

2021
한국인권보고서

2021 한국 인권보고서

2021 Korea Human Rights Report

2021년 한국인권보고대회

- 일시 : 2021. 12. 6.(월) 13:00-17:30
- 장소 : 변호사교육문화관 지하 1층 세미나실
- 주최 / 주관 : 민주사회를 위한 변호사모임

시간	프로그램	내용
12:30-13:00	등록	
13:00-13:10 (10분)	개회사 및 축사	김도형 민변 회장
13:10-13:20 (10분)	2021년 한 해 인권이슈 영상	영상 시청
13:20-13:40 (20분)	2021 인권상황 총괄보고	발표 : 조영선(한국인권보고대회 준비위원장)
13:40-15:10 (1시간 30분)	〈집중조명〉 주거권 현실과 정책적 대안	사회: 김소리 변호사(민변 민생경제위원회) 발제 1. 주택세입자의 주거불안을 해소할 주거정책 방향 - 공공택지, 공공주택, 민간임대차 정책을 중심으로 / 이강훈 변호사(민변 민생경제위원회) 발제 2. 저소득층의 주거현실과 주거복지 / 최은영 소장(한국도시연구소) 발제 3. 한국의 사회주택: 제3섹터 주택공급의겨울나기 / 최경호 소장(주거중립성연구소) 발제 4. 지방소멸과 국토균형발전방안 / 김태근 변호사(민변 민생경제위원회 위원장) 종합토론 질의응답
15:10-15:20 (10분)	쉬는시간	
15:20-15:50 (30분)	2021년 올해의 디딤돌, 걸림돌 판결 발표	발표 : 이상희(디딤돌 걸림돌 판결 선정위원장, 민변 공익 인권변론센터 소장) 발표 : 박은정(디딤돌 걸림돌 판결 선정위원, 인제대학교 법 학과 교수)
15:50-17:10 (1시간 20분)	주요인권현안대담 (종합토론) 인권과 기본권의 관점에서 바라본 문재인 정부의 정책 평가	사회 : 조수진(민변 사무총장) 패널 : 김준우 변호사(민변) 패널 : 미류 활동가(인권운동사랑방) 패널 : 전해원 기자(시사인) 패널 : 권김현영 여성학 연구자(여성현실연구소)
17:10	폐회	

목차

[발간사] | 12

[2021년 한국 인권상황 총괄보고] | 15

[제1부] 2021년 인권현황 - 분야별 보고 | 49

• 2021년 과거사청산 분야 보고 | 51

- I. 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회
 - II. 역사왜곡에 관한 입법 논의(역사왜곡방지법 등)
 - III. 과거사 사건과 재판거래(강제동원 사건을 중심으로)
-

• 2021년 교육·청소년 분야 보고 | 71

1. 자율형 사립 고등학교 관련 정책 및 현황
 2. 대학역량진단평가결과 발표와 대학교육
 3. 국가교육위원회의 출범
-

• 2021년 국가보안법 폐지 분야 보고 | 81

- I. 시민사회 동향
 - II. 국회 동향
 - III. 국가보안법 관련 사건 개요
 - IV. 마무리하며
-

• 2021년 국제인권 분야 보고 | 103

- I. 홍콩 인권 운동과의 연대
 - II. 쿠데타 이후 미얀마 인권상황과 연대 활동
 - III. 아프가니스탄 사태와 한국의 난민 보호
-

• 2021년 국제통상 분야 보고 | 119

- I. 투자자국가분쟁해결제도(ISDS) 사건 정리
 - II. 코로나 사태와 화이자의 갑질
-

• 2021년 노동 분야 보고 | 129

- I. 개별적 근로관계
 - II. 집단적 노사관계
 - III. 국제노동
 - IV. 산업재해 · 산업안전
-

• 2021년 디지털정보 분야 보고 | 183

- I. 인공지능 기술과 인권에 관한 정책의 평가와 개선과제
- II. 개인정보 보호법 2차 개정의 추진과 시민사회단체의 대응 및 평가
- III. 디지털증거 관련 정책 및 판례의 동향
- IV. 이루다 사건에 대한 대응과 시사점
- V. 개인정보에 대한 가명처리에 대한 대응과 시사점
- VI. 연계정보 활용에 대한 대응과 향후과제
- VII. 결론

• 2021년 문화·예술·스포츠 분야 보고 | 235

- I. 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률 제정
- II. 광주광역시립극단 사건 경위 및 결과
- III. 타투이스트 인권 침해 관련 형사 소송 진행

• 2021년 미군문제 분야 보고 | 253

- I. 한반도 평화를 위한 남·북한의 노력과 유엔군사령부
- II. 미군기지 문제
- III. 제11차 한미 방위비 분담 특별협정 및 국회 비준동의의 문제점

• 2021년 미디어·언론 분야 보고 | 287

- I. 언론 징벌적 손해배상제 논란에서 알 수 있는 사회 현안 보도의 문제
- II. 기사형 광고 작성 및 배포의 문제

• 2021년 민생경제 분야 보고 | 313

- I. 한국토지주택공사(LH) 임직원의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹 제기 및 이후의 경과보고
- II. 코로나19로 인한 소상공인과 자영업자 손실 현황

• 2021년 베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명 분야 보고 | 339

- 1. 국가배상소송 변론
- 2. 정보공개소송을 통한 국정원 보유 학살 관련 자료 확보
- 3. 특별법 입법 준비
- 4. 마치며

• 2021년 사법 분야 보고 | 351

- I. 2021년 사법연감으로 본 한국의 인권 상황
- II. 법원 개혁 분야
- III. 검찰·경찰 개혁 분야
- IV. 정보기관 개혁 분야

• 2021년 세월호참사 진상규명 분야 보고 | 427

- I. 사회적참사진상규명법의 개정 요지와 평가
- II. 세월호 참사 특별수사단의 수사결과 발표와 평가
- III. 세월호참사 진상규명 관련 주요 판결 평석 및 복콘서트의 개최
- IV. 서울시의 '기억 및 안전 전시공간' 철거와 평가
- V. 세월호참사 진상규명 특별검사의 수사결과와 평가

• 2021년 소수자 인권 분야 보고 | 479

- I. 성소수자 인권 분야
- II. 장애인 인권 분야
- III. 수용자 인권 분야

• 2021년 아동 인권 분야 보고 | 545

- I. 시민권과 자유
- II. 아동에 대한 폭력: 아동학대 대응 체계
- III. 가정환경 및 대안 양육
- IV. 소수자 아동의 인권

• 2021년 여성 인권 분야 보고 | 591

- I. 코로나19 팬데믹 시대의 여성인권
- II. 이주 여성 분야
- III. 가족법 분야
- IV. 여성폭력 방지 분야
- V. 성착취 대응 분야
- VI. 여성 노동과 빈곤 분야
- VII. 재생산건강권 분야
- VIII. 여성의 공적 분야 진출

• 2021년 일본군 '위안부' 문제 대응 분야 보고 | 671

- 1. 주요 이슈
- 2. 주요 판결의 내용

• 2021년 통일 분야 보고 | 683

- I. 들어가며
- II. 평화 저해 행위에 대한 제동 : '대북전단살포 금지법' 제정배경과 경과
- III. 북한이탈주민 인권의 사각지대 - 성범죄에 노출된 북한이탈주민 여성
- IV. 한통련 회원들에 대한 여권발급 거부 - 재일동포에 대한 국가보안법의 굴레와 차별

• 2021년 환경보건 분야 보고 | 699

- I. 들어가며
- II. 항공교통분야
- III. 탄소중립기본법의 문제점

[제2부] 집중조명 | 719

• 집중조명 : “주거권 : 현실과 정책적 대안” | 721

- [발제 1] 주택세입자의 주거불안을 해소할 주거정책 방향
 - 공공택지, 공공주택, 민간임대차 정책을 중심으로
- [발제 2] 저소득층의 주거현실과 주거복지
- [발제 3] 한국의 사회주택
 - 제3섹터 주택공급의 겨울나기
- [발제 4] 지방소멸과 국토균형발전방안

[제3부] 2021년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고 | 803

발간사

민주사회를 위한 변호사모임(이하 “민변”)은 2021년 한 해 동안 우리 사회의 인권 상황을 기록한 <2021 한국인권보고서>를 발간합니다. 지난 3년 동안 「평등과 연대로! 인권운동더하기」와 공동으로 인권보고서를 펴냈는데, 올해는 사정이 있어서 아쉽게도 민변 단독으로 인권보고서를 쓰게 되었습니다.

문재인 정부는 어느덧 집권 막바지를 향해 가고 있습니다. 지난 해 21대 총선에서 민주·개혁·진보세력은 여당인 더불어민주당에게 과반수를 훨씬 넘는 의석수를 확보해 주었지만, 정부와 여당은 국민의 기대를 외면하고 보수 기득권 세력의 눈치만 보면서 하릴없이 시간만 보내고 있습니다. 인권 실현의 상징이 되는 차별금지법 제정과 인권 유린의 상징이었던 국가보안법 폐지의 길은 좀처럼 나아가지 못하고 여전히 멀리 있으며, 후안무치한 금배지들은 선거에만 눈이 멀어 이런저런 핑계만 대고 있습니다. 지난 2017년 봄 촛불의 힘으로 이루어낸 문재인 정부의 출범을 바라보면서 국민들은 감격의 눈물을 흘렸습니다. 하지만 4년의 시간이 흘렀으나 국민의 삶은 별반 나아진 것이 없습니다. 힘 없고 가진 것 없는 사람들은 어제도 죽었고 오늘도 죽고 내일도 죽어가는 것을 멈추지 못하고 있습니다. 사람이 죽어야만 그래야 사과하고 반성한다고 하면서 무슨 대책이랍시고 내놓는 시늉을 합니다. 할 수 있는 힘이 없어서 못하는 것은 안타까운 노릇이겠으나, 할 수 있는 능력이 주어졌음에도 안 하는 것은 비겁한 것이며 변절일 뿐입니다. 2021년 인권보고서는 문재인 정부가 우리 사회의 개혁을 저버리고 인권 향상에 기여한 바 없는 무능한 소외 정부로 역사에 남을 것임을 알려 주고 있습니다.

코로나19 팬데믹이라는 유례없는 전사회적 위기가 2년째 이어지면서 그 동안 우리 사회가 힘겹게 쌓아올린 집회·시위의 권리를 비롯한 여러 인권의 원칙들이 흔들리는 상황 속에서, 민변은 인권의 보편적 원칙을 지켜내는 것을 고민하면서 또한 새로이 형성되고 있는 인권 이슈들도 훑아보면서 이 번 인권보고서를 펴냈습니다.

바쁜 시간을 쪼개어 인권보고서 발간에 힘써 주신 여러 회원들의 노고에 감사드립니다.

그래도 희망을 담아봅니다. 내년에 나오는 인권보고서에는 코로나19 팬데믹 종식과 함께 보다 안전한 사회에서 살아가게 되었다는 말로 발간사를 열 수 있기를 바랍니다. 우리 사회의 불평등한 현실을 진단하는 어두운 색채보다 평등한 사회로 한걸음 한걸음 나아가는 개혁의 모습을 조명하는 밝은 색채로 인권보고서를 꾸밀 수 있기를 희망합니다. 무엇보다도 차별금지법 제정과 국가보안법 폐지 소식을 전할 수 있기를 고대합니다. 진실·화해를 위한 과거사정리위원회에서 형제복지원 사건 등 참담한 과거사에 대한 진실규명이 속속 이루어지는 성과를 담을 수 있기를 기대합니다. 한반도 종전 선언과 남북 평화협정 체결 소식도 실을 수 있기를 희망합니다. 그리고 또 많은 희망을 꿈꾸어 봅니다. 누군가 말했듯이 희망을 품지 않고 의문을 품는 사람은 어리석은 사람일 수 있기 때문입니다.

5년 전 촛불로 타올랐던 우리 국민들의 소중한 열망은 결코 꺼짐이 없이 문재인 정부의 실패를 딛고 더욱 힘차게 개혁의 길을 헤쳐 나아갈 것입니다. 민변은 초심을 잃지 않고 촛불을 계속 지피면서 평등 사회 실현과 연대의 공동체 구축을 위하여 변함없이 노력하겠습니다.

2021년 12월 6일
민주사회를 위한 변호사모임
회장 김도형

2021년 한국 인권상황 총괄보고¹

집필

조영선 2021년 한국인권보고대회 준비위원장

민주사회를 위한 변호사모임은 20여년 동안 매년 12월 세계인권선언의 날 즈음하여 한 해 동안 우리 사회가 겪어온 인권 상황을 종합하고 성찰·평가하면서 한국인권보고서를 발간해 왔습니다. 특히 광화문 촛불이 만들어낸 문재인 정부, 그리고 변화한 21대 국회에서는 본격적인 개혁 의제들이 논의되고 관련 입법이 제정·개정·폐지됨으로써 풍성한 인권보고서가 되기를 소망하였습니다.

촛불정부로 일컬어지는 문재인 정부는 그 임기를 약 5개월여만을 남겨두고 있음에도, 차별금지법 제정, 국가보안법 폐지라는 개혁 의제에 대해 침묵으로 일관하고 있습니다. 개혁과 진보의 열망으로 시민들이 현 여당에게 국회의 과반수를 넘는 의석을 확보해주었음에도 일부 형사 사법분야의 변화를 제외하고, 수많은 개혁법안이 추진되지 않고 있습니다. 특히 차별금지법 제정과 국가보안법 폐지에 관한 논의조차 국회 회기말로 무기한 연기하는 등 촛불의 뜻이 외면당하고 있는 상황입니다.

코로나19 팬데믹 2년, 유례없는 위기 속에서 민변은 인권의 보편적 원칙과 새롭게 대두되는 여러 인권 의제를 고민하는 한편, 2022년도는 올해보다 그래도 나아 것이라

¹ 각 분야별 보고의 요약본을 토대로 총괄보고를 작성하였음.

고 소박한 믿음으로 2021년도 총괄적 인권상황을 분야별로 요약하여 보고드립니다.

형사사법제도의 획기적인 변화와 후속과제

2021년은 대한민국 형사사법제도의 획기적인 변화가 있었던 해로 기억될 것입니다. 검경수사권조정을 내용으로 하는 「검찰청법」, 「형사소송법」이 2021. 1. 1. 시행됨에 따라 검사와 사법경찰관은 수사와 공소제기, 공소유지에 있어 상호 대등한 협력 관계가 되었고, 원칙적으로 경찰에 수사종결권이 인정되었습니다. 검찰이 직접 수사를 개시할 수 있는 범죄는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령이 정하는 중요범죄와 경찰공무원이 범한 범죄 및 이와 직접 관련성이 있는 범죄로 한정되었습니다.

2021. 7. 1.부터 자치경찰제가 시행됨에 따라 지역 내 주민의 생활안전·교통·지역경비 및 이에 수반된 일부 수사에 관하여는 전국 18개 시도 자치경찰이 담당하게 되었습니다. 불완전하지만 경찰 작용의 지방분권이 시작된 것입니다. 자치경찰제와 함께 경찰의 변화로 국가수사본부의 출범을 들 수 있습니다. 국가수사본부는 검경수사권조정과 국가정보원의 대공수사권 이관으로 경찰의 권한이 커짐에 따라 사법경찰과 행정경찰을 분리하고 수사의 독립성을 기하기 위하여 2021. 1. 1. 출범하였습니다.

무엇보다 큰 변화로는 시민사회와 정치권에서 20년 넘게 그 도입을 주장해 온 고위공직자범죄수사처의 출범을 꼽을 수 있습니다. 기나긴 진통 끝에 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」이 2019. 12. 30. 국회 본회의에서 가결되고, 2020. 7. 15. 시행되었습니다. 그러나 여·야의 정치적 대립 속에 고위공직자범죄수사처의 출범은 반년 가까이 지체되었습니다. 고위공직자범죄수사처는 2020. 12. 15. 법 개정 이후 2021. 1. 21. 김진욱이 초대 공수처장으로 임명되고 나서야 공식적으로 출범하게 되었습니다. 공수처의 출범은 검찰의 기소독점을 무너뜨리고 우리 사회에 만연한 권력형 비리와 부패 근절에 한 걸음 더 나아갈 것이라는 기대를 하게 합니다.

검경수사권조정 이후 수사종결권을 행사하게 된 경찰의 역량과 준비 부족을 지적하는 의견이 많습니다. 자치경찰제도 무늬만 자치경찰이라는 오명을 하루 빨리 벗고 도입취지와 같이 경찰 권한의 수평적 분산과 자치분권을 통한 지방자치제의 실현, 그리고 지역 특성에 맞는 차별화된 치안서비스의 제공을 가져올 수 있도록 제도 개선에 착수해야 합니다. 수사권조정과 공위공직자범죄수사처의 출범으로 업무가 대폭 축소된 검찰의 인력과 조직, 예산을 재정비하는 일도 미룰 수 없는 후속 과제일 것입니다. 어렵게 출범한 공위공직자범죄수사처가 제 역할을 다할 수 있도록 인력과 조직을 확대하고, 그 기능을 재조정하는 것 또한 마찬가지입니다.

한편 검찰총장 한 사람에게 권한이 집중된 검찰의 피라미드식 위계질서가 얼마나 비민주적이고 검찰의 정치적 중립과 검찰권 행사의 독립성을 해칠 수 있는지 경험하였습니다. 검찰과 경찰 그리고 새로 출범한 공위공직자범죄수사처는 모두 국민의 기본권을 광범위하게 제한할 수 있는 형사사법기관입니다. 그렇기 때문에 우리는 각 기관 사이에 권한의 분산과 상호 견제가 이루어질 수 있도록, 또한 국민의 감시가 상시적으로 가능할 수 있도록 제도를 구축하는 것이 개혁의 처음이자 끝임을 잊지 말아야 할 것입니다.

국정원, 정보경찰, 안보지원사령부의 미진한 개혁과 우려

2021년 현재, 국가정보원의 경우, 그 직무에서 국내보안정보 부분이 배제되고 수사권의 이관(3년 유예)이 확정되는 등 제도적 진전이 이루어진 부분 있습니다. 그러나 사이버안보, 대테러 등 직무 범위가 확대되거나 정보감찰관제도의 도입이 불발되는 등 여전히 통제장치가 충분히 마련되지 못한 문제점이 있습니다. 특히 그 와중에 국정원의 민간인 사찰문제가 다시 불거지기도 했습니다.

한편, 정보경찰의 경우 시민사회는 완전한 ‘해체’를 촉구했습니다. 하지만 그 주장은 받아들여지지 않습니다. 오히려 관련 법령에 따라 정보경찰의 광범위한 권한과 직무가 보장되는 등 그 부작용을 염려해야 할 상황에 놓여 있습니다. 국군기무사령부 해체 이후 출범한 군사안보지원사령부도 마찬가지입니다. 군사안보지원사령부

는 국군기무사령부 때와 비교했을 때 뚜렷한 변화가 없고, 여전히 시민사회에 의한 감시와 통제의 사각지대에 있습니다.

사법농단, 요원한 법원 개혁

2018년 사법농단의 실체가 드러났지만, 하급심 법원은 사법농단 행위자들에 대해 줄줄이 무죄를 선고했습니다. 결국 대법원은 2021년 사법농단 행위자들에 대한 무죄 확정판결을 선고했습니다. 뒤늦은 국회의 법관 탄핵소추에 대해 헌법재판소는 형식적 논리를 내세우며 각하결정을 내렸습니다. 국회와 헌법재판소의 책임방기는 결국 사법농단 행위자들에게 자유와 면죄부를 주는 결과로 이어졌습니다.

상고심의 문제는 여전히 심각하지만 그 개선은 요원합니다. 사법행정 개혁되기는커녕 이전으로 복귀하는 듯한 우려를 낳고 있습니다. 법원개혁의 주요한 한 축이었던 법조일원화 또한 법원행정처의 주도로 퇴행하고 있는 상황입니다. 양승태 전 대법원장 이후 다시는 재현되지 않을 것이라 생각했던 행태들이 되돌아오고 있습니다. 개혁은 진행되지 않고, 이전으로의 퇴행을 저지해야 했던 상황이 2021년 법원개혁의 현주소라 할 것입니다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 및 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」의 제·개정

2020. 5. 20. 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 개정안이 국회 본회의를 통과된 이후, 제2기 진화위가 2021. 5. 27. 첫 조사개시결정을 하면서 본격적인 진상 규명 활동을 시작했습니다. 제2기 진화위에 2021년 상반기 동안에 접수된 신청 사건은 총 7,456사건인데, 1기 진화위에 접수된 사건이 총 11,175사건이었던 점을 고려하면 제2기 진화위가 제1기 진화위 보다 더 큰 역할을 할 것이 기대됩니다.

2020. 12. 9. 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 개정안이 통과되었습니다. 북한군 개입설 등 심각한 왜곡과 혐오가 기승을 부렸고, 학살책임자인 전두환이 회고

록을 출판해 518 역사왜곡을 반복하는 등 그 폐해가 심각했지만, 5·18민주화운동에 관한 왜곡을 형사적으로 처벌해야 하는지에 관해서는 반대와 우려의 목소리도 있었습니다. 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 개정안 이후, 국민의힘 한기호 의원은 「천안함 생존 장병 지원 등에 관한 법률안」을, 더불어민주당 김용민 의원은 「역사왜곡방지법안」을 각 발의하였지만, 대부분 위헌성이 있다는 비판을 받으며 실제 제정되지는 못했습니다.

일제 강제노동 피해자들에 대한 대법원의 원심판결 확정, 후속 사건을 각하한 법원

지난 2018년에는 일제강점기하 강제노동 피해자들이 신일본제철주식회사를 상대로 한 손해배상사건 재상고심에서 피고의 상고를 기각함으로써 피고가 원고들에게 각 1억 원씩 위자료를 지급하여야 한다는 원심판결이 확정되었습니다. 위 판결은 원고들이 1997년 일본 오사카지방법원에 소를 제기하였다가 패소하고 2005. 2. 28. 다시 서울중앙지방법원에 소장을 접수한 이후 무려 13년 8개월여 만이며, 다시 대법원으로 올라간 이후로도 5년여가 지나서야 선고된 판결입니다. 사법행정권 남용 의혹 관련 특별조사단의 조사 및 검찰 수사 결과에 따라 법원행정처, 외교부, 청와대가 강제동원 피해 손해배상청구소송과 관련하여 재판거래를 하고, 여기에 피고인 일본 기업 측 소송대리인인 김앤장도 이에 연루된 정황들이 확인되고 있는데, 이는 우리 사회에 큰 충격을 주고 있습니다.

위 대법원 전원합의체 판결 이후 이어진 강제동원 피해자들의 후속 소송에서, 서울중앙지방법원은 청구권협정에 의하여 소권이 제한되어 부적법하다는 이유로 각하 판결을 선고하였습니다. 해당 판결은 ‘국제적으로 초래될 수 있는 역효과가 초래된다’는 점을 이유에 명시하는 등, 본안 사건의 법리적 쟁점과는 무관한 정치·사회적 영향까지도 고려한 부당한 판결이었습니다. 강제동원 피해자들은 재판거래로 이미 한 차례 사법부로부터 큰 상처를 입었는데, 추가 소송에서마저 정당한 권리를 부정당하는 아픔을 겪게 되었습니다.

대한민국 법정에 선 일본군 ‘위안부’ 피해자

서울중앙지방법원은 2021. 1. 8. 일본군 ‘위안부’ 피해자들에 대한 일본국의 손해배상책임을 인정하는 역사적인 판결(서울중앙지방법원 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결)을 선고했습니다. 한국과 일본을 포함한 9개국 법률 전문가 400여명은 2021. 4.경 위 판결의 후속 조치를 일본 정부가 즉각 이행할 것을 촉구하는 공동성명을 발표하기까지 했습니다. 그러나 일본 정부는 ‘국제법 위반’을 주장하며 여전히 위 판결에 따른 이행을 하지 않고 있습니다. 같은 재판부는 위 판결 집행을 위해 원고들이 신청한 재산목록명시신청을 받아들여 강제집행이 적법함을 확인하였습니다. 반인도적·반인륜적 범죄행위인 ‘위안부’ 제도는 국내법은 물론 국제인권법에 의하더라도 용인할 수 없습니다. 자국 법원인 대한민국 법원에 의하여 공정한 재판받을 권리가 있다고 본 위 판결은 국제인권법의 존재의의를 확인한 역사적 이정표가 될 것입니다.

반면, 서울중앙지방법원은 2021. 4.경 다른 일본군 ‘위안부’ 피해자들이 제기한 손해배상청구소송에서 대한민국 법원이 일본국의 손해배상책임 여부에 대하여 판결할 수 있는 재판권이 없다는 이유로 소를 각하하는 판결을 선고했습니다. 엇갈린 판결이 선고된 가운데, 일본 정부 대변인인 가토 가쓰노부(加藤勝信) 관방장관은 위 2021. 4. 21.자 각하판결에 대해“적절한 판결”이라고 평가해 논란이 가중되고 있습니다.

법정에 세워진 베트남 민간인 학살

2020. 4.경 베트남 민간인 학살에 대한 국가의 책임을 묻기 위해 민간인 학살 피해자 1인을 원고로 한 국가배상소송이 제기되었고, 변론이 진행중입니다. 현재까지 3회의 변론기일이 진행되었으며, 2021. 11.경에는 민간인 학살 사건이 발생한 작전에 직접 참여하였던 참전군인의 증인신문이 진행되었습니다. 변론 과정에서 국가배상법상의 상호주의, 국제사법에 따른 적용법 문제, 학살 사실을 입증하는 증거들의 신빙성 등이 치열하다 다뤄지고 있습니다.

2017.경부터 국가정보원이 보유하고 있는 민간인학살 관련 정보에 대한 정보공개 청구소송을 통해 국가정보원으로부터 관련 자료를 공개 받을 수 있었습니다. 이 과정에서 대한민국 정부기관이 베트남전 민간인학살 사건을 직접 조사하였고, 그 조사자료를 현재 보유하고 있음에도 이를 공개하지 않고 있다는 충격적인 사실이 확인되었습니다.

아직 끝나지 않은 세월호 진상규명과 책임자 처벌

2020. 12. 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」의 대안이 국회 본회의에서 가결되었습니다. 법률이 개정되어 사참위의 활동기간이 연장되기는 하였으나 불충분한 기간을 인력충원 없이 연장하여 우려되고 있고, 영장청구의 권리를 부여하여 조사권만 보유한 사참위의 한계를 극복하고자 하였으나 실효성 있는 수단이라고 하기에는 미비해 보이는 문제가 있습니다. 공소시효 정지의 근거 규정을 마련한 것은 필요한 조치였으나 사참위 활동기간이 불충분하기 때문에 진상규명 이후 실제 처벌에 이르기까지 충분한 시간을 확보하기 어려울 수 있다는 한계가 있어 보입니다.

한편 세월호참사 검찰 특수단은 2021. 2. 승객 구조와 관련된 해경지휘부의 책임자 김석균 등 11명과 세월호참사 특별조사위원회의 조사 활동 방해 책임자 이병기 등 9명만을 불구속 기소하고, 나머지 사건의 피의자들은 모두 무혐의 처분하면서 활동을 종료하였습니다. 무수히 많은 참사의 책임자들의 혐의사실에 대해 충분한 진상규명이 이루어지지 않은 불충분한 수사였습니다.

세월호참사와 관련된 주요 판결의 선고도 있었습니다. 특조위 조사방해 책임자들에게 직권남용권리행사방해 등 죄책을 묻는 사건에서 1심 법원은 2019. 6.경 일부 책임자들에게 직권남용죄 성립을 인정하였습니다. 하지만 2020. 12. 항소심 법원은 공모관계의 입증이 부족하고 특정 문건 작성은 업무 범위 내의 행위로 직권을 남용한 것이 아니며 공무원들이 의무 없는 일을 하게 된 것이 아니라는 이유 등으로 1심 법원의 사실관계 인정은 모두 유지하면서도 유죄 부분을 대부분 파기하였습니다.

권한자가 직권을 남용하고 실무자가 이에 부응하여도 아무도 책임지지 않고, 은밀하게 이루어지는 국가범죄에 대하여 면죄부를 주는 선례라고 볼 수밖에 없습니다.

법원은 2021. 2.경 김석균 전 해양경찰청장 등 해경지휘부 11명이 업무상과실치사상, 허위공문서작성 등의 혐의로 기소된 사건에서 업무상과실치사상 부분에 대하여 전원 무죄 판결을 선고하기도 했습니다. 위 판결은 과거 법원이 123정장에 대한 판결에서 세월호와 교신을 유지하지 않은 책임을 인정하고 즉각적인 퇴선조치가 유효한 수단이었다고 판단한 것과 배치되는 판단을 내렸습니다. 특히 법원은 구조상황에 관한 정보를 수집하고 공유·전파했어야 할 책임도 묻지 않았다. 나아가 해경지휘부가 현장구조세력이 잘 구조하고 있을 것이라고 오인했을 가능성을 전제로 책임을 묻지 않았는데, 재난 상황에 처한 국민은 구조세력이 정보를 오인할 가능성까지 고려하여 스스로 살아남아야 한다는 부당한 메시지까지 줄 수 있어 잘못된 판결이라고 하지 않을 수 없습니다.

한편 서울시는 2021. 7. 5. 세월호참사 유가족 등에게 광화문광장의 '기억 및 안전 전시공간'을 7월 중 철거하겠다는 계획을 일방적으로 통보하고 내부 사진과 물품의 철수를 요청하였습니다. 세월호참사 희생자를 기억하고 추모하며 안전사회를 다짐하는 공간인 '기억 및 안전 전시공간'에 대한 서울시의 일방적인 철거는 유가족들이 피해자로서 가지는 기억과 추모를 할 권리를, 그리고 시민들의 의견 및 표현의 자유, 양심의 자유를 침해하고 시민들의 기본적 인권을 확인하고 보장해야 할 지방자치단체로서의 의무를 저버린 부당한 공권력행사라 할 수 있습니다.

2021. 8.에는 특별검사의 수사결과발표도 있었습니다. 사참위는 국회에 '4·16세월호참사 증거자료의 조작·편집 의혹 사건'에 대하여 특별검사의 임명을 요청하였고, 국회의 의결을 거쳐 2021. 4. 23. 특별검사(변호사 이현주)를 임명하였습니다. 그러나 특검은 위와 관련하여 인지할 만한 사건도 발견할 수 없다고 보아 공소부제기 결정을 하였는데, 관련하여 논란이 일고 있습니다.

인공지능 등 새로운 기술의 도입과 인권보장을 위한 법 제도 마련의 필요성

코로나19로 인공지능 등 새로운 기술의 도입과 개인정보 보호의 규제 완화 움직임이 가속화되고 있습니다. 특히 2021년에는 법무부가 2019. 4.경부터 외국인의 얼굴 사진과 출입국 심사정보를 민간 기업의 인공지능 학습용 데이터로 이용하도록 한 사실이 확인되었습니다. 채용과정에서 AI면접을 도입하는 추세는 계속되고 있지만, 이로 인해 발생할 수 있는 차별을 방지하기 위한 법·정책적 개선은 미비한 상황입니다. 정부가 수립하고 있는 형식적인 윤리기준만으로는 인공지능이 야기할 수 있는 인권제약의 문제를 대처하기 어려운 상황입니다.

시민사회단체는 2021. 5. 24. <인권과 안전, 민주주의가 보장되는 인공지능 정책을 요구하는 시민사회 선언>을 발표하는 등 법제도와 보호장치의 마련을 촉구하고 있습니다. 유럽의회가 2021. 4. 21. 인공지능법안을 발표하고, 유엔인권최고대표가 2021. 9.경 '디지털시대의 프라이버시권 보고서 2021'를 발표하는 등 국제사회에서도 인공지능의 활용에 있어 인권을 보장하기 위한 법·정책을 마련하라는 것을 기본원칙으로서 강조하고 있는 상황입니다.

정부의 개인정보 보호법 2차 개정 추진과 우려

2021년은 「개인정보 보호법」의 2차 개정이 논의되고 있는 해이다. 정부는 2021. 1. 6. 「개인정보 보호법」 일부 개정안을 입법예고 하면서, 2020. 8. 5. 개정된 개인정보 보호법의 2차 개정을 추진중입니다. 앞선 1차 개정이 규제를 완화하는 데 급급하여 정보주체에 대한 보호가 미비했기 때문입니다. 그러나 정부의 2차 개정 내용을 살펴보면 기존 형사처벌조항을 경제벌로 전환하겠다고 밝히는 등 목적과 수단 간에는 모순이 존재하고 있습니다.

구체적으로 2차 개정의 내용중 개인정보의 수집 목적 범위 내 이용이 완화되는 부분, 영상정보에 대한 보호를 약화시키는 이동형 정보처리기기 운영기준을 신설하는 부분, 개인정보의 가명처리를 허용하는 부분, 개인정보 전송요구권 및 자동화된 의

사결정에 대한 정보주체의 권리를 불충분하고 형식적으로만 보장하는 부분 등이 우려되는 부분입니다. 또한, 시민사회단체가 지속적으로 요청해온 정보주체의 권리 강화, 민감정보 처리 관련 규정의 신설, 개인정보처리자의 책임성 강화, 영향평가제도의 개선, 적용예외 범위의 개정 등 정보주체의 권리를 보장하기 위한 의제들이 2차 개정에서 논의되지 않고 있다는 점도 문제점으로 지적할 수 있습니다.

디지털 증거 압수절차에서 발생하는 영장주의의 잠탈

한편 2021년 디지털증거에 관해서는 법·정책적 개선의 움직임이 있지만, 실무에서는 여전히 영장주의를 잠탈하려는 실무 관행이 문제되고 있습니다. 대법원 사법정책연구원은 2021. 3. 16. ‘디지털 증거 압수수색 개선방안에 관한 연구’를 발간하였고, 대한변호사협회는 2021. 3. 25. 같은 주제로 공동학술대회를 통해 디지털증거에 엄격한 절차가 마련되어야 한다는 입장을 밝혔습니다. 대법원은 내부적인 검토를 거쳐 2021. 10. 13. 사법행정자문회의에서 전자증거에 관한 압수수색 실무 개선 방안을 논의하고 전자정보 압수수색 과정에서 발생할 수 있는 사생활과 정보 자기결정권 침해 줄이기 위해 영장 발부 절차 강화를 추진하기로 하였습니다. 21대 국회에서도 또한 위 취지를 일부 반영한 「형사소송법」 일부개정안이 발의되기도 했습니다.

그러나 실무에서는 수사기관의 임의제출 압수절차로 정보저장매체를 확보하여 아무런 제약 없이 검색, 분석, 복제, 출력 등의 처리를 하는 것에 대해 영장주의 잠탈의 문제가 지속적으로 지적되고 있습니다. 개인의 일일수일투족을 담고 있는 디지털증거의 무분별한 활용을 막기 위해 디지털증거의 압수절차를 엄격화하기 위한 지속적인 논의와 법·정책적 개선이 필요한 시점입니다.

지속적으로 위협받고 있는 정보주체의 권리

2021년 화제가 된 ‘이루다 사건’은 민간기업이 민감정보이자 통신 비밀에 해당하는 약 100억건의 카카오톡 비공개 대화를 정보주체의 동의 없이 학습데이터로 활용

하였고, 수집한 개인정보를 제3자가 접근할 수 있는 플랫폼 등에 공개하기까지 한 사건입니다. 시민사회단체는 국가인권위원회에 진정을 제기하고 개인정보보호위원회 등에게 적극적인 조사를 촉구했습니다. 개인정보보호위원회는 개발업체에게 1억 330만원의 과징금 및 과태료를 부과하였는데, 시민사회단체가 지적한 일부 법 위반 사항에 대해서는 불충분한 판단을 하거나 조사를 하지 않았다는 점에서 문제가 있습니다. 한편 국가인권위원회는 ‘이루다 사건’이 인권침해 조사대상이 아니라고 판단하였습니다. 국가인권위원회는 국가의 보호의무를 협소하게 보아 최소한의 조사 조차 하지 않은 채 사건을 각하처리했다는 점에서 비판을 받아야 마땅합니다. ‘이루다 사건’은 「개인정보 보호법」을 비롯한 법제의 개선, 인공지능 윤리기준의 구체화 등 다양한 과제를 시사하는 사건이었습니다.

한편 시민사회단체는 2021. 2. 8. 통신사를 상대로 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 목적으로 한 개인정보 가명처리를 정지할 것을 요구하는 소송을 제기했습니다. 가명처리된 가명정보 역시 삭제된 추가 정보의 결합에 의하여 언제든지 특정 개인이 식별될 수 있으므로 「개인정보 보호법」상 보호대상이 되는 개인정보에 해당합니다. 그럼에도 불구하고 통신사 등 기업은 ‘가명정보’와 ‘개인정보’에 대한 가명처리를 구분하지 않고, 수집된 개인정보를 동의 없이 가명처리하고 있습니다. 위와 같은 시민사회단체의 문제제기는 가명처리 및 가명정보의 활용이 무분별하게 확대되고 있는 시점에 헌법상 정보주체가 가지는 개인정보통제권을 확인한다는 차원에서 그 의미가 큼니다.

연계정보(Connected Information, ‘CI’)는 본인확인을 위해 도입된 식별정보입니다. 연계정보의 도입취지는 주민등록번호를 사용하지 않고 본인을 특정하기 위함이었지만, 사실상 1:1로 주민등록번호와 매칭되기 때문에 CI를 서비스 등에 활용하는 것은 결국 개인의 고유식별정보를 활용하는 것과 다름이 없습니다. 시민사회단체들은 2021. 9. 17. 연계정보 생성·사용에 대한 ‘임시허가’를 심판대상으로 한 헌법소원심판을 재차 청구하였는데, 연계정보의 무분별한 활용에 제동을 걸 수 있는 문제제기라는 점에서 의미가 있습니다.

이제는, 국가보안법 폐지

올해는 「국가보안법」이 제정된 지 73년이 되는 해입니다. 마지막으로 「국가보안법」 폐지의 흐름이 거세게 일었던 2004년으로부터는 17년이 지났습니다. 2004년 당시 노무현 대통령이 “국가보안법은 너무 낡아 박물관에 들어가야 한다.”라고까지 공언한 사실이 있습니다. 당시 국회 밖에서는 1,000여 명이 넘는 시민사회 각계인사들이 한겨울 칼바람을 맞으며 삭발과 단식농성으로 국회를 압박하였습니다. 그러나 결국 개정 혹은 폐지의 실질적 성과를 이끌어 내지 못했습니다.

그로부터 17년이 되는 올해, 다시 국가보안법 폐지의 열망이 모였습니다. 2017년 촛불혁명의 힘으로 문재인 정부가 정권교체에 성공하고 2020년 총선에서는 불평등, 구태와 적폐청산에 대한 시민들의 간절한 염원을 바탕으로 여당과 개혁정당들이 압승했습니다.

이러한 상황에서 시민사회단체들은 「국가보안법」을 폐지하기 위해 다시 한번 힘을 모아 연대하였고, 국회에서도 「국가보안법」 개정 또는 폐지 법률안이 발의되었습니다. 헌법재판소도 「국가보안법」 제7조 위헌여부를 심의하고 있습니다. 법원은 다수의 「국가보안법」 재심사건에서 무죄를 선고하고 있습니다. 그러나 「국가보안법」이 국민의 기본권과 인권을 침해하는 사태는 계속 발생하고 있습니다. 이러한 상황에도 불구하고 국회 법제사법위원회는 최근 「국가보안법폐지 청원안」을 비롯한 5개 청원의 심사를 임기 말까지 연기하였는데, 이는 「국가보안법」에 의한 인권침해를 방지하는 것으로 강한 비판을 받아야 마땅합니다.

끝나지 않은 론스타 사건

민변 국제통상위원회는 대한민국을 상대로 제기된 투자자국가간분쟁해결제도 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS, 투자중재)를 지속적으로 추적하고 있습니다. 관련하여 ‘론스타 사건’은 아직도 언제 선고가 날지 알 수 없는 상황입니다. 또한, ‘다야니 사건’은 제2차 투자 중재가 제기되어 대혼란에 빠졌습니다. 기타 국내

여러 정책에 반발하는 다수의 수용과 관련한 사건이 끊이지 않고 있습니다. 심지어는 전면적으로 국내 판결을 문제 삼는 투자중재사건이 제기되어 진행 중이기도 합니다.

한편 다야니 사건 관련 정보공개청구소송을 제기하여 패소한 우리 모임을 상대로 한 정부의 소송비용확정신청으로 인해, 향후 관련 공익소송에 대한 위축과 압박도 우려됩니다.

코로나19 상황에서 백신공급과 관련하여 독점적인 지위를 가지고 있는 다국적 제약회사 화이자의 불공정한 갑질 계약도 큰 문제가 되고 있습니다. 화이자의 계약서는 극도의 보안에 붙여지는데, 이러한 불투명성이 유지된다면 우리나라도 갑질 계약에 취약할 수밖에 없습니다. 이번 화이자의 갑질계약 사례가 정부가 고수하고 있는 비밀주의에 대해 재고할 계기가 되기를 바랍니다.

교육양극화를 극복하기 위한 자사고·외고·국제고의 일반고 전환 추진

자율형사립고등학교(이하 ‘자사고’라 한다) 등이 교육양극화의 원인이라고 진단한 정부는 2019년 자사고·외고·국제고의 일반고 전환을 발표하였고, 「초·중등교육법 시행령」상 위 학교의 근거 규정을 삭제하였습니다. 각 교육청은 2019년 자사고 평가 결과를 근거로 일부 자사고의 지정을 취소하였는데, 이에 대해 자사고들이 취소 소송을 제기하였고, 1심에서는 모두 승소하였습니다. 이러한 상황에서도 일부 자사고는 교육 환경의 변화 등을 이유로 자발적으로 일반고로 전환하는 결정을 하기도 하였습니다.

학교의 종류를 촘촘하게 나누어 일부 학교에 특혜를 주는 정책은, 교육기회의 균등에 어긋나고 교육적으로도 바람직하지 않습니다. 모든 학교가 양질의 교육과정을 운영할 수 있는 환경을 조성하고 소수에게 특권이 과도하게 주어지는 불평등 구조를 종식시켜야 할 것입니다. 고교학점제, 블라인드 입시 등의 정책 및 시대의 흐름을 인정하고, 자발적으로 자사고에서 일반고 전환을 결정한 학교들의 사례는 학교

제도 및 교육제도의 수립과 운영에 유의미한 시사점을 줍니다. 앞으로 남아있는 법원의 판단이 이러한 시대적 상황과 공익적 가치를 충분히 고려하기를 바랍니다.

대학역량진단 평가와 그 문제점

2021. 9. 3. 3주기 대학 기본역량 진단 최종결과에 따르면, 결과 진단에 참여한 285개교 중 233개 대학이 2022~2024년 일반재정지원 대학으로 선정되었다. 일반 재정지원 대학으로 선정된 대학은 정부의 '고등교육 재정지원 5개년 기본계획'에 따라 재정지원을 받게 되고, 탈락한 52개 대학은 재정지원을 받을 수 없게 되었습니다. 대학역량진단평가가 개별대학의 역량을 잘 반영하지 못한다는 점, 평가 결과 때문에 지원받지 못한 대학의 학생들이 가장 큰 부담을 질 수밖에 없는데도 정작 당사자인 학생의 의견이 반영되지 못한다는 문제가 지적되고 있습니다.

대학역량진단평가는 단지 진단 평가의 문제가 아닙니다. 고등교육이 어떤 방향으로, 누가 주체가 되어, 어떤 방식으로 발전해야 하는지에 대한 종합적 계획 속에서 그 개선방안이 논의될 수밖에 없습니다. 내년 7월에 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 의해서 설치될 국가교육위원회에서 사회적 합의에 기반한 고등교육에 대한 중장기 정책 방향이 제대로 논의될 수 있을지 면밀하게 지켜볼 필요가 있습니다.

국가교육위원회의 설치와 앞으로의 과제

국회는 현 정부의 대표적인 교육공약이었던 국가교육위원회 설치 근거인 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」을 지난 7.1 통과시켰습니다. 국가교육위원회는 한국사회의 교육정책이 일관성을 상실하고, 정권이 교체될 때마다 정책이 급변하던 경향에 대한 반성적 고찰에 기반한 것이었고, 산적한 교육 현안에 대하여 초정권·초당파적인 사회적 합의기구를 설치하여 중장기적 교육정책을 만들자는 취지로 만들어진 기구입니다. 다만, 기구의 위상이나 역할, 인적 구성과 관련하여 우려되는 부분도 있습니다. 그럼에도 불구하고 산적한 교육현안에 대하여 새로 출범할

국가교육위원회의 역할과 책임을 기대해봅니다.

코로나19 상황에서 미진한 노동자의 권리보장

계속된 코로나19 상황으로 수많은 노동자들이 일자리를 잃거나 소득의 감소로 생계에 치명적인 타격을 입고 있습니다. 그리고 그 타격은 소규모 사업장의 저임금 노동자, 특수고용, 프리랜서 등 불안정노동, 비정규직에 집중되고 있습니다. 고용유지 지원금, 고용보험 적용대상 일부 확대 등 조치가 있었으나 일시적인 대응책에 불과합니다. 이 와중에 경영상 어려움을 내세워 해고 회피 노력 없이 정리해고를 단행하거나 특별연장근로 확대와 같은 법 위반, 규제의 회피를 용인하는 상황이 전개되고 있어 우려스럽습니다..

4인 이하 사업장, 초단시간 근로자에 대한 근로기준법 적용 확대 논의는 진전이 없으며, 가사사용인에 대해서 특별법이 제정되었으나 인증기관 소속 근로자에게만 적용되는 한계가 있습니다. 특수고용노동자, 플랫폼노동자의 보호를 위한 고용보험 확대, 특별법 제정, 사회적 합의를 통한 해결 등이 시도되고 있는데, 보다 근본적인 해결을 위해서는 노동법상 근로자, 사용자의 개념 규정 자체를 현실에 맞게 개정하는 것이 필요할 것입니다.

한편 노동계에서 지난 수년간 지속적으로 요구해온 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제정, ILO 핵심협약 비준 및 관련한 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정이 이루어졌습니다. 그러나 노동계에서 지속적으로 요구했던 내용에 비하면 많이 미흡한 수준의 개정입니다.

무늬만의 정규직 전환

국민건강보험공단 콜센터 노동자들의 정규직 전환 관련 파업을 계기로 자회사 방식의 정규직 전환이 무늬만 정규직일 뿐 기존 용역업체 고용과 다르지 않다는 문제가 지적되고 있습니다. “자회사 정규직도 정규직”이라는 정부의 입장은 민간부문에

까지 부정적인 영향을 미치고 있습니다. 이미 IT·게임업계를 중심으로 자회사 방식의 간접고용이 만연한 상황이고, 불법파견이 문제된 현대제철의 경우 행정청의 직접고용 시정지시에 대해 자회사를 설립하여 고용하겠다고 밝히기도 했습니다.

자회사 방식의 간접고용은 원청의 사용자책임 회피는 물론이고 내부거래, 일감 몰아주기 등 탈법적인 이윤추구를 가능하게 합니다. 이를 방지하기 위해 노동 관계 법상 직접고용 원칙을 명확히 할 필요가 있고, 기업변동 시 고용을 보장하는 등 적극적인 제도 개선이 필요합니다.

노조의 단결권 보호를 위한 보다 적극적인 조치의 필요성

교섭창구 단일화, 복수노조 시행 이후 민주노조를 무력화하기 위한 다양한 시도 에 대해 노동자를 보호하기 위한 국가의 공권력은 제대로 작동하지 않고 있습니다. 불법파견, 협력업체를 통해 부당노동행위가 자행되고 있는 현실에도 국가의 공권력 은 무력했습니다. 법원 판결로 불법파견, 부당노동행위가 인정된 경우에도 해당 사 건에 한정되는 것으로 축소해석하고, 관할 행정청 역시 법 집행에 소극적인 태도로 일관하면서 위법상태를 장기간 방치해왔습니다.

한편 2021년에는 어용노조에 대한 설립무효확인 판결(유성기업노조, 에버랜드노 조), 소수노조에 대한 불이익 취급 및 지배·개입의 부당노동행위를 인정한 판결(한 화테크윈, 레이테크코리아), 불법파견을 인정한 판결(현대위아, 아사히글라스) 등이 있었다. 일선 행정청과 수사기관이 노조의 단결권을 보장하기 위해 보다 적극적인 조치를 하기를 바랍니다.

방역을 명목으로 한 집회의 자유 침해

방역을 이유로 집회시위가 제한되면서 특히 노동조합의 활동이 크게 제약을 받 고 있는 상황입니다. 2021년 내내 서울과 수도권에서는 10이 이상의 집회가 금지되 었고, 거리두기 4단계에서는 1인 시위만이 허용되어 사실상 집회가 전면금지되었습

니다. 2021. 7.과 10.경 민주노총의 총파업집회는 객관적인 근거가 없음에도 감염병 확산의 원흉으로 지탄받았고, 위원장은 구속되어 재판을 받는 중입니다.

감염병 예방을 위해 집회를 제한하는 경우에도, 그 제한은 감염병 확산 우려가 있음이 합리적인 근거 등에 의하여 객관적으로 분명하게 예상될 때에 한하여 필요한 최 소한의 범위 내에서 이루어져야 합니다. 방역을 명목으로 하여 이루어진 집회에 대한 과도한 제한은 노동3권, 나아가 시민권 보장의 관점에서 비판받아야 마땅합니다.

예술인권리보장법 제정과 후속과제

박근혜 정부의 블랙리스트 사태와 예술계 미투 운동으로 예술인권리보장법 제정 운동이 촉발되었고, 비로소 2021. 8. 31. 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제정안이 국회 본회의를 통과(2022. 9. 25. 시행)하였습니다. ‘예술표현의 자유’ 와 ‘예술인의 직업적 권리 보호’를 법률로 규율하여 예술인에 대한 권리침해 행위를 방지하고, 성평등한 예술환경을 조성하는 한편, 폐쇄적 예술계 환경과 권리구제 사 각지대에 놓인 예술인에게 실효적인 피해구제 방안을 마련하게 되었습니다. 제정된 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 취지가 퇴색되지 않도록 시행령 및 시 행규칙을 제대로 제정해야 할 것입니다.

비상근 직원 단원에 대한 지방자치단체의 책임을 인정한 법원

2020. 6~7.경 광주시립극단의 상임단원들이 그 우월적 지위를 이용하여 비상근 직원단원 3인에게 직장 내 괴롭힘 및 성희롱을 자행한 사건이 발생했습니다. 광주광 역시 인권옴부즈맨은 인권침해 결정을 내리고, 광주지방고용청은 위 피해 예술인들 의 근로자성을 토대로 가해자들의 ‘직장 내 괴롭힘, 직장 내 성희롱’을 모두 인정하 였다. 그럼에도 광주문화예술회관은 피해 예술인들에 대한 극단의 처우 및 환경 개 선을 위한 일체의 노력을 하지 않았습니다.

민변 문화예술스포츠위원회는 2021. 7.경 피해 예술인들을 대리하여 가해자들과

이들에 대한 지휘감독 관계에 있는 광주광역시를 상대로 손해배상청구소송을 제기 하였습니다. 광주지방법원은 조정절차를 통해 불법행위 사실을 인정하고 피해자들에게 손해배상액을 지급하는 강제조정을 하였습니다.

위 판결을 정단원이 아니라는 이유로 근로기준법의 사각지대에 놓여 있던 예술인 단원들이 노동자로서의 지위를 가진다는 점을 인정하고, 지방자치단체에게 산하 단체의 직장 내 괴롭힘 및 성희롱에 대한 손해배상 책임을 인정하였다는 점에서 그 의미가 큼니다. 위 판결을 시작으로 비상근 직원 단원에게 발생하는 직장내 괴롭힘과 성희롱이 근절되고, 그 처우가 적극적으로 개선될 수 있기를 바랍니다.

여전히 범죄자로 취급받는 타투이스트, 합법화를 이야기할 때

약 1,300만 명, 이는 현재 한국에서 눈썹 문신을 포함해 단 한 번이라도 문신을 경험하였을 것으로 추정되는 사람의 수입입니다. 대한민국은 전 세계의 주요 국가 중 ‘의사 자격 없이 한 문신시술행위를 처벌’하는 유일한 국가로 남아 있습니다. 민변 문화예술스포츠위원회는 타투이스트들이 견뎌야 하는 인권침해의 심각성에 공감하여 타투이스트의 의료법위반 및 보건범죄단속법위반 형사사건에 변호단을 구성하여 공동 대응하고 있습니다. 다른 한편으로는 시민사회단체와 여대하여 타투합법화를 위한 법률제정운동을 전개하고 있습니다.

국가인권위원회는 2021. 10.경 비의료인의 타투시술을 처벌하는 의료법 등이 조사대상에 해당하지 않음을 이유로 각하결정을 하면서도, “본 사례는 비의료인에 의한 타투 시술과 관련하여, 법령 및 제도상의 문제를 제기하는 측면이 강하고, 직업의 자유, 표현의 자유, 예술의 자유 등 인권적 관점에서 검토가 필요하므로, 위원회가 정책과제 채택 여부를 검토”하겠다고 밝혔습니다.

신속한 협의가 필요한 유엔군사령부의 정전협정 관리기능 이양

1953년 정전협정이 체결된 이래 ①1991년 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·

협력에 관한 합의서(남북기본합의서), ②2000년 제1차 남북정상회담 개최후 합의된 비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서(2000. 11. 17.), ③동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002. 9. 17.), ④동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003. 1. 27.), ⑤동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)소초 설치 및 운영에 관한 합의서(2003. 12. 23.), ⑥서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004. 06. 04.), ⑦동·서해지구 남북열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2007. 05. 11.), ⑧문산-봉동 간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 06.), ⑨동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 13.)를 거쳐 ⑩역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018. 09. 19.)까지 체결되었고, 그 결과 공동경비구역 경비 임무와 비무장지대 관리 책임 등 정전협정 유지·관리 기능이 대부분 한국군으로 넘어오게 되었습니다. 즉 정전협정의 유지·관리에 있어서 유엔군사령부의 역할은 미미한 상황입니다. 따라서 우리 정부는 유엔군사령부의 정전협정 관리기능의 이양에 대해서 미국과 신속히 협의할 필요가 있습니다.

합리적 조정이 필요한 방위비 분담금

미군의 주둔에 필요한 모든 경비는 전적으로 미국이 부담하는 것이 한미상호방위 조약의 원칙이고 우리나라가 방위비 중 일부를 분담하는 것이 예외입니다. 그럼에도 불구하고 마치 우리나라가 미군 주둔비 중 일부를 분담하는 것이 너무 당연한 것으로 오도되고 있습니다.

이번 제11차 한미 방위비특별협정에는 ①유례없는 분담금 인상률 문제, ②국방비 증가율과 연동하는 분담금 인상의 문제, ③분담금 증액의 이유가 될 수 없는 인건비 배정 하한의 상향 조정의 문제, ④미집행 분담금 발생 및 처리 문제 개선 등 제도개선의 부재 등의 심각한 문제가 있습니다. 바이든 행정부 역시 ‘동맹 갈취’에 있어서 트럼프 행정부와 다르지 않습니다. 방위비분담금은 대폭 감액되어야 하고, 국회가

형식적인 부대의견만을 제시할 것이 아니라 불공평하고 불합리한 협정의 비준동의안을 과감하게 부결시킬 필요가 있습니다.

언론개혁과 징벌적 손해배상 도입의 논의

언론개혁의 방향은 주로 언론의 책임의 강화라 할 수 있습니다. 2021년 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 개정안을 둘러싼 언론 징벌적 손해배상제 도입이나 연합뉴스의 기사형광고 사태로 촉발된 논쟁은 언론의 자유에 따른 보호 범위에 대한 본질적 문제를 고찰하게 했습니다.

언론의 보도로 인한 명예훼손 피해자의 발생은 헌법에서도 예정하고 있는 언론의 자유와 인격권이라는 기본권의 충돌 상황입니다. 언론 징벌적 손해배상 제도는 ‘진실하지 아니한 사실’의 적시로 인한 명예훼손 피해자가 발생할 경우 기본 손해배상액에 배액이 가능하도록 하자는 취지의 제도로, 인격권 침해에 대한 피해구제를 강화하자는 것에 그 취지가 있습니다. 현행 법제에서도 보도가 ‘진실하지 아니한 사실’의 적시로 타인의 명예를 훼손하고, 공익 목적이 아니거나 언론이 해당 보도 내용을 진실로 오인할 합리적 이유를 제시하지 못하는 경우는 언론의 자유 보호 범위의 밖에 있음을 인정하여 언론에게 책임을 지우고 있습니다. 그런데 여기에 더해 손해에 배액배상까지도 법원이 인정할 수 있는 재량을 부여함이 과도하거나 부작용이 없는가가 법률안 논쟁의 정상적 쟁점이었습니다.

논의 과정에서 특별히 위법한 경우에 한해 가중 책임을 지울 수 있도록 하자는 법률안의 취지는 몰각되었고, 기존보다 위법성이 인정될 보도의 범위가 더욱 넓어질 수 있다는 취지의 보도가 쏟아졌습니다. 쟁점을 다르게 왜곡하고 확대·재생산하는 보도가 넘쳐났다고 보여집니다.

언론의 자유 밖에 선 연합뉴스 기사형 광고

국가 기간 통신사인 연합뉴스의 기사형 광고 게재 및 포탈 송고 사태는 자본에 중

식되어 보도의 가치를 몰각한 상업화된 언론의 모습을 적나라하게 보여주었습니다. 기사형광고는 광고주들로부터 광고 의뢰를 받은 대행사들로부터 대가를 지급받고 홍보용 보도자료를 제공받아 이를 그대로 또는 맞춤법이나 문장 등을 다듬어 기사 형태로 작성하여 배포하는 것을 의미합니다. 이러한 기사형광고는 우리 사회의 거의 모든 언론사들이 관여되어 있는 오랜 병폐라 할 수 있다.

기사형광고는 유가 보도자료, 협찬 기사 등으로도 불리며 궁극적으로 보도와 광고의 구분을 모호하게 만들게 되고, 언론사의 존재 가치가 무엇인지 알 수 없게 합니다. 이러한 기사형광고는 언론의 자유의 보호범위 안에 있다고 볼 수 없습니다. 국가에서 공적기능을 위한 순비용 보전액 및 구독료의 명목으로 수백억원의 재정적 지원을 받는 연합뉴스가 수익원의 수익을 추구할 목적으로 홍보대행사들과 유가 보도자료 전송 계약을 체결하고, 광고를 기사인 양 게재·전송한 것은 국가와 시민들을 기망한 사실이 확인된 것입니다. 이는 언론사의 자율규제만으로는 그 폐해를 방지하는 것이 부족함을 반증하는 것이다.

LH임직원들의 부동산 투기로 드러난 자산불평등과 주거권의 문제

부동산과 자산불평등은 최근 몇 년간 민생경제 분야에서 가장 두드러진 현안 중 하나입니다. 특히 한국토지주택공사 임직원들의 투기 의혹은 나날이 심해지는 자산 불평등과 주거권의 문제를 대대적으로 공론화하였습니다.

민변 민생경제위원회와 참여연대는 2021. 2. 24. 수도권 3기 신도시 중 광명·시흥지구 LH임직원들의 투기 의혹이 있다는 제보를 받고 조사한 결과, 10여 명의 LH임직원과 배우자가 시흥시 과림동, 무지내동 농지 총 10개의 필지, 23,028㎡, 약 7,000평의 토지를 약 100억원에 구입하였으며, 금융기관을 통한 대출금만 약 58억 원에 달하는 것을 파악하였습니다. 해당 직원들은 대부분 토지보상업무 종사자들로 지분 쪼개기 수법을 동원하여 농지를 취득하였으며, 일부 소유자가 추후 보상에 유리한 조건을 조성하기 위하여 투기대상 토지에 묘목을 심은 정황도 확인되었습니다. 이에 LH임직원들이 공공주택특별법, 공직자윤리법, 부패방지권익위법 등을 위

반한 것이라 판단하고 2021. 3. 2. 국토교통부, LH에 대한 감사원 감사청구를 제기 하였습니다. 2021. 3. 17.에는 추가 제보를 통해 분석한 농지법 위반 의혹 사례들에 관하여 수사를 촉구하고, 광명시, 시흥시, 경기도, 농림축산식품부에 대한 감사원 감사청구를 제기한 상황입니다.

정부는 신속하게 대국민사과를 하며 재발방지대책을 밝혔습니다. 국토부는 LH임 직원 중 재산등록 대상 확대, 공공주택 입지조사 업무 회수 등을 주요 골자로 하는 LH혁신안을 발표하였으며, 정부합동특별수사본부 및 대검찰청, 국세청 등은 대대 적인 수사·조사에 나선 상황입니다. 감사원은 LH와 국토부, 국토부 산하기관을 중 심으로 국토개발 정보를 다루는 공직자들의 개발정보 보안 관리, 농지거래 위반 감 독 실태를 점검하기로 했습니다. 국회는 2021. 3. 2. 이후부터 2021. 7. 23.까지 국 회는 공직자 부동산 투기와 관련하여 100건 이상의 법안을 발의하였고 그 중 부동산 투기 방지와 관련하여 「공공주택 특별법」, 「한국토지주택공사법」, 「도시개발법」, 「공 직자의 이해충돌 방지법안」, 「국회법」, 「공직자윤리법」, 「농지법」 7가지의 제· 개정 법안이 본회의를 통과하였다. 이와 같은 변화는 공직자 투기 방지 및 이해충돌 방지 등을 위한 제도적 시스템을 구축하였다는 점에서 의의가 있지만, 부동산 투기를 근 본적으로 근절하기에는 다소 아쉬운 측면이 있습니다.

코로나 19로 무너진 소상공인의 삶

2020. 1.경 국내에서 첫 코로나19 감염병 의심환자가 발생하고, 세계보건기구 WHO는 같은 달 31. 국제적 공중보건 비상사태를 선포한 이래로 코로나19로 인한 경제위기 역시 주요 민생현황으로 대두되었습니다. 대면 영업을 위주로 운영되는 서비스업의 매출 감소가 두드러졌습니다. 특히 예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업 생산지수는 2020. 2분기 전년 대비 40.3% 감소하였습니다.

서비스업을 운영하는 소상공인들의 타격은 더욱 컸습니다. 6개 업종에 종사하 는 소상공인의 2020. 2.부터 그 해 6.까지 5개월간 매출액은 전년 동기 대비 평균 48.5% 감소했습니다. 2021년 들어서도 사태는 나아지지 않고 악화되고 있습니다.

소상공인체감BSI(경기실사지수)는 2021. 1.에 35.8로 조사된 후 약간 상승하였다가 그 해 7.에 32.8까지 다시 하락하였습니다. 같은 기간 전통시장의 체감 BSI는 더 나 뻐는데, 2021. 1.에 33.5, 그 해 7.경에 26.6으로 조사된 사실이 있습니다.

소상공인단체 및 시민사회는 현재의 방역지침이 소상공인에게 과도한 의무를 지 우는데 반해 손실보상에는 소극적이라는 점을 지적하며, 착한임대인운동, 헌법소원 등으로 대응하였습니다. 소상공인과 자영업자들의 지속적이고 다방면에 걸친 노력 의 결과 손실보상 필요성에 대한 사회적 공감대가 확산되었고, 국회도 손실보상 입 법을 본격 추진해 입법화에 이르고 있습니다. 그러나 여전히 감염병 확산사태를 대 비하여 임대료 감액 제도를 정교화하는 작업과 손실보상금의 소급 지급이라는 과제 가 남아있는 상황입니다.

더 이상 미룰수 없는 과제, 성소수자에 대한 혐오와 차별

올해 초 트랜스젠더 당사자들의 잇따른 비보는 한국 사회에 만연한 트랜스젠더 혐오와 억압, 차별의 심각성에 대해서 다시 한번 일깨웠고, 성소수자에 대한 혐오와 차별을 해결하기 위한 제도적 개선이 더 이상 미룰 수 없는 과제임을 드러냈습니다.

차별금지법을 제정하기 위한 운동단체들의 노력에도 불구하고, 국회 법제사법위 원회는 그 논의마저 미룬 상태입니다. 안철수 국민의당 예비후보 등 정치인들의 성 소수자 혐오발언이 또다시 문제가 되었고, 서울시는 서울퀴어문화축제 조직위원회 의 사단법인 설립을 불허하는 등 성소수자에 대한 차별적 행정이 반복되고 있습니 다. 다른 한편, 서울시교육청은 보수단체의 반대에도 불구하고 학생인권종합계획 (2021~2023)에서 성소수자 학생의 보호와 지원을 명확히 하였습니다. 또한, 트랜스 젠더 혐오차별 실태조사가 국가기관 최초로 국가인권위원회에서 발표되었다.

뒤늦게나마 고 변희수 하사에 대한 육군본부의 강제전역처분이 위법하다는 판결 이 있었습니다. 고 변희수 하사의 명예와 신분을 회복시켰다는 점에서 큰 의미가 있 는 판결이었습니다. 더불어 비록 하급심이긴 하지만 트랜스젠더 성별 정정 사건에

서 생식능력 제거 및 외부성기 성형수술이 필수요소가 아님을 명확히 밝힌 판결도 있었습니다.

멀기만 한 탈시설, 폐지되지 않는 장애등급제와 부양의무자 기준

장애등급제는 폐지되지 않고 이름만 바꾸어 존속하고 있습니다. 부양의무자 기준 역시 완전히 폐지되지 않고 있는 상황입니다. 사회적 장애를 정의하고 장애등급제를 폐지하는 「장애인권리보장법」이 발의되었고, 부양의무자 기준을 폐지하는 「국민기초생활 보장법」 개정안이 발의되었지만 아직 국회 문턱을 넘지 못하고 있습니다.

15년 탈시설 운동의 결과로 「장애인 탈시설지원 등에 관한 법률안」이 발의되었지만, 정부는 여전히 시설 폐쇄가 아닌 시설 기능 개선을 골자로 한 정책을 펼치고 있습니다. 장애인이 대다수 공중이용시설에 접근할 수 없는 문제를 개선하기 위한 소송이 진행 중인 가운데, 정부는 미비점을 거의 개선하지 않은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령」 개정령안을 입법예고하여 거센 반대가 일었습니다.

한편 이주민에게 제한적으로 적용되는 사회복지제도로 인해 사회복지급여를 받을 수 없는 이주 장애인 사례와 장애인 자녀를 고려하지 않는 출입국 관리 때문에, 이주 장애인과 이주 장애인 가구의 어려움이 드러나기도 했습니다.

코로나19 상황에서 더욱 가혹하게 외면고 있는 수용자의 인권

코로나19 상황에서 수용시설 내의 집단감염이 발생하거나 백신접근권을 제약하는 등 다양한 인권침해 상황이 발생하고 있습니다. 또한, 보호장비의 남용으로 인한 피해사례가 외국인보호소 등에서 지속적으로 발생하면서 보호장비에 관한 규정을 정비하고, 그 준수를 강화할 것을 촉구하고 있는 상황입니다. 관련하여 국가인권위원회는 보호장비 착용 노역 수행자 사망사건과 코로나19 확진자 사망사건에 대한 인권침해 결정을 하고 개선 권고를 하였습니다. 국가인권위원회의 결정으로 통해

유의미한 개선이 이루어지기를 기대합니다.

한편 비공개 대상이되어 논란이 되었던 「성소수자 수용 처우 및 관리방안」의 내용은 공개되었습니다. 하지만 위 지침이 실제 현장에서 적용되고 있는지는 여전히 불분명한 상황입니다. 이와 더불어 구금시설 내 외부 도서반입을 전면적으로 금지한 조치도 적극적인 문제제기를 통해 폐기되었습니다. 하지만 여전히 도서반입을 수용자의 권리로 보장할 수 있는 방안에 대한 고민은 남아있습니다.

끊이지 않는 아동학대와 폭력, 사각지대에 놓인 아동의 인권

아동복지시설과 가정 내에서 아동학대 사건들이 줄을 이어 발생했습니다. 마인크래프트가 청소년 이용불가 게임이 되는 등 수많은 청소년들의 기본적 권리가 제약되었으며, 요트업체에서 현장실습을 하다 사망한 청소년의 뉴스에 우리 모두가 가슴을 쥐어뜯기도 했습니다. 수많은 아동들이 코로나-19 대유행에서 잘 들리지 않는 목소리로 그 고통을 호소하고 대책을 요구하고 있지만, 정부는 그 상황을 악화시키거나 오히려 아동을 차별하고 있습니다.

대한민국에서의 아동인권 현실을 바꾸기 위한 고민이 필요합니다. 아동의 즉시 출생등록될 권리 보장, 섣다운제의 완전한 폐지, 학생의 인권침해를 금지하고 기본적 권리를 보장하기 위한 법제 구축, 아동학대의 재발을 방지하기 위한 진상조사 특별법 제정, 미등록 이주아동의 인권 보장, 우범소년 규정의 폐지 등 아동 인권 보장을 위한 산적한 개혁과제들이 추진될 수 있도록 위한 많은 관심과 노력이 필요합니다.

코로나19 상황에서 열악해진 여성인권과 성불평등의 심화

코로나19 팬데믹으로 인한 충격과 피해는 사회의 취약계층인 여성에게 더욱 가혹했습니다. 노동시장에서 여성의 고용은 감소했고, 가정 내 돌봄노동은 증가했으며, 젠더폭력은 더욱 증가하여 여성인권은 더욱 열악해졌으며 성불평등은 심화되었습니다.

2021년 한국의 남녀 임금 격차가 69.6%로 더욱 확대되어, 20여 년이 넘게 OECD 국가 중 가장 큰 것으로 확인되었습니다. 코로나19 팬데믹 이후 여성의 자살률이 4.8% 증가했고, 그중 노동시장의 진입이 어려워진 20대 여성의 자살률은 43% 증가했습니다. 그럼에도 불구하고 페미니스트라는 정체성은 사회적 공격과 차별, 모욕의 대상이 되고 페미니스트라는 이유로 여성들이 직장 내 불이익을 받기도 하였습니다. 일부 남성들은 여성인권의 제고와 성평등 추구를 남성에 대한 역차별이라고 주장했으며, 대통령 선거를 앞두고 유력한 정치인들이 앞다투어 ‘여성가족부 폐지’, ‘여성징병제’를 공약으로 내세우는 등 사회적 백래쉬(backlash)로 젠더갈등이 증폭되고 있습니다.

변화하는 가족 형태를 포용하기 위한 법·제도 개선의 필요성

가족법 분야에서는, 여성가족부가 변화하는 우리 사회의 혼인관과 출산율 감소 등으로 변화하는 가족 형태를 포용하기 위해, 미혼부의 출생신고 요건을 완화, 부성우선주의 원칙 폐지, 혼중자/혼외자 등 차별적 용어 개선, 양육비 이행강화, 다문화가족/청소년부모 지원 강화 등의 내용을 담은 제4차 건강가정기본계획안을 발표했습니다. 2021. 7. 13. 시행된 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 개정안은 양육비 채무자가 양육비 지급의무 미이행으로 감치된 이후에도 양육비를 주지 않으면 출국금지 및 명단공개를 할 수 있도록 하였습니다.

헌법재판소는 2020. 8. 직계혈족이기만 하면 가정폭력의 가해자라고 하더라도 사실상 자유롭게 자녀의 가족관계증명서와 기본증명서를 발급할 수 있도록 아무런 제한을 두지 않은 입법부작위가 위헌이라는 결정을 내렸습니다. 또한, 서울가정법원은 부성 우선주의 원칙에서 벗어나 자녀의 출생 이후에도 모의 성으로 성본변경이 가능하도록 허용하는 결정을 내렸으며, 국회는 「민법」상 친권자의 징계권에 관한 규정을 삭제했습니다.

대한민국 국민과 혼인한 이주여성이 단지 한국어 능력이 부족하다고 하여 양육권을 박탈할 수 없다고 하는 전향적 판결이 나왔습니다. 이 판결은 외국 출신 부모라

는 이유만으로 자녀 양육에 부적합하다고 보는 것은 출신 국가를 차별하는 결과이고, 모국어 및 모국문화에 대한 이해 역시 자녀의 자아 존중감 형성에 중요하다고 하면서 사회구성원의 다양성 포용 문제를 지적했습니다.

여전한 군대 내 성폭력

군대 내에서 성폭력 피해자가 자살하는 사건이 잇달아 발생하면서 사회적으로 큰 파장을 가져 왔습니다. 군대 내 성폭력 피해에 대한 낮은 문제의식과 수사부실, 피해자에 대한 2차 가해 문제가 드러나 사회적 공분을 낳고 있습니다.

국방부는 병영문화 개선기구를 설치하였으나, 여전히 군사법원법 개정 등에 대해 미온적 태도를 보이면서 한계를 드러냈습니다. 국회도 평시 군사법원법 폐지에 대해서는 미온적 태도를 보였습니다. 다만 국회는 2021. 9. 24. 「군사법원법」을 개정하여 성폭력범죄 등 3대 범죄에 대해서는 군사법원이 아닌 민간법원에서 재판이 이루어질 수 있도록 법을 개정하였습니다.

새롭게 등장하고 있는 성폭력 범죄

새롭게 등장하고 있는 성폭력 범죄에 대응하기 위해 2021. 10. 21. 「스토킹 범죄 처벌 등에 관한 법률」이 새로이 제정되어 시행되었고, 아동·청소년에게 성적 목적으로 접근하여 대화, 유인, 권유하는 등의 이른바 ‘온라인 그루밍’ 범죄 처벌을 위한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 개정안도 통과되었습니다. 법원은 성관계 중 상대방의 동의 없이 피임도구(콘돔)을 제거하는 스텔싱(stalthing) 행위가 위법하다고 보아 손해배상청구를 인용하는 판결을 선고하기도 했습니다. 또한, 성폭력 피해가 오랜 기간 잠재적·부동적 상태에 있다가 10년 이상이 지난 이후 외상 후 스트레스 증후군(PTSD) 진단을 받아 그 피해가 현실화된 경우, 민사상 손해배상청구권의 소멸시효 기산점은 그러한 진단 시점이 된다는 의미 있는 대법원 판결도 선고되었습니다.

성착취 대응 분야에서는, 대법원은 텔레그램 메시지를 이용하여 피해자를 협박하고 다량의 성착취물을 제작한 뒤 영리의 목적으로 이를 판매·배포한 일당에 대해 범죄단체조직죄 등을 적용하고, 그 중 ‘박사방’ 이름의 텔레그램방을 운영한 주범인 조주빈에 대해 징역 42년 형을 확정했습니다. 또한, 2021. 10. 청주지방법원은 위 텔레그램 ‘박사방’에 단순히 참여한 무료회원에 대해서 아청법상 음란물 소지죄의 유죄를 인정하여 징역형을 선고하였고, 2021. 7.에는 같은 방식으로 참여한 또 다른 무료회원이 음란물 제작·배포 등의 방조죄로 기소되어 유죄를 선고받았습니다.

여성노동자의 인권침해

여성노동 분야에서는, 2020. 11. LG그룹이 자회사를 통해 간접고용하고 있던 LG트윈타워 청소노동자를 집단해고한 뒤, 이에 반발 농성하는 노동자들에 대한 식음료 반입을 막고 전기와 히터를 끄는 등 탄압행위를 자행한 사실이 확인되었습니다. 이에 공분한 시민들이 노동자들에 연대했고, 투쟁 결과 농성 136일째 회사는 고용승계에 합의했습니다.

한편, 서울대학교 청소노동자가 오랫동안 지속된 직장 내 괴롭힘으로 인한 스트레스 및 과로로 사망함에 따라 조사를 통해 서울대학교가 청소노동자에게 업무상 관련성이 없는 영어·한문필기시험을 보도록 하고, 특정 복장을 요구하고 품평을 하는 등의 부당한 대우와 괴롭힘이 지속되어 왔음이 드러났습니다. 또한, 병원 구내 식당에서 근무하던 노동자 역시 오랜 기간 이루어진 부당한 대우에 대해 문제를 제기했다는 이유로 불이익 처우를 받았고, 법원은 그 사업주에 대해 처음으로 직장내 괴롭힘을 이유로 실형을 선고했다.

또한, 법원은 여성 승무원의 생리휴가 신청을 지속적으로 거부한 아시아나 항공 대표에 대해 벌금형을 선고했고, 직장 내 성희롱 피해자를 부당 징계한 르노삼성자동차와 그 임직원에게 대해서도 벌금형을 선고하는 진전을 보여주었습니다.

성평등 문화의 조성을 위한 법·제도의 변화

국가인권위원회는 2021. 1. 25. 박원순 전 서울시장의 성추행 의혹에 대해 직권 조사를 종결한 뒤, 「국가인권위원회법」상 성희롱에 해당한다고 보고 반복되는 권력형 성범죄에 대응하기 위하여 지방자치단체 등에게 성평등 조직문화와 성희롱 피해자 보호를 위한 제도개선 권고 결정을 내렸습니다. 국회는 2021. 5. 21. 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」을 제정하여 노동법의 보호로부터 배제되어 있던 가사노동자에 대해서 제한적이나마 근로기준법이 적용되도록 법률을 마련했고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 개정하여 고용상 성차별이나 직장 내 성희롱 피해에 대해 노동위원회의 차별시정위원회에 시정을 신청할 수 있도록 법률 개정을 하였습니다. 또한, 성범죄를 저지른 공무원의 징계시효를 현행 3년에서 10년으로 연장하는 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 일부개정안이 통과되었습니다.

실효된 낙태죄 조항

2019년 헌법재판소의 낙태죄 헌법불합치 결정에 따라 입법개선 시한인 2021. 1. 1.자로 형법상 낙태죄 조항이 효력을 상실하였습니다. 인공임신중절의약품인 유산유도제 ‘미프지미소’에 대한 식약처의 품목허가가 문제가 되고 있으나, 아직 처리되지 않고 있습니다. 형법상 낙태죄 조항이 실효된 이후 「형법」, 「모자모건법」 등의 대체입법 논의가 산발적으로 이루어졌으나, 국회에서 통과되지는 못했다.

한편, 법원은 여성에게 임신중지를 중용한 전 남자친구에게 손해배상 책임을 인정하는 판결을 선고하였고, 의사가 임신중지 시술을 하고도 다른 질환으로 요양급여를 수급한 것은 사기죄라고 인정했습니다.

방향을 남북 관계

2021년 남북관계는 긴장과 완화가 반복되는 가운데, 가시적인 변화는 크지 않습니다. 지난해 6.경 대북전단 살포에 북측이 반발하며 통신연락선이 차단된 이후,

413일만인 지난 7.경 남북간 통신연락선이 복원되었습니다. 그러나 한미연합훈련에 대한 반발로 지난 8.경 다시 연락이 단절되었고, 이후 복원되기를 반복하였다. 문재인 대통령은 지난 9.경 유엔총회에서 종전선언을 공개적으로 제안했고, 교황의 방북을 제안하고 산림협력을 추진하는 등 남북관계에 변화를 모색하고 있습니다.

대북전단 살포와 평화공존

한편 지난해 말 국회는 대북전단 살포를 금지하고 위반 시 처벌할 수 있는 것을 주된 내용으로 하는 '남북관계 발전에 관한 법률'(일명 '대북전단살포금지법') 개정안을 통과시켰습니다. 그러나 일부 단체는 대북전단살포행위를 계속 시도하였고, 이에 통일부는 두 개의 단체에 대하여 법인 설립 허가를 취소하자, 단체들은 헌법소원을 제기하였습니다.

그러나 위 법을 통한 제재는 표현의 자유의 내용이 아니라 이를 실현하는 '방법'에 대한 최소한의 제한에 해당하고, 접경지역 주민들이 평화롭고 안전하게 살 권리를 보장하고 한반도의 평화와 안정을 도모하고자 하는 공익을 위 법의 시행으로 인하여 제한되는 사익과 비교할 때 균형성을 갖추었다는 점 등에 비추어볼 때, 대북전단 살포 금지법이 헌법에 위반된다고 볼 수는 없을 것입니다.

탈북여성의 인권을 침해하는 신변보호담당관

2021. 1.경 한 방송을 통해 제기된 유명 탈북작가의 성차취 의혹은 북한이탈주민에 대한 신변보호제도와 여성 북한이탈주민이 처하게 되는 위험한 현실을 단적으로 보여주었습니다. 북한이탈주민의 과반수 이상이 여성임에도 불구하고, 신변보호담당관은 남성이 3/4 이상을 차지합니다. 남한 사회에서 소수자일 수밖에 없는 북한이탈주민, 그 중에서도 여성은 차별과 범죄에 더욱 취약할 수밖에 없습니다. 언론보도를 통해 확인된 북한이탈주민 여성들의 현실은 이들의 처우에 대한 많은 관심이 필요하다는 점과 관련 제도의 마련 및 개선에 대한 고민이 필요하다는 점을 여실히 보여줍니다.

끝나지 않은 국가보안법의 굴레와 차별, 한통련에 대한 여권발급거부

재일동포인 재일한국민주통일연합(한통련) 회원들에 대한 여권발급거부 및 제한 조치는 재일동포들에 대한 뿌리 깊은 국가보안법의 굴레와 차별을 보여주었습니다. 한통련의 전신인 '한민통'은 1977년 재일동포 유학생 김정사에 대한 간첩조작사건에서 아무 근거 없이 '반국가단체'의 오명을 쓰게 되었습니다. 2009년 진실화해를 위한 과거사정리위원회는 김정사 간첩사건이 강압수사로 조작되었다는 사실을 밝혔고, 법원은 재심을 통해 무죄를 선고하였으나 한민통이 반국가단체라는 잘못된 판단은 바로잡지 않았습니다.

이후 한통련 회원들은 반국가단체 회원이라는 이유로 30여년간 고국땅을 마음대로 오갈 수 없었습니다. 한통련 회원들은 국가인권위원회에 여권발급거부 및 제한 조치가 거주이전의 자유와 양심의 자유, 평등권, 행복추구권을 침해한다는 취지의 진정을 제기하였고, 국가인권위원회는 한통련이 국가보안법상 반국가단체라는 내용의 판결만으로는 여권발급을 제한할 수 없고 한통련 회원들의 거주이전의 자유를 부당하게 침해하였다고 보았습니다. 또한, 외교부장관에 대하여 "재외국민에 대한 여권발급 거부조치가 자국민의 국내입국을 불허하는 수단으로 활용되지 않도록 여권법 및 시행령 등 관련 규정을 개선할 필요가 있다"라는 의견을 표명하였습니다. 한통련 회원들에 대한 여권발급거부 및 제한조치를 즉각 중단하고 관련 법령을 개선해야 할 시점입니다.

적극적 대응이 필요한 기후위기

2021년 환경분야에서도 가장 중요한 이슈는 기후변화입니다. 전 세계적인 가뭄, 산불, 홍수 등 자연재해와 감염병 창궐 등은 기후변화에 대한 적극적 대응의 시급성을 세계인들에게 각인시켰습니다. 기후위기에 대한 전세계적 대응은 2015년 파리협정에 따라 온실가스 감축을 통해 2050년 온실가스 순배출량을 0으로 하는 탄소중립을 목표로 사회경제 변화를 모색하고 있으며, 우리도 기존의 저탄소녹색성장기본법만으로는 탄소중립 및 기후변화에 따른 환경부정의를 해결하는데 한계가 있다는 비

판에 따라 2021. 9. 24. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」을 제정 하기에 이르렀습니다.

그러나, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」은 2030년까지 2018년 의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 목표로 설정하였습니다. 이에 2050 탄소중립사회 실현을 위 한 최소한도의 온실가스감축목표를 제시하지 못하였다는 비판과 온실가스감축목표 를 과도하게 높게 잡은 관계로 산업계의 대응과정을 제대로 반영하지 못한 비현실 적인 감축목표라는 비판이 공존하고 있는 상황입니다.

다시 시작되는 공항건설

제주도 제2공항 건설사업과 관련해 2021. 7. 20. 환경부가 전략환경영향평가를 반려한 결과 공항건설이 무산되는 듯 하였습니다. 그러나 국토부는 2021. 7. 17. 제 6차 공항개발 중합계획을 확정하며 제주 제2공항(신설), 가덕도 신공항(신설), 새만 금 신공항(신설), 흑산·백령·서산·울릉공항(신설) 등 기존 14개의 공항에 10곳을 추가, 총 24개의 공항을 개발하겠다고 공언한 상황이고, 환경부의 전략환경영향평 가 보완가능성 검토용역을 발주하기도 하였습니다. 제주 제2공항을 비롯한 공한 건 설이 어느 시점에 다시 시작될 가능성이 존재하는 것입니다.

지자체로 이양된 건강영향조사의 권한과 비판

2009년 환경보건법 제정 이후 환경부가 담당했던 건강영향조사 권한이 2021. 7. 6.부터 1차적으로 지방자치단체에 이양되고, 환경부는 보충적으로 건강영향조사를 실시하도록 개정되었습니다. 환경부는 지방자치단체가 지역 환경보건 문제를 세세 히 파악해 신속하게 대응할 수 있게 하기 위한 것이라고 합니다. 그러나 오염물질에 장기간 노출로 인하여 발생한 건강피해 조사는 고도의 전문분야이기 때문에 관련 인프라가 없는 지방자치단체에 조사권한을 이양하는 것은 환경부의 면피성 권한 이 양에 불과한 것 아닌지 의문이 듭니다.

피해자를 외면한 가습기 살균제 제조판매사에 대한 1심 무죄 판결

한편 가습기살균제 제조판매사 중 CMIT/MIT를 주원료로 사용한 가습기살균제 제조판매회사에 대한 형사사건 1심에서 피고인들에게 전부 무죄가 선고되었습니다. 관련 시민사회단체, 피해자 단체와 법정에서 증언한 전문가들은 해당 사건에서 법원의 사실인정과 인과관계 판단을 강하게 비판하고 있는 상황입니다. 항소심에서 가습기 살균제 피해자들의 억울한 호소에 응답하는 판결이 내려질 수 있기를 기원 합니다.

지구촌 곳곳에서 발생하는 민주주의 위기

2019년 송환법 반대 운동에서 촉발된 홍콩의 인권 위기는 2020년 국가보안법의 시행으로 악화되었고, 수많은 인권활동가와 민주진영 인사들이 체포 및 구금되고 국가보안법 등 위반을 이유로 유죄판결을 받았다. 진보 성향의 언론사는 폐간하였 고, 다수의 시민사회단체와 노동조합도 해산 결정을 발표하였으며, 홍콩에서 사무 소를 운영하던 해외언론과 국제인권단체들도 속속 사무소를 철수하였다. 해외로 망 명하려는 이들로 코로나19 시국임에도 홍콩국제공항이 인산인해를 이루기도 하였 고, 여전히 현지에서 싸워나가는 이들은 정부의 집요한 탄압을 받고 있다.

한편, 2021년의 두 번째 달이 막 시작하려는 날에는 미얀마에서 군부의 쿠데타가 일어났다는 속보가 들려왔다. 재한미얀마인 커뮤니티와 한국 시민사회단체들은 즉 각 대응에 나섰고 10개월이 넘어가는 현재까지 군부의 인권 탄압에 맞서 다양한 운 동을 펼치고 있다. 미얀마 민주주의를 지지하는 한국시민사회단체모임에서는 쿠데 타 이후 변화하는 미얀마의 상황을 주시하고, 로힝야족 학살과 한국기업의 인권책 무성 강화 필요성 등의 문제를 제기하고 있는 상황이다.

아프가니스탄에서는 미군의 철수와 맞물려 탈레반이 또다시 아프가니스탄 전역 을 장악하였다. 수많은 사람이 피난길에 오르기 위해 카불 공항에 몰려들고, 철조망 위로 갓난아이를 건네는 절규가 전 세계로 퍼져나갔다. 한국 정부는 약 380여명의

현지인 직원 등을 국내로 수송하였고, 이들을 ‘특별공로자’라 명명하고 임시 체류를 승인하였다. 이는 한국 정부가 가입·비준한 난민협약과 국내 난민법상 난민의 요건을 충족하는 것이 자명한 이들을 난민이라 부르지 못하는 한국의 현실이 드러난 것이기도 하다.

홍콩이 다시 ‘빛의 향연(symphony of lights)’으로 물들 날을 향해, 미얀마의 민주주의를 위해 정부와 국회, 기업을 상대로 적극적인 대응 활동을 하며, 또 아프가니스탄의 난민들이 한국에서 적절한 체류자격과 함께 안정적으로 거주할 수 있도록, 그리고 한국 정부가 초국적 인권침해 상황에서 국제법적 의무를 다하도록 연대의 손길이 필요할 때이다.

[제1부]

2021년 인권현황

- 분야별 보고

2021년 과거사청산 분야 보고

집필

- I. 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회 : 김성주, 권태윤(민변 과거사청산위원회)
- II. 역사왜곡에 관한 입법 논의(역사왜곡방지법 등) : 권태윤(민변 과거사청산위원회)
- III. 과거사 사건과 재판거래(강제동원 사건을 중심으로) : 이지호, 권태윤(민변 과거사청산위원회)

감수

이동준, 김성주(민변 과거사청산위원회)

2021년 과거사청산 분야 보고

Ⅰ. 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회

1. 개정안 가결 경과

기존 과거사법에 따라 설립되었던 제1기 진화위는 2006. 4. 24.부터 2010. 6. 30.까지 약 4년 2개월의 조사활동을 마친 후 2010. 12. 31. 해산하였다. 그러나 짧은 신청 기간과 조사 기간의 제한으로 인하여 조사를 완료하지 못하였거나 미진한 사건들이 많았고, 국가기관의 권고사항 이행을 비롯한 후속 조치도 미흡한 실정으로 인하여 추가 진화위 활동의 필요성이 강하게 제기되었다. 뿐만 아니라, 제1기 진화위 활동 이후 추가적으로 드러난 국가폭력 사건들의 진실을 규명하고 피해자들의 명예를 회복하기 위해서는 제2기 진화위를 통해 진상규명 활동을 재개할 필요성이 요구되었던 것이다.

위와 같은 필요성에 따라 제2기 진화위 활동의 근거가 될 과거사법 개정안이 2020. 5. 20. 국회 본회의를 통과했다. 다만, 제2기 진화위는 제1기 진화위에 비하여 위원회 구성위원의 수가 15인에서 9인으로 축소되었고, 과거사 가해 관련자들에 대

한 청문회를 공개할 수 없도록 하였으며, 조사 기간 역시 최대 6년에서 최대 4년으로 줄어들었다. 뿐만 아니라, 과거사의 완전한 청산을 위해서 반드시 필요한 피해자에 대한 배상조항도 여야 간 막바지 협상 과정에서 빠지게 되었다.

법안명 (의안번호)	진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (1) 2102379
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	(1) 2020. 7. 24.
대표발의	(1) 전용기의원 등 13명
주요내용	진실화해위원회 조사 대상 사건들에 대해 소멸시효를 동일하게 적용하는 것이 아닌, 위헌성과 국가배상의 책임이라는 특수성을 감안해 시효배제를 명시함으로써 위헌성을 해소하고 국가의 중대한 위법행위에 대한 책임을 지도록 함

2. 제2기 진화위 활동 경과

과거사법 개정안이 2020. 5. 20. 국회 본회의를 통과한 뒤, 제2기 진화위 출범에 필요한 제반 사항 준비를 위해 2020. 7. 1. ‘과거사정리 준비기획단’이 구성되었다. 이후 2020. 11. 13. 제2기 진화위 위원장에 정근식 서울대학교 교수가 내정되었고, 2020. 12. 10. 위원장이 임명되면서 제2기 진화위가 출범하게 되었다.

그런데 국회에서 2021. 1. 8. 8명의 추천위원이 선출되었으나 다음 날인 2021. 1. 9. 국회 선출위원 중 1인(국민의힘 추천)이 교수로 재직하던 시절에 여학생 3명을 성추행한 혐의로 정직 3개월 처분을 받았던 사실이 드러나 사퇴하면서, 제2기 진화위는 위원 구성에 난항을 겪기 시작했다. 제2기 진화위는 우선 2021. 2. 19. 7명의 위원이 임명되고 2021. 3. 24. 이순동 위원이 추가로 임명되어 위원회 구성이 완료되었으나, 사무처장 인사와 관련해 ‘사무처장 인사는 위원장의 재량’이라는 여당 추천

위원들과 ‘위원회가 사무처장 후보들에 관해 적합성을 판단하는 적극적인 심의를 해야 한다’는 야당 추천 위원들의 견해차가 불거지며 이순동 위원이 사퇴하는 등 활동 시작 4주 만에 파행을 맞으며 2021. 4.경까지도 제대로 된 활동을 시작하지 못했다. 이후 2021. 4. 30. 사무처장에 송상교 변호사가 임명된 후, 제2기 진화위는 2021. 5. 27. 첫 조사 개시를 결정하며 본격적인 진상규명에 착수할 수 있게 되었다.

3. 제2기 진화위의 운영 상황

제2기 진화위는 2020. 12. 10.부터 진실규명 신청서 접수를 받기 시작하였는데, 2021. 6. 30.까지 접수된 신청사건 숫자는 총 7,456건이고, 신청인은 총 9,296명에 이른다. 제2기 진화위의 신청서 접수 기간이 총 2년(2020. 12. 10. ~ 2022. 12. 9.)이고, 제1기 진화위에 접수되었던 사건이 총 11,175건이었다는 점을 고려하면, 제2기 진화위에서는 제1기 진화위에 비해 훨씬 많은 숫자의 진실규명 신청이 접수될 것으로 예상된다.

접수된 사건 중에는 민간인 집단희생 사건이 총 신청 사건 7,456건 중 5,273건으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이미 법원에서 확정판결이 내려진 사건에 관해서도 73건의 신청이 접수되었다. 제2기 진화위는 ‘민사소송법·형사소송법에 의한 재심사유에 해당해 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우, 법원에서 확정판결이 난 사건도 조사할 수 있다’는 과거사법 규정에 의거, ‘강원 고성 납북어부 간첩조작 의혹 사건’, ‘5·16 이후 불명예 제대 사건’, ‘방첩대 불법구금·가혹행위 사건(4건)’, ‘간첩조작 의혹 사건’ 등 7건의 사건에 대해 확정판결이 있음에도 조사개시를 결정하였다.

제2기 진화위는 2021년 상반기에 접수된 총 7,456건의 진실규명 신청 중, 1,090건에 대해서는 조사개시 결정을 내리고, 16건에 대해서는 각하 결정, 10건에 대해서는 사전조사 결정을 내리는 등 총 1,121건의 신청사건을 심의·의결 처리하였다. 조사개시 결정이 내려진 사건에는 한국전쟁 시기의 민간인 희생 사건, 국민보도연맹 사

건, 민간인 희생 사건 등이 포함되었고, 특히 인권침해 사건과 관련해서는 형제복지원, 서산개척단, 선감학원, 삼청교육대, 실미도 등 사건이 포함되었다.

4. 평가

제1기 진화위의 해산 이후로 10년 훨씬 넘어서야 제2기 진화위가 설립될 수 있었다. 그 10년의 시간 동안, 형제복지원, 서산개척단, 선감학원 등 사회적 약자들을 대상으로 한 수용시설의 인권침해 사건에 국가의 책임이 있음이 드러나면서, 국가폭력 피해자들이 제2기 진화위에 거는 기대는 더욱 커졌다. 그럼에도 제2기 진화위는 출범 이후 약 5개월가량 위원 구성, 사무처장 임명 등의 문제로 제대로 업무를 수행하지 못했고, 약 5,000여 건에 달하는 사건이 접수되는 동안 조사 개시 결정도 하지 못하고 있었다.

과거사 피해자 상당수는 고령으로 진실 규명은 시급을 다투는 일이다. 더구나 제2기 진화위는 최초의 진실규명 조사 개시를 결정한 이후로 3년간 활동할 수 있고, 필요한 경우 1년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 정해진 한시적인 기구인 데다, 제1기 진화위에 비해 많은 사건이 접수될 것으로 예상됨에도 구성 위원의 숫자는 대폭 축소되어 많은 우려가 있기도 하다.

형제복지원 피해생존자들은 과거사법 통과를 촉구하며 국회 정문 앞에서 900일이 넘는 시간 동안 노숙 농성을 진행하기도 했다. 그만큼 과거사 피해자들에게 제2기 진화위의 출범은 간절했다. 제2기 진화위가 막중한 책임을 안고 출범한 만큼, 더 이상 시간을 헛되이 보내지 않고 진실규명에 매진하여 줄 것을 기대한다.

II. 역사왜곡에 관한 입법 논의(역사왜곡방지법 등)

1. '5·18민주화운동 등에 관한 특별법' 개정안의 통과

그간 5·18민주화운동에 관해서는 북한군 개입설 등 심각한 왜곡과 혐오가 기승을 부렸고, 학살책임자인 전두환이 회고록을 출판해 역사왜곡을 반복하는 등 그 폐해가 심각했던 것이 사실이다. 특히 2019. 2. 8.에는 자유한국당 이종명, 김진태, 김순례 의원이 극우논객 지만원을 국회로 초청하여 지만원과 함께 5·18민주화운동에 대한 왜곡과 폄훼적 내용의 망언을 하면서, 5·18민주화운동에 대한 왜곡과 폄훼시도가 국회 공청회라는 민의의 전당에 버젓이 들어와 공론화를 시도하는 심각한 상황까지 이르기도 했다. 이러한 배경에서 5·18민주화운동을 왜곡하는 행위에 대해 형사처벌 조항이 필요하다는 논의가 촉발되었다.

그 결과, 제21대 국회에서는 2020. 12. 9. '5·18민주화운동 등에 관한 특별법' 개정안이 통과되었다. 특히 해당 개정안에서는 '5·18민주화운동에 대해 허위의 사실을 유포한 자는 5년 이하의 징역형 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다'는 조항이 신설되면서 역사왜곡 행위를 형사적으로 처벌하는 것이 옳은가에 관해 각계각층에서 찬반 의견이 대두되었다.

역사왜곡 행위를 형사적으로 처벌해야 한다는 입장에서, 대법원 판례가 '집단표시에 의한 명예훼손'에 대하여 피해자 특정을 엄격하게 요구하면서 처벌의 범위를 좁히고 있어 역사왜곡 행위를 막기 위한 해결책으로 형사처벌 조항이 필요하다고 강조한다. 실제 2012년 대법원은 '피고인 지만원의 글이 5·18민주화운동에 관하여 밝혀진 사실과 다른 내용으로 타인의 명예를 훼손하고 있다'고 판시하면서도 '5·18 피해자 개개인을 특정하지 않았기 때문에 명예훼손에 해당하지 않는다'는 취지의 원심 무죄를 그대로 확정된 바 있다. 학살 책임자인 전두환은 회고록을 통해 북한군 특수군 600명 개입설 등의 허위 사실을 주장하였음에도, 5·18민주화운동 당사자들은 전두환에 대해 민사적으로 출판 및 배포금지가처분 신청만 진행하면서 그나마

피해자가 특정이 가능한 고(故) 조비오 신부와 피터슨 목사와 관련된 헬기사격부인 부분 단 한 가지만 사자명예훼손으로 형사 고소를 진행했다. 위와 같은 현실에서, 5·18민주화운동 관계자들은 불가피하게 5.18민주화운동에 대한 왜곡행위에 대하여 형사처벌 조항 신설이 필요하다고 강력히 주장해왔다.

그에 반해 역사왜곡 행위에 관한 형사처벌을 반대하는 입장에서는, 형사처벌보다는 과거사에 관한 국가 차원의 진상규명과 책임자 처벌, 피해자 회복조치가 우선되어야 함을 강조한다. 그리고 역사 부정행위를 처벌하는 것은 표현의 자유를 보장하고 학문의 영역에서 판단되어야 할 범위까지 국가가 판단을 독점하면서, 헌법상 기본권을 침해하고 축소시킬 수 있다는 점을 우려한다. 특히 역사왜곡 행위에 대한 형사적 처벌을 정당화하는 사례로 자주 인용되는 유럽의 ‘홀로코스트 부정 처벌법’과 관련해, ‘홀로코스트 부정’ 처벌의 목적은 단일한 역사관 강요가 아닌 인종차별 처벌에 있으므로 ‘역사왜곡방지’를 위한 특별법이 아니라 ‘포괄적 차별금지법’의 제정이 필요하다고 주장한다.

많은 우려와 논란 속에서 ‘5·18민주화운동 등에 관한 특별법’ 개정안은 통과되어 현재 시행 중에 있다. 다른 과거사 사안에 비해, 5·18민주화운동은 시기적·지역적으로 관련자가 특정된다는 점, 이미 역사적으로 확인된 사실에 대해서도 유달리 왜곡·편향 행위가 극심하다는 점 등에서 특징이 있으며, 형사처벌 규정에서도 ‘허위의 사실을 유포한 경우만을 처벌 대상으로 삼으면서 ‘예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도를 위한 것’일 때에는 처벌하지 아니한다는 규정을 두어 표현의 자유 제한을 최소화하려 노력했다는 점에서, ‘5·18민주화운동 등에 관한 특별법’ 개정안은 일면 그 정당성이 인정될 수 있다 할 것이다.

2. ‘역사왜곡방지법’ 등 다양한 역사왜곡 관련 법안의 발의

‘5·18민주화운동 등에 관한 특별법’ 개정안 외에도, 국민의힘 한기호 의원은 ‘천안함 생존 장병 지원 등에 관한 법률안’을, 더불어민주당 김용민 의원은 ‘역사왜곡방

지법안’을, 더불어민주당 양기대 의원은 ‘일본군‘위안부’ 피해 진상규명 및 명예회복에 관한 특별법안’을 각 발의하는 등, 제21대 국회에서는 역사왜곡에 관한 특별법이 다수 발의되었다. 그 중에서도 특히 ‘역사왜곡방지법안’은 넓은 범위의 역사왜곡에 관한 처벌을 규정하면서 많은 논란이 되었다.

‘역사왜곡방지법안’은 “공연히 3·1운동, 4·19민주화운동, 일본제국주의의 우리나라에 대한 폭력적·자의적 지배에 관련된 역사적 사실, 이에 저항한 독립운동에 관한 사실을 왜곡하거나 이에 동조하는 행위를 금지”하고, 역사를 왜곡한 자에게 손해배상 의무를 지우며, 금지행위 위반에 대해서는 처벌하는 것을 주된 내용으로 한다. 그런데 이 네 가지 역사적 사실은 모두 전국적인 범위에서 오랜 기간에 걸쳐서 일어난 사건들에 해당하여(심지어 3·1운동과 독립운동은 해외에서도 이루어졌다), 너무 광범위한 역사적 사실에 관한 표현을 형사처벌 대상으로 삼는다는 점에서 표현의 자유 침해에 관한 우려가 크게 제기되었다.

뿐만 아니라, ‘역사왜곡방지법안’에서는 특정한 표현이 역사 왜곡에 해당하는지에 관해 ‘진실한역사를위한심리위원회’가 심리하도록 정하고 있다. 이는 ‘역사왜곡방지법안’ 자체만으로는 어떠한 표현이 금지되는지를 사전에 알 수 없고, 역사적 사실에 관한 표현이 이루어진 후에 사후적으로 왜곡 여부가 심사된다는 점에서도 표현의 자유가 위축되고, 사상의 다양성이 감소할 가능성이 높다는 우려가 컸다. 특히 ‘진실한역사를위한심리위원회’ 구성원의 절반 이상이 대통령과 국회의장의 지명으로 임명된다는 점에서는, 역사학계가 아닌 국가가 나서서 역사적 진실 판단의 독점권을 가지게 될 것이라는 문제도 제기되었다.

결국 ‘역사왜곡방지법안’에 대해서는 한국역사연구회 등 역사 관련 21개 학회와 연구자 단체가 반대 성명을 발표하고, 대한변호사협회도 ‘역사왜곡금지법이 금지하는 내용은 사실의 왜곡 및 이에 대한 동조인데, 이는 명확성 원칙을 벗어난 모호하고 막연한 추상적 개념’이라 비판하며 ‘위헌적인 법안의 발의를 철회하라’는 성명을 내는 등 많은 반대 의견에 부딪히게 되었고, 이후 법안 제정까지는 이르지 못하였다.

‘역사왜곡방지법안’ 외에도 역사왜곡 행위에 대한 처벌을 규정했던 ‘천안함 생존장병 지원 등에 관한 법률안’, ‘일본군‘위안부’ 피해 진상규명 및 명예회복에 관한 특별법안’ 등은 모두 위헌성에 관한 비판을 받으며 법안 제정 단계까지는 이르지 못하고 있다.

3. 평가

과거사 피해자들을 보호하고, 구제하기 위한 입법은, 피해의 원인이 국가폭력에 있다는 점에서 볼 때 당연한 국가의 책무에 해당할 것이다. 그러나 국가폭력 및 국가범죄를 국가가 스스로 책임지고 해결하는 과정에서 가장 선행되어야 할 것은 국가 차원의 진상규명과 책임자 처벌, 피해에 대한 회복 조치일 것이다. 5·18민주화운동과 관련해서는 법률에 근거해 조사권한을 부여받은 진상규명 조사위원회가 2020년에야 겨우 출범했다. 제1기 진화위는 2006. 4. 24.부터 2010. 6. 30.까지 약 4년간 활동했지만 여전히 진실규명이 이루어지지 않은 과거사 사건은 산재해있고, 제2기 진화위는 이제 막 활동을 시작한 단계에 있다. 국가폭력 및 국가범죄 사건에서 국가차원에서의 진상규명이 선행되지 않은 채 형사처벌이 논의된다면, 이는 흡사 형사처벌의 정당성 확보를 위해 진상규명이 이루어진다는 오해를 사기 십상이다.

누군가 유럽에서는 나치에 의한 홀로코스트 범죄를 부정하는 행위를 처벌하고 있지 않느냐고 물을 수도 있겠다. 실제로 유럽에는 나치 정권에 의한 유대인 학살 범죄가 없었다고 주장하거나, 이를 찬양하는 행위를 처벌하는 국가들이 존재한다. 그러나 나치의 홀로코스트 범죄는 역사적 사실보다는 특정 인종에 대한 차별과 학살 범죄의 성격이 크다. 따라서 홀로코스트 범죄에 대한 찬양은 역사왜곡일 뿐 아니라 그 피해자인 특정 인종에 대한 혐오와 폭력을 정당화하는 선동이다. 홀로코스트 부정죄가 특정 집단에 대한 혐오 선동을 금지하려는 목적이라는 점을 고려한다면, 우리나라에서는 개별적인 역사적 사안에 관한 왜곡방지 법안보다는 포괄적 차별금지법을 우선적으로 도입하는 편이 적절할 것으로 보인다.

역사왜곡 행위로 인해 피해자들이 겪는 고통은 결코 가볍지 않기에, 최소한의 법적 규제는 필요하다. 그러나 역사왜곡에 관한 법적 규제의 방법이 형사처벌이 되어야 하는지, 허위사실 유포에 대한 형사처벌이 정당화될 수 있을 정도로 개별 사건에 관한 역사적 사실이 명확히 규명되었는지, 형사처벌을 통해 표현의 자유 등 기본권을 제한해야 할 정도로 역사왜곡 행위가 만연하고 심각한지 등, 역사왜곡을 처벌하기 위한 법률을 제정하는 과정에서는 더욱 심도깊은 논의가 진행되어 국민적 합의가 도출될 필요가 있을 것이다.

III. 과거사 사건과 재판거래(강제동원 사건을 중심으로)

1. 사안의 개요

대법원 전원합의체는 2018. 10. 30. 강제노동 피해자 4인이 신일본제철주식회사를 상대로 한 사건(2013다61381)의 재상고심에서 피고의 상고를 기각함으로써 피고가 원고들에게 1억 원씩의 위자료 지급하여야 한다고 한 원심 판결을 그대로 확정시켰다(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381판결). 다수의견(7명)은, 원고들의 손해배상청구권이 ‘일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권’으로서 1951년 체결된 한·일 청구권협정에 포함되지 않는다고 판단했다.

위와 같은 판결이 내려진 것은 위 사건의 원고들이 1997년 일본 오사카지방법원에 소를 제기하였다가 패소하고 2005. 2. 28. 다시 서울중앙지방법원에 소장을 접수한 이후 무려 13년 8개월여 만이며, 사건이 다시 대법원으로 올라간 이후로도 5년여가 지나서야 이루어진 일이다. 재판이 지연되는 동안 강제동원 피해자들인 원고 여운택, 신천수, 김규수씨는 세상을 떠났고 대법원 전원합의체의 이번 판결을 직접 지켜볼 수 있었던 사람은 원고 이춘식씨 뿐이었다.

그간 강제동원의 피해자들은 물론 시민사회, 변호사단체가 대법원에 탄원서를 제출하는 등 강제동원 피해 사건에 대한 재판 지연을 비판하며 조속한 판결을 촉구하여 왔지만, 대법원은 ‘관련 사건을 통일적이고 모순 없이 처리하기 위하여 검토 중’이라는 이유로 판결을 미루어왔다. 그러나 대법원이 기존의 자신의 판결에 따라 판단한 파기환송심의 판결에 관하여 5년 동안이나 검토를 한다며 계류시켜 놓는 것은 매우 이례적인 일이었다.

그런데 양승태 전 대법원장 시절 사법부의 재판거래 의혹이 불거지면서 공개된 문건을 통해 대법원 재상고심에 계류 중이던 위 두 사건이 상고법원 추진 등을 위한 거래 대상으로 사용되었고 이로 인해 재판이 의도적으로 지연되어 왔다는 정황이 드러났으며 검찰의 수사를 통해 이러한 정황이 사실인 것으로 보이는 증거들이 잇따라 발견되었다.

강제동원 피해자들은 법원이라는 한 기관의 이해득실을 위한 재판 지연으로 또한 번 큰 고통을 겪었고 결국 대부분이 재판이 확정되는 것을 보지도 못한 채 눈을 감게 되었다. 그런데 법원은 2021. 6. 7. 강제징용 피해자들이 일본 기업을 상대로 낸 손해배상 사건에서 각하 판결을 선고하며, 다시 큰 상처를 받게 되었다.

2. 강제동원 피해자 사건 관련 문건의 내용

사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(이하 ‘특조단’)이 2018. 5. 25.자 조사보고서를 통해 공개한 문건 중, 강제동원 피해 손해배상청구사건과 관련 있는 것은 ‘상고법원 관련 BH 대응전략’이다.

해당 문건에서는 상고법원 도입을 위해 ‘민정수석을 설득하는 정면 돌파’는 불가능하고 지근거리의 비중 있는 인사를 설득하는 우회 전략이 필요하다고 판단하면서 그 접촉대상으로 가장 먼저 비서실장을 언급하고 있으며 구체적인 접촉, 설득방안으로는 ‘대상자별 성향과, 관심사, 정치적 입장, 특보단 회의에서의 역할을 종합적

으로 고려한 개인별 맞춤형 접촉, 설득 방안을 수립’해야 한다고 언급하고 있다. 그리고 해당 문건은 구체적인 접촉 대상자로 이병기 비서실장을 특정하면서 그의 최대 관심사에 대하여 ‘일제강제징용 피해자 손해배상청구사건(대법원 2013다61381, 2013다67587)에 대하여 청구기각취지의 파기환송판결을 기대할 것으로 예상’된다고 언급하는 동시에 이러한 주요 관심사항에 대하여 ‘법원의 협조 노력 또는 공감 의사를 피력’하는 것을 상고법원 도입을 위한 전략으로 내세우고 있다.

위 내용을 종합하면 강제동원 피해자 손해배상청구사건(대법원2013다61381, 2013다67587)에 대해 청구기각취지의 파기환송판결을 기대하고 있는 이병기 비서실장에 대해 법원이 나서서 협조하는 것이 상고법원 도입을 위한 구체적인 전략이었던 것이다.

이와 관련하여 특조단은 2018년 5월 조사보고서에서 위 문건은 ‘시진국 심의관이 임종훈 기조실장의 지시를 받아 2015. 3. 26. 작성한 것’이라고 밝히면서 “청와대(이병기 비서실장)가 재판과 관련하여 부적절한 요구 또는 요청을 한 것으로 의심되는 부분”이라고만 하였을 뿐 별도로 구체적인 검토나 평가를 하지 않았다. 특조단은 ‘범죄 혐의가 뚜렷하지 않아 형사 조치를 하지 않겠다’는 결론으로 사법농단 사태에 대한 조사 전반을 마무리 했고 이와 관련해서는 조사 과정에서 각종 불법적 요소가 드러났음에도 추가 조사나 고발을 하지 않고 직무를 유기했다는 비판이 제기되기도 했다.

3. 검찰 수사를 통해 드러난 정황들

사법농단 사태와 관련하여 검찰에는 피해자 및 시민단체 등으로부터 10건이 넘는 고발장이 접수되었고 검찰은 2018. 6. 18. 사법농단 사건을 서울중앙지검 특수1부에 재배당하며 공식적인 수사를 개시했다. 그리고 검찰의 수사 과정에서 발견된 여러 문건에서는 법원행정처, 외교부, 청와대가 강제동원 피해 손해배상청구소송과 관련하여 재판 거래를 하였고, 여기에 피고인 일본 기업 측 소송대리인인 김앤장도

이에 연루되었던 것으로 보이는 정황들이 확인되었다.

검찰과 언론보도에 따르면 법원행정처가 2013년 9월 작성한 ‘강제노동자 판결 관련 - 외교부와와의 관계(대외비)’ 문건에는 법관의 해외 파견과 관련해 외교부와 관계를 잘 유지하기 위해 판결을 미뤄야 한다고 제안하는 내용이 담겨있으며, “피고 소송대리인인 김앤장을 통해 외교부 입장을 담은 의견서를 제출하게 한다.”, “변호인 선임신고서 접수 직후 외교부와 상의한다”, “국외송달을 핑계로 자연스럽게 심리불속행 기간을 넘긴다”는 구체적인 내용도 포함되어 있어 법원행정처가 재판의 지연을 치밀하게 기획한 사실이 드러난다.¹

실제로 피고 소송대리인인 김앤장은 2015. 1. 28. 신설된 조항인 민사소송규칙 제 134조의 2 제1항 ‘국가기관과 지방자치단체는 공익과 관련된 사항에 관하여 대법원에 재판에 관한 의견서를 제출할 수 있고, 대법원은 이들에게 의견서를 제출하게 할 수 있다.’는 규정에 근거하여 외교부와 법무부에 의견서 제출을 요청하는 ‘의견서 제출 촉구서’를 제출하였다. 이와 관련해서는 대법원이 외교부가 강제동원 소송과 관련한 의견을 제출할 수 있도록 민사소송규칙을 개정해준 것이 아니냐는 의혹도 제기되었다.²

검찰은 이외에도 강제동원 재판거래와 관련한 다수 문건을 확보했으며 여기에는 청와대의 구체적이고 세밀한 지시가 있었다는 정황이 담긴 문건도 있다고 밝혔다. 이와 관련하여 임종헌 차장의 지시를 받은 기획조정실 심의관이 당시 강제동원 소송 재상고심의 법리 검토와 판결문 초안 작성을 담당했던 A고법부장에게 전달한 “일본 기업이 강제징용 피해자에게 손해를 배상하라는 판결이 확정되면 곤란하다”는 정부 입장이 담긴 문건,³ 법원행정처 기획조정실에서 강제징용 사건과 관련한 시나리오를 검토하고 재판연기 방안을 지지한다는 내용을 담은 문건,⁴ 임종헌 전 차장

및 법원행정처 사법지원실이 강제징용 사건과 관련하여 외교부 입장을 반영한 점등을 내세워 법관 파견 등을 청탁한 메일 및 문건⁵ 등이 확보된 것으로 알려졌다.

또한 검찰은 김기춘 당시 청와대 비서실장을 피의자 신분으로 소환하여 조사하는 과정에서 김 전 실장이 2013년 차한성 전 대법관 등을 공관으로 불러 강제동원 피해자들의 소송에 대한 판결을 늦춰달라고 요청했던 사실과 2014년 박병대 전 대법관(법원행정처장), 조운선 전 청와대 정무수석 및 관계부처 장관들과 함께 강제징용 사건에 대한 대책회의를 열어 전원합의체 회부를 위한 명분을 수립했던 사실을 확인했다.⁶ 검찰은 법원행정처가 한-일 외교기조에 맞춰 강제징용 사건 재판을 지연 시켜주는 대가로 법관 해외파견을 확대하고자 했던 것으로도 의심했다.⁷

위의 재판거래 관련 주요 사실을 포함하여 강제동원 피해자들의 손해배상청구 사건의 소송 경과 및 재판거래 관련 경위는 아래 표와 같다.

2013. 8. 9.	강제동원 피해자들의 신일본제철 주식회사에 대한 손해배상청구소송의 재상고심 사건 접수(2013다61381)
2013. 9. 4.	강제동원 피해자들의 미쓰비시 중공업 주식회사에 대한 손해배상청구소송의 재상고심 사건 접수(2013다67587)
2013. 9.	법원행정처 사법정책실의 박찬익 심의관이 ‘강제노동자 판결 관련-외교부와와의 관계(대외비)’라는 문건 작성 외교부와와의 관계 유지를 위해 판결지연을 제안하는 내용
2013. 10.	임종헌 차장과 주철기 당시 청와대 외교안보수석의 면담 진행 강제동원 피해자 소송의 진행 상황과 향후 방향에 대하여 설명
2013. 12. 1.	김기춘 전 비서실장이, 차한성 전 대법관, 윤병세 전 외교부 장관 등이 비밀리에 만나 강제징용 재판 논의 김기춘은 강제징용 피해자들에 대한 배상 책임을 인정한 기존 판결을 확정하지 말고 전원합의체에 넘길 것을 대법원에 요구
2013년 말	임종헌 전 차장의 지시를 받은 기획조정실 심의관이 당시 강제동원 소송 재상고심의 법리 검토와 판결문 초안 작성을 담당했던 A 고법부장에게 문건 전달 일본 기업이 강제징용 피해자에게 손해를 배상하라는 판결이 확정되면 곤란하다는 내용

1 2018. 7. 24. 자 한겨레 기사 “양승태 행정처, 징용 재판연기-해외 법관자리 ‘거래시도’도” 참조

2 2018. 7. 27. 자 한겨레 기사 “양승태 행정처, 소송규칙까지 고쳐 ‘강제징용’ 재판개입 정황” 참조

3 2018. 9. 28. 자 동아일보 기사 “日징용 손배소 담당 대법연구관, 정부입장 담긴 행정처 문건 받아” 참조

4 2018. 7. 26. 자 한겨레 기사 “양승태 행정처, ‘강제징용 재판거래’에 총동원 됐다” 참조

5 2018. 7. 26. 자 한겨레 기사 “양승태 행정처, ‘강제징용 재판거래’에 총동원 됐다” 참조

6 2018. 8. 21. 자 한겨레 기사 “김기춘, 2014년에도 대법관 등 불러 징용 재판개입 논의” 참조

7 2018. 8. 7. 자 한겨레 기사 “김기춘, 석방 사흘 만에 ‘강제징용 재판거래’로 검찰 조사” 참조

2014. 10.	김기춘 전 비서실장, 박병대 전 대법관(법원행정처장), 조윤선 전 청와대 정무수석 및 관계부처 장관들이 청와대 비서실장 공관에 모여 일제 강제징용 사건에 대한 대책회의 진행 전원합의체 회부를 위한 명분을 만들기 위해 피고 측이 대법원 재판부에 정부 의견 제출받을 것을 촉구하게 하고 대법원 재판부가 그 요청을 따르는 형식으로 외교부 의견서 제출을 요청, 외교부가 의견서를 제출하면 이를 근거로 전합 회부하는 방안 논의
2014. 11.	법원행정처 기획조정실의 문건 작성 '조정 및 화해 시도', '통치행위로 판단하는 사법자제론', '전원합의체 판단' 등 5가지 시나리오 검토 및 "재판 연기 방안을 지지한다"는 결론
2015. 1. 28.	대법관회의, 민사소송규칙 제134조의 2 신설
2015. 3. 26.	시진국 심의관이 임종헌 기조실장의 지시를 받아 '상고법원 관련 BH 대응전략' 작성 이병기 전 비서실장이 일제 강제동원 피해자 손해배상청구사건에 대하여 파기환송판결을 기대할 것으로 예상된다는 내용
2015. 6. 22.	임종헌 차장이 오스트리아 대사에게 보낸 이메일에 "조태열 외교부 2차관을 만나 (징용 소송) 의견서 제출을 협의했다" 며 대사관 법관 파견을 청탁
2015. 7.	법원행정처 사법지원실이 '오스트리아 대사관 파견 방안을 추진한 문건'에 "신일철주금 사건에서 (외교부) 입장을 반영"했다는 점을 내세움
2015. 9. 5.	대법원, 미쓰비시 중공업에 대한 손해배상청구사건(2013다67587)에 관하여 관련 사건을 통일적이고 모순 없이 처리하기 위하여 심층 검토 중이라고 밝힘
2016. 9. 5.	신일본제철에 대한 손해배상청구사건(2013다61381)에 관하여 여러 관련사건을 통일적이고 모순 없이 처리하기 위해 검토 중이라고 밝힘
2016. 10. 6.	피고 소송대리인 김연장, 외교부에 대한 '의견서 제출 촉구서'법원 제출
2016. 11. 29.	외교부의 의견서 제출 배상판결이 내려진다면 한국이 국제법 준수 않는 나라가 될 것이라는 내용
2018. 2.	박찬익 심의관 퇴직 및 김연장 입사
2018. 7. 27.	대법원, 강제동원 피해자 소송 전원합의체 회부
2018. 10. 30.	대법원 전원합의체, 강제동원 피해자 소송 사건(2013다61381) 상고기각 판결

4. 강제동원 피해자들의 전범기업에 대한 손해배상 소송 각하 판결(2021. 6. 7.)

대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결을 통해서, 대한민국은 이 사건 당사자 및 분쟁 사안과 실질적 관련성이 있으므로 이 사건에 대하여 국제재판관할권을 가진다는 점, 일부 당사자들에 대한 일본 법원의 판결은 대한민국

의 선량한 풍속 그 밖의 사회질서에 반하는 것으로서 승인할 수 없고, 기판력이 미치지 않는다는 점, 구 일본제철과 신일철주금이 실질적으로 동일하기에 법적으로 동일한 회사로 볼 수 있다는 점, 원고들의 손해배상청구권은 일본 정부의 한반도에 대한 불법적 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권으로서 1965년 청구권협정의 적용대상에 포함되지 않는다는 점, 피고의 소멸시효 항변은 권리남용에 해당되어 허용될 수 없다는 점 등의 법리적 쟁점이 정리되었다.

위 대법원 전원합의체 판결 이후 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터는 강제동원소송대리인단을 구성하고, 2019. 1. 25. 강제동원 피해자 소송설명회를 개최한 이라 두 달여에 걸쳐 200명 넘는 강제동원 피해자 및 그 유족들과 상담하며 추가 소송을 준비했다. 그 결과, 총 31명의 원고들(강제동원 피해 당사자 4명, 피해 당사자의 유족 27명)이 2019. 4. 4. 총 8건의 소송을 제기한 것을 시작으로 강제징용 피해자들의 전범기업에 대한 추가 소송이 이어지게 되었다.

그런데 위와 같은 강제동원 사건 추가소송 중 1건(서울중앙지방법원 2015가합13718)의 제1심 판결에서는, 원고들의 청구가 한·일청구권협정에 의하여 그 소권이 제한되어 부적법하다는 이유로 각하 판결이 선고되었다. 서울중앙지방법원 민사합의34부는 2021. 6. 9. 강제징용 피해자들이 일본 기업을 상대로 낸 손해배상 소송에 관하여, 한·일 청구권 협정과 그에 관한 양해문서 등의 문언, 청구권 협정의 체결 경위나 체결 당시 추단되는 당사자의 의사, 청구권 협정의 체결에 따른 후속 조치 등을 고려해 보면 이 사건 피해자들의 손해배상청구권은 한·일 청구권 협정의 적용대상에 해당하고, 한·일 청구권 협정 제2조는 대한민국 국민과 일본 국민의 상대방 국가 및 그 국민에 대한 청구권까지 대상으로 하고 있음이 분명하므로, 대한민국 국민이 일본이나 일본 국민을 상대로 소로써 권리를 행사하는 것은 제한된다며, 대한민국 국민인 원고들이 일본 국민인 피고들을 상대로 제기한 이 사건 소는 부적법하여 각하되어야 한다고 판단했다.

이미 불법행위로 인한 강제동원 피해자들의 손해배상청구권에 대해서는 대법원

2012. 5. 24. 선고 2009다68620 판결 및 대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결을 통해, 한·일 청구권협정이 적용되지 않는다는 명시적인 법적 판단이 내려진 바 있다. 그럼에도 서울중앙지방법원 2015가합13718 판결에서는 별다른 사정변경이나 추가 논리가 없음에도 위 전원합의체 판결에서의 소수의견을 그대로 답습하며 강제동원 피해자들의 손해배상청구권을 부정하였다.

더욱이 서울중앙지방법원 2015가합13718 판결에서는 ‘이 사건 청구가 인용되어 집행으로 이어지면 청구이익의 소 및 그 잠정 처분의 대상이 될 가능성을 배제할 수 없다’거나, ‘국제적으로 초래될 수 있는 역효과가 초래된다’는 점을 각하 판단에 고려하였다. 그러나 위와 같은 판시 내용은 재판부 스스로 이 사건에 있어 본안 사건의 법리적 쟁점과는 무관한 집행 단계를 고려하고, 법리가 아닌 정치·사회적 영향까지도 반영하는 부당한 판결을 내렸음을 자인한 것에 다름 아니었다.

5. 소결

법원행정처가 상고법원 도입과 법관 해외파견이라는 이익을 위하여 강제동원 피해자들의 소송을 재판거래 대상으로 삼아 고의적으로 지연해 왔다는 사실은 관련 진술과 증거를 통해 높은 수준으로 입증되었다. 강제동원 피해자들은 반인도적인 불법행위로 인한 피해자들이었음에도, 최후의 보루인 사법부로부터도 외면받으며 큰 아픔을 겪었다.

그런데 법원은 재판거래로 인하여 고통받은 강제동원 피해자들의 추가 소송에서 마저, 법리적 판단이 아닌 정치·사회적 효과에 대한 우려를 이유로 이미 확립된 대법원 판결의 법리를 뒤집는 비법리적인 판결을 선고하였다. 강제동원 문제를 해결하는 것은 국가의 책임임에도, 사법부는 이미 확정판결로 권리를 인정받은 강제동원 피해자들의 정당한 청구에 대해 정치·사회적 역효과를 초래한다며 권리 남용이라는 낙인을 찍은 것이다.

서울중앙지방법원 1심 재판부는, 대법원에서 확정된 판결을 이행하지 않고 있는 일본 가해 기업과 최고법원 판결을 무효화하라며 비상식적 외교적 압박을 이어가고 있는 일본 정부가 만들어낸 현실에 굴복한 것에 다름 아니다. 사법부는 강제동원 피해자들의 소를 각하한 제1심 판결을 상소심에서 파기하고, 강제동원 피해자들이 자신들의 권리를 행사할 수 있도록 책무를 다하여야 할 것이다.

2021년 교육·청소년 분야 보고

집필

자율형사립고등학교 관련 : 홍민정(민변 교육청소년위원회)

대학역량진단평가 관련 : 하주희(민변 교육청소년위원회)

국가교육위원회 설치 관련 : 김준우(민변 교육청소년위원회)

감수

강은옥(민변 교육청소년위원회 위원장)

2021년 교육·청소년 분야 보고

1. 자율형 사립 고등학교 관련 정책 및 현황

가. 들어가며

자율형 사립 고등학교(이하 ‘자사고’라 한다)는 이명박 정부가 추진한 ‘고교다양화 300 프로젝트’에 따라 설립되었다. 자사고는 그동안 교육양극화, 과도한 성적(成績) 서열화의 원인으로 지적되었다. 이러한 이유로 2019년 정부는 자사고·외고·국제고의 일반고 전환을 발표하였고, 「초·중등교육법 시행령」상 외국어고등학교·국제고·자사고의 근거 규정을 삭제하고, 2025년까지만 유지하도록 하는 내용으로 위 시행령을 개정하였다. 그러나 이에 불복하는 소송이 지속되고 있고, 「초·중등교육법 시행령」 개정에 대한 헌법소원도 청구되었다. 2019년 5년 주기의 자사고 평가가 이루어졌고, 이를 근거로 한 각 시도교육청의 자사고 지정취소 처분에 대한 취소 소송도 진행 중이다.

나. 헌법소원청구

자사고 등은 2020. 5. 28. 자사고·외고·국제고의 일반고 전환을 골자로 한

「초·중등교육법 시행령」개정에 반발하며 헌법소원을 청구하였다. 자사고는 청구인으로서 위 「초·중등교육법 시행령」 개정 위헌 이유를 △사립학교 운영의 자유 위반 △ 교육제도의 법정주의 위반 △신뢰보호원칙 위반으로 밝히고 있다. 헌법재판소는 아직까지 이 사건에 대해서 심리 중이고 아직 이렇다 할 결론을 내지 못한 상태이다. 그러나 자사고·외고·국제고와 일반고의 고입 동시 선발 ‘합헌’ 결정을 살펴보면, 헌법재판소도 자사고의 문제에 대해 충분히 인식하고 있는 것을 확인할 수 있다. “교육부의 사실조회 회신에 의하면, 2017학년도 기준 46개 자사고 중 29개 학교가 교육부 권장기준 이상으로 국어·영어·수학 교과를 편성하였는데, 이는 자사고가 일반고와 다른 교육과정이라 일반고보다 더 대학입시에 치중하는 교육과정을 운영하고 있음을 보여준다. 그 결과 자사고에 우수 학생의 쏠림 현상이 나타났고, 고교서열화 현상이 초래되었다. 이에 자사고 입학에 대한 입시경쟁이 과열되고 다시 자사고가 우수 학생을 선점하는 악순환이 계속되었다.”(헌법재판소 2019 4. 11.자 2018헌마221 결정). 위 헌법소원은 법령의 개정에 대한 것이므로, 결국 신뢰보호의 원칙 위반 유무가 핵심적 쟁점이 될 것으로 보인다.

다. 자사고 지정취소처분에 대한 취소 소송

앞서 살핀 것처럼 2019년에 실시된 각 교육청의 자사고 평가 결과에 대한 행정소송이 이어졌다. 2019년 8월, 부산 해운대고등학교, 안산 동산고등학교, 서울 8개 자사고(경희고등학교, 배재고등학교, 세화고등학교, 송문고등학교, 이대부고, 중앙고등학교, 한대부고)가 자사고 지정취소 처분의 효력정지 가처분을 신청했고 법원은 이를 모두 인용했다. 이어 2020. 12. 18. 부산해운대고를 시작으로, 2021. 2. 18. 배재고와 세화고, 같은 해 5월 및 7월에 지정 취소처분을 받았던 모든 자사고가 위 처분에 대한 취소청구소송(1심)에서 승소했다. 법원은 판결의 주요 논거로, ‘자사고 평가 지표와 관련하여 ①신설된 평가지표가 예측 가능한 범위를 벗어났고, ②평가 기준을 중대하게 변경하였음에도 사전에 고지되지 않았다’는 이유를 들었다. 그러나 자사고의 지정 및 지정 취소는 원칙적으로 교육감 및 교육부 장관의 고유한 정책적 전문적 판단에 맡겨진 것으로서, 처분에 있어 재량권은 광범위하게 보장된다는 것, 자사고가 평가 계획의 내용을 충분히 인지할 수 있었다고 여길 만한 여러 사정이 존

재한다는 점에서 위 판결은 아쉬움이 있다. 해당 1심 판결에 대해 각 교육청이 불복하여 현재 소송 계속 중이다.

시도	학교	1심 선고	현재
서울시	경희고	2021. 5. 28 청구 인용	항소 진행 중
	배재고	2021. 2. 18 청구 인용	
	세화고	2021. 2. 18 청구 인용	
	송문고	2021. 3. 23. 청구 인용	
	신일고	2021. 3. 23. 청구 인용	
	이대부고	2021. 5. 14 청구 인용	
	중앙고	2021. 5. 14 청구 인용	
	한대부고	2021. 5. 28 청구 인용	
경기도	안산동산고	2021. 7. 8. 청구 인용	
부산시	해운대고	2020. 12. 18 청구 인용	

라. 새로운 국면

2021. 5. 동성고, 이후 송문고, 한가람고가 자사고 지위를 포기하고 일반고로 전환할 것을 발표했다. 이들 자사고는 치열한 평가를 통과하고 자사고로 재지정이 되었거나 지정 취소 처분에 불복하여 1심 승소 판결을 받아냈음에도 불구하고 이러한 결정을 내렸다. 3개교는 입장문을 통해 이구동성으로 ‘대입에서 고교정보 블라인드 처리’와 ‘고교학점제 추진’으로 인해 자사고의 지위를 유지할 이유가 없다고 밝혔다. 오히려 학교의 설립 이념과 양질의 교육을 하기 위해서는 일반고로 전환하는 것이 좋겠다는 견해를 피력하기도 했다. 또한 ‘고교 무상교육 전면 실시, 학령인구의 지속적인 감소’등의 교육 환경 속에서 최근 몇 년간 학생 충원이 어려워졌고 학교가 아무리 노력해도 개선될 수 없음을 인정하고 일반고로 전환기로 했다. 이러한 결정은 자사고가 현재 처한 상황과 앞으로 현실을 자사고 스스로 냉철하게 인식한 것으로, 자사고 전체와 해당 제도의 전망과도 연결되어 있기에 주목할 필요가 있다.

마. 나가며

학교의 종류를 촘촘하게 나누어 일부 학교에 특혜를 주는 정책은, 교육기회의 균등에 어긋나고 교육적으로도 바람직하지 않다. 모든 학교가 양질의 교육과정을 운영할 수 있는 환경을 조성하고 소수에게 특권이 과도하게 주어지는 불평등 구조를 종식시켜야 한다. 고교학점제, 블라인드 입시 등의 정책 및 시대의 흐름을 인정하고, 자발적으로 자사고에서 일반고 전환을 결정한 3개교의 사례는 학교제도 및 교육제도의 수립과 운영에 유의미한 시사점을 주고 있다. 앞으로 남아있는 법원의 판단 또한 이러한 시대적 상황과 공익적 가치를 충분히 고려한 결정이 내려지길 바란다.

2. 대학역량진단평가결과 발표와 대학교육

가. 3주기 대학역량진단평가 결과 발표

2021. 9. 3. 3주기 대학 기본역량 진단 최종결과가 발표되었다.¹ 교육부는 ‘발전계획의 성과, 교육 여건, 대학 운영의 책무성, 수업 및 교육과정 운영, 학생 지원, 교육성과’ 등을 지표로 하여² 정량 진단 및 정량적 정성 진단을 실시하고, 부정·비리 등 감점사항을 적용하여 공정하게 실시하였다고 발표하였다. 기본역량진단 최종 발표 결과 진단에 참여한 285개교 중 233개 대학이 2022~2024년 일반재정지원 대학으로 선정되었다. 일반재정지원 대학으로 선정된 대학은 정부의 ‘고등교육 재정지원 5개년 기본계획’에 따라 재정지원을 받게 된다. 현재 우리나라 고등교육에서 공교육비가 차지하는 총 규모는 GDP 대비 1.7% 수준, 학생 1인당 공교육비 순위는 OECD 평균의 67.3%로 낮은 편인데, 정부는 대학 기본역량 진단과 연계하여 그 지원 규모를 늘리겠다고 발표한 터라 학교들로서는 더욱 민감하고, 학령인구 감소 등으로 어려운 대학의 재정지원과 직결된 것이라 그 결과에 대학들의 비상한 관심이

쏟릴 수밖에 없었다. 탈락한 52개 대학은 연간 수십억에 달하는 재정 지원을 받을 수 없게 되었다.³

나. 대학역량진단평가 결과와 이에 대한 문제 제기

대학에 대한 진단평가는 2014년 정부의 ‘대학구조개혁 추진계획’에 근거하여 실시되었다. 2014년 박근혜 정부는 학령인구 감소에 대비하기 위해 대학 정원을 10년 동안 16만명 감축하겠다고면서 ‘대학구조개혁 추진계획’을 수립했고, 당시 56만명이던 대학 입학 정원을 3년 단위 주기로 나눠 2023년까지 각각 4만명, 5만명, 7만명씩 줄이겠다는 계획이었다. 그러나 2019년 현 정부는 위 계획을 폐기하고 입학 정원 감축을 대학 자율에 맡기는 것을 골자로 한 대학혁신지원 방안을 발표하였고,⁴ ‘대학기본역량진단’을 실시하여 재정지원과 자율혁신 및 적정규모화를 추진하였다. 교육부는 ‘대학의 자율성에 기반한 혁신’을 지원하기 위해 대학 기본역량 진단을 실시한다고 밝히고 있으나, 실질적으로는 재정지원과 연계하여 ‘구조개혁’을 한다는 점에서 큰 차이가 있어 보이지는 않는다.

대학역량진단평가와 관련하여서는 다양한 차원의 문제 제기가 있다. 올해 국정감사에서 더불어민주당 윤영덕 의원은 대학역량진단평가가 개별대학의 역량을 잘 반영하지 못했고, 진단을 준비하는데 고액의 컨설팅을 받아야 하며, 줄 세우기로 하위 몇 퍼센트를 걸러내는 지금의 방식으로는 목표를 달성할 수 없고, 고등교육기관의 역할을 제대로 수행하기 위한 환경과 질을 확보하는 방식이 필요하다고 밝혔다.⁵ 대학노조는 “다양한 대학 특성을 무시한 평가 기준이 대학별 특성화라는 가치와는 정반대로 천편일률적으로 획일화하고 있다는 비판도 제기되고 있다”며, “고등교육위에 대한 근본적 대안이 되지 못하고 부작용만 양산하고 있는 현재의 대학평가 정책은 전면 폐기하는 것이 마땅하다. 중장기적으로는 고등교육재정교부금법 제정을 통해 고등교육재정을 OECD회원국 상위 수준으로 끌어올리고 초중고와 마찬가지로

1 2021. 9. 3. 교육부 보도자료, 2021년 대학기본역량 진단 최종 결과 안내

2 각주 1)의 자료 [붙임 3] 21~22쪽

3 2021. 9. 3. 동아일보, “인하대 성신여대 등 52개대 대학기본역량진단 탈락 확정”

4 2019. 8. 11. 연합뉴스, “대학구조개혁 계획 5년만에 폐기.. ‘돈 없으면 알아서 문닫아라’”

5 2021. 10. 1. 아시아경제, “[2021국감] 대학 84% ‘현행 대학역량진단평가 바뀌어야’”

로 대학 운영에 필요한 경비를 정부가 직접 교부, 지원할 수 있도록 고등교육정책을 전면 재설계해야 한다.”는 성명을 발표했다.⁶ 대학생 단체인 전국대학학생회네트워크도 교육부에 “학생 피해, 재정악순환을 불러오는 대학기본역량진단평가를 즉시 개편하라.”는 요구를 담은 서명을 전달하고, “현재 대학생들이 겪는 ‘교육의 질 저하, 등록금 부담’은 획일적 진단평가로 인한 낙인찍기, 재정지원 제한으로 더욱 심화하고 있다.”고 주장하면서, “평가 결과 때문에 지원받지 못한 대학의 학생들이 가장 큰 부담을 질 수밖에 없는데도 해결을 논의하는 자리에는 학생을 배제한 상황이 통탄스럽다.”며 “교육의 당사자인 학생의 목소리를 무시하는 태도로 일관한다면 문제는 반복될 수밖에 없다.”고 비판하기도 했다.⁷

다. 소결

대학역량진단평가는 단지 진단 평가의 문제가 아니다. 현재 상황에서 고등교육이 어떤 방향으로, 누가 주체가 되어, 어떤 방식으로 발전해야 하는지에 대한 종합적 계획 속에서 그 개선방안이 논의될 수밖에 없을 것이다. 내년 7월에 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 의해서 설치될 국가교육위원회에서 사회적 합의에 기반한 고등교육에 대한 중장기 정책 방향이 제대로 논의될 수 있을지 지켜볼 필요가 있겠다.

3. 국가교육위원회의 출범

2021. 7. 1. 국회는 ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안’을 통과시켰다. 국가교육위원회는 문재인 정부의 대표적인 교육공약이었는데, 정권 말이 되어서야 겨우 법률이 통과된 것이다. 국가교육위원회의 공식 출범 시기는 법 공포 후 1년으로 되어 있어, 2022년 7월에야 비로소 출범하게 될 예정이다.

⁶ 2021. 9. 3. 전국대학노동조합 성명서 “교육부 대학기본역량진단 최종 결과 발표에 대한 입장”

전국대학노동조합 홈페이지, http://kuwu.or.kr/Press_Statement/26768

⁷ 2021. 10. 21. 뉴스핌, “전대넷, ‘재정 악순환, 대학기본역량진단평가 즉시 개편’ 촉구”

국가교육위원회는 한국사회의 교육정책이 일관성을 상실하고, 정권이 교체될 때마다 정책이 급변하던 경향에 대한 반성적 고찰에 기반하여 추진되어왔다. 초정권·초당파적인 사회적 합의기구를 설치하여 중장기적 교육정책을 만들자는 취지이다. 이러한 국가교육위원회의 추진 취지는 긍정적인 것으로 이해된다.

그러나 현재 출범을 앞둔 국가교육위원회에 대한 기대만큼 우려 섞인 시선을 가지 않을 수 없다.

우선 교육부를 해체하고, 국가교육위원회 체제로 전환하자는 애초의 구상과 달리 교육부는 존속된 채 국가교육위원회가 출범하게 되면서, 국가교육위원회가 ‘옥상옥’이 될 가능성 또는 회의만 하는 힘없는 기구로 전락할 가능성이 있다.

다음으로 업무중복과 혼선의 가능성이 있다. 국가교육위원회법에 따르면 향후 국가교육위원회는 교육정책의 심의·의결을, 교육부는 집행을 맡는 식으로 이원화된다. 특히 교육부가 기존에 해오던 국가교육과정의 논의와 수립 역할이 국가교육위원회로 넘어온다. 그러나 실제 이러한 업무 분리가 현실에서 제대로 구현될 수 있기 위해서는 구체적인 시행령 등에서 적지 않은 보완이 요청된다.

또 국가교육위원회는 법 제13조에서 ‘관계기관의 장으로 하여금 국가교육위원회의 심의·의결 결과를 특별한 사정이 없는 한 따라야 한다’고 규정하고 있는데, 이는 자칫 일선 시·도교육청의 교육자치권을 침해할 수 있다는 우려도 존재한다.

국가교육위원회의 구성 비율과 방식에 대해서도 숙고가 필요하다. 법에 따르면 국가교육위원회 위원은 국회 추천 9명, 대통령 지명 5명, 교육부 차관, 교육감 협의체의 대표자, 교원단체 추천 2명, 한국대학교육협의회 추천 1명, 한국전문대학교육협의회 추천 1명, 시·도지사 협의체 추천 1명 등 총 21명이다. 상임위원은 국회 추천 몫에서 2명, 대통령 지명자 중 1명으로 정하며 위원장은 상임위원 중 대통령이 임명한다. 그러나 여당 및 대통령의 임명권 비율이 과도하게 높은 점, 구성에 있어서 민주적 정당성은 충분하지 등에 관하여 의문이 든다.

현재 우리 교육정책은 미래를 위한 전환과 퇴행이 혼재되어있다. 고교학점제 도입을 위한 예산과 적절한 여건의 마련, 정시확대를 비롯한 대입정책의 문제점, 학령 인구 급감에 따른 고등교육 체제의 전환, 기초학력 하향에 대한 대책, 코로나19에서 드러난 교육격차·돌봄격차 문제의 해결 등 산적한 교육현안에 대하여 국가교육위원회의 역할과 책임을 기대해본다.

2021년 국가보안법 폐지 분야 보고

집필

서재완, 이주희

감수

엄기섭, 오민애, 이정희, 조영선, 조지훈

2021년 국가보안법 폐지 분야 보고

I. 시민사회 동향

1. 최근의 활동들

2020년 5월 구 남영동 대공분실 박물관에는 ‘말의 세계에 감금된 것들- 여성서사로 본 국가보안법’이라는 주제로 국가보안법 전시회가 열렸다. 국가보안법 체제 하 여성 피해자들의 구술을 채록하고 국가보안법으로 인한 피해자들의 목소리를 생생하게 담아내었다.¹ 작년과 올해에는 ‘게임의 규칙’, ‘실행자들’이라는 국가보안법 다큐멘터리 영화가 제작되어 큰 반향을 일으키기도 했다. 2021년 3월 4일에는 ‘국가보안법폐지국민행동(이하 폐지행동)’을 발족하여 민주, 인권, 노동, 여성, 빈민, 학계, 법조계, 종교계 등 각계 시민사회의 국가보안법폐지의 열망을 모아 활발히 활동하고 있다. 국가보안법폐지 10만 국민동의청원을 단 9일 만에 달성한 데 이어, 10월에는 국가보안법폐지 전국대행진단을 결성하여 제주에서부터 서울까지 10일간 각 지

1 ‘말의 세계에 감금된 것들- 여성서사로 본 국가보안법, 온라인 전시회

https://dhrm.or.kr/online-exhibit/?q=YToxOntzOjE5OjRZl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjt9&bmode=view&id_x=4675263&t=board

역을 돌며 국가보안법폐지 여론과 흐름을 모았다. 대행진단 마지막 날인 15일에는 민형배 더불어민주당 의원과 함께 국회에서 국가보안법전면폐지안 발의 기자회견을 개최하였다. 오는 12월에는 ‘국가보안법폐지 교육센터’를 설립할 준비에 박차를 가하고 있다. 국가보안법의 역사, 폐지 필요성, 인권적 쟁점 등 다양한 분야를 망라하여 우리 사회를 70년간 지배해온 국가보안법 체제를 심도 있게 분석하고 한계를 극복하여 새로운 사회를 그리고자 하고 있다.

민변도 이러한 흐름에 적극 동참하고 있다. 2019년에는 국가보안법 10대 사건 속에 담긴 공안기관과 법원의 적용논리들을 분석하고 국가보안법 연대기를 새롭게 정리하여 국가보안법 전시회에 제공하였고, 2020년에는 민변회원들이 민변의 틀을 넘어 안팎의 전문가들과 함께 ‘국가보안법 7조 1항, 5항 위헌소송대리인단’을 구성하여 총 네 차례, 총 400여 쪽에 달하는 의견서를 헌법재판소에 제출하였다.² 올해 3월에는 ‘민변 국가보안법폐지 TF(이하 폐지TF)’를 결성하였고, 5월 34차 정기총회에서 ‘국가보안법 폐지’와 ‘차별금지법(평등법) 제정’을 향후 민변의 핵심 달성 과제로 선정하면서 각 특별결의문을 채택하였다.³ 또한 올해 6월 국가보안법 조문 중 가장 적용례가 많은 제7조의 문제점을 분석한 <헌법 위의 악법 - 국가보안법을 폐지해야 하는 이유>를 발간하였고,⁴ 올해 12월 나머지 조문들의 문제점과 함께 2010년 이후 국가보안법 판례를 분석한 결과를 다룬 제2권을 발간할 예정이다.⁵

2 헌법재판소, 2020헌바230 ‘국가보안법 제7조 제1항 등 위헌소원’

3 민변 제34차 정기총회, <국가보안법폐지 특별결의문>, 2021. 5. 29. <http://minbyun.or.kr/?p=48374>

4 민주사회를위한변호사모임, 2021, ‘헌법위의 악법 - 국가보안법을 폐지해야 하는 이유’, 도서출판삼인

5 국가보안법 폐지를 위해서는 신원조사 폐지가 필요하다고 주장하는 견해가 있다(엄기섭, 국정원 개혁이 잘 안 되는 이유, 바로 ‘존안자료’, 오마이뉴스, 2021. 3. 8.). 국가정보원이 국가보안법 폐지를 저지하거나 방해하기 위한 ‘힘’을 갖고 있고, 그 ‘힘’의 실질적 원천은 ‘존안자료’이며(〈한겨레〉 1997. 3. 17. ‘안기부 대해부 4 존안카드’, 존안자료는 ‘신원진술서’를 기초로 작성·업데이트 되고, 신원진술서가 ‘신원조사를 받기 위해서 작성되어 국정원에 제출되고 있다는 분석이다. 신원조사는 법률유보원칙에 위반하여 대통령령(보안업무규정), 국회규정(국회보안업무규정), 대법원규칙(법관인사규칙 등)에 의해 공무원 임용예정자의 공무담임권과 일반적 행동자유권을 제한하고, 민간인의 직업선택의 자유, 거주·이전의 자유 등을 제한하므로, 위헌으로 폐지되어야 하고(엄기섭, ‘국정원의 공무원 신원조사, 위법이니 폐지해야’, 오마이뉴스 2021. 3. 4.) 신원조사 폐지는 국가보안법 폐지를 저지하고자 하는 국정원의 ‘힘’을 제거하여 국가보안법 폐지에 큰 도움이 될 것이라는 취지다. 2021. 9. 민변에 ‘신원조사폐지모임’이 구성되어 활동 중이다.

2. ‘고문방지협약 국가보고서’에 대해 의견 제출

법무부는 2021. 4. 1.부터 4. 2.까지 이틀간 대한민국 정부의 고문방지협약⁶ 제6차 국가보고서(이하 제6차 국가보고서) 초안에 대한 국민의 의견을 경청하기 위한 공청회를 개최했다.⁷ 제6차 국가보고서는 우리 정부가 고문방지협약에 관한 이행 상황을 유엔 고문방지협약위원회(이하 고문방지위원회)에 제출하는 정기보고서로, 위원회가 국가보고서를 심의하기 이전에 요구하는 쟁점질의목록(List of Issues Prior to Reporting, ‘LOIPR’)에 대한 정부의 답변을 내용으로 한다.

고문방지위원회는 정부에게 2020. 7. 9. 쟁점질의목록에 대한 답변을 요청했다. 쟁점질의목록에는 직전 고문방지위원회의 국가보고서에 대한 최종견해를 이행하였는지 여부를 확인하기 위한 질문, 시민사회단체 등이 문제제기를 한 분야에 관한 질문 등 다양한 질의가 담겨있었다. 그 중 국가보안법과 관련하여 아래와 같이 질의를 했다.⁸

7. 위원회의 이전 최종견해(15~16번문단)와 관련하여 「국가보안법」을 들어 사람을 자의적으로 체포 또는 구금하거나, 자백을 강요해서는 안 된다는 등으로 협약의 완전한 준수를 위해 조사 기간중 「국가보안법」을 폐지하거나 개정했는지에 관한 최신정보를 요청한다. 협약위반 소지가 있는 동법 제7조 ‘찬양·고무’의 모호한 정의에 수정이 있었는지 명시할 것을 요청한다.

즉 고문방지위원회가 질의한 사항은 (1) 국가보안법을 폐지하거나 개정한 것인지, (2) 그리고 제7조 ‘찬양·고무’의 정의를 수정하였는지를 명시하라는 것이었다. 그러나 정부는 위 고문방지위원회의 질의에 대해 아래와 같이 국가보안법 제7조를 폐지

6 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

7 법률신문 2021. 3. 31.자, 「법무부, 'UN고문방지협약' 6차 국가보고서 공청회」, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=168970>

8 Committee against Torture, 「List of issues prior to submission of the sixth periodic report of the Republic of Korea」, CAT/C/KOR/QPR/6, 2020, para. 7.

하거나 개정하지 않은 것을 정당화하려는 취지로 답변 초안을 마련했다.⁹

30. 조사 기간 중 국가보안법을 폐지하거나 개정한 바 없다. 국가보안법 제1조 제2항은 확대해석 금지 등 엄격한 해석·적용의 원칙을 규정하고 있고, 국가보안법에는 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 구성요건이 포함되어 있다. 한국의 헌법재판소와 대법원은 국가보안법 제7조의 합헌성과 필요성을 인정하고 있고, 국가보안법은 법원의 확립된 판례에 따라 ‘국가의 존립·안전과 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성’이 있는 경우에 한해 엄격하게 적용되고 있다.
31. 한국 정부는 이와 같은 법률 및 판례에 따라 “자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성”이 있는 경우에만 제한적으로 국가보안법을 적용함으로써 표현 및 집회의 자유, 출판의 자유를 최대한 보장하고, 자의적 체포 및 구속 발생을 예방 하고 있다. 실제로 국가보안법 제7조를 적용하여 기소된 사건 수는 2015년 40건, 2016년 17건, 2017년 14건, 2018년 3건, 2019년 3건으로, 최근 5년 동안 92.5% 감소하였다.

위 정부의 답변 초안은 다음과 같은 문제가 있다.

① 먼저 고문방지위원회가 이전 심의 때 검토한 국가보안법 제1조 제2항의 내용, 헌법재판소와 대법원의 법리 등을 재차 기재하며 국가보안법이 엄격하게 적용된다는 정부의 주관적 평가를 사실인 것처럼 기재했다.

② 또한, 국가보안법을 엄격히 적용하여 표현 및 집회의 자유, 출판의 자유를 최대한 보장하고 자의적인 체포 및 구속발생을 예방하고 있다며, 현실과 부합하지 않는 주장을 하였다. ③ 국가보안법 제7조로 기소된 사건의 통계를 2019년까지만 반영하였는데, 이후 사건이 증가하는 추세나 내사 및 수사 중인 사건의 수를 반영하지 않았다.

⁹ 관련 내용은 유엔 고문방지협약 제6차 국가보고서 공청회 실시간 스트리밍 영상자료를 참고 <https://www.youtube.com/watch?v=9JTICNr4wyc>

이에 폐지TF는 공청회에 참여하여 정부의 국가보안법 제7조를 정당화하려는 정부의 주관적 평가를 삭제할 것과 국가보안법 제7조 관련 수사 및 재판 진행 현황 등 통계자료를 보완하여 제출할 것을 요청했다. 그러나 정부는 폐지TF의 요구를 전부 불수용하였다. 그리고 정부는 아래와 같이 내용을 확정하여 고문방지위원회에 제6차 보고서를 제출했다.¹⁰

30. 조사 기간 중 「국가보안법」(이하 국보법)을 폐지하거나 개정한 바 없다. 「국보법」 제1조 제2항은 확대해석 금지 등 엄격한 해석·적용의 원칙을 규정하고 있고, 「국보법」에는 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 구성요건이 포함되어 있다. 한국의 헌법재판소와 대법원은 「국보법」 제7조의 합헌성과 필요성을 인정하고 있고, 「국보법」은 법원의 확립된 판례에 따라 ‘국가의 존립·안전과 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성’이 있는 경우에 한해 엄격하게 적용되고 있다.
31. 한국 정부는 이와 같은 법률 및 판례에 따라 “자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성”이 있는 경우에만 제한적으로 「국보법」을 적용함으로써 표현 및 집회의 자유, 출판의 자유를 최대한 보장하고, 자의적 체포 및 구속 발생을 예방 하고 있다. 실제로 「국보법」 위반(찬양·고무등)죄로 기소된 인원은 2015년 42명, 2016년 16명, 2017년 11명, 2018년 2명, 2019년 3명, 2020년 6명으로 감소추세에 있고, 2020년의 경우 2015년에 비해 85.7% 감소하였다. 「국보법」 위반죄로 기소된 인원 관련 통계는 <표-9> 참조.

고문방지위원회는 이미 총 3차례(1996년, 2006년, 2017년)의 심의에서 국가보안법에 대한 우려를 표명하고 지속적인 재검토와 국가보안법 제7조의 폐지 또는 개정을 권고했다.¹¹ 정부가 고문방지위원회의 위와 같은 지속적인 권고를 수용하지 않은 채, 앞서 살펴본 것과 같이 이전 심의와 마찬가지로의 내용을 제시하는 것은, 결국 명백한 국제인권법상의 의무를 위반한 책임을 면피하려는 태도로밖에 보이지 않는다.

¹⁰ 법무부, 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약제6차 국가보고서」, 2021. 9. 30., 16쪽

¹¹ UN Committee Against Torture (CAT), Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention, A/52/44, para. 59.

향후 진행될 고문방지협약 제6차 심의에서 국가가 제시한 국가보안법과 관련 내용의 부당성이 확인될 수 있도록, 민변 폐지TF를 비롯한 시민사회단체들이 제6차 정부보고서에 대해 적극적으로 문제제기를 할 필요가 있다.

II. 국회 동향

1. 국가보안법 폐지 의원안 발의 현황

가. 국가보안법일부개정법률안(이규민 의원 등 15인)¹²

국회에서도 국가보안법 개정 또는 폐지의 의지가 형성되고 있다. 우선 이규민 더불어민주당 전 의원은 2020. 10. 22. 국가보안법일부개정법률안(제7조 삭제안)을 대표 발의했다. 국가보안법 제명을 한글로 수정하고, 제7조(찬양·고무등)를 폐지하며, 이에 따른 인용조문을 변경하자는 안이다.

이에 대해 2020. 11. 국회법제사법위원회 전문위원 검토보고서¹³는, ‘2000년대 이후 국가보안법 위반으로 기소된 사람은 2002년 263명으로 최대치를 기록한 이후 점차 감소하는 추세를 보여 2018년 기준 9명만이 기소된 것으로 파악’된다면서, ‘국가보안법 제7조의 폐지여부를 결정함에 있어서는, 동 규정이 개인의 사상과 양심의 자유를 침해하고, 구성요건이 불명확하여 명확성의 원칙에 반하며, 국가인권위원회와 UN자유권규약위원회에서 폐지를 권고한 바 있고, 이를 폐지해도 형법상 대체규정이 있어 처벌에 공백이 발생하지 않는다는 등의 폐지론과, 구성요건이 명확성의 원칙에 반한다고 볼 수 없고, 1991년 동법 개정을 통해 구성요건이 추가됨으로써 악

12 의안번호 제2104605호, ‘국가보안법일부개정법률안’, 이규민의원 등 15인, 2020. 10. 22.

(발의참여의원 : 이규민·김용민·김철민·신정훈·양정숙·윤영덕·김남국·이동주·이성만·이수진(비례)·조오섭·최혜영(이상 더불어민주당), 김진애(열린민주당), 김홍걸(무소속))

13 법제사법위원회 수석전문위원 박장호, 2020. 11., ‘국가보안법 일부개정법률안 검토보고 - <국가보안법 제7조(찬양·고무등) 폐지>’, 이규민의원 대표발의(의안번호 제4605호)

용가능성이 거의 없으며, 우리나라의 특수한 안보현실에 비추어 아무런 대안 없이 국가보안법을 폐지할 경우 여러 문제가 발생할 수 있다는 등의 존치론의 다양한 의견을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안’이라는 의견을 밝혔다.

나. 국가보안법폐지법률안(강은미 의원 등 10인)¹⁴

다음으로 2021. 5. 21. 정의당 강은미 의원이 국가보안법폐지법률안을 대표 발의하였다.

제안이유는 “인권을 온전히 보호하고 민주주의 질서를 확립하며 평화통일로 나아가기 위하여 반시대적이고 위험적인 국가보안법을 폐지”하자는 취지이다.

이에 대해 2021. 11. 법제사법위원회 검토의견서¹⁵는, 위 이규민 의원안에 대한 입장과 유사하게 ‘국가보안법을 둘러싸고 위험적이고 반민주적인 법이므로 폐지하자는 입장과 국가안보를 위해 필요하므로 존치하자는 입장이 나누어져 있음. 국가보안법을 폐지할지 여부는 입법당시의 남북관계 등 시대적 상황의 변화, 국가안보에 대한 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 다른 법률로의 대체가능성 및 범죄예방을 위한 정책적 측면 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 결정할 사항임’이라는 원론적인 의견을 재차 밝혔다. 또한 의견서에는 관계기관으로서 국정원은 ‘① 헌법재판소와 법원이 일관되게 국가보안법의 합헌성과 필요성을 인정하고 있고, ② 국가정보원의 국가보안법 위반범죄 수사권이 폐지되어 국가보안법 오남용 소지가 줄어들었으며, ③ 현행 국가보안법은 국정원의 직무 근거를 구성하고 있으므로, 국가보안법 폐지는 신중할 필요가 있다’는 입장이라는 점도 덧붙였다.¹⁶

14 의안번호 제2110236호, ‘국가보안법폐지법률안’, 강은미의원 등 10인, 2021. 5. 20.

(발의 의원 : 강은미·류호정·배진교·심상정·이은주·장혜영(이상 정의당), 이용민(더불어민주당), 용혜인(기본소득당), 김홍걸·양정숙(무소속))

15 법제사법위원회 수석전문위원 박장호, 2021. 7., ‘국가보안법 폐지법률안 등 검토보고 - <국가보안법폐지>’, 강은미의원 대표발의(의안번호 제2110236호)

한편 이 검토의견에서는 아래에서 볼 ‘국가보안법폐지에 관한 청원’ 및 ‘국가보안법폐지 반대’에 관한 청원도 포함하였으나, 주로 강은미 의원안을 중심으로 검토하였다고 밝힌.

16 위 2021. 7. 검토의견서, 23쪽

다. 국가보안법폐지법률안(민형배 의원 등 21인)¹⁷

2021년 10월 15일 국가보안법폐지 전국대행진단은 마지막 일정으로 민형배 더불어민주당 국회의원과 함께 국가보안법폐지법률안 발의 기자회견을 공동 개최하였다. 민형배 의원 발의안의 제안 이유 작업에는 민변폐지TF가 함께 하였다. 국가보안법 전부 폐지 외에 부칙으로 몰수금품등처리에관한임시특례법을 폐지하고 국가보안법폐지에 따른 일부 법률들의 인용조문을 정리¹⁸하는 내용이다.

민 의원 안에 대해서는 아직 법제사법위원회 전문위원 검토보고서가 제출되지 않았다.

2. 국가보안법폐지 10만 국민동의청원 달성

국민도 예외가 아니었다. ‘국가보안법폐지 국민동의청원’은 폐지행동을 중심으로 전국 각지 각계의 마음이 집중되어 2021년 5월 10일 청원 시작 단 9일 만에 10만 명을 가뿐히 달성했다. 국가보안법 폐지를 향한 국민들의 열망이 그만큼 높다는 것이 확인되었다.¹⁹

17 의안번호 제2112865호, ‘국가보안법폐지법률안’, 민형배의원 등 21인, 2021. 10. 15.

(발의 의원 : 민형배·강민정·김남규·김승원·김용민·민병덕·박영순·서동용·설훈·소병훈·송재호·양경숙·양이원영·윤미향·윤영택·윤재갑·이동주·이재정·최강욱(이상 민주당), 김홍걸·양정숙(이상 무소속))

18 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금지급에 관한 특별법 5.18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률, 취업법, 고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 국가정보원법, 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률, 군사법원법, 군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률, 뉴스통신 진흥에 관한 법률, 대외무역법, 독립유공자예우에 관한 법률, 방송광고판매대행 등에 관한 법률, 방송법, 보안관찰법, 보호대상대상자 지원에 관한 법률, 선거관리위원회법, 소득세법, 신문 등의 진흥에 관한 법률, 인터넷 멀티미디어 방송사업법, 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률, 전파법, 정보통신공사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 제대군인지원에 관한 법률, 참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률, 통신비밀보호법, 특수임무수행자 보상에 관한 법률, 특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률, 법률 제18310호 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 등

19 관련기사 : 한겨레, 2021. 5. 19. ‘국가보안법폐지 입법청원 10만명 달성’
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/995884.html

3. 청원안에 대한 법제사법위원회의 무기한 심사 연기

그런데 국가보안법 폐지 국민동의청원은 5월 20일 법제사법위원회(이하 법사위)에 회부된 후 지난 5개월 간 전문위원 검토를 받은 것²⁰ 말고는 관련 주제에 관한 논의와 심사가 한 번도 이루어지지 않았다. 그러다가 급기야 법사위는 11월 9일, ‘국가보안법폐지에관한청원’과 ‘차별금지법제정에관한청원’을 포함한 5건의 국민동의청원의 심사기간을 21대 국회 임기 만료일인 2024년 5월 29일까지 연장해줄 것을 의장에게 요구하는 ‘청원심사기간 연장요구의 건’을 위원 전원 동의로 의결했다. “관련 법률개정, 제도변경 등과 연관되어 있어서 충분한 시간을 갖고 심도 있게 심사할 필요가 있다”는 것이 이유였다. 법사위가 연장한 심의기간은 무려 3년으로 21대 국회의 임기가 끝나는 시점까지이다. 사실상 심의기간을 무기한으로 연장한 것이다.

그 근거는 국회법 제125조 제6항이었다. 국회법 제125조 제5항에 따르면, 위원회는 청원 회부일로부터 ‘90일 이내’에 심사해야 한다. 다만, ‘특별한 사유’가 있는 경우 ‘60일’의 범위에서 한 차례만 국회의장에게 연장을 요구할 수 있다. 즉 원칙적으로 90일, 연장해도 최대 150일, 5개월 안에 심사를 마쳐야 한다. 그런데 국회법 제125조 6항은 다시 그 예외로서, ‘장기간 심사를 요하는 특별한 사유가 있는 경우’ 위원회의 의결로써 추가 연장을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 헌법에 따른 명확성 원칙을 전면으로 위반하고 있고, ‘특별한 사유’가 무엇인지에 대해서는 예시조차 없으며, 추가 예외로 연장할 수 있는 심사기간의 상한도 규정하고 있지 않다. 즉 국회가 10만의 국민이 요구한 청원안을 단 한 번의 심사도 없이 임기 말까지 보류하였다가 폐기할 수 있는 것이다. 청원권을 기본권으로 보장하고 국가에 청원심사의무를 부여하는 헌법 제26조에 따라 국민주권주의와 직접 민주주의를 일부나마 확대하고자 도입한 국민동의청원의 취지를 무색하게 만들고 있다. 헌법 위반적 독소조항인 국회법 제125조 제6항은 조속히 개정되어야 하고, 법사위는 이 조항을 핑계로 국민의 염원을 방기하지 말고 조속히 국가보안법 심사에 나서야 할

20 앞서 국가보안법폐지법률안(강은미의원안)에 대한 국회 전문위원 검토보고서에서 함께 거론되었으나 보고서에서도 강의원안을 중심으로 검토하였다고 밝히고 있음

것이다.²¹

III. 국가보안법 관련 사건 개요

이렇게 국회와 시민사회에서 국가보안법폐지의 힘이 모이던 중에도 국가보안법 위반 혐의로 기소되는 사건들이 연이어 발생했다. 한편 과거 국가보안법 사건의 사법적 오류를 교정한 판결도 있었고, 여전히 국가보안법 폐지의 필요성을 드러낸 판결도 있었다. 올해 기소된 주요 사건과 주요 판결을 중심으로 간략히 검토한다.

1. 주요 판결·결정 등²²

가. ‘세기와 더불어’ 출판 및 배포금지 가처분 기각결정

2021년 4월 1일 도서출판 민족사랑방은 김일성 회고록 <세기와 더불어>를 출간했다. 김승균 대표는 출간 계기에 대해 “우리가 항일운동이라고 하면 임시정부만 알고 좌파 측 항일운동은 모른다. 좌파 측 항일운동을 알리기 위해 책을 냈다”며 “이 회고록은 김일성의 항일운동에 대한 회고록이지 그 사람의 평생을 다룬 회고록이 아니다”라고 설명했다.²³

극우단체 등은 즉각 출판사를 상대로 출판 및 배포금지 가처분신청을 제기하였다(1차 사건). 이 책을 판매·배포하면 신청인들의 인격권, 인간존엄성 등이 침해되고

21 민변 성명, ‘국가보안법폐지 국민동의청원 및 차별금지법제정 국민동의청원 심사를 무기한 보류한 국회 법제사법위원회를 규탄한다’, 2021. 11. 11.

<http://minbyun.or.kr/?p=50019>

22 보다 자세한 내용은 이 보고서, 통일위원회 선정 - 디딤돌 판결 참조

23 경향신문, 2021. 5. 26., 경찰 ‘김일성 회고록’ 출판사 압수수색... 진보단체 “시대착오적 판지결기”

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202105261348001#csidxedd6718726697e78e21a5a7c52307b2>

김일성 일가를 미화하여 대한민국의 자유민주적 기본질서를 해한다는 이유였다.

그러나 5월 14일 법원은 인격권은 전속적 권리로서 이들이 임의로 대한민국 국민을 대신할 수 없어 피보전권리가 인정되지 않고, 국가보안법에서 규정한 이적 표현물에 해당한다는 사정만으로 (책 판매·배포가 사전적으로) 금지되어야 한다고 보기 어려워 보전의 필요성이 모두 인정되지 않는다며 신청을 기각하였다.²⁴ 이후 신청인은 1차 사건에 대해 항고하고 동시에 별도 신청인들을 모아 2차 가처분신청을 하였으나, 법원은 다시 기각결정을 하였다.²⁵

법원의 결정으로 출판의 자유, 학문의 자유, 표현의 자유 등 핵심적 기본권 침해를 막을 수 있었다. 그러나 신청인들은 현재 1차 사건 재항고 및 2차 사건 항고를 한 상태에서 다른 신청인들을 모집해 3차 가처분신청을 하겠다고 기자회견까지 하였다. 한편 극우단체들은 4월 22일 김승균 씨를 국가보안법위반혐의로 고발했고, 고발 사실이 알려지자 시중 서점들은 즉시 판매를 중단했다. 서울경찰청은 김승균 씨의 사무실 등을 국가보안법상 찬양·고무혐의로 압수·수색하고 9월 28일 기소의견으로 검찰에 송치했다.²⁶ 한편 판매금지가처분 기각결정을 내린 판사들까지도 극우단체에 의해 국가보안법위반방조 등 혐의로 검찰에 고발당했다.²⁷

나. 헌법재판소, 신은미 재미교포 기소유예처분취소 결정²⁸

재미교포 신은미 씨는 2014년 11월 경 ‘전국순회 통일 토크콘서트’에 대담자로 참여하여 자신의 방북 경험담을 이야기하였다가 TV조선으로부터 ‘중북콘서트’로 매도당하고, 사제폭탄 테러까지 당하게 되었다. 당시 박근혜 대통령 또한 공식석상에서

24 서울서부지방법원 2021. 5. 13. 선고 2021카합50252 결정

25 서울고등법원 2021. 10. 6. 선고 2021라20500 결정(1차 가처분 2심)

서울서부지방법원 2021. 10. 14. 선고 2021카합50287 결정(2차 가처분 1심)

26 YTN, 2021. 9. 28., 김일성 회고록 출판사 대표, 국가보안법 위반 혐의 검찰 송치

https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202109281101174549

27 중앙일보, 2021. 5. 18. ‘김일성 회고록 판매금지 가처분’ 기각한 판사들 검찰 고발당해

<https://www.joongang.co.kr/article/24060798#home>

28 헌법재판소 2021. 8. 30. 선고 2015헌마349 기소유예처분취소

테리행위에 대해서는 한마디 언급 없이 ‘중북콘서트’ 딱지를 붙여 비판하면서 중북 물이에 가세하였다.²⁹

이 사건으로 신 씨는 강제출국 당하였고, 검찰은 신 씨가 한 발언 중 일부 발언들을 문제 삼아 2015년 1월 8일 국가보안법위반(찬양·고무등) 및 명예훼손 혐의로 기소유예처분 하였다. 토크쇼에서 언급한 경험담들이 북한 권력세습체제 정당성을 옹호하고, 탈북자들이 북한에 다시 돌아가고 싶어 하는 것처럼 왜곡하여 탈북자들의 명예를 훼손하였다는 것이다. 이에 신 씨(이하 청구인)는 기소유예처분이 자신의 평등권과 행복추구권을 침해하였다면서 2015. 4. 6. 헌법소원심판을 청구하였다.

헌법재판소는, ① 청구인이 오마이뉴스에 북한 여행기를 기고한 바 있고, 북한 여행을 내용으로 하는 <재미동포 아줌마, 북한에 가다>라는 책자를 저술하기도 하였는데, 토크콘서트발언 내용이 위 기사 및 책자를 바탕으로 하였고, 이 책은 2013년 상반기 수필분과 우수문학도서로 선정되고 이미 일반에 배포·판매되었다는 점, ② 청구인 발언 중 북한의 휴대전화 보유 인구가 250만 명을 넘어섰다는 내용이나 북한 맥주 관련 일화는 이미 언론매체를 통하여 국내에 알려진 사실인 점, ③ ‘탈북자 상당수가 고향이 받아주면 다시 돌아가고 싶어 한다’고 말한 것도 ‘북한 주민에 대한 이질감이 형성되어 있는 남한에서 탈북자들이 겪는 사회적·경제적 차별감을 감당하기 힘들다’는 전후 맥락에 비추어 보면 탈북자들에 대한 적대감을 해소하자는 취지에서 나왔다고 보이는 점, ④ 청구인이 부른 ‘심장에 남는 사람’의 가사에 ‘김정 일이나 노동당 독재체제 미화’를 짐작할 수 있는 내용이 들어있지 않고, 행사 진행 과정에서도 그와 같은 내용을 언급하지 않은 점을 근거로, 청구인이 북한의 권력 세습체제의 정당성을 찬양하거나 옹호하였다고 볼 증거가 없어 국가보안법위반에 해당하지 않고, 탈북자들이 대한민국에서 받는 차별감 등을 고려할 때 고향과 남은 가족에 대한 그리움으로 고향에 돌아가고 싶은 마음이 들 수 있어 탈북자들의 명예를 훼손하지 않았다고 판단하였다.

29 오마이뉴스, 2014. 12. 15. ‘박대통령, 신은미 콘서트 비판.. 백색테러엔 침묵’
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002062852

특히 이 사건에서 헌법재판소는 검찰의 기소유예처분에 대하여 “자의적인 검찰권의 행사로서 청구인의 평등권과 행복추구권을 침해하였다”고 실시하였다. 헌법재판소의 이 결정은 박근혜 정부 하에서 거센 중북 공격이 벌어지던 2014년 12월 신 씨가 극우언론에 의해 중북으로 지목당해 비난받는 상황에서 검찰이 신 씨에게 자의적으로 국가보안법 유죄혐의를 인정하는 것이 부당함을 확인하였다는 의미가 있다. 그러나 이 결정은 신 씨가 피해를 입은 때로부터 6년이 지나서야 나온 것이다. 기소유예처분에 따른 강제출국으로 신 씨가 5년 동안 입국을 금지당해 가족을 만나러 올 수도 없었던 피해를 모두 겪고 난 뒤다.

이와 관련하여, 신 씨와 함께 당시 콘서트를 개최하여 북한을 찬양했다는 혐의를 받은 황선 씨에 대해서도 법원(항소심)은 2020년 2월 18일, 1심에서 일부 유죄로 판단했던 다른 국가보안법 위반 혐의까지 포함하여 전부 무죄로 판단했고,³⁰ 2021년 6월 24일 검찰 상고 기각으로 대법원에서 확정되었다.³¹

다. 강성호 교사 국가보안법위반 재심 무죄 판결³²

강성호 교사는 1989. 4. 11.경 OO고등학교 2학년 교실에서 학생을 상대로 일본어 수업을 하던 중 ‘6·25는 미군이 먼저 북한을 침범하여 일어난 것이다’라고 교육함으로써 북한의 주장에 동조하고, 같은 달 25.경 북한의 사진이 담긴 화보집을 보여주면서 ‘북한은 평화롭고 살기 좋은 곳이다. 북한에도 주말에는 낚시를 할 수 있는 자유가 있다.’라는 등의 교육을 함으로써 북한을 찬양·고무하였다는 이유로 수업 도중 연행되어, 1심³³에서 징역 1년을 선고받았다. 항소심은 피고인의 양형부당 주장을 받아들여 징역 1년에 집행유예 2년, 자격정지 1년을 선고하였고(청주지방법원 1990. 1. 25. 선고 89노563 판결, 이하 ‘재심대상판결’), 대법원은 상고를 기각하였다. 이후 피고인은 2019. 5. 28. 이 사건에 대해 재심을 청구하였고, 법원은 피고

30 서울고등법원 2020. 2. 18. 선고 2016노680 판결, 2019초기519 위헌심판제청

31 대법원, 2021. 6. 24. 선고, 2020도3997 국가보안법위반(찬양고무등) 판결

32 청주지방법원 2021. 9. 2. 선고 2019재노7 국가보안법위반 판결

33 청주지방법원 제천지원 1989. 10. 7. 선고 89고단209 판결

인이 OO경찰서 대공과 소속 수사관들에게 불법 체포 및 감금된 상태에서 조사를 받은 사실을 인정하고, 2019. 11. 28. 재심개시결정을 하였다.

재심 본안에서 재판부는 ① 피고인의 불법 체포 및 구금 중에 작성된 진술서와 경찰 피의자신문조서는 영장주의 원칙에 위배하여 수집된 증거로서 증거능력이 없고, ② 피고인의 수업을 들은 일부 학생들의 수사기관 및 원심 법정에서의 각 진술은 자신들이 경험한 사실에 대해 착각하여 진술하였거나 스스로도 정확하게 기억하지 못하는 내용을 일부 교사 및 수사기관이 의도하는 바에 따라 과장하여 진술하였을 가능성을 배제하기 어려워 이를 그대로 믿을 수 없으며, ③ 피고인의 수업을 들은 다른 일부 학생들은 원심 법정에서 피고인이 이 사건 복침 발언을 말한 사실이 없거나 들은 기억이 없다는 취지로 진술하였고, 이러한 진술은 직접 경험한 사실을 구체적으로 묘사하고 있고, 진술 내용이 구체적이고 일관되어 신빙성이 높으며, ④ 피고인이 교육 목적 하에 시사적인 문제에 관하여 개인적인 의견을 표명한 정도에 불과한 것으로 보이고, 이를 객관적으로 반국가단체의 이익이 된다거나 피고인에게 주관적으로 반국가단체를 이롭게 한다는 인식이 있었다고 보이지 않는다고 판단하면서 원심판결을 파기하고 피고인에게 무죄를 선고하였다. 32년 만에 재심대상판결의 잘못이 바로잡혔다.

강 교사가 구속됐던 1989년 5월은 전국교직원노동조합 출범을 앞두고 교사들이 줄줄이 구속됐던 시기였다. 당시 전교조 가입교사 1,527명이 파면, 해임되었다. 노태우 정권은 전교조 결성에 앞장선 교사들에게 ‘빨갱이’라는 굴레를 씌워 여론을 호도하는 방법으로 전교조 결성을 필사적으로 막으려 했다. 국가정보원은 2007년 10월 발행한 자료에서 “안기부는 공안차원에서 교직원노조의 내사를 하면서 전교조 결성을 전후로 본격화된 교사들의 국가보안법위반 구속을 통해 이른바 대국민심리전도 병행하였다.”고 스스로 밝히기도 하였는데, 강성호 교사의 사건은 당시 안기부에서 전교조 교사에게 국가보안법위반 혐의를 씌워 파면, 해임시키면서 전교조를 탄압했던 대표적인 사례이다.

강 교사는 수업도중 경찰에 연행된 뒤 1999년 복직될 때까지 10년간 교단을 떠나

야 했다. 국가보안법은 평화통일 교육을 좌경용공 교육으로 매도했고, 스승과 제자를 32년간 피고인과 증인으로 갈라놓았다. 강성호 교사는 “국가보안법이 여전히 존재하는 우리 현실을 생각하면 그저 축하와 위로만을 받기에는 마음이 무겁기만 하다”면서 “시민들이 지혜와 용기를 모아 국가보안법 폐지를 위해 실천해야 할 때”라고 호소했다.³⁴

라. 유우성 씨에 대한 검사의 보복 기소 공소기각판결³⁵

유우성씨는 소위 ‘서울시공무원간첩조작사건’의 피해자로, 국정원이 증거까지 조작하여 무고한 유우성씨를 간첩으로 기소했다는 사실이 드러나 수사관들이 처벌받는 등 우리 사회에 큰 충격을 불러일으켰다.

그런데 검찰은 유 씨에 대한 국가보안법위반 등 사건에서 수사기관의 증거조작 사실이 밝혀지고 유 씨가 무죄판결을 받자, 추락한 검찰의 위신을 세우고 유 씨에게 범죄자라는 낙인을 찍기 위하여 과거에 기소유예한 바 있는 ‘외국환거래법위반’ 혐의에 대해서, 기소유예 처분 당시와 전혀 달라진 사정이 없고 무등록 외국환거래금액은 오히려 감소되었음에도 다시 보복적으로 기소하였다.

이에 대하여 항소심은, ① 종전 사건에 대한 기소유예 처분이 있었던 2010. 3. 29.으로부터 만 4년이나 지난 2014. 5. 9. 현재 사건이 기소된 점, ② 그 사이에 국가정보원 직원들이 조작한 증거가 2013. 9. 공판 관여 검사들에 의하여 국가보안법위반 등 사건의 항소심 법원에 제출되었고, 이에 피고인이 2014. 1. 경 서울중앙지방법 검찰청에 ‘국정원 직원들과 수사검사, 수사관들이 공모하여 국가보안법위반 사건의 항소심 재판부에 허위로 날조된 피고인에 대한 출입경기록 등을 증거로 제출하였다’는 이유로 국가보안법위반(무고, 날조)죄로 이들을 고소하였으며, 2014. 2. 위 증거 위

34 관련기사 : 뉴스타파, 2021. 9. 8. ‘32년만의 무죄 판결과 뉴스타파’
http://newstapa.org/article/_JKTP

35 대법원 2021. 10. 14. 선고 2016도14772 판결 (대법원 제1부 : 박정화(재판장), 김선수, 노태약(주심), 오경미)
서울고등법원 2016. 9. 1. 선고 2015노2312 판결 (판사 윤준(재판장) 이현석 이규영)
서울중앙지방법원 2015. 7. 16. 선고 2014고합539 판결

조가 밝혀지고, 그로 인해 위 직원들이 2014. 3. 31. 모해증거위조 등으로 구속되었으며, 그 후 국가보안법위반 등 사건의 항소심 법원이 2014. 4. 25. 국가보안법위반 관련 혐의를 모두 무죄로 판단하였고, 위 사건의 공판 관여 검사들이 2014. 5. 1. 경위 증거 위조와 관련하여 징계를 받는 일련의 사건들이 발생하였는바, 현재 사건이 그 직후인 2014. 5. 9. 기소된 점 등의 이유를 들어 '어떠한 의도가 있다고 보여지므로 공소권을 자의적으로 행사한 것으로 위법하다'고 보고 공소기각 하였다. 대법원도 항소심의 판단에 법리오해가 없다면서 검찰의 상고를 기각하였다.

국가보안법은 제12조(무고, 날조) 규정에서 국가보안법위반사건에 대하여 무고, 위증, 증거날조 등 행위를 할 경우 그 각 조에 정한 형으로 처벌하도록 하고, 제2항에서 수사공무원 등의 행위는 가중처벌한다. 끊이지 않은 국가보안법 남용을 막기 위한 최소한의 자체 통제장치다. 그러나 이 조항은 실제로 거의 사용된 적이 없다. 유우성에 대한 간첩조작사건 공판에서 검사들은 날조된 중국 정부의 공문서를 법원에 제출했으나 아무도 처벌받지 않았고, 도리어 유우성을 외국환거래법위반죄로 별도 기소하여 위협을 가하였다. 검찰의 공소권남용을 인정한 이 판결은 각종 수단을 동원해 국가보안법 피의자를 위협하고 위축 고립시켜온 검찰의 실상을 뚜렷이 드러낸 것이다.

2. 진행 중인 사건

가. 427시대연구소 연구위원 이정훈, 국가보안법위반(회합통신등)으로 체포, 기소

국가보안법폐지 10만 국민동의청원이 4일 만에 7만 명을 돌파하고 원내에서 폐지 법안이 준비되고 있던 2021년 5월 14일, 427시대연구소 연구위원 이정훈 연구위원이 국가보안법 위반(회합통신 및 이적표현물 소지) 혐의로 긴급체포·구속되었다. 국가보안법폐지국민행동을 비롯한 각계에서는 국가보안법 폐지로 향하는 국민의 여론에 정면으로 맞서기 위한 기획극이라며 국정원 등 공안적폐세력을 강력히 규탄하였다. 국정원이 영장을 청구한 날짜는 5월 11일, 영장의 유효기간은 6월 9일로, 국가보안

법폐지 국민동의청원의 등록일 및 종료일과 완전히 일치한다. 국가보안법폐지 국민동의청원이 등록되자마자 국정원 등 공안세력이 영장을 청구한 것으로, 국가보안법폐지 운동의 활성화에 찬물을 끼얹고 법안 존속의 필요성을 여론에 환기하기 위한 고의적 기획이라는 것이다.

위와 같은 체포 및 구속, 그리고 기소의 부당성은 법정에서 다투어지고 있다. 6월 기소된 이 연구위원에게 적용된 혐의는 국내에 잠입한 북한 공작원과 2017년 4차례 만나 동향 등을 보고하고 암호화된 지령문과 보고문의 송수신방법을 교육받은 후, 2018년 10월부터 2019년 9월까지 북한대남공작기구의 암호화된 지령문을 받고 보고문을 발송하였다는 것(회합·통신), 그리고 이적표현물인 '주체사상에세이'와 '북 바로알기 100문 100답'을 출판하였다는 것(찬양·고무)이다.³⁶ 이미 사망하였다는 '북한공작원'의 실체가 무엇인지, 관련 증거가 적법하게 수집된 것인지, 그리고 이 연구위원이 2010년 수감 당시 초고를 구상했던 '주체사상에세이'를 어떻게 2017년 북의 지령을 받고 출간하였다는 것인지, 북한에 대해 연구하고 분석한 책이 어떻게 북을 찬양·고무하는 표현물에 해당하는지 재판에서 다투어지고 있다. 전 세계가 장벽 없이 실시간 소통할 수 있는 시대에, 북한 주민과 연락하거나 만남을 가졌다는 이유만으로 징역형의 처벌을 예정한 회합통신조항은 그야말로 퇴행적이고 구시대적인 조항이라고 하지 않을 수 없다. 대부분의 국가보안법 위반 사건에 포함되는 찬양·고무조항은 북한을 알고자 하는 노력 자체를 범죄시하고 위축시킨다. 이 사건은 공안기관이 필요한 시기에 얼마든지 자의적으로 국가보안법을 활용할 수 있고, 이를 통해 반복대결의식을 조장하고 공안기관과 국가보안법의 존재의의를 확인하고자 한다는 점을 단적으로 보여주고 있다.

나. '충북동지회' 사건

국가보안법폐지 국민동의청원이 성사되고 얼마 지나지 않아 8월 초 국정원과 경찰이 소위 '충북간첩단'을 검거했다. F-35도입반대 단체 측 관계자 4명(이하 충북동

³⁶ 현재 서울중앙지방법원 2021고단3654 사건(형사18단독)으로 형사 1심 재판 진행 중에 있다.

지회)이 '북한 통일전선부 문화교류국 지령을 받고 미국 스텔스 전투기 F-35A 도입 반대 시위 및 서명운동을 했다'는 혐의로 국가보안법 4조(목적수행), 7조(찬양·고무), 8조(회합·통신), 9조(편의제공) 등으로 구속영장이 청구되었고, 2일 청구지법은 이 중 3명에 대해 도주우려가 있다며 영장을 발부했다. 국정원과 경찰청 안보수사국은, 지난 5월 이들의 자택과 사무실에서 압수한 이동식저장장치(USB)에 복층의 지령문과 이들의 보고문 등이 담겨있다고 하였다.

그러나 당사자들은 압수수색이 불법이었고, USB에 들어있다는 보고문과 지령문은 수신자·발신자가 없고 작성자 또한 누구인지 불분명하며, 2만 달러의 활동자금을 받았다는 것도 허위조작이라고 주장하고 있다. 자신들은 개인회생 신용회복 중이거나 재판 중이라고 한다. 또한 '개인적인 일로 외국의 공개적인 장소에서 만난 사람을 북한 공작원으로 포장하는 등 수사기관이 불법 사찰과 사건 조작을 했다'며 모든 혐의를 부인하면서 국정원 등 수사기관 관계자들을 직권남용 등 혐의로 고위 공직자수사처에 고소했다.

구속영장 청구서에는 이들이 지역 정치권과 노동계 전반에 대한 영향력 행사와 의식화를 조직의 임무로 정했다고 하였으나, 지금까지 언론에 드러난 지역사회 여러 증언에 비춰 이들이 지역에 미치는 영향이 그리 크지 않았던 것으로 보인다. 수사당국도 북한과의 접촉 여부와 별개로 충북동지회가 지역 내 영향력이나 확장성이 크지 않았을 것이란 사실은 인정했다.

심각한 것은, 이 사건에서도 본격적인 재판이 시작되기도 전에 무분별한 언론보도에 의하여 가혹한 유죄의 낙인, 간첩이라는 낙인부터 찍는 불법적 혐의사실유포가 반복되었다는 것이다. 법원에서 최초 혐의의 상당부분이 걷어지더라도 언론은 그 최종의 진실과 사실을 최초의 보도만큼 제대로 다루지 않는다. 한번 상처받은 이미지는 원상태로 회복되기 어렵다.

IV. 마무리하며

국가보안법은 결코 사문화되지 않았다. 국가보안법을 둘러싼 과거의 사법적 오류가 수년 수십 년이 지난 후 계속 교정되고 있고, 국정원 스스로도 환골탈태를 약속하며 국내정치에서 완전히 벗어나 새로운 조직으로 거듭나겠다고 약속했으나, 국정원은 개혁을 약속한 그 순간에도 국가보안법을 적용한 각종 공안 사건들을 만들어 내고 있다. 3년이나 유예된 대공수사권 이관, 철저히 비공개적으로 진행되는 셀프 개혁이 얼마나 불안정하고 불충분한 것인지 실상이 적나라하게 드러나고 있다. 박지원 국정원장은 탈북자 시설을 방문한 자리에서 “간첩 잡는 게 국정원”이며, 국가보안법에 대해서도 “고무찬양죄 등 일부조항만 개정할 채 존치해야 한다”고 발언했다.³⁷ 수십 년간 국정원은 간첩을 잡는 곳이 아니라 간첩을 ‘만드는’ 곳이었다는 역사적 사실을 환기해야 한다.

또한 국가보안법의 적용대상은 비단 ‘특이한’ 일부 국민이 아니다. 전 세계 수십억 인구 중 오직 우리 국민만이 승인 없이는 북한을 오갈 수도, 북한 주민들과 접촉할 수도 없다. 북한의 출판물과 소식을 보아서도 안 된다. 수십 년간 쌓여온 수많은 국가보안법 피해 사례들은, 말하고 표현할 자유, 자신의 의지로 사고하고 가치관을 가질 자유와 같은 가장 기본적인 인권이 과연 대한민국에서 진정으로 보장되고 있는지 묻게 한다. 사상과 표현의 자유를 전제로 꽃피는 민주주의가 국가보안법으로 질식당하고 있음을 보여준다. 국가보안법이 살아있는 한, 국민 모두가 피해자다.

국가보안법이 하루빨리 폐지되어야 하는 이유는 이미 차고 넘친다. 그러나 국회는 폐지는커녕 국가보안법폐지 국민동의청원에 대한 심사조차 무기한 연장하며 역사적인 책임과 의무를 방기하고 있다. 국가보안법이 우리 사회에 존속하면서 발생한 수많은 인권침해의 참상과 국민들의 고통, 민주주의의 모순상태를 언제까지 외

37 머니투데이, 2021. 6. 23. 박지원, '국보법 폐지' 반대...“간첩 있으면 잡는 게 국정원”
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021062318190013267>

면할 것인가. 국가보안법 폐지 없이 민주주의를 말할 수 없음을 다시 한 번 상기하며 국회는 조속히 국가보안법의 폐지에 나서야 할 것이다.

2021년 국제인권 분야 보고

집필

홍콩 인권 운동과의 연대 : 전정환 변호사(민변 국제연대위원회)

쿠데타 이후 미얀마 인권상황과 연대 활동 : 류다솔 변호사(민변 국제연대위원회)

아프가니스탄 사태와 한국의 난민 보호 : 김진 변호사(민변 국제연대위원회)

감수

김진 변호사(민변 국제연대위원회)

2021년 국제인권 분야 보고

I. 홍콩 인권 운동과의 연대

1. 홍콩의 인권 상황

가. 홍콩 국가보안법의 통과에 따른 야권 인사 탄압

2020년 7월 1일 홍콩 국가보안법이 시행되었다. 해당 법은 “정부를 분열시키는 행위,” “외국 세력과 결탁하여 중화인민공화국에 대한 적대행위에 가담하는 행위” 등 모호한 처벌 조항을 포함하고 있어 도입 당시부터 여러 국제 인권단체에서 표현의 자유 및 집회의 자유 제한 효과를 우려하였다. 그리고 2021년, 이러한 우려는 현실이 되었다. 2021년 1월에는 50여명 이상의 민주 진영 및 야권 인사들이 국가보안법 위반을 이유로 체포되었으며,¹ 4월에는 대표적인 언론사인 “빈과일보”의 사주인 지 미라이를 비롯하여 야당인 민주당의 주요 인사인 마틴 리, 앨버트 호 등에게 국가보

¹ 경향신문, 2021. 1. 6.자, 「홍콩 경찰, 범민주 인사 53명 체포」

안법 위반에 대한 유죄 판결이 내려졌다.²

나. 시민사회 및 언론의 축소

위와 같은 주요 인사에 대한 탄압은 관련된 시민사회 및 언론의 축소로 이어졌다. 전술한 “빈과일보”, 즉 사주가 국가보안법 위반으로 구속된 사례가 대표적인 예이다. “빈과일보”는 결국 2021년 6월, 정식으로 폐간하였다.³

또한 이러한 시민 사회 인사에 대한 탄압이 심해지자 상당수의 시민사회 단체들이 자진 해산을 결정하였다. 대표적으로 2002년 설립되어 홍콩 민주 시민단체의 중심점 역할을 해오던 지난 홍콩 대규모 시위를 주도하였던 민간인권전선은 8월 경 해산하였다.⁴ 노동조합 역시 예외가 아니어서 교사 노조가 8월, 해산을 결정한 것을 시작으로, 민주 진영으로 분류되었던 많은 노조가 해산하였다. 결국 홍콩의 양대 노총 중 하나이자 민주진영으로 분류되었던 홍콩직공회(HKCTU) 역시 2021년 10월 3일, 해산 결정을 하였다.

시민단체의 해산은 결국 국제인권 단체의 철수로도 이어졌다. 휴먼라이츠워치의 홍콩 사무소는 7월경, 앰네스티의 홍콩사무소는 10월경 철수를 결정하였다.⁵ 이로써 홍콩에는 민주주의와 인권을 옹호할 수 있는 세력이 사실상 사라지게 되었다.

다. 선거제도의 개편을 통한 야권 세력의 와해

한편, 홍콩 국가보안법이 통과된 지 약 한 달 후 홍콩 선거법이 개정되었다. 개정 선거법의 주요 내용은 홍콩 의회에 출마하고자 하는 경우 출마자격심사위원회의 심의를 거쳐 출마 자격을 얻은 자만이 정식 입후보를 할 수 있게 한 것이다. 이러한 제

도는 남용 가능성이 매우 커서 국제사회의 비판이 많았었다. 2021. 10. 이러한 우려는 현실이 되어 선거제도 개편 이후 실시된 첫 선거에서 주요 야당의 경우 출마 희망자가 단 한명도 없거나, 후보자격심사위원회의 문턱을 넘지 못하였다. 결과적으로 2021. 10. 홍콩 선거는 사상 초유로 야당 후보가 전무한 상태로 실시되었다.⁶

2. 국내 시민사회의 연대

가. 5. 18.민주화운동 기념과의 연계

홍콩 민주화 시위 초기부터 양국의 시민사회에서는 국내의 민주화 운동 역사를 매개로 하여 상호 연대를 모색한 바 있다. 올해에도 시민사회의 5·18 민주화 운동 기념 행사에서 5·18운동과 홍콩 민주화 운동의 연대 가능성을 모색하는 토론이 이루어졌다. 일례로 현대정치철학연구회에서 주최한 “After 5·18: 운동과 사상의 5·18”에서는 홍콩 활동가 에릭 라이를 초청하여 홍콩의 항쟁 상황을 돌아보는 시간을 가졌다.

나. 한국 시민사회의 홍콩 연대의 밤

2021년 7월 31일에는 아시아민주주의네트워크(ADN)와, 국제연대위원회도 함께 하고 있는 ‘홍콩과 연대하는 한국 시민사회단체’의 공동 주최로 “한국-홍콩 연대의 밤”이 개최되었다. 해당 행사를 통하여 국내 시민사회는 홍콩의 활동가들로부터 현황에 대한 이야기를 듣는 한편, 한국 시민사회 역시 홍콩과 연대하고 있음을 확인할 수 있었다.

2 연합뉴스, 2021. 4. 1. 자, 「홍콩 야권 저명 활동가 7명에 유죄판결...서방 외교관들 방청(종합)」

3 뉴스1, 2021. 6. 21. 자, 「중국 당국에 찍힌 홍콩 '빈과일보' 결국 폐간 수순」

4 한겨레, 2021. 8. 13. 자, 「교사노조 이어...송환법 반대 주도' 홍콩 민간인권전선 해산」

5 노컷뉴스, 2021. 10. 25. 자, 「보안법 위협에...인권단체 '국제앰네스티도 결국 홍콩서 철수」

6 국민일보, 2021. 10. 12. 자, 「“친중 인사만 공직”...홍콩 선거제 개편후 첫 의회 선거에 야당 후보 '0」

다. 연대 성명 및 기자회견의 발표

국내 시민단체들은 홍콩의 상황과 관련하여 지속적으로 홍콩의 시민들과 연대하는 성명을 발표하거나 국제사회의 연대성명과 함께하였다. 6월 4일에는 24개 시민단체가 함께 천안문 32주년을 맞아 홍콩에서 천안문 추모 행사를 사실상 봉쇄하는 행태를 비판하는 기자회견을 진행하였고, 9월에는 여러 국제 시민사회와 공동으로 홍콩의 시민사회 및 노동조합 축소에 대한 우려의 목소리를 발표하였다.

II. 쿠데타 이후 미얀마 인권상황과 연대 활동

1. 쿠데타 발생과 국내 대응단위의 구성

2021년 2월 1일 새벽, 미얀마에서 쿠데타가 일어났다. 미얀마 군부는 전년도 11월에 치러진 총선이 부정선거 의혹이 있다는 이유를 들며 국가 비상사태를 선포하고 앞으로 1년간 국가를 통치하겠다고 선언했다. 미얀마 국가고문 아웅산수치와 민간 정부의 지도자, 시민사회 인사들이 감금되었고 방송과 전화, 인터넷 등 통신이 차단되었다. 2010년과 2015년 두 차례의 총선에서 민주진영의 NLD 정당이 과반 이상의 의석을 차지하며 군부정권의 해산과 문민정부 수립 등 변화해오던 미얀마 사회가 또다시 어둠에 휘말렸다.

미얀마의 민주주의와 각별한 인연을 이어온 한국의 71개 시민사회단체들은 쿠데타 다음 날인 2월 2일, 즉각 쿠데타를 규탄하는 성명을 발표하였다.⁷⁾ 날로 심각해지는 미얀마 현지 상황을 접하면서 민변 국제연대위원회를 포함한 한국의 시민사회 종교인권단체들은 미얀마 민중과의 지속적인 연대와 적극적인 대응을 위해 “미얀

마 민주주의를 지지하는 한국시민사회단체모임(이하 ‘미얀마지시민모임’ 또는 ‘모임’)을 구성하였다. 2021년 11월 현재 미얀마지시민모임에는 아래와 같이 총 106개 단체가 가입되어 있다.

미얀마지시민모임 가입단체(2021. 11. 기준) :

군인권센터, 에큐메니안, 민주화운동기념사업회, 다른세상을향한연대, 서울시사회복지사업회 복지국가시민위원회, 불교환경연대, 한국주민운동교육원, 진보3.0, 프란치스칸재속회 정평장보위위원회, 민주노총 공공운수노조 서울지역본부, 발전대안피디, 성남 YMCA, 피스모모, 창작21작가회, 노원도시농업네트워크, 형명재단, 전주YMCA, 평화와통일을 위한 YMCA 만인회, 녹색당 대구광역시당, 명상의집자애, 프로그래시브 코리아(progressive korea), 고양 YMCA, 녹색당, 바른불교재가모임, 참여불교재가연대, 인권운동네트워크 바람, 이주노동자운동후원회, 새교회를 준비하는 만두파티, 전두환심판국민행동, 국제이주문화연구소, 내가만드는복지국가, 기독교민회, 천주교 예수회 JPIC위원회, 금정굴인권평화재단, 전북5.19 구속부상자회, 전북교육마당, 안양YMCA, 홈리스행동, 공익법센터 어필, 천주교 안동교구 정의평화위원회, 천주교 안동교구 민족화해위원회, 이주민방송MWTB, 한국천주교 여자수도회 장상연합회 JPIC분과위원회, 천주교의정부교구 정의평화위원회, 광주청년유니온, 관악교육공동체 모두, 사단법인 광명여성성전화, 이주노동자노동조합, 사단법인청년김대중 창립준비위원회, 양산YMCA, 전교조경기지부 고양중등지회, 푸른공동체살터, 성적권리와재생산정의를 위한센터셰어SHARE, 한국YWCA연합회, 사단법인 관악공동체라디오, 뉴욕인권센터, 이윤보다인간을, 미래당, 미주한인봉사교육단체협의회(NAKASEC), 한국대학생불교연합회 총동문회, 세첸코리아, 전북불교네트워크, 전국민주연합노조 대한불교조계종지부, 현대자동차 불자회, 서울녹색당, 평화바닥, 사단법인오픈넷, 더불어한길, 한국YMCA전국연맹, 한국기독교교회협의회(NCCK) 인권위, 조계종 사회노동위원회, 세계시민선언, 해외주민운동연대, 국제민주연대, 국가폭력에반대하는아시아공동행동, 참여연대, 원불교환경연대, 빈곤사회연대, 플랫폼C, 한국장애포럼, 사단법인 아디, 예수회인권연대연구센터, 민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회, 신대승네트워크, 실천불교전국승가회, 동행(공익변호사), 제주인권평화연구소 왓, 기독교사회선교연대회의, 대한불교청년회, 성미산학교, 울산불교환경연대, 정의당 국제연대당원모임, 투명사회를 위한 정보공개센터, 보건의료단체연합, 비례민주주의연대, 사회진보연대, 국제청년센터, 건강사회를 위한 치과 의사회, 열린군대를위한시민연대, 국제아동인권센터, 흥사단, 민주노총 서울본부, 전국금속노동조합(금속노조), 로힝야와 연대하는 한국시민사회모임, (가) 미얀마 민주화 운동을 지지하는 성북시민연대, 우리만화연대 (총 106개 단체)

7 71개 한국시민사회단체 공동보도자료, 2021. 2. 2.자, 「71개 한국 시민사회단체들 미얀마 국민의 민주주의 열망 깃발은 군부 쿠데타 종료와 민간 정부 정권 이양을 촉구하는 긴급성명 발표」, <http://minbyun.or.kr/?p=47209>, 방문일자: 2021. 11. 8.

2. 미얀마지시민모임 대응 활동⁸

미얀마지시민모임은 2021년 2월 26일 1차 회의를 가지면서 본격적인 활동을 시작하였다.⁹ 모임 구성 초반에는 시민언론대응팀과 기업정부대응팀의 2개 팀을 구성하여 '피의 일요일'을 자행한 미얀마 군부를 규탄하며 한국 정부의 책임있는 조치를 촉구하는 기자회견,¹⁰ 미얀마 쿠데타를 즉각 중단하라는 인증샷 캠페인,¹¹ 미얀마 군부에 자금을 지원하는 기업에 대한 대응활동,¹² 3·27 미얀마 군의 날 맞이 미얀마 민주항쟁 희생자 분향소 운영 및 추모식¹³ 등을 진행하였다. 이후에는 팀 체제에서 집행위원회와 공동집행위원장을 두는 체제로 개편하였다.

미얀마지시민모임이 구성되면서 세운 중요한 원칙 중 하나는 미얀마 연대를 위해 로힝야족 학살 문제를 반드시 고려하여야 한다는 점이다. 지난 두 차례 총선에서 문민정부가 수립되고 난 뒤에 아웅산 수치 국가고문이 이끌던 미얀마 정부는 로힝야족에 대한 탄압과 학살을 묵인하거나 옹호하기까지 하였다.¹⁴ 모임은 인권과 민주주의의 보장을 위해서는 쿠데타 이후의 미얀마 민주주의가 과거와는 달라야 한다는 점에 뜻을 모았다. 다만 이러한 지향점의 차이로 인해 국내 미얀마 연대 조직이 복수로 생겨났다. 지난 4월 공식 출범한 미얀마 국민통합정부(NUG)는 로힝야족의 시민권을 인정하겠다는 취지의 정책발표를 하여 조금씩 변화를 보이고 있다.¹⁵

한편, 4월 초 유엔 안전보장이사회(이하 '안보리')가 미얀마 상황에 관한 긴급회의를 소집하면서 모임은 유엔 안보리의 책임 있는 조치를 요구하고자 3월 31일과 4월 1일 양일간 중국, 러시아, 인도, 베트남 등 그간 미얀마 쿠데타 상황에 대한 적극적 대응을 막아온 국가의 대사관 앞에서 릴레이 1인시위를 하였다.¹⁶ 이후 1인시위는 매주 평일 낮 중국대사관과 러시아대사관 등지에서 2021년 11월 현재까지 200일 넘게 이어지고 있으며,¹⁷ 쿠데타 이후 주한 미얀마 무관부(민주노총), 주한미국대사관(미얀마민주주의를위한불교행동, 가톨릭프란치스칸JPIC), 주한미얀마대사관(미얀마민주주의네트워크) 등에서 1인 시위가 이어졌다. 나아가 광주, 부산 및 울산, 대구, 대전, 전주, 창원, 거제 등지에서 지역의 미얀마인 공동체와 시민사회단체 및 노동조합이 중심이 되어 1인 시위와 예술전시회, 토론회 등 다양한 방식으로 미얀마의 인권 상황에 대해 지역사회에 알리고 지속적으로 연대하였다.

미얀마지시민모임은 또한 4월 한달간 포스코와 한국가스공사를 상대로 미얀마 군부와와의 관계를 단절할 것을 촉구하는 온라인 서명 캠페인을 진행하였고, 5월 4일, 1만 여명의 서명을 모아 포스코에 전달하였다.¹⁸ 6월에는 6.10 민주항쟁을 맞아 역삼동 포스코센터 앞에서 미얀마 민주항쟁 사진전시와 현지 운동가들의 편지를 낭독하는 '미얀마 연대의 밤'을 진행하였다.¹⁹ 8월에는 쿠데타 6개월과 1988년 8월 8일 군부 독재에 맞선 미얀마의 민주항쟁을 기념하여 8월 8일 전국 15개 도시에서 1인시위, 냄비두드리기 릴레이 등 '8888 공동행동'을 펼쳤다.²⁰ 9월에는 유엔이 미얀마 국민통합정부의 대표성을 인정하라는 취지의 1만 시민 엽서 보내기 운동을 펼쳤다.²¹

8 참고: 미얀마지시민모임 페이스북 페이지(www.facebook.com/standwithmyanmar), 미얀마지시민모임 아카이브(www.withmyanmar.net)

9 이상현, 「미얀마 민주화운동과 한국 시민사회 대응」, 『2021 서울민주주의포럼 자료집』, 2021. 6.

10 미얀마지시민모임 보도자료, 2021. 3. 3.자, 「미얀마 군부의 시민 학살을 강력히 규탄한다! 한국 정부와 국회는 국회결의안에 따라 조속히 조치를 취하라!」, <http://minbyun.or.kr/?p=47449>, 방문일자: 2021. 11. 5.

11 참여연대, [인증샷 캠페인] 미얀마 쿠데타를 즉각 중단하라!, 2021. 3. 9.자, <https://www.peoplepower21.org/International/1764463>, 방문일자: 2021. 11. 5.

12 미얀마지시민모임 보도자료, 「미얀마 투자 관련 포스코 입장문에 대한 반박」, 2021. 3. 11.자, <https://www.peoplepower21.org/International/1773426>, 방문일자: 2021. 11. 5.

13 신대승네트워크, 「3.27 미얀마 민주항쟁 희생자 추모회」, 2021. 제30호, <http://webzine.newbuddha.org/article/488>, 방문일자: 2021. 11. 5.

14 이에 양심대사상을 수여했던 국제앰네스티는 수상을 박탈하기도 하였다. 국제앰네스티, 2018. 11. 13.자, 「아웅산 수치, 국제앰네스티 양심대사상 수상 박탈」, <https://amnesty.or.kr/26782/>, 방문일자: 2021. 11. 5.

15 한국일보, 「'로힝야와 연대'... '봄의 혁명' 미얀마의 또 다른 혁명」, 2021. 6. 19.자, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021061610420004940>, 방문일자: 2021. 11. 5.

16 미얀마지시민모임 보도자료, 2021. 3. 31.자, 「미얀마 쿠데타에 대한 안보리의 책임있는 조치를 요구하는 4개국 대사관 앞 1인 시위」, <http://minbyun.or.kr/?p=47811>, 방문일자: 2021. 11. 5.

17 미얀마지시민모임 보도자료, 2021. 10. 20.자, 「미얀마 시민들과 함께 한 200일, 1인 시위는 계속됩니다」, <http://minbyun.or.kr/?p=49754>, 방문일자: 2021. 11. 5.

18 미얀마지시민모임, 「포스코와 한국가스공사는 미얀마 군부와와의 관계를 단절하라」, 2021. 5. 4.자, <https://campaigns.kr/campaigns/328>, 방문일자: 2021. 11. 5.

19 미얀마지시민모임 보도자료, 「6.10 미얀마 연대의 밤 '미얀마에서 온 편지, 한국에서 보내는 편지」, 2021. 6. 9.자, <http://minbyun.or.kr/?p=48440>, 방문일자: 2021. 11. 5.

20 미얀마지시민모임 보도자료, 「시민사회·노동조합·주한 미얀마인 공동체, 8월 8일 '8888 공동행동' 통해 군부에 맞선 미얀마 민주항쟁 연대 이어간다」, 2021. 8. 5.자, <http://minbyun.or.kr/?p=48995>, 방문일자: 2021. 11. 5.

21 미얀마지시민모임 보도자료, 「유엔 총회 1만 시민 엽서보내기 <유엔은 미얀마 민족통합정부를 유일한 대표로 인정하라> 기자회견 개최」, 2021. 9. 13.자, <http://minbyun.or.kr/?p=49516>, 방문일자: 2021. 11. 5.

나아가 미얀마지시민모임은 쿠데타 세력의 자금줄이 되는 포스코와 한국가스공사 등 한국 기업과 공공기관에 대해 사업중단과 투자 철회를 촉구하는 등 압박을 가하며 기업과 인권에 관한 다양한 활동을 추진하였다. 앞서 소개한 온라인 서명 캠페인에 이어 6월에는 포스코와 한국가스공사의 투자자인 블랙록자산운용과 국민연금 등에 공개서한을 제출하였고,²² 8월에 열린 국민연금기금운용위원회에 앞서 국민연금의 적극적 주주권 행사를 촉구하는 성명을 발표하였다.²³ 또한 이러한 활동을 바탕으로 한국사회가 이웃국가의 중대한 인권침해에 대한 인권책무성을 높이는 방안을 논의하는 국회토론회를 진행하였다.²⁴

3. 향후 계획

미얀마 군부의 쿠데타가 발생한 지 어느덧 1년이 가까워지고 있다. 상황이 장기화되면서 현지의 상황은 결코 나아지지 않았으며, 오히려 코로나19와 함께 더욱 악화되었다. 지난 8월에는 한국 시민사회와 함께 20년 이상 이주민 인권과 미얀마 민주주의를 위해 힘써온 아웅틴툰(Maung Aung Tintun) 활동가가 미얀마에서 코로나19 감염으로 추정되는 질병으로 갑작스럽게 세상을 떠났고,²⁵ 쿠데타와 관련하여 2021년 11월 5일 현재까지 1,242명이 살해되었다.²⁶ 유엔에서는 쿠데타의 폭력성을 규탄하는 글자들이 나열된 결의안이 채택되었을 뿐 아직까지 미얀마 군부에 대한 구체적인 제재 등 실질적인 조치를 취하지 못하고 있다.

22 미얀마지시민모임 보도자료, 「미얀마 슈웨 가스전 사업의 운영사인 포스코 및 한국가스공사의 투자자에 대한 공개서한 제출 기자회견 개최」, 2021. 6. 22.자, <http://minbyun.or.kr/?p=48797>, 방문일자: 2021. 11. 5.; 미얀마지시민모임 보도자료, 「포스코의 미얀마 투자, 최대주주 국민연금이 적극적 주주권 행사해야」, 2021. 6. 30.자, <http://minbyun.or.kr/?p=48803>, 방문일자: 2021. 11. 5.

23 미얀마지시민모임 보도자료, 「국민연금은 책임투자 원칙에 따라 포스코의 미얀마 투자에 대한 적극적 주주권 행사하라」, 2021. 8. 24.자, <http://minbyun.or.kr/?p=49228>, 방문일자: 2021. 11. 5.

24 미얀마지시민모임 보도자료, 「미얀마 사태로 본 한국사회의 인권책무성 향상을 위한 법제도 개선 토론회」, 2021. 8. 25.자, <http://minbyun.or.kr/?p=49282>, 방문일자: 2021. 11. 5.

25 한겨레, 2021. 8. 24.자, 「미얀마서 '한국에서의 배움' 나누던 활동가 아웅틴툰 별세」, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1008914.html, 방문일자: 2021. 11. 5.

26 미얀마 정치범지원협회(AAPP), 「Daily Briefing in Relation to the Military Coup」, 2021. 11. 5.자, <https://aappb.org/?p=18593>, 방문일자: 2021. 11. 5.

그럼에도 시민사회 단체들은 계속해서 연대를 이어가며 앞으로 나아가고 있다. 미얀마지시민모임은 10월과 11월에는 전(前) 유엔 미얀마인권특별보고관이자 미얀마 특별자문위원회(SAC-M) 위원인 이양희 교수, 유엔 기업과인권위킹그룹의 수리야 데바(Surya Deva) 의장, 서강대 법학전문대학원의 이상수 교수, Progressive Voice 킨 오마르(Khin Ohmar) 대표와 미얀마 청년활동가인 띠자 쉐레이(Thinzar Shunlei Yi) 등을 초청하여 미얀마 인권상황에 대해 알리고 논의하는 강연 시리즈를 진행하고 있다.

민변 국제연대위원회와 미얀마지시민모임, 나아가 한국 시민사회는 이후에도 다양한 캠페인과 옹호 활동을 이어가며 기업의 인권책무성을 강화하고 군부쿠데타가 용납될 수 없는 세상을 향해 미얀마 사람들과 연대하여 나아갈 예정이다.

III. 아프가니스탄 사태와 한국의 난민 보호

1. 배경

아프가니스탄에서 미군이 철수를 선언한지 4개월 만인 2021년 8월 15일, 탈레반이 아프가니스탄 전역을 장악하면서 아프가니스탄 내 많은 지역의 상황이 급격하게 악화되었다. 탈레반 대변인은 아프간 국민들에게 보복은 없을 것이라고 주장하였으나 탈레반의 위협을 피해 수 많은 사람들이 피난길에 올랐고 카불 공항에는 수천 명의 탈출 인파가 몰렸으며 언론을 통해 현장의 상황, 특히 여성과 아동의 인권이 탄압되는 모습이 보도되었다.

아프가니스탄 장악 2개월 전인 2021년 6월, 탈레반은 성명을 통해 “외국의 군대를 지원한 것은 이슬람과 국가에 대한 반역”에 해당함을 분명히 하였다. 이러한 아프가니스탄의 상황에 대해 휴먼라이츠워치는 해외 파병군 또는 외국 대사관에서 일한 경험이 있는 아프가니스탄인은 탈레반의 보복의 대상이 될 가능성이 크며, 해외를

위해 일한 경험이 있다는 이유로 위협에 처할 가능성이 큰 아프간인들은 군대를 철수하는 과정에서 해당 국가의 도움이 절실하다고 보도²⁷하기도 했다. 이에 미국, 캐나다, 호주, 독일 등은 자국 기관에서 일했던 현지인 직원 및 가족들의 피난을 돕기 위한 절차를 진행했으며, 유엔난민기구는 인접 국가들에게 국경의 개방을 촉구하고 아프가니스탄 국적자들이 법적 지위와 관계 없이 난민신청절차에 접근할 수 있도록 하며, 강제송환하지 않을 것을 촉구했다.

이러한 아프가니스탄의 인권 및 안보 상황은 한국과도 큰 관련이 있다. 한국은 미국의 아프가니스탄에서의 대테러 전쟁을 지원하기 위해 군대를 파견한 국가로, 2010년부터 2014년까지 지역재건사업을 위해 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team)을 운영하였으며, 이를 지원하기 위한 국제안보지원군으로 오쉬노 부대를 파병했다. 이 과정에서 현지인 직원들이 통역사, 의료진 및 한국 기관의 사무직으로 고용되었다. 언론 보도에 의하면 한국 기관에서 근무했던 아프간인들 약 200여 명은 탈레반의 진군에 의해 위협에 처했다며 한국 정부에 보호를 요청하기도 했다.²⁸

2. 한국 정부의 대응

관련하여 한국 정부는 2021년 8월 26일, 외교부의 주도에 따라 한국 정부 및 관련 기관에서 일했던 직원과 그들의 가족 약 380여 명의 피난 작전, 이른바 ‘미라클 작전’을 진행하였다. 외교부는 하루 앞선 25일, 브리핑을 통해 이들은 난민이 아님을 강조하며, ‘특별공로자’의 신분으로 임시 체류하게 된다는 점을 수 차례에 걸쳐 강조하였다.²⁹ ‘특별공로자’가 현행 「국적법」 제7조에 따라 귀화 요건을 갖추지 않아도 귀화허가를 받을 수 있는 “대한민국에 특별한 공로가 있는 사람”을 지칭한다는 비판에

27 Human Rights Watch, 2021. 6. 8.자, 「Afghanistan: Exiting Forces Should Protect Interpreters」, <https://www.hrw.org/news/2021/06/08/afghanistan-exiting-forces-should-protect-interpreters>, 방문일자: 2021. 11. 5.

28 연합뉴스, 2021. 8. 11. 자, 「한국기관 근무 아프간인 수백명 "탈레반이 쫓고 있다. 도와달라"」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210811070000077>, 방문일자: 2021. 11. 5.

29 법무부 보도자료, 2021. 8. 25.자, 「국내 거주 아프간인 인도적 특별체류 조치 시행 - 실태조사 강화 등 국민안전 최우선 고려」, <https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/214/551332/artclView.do>, 방문일자: 2021. 11. 5.

따라 법무부는 이들은 ‘특별기여자’로 바꾸어 지칭하며, 체류자격 부여를 위해 「출입국관리법 시행령」의 개정을 추진할 예정이라는 계획을 밝혔다.³⁰

같은 날, 법무부는 보도자료를 통해 현지 상황이 안정될 때까지 현재 국내에 머무르고 있는 아프간 국적 사람들을 ‘인도적 체류 조치’하겠다고 발표했다.³¹ 국내 거주 중인 아프간인 434명 (2021. 8. 20. 기준) 중 합법 체류 중인 362명에게는 “정확한 신원 파악을 위한 실태조사를 거쳐” 체류를 허용하고, 미등록 체류 중인 72명에게는 강제출국을 자제하되 “신원보증인 등 국내 연고자가 없는 경우나 형사 범죄자 등 강력사범”은 보호조치(외국인보호소에 구금)하겠다고 밝혔다. 민변 국제연대위원회가 소속 단체로 활동하고 있는 난민인권네트워크는 정부의 이러한 대응에 대하여 ‘아프가니스탄 난민 보호에 대한 난민인권네트워크의 입장’을 발표하여, “정부가 난민을 난민이라 당당히 부르지 않고, 난민 보호에 대한 명확한 입장을 밝히지 않으며, 2018년 예멘 난민 사태에 대한 대응 시와 마찬가지로 일부 반대 여론을 무마하려는 데에만 급급한 것, 그리고 난민 보호의 취지에 맞지 않는 부당한 발언만을 반복하는 것”을 규탄하였다.

3. 평가

가. 국내 거주 아프간인 인도적 특별체류 조치

「난민의 지위에 관한 협약(이하 “난민협약”)」 제33조와 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 “고문방지협약”)」 제2조제1호는 모두 박해, 고문, 잔혹한 처우가 예상되는 곳으로의 송환을 금지하고 있다. 언론을 통해 공개된 상황만 고려하더라도 아프가니스탄의 상황은 20년만

30 법무부, 2021. 8. 26.자, 「법무부 장관 아프간 특별입국자 브리핑 자료 (8. 26.)」, <https://www.moj.go.kr/bbs/immigration/214/551333/artclView.do>, 방문일자: 2021. 11. 5.

31 법무부 보도자료, 2021. 8. 25.자, 「국내 거주 아프간인 인도적 특별체류 조치 시행 - 실태조사 강화 등 국민안전 최우선 고려」, <https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/214/551332/artclView.do>, 방문일자: 2021. 11. 5.

에 일어난 내전에 준하는 상황에 해당한다. 이에 유엔난민기구 역시 2021년 8월 입장 발표를 통해 전 세계에 아프가니스탄 국적자들의 송환 금지를 요청한 것이다. 한국에 거주하고 있는 아프가니스탄 국적자들을 강제송환하지 않고 체류하게 하는 조치는 한국 정부가 난민협약 및 고문방지협약을 비준한 당사국으로서 반드시 행해야 할 의무로, 구체적인 제도 마련이 필요한 것이지 시혜적인 조치로 베풀 수 있는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 법무부는 이들에게 ‘인도적 특별체류 조치’를 취하겠다고 발표하여 마치 임의로 베푸는 시혜적 조치를 취한 것처럼 발표하였다.

현재까지 파악된 아프가니스탄의 상황을 살펴보면 현지의 상황은 단기간에 변경될 가능성이 희박하며, 따라서 국제법상 강제송환금지 의무가 적용될 아프간인들에 대해서는 난민에 준하는 형태로 안정적인 체류허가가 부여되어야 한다. 관련하여 난민인권네트워크는 “장기화가 예상되는 아프가니스탄의 상황에 대비하여 영구적인 대책을 만들어야 한다”고 지적하며, “체류기간이 도과된 사람의 경우 ‘신원보증인 등 국내 연고자가 있는 경우’에 출국명령을 내리고 출국을 유예한다는 방침”은 “이들에게 외국인등록증도 없이 한국을 떠돌라는 것”으로, “사실상의 난민들에 해당하는 이들에게 합법체류 중인 사람과 마찬가지로 체류기간 도과에 대한 범칙금을 면제하고 기타(G-1-99) 자격을 동일하게 부여하여 한국사회에서 삶을 계속할 수 있도록 해야 한다.”고 성명을 발표하기도 하였다.

나. 특별기여자로서의 ‘현지인 조력자’ 지원

외교부와 법무부는 거듭하여 이들은 난민이 아님을 강조하였으나, 수송 작전에 따라 한국에 입국한 현지인 조력자는 난민협약의 정의에 따라 협약 당사국의 보호가 필요한 난민에 해당한다. 한국 정부에 조력하였다는 사실로 인해 난민협약상 박해의 우려가 생긴 것으로, 국제사회가 한국 정부에 부여한 책임에 따라 이들은 정부가 적극적으로 재정착을 지원해야 하는 사람들이다.

그럼에도 불구하고, ‘정부가 난민을 데려오려 한다’는 비판 여론을 의식한 나머지 정부는 지속적으로 “이들은 난민이 아님”을 강조하며, 이들을 난민과 구별하려는 부

적절한 태도를 보여 왔다. 난민이 아닌 특별공로자, 또는 특별기여자에 해당한다는 인식은 이들이 특별한 대우를 더 받는다는 오해를 야기할 수 있으며, 같은 처지에 있는 난민과의 차별, 난민들 사이 또는 국민들과의 분란으로 이어질 수 있다.

뿐만 아니라 난민인정절차를 거치지 않고 「출입국관리법」등 타법의 개정을 통해 「난민법」의 일부 조항을 준용하는 방식으로 진행하게 될 경우, 사실상 난민에 해당하는 특별기여자에게 개별 법령 상의 난민의 처우에 대한 규정을 적용할 수 없다는 문제가 발생할 수 있다. 현행 「난민법」 제30조에 따라 한국의 난민인정자는 “다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다”. 이에 각 부처 및 지방자치단체의 사업안내 및 지침은 다양한 서비스의 대상으로 난민인정자를 명시하고 있다. 이 경우, 특별기여자가 별도로 명시되지 않는 한 이들은 혜택의 대상이 되지 못할 가능성이 크다.

현지인 조력자에 대한 지원은 미국, 영국, 캐나다, 인도, 일본 등 해외 다수의 국가가 모두 진행하고 있는 절차로, 각 정부가 반드시 책임을 져야 하는 사람들을 데려와 난민으로 재정착을 지원하는 절차여야 한다. 새로운 절차를 마련하는 방식이 아닌, 이미 존재하는 난민인정절차를 활용하는 방식으로의 고민이 필요하다. 국제연대위원회는 한국 시민사회와 함께 아프가니스탄의 난민들이 한국에서 적절한 체류자격과 함께 안정적으로 거주할 수 있도록, 그리고 한국 정부가 아프가니스탄의 인권침해 상황에서 국제법적 의무를 다하도록 끝까지 목소리를 낼 예정이다.

2021년 국제통상 분야 보고

집필 및 감수

투자자국가분쟁해결제도(ISDS) 사건 정리 : 김종우(민변 국제통상위원회)

코로나 사태와 화이자의 갑질 : 김종우(민변 국제통상위원회)

감수

류다솔(민변 국제통상위원회)

2021년 국제통상 분야 보고

I. 투자자국가분쟁해결제도(ISDS) 사건 정리

국제통상위원회에서는 대한민국을 상대로 제기된 투자자국가분쟁해결제도(Investor-State Dispute Settlement, ISDS, 투자중재)를 지속적으로 추적하고 있다. 각 사건의 현황을 정리한다.

1. 론스타

누구나 잘 알고 있는 바로 그 론스타 중재사건은 아직도 진행중이다. 재판으로 말하면 합의부 부장에 해당하는 의장중재인의 사망으로 인하여 새로운 의장중재인이 선정된 상태이고, 이로 인해 얼마나 더 지연될지 예측할 수 없는 상태이다.

우리 정부에서도 언제든지 판정이 선고될 수 있는 상황이라고 밝히고 있는데, “소송이 끝나면 법령이 허용하는 범위 안에서 정보와 자료를 최대한 공개하겠다”라고 언급하고 있다. 이 말은 사실상 정보공개 법령의 예외사유를 이용하여 최대한 정보와

자료를 공개하지 않겠다는 의미로 읽어야 정확하다. 가능성이 높은 시나리오는 룬스타 중재사건 판정문에 대한 취소소송을 다시 제기하여 진행중인 재판에 관한 정보라며 중재판정문 공개를 거절할 것으로 예상된다(다야니 사건 참고).

2. 하노칼 : 취하종결(2016)

3. 다야니

대한민국이 다야니 가문에 대우일렉트로닉스 관련 730억 원을 배상하라는 중재판정문이 나온 사건인데(사상 첫 패소), 우리 정부는 영국고등법원에 중재판정 취소를 청구하였다. 주된 논점 중 하나는 캠코의 행위를 대한민국 정부의 행위로 볼 수 없다는 핵심 판단 부분이었다. 결론적으로 영국고등법원에 제기한 취소소송은 패소하였고, 중재판정문을 더 이상 공개하지 않을 모든 핑계는 없어졌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리 정부는 배상금을 지급하기 위한 협상이 진행 중이라면서 다야니 사건 중재판정문을 비공개하고 있다. 참고로, 위 영국고등법원의 취소청구 기각판결문은 현지 웹사이트¹에 원문이 게시되어 있다.

그런데 다야니 가문에 대한 배상금 지불은 대이란 제재(이른바 세컨데리 보이콧)로 인해 난감한 상태에 빠져 있다고 전해지고 있고, 그 과정에 대해서 우리나라는 전략적 비공개를 하고 있다며 절차가 마무리되면 모두 공개하겠다는 말만 반복하고 있다.

이러한 상황에서 최근 다야니 관련 두 가지 소식이 있다.

첫 번째는 다야니가 제2차 투자중재신청을 하였다는 소식(2021. 10. 28.)이다. 제1차

투자중재 결과인 중재판정문상 730억 원 배상의무를 대한민국이 불이행하고 있는데, 이것이 투자중재 위반이라는 주장인 것으로 알려져 있다. 소송으로 비유하면, 국가배상청구사건에서 확정판결이 있는데, 국가가 배상의무 이행을 하고 있지 않는 경우, 나름 원고들이 강제집행을 통해 압류를 시도하는 등의 움직임이 있다가, 돌연 동일한 소송물로 재차 소를 제기한 것과 유사하다 할 수 있다. 물론 소멸시효가 완성하는 경우 등 특별한 소의 이익이 인정되면 이러한 소송이 인용될 수 있을 것이나, 과연 투자중재에서 중재판정문을 이행하지 않는다고 하여 재차 투자중재를 제기할 수 있는 것인지 전례가 없는 상황이어서 그 결과에 대해 실무계와 학계에서는 비상한 관심을 보일 수 밖에 없다. 다만 우리나라가 전략적 비공개를 하면서까지 중재판정문 이행을 위해 협상하고 있었다는 설명은 참담한 지경에 이르렀다는 점을 인정하지 않을 도리가 없다.

두 번째는 위 소식이 전해지기 하루 전에 알려진 사실로, 다야니 중재판정문 공개 관련 민변이 제기한 행정소송에서 진행중 재판이라는 사유로 정보비공개처분 취소소송이 1심에서 마무리되었는데(2019. 당시 기준, 민변 패소, 영국고등법원 결정이 나오면 바로 공개하겠다는 정부 입장을 존중하여 항소 진행하지 않음), 최근 1심 판결의 소송비용확정신청이 들어와서 민변이 약 450만 원을 납부하여야 할 상황이 되었다. 정보공개소송에서 소송비용에 대해서는 판결문과는 별개로 서로 청구를 하지 않는 것이 관례였는데, 이러한 관례가 깨어진 것이다. 공익소송에 대한 소송비용을 통한 압박이 전방위적으로 이루어지는 것은 아닌지 심각하게 우려가 되는 부분이다.

4. 미국 서교포 (마포구)

대한민국이 최초로 각하판정을 받아낸 사건이다. 재개발 수용 보상금에 대한 불만을 무려 ISDS로 접근하는 충격을 안겨주었던 사건인데(청구금액 미화 3백만 달러, ISDS 규모로 치면 소액사건), 문제는 투자로 인정하기 어려워서 각하된 사건이라, 외국인이 대한민국에 부동산투자를 하였을 때 수용 보상금에 대하여 우리 법원과 다른 판정을 내릴 가능성은 여전히 해소되지 않았다.

¹ British and Irish Legal Information Institute, [2020] WLR(D) 2, [2020] 2 All ER (Comm) 672, [2020] 1 Lloyd's Rep 212, [2019] EWHC 3580 (Comm), <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Comm/2019/3580.html>, 검색일: 2021. 11. 5.

해당 중재판정문은 지체 없이 공개하고 있다는 점에서 우리 정부의 이율배반을 엿볼 수 있다.

5. 엘리엇

이재용씨의 삼성전자 지배권 확립 과정으로서의 제일모직과 삼성물산 합병 절차는 단순한 국내법적 재판으로 끝나는 문제가 아니다. 삼성물산 투자자인 엘리엇은 미화 7억 7천만 달러의 손해를 보았으며 ISDS를 제기했고, 중재판정부는 형사재판기록과 국민연금 자료까지 제출하라는 엘리엇의 신청을 모두 받아들인 상태이다. 소송기록은 법원에 있어서 법무부가 제출할 수 없다는 법무부의 항변(기각됨)은 여전히 투자 중재 제도를 제대로 이해하지 못하고 있다는 인상을 준다(ISDS의 상대방은 대한민국, 즉 사법부를 포함하는 국가임. 심지어 대한민국 사법부의 재판, 헌법재판소의 결정도 ISDS의 대상이 됨.). 국민연금은 정부와 독립된 단체라는 항변도 기각되었다. 결국 본 사건은 대한민국이 패소할 확률이 상당하다.

6. 메이슨

엘리엇과 동일하게 제일모직/삼성물산 합병과정에서 투자자로 손해를 입은 사건이고, 마찬가지로 패색이 짙다. 미화 2억 달러를 청구했다.

7. 윈들러

금융위/금감원의 현대엘리베이터 유상증자 허용으로 인해 2대주주인 자신들이 손해를 보았으며 미화 1.9억 달러를 청구하였다. 서면공방이 진행 중이라고 알려져 있다.

8. 게일인터내셔널

아직 제기된 것은 아니나, 미화 20억 달러짜리 중재의향서가 접수된 상태이다. 송도국제업무지구 개발과정에서 인천시가 부당한 계약 체결을 강요하였다고 주장하고 있다.

9. 캐나다 김교포 (중구)

미국 교포 사건과 유사하게 각하로 종결되기를 기대하고 있으나, 매년 다른 중재판정부를 구성하여 판단하고 있다는 점에서, 또한 우리나라 수용제도 전체에 영향을 미칠 수 있는 결정이 될 수밖에 없으므로, 여전히 긴장되는 사건이다.

10. 버자야

제주예레휴양형 주거단지 개발사업 인허가 관련 사건이다. 중재의향서상 4조4천억 원을 청구금액으로 하고 있었는데, 관련 민사소송에서 제주국제자유도시개발센터가 1,200억 원을 버자야그룹에 지급하기로 하고 대신 ISDS를 제기하지 않기로 합의하였다고 한다. 중재이론상 재판과정에서 투자자의 ISDS 제기 권한을 포기시킬 수 있는지 이론이 있을 수 있으나, 그래도 최선의 결론에 이른 것이라고 평가할 수 있다.

11. 미국 교포 (원주시)

원주시 소재 토지수용 보상금에 대한 불복사건이다. (청구금액 150억 원) 미국교포 마포구 사건은 각하되었으나, 이민 간 교포들이 다수의 부동산을 보유하고 있다는 점에서, 유사한 ISDS 사건이 지속될 것으로 예상된다.

12. 미국 원고포

미국인 원모씨는 부산지방법원의 판결을 문제삼아 ISDS를 제기하였다. 일반손해 2억 원, 특별손해 10억 달러라고 주장하였는데, 대한민국 법원의 재판을 대상으로 한 첫 사례라는 점에서 충격적이고, 결국 대응을 해야만 하는 ISDS 사건이다.

13. 중국 민씨

우리은행의 위법한 담보권 실행과 부당한 우리나라 민·형사재판을 문제 삼았다고 알려져 있다. 우리은행 담보권 실행 부분은 각하되었고, 나머지 부분은 본안 판단사항으로 진행하기로 하는 중간결정이 있었다. 즉, 실제 사건이 진행중인 것이 확인되었다.

14. 소결

크고 작은 규모의 ISDS 사건들이 끊임없이 제기되고 있다. 우리나라 법원의 재판을 상대로 한 사건들도 제기되고, 또한 재개발 수용 관련 사건들이 다수 제기되고 있다. 우리 정부는 전 세계적으로 보면 우리나라를 상대로 제기된 ISDS 건수 및 규모가 그렇게 많고 큰 것만은 아니라는 식으로 설명하고 있으나, 이미 ISDS 대응 부담(주로 외국계 로펌 중재 대리 비용)만 해도 과거 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준이라고 알려져 있다. 이러한 ISDS 상시화에 따른 전담기구 신설(법무부 국제분쟁대응과)은 당연하고도 환영할 만한 대응이라고 할 수 있다. 다만 불이 나는 곳을 쫓아다니며 불을 끄는 것이 아닌, 불을 지를 수 있는 도구를 제거하는 근본적인 해결책이 여전히 가능함에도 애써 이를 고려하지 않고 있는 우리 정부의 태도는 여전히 비판받아야 한다.

그리고 정부의 비밀주의 고수는 과연 우리 국익에 도움이 되는지 전면적인 재검토가 필요하다. 다야니의 제2차 투자중재 제기가 이루어진 마당에, 이런 상황이 어떻게

발생한 것인지 우리 국민은 알아야한다.

II. 코로나 사태와 화이자의 갑질

우리 정부 비밀주의가 취약성을 드러내는 또 하나의 모습이 있다. 최근 미국 공익단체인 퍼블릭시티즌에서 코로나 백신 개발사인 화이자가 각 국가와 체결한 코로나 백신 공급 계약서(9개 국가)를 분석한 결과, 비밀유지각서, 주권 면제 포기, 특별 담보 제공, 허락없는 백신 기부 봉쇄, 중재합의 등 엄청난 갑질 계약이라는 점이 밝혀졌다.² 대한민국의 계약서는 공개되지 않고 있는데, 마찬가지로 대한민국에게 매우 불리한 조항이 가득할 것으로 예상된다.

우리 정부가 최선을 다해서 백신조달계약을 체결하고 있다고 믿고 싶지만, 비밀주의를 통해 운신의 폭을 넓게 한 근면성실하고 박학다재한 공무원들의 활동으로 결국에는 국민에게 혜택이 돌아온다는 그 오랜 공무원 조직의 논리가 언제까지 통용될지 의문이다. 20세기의 논리로 21세기를 살고 있는 국민들을 설득할 수는 없다. 비밀주의에 대한 재고가 요청된다.

2 SBS, [워싱턴 인사이트] 갑질 계약서의 끝판왕 ... 화이자가 전 세계를 무릎 꿇린 4가지 방법, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006508627&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH (보고서 원문은 <https://www.citizen.org/article/pfizers-power/>), 검색일: 2021. 11. 5.

2021년 노동 분야 보고

집필

개별적 근로관계 분야 : 김은진, 배지연(민변 노동위원회)

집단적 노사관계 분야 : 민주노총 법률원 공동 집필(민변 노동위원회)

국제노동 분야 : 유태영(민변 노동위원회)

산업재해·산업안전 분야 : 강은희, 문은영, 손익찬(민변 노동위원회)

감수

고윤덕(민변 노동위원회 위원장)

2021년 노동 분야 보고

I. 개별적 근로관계

1. 코로나19 확산과 고용불안정

2021년 1월 '코로나19와 직장생활 변화'에 대한 설문조사 결과¹에 따르면 코로나 19 사태로 인하여 51.0%가 불안감을 느끼며, 25.7%가 우울감을 느낀다고 나타났다. 코로나19 이후 실직경험은 17.2%이었고, 개인 소득이 줄었다는 응답이 32.6%, 가구 소득이 줄었다는 응답이 42.3%로 나타났다.

코로나19로 인한 직장생활의 변화 경험과 관련하여 '사회적 거리두기 어려운 밀집된 공간의 노동'이 31.6%, '업무량 증가 또는 노동강도 변화'가 25.4%, '연차휴가 사용 강요'가 22.9%로 상대적으로 높게 나타났다(경험 비율 20.0% 이상).

¹ 직장갑질119와 (재)공공상생연대기금이 2020. 12. 22.~ 29. 여론조사 전문기관 '엠브레인 퍼블릭'에 의뢰해 직장인 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과 발표 참조(<https://solidarityfund.or.kr/reference/docu/?uid=206&mod=document>, 마지막 검색일: 2021. 10. 28.)

코로나 이후의 직장 내 불이익 처우에 대한 대응 경험과 관련하여는 ‘불합리한 대우를 받은 경험이 없다’가 61.0%, ‘참거나 모르는 척 했다’가 22.7%, ‘회사를 그만두었다’가 6.5%로 각 나타났고, 불이익 처우에 대하여 신고하지 않은 이유 상위 3개는 ‘상황이 나아질 것 같아서’ 44.6%, ‘신원이 드러나서 불이익을 당할 것 같아서’ 40.3%, ‘고통 분담이 필요해서’ 9.3%로 각 응답하였다.

정규직과 비정규직 실직경험 차이는 비정규직이 5배나 많았다. 이들 중 실업급여를 받지 못한 이들은 75.8%에 달했다. 실업급여 미수령 사례는 고용보험에 가입되지 않은 경우도 45.4%였고 수급자격은 충족시켰지만 자발적 실업으로 분류된 경우가 19.1%로 64.5%가 부당하게 실업급여를 받지 못한 것으로 나타났다.

권두섭 직장갑질119 대표 변호사는 “정부는 고용보험제도 밖에 있는 실직, 소득 감소를 겪은 모든 노동자와 취업자들에게 최저임금의 70% 수준의 ‘재난실업수당’을 지급해야 한다”며 “재난실업수당의 50%는 현금으로, 나머지 50%는 소멸성 지역화폐로 지급하면 어려움을 겪는 골목상권의 소상공인들에게도 도움이 될 수 있다”고 강조하였다.²

2. ESG와 노사관계 변화

코로나19라는 유례없는 사태를 맞으며 세계는 ESG로 뜨겁다. 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)의 약자인 ESG는 투자와 금융에서 시작되어 시장과 기업을 조금씩 바꾸고 있다. ESG와 같은 비(非)재무 요소가 기업가치 및 지속가능성에 결정적이라는 인식이 만들어지고 있다. 2019년 미국의 대기업 협의체인 비즈니스 라운드 테이블(BRT)은 ‘기업의 목적에 관한 선언’을 발표했다. 주주를 위한 눈 앞의 이윤만 추구하지 않고 근로자와 고객, 협력업체, 지역사회 등 이해관계자를 고려하는 근본적 책무

2 뉴스핌, 2021. 3. 29.자, 「직장인 절반, 코로나19로 고용불안...비정규직에 불안감 집중」

를 이행한다는 내용이다.³

그러나 한편에서는 ESG에 대한 여러 가지 문제점이 제기되고 있다. 우선 ESG의 등급평가는 다수의 평가업체의 자의적 기준에 따라 이루어지기 때문에 일관되지 못하다. 둘째, 자의적인 기준에 따른 ESG 등급은 친환경 행위와 그와 반대되는 행위를 엄밀하게 평가하지 못하고 있으므로, 친환경을 가장한 홍보 수단으로 악용될 수 있다. 즉 ESG의 변화를 실제 사회변화로 해석하기 어렵다. 셋째, ESG의 세계에서는 실제로 위험에 처한 사람들과 그러한 위험을 판단하고 결정하는 사람들 사이에 불평등이 존재한다. 투자자들은 이러한 수치로 계량화된 평가를 볼 뿐, 그 이면에 존재하는 계량화되지 못한 더욱 심각한 위험에 대해서는 무관심한 것이다. 마지막으로, 이러한 ESG를 위한 정보공개 강화가 요청되고 있지만, 이것은 금융 시장을 활성화하기 위해 완전한 정보가 필요하다는 전형적인 신자유주의적 경제논리에 불과하다.⁴

따라서 장기적인 전환의 방향성을 모색하는 차원에서 녹색 혹은 지속가능성에 관해 지침이 아니라 확실한 규제를 담보하는 공공적 분류체계를 마련할 필요가 있을 것이다. 또한 ESG와 같은 자본 주도의 기후 위기 대응책이 아니라, 노동자를 비롯하여 기후 위기에 가장 취약한 사람들을 중심으로 환경, 노동, 사회적 이슈가 논의되고 그에 기반하는 대응책이 마련될 필요가 있다.

3. 개별적 근로관계 관련 입법

가. 중대재해처벌법 및 시행령 제정

지난 수년간 시민사회단체가 입법을 요구해 온 중대재해처벌법이 마침내 국회를

3 임성택, 「ESG와 노사관계」, 『월간노동법률』 2021년 6월호

4 류승민, 「ESG는 환경과 사회를 변화시킬 수 있는가?」, 민주노동연구원 이슈페이퍼(2021. 8. 31.)

통과하여 2021년 1월 제정 공포되었고, 내년 1월 상시 50인 이상 사업 또는 사업장부터 적용된다. 이 법은 사업주가 유해·위험방지 의무를 위반하여 사람을 사망에 이르게 할 경우 원청(사업주 및 경영책임자)의 책임을 강화하는 것을 핵심으로 하고 있는데, 지난 9월 마련된 시행령은 ‘중대산업재해’의 판단 기준이 되는 직업성 질병의 범위, ‘중대시민재해’ 판단의 요건이 되는 ‘공중이용시설’의 범위, 중대산업재해 예방을 위한 안전·보건 관리체계 구축·이행 관련 세부사항 등의 내용을 담고 있다.

입법운동에 참여하였던 시민사회단체들은 이 법이 당초 원안에서 크게 후퇴한 점을 비판하고 있는데, 구체적으로 ① 중대산업재해의 경우 5인 미만 사업장, 중대시민재해의 경우 10인 미만 사업장 등이 처벌 대상에서 제외된 점, ② 사업주가 5년간 3회 이상 안전의무 위반 사실이 확인될 경우 적용되는 인과관계 추정조항의 삭제, ③ 사업주 및 경영책임자의 의무 관련 조항이 축소되고 원안에 비해 처벌의 수위가 낮아진 점, ④ 징벌적 손해배상제도가 도입되었으나 손해액의 5배 범위로 제한되었고 하한은 아예 삭제된 점 등이다.

시행령에 대해서도, ① ‘직업성 질병자’의 범위를 화학적 인자에 의한 급성중독, 반응성 기도과민증후군, 열사병 등 24개의 직업성 질병으로 한정함에 따라 뇌, 심혈관 질환(과로)이나 직업성 암 질환자가 3명 이상 발생하는 경우에도 중대재해에는 해당하지 않게 되었고(영 제2조 및 별표1), ② 안전보건관리체계 구축을 위한 사업주·경영책임자의 조치사항에 시민사회단체가 강력하게 요구한 “2인1조 근무와 과로사 예방을 위한 적정인력 보장”이 반영되지 않은 점(영 제4조 제4호), ③ 사업주의 의무이행 점검에 대해 민간위탁을 허용하고 있는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

나. 고용보험

정부는 2020년 12월 ‘전국민 고용보험 로드맵’을 발표하여 예술인에 대해 고용보험 적용 대상을 확대한 데 이어, 2021년 7월 1일부터 특수형태근로종사자 적용대상을 12개 직종으로 확대하였다. 이에 따라 해당 12개 직종의 특수형태근로종사자

도 실업급여와 출산전후급여를 받을 수 있게 되었는데, 보험설계사, 신용카드회원 모집인, 대출 모집인, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대여제품 방문 점검원, 가전제품 배송·설치 기사, 방문판매원, 화물차주, 건설기계 조종사, 방과후 학교강사 등이다. 다만 65세 이후 노무제공계약을 체결한 경우나 노무제공계약의 월평균 소득이 80만원 미만인 경우에는 현재로서는 적용 대상에서 제외된다. 또한 퀵서비스, 대리운전 노동자는 2022년 1월 1일부터 적용대상에 추가로 포함되며, 두 개 이상 사업장에서 일하고 월 80만원 이상 보수를 받는 노동자도 내년 1월부터 보험가입 자격이 주어지게 되었다. 정부는 2023년 자영업자에 대한 고용보험 적용을 목표로 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’)를 통한 검토 및 논의를 진행 중이다.⁵

2021년 7월 1일부터 특수형태근로종사자 산재보험 적용제외 신청 사유가 제한되게 되었다. 질병·부상 또는 임신·출산·육아, 또는 사업주의 귀책사유나 천재지변·전쟁·감염병 확산 등으로 1개월 이상 휴업하는 경우가 아니면, 적용제외를 신청할 수 없게 한 것이다. 이는 적용제외 신청을 악용하여 사업주가 신청서 작성을 강요하거나 심지어는 임의로 신청서를 작성하여 제출하게 하는 등 기존 관례에 제동을 걸기 위한 시도이다. 다만 이러한 적용제외 신청 사유 제한으로 인해 사업주 및 특수형태근로종사자의 보험료 부담이 증가하는 점을 감안하여 한시적(2021. 7. 1.부터 1년간)으로 고위험·저소득 직종의 산재보험료 경감 제도를 시행한다.

다. 근로기준법 적용 범위 확대 필요성

(1) 상시 4인 이하 사업장 관련

고용노동부 ‘2018 사업체노동실태현황 보고서’에 따르면, 1~4인 소규모 사업체가 1,228천 개소로 전체 사업체의 60.5%를 차지하고 있으며, 4인 이하 사업장에 근무하는 임금노동자는 3,328천 명으로 전체 근로자의 18.3%를 차지하고 있다. 4인 이하 사업장에서 근무하는 노동자들은 해고 제한과 근로시간 제한, 휴업수당, 여성보

⁵ 한국일보, 2021. 9. 30.자, 「고용보험의 마지막 퍼즐, 자영업자 ... 2023년 가입할 수 있을까」

호, 직장 내 괴롭힘 금지 등 주요 근로기준법 조항의 적용을 받지 못하고 있다.

근로기준법 적용제외 범위는 몇 차례 법 개정을 거치며 조금씩 축소되어 왔다. 현행 '4인 이하 사업 또는 사업장 적용제외'는 1998년 개정법에 따른 것이다. 1999년 헌법재판소는 이 조항이 평등권을 침해한다는 취지의 헌법소원심판청구에 대해 영세사업장의 지급능력 부족과 정부의 근로감독 행정력의 한계 등을 들어 합헌결정을 하였으며, 최근에도 같은 취지의 판단이 있었다(헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌마820 결정). 그러나 업종이나 매출 규모 등을 고려함이 없이 4인 이하 사업장의 모든 사업자가 지불능력이 없다고 전제하는 것이 타당한지 의문이며, 이러한 제한이 20년 넘게 유지되고 있는 점에서 국가가 책임을 방기하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다. 특히 영세사업장에서 근무하는 노동자들에게는 근로기준법의 강행 적용이 사실상 유일한 근로조건 보호장치라는 점에서 근로기준법 적용 범위를 원칙적으로 모든 규모의 사업장으로 확장하고, 필요한 경우 개별 조항으로 규율함이 타당하다.

(2) 초단시간 근로자

근로기준법 제18조 제3항은 "4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다."고 규정하고 있다. 근로기준법 제55조는 휴일에 관한 규정이고, 동법 제60조는 연차 유급휴가에 관한 규정이다.

주 15시간 미만 일하는 초단시간 취업자와 근로자는 매해 그 증가율이 늘어나고 있으며, 2021년은 특히 '통계 작성 이래 역대 최대치'를 수차례 갱신하는 등 폭발적으로 증가하였다. 즉, 2011년 9월(137만 명), 2016년 8월(102만 3,000명), 2017년 8월(107만 3,000명), 2017년 12월(109만 3,000명)을 제외하고는 수십만 명 대였다가, 2018년 3월(115만 2,000명)부터는 계속 100만 명 대를 기록하고 있으며, 2021년 9월 기준 160만 명을 돌파하였다.

이러한 초단시간 취업자 수의 폭발적인 증가는 코로나19 사태 이후의 취업률 통

계가, 실제 노동자들이 체감하는 '질 좋은 일자리의 축소'와는 다르게 취업률이 상승한 긍정적 결과로 왜곡되어 나타나는 데 한 요인으로 작용하였을 것으로 보인다. 일각에서는 '코로나19로 인한 비대면 노동 확산 등으로 프리랜서 형태 근로자들이 증가하였기 때문'이라며 자발적인 선택을 강조하려 하지만, 초단시간 근로자의 경우 연차휴가, 퇴직금, 기간제 사용제한, 4대보험 등이 적용되지 않아 노동법상 보호의 사각지대에 놓여있다.

국가인권위원회의 '초단시간 근로자 인권상황 실태조사'(2016)에 의하면, 초단시간 근로자는 사별 또는 이혼 상태인 저학력 고령층의 여성이 주축이 되어 증가하였으며, 일의 성격상 노동 기간이 단기적이고, 노동량이 유동적이며, 노동 장소도 흩어져 있어 동료 노동자와의 교류나 조직화 정도 역시 낮은 수준을 보였고, 소득 수준 역시 낮을 뿐 아니라 소득의 부침도 심하였다. 사회적으로 취약한 계층이 주로 초단시간 근로로 유입될 뿐 아니라 그에 대한 제도적 보호 역시 부실하여, 불안정한 노동 환경에서 악순환이 이어지는 것이다.

근로시간에 따라 주당 15시간 미만의 초단시간 근로자, 15시간 이상 36시간 미만의 단시간 근로자로 나누는 기준은 일견 간명해 보일 수 있으나, 사업주에게는 초단시간 계약을 통해 여러 노동 관련 규제를 회피할 수 있다는 유인으로 작용한다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 초단시간 근로에 대한 예외조항을 명시한 근로기준법 및 관련 규정에 대한 개정이 조속히 이루어져 '불안정한 일자리의 범람'이 아니라 '안전하고 안정적으로 근로할 수 있는 양질의 일자리'가 생성될 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어야 할 것이다.

(3) 고용형태 관련(돌봄노동자, 플랫폼노동자, 특수고용노동자 등)

1997년 3월 제정·시행된 근로기준법은 약 50년에 걸쳐 수차례 개정되었으나 '가사사용인'은 여전히 노동자로 인정되지 않고 있다. 특히 돌봄노동자 등 가사사용인에 대한 전면적인 근로기준법 적용 배제는 차별적 취급의 필요성에 대한 어떠한 합리적인 이유를 생각해 보기 어려움에도 불구하고 1953년 제정법부터 현재까지 유지되고 있다.

2021년 5월 「가사노동자 고용개선 등을 위한 법률」(이하 '가사근로자법')이 제정되어 내년 6월부터 시행을 앞두고 있으나, 이 법은 가사서비스 제공기관과 가사근로자의 근로관계 및 가사근로자가 제공하는 가사서비스 이용에 관해 규율하는 것으로 한계가 있다. 즉, 일정 요건을 갖춰 고용노동부로부터 인증받은 가사서비스 제공기관과 근로계약을 체결한 가사근로자만 적용 대상이며, 개인이나 직업소개소 등을 통해 고용된 가사사용인의 경우에는 여전히 노동법의 사각지대에 있는 것이다. 근로기준법의 적용제외 규정을 개정하여 원칙적으로 가사노동자를 노동법의 보호 영역으로 포함함이 타당하며, 근로감독 등의 문제는 정책으로 보완할 사항이다.

‘공유경제의 대두’나 ‘O2O(Online to Offline) 사업의 성장’은 전통적인 노동 관념에 부합하지 않는 새로운 고용형태 및 근로조건을 노동시장에 등장시키며 기존의 질서를 빠르게 와해시키고 있다. 이로 인하여 이른바 플랫폼 노동자 및 특수형태근로종사자라는 신종 근로자 유형이 등장하게 되었고, 이들은 근로기준법이 상정하고 있는 근로자에 부합하지 않는다는 이유만으로 근로기준법 적용대상에서 배제되고 있는 실정이다. 구체적인 사건에서 근로자성을 인정하는 판결이 나오고 최근 고용보험 적용범위를 확대하는 법률개정 등이 이루어졌지만, 보다 근본적인 해결을 위해서는 근로기준법상 근로자 개념 규정을 현실에 맞게 개정하는 것이 필요하다.

한편, ‘플랫폼종사자보호법’등 특별법 제정에 관한 논의가 이루어지고 있는데(2021. 3. 18.자 민주당 장철민의원 발의안 등), 그 내용을 살펴보면 노동법보다 낮은 수준의 보호를 전제하고 있으면서 규제의 실효성 확보 수단 역시 명확하지 않아 오히려 시민사회계의 강력한 반대의견에 직면해 있다.

코로나19 사태로 인한 경제위기의 여파는 사회적 약자들에게 더욱 가혹하다. 특히 근로기준법상 보장된 최소한의 보호조치 받지 못하는 돌봄노동자, 플랫폼 노동자, 특수형태근로종사자들은 고용 불안정으로 인한 경제적 어려움에 노출되어 있다. 이들에 대해 최소한의 근로조건을 보장하고, 노동시장 내 차별을 재생산하지 않기 위하여, 근로기준법 개정이 조속히 이루어져야 할 것이다.

4. 경영상해고

가. 이스타항공

이스타항공은 2020년 10월 경영 악화를 이유로 직원 605명을 정리하고 하였다. 이에 민주노총 공공운수노조 이스타항공 조종사 지부(이하 ‘노조’) 측은 같은 해 12월 지방노동위원회(‘지노위’)에 부당해고 구제신청을 하였고, 서울지노위는 2021년 5월 “긴박한 경영상의 필요성이 있던 점은 인정되지만 회사 측이 해고를 피하기 위한 충분한 노력을 했다고 보기 어렵다”고 하여 구제신청을 인용하였다. 그러나 같은 해 8월 중앙노동위원회(이하 ‘중노위’)가 초심판정을 취소하였고, 현재 행정소송이 진행 중이다.

서울지노위와 중노위 판정은 ‘해고 회피 노력’에 대해 엇갈렸다. 서울지노위는 해고 회피 노력의 객관적인 자료가 확인되지 않는다고 보았으나, 중노위는 이스타항공이 2020년 3월에 내놓은 ‘인력조정계획안’의 자발적 무급휴직·연봉삭감, 주 4일·주 3일 근무제 개편, 반일(4시간) 근무제 개편, 희망퇴직 방안 등을 해고 회피 노력으로 인정하였다. 이스타항공이 고용유지지원금을 신청하지 않은 것에 대해서도 서울지노위가 고용유지를 위해 이를 적극적으로 검토하지 않은 것을 문제로 지적한 반면, 중노위는 고용유지지원금을 신청할 수 없었던 이유가 임금 체불이나 고용보험료 체납 때문인 것으로 보인다고 판단하였다.⁶

코로나19로 인해 항공업계가 경영상 어려움을 겪고 있는 것은 사실이나, 기업이 그로 인한 피해를 고스란히 노동자들에게 전가하고 있는 정황이 밝혀지고 있다. 법원은 정리해고 요건을 엄격히 적용하여 코로나19 상황을 기화로 고용안정을 위협하는 경영에 단호한 판단을 내려야 한다.

⁶ 월간 노동법률, 2021. 10. 21.자, 「분석」 ‘해고회피’ 효과도 입증?... 미리보는 이스타항공 정리해고 소송

나. 아시아나케이오

금호아시아나그룹 계열사 케이오 주식회사(이하 ‘아시아나케이오’)가 2020년 5월 8명의 노동자들을 정리해고한 데 대해, 1년여 만인 2021년 8월 서울행정법원에서 부당해고 판결이 나왔다.

아시아나케이오는 코로나19를 핑계로 처음 노동자를 정리해고한 사업장으로, 2020년 중노위에서 부당해고 판정을 했음에도 수천만 원의 이행강제금을 납부하면서 구제명령을 이행하지 않고 행정소송을 제기했다. 이에 1심 법원도 아시아나케이오가 자행한 정리해고를 부당하다고 인정한 것이다. 법원은 아시아나케이오가 해고를 회피하기 위한 노력을 다하지 않았다는 점, 정리해고 대상자 선정이 합리적이고 공정하게 이뤄지지 않았다는 점 등을 인정하였다.

특히 아시아나케이오는 원청(아시아나에어포트)의 도급비 지급 지연을 이유로 정리해고 하였으나, 원청에서 도급비 지급이 지연될 수 있다는 점을 고지받기도 전에 정리해고 실시를 공지한 뒤 고용유지지원금 등을 신청조차 하지 않는 등 경영상 위기를 자초한 정황이 드러났다. 다만 이에 대한 제대로 된 판단이 이루어지지 않은 채 긴박한 경영상 필요성이 인정된 것은 다소 아쉬운 지점이다.

아시아나케이오가 1심 판결에 항소하면서 해고된 노동자들은 여전히 일터로 돌아가지 못하고 있다.⁷ 해고노동자들은 아시아나 본사와 서울고용노동청 앞 농성에 이어 2021년 10월 고용노동부 국정감사 시에는 국회 앞에서 문제 해결을 촉구하는 필리버스터를 진행하였다. 노동위 판정과 법원 판결로 정리해고의 부당성이 확인되고 있는 만큼 사측은 지금이라도 조속히 해고자들을 복직시켜야 한다.

7 매일노동뉴스, 2021. 9. 2.자, 「케이오 부당해고 판결 그 후 ①」 부당해고 1심 판결의 내용과 의미,

다. 홈플러스

민주노총 마트산업노동조합 홈플러스지부(이하 ‘홈플러스 노조’)가 2021년 9월 홈플러스 대주주인 사모펀드 MBK파트너스의 점포 폐점·매각 중단 선언을 요구하였다. 홈플러스 노조는 “MBK가 진행 중인 폐점·매각은 악질적인 기업 약탈이자 부동산 투기”라며 “지속 가능한 성장과 노동자 고용안정을 보장해야 한다”고 주장하였다. 홈플러스는 매출 감소로 매장 축소가 불가피하다고 해명하며 점포 매각을 통해 자금을 마련하는 ‘자산 유동화’ 확정 점포 직원에 대한 고용 보장을 약속하였다.⁸

이와 관련하여 민주노총·경제민주화네트워크·민중공동행동·민변·한상총련·민생경제연구소를 비롯한 40여 개 노동·시민·사회단체는 2021년 10월 14일 홈플러스 폐점매각저지 대책위원회를 결성하고 “홈플러스 폐점매각 중단과 노동자들의 고용안정 보장을 위한 활동을 펼쳐 나갈 예정”이라며 “떡튀·투기자본의 기업약탈을 방지하기 위한 투기자본규제법 입법을 비롯한 법·제도 개선을 요구”하였다.⁹

MBK와 같은 투기자본으로 인하여 수많은 노동자들이 고용불안과 생존의 위협에 시달리고 있다. 더 이상 투기자본에 의하여 노동자들이 희생되는 일이 없도록 투기자본의 기업약탈행위에 적극적으로 대응해야 한다.

5. 근로시간과 휴식

가. 택배노동자 과로사

택배노동자들의 과로사가 2020년에 이어 2021년에도 연이어 발생하고 있다. 택배노동자들은 ‘분류작업(까대기)’으로 인한 업무량 폭증과 살인적인 장시간 노동, 운송

8 뉴시스, 2021. 9. 15.자, 「홈플러스 노조 ‘폐점·매각 중단’ 파업 예고…사측 ‘고용안정 약속(중함)」

9 매일노동뉴스, 2021. 10. 15.자, 「홈플러스 폐점매각 저지 대책위원회 결성」

위탁계약의 표준화 등 문제를 지속적으로 제기해 왔다. 2020년 12월 노사정 및 소비자단체로 구성된 '택배노동자 과로사 대책 사회적 합의기구'가 결성되어 관련 논의를 진행하였고, 올해 1월 1차 합의문을 채택하여 택배노동자 전체업무의 40%를 차지하는 분류작업을 택배사가 책임진다는 원칙에 합의하고 인력투입을 약속하였다. 그러나 현장에서는 합의사항이 이행되지 않았고, 일부 택배사가 분류인력 투입시기 연기를 주장하는 등으로 파행을 겪었다. 6월에 발표된 2차 합의문에서는 내년 2022년 1월부터 택배사가 분류작업을 완전히 책임지고 주당 평균 노동시간을 제한하는 등 일부 진전을 보이기도 하였다.

다만 여전히 장시간 노동 및 과로사로 인해 사건 사고가 끊이지 않고 있는 쿠팡의 경우 사회적 합의구구에 참여하지 않고 있으며, 합의문의 실제 이행 여부도 관심을 가지고 지켜보아야 할 것이다.

2021년 9월경 CJ대한통운 김포 택배대리점 소장의 죽음을 계기로 전국택배노동조합(택배노조)과 CJ대한통운 전국대리점연합(대리점 연합)간 갈등이 격화된 뒤 봉합되지 않고 있다. 택배노동자 - 대리점 - 원청의 구조에서 업무와 이익배분에 관련된 문제는 실질적인 사용자인 원청의 관여 없이는 해결될 수 없다. 그러나 현행법상 근로계약의 직접 당사자가 아닌 원청에게 사용자로서의 역할과 책임을 요구하기 어려운 것이 현실이다. 사회적 합의의 결과 택배 요금이 인상되었으나, 인상분의 구체적인 사용 방안 및 대리점 수수료 기준 문제 등에 대하여 여전히 원청인 택배사와 택배노동자들 간의 직접적인 협상은 난망한 상황이다.

나. 특별연장근로 인가사유 확대 등

주 52시간(법정근로 40시간 + 연장근로 12시간) 근무제가 2018년 7월 1일 300인 이상 사업장에서 적용된 것을 시작으로 2020년 1월부터는 50인 이상 299인 이하 규모 사업장, 2021년 7월부터는 5인 이상 49인 이하 규모의 사업장까지 확대 시행되었다. 그러나 정부는 경영계의 지속적인 반발을 의식하여 특별연장근로 인가사유를 확대하는 등으로 당초 장시간 근로를 방지하려는 취지에 역행하는 시도를 계속하고 있다.

특별연장근로는 재난·재해와 이에 준하는 사고 수습을 할 때 주 52시간에 더해 주당 12시간의 추가연장을 가능하게(총 주 64시간) 한 제도이다. 2020년 1월 관련 고시의 개정을 통해 △인명보호·안전확보 △돌발상황 수습 △업무량 폭증 △연구개발 등 네 가지 인가요건을 추가하고, 인가 기간 역시 2020년 하반기에 90일의 추가 사용을 허용하면서(즉 2020년 동안 180일로 확대 허용), 더 이상 '특별하지 않은 이유로' 특별연장근로가 가능해졌다는 비판이 있었다. 실제로 인가 건수는 2018년 204건에서 2019년 906건으로 늘었고, 지난해에는 4,204건으로 전년 대비 4배 이상 늘었다. 올해도 4,380건(9월 말 기준)이 인가되어 이미 지난해 수준을 넘어섰다.¹⁰

이에 더하여 고용노동부는 2021년 7월부터 주 52시간 상한제가 적용되는 5명 이상 49명 이하 규모 사업장을 대상으로 외국 인력 입국 지원 시 한시적으로 특별연장근로를 허용한다고 밝혔고(총 60시간), 10월에는 특별연장근로 활용기간을 연 150일로 확대하겠다는 계획까지 발표했다. 정부는 주 52시간 시행으로 인한 기업들의 고충과 코로나19 사태 장기화로 인해 유연한 제도운영이 필요하다는 점을 이유로 들고 있지만, 사실상 정부가 나서서 근로시간에 대한 규제를 회피하도록 허용한다는 비판을 면하기 어렵다. 특별연장근로의 본래 취지를 고려한 엄격한 제도운영이 요구된다.

다. 탄력적·선택적 근로시간제 확대

2021년 1월 근로기준법의 개정으로 탄력적 근로시간제 및 선택적 근로시간제의 단위(정산)기간이 확대 시행되게 되었다. 탄력적 근로시간제는 기존 3개월까지인 단위기간이 6개월까지 가능하게 되었고, 선택적 근로시간제의 경우 정산기간이 기존 1개월에서 3개월로 늘어났다. 주 52시간 시행으로 인한 산업계의 충격을 보완한다는 명목이다.

개정법은 노동자 건강권 침해를 막기 위해 근로일 사이 11시간 연속 휴식 보장을

¹⁰ 매일경제, 2021. 10. 25.자, 「중소 "52시간제 어렵다" 호소에 특별연장근로 年 150일로 확대」

의무화하는 등 완충장치를 두고 있으나, 근로시간 단축의 취지에 역행하여 장기간의 연속된 초과근로를 가능하게 한 것으로 노동자의 휴게권과 건강권에 악영향이 우려된다.

라. 공휴일에 관한 법률 시행

2021년 다수의 공휴일이 주말과 중복되는 점 및 코로나19로 인한 경기침체 등을 고려하여 「관공서의 공휴일에 관한 규정」을 법률로 상향해 국민의 휴식권을 보장하기 위한 「공휴일에 관한 법률」이 제정 시행되었다. 휴식권 보장 차원에서 긍정적이나, 한편 현행 근로기준법상 소규모 사업장에 대한 적용 제한 규정으로 인해 5인 미만 사업장 노동자는 위와 같은 공휴일 확대적용에서 여전히 배제된다는 한계가 있다.

6. 임금

가. 최저임금

2022년도 시간당 최저임금이 9,160원으로 결정되었다. 이는 올해 최저임금 8,720원보다 440원(5.0%) 오른 금액이다. 문재인 정부 5년간 최저임금 인상률은 2018년에는 16.4%, 2019년에는 10.9%였으나 2020년, 2021년에는 각각 2.87%, 1.5%로 급락하였으며, 이로써 문재인 정부 5년간의 평균 최저임금 인상률은 7.3%로 박근혜 정부 시절 최저임금 인상률(7.4%)과 다르지 않은 수준이 되었다.

나. 임금체불 노동자 보호 강화 : 소액체당금(대지급금) 지급절차 간소화, 재직자 대지급금 도입

2021년 4월 임금채권보장법을 개정하여 기존 체당금(대지급금) 지급절차를 간소화하고 지원대상을 재직자에까지 확대하였다. 임금체불 노동자들의 신속한 구제에 도움이 될 것으로 보인다.

구체적으로 보면, 이전에는 법원의 확정판결이 있어야만 국가로부터 사용자를 대신하여 일정 범위의 체당금(대지급금)을 수령할 수 있는데, 개정법의 시행으로 지방고용노동관서에서 발급한 ‘체불 임금 등 사업주 확인서’로 미지급 임금 등이 확인된 경우 소액 대지급금을 지급받을 수 있게 되었다. 또한 기존에는 퇴직자만 간이 대지급금을 수령할 수 있었으나, 개정법이 제7조의2를 신설하여 재직자까지 신청 범위를 확대하였다. 대지급금의 상한은 시행령 및 ‘체불임금 등 대지급금 상한액 고시’에 따라 총 상한액 1,000만 원이고, 퇴직 당시 연령 등에 의하여 총 상한액 내에서 상한액이 달리 적용된다.

다. 노동위원회 금전보상명령제도 보완

2021년 5월 근로기준법 개정으로 노동위원회 금전보상명령제도가 일부 보완되었다. 현행 근로기준법 제30조 제3항은 노동위원회가 부당하고 구제명령 시 근로자가 원직복직을 원하지 않는 경우 금전보상명령을 할 수 있도록 규정하고 있다. 개정법은 제4항을 신설하여 “근로계약기간의 만료, 정년의 도래 등으로 원직복직(해고 이외의 경우는 원상회복)이 불가능한 경우”에도 구제명령이나 기간결정 등 본안 판단을 하도록 하고, 부당하고 등이 성립한다고 판정하면 임금 상당액 등 지급명령이 가능하도록 하였다.

7. 불법파견과 간접고용

가. 광주근로자건강센터

광주지방법원은 2021년 9월 문길주 전 광주근로자건강센터 사무국장이 안전보건공단을 상대로 제기한 근로자지위확인 소송에서 원고 승소 판결을 하였다(광주지법 2021. 9. 2. 선고 2020가합52691 판결). 근로자건강센터는 고용노동부 장관이 산업안전보건법에 근거해 “노무를 제공하는 사람의 건강을 유지·증진하기 위해 설치·운영하는 시설”로서, 50명 미만 소규모 사업장 노동자의 직업병 예방과 건강증진 사

업을 수행한다. 안전보건공단은 고용노동부 장관으로부터 위탁받은 센터운영 업무를 민간업체에 (재)위탁하여 수행하고 있는데, 법원이 이를 불법파견으로 판단한 것이다.

이번 사건은 근로자건강센터 수탁업체가 바뀌면서 고용승계가 되지 않는 등 간접고용 문제가 발단이었고, 특히 안전보건공단이 고용노동부 산하기관인 점에서 정부가 간접고용을 통해 사용자책임을 회피한다는 비판에 직면해 있다. 현재 안전보건공단 항소로 2심 진행 중인데, 고용노동부는 마냥 재판 결과를 기다릴 것이 아니라 민간위탁을 통한 센터 운영의 문제점을 돌아보고 적어도 필수인력의 경우 안전보건공단이 직접고용하도록 해야 한다.

나. 현대위아 사내하청

서울중앙지방법원은 2021년 9월 28일 현대위아 평택공장 사내하청 노동자 33명을 직접고용하라고 판결했다. 제조업 전반에 만연한 불법파견 문제는 앞서 법원에서 수차례 지적된 바 있다. 위 판결은 완성차 업계에 만연한 불법파견 문제에 관하여 직접공정 외에 간접공정까지 넓혀봐야 할 필요성을 보여주는데 그 의의가 있다.

대법원은 2021년 7월 “현대위아가 작업표준서 등을 통해 사내협력업체 근로자들에게 공정에 투입할 부품 및 조립방법 등에 관해 직·간접적으로 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 했다고 보인다”라고 하며 현대위아 사내하청업체 노동자 64명을 현대위아가 직접고용해야 한다는 원심판결을 확정하였다.

금속노조 현대위아비정규직평택지회 지회장 김영일은 “현대위아 사내하청 노동자들이 해고 상태로 정규직화 투쟁에 나선 지 곧 있으면 500일”이라며, “회사가 법원을 판단을 존중하고 인정한다면 성실하게 교섭에 임해야 한다”고 주장하였다. 현대위아 사측과 지회는 2021년 8월부터 불법파견 문제 해결을 위해 특별교섭을 진행하였고, 교섭은 4차례 열렸지만 합의점을 찾지 못했다. 지회는 평택공장 안 지회 조합원의 정규직 전환을 요구하고 있으나, 현대위아는 아직까지 대법원의 판결을 이

행하고 있지 않다.¹¹

최근 자동차회사에서는 1차 하청이 계속 줄어드는 대신 노동조합 조직이 잘 안되는 2·3차 하청이 늘고 촉탁직이라는 계약직 고용이 증가하는 등¹² 직접고용을 회피하려는 꼼수가 나타나고 있다. 이러한 움직임에 적극 대처하여 열악한 노동현장의 하청 노동자들의 근로조건을 개선하여야 할 것이다.

다. 현대제철

고용노동부는 2021년 2월 현대제철 당진공장에서 일하는 비정규직 노동자 749명에 대해 불법파견임을 확인하고 직접고용하라는 시정지시를 하였다. 현대제철은 같은 해 7월 사내하청 노동자를 정규직으로 직접고용하는 대신 ‘현대ITC’라는 자회사를 설립하여 현대제철 포항, 인천, 당진 공장의 사내하청업체 노동자 7,000여 명을 자회사 현대ITC 소속 정규직으로 고용하겠다고 밝혔다.

금속노조 충남지부 현대제철비정규직지회(이하 ‘현대제철비정규직지회’)는 자회사 거부 투쟁에 나섰고, 현대제철 당진 공장 통제센터 점거 파업 52일 만인 2021년 10월 13일 노사 합의서가 체결되었다. 금속노조, 현대제철, 현대제철 협력사는 협력사 인원 조정 필요시 전환배치 및 전적을 통해 고용을 보장할 것을 합의하고, 강제 전환배치 문제는 합의 이후 별도의 협의체를 구성해 다루기로 했다. 여기서 현대제철은 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘파견법’) 위반 소지가 없는 선에서 참여하기로 하였다.¹³

현대제철은 “정부도 공공부문 정규직화를 추진하면서 자회사 고용도 정규직화로 인정했다”며 자회사 고용의 정당성을 주장하였는데, 현대제철이 대놓고 이런 말을 할 수 있는 것은 정부가 ‘정규직화’와 관련해 민간기업에 잘못된 시그널을 줬기 때문

11 매일노동신문, 2021. 9. 29.자, 「현대위아 사내하청은 불법파견 재확인」

12 경향신문, 2021. 10. 20.자, 「기아차 판결은 완성차 제조 간접공정에도 원청 책임 인정한 것」

13 참여와혁신, 2021. 10. 13.자, 「현대제철 당진 공장 파업 마무리」

이다.¹⁴ 정부는 공공부문의 정규직화 과정에서 활용되었던 '자회사 전환'이 불법파견을 회피하는 꼼수로 활용되는 현실을 깊이 반성하고 불법파견을 근절하기 위한 대책 마련에 나서야 한다.

라. 엘지트윈타워청소노동조합

고용승계를 요구하며 지난해 12월 16일부터 천막농성을 벌였던 엘지트윈타워 청소노동자들이 2021년 4월 30일 엘지 마포빌딩으로 옮겨서 일하는 것으로 사측과 합의하고 136일 만에 농성을 끝냈다.

엘지트윈타워 청소노동자들은 구광모 엘지 회장의 고모인 구훤미·구미정씨가 소유한 지수아이앤씨 소속이다. 지수앤아이씨는 엘지의 계열사이자 건물관리 계약을 맺은 에스앤아이코퍼레이션으로부터 청소 업무를 재하청받아 운영하는 회사인데, 엘지 관련 다수 건물의 청소업무를 담당하면서 회장 일가 일감 몰아주기라는 비판을 받았다. 사측은 청소품질 저하를 이유로 계약이 해지된 것이라는 입장이나, 노조(민주노총 전국공공운수노조 엘지트윈타워분회)는 노조파괴 목적이라고 주장하였다. 대개 용역업체가 변경되는 경우에도 청소노동자 고용은 승계되는 것이 보통인데, 노조가 작년 10월 민주노총에 가입하자 집단해고하였다는 것이다.

청소노동자 등의 농성, 트윈타워 로비에서의 취침 행위를 금지해달라는 엘지측의 가치분 신청에 대해 법원은 “그간의 사정을 보면 조합원의 쟁의행위는 목적·시기·절차 등에서 정당하다”며 “에스앤아이와 건물 소유자인 LG는 시설관리가 이뤄지는 시간대에 진행되는 쟁의행위를 수인할 의무가 있다”고 판단했다. 간접고용 관계에서 원청의 수인의무를 인정한 것이다.

이 사건에서는 노동계·시민사회단체, 시민들이 청소노동자들의 농성을 지지하고 연대하였고, 이에 힘입어 합의에 이를 수 있었다. 간접고용 관계에서 실질적인

¹⁴ 한겨레신문, 2021. 10. 15.자, 「자회사 정규직도 정규직...나쁜 선례가 현대제철에 미친 영향」

사용자인 원청이 법적 책임이 없음을 들어 교섭을 거부하고 가치분, 고소·고발 등을 통해 노동자들을 압박하는 행태가 계속되고 있다. 이러한 현실을 극복할 수 있는 근본적인 해결책이 요구된다.

8. 공공부문 비정규직의 정규직화

가. 건강보험공단 콜센터

국민건강보험공단 고객센터 노동자들이 공단의 직접고용을 요구하면서 로비농성, 전면파업을 진행하였다. 일각에서는 “떼쓰면 정규직?”이라며 2020년 인천국제공항 보안요원 정규직 전환 때와 유사한 노노갈등 문제가 제기되기도 하였으나, 국민건강보험공단은 2021년 10월 21일 별도의 소속기관을 설립해 현재 민간위탁 중인 콜센터 직원 1,600여 명을 사실상 직접 고용하기로 결정하였다. 공공부문에서 비정규직을 정규직화하는 과정에서 자회사 또는 직접고용 등의 방식 외에 '소속기관' 신설 사례는 이번이 처음이다.¹⁵

나. 공공부문 비정규직을 자회사 정규직으로 전환하는 방식의 문제점

정부는 2017년 7월부터 2020년 6월까지 정규직 전환 대상 공공부문 기관 853곳에 종사하는 파견·용역 노동자 19만6,711명에 대한 정규직 전환을 추진하였다. 당시 정부가 마련한 공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인에 따라 정규직화는 3단계로 진행됐다. 1단계는 중앙행정기관·지자체·공공기관·지방공기업·교육기관, 2단계는 지자체 출자·출연기관 및 지방공기업 자회사, 3단계는 민간위탁 사업이다. 그 결과 총 18만5,267명(94.2%)이 정규직으로 전환됐는데, 전체의 73.7%(13만6,530명)는 소속기관에 직접 고용됐으나 25.3%에 해당하는 근로자 4만6,970명은 해당 기관 자회사를 통해 정규직으로 전환된 상태다. 이 중 공공기관 전환자 대비 자

¹⁵ 연합뉴스, 2021. 10. 21.자, 「진보공단, 소속기관 설립해 고객센터 직원 1천600명 정규직 고용」

회사 정규직 전환은 48.8%다.¹⁶

최근 자회사를 통한 정규직 전환이 문제로 대두되고 있다. 공공기관들이 이미 내부에 유사하거나 동일한 직종을 직접고용하고 있고 그 규모도 독립적인 인사관리의 필요성이 있을 정도로 상당하다면 파견 및 용역직의 일부는 직접고용하는 것이 바람직함에도, 별도의 자회사를 설립하여 정규직화하고 있는 것이다. 자회사를 통한 전환방식이 기존 용역업체에서 가진 문제점들을 다시 반복하지 않을 것인지 재고해야 할 것이다. 또 자회사 정규직 전환 방식은 고용안정과 처우개선이란 일차적 목표를 넘어서서 ‘동일가치 노동에 대한 동일 임금’ 원칙의 정착이라는 궁극적 목표를 달성하기 어렵다는 문제도 제기된다.¹⁷ 아울러 공공부문의 위와 같은 자회사 정규직 전환은 민간기업에게 비정규직의 정규직화에 대한 견인효과는 물론 유인효과 조차 가지지 못하였다. 오히려 앞서 살펴본 현대위아 사내하청, 현대제철, 엘지트윈타워 청소노동자 사례와 같이 민간부문에 자회사를 통한 정규직화를 가속화하고 있는 것은 아닌지 되돌아보아야 할 것이다.

9. 직장 내 괴롭힘

가. 근로기준법(직장 내 괴롭힘 관련) 개정

2019년 1월 근로기준법 개정으로 직장 내 괴롭힘 금지 규정(제76조의2, 제76조의3)이 도입된 데 이어, 2021년 4월 개정된 근로기준법에는 사용자와 그 친족의 직장 내 괴롭힘 행위에 대한 직접적인 규제 조항이 신설되었다. 즉, 사용자 및 사용자의 친족이 직장 내 괴롭힘의 가해자일 경우, 구법에 따르면 사용자의 적절한 조사 의무 이행 등을 기대하기 어려워 큰 제도적 허점이 있었으나, 개정법에 따르면 1천만 원 이하의 과태료(제116조 제1항)를 부과할 수 있게 되어 제도의 실효성을 더한 것으로

평가된다.

또한 구법에 따르면 사용자가 직장 내 괴롭힘 피해자와 신고자에게 불리한 처우를 했을 때 3년 이하 징역이나 3천만 원 이하 벌금에 처할 뿐 실제 직장 내 괴롭힘 발생에 따른 조치를 취하지 아니한 사용자에게 별다른 벌칙이 규정된 바 없었다. 그러나 개정법은 사용자가 직장 내 괴롭힘 행위의 조사, 피해 근로자 보호, 가해 근로자 징계 등의 조치의무를 이행하지 않는 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제116조 제2항 제2호).

다만 직장 내 괴롭힘 금지 관련 규정이 5인 미만 사업장의 노동자, 특수고용노동자, 가사노동자 등에게 적용되지 않는다는 점은 여전히 한계로 남아있다.

나. 직장갑질119 출범 4주년

2017년 11월 1일 한림성심병원의 선정적인 장기자랑 사례를 통해 우리 사회에 만연한 직장 내 갑질 문제를 알리며 활동을 시작한 ‘직장갑질119’가 출범 4주년을 맞이하였다. 첫 출범 당시 ‘단체’로 출범하였던 직장갑질119는 2018년 4월 5일 비영리 임의단체로 등록하였고, 이후 2020년 5월 27일 창립총회를 거쳐 사단법인으로 되었다.

직장갑질119는 상시 운영하는 오픈채팅방 등을 통해 연간 수만 건의 상담 및 제보를 받고 있으며, 노무사 및 변호사 스태프들에 의한 상담 회신 업무 역시 꾸준히 이어가고 있다. 나아가 직장 내 괴롭힘 관련 법·제도 홍보활동, 관련 설문조사, 코로나19로 인한 직장생활 변화 관련 실태조사, 직장 내 괴롭힘 규정 적용 대상 확대를 위한 입법운동 등 다양한 활동을 하고 있으며, 최근 2021년 4월 직장 내 괴롭힘 관련 근로기준법 개정 역시 직장갑질119의 활동에 힘입은 바가 크다.

¹⁶ 뉴스시스, 2021. 5. 12. 자. 「文정부 공공부문 정규직 전환 자회사 첫 평가. '공공기관이 쫓겨」

¹⁷ 이장원, 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진현황과 과제」, 『월간 노동리뷰』 2018년 7월호

10. 개별적 근로관계 관련 주요 판결

대법원 2021. 2. 25. 선고 2017다226605 판결은 해고 대상자가 해고사유가 무엇인지 알고 있었다고 하더라도, 계약종료통지서에 해고사유를 전혀 기재하지 않았다면 이는 근로기준법 제27조에 위반한 해고통지에 해당한다고 판시했다. 구체적으로 근로기준법 제27조의 규정 내용과 취지를 고려할 때, 해고 대상자가 해고사유가 무엇인지 알고 있고 그에 대해 대응할 수 있는 상황이었다고 하더라도, 사용자가 해고를 서면으로 통지하면서 해고사유를 전혀 기재하지 않았다면 위법이라는 것이다.

대법원 2021. 4. 29. 선고 2016두57045 판결은 종전 용역업체 소속 근로자에게 새로운 용역업체로의 고용승계 기대권이 인정됨에도 새로운 용역업체가 합리적 이유 없이 고용승계를 거부하는 것은 부당해고와 마찬가지로 판단하였다. 이때 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는지 여부는 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하기로 하는 조항을 포함하고 있는지 여부를 포함하여 구체적인 계약내용, 해당 용역계약의 체결 동기와 경위, 도급업체 사업장에서의 용역업체 변경에 따른 고용승계 관련 기존 관행, 위탁의 대상으로서 근로자가 수행하는 업무의 내용, 새로운 용역업체와 근로자들의 인식 등 근로관계 및 해당 용역계약을 둘러싼 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다고 실시하였다.

대법원 2021. 4. 29. 선고 2018두43958 판결은 근로기준법 제23조 제2항의 해고 제한 기간에 부분휴업이 포함되며, 시용(試用) 근로관계에 있는 근로자가 업무상 부상 등으로 요양이 필요한 휴업기간 중에는 사용자가 시용 근로자를 해고하거나 본 계약 체결을 거부하지 못한다고 판단하였다. 근로기준법 제23조 제2항의 내용과 입법 목적에 비추어 보면 요양을 위하여 필요한 휴업에는 정상적인 노동력을 상실하여 출근을 전혀 할 수 없는 경우뿐만 아니라, 노동력을 일부 상실하여 정상적인 노동력으로 근로를 제공하기 곤란한 상태에서 치료 등 요양을 계속하면서 부분적으로 근로를 제공하는 부분휴업도 포함되는 것이고, 업무상 재해를 입은 근로자를 보호하기 위한 해고 제한의 필요성은 시용 근로자에 대하여도 동일하게 인정된다는 것이다.

대법원 2021. 8. 19. 선고 2018다270876 판결은 근로계약상 보호의무 위반에 따른 근로자의 손해배상청구권은 10년의 민사 소멸시효기간이 적용된다고 봄이 타당하다고 판단하였다. 기존 대법원 판례로는 근로자의 근로계약상의 주의의무 위반으로 인한 사용자의 손해배상청구권에 대하여 5년의 상사 소멸시효기간이 아니라 10년의 민사 소멸시효기간이 적용된다는 판례(대법원 2005. 11. 10 선고 2004다22742 판결)만 존재하였다. 위 판결은 그 반대 경우로서 사용자의 근로계약상 보호의무 위반으로 인한 근로자의 손해배상채권의 경우에도 “그 성질상 정형적이고 신속하게 해결할 필요가 있다고 보기 어렵다”는 점을 근거로 하여 10년의 민사 소멸시효기간이 적용된다는 점을 명확히 하였다는 점에서 의의가 있다.

대법원 2021. 8. 26. 선고 2021도6416 판결(명예훼손)은 징계절차에 회부 되었을 뿐인 단계에서 그 사실을 회사 게시판에 게시한 행위는 사회적으로 상당한 행위라고 보기 어렵다고 판단하였다. 피고인이 피해자에 대한 징계절차 회부 사실이 기재된 이 사건 문서를 근무현장 방재실, 기계실, 관리사무실의 각 게시판에 게시함으로써 공연히 피해자의 명예를 훼손하였다는 공소사실에 대해, (i) 공적인 측면이 있다고 하여 징계절차에 회부 된 단계부터 그 과정 전체가 낱알이 공개되어도 좋다고 말할 수 없고, (ii) 이 사건 회사의 운영매뉴얼에 징계회부의 경우 징계협의자에게만 공문을 보내도록 되어 있고, 이 사건 문서 자체에서 경유자를 구체적으로 기재하지 아니하고 수신자를 피징계자로 한정시켰으며 수신자에게만 위 문서를 발송한 것도 징계회부 사실 자체는 공지할 만한 일이 아니라는 것을 반영하고 있다고 볼 수 있다는 등의 이유를 들어 유죄로 판단하였다.

대법원 2021. 8. 19. 선고 2017다56226 판결은 임금인상 소급분도 고정성을 갖춘 통상임금에 해당한다고 판단하였다. 본 사건은 사용자와 근로자들이 매년 임금협상을 하면서 기본급 등에 관한 임금인상 합의가 4월 1일을 지나서 이루어지는 경우 임금인상 합의와 함께 그 인상된 기본급을 4월 1일(소급기준일)로 소급하여 적용하기로 약정해 왔는데, 사용자가 위 합의에 따라 임금인상 합의가 이루어지기 전에 퇴직한 근로자들에게는 임금인상 소급분을 지급하지 않았던 점이 문제가 되었다. 이에 대해 대법원은 어떠한 임금이 통상임금에 속하는지 여부는 객관적인 성질에 따라

판단하여야 하므로 단체협상의 지연이라는 우연한 사정으로 인해 임금인상이 소급 적용되어 발생한 ‘임금인상 소급분’이라고 하더라도, 단체협약 등에서 이를 기본급, 정기상여금과 같이 법정 통상임금에 해당하는 임금으로 정하였다면 그 성질은 원래의 임금과 동일하다고 보았다.

II. 집단적 노사관계

1. 서론 - 2021년 노사관계의 현주소

가. 희생의 계층화

코로나19 2년, 상황이 장기화되면서 코로나19 팬데믹으로 인해 수많은 노동자들이 일자리에 쫓겨나거나 소득의 감소로 생계에 치명적인 타격을 입었다.

고통은 소규모 사업장의 저임금 노동자에게, 특수고용 프리랜서 같은 불안정한 고용관계에 놓여있던 노동자들에게 더욱 집중되었다. 정부는 사업주에게 고용유지 지원금을 지급하여 실업을 막겠다고 밝힌 바 있으나, 이는 기존에 고용보험에 가입되어있는 경우, 사업주가 자발적으로 성실하게 고용유지지원금을 신청하는 경우에만 지급되는 것으로 혜택을 받을 수 있는 대상이 극히 제한적이다. 코로나19로 더 큰 피해를 입은 계층에게는 기존의 고용보험제도가 의미 있는 기능을 하지 못했고, ‘실직 재난’은 비정규직, 특수고용, 저임금, 5인 미만 사업장 노동자들에게 집중되었다.

대표적으로, 주식회사 아시아나항공은 정부로부터 대규모의 자금을 지원받았음에도 불구하고 그 하청인 아시아나케이오는 노동자들을 대규모 집단 해고하였다. 서울지노위, 중노위에서 각각 부당해고라고 판단하였고, 사측이 제기한 행정소송 1심에서 법원 역시 부당해고 구제명령이 타당하다는 판결을 하였으나, 사측은 지금

까지도 해고자들의 복직을 전혀 이행하지 않고 있다. 법과 제도가 보장하는 울타리 내에서조차 오갈 데 없어진 해고노동자들의 처지는 그야말로 코로나19 시대 비정규직이 처한 현실을 단적으로 드러낸다. 노동계는 코로나19 기간 동안 비정규직 등 취약노동자의 해고를 임시적으로 금지하고, 어려운 사정에도 고용을 유지하는 사업장에 대해 고용유지지원금 지급 대상과 기간을 확대할 것을 지속적으로 요구하였으나, 이러한 요구는 받아들여지지 않거나 극히 제한적으로만 수용되었을 뿐이다.

나. 그럼에도 가만히 있으라 - 사라진 집회 및 시위의 자유

코로나19의 장기화로 노동자들의 삶은 벼랑 끝에 몰렸으나 살려달라는 외침조차 쉽게 허용되지 않았다. 코로나19 감염병 예방을 위해 10인 이상이 모이는 집회가 금지되었고, 거리두기 4단계에서는 1인 시위만이 가능한 상황이었다. 집회·시위의 자유는 민주주의의 근간이 되는 기본권으로 집회에 대한 제한은 가장 최소한으로 가장 최후적으로 고려되어야 한다. 그러나 현재의 감염병예방법과 각 지방자치단체의 고시는 ‘유독’ 집회에 대해서 가장 선제적이고 가장 최대한의 제한을 가하고 있다. 백화점과 같은 영업시설, 유력 정치인들의 유세현장에 수많은 인파가 모이는 것은 허용되었지만 유독 ‘집회’는 불허되었다. 더 이상 참을 수 없다고 모인 노동자들의 대표는 지난 9월 2일 구속되었고 여전히 구속상태에서 재판과 받고 있다.

2. 집단적 노사관계 관련 주요 판결 등

가. 유성기업 어용노조 설립무효확인소송(대법원 2021. 2. 25. 선고 2017다51610 판결)

복수노조 사업장에서 한 노조가 소송을 통해 다른 노조의 설립이 무효라는 확인을 받은 최초의 대법원 판결이다. 대법원은 교섭창구 단일화 제도에서 소수노조가 가지는 불이익을 근거로 복수노조 사업장에서 한 노동조합은 다른 노동조합이 설립 당시부터 실질적 요건을 갖추지 못했다는 점을 들어 설립무효소송을 제기할 ‘확인이익’이 존재하고, 회사의 주도로 설립된 ‘유성기업노조’가 헌법 및 노조법상 노동조

합으로서 자주성과 독립성 등 실질적 요건을 갖추지 못했으므로 노조로서의 지위를 가지지 않는다고 판단했다. 유성기업노조는 유성기업의 계획하에 설립되어 임금 차등 지급 등의 지원을 받아 과반수노조를 차지하는 등 '유성기업 노조파괴' 부당노동행위의 핵심수단으로 활용되었고, 법원은 이러한 부당노동행위로 설립된 노동조합의 설립을 무효라고 본 것이다. 교섭창구 단일화 제도 시행 이후 반복된 사용자들의 복수노조를 활용한 노조파괴에 제동을 건 이번 판결이 수많은 복수노조 사업장의 희망이 되었으면 한다.

나. 에버랜드 어용노조 설립무효확인소송(수원지방법원 안양지원 2021. 8. 26. 선고 2019가합101811 판결)

법원은 사용자의 부당노동행위에 의해 설립된 것에 불과한 노조는 헌법 및 노조법상 노동조합으로서 실질적 요건, 즉 자주성과 독립성을 갖추지 못했기 때문에, 설령 형식상 노조 설립신고가 수리되었더라도 그 설립은 무효이고 노동3권을 향유할 수 있는 주체인 노동조합으로서 지위를 가지지 않는다고 판단했다. 이 판단은 앞서 유성기업노조에 대한 대법원 판결에서 확인된 내용인데, 에버랜드 기업노조도 마찬가지로 노동조합으로서 실질적 요건을 갖추지 못해 그 설립의 효력이 존재하지 않는다는 노동조합으로서 지위를 인정할 수 없다고 본 것이다. 이미 2019년 말경 선고된 삼성 노조파괴 형사사건 판결에서 에버랜드 기업노조 전·현직 위원장을 부당노동행위 공범으로 인정하면서 기업노조가 삼성이 설립한 소위 '어용노조'(삼성의 표현에 따르면 '대항(DH)노조' 'PU(페이퍼노조)')에 불과하다는 판단을 하였는데, 여전히 삼성은 기업노조를 인정하고 있는 상황에서 법원이 그 설립의 무효를 확인하기에 이른 것이다. 이러한 1심 판결에 대해 에버랜드 기업노조는 항소를 제기하였다.

다. CJ교섭거부 부당노동행위 인정(중노위)

씨제이(CJ)대한통운은 원청인 CJ대한통운이 있고 그 중간에 집배대리점이 있으며, 택배기사 노동자들은 집배대리점과 계약(택배화물운송 위수탁계약)을 체결하고

있다. 전국택배노조는 2020년 3월경 CJ대한통운을 상대로 대리점 택배기사의 노동조건에 대한 단체교섭을 요구하였으나, CJ대한통운은 대리점 택배기사에 대하여 자신들은 사용자가 아니라는 이유로 교섭요구에 불응하였다. 이에 노조는 부당노동행위 구제신청을 제기하였다.

중노위는 2021년 6월 노조법상 사용자가 단체교섭 의무를 부담하는 상대방은 사용자와 명시적·묵시적 근로계약을 맺은 근로자뿐만 아니라, 원·하청 등 간접고용관계에서 원청 사용자가 하청 근로자의 노동조건에 실질적인 권한을 행사하는 일정 부분에 대해서는 원청 사용자의 단체교섭 당사자로서의 지위를 인정할 수 있음을 전제로, 대리점 택배기사의 택배운송 노무는 CJ대한통운 택배서비스사업 운영에 본질적이고 핵심적인 요소로서 대리점 택배기사는 CJ대한통운의 택배서비스사업 수행에 필수적인 택배운송 노무를 제공하고 있고, 대리점 택배기사는 CJ대한통운이 구축·관리하는 택배서비스 사업 시스템에 편입되어 있으며, 특히 CJ대한통운이 운영하는 서버터미널에서 대리점 택배기사가 배송상품 인수, 집하상품 인도 등의 노무를 제공하고 있는 것과 관련한 구조적인 지배력 내지 영향력을 갖고 있으므로, 다음과 같은 6개 교섭의제에 대해 CJ대한통운이 단독 또는 대리점주와 중첩적으로 교섭의무를 가진다고 판단하였다.

〈전국택배노조의 6개 교섭요구 의제 관련〉

- 전국택배노조는 CJ대한통운에 대해 6개 교섭의제 요구
- 6개 교섭의제 중 ① 서버터미널에서 택배기사의 배송상품 인수시간 단축, ② 서버터미널에서 택배기사의 집하상품 인도시간 단축, ③ 택배기사 1인당 1주차장 보장 등 서버터미널 작업환경 개선에 관한 3개 의제는 CJ대한통운이 압도적인 지배력 내지 영향력 행사
- ④ 주5일제 및 휴일·휴가 실시, ⑤ 급지수수료 분류 체계 개편, ⑥ 사고부책 개선 등 3가지 의제는 CJ대한통운과 대리점주가 중첩적으로 지배력 내지 영향력을 가지나, CJ대한통운의 부분적 지배력 내지 영향력을 인정함이 상당함

〈교섭형태 관련〉

- 상기 6개 교섭의제에 대해 CJ대한통운은 단독 또는 대리점주와 공동으로 택배기사 노조와 성실하게 교섭에 임해야 할 것임

이에 따라 중노위는 CJ대한통운이 전국택배노조의 단체교섭 요구를 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다고 보았다. 현재는 CJ대한통운이 이에 불복하여 행정소송을 제기한 상태다.

라. 아사히글라스 불법파견 형사처벌

파견법을 위반한 아사히글라스 원·하청 전 대표에게 1심에서 징역 6월, 집행유예 2년이 선고되었다. 직접제조생산공정에서 파견법 위반으로 원청사용자가 징역형을 선고받은 것은 처음이다. 아사히 사내하청 노동자들은 2015년 6월 30일 노동조합 설립 한 달 만에 원청인 아사히글라스가 사내하청업체와 계약해지를 하면서 일터에서 쫓겨난 뒤, 아사히글라스를 불법파견과 부당노동행위로 고용노동부에 고소했다. 검찰은 최초 이들의 사용관계가 파견이 아닌 도급이라며 불기소처분했으나 6개월간 천막농성, 검찰청 로비 점거 등 아사히 노동자들의 투쟁 끝에 결국 재기수사가 이루어졌고 이번 판결에 이르게 되었다. 비록 이번 판결에서 원청사용자에게 최초로 징역형이 선고되기는 하였으나 여전히 중대한 범죄행위인 불법파견에 대한 양형으로는 턱없이 부족한 수준이다. 장기간 불법파견을 통해 이익을 얻은 사용자에게는 반드시 그에 상응한 처벌이 이루어져야 할 것이며, 이번 판결로 불법파견이 명백해진 만큼 아사히글라스는 지금 당장 노동자들을 직접고용해야 할 것이다.

마. 노동청이 어용노조의 설립신고를 직권취소한 사례

대양판지는 국내 최대 제지기업 대양그룹 계열사로 골판지를 생산하는 업체다. 고용노동부 광주지방고용노동청은 2021년 3월 대양판지주식회사노동조합{이하 대

양판지(주)노조}의 노조설립신고 수리를 직권취소했다. 해당 노조가 설립총회를 개최하지 않았음에도 허위로 총회가 있었던 것처럼 꾸민 사실이 드러났기 때문이다. 이는 노조법 제10조 제1항, 제16조 제1항 위반으로 설립신고의 중대한 하자에 해당한다. 대양판지는 2020년 3월 청주공장에서 민주노조가 설립되자, 어용노조 설립을 위해 발 벗고 나섰다. 사측은 총회 자체가 개최된 바 없음에도 장성공장에 대양판지(주)노조가 정상 설립된 것처럼 신고를 냈고, 이후 회사 차원의 협박과 회유를 통해 조합원들을 가입시켰다. 이러한 행위는 관련한 부당노동행위 사건 검찰 수사 과정에서 드러났는데, 부당노동행위 수사로 고용노동부가 어용노조의 설립신고를 직권취소한 첫 사례다.

바. 합리적인 이유 없이 소수 노동조합에게 무쟁의 장려금을 지급하지 않은 것은 부당노동행위에 해당한다고 본 사례(대법원 2021. 8. 19. 선고 2019다200386 판결, 한화테크윈지회 사례)

한화에어로스페이스 주식회사(전 한화테크윈 주식회사)와 교섭대표 노동조합인 기업노조는 무쟁의 장려금과 통상임금 부제소 격려금을 지급받기 위해서는 통상임금 소송을 제기하지 않겠다는 부제소특약을 하거나 관련 확인서를 제출하는 내용의 단체협약을 체결하였다. 교섭창구단일화절차를 악용해, 형식적으로는 교섭대표 노동조합과 소수노조에 동일하게 적용되는 것처럼 보이나 실질적으로는 소수노조를 차별하는 내용으로 합의를 체결하고, 개별 조합원의 임의적 동의를 가장한 전제조건을 교묘하게 활용한 것이다. 법원은 통상임금소송을 유지하는 금속노조 지회 조합원들로 하여금 합리적인 이유 없이 무쟁의 장려금을 지급받을 수 없게 해 위 조합원들을 불이익하게 취급했다고 하여 그러한 내용의 단체협약 체결은 불이익 취급 또는 지배·개입의 부당노동행위이고, 사용자에게 무쟁의 장려금 상당의 손해배상 의무를 인정하였다.

사. 노동조합원들을 배치전환하고 정리하고 한 것은 불이익 취급 및 지배개입의 부당노동행위이고, 노동조합원들에 대한 폭언, CCTV 및 바디캠을 이용한 촬영, 징계통지서 교부, 작업장 집기빼기 등은 지배개입의 부당노동행위에 해당한다고 본 사례(서

레이테크코리아는 포장부 소속 전국금속노조 조합원들을 퇴사시킬 목적으로 영업부로 배치전환하였는데, 위 배치전환이 노동위원회로부터 부당배치전환으로 판단되자 다시 포장업무를 시키면서 조합원들에게 폭언을 일삼고, 징계통지서를 교부하고, 작업에 필요한 집기를 빼고, CCTV 및 바디캠을 이용한 촬영·감시를 하다가 조합원들 전원을 정리해고하였다. 대상판결은 레이테크코리아가 전국금속노조 조합원들에 대하여 행한 상기 일련의 행위들이 부당노동행위(노조법 제81조 위반)에 해당한다고 보았다. 구체적으로 배치전환과 정리해고는 불이익 취급 및 지배개입의 부당노동행위(동조 제1항 제1호 및 제4호), 폭언, 촬영·감시, 징계통지서 교부, 작업장 집기빼기 등은 지배개입의 부당노동행위(동조 제1항 제4호)에 해당한다. 또한 조합원들에 대한 임금체불은 불이익취급의 부당노동행위, 그 외 쟁의행위 기간에 조합원들의 포장업무를 외주화한 것은 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 중단된 업무의 도급 또는 하도급 금지(노조법 제43조 제2항) 위반에 해당한다고 판단하였다.

3. 코로나19 위기와 노동자들의 생존권 투쟁

가. 일방적인 구조조정과 노동자들의 생존권

코로나19 상황이 장기화 되면서 호텔, 항공 등 여행 관련 산업 노동자들이 가장 큰 타격을 받았다. 2020년부터 시작된 이스타항공과 아시아나케이오 노동자들의 투쟁이 현재까지 진행 중에 있다. 특히 아시아나케이오의 경우 법적 다툼 과정에서 회사가 대대적인 정리해고를 단행하면서도 정작 정부의 고용유지지원금은 신청조차 하지 않았고, 노동자들이 제시한 무급휴직이나 순환근무 등의 대안들도 고려하지 않은 채 무조건적으로 정리해고를 밀어붙인 사실이 확인되었고 노동위원회에서 부당해고 판정이 이루어졌으나 해고된 노동자들은 아직도 일자리로 돌아가지 못하고 있다.

나. 각 사업장별 투쟁

(1) 호텔 사업장(세종호텔, 밀레니엄힐튼)

코로나19로 인해 관광서비스 분야의 매출이 급감하자 많은 호텔 사업장에서 구조조정을 통한 인건비 삭감을 시도하였다. 세종호텔의 경우 급여삭감, 휴업, 희망퇴직, 고용유지지원금 수급 등을 해왔으나 결국 구조조정 절차에 돌입하였다. 회사는 일방적으로 정리해고 대상자 선정기준을 발표하였고, 세종호텔노동조합은 이에 문제를 제기하는 등 투쟁을 진행하였다. 그러자 회사는 세종호텔노동조합 소속 조합원들에게 조직개편에 따라 담당업무가 사라졌음을 이유로 일방적인 휴업명령을 내리는 등 부당한 인사발령을 내리면서까지 일방적으로 구조조정을 절차를 밟아나가고 있다.

밀레니엄힐튼호텔의 경우 코로나19로 인하여 경영난에 빠진 호텔을 매각하여 그 자리에 대형 오피스 빌딩을 세운다는 입장을 밝혀 하루아침에 모든 근로자들이 해고의 위기에 처하게 되었다. 이후 밀레니엄힐튼노동조합의 치열한 투쟁 과정에서 회사측이 매각 입장을 공식 철회하며 사태가 정리되는 듯하였다. 그러나 회사는 2021년 10월 이후 새롭게 매각 입장을 발표하였고, 밀레니엄힐튼노동조합은 고용보장과 근로조건 보장을 위한 투쟁을 이어나가고 있는 상황이다.

(2) 이스타항공 노동자들의 투쟁

이스타항공은 2009년 본격적으로 항공운송사업을 시작한 이래 지속적으로 성장하여 2019년에는 국내선 여객시장의 9%를 점유하고, 1,680명의 노동자가 일하던 회사였다. 그러나 현직 국회의원인 창업주의 편법 증여 의혹, 업무상 횡령·배임 의혹 등 오너리스크에 더하여 제주항공과의 무리한 합병을 추진하면서 전면 운항중단, 장기간 임금체불 등의 문제가 계속되었다. 결국 인수합병이 무산되고, 코로나19 위기까지 더해져 이스타항공은 2020년 10월 14일 605명의 노동자를 정리해고하였다. 서울지노위는 회사가 고용유지지원금을 신청조차 하지 않았고, 노동자들이 제안한 무급순환휴직도 실시하지 않은 점 등을 이유로 부당해고임을 인정하였으나(서울 2020부해3120 판정), 이후 중노위는 경영상의 어려움에 방점을 두고 초심판정을 뒤

집었다(중앙2021부해744 판정). 노동자들은 중노위의 판정에 대하여 행정소송을 제기함과 동시에 복직을 위한 투쟁을 계속하고 있다.

(3) 아시아나케이오 노동자들의 투쟁

아시아나케이오는 아시아나항공에 운송 지원 서비스를 하는 아시아나에어포트의 하청업체로 기내 청소와 수하물 분류·운반 등의 업무를 수행하는 재하청업체이다. 회사는 코로나19로 비행편수가 줄어들자 “무기한 무급휴직에 동의하지 않으면 정리해고를 하겠다”는 입장을 밝혔고, 이를 거부한 노동자들을 끝내 정리해고하였다. 이 과정에서 회사는 고용유지지원금을 신청조차 하지 않았고, 노동자들이 제시한 ‘2개월 무급휴직’이나 ‘순환근무’와 같은 대안들도 고려하지 않았다. 노동위원회는 회사의 조치가 부당해고에 해당한다는 점을 인정하였지만(서울지노위 서울2020부해1368사건, 인천지노위 인천2020부해312사건, 중노위 중앙2020부해1193,1219병합사건), 회사는 노동위원회의 판정을 이행하지 아니한 채 수천만 원의 이행강제금을 납부하고 행정소송을 제기하였다. 행정소송의 1심 재판이 계속되던 중 해고노동자 2명은 정년을 초과하게 되었다. 서울행정법원도 회사의 조치가 부당해고에 해당한다고 인정하여 회사의 청구를 기각하였는데,¹⁸ 해고된 노동자들은 아직까지도 일자리로 돌아가지 못하고 있다.

4. 특수고용, 플랫폼 노동자들의 투쟁

가. 특수고용, 플랫폼 노동자들의 노동기본권 실태

특수고용, 플랫폼 노동자들은 사회안전망 밖에 방치되어 가장 위협에 취약한 계층임에도 불구하고, 사업주들의 책임 회피, 분산된 노동의 특징으로 인해 단결조차 쉽지 않은 상황에 놓여있다. 어렵게 노동조합을 만들어도 사용자들의 교섭회피 상황 앞에 단체교섭을 체결하는 것조차 쉽지 않다. 올해도 택배노동자, 제품의 설치·수

18 서울행정법원 2021구합51317 사건, 회사의 항소로 서울고등법원 2021누60009 사건 계속 중

리기사, 대리기사들의 투쟁이 이어졌으나 사용자들의 교섭 회피 속에 아직까지 제대로 된 단체교섭을 실시조차 못하거나, 어렵게 교섭 자리에 앉았지만 근로조건에 관한 실질적 권한을 가진 진짜 사용자들의 교섭회피로 여전히 난항을 겪고 있는 것이 현실이다. 날로 확대되어 가는 플랫폼 노동자들의 문제를 해결하기 위해서는 노조법 제2조를 개정하여 ‘근로자’의 정의뿐 아니라 ‘사용자’의 범위 확대를 통한 모든 노동자의 권리보장과 사용자에게 책임을 묻도록 제도를 재정비하는 것이 시급하다.

나. 특수고용, 플랫폼 노동자들의 투쟁

(1) CJ대한통운

2019년 11월 서울행정법원에서 CJ대한통운 주식회사 내 대리점 소속 택배기사는 노조법상 근로자에 해당한다는 취지의 판결이 있는 후, 사용자인 대리점주들은 일괄 항소를 제기하였고 1년여 간 항소심을 진행하였다. 그런데 2021년 들어서자 전국 대리점주들이 돌연 일률적으로 항소취하 여부를 논의한다고 하면서 변론기일의 변경을 요청하더니 최근 각 사건마다 항소를 취하하고 있고, 1심에 계속 중인 동종 사건에 대해서도 소를 취하하고 있다. 한편, 1심 선고 이후 대리점주들이 일단 창구 단일화절차를 이행한 후 교섭이 진행되었으나, 앞서 설명한 바와 같이 노동시간, 노동강도 개선 등에 대해 대리점주의 실질적 결정권이 없는 관계로 단 한 건의 단체협약도 체결되지 못했다. 노동조합은 택배기사의 노동조건 등을 개선하기 위해서는 원·하청 공동 집단교섭이 필요하다는 입장이다.

(2) 코웨이

특수고용노동자였던 코웨이 설치·수리기사의 직접고용 쟁취 투쟁의 성과를 바탕으로, 2021년에는 특수고용노동자인 방문점검판매원(코디·코닥)의 임단협 쟁취 투쟁이 전개되고 있다. 회사는 특수고용노동자인 코디·코닥의 노동자성을 부인하면서 2년 넘게 교섭을 거부해왔고, 교섭요구사실공고 등 교섭창구단일화 절차를 포함하여 교섭과 관련한 일체의 과정에 불응해왔으나, 서울지노위와 중노위의 (교섭 거부)부당노동행위 인정 판정과 중노위 조정중지결정으로 2021년 9월 첫 교섭이 열렸다.

코웨이(주) 내에는 서비스연맹 가전통신노조(소산별)로 조직되어 있는 3개 직역의 노동자들이 있는데, ① 설치·수리기사(21년부터 정규직), ② 방문판매·점검원(코디·코닥, 특수고용), ③ 영업관리조직의 지국장·팀장·행정매니저(정규직, 코디·코닥 관리업무 담당)이고, 각각의 지부로 조직되어 있다. 3개 직역의 노동자들은 상호 대체성 및 보완성을 강하게 띠고 있는 특성이 있어서, 2021년 설치·수리기사의 파업투쟁 과정에서 회사에 의해 코디·코닥과 지국장·팀장 등이 대체근로에 투입되기도 했었다. 회사는 일반적으로 노동자들에 대한 분할통제를 강화하여 노동자들에 대한 통제력과 지배력을 강화하려는 바, 코웨이 노동자들은 각 직역별 지부로 각각 조직되어 있지만, 2021년 공동투쟁본부를 구성하여 시기집중 교섭과 직역간 대체근로의 가능성을 차단하면서 정규직과 특수고용직의 공동투쟁을 전개하고 있다.

(3) 카카오모빌리티 대리기사 노동자

카카오모빌리티 주식회사가 전국대리운전노조의 교섭요구에 대하여 노조법에 따라 그 사실을 공고하지 않았고, 이에 대하여 중노위까지 시정명령을 하였다는 점은 지난 보고서를 통해 설명한 바 있다. 회사가 내세운 이유는 대표적인 플랫폼 노동자인 대리기사가 노조법상 근로자에 해당하지 않는다는 것이었다. 그 후 회사는 위 중노위 재심결정취소를 구하는 행정소송을 제기하는 등으로 교섭에 응할 기미를 보이지 않았다. 노조는 2021년 4월 12일경에는 조정중지 결정을 받기도 하였다. 노조는 최근 이와 같은 장기적인 교섭거부 상태를 해소하기 위하여 부당노동행위 구제신청을 제기하였다. 결국 카카오모빌리티 측의 불공정거래 등에 대한 비난 여론이 빚발치는 가운데, 지난 10월 장경태 의원 중재로 카카오모빌리티와 전국대리운전노조 간의 성실 교섭 협약서가 체결되었다. 이 내용에 따라 카카오모빌리티는 10월 14일 창구단일화 절차를 이행하였고, 노조는 부당노동행위 구제신청을 취하하는 동시에 회사는 서울행정법원에 계속 중인 행정소송도 취하하였다.

(4) 화물연대

에스피씨(SPC)그룹은 이미 계열사의 불법파견, 임금체불 문제로 사회적 물의를 야기한 바 있으나 반노조적인 노무관리를 지속해 오고 있다. SPC그룹의 외형적인

성장세나 이미지와는 반대로 사업장의 노동조건은 기대 이하의 수준인바, SPC그룹 계열사 중 하나인 제빵회사 SPC삼립, 물류회사 에스피씨 지에프에스(SPC-GFS)의 식품을 운송하는 화물노동자들의 노동조건도 예외가 아니었다. 운송료는 수년간 동결된 상태였고, 매출의 증가만큼 인력 충원이 되지 않아 장시간 노동도 고착화된 지 오래였다. 그럼에도 SPC 화물노동자들은 운송업무뿐만 아니라 상하차 작업과 분류 작업까지 해야 했다. 이들이 2019년 화물연대에 가입하자 화물연대와 SPC-GFS간 교섭이 성사되었고, 화물연대와 SPC-GFS는 노동조건을 개선하기로 합의했다. 그러나 이내 SPC-GFS는 합의안을 파기했고 이에 2021년 추석을 앞두고 화물노동자들의 파업투쟁이 전개되었다. 약 50일간 진행된 투쟁 끝에 화물연대와 SPC측 운송사 간에 합의가 이루어져 상당수 요구안이 수용되고 SPC 화물노동자들은 현장으로 복귀한 상태다. SPC 화물노동자들 노동조건의 완전한 개선을 위해서는, 배후에서 노무관리와 노사합의를 조종하고 있는 SPC그룹을 교섭의 장으로 끌어오는 것이 과제로 남아있다.

(5) LG케어솔루션

엘지(LG)케어솔루션 매니저는 LG전자가 생산한 가전제품의 유지·관리업무를 수행하는 방문점검원으로, LG전자의 자회사인 하이엠솔루션 주식회사와 업무위탁계약을 체결하고 노무를 제공해왔다. 이들은 부당한 관촉업무를 강요받거나 고객 성희롱 등으로부터 전혀 보호받지 못하는 등 열악한 업무환경을 개선하기 위해 2020년 5월 노동조합을 설립하고, 노동위원회로부터 노조법상 근로자에 해당함을 인정받았다. 그러나 이들이 노동조합을 설립한 직후 회사는 정규직 근로자로 구성된 복수노조를 통해 대응하였고, 그럼에도 케어솔루션 매니저들이 가입한 노동조합이 교섭대표노동조합으로 결정되어 교섭의무가 생기자, 아예 하이케어솔루션 주식회사라는 신설회사를 설립하여 소속을 변경시켜버렸다. 이후 기존 회사인 하이엠솔루션 주식회사는 회사분할을 이유로 기존 설립된 민주노조가 다수노조가 아니라며 교섭을 거부하는 한편, 신설회사인 하이케어솔루션은 케어솔루션 매니저의 노조법상 근로자에 대한 확정된 판결이 존재하지 않는다는 이유로 교섭을 거부하는 이원화 전략을 사용하고 있다. 케어솔루션 매니저들은 이에 맞서 2021년 6월에는 노동위원회 조정을 거쳐 업무거부 등 교섭을 촉구하는 쟁의행위를 진행하고 있다. 한 번

의 교섭을 위하여 케어솔루션 매니저들은 모두 8회에 이르는 노동위원회 사건을 거쳤으나, 여전히 회사는 확정판결이 없다는 이유로 이들과의 단체교섭을 거부하고 있는 상황이다.

5. 간접고용 노동자들의 투쟁

가. 간접고용 노동자들의 현실

고용노동부와 법원의 불법파견 판단에도 불구하고, 간접고용노동자들의 직접고용은 요원하다. 사용자들은 고용노동부와 법원의 불법파견 판단을 비웃기라도 하듯 또 다른 사내하청 업체를 만들어 직접고용을 회피하고 있고, 이에 맞선 노동자들의 투쟁 역시 계속되고 있다.

나. 각 사업장별 투쟁

(1) 현대제철

현대제철은 사내협력업체 소속 노동자들을 대상으로 2021년 7월 계열사 설립 및 채용계획을 일방적으로 발표했다. 고용노동부는 2021년 2월 현대제철 당진공장과 순천공장을 근로감독 한 뒤 일부 공정을 불법파견이라고 판단했고, 당진공장 사내협력업체 노동자 749명과 순천공장 사내협력업체 노동자 515명을 직접고용하라고 시정지시 하였다. 광주고등법원은 이미 현대제철 순천공장 대부분의 공정에 대해 불법파견에 해당한다는 판결을 내린 상황이었다(현대제철 당진공장의 경우 인천지방법원에서 1심 소송 계속 중). 현대제철은 위와 같은 법적 판단을 무시하면서 사내협력업체 노동자들을 직접고용하지 않고 계열사를 설립하여 불법파견 관련 소를 취하하고 부제소합의를 작성한 사내협력업체 소속 노동자들을 채용하는 방식으로 파견법 회피를 시도하고 있다. 현대제철 사내협력업체 노동자들은 이에 대해 저항하며 50일 넘게 전면파업 및 당진공장 통제센터를 점거하는 투쟁을 전개하였다.

(2) 현대위아

현대위아는 평택공장에서 자동차용 엔진조립 업무를 담당하는 사내협력업체 소속 노동자들에 대해 불법파견에 해당한다는 법원의 2심 판결이 나온 상황에서 2020년 5월 위 사내협력업체 노동자들을 상대로 '불법파견 소를 취하하고 부제소 합의를 하면 3천만 원의 위로금을 주고 자신이 출자하여 설립한 새로운 협력업체에 채용시켜 주겠다. 그렇지 않으면 현재 업체들과의 계약 변경을 통해 근무지를 울산으로 변경하겠다.'는 협박 내지 회유를 진행하였다. 현대위아는 2020년 8월 실제로 새로운 협력업체를 설립하여 불법파견 관련 소 취하를 하고 부제소 합의를 작성한 노동자들만 고용을 승계하고 이를 거부한 노동자들에 대해서는 기존 협력업체와의 계약 변경을 통해 그 근무지를 울산공장으로 변경하였다. 중노위는 2021년 5월 현대위아의 위와 같은 처사에 대해 지배·개입의 부당노동행위라고 판정하였고, 대법원 역시 2021년 7월 평택공장 엔진조립 업무 담당 사내협력업체 소속 노동자들과 관련하여 불법파견이라는 원심 판결을 확정하였다. 그럼에도 불구하고 현대위아는 현재까지도 중노위 판정, 대법원 확정판결을 무시하고 근무지 원상복귀, 불법파견에 따른 직접고용 조치를 전혀 이행하지 않고 있다. 이에 현대위아 사내협력업체 소속 노동자들은 기약 없는 투쟁을 이어가고 있다.

(3) 국민건강보험공단 콜센터 노동자들의 투쟁

국민건강보험공단 고객센터 상담사들은 형식적으로는 협력업체 소속이지만, 이들의 근로조건에 실질적인 영향을 미치고 지휘·감독을 하는 것은 원청인 건강보험공단이다. 그럼에도 건강보험공단은 상담사들의 열악한 근로조건에 대하여는 책임을 다하지 않아 왔다. 상담사들은 2년마다 업체가 변경되는 관계로 극심한 고용불안과 극한 경쟁을 겪어왔고, 최저임금 수준의 저임금만을 받아왔다. 하지만 형식적 사용자는 협력업체이기에 건강보험공단과의 교섭은 불가능했다.

공공부문 간접고용, 외주화의 폐해를 해소하고자 정부는 2017년 7월 '공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인'을 발표했지만, 건강보험공단은 상담사들의 정규직 전환 논의를 미루고 협의기구 참여를 불허하면서 일방적으로 수차례 협의회를 개최하였고, 이에 상담사들은 2021년 6월 파업에 돌입하며 건강보험공단 본사

로비 농성을 시작하였다. 그러나 공단은 민간위탁 유지, 자회사 전환, 소속기관으로의 전환, 직접고용 전환 등에 관한 검토를 하겠다는 원론적인 입장만을 취하면서 상담사들을 공동건조물침입, 업무방해죄, 집시법 위반 등으로 고소하였고, 원주시는 코로나19 사회적 거리두기를 3단계로 격상하면서 유독 집회에 대해서만 4단계를 적용하여 모든 집회를 전면 금지하기도 하였다.

2021년 10월 21일공단 사무논의협의회는 건강보험공단 고객센터를 공단 ‘소속기관’으로 전환하는 안건을 참석위원 과반의 찬성으로 의결하였다. 이는 상담사들이 주장해 온 공단 직접고용 방식은 아니지만, 기존에 비해 고용안정성과 민간업체의 중간착취 문제 등이 어느 정도 개선될 가능성이 있다. 향후 전환 과정에서 구체적인 소속기관 전환 대상 근로자의 범위, 전환의 방법(전원 전환, 제한경쟁 방식 등), 전환 전에는 기존의 인센티브 제도를 유지할 것인지 등이 구체적으로 결정되어야 할 사항으로 남아있다.

(4) LG트윈타워 청소노동자들의 투쟁

여의도 엘지(LG)트윈타워의 청소노동자들은 길게는 10년 이상 같은 건물에서 청소 업무를 해왔다. 이들의 근로조건을 실질적으로 결정하는 주체는 빌딩의 소유자인 LG였지만, 법적·형식적으로는 LG 대표이사의 고모 2인이 각 50%씩 지분을 소유한 용역업체 지수아이앤씨와 근로계약 관계에 있었고, LG는 이러한 간접고용 관계를 악용하여 사용자로서의 책임은 회피해 왔다. 이에 청소노동자들은 노동조합(공공운수노조 서울지역공공서비스지부 LG트윈타워분회)을 결성한 뒤, 2020년 4월 16일부터 ‘진짜 사장’ LG를 상대로 최소 수준의 생활임금 보장, 노동조합 활동 보장 등을 요구하며 투쟁에 나섰다.

그러나 LG는 자신은 노동법상 사용자가 아니라며 수차례의 업무방해금지 가처분신청 등을 동원하여 투쟁을 탄압했고, 급기야 2020년 12월 지수아이앤씨와의 용역계약을 해지하는 방법으로 청소노동자들에 대한 실질적 해고를 단행했다. 그러나 법원은 일관되게 LG가 마땅히 청소노동자들의 쟁의행위에 관하여 수인의무를 부담

하는 지위에 있다고 판단하였고,¹⁹ 청소노동자들은 추운 겨울 농성까지 감행하며 의연히 투쟁을 이어나갔다. 2021년 4월 30일 청소노동자들은 용역업체 지수아이앤씨와 사이에 노동조합 활동 보장, 고용보장 등을 내용으로 하는 합의를 체결하였다. 다만 이들이 여전히 근로제공에 따른 이익 향유자와 법적 사용자가 일치하지 않는 간접고용이라는 불안정한 근로관계 속에 있다는 점에서 그 투쟁은 현재진행형이라 할 수 있다.

6. 사라진 집회·시위의 자유

코로나19 상황의 장기화로 노동자들의 현실은 더욱 열악해졌으나, 코로나19는 모여서 문제를 드러내고, 문제의 해결을 촉구하는 것조차 어렵게 했다. 2021년 내내 서울과 수도권에서는 10이 이상의 집회가 금지되었다. 거리두기 4단계에서는 1인 시위만이 허용되었다. 1인 시위는 집시법상의 집회가 아니라는 점에서 사실상 집회가 전면금지된 것이다.

코로나19 장기화로 노동자들의 삶은 더 어려워졌고 민주노총은 2021년 7월 3일과 10월 20일 총파업 집회를 열어 코로나19 시기 제한적 해고 금지, 중대재해 근절을 위한 대책 마련, 비정규직 차별 철폐를 요구했다. 아무런 폭력행위 없이 평화롭게 진행된 집회에 대하여, 해당 집회에서 단 한 명의 확진자도 나오지 않았음에도 경찰과 언론은 민주노총의 집회가 코로나19 감염병 확산의 원흉인 것처럼 비난하였고, ‘고시’를 위반하고 집회를 개최하였다는 이유로 민주노총 위원장이 구속되었고, 현재까지도 구속상태로 재판을 받고 있다. 같은 시기 유력 인사의 대통령선거 출마 선언에 인파가 모여 구호를 연호하고, 악수를 하겠다고 서로 뒤엉켜도 아무도 감염병 예방법 위반으로 처벌되지 않았다. 실내공간인 백화점에 수천 명의 사람이 몰려도 백화점 출입인원을 제한하는 조치는 취해지지 않았음에도 유독 집회·시위에 대해서는 선제적이고, 무제한에 가까운 제한이 이어졌다. 급기야 계속되는 집회·시위

¹⁹ 서울고등법원 2021. 4. 23.자 2021라20085 결정 등

에 대한 지방자치단체들의 무제한적인 금지 조치에 법원이 제동을 걸기 시작했다.

최근 일련의 집회금지통고에 대한 집행정지 사건에서 법원은 ‘감염병 예방을 위해 집회를 제한하는 경우에도 감염병 확산 우려가 있음이 합리적인 근거 등에 의하여 객관적으로 분명하게 예상될 때 필요한 최소한의 범위 내에서 이루어져야 한다. 그런데 거리두기 4단계 중 집회에 관한 부분과 이 사건 고시는 집회에 관하여는 방역 활동에 따라 축적된 경험과 정보에 따라 세분하여 단계별 수칙을 구체적으로 정하지 아니한 채 기간, 시간, 규모, 방법 등과 무관하게, 거리두기와 마스크 착용 등의 방역수칙 준수, 백신접종 완료 등과도 무관하게 서울 전역에서 일체의 집회를 금지하고 있다. 코로나19 확산을 예방할 필요성을 고려하더라도 집회의 전면 금지는 허가를 넘어서는 본질적인 내용의 침해라 할 수 있어 위헌 무효라며 잇따라 집행정지 신청을 인용하는 결정을 하고 있다.

11월부터 단계적 일상회복(위드코로나)의 시작과 함께 집회·시위에 대한 제한이 완화되기는 했지만 여전히 대규모 집회는 어려운 실정이다. 집회·시위의 자유는 우리 사회 약자들이 사회를 향해 목소리를 낼 수 있는 유일한 통로이며, 최후의 보루라는 점에서 이제는 무조건적인 제한과 금지만이 아닌 감염병으로부터 국민의 생명 보호와 집회·시위의 자유 사이의 조화로운 균형을 고민해 볼 때이다.

III. 국제노동

1. 한-EU 자유무역협정(FTA) 제13장에 따른 전문가패널 심리 및 보고서 제출

한-EU FTA 제13.4.3.조에 의하면, 양측은 ILO 핵심협약을 법·관행에서 존중, 증진, 실현하고, 핵심협약을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 해야 한다. 그러나 한국 정부는 ILO 핵심협약 비준을 미루어왔고, EU는 2018년 12월 한-EU 자유무역협정(FTA) 제13장 무역과 지속가능발전 장(章)에 따른 첫 번째 분쟁 해

결 절차인 ‘정부 간 협의(Government Consultations)’를 요청하였다. 이후 ‘정부 간 협의’가 별 성과 없이 끝나자, 2019년 7월에는 다음 절차인 ‘전문가 패널(a Panel of Experts)’이 개시되었다.

2019년 12월부터 한국, EU, 제3국 출신이 참여하는 전문가 패널이 구성되어 심리 절차에 착수하였다. 패널위원은 EU가 지명한 로랑 브와송 드 샤주네(Laurence Boisson de Chazournes, 프랑스) 스위스 제네바대 교수(국제법), 대한민국이 지명한 이재민 교수(서울대학교), 의장인 질 머레이(Jill Murray, 호주) 교수로 이루어졌다.

전문가 패널은 한국, EU의 입장을 서면으로 청취하고 심리를 거쳐, 2021년 1월 20일 보고서를 제출하였다. 우선 한-EU FTA 제13.4.3.조 후문 “ILO 핵심협약을 포함한 최신협약 비준을 향해 지속적이고 계속적으로 노력한다”는 부분의 노력 의무의 법적 성격에 대하여, ‘최선의 노력’의 의무(an obligation of ‘best endeavours’)라고 해석했다. 또 한국 정부가 ILO 핵심협약을 비준하기 위해 기울인 노력에 대해 ‘최적의 수준’에 미치지 못한다고(less than optimal) 비판하고, 최근 3년 동안 한국 정부의 노력을 ‘법적 문턱을 넘은’(satisfy the legal threshold of the provision) 수준에 불과하다고 지적했다. 즉 한국이 명확하게 FTA 규정을 어겼다고는 볼 수 없지만, 그동안 한국의 노력이 충분치 않았고 앞으로도 ILO 핵심협약 비준 노력을 게을리하면 안 된다고 강조하였다.

또한 전문가 패널은 노조법 제2조 1호와 제2조 4호 라목을 보완해 자영업자(특수 고용직)·해고자·실직자 같은 모든 근로자가 노조 형태와 무관하게 스스로 선택한 노조에 가입할 수 있도록 할 것을 권고했다. 노조법 제23조 제1항에 대해서도 노조 임원이 조합원 중에서 선출돼야 한다는 요건을 삭제해 노조원들이 임원을 자유롭게 선출할 수 있도록 하라고 권고했다.

위와 같은 권고에 대하여 한국 정부는 전문가 패널의 권고는 노조법 개정 전인 2020년 11월 25일까지의 상황을 전제로 하고 있고, 2020년 12월 9일 노조법 개정으로 위 권고가 이미 이행되었다는 입장이다. 그러나 개정 노조법은 여전히 근로자의

개념을 정의한 제2조 제1호, '근로자 아닌 자'의 가입을 허용하는 경우에는 노동조합으로 보지 않는다는 제2조 4호 라목을 그대로 두고 있어서, 정부가 특수고용노동자, 플랫폼 노동자 등을 '근로자 아닌 자'로 보고 노조설립 신고서를 반려하거나 신고증 교부를 지연시킬 수 있는 상태이다. 따라서 위와 같은 권고를 위반하였을 가능성, EU와의 분쟁의 가능성은 계속해서 존재하고 있다.

2. ILO 핵심협약 3건 비준

2021년 2월 26일 국회는 ILO 핵심협약 중 강제노동에 관한 협약(제29호 협약), 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호 협약), 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호 협약) 비준동의안을 의결했다. 이어서 정부는 4월 20일 협약 비준서를 국제노동기구(ILO)에 기탁하였고, 위 3개 협약은 기탁한 날부터 1년 후인 2022년 4월 20일부터 발효된다.

이에 따라 한국 정부도 이제 위 3개 협약에 대한 ILO의 감시감독 체계의 적용을 받게 되어, 매 3년마다 핵심협약을 국내에 적용하기 위하여 국내법과 관행상 취한 조치에 대한 보고서를 제출해야 한다. 현행법상 특수고용노동자의 결사의 자유와 단체교섭권 보장 문제, 교사·공무원의 정치적 의사 표현을 금지하는 교원노조법, 공무원노조법 문제 등이 존재하고, 향후 ILO가 한국 정부에 협약을 이행하라는 권고를 할 수 있다.

또한 '정치적 표현하는 것에 대한 제재'로서의 강제노동을 금지하도록 규정한 강제근로 폐지 협약(제105호)은 형법, 국가보안법 등의 국내 형벌체계와 맞지 않는다는 이유로 비준대상에서 제외되었다. 향후 제105호 협약을 비롯해서 다양한 협약 비준을 위한 노력이 필요하다.

IV. 산업재해·산업안전

1. 현황

고용노동부가 2021년 4월 발표한 「2020년 산업재해 발생현황」²⁰에 따르면, 2020년 산업재해자수는²¹ 108,379명으로 전년보다 863명(-0.8%) 감소하였다. 질병 재해자수가 15,996명으로 전년 대비 801명(5.3%) 증가하였고 사고 재해자수는 92,383명으로 전년 대비 1,664명(-1.8%) 감소하였다. 재해율(노동자 100명당 발생하는 재해자수의 비율)은 0.57%로 전년 대비 0.01%p 감소하였는데, 이는 사고재해율이 0.49%로 전년 대비 0.01%p 감소하고 질병 재해율은 0.08%로 전년 대비 동일한 것에 기인한다.

산업재해로 인한 사망자 수는 총 2,062명으로 전년 대비 42명(2.1%) 증가했다. 이 중 사고사망자 수는 882명으로 전년 대비 27명(3.2%) 증가하였고, 질병 사망자 수도 1,180명으로 전년 대비 15명(1.3%) 증가하였다. 사망 만인율(노동자 10,000명당 발생하는 사망자 수의 비율)은 1.09‰로 전년 대비 0.01‰p 증가하였다. 이 중 사고 사망 만인율은 0.46‰로 전년 대비 동일, 질병 사망 만인율은 0.62‰로 전년 대비 동일하였다.

산업재해자 수는 3년 연속으로 대폭 증가하였는데, 이는 2018년 1월부터 산업재해 신청에 있어 사업주 날인제도가 폐지되어 신청건수가 대폭 증가하고, 업무상 질병 인정기준이 다소 완화된 점에 연유한 부분도 있으므로 재해자 수 증가를 비판적으로만 볼 것은 아니다. 다만 2020년 4월 29일 이천 한익스프레스 화재참사로 한꺼번에 38명이 사망하여 모두 사고사망자로 집계되었다.

20 이하 고용노동부, 「2020년 12월말 산업재해 발생현황」

21 사망자 및 4일 이상의 요양을 필요로 하는 부상자 또는 질병자로서 근로복지공단의 산재요양이 승인된 재해(지방고용노동관서 산재 미보고 적발 재해 포함)

전체 재해자 수의 특징을 분석해보면, 기타의 사업(40,573명, 37.4%), 5~49인 사업장(47,048명, 43.4%), 60세 이상 근로자(33,203명, 30.6%), 넘어짐(20,659명, 19.1%), 신체부담작업(5,252, 4.8%)이 가장 많이 발생했다. 이 중 사고사망자의 특징을 분석해보면, 건설업(458명, 51.9%), 5~49인 사업장(402명, 45.6%), 60세 이상(347명, 39.3%), 떨어짐(328명, 37.2%)이 가장 많이 발생하였으며, 질병사망자의 특징을 분석해보면, 광업(416명, 35.3%), 5~49인 사업장(401명, 34.0%), 뇌심질환(463명, 39.2%)이 가장 많이 발생하였다.

2. 주요 현안

가. 줄어들지 않는 일터 죽음과 중대재해처벌법 제정

원청과 경영책임자에게 엄격한 법적 책임을 지우는 ‘중대재해처벌법’이 10만인 동의 청원으로 국회에 제출되었고, 유가족과 활동가들의 릴레이 단식농성 끝에 2021년 1월 26일 국회 본회의를 통과했다. 다만, 법 시행일은 공포 후 1년이 지나야 하고, 개인사업주가 운영하는 5인 미만의 사업장은 원천적으로 적용 배제되며, 50인 미만 또는 공사금액 50억 원 미만의 공사는 3년 동안 시행이 유예되는 한계가 있다.

대법원 양형위원회는 2021년 3월 29일 「산업안전보건법」(이하 ‘산안법’) 위반 사망시 양형기준을 종전의 10월 ~ 1년 6월에서 1년 ~ 2년 6월로 상향시키는 등 변화가 있었다. 그럼에도 올해 사망사고는 줄어들지 않았다. 4월 22일에는 23세 대학생 이선호님이 평택항 컨테이너 날개에 깔려 사망했고, 10월 8일에는 여수의 한 요트 업체에서 현장실습을 하던 고등학생 홍정운님이 자격증도 없이 혼자서 잠수 작업을 하다가 사망했다. 건설현장과 제조업에서의 재래식 사고는 여전히 많았다. 안전보건에 관한 근본적인 관점의 변화와 입법, 행정조치가 필요한 시점이 오고 있다.

나. 과로사

20대 국회에서 논의되었던 과로사 방지법은 여전히 통과되지 않았다. 2020년에는 고용노동부 장관의 인가를 받아 주 52시간을 초과하여 근무할 수 있는 사유를 더 넓은 ‘특별연장근로’의 부당한 확대적용이 문제였다(근로기준법 시행규칙 제9조). 올해에는, 기존에 90일 이내로 인가했던 특별연장근로를 150일로 확대함으로써, 정부가 과로사를 막을 의지가 있는지를 의심케 하였다.

쿠팡 등 물류기업의 높은 노동강도가 문제 되었다. 2021년 9월 30일에 국회에서 ‘쿠팡물류센터 노동자 노동조건 및 건강실태 평가’ 토론회가 있었는데, 물류창고 오후조 노동자의 평균 심박수는 분당 111회로 가벼운 달리기를 할 때와 비슷한 수준으로 하루종일 일하는 것으로 나타났다. 쉴 새 없이 돌아가는 컨베이어벨트와 물류 흐름에, ‘인간의 몸’을 맞춰야 하므로 무리가 오는 것이다. 특수고용노동자의 과로와 사고 등 산재발생 증가도 문제가 되었다. 에스티유니타스 등 상습적으로 주 52시간을 넘기는 기업의 경우 근로감독에서 적발되었음에도 기소유예 처분을 연달아 받아 큰 지탄을 받았다.

다. 정신건강과 직장 내 괴롭힘

산업구조와 노동환경의 변화에 따라 정신건강의 중요성이 계속해서 부각되고 있다. 여전히 사회 곳곳에서 직장 내 괴롭힘으로 인한 자살과 과로자살 소식이 들려왔다. ‘직장갑질 119’에 따르면 직장 내 괴롭힘을 회사나 노동청에 신고했다는 사례는 38.9%에 불과했고, 그중에서 사용자가 피해자 보호나 가해자 징계 등 조치의무를 제대로 하지 않은 경우가 47.5%에 이르렀으며, 피해자가 신고를 이유로 불이익을 당한 사례도 34.1%에 이르렀다.²² 그나마 2021년 10월 14일부터는 직장 내 괴롭힘 조항(근로기준법)의 적용 범위가 남녀고용평등법상 성희롱과 같은 수준으로 넓어져서 적극적으로 활용할 필요가 있다고 보인다. 10월 14일부터는 사업주가 △직장 내

22 한겨레신문, 2021. 9. 9.자, 「직장갑질119 “직장 내 괴롭힘 신고자 34% 불이익 당해”

괴롭힘 발생 사실 확인을 위한 조사 △근무장소 변경·배치전환·유급휴가 명령 등 피해자에 대한 조치 △징계·근무장소 변경 등 가해자에 대한 조치 의무를 위반할 경우에 500만 원 이하 과태료를 부과받게 되었다. 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 조사한 사람, 보고 받은 사람에 대한 비밀유지 의무도 도입됐고 이를 위반해도 500만 원 이하 과태료를 물게 되었다. 사용자와 그 친족이 직장 내 괴롭힘을 하는 경우에는 그 자체로 1천만 원 이하 과태료를 물게 되는 등 직접적인 제재조항도 생겼다.

라. 직업병, 직업성암

노동안전보건단체의 연대체인 '직업성암 119'는 2021년 4월 28일 '전국 직업성·환경성 암환자 찾기 운동 선포식'을 열고 전국의 직업성 암 환자 찾기 사업을 시작했다. 올해 2월에는 급식실 조리노동자의 폐암이 산재로 인정되었다. 포스코와 같은 제철소, 그리고 제철이나 화학, 발전소 등 장치산업의 플랜트노동자들의 직업성 암도 지속적으로 신청 건이 늘어나서, 총 3차에 걸쳐서 95명이 집단 산재신청을 했다.

3. 주요 판결

가. SK하이닉스 반도체공장에서 근무한 노동자의 '파킨슨병'을 산재로 인정한 판결(서울행정법원 2021. 2. 18. 선고 2018구단74869 판결, 1심 확정)

원고는 2005년부터 약 10년간 SK하이닉스 하청업체 소속으로 반도체 조립공정 검사업무를 하다가 퇴사일 즈음에 파킨슨병을 진단받았다. 이에 요양급여를 청구했으나 근로복지공단은 야간근무, 유기용제의 경우 파킨슨병 발병과의 관련성이 의학적으로 충분한 근거가 없고, 저주파 자기장의 경우 발병을 유발할 가능성은 있으나 노출수준이 충분하지 않다는 역학조사를 근거로 불승인했다. 그러나 서울행정법원은 원고가 유기용제가 차단되지 않는 보호구만 착용한 채 10년간 수동으로 불량검사를 하면서 노출된 점, 현재 의학적 연구를 보더라도 파킨슨병과 유기용제 노출과의 연관성을 배제할 수 없는 점, 여러 종류의 유기용제에 복합노출 될 경우의 유해

성을 근거로 파킨슨병을 업무상 질병으로 인정하였다. 이는 반도체 노동자의 유기용제 노출과 파킨슨병의 관련성을 인정한 첫 판결로 큰 의미가 있다.

나. 산재 입증책임은 피해자인 근로자에게 있다는 기존 법리를 유지한 대법원 전원합의체 판결(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 판결)

망인은 휴대전화 내장용 안테나의 샘플채취 후 품질검사 등 업무를 수행하다가 '박리성 대동맥류 파열에 의한 심장탐포네이드'로 사망하였고, 근로복지공단은 유족급여 부지급처분을 하였다. 원고는 1심에서 승소했지만, 2심에서는 상당인과관계의 입증책임이 원고에게 있는데 충분히 입증되지 않았다고 하여 패소했다. 원고는 입증책임을 원고에게 지우는 대법원 법리를 문제 삼으며 상고했고, 이 사건은 기존판결의 변경 가능성을 검토하기 위해 전원합의체에 회부되었다.

다수의견(9인)은 기존 법리를 유지하는 판단을 하였다. 그 근거는 ① 업무상 재해 인정기준을 규정한 「산업재해보상보험법」(이하 '산재보험법') 조항은 본문과 단서가 업무상 재해 인정 요건을 중첩하여 규정하고 있기 때문에 단서 규정이 있다는 사실만으로 입증책임이 분배되었다고 해석되지 않고, ② 입법 당시 논의되거나 국회에 제출된 자료를 보면 상당인과관계의 증명책임을 공단에게로 전환한다는 내용을 확인할 수 없는 등 증명책임을 전환하였다고 해석할만한 사정을 찾기 어렵다는 것이었다.

반대의견(4인)은 ① 기존 대법원 법리는 2007년 산재보험법 개정 전의 법리로 새로 신설된 조항에 대한 해석이 필요하며, 이 사건 조항은 업무상 재해의 본문 및 각호 각목에서 정한 업무관련성이나 인과관계에 대해서는 이를 주장하는 자가 증명하고 단서에서 정한 '상당인과관계의 부존재'에 대하여는 상대방이 증명해야 한다고 보는 것이 법률해석의 일반원칙에 부합하고 입법자의 객관적 의사에 해당하고, ② 개정 전후 관련 법률 규정 내용과 공개된 입법과정 자료에서 업무상 재해의 인정기준에 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 없는 것을 공단이 증명하는 경우에는 업무상 재해로 볼 수 없도록 하여 업무상 재해의 판단에 상당인과관계를 필요로 한다

는 것을 일반인이 보다 분명히 알 수 있도록 한다는 차원에서 만들어진 조항이라고 언급한 부분 등을 근거로, 상당인과관계에 대한 증명책임을 당사자 간에 분배한 것이라고 해석하는 것이 합당하다고 판단하였다.

재해발생의 원인이나 작업환경 정보에 대한 접근성이 취약한 재해노동자에게 증명책임을 전적으로 지우는 것은 산재보험의 사회보험 성격을 감안할 때 타당하지 않다. 그간 업무상 재해 인정에 있어 증명책임을 전환에 대한 논의가 꾸준히 제기되어왔던 점을 고려할 때 2007년 개정 당시 이러한 의견 교환 과정에서 만들어진 관련 법령에 대하여 증명책임을 분배하려는 의도가 없었다고 보는 다수의견은 받아들이기 어렵다.

다. 크레인 충돌사고에 대하여 삼성중공업과 하청업체 대표의 산업안전보건법상 안전 조치 의무 위반을 인정하여 유죄 인정 취지로 파기환송한 판결(대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결)

2017년 5월 1일 삼성중공업 거제조선소에서 800톤급 골리앗 크레인과 32톤급 지브형 크레인이 충돌하여 하청근로자 6명이 사망하고 25명이 다치는 사고가 발생했고 삼성중공업, 거제조선소장, 관리감독자, 현장반장, 골리앗 크레인 신호수, 운전수, 하청업체 대표 등이 산안법 위반, 업무상과실치사상으로 기소되었다. 1심은 삼성중공업 및 소속 조선소장 등 관리자들이 사고에 책임이 없다는 취지로 모두 무죄를 선고했다. 2심은 1심 판결 중 조선소장 등 중간관리자에게 피해자들에 대한 사상의 책임이 없다는 부분을 일부 파기하고 유죄 취지로 판결을 하였다. 2심 판결에 대하여 유죄 취지의 판결을 받은 피고인들은 업무상과실치사상죄 유죄 부분에 대하여, 검사는 안전조치의무 위반 등 산안법 위반죄 무죄 부분에 대하여 각각 상고하였다.

대법원은 원심판결 중 삼성중공업과 하청업체 대표의 산안법상 안전조치의무 위반에 대하여 1심과 2심이 무죄를 선고한 것을 뒤집고 산안법상 의무 위반 부분을 유죄인정 취지로 파기환송 하였다. 대법원은 “구 산업안전보건법에서 정한 안전·보

건조치 의무를 위반했는지 여부는 구 산업안전보건법 및 같은 법 시행규칙에 근거한 산업안전보건기준에 관한 규칙(안전보건규칙)의 개별 조항에서 정한 의무의 내용과 해당 산업현장의 특성 등을 토대로 산업안전보건법의 입법목적, 관련 규정이 사업주에게 안전·보건조치를 부과한 구체적인 취지, 사업장의 규모와 해당 사업장에서 이뤄지는 작업의 성격 및 이에 내재돼 있거나 합리적으로 예상되는 안전·보건상 위험의 내용, 산업재해의 발생 빈도, 안전·보건조치에 필요한 기술 수준 등을 구체적으로 살펴 규범 목적에 부합하도록 객관적으로 판단해야 한다. (중략) 특히 해당 산업현장에서 동종의 산업재해가 이미 발생했던 경우에는 사업주가 충분한 보완대책을 강구함으로써 산업재해의 재발 방지를 위해 안전보건규칙에서 정하는 각종 예방 조치를 성실히 이행했는지 엄격하게 판단해야 한다”는 법리를 바탕으로, 삼성중공업과 하청업체 대표에게 산안법상 구체적인 안전조치의무가 있고 이를 위반했다고 보아 유죄로 판단하였다.

이 판결은 이미 유사한 산업재해가 빈번하여 산안법과 관련 법령에서 규정한 구체적인 주의의무가 무엇인지 해석할 수 있고 이를 기반으로 필요한 조치를 취하지 않은 사업주에게 법적 책임을 묻는 것이 가능하다는 것을 보여주었다. 이번 판결은 대법원이 산안법상 사업주의 안전조치의무를 어떻게 해석할지에 대한 일반적인 법리를 정면에서 다룬 판례로 보기 어려우나 반복적으로 사고가 발생하는 경우 그러한 사업장의 사업주는 구체적인 안전조치를 취할 법적의무가 존재한다는 점을 명확히 한 판결로서 의미가 있다.

4. 주요 입법

가. 산업안전보건기준에 관한 규칙 [시행 2021. 5. 28.] [고용노동부령 제321호, 2021. 5. 28., 일부개정]

인화성 증기·가스 또는 분진에 의한 폭발이나 화재를 예방하기 위해 사업주가 폭발이나 화재가 발생할 우려가 있는 장소에 환풍기, 배풍기 등 환기장치를 적절하게

설치하도록 하고, 일정한 장소에서 용접·용단 작업을 하는 경우 화재감시자가 화재 위험 감시를 위해 수행해야 할 업무의 내용을 구체적으로 정하는 한편, 화기를 사용한 작업이 금지되는 장소를 명확히 하고, 밀폐공간에서의 산소·유해가스 농도를 측정 및 평가할 수 있는 자에 건설재해예방전문지도기관, 한국산업안전보건공단이 정하는 산소 및 유해가스 농도의 측정·평가에 관한 교육을 이수한 사람 등을 추가하는 개정이다.

나. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 [시행 2021. 7. 1.] [법률 제17858호, 2021. 1. 5., 일부개정]

실업의 위험에 노출되어 있는 특수형태근로종사자 등 노무제공자의 생활 안정과 조기 재취업 기회를 확대하기 위하여 「고용보험법」을 개정하여 일정한 직종에 종사하는 노무제공자에 대하여 고용보험의 피보험자격 및 구직급여 등에 관한 규정을 적용하는 것에 맞추어 그 보험관계의 성립·소멸, 고용보험료의 산정과 부과·징수 등에 관한 사항 및 노무제공플랫폼사업자의 신고와 노무 제공과 관련된 보험업무의 대행에 관한 사항 등을 정하는 개정이다.

특수형태근로종사자의 산업재해보상보험 가입과 관련하여 과거의 입법례를 참고하여 2년 이내의 기간에서 고용노동부장관이 정한 특별신고기간을 운영하고, 그 기간 내 보험관계 성립 신고 등을 한 경우 신고일 이전 보험료 징수를 일부 또는 전부 면제함으로써 특수형태근로종사자의 신속한 보험 가입을 촉진하려는 것이다.

5. 주요 정책

가. 중대재해처벌법 시행을 앞두고 근로감독의 방향 변화

중대재해처벌법 시행은 1년 뒤로 미뤄졌지만, 고용노동부는 산안법에 근거한 수사와 근로감독을 함께 있어서 보다 엄격하게 본사의 책임을 묻기 위해 노력하였다.

2021년 3월에는 최초로 현대중공업 본사를 산안법 위반 혐의로 압수수색하여 본사 임직원을 포함하여 기소했고, 5월에는 본사를 포함하여 근로감독을 했다. 태영건설 본사 또한 근로감독 결과 59건의 위반사항이 적발되었다. 또, 8월에는 ‘산업재해 예방을 위한 안전보건관리체계 가이드북’을 배포하였는데, 이는 대기업 본사와 원청, 대표이사 차원에서 어떤 조치를 해야 하는지가 소개되어 있다.

나. 특수고용노동자 건강권 보호

특수고용노동자(특수형태근로종사자)의 경우 산재보험에 자동가입 되지 않고 본인이 ‘적용제외’를 신청하면 포기할 수가 있었고, 그에 따라 가입률이 10%대에 그쳤다. 그러나 적용제외 신청이 사실상 사업주에 의해서 대필 되는 등 부작용이 심각했고, 올해 7월부터는 적용제외 신청을 할 경우 사유와 증빙서류를 첨부하도록 하였다. 그 결과 특수고용노동자의 산재보험 가입률이 99%가 되었다. 다만, 여전히 한 사업장에서 주로 근무해야 한다는 ‘전속성’ 요건이 남아있어 법 자체의 적용을 받지 못하는 경우가 많다. 그리고 적용 업종의 경우에도 소프트웨어 기술자가 포함되었고, 향후에도 지속적인 심사를 통해서 업종이 확대될 전망이다. 그 외에도 음식배달 플랫폼 업체를 대상으로 산안법상 의무이행 여부를 확인하기 위한 특별근로감독도 있었다.

2021년 디지털정보 분야 보고

집필

인공지능 기술과 인권에 관한 정책의 평가와 개선과제 : 김병욱, 김하나(민변 디지털정보위원회)

개인정보 보호법 2차 개정과 시민사회단체의 대응 : 이주희(민변 디지털정보위원회)

디지털증거 관련 정책 및 판례의 동향 : 조지훈(민변 디지털정보위원회)

이루다 사건에 대한 대응과 시사점 : 김은진(민변 디지털정보위원회)

개인정보에 대한 가명처리에 대한 대응과 시사점 : 최호웅(민변 디지털정보위원회)

연계정보 활용에 대한 대응과 시사점 : 서채완(민변 디지털정보위원회)

감수

서채완(민변 디지털정보위원회 간사)

조지훈(민변 디지털정보위원회 위원장)

목차

<p>I. 인공지능 기술과 인권에 관한 정책의 평가와 개선과제</p> <p>1. 인공지능 식별추적 시스템 구축 사업과 그 문제점</p> <p>2. 인공지능의 공정성·투명성 책임성 보장을 위한 법적 정비 필요성</p> <p>가. 4차산업혁명위원회 「인공지능 윤리기준」의 한계</p> <p>나. 인권과 안전, 민주주의가 보장되는 인공지능 정책을 요구하는 시민사회 선언</p> <p>3. 채용 과정에 활용되는 AI 기술의 위험성</p> <p>II. 개인정보 보호법 2차 개정의 추진과 시민사회단체의 대응 및 평가</p> <p>1. 개인정보 보호법 2차 개정의 경과</p> <p>2. 2차개정 정부안의 주요 내용 및 평가</p> <p>가. 개인정보의 수집 목적 범위 내 이용 완화 등(안 제15조)</p> <p>나. 이동형 영상정보처리기기 운영 기준 신설(안 제25조, 제25조의2)</p> <p>다. 가명정보 처리 특례 정비(안 제28조의2 제1항 등)</p> <p>라. 개인정보 전송요구권 도입(안 제35조의2, 3)</p> <p>마. 자동화된 의사결정에 대한 정보주체의 권리(안 제37조의2)</p> <p>3. 법개정에 고려되어야 할 핵심 의제</p> <p>가. 정보주체의 권리 강화</p> <p>(1) 정보를 제공받을 권리의 강화</p> <p>(2) 고지받을 권리의 강화</p> <p>(3) 열람권의 강화</p> <p>(4) 정정, 삭제권의 강화</p> <p>나. 민감정보의 처리 관련 규정 신설</p> <p>다. 개인정보처리자의 책임성 강화</p> <p>(1) 위험에 비례한 안전조치 의무, 개인정보 보호법 준수 입증 필요</p> <p>(2) 설계 및 기본설정에 의한 개인정보 보호규정 도입</p> <p>(3) 개인정보 영향평가 제도 개선</p> <p>라. 수사기관 등의 개인정보 처리 규정 적용 예외에 대한 개정 필요</p> <p>4. 결어</p> <p>III. 디지털증거 관련 정책 및 판례의 동향</p> <p>1. 들어가며</p> <p>2. 디지털증거 압수수색 절차 강화 논의 및 제도 반영 움직임</p> <p>가. 『디지털 증거 압수수색 개선방안에 관한 연구 - 법률 개정에 관한 논의를 중심으로 -』(사법정책연구원, 2021. 3.)</p> <p>나. 관련 공동학술대회 개최와 대법원 사법행정자문회의 결정 내용</p> <p>다. 소결 - 디지털증거의 임의제출물 압수 제한 및 수색영장 제도 도입 등 필요성</p> <p>3. 검토해 볼 만한 판례</p> <p>가. 대법원 2021. 7. 29. 선고 2020도14654 판결</p> <p>나. 대법원 2020. 11. 26. 선고 2020도10729 판결</p>	<p>다. 서울고등법원 2021. 8. 11. 선고 2021노14 판결</p> <p>4. 결어</p> <p>IV. 이루다 사건에 대한 대응과 시사점</p> <p>1. 사건의 개요</p> <p>2. 주요 인권 쟁점</p> <p>가. 프라이버시권 침해 - 사생활의 비밀과 자유, 개인정보 자기결정권, 통신비밀의 자유 침해</p> <p>나. 의견과 표현의 자유 침해</p> <p>다. 평등권 침해</p> <p>라. 개인정보 활용에 대한 사전동의 부존재 및 형식적인 사전동의 절차</p> <p>마. 개인정보의 가명처리 문제</p> <p>바. 인공지능 윤리 문제</p> <p>3. 이후 대응 경과</p> <p>가. 개인정보 보호위원 및 한국인터넷진흥원(KISA)의 조사 및 과징금 부과</p> <p>나. 국가인권위원회에 진정 제기 및 각하 결정</p> <p>다. 차별금지법 제정안</p> <p>4. 후속 과제</p> <p>가. 개인정보 보호법 개선</p> <p>나. 인공지능 윤리기준 구체화</p> <p>V. 개인정보에 대한 가명처리에 대한 대응과 시사점</p> <p>1. 사건의 개요</p> <p>2. 개인정보 보호법 개정을 통한 가명정보 처리 특례 신설</p> <p>가. 정보주체의 동의 없는 가명정보 처리의 허용</p> <p>나. 가명정보 처리에 대한 정보주체의 개인정보자기결정권 제한</p> <p>3. 가명정보의 처리 통제를 위한 가명처리 정지권 행사의 필요성</p> <p>가. 가명정보 처리에 대한 통제의 필요성</p> <p>나. 통제방안으로서 가명처리에 대한 처리정지요구권 행사</p> <p>4. 가명처리 정지요구 소송진행 경과보고</p> <p>5. 맺으며</p> <p>VI. 연계정보 활용에 대한 대응과 향후과제</p> <p>1. 사건의 개요</p> <p>2. 연계정보의 무분별한 활용 실태와 문제점</p> <p>3. 위원회와 시민사회단체의 대응</p> <p>(1) 연계정보 생성·발급·처리에 대한 헌법소원심판의 청구</p> <p>(2) 연계정보(CI) 생성·사용 '임시허가'에 대한 헌법소원심판의 청구</p> <p>(3) 연계정보의 활용을 허용하는 전자정부법 시행령 입법예고안에 대한 대응</p> <p>4. 향후 과제</p> <p>VII. 결론</p>
--	---

I. 인공지능 기술과 인권에 관한 정책의 평가와 개선과제

1. 인공지능 식별추적 시스템 구축 사업과 그 문제점

법무부와 과학기술정보통신부는 2019년 4월 양해각서(MOU)를 맺고 2022년 완료를 목표로 ‘인공지능 식별추적 시스템 구축 사업’을 진행 중인데, 이 과정에서 1억 건이 넘는 내·외국인의 얼굴 사진과 출입국 심사정보를 정보 주체의 동의 없이 민간 기업의 인공지능 학습용 데이터로 이용하도록 한 사실이 확인되었다.¹

여권 스캔 등 없이 안면 인식만으로 신원 검증이 가능한 수준으로 인공지능시스템을 고도화하여 출입국 심사 과정을 단순화시키고, 범죄·테러를 사전에 감지·예방하는 능력을 향상시키는 것을 사업목적으로 내세운 ‘인공지능 식별추적 시스템 구축 사업’은 법무부가 출입국 심사 과정에서 확보한 내·외국인의 안면 이미지, 국적, 성별, 나이 등의 정보를 과학기술정보통신부에 이관하고, 과학기술정보통신부

¹ 한겨레 2021. 10. 21.자 「[단독]정부, 출입국 얼굴사진 1억7천만건 AI업체에 넘겼다」 https://hani.co.kr/arti/economy/it/1016022.html?fbclid=IwAR1tE4wS1utumj0BanOxZUVQaRDOXfKVB5U_cF2pcR07OXOkoh1eJEoZ96Bs

가 이를 민간 업체들에 넘겨 인공지능 기술을 연구하게 하는 사업이다.

개인정보 보호법은 ‘개인의 신체적, 생리적, 행동적 특징에 관한 정보로서 특정인을 알아볼 목적으로 일정한 기술적 수단을 통해 생성한 정보’ 등을 ‘민감 정보’로 규정하고, 민감 정보를 제3자에게 제공하거나 처리하기 위해서는 별도의 법적 근거나 정보 주체의 ‘별도 동의’를 요구하고 있는데,² 정부는 아무런 법적 근거나 정보주체의 동의 없이 민감정보에 해당하는 안면 이미지 등을 대량으로 민간업체에 제공함으로써 이를 위반하였다.

법무부는 위 사업이 논란이 되자 2021. 10. 21. 뒤늦게 출입국·외국인정책본부 누리집의 ‘업무공지’ 게시판을 통해 수탁업체 24곳의 명단을 공개하였는데,³ 이 또한 개인정보의 처리를 민간업체에 위탁하는 경우 위탁업무의 내용과 수탁자 등을 공개하도록 정한 개인정보 보호법 규정⁴에 위반한 것이다.

법무부는 출입국관리법 제3조, 제6조, 제12조의2에 근거하여 내·외국민의 생체정보를 수집·활용할 수 있다고 주장하고 있으나, 해당 조항은 입국 심사에 한정하여 생체정보를 수집·활용할 수 있도록 정하고 있을 뿐이어서, 인공지능 학습 데이터 활용에 대한 법적 근거로 보기 어렵다.

2 개인정보 보호법 제23조(민감정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 "민감정보"라 한다)를 처리하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 민감정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

3 한겨레 2021. 10. 26.자 [단독] 정부, '인공지능 식별사업' 업체 명단도 2년간 숨겼다

<https://www.hani.co.kr/arti/economy/it/1016599.html#csidx7bc9987169e2cd7a00e9a8dc17d566d>

4 개인정보보호법 제26조(업무위탁에 따른 개인정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자가 제3자에게 개인정보의 처리 업무를 위탁하는 경우에는 다음 각 호의 내용이 포함된 문서에 의하여야 한다.

1. 위탁업무 수행 목적 외 개인정보의 처리 금지에 관한 사항
2. 개인정보의 기술적·관리적 보호조치에 관한 사항
3. 그 밖에 개인정보의 안전한 관리를 위하여 대통령령으로 정한 사항
② 제1항에 따라 개인정보의 처리 업무를 위탁하는 개인정보처리자(이하 "위탁자"라 한다)는 위탁하는 업무의 내용과 개인정보 처리 업무를 위탁받아 처리하는 자(이하 "수탁자"라 한다)를 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

나아가 인공지능 식별추적 시스템이 특정한 외국인 집단을 고위험군 등으로 평가하는 등 편향적으로 프로파일링하고 차별을 야기할 가능성이 있다는 점을 고려할 때 위 사업 내용은 국제인권규범에도 위반한 것이다. 2021년 10월 6일경 유럽의회는 ‘공공장소에서의 개인자동인식장치 및 개인얼굴인식 데이터베이스에 대한 금지’를 골자로 한 결의안을 채택했다.⁵

한편 2021년 9월, 유엔인권최고대표는 <디지털시대의 프라이버시권 보고서 2021>를 통해 얼굴인식 기술 등 고위험 인공지능에 대한 사용 유예를 요구하였다.⁶ 이 보고서는 한국 정부도 참여한 유엔인권이사회 2019년 결의 42/15에 의해 준비된 것이며, 인공지능에 대한 영향평가, 법적 규제 등 인공지능과 관련된 정책 전반에 유의미한 권고의 내용을 담고 있어 향후 국내법적으로도 큰 의미를 가질 것으로 보인다.⁷ 본 사안과 관련하여 유엔인권최고대표의 권고는 다음과 같다.

45. (...) 국가는 또한 원격 실시간 안면 인식과 같은 잠재적으로 고위험 기술의 사용이 인권을 침해하지 않을 것이 보장될 때까지 그 사용을 유예해야 한다.⁸

59. 인권최고대표는 국가에게 권고한다.

(c) 국제 인권법을 준수하여 운영할 수 없는 AI 애플리케이션을 명시적으로 금지하고 인권의 향유에 고위험을 수반하는 AI 시스템의 판매 및 사용에 사용유예를 하여야 한다.⁹

이에 우리 위원회를 포함하여 공익법센터 어필, 사단법인 정보인권연구소, 외국인노동운동연합회, 진보네트워크센터 등 단체는 인공지능 식별추적 시스템이

5 한겨레 2021. 10. 21.자 「"사생활권 침해, 집단감시 불보듯"...세계는 '생체정보 활용' 우려중」 <https://m.hani.co.kr/arti/economy/it/1016013.html>

6 매일경제 2021. 9. 15.자 「유엔 인권대표 "AI 사용, 인권보호장치 마련 전까지 중단해야"」

<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2021/09/893397/>

7 OHCHR, 「The right to privacy in the digital age: report (2021)」, A/HRC/48/31, 2021. 9. 15.,

8 위의 글, 45문단.

9 위의 글, 59문단

현행 개인정보 보호법과 국제인권규범에 위반하여 진행되고 있는 상황에 대하여 우려를 표명하며 즉각 중단을 요구하고, 향후 외국과 국내의 피해자들과 함께 법적 대응에 나설 것임을 예고하는 내용의 비판 성명을 발표하였다.

2. 인공지능의 공정성·투명성 책임성 보장을 위한 법제 정비 필요성

가. 4차산업혁명위원회 「인공지능 윤리기준」의 한계

인공지능 기술의 급속한 발전으로 제조·의료·교통·환경·교육 등 전반적인 산업 분야에 인공지능이 활용되고 있고 점차 그 영향력이 커지고 있다. 이에 따라 기술의 오남용, 학습 데이터의 편향성, 알고리즘에 의한 차별, 프라이버시 침해 등 인공지능 윤리 이슈가 새롭게 대두되었고, OECD, EU 등 세계 각국과 주요 국제기구 등은 인공지능 윤리의 중요성을 인식하고 윤리적인 인공지능 실현을 위한 원칙들을 발표하고 있다.

대통령 직속 4차산업혁명위원회는 위와 같은 환경 변화에 대응하기 위하여 2020년 발표한 「인공지능 국가전략」에 따라 글로벌 기준과의 정합성을 갖춘 ‘인공지능 윤리기준’ 마련을 추진하였고, 2020. 12. 23. ‘사람이 중심이 되는 「인공지능(AI) 윤리기준」(이하 “윤리 기준”이라 함)’을 발표하였다.

윤리기준은 3대 기본원칙과 10대 핵심요건으로 구성되었는데, 3대 기본원칙은 ① 인간 존엄성 원칙,¹⁰ ② 사회의 공공선 원칙,¹¹ ③ 기술의 합목적성 원칙¹²으로 ‘인간

10 “인간은 신체와 이성이 있는 생명체로 인공지능을 포함하여 인간을 위해 개발된 기계 제품과는 교환 불가능한 가치가 있다.” “인공지능은 인간의 생명은 물론 정신적 및 신체적 건강에 해가 되지 않는 범위에서 개발 및 활용해야 한다.” “인공지능 개발 및 활용은 안전성과 견고성을 갖추어 인간에게 해가 되지 않도록 해야 한다” 등이 주요내용이라고 한다.

11 “공동체로서 사회는 가능한 한 많은 사람의 안녕과 행복이라는 가치를 추구한다.” “인공지능은 지능정보사회에서 소외되기 쉬운 사회적 약자와 취약 계층의 접근성을 보장하도록 개발 및 활용되어야 한다.” “공익 증진을 위한 인공지능 개발 및 활용은 사회적, 국가적, 나아가 글로벌 관점에서 인류의 보편적 복지를 향상시킬 수 있어야 한다” 등이 주요내용이라고 한다.

12 “인공지능 기술은 인류의 삶에 필요한 도구라는 목적과 의도에 부합되게 개발 및 활용되어야 하며 그 과정도 윤리적이어야 한다.” “인류의 삶과 번영을 위한 인공지능 개발 및 활용을 장려하여 진흥해야 한다” 등이 주요내용이라고 한다.

성을 위한 인공지능’을 고려할 때 핵심의제를 다룬 것이고, 위 3대 기본원칙 실현을 위한 세부요건인 10대 핵심요건은 ① 인권보장, ② 프라이버시 보호, ③ 다양성 존중, ④ 침해금지, ⑤ 공공성, ⑥ 연대성, ⑦ 데이터 관리, ⑧ 책임성, ⑨ 안전성, ⑩ 투명성이다.

4차산업혁명위원회는 2021. 3. 30. 위 윤리기준을 바탕으로 산·학·연 민간 전문가가 참여한 가운데 ‘신뢰할 수 있는 인공지능(AI) 활용 방안 모색 간담회’를 개최하였다. 그러나 해당 간담회에서 인공지능 활용이나 인공지능 기술 자체의 속성에서 비롯되는 기본권 침해의 예방책 등 국민의 권리보장 방안은 다루지지 않았고, ‘민간 중심의 자율규제’라는 제안이 도출되었다. 인공지능 윤리기준을 마련해 놓고 결국 이를 ‘활용’하는 방향은 기업 측의 이익과 입장만을 고려하는 방향으로 가고 있다. 정부는 기업뿐 아니라 소비자, 노동자 등 실제 AI의 영향을 받는 모든 이해관계자들과 함께 AI의 신뢰성과 책임성을 담보하는 방안을 모색하여야 한다.

AI 법제도와 관련하여 4차산업혁명위원회를 필두로 한 정부 정책들은 인공지능 산업의 기반이나 기술 개발을 진흥하는 것을 주요 목표로 하고 있다. 과학기술정보통신부가 2020. 12. 24. 발표한 ‘인공지능 법·제도·규제 정비 로드맵’은 인공지능 산업 진흥과 활용 기반을 강화하는 방향 일색이며, 올해 3월 발족한 제2기 ‘인공지능 법제도정비단’이 추진하는 ‘데이터산업 진흥을 위한 기본법 제정’, ‘데이터 관리업에 대한 법적 근거 마련’ 방안 등 역시 산업진흥에만 초점이 맞춰져 있다. 국민의 안전과 기본권 보호를 위하여 정작 먼저 이루어져야 할 ‘고위험 분야 인공지능 기술기준 마련’, ‘인공지능에 의한 계약의 효력’, ‘인공지능 행위에 대한 손해배상 방안 마련’, ‘인공지능 행정의 투명성 확보’ 등은 중장기 과제로 미뤄져 있다.

이상적인 「인공지능 윤리기준」이 존재하더라도 활용과정과 기술 활용방안에서 어떻게 실현할 수 있을지를 고민하지 않으면 윤리기준은 형식적인 허울로 치부될 수 있다. 4차산업혁명위원회는 개발에 방점을 둔 채 활용방안을 모색하였고 그 과정에서 인공지능 기술의 속성에서 비롯되는 기본권 침해를 도외시한 점에서 정책 방향의 한계를 여실히 보여준다.

나. 인권과 안전, 민주주의가 보장되는 인공지능 정책을 요구하는 시민사회 선언

인공지능이 '객관적이고 중립적일 것'이라는 막연하고도 맹목적인 신뢰에 기초하여 인공지능 기술을 활용하고, 시스템을 도입하는 것은 위험하다. 검증절차 없이 도입된 인공지능 시스템의 부작용의 피해는 오롯이 국민에게 전가된다. 인공지능의 오남용으로 인한 광범위한 인권침해와 차별의 위험성은 챗봇 이루다 사건, 일부 공공기관 AI 면접에서 알고리즘 공개 거부 사례, 네이버나 다음 등 포털사이트의 뉴스 편집 알고리즘의 편향성에서 이미 드러났다. 제시한 사례들은 인공지능 사용자인 시민들의 접근권, 처리절차 및 결과 도출 등에 관한 절차적 권리 등을 보장하지 않을 뿐 아니라 이러한 당연한 권리를 차단하기 위해 비밀주의로 일관하는 기업의 태도가 심각하다는 점을 보여준다.

정부의 인공지능 정책 방향은 위와 같은 기본권 침해 가능성을 배제한 채 오로지 기술발전을 목표로 이루어지고 있다. 이에 120개 시민단체는 2021. 5. 24. <인권과 안전, 민주주의가 보장되는 인공지능 정책을 요구하는 시민사회 선언>을 발표하였다. 시민단체는 인공지능의 위험성에서 비롯된 인권침해 문제가 계속됨에도 이를 보호하는 법제도와 보호장치가 미비하다는 점을 지적하며, ① 인공지능도 인권과 법률을 준수하여야 하고, ② 인공지능 제품과 시스템이 국가적으로 감독되어야 하며, ③ 인공지능 정책은 소비자, 노동자, 시민에게 투명하게 공개되고 그 참여가 보장되어야 한다는 점을 설명하였다. 또한 ④ 인공지능의 위험성이 제도적으로 평가되고 통제되어야 하고, ⑤ 인공지능으로 피해를 입거나 인권을 침해당한 사람에 대하여 권리구제가 보장되어야 한다는 점을 강조함과 함께 정부와 국회가 빠른 시일 내에 이러한 조치를 보장하는 법제를 마련할 것을 촉구하였다.

3. 채용 과정에 활용되는 AI 기술의 위험성

채용과정에서 AI면접을 도입하는 추세는 계속되고 있다.¹³ 작년에도 이어 올해에도 코로나19의 유행이 계속됨에 따라 여전히 비대면 면접을 필요로 하였고 비대면 면접이 대면 면접에 비해 더 공정하고 객관적인 채용방식이라는 일반적인 인식에 큰 변화가 있었다고 평가하기는 어렵다. 기업체들은 AI면접 뿐만 아니라 인공지능에 의한 서류 평가, 게임테스트 등을 통한 역량 평가 등 인공지능 도구의 활용범위를 더욱 확대하고 있다.

그러나 채용과정에서 도입되는 AI기술의 알고리즘이 어떤 데이터를 활용하여 고도화되었는지, 데이터 수집 및 활용과정에서 개인정보 보호법상 보호조치를 충실히 이행하였는지 여전히 불투명한 상황이다.

채용의 공정성을 도모하기 위해 마련된 법규들은 공통적으로 채용과정에서 성별, 연령, 신체조건, 용모, 출신 지역 등을 이유로 차별하지 말 것을 규정하고 있으나, 채용과정에서 활용되는 AI기술이 이러한 규정을 준수하고 있는지 여전히 확인되지 않고 있고, 이를 검증하는 절차 역시 여전히 마련되지 않고 있으며, 차별적인 결과가 발생하는 경우에 관한 문제제기 또는 구제절차 역시 불명확하다.

이와 달리 해외의 경우 채용과정에서 도입된 인공지능 기술을 통제하기 위한 구체적인 법안이 통과되거나 발의되고 있음에 주목할 필요가 있다.

유럽연합 집행위원회가 2021. 4. 21.경 발표한 AI시스템 규제를 위한 인공지능법안은 AI기술에 따른 위험을 ▲수용불가 위험, ▲고위험, ▲저위험/최소위험 유형으로 구분하여, 수범자별로 차등적인 의무를 부과하는 것을 골자로 한다. 이중 채용모집 또는 선정, 지원자 심사 또는 선별, 인터뷰 또는 테스트 과정에서 후보자 평가

13 파이낸셜뉴스 2021. 10. 31.자 "AI·비대면 면접 느는데... 취준생 "장비 안살수도 없고 부담"
<https://www.fnnews.com/news/202110311751425880>

에 활용되는 인공지능 기술은, '고용, 근로자 관리 및 자영업에 대한 접근'이라는 항목으로 자연인에 대한 생체 인식 및 분류, 중요 인프라 등의 관리 및 운영, 교육 및 직업 훈련, 필수적인 민간서비스, 법집행 분야에 활용되는 AI시스템과 함께 고위험 AI시스템으로 분류되고 있다. 대한 생체 인식 및 분류, 중요 인프라(도로, 교통, 물, 가스, 난방, 전기 등)의 관리 및 운영, 교육 및 직업 훈련, 필수적인 민간서비스(소방, 의료 등), 법집행 분야에 활용되는 AI시스템과 함께 '고용, 근로자 관리 및 자영업에 대한 접근'이라는 항목으로 채용 모집 또는 선정, 지원자 심사 또는 선별, 인터뷰 또는 테스트 과정에서 후보자 평가에 활용되는 인공지능 기술을 고위험 AI시스템으로 분류하고 있다.

이에 더하여, 고위험 AI시스템에 대해 강화된 규제를 부과하고 있다. 구체적으로 ① 학습, 검증, 테스트에 활용되는 데이터 수집 및 관리에 대한 엄격한 검증, ② AI 시스템 작동 전반에 걸친 추적을 가능하도록 하는 로그기록의 철저한 유지 및 보안, ③ 사용자가 시스템의 아웃풋을 해석하고 적절히 사용할 수 있을 만큼의 투명한 설계, ④ 자연인이 효과적으로 감독할 수 있는 방식의 설계, ⑤ 오류, 고장, 불일치에 대한 복원력, ⑦ 법률 요구사항을 준수하고 있음을 입증하기 위해 최신의 기술문서를 작성·유지 등 구체적이고 세밀한 의무 규정을 포함하고 있다.¹⁴

한편 미국의 경우 일리노이주와 뉴욕시에서 AI면접 또는 채용 목적으로 활용되는 인공지능 기술을 규제하는 법안이 통과되거나 발의되었다.¹⁵

이러한 해외 추세에 비추어 보더라도 기본권 침해의 위험이 높은 채용 영역에서 AI기술을 별다른 통제 없이 무분별하게 도입하는 현재 국내 상황은 비판의 소지가 상당하다. 이에 향후 시민사회의 지속적인 감시와 통제 등 대응이 필요할 것으로 보인다.

14 참여연대, 인공지능의 공정성·투명성·책임성 보장을 위한 법제 정비 방안, <https://www.peoplepower21.org/PublicLaw/1761230>, 2021. 2. 17.

15 참여연대, 인공지능의 공정성·투명성·책임성 보장을 위한 법제 정비 방안, <https://www.peoplepower21.org/PublicLaw/1761230>, 2021. 2. 17.

II. 개인정보 보호법 2차 개정의 추진과 시민사회단체의 대응 및 평가

1. 개인정보 보호법 2차 개정의 경과

개인정보보호위원회(이하 '개보위')는 지난 2021. 1. 6. 개인정보 보호법 일부개정법률안(개인정보보호위원회공고 제2021-1호, 이하 '2차 개정안')을 입법예고하였다. 개보위에서는 개정안을 마련하기 위해 '2020. 8.부터 개인정보 보호법 개정 수요 발굴 및 내부 T/F를 구성, 운영'하고, '전문가 간담회(2020. 9.~), 학계 및 법조계로 이루어진 연구위원회' 등의 검토를 거쳤다고 한다. 그러나 실제로는 입법예고안에 대한 의제 선정 과정에서 정당한 이해당사자인 시민사회와 아무런 협의가 없었고, 개인정보 보호법과 관련하여 지속적으로 목소리를 내 온 전문가들에게는 참여할 기회가 주어지지 않았다.

개보위는 우선 2020. 8. 5. 개정된 개인정보 보호법(이하 '1차 개정안')에 대하여 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률의 개인정보 관련 규정이 이 법으로 이관되고 가명정보 도입 등으로 데이터경제 활성화를 위한 기반이 마련되었으나, 세계 주요국이 선제적으로 도입하고 있는 개인정보 이동권 등 신기술환경에 부응하는 정보주체의 권리 강화 사항은 개정 법률에 도입되지 못하였고, 온라인과 오프라인의 이중규제가 해소되지 않아 수범자의 불필요한 혼란과 부담을 야기하고 있다고 평가하였다. 이에 '디지털 환경에서 악화될 우려가 있는 국민의 정보주권을 강화하고, 이 법에 특례의 형태로 남아 있는 규정들을 일반규정으로 일원화하여 법 적용의 혼란과 이중부담을 해소할 필요'가 있고, '신기술에 부합하는 방향으로 국외이전 규정을 정비'하며, '형벌 중심의 제재를 경제적 제재 중심으로 전환하여 수범자의 의무 준수를 강화하고 제재의 실효성을 높이고자' 2차 개정안을 제출하겠다고 밝혔다.

개보위가 밝힌 목적에 따르더라도 2차 개정안의 목적과 수단의 정합성 간에는 다소 모순이 존재한다. 형벌 중심의 제재를 경제적 제재로 전환하는 것이 수범자의 의무 준수를 강화하고 제재의 실효성을 높이는 데 기여할 수 있다고 한 부분이 대표적

이다. 그럴듯한 목적을 내세우면서도 구체적인 조항에서는 오히려 개인정보의 오남용과 과도한 데이터 개방을 불러올 수 있는 방향으로 사실상 개악하거나 시민사회가 추가하도록 요구한 쟁점들은 누락한 문제도 있었다. 가령 개인정보 영향평가 실질화와 같은 개인정보처리자의 책임성을 강화하기 위한 규정들은 단지 우리 시민사회만의 주장이 아니라 이미 국제규범화하고 있는 내용들이다.

이렇게 중요한 의제들이 배제될 경우 한국의 개인정보 보호법을 국제규범에 맞게 개선하는 작업은 더욱 요원해질 수밖에 없다는 문제의식 하에, 우리 위원회를 포함한 9개 시민사회단체들¹⁶은 2021. 2. 16. 개보위의 2차 개정안의 문제점을 지적하면서 반드시 추가되어야 할 의제를 담은 ‘개인정보 보호법 2차 개정안에 대한 시민사회회의견서’를 작성하여 개보위에 제출하였다.¹⁷

그러나 2차 개정안은 시민사회가 요구한 개인정보 보호 의제는 거의 반영하지 않은 채 규제개혁위원회, 법제처, 차관회의, 국무회의를 모두 통과하면서 일부 자구 및 체계 수정을 거쳐 지난 9. 28. 정부발의안(이하 ‘2차개정 정부안’)으로서 국회에 이송되었고 다음날 정무위원회에 회부되었다.¹⁸ 개보위 위원장은 최근 2차 개정안이 ‘개보법 제정 이후 최초로 정부 주도하에 산업계, 시민단체, 관계부처 등 다양한 의견을 반영하여 마련한 실질적인 전면개정안’이라 자찬하였으나,¹⁹ 시민사회가 강력하게 요구한 주요 의제들은 대다수 외면했다는 점에서 이러한 평가는 타당하지 않다.

이하에서는 2차개정 정부안²⁰의 주요 내용 중 일부 긍정적인 부분은 제외하고 정보인권의 관점에서 문제가 있는 조항들을 중심으로 비판적으로 검토하고, 시민사회

의견서에서 개정 혹은 추가할 것을 요구하였으나 반영되지 않은 핵심 의제들을 정리한다.

2. 2차개정 정부안의 주요 내용 및 평가²¹

가. 개인정보의 수집 목적 범위 내 이용 완화 등(안 제15조)

2차개정 정부안은 수집 목적 범위 내 이용의 요건인 현행 개인정보 보호법 제15조 제4호에 따른 “정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우”라는 요건을 “정보주체와 체결한 계약을 이행하거나 계약을 체결하는 과정에서 정보주체의 요청에 따른 조치를 이행하기 위하여 필요한 경우”로 개정하고 있다. 이는 수집범위 목적 내 이용의 요건인 ‘불가피성’ 요건을 삭제한 것이다. 이처럼 ‘불가피성’ 요건을 삭제하는 경우 계약의 체결 및 이행과 관련하여 개인정보가 광범위하게 이용할 수 있다고 해석될 우려가 있기 때문에 바람직하지 않다.

한편 2차개정 정부안은 개인정보 보호법 제15조 제7호를 신설하여 “공중위생 등 공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우”를 수집 목적 범위 내 이용의 요건으로 규정하였다. 이는 애초 개보위의 2차 개정안에서 규정하고 있던 ‘일시성’의 요건이 삭제된 것인데, 행정목적으로 광범위하게 장기간 개인정보가 이용될 가능성이 있다는 점에서 ‘일시성’을 삭제한 것은 바람직하지 않다.

나. 이동형 영상정보처리기기 운영 기준 신설(안 제25조, 제25조의2)

2차개정 정부안은 이동형 영상기기에 대한 운영 기준을 신설하였다. 드론, 자율주행차 등 이동형 영상기기에 적용되는 개인정보 보호의 일반 원칙을 대폭 완화하여

16 건강과대안, 경제정의실천시민연합, 무상의료운동본부, 민주사회를위한변호사모임 디지털정보위원회, 서울YMCA 시청자 시민운동본부, 전국민주노동조합총연맹, 전국사무금융노동조합연맹, 진보네트워킹센터, 참여연대 공익법센터

17 민변 디지털정보위원회 외, 「개인정보 보호법 2차 개정안에 대한 시민사회회의견서」 2021. 2. 16., <http://minbyun.or.kr/?p=47349>

18 개인정보 보호법 일부개정안(정부)의안번호: 2112723)

19 디지털투데이, 2021. 10. 27.자, 「디투초대석」 “개인정보 보호법 2차 개정안 반드시 국회 통과” - 윤종인 개인정보 보호위원회 위원장, <https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=422289>

20 개보위의 입법예고 초안과 국회에 이송된 정부안은 일부분에서 다르나, 이하에서는 둘을 함께 이를 경우 ‘개정안’이라 하되 정부안을 중심으로 평가한다.

21 민변 디지털정보위원회 외, 「개인정보 보호법 2차 개정안에 대한 시민사회회의견서」 2021. 2. 16., <http://minbyun.or.kr/?p=47349>의 주요쟁점을 중심으로 정리하였다.

개인영상정보의 상업적 활용도를 높이려는 데 목적이 있다. 20대 국회 개인영상정보보호법 정부안과 기본적으로 같은 취지다.

2차개정 정부안은 이동형 영상기기에 의한 광범위한 개인정보의 수집 및 처리를 허용하고 있다. 이동형 영상기기를 이용한 촬영자가 촬영 사실을 불빛, 소리, 안내판 등으로 표시한 경우 동의 없는 개인영상정보 수집이 위법하지 않게(안 제25조의2 제1항 제2호 각목, 제3항)되거나, 무단 촬영 가능 범위가 대통령령으로 더 확대될 수도 있다(안 제25조의2 제1항 제3호). 나아가 국가와 지방자치단체에게 소관업무 수행을 위한 무단 촬영을 허용하기도 한다(안 제25조의2 제3항).

무단 촬영으로 인한 피해는 개인의 권리 침해의 정도에 있어 통신비밀보호법에서 엄격하게 제한하고 있는 감청에 준한다. 따라서 2차 정부 개정안의 관련 조항이 신설되어서는 안 될 것이다. 굳이 입법이 필요하다면 법원의 허가 등을 통한 통제 방법을 통신비밀보호법 수준으로 신설해야 한다.

다. 가명정보 처리 특례 정비(안 제28조의2 제1항 등)

2차 정부 개정안은 ‘정보주체의 동의 없는 처리의 특례’에 기존의 ‘가명정보의 처리’뿐만 아니라 ‘개인정보의 가명처리’를 추가하였다. ‘가명정보’의 ‘처리’와 ‘개인정보’의 ‘가명처리’는 법 제2조 등에 따르면 서로 다른 개념이다.²² 또한 처리의 대상, 처리의 방식, 처리 목적, 처리 결과, 해당 처리가 정보주체에게 미치는 영향 등

²² 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014. 3. 24., 2020. 2. 4.>

1. “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.

가. 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보

나. 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보. 이 경우 쉽게 결합할 수 있는지 여부는 다른 정보의 입수 가능성 등 개인을 알아보는 데 소요되는 시간, 비용, 기술 등을 합리적으로 고려하여야 한다.

다. 가목 또는 나목을 제1호의2에 따라 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(이하 “가명정보”라 한다)

1의2. “가명처리”란 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것을 말한다.

2. “처리”란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다.

에 있어 현저한 차이가 있다. 즉 2차개정 정부안 정보주체 동의의 범위를 현저히 축소시킨 것이다.

현행법상으로도 동의 없는 가명정보 처리를 허용하는 목적이 너무 광범위하기 때문에 기업들의 영리 목적으로 가명정보 처리가 활용될 수 있는 상황이다. 동의 없는 ‘가명처리’까지 허용된다면, 그 폐해는 더욱 심각해질 것이다. 나아가 현행 제28조의2 제1항은 가명정보의 처리에 대한 정보주체의 동의권을 제한하고, 제28조의7은 가명정보에 대해 정보주체의 열람권, 정정·삭제권 등 정보주체의 권리를 총체적, 일률적으로 배제하고 있는데 이것이 개인정보의 가명처리에도 적용된다는 문제가 있다. 즉 정보주체의 인식가능성이나 통제가능성을 벗어나 개인정보가 가명처리 되고 무분별하게 활용될 수 있게 되는 것이다. 따라서 가명정보처리 특례 정비에 관한 2차개정 정부안 관련 조항은 그 입법이 이루어져서는 안 될 것이다.

라. 개인정보 전송요구권 도입(안 제35조의2, 3)

2차개정 정부안은 전송요구권의 도입 취지를 정보주체의 개인정보 통제권 강화, 정보주체와 개인정보처리자 간의 균형달성이라 밝히고 있다. 이는 유럽연합 개인정보 보호 규정(이하 ‘GDPR’²³이라 한다)의 개인정보이동권을 명문화하려는 시도로 보이는데, 개인정보이동권은 정보주체의 권리 보장과 함께 서비스 사업자 간의 전환을 용이하게 함으로써 사용자가 특정한 사업자에 종속(Lock-in)되는 것을 방지하고 공정한 경쟁을 촉진하려는 취지로 보장되는 권리이다.

현재의 형식화된 동의제도, 정보주체 개인과 기업 간의 정보력과 판단력, 협상력의 심한 불균형 등을 고려할 때, 정보전송요구권의 일방적인 도입은 정보주체의 통제권을 강화하는 것이 아니라 정보주체의 선택에 따른 ‘전송요구’라는 한 차례의 포괄적이고 요식적인 행위를 거쳐 기업들이 대량의 개인정보를 합법적으로 수집, 통합하여 활용하는 방향으로 전개될 가능성이 매우 높다.

²³ General Data Protection Regulation

따라서 정보전송요구권의 도입이 실질적으로 정보주체의 통제를 강화하는 수단이 되기 위해서는, 정보주체가 자신의 권리행사 내용을 명확히 이해할 수 있고, 정보주체의 자유로운 의사결정과 프라이버시를 실질적으로 보장하는 방안을 보완해야 한다. 정보주체가 전송되는 정보의 항목, 범위, 정보의 양, 전송받는 업체를 통해 통합되는 정보의 내용, 전송받은 업체의 정보 활용목적 등에 대해 충분히 고지받고 판단할 수 있어야 한다. 또한 개인정보처리자가 기만적인 방법으로 또는 부당하게 정보전송요구권 행사를 유인하는 것을 금지하는 등의 구체적 기준, 부당한 전송요구에 대한 개인정보처리자의 거절 또는 전송 중단, 정보주체의 전송요구 중단이나 철회, 전송한 정보의 회수나 파기를 요구할 수 있는 권리 등을 실질적으로 보장하는 규정이 추가되어야 한다. 특히 의료정보 등 민감정보에 대한 보호 및 국외이전에 관한 절차적 통제 방안도 마련되어야 할 것이다. 더불어 방대한 양의 개인정보를 전송 대상업체가 손쉽게 수집하는 불공정한 거래가 되지 않도록 일정한 기준을 마련하고 정부가 관리, 감독하는 조항도 추가되어야 할 것이다.

마. 자동화된 의사결정에 대한 정보주체의 권리(안 제37조의 2)

2차개정 정부안은 자동화 의사결정에 대한 정보주체의 권리를 명시하였다는 점에서 일부 긍정적으로 볼 수 있는 측면이 있다. 그러나 2차개정 정부안 제37조의2는 권리를 협소하게 인정하고 있다는 점에서 큰 문제점이 있다. GDPR의 경우 2차개정 정부안 제37조의2가 규정하는 '권리와 의무에 중대한 영향을 미치는 경우' 뿐만 아니라 개별적인 법적 효력이 발생하는 경우에도 자동화 의사결정을 원칙적으로 금지하고 있다.

또한, 2차개정 정부안 제37조의2는 거부권 등 정보주체의 권리를 구체적으로 명시하지 않고, 거부권을 제15조제1항제3호 또는 제5호부터 제7호까지의 규정에 따라 처리되는 경우에 한하여 차등적으로 보장하고 있는데 이 또한 GDPR 등과 비교했을 때 자동화 의사결정에 대한 정보주체의 권리를 과도하게 제약하는 측면이 있다. 2차개정 정부안 제37조의2처럼 엄격한 요건과 특정한 경우에 한하여 자동화 의사결정에 관한 정보주체의 권리를 보장하는 것은 사실상 정보주체의 권리를 보장하지

않는 것과 다르지 않다. 한편 GDPR은 민감정보 또는 아동의 개인정보에 대한 자동의사결정을 더욱 엄격한 기준을 통해 규율을 하고 있는데, 이 역시 반영되지 않은 문제점이 있다.

3. 법개정에 고려되어야 할 핵심 의제

가. 정보주체의 권리 강화

(1) 정보를 제공받을 권리의 강화

현행법에서는 '정보주체의 동의'를 받아 개인정보를 수집하거나 제공하는 경우에만 정보주체에게 '개인정보의 수집·이용 목적, 수집하려는 개인정보 항목, 개인정보의 보유 및 이용 기간, 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부 시 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용' 등을 알리도록 하고 있다(법 제15조 제2항, 제17조 제2항). 동의 외의 경우, 즉 법령에 근거하거나 계약의 체결 및 이행을 위해서 개인정보를 처리하는 등 다른 적법 근거에 따라 개인정보를 처리하는 경우 등에는 이러한 정보제공 권리를 보장받지 못한다(법 제15조 제1항 제2호 이하).

정보처리의 적법 근거가 정보주체의 동의 유무인지와 관계없이, 개인정보를 정보주체로부터 직접 수집하는 경우 정보주체에게 제공해야 할 정보, 정보주체로부터 직접 수집하지 않는 경우 정보주체에게 제공해야 할 정보를 상세히 규정하고 이 모든 정보를 처리할 때에 정보주체에게 모든 정보들을 제공하게 해야 한다(GDPR 제13조, 제14조 참조).

한편 현행법에는 '정보주체가 행사할 수 있는 권리'에 대한 개인정보처리자의 고지무기가 없다. 정보주체가 자신의 권리를 이해하고 이를 행사할 수 있기 위해서는 개인정보처리자가 정보주체의 권리와 함께, 권리의 행사 방법, 권리가 침해 당했을 경우 구제방법에 대한 정보도 제공해야 한다. 또한 프로파일링 등 자동화된 의사결정의 유무, 이와 관련된 유의미한 정보처리가 정보주체에게 미치는 중대성 및 정보

처리의 결과도 제공할 필요가 있다.

또한 정보주체에게 개인정보 처리 정보를 제공하거나 권리와 관련된 통지를 할 때 ‘정확하고, 투명하며, 이해하기 쉬운 형식으로 명확하고 평이한 언어를 사용’하게 해야 한다(GDPR 제12조 참조). 현행법은 처리 근거가 동의인 경우에만 ‘대통령령으로 정하는 중요한 내용을 보호위원회가 고시로 정하는 방법에 따라 명확히 표시하여 알아보기 쉽게’ 하고 있으나(법 제22조 제2항) 다른 근거에 따른 수집 처리 시에도 적용을 확대해야 한다.

(2) 고지받을 권리의 강화

현행법은 정보주체 이외로부터 수집한 개인정보를 처리하는 때에 ‘정보주체의 요구가 있을 경우에만’ 관련 내용을 알리게 하고 있다(법 제20조 제1항). 그러나 정보주체가 이미 관련한 내용을 알고 있거나 혹은 현실적으로 정보주체에게 고지하기 힘든 경우 등 일정한 경우를 제외하고는 원칙적으로 정보주체로부터 직접 개인정보를 수집하지 않았을 경우에도 정보주체에게 개인정보의 처리와 관련한 내용을 제공하도록 할 필요가 있다(GDPR 제14조).

마찬가지로, 정보주체의 동의를 받아 제3자에게 제공할 경우에만 제공받은 제3자가 정보주체에게 관련 내용을 고지(법 제20조 제2항)하도록 하는 것을, 동의 외에 다른 적법 근거에 의한 경우에도 제3자 고지의무를 부과하도록 개정해야 한다. 고지할 내용도 (1)항과 같이 확대해야 한다.

(3) 열람권의 강화

정보주체는 개인정보의 처리 여부를 확인하고 개인정보에 대하여 열람을 요구할 권리가 있다(법 제4조 3호). 이 때 열람을 요구할 수 있는 범위(법 제35조 제1항, 제5항, 시행령 제41조 제1항)는, 개인정보의 항목 및 내용, 개인정보의 수집·이용의 목적, 개인정보 보유 및 이용 기간, 개인정보의 제3자 제공 현황, 개인정보 처리에 동의한 사실 및 내용으로 한정되어 있고, 처리 과정 및 방법에 대한 열람은 누락되어 있다. 현행 개인정보 보호법 제35조 제1항을 ‘개인정보처리자가 처리하는 자신의

개인정보와 관련하여 처리 여부, 방법, 시기, 대상 등 처리와 관련된 정보에 대한 열람’과 같이 개정하여 열람의 범위를 확대하고 구체화해야 한다.

(4) 정정·삭제권의 강화

개인정보 보호법 제36조가 정보주체가 열람권을 행사한 이후에만 정정·삭제권을 행사하게 한 부분은 열람권 행사 여부와 무관하게 행사될 수 있도록 개정해야 한다.

나. 민감정보의 처리 관련 규정 신설

개보위는 1차 개정시 신설된 ‘제3절 가명정보의 처리에 관한 특례’ 규정들(법 제28조의 2부터 7)이 ‘민감정보(법 제23조)’에도 적용된다고 해석하고 있다.²⁴ 그러나 가명정보의 처리에 관한 특례를 민감정보와 비민감정보에 동일하게 적용하는 것은 원칙적인 처리 제한, 예외적인 허용을 특성으로 하는 민감정보의 특수성을 고려하지 않는 것이다. 설사 과학적 연구 및 통계 목적으로 민감정보를 처리할 필요가 있다고 하더라도 민감정보에 대해서는 일반 개인정보보다 엄격한 안전조치를 취해야 할 의무를 부과해야 한다.

개정안에 신설된 ‘자동화 의사결정에 대한 배제 등의 권리’에도 민감정보에 기반한 자동화 의사결정은 따로 규정하지 않고 있다. 정보주체의 ‘명백한 동의’ 혹은 ‘중대한 공익상의 목적’을 위해 ‘법률에 의해서’, 그리고 ‘충분한 안전조치’가 취해진 경우에 한하여 민감정보에 대한 자동화 의사결정을 허용하고 있는 GDPR의 내용을 반영해야 한다.

다. 개인정보처리자의 책임성 강화

(1) 위험에 비례한 안전조치 의무, 개인정보 보호법 준수 입증 필요

안전조치 의무와 관련하여, 현행 개인정보 보호법상 “개인정보가 분실·도난·유

²⁴ 이러한 취지로 보건복지부와 공동으로 <보건의료 데이터 활용 가이드라인>을 발표하기도 하였다.

출·위조·변조 또는 훼손되지 아니하도록”이라는 표현은 안전조치의무를 보안의 무에만 한정해석할 우려가 있다(법 제29조). 개인정보처리자가 취해야 할 안전조치는 단지 보안조치에 그치지 않으며 개인정보 보호법의 준수를 적극 보장하고 이를 입증할 수 있는 제반 기술적·관리적 및 물리적 조치로 확장할 필요가 있다.²⁵ 최근 개인정보 보호에 대한 국제적 경향은 위험성에 기반한 접근이다. 개인정보처리자들이 구체적인 상황에 따라 개인정보 처리의 위험성에 비례하는 조치를 취할 수 있게 규정해야 할 것이다.²⁶

(2) 설계 및 기본설정에 의한 개인정보 보호 규정 도입

GDPR은 설계 및 기본설정에 대한 개인정보 보호 규정을 두고 있다. 개인정보처리자는 개인정보 보호원칙을 효율적으로 이행하고 필요한 안전조치가 개인정보 처리에 통합될 수 있도록 설계해야 하며(설계에 의한 개인정보 보호), 특정 처리 목적에 필요한 최소한의 개인정보만 처리되도록 기본설정을 통해 적절한 기술적, 관리적 조치를 이행해야 한다(기본설정에 의한 개인정보 보호)(GDPR 제25조). 갈수록 서비스의 구조가 복잡해지고 서로 다른 개인정보처리자가 개인정보 처리에 관여하고 있는 상황에서 개인정보를 효과적으로 보호하기 위해서는 이와 같은 설계 및 기본설정에 의한 개인정보 보호 규정을 도입해야 할 것이다.

(3) 개인정보 영향평가 제도 개선

개인정보 영향평가는 개인정보 처리 과정에서의 위험성을 사전에 파악하여 침해를 최소화하는 사전예방적 기능을 수행한다. 유럽, 미국, 캐나다, 호주 등 여러 나라가 이미 개인정보 영향평가 제도를 두고 있다. 우리도 개인정보 보호법 제정 당시부터 도입 시행 중이나(법 제33조), 공공기관만 의무사항이고, 시행 대상과 평가 기준도 형식적이며, 영향평가의 결과가 공표되고 평가된 바 없어서 제대로 기능을 하고 있다고 볼 수 없다.

²⁵ 참고로 GDPR은 일반적인 안전조치의무로서 개인정보의 처리가 GDPR에 따라 이루어졌음을 보장하고 입증할 수 있도록 적절한 기술 및 관리적 조치를 취하게 하고 있다(제24조). 그리고 보안조치는 별도의 규정에 두고 있다(제32조).

²⁶ GDPR은 기술 및 관리적 조치를 취할 경우 "개인정보의 처리가 자연인의 권리 및 자유에 미치는 위험의 다양한 가능성 및 정도와 함께 최신 기술, 실행 비용, 그리고 처리의 성격, 범위, 상황 및 목적을 고려"하도록 하고 있다(제24조).

민간부문에서도 개인정보 처리 위험성이 큰 경우에는 영향평가를 시행하도록 의무화해야 한다. 개인정보 처리 위험성을 사전 파악하여 예방하려는 목적인 영향평가를 굳이 공공부문에 한정할 이유가 없다. 오히려 민간부문에서 신기술을 활용한 대규모의 개인정보 처리, 위험성 높은 개인정보 처리가 이루어지고 있다는 점을 고려해야 한다.

개인정보 영향평가 대상 선별 기준이 사실상 처리 정보의 양적 규모에 의존하고 있다는 점도 문제다(법 제33조 제1항, 시행령 제35조). 처리의 위험성은 질적으로 크지만 양적 기준에 미달한다는 이유로 영향평가를 벗어날 우려가 있다. 따라서 개인정보 처리의 위험성이 큰 경우에는 영향평가를 실시하도록 의무화해야 하는 동시에 기술 발전을 고려하여 위험성의 정도를 판단하기 위한 기준을 보다 정교하게 제시할 필요가 있다.

나아가 개인정보 영향평가 과정에서 가능하다면 정보주체 혹은 그 대리인의 의견을 청취할 방법을 모색해야 하며, 영향평가의 결과를 전부 혹은 일부라도 공개하는 사회적인 검증 절차를 두고, 개보위의 개선 의견 역시 가급적 공표토록 해야 할 것이다.

라. 수사기관 등의 개인정보 처리 규정 적용 예외에 대한 개정 필요

현행 개인정보 보호법은 수사기관 및 구금시설의 개인정보 처리에 대해 일률적으로 예외를 두고 있다. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지, 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행 등을 위해 필요한 경우 개인정보의 목적 외 이용·제공에 제한이 없고(법 제18조 제1항), 민감정보 및 고유식별정보의 처리나 개인정보파일의 등록 및 공개, 개인정보 처리방침의 수립 및 공개 등의 규정도 적용받지 않는다. 정보주체의 열람 및 정정·삭제권, 처리정지권, 정보주체의 고지받을 권리 또한 배제된다. 이러한 폭넓은 예외규정에 의해 수사기관 등의 정보처리에 대해서는 적절한 감독이나 권리보호가 제대로 이루어지고 있지 않고 있다.

수사기관의 특수성을 감안하더라도 수사기관의 특수성을 감안하더라도, 수사기관이 개인정보 보호원칙으로부터 완전한 예외여서는 안 된다. 미국 국가안보국(NSA)의 인터넷 대량감청에 대한 스노든 사태 이후 유럽연합은 타 국가에 대한 적정성 평가 기준을 강화하고 정보수사기관과 같은 국가기관의 개인정보 처리를 보다 엄격하게 심사하고 있다. 우리 또한 이러한 사태를 미연에 방지할 필요가 있다. 개보법 곳곳에 흩어진 이러한 예외조항들에 대해서는 전반적인 개정과 함께 개보위의 독립적인 감독권한을 두도록 해야 한다.

4. 결어

이상과 같이 개인정보 보호법 2차개정 정부안은 일부 긍정적인 내용을 제외하고는 시민사회에서 그간 지속적으로 주장한 개인정보 보호의 쟁점들을 대부분 누락하거나 거의 반영하지 않고 있다. 일부 조항들은 정보주체의 권리에 중대하고 심각한 변화를 초래함에도 불구하고 이에 대한 어떠한 추가 설명이나 숙의는 보이지 않는다. 정보주체의 정보인권을 더욱 두텁게 보호하고 시장의 정보인권 침해를 관리 감독해야 할 개보위가 그 설립 목적에 부합하게 임무를 수행하고 있다고 볼 수 없다. 더욱 가속화되는 디지털 정보화 속에서 그만큼 더 취약해질 수밖에 없는 정보주체의 권리를 보호하고 침해를 촘촘히 방지해야 할 책임 있는 기관으로서 본연의 임무는 방기한 채 이미 여러 부처들에서 앞다투어 나서고 있는 데이터 이용 활성화와 촉진, 개방이라는 시장의 흐름에만 편승하고 있는 것은 아닌지도 우려스럽다. 개정안에 대하여 앞서 지적한 여러 쟁점들이 국회의 심의 과정에서라도 충분히 검토되기를 바란다.²⁷

27 <http://minbyun.or.kr/?p=48999>

2021. 8. 5. 설립 1주년을 맞이한 개보위의 활동을 종합적으로 평가한 글로, 민변 디지털정보위원회 외, [개인정보 보호위원회 1주년 논평] 개인정보 보호위, 정보인권의 수호자로서 본연의 임무에 집중하라, <http://minbyun.or.kr/?p=48999>, 2021. 8. 5. 참조

III. 디지털증거 관련 정책 및 판례의 동향

1. 들어가며

올해는 디지털증거에 대한 압수절차를 엄격화해야 한다는 실무적이고 공식적인 논의가 진행되었다. 내년부터는 법원의 압수영장 기재 내용 등에서 어느 정도 제도화된 결과를 접할 수 있을 것이라 예상된다. 이번 논의의 의미와 한계, 그리고 개인정보 보호 차원에서 더욱 논의가 필요가 쟁점 등에 관하여 살펴보고, 대법원 판례 중 참고할 만한 설시가 있거나 비판이 제기될 몇 가지 사안도 검토한다.

2. 디지털증거 압수수색 절차 강화 논의 및 제도 반영 움직임

가. 『디지털 증거 압수수색 개선방안에 관한 연구 - 법률 개정에 관한 논의를 중심으로 -』(사법정책연구원, 2021. 3.)

위 연구보고서는 디지털 증거 일반론과 비교법적 검토(미국, 독일, 일본 등)와 현재 시행 중인 절차와 실무현황을 살펴본 후 입법적 '개선방안'을 제안하고 있다.

구체적인 개선방안으로, [1] 형사소송법과 형사소송규칙에 압수대상인 '전자정보'인 경우 정보저장매체를 특정하여 명시,²⁸ [2] 정보의 압수집행 조항을 신설하여 (ㄱ) 선별압수 원칙, (ㄴ) 예외적 복제본 반출, (ㄷ) 예외적 매체 반출²⁹ 내용 법률에 규정, [3] 범죄사실과 관계없는 전자정보에 대한 압수 우려가 상당한 경우 수색영장 발부 후 사건 관련성이 있는 정보에 한정하여 압수영장으로 압수할 수 있도록 하는 제

28 위 연구보고서 228면.

29 그 사유로 '복제가 불가능하거나 현저히 곤란한 경우, '집행 대상 정보를 이용한 다른 범죄가 우려되는 경우'를 들고 있다. 위 연구보고서 233면.

도 신설,³⁰ [4] 참여권 보장을 위해 (ㄱ) 정보분석과정 기록, (ㄴ) 당사자 참여(의견진술권 보장) 및 통지, (ㄷ) 압수수색조서의 기재 등의 조항 신설,³¹ [5] 정보저장매체 원본의 지체없는 (가)환부, 압수목록 제외 정보 폐기 및 통지 조항 마련,³² [6] 영장사본 교부 의무 제도화,³³ [7] 압수목록 교부에 있어서 피압수자 등의 확인절차 의무화,³⁴ [8] 임의제출물 압수에 있어서 참여권과 거부 의무 등 서면 고지 의무,³⁵ [9] 제3자 보관 정보 참여권 규정,³⁶ [10] 원격지 압수수색 관련 근거 규정 마련,³⁷ [11] 정보보존 요청 제도³⁸ 신설, [12] 피고인을 제외한 자에 대한 협력요구권 및 제출명령 도입,³⁹ [12] 휴대전화 압수요건 강화 방안⁴⁰ 등을 제안하고 있다.

위 내용 중 [1], [2], [5], [7]의 내용은 영장 별지(전자정보에 대한 압수방법 제한) 등의 내용으로 실무에서 절차적으로 이루어지고 있는 내용들이기에 그 자체만으로는 큰 의미는 없는 것이지만, 전자정보에 대한 수사기관의 압수 등의 절차로 인하여 혐의사실과 무관한 개인의 사생활의 비밀이 침해되거나 개인정보가 부당하게 유출될 위험성이 높다는 지속적인 지적에 대하여 제도적인 개선책을 상세하게 마련하였다는 점에서, 그리고 그 방향 자체가 지금의 제도보다 더 엄격화·세밀화해야 한다는 취지라는 점에서 위 연구보고서의 개선방안 내용에 의의가 있다.

나. 관련 공동학술대회 개최와 대법원 사법행정자문회의 결정 내용

대한변호사협회·사법정책연구원·한국형사법학회·대법원 형사법연구회 등은

30 위 연구보고서 245면.
 31 위 연구보고서 261면.
 32 위 연구보고서 267면.
 33 위 연구보고서 277면.
 34 위 연구보고서 279면.
 35 위 연구보고서 287~288면.
 36 위 연구보고서 300면.
 37 위 연구보고서 308면.
 38 수사기관이 긴급한 필요가 있고 해당 사건과 관련성이 있는 경우 정보통신서비스 제공자에게 법원의 허가를 얻어 7일 범위 내(1회 연장하여 최대 14일 이내)에서 보존할 것을 요청할 수 있도록 하는 제도(이후 압수할 필요가 있는 경우 압수영장에 의해 집행하고 압수할 필요가 없다고 인정되는 때에는 지체 없이 보존요청 취소), 위 연구보고서 318면.
 39 위 연구보고서 331면, 334면.
 40 위 연구보고서 336면.

2021. 3. 26. ‘디지털증거 압수수색 개선방안’을 주제로 한 공동학술대회를 개최하였다. 이 자리에서 디지털증거에 대한 압수수색 강화 흐름에 대하여 실제적 진실 발견 이념을 내세워 부정적인 의견을 제시한 토론자는 현직 부장검사 단 한 명 뿐이었고, 법원과 학계, 변호사들의 대체적인 논의는 강화시키는 것은 당연한데 어느 정도로 어떠한 부분에 방점을 두는지에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 구체적으로는, ① ‘디지털증거 압수수색의 절차적 규제 개선방안 - 참여권 강화, 영장 사본 교부제도 도입, 압수목록 교부제도 강화’, ② ‘임의제출물 압수제도 개선방안 - 휴대전화를 중심으로’, ③ ‘새로운 제도 도입에 관한 논의 - ISP에 대한 보존요청 제도와 협력의무 중심으로’ 등 세 가지 영역에서 발제와 토론이 이루어졌다.⁴¹

대법원은 2021. 10. 13. 사법행정자문회의를 개최하여 재판제도 분과위원회에서 제출한 ‘전자증거에 관한 압수수색 실무 개선방안’을 심의하고 형사소송규칙 등 관련 규정 개정 등의 후속조치는 법원행정처에서 진행하도록 결정하였다. 안건의 내용은 “전자정보에 대한 압수수색은 전자정보의 특성으로 인하여 사생활의 비밀과 자유, 정보에 대한 자기결정권 등을 침해할 우려가 높아 특별히 규율할 필요가 있으므로 선별압수의 원칙을 준수하고 당사자의 절차 참여를 실질적으로 보장하는 방향으로 전자정보에 대한 압수수색실무를 개선할 필요가 있음, 이를 위해서는 형사소송규칙 개정 및 압수수색영장 양식 개정 등을 통하여 ① 압수수색영장 발부 관련 임의적 법관 대면심리수단의 도입, ② 전자정보에 대한 압수수색영장 청구서의 기재 사항에 집행계획 추가, ③ 피의자 등의 압수수색영장 집행 참여 시 의견진술권 보장 등 참여권 강화, ④ 압수수색대상으로서의 정보의 명문화, ⑤ 제3자 보관 전자정보에 대한 압수수색영장 별지 개선이 필요함” 등이었다.⁴²

재판제도 분과위원회에서 사법행정자문회의에 제출한 ‘전자증거에 관한 압수·수색 실무 개선방안’ 회의자료⁴³에는, ① 압수수색영장 발부 관련 법관의 대면심리 도

41 사법정책연구원 유튜브 채널에서 토론회 영상을 볼 수 있다. <https://www.youtube.com/playlist?list=PLgZkmfIVXETYsMyFGAC60-HEcBDKXpzey>, 2021. 4. 4.
 42 대법원 사법행정자문회의 제16차 회의 결과 안내 https://www.scourt.go.kr/supreme/news/NewsViewAction2_work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=29&gubun=944, 2021. 10. 14.
 43 대법원 사법행정자문회의 회의자료 메뉴 중 “제16차 회의자료” 중 네 번째 자료, <https://www.scourt.go.kr/supreme/news/>

입방안에 대해서는 ‘법관의 대면심리 수단 도입이 필요하다’는 점에 대해서는 공감하고, 형사소송규칙 개정으로 대면심리 수단 도입이 가능하다고 보이므로 형사소송규칙 개정을 제안하였고, 압수수색영장 집행 관련하여, ② 압수수색 대상으로 ‘정보’를 형사소송규칙에 명문화, ③ 수사기관의 전자정보에 대한 압수수색영장 청구시 집행계획⁴⁴ 제출 요구, ④ 전자정보 압수수색 집행시 참여권 보장 방안 도입 등에 대해서는 도입이 필요하고 형사소송규칙 개정 및 압수수색영장 양식 개정으로 도입하는 것을 제안하였으며, ⑤ 영장 집행시 및 그 이후 이해관계인이 청구시에 영장 사본을 교부하는 방안과, ⑥ 참여권 보장의 구체화 방안으로 영장 집행시 이해관계인의 의견진술권을 보장하고 압수수색 조서에 이를 기재하는 방안 등을 형사소송규칙 개정으로, ⑦ 이메일 등과 같이 정보보관자와 정보주체가 다른 제3자의 보관정보의 압수수색 관련하여서는 정보주체의 정보결정권을 보장하기 위하여 정보주체의 참여권 보장 제도 등을 영장 별지 개정으로 도입하는 방안 등을 제안하였다.

다. 소결 - 디지털증거의 임의제출물 압수 제한 및 수색영장 제도 도입 등 필요성

위와 같이 대법원이 형사소송규칙과 압수수색영장 별지 개정으로 수사기관의 전자증거 압수에 대한 일정한 제한이 제도화될 것으로 예상된다. 그러나 국회에 법률안들이 여러 개 발의되어 있기는 하지만⁴⁵ 아직 가시적인 입법 움직임은 나타나지 않고 있다. 한편 실무에서 가장 빈번하게 문제가 되고 있는 디지털증거의 임의제출물 압수에 대한 제한 관련해서는 제도개선책이 비중있게 다루어지지 않고 있고, 정보저장매체의 주체와 전자정보의 주체가 다를 수 있는 가능성이 많음에도 이를 반영하는 수색영장 발부 제도 도입과 원격지 압수수색 요건과 관련해서는 실질적인

제도화 진전이 이루어지지 못하고 있는 형편이다.

3. 검토해 볼 만한 판례

가. 대법원 2021. 7. 29. 선고 2020도14654 판결

이 판례는 기존의 원격지 압수수색에 대한 법리를 임의제출의 범위까지 확장한 법리를 실시하였다. 대법원은 “수사기관이 인터넷서비스이용자인 피의자를 상대로 피의자의 컴퓨터 등 정보처리장치 내에 저장되어 있는 이메일 등 전자정보를 압수·수색하는 것은 전자정보의 소유자 내지 소지자를 상대로 해당 전자정보를 압수·수색하는 대물적 강제처분으로 형사소송법의 해석상 허용된다. 압수·수색할 전자정보가 압수·수색영장에 기재된 수색장소에 있는 컴퓨터 등 정보처리장치 내에 있지 아니하고 그 정보처리장치와 정보통신망으로 연결되어 제3자가 관리하는 원격지의 서버 등 저장매체에 저장되어 있는 경우에도, 수사기관이 피의자의 이메일 계정에 대한 접근권한에 갈음하여 발부받은 영장에 따라 영장 기재 수색장소에 있는 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 적법하게 취득한 피의자의 이메일 계정 아이디와 비밀번호를 입력하는 등 피의자가 접근하는 통상적인 방법에 따라 그 원격지의 저장매체에 접속하고 그곳에 저장되어 있는 피의자의 이메일 관련 전자정보를 수색장소의 정보처리장치로 내려 받거나 그 화면에 현출시키는 것 역시 피의자의 소유에 속하거나 소지하는 전자정보를 대상으로 이루어지는 것이므로 그 전자정보에 대한 압수·수색을 위와 달리 볼 필요가 없다.”고 판시⁴⁶하였는데, 이번 판례에

NewsViewAction2.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=14&gubun=943, 2021. 10. 13.

44 “① 분석에 사용할 검색어(keyword : 인물, 대상 등), 검색대상 기간 등 검색어 선별계획, ② 예상 분석기간, ③ 압수할 휴대전화 저장정보의 종류(문자메시지, 카카오톡 대화, SNS 전화통화 내역, 전화번호부, 위치정보 등), 저장 또는 송수신 기간을 특정”하는 것을 내용으로 하고, 법원이 실제 열람 발부시에 위 ① 내지 ③을 특정하여 영장을 발부하는 방안의 도입 필요성을 제안하고 있다.

45 예로, 최강욱의원이 2021. 8. 18. 대표로 발의한 형사소송법 일부개정법률안(의안번호 2112092)은 “압수의 목적물에 전자정보가 포함됨을 명확히 하고, 전자정보의 압수 집행을 비례의 원칙에 부합하도록 단계별로 규정하며, 전자정보의 압수 전 과정에 피의자가 참여할 수 있음을 명시함으로써, 전자정보의 압수 과정에서 광범위한 전자정보의 수집으로 인한 피압수자의 인권 침해를 방지”하는 내용을 담고 있다

46 대법원 2017. 11. 29. 선고 2017도9747 판결. 이 판례의 원심(서울고등법원 2017. 6. 13. 선고 2017노23 판결)은 “형사소송법에서 규정하고 있는 압수·수색은 대인적 강제처분이 아닌 대물적 강제처분으로, 특정 이메일 계정에 담긴 디지털 정보에 대한 통제권을 가지고 있는 이메일서비스이용자의 이메일 계정에 대하여 접근할 수 있는 수단(ID, 비밀번호가 이에 해당한다)을 확보하였음을 기화로 그 디지털 정보가 저장되어 있는 제3자의 장소인 해외 이메일서비스제공자의 해외 서버에 대하여까지 위 압수·수색의 범위를 확장하는 것은 대물적 강제처분인 압수·수색의 효력을 아무런 근거 없이 확장하는 것”이라고 하면서 “설령 수사기관이 법원으로부터 발부받은 압수수색검증영장에 기하여 위 압수·수색을 집행하였다고 하더라도 이는 대한민국의 사법관할권이 미치지 않는 영역에 대하여 형사소송법에서 규정한 방식과 효력의 범위를 넘어서는 국내 압수·수색영장을 집행한 것이므로, 다른 사정이 없는 한 이메일 계정에 대한 압수·수색은 위법하다고 보아야 하고, 이를 통하여 취득된 이메일 내용은 위법하게 수집된 증거로서 그 위법성이 중대하여 증거능력이 없다”고 실시하였는데, 위 대법원 판례는 이를 받아들이지 않았다. 현행 형사소송법 규정의 문언 해석에 따르면 위 서울고등법원 판결의 실시 내용이 더 부합하고,

서는 여기서 한 발 더 나아가 “피의자가 휴대전화를 임의제출하면서 휴대전화에 저장된 전자정보가 아닌 X 등 제3자가 관리하는 원격지에 저장되어 있는 전자정보를 수사기관에 제출한다는 의사로 수사기관에게 X 등에 접속하기 위한 아이디와 비밀번호를 임의로 제공하였다면 위 X 등에 저장된 전자정보를 임의제출하는 것으로 볼 수 있다.”고 판단하였다.

대법원 판례는 정리하면, ① 이메일 계정에 대한 접근권한에 갈음하여 발부받은 영장이 있는 경우, ② 피의자가 원격지 전자정보까지를 포함하여 제출할 의사로 아이디와 비밀번호를 수사기관에 제공한 경우에는 제3자가 관리하는 원격지 압수·수색이 적법하다는 것이다.

그러나, 이번 판례 내용이 제한적인 요건으로 ‘제3자가 관리하는 원격지 저장 전자정보를 수사기관에 제출한다는 의사’를 실시하고는 있지만, 이는 단순한 주관적 의사일 뿐이고 임의제출 당시 수사기관이 제출해달라고 요청하여 큰 문제의식 없이 이를 전달해 준 사람으로서 그것이 구체적으로 어떠한 의미를 담고 있는지 구분하기 어려울 수밖에 없기에, 위와 같은 판례 법리는 전자정보 임의제출의 범위를 무한히 확장할 위험이 있다. 수사기관이 영장에 의한 방법이건 임의제출의 방법이건 아이디와 비밀번호를 확보하기만 하면 원격지에 저장되어 있는 전자정보들에 대하여 별다른 제한 없이 압수·수색을 할 수 있다는 것이어서 정보주체의 자기결정권을 과도하게 침해할 수 있다.

나. 대법원 2020. 11. 26. 선고 2020도10729 판결

이 판례는 피의자에 대한 참여권 보장 통지를 하고 피의자가 참여할 의사를 명시적으로 밝히지 않은 경우 피의자의 변호인에게 별도의 참여권 보장을 하여야 하는지에 대해 대법원이 처음으로 명시적인 판단을 내린 사안이다.

현실적 대책은 “현재로서는 형사사법공조절차를 거치거나 개별 이메일서비스제공자의 협조를 얻어 디지털 정보를 제공받아야 할 것으로 보이고, 궁극적으로는 관련 법령의 개정이나 관련 외국과의 조약 체결의 방법으로 해결할 문제”이지 대법원의 판례로 근본적 문제점이 해결될 수는 없다.

대법원은 “형사소송법 제219조, 제121조가 규정한 변호인의 참여권은 피압수자의 보호를 위하여 변호인에게 주어진 고유권이다. 따라서 설령 피압수자가 수사기관에 압수·수색영장의 집행에 참여하지 않는다는 의사를 명시하였다고 하더라도, 특별한 사정이 없는 한 그 변호인에게는 형사소송법 제219조, 제122조에 따라 미리 집행의 일시와 장소를 통지하는 등으로 압수·수색영장의 집행에 참여할 기회를 별도로 보장하여야 한다.”고 판시하였다.

다. 서울고등법원 2021. 8. 11. 선고 2021노14 판결

이 사안은, 다른 쟁점도 많이 있지만, 디지털증거에 대한 임의제출물 압수 절차에도 형사소송법 제219조에 따라 제109조가 준용되는지에 대해 소극적 판단을 내렸다는 점에 비판이 제기된다.

법원은 “형사소송법 제106조 제1항에서 압수의 목적물을 ‘피고사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 물건’으로 한정하고, 같은 제3항에서 ‘압수의 목적물이 정보저장매체인 경우에는 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 제출받아야 한다고 규정한 것은 피압수자의 의사에 반하여 강제력을 행사함으로써 물건을 압수하는 경우에 그 압수 범위를 필요성과 관련성이 인정되는 한도 내로 제한하려는 취지라고 보아야 하므로, 이와 달리 강제력이 가해지지 않은 상태에서 정보저장매체의 소유자, 소지자 또는 보관자가 자유로운 의사로 저장매체 자체와 그 안에 있는 전자정보 일체를 제출하는 경우에는 위와 같은 제한을 받지 않는다고 보아야 한다. … 형사소송법 제106조 제4항 역시 법원이 정보저장매체의 점유를 취득하는 과정에서 강제력을 행사한 경우를 전제로 하여 개인정보 보호법에 따른 정보주체에게 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다고 규정한 것이므로, 제108조 또는 제218조에 따라 법원이나 수사기관이 정보저장매체의 소유자, 소지자, 보관자로부터 이를 임의로 제출받는 경우에까지 그 안에 저장된 전자정보의 정보주체에게 해당 사실을 알려야 할 의무가 존재하는 것으로 해석하기 어렵다.”라고 판시하였다.

그러나, 이는 기존의 다른 법원의 판단⁴⁷과는 다르고, 형사소송법 제219조의 문언상의 의미보다도 더 좁게 해석하는 것으로 타당하지 않다. 위 판결례 설시대로라면 임의제출물 압수절차에서는 그 대상이 전자정보이더라도 수사기관이 아무런 제한 없이 탐색·복제·분석·출력 등의 행위를 할 수 있다는 것이어서 그동안 쌓아온 디지털증거에 대한 압수 절차의 엄격화 흐름에 정면으로 반한다. 실무현장에서 휴대전화 등 정보저장매체에 대한 임의제출물 압수는 특별한 고지 없이 수사기관의 우월적 권한을 비치면서 이루어지는 경우가 훨씬 많고, 어떤 사건에서는 영장에 의하여 확보한 디지털증거보다 임의제출로 확보한 것이 다수가 되는 현실에서 위와 같은 법리는 영장주의와 적법절차의 탈법적 우회로를 보장해주는 결과로 이어질 가능성이 크다.

4. 결어

디지털증거에 대한 압수·수색 관련 현행의 절차가 미흡하다는 점에 대한 문제의식은 전반적으로 공통되고 이에 대한 법원 차원의 구체적인 관련 규정 개정의 움직임이 시작되었다. 그러나 대법원을 비롯한 하급심 판결례는 여전히 수사기관 편의 위주의 판단을 내리고 있는 것이 아닌가 하는 비판이 제기된다. 특히 원격지 제3자 보유 전자정보에 대한 압수·수색과 디지털증거의 임의제출물 압수와 관련하여서는 수사기관의 현실적 우위성과 압수 범위가 무한정 확대될 수 있다는 등의 비판점에 근거한 적극적인 대응이 필요하다.

⁴⁷ 대전고등법원 2015. 7. 27. 선고 2015노101 판결 - “형사소송법 제218조에서 규정하는 임의제출에 의한 압수의 경우 법원이 발부한 영장이 아니라 임의제출자의 의사에 기하여 압수물이 제출된다는 점에서 차이가 있을 뿐 그 법적 효과는 영장에 의한 압수의 경우와 동일하므로, 임의제출의 방식을 취함으로써 영장주의와 적법절차의 원칙이 잠탈되는 결과가 발생하지 아니하도록 제출자가 자유로운 의사에 따라 임의로 제출하였는지 여부를 엄격하게 판단할 필요가 있다. 나아가 형사소송법 체계상 임의제출에 의한 압수의 경우에도 형사소송법 제219조, 제106조가 적용되므로 압수물이 정보저장매체인 경우 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 제출받아야 하고, 예외적으로 저장매체 자체를 수사기관의 사무실 등으로 옮긴 후 전자정보를 탐색하여 출력하거나 파일을 복사하게 되는 경우에도 그 전체 압수·수색과정에 피압수자 등의 참여권이 보장되어야 하므로, 수사기관은 임의제출된 전자정보 압수물을 탐색하여 출력하거나 복사하는 일련의 압수·수색 과정에 피압수자가 참여하는 절차적 참여권을 보장함으로써 포괄적·탐색적 압수·수색이 이루어지지 않도록 적절한 조치를 취하여야 한다.”, 서울고등법원 2020. 7. 10. 선고 2020노78 판결도 이와 동일한 취지에서 판시한 바 있다.

IV. 이루다 사건에 대한 대응과 시사점

1. 사건의 개요

주식회사 스캐터랩(이하 ‘스캐터랩’)은 2020. 12. 23. 대화형 AI챗봇 이루다(이하 ‘이루다’)를 출시하였다. 그러나 출시된 지 일주일 만인 2020. 12. 30. 온라인 커뮤니티에서 성적 대상화 논란이 일었고, 2021. 1. 8. 이루다가 동성애 및 장애인 혐오를 학습한 것으로 보인다는 점이 문제되었다. 이에 스캐터랩은 2021. 1. 11.경 이루다의 혐오와 차별에 관한 부적절한 대화에 대하여 사과하였다.

이루다는 ① 지하철 임신부석, 미투에 대한 질문을 하면 ‘싫다, 혐오스럽다’는 이야기를 하거나 여성전용헬스장에 대한 질문에 “시러, 거기 여자들 다 쥐패고 싶을 듯”이라는 답변을 하고 남자·여자다움에 대한 편견(성차별적 편견)이 담긴 답변을 하기도 하였다. 또 ② 레즈비언, 게이, 트랜스젠더와 같은 성소수자를 싫어하거나 질문에 ‘싫다’, ‘혐오한다’고 답변하는 등 성소수자에 대한 혐오발언을 하였고, ③ 장애인처럼 한다’는 이야기를 하거나, 만일 장애인이면 어떠한 질문에 “죽어야지”라는 등 장애인 혐오발언도 서슴지 않았다. 아울러 ④ ‘흑인은 모기 같아서 싫다’, ‘깡패같이 생겼다’와 같은 인종혐오발언을 하였다.

한편 스캐터랩이 자사 ‘연애의 과학’ 서비스와 ‘이루다’의 개발 과정에서 민감정보를 비롯한 방대한 양의 개인정보를 처리하면서 개인정보 보호법을 위반한 사실과 혐의가 드러났고, 개인정보 유출과 정보기본권 침해 문제가 제기되었다. 스캐터랩은 개인정보 활용에 관하여 알고리즘으로 실명 필터링을 거쳤는데 문맥에 따라 이름이 남아있는 부분이 있었다고 공식 사과하며 서비스를 잠정 중단하였다. 그러나 이와 관련하여 2021. 1. 13. 스캐터랩이 개인의 실명 등에 대하여 비식별화 조치를 하지 않은 카카오톡 대화 데이터 약 1700건을 개발자 오픈소스 플랫폼에 올렸다는

사실이 확인⁴⁸되었고, 스캐터랩 회사 직원들이 위 카카오톡 대화 수집과정에서 취득한 연인의 대화 내용을 부적절하게 공유하였다는 사실이 밝혀졌다.⁴⁹

2. 주요 인권 쟁점

가. 프라이버시권 침해 - 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권, 통신비밀의 자유 침해

프라이버시권은 헌법으로부터 도출되는 기본적 인권이자 기본권으로서, 대한민국 헌법 제17조, 제18조는 자유권 규약상 프라이버시권의 내용인 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유, 통신비밀의 자유 등 개별 권리들을 기본권으로 명시하고 있고, 헌법 제10조 후문은 개인에게 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장하도록 하고 있다. 그런데 스캐터랩은 내밀한 사생활의 영역에 관한 정보로 민감정보이자 통신비밀에 해당하는 카카오톡 비공개 대화를 약 100억 건 수집하였다. 또한 수집한 대화를 명확한 동의와 충분한 설명 없이 비식별처리하고, 딥러닝 대화모델을 적용하여 인공지능 챗봇인 이루다 개발에 이용하였다. 스캐터랩이 개인정보 보호법 등을 위반하여 피해자들의 개인정보를 처리한 위법행위로 피해자들의 프라이버시권을 침해한 것이다.

나. 의견과 표현의 자유 침해

의견과 표현의 자유는 헌법 제21조로부터 직접 도출할 수 있는 기본권이자 헌법 제10조에 따른 기본적 인권이다. 스캐터랩은 피해자들의 의견과 표현을 담은 일상적인 대화를 기반으로 이루다를 개발하였는데, 피해자인 국민의 입장에서는 SNS를 통한 일상적인 대화가 어떠한 안전성 검증도 없는 자동화 시스템에 의해 처리되고

산업적으로 무단활용된 것이다. 이러한 위험성을 엄밀하게 방지할 수 있는 기반이 없다면, 결국 피해자들의 SNS를 통한 의견과 표현의 자유는 심각하게 위축될 수밖에 없을 것이다. 국가는 스캐터랩이 국민의 의견과 표현의 자유를 침해하고 있는데도 이를 통제하거나 적절하게 보호할 수 있는 조치를 취하지 않았으므로, 피해자인 국민의 의견과 표현의 자유는 침해되고 말았다.

다. 평등권 침해

이루다는 성차별적 편견이 담긴 답변, 소수자에 대한 혐오발언, 장애인 혐오발언, 인종혐오발언 등 사회적 소수자에 대해 혐오발언을 하였다. 이는 합리적 이유 없이 성별, 인종, 장애, 성적지향 등을 이유로 한 평등권 침해 차별행위에 해당한다.

라. 개인정보 활용에 대한 사전동의 부존재 및 형식적인 사전동의 절차

이루다 개발에 사용된 개인정보는 해당 회사의 다른 앱 '연애의 과학'에서 신규 서비스 개발 및 마케팅·광고에 활용될 것으로 고지하고 수집되었다. 이를 이루다 개발에 이용한 것은 애초에 정해진 수집 목적 범위를 넘어선 것으로 개인정보 보호법 제15조, 제17조 및 제39조의3 위반이라는 지적이 있다. 또한 해당 앱의 서비스 제공 목적 외에 신규 서비스 개발 및 마케팅·광고 활용에 관한 사항을 별도로 구분하여 동의받지 않아 동법 제22조 위반이라는 주장도 있다. 이루다의 개발자가 정보주체로부터 사전동의를 받았음에도 불구하고 이러한 논란을 피하지 못하는 주된 이유는 그 동의가 형식적이었기 때문이다. 해당 앱은 개인정보 수집 시 정보주체에게 너무 많은 조건과 설명을 제공하여 구체적인 내용을 인지하기 어렵게 하거나, 그 내용을 변경할 실질적인 협상력을 주지 않아서 모든 항목에 형식적으로 사전동의하게 만들었다. 이러한 형식적인 사전동의는 정보주체의 자기결정권 자기결정권을 보장하는 대신, 개인정보처리자의 개인정보 수집 정당화의 수단으로 사용되게 하였다.⁵⁰

48 한겨레, "'이루다' 스캐터랩 '카톡 1800건 유출 사실... 진심으로 사과'", <https://www.hani.co.kr/arti/economy/it/978739.html>, 2021. 1. 14.

49 연합뉴스, "'이루다' 개발사 직원들, 수집한 연인 카톡 대화 공유", <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210112077100017>, 2021. 1. 12.

50 권영준, 「개인정보 자기결정권과 동의 제도에 관한 고찰」, 『법학논총』 제36권 제1호, 2016.

마. 개인정보의 가명처리 문제

2020. 8. 시행된 개정 「개인정보 보호법」은 특정 개인을 알아볼 수 없도록 가명처리를 한 개인정보를 ‘가명정보’라고 정의하고 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 처리할 수 있도록 하였다. 문제는 이루다의 대화 중에 실명, 주소 등이 노출됨에 따라 개발 과정에서 가명처리가 적절히 이루어졌는지 논란이 된다는 점이다. 개발자는 개별 문장 단위에서 비식별화 조치를 했으나 일상 대화의 문맥에 따라 이름 등이 남게 되었다고 밝혔다. 이처럼 일상 대화나 영상과 같은 비정형 데이터에 대한 가명처리가 충분히 이루어지지 못한 것은 개발자의 대응 부족이 원인이지만, 비정형 데이터에 대한 가명처리 기준 미흡도 영향을 미쳤을 수 있다. 개인정보 보호위원회가 가명처리로 인한 정보주체 재식별 위험을 줄이기 위해 2020. 9. 「가명정보 처리 가이드라인」을 발표하였지만, 비정형 데이터의 가명처리 기준으로 사용하기에는 부족하다.⁵¹

바. 인공지능 윤리 문제

이루다가 나타난 윤리적 차원의 문제점은 학습데이터에 포함된 사회적 편견 또는 알고리즘 편향성이 고스란히 대화로 표출되었다는 것이다. 또한 인공지능 기술의 내재적 불확실성과 불투명성으로 인하여 사전에 완벽한 학습이 어렵다는 문제도 있다. 나아가, 이용자에 의해 혐오발언이 학습되었는데 이를 적절히 필터링하지 못했다는 지적이 있다. 정부는 2020. 12. ‘인공지능(AI) 윤리기준’을 발표하면서 인간 존엄성, 사회의 공공선, 기술의 합목적성 등 원칙을 제시하였는데, 실제 적용하기에는 다소 추상적이고 선언적이라는 한계가 있다.⁵²

51 국회입법조사처, 「이루다를 통해 살펴본 인공지능 활용의 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』 제1799호(2021. 2. 15.), 3쪽.
52 위의 글, 3쪽.

3. 이후 대응 경과

가. 개인정보보호위원회 및 한국인터넷진흥원(KISA)의 조사 및 과징금 부과

개인정보보호위원회와 한국인터넷진흥원(KISA)는 2021. 1. 13. ‘이루다’ 개발사인 스캐터랩에 대한 본격적인 조사에 들어갔다. 개인정보보호위원회는 스캐터랩이 ‘이루다’를 개발하는 과정에서 고객의 개인정보를 소홀히 다뤄 개인정보 보호법을 위반하였다는 의혹을 조사하였으며, 한국인터넷진흥원(KISA)는 개보위의 조사를 기술적으로 지원하였다.

우리 위원회와 참여연대, 진보네트워크는 2021. 2. 18.과 같은 해 3. 16. 두 차례에 걸쳐 개인정보 보호위원회에 스캐터랩이 관련 데이터를 삭제하는 등 증거인멸을 시도할 수 있으므로 개인정보 보호법 제64조 제1항 제2호에 따라 이용자들의 개인정보 처리 행위 중 폐기를 일시정지 하도록 하고, 제3호에 따라 이용자들의 개인정보 보호 및 증거보전을 위해 피신고인이 데이터를 삭제하는 행위를 중지하도록 요청하였으나, 개인정보보호위원회는 스캐터랩의 법 위반 사실이 확인되어야 시정조치를 할 수 있으며, 현재 조사가 진행 중이라 즉시 처리정지 등 시정조치를 할 수 없다고 회신하여 국민의 개인정보 보호 역할과 책임을 방기한다는 비판이 일었다.⁵³

개인정보 보호위원회는 조사 결과 2021. 4. 28. 스캐터랩이 이루다 인공지능 모델의 개발을 위한 알고리즘 학습 과정에서 카카오톡 대화에 포함된 이름, 휴대전화번호, 주소 등의 개인정보를 삭제하거나 암호화하는 등의 조치를 전혀 하지 않고 약 60만 명에 달하는 이용자의 카카오톡 대화문장 94억여 건을 이용하였고, 이루다 서비스 운영 과정에서는 20대 여성의 카카오톡 대화문장 약 1억 건을 응답 DB로 구축하고 이루다가 이 중 한 문장을 선택하여 발화할 수 있도록 운영하였다는 사실을 밝히고 이에 대한 제재로서 스캐터랩에 과징금 및 과태료 1억 330만 원을 부과⁵⁴하였다.

53 민변 디지털정보위원회 외, “챗봇 이루다 증거인멸 방지 위한 일시 처리정지 요청 거부한 개보위 유감”, <http://minbyun.or.kr/?p=47954>, 2021. 4. 12.

54 개인정보 보호위원회, 2021. 4. 29., “개인정보위, ‘이루다’ 개발사(주)스캐터랩에 과징금·과태료 등 제재 처분” 보도자료

나. 국가인권위원회에 진정 제기 및 각하 결정

국가인권위원회는 2021. 7. 30. 시민사회단체가 2021. 2. 3. 제기한 이루다 사건
의 인권침해 및 차별행위 진정 사건에 대해 각하 결정을 내렸다(국가인권위원회
2021. 7. 30.자 21진정0065000 결정). 인권위는 스캐터랩이 특정 집단에 대한 차별
및 혐오 발언을 한 이루다를 서비스하는 것이 위원회의 조사대상이 될 수 없다고 보
았다. 나아가 개인정보보호위원회 위원장, 국회의장, 방송통신위원회 위원장, 과학
기술정보통신부장관, 국가인권위원회 위원장의 보호의무 위반에 따른 인권침해도
조사대상이 아니라고 보았다. 다만 인권위는 이루다 사건이 인공지능 개발 윤리 및
혐오표현과 관련된 중요한 사례라면서 정책과제로 채택을 검토하겠다는 입장을 밝
혔다.

국가인권위원회는 이루다가 인격체가 아니므로 이루다에 의한 혐오표현을 조사
대상으로 삼을 수 없기에, 이루다와 스캐터랩에게 그 책임을 묻기 어렵다고 보았다.
그러나 ‘이루다’는 스캐터랩이 개발한 알고리즘에 따라 대화를 하는 인공지능 서비
스라는 점에서 이루다로 발생하는 차별 및 혐오 표현의 책임은 알고리즘의 개발자
이자 서비스의 제공자인 주식회사 스캐터랩에게 있을 수밖에 없다. 따라서 이루다
가 인격체가 아니므로 조사대상이 아니라는 인권위의 판단은 인공지능과 책임에 대
한 기본적 이해가 없는 부당한 판단이며, 나아가 조사를 하지 않기 위한 면피성 판
단이 아닌가 의심된다.⁵⁵

다. 차별금지법 제정안

차별금지법·평등법 등에 인공지능에 의한 혐오와 차별을 방지하기 위한 규정을
추가하였다. 예컨대 이상민 의원이 대표발의한 「평등에 관한 법률」 제8조는 “이 법
은 인공지능, 빅데이터 등 디지털 기술을 기반으로 한 모든 영역에도 동일하게 적용

한다”고 하여 인공지능 등 디지털 기술영역에서의 차별금지까지 금지 범위를 확대
하였고, 권인숙의원이 대표발의한 「평등 및 차별금지에 관한 법률안」 제4조 제2항
내지 제5항은 “그 행위가 외견상 중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집
단이나 개인에게 불리한 결과를 초래하는 간접차별의 경우와 성별 등을 이유로 한
괴롭힘, 성희롱, 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대
우를 표시하거나 조장하는 광고 행위는 차별로 본다”, 같은 법률안 제40조 내지 제
41조는 “법원은 피해자의 청구에 따라 본안 판결 전까지 차별의 중지 등 임시조치를
명할 수 있으며, 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우로서 차별피해자에게 손해
가 발생 한 때에는 그 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 범위에서 손해배상액
을 정할 수 있도록 한다”고 규정하였다.

4. 후속 과제

가. 개인정보 보호법 법제 개선

개인정보처리자가 사전동의를 받기 위해 정보주체에게 제공하는 조건과 설명을
단순화·실질화하여 사전동의를 실효성을 높이고, 사후통제를 강화할 필요가 있다.
특히 인공지능은 웹크롤링·사물인터넷과 같은 신기술을 이용하여 사람의 개입 없
이 자동으로 개인정보를 수집·활용할 수 있기 때문에 사전동의와 사후통제의 적절
한 병행이 중요하다. 이와 관련하여 개인정보 보호위원회가 2021. 1. 입법예고한 「
개인정보 보호법 일부개정법률안」(앞에서 기술한 2차개정 정부안)에서 해당 기관의
직권 또는 민간단체의 청구에 의해 개인정보 처리방침이 법률을 위반하는지를 심사
할 수 있도록 했는데, 이것이 적절한 사후통제 장치가 될 수 있는지를 검토할 필요
가 있다. 가명처리의 경우 일상 대화, 영상과 같은 비정형 데이터의 재식별 위험성
을 평가하고 방지할 수 있도록 가이드라인을 개선하고 기술·방법론에 관한 연구를
추진할 필요가 있다.⁵⁶

55 민변 디지털정보위원회 외, “이루다 사건’ 인권침해와 차별을 외면한 국가인권위의 결정에 깊은 유감을 표한다, <http://minbyun.or.kr/?p=47954>, 2021. 8. 12.

56 김병필, 「가명처리 및 비식별 조치 방법론 심층 케이스 스터디」, 『개인정보전문가협회』 발표문, 2021. 1.

나. 인공지능 윤리기준 구체화

인공지능이 견고함과 신뢰성을 갖출 때 기술에 대한 사람들의 수용성이 높아져 기술발전과 산업 활용이 촉진될 수 있다. 이를 위해 현재 다소 추상적이고 선언적인 인공지능 윤리기준을 보다 구체화하고 검증 가능한 형태로 발전시킬 필요가 있다. 외국의 경우 구체적인 법적·제도적 조치들이 활발하게 추진되고 있다. 미국 의회는 2019. 4. 「알고리즘 책임 법안」을 발의하여 고위험 자동화 시스템을 평가하는 규칙을 만들고 알고리즘 편향성·차별성, 프라이버시·보안 위협 등을 점검하도록 하였다. 뉴욕시 의회도 2019년 뉴욕시의 알고리즘 사용에 편향성이 있는지 점검하는 기구를 설립하였다. 연방거래위원회(FTC)는 2020. 4. ‘AI와 알고리즘 사용에 대한 지침’을 발표하였다. 유럽 집행위원회는 2020. 3. 발표한 ‘인공지능 발전과 신뢰를 위한 백서’에서 고위험 분야의 인공지능에 대하여 안전성 요건을 수립하고 사전 적합성 평가를 받도록 하는 내용을 담았다. 미국·유럽 등의 입법·정책을 참고하여 고위험 분야에서는 사전 점검 체계를, 그 외의 분야에서는 자율 규제 또는 품질 인증 체계 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 사전 점검의 방안으로는 학습데이터 관리, 투명한 정보 제공, 인간의 개입 등 실효성과 집행가능성 있는 기준들을 마련할 필요가 있다.⁵⁷

V. 개인정보에 대한 가명처리에 대한 대응과 시사점

1. 사건의 개요

우리 위원회는 2021. 2. 8. 정보인권단체 등 시민사회와 함께 통신사를 상대로 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 목적으로 한 개인정보 가명처리를 정지할 것을 요구하는 소송을 제기하였다.

57 위의 글(각주 32), 4쪽.

이하에서는 개정된 개인정보 보호법에 의하여 개인정보처리자가 위와 같은 목적이 있으면 정보주체의 동의 없이도 그 개인정보를 처리가능 하게 한 관련 규정을 비판적으로 살피고, 이러한 가명정보의 처리에 대하여는 정보주체의 통제 필요성이 요구되어 위와 같이 가명처리 정지 소송을 제기하게 되었다는 점을 서술하고자 한다.

2. 개인정보 보호법 개정을 통한 가명정보 처리 특례 신설

가. 정보주체의 동의 없는 가명정보 처리의 허용

정부는 4차산업혁명과 빅데이터 등의 시대적 변화를 배경으로 개인정보의 활용과 보호 사이 적절한 균형을 이룰 수 있는 규제 개선방안을 둘러싸고 개인정보의 활용의 필요성을 이유로 소위 데이터3법 개정에 관한 논의를 진행하였으며, 그 의제 중 하나였던 ① 공익적 기록 보존, ② 산업적 목적을 포함하는 과학적 연구, ③ 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이도 개인정보처리자가 가명정보를 처리, 활용할 수 있도록 하자는 요구를 받아들여 개인정보 보호법을 아래와 같은 가명정보의 처리에 관한 특례 규정을 신설하게 된다.⁵⁸

개인정보 보호법 제3절 가명정보의 처리에 관한 특례 <신설 2020. 2. 4.>
제28조의2(가명정보의 처리 등) ① 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.

가명정보란 가명처리 된 개인정보를 의미하는 것으로, ‘가명처리’란 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리한 것을 말한다(개인정보 보호법 제2조 제1의2호).

58 4차산업혁명위원회 2018. 2. 6.자 보도자료, 4차산업혁명위원회 2018. 4. 6.자 보도자료, 행정안전부 2020. 1. 9.자 보도자료

가명처리된 가명정보 역시 삭제된 추가 정보의 결합에 의하여 언제든지 특정 개인이 식별될 수 있으므로 개인정보 보호법상 보호대상이 되는 개인정보에 해당하는 것으로 시간·비용·기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없는 익명처리된 익명정보와는 구별되는 개념이다.

개인정보처리자는 개인정보를 수집 및 이용 등 처리하기 위하여는 원칙적으로 정보주체의 동의를 받아야만 하지만, 위와 같은 가명정보의 처리에 관한 특례 규정 신설로 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록 보존 등을 위한 경우에는 정보주체의 동의 없이도 가명정보를 처리⁵⁹할 수 있게 되었다.

이러한 입법논의 과정에서 시민사회에서는 가명정보의 결합가능성으로 인한 개인정보 침해의 가능성과 과학적 연구, 통계작성의 목적에 상업적 목적이 포함될 수 있어, 개인정보가 산업계에 의하여 정보주체의 동의 없이 이득을 취하는 수단으로 이용될 수 있음에 대한 문제를 지속적으로 제기하였으나, 최종적으로 위와 같은 내용으로 개인정보 보호법은 개정되었다.

나. 가명정보 처리에 대한 정보주체의 개인정보자기결정권 제한

위 특례규정은 개인정보처리자가 정보주체의 동의 없이도 가명정보를 처리할 수 있게 하였을 뿐만 아니라, 헌법상 보장되고 있는 정보주체의 개인정보통제권의 내용인 정보주체의 권리를 아래와 같이 제한하고 있다.

개정된 개인정보 보호법 제3절 가명정보의 처리에 관한 특례 규정 아래 제28조의 7(적용범위)에서는 가명정보에 대하여는 제20조(정보주체 이외로부터 수집한 개인정보의 수집 출처 등 고지), 제21조(개인정보의 파기), 제27조(영업양도 등에 따른 개인정보의 이전 제한), 제34조(개인정보 유출 통지 등) 뿐만 아니라, 정보주체의 권

리 보장 규정인 제35조부터 제37조(개인정보의 열람, 개인정보의 정정·삭제, 개인정보의 처리정지 등)를 적용 배제하여 정보주체의 주요 권리를 제한하고 있다.

즉, 가명정보의 처리에 관하여는 정보주체의 동의를 받을 필요가 없을 뿐 아니라, 정보주체의 권리들이 상당부분 제한되고 있어, 헌법상 보장되고 있는 정보주체의 개인정보통제권의 관점에서 세심한 고찰이 필요한 상황이다.

3. 가명정보의 처리 통제를 위한 가명처리 정지권 행사의 필요성

가. 가명정보 처리에 대한 통제의 필요성

가명정보 처리에 관하여는 개인정보처리자가 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위한 목적을 주장하면 언제든지 정보주체의 동의 없이 자신의 개인정보가 가명정보화 되어 이용될 수 있으며, 이에 대한 정보주체의 권리행사들도 상당부분 제한되어 그 통제가 불가능한 상황이다.

이러한 점 때문에 GDPR 제89조는 “공익적 기록보존 목적, 과학적 또는 역사적 연구 목적, 또는 통계적 목적을 위한 처리는 개인정보주체의 권리 및 자유를 위해 본 규정에 따라 안전조치가 적용되어야 하며, 그러한 안전조치는 특히 데이터 최소화 원칙이 준수되도록 기술 및 관리적 조치를 이행하여야 하며, 그러한 조치는 가명처리 방식으로 그러한 목적을 달성할 수 있다면 가명처리가 포함될 수 있으며, 개인정보주체의 식별을 허용하지 않거나 더 이상 허용하지 않는 추가처리(익명처리)를 통해 그러한 목적들을 달성할 수 있는 경우에는 그러한 방식으로 달성되어야 한다”고 규정하여 위와 같은 목적을 위하여 개인정보를 처리하기 위하여 최소화의 원칙을 준수하도록 하고, 만약 익명처리로 그 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리가 아닌 익명처리로 하도록 하고 있다.

GDPR 규정 역시 위와 같은 목적을 위한 개인정보 처리에 대하여 정보주체의 열

⁵⁹ 개인정보의 '처리'란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정, 복구, 이용, 제공, 공개, 파기, 그 밖에 이와 유사한 행위로서 개인정보에 대한 전반적인 수집, 이용을 의미한다(개인정보 보호법 제2조 제2호)

탐권, 정정권, 처리에 대한 제한권 및 개인정보 처리에 대한 반대할 권리를 제한할 수 있다고 하지만, 이러한 권리행사가 위와 같은 목적 달성을 불가능하게 하거나 중대하게 손상시킬 것으로 예상되고, 목적 달성을 위하여 권리제한의 필요성이 있는 경우에 정보주체의 권리를 제한할 수 있다고 규정하고 있다(GDPR 제89조 제2항).

이에 반하여 우리나라의 개정된 개인정보 보호법에서는 가명정보의 처리에 관한 특례규정을 도입하면서도, GDPR 규정에서와 같은 최소화 원칙이나, 정보주체 권리제한의 한계를 규정하고 있지 않아, 개인정보처리자의 임의처리에 대한 통제가 어려운 상황이다.

이러한 상황에서 개인정보처리자의 가명처리에 대한 통제방안을 모색하기 위한 정보주체와 시민사회의 요구는 자연스럽게 나타나게 되었다.

나. 통제방안으로서 가명처리에 대한 처리정지요구권 행사

개정된 개인정보 보호법에서는 앞에서 살펴 본 바와 같이 ‘가명정보’에 대한 처리에 대하여는 정보주체가 열람권 및 개인정보 처리 정지권의 행사를 제한하고 있다.

하지만, ‘가명처리’와 이미 가명처리 된 ‘가명정보’의 처리는 구분되는 것으로 특례규정은 ‘가명처리’가 아닌 이미 가명처리 된 ‘가명정보’에 한정하여 해석되어야 함을 주장하고자 한다.

신설된 개인정보 보호법 특례규정을 다시 살펴보면 아래와 같다.

“개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.”(개인정보 보호법 제28조의2 제1항)

즉, 개정된 규정에 의하여도 정보주체의 동의 없이 ‘가명처리’를 할 수 있다가 아니라 이미 가명처리 된 ‘가명정보’에 한하여 정보주체의 동의 없이 처리할 수 있다고

해석됨이 문언상 명확하다.

따라서, 아직 가명처리가 되지 않은 개인정보에 대하여는 정보주체가 자신의 개인정보가 개인정보처리자에 의하여 미래에 대하여 특례규정의 목적으로 ‘가명처리’ 되지 않도록 처리정지를 요구할 수 있고 보아야 한다.

처리정지권은 개인정보 보호법에서 보장하고 있는 정보주체의 권리 중 하나로 정보주체가 개인정보처리자에 대하여 자신의 개인정보 처리의 정지를 요구할 수 있는 권리를 의미한다(개인정보 보호법 제37조 제1항⁶⁰).

아직 가명처리 되지 않은 개인정보에 대하여는 특례규정에 의한 권리제한 규정(개인정보 보호법 제28조의7) 역시 적용될 수 없기 때문에 정보주체는 가명처리 자체에 대한 처리정지를 요구할 수 있는 권리가 있다는 것이다.

이에 대하여, 보건복지부와 개인정보 보호위원회가 공동으로 발간한 <보건의료 데이터 활용 가이드라인>(2020. 9. 25.)⁶¹에서 “정보주체는 자신의 정보에 대한 가명처리 정지를 요구할 수 있다”고 해석을 하고 있으며, 개인정보 보호위원회가 발간한 <개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설>(2020. 12.)⁶²에서도 “가명정보에는 이름, 연락처 등 개인을 알아 볼 수 있는 정보가 포함되어 있지 않으므로 정보주체는 가명정보에 대하여 제37조에 따른 처리정지 요구권을 행사할 수 없다. 다만, 정보주체는 자신의 정보가 가명정보로 처리되기 이전에는 자신의 개인정보에 대한 가명처리 정지를 요구할 수 있다”고 유권적 해석을 하였다.

따라서, 개정된 개인정보 보호법 특례규정에 따라라도, 적어도 아직 가명처리 되지 않은 개인정보에 대하여는 정보주체가 개인정보자기결정권의 일환으로 보장된 개

60 개인정보 보호법 제37조(개인정보의 처리정지 등) ① 정보주체는 개인정보처리자에 대하여 자신의 개인정보 처리의 정지를 요구할 수 있다.(후단생략)

61 보건의료 데이터 활용 가이드라인(2020. 9. 25.) 제30쪽

62 개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설(2020. 12.) 제383쪽

인정보 처리정지권을 행사하여 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위한 것이라도 그 목적으로 가명처리 되지 않도록 할 수 있다고 보아야 한다.

4. 가명처리 정지요구 소송진행 경과보고

우리 위원회에서는 진보네트워크센터, 참여연대 공익법센터, 서울YMCA시청자 시민운동본부 등 시민사회단체와 함께 2021. 2. 8. 통신사를 상대로 수집된 개인정보에 대하여 개인정보 보호법 제28조의2(가명정보의 처리 등)에 의한 가명정보로 처리하지 말 것을 요구하는 소송을 제기하였다.

앞에서 살핀 바와 같이 개정된 개인정보 보호법에 의하여 산업적 목적을 위하여 산업계는 임의로 정보주체의 동의 없이 가명처리를 할 수 있다는 분위기에서, 정보인권단체 및 시민사회에서는 이러한 처리에 대한 통제의 필요성을 제기한 상황이었다.

이에 우선 통신사들을 상대로 정보주체의 개인정보가 개인정보 보호법 제28조의2에 의한 가명처리된 사실이 있는지 확인하고, 향후 개인정보를 위 규정에 의한 가명처리를 할 예정이라면 이에 대한 처리를 정지할 것을 요구하는 권리를 행사하였다.

이러한 권리행사에 대하여 통신사들은 개인정보 보호법 제28조의2 및 제28조의7을 근거로 개인정보 열람 및 처리정지권이 제한되어 요구에 응할 수 없다는 취지의 답변을 하였다. 즉, 개인정보처리자인 통신사에서는 개인정보 보호법 가명정보의 처리 특례규정만을 내세워 정보주체의 위와 같은 권리행사를 거부한 것이다. 이에 위와 같은 답변을 한 통신사를 상대로 가명처리 정지소송을 제기한 것이고, 현재 소송계속 중으로 첫 변론기일을 앞두고 있다.⁶³

⁶³ 해당 사건은 현재 서울중앙지방법원 제29민사부 2021가합509722호로 접수되어 소송이 계속 중이다.

5. 맺으며

이상으로 개정된 개인정보 보호법에 의하여 개인정보처리자가 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이도 가명정보를 처리할 수 있으며, 이러한 가명정보 처리에 대하여 정보주체의 권리가 제한되어 정보주체의 실질적인 통제의 필요성이 있음을 살펴보았다.

우리 위원회는 시민사회와 함께 위 특례규정에 의한 가명처리에 대하여 정보주체가 그 정지를 요구하고 거부할 수 있는 처리정지권이 있음을 소송을 통하여 확인하고자 하며, 이를 통하여 4차산업혁명과 빅데이터 시대라는 명명 속에 개개인의 개인정보가 정보주체의 의사에 반하여 자본과 산업 속에 독점되는 시대 위험을 조금이나마 방어하고 정보주체가 권리를 회복할 수 있는 방법들을 찾고자 한다.

VI. 연계정보 활용에 대한 대응과 향후과제

1. 사건의 개요

우리 위원회는 2021. 3. 10. 진보네트워크센터, 참여연대, 사단법인 정보인권연구소 등 시민사회단체들과 함께 연계정보의 처리가 개인정보자기결정권 등 기본권을 침해한다는 취지의 헌법소원심판을 청구했다. 2021. 8. 31.에는 연계정보 활용을 허용하는 전자정부법 시행령 입법예고안에 대하여 이를 삭제할 것을 요구하는 의견서를 제출했으며, 2021. 9. 24.에는 연계정보를 생성하고 사용하는 것에 대한 과학기술통신부 장관의 임시허가에 대해 헌법소원심판을 청구했다.

이하에서는 먼저 연계정보의 개념과 민간 및 공공분야에서 활용되고 있는 실태와 문제점을 살펴본다. 더불어 우리 위원회 등이 제출·제기한 헌법소원심판청구의 내용과 소송경과를 소개하고, 국제인권법과 헌법에 비추어보았을 때 연계정보의 사용

이 중단되어야 함을 검토하고자 한다.

2. 연계정보의 무분별한 활용 실태와 문제점

연계정보(Connected Information, 'CI')는 본인확인을 위해 도입된 식별정보이다. 도입취지는 주민등록번호를 사용하지 않고 본인을 특정하기 위함이었지만, 사실상 1:1로 주민등록번호와 매칭되기 때문에 연계정보를 서비스 등에 활용하는 것은 결국 개인의 고유식별정보를 활용하는 것과 다름이 없다. 이처럼 무비판적으로 만들어진 연계정보는 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원이 2010년 사업자들의 온오프라인 서비스 연계를 지원한다며 공식적으로 도입하였다.⁶⁴

연계정보는 '범용 식별정보'로서 광범위하게 공공, 민간 부분에서 이용되고 있는 상황이다. 기업 사이 온·오프라인 서비스연계 뿐만 아니라 공공기관의 행정사업 등에도 활용되고 있으며, 수사 목적으로도 활용되고 있다. 우리 위원회를 비롯한 시민사회단체들은 지속적으로 연계정보 활용의 문제점을 지적하였지만 올해에는 정부 부처의 주도로 연계정보의 활용이 보다 적극적으로 이루어지고 있는 상황에 처했다.

4차산업혁명위원회는 공공데이터에도 본인확인 식별값으로서 주민등록번호 대신 연계정보를 일괄 적용하기로 결정했다. 주민등록번호에 기반하여 이루어지는 서비스는 다른 서비스와의 연계가 어려웠지만, 연계정보에 기반하는 서비스의 경우에는 관련 데이터를 다른 서비스(가령 마이데이터 사업)와의 연계가 가능하게 된다. 즉 규제 없이 범용식별정보가 각종 사업에 활용될 우려가 있는 것이다.

과학기술정보통신부와 한국인터넷진흥원(KISA)이 운영하는 '모바일 전자고지' 사이트에 따르면 총 432개의 기관에서 연계정보를 활용한 모바일 전자고지를 활용

64 슬로우뉴스, 2021. 4. 15.자, 「또 하나의 주민등록번호, 연계정보(CI)를 아시나요?」, <https://slownews.kr/80362>

하고 있다. 2021. 10. 기준으로 정부부처 4건, 지자체 275건, 공공기관 33건, 민간 1203건이다. 이는 2021. 5.과 비교하였을 때, 지방자치단체의 이용이 184건, 공공기관이 4건, 민간이 1,100건 증가한 수치이다. 병무청의 입영 통지서, 국세청의 근로소득간이지급명세서 제출 안내문, 여성가족부의 성범죄자 알림 고지문을 비롯해 지자체의 지방세 체납 안내문, 배출가스 5등급 차량 운행제한 안내문 등이 카카오톡이나 네이버를 통해 제공되는 것이 그 예다.⁶⁵

한편 과학기술정보통신부 장관은 2021. 6. 23. 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법에 따라 에스케이텔레콤(주), 나이스평가정보(주), 코리아크레딧뷰로(주), 에스씨아이평가정보(주) 등 본인확인기관에게 모바일 전자고지에 대한 '임시허가'를 하였다. 즉 3개의 본인확인기관과 공공기관이 주민등록번호를 연계정보로 변환한 뒤 고지서비스 등에 이용할 수 있도록 허가를 해준 것이다.⁶⁶

이처럼 고유식별번호와 다름 없는 연계정보가 민간과 공공에서 광범위하게 활용되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 법적 규제는 부재한 상황이다. 뿐만 아니라 관련 부처에 의한 실태조사도 이루어지지 않고 있다. 방송통신위원회 관계자에 따르면 연계정보가 워낙 많이 이용되다 보니 그 통제가 쉽지 않다고 말했다.⁶⁷

3. 위원회와 시민사회단체의 대응

가. 연계정보 생성·발급·처리에 대한 헌법소원심판의 청구

우리 위원회는 진보네트워크센터, 사단법인 정보인권연구소 등 3개 시민사회단

65 이투데이 2021. 5. 6.자, 「갈림길에 선 연계정보 (중) 과기정통부의 연이은 연계정보 '임시허가'...지나친 역 혜택?」, <https://www.etoday.co.kr/news/view/2022906>

66 과학기술정보통신부, 「정보통신기술 규제 유예(규제 샌드박스)를 통해 소상공인·농어업인이 생산한 상품을 위한 방송 서비스 등장」, 2021. 6. 23. 6쪽.

67 이투데이 2021. 5. 6.자, 「갈림길에 선 연계정보 (중) 과기정통부의 연이은 연계정보 '임시허가'...지나친 역 혜택?」, <https://www.etoday.co.kr/news/view/2022906>

체는 2021. 3. 10. 연계정보의 생성·발급·처리 등이 헌법상 기본권을 침해하고 있으며, 이를 허용하고 있는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제23조의2 제2항,⁶⁸ 제23조의3 제1항⁶⁹ 역시 ‘대체수단’에 연계정보가 포함된다고 해석하는 한 헌법에 위반된다는 취지의 헌법소원을 제기했다.

청구인들은 국민연금공단, 도로교통공단으로부터 카카오톡을 통해 안내 및 통지 메시지를 수신한 뒤, 해당 공단들에 휴대전화번호를 제공한 적이 없다는 점에 의구심을 느껴 개인정보 열람청구를 진행한 사람들이다. 청구인들은 열람청구를 통해 해당 모바일 전자고지 서비스가 주민등록번호와 같은 고유식별번호인 연계정보를 이용해 청구인들을 식별하여 제공된 점을 확인했다. 즉 기업들 사이에서 정보주체에 대한 고지와 의사확인 없이 연계정보를 공유해온 것이 드러난 것이다.

헌법재판소는 2021. 4. 27. 청구인들이 자신의 연계정보가 언제 생성되었는지 정확히 알고 있지 못하지만, 상당히 오래 전에 생성되었을 것이기에 청구기간이 도과하였다는 형식적인 이유로 위 청구를 각하하였다.⁷⁰ 더불어 헌법재판소는 연계정보를 처리하는 본인확인기관이 공공기관이 아니기 때문에 연계정보의 처리가 공권력의 행사가 아니라고 보았다. 그러나 한국인터넷진흥원과 방송통신위원회 등이 본인확인기관의 연계정보의 생성을 위한 모듈을 제공하여 연계정보의 생성 및 활용에 광범위하게 관여하고 있다는 점과 본인확인기관이 공무수탁사인에 해당할 수 있다는 점에 비추어봤을 때, 공권력 행사성을 전면적으로 부인한 위 결정 이유는 다소 납득하기 어려웠다.

68 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제23조의2 ② 제1항제3호에 따라 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(이하 “대체수단”이라 한다)을 제공하여야 한다.

69 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제23조의3(본인확인기관의 지정 등) ① 방송통신위원회는 다음 각 호의 사항을 심사하여 대체수단의 개발·제공·관리 업무(이하 “본인확인업무”라 한다)를 안전하고 신뢰성 있게 수행할 능력이 있다고 인정되는 자를 본인확인기관으로 지정할 수 있다.

1. 본인확인업무의 안전성 확보를 위한 물리적·기술적·관리적 조치계획
2. 본인확인업무의 수행을 위한 기술적·재정적 능력
3. 본인확인업무 관련 설비규모의 적정성

70 헌법재판소 2021. 4. 27. 선고 2021헌마297 결정

헌법재판소의 위 각하 결정 이후 우리 위원회를 비롯한 시민사회단체들은 위 결정이 실시한 청구기간 요건을 갖추고, 본인확인기관이 아닌 공공기관이 연계정보를 처리한 사례를 찾았다. 이에 우리 위원회를 비롯한 시민사회단체들은 2021. 4. 30. 재차 헌법소원심판을 청구하였다. 그러나 헌법재판소는 2021. 6. 22. 앞서 내린 결정과 유사한 취지로 위 청구를 각하했다.⁷¹ 헌법재판소는 공공기관이 연계정보를 최초로 보유한 시점을 청구기간의 기산점으로 삼아 기간이 도과하였다고 보았고, 명시적으로 관련된 본인확인기관이 공무수탁사인이 아니라고 보았다.

나. 연계정보(CI) 생성·사용 ‘임시허가’에 대한 헌법소원심판의 청구

우리 위원회, 진보네트워킹센터, 사단법인 정보인권연구소, 참여연대는 2021. 9. 17. 과학기술부장관이 제2의 주민등록번호인 연계정보를 국민의 식별정보로 활용하여 민간기업으로 하여금 모바일전자고시를 하도록 ‘임시허가’한 것이 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등을 침해하는 위헌적 공권력 행사임을 확인해 달라는 헌법소원을 제기하였다. 헌법재판소는 2021. 9. 30. 위 청구에 대하여 심판회부를 결정했고, 전원재판부에서 현재까지 심리를 진행하고 있다.⁷²

우리 위원회를 비롯한 시민사회단체가 제기한 헌법소원의 심판대상은 2021. 6. 23. 에스케이텔레콤(주), 나이스평가정보(주), 코리아크레딧뷰로(주), 에스씨아이평가정보(주)에 대하여 한 ‘행정·공공·민간기관 등의 모바일 전자고지’ 임시허가 처분(이하 ‘임시허가 처분’이라 한다)이다. 우리 위원회를 비롯한 시민사회단체는 임시허가처분은 정보주체가 제3자로서 항고소송의 대상이 되는지 불분명하고, 지속적으로 이루어지고 있는 처분으로서 그 권리보호이익이 인정되기 때문에 적법요건이 충족되었다고 주장했다. 그리고 연계정보의 처리를 허용하는 임시허가가 법률유보의 원칙과 과잉금지원칙에 위배하여 개인정보자기결정권을 침해한다고 주장했다. 더불어 우리 위원회 등 시민사회단체는 연계정보의 처리와 같이 기본권을 직접 제약하

71 헌법재판소 2021. 6. 22. 선고 2021헌마489 결정

72 해당 사건은 헌법재판소에서 2021헌마1186호로 접수되어 심리 계속 중이다.

는 처분은 임시허가의 대상이 아니라는 점을 지적했다.

다. 연계정보의 활용을 허용하는 전자정부법 시행령 입법예고안에 대한 대응

행정안전부는 2021. 7. 20. 전자정부법의 시행을 앞두고 제정된 전자정부법시행령 일부개정령안(이하 ‘입법예고안’이라 한다)을 입법예고했다(행정안전부공고 제 2021-418호). 정부는 입법예고안의 주요내용을 인공지능 등의 기술의 종류를 정의하고 본인정보 제공요구에 따라 본인정보를 제공 받을 수 있는 제3자의 범위를 구체화하며 본인정보 제공요구의 절차 및 세부사항을 정하는 한편, 국가기준데이터의 지정 및 해제 등에 필요한 세부 절차 및 필요사항을 정한 것이라고 설명했다.

입법예고안은 국민의 행정정보를 제3자에게 제공하도록 한 점, 국민의 건강정보를 제3자가 처리할 수 있도록 한 점 등 정보인권의 관점에서 다양한 문제점을 가지고 있지만,⁷³ 이하에서는 연계정보와 관련하여 발생할 수 있는 문제점을 중점적으로 지적한다.

문제가 되는 입법예고안의 내용은 다음과 같다.

제12조(민원인등의 본인확인) ④ 행정안전부장관은 개인정보보호법 제24조의2 제1항 제1호에 따라 주민등록번호를 처리할 수 있는 중앙행정기관 등의 장이 민원인 등의 신원을 식별하기 위하여 요청하는 경우에는 주민등록번호를 매개로 하여 변환한 정보(제2항제1호에 따른 본인확인 방법 이용시 확보하는 이용자 식별 정보를 말한다. 이하 “연계정보”라 한다)를 생성하여 제공할 수 있다

연계정보에 관해서는 생성주체, 생성방법, 사용기준, 정보주체의 권리 등에 관한

⁷³ 이와 관련하여서는 우리 위원회를 비롯하여, 건강권 실현을 위한 보건의료단체연합(건강권 실현을 위한 행동하는 간호사회, 건강사회를 위한 약사회, 건강사회를 위한 치과의사회, 노동건강연대, 인도주의실천의사협의회, 참의료실현청년한의사회), 무상의료운동본부, 사단법인 정보인권연구소, 연구공동체 건강과대안, 전국민주노동조합총연맹, 진보네트워킹센터, 참여연대, 경제정의실천시민연합 등이 2021. 8. 31. 발표한 “전자정부법 시행령」 일부개정령안에 대한 의견서” 참조.

어떠한 법률상 조항도 존재하지 않는다. 즉 연계정보는 그 법적 성격과 사용기준, 통제방법 등이 모두 불분명한 개인정보인 것이다. 이러한 불분명한 개념을 시행령의 지위에 있는 입법예고안이 ‘이용자 식별 정보’라 규정하고 본인확인방법의 하나로 도입하는 것은 법률유보의 원칙에 위배될 여지가 있다.

더불어 입법예고안은 주민등록을 수집, 처리할 수 있는 공공기관에게 연계정보까지 제공받을 수 있도록 한다는 점에서 문제가 있다. 입법예고안은 결국 연계정보를 수집, 처리할 수 있는 기관을 정보통신서비스 제공자에서부터 공공기관으로까지 확대하는 것이다. 이 경우 연계정보는 과거 주민등록번호와 마찬가지로 민간 및 공공영역을 불문하고 ‘범용 국민식별번호’로서 무분별하게 활용될 우려가 있다. 범용식별번호인 연계정보를 도입하고자 하는 취지라면 입법예고안이 아니라 전자정부법에서 일차적으로 해당 번호의 생성 목적, 활용 범위, 제한 요건 등을 명확하게 규정해야 할 것이다. 따라서 입법예고안이 규정하고 있는 연계정보와 관련된 조항을 모두 삭제하는 것이 타당할 것이다.

3. 향후 과제

국제인권법은 디지털시대에서 프라이버시권의 보장을 위해서 국가의 적극적인 역할을 법적 의무로서 강조하고 있다. 국제인권법은 국가에게 단순히 권리를 간섭하지 말아야 할 소극적 의무뿐만 아니라 권리를 보호하고, 권리를 완전히 실현할 수 있는 환경을 조성해야할 적극적 의무를 강조하고 있다. 참고로 유엔인권최고대표의 ‘디지털시대의 프라이버시권 보고서 2018’는 프라이버시권의 보장을 위한 적합한 안전장치와 영향평가, 실사, 감사 등 효과적인 관리체계를 갖추는 것을 국가의 의무로 명시하고 있다.⁷⁴ 그리고 이러한 적합한 안전장치와 효과적인 관리체계를 갖출 의무는 헌법 제10조에 따른 개인정보자기결정권 및 사생활의 자유에 대한 기본권 보호 의무이기도 하다.

⁷⁴ OHCHR, 『The right to privacy in the digital age: report (2018)』, A/HRC/39/29, 2021. 8. 3. 26-41문단 참조.

앞서 살펴보았듯이 연계정보는 사실상 고유식별번호인 주민등록번호와 마찬가지로 개인을 식별할 수 있는 정보임에도 불구하고, 그 개념, 생성주체, 생성방법, 사용기준, 정보주체의 권리 등이 법률로써 규정되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 연계정보는 정부의 적극적인 규제완화로 인해 공공기관과 민간 기업들에 의해 광범위하게 활용되고 있는 실정이다. 이러한 정부의 정책기조는 앞서 살펴본 국제인권법 및 헌법에 따른 기본권 보호의무를 위반하여 정보주체의 프라이버시권 등 기본적인 인권을 침해하는 것이다. 따라서 연계정보의 사용과 그 사용을 장려하는 현재의 정책은 즉각 중단될 필요가 있다.

연계정보의 대안은 분명히 존재한다. 중복가입을 막기 위하여 업체별로 사용자에게 부여하는 고유번호를 의미하는 중복가입확인정보(Duplication Information)의 사용을 통해, 개인에게 고유한 번호를 부여하는 연계정보가 가지는 식별의 문제를 해결할 수 있다. 이러한 점에서도 연계정보의 생성과 처리는 중단될 필요가 있는 것이다.

Ⅶ. 결론

현대사회에서 디지털정보의 중요성은, 수사 및 형사재판에서부터 행정영역, 그리고 산업에서의 인공지능 활용에 이르기까지 그 누구도 부인할 수 없고 그 정보들이 개인의 인격과 밀접하게 연관되는 경우가 많다. 오히려 엄청난 양의 정보를 집적하는 국가기관이나 기업 등이 개인의 인격권을 변경·형성하고 있다는 지적도 제기된다. 이러한 사회환경에서 인간의 존엄성을 유지한다는 측면에서도 개인정보에 대한 보호의 가치는 의미가 남다르다. 우리 위원회는 내년에도 변론 및 소송, 사회활동과 정책대안 제시 등 모든 영역에서 정보인권의 가치를 높이는 활동에 주력할 예정이고, 여러 시민사회단체들과 함께 국가와 공공기관, 민간기업들의 개인정보 침해 움직임에 대한 감시와 견제를 계속 수행해 나갈 계획이다.

2021년 문화·예술·스포츠 분야 보고

집필

예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률 제정 : 이한본(문화예술스포츠위원회)
광주광역시립극단 사건 경위 및 결과 : 양성우(문화예술스포츠위원회)
타투이스트 인권 침해 관련 형사 소송 진행 : 곽예람(타투이스트 변호인단)

감수

강신하(문화예술스포츠위원회 위원장)

2021년 문화·예술·스포츠 분야 보고

I. 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률 제정

1. 법률 제정의 배경과 경과

대한민국 헌법 제22조 제2항은 ‘저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.’라고 되어 있고, 이 규정은 제정 헌법에서부터 존재했음에도 불구하고 이 법의 제정 시까지 예술인의 권리를 보호하는 내용의 기본 법률은 존재하지 않았다.¹

박근혜 정권 차원에서 자행했던 문화예술계 블랙리스트 사태가 2016년경 세상에 드러나게 되었고, 박근혜 대통령 탄핵으로 정권교체가 이루어진 이후, 문화예술인들을 중심으로 블랙리스트 사태의 재발 방지를 위한 법률 제정 논의가 시작되었다. 이러한 상황에서, 2017년부터 시작된 문화 예술계의 미투 운동이 2018년이 되어 확

¹ 2012. 11. 17. 제정된 예술인 복지법은 법률명 그대로 주로 예술인을 지원하는 내용의 법률로서 복지 중심의 법으로서 예술인의 권리를 실질적으로 보장하는 내용이 존재하지 않고, 저작권법이나 대중문화예술산업법은 특정 분야에서 부분적인 권리 보호가 가능하도록 하였지만, 예술인의 권리를 전반적으로 보장할 수 있는 법률이 될 수 없다.

산되었고, 블랙리스트의 방지 뿐 아니라 문화예술계의 성희롱·성폭력을 방지하기 위한 법률 제정 필요성에서 나온 요구는 예술인의 기본적인 권리를 보장하는 내용의 예술인 권리 보장법 제정 논의로 이어지게 되었다.

새로운 법률 제정 요구는 현장 문화예술인들에 의하여 주도되었고, 문화체육관광부도 문화예술인들의 요구에 따라 예술인권리보장법 제정 TF를 운영하면서 문화예술인들의 의견을 법률안에 반영하기 위한 노력을 하기 시작하는 등, 많은 사람들의 노력으로 법률안의 초안이 완성될 수 있었다. 이에 따라 2019. 4. 19. ‘예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안’이 더불어민주당 문화체육관광위원회 소속의 김영주 의원의 대표발의로 국회에 발의되었다.²

법률안이 발의되었지만, 탄핵 정국 이후 여야의 정쟁이 심화되고, 제정법에 대한 각 부처의 여러 가지 기술적인 반대³에 의하여 법률안은 제20대 국회에서 통과되지 못한 채 회기 종료로 폐기되었다. 이후, 제21대 국회에서 기술적인 반대 내용의 일부를 수정하여 다시 동일한 내용의 법률안이 발의되었음에도 불구하고, 일부 기술적인 내용들에 대한 부처들의 이견과 특히 야당에서 문화체육관광부로부터 독립된 ‘예술윤리센터’의 설립을 주된 내용으로 하는 예술인 복지법 개정안을 발의하여 문화체육관광위원회 내에서 대립관계를 세우는 등의 사정이 발생하면서 문화예술인들의 기대와는 다르게 예술인 권리보장법이 신속하게 통과되지 못하였다. 그러다가 2021. 8. 31.이 되어서야 법률안이 국회 본회의를 통과하였고, 2021. 9. 24. 공포되어 2022. 9. 25.부터 시행될 예정이다.

² 정권이 교체된 이후, 문화예술인들과 문화체육관광부에서 주도하여 법률안 초안을 마련하였으나, 이전 정권에서 블랙리스트 사태를 주도하였다고 볼 수 있는 문화체육관광부에서 정부입법을 하는 것을 부담스러워하였기 때문에 의원 입법의 형식으로 제정안이 발의되었던 숨은 사정이 있었다.

³ 법률안에는 블랙리스트를 작성하거나 예술활동을 방해하는 행위에 대한 처벌규정이 존재하였는데, 법무부의 반대로 위원회 단계에서 처벌규정은 삭제되었으며 예술인보호관, 2개 위원회의 구성에 대한 행정안전부 등의 반대가 있었다.

2. 법률의 주요 내용

- 예술표현의 자유는 보호되어야 하고, 예술인은 노동과 복지에 있어 다른 직업과 동등한 지위를 보장받으며 성평등한 예술환경에서 활동할 수 있는 권리를 갖도록 함(제3조).
- 국가와 지방자치단체는 예술창작과 표현의 자유를 보호하고 예술인의 직업적 권리를 신장하여야 하며, 예술을 검열하거나(제5조), 정당한 이유 없이 예술 활동의 성과를 전파하는 활동을 방해하는 행위를 하여서는 아니 되고(제7조), 예술지원에 있어 투명성·공정성 등을 확보해야 하며(제11조), 예술인 권리보호를 위한 지원사업 등에 필요한 지원을 할 수 있도록 함(제15조).
- 예술인은 예술 활동에 있어 성별에 따른 차별 등 없이 인권을 동등하게 보장받고 성희롱·성폭력으로부터 보호받을 권리가 있으며(제16조), 문화체육관광부장관은 예술인에 대한 성희롱·성폭력을 방지하기 위하여 대책을 수립하여야 하고(제17조), 피해구제 지원기관을 지정하며(제18조), 2년마다 성희롱·성폭력에 관한 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하도록 함(제19조).
- 예술인의 권리구제를 위해 문화체육관광부장관 소속으로 예술인권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회(제20조)를 두고, 예술인보호관을 통해 예술인권리침해행위와 성희롱·성폭력행위의 조사와 예술인의 권리보호에 관한 업무를 담당하도록 함(제27조).
- 예술인권리침해 또는 성희롱·성폭력행위가 발생한 경우에는 문화체육관광부장관에게 신고할 수 있도록 하고(제28조), 문화체육관광부장관은 예술인 보호관을 통해 신고된 내용을 조사하여, 위원회를 통하여 권리침해 또는 성희롱·성폭력 행위 등이 확인된 경우 관련자에 대한 징계·시정권고·시정명령·재정지원의 중단 및 피해자에 대한 구제조치를 시행할 수 있도록 함(제32조 내지 제35조).

3. 법률제정의 의의와 평가

가. 예술인의 직업적 권리 보호

예술인의 72% 이상이 프리랜서로 예술활동을 하고 있다(전업예술인 76%, 겸업예술인 67.9%). 예술인의 예술활동 개인수입은 평균 연 1,281만원으로 예술활동 수입은 최저임금에도 미치지 못하며, 공적연금 가입률은 53%로서 이 중 고용보험 가입률 24.1%, 산재보험 가입률 27.0%로 직업적인 안전망이 취약하다.⁴ 예술활동의 특성상 고용관계가 아니거나 근로계약을 맺지 않는 경우가 많아서 사업장을 전제로 하는 근로기준법이나 사회보험이 적용되기 어렵기 때문에 프리랜서 예술인들은 성희롱 피해 구제, 노동권의 보장, 사회보험 제도의 적용을 받지 못하고 있으며, 권리의 침해가 있는 경우에도 현실적 구제 방안이 없는 경우가 많다. 법률은 이러한 예술인들의 직업적 권리를 신장하여 지위를 보장하는 것으로 선언하여 최초로 예술인들이 법에 의한 보호 영역 안으로 들어오게 된 것이다.

나. 예술 표현의 자유 보장

블랙리스트 사태를 통해 국가가 예술인의 정치적 견해를 이유로 하여 예술지원에 있어 차별대우를 함으로써 예술인의 예술 표현의 자유가 심각하게 침해될 수 있다는 점을 확인한 것은 이 법률 제정의 출발점이 되었다. 블랙리스트 사태와 같은 일들이 반복되지 않게 하기 위하여 법률은 헌법상의 권리인 예술 표현의 자유를 구체적인 권리로서 규정하였다.

법률은 예술인의 예술의 자유 보장 원칙을 선언하고 있으며, 이를 구체적으로 보호하기 위하여 “공무원, 예술지원기관 또는 예술교육기관에 소속된 자는 정당한 이유 없이 폭행, 협박, 불이익의 위협, 위계 등을 행사하여 예술인의 예술 활동이나 예술 활동의 성과를 전파하는 활동을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.”라고 규정

하여(제7조 제2항), 블랙리스트 사태가 재발하지 않도록 명백한 규정을 두었으며, 예술지원사업의 차별금지(제8조), 예술지원사업의 공정성 침해 금지(제9조) 규정을 둔 것 역시 블랙리스트 사태의 재발방지를 위한 구체적인 제도를 선언한 것으로 평가할 수 있다.⁵

다. 불공정행위 금지와 예술인권리침해행위에 대한 구제절차

법률은 “국가기관·지방자치단체, 예술지원기관 및 예술사업자는 예술인의 자유로운 예술 활동 또는 정당한 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 불공정행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다”(제13조제1항)라고 규정하면서 불공정행위의 유형을 열거하였다. 이는 예술인복지법상 불공정행위 금지 제도를 가져오면서 일부 조항을 추가한 것인데, 예술인복지법은 불공정행위 금지 조항을 규정하면서도 구체적으로 제도의 운영과 관련된 사항을 규정하고 있지 않아서 ‘문화예술공정위원회’를 문화체육관광부 지침으로 마련하는 등 불완전한 제도를 운영해 왔다. 법률은 불공정행위의 주체를 예술인복지법에 규정된 ‘문화예술기획업자’에서 ‘국가기관등, 예술지원기관 및 예술사업자’로 변경하여 불공정행위의 주체를 추가하였고, 새로운 불공정행위 유형으로 “그 밖의 부정한 방법으로 예술인에게 불이익이 되도록 부당하게 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익을 주는 행위”를 추가하여 새로운 불공정행위의 유형에 대비할 수 있도록 하였을 뿐 아니라 예술인보호관과 예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회를 통하여 조사와 심의가 이루어지도록 하였다. 이로써 예술인복지법상 제도에서 현실적으로는 수익배분(예술활동의 대가) 문제만을 처리할 수밖에 없었던 불공정행위의 구제 절차가 완비된 것이다.

5 법무부의 반대로 인하여 최초 법률안에는 존재하였던 처벌규정이 삭제된 것은 아쉬운 면이 있지만, 해당 조항들은 공무원이나 국가기관에 의한 예술의 자유 침해 행위를 형법상 업무방해죄나 직권남용죄로 처벌하는 것을 용이하게 하겠다고 평가할 수 있다.

4 2018년 문화예술인 실태조사, 문화체육관광부

라. 문화예술계의 독자적인 성희롱 처리 시스템

좁은 의미의 성폭력⁶은 성범죄를 의미하는데, 이는 형법과 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등 형사법에 따라 처벌이 되므로 사법절차가 작동하는 반면, 업무관련성을 요건으로 하는 성희롱은 양성평등기본법, 국가인권위원회법, 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률에 따라 ‘공공기관 내의 성희롱’, ‘직장내 성희롱’만 규제되고 있고, 형사처벌 대상이 아니다. 문화예술계 성폭력 실태조사⁷에 따르면, 모든 장르를 통틀어 가해자 유형 중 1순위는 ‘선배 예술가’(예술인의 72%가 프리랜서)이고, 2, 3순위는 동료, 기획자, 감독 등이다. 이를 통해 문화예술계의 주된 피해자와 가해자의 관계가 고용관계가 아님을 알 수 있고, 이들은 거의 모두 프리랜서이기 때문에 ‘직장내 성희롱’의 처리시스템이 작동할 수 없다. 양성평등기본법, 국가인권위원회법, 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률의 성희롱 구제절차로는 문화예술계에서 발생하는 성희롱을 구제하거나 예방조치를 할 수 없는 한계를 가지고 있었다. 법률에서 예술인과 예술인이 아닌 자의 예술인에 대한 성희롱·성폭력을 금지하고, 예술인보호관과 예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회와 관련된 규정과 함께 문화예술계의 독자적인 성희롱 사건 처리가 가능해진 것은 전례가 없는 법률에 의한 성희롱 예방·처리 시스템 도입으로 평가된다.

4. 향후과제와 시행령, 시행규칙의 제정

가. 예술인의 정의

예술인의 정의 조항은 법률안 초안, 발의된 제정안, 제정 법률에서 계속하여 변경되어 왔다. 문화예술인들은 가급적 모든 문화예술인들이 법률의 보호를 받게 하

⁶ 학계에서 사용하는 (넓은 의미의) 성폭력은 성희롱을 포함하는 개념이지만, 법률용어로서 사용하는 성폭력은 좁은 의미로 처벌이 되는 성폭력을 의미한다.

⁷ 문화/사진/미술 분야, 영화분야, 공연예술분야, 대중문화예술분야(웹툰, 방송 등), 출판분야의 성폭력 실태조사 결과보고서 (2018년 문화체육관광부)

기 위하여 예술인의 범위를 폭넓게 규정하기를 원했지만, 제정 과정에서 타협을 거치면서 예술 활동을 업으로 하는 자를 예술인으로 규정하면서 예비예술인의 정의는 시행령으로 위임하게 되었다. 예술활동의 성과가 없다가 처음으로 예술활동을 시작하는 예술인이나 예술 교육·훈련을 받고 있는 예비예술인이야말로 권리침해 행위 또는 성희롱·성폭력 상황에 쉽고 빈번하게 노출되고 있기 때문에 예비예술인들이 폭넓게 법률의 보호범위 안으로 들어올 수 있도록 시행령이 제정되어야 할 필요성이 있다.

나. 예술인조합

예술인조합의 성격을 어떻게 볼 것인지에 대한 수많은 논의가 있었고, 이에 대하여 완전한 결론을 내리지 못한 채로 예술인조합과 관련된 법률규정은 1개의 조문밖에 규정되지 않아서 많은 부분이 시행령과 시행규칙으로 위임되었다. 법률에 규정된 예술인조합의 권한은 “예술활동 관련 계약 내용의 변경 또는 계약조건에 대한 협의의 요청”하는 것에 그치는데, 협의만 요청하고 계약 체결의 권한이 주어지지 않는다면, 예술인조합의 의의는 없다고 보아야 할 것이므로 계약 체결의 권한이 주어지는 방향으로 시행령이 제정되어야만 할 것이다.

다. 예술인보호관

법률안 초안, 발의된 제정안에는 “예술인보호관은 개방형직위로 운영”하도록 규정이 되어 있었으나 새로운 공무원 직제를 법률에 규정하는 것에 대한 행정안전부 등의 반대로 인하여 제정 법률은 “소속공무원을 예술인보호관으로 지정”하는 것으로 하였다. 기존의 소속공무원으로 하든, 새로 선출한 공무원으로 하든 예술인보호관은 이른바 블랙리스트 사태와 같은 일이 다시 일어날 수 없도록 독립적으로 직무를 수행할 수 있도록 하여야 한다. 시행령에서는 이를 위한 제도적 뒷받침을 할 수 있는 방향으로 제정되어야 할 것이며, 예술인보호관의 업무를 보조하는 담당관도 충분한 권한과 적절한 수가 보장되어야만 할 것이다.

II. 광주광역시립극단 사건 경위 및 결과

1. 진행경과

2020. 6. ~ 7.경 광주광역시립극단의 상임단원 2인(이하 ‘가해자들’이라고 함)은 한 공연 작품의 연습 및 공연 과정에서 상임단원이라는 우월적 지위를 이용하여 비상근 직원단원 3인(이하 ‘피해 예술인들’이라고 함)에게 지속적으로 모욕적 언행과 과도한 업무를 부과하였고, 배우 1인에게는 수시로 성희롱을 하였다.

2020. 8.경 피해 예술인들은 광주문화예술회관에 위와 같은 사실을 알렸는데, 광주문화예술회관은 가해자들에 대한 아무런 조치 없이 피해사실을 방관하였다. 이후 광주광역시 인권옴부즈맨의 인권침해사실 결정이 이루어지고,⁸ 광주지방고용청에서 위 피해 예술인들의 근로자성을 인정하여 가해자들의 직장내괴롭힘(근로기준법 제76조의 2), 직장내성희롱(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법 제12조)을 위반한 것이라고 인정되자 비로소 가해자들에 대하여 엄중한 징계와 재발 방지를 약속하였다.

하지만 광주문화예술회관은 실제 가해자들에 대하여 1개월 감봉의 징계조치만을 취할 뿐이었으며, 피해 예술인들에 대한 극단의 처우 및 환경을 조금도 개선하지 않았다.

이에 민변 문화예술스포츠위원회는 2021. 7. 6. 피해 예술인들을 대리하여 가해자들과 가해자들에 대한 지휘, 감독관계에 있음에도 피해를 방관하고 묵인한 피고 광주광역시를 상대로 손해배상청구소송을 제기하였다.

⁸ 광주광역시 인권옴부즈맨은 가해자들의 인권침해사실을 인정하여 광주광역시장에게 ‘(i) 가해자들에 대해 특별 인권교육을 실시하고, (ii) 시립예술단의 각 예술단 감독, 운영실장 등에 대해 별도로 노동인권교육과 성인지 감수성 향상교육을 실시하며, (iii) 직원단원에 대하여는 사전에 계약을 체결하고 예술인복지법에 따른 표준 계약서를 사용할 것’을 주문으로 결정하였다.

2. 청구내용 및 결과

가. 청구내용

원고들(피해 예술인들 중 2인의 비상근 직원단원)은, 피고 가해자들이 남녀고용평등법 제12조를 위반하고 원고들의 인격권을 침해한 것일 뿐 아니라 피고 광주광역시의 경우 민법 제756조상의 사용자책임을 부담한다고 주장하는 한편, 그와 같은 불법행위로 인해 원고들은 정신적 손해를 입었으므로, 원고들에게 위자료를 지급하여야 한다고 주장하였다.

나. 결과

광주지방법원은 2021. 9. 8. 이 사건을 조정으로 회부하였고, 2021. 10. 6. 첫 조정기일을 진행하였다. 피고들은 조정기일 전부 참석하여 불법행위 사실(구체적으로는 광주광역시 징계의결 결과에서 확인된 위반내용)을 인정하고, 원고들 청구 금액 중 일부에 대해서도 부담하겠다는 의사를 표명하였다. 이에 광주지방법원은 2021. 10. 6. ‘피고들이 불법행위 사실을 인정하고, 원고들에게 연대하여 3,000,000원 내지 5,000,000원의 손해배상액을 지급하라’는 내용의 강제조정 결정을 내렸고, 최근 이의신청 기간을 도과하여 강제조정이 성립되었다.

III. 타투이스트 인권 침해 관련 형사 소송 진행

1. 들어가며

가. 타투이스트 인권 침해 현황

현재 한국에서 눈썹 문신을 포함해서 단 한 번이라도 문신을 경험한 사람이 1300

만 명, 서화문신으로만 한정할 경우에도 300만 명 정도에 이른다고 추정되고 있다. 또한 한국보건사회연구원의 2019년 조사결과에 따르면, 2~30대의 젊은 층의 경우 응답자 중 25% 이상이 서화문신(타투) 시술을 받은 경험이 있는 것으로 밝혀지기도 하였다.⁹ 즉 과거 문신이 일탈행위로만 여겨졌던 것과 달리, 이미 일상적으로 경험할 수 있는 하나의 문화로 자리 잡게 되었음을 알 수 있는 것이다. 특히 한국 타투이스트들의 경우, 해외에서 이른바 코리안 스타일이라 불리는 ‘파인 타투(fine tattoo)’ 장르를 유행하게 할 만큼, 세계적인 경쟁력을 갖추고 있다고 평가되고 있다.

그러나 그와 동시에 한국은 현재 전 세계의 주요 국가 중 ‘의사 자격 없이 한 문신 시술행위를 처벌’하는 유일한 국가로 남아 있다.¹⁰ 의료법 제27조 제1항은 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없다고 규정하고 있는데, 이 때 의료행위가 무엇을 말하는 것인지에 대하여는 아무런 정의규정을 두고 있지 않다. 그런데 대법원이 1992년 판결을 통하여 의료법상 의료행위에 문신시술이 포함된다고 해석하였고, 이에 따라 지금까지 타투이스트들을 처벌하여 오고 있는 것이다. 게다가 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」(이하 ‘보건범죄단속법’) 제5조는 영리적 목적으로 무면허의료행위를 업으로 한 경우에는 ‘무기 또는 2년 이상의 징역형’이라는 매우 높은 법정형을 규정하고 있다. 이에 따라 보건범죄단속법 위반으로 기소되는 경우에는 타투이스트들에게 실형도 지속적으로 선고되고 있다. 이렇게 엄격한 법 제도를 두어 타투이스트들을 처벌하여 오고 있음에도, 여전히 극히 드문 경우를 제외하고는 의료인이 문신 시술을 하는 경우를 찾아보기 어렵고, 따라서 문신에 대한 높은 수요는 의료인이 아닌 자들에 의하여 충족되고 있는 실정이다.

2020년, 타투이스트들은 위와 같은 법률적 문제를 해소하고 타투를 문화예술계의 일반 직업으로 인정받아 자신의 노동권익을 실현하기 위한 목적으로, 전국화학생우 식품산업노동조합의 타투유니온 지회(이하 ‘타투유니온’)를 설립하였다. 타투유니온에서는 조합원들을 대상으로 작업과 관련하여 발생한 법적 분쟁에 관한 상담을 진

행하였는데, 2020년 3월부터 2021년 9월까지 이루어진 약 100여 건의 상담 중 75%가 형사문제에 관한 것으로, 그 중 54%가 신고나 단속으로 인하여 경찰의 조사를 받았다는 것이었다. 또한 형사문제 중 19%는 고객으로부터 경찰에 신고하겠다는 취지의 협박 및 공갈 피해를 입었다는 것이었고, 그 외에 타인으로부터 성폭력 등 기타 범죄의 피해를 입었으나 타투 작업이 적발되는 것이 두려워 신고하지 못한다는 내용의 상담도 13%를 차지하였다.

이와 같이 타투이스트들은 문신시술을 하였다든 것만으로 처벌을 받을 위험에 놓임으로써 기본권이 침해되고 있을 뿐 아니라, 처벌의 두려움으로 신고에 소극적일 수밖에 없는 타투이스트들의 상황을 악용하는 이들의 범죄에 노출되는 피해를 입고 있는 것이다.

나. 민변 문화예술스포츠위원회를 중심으로 공익소송 진행

민변 문화예술스포츠위원회는 타투이스트들의 인권 침해의 심각성에 공감하여 형사재판에 공동으로 대응하기로 하였고, 이에 변호인단을 모집하여 민변 소속 총 21명의 변호사들이 타투이스트의 의료법 위반 및 보건범죄단속법 위반 사건을 공동으로 변호하게 되었다.

이하에서는 현재 민변 공익인권변론센터 지정 공익변론사건으로 진행 중인 해당 형사소송의 쟁점 및 경과, 향후 활동의 방향성에 대하여 이야기하고자 한다.

2. 형사소송의 쟁점 및 경과

가. 대상 사건

변호인단이 공동으로 변호하기로 한 사건은 총 2건이다. 하나는 고객이 타투 시술을 받는 모습을 촬영하여 이를 개인 유튜브 계정에 올렸는데, 해당 영상을 본 제3자

⁹ 연합뉴스 2021. 2. 16.자 기사, [타투 300만 시대] ① ‘조폭 상징’엿말... “타투 인구 300만 달해”

¹⁰ ABC NEWS, 2021. 10. 24.자 기사, ‘South Korea’s tattoo taboo is being challenged by young people, a controversial politician and boy band BTS’

가 고객과 타투이스트를 신고한 사건으로, 타투이스트에 대하여 의료법 위반에 대한 벌금 500만 원의 약식명령이 이루어졌으나 무죄를 주장하기 위하여 정식재판을 청구하였다.

다음은 고객의 신고로 조사가 시작된 사건으로, 타투이스트가 보건범죄단속법 위반으로 기소되었고, 1심에서 징역 1년 4월 및 벌금 500만 원 병과 그리고 징역형에 대한 집행유예 3년의 유죄 판결이 선고되어 항소한 사건이다. 해당 타투이스트는 최근에 결혼하여 배우자의 모국으로 이민할 예정이었는데, 해당 국가에서는 문신시술자에게 별도의 라이선스를 요구하지 않아 그의 행위가 불법이라고 볼 수 없음에도 불구하고, 이 사건 재판이 유죄로 확정될 경우 집행유예가 끝나는 때로부터 5년 이상 가족과 떨어져 있어야 하는 상황에 놓여 있다.

나. 형사소송의 쟁점 및 주장

보건범죄단속법 역시 의료법 위반을 전제로 하는 것이므로, 두 사건은 모두 의료인 자격 없이 한 문신시술을 의료법 위반행위로 볼 수 있는지 여부라는 동일한 쟁점을 가지고 있다. 이에 따라 변호인단이 주장한 내용은 다음과 같다.

(1) 문신시술은 의료행위에 해당하지 아니함

먼저 문신시술은 의료행위에 해당하지 아니한다. 상술한 바와 같이 의료법은 의료행위에 대하여 구체적인 정의를 내리고 있지 않지만, 대법원은 의료행위에 대하여 “의학적 전문지식을 기초로 하는 경험과 기능으로 진찰, 검안, 처방, 투약 또는 외과적 시술을 시행하여 하는 질병의 예방 또는 치료행위 이외에도 의료인이 행하지 아니하면 보건위생상 위해가 발생할 수 있는 행위를 의미한다.”고 정의함으로써, 위의 기준에 따라 어떠한 행위가 의료행위에 해당하는지 여부를 판단해오고 있다. 그런데 형사법규에 대한 해석이 법관의 보충적 해석에 유보되어 있다고 하더라도, 의료의 개념 및 목적과는 무관한 문신시술이 보건위생상 위해 우려가 있다는 점만으로 의료행위에 해당한다고 보는 것은 조문의 문언을 벗어나 유추 또는 확대해석하는 것으로서 죄형법정주의의 원칙에 반하는 것이다.

또한 문신시술이 갖는 보건위생상 위험성은 반드시 의료인이 하지 아니하더라도 위생 기준을 준수함으로써 충분히 규제될 수 있는 것이므로, 의료인이 행하지 아니하면 보건위생상 위해 우려가 있는 행위라는 대법원의 판단 기준에도 포함되지 아니한다.

한편 현재 전 세계에서 문신시술을 의사가 해야 하는 의료행위로 규정하거나 해석하고 있는 국가를 찾을 수 없으며, 우리와 유사한 법제(‘의사법’)를 통하여 문신시술을 규율하던 일본 역시 2020년 최고재판소를 통하여 문신시술은 ‘의사가 할 것이 아니라면 보건 위생상 위해를 일으킬 우려가 있는 행위’에 해당하지 아니하므로 의사법 위반이라고 볼 수 없다는 취지의 판결을 확정된 바 있다.¹¹

(2) 의료법 및 보건범죄단속법 규정의 위헌성

다음으로 위와 같은 사정에도 불구하고 인체 침습적 속성만을 이유로 문신시술을 의료행위로 해석해야 한다면, 그와 같이 의료인만이 문신시술을 할 수 있도록 하고 이를 위반한 경우 형사처벌을 받도록 규정하고 있는 의료법 제27조 제1항 및 제87조의2 제2항 제2호, 그리고 보건범죄단속법 제5조는 명확성 원칙에 위배될 뿐 아니라 타투이스트의 직업, 예술 및 표현의 자유 등 기본권을 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.

다. 형사소송의 경과

(1) 의료법 위반 사건 진행

피고인은 2021. 3. 23. 약식명령에 대하여 정식재판을 청구하였고, 2021. 5. 24. 의료법 대상 조항에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였다.

2021. 5. 28. 서울북부지방법원에서 제1회 기일이 열린 후 변론이 종결되었다가, 2021. 7. 5. 재판부 직권으로 변론 재개가 결정되었으나 계속해서 직권으로 기일 변

11 最高裁判例 令和2年9月16日(2020년 판결)

경이 이뤄졌고, 이후 2021. 9. 10. 제2회 기일, 2021. 9. 17. 제3회 공판기일이 열린 후 변론이 종결되었다.

위 사건에 대하여 2021. 11. 10. 서울북부지방법원의 1심 판결 및 위헌법률심판제청신청 사건에 대한 최종적인 결정이 내려질 예정이다.

(2) 보건범죄단속법 위반 사건 진행

서울북부지방법원은 2021. 4. 21. 피고인에 대하여 ‘징역 1년 4월 및 벌금 500만원 병과 그리고 징역형에 대한 집행유예 3년의 유죄 판결’을 선고하였고, 피고인은 2021. 4. 23. 이에 항소하였다.

변호인단은 2021. 6. 14. 피고인이 한 이 사건 문신시술은 의료행위에 해당한다고 볼 수 없고 만약에 이를 의료행위로 본다면 의료법 및 보건범죄단속법의 해당 조문은 헌법에 위반되는 것으로서 피고인에게 무죄가 선고되어야 한다는 취지로 항소이유서를 제출하였다.

2021. 10. 13. 제1회 공판기일이 열렸고, 변호인단은 2021. 11. 12.로 예정된 제2회 기일 이전에 대상 법률에 대한 위헌법률심판제청을 신청할 예정이다.

3. 그 외 활동 및 향후 방향성

가. 향후 형사소송 진행 및 헌법소원심판청구

현재 진행 중인 사건 중 의료법 위반의 사건의 경우 2021년 11월에 1심 판결 선고가 예정되어 있는바, 변호인단은 최종 판결이 확정될 때까지 이를 계속해서 조력할 예정이다. 또한 현재 위 형사재판을 통하여 위헌법률심판제청을 신청한바, 만일 법원이 신청을 받아들이지 않는 경우에는 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 헌법소원심판을 청구할 예정이다.

나. 인권위 진정제기 및 긴급구제 신청

변호인단은 형사소송을 준비하면서 ‘타투할 자유와 권리를 위한 공동대책위원회(약칭 ‘타투공대위’) 및 타투유니온과 함께 현재 타투이스트들이 처한 피해 상황 및 향후 필요한 과제 등에 대하여 논의하였고, 이에 형사소송과는 별개로 국가인권위원회에 대하여 진정을 진행하게 되었다.

변호인단은 2021. 9. 13. 타투유니온 및 지회장을 대리하여 타투이스트의 인권 침해를 방지하고 있는 보건복지부와 타투이스트들을 보호하는 입법을 하지 않고 있는 국회, 그리고 타투이스트를 처벌하는 판결을 선고하고 있는 법원을 피진정인으로 하여 인권위에 진정을 제기하고, 급박한 인권침해 상황에 대한 긴급구제를 신청하였다.

인권위는 2021. 10. 1. 인권위의 조사대상에 해당하지 않음을 이유로 진정 및 긴급구제신청을 각하하는 결정을 하였다. 다만 인권위는 진정인에 대한 통지를 통하여, “본 사례는 비의료인에 의한 타투 시술과 관련하여, 법령 및 제도상의 문제를 제기하는 측면이 강하고, 직업의 자유, 표현의 자유, 예술의 자유 등 인권적 관점에서 검토가 필요하므로, 위원회가 정책과제 채택 여부를 검토하도록 한다.”고 하여 정책권고 여부를 검토하고 있음을 알려온바, 인권위의 적절한 권고가 기대된다.

다. 입법 운동

한편 현재 타투 혹은 반영구화장 등의 문신업자의 자격 및 시술 방법 등과 관련하여 박주민 의원이 대표발의한 ‘문신사법(의안번호 2104716)’, 엄태영 의원이 대표발의한 ‘반영구 화장 문신사법(의안번호 2108452)’, 류호정 의원이 대표 발의한 ‘타투업법’ 등의 법안이 발의되어 있으나, 현재 소관 상임위원 보건복지위의 논의가 제대로 이루어지고 있지 아니한 상황이다.

이에 변호인단은 법원을 통한 법률 투쟁과는 별개로 타투공대위 등 관련 입법운

등을 하는 단체와 연대하여 타투이스트를 위한 법률의 제정을 촉구하는 활동을 조
력할 계획이다.

2021년 미군문제 분야 보고

집필

한반도 평화를 위한 남·북한의 노력과 유엔군사령부 : 송봉준(민변 미군문제연구위원회)

미군기지 문제 : 박삼성(민변 미군문제연구위원회)

제 11차 한미 방위비 분담 특별협정 및 국회 비준동의의 문제점 : 박천우(민변 미군문제연구위원회)

감수

김종귀(민변 미군문제연구위원회)

2021년 미군문제 분야 보고

Ⅰ. 한반도 평화를 위한 남·북한의 노력과 유엔군사령부

1. 들어가며

유엔군사령부는 1953년 정전협정이 체결된 이래 2021년 현재까지 비무장지대 출입승인, 군사분계선 통과허가 등의 권한을 행사하고 있다. 그러나 이러한 유엔군사령부의 행위가 유엔헌장 제2조 주권평등의 원칙 등에 의해 영토보전 및 정치적 독립의 보장 권리를 향유하는 대한민국 정부의 주권행사를 침해하는지, 평화적 해결을 위한 정전협정의 본래 취지와 목적에 부합하는지 많은 의문이 제기되고 있다. 임시적·잠정적 성격의 정전협정은 70년 가까이 지속되면서 많은 한계와 문제점이 발생하였고, 남과 북은 이를 극복하기 위해서 1991년 남북기본합의서 체결을 시작으로 이후 여러 남북군사합의를 하였다. 남과 북은 탈냉전 등 세계의 변화 속에서 한반도에서의 무력충돌 재발을 방지하고, 평화공존을 위한 새로운 방안을 모색하였다. 이렇듯 남과 북이 주도적으로 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환하는 과정에서 유엔군사령부의 역할에 대해서 살펴본다.

2. 남과 북의 한반도 평화를 위한 노력

가. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

남과 북은 1991년 12월 채택하고, 1992년 2월 발효된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 '남북기본합의서'라 한다)'에 따라 남북 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위해서 남북 군사분과위원회를 구성하고, 군사적 신뢰 조성 및 군축 실현을 위한 문제를 협의·추진하기 위해서 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 하였다. 남북기본합의서는 정전상태를 평화상태로 전환함으로써 전쟁의 위험을 대폭 감소시키고, 평화공존에 관한 원칙을 관철함으로써 남북관계 정상화의 기본 틀을 마련하였다는 데 중요한 의의를 가진다.¹

남북기본합의서 제5조는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.”고 규정하고 있다. 여기서 ‘현 군사정전협정’이라는 표현은 무력증강의 금지 관련 조항, 중립국감독소조 등의 부활 등 1953년 체결 당시의 정전협정을 말하는 것이 아니라, 1991년 남북기본합의서의 체결 당시에 남과 북에 의해서 유지되고 있던 정전협정의 조항만을 의미하는 것으로 보아야 한다. 남북기본합의서 제9조는 전투의 중지라는 의미를 넘어서 상호 간의 무력불행사를 합의하고, 제11조에서 남북의 불가침 경계선과 구역을 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 규정하여 군사분계선을 불가침 경계선으로 전환하고 있고, 제12조에서 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기 위해 정전협정상의 기구인 군사정전위원회가 아닌 남북군사공동위원회를 구성·운영하도록 하였다. 이러한 남북기본합의서는

정전협정이 가지고 있는 한계와 모순을 개선하고, 정전협정의 체결목적인 적대행위와 무력행위의 ‘정지’에서 한 걸음 더 나아가 남북 무력불행사, 불가침 경계선, 군사적 신뢰조성과 군축 실현 등 새로운 평화체제를 모색하고 있다는 점에서 정전협정과 근본적으로 다르다 할 것이다.²

나. 비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서

2000년 제1차 남북정상회담이 개최되고, 2000년 9월 25~26일 개최된 제1차 남북 국방장관회담에서 합의한 바에 따라 비무장지대 내에서 남북 간 철도·도로 연결공사의 군사적 보장을 위해서 2000년 11월 17일 제12차 장성급 회담에서는 국제연합군과 조선인민군 간의 비무장지대 일부를 개방하여 남북관리구역을 설정하는 합의를 채택하였다. 이 합의서는 정전협정이 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’에 대한 규정이라는 것과는 달리 비군사적 목적으로 비무장지대의 일부구역을 개방하고, 이 구역에서 제기되는 군사적인 문제들은 정전협정에 따른 군사정전위원회가 아닌 ‘남과 북’의 군대 사이에 협의하여 처리하는 남북관리구역으로 그 성격을 변화시키고 있어서 정전협정을 대체하는 새로운 남북 간 합의를 창설하는 기본 틀로 이해할 수 있다.³

비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서(2000. 11. 17.)⁴

1. 쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다.
2. 쌍방은 비무장지대 안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의처리 하도록 한다.

2 최철영(2004), 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성군관법학』, 제16권 3호, 496-497쪽.

3 최철영(2004), 위의 글, 497-498쪽.

4 통일연구원(2018), 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 3』, 255쪽.

1 이미숙(2009), 「남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구」, 『군사』, 제70호, 287쪽.

3. 본 합의서는 판문점 장성급회담에서 비준한 날로부터 효력을 발생한다.

2000년 11월 17일

마이클 엠. 던 소장
국제연합군측 대표

박림수 대좌
조선인민군측 대표

이 합의서에 따라 2001년 2월 8일 제5차 남북군사실무회담에서 ‘남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 공사의 군사적 보장을 위한 합의서’ 문안에 대한 합의가 이뤄졌지만, 북측이 합의서 서명 및 교환 일정을 일방적으로 연기함에 따라 발효되지 못해왔다. 이후 남과 북은 남북장관급회담을 통해서 남북 철도·도로 연결을 기존의 경의선뿐만 아니라 동해선의 연결에까지 확대하고 이를 위한 군사적 보장조치를 시급히 취한다는 데 합의하였다. 그런데 동해선의 경우 철도와 도로가 통과하게 될 비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의가 선행되어야 하기 때문에 2002년 9월 12일 개최된 제14차 장성급회담에서 ‘저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로’가 통과하는 비무장지대 일부구역 개방에 대한 합의서⁵를 채택하였다.⁶

비무장지대 일부구역 개방에 대한 합의서가 채택되는 과정을 살펴보면, 합의 관행이 남과 북에 의해서 사전에 실질적 합의가 주도되고, 유엔군사령부의 역할은 사후에 이를 담보하는 보조적인 것에 불과한 것임을 보여주고 있다.⁷

5 통일연구원(2018), 위의 책, 256쪽.
6 최철영(2004), 위의 글, 498쪽.
7 최철영(2004), 위의 글, 498쪽.

다. 동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002. 9. 17.)⁸

이 합의서는 전문을 포함하여 남북관리구역의 설정, 지뢰제거작업, 철도와 도로의 연결작업, 접촉 및 통신, 작업장 경비 및 안전보장, 합의서 효력 발생과 폐기 및 수정, 보충 등 6개조 41항으로 구성되어 있다. 특히, 남북관리구역은 정전협정의 틀에서 벗어난 구역으로 남북이 안전을 위한 경비 병력을 운용하며, 상호 일체의 도발행위를 금지하고 상대측을 자극하는 발언이나 행동, 심리전 등을 하지 않도록 하고, 작업과 관련하여 제기되는 모든 군사 실무적 문제들은 군사정전위원회가 아닌 남북 군사 실무책임자 간의 전화통지문을 통해 해결한다는 합의를 하였다. 남북관리구역에서의 군사 실무적 문제들을 남과 북이 협의 처리하도록 한 점은 기존의 유엔군사령부와 북한군 간의 군사문제 해결을 부분적으로나마 대체한 것으로 중요한 의미를 가지며, 사문화 과정에 있는 정전협정을 대체하기 위한 것으로 볼 수 있다.⁹ 이 합의서에 따라 비무장지대 내에 남북관리구역을 설정하고, 남북 군사상황실 간 직통전화선을 설치하여 상호 공사현장을 검증하는 등 남북 군사당국자가 최초의 협력사업을 이행함으로써 남북 간에 신뢰구축의 첫걸음을 내디뎠다고 볼 수 있다.¹⁰

라. 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003. 1. 27.)

남과 북은 2003년 1월 27일 남북군사실무회담을 통해 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’를 서명하고 발효시켰다. 이 잠정합의서는 통행에 관한 문제를 현행 판문점에서 남북 간에 적용하고 있는 간편한 절차를 적용하기로 하였다.¹¹ 즉, 남북 간 통행에 관한 실질적인 문제는 정전협정의

8 통일연구원(2018), 위의 책, 257-262쪽.

9 최철영(2004), 위의 글, 498-499쪽.

10 이미숙(2009), 위의 글, 301쪽.

11 정전협정은 비무장지대에 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에 들어감을 허가하지 않으며, 군사정전위원회의 허가 없이는 군사분계선을 통과를 허가하지 않도록 규정하고 있으나, 판문점에서는 남측이 유엔군사령부 통보형식의 승인을 거쳐 군사분계선 통행인원의 명단 등을 전화나 팩스를 통해 북측에 직접

규정과는 달리 남과 북이 상호 통보하여 처리하도록 한 것이다. 이 합의서는 남북 간 최초의 비무장지대 통과규정이라는 의미를 갖고 있다.¹² 남과 북은 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’의 체결 이후 남북관계 개선에 따른 남북교류에 있어 발생할 수 있는 문제를 여러 군사적 보장을 위한 합의로 풀어가고 있다. 군사분계선 통행을 보장하고 이를 잘 이행하기 위해서 남과 북이 합의로 문제를 해결하고 있다. 이러한 남과 북의 군사적 조치에 관한 합의는 다음과 같다.¹³

- 동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)소초 설치 및 운영에 관한 합의서(2003. 12. 23.)
- 서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004. 06. 04.)
- 동·서해지구 남북열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2007. 05. 11.)
- 문산-봉동 간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 06.)
- 동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 13.)

마. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018. 09. 19.)¹⁴

2018년 4월 27일 남과 북은 판문점에서 역사적인 정상회담을 갖고 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위한 ‘판문점선언’을 발표했다. 판문점선언에서 남과 북은 군사적 긴장 완화와 전쟁위험 해소를 위해 공동 노력하기로 했다. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 ‘9·19 군사합의’라고 한다)는 평양공동선언의 부속합의서로서 역사적인 판문점선언의 군사분야 합의를 구체적으로 이행하기

위해 2018년 9월 19일 평양에서 남북 정상은 지켜보는 가운데 남북 국방장관이 서명·체결한 포괄적인 군사분야 합의서이다.¹⁵ 9·19 군사합의는 남북 간 군사적 긴장 완화 및 신뢰구축을 통해 한반도에서 실제적인 전쟁위험을 해소하는 데 목적이 있으며, 일체의 적대행위 중지, 비무장지대의 평화지대화, 서해 해상의 평화수역화, 교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장대책 강구, 군사적 신뢰구축 조치 강구 등에 관한 합의사항을 담고 있다. 9·19 군사합의는 접경지역에서의 우발적 충돌방지 등 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 실제적 이행조치들을 명확히 포함하고 있어, 국방부는 9·19 군사합의를 1953년 정전협정 체결 이후 가장 실효적이고 획기적인 합의서로 평가하고 있다.¹⁶

남북 군사당국은 상호 적대행위 전면 중지조치 시행, 비무장지대(DMZ) 내 상호 감시초소(GP) 시범 철수, 공동경비구역(JSA) 비무장화 조치, 남북공동 유해발굴 지역 지뢰제거 및 도로개설, 한강하구 남북공동수로조사 등을 계획대로 완료하였고, 화살머리고지 남북공동유해발굴, 공동경비구역 공동근무 및 자유왕래, 한강하구 민간선박 자유항행, 비무장지대 내 모든 감시초소 철수 등의 합의사항 이행을 위해 노력 중이다.¹⁷ 남북 군사당국은 상호 적대행위 중지조치를 충실히 지속 이행함으로써 군사적 긴장이 완화되었고, 지상·해상·공중 접경지역에서의 군사상황이 안정적으로 유지되고 있다. 2018년 11월 남과 북은 각각 비무장지대 내 11개 감시초소를 시범적으로 철수하였고, 12월 역사상 최초로 남북 공동검증반을 구성하여 철수한 감시초소를 상호 교차 방문하여 철수상태를 점검 및 검증하는 등 9·19 군사합의는 한반도에서 오랜 적대와 대립의 질서를 평화와 협력의 새로운 질서로 바꾸어 나가는 토대를 제공하였다.¹⁸

통보하는 간편한 절차를 관행으로 적용하여 왔다. 최철영(2004), 위의 글, 499쪽.
 12 최철영(2004), 위의 글, 499-500쪽.
 13 통일연구원(2018), 위의 책, 269-289쪽.
 14 통일연구원(2018), 위의 책, 290-309쪽.

15 국방부(2020), 『2020 국방백서』, 258쪽.
 16 국방부(2020), 위의 책, 258쪽.
 17 대한민국 정책브리핑, 2020. 3. 22.자, 『9·19 남북군사합의』
<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865808>
 18 국방부(2020), 위의 책, 258-263쪽.

3. 한국군에 의한 실질적인 정전협정 유지·관리

가. 공동경비구역 경비 임무의 한국군 전환과 비무장지대 관리 책임 전담

미국은 동아시아 전략구상에 따라 군사정전위원회 유엔사측 수석대표를 1991년 3월 25일 한국군 장성으로 임명하였다. 유엔군사령관은 이미 오래 전에 DMZ 매복 및 수색의 권한을 한국군에 넘겼고, 2000년 11월 DMZ 내에서 남북교류협력을 위한 관리권을 이양하였으며, 2004년 11월 1일 판문점 공동경비구역(JSA) 경비 임무를 한국군으로 전환하였다.¹⁹

주한미군은 정전협정이 체결된 1953년 이후 유지해온 판문점 일대의 경비 임무를 1991년 한국군 1사단에게 넘겨주었고, 대성동 주변 지역과 ‘오울렛초소’만 담당하였으나, 2003년 11월 7일 한·미 10대 군사임무 전환에 대한 합의각서의 체결에 따라 공동경비구역 경비 및 지원 임무를 한국군으로 전환하기로 하였다. 2004년 7월 1일 공동경비구역 한국군 경비대대가 창설되었고, 11월 1일 비무장지대에서 미군이 유일하게 담당해온 ‘오울렛초소’ 인근 지역의 수색·정찰과 미군과 한국군의 JSA 공동 경비 임무가 50여년만에 종료돼 군사분계선 전 지역의 경비책임을 한국군이 전담하게 되었다.²⁰

나. 한국군의 실질적인 정전협정 유지·관리 기능 수행

현재 정전협정에서 규정하고 있는 사항 중 쌍방 간에 그 효력이 유지되고 있는 규정은 군사분계선의 위치에 관한 제2항, 비무장지대 내 적대행위 금지에 관한 제6항, 연해도서에서 해상의 군사력을 철거하되, 서해 5개 도서는 유엔군사령관의 군사통제하에 둔다는 제13항 정도이다. 반면, 군사정전위원회와 관련한 규정과 중립국감독위원회와 관련된 규정, 적대행위 금지 관련 규정 등은 쌍방에 의해 철저히 무시당

하거나, 암묵적 또는 이미 규범력을 상실하였다.²¹ 그 외 정전협정의 효력 발생과 관련한 조항이나 정전협정의 정본과 관련된 규정은 정전협정의 본질적 부분에 관한 규정이 아니므로 준수되고 있다고 해도 별 의미는 없는 사항이다.²²

유엔군사령부는 정전협정의 본문 63개 항 중 36개 항을 준수·유지하고 있고, 이 중 한국군은 10개 항의 이행을 유엔군사령부로부터 위임받아 정전협정 상의 임무를 수행하고 있다는 견해가 있으나,²³ 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 앞서 살핀 바와 같이 그 기능을 상실하였다. 이 견해는 군사정전위원회와 중립국감독위원회의 임무 규정인 정전협정 제24항과 제41항은 유지하고 있지 않다고 인정하고 있으므로 나머지 군사정전위원회, 중립국감독위원회 관련 조항의 유지는 아무런 의미가 없는 것이다. 실질적으로 의미있는 정전협정의 준수·유지 현황은 다음과 같다.

[정전협정 준수·유지 현황]

정전협정 조항	한국군 수행	유엔사 수행
1항: 비무장지대 설정 및 유지	○	
2항: 군사분계선 위치	○	
4항: 군사분계선 표식물 설치·감독	○	
5항: 한강하구의 민용선박 통행	○	
6항: 비무장지대 내 적대행위 금지	○	
7항: 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지		○
8항: 비무장지대 내 상대지역 출입시 해당지역 사령관허가		○
9항: 비무장지대 출입 금지		○
12항: 한반도 내 적대행위 완전중지·보장	○	
13항: 서해 5개 도서 통제	○	
14항: 지상군사력의 경계선 존중	○	

19 제성호(2013), 「한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제」, 『국방정책연구』, 제29권 2호, 23쪽.

20 연합뉴스, 2004. 11. 1. 자, 「JSA 경비 반세기만에 한국군에 이양(종합)」

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20041101003300043>

21 류홍채(2017), 「남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제」, 『한국정치외교사논총』, 제38집 2호, 195-196쪽.

22 최철영(2004), 위의 글, 492쪽.

23 제성호(2013), 위의 글, 23쪽.

15항: 해상군사력의 해면 존중, 해상봉쇄 금지	○	
16항: 공중군사력의 영공 존중	○	

이 중 한국군이 유엔군사령부로부터 위임을 받아 수행하고 있는 정전협정 조항은 제1조 군사분계선과 비무장지대 관련 조항에는 제1항 비무장지대 설정 및 유지(쌍방 2km), 제2항 군사분계선 위치 표시, 제4항 군사분계선 표식물 설치·감독, 제5항 한강하구의 민용선박 통행, 제6항 비무장지대 내 적대행위 금지 등이 있고, 제2조 평화 및 정전의 구체적 조치에는 제12항 한반도 내 적대행위 완전중지·보장, 제13항 서해 5개 도서 통제, 제14항~제16항 지상·해상·공중 군사력의 경계선 존중, 해상봉쇄 금지, 영공 존중 등 10개 조항이다.²⁴

유엔군사령부는 정전협정 제1조 제7항 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지, 제8항 비무장지대 내 상대지역 출입 시 해당지역 사령관 허가, 제9항 군사정전위원회 허가하에 비무장지대 출입 규정을 수행하고 있다. 결국 DMZ(비무장지대)를 출입하고, MDL(군사분계선)을 통과하기 위한 정전협정 규정을 제외한 정전협정의 실질적이고 주요한 조항에 대한 집행을 한국군이 직접 수행하고 있는 것이다.

버웰 벨 주한미군사령관 겸 유엔군사령관은 2007년 1월 “한국군에 대한 전시작전통제권 전환과 이에 따른 한미연합군사령부의 해체는 정전관리 기능을 수행하는 유엔군사령관으로서 군사적 책무를 수행함에 부조화를 발생시킨다. 유엔군사령관은 한미연합군사령관을 통해 DMZ에 전개된 한국군을 운용하여 정전체제 유지업무를 수행해 왔으나 한미연합군사령부 해체로 더 이상 한국군 병력을 운용할 수 없게 되었다.”고 말하였다.²⁵ 유엔군사령관의 이러한 발언은 군지휘 통제에 관한 것이나, 실질적으로 정전체제 유지업무를 한국군이 수행해왔음을 확인시켜주는 것이기도 하다.

24 이상철(2012), 『한반도 정전체제』, 103쪽.

25 한겨레, 2007. 1. 18.자, 『유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요』
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/185112.html>

4. 소결

1991년 남북기본합의서 체결에서 2018년 9·19 군사합의까지 남과 북의 군사적 보장을 위한 합의들은 정전협정이 가지고 있는 한계를 개선하고, 사문화된 규정을 대체하거나, 군사분계선의 일부 지역에 대한 유지관리 및 통과와 관련한 새로운 질서를 형성하고자 하는 남북의 지난한 노력의 결실이다.²⁶ 이러한 합의들은 전쟁의 위험을 감소시켜 정전상태를 평화상태로 전환하기 위한 것으로 남과 북에 의해서 사전에 직접적이고 실질적 합의가 주도되었고, 유엔군사령부의 역할은 사후에 이를 담보하는 보조적인 것에 불과하였다.

정전협정의 유지·관리에 있어서 유엔군사령부의 역할은 미미하고, 한국군은 이미 공동경비구역 경비 임무를 비롯하여 군사분계선 전 지역의 경비책임을 전담하는 등 정전협정 유지 임무의 대부분을 직접 수행하고 있다. 이제 더 이상 정전협정 유지 임무를 형식적으로도 유엔군사령부에 맡길 필요는 없다. 실질에 맞게 형식을 조정하여야 하며, 이는 한국군이 유엔군사령부로부터 정전관리 책임을 이양받는 방식이 될 것이다. 지난 2007년 한·미 양국은 전시작전통제권 전환 이전 시점에 DMZ(비무장지대) 출입승인을 포함한 정전관리 책임을 유엔군사령부에서 한국군으로 이양하기로 합의하기도 하였다.²⁷ 한국군이 비무장지대 관리책임을 전담한 후에도 정전관리에 아무런 문제가 없었고, 정전관리 책임조정의 문제는 전시작전통제권의 전환에 종속될 필요도 없는 것이므로, 한반도 평화를 위해 남과 북이 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 이행조치를 실행하고 있는 지금, 정부는 유엔군사령부의 정전협정 관리기능의 이양에 대해서 미국과 신속히 협의하여야 할 것이다.

26 최철영(2004), 위의 글, 495-496쪽.

27 대한민국 정책브리핑, 2007. 11. 7.자, 『제39차 SCM 공동성명(한글)』
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155253593>

II. 미군기지 문제

1. 평화적 생존권

가. 개념

위와 같은 헌법 규정에 비추어 볼 때, 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하면서 행복을 추구하기 위하여 침략전쟁이나 테러 등의 위해를 받지 않고 평화롭게 살아갈 권리, 즉 평화적 생존권을 가지고, 국가는 국민들의 이러한 권리를 보장하기 위하여 침략전쟁·테러·범죄 등으로부터 국민의 생명과 신체의 안전을 보호하여야 의무가 있을 뿐 아니라, 불가피하거나 불가항력적이지 않은 침략전쟁을 회피하거나 부인하여야 할 책무도 가지고 있다고 할 것이다. 물론 전쟁이 없는 평화가 자국(自國)의 의지와 노력만으로 이룰 수 있는 것이 아니므로, 평화적 생존권이라고 하여 일체의 전쟁 없이 살 권리를 의미하는 것도 아니고 일체의 전쟁수행이나 군사활동을 모두 부인하는 권리도 아니다. 국민의 모든 기본권은 국가의 존립과 자유민주적 기본질서를 전제로만 존재할 수 있으므로, 국민의 기본권을 보장하기 위해서라도 국토와 국민을 방위하고 자유민주주의를 지키기 위한 전쟁수행 기타 군사활동은 불가피하다. 그러므로 이를 위하여 국민에게 국토방위의 의무를 부과하고 국군을 조직·유지하며 군사활동의 훈련을 실시하는 것도 허용된다. 그러나 국가가 위와 같은 목적을 현저히 벗어나 국민에게 국제적 평화를 파괴하는 침략적 전쟁에 참여하도록 요구할 수는 없다(헌법 제5조 제1항). 또한, 침략전쟁과 테러 혹은 무력행위로부터 자유로워야 하는 것은 인간의 존엄과 가치를 실현하고 행복을 추구하기 위한 기본 전제이므로(헌재 2006. 2. 23. 2005헌마268, 판례집 18-1상, 298, 302-304), 국민을 침략적 전쟁에 동원하거나 테러의 위해 속에 방치하는 것은 헌법 제10조가 선언한 국가의 헌법상 책무에도 반한다. 그러므로 국민은 국가에 대하여 침략전쟁에 강제되지 않고 테러 등의 위해를 받지 않으면서 평화적 생존을 할 수 있도록 요청할 수 있는 권리를 가지고 있고, 이는 헌법상 기본권으로서 비록 헌법상 문언에 명시되어 있지 않다 하더라도, 국가에 대하여 요청할 수 있는 구체적 권리라고 할

것이다(전원재판부 2007헌마369 2009. 5. 28. 별개의견).

나. 전쟁의 주요 피해자(이라크 전쟁, 아프칸 전쟁)

전쟁으로 가장 큰 피해를 보는 사람들은 민간인이다. 이라크 전쟁, 아프칸 전쟁에서 그 수치는 상상을 초월한다.

미국 존스홉킨스 블룸버그 공중보건대 조사팀은 이라크 의사들과 공동으로 이라크전 민간인 사망자 수를 추산한 결과, 2003년 3월 이라크전 개전 이래 이제까지 60만1027명이 전쟁과 관련된 폭력으로 숨진 것으로 나타났다고 11일 발표했다.²⁸

아프칸 전쟁(2001-2021)에서는 31,000명 사망한 것으로 집계되었다.²⁹

다. 전장이 되었던 한반도

청일전쟁, 러일전쟁, 모두 강대국의 싸움에 한반도가 전장으로 제공되었고 민간인의 피해는 이루 말할 수 없었던 것이 역사적 사실이다.

2. 과장된 위협

가. 사례(실제 증거 부재한 이라크 전쟁 명분 등)

이라크 전쟁의 명분이었던 화학무기는 거짓이었다.³⁰

²⁸ <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/163766.html>

²⁹ [https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%ED%94%84%EA%B0%80%EB%8B%88%EC%8A%A4%ED%83%84_%EC%A0%84%EC%9F%81_\(2001%EB%85%84~2021%EB%85%84\)](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%ED%94%84%EA%B0%80%EB%8B%88%EC%8A%A4%ED%83%84_%EC%A0%84%EC%9F%81_(2001%EB%85%84~2021%EB%85%84))

³⁰ <https://www.pressian.com/pages/articles/24481#0DKU>

베트남전의 통킹만 사건도 미국의 자작극이었다.³¹

나. 연루의 위험

이러한 거짓인 명분인 전쟁에 우리나라도 파병을 하였고 이는 동맹국을 지원하여 원하지 않는 분쟁에 휘말릴지도 모른다는 연루의 위험의 전형적인 예라고 볼 수 있을 것이다. 동맹이라는 명분으로 우리가 원하지 않은 전쟁에 참여한 역사적 사실이 있다.

3. 미국의 대중국 정책의 변화

가. 정책 변화 미군 재배치

미군은 아프칸에서 철수하였고 앞으로 이는 동아시아 미군 배치에도 영향을 줄 것으로 보인다.

두 개의 지역분쟁 대비 전략에서 중국과의 초경쟁 대비 전략으로 전환하려면 당연히 전 세계 미군 배치의 변화가 필요하다. 지난 2월 4일 바이든 대통령은 국무부 연설에서 국방부에 '전 세계 미군 배치태세 재검토(GPR)'를 주문했다. 이는 아프칸과 중동에서 미군을 철수시켜 동아시아 또는 인도·태평양 지역으로 재배치하는 것을 의미한다. 즉 바이든 대통령의 아프칸 미군 철수는 미국의 대전략 변화에 따른 GPR에 따른 것이라는 점을 알 수 있다.³²

나. 쿼드 훈련

쿼드는 나토와 같은 군사동맹은 아니지만 실질적으로 쿼드(쿼드 플러스)를 통해

군사동맹의 목적이 있다고 의심된다. 실제로 훈련은 계속되고 있다.

쿼드는 미국, 인도, 일본, 호주 등 4개국이 참여하고 있는 비공식 안보회의체다. 스티븐 비건 미 국무부 부장관은 2020년 8월 31일 쿼드를 공식 국제기구로 만들고 한국·베트남·뉴질랜드 3개국을 더해 '쿼드 플러스'로 확대할 의도를 내비쳤다. 미국과 인도는 1992년부터 매년 인도양이나 아라비아해에서 합동 해상훈련을 실시했는데 여기에 2015년부터 일본도 참여하고 있다.³³

미·일은 특히 2020년 10월 26일부터 11월 5일까지 4만6000명의 병력을 동원해 '킨 소드(Keen Sword)' 연합 훈련을 센카쿠 열도를 비롯해 오키나와 인근 해역에서 실시할 것이다. 쿼드의 설립 목적은 2020년 10월 6일 쿼드 회원국 외교장관 회의에서 논의됐듯이 중국을 견제하기 위해서다. 미국과 중국 사이에서 균형 외교를 추구하는 한국으로서는 미국의 쿼드 플러스 가입 압박으로 외교 부담이 커질 것으로 본다. 미국, 인도, 일본, 호주 등 '쿼드'(Quad) 4개국이 12일부터 인도양 북부 벵골만에 서 '말라바르 2021' 2차 합동 훈련에 돌입한다.³⁴

이는 대중국 봉쇄정책임을 예상할 수 있다. 하지만 중국은 경제적으로 wto회원국이고 미국 기업이 중국에서 제품을 만들며 영리를 추가하고 있는 상황에서 중국의 위협을 전제로 하는 이러한 정책 변화의 근거가 무엇인지 확인해야 할 필요가 있을 것이다. 어떤 구체적인 안보의 위협이 있는 것일까?

다. 유엔사 재활성화

2021년 2월, 2021년 1월, 2020년 12월 경기도 오산기지에서 출발한 U-2S가 대만 해협 인근 동중국해 상공에서 정찰 임무를 수행했다.³⁵

³³ <https://100.daum.net/encyclopedia/view/201XXX2011083>

³⁴ http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2021101302101819002002&ref=daum

³⁵ 고유경, 주한미군 재편과 미군기지 재배치, 현황과 쟁점, 2021. 10. 7. 미군기지 재편과 변화된 한미동맹이 우리 삶에 미치는 영향은 무엇인가 토론회

³¹ https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/650400.html

³² <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=45464>

실질적으로 주한미군이 한반도 이외에서 군사적 활동을 개시한 것으로 이에 대해서는 중국과의 군사적 분쟁위험성이 높아졌다고 볼 것이다.

4. 드론 기지 훈련

가. 현황

미국의 대중국 정책의 변화는 단순히 계획만이 아니라 실제로 군사기지에 있어서 현실화 되고 있다.

군내에선 군산기지의 지정학적 특성과 전략적 중요성을 감안한 것이라는 얘기가 나오고 있다. 군산기지는 전세계 미군기지 중 중국과 가장 가까운 공군기지로 알려져 있다. 미·중 대결과 갈등이 심화되고 있어 '대중 전초 전략기지'로서 군산기지 중요성이 더 커지고 있다는 것이다.³⁶

미군은 지난 3월 13일, 최신형 무인폭격기 그레이 이글(MQ-1C) 중대의 한반도 배치가 진행 중이며, 군산미공군기지에 영구배치 계획이라고 밝혔다.³⁷

이러한 공군기지와 관련하여 실질적으로 드론 등으로 인한 피해는 현실화되고 문제가 되고 있는 실정이다.

동두천 유광혁 의원은 "길이 6미터, 무게 200킬로그램에 가까운 드론에서 나오는 소음은 정찰기가 이착륙하는 훈련장 근처의 주민들뿐만 아니라, 민간인들이 살고 있는 동두천시 전 지역에서 일상생활에 불편이 있을 만큼의 피해를 주고 있으며, 심야시간은 물론 평일과 주말 상관없이 무분별하게 피해를 주고 있다"며 "도심지 정찰

36 https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/08/08/Q3LJD7XOFZCJBEM4HJMLDSFZA/?utm_source=naver&utm_medium=newsstand&utm_campaign=news

37 <https://ilovegunsan.tistory.com/336> [참여자치군산시민연대]

훈련과 무장헬기와 결합된 항공연대 구성에 따른 아파치헬리콥터 연대 비행훈련으로 인해 동두천 시민이 정찰의 대상이 되고 있으며, 시민들의 사생활과 인권침해에 관한 심각한 문제도 발생한다"고 밝혔다.³⁸

5. 제주 강정항 해군 훈련

가. 현황

제주도 강정항은 실제로 이러한 군사훈련장이 되고 있다.

2017년 미 이지스 구축함과 핵잠수함, 호주와 캐나다의 호위함, 그리고 올해 5월 호주 발라랏 호위함 등의 예고 없는 방문에서 보듯 제주해군기지는 국내 군함들의 모항 외에도 다국적 연합군사훈련 전후 외국 군함들의 기항이다.³⁹

나. 문제점

위에서 본 바와 마찬가지로 군산의 공군으로 문제가 끝나지 않는다.

제주해군기지는 한국기지이면서 미국의 인도태평양 전략을 수행한다. 이제는 섬 전체가 군사화의 위협에 놓여있다.⁴⁰

6. 결론

연일 매스컴에서는 미중 대결기사가 보도된다. 하지만 과장된 위협의 근거에 대

38 <https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2021062317118029510&outlink=1>

39 최성희, 2021, 왜 제주인가, 2021. 10. 7. 미군기지 재편과 변화된 한미동맹이 우리 삶에 미치는 영향은 무엇인가 토론회

40 최성희, 2021, 왜 제주인가, 2021. 10. 7. 미군기지 재편과 변화된 한미동맹이 우리 삶에 미치는 영향은 무엇인가 토론회

한 기사는 찾아보기 힘들다.

과장된 위협에 기초한 기지 확장이 해결책이 아니라 군사적 대결이 아닌 평화적 해결이 최선의 방법이다.

역사적으로 냉전시기에도 군축은 가능했었다. 전략 무기 제한 협상(Strategic Arms Limitation Talks, SALT)은 1969년부터 1979년까지 열렸던 미국과 소련의 회담이다.⁴¹ 냉전시기에도 미소는 군축에 합의한 바 역사적 사례가 있다. 과장된 안보 위협으로 인한 전쟁이 아닌 평화로운 외교적 해결 사례가 있는 것이다.

군사적 대결이 격화될 경우 화약고는 한반도가 될 것이고, 청일전쟁, 러일전쟁의 반복이 될 우려가 있다.

평화적 생존권의 중요성이 더욱 시급해지는 시점이다.

III. 제11차 한미 방위비 분담 특별협정 및 국회 비준동의의 문제점

1. 들어가며: 제11차 방위비 분담 특별협정 개요 및 국회 비준동의의 문제점 개관

정부는 2019년 9월부터 2021년 3월까지 총 9차에 걸친 협의를 거쳐 2021. 3. 18. 최종 문안 합의를 마친 후 2021. 4. 6. 제14회 국무회의 심의를 거쳐 2021. 4. 8. 제 11차 한미 방위비 분담 특별협정에 서명하였다.

이후 정부는 2021. 4. 13. 국회에 본 특별협정에 대한 비준동의안을 제출하였음.

한편, 이와 관련하여 외교부는 2021. 3. 9. 공식보도자료를 통해 제11차 한미 방위비 분담특별협정(SMA) 협상 최종 타결 소식을 전하며 이번 협상에 대하여 다음과 같이 자평한 바 있다.

- ① 지난한 협상과정에서 합리적이고 공평한 분담이라는 우리의 원칙을 지켜낸 협상
- ② 제도 개선을 통해 우리 근로자의 고용과 생계안정을 강화하고 방위비 분담금의 국내경제 환류 성과
- ③ 6년간 다년도 협정을 체결하여 안정성을 확보하고, 한미동맹의 굳건함을 확인
- ④ 연간 증가율은 2020년은 동결, 2021년에만 예외적으로 인건비 관련 제도개선 에 따른 6.5%를 반영하며 13.9%이며 2022년-2025년은 전년도 국방비 증가율 적용

그러나 외교부의 자화자찬과 달리 이번 제11차 방위비 분담 특별협정의 결과는 ‘합리’적이지도 ‘공평’하지도 않은 불평등한 조약의 전형이다. 이에 대한 구체적 검토는 항을 바꾸어 자세히 상술할 것이다.

무엇보다도 더욱 큰 문제는 이처럼 불평등 조약을 체결해놓고도 오히려 ‘합리적이고 공평한 분담’ 운운하며 국민들을 우롱하는 행태가 맹목적 관행으로 굳어져 정부의 자정작용을 기대하기 매우 난망한 상황에까지 이르렀다는 점이다.

이에 민주사회를 위한 변호사모임 소속 [미군문제연구위원회]는 제11차 방위비 분담 특별협정안의 실상을 밝혀 헌법으로부터 예산 심의 확정권 및 조약에 대한 비준동의권을 부여받은 국회로 하여금 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안을 부결시킴으로써 정부의 실책을 바로잡는 상식적 결단을 내려줄 것을 분명히 촉구하고자 국회에 의견서를 제출한 바 있다.

⁴¹ <http://www.kmaeil.com/news/articleView.html?idxno=288917>https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%84%EB%9E%B5_%EB%AC%B4%EA%B8%B0_%EC%A0%9C%ED%95%9C_%ED%98%91%EC%83%81

2. 한미 방위비 분담 특별협정: 전도된 원칙과 예외

2021. 4. 13. 국회에 제출된 비준동의안의 공식 명칭은 다음과 같다. [대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정 비준동의안]

쉽사리 독해하기 어려운 비준동의안의 내용을 단계적으로 풀어 보면 다음과 같다. 우선 출발점은 “대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약”(이하 ‘한미 상호방위조약’)이다. 이는 1953년 서명되고 1954년부터 발효되어 현재까지 유지되고 있다.

한미 상호방위조약 제4조는 “상호적 합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용(許與)하고 미합중국은 이를 수락한다.”고 규정하여 한국 내 미군 주둔의 법적 근거를 마련하고 있다.

바로 이 한미 상호방위조약 제4조에 근거하여 체결된 것이 저 유명한 SOFA 협정(대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정)인바, SOFA 제5조는 다음과 같이 정하고 있다.

제5조 시설과 구역-경비와 유지

1. 합중국은 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는 본 협정의 유효기간동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다.

2. 대한민국은 합중국에 부담을 과하지 아니하고 본 협정의 유효기간동안 제2조 및 제3조에 규정된 비행장과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 시설, 구역 및 통행권을 제공하고, 상당한 경우에는 그들의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의한다. 대한민국 정부는 이러한 시설과 구역에 대한 합중국 정부의 사용을 보장하고, 또한 합중국 정부 및 그 기관과 직원이 이러한 사용과 관련하여 제기할 수 있는 제삼자의 청구권으로부터 해를 받지 아니하도록 한다.

SOFA 제5조가 분명히 규정하고 있는 것처럼, 한국은 미군에게 시설과 구역만을 제공할 뿐 미군 주둔에 필요한 모든 경비는 전적으로 미국이 부담하는 것이 한미 상호방위조약에 의한 소파 협정의 확고한 ‘원칙’이라 할 것이다.

즉, 한미 상호방위조약 및 SOFA에 의거할 때 주한 미군 주둔을 위한 경비의 부담 주체는 미국임이 분명하다. 한미 방위비 분담 협정에 ‘특별협정’이란 단어가 삽입되는 이유 또한 한국의 방위비 분담 자체가 ‘예외’적인 것임을 보여준다.

이처럼 원칙과 예외가 명확함에도 불구하고, 방위비 분담 특별협정을 한미 간에 체결하는 것과, 그에 따라 한국이 주한미군의 주둔 경비를 부담하는 것이 마치 자연스러운 일인 것처럼 인식되는 경향이 있다. 이는 원칙과 예외가 전적으로 전도된 것이다.

요컨대, ‘원칙과 예외가 전도된 인식을 근본적으로 철저하게 극복하여 원칙을 바로 세워야만 한다는 관점’이야말로 외교부를 비롯한 정부나 국회가 마땅히 추구해야 하는 지향이라 할 것이다. 한미 방위비 분담 특별협정 체결을 위한 일련의 협상 과정은 물론 국회 비준동의에 이르기까지, 원칙과 예외가 전도된 관점에 기반하여 이루어진다면 그 폐해는 너무도 막심할 수밖에 없기 때문이다. 이번 제11차 협정의 결과는 그 폐해의 대표적 사례라 할 수 있다. 이제 바로 그 제11차 협정의 문제점에 대해 구체적으로 살펴보려 한다.

3. 제11차 방위비 분담금 특별협정의 문제점

가. 유례없는 분담금 인상, 국방비 증가율과 연동하는 분담금 인상률

제11차 방위비 분담 특별 협정의 분담금 인상은 유례없이 높은 인상률을 자랑한다. 2000년 이후 주한미군기지의 통폐합과 재편이 진행되는 과정에서 미집행 방위비 분담금이 축적되어 온 한편 방위비 분담금 불용액이 증가되는 등의 이유로 분담금 증액이 제한되어 왔다. 기본적으로 이런 맥락을 고려할 때 이번 11차 협정의 분담금 인상률은 전적으로 합리성을 결여하고 있다.

또한, 이번 제11차 방위비 분담 특별 협정의 적용 기간 동안 한국의 국방비 증가율을 방위비 분담금 인상율과 연동시킨 점 또한 심각한 문제라 할 것이다. 기본적으로 한국의 국방비 증액 여부는 정부 예산 수립 및 심의 과정에서 각 사업의 목적과 성격을 검토하여 결정하는 것이므로, 이를 주한미군의 주둔 경비를 증액하는 근거로 삼기 어렵다.

특히 코로나 사태로 인해 한국 또한 확장적 재정 정책을 펼치고 있는 시점이며 당분간 이런 추세가 유지될 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 이러한 우리의 재정 운용 현황을 반영하여 주한미군 주둔 지원비 인상의 근거로 삼는 것은 전혀 합리적이지 않다.

한국의 국방 역량과 방위비 분담금을 연동시킬 것이라면, 한국 국방비가 늘어날수록 주한미군에 의존하는 정도가 낮아져야 합리적이며 따라서 방위비 분담금 또한 축소되어야 마땅하다.

그럼에도 이번 제11차 방위비 분담 특별협정은 맹목적으로 방위비 증액을 당연한 것으로 보고 이를 뒷받침하기 위해 국방비와 방위비 분담을 연동시키는 납득하기 어려운 결정을 내린 것이다. 따라서 헌법이 부여한 예산 심의권을 가지고 있는 국회가 이번 비준동의안을 부결시켜야 마땅하다.

과거의 전례를 살펴보더라도 이번 제11차 협정은 합리적이지 않다. 예컨대 7차, 8차, 9차 한미 방위비 분담 특별협정의 경우 모두 협정 적용기간 동안의 분담금 인상률을 국방비 증가율이 아니라 물가상승률에 연동시킨 바 있다.

또한 역사상 최초로 5년이라는 장기간 적용되는 협정을 맺었던 8차, 9차 협정의 경우 분담금의 과도한 인상을 막기 위해 그 인상율의 상한을 4%로 제한했었다. 2021년부터 2025년까지 국방예산은 연평균 6.1% 정도 증가할 것으로 예상⁴²되고 있으며 제11차 협정의 경우 상한선 제한 또한 미비하다는 점, 이미 방위비 분담금 총액이 과도한 수준으로 증액된 것을 기준으로 다시 증액이 반복적으로 이루어지도록 협정이 맺어진 점 등을 고려할 때 이번 제11차 협정의 인상률은 유례없이 높아 한국에 지나치게 과중한 부담이 가중된 것이라 하겠다.

나. 분담금 증액의 이유가 될 수 없는 인건비 배정 하한의 상향 조정

먼저 정부는 2021년도 분담금 총액을 2020년 대비 13.9% 증액된 1조 1,833억 원이라고 밝히며 이는 2020년도 국방비 증가율 7.4%와 방위비 분담금 인건비 최저 배정비율 확대에 따른 주한미군 한국인 근로자 인건비 증액분 6.5%를 더한 것으로 13.9%는 제도 개선에 따른 인건비 증액분을 감안한 예외적 증가율이라고 밝혔다.

또한 정부는 인건비와 관련하여 인건비 배정 비율 하한선을 2021년부터 종전의 75%에서 87%까지 확대하고, 이 중 85%는 종전의 노력(endavor) 규정에서 의무(shall) 규정으로 변경하였으며, 미국 측이 최소한 2% 이상을 추가로 배정토록 노력(endavor)하기로 한다는 데 합의하였다고 밝혔다.

그러나 국방부가 밝힌 '특별협정 분담금 인건비 연도별 집행 내역'에 따르면, 2019년도 분담금으로 집행된 인건비가 차지하는 한국인 고용원 8,642명에 대한 비용은 총

42 국회 외교통일위원회, 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정 비준동의안 검토 보고서

인건비의 88.7%에 달하여 이미 한국이 부담하는 인건비는 85%를 넘어선 상황이다.

때문에 2021년에 타결한 제 11차 협정에서 인건비 배정 의무 비율을 총 인건비 대비 85%로 하한선을 설정하였다고 하여 2019년 대비 인건비가 증액될 이유가 전혀 없는 것이다. 따라서 총 방위비 분담금이 늘어날 이유 또한 될 수 없다. 오히려 의무 비율을 85%로 정한 것은, 2019년 인건비 집행 대비 약 4% 가까이 방위비를 감액할 근거로 삼는 것이 타당하다.

다. 일관성 없는 국방비 증가율 적용의 문제점

2019년의 경우 방위비 분담금 증가율 8.2%는 2019년 당해 연도의 국방비 증가율인 8.2%에 연동되었다. 그렇다면, 2021년 방위비 분담금 증가율 또한 당해 연도 증가율인 5.4%를 적용했어야 마땅하다. 2019년으로부터 불과 2년밖에 경과하지 않은 시점에 서로 다른 기준을 적용할 이유가 전무하기 때문이다.

그럼에도 제11차 방위비 분담 특별협정은 2021년도 방위비 분담금 증가율의 기준으로 2021년도 국방비 증가율 5.4%가 아닌 2020년 국방비 증가율 7.4%를 적용하였다. 이처럼 한 해 전의 국방비 증가율을 적용할 것이라면 2019년 방위비 분담금 증가율 또한 2019년의 국방비 증가율 8.2%가 아니라 2018년 국방비 증가율인 7.0%에 연동되었어야 마땅하다.

결국 방위비 분담금 증가율을 국방비 증가율에 연동시키기로 한 공통점에도 불구하고 해에 따라 ‘전년도 국방비 증가율’과 ‘당해 연도 국방비 증가율’을 아무런 기준이나 설명조차 없이 선택적으로 적용한 것은 보다 높은 증가율을 선택하여 방위비 분담금 증가율을 더욱 많이 확보하고자 한 의도가 아니었는지 의심할 수밖에 없다.

요컨대 이는, 더 많은 방위비 분담금 증액을 손쉽게 합리화하기 위한 수단으로 국방비 증가율을 선택적으로 취사선택하여 아무런 기준 없이 근거로 제시하고 있는 것이다. 막대한 국민들의 혈세가 소요되는 방위비 분담금 책정을 위한 기준이 이처럼

럼 고무줄 잣대처럼 운영되고 있는 것이 한국의 방위비 분담 협정의 현실이라는 점을 여실히 드러내는 장면이라 하겠다.

라. 유례없는 6년이라는 장기 협정 적용기간

문재인 정부는 9차 협정 만료 후 10차 협정 체결을 위해 트럼프 정부와 협상을 벌였으나 난항을 겪었고 결국 유례없는 국방비 증가율을 반영한 적용 기간 1년짜리 협정을 체결한 바 있다. 그 후 2020년 적용 협정을 위한 협상을 벌였으나 합의에 이르지 못한 채 미국의 정권 교체에 이르게 되었던 것이다.

결국 바이든 정부 출범 이후 11차 협정의 합의에 이르게 되었는데, 11차 협정의 적용 기간이 6년에 이르는 것은, 10차 협정까지 감안할 경우 총 7년 동안 적용되는 협정을 한 정부에서 합의한 셈이다.

결국 이 경우 국방비 증가율에 연동된 극히 과도한 방위비 분담금 인상률이 6년간 지속될 수밖에 없어 이는 우리가 지나치게 과중한 부담을 떠안게 되는 것이다. 이번 협정 기간의 유효 기간이 6년이라는 유례없는 장기간으로 설정된 것이, “양국 정부 선거의 여파로부터 완벽하게 차단되는 기간이기를 희망한다”⁴³고 밝힌 빈센트 브룩스 전 주한미군사령관의 견해와 같은 의도인 것이라면 이는 매우 우려스럽다.

마. 제도개선 없는 합의의 문제점

정부는 이번 제11차 협정이 제도 개선을 통해 한국 근로자의 고용과 생계안정을 강화하고 방위비 분담금의 국내경제 환류 성과를 낼 수 있다고 밝혔다. 이와 관련하여 방위비 분담금의 인건비 배정 비율 하한선을 2021년부터 종전의 75%에서 87%까지 확대한다는 점을 강조했다.

43 미 국방부 “방위비 분담금 합의안 도출 만족...인도태평양 핵심축 재확인”(VOA, 2021.3.9.) <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/dod-sma-indopacific-linchpin>

그러나 한국의 인건비 부담이 증가된 것은 성과라고 보기 어려움. 한국의 인건비 부담이 증가한 결과 한국인 노동자들의 '고용 안정'이 달성될 것이라 평가할 수 있는 지 의문이다. 고용 안정의 책임은 여전히 한국인 노동자를 고용한 주한미군과 미국 정부 측에 있기 때문이다.

방위비 분담 특별 협정의 공백이 발생할 경우, 전년도 수준의 인건비 지급에 합의 하여 무급휴직 재발 가능성을 차단하였다는 것 또한, 기본적으로 미국 정부의 책임을 한국이 대신 부담하는 것에 불과하여 이러한 한국 측 부담의 증가를 성과로 포장 하는 것이 타당한지 심히 의문이다.

무엇보다도, 지난 8차, 9차, 10차 방위비 분담 특별 협정의 집행 결과를 살펴 볼 때, 방위비 분담금의 고질적 문제로 지적되어 온 미집행 분담금 발생 및 처리에 대한 제도 개선이 절실한 상황이었음에도 이에 대한 개선은 부재하다는 점이 이번 11 차 협정의 근본적 문제점이라 하겠다.

특히 국회 외교 통일위원회는 2014년 9차 협정 및 2019년 10차 협정 심사 과정에서 각 3건, 6건의 부대의견을 달아 정부의 특별협정 비준동의안을 원안대로 통과 시킨 바 있다. 당시 합리적인 분담기준 마련, 회계감사의 실시, 미집행 군수지원 분담금의 환수, 미군 역외자산 정비 지원 관행 개선과 궁극적 폐지, 투명성과 책임성을 높이는 제도 개선 등이 요구되었으나, 이번 협상 결과는 국회의 이러한 지적을 사실상 거의 반영하지 않은 것으로 이러한 정부의 행태가 매번 반복되는 것은 민의의 대표기구인 국회를 정면으로 무시하는 것이라고 볼 수밖에 없다.

바. 바이든 행정부에서 재현된 트럼프 대통령의 '동맹 갈취' 행태의 변주

트럼프 대통령 당선 후 미국 정부와 별인 10차 협정 협상 결과 2019년 방위비 분담금은 전년 대비 8.2%, 782억 원 폭등한 1조 389억 원이었다. 이처럼 트럼프 시대는 최초의 분담금 1조원 시대를 열었으며, 유례없는 1년짜리 협정이 맺어졌고, 처음으로 한국의 국방비 증가율을 방위비 분담금과 연동시키는 등 한국 입장에서 최악

의 방위비 분담 협정이 체결된 시기였다.

뒤이은 2020년 분담금 협상에서 트럼프 대통령은 5배 인상을 요구하며 주한미군 철수까지 언급하여 결국 협상이 중단되었고 협정이 없는 상태로 2020년이 지나갔다. 당시 바이든 민주당 대선 후보는 트럼프 대통령의 협상 태도를 '동맹 갈취'라고 비난한 바 있다.

이후 미국 대선 결과 정권교체가 이뤄지고 바이든 대통령이 취임함에 따라 트럼프 시대의 비상식적인 분담금 인상은 반복되지 않을 것이라 예상되었다. 한국 정부 또한 바이든 시대에 발맞춰 새로운 협상을 할 것이란 요구와 기대에 직면하기도 했다.

바이든 정부가 일본 정부와 주일미군 지원 특별협정 협상을 벌인 결과 지난 2월 분담금을 동결하는 협정에 합의한 점 또한, 한국 정부와의 협상도 그에 준하는 수준으로 진행될 수 있다는 기대가 나오기도 했다.

그러나 바이든 행정부와 맺어진 제11차 방위비 분담 특별협정의 결과는 트럼프 시대와 별반 다를 바가 없다는 점에 심각한 문제점이 있다. 최초로 6년이라는 장기간 협정을 체결한데다, 트럼프 시대에만 유일하게 도입되었고 많은 비판의 대상이었던 국방비 인상률만큼 방위비를 증액하는 방식을 다시금 채택하였기 때문이다. 요컨대, 이런 증액 방식은 특별협정 30년의 역사에서 그 유례를 찾아보기 힘든 일이다.

이미 방위비 분담금 총액이 1조를 돌파하는 등 그 액수가 극도로 과도해진 상황에서, 분담금 증가율마저 유례없는 수치를 적용하게 되어 제11차 협정 결과에 따른 경우 분담금 폭등을 피할 수 없는 상황에 이르렀다.

모름지기 바이든 시대의 협상이라면, 노골적인 트럼프 행정부의 요구로 인한 최악의 협상 결과였던 2019년의 분담금 폭등을 바로잡고, 특별협정 분담금 외의 한국

의 부담 규모까지 감안하여 2020년 이후의 분담금은 감액하는 방향의 합의를 도출해냈어야 할 것이다. 그 경우라야만 외교부 보도 자료에 언급되는 ‘합리적이고 공평’한 합의였다고 할 수 있기 때문이다.

4. 과제

가. 방위비 분담금은 폭등이 아니라 감액되어야 마땅함

우선 한국이 부담하는 주한미군 주둔 지원 규모는 이미 막대하다는 점을 반드시 유념할 필요가 있다. 한국국방연구원의 조사와 분석에 따르면, 2015년만 하더라도 한국이 미군 주둔과 관련하여 집행한 국방예산 및 국방예산외 지원은 2조4천억 원으로, 그 중 특별협정 분담금이 9천3백억 원, 나머지 1조5천억 원은 한미 SOFA와 여러 한미 간 합의에 기초하여 지원되어왔다. 여기에 SOFA에 따른 토지 무상 제공 등의 간접지원도 무려 1조에 이르며, 미군기지 이전사업으로 한국 정부가 2015년 부담한 비용만 해도 7천억 원 수준이다.

이처럼 2015년 기준 미군 주둔에 따른 한국의 부담은 특별협정 분담금을 기준으로 할 때 그의 4배에 이를 정도로 막대한 상황이다. 이런 사정을 반영하며 지난 8차, 9차 분담금 특별 협정 당시 분담금은 연간 2% 수준의 증액에 그쳤던 것이다.

특히 최근 수년간 미군들이 새로운 기지와 시설로 이사하는 동안, 한국은 이전에 따라 반환된 기지의 시설 철거 및 오염 토양 정화를 위해 수천억 원의 비용을 부담했다. 이처럼 방위비 분담금 특별협정에 의하지 않은 주한미군 지원 비용이 수조원 규모라는 점을 고려하면 실질적인 한국의 부담은 이미 극히 과도한 상황이다. 방위비 분담금이 감액되어야 마땅한 기본적 이유라 하겠다.

또한 2000년대 초부터 진행되어온 미군기지 통폐합 작업이 마무리되어가고 있다. 때문에 향후 군사건설 사업은 방위비 분담금의 용처 중 하나인 군사건설 부문의 경

우 향후 그 소요가 현저히 줄어들 수밖에 없으며 이 또한 방위비 분담금이 감액되어야 하는 중요한 이유라 할 것이다.

무엇보다도, 끊임없이 문제가 제기되어 온 미집행 방위비 분담금 액수가 여전히 1조 원이 넘는 상황이다. 예컨대 2019년 4월 국회에 보고된 2018년 말 기준 한국 정부가 밝힌 분담금 미집행 현물 지원분은 9,864억 원이다. 미군측이 밝힌 2019. 12. 31. 기준 미집행 현금은 805,689,592원과 270,679,396.61 달러⁴⁴로 보고되어 이를 1달러당 1,100원의 환율로 환산할 경우 약 2,985억 원에 달한다.

이처럼 미집행 방위비 분담금이 여전히 1조원이라는 엄청난 액수를 초과하는 상황은 신규 방위비 분담 특별협정 체결을 위한 협상 과정에서 핵심적 고려 대상이어야만 한다. 이미 지불한 방위비 분담금 중 미집행 액수가 저토록 많은 상황에서, 신규 방위비 분담금 액수는 증액이 아니라 감액되어야 마땅하다. 그럼에도 이번 제11차 협정은 이러한 문제점을 조금도 해소하지 못한 채 유례없는 방위비 인상률을 용인해버렸다는 점에서 그 문제가 매우 심각하다.

근본적으로, 한국방위에 있어 한국의 역할은 계속하여 증대되어온 반면 미군의 역할은 지속적으로 감소해왔다. 그렇다면 그에 상응하여 주한미군의 역할에 대한 근본적 성찰과 함께 이에 발맞춘 방위비 분담금 감소 방향을 주체적으로 조속히 마련해나가야만 한다.

나. 국회는 형식적 부대의견 제시에 그칠 것이 아니라 실질적 비준동의권을 행사하여야 함

국회는 다음의 사항들을 제대로 심사하고 실질적인 검증을 거쳐 분명한 입장 표명을 하여야만 한다.

① 한국의 입장에서 실질적으로 합리적이고 공평한 분담이 맞는가?

44 2019년 방위비분담금 연례집행 종합보고서

② 지금까지 국회가 제기했던 제도 개선이 실제로 반영되었는가? 만약 그렇지 않다면 어떻게 이를 강제할 수 있는가? 그 실효성 확보 수단은 무엇인가?

③ 주한미군의 평택 미군기지 이전 사업 종료 시점에 이르러 군사건설 사업 소요에 대한 전반적 조사와 구체적 평가에 기초한 협상이 맞는가?

④ 한국이 부담하는 용산기지 이전사업과 한국이 지원한 분담금으로 충당된 연합 토지관리계획 사업은 제대로 보고되고 각 협정에 맞게 제대로 집행되고 있는가?

매번 방위비 분담협정이 체결되고 나면, 국회는 치열한 문제제기 없이 마치 거수기처럼 비준동의안을 통과시켜왔다. 이는 헌법이 국회에 부여한 조약에 대한 비준동의권을 국회 스스로 포기해버리거나 무력화시키는 것으로, 국회의 자기 부정일 뿐 아니라 직무유기인 동시에 국회에 대한 헌법의 요청을 무시하는 것에 해당한다.

외교부와 정부는 방위비 분담 특별협정을 위한 협상 과정에서 너무도 관행적으로 미국의 요구에 치우친 결과에 손쉽게 만족해버린 측면이 있다. 이러한 관성을 외교부를 비롯한 정부 스스로 극복할 수 있으리라고 기대하기는 매우 어렵다. 이미 스스로의 힘만으로 자정작용이 가능한 단계는 지났다고 볼 수밖에 없다.

따라서 결국 이러한 정부의 안일한 행태에 경종을 울릴 수 있는 것은 민의의 대표기구인 국회뿐이라 할 것이다. 국회는 이번 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안에 대해 실질적으로 비준동의권을 행사하여 이를 부결시킴으로써 만시지탄일지언정 이제라도 외교부와 정부가 제대로 된 협상에 나설 수 있도록 강제해야만 할 것이다.

5. 결론: 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안 부결의 불가피성 및 가결의 문제점

앞서 자세히 검토한 것처럼, 제11차 방위비 분담 특별협정안은 이전의 제8차와 제9차 방위비 분담 특별협정과 비교할 때 한국에 지나치게 불리한 것은 물론, 최악의 협정 중 하나인 제10차 협정과 비교해도 개선된 점을 찾아보기 힘들고 독소조항을 그대로 계승한 협정안이라 할 수 있다.

이는 진정 합리적이고 공평한 분담금 특별협정을 바라는 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구에만 지나치게 경도된 명백한 불평등 조약이라 평가할 수밖에 없다. 따라서 국회는 국민을 보호하고 국가의 주권을 지켜내기 위하여 반드시 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안을 부결시켜야만 한다.

촛불시민들의 염원을 통해 집권한 문재인 정부 하에서, 그것도 트럼프가 아닌 바이든 대통령이 집권한 시점임에도 불구하고 이번 제11차 방위비 분담 특별협정과 같은 불평등 조약을 수용한다는 것은 도저히 받아들일 수 없는 일이기 때문이다.

이러한 국민들의 바람은 이미 각종 여론조사를 통해 분명히 확인된 바 있다. 2019. 1. 25. YTN이 리얼미터를 통해 실시한 여론조사⁴⁵는, 미국의 방위비 분담금 인상요구에 대한 응답이 반대 58.7%, 찬성 25.9% 인 것으로 나타나 인상 반대 의견이 찬성 의견의 2배가 넘는 것을 보여주고 있다.

2020. 12. 23. 발표된 통일연구원의 여론조사 또한 방위비 분담금 증액에 반대하는 국민들이 무려 95%에 달하는 것으로 나타나 압도적 다수의 국민들이 분담금 증액에 동의하지 않고 있음을 다시금 여실히 입증한 바 있다. 민의의 대표기구인 국회는 이러한 국민들의 목소리를 경청하고 받아들여야만 한다.

45 https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201908121336483337

지금까지 국회가 방위비 분담 특별 협정 비준동의안에 대한 실질적 심사와 견제 기능을 수행하지 않은 채 일종의 거수기로 기능해 온 역사적 과오를 늦었지만 이제라도 바로잡아야만 한다. 불평등 조약인 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안의 부결은 문제를 바로잡기위한 최소한의 시작점이라 할 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국회는 결국 제11차 방위비 분담 특별협정 비준동의안을 통과시켰다. 이는 지난 제10차 특별협정 비준동의 당시 부대의견이 전혀 이행되지 않았음에도 재차 제11차 특별협정에 대해 비준 동의해준 것으로 국회 스스로 자신의 권한과 책임 이행을 포기한 것과 다름없다. 이로 인한 피해는 오롯이 국민들이 질 수 밖에 없는 현실이라 하겠다.

2021년 미디어 · 언론 분야 보고

집필

언론 징벌적 손해배상제 논란에서 알 수 있는 사회 현안 보도의 문제 : 최용문(민변 미디어언론위원회)
기사형광고 작성 및 배포의 문제 : 문예현(민변 미디어언론위원회)

감수

김성순(민변 미디어언론위원회)

1. 언론 징벌적 손해배상제 논란에서 알 수 있는 사회 현안 보도의 문제

1. 서론

어느 순간 과거의 일이 되어버린 것 같지만, 불과 얼마 전 우리 사회에 격론이 오간 쟁점이 있었다. 바로 언론에 대한 징벌적 손해배상이다. 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 언론중재법) 개정안으로 쟁점화된 이 법안은 지금은 언론의 폭발적 관심에서 잠시 멀어져 있으나, 언론중재법 개정안은 현재 국회에 계류중이다. 지금 이 이야기를 꺼내는 이유는, 이를 통해 우리 언론의 현실을 엿볼 수 있었기 때문이다. 그러나 그 현실은 밝지만은 않다.

2010년대 후반 이후 대부분의 기간동안 우리나라의 언론자유지수는 높은 반면, 언론신뢰도는 시간이 지날수록 하락하고 있다. 언젠가부터 ‘기레기’라는 말이 흔히 쓰일 정도다. 이 단어는 우리 사회에서 언론에 대한 시민들의 인식을 정확히 표상하고 있다. 그리고 이런 현실을 만든 것은 안타깝게도 언론사와 기자들의 책임이 매우 크다.

한순간 강렬하게 타버리고 사라져버린 듯한, 언론 징벌적 손해배상 논란. 여기서도 ‘기레기’의 흔적을 찾는 것은 어렵지 않을 것 같다. 이 이슈는 다른 이슈들과 달리, 언론이 그 대상이다. 즉, 언론은 이 이슈와 관련하여 이해관계가 매우 크다. 그러므로 이 부분에 대해서는 언론이 정확하게 보도를 했는지 여부를 지속적으로 확인했어야 하지만, 그렇지 못했다. 그 이유는 이를 확인하는 것 역시 언론의 역할이기 때문이다.

아래에서는 언론 징벌적 손해배상 논란으로 본 우리 언론의 현실을 짚어보며, 언론이 유발한 오해를 바로잡아 보겠다.

2. 개정안을 둘러싼 언론의 보도

가. 서설

‘언론 징벌적 손해배상’이라는 이슈로 시작해서 국회에 여러 개정안이 제출되었고, 여러 개정안이 통합되어 대안으로 제출된 것이 바로, ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 일부개정법률안(의안번호 2112222)’이다.

위 법안은 여러 가지 내용을 담고 있지만, 가장 이슈가 되었던 부분은 역시 ‘언론에 대한 징벌적 손해배상’ 부분이다.

나. 징벌적 손해배상에 대한 언론의 보도들

징벌적 손해배상과 관련하여서는 다음과 같은 보도들이 있었다.

세계일보의 2021. 8. 2.자 보도 [광우병팬 언론자유 외치더니... 與 ‘내로남불’ 언론관]이라는 제목의 기사는, [징벌적 손해배상제는 대표적인 독소조항으로 꼽힌다. 문재인 한국외대 법학전문대학원 교수는 “고의·중과실 추정조항 자체가 너무 광범위

해서 과도한 언론제재로 이어질 수 있다”고 지적했다. 개정안은 △취재 과정에서 법률을 위반한 경우 △계속적이거나 반복적인 허위·조작보도를 통해 피해를 가중시키는 경우 등에서 고의나 중과실이 있었다고 추정토록 했다. 김상겸 동국대 법학과 교수는 징벌적 손해배상제가 우리 법체계와 충돌한다고 꼬집었다. 김 교수는 “(민사상) 징벌적 손해배상제는 사실상 (형사적인) 벌금형의 효과를 갖기 때문에 이중처벌적 요소가 있는데, 심지어 손해액의 5배까지 배상하는 건 과잉금지원칙에 위배될 수 있다”고 지적했다.]라고 보도했다.

중앙일보의 2020. 8. 13.자 보도 [“가짜뉴스 판단, 권력이 할 것” 민주당 언론중재법 개정안 논란]이라는 제목의 기사는 [법안에서 규정한 ‘가짜 뉴스’ 즉, ‘고의 또는 중과실로 허위의 사실에 대한 보도’나 ‘악의적이고 진실하지 못한 보도’를 어떻게 판단할 것인지에 대한 기준이 명확하지 않다는 점도 문제로 지적되고 있다. 익명을 요구한 한 대학교수는 “악의적이고 진실하지 못한 보도’라는 것은 권력에 의해 자의적으로 해석될 위험성이 크다”며 “정치인에 대한 언론의 견제가 위축될 수밖에 없다. 언론에 재갈을 물리는 법안이 될 것”이라고 말했다.]라고 보도했다.

중앙일보의 2021. 8. 26.자 보도 [‘초읽기’ 들어간 언론중재법 왜 문제인가... 퇴임 대통령, 비선실세 보도 어찌나]라는 제목의 기사는 제목만 보더라도 언론중재법 개정안의 징벌적 손해배상이 도입되면, 비선실세와 관련한 보도가 불가능해질 것이라는 취지이다.

동아일보의 2021. 8. 21.자 보도 [野 “언론중재법은 조국 지키기 법... 모든 수단 동원해 저지”]라는 제목의 기사는 외형적으로 보기에는 국민의힘 원내대표의 발언을 전하는 듯 보이지만, 이에 대한 반대의견을 신지 않았고, 제목 또한 일방적이다.

문화일보의 2021. 8. 30.자 보도 [“‘재갈법’ 민주당, 나라 망신 시킨다”... ‘불가론’ 확산]이라는 제목의 기사는 [위헌 소지도 다분하다. 허위·조작보도에 최대 5배의 징벌적 손해배상을 부여하는 등의 내용은 세계적으로도 전례를 찾아볼 수 없는 법안이라는 점에서 통과되더라도 헌법소원 등 후속 조치가 불가피하다.]라고 보도했다.

조선일보의 2021. 8. 26.자 [언론사 고의·중과실, 명백하지 않아도 징벌적 손해 대상]이라는 제목의 기사는, 제목만 보더라도 고의·중과실이 명백하지 않은 경우에도 징벌적 손해배상이 될 수 있다는 취지로 보도했다.

이외에도 유사한 취지의 기사들은 매우 많다. 이런 기사들은 공통적으로 ‘고의 또는 중과실’이 명백한 개념이 아니라서, 남용될 우려가 있고, 결국 언론에 재갈을 물리게 된다는 취지를 담고 있다. 그러나 위 기사들을 쓴 기자들은 개정안이 어떤 의미를 담고 있으며, 현재 언론 관련 입법과 판례가 어떠한지에 대한 고려를 전혀 하지 않은 것으로 보인다.

다. 학계와 전문가들이 반대한다는 취지의 보도들

학계와 다수의 전문가들이 반대를 한다는 취지의 보도들도 있다.

중앙일보는 2020. 8. 13.자 보도 [“가짜뉴스 판단, 권력이 할 것” 민주당 언론중재법 개정안 논란]이라는 제목으로, 문화일보는 2021. 8. 2.자 보도 [“정부·전문가 반대에도 귀 닫은 채 민주당 ‘언론 악법 독주’”]라는 제목으로, 세계일보는 2021. 8. 2.자 보도 [광우병때 언론자유 외치더니... 與 ‘내로남불’ 언론관]라는 제목으로, 뉴시스는 2021. 8. 20.자 보도 [언론·시민단체 "언론사 겁박...시민 알권리 무시될 것"]라는 제목으로, 미디어스는 2021. 8. 19.자 보도 [피해자 구제' 프레임도 못 건진 민주당의 언론중재법]라는 제목으로 보도를 하였다.

위 기사들만 보면, 학계와 대부분의 전문가들이 반대의견을 내고 있다고 보도하고 있지만, 2021. 7. 30. 리얼미터에서 조사한 징벌적 손해배상제 도입에 대한 찬반 여부 조사에서 찬성이 56.5%였다는 사실을 보도하는 기사는 거의 찾아볼 수 없다.

3. 언론들은 정확하게 보도를 하였는가?

가. 서설

언론 징벌적 손해배상과 관련한 다수 언론들의 보도를 보면 매우 일방적이다. 마치 언론에 대한 징벌적 손해배상제가 시행되면, 우리 언론의 자유가 심각하게 침해되는 것처럼 보도하고 있고, 다수의 전문가들이 우려하고 있다는 취지로 보도하고 있다. 그런데 그것이 사실일까?

아래에서는 언론중재법 개정안의 내용을 살펴보고, 위 언론들의 보도가 외형적으로는 기사를 보도하는 것 같지만, 사실은 일방적인 의견을 담은 것에 불과하다는 점을 밝히고자 한다.

나. 징벌적 손해배상의 내용

언론에 대한 징벌적 손해배상을 담은 개정안은 다수가 있었지만, 현재는 여러 개정안이 통합되어 대안으로 제출되었고, 그것은 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 일부개정법률안(의안번호 2112222)’이다. 이 개정안에서 담고 있는 언론에 대한 징벌적 손해배상 제도의 내용은 다음과 같다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

17의3. “허위·조작보도”란 허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위를 말한다.

제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙) ① 법원은 언론등의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작보도에 따라 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통이 있다고 판단되는 경우에 보도에 이르게 된 경위, 보도로 인한 피해정도, 언론

사등의 사회적 영향력과 전년도 매출액을 적극 고려하여 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있다.

② 법원은 언론보도등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 고의 또는 중과실이 있는 것으로 추정한다.

1. 보복적이거나 반복적으로 허위·조작보도를 한 경우
2. 정정보도·추후보도가 있었음에도 정정보도·추후보도에 해당하는 기사를 별도의 충분한 검증절차 없이 복제·인용 보도한 경우
3. 기사의 본질적인 내용과 다르게 제목·시각자료(사진·삽화·영상 등을 말한다)를 조합하여 새로운 사실을 구성하는 등 기사 내용을 왜곡하는 경우

③ 제1항의 경우 「공직자윤리법」 제10조제1항제1호부터 제12호까지에 해당하는 사람 및 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대하여는 적용하지 아니한다.

④ 제1항의 경우 공공복리 등 공공의 이익을 위한 언론보도등으로 다음 각 호에 해당하는 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 「공익신고자보호법」 제2조제1호의 공익침해행위와 관련한 사항에 대한 언론보도
2. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에서 금지하는 행위와 관련한 사항에 대한 언론보도
3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 공적인 관심사와 관련한 사항으로 제4조제3항에 따른 언론의 사회적 책임을 수행하는데 필요하다고 인정되는 언론보도

다. 징벌적 손해배상이 언론의 자유를 침해하는지 여부

다수의 기사들은 언론에 대한 징벌적 손해배상제도가 시행되면, 언론의 자유가 심각하게 침해당할 수 있다는 점을 지적한다. 심지어 어떤 보도에서는 위헌이라고 지적하고 있다.

우리 헌법은 ‘언론·출판의 자유’를 기본권으로 정하고 있다(헌법 제21조 제1항). 이에 대한 교과서적 개념은 “사상 또는 의견을 언어, 문자 등으로 불특정 다수인에게 발표하는 자유”라고 정하고 있다. 그러므로 이와 같이 정의되는 ‘언론·출판의 자

유’는 언론사와 기자에게만 인정되는 기본권이 아닌 모든 국민에게 인정되는 기본권이다. 따라서 언론사와 기자들에게 인정되는 ‘언론·출판의 자유’는 그보다 조금 더 좁은 범위의 기본권이다.

우리 법원은 ‘언론·출판의 자유’ 중 언론사 또는 기자와 관련된 부분에 대하여 “헌법 제21조의 표현의 자유에는 언론기관의 보도의 자유를 규정하고 있으며, 이러한 보도의 자유에서 보호되는 보도행위는 정보를 수집하는 취재행위와 그 후 반포하는 반포행위를 통하여 완성되는데, 이러한 보도행위의 불가분의 전제이자 구성부분인 취재행위 또한 보도의 자유에 의하여 보호(의정부지방법원 2011. 10. 20. 선고 2011나6848 판결)”라고 판시한 바 있다. 그러므로 언론에 대한 징벌적 손해배상과 관련하여 침해될 수 있는 언론사 또는 기자들의 기본권은 헌법 제21조 언론·출판의 자유 중 ‘보도의 자유(취재 및 반포행위)’가 될 것이다.

그런데 우리 헌법은 국민의 기본권을 무제한적으로 보장하고 있지는 않다. 이는 상식적인 것인데, 사회가 유지되려면 최소한 타인에게 침해를 주는 것은 막아야 하기 때문이다. 그래서 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안보·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 그리고 우리 헌법은 ‘언론·출판의 자유’와 관련하여 특별한 규정을 두고 있는데, 헌법 제21조 제4항은 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.”라고 규정하고 있다. 그러므로 언론이 타인의 명예나 권리 등을 침해하는 경우, 이는 법률로써 제한될 수 있다. 그리고 이러한 제한 입법이 그 자체로 위헌이 될 수 없음은 명백하다.

언론중재법 개정안 제30조의2 제1항은 언론이 ‘고의 또는 중과실’로 인한 ‘허위·조작보도로 인격권 침해 또는 정신적 고통을 가한 경우 손해배상할 것을 정하고 있다. 이는 헌법 제21조 제4항에서 정한 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.”보다, 그 범위를 더 좁힌 것이다. 그 이유는 다음과 같다. ① 헌법 제21조 제4항은 언론이 타인의 명예 등을 훼손하여서

는 아니된다고 정하고 있는데, 우리 법령상 명예훼손은 허위사실 뿐만 아니라, 사실을 적시하여 이루어질 수도 있다(사실적시 명예훼손). 그러나 언론중재법 개정안은 ‘허위조작보도로 인격권 침해 또는 정신적 고통을 가한 경우’라고 하여 사실을 보도한 경우는 제외하였다. ② 민사 손해배상에서 명예훼손이 성립하기 위해서는 민법 제750조에 따라 언론사 또는 기자의 ‘고의 또는 과실’이 필요하다. 그러나 언론중재법 개정안 제30조의2 제1항은 ‘고의 또는 중과실’로 정하여 ‘과실’보다 강화된 ‘중과실’을 요건으로 하였다.

그러므로 언론중재법 개정안은 언론의 자유를 침해한다고 보기는 어렵다. 다시 말해, ‘고의 또는 중과실’로 인한 ‘허위·조작보도’는 언론의 자유로 보호 범위 내에 있다고 보기 어렵다. 또는 ‘고의 또는 중과실’로 인한 ‘허위·조작보도’는 언론의 자유의 범위에 포함되긴 하지만, 법률로써 제한 가능하다는 설명도 가능하다.

라. 징벌적 손해배상이 남소 등을 유발해 언론의 활동을 위축시킬 것인지 여부

다수의 언론은 언론에 대한 징벌적 손해배상이 도입되면, 언론의 자유가 침해되고 언론에 대한 남소 등으로 언론의 활동을 위축시킬 것이라고 보도를 한다. 그러나 이는 기우(杞憂)에 가깝다.

일단, 먼저 지적하고 싶은 점은, 현재도 언론에 대한 민사 손해배상이 가능하고, 실제로 현재 다수의 사건이 재판진행 중이라는 점이다. 언론에 대한 민사 손해배상을 하기 위한 법적 근거는 민법 제750조와 언론중재법 제5조, 30조 등이다. 이 조항들에 의하면 언론의 허위사실적시 명예훼손 뿐만 아니라, 사실적시 명예훼손에 대해서 손해배상 청구를 할 수 있고, 명예훼손이 아니더라도 초상권, 성명권 등 침해에 대해서도 손해배상 청구를 할 수 있다.

한편, 개정안의 징벌적 손해배상제가 기존 손해배상과 다른 점은, 언론 기사 중 ‘고의 또는 중과실’로 인한 ‘허위·조작보도’에 대해서만 적용된다는 것이다. 즉, 언론에 대한 민사 손해배상은 허위사실적시 명예훼손, 사실적시 명예훼손, 모욕에 의

한 인격권 침해, 초상권·성명권 등 침해에 대해서 가능하지만, 징벌적 손해배상은 그 중에서도 ‘고의 또는 중과실’로 인한 ‘허위·조작보도’ 즉, 허위사실적시 명예훼손에 대해서만 적용된다는 것이다. 그러므로 징벌적 손해배상의 대상이 될 수 있는 보도는 언론에 대한 손해배상 사건 중 극히 일부에 한정한다.

따라서 징벌적 손해배상제도로 인하여 갑자기 소송이 많아지는 등 언론의 자유가 위축될 것이라고 단정적 보도할 근거가 없다. 현재도 허위사실적시의 명예훼손에 대해서는 피해자 측이 대부분 언론중재위원회 조정신청이나 법원 소송을 통한 구제를 시도하고 있다.

그리고 징벌적 손해배상제도를 근거로 하여 소송이 제기되었다고 하더라도, 허위 조작정보가 아니거나 언론사/기자에게 고의 또는 중과실이 없는 경우(예를 들면, 공익적인 보도로 인하여 위법성이 조각되는 경우)에는 징벌적 손해배상이 인정될 여지가 없다. ‘허위·조작보도’는 “허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위”라고 규정되었다(언론중재법 개정안 제2조 제17호의3). 그러므로 ‘허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보’가 아니라면, 징벌적 손해배상의 대상이 될 이 유도 없다.

그리고 위 다.항에서 본 바와 같이 허위조작보도는 언론의 자유의 보호범위에 포함되지 않는다. 또는 언론의 자유의 보호범위에 포함된다고 하더라도, 법률로써 제한될 수 있다. 그러므로 징벌적 손해배상을 통해 언론의 활동이 위축된다는 주장은, 허위조작보도를 할 권리를 언론의 권리로 인정해야 한다는 말과 같다.

마. 고의 중과실 및 허위조작보도 대한 기준이 명확하지 않은지 여부

다수의 언론들은 언론에 대한 징벌적 손해배상에서 정하는 ‘고의 또는 중과실’에 대한 판단기준이 모호하고 자의적이라고 언급하고 있다. 그러나 역시 이것도 사실이 아니다. 일단, ‘모호하다’, ‘명확하지 않다’라는 비판은, 추상적 포괄적 규정에 항

상 따라나오는 비판이다. 외형적으로는 그럴듯해보이는 비판일지 몰라도, 실제로는 그렇지 않다는 점을 분명하게 알게 될 것이다.

우리 민법은 손해배상에 대해서 크게 두가지 청구원인을 규정하고 있다. 하나는 민법 제390조의 채무불이행과 민법 제750조의 불법행위이다. 그리고 채무불이행 이든 불법행위든 상대방에게 손해배상을 청구할 때, 반드시 필요한 요건 중 하나가 ‘고의 또는 과실’이다. ‘고의 또는 과실’은 언론중재법 개정안 제30조의 2 제1항의 ‘고의 또는 중과실’보다 범위가 넓다. 일반적으로 ‘과실’은 ‘주의의무를 위반하는 것’으로 정의되고, ‘중과실’은 ‘주의의무를 현저하게 위반하는 것’으로 정의된다. 그러므로 민법 손해배상에서 반드시 요건으로 인정되어야 하는 ‘고의 또는 과실’은 징벌적 손해배상의 ‘고의 또는 중과실’보다 범위가 더 넓다.

그렇다면 ‘고의 또는 중과실’에 대해서 ‘모호하다’, ‘자의적이다’라고 주장하는 의견은, 그 논리적 귀결로 현재 우리 법원에서 진행되는 절대다수의 민사재판에 대해서도 ‘모호하다’, ‘자의적이다’라고 결론을 내려야 한다. 현재 법원에서 진행되는 절대다수의 민사재판에서 원고의 청구원인은 ‘채무불이행’ 또는 ‘불법행위’일 것이고, 그 요건 중 하나가 ‘고의 또는 과실’이기 때문이다. 그러나 징벌적 손해배상에 대해서 비판적인 기사들은 이런 부분에 대해서는 전혀 언급하지 않는다. 왜냐하면 스스로 생각해도 도저히 말이 안되기 때문일 것이다.

‘허위조작보도’라는 개념이 모호하고 자의적이라는 비판에 대해서도, 즉시 반박이 가능하다. ‘허위·조작보도’는 “허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위”라고 규정되었다(언론중재법 개정안 제2조 제17호의3). ‘허위의 사실’이라는 개념이 모호하고 자의적인가? 그렇다면 대법원이 어떤 진술 등에 대해서 사실인지 허위사실인지 여부를 판단하는 기준을 보라(대법원 2007도1220, 2013도12430). 그리고 사실인지 또는 의견인지를 판단하는 기준을 보라(대법원 2016도19255). ‘사실로 오인하도록 조작한 정보’가 모호하고 자의적인가? 대법원은 과거부터 명예훼손에 관하여 행위자가 진실한 것으로 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경

우에 위법성이 없다고 판시해 온 기준을 보라(대법원 94도3191). 위 기준들은 수십 년째 대법원의 명확하고 확고한 해석의 기준으로 작용하고 있다. 만약 ‘허위조작보도’라는 개념이 모호하고 자의적이라면 위 대법원의 판결도 자의적이라고 해야 할 것이다. 그러나 징벌적 손해배상에 대해서 비판적인 기사들은 이런 부분에 대해서는 언급하지 않는다.

법은 특정한 사안을 규율하는 것이 아니라 여러 상황에 적용되는 것을 목표로 하고 있기 때문에, 어느 정도 추상적인 모습을 가질 수밖에 없다. 그리고 법원의 민사와 언론 재판에서 실시하던 법리들을 동원하면, ‘고의 또는 중과실’ 및 ‘허위조작보도’를 특정 사건에서 비교적 명확하게 해석할 수 있을 것이다.

바. 고의 중과실 추정조항이 우리 법체계와 충돌하는지 여부

다수의 언론들은 징벌적 손해배상에서 정하는 ‘고의 또는 중과실’ 추정조항이 우리 법체계와 충돌한다는 점을 지적한다. 그러나 유사한 취지의 조항은 다른 법률에서도 많이 찾아볼 수 있다.

징벌적 손해배상은 “가해자에게 특히 고의 등의 주관적인 악사정이 있는 경우에 ① 보상적 손해배상에 덧붙여 ② 위법행위에 대한 징벌과 ③ 동종행위의 억지를 주목적으로 하여 과하여지는 손해배상으로 코몬로(common law)상 인정되고 있는 구 제방법의 일종(서울지방법원 동부지원 93가합19069)”이라 설명된다. 그리고 징벌적 손해배상은 우리나라에서 처음 제정한 것이 아니지만, 우리나라도 징벌적 손해배상을 여러 법에서 수용하였기 때문에, 위와 같은 정의는 그대로 적용될 수 있을 것이다.

우리나라의 다수의 법률에는 징벌적 손해배상이 있다. 하도급거래 공정화에 관한 법률 제35조, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제13조, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제43조, 개인정보 보호법 제39조, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제32조, 대리점거래의 공정화에 관한 법률 제34조, 가

맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제37조의 2, 제조물 책임법 제3조, 공익신고자보호법 제29조의2, 환경보건법 제19조, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제56조, 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 제14조의2, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제35조의2, 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제40조의2 등에서 징벌적 손해배상 규정을 두고 있다.

아래 몇가지 예시를 들어보겠다.

<p>하도급거래 공정화에 관한 법률 제35조(손해배상 책임) ② 원사업자가 제4조, 제8조제1항, 제10조, 제11조제1항·제2항 및 제12조의3제3항을 위반함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다. <u>다만, 원사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>
<p>신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제43조(손해배상의 책임) ② 신용정보회사등이나 그 밖의 신용정보 이용자(수탁자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 고의 또는 중대한 과실로 이 법을 위반하여 개인신용정보가 누설되거나 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되어 신용정보주체에게 피해를 입힌 경우에는 해당 신용정보주체에 대하여 <u>그 손해의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상할 책임이 있다. 다만, 신용정보회사등이나 그 밖의 신용정보 이용자가 고의 또는 중대한 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>
<p>정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제32조(손해배상) ② 정보통신서비스 제공자등의 고의 또는 중대한 과실로 인하여 개인정보가 분실·도난·유출·위조 또는 훼손된 경우로서 이용자에게 손해가 발생한 때에는 법원은 그 손해액의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있다. <u>다만, 정보통신서비스 제공자등이 고의 또는 중대한 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>

위 법률들은 모두 본문, 즉 첫 번째 문장에서 X배 이하의 손해배상을 정할 수 있다고 규정한다. 그리고 단서, 즉 ‘다만’으로 시작하는 두 번째 문장에서 ‘고의 또는 중대한 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다’라고 규정하고 있다. 이는 우리 법체계에서의 입증책임과 관련하여 대단히 큰 함의를 가진다.

우리 대법원은 민사소송에서 ‘요건사실론’을 기준으로 입증책임을 분배한다. 즉, 본문의 규정은 권리근거규정으로써 원고가 입증책임을 지고, 단서의 규정은 권리장애규정으로써 피고가 입증책임을 진다. 예를 들어, 민법 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”고 규정하고 있고, 본문만 있고 단서는 없다. 그러므로 민사소송에서 원고는 민법 제750조에 의한 불법행위를 주장하려면, 원고가 스스로 상대방인 피고의 ‘고의 또는 과실’을 입증해야 한다. 반면 위 예를 든 법률들은 모두 단서에서 ‘고의 또는 중대한 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다’라고 규정하고 있으므로, 위 법률들의 징벌적 손해배상 규정이 적용되는 사건에서는, 피고가 ‘고의 또는 중과실’이 없음을 입증해야 한다.

즉, 우리나라에는 이미 많은 징벌적 손해배상에 관한 규정이 있고, 대부분의 징벌적 손해배상 규정에서는 ‘고의 또는 중과실’에 대한 입증책임을 피고에게 전환시켰다. 그러므로 언론에 대한 징벌적 손해배상에서 ‘고의 또는 중과실’을 추정하도록 하는 조항은 우리 법체계와 충돌한다는 다수의 언론 또는 ‘전문가’들의 주장은 이미 도입된 다른 법률들에 비추어 옳은 주장이라 하기 어렵다. 심지어 우리 대법원은 피해자가 공적(公的)인 인물이라 하여 방송 등 언론매체의 명예훼손 행위가 현실적인 악의에 기한 것임을 그 피해자측에서 입증하여야 하는 것은 아니라는 판시(대법원 97다34563)를 한 바도 있다. 이미 허위 보도가 문제되는 언론 사건에서는 입증책임 전환의 법리가 작동하고 있었다고 할 수 있다.

오히려 언론중재법 개정안에서 고의 또는 중과실을 일정한 경우에 추정하도록 규정한 것은 예시를 들었던 다수의 법률의 징벌적 손해배상보다는 매우 완화된 것이다. 즉, 위 예시 법률들은 모든 경우에 ‘고의 또는 중과실’의 입증책임을 상대방인 피

고에게 전가하도록 규정하였다. 그러나 언론중재법 개정안 제30조의2 제1항은 본문에서 ‘고의 또는 중과실’을 규정하여, 언론피해자인 원고가 언론의 ‘고의 또는 중과실’을 입증하도록 한 것이다. 다만 제2항에서 일정한 경우에 한하여 ‘고의 또는 중과실’이 추정되도록 한 것이다. 그렇기 때문에 부분적인 입증책임 전환을 규정한 이부분이 오히려 피해자의 권리구제를 약화시킨다는 정반대의 비판을 받기도 하였다.

사. 권력에 대한 비판기능을 무력화시키는지 여부

일부 언론들은 언론에 대한 징벌적 손해배상 규정은 권력에 대한 비판기능을 무력화시킨다고 주장한다. 문화일보는 2021. 8. 26.자 [퇴임대통령 · 비선실세 등 ‘수혜’... “중재法 개정 정당성 없어”]라는 제목의 기사에서 “현직이 아닌 전직도 소송 청구가 가능해, 대통령도 퇴임한 뒤에는 언론의 의혹 제기에 대해 악의적이라며 소송을 제기할 수 있다.”라고 보도했다. 그러나 이 역시 이해하기 어려운 반대 논거였다.

언론중재법 개정안 제30조의2 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다.

제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙) ③ 제1항의 경우 「공직자윤리법」 제10조제1항제1호부터 제12호까지에 해당하는 사람 및 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대하여는 적용하지 아니한다.
<p>공직자윤리법</p> <p>제10조(등록재산의 공개) ① 공직자윤리위원회는 관할 등록의무자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자 본인과 배우자 및 본인의 직계존속·직계비속의 재산에 관한 등록사항과 제6조에 따른 변동사항 신고내용을 등록기간 또는 신고기간 만료 후 1개월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다.</p> <p>1. 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 국가정보원의 원장 및 차장 등 국가의 정무직공무원 (이하 생략)</p>

대법원은 “법해석의 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 데 두어야 한다. 그리고 그 과정에서 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 나아가 법률의 입법 취지와 목적, 그 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석이 되도록 하여야 한다(대법원 2010다81254 판결).”라고 하였다.

법원은 법을 해석할 때 항상 입법취지를 고려한다. 그리고 언론중재법 개정안의 입법취지는 언론이 언론의 자유를 빙자하여 허위조작보도를 퍼뜨리는 것을 방지하되, 권력자에 의한 남용가능성을 차단하는 것이다. 대법원의 위 해석원칙과 언론중재법 개정안의 입법취지를 고려할 때, 대통령이 퇴임 이후 과거 대통령으로서의 직무와 관련한 보도에 대하여 언론에 징벌적 손해배상을 청구하더라도 배액배상이 인정될 가능성은 없을 것이다.

아. 대기업에 의한 소권남용이 발생할 수 있는지 여부

일부 언론들은 언론에 대한 징벌적 손해배상이 도입되면, 대기업들에 의한 전략적 봉쇄소송이 많아져, 언론들이 대기업을 감시하기 어려워진다고 보도하기도 한다. ‘전략적 봉쇄소송’이란, 원고가 승소판결을 받는 것을 목적으로 하는 것이 아니라, 상대방에게 법적 대응에 필요한 비용을 지불하게 하고, 두려움과 정신적 고통을 주어 이로 인해 활동을 단념하는 것이라고 정의된다.

일단 언론중재법 개정안 제30조의2 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다.

제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙) ③ 제1항의 경우 「공직자윤리법」 제10조제1항제1호부터 제12호까지에 해당하는 사람 및 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대하여는 적용하지 아니한다.
--

그러므로 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원은 언론에 대하여 일반 민사 손해배상을 제기할 수 있을지 몰라도, 징벌적 손해배상 청구를 하지 못한다.

또한 전략적 봉쇄소송은 언론에 대한 징벌적 손해배상 제도의 문제가 아니다. 왜냐하면 징벌적 손해배상이 규정되어 있지 않은 지금도 대기업에 의한 언론에 대한 징벌적 손해배상 청구 사례가 있었다. 최근 쿠팡의 사례를 보라.

그러므로 언론중재법 개정안으로 인하여 전략적 봉쇄소송이 남발될 가능성은 없다. 만약 전략적 봉쇄소송이 발생한다면, 그것은 우리 민사소송법 체계가 가진 문제이기에 법원이 소권남용 이론을 적극 활용하여 판단하거나 민사소송법을 개선하기 위한 별도 입법을 통해 보완하여 해결해야 할 것이다.

4. 결론

언론은 민주주의의 파수꾼이며, 언론인들의 권력에 대한 저항이야말로 민주주의의 상징이라 할 수 있다. 그러나 지금 우리의 언론의 현실은 암울하다. 시민이 언론을 감시해야 하는 시대가 되었다.

언론이 소속 기자들에게 충분한 취재 인력과 시간을 보장해주지 못하면서 사회의 모든 현안을 수박 겉핥기 식으로 다루는 경우가 많다. 심지어 요즘은 ‘디지털팀’이라 하여 취재 없이 속성으로 인터넷 환경에서의 클릭수 확보 목적의 보도에 중점을 둔 팀을 언론사 내에 구성하는 것이 보편화되고 있다. 여기에 극단적 정치 갈등으로 팬덤화된 뉴스 소비자들의 확증편향 입맛에 맞춘 색까지 언론사의 경영 전략적 차원에서 입혀지며 문제는 한층 심각해진다. 독자나 시청자로서 인지도 있는 언론사의 보도를 시간을 들여 소비해도 양질의 진실한 정보를 접했다거나, 최소한의 균형 잡힌 시각에 기반한 의견을 접했다는 만족감을 느끼기 어렵다. 언론의 자유가 시민의 진정한 알권리 향상으로 이어지고 있지 못한 것이다. 언론이 단기적인 이익 추구에만 혈안이기 때문이다. 전문적 소양을 갖춘 기자의 육성, 충분한 인력의 투입, 사회

의 중요 사안을 취재하는데 걸리는 시간 등 비용 발생 요소를 줄여 경영 비용을 감소시킨다. 자극적이고 단발적인 사회의 모든 이슈를 따라다니며 근거 없는 공포감을 조장하는 저품질의 대동소이한 단신의 속보성 기사를 양산하여 당장의 부수, 시청율, 클릭수를 확보함으로써 광고단가를 높이고 더 많은 광고를 수주한다. 이러한 현상이 가속화되어 시민들의 언론에 대한 신뢰도가 떨어지고 언론 노출 빈도가 줄어든다. 심각한 악순환이다.

우리 언론이 가지는 악순환의 고리가 언론 개혁법안 중 하나라고 할 수 있었던 언론중재법 상의 징벌적 손해배상 제도 도입 이슈에 대해서도 여실히 나타났다는 점은 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 언론인들끼리의 은어 중 ‘장쌌다’와 ‘우라카이’ 또는 ‘복붙’이라는 말이 있다. ‘장쌌다’는 말은 관심이 집중되는 사건이 발생했다는 뜻이고, ‘우라카이’ 또는 ‘복붙’ 보도는 다른 언론의 보도를 일부 바꾸거나 조합하였음에도 직접 취재한 듯 보도하는 것을 말한다. 이번 언론에 대한 징벌적 손해배상제 도입 이슈라는 장이 섰을 때도 공포감만을 조장하는 보도를 대동소이하게 찍어내는 모습에 씩씩하지 않을 수 없었다.

많은 언론인들이 언론 시장 경쟁력 약화의 악순환의 고리를 끊는 방법으로 언론에 대한 국가지원의 강화를 우선하자고 한다. 언론에 국가 재원을 지원하면 언론이 장이 서는 사건만을 쫓아다니며 저품질 카피 제품 보도를 양산하여 팔아치우는 행태를 멈추게 될까. 국가가 금전적 지원만 해주면 언론 윤리와 저널리즘적 가치에 기대어 언론이 변화할 것이라는 발상은 자본주의 시장경제의 작동 원리를 몰각한 것이 아닐 수 없다. 과연 언론은 당장의 돈이 없어서 스스로 품위 유지를 못하고 있는가. 그런 결론에 이르는 사람은 언론인들 이외에는 많지 않을 것 같다. 언론은 장 서는 사건을 쫓아다니며 우라카이 보도를 함으로써 트래픽을 확보하고 이를 광고수익 창출에 활용하는 사업 모델을 유지함이 이윤 추구에 있어 쉽고 효과적이기 때문에 그러한 사업 모델을 유지하는 것이다. 그리고 그러한 사업 모델을 유지해도 책임이 크지 않다. 우리의 법제와 판례는 언론의 자유를 아주 폭넓게 보장하고 있기 때문이다. 이러한 현실을 바꾸어 보고자 함이 언론에 대한 징벌적 손해배상제의 도입이라고 할 수 있다. 적어도 언론이 일부러(고의)든 우라카이 과정에서의 실수(중과실)든

결과적으로 허위 보도를 하였을 경우 실제 손해 이상의 책임을 지을 가능성을 열자는 것이 제도 도입의 취지이다.

언론에 대한 징벌적 손해배상 규정을 담은 언론중재법 개정안 논란을 통해, 우리 언론의 보도 현실을 다시금 목도하였다. 그리고 언론들의 보도 태도를 통하여, 언론의 책임 강화를 위한 징벌적 손해배상이 왜 필요한지를 한층 더 절실히 깨닫게 되었다. 제품의 품질에 대한 책임이 따르지 않거나 미약한 시장 환경 하에서 시장 구성원들이 품질을 고려하지 않고 단기적 수익 창출을 무분별하게 추구함이 전체 시장에서의 경쟁력 약화로 이어짐은 누구나 예상할 수 있는 자연스러운 일이다. 지금 우리 사회가 조성해왔던 언론 시장의 환경이 그러하다.

기자가 실제 취재하고 스스로 깊이 있게 분석하여 준비한 보도에 편집국의 추가 검토까지 더해진 양질의 다양한 정보와 의견을 접하고 싶은 마음은 사회의 구성원이라면 누구나 같을 것이다. 시민의 한 사람으로 그러한 기본을 언론에 요구하고, 이를 언론이 준수하도록 제도의 개선을 요구함이 결코 무리한 요구라 할 수도 없다. 언론이 스스로 부과된 사회적 책무의 중요성을 인식하고 무거운 책임을 통해 시민들의 존경을 받는 제 위치로 돌아오기를 바란다. 그리고 언론에 대한 징벌적 손해배상 제도의 도입은 그 시작이 될 수 있다. 언론의 자유가 시민의 알권리와 진정한 표현의 자유의 증진으로 이어지고 결과적으로 민주적 여론 형성에 이바지하는 선순환의 고리가 만들어져 '기레기'의 시대가 조속히 저물기를 기다린다.

II. 기사형 광고 작성 및 배포의 문제

1. 연합뉴스의 기사형 광고 작성 및 배포 사건의 경과

최근 연합뉴스가 언론홍보대행사로부터 대가를 받고 기사로 위장한 광고, 즉 실질은 광고이지만 기사 형식으로 작성된 콘텐츠를 배포한 사실이 밝혀졌다. 연합뉴스

스의 기사형 광고 콘텐츠는 네이버, 카카오 등 대형 포털의 '기사' 카테고리로 전송되어 별다른 필터링 없이 대중에게 노출되었다.

연합뉴스와 언론홍보대행사 간 거래내역 자료를 확보하여 위 사태의 전말을 지속적으로 보도한 미디어오늘의 기사¹ 등에 따르면 연합뉴스는 2019. 10. 31.부터 2021. 7. 5.까지 약 9개월간 하루 평균 3~4개씩 총 2,000여 건의 기사형 광고를 작성하였을 뿐만 아니라, 국제·업무 담당 상무이사 산하 정보사업국의 홍보사업팀에서 의도적으로 2년 계약직 직원을 고용하여 홍보대행사로부터 전달받은 보도자료를 기사의 형식으로 작성하게 하고 '기자'가 작성한 '기사'인 것처럼 위장하여 배포하였다. 위 기간 동안 송출된 2,000여 건의 기사형 광고 바이라인에는 모두 홍보사업팀 계약직 사원의 이름이 '박OO 기자'로 바뀌어 기재되었다.

미디어오늘의 최초 보도가 이루어진 2021. 7. 7. 이후 연합뉴스는 발빠르게 문제된 2,000여 건의 기사형 광고를 삭제하였으며, 이례적으로 인사 이동 시기와 무관하게 2021. 7. 30. 홍보사업팀을 없애는 동시에 열린뉴스지원팀을 개설하는 등 조직기구를 개편하고 기존 홍보사업팀 소속이던 사람들을 열린뉴스지원팀으로 인사발령하였다.

그러나 2021. 7. 28. 전국언론노동조합이 연합뉴스의 책임을 묻는 성명을 발표하고, 2021. 8. 11. 소비자단체가 연합뉴스의 기사형 광고 불법 송출행위를 규탄하는 기자회견 후 고발장을 접수하였으며 2021. 8. 13. 포털 뉴스제휴평가위원회(이하 '제평위')는 '등록된 카테고리 외 전송' 사유로 연합뉴스에게 32일 간 포털에서 노출이 중단되는 벌점 129.8점을 부과하고 포털 퇴출 평가인 재평가를 실시하기로 의결하였다.

결국 연합뉴스의 조성부 사장은 2021. 8. 19. 기자회견을 통해 "공영언론사이자 국가기간뉴스통신사로서 막중한 공적 책임과 의무를 지고 있는 연합뉴스에는 매우

¹ 미디어오늘, 2021. 7. 7.자

적절치 않은 행태였다”며 대국민 사과를 함으로써 연합뉴스의 고의적인 기사형 광고 작성 및 배포 행위를 사실상 인정하였고, 이어 2021. 9. 7. 연합뉴스 홈페이지에 포털 노출 중단 관련 사과문을 게재하였다.

2. 기사형 광고 작성의 문제점

기사형 광고 작성 및 배포는 비단 연합뉴스만의 문제는 아니다. 언론사의 대가성 기사형 광고 작성 및 배포는 이미 오래 전부터 비일비재하게 이루어져 왔다. 언론계는 기사형 광고를 저널리즘적 가치에 반하는 일이라며 비판해 왔으나 개선되지는 않았다. 언론중재위원회는 기사형 광고를 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제 32조에서 정하는 시정권고의 대상으로 정하고 있고, 한국신문윤리위원회, 인터넷신문위원회의 심의결정 등 제재가 이루어져 왔으나 모두 강제성을 띠지 않아 실질적인 불이익은 없었다.

언론매체의 역할은 뉴스 기사를 통해 독자들에게 정보를 제공하는 것이지만, 기사 작성을 통한 수익 창출은 인터넷 뉴스 환경에서 유료화에 한계가 있기 때문에 언론사들의 주된 수입원은 오히려 광고 수주에 있다. 독자가 광고임을 한 눈에 알 수 있는 일반적인 광고는 문제가 없으나, 실질은 광고이지만 기사의 형식으로 작성된 기사형 광고의 경우 소비자가 이를 광고가 아닌 객관적 정보를 전달하는 기사로 오인할 우려가 있다.

실제로 한국소비자보호원은 2001년경 여성잡지에 실린 의료용구 관련 기사형 광고를 대상으로 소비자 오인 정도를 조사하였는데, 응답자의 과반수인 68.8%가 ‘기사’라고 응답하여 오인 정도가 높은 것으로 나타났으며, 일간지에 실린 결혼정보업체 관련 기사형 광고의 경우 약 40%만이 이를 ‘광고’라고 인지하는 것으로 나타났다.²

² 한국언론재단, 『조사분석 2006-01 신문의 기사형 광고』, 커뮤니케이션북스, 2006, 23쪽

일반적으로 광고는 기사에 비해 신뢰도가 낮기 때문에 광고주들은 소비자가 광고에 노출된다는 사실을 인지하지 못한 채 광고를 접하게 함으로써 광고 효과를 높이기 위한 방법으로 기사형 광고를 택하고 있으며, 많은 언론사들은 금전적인 이유로 이를 받아들이고 있다. 그러나 대가를 받고 작성하는 기사형 광고는 언론사가 광고주에게 종속되는 구조를 고착화하고, 더 나아가 광고주가 신문의 논조나 편집제작 방향 자체를 변질시키는 결과마저 초래할 수 있다. 또한 취재가 없으므로 검증된 양질의 정보라 볼 수 없으며, 본질은 광고이기에 진정한 기사를 소비하고자 하는 유인을 가진 독자를 잃게 만든다. 여러모로 기사형광고는 단기적 수익 창출의 수단일 뿐이며 장기적으로 언론의 경쟁력을 저하시킬 수밖에 없다.

실제로 최근 들어 많은 언론사들의 매출은 상당 부분 기사형 광고 작성에 따른 대가로 이루어지고 있다. 정상적인 언론사라면 발간 부수 또는 트래픽의 증가를 위해 질 좋은 기사를 작성하여 언론사의 노출 빈도와 시간을 증가시키고 이에 따라 광고 매출액을 증가시키는 매출 구조를 확보해야 하겠지만, 현재 기사형 광고에 오염된 언론 생태계는 자극적인 기사 또는 기사로 위장한 광고 노출 등에 따른 트래픽 증가를 노리는 데만 급급한 것이 현실이다.

기사형 광고 작성을 위한 홍보대행사의 언론사에 대한 접근 역시 매우 빈번하고 적극적으로 이루어지고 있다. 홍보대행사들은 이미 오래 전부터 기사형 광고 배포를 위하여 언론사별로 단가를 책정한 통합견적서나 단가표를 작성해 왔고, 당장 검색만 해 보더라도 언론홍보대행, 즉 언론사를 대상으로 한 바이럴마케팅 홍보를 누구나 쉽게 접할 수 있다. 소비자들은 언론이 제공하는 정보가 실제 취재를 바탕으로 작성된 진정한 기사인지, 홍보물 또는 광고물인지 구분하기 어려운 수준이며 수많은 광고 노출에 따른 극심한 피로감에 시달리기도 한다.

기사형 광고의 작성 및 배포와 그에 따른 대가 수령은 단순히 도의적인 문제에 그치지 않는 위법행위라고 볼 수 있다. 많은 언론사가 그 문제점을 충분히 인식하면서도 특별한 제재 조치가 이루어지지 않는다는 점을 이용하여 기사형 광고를 양산하고 있으나, 그러한 와중에도 언론사로서의 사회적 책임을 다하고자 유혹을 뿌리치

고 기사형 광고 작성 및 배포로 인한 불법적 매출을 과감히 포기하는 경우 또한 분명히 존재한다.

연합뉴스는 공영언론사이자 국가기간뉴스통신사로서 공적책무 수행을 목적으로 300억원에 가까운 막대한 재원이 투입되고 있으며 사기업인 다른 언론사에 비하여 더욱 엄격한 공정성과 객관성이 요구되는데도, 그러한 기대와 책임을 저버린 채 대가를 지급받고 기사형 광고를 작성 및 배포하였다. 이는 뉴스 소비자뿐만 아니라 연합뉴스 소속 기자들과 언론계 전반의 충격과 분노를 일으키는 결과를 불러왔다. 국가기간뉴스통신사마저도 관련 법령에 명백히 위배하는 행위를 스스로 없이 행할 정도로 우리 사회의 언론 윤리가 바닥에 떨어졌으며, 언론계 내부에서의 자정 능력을 상실하였음을 상징한다. 사회의 파수꾼인 언론이 아노미(anomie, 무규범상태)에 빠져 있다고 할 수 있다.

3. 관련 법령에 따른 제재 가능성

신문 등의 진흥에 관한 법률 제6조 제3항은 신문·인터넷신문의 편집인 및 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자에게 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집함으로써 독자의 알 권리를 보호할 의무를 명시적으로 부여하고 있으나, 이를 위반하였을 경우에 따르는 벌칙은 규정되어 있지 않다.

다만 사안에 따라 일반 형법 또는 관련 법령의 위반행위에 해당한다고 볼 여지가 있다. 연합뉴스 사태의 경우 한 소비자단체가 연합뉴스의 사장, 부사장과 편집총국장을 비롯하여 계약직 직원을 고용하여 기사형 광고를 작성·배포한 일련의 행위에 직접 참여한 당사자와 책임자들이 위계로써 연합뉴스 및 포털사에 대한 업무를 방해하였다는 죄목 등으로 고발하였다. 편집국장이 회사 몰래 기사형 광고 송출계약을 무단으로 체결하여 개인적으로 그 대가를 착복한 다른 언론사의 경우, 행위자의 업무방해 및 배임수재죄 이외에도 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 위반 등 죄목으로 편집국장을 고소하였다.

한편 공정거래위원회는 기존의 ‘추천·보증 등에 관한 표시·광고 심사지침(이하 ‘추천 보증 심사지침’)에 사진이나 동영상 중심의 다양한 형태의 SNS 특성을 반영한 내용을 추가하여 2020. 9. 1.부터 시행하였다. 새로운 추천 보증 심사지침은 블로그 뿐만 아니라 유튜브, SNS 등 사진이나 동영상의 경우에도 리뷰 게시물을 작성함에 경제적 이해관계가 있다는 점을 표시하게 하며, 리뷰를 하는 방식에 따라 광고성 콘텐츠라는 점을 어떻게 밝혀야 하는지에 대하여 구체적으로 상세하게 설명한다.

이는 소비자들이 인플루언서들의 리뷰나 후기 등을 신뢰한다는 점을 악용하여 광고주들이 광고라는 사실을 최대한 숨기고 자연스럽게 제품을 노출함으로써 광고 효과를 높이려는 행위와, 광고주로부터 대가를 받고 실제 제품의 가격이나 품질을 솔직하게 평가하는 것이 아니라 긍정적인 내용만을 담은 리뷰를 게시하여 해당 콘텐츠를 접하는 소비자로 하여금 제품에 대해 좋은 이미지만을 가지도록 오인시키는 인플루언서들의 소위 ‘뒷광고’를 제재하겠다는 의도가 반영된 것이다.

언론사의 기사형 광고는 다른 형식을 빌렸으나 실질은 광고라는 점에서 유명인, 인플루언서들의 뒷광고와 동일한 구조를 가진다. 그렇다면 기사형 광고를 작성·배포하는 언론매체 역시 공정거래위원회의 추천 보증 심사지침 규제 대상이며, 표시·광고의 공정화에 관한 법률 및 동법 시행령이 금지하는 부당한 표시·광고 행위를 함에 따른 과징금 부과 대상이 될 수 있다.

4. 결어

기사형 광고는 단순히 기사로 위장한 광고를 독자들에게 노출시키고 그 대가로 언론사가 경제적 이득을 취한다는 문제에 그치지 않고, 독자들이 콘텐츠를 광고라고 인식하지 못한 채 정보로 받아들임에 따라 객관적이고 공정한 정보 전달이라는 언론사의 가장 기본적인 역할 자체가 흐려지게 된다.

즉 언론의 자유 내지 언론 경영의 자유와 국민의 알 권리가 충돌하는 지점이 발생

하는데, 언론사가 정상적인 취재의 노력 없이 보도자료를 전달받아 무분별하게 기사의 형식으로 작성·배포할수록 국민의 알 권리 보장은 방해받게 되고, 나아가 사회 전반적으로 진정한 표현의 자유가 보장받기 어려워지며 건전한 공론장이 형성되지 못함에 따라 민주주의적 가치에 대한 위협으로까지 이어질 수 있다.

언론은 경제적·구조적 문제라는 핑계에서 벗어나 스스로의 사회적 책임을 통감하고, 기사 작성을 위한 취재 노력을 아끼지 않음으로써 스스로의 가치를 공고히 하여야 한다. 언론계의 자정작용을 기대할 수 없다면, 현행법상 가능한 법적 제재를 통해 기사형 광고의 위법성을 확인하는 방안 역시 적극적으로 검토되어야 한다.

2021년 민생경제 분야 보고

집필

- Ⅰ. 한국토지주택공사(LH) 임직원의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹 제기 및 이후의 경과 보고 : 서성민(민변 민생경제위원회)
- Ⅱ. 코로나19로 인한 소상공인과 자영업자 손실 현황 : 김남주(민변 민생경제위원회)

감수

민변 민생경제위원회 집행부

2021년 민생경제 분야 보고

Ⅰ. 한국토지주택공사(LH) 임직원의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹 제기 및 이후의 경과보고

1. 한국토지주택공사(이하, 'LH') 임직원의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹

가. 2021. 2. 24. 발표된 3기 신도시 광명·시흥지구

2021. 2. 24. 국토교통부는 정부의 2·4 주택공급 대책에 따른 수도권 3기 신도시 중 6번째로 광명·시흥지구를 지정한다고 발표하였는데, 광명·시흥지구는 광명시 광명동·옥길동·노온사동·가학동, 시흥시 과림동·무지내동·금이동 일원 1,271만㎡(384만평)에 총 7만 세대를 공급하는 계획으로서 3기 신도시 중 최대규모이다.

앞서 2018. 9. 경 국토교통부가 수도권 내 3기 신도시 4곳 내지 5곳을 선정하겠다고 밝힌 이후, 2018. 12. 경 신도시 입지(남양주시 왕숙, 하남시 교산, 과천, 인천시 계양구)들을 발표하였고, 2019. 5. 경 추가 신도시 입지(고양시 창릉동, 부천시 대장동)을 발표하였는데 각 신도시마다 투기 의혹이나 소문이 있었으나 구체적인 실제

를 알 수는 없었다.

문재인 대통령이 2021. 1. 18. 기자회견에서“신규 택지의 과감한 개발 등을 통해서 시장이 예상하는 수준을 훨씬 뛰어넘는 부동산의 공급을 특별하게 늘림으로써 공급이 부족하다는 것에 대한 국민들의 불안을 일거에 해소하겠다”고 하였고, 대규모 주택 공급이 가능한 신규 신도시 후보지에 대한 관심이 모아진 상황에서 여러 후보지가 거론이 되었는데 결과적으로 2021. 2. 24. 국토교통부의 발표를 통해 광명·시흥지구가 선정되었다.

당시까지 광명·시흥지구는 2010. 보금자리주택 예정지구로 지정됐다가 사업이 무산되며 2015. 경 지구지정이 해제되었지만 이후 특별관리지역으로 보존되어오고 있었던 상태였다.

나. 익명의 제보 접수

국토교통부의 2021. 2. 24. 발표 후 같은날 16:00 경 민변 민생경제위원회(서성민 변호사)에 익명의 제보자가 연락을 하여 “과림동 일대의 토지를 LH직원들이 소유하는 것으로 알고 있다. 그런데 오늘 신도시 지정발표가 났는데. 이거 문제 아닌가. 이에 대해서 알아봐 달라”는 취지로 제보를 하였다.

위 제보내용에 대해서 확인의 필요성을 느끼고 제보자가 지목한 시흥시 과림동의 필지와 추가로 특정한 각 필지의 소유자들을 LH 홈페이지상 직원조회를 통해 확인한 결과 상당수가 직원으로 확인이 되었고, 이 사실을 민변 민생경제위원회와 참여연대에 공유하여 구체적인 논의를 시작하였다.

다. LH 직원들의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹 제기 및 감사원 감사청구(2021. 3. 2.)

민변 민생경제위원회와 참여연대가 논의를 공유한 뒤, 시흥시 과림동 일대의 비슷한 시기에 거래된 추가 필지를 특정하여 부동산 등기부등본, LH 홈페이지 등을

통해 확인한 결과 10여명의 LH 직원과 배우자는 2018. 4. 경부터 2020. 6. 경까지 시흥시 과림동, 무지내동 농지총 10개의 필지, 23,028㎡, 약 7,000평의 토지를 약 100억원에 구입한 것으로 파악되었고, 금융기관을 통한 대출금만 약 58억원에 달하는 것으로 파악되었다.

해당 직원들은 토지보상업무 종사자들이 대부분이었으며, 지분 쪼개기 수법을 동원하여 농지를 취득한 것을 확인하였으며, 실제 국토부의 광명·시흥 신도시 발표와 익명의 제보 이후 현장을 방문한 결과 소유자로 보이는 사람들이 투기대상 토지에 추후의 보상에 유리한 조건을 조성하기 위한 방법으로서 묘목을 심는 정황도 포착하였다.

〈표 1. 1차로 파악된 광명·시흥 신도시 지구 내 LH 임직원들 토지 매입 내역〉

순번	지역	지번	지목	면적	소유주	거래일자	거래가격 (백만원)
1	과림동	XXX-6	답	2,739㎡	김00, 이00	2019. 6. 3.	1,030
2	과림동	XXX-7	답	3,996㎡	소00, 백00 정00, 박00	2019. 6. 3.	1,510
3	과림동	XXX-2	전	4,042㎡	이00, 김ss, 박xx	2020. 6. 24.	1,835
4	과림동	XXX-3	대	330㎡	장00, 장xx, 김kk	2019. 9. 4.	780
5	과림동	XXX	전	1,407㎡	김xx, 장00, 정00, 강00, 강xx, 전00, 김mm	2020. 2. 27.	2,250
6	과림동	XXX-1	전	1,288㎡			
7	과림동	XXX-2	전	1,163㎡			
8	과림동	XXX-3	전	1,167㎡			
9	무지내동	XXX	전	5,905㎡	박xx, 강00, 안00 전00	2018. 4. 19.	1,940
10	무지내동	XXX-7	전	991㎡	이xx	2020. 6. 16.	600

이에 민변 민생경제위원회와 참여연대는 결과적으로 신도시 보상 등의 업무를 수행하는 LH 직원들이 업무상 알게 된 정보를 이용해 투기행위로 하였다고 보고, 이

는 공공주택특별법, 공직자윤리법, 부패방지권익위법 등을 위반한 것이라 판단하여 2021. 3. 2. 해당 의혹을 제기하고, 국토교통부, LH에 대한 감사원 감사청구를 하였다.

라. 3기 신도시 지역의 농지법 위반 의혹 제기 및 감사원 감사청구(2021. 3. 17.)

민변 민생경제위원회와 참여연대는 앞서 투기의혹을 제기한 이후 계속적으로 추가제보를 받고 자체조사를 통하여 3기 신도시의 농지법 위반 사례(토지거래가액 또는 대출규모가 농업 경영목적이 아니라고 의심할만한 사례, 농지 소재지와 토지소유자의 주소지가 멀어 농업 활동이 어려운 것으로 보이는 사례, 다수 공유자의 농지 매입으로 농지법 위반을 의심할 사례, 현장실사 결과 농지를 농업경영에 활용하지 않고 있는 사례 등)를 특정하여 2021. 3. 17. 추가적으로 3기 신도시의 농지법 위반 의혹 사례들을 발표하였고, 해당 사례들에 관하여 수사를 촉구하고, 광명시, 시흥시, 경기도, 농림축산식품부에 대한 감사원 감사청구를 하였다.

2. 민변의 LH 직원 사전투기 의혹 제기 이후의 경과

민변과 참여연대가 2021. 3. 2. 기자회견을 한 이후 10일간 975건의 관련 언론보도¹가 있었고, 각 정부부처와 국회에서는 부동산 투기 방지를 위한 다양한 대응책을 마련하였다.

정부는 민변과 참여연대의 2021. 3. 2. 기자회견 직후 신속하게 대국민사과를 하며 재발방지책을 밝혔는데, 국토부에 대해서는 LH 사태에 대해 해당지역에 대한 사실관계를 신속히 조사하고, 필요한 경우 수사를 의뢰하는 등 조치를 취하며 다른 택지개발의 유사 사례 여부 확인하고, 재발 방지 대책을 마련할 것 등을 지시하였고, 국무총리는 각계 장관과 회의를 개최하여 농지제도 개선방향을 밝혔다.

¹ 2021 서울·부산시장보궐선거 미디어감시연대, 언론모니터 <선거의제로 떠오른 LH사태, 언론은 분노만 키우고 해결책 뒷전>, <http://www.ccdm.or.kr/se/vote/302431>, 2021. 3. 26.

국토부는 LH와 관련하여 재산등록 대상을 전 직원으로 확대, 실사용 목적 외 토지취득 금지, 외부전문가를 준법감시관으로 선임하고 준법감시위원회를 구성, 개발정보 유출 차단을 위해 공공택지 입지조사 업무를 국토부로 회수, 타 기관 수행 가능한 업무에 대해 축소 및 이양, 이에 따른 20%(약 2,000명) 이상 인원 감축, 취업제한 대상을 임원(7명)에서 고위직 전체(529명)으로 확대, 퇴직자 소속 기업과는 퇴직일로부터 5년간 수의계약 금지, 향후 3년 임원 및 고위직 직원 인건비 동결 등의 내용이 포함된 LH 혁신안²을 발표하였다.

부동산 투기 행위자에 대해서는 정부·공공기관 직원들의 투기 의혹과 관련해 국무총리실, 국토교통부, 행정안전부, 경찰청, 경기도, 인천시 등으로 구성된 정부합동조사단을 발족하고 3기 신도시 등 대규모 택지(100만㎡ 이상)를 대상으로 국토부·LH·관계 공공기관의 직원 및 가족에 대한 토지거래 전수조사에 착수하기도 하였고, 국가수사본부는 공직자 등의 내부정보 이용행위와 명의신탁·농지법위반 등 부동산 부정 취득, 조직적이고 기업화한 불법거래 등 부동산 투기행위 등을 단속하기 위한 '부동산 투기사범 특별수사단'을 운영하기로 하였다.

부동산투기 수사³와 관련하여 정부합동특별수사본부가 설치된 이후, 국가수사본부의 '부동산 투기 사범 특별수사단'을 정부합동특별수사본부로 격상하며 국세청·금융위원회 등 유관기관과 함께 2차에 걸친 조사를 진행하였고, 대검찰청은 경찰청과 '부동산 투기사범 수사기관협의회'를 개최하고 경찰청 뿐만 아니라 일선 검찰청과 시도경찰청 간 핫라인을 구축하여 수사 과정에 긴밀히 협조할 것이라 밝혔으며, 2개월에 걸쳐 최근 5년간 송치된 사건을 전면 재검토하는 등 부동산 투기사범을 직

² (2021. 10. 27. 기준) 결과적으로 LH에 대해선 정원 1064명을 감축하고, 비핵심기능 조직 24개도 폐지·이관·축소, 기능 축소와 관련된 정원은 즉시 감축하고, 폐지 예정이지만 아직 진행 중인 사업이 있는 정원은 늦어도 2025년까지 없애겠다는 계획임을 밝혔고, 이외에 전직원의 부동산 거래 정기적 조사, 퇴직자·제3자도 미공개·내부정보 이용 때 처벌, 실사용 목적 외 부동산 소유자 승진 제한 등 조치도 진행되었다고 밝혔다. 서울신문, 2021. 10. 27. 자

³ (2021. 10. 27. 기준) 기획재정부는 지난 7개월간 부동산 투기 사범과 기획부동산 수사를 벌인 결과 1376건에 대해 2909명을 검찰에 송치했고, 이 가운데 59명을 구속했으며 범죄수익 1385억원을 몰수 또는 추정 보전 조치했다고 밝혔다. 또한 국세청은 편법증여 등 혐의자 828명 가운데 763명을 검증한 결과 1983억원의 탈루세액을 추징할 예정이라고 밝혔으며, 국토교통부는 지방 주요 과열지역의 외지인 투기성 매수 등을 조사해 탈세 58건, 명의신탁 20건 등 불법의심 244건을 확인했고, 국민권익위원회도 공직자 직무와 관련해 투자행위 집중신고를 받아 65건 가운데 26건을 수사 의뢰했다고 밝혔다. 위 신문기사.

접 수사하고 기획부동산업자 7명, 주택 투기사범 7명 등 총 14명을 구속, 범죄수의
합계 257억 원 상당을 보전조치하고, 경찰과 협력해 공직 관련 투기사범 등 부동산
투기사범 총 20명을 구속했다고 밝혔다.

그 밖에, 국세청은 전국 지방국세청장회의를 개최하여 '개발지역 부동산탈세 특
별조사단'을 구성하고 운영방안에 대해 논의한 뒤, 3기 신도시 예정지구 6개 지역에
대한 분석 결과 탈세혐의가 있는 토지 취득 자금출처 부족자 등 165명에 대해 1차
세무조사에 착수하였다고 밝혔고, 이후, 분석 범위를 44개 대규모 택지 및 산업 단
지 개발지역으로 확대하여 법인자금 부당 유출로 토지를 취득한 사주일가, 농지 쪼
개기 판매수익을 누락한 농업회사 법인 등 289명에 대해 2차 세무조사에 착수하였
다고 밝혔으며, 금융위원회, 금융정보분석원, 금융감독원, 은행연합회, 신용정보원
소속 총 100여 명으로 구성된 '부동산 투기 특별 금융대응반'을 설치하여 부동산 투
기 의심거래 관련 현장검사, 비주택담보대출 실태분석 및 관련 제도개선, 정부합동
특별수사본부 등과 핫라인 기능 등의 업무를 수행한다는 계획을 밝히기도 하였다.

민변과 참여연대가 LH 임직원의 부동산 투기와 관련하여 공익감사청구를 한 것
에 대하여 감사원은 LH와 국토부, 국토부 산하기관을 중심으로 국토개발 정보를 다
루는 공직자들의 개발정보 보안 관리, 농지거래 위반 감독 실태를 점검하기로 하였
고, 감사에서 국토개발정보의 관리 등 투기를 방지·조장하는 제도와 운영상 문제
점에 초점을 맞추고 재발방지책을 마련하는데 중점을 두겠다는 계획을 밝혔다.

국회에서는 2021. 3. 2.부터 2021. 7. 3. 까지 국회에서 발의된 법안 중 LH 직원
들의 투기사건을 직접 언급하거나 언론 보도를 통해 그 취지를 밝힌 법안은 총 100
건이고, 32가지 법률의 제·개정안이 발의되었고,⁴ 각 정당은 공직자 부동산 투기
의혹과 관련하여 소속의원 전원을 대상으로 국민권익위원회에 전수조사를 의뢰하
였다.⁵

4 참여연대, 이슈리포트 [LH사태에 대한 국회반응과 대응분석 보고서],

<https://www.peoplepower21.org/Politics/1807047>, 2021. 7. 11.

5 국민권익위는 더불어민주당에 대해서는 부동산 명의신탁 의혹 6건, 업무상 비밀이용의혹 소지 3건, 농지법 위반 의혹 6건,

3. 민변의 LH 임직원 부동산 투기의혹 제기 이후 관련 법령 제·개정 결과

민변과 참여연대가 LH 임직원 부동산 투기의혹을 제기한 2021. 3. 2. 이후부터
2021. 7. 23.까지 국회는 공직자 부동산 투기와 관련하여 100건 이상의 법안을 발의
하였고 그 중 부동산 투기 방지와 관련하여 「공공주택 특별법」, 「한국토지주택공사
법」, 「도시개발법」, 「공직자의 이해충돌 방지법안」, 「국회법」, 「공직자윤리법」, 「농지법」
7가지의 제·개정 법안이 본회의를 통과하였다.

가. 공공주택 특별법 일부개정법률안(대안, 의안번호 210955호)

(1) 개정취지

현행법은 공공주택사업자의 종사자 또는 종사자였던 자가 업무 처리 중 알게 된
지구 지정 등 관련 정보의 누설과 목적 외 사용을 금지하고 있는데, 종사자 등으로부
터 정보를 제공받은 자에 대해서는 이러한 규정이 적용되지 않아 보완하려는 것임.

또한, 공공주택사업자 등의 주택지구 지정 정보 등을 활용한 부정행위를 지속적
으로 예방·관리하기 위하여 국토교통부장관이 매년 또는 수시로 위반행위에 대한
실태조사를 하도록 하고, 범죄로 인한 이득을 금지하고 장래 범죄가 반복되는 것을
방지하기 위하여 법정형을 강화하는 한편 범죄행위로 취득한 재물 또는 재산상 이
익을 몰수·추징하도록 하려는 것임.

(2) 주요내용

1) 주택지구 지정 관련 미공개정보 이용 금지와 처벌 강화.

2) 처벌 대상을 '공공주택사업자의 종사자'와 '종사자였던 자'로 한정했던 것에서
'종사자 등으로부터 정보를 제공받은 자'까지 확대.

건축법 위반 의혹 1건, 국민이힘에 대해서는 부동산 명의신탁 의혹 1건, 편법 증여 등 세금탈루 의혹 2건, 토지보상법·건축
법·공공주택특별법 등 위반 의혹 4건, 농지법 위반 의혹 6건, 열린민주당에 대해서는 업무상 비밀이용 의혹 1건으로 확인하
여 각 정부합동특별수사본부에 송부하였다.

3) 업무상 정보를 이용한 투기행위를 사전에 방지하기 위해 국토부장관이 수시로 정기조사 및 실태조사를 시행.

4) 투기이익의 규모와 관계없이 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 불과했던 처벌규정을 위반 행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하로 확대하고 그 이익 또는 회피한 손실액이 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하도록 강화하고 몰수·추징을 위한 규정을 신설.

나. 한국토지주택공사법 일부개정법률안(대안, 의안번호 2109054호)

(1) 개정취지

LH 직원의 부동산투기 의혹제기 이후 사건의 재발 방지를 위해 LH 임직원들이 업무 중 알게 된 미공개 정보를 이용하여 사적 이익을 취득하는 행위 등을 원천 차단하고, 처벌을 강화할 필요가 있음.

(2) 주요내용

1) 공사의 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년이 경과하지 아니한 자 포함)은 미공개정보를 부동산 거래 등에 이용하지 못하도록 함.

2) 미공개정보를 이용한 임직원 등은 5년 이하의 징역 또는 위반행위로 얻은 이익의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처함. 다만, 위반행위로 얻은 이익이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역, 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하도록 하여 이익액의 규모에 따라 징역형을 가중할 수 있도록 함.

3) 미공개정보를 이용한 자가 미공개정보를 이용하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수·추징함.

4) 국토교통부장관은 매년 공사의 임직원의 부동산 거래에 대한 정기 조사를 실시하도록 하고, 그 결과를 정부 공직자윤리위원회에 통보하도록 함.

5) 공사의 임원 및 직원이 공공개발사업 추진 과정에서 개발정보를 이용하여 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 하였는지 여부를 감시하기 위한 준법감시관 제도를 도입하며 부패방지교육을 정기적으로 실시함.

다. 도시개발법 일부개정법률안(이주환의원 대표발의, 의안번호 2108669호)

(1) 개정취지

LH 직원들의 부동산 투기와 관련하여 현행법은 도시개발구역 등과 관련된 내부거래 등 불법행위를 제재할 수 있는 규정이 미흡하다는 지적이 있는바, 이에 현행법에 도시개발구역 지정과 관련하여 보안관리 의무 및 부동산투기 방지대책 수립의무를 규정하고, 도시개발구역 지정과 관련한 정보를 목적 외로 사용하거나 누설한 자에 대하여 처벌하도록 함으로써, 개발 관련 정보의 보안을 강화하고 관련 공직자 등의 내부자거래를 근절하려는 것임.

(2) 주요내용

1) 도시개발구역 지정과 관련하여 보안관리 의무 및 부동산투기 방지대책 수립의무를 규정.

2) 도시개발구역 지정과 관련한 정보를 목적 외로 사용하거나 누설한 자에 대하여 처벌하도록 함.

라. 공직자의 이해충돌방지법안(대안, 의안번호 2109818호)

(1) 제정취지

「공직자의 이해충돌 방지법안」은 제정법으로서 공직자가 직무를 수행할 때 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려

가 있는 상황인 이해충돌을 사전에 예방·관리하고, 부당한 사적 이익 추구를 금지함으로써 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려는 것임.

(2) 주요내용

- 1) 공직자가 자신의 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하고 회피를 신청하여야 하고, 직무관련자 또는 이해관계자는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있음.
- 2) 부동산을 직접 취급하는 공공기관의 공직자는 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 신고해야 함. 공직자의 배우자, 생계를 같이하는 부모와 자식 또한 부동산 보유 및 매수시 마찬가지로 신고해야 함. 그 외 공공기관의 공직자는 공공기관이 택지개발·지구지정 등 부동산 개발 업무를 하는 경우에 그 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 신고해야 함.
- 3) 고위공직자가 임용 전 3년 이내에 민간 부문에서 업무활동을 한 경우 해당 내역을 소속기관장에게 제출하고, 소속기관장은 다른 법령이 금지하지 아니하는 범위에서 그 내용을 공개할 수 있음.
- 4) 공직자는 자신, 배우자, 직계존비속 또는 생계를 같이하는 배우자의 직계존비속이 공직자의 직무관련자와 금전을 빌리거나 빌려주는 행위, 유가증권을 거래하는 행위, 부동산을 거래하는 행위, 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위를 한다는 것을 알게 된 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하여야 함.
- 5) 공직자는 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위, 소속된 공공기관의 상대방인 개인·법인을 대리하거나 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위 및 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위 등을 하여서는 아니 됨.

- 6) 공공기관(국회의원은 소속 상임위 소관 공공기관) 등은 해당 물품의 생산자가 1명뿐인 경우 등 예외를 제외하고는 소속 고위공직자, 국회의원, 지방의회의원, 감독기관의 고위공직자, 해당 계약업무를 담당하는 공직자 및 그 배우자 등과 수의계약을 체결할 수 없고, 고위공직자 등은 소속된 공공기관이 자신 및 배우자 등과 수의계약을 체결하도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 됨.
- 7) 공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 됨.
- 8) 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀 및 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 아니 되며, 직무수행 중 알게 된 비밀 등을 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하여서는 아니 됨.
- 9) 공직자가 직무관련자인 소속기관의 퇴직자와 골프, 여행, 사행성 오락을 같이 하는 행위 등 사적접촉을 하는 경우 소속기관장에게 이를 신고하도록 해야 함.

마. 국회법 일부개정법률안(대안, 의안번호 2109815호)

(1) 개정취지

국회의원의 의정활동과 관련하여 공익과 사익 간의 이해충돌 문제에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 국회의원 선출 직후 사적 이해관계를 등록하도록 하고, 이해충돌 여부에 관한 윤리심사자문위원회의 의견을 고려하여 위원회 위원을 선임하도록 하며, 위원 선임 후에도 이해충돌 상황을 인지한 경우 스스로 신고·회피하는 등 의정활동 과정에서 발생할 수 있는 이해충돌을 방지함으로써 국민의 신뢰를 제고하고 국회 의사결정의 투명성·공정성을 확보하려는 것임.

(2) 주요내용

- 1) 의원 당선인은 당선일로부터 30일 이내에 본인·배우자·직계존비속이 임원 등으로 재직 중이거나 자문 등을 제공하는 법인·단체의 명단과 그 업무 내용, 본인·배우자 및 직계존비속의 주식 및 부동산 보유 현황, 의원 본인의 민간업무 활동내역 등 사적 이해관계에 관한 사항을 윤리심사자문위원회에 등록하고, 변경사항이 발생한 경우에는 10일 이내에 변경등록을 하도록 하며, 등록된 사적 이해관계 중 의원 본인에 관한 사항은 공개할 수 있도록 함.
- 2) 의원은 소속 위원회의 안건 심사, 국정감사 또는 국정조사와 관련하여 본인 또는 그 가족, 의원 본인 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인·단체, 의원 본인 또는 그 가족이 일정 비율 이상의 주식·지분 등을 소유하고 있는 법인·단체 등이 직접적인 이익 또는 불이익을 받게 되는 것을 안 경우에는 윤리심사자문위원회에 신고하도록 함.
- 3) 윤리심사자문위원회는 등록 및 신고 사항을 바탕으로 의원의 이해충돌 여부를 검토하여 그 의견을 의장, 해당 의원 및 소속 교섭단체 대표의원에게 제출하도록 함.
- 4) 의원은 소속 위원회의 안건 심사, 국정감사 또는 국정조사 과정에서 이해충돌 신고사항에 해당하여 이해충돌이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우에는 위원장에게 그 사안 또는 안건에 대한 회피를 신청하고, 그 회피 신청을 받은 위원장은 간사와 협의하여 회피를 허가할 수 있도록 함.
- 5) 의원의 이해충돌 방지에 관한 사항을 윤리심사자문위원회에서 담당하도록 하고, 윤리심사자문위원회를 윤리특별위원회 소속에서 국회 소속으로 변경함.
- 6) 의장 및 교섭단체 대표의원은 의원의 이해충돌 여부에 관한 윤리심사자문위원회의 의견을 고려하여 의원을 위원회 위원으로 선임하는 것이 공정을 기할 수 없는 뚜렷한 사유가 있다고 인정할 때에는 해당 위원회의 위원으로 선임 또는

선임 요청을 하여서는 아니됨.

- 7) 의장과 교섭단체 대표의원은 윤리심사자문위원회로부터 위원이 소속 위원회 활동과 관련하여 이해충돌이 발생할 우려가 있다는 의견을 통보받은 경우 해당 위원이 직무에 공정을 기할 수 없다고 인정하면 해당 위원을 개선하거나 개선 요청할 수 있도록 함.
- 8) 사적 이해관계 등록 규정 위반, 이해충돌 신고 규정 위반, 표결 등에 대한 회피신청 의무 위반 및 「공직자의 이해충돌 방지법」 위반을 의원 징계사유에 추가함.
- 9) 시행일은 2022년 5월 30일로 하되, 부칙에 특례를 두어 의원은 2022년 4월 15일까지 사적 이해관계를 등록하도록 하여 후반기 원구성부터 이해충돌을 고려하여 위원을 선임하도록 함.

바. 공직자윤리법 일부개정법률안(대안, 의안번호 2109074호)

(1) 개정취지

부동산 정책을 담당하는 공공기관 임직원들이 업무처리 중 알게 된 미공개 정보를 이용하여 부정하게 재산상의 이득을 취하는 등 국민적 공분을 사고 있는 상황에서 임원뿐만 아니라 부동산 관련 업무에 종사하고 있는 직원들의 재산에 관한 상황을 파악하고, 체계적으로 관리할 수 있도록 해 부동산과 관련한 공직자의 이해충돌을 방지할 수 있는 제도개선 마련이 시급함.

이에 부동산 관련 공직유관단체 직원을 재산등록의무자로 추가하고, 부동산 취득 제한 제도를 신설함으로써 공직을 이용한 부정한 재산증식을 근절하고 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 회복하려는 것임.

(2) 주요내용

- 1) 한국토지주택공사 등 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하

는 공직유관단체의 직원에 대해 재산을 등록하게 함.

2) 재산등록의무자 중 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 사람에 대해서는 부동산의 취득일자·취득경위·소득원 등 그 형성과정을 의무적으로 기재하도록 함.

3) 국가기관 및 지방자치단체, 공직유관단체 등 기관별로 소속 재산등록의무자 본인 및 그 이해관계자에 대해 부동산 관련 업무 분야 및 관할의 부동산을 새로 취득하는 것을 제한할 수 있도록 함.

사. 농지법 일부개정법률안(대안, 의안번호 2111695호)

(1) 개정취지

1996년 농지법 제정 이후 농업 개방화·고령화에 대응하여 지속적인 농지 취득 및 소유 관련 사전 규제는 완화하되 농지처분제도 도입 등 사후관리는 강화하는 방향으로 제도 개선이 되어 왔으나, 지속적인 규제 완화로 인해 비농업인의 농지소유 및 농지 임대차가 증가하고 있음.

또한 농지가 산업단지, 공공주택단지 등 대규모 개발지로 전용되면서, 개발 예정지 중심으로 농지 투기 행태가 발생하고 있음.

이에, 농지투기 행위를 근절하여, 헌법상의 경자유전의 원칙 및 농지는 투기 대상이 되어서는 안된다는 농지법의 원칙을 실현하기 위해 관련 제도를 개선하고 현행 제도 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

(2) 주요내용

- 1) 농업진흥지역 내 농지의 주말·체험영농목적 취득 제한.
- 2) 농지취득자격증명 심사요건 강화.

가) 직업·영농경력·영농거리 작성 및 첨부서류 제출 의무화하고(안 제8조제2항), 거짓·부정 제출 시 과태료(500만원)를 부과함.

나) 농지취득자격증명 발급 시 농지위원회의 심의 사항을 규정함.

다) 농지취득자격증명 발급 기간 연장.

라) 필수 기재사항 미기재 등 농지취득자격증명 발급 제한 사유를 규정.

3) 농지법상 불법을 조장하는 행위 금지 및 벌칙 규정.

가) 농지매매, 불법 임대차 중개·광고 행위 금지하고 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과함.

4) 불법행위에 대한 농지 처분명령 강화.

가) 거짓·부정한 방법으로 농지 취득 판명 시 즉시 처분명령 부과함.

5) 농지관리위원회 설치.

6) 농지위원회 설치.

7) “농지원부” 명칭 변경, 포함 정보 명확화, 농지 임대차 사항 등 농지 이용 관계 중요 사항 변경 시 신고 의무화, 위반시 과태료(거짓 신고 500만원, 미신고 300만원) 부과.

8) 벌칙 적용에서 공무원 의제 조항 신설.

9) 농지이용실태조사의 법적 근거를 마련.

10) 관련 법률에 따라 농지 처분, 이행강제금 부과 등에 관한 「은행법」에 따른 은행 등의 정보제공 요청 시 제공할 수 있도록 함.

11) 농지법 위반행위 벌칙 상향.

12) 이행강제금 부과액 상향.

4. 향후과제

민변이 LH 임직원 부동산 투기의혹을 제기한 이후 정부 각 부처별로 신속하게 대응책을 마련하고, 국회에서는 관련 법안들의 제·개정이 이루어져 공직자 투기 방지 및 이해충돌 방지 등을 위한 제도적 시스템을 구축하였다는 의미가 있으나, 2021 서울·부산시장보궐선거 이후로는 제도개혁에 관한 논의가 줄어들어 상황이고, 수많은 대응책에도 불구하고 투기의 온상인 농지와 관련하여 근본적인 농지개혁을 논의하기 보다는 일부의 절차적 개선과 처벌을 강화하는 수준에 그친 것은 아쉬운 점이라 할 것이다.

LH 임직원들의 부동산 투기의혹을 제기한 이후로 LH 임직원들 뿐만 아니라 국회의원, 공무원 등 공직자, 실제 농지를 경작하지 않음에도 농지를 취득한 일반인, 기획부동산 등 광범위한 부동산 투기의 문제가 계속적으로 드러나고 있는 만큼 근본적으로 부동산 투기를 근절하기 위해서는 일부의 절차적 개선과 처벌의 강화 뿐만 아니라 부동산 투기로 인한 경제적 이익의 환수방안, 세제개혁 등에 관한 구체적인 논의를 하여 부동산 투기의 예방, 적발, 처벌, 환수가 체계적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

II. 코로나19로 인한 소상공인과 자영업자 손실 현황

1. 코로나19 확산과 대면 서비스업을 중점 대상으로 한 행정조치

국내에서 코로나19 감염병 첫 번째 의심환자가 2020. 1. 20. 발생하였고, 세계보건기구 WHO는 같은 달 31. 국제적 공중보건 비상사태를 선포하였다. 정부는

2020. 1. 23. 감염병 위기경보를 '주의'에서 '경계'로 격상하였고, 그 해 2. 하순 '심각'으로 격상하였다. 코로나19 감염병이 대구발 신천지 교인들 중심으로 확산되자 정부는 2020. 3. 22. 강도 높은 사회적 거리두기 조치를 시행하였다. 이후 코로나19 확산세가 진정되었다가 2020. 8. 중순 서울 도심 집회발 수도권 재유행이 시작되었다. 정부와 지방자치단체는 같은 달 16. 수도권에 거리두기 2단계로 방역조치를 강화하고, 같은 달 30. 수도권에 거리두기 2.5단계로 방역조치를 격상하였으며, 코로나19 확산세가 다소 완화되자 9. 13. 수도권 거리두기 2.0단계로 방역조치 조정을 하였다. 잦아들던 코로나19 감염병은 2020. 11. 중순 다시 유행하기 시작하여 정부와 지방자치단체는 같은 해 12. 1. 수도권 거리두기 2단계+ α 로 방역조치를 강화하고, 같은 달 8. 수도권 거리두기 2.5단계로 격상 조치를 올렸고, 그 조치 이후 수차례 연장하여 2. 14.까지 연장되었다. 5인 이상 집합 금지는 2020. 12. 23. 수도권을 시작으로 실시되었고, 2021. 1. 2. 전국으로 확대되었다.

정부는 사회적 거리두기에 피로감이 누적되자 사회적 방역조치를 1단계 낮춰 수도권 2단계, 비수도권 1.5단계로 하향하였고 이러한 안정기가 2021. 7. 11.까지 유지되었다. 그 후 사회적 거리 두기 단계를 4단계 체계로 개편하면서 2021. 7. 12.부터 수도권에 4단계를 발령하였고, 이 조치는 2021. 11. 15. 현재까지 유지되고 있다. 백신 접종 완료율이 70%를 넘어서자 정부는 2021. 11. 1.부터 '위드코로나' 정책을 실시하여 수도권에 집합 제한 인원수를 10명까지 확대하고, 음식점 등에서의 영업 시간 제한을 해제하였다.

정부와 지방자치단체는 2020. 8.경과 2020. 11. 중순부터 2021. 11. 위드 코로나 전환 이전까지 집합제한 명령을 통해 ① 21시 또는 22시 이후부터 익일 05시까지 운영 중단, ② 노래연습장의 경우, 시설 허가·신고면적 8m 당 1명으로 이용인원 제한 및 시설 내 이용자 간 2m(최소 1m) 간격 유지, ③ PC방의 경우, 좌석 한 칸 띄어 앉기, ④ 실내체육시설의 경우, 시설 허가·신고면적 4m 당 1명으로 이용인원 제한 및 이용자간 2m거리 유지 등 제한 조치를 명령하였다. 이러한 조치는 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 따른 것이다. 또 이 기간 동안 거의 유흥시설, 콜라텍, 무도장, 홀덤펍 등에 대해 영업을 완전히 금지하는 집합금지 명령을 내렸다. 그 외에도

학원부터 이미용업장까지 다양한 소상공인과 자영업자의 영업시설에 대해 시설면
적당 이용 인원수를 제한하거나 영업시간을 제한하였다.

2. 집합제한 조치 등으로 인한 소상공인과 자영업자의 경제적 타격

코로나19 확산으로 인하여 대면 영업을 위주로 운영되는 서비스업의 매출 감소가
두드러졌다. 특히 예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업 생산지수는 2020. 2분기 가장
큰 감소를 나타냈는데 전년 동기 대비 40.3% 감소했다. 서비스업을 운영하는 소상공
인들의 타격은 더욱 컸다. 예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업에 종사하는 소상공
인 등 6개 업종에 종사하는 소상공인의 2020. 2.부터 그 해 6.까지 5개월간 매출액
은 전년 동기 대비 평균 48.5% 감소했다. 그 중 음식점업은 40.1%, 교육서비스업은
54.2% 감소했다.⁶ 2021년 들어서도 사태는 나아지지 않고 악화되었다. 소상공인채
감BSI(경기실사지수)는 2021. 1.에 35.8로 조사된 후 약간 상승하였다가 그 해 7.에
32.8까지 다시 하락하였다. 같은 기간 전통시장의 체감 BSI는 더 나뉘었는데 2021.
1.에 33.5, 그 해 7.에 26.6을 나타냈다.⁷



6 보험연구원, 이슈보고서 2021-06, 2021

7 통계청 e-나라지표, 2021. 11. 16. 검색,

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1199

수도권 소재 소상공인 중 67.3%가 2021. 7.~8. 매출이 당초 기대보다 40% 이상
감소할 것이라고 예상했고, 사회적 거리두기 단계 격상에 따른 어려움으로 소상공
인의 57.3%가 휴.폐업을 고민하고 있는 것으로 나타났다.⁸

서울 지역 소재 소상공인의 매출은 2019년도 같은 기간 대비 코로나가 확산되면
서 방역 조치가 강화된 2020. 8. 31~9. 6., 9. 28.~10. 4, 상당히 하락하였고, 집합
제한 조치가 강화된 2020. 11. 23.부터 소상공인의 매출이 급격히 하락으며, 연말
재확산 시기인 2021. 12. 21.~27은 전년 동기 대비 61% 수준까지 떨어졌다.

실제 사례를 살펴보면, 서울 마포구에서 맥주전문점을 운영하는 한 사업자는 월
700만원의 임대료를 부담하고 있는데, 코로나19 확산 직전인 2020. 1. 3,600만원이
던 월매출액이 코로나19 확산 직후인 그 해 3. 2,000만원으로 전년 동기 대비 55.6%
수준으로 하락하고, 재확산으로 인한 행정명령이 발령된 그 해 8월 2,100만원으로
전년 동기 대비 48.0% 수준으로 하락하였으며, 5인 이상 집합제한을 명령한 그 해
12. 100만원으로 전년 동기 대비 2.8% 수준으로 급감하였다. 이 사업자는 2021. 1.
역시 월매출액이 회복되지 못하고 500만원으로 전년 동기대비 15.6% 수준, 그 해 8.
400만원으로 전년 동기 대비 22.5% 수준, 2019년 동월 대비 10.7% 수준으로 감소하
였다.

서울에서 PC게임방을 운영하는 한 사업자는 월임대료 495만 원을 부담하고 있
었는데, 코로나19 확산 직전인 2020. 1. 4,500만 원이던 월매출액이 그 해 8. 1,800
만 원으로 전년 동기 대비 47.9% 수준으로, 그 해 9. 800만 원으로 전년 동기 대비
23.4% 수준까지 감소하였다. 이 사업자는 2021. 1. 월매출액이 1,500만원으로 전년
동기 대비 34.1% 수준에 불과했고, 그 해 8. 1,700만원으로 2019년 동월 대비 45.5%
수준으로서 예년 수준을 회복하지 못하였다.

서울 용산구에서 헬스장을 운영하는 한 사업자는 월 임대료 650만 원을 부담하고

8 중소기업중앙회, 「코로나19 4차 대유행에 따른 긴급 소상공인 실태조사」 결과 발표, 2021. 7. 16

있었는데, 코로나19가 확산되기 직전인 2020. 1. 3천만 원이던 월매출액이 코로나가 확산된 직후인 그 해 3. 1,700만 원으로, 코로나 재확산으로 인한 행정명령이 발령된 그 해 9월에는 1,300만 원, 5인 이상 집합제한을 명령한 그 해 12월에는 100만 원까지 하락하였다.

서울에서 볼링장을 운영하는 한 사업자는 월임대료 2,543만 원을 부담하고 있었는데, 코로나 확산 직전 1억 3,100만 원하던 월매출액이 코로나 확산 직후인 3.부터 7,900만 원으로 감소되었고, 그 해 9. 3,200만 원, 그 해 12.700만 원까지 감소하였다.

서울에서 노래연습장을 운영하는 한 사업자는 월 273만 원의 임대료를 부담하고 있었는데, 코로나 확산 직전인 2020. 1. 1,500만 원하던 월매출액이, 그 해 3. 600만 원으로 전년 동월 대비 35.2% 수준으로 감소했고, 그 해 8. 700만원으로 전년 동월 대비 42.8%, 그 해 12. 1백만원으로 전년 동월 대비 7.3%수준까지 감소하였다.

위드코로나 전환 이후 소상공인 매출액은 다소 증가하였고 코로나19 이전 사태를 회복해 가는 중이다. 하지만 아직 외식업의 매출액은 코로나19 이전 수준을 회복하지 못하였다. 앞에서 살펴본 것과 같이 대면서비스업을 주로 영위하는 소상공인과 자영업자는 코로나19 확산과 그로 인한 정부와 지방자치단체의 행정명령으로 인하여 매출액이 대폭 감소하였고, 그로 인하여 상당수가 휴업과 폐업을 심각하게 고려하게 되었다.

3. 코로나19 행정조치에 대한 소상공인과 자영업자의 반발

소상공인단체들과 시민사회단체들은 코로나19 확산에 대응한 정부의 정책이 소상공인과 자영업자에게 일방적으로 희생을 강요하고, 임대인 등에게 고통분담 방안이 빠져 있으며, 소상공인과 자영업자의 희생에 대한 정당한 보상이 없다는 점을 지속적으로 지적했다. 정부는 임대인에게 코로나19 상황에서 임대료 조정을 강제하는 대신 자발적으로 임대료를 감액할 경우 상응하는 세금을 감면하는 일명 ‘착한임대

인’ 운동을 전개하였다. 하지만, 제도화 되지 못하고 임대인의 자발성에 의존한 착한임대인 운동은 큰 효과를 거두지 못했다. 그 결과 소상공인과 자영업자는 코로나19로 매출이 멈췄지만 임대료는 멈추지 않았다. 이대로라면 어려운 처지에 놓인 소상공인과 자영업자에게 지급된 손실보상은 상당부분 임대인에게 귀속될 가능성이 높다. 이에 한국중소상인자영업자총연합회 등 시민사회단체는 2021. 10. 6. 기자회견을 갖고 코로나19 상가임차인 피해사례를 발표하고, 상가임대인 등 사회 구성원들이 고통을 분담하도록 제도화 할 것을 촉구한 바 있다.

한편, 소상공인들은 제한만 있고, 보상은 없는 코로나19 영업제한 조치에 대해 반발하면서 헌법에 명시하고 있는 정당한 손실보상을 지급할 것을 촉구하기 시작했고, 자영업자 중 음식점과 PC게임방을 대표한 2명의 청구인이 우리 모임 민생경제위원회 등 시민사회단체와 공동으로 2021. 1. 5. 정당한 보상을 입법화 할 것으로 촉구하면서 감염병예방법에 따른 행정명령을 대상으로 헌법소원을 청구하였다. 헌법소원의 이유로 정부와 지방자치단체가 집합제한 등 영업제한 조치를 취하였으나 그 근거가 되는 감염병예방법에 손실보상에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않아 소상공인과 자영업자들의 재산을 침해하였다는 점과 그 외에 평등권, 인간다운 생활을 할 권리 등을 침해하였으며, 법률유보 원칙을 위반하였다는 점을 제시하였다.

감염병예방법은 다른 제한조치에 대해 손실보상규정을 두고 있음에도 불구하고 유독 집합제한 조치에 대해서는 손실보상 규정을 두고 있지 않으며, 가축전염병예방법상 집합제한 조치에 대해서는 손실보상 규정을 두고 있는 점과 비교해도 합리성 없는 차별이라는 점에서 평등권을 침해한 것이다. 감염병예방법 제49조제1항제2호에는 집합제한을 할 수 있다고 규정되어 있지 영업제한을 할 수 있다고 명시되어 있지 않고 그 법률에 달리 그런 근거 규정이 없으며, 유사한 법체계인 일본 신종인플루엔자예방법에는 영업제한의 근거를 두고 있다는 점을 볼 때 집합제한 조치에 관한 규정은 영업제한 조치의 근거규정이 될 수 없으므로 법률유보원칙을 위반하였다는 것이다. 이후에도 자영업자 5명이 2021. 2. 4. 추가로 집합제한 조치에 대해 2차 헌법소원을 제기했다. 이 두 헌법소원은 소위원회에서 전원위원회로 회부되어 현재 위헌성 심사 중에 있다.

헌법소원 이외에도 소상공인과 자영업자들에 대한 손실보상 없는 재산권 행사의 제한은 위법하기 때문에 정부가 손해배상 책임을 져야 한다는 소송도 잇따랐다. 카페를 운영하는 사업자 150여명은 2020. 12. 정부를 상대로 7억여 원의 손해배상 청구 소송을 제기했고, 2021. 1. 200여명이 약 10억원의 손해배상청구 소송을 제기했고, 음식점을 운영하는 사업자 등 240명이 2021. 2. 정부를 상대로 약 12억 원의 손해배상을 청구하는 소송을 제기하였다. 아직 이 사건들의 1심 판결은 선고되지 않았다. 그밖에도 소상공인과 자영업자들은 행정처분의 하자를 다투면서 처분의 취소를 구하는 항고소송을 제기하기도 하였는데, 이 중 처분의 근거인 감염병예방법 개정법의 시행일 전에 집합금지처분을 내린 17개 사업장에 대한 처분을 취소한다는 판결이 내려진 바 있다.

소상공인과 자영업자들은 헌법소원, 민사소송과 행정소송 등 소송행위 이외에도 비상대책위원회와 같은 자발적 조직을 구성하고, 기자회견, 농성, 토론회 등의 방식으로 적극적으로 집합제한조치의 부당성과 손실보상 등 지원의 필요성을 주장하였다. 일부는 정부의 집합제한 조치에 대해 불복중 운동을 벌이겠다고 공언하였으나 실제 불복중 운동이 광범위하게 전개되지는 않았다.

이처럼 소상공인과 자영업자들의 지속적이고 다방면에 걸친 노력의 결과 손실보상 필요성에 대한 사회적 공감대가 확산되었고, 국회도 손실보상 입법을 본격 추진해 법률입법화에 이르렀다.

4. 손실보상 입법 논란과 문제점

코로나19가 확산되고 지속되자 소상공인과 자영업자들은 경영상, 자금상 곤란한 상황을 더 이상 견딜 수 없게 되었고, 아무런 보상 없이 일방적으로 공익을 위해 희생하는 것이 부당하다고 지적하였다. 정부와 지방자치단체는 감염병예방법에 따라 대면 서비스업을 중심으로 집합제한과 영업시간 제한, 인원수 제한을 가하였고, 고위험시설에 대해서는 영업금지를 명령하였다. 이러한 조치는 정부 등이 방역이라는

공공의 이익을 위한 의도적인 조치로서 수범자에게 영업금지 또는 제한이라는 재산상 손실이 발생하고, 이러한 손실은 특별한 희생이라는 점에서 헌법 제23조 제3항에 의한 공용수용에 해당할 가능성이 높다. 그런데, 그러한 집합제한 조치 등에 대해 감염병예방법에 손실보상 규정을 두고 있지 않으므로, 위헌성이 지적되었고, 위헌성을 개선하기 위하여 손실보상이 법제화 되어야 한다는 여론이 높아졌다. 또 손실보상 없이는 경제적으로 궁핍해진 소상공인과 자영업자가 각종 소송을 제기하고 있었고, 여론화 노력을 벌였으며, 불복중 운동까지 시시하는 상황에서 더 이상 방역 조치에 협조할 것이라고 장담하기 어려웠다.

참여연대는 2021. 2. 5. 코로나19 손실보상을 법제화 하기 위한 법률안을 입법청원 하였다. 그럼에도 불구하고, 정부는 논의 초기 예산의 부족과 손실을 계산하기 불가능하다는 이유를 들어 손실보상 입법화에 반대했다. 코로나 손실보상 법제화 필요성이 제기되는 가운데 홍남기 기획재정부장관은 2021. 1. 22. “재정은 화수분이 아니다”고 발언해 손실보상 법제화에 반대 입장을 명확히 했다. 이에 소상공인과 자영업자들은 강하게 반발하면서 “소상공인의 지갑은 화수분이냐”며 손실보상 법제화를 더욱 촉구하였다. 소상공인과 자영업자들이 상황이 지속적으로 악화되는 가운데서도 코로나 손실보상 법제화는 정부의 반대로 입법화가 수개월 동안 가로막혀 있다가 2021. 6.경부터 당정이 법제화를 추진하기로 의견을 모았다. 당정이 법제화 추진 방침을 확정한 이후에 쟁점은 소급적용에 있었는데, 당정은 재정부담을 이유로 대상자를 전체 집합제한 조치를 당한 사업자가 아니라 소상공인만을 대상으로 하고, 시기도 소급적용을 하지 않겠다는 입장을 정했다. 이미 1년 가까이 집합제한 조치 등을 당한 손실은 헌법상 정당보상 차원에서 소급적용 되어야 한다고 거세게 반발하였다.

하지만, 국회에서 소급적용하지 않는 손실보상 규정이 담긴 소상공인보호 및 지원에 관한 법률 개정안 통과되고, 2021. 7. 7. 공포되어 10. 8. 시행되었다. 소급적용이 되지 않았다는 점에서 기왕에 발생한 손실에 대해 정당한 보상이 이루어지지 않았으므로 여전히 위헌성이 남아 있다. 소급적용을 하지 않은 것이 위헌인지에 관해서는 헌법재판소가 위 헌법소원에서 위헌성을 심사할 것으로 예상된다.

입법화 이후 손실보상법 시행을 위해 그 기준을 정하는 문제가 사회적 쟁점이 되었고, 특히 매출감소액의 전부를 보상할 것인지가 문제되었다. 당초 집합금지 조치 대상자는 80%, 집합제한 조치 대상자는 60%로 할 것으로 논의되다가 소상공인과 자영업자들의 반발이 거세자 손실보상심의위원회는 매출액의 80%를 기준으로 보상하기로 정하였다. 정부는 미지급하는 20%가 재산권의 사회적 제약으로서 집합제한 조치를 당하지 않은 업종도 코로나19로 인한 경제적 타격을 받고 있다는 점을 고려하여 100% 지급하는 것은 형평에 맞지 않다는 논리를 제시하였다. 하지만, 코로나19로 국민 전체가 코로나19타격을 입기는 하였으나 2021. GDP 감소율이 -1.0%에 불과했고, 2021.은 3.3% 성장할 것으로 예측되고 있다는 점, 같은 감염병예방법에 의해 손실을 보는 의료기관에 대해서는 손실액의 전액을 지급해 주는 것과 형평이 맞지 않는 점을 고려할 때 합리적이지 않은 손실보상액의 제한이다.

정부는 2021. 10. 27.부터 신청을 받고, 그 다음 날 이 법 시행 후부터 9.말까지의 손실보상을 지급하기 시작했다. 손실보상금 지급 시기와 맞물려 워드 코로나 단계로 전환하여 소상공인과 자영업자의 경영상 여건은 조금씩 개선되고 있다.

5. 결론

코로나19 확산으로 우리 사회의 경제적 약자인 소상공인과 자영업자들이 큰 타격을 봤다. 특히 정부의 집합제한 조치 등 직접적인 행정명령으로 영업 자체가 제한되기도 하였다. 소상공인과 자영업자들은 일찍부터 손실보상 지급을 주장하였지만 정부는 납득할 수 없는 이유로 손실보상 법제화에 소극적인 태도를 견지했다. 우여곡절 끝에 우리 모임을 비롯한 시민사회단체들의 노력으로 법제화 될 수 있었지만, 감염병 확산사태를 대비하여 임대료 감액 제도를 정교화 하는 작업과 손실보상 소급 지급이라는 과제가 여전히 남아 있다.

2021년 베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명 분야 보고

집필

임재성(베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명TF 위원)

감수

임재성(베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명TF 위원)

2021년 베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명 분야 보고

2015년 베트남 전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살(이하 ‘베트남전 민간인학살’이라고 함) 피해자의 최초 방한 이후, 민변에서는 국제연대위 아시아인권팀(2015~2016년), ‘베트남전쟁 시기 한국군에 의한 민간인학살 진상규명을 위한 TF(2017년 이후, 이하 ‘TF’라고 함) 등의 형태로 회원들이 베트남전 민간인학살 진상규명 활동에 참여하고 있으며, 특히 2020부터는 베트남전 민간인학살 피해자를 대리하여 국가배상소송을 진행하고 있다. 이하에서는 베트남전 민간인학살진상규명 운동 중 민변 회원들이 적극 참여한 소송, 특별법 입법 등 제도적 측면의 활동을 정리하고자 한다.

1. 국가배상소송 변론

가. 개요

한국군 해병 제2여단(청룡부대) 제1대대 1중대(이하 ‘이 사건 1중대’라고 함) 소속 군인들은 1968. 2. 12. 베트남 꽝남(Quảng Nam)성 디엔반(Điện Bàn)현 탄풍(Thành Phong)사 풍니(Phong Nhị)촌에서 70여 명의 민간인을 학살했다는 의혹

을 받고 있다(이하 '풍니 사건'이라고 함). TF 소속 변호사들은 이 사건의 피해자인 1960년생 응우옌티단을 대리하여, 2020. 4. 21. 대한민국을 상대로 서울중앙지방법원에 국가배상소송 소장을 접수하였다. 청구원인은 성명불상의 한국군인들 원고에게 상해를 가하고, 원고의 가족을 살해한 불법행위에 대한 국가배상청구이고, 위자료로 30,000,100원(일부청구)을 청구했다. 베트남전 민간인학살 피해자가 한국 법원에 소송을 제기하는 것은 이 국가배상소송이 최초였다(서울중앙지방법원 2020가단5110659).

나. 변론과정

본 원고 작성인인 2021. 11. 6. 기준 3회의 변론이 진행되었다(2020. 10. 12. 제1회 변론기일, 2021. 4. 12. 제2회 변론기일, 2021. 9. 14. 제3회 변론기일). 코로나19, 국방부 및 국가정보원에 대한 원고의 사실조회신청에 대한 회신 미착 등을 이유로 기일이 수차례 연기되면서 변론진행이 역시 많이 늦어진 상황이다. 2021. 11. 16. 4회 변론기일에서는 풍니 사건이 벌어졌던 작전을 수행하였던 이 사건 1중대 소속 참전군인이 증인으로 출석하여 1968. 2. 12. 풍니 마을에서 벌어졌던 민간인 학살에 대해 증언할 예정이다.

현재까지 변론과정에서 쟁점은, 먼저 본안전 쟁점으로 ① 국가배상법 제7조 소정 상호주의("이 법은 외국인이 피해자인 경우에는 해당 국가와 상호 보증이 있을 때에만 적용한다")에 따라 베트남에서도 한국인의 동일한 국가배상소송이 가능한지 여부, ② 적용 법률이 국제사법 제32조 제1항에 따라 남베트남의 민법이 되는지 여부 등이다. 피고 대한민국은 위 쟁점에 대해 상호주의가 적용됨을 원고가 입증해야 하며, 본 사건은 남베트남 민법이 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해 원고의 대리인들은 상호주의 요건이 충족하며, 이미 사라진 남베트남에서 1968년경 적용되었던 민법을 본 사건에 적용하는 것은 부당하고, 국제사법 제8조 준거법 예외 조항에 근거하여 본 사건과 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 대한민국 국가배상법이 본 사건에 적용되어야 한다 주장하였다. 본 사건의 사인간의 분쟁이 아니라, 대한민국의 공무원이 발행 불법행위이며, 대한민국의 국가배상법이 바로 대한민국 공

무원의 불법행위에 대한 특별법의 성격을 가지고 있기 때문이다.

본안쟁점으로는 ① 1968. 2. 12. 민간인학살 자체가 발생했다는 입증이 있는지, ② 민간인학살이 발생하였다고 하더라도, 그 가해자가 한국군인지에 대한 구체적 입증이 있는지 여부이다. 피고 대한민국은 원고 대리인들이 제출한 증거의 신빙성을 탄핵하고 있는데, 구체적으로 피해자 및 풍니 마을 주민들의 진술은 신빙할 수 없고, 이 사건 1중대 소속 군인들의 진술 역시 모두 언론기사 형태로서 진위를 확인할 수 없으며, 주월미군이 작성한 보고서들 역시 출처가 확인되지 않는다고 주장하고 있다. 나아가 피고 대한민국은, 원고의 주장처럼 풍니 사건이 있었다고 하더라도, 그 사건이 한국군 복장을 한 북한군 또는 남베트남민족해방전선 소속 무장세력(이하 '베트콩'이라고 함)일 가능성이 존재한다고 주장하고 있다.

이에 대해 원고의 대리인들은 원고 등의 진술이 일관되고 구체적이며 여러 진술자들의 진술이 일치한다는 점을 강조하고, 이 사건 1중대 소속 군인들(각 소대장)의 진술 중에는 녹취록의 형태도 존재하며 직접 인터뷰를 한 기사를 증인신문하여 작성된 기사가 객관적 진술에 부합하는지 확인할 계획이다. 또한 주월미군의 보고서가 풍니 사건 직후 주월미군이 작성한 공문서라는 점, 풍니 사건 당시 북한군 또는 베트콩이 해당 지역에서 작전을 수행했을 가능성이 전혀 없다는 점을 보다 구체적으로 입증할 계획이다. 특히 앞서 언급한 2021. 11. 16. 4회 변론기일에서 이루어질 이 사건 1중대 소속 참전군인의 증인신문을 통해서 풍니 사건이 발생하였고, 한국군에 의한 민간인학살 사건, 즉 전쟁범죄라는 점을 입증하고자 한다.

기타 소멸시효 쟁점(피고 주장 요지는 '베트남과 수교한 시점, 국내에 베트남 학살이 보도된 시점, 미국 감찰보고서가 공개된 시점 등 어느 시점을 기산점으로 삼더라도 국가배상 시효인 최대 5년이 경과하였음') 등이 있으나, 아직 변론에서 본격적으로 쟁점이 되지는 않고 있다.

다. 국정원에 대한 사실조회 관련

다음항에서 확인할 바와 같이, 국가정보원은 중앙정보부가 1969. 말경 풍니 사건을 조사하였던 기록을 보관하고 있음에도, 판결에 따른 일부 이외에는 전혀 공개하지 않고 있다. 이에 원고의 대리인들은 2021. 3. 26. 국가정보원에게 관련 기록을 본 사건에 제출할 것을 요지로 하는 사실조회신청을 하였고, 본 사건 재판부가 이를 채택하여 국가정보원으로 발송하였다. 그러나 국가정보원은 2021. 4. 28. 기록을 공개할 수 없다고 회신하였다.

풍니 사건의 실체가 쟁점이 되는 상황에서, 그것도 전쟁범죄라는 심각한 인권침해 사건의 존재 여부가 쟁점이 되는 상황에서 피고 대한민국은 당연히 보유하고 있는 증거나 자료가 있다면 본 사건에 제출해야 할 것이다. 그런데 피고 대한민국은 풍니 사건 직후, 국가기관이 수행한 공적인 조사의 기록을 보관하고 있음에도 이를 전혀 제출하지 않은 채, 원고의 대리인들이 제출한 증거의 신빙성만을 문제 삼고 있다. 이 부분에 대해 원고의 대리인들은 ① 피고 대한민국이 국정원이 보관하고 있는 자료를 제출할 계획이 있는지, ② 없다면 왜 최우량 증거라고 할 수 있는, 사건 직후 이루어진 공식기관의 진상조사 자료를 제출하지 못하는지 등에 대해서 피고 대한민국의 입장을 밝힐 것을 촉구하고 있다.

2. 정보공개소송을 통한 국정원 보유 학살 관련 자료 확보

가. 개요

TF는 2017년부터 국가정보원이 보유하고 있는 베트남전 민간인학살 관련 정보에 대한 정보공개소송을 진행하여왔다. 구체적으로 ‘중앙정보부가 1969. 11. 경 최영인 중위, 이상우 중위, 김기동 중위를 조사하여 작성한 문서들(신문조서 등)의 목록’(이하 ‘이 사건 정보’라고 함)에 대한 공개를 청구해왔다.

국정원은 최초에는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라고 함) 제9조 제1항 제2호(외교관계에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보)에 해당하여 이 사건 정보를 공개할 수 없다는 사유로 정보공개거부처분(이하 ‘1차 비공개처분’이라고 함)을 내렸다. 그런데 이에 대한 취소소송에서 패소하자, 국정원은 2018. 12. 21. 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제6호(해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보)라고 비공개 처분사유를 바꾸어 비공개 처분하였다(이하 ‘2차 비공개처분’이라고 함). TF는 2차 비공개처분에 대해서도 취소소송을 제기하였고, 국정원이 대법원까지 불복하였지만, 결국 생년월일을 제외한 나머지 부분은 공개하는 타당하는 취지의 판결이 확정되었다.

나. 이 사건 정보 공개

대법원은 2021. 3. 11. 국정원의 2차 비공개처분이 위법하다는 원심을 확정하는, 국정원의 상고를 기각하는 판결을 선고했다. 이후 국정원은 2021. 4. 5. 이 사건 정보를 TF에 발송하였는데, 이 사건 정보는 아래와 같다.

이 사건 정보가 ‘목록’이었기에 정보가 한정적일 것이라는 예상은 하였고, 목록이 특정된 이후 목록에 기재된 개별 정보에 대한 정보공개청구소송을 진행할 계획이었으나, 국정원의 처분사유 교체와 장기간의 소송전으로 인하여 목록만 공개받는 것에도 상당한 시간이 경과하였고, 공개된 정보 역시 목록 중에서도 최소한의 내용에만 한정되었기에 현재까지 정보공개청구 소송의 성과는 크다고 말하기는 어렵다.

그러나, 국정원이 이 사건 정보를 공개한 것에는, 공개된 정보 자체를 뛰어넘는 의미도 존재한다. 즉, 이전까지 중앙정보부의 풍니 사건 조사는 이 사건 1중대 소속 소대장들의 언론인터뷰가 전부였으나, 이 사건 정보의 공개로 ① 국가 차원에서 풍니 사건을 조사하였다는 사실이 확인된 것이며, ② 조사내용을 대한민국이 여전히 보관하고 있다는 사실 역시 명백히 인정된 것이다.

다. 2021. 4. 9. 관련 기자회견 내용

마이크로 필름 촬영 목록

순번	촬영 번호	장르	제 목	작성 일자	필름 촬영 대				원용형태		비 고
					보존 신장	형 태	이용 개	제시 인드	종 류	원용 권의 방법	
			원인인	북소							
			인상수	334							
			안도	19							

TF는 이 사건 정보 수령 직후인 2021. 4. 9. 관련 기자회견을 서울지방변호사회관에서 진행하였는데, 이 기자회견에서 낭독한 내용은 아래와 같다.

- 우리는 15자(字)가 적힌 이 초라한 목록을 국정원으로부터 받아 내는데 2017. 8. 2. 정보공개청구시부터 만 3년 8개월이 걸렸습니다. 다섯 번의 승소 판결 후에 가까스로 받아 냈습니다. 이제 시작에 불과합니다.
- 우리는 생존자 응우옌티탄이 제기한 국가배상청구 사건에서 국정원에 풍니퐁넛 학살에 관해 당시 장병들을 대상으로 조사한 기록 일체를 법원에 송부할 것을 신청했고, 담당재판부는 4월 5일 이 신청을 받아들여 국정원에 조회서를 발송했습니다. 우리는 국정원에게 재판부의 위 조회에 성실히 응하여 조사기록 일체를 송부할 것을 요구합니다.
- 우리는 국정원이 스스로 선제적으로 풍니퐁넛 학살에 관해 당시 장병들을 대상으로 조사한 기록 일체를 공개할 것을 요구합니다.

조사 당시부터 50년 이상 지났고, 공개되더라도 대한민국과 베트남 사이에 외교적 국익이 중대하게 침해될 우려가 없습니다. 진실을 언제까지 감출 수는 없습니다. 일반 국민들에게 모든 자료를 공개해서 국민의 알권리를 보장해야 합니다.

- 만약 국정원이 법원의 조회에 불응하거나 선제적 일반 공개를 거부한다면, 우리는 조사기록 일체에 대해 정보공개청구를 할 계획입니다. 이마저 거부한다면, 또 다시 기나긴 소송절차를 거쳐서라도 반드시 공개 받을 것입니다.
- 국정원의 조사기록 이외에도 국방부, 외교부는 보유하고 있는 베트남 전쟁 당시 민간인 학살과 관련된 자료를 전면 공개해야 합니다. 외교부는 주베트남 한국대사관을 통해 학살지에 베트남 중부에 학교를 지어주는 사업을 하면서 학살의 위치와 규모를 파악했습니다. 당시 조사한 참사관 이용준(전 이탈리아대사)은 ‘잊혀진 상흔을 찾아서’라는 저서를 통해 그 사실을 밝혔습니다. 국정원, 국방부, 외교부 등 정부 부처는 베트남 학살 관련된 모든 자료를 신속하게 전면 공개하기를 다시 한번 촉구합니다.
- 우리는 참전군인들 전체를 학살자로 매도하려는 의도가 없음을 밝힙니다. 참전군인들 중 일부로 추정되는 학살에 관련된 참전군인들은 이제 인생의 정리기에서 사실을 밝히고 참회하고 용서를 구하길 바라겠습니다. 진실규명과 반성, 용서, 화해를 위한 시간은 우리에게 얼마 남지 않았습니다. 화해를 위한 시간의 문이 닫히 전에 용기를 내어 주시길 간곡히 호소드립니다. 감사합니다.

3. 특별법 입법 준비

가. 20대 국회 발의 및 21대 국회 발의 준비

TF는 베트남전 민간인학살 관련 시민단체들과 함께 진상규명을 위한 특별법 제정을 위한 노력을 기울여왔다. 20대 국회에서는 ‘베트남전쟁 시기 대한민국 군대에 의한 피해사건 조사에 관한 특별법’(의안번호 24834)을 2020. 4. 3. 대표발의 김종

대, 공동발의 이정미, 여영국, 추혜선, 윤소하, 심상정, 강창일, 제윤경, 조배숙, 인재근, 설훈, 이용득으로 발의하였다. 베트남전 민간인학살과 관련된 법률안이 대한민국의 국회에 발의된 것은 이번이 최초인데, 2020. 4. 임시국회 국방위에서 간략한 논의가 이루어졌지만(이종명의원, 참전용사 명예 회복을 위해서라도 진상규명 조사를 하자는 취지 발언), 20대 임기 만료로 자동폐기되었다.

현재는 21대 국회에서, 보다 많은 국회의원과 함께 같은 취지의 특별법을 발의하기 위해 노력 중이다.

나. 법안 주요 내용

20대 국회에서 발의했던 법안의 주요내용은 ① 베트남전쟁 민간인 학살 등을 조사, 명예회복, 한국과베트남 사이의 인권과 평화 유대 강화, ② 국무총리실 산하 민간위원으로 구성된 조사위 설치, 조사위 산하 실무지원단 설치, 조사 실시, ③ 조사 후 위원회는 진상규명 등 결정, 활동 종료 시 종합보고서 작성(종합보고서에 피해구제와 명예회복 등에 관한 권고를 포함해야 함) 등이다.

4. 마치며

1990년대말 이후 20년 넘게 이루어진 베트남전 민간인학살 운동은 최근, 국가배상소송, 특별법 발의, 정보공개청구소송 등 제도적 영역에서 새로운 시도를 진행하고 있다. 베트남전 피해자들의 적극적인 사과 및 책임 요구에도 불구하고, 베트남전 민간인학살 문제해결에 대한 한국 정부의 의지가 크지 않은 상황에서 사법적, 입법적 방식의 시도가 계속되고 있는 것이다.

한국 정부는 베트남 정부가 민간인학살 문제에 소극적 입장을 취하고 있다는 판단에 외교관계를 고려해야 한다고 여러 차례 밝히고 있지만, 베트남전 민간인학살과 같은 중대한 인권침해문제, 반인도적 불법행위 문제에 있어서 피해자의 권리와

의사는 더욱 중요할 수밖에 없다. 베트남전 민간인학살 피해자들의 명시적인 사과 요구, 나아가 국가배상소송까지 제기한 상황에서 한국 정부의 무책임한 외면이 계속되어서는 안 될 것이다.

2021년 사법 분야 보고

집필

- I. 인권현황 : 문경원(민변 사법센터)
- II. 법원 개혁 분야 : 문경원, 서선영, 조세현, 허자인(민변 사법센터)
- III. 검찰·경찰 개혁 분야 : 김지미, 백민, 이창민, 채다은(민변 사법센터)
- IV. 정보기관 개혁 분야 : 이주희, 허자인(민변 사법센터)

감수

- 인권현황 : 조세현(민변 사법센터)
- 법원 개혁 분야 : 서선영, 조세현, 허자인(민변 사법센터)
- 검찰·경찰 개혁 분야 : 김지미(민변 사법센터)
- 정보기관 개혁 분야 : 엄기섭, 이주희, 장유식, 조지훈(민변 사법센터)

2021년 사법 분야 보고

1. 2021년 사법연감으로 본 한국의 인권 상황

법원행정처에서 2021년에 발간한 사법연감(2020. 1.~2020. 12.) 중 형사사건과 관련한 통계의 추이를 살펴보면, 한국의 인권 상황 및 국가의 공권력 행사 실태를 분석해 본다.

아래 [표1]에서 확인할 수 있는 바와 같이 2020년도에 각급 법원에 접수된 형사사건은 총 1,463,841건이었다. 형사사건은 전년도인 2019년도에 비하여 본안사건은 2.8% 증가하였고, 본안 외 사건은 2.4%가 감소하였다.

[표1] 형사사건 접수·처리 총괄

사건별	2020년도		2019년도		2018년도	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	1,463,841	1,440,170	1,481,392	1,460,918	1,455,735	1,454,314
본안사건	352,843	335,120	343,150	328,663	339,753	338,554

본안외사건	1,110,998	1,105,050	1,138,242	1,132,255	1,115,982	1,115,760
-------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

[표2]에서 확인할 수 있는 것과 같이 약식 기소된 비율이 전체 형사사건의 30.1%인데, 이는 전년도(33.2%)보다 비율상으로는 감소한 것이다.

[표2] 형사사건 종류별 구성 - 접수

사건 종류	개수(비율)
공판	352,843(24.3%)
영장	474,804(32.4%)
약식	440,715(30.1%)
즉결	76,100(5.2%)
신청	119,379(8.0%)

[표3]에서 확인할 수 있는 것과 같이 2010년부터 2015년까지 경향적으로 감소해 왔던 한 해의 전체 형사사건이 2016년에는 소폭 증가하였으나, 2017년과 2018년에는 대체로 감소하였다. 그런데 2019년부터는 다시 증가 추세를 보이고 있다.

[표3] 형사사건 연도별 비교 - 접수

연도	합계		공판사건		약식명령사건	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2010	1,703,845	100.0	356,587	100.0	868,901	100.0
2011	1,655,333	97.2	368,992	103.5	800,357	92.1
2012	1,619,141	95.0	378,617	106.2	751,823	86.5
2013	1,656,961	97.2	358,213	100.5	743,166	85.5
2014	1,582,373	92.9	366,772	102.9	684,644	78.8
2015	1,577,686	92.6	363,652	102.0	667,471	76.8
2016	1,644,804	96.5	389,155	109.1	684,072	78.7

2017	1,546,597	90.8	371,887	104.3	605,755	69.7
2018	1,455,735	85.4	339,753	95.3	520,947	60.0
2019	1,481,392	86.9	343,150	96.2	491,690	56.6
2020	1,463,841	88.4	352,843	95.6	440,715	55.1
연도	즉결사건		영장사건		신청 및 (재)항고	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2010	61,349	100.0	312,886	100.0	104,122	100.0
2011	56,334	91.8	310,190	99.1	119,460	114.7
2012	53,054	86.5	307,806	98.4	127,841	122.8
2013	56,099	91.4	372,984	119.2	126,499	121.5
2014	46,469	75.7	367,114	117.3	117,374	112.7
2015	54,239	88.4	380,799	121.7	111,525	107.1
2016	74,580	121.6	392,456	125.4	104,541	100.4
2017	70,319	114.6	396,698	126.8	101,938	97.9
2018	65,280	106.4	429,985	137.4	99,770	95.8
2019	67,864	110.6	466,329	149.0	112,359	107.9
2020	76,100	135.1	474,804	153.1	119,379	99.9

형사공판사건(인원수) 중 구속사건의 비율은 [표4]를 통해서 확인할 수 있다. 총 구속자 비율은 17.2%(60,588명)으로 전년도 18.7%(64,043명)에 비해 소폭 줄었다. 제1심의 경우 전체 형사사건 중 8.4%로서 전년도(10.0%)에 비해 다소 줄었고, 구속된 인원수도 21,753명으로 전년도(24,608)에 비하여 소폭 줄었다. 항소심에서도 38.8%(27,917명)으로 전년도 39.4%(29,103명)에 비해 소폭 줄었다. 상고심에서는 53.1%(11,018명)이 구속되어 전년도 47.4%(10,332명)에 비해 늘었다. 전반적으로 전년도에 비해 1심과 2심의 구속자 수는 줄고 상고심에서의 구속자 수는 늘었다.

[표4] 형사공판사건(인원수) 중 구속사건 비율 - 접수

	합계	구속	불구속
총계	352,569(100.0%)	60,588(17.2%)	291,981(82.8%)
제1심			
합계	260,154(100.0%)	21,753(8.4%)	238,401(91.6%)
합의	19,317	4,798	14,519
단독	240,837	16,955	223,882
항소심			
합계	71,669(100.0%)	27,817(38.8%)	43,852(61.2%)
고등법원	8,472	4,914	3,558
지방법원	63,197	22,903	40,294
상고심			
합계	20,746(100.0%)	11,018(53.1%)	9,728(46.9%)
1심 합의	3,749	2,568	1,181
1심 단독	16,802	8,422	8,380
군사재판	195	28	167

상소심 판결의 파기 및 기각 건수는 [표5]를 통해 비교할 수 있는데, 전년도에 비해 파기율이 고등법원은 하락하고 지방법원은 소폭 상승한 사실을 확인할 수 있다.¹

[표5] 상소심 파기(취소)·기각 비교

	기각	파기
고등법원	4,522(55.4%)	3,636(44.6%)
지방법원	34,905(63.7%)	19,852(36.3%)

1 고등법원의 경우 파기율이 44.6%(전년도 47.9%), 지방법원의 경우 36.3%(전년도 36.1%)

판결로 종결된 사건 중에서 자유형이 선고된 사건은 [표6]에서 확인할 수 있는데, 자유형(징역·금고)이 선고된 사건 중에서 집행유예 선고를 받은 비율은 1심이 56.4%(전년도 56.3%), 항소심이 39.5%(전년도 41.4%)이다

[표6] 자유형(징역 또는 금고) 형기별 인원

심급	합계	징역 또는 금고							
		무기	10년 이상	5년 이상	3년 이상	1년 이상	1년 미만	집행유예	부정기
제1심	148,932	37	476	2,583	6,862	34,414	19,606	84,046	908
항소심	17,493	8	130	524	1,211	5,606	3,013	6,907	94

형사공판사건의 상소율은 [표7]에서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 합의사건의 상소율은 67.5%(전년도 65.7%)인 반면, 단독사건의 상소율은 39.7%(전년도 40.8%)로 여전히 합의, 단독사건 간에 큰 차이를 보이고 있다.

[표7] 형사공판사건 상소율

사건	제1심			사건	항소심		
	판결 인원	항소 인원	항소율(%)		판결 인원	상고 인원	상고율(%)
합계	260,154	94,863	37.62	합계	62,915	21,302	33.58
합의	19,317	10,652	67.5	고등법원	8,158	3,779	46.3
단독	240,837	84,211	39.7	지방법원	54,757	17,523	32.0

국선변호인 선정의 경우, 전체형사공판사건(치료감호 포함) 피고인 352,843명 중 36.1%에 해당하는 127,232명이 국선변호인의 조력 아래 재판을 받았다. 위 국선변호인의 선정 비율은 전년도(37.1%)에 비해 다소 낮아졌다.

[표8] 국선변호인 선정 사건 수 및 피고인 수^{2,3}

선정 사유	합계		제1심				항소심				상고심	
			합의		단독		고등법원		지방법원			
	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원
합계	120,664	127,232	6,208	6,867	72,689	76,496	3,536	3,870	27,594	28,845	10,637	11,154
사형,무기, 단기3년 이상 징역, 금고	4,055	4,433	1,901	2,117	1,033	1,065	824	930	102	107	195	214
미성년자	988	1,238	78	107	837	1,045	7	9	52	63	14	14
70세 이상	7,106	7,299	81	82	5,098	5,212	18	27	1,349	1,391	560	587
농아자	61	69	-	-	52	60	-	-	8	8	1	1
심신장애인	84	85	4	4	45	45	5	6	13	13	17	17
기타	108,311	114,049	4,144	4,557	65,624	69,069	2,682	2,898	26,070	27,263	9,791	10,262
군사상고			-	-	-	-	-	-	-	-	59	59

각종 영장의 발부율은 [표9]에서 확인할 수 있다. 2020년 연간 동안 수사를 위한 구속영장 발부 인원수(21,141명) 대비 구속기소 인원수(21,753명)의 비율은 102.9%(전년도 102.3%)로 나타났다.

[표9] 영장사건 처리상황 - 전심급^{4,5,6}

종류	청구	발부	기각	발부율(%)	직권발부
합계	438,146	401,936	36,251	91.7	36,658

2 치료감호처분사건, 체포·구속적부심사청구사건이 포함되어 있음

3 건수는 국선변호인이 선정된 사건의 수(국선변호인 선정건수가 아님)이고, 인원수는 피고인수임

4 발부율은 수사를 위한 청구인원 대 발부인원의 비율임

5 기각에는 일부기각이 포함되어 있음(압수수색검증영장 24,807건, 통신사실확인자료제공요청 1,930건, 디엔에이감식시료채취 영장 4건이 일부기각 인원임)

6 통신제한조치허가서란에는 기간연장이 포함됨

구속영장	25,777	21,549	4,677	82.0	36,658
체포영장	33,095	32,450	645	98.1	-
감호영장	17	17	-	100.0	-
압수수색검증영장	316,623	288,741	27,882	91.2	-
감정유치장	227	227	-	100.0	-
통신제한조치허가서	10	9	1	90.0	-
통신사실확인자료 제공요청	59,978	56,971	3,007	95.0	-
디엔에이감식시료 채취영장	47	38	11	80.9	-
구인장	1,529	1,516	13	99.1	
유치허가장	843	826	17	98.0	

지방법원 형사신청사건의 처리상황에 대해서는 [표10]과 [표11] 및 [표12]에서 확인할 수 있다.

[표10] 체포·구속적부심사 청구인별 처리상황⁷

구분	합계	변호인	비변호인
접수	1,938	757	1,181
처리계	1,931(100.0)	760(100.0)	1,171(100.0)
석방명령	130(6.7)	84(11.1)	46(3.9)
무조건부 석방명령	80	56	24
조건부 석방명령	50	28	22
청구기각	1,740(90.1)	645(84.4)	1,095(93.5)
기타	61(3.2)	31(4.1)	30(2.6)

7 ()내의 수는 구성비(%)임

[표11] 보석청구사건 처리상황

법원	금년접수	처리					보석결정 평균처리 기간(일)	직권보석 ⁸
		계	허가	불허가	기타	허가율 (%) ⁹		
합계	6,225	5,987	1,904	3,902	181	31.8		256
지방법원	5,692	5,490	1,775	3,570	165	32.0	17.7	231
고등법원	442	442	145	265	12	34.4	30.9	23
대법원	91	75	4	67	4	5.3	57.8	2

[표12] 체포·구속적부심사 청구사건 석방률 비교

연도	합계			변호인			비변호인		
	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)
2016	2,437	367	15.1	1,075	225	20.9	1,362	142	10.4
2017	2,325	333	14.3	1,257	243	19.3	1,068	90	8.4
2018	2,109	258	12.2	1,016	172	16.9	1,093	86	7.9
2019	2,038	206	10.1	946	147	15.5	1,092	59	5.4
2020	1,938	130	6.7	757	84	11.1	1,181	46	3.9

한편, 소년보호사건의 처리상황은 [표13]에서 확인할 수 있다. 66.8%에 해당하는 대부분의 소년(25,579명)이 보호처분을 받았다.

[표13] 소년보호사건 처리내역

사건	합계	보호처분	심리 불개시	불처분	타법원에 이송	검사에게 송치	기타
소년보호사건	38,293	25,579	7,948	2,886	1,510	364	6
구성비(%)	(100.0)	(66.8)	(20.8)	(7.5)	(3.9)	(1.0)	(0.0)

⁸ 직권보석은 접수, 처리계란에 포함되지 않음

⁹ 허가율 = 허가건수 / 처리건수 × 100

II. 법원 개혁 분야

1. 사법농단

가. 사법농단 관여 법관 재판 진행 경과

(1) 형사재판 경과

“사법농단” 사태가 언론을 통해 세상에 모습을 드러낸 지 5년이 흘렀다. 지난 2020년 인권보고대회 보고서를 통해 사법농단 관여 법관들의 재판 진행 경과를 소개한 후 1년이 지났으나, 위 법관들 대다수에게 항소심에서도 무죄가 선고되면서, 법관은 헌법을 위반해도 온당한 처벌조치 받지 않는다는 부끄러운 선례만 남기고 있다.

서울중앙지방법검찰청의 2018년 11월 임종헌 전 법원행정처 차장 기소를 시작으로, ‘양승태 · 박병대 · 고영한 · 임종헌 · 신광렬 · 조의연 · 성창호 · 이민걸 · 이규진 · 방창현 · 심상철 · 이태중 · 유해용 · 임성근 등 총 14명에 대한 기소가 이루어졌다. 2020년 11월 3일 보고 이후 위 피고인들에 대한 구체적인 재판 진행 경과는 다음과 같다.

피고인	사건번호	진행경과 (현재는 2021. 11. 3. 기준)
양승태 고영한 박병대	서울중앙 2019고합130	현재 1심 계속 중
임종헌	서울중앙 2018고합1088 (2019고합 68, 176 병합)	기피신청 재항고 기각 현재 1심 계속 중
유해용	서울중앙 2019고합186	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 1. 13. 선고 2019고합186 판결)
	서울고등 2020노132	항소기각 (서울고등 2021. 2. 4. 선고 2020노132 판결)
	대법원 2021도2485	상고기각 : 최종 무죄 (대법원 2021. 10. 14. 선고 2021도2485 판결)

이민걸 이규진 방창현 심상철	서울중앙 2019고합187	피고인 이민걸 징역 10월(집행유예 2년) 선고 피고인 이규진 징역 1년 6월(집행유예 3년) 선고 피고인 방창현, 피고인 심상철은 각 무죄 선고 (서울중앙 2021. 3. 23. 선고 2019고합187 판결)
	서울고등 2021노546	현재 항소심 계속 중 서울고등법원 제13형사부(나)
신광렬 조의연 성창호	서울중앙 2019고합188	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 2. 13. 선고 2019고합188 판결)
	서울고등 2020노531	항소기각 (서울고등 2021. 1. 29. 선고 2020노531 판결)
	대법원 2021도2486	현재 상고심 계속 중 대법원 제2부(자)
임성근	서울중앙 2019고합189	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 2. 14. 선고 2019고합189 판결)
	서울고등 2020노471	항소기각 (서울고등 2021. 8. 12. 선고 2020노471 판결)
	대법원 2021도11012	현재 상고심 계속 중 대법원 제2부(바)
이태종	서울중앙 2019고합190	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 9. 18. 선고 2019고합190 판결)
	서울고등 2020노1756	항소기각 (서울고등 2021. 8. 19. 선고 2020노1756 판결)
	대법원 2021도11924	현재 상고심 계속 중 대법원 제1부(아)

특기할 만한 점은 피고인 양승태·고영한·박병대에 대한 제1심 재판이 무려 2년 8개월간 계속 중이라는 것이다. 올해 2월 법관 정기인사로 재판부가 변동되었고, 피고인 측 변호인들의 요청으로 4월부터 약 7개월간 공판갱신절차가 진행되었다. 단 1회 기일에 종료되는 통상의 갱신절차와 달리 변호인들은 ‘증인신문 녹음파일을 전부 재생하는 방식으로 공판절차 갱신이 이뤄져야 한다’라고 주장하였고, 이에 서울중앙지법 형사합의35-1부(부장판사 이종민 임정택 민소영)는 지난 재판부에서 진행한 증인신문의 녹음파일을 재생하는 방식으로 공판절차 갱신에만 7개월을 소요하였다. 피고인의 충실한 방어권 보장을 위한 절차라면, 위와 같은 절차가 법관이 아닌 시민

들의 형사사건에서는 보장되지 않는 이유는 무엇인가? 이는 대법원장 혹은 대법관 지위에 있었던 피고인들에 대한 재판상 특혜라고밖에 볼 수 없다.

유해용 전 대법원 수석재판연구관의 직권남용권리행사방해 등 혐의의 경우, 대법원 2부(주심 민유숙 대법관)가 2021. 10. 14. 무죄를 선고한 원심을 확정하면서 최종 무죄가 확정되었다. 임성근 전 부산고법 부장판사의 경우 항소심에서도 무죄가 선고되었는데, 항소심 재판부는 “피고인의 재판관여 행위를 두고 직권남용권리행사방해죄의 구성요건에 해당하는지 여부에 관한 심사를 마치기도 전에 미리 ‘위헌적 행위’라 표현하는 것은 적절치 않아 보인다”며 “1심처럼 피고인의 행위를 ‘위헌적 행위’라고까지 하는 하지 않는다”라고 판시하였다. 이는 결론의 당부를 넘어 사법농단 관여 법관들이 수행한 행위의 위헌성마저 부정하고, 그들에게 면죄부를 주고자 하는 법원의 저의가 반영된 것이 아닌가 하는 우려를 자아낸다.

서울고법 형사13부(재판장 최수환)는 2021. 8. 19. 직권남용 권리행사 방해와 공무상 비밀누설 혐의로 기소된 이태종 전 서울서부지방법원장(현 수원고법 부장판사)에게 1심에 이어 무죄를 선고하였다. 이민걸 전 법원행정처 기획조정실장, 이규진 전 대법원 양형위원회 상임위원, 방창현 부장판사, 심상철 전 서울고법원장 등에 대한 재판은 항소심이 진행 중이다. 현재까지 선고된 판결 중 피고인에게 유죄가 선고된 사람은 이민걸 전 기조실장(징역 10월, 집행유예 2년)과 이규진 전 상임위원(징역 1년 6월, 집행유예 3년)뿐이다. 다만, 위 이민걸, 이규진에 대한 항소심 담당재판부가 이태종 부장판사에게 무죄를 선고한 서울고법 형사13부라는 점에서 항소심 판결의 결과를 주목할 필요가 있을 것으로 보인다.

(2) 임성근 전 부장판사에 대한 헌법재판소 탄핵심판 각하 결정

2021년 사법농단 사태 이후 미약하나마 사태 해결을 위한 진전이 이루어진 사례를 꼽자면 국회가 2021. 2. 4. 임성근 전 부산고법 부장판사에 대한 탄핵소추안을 통과시켰다는 것이다. 국회 본회의에서 탄핵소추안은 재석 288명, 찬성 179표, 반대 102표, 기권 3표, 무표 4표로 가결됐고, 더불어민주당은 “판사는 헌법을 위반해도 아무 처벌을 받지 않고 서민들은 상상할 수 없는 수입료의 전관특혜를 누리다 공직사회로

복귀하는, 그런 잘못된 악순환을 끊어내야 한다”라며 탄핵안 가결을 독려했다.

법관 탄핵소추 발의는 헌정사상 세 번째이지만, 국회를 통과한 건 이번이 처음이었고, 헌법재판소는 2021. 6. 10. 2021헌나1 법관(임성근)탄핵사건의 첫 변론기일을 가졌다. 청구인(국회) 측 대리인은 “임기만으로 파면이 불가능하다고 해서 각하나 기각결정을 해야 한다면 헌법가치와 원칙을 수호하고 유지하려는 헌법의 의지를 무시·회피·무력화하는 결과가 된다”면서 임 전 부장판사를 임기만료일인 2월 28일자로 파면하거나 파면결정의 효력이 2월 28일부터 발생한다는 내용의 ‘변형결정’을 내려달라고 주장하였다. 반면, 피청구인 측은 “심판의 이익은 제기 당시뿐만 아니라 결정 당시에도 존재해야 하기에 임기 만료로 퇴직한 임 전 부장판사를 파면할 수 없으므로 심판의 이익이 없어 각하되어야 한다”라고 반박하였다.

위 사건에 관하여 헌법재판소는 2021. 10. 28. 헌법재판관 9명 중 과반인 5명의 다수의견으로 국회의 탄핵 심판 청구를 각하했다. 재판관 3인(김기영, 유남석, 이석태)이 “재판의 독립과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 사법 본연의 기능이 제대로 작동하도록 하기 위해서는 재판의 독립을 침해하는 행위에 대하여 강력한 경고와 그에 상응하는 법적 책임을 물을 필요가 있다”라고 보아 피청구인의 행위가 중대한 헌법위반에 해당함을 확인하는 인용 의견을 냈으나, 재판관 5인(이선애·이은애·이종석·이영진·이미션)은 각하 의견으로, “이미 임기 만료로 퇴직한 임 전 판사에 대해 본안판단에 나아가도 파면 결정을 선고할 수 없으므로, 결국 이 사건 탄핵 심판 청구는 부적법하다”라는 결정을 선고하였다.

재판관 김기영이 보충의견에서 지적한 바와 같이 지난 2008년 서울중앙지방법원장의 재판 관여 사건에 대하여 당시 사법부 내의 법관 독립 침해에 대한 진지한 성찰과 반성적 고려가 있었다면, 그로부터 불과 몇 년도 되지 않아 사법농단 사태가 촉발될 리 없었을 것이다. 헌법재판소의 이번 각하 결정은 사법부의 과오를 스스로 바로잡을 기회를 포기한 것이자, 사법부에 대한 국민의 신뢰를 회복할 책임을 방기한 것이라는 점에서 심히 부당하다. 향후 국회는 탄핵심판 계속 중 공무원의 신분을 상실하더라도 본안판단을 거쳐 위헌확인을 할 수 있도록 법률을 개정하여 탄핵심판

제도가 그 본래의 취지와 기능에 맞게 작동되도록 입법적 정비에 나서야 할 것이다.

나. 사법농단 관여 법관에 대한 징계 현황

(1) 징계 현황

검찰은 2019년 이민걸 전 기획조정실장 등 사법농단 연루 전·현직 판사 10명을 직권남용권리행사방해·공무상비밀누설 등 혐의로 불구속 기소하면서 현직 판사 66명을 사법농단에 관여했다며 대법원에 비위 통보했다. 그러나 대법원은 수사 과정에서 비위가 드러난 66명 중 10명에 대하여만 징계를 청구했다. 비위 사실 대부분이 2015년 이전에 발생하여 법관징계법상 징계시효 3년이 도과하였다는 것이 명목상 이유였다. 현재까지 징계절차에 회부되어 징계 여부가 확정적으로 공표된 법관 및 그 내용은 다음과 같다.¹⁰

징계 대상 (사건당시 직책)	징계 결정일	징계 수위	징계 사유
이규진 (양형위원회 상임위원)	2017. 8. 10.	감봉 4개월	국제인권법연구회의 학술행사를 연기 및 축소하라고 이 탄희 당시 법원행정처 기획심의관을 압박하고, 이를 임종현 당시 법원행정처 차장에게 보고함
	2018. 12. 17.	정직 6개월	통진당 소속 비례대표 지방의원 행정소송에 특정 취지의 판단이 들어가야 한다고 총괄심의관에게 지시하여 방창현 전주지법 부장판사에게 전달하고 심증을 보고받음. 또한 통진당 행정소송 관련 전원합의체 회부 여부 검토 지시함. 현재 파견 판사로부터 헌법재판소 내부정보를 입수하여 그중 일부 주요 사건 쟁점과 진행 상황 등 정보 입수하고 고영한 법원행정처장에게 보고함
이민걸 (법원행정처 기획조정실장)	2018. 12. 17.	정직 6개월	기조실 심의관들의 국제인권법연구회 견제방안 문건 제작, 사법행정권 남용이나 부적절 행사 문건 작성을 묵인 등
방창현 (전주지법 부장판사)	2018. 12. 17.	정직 3개월	통진당 소속 비례대표 지방의원 관련 행정소송 사건에서 사법행정처 심의관으로부터 판결선고 연기 요청을 받고 수락하고 재판결론에 대한 심증을 노출함

¹⁰ “사법농단 그 후 사법개혁 어디까지 왔나”, 참여연대 이슈리포트(2020. 9. 10.자), 25-26쪽

박상연 (법원행정처 기획조정심의관)	2018. 12. 17.	감봉 5개월	임종헌의 지시로 국제인권법연구회와 인사모 견제방안 검토 문건 작성함. 또한 법관 익명 카페 운영에 개입함
김민수 (법원행정처 기획심의관)	2018. 12. 17.	감봉 4개월	상고법원 반대 칼럼 투고한 차 모 판사에 대해 임종헌 차장의 지시를 받아 동향파악을 하고, 역시 임종헌의 지시를 받아 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장 경선에 개입해 법관의 품위 손상 및 법원 위신을 떨어뜨림
시진국 (법원행정처 기획심의관)	2018. 12. 17.	감봉 3개월	상고법원 설치를 청와대에 설득하기 위해 정부 운영에 대한 사법부의 구체적 협력 사례를 정리한 문건을 작성
정다주 (서울중앙지방법원 부장판사)	2018. 12. 17.	감봉 5개월	대통령 국정운영을 뒷받침하기 위해 사법부가 노력해왔다는 내용의 &현안 관련 말씀자료& 문건 등 작성, 청와대와의 비공식 대화 채널 가동 등 전략을 짜는 문건 발송
문성호 (법원행정처 사법정책심의관)	2018. 12. 17.	견책	법원행정처 사법정책심의관으로 근무하던 2016년 6월 경 이규진의 지시를 받아 통진당 소속 의원 행정소송 상고심을 전합에 회부할 것인지 검토하는 문건을 작성하고 이규진 상임위원에게 보고
김연학 (법원행정처 인사총괄심의관)	2018. 12. 17.	불문	-
노재호 (법원행정처 인사총괄심의관)	2018. 12. 17.	불문	-
김봉선 (서울중앙지법 기획법관)	2018. 12. 17.	징계하지 않음	징계사유 해당 없음
심준보 (법원행정처 사법정책실장)	2018. 12. 17.	징계하지 않음	징계사유 해당 없음
홍승면 (대법원 선임·수석 재판연구관)	2018. 12. 17.	징계 하지 않음	징계사유 해당 없음

위에서 언급한 이들을 제외한 나머지 비위 법관들에 대한 징계절차는 현재 진행되고 있는 것인지, 징계절차에 회부된 법관들은 누구인지, 그 징계회부 사유는 무엇인지 등 어느 것 하나 투명하게 공개된 것이 없는 상태다. 대법원 스스로 비위 법관들에 대해 엄중한 책임을 묻는 절차를 소홀히 함에 따라 '사법농단' 사태가 시간의

흐름 속에 사장되어 가고 있다.

법관징계법에 따르면 법관은 △직무상 의무를 위반하거나 직무를 게을리한 경우, △품위를 손상하거나 법원의 위신을 떨어뜨린 경우 징계가 청구된다. 법관 징계처분의 종류는 일반 공무원과 달리 파면·해임·강등 처분이 없으며, 정직·감봉·견책만 있다. 법관징계법은 법관 징계 후 그 내용을 관보에 게재하도록 하고 있는데, '대한민국 전자관보' 사이트에서 확인할 수 있는 법관 징계처분에 관한 대법원공고는 모두 43건에 불과하다. 올해 초 한 언론이 조사·보도한 바에 따르면, 1995년 이후 25년간 법관 징계 사례 43건을 전수 분석한 결과, 26건(60.4%)이 다른 공무원과 비교해 솜방망이 처벌에 그친 것으로 나타났다고 한다. 징계 사유로는 '위신 실추'가 38건(88.3%)이었고, '직무상 의무 위반'이 5건이었다. '위신 실추' 사례로는 '떡값' 등 뇌물수수 및 향응·접대가 10건(23.2%)으로 가장 많았고, '사법행정권 남용' 9건(20.9%), 음주운전 6건(13.9%), 성비위 4건(9.3%) 순이었다.¹¹ 더욱이 역대 뇌물수수 행위나 음주운전 사고 같은 엄중한 사안에서도 연루 법관들은 모두 정직 이하 징계를 받았다. 반면, 다른 공직자들은 유사한 사례에서 파면·해임 같은 중징계에 처해졌다.

피징계 법관들은 징계 이후에 법복을 벗고 변호사로 활동을 재개했고, 수감자와 현직을 제외한 28명 중 14명이 징계 후 1년, 5명이 2년 이내에 변호사로 개업했다. 법관들은 어떤 공직자보다도 더 엄격한 잣대로 평가되어야 함에도 법과 양심에 따른 재판을 장려하기 위한 법관의 신분보장제도가 오히려 법관들에 대한 '물징계'의 반복으로 이어진 것이다. 여타 어느 공직자에 대하여도 현재 대법원과 같이 징계절차가 밀행적, 온정적으로 진행되는 경우가 없다는 점을 지적하지 않을 수 없는 이유이다.

11 세계일보, 「그들만의 '물징계'... 뇌물·성추행 걸려도 법복 벗으면 끝 [탐사기획-법관징계 리포트]」, <https://m.segye.com/view/20210210510631> 2021. 11. 5. 확인

(2) 사법농단 비위 법관 명단 비공개 처분 관련 헌법소원 각하 결정

검찰이 대법원에 비위 법관 66명을 통보한 후 참여연대는 2019. 11. 27. 위 사법농단 연루 비위 법관 66명의 명단 및 각 비위사실과 이 중 실제로 징계회부된 법관 10명의 명단에 대해 정보공개청구를 하였으나 법원행정처는 2019. 12. 23.로 ‘감사에 관한 사항’이라는 이유로 전부 비공개결정을 내렸다. 이에 참여연대는 2020. 3. 21. 법원의 비공개처분이 국민의 알 권리와 공정한 재판을 받을 권리를 침해하였다는 점을 이유로 헌법소원을 제기했고, 정보공개소송의 주체인 법원이 정보공개청구의 피청구인이 되는 경우 심판의 객관성을 담보할 수 있는 대안적 절차를 규정하고 있지 않은 정보공개법 제20조 제1항의 부진정 입법부작위에 대해서도 위헌성 여부를 심판해줄 것을 요청하였다.

그러나 헌법재판소는 임성근 전 부장판사에 대한 탄핵심판 각하 결정을 내린 2021. 10. 28. 위 헌법소원심판에 관하여도 헌법소원 청구가 행정소송을 거치지 않아 보충성 요건을 결여한 것이어서 부적법하다고 판단했다. 위 법원행정처 비공개 결정은 국민의 알 권리와 공정한 재판을 받을 권리를 침해하였고, 비위 법관 명단 및 비위사실은 정보공개법상 비공개사유인 ‘진행 중인 재판 또는 수사에 관한 사항’이 아니며, 공개되더라도 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 가능성이 없는 등 위헌적 요소가 다분하다. 무엇보다도 사법농단 관련 비위 사실은 사생활이라고 할 수 없으므로 이에 대한 비공개 결정은 부당하다.

그런데도 헌법재판소는 비공개처분에 대한 이의신청·행정심판·행정소송이라는 구제절차를 마련하고 있으므로 정보공개청구권 침해가 아니라는, 형식논리에 입각한 결정을 선고한 것이다 이번 각하 결정 역시 탄핵심판의 각하결정과 마찬가지로 헌법 질서를 유지·수호하고, 권력분립의 차원에서 기능적 권력 통제 수단의 역할을 담당하는 헌법재판소의 책무를 의도적으로 방기하였다는 점에서 헌법재판소의 존재의의를 되묻게 한다.

다. 사법농단 관여 법관의 근황

이민걸 전 법원행정처 기획조정실장이 2021. 9. 7.부터 법무법인 화우에서 변호사로 활동을 시작했다. 전술한 것처럼 현재까지 선고된 ‘사법농단’ 관련 판결 중 1심에서 유죄를 선고받은 재판은 이민걸 전 법원행정처 기획조정실장, 이규진 전 대법원 양형위원회 상임위원 사건이 유일함에도 위 판결선고로부터 불과 6개월도 채 되지 않은 시점에 이민걸 전 판사가 변호사로 활동을 재개한 것이다.

대법원과 박근혜 정부의 부적절한 유착과 재판 거래 등 이른바 ‘사법농단’ 사태의 전모가 드러난 지 4년이 지났지만, 재판이 진행되는 동안 연루 법관 중 상당수가 별다른 징계 없이 일선에 복귀하거나 퇴직했고, 퇴직한 일부는 ‘전관 변호사’가 됐다. 고영한 전 법원행정처 처장 및 박병대 전 법원행정처 처장은 2020년 변호사 등록을 마치고 법무법인 바른, 법무법인 이제에서 각각 변호사로 활동하고 있고, 유해용 전 대법원 수석재판연구관은 변호사 유해용 법률사무소의 대표변호사로 재직하고 있다. 강제징용·위안부 사건 재판 개입 문건 등을 작성한 혐의로 대법원에서 감봉 3개월 처분을 받았던 시진국 전 부장판사 역시 이민걸 전 판사와 같은 법무법인 화우 소속 변호사이다.

신광열(현 사법정책연구원 판사), 조의연(현 대전지법 판사), 성장호(현 서울동부지법 판사), 이태중(현 수원고법 판사) 등도 현직 법관으로서의 지위를 유지하고 있다. 양승태 전 대법원장을 비롯하여 ‘사법농단’ 사태에 연루된 법관들 대부분이 자신들의 잘못에 대한 응당한 책임도 지지 않은 채 아무렇지 않게 사회에 복귀하고 있는 것이다.

어느덧 4년여의 시간이 흐름에 따라 ‘사법농단’ 사태 당시의 문제의식이 풍화되고 있다. 그러나 우리 사회에서 분쟁은 빈번히 발생하기 마련이고, 법원은 재판을 통해 그러한 분쟁을 해결함으로써 우리 사회의 질서를 유지하는 역할을 수행한다. 흔히 법원을 ‘법치주의 최후의 보루’라고 일컫는 것은 법이 우리 개인과 공동체를 보호해 준다는 믿음의 표현이자, 법관이 ‘법’과 ‘양심’에 따른 공정한 재판을 할 것이라는 신

뢰의 표현이라고 할 것이다. 그러한 신뢰를 무너뜨린 그들을 우리는 기억해야 한다. “기억하지 않는 역사는 되풀이된다”라는 글귀처럼 사법농단이라는 아픈 과거를 통해 온전한 사법개혁을 이루지 못한다면 사법농단이라는 비참한 미래는 언제고 우리 사회에 다시 도래할 것이다. 일신의 영달과 안온만을 위해 불의에 타협한 그들에게 ‘누구나 그럴 수 있다’라는 포용적 태도로 면죄부를 주어서는 안 된다. 그들의 행적을 일일이 기억하고, 잘못된 행동에는 그에 상응하는 책임이 뒤따른다는 당연한 교훈을 역사에 새겨야 한다.

2. 법조일원화 퇴행 시도

가. 법조일원화 퇴행 시도와 국회 본회의 부결

1) 이례적으로 신속하게 진행된 법조일원화 법조경력 완화 추진

최소 10년 이상의 법조경력을 갖춘 사람을 판사로 임용하는 제도인 법조일원화가 도입된 것은 2011년이였다. 경과규정을 두어 2013년부터는 3년 이상, 2018년부터는 5년 이상, 2022년부터는 7년 이상, 2026년부터는 10년 이상으로 하여 점차적으로 제도를 완성해가는 방식을 택했다. 2021년은 5년 이상의 법조경력만 있으면 판사로 임용될 수 있는 마지막 해였고, 2022년부터는 판사가 되려면 7년 이상의 경력이 필요했다. 법조일원화는 아직 완결된 형태로 시작을 하기 전인 잠정적 상태로, 2021년은 법조일원화 완성을 향해 가는 한 계단을 마무리하는 시점이였다.

그런데 법원이 2021년 초 사법정책연구원 보고서를 통해 판사 임용에 필요한 적정 법조 재직연수는 5년이 타당하다는 입장을 내기 시작하더니 5월부터는 법원의 입장을 고스란히 반영한 법안들이 발의되기 시작했다(홍정민, 전주혜, 정청래, 소병철 의원의 법원조직법 일부개정법률안). 이 법안들의 최초 발의일로부터 2개월이 지나지도 않은 시점인 2021. 7. 15. 국회 법제사법위원회 제1소위(‘법사위’ ‘1소위’)는 판사 임용 최소 법조 재직기간을 10년에서 5년으로 완화하는 내용을 골자로 하는 법원조직법 개정안을 통과시켰다.

법조일원화는 한순간에 도입된 제도가 아니었다. 수많은 토론을 거쳐 법조경력 10년, 법조일원화 전면도입이라는 합의를 도출해서 탄생한 제도다. 10여년에 걸쳐 만들어진 제도를 법사위 1소위는 사실상 몇시간만의 형식적 논의를 거쳐 퇴행안을 의결한 것이였다. 이후 민변, 참여연대는 1소위의 의결을 반대하는 입장을 발표하는 등 법조일원화 퇴행이라는 우려와 비판이 높았음에도 법사위는 소위원회 의결 법안이라는 이유로 전체회의에서 다시 이 법안들을 통과시켜줬다. 공청회 한번 열리지 않았다.

2) 국회 본회의 부결

상임위원회를 통과한 법안이 국회 본회의에서 부결되는 경우는 보기 드물다. 그런데 이번이 일어났다. 법사위를 통과한 법원조직법 개정안이 본회의에서 부결되었다. 당의 일사분란한 반대표가 아니라 여러 정당 의원들이 골고루 반대표, 기권표를 던졌다.

나. 법조일원화 경력 완화 추진 과정을 통해 확인하게 된 법조일원화 실태

법원 주도로 진행된 2021년 법조일원화 퇴행 시도는 법조일원화 도입 이후, 그 취지를 전혀 살리지 못한 운용실태를 드러내는 계기가 됐다. 법조일원화는 관료적 인사구조에 대한 반성적 고찰, 기수와 서열에 따른 승진제도와 폐쇄적 수직적 구조의 극복, 서열화, 순혈주의, 특권의식 등 수십년 동안 법원의 고질적 문제로 쌓여왔던 문제를 해소하기 위해 도입된 것이였다. 평생법관제의 정착을 통해 전관예우를 근절하고자 하는 목적도 있었다. 판사 임용에 필요한 법조경력을 10년으로 제도화한 것은 이런 여러 사항들을 고려한 것이였다.

법조일원화 도입후 법관 인사는 법원행정처 주도로 이루어졌는데, 법원행정처는 법조일원화의 취지를 살리기 위한 노력을 하지 않았다. 제도의 점진적 완성을 위해 3년, 5년, 7년 ‘이상’점진적으로 법조경력을 요구하는 제도의 취지는 최소년차(3,5,7년 법조경력자)를 뽑으라는 것이 아니라 적어도 최소년차를 충족시키되 그보다 많은 다양한 연차의 법조경력자를 선발하라는 것이 명확함에도 법원은 최소년차 중심

으로만 법관을 선발했다. 법조일원화 시대에 맞게 적극적으로 제도를 운영하는 것이 아니라 어쩔수 없이 최소한의 요건만을 맞춰서 끌려가는 형태였다.

법조일원화로 선발된 법관도 4년 이상은 도제시스템 하에서 훈련을 받도록 하여 장기 법조 경력을 갖춘 후 법관으로 임용된 경우는 고려하지 않는 듯했고, 재판 연구원 출신을 대거 판사로 임용해서 법관 순혈주의 극복이라는 법조일원화 취지에도 동의하지 않는 듯한 운용을 보였다. 여전히 성과와 엘리트주의에 집착하고 이에 따라 법관의 계급화에 대한 우려는 심화시켰는데, 그 대표적 통계가 2021년 신입 법관 임용예정자 8명중 1명이 김·장법률사무소(김앤장) 출신이라는 것이었다.¹² 여전히 판사의 자질로 시험만을 금과옥조로 여기고 다양성 확보를 위한 아이디어도, 노력도 없는 법원행정처에 법관 선발을 맡겨도 되는가 하는 우려와 비판이 높을 수 밖에 없는 상황이다. 그럼에도 법원은 스스로 법조일원화에 부합하지 않는 환경을 조성해놓고 그로 인해 발생한 문제를 법조일원화 탓으로 돌리는 무책임한 모습을 보이고 있다.

다. 법조일원화 개정을 추진한 법원행정처가 보여준 법원개혁 퇴행의 모습

한편 법조경력 완화를 추진하면서 법원행정처가 보여준 모습은 법원개혁의 퇴행을 보여주는 상징적 장면이기도 했다. 현직 법관이 국회의원 회관을 돌아다니면서 청부입법에서부터 법안 통과를 위해 로비를 한다는 의혹이 제기되었다. 법원행정처가 양승태 시절 이후 별로 변한 게 없다는 평가가 나올 수밖에 없는 상황이었다. 법조일원화 무력화 법안이라고도 불릴 정도로, 법관 선발에 큰 변화를 불러오는 제도의 변화가 대법원장과 법원행정처의 결단과 행동으로 추진되었다. 대법원장의 제왕적 권력을 견제하고 법원의 주요한 의사결정에 대해 의견을 듣겠다고 설치한 사법행정자문회의는 법조일원화 퇴행 추진과정에서 어떤 역할도 하지 못했다. 법원이 뜻이 그대로 반영된 법안들이 비슷한 시기에 국회에서 여러 건 발의되고, 이후 제대로 된 토론이나 공청회 한번 없이 속전속결로 법사위를 통과되는 모습 속에서 양

12 경향신문 2021. 8. 24. '신입 법관 임용 예정자 8명 중 1명 '김앤장' 출신...재판연구원 경력자도 42%'

승태 시절의 상고법원 입법로비가 겹쳐지는 것은 자연스러운 현상이었다. 법원개혁이 제대로 실현되지 못한 자리에 이전의 악습들이 다시 어른거리는 우려스러운 모습이다.

라. 본회의 부결 후에도 또다시 시도되고 있는 퇴행 시도

법조경력 5년 단축안이 8. 30. 국회 본회의에서 부결되었음에도 불구하고 채 한 달이 되지 않은 9. 27. 또다시 비슷한 법안이 발의됐다. 원래 법원조직법에 의하면 2022년부터 신규 법관 임용시 7년 이상의 법조경력을 요구하는데 이 부칙을 개정해서 5년을 추가적으로 유예해 2027년부터 적용하도록 하는 개정안(즉 2026년까지는 여전히 5년의 법조경력만을 요구)을 더불어민주당 송기헌 국회의원들이 대표발의한 것이다. 사실상 8월에 부결된 법안을 변형한 것에 불과했다. 본회의 부결 이후 법조일원화를 이번 기회에 제대로 점검하고 취지에 맞게 운영하자는 사회적 논의를 정면으로 무시하는 것이었다. 법조일원화 퇴행 시도는 계속 이어지고 있다. 법원개혁을 제도화하는데 노력을 기울여야 할 국회가 법원의 퇴행에 함께 하고 있는 상황이다.

마. 과제

부결 후 새로 발의된 변형된 개정안은, 기존에 시도되었던 법조경력 5년 단축안으로 가기 위한 우회로가 될 수 있다. 5년 단축안은 법조일원화를 통해 극복하려고 했던 관료주의, 순혈주의, 서열주의의 문제를 그대로 존치시킬 위험이 매우 높다. 거기에 대형 로펌 위주의 법관 선발은 특권 카르텔을 더욱 강화할 가능성까지 있다. 변형된 퇴행 법안이 또 한 번 슬그머니 통과되지 않도록 주시해야 한다.

한편, 법조일원화가 성공하기 위해서는 법관 수 부족의 문제는 반드시 해결되어야 한다. 법조경력 단축론자들의 주요 주장 중 하나가 법조일원화가 원래대로 진행된다면 재판이 지연될 것이라는 점이다. 우리 법원이 엄청나게 많은 사건 수를 판사들의 과로로 해결하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이 문제는 젊은 판사를 대거 선

발해서 강도 높은 노동과 판결문을 빨리 쓰게 하는 방식으로 해결해서는 안 된다. 이런 방법으로는 악순환 구조가 만들어질 뿐이다. 재판지연이나 부실은 법조일원화를 퇴행시키는 방법으로가 아니라 판사 수 증원이라는 정공법으로, 그 자체의 무게감으로 진지하게 논의되고 해결되어야 할 것이다.

법조일원화 시행이 10여년이 되는 상황에서도 법관 다양성을 확보하기 위해 법관 선발제도는 어떻게 운용되어야 할 것인가 등에 대한 논의는 거의 진척되지 않았다. 다양성이 확보되지 않은 법조일원화는 이전 제도보다 나을 것이라 기대할 수 없다. 이에 대한 구체적 고민과 실행이 필요하다.

3. 상고제도 개혁 논의

가. 현행 상고제도 운영의 문제점

상고제도 개혁은 오래된 과제이며 언제나 현안이였다. 우리의 상고제도는 오랜 기간 개혁의 대상으로 언급되어왔지만, 1990년 상고허가제 폐지 이후 1994년 심리 불속행 제도 도입 이외에는 별다른 제도의 변화 없이 현재에 이르고 있다. 사법 시스템의 수요자인 시민들도, 공급자인 법원도 현재의 상고제도가 바람직하지 못하다는 결론에는 모두 동의하고 있다. 다만 그 개혁의 방향에 대하여는 관점 사이의 간극이 좁혀지지 않아 지지부진한 채로 몇 년째 개혁이 정체되어 있다.

1) 14명의 대법관과 4만4천여 건의 사건수

1990년 상고허가제 폐지 당시 상고심 본안 사건수는 8,319건이었다. 역사적으로 상고심 사건의 숫자는 전반적으로 우상향 추세를 보여 왔으나, 2010년대에 이르러서는 상고심 사건 숫자가 다음과 같이 등락을 거듭하고 있다.

년도	상고심 사건수	2010년 대비 백분율
2010	36,418	100

2011	37,267	102.3
2012	35,777	98.2
2013	36,156	99.3
2014	37,652	103.4
2015	41,850	114.9
2016	43,694	120
2017	46,412	127.4
2018	47,979	131.7
2019	44,328	121.7
2020	42,181	115.8

2021년 사법연감에 따르면, 2020년 대법원에 올라오는 본안사건은 총 42,181건(민사본안 21,435건, 형사 공판사건 20,746건)이다. 2019년 대법원 사건수인 44,328건보다는 다소 줄어든 수치이지만, 현재 대법관 14명 중 대법원장과 법원행정처장을 제외한 12명만이 실질적으로 심리에 참여하는 상황을 고려할 때 여전히 제대로 된 심사를 할 수 없는 숫자임은 명확하다.

1990. 9. 1. 상고허가제 폐지 이후 상고사건이 큰 폭으로 증가할 것이라는 점은 충분히 예상 가능했고, 앞서 통계에서도 확인한 바와 같이 실제로 2019년까지 상고 사건수는 5배 이상 증가했다. 그러나 이 기간에도 실제 심리를 하는 대법관 수는 12명으로 변함이 없다. 이를 대법관 1인당 사건수로 환산하면, 상고허가제 폐지 당시인 1990년은 대법관 1인당 사건수가 693건이었으나 2020년에는 1인당 3,515건이 되었다.

대법원판결이 권위를 인정받는 이유는, 단지 대법관이 선고했다는 형식적 이유가 아니다. 다양한 가치와 법리가 충실한 토론 과정을 통해 경합하고, 그 결과로 도출된 결론이라는 점에 그 실질적 이유가 있다. 그러나 현재와 같은 대법원의 사건 처리 실무는 이러한 대법원판결의 기본적 신뢰를 약화하는 요인으로 작용하고 있다.

2) 99.9%의 4인 소부 합의, 0.1%의 전원합의체

시민들이 생각하는 일반적인 대법원의 심리모습은 대법관 13명의 치열한 공방이다. 전원합의체 판결은 한 해 평균 20건 내외로, 전체 대법원 상고사건 대비 약 0.1%에 불과하다. 법원조직법은 대법원의 심리에서 전원합의체를 원칙으로 하고, 소부의 판단을 예외로 규정하고 있다(법원조직법 제7조). 그러나 현실은 단서(소부 합의, 99.9%)가 본문(전원합의체, 0.1%)을 압도하고 있다. 또한, 전원합의체가 아닌 4인의 대법관으로 구성된 소부 중심 운영되고 있는 것이 현실인데, 이 소부 사건조차 사실상 주심 1인의, 이 조차도 사실상 대법관이 아닌 재판연구관에 의한 재판이라는 비판과 오명은 계속되고 있다.

3) ‘깜깜이 판결’ 심리불속행

1994년 ‘상고심절차에 관한 특례법’ 제정으로 심리불속행 제도가 도입된 이후, 심리불속행 사건 비율은 점점 높아졌다. 2014년까지만 해도 심리불속행 기각률이 56.5% 수준이었으나, 2018년에는 76.7%까지 상승하였다. 판결 이유를 확인할 수 없고 별도의 선고절차도 없다는 점은 정말로 상고심제도가 국민을 위한 것인지 법원에 대한 국민의 기대와 신뢰를 무너뜨리게 만든다.

그런데 이러한 심리불속행은 제도 자체의 문제에 그치지 않고 전관예우의 문제까지 연결되고 있다. 상고사건의 경우 대법관 출신 변호사가 대리하면 심리불속행은 피한다는 법조계의 속설이 있고, 이는 대법관 출신 변호사들의 높은 상고사건 수임율과 수임료에 대한 문제로 이어진다.

이처럼 심리불속행 제도는 그 자체로 불투명하고 권위적인 재판의 상징이고, 파생적으로는 불공정하고 특권적 재판이라는 재판 불신으로 이어질 수밖에 없다. 전관예우는 단지 기대감뿐으로 실체가 없다는 항변도 있겠으나, 그러한 억울함을 풀기 위해서라도 심리불속행 제도는 상고제도 개혁 과정을 통해 폐기되거나 대폭 변경될 필요가 있다.

나. 2021년 상고제도 개혁 논의 현황

1) 김명수 대법원장 체제의 법원

김명수 대법원장 체제에서 대법원 사법행정자문회의 산하에 상고제도개선특별위원회(이하 특위)를 설치했지만, 상고제도 개혁 논의는 실질적으로 진척되지 않고 있다. 대법원은 올해 5월에 주최한 토론회에서 특위가 검토하는 3가지 개혁안인 부분적 상고심사제 도입 방안, 대법관 6인 증원을 포함한 대법원의 이원적 구성방안, 고등법원 상고부 설치방안을 위주로 논의했다. 그러나 위 3가지 안에는 그동안 상고제도 개혁안으로 비중 있게 다뤄져 온 대법관 대폭 증원안은 사실상 제외되었다.

2) 21대 국회

작년 8월 이탄희 의원 대표발의로 대법관을 48명으로 증원하는 내용의 법원조직법 개정안이 발의되었지만 처리되지 않았다(의안번호 2617). 이후 상고제도 개혁에 관한 논의나 발의는 이어지지 않고 있다. 현 국회에서는 상고제도 뿐만 아니라 사법농단 이후 법원개혁에 대해 전체적으로 미진한 태도를 보이며 심지어 법조일원화를 후퇴하는 법안을 발의하는 등 후퇴적인 행태를 보이고 있다.

4. 평시 군사법원 폐지를 위한 군사법원법 개정과 미완의 과제

가. 군사법원법 개정 논의의 배경

이전부터 많은 시민사회단체는 군사법원법에 규정되어 있는 평시 군사법원을 폐지할 것을 촉구해 왔다. 군사법원은 군사재판을 관할하는 특별법원으로, 군인·군무원·생도·군형법상 일부의 죄를 저지른 민간인 등 군형법 제1조 제1항 내지 제4항에서 정하는 자에 대하여 재판권을 가지는 법원이다. 그러나 현행 군사법제도가 사법정의의 실현이나 군 인권 보호에 충실한지에 대하여 지속적인 문제 제기가 있었다는 점, 지휘관 감독하에 사건이 축소되거나 은폐되어 왔다는 점, 군판사와 군검사가 순환보직 하에 있어 결국 ‘그 사람이 그 사람이라는’지적이 반복되어 온 점, 군

인 등의 재판청구권을 과도하게 침해한다는 점 등 군사법원법 개정 필요성을 지적하는 다양한 논의가 계속돼왔다. 군사법원법 제23조 제1항에 따르면 군판사는 각 군 참모총장이 영관급 이상의 소속 군법무관 중에서 임명하며, 제41조 제1항에 따르면 군검사도 각 군 참모총장이 소속 군법무관 중에서 임명한다. 군법무관으로 선발된 사람들이 함께 훈련을 받고, 같은 군법무관 인원 풀 내에서 군검사·국선변호장교·군판사 등으로 순환보직을 해 가며 근무하고, 같은 지휘관의 통제 하에 같은 사무실에서 일하기 때문에 재판의 객관성을 담보하기 더욱 어려웠던 것이다.

그러던 중, 올해 간부에게 강압적 성추행을 당한 공군 제20전투비행단 소속 중사가 피해 신고를 하였음에도 사건 무마 시도 등 군의 축소·은폐 수사로 좌절하다 극단적 선택을 하여 목숨을 잃은 사건이 있었다. 이 사건이 공개되며 국민들의 공분을 샀음에도 군 검찰수사심의위원회는 수사 관계자인 공군본부 법무실장, 공군 고등검찰부장, 공군 제20전투비행단 군검사에 대해 불기소를 권고한바, 군사법원법의 전면적 개정이 필요하다는 논의가 재차 시작되었다.

나. 군사법원의 현 문제와 2021년 군사법원법 개정 논의

(1) 군사법원과 군인의 재판청구권

헌법 제110조는 ‘군사재판을 관할하기 위해 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다’고 규정하고 있고, 이것이 군사법원의 설치 근거라 할 수 있다. 이에 따르면 군사법원의 설치가 필수라고까지 하기는 어려우나, 그간 군사법원 존치 의견의 근거는 북한과 대치 중이라는 국내 안보 상황과 군의 특수성을 감안한 신속한 재판의 필요성이었다. 헌법재판소는 2009년 “군대는 각종 훈련 및 작전수행 등으로 인해 근무시간이 정해져 있지 않고 집단적 병영 생활 및 작전위수구역으로 인한 생활공간적인 제약 등, 군대의 특수성으로 인하여 일단 군인신분을 취득한 군인이 군대 외부의 일반법원에서 재판을 받는 것은 군대 조직의 효율적인 운영을 저해하고, 현실적으로도 군인이 수감 중인 상태에서 일반법원의 재판을 받기 위해서는 상당한 비용·인력 및 시간이 소요되므로 이러한 군의 특수성 및 전문성을 고려할 때 군인신분 취득 전에 범한 죄에 대하여 군사법원에서 재판을 받도록 하는 것은 합리적인 이유가 있

다”라고 하여 군사법원의 재판권을 인정하고 있는 군사법원법의 조문을 합헌이라고 보았다. 군사법원 존치론 중에는 평시 군사법원을 폐지할 경우 전시 군사법원의 업무 미숙으로 전시에 군사법체계가 원활히 작동하지 않을 수 있다는 의견도 있다.

그러나 이를 사유로 하여 평시의 군사법원을 유지할 수는 없는 노릇이다. 군인 또한 기본권의 주체이며, 이에 따라 ‘군인은 제복 입은 시민’이라는 독일의 유명한 표현처럼 군에 복무한다는 사유만으로 군인의 재판청구권을 전면적으로 제한할 수는 없기 때문이다.

(2) 평시 군사법원 존치 주장과 그 문제점

평시 군사법원 존치를 주장하는 측의 가장 큰 논거는 바로 ‘군사범죄의 특수성’이다. 일각에서는 ‘군대에서의 민간 법원으로서의 이송 및 신속한 재판 진행의 어려움’, ‘휴전 국가의 특수성’ 등을 들어 평시 군사법원 폐지가 어렵다고 주장하기도 한다. 그러나 이는 군사법원을 평시에도 유지할 이유가 되지 못한다.

가장 먼저, 군의 특수성을 이유로 군사법원의 존치를 주장하기에는, 2020. 6. 기준 군 형사사건의 87.3%가 성범죄 등 군의 특수성과 무관한 교통사고, 성범죄, 폭행 등의 범죄였다. 군형법 위반, 군사기밀 유출 등 이른바 ‘순정’ 범죄 비율은 12.7%에 그쳤다.¹³ 실상 군사법원에서 다루지는 범죄 대부분은 군의 특수성이 문제되지 않는 것으로, 군사범죄의 특수성을 이유로 하여 군사법원의 필요성을 주장하는 것은 현실과 배치되는 측면이 있다.

민간법원으로서의 이송의 문제점에 대해서도 그러하다. 과거와 달리 교통수단과 교통망의 발달로 전국 각지의 접근성이 향상되었으며, 군부대가 위치한 지역의 민간인들도 재판의 당사자가 되었을 때 각각의 관할 법원에서 특별한 문제 없이 재판을 받고 있다. 나아가 현재 보통군사법원은 육군을 기준으로 군단급에 설치되어 있는

¹³ 동아일보, 신규진 기자, [단독]軍, 성폭력 등 非군사범죄 민간법원에 이관 추진
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20210824/108721591/1> 2021. 11. 5. 확인

바, 군단 예하 격오지 부대에서 군단사령부에 접근하는 것과 해당 지역을 관할하는 일반법원에 접근하는 것이 물리적으로 큰 차이가 있다고는 보기 어렵다.

후전 국가의 특성상 언제 전쟁이 발발할지 모르며, 전시 군사법원 전환이 어려울 수 있다는 주장도 있다. 그러나 많은 나라가 평시 군사법원을 설치하지 않은 상태이지만, 전시 전환에 필요한 제도와 절차를 마련해 대비하고 있다. 독일은 전시의 경우 특별군사법원이나 함선이나 해외파병의 경우에 설치하는 특별·임시군사법원의 설치를 위한 헌법적 근거는 있으나 아직까지 군사법원을 설치하지는 않고 있다. 프랑스는 평시에 군인에 의한 범죄나 군인에 대한 범죄는 지방법원의 군사전문부에서 재판을 관할한다. 덴마크도 1991년에 군사법원을 폐지하였고, 일본도 평시 군사법원을 운영하지 않으며 대만도 군사법원을 폐지했다. 다만 미국에서는 군사법원을 유지하고 있는데 이는 해외 주둔 미군 때문으로, 해외에 주둔하고 있는 군인을 본국으로 송환하여 재판을 할 수는 없기 때문이다.¹⁴ 외국군의 군사법제도는 자국의 안보 환경이나 사회환경에 따라 각각 다른 형태의 제도로 운용하고 있지만, 사회가 안정되고 선진국으로 갈수록 군사법제도는 민간법원이 사건을 맡는 형태를 보인다.¹⁵ 우리나라도 다른 많은 나라들과 마찬가지로, 평시 군사법원을 폐지하더라도 일반법원에 전담재판부를 두거나 가정법원, 행정법원처럼 군사사건을 다루는 특별법원을 두고, 평시에는 전시 전환 훈련을 할 수 있을 것이다.¹⁶

현행 군사법제도가 사법정의 실현이나 군 인권 보호에 충실한지에 대하여 지속적인 문제제기가 있었고 지휘관 감독하의 사건 축소·은폐, 군사법원의 낮은 순정 군사법 비율, 군판사와 군검사의 순환보직 등을 고려할 때 평시에는 군인·군무원도 일반법원에서 재판받도록 하는 것이 타당하다. 신속한 재판을 받을 권리는 비단 군사법원에서만 강조될 가치가 아닌바, 이것이 군사법원 존치의 독자적인 이유가

될 수 없다. 이에 따라 민변 및 여러 시민단체는 ‘이번에야말로 평시 군사법원을 폐지해야 한다’라는 의견을 재차 밝히며 목소리를 내었다.

(3) 그간 발의된 법안

시민사회의 잇따른 군사법원법 개정 요구에 따라, 국회는 약 6개 법안을 발의하였다.

이중 상당수의 개정안들은 평시 군사법원을 그대로 유지하되, 성범죄만을 군사법원의 재판권에서 제외하거나 전담재판부를 설치하는 방식으로 ‘성범죄’만을 따로 빼내어 그간 지적되어 온 문제들을 해결하고자 하였다. 이수진 의원이 대표발의한 군사법원법 일부개정안(의안번호 10786)은 군사법원에 성폭력 범죄 전담 재판부를 설치하고 성폭력 범죄 전담 군검사·군사법경찰관을 두도록 하였고, 박주민 의원이 대표발의한 군사법원법 일부개정안(의안번호 10879)은 성범죄의 경우 군인이라도 군수사기관이 아닌 곳에서 수사하며, 군사법원이 아닌 법원에서 재판받을 수 있도록 하는 내용을 담았다. 김미애 의원이 대표발의한 군사법원법 일부개정안(의안번호 11401)은 군형법상 성범죄를 군사법원의 재판권 및 군검사·군사법경찰관의 수사권 대상에서 제외하고자 하여, 군형법상 제92조 및 제92조의2부터 제92조의8까지의 죄를 군사법원의 재판권에서 제외하도록 하며, 이를 군검사와 군사법경찰관이 인지할 경우 경찰청에 이첩하도록 하였다.

한편, 김진표 의원이 대표발의한 군사법원법 일부개정안(의안번호 11246)은 군사법원의 재판권을 군형법상 반란, 이적, 군무 이탈, 항명, 군용시설 및 군용물 손괴, 군사기밀 누설, 정치 관여 등 군사 범죄로 한정함으로써 순정군사범죄만을 평시 군사법원의 재판권 적용범위로 규정하였다. 또한, 군사법원의 큰 문제점 중 하나였던, 법조인의 자격이 없는 일반장교가 재판관으로 참여하는 심판관 제도를 폐지하고자 하였다.

이번 개정안 중 가장 눈에 띄는 것은 권은희 의원이 대표발의한 군사법원법 일부 개정안(의안번호 10728)인데, ‘기본적으로 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 군인이 범한 죄에 대하여만 재판권을 가지도록 군사법원의 재판권을 축

14 사단법인 한국공법학회, 「군 수사와 사법제도 현황 및 개선방안 연구」, 『2015년도 인권상황실태조사 연구용역보고서』

15 뉴데일리, 순정우 기자, 「군 사법제도, 해외는 '군사법원' 폐지중

<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2014/10/21/2014102100080.html> 2021. 11. 5. 확인

16 한겨레, 고한솔 기자, 김중대 “평시 군사법원 폐지가 맞다”

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1010446.html#esidxc854c83db42aa9c9cf24c6592d62e75 2021. 11. 5. 확인

소하여 평상시에 군인이 범한 죄의 경우에는 일반법원에서 재판을 하도록 함으로써 군사재판의 독립성 및 형평성을 확보하고 장병들의 인권침해를 구제하며 헌법상 기본권인 법관에 의한 재판을 받을 권리를 보장'하도록 하여, 시민단체들이 요구하였던 평시 군사법원 폐지에 가장 가까운 법안을 발의하였다. 이와 유사하게, 소병철 의원 안(의안번호 11542)은 군사법원의 재판권을 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생하거나 국방부장관의 요청이 있는 경우로 한정하였다.

(4) 민·관·군합동위원회의 발족, 그러나 국방부의 왜곡 보도 및 위원들의 출사퇴장

국방부는 이번 개혁 요구에 따라 민·관·군합동위원회를 꾸려, 군사법제도·장병 인권보호 및 조직문화·성폭력 예방 및 피해자 보호·장병 생활여건을 각 개선할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 출범 두 달 만에 12명의 위원이 사퇴하고 말았다. 성장익 민변 사법센터 소장, 임태훈 군인권센터 소장 등 6명은 사퇴 입장문을 통해, 군사법제도 개선 분과는 평시 군사법원 폐지를 의안으로 상정하기로 하였으나, 국방부는 해당 분과의 논의 결과를 '평시 군사법원 폐지 시 우려 사항 검토, 국방부 입장 수렴 등 다양한 의견 논의'라고 하여 왜곡 보고하였으며 평시 군사법원 폐지를 명시적으로 반대하였음을 밝히며 사퇴 의사를 표명하였다.¹⁷

(5) 군사법원법 개정안 의결

결국 법제사법위원회는 공군 이 중사 사건 이전부터 계류되어 있던 법안을 합하여 총 11건의 법률안을 병합 심사하여, 아래와 같은 내용을 골자로 한 군사법원법 개정안을 의결하였다.

- 성폭력범죄(「군형법」 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이 범한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조의 성폭력범죄 및 같은 법 제15조의2의 죄, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호의 죄), 군인등의 사망사건의 원인이 되는 범죄 및 군인등이 그 신분을 취득하기 전에 저지른 범죄

를 군사법원의 재판권에서 제외(다만 국방부장관은 제2항에 해당하는 죄의 경우에도 국가안전보장, 군사기밀보호, 그 밖에 이에 준하는 사정이 있는 때에는 해당 사건을 군사법원에 기소하도록 결정할 수 있음)

○ 군사법원 항소심 민간 법원 이관

○ 관할관 확인제도 폐지 및 심판관 관련 규정 삭제로써, 군판사 외에 심판관이 재판에 참여하던 군사법원의 재판관 구성을 민간 법원의 조직구성과 유사하게 변경

○ 군검사와 군사법경찰관의 협조의무 명시

다. 비판점

우선, 이번 군사법원법 개정의 가장 큰 문제점은 심도 있는 고민 없이 '문제된 지점만을 대강 뜯어고치는 반쪽짜리 개정'에 머물렀다는 점이다. 평시 군사법원을 당장 폐지하지 못한다 할지라도 '순정군사범죄와 비순정군사범죄', '개인적 범익에 관한 범죄와 사회적·국가적 범익에 관한 범죄' 등 무엇을 민간 법원에서 다루고 무엇을 군사법원에서 다룰 것인지 깊은 검토를 거친 것이라고 보기 어려운 대중적인 입법이며, 사회적으로 크게 이슈화된 부분인 성범죄만을 따로 떼내어 생색내고자 하는 '땀질식 개정'에 그쳤다.

이에 더하여, 민간법원이 재판권을 가지는 경우라 하더라도 국가안전보장, 군사기밀보호, 그 밖에 이에 준하는 사정이 있는 때에는 국방부장관이 해당 사건을 군사법원에 기소하도록 결정할 수 있다고 정한 군사법원법 제2조 제4호 또한 문제가 될 수 있다. 이미 '지나치게 폐쇄적'이라는 문제가 오랫동안 제기되어 온 군사법원에, 특정 사건을 기소할 수 있도록 하는 권한을 국방부장관이 갖도록 하는 것이 적절한지, 또 이 경우 기관 간 갈등이나 업무상 혼선이 발생하지는 않을지 우려 지점이 남아 있다.

¹⁷ 한국일보, 오지혜 기자, 민관군 합동위원 또 집단사퇴 "국방부에 개혁 못 맡겨"
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021082510050005782> 2021. 11. 5. 확인

라. 나아갈 방향

군 내 폭행 문제가 불거지면 폭행 문제를, 군 내 절도가 문제되면 재산적 법익에 대한 죄만을 별도로 분리하여 문제가 되는 부분을 민간으로 이양하는 방식으로 모든 사안을 해결할 것이 아닌 이상, 군사법원법 개정에 대한 심도 있는 고민과 그에 따른 전면적 개정이 필요하다. 그 전면적 개정의 방향은 평시 군사법원을 폐지함으로써, 군인 및 군무원 등 또한 민간법원에서 재판받을 수 있도록 하는 것이어야 한다. 그간 언급되어 온 군 옴부즈만 제도, 병영문화 개선 기구와 같은 다양한 신제도의 도입 또한 군 내 문제를 해결하는 데에 도움이 될 수 있을 것이다. 다만, 평시 군사법원 폐지를 제외하고서는 결코 해결할 수 없는 문제가 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

Ⅲ. 검찰·경찰 개혁 분야

1. 공수처 출범 이후 과제

가. 들어가며

공수처 설치에 시민사회에서 약 25년 전부터 공론화되다가 문재인 정부의 공약사항으로 많은 국민의 지지를 받았다. 우리가 기억하듯이 국회의 신속처리안건(일명 패스트트랙)으로 지정된 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(약칭 ‘공수처법’)은 2019. 12. 30. 국회 본회의에서 가결되고, 2020. 7. 15. 시행되었다. 그러나 여·야의 정치적 대립 속에 공수처의 출범은 반년 가까이 더 지체되었다. 국회는 2020. 12. 15. 공수처법을 한 차례 개정하고, 초대 공수처장 김진욱이 2021. 1. 21. 임명되며 그 출범을 알렸다.

이처럼 공수처가 지각 출범한 것은 야당의 거부권 행사로 공수처장후보추천위원

회(이하 ‘추천위원회’)의 구성 및 의결이 이루어지지 못하고 있었기 때문이다. 이에 개정법은 추천위원회 구성 및 의결정족수를 변경해 야당의 거부권 행사를 막고, 수사처 검사의 변호사 자격보유 요건을 7년으로 완화하는 것 등을 주요내용으로 하였다. 이 때 정치적 타협 과정에서 여전히 보완하고 정비할 사항들을 남겨둔 것이 공수처의 반쪽 운영을 초래한 것이 아닌지 아쉬움이 남는다.

2021. 1. 28. 헌법재판소는 공수처의 합헌성을 인정하여 위헌 논란은 해소되었다.¹⁸ 2021. 2. 1. 공수처 차장 여운국이 임명되고, 2021. 4.경에는 공수처 검사 13명, 수사관 20명을 채용하였으며, 2021. 10.경에는 공수처 검사 8명, 수사관 15명을 충원하였다. 공수처가 국정감사에서 밝히길 2021. 9. 말 기준으로 총 2350건을 접수하고 1,757건을 처리하였는데 그 중 입건한 사건은 16건이다. 제1호 조희연 교육감 사건을 제외하면 대부분이 전·현직 검사의 직권남용 의혹 사건들이다.

공수처는 인적, 물적, 제도적 공백 속에서도 그 역할을 시작하였다. 공수처 출범 초기에는 존재만으로 검찰을 견제한다는 평가도 있었지만, 검찰과의 사건 이첩을 둘러싼 갈등이 드러나며 제도적 완결성 등에서 미흡한 부분을 보였다. 현재 국회에 13건의 공수처법 개정안이 발의되어 있는데, 공수처가 제도 도입의 취지에 맞게 조직이 운영될 수 있도록 정부와 국회가 필요한 조치를 취하여야 할 것이다. 아래에서는 그 제도적 개선 방향에 대한 개괄적 의견을 개진하고자 한다.

나. 보완 과제

(1) 공수처의 기소권 범위 확대

현행법은 공수처가 그 수사대상이 되는 고위공직자 중 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원에 대해서만 기소권을 부여하고 있다(공수처법 제3조 제1항 제2호). 공수처는 기소권이 없는 고위공직자범죄 수사 결과를 검찰에 송부하도록 되어 있는데

¹⁸ 공수처가 헌법상 권력분립원칙, 평등권, 영장주의원칙 등에 위반되지 않는다고 보았다헌법재판소 2021. 1. 28.자 2020헌마 264, 681(병합) 결정.

(공수처법 제26조 제1항), 이 때 공수처를 검찰과의 관계에서 사법경찰과 같은 지위로 볼 것인지 하는 문제가 생긴다. 즉 공수처의 구속기간을 검찰과 같은 20일로 볼 것인지 아니면 10일로 볼 것인지, 검찰이 공수처에 보완수사 또는 재수사를 요구할 수 있는지에 대한 논란이 생겨 공수처의 위상이 약화되는 것이다.

공수처에 기소권을 부여할지 여부의 문제에 대하여는 공수처법이 국회를 통과하는 과정에서도 다양한 의견들이 개진되었고, 이 과정에서 공수처에 기소권을 부여하지 않는 의견도 협상안으로 등장한 바가 있다. 그러나 이에 대하여 시민사회는 검찰이 독점해온 기소권을 분산시킨다는 취지의 검찰개혁 과제로서 공수처의 의미를 살려야 한다는 점, 기소권 없는 공수처로는 고위공직자의 부패척결이라는 목적도 효과적으로 달성할 수 없다는 점 등을 근거로 하여 강력한 반대의견을 제시한 바 있다.

고위공직자 수사·기소의 정치적 중립성 보장, 검찰 기소독점주의 폐해 방지와 검찰의 권한 분산이라는 공수처의 목적을 고려한다면, 공수처가 수사대상 전체에 대하여 기소권을 행사하도록 할 필요가 있다. 이에 대하여 수사권과 기소권이 분리되는 것이 바람직하다는 입장에서 볼 때도, 공수처 내에서 수사부와 공소부를 분리하는 운영을 하고 있는 점을 참작할 수 있을 것이다.¹⁹

(2) 공수처의 규모 확대

공수처의 수사 대상인 고위공직자는 입법부·행정부·사법부 등을 포괄하여 약 7,000명 수준으로 예상되나, 공수처의 수사인력은 현행법상 수사처 검사 및 수사관이 최대 65인으로 수사 대상자의 1% 수준에 불과하다. 이에 따라 수사인력 부족으로 인하여 복잡하고 다양한 부패범죄에 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다는 우려가 있다. 참고로, 공수처 설립 당시 비교대상이 되었던 유사한 성격의 해외의 부패범죄수사기구의 인력 규모를 보면, 200명에서 1,200명 수준으로 현행 공수처의 인력규모보다는 높은 수준이다.²⁰

19 향후 검찰이 기소권만 갖는 공소기관으로 전환하면, 공수처도 수사권만 갖는 수사기관 역할을 하는 것을 생각해볼 수 있을 것이다.

20 2020. 12. 국회 법제사법위원회, 공수처법 일부개정법률안 심사보고서 제19쪽 참조.

[표] 해외부패방지기구의 인력 규모

구분	인도네시아 부패근절위원회	홍콩 염정공서	대만 염정서	싱가포르 탐오조사국
규모	약 1,100명 (수사관 91명, 검경 파견이 80%)	약 1,200명	약 212명	약 200명
수사대상	공무원 (군인 포함)	제한없음 (민간포함)	공무원	제한없음 (민간포함)
대상범죄	부패사건	부패범죄 공직남용 뇌물범죄	뇌물범죄, 횡령, 권 한남용 등 부패범죄	수뢰, 배임수재 등 부패범죄

* 자료: 김태우, 「고위공직자비리수사처 입법론 검토: 현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로」, 『형사법의 신동향』통권 제54호, 2017년 3월

현행 공수처법에 따른 수사처 검사(처장 및 차장 포함 최대 25명)와 수사관(최대 40명)의 규모는 대단히 부족함을 알 수 있다. 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함하므로(공수처법 제10조 제2항), 공수처는 주로 경찰에 의존하여 정원 외 파견 인력을 공급받고 있는 실정이다. 법무부의 제1기 법무·검찰개혁위원회의 ‘공수처 설치 권고안’에 의하면 공수처 검사는 30명 이상 50명 미만, 수사관은 50명 이상 70명 이내를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 공수처의 기능 내실화를 위하여 최소한 위 권고안의 기준에 이르는 인력이 배치될 필요가 있다.

(3) 수사처 검사 및 수사관의 임기

현행 공수처법은 수사처검사의 임기는 3년으로, 연임은 최대 3년으로 제한하고 있으며, 수사처수사관의 임기는 6년으로 하고 연임을 제한없이 허용하고 있다. 이러한 수사처검사 및 수사처수사관의 임기에 관한 제한을 완화함으로써, 수사처검사와 수사처수사관이 장기간 근무를 할 수 있는 여건을 마련하여 보다 안정적이고 독립적으로 고위공직자 수사 업무를 실시할 수 있도록 할 필요가 있다.

다만, 현행법 제정 논의 당시 공수처 검사에게는 특별검사에 준하는 독립성과 강

한 권한이 부여되어 있음을 감안하여 임기제를 도입하고 연임 횟수를 제한하였으며, 공수처 수사관에 대해서는 장기간 근무에 따른 부작용을 우려하는 시각을 고려하여 임기제를 도입하였다는 점에 비추어, 임기제 폐지시 공수처검사 및 공수처수사관의 권한 남용가능성을 우려하는 시선이 있다. 그러나 이러한 우려에 대하여는 공수처 내에서 공무수행 중 비위행위가 생겼을 때 엄단하여 사후 통제하는 방식이 더 바람직할 것으로 보인다.

(4) 공직임용 제한 등의 확대

앞으로 공수처에서 퇴직자가 나올 것을 염두에 둘 때, 공수처가 가져야 할 정치적 중립성을 제고하고 외부로부터의 부당한 영향력 행사를 방지하기 위하여, 공직임용 제한에 관한 현행법 제16조의 규정을 더 강화할 필요가 있다. 특히 공수처의 수사대상은 대통령뿐만 아니라 입법·사법·행정부의 고위공직자를 포괄하고 있는데, 공수처 구성원들이 퇴직 후 단시간 내에 곧바로 자신들의 수사 대상이었던 고위공직자들이 임명권을 행사하거나 관여할 수 있는 직책에 임용될 수 있게 된다면, 이는 공수처 수사 결과에 대한 국민적 불신의 계기가 될 수 있다.

공수처 구성원은 퇴직 후 일정 기간 동안 공수처법 제2조 제1호 소정의 고위공직자가 임명권한을 행사하거나 관여하는 공무원으로의 임용을 제한할 필요가 있다. 또한 그 임용제한 기간도 퇴직공직자의 취업제한제도상 기간(최대 5년)을 고려하여 확대할 필요가 있다. 또한 공수처 구성원 중 수사관이었던 퇴직자도 경우에 따라 검사나 경찰로 임용될 수 있는데, 퇴직 수사관에게는 변호사로서의 수입제한만 있을 뿐 별도로 공직임용제한의 규정은 없으므로 보완이 필요하다.

(5) 재정신청에 대한 특례규정

현행 공수처법이 제정될 때 있었던 재정신청 특례 2가지 중 한 가지는 현재 사라졌다. 즉 수사처검사가 기소권을 갖지 못한 사안에 있어, 검찰청의 검사가 송부받은 사건에 대해 공소를 제기하지 않을 경우 공수처장은 관할고등법원에 재정신청을 할 수 있는 특례 규정이 있었다(공수처법 제30조). 이는 법원의 공소제기명령 이후 당해 공소유지의 주체(수사처검사)가 불기소결정을 한 주체(검사)와 서로 다르다는 점

에서 의미를 가지는 규정이었다.

2020. 12. 15. 개정된 공수처법을 발의한 김용민 의원은 ‘공수처에 고위공직자범죄 등에 대한 기소권을 포괄적으로 부여하는 취지’에서 공수처법 제30조를 삭제하는 제안을 한 것인데, 원래 취지와 달리 제30조만 삭제되었다. 결국 공수처가 공소제기를 요구한 사건에 대하여 검찰청의 검사가 공소를 제기하지 않아도 이를 공수처 차원에서 사후적으로 견제할 수 있는 수단이 사라지게 되었다. 공수처의 수사권, 기소권의 불일치에서 오는 문제로 공수처가 수사한 사건에 대하여 검찰이 공수처의 의견과 달리 불기소하는 경우 이에 대한 사후 통제 장치가 필요할지, 그 수단으로 애초의 구상대로 재정신청 제도를 활용하는 것이 타당한지 검토해 볼 필요가 있다.

반면 수사처검사가 기소권을 갖는 사안에 있어 고소·고발인은 수사처검사가 공소를 제기하지 않을 경우 서울고등법원에 재정신청을 할 수 있고, 서울고등법원이 그 신청을 인용하는 경우 수사처검사가 공소를 제기하고 유지하도록 하고 있다(공수처법 제29조). 이러한 경우가 문제인데, 수사처검사가 이미 불기소결정을 한 사안에 대하여 법원의 공소제기명령 이후 공소유지를 다시 (이미 한 번 불기소결정을 한) 수사처검사가 수행하는 것이 바람직한지 의문이다.

장기적으로는 모든 재정신청에 있어 그 신청이 인용될 경우 공소유지를 담당하는 변호사 제도가 도입되어야 할 것이나, 그에 이르지 못하는 현실에서 공수처의 불기소결정에 대한 고소·고발인의 재정신청에서부터라도 별도의 공소유지변호사를 두거나, 당해 법원에 대응하는 검찰청의 검사가 공소유지를 하는 방법 등을 검토할 필요가 있다.

(6) 공수처장의 협조요청 권한 강화

현행법 제17조 제3항은 공수처장이 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사 협조를 요청할 수 있도록 하고 있는데, 이와 같은 공수처장의 요청을 받은 대검찰청 등 관계기관의 장이 이에 응하

도록 의무를 부여하고 있지는 않다. 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」은 위와 같은 요청을 받은 관계 기관의 장은 “정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다”고 규정하고 있다. 공수처의 수사 효율화를 도모하는 차원에서 이와 같은 조항을 추가하는 것이 필요하다.

현행법 제24조 제2항은 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 “통보”하여야 한다고 규정하고 있고, 제25조 제2항은 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 “이첩”하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 공수처에 대한 통보 의무, 이첩 의무가 있음에도 검찰이 고위공직자범죄에 대한 인지통보, 이첩을 재량에 따라 결정하고 있다. 2021. 2. 1. 제정된 대검찰청 예규 제1188호 ‘고위공직자범죄 및 조사·진정 사건 이송·이첩 등에 관한 지침’은 비공개 행정규칙으로서 그 근거로 쓰이고 있다.

한편 공수처가 수사인력이 부족한 상황에서 이른바 ‘유보부 이첩’을 하였는데 검찰이 기소를 한 경우도 있었다. 검찰은 공수처가 ‘유보부 이첩’을 한 김학의 전 차관의 불법출국금지 의혹 사건에서 이규원 검사를 직권남용 등 혐의로 기소하였다. 이에 대해 이규원 검사는 “현직 검사 기소는 공수처 관할”이라고 주장하였으나 1심을 맡은 하급심은 “검찰의 공소제기가 위법하지 않다”고 판단하였다. 공수처와 중복되는 수사를 하는 다른 수사기관과의 협조가 잘 이루어지지 않으면 조사 대상자에게 불편을 안기고 국민들의 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다. 다른 수사기관의 수사 후 재이첩을 조건으로 한 이첩 관련 규정을 신설하는 등 고위공직자범죄등에 대한 공수처의 우선적 기소권을 인정하는 쪽으로 제도 정비가 필요하다.

(7) 합의체적 의사결정기구의 보완

공수처는 공식 조직 외에 자문기구로서 자문위원회, 감찰위원회, 수사심의위원회, 공소심의위원회 등을 두고 있다. 그런데 지난 공소심의위원회가 2021. 8. 30. 공수처 제1호 사건에 대한 심의를 열었을 때 민주적 절차로 운영되지 않아 피의자의 방어권과 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하였다는 비판을 받은 바 있다.

공수처의 공소심의위원회는 시민 참여기구로서 성격이 모호하다. 공소심의위원회의 위원은 ‘사법제도 등에 관한 학식과 경험이 풍부하고 덕망과 식견을 가진 사회 각계의 전문가 중에서 위촉하게 되어 있지만, 현재 변호사 9명과 법학자 2명으로 총 11명의 위원만이 위촉되어 있다. 이러한 위원의 구성만 보더라도 폭넓은 국민 참여와는 거리가 먼 제도임을 알 수 있다. 검찰 수사심의위원회가 검찰권 행사에 있어 국민의 참여를 보장한다는 취지에 150~250명의 위원을 두고, 경찰 수사심의위원회가 경찰 수사에 있어 국민의 시각을 담겠다는 취지에서 언론계, 학계 등 16명의 외부 위원을 두고 있는 것과 비교된다.

또한 공수처 공소심의위원회는 공수처장이 필요하다고 인정하는 경우에만 열리고 피의자에게는 신청권을 인정하지 않고 있다. 위원회 소집시 3일 전까지 위원들에게 통지하도록 하는 규정만이 있을 뿐 피의자나 변호인에게 사전 통지하는 규정이 없어 피의자가 사전에 위원회의 개최 사실을 알 수 있는 방법도 없다. 심의위원들의 명단도 비공개하도록 되어 있어 피의자가 불공정한 심의를 할 염려가 있는 위원을 사전에 파악하기 어렵고, 설사 파악한다고 하더라도 피의자가 위원에 대하여 기피신청을 할 수 있는 방법이 없다. 위원회 소집시 주무검사만이 의견서를 작성하여 심의위원들에게 교부할 수 있고, 위원회에 출석하여 의견을 개진할 수 있도록 되어 있다. 형사절차에서 가장 기본이라 할 수 있는 피의자의 방어권 보장과 변호인의 조력을 받을 권리가 원천 봉쇄되어 있는 것이다.

이와 같은 공수처 내 합의체 의사결정기구가 위원 구성이나 운영 절차 면에서 비민주적인 요소를 갖고 있고, 피의자 및 변호인의 권리 보장에 철저하지 못한 점은 공수처가 천명하는 인권친화적인 수사기구로 나아감에 있어서 고쳐야 될 부분이다. 공수처 내 자문기구의 위원 명단을 공개하고, 피의자의 참여권을 보장하는 등 방안을 점검한 후 속히 개선책을 마련해야 할 것이다.

2. 검찰

가. 들어가며

검경수사권조정이 시행되고 공수처가 출범하면서 검찰의 모습도 달라질 것으로 기대가 되었으나 올 한해 검찰이 등장하는 뉴스를 보면 검찰의 구태는 여전히 진행 중이다. 수사권조정으로 업무는 축소되었으나 조직이나 인력, 예산은 그대로이고 이를 재조정하려는 움직임은 전혀 보이지 않았다. 검찰의 정치적 중립을 스스로 저버린 채 정치에 개입하려고 하고, 위법한 기소를 하거나 재소자에게 증언 연습을 시키는 등의 권한 남용이 검찰과 법원의 판결로 확인되기도 했다. 99만원 불기소 세트를 만들어냈던 검찰은 검사의 고위공직자 범죄에 대하여 우선 수사권을 인정한 공수처법에 정면으로 반하는 예규를 만들어 제 식구 감싸기를 멈추지 않겠다는 의지를 드러내었다. 수사권조정과 공수처의 출범은 검찰개혁의 시작이지 끝이 아님을 검찰이 여실히 보여준 한해였다.

나. 초유의 검찰총장 징계

2020. 11. 법무부는 사상 처음 검찰총장에 대한 징계에 착수하였다. 당시 법무부가 윤석열 검찰총장에 대하여 정직 2월의 징계를 결정하며 밝힌 징계 사유는 대검 수사정보정책관실로 하여금 주요사건 재판부 판사를 사찰한 혐의, 채널A 사건 관련 한동훈 검사의 감찰을 중단하게하고 수사를 방해한 혐의, 검사로서 정치적 중립에 관한 부적절한 언행 등 위신을 손상한 혐의 등이었다. 법무부의 징계 결정 후 윤석열 전 총장이 제기한 집행정지가 인용되면서 법무부의 징계 결정은 법무부장관과 검찰총장의 갈등으로 비화되었고 윤석열 전 총장은 임기도 채우지 않고 중도사퇴 후 예상대로 정치에 입문, 야당의 대선 후보가 되었다.

윤석열 전 검찰총장의 징계사유는 지난 10월 14일 법원의 결정을 통해 대부분 사실로 인정이 되었다. 서울행정법원은 윤석열 전 검찰총장의 징계처분 취소 청구소송에서 법무부의 징계가 적법하다며 원고의 청구를 기각했다. 재판부는 윤 전 총장

의 징계 혐의 중 ‘검찰의 재판부 판사 사찰’과 ‘채널A 검언유착 의혹 사건 감찰 및 수사방해’는 권한을 남용한 것으로 중대한 비위행위에 해당하고 징계절차도 적법하다고 인정했다. 정직 2개월의 징계처분이 징계양정의 하한보다 가볍다며 징계 사유의 심각함을 지적하기도 했다.

그런데 윤석열 전 총장의 징계 처분 당시에는 법원의 지적처럼 징계 사유의 심각성에 대하여 비판하거나 검찰 내부에서 자성하는 목소리는 찾아보기 어려웠다. 재판부 사찰은 법관 개인의 사생활 등 재판부의 약점을 잡아 압력을 행사하기 위한 전형적인 사찰활동인데다 헌법상 보장된 법관의 독립을 해칠 수 있는 중대한 위법행위임에도 검사들 일부는 징계 처분에 항명하는 성명을 내고, 전직 검찰총장들은 법치주의 위반이라는 주장까지 내놓았다. 채널A와 한동훈 검사의 검언유착 사건에 대한 감찰, 수사 방해 혐의 역시 감찰과 수사의 독립성을 해하는 중대한 권한 남용이며, 채널A 사건에서 한동훈 검사의 관여 여부는 검찰의 정치 개입 여부와 직결된다는 점에서 그 어떤 사건보다 진실이 규명되어야 하는 사건이다.

윤석열 전 검찰총장의 징계는 현직 검찰총장도 권한을 오남용할 경우 민주적 통제의 대상이 된다는 당연한 원칙을 확인한 계기가 되었다. 이제 공수처는 철저한 수사를 통해 그 위법성을 낱알이 밝혀 그 누구도 법의 심판을 피해갈 수 없음을 확인시켜야 할 것이다.

다. 검찰의 권한 남용

7월 14일 박범계 법무부장관은 법무부와 대검이 ‘검사의 한명숙 모해위증교사 의혹’에 대하여 시행한 합동 감찰 결과 및 개선 방안을 발표했다. 법무부는, 검찰이 증인으로 출석 예정인 참고인들을 반복 소환하여 면담하면서 소위 ‘증언 연습’을 시키고, 공소유지에 불리한 진술은 청취하고도 기록하지 않는 등 부적절한 수사관행이 있었음을 인정하였다. 또한 검찰이 이 의혹을 조사하는 과정에서 윤석열 검찰총장이 감찰부의 반발을 무시하고 사건을 대검 인권부로 강제로 재배당하여 제 식구 감싸기 논란을 자초했다고 밝혔다.

검사가 한 전 총리의 뇌물수수 혐의를 입증하기 위해 재소자들을 동원해 거짓 증언을 하도록 교사했다는 의혹은 당사자의 자백과 관련자들의 진술을 통해 그 실체가 조금씩 드러나고 있었지만 그 진상을 규명해야할 책임이 있는 검찰에 의해서 오히려 번번이 가로막혔다. 윤석열 전 총장은 권한도 없는 인권부로 재배당하여 대검 검찰부의 조사를 가로막으려 했고, 검찰정책연구관인 임은정 검사가 수사로 전환하겠다고 보고하자 배당권을 행사해 임은정 검사를 수사에서 배제했다. 모해위증 교사 의혹부터 이후 진상 규명 과정까지 모두 검찰의 위법, 부당한 행위가 의심되는 상황이었으나 그 어느 것 하나 명백히 밝혀내지 못했다. 법무부와 검찰의 합동 검찰에서 과오를 인정하고 개선방안을 마련한 것은 진일보한 것이나 개선책이 원론적 수준에 머물고 있어서 실효성에 의문이 남는다.

검찰의 또 다른 권한 남용 사례로 대법원에서 처음 공소권 남용이 인정된 유우성씨 사건이 있다. 10월 14일 대법원은 서울시 공무원 간첩조작사건의 피해자 유우성씨에 대한 외국환거래법 위반 혐의에 대하여 서울고등법원의 공소기각 판결을 확정하였다. 대법원이 사상 처음으로 검찰의 공소권 남용을 인정한 것이다. 검찰은 2014년 4월 유우성씨 사건에서 증거를 조작한 국정원 간부들은 기소하면서도, 조작된 증거를 그대로 법정에서 제출한 검사들에 대해서는 모두 불기소 처분으로 사건을 마무리하고 정직 1개월이라는 가벼운 징계만 내렸다. 이후 유우성씨에게 보복이라도 하듯 이미 기소유예 처분을 내렸던 외국환거래법 위반 혐의에 대하여 새로운 상황이나 증거의 변화가 없음에도 2014년 5월 기소를 감행했다. 이에 대해 대법원이 공소기각 판결로 검찰의 공소권 남용을 지적한 것이다.

수사권 조정과 공수처의 설치로 우리 형사사법체계의 변화는 이미 시작되었다. 수사기관이 다원화되고 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력 제한으로 억지로 자백을 받아내고 조서를 꾸며 재판하던 시대는 끝나가고 있다. 수사권과 기소 독점, 기소 재량을 무기로 재소자들을 마음대로 소환하여 거짓 증언을 시키고 사건을 만드는 위법한 수사관행은 하루 빨리 근절되어야한다. 검찰총장을 비롯한 검찰 상층부가 사건의 배당을 좌지우지할 수 있는 현재의 제도도 바뀌야한다. 제2기 법무·검찰개혁위원회는 사건배당기준위원회 설치 등 객관적인 배당 기준을 마련할 것을

권고하였지만 법무부와 검찰은 어떠한 변화도 시도하지 않았다. 사건의 배당이 검사 길들이기 수단이나 전관예우의 통로가 되지 못하도록 투명하고 객관적인 배당 기준을 마련하고 검찰 내부 혹은 검사가 직접 연루된 사건에 대하여는 검찰의 독립성이 보장되는 제도의 보완책도 마련되어야한다.

무엇보다 검찰의 공소권 남용으로 무고한 시민이 7년간이나 고통 받았음에도 어떠한 반성이나 사과조차 없는 검찰에 대하여 위법행위에 대한 책임을 물을 수 있도록 관련자들에 대한 검찰과 징계가 조속히 시행되어야 한다. 법무부와 검찰은 검사가 그 권한을 남용하였을 경우 인사상, 형사상 책임을 피해갈 수 없음을 보여주어야 한다.

라. 여전한 제 식구 감싸기

작년 12월, 검찰은 이른바 라임 향응수수 사건의 관련 검사들에 대하여 단 1명의 검사만 기소하고 나머지 검사 2명에 대해서는 100만원 미만의 향응을 수수했다며 불기소를 했다. 99만원 불기소 세트라는 세간의 조롱을 받았으나 검찰은 개의치 않고 이들 검사에 대하여 1년 가까이 징계에도 착수하지 않았다. 이들 검사는 향응을 받았다는 폭로 이후 모두 휴대폰을 교체하거나 분실하고, 검찰 내 메신저 메시지를 삭제하거나 업무일지를 폐기하는 등 증거를 인멸한 정황이 드러났으나 이에 대한 문책을 받았다는 소식은 전혀 없었다. 너무나 전형적인 제 식구 감싸기였다. 대검 검찰 본부는 이들 검사에 대하여 징계를 요청(나 모 부부장검사 면직, 나머지 2명은 정직3개월, 감봉 3개월)하기로 했으나 실제 징계 의결까지 얼마나 걸릴지는 알 수 없다.

이처럼 검찰의 제 식구 감싸기가 공공연히 행해지는 상황에서 검사가 피의자가 되는 경우 셀프수사와 셀프 기소를 통해 사건을 축소 은폐하는 것을 막아보자는 취지의 제도적 장치가 있다. 공수처법 제24조 제2항과 제25조 제2항이 그것이다. 공수처법 제24조 제2항은 “다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄 등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다”고 하고, 동법 제25조 제2항은 “수사처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 이첩하여야 한다”고 정하고 있다. 그런데 대검

찰청이 공수처 출범 직후인 지난 2월 공수처 이첩 사건 처리에 대한 비공개 예규를 만든 것이 언론보도를 통해 드러났다. 대검 예규 제11조, 12조에 따르면 검사의 범죄를 포함해 고위공직자범죄 사건에 대하여 공수처로의 이첩이 위법·부당하다 판단하면 대검 주무부서 경유, 검찰총장에 보고하도록 했다는 것이다.

검찰이 임의로 검사의 사건을 이첩하지 않을 수 있도록 한 것은 공수처법의 취지에 정면으로 반하는 위법한 규정이다. 현행법에 반하는 내용의 예규를 비공개로 만들어 공수처를 무력화시키고 셀프 수사와 기소를 하겠다는 검찰의 오만한 발상은 검찰에 대한 끊임없는 감시와 견제, 권한의 분산이 필요함을 역설적으로 보여준다 하겠다.

마. 검찰의 정치 개입, 검찰권 사유화

2020년 총선 직전에 당시 대검 수사정보정책관이 범여권 국회의원 후보들과 기자들을 대상으로 고발장을 작성해 야당인 국민의 힘에 고발을 청구했다는 이른바 고발사주 사건에 대한 수사가 진행되고 있다. 한 언론매체에 따르면 손준성 전 대검찰청 수사정보정책관이 지난 21대 총선 직전에 고발장을 검사출신이자 당시 미래통합당 김웅 국회의원 후보자를 통해 미래통합당(현 국민의힘)에 전달하였다는 것이다. 고발장은 유시민 노무현재단 이사장, 최강욱·황희석 당시 열린미래당 비례대표 후보, 뉴스타파 기자 등을 윤석열 당시 검찰총장과 그 배우자인 김건희 씨, 한동훈 당시 부산고등검찰청 차장에 대한 명예훼손 혐의로 고발하는 내용이었다고 한다.

아직 수사가 진행 중이지만 이 사실을 제보한 공익신고자의 진술과 객관적으로 드러난 증거들을 보았을 때 대검찰청이 윤석열 당시 총장에 비판적인 범여권 인사들과 의혹을 제기한 언론인들을 상대로 표적·보복수사를 기획하고, 제1야당을 통해 고발을 청구하였다는 의혹은 사실일 가능성이 높다. 더구나 고발장을 작성, 전달한 시점이 총선 직전이고 피고발인이 당시 국회의원 후보였다는 점에서 검찰이 수사를 통해 선거 결과에 영향을 미치고 정치에 개입하려 한 것은 아닌지 의심된다. 고발장에 적시된 명예훼손의 피해자가 윤석열 전 총장과 배우자 김건희씨, 윤 전 총장의 최

측근으로 꼽히는 한동훈 검사이며, 전달 당사자로 지목된 대검찰청 수사정보정책관(현 수사정보담당관)은 검찰총장의 최측근이면서 검찰총장에게 직보하는 보직이라는 점을 감안하면, 윤석열 전 총장의 개입이 강하게 의심될 수밖에 없는 정황이다.

이 사건은 검찰총장 혹은 검찰의 상층부 누군가가 검찰권을 이용하여 정치에 개입하고 선거의 자유를 방해하려는 중대 범죄에 해당할 뿐만 아니라 검찰권을 개인적인 목적을 위하여 행사하려는 검찰권 사유화라는 측면에서 이대로 검찰을 존치시켜도 되는지를 묻게 하는 중대한 사안이다.

이 사건에서 문제가 된 대검 수사정보정책관실은 윤석열 전 검찰총장의 징계 회부 사유 중 하나인 판사 사찰 문건을 작성한 당사자이자 윤 전 총장의 장모에 대한 대응 문건도 작성했다는 의혹도 제기되고 있다. 윤석열 전 검찰총장의 장모인 최모 씨가 연루된 여러 사건들을 일목요연하게 정리한 ‘총장 장모 의혹 대응 문건’을 대검찰청 내부에서 만들었다는 사실이 언론 보도로 드러난 것이다. 이 문건에는 검찰 관계자가 내부망을 조회하지 않고는 파악할 수 없는, 개인정보를 비롯한 내용들이 들어 있고, 최모씨를 변호하는 관점에서 작성이 되어 있어 대검찰청이 최씨의 변호인 역할을 수행했다는 의혹이다. 이 또한 검찰권의 사유화에 해당하는 중대한 사안으로 철저한 진상규명이 필요하다.

공수처는 조속히 이 사건의 진상을 밝혀야 한다. 이 사건은 단순한 직권남용을 넘어 가장 강력한 국가권력인 검찰권을 개인적인 목적을 위해 사용하고, 나아가 선거를 방해하여 정치에 개입하려 한 우리 사회 민주주의의 근간을 흔드는 행위이기 때문이다.

바. 나가며

2021년을 돌아보면 새로운 제도 시행에 대한 기대와 어쩔 수 없는 시행착오에 대한 우려가 교차하는 해였다고 평가할 수 있다. 제도는 바뀌었으나 검찰의 구태와 개혁에 대한 반동은 그 어느 때보다 강했고 역설적이게도 그러한 구태와 반동이 여전

히 검찰 개혁을 외치게 하는 원동력이 되고 있다. 권력이 집중된 곳은 부패할 수밖에 없고 부패와 민주주의는 함께 할 수 없기에 내년에도 검찰 개혁은 쭉 계속될 것이다.

3. 경찰개혁의 현황과 향후 과제

가. 들어가며

검경수사권 조정과 대공수사권 이관(2024년 예정)에 의하여 비대해진 경찰의 권한을 분산하고 견제하기 위한 방안으로 자치경찰제와 경찰위원회의 실질화를 들 수 있다.

현 정부는 경찰개혁의 핵심 방안으로 자치경찰제를 도입하였다. 지방분권을 실현하고, 거대 국가권력인 경찰권을 분산하기 위한 교두보를 마련하였다는 의미가 있지만 기존에 논의되어 왔던 자치경찰제와는 사뭇 다른 형태의 자치경찰제를 도입함으로써 본래의 취지를 살릴 수 있을지 우려가 되고 있다. 시도자치경찰위원회라는 자치경찰 사무를 관장하는 합의제 기구를 창설한 것이 변화라면 변화라고 할 수 있으나 시도자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 실질적인 인사권과 예산에 관한 권한이 없기 때문에 18개 시도자치경찰위원회를 자치경찰을 지휘, 감독하는 기구라고 할 수 있을지 의문이다.

경찰권한의 수평적 분산을 위하여, 그리고 자치분권을 통한 지방자치제의 실현과 차별화된 치안서비스의 제공을 위하여 실질적인 자치경찰제 도입이 필요하다. 이와 함께 비대해진 경찰권의 감시와 통제를 위해 국가경찰위원회를 실질화하여야 한다.

나. 자치경찰제를 실질화하기 위한 과제

앞서 살펴본 것처럼 현행 자치경찰제도는 너무나 불충분·불완전한 제도이다. 시

도자치경찰은 자치경찰제 도입을 맞이하여 지역 맞춤형 치안서비스를 개발하고 제공하는 것에 대해 열심히 홍보하고 있지만, 엄밀히 말하면 이러한 치안서비스 제공은 자치단체가 제공하는 것이 아니라 “국가의 예산”으로 “국가경찰”이 “국민”들에게 제공하는 것이다.

정부와 여당은 이와 같이 미흡한 자치경찰제를 도입한 이유에 대해 “새로운 제도 도입에 따른 충격과 부담을 최소화하고, 향후 보다 발전된 자치경찰을 위한 토대를 마련하기 위해 도입”²¹하였다고 한다. 현재의 자치경찰제가 보다 발전된 형태의 자치경찰제를 위한 과도기적인 제도라는 것을 인정하고 있는 만큼 현행 제도의 미비점이 무엇인지 살펴 보완책을 찾는 작업은 지금부터 시작해야 한다. 그렇다면 실질적인 자치경찰제도를 도입하기 위해서는 어떠한 개혁을 하여야 하는지 아래에서 살펴해보도록 한다.

(1) 국가경찰사무를 자치경찰사무로 대폭 이전

현행법상 자치경찰은 지역 내 주민의 생활안전·교통·지역경비 및 이에 수반된 일부 수사만을 그 사무로 규정하고 있다. 국가공무원 신분의 경찰공무원이 자치사무를 맡는 동안은 자치경찰이 되는 구조인 것이다. 이렇게 신분과 업무가 상위하게 되면, 당연히 책임의식이 결여될 수밖에 없다. 권한과 책임이 다른 구조가 되어 버린 것이다. 무엇보다 지역에서 발생하는 안전범죄, 치안과 관련된 범죄 등은 행정적 측면과 수사와 관련된 측면이 함께 결합되어 있는 것인데, 자치경찰은 이 중 극히 일부의 사무만을 담당하므로, 그 역할이 너무 축소되어 있다. 지역 맞춤형 원스톱 치안서비스를 기대할 수 없는 구조가 되어 버린 것이다.

지역 맞춤형 치안서비스 제공과 경찰권한의 분산을 위해서는 국가경찰의 사무를 자치경찰로 대폭 이전해야 한다. 대부분의 행정, 수사 사무는 자치경찰이 담당하고, 테러 범죄, 외사, 광역범죄 등 국가적 수사와 행정이 필요한 범죄에 대하여만 국가

21 2020. 8. 4. 연합뉴스, 권력기관 개혁안 후속 자치경찰법 발의, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200804106100001?nput=1195m>.

경찰이 담당하여야 한다. 자치경찰로 대부분의 사무가 이전되면 재정이 열악하거나 수사 인력이 부족한 시도자치경찰이 제공하는 서비스의 질은 떨어질 수 있다는 우려가 있다. 현실적이고 합리적인 의문이다. 그러나 재정이 열악한 자치단체에 한하여 국가가 지원한다면 이러한 과도기적인 문제는 해결할 수 있을 것이다. 물론 장기적으로 지방분권의 달성과 함께 경찰자치도 안착되기 위해서는 시도자치경찰의 국가로부터의 재정독립을 위한 노력 역시 필요할 것이다.

(2) 시도자치경찰위원회의 역할 및 권한 강화

시도자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 하는 기구이다. 현행법 역시 자치경찰사무에 대하여 시도자치경찰위원회가 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 규정하고 있다. 시도자치경찰위원회를 통하여 경찰권한의 분산과 자치분권을 달성하려는 노력의 일환으로 위원회를 만든 것이다. 그러나 현행법에서는 시도자치경찰위원회의 지휘·감독권을 담보하기 위한 인사권은 인정하지 않고 있다. 실질적인 지휘·감독권을 행사하기 위해서는 감독권자가 인사권을 갖는 것이 무엇보다 중요하다. 반면에, 자치경찰사무를 수행하는 일선 경찰관에 대한 지휘·감독권 및 이를 담보할 승진이나 보직 인사권은 국가경찰인 시도경찰청장에게 있다. 즉, 시도자치경찰위원회의 인사권 및 실질적인 지휘, 감독권 등의 권한이 없기 때문에 자치경찰로의 경찰권 분산의 효과는 기대하기 어려운 구조인 것이다.

시도자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 할 수 있도록 경정 이하의 경찰공무원에 대한 인사권을 갖고 있어야 한다. 일례로 현행과 같이 시도자치경찰위원회가 인사권을 갖지 못한다면 시도경찰청장은 자치경찰사무와 국가경찰사무가 경합할 경우 인사권자인 경찰청장의 지휘, 명령에 따라 국가경찰사무를 우선시킬 것이기 때문이다. 지역 맞춤형 치안서비스에 대한 정책 결정 및 이를 수행하는 경찰들을 관리 감독하기 위해서는 감독권자에게 인사권을 부여하여야 한다.

(3) 지방자치제도 확립을 위한 지방행정과 치안행정의 연계

경찰개혁위의 권고와 같이 자치경찰사무와 관련하여 시도자치경찰청장과 경찰서장을 시도의회에 출석시켜 필요한 질의를 할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해

지방행정과 치안행정의 연계시스템을 구축해 나가도록 해야 한다. 더불어 실질적인 지방분권과 지방자치를 달성하기 위해 자치경찰에 대한 국가경찰의 영향력을 최소화하여야 한다. 이를 위해 현행법은 국가경찰위원회가 시도자치경찰위원회의 위원 중 1인을 추천할 수 있는데, 이를 삭제하고 시도지사의 책임성 강화와 지방자치를 달성하기 위해 시도지사의 지명권을 1인에서 2인으로 확대하거나²² 주민대표성을 제고하기 위해 시군구 협의회 추천권 1인을 추가하는 방안²³을 고려해야 한다. 더불어 국가경찰위원회의 심의·의결사항에서 “자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책 등에 관한 사항”을 삭제하여 시도자치경찰위원회의 소관사무로 규정할 필요가 있다.

(4) 시도자치경찰위원회의 성평등 제고 및 인권전문가의 확충

현행법은 “시도자치경찰위원 임명 시 특정 성이 10분의 6을 초과하지 않도록 하고, 위원 중 1명이 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람을 임명하도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 현행 18개 시도자치경찰위원회의 구성을 살펴보면 남성 위원의 비중이 약 80%를 차지하고 있고, 4개 이상의 시도는 인권전문가를 1명도 임명하지 않았다. 현행법은 “노력하여야 한다.”고 하여 재량행위로 규정하였기 때문에 이와 같은 현상이 발생한 것이다. 따라서 재량행위가 아닌 의무사항으로 이행하도록 법 개정을 하여야 한다.

경찰청 인권위원회 역시 “자치경찰위원회 양성평등 제고 등을 위한 정책 권고”에서 양성평등을 달성하기 위해 의무사항으로 법 개정을 할 필요가 있고, 약자·소수자 등 인권 문제에 대한 기민한 대응을 위해 시도자치경찰위원 추천, 임명 및 구성에 대한 방법과 절차를 보다 객관적이고 투명하게 운영할 가이드라인을 마련할 것을 권고²⁴하였다. 경찰청 인권위의 권고와 같이 사회적·경제적 약자에 대한 인권침해 및 부당한 경찰권의 행사에 기민하고 유연하게 대응하기 위해 인권전문가와 여

22 윤태영, 자치경찰제 도입의 방향과 과제, '지방분권을 위한 공법적 과제'자료집, 한국비교공법학회 제96회 학술대회, 2019. 10. 18. 141면

23 박병욱, 경찰에 대한 민주적 통제방안, '경찰개혁 어떻게 할 것인가?'토론회 자료집, 경찰개혁네트워크, 2020. 4. 21. 21면 이하 참조

24 경찰청인권위원회, '자치경찰위원회 양성평등 제고 등을 위한 정책 권고', 2021. 6. 18. 경찰청

성의 비율을 강제하도록 현행법을 개정해야 한다.

다. 국가경찰위원회의 실질화 방안

검·경 수사권 조정으로 인해 경찰의 수사 권한은 확대되었다. 이에 더하여 국정원의 대공수사권 역시 경찰로 이전될 예정이다. 국민에게 신뢰받지 못했던 경찰은 이제 그 권한과 역할이 더욱 확대되었다. 따라서 경찰권에 대한 민주적 통제와 견제는 시대적 요청이자 과제인 것이다. 경찰 권한의 총량을 늘리지 않고 경찰권에 대한 민주적 통제가 필요하다. 새로운 제도나 기구를 창설한다면 그만큼 경찰 고위직만 증설되는 역효과가 날 것이기 때문이다. 그렇다면 최근에 그 명칭만 바뀐 “국가경찰 위원회”를 실질화 하는 것이 현재로서는 최선이다. 국가경찰은 치안정보를 수집하고, 이에 치안정책을 집행하며, 광역범죄를 비롯한 대단위 수사를 할 수 있는 막강한 권한을 갖고 있기 때문에 자치경찰제가 실질화된다고 하더라도 국가경찰위원회를 실질화하여 국가경찰을 견제, 감독하게 할 필요가 있다.

(1) 국가경찰위원회 위상의 재정립

국가경찰위원회의 정부조직법상의 지위와 그 권한을 명확히 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회가 자문기구화된 이유 중 하나는 그 법적 지위가 명확하지 않기 때문이기도 하다. 따라서 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하여 위원회의 법적 지위와 성격을 명확히 할 필요가 있다. 위원의 구성 역시 위원장을 포함하여 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보하여야 한다. 또한, 위원회의 권한이 확대되기 때문에 위원장은 국회의 인사청문회를 거쳐 철저한 인사 검증을 받을 필요가 있다.

(2) 국가경찰위원회의 심의·의결 대상 확대

국가경찰위원회를 실질화하기 위해 그 권한을 확대하여야 한다. 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 경무관 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·견제할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 경찰개혁위의 권고와 같이 주요정책이나 업무 계획으로 심의·의결 대

상을 확대할 필요가 있다. 이러한 권한에 대한 이행 담보 장치로서 경찰위원회의 의결사항에 대한 조치 및 결과보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구를 할 수 있는 권한을 경찰위원회에 부여할 필요가 있다.

라. 나가며

경찰의 정치적 중립성을 확보하고 거대화된 경찰권한을 분산 또는 견제하기 위해서는 실질적인 자치경찰제를 도입하여야 한다. 지방분권과 지방자치 달성을 위하여도 자치경찰제를 제대로 시행할 필요가 있다. 그리고 국가경찰의 통제와 견제를 위해서 경찰위원회의 권한을 확대하여 이를 실질화하여야 한다.

중앙으로 집중화되어 있고 비대화된 경찰 권한을 개혁된 국가경찰위원회를 통한 통제가 이루어지고, 자치경찰의 실질화를 통해 양질의 지역 치안서비스가 제공된다면, 시민을 위해 봉사하고 신뢰받는 경찰이 될 수 있을 것이다.

IV. 정보기관 개혁 분야

1. 국가정보원법 전부개정안 주요 내용과 평가

가. 현황

‘국가정보원법 전부개정법률안(이하 ‘전부개정안’)²⁵이 2020. 12. 13. 국회 본회의를 통과하고 2021. 1. 1.부터 시행되고 있다. 2020. 12. 13. 제1야당인 국민의힘은 국가정보원법 전부개정에 대하여 필리버스터로 강력 저지하였는데 이를 표결(186명 중 찬성 180명, 반대 3명, 기권 3명)로 강제 종료시킨 후 국민의힘 소속 102명의

²⁵ ‘국가정보원법, 법률 제17646호, 2020. 12. 15. 전부개정

의원들이 본회의 참석을 거부한 상태에서 재석 국회의원 186명의 전원 찬성으로 제 21대 국회 제382회 본회의에서 통과한 것이다. 이로써 1960년대 중앙정보부 시절부터 최근 국정원까지 큰 변동이 없었던 직무범위에 관한 규정이 바뀌고 직접수사권(이하 '대공수사권')을 폐지하는 등 법률을 통한 국정원 제도개혁이 일정부분 이루어졌다.

그러나 전부개정안은 국정원에 조사권, 사이버안보 총괄 권한 등 새로운 권한을 부여하고 있다는 점에서 한계가 있다. 특히 작년 하반기 국정원법 개정논의가 급물살을 타면서 대공수사권 이관(3년 유예)과 대공부문 조사권 신설을 중심으로 논란이 크게 일었다. 작년 인권보고서²⁶에서 검토한 바와 같이 당시 우리 소위는 대공수사권 폐지 자체는 국정원 개혁의 핵심이었다는 점에서 환영하나 시행을 3년이나 유예하는 한계가 있고, 대공수사권 대신 (대공)조사권을 넣는 것에 대해 강한 우려를 피력하였다. 시민사회도 같은 입장이었다. 그러나 전부개정안은 위 내용들을 그대로 담고서 의결, 공포되었다.²⁷

아래에서 전부개정안의 주요 개정 내용을 살피고, 한계와 과제를 조망한다.

나. 전부개정법률안 주요 개정 내용²⁸

(1) 직무범위의 변경 : 대공수사권 폐지, 경찰로 이관

국정원은 지난 60년 동안 업무의 밀행성, 특수성 등을 이유로 통제되지 않는 권력이 되어 이른바 대공수사권을 남용하면서 불법적인 사찰과 고문, 가혹행위, 간첩조작, 각종 인권유린을 저지르며 수십 년간 수많은 피해자를 양산해 왔다. 이에 국정원의 대공수사권 폐지는 국정원 개혁의 최우선과제이자 핵심이었다. 이번 전부개정을 통해 국정원의 대공수사권이 드디어 폐지되고 이를 경찰에 이전하는 제도개혁을

²⁶ 2020 한국인권보고서, 'V.정보기관개혁', 371쪽 이하

²⁷ 이후 전부개정안은 2021. 10. 14. 제4조(직무)의 2항,3항을 2~4항으로 쪼개는 형태로 한차례 형식적인 개정만 진행했기에 이하에서는 이 추가 개정조항을 포함하여 논한다(법률 제18519호, 2021. 10. 19., 일부개정).

²⁸ 이하 조지훈, 2021, '문재인 정부 권력기관 개혁입법 평가 연속토론회(2) : 국정원 개혁 현황과 과제' 자료집 참조 정리

이뤄졌다는 점은 큰 성과이다. 그러나 합당한 사유 없이 3년이라는 장기간의 유예기간을 설정한 것은 문제가 있다. 야당의 강력한 반대에 비춰보건대 3년 안에 정권이 바뀌고 현재 국회 의석수에 변동이 생기면 손쉽게 대공수사권 이관 자체를 무산시킬 수 있는 매우 불안정한 상태에 놓인 것이다.

(2) 사이버안보 및 우주정보 등 새로운 영역 추가

(1) 우선 사이버안보 업무에 대한 법적 근거를 마련하였다. 국정원은 그동안 법률이 아닌 대통령훈령인 '국가사이버안전관리규정'에 근거하여 사이버안보 관련 업무를 수행하여 법치주의에 위배되는 문제가 있었는데, 중앙행정기관 등 각종 공공기관에 대한 '사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응'을 직무범위에 명시하였다(제4조 제1항 제4호).

(2) 또한 안보관련 우주정보 영역이 새로 포함되었다. '국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성자산 등 안보 관련 우주 정보'의 수집·작성·배포(제4조 제1항 제1호 마목) 업무이다.

(3) '방첩'의 개념에 '산업경제정보 유출', '해외연계 경제질서 교란', '방위산업침해'까지 포괄하였다(제4조 제1항 제1호 나목).

(4) '국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 대응조치'도 새로 포함되었다(같은 항 제3호).

(3) 기타 운영원칙, 정보활동기본지침, 정보위원회 보고 등 제도 구비

(1) 전부개정을 통해 '국정원의 운영 원칙(제3조)'을 선언하였다. 국정원은 운영에 있어 정치적 중립성을 유지하며, 국민의 자유와 권리를 보호하여야 하고(제1항), 국정원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖의 직원은 국정원법에서 정하는 정보의 수집 목적에 적합하게 정보를 수집하여야 하며, 수집된 정보를 직무 외의 용도로 사용하여서는 안 된다(제2항).

(2) 또한 국정원장은 직무수행의 원칙·범위·절차 등이 규정된 ‘정보활동기본지침’을 정하거나 개정할 때 국회 정보위원회에 보고해야 한다는 의무조항도 신설됐다(제4조 제2항). 이때 국회 정보위원회는 위 지침의 내용이 위법하거나 부당한 사항이 있다고 인정되는 경우 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 시정·보완 요구할 수 있고, 국정원장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(제4조 제2항).²⁹

(3) 국정원을 국가재정법상의 ‘독립기관’으로 정의하고, 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료 제출의무, 지출사실 증빙서류 첨부 의무, 분기별 예산집행 현황 국회 정보위원회 보고의무 등을 규정한 ‘예산회계’ 관련 조항을 정비했다(제16조).

(4) 국정원장을 비롯한 임직원들에게 ‘불법감청 및 불법위치추적 등의 금지의무(제14조)’를 두고 이를 위반하는 경우 형사처벌하는 규정(제23조)도 신설됐다.

다. 전부개정안의 한계와 과제

(1) ‘조사권 부여’ 및 ‘안보범죄 정보수집 전문 조직화’의 문제와 과제

1) 제5조 제2항 조사권 신설에 대하여

위와 같은 개정에도 불구하고 전부개정안은 한계가 있다.

우선 전부개정안에는 “직원은 제4조제1항제1호나목부터 마목까지 및 같은 조 같은 항 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 경우 현장조사·문서열람·시료채취·자료제출 요구 및 진술요청 등의 방식으로 조사할 수 있다”는 조사권한이 신설되었다(제5조 제2항).

문제는 이 조사권이 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’)에서 국가정보원에 부여하고 있는 조사권과 매우 유사하고 그 문제점 역시 일맥상

통한다는 데 있다. 테러방지법에 따라 국정원은 대테러활동³⁰에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위한 목적으로 현장조사, 문서열람, 시료채취, 조사대상자에 대한 자료제출·진술요구 등 ‘대테러조사’³¹를 할 수 있고 ‘테러위험인물 추적권’까지 부여받고 있지만,³² 이에 관한 감독 절차로서 사전 또는 사후 국가테러대책위원회 ‘보고’만 하면 된다. 테러방지법 전체 폐지의 필요성과 그 정당성·당위성에 대해서는 별도로 하더라도, 형식적으로는 행정조사의 외연을 추구하고 있지만 실질적으로는 국민의 기본권을 제한하는 수사의 실질을 취하고 있다는 점, 조사권이라는 이름의 외피 하에 실질적 수사라면 갖춰야 할 권한 행사의 세부적인 요건, 절차, 대상 등에 대해 전혀 규정하고 있지 않은 심각한 문제점을 가지고 있다.³³ 나아가 ‘테러’나 ‘테러위험인물’의 개념정의를 불명확하고 모호하여 인권침해 소지가 높다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

현재 전부개정안의 조사권은 ‘테러’와 ‘대공’을 동일시하는 냉전적 시각에 따라 위와 같은 대테러조사권을 대공조사권으로 그대로 가져온 데에서 테러방지법이 가진 한계를 고스란히 갖고 있다. 테러조사권과 마찬가지로 행정조사의 외연이나 실질은 수사의 성격을 갖는 경우가 발생할 수 있고, 이 경우 수사가 갖춰야 할 적법절차와 영장주의 등 엄격한 요건을 모두 회피할 수 있게 되어 인권보호의 사각지대에 놓일 우려가 크다. 더하여 행정조사기본법에 따라 행정조사는 행정목적 달성을 위한 보조적 수단으로서 성질상 법적 처벌이 아닌 법령 준수 유도가 주목적이기 때문에 국정원직원에게 대공조사권을 부여한 것은 행정조사의 개념·본질과도 맞지 않다. 행정조사기본법은 행정조사를 형사·보안처분 등에 관한 사항에 대해서는 적용하지 않도록 명시적으로 규정하고 있는 반면 테러방지법이나 이번 전부개정법에는 이러한 명시적 규정도 없다.

30 제2조 6. “대테러활동”이란 제1호의 테러 관련 정보의 수집, 테러위험인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 계반 활동을 말한다.

31 제2조 8. “대테러조사”란 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 요구하는 활동을 말한다.

32 제9조(테러위험인물에 대한 정보 수집 등) ④ 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하여야 한다.

33 박응신, “테러방지법상 조사권의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 성균관법학(제29권 제2호)(2017. 6.), 182쪽

29 전부개정 이후 법률 제18519호, 2021. 10. 19., 일부개정 조항에 따른 것.

게다가 국정원은 60년간 무소불위의 수사권을 강력하게 행사해온 조직이다. 현재와 같이 조사권한을 폭넓게 부여하다보면 기존의 대공수사국이 ‘안보범죄 정보수집 전문조직’으로 사실상 그대로 존치할 우려마저 존재한다.

따라서 국정원법상 대공조사권 부여 근거 규정은 삭제되어야 하며, 존치하는 동안에도 실제 상황에서 수사의 형태로 변질되지 않을 방안을 제대로 답아야 한다. 또한, 대공수사국이 ‘안보범죄 정보수집 전문조직’으로 사실상 조직의 체계와 활동방식이 그대로 유지·존치되어서도 안 될 것이다. 조사권 행사의 원칙과 범위, 기준과 절차에 대한 한계를 분명히 설정하고 수사과정에서 지켜야 할 인권보호원칙 등을 조사과정에서도 실현할 수 있도록 구체적인 통제 방안을 담도록 개정³⁴³⁵되어야 한다. 하위 규정인 정보활동기본지침에는 그에 대한 구체적이고 세부적인 사항들을 명시하여야 할 것이다.

34 공직선거법 제272조의2는 각급선거관리위원회 위원·직원의 선거범죄와 관련한 행정조사에 대하여 기본적인 절차(신분표시하는 증표제시하면 소속·성명, 목적·이유 밝혀야 하고, 진술거부권 및 변호인조력권 고지하여야 함)를 마련해 놓고 있다. 제272조의2(선거범죄의 조사등) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 條에서 같다)위원·직원은 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자(경선후보자를 포함한다)·예비후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원이 제기한 그 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유있다고 인정되는 경우 또는 현행법의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 관계인에 대하여 질문·조사를 하거나 관련서류 기타 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4.>

⑥ 각급선거관리위원회위원·직원이 제1항의 규정에 의한 장소에 출입하거나 질문·조사·자료의 제출을 요구하는 경우에는 관계인에게 그 신분을 표시하는 증표를 제시하고 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 한다.

⑦ 각급선거관리위원회 위원·직원이 제1항에 따라 피조사자에 대하여 질문·조사를 하는 경우 질문·조사를 하기 전에 피조사자에게 진술을 거부할 수 있는 권리 및 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 알리고, 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 한다. <신설 2013. 8. 13.>

⑧ 각급선거관리위원회 위원·직원은 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인(변호인이 되려는 자를 포함한다)으로 하여금 조사에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하여야 한다. <신설 2013. 8. 13.>

35 참고로, 대법원은 “헌법 제12조는 제1항에서 적법절차의 원칙을 선언하고, 제2항에서 “모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.”고 규정하여 진술거부권을 국민의 기본적 권리로 보장하고 있다. 이는 형사책임과 관련하여 비인간적인 자백의 강요와 고문을 근절하고 인간의 존엄성과 가치를 보장하려는 데에 그 취지가 있다. 그러나 진술거부권이 보장되는 절차에서 진술거부권을 고지받을 권리가 헌법 제12조 제2항에 의하여 바로 도출된다고 할 수는 없고, 이를 인정하기 위해서는 입법적 뒷받침이 필요하다. 구 공직선거법(2013. 8. 13. 법률 제12111호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)은 제272조의2에서 선거범죄 조사와 관련하여 선거관리위원회 위원·직원이 관계자에게 질문·조사를 할 수 있다고 규정하면서도 진술거부권의 고지에 관하여는 별도의 규정을 두지 않았고, 수사기관의 피의자에 대한 진술거부권 고지를 규정한 형사소송법 제244조의3 제1항이 구 공직선거법상 선거관리위원회 위원·직원의 조사절차에 당연히 유추 적용된다고 볼 수도 없다”고 판시하면서 위 공직선거법 조항이 입법되기 전에 작성·수집된 선거관리위원회의 문답서의 증거능력을 인정하였다(대법원 2014. 1. 16. 선고 2013도5441 판결).

2) 제5조 제1항 국가기관 협조요청에 대하여

다음으로, 제5조 제1항(국가기관 등에 대한 협조 요청 등)에서 “원장은 직무 수행과 관련하여 필요한 경우 국가기관이나 그 밖의 관계 기관 또는 단체(이하 “국가기관 등”이라 한다)에 대하여 사실의 조회·확인, 자료의 제출 등 필요한 협조 또는 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 국가기관 등의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.”고 규정하였다.

이 중 제1문은 과거 중앙정보부법 제정 때부터 있어 왔던 조항인데, 구법에서도 ‘~할 수 있다’는 재량조문이었음에도 이를 근거로 막강한 권한을 행사하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔기에, 이번에 2문을 추가하여 해당 기관에서 정당한 이유가 있는 경우 이를 거부할 수 있도록 명문화한 것으로 보인다.

그러나 요청을 거부할 ‘정당한 이유’가 어떤 것인지 여전히 자의적으로 해석될 여지가 크고, 일반적으로 요청을 받은 기관에서 국정원이라는 정보기관의 요구를 거부하기가 사실상 어렵다 할 것이다. 보다 근본적으로는 제1문, 즉 국정원이 자료제출을 요구할 대상 기관에 제한이 없고, 국가기관 뿐만 아니라 사적인 단체에 대해서도 사실의 조회·확인, 자료의 제출 등 필요한 협조 또는 지원을 요청할 수 있다는 내용이 살아있는 한 국정원이 폐지했다고 하는 국내정보 수집을 지속할 수 있는 근거로 악용될 가능성이 여전히 남아 있다.

따라서 제2문에서 요청받은 기관이 거부할 정당한 이유의 예시를 구체적으로 제시하여 실효성을 강화하고, 오히려 자료제출을 요구하는 국정원에서 자료제출의 ‘정당한 이유’를 대도록 하며, 제1문에서 국정원이 협조를 요구할 수 있는 대상 기관과 요구할 자료의 범위를 한정하는 방향으로 개정할 필요가 있다.

(2) ‘국익에 반하는 외국인 등과 연계된 내국인의 활동’, ‘대응조치’ 개념의 문제점

또한 전부개정안은 국정원의 직무 중의 하나로 ‘제1호 및 제2호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가 행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을

보호하기 위하여 취하는 ‘대응조치’를 새로 규정하였다(제4조 제1항 제3호).

그런데 이 조항에서 ‘국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 … 등과 연계된 내국인의 활동을 확인, 견제, 차단하는 대응조치’ 부분은, 국가안보와 국익을 이유로 소위 북한과 연계된 내국인을 조사하고 통제할 수 있는 권한이 부여되었다는 점에서, 민간인에 대한 은밀하고도 광범위한 사찰과 강제력 행사의 근거가 되지 않을까 매우 우려스럽다. ‘대응조치’라는 것이 구체적으로 어떤 행위를 말하는지 매우 모호하기 때문이다.

‘대응조치’라는 용어는 현행 법률 곳곳에서 사용되고 있는데,³⁶ 각 법률상의 ‘대응조치’의 범주와 내용이 각각 다르기에 다양하게 정의되거나 해석될 수 있다. 게다가 전부개정안에서는 대응조치의 구체적인 의미에 대해 예시조차 없어 더욱 그 범주가 불명확하다.

국정원은 과거 국민안전보호라는 명분으로 무고한 시민의 기본권을 무참히 침해해 왔다. 국정원은 수십 년 동안 자행한 인권침해행위들이 ‘국가안보와 국익’을 위한 것이었다고 늘 주장하였다. 최근까지 불법 사이버 댓글 공작, 민간인사찰, 정치개입 등 위헌 위법적 행위를 범하고 재판을 받고 있는 전직 간부들 역시 국가안보와 국익을 위한 일이었다고 항변한다. 법 규정이 모호하면 자의적 남용의 소지는 더욱 커질 수밖에 없다. 특히 국정원과 같이 권한행사와 업무의 밀행성이 큰 곳일수록 더욱 엄격하고 명확한 법의 테두리에서만 권한을 행사할 수 있게 해야 한다.

따라서 ‘대응조치’의 목적과 한계를 명확히 하여 오남용 가능성을 원천적으로 차단하도록 속히 법을 개정해야 한다. 가령 국민안전보호조치로서의 대응조치는, (i) 확인·견제·차단행위로 대응이 충분한 경우에는 실행할 수 없고, (ii) 구체적인 위협에 빠져 있는 개별 국민의 안전을 보호하기 위한 목적으로만 사용할 수 있으며,

36 자연재해대책법 제35조제2항과 제6항, 통합방위법 시행령 제37조제1항제3호, 경비업법 제8조와 제9조제2항, 개인정보보호법 제34조제1항제4호, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제48조의2제1항제4호, 전기통신금융사기 피해 방지 및 피해금 환급에 관한 특별법 제2조의2제1항제3호, 전자금융거래법 제21조의3제1항제3호 등

(iii) 대응조치의 발동으로 인하여 예견가능성이 없는 제3자의 권익을 침해하여서는 안 된다는 등의 요건을 담는 식이다.

덧붙여 이러한 국정원의 활동에 대해 국회와 시민사회의 지속적인 감시·감독권한을 강화하는 내용 또한 신설되어야 한다.

(3) 사이버안보 및 우주정보 등에 있어서의 권한남용 우려

다음으로 전부개정안은 ‘국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성자산 등 안보관련 우주정보’에 대한 수집·작성·배포(제4조 제1항 제1호 마목)뿐만 아니라 ‘중앙행정기관 및 소속기관, 지방자치단체 및 소속기관, 대통령령으로 정하는 공공기관 대상 사이버공격 및 위협’에 대한 예방 및 대응(같은 항 제4호)까지도 국정원의 직무로 정하고 있다.

1) 사이버 안보 총괄권한의 문제

구 국정원은 2005. 1. 31. 제정된 ‘국가사이버안전관리규정’(대통령훈령) 등에 근거하여, ① 국가사이버안전 정책·관리 총괄·조정역할, ② 국가사이버안전센터(사이버안보센터) 운영, ③ 공공분야 주요정보통신기반시설의 보호(정보통신기반보호법), ④ 공공기관 정보보안 관리실태 평가, ⑤ 국가·공공기관 도입 정보보호시스템 보안적합성 검증(전자정부법), ⑥ 암호모듈 검증(전자정부법 및 암호모듈 시험 및 검증지침), ⑦ 보안관제 및 사이버 공격 정보 수집, ⑧ 정보보호제품 평가·인증 관여 등을 업무를 사실상 법률에 근거 없이 규정에 근거해 총괄해오고 있었는데,³⁷ 이번 전부개정으로 위 업무들에 관한 법률적 근거가 마련되었다.³⁸

그러나 국정원이 ‘정보보호’³⁹ 전체 영역의 컨트롤타워 역할을 하는 것이 맞는지

37 이은우·오병일·장여경, ‘국가정보원과 국내 사이버 보안 정책 개혁 방안’, 정보인권연구소 연구보고서, 2016

38 2019국가정보보호백서에서는, “국가정보원은 「국가정보원법」, 「정보통신기반보호법」, 「전자정부법」 등 관계법령에 근거하여 국가의 안전과 국익을 수호하기 위하여 해킹 등 전자적 수단으로 자행되는 안보위협사이버공격 행위 및 그 공격 주체에 관한 정보를 수집·작성·배포하고, 국가의 기능 유지를 위하여 국가·공공기관을 대상으로 하는 사이버공격에 대한 예방·대응 업무를 수행하고 있다.” 고 설명하고 있다; ‘국가 정보보안을 위한 대안 방안 연구보고서’(2019. 11., (사)정보인권연구소) 23쪽

39 ‘사이버안보’, ‘사이버보안’, ‘사이버안전’, ‘정보보안’, ‘정보보호’ 등의 용어가 혼재되어 사용되고 있는 것이 현실이다. 위 (사)정

문제의식이 있다. 현재는 ‘안보’라는 이름으로 국정원이 사실상 ‘민간’영역까지 장악하고 있는 형국이다. 국정원의 막강한 권한과 영향력으로 인해 정보보호(보안) 관련 민간영역은 기술적 측면에서 국정원에 종속될 수밖에 없고, 가령 대규모 해킹사건이 발생할 때 그 원인과 배경에 관하여 국정원이 내놓는 설명 밖에 들을 수가 없게 된다.

비밀성·비공지성·밀행성 등이 조직의 기본적 특성인 국가비밀정보기관이 사이버영역에서 포괄적인 직무범위와 총괄권한을 계속 가지게 될 경우 국가비밀정보기관의 과도한 개입으로 인한 정보의 은폐·왜곡·선별·독점이 발생할 수 있고, 정보보안산업 전반이 다양성을 지니며 창조적이고 자율적으로 발전하기보다는 정보기관의 선별적 요구에 따라 기형적으로 성장하게 될 우려마저 있다. 국정원의 선의에 기대기에는 국정원의 수십 년간의 역사가 그 폐해를 반증하고 있고, 권력에 대한 통제는 통제를 할 수 있는 시스템을 통해서만 가능할 뿐이기 때문이다.

따라서 국정원은 국가안보와 직접적이고 밀접하게 연결되어 있는 영역만을 담당하도록 해야 한다. 그리고 공공영역과 민간영역 전체를 아우르는 정보보호체계 컨트롤타워는 대통령 소속의 ‘국가정보보호위원회’에서 담당하고 주무장관은 과학기술정보통신부에서 맡도록 하는 것이 바람직하다.⁴⁰

보인권연구소 연구보고서가 제안하는 ‘정보보호기본법(안)’상의 ‘정보보호’, ‘위협’, ‘사고’에 관한 개념정의는 아래와 같다(위 보고서 51~52쪽) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “정보보호”란 정보 및 정보통신망의 기밀성·무결성·가용성을 유지하기 위해, 다음 각 목의 활동을 위한 관리적·기술적·물리적 수단을 마련하는 것을 말한다.
 가. 정보의 수집, 가공, 저장, 검색, 송신, 수신 중에 발생할 수 있는 정보의 훼손, 변조, 유출 등을 방지 및 복구하는 것
 나. 암호·인증·인식·감시 등의 보안기술을 활용하여 재난·재해·범죄 등에 대응하거나 관련 장비·시설을 안전하게 운영하는 것
 4. “위협”이란 다음 각 목을 포함하여 전자적 제어·관리시스템 혹은 정보통신망의 정보보호에 잠재적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있는 환경이나 사건을 말한다.
 가. 재난·재해의 발생
 나. 해킹, 컴퓨터 바이러스, 서비스 거부 등 전자적 방법으로 전자적 제어·관리시스템 및 정보통신망을 불법침입·교란·마비·파괴하거나 정보를 빼내거나 훼손하는 등의 공격 행위
 5. “사고”란 위협이 실제로 발생하여 전자적 제어·관리시스템 혹은 정보통신망의 정보보호에 실질적으로 부정적인 영향을 미치는 사건을 말한다.

40 같은 의견으로 위 (사) 정보인권연구소, 연구보고서.

2) 안보관련 우주정보 총괄 권한의 문제

‘안보 관련 우주 정보’도 마찬가지이다. 국정원법 전부개정안에 근거해 2020. 12. 31. 제정된 ‘안보 관련 우주 정보 업무규정’(대통령령 제31355호, 시행 2021. 1. 1.)은 ‘위성자산 등’을 ‘우주개발진흥법 제2조제3호에 따른 우주물체⁴¹와 이와 관련된 시설 및 시스템을 말한다’고 정하고(위 규정 제2조 제1호), ‘안보 관련 우주 정보’를 ‘위성자산 등에 관한 정보’와 ‘우주개발 진흥법 제2조제4호에 따른 우주사고,⁴² 같은 조 제5호에 따른 위성정보⁴³ 및 같은 조 제6호에 따른 우주위협⁴⁴에 관한 정보’ 중 ‘국가안보와 관련된 정보를 말한다’고 정의하고 있다(같은 조 제2호).

이 정의규정들만 보더라도 국가안보라는 개념을 중심고리로 하여 우주에 관한 정보 일체에 대해 국정원이 독점적으로 또는 우선적으로 접근하고 총괄하게 될 우려가 있다. 현재 우주개발진흥법에 따른 ‘국가우주위원회’(우주개발진흥기본계획, 위성정보활용종합계획, 우주위협대비기본계획 등에 대한 대통령 소속 심의기관)의 위원장은 과학기술정보통신부장관이고 국가정보원 차장이 당연직 위원 중 1명으로 규정되어 있는 수준인데(우주개발진흥법 제6조, 같은 법 시행령 제4조제1항제2호), 국정원법 전부개정안과 뒤이은 안보 관련 우주 정보 업무 규정 제정으로 국정원이 ‘국가안보’를 이유로 타 법률의 권한을 뛰어 넘어 우주정보에 대해 상당한 정보독점권을 보유할 수도 있게 된 것이다.

자체적인 인공위성 발사체 개발이 진행되고 있고 ‘우주청’ 설립 등의 논의도 제기되고 있는 현 상황에서조차 국가정보원이라는 정보조직이 우주 관련 모든 정보의 컨트롤타워가 되는 것은 전혀 바람직하지 않다. 우주 정보를 공유하고 파악하는 정

41 제2조 제3호 “우주물체”란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. ‘인공우주물체’란 우주공간에서 사용하는 것을 목적으로 설계·제작된 물체(우주발사체, 인공위성, 우주선 및 그 구성품을 포함한다)를 말한다.
 나. ‘자연우주물체’란 우주공간에서 자연적으로 만들어진 물체(운석을 포함한다)를 말한다.
 다. ‘운석’이란 지구 밖에서 유래한 암석이 지구 중력에 이끌려 낙하한 것을 말한다.”

42 제2조 제4호 “우주사고”란 인공우주물체의 발사(발사준비·시험발사 및 성공하지 못한 발사를 포함한다) 및 운용 시의 고장·추락·충돌 및 폭발 등을 말한다.

43 “위성정보”란 인공위성을 이용하여 획득한 영상·음성·음향·데이터 또는 이들의 조합으로 처리된 정보(그것을 가공·활용한 것을 포함한다)를 말한다.”

44 제2조 제6호 “우주위협”이란 우주공간에 있는 우주물체의 추락·충돌 등에 따른 위협을 말한다.

도의 영향력을 갖는 것이 타당하다.

(4) 실질적인 감독·감시체제 및 일상적 견제장치 마련 등의 미완의 개혁과제

이상 전부개정안의 주요 내용에 대해 국정원감시네트워크(이하 국감넷)에서 발간한 '2017. 9. 26. 정책의견서'⁴⁵의 제언을 기준으로 제도개혁 진행사항을 체크해보면 아래와 같다. 수사권 영역의 개선은 일정정도 이루어졌으나 아직도 상당한 과제가 남아 있다. 가령 '정보감찰관제'는 국감넷 정책의견서에서 제안하여 20대 국회에서 김병기 의원이 대표발의한 안에는 일부 포함되어 있었으나⁴⁶ 이번 전부개정안에 포함되지 않았다.

국정원 역할과 기능 축소 방안		국정원 감독·통제 강화 방안	
국정원의 범죄 수사권, 경찰 등 일반 수사기관으로 이관	○ (3년 유예)	국회 정보위원회 외, 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 대통령 소속 <정보감찰관> 등 신설	× (정보감독관제도 논의 있었으나 미실현)
국정원의 정보 및 보안 업무 기획조정권, 타 정부기관 이관	× (논의 없음)	국회 정보위원회의 전임화 및 보좌진의 지원 보장	× (논의 없음)
국정원을 해외정보 수집기관으로 개편, 국내 정보 수집 금지	△ (국정원 명칭 유지) (방첩 명분 국내정보 수집 여지 존재)	국회 정보위원회의 국정원 보유 자료 및 답변 요구권 강화	× (구법 제13조 그대로 신법 제17조로)
정보수집 임무를 뛰어넘는 '심리전' 기능 및 조직 폐지	○ (단, 지속적인 감독·감시·견제 필요)	정보위원회 회의의 지나친 비공개 개선	× (논의 없음)

45 현재까지 국정원 개혁에 대한 시민사회의 요구안들을 총 정리하였다.

46 국정원법전부개정법률안(의안번호 2011386, 김병기의원 등 85인)

제8조(정보감찰관)

- 1 정보감찰관은 국회 정보위원회에 2명을 추천받아 원장의 제청으로 대통령이 그중 1명을 임명한다.
- 2 국회 정보위원회는 안보정보원의 업무를 공정하고 독립적으로 감찰할 수 있다고 인정되며 안보정보원(중전의 「국가정보원법」에 따라 설치된 국가정보원을 포함한다)에서 근무한 경력이 없는 자를 추천하여야 한다.
- 3 정보감찰관은 제출 받은 서류 등을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 되며, 직무의 수행을 위한 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다.
- 4 정보감찰관은 안보정보원 소속 공무원의 직무감찰, 회계감사, 준법활동 계획 등의 업무를 수행한다.
- 5 정보감찰관의 정원·자격과 직무의 구체적인 내용과 범위 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국정원의 비밀보호 정책수립과 신원조사 및 보안측정권, 타 정부기관 이관	× (논의 없음)	국정원 예산의 투명성 강화를 위한 국정원법 12조 개정 및 예산회계특례법 폐지	△ (신법 제16조) (예산결산에 대한 외부 통제강화 필요)
국가정보원의 사이버보안 권한, 타 부처 이관	× - 입법논의조차 진행되지 않음	정보위원회의 예결산 심사 후 예결위 심사 면제 조항 폐지	
		직원에 대한 수사사실 및 결과의 통보	× (논의 없음)
		국정원의 직무범위 이탈 시 처벌규정 명시	△ (국정원법 제3조)

라. 결론

대한민국 국가비밀정보기관의 직무범위에서 '수사'라는 두 글자를 제외시키는 데 60년이 소요되었다. 정보기관의 권한일탈·남용으로 수많은 사람들의 인권이 처참히 유린되어 온 시간이 켜켜이 쌓여왔다. 너무 늦게 도착했고, 3년 유예라는 잔재도 있다. 다만 이제라도 국정원이 국민의 통제를 벗어나 솔한 인권침해를 자행할 수 있었던 근거인 대공수사권 자체가 폐기되었다는 점에서는 의의가 크다. 국정원의 민주적 운영과 권한남용 방지를 위한 기본적인 의무 조항을 법률 앞부분에 선언한 것도 규범체계적 해석 측면에서 중요한 성과이고, 국정원의 내부적 통제를 위한 '정보활동기본지침' 제도 신설과 이에 대한 국회 정보위원회 개입 조항 마련, 예산회계에 관한 근거조항, 불법감청 및 불법위치추적 등에 대한 금지·처벌규정을 신설한 것도 일정한 제도개혁의 진전이라 할 수 있다.

그러나 여전히도 전부개정안은 시민사회가 지속적으로 문제제기 해 온 제도개혁 과제 중 상당부분이 미완성의 상태이고, 전부개정안에 신설된 '조사권', '대응조치'와 '사이버안보', '안보 관련 우주정보' 등의 규정에 대해서도 축소·억제·개정·폐지 등의 필요성이 제기된다.

아래에서 살피겠지만 민간인 불법사찰, 사이버심리전 등 여전히 국정원의 과거

적폐 청산 작업이 진행형이다. 조속히 구 악습과 범죄행위들의 청산절차를 마무리하고, 국정원이 다시는 인권침해적인 공안사건조작에 나서지 못하도록 현재의 개혁 흐름을 불가역적으로 만들어야 한다. 시민의 감시와 견제를 강화하고 국정원법의 추가 개정을 비롯하여 국정원 관련 법령들을 전반적으로 재정비해가야 할 때다.

2. 국정원 불법사찰 및 불법공작 사태와 대응

가. 국정원 불법사찰·불법공작 사태 현황

올해 초, 이명박 정부 시절 국가정보원이 국회의원 등 정치인, 종교인, 학자, 연예인, 시민사회단체 활동가 등 진보개혁적이거나 정부비판적인 목소리를 내는 인사들을 전방위적으로 망라하여 사찰하였다는 충격적인 보도가 쏟아졌다.⁴⁷ 국회 정보위원장(김경협)은 구 정부 당시 국정원이 저지른 불법 사찰 규모는 문건으로는 약 20만 건, 대상자는 약 2만 명 이상으로 추정된다고 밝히기도 했다.⁴⁸

그 후 국정원이 해외동포들을 대상으로 불법적인 공작을 벌여왔다는 폭로도 이어졌다. 특히 불법공작은 재일동포사회에 집중되었는데, 재외동포들의 투표참여 제한을 목적으로 한 여권발급거부, 심지어 현재 일본 극우세력의 성장에 우리 국정원이 기여했다는 충격적인 내용이었다.

국정원이 오랜 기간 민간인을 광범위하게 사찰하고 재일동포들에 대한 여권발급 거부에도 깊숙이 개입하였으리라는 심증은 있었으나 그동안 뚜렷한 증거가 없었다. 그런데 이번 보도를 계기로 그 심증이 사실이었음이 드러난 것이다. 국정원이 밝힌

47 MBC, 2021. 2. 3. [단독] MB국정원, 노무현 측근·시민단체 무차별 사찰
https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6077819_34936.html
SBS, 2021. 2. 8. [단독] 'MB 국정원, 18대 국회의원 전원 사찰... 문건 있다'
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006202275

48 MBC, 2021. 2. 23. 김경협 "국정원 불법사찰 문건 20만건... 피해자 2만명 추정"
https://imnews.imbc.com/news/2021/politics/article/6097691_34866.html

피해자가 2만 명이라고 하니, 직간접적인 피해자의 규모는 훨씬 더 늘어날 수 있는 상황이다.

각계 시민단체들은 국정원 사태의 해결을 위해 모여, 아직 다 밝혀지지 않은 지난 정부 시절 국정원의 불법적 행위의 전모를 정확히 철저히 규명할 것과 이에 대한 분명한 대책을 마련할 것을 국회와 정부에 강력히 요구하면서 적극적으로 대응하고 있다.

아래에서는 언론을 통해 드러난 국정원의 불법사찰 및 불법공작의 주요 내용과 함께 국회 및 국정원의 대응, 시민사회의 주요 요구안을 검토한다.

나. 국정원 불법 사찰 및 공작의 구체적 내용

(1) 국정원의 광범위한 민간인 불법 사찰

앞서 언급한대로 이명박 정부 시절 국가정보원은 국회의원, 예술가 등 사회 각계 각층의 주요 인사들을 전방위적으로 망라하여 사찰하였다.

특히 구 정부시절 사찰대상으로 지목된 명진스님, 함세웅 신부, 박재동(화백), 곽노현 전 서울시교육감 등이 2017. 11.경 국정원을 상대로 불법사찰 정보공개청구를 하고 국정원이 이를 거부한 데 대해 정보공개거부결정취소청구(서울행정법원 2018 구합61345, 서울행정법원 2018구합61406)를 하여 최근 전부공개판결 또는 개인정보를 제외한 나머지 부분공개판결을 받아 확보한 국정원의 민간인 사찰 내용은 가히 충격적이다. 국정원은 반정부활동을 했다는 이유로 '중복좌파연계 불순활동혐의자 주요 목록'을 만들어 변호사, 교수, 종교인, 정치인, 시민사회인사, 문화예술계 인사, 심지어 법관들조차 사찰하였고, 특정인들을 '특명공작대상자'로 특별 관리하면서 이들에 대한 '특명공작수행'을 지속적으로 보고하고 있었다. 특히 국정방해세력을 색출한다는 명목으로 18대 국회의원 전원에 대해 구체적인 개인신상정보와 치부가 담긴 문건을 작성하여 보관하면서 정권에 보고하였다거나, 이른바 좌파로 분류된 연예인들의 방송 출연을 막기 위해 특정 방송사에 영향력을 행사한 사실이 담겨 있는 문서도 존재하다고 한다. 구 정부시절 국정원이 정치·행정·사법·여론

전반의 컨트롤타워 역할을 하면서 그 직무범위를 벗어나 상상을 초월하는 국내 정치개입, 민간인사찰 등 위법행위를 자행하였음이 명백히 드러난 것이다.

(2) 국정원의 재외동포에 대한 불법공작

그리고 MBC의 심층 탐사 보도 프로그램인 PD수첩은 2021년 여름, 국정원에 25여 년 간 근무했던 제보자를 통해 알아낸 정보로 국정원에 관한 두 편의 프로그램을 편성하여 국정원의 '좌파 척결'을 위한 해외 공작을 밝혀냈다.

먼저 2021. 6. 1. '국정원 하얀 방과 고문 - 공작관들의 고백' 편을 통해 국정원이 갖은 방법으로 재외 동포들의 여권 발급을 막음으로써 상대적으로 민주당 후보들에게 투표할 가능성이 높은 일본 동포들이 투표를 하지 못하도록 하였던 점을 폭로했다.

다음으로 2021. 8. 10. '부당거래 - 국정원과 日 극우' 편을 통해 국가정보원과 일본 극우단체 간의 지원과 정치적 거래 실태를 공개했다. 국정원 소속이었다는 제보자는, 국정원이 국내 시민단체 소속 일반인들의 개인정보를 입수하여 일본 극우단체에 제공하였으며 극우단체들을 접대함으로써 그들이 성장할 수 있는 계기를 만들어주었다고 밝혔다.

1) 재외동포에 대한 여권 발급 거부에 관여

제보자는 '국정원의 업무는 사실상 좌파 척결'이었다고 주장하며, '좌파 성향의 동포는 여권을 받아서 투표하면 야당(2012년 당시 야당이었던, 현재의 더불어민주당)에 투표할 테니 여권을 발급해주지 않음으로써 투표하지 못하게' 했다고 폭로했다. 재외동포에게 투표권이 주어진 후 재외동포 선거에 북한 조총련계가 개입한다는 등의 내용으로 국정원발로 의심되는 보도가 연달아 등장하였고, 영사관에서는 재외동포에 대한 여권 발급을 늦추거나 거부하는 방식으로 투표에 참여할 수 없게끔 만들었다는 것이다.

2) 일본 극우단체에 한국 시민단체 및 북한 관련 정보 제공

또한 보도에 따르면, 국정원은 독도수호전국연대 최재익 의장이 일본에서 활동

할 때 숙소나 이동 동선을 알아내 일본 극우단체에 알렸고, 정의기억연대 활동가들과 일본군 위안부 피해자들이 일본을 방문할 때 이동 동선 등을 알려줌으로써 일본 극우단체들이 그 행사 장소 앞에서 확성기를 틀고 "위안부는 가짜다"와 같은 소리를 치며 방해 공작을 수월하게 하였다고 한다. 자국민을 보호하지는 못할망정, 오히려 일본 극우의 비난과 공격의 대상으로 노출시키는 행위를 스스로 자행했다는 것이다.

더욱 충격적인 것은 일본의 극우단체인 국가기본문제연구소(國家基本問題研究所, 이하 '국기련')를 사실상 국정원이 성장시켰다는 것이다. 국정원은 일본에서 쉽게 얻지 못하는 북한 관련 정보들을 국기련에게 거의 독점적으로 제공하였다. 국정원의 지원을 통한 대북정보력을 바탕으로 국기련은 다른 극우단체들과 차별성을 획득하면서 가장 강력한 극우단체로 성장할 수 있었다. 이 단체의 이사장인 사쿠라이 요시코 또한 '극우의 마돈나'라고 불릴 만한 일본 극우의 거물이 되었고, 아베 전 총리는 이 단체의 방송을 거의 공영방송처럼 활용하면서 일본 내 극우세력의 집결과 성장을 보조하여 왔다는 것이다.

또한 이들과 합작하여 한국 정부를 종북이라 매도하는 심각한 발언을 서슴지 않는 인사는 전 국정원 간부 출신으로, 이 사람에게도 국정원의 활동비가 흘러들어갔다는 내용도 등장하였다.

방송 이후 MBC 피디수첩이 해명을 듣기 위해 국정원 간부, 국기련 관계자, 국기련 내 한국인 연구원 등에 연락을 취하였으나 일절 답변이 없었다고 한다.

(3) 문제점 - 국정원의 위헌·위법적 행위

국가정보원은 국가안전보장과 관련된 국가정보기관으로서 그 업무는 밀행적 속성을 띠 수밖에 없으므로, 일반 국민을 대상으로 정보 수집을 할 때 그 업무 범위에서 벗어나는 행위를 하거나 이로써 국민의 사생활의 자유를 침해하지 않도록, 법에 열거된 범위에 엄격하게 한정하여 직무를 수행해야 한다. 그러나 이번 보도에서 드러난 내용과 같이 국정원은 직무 범위와 아무런 관련이 없는 민간인들의 개인정보

를 수집, 처리, 혹은 제3자에게 제공하였다. 국외 및 북한에 관한 정보나 방첩, 대테러 등에 관한 정보 수집을 주 직무 수행 범위로 하는 국가기관이, 일본군 위안부 피해자나 시민단체 활동가에 대한 개인정보를 수집하고 국외 극우단체에 제공하는 것은 국정원의 직무범위 내에 있는 것이라고는 전혀 볼 수 없다.

또한 방첩업무 규정 제2조 제3호에서는 ‘방첩기관’ 중 하나로 국가정보원을 정하고 있고, 규정 제7조 제1항은 ‘방첩기관 등의 구성원은 외국을 방문하거나 외국인을 접촉할 때에는 국가기밀, 산업기술 또는 국가안보·국익 관련 중요 정책사항이 유출되지 않도록 유의하여야 한다.’고 규정한다. 또한 동조 제2항은 ‘방첩기관등의 장은 그 기관의 업무 성격을 고려하여 소속 구성원이 외국인을 접촉하는 경우에 발생할 수 있는 국가기밀등의 유출 위험을 방지하기 위하여 필요한 사항에 관한 규정을 마련·시행하여야 한다’고 규정한다. 그런데 이 사건에 있어 국가정보원의 구성원이 국외 단체에 국내 정보를 제공하고 단체 구성원들에게 각종 접대를 한 것은 국가기밀이나 국익 관련 중요 정책사항이 유출되지 않도록 유의하며 직무를 수행하였다고 보기는 도저히 어렵다. 오히려 적극 나서서 본인들의 획득한 주요 정보를 일본의 특정 단체와 개인에게 무분별하게 제공하였다.

결과적으로 국정원의 민간인 사찰 및 정권을 위한 국내정치 관여 행위는 국정원 법상 직권남용금지 및 정치관여 금지의무를 위반한 것으로 모두 형사처벌 대상이다. 나아가 헌법상 국민의 기본권과 인권을 보호 보장해야 할 국가기관이 오히려 나서서 해외 극우단체 및 개인에게 국민의 신상과 동선을 공개한 행위, 재외동포들에게 보장된 정치적 기본권인 투표권의 획득을 방해한 행위는 그 어떤 이유로도 용서할 수 없는 반헌법행위라 할 것이다.

다. 국회 및 국정원 반응

(1) 국회, ‘국가정보기관의 불법 사찰성 정보공개 및 진상 규명과 재발 방지를 위한 특별결의안’ 채택

이와 같은 심각한 사태와 관련하여 국회 정보위원회는 2021년 7월 16일 ‘국가정보

기관의 불법 사찰성 정보공개 및 진상 규명과 재발 방지를 위한 특별결의안(대안)’을 통과시켰다. 국회 정보위는 보도자료에서, “결의안은 국가정보기관의 정치개입 및 불법적 사찰을 규탄하고 이에 대한 진상 규명과 재발 방지를 촉구하고자, 더불어 민주당 김병기의원, 국민의힘 이철규의원이 각각 대표발의한 결의안을 통합·조정한 초당적 합의안”이고, “특히 이번 결의안은 헌정 사상 국회 정보위원회에서 의결된 최초의 결의안이자, 국가정보원 등 국가정보기관의 불법적 정보 수집 행위에 대하여 진상 규명 및 재발 방지를 촉구한 국회 차원의 결의로서는 최초의 사례라는 의미를 가진다.”고 자평하였다.

결의안의 주문은 다음과 같다.

국회가 결의안을 통해 불법사찰에 대한 진상규명의 의지를 천명한 것은 다행이라 할 수 있다. 결의안에는 △피해자·피해단체에 대한 사과, △국정원은 사찰 정보공개 청구인·단체의 정보 공개에 적극적으로 임할 것, △국정원은 국회에서 마련하는 특별법에 따라 진상 규명 및 재발 방지를 위한 조치를 성실히 이행할 것, △불법적 정치개입 차단 위해 국정원법 준수 촉구 등이 담겼다.

그러나 정보위원회 스스로도 인정하듯이 특별결의안으로는 진상규명의 한계가 명확하다. 이번 결의안에는 불법사찰 진상규명과 정보의 공개에 있어 국정원의 적극적인 자세를 촉구하는 것일 뿐, 기존에 논의되었던 국회 차원의 민관합동 진상조사위원회를 구성하자는 내용은 담기지 못했다. 법적 구속력이 없는 결의안은 사실상 의지 천명에 불과할 뿐이다.

국회 정보위원회 스스로 특별법 제정을 다시 논의하기로 결정했고, 지난 2월 박지원 국정원장조차 국회에 특별법을 만들어 정보의 열람, 폐기 등을 위한 기준을 정해 줄 것을 제안하기도 한 만큼, 독립적인 진상조사위원회 구성 및 사찰정보의 당사자 제공, 사찰정보의 사용금지·폐기의 내용이 담긴 특별법을 제정하여 선언을 넘어서는 실효성 있는 해결방안을 마련해야 한다.

(2) 박지원 국정원장, ‘국정원 국민사찰 종식 선언 및 대국민 사과문’ 발표

그로부터 한 달 뒤 박지원 국정원장은 국회의 특별결의안에 따라 2021년 8월 27일 ‘국정원 국민사찰 종식 선언 및 대국민 사과문’을 발표했다.

박 원장은 “과거 국정원의 불법사찰과 정치개입에 대해 다시 한 번 사과드린다”면서, “과거 국정원의 불법사찰과 정치개입은 청와대의 부당한 지시는 물론, 국정원 지휘체계에 따라 조직적으로 실행”됐음을 인정했다. △대북심리전단의 온라인 여론 왜곡 활동 △문화·예술·종교계 인사들을 대상으로 한 블랙리스트 작성 △친정부 성향 단체 직·간접 지원 등을 사례로 들었다. “국정원이 국민께 사과드리는 일은 이번이 마지막이어야 한다는 각오로 이 자리에 섰다”며 “과거사 진상 규명에 적극 협조하고 국정원을 상대로 진행 중인 소송도 피해자 입장을 고려해 최대한 신속하게 처리하겠다”고 밝혔다. 또 “국회 정보위에서 제안한 바 있고, 이번 특별결의안에 명시된 것처럼 국회에서 특별법이 마련될 수 있도록 협조하고, 마련된 특별법에 따른 재발 방지 조치도 성실히 이행하겠다”고 말했다.

아울러 박 원장은 “국정원은 문재인 정부 출범 이후 강도 높은 개혁을 추진해 왔다”며 “문재인 정부 들어 정권의 부당한 지시도 없었고 국정원의 정치개입, 불법사찰은 없다고 단연코 말씀드린다”고 강조했다. 또 내년 대선을 의식한 듯 “바야흐로 정치의 계절”이라며 “저와 국정원 전 직원이 철저한 ‘정치 거리 두기’를 실천하겠다”고도 덧붙였다.

이에 대해 시민사회는 같은 날 즉시 기자회견⁴⁹을 열어, ‘정부의 공식 사과라는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 하지만, 박근혜 대통령 탄핵과 정권교체가 있는 지 약 4년 반이 지난 시점에서야 공식 사과가 나왔다는 점에서 유감스럽게도 매우 늦었다. 또한 민간인 불법 사찰과 공작은 국정원이 기획했고, 대통령과 청와대가 결정했으며, 정부의 주요 부처와 검찰과 같은 사정기관이 공동으로 실행했다는 점에서, 비

록 전임 정부가 자행한 일이지만 국정의 최고책임자인 대통령이 사과하는 것이 필요하다.’는 입장을 내었다.

또한 ‘아직 국정원은 민간인 불법 사찰과 공작에 대해 전모를 밝히지 않고 있다. 사찰 기록은 여전히 국정원이 보관하고 있고, 피해자에게 알려주지 않고 있다. 이런 점에서 국정원의 사과가 진정성이 있는지 의심할 수밖에 없다. 초유의 국정원장의 대국민사과는 사찰피해자들이 정보공개 운동을 벌여 국정원과 소송 전에서 이김으로써 만행이 공개되고, 국회가 대국민사과가 포함된 결의안을 통과 시켰기 때문에 떠밀려서 한 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 국정원의 자체 정화 의지는 매우 약하다’며 지적했다.

라. 시민사회 입장 및 대응

(1) 시민사회 요구안 - 특별법 제정 등

시민사회는 이상과 같이 국회의 ‘특별결의안’도, 국정원장의 ‘대국민사과’도 국정원 사태의 진상을 규명하고 완전한 해결을 이루기에는 턱없이 부족하다고 판단하고 있다.

크게 세 가지 방향의 과제 해결을 요구한다.

첫째, 민간인 불법 사찰과 공작에 대해 전모를 밝히는 것이다. 국정원의 악행이 어디까지 뻗어 있는지 알 길이 없고, 드러난 사실은 빙산의 일각에 불과하다. 따라서 국정원의 정치관여를 명백히 금지한 1994년도 이후 자행한 불법 사찰과 공작에 대한 철저한 진상규명이 필요하다.

둘째, 진상규명 과정에서 피해자들에게 가해사실을 알려주고, 사찰과 공작 정보를 투명하게 선제적으로 해당 피해자에게 제공하는 것이다. 그 후 불법 취득한 사찰 정보는 영구히 폐기해야 한다.

49 2021. 8. 27. [보도자료] 국정원 불법사찰 진상규명 특별법 제정 촉구 기자회견.
[기자회견문] 아쉬운 국정원장의 대국민 사과, 특별법 제정 통해 전모를 밝혀라.
https://docs.google.com/document/d/1_kXgDaM0OSVvIMkkuuRr4tNAW2AC0WfCZt2O9DdD6Ds/edit#

셋째, 과제는 정권 변동에도 불구하고 항구적으로 사찰과 공작을 방지할 수 있도록 제도적으로 금지해야 한다.

그리고 이 세 가지 과제를 해결하기 위해서 ‘국정원 흑역사 진상규명을 위한 특별법’ 입법을 서둘러야 한다. 시민사회는 올초 진상규명 특별법안을 마련하여 여당에 제안했지만 아직 발의조차 되지 않았다. 야당은 마지못해 정부와 여당의 흐름에 소극적으로 응대하는 수준에 머물러 있을 뿐이다.⁵⁰

특별법에 담겨야 할 내용은 △독립적이고 실질적 조사권이 있는 진상조사위원회 설치, △사찰과 공작의 전모를 밝히는 진상규명, △사찰정보 목록을 피해자에게 사전 통지하는 등 정보 공개에 관한 특례 규정, △사찰정보 조사 중 폐기 금지, 조사 후 영구 폐기, △책임자 처벌을 위해 조사기간 중 공소시효 정지, 정무직 외 협조 조건부 불처벌, △피해자 명예회복 조치와 재발방지를 위한 조치에 관한 권고이다. 이와 더불어 재발을 방지하기 위해 국정원에 국회가 추천한 독립적인 정보감찰관을 두고, 정치관여 목적 정보수집죄를 신설하며, 공소시효를 연장하는 내용으로 국정원법을 개정해야 한다.

(2) ‘국정원 불법공작 대응 네트워크’ 결성

시민사회는 올초부터 국정원 사태에 대한 대응을 위해 여러 차례 연대하면서 위와 같은 요구안을 모아냈고, 보다 집중적이고 효율적인 대응을 위해 최근 ‘국정원 불법공작 대응 네트워크’를 결성하였다.

불법공작대응네트워크에서는, 우선 불법사찰과 관련하여, (1) 국회에 대하여, 신속히 국정원 민간인 사찰과 공작 진상규명을 위한 특별법을 제정할 것, (2) 대통령에 대하여, 대국민 사과를 하고, 재발방지 약속을 공표할 것, (3) 대통령 선거 후보들에 대하여, 국정원을 동원하여 민간인 사찰과 공작을 하지 않겠다는 공개 선언을

할 것을 촉구하고 있다.

그리고 불법해외공작과 관련하여, 2021년 8월 19일 국정원 해외공작 규탄 및 진상규명을 요구하는 기자회견을 개최하였고, 그 후 어떠한 해명도 내놓고 있지 않은 국정원을 다시 한 번 규탄하면서 2021년 9월 9일 ‘불법적 해외공작에 대한 박지원 국정원장과의 면담을 요구’하는 기자회견을 개최하였다.⁵¹ 물론 이러한 시민사회의 요구에 대해서 국정원의 답은 아직 없다.

라. 마무리하며

국정원 사태는 현재진행형이다. 지금까지 밝혀진 것만으로도 국정원의 위헌 위법행위는 차고 넘치나, 아직까지 불법사찰 및 공작의 전모가 모두 밝혀지지 않았다. 국정원의 불법행위 실상은 2021년 11월 현재에도 끝없이 폭로되고 있다.⁵²

따라서, 구정부 당시 벌어진 불법사찰 및 불법공작의 실체와 규모, 내용의 전모를 제대로 완전히 규명해 내는 것이 우선이다. 국회 정보위원회는 지난 7월 ‘진상 규명과 재발 방지를 위한 특별 결의안을 채택하였고, 박지원 국정원장은 대국민 사과문을 발표했지만 사찰정보 공개와 진상규명은 아직도 이루어지지 않고 있다.

가장 먼저, 시민단체와 국정원장 간의 면담 및 국정원장의 대국민 담화를 통하여 그간 국가정보원이 어떤 행위를 해온 것인지, 그 행위의 목적이 무엇이었는지를 밝혀야 한다. 간혹 국가의 안보를 위하여 해외 정보를 얻어내고자 낮은 수준의 정보를 제공하는 등 정보를 ‘거래’할 수도 있을 것이다. 그러나 일반 국민들의 개인정보를 포함한 각종 정보를 제공하고, 이를 통하여 일본 극우 조직을 성장시킨 행위가 한국 정보기관의 행위로서 합리적인 것이었다고는 전혀 납득할 수 없다. 따라서 이 사안

50 오히려 국정원의 불법사찰과 깊은 관련이 있다고 의혹이 제기되는 박근혜정부 당시 홍보기획관이었던 현 박형준 부산시장을 보호하는 활동을 한다는 비판이 있다.

51 [보도자료]국정원 불법 해외공작 규탄, 박지원 국정원장 면담 요구 시민사회 기자회견, 2021. 9. 9. https://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Government&page=2&document_srl=1820292&listStyle=list
52 MBC, 2021. 11. 10., [단독] 이명박 국정원의 MBC 사찰...“중북좌파 해방구 와해 미미” https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6313710_34936.html

의 전모와 함께 현재 국정원이 이 사태의 실체규명을 위해서 무엇을 하고 있는지 국정원장은 시민사회를 만나 명확히 밝혀야 한다.

또한 특별결의안과 같이 강제적 구속력도 없는 단순한 선언으로 이번 사태를 해결할 수 없고, 그 해결을 국정원 스스로에게 맡겨서는 안 되며 보다 근본적인 대책이 필요하다.

국회는 독립적인 진상조사위원회를 설치하고, 조속히 국정원 불법사찰 진상규명 특별법을 제정하여야 한다. 특별법에는 사찰정보를 공개·폐기할 근거와 함께, 국정원의 불법적인 사찰의 규모와 진상을 정확히 파악하고 관련자들을 명확히 처벌할 수 있는 내용, 피해 당사자들에 대한 구제책 등이 포함되어야 한다.

특별법의 제정으로 수십년간 무소불위의 권력을 휘두르며 국민의 인권을 무참히 유린해온 국정원의 과거가 제대로 청산되고 향후 다시는 그와 같은 불행한 역사가 반복되지 않도록 해야 할 것이다.

2021년 세월호참사 진상규명 분야 보고

집필

사회적참사진상규명법의 개정 요지와 평가 : 조세현(민변 세월호참사대응TF)

세월호 참사 특별수사단의 수사결과 발표와 평가 : 류하경(민변 세월호참사대응TF 팀장)

세월호참사 진상규명 관련 주요 판결 평석 및 복콘서트의 개최 : 서성민, 서채완, 오민애, 이정일(민변 세월호참사대응TF)

서울시의 '기억 및 안전 전시공간' 철거와 평가 : 서채완(민변 세월호참사대응TF)

세월호참사 진상규명 특별검사의 수사결과와 평가 : 이윤주(민변 세월호참사대응TF)

감수

류하경(민변 세월호참사대응TF 팀장)

2021년 세월호참사 진상규명 분야 보고

I. 사회적참사진상규명법의 개정 요지와 평가

1. 사회적참사진상규명법 일부개정안 시행

가. 개정안 가결 경과

민변 세월호참사대응TF는 지난 2020 세월호참사 진상규명 분야 보고 당시 IV.항에서 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(이하 ‘사회적참사진상규명법’이라 한다)의 개정 필요성에 관하여 보고한 바 있다. 그 시점 21대 국회는 이탄희 의원 등 17인이 2020. 9. 1. 세월호참사의 책임자들의 범죄에 대한 공소시효를 연장하는 취지의 사회적참사진상규명법 일부개정법률안(이하 ‘이탄희 의원 대표발의 개정안’이라 한다)을, 박주민 의원 등 62인이 2020. 11. 2. 사참위의 활동기간을 연장하고 인력을 충원하는 등의 내용을 담은 사회적참사진상규명법 일부개정법률안(이하 ‘박주민 의원 대표발의 개정안’이라 한다)을 발의한 상태였다.

그 후 이주연 외 100,000인의 사회적참사진상규명법 개정에 관한 청원이 2020.

11. 2. 상정되었고, 제382회 국회 정기회 제9차 정무위원회에서는 2020. 12. 8. 위 2건의 법률안과 관련 청원을 심사하여, 정무위원장이 2020. 12. 9. 사회적참사진상규명법 대안(의안번호 2106296)을 제안하였다. 위 대안은 같은 날 국회본회의에서 국민의 힘 성일종 의원, 더불어민주당 박주민 의원의 찬반 토론 후 재석 240인 중 찬성 176인, 반대 10인, 기권 54인으로 최종 가결되었다.

나. 개정안(대안) 제안 경위

사건의 규모와 사안의 중대성에 비해 특별조사위원회 활동기간이 짧아 4·16세월호참사의 진상규명에 어려움이 있었고, 관계기관 등이 개인정보 등의 이유로 자료요청을 거부하는 사례가 많아 책임자들에게 대한 공소시효가 도과될 상황에 놓여 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사회적참사진상규명법의 개정을 요구하는 목소리가 높아졌고, 정무위원회는 이탄희 의원 대표발의 개정안과 박주민의원 대표발의 개정안, 국회 법제사법위원회 체계지구검토보고서의 내용을 반영하여 국회 본회의에 위 대안을 제안하였다.

위 대안에 따르면, ① 4·16세월호참사의 경우 2022년 6월 10일까지 위원회의 활동기간을 연장하되, 가슴기살균제사건에 관하여는 제도개선 및 종합보고서 작성 등 대통령령으로 정하는 업무로 한정하도록 하고, ② 개인 또는 기관등이 그 자료 제출을 거부하고 인멸·은닉 등 범죄 혐의가 인정되는 때에는 위원회가 관할 지방검찰청 검사장에게 압수·수색 영장 청구를 의뢰할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 또한, ③ 4·16세월호참사 관련 범죄행위에 대해 위원회의 활동기간 동안 공소시효가 정지되도록 하고, ④ 추모사업에 활용할 수 있도록 사회적참사자료의 송부 절차를 마련하는 등 사회적참사의 원인 규명이 원활히 이루어질 수 있도록 하였다. 이하에서는 항을 바꾸어 각 개정안의 주요내용을 검토한다.

2. 개정안의 주요내용 및 검토

가. 위원회의 업무 범위(제5조 제2항 및 부칙 제4조 신설)

(1) 주요내용

특별조사위원회는 가슴기살균제사건에 관하여는 피해자 구제 및 제도개선, 종합보고서 작성 등 대통령령으로 정하는 업무에 한정하여 수행하도록 하고, 업무 축소에 따른 조직 개편 및 운영 계획을 수립하여 국회에 보고하도록 하였다.

(2) 검토

위 법 개정에 따라 사회적참사진상규명법 시행령이 2021. 5. 11. 일부개정되었고, 개정 시행령은 제1조의2(가슴기살균제사건에 관한 위원회의 업무)¹를 신설하여, 가슴기살균제사건에 관한 위원회의 진상규명에 관한 업무범위를 제외하였다. 환경부는 “사참위 업무 범위에서 가슴기살균제 진상규명 조사가 제외되면 진상규명 조사 방식과 권한, 청문회에 관한 내용도 법 체계상 자동으로 제외될 수밖에 없다”는 입장을 밝혔으나, 위원회가 반박한 바와 같이 조정된 것은 원인 규명 업무에 국한되었고, 업무수행 방법에 해당하는 조항은 개정된 바가 없다는 점에서 부당하다.

가슴기살균제 참사는 불특정 시민·소비자 다수가 목숨을 잃거나 평생 회복되기 어려운 고통 속에 살아갈 수밖에 없는 피해를 초래한 사건이다. 다국적기업인 옥시레킷벤키저 등 가해기업들의 비협조적 태도로 진상이 제대로 규명되지 않았다는 피해자들의 지적이 있었음에도 가슴기살균제사건에 관하여는 그 업무범위를 축소하는 개정이 이뤄졌다. 여전히 진상 규명과 참사의 재발방지를 원하는 피해자들과 시

1 제1조의2(가슴기살균제사건에 관한 위원회의 업무) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제5조제2항에서 “피해자 구제 및 제도 개선, 종합보고서 작성 등 대통령령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 말한다.

1. 가슴기살균제사건 피해자 구제에 관한 사항
2. 가슴기살균제사건 제도 개선에 관한 사항
3. 가슴기살균제사건 지원에 관한 사항
4. 가슴기살균제사건 종합보고서의 작성에 관한 사항
5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지에서 규정한 업무의 수행을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항

민들이 존재한다는 점에서 위와 같은 개정은 ‘안전한 사회의 건설·확립’이라는 입법 목적에 부합하지 않는다.

나. 위원회의 활동기간 연장(제7조 제1항 및 제2항)

(가) 주요내용

개정법은 현행 사회적참사진상규명법 제7조를 개정하여 사회적 참사위원회의 활동기간을 2022년 6월 10일까지로 연장하고, 업무추진 경과를 6개월마다 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하였다.

(나) 검토

당초 박주민 의원 대표 발의안은 위원회의 기본조사 활동을 1년에서 2년으로 확대하고, 위원회가 2년의 활동기간을 두 차례에 한하여 각각 1년씩 연장할 수 있도록 하여, 위원회가 2020년 12월을 기준으로 최대 2년의 활동기간을 보장받을 수 있었다. 그러나 위 개정법은 위원회의 활동기간을 2022. 6. 10.까지만 연장하였다. 활동기간이 다소나마 연장된 것은 긍정적이나 인력부족과 불충분한 조사기간으로 조사에 난항을 겪어온 위원회의 상황을 유의미하게 개선하기에는 부족한 입법으로 판단된다.

아울러, 박주민 의원 대표 발의안은 사회적참사진상규명법 제15조를 개정하여 위원회의 정원 120명을 150명으로 확대하고자 하였으나, 이번 개정법에서는 위 제5조의 개정으로 위원회의 업무범위가 한정·축소됨으로써 인력 증원 없이 정원이 120명으로 유지된 점도 아쉬운 지점이다.

다. 위원회의 압수·수색 영장 청구의뢰(제27조의2 신설)

(가) 주요내용

위원회는 세월호 참사의 진상규명에 필요한 자료 또는 물건을 가지고 있는 개인 또는 기관 등이 위원회의 자료제출 요구에도 불구하고 정당한 이유 없이 제출을 거

부할 때에는 관할 지방검찰청 검사장에게 그 자료 또는 물건의 제출을 받을 수 있는 영장을 청구할 것을 의뢰할 수 있도록 하였다.

(나) 검토

당초 박주민 의원 대표 발의안은 위원장이 임명하는 일부 조사관에게 사법경찰권을 부여하고, 제26조에 제10항부터 제12항까지를 신설하여 관계기관 등에게 자료제출의무를 부담하도록 하며(안 제26조 제10항), 자료제출명령 시 해당 명령을 거부할 수 없도록 하였다(안 제26조 제11항). 나아가 군사 및 안보에 관한 사항이라 하더라도 사참위가 제출명령을 할 경우 관계 기관에게 열람을 허용하도록 하였다(안 제26조 제12항).

위원회가 진상규명 해야 할 세월호참사 책임자들의 범죄에는 조사권의 행사만으로 진상규명하기 어려운 권력형 범죄가 다수 존재하고, 조사대상자가 출석요구·실지조사에 응하지 않거나, 관련 기관이 국가안보 또는 개인정보를 이유로 자료제출을 거부하는 등 사실상 위원회의 조사권이 무력화되는 상황이 빈번하게 발생했다. 따라서 위와 같은 개정안 조항들은 조사권의 무력화를 방지하고 그 실효성을 확보한다는 점에서 개정법에 반드시 포함되었어야 했다. 그러나 개정법은 위 안들에서 부여하는 권한을 대폭 삭제하였다는 점에서 개정법 제27조의2는 지속적으로 지적된 위원회의 조사권 한계의 문제점을 시정하기에는 여전히 미비하다.

아울러, 제안이유에 비추어 볼 때 위원회의 압수·수색 영장 청구 의뢰 또한 ‘개인 또는 기관등이 그 자료 제출을 거부하고 이를 인멸·은닉·위조 또는 변조한 범죄 혐의가 현저하다고 인정되는 때²⁾에 한하여 허용될 것으로 보이는바, 유사 법령과의 형평성에 매몰되어 실제 조사업무에 난항을 겪고 있는 위원회의 실정을 제대로 반영하지 못하였다고 판단된다.

²⁾ 5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법, 제30조를 참고한 것으로 보인다.

라. 공소시효 진행의 정지(제30조의2 신설)

(가) 주요내용

개정법은 제30조의2를 신설하여 4·16세월호참사 관련 범죄행위에 대한 공소시효를 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제7조에 따른 위원회의 활동기간(2022. 6. 10.) 동안 시효의 진행을 정지하였다.

(나) 검토

개정법 제30조의2는 세월호참사 희생자 및 피해자들에 대한 범죄의 공소시효 도과가 얼마 남지 않았다는 점에서 시기적으로 필요한 입법이었다. 다만, 개정법에서는 당초 박주민 의원 대표 발의안 제7조보다 실제 위원회 활동기간이 축소 연장된 데다, 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제7조에 따른 4·16세월호참사 특별조사위원회의 활동기간은 공소시효 정지기간에서 제외됨에 따라 진상규명 이후 책임자 처벌을 위한 충분한 시간을 확보하지 못할 우려가 있다는 점에서 문제가 있다.

마. 사회적참사자료에 대한 조치(제49조의2 신설)

(가) 주요내용

개정법은 제49조의2를 신설하여 위원회가 기습기살균제사건과 4·16세월호참사와 관련한 자료를 희생자 추모사업에 활용할 수 있도록 자료 사본을 추모시설에 송부하도록 규정하고 있다. 개정법에 따르면 위원회는 활동종료 이전 국가기록원과 사본 송부에 관한 대상, 시기, 방법 및 절차 등을 대통령령에 따라 정해야 하고(제49조의2 제2항), 관련 국가기관 등은 추모시설로 자료가 원활히 송부될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다(제49조의2 제3항)

(나) 검토

개정법 제49조의2는 1기 특별조사위원회가 강제해산 된 이후 4·16세월호참사와 관련한 자료 일체가 추모기관이 아닌 국가기록원으로 이관된 문제점을 시정하기 위

한 것으로 보인다.³ 당시 세월호참사 피해자들은 위 자료 일체가 국가기록원으로 이관되는 경우 자료에 대한 접근 및 열람, 활용이 현저히 제약될 수밖에 없다는 점에서 우려를 표했고, 이러한 문제의식이 개정법에 반영된 것으로 판단된다.

위 개정법에 따라 사회적참사진상규명법 시행령 제15조⁴가 신설⁵되었는데, 개정 시행령에서는 자료 송부의 대상과 시기, 방법 등을 구체적으로 정하고 있고, 기습기살균제사건과 세월호참사와 관련한 조사자료, 조사결과 및 증거물 등 일체 자료의 사본을 송부·보관하도록 하고 있다는 점에서 유의미하다.

3. 소결론

우리 사회가 세월호참사 이후 다짐한 안전사회로 나아가기 위해서는 세월호참사에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌이 반드시 전제되어야 한다. 이탄희 의원 대표발의 개정안과 박주민 의원 대표발의 개정안은 모두 위원회의 활동이 미완의 진상규명으로 그쳐서는 안 된다는 문제의식에서 출발하였으나, 개정법은 이를 온전히 담아내지 못한 것으로 보인다.

위원회의 업무범위를 축소한 것은 물론, 활동기간의 연장 또한 위 개정안에 미치지 못한다. 아울러, 업무범위 축소에 따라 위원회 활동인원 증원도 무산되었다. 성

3 한겨레21, 2016. 6. 28. 자, 「법대로만 해달라」http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/41966.html

4 제15조(사회적참사자료 사본의 추모시설 송부) ① 법 제49조의2제2항에 따른 자료 송부의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 기습기살균제사건과 4·16세월호참사와 관련하여 위원회가 생산·접수하거나 그 밖에 위원장이 지정한 자료의 사본
2. 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」에 따른 4·16세월호참사 특별조사위원회의 조사자료, 조사결과 및 증거물 등 일체 자료의 사본
3. 「세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법」에 따른 세월호 선체조사위원회의 조사자료, 조사결과 및 증거물 등 일체 자료의 사본

② 법 제49조의2제2항에 따른 자료 송부의 시기는 위원회 활동 종료 후 3개월 이내로 한다.

③ 법 제49조의2제2항에 따른 자료 송부의 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 위원회는 제1항 각 호의 자료 사본을 기습기살균제사건에 관련된 것과 4·16세월호참사와 관련된 것으로 구분할 것
2. 위원회는 제1항 각 호의 자료 사본을 보존상자 등에 넣은 후 그 목록과 함께 추모시설에 송부할 것. 이 경우 전자적 형태로 생산된 사본은 전자매체에 수록하고, 그 목록과 함께 각 추모시설에 송부해야 한다.
5 종전 제15조는 제14조의2로 이동하였다.

일중 의원은 국회 본회의 찬반토론에서 업무범위가 축소된 이상 위원회의 활동인원도 증원되어서는 안 된다고 주장했고 개정법의 원안인 정무위원회 대안은 이를 반영한 것으로 보인다. 그러나 위원회가 그간 극심한 인력부족에 업무수행이 원활하지 못하였다는 점을 감안하면, 당초 개정 목적에 부합하지 않는 결과가 도출될 것이 우려된다. 이러한 우려는 공소기간 정지에 관한 법 제30조의2에도 동일하게 적용된다. 전술한 것처럼 안전사회 건설의 시작은 참사에 대한 진상규명과 책임자 처벌의 선행이 필수적이다. 국회가 법 개정에서 정쟁에 매몰되기보다는 자신들이 대표하는 시민들의 생명과 안전을 우선시하기를 바란다. 아울러, 미진하나마 연장된 활동기간 동안 위원회가 최선의 노력을 경주하여 참사피해자 및 그 유족, 시민들이 납득할 수 있는 조사결과를 도출해 줄 것을 기대한다.

II. 세월호 참사 특별수사단의 수사결과 발표와 평가

1. 세월호참사 특별수사단의 수사결과

세월호참사 특별수사단은 2021. 1. 19. 승객 구조와 관련한 해경 구조본부 책임자와 관련하여 김석균 등 11명 불구속 기소, 특별조사위원회 조사 활동 방해 책임자 관련 이병기 등 9명을 불구속 기소를 한 것을 제외하고는 무혐의 처분하였다. 이하에서는 피의자별, 사건별로 세월호참사 특별수사단의 무혐의 처분의 부당성을 상세히 살펴본다.

2. 수사 대상 범위와 주요 대상

- 대통령, 청와대, 정부 책임자(감사원 감사 무마 책임자 포함)
- 해경 구조세력 책임자

- 세월호참사 조사방해세력 책임자
- 국군기무사령부의 유가족 사찰행위 책임자
- 국가정보원의 유가족 사찰행위 책임자

3. 불기소처분 이유

각 피의자별로 분량이 방대한 관계로 문제가 되는 주요 불기소이유에 대해서는 아래 Ⅲ.항에서 각 피의자별 검토 내용 중 설명하는 방식으로 구성하였으니 이로써 같음한다. 보다 구체적인 전체 불기소처분 이유 요지는 대중에 공개된 문서인 2021. 1. 19.자 특별수사단의 보도자료 “세월호참사 특별수사단 수사결과”를 참고하여 주시기 바란다.

4. 불기소처분의 부당성

세월호참사 특별수사단은 승객 구조와 관련한 해경 구조본부 책임자와 관련하여 김석균 등 11명 불구속 기소, 특별조사위원회 조사 활동 방해 책임자 관련 이병기 등 9명을 불구속 기소를 한 것을 제외하고는 무혐의 처분하였다. 아래에서는 무혐의 처분한 피의자별, 사건별로 그 부당함을 설명하겠다.

가. 대통령, 청와대, 정부 책임자(감사원 감사 무마 책임 포함)

- (1) 박근혜 전 대통령, 김장수 전 국가안보실장, 김기춘 전 대통령비서실장 등 살인죄, 수난구호법 위반, 직무유기죄

대통령은 국가의 상징이고, 군사력, 경찰력, 행정력을 총동원할 수 있다. 대통령이 위기 상황에서 모습을 보이는 것은 승객 구조 과정에 참여하는 모든 사람에게 지원과 희망이 된다.

박근혜 전 대통령은 참사 당일 집무실에 모습을 보이지 않았고, 최초 상황보고를 받고서도 오후 5시까지 모습을 전혀 보이지 않는 등 청와대가 위기 상황에서 컨트롤 타워 역할을 하지 않았다. 박근혜 전 대통령의 부재로 대통령비서실과 국가안보실은 보고에만 집중하느라 스스로 역할을 저버렸고, 국가의 재난 컨트롤 타워 시스템을 유효하게 작동시키지 않았다.

살인, 업무상 과실치사상 관련 판단 부분 : 대통령에게 구체적 행위의무가 없다는 특수단의 무혐의 근거는 2004년 헌법재판소(헌법재판소 2004. 5. 14. 자 2004헌나1 결정) 결정과 모순된다. 현재는 “대통령은 국민 모두에 대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’로서 그 직무수행과정에서 국가재난 상황에 빠진 국민의 생명을 보호할 구체적인 의무를 부담한다고 할 것이고, 헌법을 수호하고 실현하기 위한 모든 노력을 기울여야 할 뿐만 아니라, 법을 준수하여 현행법에 반하는 행위를 해서는 안 되며, 나아가 입법자의 객관적 의사를 실현하기 위한 모든 행위를 해야 한다.”라고 결정한 바 있다.

(2) 우병우 전 민정비서관의 직권남용권리행사방해죄 부분

우병우 전 민정비서관은 2014. 6. 5. 해경본청과 청와대 사이의 통화기록 압수수색영장 집행 광주지검 수사팀장에게 전화해서 압수·수색을 하지 못하도록 외압을 행사했고, 실제로 최초 압수·수색 영장을 가지고 집행하지 못했고, 5시간 이상 영장 집행을 방해했으므로 직권남용권리행사방해죄가 성립한다. 그런데도 범죄를 완성하지 못하였다는 이유로(미수인데 처벌규정 없다는 이유), 혐의없음의 부당한 결론을 내렸다.

(3) 황교안 전 법무부 장관의 직권남용권리행사방해죄 부분

법무부가 2014. 7. 29. 해경 수사를 담당하던 광주지검 수사팀에게 해경 123정장 김경일에 대한 구속영장 청구서에서 업무상 과실치사상 혐의를 빼도록 한 것은 확인되었다. 이는 법무부 장관이 구체적 사건에 대해 검찰총장만을 지휘하도록 한 검찰청법 제8조를 정면으로 위반한 것이다.

당시 법무부 검찰국장, 법무부 형사기획과장이 당시 해경수사팀 보고·지휘 라인을 무시하고 해경수사팀 보고·지휘 라인이 아닌 대검 형사 1과장을 통해 광주지검 수사팀에게 해경 123정장 김경일에 대한 구속영장 청구서에서 업무상 과실치사상 혐의를 빼도록 한 것은 전형적인 직권남용권리행사죄에 해당하는 것이다.

당시 법무부 검찰국장, 법무부 형사기획과장이 황교안 전 법무부 장관의 지시 또는 승인 없이 해경수사팀인 광주지검 수사팀에게 해경 123정장 김경일에 대한 구속영장 청구서에서 업무상 과실치사상 혐의를 빼도록 지시하기 어렵다. 그렇다면, 황교안 전 법무부 장관을 소환조사 해서 사실관계를 탄핵해야 하는데도 서면조사에만 그쳐 외압의 실체를 철저히 파헤치지 못한 부실수사이다.

불기소 이유서에 마치 대검과 법무부 사이에 해경 책임과 관련한 ‘업무상 과실치사상’에 관한 법리 검토가 있으므로 외압이 아니라는 것이나, 이것은 외압 실체를 희석하거나, 왜곡하기 위한 변명 논리에 불과하다. 왜냐하면, 해경 123정장 김경일에 대해서 구속영장 청구를 하겠다는 취지의 보고를 올리기 전에 대검은 ‘업무상 과실치사상 혐의’를 적용하는 것으로 정리되었기 때문이다.

황교안 전 법무부 장관을 소환 조사하지 않고, 서면조사만 한 다음에 혐의 없다고 한 것은 검찰의 제 식구 감싸기에 불과한 부당한 수사이다.

(4) 김기춘 전 대통령비서실장, 황찬현 전 감사원장의 직권남용권리행사방해죄 등 부분 김기춘, 김장수, 김관진 허위공문서 작성죄 등에 관한 사건에서 국가안보실의 최초 보고시간, 박근혜 대통령의 최초 지시시간과 지시내용 등이 조작된 사실, 김기춘 전 비서실장은 세월호 사고 당일 14회(대통령비서실 11회, 국가안보실 3회)에 걸쳐 실시간 보고 사실은 조작된 사실이 밝혀졌다(서울중앙지방법원 2018고합306 판결문).

2014. 5. 23. 청와대 감사에 착수한 감사원은 강력한 자료 확보수단(감사원법 제 51조)이 있는데도 이를 활용하지 않았고, 청와대의 답변서 2장이 감사원의 질의 사

항과 전혀 관련이 없는데도 추가 답변을 요구하지 않았다.

2014. 5. 23. 청와대 감사에 착수한 감사원은 강력한 자료 확보수단(감사원법 제 51조)이 있는데도 이를 활용하지 않았고, 청와대의 답변서 2장이 감사원의 질의 사항과 전혀 관련이 없는데도 추가 답변을 요구하지 않았다.

감사원은 2014. 7. 8. 중간발표 때 ‘대통령께서 사고 상황을 제대로 보고 받았는지 여부’에 최종 감사결과보고서에 반영하겠다고 하였는데도, 사건 불성립이라는 편법으로 반영하지 않았다.

감사원이 요청한 자료제출 불응 관련하여 김기춘 전 비서실장은 국가안보실 담당자에게 위법·부당하게 자료제출을 거부할 것을 지시했는데, 이는 대통령비서실장의 지위를 남용하여 국가안보실 담당자에게 권리행사를 방해하여 직권남용권리행사죄에 해당한다. 그런데도 전혀 수사를 진행하지 않아서 부당하다.

김기춘 전 비서실장의 지시로 제출된 국가안보실의 답변서 1장 관련하여 감사원의 8매 분량의 질의서에 대해서 국가안보실은 20매 상당의 구체적인 답변서 초안을 작성했는데, 김기춘 전 대통령비서실장은 지위를 남용하여 국가안보실 담당자에게 질의 내용과 전혀 관련이 없는 1매 분량의 답변서를 작성하도록 위법·부당하게 지시하였으므로 직권남용권리행사방해죄가 성립된다. 그런데도 이에 대해 수사하지 않았다. 김기춘 전 비서실장은 국가안보실장을 대신하여 지시할 수 없는데도 1매 분량의 답변서를 작성하도록 하여 마치 국가안보실에서 적법하게 작성된 공문서인 것처럼 하였다고 볼 여지도 있으므로 이는 위계에 의한 감사원의 감사업무를 방해한 것에 해당한다. 그러나 범죄행위를 인지하여 수사하지 않았다.

황찬현 전 감사원장의 직권남용권리행사방해 관련하여 2014. 5. 23. 감사원은 청와대 감사에 착수한 감사원이 청와대비서실에서 작성하여 대통령에게 보고하였다는 서면보고서 11건과 국가안보실에서 작성하여 대통령에게 보고한 서면보고서 3건의 자료제출을 요청했고, 그 당시 자료를 제출받았다면 모든 진실을 밝힐 수 있었

다. 그 결과 보고서 조작의 기회를 제공한 것이다.

① ‘국가안보실이 컨트롤타워인지 여부’와 ② ‘대통령께서 사고 상황을 제대로 보고 받았는지 여부’에 대해서 감사결과 보고서에 반영하여 모든 국민이 그 내용을 알게 되도록 했어야 했다, 그런데, 감사원은 2014. 10. 10. 사건 불성립으로 처리하는 꼼수를 통해 최종 감사결과 보고서에 반영하지 않았고, 이런 사실은 이번 수사결과를 통해서 비로소 확인된 것이다. 따라서 ‘사건 불성립’이라는 형식적인 방법으로 감사결과가 드러나지 않도록 한 것과 관련해서 누가, 왜 그렇게 했는지에 관한 수사를 해야 하는데 철저히 파헤치지 못한 부실수사라고 볼 수 있다.

2014. 7. 8. 중간감사 결과 발표에서 감사원 제1사무처장 정길영이 청와대의 대응 과정에 대한 감사결과가 “나중에 최종 감사결과에서 확인할 수 있을 것이다”라는 말을 했는데도 사건 불성립이라는 형식적인 이유로 공개되지 않았던 이유를 파헤치지 못했다.

전 감사원장 황찬현이 최종 감사결과에 관한 의결(2014. 10. 6.)을 앞둔 2014. 9. 4. 청와대에 들어가 왜 수사보고를 했는지, 이것이 사건 불성립 처리와 관련이 있는지 등에 대해서 철저한 수사가 이루어지지 않았다.

나. 해경 구조세력 책임자

이 사건 고소는 피해자가 발견되었을 당시부터 피해자의 생존 가능성을 전제하고 최대한 빠르게 구조하여 병원으로 이송할 수 있었어야 함에도, 더욱이 피해자의 발견 시점과 발견 장소 등을 고려할 때 사망 여부에 대해 임의로 판단하여서는 안 되고 병원으로 이송하여 의사의 진단과 판단을 받도록 하였어야 함에도 그렇게 하지 아니한 책임을 포함하여 당일 구조의 문제점을 확인하고자 이루어진 것이다.

피해자 발견 당시 시각과 선체로부터의 거리는 피해자의 생존 가능성을 보여주는 지표이고, 현장구조세력의 경우 이러한 정황을 충분히 고려하여 판단하였어야 함에

도 불구하고 그렇게 하지 아니한 과실이 존재한다. 특수단은 세월호참사 당일 해경 항박일지와 교신내역에서의 표현을 근거로 피해자가 사망하였을 가능성을 인정하였으나, 항박일지의 작성 시간(당일 20시 전후), '익수자'로 표현된 기록 등에 비추어보면 당일 사용된 표현을 근거로 피해자가 사망한 것으로 인식하였다고 할 수는 없다.

다. 세월호참사 조사방해세력 책임자

(1) 특조위 활동 조기 강제종료 혐의 관련 책임자들의 직권남용권리행사방해

피의자 박근혜, 황교안, 김기춘, 조운선, 최경환, 유일호, 유기준, 김남규, 성명 불상 정무직 공무원, 성명 불상 일반직 공무원은 대통령, 국무총리, 중앙행정기관의 장, 부처 내 고위공무원 등의 지위에 있었던 자들로 특조위 활동 강제종료를 최종적으로 지시, 승인을 할 수 있는 권한을 가지고 있던 자들이다.

원처분 검사는 이병기 등 청와대비서실 소속 일부 책임자들의 특조위 활동 조기 강제종료 관여를 인정하면서도, 위 피의자들의 특조위 조기 강제종료에 대한 공모, 가담 및 본질적 기여를 단정할 수 없다며 혐의없음(증거불충분) 처분을 했다.

그러나 위 피의자들은 국무회의, 예산승인 과정, 근무처 등에서 원활하게 의견을 교환할 수 있었으므로 정황상 특조위 활동 조기 강제종료를 실현하기 위한 순차적, 암묵적인 공모, 가담이 인정될 수 있다.

그리고 위 피의자들은 실제 특조위 활동을 강제종료 시키는 다양한 행정절차를 직접 승인하거나 결정한 자들로, 이는 특조위 활동 강제종료에 본질적으로 기여했다고 보아야 한다.

나아가 경험직상 이병기 등 청와대비서실 소속 일부 책임자들이 국무를 조정할 권한을 가진 박근혜, 황교안 등의 승인 또는 지시 없이 특별법에 따라 설립된 독립 기구인 특조위 활동을 조기 강제 종료시키는 것은 가능하지 않다.

위와 같은 점을 고려했을 때, 원처분 검사의 혐의없음(증거불충분) 처분은 부당한 법리해석과 수사미진으로 피의자들의 암묵적, 순차적 공모관계와 본질적 기여를 인정하지 아니한 위법이 존재한다.

(2) 특조위 활동 조기 강제종료 혐의 관련 책임자들의 세월호진상규명법위반, 업무방해, 직무유기

피의자들이 특조위 구성원들로 하여 활동 종료일에 관한 오인을 일으켰다는 점에서 위계행위는 인정되고, 피의자들은 정치적 지위 등 권세에 의한 압박을 통해 특조위를 조기 강제종료 시켰으므로 위력의 존재를 인정할 수 있다. 따라서 세월호진상규명법위반죄 및 업무방해죄는 성립한다고 보아야 한다.

피의자들은 세월호 유가족들이 보장받는 헌법상 기본권인 신원권과 세월호진상규명법에 따른 특조위의 진상규명을 보장할 적극적 의무를 부담하므로 특조위의 강제해산을 방치한 것은 직무의 의식적 포기에 해당한다. 따라서 피의자들에게 직무유기죄는 성립한다고 보아야 한다.

(3) 특조위 세금도둑 발언 및 내부자료 유출 혐의 관련 책임자들의 세월호진상규명법위반, 직권남용권리행사방해, 공무상비밀누설

단순한 의견표명을 넘어서는 발언이다. 피의자 김재원은 특조위 내부자료를 해수부 공무원에게 요청하여 비공식적인 경로로 특조위 의사에 반하여 수집하였고, 이를 공개하며 특조위를 세금도둑이라 비난하였다. 이는 국회의원으로서는 가지는 일반적 직무권한을 남용하여 해수부 공무원에게 의무 없는 일을 하게 하거나 특조위의 권리행사를 방해한 것이므로 직권남용권리행사방해죄에 해당한다.

고 김영한 비망록에 따르면 청와대비서실과 김재원은 계속 소통해온 정황이 있다. 즉 세금도둑 발언 혐의에 피의자 김기춘, 조운선 등의 지시와 관여가 의심되는 상황이다. 이와 같은 관점에서 피의자 김기춘, 조운선 등은 공모공동정범으로서 직권남용권리행사방해죄의 죄책을 진다.

피의자 조대환, 연영진, 김남규는 공개되지 아니한 특조위 내부자료를 피의자 김재원에게 전달함으로써 세금도둑 발언 혐의에 본질적으로 기여하였기 때문에 공모 공동점범으로서 직권남용권리행사방해죄의 죄책을 진다.

원처분 검사는 피의자 김재원, 조대환, 연영진, 김남규의 특조위 내부자료 유출 혐의에 대해서 혐의없음 처분을 내렸다.

그러나 특조위 내부자료는 내부 논의를 위해 철저히 비공개가 유지되고 있었던 비밀에 해당하고, 피의자 김재원에게는 앞서 살펴본 것과 같이 직권남용권리행사 방해죄가 성립할 수 있다. 또한, 피의자 조대환은 이석태 전 특조위 위원장을 비롯한 특조위 위원들에게 어떠한 언질도 없이, 특조위 예산협약과는 관련 없는 상임위원회 소속 김재원 의원에게 내부자료를 전달하였는데 이를 정당한 직무집행이라 보기는 어렵다. 따라서 피의자 김재원에게는 직권남용권리행사방해죄가, 피의자 조대환, 연영진, 김남규에게는 각 공무상비밀누설죄가 성립한다고 보아야 한다.

(4) 특조위 여당추천위원들의 조사방해 혐의 관련 책임자들의 직권남용권리행사방해, 업무방해, 직무유기

조대환, 고영주, 차기환, 석동현 등 여당 추천위원들이 청와대의 지시를 받지 않았다고 주장하고 있는 점, 퇴장 및 단순히 의견표명에 그친 것이라고 할 수 없고, 청문회나 전원회의에 참석하지 아니한 것이 단순히 의식적 포기에 그치지 않았다.

여당 추천위원들의 특조위에 대한 비협조 및 조사방해행위는 피의자 조윤선 등과 플라자호텔에서의 회동 이후 조직적으로 이루어졌다. 즉 피의자 김기춘과 조윤선의 관여를 추정해볼 수 있다.

더불어 여당추천위원들은 특조위 설립준비단 해체 기자회견을 개최하거나 표결에 참여하지 않는 등 특조위의 의사결정에 영향을 미칠 정도로 특조위 운영을 방해하고 운영에 협조하지 아니하였다. 세월호진상규명법에 따라 독립적이고 외부로부터 간섭을 받지 말아야 할 여당추천위원들의 직무를 고려했을 때, 이는 직권을 남용

한 방해행위이자 직무를 의식적으로 포기한 직무유기에 해당한다.

(5) 부당한 시행령 및 예산 삭감·미편성 혐의 관련 책임자들의 직권남용권리행사방해, 업무방해, 직무유기

세월호진상규명법 시행령은 세월호진상규명법이 규정한 인원을 부당히 감축하도록 하는 위법한 시행령에 해당한다. 특조위의 예산을 축소하고 미편성한 행위의 위법성 내지 부당성은 실질적으로 특조위의 정상적인 진상규명 업무수행에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보아야 한다. 특히 특조위는 2016년 하반기 예산 미편성으로 인하여 특조위는 하반기에 강제적으로 활동을 종료할 수밖에 없었다. 이러한 관점에서 특조위에 대한 예산 축소 및 미편성행위는 위법 부당하므로 직권남용권리행사 방해죄와 업무방해죄가 성립할 수 있다고 보아야 한다.

나아가 특조위의 활동기간이 2016년 12월경까지 보장되어있음을 인식하고 있었음에도 2016년 하반기 예산을 미편성한 것은 결국 특조위의 진상규명에 협조해야 할 직무상 의무를 의식적으로 포기한 것이다. 따라서 피의자들에게 직무유기죄가 성립되어야 한다.

(6) 특조위 행적조사 안건 의결 방해 혐의 관련 책임자들의 세월호진상규명법 위반, 직권남용권리행사방해, 업무방해

피의자 박근혜 이병기, 현기환, 현정택, 김영석, 이현, 고영주, 차기환, 석동현, 임현택, 김남규가 공모하여 청와대 행적조사 안건 의결에 기자회견 개최, 사퇴 결의, 안건 철회 요구 등으로 영향력을 미친 혐의에 대하여 이현, 고영주, 차기환, 석동현의 위 행위들이 단순한 의견표명에만 그친 것이 아니다.

이현 등이 기자회견 개최 등으로 안건 의결에 반대한 것은 그 직무상 권한을 남용하여 의사결정에 영향력을 미칠 수 있는 위력을 행사한 것이므로 업무방해죄가 성립한다.

이병기 등 청와대 관계자들이 청와대 행적조사 안건에 대하여 논의를 한 사실이

인정되는 이상 이헌 등에 대한 피의자 박근혜 등의 지시를 추정할 수 있고, 이는 직무상 권한을 남용하여 이헌 등에게 의무 없는 일을 하게 한 것이므로 피의자 박근혜, 이병기, 현기환, 현정택, 김영석에게는 공모공동정범으로서 직권남용권리행사죄가 성립한다.

(7) 보수단체 이용 특조위 조사방해 혐의 관련 책임자들의 세월호진상규명법 위반, 직권남용권리행사방해, 업무방해

피의자 김기춘, 이병기, 조윤선, 현기환, 현정택이 특조위 반대 집회 시위를 개최하고 특조위 전원회의에 난입한 보수단체를 지원한 자료를 찾을 수 없다는 것이나, 2014-2016년 정보 경찰이 청와대에 보고하기 위해 작성한 문건 등에 보수단체를 이용하여 특조위를 방해하자는 제안이 포함되어 있다는 점에 비추어보면 최소한 문제가 되는 보수단체에 대한 수사는 이루어졌어야 한다. 그러나 보수단체에 대한 직접적인 수사 이루어지지 않았다.

한편 원처분 검사는 '태극 의열단' 간부에게 세월호 유가족을 고발할 것을 종용한 피의자 임현택에게 무고교사죄가 성립될 수 없다고 보았다. 나아가 피의자 김영석, 이병기, 현기환, 현정택이 세월호 유가족 고발에 관여한 사실을 확인할 수 없다고 보았다. '태극 의열단' 간부의 고소가 명백히 범죄가 성립될 수 없는 사안에 대한 고소이지만, 허위가 아닌 사실에 대한 고소로서 무고죄가 성립할 수 없기 때문이다.

그러나 무고 교사죄가 성립하지 않더라도, 피의자 임현택에게는 고위공무원으로서 가지는 일반적 직권을 남용하여 '태극 의열단' 간부에게 의무 없는 일을 하도록 하였다는 점에서 직권남용권리행사방해죄가 성립할 수 있다. 피의자 임현택이 '태극 의열단' 간부에게 마치 특조위가 협조를 구하는 것처럼 설명하였다는 점에서, 자격 사칭하여 권한을 행사하는 경우를 처벌하는 세월호진상규명법위반죄도 성립할 수 있다.

나아가 공개된 녹취록에 따르면 피의자 임현택은 누군가의 지시를 받았다고 진술하고 있다. 당시 피의자 임현택에게 지시를 할 수 있었던 피의자 이병기, 현기환, 현

정택, 김영석의 가담 여부에 대한 적극적인 수사가 필요하다.

라. 국군기무사령부의 유가족 사찰행위 책임자

(1) 공모 부분

청와대가 사찰 보고서를 제공받은 사실을 인정하면서도 공모관계를 부인하는 것은 성역 없이 철저히 수사하지 않은 부실수사의 결과이다.

국군기무사령부가 획득한 정보의 최종 사용자는 국방부 장관이다. 국방부 장관이 보고하지 않고 국군기무사령관이 직접 청와대에 들어가 보고하였고, 보고한 후에 국군기무사령부 산하에 세월호 TF팀이 만들어져 활동하였으며, 활동의 결과물인 보고서가 모두 청와대에 보고되었다는 것은 지시 또는 승인의 구체적인 근거이다.

특히 2015. 5. 14.자 세월호 관련 조치 동정(7보)에는 '대국민 담화 시 감성적인 모습 시현 필요'라고 기재되었고, 박근혜 전 대통령이 5. 19. 대통령 기자회견에서 눈물을 보이는 모습을 보였으므로 명백한 공모의 근거이다.

국군기무사령부의 전통적인 활동 방식이 대통령과 여당의 지지율이 떨어지면 우호적인 여론을 적극 직원 활용하고, 비판적인 여론을 형성하는 단체 등에 대해서는 부정적인 여론을 조성하는 활동이었다. 이명박 정부 시절에도 대통령비서실 수석회의 등에 참석하였다. 이러한 전통에 비추어 보더라도 대통령 등의 지시 또는 승인을 받아 사찰행위를 감행한 것으로 보아야 한다. 따라서 공모관계를 부정한 것은 부당하다.

(2) 권리침해 등이 없다고 본 결론 부분

이미 군사법원은 국군기무사령부의 지휘관들이 부대원들에게 유가족사찰행위를 지시한 것에 대해서 직권남용권리행사죄로 유죄를 인정했다. 이와 달리 판단한 불기소는 기본적으로 부당하다.

국군기무사령부의 유가족 사찰의 주요 목적이 진상규명 여론을 잠재우고, 박근혜 정부의 조치에 대해 긍정적인 여론을 형성하는 것이었는데, 진상규명의 목소리를 내는 유가족들에 대해서 종북세력, 정부비판 세력으로 호도하는 여론을 형성하고, 특히 수집된 정보를 보수단체 등의 추모집회에 제공하는 등 유가족의 진상을 요구할 수 있는 권리를 방해했다.

세월호참사 희생자 유가족, 가족협의회는 진상규명 활동은 당연한 기본권이며 당연한 업무인데도, 부정적인 여론이 형성되면서 ‘어묵 사건’, ‘폭식투쟁’, ‘맛불집회’ 등으로 진상규명 활동이 위축되는 등 방해를 받았다.

개인의 정보가 본인의 동의 없이 파악된다는 자체가 개인의 사생활 자유와 자기 정보결정권을 침해하는 것이다. 국군기무사령부의 부대원들이 파악한 첩보 등 첩보 관리시스템(TIS)에 등재되어 관리되었으므로 ‘개인정보 파일운용’에 해당하여 개인정보 보호법 위반행위에 해당한다.

마. 국가정보원의 유가족 사찰행위 책임자

(1) 직권남용권리행사방해죄 관련 - ① 유가족의 권리가 현실적으로 침해되지 않았다고 판단한 부분

개인의 정보가 본인의 의사와 관계없이 수집, 이용된다는 자체가 개인의 사생활 자유와 자기 정보결정권을 침해한다고 보는 것이 헌법재판소의 결정이다. 즉 피의자들의 사찰행위 및 문서작성행위로 세월호참사 유가족들의 개인정보자기결정권은 현실적으로 방해되었다. 따라서 피의자들에게 직권남용권리행사방해죄가 성립한다.

(2) 직권남용권리행사방해죄 관련 - ② 직권남용에 해당하는지 단정할 수 없다고 판단한 부분

원처분 검사가 제시하는 내부지침은 대외적 효력을 가지지 않는 지침이고, 국정원이 수집할 수 있는 정보의 범위는 국가정보원법에 의해 국내 보안 정보로 한정된다.

그리고 국내 보안 정보는 “간첩 기타 반국가활동세력과 그 추종 분자의 국가에 대한 위해 행위로부터 국가의 안전을 보장하기 위하여 취급되는 정보”를 의미한다. 세월호참사 유가족들의 동향이 위 국내 보안 정보에 해당하지 않는다는 점은 명백하다. 따라서 피의자들에게 직권남용권리행사 방해죄가 성립한다.

(3) 개인정보 보호법 위반죄 관련 - ① 개인정보 파일에 해당하지 않는다고 판단한 부분
특정 검색 값으로 검색이 가능한 문서는 개인정보 파일에 해당한다. 피의자들이 사찰을 통해 작성한 문서는 국정원 내부 첩보시스템 등에 등재된 문서로 검색 가능하다는 점이 명백하다. 문서 제목이 사찰대상 유가족의 실명 또는 세월호라는 키워드로 유형화되어 있다는 점에서도 피의자들이 작성한 문서는 검색이 가능한 문서이다. 따라서 피의자들이 작성한 문서는 개인정보 파일에 해당하고, 피의자들에게는 개인정보 보호법 위반죄가 성립한다.

(4) 개인정보 보호법 위반죄 관련 - ② 개인정보 파일을 운용할 목적이 없었다고 판단한 부분

개인정보처리자에 해당하기 위해 요구되는 ‘목적’은 ‘업무상의 목적’을 의미하지 특정 개인정보 파일을 운용할 목적을 의미하지 않는다.

피의자들이 국정원의 업무를 수행한다는 목적 아래 세월호참사 유가족들의 개인정보를 수집하고 문서를 작성하였다면, 피의자들이 개인정보처리자에 해당하는 것이다. 따라서 국정원의 업무로서 세월호참사 유가족들을 사찰하여 문건을 작성한 피의자들은 개인정보처리자로서 개인정보 보호법 위반죄의 죄책을 진다.

(5) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 위반죄의 공소시효가 도과했다고 판단한 부분
사회적참사진상규명법 제30조의2는 사참위의 활동개시일로부터 공소시효를 정지하고 있는바, 공소시효는 정지된 상황이다. 이를 고려하지 않은 채 내려진 ‘공소권 없음’ 처분은 부당하다.

(6) 국정원장 등의 지시 존재 여부, 국정원 직원의 부당 조사 등에 대한 의혹

국정원의 세월호 관련 문건을 일부만 조사하거나, 국정원 직원의 일부 진술 등에만 의존하는 미진한 수사가 이루어졌다. 국정원 직원의 개입이 의심되는 사실에 대해서도, 의혹을 부인하는 관련자들만 일부 조사하여 결론을 내렸다. 따라서 원처분 검사의 혐의없음(증거불충분) 처분은 수사미진의 위법이 존재한다.

5. 후속조치(항고, 재항고, 재정신청) 경과

2021. 1. 19. 세월호참사 특별수사단 수사결과 발표
2021. 2. 26. 민변 세월호참사TF 고소고발대리인단 항고장 접수
2021. 4. 6. 항고사건 결정 통지 (전부 기각)
2021. 4. 16. 재항고장, 재정신청서 접수
2021. 6. 21. 재항고사건 결정 통지 (전부 기각)
재정신청 사건은 현재 진행 중

III. 세월호참사 진상규명 관련 주요 판결 평석 및 복콘서트의 개최

1. 특조위 조사방해 책임자들에 대한 직권남용권리행사방해 등 무죄 판결⁶

가. 사건의 경과

검찰은 2017. 12.경 1기 특조위에 대한 정부의 방해와 비협조에 관하여 수사. 검찰은 2018. 2.경 김영석(전 해양수산부 장관), 이병기(전 청와대 대통령비서실장), 윤학배(전 해양수산부 차관), 조운선(전 청와대 정무수석비서관), 안종범(전 청와대

⁶ 서울고등법원 2020. 12. 17. 선고 2019노1602 판결

경제수석비서관)을 직권남용죄 등으로 기소했다. 이들의 구체적 혐의는 아래 표와 같다.

방해행위	피고인
1. 특조위 설립 준비 방해행위	
「세월호 특별조사위 설립준비 추진경위 및 대응방안」 문건 작성	김영석, 윤학배, 조운선
「세월호참사 특별조사위원회 활동 관련 정부대응전략」 문건 작성	
법령해석 심의보류 요청 및 철회	김영석
「세월호참사 특별조사위원회 지원팀 구성 및 운영 방안」 작성 및 실행	김영석, 윤학배, 조운선
파견공무원 일괄 복귀	
직제·예산(안) 작성 및 설명	
2. 특조위 동향파악 및 보고를 통한 방해행위	
바이버 단체 채팅방을 통한 동향 파악	김영석, 윤학배, 조운선
일일상황보고 등 문서를 통한 동향 파악	
3. 위원회 '청와대 행정조사 안건 의결' 방해 관련 범행	
「위원회 관련 현안 대응방안」 문건 작성	김영석, 안종범, 이병기, 윤학배
「대통령에 대한 위원회 조사 가능성 검토」 문건 작성	
「위원회 부위원장 등 여당추천위원 조찬 참고자료」 문건 작성	
「특별조사가 필요한 세월호 특별조사 위원회」 문건 작성	

2019. 6. 25. 선고된 1심 판결은 일부 책임자들에 대해서 직권남용죄의 성립을 인정했다. 1심 법원은 1심 법원은 2019. 6. 25. 김영석에게 징역 2년, 집행유예 3년, 윤학배에게 징역 1년 6개월, 집행유예 2년, 이병기에게 징역 1년, 집행유예 2년, 안종범에게 무죄, 조운선에게 징역 1년, 집행유예 2년을 선고했다.⁷ 항소심 법원은 2020. 12. 17. 김영석, 안종범, 이병기, 조운선에게 각 무죄를 선고하였고, 윤학배에게 특조위 동향파악 및 보고를 통한 방해행위만을 유죄로 인정하였다. 윤학배에게

⁷ 서울동부지방법원 2019. 6. 25. 선고 2018고합30,75(병합) 판결

선고된 징역 1년 6개월, 집행유예 2년은 징역 6개월, 집행유예 2년으로 하향되었다.

나. 항소심 법원의 판단

1심 법원은 대체로 공모관계를 밝혀낼 입증이 부족하다는 점, 특정 문건의 작성은 업무 범위 내의 행위로 직권을 남용한 것이 아니라는 점, 공무원들로 하여금 의무없는 일을 하게한 것이 아니라는 점을 이유로 피고인들에게 무죄를 선고했다. 나아가 1심 법원은 검사의 공소제기가 공무원들이 작성한 문건의 기획 및 실행 여부에 대해서는 공소사실이 불특정되었다는 이유로 해당 부분에 대해서는 공소를 기각하였다. 1심 법원의 판단과 그 이유를 요약하면 아래 표와 같다.

방해행위	피고인	판단 및 이유
1. 특조위 설립 준비 방해행위		
「세월호 특별조사위 설립준비 추진경위 및 대응방안」문건 작성	윤학배, 조운선	유죄
	김영석	무죄 (문건의 다른 버전만 작성을 지시하였음)
「세월호참사 특별조사위원회 활동 관련 정부대응전략」문건 작성	김영석, 윤학배, 조운선	무죄 (문건 작성 관여에 대한 증거가 없음, 공모관계 없음)
법령해석 심의보류 요청 및 철회	김영석	유죄
「세월호참사 특별조사위원회 지원팀 구성 및 운영 방안」작성 및 실행	김영석, 윤학배, 조운선	무죄(직권의 남용이 아님, 공모관계 없음)
	김영석	유죄
파견공무원 일괄 복귀	윤학배, 조운선	무죄(공모관계 없음)
직제·예산(안) 작성 및 설명	김영석, 윤학배, 조운선	유죄
2. 특조위 동향파악 및 보고를 통한 방해행위		
바이버 단체 채팅방을 통한 동향파악	윤학배	유죄
	김영석, 조운선	무죄(공모관계 없음)
일일상황보고 등 문서를 통한 동향파악	윤학배	유죄
	김영석, 조운선	무죄(공모관계 없음)

3. 위원회 '청와대 행정조사 안건 의결' 방해 관련 범행		
「위원회 관련 현안 대응방안」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배	유죄
	안종범	무죄(공모관계 없음)
「대통령에 대한 위원회 조사 가능성 검토」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배, 안종범	무죄(이병기, 안종범, 윤학배 공모관계 없음, 김영석 직권의 남용이 아님)
「위원회 부위원장 등 여당추천위원 조찬 참고자료」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배, 안종범	무죄(의무없는 일 아님)
「특별조사가 필요한 세월호 특별조사위원회」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배,	유죄
	안종범	무죄(공모관계 없음)
위 각 문건의 기획 및 실행 부분	공소기각	공소사실 불특정

항소심 법원은 1심 법원이 인정한 사실관계를 모두 그대로 인정하였지만 1심 판결의 유죄부분을 대부분 파기했다. 항소심 법원은 피고인들에게 유죄로 인정된 행위가 직권을 남용한 것이지만 공무원들에게 보조행위 내지 사실행위를 하도록 하였을 뿐 의무 없는 일을 하게 한 것이 아니라거나, 직권을 남용한 행위가 아니라는 이유로 1심 법원의 유죄 판단과는 다른 결론을 내렸다. 1심 법원의 무죄부분에 대한 검사의 항소는 모두 기각했다. 항소심 법원의 판단과 그 이유를 요약하면 아래 표와 같다.

방해행위	피고인	항소심 판단
1. 특조위 설립 준비 방해행위		
「세월호 특별조사위 설립준비 추진경위 및 대응방안」문건 작성	윤학배, 조운선	무죄(의무없는 일을 하게 한 것이 아님)
	김영석	검사 항소 기각
「세월호참사 특별조사위원회 활동 관련 정부대응전략」문건 작성	김영석, 윤학배, 조운선	검사 항소 기각
법령해석 심의보류 요청 및 철회	김영석	무죄(직권을 남용한 것이 아님, 고의 없음)

「세월호참사 특별조사위원회 지원팀 구성 및 운영 방안」작성 및 실행	김영석, 윤학배, 조운선	검사 항소 기각
파견공무원 일괄 복귀	김영석	무죄(직권 남용의 고의가 없고, 권리행사를 방해하지 않았음)
	윤학배, 조운선	검사 항소 기각
직제·예산(안) 작성 및 설명	김영석, 윤학배, 조운선	무죄(직권을 남용한 것이 아님, 고의 없음)
2. 특조위 동향파악 및 보고를 통한 방해행위		
바이버 단체 채팅방을 통한 동향파악	윤학배	일부유죄(의무없는 일을 하게 한 것이 아님)
	김영석, 조운선	검사 항소 기각
일일상황보고 등 문서를 통한 동향파악	윤학배	일부유죄(의무없는 일을 하게 한 것이 아님)
	김영석, 조운선	검사 항소 기각
3. 위원회 '청와대 행정조사 안건 의결' 방해 관련 범행		
「위원회 관련 현안 대응방안」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배	무죄(의무없는 일을 하게 한 것이 아님)
	안종범	검사 항소 기각
「대통령에 대한 위원회 조사 가능성 검토」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배, 안종범	검사 항소 기각
「위원회 부위원장 등 여당추천위원 조찬 참고자료」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배, 안종범	검사 항소 기각
「특별조사가 필요한 세월호 특별조사 위원회」문건 작성	김영석, 이병기, 윤학배,	무죄(의무없는 일을 하게 한 것이 아님)
	안종범	검사 항소 기각
위 각 문건의 기획 및 실행 부분	공소기각	검사 항소 기각

다. 판결에 대한 평가

항소심 법원의 판단은 권한자가 직권을 남용하여 부당하게 공무원들에게 문건 등을 작성하도록 지시하여도, 공무원들의 행위가 보조행위 또는 사실행위에 불과하기

때문에 의무 없는 일을 한 것으로 볼 수 없다는 입장에 기초하고 있다. 이러한 항소심 법원의 판단은 결국 권한자가 직권을 남용하여도 결국 처벌할 수 없다는 결론으로 이는 직권남용죄를 매우 형식적으로 적용한 것이다.

항소심 법원은 직권남용권리행사방해죄의 요건인 권리행사방해의 의미를 부당히 축소하여 해석했다. 항소심 법원은 직권남용의 상대방과 권리행사를 방해당한 상대방이 같아야 한다고 보았는데, 이는 결국 권한자의 직권남용으로 인해 발생할 수 있는 광범위하고 다양한 권리침해상황을 묵인하겠다는 논리로 부당하다. 항소심 법원이 권리행사방해 요건을 부당히 축소하여 해석한 것은, 결국 권한자의 직권남용에 따른 무수한 피해자들의 권리침해를 처벌의 공백에 두겠다는 것으로 심히 부당하다.

1심 법원과 항소심 법원이 모두 공모관계의 인정을 매우 엄격하게 판단하는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 특조위 방해행위와 같이 청와대 및 정부가 주도하여 이루어지는 국가범죄는 은밀하게 이루어지는 특수성을 가진다. 1심 법원과 항소심 법원은 구체적 지시가 없다는 이유로 공모관계를 부정하고 있는데, 이는 은밀한 방식으로 이루어지는 국가범죄의 특수성을 충분히 고려하지 못한 것으로 보인다.

2. 해경지휘부에 대한 업무상과실치사(상) 등 무죄 판결⁸

가. 사건의 경과

세월호는 2014. 4. 16. 08:52경 왼쪽으로 넘어졌다. 목포해양경찰서 상황실은 08:54경 세월호 승객인 고등학교 최00와 전화가 연결되어 사고 발생 사실을 접수했다. 목포해양경찰서 상황실은 상황정보 문자전송시스템(KOSNET, 이하 '코스넷'이라고 한다)으로 09:01경 해양경찰청 본청 상황실, 09:02경 서해지방해양경찰청 상

⁸ 서울중앙지방법원 2021. 2. 15. 2020고합128 판결

황실, 09:03경 목포해양경찰서 소속 3009함에 '세월호 여객선 300여명 승선 침몰 중'이라는 사고 발생사실을 전파했다. 100톤급 연안경비정 123정은 08:57경 목포해양경찰서 상황실장인 이병윤의 출동지시를 받았다. 123정은 09:32경 세월호 사고 현장에 도착했다.

계속 기울던 세월호는 09:47경 3층 왼쪽 갑판이 침수되었다. 10:10경 77.9도로 선체가 기울면서 전복되기 시작했다. 완전히 전복되기 직전인 10:17경 승객 박00은 마지막으로 문자 메시지를 발송했다. 그 후 세월호는 10:30경 뱃머리(선수부)만 남긴 채 침몰했다. 그 결과로 제주도 수학여행을 단원고 학생과 일반 승객을 포함하여 304명의 생명이 희생됐다. 해경구조본부가 123정 또는 사고현장에 도착한 항공구조세력을 통해 퇴선명령을 지시하는 지휘를 하였다면 세월호 승객 모두가 살 수 있었다.

세월호참사 특별수사단은 세월호참사 발생 이후 5년 10개월만인 2020. 2. 18. 김석균 전 해양경찰청장 등 해경지휘부 11명을 업무상과실치사상 또는 허위공문서 작성 등으로 기소했다. 그리고 서울중앙지방법원은 2021. 2. 15. 해경지휘부의 업무상과실치사상 혐의 부분에 대해 모두 무죄를 선고했다.

나. 법원의 판단

법원은 사고인지 이후 123정이 현장에 도착한 09:32경까지 업무상 과실이 없다고 판단하고, 123정이 현장에 도착한 09:32경부터 09:50경까지 업무상 과실이 있는지를 판단하였다.

(1) 구조세력 현장 도착 전 업무상 과실이 인정되지 않는 이유

목포해양경찰서 상황실이 세월호 선장의 연락처로 시도하였으나 연결이 되지 않았다. 3009함 조타실은 세월호와 사이에 통달 거리가 멀어 VHF가 교신하기에 적합한 수단이 아니었다. 진도VTS는 09:07부터 09:37경까지 세월호와 VHF 67번으로 교신하여 세월호 구조상황에 대한 정보를 파악하여 서해해양경찰청 상황실(유연식)에게 보고하였고, 09:24경 세월호 탈출 문의에 선장이 결정할 문제로 답변하였다.

결국, 진도VTS와 서해해양경찰청 상황실은 세월호에서 어느 정도의 퇴선준비가 이루어졌고 퇴선 여부의 결정만이 남은 상태였다고 오해했을 가능성이 있었다. 서해해양경찰청 상황실 유연식 또한, 09:25경 즉각적인 퇴선조치가 필요한지를 판단할 수 없었을 것이다.

위와 같은 사정을 종합하면, 피고들은 사고인지 이후 123정이 현장에 도착한 09:32경까지 세월호와 교신을 통하여 자세한 선내 상황을 파악하거나 구조계획을 수립하는데 한계가 있었다. TRS 교신을 통해 구조헬기 등이 세월호의 승선원 수나 침몰상태를 확인하였을 것으로 보이고, 각급 구조본부 상황실과 구조세력 사이에 원활한 통신이 이루어지지 않은 것이 항공구조세력을 통한 인명구조에 한계를 가져왔다.

따라서, 123정과 항공구조 세력 등 개별 구조세력과의 통신이 원활하지 않았던 점에 대해서 기술적 수단 및 제도적 보완책을 촉구함을 넘어서서 구조 임무와 관련한 피고인들의 책임을 묻기 어렵다.

다. 구조세력 현장 도착 후 업무상 과실이 인정되지 않는 이유

세월호 선장과 선원들은 09:37경 진도VTS에 '탈출할 수 있는 사람들은 탈출 시도 하라고 방송하였다'라고 교신하였다. 그러나, 실제로 그러한 방송을 하지 않았다. 세월호 선장은 그 이후에 진도VTS의 호출에 응답하지 않았고, 09:46경 세월호 선장 또는 선원임을 밝히지 않고 세월호에 접안한 123정 구조단정에 탑승하여 탈출하였다.

09:28경 511 헬기 보고, 09:29경 사고현장 도착 전 2마일 지점에 이르러 한 123정 장 김경일의 보고 등은 구체적인 현장상황을 보고하지 않았다. 이러한 보고만으로 피고들은 세월호의 승객들이 퇴선준비를 하지 않은 채 선내에 잔류하고 있다는 사정이나 침몰상황의 급박성을 인식하기는 어려웠다. 09:28경 511헬기의 교신내용에 의하면 승객들이 선상 중간에 집결해 있거나 선내에서 퇴선을 위한 대기를 하고 있

다고 오인하였을 여지가 충분히 있다.

123정장 김경일이 09:44경 TRS로 ‘승조원을 세월호에 승선시켜 퇴선을 유도하겠다’라고 보고하고도 그 후 세월호가 침몰에 이르기까지 승소원들에게 세월호 갑판에 올라갈 것을 지시하지 않았고, 09:48경 TRS로 ‘50명 정도가 본함에 승선하였고, 계속 구조하고 있다’라고 보고하였다. 따라서, 피고들은 123정의 승조원들이 선내에 진입하여 승객들을 차례로 퇴선시키고 있다고 상황을 오인하였을 것이다.

구조세력들이 현장에서 구조업무를 능숙하게 처리하지 못한 데에는 평소 해경에서 대형 선박의 조난사고에 대비한 교육훈련이 체계적으로 이루어지지 않았고, 침몰하는 선박에 진입하여 승객들의 퇴선을 유도해본 경험이 없었다. 따라서, 피고들의 조직 상급자로서 관리책임에 관한 질책을 하는 것을 넘어서서 구체적인 구조업무와 관련하여 형사책임을 묻기 어렵다. 결국, 형사책임을 묻는 업무상 과실 책임의 근거가 없다.

또한, 세월호의 복원성 부족, 고박 불량, 과적뿐 아니라 수밀문 개방 등 선체 내부 결함으로 인하여 구조세력 현장 도착 후 불과 20분 만에, 특히 123정이 처음으로 구체적인 현장상황을 보고한 09:38~09:44경부터 약 10분 남짓한 시간 만에 선내진입을 통한 구조 기회가 사라질 것이라는 점까지 예상하고 대비하기 어려웠다고 봄이 타당하다.

라. 판결에 대한 평가

1) 침몰상황의 급박성에 대한 인식

전복사고 발생 시 선박 내에 잔류하는 인명의 위험성이 증가하므로 인명 구조 작업은 신속하게 수행되어야 한다. 전복상태에 따라 유효적절한 구조계획이 수립되고 일사불란하게 지휘통솔되어야 한다.

09:01경 이후에 코스넷으로 전파된 정보는 순차로 350명에서 450명이 승선한 세

월호 여객선이 침몰 중이라는 것이었다. 09:18경 코스넷으로 ‘세월호 관계자 전화 통화결과 현재 침수 중이며 침몰 위험으로 구조 요청한다는 사항’이라고 전파되었다. 현장에 도착한 100톤급 경비정인 123정에 승선시키는 구조활동이 펼쳐지더라도 450명 이상의 승객을 123정에 모두 태울 수 없다는 것을 충분히 예상할 수 있었다. 침몰상황에서 450명을 구조할 수 있는 구조방안을 강구해야 했었다.

09:26경 최초로 사고현장에 도착한 511 헬기가 09:28경 TRS로 ‘배 우측 45도 기울어져 있고, 지금 승객들은 대부분 선상, 선상과 배안에 있음. 해상 위에는 지금 인원이 없고, 인원들이 선상 중간에 다 있음’이라고 전파했다. 세월호가 45도로 기울어져 있고, ‘선상과 배 안에 있다. 해상 위에는 인원이 없다’라는 정보는 퇴선조치를 하지 않으면 세월호에서 빠져나오지 못한 승객들이 생명을 잃을 수도 있으므로 밖으로 빠져나오도록 하는 조치가 필요함을 인식시키는 상황이라고 할 것이다.

위와 같은 구조상황에 관한 정보와 관련하여 123정장 김경일의 재판에서 광주지방법원은 즉각적인 퇴선명령이 유효적절한 조치라고 보았다. 피고들에게도 적용됨이 타당하다. 따라서, 침몰상황의 급박성에 대한 인식을 할 수 없었다는 재판부의 판단은 잘못이다.

각급 구조본부가 사고 접수 직후부터 교신을 설정하고 교신을 유지하였다면 선내에 잔류하고 있다는 사정이나 침몰상황의 급박성을 피고들은 인식할 수 있었다.

123정장 김경일 재판에서 광주지방법원, 광주고등법원, 대법원이 모두 123정장의 업무상 과실 책임으로 인정한 근거는 세월호와 교신을 유지하지 않았다는 것이었다.⁹ 즉, 123정장 김경일은 09:02경 VHF 16번 채널로 세월호를 3회 호출하였다가 교신이 되지 않자 더 이상 호출하지 않았다. 교신이 되지 않는다고 서해지방해양경찰청 상황실에 회신한 후에 세월호와 교신하지 않았다. 반면에 세월호가 09:26경과

⁹ 광주지방법원 2015. 2. 11. 선고 2014고합436 판결; 광주고등법원 2015. 7. 14. 선고 2015노177 판결; 대법원 2015. 11. 27. 선고 2015도1161 판결

09:29경 VHF 16번 채널로 해경을 호출하였는데, 당시 123정은 3마일 이내라서 통신상태가 양호하였을 것인데도 세월호 호출을 수신하지 못했다.

123정장 김경일이 세월호와 교신을 시도하기 위해 계속적으로 노력하고 있는지를 다시 확인하고, 교신이 할 수 없는 상황이라면 다른 강구책을 시도해야 됨에도 피고들은 그렇게 하지 않았다. 09:06경부터 09:37경까지 진도VTS가 세월호와 교신하고 있으므로 목포해양경찰서 상황담당관 조형곤과 3009함에 승선한 지역구조본부장 김문홍은 진도VTS가 파악한 정보에 따라 침몰상황의 급박성을 피고들은 인식할 수 있었다.

2) 구조상황에 관한 정보가 공유전파된 경우에 침몰상황의 급박성에 대한 인식 가능성 외면

피고인들에게 묻는 책임은 마땅히 해야하는데도 하지 않는 것에 책임을 묻는 것이다. 따라서, 구조 지휘를 하거나 구조지휘를 보좌하기 위해서 피고인들이 마땅히 하였다면 알았을 정보를 토대로 침몰상황의 급박성에 대한 인식 가능할 수 있었는지도 반드시 고려해야 한다. 그러나, 재판부는 이를 고려하지 않았다. 재판부는 123정장 김경일이 처음으로 구체적인 현장상황을 보고한 09:38~09:44경부터 약 10분 남짓한 시간만을 기준으로 침몰상황의 급박성에 대한 인식가능성을 고려했다.

그러나, 현장으로 출동하는 123정장 김경일과 달리 피고인들은 123정, 출동한 구조 세력, 관제센터 등과 실시간으로 정보를 공유·전파하며 현장 상황을 지휘·통제할 수 있었다.

목포해양경찰서 상황실이 09:04경 세월호 여객부 영업직원 강혜성으로부터 '배가 45도 기울어 움직일 수 없고, 상황파악 및 구명동의 착용이 불가능한 상황'이라는 정보를 공유·전파하였다면, 퇴선명령만이 유효적절한 수단이라는 판단이 가능했고, 세월호 사고 현장으로 출동하는 123정에게 현장에 도착하는 즉시 퇴선조치가 가능하도록 지휘할 수 있었다. 진도VTS와 서해지방해양경찰청 상황실이 세월호와 교신하고 있었다는 사실이나, 09:24경까지 파악된 퇴선문의 등 그 교신내용을 전파

하였다면 피고들은 침몰상황의 급박성에 대한 인식을 할 수 있었다. 피고인들이 마땅히 해야 됨에도 하지 않는 결과 침몰상황의 급박성을 인식하지 못한 것은 피고인들의 책임이다.

3) 오인가능성에 대하여

재판부가 언급하는 오인가능성은 참으로 이해할 수 없다. 재판부의 논리대로 라면, 해상에서 생명·안전에 위기에 처한 승객들은 구조세력의 오인가능성까지 고려하여 구조를 기다려야 한다는 것이 된다. 다른 말로 하면, 구조지휘를 하는 책임있는 구조세력이 퇴선명령 등이 필요한지 오해할 수 있으므로, 위기의 승객들은 스스로 살아남아야 한다는 것을 말한다.

123정장 김경일 재판에서 광주지방법원, 광주고등법원, 대법원이 모두 123정장은 세월호 사고 현장에 도착한 후에 세월호가 45~50도로 기울어져 있고, 해상에 아무도 없다면 승객들이 선내에 있고, 퇴선조치를 하지 않으면 세월호에서 빠져나오지 못한 승객들이 생명을 잃을 수도 있다고 인식할 수 있었다고 보았다.

따라서, 09:29경 511헬기가 TRS'세월호가 45~50도로 기울어져 있고, 해상에 아무도 없다'라는 침몰상황의 급박성이 전파되었으므로, 피고들은 퇴선명령 등이라는 구조지휘를 했어야 한다.

설령, 09:44경 123정장 김경일이 TRS로 '승조원을 세월호에 승선시켜 퇴선을 유도하겠다.'라고 보고하였더라도 즉각적으로 어떻게 진행되고 있는지를 파악하는 등의 지휘했어야 했고, 09:48경 123정장 김경일이 TRS로 '50명 정도가 본함에 승선하였고 계속 구조하고 있다'라고 보고하였더라도 123정의 규모에 비추어 해상으로 뛰어내릴 수밖에 없는 상황에 대한 적절한 조치를 확인해서 오인가능성을 없도록 해야 했다. 그러나, 피고들은 그런 노력을 전혀 기울이지 않았다.

4) 소결

국민의 생명이 위기에 처한 상황을 접수하고서도 구조상황을 파악하기 위해 교신

설정과 교신을 유지하는 등의 노력으로 제대로 하지 않았고, 결정적인 구조상황에 관한 정보를 공유·전파하였다면 피고인들은 침몰상황의 급박성을 충분히 인식할 수 있었는데도 파악된 구조상황에 관한 정보를 공유전파하지 않았다. 09:29경 511 헬기가 TRS '세월호가 45~50도로 기울어져 있고, 해상에 아무도 없다'라는 침몰상황의 급박성이 전파되었고, 중앙구조본부는 09:38경, 광역과 지역구조본부는 09:44경에는 승객들이 선내에서 빠져나오지 못하고 있는 상황임을 인식하였는데도 123정의 대공마이크로 퇴선명령을 지휘하지 않았다. 그렇다면, 피고인들에게 업무상 과실책임을 인정하는 것이 합리적이라고 할 것이다.

그런데도 재판부는 123정장이 09:32경 세월호 사고 현장에 도착하기 전에도 피고인들의 업무상 과실이 없고, 현장에 도착한 09:32경부터 구조가 가능한 09:50경까지 퇴선명령 등 구조지휘를 하지 않았던 피고인들의 업무상 과실이 없다고 보았다. 재판부가 피고인들의 업무상 과실이 없다는 주요 근거로 내세운 '오인가능성'은 최악의 상황을 전제로 일사불란에게 구조지휘를 해야 할 해경(출동세력 또는 지휘부)에게 면책의 도구로 악용될 것이다. 뿐만 아니라, 생명·안전의 위기를 가져오는 재난 상황에서 빠진 국민이 구조세력의 오인가능성까지 고려해서 스스로 살아남아야 한다는 부당한 메시지를 줄 수 있다. 이러한 점에서 매우 잘못된 판결이라고 할 것이다.

3. 세월호참사 희생자 및 유가족에 대한 허위사실적시 명예훼손, 모욕 관련 민·형사판결

가. 사건의 경과

해마다 세월호 참사 주기를 앞두고 세월호 참사 피해자들을 모욕하거나 허위사실을 퍼뜨려 세월호 참사의 진상규명을 바라는 목소리를 꺾어내고 세월호 참사 피해자들을 공격하는 일이 발생하곤 한다. 2020년도 예외가 아니었고, 총선을 앞둔 2020. 3. 유튜브와 인터넷 블로그 등에는 2015. 7.경 광화문광장의 이른바 '세월호

텐트(천막)'에서 세월호 참사 유가족 남성 2명과 자원봉사자 여성 1명 등 3명이 함께 부적절한 성행위를 가졌다는 허위사실이 포함된 게시물이 확산되었다.

위 게시물의 근거가 된 것은 2018. 5.에 게시된 인터넷 언론(뉴스플러스)의 기사였는데, 당시 상황을 목격한 목격자로부터 직접 이야기를 들은 것처럼 적시되었으나 기사의 내용은 모두 허위사실이었다. 그러나 허위사실은 단정적인 사실이 되어 불특정 다수에게 삼시간에 퍼졌고, 급기야 같은 해 4월 총선을 앞두고 한 지역구 후보가 선거토론회에서 이를 언급하는 일까지 발생하였다.¹⁰

해당 기사의 내용에 의하더라도, 2015. 7.경에 있었던 일이 2018. 5.에 '기사'의 형식으로 작성된 경위도 알 수 없었고, 2018. 5.에 게시된 기사가 2020. 3.에 다시 관심을 받게 된 경위를 알 수는 없었다. 억측과 비난이 난무하는 글과 영상이 삼시간에 확산되면서 더 이상 '사실'이 무엇인지는 중요하지 않았다. 이에 당사자로 거론된 이들은 수사과정과 재판과정에서 사실이 아님을 반복해서 항변해야 한다는 사실을 알면서도 법적대응에 나서게 되었다.

나. 허위사실유포에 대한 법적대응 경과

(1) 민사소송제기 및 형사고소진행

최초 '기사'의 형식을 빌려 허위사실을 유포했던 인터넷언론사의 운영자와 작성자를 상대로 하여 정정보도 및 손해배상청구소송을, 그리고 2020. 3. 허위사실을 게시한 유튜버 및 블로거, 댓글 게시자 530여 명을 고소하였다. 확인되는 게시글을 선별하여 고소하였으나 모든 게시글 작성자를 포함할 수는 없었다. 다만, 익명이라는 수단 뒤에 숨어 '아니면 말고'식으로 무책임하게 허위사실을 퍼뜨리는 이들에게 법적대응이 각성의 계기가 되기를 바랐다.

¹⁰ 한겨레 2020. 4. 8.자, 「차명진 또 세월호 막말 "세월호 텐트서 유가족 문란한 행위"」, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/936145.html#csidx21e01b711e0a7e8b589419a4898b7b9>

(2) 수사 및 재판과정에서 반복된 피해자들의 고통

수많은 게시물들이 확산되면서, 게시물에 언급된 당사자들뿐만 아니라 세월호 참사 유가족들은 큰 충격과 정신적 고통을 감수해야했다. 세월호 참사의 희생자들을 기억하고 추모해야 할 시간에, 세월호 참사의 희생자와 유가족을 폄훼하고 비난하려는 이들의 공격에 대응해야만 했다. 당사자들 또한 수사기관에서 게시물에 언급된 사실이 없었음을 밝혀야했고, 입에 담기조차 저어되는 표현들이 담긴 게시물들을 반복적으로 살펴야했다.

(3) 법원의 판단¹¹

2021. 5. 법원은 뉴스플러스의 정정보도와 손해배상책임을 인정하였다. 우선 해당 ‘기사’에서 세월호 참사 관련 유가족 및 자원봉사자라는 점을 명시하고 있고 관련 정보가 적시되어 당시 세월호 참사와 관련하여 광화문광장에서 활동하거나 관심을 가진 사람이라면 쉽게 당사자를 알 수 있었다고 보아 피해자가 특정되었다고 판단하였다. 그러면서 목격자와 인터뷰를 한 사실이 없고 보도의 진실성을 수궁할만한 증거나 자료가 없음을 이유로 위 기사가 허위사실을 적시하였다고 인정하였다. 위 ‘기사’가 국민의 알권리를 위한 언론보도이므로 위법성이 조각된다는 주장에 대하여는, ‘기사’의 핵심적인 내용이 허위이고 충분한 취재를 한 것으로 보기 어려우며 원고들의 피해 정도에 비해 기사 내용의 급박성이나 공익성을 인정하기 어렵다는 이유로 이를 받아들이지 않았다.

한편 위 ‘기사’와 동일한 내용을 담아 세월호 참사 유가족을 비난하고 자극적인 표현으로 허위사실을 적시했던 유튜버들의 형사책임도 인정되었다. 법원은 자신의 유튜버 계정에 위와 같은 내용의 허위사실을 담은 영상을 게재한 두명의 유튜버에 대하여 각각 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(명예훼손) 혐의로 실형을 선고하였다. 이들은 재판 과정에서 어떤 자료를 근거로 허위사실이 아닌 사실이라고 판단하여 영상을 게시하였는지 밝히지 못했고, 재판을 마칠 때까지 피해자들에게 최소한의 유감표시조차 하지 않았고 아무런 반성도 하지 않았다. 위 각 사건에

는 다른 명예훼손 사건들이 병합되기는 하였으나, 법원이 판결을 통해 실시한 것과 같이 ‘(표현의) 자유에는 엄중한 법적 책임이 따른다’는 점이 확인된 판결이었다.

다. 판결에 대한 평가

정정보도 및 손해배상책임을 인정한 위 판결은 ‘기사’라는 형식으로 자극적인 허위사실을 유포하고 책임을 회피하려는 행위에 대해 엄중히 책임을 물었다는 점에서 큰 의의가 있다. 유튜버들에 대한 형사판결은 자극적인 표현을 사용하며 허위사실을 유포하여도 법적 책임이 인정되기 어렵다는 이유로, 무분별하게 영상을 게시하였던 이들에게 제동을 건 판결들이라고 할 수 있다.

기사와 영상에 언급되었던 당사자들뿐만 아니라 세월호 참사 유가족, 그리고 광화문 광장에서 함께 했던 자원봉사자들과 세월호 참사의 진상규명에 뜻을 함께 했던 국민들은 위 기사를 근거로 한 악의적인 비방, 모욕에 무방비 상태로 노출되어야 했다. 세월호 참사와 희생자, 유가족을 모욕하고 비난하는 행위에 묵과하지 않을 것임을 다시 한 번 보여준 사건들로, 계속해서 그 책임을 물어나갈 예정이다.

4. 세월호참사 판결 및 특수단 수사결과 비평집 발간 및 북콘서트의 개최

(사)4.16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회, 재단법인 4·16재단, 4월16일의약속국민연대, 민주사회를 위한 변호사모임은 2021년 7. 5. 19:00 변호사교육문화관 지하1층 대강당에서 세월호참사 7주기에 맞추어 발간한 비평집인 ‘4.16세월호 참사 판결 및 특수단 1차 수사결과 비평’ 북콘서트를 개최했다.¹²

11 서울중앙지방법원 2021. 4. 23. 선고 2020가합536000 판결

12 법률신문, 2021. 7. 6.자, 「4·16연대, 세월호 참사 판결 및 수사 비평 북콘서트」, <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=171267>

북콘서트 현장에는 세월호참사 유가족, 일반 시민, 국회의원, 사회적참사 특별조사위원회 관계자, 민주사회를 위한 변호사모임 변호사 등이 참여했다. 국회에서는 윤호중 더불어민주당 원내대표, 박주민, 고영인, 서동용, 이수진, 김용민, 장경태, 한준호 더불어민주당 의원, 윤미향 무소속 의원, 배진교 정의당 원내대표가 참석하였으며, 사회적참사 특별조사위원회에서는 강기탁 상임위원, 박병우 세월호참사 진상규명국장 등이 참석했다.

주최단위 및 참석자의 인사에 이어 세월호참사의 타임라인을 소개하는 영상을 함께 시청하는 시간을 가졌다. 이후 비평집의 저자들인 민주사회를 위한 변호사모임 세월호참사 대응TF 소속 변호사들 7명의 세월호참사 관련 판결 및 특수단 수사결과에 대한 비평 발제가 이어졌다.

발제는 청해진해운 임직원 등 관련 업무상과실치사(상)죄 사건 판결, 한국해운조합 운항관리자 책임 관련 업무방해 등 사건 판결, 세월호 선원들의 구조책임과 관련한 살인, 업무상과실선박매몰죄 등에 대한 판결, 123정장에 대한 업무상과실치사상 등 판결, 해경지휘부의 구조 책임 관련 업무상과실치사(상)죄 사건 판결, 세월호참사 당시 최초보고 시간 관련 허위공문서 작성죄 사건 판결, 특조위 강제해산으로 인한 조사관들의 임금청구 사건 판결, 세월호참사 특별조사위원회 조사방해 사건 판결, 국군기무사령부의 세월호 유가족 사찰에 관한 판결에 대한 각 비평과 검찰특수단 수사결과를 비판하는 순서로 진행이 되었다

각 발제 이후 이어진 토론은 전 사회적참사특별조사위원회 위원장인 장완익 변호사가 좌장을 맡아 진행하였으며, 유경근 4.16세월호참사 가족협의회 집행위원장, 한상희 건국대학교 법학전문대학교 교수, 정병욱 서울변호사회 인권이사, 박병우 사회적참사 특별조사위원회 진상규명국장이 토론자로 참여했다.

북콘서트는 현장에서의 질문을 받은 뒤 마쳤다. (사)4.16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회, 재단법인 4·16재단, 4월16일의약속 국민연대, 민주사회를 위한 변호사모임 등은 이번 북콘서트가 세월호참사에 대한

성역없는 진상 및 책임규명, 그리고 피해자 권리구제에 부합하지 못하는 법원과 검찰의 성찰의 계기가 되기를 기원한다고 밝혔고, 위 단체들은 이번 북콘서트에 이어 비평집의 내용을 알리기 위한 영상의 제작, 전국 순회 콘서트 등 다양한 후속사업을 기획중이다.

IV. 서울시의 ‘기억 및 안전 전시공간’ 철거와 평가

가. 사건의 개요

서울시는 2021. 7. 5. 세월호참사 유가족들과 연대하는 활동가들에게 일방적으로 2021. 7. 21.부터 25.까지 광화문 광장에 설치된 ‘기억 및 안전 전시공간’ 내부의 사진, 물품의 철수를 요청하고, 2021. 7. 26.에 ‘기억 및 안전 전시공간’을 철거할 계획은 통보했다.¹³ 2021. 7. 8.에는 세월호참사 유가족들과 활동가들에게 ‘기억 및 안전 전시공간 기록물 이관 및 가설건축물 해체 일정 안내’라는 공문까지 발송하며 2021년 7월중 ‘기억 및 안전 전시공간’ 내 기록물을 이관하고 가설 건축물 해체를 진행할 예정이라고 통보했다.

세월호참사 유가족들과 활동가들은 위 공문을 받은 즉시 서울시의 일방적 철거에 반대 의사를 밝혔다. 그러나 서울시는 철거를 예정대로 진행될 수밖에 없다는 입장을 밝혔다. 세월호참사 유가족들은 서울시에 면담을 요청했다. 그러나 공식적인 면담은 성사되지 못했다. 이에 세월호참사 유가족들과 활동가들은 2021. 7. 13. 서울 시청 앞과 광화문광장에서 철거를 반대하는 1인 시위를 시작했다.

하지만 세월호참사 유가족들과 활동가들의 적극적인 반대에도 불구하고, 서울시

13 경향신문 2021. 7. 14.자, 「서울시, 광화문광장 ‘세월호 기억공간’ 철거 통보... 비극은 어떻게 기억되어야 하는가」, <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202107141649001>

는 2021. 7. 23. 재차 2021. 7. 중 '기억 및 안전 전시공간'의 철거를 완료하겠다는 취지의 공문을 발송했다. 그리고 서울시 공무원들이 2021. 7. 23. 16:00경 갑작스레 '기억 및 안전 전시공간'에 방문하여 물품의 철거를 시도하기도 했다.¹⁴

나. '기억 및 안전 전시공간' 철거에 대한 세월호참사대응TF의 대응

우리 모임은 서울시의 일방적인 '기억 및 안전 전시공간' 철거를 중단할 것을 촉구 성명을 발표했다.¹⁵ 우리 TF는 2021. 7. 25. 국가인권위원회에 기억 및 안전 전시공간의 철거를 중단할 것과, 기억 및 안전 전시공간의 철거계획을 재검토하고, 세월호참사 피해자들과 논의하여 시설의 재설치 방안 등 후속계획을 수립·집행할 것을 구하는 긴급구제를 신청하고 인권침해 진정을 제기했다.¹⁶ ¹⁷ 나아가 우리 TF 소속 변호사들은 철거현장에서 발생할 수 있는 인권침해를 감시하였고, 서울종로경찰서에 세월호참사 유가족들을 모욕하는 유튜브들을 제지해달라는 취지의 민원을 제기하였다.

다. '기억 및 안전 전시공간' 철거의 부당성

유엔 총회가 2005년 채택한 '국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인'¹⁸ 제22조 (g)항에서 피해자에 대한 기념과 추모'를 인권을 침해당한 피해자의 권리의 실현을 위해 필요한 조치로 규정하고 있다.¹⁹ 이러한 국제인권법과

헌법 제10조이 규정하는 인간의 존엄성 및 행복추구권으로부터 도출되는 배상청구권을 고려했을 때, 세월호참사 유가족들은 세월호참사 희생자들에 대한 기억과 추모를 할 권리를 가진다.

'기억 및 안전 전시공간'은 세월호참사 희생자를 기억하고 추모하는 공간이자 세월호참사와 같은 중대한 인권침해의 재발방지를 다짐하는 공간이다. 세월호참사 유가족들이 피해자로서 기억과 추모를 할 권리를 실현하는 공간인 것이다. 나아가 세월호참사의 진상규명과 안전사회를 염원하는 수많은 시민들이 세월호희생자들을 기억과 추모를 하는 공간으로, 시민들의 의견 및 표현의 자유와 사상과 양심의 자유 실현과도 밀접한 관련성을 가지는 공간이라고도 볼 수 있다.

서울시는 지방자치단체로서 헌법과 국제인권법에 따라 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 부담한다. 따라서 서울시는 피해자들의 기억과 추모를 할 권리, 시민들의 표현의 자유, 사상과 양심의 자유 실현을 위해 '기억 및 안전 전시공간'을 보존해야 할 의무를 부담한다. 따라서 서울시가 기억과 추모의 권리를 실현하는 공간인 '기억 및 안전 전시공간'을 철거하는 것은, 결국 헌법 및 국제인권법에 따른 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 위반하여 세월호 유가족들과 세월호참사의 진상규명과 안전사회를 염원하는 시민들의 기본권을 침해하는 것이라 볼 수 있다. 그렇기 때문에 서울시의 '기억 및 안전 전시공간' 철거는 부당하다.

라. 향후 과제

우리TF를 비롯한 시민사회단체들은 서울시의 '기억 및 안전 전시공간' 철거를 지지하기 위해 적극적으로 노력했다. 2021. 7. 24.를 기준으로 2683 단체·개인이 철거를 반대하는 서명에 동참까지 했다.²⁰ 그러나 서울시는 철거의 입장을 고수했

이 국제인권조약 등으로부터 도출되는 국가의 의무라는 점을 명확히 하고 있다(the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, 'Memorialization processes in the context of serious violations of human rights and international humanitarian law: the fifth pillar of transitional justice', 9 July, 2020, 31 문단 참조)

²⁰ 오마이뉴스 2021. 7. 24.자, 「사회 2683 단체·개인, "기억을 금지하지 말라!" 서명 동참, http://www.ohmynews.com/NWS_

¹⁴ 한겨레 2021. 7. 23.자, 「서울시, 광화문 세월호 기억공간 물품 정리 시도, <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1004870.html#csidx1b591bf1301cbc48205faa62aeaba77>

¹⁵ 경향신문 2021. 7. 23.자, 「오세훈, 세월호 유족 만나 "기억공간 철거는 행정적 판단, 따를 수밖에 없다", <https://m.khan.co.kr/local/Seoul/article/202107231534001>

¹⁶ 한겨레 2021. 7. 24.자, 「민변 "세월호 기억공간 철거 중단" 인권위에 긴급구제 신청, https://m.hani.co.kr/arti/society/society_general/1004939.html

¹⁷ 진정서의 내용은 민주사회를 위한 변호사모임 세월호참사대응TF, 「세월호참사대응TF[보도자료] 서울시의 '기억 및 안전 전시공간' 철거에 대한 국가인권위원회 긴급구제신청, 2021. 7. 24., <http://minbyun.or.kr/?p=48871> 참조

¹⁸ United Nations General Assembly, 「Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, 2005

¹⁹ 관련하여 유엔 진실, 정의, 배상 및 재발방지 특별보고관도 2020년 7월 발표한 보고서를 통해 기억의 절차를 이행하는 것

다. 세월호참사 유가족들과 시민들의 목소리를 철저히 외면한 것이다. 위 과정에서 서울시 의회가 '기억 및 안전 전시공간'을 임시로 이전할 공간을 제공하겠다는 의사를 밝혔고, 세월호참사 유가족들은 결국 2021. 7. 27. '기억 및 안전 전시공간'을 서울시의회 임시 공간으로 자진 이전하기로 결정했다.

한편 서울시 의회는 세월호참사를 기억할 수 있는 기억공간을 마련하기 위한 노력을 다하고 있다. 서울시 의회는 2021. 9. 30. 「서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례」를 개정하였다.²¹ 개정된 조례 제3조 제2항은 “시장은 광화문광장 내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)을 설치할 수 있다”라고 규정하여, '기억 및 안전 전시공간'과 같은 전시관을 광화문 광장에 설치할 수 있음을 분명히 하였다. 나아가 서울시 의회는 2021. 11. 1. '세월호 기억공간 설치에 관한 결의안'을 채택하여 서울시 의회 본관 앞에 '기억 및 안전 전시공간'을 재설치하고, 2021. 11. 초 개관할 예정이다.²²

이러한 서울시 의회의 조례개정 및 공간의 재설치는 세월호 유가족들과 시민들의 기억과 추모를 위한 목소리에 응답하는 조치이자, 지방자치단체가 헌법과 국제인권법에 따라 부담하는 기본권 보장 의무를 보장하는 조치이다. 한편 서울시는 서울시 의회의 위와 같은 조례 개정, 결의안 채택 등 세월호 유가족들과 시민들의 기억과 추모를 할 권리를 보장하기 위한 조치에 대해 지속적으로 반대의 의사를 표명하고 있다.²³ 서울시는 더 이상 반대의 의사를 표명하지 말고 헌법과 국제인권법에 따라 지방자치단체로서 가지는 기억 및 안전 전시공간을 보존해야 할 의무를 엄중히 인식하여 적극적으로 광화문 광장에 '기억 및 안전 전시공간'을 재설치하는 것을 검토해야 할 것이다.

Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002761412

21 연합뉴스 2021. 9. 30.자, 「광화문광장에 '세월호 전시관' 돌아오나...조례 공포」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210929148300004>

22 한겨레 2021. 11. 5.자, 「서울시의회 앞으로 옮겨간 '세월호 기억공간」, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1018139.html

23 매일경제 2021. 9. 30.자, 「세월호 전시관 '광화문' 돌아오나」, <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2021/09/931923/>

V. 세월호참사 진상규명 특별검사의 수사결과²⁴와 평가

1. 개요

4·16세월호참사특별조사위원회(이하 '사참위'라고 함)는 2020. 9.경 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제38조 1항 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호에 따라 국회에 '4·16세월호참사 증거자료의 조작·편집 의혹 사건'에 대하여 특별검사의 임명을 요청하였고, 국회는 2020. 12. 10. 위 요청안에 관하여 본회의 의결을 하고 대통령은 2021. 4. 23. 특별검사(변호사 이현주)를 임명하였다.

본 사건의 수사대상은 아래 4가지이다.

- ① 해군 및 해경의 '세월호 DVR' 수거 과정 및 인수인계 과정에 대한 의혹 사건
- ② '세월호 CCTV' 데이터 조작이 있었다는 의혹 사건
- ③ DVR 관련 청와대 등 정부대응의 적정성에 대한 의혹 사건
- ④ 상기 사건과 관련하여 수사과정에서 인지된 관련 사건

특별검사는 위 사건에 대하여 2021. 5. 13. ~ 2021. 8. 10.(90일) 관련자 총 78명을 조사하고, 해군·해경 및 대통령기록관 등 총 10곳을 압수수색하는 등의 방법으로 수사를 진행하였다.

특별검사는 2021. 8. 10. 위 '4·16세월호참사 증거자료의 조작·편집 의혹 사건'에 대한 각종 의혹의 진상을 뒷받침할만한 인적·물적 증거가 없음이 확인되었고, 이와 관련하여 인지할 만한 사건도 발견할 수 없다고 보아, 공소부제기 결정을 하였다.

24 본문의 수사결과는 특별검사 2021. 8. 10.자 보도자료('4·16세월호참사 증거자료의 조작·편집 의혹 사건 수사결과')를 참고하였다.

본고에서는 각 수사대상에 대한 특별검사의 수사내용 및 결과를 살펴보고(II.항), 그 한계를 지적하기로 한다(III.항).

2. 수사내용 및 결과

가. 해군 및 해경의 '세월호 DVR' 수거 과정 및 인수인계 과정에 대한 의혹 사건

(1) 사건의 요지

해군, 해경 및 그 관계자 등은 공모하여, 2014. 4. 16.~2014. 6. 22. 사이 무렵, 침몰한 세월호 3층 안내데스크 내에 있던 DVR(이하 '세월호 DVR'이라고 함)을 수거한 후 불상의 장소에 은닉하고, 2014. 6. 22. 23:08경부터 23:38경까지 해군잠수사로 하여금 세월호 3층 안내데스크에 잠수한 상태에서 실제로는 '별개의 DVR'을 수거하는 것임에도 마치 '세월호 DVR'을 수거하는 것처럼 연기를 하면서 이를 헬멧 수중카메라로 촬영하게 하고, 이후 언딘 바지선에서 불상의 배경으로 하여금 미리 은닉해두었던 위 '세월호 DVR'과 '별개의 DVR'을 바꿔치기 하게 하였다.

(2) 수사결과

아래와 같은 사정을 종합하면, 해군 및 해경의 '세월호 DVR' 수거 과정 및 인수인계 과정에 대한 의혹 사건에 관하여 이를 뒷받침할만한 증거가 없어 공소를 제기하지 아니한다.

① '2014. 6. 22. 세월호 DVR이 별개의 DVR로 바꿔치기 되었다는 의혹'에 대하여 별개의 DVR이 존재함을 인정할 수 없고, 이에 더하여 세월호 DVR이 2014. 6. 22. 23:40경부터 다음 날 00:18경까지 사이에 별개의 DVR과 바꿔치기 되었다는 사실을 인정할 만한 증거가 없다

② '세월호 DVR에 연결된 커넥터가 2014. 6. 22. 이전에 잘려졌다는 의혹'에 대하여 인양된 세월호에 DVR 커넥터가 실제로 존재하였다가 빨 제거 작업 과정에서 폐

기되었을 가능성이 상당하고, 달리 '세월호 DVR에 연결된 커넥터가 2014. 6. 22. 이전에 잘려졌다'는 사참위 제기 의혹을 뒷받침할 만한 증거가 없다.

③ '2014. 5.초경 세월호 DVR이 수거되었다는 의혹'에 대하여 해경, 해군, 대통령기록관, 해양수산부 등에서 압수수색 한 서류나 전자문서의 내용 등에는 세월호 DVR이 2014. 5.초경에 수거되었다는 내용은 전혀 발견되지 아니한 점, '범정부사고 대책본부 일일회의자료 37 문건' 중 '현장지휘본부 문서정리현황'에는 '0509 DVR 인양 후 인수인계 내역'이라는 문구가 기재되어 있으나 위 문구는 2014. 5. 9. 당시가 아니라 약 2개월이 경과한 2014. 7.경에 기재된 것으로 추정되는바, 그 때는 세월호 DVR이 수거된 이후이므로 위 문구 중 '0509' 부분은 '날짜 오기'로 볼 여지가 있는 점 등에 비추어 볼 때, 세월호 DVR이 2014. 6. 22.이 아니라 그 전인 2014. 5.초경 해경·해군 관계자 등에 의해 수거된 것임을 인정할 만한 증거가 없다.

④ '세월호 DVR 수중수색동영상 삭제 및 편집에 관한 의혹'에 대하여 해경이 DVR 수거 영상을 훼손하였고 고의로 허위 영상을 제출했다는 사참위의 의혹을 뒷받침할만한 증거가 없다.

⑤ '2014. 6. 22. 세월호 DVR 수거 관련, 희생자 가족에 대한 고지누락 의혹'에 대하여 사건관계인의 진술과 관련 문서내용을 종합해 보면, 2014. 6. 15. 가족들의 한일호 방문 이후에 CCTV 저장장치를 수거하자는 제안이 있었고, 해경·해군은 그 제안에 따라 2014. 6. 22. CCTV 저장장치, 즉 세월호 DVR을 수거한 것으로 봄이 상당하고, 달리 해경·해군 및 그 관계자가 가족들에게 사전 고지 없이 몰래 세월호 DVR을 인양하였다거나 그 수거 과정에 있어 의혹이 있었음을 인정하기에 부족하다.

나. 세월호 CCTV 데이터 조작이 있었다는 의혹 사건

(1) 사건의 요지

성명불상자는 2014. 4. 16. 이후 일자 불상경 컴퓨터 운영프로그램 및 CCTV 영상

이 저장되어 있던 세월호 DVR 하드디스크 및 이로부터 추출한 C 파티션 영역을 복원한 이미지 파일을 조작하고, 이어서 세월호 DVR 하드디스크로부터 추출한 2014. 4. 10. ~ 2014. 4. 16. 세월호 CCTV 영상 부분 데이터, 세월호 DVR 하드디스크 중 일부를 추출한 이미지 파일을 조작하였다.

(2) 수사결과

아래와 같은 사정을 종합하면, '세월호 CCTV' 데이터 조작이 있었다는 의혹 사건에 관하여 이를 뒷받침할 만한 증거가 없어 공소를 제기하지 아니한다.

(*DATA ① 내지 ⑥²⁵ 등의 약칭은 특별검사 2021. 8. 10.자 수사결과에 따르기로 한다.)

① 'DATA① 조작 의혹'과 관련하여, 2014년 C사 내 복구실에서 진행된 세월호 DVR 원본 플래터 복원 작업이 종료된 이후에 그 훼손 가능성이 강하게 의심되는 DATA⑤를 비교·검증의 대상으로 삼아 분석한 결과를 토대로 사참위가 제기한 DATA① 조작 의혹은 그 자체로 근거의 타당성이 결여되어 그 의혹사실을 인정하기 어렵다. 나아가 DATA①은 2014. 6. 22. 세월호 선내에서 수거한 세월호 DVR의 원본 플래터 내용을 그대로 반영한 것으로서, 수거 이후 이루어진 원본 플래터 복원 과정에서 DATA①과 관련한 어떠한 데이터 조작도 없었던 것으로 보인다. 또한 세월호 DVR 수거 시점(2014. 6. 22. 23:38경) 이전에 DVR이 비밀리에 수거된 사실이 있음을 뒷받침할 만한 구체적인 증거나 정황이 확인되지 않고, 위 수거시점 이전, 즉 2014년 C사에서 세월호 DVR 원본 플래터 복원 작업이 시작되기 이전에 원

본 플래터 상에서 어떠한 데이터 조작행위가 이루어졌음을 인정할 아무런 증거가 없다. 특검의 자체분석 결과, 국과수의 감정결과 등에 비추어 볼 때, DATA① 페이지파일이 조작되었다고 볼 증거가 없고, 그 동기나 배경을 추단할 만한 정황도 발견되지 아니한다.

② 'DATA② 조작 의혹'과 관련하여, 재연 테스트 결과, 하드디스크에서 데이터 파일을 복구할 때 배드섹터 부분에 '0'이 아닌 주변부 값이 저장되는 것은 PC-3000 프로그램으로 하드디스크를 복원하는 과정에서 발생하는 현상으로 확인되고, 누군가 인위적으로 배드섹터를 만들었다기 보다는 비정상적인 향해나 갑작스러운 DVR의 종료, PC-3000을 이용한 복원 과정에서 배드섹터가 생겼다고 보는 것이 상당하며, 배드섹터 부분 프레임 영상이 세월호 참사와 관련한 주요 장면에 해당하거나 해당 프레임이 다른 프레임으로 대체된 것으로 볼 만한 장면도 확인되지 않고, DATA② 배드섹터 부분에 주변부 값이 저장되는 것은 PC-3000을 이용한 복원 과정에서 나타나는 현상이기 때문에 DATA④를 조작할 이유가 없는 점에 더하여 국과수의 감정결과 등에 따르면 DATA④의 배드섹터 부분이 조작되었다고 보기 어렵고, DVR 하드디스크 복원 과정이 데이터 조작이 가능한 상황이라고 보기 어렵고, 그 밖에 '세월호 복구실 CCTV'에서 데이터 조작이 이루어졌다고 인정할 장면이 없는 등의 제반 사정을 고려할 때, 달리 DATA②의 조작이 이루어졌다고 인정할 증거가 없다.

③ 'DATA④ 조작 의혹'과 관련하여, 가비지 파일이 저장되어 있는 부분은 세월호 사고 원인과 직접적인 관련이 없어 읽기 시도조차 하지 않은 영역으로, 누군가 인위적으로 가비지 파일을 저장시켜둘 이유가 전혀 없고, 2014. 4. 10. ~ 2014. 4. 16. 영상이 삭제·변경·조작되었다고 볼 수 없어, 가비지 파일을 이용하여 이미지 파일을 조작할 동기나 이유가 전혀 없다. 사고 원인을 확인할 수 있는 영상 파일을 복구하는 것이 중요했던 2014. 8. 복구 당시 상황에 비추어 보면, C사에서 데이터 파일인 DATA②의 해시값만 산출을 하고, 복원촉탁인 중 1인이 해시값이 산출된 DATA②만 법원에 제출했다는 이유만으로, 복구 관련자들이 데이터를 조작하였다고 보기는 어렵다. 복원촉탁인 중 1인이 제출한 3TB 하드디스크가 보관·저장 등의

25 DATA①, ②, ③은 광주지방법원 목포지원에서 지정한 복원촉탁인이 세월호 선체 내부에서 수거된 HDD④, ⑤, 그리고 세월호 안내데스크 노트북 하드디스크를 복원한 결과물 중 검증기일에 사용할 자료를 해시값을 산출한 후 광주지방법원 목포지원에 제출한 원본 자료로, DATA①은 HDD④로부터 C 파티션 영역만 추출한 이미지 파일, DATA②는 HDD④의 E, F 파티션 영역에서 2014. 4. 10. ~ 2014. 4. 16. 기간에 해당하는 비디오, 인덱스 파일을 추출하여 '7z'형식으로 압축해놓은 5개 파일, DATA③은 세월호 안내데스크 노트북 하드디스크를 PC-3000을 이용해 복원한 이미지 파일을 다시 인케이스에서 읽을 수 있는 이미지 파일 형식으로 변환한 파일이다. DATA④, ⑤는 위 복원촉탁인 중 1인이 2016년 특조위에 제출한 3TB 하드디스크에 저장된 데이터로, DATA④는 HDD④에서 복구한 섹터별 이미지 파일을 2014. 10. 15. 위 복원촉탁인 중 1인이 압축한 파일, DATA⑤는 DATA①과 같이 세월호 DVR 하드디스크 중 C 파티션 영역만 추출한 이미지이다. DATA⑥은 2016. 8. 8. 세월호 특조위에서 의뢰하여 DATA④를 인케이스 포렌식 프로그램에서 읽을 수 있는 형식의 이미지 파일로 변환한 파일이다(특별검사 2021. 8. 10.자 수사결과 40~46쪽 참조).

과정에서 DATA④가 오염되어 DATA④에 가비지 파일이 저장되었을 가능성이 높다. 따라서 달리 DATA④의 조작이 이루어졌다고 인정할 증거가 없다.

다. DVR 관련 청와대 등 정부대응의 적정성에 대한 의혹 사건

(1) 사건의 요지

청와대 등 정부관계자는, 세월호 DVR 수거 및 인수인계 절차, 세월호 DVR 내 CCTV 데이터 복원 과정 등에 관하여 부적정하게 대응하였다.

(2) 수사결과

세월호 DVR 수거 및 인수인계 과정에서 별개의 DVR이 존재하거나 바뀌치기 되었다는 의혹, 세월호 DVR 내 CCTV 데이터가 조작되었다는 의혹에 관하여 이를 뒷받침할 만한 증거가 없음은 위 1.항 및 2.항에서 살펴본 바와 같다. 나아가, 대통령 기록물, 해양수산부 자료 등에서도 위 의혹과 관련하여 청와대 등 정부관계자의 직권남용·직무유기 행위나 기타 정부 대응의 부적정에 해당하는 행위를 확인할 수 없었다.

이상과 같은 이유로 청와대 등 정부대응의 적정성에 대한 의혹사건에 관하여 이를 뒷받침할만한 증거가 없어 공소를 제기하지 아니한다.

라. 상기 사건과 관련하여 수사과정에서 인지된 관련 사건

위 1. 2. 3.항 의혹과 관련하여 인지할만한 사건이 없어 공소를 제기하지 아니한다.

3. 평가

특별검사는 사참위가 제기한 의혹에 대하여 모두 증거가 없다고 보아 공소를 제기하지 않았다. 이에 사참위는 위와 같은 특별검사의 수사결과에 대하여 납득하기

어렵다는 입장을 밝혔다(사참위가 당초 본 사안에 대하여 특별검사 임명을 요청한 이유는 ① ‘수거촬영영상’에서 포착된 DVR 본체와 해경이 인양했다고 하는 DVR 본체의 실제상태가 각기 달랐고 수거과정에 대한 진술이 사실과 거리가 있었으며, ② CCTV 복원영상에 일반적이지 않은 여러 흔적이 발견되어 증거자료에 대한 조작·편집 가능성이 있었기 때문이었는데, 이 부분에 대한 충분한 수사가 이루어지지 않았다는 취지이다).²⁶

위와 같은 사참위의 지적과는 별개로 2. 다.항(DVR 관련 청와대 등 정부대응의 적정성에 대한 의혹 사건)과 관련하여 특검의 부실한 수사가 이루어졌다는 사실에 대해서 지적해둘 필요가 있다. 단순히 앞선 의혹에 대한 증거가 없다고 하여, ‘세월호 DVR 수거 및 인수인계 절차, 세월호 DVR 내 CCTV 데이터 복원 과정 등에서 청와대 등 정부관계자들의 부적정한 대응이 없었다는 사실’이 추단되지 않는다.

세월호참사를 둘러싸고 제기된 여러 의혹에 대하여 이를 일종의 음모만으로 격하할 것이 아니라, 합리의 영역에서 도출된 진상규명의 결과로 마무리하는 것이 특별검사의 수사결과를 이어받은 사참위의 남은 과제일 것이다. 세월호참사의 발생원인·수습과정·후속조치 등의 사실관계와 책임소재의 진상을 밝혀 안전한 사회를 건설하고자 하는 그 목적을 다시 상기할 때다.

²⁶ 사참위 2021. 8. 11.자 입장문 참조.

http://socialdisasterscommission.go.kr/news/report/Read.jsp?ntt_id=4317

2021년 소수자 인권 분야 보고

집필

성소수자 인권 분야 : 장서연, 김지훈, 조은호, 조윤희(민변 소수자인권위원회)

장애인 인권 분야 : 김재왕, 나동환, 류다솔, 배광열, 서채완(민변 소수자인권위원회)

수용자 인권 분야 : 김동현, 서채완, 박한희(민변 소수자인권위원회), 이상현, 강성준(수용자인권 증진모임)

감수

성소수자 인권 분야 : 장서연(민변 소수자인권위원회)

장애인 인권 분야 : 김재왕(민변 소수자인권위원회)

수용자 인권 분야 : 김동현(민변 소수자인권위원회)

2021년 소수자 인권 분야 보고

I. 성소수자 인권 분야

1. 주요 이슈

가. 故 변희수 하사 사건

트랜스젠더 여성 군인인 변희수 전 하사는 성확정(성전환) 수술 이후 심신장애 3급을 판정받아 강제전역되었다. 복무 중에 의료 목적의 국외 여행을 허가받아 성확정 수술을 하였고, 계속하여 군에 복무하기를 희망하였음에도 육군 전역심사위원회에서 성확정 수술을 통한 신체 변경은 복무를 계속하기 어렵게 하는 심신장애에 해당한다며 강제전역을 결정한 것이다.

변 전 하사는 전역심사를 앞두고 국가인권위원회에 진정을 제기하여 부당한 전역심사 중지를 요청하는 긴급구제 신청을 제기하였다. 국가인권위원회는 긴급구제 결정을 내리고 육군본부에 전역심사위원회 개최를 3개월 연기할 것을 권고하였으나 육군은 전역심사를 강행하였다. 이후 국가인권위원회는 전원위원회를 열어 육군의

강제전역 조치는 인권침해에 해당하며, 육군 참모총장에게 전역 처분을 취소할 것과 국방부 장관에게 재발 방지를 위한 제도 정비를 할 것을 권고하였다.

변 전 하사는 강제 전역 이후 인사소청을 넣었으나 육군본부에서 기각하자, 2020. 8. 11. 육군참모총장을 상대로 전역처분취소 행정소송을 제기하였다. 소송 중이던 2021. 3. 3. 변 전 하사는 청주 자택에서 숨진 채 발견되었다.

이후 변 전 하사의 유족이 전역처분취소 소송의 원고 자격을 이어받았고, 법원은 2021. 10. 7. 변 전 하사의 법적 성별을 여성으로 보고 전역심사를 진행했어야 한다며 전역처분을 취소하는 판결을 선고하였다. 육군 측에서는 항소하겠다는 입장을 밝혔으나 항소포기를 해야 마땅하다는 시민사회의 여론이 일어났다. 법무부에서는 법원 판결을 존중하여 항소포기를 지휘하였고, 소송이 종결됨에 따라 변 전 하사는 만기 전역으로 정정되었다. 시민사회는 지난한 과정을 거쳐 변 전 하사가 사후에야 원하는 직업을 수행할 자유를 비로소 인정받았다는 것에 깊은 안타까움을 표하였다.

나. 국가인권위원회, 트랜스젠더 혐오차별 실태조사 발표

2021. 2. 9. 국가기관 최초로 국가인권위원회에서 트랜스젠더 혐오와 차별에 대한 실태를 파악하고 개선 방안을 마련하기 위한 <트랜스젠더 혐오차별 실태조사> 결과를 발표하였다. 위 실태조사는 성별 정정 및 신분증, 가족생활 및 일상, 학교·교육, 고용·직장, 화장실 등 시설이용, 군대·구급시설 등 국가기관, 의료적 조치 및 의료 접근성, 기타 혐오차별, 건강수준 등 9개 분야에서 트랜스젠더가 경험하는 혐오차별에 대하여 온라인 설문조사를 진행한 것으로 트랜스젠더 591명이 설문에 참여했다.

위 실태조사에 따르면 응답자의 65.3%가 지난 12개월 동안 트랜스젠더라는 이유로 차별을 경험한 적이 있으며, 같은 기간 SNS를 포함한 인터넷(97.1%), 방송·언론(87.3%), 드라마·영화 등 영상매체(76.1%)를 통해 트랜스젠더를 혐오하는 발언과 표현 등을 접한 적이 있다고 답했다. 또한 응답자들은 교육 및 고용 영역에서 비하발언과 차별대우 경험, 공공시설 이용의 어려움, 군복무 및 형사절차·구급시설

에서 부당한 대우, 의료기관 접근의 어려움 등을 경험했다고 답했다. 이처럼 트랜스젠더가 우리 사회 전반의 영역에서 혐오와 차별을 경험하고 있다는 점을 알 수 있는데, 그럼에도 불구하고 우리나라는 성소수자 인권보장을 위한 법제도 마련이 미비한 상황이다.

다. 차별금지법 또는 평등법

현재 국회에 제안된 포괄적 차별금지 또는 평등법안은 총 4건¹이다. 장혜영 의원 등 10인이 2020. 06. 29. ‘차별금지법안’을 제안한 이후 2021. 06.부터 동년 08.까지 이상민 의원 등 24인, 박주민 의원 등 13인, 권인숙 의원 등 17인 등이 ‘평등법’을 의안명으로 하거나 또는 의안명에 추가하여 각 의안을 제안하였다.

의안 내용별 차이를 정리하면 아래 표와 같이 장혜영 의원 등 10인의 의안이 상대적으로 넓은 영역에 대해 차별금지 내용을 규정하고 있음을 알 수 있다. 다만 장혜영 의원 등 10인의 의안은 고용부분의 차별금지 영역에 들어갈 ‘사용자 편의 제공’, 재화·용역의 공급이나 이용 영역에 들어갈 ‘방송서비스 제공 의무’ 등이 행정서비스 등의 제공이나 이용 부분에 잘못 들어가는 등 조문의 구성이 체계적이지 못한 부분이 일부 보이고, 국가인권위원회의 차별 시정명령에 대한 불복 소송의 제척기간을 60일로 제한하여 일반적인 행정소송의 제척기간 90일보다도 짧게 규정한 한계가 보인다.

구분	장혜영 의원 등 10인	이상민 의원 등 24인	박주민 의원 등 13인	권인숙 의원 등 17인
성적 지향, 성별정체성에 관한 용어 정의	구체적 명시	규정 없음	규정 없음	규정 없음

1 장혜영 의원 등 10인, 차별금지법안, 2101116, 2020. 6. 29.발의, 계류 중이상민 의원 등 24인, 평등에관한법률안, 2110822, 2021. 6. 16.발의, 계류 중박주민 의원 등 13인, 평등에관한법률안, 2111964, 2021. 8. 9.발의, 계류 중권인숙 의원 등 17인, 평등및차별금지에관한법률안, 2112330, 2021. 8. 31.발의, 계류 중

고용 부분 중 근로계약, 노동조합, 직업소개기관 영역	차별금지 내용 규정	규정 없음	규정 없음	규정 없음
재화 공급 및 이용 부분 중 관광서비스, 정보통신서비스, 단체 등의 운영 영역	차별금지 내용 규정	규정 없음	규정 없음	규정 없음
교육기관의 교육·직업훈련 부분 중 교육내용 영역	명시한 행위 이외 포괄적인 차별 행위 금지 규정	명시한 행위 외 금지 규정 없음	명시한 행위 외 금지 규정 없음	명시한 행위 외 금지 규정 없음
교육기관의 교육·직업훈련 부분 중 학교활동 및 교육서비스, 교육책임자 등의 의무 영역	차별금지 내용 규정	규정 없음	규정 없음	규정 없음
교육기관의 교육·직업훈련 부분 중 자격증 및 교육훈련 영역	차별금지 내용 규정	규정 없음	차별금지 내용 규정	규정 없음
차별구제 부분	피해자를 위한 법률구조 요청 규정이 있고, 위원회의 시정명령에 관한 불복소송의 제척기간을 60일로 제한	다른 3건의 의안에 모두 있는, 위원회의 시정명령 및 그에 부수한 규정, 불이익조치 금지 등에 관한 규정이 전혀 없음	장혜영 의원 등 10인의 의안과 대동소이하나, 피해자를 위한 법률구조 요청 규정 및 시정명령에 관한 불복소송의 제척기간 규정이 없음	박주민 의원 등 13인의 의안과 내용 동일. 다만 법원 및 헌법재판소에 대한 의견 제출 규정이 추가.

현재 장혜영 의원 등이 제안한 의안이 소관위 심사 단계에 머물러 있고, 그 외 나머지 의안도 모두 소관위 접수 단계에 머물러 있어 본회의에 상정되는 길은 요원하다.

의안번호	제안일자	의안명	제안자	심사진행상태
2101116	2020. 06. 29.	차별금지법안	장혜영의원 등 10인	소관위 심사
2110822	2021. 06. 16.	평등에 관한 법률안	이상민의원 등 24인	소관위 접수
2111964	2021. 08. 09.	평등에 관한 법률안	박주민의원 등 13인	소관위 접수
2112330	2021. 08. 31.	평등 및 차별금지에 관한 법률안	권인숙의원 등 17인	소관위 접수

이와 관련하여 국가인권위원회는 2021. 06. 21. “제21대 국회에 평등법의 조속한 제정을 촉구한다.”라는 성명을 내어, 국제사회가 한국의 평등법(포괄적 차별금지법) 제정을 지속적으로 촉구해 왔고, 위원회 차원에서 지난 1년 동안 한국 사회 내 여러 의견을 다양하게 수렴하고 사회적 공감대를 확산한 결과 그 필요성을 인정받았으며, 지난 1년 동안 고 변희수 하사의 죽음 등 평등법의 부재가 안타까운 고통의 시간들이 지속되었다고 주장하며, 입안을 적극 지지하였다.²

반대로 보수 진영에서는 위 법안들에 대한 반대 서명을 모아 국회에 제출하고,³ 제정 반대를 위한 국민 청원에 10만 명 이상을 동원하였다. 특히 찬반 논란이 과열되다보니 제정 찬성을 위한 국민 청원에 10만 명 이상이, 반대하는 측에서는 제정 반대를 위한 국민 청원에 10만 명 이상이 서명하는 일이 발생하기도 하였다.⁴

2007년말 처음 포괄적 차별금지법이 발의된 후로 지금까지 국회에서 본회의의 문턱을 넘지 못했다.⁵ 다만 이번 제21대 국회에서는 4건의 의안이 소관위에 접수되어 있고, 찬반 양 입장의 국민 청원이 각 10만 명을 돌파하는 등 사회적 관심이 높은바, 반드시 본회의에 상정되어 가결될 수 있기를 희망한다.

라. 서울시교육청 제2기 학생인권종합계획 수립 및 시행

서울시 학생인권조례에 따르면 성소수자 학생은 성적지향, 성별정체성을 이유로 차별받지 않을 권리가 있고(동 조례 제5조 제1항), 교육감은 성소수자 학생의 권리를 보장해야 하며 이를 위해 3년마다 학생인권종합계획을 수립하여 시행해야 한다(동 조례 제28조, 제44조).

서울시교육청은 2018년부터 2020년까지 1기 계획을 수립하여 시행하였는데, 당

2 국가인권위원회 2021. 6. 21. 자 보도자료, 「제21대 국회에 평등법의 조속한 제정을 촉구한다.」

3 문화일보, 2020. 10. 27. 자, 「“동성애 허용 반대” 27만명 서명안 국회에 제출」

4 디지털타임스, 2021. 6. 22. 자, 「10만 vs 10만...팽팽한 차별금지법 찬반 대결」

5 JTBC, 2021. 7. 12. 자, 「7번 발의 차별금지법...제대로 따져본 적 없는 국회」

시 보수·기독교 단체 중심으로 반발이 거세어 ‘성소수자’, ‘성평등’ 등 표현을 삭제하여 성소수자학생의 인권을 외면하고 나아가 조례 규정을 위반한 위법이 있었다. 하지만 이후 서울시교육청은 2021. 04. 01. 제2기 학생인권종합계획(2021~2023)을 발표하면서, 성소수자학생을 보호 및 지원 대상에 포함하고 구체적인 보호 및 지원 방안을 명시하였다.⁶

특히 서울시교육청은 헌법재판소 2019. 11. 28. 선고 2017헌마1356 결정을 원용하여, 성적 지향과 성별정체성 등을 이유로 한 차별 및 혐오 표현 등의 금지를 교육 현장에서 반드시 실현해야 할 과제로 보았다. 그에 따라 서울시교육청은 성소수자학생을 보호하고 지원하기 위해 차별 및 혐오 등 인권침해 사안에 대한 상담을 지원하고, 각종 교육자료 및 홍보물을 대상으로 지속적인 성평등 모니터링을 강화하도록 하였다. 뿐만 아니라 학생, 교직원 등 학교 구성원을 대상으로 성인식 개선 및 성차별 해소를 위한 성인권교육을 실시하도록 하였고, 학교 내 차별·혐오표현에 대한 실태조사 및 대응 프로그램 등도 마련하도록 하였다.⁷

이는 학생인권조례에 따라 학교 현장에서 성소수자 학생의 인권 보장 및 보호가 이루어질 단초가 될 것으로 환영하는 바이나, 위 계획에 따라 각 학교 현장 일선에서 실제로 성소수자 학생의 인권을 보장하고 보호하는지 꼼꼼하게 실사 및 모니터링을 하는 등 실효성 있는 후속 조치가 필요할 것으로 보인다.

마. 서울시, 서울퀴어문화축제조직위원회 비영리법인 설립 불허

서울퀴어문화축제조직위원회가 서울시에 비영리법인 설립허가를 신청한 이래, 이에 대해 계속해서 판단을 유보하던 서울시가 2021. 08. 25. “사회적 갈등으로 인해 공익을 저해할 요소가 있다”는 이유로 불허가 처분을 내렸다.

조직위원회는 2019년 창립총회를 열어 비영리사단법인의 설립을 추진하였고, 2020. 11. 26. 서울시에 법인 설립 신청서를 제출하였다. 이후 2차례에 걸쳐 보완 자료를 제출하여 2021. 03. 31. 형식적 요건을 모두 충족하였다. 통상 주무관청은 법인설립허가 신청을 받고 특별한 사유가 없는 한 20일 이내에 심사해 결과를 통지해야 함에도 불구하고, 서울시는 법인 설립 신청이 공익성에 부합하는지 따져봐야 한다는 이유로 법무부의 유권해석을 요청하고 수 개월 넘게 심사를 유보하였다. 이에 대해 법무부는 그에 대한 판단은 주무관청인 서울시에서 결정해야 하는 것이라는 입장이었다.⁸

그로부터도 수개월이 지나 서울시가 불허가 처분을 내린 것이다. 서울시가 밝힌 구체적 불허 사유를 보면, 조직위원회의 주요 목적사업인 ‘퍼레이드, 영화제 및 성소수자 관련 문화예술행사’ 과정에서 과도한 노출로 경범죄처벌법위반 기소유예 처분을 받은 점, 퍼레이드 행사 중 운영 부스에서 성기를 묘사한 제품을 판매하는 등 실정법 위반소지가 있는 행위를 한 점, 매 행사시 반대단체 집회가 개최되는 등 물리적 충돌 예방을 위한 대규모 행정력이 동원되고 있는 점 등으로, 설립될 법인이 공익을 저해할 것이라고 임의 판단하여 불허 처분하였다.⁹

일반적으로 법으로 정해진 비영리법인의 설립 허가시 판단 기준은 목적과 사업의 실현가능성, 사업 수행력 및 재정 능력, 중복되지 않는 법인 명칭 등 3가지이다. 따라서 서울시가 임의 판단한 공익의 저해라는 요소는 설립 허가시 판단할 기준이 전혀 아니다. 그렇다면 서울시는 사회적 편견에 기초하여 위법·부당한 처분을 한 것이 자명하며, 위 불허 처분은 취소되어야 한다.

⁶ 뉴스투데이, 2021. 4. 1.자, 「서울시교육청, 학생인권종합계획에 처음으로 '성소수자 학생' 명시」

⁷ 서울시교육청 민주시민생활교육과 부서업무방, 학생인권종합계획(2021~2023) <http://busco.sen.go.kr/web/services/bbs/bbsView.action?bbsBean.bbsCd=94&bbsBean.bbsSeq=8398&ctgCd=209> (검색일: 2021. 11. 6.)

⁸ 연합뉴스, 2021. 5. 17.자, 「'퀴어축제' 조직위 법인 설립 신청...허가 미루는 서울시」

⁹ 경향신문, 2021. 8. 26.자, 「서울시, 퀴어문화축제 '비영리법인신청' 불허...“공익 저해한다”」

바. 성적지향 및 성별 정체성에 대한 차별금지 조항을 둘러싼 논란 속에 1년 넘게 멈춘
서울대 인권헌장 제정 시도

서울대학교는 학내 인권침해를 예방하고자 ‘인권헌장’을 제정하고자 하였다. 이에 인권헌장 가안을 마련하여 2020. 10. 16. 공청회를 개최하였고, 공청회에서 위 가안 중 성적지향 및 성별 정체성에 대한 차별금지 조항을 두고 찬반 논쟁이 격발한 후 이후로 교내외에서 논쟁이 계속 격화되었다.^{10 11}

그런데 그 후로 학교 측에서는 1년이 지나도록 인권헌장을 제정하려는 움직임을 전혀 보이지 않고 있다. 인권헌장에 관하여 학생회와 소통이 없는 것은 물론, 교직원 인권헌장을 제정하기 위해 반드시 안건을 올려야 하는 주요 회의 자리에서도 인권 헌장에 대한 제안이 오간 적 없다. 지난 2021. 10. 14. 국정감사에서 권인숙 의원이 서울대학교 오세정 총장에게 이에 대해 지적하자, 오 총장은 “몰밑 대화를 하고 있다”고 답하였다.¹²

학교가 진정으로 성소수자 대학생의 인권을 보호하고자 한다면, 학내 주요 의결 기관 등에서 담론을 공론화하고 양지화하여 하루 속히 인권헌장이 제정될 수 있도록 노력해야 할 것으로 보인다.

사. 차별 금지 사유에서 ‘성적 지향, 성별 정체성’이 빠진 채 제정된 제주학생인권조례

제주시 도의회는 2020. 12. 23. 제주학생인권조례를 가결시켰다. 원래 조례 초안에는 다른 지역의 학생인권조례와 동일하게 성적 지향, 성별 정체성 등이 차별 금지 사유에 포함되어 있었으나, 기독교 · 보수성향 단체의 극심한 반대에 부딪혔다. 결국 제주시 도의회는 위 사유를 제외한 대체안을 가결시켜, 성소수자 학생의 인권을

10 연합뉴스, 2020. 10. 25.자, 「"서울대 인권헌장, 성소수자 차별금지 조항 빠지면 '퇴행"」

11 크리스천투데이, 2020. 10. 26.자, 「진평연 "서울대 인권헌장, 종교와 표현의 자유 침해"」

12 연합뉴스, 2021. 10. 17.자, 「서울대 "성적지향 차별금지"논쟁 1년째...인권헌장 제정 표류」

보장하지 못했다는 비판을 피하기 어렵게 되었는데,¹³ 추후 개정이 시급하다.

아. 동성 배우자 건강보험 피부양자 소송 제기

국민건강보험공단은 사회보장제도로서 가입자(직장가입자)가 부양하는 가족 구성원들에게도 지원을 제공한다. 국민건강보험은 제도의 사회보장적 성격에 부합하도록 보장범위를 확대하는 방향으로 변화해 왔으며, 사실혼 배우자를 직장가입자의 피부양자로 등록할 수 있도록 한 것도 그 일환이다.

동성 부부의 경우 현행 법제상 혼인신고는 불가능하지만, 국민건강보험공단에 사실혼 배우자로 직장가입자와 그 피부양자로서 등록이 가능하였다. 김용민, 소성욱 부부가 그러했는데, 이들은 국민건강보험공단에 동성의 사실혼 배우자가 피부양자가 될 수 있는지 여부를 문의하여 사실혼 배우자라면 피부양자가 될 수 있다는 답변을 받았고, 일방을 피부양자로 등록한 이후 실제로 피부양자로서 건강보험 적용을 받았다. 그러나 이와 같은 내용이 언론에 보도되자 국민건강보험공단은 착오가 있었다며 이들 부부 일방에 대한 피부양자 등록을 취소하고 건강보험료 납부 고지를 하였다.

이러한 처분은 동성 부부에 대한 차별이며, 이들에게 사회 구성원으로서 가족을 꾸릴 권리를 인정하지 않는 것이다. 피부양자 등록이 취소된 후 김용민, 소성욱 부부는 이 사건에 대한 소송을 제기하고자 하였고, 성소수자 가족구성원 보장을 위한 네트워크와 공감을 포함한 공동대리인단이 함께 동성 배우자 건강보험 피부양자 지위에 관한 소송을 2021. 2. 18. 제기하였다(소성욱에 대한 피부양자 지위를 인정하지 않아 보험료 부과처분을 한 것에 대한 취소소송).

동성 부부의 혼인신고가 불가능한 상황에서, 사실혼 배우자라면 누릴 수 있는 건강보험 피부양자로서의 권리마저 이들로부터 박탈하는 것은 이론의 여지 없이 성소수

13 제주의 소리, 2020. 12. 23.자, 「진통 끝 제주학생인권조례 대체안 '통과'... 전국 6번째」

자에 대한 차별이라고 할 것이다.

2. 주요 판례 및 결정례

가. 대전지방법원, “성확정수술을 이유로 한 강제전역처분은 위법”

대전지방법원은 2021. 10. 7. 육군참모총장이 군 복무 기간 중 성확정(성전환) 수술을 받은 故 변희수 하사를 전역시킨 것은 위법한 처분이라는 이유로 취소하였다.

故 변희수 하사는 2017. 3. 1. 남군 부사관으로 임관하여 임무를 수행하던 중 여단장과 군단장의 허락을 얻어 2019. 11. 29.에 성확정 수술을 받았다. 故 변희수 하사는 귀국한 후 의무조사위원회의 조사를 받게 되었고, 의무조사위원회는 故 변희수 하사가 남성이라는 전제하에 음경상실, 고환결손 등으로 심신장애 상태에 해당한다고 결정하였다. 故 변희수 하사의 임기만료일은 2021. 2. 28.이었으나, 육군본부 전역심사위원회는 2020. 1. 22. 故 변희수 하사를 전역시키기로 의결하였고, 육군참모총장은 같은 날 2020. 1. 23.자 전역처분(이하 ‘이 사건 처분’)을 故 변희수 하사에게 통지하였다.

故 변희수 하사는 이 사건 처분의 취소를 구하는 인사소청을 제기하였으나 곧 기각되었다. 이에 故 변희수 하사는 2020. 8. 11. 이 사건 처분에 대한 취소소송을 제기하였다. 故 변희수 하사는 소가 계속 중이던 2021. 3. 3.에 사망하였고, 이에 상속인들은 故 변희수 하사의 잔여복무기간에 대한 미지급 급여 등을 지급받기 위하여 소송을 수계하였다.

법원은 위 소송의 본안 전 판단에서 일신전속적인 지위에 관한 행정소송에서 상속인들의 소송수계가 가능한지를 판단하였다. 법원은 故 변희수 하사의 군인으로서의 지위는 일신전속권으로서 원칙적으로 상속의 대상이 되지 않으나, 급여청구권은 처분의 취소로써 회복할 수 있는 권리 또는 법률상 이익에 해당되어 상속 가능하다

고 판단하였다. 나아가 성정체성의 혼란 또는 성별 불일치의 인식으로 성전환 수술을 하는 사람들이 존재하기 때문에 이 사건 처분과 동일한 사유로 위법한 처분이 반복될 위험성을 배제하기 어려우므로 이 사건 처분의 위법성 확인은 행정의 적법성 확보와 사법통제, 국민의 권리구제 확대 측면에서 필요하다고 판단하였다.

법원은 이어진 본안 판단에서 「군인사법」 제37조 제1항 제1호의 ‘심신장애’는 객관적 상태만을 기준으로 판단하여야 한다고 전제하였다. 이어서 현재 성전환자에 대한 성별의 전환 또는 정정이 허용되고 있으며, 故 변희수 하사의 성전환 수술 전후 사정을 고려하면 성전환 수술 당시 故 변희수 하사의 성별은 여성으로 평가할 수 있고, 故 변희수 하사는 성전환 수술 직후 청주지방법원에 성별정정을 신청하고 이를 육군본부에 보고하였으며, 청주지방법원은 2020. 2. 10. 故 변희수 하사의 성별을 여성으로 정정하도록 허가하였다는 점 등을 근거로 이 사건 처분 당시 「군인사법」상 심신장애 해당 여부는 당연히 ‘여성’을 기준으로 이루어져야 한다고 판단하였다.

법원은 이와 같은 판단 끝에 故 변희수 하사의 수술 후 음경상실, 고환결손 상태를 심신장애 사유로 보아 처분의 근거로 삼은 이 사건 처분은 위법하여 취소되어야 한다고 결론내렸다.

육군은 판결 선고 이후 법원의 판단을 존중한다면서도 법무부에 항소 지휘를 요청하였다. 법무부는 2021. 10. 22. 항소 포기 지휘를 결정하였으며, 군이 항소를 포기함에 따라 2021. 10. 27. 위 판결은 확정되었다.

나. 수원가정법원, “생식능력 제거하지 않아도 성별정정 허가 가능”

수원가정법원은 2021. 10. 13. 성전환자 성별정정(등록부정정) 사건에서 생식능력 제거 수술이나 외부성기 성형수술은 성별정정의 필수요건이라고 해석하기 어렵다며, 이와 결론을 달리한 제1심 결정을 취소하고, 신청인의 성별정정을 허가하였다.

신청인은 출생 당시에 여성으로 출생신고 되었으나, 2018년 성전환증 진단을 받아 남성호르몬요법을 시작하여 남성으로 생활하고 있었다. 신청인은 2019. 12.경 자신의 성정체성에 맞도록 법적 성별을 남성으로 정정해달라는 가족관계등록부 정정 신청을 수원가정법원 안산지원에 신청하였다. 그러나 1심인 수원가정법원 안산지원은 2020. 4. 신청인이 자궁난소적출술 등을 받지 아니하여 여성으로서 신체적 일부 요소를 지니고 있다는 이유로 성별정정 신청을 기각하였다.

항고심인 수원가정법원은 ‘외부성기 형성수술은 「국민건강보험법」상 요양급여 대상이 아니어서 비용이 많이 들고, 긴 시간에 걸쳐 이루어지는 고난도의 수술로 건강상 위협과 상당한 후유증을 감수하여야 한다’는 점을 지적하였다. 나아가 법원은 ‘자궁적출술과 같이 생식능력의 비가역적인 제거를 요구함은 성적 정체성을 인정받기 위하여 신체의 온전성을 손상하도록 강제하는 것으로서 자기결정권과 인격권, 신체를 훼손당하지 아니할 권리 등을 지나치게 제약한다고 판단하여 신청인의 성별정정을 허가하였다.

위 결정은 생식능력 제거수술이나 외부성기 형성수술 여부를 성별정정의 필수요건으로 해석하기 어렵다는 점을 명확하게 밝힌 첫 사례이다.

다. 서울동부지방법원, 교단 총회의 반동성애 결의를 이유로 신학대학원의 위법한 징계 처분에 대한 손해배상청구 기각

서울동부지방법원은 2021. 10. 6. 성소수자를 상징하는 무지개 색으로 옷을 맞춰 입고 교내 예배에 참가한 이후 학교로부터 부당한 징계를 받은 학생들이 학교를 상대로 제기한 손해배상 청구 소송에서 원고들의 청구를 모두 기각하였다.

원고들은 신학대학교 학생들로, 2018. 5. 17. 교내 예배에 성소수자를 상징하는 6색 무지개를 표현하는 옷을 입고 참석하고, 함께 찍은 사진을 SNS에 게시(이하 ‘이 사건 행위’)하였다. 학교는 일부 언론이 이 사건 행위를 비난하는 취지로 보도하자, 2018. 7. 27. 원고들에게 유기정학 및 반성문 제출 등의 징계처분(이하 ‘이 사건 징

계처분’)을 하고, 2018. 8. 초순경 징계처분의 내용과 원고들의 성(姓), 학년이 표기된 소책자를 제작하여 교단 사무국 등에 제출하였다 회수하였다.

원고들은 2019. 3. 27. 서울동부지방법원에 이 사건 징계처분의 무효확인을 구하는 소를 제기하였고, 법원은 가처분과 본안소송을 모두 인용하였다. 그러나 학교 측은 가처분 결정을 이행하지 않는 것은 물론, 판결 확정 이후에도 법원이 절차상 하자를 근거로 무효확인을 했을 뿐이라며 책임을 회피하였다. 이 사건 징계처분 이후 학교 안팎의 비난과 부당한 처우에 시달리던 원고들은 학교의 징계처분, 소책자 배포 행위, 가처분결정 이행거부로 인한 불법행위와, 학교가 학생들이 외부의 부당한 비난으로부터 보호하지 않은 데 따른 채무불이행 등을 원인으로 손해배상을 청구하였다.

법원은 학교가 소속 교단 총회의 동성애 반대 결의를 존중하려는 과정에서 이 사건 징계처분을 하였으며, 처분에 절차상 하자과 재량권 일탈이 있기는 하나 이 사건 징계처분이 오로지 학생들을 학교에서 몰아내거나 고통을 가할 의도로 행해진 불법 행위라고 보기는 어렵다고 판단하였다. 원고들이 주장한 이 사건 징계처분으로 인한 손해 역시 원고들의 신념에 따른 행위에서 비롯되었을 뿐이라며 인과관계를 부정하였다. 법원은 소책자 배포 행위는 학교 및 교단 또는 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것으로 위법성이 없다고 판단하였다. 가처분 결정 이행 거부 또한 이 사건 징계처분 자체의 불법성을 인정하기 어렵고, 학교가 효력정지된 징계처분의 외관을 즉시 제거하지 않은 흠은 있지만 이로 인한 추가적 손해는 발생하지 않았다고 판단하였다. 법원은 원고와 피고가 대학원생 및 학교법인이라는 관계만으로 외부의 부당한 비난으로부터 학생을 보호할 법적 의무가 있지는 않다는 이유로 채무불이행 역시 인정하지 않았다.

라. 국가인권위원회, 성소수자에 대한 혐오표현 등에 관한 의견 표명

2021년 한 해 동안 국가인권위원회가 성소수자에 대한 혐오표현 등에 관하여 의견 표명을 한 내용을 정리하면 아래와 같다.

SBS방송국이 영화 ‘보헤미안 랩소디’의 동성 키스 장면을 삭제해 방영한 사안에 대해, 국가인권위원회는 2021. 09. 01. “지상파방송은 많은 사람들이 쉽게 접할 수 있는 매체로 대중의 가치관과 태도 형성에 중요한 역할을 하는데 SBS가 동성 간 키스장면을 삭제하거나 모자이크 처리한 행위는 성소수자에 대한 부정적 관념과 편견을 심어줄 수 있다”라고 의견을 표명하였다.^{14 15}

안철수 국민의당 예비후보가 지난 서울시장 예비후보 토론회에서 “퀴어문화축제를 거부할 권리도 있다”라고 말한 사안 등에 대해, 국가인권위원회는 2021. 09. 01. “퀴어문화축제는 차별과 억압으로 인하여 그동안 스스로를 드러낼 수 없었던 성소수자에 대한 차별의 역사에서 비롯된 것으로, 성소수자들이 존재를 공적인 장소에서 드러내는 가시성의 실천이자 서로의 존재를 확인함으로써 고립감에서 벗어나 소속감과 자긍심을 느끼는 운동으로의 의미가 있다”라며 “이러한 축제의 역사적 맥락에 대한 고려 없이 선거기간 중 성소수자에 대해 ‘거부할 권리’, ‘보지 않을 권리’를 주장하는 것은 궁극적으로 성소수자에 대한 부정적 관념과 편견을 확산시키고 차별로 이어지는 효과를 낳는다.”라고 하여 성소수자에 대한 부정적 관념과 편견을 조장하는 혐오표현이라고 의견을 표명하였다.^{16 17}

제주도의회 본회의 중 강충룡 의원이 제주도 교육청 학생인권조례의 차별 금지 사유에 성적 지향을 포함하는 것에 관하여 “저는 동성애, 동성애자 싫어한다.”라고 발언한 사안에 대하여, 국가인권위원회는 2021. 10. 06. 위 발언이 “성소수자 집단을 비정상적이고 일탈적인 존재로 규정하는 혐오표현으로 성소수자 집단 구성원들에게 위축감, 공포감, 좌절감을 야기할 뿐 아니라 그들에 대한 부정적 인식을 확산시키는 등 사회에 미치는 해악의 정도가 매우 크다”고 의견을 표명하였다.^{18 19}

14 미디어스, 2021. 9. 2.자, 「인권위 “SBS 동성 키스 장면 삭제, 편견 조장할 수도”」
 15 국가인권위원회 2021. 9. 1.자 보도자료, 「“성소수자에 대한 편견 야기하는 혐오표현 중단해야”」
 16 미디어스, 2021. 9. 2.자, 「인권위 “SBS 동성 키스 장면 삭제, 편견 조장할 수도”」
 17 국가인권위원회 2021. 9. 1.자 보도자료, 「“성소수자에 대한 편견 야기하는 혐오표현 중단해야”」
 18 프레시안, 2021. 11. 7.자, 「인권위 “동성애 싫다 발언은 혐오 표현”」
 19 국가인권위원회 2021. 10. 6.자 보도자료, 「지방의회 의원, 성소수자에 대한 혐오표현 하지 말아야」

II. 장애인 인권 분야

1. 장애등급제 폐지 운동 - 요원한 장애등급제의 폐지

장애등급제가 지난 2019. 7. 1. 공식적으로 폐지되었다. 보건복지부는 종전의 1~6급의 장애등급에 따른 서비스제공 방식에서, 장애정도에 따라 ‘장애의 정도가 심한 장애인’, ‘장애의 정도가 심하지 않은 장애인’으로 구분하고, 장애인의 욕구를 반영한 종합조사에 의한 서비스 제공방식을 도입하기로 결정했다. 2019년 7월, 문재인 정부의 제5차 장애인정책종합계획(2018년~2022년)에 따라 장애등급제 단계적 폐지가 시작됐다.

보건복지부는 장애등급제 폐지 1단계로서 지난 2019년 활동지원급여, 장애인 보조기기, 장애인 거주시설 입소, 응급안전서비스 4개 서비스에 대해 종합조사(이하 ‘1단계 종합조사’라 한다)를, 2단계로서 2020. 10.부터 이동지원(특별교통수단, 장애인 주차표지) 서비스에 종합조사(이하 ‘2단계 종합조사’라 한다)를 도입하였으며, 3단계로서 2022년에는 소득 및 고용지원(장애인연금, 장애인 의무고용) 분야에 대한 종합조사 도입을 예정하고 있다.

그러나 도입된 종합조사의 실상을 살펴보았을 때, 장애등급제는 형식적으로만 폐지된 것으로 보인다. 먼저 1단계 종합조사, 특히 활동지원급여에 대해 심각한 문제점이 지적되고 있다. 활동지원급여의 경우, 종합조사에 의한 최종증장애인의 구간 하락이 심각하게 발생했다. 최혜영 더불어민주당 국회의원이 국민연금공단으로부터 제출받은 자료에 따르면, 2019년 7월부터 올해 6월까지 활동지원 수급자격 갱신을 신청한 5만 7370명 중 8333명(14.5%)의 장애인의 급여 시간이 하락했으며, 월 평균 22시간, 많게는 241시간까지 급여 시간이 감소한 경우도 있었다. 또한 장혜영 정의당 국회의원이 국민연금공단으로부터 제출받은 자료에 따르면, 2019년 7월부터 올해 6월까지 종합조사 도입 후 2년이 지난 지금까지 1구간(월 480시간)을 판정받은

사람은 단 5명이며, 이중 실제 이용자는 4명(전체의 0.0045%)에 불과했다.²⁰

보건복지부는 장애등급제가 폐지되는 지난 2019년 7월 이후, 갱신조사를 받는 과정에서 지원 시간이 감소하는 경우 기존 시간을 3년 동안 보전하는 '산정특례'를 적용했다. 2021년 6월 기준, 산정특례자는 총 9710명이며, 특히 과거 인정조사 1등급이었던 최중증장애인의 시간이 하락한 경우는 전체의 17.2%로 나타났다.²¹ 게다가 신규 신청자 중에는 1구간을 받은 사람이 단 한 명도 없는 것으로 나타났다.²² 한편, 내년 6월 '산정특례'가 종료되면 활동지원급여 시간이 감소한 장애인이 속출할 것으로 예상되는데 정부는 별다른 대책을 마련하지 않고 있다.²³

2단계 종합조사는 기존의 '보행상 장애 판정 기준'을 유지한 채 대상자를 일부 추가했을 뿐이다. 이러한 2단계 종합조사는 사실상 의료적 평가에 무게중심을 두는 기존의 체계를 유지한 것과 다름없고, 장애계가 지속적으로 요구한 장애등급제 폐지 방향에도 전혀 부합하지 않는다. 더욱이 정부는 특별교통수단의 양적 확대는 하지 않았다.²⁴

내년도 시행될 소득·고용지원 제도 개편에서도 기존 체계를 유지하는 문제가 일어날 것으로 예상된다. 소득·고용분야에서 장애등급이 걸려있는 제도로는 장애인연금과 의무고용제도가 있다. 지금까지 정부는 소득·고용에 대해 별다른 평가 기준 없이 장애등급이라는 단일화된 기준만으로 제도를 운용해왔다. 장애인연금은 기존 장애 1급~중복 3급까지 지급하고 있고, 의무고용제도에서는 중증장애인 1명 고용시 경증장애인 2명으로 인정하는 제도가 시행되고 있다.

이러한 상황에서 장애등급이 사라지면, 어떠한 기준으로 장애로 인해 일하지 못하는 이들의 소득을 보전할지(장애인연금), 장애인에게 어떠한 고용서비스를 어떻

20 비마이너, 2021. 10. 21.자, 「내년도 소득·고용에서의 장애등급제 폐지? 사실상 '불가능」

21 위의 기사

22 비마이너, 2021. 10. 15.자, 「등급제 폐지 후 활동지원 1구간 신규 선정 '0명」

23 비마이너, 2021. 10. 7.자, 「내년 6월 활동지원 '시한부' 산정특례 종료, 대책 없는 정부」

24 위의 기사

게 연계할지 등의 문제가 발생한다. 무엇보다 장애로 인해 노동하지 못하는 이들에 대한 복지 보장이 복지국가의 책무임을 고려할 때, 소득과 고용을 연계하는 제도의 마련은 중요하다. 그러나 정부는 여전히 대략적인 청사진조차 제시하지 못하고 있다.²⁵

장애등급제는 장애인의 특성·상황·욕구에 부합하는 서비스제공체계 구축이 실현될 때 비로소 폐지되었다고 평가될 수 있다. 따라서 기존의 의료중심 평가체계가 전면적으로 개편되는 것이 반드시 필요하고, 수요자 중심적 서비스제공체계가 완벽히 구축되어야 한다. 또한 제도 개편 이후 기존에 제공되었던 활동지원급여 등 서비스도 퇴보해서는 안 된다. 이를 위해서는 충분한 예산 확보가 필수적이다. 정부와 국회는 급여의 퇴보를 예정하고 있는 1단계 종합조사와 의료중심 평가체계를 유지하고 있는 2단계 종합조사에 대한 개선책을 시급히 마련하여야 하고, 3단계 종합조사가 기존 체계를 답습하지 않도록 하여야 한다. 무엇보다 충분한 예산을 확보하여 장애등급제의 진정한 폐지를 추진해야 할 것이다.

나. 장애인권리보장법 발의

장애계의 오랜 염원이었던 장애인권리보장법 제정안이 2021. 9. 27. 발의되었다. 장애인 복지제도의 시작이라 할 수 있는 「심신장애자복지법」은 군부독재 시절인 1981년에 제정되었다. 당시 「심신장애자복지법」은 '장애 발생의 예방과 재활 및 보호'를 위해 제정되었으나, 사실상 장애인수용시설에 예산을 지원하기 위한 내용이 대부분이었다. 그러던 중 1988년 제8회 장애자올림픽이 개최되자, 장애계는 장애인 소득보장정책이나 사회안정망이 없는 상태에서 장애자올림픽에 예산을 쏟아 붓는 정부를 규탄하며, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제정과 함께 「심신장애자복지법」을 「장애인복지법」으로 전면 개정하라는 이른바 '양대법안투쟁'을 전개한다. 그렇게 1989년 장애계의 투쟁으로 「심신장애자복지법」이 「장애인복지법」으로 개정되었다. 법 개정을 통해 복지지원에 관한 추상적 규정은 의무 규정으로 바뀌었지만 시혜와

25 비마이너, 2021. 10. 21.자, 「내년도 소득·고용에서의 장애등급제 폐지? 사실상 '불가능」

동정의 잔재는 그대로 남아있었다. 「장애인복지법」으로 전면 개정되면서 도입된 장애인 등록제와 장애등급제는 여전히 장애를 의학적 손상의 관점으로만 판단하였다. 게다가 장애로 받을 수 있는 지원 대부분은 ‘공공요금 감면’이라는 시혜적 혜택뿐이었다.²⁶

장애인권리보장법 제정의 필요성은 2012년, 장애등급제 폐지 투쟁이 본격화되면서 대두되었다. 장애인을 의학적 기준으로 나눈 후 등급에 따라 획일적 서비스를 제공하는 장애등급제를 폐지하고, 장애인을 권리의 주체로 세우는 법이 필요하였다. 20대 국회에서 권리보장법 제정안 3건이 발의되었지만 국회 임기만료로 폐기되었다. 후보 시절 장애인권리보장법 제정을 약속한 문재인 대통령은 100대 국정과제에 이를 포함하였지만, 임기가 다 끝나가는 2021년 8월에서야 법 제정을 위한 민관 협의체를 구성하였다.²⁷ 그간 장애계는 권리보장법 제정을 위해 끈질기게 투쟁해 왔고, 2021년 11월 지금도 장애인권리보장법 제정을 위한 농성중이다.

장애인권리보장법 제정안은 장애를 의학적 정의가 아닌 사회적 정의로 재규정하였다. 의학적 정의에 따른 장애인등록제를 폐지하고 ‘장애서비스 이용자’라는 규정을 통해 장애서비스 및 권리옹호가 필요한 모든 사람이 지원받을 수 있도록 하였다. 또한 유엔장애인권리협약에서 강조하는 원칙을 권리보장법의 주요 내용으로 삼았다. 한국이 이 협약 당사국인 만큼, 장애인의 권리를 실질적으로 보장하기 위해 국가와 지방자치단체가 장애인에게 개별화된 맞춤형 복지 서비스를 제공할 책무를 구체적으로 명시했다. 권리옹호 체계를 강화하기 위해 국가장애인위원회, 장애인권리옹호센터 등도 설치하도록 하였다. 인권침해에 효과적으로 대응할 수 있게 하는 단체소송 절차도 마련되어 있다. 장애인권리보장법이 선언에 그치지 않으려면 예산도 반드시 확보돼야 한다. 그래서 장애인지예산, 장애인권리보장특별기금 등을 도입해 장애인 권리와 복지증진에 필요한 재원의 근거를 명확히 하였다. 국회는 장애인의 염원이 담긴 이 법을 하루 빨리 제정하여야 할 것이다.

26 비마이너, 2021. 9. 27.자, 「40년 동정의 대상에서 마침내 '권리의 주체'로...장애인권리보장법 발의」

27 위의 기사

다. 장애 범주 확대

정부는 의학적 정의에 따른 장애인등록제를 유지하면서 장애 인정 범주를 일부 확대하였다. 「장애인복지법 시행령」이 2021. 4. 6. 개정되면서 「장애인복지법」을 적용받는 시각장애와 정신장애의 인정기준이 확대되었다. 이로써 하나의 사물이 두 개로 보이는 증상인 ‘복시’도 시각장애로 인정된다. 정신장애 인정기준에는 △강박장애 △뇌의 신경학적 손상으로 인한 기질성 정신장애 △투렛장애(Tourette Syndrome)²⁸ △기면증 등에 따른 행동·사고기능 장애로 일상생활 등에 상당한 제약이 있는 사람이 추가되었다. 그리고 「장애인복지법 시행령」과 함께 「장애인복지법 시행규칙」 및 「장애정도판정기준」 고시도 개정되었다. 개정안에는 복합부위통증증후군(CRPS), 간신증후군, 정맥류출혈, 완전요실금 환자 등이 장애인으로 등록할 수 있는 기본요건과 세부 판정기준이 포함되었다.

2. 요원한 부양의무자 기준 폐지

현 정부가 출범 당시에 공약한 부양의무자 기준의 전면폐지는 임기를 얼마 남겨두지 않은 지금까지도 이행되지 않고 있다. 생계급여에 관한 부양의무자 기준은 완화되었을 뿐이고, 의료급여에 대한 부양의무자기준은 존속할 예정이기 때문이다. 부양의무자기준을 명시적으로 폐지하기 위해 발의된 4건의 「국민기초생활 보장법」 일부개정법률안은 여전히 계류 중이다.²⁹

보건복지부는 2021. 9. 30. 생계급여에 대한 부양의무자기준이 60년 만에 폐지했다고 발표했다.³⁰ 하지만 보건복지부의 발표와 달리 부양의무자기준은 여전히 존속

28 투렛장애는 스스로 조절하기 힘든 운동 및 음성 틱 장애가 모두 나타나는 질환을 말함.

29 강선우 의원 등 13인, 국민기초생활 보장법 일부개정법률안, 2103412, 2020. 9. 1. 발의, 계류 중최혜영 의원 등 17인, 국민기초생활 보장법 일부개정법률안, 2102970, 2020. 8. 14. 발의, 계류 중남인순 의원 등 13인, 국민기초생활 보장법 일부개정법률안, 2102863, 2020. 8. 11. 발의, 계류 중이해식 의원 등 14인, 국민기초생활 보장법 일부개정법률안, 2101719, 2020. 7. 9. 발의, 계류 중

30 보건복지부 2021. 9. 30.자 보도자료, 「생계급여 부양의무자 기준 60년 만에 폐지」

하고 있다. 생계급여를 신청하더라도 부모 또는 자녀 가구가 연 기준 1억 원을 초과하는 고소득이거나, 9억 원을 초과하는 재산을 소유하고 있는 경우는 생계급여 대상이면 여전히 부양의무자기준이 적용되어 급여대상에서 제외된다.³¹ 실제 현장에서는 자녀 가구가 1억 원을 초과하는 고소득이라는 이유로 생계급여를 받지 못하게 되는 사람들의 사례가 발견되고 있다.³² 이처럼 생계급여에 대한 부양의무자기준은 완화되었을 뿐이고, 여전히 많은 사람들이 사각지대에 방치되어 생존을 위협받고 있다.

한편 정부는 의료급여에 대한 부양의무자 기준을 폐지할 수 없다는 입장이다. 정부가 2021. 7. 14. 발표한 한국판 뉴딜 2.0에 의료급여에 대한 부양의무자기준 폐지는 언급조차 되지 않았다. 최근 국민건강보험공단 국민건강보험 연구원이 추정한 자료에 따르면 경북지역에서 의료급여를 수급받지 못하는 빈곤층은 약 54,200여명, 대구에서 29,800명에 이른다.³³ 최근에는 의료급여를 수급받던 장애인이 아버지가 보유한 부동산의 공시지가 상승으로 급여에 탈락하는 사례가 확인되기도 했다.³⁴

생계급여와 의료급여를 포함한 공공부조는 「대한민국 헌법」(이하 ‘헌법’)상 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 사회적 보호선(Social Protection Floor)이다. 그리고 사회적 보호선을 구축해야 할 국가의 의무는 국제인권법에 즉시 이행해야 할 성격의 최소핵심 의무이다.³⁵ 따라서 필수적인 의료와 생계유지를 위한 급여의 보장을 부당히 가로막는 부양의무자 기준을 존속하는 것은, 결국 사회적 보호선을 구축할 국가의 의무를 위반하여 장애인과 빈곤한 사람들의 사회보장의 권리 등 기본적 인권을 침해하는 것이다.

정부는 조속히 생계급여와 의료급여의 부양의무자 기준을 전면 폐지하기 위한 구

체적인 정책을 마련할 필요가 있다. 국회는 정부의 미흡한 조치를 방관하지 말아야 한다. 국회는 부양의무자 기준을 완전히 폐지하기 위해 발의된 4건의 계류 중인 「국민기초생활 보장법」 일부개정법률안을 조속히 처리해야 할 것이다.

3. 장애인 탈시설 운동

가. 탈시설지원법 발의

「장애인 탈시설지원 등에 관한 법률안」(이하 ‘탈시설지원법안’이라 한다)이 2020. 12. 10. 발의되었다. 탈시설지원법안은 모든 장애인이 독립된 주체로서 탈시설해 지역사회에서 살아가는 데 필요한 서비스를 국가가 제공하고, 장애인의 인간다운 삶을 보장하고 완전한 사회통합을 이루는 것을 목적으로 한다. 장애인 생활시설의 인권침해 실태에 대해 적극적으로 조사하고, 인권침해가 발생한 시설과 운영법인을 효과적으로 제재할 수 있는 사항을 담고 있다. 법안에서 말하는 장애인 생활시설은 △장애인거주시설 △정신건강증진시설 △장애인이 거주하는 대통령령으로 정하는 시설 등을 말한다. 법안에는 10년 내 모든 시설을 폐쇄하고, 시설 내 거주인들은 탈시설해야 한다는 강력한 의지를 담고 있다.

탈시설은 이미 세계적 흐름이다. 뉴질랜드, 스웨덴, 노르웨이 등 유럽연합은 물론 미국과 일본에서도 장애인을 지역사회와 분리하는 시설 그 자체가 ‘차별’이자 ‘인권 침해’라고 규정하고 시설폐쇄와 탈시설을 추진하고 있다.³⁶ 유엔장애인권리협약 제 19조도 장애인의 지역사회에서의 삶을 강조한다. 국회는 이런 세계적 흐름에 맞춰 탈시설지원법을 제정하여야 할 것이다.

31 비마이너, 2021. 10. 1.자, 「생계급여 부양의무자 기준, 60년 만에 폐지 아닌 ‘완화’... 현장 혼선 우려」

32 전라일보, 2021. 10. 21.자, 「이달부터 생계급여 부양의무자 기준 폐지됐는데... 연 끊긴 자녀 고소득에 급여 탈락」

33 경북일보, 2021. 11. 2.자, 「TK, 빈곤층 8만4천명...의료혜택 사각지대 방치」

34 비마이너, 2021. 10. 8.자, 「전국 땅값 들썩거리더니 의료급여 탈락... 잔인한 부양의무자 기준」

35 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회, 「General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)」, 유엔문서(E/C.12/GC/19), 2008, para. 59. (a)

36 비마이너, 2020. 12. 10.자, 「15년 탈시설운동의 성과, 국회의원 68명 공동발의로 ‘탈시설지원법안’ 발의」

나. 정부의 탈시설로드맵과 비판

정부는 2021. 8. 2. 제23차 장애인정책조정위원회에서 “탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵”(이하 ‘탈시설 로드맵’이라 한다)을 심의·의결하였다. 탈시설 로드맵의 골자는 장애인거주시설(이하 ‘거주시설’이라 한다) 신규 개소 금지와 거주인 자립생활을 위한 ‘거주시설 변환지원’이다. 정부는 2024년까지 시범사업을 거친 후, 2025년부터 단계적으로 연간 740명, 610명, 500명, 450명의 거주 장애인 자립지원을 계획하고 있다. 오는 2041년에는 시설 거주 장애인의 지역사회 전환을 마무리한다는 계획이다. 이를 위해 정부는 시설 장애인을 대상으로 자립지원 조사를 연 1회 의무화한다. 체험홈 운영, 자립지원 시범사업 등을 통해 사전준비 단계에서 초기 정착 지원까지 자립경로를 구축한다. 자립지원 시범사업에는 자립지원사 배치, 주거 환경 개선 및 건강검진비 지원 등의 내용이 담긴다. 앞으로 거주시설 신규 설치가 금지된다. 현 거주시설은 ‘주거서비스 제공기관’으로 명칭을 변경하고, 하루 24시간 지원이 필요한 최중증장애인을 대상으로 한 서비스 제공기관으로 기능을 변환한다.

2022년부터 인권침해 시설은 우선적으로 거주인 지역사회 전환 계획을 수립한다. 대형 거주시설도 단계적으로 거주전환을 지원한다. 거주시설은 자립지원 전담조직을 운영해 장애인자립생활지원센터 등 시설 밖 장애인지원기관들과 교류를 통해 지역자립생활에 대한 상담·정보를 제공한다. 정부는 체험홈 등 중간단계 거주공간을 활용해 충분한 사전 준비기회를 제공하고, 거주이전을 준비하는 과정에서는 활동지원 등의 지역사회 서비스를 예측할 수 있도록 한다는 계획이다.³⁷

이는 장애계가 10년 내 모든 시설 폐쇄를 주장해온 것과는 상당히 동떨어진 내용이다. 탈시설 로드맵은 시설 소규모화의 중심에 섰던 체험홈의 역할을 강화하는 등 시설폐쇄가 아닌 거주시설 개편에 초점을 두고 있다. 체험홈은 자립생활보다는 시설 소규모화를 강화했다는 비판이 주를 이뤄 2018년부터 신규 설치 지원이 중단된 바 있다. 그런데 이번 로드맵에서는 체험홈 정책을 다시 강화한다는 계획이 담겼다.

37 비마이너, 2021. 8. 2.자, 「정부, 결국 탈시설 없는 ‘거주시설 변환’ 중심 로드맵 내놔」

그뿐만 아니라 거주시설은 시설 퇴소 장애인에 대한 주거유지서비스 지원기관으로 전환하여 존속할 수도 있다. 장애계는 탈시설 로드맵이 시설 폐쇄가 아니라 시설 기능개편에 지나지 않는다고 강하게 반발하고 있다.

다. 지방자치단체의 탈시설 정책

서울시는 정부보다 앞선 탈시설 정책을 펼쳤다고 평가받았지만, 오세훈 서울시장 취임 후 탈시설 정책을 축소하려는 움직임을 보여 장애계가 반발하고 있다. 서울시는 2009년 자립생활가정(현 자립생활주택)을 전국 최초로 시작했다. 2013년에는 ‘서울시 장애인거주시설 탈시설화 추진 1차 계획(2013~2017)’을 발표했고, 2019년에는 주거지원과 거주인에 맞는 서비스를 제공하는 ‘지원주택’ 제도를 처음 도입했다. 10여 년간 서울시가 펼쳤던 탈시설 정책은 다른 시·도뿐 아니라 정부의 탈시설로드맵에도 큰 영향을 미쳤다는 평가를 받는다. 서울시는 2019년 서울시 탈시설 2차 계획(2018~2022)에 명시된 내용을 수정해 △5년 내 800명 탈시설 추진 △탈시설 정착금 인상 △지원주택 등 탈시설 장애인 주거서비스 확대 △「장애인 탈시설지원에 관한 조례」 제정 등을 약속한 바 있다.

그러나 실상은 서울시 약속과는 다르다. 탈시설 2차 계획 만료를 1년 남긴 시점에 탈시설 목표인원은 800명 중 324명(2021년 6월 기준)으로, 40.5%의 낮은 이행률을 보이고 있다. 이 중 공동생활가정(그룹홈)으로 전원한 사례를 빼면 탈시설 이행실적은 더욱 낮은 것으로 예상된다. 또한, 서울시는 「서울시 장애인 탈시설 지원에 관한 조례」 제정에도 지난 3월과는 전혀 다른 입장을 보이고 있다. 이에 장애계는 서울시의 탈시설 정책이 퇴보하지 않도록 강한 투쟁을 예고하고 있다.³⁸

한편, 경기도는 2021. 9. 3. 장애인의 탈시설을 권리로 명시한 ‘장애인 탈시설 자립생활 선언’을 발표하며, 실질적인 이행을 약속했다. 구체적 이행을 위해 중증장애인이 지역사회에서 살아갈 수 있도록 24시간 활동지원 체계를 구축하고, 공공임대

38 비마이너, 2021. 9. 14.자, 「탈시설 선도 도시’ 서울시? 오세훈 취임 후 탈시설 축소 선언」

주택의 확보를 약속했다. 이번에 발표된 ‘경기도 장애인탈시설 자립생활 선언문’은 장애인은 유엔장애인권리협약 제19조와 일반논평 5에 근거해 시설이 아닌 지역사회에서 살아갈 수 있는 권리 보장을 해야 한다고 명시하고 있다. 또한 △지역사회에서 24시간 자립적인 삶을 보장하기 위한 지원 체계 구축 △중증장애인 개인별 자립·지원주택 제공을 위한 공공임대주택 확보 △중증장애인 건강주치의제도 강화 △권리중심 중증장애인 맞춤형 공공일자리 등 중증장애인의 일자리 제공 △선언 이행을 위한 연구용역 및 종합계획 수립 등의 내용이 담겨 있다.³⁹

4. 장애인 공중이용시설 접근권 보장 운동

가. 1층이 있는 삶 보장을 위한 장애인등편의법 법령 개정

지난 6월 8일 보건복지부 장관은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령」 일부개정령에 대한 입법예고를 공고하였다. 그 골자는 기존에 시행 중이던 소규모 공중이용시설의 장애인 편의시설 의무설치 면적기준을 강화하는 것이었다. 구체적으로 살펴보면, 슈퍼마켓·일용품소매점·편의점·일반음식점의 장애인 편의시설 의무설치 면적 기준을 300㎡ 이상에서 50㎡ 이상으로 변경하고, 50㎡ 이상 300㎡ 미만의 휴게음식점·제과점·카페의 장애인 편의시설 설치를 의무화하였으며, 이용원·미용원의 경우에는 500㎡ 이상에서 50㎡ 이상으로, 의원·치과의원·한의원·조산소·산후조리원의 경우에는 500㎡ 이상에서 100㎡ 이상으로 변경하기로 하였다.

보건복지부는 이번 시행령 개정은 음식점, 편의점, 제과점, 이·미용실 등 일상생활에서 누구나 수시로 이용하는 소규모 공중이용시설에 최소한의 편의시설을 설치하도록 권고하는 2018년 1월에 있었던 국가인권위원회 정책권고 결정에 따른 것이

라고 밝혔다.⁴⁰ 즉, 소규모 공중이용시설의 장애인 편의시설 의무설치 면적기준을 강화하여 장애인등의 접근성을 개선하고 편의를 증진하기 위해 시행령을 개정하게 되었다는 것이다.

입법예고된 개정령의 내용을 표면적으로 살펴보면, 바닥면적 기준을 300㎡(약 90평)에서 50㎡(약 15평)로 바꿈으로써 큰 개선이 이뤄진 것처럼 비춰진다. 하지만, 결국 이 시행령의 내용을 적용할 경우 여전히 50㎡ 미만의 공중이용시설은 장애인을 위한 편의시설을 설치하지 않아도 된다.⁴¹ 더욱이 이 시행령 개정령은 2022년 1월 1일을 기준으로 신축되거나 증축, 개축 또는 재축(주요부분 용도변경 포함)되는 건물에 한정하여 적용되기 때문에 2021년 12월까지 지어지는 건물에 위치한 편의점 등은 모두 해당사항이 없다. 즉, 장애인 당사자들이 이전에 300㎡라는 바닥면적 기준 때문에 접근할 수 없었던 곳에 추가로 접근할 수 있게 되는 것이 결코 아니고 새롭게 건축되는 건물조차 50㎡ 기준이 적용됨에 따라, 수많은 편의점, 음식점, 제과점, 이·미용실 등의 공중이용시설은 장애인들에게 출입금지 공간으로 그대로 남게 되는 것이다.

이와 같은 보건복지부의 장애인 당사자들의 삶을 전혀 고려하지 않은 장애인등편의법 시행령 개정령 입법예고에 맞서 100여 곳의 장애인인권단체와 공익법률가단체 등이 반대 의견서를 보건복지부에 제출하였고, 국민참여입법센터를 통해서도 1000건이 훌쩍 넘는 개인 반대 의견이 제시되었다.⁴² 정부가 입법예고 기간 동안 들어온 국민의 반대의견에 반드시 구속되는 것은 아니지만, 이처럼 반대 의견이 매우 많이 제출된 상황에서 시행령 개정령의 공포를 강행한다면 장애인의 접근권을 보장해야 하는 국가의 책무를 저버리는 행태라 할 것이다.

한편, 8월 24일 최혜영 등 13인의 국회의원은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 ‘장애인등편의법’이라 함) 일부 개정 법률안을 발의하

40 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령 일부개정령(안) 제안이유

41 현재 운영되고 있는 편의점 점포의 30% 이상이 50제곱미터 미만이라고 함.

42 비마이너, 2021. 7. 20. 자, 「장애인 편의시설 15평 이상만 의무 설치’ 계약안 밀어붙이는 복지부」

39 비마이너, 2021. 9. 6. 자, 「경기도, ‘장애인 탈시설·자립생활 권리 선언’ 이행 약속」

였다. 본 개정 법률안의 핵심은 장애인등편의법 시행령에 규정된 바닥면적 기준을 폐지하도록 함으로써, 장애인등을 위한 편의시설 설치의무를 갖는 대상시설의 범위를 보편적으로 확대하려는 데에 있다.

이를 위해 우선 장애인 등의 접근권 보장을 위한 본질적 사항이라고 할 수 있는 대상시설의 범위에 대하여 대략적인 기준도 정함이 없이 포괄적으로 하위법령에 위임하고 있는 장애인등편의법 제7조의 해당 부분을 삭제하고, 대신에 제5호를 통해 추가적으로 장애인 등을 위한 편의시설의 설치가 필요한 대상시설을 대통령령으로 정할 수 있도록 규정하였다. 또한, 현행법은 건물을 신축·증축·개축 하거나 주요 부분을 용도변경 하는 경우에만 장애인등을 위한 편의시설 설치의무를 부과하고 있는데, 개정 법률안은 시설주가 실내건축 즉, 인테리어 공사를 할 시에도 접근로 등의 설치 의무를 갖도록 하였다. 이를 통해 대상시설의 범위를 최대한 넓히되, 구조적으로 불가능한 경우 등의 이유로 편의시설 설치의무를 준수하기 어려운 시설주를 위하여 완화된 기준 또는 대안적 조치를 통해 의무 이행을 인정하는 내용을 두었다. 아울러 소규모 시설주의 장애인 편의시설의 설치비용 부담을 덜어주기 위하여 국가가 설치비용을 지원하도록 하는 근거규정도 마련하였다.

헌법, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법' 이하 함.), 장애인등편의법에 따라 장애인은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 비장애인들이 이용하는 시설과 설비를 동등하게 이용할 권리(접근권)를 가진다. 편의점 등의 공중이용시설은 누구나 일상적으로 편리하게 접근·이용할 수 있는 공간이어야 함에도 장애가 있다는 이유만으로 이용할 수 없다는 것은 평등의 원칙에 반하여 심히 부당하다. 하지만, 20년이 넘는 낡은 장애인등편의법 및 동법 시행령은 그 이름이 무색하게 장애인 등의 공중이용시설 접근권을 배제하는 데 기여해 왔다. 앞으로 장애인들의 1층이 있는 삶을 보장하기 위해서는 이러한 위헌적인 법령이 진정한 장애인의 편의를 위한 법령으로 바뀌는 것이 절실히 요구된다.

나. 차별구제청구 소송의 진행

장애인차별금지추진연대, 장애우권익문제연구소 등 장애인인권단체와 공익변호사들은 지난 2018년 4월 생활편의시설 공동대책위원회를 구성하여, 국민이라면 누구나 자유롭게 이용이 가능해야 하는 생활편의시설임에도 장애를 가졌다는 이유로 접근조차 되지 않는 편의점·호텔·커피숍 등을 상대로 장애인등을 위한 편의시설 설치 등의 적극적 조치명령을 구하는 취지의 장애인차별금지법상 차별구제청구 소송을 제기하였다. 당초 GS 리테일·호텔신라·투썸플레이스·대한민국을 피고로 하여 소를 제기하였었는데, 호텔신라, 투썸플레이스와는 2020년 2월에 강제조정이 성립하였고, 이의신청서를 제출한 GS25, 대한민국과는 올해 1월부터 본안소송이 진행 중에 있다.

본 소송에서 원고는 피고들이 장애인차별금지법 제15조 제2항 및 제18조 제1항을 위반하여, 장애인이 재화·용역 등을 이용하여 이익을 얻을 기회를 박탈하고 해당 시설물을 접근·이용함에 있어 장애인을 사실상 직접적으로 제한·배제하는 차별행위를 하였다는 점과 「장애인의 권리에 관한 협약」을 위반하여 헌법상 행복추구권 침해 및 평등의 원칙을 위반하였다는 점을 주장하였다. 이에 대해 피고는 바닥면적을 기준으로 300㎡ 미만의 공중이용시설에 대해 일률적으로 편의시설 설치의무를 면제해주는 장애인등편의법 시행령 [별표1] 규정을 근거로, '출입구에 휠체어 통행이 가능한 접근시설 등을 설치할 의무가 없다.'고 항변하였다.⁴³ 아울러 설령 의무가 있다고 하더라도, 도로 등의 무단점유가 되거나 제3자로부터 임차하여 운영하는 점포가 많아 건물의 임대인으로부터 동의를 받지 못하면 현실적으로 접근시설 설치가 어렵기 때문에 '차별행위에 정당한 사유가 있다.'는 주장도 하였다.

이에 원고는 4월에 바닥면적을 기준으로 300㎡ 미만의 공중이용시설에 대해서 편의시설 설치의무를 일률적으로 면제하는 장애인등편의법 시행령의 예외조항이 헌

⁴³ 피고 GS 리테일이 운영하는 편의점인 GS25 점포 중 바닥 면적이 300㎡ 이상인 곳은 1곳뿐인데, 그 점포는 장애인등편의법에 따른 편의시설을 모두 갖추었다고 함.

법·장애인차별금지법 등 상위법령에 위반한다는 위법·위헌 심사를 소송이 진행 중인 법원에 청구하였다. 이와 함께 장애인등을 위한 편의시설 설치의무를 갖는 대상시설의 범위에 대해 구체적인 기준의 정함 없이 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 장애인등편의법 제7조에 대하여, 포괄위임금지원칙 및 평등의 원칙 위반을 주장하면서 위헌법률심판제청신청도 하였다.⁴⁴

위 소송의 1심 변론은 9월 30일에 종결되었다. 재판부는 이 사건의 쟁점은 간단·명확하며, 장애인등편의법 법령상의 규정들이 헌법 등에서 보장하고 있는 권리를 잘 구현하고 있는지, 위법·위헌적인 요소들은 없는지에 대한 판단의 문제만이 남았다고 하면서, 다만 이에 대한 판단에는 고심이 많이 필요하다는 입장을 밝혔다. 그에 따라 이례적으로 변론종결 후 4개월 이상 지난 시점인 내년 2월 10일로 선고일이 잡힌 상태이다.

5. 장애인의 의사결정능력 문제

성년후견제도는 판단능력이 부족한 장애인의 자기결정권 존중, 정상화의 원칙에도 불구하고, 포괄적인 의사결정대행제도인 “성년후견” 유형 위주로 운용되고 있는 상황이 전혀 개선되지 않고 있다. 법원행정처의 “2021년 사법연감”에 따르면 2020년도 성년후견감독사건 접수건(후견이 개시된 사건 수) 4,456건 중 성년후견은 3,492건(약78%), 한정후견은 300건(약6.7%), 특정후견은 663건(약1.5%), 임의후견은 1건(0.02%)로, 여전히 성년후견 유형이 압도적으로 많이 이용되고 있는 것으로 나타난다. 다만, 전체 후견개시사건 수 대비 성년후견유형이 차지하는 비율은 예년(2019년) 81.4%(3,461건)대비 소폭 감소하였다. 이는 치매고령자를 위한 공공후견사업이 본 궤도에 오르며 특정후견유형에 대한 이용건수가 증가함(2019년 503건, 2020년 663건)에 따른 반사효과로 보이고, 특별히 성년후견유형에 대한 수요가 감

소한 것으로 보이지는 않는다.

다만, 성년후견제도 도입 8년차를 맞이하며 제도와 관련한 문제들이 불거지기 시작했고, 제도개선을 위한 공익소송들이 이어지고 있다는 점은 긍정적이다. 특히, 서울가정법원은 경계선 지적장애가 있는 피한정후견인에 대하여 한정후견 종료사유인 “후견개시 원인 소멸”을 정신적 제약, 즉 지적장애가 소멸하였는지 여부가 아닌, 피후견인 본인이 보유하고 있는 잔존능력의 정도를 구체적으로 판단하여 한정후견 종료심판을 하였다(2021. 10. 13.자 2021후기278 한정후견종료 심판, 소송대리인 염형국, 배광열, 조미연, 최갑인, 박정규). 본 심판은 후견제도의 기본이념인 자기결정권 존중, 보충성의 원칙에 충실한 첫 후견종료사례로 큰 의미가 있었다.

그 밖에도 후견이 개시되었다는 사유만으로 직업이나 자격을 가질 수 없게 하는 소위 “결격조항”에 대한 위헌성을 다투는 공익소송도 줄을 이었다. 먼저 피성년후견인을 당연퇴직사유로 두고 있는 「국가공무원법」 제69조 제1호에 대한 위헌법률심판 제청 사건(헌법재판소 2020헌가8, 소송대리인 법무법인 지평, 이주언, 마한열, 이선민, 배광열, 정다혜)에서 헌법재판소는 2021. 9. 9. 공개변론을 열고 결격조항의 당위성에 대한 심리를 진행하였다. 또한, 피성년후견인과 피한정후견인은 사회복지사 자격을 취득할 수 없도록 한 「사회복지사업법」 제11조의2 제1호에 대하여도 헌법재판소 2021헌마1288호로 헌법소원이 진행 중이다(소송대리인 염형국, 배광열, 조미연, 최갑인, 박정규).

6. 사회복지 사각지대에 놓인 이주 장애인

지난 2011년 세계보건기구(WHO)와 세계은행(World Bank)이 공동 작성한 ‘세계 장애보고서(World Disability Report)’에 따르면 전 세계 인구의 15%가 장애를 가지

44 비마이너, 2021. 4. 13. 자, 「편의점·식당 99%는 ‘장애인 출입금지’하는 현행법, 위헌심판 받을까」, KBS, 2021. 4. 13. 자, 「접근조차 어려운데 법 핑계만... ‘장애인 편의법’ 위헌청구

고 살아간다고 하며,⁴⁵ 이는 2021년 세계 인구⁴⁶를 기준으로 약 11억 명에 달한다. 어느 사회에나 장애인은 존재하며, 이는 이주민 공동체도 예외가 아니다. 장애인에 대한 사회복지서비스는 장애인이 삶을 영위해 나가는 데 필요하고, 때로는 생존과 직접 연결된다. 그런데도 장애와 관련한 사회복지서비스와 지원은 수급자의 상황에 대한 고려보다는 국내에 장애인등록이 되었는지 아닌지를 기준으로 적용된다.⁴⁷ 장애인으로 등록하고자 하는 자는 「장애인복지법」상 정해진 15개의 장애 분류에 따라 지방자치단체에 신청하고 심사를 받은 뒤 등록하여야 한다. 등록 신청자는 대한민국 국적자이거나 「장애인복지법」 제23조의2(재외동포 및 외국인의 장애인 등록) 제1항에 따라 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」, 「주민등록법」, 「출입국관리법」, 「난민법」 상 조건이 충족되는 비국적자이어야 한다.⁴⁸ 아래에서는 2021년에 위와 같은 조건과 분류에 속하지 못해 사회복지의 사각지대에 놓이는 이주민 장애인의 사례를 살펴보고자 한다.

가. 미등록 장기 체류 장애인의 탈시설 사안⁴⁹

외국 국적의 아버지와 대한민국 국적의 어머니 사이에서 태어난 A씨는 51년간 출국 기록 없이 한국에서만 거주하였다. 출생 직후 F-2 비자를 취득하였으나 비자가 만료된 이후 체류자격이 연장되지 않았고, 비자 만료 전 입소한 장애인거주시설에서 일생의 대부분을 보냈는데 이중 약 25년을 미등록 상태로 거주하였다. 당시 법령상 지적장애 1급에 해당하는 지능지수를 가진 A씨는 시설 부설 중학교를 졸업한 이

후 복지시설 거주자로서 「국민기초생활 보장법」상 생계급여를 받아 생계를 유지해 왔으며 연고 없는 노숙인 또는 행려환자로 분류되어 의료급여관리번호를 받아 의료급여를 받아왔다. 최근 서울시의 「탈시설 자립 지원 계획」에 따라 A씨가 거주 중인 시설이 2022년부터 거주장애인 전원이 자립할 수 있도록 전환하는 과정에서 A씨에게 한국 국적이 없다는 사실을 확인하였다. 장애인등록을 할 수 없는 A씨는 자립을 위한 어떠한 서비스도 지원받을 수 없는 상황에 처했다.

A씨의 국적 문제를 해결하기 위해 대만화교협회, 출입국관리사무소, 가정법원, 관할 구청 등을 찾았으나 모두 과거 기록을 확인할 수 없거나 여권이 없다는 이유 등으로 국적 회복 등이 불가능하다고 회신하였다. 이후 출입국외국인청에서는 A씨가 미등록체류 기간에 대한 벌금 3천만 원을 납부하여야 비자 발급이 가능하다고 하였다. 이에 A씨가 거주 중인 시설, 장애인권익옹호단체와 민변 소수자인권위원회를 포함한 공익변호사단체 등이 TF팀을 구성하여 법무부에 의견서를 제출하고 국가인권위원회에 진정서를 제출하면서 기자회견을 진행했다.⁵⁰ 그 결과 법무부는 3천만 원의 범칙금 통고처분을 면제하였고,⁵¹ A씨는 비자신청과정을 거쳐 2021. 7. 3년 기한의 F-2-99(기타장기체류) 비자를 발급받았다. 그러나 A씨는 「장애인복지법」상 장애인등록이 가능한 외국인에 해당하지 않아⁵² 지역사회에서의 자립을 위한 어떠한 지원도 받을 수 없게 되었다. 또한 체류자격 있는 외국인이 되자 그간 행려환자로 분류되어 지급받던 의료급여 및 생계급여도 중단되었으며, 건강보험에 자동 가입되어 매달 13만 원 상당의 보험료가 연체되고 있다.

나. 미등록 이주민의 발달장애 자녀 실종 사안

지난 4월, 두 명의 발달장애 자녀를 키우고 있는 미등록 이주여성 B씨의 자녀 1인(13세)이 실종됐다. B씨는 경찰서를 찾아 자녀에 대한 실종신고를 하면서 자신의 미

45 WHO, 「세계장애보고서」, 2011, 75쪽

46 약 78억 명[UNFPA, World Population Dashboard, <https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard>, (검색일: 2021. 10. 29.)]

47 김성연, 「국내 비국적 장애인의 거주 현황 및 대안」, 『2021 국제장애인권컨퍼런스 자료집』, 한국장애포럼, 2021. 10. 26.

48 「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인 등록)

① 재외동포 및 외국인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제32조에 따라 장애인 등록을 할 수 있다.

1. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람
2. 「주민등록법」 제6조에 따라 재외국민으로 주민등록을 한 사람
3. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 같은 법 제10조제1항에 따른 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람
4. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자
5. 「난민법」 제2조제2호에 따른 난민인정자

49 정제형, 「미등록 장기 체류 장애인의 탈시설 과정」, 『2021 국제장애인권컨퍼런스 자료집』, 한국장애포럼, 2021. 10. 26.

50 소셜포커스, 2021. 9. 10.자, 「외국인되니 급여 다 끊겨... 중증장애인에 "생계유지능력 증명하라"는 법무부」

51 「출입국관리법」상 법무부장관은 미등록 체류자의 구체적인 사정을 고려하여 범칙금 납부를 면제할 수 있음(「출입국관리법」 제103조 제2항 참조)

52 「장애인복지법」상 장애인 등록이 가능한 외국인은 난민인정자, 영주권자, 결혼이민자, 재외동포 중 국내거소신고를 한 자 등에 한정됨(「장애인복지법」 제32조의2 참조)

등록 체류상태를 밝혔다. 이후 경찰은 B씨에게 ‘(법무부 출입국외국인청) 자진 출석 서약서’를 내밀며 서명하라 하였고, B씨가 자신이 발달장애를 가진 두 아이의 보호자이며 “이주민 지원 활동가의 도움을 받고 싶다”며 서명을 하지 않자 B씨를 그 자리에서 체포하였다. 다행히 실종됐던 자녀는 찾을 수 있었지만, B씨는 여러 인권단체들의 강력한 문제제기 끝에 이튿날 ‘보호일시해제’로 풀려날 수 있었다.⁵³ 이 일로 인해 B씨의 남편은 미등록 이주민이라는 사실이 알려져 직장에서 해고되었고, 가족은 강제 출국 위기에 처했다.⁵⁴

다. 알려지지 않은, 보이지 않는 이들

법무부의 출입국외국인정책 통계월보를 보면 2021년 9월 기준 국내 미등록 이주민은 약 39만 명이다.⁵⁵ 숫자로 집계되지 않은 인원을 감안하면 실제로는 더 많은 미등록 이주민들이 우리 사회의 보이지 않는 곳에서 살아가고 있을 것이다. 신분 노출을 우려해 숨죽여 살아가는 미등록 이주민 중에 장애를 가진 이들은 주체적인 삶을 꾸려나가는 것이 더욱 어렵게 다가온다. 앞서 소개한 두 가지 사례는 복합적인 차별의 문제를 내포하고 있다. 1970년대 한국 사회는 부계혈통주의만을 규정하였기 때문에 어머니만 한국 국적이었던 A씨는 한국 국적을 취득하지 못하였다. 유산으로 인한 치료로 인해 비자 신청 기간을 놓친 B씨는 미등록 체류자가 될 수밖에 없었다. 장애인거주시설에서 수십 년간 살아온 A씨와, 발달장애 자녀를 키우며 살기 위해 음식점, 술집, 베이비시터, 청소일 등을 닦치는 대로 하면서 살아온 B씨와 B씨의 남편 등은 ‘있지만 없는 사람’처럼 우리 사회를 지탱하며 살아왔다. 우리 사회의 모든 구성원이 장애, 국적, 성별 등에 구애받지 않고 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 사회지원서비스가 절실하다.

53 한국일보, 2021. 4. 30.자, 「인권 없는 준비? 실종 장애아들 찾다 구금된 미등록 이주민」
 54 뉴스엔조이, 2021. 5. 4.자, 「아이 찾으러 경찰서 갔다가 강제 출국 위기 처한 미등록 이주민 "한국 살면서 개가 된 기분이었다"」
 55 법무부 출입국외국인정책본부, 「2021년 9월 출입국외국인정책 통계월보」, 2021. 10. 19. <https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/227/552977/articlView.do> (검색일: 2021. 11. 6.)

III. 수용자 인권 분야

1. 2021년 주요 법령 개정 상황 및 평가

수용자의 행형을 규율하는 대표적인 법률인 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 ‘형집행법’)은 2020년 한 차례도 개정되지 않았고, 관련 발의안은 총 5건(형집행법 4건, 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 1건 등 5건, 의원 발의 4건, 정부 1건)이고, 이 법안들은 모두 국회에 계류되어 있다. 이와 같이 수용자 인권 분야는 법안의 발의와 개정이 빈번한 분야는 아니다. 도서반입의 제한, 과밀수용 등 수용자의 인권과 관련된 언론보도들에 비추어 보면, 수용자 인권과 관련된 제도적인 정비가 완비되었기 때문에 관련 법안 발의·개정이 이루어지지 않는 것이라고 결론내리기는 어려울 것이다. 오히려 법률에 의하여 투표권이 제한되는 등 제도적으로 민주주의에서 배제된 수용자의 지위가 현상의 원인일 가능성이 크다. 수용자의 법적 지위를 부정하였던 소위 특별권력관계이론이 극복 또는 수정되었고, 형집행 또는 행형 처분에 대한 수용자의 법률적 이익이 인정되고 이러한 이익을 실현할 수 있는 법적 절차가 어느 정도는 제도적으로 보장되고 있으나, 여전히 수용자는 한국 사회에서 가장 주변부에 위치한 집단이다. 그리고 이들의 이익이 어떠한 정치세력에 의해서도 대변되고 있지 못하는 상황이 바로 법률안의 발의 및 개정의 현황에서 드러난다고 할 수 있다.

현재 발의된 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

의안번호	제안자	주요 내용
2108330	강선우	모든 아동은 건강하고 안전하게 자라나야 할, 또 부모로부터 안전하게 양육 받을 권리가 있음. 그러므로 본인의 죄가 아닌 ‘선택할 수 없는’ 부모의 죄로 아이들이 방치되는 일이 있어서는 안 될 것임. 그러나 현행법에서는 여성수용자에 한해서만 직접 날

		은 아이를 18개월간 양육할 수 있도록 하고 있으며, 남성 수용자는 대상이 아닌 탓에 부모의 수용으로 돌봄 사각지대가 발생하고 있는 실정임. 이에 지난해 법무부 산하 법무·검찰개혁위원회에서는 양육자의 범위를 친부, 입양부모 등으로 확대하고 양육기간을 36개월까지 연장하는 방안을 권고한 바 있음. 따라서 양육자의 범위를 친부와 입양 부모 등까지 포함하도록 하도록 하고, 양육 가능한 기간 역시 36개월까지 연장할 수 있도록 하고자 함(안 제53조제1항).
2108864	조경태	현행 수용자는 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서 등의 구독을 신청할 수 있고, 소장은 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물 외의 신문 등에 대해서는 구독을 허가하여야 함. 그러나, 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물로 지정되지 않은 신문 등에서도 음란한 내용이 포함되어 있는 신문 등은 수용자의 교화와 건전한 사회복귀를 저해할 수 있다는 우려가 제기되고 있음. 더욱이, 성폭력범죄를 저지른 수용자의 교화와 건전한 사회복귀를 위해서는 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물보다 음란성이 기준이 강화될 필요가 있음. 따라서, 성폭력범죄를 저지른 수용자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 것으로 판단되는 음란한 내용이 포함된 신문등의 구독을 허가하지 않도록 하려는 것임(안 제47조제2항제2호 신설).
2109481	이철규	현행법에서는 의무적으로 군수용시설이 아닌 일반수용시설에 수용해야할 대상으로 여성수용자만을 명시하고 있음. 이에 따라 사형수는 사형이 집행될 때까지 군수용시설에서 지내야하는 상황임. 그러나 사형확정자는 징역형 집행 중에 있는 여타 군인과 구별되는 특별한 상황에 놓여 있으므로, 별도의 방식으로 처우하는 것이 적절하다는 의견이 있음. 이에 사형확정자의 경우 성별에 관계없이 일반수용시설에 수용하도록 하려는 것임(안 제20조).

2110758	백혜련	<p>현재 가석방심사위원회는 형사사법체계와 사회에 미치는 영향이 큰 수형자의 조기석방이라는 중요한 사안을 심사함에도 불구하고, 자문위원회의 역할에 한정되어 있어 긴급한 정책 환경 변화에 대해 신속한 대응이 불가능한 실정임. 이러한 문제를 극복하기 위해서 전문지식을 갖춘 다양한 전문가를 심사위원으로 위촉하여 신중한 심사를 거쳐 처리할 수 있도록 가석방심사위원수를 증원하고, 가석방제도의 독자성을 보장하는 한편 안정적이고 효율적인 운영과 심층적이고 실질적인 심사를 위하여 상임위원과 사무국을 신설하여 행정위원회로 정식기구화를 추진하며, 이를 통해 가석방심사위원회의 준사법적 기능 및 전문성을 강화한 심사조직을 구축할 필요성이 있음. 이와 함께 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」, 「가석방심사위원회 운영지침」, 「가석방 업무지침」 등 하위법규에 명시된 가석방의 기본적인 사항을 상위법규로 조정하여 가석방 업무의 안정적인 운영을 도모하고자 함.</p> <p>주요내용</p> <p>가. 가석방심사위원회 위원수를 '5명 이상 9명 이하'에서 '9명 이상 15명 이하'로 변경(안 제120조제1항).</p> <p>나. 가석방심사위원회의 위원 중 3명 이내의 상임위원 신설(안 제120조제3항).</p> <p>다. 가석방심사위원회에 위원회의 사무를 처리하기 위해 사무국 신설(안 제119조제2항).</p> <p>라. 가석방심사위원회의 직권심사 신설(안 제119조의2제2호, 제121조제4항).</p> <p>마. 보호관찰심사위원회에 준수사항 부과요청 신설(안 제121조제6항).</p> <p>바. 하위법규에 명시된 가석방의 기본적인 사항을 상위법규로 조정(안 제119조의2, 제120조의2부터 제120조의4까지 및 제121조제3항).</p>
---------	-----	--

2111621	정부	<p>교정시설에서의 과도한 작업으로부터 수형자의 건강을 보호하기 위하여 수형자의 작업시간은 원칙적으로 1일에 8시간을, 1주에 52시간을 초과할 수 없도록 하되, 수형자가 신청하는 경우에는 1주의 작업시간을 8시간 이내에서 연장할 수 있도록 하고, 19세 미만의 수형자의 작업시간은 1일에 8시간을, 1주에 40시간을 초과할 수 없도록 하며, 수형자에게 공휴일·토요일과 대통령령으로 정하는 휴일에 작업을 부과할 수 있는 사유를 공공의 안전이나 공공의 이익을 위하여 긴급히 필요한 경우나 수형자가 신청하는 경우 등으로 명시하는 한편, 작업 또는 직업훈련으로 인한 부상이나 질병으로 신체에 장애가 발생한 경우에 지급하는 위로금을 수형자가 석방될 때 지급하도록 하던 것을 앞으로는 지급 사유가 발생하면 언제든지 지급할 수 있도록 하여 수형자의 권익보호를 강화하려는 것임.</p>
---------	----	--

2. 2021년 수용자 인권 관련 국가인권위원회의 주요 권고

2021년 수용자 인권 관련 국가인권위원회의 결정은 2020년 제기된 인권침해진정에 대한 결정을 주로 하고 있다. 이하에서는 주요 결정을 살펴보기로 한다.

가. 부산구치소 보호장비 착용 노역수형자 사망 사건에 대한 국가인권위원회의 인권침해결정

사건번호	국가인권위원회 2021. 7. 2.자 20진정0321400 결정
관여위원	이상철(위원장), 문숙희, 윤석희
결정요지	<p>1. 사건의 개요</p> <p>○ 벌금 500만원 미납으로 체포된 ㄱ씨는 5월 8일 오후 11시께 부산구치소에 수용되었음</p>

결정요지	<p>○ 3년 전부터 공황장애 등으로 약을 복용하던 ㄱ씨는 코로나19 검사를 위해 독방에 수용되었는데 9일 오전부터 벽지를 뜯는 등 불안 증세를 보였다고 함</p> <p>○ 소측은 9일 오전 10시 39분께 ㄱ씨를 폐쇄회로텔레비전(CCTV)이 설치된 보호실로 옮겼고 오후 4시께 금속보호대와 양발목보호장비를 착용시켰음</p> <p>○ 소측은 이날 저녁 식사도 지급하지 않았고 식사 시간에는 일시 해제하도록 되어 있는 보호장비를 해제하지도 않았음</p> <p>○ ㄱ씨는 보호장비 착용 14시간만인 10일 오전 5시 53분께 의식을 잃었고 오전 7시 병원 응급실로 후송됐으나 7시 40분께 사망 판정을 받았음</p> <p>2. 판단</p> <p>가. 관련 법리</p> <p>○ 구금시설에 수용된 피구금자는 스스로 의사에 의하여 시설로부터 나갈 수 없고 행동의 자유도 박탈되어 있으므로, 그 시설의 관리자는 피구금자의 적절한 의료처우 등을 보장하여 생명, 신체의 안전을 확보할 의무가 있다할 것이고, 수용자들에 대한 보호장비 사용은 직접적으로 신체의 자유를 침해할 우려가 크므로 사용기준과 방법, 시간, 건강상태의 확인, 해제 절차의 준수 등이 엄격히 준수되고 관리되어야 함</p> <p>나. 피해자 입감 초기 이상행동 표출에 따른 보호조치 관련</p> <p>○ 입감 초기 신체검사 및 8동 근무 교도관들인 피진정인들이 입감 초기 피해자의 신체검사 및 건강상태 문진내용, 독거실 일일 직후부터 표출된 이상행동 등을 상호 공유하고 통상의 주의력을 가지고 살펴보았다면, 당시 피해자가 공황장애 등에 의한 정신질환성 증세를 보이고 있다는 것을 충분히 예상할 수 있고, 이에 따라 신속히 의무관 등으로부터 적절한 의료조치를 받도록 할 수 있었음에도 불구하고 당직 근무자간 인계 및 동정관찰 등 계호업무를 소홀히 하고, 야간·주말 의료와 진료체계의 부실로 의무관의 진료 등 적절한 의료처우를 받거나 의견을 듣는 등의 보호조치 및 절차 없이 보호실에 입실하도록 한 행위는 형집행법</p>
------	---

결정요지	<p>제30조(위생·의료 조치의무), 제36조(부상자 등 치료)와 제95조(보호실 수용) 및 「수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙」 제25조 제1항에 따라 수용자에게 건강한 생활을 하는 데에 필요한 의료상의 적절한 조치를 하여야 의무를 위반하여, 헌법 제10조에서 보장하는 건강권 및 같은 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유와 안전을 침해한 것으로 판단됨</p> <p>다. 이 사건 조치의견에 대하여</p> <p>○ 법무부가 위 현장근무자 및 감독책임자 등 관련자 18명에 대한 광범위한 인사 및 중징계 등의 조치를 취했다고 밝히고 있고, 또한 재발방지를 위한 업무 및 제도개선의 측면에서도 일반적 보호장비 사용에 대한 통제는 물론 정신질환자 등에 대한 보호 장비 사전허가, 사용기준 및 관리 절차 등을 강화하고, 야간·휴일 의료 공백을 해소하기 위하여 원격 당직의사 제도 도입, 「정신질환 수용자 관리 매뉴얼」 마련, 벌금미납자에 벌과금 징수 방법 등 포괄적인 대책을 수립해 소속기관에 하달하고 검토 추진 중임을 밝히고 있으므로, 중복적으로 같은 인사상의 불이익 조치, 업무 및 제도 개선 등의 조치를 권고하는 것은 불필요해 보임</p> <p>○ 그러나, 이 사건 피해의 중대성에 비추어, 피해자 유가족의 권리회복을 위하여 법무부장관에게, 피해자의 유가족에게 대해 적절한 금액을 배상할 것을 권고하고, 재단법인 대한변협법률구조재단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족의 권리구제를 위한 법률구조를 요청하는 것이 필요하다고 보임</p> <p>3. 주문</p> <p>○ 1. 법무부장관에게, 피해자의 유가족에게 대해 적절한 금액을 배상하기를 권고합니다. 2. 재단법인 대한변협법률구조재단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족인 진정인 등의 권리 구제를 위하여 법률구조를 요청합니다. 3. 진정내용 중 피해자에 대한 부검 참관 불허 부분은 기각합니다.</p>
------	--

나. 서울구치소 코로나19 확진자 사망 사건에 대한 국가인권위원회의 인권침해결정

사건번호	국가인권위원회 2021. 5. 12.자 21진정0037701결정
관여위원	이상철(위원장), 문숙희, 윤석희
	<p>1. 사건의 개요</p> <p>○ 피해자는 기저질환이 있었던 수용자로, 2020. 12. 21. 코로나19 확정 판정을 받은 후 격리거실에 수용되었음</p> <p>○ 사동근무자는 2020. 12. 31. 기상 무렵 피해자의 의식이 미약한 것을 확인하고 인근 외부 의료시설로 피해자를 응급 후송하고자 했으나, “코로나-19 확진자로 일반병원 후송이 어렵다”는 통보를 받고 관할 보건소 등 방역 당국과 병상확보 등을 위한 협의 중 피해자는 같은 날 08:17경 사망하였음</p> <p>2. 판단</p> <p>가. 관련 법리</p> <p>○ 구금시설 수용자는 범죄로 인한 사회로부터 격리 이외에 다른 부당한 제한을 받아서는 안 되며 헌법 제10조로부터 도출되는 건강권은 모든 시민이 보편적으로 누려야 할 권리로 구금시설 수용자도 예외일 수 없음(유엔 인권규범 등을 언급)</p> <p>○ 교정본부의 코로나-19 대응지침 수립 시 관련 내용을 마련하지 못한 것은 형의 집행을 기다리거나 형이 확정된 수용자의 특성을 감안하더라도 수용자에 대한 코로나-19 대응 과정에서 미흡한 조치였다고 할 수 있음</p> <p>○ 피해자의 기저질환에 대한 설명과 관련 자료를 제공하지 않고, 신속한 형(구속)집행정지를 통해 병상배정 요청을 하지 않은 것은 특별한 보호를 요구하는 고위험군 환자에 대한 주의의무를 소홀히 한 것으로 판단됨</p> <p>○ 피해자가 사망 당일 화장실을 다녀온 이후 앞으로 쓰러진 상황에 대해 살펴보면, 코로나-19 확진자로 영상계호실에 배정된 피해자를 사동 근무자 뿐만 아니라 보안과에서도 CCTV로 해당 상황을 파악하지 못하였으며,</p>

결정요지	<p>중앙통제실 근무자도 피해자가 화장실에 가는 모습을 확인한 이후 이전과 다르게 거실문을 향해 머리를 두고 엎드려 있는 모습을 확인하고도 이상 상황으로 판단하지 못한 점은 면밀한 관리의 소홀함이 있었다고 보임</p> <p>○ 근무자들은 위급한 상황에서 피해자에게 적절한 응급조치를 취하지 못한 것으로 보임</p> <p>○ 피해자 사망 당일 사동근무자의 06:15 피해자 이상 상황 보고 이후, 보안과 근무자가 06:30경 인근 병원에 연락을 하였으나 코로나-19 확진자여서 치료가 어렵다는 답변을 들었고, 06:57에 ■■시보건소에 병원으로의 이송을 위해 협의한 것은 코로나-19 관련 지침들에 따른 신속한 조치로 보기 어려움</p> <p>○ 앰블런스로 피해자를 옮긴 후 호흡이 없는 것이 확인되었고 병원으로 이송하는 것이 의미가 없다고 판단하여 다른 병원으로의 이송을 하지 않은 것으로 추정되는 점 등을 고려했을 때, 당시 피진정기관의 의료과장 등 직원들은 코로나-19 확진자의 응급상황 발생 시 경기도 국가 지정 전담병원인 국군수도병원이나 ▽▽▽대병원으로 이송해야 하는지 몰랐던 것으로 보이며, 이로 인해 피해자에 대한 응급조치를 지체함으로써, 형집행법 제30조(위생·의료 조치의무)와 제36조(부상자 등 치료)에서 규정하고 있는 수용자에 대한 적절한 관리 및 치료를 하여할 할 직무상의 주의의무를 어겨 헌법 제10조 후단의 국가의 기본권 보호 의무를 위반하여 피해자의 건강권 및 생명권을 침해한 것이라고 판단됨</p> <p>3. 주문</p> <p>○ 1. 법무부장관에게, 코로나-19 확진 수용자에 대한 의료 및 관리시스템을 개선하고, 응급상황 대응 관련 지침 및 매뉴얼이 준수될 수 있도록 관리·감독을 강화하며, 재발방지를 위해 이 사건 사례를 각 교정시설에 전파하고, ○○구치소에 대하여 기관경고하기를 권고합니다. 2. ○○구치소장에게, 응급상황 및 코로나-19 확진자 대응 관련 조치에 차질이 없도록 관련 업무 직원들에 대하여 직무교육을 실시하기를 권고합니다. 3. 대한법률구조공단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족의 권리구제를 위하여 법률구조를 요청합니다.</p>
------	--

다. 교정시설의 부당한 연속 금지 징벌에 대한 개선 권고

사건번호	국가인권위원회 2021. 5. 12.자 21진정010880결정
관여위원	
결정요지	<p>1. 사건의 개요</p> <p>○ 진정인은 2020. 12. X부터 2021. 3. X까지 폭행, 지시불이행, 평온한 수용 생활 방해, 직무방해 등으로 4차례 금지 징벌이 부과되었음.</p> <p>○ 진정인이 주장하는 징벌 수용 시 수갑을 착용했다는 것은 조사수용 중에 발생한 사안임. 진정인은 2021. 2. X. 10:00경 사동 근무자에게 고함을 치며 머리로 화장실 문을 박고 주먹으로 거실 벽을 쳤으며, 근무자가 그만할 것을 지시하였음에도 계속해서 큰소리로 소란 행위를 하였고, 이후 기결1팀 사무실로 동행된 후에도 근무자에게 계속해서 고성을 지르며, 양손을 들어 감독자 및 근무자에게 대응하는 등 흥분상태가 지속되었는바, 이러한 진정인의 행위는 형집행법 제97조(보호장비의 사용) 제1항 제2호, 제3호, 제4호에 해당되어 피진정교도소는 같은 법 시행령 제122조(보호장비 사용사유의 고지)에 근거하여 진정인에게 보호장비 사용 사유를 고지한 후 수갑을 사용하였음.</p> <p>○ 진정인에게 보호장비를 사용할 때는 보호장비의 종류, 사용요건, 사용방법 등 관련규정에 의해 적법한 절차에 따라 사용하였고, 양손수갑이 피부에 직접 닿지 않도록 손목 보호용 보호대를 양 손목에 2장씩 착용시킨 후 그 위에 양손수갑을 사용함. 또한 근무자는 보호장비를 사용 중인 진정인의 동정을 계속해서 면밀히 관찰하였고, 진정인의 건강상태를 의무관이 확인하였으며, 그 의견을 토대로 보호장비 계속 사용 여부를 심사하여 필요 최소한의 범위에서 보호장비를 사용하였으며, 약 1시간 50분 후 보호장비사용 사유가 소멸하여 지체 없이 중단함.</p> <p>2. 판단</p> <p>○ 진정인은 공황장애 등 건강상 문제가 있음에도 불구하고 연속적으로 3개</p>

결정요지	<p>월 이상의 기간 동안 금치 징벌을 집행한 것은 부당하다고 주장하나, 앞서 살펴본 인정사실과 같이 피진정인은 진정인의 각각의 행위에 대해 형집행법 시행규칙 제214조(규율) 및 제215조(징벌 부과기준)에 따라 징벌대상행위를 한 진정인에 대하여 금치 징벌을 부과하고 집행한 것으로 볼 수 있음.</p> <p>○ 또한 피진정인이 형집행법 제112조(징벌의 집행) 제6항에 따라 금치 집행 중 진정인의 건강상태도 확인하여 규정에 따라 조치한 것 등이 인정되는 바, 장기간 연속하여 금치 징벌을 집행한 행위는 적절하다고 할 수는 없으나 피진정인이 이 사건 금치 징벌의 결정과 집행 과정에서 관계법령을 위반하고 재량권을 일탈하였다고 보기 어려워 기각함.</p> <p>3. 의견표명</p> <p>○ 교정시설 수용자에게 부과되는 징벌과 관련하여, 비록 형집행법에는 징벌의 종류를 14가지로 구분하여 규정하고 있더라도(제108조), 이를 실제 집행하기 위해 마련한 형집행법 시행규칙에는 수용자의 징벌사유 중 경미한 경우를 제외하고는 모두 금치 처분을 할 수 있도록 규정하고 있어(제214조 및 제215조), 교정시설 입장에서는 다양한 징벌의 종류를 고려하지 않고 금치 위주의 징벌 처분과 집행이 관행적으로 이루어져 오고 있다고 판단함.</p> <p>○ 또한, 형집행법에는 수용자에게 징벌을 부과할 경우 위반행위의 동기 및 경중, 행위 후의 정황, 그 밖의 사정들을 고려하여 수용 목적을 달성하는데에 필요한 최소한도에 그쳐야 한다고 규정하여 기본권 제한에 관한 최소 침해의 원칙을 명시하고 있는바(제109조), 수용자에게 가장 무거운 징벌인 금치 처분은 그 결정 과정에서 매우 신중하게 검토되어야 하며, 특히 금치가 제한 없이 연속적으로 반복 집행되는 과도한 상황 역시 제도적으로 규제될 필요가 있다고 보았음.</p> <p>○ 한편, 인권위는 2018년 교정시설 방문조사에서 수용자에 대한 금치 위주의 징벌 결정이나 연속적 금치의 문제점을 확인하고, 법무부에 형집행법 제108조에 있는 다양한 징벌 유형을 규정에 맞게 활용할 것을 권고하였으나, 이 진정사건에서 확인한 바와 같이 금치 위주의 징벌 결정과 연속적인 금치 집행은 여전히 지속되고 있음.</p>
------	---

결정요지	<p>○ 이에, 인권위 침해구제 제2위원회는 법무부장관에게 교정시설 수용자에게 금치 위주의 징벌 결정과 과도한 연속적 금치 징벌 집행이 이루어지지 않도록 관련 법령의 개선이 필요하다는 의견을 표명함.</p> <p>3. 주문</p> <p>1. 법무부장관에게, 교정시설 수용자에게 금치 위주의 징벌 결정과 과도한 연속적 금치 징벌 집행이 이루어지지 않도록, 가. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제112조(징벌의 집행)에 연속적 금치 징벌 집행을 제한하도록 규정을 개정하고, 나. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제215조(징벌 부과기준)에 심각한 징벌대상행위가 아닌 한 금치 징벌은 최후 수단으로 사용될 수 있도록 제한 규정을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.</p> <p>2. 이 사건 진정은 기각합니다.</p>
------	--

3. 코로나19와 수용자의 인권

가. 개관

코로나바이러스감염증-19(COVID-19)(이하 ‘코로나19’)는 2019년 12월 30일 중국 우한에서 최초로 사례가 확인⁵⁶된 이래 전 세계로 확산되었고, 약 1년 7개월여가 지난 현재(2021. 8.)까지도 확산이 지속되고 있다. 코로나19 상황은 전 세계에 광범위한 사회적·경제적 위기를 초래하고 있는데, 특히 취약한 사람들의 생명, 건강에 더욱 큰 위협을 초래하고 있다.

특히 교정시설과 보호시설 등에 수용된 수용자들은 격리된 환경에서 장기간 생활

56 WHO, 「Novel Coronavirus (2019-nCoV) SITUATION REPORT - 1」, 2020. 1. 20., 1쪽

을 함께 하는 구조상 코로나19에 더욱 취약할 수밖에 없는 상황이다.⁵⁷ 유엔마약범죄사무소(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)의 교정시설 개혁 전문가인 필립 마이즈너(Philipp Meissner)는 위 회의에서 총 122개국 약 52만 7천여 명의 수용자들이 감염되고, 47개국에서 3,800여 명 이상이 사망한 것으로 추정되며, 각 국가의 검사 역량을 고려했을 때, 실제 감염 및 사망의 수치가 높을 것으로 관측된다고 밝혔다.⁵⁸ 이처럼 전 세계에 수용자들은 코로나19의 감염에 특히 취약한 집단으로 건강과 생명에 중대한 위협을 받고 있다. 이하에서는 올 한 해 코로나19 상황에서 드러난 수용자의 인권 침해 상황과 향후과제를 간략히 살펴본다.

나. 교정시설 집단감염

대한민국 정부는 코로나19 상황에서 주로 수용시설을 외부로부터 전면적으로 차단하는 방식으로 일관하였고, 각종 인권 침해의 논란을 불러일으켰다. 수용시설의 불투명성, 과밀수용과 열악한 위생환경, 부당한 의료적 처우, 접견 및 면회의 제한 등 외부와의 소통의 권리 제한, 마스크 생산을 위한 작업 투입 등 수용시설 일상에서 발생하는 인권침해 및 차별의 문제, 백신 접근권 미보장 등이 지적되었다.⁵⁹ 이러한 상황에서 급기야 2020년 12월에는 서울동부구치소를 중심으로 수용자의 집단감염 사태가 발생하였고, 결국 1,000명이 넘는 수용자가 코로나19에 감염되고, 3명의 수용자가 사망하기까지 이르렀다.⁶⁰

우리 모임과 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법, 사단법인 두루, 천주교인권위원회 등은 동부구치소를 중심으로 한 집단감염 사태 발생 초기인 2020. 12. 21. 교정시설에서 발생한 단감염이 엄중한 위기상황이라는 점을 강조하며, 수용자들에 대한 전수검사를 실시, 외부 의료기관으로의 이송 등을 통한 적극적인 치료 등 국가의 적

극적인 조치를 촉구했다.⁶¹ 이후 우리 모임은 천주교인권위원회와 함께 2021. 1. 4. 동부구치소에서 발생한 집단감염에 관한 공개 질의서를 보내고, 동부구치소 집단감염으로 인해 사망자 한 유가족을 법률적으로 지원하는 등의 활동을 진행하고 있다.

국가인권위원회는 2021. 6. 16. 서울구치소에서 코로나19에 확진되어 사망한 수용자의 인권침해를 확인하는 결정을 발표했다.⁶² 위 결정에 따르면 기저질환이 있는 취약한 수용자의 권장권을 보장하는 특별한 조치가 교정시설의 대응 지침에 수립되지 않았고, 응급조치도 이루어지지 않았으며, 시설 내 적절한 의료적 처우도 이루어지지 않았다. 사실상 취약한 교정시설에서 발생할 수 있는 집단감염과 사망에 대한 정부의 대비와 특별한 보호가 전무했다는 점이 드러난 것이다.

다. 수용자의 백신접근권 미보장

코로나19 예방접종대응추진단은 2021. 6. 17. 발표한 코로나19 예방접종 3분기 시행계획에서 2021년 9월 말까지 전 국민의 70% 이상인 3,600만명의 코로나19 백신 1차 접종을 마칠겠다는 계획을 발표하였다. 그런데 위 계획에 교도소·구치소·치료감호소 등 교정시설 수용자들과 소년보호시설, 외국인보호소 등 보호시설에 수용된 보호시설 수용자들은 접종대상에서 배제되어 있었다. 이에 우리 모임을 비롯한 시민사회단체들은 2021. 7. 25. 수용자들에 대한 백신접근권을 보장하지 않는 정부를 규탄하고, 신속하게 접종 계획을 수립할 것을 촉구하였다.

이후 법무부는 수용자에 대한 백신접종을 동의를 받아 시행하였다. 그 결과 2021. 9. 24. 기준으로 전국 교정시설 내 수용자 5만 3천여명 중 3만 4천 470명이 최소 1차 접종을 끝냈다. 법무부는 11월 말까지 전체 수용자의 85%에 대한 백신접종을 완료할 계획이라고 밝혔다.⁶³

57 WHO Regional Office for Europe, 「Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention」, 2020. 2., 1쪽

58 United Nations, 「Impact of COVID-19 'heavily felt' by prisoners globally: UN expert」, 2021. 3.

59 코로나19 인권대응네트워크, 「코로나19와 인권 - 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인」, 2020. 6., 172-179쪽

60 한겨레 2021. 1. 7.자. 「동부구치소 70대 확진자 사망...교정기관 누적 사망자 3명」

61 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터/천주교인권위원회 2020. 12. 21.자 공동성명. 「수용자 집단감염에 깊은 우려를 표하며, 방역당국의 신속한 조치와 정부의 근본적 대책마련을 촉구한다.」

62 국가인권위원회 2021. 6. 16.자 21진정0037701 결정

63 연합뉴스 2021. 9. 24.자 「수용자 65% 1차 접종...11월까지 85% 접종완료 목표」

다. 향후과제

코로나19 상황에서 발생한 집단감염을 통해 수용자가 처한 인권침해의 현실이 여실히 드러났다. 과밀수용의 해소, 의료접근권의 보장 등 코로나19의 위협으로부터 수용자들의 인권을 보호하기 위한 어떠한 조치도 없이 외부로부터 유입만을 차단한 정부의 조치는 결국 집단감염과 일부 수용자의 사망이라는 참담한 결과로 이어졌다.

동부구치소를 중심으로 발생한 집단감염과 관련하여 다양한 문제점을 지적할 수 있다. 대표적으로 교정행정의 불투명성, 지침의 미비, 수용자의 처우를 제한하고 외부 접촉을 최소화하는 것에만 집중하는 정책, 과밀수용의 방치 등을 문제점으로 지적할 수 있다. 위와 같은 문제는 국제인권법에 따라 국가가 부담하는 인권을 존중, 보호, 충족해야 할 의무를 위반하는 것이다. 교정행정의 투명성을 확보하고, 수용자의 외부진료를 받을 권리를 최대한 보장하며, 과밀수용이나 의료환경 등을 적극적으로 개선하기 위한 적극적인 국가의 조치가 필요하다.⁶⁴

한편 백신접근에 있어 수용자를 접종계획에 배제한 것은 엄연한 인권침해이자 차별에 해당한다. 관련하여 유엔인권최고대표사무소는 2020년 12월 발표한 ‘코로나19 백신 접근성 가이드선’을 통해 백신 접근에 있어 외국인보호소, 교정시설 수용자와 같이 소외되기 쉽고 취약한 사람들에 대한 특별한 보호를 제공할 것을 강조한 바가 있다.⁶⁵ 비록 시민사회단체들의 문제제기로 수용자에 대한 백신접근권은 보장되었다. 그러나 수용자에 대해서 백신접근권을 미보장한 사실은 사회에서 제공되는 의료조치, 복지서비스 등에서 시설의 고립된 수용자들에게 발생할 수 있는 배제의 문제를 시사한다는 점에서, 다른 영역에서 부당한 배제가 발생하고 있는 점은 없는지 면밀하게 감독할 필요가 있다.

⁶⁴ 보다 상세한 내용은, 김동현 외3, 「코로나19와 수용자의 인권에 관한 국제인권법 및 해외 주요국의 동향 연구」, 2021. 7. 참조
⁶⁵ OHCHR, 「HUMAN RIGHTS AND ACCESS TO COVID-19 VACCINES」

4. 성소수자 수용처우

가. 개관

2021. 8. 25. 법무부의 「성소수자 수용처우 및 관리방안(수정)」(이하 ‘수정 방안’)이 성소수자차별반대 무지개행동이 제기한 행정심판을 통해 공개되었다. 해당 방안은 2020. 4. 법무부가 작성하여 전국 교정시설에 배포한 것이다. 그러나 그 내용은 일반에 공개되지 않았고, 2020. 7. 무지개행동이 법무부에 정보공개청구를 했으나 교정시설에 영향을 준다는 이유로 거절되었다. 결국 행정심판까지 제기한 끝에 2021. 7. 행정심판위원회가 법무부의 정보비공개는 위법하다는 재결을 내렸고, 이를 통해 수정 방안의 전문을 확인할 수 있었다. 이에 이 글에서는 구금시설 내 성소수자 수용처우 및 관리방안의 제정경위와 그 내용을 살펴보고자 한다.

나. 성소수자 수용처우 및 관리방안 제정 경위

2019. 7. 법무부는 「성소수자 수용처우 및 관리방안」을 제정하여 전국 교도소에 시달하였다. 이는 2019. 3. 20. 트랜스젠더 남성 수용자가 구치소에서 의료조치를 거부당한 사건에 대해 국가인권위원회가 차별로 판단하며 법무부장관에 재발방지 대책마련을 권고했고, 이에 따른 후속조치로서 이루어진 것이다.⁶⁶

그러나 이렇게 만들어진 방안은 오히려 성소수자에게 모욕적이고 인권침해적인 내용들로 구성되어 있었다. 가령 성소수자에 대한 용어 설명에서부터 ‘시메일(She-male)’과 ‘히피메일(Hefemale)’이라는, 성매매 산업에서 나온 용어들을 사용하는 등 성소수자 혐오적인 표현들이 담겨 있었다. 또한 처우에 있어서도 성소수자 수용자를 수용자의 의사와 상관없이 별도의 수용동에 격리수용하고 운동, 종교행사, 진료 시에도 비성소수자 수용자와 분리를 시키는 등, 성소수자 수용자를 고립시켜 인권

⁶⁶ 국가인권위원회 2019.3.20.자 17진정0726700 결정

을 침해하는 내용을 담고 있었다.⁶⁷

이에 국가인권위원회 역시 해당 방안은 차별시정권고에 따라 이루어진 것이라 볼 수 없다고 판단하고 법무부에 시정을 요청했고, 그 결과 2020. 4. 법무부는 수정 방안을 만들어서 전국 교도소에 시달하였다. 이에 따라 현재는 수정 방안에 기초하여 성소수자 수용자의 처우가 이루어지고 있다.

다. 성소수자 수용처우 및 관리방안(수정) 방안의 내용과 평가

이렇게 만들어진 수정 방안의 내용을 보면 여러 면에서 기존의 방안이 갖고 있던 문제점을 개선한 것으로 보인다. 우선 성소수자를 정의함에 있어 “성적지향 또는 성별정체성이 주류로 여겨지는 사람과 구별되는 집단”이라고 하고 있으며, 트랜스젠더의 경우 “출생 시 부여받은 성별과 다른 성별정체성을 지닌 사람”, “트랜스남성, 트랜스여성 외에 논바이너리 트랜스젠더 포함”, “성전환수술을 받지 않은 사람 모두 포함” 등 포괄적인 트랜스젠더의 개념을 규정하고 있다.

또한 처우에 있어서도 기본적으로는 ‘본인의 의사를 수렴하고 성정체성을 존중하는 것’을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 트랜스젠더 수용자의 수용동을 지정할 때는 본인에게 의견 진술 기회를 부여하고 신체적 성, 성정체성을 종합적으로 고려하며 외부 전문가의 의견을 청취하는 등의 절차를 마련하고 있다. 그밖에 진료나 종교 행사, 운동 등 생활에 있어서도 무조건 성소수자를 격리하고 낙인효과가 발생하지 않도록 유의하는 내용 역시 담고 있다.⁶⁸

다만 이렇게 개선된 내용에 불구하고 몇 가지 개선점은 남아 있다. 수정 방안에 따르면 성소수자는 기본적으로 독거수용을 하고 본인이 원하는 경우에만 예외적으로 혼거수용을 하고 있다. 이렇게 성소수자라는 이유만으로 본인의 의사나 구

체적인 사정을 고려하지 않고 우선 독거수용을 하는 것은 성소수자를 본질적으로 다른 이들과 함께 할 수 없는 존재로 보는 것이며, 이는 국제인권규범에도 부합하지 않는다.⁶⁹

또한 본인의 의견을 수렴한다고 규정하고 있으나 이것이 실제 현장에서 수용자가 자유롭게 의사를 표현하고 이것이 정말로 받아들여지기 위해서는 수정 방안이 갖는 의미에 대해 교정공무원들이 충분히 이해를 해야 한다. 그러나 수정 방안 시행 이후로도 종종 인권단체들 앞으로 성소수자라는 이유만으로 의사에 반하는 수용을 당하고 있다는 편지들이 오는 것으로 보아 아직 이러한 부분에서 충분한 개선이 이루어지지 않은 것으로 보인다. 따라서 법무부의 지속적이 감독과 교정공무원들에 대한 교육이 이루어져야 할 것이다.

5. 구금시설 내 도서반입 제한 사건

가. 개관

형집행법 제46조는 “소장은 수용자의 지식함양 및 교양습득에 필요한 도서를 비치하고 수용자가 이용할 수 있도록 하여야 한다”고 하고 있으며, 제47조 제1항은 “수용자는 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서의 구독을 신청할 수 있다”고 규정하고 있다. 법률이 이렇게 수용자의 도서 이용에 관하여 특별히 규정을 두고 있는 것은 수용자가 도서 등을 구독할 권리가 헌법 제21조 제1항에서 보장하는 알 권리 및 정보접근권, 헌법 제31조 교육권 등 기본권으로서 보장되어야 하기 때문이다.

⁶⁷ 경향신문, 2020. 11. 23.자, 「법무부 비공개 지침 '성소수자 수용방안에 '여장남자' 차별표현」
⁶⁸ 수정 방안 전문은 다음 웹페이지 참조. [무지개행동, 「법무부 성소수자 수용처우 및 관리방안(수정)에 대한 논평」, https://lgbtqact.org/statement_210826/ (검색일: 2021. 11. 6.)]

⁶⁹ 성적지향·성별정체성 인권과 관련하여 널리 인용되는 원칙이자 수정 방안도 참조하고 있는 요그야카르타 원칙은 다음과 같이 이야기하고 있음. “제9원칙, 구금상태에서 인간적인 대우를 받을 권리 A, 구금시설을 배정할 때, 성적지향이나 성별정체성을 이유로 사람들을 한층 더 주변화시키거나, 폭력이나 잔혹한 대우, 신체적, 정신적, 성적 학대에 처하게 하지 않도록 해야 한다.” [국제인권소식 통, 「요그야카르타원칙(2006)」 <http://www.tongcenter.org/nondiscrim/sogi/yogyakarta#TOC-9> (검색일: 2021. 11. 6.)]

그런데 법무부는 2019. 11. 1.부터 전국 교도소에서 「수용자 우송·차입 도서 합리화 방안」을 시행하여, 수용자가 자비로 도서를 구매하는 것 외에 외부에서의 도서 우송·차입을 사실상 전면적으로 금지했다. 이러한 조치에 대해 대한출판문화협회에서 규탄성명을 내는 등⁷⁰ 여러 비판들이 제기됐지만 법무부는 금지물품 반입을 막기 위한 조치라며 해당 방안의 시행을 그대로 유지했다. 이에 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터·소수자인권위원회를 비롯한 시민단체들은 해당 방안과 이에 근거한 도서차입불허처분에 대해 헌법소원·행정소송 등을 제기했고, 결국 국가인권위원회에서 시정권고가 나온 후 비로소 2020. 12. 7. 도서반입 제한이 해제되었다. 이에 이 글에서는 이 사건의 전반적인 경위를 살펴보고 이후의 과제를 이야기해보고자 한다.

나. 사건의 경위

형집행법 및 그 시행령에 따라 수용자가 도서를 구독·열람할 수 있는 방법들은 다음과 같다. ① 영치금을 이용한 자비구매, ② 외부 민원인의 우편·택배(우송), ③ 외부 민원인의 차입 ④ 구금시설 내 비치된 도서 대출, 이 중 자비구매의 경우 영치금이 부족한 수용자는 이용할 수 없고, 구금시설 내 비치도서는 그 품목이 한정되어 있기에, 우송·차입에 의한 도서반입은 수용자의 가족이나 지인에 의해 널리 이루어지고 있는 상황이었다.

그런데 법무부는 2019. 11. 1.부터 「수용자 우송·차입 도서 합리화 방안」(이하 ‘법무부 방안’)을 실시하며 자비구매 도서 외에 원칙적으로 도서 반입을 불허하였다. 법무부는 이러한 방안 시행의 이유로 “불법 제작 도서의 무분별한 반입시도, 우송·차입 물품 교부에 따른 금지물품 반입, 우송·차입 도서 처리에 따른 업무량 과중” 등을 들었다. 그러나 금지물품의 반입은 오직 도서를 통해서만 이루어지는 것이 아님에도 도서만을 특정해서 반입을 막는 법무부의 조치는 합리적인 근거가 없다. 또한 영치금이 부족한 수용자는 자비구매를 할 수 없고 품절, 비매품 등 구매 자체가

70 한겨레, 2019. 11. 13.자, 「출판문화협회 “교정시설 도서반입 제한 조치는 검열 우려”

불가능한 도서 역시 구매할 수 없다는 점에서, 법무부 방안은 수용자의 도서접근권을 침해하는 것이기도 했다.⁷¹

이에 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터·소수자인권위원회, 사단법인 두루, 전쟁없는세상, 천주교인권위원회의 4개 시민단체들은 2019. 12. 18. 법무부 방안에 대한 헌법소원 및 이로 인해 도서반입을 불허한 교도소를 상대로 행정심판·행정소송을 제기하였다.⁷² 또한 국가인권위원회에서도 여러 수용자들의 진정이 제기됨에 따라 이에 대한 조사를 진행하였다.

이후 소송들의 진행경과를 보면, 우선 법무부 방안에 대한 헌법소원은 각하되었다. 헌법재판소는 법무부 방안이 예외적인 경우 교도소장의 재량에 따라 도서의 우송·차입을 허가하고 있고, 우송·차입이 불허된 경우에는 행정소송으로도 다룰 수 있으므로 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다고 판단하였다.⁷³

행정심판 역시 기각되었다. 이는 군산교도소장이 민원인의 도서 차입을 거부한 것에 대해 제기한 것인데, 이에 대해 광주지방법교정청행정심판위원회는 “피청구인 교도소장이 도서차입을 거부한 것은 수용자의 범죄사실, 교도소 내 구매가능 여부, 도서의 내용 등을 종합적으로 고려하여 한 것이므로 과잉금지원칙 및 평등의 원칙에 위배된다거나 재량권을 일탈·남용한 것으로 볼 수 없다”고 판단하였다.⁷⁴

이렇게 하여 의정부교도소장이 도서 차입을 거부한 것에 대해 민원인과 수용자가 함께 제기한 행정소송을 통해 법무부 방안의 합헌·적법성 여부가 다투지게 되었다. 그런데 위 소송이 진행되던 중에 국가인권위원회에서 2020. 8. 13. 법무부 방안이 과잉금지원칙을 위배하여 수용자들의 알 권리를 침해하므로 그 시행을 중단해야 한다는 결정이 나왔다. 국가인권위원회는 “수용자의 자유롭고 폭넓은 도서 열람은

71 독서신문, 2019. 11. 15.자, 「“책 선물 안 돼, 무조건 사서 봐”... 교도소의 독특한 ‘교화’

72 로이슈, 2019. 12. 17.자, 「교정시설 도서반입 불허에 대한 헌법소원·행정소송·행정심판 제기 기자회견」

73 헌법재판소 2020. 1. 7.선고 2019헌마1403 결정

74 광주지방법교정청행정심판위원회 2020. 3. 2.자 2019행심 제 77호 결정

수용 목적인 교정·교화에 도움을 주어 그 자체로 교정기관의 안전과 질서유지에 기여하는 바가 크고, 본질적으로 공익에 해가 되는 행위라고 보기 어려우나, 원칙적으로 이를 최대한 보장해주는 것이 형집행법의 입법목적에도 부합한다”고 지적하면서, “「수용자 우송·차입 도서 합리화 방안」이 형집행법 제27조 및 시행규칙상의 원칙과 예외를 바꾸어 일반적으로 도서의 우송·차입을 불허하는 것은 부당하다”고 그 이유를 밝혔다.⁷⁵

그리고 2020. 12. 7. 법무부는 위 국가인권위원회 권고를 받아들여 법무부 방안의 시행을 중지하고, 도서 우송·차입을 허용하되 개인별 1일 도서 반입을 5권 이내로 제한하는 새로운 방안을 시행하였다.⁷⁶ 이렇게 도서 반입 제한이 풀림에 따라 위 행정소송의 피고들은 더 이상 소의 이익이 없으므로 각하되어야 한다고 주장했다. 이에 대해 원고들은 법무부의 이러한 도서 반입 제한이 다시 반복될 우려가 있으므로 법률적 판단이 필요하다고 했으나 결국 법원은 2021. 6. 22. 각하 결정을 내렸고,⁷⁷ 이렇게 관련 소송 절차들은 마무리되었다.

다. 이후의 과제

이렇게 하여 2020. 12. 7.부터 다시 도서 반입이 허용됨에 따라 사건은 일단락되었다고도 할 수 있다. 그러나 이것으로 모든 문제가 해결된 것은 아니고 다음과 같은 이후의 과제들이 남아 있다 할 것이다.

첫째는 이번과 같은 도서 반입 제한조치가 다시 반복될 우려가 있다는 것이다. 실제 행정소송 과정에서 법무부는 결코 법무부 방안이 위법하기에 시행을 중지했다고 이야기하지 않고 단지 국가인권위원회의 결정에 따른 것이라고만 이야기했다. 이렇게 법무부 방안의 위법성이 구체적으로 확인되지 않은 이상 이후에 또 다시 금지물품 반입을 이유로 도서 우송·차입이 금지될 우려는 남아 있다 할 것이다. 따라서

75 국가인권위원회 2020. 8. 13.자 19진정0728300 등 15건(병합) 결정

76 한겨레, 2020. 1. 15.자, 「단독」 7일부터 교정시설 도서 반입 제한 풀렸다

77 의정부지방법원 2021. 6. 22. 선고 2019구합15917 결정

이에 대해서는 지속적인 모니터링을 통해 유사한 문제가 발생할 경우 신속하게 대처할 필요성이 있다 할 것이다

둘째는 수용자에게 있어 도서 구독이 기본권으로서 보장된다는 점을 확인할 필요성이다. 자유형으로 인해 외부와의 접촉 기회가 제한될 수밖에 없는 수용자들에게 있어 도서 구독은 외부와의 접촉 수단이자 교육 수단이기 때문이다. 이러한 이유에서 유럽평의회(Council of Europe)는 1989년 ‘감옥에서의 교육(Education in Prison)’ 권고안을 채택하면서, “모든 수용자는 주 1회 이상 도서관에 접근할 수 있어야 한다”고 권고하기도 했다.⁷⁸ 그럼에도 이 사건과 같이 막연한 행정상의 이유로 도서 접근권이 가로막히는 현상은 아직 우리 사회에서 수용자의 도서 접근권에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않고 있음을 보여준다 할 것이다. 따라서 이번 사건을 계기로 수용자에게 있어 도서가 갖는 의미와 그 권리 보장 방안에 대해 사회적인 논의들이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

6. 교정행정에 관한 내부규정의 비공개 문제

가. 개관

형집행법은 백여 개의 조문으로 수용자의 처우 전반에 관한 사항을 규정하고 있다. 그러다보니 수용자에 대한 처우의 구체적인 내용은 대부분 시행령이나 시행규칙에 위임되어 있고, 행정기관 내부의 행정규칙이 구체적인 사항을 정하고 있는 경우도 많다. 심지어, 상급기관이 하달하는 지시, 지침, 시달의 형식으로 수용자에 대한 처우에 관한 정부의 방침이 정해지는 경우도 적지 않다. 수용자의 처우와 인권은 법무부 내부의 규정과 지침 등에 의해 규정되고 있다고 해도 과언이 아니다.

78 COUNCIL OF EUROPE, 「RECOMMENDATION No. R(89)12 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES, ON EDUCATION IN PRISON」

그런데 법무부는 내부규정이 공개될 경우 직무수행이 어려워진다고 하며 이러한 내부 규정 중 상당수를 공개하지 않고 있다. 수용자의 인권과 처우에 관한 구체적인 기준과 절차가 대외적으로 알려져 있지 않은 것이다. 이러한 ‘밀실행정’은 행정의 투명성과 예측가능성을 저해할 뿐 아니라, 교정공무원에 의한 자의적인 법집행의 우려도 낳게 된다.

아래에서는 교정행정에 관한 내부규정들이 비공개되어 있는 현황과 그 문제점을 살펴보겠다.

나. 내부규정의 비공개 현황

법무부가 2010년부터 2021년 3월까지 발령한 훈령은 총 557개이며, 그 중 제명(題名)과 내용을 비공개한 훈령은 42개(7.5%)이다.⁷⁹ 같은 기간 동안 법무부가 발령한 예규는 332개로, 그 중 제명과 내용을 비공개한 것은 44개(13.3%)이다.⁸⁰ 종합하면, 법무부 소관의 훈령·예규 중 9.7%에 해당하는 훈령·예규의 경우, 그 내용은 물론이고 제목도 공개되어 있지 않은 것으로 파악되는데, 여기에는 교정행정에 관한 교정본부 소관의 훈령과 예규도 포함되어 있다.

이와 같이 법무부는 내부규정의 내용을 공개하지 않고 있을 뿐만 아니라, 규정의 제목도 공개하지 않고 있기 때문에, 구체적으로 어떤 내부규정이 비공개되고 있는지는 파악하기가 쉽지 않다. 다만, 훈령대장과 예규대장에 따르면 「가석방 업무지침」, 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」, 「교정시설 방호 및 교정장비 관리지침」, 「치료감호소 감호업무지침」, 「수용관리 및 계호업무 등에 관한 지침」, 「법무시설 기준규칙」 등이 비공개되어 있는 것으로 확인된다.

한편, 법적 형식의 측면에서 훈령이나 예규에 해당하지 않는 내부규정(규정, 규

칙, 지시, 지침, 통첩 등)⁸¹도 다수가 비공개되어 있는 것으로 확인된다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’) 제8조에 따라 작성된 법무부의 정보 목록을 보면, 2021년 9월에 생산된 정보만 살펴보더라도 법무부가 57건의 교정행정 관련 내부규정이나 내부지시를 비공개하였음이 확인된다. 이러한 비공개정보에는 「전국 사회적 거리두기 연장에 따른 방역조치 준수 지시」(2021. 9. 6., 교정기획과-22227), 「교정시설 거리두기 단계별 자비구매물품 공급범위 변경 등 시달」(2021. 9. 14., 교정기획과-22988), 「창원교도소 여자수용자 과밀수용 완화 방안 관련 지시」(2021. 9. 1., 보안과-37028), 「CCTV 및 채증장비 등 운영 적정성 점검 지시」(2021. 9. 28., 보안과-39846), 「여성 성폭력사범 개인 심리치료 프로그램 운영 계획 시달」(2021. 9. 9., 심리치료과-2534), 「코로나19 백신 오접종 관련 조사 지시」(2021. 9. 14., 코로나19 교정시설 긴급대응단-7050), 「코로나바이러스감염증-19 교정시설 대응 통합 매뉴얼(3판) 개정 알림」(2021. 9. 3., 코로나19 교정시설 긴급대응단-6287) 등이 포함되어 있다.

그 외에도, ‘정신질환 수용자 관리 매뉴얼’,⁸² ‘서울동부구치소 코로나 19 집단감염 사건에 관한 역학조사 보고서’,⁸³ ‘혹서기 수용자 처우 향상 방안’⁸⁴에 대한 정보공개 청구가 거부된 바 있다.

다. 내부규정 비공개 문제점

(1) 헌법과 정보공개법의 취지에 반함

헌법상 ‘알 권리’는 통상 헌법 제21조의 표현의 자유와 헌법 제10조의 인격권으로부터 도출되는 것으로 이해되고 있다. 그리고 일반적 정보공개청구권은 알 권리의

81 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조 제1항은 “그 명칭에 관계없이 법령의 시행 또는 행정사무처리 등과 관련하여 발령하는 규정, 규칙, 지시, 지침, 통첩 등”을 모두 포괄하여 ‘훈령·예규등’으로 통칭하고 있음. 한편, 강학상 ‘행정규칙’은 일반적으로 ‘행정조직 내부에서 또는 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리와 절차, 기준 등에 관하여 발하는 일반적, 추상적 규율’이라고 정의됨. 본문의 내부규정들은 ‘훈령·예규등’에 포함되며, ‘행정규칙’에 해당할 것임.

82 법무부장관 2021. 10. 5.자 비공개결정

83 중앙방역대책본부장 2021. 8. 18.자 비공개결정

84 법무부장관 2021. 8. 17.자 비공개결정

79 법무부 2021. 3. 18.자 정보공개결정

80 위 정보공개결정

하나로서 헌법상의 권리로 인정된다. 헌법재판소도 ‘알 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 알 권리, 즉 정부에 대하여 일반적 정보공개를 구할 국민의 권리’라고 판시한 이래,⁸⁵ 공권력이 보유하는 모든 정보에 대하여 일반국민이 그 공개를 요구할 권리인 ‘일반적 정보공개청구권’을 헌법상 보장된 국민의 기본권으로 인정하고 있다. 그리고 그 연장선상에서 정보공개법은 “공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다”⁸⁶며 원칙적으로 정보가 공개되어야 하고, 예외적으로만 비공개될 수 있음을 규정하고 있다.

이처럼, 정보공개청구제도는 국민의 알권리 보장과 이를 통한 국정에 대한 국민의 참여, 국정운영의 투명성을 확보에 있어서 핵심적인 의미를 가진다. 특히 교정행정에 관한 정보는 교정행정의 특성상 이에 대한 외부에서의 접근이 기본적으로 어렵다는 점을 고려하였을 때, 정보공개청구제도를 통한 공개의 필요성이 더욱 크다. 교정행정에 관한 정보의 폭넓은 공개는 행정작용에 대한 민주적 통제로 이어지고, 이는 법집행의 투명성 및 공정성을 확보하고, 수용자의 인권을 보장하는 데에 기여하게 된다. 반대로 교정행정에 관한 정보를 비공개하는 것은 수용자에게 행정의 예측가능성을 보장할 수 없게 하며, 결국 자의적이고 위법한 행정으로 이어질 우려가 있다.

(2) 관련 판결례 및 재결례에 반함

서울지방법원 서울지방법은 2002년 행형제도의 개선을 위한 목적으로 구금시설 실태와 관련된 법규를 조사, 연구하기 위해서 법무부장관에게 교정 규칙 및 예규 총 58건에 대해 정보공개청구를 하였다. 해당 정보에는 교도소내의 인적, 물적 시설, 장비의 구성 및 관리방법, 교도직원들의 근무지침, 수용자의 분류와 수용관리방법, 가석방 심사 관련 규정 등이 포함되어 있었다. 이에 대해 법무부장관은 해당 정보가 ‘형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항’으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하

게 하는 경우’에 해당한다며 그 전부에 대해서 공개를 거부하였다.

서울지방법원 서울지방법은 위 비공개결정에 대해 소송을 제기하였고, 제1심 법원은 58건의 정보 모두에 대해서 비공개사유가 인정되지 않는다고 판단하였다. 먼저, 제1심 법원은 “정보공개법이 비공개대상으로 규정하고 있는 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하는 정보란 당해 정보가 공개될 경우 재소자들의 관리 및 질서유지, 수용시설의 안전, 재소자들에 대한 적절한 처우 및 교정교화에 관한 직무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 위험성이 있고, 그 정도 현저한 경우에 한한다.”라고 보았다. 그리고 제1심 법원은 이러한 기준에 비추어 볼 때, 위 내부규정들은 ‘교도기관이 준수하거나 시행하여야 할 것으로 일반적으로 예상할 수 있는 기본적인고도 원칙적인 사항들을 담고 있어 재소자들이 교도직원들의 행위를 예측하여 이에 대비하는 등의 방법으로 교정업무 수행을 현저히 곤란하게 한다거나 가석방업무의 공정성을 해할 것으로 보이지는 않는다’고 판단하였다.⁸⁷

이후 상급심에서 계호방법이나 도주방지대책, 무기의 관리방법, 순찰근무 방법 등에 관한 사항에 대해서는 비공개사유가 인정되었으나, 그 외의 정보에 대해서는 제1심의 판단이 유지되었다. 결국, ‘특정강력범 분류기준 개정 및 재분류 수용처우 등 유의사항 시달’, ‘외국인수용자 처우지침’, ‘공안사범 수용관리 지침’ 등의 비공개 내부규정이 위 판결에 따라 공개되었다.⁸⁸

이처럼 계호방법 등 일부 사항을 제외하고는 교정행정에 관한 사항이라는 이유만으로 정보공개법상 비공개사유가 인정되지 않는다는 것이 법원의 입장이다. 앞서 살펴본 현재의 비공개 내부규정 중 다수는 계호방법 등에 관한 내용과 무관하므로, 이를 비공개하는 것은 위 판결례에 반한다.

85 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22 결정

86 정보공개법 제3조

87 서울행정법원 2004. 9. 7. 선고 2002구합30395 판결

88 서울고등법원 2005. 10. 20. 선고 2004누19967 판결(환송 전 판결)대법원 2007. 11. 29. 선고 2005두15113 판결서울고등법원 2008. 4. 1. 선고 2007누32756 판결(환송 후 판결)

한편, 최근 중앙행정심판위원회도 유사한 취지의 재결을 내린 바 있다. 성소수자 수용자의 거실 지정, 의료처우, 출정 시 계호 방식에 관한 내용을 담고 있는 ‘성소수자 수용처우 및 관리 방안’에 대한 정보공개 거부처분이 위법·부당하다고 판단한 것이다. 위 재결에서 중앙행정심판위원회는 해당 정보의 공개로 인해 교정업무의 수행에 지장을 줄 개연성이 있다고 보기 어렵고, 오히려 해당 정보의 공개는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보에 기여한다고 보았다.⁸⁹

(3) 법무·검찰개혁위원회의 권고에 반함

법무부 산하의 법무·검찰개혁위원회⁹⁰는 2020. 9. 28. 법무부에게 비공개 내부규정을 공개할 것을 권고하였는데, 이러한 공개권고의 대상에는 교정행정에 관한 비공개 내부규정도 포함되었다.⁹¹ 위 위원회는 법무부가 헌법상 기본권과 관련된 다수의 내부규정을 자의적 기준에 따라 비공개로 유지하고 있다는 점을 지적하면서, 행정의 투명성을 확보하고 자의적인 공권력 행사를 방지하기 위해서는 내부규정의 공개가 필요하다고 권고하였다. 또한 위 위원회는 내부규정의 비공개로 인해 법무부가 “법상 원칙인 법치주의와 행정의 공개성을 스스로 훼손하고 있”다는 점도 지적하였다.

그럼에도 불구하고 법무부는 여전히 교정행정에 관한 다수의 내부규정을 공개하지 않으며, 위 권고사항을 이행하지 않고 있다.

(4) 비공개 내부규정의 구체적인 내용에 비추어본 비공개 문제점

비공개 내부규정이 담고 있을 것으로 보이는 내용에 비추어 보더라도, 내부규정의 비공개는 부당하다. 앞서 소개한 비공개 내부규정의 이름에 비추어 보면, 수용자의 구분 및 이송에 관한 요건 및 절차(수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침), 수

용자 1인당 제공되어야 하는 수용거실 면적의 최저기준(법무시설 기준규칙), 자비구매 가능품목에 관한 변경(교정시설 거리두기 단계별 자비구매물품 공급범위 변경 등 시달), 수용자 심리치료 프로그램의 운영계획(여성 성폭력사범 개인 심리치료 프로그램 운영 계획 시달)이 모두 공개되어 있지 않은 것으로 보이는데, 이에 관한 비공개사유가 인정된다고 보기 어렵다. 오히려 이러한 내부규정을 공개하여, 해당 내부규정이 정하고 있는 기준이 수용자의 인권을 보장하기에 적합한지 여부나 해당 내부규정이 잘 준수되고 있는지 여부가 확인되도록 할 필요가 있다.

(5) 제명 비공개의 문제점

비공개 내부규정의 이름조차 공개하지 않고 있는 것은 어떠한 이유로도 정당화하기 어렵다. 해당 내부규정의 ‘내용’이 공개되는 데에 따른 문제가 있는지 여부는 차치하더라도, 그 ‘규정 이름’이 공개된다고 해서 교정업무의 수행에 지장을 준다고 볼 수는 없기 때문이다. 비공개 내부규정에 대한 정보공개청구와 비공개 시의 쟁송을 피하기 위해서, 법무부가 규정명을 비공개하고 있는 것은 아닌지 의심스러운 대목이다.

7. 보호장비

가. 2020년 부산구치소 노역수형자 사망 사건에 대한 국가인권위원회 권고

2021. 7. 국가인권위원회는 2020. 5. 부산구치소 보호실에서 보호장비 착용 14시간 만에 사망한 노역수형자 사건에 대한 결정⁹²에서 유가족에게 적절한 금액을 배상할 것을 법무부장관에게 권고했다. 또한 대한변협법률구조재단에는 법률구조를 요청했다.

국가인권위원회는 “당시 보호실 야간 및 주말 당직 근무 교도관들인 피진정인들

⁸⁹ 중앙행정심판위원회 2021. 7. 6.자 2020-19192호 재결.

⁹⁰ 법무·검찰개혁위원회는 ‘법무행정의 개혁을 위한 국민의 바람을 더 충실히 반영한다’는 취지에서 2017. 8. 9. 법무부에 의해 발족됨

⁹¹ 법무·검찰개혁위원회 2020. 9. 28.자 보도자료, 「국민의 권의 등과 관련된 법무부·대검의 비공개 내부규정 공개 권고 - 법무·검찰개혁위원회 제25차 권고 발표」

⁹² 국가인권위원회 2021. 7. 2.자 20진정0321400 결정(구치소의 의료조치 소홀 및 부당한 보호장비 사용 등에 의한 수용자 사망)

이 피해자가 정신질환에 의한 이상행동을 하는 수용자임을 인지하였음에도, 관련 신체상황에 대한 업무공유를 소홀히 하고, 의무관 등의 적절한 의견 및 의료적 조치 없이 보호실에 수용하고, 이어 병증의 치료는커녕 오히려 금속보호대 및 양발목 보호장비를 2중으로 총 14시간 20분 동안 과도하게 장시간 사용하면서 식사 및 용변 등을 위한 일시해제, 보호실 수용 및 보호장비 사용에 따른 수시로 매시간마다 건강상태를 확인할 의무, 보호장비 착용 및 해제 시 신체상의 활력징후 등을 면밀히 살피는 등의 직무상 주의의무를 소홀히 한 행위는...피해자의 신체의 자유 및 안전을 보장받을 권리, 나아가 헌법 제10조에서 보장하는 피해자의 생명권을 침해한 것"이라고 판단했다.

법무부는 사건 발생 직후 직접 감찰 결과 “당직 근무자 간 인계 및 계호 소홀, 야간·휴일 의료 처우 부재, 보호장비 사용의 부적정 등 근본적인 문제점들을 확인”했고 “현장 근무자 및 감독책임자 등 관련자 18명에 대하여 인사조치, 중징계”했다고 발표했다.⁹³ 스스로 잘못을 인정한 사건인 만큼, 국가는 유가족이 별도의 권리구제 절차를 밟기 전에 스스로 잘못을 인정하고 유가족에게 배상해야 할 것이다.

한편, 위 권고에서 국가인권위원회는 사건 직후인 2020. 7. 법무부가 ‘인권보호 중심의 정신질환 수용자 관리 개선방안’(이하 ‘법무부 방안’)을 발표했다는 이유로 중복적으로 제도 개선 권고를 하는 것은 불필요해 보인다고 판단했다. 당시 법무부는 △보호장비 사용 전 소장의 사전 허가 원칙 준수 △16시간 초과 사용 제한(하나의 보호장비를 단계별로 교체·사용하고, 둘 이상 보호장비 사용 지양) △식사·용변·세면 시 등 30분 이상 일시 해제 시간 엄격 준수 등 사용 중 통제강화 △정신질환자 수용자의 경우 8시간 이상 계속 사용하는 경우 소장 사전 허가하도록 하겠다고 밝혔다.

그러나 법무부 방안은 실효성이 없어 유사 사건 재발 방지를 위한 대책으로서는

93 법무부, 2020. 7. 3.자 보도자료, 「인권존중을 기반으로 한 정신질환 수용자 관리 대책 - 부산구치소 노역수용자 사망 사건 관련 조치」

턱없이 부족하다. 현장에 부재할 가능성이 높은 소장이 보호장비 사용이 필요하다는 현장 교도관의 의견을 거슬러 보호장비 사용 명령을 하지 않을 가능성은 극히 희박하기 때문이다. 이미 형집행법 시행령 제120조 제1항은 “교도관은 소장의 명령 없이 수용자에게 보호장비를 사용하여서는 아니 된다. 다만, 소장의 명령을 받을 시간적 여유가 없는 경우에는 사용 후 소장에게 즉시 보고하여야 한다”라고 규정하고 있으나, 이번 사건에서 사용 후에도 보호장비 사용을 보고받았을 소장은 보호장비 해제 명령을 하지 않았고, 결국 피해자는 사망했다.

나. 보호장비 남용 방지 방안

보호장비는 △머리보호장비 △발목보호장비 △보호대 △보호의자 △보호침대 △보호복 △포승 등 신체를 직접 결박하여 고통을 주는 것으로 ‘현대판 신체형’이라 불려도 무방하다. 보호장비의 남용을 막기 위해서는 첫째, 신체를 직접 구속하는 보호장비를 폐지하고 보호실·진정실 수용으로 대체해야 한다. 이미 일선 교정시설에 자살 및 자해 방지 등의 설비를 갖춘 보호실·진정실이 설치되어 있으나 일선에서는 수용자에게 보호장비를 착용시키고 이에 더해 보호실에도 수용하고 있다.

둘째, 불가피하게 보호장비를 사용하더라도 무기한 사용은 금지해야 한다. 형집행법령은 보호의자·보호침대·보호복 외 보호장비의 최장 사용 시간을 규정하지 않고 있다. 법무부 방안은 원칙적으로 보호장비를 연속하여 16시간 초과 사용하는 것을 제한했으나, 일반적으로 보호장비를 착용한 수용자는 다양한 방법으로 항의를 하기 마련인데, 소측은 이를 새로운 사용 사유라며 보호장비 사용 시간을 사실상 연장할 우려가 있다.

셋째, 보호장비를 사용하더라도 둘 이상의 보호장비 중복 착용을 금지하여 수용자에게 불필요한 고통을 가중하지 말아야 한다.

넷째, 보호장비를 사용하더라도 보호장비의 일시 중지·완화를 의무화해야 한다. 형집행법 시행규칙 제184조 제2항은 “교도관은 보호장비 착용 수용자의 목욕, 식

사, 용변, 치료 등을 위하여 필요한 경우에는 보호장비 사용을 일시 중지하거나 완화할 수 있다”라고 규정하여 교도관의 재량에 맡겨두고 있을 뿐이다. 법무부 방안은 보호장비 해제 요건을 원칙적으로 취침시까지 확대했으나 그 적용 여부는 여전히 교도관의 재량으로 두고 있다. 취침, 목욕, 식사, 용변, 치료 등을 위하여 필요한 경우에는 보호장비 사용을 반드시 일시 중지하거나 완화하는 것을 교도관의 의무로 규정하는 방향으로 형집행법령을 개정해야 한다.

다섯째, 수용자 의료 처우를 개선해야 한다. 이번 사건의 피해자가 부산구치소에 수용된 때는 금요일 밤으로, 의무관 4명이 모두 퇴근한 후여서 신입 수용자가 받아야 할 건강진단이 시행되지 않았다. 휴일에는 의무관이 출근하지 않아 보호장비를 착용한 수용자의 건강 상태를 확인할 수 없었을 것이다. 이번 사건 이후 법무부는 “수용자 건강 의심시 영상통화 화상 시스템 통해 재택의무관이 직접 상태 확인”하겠다고 밝혔으나 영상통화는 의무관의 대면 진료를 대체하기에는 부족하다. 휴일에도 교정시설의 의료 처우가 유지될 수 있도록 의료 인력을 확충해야 할 것이다.

여섯째, 보호장비의 남용 방지도 중요하지만 보호장비 사용의 근본적인 원인을 해소해나가야 한다. 수용자가 자살·자해·위해를 감행하는 데는 다양한 이유가 있을 수 있지만, △과밀수용 해소 △독거수용 원칙 관철 △정신질환 수용자에 대한 의료 처우 개선 △수용자간 합리적 이유 없는 차별적 처우 개선 △수용자 처우에 대한 신속·공정한 구제 절차 마련과 정보의 공개 등 전반적인 수용 환경을 개선하려는 노력이 병행되어야 보호장비 사용을 줄일 수 있을 것이다.

8. 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본 계획의 수립

가. 개관

2019년 형집행법 개정으로 중장기적인 교정정책 로드맵 마련을 위한 기본계획 수립에 대한 사항이 도입되었다(형집행법 제5조의2). 이에 따라 제1차 형의 집행 및

수용자 처우에 관한 기본 계획(이하 “기본 계획”)의 수립 추진이 2019년부터 이루어졌고, 2020. 말. 관계부처 협의 등을 거쳐 기본계획이 최종적으로 확정되었다. 기본 계획은 인권 중심, 다양성 존중, 국민신뢰, 조직혁신, 스마트 교정 등 다섯 가지 정책 목표를 제시하고 있다. 이와 함께, 형집행법령 등의 전면개정 등을 입법추진사항으로 제안하고 있다.

나. 주요 내용

기본계획의 주요 사항을 표로 정리하면 다음과 같다.

인권 중심	과밀수용 해소 및 시설 현대화, 의료처우 증진, 보호장비 사용 및 출정업무 개선, 정신질환 수용자 관리방안 마련, 교정공무원 인권 감수성 제고
다양성존중	과학적 분류처우 및 개별처우 강화, 교육교화 프로그램 내실화, 직업훈련 및 교도작업 활성화, 심리치료 프로그램 강화, 다양한 문화콘텐츠 제공
국민신뢰	교정행정 투명성 확보, 지역사회 지원활동 및 홍보 강화, 교정업무 민간참여 활성화, 회복적 사법
조직 혁신	조직 운영 효율성 증대, 교정공무원 역량 강화, 수요자 중심의 교정시설 건축, 교정공무원 복지 개선
스마트 교정	기술 융합을 통한 첨단 교정행정 구현, 차세대 교정정보 시스템 구축, 데이터를 활용한 정책 실효성 확보, 비대면 교정 서비스 제공,

다. 평가

기본계획은 장기적이고 체계적인 정책 수립 및 집행에 기여하고 정책의 예측가능성을 높이는 측면에서 기본적으로 기본계획의 법적 근거를 마련하고 1차 기본계획을 수립한 점은 원칙적으로 긍정적으로 평가한다. 다만, 현재 기본계획이 주요 내용의 형태로만 공개되어 있을 뿐 계획의 전문이 공개되어 있지 않아,⁹⁴ 연도별 추진 계획, 추진 및 평가 방식 등 절차에 대한 사항 및 개별 정책 과제별 구체적인 내용을

⁹⁴ 현재 주요 내용은 보도자료의 형태로만 확인 가능함. 주요내용은 법무부 보도자료 참조 [법무부 2020. 11. 26.자 보도자료, 「제1차 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획」수립]

알기 어려운 상황이다. 예컨대, 정책 과제 중 3. 보호장비 사용 및 출정업무 개선과 관련하여, 공개된 세부 내용은 “○보호장비의 신체적 침해를 최소화하기 위해 장비 개선 및 사용요건 정비 및 ○검찰청 이동을 위한 보호장비 착용 등 수용자 인권문제를 해소하기 위해 교정시설 방문조사 또는 원격화상 검찰조사 전환 추진”으로 제시되어 있는데, 보호장비를 어떻게 개선하는 것인지 및 사용요건을 어떻게 정비한다는 것인지에 대한 세부 내용을 공개된 정보를 알기 어렵다. 따라서 우선 기본계획의 전문, 세부계획 및 이행점검체계를 공개하는 것이 기본계획의 실효성 있는 이행을 위한 전제일 것이다.

2021년 아동 인권 분야 보고

집필

I. 시민권과 자유

1. 출생등록 - 신수경
2. 표현의 자유와 프라이버시권 - 조덕상
3. 참정권 - 이제호
4. 학생인권법안 - 서채완

II. 아동에 대한 폭력 - 강정은, 성유진

III. 가정환경 및 대안 양육

1. 코로나-19와 아동복지시설의 인권 침해 - 조민지

IV. 소수자 아동의 인권

1. 미등록이주아동의 체류권 - 김진
2. 아동사법 절차에서의 아동 - 이진혜
3. 성소수자 아동의 인권 - 송지은

감수

1. 총괄 감수 - 김영주 위원장
2. 원고별 취합 및 1차 감수 - 조덕상

I. 시민권과 자유

1. 출생등록(신수경)

아동이 출생등록될 권리는 아동의 다른 기본권을 보장하기 위한 핵심 전제가 되는 기본권이다. UN아동권리위원회는 아동 인권 보호의 출발점으로서 아동이 출생한 즉시 출생등록될 권리의 중요성을 강조하는 한편, 부모의 법적 지위나 신분과 무관하게 모든 아동의 출생등록이 신속히 이루어질 수 있도록 보장하는 소위 ‘보편적 출생등록(Universal Birth Registration)’ 절차를 도입할 것을 지속적으로 권고하였다. 한국 사회에서도 이러한 방향으로 논의가 성숙하고 있던 중, 정부는 올해 「가족관계 등록법」 일부개정안을 입법예고하여 ‘출생통보제’를 본격적으로 도입하기로 하였으며, 대법원은 2020. 6. 8. 선고 2020스575결정에서 최초로 아동이 출생한 즉시 출생등록될 권리를 아동의 기본권으로 확인하였다.

가. 출생통보제 도입 - 「가족관계등록법」 일부개정안 입법예고

(1) 개관

한국의 현행 법제는 출생신고 의무자인 부모에게 의존하는 출생신고 체계를 기본으로 하고 있어, 출생신고 의무자가 출생신고를 하지 않는 경우 아동의 출생신고가 되지 않아 보호의 공백이 발생한다는 문제점을 안고 있었다. 이에 학계에서는 아동의 출산이 주로 이루어지는 의료기관에게 출생등록의무를 부과하는 것을 주요 내용으로 하는 보편적 출생등록제도를 도입하라는 제안을 꾸준히 제시해왔다. 이에 정부는 2019. 5. 발표한 「포용국가 아동정책」에서 「가족관계등록법」을 개정해 의료기관에서 출생하는 모든 아동을 누락 없이 국가기관 등에 통보하도록 하는 출생통보제 도입을 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 이후 법무부는 2021. 5. 3. 출생통보제 도입 추진 방침을 명시적으로 밝혔고, 2021. 6. 21. 아동이 출생등록될 권리를 보장하기 위한 출생통보제도 도입을 주요 내용으로 하는 「가족관계등록법」 일부개정법률안을 입법예고하였다.¹

¹ 「가족관계등록법」 일부개정법률안

제44조의3(출생의 통보 등) ① 「의료법」 제3조의 의료기관의 장(이하 “의료기관의 장”이라 한다)은 해당 기관에서 출생이 있는 경우, 출생 후 14일 이내에 다음 각 호의 기재사항을 시·읍·면의 장에게 통보하여야 한다.

1. 출생자의 모의 성명 및 주민등록번호(외국인등록번호, 의료급여전산관리번호)
2. 출생자의 성별, 수, 출생연월일시
3. 의료기관 주소 등 기타 출생사실을 확인하기 위해 대법원규칙으로 정하는 사항

② 의료기관의 장은 출생 후 7일 이내에 제1항 각 호의 사항을 보건복지부장관이 의료기관 출생정보의 통보 및 관리를 위하여 「국민건강보험법」 제62조의 건강보험심사평가원에 위탁하여 운영하는 전산정보시스템을 이용하여 송부하는 방법으로 제1항의 통보를 갈음할 수 있다.

③ 건강보험심사평가원은 의료기관의 장으로부터 제2항의 송부를 받은 날로부터 7일 이내에 이를 시·읍·면의 장에게 송부하여야 한다. 이 경우 건강보험심사평가원은 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 전산정보처리조직을 통한 전자문서로 할 수 있다.

제44조의4(직권 출생기록 등) ① 전조의 통보를 받은 시·읍·면의 장은 제44조제1항의 기한 내 출생자에 대한 출생신고가 수리되었는지 확인하여야 한다.

- ② 제1항 본문에 따라 기한 내 출생자에 대한 출생신고가 수리되지 않음이 확인된 경우에는 시·읍·면의 장은 즉시 제46조제1항 및 제2항의 신고의무자에 대하여 7일 이내에 출생신고할 것을 최고하여야 한다.
- ③ 제46조제1항 및 제2항의 신고의무자가 제2항의 최고기간 내에 신고를 하지 않거나 최고할 수 없는 경우 또는 신고의무자를 특정할 수 없는 경우에는 시·읍·면의 장은 제44조3제1항 각 호에 대한 자료를 첨부하여 가정법원의 확인을 받아 직권으로 출생기록을 하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 출생신고 수리 확인 및 최고, 직권 출생기록 등 이와 관련된 사무 처리에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

(2) 입법예고된 법안의 한계

그러나 위 법안은 ‘국민’만을 규율하는 현행 「가족관계등록법」내의 제도로 도입된 탓에 이주아동 등 한국에 거주하는 한국 국적이 없는 아동의 출생등록에는 한계가 있으며, 의료기관을 통한 통보만 규정되어 의료기관 외에서 출생한 아동에 있어서는 출생통보제의 취지를 살릴 수 없다는 문제점을 안고 있다. 또한, 본 제도가 자리 잡기 위해서는 추가적인 법령의 개정이 필요하다. 우선 의료기관의 통보의무와 관련하여 「의료법」의 개정이 필요하고,² 시·읍·면의 장이 출생신고의무자에게 출생신고를 최고하는 형식과 절차, 신고의무자가 신고 의무를 이행하지 않을 경우의 조치 등의 근거 규정이 마련되어야 한다.

위 법안에 따르면 출생신고자의 출생신고가 없는 경우 시·읍·면의 장이 직권으로 출생기록을 남길 의무가 있는데, 이러한 의무와 현행 법령상 기존 지방자치단체의 장이 출생신고를 하는 방식과의 차이점은 무엇인지도 현재 불분명하다. 위와 같이 시·읍·면장이 직권으로 출생기록을 남길 경우 아동의 성과 본, 이름을 결정하는 것, 일반적으로 출생신고시 함께 이루어지는 출산장려금, 아동수당, 양육수당의 신청하는 것 등을 어떻게 구현할지에 대한 구체적인 규정이 함께 마련되어야 출생통보제가 실시되는 시점의 혼란을 최소화할 수 있을 것이다. 또한 직권 출생기록시 가족관계등록부의 형태도 결정되어야 하는데, 부와 모의 인적사항을 모두 기재하는 현행 가족관계등록부 방식이 출생신고 의무자가 출생신고를 회피하는 원인 중 하나로 지적되어 왔고, 더 나아가 부모가 후술하는 익명출산제를 선택하는 유인이 된다 면 이에 대한 적절한 보완책을 마련할 필요가 있다.

나. 익명출산제 관련 법안의 발의

익명출산제의 도입은 위기임신출산 지원 대책이 충분히 마련되고, 보편적 출생

² 입법예고안에 따르면 의료기관의 경우 출생증명서를 전자적 형태로 송부할 수 있게 되는데, 현행 「의료법」(제17조, 제17조의2, 제22조, 제34조)은 ① 처방전에 관하여는 전자처방전 규정을 두고 있고, ② 일반 의료기록과 전자 의료기록을 구별하고 있으나, 출생증명서에 관하여는 이와 같은 전자적 작성 근거 규정을 두고 있지 않다. 입법예고안의 내용을 시행하기 위해서는 전자출생증명서 제도에 관한 의료법의 개정이 필요하다.

등록제도가 정착되었음을 전제로 하여 최후의 수단으로서 예외적으로 고려되어야 함³에도 불구하고, 정부의 출생통보제 도입과 함께 익명출산제의 내용을 담은 법안으로, ‘보호출산에 관한 특별법안’(의안번호 2105963, 김미애의원 대표발의)과 ‘위기 임산부 및 아동 보호 및 지원에 관한 특별법안’(의안번호 2110394, 조오섭의원 대표발의)이 발의되었다. 위 법안들은 모두 현행 「입양특례법」과 비교할 때 아동의 친생 부모를 알 권리 및 자신의 정체성에 관한 정보에 접근할 권리를 현저하게 후퇴시켰고, UN 아동권리위원회가 강조했던 출생등록시 아동의 생물학적 부모가 정확하게 명시되도록 보장하라는 보편적 출생등록제도의 취지를 정면으로 거스른다는 점에서 심각하게 우려스럽다.⁴

다. 아동의 기본권으로서 즉시 출생등록될 권리 - 대법원 2020. 6. 8. 선고 2020스575 결정

(1) 개관

「가족관계등록법」은 혼인 외의 자녀에 대하여 부가 가정법원을 통한 간이한 절차로 출생신고를 할 수 있도록 제57조 제2항(이하 ‘사랑이법’)을 두고 있음에도 불구하고, 법원은 생부의 출생신고가 가능한 위 법률의 요건을 엄격히 해석하여 생부의 출생신고를 소극적으로만 허용하였고, 법원별로 확립된 기준이 없어 실무상 혼란이 있었다. 이에 대법원은 2020. 6. 8. 선고 2020스575 결정을 통해 아동의 기본권으로서 즉시 출생등록될 권리를 천명하였고, 아동 인권의 관점에서 ‘사랑이법’의 요건에 대한 해석 기준을 제시하였다. 위 결정 이후 ‘사랑이법’은 위 결정 내용을 반영하여 2021. 3. 16. 법률 제17928호로 개정되었다.⁵

3 CRC/C/KOR/CO/5-6 Article 24. 참고

4 2021. 6. 21. 민변 아동인권위원회 성명 참고. <http://minbyun.or.kr/?p=48542>

5 「가족관계등록법」 제57조(친생자출생의 신고에 의한 인지) ① 부가 혼인 외의 자녀에 대하여 친생자출생의 신고를 한 때에는 그 신고는 인지의 효력이 있다. 다만, 모가 특정됨에도 불구하고 부가 본문에 따른 신고를 함에 있어 모의 소재불명 또는 모가 정당한 사유 없이 출생신고에 필요한 서류 제출에 협조하지 아니하는 등의 장애가 있는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 신고를 할 수 있다.

② 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호의 전부 또는 일부를 알 수 없어 모를 특정할 수 없는 경우 또는 모가 공적 서류·증명서·장부 등에 의하여 특정될 수 없는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 제1항에 따른 신고를 할 수 있다.

③ 가정법원은 제1항 단서 및 제2항에 따른 확인을 위하여 필요한 사항을 직권으로 조사할 수 있고, 지방자치단체, 국가경찰

(2) 결정 요지

이번 결정에서는 “출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자(子)는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다(국적법 제2조 제1항). 대한민국 국민으로 태어난 아동에 대하여 국가가 출생신고를 받아주지 않거나 절차가 복잡하고 시간도 오래 걸려 출생신고를 받아주지 않는 것과 마찬가지로 결과가 발생한다면 이는 아동으로부터 사회적 신분을 취득할 기회를 박탈함으로써 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권 및 아동의 인격권을 침해하는 것이다(헌법 제10조). 현대사회에서 개인이 국가가 운영하는 제도를 이용하려면 주민등록과 같은 사회적 신분을 갖추어야 하고, 사회적 신분의 취득은 개인에 대한 출생신고에서부터 시작한다. 대한민국 국민으로 태어난 아동은 태어난 즉시 ‘출생등록 될 권리’를 가진다. 이러한 권리는 ‘법 앞에 인간으로 인정받을 권리’로서 모든 기본권 보장의 전제가 되는 기본권이므로 법률로써도 이를 제한하거나 침해할 수 없다(헌법 제37조 제2항).”라고 하여, 아동의 ‘출생등록될 권리’가 헌법상 기본권임을 분명히 하였다.

또한, 이번 결정은 “「가족관계등록법」 제57조 제2항의 취지, 입법연혁, 관련 법령의 체계 및 아동의 출생등록될 권리의 중요성을 함께 살펴보면, 위 조항은 「가족관계등록법」 제57조 제1항에서 생부가 단독으로 출생자신고를 할 수 있게 하였음에도 불구하고 「가족관계등록법」 제44조 제2항에 규정된 신고서의 기재내용인 모의 인적 사항을 알 수 없는 경우에 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 그 신고를 할 수 있게 하기 위한 것으로, 그 문언에 기재된 ‘모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우’는 예시적인 것이므로, 이 사건과 같이 외국인인 모의 인적 사항은 알지만 자신이 책임질 수 없는 사유로 출생신고에 필요한 서류를 갖추지 못하는 경우 또는 모의 소재불명이나 모가 정당한 사유 없이 출생신고에 필요한 서류 발급에 협조하지 않는 경우 등과 같이 그에 준하는 사정이

관서 및 행정기관이나 그 밖의 단체 또는 개인에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출을 요구할 수 있다.
 ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 신고의무자가 1개월 이내에 출생의 신고를 하고 등록부의 정정을 신청하여야 한다. 이 경우 시·읍·면의 장이 확인하여야 한다.
 1. 출생자가 제3자로부터 「민법」 제844조의 친생자 추정을 받고 있음이 밝혀진 경우
 2. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 사유에 해당하는 경우
 ⑤ 확인절차 및 신고에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

있는 때에도 「가족관계등록법」 제57조 제2항이 적용된다고 해석하는 것이 옳다.”라고 전향적으로 판시하였다.

(3) 이번 결정의 의의와 한계

이번 결정은 아동 인권의 관점에서 매우 환영할만한 판결이나, ① 문리해석의 한계를 벗어났다는 점, ② 절차법에 의한 실체법상 친생추정 조항의 잠식 가능성이 확대되었다는 점에서 법리적으로 의문이 있다는 평가도 있다.⁶ 그러나 이에 대해서는 생모의 인적사항 중 일부를 아는 경우 등 친모 특정이 가능하다는 이유로 생부(生父)의 출생신고가 받아들여지지 않는 사례가 다수 발생하여 아동의 보호 공백을 초래하는 문제가 있었다는 사실을 돌아켜볼 때, 그동안 민법상 친생추정 제도를 의식해 ‘사랑이법’의 적용 범위를 좁게 해석해 왔던 하급심 법원의 태도가 ‘사랑이법’의 입법 취지를 제대로 고려하지 못했다는 비판이 가능할 것이다.

이번 결정은 대한민국 국민으로 태어난 아동은 출생등록될 권리를 가진다는 점을 최초로 천명함과 동시에, 아동의 출생등록될 권리와 위 법률 조항의 입법 취지 등을 명확하게 밝히면서 생부(生父)가 가정법원의 확인을 받아 자녀의 출생신고를 간소한 방법으로 할 수 있도록 가이드라인을 제시하였다. 이에 대상 결정이 선고된 이후 「가족관계등록법」 제57조 제2항에 대한 개정 논의가 있어 왔고, 2021. 3. 16. 개정된 「가족관계등록법」은 대상 결정의 취지에 맞추어, 미혼부의 출생신고 인정 범위를 확대하는 방향으로 해석하는 것에 그치지 않고 ① ‘모가 특정됨에도 불구하고 부가 본문에 따른 신고를 함에 있어 모의 소재불명 또는 모가 정당한 사유 없이 출생신고에 필요한 서류 제출에 협조하지 아니하는 등의 장애가 있는 경우’와, ② ‘모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호의 전부 또는 일부를 알 수 없어 모를 특정할 수 없는 경우 또는 모가 공적 서류·증명서·장부 등에 의하여 특정될 수 없는 경우’에도 미혼부의 출생신고를 인정하는 규정을 명문화하였다.

⁶ 현소혜, 외국인 아동을 위한 보편적 출생등록제의 도입필요성과 도입방안, 가족법연구 34권 제2호, 2020, 한국가족법학회, 143면

이번 결정은 아동의 출생등록될 권리를 최초로 인정하고, 보다 많은 아동들의 출생신고가 용이할 수 있도록 법의 해석 범위를 넓혔다는 점에서 매우 의미 있는 결정이나, 이번 결정에서 출생등록될 권리가 있다고 인정한 아동은 ‘한국국적의 부 또는 모’를 둔 아동으로 제한되어 외국 국적의 부모를 둔 아동이 한국에서 태어난 경우까지 포섭하지 못하는 문제가 남아 있으며, 여전히 모에게 법률상 배우자가 있는 경우 친생추정 원칙과의 관계상 생부의 출생신고가 제한된다는 한계도 있다.

2. 표현의 자유와 프라이버시권(셋다운제를 중심으로 - 조덕상)

올해는 2011년 「청소년보호법」과 「게임산업법」개정을 통해 셋다운제가 도입된지 만 10년이 되었다. 도입될 당시부터 지금까지 청소년 보호라는 목적은 거의 달성할 수 없고, 청소년의 행복추구권과 표현의 자유, 프라이버시권을 명백하게 침해한다는 비판을 받았던 셋다운제는 우리 모임을 비롯한 사회 각 층의 비판을 받았음에도 강고하게 유지되고 있었다. 그러다가 2021. 6. 소위 ‘마이크래프트의 청소년 이용불가 사태’(이하 ‘마이크래프트 사태’)라는 초유의 해프닝을 겪은 후 정부는 다급하게 「청소년보호법」상의 강제적 셋다운제를 폐지하고 「게임산업법」상의 선택적 셋다운제(일명 ‘게임시간 선택제’)로 규제를 일원화하는 방향으로 제도를 개선하겠다고 발표했다.⁷

그렇다면 과연 이것으로서 그동안 셋다운제로 인한 문제는 해결된 것일까. 여기서는 10년 동안 유지된 셋다운제를 뒤집어놓은 ‘마이크래프트 사태’가 터진 배경과 경과를 먼저 살펴보고, 정부의 셋다운제 폐지 및 개선 방향에는 어떤 문제가 남아있으며 이를 어떻게 해결해야 하는지를 짚어보기로 한다.

⁷ 2021. 8. 25. 정책브리핑 ‘셋다운제 폐지 및 청소년의 건강한 게임이용 환경 조성방안’ (<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156467712>)

가. '마인크래프트 사태'의 경과 및 정부와 국회의 대응

여기서 '마인크래프트 사태'란 2021. 6. 24. 부터 19세 미만의 한국 청소년들이 마인크래프트 게임 서비스를 정식으로 이용할 수 없게 된 사건을 말한다. 마인크래프트 게임은 PC, 콘솔, 모바일상의 다양한 에디션으로 출시되었는데, 2015년 마이크로소프트(이하 MS)가 원 게임제작사인 Mojang Studios를 인수한 후 2017년 여러 에디션을 통합한 베드락 에디션을 출시했다. 한국의 청소년들은 셋다운제로 인해 자신의 계정으로 이 베드락 에디션을 사용할 수 없었지만,⁸ 이에 통합되지 않은 PC용 자바 에디션은 한국 청소년들도 자유롭게 이용할 수 있었다. 그러다 2020. 10. 21. MS가 위 자바 에디션도 보안 강화를 위해 Xbox live 계정을 사용하도록 변경한다는 방침을 발표했고, 2021. 6. 24. 기존의 자바 에디션에 등록된 계정을 Xbox live에 이전하는 작업이 개시되었다.

이로 인해 자신의 명의로 Xbox live 계정을 만들지 못하는 한국의 청소년들은 마인크래프트 게임을 할 수 있는 길이 막혀버린 상황이 됐다. 마인크래프트는 그동안 한국을 포함한 수많은 국가의 청소년들과 교육 종사자들이 다양한 형태로 즐기던 게임으로, 대한민국 정부는 2020. 5. 5. 어린이날을 기념해 마인크래프트에 청와대 월드맵을 배포하기도 했다. 이러한 마인크래프트 사태가 터지자, 마인크래프트 유저들을 중심으로 셋다운제에 대한 비난 여론이 폭주하기 시작했고, 상당수 국회의원들이 셋다운제 폐지 법안을 내놓고 토론회를 개최하는 등 이에 호응하면서 그동안 무관심에 가깝던 정부의 반응도 기존과는 달라지게 되었다.

2021. 8. 25. 정부의 발표 내용을 구체적으로 살펴보면 ① '게임시간 선택제'로 게임시간 제한 일원화, ② 게임시간 선택제의 인지도와 편의성 재고, ③ 찾아가는 게임문화교실 확대, ④ 미디어 리터러시 교육 강화, ⑤ 확률형 아이템 정보공개, 청소년 유해광고 차단 근거 마련, ⑥ 게임 과의존 위험군 청소년 발굴 및 상담 치유 지

⁸ MS는 셋다운제 적용을 회피하기 위해 인터넷 기반 게임 서비스인 Xbox live를 한국에서는 19세 이상의 성인에게만 제공한다. 이는 다른 콘솔게임사(소니, 닌텐도)의 온라인 서비스도 모두 동일하다.

원, ⑦ 청소년의 문화예술, 스포츠 활동 지원 등을 담고 있다. 한편 MS는 마인크래프트 사태와 관련하여 향후 한국 청소년들의 게임 이용을 어떻게 보장할 것인지에 대해 현재까지도 구체적인 입장을 내놓지 않고 있다.

나. 셋다운제 폐지 관련 법안 발의 상황 정리

2021. 6. 25. 전용기 의원이 「청소년 보호법」 일부개정안을 대표발의한 것을 시작으로 하여 다수의 셋다운제 폐지 또는 조정 법안이 발의되었다. 전용기 의원안⁹은 셋다운제의 근거조문인 동법 제26조와 제59조 제5호를 삭제하는 것을 내용으로 하고 있다. 이어 허은아(2021. 7. 5. 발의)¹⁰, 권인숙 의원(2021. 7. 9. 발의)¹¹이 각각 대표발의한 동법 일부개정안은 위 전용기 의원안의 내용을 포함하면서, 전자는 '중독'이라는 용어를 '과몰입'으로 바꾸고, 청소년 본인 또는 법정대리인의 요청시 게임물 이용방법, 게임물 이용시간 등 제한을 알릴 수 있도록 하는 내용을, 후자는 청소년에게 지원되던 상담 서비스를 청소년과 그 가족에 대한 상담, 교육 서비스로 확대하는 내용을 추가로 담았다. 더 나아가 류호정 의원은 2021. 9. 3. 「청소년 보호법」 제3장(제24~27조)을 전부 삭제하고, 「게임산업법」상의 게임시간 선택제도 동시에 삭제하는 내용의 「청소년 보호법」 일부개정안¹²과 「게임산업법」 일부개정안¹³을 각각 대표발의했다.

이후 국회 여성가족위원회에서는 2021. 10. 22. 「청소년보호법」관련 의안들을 조율해 위원회 대안을 제안하기로 의결하였고, 현재 이 여가위 대안은 법제사법위원회 심사를 앞두고 있다.¹⁴ 위 대안에서는 ① 인터넷게임 중독과 과몰입을 병기하고, ② 인터넷게임 이용시간을 친권자등에게 고지할 의무 규정을 삭제하며, ③ 심야시

⁹ https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_R21J0M1S2F0R1X4U1W4F2L8E9E6S0

¹⁰ https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_E2L1U0Q7B0K5S1Q4X1L1Z0C3R2L8S5

¹¹ https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2G110M7D0I7O1M5R0E5D0U9U3V2C3

¹² http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2B1Z0K8U3O1Y1T4E3B9U5H7O5O7Y7

¹³ http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2Y1A0I8U3B1N1P4N4T3Z4B1D1U0I7

¹⁴ 2021. 11. 4. 기준 현재 이 대안은 의안정보시스템에서는 검색되지 않으며, 류호정 의원실로부터 자료를 제공받았음. 향후 법사위 심사에 따라 일부 내용이 수정될 수 있음.

간대의 인터넷게임 제공 금지 의무와 벌칙 규정을 삭제하고, ④ 인터넷게임 중독, 과몰입 피해 청소년과 그 가족이 상담, 교육, 치료, 재활서비스 지원을 받을 수 있도록 하였다.

한편 이러한 입법활동과는 별개로, 2021. 9. 2. 시민단체 오픈넷에서는 강제적 섷다운제와 게임시간 섷택제 및 인터넷게임 회원가입시 본인인증 강제 규정에 대해 다시 헌법소원을 제기하였다.¹⁵

다. 전혀 새로운 것 없는 마인크래프트 사태의 본질 - 본인인증 강제와 청소년 감시

표면적으로는 갑작스런 마인크래프트 사태가 섷다운제를 무너뜨린 것처럼 보이지만, 그 사태의 근본 원인을 살펴보면 지금까지 적체되어 온 문제가 이제야 터졌을 뿐임을 알 수 있다. 섷다운제는 순수하게 만 16세 미만 청소년의 심야시간 인터넷게임 이용만을 건드리는 제도가 아니다. 섷다운제가 게임에서 작동하기 위해서는 이용자의 연령을 확인하는 장치가 필요하고, 이를 위해 「게임산업법」 제12조의3 제1항 제1호는 인터넷게임 이용자에게 실명, 연령 확인 및 본인 인증을 할 것을 요구하며, 제2호는 청소년 회원가입시 법정대리인의 동의도 요구한다. 이러한 개인정보를 사업자가 수집, 취급하기 위해서는 적지 않은 비용과 관리 인력이 필요하다. 섷다운제가 실시된 이래 이러한 시스템을 구축할 능력이 없는 국내외 인터넷 게임사업자들은 게임 시장에서 도태되거나 철수하였고, MS와 소니, 닌텐도와 같은 대형 글로벌 기업은 한국에서만 쓸 수 있는 별도의 본인인증 시스템을 도입하는 것을 포기하고 아예 인터넷게임 서비스를 한국의 성인에게만 제공하는 회피책을 섷택했으며, '스팀'과 같은 해외 플랫폼은 섷다운제 적용을 바로 회피하며 성황리에 운영 중이다. 마인크래프트 사태는 사실 MS의 정책 변경이 섷다운제의 이러한 치명적인 문제점을 만천하에 드러낸 것에 불과하다.

인터넷게임뿐만 아니라 수많은 인터넷 활동에서 사기업을 통한 실명인증이 광범

¹⁵ 오픈넷 홈페이지 참고, <https://opennet.or.kr/20058>

위하게 사용되는 한국 사회의 현실에서 인터넷게임 이용시 실명인증을 거치는 것에 별 문제를 못 느끼는 이들이 적지 않다. 그러나 청소년이 인터넷게임을 자유롭게 이용할 수 있는 권리는 인터넷 사이트 게시판에서 누구나 본인확인 없이 자유롭게 댓글 등을 게시할 수 있는 권리와 본질적으로 다를 것이 없다. 헌법재판소는 2012년에 인터넷게시판 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 등을 침해한다는 이유로 소위 '인터넷 실명제'에 대해 위헌임을 선언했으며, ¹⁶ 2015년의 헌법재판소는 섷다운제와 불가분의 관계인 인터넷게임 회원가입시 본인인증 강제 조항에 대해서는 합헌이라고 판시했다.¹⁷ 애초에 청소년의 인터넷게임 사용을 청소년의 '표현의 자유' 문제로 인식하는 게 아니라, 유해하고 무가치하여 규제해야 할 대상으로 보지 않고 서야 본질적으로 동일한 사안에 대해 이렇게 다르게 판단할 이유가 없다.

이후 우리 사회는 인터넷게임을 이용하는 청소년의 개인정보를 강제로 수집하는 행위가 도대체 어떻게 청소년의 과몰입과 중독을 막을 수 있는 것인지, 단순히 실명인증 정보를 넘어 게임회사들이 청소년 이용자의 정보를 과도하게 수집하는 것의 위험성은 없는 것인지 등등 청소년의 정보 인권 문제에 대한 고민은 철저히 외면했다. 이러한 실명인증 강제 및 과도한 정보 수집, 처리 제도가 유지된다면 강제적 섷다운제가 폐지된다고 한들 해외 기업들이 인터넷게임 서비스를 한국의 청소년에게 제공하지 않는 문제는 여전히 남아있을 것이다. 만약 정부가 해외 기업들의 자율적인 청소년 보호 시스템(실명인증을 요구하지 않는)의 사용을 허용해준다고 하면, 여전히 실명인증 시스템을 유지하기 위해 지속적으로 비용과 인력을 투입해야 하는 국내 기업들과의 차별문제가 발생할 것이다. 마인크래프트 사태가 터졌을 당시 내놓았던 여성가족부의 변명처럼 이는 그저 각 게임회사의 운영 정책의 잘못으로 돌릴 수 있는 문제가 아니다.

기존의 강제적 섷다운제가 폐지되고 게임시간 섷택제가 자리잡는다고 했을 때 또한 우려되는 것은 그 게임시간 섷택제의 내용에 특별한 제한이 없다는 것이다. 계

¹⁶ 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌마47, 252(병합)

¹⁷ 헌법재판소 2015. 3. 26. 선고 2013헌마517

임시간 선택제는 청소년 당사자 또는 그 보호자가 신청할 수 있는데, 정부는 부모의 권리가 우선하므로 청소년이 부모의 의사에 반하여 게임시간을 변경할 수 있는 권리를 인정하지 않고, 게임시간을 어떻게 설정해야 하는가에 대한 제한도 없다고 설명하고 있다.¹⁸ 여기서 우리는 자연스럽게 청소년유해정보 차단 앱 문제를 떠올릴 수 있다. 「전기통신사업법 시행령」 제37조의9에 규정되어 있는 것처럼 SKT와 같은 전기통신사업자는 청소년 가입자의 전화기에 설치할 수 있는 청소년유해정보 차단 앱을 제공할 의무가 있다. 문제는 이를 위해 제공되는 어플이 단순히 유해정보를 차단하는 수준을 넘어 청소년의 스마트폰 사용시간 자체를 제한하거나, 실시간 위치 추적 및 사적인 메시지 내용을 감시하는 기능을 포함하는 경우가 많아 청소년의 프라이버시를 지속적으로 침해하고 있다는 것이다.¹⁹ 이미 모바일 쪽에서는 이 앱이 사실상 강제적 섷다운제의 역할을 대신하고 있는 것과 다름없는 상황이다. 청소년의 안전을 위해 이러한 감시 수단을 대폭 허용하는 환경에서 과연 게임시간 선택제는 청소년의 인권을 지켜줄 수 있을까.

(4) 소결 - 섷다운제 폐지는 작은 시작일 뿐

섷다운제는 애초부터 청소년들의 수면 부족과 인터넷게임 과몰입을 해결할 수 있지도 않았고, 실제로 해결하지도 않았으며, 오히려 청소년에 대한 한국 사회의 고질적이고 일방적인 보호주의와 청소년의 정보인권 등에 대한 몰이해와 결합해 청소년들의 인터넷게임 이용을 전반적으로 통제하는 시스템을 만들어냈다. 정부와 국가가 이제야 강제적 섷다운제의 문제점을 청소년의 권리라는 차원에서 접근하기 시작한 것은 그나마 다행이지만, 이번 마인크래프트 사태를 일으킨 핵심인 본인인증제는 전혀 건드리지 않고, 게임시간 선택제를 어떻게 청소년 인권의 관점에서 운영할 것인지에 대한 고민이 없는 것은 여전히 매우 우려스럽다.

2021. 3. 2. UN 아동권리위원회는 「디지털환경과 관련된 아동의 권리에 대한 일 반논평 25」를 발표하면서, ① 당사국은 아동이 디지털 환경에서 정보에 접근할 권리

가 있고, 이러한 권리는 오로지 협약 제13조에 규정된 목적에 따라 필요한 경우에만 한해 법률로만 제한할 수 있다는 것을 보장해야 하고.²⁰ ② 아동의 연령에 맞지 않는 콘텐츠로부터 아동을 보호하도록 설계된 연령 또는 콘텐츠 기반 시스템은 개인정보 수집 최소화 원칙을 준수해야 하며,²¹ ③ 디지털 환경에서 아동의 표현의 자유에 대한 모든 규제는 법령에 근거를 두고 필수적이며 비례성을 준수해야 하고,²² ④ 디지털 교육 기술을 위한 기준은 디지털 기술을 이용해 아동의 활동을 기록하고 이를 아동의 인지도 없이 부모 또는 보호자에게 제공하지 말아야 하며,²³ ⑤ 국가나 기업이 특정한 형태의 디지털 놀이와 레크리에이션에 관하여 지침, 연령 등급, 라벨링, 인증을 요구하는 경우 이들이 아동의 디지털 환경에 대한 접근을 전면적으로 축소하거나 레저 또는 다른 권리를 위한 기회를 방해하지 않도록 구성해야 한다²⁴고 밝혔다. 여기에 언급된 내용들은 모두 섷다운제 및 그와 관련된 제도들이 건드리고 있는 청소년의 표현의 자유와 프라이버시권 문제들을 망라하고 있다.

강제적 섷다운제의 폐지는 누구에게는 고작 어린 청소년들이 밤늦게 인터넷게임이나 할 자유로나 보이겠지만, 그 본질은 청소년을 성인과 동일하게 개인정보자기 결정권과 프라이버시권, 표현의 자유의 권리 주체로 온전히 인정하는 것이다. 한국 사회는 이제 섷다운제와 인터넷게임의 본인인증 강제를 전면적으로 폐지하고, 더 나아가 청소년에 대한 일상적인 프라이버시와 정보인권 침해를 어떻게 효과적으로 막을 것인가를 심각하게 고민해야 할 단계에 와 있다.

3. 참정권(이제호)

한국은 OECD 국가 중 유일하게 만 19세 선거권 연령을 유지해오다 청소년과 시민 사회가 오랫동안 선거권 연령 하향을 요구하여, 마침내 2019. 12. 27. 「공직선거

²⁰ CRC/C/GC/25 Article 50.

²¹ CRC/C/GC/25 Article 55.

²² CRC/C/GC/25 Article 59.

²³ CRC/C/GC/25 Article 103.

²⁴ CRC/C/GC/25 Article 111.

¹⁸ 문화체육관광부 홈페이지 https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/game/game01.jsp

¹⁹ 조선일보 2019. 2.5. 자 기사 '세뱃돈을 뺏어요. 폰이나 풀어주세요 스마트폰 감시 당하는 아이들' 등 기사 참고(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/05/2019020500406.html)

법]이 개정되면서 선거권 연령이 만 18세로 낮춰졌다. 하지만 「공직선거법」상의 선거권 연령만 하향되었을 뿐 청소년의 참정권과 관련된 나머지 법령들의 연령 기준은 조정되지 않았고, 정당 가입이나 선거운동과 같은 청소년의 정치 행위에 대한 법적 제한도 여전히 해소되지 않아 오히려 청소년의 정치 활동은 더 경직되어 버렸다. 따라서 각종 정치 활동 연령의 하한선을 낮추는 것과 함께, 연령에 상관없이 청소년들이 자유롭게 선거운동에 참여하고 정당에 가입하여 활동할 수 있는 등 청소년의 참정권이 실질적으로 보장될 수 있는 제도 개선이 시급하다.

가. 주요 이슈

(1) 주민조례발안 청구권자 연령 하향(18세)

2021. 10. 19. 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되면서, 지방자치행정에 대한 주민의 직접 참여를 강화하는 주요 제도 중 하나인 주민조례청구의 청구권자 연령이 18세로 하향되었다(동법 제2조). 주민조례청구 제도는 1999년부터 존재해왔지만, 절차와 요건이 까다롭고 복잡하여 잘 활용되지 못하였다. 이에 주민조례청구 제도를 활성화하고자 「지방자치법」이 전부개정되면서 위 법안이 별도로 제정되었고, 2022. 1. 13. 에 시행된다.

위 법안에는 「공직선거법」상 선거권 연령에 맞추어 주민조례청구권자 연령을 18세로 낮추는 것 외에 주민조례청구를 위한 서명요건의 완화(제5조), 지방자치단체장을 거치지 않고 직접 의회에 조례안을 제출하는 간소화된 절차 규정(제12조)등이 포함되어 있다.

(2) 18세 선거권 및 선거운동 자유 보장의 한계

18세로 선거권 연령이 낮아져 선거권이 확대되기는 하였으나 여전히 18세는 청소년의 극히 일부만을 포함하는 연령으로서 청소년 관련 정책에 있어 청소년 목소리를 대표하기에는 여전히 부족한 수준이라는 한계가 있다. 선거권을 행사하고 선거운동을 할 수 있게 된 18세 청소년도 고등학생이라는 이유로 학내외 각종 선거운동

에 대한 제약을 받는 사례²⁵나, 18세 미만 청소년과 선거운동을 했던 당직자가 「공직선거법」을 위반했다는 이유로 처벌을 받은 사례²⁶를 보면 선거권 연령 하향의 취지가 전혀 실현되지 못하는 것을 확인할 수 있다.

피선거권의 경우 여전히 대통령선거의 경우 40세, 국회의원 및 지방선거에 있어서는 25세가 그 기준이 되고 있어, 선거권 연령과의 균형을 맞추어 피선거권 연령의 18세 하향도 조속이 이루어질 필요가 있다. 주민발안의 경우 내년 1월에는 청구권자가 18세로 하향이 되지만 여전히 주민투표의 경우에는 여전히 선거연령을 만 19세로 정하고 있고, 국민투표에서도 19세 미만의 자는 국민투표를 할 수 없게 되어 있어 조속한 개정이 필요한 상황이다.

(3) 참정권 연령 규정 현황

현행 법령상 참정권 연령 규정의 현황을 정리하면 다음과 같다.²⁷

권리의 내용	연령기준	관련 법령
선거권	18세 미만 제한	「공직선거법」 제15조 제1항
교육감선거권	18세 미만 제한	「지방교육자치법」 제49조 제1항
피선거권	25세 미만 제한 (대통령 40세 미만)	「공직선거법」 제16조
선거운동의 자유	18세 미만 제한	「공직선거법」 제60조
정당 활동	18세 미만 제한	「정당법」 제22조
주민발안(발의)	18세 미만 제한 (2022년 시행)	「주민조례발안법」 제2조
주민투표	19세 미만 제한	「주민투표법」 제5조 제1항
국민투표	19세 미만 제한	「국민투표법」 제7조

²⁵ 대표적인 것이 교육기관이 주관하는 학생을 대상으로 한 모의투표의 전면적 금지와, 학내에서의 선거운동을 학칙에 의해 부당하게 금지하거나 제한하는 문제이다.

²⁶ 부산지방법원 서부지원 2020고합94사건

²⁷ 인권교육센터 들, 「18세 선거권 시대, 청소년은 어떻게 시민이 되는가」 pp. 115-121, 참고.

나. 주요 입법

(1) 선거권·피선거권 관련

의안별로 다소 차이는 있지만, 피선거권 연령을 선거권 연령하향의 취지에 맞추도록 하는 「공직선거법」 개정안들이 다수 발의되었다. 황보승희 의원은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권 연령을 현행 25세 이상에서 19세 이상으로 하향하는 내용의 동법 일부개정안²⁸을, 장경태 의원은 피선거권 연령을 선거권 연령과 동일하게 18세로 하향하는 내용의 동법 일부개정안²⁹을, 윤준병 의원은 피선거권 연령을 20세 이상으로 하향 조정하는 내용의 동법 일부개정안³⁰을 각각 대표발의하였다.

또한, 강민정 의원은 교육감 선거의 선거권자 연령을 16세 이상으로 하향하고, 교육청과 학교가 학생이 선거권을 행사할 수 있도록 보장한다는 내용을 담은 「지방교육자치법」 개정안³¹을 대표발의하였다.

(2) 선거 참여·선거운동의 자유

강민정 의원은 선거권 연령 하향의 취지에 맞추어 선거 참여권 보장 및 선거운동의 자유를 보장하기 위해 선거권 없는 16세 이상의 청소년도 (사전)투표·개표 참관을 할 수 있게 하고 미성년자의 선거운동을 금지하는 조항을 삭제하는 내용의 「공직선거법」 일부개정법률안³²을 발의하였다. 중앙선거관리위원회도 2021. 5. 25. 국회에 제출한 의견서에서 공직선거의 투·개표 참관 가능 연령을 16세 이상으로 낮추자는 의견을 냈다.

(3) 정당활동의 자유

강민정 의원은 선거권을 가진 자만 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다는 조항을

삭제하고, 연령과 상관없이 누구나 정당의 당헌·당규에 따라 정당 발기인 및 당원의 자격을 얻을 수 있도록 하며, 교육청과 학교가 청소년에게 정당활동을 이유로 불이익을 주거나 차별행위를 하지 못하도록 하고, 정당과 중앙선거관리위원회가 청소년들의 정당활동을 적극적으로 지원하게 하는 내용의 「정당법」 일부개정안³³을 대표발의하였다.

4. 학생인권 보장을 위한 입법의 필요성(서재완)

(1) 학생인권법 입법운동의 경과

학교 현장에서 발생하는 학생의 인권침해를 금지하고, 학생의 인권을 보다 적극적으로 보장하기 위한 입법의 필요성은 청소년 인권단체 등 시민사회가 지속적으로 요구해온 입법과제 중 하나이다. 이러한 요구에 민주노동당 최순영 의원이 2006. 3. 30. 학생인권 침해행위를 금지하고, 학생회를 법제화하며, 학교운영위원회에 학생대표를 참여하도록 하는 초·중등교육법 개정안을 대표발의³⁴하였다. 그러나 국회는 2007. 12. “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다”라는 선언 조항(초·중등교육법 제18조의4)을 신설하였을 뿐, 학생인권 침해행위 금지 등 학생의 인권을 실질적이고 구체적으로 보장하기 위한 내용을 법률에 반영하지 않았다.

이후 헌법과 법률에 따른 학생의 기본적 인권을 구체화한 학생인권조례 입법 운동이 전국 단위에서 진행되었다. 그 입법운동의 성과로서 2011. 11. 광주광역시에서, 2012. 1. 서울특별시에서, 2013. 7. 전라북도 학생인권조례, 2020. 7. 충청남도 학생인권조례, 2020. 12. 제주특별자치도교육청 학생인권조례가 각각 제정될 수 있었다. 그러나 이러한 조례 제정 운동의 성과에도 불구하고, 학생의 인권은 법적 보호의 사각지대에 놓여 있었다. 교권 침해 등을 명목으로 학생인권조례의 제정이 무

28 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2F0E1J2J1M6O1V0M3Q6H1Z2Q3B5F7

29 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H2W1S0U6J1T0G111O4L7H5F7V3K2H0

30 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2A1A0C7L2A8Q1F6V4E8P2Q8F9Y2P6

31 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2A1A0C7L2A8Q1F6V4E8P2Q8F9Y2P6

32 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Z2Q1F0C6P0E1Z1H3U2R2I0I8B5P6T7

33 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y2Q1C0F6H0E1R1X3U1B9Z2E2Z7U8F8

34 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=034583>

산되거나,³⁵ 불충분하게 제정되는 경우³⁶가 발생했다. 무엇보다 조례가 자치 규범으로서 법적 구속력이 담보되지 않는 한계가 있었기 때문에, 조례가 제정된 이후에도 상위법 위반 논란이 일거나, 조례의 내용이 잘 이행되지 않는 사례가 계속 발생하고 있었다.³⁷

이처럼 학생인권조례가 가진 한계를 극복하기 위한 방안으로서 학생 인권을 법률로써 보장하라는 요구가 구체화되기 시작했다. 우리 모임을 비롯한 214개의 시민사회단체로 구성된 촛불청소년인권법제정연대는 2017. 9. 26. 부터 「초·중등교육법」 및 동 시행령 개정을 통한 학생인권법의 제정을 주요 입법과제로서 추진하였다. 그리고 4년 동안의 입법 시도 끝에, 박주민 의원은 2021. 11. 3. 학생의 날에 촛불청소년인권법제정연대의 요청을 담은 「초·중등교육법」 일부개정안(이하 '학생인권법안'이라 한다)을 대표발의했다.³⁸ 이하에서는 이 '학생인권법안'의 주요 내용을 상세히 검토한다.

(2) 학생인권법안의 주요내용과 검토

(가) 학칙 제정에 대한 학생의 참여권 보장 및 학생인권조례의 규범력 확보(안 제8조)

'학생인권법안'은 학칙의 제·개정 권한을 학교의 장에게 전적으로 부여하고 있는 현행 「초·중등교육법」 제8조를 개정하였다. '학생인권법안'은 학교의 장이 법령과 조례의 범위 내에서 학칙을 제·개정할 수 있도록 하였고, 특히 학생자치활동 및 학생생활과 관련한 사항을 제·개정할 경우 총학생회의 동의를 받도록 하였다(제8조 제1항). 나아가 학교의 장에게 전체 학생을 비롯한 학교 구성원의 의견을 수렴할 수 있도록 하였고(제2항), 학칙의 제·개정 사항을 지도·감독기관에게 신고하도록 하였다(제3항). 나아가 학칙이 제·개정 절차상의 하자가 있거나 헌법 및 국제인권조

약에 명시된 학생인권을 침해하거나 법령 및 조례를 위반하는 경우 지도·감독기관이 학칙의 변경을 명할 수 있도록 하였다(제4항).

위 조항은 학생인권조례의 규범력을 확보함과 동시에 학생의 인권을 침해하는 학칙에 대해 시정이 이루어질 수 있는 제도를 구축했다는 점에서 큰 의미가 있다. 학칙 제·개정시 총학생회의 동의를 받도록 하고 학교 구성원의 의견을 수렴할 수 있도록 보장한 부분도 학생의 결정권 및 참여권 확대에 이바지할 것으로 기대된다.

(나) 학생인권과 학생인권 침해행위의 구체적 명시(안 제17조, 제17조의2)

'학생인권법안'은 현행 「초·중등교육법」 제18조의4를 삭제하는 대신 학생이 학교 생활에서 가지는 인권의 목록을 구체적으로 열거하고(제17조 제1항), 이에 관한 구체적 사항을 조례로 정하도록 하였다(동조 제2항). 위 조항은 동법 제18조의4에 규정된 추상적 선언의 한계를 극복하고, 법률상 위임 규정을 통해 학생인권조례가 가지는 규범력을 명확히 보장하며, 각 시도에서 학생인권조례를 제정할 근거를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

나아가 '학생인권법안'은 제17조의2에서 1) 학생에게 모욕 및 신체적 고통을 주는 행위, 2) 학생의 두발과 복장을 검사하는 등 신체의 자유를 침해하는 행위, 3) 학생의 동의 없이 소지품 등 개인의 사적 생활에 속하는 물품들을 검사, 압수하는 행위, 4) 차별행위, 5) 정규학습시간 외 교육활동에 참여를 강제하는 행위, 6) 서약 및 종교행사 강요행위, 7) 성적 괴롭힘을 가하거나 유발하는 환경을 조성하는 행위와 그 밖에 교육부장관 또는 교육감이 학생인권 침해의 소지가 있다고 판단하여 고시한 행위를 학생인권 침해행위로 명시하였다.

위 조항은 학교 현장에서 발생할 수 있는 인권침해행위의 유형을 다양하게 명시함으로써 헌법 및 UN아동권리협약 등 국제인권법이 보장하는 학생의 기본적인 인권을 실질적으로 보호할 수 있게 만들었다는 의미가 있다. 학교 생활에서 발생하는 학생에 대한 인권침해를 금지하도록 규정한 입법 조치는 헌법과 국제인권법에 따른 국가의 보호의무로부터 도출되는 것으로서 그 입법적 정당성이 인정되며, 이와 같

35 연합뉴스, 2019. 12. 19.자, 「"반동성에 단체 민원에 지자체 인권조례 수십건 무산"」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191219170600004>

36 헤드라인제주, 2021. 4. 29.자, 「제주학생인권조례, 녀달 지났지만...학교현장 공론화도 '미흡'」, <https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=448657>

37 경향신문, 2021. 10. 20.자, 「여학생 바지 착용은 학교장 허락? 인권침해적 학생생활 규정 여전」, <https://m.khan.co.kr/national/education/article/202110201550001>

38 한겨레, 2021. 11. 3.자, 「"년 불가촉천민이야" 요즘도 이런 선생님아...학생인권법 발의됐다」, <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1017758.html>

이 인권침해 행위를 명시적으로 금지하는 유사 입법례도 다수 존재하고 있다.³⁹

(다) 학생의 자치활동 보장 및 학생회의 법제화(안 제17조의3, 제17조의4)

‘학생인권법안’은 현행 「초·중등교육법」 제17조를 삭제하고, 제17조의3을 신설하여 학생의 자치활동을 학생의 권리로 보장하고, 이에 대한 학교의 행정적·재정적 지원을 의무화하였으며, 특히 학생의 자치활동을 중대하게 제약할 수 있는 언론출판활동 및 집회와 결사에 대한 사전검열 허가를 금지하였다. 또한 학생회를 법제화하고 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 구성되는 총학생회가 학칙 중 학생자치활동, 학생생활과 관련된 사항의 제·개정안 발의 등을 심의·의결하도록 하였다(제17조의4).

해당 조항은 학교에서 학생의 자치활동을 촉진하고, 학교의 다양한 문제를 결정하는 데 있어 학생이 직접 참여할 수 있는 권리를 보장하기 위한 제도적 기초를 마련한 것이다. 현행 「초·중등교육법」은 학생자치활동에 관한 기본적인 사항을 모두 학칙에 위임하고 있어 많은 학생자치활동이 형식적으로 운영되는 상황을 초래하고 있다. ‘학생인권법안’은 향후 학교 현장에서 학생의 자치활동을 활성화하는 데 이바지할 수 있을 것으로 보인다.

(라) 학생인권 침해에 대한 구제절차 마련(안 제18조의5, 제18조의6, 제18조의7)

‘학생인권법안’은 제18조의5를 신설하여 학생인권 침해 사안에 대한 조사 및 구제, 학생인권 증진 및 인권친화적 교육문화 조성의 업무를 집행하는 학생인권옹호관 제도를 신설하고, 시·도 교육청에 학생인권센터를 두도록 하였다. 더불어 누구나 학생의 인권침해 상황에 대해 구제를 신청할 수 있도록 하였고(제18조의6), 학생인권옹호관에게 구제 및 재발방지를 위한 권고를 할 수 있는 권한을 보장하였다(제18조의7).

학생인권조례가 제정된 일부 지역에서 학생인권옹호관 제도가 운영되고 있지만,

39 「장애인차별금지법」 제4조 제1항, 「노인복지법」 제39조의9, 「동물보호법」 제8조 등 참고.

그 권한이 법률로써 보장되지 않아 인권침해 구제기관으로서의 실효적인 역할을 하지 못하는 경우가 많다. 학생인권조례가 제정되지 않은 지역에서는 학생인권옹호관 제도 자체가 운영되지 않아 인권을 침해당한 학생들에게 구제수단이 없다는 문제점이 있다. ‘학생인권법안’은 인권을 침해당한 학생들이 어디서나 실효성 있는 구제를 받을 권리를 보장했다는 점에서 큰 의미가 있다.

(마) 학생대표를 포함한 학교운영위원회의 구성(안 제31조 제2항)

‘학생인권법안’은 현행 「초·중등교육법」 제31조 제2항을 개정하여 국·공립학교에 설치된 학교운영위원회의 구성원에 학생대표를 포함시켰다(제31조 제2항). 현행 「초·중등교육법」 제31조 제2항은 학교운영위원회의 구성원으로서 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사만을 규정하고 있다.

학교운영위원회는 학교운영에 관한 중요한 사항을 심의하는 유일한 기구임에도 불구하고 학생들의 참여가 배제되고 있다. 동법 시행령 제59조의4 제2항에서 학교대표가 의견을 진술할 수 있도록 하고 있지만, ‘학교운영위원회가 필요하다고 인정하는 경우’에 한하여 학생대표의 회의 참관을 허용하는 것에 불과하다. ‘학생인권법안’은 향후 학교 운영에서 학생들의 의견이 반영될 수 있는 통로를 마련해줄 것으로 기대된다.

(3) 소결

‘학생인권법안’이 2021. 11. 3. 발의된 직후 전국 시민사회단체는 일제히 학생인권법안의 발의를 일제히 환영하는 입장을 발표했고,⁴⁰ 우리 모임도 2021. 11. 4. 학생인권법안의 발의를 환영하는 성명을 발표하여 21대 국회가 이번 회기 내에 학생인권법안을 제정할 것을 촉구했다.⁴¹ 이처럼 지난한 과정을 거쳐 발의된 ‘학생인권법

40 헤드라인 제주 2021. 11. 4.자, 「제주 시민인권단체 "학생인권법 발의 환영...조속히 제정해야」, <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=467222>; 금강일보 2021. 11. 3.자, 「"인권 가뭄지대에 대비 학생인권법 발의 환영」, <http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=877334>; KBS NEWS 2021. 11. 3.자, 「전북교육시민단체들 학생인권법 국회 발의 환영」, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5316595>

41 민주사회를 위한 변호사모임, 「성명」 학생인권법안의 발의를 환영하며, 21대 국회는 학생인권법안을 조속히 통과시켜라!, 2021. 11. 4., <http://minbyun.or.kr/?p=49950>

안'이 결실을 맺을 수 있도록 우리 모임은 관련 시민사회단체들과 함께 지속적인 입법촉구를 위한 활동을 전개할 것이다.

II. 아동에 대한 폭력: 아동학대 대응 체계 (강정은, 성유진)

1. 국가의 책무 강화와 현장과의 간극을 줄이기 위한 과제

정부는 2019. 5. 23. 「포용국가 아동정책」을 통해 아동학대 대응체계를 국가 및 지방자치단체의 책무성과 공공성을 강화하는 방향으로 개편하겠다고 발표하고, 「아동학대처벌법」과 「아동복지법」을 개정했다.⁴² 이에 따라 2020. 10. 1.부터 기존에 아동보호전문기관이 담당했던 아동학대 신고 접수 및 조사 등의 업무를 지방자치단체의 아동학대전담공무원이 담당하게 되었고, 아동보호전문기관은 아동학대전담공무원이 수립한 피해아동보호계획 등에 따라 연계된 사례 관리를 맡게 되었다.⁴³ 이처럼 개편된 공공 중심의 아동학대 대응체계가 막 실시되던 무렵인 2020. 10. 중순경 서울 양천구에서 생후 16개월의 입양아동이 사망한 사건이 발생했다. 무려 세 차례에 걸쳐 양부모에 의한 아동학대 의심신고가 이루어져 경찰 및 아동보호전문기관이 개입하였음에도 불구하고 학대로 인한 사망을 국가는 막지 못했다.

정부는 이 사건을 계기로 2021. 1. 19. 「아동학대 대응체계 강화 방안-16개월 아동학대 사망사건 중심으로」를 발표했다. 현장에서 학대를 정확히 판단할 수 있도록 전문성을 갖춰 아동을 신속히 보호할 수 있도록 초기 대응력을 확보하고, 공공 아동학대 대응체계를 안착시키고, 입양절차의 공적책임을 강화하여 아동 최우선 입양

체계를 구축한다는 계획이었다.⁴⁴ 초기 대응과 관련하여 지방자치단체와 경찰의 협업을 강화하고자 2021. 4. 2. '공동업무수행지침'을 개정하기도 했다.⁴⁵ 위 지침은 각 기관의 역할과 결정 주체를 명확히 하기 위해 아동학대 신고접수는 112로 일원화하고, 상담은 보건복지상담센터(129)와 지방자치단체 및 아동보호전문기관에서 담당하되 신고 사항은 서로 통보하도록 했다.⁴⁶ 이 지침에 따르면, 아동학대 신고가 접수되면 경찰 및 아동학대전담공무원이 동행 출동하여 현장조사 하는 것을 원칙으로 하되, 만약 동행출동하지 못한 경우에는 조사 정보를 서로 공유해야 한다.⁴⁷ 한편 피해아동의 보호 및 사례관리를 위한 범위에서 아동보호전문기관도 현장조사에 참여할 수 있다.⁴⁸ 그러나 이와 같이 조사기관이 여럿이다 보니 피해아동 등 관련자가 각 기관의 조사 과정에서 동일한 내용을 반복하여 진술하게 되는 상황이 발생하였다. 이를 개선하기 위해 정부는 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」을 발표해, 각 기관 간에 조사정보를 적극 공유할 것을 재차 강조했다.⁴⁹

2021. 1. 26. 개정된 「아동학대처벌법」은 현장 출입범위를 신고된 현장뿐만 아니라 피해아동을 보호하기 위하여 필요한 장소까지 포함하도록 확대했고,⁵⁰ 현장조사 거부 시 부과되는 과태료를 5백만 원에서 1천만 원으로 상향시켰다.⁵¹ 그러나 경찰은 현행법이 아닌 이상 현장조사를 강제할 수 없고, '단순 불응이나 회피'로 현장조사를 거부하여도 이를 처벌하는 규정이 없으며, 실제로 전국 학대예방경찰관(이하 "APO") 248명에 대한 설문조사 결과 그 중 35.9%가 현장출입 불응 또는 거절을 경험한 것으로 나타났다.⁵² 실무상 경찰은 24시간 근무할 수 있는 현업 근무 체계인 반면 아동학대전담공무원은 9시부터 6시까지 근무하는 일반 근무 체계이므로 동행출동 원칙을 지키기 어렵다는 문제도 제기되었다.⁵³

44 관계부처 합동, 2021. 1. 19. 「아동학대 대응체계 강화 방안 - 16개월 아동학대 사망사건 중심으로 -」

45 관계부처 합동, 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」

46 보건복지부 보도자료, 2021. 3. 22. 자 「3,30일 즉각 분리제도 시행, 학대 아동의 안전과 회복을 지원한다」

47 「아동학대처벌법」 제11조 제1항 및 제7항

48 「아동학대처벌법」 제11조 제3항

49 「아동복지법」 제28조의2 제3항 제2호

50 「아동학대처벌법」 제11조 제2항

51 「아동학대처벌법」 제63조 제1항 제3호 및 제11조 제6항

52 연합뉴스, 2021. 10. 24. 자 「아동학대 사건 출동 경찰 35% 출입 거절당해...업무도 과중」

53 TBS, 2021. 9. 6. 자 「끊이지 않는 아동학대...전담 공무원 처우는 천차만별」

42 관계부처 합동, 2019. 5. 23. 「포용국가 아동정책」

43 다만 아동학대처벌법 및 「아동복지법」 부칙에 따라 2022. 9. 30.까지 아동학대전담공무원의 배치를 유예할 수 있으며, 아동학대전담공무원이 배치되지 않은 지역의 경우 그 업무를 아동보호전문기관이 대신하고, 아동학대전담공무원이 배치된 지역의 경우에는 2023. 9. 30.까지 아동보호전문기관의 업무지원이 가능하다(아동학대처벌법 부칙 <법률 제17087호, 2020. 3. 24> 제2조, 「아동복지법」 부칙 <법률 제17206호, 2020. 4. 7.> 제3조).

정부는 2020년 118개 시군구에 아동학대전담공무원 290명을 배치하여 시범 운영한 뒤, 2021년 전국 229개 시군구에 374명을 추가 배치하여 총 664명 배치하기로 한 계획⁵⁴에 따라, 2021. 7. 1. 기준 아동학대전담공무원을 총 539명 배치했다.⁵⁵ APO의 경우 2021. 8. 기준 전국에 669명이 배치되어 있으며, 2023년까지 260명을 증원하고 배치된 인원은 의무적으로 5년간 장기근무하도록 할 계획이다.⁵⁶ 하지만 수도권이 아닌 지방의 경우에는 아동학대전담공무원의 숫자는 여전히 턱없이 부족한 실정이다. 한편, 아동보호체계가 개편되면서 아동보호전담요원과 아동학대전담공무원과의 업무 분담 및 효율적인 협업체계 구축 역시 앞으로 해결해야 할 주요한 과제로 남아있다.⁵⁷ 아동보호전담요원은 학대피해아동이 아닌 보호대상아동의 보호지원을 주요 업무로 하여 초기상담, 사례관리 및 원가정지원을 하는 인력으로, 아동학대전담공무원과 함께 지방자치단체의 아동보호 담당팀을 구성하고 있다. 2021. 10. 현재 아동학대전담공무원, 아동보호전담요원, 경찰, 아동보호전문기관 모두 인력 부족과 보유 인력의 전문성 부족으로 인한 어려움을 호소하고 있어 공공 중심의 아동학대 대응체계가 정착되기까지는 아직 많은 노력이 필요할 것으로 보인다.⁵⁸

2. 아동 권리를 침해하는 일시보호조치(‘즉각 분리 제도’)의 문제점

부모로부터 아동을 분리하는 결정은 아동의 삶에 중대한 영향을 미치며, 사법부의 판단을 받는 것이 원칙이다.⁵⁹ 하지만 정부는 2020. 7. 29. 「아동·청소년 학대방지 대책」에서 학대피해아동의 면밀한 조사를 위하여 재학대 우려가 있는 아동에 대

한 즉각 분리 제도를 도입하겠다고 발표했고,⁶⁰ 2021. 3. 30.부터 본격적으로 시행되었다.⁶¹ 이미 「아동학대처벌법」제12조 제1항은 학대피해가 확인되고 재학대의 위험이 급박·현저한 경우 피해아동에 대한 응급조치로서 72시간 이내의 기간 동안 즉각 분리 등을 경찰 또는 아동학대전담공무원이 하여야 한다고 규정하고 있었다. 그러나 「아동복지법」에 지방자치단체의 장이 보호대상아동을 보호조치하는 경우, 1년 이내에 2회 이상 아동학대 신고가 접수된 아동에 대하여 현장조사 과정에서 학대피해가 강하게 의심되고 재학대가 발생할 우려가 있는 경우 등에는 아동을 즉각 분리하여 보호조치 결정이 있을 때까지 아동일시보호시설 또는 학대피해아동쉼터 등에 일시보호할 수 있도록 하는 규정이 신설됐다.⁶² ‘공동업무수행지침’은 즉시분리 조치의 결정 주체에 관하여 필요 시 아동학대전담공무원과 경찰이 협의하여 응급조치에 대해 결정하되, 최종 판단은 아동학대전담공무원이 내리는 것으로 정하고 있다.⁶³ 정부가 2021. 8. 19. 발표한 「아동학대 대응체계 보완방안」에 따르면, 현장에서 재학대가 강하게 의심되는 경우 적극 조치하되 분리 전 미리 아동에게 분리 취지와 후속 조치사항 등을 충분히 설명하고 필수적으로 서면동의를 거쳐야 하며, 즉각 분리 후 7일 이내 추가조사 및 건강검진 등을 원칙적으로 실시하여 적기에 사례 판단 및 피해아동보호계획을 수립할 수 있도록 했다. 또 아동복지시설에서 아동이 장기간 보호조치 후 원가정으로 복귀할 때 의무 과정이었던 가정복귀 프로그램(12회기)을 즉각 분리 후 원가정 복귀 시에도 최소 4회기 이상 실시하도록 했으며, 정부는 아동보호전문기관 1개소 관할 지역당 학대피해아동쉼터가 최소 2개소(남·여) 이상 설치

54 보건복지부 보도자료, 2020. 12. 23.자 「2020년 공공 중심 아동보호체계 우수 지자체 포상」

55 보건복지부 보도참고자료, 2021. 9. 1.자 「권덕철 보건복지부 장관, 경기 고양시 방문, 공공 아동보호체계 현장 점검 및 간담회 실시(9.1)」

56 관계부처 합동, 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」

57 아동보호전담요원은 2021. 8. 기준 총 524명이 배치되었으며, 2022.까지 700명 이상 배치를 목표로 하고 있다. (관계부처 합동, 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」)

58 경향신문, 2021. 8. 22. 자 「열악한 아동보호전담요원제」.

TBS, 2021. 9. 6. 「끊이지 않는 아동학대...전담 공무원 처우는 천차만별」,
한겨레, 2021. 9. 28. 「아동학대 업무는 처음이라... 모호한 기준에 더 힘든 담당자」,
연합뉴스, 2021. 10. 24. 「아동학대 사건 출동 경찰 35% 출입 거절당해...업무도 과중」 등 참고

59 UN총회결의안, 「아동의 대안양육에 관한 지침」, 46. 참고.

60 관계부처합동, 2020. 7. 29. 「아동·청소년 학대방지 대책」

61 보건복지부 보도자료, 2021. 3. 22.자 「3.30일 즉각 분리제도 시행, 학대 아동의 안전과 회복을 지원한다」

62 「아동복지법」 제15조(보호조치) ⑥ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 때까지 필요하면 제52조제1항제2호에 따른 아동일시보호시설 또는 제53조의2에 따른 학대피해아동쉼터에 보호대상아동을 입소시켜 보호하거나, 적합한 위탁가정 또는 적당하다고 인정하는 자에게 일시 위탁하여 보호(이하 “일시보호조치”라 한다)하게 할 수 있다. 이 경우 보호기간 동안 보호대상아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 보호조치 시에 고려하여야 한다.

- 1년 이내에 2회 이상 아동학대 신고가 접수된 아동에 대하여 현장조사 과정에서 학대피해가 강하게 의심되고 재학대가 발생할 우려가 있는 경우
- 제1항에 따른 보호조치 결정이 있을 때까지 아동에 대하여 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 응급조치 또는 같은 법 제13조에 따른 긴급입소조치가 종료되었으나 같은 법 제15조에 따른 입소조치가 청구되지 아니한 경우
- 현장조사 과정에서 아동의 보호자가 아동에게 답변을 거부·기피 또는 거짓 답변을 하게 하거나 그 답변을 방해한 경우
- 그 밖에 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 때까지 아동을 일시적으로 보호할 필요가 있다고 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 인정하는 경우

63 보건복지부 보도자료, 2021. 3. 22.자 「3.30일 즉각 분리제도 시행, 학대 아동의 안전과 회복을 지원한다」

될 수 있도록 지속적으로 확충할 계획임을 밝혔다.⁶⁴

정부는 2020. 7. 29. 「아동·청소년 학대방지 대책」에서 “그간은 학대 조사 과정에서 ‘원가정 우선 보호’ 원칙 및 ‘아동 의사 존중’을 우선 고려하여, 현저한 재학대의 위험이 있는 등 위급한 상황 외에는 조사 결과 전까지 원가정에서 아동을 지속 양육·보호했으나 즉각 분리 제도의 도입을 통해 ‘원가정 보호’ 원칙의 엄격한 적용에 따른 피해아동의 보호 한계를 극복할 것”이라고 밝혔다. 이처럼 정부는 ‘원가정 보호 원칙’을 고려한 것이 재학대 피해가 발생하는 주요한 원인이라고 설명하였다.

그러나 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 보호하여야 한다는 ‘원가정 보호의 원칙’은 「아동의 권리에 관한 협약」, 「국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」, 「유엔 아동의 대안양육에 관한 지침」, 「아동복지법」에서 명시하고 있는 아동보호의 핵심 원칙이다. 또한 「아동의 권리에 관한 협약」 및 「아동복지법」에서는 아동에 관한 모든 결정에 있어 ‘아동 최상의 이익 원칙’을 준수할 것을 명시하고 있으며, 이를 위해서는 반드시 아동의 의사를 우선적으로 존중하여야 한다는 점을 강조한다. 즉 아동은 아동의 최상의 이익을 위해 필요한 경우가 아니면 자신의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 않을 권리가 있으며, 이러한 과정은 국가의 사법적 통제를 받아야 하는 것이 원칙인데, 이번에 도입된 즉각 분리 제도는 이러한 국제인권법상의 원칙을 정면으로 위반하고 있다.

정부는 아동학대 대응 인력의 전문성 부족이 문제의 핵심이었음에도 불구하고 오히려 원가정 보호의 원칙 등 아동에 관한 기본적인 원칙의 의미를 오인하고 퇴색시켰으며 아동 보호 원칙을 즉각 분리 제도를 도입하는 근거로 제시했다. 특히 정부는 즉각 분리 제도를 홍보할 때 16개월 아동학대 사망사건의 영향으로 “연내 2회 학대신고 시 즉각 분리” 조치를 한다는 점을 가장 부각시켰다.⁶⁵ 그러나 2021. 4. 모텔 생활 중인 2자녀 가정에서 친모가 구속된 이후 친부가 생후 2개월의 아동을 학대하여 중상

해를 입힌 사건이나 2021. 6. 계모가 13세 아동을 폭행하여 사망에 이르게 한 사건은 모두 학대신고 전력이 없었다.⁶⁶ 이처럼 학대의심신고 전력이 없음에도 즉각 분리가 필요한 사건이 발생하고 있는데다, 이러한 즉각 분리 규정을 악용해 부모와 아동을 분리시킬 목적으로 사실과 다른 내용의 아동학대 신고를 남용하는 경우도 우려된다. 결국 아동을 부모로부터 분리하는 것은 신고횟수를 기준 삼아 기계적으로 판단할 수 있는 사항이 아니고, 전문성을 갖춘 담당 인력이 분리의 필요성을 판단하여 책임 있게 결정해야 하며 그 과정에서 사법적 통제가 반드시 수반되어야 하는 사안임을 알 수 있다. 결국 아동학대 대응에 있어서 궁극적으로 필요한 것은 현장이 작동될 수 있도록 아동학대 대응 인력을 확충하고, 그들의 전문성과 책임성을 높이는 것이다.

3. 아동학대 재발 방지를 위한 진상조사 특별법의 필요성

더 이상 학대로 인해 아동이 사망하는 일이 발생하지 않으려면, 아동보호시스템 전반을 객관적으로 진단·평가하는 것이 무엇보다 중요하다. 아동보호는 단순히 한 개의 부처가 나서서 해결될 수 있는 과제가 아니므로, 아동학대 사건에 대한 진상조사가 여러 부처를 아우를 수 있기 위해서는 별도의 법적 근거가 필요하다. 이러한 시민사회의 목소리를 담아 김상희 의원은 2021. 2. 5. 「양천아동학대 사망사건 등 진상조사 및 아동학대 근절대책 마련 등을 위한 특별법안」을 대표발의하였다.⁶⁷ 위 법안은 2021. 4. 소관 상임위원회인 보건복지위원회의 법안심사소위원회에 상정되었지만 아직 국회에서 계류 중이다.

4. 「민법」상 징계권 규정 삭제

“친권자는 그 자를 보호 또는 교양하기 위하여 필요한 징계를 할 수 있고 법원의

64 관계부처 합동, 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」

65 보건복지부 보도자료, 2020. 11. 27.자 「아동학대 두 번 신고되면 즉시 분리 보호한다」

66 관계부처 합동, 2021. 8. 19. 「아동학대 대응체계 보완방안」

67 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R1X01S2O9R0L9W5F4I0K7A9X5A8

허가를 얻어 감화 또는 교정기관에 위탁할 수 있다.”라고 규정했던 「민법」 제915조(징계권) 규정이 2021. 1. 삭제되었다. 아동이 존재하는 모든 곳에서 어떠한 종류의 차별도 허용되지 않는다는 점이 입법으로 확인되었다. 이러한 법 개정이 부모와 자녀의 관계에 대한 관점의 변화로 이어질 수 있도록 사회적인 인식 개선이 필요하다. 아동에게 가하는 폭력은 어떠한 사유라도 정당화될 수 없다. 더 나아가 이를 계기로 가정이 아닌 학교 등에서 직, 간접적인 차별 또한 근절되어야 한다.

III. 가정환경 및 대안 양육

1. 코로나-19와 아동복지시설의 인권침해(조민지)

가. 보건복지부의 ‘아동복지시설 코로나-19 대응지침’ 개요

보건복지부장관은 2020. 2. 최초로 ‘아동복지시설 코로나-19 대응지침(이하 ‘코로나-19 대응지침’)을 배포한 이래 현재 7-1판까지 배포하였다. ‘코로나-19 대응지침’은 아동복지시설 입소아동(이하 ‘시설보호아동’)의 면회·외출·외박을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하고 있다. 이 사항은 전국적으로 확진자 수가 감소하거나 증가하거나 변함이 없다. 위 지침의 관련 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

발표(판)	면회·외출·외박 관련 내용
2020. 2. 4.	면회·외출·외박 자제 요청 가족 등에게 안내(SMS, 유선전화 등)하여 면회·외박·외출 자제요청
2020. 2. 21. (2판)	면회·외출·외박 원칙적 금지 가족 등에게 안내(SMS, 유선전화 등)하여 면회·외박·외출 금지 안내 원칙적으로 면회·외출·외박금지(불가피한 경우에 면회는 가족에 한정, 그 외에도 면회시간 설정, 별도 구분된 면회장소 지정)
2020. 2. 26. (3판)	면회·외출·외박 원칙적으로 금지 가족 등에게 안내(SMS, 유선전화 등)하여 면회·외박·외출 금지 안내 원칙적으로 면회·외출·외박금지(불가피한 경우에 면회는 가족에 한정, 그 외에도 면회시간 설정, 별도 구분된 면회장소 지정하고 상시 소독)

2020. 3. 30. (4-1판)	면회·외출·외박 금지, 가족에게 안내(SMS, 유선전화 등)
2020. 5. 11. (5판)	면회·외출·외박 금지, 가족에게 안내(SMS, 유선전화 등) * 면회, 외출 시 생활 속 거리두기 지침 준수 불가피한 경우 별도 구분된 면회장소를 지정하고 입소자와 면회자 보건용 마스크 등 개인보호구 착용, 손 씻기 등 개인위생 실시
2020. 10. 12. (6판)	면회·외출·외박 금지, 가족에게 안내(SMS, 유선전화 등) * 면회, 외출 시 생활 속 거리두기 지침 준수 ○ 면회 허용시기는 시설별로 정함, 시설에서 정한 공간을 활용하는 방식으로 예외적으로 허용, 시설별로 면회 수칙 등 별도 마련·운영 ○ 외출은 ① 유치원, 어린이집, 학교 등 개학에 따른 등교(원), ② 생계유지 등을 위한 직장 출퇴근 등 예외적 허용, 해당 입소자는 별도 격리 생활공간 마련·운영
2020. 11. 11. (7판)	○ 면회는 철저한 방역 조치 전제하에 실시하되, 하루당 실시 인원 제한, 거리두기 단계 상향 조정된 지역의 면회자 제한하는 등 조치 * 거리두기 단계별 운영 가이드라인 참조하여 시설별 면회 수칙 마련 * 단, 사회적 거리두기 2단계 이상 발령 시 대면 면회 금지, 입소자 정서적 안정을 위해 비접촉·비대면 면회 실시 권장 ○ 외출·외박도 방역수칙의 철저한 준수 하에 가능, 단계 격상으로 금지 원칙 적용 시 ① 유치원, 어린이집, 학교 등 개학에 따른 등교(원), ② 생계유지 등을 위한 직장 출퇴근 등 예외적으로 허용하고, 해당 입소자는 별도 격리 생활공간 마련·운영 * 단, 사회적 거리두기 3단계 발령 시 외출·외박 전면금지
2021. 6. 21. (7-1판)	○ 면회는 철저한 방역 조치 전제하에 실시하되, 하루당 실시 인원 제한, 거리두기 단계 상향 조정된 지역의 면회자 제한하는 등 시설 내 감염 위험 최소화 도모 * 거리두기 단계별 운영 가이드라인 참조하여 시설별 면회 수칙 마련 - 사회적 거리두기 2단계 이상 발령 시 대면 면회 금지, 거주자 정서적 안정을 위해 비접촉·비대면 면회 실시 권장 - 다만, 거주아동의 원가정복귀 지원을 위한 아동-부모 간 면회는 철저한 방역 수칙 준수하에 허용 ○ 외출·외박도 방역수칙의 철저한 준수 하에 가능, 단계 격상으로 금지 원칙 적용 시 ① 유치원, 어린이집, 학교 등 개학에 따른 등교(원), ② 관리자의 판단하에 학습을 위한 외부활동, 주변산책, 가벼운 운동 등 ③ 생계유지 등을 위한 직장 출퇴근 등 예외적으로 허용하고, 해당 거주자의 별도 격리 생활공간 마련·운영 * 단, 사회적 거리두기 3단계 발령 시 외출·외박 전면금지

각 지방자치단체는 이 지침을 바탕으로 <사회적 거리두기 단계별 업무가이드>를 배포하고, 지침 준수 여부를 관리·감독하고 있어, 이 지침은 사실상 시설보호아동에게 대외적인 효력을 가진 규범으로 기능하고 있다.

나. '코로나-19 대응지침'으로 인한 아동의 기본권 침해

(1) UN아동권리협약상 아동의 신체의 자유와 놀 권리, 헌법상 행복추구권 침해

UN아동권리협약은 ①불법적이거나 자의적인 아동의 자유 박탈을 금지하고,⁶⁸ ② 아동의 건강한 발달을 위해 아동에게 사회와 건강한 유대를 형성하고 참여할 권리를 보장⁶⁹하며, ③아동 발달권의 한 내용으로 아동의 놀 권리를 명시⁷⁰하고 있다. 그러나 '코로나-19 대응지침'은 시설보호 아동의 외출·외박을 아동의 의사를 고려하지 않고 일의적으로 제한하여 자의적으로 아동의 자유를 박탈하고 있다. 자유로운 외출·외박을 제한받는 시설보호아동은 다양한 배경을 가진 또래들과 자연스럽게 교류할 수 없고, 시설 내의 제한적인 놀이만이 허용되어 놀 권리도 침해받는다. '원칙적 외출 금지, 예외적 허용'이라는 지침은 7-1판으로 허용요건이 완화되었다고는 하나 그 기본 내용은 여전히 유지되고 있으며, 이러한 제한은 시설보호아동이 외부에서 직업훈련 등을 통한 자립지원 기회를 확보하는 것을 차단한다. 이러한 문제는 곧 아동이 시설에서 퇴소한 이후에 필요한 사회적 지지체계와의 소통이 단절된다는 것을 의미하며, 이는 헌법상 보장된 아동의 행복추구권을 침해하는 것이다.

(2) 원가정과의 면접교섭권 침해

원가정과의 면접교섭권은 원가정이 있는 시설보호아동이 부모와의 관계를 유지하기 위한 만남과 교류를 할 수 있는 권리로, 헌법상 인격발현과 일반적 행동의 자유, 통신의 자유의 하나로서 보장받는 구체적 권리이며,⁷¹ 아동의 발달 및 정체성과 인격발현을 위해 반드시 필요한 권리이다. UN아동권리협약이 강조하는 권리이기

도 하다.^{72 73} 그러나 '코로나-19 대응지침'의 시행으로 원칙적으로 면회 등이 금지되면서, 가정환경 보호를 준비하는 과정에서 부모와 아동이 직접 만날 기회를 박탈당하거나, 원가정과의 교류가 일시적으로 중단되어 불안감을 호소하는 아동들이 다수 존재하였다. 원칙과 예외가 뒤바뀐 지침은 시설보호아동의 면접교섭권을 과도하게 침해한다.

(3) 평등권 침해

'코로나-19 대응지침'은 시설보호아동과 그렇지 않은 아동을, 시설보호아동과 시설 종사자를 차별 취급하고 있다. 아동복지시설에 입소하지 않은 아동은 외부활동에 아무런 제한이 없는 반면, 시설보호아동에 대해서는 면회 등 외부활동을 전면적으로 제한하였다. 아동복지시설 종사자에게는 '불요·불급한 출장 자제'만을 요구하고 있을 뿐 외출 등에 있어 제약이 없다. 시설보호아동은 단지 시설에서 거주한다는 것만으로 제한과 의무로 방역을 경험하고 있다. 이는 헌법에 반하는 합리적 이유 없는 차별이며, 「아동복지법」과 UN아동권리협약상 비차별원칙⁷⁴에도 반한다.

(4) 아동의 의견청취권 침해

아동의 의견청취권은 모든 아동이 자신과 관련된 사안에 대해 자유롭게 견해를 표현하고 의견을 존중받을 권리를 말한다.⁷⁵ 그런데 '코로나-19 대응지침'은 어디에도 아동이 의견을 말할 수 있고, 아동의 의견을 청취하여야 한다는 내용은 없다. 해당 지침을 작성·배포하는 과정에 아동의 목소리가 들어가지 않았음은 물론이다.

68 UN아동권리협약 제37조(b) States Parties shall ensure that: (b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.

69 문선화, "한국사회에서의 아동의 발달권", 『동광』 Vol 10, (2015), 5-6쪽 참조

70 UN아동권리협약 제31조 Article 31 1, States Parties recognize the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts.

71 가정법원의 면접교섭센터, 법무부의 아동친화적 접견실 역시 같은 매각에서 설치된 것이며, 아동복지법(2021. 12. 30. 시행)은 지방자치단체장이 아동을 분리·보호하는 조치를 하는 경우 가족과의 면접교섭을 지원하도록 하고 있다.

72 UN아동권리협약 제9조 3, States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.

73 우리나라 보호대상아동의 절반 이상은 시설 보호를 받는데 그 10명 중 9명에게는 원가정이 있다. 보호대상아동에 대한 조치, 보호대상아동 현황보고, 각 국가통계포털 참고

74 「아동복지법」 제2조 제1항, UN아동권리협약 제2조 제1항(1, States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.)

75 UN아동권리협약 제12조 '아동의 의견이 청취되어야 할 권리'

다. 해외의 경우

미국 캘리포니아 사회복지부의 공공보건 지침, 미국 샌프란시스코 공중보건부의 거주시설 일반에 대한 코로나 대응지침, 스코틀랜드의 코로나 대응지침에는 아동의 권리를 중심에 두고 ①일정 정도의 외출 보장, ②원가정과의 대면접촉 최대한 보장, ③아동의 주체적 행동 지원, ④아동 의견청취권 보장 등의 내용을 포함하고 있어 시사하는 바가 크다. UN아동권리위원회의 코로나 대응 성명의 내용도 참고할 만 하다.⁷⁶

라. 소결

‘코로나-19 대응지침’은 ‘원칙적 외출 등 금지, 예외적 허용’ 방침으로 원칙과 예외를 뒤바꾸어 놓았다. 이는 그 자체로 UN아동권리협약과 우리 헌법 및 법률에 보장된 아동의 권리를 명백하게 침해하고 있으며, 해외 사례와 비교해보아도 과도한 제한이라 하지 않을 수 없다. 시설의 보호를 받는 것은 아동의 잘못이 아닌데도 단순히 시설에 거주하고 있다는 이유로 아동에 대한 권리 침해가 당연시되어서는 안 된다. 이러한 지침의 제정은 아동인권의 관점에서 시설보호아동이 직면하고 있는 신체적·정서적·심리적 어려움에 대한 해결책을 제시하는 중심이 되어야 하고, 현장에 적용할 때 역시 마찬가지이다. 코로나-19의 대유행 상황이지만 가장 중요한 원칙을 망각해서는 안 될 것이다.

76 ①아동권리에 기반하여 건강, 사회, 교육, 경제, 휴식에 미치는 영향을 고려하라.

②모든 형태의 구금된 아동을 석방하고, 석방될 수 없는 아동에게는 가족과 정기적으로 연락할 수 있는 수단을 제공하라.

③팬데믹과 관련된 의사결정과정에 아동의 견해가 청취되고 적절히 고려될 수 있는 기회를 제공하라.

IV. 소수자 아동의 인권

1. 미등록이주아동의 체류권(김진)

가. 현황

‘대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리와 사회통합 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한’ 현행 「출입국관리법」에는 아동의 권리 또는 이주아동의 체류에 대해 다른 별도의 규정이 없다. 체류자격이 없는 이주아동은 아동이라 하더라도 원칙적으로 「출입국관리법」 제46조에 따른 강제퇴거의 대상이 된다.

이러한 법의 운용에 따라 교육권 등 아동의 기본적인 권리가 침해된다는 사회의 비판이 지속적으로 제기되자 법무부는 2010년부터 「불법체류 학생의 학습권 지원방안」 지침을 마련하여 미등록 아동이 초등학교 또는 중학교에 재학 중인 경우에는 단속을 자제하고, 단속이 되어도 학생과 그 부모에 대해서는 중학교를 졸업할 때까지 강제퇴거의 집행을 유예하도록 했으며, 2013년부터는 중학교에 재학 중인 학생까지만 적용하던 지침을 고등학생에까지 확대 적용하도록 했다.

하지만 이 지침은 법적인 근거가 없는 법무부의 내부 지침으로 법적 구속력이 약하고, ‘학교에 재학 중인’ 아동만을 보호한다는 점에서 미취학 연령의 아동 및 학교 밖 아동에는 적용되지 않는다는 한계가 있다. 또한 이는 학교에 재학 중인 아동에게 별도의 체류자격을 부여하는 것이 아니라 강제퇴거명령의 집행을 유예하는 것일 뿐이므로 아동이 한국에서 오래 거주한다 하더라도 이러한 장기 체류 사실로부터 체류 연장을 요구할 권리를 보장하지 않는다는 문제도 있다. 이러한 문제의식에서 2019년 UN아동권리위원회는 한국 정부에 유엔 아동권리위원회의 일반논평⁷⁷ 등을

77 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가 의무에 관하여 채택한 아동권리위원회 공동 일반논평 23호와 이주노동자권리위원회 공동 일반논평 4호 (2017), 29항.

고려하여 장기거주 이주아동의 지위를 규정할 것을 별도로 권고⁷⁸하기도 했다.

나. 주요 판결 등

2018. 5. 17. 청주지방법원은 한국에서 태어나 미등록 상태로 성장한 19세의 외국 국적 원고에 대한 강제퇴거명령 취소 판결을 내렸다. “원고와 같이 대한민국에서 적법하게 출생했다가 부모가 체류자격을 상실함으로써 체류자격을 잃게 된 사람에게 인권적·인도적·경제적 관점에서 전향적 접근이 필요하다”며, “대한민국에서 출생하여 현재까지 사실상 오직 대한민국만을 그 지역적·사회적 터전으로 삼아 살아온 사람을 무작정 다른 나라로 내쫓는 것은 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다”는 것이다.⁷⁹

국가인권위원회 역시 이러한 문제를 인식하여 ‘장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해’ 진정 사건에 대해 법무부장관에 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하고, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 체류자격을 신청할 수 있도록 하며 아동 최상의 이익을 고려한 심사기준에 따라 적절한 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련할 것을 권고하였다. 또한 제도 마련 이전이라도 아동 최상의 이익을 고려하고 법제도상 가용절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극적으로 심사할 것 역시 권고하였다.⁸⁰

국내 시민사회단체 및 UN아동권리위원회 등의 지속적인 문제 제기, 국가인권위원회의 권고에 대한 이행조치로 법무부는 2021. 5. 「국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책 시행방안」을 발표하였다. 법무부는 “국내에서 출생한 후 15년 이상 국내에서 계속 체류하면서 우리나라의 중·고교 교육과정을 받고 있거나 고교를 졸업한 외국인 아동을 대상으로 학교 재학, 범위반 여부 등 일정한 심사를 거쳐 학업 등

을 위한 체류자격을 부여”하되, 이 제도를 통해 “아동이 불법이민 등의 수단으로 악용되는 것을 방지하기 위해 일정한 자격요건을 충족하는 경우만을 대상으로” “2025. 2. 까지 한시적으로 시행”할 계획이라 밝혔다.

다. ‘국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 문제점

법무부의 이 구제대책은 법무부가 사실상 처음으로 발표한 미등록 이주아동의 체류권 보장과 관련된 정책이라는 점에서 의미가 있다. 하지만 이 구제대책을 구체적으로 살펴보면 국가인권위원회와 UN아동권리위원회에서 권고한 내용과 달리 대다수의 미등록 이주아동이 배제된다는 점을 확인할 수 있다. 사람의 존재가 불법일 수는 없으며 용어의 사용이 미등록 이주민에 대한 부정적 영향을 줄 수 있으므로 ‘불법체류’라는 용어의 사용을 자제할 것을 당부한 국제사회의 요구에도 불구하고 이 용어를 계속해서 사용하고 있다는 점, 대책을 발표하며 배포한 보도자료의 한 면 이상을 제도 마련에 대한 ‘사회적 우려’, ‘국민의 공감대’의 필요성, ‘제도의 부작용’에 대해 언급하며 대다수의 미등록 이주민들이 이 제도를 ‘악용’할 것이라는 인상을 준 것 또한 문제지만, 무엇보다 이 대책은 합리적 근거 없이 미등록 이주아동 중 극소수만을 대상으로 설정했다는 점에서 한계가 명확하며 아동 최상의 이익의 관점에서 재검토가 필요하다.

먼저 이 대책은 정책 대상을 1) 국내에서 출생하여 2) 15년 이상 국내에서 체류하고 3) 국내 중·고교에 재학 중이거나 고교를 졸업한 불법체류 외국인(아동)으로 한정하고 있다. 이 중 하나의 요건이라도 충족되지 못할 경우 대상이 되지 않는다. 현재 한국에 거주하는 미등록 이주아동 중에는 한국에서 출생한 아동도 있지만 해외에서 태어난 후 영유아기에 입국해 체류하고 있는 다수의 아동이 있다. 뿐만 아니라 한국의 현행 제도상 출생신고는 가족관계등록제도의 일부로서 존재함에 따라 국민이 아닌 외국인 아동의 출생에 대한 등록 및 증명은 불가능한데, 한국에서 태어났으나 국내 출생을 증명하는 서류가 없는 아동의 경우 체류자격을 어떻게 신청할 수 있는지에 대한 설명 또한 부족하다.

78 CRC/C/KOR/CO/5-6 Article. 43. 참고

79 청주지방법원 2018. 5. 17. 2017구합2276 판결.

80 국가인권위원회 2020. 3. 31.자 결정, “장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해” (19진정 0703100).

15년이라는 자의적인 체류기간도 문제다. 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하는 해외 국가들의 사례를 살펴보면 기간의 제한을 짧게는 4년, 길게는 10년 정도로 두고 있으며, 이 과정에서도 아동 최상의 이익을 고려해 거주 기간과 무관하게 체류자격을 부여할 수 있는 여지를 남겨둔 경우가 많다. 이외에도 대학 진학 또는 취업 등 진로가 결정되지 않은 경우에는 조건을 부과하여 단 1년간의 임시체류자격이 부여된다는 점, 부모에게 부여되는 과도한 벌금에 대한 감면 및 분할납부의 가능성 등 대안이 제시되지 않아 실효성에 문제가 있다는 점, 부모 외의 보호자 및 구제 대상 아동의 형제자매에 대한 언급이 없어 부모 미동반 아동 등 다양한 경우의 수를 고려하지 않는다는 점 등 문제와 한계가 분명하다. 이러한 부분들이 보완되지 않을 경우 미등록 이주아동 등 극히 소수의 아동만이 실질적으로 구제를 받게 되며 요건에 부합하지 않는 대다수의 미등록 이주아동은 실제로 대책 이후에도 소외되어 권리를 보호받지 못하고 있다.

안정적으로 체류하며 성장할 권리와 본인의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 않을 권리는 모든 아동이 평등하게 누려야 할 권리로, 이주아동 역시 국적 또는 체류 자격과 관계없이 이러한 권리를 보장받아야 한다. 그럼에도 불구하고 법무부의 구제대책은 “당사국은 아동 최상의 이익을 최우선으로 고려해야 하고, 아동은 어떠한 경우에도 차별에 노출되어서는 안 된다”는 UN아동권리협약의 원칙을 위반하는 것이다. 모든 장기체류 이주아동들의 인권이 온전히 보호될 수 있도록 보다 구체적이며 합리적인 구제 절차의 마련이 시급하다.

2. 아동사법 절차에서의 아동(이진혜)

가. 우범소년 규정 폐지 추진

(1) 우범소년 규정

2019년 UN아동권리위원회는 한국 정부에 범죄를 저지르지 않은 우범소년의 구

금을 규정하는 「소년법」 제4조 제1항 제3호를 폐지할 것을 권고하였다.⁸¹ 또한 법무부 소년보호혁신위원회에서도 2020. 1. 우범소년 규정의 폐지를 권고한 바 있다.⁸²

‘우범소년’이란 ‘범죄를 저지를 우려가 있는 소년’을 뜻하는 말로, ‘형법 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상의 소년’으로 정의된다. 보다 구체적으로, 「소년법」 제4조 제1항 제3호는 우범소년에 대하여, ‘집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽(性癖)이 있거나, 정당한 이유 없이 가출하는 경우, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 경우’에 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형법 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상의 소년에 대하여 소년부의 보호사건으로 심리할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 통고처분 규정을 두어 이러한 소년을 발견한 보호자 또는 학교·사회복지시설·보호관찰소(보호관찰지소를 포함한다. 이하 같다)의 장은 이를 관할 가정법원 또는 지방법원 소년부에 통고할 수 있도록 함(「소년법」 제4조 제3항)으로써, 우범소년에 대해 자의적 통고 및 보호처분이 가능한 실정이다.

우범소년 규정은 성인에게 죄가 되지 않는 행위를 한 청소년에게 위협한 존재라는 낙인을 찍어 잠재적 범죄자로 취급함으로써 소년법의 제정 취지인 ‘회복과 사회복귀’를 저해하고 있으며, ‘죄를 범할 우려’만으로 사법적 처분을 부과함으로써 연령에 의한 차별적 처우를 가능하게 하고 있다.⁸³ 「소년법」에 규정된 우범소년들에게 필요한 것은 사회의 관심과 복지이지 국가의 처벌이 아니다.

(2) 입법 현황

이규민 의원이 대표발의한 「소년법」 일부개정법률안은 동법 제4조 제1항 제3호를 삭제하여 우범소년 관련 규정을 폐지하는 내용을 담고 있다. 해당 법안의 설명 자료에서는 ‘우범성’ 만으로 미결구금된 사례가 존재하고, 서울소년분류심사원에 2020년

81 CRC/C/KOR/CO/5-6 Article 46. © 참고.

82 연합뉴스 2020. 12. 30. 자 「우범소년 규정 인권침해”…소년보호혁신위, 폐지 권고」 참고

83 ‘우범규정 폐지 필요성’ 박완주 의원 토론회, 강정은 변호사(사단법인 두루) 발제1 ‘아동의 권리에 비추어 본 우범소년 개정 방향’ 토론회 자료집 제28쪽(2021. 3. 9.).

1월 ~ 10월 사이 우범성만으로 위탁된 인원이 50명에 달하는 등 우범 소년 규정으로 인한 아동의 자유권 침해가 이루어지고 있고, 이는 죄형법정주의에 따른 공정한 재판을 받을 권리를 보장하지 않는 조치이며 심각한 인권침해행위로 소년보호처분의 취지에도 어긋나는 것이라고 밝히고 있다.⁸⁴

나. 촉법소년(형사미성년자) 연령 하향 움직임

(1) 현황

‘촉법소년’이란 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만의 소년을 말한다(소년법 제4조 제1항 제2호). 형법상 14세 되지 아니한 자의 행위는 별하지 아니한다(형법 제9조)고 규정하고 있으나, 소년법의 취지상 감호위탁부터 2년에 이르는 장기 소년원 송치 처분까지 가능하도록 함으로써 소년의 ‘환경 조정과 품행교정’(소년법 제1조)을 위하여 필요한 조치를 내릴 수 있도록 규정한 것이다.

촉법소년 연령 하향은 곧 형사미성년자 연령을 낮추자는 주장이다. 촉법소년 관련 규정을 폐지하자는 주장은 형법상 형사미성년자 규정이 개정되지 않는 이상 촉법소년에 대하여 기존에 내리던 보호처분을 할 수 있도록 하던 근거 규정을 삭제하는 것에 불과하기 때문이다. 이처럼 ‘형사미성년자’의 연령 기준을 낮추라는 주장의 핵심 논거는 ‘14세 미만의 강력범죄가 증가하고 있다’는 것이나, 실제 경찰청 등에서는 14세 미만의 촉법소년의 형벌 저촉 사실에 관하여 입건되지 않았다는 이유로 통계원표를 작성하지 않고 있어, 촉법소년이 어떠한 죄를 얼마나 많이 범하고 있는지를 알 수 있는 정확한 통계자료가 없다. 일부 언론 기사에서 인용하고 있는 통계자료는 그 신뢰성을 담보하기 어려우며, 법무부 소년보호혁신위원회는 촉법소년 통계를 체계적으로 관리할 것을 권고한 바 있다.⁸⁵

⁸⁴ http://ikms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2N1U0J1L0M8T1V7T3H6G0E8T4P8A4

⁸⁵ 로이슈 2020. 8. 30. 자 「법무부 소년보호혁신위원회, 촉법·우범소년 비행통계 개선 권고」참고

(2) 입법 실태

21대 국회에서 더불어민주당 전용기 의원 외 10명이 발의한 「소년법」 및 「형법」 일부개정법률안(2107849, 2107847)은 형사미성년자 연령을 12세로 낮추고 사형, 무기징역형에 대한 감형 조항을 삭제하여 ‘교육환경 변화와 매체 발달로 인하여 소년 시기의 정신적·육체적 성장 속도가 가속화’되어 ‘범죄행위가 저연령화·홍폭화’ 되었으므로 죄를 저지른 소년에 대한 책임성을 강화하여 사회질서 확립에 기여하여야 한다고 제안 이유를 들고 있다.

이 밖에도, 흉악범죄의 경우 검찰 송치를 의무화하도록 하거나(윤영석 외10인, 2102607), 특정강력범죄등 범죄소년에 대하여 소년법 적용을 배제 하도록 하는 법안(양경숙 외 10인, 2105511, 이종배 외 10인, 2110692, 김용민 외 11인, 2112644), 소년에 대한 구속영장 발부 제한 규정을 삭제하여 소년에 대해서도 예외없이 구속할 수 있도록 하는 법안(정청래 외 10인, 2109933) 등 소년법의 적용 범위를 축소하고, 소년에 대한 처벌을 강화하는 법안이 다수 발의되었다.

(3) 검토

형사미성년자 연령을 낮춤으로써 소년을 교도소에 수용하는 등 형사처벌을 가하는 경우 해당 소년은 수용 기간동안 교육을 통한 교화의 기회를 원천적으로 차단당하게 되며, 수용 기간 동안 교도소에서 범죄 학습 등의 부정적 영향을 받을 우려 역시 크다. 현재 구치소에 수감된 아동은 분리 수용되어 있지 않고 성인과 혼거 수용되어 있기 때문이다. 소년법에 대한 부정적 낙인 효과를 확대시킨다면 소년의 회복과 사회복귀라는 소년법의 취지 역시 실현하기 어려워지고, 이는 소년범죄 예방을 위한 실효적 대안이 될 수 없다.

10세~14세 저연령 소년의 육체적·정신적 성숙도가 과거와 달리 높아졌다는 추정은 증명된 바 없는 가설에 불과하다. 또한 성숙도가 높아졌다고 해서 이를 곧 소년에 대한 강력한 처벌이 가능하다는 근거로 삼을 수도 없다. 소년은 여전히 완성되어 가는 존재이고, 우리 사회는 이러한 소년의 개선 가능성을 보장해줘야 할 책무가 있기 때문이다. 소년을 죄인으로 처벌하는 데에만 치중할 것이 아니라, 소년에 대해

적정한 교화적 처분과 복지적 개입을 통해 비행을 예방하고 범죄를 반복하지 않도록 사회가 보호적 기능을 다하였는지에 초점을 맞추어야 할 것이다.

3. 성소수자 아동의 인권(송지은)

가. 여전히 심각한 학교에서의 성소수자 차별과 혐오

(1) 한국 성소수자 학생들이 학교에서 겪는 괴롭힘에 관한 휴먼라이츠워치 보고서 발표
한국에서 성소수자의 인권에 대한 사회적 논란은 특히 아동과 관련될 때 더욱 첨예해진다. 성소수자 인권 보호에 반대하는 사람들은 성소수자 인권 보호가 아이들을 동성애자가 되라고 유도하는 것이라고 주장하기 일쑤다. 2021. 10. 국제인권단체 휴먼라이츠워치는 한국의 성소수자 학생들이 학교에서 겪는 혐오와 차별, 괴롭힘 등의 현실을 인터뷰한 보고서 ‘내가 문제라고 생각했어요-성소수자 학생의 권리를 도외시하는 한국의 학교들’을 발표했다.⁸⁶ 이 보고서는 2019. 2. 부터 2021. 5.까지 성소수자 고등학생 및 최근 졸업생 26명, 일반 교사, 교직원, 학부모, 지원단체 활동가, 성소수자 인권 옹호자, 교육전문가 등 41명을 대상으로 67회의 인터뷰를 진행한 내용으로 구성되었다.

휴먼라이츠워치는 ‘한국의 많은 청소년 성소수자가 친구와 가족으로부터 거부당할 것을 두려워하고, 도움이 필요할 때 믿고 정보와 지원을 요청할 수 있는 성소수자에 대해 잘 아는 어른이 주위에 없음으로 인해 지독한 고립감을 경험하며, 성소수자 학생들은 괴롭힘과 차별, 교과과정에서의 비가시성과 부정확한 정보, 엄격한 성별분리 관행 등 성소수자를 부적응자나 아웃사이더로 느끼게 만드는 경험들로 인해 학교에서 더욱 고립감을 느낄 수 있음’을 지적하고 있다. 그럼에도 ‘한국은 아직까지 포용적이고 지지적인 학교 환경의 증진에서 별다른 진전을 보이지 않고 있으며 청소년 성소수자들이 경험하는 괴롭힘과 차별은 정부의 무대응으로 인한 문제일 뿐

86 휴먼라이츠워치, 『“내가 문제라고 생각했어요” - 성소수자 학생의 권리를 도외시하는 한국의 학교들』, 2021.

아니라, 차별과 고립을 조장하는 현 정책들의 산물임’을 강조하였다. 특히 성교육 표준안에서 성소수자에 대한 논의를 배제시키고, 전환치료를 권고하는 정신건강 지원프로그램에 예산을 제공하는 등의 행위가 트랜스젠더 학생들이 자신의 성별정체성을 존중받으며 학교에 다니는 것을 어렵게 만들었다고 지적했다.⁸⁷

나. 지방자치단체와 국회·정부의 대응

(1) 서울특별시교육청의 제2기 학생인권종합계획에 성소수자 학생 보호 및 지원 포함
휴먼라이츠워치 보고서의 내용처럼 학교에서의 성소수자 차별과 혐오로 고통받고 있는 청소년 성소수자들의 사례가 지속적으로 보고되고, 문제가 지적됨에 따라 서울특별시교육청은 2021. 4. 발표한 「제2기 학생인권종합계획(2021-2023)」에 서울특별시교육청 학생인권조례에 근거한 성소수자 학생의 권리보호를 최초로 명시하였다. 해당 계획의 정책목표인 ‘학생의 생존권을 위한 안전과 복지 보장’ 하의 ‘차별, 혐오 없는 학교’ 부분에는 성소수자 학생 보호 및 지원을 위하여 차별 및 혐오 등 인권침해 사안에 대한 상담을 지원하고, 각종 교육자료, 홍보물 등을 통해 지속적인 성평등 모니터링을 강화한다는 내용이 담겼다.⁸⁸ 성적지향 및 성별 정체성에 따른 차별을 금지하고, 소수자 학생에 대한 특별한 지원을 상정하고 있는 서울시교육청 학생인권조례에 따른 당연한 내용이었지만, 조례가 제정된 지 10년 만에 교육청의 구체적인 계획안에 포함된 것이다.

그러나 올해 초 해당 계획안이 발표되자 성소수자 혐오 세력은 ‘동성애 의무 교육을 강화한다’는 등 허위 주장을 내세워 성소수자 학생 보호 방안 명시를 반대⁸⁹하며 항의 민원을 지속적으로 제기하고, 서울시교육청 앞에 근조 화환을 보내는 등⁹⁰의 혐오표현을 일삼았다.

87 위의 글, 2면

88 서울특별시교육청, 『서울특별시교육청 학생인권종합계획(2021~2023)』

89 한겨레, 2021. 4. 1. 자 『서울 학생인권종합계획, 처음으로 ‘성소수자 학생’ 명시해 지원』

90 한겨레, 2021. 4. 7. 자 『이른 아침, 서울시교육청에 수십 개의 ‘근조 화환’이 도착했다』

(2) 여성가족부 국정감사에서 청소년 성소수자의 보호와 지원 언급

국회 여성가족위원회 소속 권인숙 더불어민주당 의원이 2021. 10. 여성가족부로부터 제출받은 ‘청소년 성소수자 지원 관련 현황’에 따르면 최근 5년간 청소년 지원 기관에서 성소수자 관련 직무교육을 단 한 번도 실시하지 않았고, 최근 10년간 청소년 성소수자 관련 연구를 진행한 적이 없는 것으로 드러났다.⁹¹ 권인숙 의원은 2021. 10. 22. 여성가족부에 대한 국정감사 과정에서 청소년 정책을 총괄하고 있는 여성가족부에서 청소년 성소수자를 위해서는 어떤 지원 업무를 하고 있는지를 물으며, 해외 연구에서는 탈가정 청소년의 20~40%가 성소수자로 매우 높은 수치를 보이고 있어 이들에 대한 지원이 특별하게 고려되고 있는 반면 국내에서는 기초적인 수치조차 파악되지 않고 있음을 짚었다. 또한 국내에서 청소년 성소수자를 지원하고 있는 비영리민간단체에서 2021. 6. 발표한 ‘청소년 성소수자의 탈가정 고민과 경험 기초조사’에 따르면 탈가정한 청소년 성소수자들의 청소년 쉼터 이용률이 33.9%로 매우 낮는데 이는 성별구분적 쉼터 설치규정 등 성소수자 차별적인 제도와 청소년 지원 자들에 대한 성소수자 교육의 부재로 인한 결과임을 인용하며, 청소년 성소수자를 위한 향후의 지원방안에 대해 질의하였다.

위 조사결과에 따르면 탈가정 경험이 있는 트랜스젠더 청소년의 47.4%는 ‘성별 정체성을 존중받을 수 없거나 입소가 불가능해서’ 쉼터에 가지 못했다고 답하였다. 조사에 참여한 청소년 성소수자들의 24.2%는 24시간 운영되는 패스트푸드점에 머물거나 노숙을 하였다고 응답하기도 했다. 청소년 성소수자들이 제도권 내의 청소년 상담복지체계를 알고 있음에도 이용하지 않는 이유로 ‘나의 정체성과 관련된 고민이나 어려움을 이해할 것 같지 않아서’(1388에 대한 응답 52.4%), ‘비밀이 보장되리라 기대할 수 없어서’(위클래스에 대한 응답 92.9%)라는 응답이 매우 높게 나타난 바 있다.⁹²

이에 대해 정영애 여성가족부 장관은 여성가족부가 청소년 성소수자에 대한 정책

이 기초적 부분도 없다는 것을 인정하며, 청소년 성소수자의 안전한 보호 지원을 위해 실태를 파악하고 상담자 교육, 매뉴얼 등을 마련하기 위해 연구용역을 추진하는 등 개선을 약속하였다.

허민숙 국회입법조사처 입법조사관은 2021. 6. 청소년성소수자위기지원센터 평동이 주최한 ‘청소년 성소수자의 탈가정 고민과 경험 기초조사 결과보고회’에서 ‘효과적인 정책을 수립하기 위해서는 명확한 증거가 필요하고, 이것은 관련 당사자들의 목소리를 직접 듣는 것을 기반으로 한다’며 국가 차원에서 성소수자 권리함양을 위한 실태조사를 실시하고 있는 영국 정부의 예를 들며, 기존의 청소년 정책에서 청소년 성소수자가 어떻게 배제되고 소외되어왔는지가 논의되고 성찰될 때 일련의 변화가 가능하다⁹³고 발언하였다.

91 경향신문, 2021. 10. 21. 자5년간 청소년 지원기관 성소수자 직무교육 '0건'... 상담실적도 민간보다 저조

92 청소년성소수자위기지원센터 평동, 「청소년 성소수자의 탈가정 고민과 경험 기초조사」, 2021.

93 허민숙, 「누려야 할/보호받아야 할 마땅할 권리: 청소년 성소수자 지원 과제」, 「청소년 성소수자의 탈가정 고민과 경험 보고회 자료집」, 2021.

2021년 여성 인권 분야 보고

집필

코로나19 팬데믹 시대의 여성인권 : 문은영(민변 여성인권위원회)

이주 여성 분야 : 천지선(민변 여성인권위원회)

가족법 분야 : 강성윤(민변 여성인권위원회)

여성 폭력 방지 분야 : 이경환, 한주현, 백소윤, 조윤희(민변 여성인권위원회)

성착취 대응 분야 : 조은호(민변 여성인권위원회)

여성 노동 및 빈곤 분야 : 한주현, 조윤희, 전다운(민변 여성인권위원회)

재생산건강권 분야 : 류민희(민변 여성인권위원회)

여성의 공적 분야 진출 : 신유정(민변 여성인권위원회)

감수

코로나19 팬데믹 시대의 여성인권 : 박수진(민변 여성인권위원회)

이주 여성 분야 : 이주여성법률지원단(민변 여성인권위원회)

가족법 분야 : 조아라(민변 여성인권위원회)

여성 폭력 방지 분야 : 여성폭력방지팀(민변 여성인권위원회)

성착취 대응 분야 : 성착취대응팀(민변 여성인권위원회)

여성 노동 및 빈곤 분야 : 이정희(민변 여성인권위원회)

재생산건강권 분야 : 재생산건강권팀(민변 여성인권위원회)

여성의 공적 분야 진출 : 박수진(민변 여성인권위원회)

전체 감수 : 오현희(민변 여성인권위원회)

2021년 여성 인권 분야 보고

Ⅰ. 코로나19 팬데믹 시대의 여성인권

1. 서론

코로나19 팬데믹이라는 전 세계적 재난상황 속에서 여성들의 인권상황이 크게 후퇴한 것으로 드러나 시급한 대책이 요구되고 있다. 코로나19 팬데믹으로 인하여 돌봄노동이 여성에게 더욱 더 전가되면서 일과 돌봄노동을 양립하기가 어려워 퇴사하는 여성들이 증가하게 되었고, 여성노동자들이 다수인 대면서비스업의 고용감소, 수입감소로 인하여 여성노동자들의 경제적 상황은 급격히 악화되었다. 여러 연구결과 한국사회도 2020년부터 계속하여 코로나19 팬데믹으로 인하여 공공영역의 돌봄노동 서비스가 축소됨에 따라 여성들에게 돌봄노동이 전가되고 있고 그로 인하여 일과 가정을 양립하기 어려워 고용시장에서 물러나는가 하면, 여성들이 주로 고용된 대면서비스업, 영세산업 등이 코로나19 팬데믹으로 경영난을 겪으면서 여성노동자들의 고용률이 감소하는 등 고용시장에서 성차별 격차가 커지고 있는 것으로 드러났다. 2021년 정부는 이러한 여성 고용 현황을 개선하기 위해 여러 대책을 내놓고 있으나 해결은 쉽지 않은 것으로 보인다.

또한, 코로나19로 대면접촉이 줄어든 상황에서 가정에 고립된 가정폭력 피해 여성들의 수가 늘어나고 있는 것으로 추정되고, 가정폭력 피해여성들을 위해 제공되던 공공서비스가 축소되면서 피해 여성들의 긴급구제가 쉽지 않은 것으로 드러났다.

고용시장에서 취약계층인 여성들이 코로나19 팬데믹으로 인한 서비스업 매출감소의 직접적인 영향을 받은 것으로 분석되며, 성별 격차는 더 늘어날 것으로 전망된다. 정부는 여성에게 더욱 가혹한 고용시장 상황을 극복하기 위해 젠더를 고려한 정책수립 및 지원을 해야한다. 위드코로나로 코로나 위기 상황이 장기화될 전망이기 때문에 여성의 노동시장에서의 취약한 지위를 개선하기 위한 구조적 변화를 도모하는 대책도 함께 모색할 필요가 있다.

2. 코로나19 팬데믹과 여성들의 인권상황 - 고용감소, 돌봄노동 전가, 젠더폭력 증가

가. 국외 상황¹

코로나19 팬데믹으로 전 세계적으로 돌봄을 위해 일을 그만두었거나 해고된 여성들이 남성보다 많고, 가정폭력이 급증하면서 성차별적 상황이 악화되고 있는 것으로 보고되었다. 여성들이 주로 고용된 유통, 숙박, 관광 등 대면서비스업, 보건·요양업은 그 영향을 직접 받은 분야였다. 국제노동기구(ILO), 유엔여성기구(UN Women)에 따르면 전 세계 일하는 여성의 41%가 이러한 산업에 종사하는 것으로 조사되었고, 유럽연합(EU)집행위원회에 따르면 건강과 사회복지 분야 종사자의 76%, 요양시설이나 가정에서 돌봄 노동을 하는 사람의 86%가 여성인 것으로 확인되었다. 기혼여성들의 경우 학교와 보육시설이 폐쇄되면서 근무시간을 줄이거나 일을 그만두는 경우가 늘었고, 돌봄을 위한 시간을 요구했다가 일자리를 잃은 경우도 발생하

였다. 미국 통계청에 따르면 2020년 2월 이후, 미국 내에서 230만 명에 이르는 여성이 일을 그만두었고, 2021년 1월 미국 여성의 경제활동 참가율은 57%로 33년 만에 가장 낮은 비율을 기록했다. 유럽연합(EU)이 2021년 3월에 발표한 '2021 젠더평등보고서'에 따르면 코로나19로 인하여 젠더 간 격차가 모든 영역에서 악화되었다고 한다. 고용률은 전년도 대비 여성의 고용률이 남성보다 더 많이 떨어졌고, 봉쇄가 풀린 뒤에도 여성의 일자리 복귀 비율이 남성의 복귀 비율에 비해 떨어지는 것으로 확인되었다. 2020년 3분기 남성의 고용률은 전 분기 대비 1.4% 높아졌지만, 여성의 고용률은 그 절반 수준인 0.8% 높아지는 것에 그쳤다. EU 통계기구인 유로스타트에 의하면 여성의 실업률은 2020년 4월 6.9%에서 9월 7.9%로 올랐으나 같은 기간 남성의 실업률은 6.5%에서 7.1%로 높아져 여성의 실업률 상승이 더 큰 것으로 나타났다.

특히 자녀 돌봄노동으로 인하여 여성들의 고용상황이 악화된 것으로 확인되었는데, 미국 통계청에 따르면, 2020년 7월 현재 일을 쉬고 있다고 대답한 여성 3명 중 1명은 자녀 돌봄을 이유로 일을 그만둔 것으로 드러났고, 퓨리서치센터 조사에서도 2020년 2월~8월 기준으로 12세 이하 자녀를 둔 직장인 중 일을 그만둔 여성이 남성보다 3배 많은 것으로 조사되었다. 유럽연합 젠더평등보고서에 따르면 35~49세 여성은 2020년 7~8월을 기준으로 자녀를 돌보는데 주당 평균 62시간을 쓴 반면 남성은 주당 36시간에 불과했고, 집안일을 하는데 쓴 시간도 여성이 주당 23시간인 반면 남성은 15시간이었다.

한편 코로나19 확산을 방지하기 위한 각국 정부의 강력한 봉쇄조치로 집안에서 지내는 시간이 늘어나면서 가정폭력이 급증했고, 그 피해자는 대부분 여성이었다. 미국에서는 2020년 4월 초 NBC 뉴스에서 22개 경찰기관을 대상으로 조사한 결과 18개 기관에서 전월과 비교해서 가정폭력 신고가 증가한 것으로 보고되었다. 영국의 경우 가정폭력 지원단체 레퓨지(Refugee)에 구조 전화 문의와 웹 사이트 검색이 급증하였다. 잉글랜드 및 웨일즈의 경우에는 지역 봉쇄 이후 3주간 가정폭력으로 인한 살인이 증가한 것으로 보고되었다. 중국도 2020년 2월 가정폭력 신고 건수가 전년도 2월 대비 약 3배가 증가했으며, 호주는 중부지역 봉쇄 이후 첫 한 달간 가정

¹ 2021. 03. 18. 서울신문 기사「실직·돌봄·가정폭력 3중고... "여성 위상 이대로면 30년 후퇴"」
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210319027001>

폭력이 최대 25%까지 증가했고, 스페인의 경우 2020년 4월 2주간 2019년 동기간 대비 구조 전화 상담 건수가 47% 증가한 것으로 보고되었다. 유럽연합 집행위 보고서에 따르면 프랑스에서는 2020년 첫 봉쇄조치 후 1주일 만에 가정폭력 신고 건수가 32%가 급증했고, 아일랜드에서는 가정폭력에 대한 조치가 5배 많아진 것으로 보고되었다.²

유엔여성기구(UN Women)는 「코로나19와 여성이 안전한 도시·공공장소」 브리프에서 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 거리두기를 시행하면서 공공장소를 이용하는 인원이 줄어들어 공공장소가 안전하지 않다는 분석을 내놓았다. 유엔여성기구(UN Women)는 데이터 분석을 통하여 여성들 중 특히 보건 및 필수 서비스에서 일하는 여성들과 비공식적인 분야에서 일하는 여성들의 경우, 코로나19 팬데믹 이후 공공장소 이용 인원의 감소로 범행의 목격자도 감소하여 성폭력 뿐만 아니라 다양한 형태의 폭력에 노출되는 위험성이 커지고, 온라인 공간에서도 성희롱 등 다양한 형태의 폭력에 노출되는 경우가 증가하고 있는 것을 확인했다.³

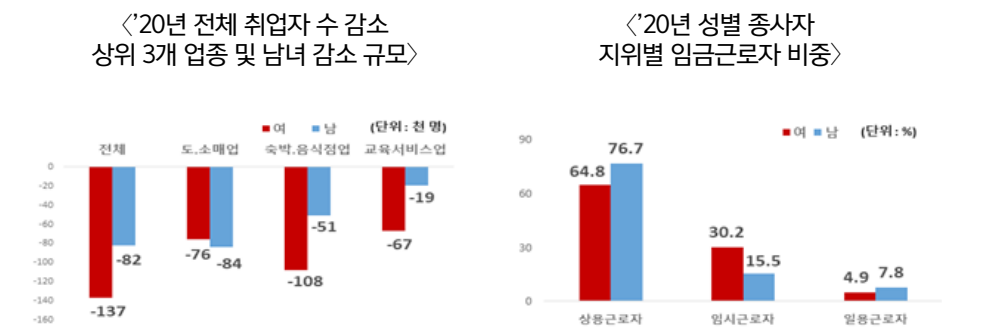
나. 국내 상황

국내에서도 코로나19 팬데믹 위기 상황에서 여성들이 처한 불평등의 정도가 더욱 심각해진 것으로 드러났다. 2020년 여성가족부와 한국여성정책연구원은 코로나19 팬데믹으로 야기된 여성들의 고용·소득위기, 가족생활 변화 및 가정폭력 현황을 파악하고 정책 대응방안 마련을 위한 연구를 하였으며, 2021. 3. 5. 고용노동부, 여성가족부 등 총 8개 정부 부처는 코로나19 여성고용 충격 회복 대책을 발표한 바 있다. 2021년 5월 발표된 한국개발연구원의 보고서에서도 코로나19 팬데믹으로 인한 고용 충격이 여성에게 훨씬 컸던 것으로 나타났다.

2 '코로나19와 젠더폭력:가정폭력 현황과 대응', 한국여성정책연구원 KWDI 브리프 제61호(2020. 07. 31.)

3 reliefweb(2021. 01. 12.), Recommendations into Action Brief COVID-19: Safe Cities and Safe Public Spaces for Women and Girls, <https://reliefweb.int/report/world/recommendations-action-brief-covid-19-safe-cities-and-safe-public-spaces-women-and>

2021년 3월 5일 발표된 정부의 '코로나19 여성 고용위기 회복 대책' 보도자료에 따르면, 15세~64세 연령의 여성 고용률은 2016년 56.9%, 2017년 57.2%, 2019년 57.8%로 상승 추세였으나, 2020년 56.7%로 1.1%p 감소했다. 또한, 2020년의 전년 대비 취업자 수는 남성이 8만 2천 명 감소한 것에 비해 여성은 13만 7천 명이 감소한 것으로 드러나 코로나19로 인하여 2020년도 여성고용상황이 악화된 사실이 확인되었다. 특히 여성 취업자 중 주된 취업층인 30~50대 여성 취업자 수 감소와 그 고용률 감소가 전체 여성 취업자 수의 평균 감소 폭보다 커 실제 고용위기 체감도는 더 높을 것으로 진단되었다. 여성 취업자 중에서도 30대 여성 취업자 수는 2019년 216만 9천 명에서 2020년 209만 1천 명, 50대 여성 취업자 수는 2019년 276만 9천 명에서 2020년 269만 3천 명으로 감소한 것으로 조사되었다. 2021년의 여성고용상황을 고용률로 비교한 바에 따르면, 2021년 1월 기준 여성고용률은 전년 동월 대비 여성 전체가 2.9%p 감소한 것에 비해, 35~39세 여성의 경우 3.6%p, 55~59세의 여성의 경우 3.7%p 감소하였다. 또한 2020년 전년 대비 전체 취업자 수 감소 인원 중 도·소매업, 숙박·음식점, 교육서비스업에서 감소한 취업자 수가 40만 5천 명으로 파악되는데, 그중 여성의 비중이 62%(25만 1천 명)이고, 임금노동자 중 임시직 노동자의 성별 비율에서 여성이 더 높은 상태(여성 30.2%, 남성 15.5%)로 파악되어 대면 서비스 산업, 비정규직에 종사 비율이 높은 여성 노동자들이 코로나19 팬데믹으로 인하여 남성들보다 더 심각한 고용위기에 처한 것으로 파악되었다. 또한 코로나19 사회적 거리두기로 휴원, 휴교 등 돌봄 공백 상황에서 돌봄 책임이 주로 여성에게 전가되면서 여성이 일을 포기하게 되는 상황이 발생한 것도 고용률 감소에 영향을 미친 것으로 보았다.



2021년 5월 한국개발연구원이 발표한 ‘코로나19 고용 충격의 성별 격차와 시사점’ 보고서에서는 코로나19 제1차 대확산이 발생했던 2020년 3월을 기준으로 핵심 노동 연령인 25~54세 인구 가운데 여성 취업자 수는 전년 동월 대비 54만 1천 명이 감소한 것에 비해, 남성 취업자 수 감소 폭은 32만 7천 명으로 조사되어 여성 취업자 수 감소 폭이 남성의 1.7배인 것으로 나타났다. 위 보고서는 같은 기간에 기혼여성 취업자가 1개월 이내 실업 상태로 이행할 확률은 1.39%로 남성 0.75%보다 크게 높고, 기혼여성 취업자가 경제활동을 중단할 확률도 5.09%로 남성의 1.67%보다 3배에 달하는 것으로 분석했다. 이러한 결과는 코로나19 팬데믹 충격을 직접 받는 대면서비스업에 여성이 종사하는 비율이 높고, 특히 초등학생 자녀를 두었을 것으로 보이는 39~44세 기혼여성들의 노동력 공급이 먼저 감소(취업에서 비경제활동으로 이행할 확률이 가장 높음)한 것이 원인인 것으로 파악되었다.

코로나19 팬데믹으로 인하여 전 세계적으로 공적 공간에서 활동이 위축되고 가정 내 생활시간이 증가함에 따라 가정폭력이 심화될 우려가 있는 가운데 사회적 거리두기, 이동제한 조치 등으로 인해 가정폭력 피해자들을 위한 정책 대응까지 어려워져 이에 대한 대책 마련이 필요한 상황이다. 국내에서도 감염의심자에 대한 보호시설 연계, 가해자와 피해자의 분리 조치, 피해자 사후관리상의 어려움이 발생하고 있으며, 가해자와 피해자를 공간 분리하기 어려워진 특수상황에서, 피해자를 효과적으로 지원하기 위한 체계가 미비한 상황이다.

2020년 여성가족부, 한국여성정책연구원이 실시한 ‘코로나19 관련 여성·가족 분야별 릴레이 토론회’ 중 ‘코로나19와 젠더폭력:가정폭력 현황과 대응’을 주제로 개최된 토론회에서, 통계자료로는 확인되지 않고 있으나 현장에서 가정폭력이 증가하고 있는 것을 체감하고 있는 것으로 나타났다. 한국여성의전화 상담소 통계에 따르면 2020년 1월 26%에서 2~3월 40%대로 가정폭력 상담 비율이 증가하였고, 여성긴급전화 1366 전국현황에서 2020년 가정폭력 피해상담 비율은 57.6%이고, 전년도 동기간 4~6월 전화 상담률이 감소했던 것과 달리 2020년에는 증가 추세를 보이고 있다. 반면, 내방상담률이 2019년 8.5%에서 2020년 6.8%로 감소하고 있어 대면 상담의 어려움으로 인하여 피해자들이 폭력 피해를 참고 견디는 상황으로 전문가들은

해석하고 있다. 가정폭력 사건의 경우 전화 상담만으로 개입하기 어려운 부분이 존재하고 가해자의 재택근무 등으로 인하여 전화 상담 역시 어려울 수 있어 피해자들이 신고 과정에서 어려움을 겪고 있을 가능성이 높다고 보고 있다. 아울러 코로나19 상황으로 상담소 등이 휴관하였고, 쉼터의 경우 감염 우려가 있을 경우 사실상 신규 입소를 할 수 없는 상황이어서 피해 여성들을 위한 구조체계가 제대로 작동하지 않았던 것으로 나타났다.

3. 적극적 정책 시행으로 불평등 상황 악화 방지 시급

위와 같은 불평등 심화의 상황에 대하여 한국여성정책연구원과 한국개발연구원의 각 연구보고서에서는 정책대안으로 대면서비스업 등에 주로 종사하는 여성 노동자들의 고용률을 높이기 위한 적극적인 지원 정책과 자녀 돌봄 부담을 감소시키기 위한 사회적 돌봄 지원이 강화되어야 하며 현재 영유아 중심의 돌봄 지원 정책의 대상이 초등학생 이상의 자녀까지 확대될 필요가 있다고 제안했다.

2021. 3. 정부는 코로나19 팬데믹 위기로 인한 여성고용 상황 개선을 위해 ①추가 경정예산을 통해 공공·민간 여성일자리 확대(돌봄, 디지털, 방역 등 서비스 수요 확대가 예상되는 분야를 중심으로 5만 7천 개의 일자리 확대, 특별고용촉진 장려금 지급, R&D 여성연구원 인건비 지원 등을 통해 2만 명의 여성채용 촉진 지원), ②노동시장 복귀를 위한 취업, 창업 지원 강화(노동시장 변화에 맞추어 신기술, 숙련 분야 직업훈련 지원 확대, 중장년 여성 집중지원 등), ③돌봄 및 고용유지 지원(가족 돌봄 비용 긴급지원, 아이 돌보미 추가 확충, 고용위기업종 훈련비용 확대 지원), ④노동시장 성별 격차 해소(돌봄 인력 국가자격제도 도입 검토, 가사 근로 직접 고용 추진으로 근로조건 보호, 여성 과학기술인력 양성지원, 적극적 고용개선조치 제도 개선), ⑤여성고용 서비스체계 내실화 및 거버넌스 강화 등을 5대 추진전략으로 삼고 구체적인 정책을 제시했다.

구체적인 정책과 관련하여 가정폭력 지원에 있어서는 우선, 중단된 면접상담을

대체할 전화 및 화상상담을 활성화할 수 있는 시스템 마련이 필요하고, 쉼터 등 지원공간의 경우 코로나19 팬데믹 상황의 장기화를 고려하여 공동생활 속 거리두기에 부합할 수 있는 1인 1실 구조로 환경을 개선하여야 하며, 공공의료 지원으로 쉼터 입소자에 대한 코로나 검사지원 체계를 마련하는 것도 필요하다고 보았다. 또한 피해자들이 손쉽게 신고 및 상담을 할 수 있도록 홍보를 강화하고, 피해자와 가해자 분리를 위하여 가해자에 대한 신속하고 강력한 처벌이 이루어질 필요가 있다는 것과, 피해자의 경제적 자립을 위한 지원체계를 마련해야 한다는 것이 정책 개선 방향으로 제안되었다.

코로나19 팬데믹이라는 전 세계적 재난 상황으로 인하여 그동안의 성별 불평등 완화를 위한 노력이 무색할 정도로 여성에 대한 불평등이 심화되고 있다. 적극적인 정책적 노력으로 특히 여성들의 지위가 취약한 고용시장에서 불평등 상황이 더 심화되는 것을 막고, 젠더 폭력의 피해자 지원 체계를 개선하는 정책 집행이 이루어져야 할 것이다.

II. 이주 여성 분야

1. 주요 이슈

가. 이주여성 노동자 사망⁴

캄보디아 이주여성 노동자 속헝(Sokkheng) 씨가 2020년 12월 20일 경기도 포천 지역 농장의 비닐하우스 숙소에서 숨진 채 발견됐다. 간경화로 인한 혈관파열, 합병증이라는 게 경찰의 1차 부검 소견이다.

4 뉴스핌, 2021. 1. 4.자, "캄보디아 이주여성 사망은 산재"...시민단체, 동료 노동자 긴급구제 신청.인권위원회에 긴급구제 신청

이에 대해 이주노동자 기숙사 산재사망 대책위원회(이하 대책위)는 힘든 노동조건, 비닐하우스 내 조립식 패널로 된 열악한 기숙사 환경, 제대로 진료나 치료를 받지 못했을 상황에서 영하 16도의 한파 등이 영향을 미친 산재 사망이라고 판단했다.

대책위는 국가인권위원회에 나머지 동료 이주노동자들에 대한 긴급구제를 신청했다. 동료 이주노동자들의 피해 방지를 위해 농장주와 즉각 분리, 의료 서비스 제공, 임시 숙소 마련, 현 사업장에 대한 고용 허가 직권 취소 및 사업장 변경 절차 시행 등을 촉구했다.

나. 이주여성 임금 차별 철폐 진정⁵

여성가족부 산하 다문화가족지원센터에서 통번역지원사·이중언어코치로 일하는 이주여성 노동자들이 임금 차별을 철폐하라며 국가인권위원회에 진정을 제기했다.

다문화가족지원센터에서 행정·인사 업무를 수행하는 한국인 직원은 호봉제가 적용된다. 반면에 결혼이민자를 채용기준으로 명시한 통번역 지원사·이중언어코치 직군은 사업비에 따라 급여가 책정된다. 이들은 진정서에서 "센터에서 선주민 노동자들은 호봉제에 따라 매년 임금수준이 상승하고 승진 기회도 가질 수 있다"며 "이주 여성노동자들은 임금체계와 승진 기회에서 차별을 겪고 있다"고 주장했다.

2. 주요 판례

가. 이혼소송서 "한국어 능력 부족하다고 양육권 박탈 안돼" 전향적 판결^{6,7}

대법원은 대한민국 국민과 혼인을 한 후 입국하여 체류자격을 취득하고 거주하다

5 매일노동뉴스, 2021. 9. 28.자, 여성 이주노동자 "임금차별 철폐하라" 인권위 진정

6 대법원 2021. 9. 30. 선고 2021므12320, 2021므12337(병합) 판결

7 한겨레, 2021. 10. 17.자, 한국어 서툴러서 양육권 박탈? 대법 "외국인부모 문화도 양육에 중요"

가 한국어를 습득하기 충분하지 않은 기간에 이혼에 이르게 된 외국인이 당사자인 경우, 미성년 자녀의 양육에 있어 한국어 소통능력이 부족한 외국인보다는 대한민국 국민인 상대방이 양육하는 것이 더 적합할 것이라는 추상적이고 막연한 판단으로 해당 외국인 배우자가 미성년 자녀의 양육자로 지정되기에 부적합하다고 평가하는 것은 옳지 않다는 판결을 선고하였다.

대법원 2부(주심 민유숙 대법관)는 베트남 국적 여성 ㄱ씨와 한국인 남성 ㄴ씨 사이 이혼 및 양육자 지정 소송에서 남편 ㄴ씨를 친권자 및 양육자로 지정한 원심을 일부 파기하고 사건을 전주지법으로 돌려보냈다.

ㄱ씨는 2015년 ㄴ씨와 결혼해 한국에서 살며 두 자녀를 낳았다. 그러나 가정불화로 2018년 큰딸을 데리고 베트남을 다녀오면서 ㄴ씨와 별거를 시작했다. 두 사람은 1년 뒤 각자 이혼소송을 냈는데, ㄴ씨는 자신이 큰딸의 양육자로 지정돼야 한다고 주장했다.

제1·2심은 두 사람 이혼 청구를 받아들이면서 ㄴ씨를 큰딸 친권자와 양육자로 지정했다. ㄱ씨가 큰딸과 친밀도는 높지만 한국어 소통능력이 부족하고 거주지나 직장이 안정적이지 않다는 판단에서였다.

대법원의 판단은 달랐다. 대법원은 “한국어를 충분히 습득하기 전 이혼하게 된 외국인보다 대한민국 국민이 자녀 양육에 더 적합할 것이라는 추상적이고 막연한 판단으로 양육자를 지정하는 것은 옳지 않다”, “대한민국은 공교육 등을 통해 미성년 자녀가 한국어를 습득할 기회를 충분히 보장하고 있어 외국인 부모의 한국어 능력이 자녀의 건전한 성장과 복지에 중요한 의미를 가진다고 보기 어렵다”, “가정법원이 양육자 지정에 있어 한국어 소통능력을 고려하는 것은 자칫 출신 국가 등을 차별하는 결과를 낳을 수 있다. 외국인 부모의 모국어 및 모국 문화에 대한 이해 역시 자녀의 자아 존중감 형성에 중요한 요소가 된다는 점에 유의해야 한다”, “가정법원은 양육자 지정에 있어 한국어 소통 능력에 대한 고려가 자칫 출신 국가 등을 차별하는 의도에서 비롯되거나 차별하는 결과를 낳게 될 수 있다는 점, 외국인 부모의 모국어

및 모국문화에 대한 이해 역시 자녀의 자아 존중감 형성에 중요한 요소가 된다는 점 등에 대해서도 유의하여야 한다. 「문화 다양성의 보호와 증진에 관한 법률」은 모든 사회구성원은 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해하기 위하여 노력하여야 한다(제4조)고 규정하고 있다.”고 지적했다.

이 판결은 외국인 배우자가 미성년 자녀의 양육을 하고 있었으나 현실적으로 양육을 하고 있지 아니하였던 대한민국 국민인 배우자를 양육권자로 인정한 원심판결을 대법원이 파기한 사례이다. 이 판결에서 대법원은 ‘외국인 부모의 모국어 및 모국 문화에 대한 이해 역시 자녀의 자아 존중감 형성에 중요한 요소가 된다는 점에 유의해야 한다’고 판시하여 외국인 부모의 모국어 및 모국문화가 자녀에게 가지는 의미를 실시하는 첫 판결을 내렸다.

III. 가족법 분야

1. 주요 이슈

가. 가족 다양성을 포용하는 정책 추진 방향 수립

2019년 기준 1인 가구 비중이 전체의 30.2%, 2인 이하 가구는 전체의 58.0%에 달하며, 전통적인 가구 형태인 부부와 미혼자녀로 구성된 가구 비중은 29.8%로 감소하는 등 가족 구성이 변화하고 혼인과 출생의 감소 등이 이어지고 있다.

여성가족부는 2021. 4. 26. 2021년부터 2025년까지 시행될 제4차 건강가정기본계획안(이하 제4차 기본계획)을 발표⁸하였는데, 제4차 기본계획은 ①모든 가족이 정책

⁸ 여성가족부, 2021. 4. 27. 제4차 건강가정기본계획.

에서 배제되지 않는 여건을 조성한다는 의미에서의 다양성, ②한부모나 다문화가족 등에 대한 맞춤형 지원은 지속·강화하되 보편적 가족지원정책으로 정책 패러다임을 확장하는 보편성, ③남녀 모두의 일하고 돌볼 권리의 균형을 중시하는 성평등 관점의 정책기조 강화에 초점을 맞추고 있다. 세부적으로 살펴보면, 제4차 기본계획은 미혼부의 출생신고 권리 강화, 부성우선주의 원칙 폐지, 혼중자/혼외자 등 차별적 용어 개선을 검토하고, 양육비 이행강화, 다문화가족·청소년 부모 지원강화, 1인 가구의 고립방지 등 가족 구성의 다양성을 인정하는 실행과제를 담고 있다.

한편 대통령 직속 저출산·고령사회위원회가 2020. 12. 15. 국무회의에서 심의·확정한 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025년)⁹ 역시 혼인·혈연 중심의 가족개념 확장과 다양한 가족의 차별금지를 법제화하는 것을 정책 과제로 하여, 민법상 가족개념 대신 각 법률에서 가족의 범위를 규정하고, 부성우선주의를 폐지하며, 미혼부의 출생신고 요건을 완화하고, 법령·계획·정부 사업 등에 대한 가족 다양성 모니터링을 본격적으로 실시하며, 교사연수과정에 가족 다양성 교육을 추가하고 건강가정기본법에 그 교육 근거를 마련하는 등 가족 다양성을 확산하는 방향으로 정책이 수립되었다.

나. 상속제도의 변화

정부는 2021. 6. 18. 상속인이 될 사람이 피상속인에 대한 부양의무를 중대하게 위반하거나 피상속인 또는 그 배우자나 직계혈족에게 중대한 범죄행위나 학대 또는 심히 부당한 대우를 하는 경우에는 피상속인의 청구나 유언 등에 따라 가정법원이 상속권의 상실을 선고할 수 있도록 하고, 상속인이 될 사람이 결격사유에 해당하거나 상속권 상실의 선고를 받은 경우에는 그 사람의 직계비속이나 배우자도 대습상속을 할 수 없도록 하는 것을 내용으로 하는 「민법」 개정안¹⁰을 발의하였다. 이는 고

여성가족부는 2021. 4. 27. '제4차 건강가정기본계획(2021-2025)'을 국무회의에서 심의·확정했다. 이는 건강가정기본법 제15조에 따라 5년마다 수립되는 중장기 종합계획이다.

⁹ 대통령 직속 저출산·고령사회위원회, 2020. 12. 15. 제4차 저출산·고령사회 기본계획

¹⁰ 2021. 6. 18. 제안 민법 일부개정법률안 의안번호 2110864, 제안자 정부.

구하라씨의 사망 이후 부양의무를 다하지 않은 상속인의 상속을 제한하는 소위 '구하라법'의 제정에 대한 요구가 이어진 것에 따른 것이다.¹¹

현행 「민법」은, 유류분 권리자가 피상속인의 제1114조에 규정된 증여 및 유증으로 인하여 그 유류분에 부족이 생긴 때에는 부족한 한도에서 그 재산의 반환을 청구할 수 있도록 하는 유류분 제도를 규정하고 있다. 이 유류분 제도가 고인의 유지와 상관없이 유산의 일정부분을 유족들이 상속하도록 함으로써 피상속인의 재산 처분권을 지나치게 침해한다는 취지의 위헌 논란이 이어졌다. 2021. 4. 현재 헌법재판소에 제기된 유류분 관련 위헌법률심판사건과 헌법소원이 13건에 달하며, 법무부도 유류분제도의 개선 방안 등을 검토하였다.¹²

다. 변화하는 혼인관

여성가족부는 비혼 동거 가족에 대한 정부 실태조사를 처음으로 실시하였다.¹³ 비혼 동거 부부는 배우자에 대한 만족도가 법률혼 부부보다 높고, 정서적 유대감도 법률혼 부부와 다르지 않다고 여기고 있었다. 그러나 비혼 동거 가족의 절반 정도는 주택 청약, 주거비 대출 등 주거지원제도 이용 어려움, '부정적 시선', '법적인 보호자로 인정받지 못함' 등의 어려움을 겪는 것으로 확인되었고, '수술동의서 등과 같이 의료적 결정 시 동거인을 법적인 배우자와 동일하게 인정하도록 관련 법제도 개선', '동거 관계에서 출생한 자녀에 대한 부모 지위 인정'(61.6%), '공적 가족복지 서비스 수혜 시 동등한 인정', '사망, 장례 시 법적 배우자와 동일하게 인정' 등의 제도적 개선을 바라고 있는 것으로 나타나, 이와 관련된 제도 개선과 정책적 지원이 필요하다.

한편 각자 재산을 관리하는 부부가 늘고 노령층 재혼도 증가함에 따른 혼인관계의 변화로 혼전 재산계약(소위 '프리넵, prenup')의 도입 필요성이 일각에서 제기되

¹¹ 뉴스원, 2021. 6. 15.자 「양육의무 저버리면 상속권 박탈...구하라법」 국무회의 통과,

¹² 법률신문, 2021. 4. 19.자 「위헌 논란 '유류분 제도' 개선한다」

¹³ 여성신문, 2021. 9. 15.자 「결혼해야 가족인가요?... 비혼동거 가족 "법률혼과 차이 없다"」

고 있다.¹⁴ 그러나 부부재산 공유제를 취하는 영미권에서 혼인 당사자 간 경제력의 차이가 큰 경우 부유한 배우자가 자신의 재산을 보호하기 위하여 주로 사용되는 프리넵 제도는 특유재산을 인정하는 대한민국의 법체계에서 필요성이 크지 않고, 경제적으로 열악한 배우자를 축출하는 데에 악용될 여지가 있다.

2. 주요 입법

가. 미혼부가 자의 출생을 신고할 수 있는 경우 확대

미혼부의 혼외자 출생신고를 용이하게 하기 위해 마련된 소위 '사랑이법'이 2015년부터 시행되고 있었으나, 미혼부가 '모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우'에만 가정법원의 확인을 받아 자녀의 출생신고를 할 수 있도록 제한되어 있어 그 실효성이 거의 없다는 지적이 있어 왔다.

이와 관련하여 대법원은 2020년 6월 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 가족관계등록법) 제57조 제2항에 기재된 요건은 예시적인 것에 불과하므로 그에 준하는 사정이 있는 때에도 부가 혼인 외 자녀에 대해 출생신고를 할 수 있는 것으로 확대 해석하는 것이 옳다고 판시하였다.

위 대법원 판결에 이어 2021. 3. 16. 개정공포된 「가족관계등록법」은 모가 특정됨에도 불구하고 모의 소재불명 또는 모가 정당한 사유 없이 출생신고에 필요한 서류 제출에 협조하지 않는 등의 장애가 있는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 부가 혼인 외의 자녀에 대하여 인지의 효력이 있는 출생신고를 할 수 있도록 하고, 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호의 전부를 알 수 없는 경우 뿐만 아니라 일부를 알 수 없어 모를 특정할 수 없는 경우 또는 모가 공적 서류·증명서·장부 등에 의하여 특정될 수 없는 경우에도 부의 등록기

¹⁴ 법률신문, 2021. 7. 1.자 「각자 수입관리' 부부 늘고 노령층 재혼 증가도 한몫 주목받는 '혼전계약'... 인정 필요성 제기와 전망」

준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 부가 혼인 외의 자에 대하여 인지의 효력이 있는 출생신고를 할 수 있도록 하였다.

나. 양육비 불이행자에 대한 출국금지 및 명단공개

2020. 6. 10. 시행된 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 양육비이행법)은 양육비 긴급지원 후 양육비 채무자에게 이를 구상할 수 있도록 한 기존 법률을 개정하여 양육비를 긴급지원 후 양육비 채무자에게 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있도록 하고, 또 양육비 채무자가 법에 따른 감치 후에도 양육비를 지급하지 않으면 운전면허 정지처분이 가능하도록 하여 양육비 이행확보의 실효성을 높였다.

그러나 양육비 이행확보의 실효성이 여전히 부족하고 더욱 강력한 법률이 필요하다는 여론이 지속되었고, 이에 2021. 1. 12. 「양육비이행법」이 다시 개정되어 2021. 7. 13.부터 시행되었다. 개정법률은 양육비 채무자가 「양육비이행법」에 따른 감치 후에도 양육비를 주지 않으면 출국금지 및 명단공개를 할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

그러나 이러한 개정법률은 채무자에게 행정벌을 부과하는 것으로 양육권 다툼이 치열해져 실질적으로 여성에게 불리하게 작용될 소지가 크고, 양육비청구권도 본질적으로는 채권이므로 채무 불이행을 처벌하는 것은 유엔 자유권규약 위반의 소지가 있다. 이러한 점을 감안하면 지금처럼 채무자를 직접 제재하겠다는 관점에서 벗어나, 국가가 양육비를 대지급하는 제도를 도입하는 것이 근본적이고 바람직한 해결책이 될 것이다.

다. 외국인 한부모에 대한 지원

기존 「한부모가족지원법」은 외국인이 모 또는 부로서 대한민국 국적의 아동을 양육하는 경우에는 대한민국 국적자와 혼인한 경우에만 지원대상으로 하고 있었으나,

혼인 여부와 관계없이 지원 대상이 될 수 있도록 관련 조항을 정비했다. 지금까지는 혼인신고는 미룬 채 아이를 먼저 낳고 결별한 경우에 해당하는 다문화 가정의 경우, 아이의 양육을 맡은 쪽이 외국인이라면 지원을 받을 수 없었으나 이번 법 개정으로 인해 지원을 받을 수 있게 되었다.

라. 가정폭력 가해자의 가족관계증명서 발급제한

헌법재판소는, 2020년 8월 「가족관계등록법」이 가정폭력 가해자의 경우에도 직계 혈족이기만 하면 별다른 제한 없이 자유롭게 그 자녀의 가족관계증명서와 기본증명서를 발급받을 수 있도록 함으로써, 가정폭력 피해자인 그 자녀의 모의 개인정보가 가정폭력 가해자인 전 배우자에게 무단으로 유출될 수 있는 가능성을 열어놓고 있다고 지적하면서 가정폭력 가해자가 가족의 가족관계증명서를 발급하는 것에 아무런 제한을 두고 있지 않은 입법부작위가 위헌이라고 확인¹⁵하였다.

법무부는 위 헌법재판소 결정의 취지에 따라 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 가정폭력피해자의 신청에 따라 가정폭력행위자의 가정폭력피해자에 관한 가족관계증명서의 교부·열람을 제한하고, 가정폭력행위자가 본인 또는 제3자의 가족관계증명서를 교부·열람하는 경우 가정폭력피해자의 개인정보를 별표*처리하도록 하는 내용의 「가족관계등록법」 일부개정법률안을 입법예고¹⁶하였다.

마. 친권자의 징계권 삭제

종래 「민법」은 친권자의 징계권을 규정하고 있었는데, 이는 아동학대 가해자의 항변사유로 이용되는 등 아동학대를 정당화하는데 악용되는 면이 있었다. 이에 「민법」을 개정하여 친권자의 징계권 규정을 삭제하였다.

15 헌법재판소 2020. 8. 28. 2018헌마927 결정

16 법무부, 2021. 9. 1. 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정안 입법예고

3. 주요 판결

가. 양육권의 제한으로 인하여 선임된 미성년후견인이 비양육친 상대로 양육비심판을 청구할 수 있도록 한 대법원 결정

「민법」은 2014. 10. 15. 법률 제12777호 개정을 통해 가정법원은 친권 상실사유에 이르지 않더라도 미성년 자녀의 복리를 위해서 친권의 일부를 제한할 수 있다는 규정을 신설하였고, 가정법원은 그 제한된 범위의 친권을 행사할 사람이 없는 경우, 미성년 자녀의 보호에 공백이 생기는 것을 막기 위해 미성년후견인을 직권으로 선임하며, 이 경우 미성년후견인의 임무는 제한된 친권의 범위에 속하는 행위에 한정되는 것으로 정하였다. 이에 따라 가정법원은 부모가 미성년 자녀를 양육하는 것이 오히려 자녀의 복리에 반한다고 판단한 경우, 부모의 친권 중 자녀의 양육권만을 제한하여 미성년후견인이 부모를 대신하여 그 자녀를 양육하도록 하는 내용의 결정도 할 수 있게 되었다.

한편 기존 「민법」과 「가사소송법」은 부모 중 일방이 양육권자로 지정되는 경우 양육권자가 비양육친을 상대로 양육비심판 또는 재산명시·재산조회 제도, 양육비 직접지급명령, 이행명령, 의무불이행에 대한 제재 등 법이 정한 각종 제도를 이용하여 양육비를 보다 용이하게 적시에 확보할 수 있도록 하고 있으나, 양육권의 제한으로 인하여 미성년후견인이 선임된 경우 위와 같은 제도를 활용할 수 있도록 하는 규정을 두고 있지 않았다.

이와 관련하여 대법원은 2021. 5. 27.자 결정¹⁷을 통하여 민사법의 실정법 조항의 문리해석 또는 논리해석만으로는 현실적인 법적 분쟁을 해결할 수 없거나 사회적 정의관념에 현저히 반하게 되는 결과가 초래되는 경우, 유추 적용을 할 수 있다고 판시하며 부모의 이혼소송 중 모가 사망하고 부의 양육권이 제한되어 외조부가 미성년후견인으로 되어 자를 양육하는 경우에 미성년후견인이 비양육친인 부에게 양

17 대법원 2021. 5. 27.자 2019스621 결정

육비심판을 청구할 수 있다고 판시하였다.

이러한 결정의 취지를 반영하여 미성년후견인이 비양육친에게 양육비심판을 청구할 수 있도록 하는 명문의 규정을 신설하는 법률안¹⁸도 발의되어 있다.

나. 면접교섭권의 일환으로 자녀를 데려왔으나 기간 종료 후 양육권자에게 인도하지 않은 경우 약취유인죄가 인정된 사례

대법원은 외국인 배우자와 이혼소송 중 면접교섭권의 일환으로 프랑스에서 한국으로 데려온 딸을 약속한 기간이 지났음에도 프랑스로 돌려보내지 않은 사건에서, 한국인 남편을 미성년자약취죄로 처벌할 수 있다고 판시하였다. 이번 판결은 별거 또는 이혼 상황에서 부부 중 한쪽이 면접교섭권을 행사하기 위해 미성년 자녀를 데리고 갔다가 기간 종료 후 상대방에게 데려다주지 않은 ‘부작위’ 행위도 약취행위와 형법적으로 같은 것으로 적극적으로 평가해 미성년자약취죄를 구성한다고 판단한 첫 판례이다.¹⁹

다. 혼인신고시 엄마의 성을 물려주기로 협의하지 아니하였으나 자녀의 출생 이후 모의 성으로 성본변경을 인정한 사례

현행 「민법」은 혼인신고 당시 엄마의 성을 자녀에게 물려주기로 협의하였다는 취지의 표시를 하고 협의서를 제출한 경우에만 모성을 자녀에게 물려주도록 하는 ‘부성우선주의’를 취하고 있다. 이러한 제도는 모성을 따를 수 있는 예외를 인정하지 아니하는 부성주의에서 진일보한 것이지만, 부성과 모성에 차별을 두고 있으며 부부의 협의시점도 혼인신고시로 지나치게 짧게 제한하고 있어 출생신고시에 자녀의 성을 결정할 수 있도록 해야 한다는 개정법률안도 다수 제안되어 있다.²⁰

서울가정법원은 혼인신고 당시 엄마의 성을 자녀에게 물려주기로 협의하였다는 취지의 표시를 한 협의서를 제출하지 아니한 부부가 자녀의 출생 이후 자녀의 성을 모성으로 변경하는 성본변경 허가 청구를 인용하였다.

라. 중혼적 사실혼의 배우자에게 산업재해 유족급여를 인정한 사례

업무상 질병으로 사망한 근로자의 유족에게 지급하는 유족급여를 법률상 배우자가 아닌 사실혼 배우자에게 지급하여야 한다는 판결이 선고되었다.²¹ 이 사건은 사실혼 관계를 확인하는 가사소송 판결이 확정되어 있었고, 사실혼 관계를 확인하는 가사소송 절차에 사망한 근로자의 법률상 배우자도 관여하였고, 사실혼 관계를 인정하는 판결에 법률상 배우자가 불복한 바도 없었다는 점이 고려된 사례이다.

IV. 여성폭력 방지 분야

1. 주요 이슈

가. 군대 내 성폭력 피해자 사망 사건

2021년 5월 공군에서 강제추행 피해를 당한 피해자가 자살을 한 사실이 언론에 의해 보도되어 사회적으로 큰 충격과 파장을 가져 왔다.²² 2013년 육군 여군 대위가 성추행 피해를 당하고 자살한 이후 8년만에 다시 벌어진 비극적인 사건이었다.

이후 확인된 사실관계는 참담한 수준이었다.²³ 사건을 보고받은 상급자인 노 모 상사와 노 모 준위는 자신들의 관리 책임이나 코로나 방역 지침 위반 등 책임을 우

18 2021. 7. 8. 제안, 민법 일부개정법률안 의안번호 2111413, 제안자 백혜련의원 등 10인

19 경향신문, 2021. 9. 9. 자 「이혼 면접교섭 중 딸 데려가 안 돌려준 아빠...미성년자약취 유죄 확정」

20 2021. 3. 8. 제안, 민법 일부개정법률안 의안번호 2108609, 제안자 장경태 의원 등 10인 등 4건

21 월간노동법률, 2021. 10. 5. 자 「법원 “산재 유족급여, 법적 배우자 아닌 사실혼 배우자 못”

22 뉴스데스크 2021. 5. 31. 자 기사, 혼인신고 한 날 세상을 등진 여군...“용서할 수 없어요”

23 군인권센터, ‘공군 성추행 피해 여군 사망사건 군인센터 중간 보고서’(https://mhrk.org/notice/press-view?id=3287)

려하여 즉시 대대장에게 보고하지 않고 피해자가 신고를 하지 못하게 회유하였으며, 노 모 상사는 당시 피해자의 남자친구(이후 사망일에 혼인신고함)를 회유하려 하기도 하였다. 가해자인 장 모 중사는 피해자에게 자해 협박을 하는 문자를 보내기도 하였다.

군수사기관인 군사경찰 및 군검찰의 대응도 비판의 대상이 되었다. 군사경찰은 가해자가 도주의 우려가 없다는 이유로 불구속 수사를 진행하였고, 가해자 휴대전화 포렌식이나 강제추행이 발생하였던 차량의 블랙박스 영상 확보도 하지 않는 등 증거 확보도 부실하게 하였다. 결국 블랙박스 영상은 피해자가 직접 확보하여 피해자의 남자친구에 의해 제출되었다. 군검찰은 2021년 4월 7일 사건을 기소 의견으로 송치받고 피해자가 자살한 사실이 언론에 보도된 5월 31일까지 55일동안 가해자에 대한 조사를 진행하지 않았다. 가해자의 휴대전화에 대한 압수수색 영장을 청구하여 발부받았음에도 불구하고 이를 집행하지 않고 조사일에 가해자로부터 임의 제출을 받는 모습을 보이기도 하였다.²⁴

피해자를 지원하여야 하는 양성평등센터, 피해자 국선변호사, 그리고 이들을 관리하여야 하는 공군본부 역시 제 역할을 하지 못하였다는 점이 드러났다. 양성평등센터는 사건 사흘 뒤 사건 내용을 인지하였는데 지침에 따라 국방부 양성평등정책과에 보고하도록 되어 있음에도, 지침 미숙지를 이유로 국방부에 보고하지 않았다.²⁵ 국선변호사는 피해자와 동성의 변호사를 선임하는 것이 원칙이었으나, 공군본부에 여성 법무관이 없다는 이유로 남성 법무관이 국선변호사로 선임되었고,²⁶ 선임된 법무관은 본인의 결혼 및 신혼여행 등을 이유로 전화나 문자 상담만을 진행하는데에 그쳤으며, 이후 피해자 유가족들에 의해 직무유기 혐의로 고소를 당하였다.

사망 사실의 보고 과정에서도 문제점이 있었는데, 공군본부 군사경찰단이 국방부 조사본부에 피해자 사망 사건을 보고한 문건에 피해자가 성범죄 피해자라는 사실을

24 서울신문 2021. 6. 15.자 기사, 군검찰, '초동수사 부실' 공군본부 법무실 압수수색

25 시사저널 2021. 6. 10.자 기사, 작동 안한 軍양성평등센터...“성추행 사건 지침 미숙지”

26 뉴스1 2021. 6. 8.자 기사, '女피해자엔 女변호인 배정'... 부사관 사건 매뉴얼도 안지킨 공군

누락하고, 유족들의 조사, 처벌 요구를 누락하는 등 심각한 왜곡 행위를 하였다는 점이 드러났다.²⁷

한편, 공군 사건으로 사회적 비난과 관련 수사, 제도 개선 논의가 한창이던 와중인 2021. 8. 12. 해군에서도 강제추행 피해를 입은 피해자가 극단적인 선택을 한 사건이 발생하였고,²⁸ 같은 해 8월 24일에는 육군에서 강제추행 피해를 입은 피해자가 극단적 선택을 시도했던 사실이 뒤늦게 알려지기도 하였다.²⁹ 군의 성폭력 사건 대응 능력에 총체적인 문제가 있음을 상징적으로 보여주는 사건들이었으며, 이 사건들을 통해 군에서의 성폭력 피해자들에 대한 2차 피해 문제가 굉장히 심각하다는 점이 드러났다.

위 사건들에 대해서는 '사후약방문' 격으로 피해자 사망 이후에야 가해자 등을 구속하는 엄중한 조치가 이루어졌으며, 공군 사건을 조사하기 위해 군 역사상 처음으로 해군본부 검찰단장 고민숙 대령(진³⁰)을 특임검사로 임명하여 수사를 진행하기도 하였다. 그러나 피해자를 회유하는 등 2차 가해를 하여 구속기소되었던 노 모 상사가 국방부 수용시설에서 숨진 채 발견되는 사건이 발생하였고,³¹ 부실 수사 혐의를 받은 군사경찰과 군검찰, 공군 법무실 관계자들은 한 명도 기소가 되지 않아 면죄부만 준 부실수사라는 질책과 비난이 이어졌다.³²

공군 사건으로 국민적인 공분이 일어나고, 대통령이 국방부에 민간도 참여하는 병영문화 개선기구 설치를 지시하면서 6월 28일 민간군 합동위원회(이하 합동위)가 출범하게 되었다.³³ 합동위는 장병인권보호 및 조직문화 개선, 성폭력 예방 및 피해자 보호 개선, 장병 생활여건 개선, 군 사법제도 개선 등 4개 분과로 구성되었으며,

27 군인권센터 2021. 6. 30.자 기자회견문 '이 중사 죽음 덮으려 한 공군 군사경찰, 문건 증거 확보'

28 한겨레 2021. 8. 13.자 사설, 이번엔 해군 성추행 피해자 사망, 이런 군대가 세상에 어디 있나

29 세계일보 2021. 8. 24.자 기사, 육군서도 '성추행 후 2차 가해'...피해자는 극단 시도로 "입원 중"

30 2022년 대령진급예정자임을 표시하는 것

31 SBS 뉴스 2021. 7. 26.자 기사, 공군 중사 사망사건 '2차 가해' 부사관, 국방부 수용시설서 숨져

32 중앙일보 2021. 10. 7.자 기사, 여중사 하늘에서 운다...무더기 불기소로 끝낸 '공군 성추행'; 연합뉴스 2021. 10. 19.자 기사, 여야, 공군 성추행 '무더기 불기소' 질타...“국민 납득 못해”

33 MBC 뉴스 2021. 6. 28.자 기사, 국방부, 민간군 합동위 출범...군사법제도 개혁 등 4개 분과위 운영

분과마다 민간 전문가와 시민단체, 언론, 관계 부처 공무원, 현역 및 예비역 위원 등으로 구성되었다. 그러나 국방부가, 합동위에서 논의되는 내용과 별개로 「군사법원법」 개정 등에 대해 기존의 입장을 고수하는 등 합동위의 의견을 받아들이지 않는 것에 반발하여 20여 명의 합동위 민간위원들이 사퇴하는 일이 발생하였다.³⁴ 합동위는 남은 위원들로 활동을 계속하여 2021년 10월 13일 73개 개선안을 권고하고 활동을 종료하였다. 합동위의 활동은 2차 가해 종류의 구체화 및 처벌 규정 마련, 피해자-가해자 분리 기준 구체화, 수사심의위 운영 체계화 등 일부 성과도 있었으나 절반의 성공에 그쳤다는 평가를 받기도 하였다.³⁵ 한편, 합동위에서 논의되었던 평시 군사법원 폐지 문제는 국회에서 「군사법원법」 개정안이 통과되어 군내 성폭력범죄, 입대 전 범죄, 군인 등의 사망으로 이어진 범죄사건에 대해서는 2022년 7월 1일부터 수사와 재판을 민간으로 이관하기로 하면서 일부 개선이 이루어졌다.

공군, 해군, 육군에서의 위 사건들은 군 내 성폭력 문제 해결을 위해 해결해야 할 과제들이 여전히 많다는 점을 인식시켜 주었고, 향후에도 개선안들이 어떻게 이행되는지 지속적인 관심과 감시가 필요하다.

나. 태백경찰서 성희롱 사건

올해 3월경 태백경찰서의 신입 경찰관을 2년 가까이 성희롱한 사건이 언론 보도 및 경찰청 내부게시판을 통해 알려지게 되어 국민들에게 큰 충격을 안겨 주었다.³⁶ 사건 관여자가 무려 16명이나 되었다는 점에서 더욱 큰 파장을 일으켰다.

피해자는 2019년 4월에 순경으로 임용되었는데, 같은 지구대에서 근무하던 경찰관이 여경 휴게실에 들어와 피해자의 속옷 사이에 장미꽃을 올려놓은 것을 비롯해서, 순찰을 함께 나간 경찰관이 자신에게 안전벨트를 매 줄 것을 요구하여 그 과정

에서 신체 접촉이 있기도 하였고, 또 다른 경찰관은 예쁘다, 보고 싶다, 마음을 치유해 주고 싶다는 등의 성희롱을 하기도 하였다. 그 외에도 피해자의 성관계 횟수에 대한 소문을 공유하고, 이 소문을 확인하기 위해 불법으로 숙박업소의 CCTV를 조회하기도 하고, 피해자의 얼굴이 음란하게 생겼다는 취지의 말을 하는 등 여러 성희롱이 반복적으로 발생하였다.³⁷

경찰청은 총 12명에게 징계를, 4명에게는 직권 경고를 하도록 강원경찰청에 지시하였으며, 태백경찰서장에게 문책성 인사 발령을 내렸다. 징계에 회부된 12명에 대해서는 해임 2명, 강등 1명, 정직 2명 등 5명에게 중징계를 내렸고, 감봉 2명, 견책 2명, 불문경고 1명 등 5명에게 경징계를 내렸다. 나머지 2명은 강제추행과 명예훼손 혐의로 수사를 받고 있어 수사가 끝난 뒤 징계위원회를 열어 결정하기로 하였다.³⁸

이 사건은 신입 경찰관을 대상으로 다수의 남성 경찰관이 저지른 성희롱 사건이라는 점에서도 문제였지만, 피해자가 사건을 알린 이후 태백서 직장협의회가 태백서의 명예가 실추되었고, 피해자가 본인의 유실물 관련 조사를 회피하기 위해 방송과 동료를 이용하는 것으로 의심된다는 취지로 내부게시판에 글을 올려 2차 피해가 발생하였다는 점에서도 사안의 심각성이 큰 것으로 확인되었다.³⁹

군 내 성폭력 사건과 더불어 태백서 성희롱 사건 역시 사건 처리 과정에서의 2차 피해가 상당히 크게 문제가 되어, 형식적인 제도나 규정의 개선뿐 아니라 조직 구성원들의 실질적인 인식 변화와 개선된 제도의 내용에 대한 실무자들의 숙지가 중요하다라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있는 계기가 되었다.

다. 박원순 전 서울시장의 성희롱 의혹에 관한 국가인권위원회 직권조사 결과 발표

국가인권위원회는 2021. 1. 25. 전원위원회를 열어 박원순 전 서울시장의 성희롱

34 동아일보 2021. 8. 25.자 기사, “국방부 개혁 의지 없다”...민관군 합동위 위원 6명 추가 사퇴; 연합뉴스 2021. 10. 12.자 기사, 민관군 합동위 위원 4명 또 사퇴...“국방부에 개혁 못말려”

35 한국일보 2021. 10. 13.자 기사, 73개 혁신안 냈지만...위원 출사퇴에 ‘용두사미’로 끝난 민관군 합동위

36 KBS뉴스 2020. 3. 9.자 기사, 경찰청 “태백 여경 성희롱 사건 직접 조사”

37 채널A 2021. 6. 26.자 기사, “여경 성폭력, 가담자만 16명”...경찰의 민낯

38 서울경제 2021. 10. 4.자 기사, 강원 태백경찰서 남성 경찰관 무더기 징계...“신입 여경 성희롱”

39 연합뉴스 2021. 7. 1.자 기사, 성희롱 피해 여경 “직장협의회가 2차 가해” 명예훼손 고소

의혹에 대한 직권조사 결과를 심의·의결하였다. 그 내용은 박 전 시장이 업무와 관련하여 피해자에게 행한 성적 언동은 국가인권위원회법상 성희롱에 해당한다는 것이다. 국가인권위원회는 피해자의 핸드폰 포렌식 등 증거자료, 참고인 진술, 피해자 진술의 구체성과 일관성 등을 바탕으로 조사하였는데, 피조사자의 진술 청취가 어렵고 방어권을 행사할 수 없는 상황이기엔 사실관계를 엄격히 인정하였으며, 피해자의 주장 외에 행위 발생 당시 이를 들었다는 참고인의 진술이 부재하거나 휴대전화 메시지 등 입증 자료가 없는 경우 사실로 인정하기 어렵다고 판단하였다. 이와 같은 조사를 통해 국가인권위원회는 “박 전 시장이 늦은 밤 시간 피해자에게 부적절한 메시지와 사진, 이모티콘을 보내고, 집무실에서 네일아트를 한 손톱과 손을 만졌다는 피해자의 주장이 사실로 인정 가능하다”고 하면서, “이는 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 성적 언동으로 성희롱에 해당한다”고 판단하였다. 국가인권위원회는 서울시 등 관계기관에 피해자 보호 및 재발 방지를 위한 개선 권고 등을 결정하였다.

다만 국가인권위원회는 박 전 시장의 성희롱에 대한 서울시 직원들의 묵인 또는 방조 의혹에 대하여는 이들이 피해자의 전보 요청이 박 전 시장의 성희롱 때문이라고 인지하였다는 사정은 파악되지 않는다고 하였다. 그러나 지방자치단체장을 보좌하는 비서실이 성희롱의 속성 및 위계 구조 등에 대해 인식하지 못하고, 두 사람의 관계를 친밀한 관계라고만 바라본 낮은 성인지 감수성은 문제라고 판단하였다.

국가인권위원회는 피해자가 서울시 비서실 동료 직원에게 성폭력을 당한 사건에 대하여도 서울시가 피해자 보호 조치를 하지 않은 것이 2차 피해에 해당한다고 하였다. 또한, 국가인권위원회는, 서울시가 사건 인지 후 피고소인을 피해자와 업무 관련성이 있는 부서로 전보하였고 피고소인이 피해 사실을 축소 왜곡하여 외부에 유포하였음에도 이를 방치하였다고 인정하였다. 사건을 최초로 인지한 부서장은 사건 담당 부서에 관련 내용을 통보하는 등 피해자 보호 조치를 하지 않았고, 전 서울시 파견 경찰이 피고소인의 요청으로 지인을 통해 피해자와의 합의 및 중재를 요청하였는데 이러한 행위도 2차 피해에 해당한다고 판단했다. 서울시는 피해자의 조사요구 및 2차 피해에 대한 조치 요청에도 수사 중이라는 이유로 아무런 조치를 취하지

않았다. 국가인권위원회는 이러한 일이 일어난 것은 성폭력 사건이 형사사건에 불과하다거나 혹은 두 사람 간의 개인적 문제라고 인식한 낮은 성인지 감수성 때문이라는 점을 지적했다.

국가인권위원회는 서울시에 이 사건 피해자에 대한 적극적 보호 방안 및 2차 피해에 대한 대책을 마련할 것, 성 역할 고정관념에 기반한 비서실 업무 관행 개선, 성희롱·성폭력 예방 및 구제 제도 개선을 권고하였다. 여성가족부장관에게는 공공기관 종사자가 성희롱 예방교육을 모두 이수할 수 있도록 점검을 강화하는 한편, 공공기관의 조직문화 등에 대한 상시 점검을 통해 지방자치단체장에 의한 성희롱·성폭력 예방 활동을 충실히 할 것, 지방자치단체장에 의한 성희롱·성폭력 발생시 독립적이고 전문성을 갖춘 기구에서 조사하여 처리할 수 있도록 조치할 것, 실효성 있는 2차 피해 예방 및 대처가 가능하도록 관련 규정을 정비하고 매뉴얼 등을 마련할 것을 권고하였다.

한편 상급기관이 없는 지방자치단체장의 경우 성희롱·성폭력을 하지 않겠다는 의지와 성평등한 조직문화 정착을 위한 원칙을 천명하는 선언이나 입장표명 등의 조치가 필요하다고 보아 대한민국시도지사협의회에 위와 같은 자율규제를 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

국가인권위원회는 조사 결과를 통해 공적 영역에서 표현되는 모든 성적 언동은 노동 환경을 악화시킨다는 측면에서 성희롱에 해당한다는 것을 다시금 확인하면서, 구성원이 개입하여야 한다는 인식의 확장이 필요하다고 하였다.

2. 주요 입법

가. 아동 청소년 대상 ‘온라인 그루밍’ 처벌 및 위장 수사 허용

텔레그램 성착취 사건과 같은 아동·청소년 대상 ‘온라인 그루밍’ 범죄로 인해 성

착취물 제작(제작 과정에서의 협박, 강요 포함) 및 유포에 따른 아동 청소년에 대한 피해 확산이 확인됨에 따라 성적 목적으로 아동 청소년에게 접근하는 행위를 차단하고, 범죄행위로 규정할 필요성이 대두되었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 성적 목적 '대화·유인·권유' 행위를 범죄로 명시, 처벌하도록 하는 법안이 통과되었다. 주요 내용으로, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(법률 제17972호, 2021. 3. 23. 일부개정, 2021. 9. 24. 시행) 제15조의2를 신설하여 아동 청소년에게 성적 착취를 목적으로 성적 욕망이나 수치심 또는 혐오감을 유발하는 대화를 지속적 또는 반복적으로 하거나 참여시키는 행위, 성행위 등을 하도록 유인 권유하는 행위를 처벌할 수 있게 되었다. 더불어 성매매 권유·유인 행위에 대한 처벌의 법정형이 3년 이하 징역, 3천만 원 이하 벌금형으로 상향되었다(동법 제13조 제3항). 한편 아동·청소년성착취물 제작·수입·수출죄의 경우 공소시효가 배제된다(동법 제20조 제4항 제2호).

위 규정에 더하여 아동 청소년 대상 디지털 성범죄 수사에 위장 수사가 예외적으로 허용되는 규정이 신설되었다(동법 제25조의2부터 제25조의9). 허용되는 수사는 신분 비공개 수사와 신분 위장 수사로, 수사관은 자신의 신분을 숨기거나 범죄자로 위장하여 증거수집 등을 할 수 있다. 또한, 그 절차와 통제장치(상급기관 또는 검사 청구 및 법원의 허가 원칙), 증거능력 제한(수사 기소 및 범죄예방 목적, 징계목적, 손해배상청구 목적, 타법에서 규정한 경우에 한하여 증거로 함), 비밀준수 의무(위반 시 처벌), 수사관의 고의·중과실로 인한 경우가 아닌 한 형사·징계·손해배상 책임면책, 담당자에 대한 지원·교육 필수 사항에 관한 규정들이 함께 마련되었다. 디지털 성범죄 수사가 개인의 민감 정보와 피해 촬영물을 다루는 일인 만큼 위장수사관 선발 및 운영 등 위장 수사 시행에 따른 예상 문제들에 대한 빠른 파악과 보완이 필요해 보인다. 특히 위장 수사 허용 취지와 절대 원칙은 수사가 피해자 보호와 구제를 목적으로 한다는 점이므로, 피해자에 대한 2차 가해나 피해 재확산 등의 상황이 발생하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

나. 「스토킹 범죄 처벌 등에 관한 법률」 제정

「스토킹 범죄 처벌 등에 관한 법률」(이하 스토킹 처벌법)이 새로 제정되어 2021.

10. 21.부터 시행된다(법률 제18083호, 2021. 4. 20. 제정, 2021. 10. 21. 시행). 그동안 「경범죄처벌법」 외에는 스토킹 행위에 사전대처하거나 형사처벌할 수 있는 근거 법률이 없어 그 사전대응이나 피해자 보호, 적극적 수사, 제대로 된 처벌이 어려웠다. 최근 피해자가 사망에 이르는 스토킹 사건들이 다수 보도되고 나서야,⁴⁰ 사안의 심각성을 반영하여 스토킹 행위의 정의, 응급조치, 처벌규정 등을 포함한 처벌법이 마련되었다. 「스토킹 처벌법」의 정의 규정에 따르면 “스토킹 행위”는 상대방의 의사에 반(反)하여 정당한 이유 없이 상대방 또는 그의 동거인, 가족에 대하여 접근하는 등의 행위, 주거 등 일상적 공간에서 기다리거나 지켜보는 행위, 전화나 정보통신망 등을 이용하여 연락하는 행위, 물건 등을 전달하는 행위, 주위 물건을 훼손하는 등의 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것을 말한다. 이와 같은 행위를 지속적, 반복적으로 할 경우 “스토킹 범죄”로 처벌받는다.

동법은 주요 내용으로 정의 규정, 스토킹 행위 신고 시 피해 예방과 피해자 보호를 위한 “응급조치” 및 가해자 가해행위 중단 경고, 접근금지과 구치소 등에의 유치조치의 근거가 되는 “잠정조치”에 관한 규정(동법 제3조 내지 제11조), 스토킹 피해자 전담 조사제, 벌칙규정(제18조)을 담고 있다. 가해자가 잠정조치에 불응할 경우 형사처벌(법 제20조)의 대상이 되며, 응급조치를 위반할 경우 과태료가 부과된다(법 제21조 1항). 스토킹 범죄를 저지른 경우, 기본범죄의 경우 3년 이하의 징역 3천만 원 이하의 벌금형, 흉기 등을 소지한 채 범행한 경우 5년 이하의 징역 5천만 원 이하의 벌금형으로 가중처벌된다(동법 제18조 제1항 내지 제2항). 피해자 뿐만 아니라 가족과 지인들까지 심각한 피해를 입는 상황에서도, 왜곡된 성적 욕망이나 소유욕과 집착이 ‘로맨스’로 포장되는 안이한 관점이 개선될 수 있는 기초가 마련되었을 뿐 아니라 스토킹 행위 신고 시 피해자 보호 규정이나 조치 권한 등 선제적 대응장치를 마련했다는 데 의의가 있다. 다만 경범죄 처벌법상 지속적 괴롭힘과 마찬가지로 스토킹 처벌법도 ‘지속성’과 ‘반복성’을 요건으로 하고 있는데 다발적 범죄로 판단되지

⁴⁰ 이데일리, 2021. 3. 31. 자 기사, "생존권 문제"...노원 세모녀 사건에 스토킹 처벌 강화 목소리, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02266486628988896&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, 세계일보, 2019. 6. 14. 자 기사, '등촌동 전처 살인범' 2심도 징역 30년...피해자 유가족 "사형시켜달라" <http://www.segye.com/newsView/20190614507661?OutUrl=naver>

않을 경우 형사 처벌이 어려울 수 있어 일회적이지만 일상생활에 위협이 될 경우의 처벌 공백과 그 처벌의 필요성에 대한 지적도 있다.

한편 「스토킹 처벌법」과 함께 피해자지원 및 보호에 관한 법률이 별도 제정되지 않은 점도 한계다. 범죄 특성상 신고 전후 피해자 신변안전 확보가 필수라는 점에서 시설입소 등의 지원이 필수다. 스톱킹 처벌법의 실효성을 확보하여 사건 해결과 신고 의지를 독려할 수 있다는 점에 비추어 볼 때 피해자 지원 및 보호에 관한 빠른 입법이 요청된다.⁴¹

다. 「군사법원법」 개정

공군 강제추행 피해자 사망 사건으로 인하여 「군사법원법」 개정 논의가 급물살을 타게 되었고, 결국 2021. 9. 24. 「군사법원법」이 개정되었다. 개정된 군사법원법은 2022. 7. 1.부터 시행될 예정이다.

이번 「군사법원법」 개정의 가장 큰 변화는 성폭력범죄와 군인 등의 사망의 원인이 되는 범죄, 군인 등이 그 신분을 취득하기 전에 저지른 범죄를 군사법원의 재판권에서 제외함으로써 민간에서 수사와 재판이 이루어지도록 하였다는 점이다(동법 제2조 제2항). 국방부 민관군 합동위원회에서는 평시 군사법원법 폐지 논의를 중요한 의제로 논의하여 폐지 권고안을 의결하였으나,⁴² 이러한 논의와는 무관하게 국방부와 국회에 의해 절충적인 안으로 법 개정이 이루어졌다.

원래 국방부에서 마련하였던 정부안은 고등군사법원에서 담당하였던 항소심 재판권만을 민간으로 넘기는 것이었는데, 공군 피해자 사망 사건에 이어 해군 피해자 사망 사건까지 연달아 발생하여 여론이 급격히 악화되자, 성폭력범죄와 사망 사건

등 일부 범죄에 대해서는 제1심 재판권도 민간에 이관하는 것으로 변경되었다.⁴³

재판권의 조정 외에도 여러 개정 내용들이 포함되었는데, 군단급 이상 부대에 설치되었던 보통군사법원을 폐지하고 국방부장관 소속으로 통합하여 5개의 지역 군사법원을 설치하기로 하였으며, 그동안 많은 비판을 받아 왔던 관할관 확인 제도와 심판관 제도를 폐지하였다. 군검찰부를 군검찰단으로 개편하고, 국방부 장관과 각 군 참모총장은 구체적 사건에 관하여는 소속 검찰단장만을 지휘, 감독하도록 하였으며, 구속영장 청구 시 부대장에게 승인을 받도록 하던 규정을 삭제하였다. 전반적으로 군사법원과 군검찰의 독립성을 강화하는 방향의 법 개정이 이루어졌는데, 이와 같은 법률의 개선이 실제 현실을 개선할 수 있을 것인지 향후 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

한편, 군 성폭력범죄에 대한 수사 및 재판이 앞으로 민간에서 진행될 예정이나, 구체적인 사항은 정해진 바가 없다. 특별재판부나 전담 수사조직 마련 등 구체적인 시스템의 마련이 필요한 상황인데, 수사와 재판을 민간에서 담당하는 것만으로 모든 문제가 해결되는 것이 아니기 때문에, 민간의 시스템이 군 내에서 발생한 사건을 제대로 수사하고 재판할 수 있도록 하는 구체적 논의가 필요하다.

3. 주요 판례

가. 스텔싱 행위에 대한 민사 손해배상 인용 판결

스텔싱(stealth)이란, 성관계의 동의는 있으나 콘돔 사용에 관해서는 상대방과 동의한 바와 다르게 콘돔을 사용하지 않거나 사용을 중단하거나 훼손한 경우 등을 말한다.⁴⁴ 즉, 스텔싱은 상대방 모르게 그 상대방이 동의하지 않은 방식(피임을 제대

41 여성가족부는 2021. 10. 26. 스톱킹 예방과 피해자 등을 보호 지원하기 위하여 가정폭력 성폭력 피해자 지원 기관이 스톱킹 피해자를 지원할 수 있는 근거 등이 포함된 피해자보호법 초안을 제안했다. http://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001d.do?mid=mda700&bbtSn=709778

42 연합뉴스 2021. 8. 26.자 기사, 민관군 합동위, '평시 군사법원 폐지 권고안' 서면 의결

43 뉴스1 2021. 8. 23.자 기사, 군사법원 못 믿겠다...군 사법체계 개정안 다시 도마 위

44 김희정, 「스텔싱의 형사처벌 가능성에 관한 소고」, 법학논문집 제43집 제3호, 2019년, 94-95쪽

로 하지 않는 방식)으로 성관계를 가지는 것으로, 원치 않는 임신 및 성병 등으로도 이어질 수 있는 행위이다.

이러한 스텔싱 행위에 대해 캐나다, 스위스, 독일 등 몇몇 유럽 국가들은 형사처벌을 하고 있다. 그렇지만 아직까지 한국에서는 스텔싱 행위로 형사처벌을 받은 사례는 전혀 없다.

하지만 최근 서울동부지방법원에서는 스텔싱 행위에 대한 민사 손해배상을 인용하는 판결을 하여 스텔싱 피해자가 다소나마 자신의 피해를 회복할 수 있는 길을 열어 주었다. A씨(원고)는 연인이었던 B씨(피고)가 성관계 중 자신의 동의를 받지 않고 피임도구(콘돔)를 제거하는 스텔싱 행위를 하자, B씨에 대해 2천만 원의 손해배상을 청구하는 민사소송을 제기하였다. 피고가 안전한 성관계를 희망한 원고를 속이고 원고의 성적 자기결정권 및 인격권을 침해하는 불법행위를 하였다는 것이 그 이유였다.⁴⁵

이에 대해 재판부는 원고의 청구를 일부 인용하는 판결을 하였다. 원고가 실제로 원치 않는 임신이나 성병에 이르는 피해까지는 입지 않았으나, 검사 결과가 나올 때까지 겪었을 우울, 불안 등의 정신적 피해를 고려하여 100만 원의 위자료를 인정하였던 것이다.

비록 손해배상 인정액이 크지는 않지만, 스텔싱 행위가 피해자의 성적 자기결정권 및 인격권을 침해하는 불법행위에 해당한다는 점을 인정한 최초의 판결이라는 데 의의가 있다.

나. 성폭력 피해자의 PTSD 진단 시점을 소멸시효 기산일로 본 판결⁴⁶

이 사건의 원고는 초등학교 재학 중 테니스 코치(피고)로부터 성폭행을 당하였는

데, 약 15년 후 피고를 우연히 마주치자 성폭력 피해 기억이 떠오르는 충격을 받아 3년간의 기억을 잃고 빈번한 악몽, 불안, 분노 등을 겪으면서 ‘외상 후 스트레스 장애(PTSD)’ 진단을 받게 되었다. 이에 원고는 피고에게 손해배상청구 소송을 제기하였는데, 피고는 원고의 손해배상채권의 소멸시효가 완성되었다는 항변을 하였다.

원심은 피고의 항변을 배척하면서, 불법행위로 인한 손해배상채권의 장기소멸시효 기산일을 원고가 ‘외상 후 스트레스 장애’ 진단을 받은 시점으로 인정할 수 있다고 판단하여 원고의 청구를 인용하였다(의정부지방법원 2019. 11. 7. 선고 2018나214488 판결). 이에 대해 피고는 상고를 제기하였는데, 대법원은 불법행위로 인한 손해배상채권의 장기 소멸시효 기산일에 관하여 다시 한 번 상세한 법리를 개진하며 상고기각 판결을 하였다(대법원 2021. 8. 19. 선고 2019다297137 판결).

대법원은 “성범죄 피해의 영향은 피해자의 나이, 환경, 피해 정도, 가해자와의 관계, 피해자의 개인적인 성향 등 구체적 상황에 따라 그 양상, 강도가 매우 다르게 나타날 수 있다”면서 “성범죄로 인한 외상 후 스트레스 장애가 뒤늦게 나타나거나, 성범죄 직후 일부 증상들이 발생하더라도 당시에는 장차 증상이 어느 정도로 진행되고 그것이 고착화되어 질환으로 진단될 수 있을 것인지 예측하기 어려울 수 있다”고 하였다. 그렇기 때문에 “성범죄 당시나 일부 증상의 발생일을 일률적으로 손해가 현실화된 시점으로 보게 되면, 피해자는 당시에는 장래의 손해 발생 여부가 불확실하여 손해배상을 청구하지 못하고, 장래 손해가 발생한 시점에서는 소멸시효가 완성되어 손해배상을 청구하지 못하게 되는 부당한 결과가 초래될 수 있다”고 판시하였다. 특히, 이 사건처럼 피해자가 아동이었거나 가해자와 피보호관계에 있었던 경우에는 그러한 부당한 결과가 초래될 가능성이 더욱 높다고 보았다.

따라서 대법원은, 원고가 초등학교 때 또는 중학교, 고등학교 때에도 외상 후 스트레스 장애에 해당하는 일부 증상이 발현되었음을 호소하기도 하였으나, 15년 후 피고와 갑작스레 조우하며 급격한 스트레스 반응을 보였고 그 후 처음으로 외상 후 스트레스 장애 진단을 받았으므로, “원고가 성인이 되어 피고를 우연히 만나기 전까지는 잠재적·부동적인 상태에 있었던 손해가 피고를 만나 정신적 고통이 심화되어

⁴⁵ 한겨레, 2021. 2. 19.자 「법원, 성관계 중 몰래 콘돔 빼기 스텔싱에 100만원 손해배상 판결」

⁴⁶ 대법원 2021. 8. 19. 선고 2019다297137 판결

외상 후 스트레스 장애 진단을 받음으로써 객관적·구체적으로 발생하여 현실화되었다”고 보았다.

즉, 손해배상채권 장기소멸시효의 기산점이 되는 ‘불법행위를 한 날’은 객관적·구체적으로 손해가 발생한 때, 즉 손해의 발생이 현실적인 것으로 되었다고 할 수 있을 때를 의미하므로, 이 사건의 경우에는 원고가 성인이 되어 피고를 조우하여 외상 후 스트레스 장애 진단을 받은 시점으로 보아야 한다고 보았다.

지난해 민법 제766조가 개정되면서 미성년자가 성범죄를 당한 경우에는 그가 성년이 될 때까지는 손해배상청구권의 소멸시효가 진행되지 않게 되었다. 하지만, 위 개정법 시행 전에 이미 소멸시효가 완성된 손해배상청구권은 위 개정법의 적용을 받지 못할뿐더러, 이 사건과 같이 피해자가 성년이 되고 10년이 훌쩍 지난 후에 손해가 현실화된 경우라면 역시 소멸시효가 모두 완성되어 손해를 배상받지 못하게 되는 맹점이 있다.

이번 판결은 이러한 맹점을 보완해주는 판결이라는 데 의의가 있다. 성범죄 피해자의 손해가 현실적으로 발생한 시점을 구체적으로 판단함으로써, 피해자의 피해를 실질적으로 회복할 수 있는 길을 열어주었기 때문이다.

다. 피해자가 블랙아웃 상태로 보이는 경우에도 정상적인 판단능력을 행사할 수 없는 상태인 경우 준강간죄의 심신상실 상태에 있음을 인정할 수 있다고 한 판결⁴⁷

피고인은 술에 취하여 심신상실 상태에 있는 피해자(여, 18세)를 모텔에 데려가 침대에 눕힌 후, 피해자의 옷을 벗기고 가슴을 만지는 등 피해자의 심신상실 상태를 이용하여 준강제추행을 하였다는 혐의로 기소되었다.

원심은 피해자가 친구와 노래방에 가서 술을 마신 이후 피고인을 만난 때부터의

기억이 전혀 없다고 진술하고 있으나, 피고인과 피해자가 술집을 함께 돌아다니거나 피해자가 모텔에서 비틀거리지 않고 걸어가는 모습이 CCTV 및 목격자 진술에서 확인되는바, 피해자가 의식이 있는 상태에서 스스로 행동한 것을 기억하지 못하는 소위 ‘블랙아웃’ 상태였을 것으로 보이므로 심신상실의 상태에 있었다고 보기 어렵고, 또한 피고인이 피해자가 심신상실 상태에 있음을 인식하고 준강제추행의 고의로서 피해자를 추행하였다고 인정하기 어렵다는 이유로 피고인에게 무죄를 선고하였다.

대법원은 원심이 준강제추행죄의 구성요건인 ‘심신상실 상태’에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니한 잘못이 있다는 등의 이유로 원심 판결을 파기하였다. 준강간죄 및 준강제추행죄에서 ‘심신상실 상태’란 정신기능의 장애로 인하여 성적 행위에 대한 정상적인 판단능력이 없는 상태를 의미하며, ‘항거불능 상태’란 심신상실 이외의 원인으로 심리적 또는 물리적으로 반항이 절대적으로 불가능하거나 현저히 곤란한 경우를 의미하는데, 피해자가 깊은 잠에 빠져 있거나 술·약물 등에 의해 일시적으로 의식을 잃은 상태 또는 완전히 의식을 잃지는 않았더라도 그와 같은 사유로 정상적인 판단능력과 대응·조절능력을 행사할 수 없는 상태에 있었다면 준강간죄 또는 준강제추행죄에서의 심신상실 또는 항거불능 상태에 해당한다는 것이다.

대법원은 알코올로 인한 ‘블랙아웃’은 뇌의 기억 형성에 대한 장애가 발생하는 것으로서 이 경우 피해자가 인지기능이나 의식 상태의 장애에까지 이른 의식상실(소위 ‘패싱아웃’)상태였다고 인정하기 어렵지만, 피해자의 범행 당시 음주량, 평소 주량 등 피해자의 신체 및 의식 상태가 범행 당시 알코올 블랙아웃인지 아니면 패싱아웃 또는 행위통제능력이 현저히 저하된 상태였는지를 구분할 수 있는 사정들과 더불어 피해자의 언동, 피고인과 성적 관계를 맺게 된 경위 등 제반 사정을 면밀하게 살펴 범행 당시 피해자가 심신상실 또는 항거불능 상태에 있었는지 여부를 판단해야 한다고 판시하였다. 만일 피해사실 전후의 객관적 정황상 피해자가 심신상실 등이 의심될 정도로 비정상적인 상태에 있었음이 밝혀진 경우 혹은 피해자와 피고인의 관계 등에 비추어 피해자가 정상적인 상태 하에서라면 피고인과 성적 관계를 맺

47 대법원 2021. 2. 4. 선고 2018도9781 판결

거나 이에 수동적으로나마 동의하리라고 도저히 기대하기 어려운 사정이 인정되는 경우에는, 피해자의 단편적인 모습만으로 피해자가 단순히 ‘알코올 블랙아웃’에 해당하여 심신상실 상태에 있지 않았다고 단정할 수 없고, 한편 피해자가 ‘의식상실 상태’에 빠져 있지는 않지만, 알코올의 영향으로 의사를 형성할 능력이나 성적 자기 결정권 침해행위에 맞서려는 저항력이 현저하게 저하된 상태였다면 ‘항거불능’에 해당하여, 이러한 피해자에 대한 성적 행위 역시 준강간죄 또는 준강제추행죄를 구성할 수 있다고 판시하였다.

대법원은 피해자가 이 사건 당시 단기간에 주량을 넘는 양의 술을 마신 상태로, 화장실에서 토를 한 뒤 지인들이 있는 곳을 찾아가지 못하여 건물 밖을 배회하던 중 피고인을 만나게 되었는데, 이후 경찰이 피해자의 지인과 모친의 신고로 모텔방으로 갔을 때 피해자가 상의를 모두 탈의하고 하의는 치마만 입은 채로 누워있었다는 사정에 비추어 피해자의 판단능력 및 신체적 대응능력에 심각한 문제가 발생하였던 상태로 보이므로 피해자가 심신상실 상태에 있었다고 볼 여지가 충분하며, 또한 피고인은 피해자와 일면식이 없는 10살 연상의 사람으로 함께 모텔에 가게 된 경위에 비추어서도 피해자가 피고인과 성적 관계를 맺는 것에 동의하였다고 볼 정황을 확인할 수 없는데도, 원심과 같이 피해자가 심신상실 상태가 아니며 피고인의 행위에 동의하였으리라고 인정하는 것은 수궁하기가 어렵다고 하여 원심 판결을 파기하였다.

이 판결은 준강간죄 및 준강제추행죄의 성립 여부 및 피고인의 고의를 판단함에 있어서 피해자가 정상적인 의식 상태에서의 판단능력(동의능력)을 실제로 갖추고 있었는지, 또한 피고인으로서 피해자의 이러한 상황을 알 수 있었는지를 고려하고 있다는 점에서 피해자의 성적 자기 결정권을 한층 두텁게 보호할 수 있도록 하였다는 의미가 있다.

라. 성폭력처벌법의 보호법익에는 ‘소극적으로 자기 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유’가 포함되며, ‘성적 수치심’은 부끄럽고 창피한 감정뿐 아니라 분노, 모욕감 등 다양한 피해 감정을 포함하므로 피해자의 레깅스 차림을 피해자의 의사에 반해 촬영한 것이 유죄임을 인정한 판결⁴⁸

피고인은 휴대폰 카메라로 버스에서 서 있는 레깅스 차림의 피해자의 허반신 뒷모습을 피해자의 의사에 반하여 몰래 8초 가량 촬영하였다는 혐의로 성폭력범죄의 처벌등에관한특별법위반(카메라등이용촬영)죄(이하, ‘카메라등이용촬영죄’)로 기소되었다.

원심은 카메라등이용촬영죄는 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체를 촬영한 것이어야 하는데, 이 사안의 경우 피해자의 신체가 직접 노출되지 않은, 더구나 일상복인 레깅스를 입은 모습을 촬영한 것이어서 촬영 대상이 성적 욕망 또는 성적 수치심을 유발하는 사람의 신체에 해당하지 않으며, 피해자의 수사기관에서의 진술을 보더라도 피해자가 불쾌감이나 불안감을 느꼈을지언정 성적 수치심을 느꼈다고 보기 어렵다는 이유로 피고인에게 무죄를 선고하였다.

대법원은 원심을 파기하면서, 성폭력처벌법상 촬영 대상이 성적 수치심을 유발하는 타인의 신체에 해당하는지 여부는 신체의 노출 정도로 판단되는 것이 아니고, 이 사안과 같이 의복이 몸에 밀착해 몸의 굴곡이 드러나는 경우에도 성적 수치심을 유발하는 신체에 해당할 수 있으며, 무엇보다도 피해자가 공개된 장소에서 자신의 의사에 의하여 드러낸 신체 부분이라고 해도 이를 본인의 뜻에 반해 함부로 촬영 당했다면 성적 수치심이 들 가능성이 있다고 보았다. 눈으로 보는 것과 달리 촬영하는 것은 그 촬영물의 고정성과 확대 등 변형가능성, 전파가능성에 의해 촬영대상자의 인격권까지 중대하게 침해할 수 있다는 점을 고려한 것이다.

대법원은 이러한 판단의 기초로서 성폭력처벌법 제14조의 보호법익은 피해자의

48 대법원 2020. 12. 24. 선고 2019도16258 판결

성적 자기 결정권 및 일반적 인격권 보호, 구체적으로 피해자의 성적 자유와 함부로 촬영 당하지 아니할 자유를 보호하기 위한 것인데, 여기에는 “소극적으로 자기 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유”도 포함되는 것이라고 판시하였다.

나아가 대법원은 피해자의 ‘성적 수치심’은 부끄럽고 창피한 감정뿐 아니라 분노, 공포, 무기력, 모욕감 등 다양한 피해 감정을 포함한다고 하였다. 피해자가 수사기관에서 표현한 불쾌감은 피해자의 성적 모델감과 함부로 성적 욕망의 대상으로 이용되었다는 분노와 수치심의 표현으로 볼 수 있다는 것이다.

이 판결은 피해자의 성적 자기 결정권에는 자신의 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유가 포함된다는 것을 처음으로 확인하였다는 의미가 있을 뿐 아니라, 피해자가 인격적 존재로서 성적 대상화가 되었을 경우 느낄 수 있는 분노와 같은 폭넓은 감정들이 ‘성적 수치심’에 해당할 수 있다고 인정하였다는 점에서 구체적이고 다양한 피해자의 상황과 관점을 고려하였으며, 기존 대법원이 성희롱, 성폭력 사건 심리의 기준으로 삼은 합리적 피해자 관점을 한 단계 성숙시킨 판결로 평가될 수 있다.

V. 성착취 대응 분야

1. 텔레그램 성착취 사건의 특성

텔레그램 성착취 사건은 디지털 성폭력의 해악과 심각성을 사회적 문제로 공론화한 대표적인 사건이다. 텔레그램 성착취 사건은 디지털 기술을 이용하여 알아낸 피해자의 개인정보를 빌미로 피해자를 위협하여 다량의 성착취물을 제작하고, 이를 유포하여 금전적 대가를 취득하는 등 산업화된 디지털 성폭력의 모습을 보여 주었다. 주요 가해자들은 디지털 기술을 적극 활용하여 빠르게 가담자를 모집하고, 다수의 가담자를 이용하여 범행을 손쉽게 자행하였다. 이들의 범행 가담에 온라인 공간의 익명성, 비대면성 등은 장애물이 되지 않았다. 도리어 상당수 가담자들이 온라인

공간의 익명성을 방패 삼아 죄책감 없이 범행에 가담하였다. 가담자들은 피해자가 그들과 같은 인격을 지닌 사람이라는 사실을 망각한 채 성착취물을 상품처럼 소비하였으며, 성착취물 유포, 제공, 게시, 광고 등의 범행에 가담하여 피해를 확대하였으며, 몇 번의 클릭과 채팅에 불과하다며 자신의 범행을 축소하였다. 이렇듯 텔레그램 성착취는 성착취물의 소비자와 생산자가 유기적으로 협업하여 범행을 상호 증진하고 피해를 키우는 디지털 성폭력의 전형적인 특성을 망라한 사건이었다.

2. 주요 사건과 판결 현황

텔레그램 성착취 사건 중 특히나 많은 피해를 양산한 사건은 피해자를 노예화하고 성착취하는 내용의 영상을 제작하여 텔레그램에 공유하는 수법을 처음 시도했다고 알려져 있는 ‘N번방’ 사건, 텔레그램을 불법촬영물·성착취물 공유의 장으로 만들고 N번방을 대중화하는데 주도적인 역할을 한 ‘고담방’ 사건, N번방의 범행 수법을 발전시켜 조직적 범행을 저지르고 수익을 창출하는 등 텔레그램 성착취를 산업화하였다고 평가받는 ‘박사방 조직’ 사건이 있다. 이 사건들은 유사 사건 중에서도 가담자 수가 상당하고 성착취물 내용 및 유포 정도가 심각하였으며 수많은 모방범죄를 양산하였다. 해당 방의 운영자, 공범들은 차례로 검거되어 수사·재판을 받게 되었으며, 박사방 조직의 운영자를 시작으로 특히 주도적인 역할을 한 가담자들은 언론 혹은 경찰에 의해 신상이 공개되기도 하였다.⁴⁹

가. ‘N번방’ 사건 판결 현황

‘N번방’의 운영자인 문 모씨는 닉네임 ‘갓갓’을 사용하며, 공범 안 모씨 등과 함께 1번부터 8번까지 여덟 개의 텔레그램 대화방인 N번방을 만들어 성착취물을 제작하고 유포하였다. 문 모씨는 범행 과정에서 N번방을, 범행을 공모하고 공범을 모집하

⁴⁹ 박사방의 운영자 대화명 박사 조 모씨, 박사의 공범인 부마 강 모씨, 이야기 이 모씨, 남 모씨, N번방의 운영자 대화명 갓갓 문 모씨, 갓갓의 공범인 안 모씨 등.

는 공간으로 활용하였으며, 문 모씨의 공범들은 문 모씨에게 성착취물의 내용을 의뢰하는 등 범행에 적극 가담하였다. 이밖에 문 모씨는 피해자를 속여 개인정보를 제공하도록 유인하거나, 취득한 개인정보를 빌미로 피해자를 협박, 강요하는 등 다수의 범행을 저질렀다. 문 모씨가 제작·소지한 성착취물은 수사를 통해 밝혀진 것만 1,257개에 이르며, 배포한 성착취물은 3,762개에 달한다.⁵⁰

문 모씨에 대한 성범죄자 위험성 평가도구(K-SORAS)의 평가 결과 재범 위험성은 ‘중간’으로 평가되었으나, 제1심 재판부는 해당 평가 척도에는 디지털 성범죄 관련 재범 위험 요인이 충분히 반영되지 않은 데 반해 문 모씨의 범행 내용, 나이, 성행, 환경 등 제반 사정을 고려하면 문 모씨에게 성폭력범죄의 습벽 및 재범의 위험성이 있다고 평가하였다. 제1심 재판부는 문 모씨에 대한 대부분의 공소사실을 유죄로 판단하여 징역 34년형을 선고하였으며, 문 모씨에 대한 정보를 10년간 공개 및 고지하고, 10년간 아동·청소년 관련 기관 및 장애인복지시설에 취업을 제한하고, 30년간 위치추적 전자장치 부착을 명하며, 90만 원을 추징하였다. 1심 재판부는 양형 이유에서 “피고인은 단순한 스트레스 해소용 또는 피해자들이 피고인의 지시를 따르지 않는 것에 대한 보복적 감정으로 이 사건 각 범행을 저질렀고...(중략)...이러한 피고인의 범행은 피해자들의 인간의 존엄을 심각하게 손상시키는 반사회적 범행에 해당하여 그 죄책이 매우 무겁다.”고 평가하였다. 나아가 재판부는 문 모씨의 범행수법에 대하여 “피고인은 온라인상에서 개별적으로 행해지던 범행 수법들을 모두 망라하여 ‘텔레그램 N번방’이라는 조직적인 형태로 만들었고, 이후 유사범행을 하고자 하는 이들에게 범행 수법이나 수사 기피 방법 등을 알려주어 아동·청소년 이용 음란물 제작 범행이 체계화되고 확산되는데 일조”하였다고 지적하였다(대구지방법원 안동지원 2021. 4. 8. 선고 2020고합31, 50 판결).

문 모씨는 판결에 불복하여 항소하였으나 항소심 법원은 문 모씨와 검사의 항소를 모두 기각하였다. 항소심 법원은 디지털 성범죄 피해의 심각성에 비해 아동·청소년을 보호할 수 있는 수단이 미약한 현실을 언급하며, 피고인 문 모씨는 범행을

약 5년간 지속하면서 범행 수법을 정교화·고도화시켰고, ‘N번방’은 피고인이 범행을 전시·과시하여 범행 수법을 전파하는 공간이었으며, ‘박사방 조직’ 또한 피고인 문 모씨의 범행을 모방하였다는 점에서 이 사건이 사회 전체에 끼친 해악이 크다고 판단하였다. 나아가 항소심 재판부는 피고인의 범행은 피해자들의 인간으로서의 존엄과 가치를 해하였고, 피해자들의 가장 친밀한 관계까지 파괴하였으며, 피해자들에게 위로조차 쉽게 건넬 수 없을 정도로 피고인의 범행으로 인한 피해가 중대하다고 평가하였다(대구고등법원 2021. 8. 19. 선고 2021노169 판결). 문 모씨는 항소심 판결 이후 상고하였으며 상고심 선고는 2021. 11. 11.로 예정되어 있다.

공범 안 모씨는 문 모씨와 함께 2019. 3.경 피해자들을 협박하여 성착취물을 제작하려다 미수에 그친 혐의, 2020. 6.경 텔레그램을 이용하여 아동 성착취물 1,048개를 유포하고 관련 성착취물 9,100여 개를 소지한 혐의와 문 모씨 외 다른 공범과 2015년부터 2016년까지 성착취물을 제작한 혐의 등으로 기소되었다.⁵¹ 제1심 재판부는 안 모씨에게 징역 10년을 선고하였으며(대구지방법원 안동지원 2020. 12. 17. 선고 2020고합43 등 판결), 항소심 재판부 또한 안 모씨와 검사의 항소를 모두 기각하면서 제1심의 선고형을 유지하였다(대구고등법원 2021. 4. 22. 선고 2021노17 판결). 안 모씨가 상고를 포기함에 따라 형이 확정되었다.

나. ‘고담방’ 사건 판결 현황

‘고담방’은 텔레그램을 불법촬영물·성착취물 공유의 장으로 만들고 N번방을 대중화하는데 주도적인 역할을 한 것으로 평가된다. ‘고담방’의 운영자, 닉네임 ‘와치맨’을 사용하는 전 모씨는 2019년 4월경부터 성착취물을 게시하는 커뮤니티 사이트를 개설하여 운영하면서 이용자들 사이에서 화제가 된 영상물의 캡처 자료를 제시하고 피해자에 관한 정보를 추적하는 내용 등에 관한 글을 게시하거나, 불법촬영물 관련 수사기관 조사 대응방안, 수사기관 추적 회피 방법 등을 작성하는 방법으로 이용자들의 관심을 유도하고, 접속자의 유입을 늘려 후원금을 모금하거나 배너광고를

50 서울신문, 피해자 39명, 성착취물 3762건...‘갓갓’ 문형욱 재판에, 2020. 6. 5. 기사

51 연합뉴스, n번방 운영자 ‘갓갓’ 공범 안승진에게 징역 20년 구형, 2020. 9. 25. 기사

게시하는 방법으로 수익을 창출하였다. 또한, 전 모씨는 텔레그램이 수사기관의 추적에 어렵고, 증거를 인멸하기 쉬우며, 자료 공유가 편리한 데 반해 대화방 주소를 알고 있는 사람들만 접속할 수 있다는 특성을 이용하여 고담방을 개설한 후, 고담방에 다른 음란물 헤비업로더들이 운영하는 각 텔레그램 단체대화방의 링크를 게시하였다. 전 모씨는 고담방의 접속 링크를 그가 운영하던 커뮤니티 사이트에 게시하였는데, 전 모씨의 범행을 통하여 불특정 다수의 이용자들이 음란물 헤비업로더들이 운영하는 텔레그램 단체대화방에 손쉽게 접근할 수 있었다. 제1심 법원은 전 모씨가 고담방에 음란물 배포, 전시, 공유, 판매 목적의 텔레그램 단체대화방 링크를 게시하는 방법으로 음란물을 각각 1,675개, 5,807개, 3,382개가량 유포하였다고 평가하였다.

전 모씨는 재판 과정에서 수익 창출에 대한 확정적 고의가 없었으며 수익이 미미하다는 이유로 영리 목적을 부인하였다. 그러나 제1심 재판부는 피고인이 운영하는 사이트에 배너 광고를 게시하고, 전자화폐로 후원을 받겠다는 글을 게시한 바 있으며, 피고인이 얻은 수익이 극히 미미하여 결과적으로 영리 목적을 달성하지 못하였다고 하더라도 범죄의 성립에는 영향이 없다는 이유로 피고인의 주장을 배척하였다. 재판부는 위 범죄사실 외에 정보통신망법상 명예훼손 등 전 모씨의 혐의 대부분을 유죄로 판단하여 전 모씨에게 징역 7년을 선고하고 120시간의 성폭력 치료프로그램 이수 명령, 10년간 신상정보 공개 및 고지, 아동·청소년 관련 기관 등 및 장애인 복지시설에 각 10년간 취업제한을 명령하였다. 재판부는 전 모씨의 범행은 “이미 불법 영상물 유포로 고통받고 있던 피해자들을 성적으로 모욕하고 희롱함으로써 그들에게 심각한 2차적 가해행위를 하였다”고 평가하였다. 나아가 제1심 재판부는 전 모씨가 범행 과정에서 음란물 관련 범죄의 수사에 대응하는 방법, 수사기관의 추적을 회피하는 방법, 법원에 반성문을 제출하여 유리한 양형 요소로 참작 받는 방법 등을 게시·공유한 점을 ‘공권력을 조롱하는 듯한 태도를 보인 것’이라고 부정적으로 평가하였으며, 전 모씨가 게시물을 삭제하여 달라는 피해자들의 요청을 묵살하고 그들을 비하·멸시하는 등 범행에 죄의식을 느끼지 못했다는 점을 불리한 정상으로 참작하였다(수원지방법원 2020. 11. 16. 선고 2019고단5736, 2020고단1048, 2020고단3162, 2020고단4560 등).

전 모씨는 항소하였으나, 항소심 재판부는 전 모씨와 검사 양측의 항소를 모두 기각하였다(수원지방법원 2021. 6. 23. 선고 2020노6449 판결). 전 모씨는 상고하였으나 대법원이 2021. 9. 30. 상고를 기각함에 따라 판결이 확정되었다(대법원 2021. 9. 30. 선고 2021도9002 판결).

다. ‘박사방 조직’ 판결 현황

‘박사방 조직’은 N번방의 범행 수법을 발전시켜 구성원을 모집하고, 구성원들에게 역할을 분배하여 범행을 조직화하며 상당한 범죄 수익을 거두는 등 텔레그램 성착취를 조직화·산업화하였다. 피고인 조 모씨는 N번방의 범행 수법을 모방하여 텔레그램에 그룹을 개설하여 구성원을 모집하고, 일부 관리자들과 함께 피해자들을 협박하여 다량의 성착취물을 제작하고 유포하였다. 조 모씨가 운영하는 텔레그램 그룹에 참여한 구성원들은 대화방의 일원으로서 조 모씨에게 범행자금을 제공하고, 조 모씨가 제작한 성착취물을 시청, 소지, 유포하였다. 조 모씨는 자신이 제작한 성착취물 유포 횟수를 기준으로 경험치를 부여하거나, 일정 금액 이상의 대가를 받는 방법으로 구성원들의 등급을 분류하였다. 등급이 높은 구성원들은 조 모씨가 제작한 새로운 성착취 영상물을 시청, 소지하거나, 조 모씨에게 일정 금액을 지급하고 성착취물 제작을 의뢰하기도 하였다. 구성원이 늘어나고 등급제가 자리를 잡으면서 박사방 조직원들은 역할을 분담하고 내부결속력을 강화하며 성착취물 제작·유포라는 공동의 목표를 실행하였다. 이에 검찰은 조 모씨를 비롯한 6명의 피고인들을 온라인 메신저인 텔레그램을 이용한 범죄집단 ‘박사방 조직’을 구성하고 가입, 활동한 혐의로 기소하였다.

피고인들은 재판 과정에서 범죄집단을 구성하거나 가입, 활동하려는 확정적 고의가 없었고, 박사방은 생성과 소멸을 반복하는 유동적인 대화방으로 범죄집단으로서 실체가 없으며, 온라인 공간에서 닉네임으로 소통하였을 뿐 서로 인적 유대관계를 형성하거나 뚜렷한 역할 분담을 한 적이 없으며, 범죄수익을 분배하지 않았다는 등의 이유로 형법 제114조 범죄단체 등의 조직죄를 적극 부인하였다. 그러나 제1심 법원은 ① ‘박사방 조직’은 텔레그램 내에 순차 개설된 ‘박사방’의 주요 구성원들을 주

축으로 한 특정 다수인들로 구성되어 있으며, 이들은 닉네임으로 특정이 가능한 점, ② ‘박사방 조직’은 피고인 조 모씨와 그 공범들이 피해자들을 협박하여 성착취물을 제작하고 이를 배포한다는 사실을 인식한 구성원들이 오로지 그 범행을 목적으로 구성하고 가담한 조직으로서, 일련의 범죄 목적 외에 다른 조직 목적이나 구성원 상호 간 인적 유대관계를 전혀 발견할 수 없는 점, ③ 조직 구성원들은 성착취물 제작에 직·간접적으로 가담하여 텔레그램 박사방 그룹을 관리, 홍보하거나 운영자 조 모씨의 가상화폐 수익을 환전 전달하거나, 조 모씨의 지시에 따라 광고 배포행위를 하는 등 조 모씨가 각자에게 부여한 역할을 중첩적으로 수행한 점, ④ 조직 구성원들은 운영자 조 모씨가 개설한 텔레그램 박사방에 참여하여 활동하였고, 운영자 조 모씨가 주요 활동 구성원이나 자신에게 일정 금액을 지급한 구성원으로 참여자를 한정하여 개설한 소규모 그룹방에도 참여하였으며, 이는 조 모씨가 조직 구성원들을 특정하고 범죄행위를 반복 실행할 수 있는 전제조건이 된 점, ⑤ 피고인들은 가상화폐 등 범죄수익이 분배되지 않았다고 주장하였으나 피고인들이 조 모씨에게 제공한 가상화폐는 일련의 성착취 범행이 이어지고 반복되는데 있어서 가장 직접적이고 주요한 동기였다는 점 등을 종합하여 피고인들의 범죄단체 등의 조직, 가입·활동 혐의를 유죄로 판단하였다. 제1심 재판부는 운영자인 조 모씨에게 징역 40년을 선고하고, 10년간 신상정보 공개 및 고지, 아동·청소년 관련 기관 등 및 장애인 복지시설에 각 10년간 취업제한, 20년간 위치추적 전자장치 부착, 가상화폐 몰수와 1억 원가량 추징을 명령하였다. 재판부는 함께 기소된 조직원들에게도 징역 7년에서 15년의 중형을 선고하였다(서울지방법원 2020. 11. 26. 선고 2020고합486 판결).

항소심 재판부 역시 제1심의 판단에 더불어 ① 박사방은 공동 목적을 가진 특정 다수인의 계속적 결합체로 형성되었는데, 운영자 조 모씨 및 관리자들의 결합 과정을 살펴보았을 때 박사방은 성착취물 공유와 배포의 공간이자 성착취물을 제작하여 공급하기 위한 유인·동기가 되는 공간으로서 그 운영자나 관리자들에게 제작 목적이 있었으며, 조 모씨를 비롯한 박사방 관리자들이 공통적인 범죄 목적 하에 계속성 있는 결합체를 구성한 이상, 범죄수익이 분배되지 않은 사정은 범죄집단 성립에 별다른 영향을 주지 않는다는 점, ② ‘박사방 조직’에는 운영자 조 모씨 및 관리자 등 외에도 닉네임으로 특정 가능한 피고인들과 같이 반복적 활동을 벌이는 구성원

들이 추가로 결합하여 피해자 유인, 개인정보조취, 성착취물 제작, 오프라인 성범죄 및 미행, 성착취물 배포 등의 방법을 통해 범죄집단의 존속·유지를 위한 갖가지 적극적 행위를 했다는 점, ③ 조직원들은 명시적 또는 묵시적으로 역할을 나누고 각자 또는 중첩적으로 역할을 수행하였으며, 특히 운영자 조 모씨는 수사기관에 추적 및 검거될 위험성 있는 활동(범죄수익금 환전, 허위광고를 통한 피해자 물색, 오프라인 성폭력 등), 본인이 수행할 능력이 없는 활동(개인정보조취), 다수 사람들을 동원했을 때 범행의 효율이 높아지는 활동(그룹방 홍보, 성착취물 유포 등)에 박사방 구성원들을 동원해서 범죄를 저지르며, 이러한 역할 분담은 ‘박사방 조직’이라는 범죄집단이 계속하여 존속·유지되는 데 기여하였다는 점, ④ 피고인들 사이에 범죄단체에서 요구되는 정도의 통솔체계는 없었다 하더라도 구성원들의 조직화된 가담과 활동은 조 모씨가 박사방에서 추구하는 범죄의 계획과 실행을 용이하게 할 정도의 구조는 되었다는 점 등을 종합하였을 때 ‘박사방 조직’의 범죄 집단성을 인정한 제1심의 판단은 수긍할 수 있다고 판단하였다. 다만, 항소심에서 조 모씨에 대한 범죄수익 은닉 사건이 병합됨에 따라 항소심 재판부는 조 모씨에게 징역 42년형을 선고하였다. 함께 기소된 공범들은 주된 공소사실인 범죄집단 조직 혐의 대신 예비적 공소사실인 가입·활동 혐의가 유죄로 인정된 천 모씨만이 징역 15년에서 징역 13년으로 감형되었으며, 다른 피고인들의 형은 제1심 선고대로 유지되었다(서울고등법원 2021. 6. 1. 선고 2021노2178 판결).

조 모씨를 비롯한 피고인 5인은 상고하였으나 대법원은 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 범죄집단조직죄 및 살인예비죄의 성립, 심신장애, 위법수집증거배제법칙, 압수절차의 적법성, 죄형법정주의 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없으며, 피고인들에 대한 양형이 심히 부당하다고 할 수 없다고 판단하여 상고를 기각, 원심의 형을 확정하였다(대법원 2021. 10. 14. 선고 2021도7444 판결). 같은 날 별도 기소된 조 모씨의 공범이 제기한 상고 역시 기각되었다.

이들 외에 조 모씨의 또 다른 공범인 강 모씨, 남 모씨 등의 재판이 진행 중이다. 앞선 재판과 판결을 통해 ‘박사방 조직’이 범죄집단이라는 점이 명백해진 이상, 이들

의 범죄집단 가입·활동 혐의 역시 인정될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

3. 소결

위 사건에서 법원은 판단 배경에 온라인 메신저 및 이를 활용한 디지털 성폭력의 특성을 적극 서술하며 디지털 성폭력, 온라인 성착취의 심각성을 진지하게 판단하였다. 특히 ‘박사방 조직’ 사건은 디지털 성폭력을 범죄의 목적으로 하는 범죄집단을 인정한 첫 사례이며, 양형 면에서도 기존 디지털 성폭력 사건과 비교하였을 때 상당히 중한 형이 선고되었다.

위 판결들은 디지털 성폭력을 근절하겠다는 법원의 의지를 보인 사건으로, 향후 디지털 성폭력 사건의 주요한 기준이 될 것으로 기대된다.

VI. 여성 노동과 빈곤 분야

1. 여성 노동 현황과 정책

가. 여성 노동 현황

(1) 코로나19로 인한 여성 고용충격과 악화된 근로조건

코로나19로 인한 고용충격은 여성에게 더 컸다. 아예 구직을 포기한 여성도 늘어, 국가통계포털에 따르면 여성 구직단념자는 35만 9천 명으로 지난해에 비해 14만 2천 명 급증했다.⁵² 서울시여성가족재단의 연구에 의하면, 코로나19 이후 서울시 여

52 MBC뉴스, 2021. 2. 15.자 「지난달 여성 구직단념자 34만명으로 역대 최다... 1년 전보다 66%↑」

성 고용률은 5년 전 수준으로 후퇴한 것으로 나타나기도 했다.⁵³ 코로나19 이후 서울 거주 20대 여성의 취업희망 비경제활동인구가 큰 폭으로 증가하고⁵⁴ 노동시장에 진입한 20대 여성이라 하더라도 3명 중 한 명꼴로 퇴직을 경험한 것으로 나타나기도 하였다.⁵⁵

여성노동자의 상당수가 코로나19 이후 근로조건 악화에 직면했다. 서울시여성가족재단의 연구에 따르면, 서울에서 코로나19로 재택근무를 한 여성 10명 중 3명은 임금 감소 또는 고용형태 변화(비정규직으로 전환)를 경험했다.⁵⁶ 코로나19 이후 남성 취업자가 많은 배달 등 플랫폼 일자리는 늘었지만 여성 취업자가 많은 학습지 교사, 가사 도우미 등의 직종은 일자리가 크게 줄었다.⁵⁷

여성 노동자가 다수인 요양노동자, 마트노동자 등 불안정 일자리 노동 환경의 열악함은 여전히 개선되지 않고 있다. 요양노동자는 업무 중 육체적, 정신적 상해를 종종 당하곤 하지만 이에 대한 해결은 전무하다.⁵⁸ 마트노동자는 근속기간이 10년에 달해도 최저임금 수준을 받는 등 저임금 구조에 허덕이고 있다.⁵⁹

(2) 여전히 남녀 임금 격차, 유리천장

한국의 남녀 임금 격차는 여전히 매우 심각하다. 여성가족부의 ‘2021 통계로 보는 여성의 삶’에 의하면 2020년 기준 여성 임금은 남성 임금의 69.6% 수준인 것으로 나타났다. 10년 전 61.6%였던 것에 비해 8%p 상승하긴 하였으나 여전히 큰 차이다. 상장기업의 경우 남성 노동자가 여성 노동자보다 2,870만 원을 더 버는 것으로 조사되기도 하였다.⁶⁰ 한국의 2021년도 WBI(Women, Business and the Law Index, 여성의 일·법 지수) 순위도 190개국 중 59위를 기록하여 10년 전보다 24계단 하락했

53 베이비뉴스, 2021. 7. 30.자 「서울시 여성 고용률, 5년 전으로 후퇴했다」

54 서울시여성가족재단, 「코로나19 전후 여성노동의 변화와 과제」, 2021 정책연구-02, 58-59쪽

55 여성신문, 2021. 3. 10.자 「20대 여성 약 3명 중 1명, 코로나로 퇴직 경험」

56 경향신문, 2021. 3. 25.자 「재택근무 여성 10명 중 3명... 임금 줄거나 비정규직 전환」

57 한국일보, 2021. 6. 25.자 「“남자들은 배달 일자리 늘렸지만...” 여성 비정규직, 코로나 직격탄 맞았다」

58 서울뉴스, 2021. 3. 25.자 「물리고, 맞고, 욕설 듣는 요양 노동자... “방어하면 노인학대로 신고”」

59 헤럴드경제, 2021. 3. 16.자 「10년 일해도 최저임금 받는 마트노동자... “공동 임금교섭 필요”」

60 한겨레, 2021. 9. 1.자 「상장기업 남성 7980만원 받을 때, 여성 5110만원 받는다」

다.⁶¹ 한국의 남녀 임금 격차는 20여 년째 OECD 국가 중 가장 큰 것으로 조사되고 있다.

여성의 유리천장도 여전한 것으로 나타났다. 2021년 1분기 매출 100대 기업의 임원 중 여성은 4.9%에 불과하다. 여성 친화 업종으로 알려진 뷰티기업도 여성 임원 비율은 평균 15.72%에 그쳤다. 설사 임원으로 승진해도 여성들은 비교적 영향력이 낮은 미등기 임원, 비상근직에 주로 포진해있었다.⁶²

(3) 여성의 경력단절 가중

육아로 인한 여성의 경력 단절률은 2015년 이후 계속해서 높아지고 있다. 김미애 의원실이 발표한 바에 따르면 9세 이하 자녀를 둔 여성 건강보험 직장가입자 해지(자격 상실) 비율은 9세 이하 자녀를 둔 남성 건강보험 직장가입자 해지(자격 상실) 비율의 두 배를 넘어 매년 10% 이상이다.⁶³

특히 코로나19 확산에 따른 돌봄 대란으로 인하여 경력 단절을 경험한 여성의 수는 더욱 늘어났다. 실제로 기혼여성 중 비취업 여성의 비중은 2014년부터 2019년까지 감소 추세를 보이다가, 코로나19 팬데믹 이후 증가하였다.

(4) 여성의 행복감 감소, 자살률 증가

한국행정연구원이 성인 8,336명을 대상으로 코로나19 팬데믹 이후의 행복감을 조사한 결과, 남성은 코로나19 팬데믹 전후로 행복감에 변화가 없었으나 여성은 2019년 대비 2020년 행복감 점수가 0.3점 감소한 것으로 나타났다.⁶⁴ 자살자 수치도 코로나19 팬데믹 이후 여성들의 고통이 극심하게 증가하였음을 보여 주고 있다. 젊은 여성의 경우 노동시장 진입이 한층 어려워진 데다가, 기혼여성의 돌봄 부담이 커진 것 등이 그 이유로 꼽히고 있다.⁶⁵ 2020년 남성 자살자 수는 8.9% 감소한 반면 여성

자살자 수는 4.8% 늘었다. 특히 20대 여성은 2020년 기준으로 지난해보다 자살률이 43% 증가하였다. 보건복지부의 응급실 내원 자살시도자 현황에 의하면 20대 여성 자살시도자 역시 2020년 기준으로 지난해보다 34% 증가하였다.⁶⁶

나. 여성노동 정책

(1) 여성 고용 회복을 위한 정책

코로나19 팬데믹으로 여성에 대한 고용 타격이 커 이를 회복하기 위한 대책이 발표되었다.

여성가족부는 관계부처 합동으로 ‘코로나19 여성 고용위기 회복 대책’을 만들어 올해 총 78만 개의 여성 일자리를 추가로 만들어내겠다고 발표하였다. ‘경력단절여성 범부처 통합취업지원서비스’를 8개 부처 협업으로 추진하여 여성이 과학기술 등 전문분야 직업훈련을 수료하면 새일센터를 통해 윈스톱으로 취업 연계를 하고 사후 관리까지 제공하기로 하였다. 또한, 경력단절 여성에게 인턴으로 일할 기회를 주는 새일여성인턴제 참여 인원을 확대하고, 특별고용촉진장려금을 1만 8천 명의 여성에게 지원하기로 하였다.⁶⁷ 이러한 정책 추진으로 인해 2021년 상반기 3만 7천 명의 여성이 새로 취업한 것으로 나타나기도 했다.⁶⁸

여성가족부는 새일센터를 통해 정보기술(IT)·디자인·콘텐츠·빅데이터 등 고속·고부가가치 분야의 여성 직업교육훈련 지원 대상을 늘리기로 하는 등 그동안 여성 진출이 활발하지 않았던 ‘STEM(과학·기술·공학·수학)’ 분야에 대한 교육 지원을 통해 이 분야의 여성 고용률을 높이겠다는 의지를 드러내기도 하였다.

하지만 코로나19 팬데믹으로 인해 심화된 여성 고용 문제는 코로나19 팬데믹 이전부터 우리 사회에 내재되어 있던 성차별적인 노동시장 구조 및 여성에게 편중되

61 한국경제, 2021. 3. 10. 자 「韓 여성 경제지위, 10년 전보다 24계단!... “10년째 정체 중”

62 여성신문, 2021. 7. 22. 자 「여성친화 뷰티업계도 유리천장... 여성임원 15%뿐」

63 서울경제, 2021. 1. 22. 자 「경력 단절’ 내몰리는 워킹맘... 퇴사 엄마 비율, 아빠의 2배」

64 서울신문, 2021. 2. 23. 자 「코로나로 행복감 ‘뚝’... 여성이 남성보다 더 타격」

65 연합뉴스, 2020. 10. 8. 자 「극단 선택하는 2030 여성 급증... “코로나 블루 대책 마련해야”

66 한겨레, 2021. 5. 3. 자 「응급실서 확인한 ‘조용한 학살’... 20대 여성 자살 시도 34% 늘었다」

67 연합뉴스, 2021. 3. 4. 자 「올해 여성 일자리 78만개 만든다... 정부, 여성고용 회복대책 발표」

68 파이낸셜뉴스, 2021. 7. 27. 자 「코로나 위기 속 상반기 여성 3만7000명 추가 취업」

어 있던 돌봄 부담 등이 근본적인 원인임에도, 이에 대한 대책은 마련되지 않은 상황이다. 이에 단순한 여성 일자리 늘리기 및 취업 훈련에 편중된 정책으로는 여성 고용 문제 해결은 요원하다는 비판이 대두되고 있다.

(2) 공직 내 양성평등 확대, 일·가정 양립을 위한 정책 도입

인사혁신처는 공직사회 양성평등 확대를 위해, 여성 고위공무원 임용 TF를 구성하여 모든 부처에서 여성 고위공무원으로 1명 이상을 임용하도록 추진하고 있다. 이러한 흐름은 정당에서도 발견되는데, 더불어민주당은 ‘여성 30% 의무 공천’을 당론으로 채택하였다. 또한, 2021년 2월 남인순 의원 등은 특정 성(性)이 전국 지역구 공천자 총수의 60%를 초과하지 않도록 의무화한 내용이 담긴 공직선거법 일부개정안을 발의하였다.⁶⁹

또한, 일·가정 양립을 위해 공무원의 육아휴직 수당이 인상되었다. 지금까지는 육아휴직 최초 3개월간 수당을 최대 150만 원(급여의 80%), 그 이후 4~12개월에는 최대 120만 원(급여의 50%) 지원했으나, 앞으로는 육아휴직 1년 동안 최대 150만 원(급여의 80%)을 지급하게 되었다.

2. 성희롱·성차별 등 여성 노동

가. 주요 이슈

(1) LG트윈타워 청소노동자 파업

2020년 11월 말, LG트윈타워 청소노동자 80여 명은 건물 관리를 맡은 엘지 계열사 에스앤아이코퍼레이션이 청소용역업체인 지수아이앤씨와의 계약을 종료했다는 이유로 계약 해지 통지를 받았다. LG트윈타워 청소노동자들은 지수아이앤씨 소속이기는 하나, 원청의 용역업체가 변경되더라도 통상 고용이 승계되었기 때문에, 이

들은 이와 같은 조치는 사실상 해고조치이고, 이러한 사실상의 해고 조치는 그해 10월에 이들이 처음으로 노동조합을 결성하고 ‘근무시간 쪼갬’과 같은 부당한 관행을 개선하는 활동을 한 것 때문이라고 반발하면서 같은 해 12월부터 파업을 시작하고 건물 로비 등지에서 농성을 시작하였다.

계약 종료일이 지난 새해부터 회사는 농성 중인 청소노동자들에 대한 식사 반입을 막고 전기와 히터를 끊었다. 이들에게 음식을 전달하는 등 도움을 주려는 시민들과 사측 용역 직원 간에 충돌이 발생하기도 했다. 이후 청소노동자들을 위한 구내식당 식권값을 후원하는 ‘한 끼 연대’가 생겨났고, 청소노동자들이 구내식당을 이용하기 어렵게 되자 시민들이 직접 도시락을 전달하는 활동을 하였으며 LG 제품 불매운동의 목소리가 퍼지기도 하였다.

농성 136일째인 2021년 4월이 되어서야 회사는 청소노동자들의 고용 승계 요구를 받아들였고, 회사와 청소노동자들은 LG 마포빌딩에서 65세의 정년으로 근무하는 내용으로 합의하였다. 청소노동자들이 부당한 처우에 문제를 제기하였을 때 시민사회가 함께 그 문제 제기에 힘을 실어주어 고용 승계가 이뤄졌다는 점에서 의미가 큰 사건이라고 할 수 있다.

(2) 동아제약 성차별 면접 논란

2020년 11월, 동아제약 면접관이 여성 면접자에게 ‘군대를 가지 않았으니 월급을 적게 받는 것에 대해 어떻게 생각하느냐, 군대에 갈 생각이 있느냐’ 등의 성차별적인 질문을 한 것이 2021년 3월경 알려져 거센 비판을 받았다. 채용단계에서의 성차별에 대한 문제 제기가 가능한 창구는 현재 국가인권위원회뿐이기에, 노동위원회에 구제 절차 신설을 해야 한다는 의견이 국회에서 제기되기도 하였다.

직장갑질119에 따르면 위와 같은 성차별적 면접 사례가 다수 보고되고 있다고 한다. 2019년에 개정된 「채용절차의 공정화에 관한 법률」에 따르면 이력과 무관한 구직자의 신체 조건 등 정보를 요구하지 못하도록 하며, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 채용상 성차별을 금지하고 있다. 그럼에도 성차별적 면접과

69 조선일보, 2021. 2. 27.자 「與, '여성공천 40% 의무法' 발의... "평등사회 전제조건"」

입사 이후 업무 전반에서 경험하는 차별적 대우에 대한 시정은 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다. 채용 면접 단계에서 성차별적인 질문을 하여 성별에 따른 채용을 하는 행위와 더불어 채용 이후에도 성별에 근거하여 차별적인 업무 부과(커피 대접 등)를 하는 등의 행위는 근절되어야 한다. 이를 위해서는 채용절차법과 남녀고용평등법에 채용상 성차별의 행위 양태를 확대하고 이에 대한 형사 처벌 규정을 두는 등 법제 보완을 통한 재발 방지를 꾀할 필요가 있다.

(3) ‘집게 손가락’으로 불거진 여성 노동자에 대한 페미니즘 사상검증

GS리테일은 GS편의점 행사 홍보 포스터에 엄지, 검지 손가락을 그렸다는 이유로 포스터 디자인을 한 여성 노동자를 징계 조치했다. 엄지, 검지 손가락이 페미니즘을 뜻하는 표식이라는 일각의 주장을 받아들인 결과이다. GS리테일은 진상조사에 앞서 사과문을 발표하며 재발 방지를 약속했다. 이는 지난 수년간 게임업계를 휩쓸었던 페미니즘 사상검증이 확대되는 양상으로 보여지며, 여성 노동자의 노동권에 대한 침해일뿐 아니라 여성에 대한 적대적이고 모욕적인 업무환경 조성과 차별을 강화할 수 있다는 점에서 지극히 우려스러운 일이다.

(4) 직장 내 괴롭힘으로 인한 서울대 청소노동자 사망 사건

2021년 6월 서울대학교 청소노동자가 직장 내 괴롭힘을 호소하다가 사망하였다. 고인의 사망 이후 서울대학교가 청소·시설 계약직 노동자의 취업규칙에 직장 내 괴롭힘 관련 규정을 포함하지 않았다는 사실이 밝혀졌고, 기숙사 안전관리팀장이 청소노동자들에게 업무상 관련성이 없는 영어·한문 필기시험을 보도록 하고 임의로 근무평정에 반영한다고 한 행위, 근거 규정 없이 청소노동자들에게 특정 복장을 요구하고 이를 폄평한 행위가 확인되었다. 고용노동부는 직장 내 괴롭힘이 있었다는 사실을 인정하고 서울대학교에 행정지도를 하겠다고 밝혔다. 그러나 고인은 직장 내 괴롭힘 외에도 코로나로 인하여 배출되는 쓰레기양이 두 배 가까이 급증하는 등 과중한 업무에 시달렸음에도 불구하고 제대로 휴일을 보장받지 못했던 등의 문제가 있었다는 점이 밝혀졌으며, 유가족들과 노동조합은 고인의 사망은 직장 내 괴롭힘으로 인한 스트레스뿐 아니라 과로가 영향을 미쳤던 것으로 보인다고 근로복지공단에 산업재해신청을 하기도 하였다. 건물 내 청소업무는 대부분 여성 노동자들

에게 부과되는데 이들이 코로나로 인해 과중한 노동에 시달리면서도 직장 내 괴롭힘까지 겪어야 했던 현실이 드러난 것이다. 취약한 지위에 놓인 여성 노동자들의 노동권 신장을 위하여 유사 사례의 재발 방지 대책이 마련되어야 한다.

나. 주요 입법

(1) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(법률 제18285호, 2021. 6. 15. 제정)

2021. 5. 21. 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 가사근로자법)이 국회 본회의를 통과했다. 근로기준법 제11조⁷⁰ 적용 제외 규정에 따라 노동법의 보호로부터 사각지대에 있었던 가사노동자가 근로기준법 제정 이후 68년 만에 특별법을 통해 최소한의 노동권을 보장받을 수 있게 됐다. 새로 제정된 「가사근로자법」에 따르면, 정부가 인증하는 가사서비스 제공기관에 고용된 가사노동자에 대해서는 「근로기준법」을 적용할 수 있게 된다. 종래 가사노동자는 근로기준법상 근로자에게 보장되는 최저임금, 퇴직금, 법정수당, 해고제한 규정 등이 적용되지 않아 기본적인 노동권을 보호받을 길이 없었다.

다만 위 법률이 시행되더라도 정부가 인증한 가사서비스 제공기관에 고용된 가사노동자에 한하여 적용이 되는 것이므로, 그 외의 방식으로 고용된 노동자에 대해서는 위 법이 적용되지 않는다. 나아가 최근 가사서비스를 제공하는 플랫폼 중개업체들이 성장함에 따라, 이러한 플랫폼 중개업체와 직업소개 방식의 가사서비스 시장에도 「가사근로자법」이 규범력을 가질 수 있을지 귀추가 주목된다. 한편 가사노동자와 유사한 노무를 제공하지만 위 법률 적용대상이 되지 않는 돌봄 노동자의 문제 등은 위 입법의 근본적인 한계로 지적된다.

70 제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

(2) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(법률 제18178호, 2021. 5. 18. 일 부개정)

고용상 성차별이나 직장 내 성희롱 피해에 대하여 노동위원회 차별시정위원회에 시정을 신청할 수 있도록 법률 개정이 이루어졌다. 노동위원회 차별시정위원회는 기존에 비정규직 차별시정 사건을 다뤄 왔는데, 법 개정으로 남녀고용평등법상 성차별·성희롱 피해도 구제하도록 한 것이다. 노동위원회는 차별적 처우로 인정하는 사안의 경우 사업주에 시정명령을 내릴 수 있으며, 시정명령 내용은 차별행위 중지, 임금 등 노동조건 개선(취업규칙, 단체협약 등 제도 개선 명령 포함), 적절한 배상 등이다. 차별적 처우로 인한 배상액은 차별적 처우로 노동자에게 발생한 손해액을 기준으로 하되, 사업주에 명백한 고의가 인정되거나 차별이 반복된 경우에는 그 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 배상액을 결정할 수 있다. 노동위원회는 시정명령에 대한 이행상황 제출을 사업주에게 요구할 수 있고, 사업주가 불응 시 과태료를 부과할 수 있다. 또한, 개정법에서는 차별적 처우에 대한 입증 책임을 사업주에게 부과하며, 고용상 성차별에 대한 시정명령이 내려진 경우 그 효력은 당사자 외의 다른 피해 근로자에게도 확장된다.

위 법률 개정으로 인하여 고용상 성차별 및 직장 내 성희롱 피해에 대하여 피해자가 구제 신청을 할 수 있는 길이 열리게 되었고 사업주의 차별적 처우에 대한 강화된 제재가 가능하다는 점은 매우 바람직하나, 피해 근로자만 시정 신청을 할 수 있도록 하여 채용상 성차별로 피해를 본 구직자는 구제대상이 되지 않는다는 점은 아쉬운 대목이다.

다. 주요 정책

(1) 여성가족부, 공공기관 성폭력 사건처리 제도 개선

2020년 11월 여성가족부는 공공부문 성희롱·성폭력 근절 및 피해자 보호를 위한 ‘공공부문 성희롱·성폭력 근절 대응체계 강화 방안’을 심의·의결하였다. 그 내용은 ‘공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고센터’에 공공 기관장의 성폭력 사건에 대한 전담 창구를 신설하고(2020년 12월 개설), 조직문화 개선 또는 사건대응을 위한 자문

(컨설팅)을 지원하며, 지자체 평가 항목에 ‘성평등 조직문화 지표’를 신설하고, 고위직 대상 성폭력예방 교육을 의무화하는 것 등이다. 또한, 피해자에 대한 2차 가해를 방지하기 위해 ‘2차 가해 관련 징계양정 기준’을 마련하며, 그 연장선에서 2021년 1월에는 ‘2차 피해 방지 지침 표준안’을 만들어 2차 피해의 구체적 기준을 명시하였다.

라. 주요 판결

(1) 생리휴가에 생리 현상 소명 요구한 아시아나 전 대표에 대한 유죄 판결(대법원 2021. 4. 8. 선고 2021도1500 판결)

아시아나 전 대표는 2014년 5월부터 2015년 6월까지 여성 승무원들의 생리휴가 신청을 ‘생리 현상이 증명되지 않았다’는 이유로 거부하여 근로기준법 위반 혐의로 재판을 받았다. 근로기준법에 따르면 사용자는 여성 근로자가 청구하면 월 1일의 생리휴가를 주어야 하며, 이를 위반할 시 벌금 500만 원 이하의 처벌을 받게 된다.

제1심은 “생리휴가를 청구하면서 생리 현상 존재까지 소명하라고 요구하는 것은 사생활 등 인권에 대한 과도한 침해”이며, “생리휴가 신청을 어렵게 만들어 제도 자체를 무용하게 만들 수 있다”고 판단하여 벌금 200만 원을 선고하였다. 2심 재판부가 항소를 기각하였고, 대법원에서 상고를 기각함으로써 원심이 확정되었다.

(2) 직장 내 성희롱 피해자를 부당징계한 르노삼성자동차 및 임원에 대한 벌금형을 선고한 판결(대법원 2021. 7. 21. 선고 2020도16858 판결)

성희롱 피해 신고 근로자에 대한 부당 징계를 내린 르노삼성자동차와 이를 주도한 회사 임원 2명에게 각 벌금형이 확정되었다.

회사는 성희롱 피해 신고 근로자가 피해에 관한 허위 소문을 유포하는 직원으로부터 진술서를 받은 건에 관련하여 징계위원회를 열어 피해 근로자에 대한 견책 처분을 내린 바 있다(이후 피해 근로자의 노동위원회 구제신청이 받아들여졌다). 이어 피해 근로자를 돕던 동료 직원에게 근태불량 사유를 들어 정직 처분을 하고, 회사 문서를 유출했다는 이유로 직무정지 및 대기발령을 내리면서, 당시 가지고 있던 서

류를 챙겨 나간 것을 절도 등 혐의로 고소하고, 피해 근로자도 절도 방조로 고소하였다.

이와 같이 성희롱 피해를 호소하고 이를 도운 직원들에 대해 불리한 조치를 한 사측과 임원들에 대하여 1심은 “남녀고용평등법은 피해자로 하여금 2차 피해에 대한 염려 없이 문제 제기를 할 수 있도록 해 직장 내 성희롱 피해를 신속하고 적절하게 구제하고 이를 예방하고자 하는 데 취지가 있다. 피고인들의 행위는 이런 법의 취지를 정면으로 훼손한 것”이라는 이유로 회사에 대하여 2,000만 원의 벌금형을, 부당징계를 주도한 회사 임원 2명에게는 각 800만 원, 400만 원의 벌금형을 선고하였다. 항소심에서는 혐의 일부를 무죄로 판단하였으나 형을 유지하였고, 대법원에서 상고를 기각하여 항소심 판결이 확정되었다.

3. 모성보호와 일·가정 양립 분야

가. 주요 이슈

(1) 코로나19 가족돌봄으로 여성노동자의 고용상 불이익 현실화

여성정책연구원이 2020년 11~12월 전국 20~50대 여성노동자 3천7백여 명을 설문조사 한 결과, 코로나19가 본격적으로 확산된 2020년 3~11월 사이에 초등학교 이하 자녀가 있는 여성 중 21.3%가 퇴사한 경험이 있는 것으로 집계됐다. 또한, 초등학교 이하 자녀를 둔 여성의 49.3%는 코로나19 시기에 권고사직이나 계약해지 등 고용조정을 직·간접적으로 겪은 것으로 조사됐다. 유형별로 보면 임금체불이 47.5%(복수응답)로 가장 많고 이어 권고사직·해고·계약해지 45.8%, 유급휴직 43.7%, 부분휴업 43.5% 등의 순이었다.

코로나19 팬데믹 이후 가정에서 여성의 자녀돌봄 부담도 더욱 증가한 것으로 나타났다. 초등학교 이하 자녀가 있는 여성의 79.2%, 영유아 자녀를 키우는 여성의 80.3%는 코로나19 팬데믹으로 인해 자녀돌봄 부담이 증가했다고 응답했다. 또 자녀가 있

는 전체 여성의 59.4%는 배우자의 돌봄참여가 코로나19 팬데믹 이전과 같다고 응답해 여성의 자녀돌봄 부담이 그만큼 늘어났음을 시사했다.

코로나19 확산이라는 국가적 재난은 경기침체 시 여성, 특히 어린 자녀를 둔 여성이 어떤 방식으로 일자리위기를 경험하는지를 보여주었다. 특히 공식돌봄이 중단됨에 따라 여성은 일과 돌봄 간 이중부담을 지고, 주변으로부터 돌봄 압박이 강화되면서 어쩔 수 없이 ‘이상적 어머니’로서 일보다 돌봄을 택해야만 하는 상황을 경험했다. 이는 우리 사회가 여전히 ‘돌봄을 여성의 일’로 여기고 있음을 보여주는 한 단면이다. 향후 여성이 노동시장 내 온전한 노동자로 자리매김하기 위해 선결해야 하는 과제가 실질적인 일-돌봄 병행 안착, 돌봄의 평등한 분배임을 위 연구는 명확히 보여주고 있다.

(2) 대한민국 여성들의 경제활동참가율은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 최하위권 유지

한국경제연구원이 2021. 3. 18. 발표한 OECD 여성 고용지표를 분석한 결과, 2019년 기준 한국 여성들의 경제활동참가율은 60.0%로 OECD 37개국 가운데 33위에 그쳤다. 여성 고용률 또한 57.8%로 31위에 머물렀고, PwC가 발표하는 여성경제활동지수(Women in Work Index 2021)⁷¹ 또한, 평가대상인 OECD 33개국 중 32위로 최하위권이다. 위 연구결과에서 한국은 남녀간 임금 격차가 가장 큰 것으로 나타났다. 위 연구는 이러한 차이를 해소하는데 100년 이상 시간이 걸릴 수도 있다고 내다봤다.

특히 한국의 여성 고용률은 20대까지 증가하다가 30대 들어 크게 감소한 후 40대 후반에 회복했다가 50대 이후 감소하는 M자형 곡선을 보였는데, 이는 G5(미국·일본·프랑스·영국·독일)의 여성 고용률이 20~40대까지 증가 추세를 보이다가 50대 들어 감소하며 포물선(∩)을 그리는 것과 대조된다. 위 연구는 2019년 한국의 30

71 PwC의 여성경제활동지수는 남녀 임금 평등과 여성 구직 용이성, 고용 안정성을 포함한 여성 경제력 향상의 정도를 반영할 수 있는 다양한 평가 척도들의 가중 평균치이다(www.pwc.co.uk/womeninwork 참조).

대 여성고용률이 25~29세 수준으로만 유지된다면 약 31만 8천여 명의 고용손실을 막을 수 있다고 분석했다.

한국 여성들이 경제활동에 참여하지 않는 이유로 65%가 육아·가사 부담을 꼽았는데, 2019년 15세 미만 자녀를 둔 여성고용률은 57%로 G5 평균(72.2%)보다 15.2%p 낮았고, 여성고용률이 가장 낮은 미국(70.0%)과 비교해도 13.0%p 낮은 것으로 나타났다. 위 보고서는 우리나라가 유연한 근로환경 조성과 여성 경제활동 지원 2가지 측면에서 G5보다 미흡하다고 평가했다.

(3) 남양유업 홍원식 회장, 여성 육아휴직자 부당대우 및 임신포기각서 징구 의혹

2021. 9. 6. 2002년 남양유업 광고팀으로 입사해 최연소 여성 팀장에 오른 A씨가 2015년 육아휴직을 냈다가 보직해임 당한 사건에 남양유업 회장이 개입했다는 보도가 나왔다. 보도에 따르면 1년의 육아휴직을 끝낸 뒤 복직한 A씨는 그동안 해온 업무가 아닌 단순 업무만 부여받았으며, 업무 장소도 사무실이 아닌 택배실과 탕비실 사이에 있는 책상을 배치받았다. 뿐만 아니라, A씨가 2017년 중앙노동위원회에 부당 인사발령 구제신청을 낸 뒤에 회사는 A씨를 경기도 고양 물류센터로 발령낸 뒤 1년도 안 돼 출퇴근이 5시간 걸리는 천안의 한 물류창고로 발령냈다.

위 취재에서 공개된 녹취록에 의하면, 남양유업 홍원식 회장은 직접 A씨의 인사상 불이익 과정에 개입하여 “뺏세게 일을 시키라고, 눈에 보이지 않는 아주 강한 압박을 해서 지금 못 견디게 해”라고 하거나, “근데 그걸 활용을 하라고, 어려운 일 해 가지고 말이야 보람도 못 느끼고 하여튼 그런 게 되게”, “위법은 하는 건 아니지만 좀 한계 선상을 걸으라 그 얘기가. 그런 게. 그게 무슨 문제가 되겠어” 등의 지시를 한 것이 포함되어 있다. 이에 대해 남양유업은 육아휴직과 관련해 그 어떠한 인사상 불이익 및 부당한 대우 등은 없었다고 반박했다.

피해 근로자 A씨는 부당전보 구제신청을 기각한 중앙노동위원회의 결정을 다투는 행정소송의 제1심에서 승소했으나, 항소심에서 패소해 현재 대법원의 선고를 기다리고 있다.

2021. 10. 6. 국회 환경노동위원회 고용부 국정감사장에 출석한 A씨는 입사 당시 회사가 여성 직원들로부터 임신포기 각서를 받았다고 발언하였으며, 이에 남양유업 측은 명백한 허위사실이라고 하며 법적 대응에 나서겠다고 반박했다.

나. 주요 입법

(1) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(법률 제17602호, 2020. 12. 8. 일 부개정)

코로나19 팬데믹의 여파로 부모의 아동 돌봄 및 일·가정 양립의 필요성이 높아지고 있는데 현행 1회로 한정된 육아휴직 분할 사용 횟수로는 실질적 육아 수요에 부응하기 어렵다는 점을 고려하여, 육아휴직의 유연한 활용을 도모할 수 있도록 육아휴직 분할 사용 횟수를 2회로 확대하였다(제19조의4 제1항 일부개정).

(2) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(법률 제18178호, 2021. 5. 18. 일 부개정)

종전에는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위한 경우에 육아휴직을 사용할 수 있었다. 그러나 개정 법률은 임신 중인 여성 근로자가 육아휴직을 할 수 있도록 하고, 임신으로 인한 휴직을 하는 경우에는 2회로 제한되어 있는 육아휴직 분할사용 횟수의 차감에서 제외하도록 하였다(제19조 제1항 및 제19조의4 제1항 일부개정).

(3) 「고용보험법」(법률 제17859호, 2021. 1. 5. 일부개정)

코로나19의 확산으로 사회적 취약계층에 대한 보호의 필요성이 커지고 있는 상황에서 실업의 위험에 노출되어 있는 특수형태근로종사자 등 노무제공자의 생활 안정과 조기 재취업 기회를 확대하기 위하여 고용보험의 피보험자격 및 구직급여 등에 관한 규정을 일정한 직종의 노무제공자에게도 적용하고, 노무제공자가 출산 또는 유산·사산으로 노무를 제공할 수 없는 경우에는 출산 전후 급여 등을 지급하도록 함으로써 고용보험의 사각지대를 해소하고자 법률이 일부 개정되었다.

고용노동부장관은 기간제근로자 또는 파견근로자가 출산 전후 휴가 기간 중 근로 계약 기간이 끝나는 경우 근로계약 종료일부터 해당 출산전후휴가 종료일까지의 기간에 대한 출산전후휴가 급여 등에 상당하는 금액 전부를 기간제근로자 또는 파견 근로자에게 지급하도록 하였으며(제76조의2 신설), 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무 수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 노무제공 계약을 체결한 사람 중 일정한 직종에 종사하는 노무제공자를 고용보험 적용 대상으로 편입하였다(제77조의 6 신설). 또한 고용노동부장관은 노무제공자인 피보험자가 출산 또는 유산·사산을 이유로 노무를 제공할 수 없는 경우에는 출산전후급여 등을 지급하도록 규정을 정비하였다(제77조의9 신설).

다. 주요 정책

(1) 여성가족부, 돌봄지원정책 확대계획 수립

여성가족부는 가족돌봄 부담의 완화를 위해 생애주기별(청년, 중장년, 노년 등) 사회관계망 지원 사업을 실시하고, 공공부문 돌봄종사자를 확충하고 근로여건 개선과 보호·지원을 위한 법적 근거도 마련하기로 했다.

나아가 돌봄 친화적 일터 환경 조성을 위해, 육아휴직 적용 대상자를 임금근로자에서 일하는 모든 취업자(고용보험가입 특수고용직, 예술인, 플랫폼노동자, 프리랜서, 자영업자 등)로 단계적으로 확대하기로 했다. 육아휴직 급여도 2022년에는 통상 임금의 80%, 최대 월 150만 원으로 인상하고, 만 0세 이하 영아기 자녀를 둔 부·모 모두가 육아휴직 사용할 경우에는 일정 기간 육아휴직 급여를 상향(부모 모두 3개월 + 3개월 각각 최대 월 300만 원) 조정하기로 했다.

(2) 보건복지부, 산후조리 도우미 서비스 신청시 소득 기준 폐지

국가 또는 지방자치단체가 지원하는 산후조리 도우미 서비스를 이용할 수 있는 가정의 범위를 확대하기 위해, 신청자 자격요건에서 기존 소득 기준을 삭제하는 내용의 개정 모자보건법시행령이 2021. 5. 16.부터 시행되었다.

산후조리 도우미 서비스는 산모와 신생아 건강관리사가 신생아 수에 따라 최소 5일에서 최대 25일간 출산가정을 방문해 산후관리를 도와주는 서비스로, 지원 기준은 2016년 기준 중위소득(국민 가구소득의 중위 값) 80% 이하에서 지난해 120% 이하로 확대된 바 있으나, 개정된 시행령에서는 출산 가정의 경제적 부담 완화를 위해 소득 기준을 삭제했다. 이로써 대상자에는 소득 제한이 사라졌으나 예산상의 제약으로 여전히 가구 소득을 기준으로 서비스 지원 대상을 선정하고 있다(2021년 이용 대상은 중위소득 150% 이하까지 확대되었다). 다만 정부 예산에 따라 지속해서 대상자를 늘려가겠다는 것이 보건복지부의 입장이다.

라. 주요 판결

(1) 육아휴직급여에 관한 「고용보험법」 제70조 제2항은 강행규정이므로, 육아휴직이 끝난 이후 12개월 이내에 신청하지 않으면 위법하다는 판결

구 「고용보험법」(2019. 1. 15. 법률 제16269호로 개정되기 전의 것, 이하 같음)은 제107조(소멸시효)^{72 73}에서 육아휴직급여를 지급받거나 반환받을 권리는 3년간 행사하지 않으면 소멸시효가 완성된다고 하면서도, 같은 법 제70조(육아휴직급여) 제2항⁷⁴에서는 육아휴직급여에 대한 신청기간은 육아휴직 종료 후 12개월까지라고 규정하고 있어 근로자 입장에서 그 신청기간에 관하여 혼란이 있어왔다.

대상 판결에서 원고는 2014. 10. 21. 자녀를 출산하여 2014. 12. 30.부터 2015.

72 구 「고용보험법」 제70조(육아휴직급여) ② 제1항에 따른 육아휴직급여를 지급받으려는 사람은 육아휴직을 시작한 날 이후 1개월부터 육아휴직이 끝난 날 이후 12개월 이내에 신청하여야 한다. 다만, 해당 기간에 대통령령으로 정하는 사유로 육아휴직급여를 신청할 수 없었던 사람은 그 사유가 끝난 후 30일 이내에 신청하여야 한다.

73 2019년 1월 15일 개정으로 동 조항은 다음과 같이 개정되었다.
구 고용보험법 제107조(소멸시효) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 권리는 3년간 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다.
1. 제3장에 따른 지원금을 지급받거나 반환받을 권리
2. 제4장에 따른 취업촉진수당을 지급받거나 반환받을 권리
3. 제4장에 따른 구직급여를 반환받을 권리
4. 제5장에 따른 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 반환받을 권리

74 구 고용보험법 제107조(소멸시효) ① 제3장부터 제5장까지의 규정에 따른 지원금·실업급여·육아휴직급여 또는 출산전후휴가 급여 등을 지급받거나 그 반환을 받을 권리는 3년간 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다.

12. 29.까지 육아휴직을 하였는데, 2017. 2. 24.이 되어서야 피고(서울지방고용노동청 서울강남지청장)에게 육아휴직 기간에 대한 육아휴직급여를 신청하였다. 이에 피고는 2017. 3. 8. 원고가 구 「고용보험법」 제70조 제2항에서 정한 신청기간인 ‘육아휴직 종료일부터 12개월’이 지난 뒤 육아휴직급여를 신청했다는 이유로 육아휴직급여 지급을 거부하는 처분을 하였다. 이에 원고는 위 거부처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였다.

전원합의체 판결로 선고된 대상 판결의 다수 의견은 “고용보험법 제70조 제2항은 육아휴직급여에 관한 법률관계를 조속히 확정시키기 위한 강행규정으로, 위 규정에서 정한 신청 기간을 경과하여 한 육아휴직급여 신청을 거부한 관할 행정청의 처분은 적법하다.”고 판단하여, 이와 다른 취지의 원심 판결을 파기하였다. 이러한 다수 의견에 대하여 대법관 5인의 반대 의견은 고용보험법 제70조 제2항은 육아휴직을 부여하는 것과 육아휴직급여 지급이 분리되어 진행되는 만큼 육아휴직자가 육아휴직급여신청을 하지 않으면 절차가 진행되지 않는다는 것을 환기하는 규정으로 1년이란 기간 내에 육아휴직급여를 신청할 것을 촉구하는 의미의 훈시규정이라고 보았다.

Ⅶ. 재생산건강권 분야

1. 주요 이슈

가. 낙태죄 조항, 효력 상실로 폐지

2019년 헌법재판소의 낙태죄 헌법불합치 결정⁷⁵에서 적시한 개선입법시한 2020년 12월 31일이 도과하여 2021년 1월 1일부터 「형법」의 ‘낙태죄 처벌조항’은 마침내 효력을 상실하였다.

75 헌법재판소 2019. 4. 11.자 2017헌바127 결정

2020년 10월 이후 정부, 권인숙 의원, 이은주 의원이 준비한 여러 개의 「형법」 및 「모자보건법」 개정안들이 발의되었는데⁷⁶ 그 중 정부안은 사실상 낙태죄를 부활시키는 방안이어서 시민사회와 인권단체들의 비난을 받았다.⁷⁷ 2020. 12. 8. 소관위원회인 국회 법제사법위원회에서 발의 법안들과 관련하여 공청회가 열렸으나 진술인 구성에 있어서 논란이 있었고⁷⁸ 헌법불합치 결정에 어긋나는 편향적인 공청회였다는 평가를 받았다.⁷⁹ 2020. 11. 30. 국가인권위원회는 개정안에 대한 의견서⁸⁰를 국회에 제출하였다.

2020년 12월 초 무렵, 임시국회에서 대체법이 논의되지 않을 계획임이 알려졌다.⁸¹ 이에 따라 「형법」 관련 조항은 헌법재판소의 결정 주문대로 위헌성이 확인되었고 입법시한까지 입법자가 개정하지 않았기 때문에 2021. 1. 1.부터 효력이 자동 소멸되었다. 언론이 새해마다 알리는 ‘2021년 새해부터 달라지는 것들’에 낙태죄 폐지가 포함되었고⁸² 앞으로 많은 과제가 남아 있지만 낙태죄 관련 「형법」을 둘러싼 논쟁은 일단락되었다.

나. 낙태죄 폐지 이후 권리 보장의 현황

한편 권리 보장 측면에서 정책의 공백이 있는 가운데, 2021년 현장과 보건의료의 맥락에서 몇 가지 변화들이 있었다.

2021년 6월 보건복지부 2021년 제15차 건강보험정책심의위원회는 ‘인공임신중절

76 2020년 12월 초까지의 경과에 2020 인권보고서 p. 627 「낙태죄 헌법불합치 결정 후 개정입법 논의」 참조

77 한겨레, 2020. 10. 6.자, 「여성계 “사문화된 낙태죄 부활…정부가 여성 목소리에 귀 달아”

경향신문, 2020. 10. 7.자, 「“낙태죄 존치” 입법예고에 쏟아지는 비판, 정부는 경청해야」

연합뉴스, 2020. 10. 7.자, 「민변 “정부입법안 낙태죄 부활시켜…즉시 철회하라”

모두를 위한 낙태죄 폐지 공동행동, 2020. 10. 7.자, 「[성명]문재인 정부의 입법예고안은 기만이다. ‘낙태죄’를 형법에서 완전 삭제하고 성과 재생산 권리 보장하라」

78 연합뉴스, 2020. 12. 7.자, 「권인숙 “낙태죄 공청회, ‘존치’주장 진술인이 절반…왜곡 우려」

79 KBS NEWS, 2020. 12. 8.자, 「반쪽 “낙태죄 공청회”…“망언” 논란까지」

80 한겨레, 2020. 11. 30.자, 「인권위, “임신중지 비범죄화 방향으로 정부안 재검토 하라”

81 한국일보, 2020. 12. 8.자, 「낙태죄 연내 개정 사실상 무산… 1년 8개월 허비한 국회」

82 중앙일보, 2021. 1. 1.자, 「최저임금 1.5%↑, 낙태죄 폐지, 고교 전면 무상교육…새해 달라지는 것」

교육·상담료' 신설을 결정했다.⁸³ 인공임신중절에 관한 교육·상담을 원하는 임신한 여성은 2021년 8월부터 대한산부인과협회가 제공하는 '인공임신중절 관련 표준교육자료'를 바탕으로 의사로부터 인공임신중절에 관한 전문적인 교육·상담을 받을 수 있다. 인공임신중절 교육·상담료는 약 2만 9000원~3만 원 수준이며, 환자는 법정 본인부담률에 해당하는 금액을 지급하면 된다. 보건복지부는 관련 고시를 7월 중 개정하고 8월부터 임신중절 교육·상담료를 적용하기로 하였다.

2021년 9월 국립중앙의료원은 산부인과 의사를 대상으로 한 교육과정으로 '임신중지 워크숍 2021 Safe Abortion Workshop'을 개최했다.⁸⁴ 이 행사에는 350여 명의 산부인과 의사가 참가하였으며 전국 산부인과 의사가 6천여 명임을 감안할 때 상당한 높은 관심을 받았다고 볼 수 있다.

한편 2021년 10월 모두를위한낙태죄폐지공동행동은 '2021 임신중지 경험 설문 실태조사 및 심층인터뷰 결과' 보고서를 공개했다.⁸⁵ 보고서는 현재 권리의 보장 측면의 공백을 인터뷰 참가자들의 인터뷰를 통해 정리했다. 끝으로 보고서는 안전한 임신중지가 보편적 의료서비스로 제공되어야 한다고 제언하며 구체적 방안으로는 △건강보험 전면 적용 △임신과 출산에 준하는 사회보장제도 적용 △정보 접근성 확대 △예비의료인 교육과정에 임신중지 의료에 대한 교육 포함 △임신중지 진료거부 금지 등을 제시했다.

다. 유산유도제 도입

'낙태죄 처벌 조항'의 효력 상실 이후 유산 유도제의 연내 도입에 대한 관심이 높았다. 2021. 9. 2. 식약처는 유산유도제 '미프지미소'의 품목허가와 관련해 안전성·유효성에 대한 자문을 받기 위해 중앙약사심의위원회를 열었다. 회의 이후, 외국 약물이 국내에서도 동일한 안전성과 유효성을 확보할 수 있는지를 확인하는 검증용

임상시험인 가교 임상이 면제될 것이 유력시되었다.⁸⁶ 가교 임상이 진행된다면 허가 절차가 최대 1년이 늦어진다.

2021년 10월 국회 국정감사에서 남인순 의원은 "WHO에서 이미 2005년 인공임신중절의약품은 필수약품으로 지정하고 2009년 이를 핵심 목록으로 격상했으나, 국내에서는 의약품이 정식으로 허가되지 않다 보니 온라인 불법거래가 횡행하고 그로 인한 부작용이 발생하고 있다"며 "이런 문제를 예방하기 위해서는 신속한 허가가 필요하다고 본다"고 지적했고 김강립 식약처장은 "가교 임상을 적용하면 적어도 2-3년 정도 추가 시간이 소요될 것"이라면서 "각종 데이터와 전문가 의견을 고려하는 한편, 복용방법을 구체화해 안전성을 담보할 수 있는 방안을 모색하겠다"고 밝혔다.⁸⁷

라. 관련 법안 발의 동향

위와 같이 개별적 정책 도입 차원의 산발적 논의만 있었던 가운데, 몇 가지 관련 법안 발의도 있었다. 7월 민주당 김승원 의원은 종교적 내지 양심상의 이유로 인공임신중절수술을 거부하는 의료인과 의료기관의 개설자가 거부 여부를 등록할 수 있는 「의료법」 개정안을 대표발의하였는데⁸⁸ 임신중지 의료서비스의 접근성을 크게 제한할 수 있는 문제적인 법안으로 평가된다. 정자·난자의 동결·보존 등을 포함한 보조생식술 및 그 준비행위를 건강보험 급여대상으로 정하도록 규정함으로써 임신·출산에 대한 지원을 확대하자는 법안도 발의되었다.⁸⁹

한편 관련 권리의 보장을 「모자보건법」 등 기존 법정책 체제에서 산발적으로 다룰 것이 아니라 포괄적이고 통합적으로 다루는 새 기본법이 필요하다는 문제의식에서 「성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법」의 논의가 모아지고 있다. 2021. 9. 30. 남인

83 의학신문, 2021. 6. 25.자, 「인공임신중절 교육·상담료' 8월 적용...3만원 수준」

84 시민건강연구소, 2021. 9. 23.자, 「재생산하는 몸을 둘러싼 정치와 정책, 누구를 위한 것인가?」

85 한겨레, 2021. 10. 12.자, 「9개월 지났지만... 안전한 임신중지, 왜 아직도 어렵나요?」

86 메디칼타임즈, 2021. 9. 3.자, 「임신중절약 가교 임상 면제 유력...전문 처방이 관건」

87 의학신문, 2021. 10. 8.자, 「먹는 낙태약 허가, 가교임상 면제·복용법 제한 '가닥」

88 2021. 7. 28.제안, 의료법 일부개정법률안 의안번호 2111796, 제안자 김승원 의원 등 10인

89 2021. 8. 5. 제안, 국민건강보험법 일부개정법률안 의안번호 2111931, 제안자 한무경 의원 등 12인

순 의원과 저출산·인구절벽대응 국회 포럼 및 한국아동인구환경의원연맹은 “성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법” 제정을 위한 토론회를 개최하고 곧 제정안을 발의할 계획임을 밝혔다.⁹⁰ 이 법안은 낙태죄 폐지 이후를 준비하고자 2020년 7월 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 셰어(SHARE)의 성과 재생산 권리 보장 기본법(안) 논의 이후 모아진 흐름이다.⁹¹ 남 의원은 “지속 가능 개발목표(SDGs)에서 ‘성·재생산 건강과 권리’를 단독으로 다루는 등 여성의 출산할 권리를 존중하는 만큼, 성·재생산 건강과 권리 역시 성 평등과 여성의 역량 강화를 위한 기본권으로 강조하고 있다”라며, “우리나라도 출산율을 높이기 위한 제한적 지원을 넘어 모두를 위한 평등하고 보편적인 성·재생산 건강권 측면으로 패러다임을 전환해야 한다”고 주장했다.

2. 주요 판례

가. 임신중지를 종용한 전 남자친구에게 손해배상 책임을 인정한 판결⁹²

2021. 3. 22. 서울중앙지방법원은 임신한 전 여자친구에게 임신중지를 종용한 뒤 재결합 약속을 어겼다면 여성의 자기결정권을 침해한 책임이 있다고 판결했다. 전 남자친구 B씨가 재결합 미끼로 낙태를 종용한 뒤 약속을 지키지 않아 정신적 손해를 입었다며 A씨가 낸 손해배상 청구 소송에서 “피고는 원고에게 300만 원을 지급하라”고 화해 권고 결정을 했다. B씨에게 위자료 지급 결정이 내려진 것은 재결합을 약속하고 낙태를 종용했다가 연락을 끊은 것은 ‘기망’ 행위라고 법원이 판단했기 때문이다.

한국여성정책연구원 김정혜 부연구위원은 “자기결정권이란 최종 결정뿐 아니라 결정 과정까지 포함하는 개념”이라며 “임신중지 등 결정이 외견상 여성 본인이 한

것처럼 보여도 그 과정에서 협박이나 압박이 있었다면 자기결정권 침해라고 볼 수 있다”고 밝혔다.

나. 현재 결정 전 임신중지 시술한 의사가 다른 질환으로 요양급여 수급한 것은 사기죄라는 대법원 판결⁹³

2021. 2. 25. 대법원은 업무상촉탁낙태죄에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정이 있기 전에 임신중지수술을 한 의사가 이를 숨긴 채 다른 질환 등으로 국민건강보험공단을 속여 요양급여를 청구해 수급한 것은 사기죄에 해당한다고 하며, 다만 “헌법재판소의 헌법불합치결정은 헌법과 헌법재판소법이 규정하고 있지 아니한 변형된 형태이지만 법률조항에 대한 위헌결정에 해당하고” “헌법불합치 결정으로 업무상촉탁낙태죄는 소급해 효력이 없다”면서 이 의사의 업무상승낙낙태 혐의에 대해서는 무죄를 확정했다.

한편 원심인 항소심 재판부는 사기 혐의와 관련하여, “비록 헌법재판소의 헌법불합치결정에 따라 임신부의 자기낙태를 처벌하는 형법 제269조 제1항과 의사가 임신한 여성의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 경우를 처벌하는 형법 제270조 제1항 중 ‘의사’에 관한 부분이 소급적으로 효력이 없게 되었다고 하더라도, 피고인이 이 부분 사기의 공소사실 기재와 같이 요양급여를 청구할 당시 낙태행위가 고의의 범죄행위에 해당함은 명백하고 낙태수술 이후의 후유증 역시 고의의 범죄행위에 전적으로 기인하였거나 적어도 그것이 주된 원인이 되어 발생한 것이라고 보아야 하므로 보험급여의 대상은 아니라고 봄이 타당하다”며 “그럼에도 피고인이 낙태수술 사실을 감추고 단순히 그 병명을 ‘상세불명의 무월경 내지는 자궁의 급성염증성 질환’ 등으로 기재하여 요양급여를 청구한 것은 국민건강보험공단으로 하여금 요양급여 비용 지급에 관한 의사결정에 착오를 일으키게 하는 것으로서 사기죄의 기망행위에 해당한다”고 밝혔고 대법원은 이 판단을 유지하였다.

90 식약일보, 2021. 9. 29.자, 「‘성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법’ 제정을 위한 토론회 개최」

91 비마이너, 2020. 7. 10.자, 「이제 처벌 반대를 넘어 세상을 바꿀 때가 왔다 -성과 재생산 권리 보장 기본법(안) 제안에 부쳐」

92 사건번호 미상. 연합뉴스 2021. 4. 24.자, 「재결합하자며 낙태 종용 후 연락두절...전남친, 배상 책임 있다」

93 대법원 2019도10401, 의료법위반/업무상승낙낙태/사기 판결

Ⅷ. 여성의 공적 분야 진출

1. 개관

영국의 시사주간지 이코노미스트가 2021. 3. 4. 발표한 ‘유리천장 지수(The glass-ceiling index)’에 따르면, 한국은 유리천장 지수가 처음 발표된 2013년 이래 9년 연속으로 조사대상 29개국 중 최하위를 기록했다. 이코노미스트는 매년 ‘세계 여성의 날’을 앞두고 OECD 회원국 중 29개국⁹⁴을 대상으로 ‘유리천장 지수’를 조사하여 발표해 왔다. 이 지수는 고등교육 이수율, 경제활동 참가율, 성별 임금 격차, 간부직·이사회 내 여성 비율, 여성 국회의원 비율, 여성과 남성의 육아휴직 등의 권리, 경영대학원 입학시험 응시자 수 등 10개 항목을 기초로 산출한다. 올해 조사에서 조사대상국 유리천장 지수 평균은 100점 만점에 59.6점인데, 한국은 평균의 절반에 채 못 미친 24.8점을 기록했다. 이는 꼴찌에서 두 번째인 일본뿐 아니라 경제활동 참여 인구 대부분이 이슬람 신자인 터키보다도 뒤처진 수치이다. 특히 이사회 내 여성의 비율은 4.9%로 조사대상국 중 가장 낮았으며, 이는 평균인 25.6%의 1/5에 못 미치는 수치였다. 성별 임금 격차 역시 32.5%로 조사대상국 중 가장 높았다. 그 외에도 여성 국회의원 비율(19.0%)은 일본, 헝가리, 터키에 이어 네 번째로 가장 낮았으며, 대학원 이상 고등교육 이수율 역시 여성이 남성보다 6.6% 낮아 꼴찌에서 두 번째를 기록하였다.⁹⁵

여성의 공적 분야 진출은 공적 분야뿐 아니라 민간 분야에서의 남녀평등까지 선도할 수 있으므로 ‘유리천장’을 해소하는 중요한 요인으로 작용한다. 공적 분야에서 여성의 대표성이 개선되면 기존에 비해 다양한 관점과 이익을 반영할 수 있으므로 의사결정의 합리성을 증대할 수 있고, 공공정책 및 서비스의 효과성·능률성·혁신에 유리한 결과를 가져올 수 있다는 점이 여러 연구를 통해 증명되었다.⁹⁶ 나아가 공

94 (유리천장 지수' 우수한 순) 스웨덴, 아이슬란드, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 덴마크, 포르투갈, 벨기에, 뉴질랜드, 폴란드, 캐나다, 슬로바키아, 이탈리아, 헝가리, 스페인, 호주, 오스트리아, 미국, 이스라엘, 영국, 아일랜드, 독일, 체코, 네덜란드, 그리스, 스위스, 터키, 일본, 대한민국.

95 The Economist, 2021. 3. 4. 자 「Is the lot of female executives improving?」

96 우양호·홍미영, 「공직의 성별 다양성과 성과의 구조적 관계: 지방공무원을 중심으로」, 지방행정연구 제33권 제4호(통권 119

호) 2019. 12. 069~078면 참조.

적 분야의 성별다양성은 사회 전반의 실질적 성평등 실현 기반으로 기능하며, 민간 분야에서도 성평등을 향한 사회구조적 변화가 이루어지도록 유도할 수 있다.

공적 분야에 여성이 활발하게 진출하기 위해서는 정부 차원의 적극적 조치가 필수적이다. 이에 문재인 정부는 2017년 11월 ‘공공부문 여성 대표성 제고 5개년 계획’(2018-2022)을 마련하여 이행 중이다. 위 계획에 따르면 2022년까지 공무원은 고위공무원 10%, 국가직 본부 과장급 25%, 자치단체 과장급 22.5%, 공공기관은 임원 23%, 관리자 28%, 교원은 교장·교감 45%, 국립대 교수 19.1%, 군·경찰은 여성 군 간부 8.8%, 일반경찰 15%, 해양경찰 14.4%를 여성으로 임용하여야 하며, 정부위원회는 여성 참여율을 40%까지 늘려야 한다.

이처럼 정부 차원의 목표 및 이행점검 체계가 마련된 데 따라 최근 5년간 공적 분야에서 여성 진출의 양적 확대가 일정 부분 이루어졌다. 그러나 아래 제2항 현황에 기재한 바와 같이 여전히 의사결정권을 가진 고위직일수록 여성의 진입이 어려운 ‘유리천장’ 문제, 전통적으로 ‘여성의 역할’로 여겨져 온 일부 직종 및 부처에 여성 진출이 집중되는 경향은 해소되지 않고 있다. 단순히 양적 통계가 점진적으로 증가하는 데에 그치지 않고 사회 전반에서 실질적 성평등을 실현하기 위해서는 여전히 정부의 적극적 의지와 개입이 필요하다.

2. 현황

가. 행정부

(1) 소속·직종별 공무원

인사혁신처의 2021 인사혁신통계연보에 따르면 2020. 12. 31. 기준 행정부 국가 공무원 중 여성 비율은 47.9%로 2019년 50.8% 대비 2.9%p 하락하였다. 이는 2020

년 4월 상대적으로 여성 성비가 낮은 직종인 지방소방 공무원이 일괄적으로 국가직으로 전환된 결과로, 소방공무원을 제외하는 경우 여성 비율은 51.0%로 전년보다 증가하였다.

직종별로 여성 비율을 살펴보면, 2020. 12. 31. 기준 국가공무원 중 여성은 정무직 13.6%(18명), 일반직 37.3%(64,748명), 별정직 36.8%(180명)이며, 특정직 중에서는 외무 40.0%(833명), 경찰 12.8%(17,786명), 소방 9.7%(5,614명), 검사 32.0%(694명), 교육 72.0%(267,297명) 등이다.

행정부 지방공무원은 국가공무원보다 여성 공무원 비율이 더 낮으며, 특히 정무직의 비율이 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 2020. 12. 31. 기준 지방공무원 중 여성 공무원은 48.3%였고, 직종별로 보면 여성 공무원은 정무직 4.2%(11명), 별정직 21.2%(131명), 일반직 48.4%(171,726명), 특정직 48.6%(3,118명) 이었다.

이를 문제인 정부의 국정과제인 '실질적 성평등 사회 실현'관점에서 살피면, 2017년 이후 경찰, 검사, 소방 등 종전에 여성 비율이 현저히 낮았던 분야에서 소폭 성비가 개선된 바는 있다. (2017년 기준 특정직 여성 공무원 비율은 경찰 10.7%, 소방 3.9%, 검사 29.4%) 그러나 여전히 직종에 따라 여성 진출 비율의 편차가 큰 '성별 직종분리 현상'(occupational segregation) 나타나고 있어, 신규채용 및 승진 등에서 적극적 고용개선조치를 검토할 필요가 있다.⁹⁷ 또한, 장·차관급 의사결정권자에 해당하는 정무직 여성 비율은 국가공무원의 경우 2017년부터 13~14%(17~18명) 선에서 사실상 유지되고 있고, 지방공무원의 경우 2020년 기준 위 수치의 1/3 수준인 4.2%에 그쳤다. 의사결정권자 직급에서 여성 대표성을 강화하기 위한 정부의 적극적 조치가 필요하다.

⁹⁷ 정부는 2003년부터 일부 공무원 공개경쟁채용시험에 대하여 특정 성이 선발예정인원의 30% 이상이 될 수 있도록 선발예정인원을 초과하여 특정 성을 합격시키는 제도인 '양성평등채용목표제'를 운영하고 있다. 그러나 여성 진출 비율이 낮은 직렬의 경우 성별구분모집지별입을 사유로 제외되거나, 완화된 비율의 적용을 받고 있다. 나아가 2003년부터 2020년까지 이 제도를 통해 추가 합격한 인원은 지방직의 경우 여성 1,380명, 남성 2,120명, 국가직의 경우 여성 365명, 남성 219명인바 해당 제도가 공직사회 여성 진출에 대한 적극적 고용개선조치로서의 효과성이 있는지 재검토하고 보완할 필요가 있다.

(2) 직급·계급별 공무원

인사혁신처 '2021 공공부문 균형인사 연차보고서'에 따르면 직종과 소속을 불문하고 공직사회 전반에서 높은 직급으로 올라갈수록 여성공무원의 비율이 현저하게 낮아지는 기형적 구조가 지속되고 있다. 2020. 12. 31. 기준 일반직 국가공무원을 기준으로 7~9급 여성 비율은 모두 45%를 상회하나, 고위공무원단에 속한 여성 비율은 6.4%에 불과했다. 이는 국제사회 평균을 하회하는 수치다. OECD가 2021. 7. 발표한 보고서에 따르면 각 회원국 정부의 고위직 여성 비율은 평균 37%이나, 한국(9%)은 일본(4%)과 함께 최하위를 기록했다.⁹⁸

〈직급별 여성 공무원 비율 현황〉⁹⁹

2020. 12. 31. 기준

직종	직급/계급	국가공무원/중앙부처			지방공무원/자치경찰			
		전체(명)	여성(명)	비율(%)	전체(명)	여성(명)	비율(%)	
일반직* <small>*전문직, 우정직, 임기제 등 특수 직위 제외 일반직*</small>	고위공무원 (지방1, 2급)	1,087	70	6.4	87	5	5.7	
	3급	825	110	13.3	406	29	7.1	
	4급	6,332	1,284	20.3	3,171	370	11.7	
	5급	15,855	4,147	26.2	18,677	4,079	21.8	
	6급	34,137	11,381	33.3	81,637	34,158	41.8	
	7급	44,131	20,646	46.8	80,503	39,120	48.6	
	8급	22,757	10,853	47.7	47,577	27,252	57.3	
	9급	13,007	6,022	46.3	40,528	22,550	55.6	
특정	외무	14등급	54	8	14.8	-	-	-
		고위공무원	251	17	6.8	-	-	-
		9등급	64	9	14.1	-	-	-

⁹⁸ OECD, 「Government at a Glance 2021」, 인사혁신처 보고서와 수치가 상이한 이유는 OECD의 고위직(senior positions) 정의와 「국가공무원법」상 고위공무원단의 정의가 다르기 때문이다.

⁹⁹ 인사혁신처, 「2021 공공부문 균형인사 연차보고서」 18~29면의 데이터를 재구성하였음.

특정	외무	8등급	230	56	24.3	-	-	-
		7등급	54	17	31.5	-	-	-
		6등급	354	162	45.8	-	-	-
		5등급	594	306	51.5	-	-	-
		4등급	232	125	53.9	-	-	-
		3등급	249	133	53.4	-	-	-
	경찰	치안총감	2	0	0.0	-	-	-
		치안정감	8	1	12.5	-	-	-
		치안감	27	1	3.7	-	-	-
		경무관	72	0	0.0	-	-	-
		총경	661	24	3.6	2	0	0.0
		경정	3,085	174	5.6	3	0	0.0
		경감	13,074	865	6.6	21	1	4.8
		경위	55,101	3,572	6.5	23	4	17.4
		경사	23,626	4,431	18.8	48	11	22.9
		경장	24,452	4,736	19.4	27	3	11.1
		순경	18,656	3,982	21.3	23	1	4.3
		소방	소방총감	1	0	0.0	-	-
	소방정감		3	0	0.0	-	-	-
	소방감		9	0	0.0	-	-	-
	소방준감		30	0	0.0	-	-	-
	소방정		342	9	2.6	-	-	-
	소방령		1,471	51	3.5	-	-	-
	소방경		4,255	133	3.1	-	-	-
	소방위		14,515	790	5.4	-	-	-
	소방장		12,542	1,277	10.2	-	-	-
	소방교		11,631	1,568	13.5	-	-	-

특정	소방	소방사	12,812	1,786	13.9	-	-	-
		소방교	11,631	1,568	13.5	-	-	-
	검사	검찰총장	1	0	0.0	-	-	-
		고등검사장	8	0	0.0	-	-	-
		검사장	31	2	6.5	-	-	-
		검사	2,131	692	32.5	-	-	-
	교육	총장/총학장	57	7	12.3	8	0	0.0
		교수	10,247	1,547	15.1	449	48	10.7
		부교수	2,539	637	25.1	123	35	28.5
		조교수	2,646	681	25.7	71	14	19.7
		조교	2,894	1,850	63.9	148	110	74.3
		교장/원장	10,615	4,660	43.9	-	-	-
		교감/원감	11,046	5,942	53.8	-	-	-
		교사	331,041	251,895	76.1	-	-	-
	교육 전문직	장학관 /교육연구관	81	24	29.6	-	-	-
장학사 /교육연구사		125	54	43.2	-	-	-	

최근 여성의 공직 진출 비율이 증가하고 있는 경찰, 검사 등 특정직의 경우 최고 위 직급의 여성은 0명이거나 1~2명에 그쳤다. 또한, 전통적으로 여성 공무원 비율이 높은 분야인 교육 공무원의 경우에도 조교와 교사의 여성 비율은 각 63.9%, 76.1%인 반면 교수와 교장의 여성 비율은 각 15.1%, 43.9%에 그쳤다. 이는 공직 사회의 '유리천장' 문제는 단순히 고용 시 성비를 늘리는 것으로 해결될 수 없으며, 실질적 성평등을 제고하기 위한 조직문화 및 인사 제도의 혁신이 필수적임을 방증한다.

한편 정부는 2018년부터 공공부문 여성 대표성 제고 계획의 일환으로 '여성 관리자 임용목표제'를 추진하고 있다. 2022년 말 기준 고위공무원 여성 비율 10.0%, 본

부 과장급(3~4급) 여성 비율 25.0% 달성이 목표다.¹⁰⁰

(3) 공공기관

공공기관 내 여성 비율은 정부 내 여성 비율에 비해서도 낮은 수준이다. 공공기관 경영정보시스템(ALIO)에 따르면 2020. 12. 31. 기준 340개 공공기관 임직원 중 여성은 33.3%를 차지했다. 여성 신규채용 비율은 2020년 기준 46.8%(14,399명)로 2017년 43.8%(9,881명)에 비해 증가 추세에 있기는 하나 여전히 절반을 밑돌고 있다.

공공기관 중 공기업으로 범위를 줄이면 여성 임직원 비율은 17.8%로 줄어든다. 여성 임직원 비율이 평균 미만인 공기업은 대개 SOC 분야 기업으로, 한국공항공사(2021년 1분기 기준 14%), 한국철도공사(2021년 1분기 기준 12%) 등이다. 한편 인사혁신처에 따르면 2020년 공기업의 여성 신규채용 비율은 2017년 24.2%에서 23.4%로 오히려 감소하였다.

공공기관 여성 임원 비율은 정부 시책에 따라 증가 추세에 있으나, 대부분 비상임 이사로 채워지는 등 한계를 드러냈다. 2021년 6월 기준 공공기관 여성 임원 비율은 22.1%로, 이에 해당하는 745명 중 694명(93.1%)이 비상임이사로 선임되었다. 이는 정부가 공공부문 여성 대표성 제고 계획의 일환으로 2022년까지 공공기관 여성 임원 비율을 23%까지 상향하는 목표를 설정한 데 따른 조치로 보인다.

그러나 기관의 업무에 대한 지휘 및 감독 권한을 상시 행사하는 상임이사와는 달리, 비상임이사는 전문성과 독립성을 지니는 대신 이사회 안전에 한하여 심의 및 의결 권한을 행사할 수 있다는 한계를 지닌다. 상임이사로 범위를 줄일 경우 기관장을 포함한 공공기관 상임이사의 여성 비율은 6.2%(51명)에 그친다. 공기업의 경우 여성 상임이사는 2.7%(4명)에 불과했다.¹⁰¹

100 여성가족부, 「공공부문 여성대표성 제고 계획」

101 여성신문, 2021. 6. 26. 자 「공공기관 여성임원 20% 이뤄지만 '유리천장' 못 깬다」

이처럼 정부 발표 통계가 공공기관 여성 진출 현황이 개선된 듯한 외관을 형성하고 있지만, 이는 외관일 뿐 실제로는 개선이 더딘 상황이어서 신규 채용 성비와 고위직에서의 여성 대표성 양쪽 모두에서 질적 개선이 필요하다. 특히 일반적 기타공공기관이나 준공공기관에 비해 공기업의 사업 규모나 사회적 영향력이 크다는 점을 감안할 때 공기업 내 성별 불평등에 대한 적극적 조치가 필요하다.

나. 입법부

21대 국회 여성 의원은 모두 56명으로 전체 의원의 약 18.7%다. 이는 20대 여성 국회의원 비율인 17%보다 약 2% 상승한 수치다. 특히 전체 비례대표 의원 47명 중 28명이 여성인데,¹⁰² 이는 2018년 4월 비례대표 후보의 절반 이상을 여성으로 공천하고 여성 후보를 홀수 순번으로 배치하도록 하는 공직선거법 개정안이 시행된 데 따른 결과다.

그러나 소폭 상승에도 불구하고 한국의 여성 국회의원 비율은 국제사회 평균을 밑돈다. 18.7%는 국제의회연맹 기준 세계 190개국 중 121위에 해당하고, 2021년 국제의회연맹 평균 여성의원 비율 25.6%에 못 미치는 수치다.¹⁰³ 세계경제포럼(WEF)이 발표하는 성격차지수(GGI)에서도 한국은 국회의원 및 장관 비율 등으로 계산하는 정치적 권한 지표에서 조사 대상 153개국 중 79위를 기록했다.¹⁰⁴

국회위원의 입법 활동을 조력하고 시민과 입법부의 가교 역할을 하는 국회의원 보좌진의 성별 불균형도 심각한 수준이다. 이수진 더불어민주당 의원이 2020년 12월 국회사무처로부터 제출받은 자료에 따르면 국회의원 보좌진 중 가장 높은 직급인 4급 보좌관 중 남성이 91.9%에 달했다. 5급 비서관도 남성이 76.5%였다. 반면 상대적으로 하위직인 8급·9급·인턴 비서는 여성이 각각 53.0%·59.9%·57.7%로

102 KBS NEWS, 2021. 8. 11. 자 「여성 국회의원 비율, 16년 동안 6%p 증가... "남성 중심 정치 여전"」

103 여성신문, 2021. 10. 28. 자 「김상희 국회부의장 등 의원 101명, '성평등 국회 실현 결의안' 국회 제출」

104 한겨레, 2021. 3. 7. 자 「성 격차 열등생인 한국, 성 평등은 우등생?」

절반을 넘었다.¹⁰⁵

국회의원 4급 보좌관 및 5급 비서관은 일반적으로 의원 발의 법안 기획, 지역구 주민 소통, 대국민 메시지 기안 등 헌법기관으로서 국회의원의 직무와 직결된 업무를 맡는다. 반면 하위직 비서는 대개 행정·재정 분야에서 의원의 활동에 필요한 사항을 챙기는 역할을 한다. 따라서 현행과 같은 보좌진 성별 구성은 노동시장의 이중구조화를 대변하는 동시에, 국회의원이 입법 활동에 여성의 이해와 목소리를 반영하기에 불리한 환경으로 조성된다는 문제를 함께 내포한다.

한편 김상희 국회부의장 등 국회의원 101인은 2021. 10. 27. 지역구 여성 후보 30% 의무 공천, 성평등 입법 및 성인지 예산을 심의하는 ‘여성의원 전원회의’ 구성 등을 권고하는 ‘성평등 국회 실현 결의안’을 국회에 제출하였다.¹⁰⁶

다. 사법부

대법원이 2021. 8. 20. 공개한 2021년 경력 법관 임용대상자 명단에서는 여성이 82명으로 52.2%를 기록하며 최초로 여성 비율이 남성을 앞질렀다.¹⁰⁷ 그럼에도 불구하고 법관 중 여성 비율은 2020년 기준 31.4%에 불과하고,¹⁰⁸ 지방법원 부장판사와 고등법원 판사 중 여성법관 비율은 2021년 2월 기준 22.3%에 그친다.¹⁰⁹ 다만 이러한 수치는 2010년 이래 꾸준히 상승 추세에 있다. 나아가 2021년 10월 오경미 대법관이 임명됨에 따라 전원합의체를 구성하는 대법관 13명 중 4명이 여성으로 채워졌으며, 이는 역대 최다 수치다.¹¹⁰ 한편 현재 헌법재판소 재판관 9인 중 여성 재판관은 3인이다.

이처럼 경력법관 임용 및 여성 대법관 임명 등을 통해 사법부에서 여성의 대표성이 점진적으로 증가하고 있으나, 법원 여성 공무원은 여전히 두꺼운 유리천장을 마주하고 있다는 비판이 제기된다. 더불어민주당 김영배 의원이 2021년 9월 법원행정처로부터 제출받은 자료에 따르면 2021년 9월 기준으로 법원에서 고위 공무원으로 분류되는 1~3급 공직자는 모두 81명이나 이 중 여성은 7명(8.6%, 2급 1명, 3급 6명)에 불과하고, 여성 1급 공직자는 단 한 명도 없다. 4급 여성 공직자 비율도 10.6%에 불과하며, 이는 국가공무원 일반직 4급 여성 비율(20.3%)의 절반 수준이다. 반면 하위 직급에서는 여성 비율이 절반을 초과한다. (9급 56.5%, 8급 52.7%, 7급 60.5%)¹¹¹ 가. 항에서 설명한 바와 같이 행정부는 ‘여성관리자 임용 목표제’를 통해 2022년까지 고위공무원의 10%, 3~4급 공무원의 23%를 여성으로 임용할 계획이나, 사법부에서는 이와 같은 제한적·점진적 목표 설정조차 이루어지지 않아 비판의 소지가 크다.

검사 중 여성 비율은 2020년 기준 32.0%로, 법관 중 여성 비율과 같이 2010년 이래 꾸준히 증가 추세에 있다. 다만 가. 항에서 살핀 바와 같이 고위 직급으로 갈수록 여성 비율이 급격하게 감소하는 경향은 뚜렷하다. 먼저 검찰총장 외 검찰 내 최고위 직급인 고등검사장 8인 중 여성은 전무하다. 나아가 법무부 법무·검찰개혁위원회에 따르면 2020년 9월 기준 간부급 검사 중 여성 비율은 부장검사급 17%(36명), 차장검사급 8%(5명), 검사장급 5%(2명) 이었다. 2021년 6월 홍종희 서울고검 차장검사가 발탁되면서 검사장 중 여성의 비율이 31인 중 3인(9.6%)으로 증가했지만, 이것이 역대 최다 수치라는 점에서 ‘검찰의 유리천장은 오를수록 두껍다’는 비판이 제기된다.¹¹²

검찰 내 유리천장 현상은 평검사 전보인사 단계에서도 드러난다. 이른바 ‘핵심기관’으로 불리는 법무부·대검찰청·서울중앙지방법검찰청에 배치되는 평검사 중 여성 비율을 살펴보면, 전체 평검사 여성 비율 40.0% 대비 21.4%(법무부), 29.6%(대검찰청), 30.1%(서울중앙지검)에 그쳤다. 이러한 현상에 대해서는 “일과 가정 양립이 힘

105 매일노동뉴스, 2020.12.16.자 「국회 보좌진 70%가 남성, 여성보다 임금 40% 더 받아」

106 여성신문, 2021. 10. 28.자 「김상희 국회부의장 등 의원 101명, ‘성평등 국회 실현 결의안’ 국회 제출」

107 경향신문, 2021. 8. 20.자 「경력 법관 임용 예정자, 여성이 남성 첫 추월」

108 여성가족부, 「통계로 보는 여성의 삶 2021」

109 한겨레, 2021. 2. 3.자 「법관 930명 인사…서울중앙지법 첫 여성 형사수석부장판사」

110 한겨레, 2021. 10. 6.자 「문 대통령, 마지막 대법관 임명식…“여성 대법관 4인 시대”」

111 한겨레, 2021. 9. 29.자 「두꺼운 법원 유리천장, 여성 1급 공무원 0명」

112 한국일보, 2021. 6. 7.자 「여성 검사장 3명인데 ‘역대 최다’… 오를수록 두꺼운 檢 유리천장

든 근무 환경 때문”이라는 의견이 지배적이다.¹¹³

한편 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」이 2021. 1. 1. 시행되어 새로운 수사 및 기소 기관인 고위공직자범죄수사처(이하 공수처)가 출범하였다. 2021. 10. 29. 현재 공수처에는 처장 및 차장을 제외하고 검사 22명이 근무 중이며, 이 중 4명(18%)만이 여성인 것으로 알려졌다.¹¹⁴

라. 기타 공공분야 - 금융

금융회사의 경우 전체 직원 중 여성의 비율은 대체로 절반에 가까운 수치를 나타낸 반면, 임원 및 이사회 구성원의 여성 비율은 대체로 10% 미만인 것으로 나타났다.

장혜영 정의당 의원이 2021. 4. 14. 금융감독원에서 제출받은 자료에 따르면 2020년 12월 기준 444개 금융회사 직원 중 여성의 비율은 48.2%(81,451명)이었으나, 여성 임원 비율은 7.4%(358명)에 불과했다. 여성 임원 비중이 가장 적은 업권은 증권사로 전체 임원 1311명 중 단 59명(4.7%)만이 여성이었으며, 시중은행의 여성 임원 비중은 12.4%였다.¹¹⁵ 매출 규모 상위 13개사로 범위를 줄이면 여성 임원 비율은 5.2%(25명)으로 더욱 감소한다.¹¹⁶

이사회 구성원의 경우, 보험연구원이 2021년 10월 발표한 보고서에 따르면 은행 13개, 증권사 27개, 보험회사 12개의 사외이사 총 209명 가운데 여성은 12명(5.7%)에 그쳤다. 사내이사 129명 중 여성은 2명(1.6%)에 불과했다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 상장기업 이사회 여성 비율 25.6%와 비교하면 6분의 1 미만 수준이며, 중국(13%)과 일본(10.7%)에 비교하더라도 낮은 수준이다.

113 경향신문, 2021. 5. 28. 자 「평검사 40% 여성인데... '핵심기관' 법무부·대검·중앙지검엔 30% 이하」

114 한국일보, 2021. 4. 15. 자 「문 대통령, 김진욱 추천보다 적은 공수처 검사 13명 임명」 및 이데일리, 2021. 10. 27. 자 「공수처, 2차 공개모집서 평검사 8명 선발」 등 종합.

115 연합뉴스, 2021. 4. 14. 자 「444개 금융사女职工 비중 절반...임원은 7%」

116 브릿지경제, 2021. 5. 24. 자 「금융권 '유리천장' 여전히 높다...주요 금융사 5%만 여성」

한편 이는 ESG(환경·사회·지배구조)를 중시하는 글로벌 금융기관의 흐름과 정면으로 배치되는 결과다. ESG 중 S(사회) 및 G(지배구조)의 중요한 요소로서 이사회 다양성이 부상하여, 투자자뿐 아니라 각국 정부에서도 금융기관 및 상장회사에 대하여 다양한 이사 선임을 의무화하고 있다. 가령 유럽연합은 '성평등 전략(Gender Equality Strategy)'에서 상장회사 이사의 40%까지 여성 또는 사회적 소수자로 선임하도록 하는 법안을 검토하겠다고 발표하였고, 미국 SEC는 나스닥 규정을 개정하여 여성 1인을 포함한 사회적 소수자 이사를 2인 이상 두도록 한 점을 고려할 필요가 있다.

2021년 일본군 '위안부' 문제 대응 분야 보고

집필

전다운(일본군 '위안부' 문제 대응TF 위원)

감수

전다운(일본군 '위안부' 문제 대응TF 위원)

2021년 일본군 ‘위안부’ 문제 대응 분야 보고

1. 주요 이슈

가. 일본국을 상대로 한 손해배상청구소송에 대한 판결 선고와 그 확산

일본군 ‘위안부’ 피해자들이 대한민국 법원에서 일본국을 상대로 제기한 2건의 손해배상청구 소송에 대한 1심 판결이 모두 2021년에 선고되었다. 과거 일본군 ‘위안부’ 피해자들이 일본 법원에 제기한 4건의 민사소송은 모두 기각되거나 각하되었으며, 다른 국가에서 낸 소송에서도 마찬가지였다. 그러나 2021. 1. 8. 서울중앙지방법원 제34민사부(재판장 판사 김정곤)은 일본군 ‘위안부’ 피해자들에 대한 일본국의 손해배상책임을 인정하는 역사적인 판결을 선고했다(서울중앙지방법원 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결). 이에 대해 2021. 4. 한국과 일본을 포함한 9개국 법률 전문가 4백여명은 위 판결의 후속 조치를 일본 정부가 즉각 이행할 것을 촉구하는 공동성명을 발표했다.

그러나 같은 서울중앙지방법원 민사34부(재판장 판사 김양호로 재판부 구성이 변경됨)는 위 판결이 확정된 이후 일본국으로부터 소송비용을 추심과 관련하여 "대한민국과 일본 사이에 그동안 체결된 이른바 한·일 청구권협정, 위안부 합의 등 각종

조약과 합의, 각국 당국이 이 사건과 관련해 한 언동과 법리 및 국제법상의 금반언, 즉 '이전 언행과 모순되는 행위를 할 수 없다'는 원칙을 더해 보면 이 사건 추심결정을 인용하는 것은 비엔나 협약 제27조 등 국제법을 위반하는 결과를 초래할 수 있다"라고 하면서 원고들이 일본국으로부터 추심할 수 있는 소송비용은 존재하지 아니한다는 결정을 내려 논란이 되었다.

한편, 위 판결에 패소한 일본국이 '국제법 위반'을 주장하며 판결에 따른 손해배상금 지급의무를 이행하지 않자 원고들은 강제집행 절차 진행을 위해 법원에 재산명시를 신청한 사건에서, 서울중앙지방법원 민사51단독(판사 남성우)은 강제집행이 적법하다는 취지에서 일본국에 대하여 재산상태를 명시한 재산목록을 재산목록을 제출하라는 결정을 내렸다(서울중앙지방법원 2021. 6. 15.자 2021카명391 결정).

또한 위와 같은 역사적 판결이 선고된 이후인 2021. 4. 다른 일본군 '위안부' 피해자들이 제기한 손해배상청구소송에서 서울중앙지방법원 제15민사부(재판장 판사 민성철)은 대한민국 법원이 일본국의 손해배상책임 여부에 대하여 판결할 수 있는 재판권이 없다고 하여 소를 각하하는 판결을 선고했다(서울중앙지방법원 2021. 4. 21. 선고 2016가합580239 판결). 이와 같이 엇갈린 판결이 선고된 가운데, 일본 정부 대변인인 가토 가쓰노부(加藤勝信) 관방장관은 위 2021. 4. 21.자 각하판결에 대해 "적절한 판결"이라고 평가해 논란이 되고 있다.

나. 대통령의 신년 기자회견

2021. 1. 8. 일본군 '위안부' 피해자들이 제기한 소송에서 법원이 원고의 청구를 모두 인용하는 판결을 선고된 이후인 2021. 1. 18. 문재인 대통령은 신년 기자회견에서 "수출 규제 문제와 강제징용 판결 문제를 외교적으로 해결하려 대화를 진행하던 중에 위안부 판결 문제가 더해져서 곤혹스러운 입장"이라고 해서 논란이 되었다. 또한 문재인 대통령은 일본군 '위안부' 문제와 관련하여, 2015년도에 양국 정부간 합의가 있었고, 해당 합의가 한·일 양국 정부 간의 공식적인 합의였다는 사실을 인정한다고 하면서, 위 합의를 토대로 일본군 '위안부' 피해자들이 동의할 수 있는 해법을

찾아갈 수 있도록 한일간 협의를 해 나가겠다고 하였다.

그러나 위와 같은 입장은 헌법재판소가 2019. 12. 27. 일본군 '위안부' 피해자들이 제기한 헌법소원심판청구에 대한 결정문에서 '2015년 합의에서 나온 사죄의 표시가 일본군 '위안부' 피해자의 피해 회복을 위한 법적 조치에 해당한다고 보기 어렵다'고 하면서 '2015년 합의 과정에는 피해자의 의견 수렴이 부족하여 일본군 '위안부' 피해자들이 2015년 합의로 인하여 받은 고통이 가볍지 않다'고 하는 등 2015년 합의가 문제 해결이 될 수 없다고 판단한 것과 배치된다. 또한 2010. 1. 10. 서울중앙지방법원의 강제조정 결정에서 "피고 대한민국이 2015년 한일합의가 피해자중심주의 원칙에 반한 것으로 원고들이 정신적 고통을 겪었다는 점을 겸허히 인정하고 2015년 한일합의가 일본군 '위안부' 피해자 문제의 진정한 해결이 될 수 없다는 점을 분명히 하며 향후 피해자들의 존엄과 명예를 회복하기 위한 대내외적인 노력을 계속한다"라고 받아들인 정부의 입장과도 모순되는 것이다.

일본군 '위안부' 피해자들은 한국 정부가 피해자들에 대한 외교적 보호권을 적극적으로 행사하지 않았으며, 그러한 외교적 노력이 실패함에 따라 최후의 수단으로 사법기관을 통해 일본국의 행위에 대한 법적 판단을 받고 권리를 행사하고자 한 것이다. 그럼에도 대통령이 한국 정부의 외교적 해결 부진에 대한 사과를 하는 대신 법원의 판결이 '곤혹스럽다'라고 한 것은 기존 정부의 입장에 비추어보더라도 크게 후퇴한 것으로 평가된다.

2. 주요 판결의 내용

가. 일본군 '위안부' 피해자들의 일본국에 대한 손해배상청구소송(1차 사건, 승소)

1) 의의

서울중앙지방법원 제34민사부(재판장 판사 김정곤)은 2021. 1. 8. 일본군 '위안부' 피해자들이 일본국을 상대로 제기한 손해배상청구 소송을 모두 인용하여, 원고들에

대한 불법행위를 이유로 한 피고의 배상책임의 일부로서 원고들에게 각 1억 원을 지급하라는 판결을 선고하였다. 이는 일본군 '위안부' 피해자들에 대한 일본국의 법적 책임을 인정한 첫 판결로서 국제인권의 역사의 큰 진전을 일구었다고 평가된다. 특히 위 판결은 반인륜적이고 중대한 인권침해의 피해자인 원고들이 자국 법원에서 재판받을 권리를 인정한 판결로서 대한민국 국민으로서 온전한 시민권을 획득한 판결이라는 데 의의가 있다.

2) 원고 청구의 요지

원고 등은 일본제국이 침략전쟁 중에 조직적이고 계획적으로 운영하였던 '위안부' 제도의 피해자들임. 일본제국은 제2차 세계대전 중 침략전쟁 수행을 위하여 '위안부' 제도를 마련하여 운영하였고, '위안부'가 필요해지자 당시 식민지로 점령 중이었던 한반도에 거주하던 원고 등을 유괴하거나 납치하여 한반도 밖으로 강제 이동시킨 후 위안소에 감금한 채로 상시적 폭력, 고문, 성폭행에 노출시켰으며, 그 과정에서 원고 등에게 제대로 된 임금이나 수당을 지급하지 않았음은 물론임. 이와 같은 일련의 행위는 불법행위임이 명백하고, 이로 인하여 원고 등이 심각한 육체적, 정신적 고통에 시달렸으므로, 일본제국의 후신으로서 동일성이 있는 피고 일본국에게 그 위자료의 일부로서 각 100,000,000원의 지급을 구한다.

3) 재판권 유무(국가면제의 적용 여부)에 관한 판단

○ 국제관습법에 의하면 국가의 주권적 행위는 다른 국가의 재판권으로부터 면제되는 것이 원칙이라 할 것이나, 국가의 사법적(私法的) 행위까지 다른 국가의 재판권으로부터 면제된다는 것이 오늘날의 국제법이나 국제관례라고 할 수 없다(대법원 1998. 12. 17. 선고 97다39216 전원합의체 판결, 대법원 2011. 12. 13. 선고 2009다16766 판결 등 참조). 그러나 이 사건 행위에 일부 민간업자들이 관여하였다고 하더라도, 이를 사법적, 상업적 행위라고 보기는 어렵고, 주권적 행위라고 보아야 한다.

○ 국가의 주권적 행위는 다른 국가의 재판권으로부터 면제되는 것이 원칙이라는 국가면제의 국제관습법에 의하더라도 위 국제관습법이 국가의 모든 행위에 대

하여 재판권이 면제되므로 주권을 가진 국가라면 예외 없이 타국의 재판권의 행사에서 면제되어야 한다고 볼 수는 없고, 일정한 경우에는 그 예외가 인정되어야 할 것인데, 아래와 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 행위는 위 당시 일본제국에 의하여 계획적, 조직적으로 광범위하게 자행된 반인도적 범죄행위로서 국제 강행규범을 위반한 것이며, 당시 일본제국에 의하여 불법점령 중이었던 한반도 내에서 우리 국민인 원고 등에 대하여 자행된 것으로서, 비록 이 사건 행위가 국가의 주권적 행위라고 할지라도 국가면제를 적용할 수 없고, 예외적으로 대한민국 법원에 피고에 대한 재판권이 있다고 봄이 타당하다.

- ① 헌법 제27조 제1항에서 규정한 재판청구권은 기본권이 침해당하거나 침해당할 위험에 처해 있을 때 그에 대한 구제 또는 예방을 요청할 수 있는 권리라는 점에서 다른 기본권의 보장을 위한 기본권이라는 성격을 가지므로 그 제한은 지극히 신중해야 한다.
- ② 국가면제는 실체판단에 들어가기 이전에 재판권이 있는지 여부에 관한 판단에서 적용되는 이론으로서 절차적 요건에 관한 것이기는 하나, 절차법도 실체법상의 권리와 상태를 가장 잘 구현하도록 구축되고 해석되어야 한다.
- ③ 국가면제 이론은 항구적이고 고정적인 가치가 아님. 국제질서의 변동에 따라서 계속하여 수정되고 있으며, 이는 유럽협약, 유엔협약 등 국제협약에서 절대적 국가면제 이론에서 벗어나 일정한 경우 국가에 대한 재판권을 면제하지 아니하고 있으며, 이러한 변천은 국제법 체계가 '개인'의 권리를 보호하는 방향으로 이행하는 것이다.
- ④ 국가면제 이론에서는 '무력분쟁(전쟁) 수행 중'에는 예측불가능한 손해 발생이 예정되어 있으므로 이때에 행하여진 행위에 대하여는 재판권이 면제되어야 한다고 보고 있으나, 태평양전쟁의 전선은 중국, 동남아시아, 남양군도 등이었고 당시 한반도는 전쟁의 장소가 아니었다.

⑤ 법을 해석. 적용할 때에는 그 결과를 고려하여야 할 것인데, 해석의 결과 심히 불합리하거나 부당한 결론이 도출된다면 그러한 해석을 배제하는 방안을 강구해야 한다. 피고가 된 국가가 국제공동체의 보편적인 가치를 파괴하고 반인권적 행위로 인하여 피해자들에게 극심한 피해를 가하였을 경우까지도 이에 대하여 최종적 수단으로 선택된 민사소송에서 재판권이 면제된다고 해석하는 것은 불합리하고 부당한 결과가 도출된다.

⑥ 국가면제 이론은 주권국가를 존중하고 함부로 타국의 재판권에 복종하지 않도록 하는 의미를 가지는 것이지, 절대규범(국제 강행규범)을 위반하여 타국의 개인에게 큰 손해를 입힌 국가가 국가면제 이론 뒤에 숨어서 배상과 보상을 회피할 수 있도록 기회를 주기 위하여 형성된 것은 아닐 것이므로, 이러한 경우 국가면제에 관한 국제관습법의 해석에는 예외를 허용해야 한다.

4) 본안에 관한 판단

이 사건 불법행위지는 대한민국과 중국, 피고 남양군도 등으로 불법행위로 인한 손해배상청구권을 판단할 준거법은 대한민국법, 중국법, 일본법 등이나 원고들이 청구하는 대한민국법을 준거법으로 하며, 제정 민법이 시행된 1960. 1. 1. 이전에 발생한 사건에 적용될 대한민국법은 제정 민법 부칙 제2조 본문에 따라 '현행 민법'이 된다.

이 사건 행위 당시의 국제조약, 일반적인 국제관습법과 일본제국의 국내법, 전후 전쟁범죄에 관한 국제형사재판소의 현장 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 앞서 인정한 이 사건 행위는 당시 일본제국의 한반도와 한국인에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위에 해당한다.

5) 보론 - 청구권 소멸 여부에 관한 판단

원고들이 주장하는 피고에 대한 손해배상청구권은 청구권협정의 적용대상에 포함된다고 볼 수 없고(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결 등 참조), '2015년 일본군위안부 피해자 문제 관련 합의'의 적용대상에 포함된다고도 볼

수 없으므로, 원고들의 손해배상청구권은 소멸하지 않았다.

6) 결론

가해행위의 불법성의 정도와 원고 등의 당시 연령 및 '위안부'로 고통받은 기간, 당시의 환경과 자유 억압의 정도 등 원고 등이 입은 피해의 정도, 원고 등이 귀국 후에 겪은 사회적·경제적 어려움, 불법행위 이후 상당한 기간 피해복구가 전혀 이루어지지 아니한 점, 기타 이 사건 변론에 나타난 제반 사정 등을 종합하여 보면, 피고가 지급하여야 할 위자료는 적어도 원고 등에 대하여 각 100,000,000원 이상이라고 봄이 타당하다.

나. 일본군 '위안부' 피해자들의 일본국에 대한 손해배상청구소송(2차 사건, 각하)

1) 판결의 의의

2021. 1. 서울중앙지방법원 2016가합505092 판결이 '국가면제'의 법리가 항구적이고 영원불멸의 법리가 아니라는 전제로 대한민국 법원이 일본국에 대한 손해배상 청구소송에 대한 관할권이 있다고 한 것과 달리, 대상 판결은 국제관습법은 여전히 국가의 주권적 행위에 대한 면제권을 인정하고 있으므로, 당 법원에서 이 사건 판결을 선고할 수 없다고 하여 소를 각하하였다.

이는 국제인권법 질서에서 보장되고 있는 인권침해 피해자들의 '사법에 접근할 권리' 내지 '자국 법원에서 공정한 재판을 받을 권리'를 배제하는 것으로서, 피해자가 사법적 구제수단을 이용하지 못하고 오로지 국가의 외교적 노력에 의존해야 한다는 것이며, 이는 국제인권법의 원칙은 물론 대한민국 헌법이 보장한 국민의 기본권을 크게 후퇴시킨 판결이라고 평가된다.

2) 원고 청구의 요지

이 사건 피해자들은 1930년대 후반부터 1940년대 초반까지 어린 나이에 피고 군대와 조선총독부의 지시에 따라 경찰 또는 이들의 지시를 받은 자들로부터 취업을 빙자하여 기망 당하거나, 협박, 납치 등 자신의 의사에 반하는 불법적인 방법으로

위안부로 차출되어, 중국, 일본, 대만 또는 필리핀 등의 위안소에 배치되었고, 그 곳에서 자신의 의사에 반하여 피고 군인들과의 성관계를 강요당하는 등 성적 착취를 당하였으며, 이로 인하여 외상, 불임·성병 등 신체적 손상과 극심한 정신적 고통을 입었을 뿐만 아니라 인간으로서 존엄과 가치가 파괴되었다. 그리고 피고의 패전 이후 국내에 돌아온 이후 현재까지도 사회적 편견 등으로 인하여 감내하기 힘든 육체적, 정신적 고통 속에 살아야만 했다.

이러한 피고의 행위는 <육전의 법 및 관습에 관한 규약>, <1926. 9. 25. 노예 협약>, <강제노동금지협약>, <성매매금지협정>, <여성과 아동 인신매매 금지 조약> 등의 국제조약 위반일 뿐만 아니라 인도에 반한 죄에도 해당하고, 당시 시행 중이던 일본 형법에 의하더라도 명백한 범죄행위에 해당하므로, 민법상 불법행위가 성립함. 따라서 피고는 이 사건 피해자 본인인 원고들 또는 그 권리를 승계한 나머지 원고들에게 이로 인하여 발생한 손해를 배상할 책임이 있다.

3) 재판권 유무에 관한 판단(국제관습법에 의해 국가면제가 인정되는지 여부)

가) 국가면제에 관하여 현재 유효한 관습법의 내용 및 해당 여부

○ 피고의 불법행위 중 '위안부 차출 행위' 부분은 대한민국 영토 내에서 이루어진 것일 뿐만 아니라 피고가 중.일전쟁, 태평양 전쟁 등을 수행하던 1930년대 후반부터 1940년대 초반에 걸쳐서, 피고 군대의 요청에 따라 조선총독부에 의하여 이루어진 것이므로 '법정지국 영토 내 불법행위'에 해당할 뿐만 아니라 그 중 이 사건 ICJ 판결 다수의견에서 국가 면제가 인정되는 것으로 판단한 '법정지국의 영토 내에서 무력 분쟁 과정에서 외국의 군대 또는 그와 협력하는 외국의 국가기관에 의하여 이루어진 행위'에도 해당하는지가 문제된다.

그리고 이러한 피고의 행위는 인권 관련 국제 조약을 위반한 행위로서 위안부 피해자들의 기본적인 인권을 침해하는 것으로 볼 수 있으므로, 이 사건 ICJ 판결에서 이탈리아가 주장하였던, '강행법규 위반 행위'에 관하여 국가 면제가 인정되는지 여부도 문제될 수 있다.

○ 그러나 이 사건 피해자들을 위안부로 차출한 목적은 이들로 하여금 위안소에서 피고 소속 군인들과 성관계를 갖도록 함으로써 병사들의 성욕 해소 또는 성병의 감염 방지와 같이 피고 군대의 전투력 보존을 위한 군사적인 목적에서 이루어진 것이었으므로, 그 행위의 시기와 목적 등에 비추어 위 법리가 제시하는 '무력분쟁 과정에서 이루어진 행위'에 해당함. 따라서 국제관습법이라고 인정되는 ICJ 판결 다수의견에 따르더라도 국가 면제가 인정되는 것이라고 봄이 타당하다.

한편, 원고들은 법정지국 영토 내에서 발생한 외국의 불법행위에 대해서는 그것이 주권적 행위라 하더라도 국가면제가 부정되어야 한다고 주장하나, 그것이 일반적인 관행으로서 국제관습법을 형성하였다고 보기는 어렵다.

○ 나아가 국제관습법이 강행법규를 위반한 중대한 인권침해 행위에 대해서는 국가면제가 인정되지 아니하는 것으로 변경되었다고 보기 어려움. 특히 '강행법규 위반'으로 인한 '중대한 인권 침해' 여부는 필연적으로 사건의 본안에 대한 심리를 거친 이후에야 판단될 수 있는 문제이므로, 앞서 본 국가 면제의 제도적 취지를 고려하면 피고의 위반행위의 중대성과 이로 인한 손해의 심각성에 대한 정도가 본안 심리의 전제 조건으로서 재판권 존부 판단의 기준이 될 수는 없다고 보아야 한다.

나) 국제관습법의 적용 결과 대한민국 헌법에 위반되는 결과를 초래하는 경우 재판규범이 될 수 없게 되는지 여부

○ 이 사건에 적용될 국가 면제에 관한 국제 관습법인 제한적 면제론을 이 사건에 적용할 경우 피고의 행위는 그 본질상 주권적 행위라고 평가될 수밖에 없으므로, 이러한 피고의 행위가 불법행위임을 전제로 손해배상청구를 하는 이 사건 소는 부적법하여 각하될 수밖에 없고, 이로 인하여 원고들이 피고의 행위에 대한 손해배상청구권을 재판을 통하여 중국적으로 인정받을 수 없게 된다.

그러나 현시점에서 국가 면제에 관하여 인정되는 '제한적 면제론'에 입각한 국

제 관습법 그 자체가 헌법에 위반된다고 볼 수 없고, 또한 이러한 국제 관습법을 이 사건에 적용한 결과 피고에게 국가 면제가 인정된다 하더라도 그러한 사정만으로 원고들의 재판청구권 또는 인간으로서의 존엄과 권리를 부당하게 제한하는 등 대한민국 헌법에 위반되는 결과를 초래한다고 볼 수도 없다.

다) 상호주의 원칙에 따라 국가 면제가 부정되어야 하는지 여부

일본 법률 제10조는 피고 영토 내 불법행위로 인한 인신 손해 등에 대한 손해배상 청구에 관하여 외국에 대한 국가 면제를 인정하지 아니하는 규정을 두고 있음. 그러나 국제 관습법은 국제 사회에서 어떠한 관행이 일반적인 관행으로 자리 잡아 법적 확신에 의하여 뒷받침될 때 이에 동의하지 아니하는 국가에 대하여도 구속력을 갖는 것으로서, 일부 국가가 이에 동의하지 아니한다는 사정만으로 당연히 그 규범적 구속력을 상실하지 아니하므로, 국가 면제에 관한 국제 관습법의 적용에 있어서 당연히 상호주의가 적용되어야 한다고 보기 어렵다.

4) 결론

이 법원은 위안부 피해자들이 피고에 대한 실체법상 손해배상청구권이 있음을 부정하지 아니한다. 그리고 2015. 12. 28. 한.일 합의는 이들에 대한 대체적인 권리구제수단이 된다는 의미이고, 위 합의에 의하여 위안부 피해자들의 권리가 처분되었다거나 소멸하였다고 보는 것도 아니다.

그러나 현시점에서 유효한 국가 면제에 관한 국제 관습법과 이에 관한 대법원 판례의 법리에 따르면, 外國인 피고를 상대로 그 주권적 행위에 대하여 손해배상청구를 하는 것은 허용될 수 없고, 문제의 해결은 대한민국이 여러 차례 밝힌 바와 같이 피고와의 외교적 교섭을 포함한 대한민국의 대내외적 노력으로 이루어져야 한다.

2021년 통일 분야 보고

집필

들어가며 : 오민애(민변 통일위원회)

평화 저해 행위에 대한 제동 : '대북전단살포 금지법' 제정배경과 경과 : 김남주(민변 통일위원회)

북한이탈주민 인권의 사각지대 - 성범죄에 노출된 북한이탈주민 여성 : 신의철(민변 통일 위원회)

한통련 회원들에 대한 여권발급 거부 - 재일동포에 대한 국가보안법의 골레와 차별 : 오민애(민변 통일위원회)

감수

오민애(민변 통일위원회)

2021년 통일 분야 보고

I. 들어가며

2021년 남북관계는 긴장과 완화가 반복되는 가운데, 가시적인 변화는 크지 않았다. 지난해 6월 대북전단 살포에 북측이 반발하며 통신연락선이 차단된 이후, 413일 만인 지난 7월 남북 간 통신연락선이 복원되었다. 그러나 한미연합훈련에 대한 반발로 지난 8월 다시 연락이 단절되었고, 이후 복원되기를 반복하였다. 문재인 대통령은 지난 9월 유엔총회에서 종전선언을 공개적으로 제안했고, 교황의 방북을 제안하고 산림 협력을 추진하는 등 남북관계에 변화를 모색하고 있다.

국내 북한이탈주민¹과 재외동포들이 처한 현실은 남북관계의 변화, 한반도를 둘러싼 정세 변화와 밀접한 관련을 보이면서도, 남북분단이라는 근본적인 전제가 달라지지 않는 한 차별과 어려움에 노출될 수밖에 없다. 북한이탈주민 사회에서 벌어지는 많은 문제는 외부에 드러나기 어려운 만큼 관심을 기울이고 관련 제도 마련

¹ 탈북민을 가리킬 때 '북한이탈주민'이라는 용어를 사용하는 경우 탈북민들의 이주 경험에 관한 정치·사회학적 맥락을 반영할 수 없고 부정적 의식을 강화한다는 측면에서 해당 용어의 사용을 지양해야 한다는 의견이 있으나 통일 분야 인권보고서에서는 현 법률상 용어인 '북한이탈주민'으로 그 용어를 통일하였음

및 개선에 대한 고민이 필요하지 않을까 한다. 재외동포, 특히 재일동포들이 마주하는 차별의 문제는 우리 사회가 함께 고민하고 풀어나가야 할 과제라고 하지 않을 수 없다.

한편 접경지역에서의 대북전단 살포 문제는 오랜 시간 접경지역 주민들과 대북전단 살포 단체 사이의 갈등으로 존재해왔고, 남북관계의 경색을 가져오는 중요한 사안이 되어왔다. 지난해 말 대북전단 살포를 금지하는 것을 주된 내용으로 '남북관계 발전에 관한 법률'(일명 '대북전단살포금지법')이 개정되었는데, 일부 단체에서 위 개정법률에 대한 헌법소원을 제기하는 한편, 미 의회에서 위 개정법률에 대한 청문회가 실시되기까지 하였다.

대북전단살포금지법의 제정 배경과 경과에 대해서 살펴보고, 북한이탈주민과 재일동포들이 처한 현실을 확인할 수 있었던 사례들을 짚어보면서, 남북분단으로 인해 초래되고 여전히 현재진행형인 문제점과 우리의 과제를 확인할 수 있었다.

II. 평화 저해 행위에 대한 제동 : '대북전단살포 금지법' 제정배경과 경과

1. 남북 상호 비방 금지 합의와 접경지역에서 대북전단 살포 행위로 인한 긴장 고조

접경지역에서 풍선 등을 이용해 전단을 살포하는 행위(이하 '대북전단 살포')는 분단과 전쟁을 거치면서, 남북 심리전의 일환으로 계속됐다. 이에 남북은 1991. 12. '상호 체제 인정과 상호불가침, 남북한 교류 및 협력에 관한 남북기본합의서'에서 '남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다'고 명시해 대북전단 살포를 제한하기로 하였다. 또한 남북은 2004. 6. 4. 남북장성급 군사 회담에서 성사된¹ 서해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서 선전 활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서에서 '쌍방은 2004. 6. 15.부터 군사분계선 지역에서 방송과 게시물, 전단 등을 통한 모든 선전활동을 중지한다'라고 정하였다.

이후, 정부 차원의 대북전단 살포는 중단되었으나 민간단체의 대북 전단 살포는 계속되었다. 통일부의 집계에 따르면 북한이탈주민 단체 등이 2008년부터 2020. 5.경까지 116회에 걸쳐 총 19,239,000장의 전단을 살포한 것으로 집계되었는데, 이중 38회는 살포량을 알지 못하여 총 살포량에 포함되지 않았다. 경찰은 2008년부터 2020년까지 북한의 대남위협이나 지역주민과의 충돌 가능성이 있다고 판단한 12번의 살포 시도를 막았는데, 정권별로 보면 이명박 정부 3회, 박근혜 정부 8회, 문재인 정부 1회로 박근혜 정부에서 가장 많았다.

북한이탈주민 단체가 천안함 침몰·연평도 사건 이후 전단 살포를 지속하자, 북한에서는 대북전단 살포에 대한 강한 비판과 유감의 표시를 계속하였다. 이명박·박근혜 정부 시절에는 자유북한운동연합 등과 같은 북한이탈주민 단체의 대북전단 살포가 지속되었고, 관련한 갈등도 확대되었다. 2014년경 자유북한운동연합이 파주시 접경지역에서 대북전단을 살포한다고 밝힌 것에 대하여 북측이 '도발 원점을 초토화하겠다'고 하는 등, 대북전단 살포로 인하여 무력충돌에 대한 긴장감이 고조되기도 하였다.

문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018. 4. 27. '판문점 공동선언'을 통해 '2018. 5. 1.부터 군사분계선 일대에서 확산기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지'하기로 하였고, 2018. 5. 5. 자유북한운동연합이 경기도 파주시 일대에서 대북전단 살포를 시도하다 제지를 받기도 하였다. 그러나 이후에도 자유북한운동연합 등 북한이탈주민 단체 및 북한 인권 단체들의 대북전단 살포 행위는 계속되었고, 북한의 김여정 노동당 제1부부장(現 부부장)은 2020. 6. 4. 담화를 발표하여, 남한의 북한이탈주민단체가 북한 정권을 비판하는 내용의 전단을 살포하는 행위를 강하게 비판하면서, 군사분계선 일대에서 전단지 살포를 비롯한 모든 적대행위를 금지하기로 한 판문점선언과 군사합의서의 조항에 위배되었음을 지적하고, 관련 조치를 취할 것을 요구하였다.² 이어 북한은 2020. 6. 16. 개성의 남북공동연락사무소를 전격적으로 폭파하고, 같은 날 북한 인민군 총참모부는 남북합의로 비무장화된 지역

² <https://www.bbc.com/korean/news-53103488>

을 요새화하고 군사적 경계를 더욱 강화하겠다는 내용을 공개 보도하였다.

2. 남측 당국에 의한 대북전단살포 제한 시도와 ‘대북전단살포 금지법’ 제정

북한은 2020. 6. 20. 비방문구를 담은 대남전단 실물을 공개하고, 전단살포행위를 멈출 것을 다시 한번 경고하였고, 같은날 경기도는 대북전단 살포 이용 무허가시설의 강제철거를 추진하였다. 그럼에도 불구하고 ‘자유북한운동연합’은 2020. 6. 23. 경기도 파주시에서 대북전단살포를 기습적으로 발표하였고, 통일부는 2020. 7. 17. ‘자유북한운동연합’·‘큰샘’ 2곳의 법인 설립허가를 취소하였다. 이 두 단체는 통일부의 처분을 대상으로 행정소송을 제기하였고, 서울행정법원은 ‘자유북한운동연합’이 제기한 청구(제5부)는 기각하고, ‘큰샘’이 제기한 청구(제6부)는 인용하였다. 서울행정법원의 두 재판부는 모든 쟁점에서 상반된 판단을 했고, 이 두 판결은 모두 항소되어 서울고등법원에 재판 계속 중이다.

대북전단살포로 인하여 한반도 정세가 급격히 악화하자, 여당은 대북전단살포를 금지하는 내용의 법률개정안을 추진하였다. 이러한 입법 시도는 18대 국회부터 21대 국회까지 있었고, 총 14개의 법률안이 발의되었다. 여당은 2020. 8. 3. 국회 외교통일위원회 전체회의에서 대북전단살포를 금지하는 내용의 법률개정안에 대해 논의하였고, 대북전단살포 금지를 주된 내용으로 하는 ‘남북관계발전에 관한 법률’개정안(‘대북전단살포 금지법’)이 2020. 12. 14. 무제한 토론을 거쳐 국회 본회의를 통과하였다. 이후 2020. 12. 29. 개정법률이 공포되어 2021. 3. 30. 시행되었다. 이 법의 입법 과정에서 접경지역 기초자치단체의회와 경기도의회는 대북전단살포 중단 촉구 결의를 하였고, 접경지역 주민들은 대북전단살포 중단 건의와 관련 입장 발표, 탄원서 제출 등 반대 입장을 지속하였다. 접경지역 주민들은 대북전단 살포시도를 막기 위해 몸싸움을 벌이기도 하였다.

3. 대북전단살포 금지법에 대한 찬반론

대북전단살포 금지법의 국회 통과 이후에도 법을 둘러싼 논란은 계속되었다. 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 등은 2021. 1. 2 헌법재판소에 대북전단살포 금지법에 대해 헌법소원을 제기하였다. 미국 의회 톰 랜토스 인권위원회는 2021. 4. 대북전단살포 금지법을 비판하는 청문회를 개최하였고, 유엔 인권최고대표사무소 특별보고관 4명은 2021. 4. 18. 한국 정부에 이 법에 대한 입장을 요구하는 서한을 발송하였다.

대북전단살포 금지법에 대하여, 일부 보수적인 법률가들과 국민의힘 소속 국회의원, 유엔인권특별보고관들은 표현의 자유를 침해하여 위헌이거나 국제인권규범을 위반하였다고 주장하고 있다. 이들은 대북전단살포를 금지하는 위 법률이 헌법 제4조의 ‘자유민주통일 원칙’에 위배되는 점, 표현의 자유의 본질적 내용을 침해한다는 점, 북한 주민의 알권리를 침해한다는 점, 표현의 자유에 대한 제한이 정당화될 만큼 명백하고 현존하는 위협을 인정하기 어렵다는 점, 사전검열제도로서 위헌이라는 점, 불명확한 용어를 사용하여 명확성 원칙을 위반하였다는 점, 경찰관직무집행법 등 다른 법률을 통해 제지 가능하므로 과잉금지원칙을 위반하였다는 점 등을 근거로 제시하였다. 다만, 유엔인권특별보고관들은 모호한 표현을 특정하여 주장하지는 않았다.

이에 대해 정부는 국제인권규범에 따르면 표현의 자유는 무제한적이지 않고 사인의 권리 보호와 공공의 이익 등을 위하여 제한이 가능한데, 접경지역 거주민 보호와 전쟁 위협을 회피하기 위한 목적으로 취한 입법으로서 특정한 표현 수단에 대한 최소한의 제한에 해당하고, 정의 규정 등을 통해 명확성을 향상시켰으며, 형벌의 상한을 규정한 것으로서 법원이 양정을 통해 책임에 비례하여 형량을 결정할 것이므로 과잉 처벌이라고 보기 어렵다는 내용의 답변을 하였다.

대북전단살포 금지법은, 대북전단살포로 인해 남북관계가 경색되고 심할 경우 군사적 충돌이 빚어지기도 하였으며, 향후에도 그러한 위협이 사라졌다고 보기 어려운

점, 상호 존중 및 공존을 통한 신뢰회복과 긴장완화를 위해 남북 합의사항을 준수하고 이행할 필요가 있다는 점, 민간단체들이 경찰 등의 자제 요청과 단속행위에도 불구하고 지속적으로 대북전단을 살포하고 있어 경찰관직무집행법만으로 군사적 충돌을 예방하기 부족한 점, 형량이 최대 3년 이하의 징역형으로 타 법률상 행정제재를 위반할 경우의 처벌 수위와 비교하여 높지 않다는 점, 통일부 장관의 사전승인은 행정청에 의한 '내용'에 관한 사전 금지가 아닌 표현의 '방법'에 관한 제한으로 사전검열제라고 보기 어렵다는 점, 접경지역 주민들의 생명권 등 권리보호 및 한반도 평화와 안정이라는 공익과 표현의 자유 중 방법에 대한 제한으로 인한 권리침해 사이에 법익의 균형이 상실되지 아니한다는 점, 그리고 정부의 위 답변 서한의 내용을 종합하면, 대북전단살포 금지법은 표현의 자유를 침해하여 위헌이라고 보기 어렵다.

4. 남북 신뢰 구축을 위한 남북대화 재개의 필요성

대북전단살포 금지법이 제정된 이후에도 북한이탈주민 단체는 2021. 4. 25.과 29.에 비무장지대와 인접한 경기·강원에서 다시 대북전단 살포를 강행하였고, 북측은 이에 대한 비난 논평을 발표하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 통일부의 북한이탈주민 단체 설립 취소 처분에 대한 법원의 판단이 1심에서 엇갈렸고 항소심이 계속 중이다. 대북전단살포 금지법에 대한 헌법재판소의 심리가 계속 중이고, 유엔인권특별보고관의 비판적 의견 제시는 강도는 약화하였으나 계속되고 있다. 차분하게 헌법재판소의 판단과 법원의 판단을 지켜보고, 그 결과가 나올 때까지 남북관계 발전을 위하여 대북전단 살포 행위를 자제할 필요가 있다. 정부 당국도 적절하게 대북전단살포 금지법을 운용할 필요가 있다.

남북 상호 간 표현의 자유와 알권리에 관하여 국제적 관심도가 높아진 차제에 남북 당국은 상호 비방은 중단하되, 동질성 회복을 위하여 남북 상호 소통은 장려하고 보장해야 할 것이다. 이를 위해 우선 남북 방송 상호 시청취를 허용하고, 이를 규제하거나 걸림돌이 될 수 있는 국가보안법과 정보통신망법 등을 개정하는 것이 바람직하다.

III. 북한이탈주민 인권의 사각지대 - 성범죄에 노출된 북한이탈주민 여성

1. 북한이탈주민 여성들의 '미투'

2018년 1월 검찰 내 성폭력 처리 과정에 대한 문제제기로 더욱 확산된 한국의 '미투(#MeToo)'운동을 통해 사회 곳곳에서 연령과 계층을 막론하고 성희롱·성폭력 피해자들의 고발이 이어졌다. 가해 시점으로부터 시간이 한참 흐른 뒤에야 범죄 사실이 폭로되는 것은 이에 대해 문제제기할 경우 가해자들이 가지고 있는 위력에 의해 피해자가 해당 업계에서 퇴출당하고 주변에서도 이를 묵인하는 구조가 공고함을 보여주는 것이다.³

북한이탈주민의 경험 또한 미투 운동에서 예외가 아니다. 북한 무기제조 업체에서 일하다 2013년 남한으로 입국한 한서은(30대 초반·가명) 씨는 2016년 신변보호 담당관인 경찰에게 성 중령과 김 상사를 소개받았다. 이들은 2018~2019년 사이 수차례에 걸쳐 성폭행을 저질렀고, 한 씨는 2019년 12월 국군정보사령부 군인 2명의 성폭력 가해 사실에 대해 업무상 위력에 의한 간음 등의 혐의로 국방부 검찰단(군검찰)에 고소했다. 군검찰은 오히려 수사 과정에서 범행 당시 상황을 녹음한 음성을 듣도록 해 '플래시백'(재경험)이라는 2차 가해를 가했고, 성폭력 피해자 보호 조치는 거부했다.⁴ 가해자인 성 모 중령과 김 모 상사는 정보사에서 북한 정보 취득 업무를 맡던 군인으로, 군검찰에 재판에 넘겼고, 지난 6월 7일 김 상사에게 징역 10년, 성 중령에게 징역 7년을 구형했으며,⁵ 현재 이 사건은 1심 변론종결 후 선고기일이 추정되어 있다.

3 민주사회를 위한 변호사모임, 『2018 한국인권보고서』, 2018, 12.

4 <한겨레21>, 2021, 6, 19, 탈북여성 '미투'...정보사 2명 성착취, 군검찰 2차가해
http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/48826.html

5 <뉴스타파>, 2021, 7, 5, 파렴치한 '공작'...정보사 군인 성폭행 사건
<https://newstapa.org/article/GOLPg>

2. 유명 탈북 작가의 성착취 의혹

2021년 1월 24일 자 MBC <탐사기획 스트레이트>가 ‘유명 탈북 작가의 성착취 의혹 “그에게 당했다”’편을 보도했다. 이날 방송에서는 북한이탈주민인 승설향 씨가 탈북 작가로 해외에서 유명한 장진성 씨에게 당한 성착취에 대한 증언을 담았다.⁶ 승 씨는 “처음에는 협박을 받아서 무서워서 당했는데 나중에는 포기를 하게 되더라. 자기는 국정원이 뒤에 있고, 누굴 알고, 자기는 유명한 사람이라고 하고, 급이 다르다고 하니 포기할 수밖에 없다.”는 심정을 밝혔다. 그러나 가해자로 지목된 장 씨는 위 방송은 “예고부터 허위사실·명예훼손”에 해당하며 모두 승 씨의 “일방적 허위주장”일 뿐이라는 취지의 입장문을 내고 이를 반박했다.⁷ 이후 승 씨는 장 씨가 2016년 7월부터 4차례에 걸쳐 자신의 말을 듣지 않으면 신체 사진을 유포하겠다고 협박하면서 성폭행했다며 경찰에 고소장을 냈지만, 최근 경찰은 피해자의 주장 외에는 피의자의 혐의를 입증할 증거가 없고, 증거도 불충분하다며 장 씨에 대해 경찰이 불송치 결정을 내렸다.⁸ 이후 검찰이 강제추행혐의에 대하여 기소하여 재판이 진행 중인 것으로 알려져 있다.

3. 신변보호제도의 이면

한편 북한이탈주민의 안전을 보호하는 신변보호 업무를 담당하는 경찰 간부에 의한

성범죄 사실이 2020년에 폭로되기도 하였다.^{10,11} 해당 사건을 담당했던 전수미 변호사는 북한이탈주민 단체장이 북한 여성에게 자신의 지위를 이용해 성범죄를 저지르기도 하고, 북한의 보수적인 성문화를 잘 아는 남한의 정보사령부 군인 혹은 신변보호 담당관이 지금까지 어떠한 범죄를 했어도 아무런 문제가 없었기 때문에 계속 성범죄를 저지른다고 주장했다.¹²

북한이탈주민에 대한 신변보호제도는 1997년 북한이탈주민법 제정 당시 시행령을 통해 도입되어 법률의 위임 없이 시행령에 ‘신변보호’를 규정하는 방식이었다. 법적 근거가 거의 없다는 지적에 따라 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 2019년에 이르러 개정되어 이를 근거로 현재의 신변보호담당관제도가 시행되고 있다. 그러나 통일부의 ‘북한이탈주민거주지보호지침’은 신변보호기관장과 신변보호담당관을 규정할 뿐이고, 실제 업무는 공개되지 않는 경찰청의 ‘신변보호지침’에 따라 운영되고 있어 사실상 신변보호제도가 무기한 연장되거나 사생활 침해 논란이 있다는 지적이 있다. 또한 ‘신변보호’가 사실상 ‘보안관찰’제도로 작동하고 있는 문제 점도 안고 있다.

2021년 9월 기준 현재까지 통일부에 등록된 북한이탈주민은 33,800명으로, 이 중 여성이 차지하는 비율은 72%이며 2020년까지 연도별 여성 입국자의 비율이 매년 증가하는 추세이다.¹³ 이에 반해 신변보호담당관 전체 881명 중 668명이 남성으로 76%의 비율을 차지하고 있다.¹⁴ 국가인권위원회가 2018년 12월 작성한 ‘북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사’ 자료에 의하면 해당 조사 응답자의 37.7%가 신변보호관에 의해 사생활 침해를 경험하였으며 3.6%의 응답자가 성적 침해를 경험

6 <고발뉴스>. 2021. 1. 29. "승설향, 탈북여성 아닌 대한민국 여성의 문제로 봐주시길"

<http://www.gobalnews.com/news/articleView.html?idxno=31696>

7 <아시아투데이>. 2021. 1. 24. 장진성 "스트레이트" 예고부터 허위사실·명예훼손...승설향 일방적 허위주장"

<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20210124002205237>

8 <KBS>. 2021. 10. 8. 경찰, '탈북 여성 성폭행 혐의' 장진성 시인 불송치

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5296874&ref=A>

9 한편, 위 성폭행 논란을 보도된 이후 MBC 측에게 있던 추가 제보가 날아들었고 이에 MBC는 추가 방송을 하기도 하였으나, 장씨는 MBC와 승씨를 대상으로 10억 원의 소송까지 제기한 상태다. <톱스타뉴스> 2021. 2. 28. '스트레이트' 장진성 성폭행 피해자들 '추가 제보' "승설향에 용기 얻어"

<http://www.topstarnews.net/news/articleView.html?idxno=863004>

10 <중앙일보> 2020. 7. 28. [단독]이 와중에...북한이탈주민 보호경찰, 탈북녀 19개월간 성폭행"

<https://www.joongang.co.kr/article/23835102#home>

11 <한국일보> 2021. 5. 26. 검찰, '탈북여성 성폭행 의혹' 경찰관 불기소 처분

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021052618260003537>

12 <이데일리>. 2020. 8. 4. 전수미 "한국남·탈북남, 탈북녀에 성범죄...나도 당했다"

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01892566625864040&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=9>

13 통일부 홈페이지, 북한이탈주민 입국인원 현황

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/> (2021. 11. 4. 확인)

14 <KBS>. 2021. 10. 15. 탈북민 72%가 여성인데 신변보호담당관은 76%가 남성?

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5301605>

하였다. 이와 같은 상황과 신변보호담당관의 성별을 포함해 연령, 학력, 직업, 종교 등의 특성이 북한이탈주민의 한국사회 정착과정에 직접적인 영향을 미친다는 사실을 고려할 때, 그 특성에 따른 적합한 신변보호담당관을 배치해야 한다는 의견이 제시되기도 한다.¹⁵

4. 북한이탈주민 여성의 사례에 맞춘 원인 진단과 대책 마련의 필요성

여성가족부가 펴낸 ‘북한이탈여성 폭력피해 실태 및 지원방안 연구’(2017) 용역보고서¹⁶에 의하면 조사 대상 북한이탈여성 158명 중 25.2%가 ‘남한 내에서 성폭력 피해를 당했다’고 답했다.

북한이탈주민이 남한사회에서 ‘이방인’으로 여겨지는 경향에 더하여 북한이탈주민 여성의 경우 여성으로서 겪게 되는 어려움까지 함께 겪으며 차별과 배제의 경험을 이중적으로 안는다. 북한의 가부장적 권위주의 문화와 제도 속에 있던 북한이탈주민 여성들의 성에 대한 인식과 남한 사회 내 법에 대한 비교적 낮은 이해는 남한에서 성범죄에 노출되었을 때 성범죄 사실을 즉각적으로 인식하거나 이에 대응하는데 걸림돌로 작용한다. 또한 북한이탈주민 공동체에서 배제되는 것에 대한 두려움, 남한 사회에서 겪는 차별, 경제적 어려움, 공공기관 및 국가기관에서 근무 시 법정 다툼으로까지 가는 것에 대한 현실적 부담감 등도 북한이탈주민 여성에 대한 성범죄에 대응하기 어렵게 만드는 요건으로서 복합 작용한다.¹⁷

72년 이상 지속되어 온 남북 분단과 단절의 상황은 북한이탈주민 여성에게 전혀 다른 사회 체제와 제도 속에서 겪는 상황에 대처하는 데 어려움을 더한다. 성평등, 성범죄에 관하여 남과 북은 법과 제도에서뿐만 아니라 관습과 관행으로 굳어진 문화와 인식의 정도 또한 현저한 차이를 가지고 있다. 북한에서 살았던 여성들이 어떤 제도와 문화를 체화하면서 살아왔는지에 대한 이해를 바탕으로 북한이탈주민이자 여성으로서 겪게 되는 복합적이고 구조적인 인권침해 상황에 대한 심층 조사와 진단, 대안의 강구가 필요하다.

IV. 한통련 회원들에 대한 여권발급 거부 - 재일동포에 대한 국가보안법의 굴레와 차별

재일동포인 재일한국민주통일연합(한통련) 회원들은 지난 30년간 고국의 땅을 마음대로 밟을 수 없었다. 한통련 회원이라는 이유만으로 여권발급이 거부되거나 1년~5년으로 기간이 제한된 여권이 발급되었다. 한통련 의장에게는 여권이 발급되지 않았고 여권을 발급받기 위해서는 입국 시 국가정보원의 조사를 받아야 한다고 했다. 지난 5월, 국가인권위원회는 한통련 회원들에 대한 여권발급거부 내지 여권발급제한조치가 이들의 거주이전의 자유를 침해한다고 판단하였다. 대체 이들에게 왜 여권발급이 이렇게 제한되었던 것일까.

1. 30여년간 고국 땅을 마음대로 밟을 수 없었던 이들

한통련은 1973년에 결성된 한국민주회복통일촉진국민회의일본본부(한민통)를 전신으로 한 단체로, 당시 반유신민주화운동을 시작한 해외동포조직이다. 이후 한국 사회의 민주화와 한반도 평화를 위한 활동을 계속하여오다가, 1989년 재일한국민주통일연합(한통련)으로 개편한 후 지금까지 일본에서 한반도의 평화, 통일 그리고 민주화를 위한 활동을 계속해오고 있다.

15 배진·정다현, 「북한이탈주민 신변보호담당관 제도 개선방안: 북한여성에 대한 이해도 제고를 중심으로」, 『경찰학 연구』 제 21권 제1호, 2021, p215

16 지난 9월 여성가족부는 '폭력피해 북한 이탈 여성 지원사업 내실화 방안 연구'의 일환으로 '북한이탈여성의 폭력피해 실태 조사를 진행한다고 밝혔다. 여성가족부는 국내 거주 탈북 여성(약 100명)을 대상으로 북한을 탈출하는 과정이나 남한에 정착하면서 겪었던 성폭력, 가정폭력 피해 등과 이로 인한 우울감, 유흥업소나 성매매 피해 경험 등을 조사하고 2017년 진행한 '북한이탈여성 폭력피해 및 지원방안' 연구결과 이후 어떤 변화가 있는지도 함께 살필 예정이다. (연합뉴스, 2021. 9. 19.자, 「여가부, 탈북여성 폭력피해 실태 조사 4년 만에 재개」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210917152500530>, 2021. 11. 5. 확인)

17 <한겨레21>. 위의 기사.

한통련 회원들이 대한민국 국적자임에도 불구하고 고국 땅을 마음대로 밟지 못하는 데에는 1977년 있었던 국가보안법 사건이 중요한 원인이 되었다. 1977년 발생한 재일동포 유학생 김정사에 대한 간첩조작사건을 통해 아무런 근거 없이 한민통이라는 단체가 국가보안법상 ‘반국가단체’로 규정되었고, 김대중 전 대통령은 내란 음모조작사건에서 한민통 의장 경력으로 인해 반국가단체 수괴죄의 적용을 받았다. 2009년 진실·화해를위한과거사정리위원회는 위 간첩사건이 강압수사로 조작되었음을 밝혔고, 해당 사건은 2013년 5월 재심을 통해 종전 판결이 취소되고 무죄가 선고되었다. 그러나 한통련이 반국가단체라는 판단에 대해서는 법원이 다시 아무런 판단을 하지 않아 한통련은 반국가단체라는 오명을 씻지 못하고 있고, 이는 지금까지도 한통련 회원들에 대한 여권 발급 거부 내지 제한 조치의 근거가 되고 있다.

한통련 회원들은 대한민국 국적을 보유하고 있지만 자유롭게 고국을 왕래할 수 없었고, 2003년에 이르러서야 일시적으로 아무 조건 없는 출입국이 보장되었다. 이를 계기로 자유로운 왕래가 가능해질 것으로 기대했으나, 2008년부터 다시 여권발급과 입국이 제한되었다. 여권발급신청을 하면 심사과정에서 한통련 회원인지, 한통련을 탈퇴할 의사는 없는지 질문을 받고, 조총련 경력이나 북한방문경력 등 북한과의 관련성을 확인하는 내용의 신원진술서를 제출할 것을 요구받았다. ‘반국가단체’라는 굴레, 그리고 재일동포에 대한 왜곡된 시선이 여전히 이들의 자유로운 왕래를 막고 있는 것이다.

2. 국가인권위원회에 대한 진정 - 한통련 회원들에 대한 여권발급제한은 기본권 침해

이에 한통련 의장과 회원들은 2019년 10월 국가인권위원회에 여권발급거부 및 제한조치가 거주이전의 자유와 양심의 자유, 그리고 평등권과 행복추구권을 침해한다는 취지의 진정을 제기하였다. 여권법 시행령은 국외에 체류하는 국가보안법상 반국가단체의 구성원이 대한민국의 안전보장, 질서유지 및 통일·외교정책에 중대한 침해를 야기할 우려가 있는 경우에 1년부터 5년까지의 범위에서 일반여권의 유효

기간을 달리하여 발급할 수 있는 제한규정¹⁸을 두고 있고, 외교부는 이를 근거로 기간을 달리하여 여권을 발급하였다고 한다. 이에 대하여 국가인권위원회는 침해구제 제1위원회는 2021년 5월 26일 자 결정문을 통해 과거 대법원판결 이후 현재까지 한통련이 반국가단체로 여겨지고 있다는 사정만으로는 여권발급 제한의 근거가 부족하다는 의견을 밝혔다. 진정인들이 대한민국의 안전보장에 위해가 되는지 여부를 객관적으로 증명하지 못하더라도 구체적 행위나 사실관계를 통해 개연성이라도 인정할 수 있는 정도가 제시되어야 하는데, 국가인권위원회는 외교부가 진정인들이 반국가단체 구성원이라는 이유 외에 이들의 어떠한 행위가 대한민국의 안전보장에 위해가 되는지에 대하여 증명하지 못하였다고 판단한 것이다. 또한 국가인권위원회는 진정인의 여권발급신청 과정에서 별도의 대면심사나 신원조회 결과 특이점이 없었다는 사실을 종합할 때 외교부가 대한민국의 안전보장 등에 중대한 침해를 야기하는 우려의 정도에 따라 구체적인 판단을 하였다고 보기 어렵다고 판단하였다. 즉, 여권법령에 따른 여권발급 제한은 거주이전의 자유에 대한 침해를 최소화하기 위해 요건을 엄격하게 적용하여야 하고, 여권법령이 정한 요건에 해당하는지 여부 또한 엄격하게 심사하여야 함에도 불구하고 ‘반국가단체’ 구성원에 해당하는지 여부를 형식적으로 판단하였을뿐, 구체적으로 심사를 하지 않아 진정인들의 대한민국 입출국 및 해외여행 등 거주이전의 자유를 부당하게 침해하였다는 입장이다.

3. 국가인권위원회의 결정 - “대한민국 국민이면서도 대한민국에 들어오지 못하는 비극이 되풀이되어서는 안 된다”

국가인권위원회는 여기서 나아가, 한통련 의장에 대한 여권 발급거부 조치는 국가가 국민의 국내 입국을 불허함으로써 모국으로 돌아올 수 있는 자유를 침해하는

18 「여권법 시행령」 제6조 ② 외교부장관은 제1항에도 불구하고 해당 구분의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 다음 각 호에 따른 기간을 유효기간으로 하는 일반여권을 발급할 수 있다. 다만, 제5호에 해당하는 사람인지는 관계 행정기관과의 협의를 거쳐 결정한다.
5. 국외에 체류하는 「국가보안법」 제2조에 따른 반국가단체의 구성원으로서 대한민국의 안전보장, 질서유지 및 통일·외교정책에 중대한 침해를 야기할 우려가 있는 사람: 1년부터 5년까지의 범위에서 침해 우려의 정도에 따라 외교부장관이 정하는 기준에 따른 기간

것과 다름없어 이에 대한 심각한 우려를 표명하지 않을 수 없다고 하였다. 비록 한통련 의장의 여권발급신청에 대하여 거부가 있는 지 1년이 경과한 후 진정이 제기되어 해당 거부처분에 대하여는 각하결정이 있었으나, 이에 관한 의견을 표명한 것이다. 여권발급거부처분이 정치적 활동을 하는 재외국민의 국내 입국을 막으려는 목적에서 이뤄진 것으로 볼 여지가 있어 문제의 심각성이 크고, 더욱이 정부의 자의적 판단에 따라 처분이 이루어진다면 대한민국 국민이면서도 대한민국에 들어오지 못하는 비극을 초래할 수 있어 거주이전의 자유가 본질적으로 침해될 우려가 있다는 것이다. 이에 외교부장관에게 “재외국민에 대한 여권발급 거부조치가 자국민의 국내입국을 불허하는 수단으로 활용되지 않도록 여권법 및 여권법 시행령 등 관련 규정을 개선할 필요가 있다”는 의견을 표명하였다.

한통련 회원들에 대한 여권발급거부 및 제한조치의 부당함을 확인한 국가인권위원회의 결정이 30여 년간 고국의 땅을 마음대로 밟을 수 없었던 이들의 시간을 되돌릴 수는 없지만, 이를 통해 국가의 이름으로 이들의 왕래를 가로막았던 시간을 정당화할 수 없음을 확인시켜주었다. 과거 유신 독재정권이 고문을 통해 조작했던 간첩사건, 이로 인해 반국가단체가 되어버린 한통련, 일본 땅에서 대한민국의 민주화를 외쳤지만 국가보안법의 굴레 속에서 반국가단체가 되어야 했고 해당 사건이 조작사건으로 밝혀졌음에도 같은 이유로 여전히 자유로운 왕래가 어려운 이들에게, 재일 동포 간첩사건을 조작하여 국가보안법과 공안의 존재의의를 확인하고자 했던 과거 정권과 지금은 다르다는 것을 보여줄 수 있기 위해서라도, 한통련 회원들에 대한 여권발급거부 및 제한조치는 당장 중단되어야 할 것이다.

2021년 환경보건 분야 보고

집필

최재홍(민변 환경보건위원회)

감수

이영기(민변 환경보건위원회)

2021년 환경보건 분야 보고

1. 들어가며

2021년 환경분야는 전통적 환경이슈인 난개발과 유해화학물질로 인한 국민보건 문제와 더불어 전 세계적으로 확인되고 있는 기후위기에 따른 재난이 심화하면서, 기후변화에 대한 적극적인 대응이 요구되었다.

먼저 자연환경 훼손과 관련된 난개발 분야에서는 항공교통 분야에 중요 사건들이 많았다. 제주 제2공항은 2021. 7. 20. 환경부가 전략환경영향평가를 반려하여 공항 건설 절차가 중단된 상태로서, 사업부지 및 그 인근의 자연환경의 보존 필요성과 사회경제적 관점에서 과도한 관광객 유입으로 인한 제주도의 기반 시설 부족 문제를 해결할 방법이 부족하다는 점을 제도 내에서 확인했던 사항으로, 현재의 환경영향평가제도가 실효적으로 작용되었다고 할 수 있다.

그러나 2021. 9. 24. 제정된 가덕도신공항 특별법은 공항사업의 타당성 확인 절차를 위한 기존의 법제도들을 무시하고 특별법을 통해 사업부지를 확정된 처분적 법률로서, 의회입법권의 남용이며, 특히 국가재정법상 예비타당성 제도를 무력화할

수 있는 최초의 제정법이라는 점에서 문제의 심각성이 있다.

보건분야의 경우 그동안 지속적으로 문제제기 되어 왔던 유해화학물질과 건강피해간의 인과관계 인정문제가 다시 한번 쟁점이 되기도 하였다. 즉, PHMG/PGH를 가습기살균제 주원료로 사용한 회사의 경우 위 원료와 폐 질환 간 특이성이 인정되어 업무상 과실치사상이 인정되었으나, CMIT/MIT를 가습기살균제 주원료로 사용한 회사의 경우에는 1심에서 해당 물질이 폐에 도달하였는지 여부, 해당 물질과 폐 질환 또는 천식 간 상당인과관계가 인정될 수 없다는 판단에 따라 무죄가 선고되기도 하였다. 환경피해의 특수성상 피해자에게 가해물질과 건강 피해 간 인과관계의 고리를 과학적으로 하나하나 증명하도록 요구하는 것은 사실상 피해자에 대한 사법적 구제를 외면하는 것이고, 가해자에게 면죄부를 부여하는 것임에도 여전히 사법부는 인과관계의 인정과 관련된 특이성/비특이성 법리를 고수하고 있으며, 종합적 분석적 평가가 과학의 기본적 탐구 방법임을 이해하지 못하고 단편적 개별적 증명을 요구하는 행태를 반복하고 있다.

환경분야에서 근래 등장한 기후위기 이슈에 대한 문제의 경우 2015년 채택된 파리협정에 따라 우리 사회에서도 제도적 변화 및 사회경제적 변화를 가져올 수 없게 되었고, 기존의 저탄소녹색성장기본법만으로는 탄소중립사회 구현에 한계가 있으며, 기후위기로 인한 환경 취약계층이 겪고 있는 환경 부정의 문제의 해결과 지속 가능한 경제시스템이 탄소중립 사회에서도 실현될 수 있도록 하는데 한계가 있다는 반성적 고려에서 탄소중립기본법이 제정되기는 하였다. 탄소중립기본법은 2030년까지 2018년 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상을 감축하는 중장기 목표를 설정하도록 하고 있으며, 국가정책 수립과 사회경제 시스템 구축에 온실가스의 분야별 감축목표를 고려하도록 의무화하고 있지만, 여전히 2050 탄소중립 사회를 실현하기에는 부족하고, 결과적으로 기후위기로부터 국민을 보호해야 하는 국가의 보호의무를 위반하였다는 비판이 제기되고 있다.

아래에서는 올해 새롭게 제기된 항공교통 분야와 탄소중립기본법 관련한 사항에 대해서 살펴보도록 한다.

II. 항공교통분야

1. 가덕도신공항 특별법

가. 제정 경위

가덕도신공항 건설을 위한 특별법(이하 가덕도신공항법이라 한다.)은 2021. 3. 16. 제정되어, 2021. 9. 17. 시행되었다. 가덕도신공항은 2002. 4. 15. 중국 민항기가 김해 돛대산에 추락하여 129명의 인명사고가 발생한 것을 계기로 동남권 신공항 건설 논의가 본격화된 이후 20여 년의 기간 동안 결과물이다.

신공항건설은 공항시설법에 따라 정부가 신공항건설을 결정하게 되면, 건설기술진흥법 시행령 등 관련 법령에 따라 사전 타당성 검토를 실시하여 신공항의 최적입지를 선정하고, 다시 국가재정법에 따라 예비타당성 조사 등을 거치는 등의 절차가 예정되어 있다. 이러한 일련의 적법절차를 통해 당초 동남권 신공항 건설을 위한 절차가 진행된 바 있으나, 이미 가덕도는 2011. 3. 입지평가 결과 38.3점에 불과하여 밀양과 함께 부적합 판정이 내려졌고, 정부도 동남권 신공항건설을 중단한 바 있다. 이후 동남권 신공항건설에 대한 지역의 요구가 지속되자 정부는 ADPi(파리공항공단엔지니어링)의 용역 결과에 따라 신공항 입지를 선정하기로 하였고, 2016. 6. 21. 사전타당성 조사결과 김해, 밀양, 가덕도 중에 김해가 신공항입지로 결정되었으며 2016. 7.부터 예비타당성 조사가 진행되었다.

그러나, 김해신공항에 대해 부·울·경 지자체를 중심으로 반대요구가 계속되자, 정부는 2019. 12. 6. 국무총리실 산하에 김해신공항 검증위원회를 발족하여 ‘김해신공항이 동남권 관문 공항으로서 적절인가’를 두고 기술 검증을 실시하였는데, 검증위원회는 2020. 11. 17. 근본적 재검토가 필요하다는 결론을 발표하여, 사실상 사업이 중단되었다. 위 발표가 있기 전인 2020. 11. 9. 김현미 국토부 장관은 국회 예산결산특별위원회 전체 회의에 참석하여 “부적정 결론이 나오면 모든 행정절차가 무

효화되고 그때부터 공항을 어디에 할 것인가를 두고 수요조사부터 원점 검토해야 하는데, 대상 지역을 열어놓고 하는 것이 원칙”이라고 하였다.

위와 같이 동남권 신공항은 지역의 이해관계가 첨예하게 대립된 상황으로 신공항 건설의 일반적 법절차를 통해서는 사업의 진행이 어려울 것이라는 점에서 정치적인 해결책을 요구하는 목소리가 있었고, 정치권에서 가덕도신공항법을 제정하기에 이르렀다.

본 글에서는 신공항 건설의 일반적 절차를 분석하여, 공항건설이라는 대규모 사업의 진행에 있어 환경, 경제, 안전, 사업성 등 제반 공익적 검토가 이루어지는지 살펴본 후, 이 사건 가덕도신공항법의 법적 성질, 위헌위법성에 대해 알아보고자 한다.

나. 공항건설절차

(1) 공항개발 종합계획 수립

공항시설법 제3조 및 동법 시행령 제7조는 권역별 500미터 이상 활주로 신설, 새로운 공항개발에 관한 사항을 종합계획에 추가하고자 하는 경우 항공수요조사를 통해 공항개발종합계획을 변경하도록 하고 있다.

이때 국토부 장관으로부터 종합계획의 수립 또는 변경에 관한 의견제시 요청을 받은 관할 지자체장은 종합계획(안)을 14일 이상 주민에게 열람하게 하고 그 의견을 들어야 한다.

(2) 사전타당성검토 실시(약 12개월)

특정 권역에 신공항 건설이 결정된 경우 건설기술진흥법 시행령 제68조 등에 따라 건설공사 시행의 효율성을 도모하기 위해 건설공사를 계획하는 과정에서 사전타당성 검토를 실시하여야 하고, 사전타당성검토 결과 공사규모, 공사비, 입지조건, 환경에 미치는 영향에 대한 개괄적인 검토가 이루어진다.

(3) 예비타당성조사(약 6개월)

사전타당성검토에 따라 구체적인 입지가 결정되면 국가재정법 제38조에 따라 대규모 예산편성을 통한 사업진행의 경제적 타당성, 계획의 적정성에 대한 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

(4) 공공교통시설 개발사업의 타당성 평가

예비타당성조사를 통과한 신공항 건설사업은 다시 국가통합교통체계효율화법 제18조에 따라 공공교통시설 개발사업의 교통 수요, 비용 및 편익 등에 대한 타당성 평가를 하여야 한다.

(5) 공항개발 기본계획 수립과 실시계획 등

신공항 건설계획이 위 타당성 평가를 통과한 경우 국토부 장관은 공항 현황분석, 수요전망, 공항규모, 건설 및 운영계획, 환경관리계획등을 포함한 공항개발에 관한 기본계획을 수립(교통타당성평가를 포함하여 약 12개월)하여야 하고, 이후 사업시행자 지정, 기본설계(약 16개월) 및 실시설계(약 15개월)를 한 후 실시계획을 수립승인(약 2개월) 하게 된다.

다. 인천국제공항 건설을 위한 수도권신공항건설촉진법

인천국제공항의 건설은 신공항 건설 필요성이 논의되기 시작한 1960년 후반부터 1차 타당성 조사가 실시되어 김포공항이 확장되기 시작하였으며, 이후 1979년부터 김포공항이 1990년 포화할 것으로 예측되어 제2차 타당성 조사가 시작되었고, 반월공단 인근 균자지역이 결정되었으나, 국방부의 반대로 김포공항 3차 확장이 결정되었으며, 1982년부터 3차 타당성조사 결과 행정수도 이전계획과 연계해 청주신공항이 수도권 신공항 후보지로 결정되었다.

이후 1989년 4차 타당성조사에서 영종도가 최적지로 결정되었고, 신공항건설추진위원회에서 의결되었다.

다만, 당시 공항 건설 절차에 관한 근거법인 항공법이 공항개발 절차 관련 규정이 미비한 관계로 국회는 이미 타당성조사 등을 통해 입지가 영종도로 결정된 수도권 신공항의 효율적 건설을 위하여 수도권신공항 특별법을 제정하였다는 점에서 타당성 평가도 없이 동남권신공항 입지 예정지를 가덕도로 결정한 가덕도신공항법과는 현저한 차이가 있다.

라. 가덕도신공항법의 위헌성

(1) 법률 구조

제1장 총칙

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(가덕도신공항 건설의 기본방향)

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

제5조(다른 법률과의 관계)

제6조(다른 계획과의 관계)

제2장 가덕도신공항 건설 및 지원 등

제7조(예비타당성조사 실시에 관한 특례)

제8조(가덕도신공항 건설에 관한 기본계획의 수립)

제9조(신공항건설사업의 시행자)

제10조(실시계획의 수립·승인 등)

제11조(인·허가등의 의제)

제12조(주변지역개발사업)

제13조(신공항 건립추진단)

제14조(재정 지원)

제15조(부담금 등의 감면)

제16조(민간자본 유치)

제17조(민간자본유치사업의 지원)

제18조(지역기업의 우대)

제19조(체육시설의 설치·이용 등에 관한 특례)

제3장 보칙

제20조(권한의 위임)

제21조(출입·검사 등)

제22조(시정명령 등)

제23조(허가 등의 취소)

제24조(과징금의 부과)

제25조(청문)

제4장 벌칙

가덕도신공항법 제1장 총칙은 정의 규정과 특별법의 성격을 규정하는 조문들로 구성되어 있고, 제2장은 공항시설법보다 완화된 형태의 건설계획 수립과 타당성 검토가 가능하게 하고 있으며, 공항 주변 개발과 민간자본 유치에 관한 특례를 규정하고 있어 가덕도신공항법의 입법목적은 보여주고 있다. 제3장과 제4장은 법의 집행력을 담보하기 위한 내용들이다.

따라서, 가덕도신공항법의 위헌위법적 요소의 핵심은 제2장의 제7조 내지 제19조에 관한 부분이다.

(2) 가덕도신공항법 제1장의 주요내용과 문제점

① 주요내용

가덕도신공항법 제1장은 처분적 법률로서 부산 강서구 가덕도 일원을 동남권신

공항 건설부지로 확정하고 있으며, 가덕도신공항 건설의 기본방향을 공항의 신속한 건설에 초점을 맞추고 있고, 이를 위해 국가 및 지자체의 상호협력과 노력 의무 및 공항시설법등의 특별법적 지위를 부여하고 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가덕도신공항”이란 부산광역시 강서구 가덕도 일원에 건설되는 「공항시설법」 제2조 제3호에 따른 공항을 말한다.

제3조(가덕도신공항 건설의 기본방향) 국가는 다음 각호의 특성이 구현될 수 있는 방향으로 가덕도신공항을 건설하여야 한다.

2. 활주로 관리 및 항공기 운항에 대한 안전이 확보된 공항의 신속한 건설

② 문제점

가덕도는 이 법 제정 당시 공항시설법 등 관련 법령에서 입지적합성이 검토되지 않았으며, 오히려 2011. 3. 입지평가 결과 38.3점에 불과하여 신공항 설치지역으로 부적합판정이 나왔었고, ADPi의 사전 타당성 조사용역에서는 김해보다 열등한 것으로 판정되었다.

그럼에도 가덕도만을 신공항 건설 예정 부지로 전제하여 제정된 법은 아래와 같은 위헌성이 내포되어 있다.

- 사업의 필요성과 공익성 담보 장치의 형식화

일반 공항 건설 절차는 대규모 재정투입이 불가피한 공항건설의 필요성과 공항건설로 발생할 수 있는 환경훼손, 주민피해, 교통수요 등의 예측 실패에 대한 사회적 불경제, 입지의 안전성 등 제반 사항을 종합적으로 고려하도록 사전타당성, 입지적합성, 예비타당성 등 평가제도를 예정하고 있다.

그러나, 가덕도신공항법은 예비타당성 면제 등을 통해 이러한 절차들을 형해화하

고 정치적 목적하에 가덕도만을 동남권신공항 예정부지로 확정된 문제가 있다.

- 국가재정 운용 기준 위반

대규모 재정이 투입될 수밖에 없는 동남권신공항 건설사업은 국가재정 운영 기준에 따라 사업의 실효성에 대한 엄격한 평가가 요구된다. 국가재정법은 이러한 취지에서 국가재정은 효율적이고 성과지향적이며, 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립한 가운데 재정운용의 공공성을 증진하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

그런데, 가덕도신공항법은 입지에 대한 검토가 이루어지지 않았고, 오히려 입지 부적합 판정의 전례가 있음에도 가덕도에 동남권신공항건설을 위한 절차를 강행하도록 하여 국가재정의 효율성, 합리성을 결여하고 있다.

- 법치주의 원칙 위반

가덕도신공항법은 처분적 법률로서 입지선정이 되지 않은 가덕도를 신공항건설의 유일한 예정부지로 전제하고 있다. 이러한 대규모 예산투입이 요구되는 SOC 사업을 입지적합성 검토 없이 국회가 특별법을 통해 사업절차를 강행하는 것은 의회 입법권의 남용이며, 장래 유사한 형태의 특별법 제정을 통한 국책사업이 진행될 수 있는 선례가 되었다는 점에서 법치주의 근간을 훼손하는 법률이다.

또한 예산편성권은 정부에게 있음에도 가덕도신공항의 규모와 사업비 등이 불확정상태에서 입법으로 사업진행을 위한 절차를 강행하는 것은 국회에 의한 정부 예산편성권의 침해이다.

- 저탄소녹색성장기본법 위반

항공기는 운송수단 중 시간당 온실가스 발생량이 가장 많은 것으로 알려져 있으며, 2016년 국제민간항공기구 결의에 따라 국제항공의 온실가스 배출량을 2019년

수준으로 동결하는 국제항공 탄소 상쇄, 감축 제도가 시행을 앞두고 있고, 최근 영국내 단일시설로는 가장 많은 탄소를 배출하는 히스로 공항의 제3활주로 증설계획을 항소법원이 파리협정에 따른 온실가스 감축의무 위반으로 취소하기도 하였다.

가덕도신공항은 기존 공항의 확장이 아닌 새로운 대규모 신공항 건설사업으로서 탄소배출감축을 위해 전 세계적으로 항공수요를 조절하는 추세에도 역행하며, 저탄소녹색성장기본법 제3조 6호가 자연자원과 환경의 가치를 보존하면서 국토와 도시, 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 기반시설을 저탄소 녹색성장에 적합하게 개편하도록 규정한 원칙에도 반한다.

- 상위계획의 정합성 원칙 위반

공항시설과 관련된 법체계는 공항시설법상 공항개발종합계획이 최상위 계획으로서, 공항개발종합계획에 신공항 또는 기존 공항의 시설확장에 대한 계획이 먼저 수립되어야 한다. 그러나, 가덕도신공항법 제정 직전인 제5차 공항 종합개발 계획상 기존 동남권 공항으로서 김해/대구/울산/포항/사천/울릉공항의 시설 확충에 대한 계획만이 수립되어 있었으며, 가덕도신공항은 포함되어 있지 않았다는 점을 고려하면, 가덕도신공항법은 공항 종합개발계획이 수립되지 않은 신공항을 법률로써 강제한 것으로 상위계획과의 정합성 원칙에 위반된다.

(3) 가덕도신공항법 제2장의 주요내용

① 주요내용

입지적합성 검토와 사업필요성 검토, 재정적정성 검토 등이 없었고, 오히려 입지 부적합 판정이 된 가덕도에 신공항 건설을 강행하기 위한 목적으로 가덕도신공항법은 예비타당성 면제(제7조), 인허가의제(제11조), 주변지역개발(제12조), 재정지원(제14조), 부담금감면(제15조), 민간자본유치(제16조), 체육시설설치특례(제19조)를 규정하고 있다.

② 문제점

- 예비타당성조사 면제

가덕도신공항법은 기획재정부장관이 국가재정법상 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 하고 있다. 이는 국가재정의 효율적이고 공정한 운영을 위해 필수적인 절차로서 예비타당성조사를 거치지 않은 4대강 사업이 우리 사회에 미친 피해를 고려한다면 가덕도신공항법은 특별법으로서 예비타당성조사를 면제하는 최초의 선례를 남겨 국가재정 운용원칙을 심각하게 훼손하게 하였다.

더욱이 가덕도는 2016년 예비타당성조사에서 김해보다 열등한 곳으로 판단되었는바, 예비타당성조사 면제는 오로지 정치적 목적으로 가덕도신공항을 밀어붙이려는 국회의 입법권남용이다.

- 인허가 의제

개별법령에서 공익성을 담보하기 위해 예정하고 있는 각종 인허가제도를 가덕도신공항법은 실시계획승인으로 인허가를 의제 간주하고 있다.

특히 공항건설의 경우 활주로 건설 및 항공안전을 위해 산지 훼손이 불가피하나, 공항시설법은 산지관리법상 산지전용허가 또는 산지전용신고만을 의제하고 있는 반면, 가덕도신공항법은 산림보호법상 산림보호구역지정해제, 산지관리법상 보전산지 변경해제까지도 인허가 의제 대상에 포함시켜, 자연환경으로서 공익을 보호하려는 제도들을 무력화하고 있다.

이는 가덕도의 우수한 자연환경으로 인하여 산림보호법과 산지관리법상 보호제도를 통과하지 못해 공항건설을 할 수 없는 사태를 사전에 차단하기 위한 것으로 평창동계올림픽을 위해 가리왕산 유전자 보호구역이 해제된 것과 동일한 개발중심의 악법이다.

(4) 부칙의 위헌성

① 주요내용

부칙 제2조는 상위계획의 정합성 위반 문제를 해결하기 위하여 국토교통부장관에 계 이 법 시행 전 권역별 공항개발 방향이 가덕도신공항의 위계 및 기능과 중복되는 내용이 없도록 공항시설법상 제6차 공항개발 종합계획을 수립하여야 한다고 못하고 있다.

② 문제점

가덕도신공항의 입지타당성 검토가 이루어지지 않았고, 사업의 적정성에 대한 검토도 없이 국회가 법률로 행정부에게 특정 사업의 내용을 포함한 종합계획을 수립을 강요하고, 다른 공항들의 개발방향을 통제하는 것은 권력분립 원칙의 침해로서 입법권에 의한 행정권의 무력화이다.

마. 결론

동남권 신공항 건설은 정치적, 경제적 이해관계가 얽혀 그동안 수차례 사업의 진행이 중단되었고, 동남권 신공항 건설에 대한 이슈가 뜨거울 때마다 등장한 가덕도는 사업타당성검토와 예비타당성검토에서 모두 부적격지로 판정된 바 있다.

그리고 2021년은 기후변화에 직면한 세계 각국이 탄소배출감축을 위한 국제적 노력을 경주하고 있으며, 운송수단 중 시간당 탄소배출량이 가장 높은 항공기 운항수요를 줄이고, 공항폐쇄를 위한 절차들을 진행하고 있다.

그런데, 국내로 눈을 돌려보면, 그동안 지역에서는 항공수요가 턱없이 부족한 현실을 무시하고 수요를 조작하는 등의 방법으로 지역공항을 다수 건설하였고, 대부분 적자에 허덕이고 있다.

이러한 상황에서 가덕도신공항법은 공항의 난개발이라는 국내 정치의 특수성에 따른 상황을 방지하고자 마련한 공항시설법 및 관련 법령상 각종 타당성검토제도를

면제하고 무력화하여 오로지 가덕도에 신공항을 건설하고자 말겠다는 토건 국회의 입법독재 무자비성을 여실히 보여주고 있다.

타당성검토를 특별법으로 면제하는 선례를 남긴 가덕도신공항법은 반드시 폐지되어야 한다.

2. 제주 제2공항

환경부는 2021. 7. 20. 전략환경영향평가를 반려하였다. 환경부가 반려사유로 내세운 것은 류 및 그 서식지 보호방안에 대한 검토 미흡, 항공기 소음 영향 재평가 시 최악 조건 고려 미흡 및 모의 예측 오류, 다수의 맹꽂이(멸종위기야생생물 2급)서식 확인 영향 예측 결과 미제시, 조사된 습골에 대한 보전 가치 미제시 등이다.

제주 제2공항은 지역사회에서도 찬반 논의가 뜨거웠던 사안이다. 다만, 제주도의 환경적, 사회적 수용력과 지속가능성에 대한 심각한 의문은 과잉 관광과 난개발로 인해 확인된 기반시설의 부족 문제, 안전문제라는 점에서 제주도민들의 다수는 제주 제2공항을 반대하였다.

다만, 이번에 환경부가 전략환경영향평가를 부동의하지 않고, 반려한 것으로는 제주 제2공항 사업이 종결되었다고 보기 어렵다.

환경영향평가법 제17조 제4항 1호는 보완 요청한 내용의 중요사항 누락 등 전략환경영향평가서가 적절하게 작성되지 않아 협의를 진행할 수 없다고 판단된 경우에 반려할 수 있도록 하고 있으므로, 국토교통부는 전략환경영향평가서를 새롭게 작성하여 절차를 재개할 수 있다.

실제 국토교통부는 2021. 10. 6. ‘제주 제2공항 건설사업 전략환경영향평가 보완 가능성 검토용역’입찰을 공고하면서, “전략환경영향평가에 대한 환경부 반려 사유

에 대한 보완 가능성을 판단하고, 보완이 가능하다고 판단되는 경우 문제 해소방안 검토 및 방향성 등을 마련하는 목적”이라고 하였다. 위 용역 결과에 따라 국토교통부가 환경부의 전략환경영향평가서 반려사유를 해소하게 된다면 전략환경영향평가서 재작성을 통해 협의를 요청하는 것으로 제주 제2공항 건설 문제는 다시 진행될 수 있기 때문이다.

그러나 제주 제2공항 사업의 필요성은 이미 프랑스 파리공항공단엔지니어링(ADPi)의 “제주공항 인프라 확충 사전타당성 검토용역 보고서”를 통해 기존 제주공항 십자 활주로 개선을 통해 제주도 장기 항공 수요인 연간 4,560만 명을 충분히 수용할 수 있다는 점이 확인되어 신규 공항 건설이 반드시 필요한 것은 아니라는 점, 한국환경정책평가연구원(KEI) 검토보고서상 철새도래지 보전과 항공기-조류 충돌 위험, 항공기 소음피해(주민, 야생동물, 해양포유류 등)에 대한 저감방안 등이 사업 계획에 반영되지 않아 전략환경영향평가에서도 보완되지 않음 점, 오버투어리즘에 따른 제주도 기반시설 용량초과 문제와 주민생활피해(교통, 소음, 폐기물 등)에 대한 해결방안이 선행되지 않고 있는 점 등을 고려할 때 인정될 수 없다는 점에서, 인정되지 않는다.

III. 탄소중립기본법의 문제점

1. 기후위기의 심각성

가. 온실가스와 기후변화

지구 표면의 온도는 산업혁명 이후 1.09℃ 상승하였고 구체적으로 육지는 1.59℃, 해양은 0.88℃ 상승하였다. 과학자들은 지구표면의 기온상승 원인을 온실효과에 기인한 것으로 보고 있으며, IPCC 6차 보고서는 인간의 영향으로 인해 대기와 해양과 육지가 온난화되었다는 사실은 ‘명백’(unequivocal)하다고 밝히기도 하였다. 이산

화탄소로 대표되는 온실가스들은 분자의 특성으로 인해 태양으로부터 오는 빛(주로 가시광선)을 그대로 투과시켜 태양광이 지표면에 도달토록 하는데, 그 반대로 지표면으로부터 지구 밖으로 나가는 지구복사열(적외선)을 흡수하고 그중 일부를 지구 표면으로 방사한다. 따라서 향후에 기온이 어느 정도로 얼마나 빨리 상승할지는 대기 중 온실가스의 비율에 달려있으며, 인위적으로 배출되는 온실가스의 양, 특히 이산화탄소 배출량에 크게 좌우된다. IPCC 제6차 평가보고서에서도 각 1000Gt의 이산화탄소가 대기 중에 축적될 때마다 지구표면의 온도가 0.45℃가량 상승한다고 밝히고 있다.

그런데, 1750년 이후 이산화탄소의 농도는 47% 상승했고, 메탄의 농도는 156%, 아산화질소의 농도는 23% 상승하여, 2019년 대기 중 이산화탄소의 농도는 지난 200만 년간 가장 높고, 메탄과 아산화질소는 지난 80만 년 동안 가장 높은 상태이다.

나. 온실효과가 환경과 기후에 미치는 영향

온실효과로 인한 지구 기온의 상승은 북극 해빙의 감소를 유발하고 있고, 이는 해수면 상승효과를 가져오고 있다. 1901년과 2018년 사이 해수면은 20cm 상승하였는데, 1901년-1971년 사이에는 연간 1.3mm, 1971년-2006년 기간에는 연간 1.97mm, 2006년-2018년 기간에는 연간 3.7mm씩 상승하고 있다.

또한, 온실효과에 따른 기후변화는 폭염, 가뭄, 홍수, 강력한 열대성 저기압, 산불 등 화재 등 기후재난을 야기시키고 있다.

다. 파리협정의 주요 내용

파리협정은 제21차 당사국총회(COP21)에서 2015. 12. 12. 채택되었고, 2016. 11. 4. 발효되었고, 현재 153개 당사국이 있으며, 한국은 2016. 11. 3. 조약 제2315호로 발효되었다. 파리협정은 「지구의 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 2℃보다 현저히 낮게 제한하고 긴급적 1.5℃ 이하로 제한하도록 노력한다」는 것을 핵심적인 목표로 설정하고 있다(협정 제2조). 파리협정에서는 교토의정서와 달리 모든 당사

국이 온실가스 감축 대상이므로 한국도 당사국의 의무를 직접적으로 부담하며, 당사국들은 공동의 목표를 달성하기 위해 개별 목표를 5년마다 제출해야만 한다(협정 제4조 제9항). 다만 당사국들은 국가별로 상황과 능력에 따라 온실가스 감축목표인 국가결정기여(NDC)를 결정하여 유엔기후변화협약에 통보하고, NDC를 달성하기 위한 국내적 조치를 취하도록 하고 있는 한계가 있다(협정 제4조).

2. 탄소중립기본법의 위헌성

동법은 “국가온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 한다.”고 규정하고 있으나, 2018년 한국 온실가스 배출량은 728백만 톤이었으므로, 이를 35% 감축한 배출량은 473백만 톤으로서, 이러한 온실가스 감축 목표량이 기후변화 위협으로부터 국민의 생명, 안전을 도모하는데 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 취한 것으로 볼 수 없고, 위와 같은 감축목표는 국민의 생명을 보호하고 안전을 도모하기에 불충분한 목표로서 적절하고 효율적인 최소한의 조치에 해당하지 않는다 할 것이기에 국가의 기본권보호의무를 위반한 것이다.

또한, IPCC 1.5℃ 특별보고서는 지구의 평균기온 상승을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해서는, 이산화탄소 배출을 2030년까지 2010년 대비 45% 감축해야 하고, 2050년에는 순 배출 0에 도달해야 한다는 경로를 제시하고, 탄소예산을 67%의 확률로 420라고 산정하였는데, 대한민국의 2010년 온실가스 배출량은 656.3백만 톤이었으므로, 이를 45% 감축한 배출량은 361.3 백만 톤이다.

그런데, 탄소중립기본법은 2018년 대비 35%를 감축목표로 하고 있는데, 2018년 한국 온실가스 배출량은 728백만 톤이었으므로, 이를 35% 감축한 배출량은 473백만 톤으로, IPCC가 제시한 기준에 111백만 톤을 초과한다. IPCC 기준에 맞춰 2018년을 기준으로 하려면, 50% $[(728\text{백만 톤}) - (361.3\text{백만 톤}) \div (728\text{백만 톤})]$ 를

감축해야 한다는 점에서, 대통령령으로 감축 범위를 위임하기는 하였으나, 실질적 탄소중립사회를 실현하기 위해 IPCC가 제시한 감축목표를 달성하기 위해서는 법률에서 감축최저한을 35%가 아닌 50%로 설정하였어야만 한다.

이는 2030 감축목표를 설정함에 있어 과학적 예측과 분석을 하지 않은 채 만연히 감축목표를 2018년 대비 35%를 감축하도록 한 문제가 있으므로, 국민의 자유와 권리에 영향을 미치는 본질적 사항을 법률에 명확하게 제시하지 않고, 대통령령에 위임한 결과 의회유보원칙도 위반하였다.

[제2부]
집중조명

집중조명

“주거권 : 현실과 정책적 대안”

집필

[발제1] 주택세입자의 주거불안을 해소할 주거정책 방향

- 공공택지, 공공주택, 민간임대차 정책을 중심으로

[발제2] 저소득층의 주거현실과 주거복지

[발제3] 한국의 사회주택

- 제3섹터 주택공급의 겨울나기

[발제4] 지방소멸과 국토균형발전방안

[발제 1]

주택세입자의 주거불안을 해소할 주거정책 방향

- 공공택지, 공공주택, 민간임대차 정책을 중심으로

이강훈 변호사

1. 주택세입자의 주거권의 현실

2020년 7월 31일 주택임대차보호법 개정으로 임차인의 계약갱신요구권과 임대료 인상률 상한제가 도입되었다. 새 제도의 도입으로 최소 2년에서 최소 4년 거주로 거주기간이 늘어나는 점은 반가운 일이지만 임차인 가구들이 마음은 그다지 밝지 않다. 주택가격이 지나치게 높아졌고 보증금 등 임대료도 크게 올랐기 때문이다. 주택 소유자들에게 주택 가격이 오른 것은 기분 좋은 일이지만 재산세 등 보유세가 오른 부분에 대해서는 즐겁지 않은 표정이다. 주택가격을 급등시킨 원인에 대해 많은 이야기들이 오간다. 대체로 장기간 저금리 상태에 있었고 대출도 쉽다 보니 가계대출이 급속하게 팽창한 것이 주택을 포함한 부동산 시장 인플레이션의 주요한 원인이라는 지적이 많다. 최근 2년간은 코로나19 사태까지 겹쳐 가계에 어려움이 커지자 정부의 복지 지출도 늘었을 뿐만 아니라 가계 대출이 크게 팽창했고 부동산 시장을 찾는 돈은 넘쳐 났다. 특히 주택 가격과 전세 가격이 급등하자 덩달아 전세자금 대출이 크게 증가했다. 또다른 요인이 주택과 부동산 투기이다. 기존 주택시장, 특히 서울과 수도권 주택시장에서 먼저 나타났으나 이로 인한 토지 가격 상승과 함께 3기 신도시 등을 비롯한 서울과 수도권 전역, 주요 대도시와 지방도시들에서도 투기 바람은 계속되고 있다. 문재인 정부는 집권 초기인 2017년부터 투기억제를 하겠다는

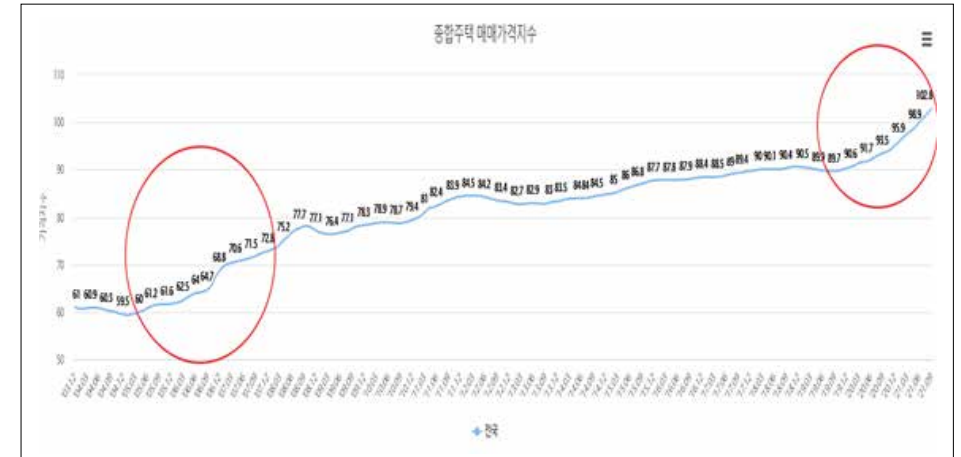
정책을 되풀이 했으나 잘 되지 않았다. 정치세력은 결과로 말을 해야 한다. 문재인 정부의 부동산 정책은 박근혜 정부 정책보다 나은 점도 많았지만 결코 잘했다고 평가하기 어렵다.

문재인 정부는 2018년부터 전통적인 공급 확대 정책을 꺼내는데 이어 정권 말인 2021년에 와서는 금융 대출 억제 정책을 전방위로 펴면서 주택 가격을 잡으려고 하고 있다. 이런 상황에서 주택세입자들은 당장 수년간 높아진 주택가격, 전월세 가격으로 부담가능한 주거를 찾는 데 어려움을 겪고 있다. 문재인 정부와 같은 방식의 정책으로는 부담가능한 주거는 실현하기 어렵다는 실망감이 퍼지고 있다. 사회경제적 사정이 이렇게 흘러가면서 부동산 투기와 민간사업의 과도한 개발이익 문제, 공직 부패 문제가 얽혀 있는 지난 3월의 LH 임직원 투기 사건 및 올해 가을의 대장동 사건 등을 접하게 되자 국민들은 분통을 터뜨리고 있다. 이제 각 정당의 대통령 후보들이 선출이 되어 본격적인 경쟁에 들어갔다. 차기 정부는 문재인 정부와 같은 실수를 되풀이하지 않고 주택가격을 하향 안정화할 정책이 필요하다. 먼저, 어떤 문제를 해결해야 하는지부터 객관적으로 살펴보고 정책의 개선 지점과 대안을 생각해 보아야 한다.

2. 주택과 전월세 시장 상황은?

(1) 주택 시장 상황

〈그림 1〉 한국부동산원 종합주택 매매가격지수



위 표는 2003년부터 2021. 9.까지 부동산 통계기관인 한국 부동산원(구 한국감정원)의 종합주택매매가격지수 그래프이다. 위 표를 보면 2019년부터 2021년(우측 동그라미 부분)까지 얼마나 그래프가 급격히 상승하는지 알 수 있다. 노무현 정부 시절 2005년부터 2007년까지(좌측 동그라미 부분) 그래프 기울기(가격지수 상승률)보다 더 가파르다. 노무현 정부가 이명박 정부로 교체될 때 부동산 가격 상승 때문에 열린우리당이 선거에 졌다는 말이 적지 않았다.

아파트 실거래가 지수 변동율을 살펴보면 상황은 더 심각하다. 2016년 12월~2021년 8월(박근혜 정부말, 문재인 정부까지 4년 8개월)까지 아파트 실거래가 지수 변동률을 보면 최근 약 4년 8개월간의 아파트 가격 상승률은 폭등이라고 표현해도 부족하지 않다. 서울은 이 추세면 2016년 12월부터 곧 아파트 실거래가 100% 상승을 달성하는데 얼마 남지 않은 듯하다.

〈표 1〉 아파트 실거래가 지수 및 변동률 추이

지역	2006년 01월	2007년 12월	2012년 12월	2016년 12월	2021년 08월
	지수	지수	지수	지수	변동률
전국	62.728	76.901	82.883	98.451	2.46
		22.6%	7.8%	18.8%	42.0%
수도권	66.542	89.197	81.046	96.312	3.07
		34.0%	-9.1%	18.8%	71.2%
지방	59.561	63.222	83.945	100.096	1.79
		6.1%	32.8%	19.2%	18.9%
6대광역시	57.483	65.954	78.38	98.635	2.14
		14.7%	18.8%	25.8%	35.1%
5대광역시	56.222	58.118	77.205	98.635	1.49
		3.4%	32.8%	27.8%	31.7%
8개도	62.776	68.159	90.47	101.535	2.27
		8.6%	32.7%	12.2%	6.5%
서울	60.987	78.481	74.803	92.292	1.79
		28.7%	-4.7%	23.4%	92.3%
경기	71.022	95.946	84.506	98.392	3.59
		35.1%	-11.9%	16.4%	64.9%

(자료: 한국 부동산원 지역별 아파트 실거래가가격지수, 각 지수 아래 전기부터 당까지 기간별 지수변동률을 추가 계산)

〈그림 2〉 아파트 연도별 거래 추이



(한국부동산원 아파트 연도별 거래량)¹

이러한 아파트 가격 상승이 이어지자 문재인 정부 들어 후반기로 갈수록 연도별 거래량이 급증하였다.

이러한 주택 가격 상승으로 중위가구에 주택 구매가 어느 정도 부담이 되는 것인

1 매매 뿐만 아니라 판결, 교환, 증여, 분양권 전매, 기타 소유권이전 거래를 포함한 거래량이다.

가? 한국부동산원이 2021년 6월 기준으로 집계한 주택구매력 지수(HAI) 계산에 따르면 다음과 같다.

〈표2〉 주택구매력 지수(HAI)

구분	지역	종합	아파트	연립	단독
Classification	Region	Total	Apartment	Row houses	Detached houses
HAI	전국	162.0	134.4	350.5	214.3
	서울	77.6	59.4	221.6	60.5
	수도권	111.5	91.7	297.6	94.3
	지방	276.5	239.3	637.8	354.5
	5대광역시	201.1	181.8	583.2	208.8
	8개도	384.3	349.8	696.6	432.5

주) 1. HAI = (중위 가구 연소득/상환가능 필요연소득) X 100
 2. 중위 가구연소득 : 통계청 가계동향조사 5분위 가구소득 3분위값 적용(전국 전가구기준, 2021.2분기 기준)
 3. 상환가능 필요연소득 = 월 상환액 X 12개월 / DTI, DTI = 25% 적용
 4. 월 상환액 = 대출금액 X 대출상환계수

$$\text{대출상환계수} = \frac{(\text{대출금리}/12) \times [1 + (\text{대출금리}/12)]^{\text{대출기간} \times 12}}{1 + (\text{대출금리}/12)]^{\text{대출기간} \times 12} - 1$$
, 대출금리는 한국은행 「예금은행 가중평균 주택담보대출금리」, 대출기간 20년 기준
 5. 대출금액 = 중위주택가격 X LTV, LTV = 40% 적용

(한국 부동산원, 전국주택가격 동향조사)

위 계산 공식을 보면 수치의 의미를 알 수 있는데, 상환가능 필요 연소득은 연간 부채상환액(원리금 포함)을 DTI(0.25)로 나눈 금액이므로 연간 부채 상환액의 4배로 가정한다. 이렇게 계산한 상환가능 필요 연소득 대비 중위가구 연소득의 비율을 백분율로 표현한 것이 HAI다. 그 수치가 100 이하면 집을 살 수가 없거나 힘들고, 100이 넘으면 소득의 25% 이하를 원리금으로 지출해 구매가 가능하다는 뜻이다. 위 표는 서울에서 소득 중위 가구는 아파트를 구매할 수 없고 수도권에서도 주택을 구매해 유지하기가 어렵다는 결과를 보여준다. 지방과 5대 광역시에서 중위가구는 집을 구매할 수 있지만, 인구의 절반이 넘게 사는 서울과 수도권에서는 중위가구가 매월 자기 소득의 25%를 원리금 변제에 동원한다고 가정해도 집을 사기 어렵다는 경험적인 결과와 부합한다. LH 사태와 대장동에 대한 시민들의 분노는 똑같은 이유 때문이다. 집값 상승! 누구는 주택 가격 급등으로 집을 살 수 없어 전월세로 이집 저집 떠돌면서 고생을 하는데, 어떤 자들은 LH 등 공기업, 공무원으로 재직중이면서 땅 투기를 해서 돈을 벌고 또 어떤 자들은 뇌물을 주고 받고 특혜를 받으면서 개발 이익으로 수천억원의 돈 잔치를 벌이고 있었다는 의혹에 분노하지 않을 사람은 거의 없었을 것이다.

(2) 주택 임대차 시장 상황

전세는 주로 아파트 가격 상승이 문제를 일으키기 때문에 아파트를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 처음에 위에 있다가 2017년부터 지수가 아래 쪽에 위치한 그래프가 경기도이고, 아래에있다 위로 올라간 그래프가 서울로 추세는 대동소이하다. 최근 그래프의 기울기를 통해 2019년부터 2021년까지 아파트 전세가격 지수변동률이 심각함을 알 수 있다.

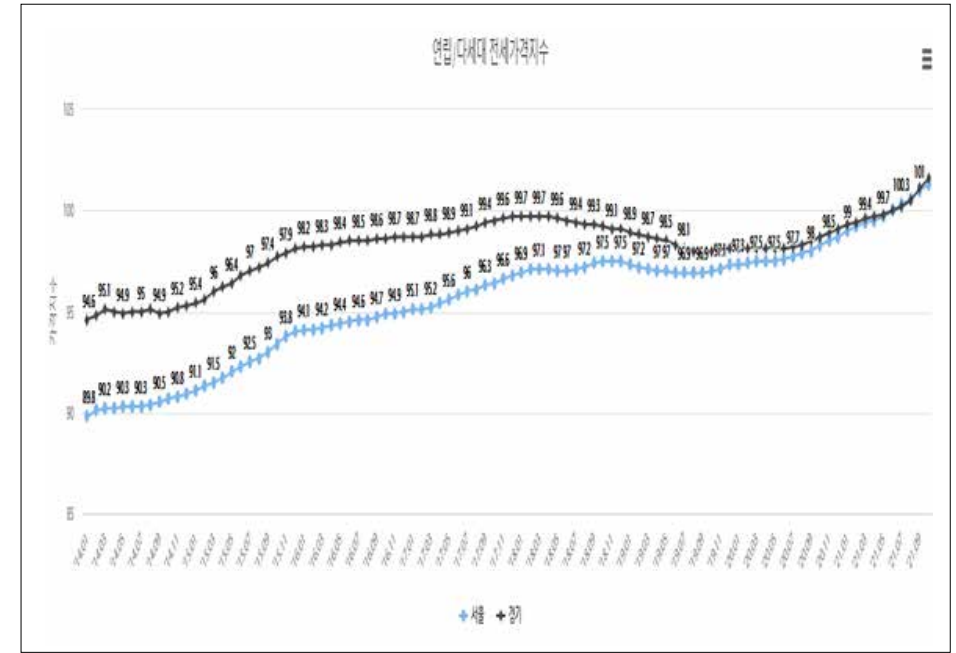
<그림 3> 서울·경기 아파트 전세 실거래가 지수 추이 (2014. 1. ~ 2021.7.)



(한국부동산원 지역별 아파트 전세 실거래가지수)

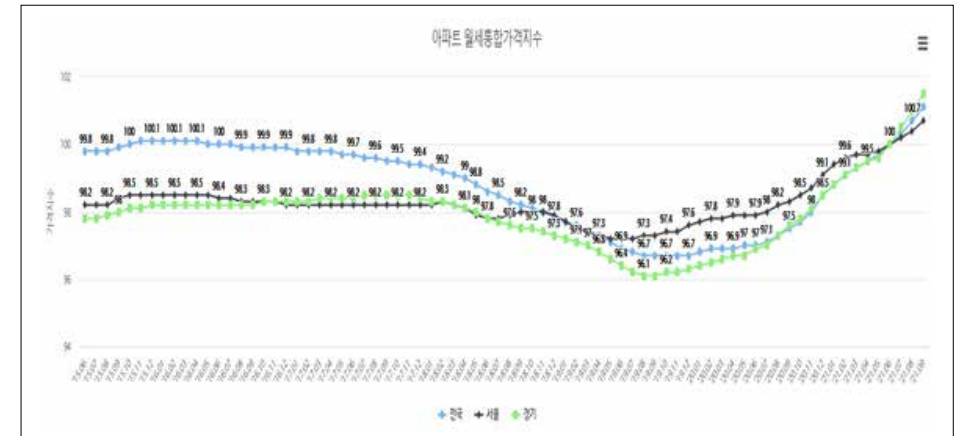
아파트 월세는 2015년부터 2019년 상반기까지는 안정되거나 약간 하향조정되다가 2019년 하반기부터 아파트 가격 상승 추세에 따라 급격하게 상승하고 있다. 따라서 주택가격 상승으로 인한 임대료 부담 상승은 월세라고 피해나갈 수가 없다.

<그림 4> 서울 경기 연립 다세대 전세가격 지수 추이(2014.1.~2021.9.)



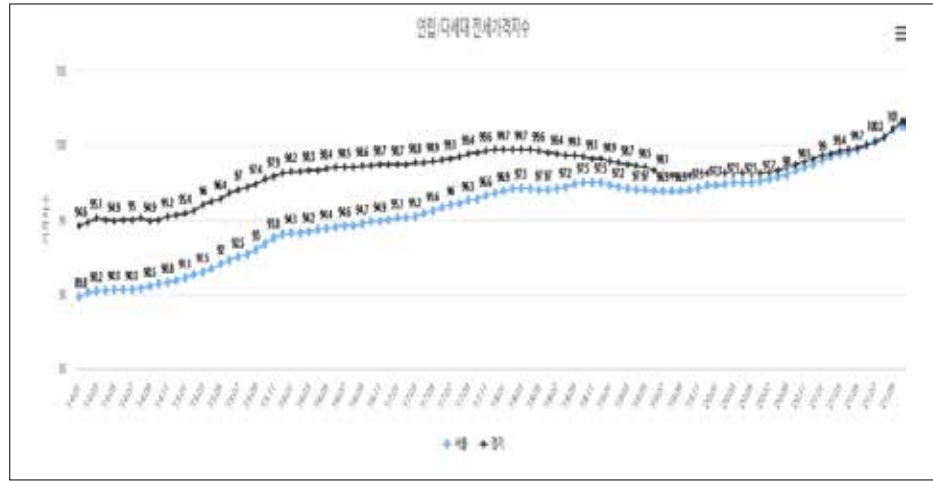
(한국 부동산원 연립 다세대 전세가격지수)

<그림 5> 전국, 서울, 경기 아파트 월세통합가격지수 추이 (2015. 6.~ 2021. 9.)



(한국 부동산원 아파트 월세통합가격지수)

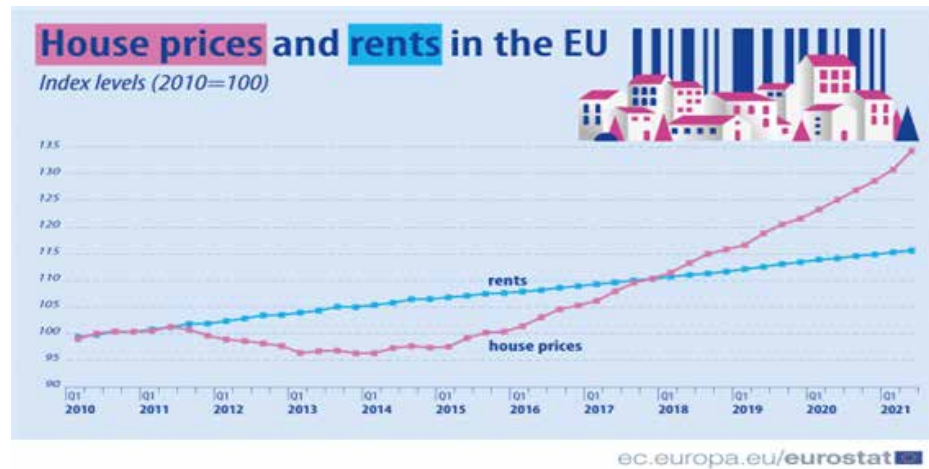
<그림 6> 연립 다세대 월세가격지수(서울, 경기, 인천) (2015. 6.~ 2021. 9.)



(한국 부동산연구원 연립 다세대 월세가격지수)

다음 표에서도 알 수 있듯이 유럽도 마찬가지다. 확장형 재정 정책과 장기간의 저금리로 주택가격은 날개달린 듯 상승하고 있고 임대료 상승도 지속적이다. 그러나 한국의 경우 비교적 단기인 4~5년만에 아파트 매매 실거래가가 90% 넘게 증가한다는 것은 과한 정도가 지나치다.

<그림 7> 유럽의 주택가격 및 임대료(2010~2021)



(Eurostat 통계)

3. 문재인 정부의 주택 가격 급등, 원인은 무엇인가?

그렇다면, 투기를 억제한다는 정책 방향을 표방했던 정부에서 왜 이런 결과가 나온 것인가?

흔한 대중의 오해, 보수 언론의 선동처럼 문재인 정부에서 주택 공급이 부족했기 때문은 결코 아니다. 문재인 정부는 역대 어느 정부 시기보다 많은 주택 공급을 했다. 따라서 주택공급의 양과 질적 측면에서 주택 공급 총량이나 아파트의 공급 부족이 가격 상승 원인이라고 보기 어렵다. 폭발적으로 늘어난 주택 구매 수요에 비해 주택 공급이 부족했을 뿐이다. 이렇게 판단하는 이유는 2011년~2016년까지 이명박, 박근혜 정부시기 6년의 전국 연평균 주택공급량(다가구 가구수 구분, 사용검사 기준)이 532,976호인데 반해, 문재인 정부 시기 4년(2017~2020년)의 연평균 주택공급량이 612,366호로 월등히 많기 때문이다. 이는 같은 기준으로 서울(연 74,048호→79,569호), 수도권(연 224,288호→300,777호), 광역시를 제외한 지방(연 308,687호→311,596호)을 살펴봐도 마찬가지이다. 광역시만 약간 연평균 공급량이 줄었을 뿐이다(연 101,866호→92,845호). 주택 가격 상승의 진원지인 아파트 공급은 어떠한가? 2011~2016년 연평균 아파트 공급량은 254,658호인데, 2017~2020년 연평균 아파트 공급량은 411,213호로 문재인 정부 시기가 월등하게 많다. (서울: 연 32,278호→43,996호, 경기: 연 67,676호→145,881호, 수도권 전체: 연 113,017호→200,978호, 광역시: 연 54,419호→69,114호, 지방 연 141,641호→210,234호) 따라서 가격 급등 문제가 공급 부족 측면에서 발생한 것이 아니라 주로 수요 측면에서 발생한 것임을 분명히 확인할 수 있는 것이다. 따라서 폭증한 수요의 원인 파악과 함께 폭증한 주택 구매수요를 가라앉힐 대책을 마련해야 한다.

<표3> 2011-2015년 주택유형별 건설(사용검사)실적

구분	대분류	중분류	2011 준공합계	2012 준공합계	2013 준공합계	2014 준공합계	2015 준공합계	2011-2015 합계
총계	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	457,631	497,043	501,636	543,782	571,591	2,571,683
총계	단독	단독	35,763	36,253	38,705	43,565	49,732	206,018
총계	다가구	다가구	136,619	151,399	122,128	130,261	129,644	670,051
총계	다세대	다세대	63,354	103,122	93,501	82,679	95,171	438,027
총계	연립	연립	5,209	10,708	12,070	9,407	12,264	49,658
총계	아파트	아파트	216,686	193,561	235,232	277,676	284,780	1,207,929
수도권소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	207,629	221,425	197,141	208,407	226,759	1,061,361
수도권소재	단독	단독	7,427	7,457	6,696	8,015	10,016	39,611
수도권소재	다가구	다가구	24,671	26,709	24,093	27,006	28,094	130,573
수도권소재	다세대	다세대	48,020	73,501	66,771	66,685	80,697	335,674
수도권소재	연립	연립	2,594	3,699	3,595	3,121	4,363	17,362
수도권소재	아파트	아파트	124,917	119,059	95,966	103,580	103,569	536,111
서울	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	68,248	68,302	70,495	77,961	88,067	353,093
서울	단독	단독	1,199	990	658	904	1,048	4,789
서울	다가구	다가구	3,615	3,949	3,290	3,967	4,157	19,109
서울	다세대	다세대	38,437	38,437	31,864	32,908	39,292	164,828
서울	연립	연립	444	821	1,098	839	897	4,187
서울	아파트	아파트	38,482	26,115	33,607	39,325	22,673	166,102
경기	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	197,960	121,571	114,819	113,868	140,903	599,121
경기	단독	단독	5,536	5,876	5,525	6,315	7,859	31,111
경기	다가구	다가구	16,674	21,627	19,511	21,700	22,567	103,479
경기	다세대	다세대	15,972	31,104	32,271	30,163	37,343	146,853
경기	연립	연립	1,518	1,971	2,101	1,545	2,237	9,372
경기	아파트	아파트	66,260	61,593	55,411	54,145	70,897	308,306
지방소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	250,002	275,618	304,495	335,375	344,832	1,510,322
지방소재	단독	단독	28,336	30,796	32,009	35,550	39,716	166,407
지방소재	다가구	다가구	111,948	124,690	98,035	103,255	101,550	539,478
지방소재	다세대	다세대	15,334	29,621	26,730	16,194	14,474	102,353
지방소재	연립	연립	2,615	7,009	8,475	6,206	7,801	32,206
지방소재	아파트	아파트	91,769	83,502	139,246	174,090	181,211	669,818
기타광역시	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	97,875	93,335	101,842	111,875	102,558	506,485
기타광역시	단독	단독	2,838	2,970	2,595	3,401	4,324	16,128
기타광역시	다가구	다가구	37,560	36,910	26,354	32,444	31,702	164,970
기타광역시	다세대	다세대	15,304	16,379	13,803	8,421	6,656	55,563
기타광역시	연립	연립	389	2,401	1,652	1,406	1,294	7,142
기타광역시	아파트	아파트	46,584	34,675	57,438	65,403	56,582	262,682

(국토교통부 주택건설실적 통계, '주택유형별 주택준공실적-다가구 구분, 월계'를 종합)

<표4> 2016-2021년 주택유형별 건설(사용검사)실적

구분	대분류	중분류	2016 준공합계	2017 준공합계	2018 준공합계	2019 준공합계	2020 준공합계	2016-2020 합계	2021 준공합계
총계	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	626,170	670,979	706,660	568,850	502,975	3,075,634	297,771
총계	단독	단독	50,773	53,576	47,469	40,456	35,496	227,770	27,289
총계	다가구	다가구	129,789	118,676	93,168	59,800	38,677	440,310	27,817
총계	다세대	다세대	110,409	90,807	74,250	55,211	44,923	375,680	32,955
총계	연립	연립	15,101	17,848	11,496	11,902	10,659	67,006	7,801
총계	아파트	아파트	320,018	389,872	480,277	401,481	373,220	1,964,868	201,909
수도권소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	284,368	307,885	352,206	282,860	260,128	1,487,447	172,113
수도권소재	단독	단독	11,061	13,109	13,057	11,106	9,809	58,142	7,334
수도권소재	다가구	다가구	31,417	31,982	28,483	21,677	12,798	126,357	6,578
수도권소재	다세대	다세대	96,650	78,043	65,174	48,750	39,215	327,832	28,992
수도권소재	연립	연립	5,249	6,604	6,035	6,520	4,796	31,212	4,034
수도권소재	아파트	아파트	139,991	176,147	239,457	194,799	193,510	943,904	123,175
서울	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	91,193	75,166	81,464	78,394	83,252	409,469	53,265
서울	단독	단독	1,488	2,539	2,745	1,978	1,395	10,035	690
서울	다가구	다가구	5,295	5,426	4,982	3,731	2,356	21,670	1,675
서울	다세대	다세대	48,020	36,796	29,572	26,299	21,884	164,371	16,997
서울	연립	연립	1,044	572	547	756	823	3,842	719
서울	아파트	아파트	33,566	29,833	43,738	45,630	56,784	209,551	33,195
경기	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	176,274	211,320	249,021	189,927	165,092	991,834	102,467
경기	단독	단독	8,621	9,174	9,062	8,954	7,523	42,434	5,895
경기	다가구	다가구	24,191	24,527	22,410	16,935	10,008	98,061	6,618
경기	다세대	다세대	42,943	38,152	33,087	20,252	15,688	150,122	19,944
경기	연립	연립	2,782	5,677	4,485	4,627	2,194	19,745	2,429
경기	아파트	아파트	97,747	133,790	179,997	140,059	129,679	681,272	78,521
지방소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	341,802	363,094	354,454	285,990	242,847	1,588,187	125,658
지방소재	단독	단독	39,712	40,467	34,412	29,350	25,687	169,628	19,955
지방소재	다가구	다가구	96,372	86,894	64,685	38,123	25,879	313,963	19,239
지방소재	다세대	다세대	13,839	12,764	9,076	6,461	5,708	47,848	3,963
지방소재	연립	연립	9,852	9,244	5,461	5,374	5,863	35,794	3,767
지방소재	아파트	아파트	180,027	213,725	240,820	206,682	179,710	1,020,964	78,734
기타광역시	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	104,709	103,952	95,990	87,687	83,749	476,087	39,384
기타광역시	단독	단독	3,735	3,482	2,744	2,097	1,638	13,676	1,405
기타광역시	다가구	다가구	29,377	23,622	18,640	11,949	9,908	93,496	7,631
기타광역시	다세대	다세대	5,735	5,688	4,477	3,530	3,452	22,890	2,584
기타광역시	연립	연립	2,033	1,224	763	900	814	5,742	1,473
기타광역시	아파트	아파트	63,829	69,956	69,366	69,195	67,937	349,283	26,291

*2021년은 9월까지 통계임 **다가구주택은 동별이 아니라 가구수를 기준으로 함
(국토교통부 주택건설실적 통계, '주택유형별 주택준공실적-다가구 구분, 월계'를 종합)

<표 5> 시기별 주택유형별 연평균 사용검사 실적 비교

구분	대분류	중분류	2011-2016 연평균 주택공급량	2017-2020 연평균 주택공급량
총계	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	532,976	612,366
총계	단독	단독	42,799	44,249
총계	다가구	다가구	133,307	77,630
총계	다세대	다세대	91,419	66,298
총계	연립	연립	10,793	12,976
총계	아파트	아파트	254,658	411,213
수도권소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	224,288	300,770
수도권소재	단독	단독	8,445	11,770
수도권소재	다가구	다가구	26,998	23,735
수도권소재	다세대	다세대	72,054	57,796
수도권소재	연립	연립	3,774	6,491
수도권소재	아파트	아파트	113,017	200,978
서울	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	74,048	79,569
서울	단독	단독	1,043	2,142
서울	다가구	다가구	4,081	4,094
서울	다세대	다세대	35,774	26,638
서울	연립	연립	872	700
서울	아파트	아파트	32,278	43,996
경기	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	129,233	203,840
경기	단독	단독	6,522	8,453
경기	다가구	다가구	21,277	18,470
경기	다세대	다세대	31,633	26,795
경기	연립	연립	2,026	4,241
경기	아파트	아파트	67,676	145,881
지방소재	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	308,687	311,596
지방소재	단독	단독	34,353	32,479
지방소재	다가구	다가구	106,308	53,895
지방소재	다세대	다세대	19,365	8,502
지방소재	연립	연립	7,020	6,486
지방소재	아파트	아파트	141,641	210,234
기타광역시	계(다가구가구수기준)	계(다가구가구수기준)	101,666	92,845
기타광역시	단독	단독	3,311	2,455
기타광역시	다가구	다가구	32,391	16,030
기타광역시	다세대	다세대	10,216	4,289
기타광역시	연립	연립	1,529	927
기타광역시	아파트	아파트	54,419	69,114

(국토교통부 주택건설실적 통계, '주택유형별 주택준공실적-다가구 구분, 월계'를 종합)

그렇다면 왜 이렇게 주택 수요가 폭증했나?

첫째, 금융 완화와 장기 저금리가 가장 큰 구조적인 원인이라고 볼 수 있다. 문재인 정부는 가계부채 위험 해소와 관련해 주택 담보 대출 비율(LTV) 및 소득 대비 부채 비율(DTI) 합리적 개선, '17년부터 총체적 상환능력 심사(DSR)의 단계적 도입으로 가계부채 연착륙 유도를 하겠다는 국정 과제를 제시했다. 그러나 실제로는 그런 규제보다는 국민 경제 전체적으로 대출 확대 등 현금 유동성을 대량으로 공급하면서 충수요를 부양하는 정책을 펴 왔다. 게다가 문재인 정부 들어와 일반 주택담보대출 확대는 억제하고 실수요 자금이라도 장기로 원리금 균등상환을 유도하는 정책을 펴나가고 있으면서도 부동산 담보대출로 분류되는 전세대출은 실수요자 보호를 이유로 쉽게 대출을 해주면서 이를 이용해 시장에서 소위 '갭투기'가 심각하게 번지기 시작했다. 여러채의 주택을 사서 전세를 놓을 경우 전세입자의 전세대출을 활용해 적은 돈으로 주택을 다수 구입하는 방법으로 국가의 전세대출 지원을 이용해 보유 주택수를 늘려나간 것이다. 2주택자 이상의 다주택자 뿐만 아니라 1주택자로서 타

인에게 주택을 임대하면서 타인의 전세대출을 이용해 주택을 구입하는 케이스도 시장 전체로는 동일한 결과를 낳는다.

둘째, 민주당 정부가 동원한 부동산 세제 강화나 투기 억제 수단이 매우 제한적이었다. 종합부동산세나 재산세 등 보유세, 양도소득세를 어떻게 강화하여 부동산에서 발생하는 투기적 이익을 환수할 것인지가 국정 과제에 언급이 전혀 없었고, 투기 억제는 부분적, 제한적, 사후적 수단에 의존해 효과가 거의 없었다. 왜 그랬을까? 정책 당국자들이 자산 인플레이션이 대규모로 발생하는 것에 대한 우려보다 총수요 부족으로 경기가 가라앉는 것을 더 우려했기 때문이었을 것이다. 따라서 시민단체들은 2018년경부터 포괄적, 선제적으로 세제 강화(특히 보유세) 및 투기억제 수단, 분양가상한제를 민간택지에 일괄 적용하거나 최소한 수도권만이라도 전면적용하라고 줄기차게 요구를 했다. 그러나 기획재정부와 국토교통부는 시종 일관 핀셋 규제에 대응했다. 경제 전반의 운용 기조(총수요 부양)로 대출이 완화되면서 부동산 시장에서 현금은 넘쳐나는데 제한적 수단을 통해 수요 억제 정책을 펴려고 하면서 통하지 않았던 것이다.

셋째, 집권 시기 전반기에 주택 총수요 억제에 실패하자 문재인 정부는 전통적인 주택공급 확대를 핵심과제로 설정하였다. 정부가 정책실패를 자인하면서 정책 선회를 하고 다주택자와 투기세력에 의해 집값이 급격히 상승하기 시작하자 2019년부터 마음이 급해진 20-30대의 미래수요가 현재 수요화되면서 역대 정부 중 가장 많은 많은 주택을 공급을 하고도 가격을 안정화시킬 수 없게 되었다. 한마디로 정부의 정책 신뢰 상실로 불안 심리가 조성되면서 가격 안정화에 실패한 것이다.

넷째, 가지고 있는 공공임대주택의 재고가 민간임대주택 시장에 영향을 미치기에는 너무 작다. 현재 공공이 보유한 장기공공임대주택(=공공임대주택 - 5년, 10년 분양전환임대 - 전세임대)은 2019년 110만호 수준에 불과하고, 정부 산정 방식과 같이 같은 해 분양전환임대주택, 전세임대 재고까지 다 합쳐도 166만호 정도다. 2019년 총 가구수 2011만 가구 중 정부 산정 방식의 공공임대 비중은 8.2%, 시민단체가 계산하는 장기공공임대주택은 5.4%에 불과하다. 모든 공공임대주택을 다 합쳐

도 임차가구(약 776만가구)의 21% 정도만 거주가 가능하다. 따라서 웬만한 임차인 가구들로서는 입주를 기대하기가 어렵기 때문에 공공임대주택은 민간임대주택의 충분한 대체재로서의 역할을 하기 어려운 상태이다.

〈표6〉 공공임대주택 재고 현황(2019년)

공급주체	항목	2019년
공공	영구	209,290
공공	50년(재개발/재건축/주거환경정비 포함)	111,745
공공	국민임대(30년)	541,622
공공	기존주택매입	146,040
공공	10년 임대(분양전환)	213,218
공공	5년 임대(분양전환)	60,822
공공	장기전세	33,180
공공	전세임대	265,647
공공	행복주택	63,355
민간	사원임대	15,209
소계(공공임대)		1,660,128
장기공공임대		1,105,232

(국토교통부 자료)

4. 주택세입자의 주거 불안, 어떻게 대안을 마련할 것인가?

(1) 부동산 대출의 강한 규제와 토지·주택 세제의 강화

폭증한 주택 매매 가수요를 가라앉히는 가장 강력한 수단은 부동산 대출 규제를 포함한 가계대출 확대 규제 및 토지·주택 세제의 강화이다. 부동산 매매를 통해 돈을 크게 벌 수 있는 상태에서는 어떤 처방도 소용이 없다. 2020년말 기준 국민총생

산 대비 가계부채 비중이 100% 상회, 가처분소득대비 부채비율도 190%를 넘는데도 계속 가계대출이 확대되고 부동산 대출이 크게 증가하여 과도한 수준의 부동산 자산 인플레이션이 발생 중이다. 최근 정부가 가계대출 총량 규제를 시작한 것도 이러한 가계 대출의 급속한 확대에 의해 경제 주요 분야에서 불균형이 발생하면서 한국 경제 전체의 위험성이 크게 증가했기 때문이다. 따라서 부동산 대출에 집중된 과도한 금융 불균형을 완화하고 금융기관이 채무자가 갚을 수 있는 한도에서 대출을 하는 원칙을 확립해야 한다. 이를 위해 총부채 원리금 상환비율(DSR)의 조속한 확대 실시가 필요하다. 금융기관이 가계에 과도한 수준의 대출을 하는 것은 자산 거품을 형성하고 가계 신용 위기를 불러일으킬 수 있으므로 어떤 경우에도 채무자가 갚을 수 있는 범위 내에서 대출한다는 금융의 기본원칙이 지켜져야 한다.

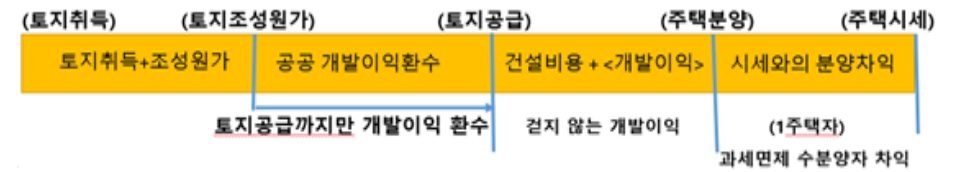
아울러 부동산 보유세 실효세율이 1% 수준에 이를 때까지 지속적으로 보유세를 강화하고 개발이익 환수의 강화, 토지초과이득세법 부활 등을 통해 개발이익과 토지 불로소득의 환수가 강화되어야 한다. 아울러 고가 1주택자 양도소득세를 완화하는 등 양도소득세 완화조치를 취해서는 안되며 부동산 보유세가 충분히 강화되어 다주택 보유가 상당히 부담스러워졌을 때나 양도소득세에 대한 개편 조치를 검토해 볼 문제이다.

(2) 신도시 등 공공택지의 민간 매각 제한 및 공공주택 공급 확대

○ 문제의식

신도시 등 공공택지를 통해 수십만 가구를 수도권에 공급한다는 정부의 계획은 잘못하면 주택의 가수요를 억제하지 못하고 주택수요자의 부담을 크게 증가시키며 주택 가격 상승 및 주택 투기심리만 더욱 불러일으킬 수 있다. 그 이유는 한국의 개발이익 환수체계와 조세체계가 토지와 주택 건설사업에서 개발이익을 충분히 걷어 내지 않기 때문이다. 다음 그림에서 알 수 있듯이 토지공급을 할 때까지만 개발이익을 환수하고 주택 건설단계의 개발이익은 환수가 안되고 있고, 분양 이후 주택시세까지의 개발이익은 수분양자들에게 귀속되는데 1주택자에게는 대부분 과세가 면제되고 있기 때문이다. 따라서 토지조성 및 주택공급과 그 이후 매매시까지의 전단계

에서 가격 상승을 예상하고 지속적으로 투기가 발생하는 구조이다.



보유세, 개발이익과 토지불로소득 환수, 양도소득세 등이 유기적으로 강화되어야 할 뿐만 아니라 근본적으로는 개발이익이 민간에 적게 돌아가는 방식의 부담가능하고 지속가능한 공공주택 공급구조를 만들어야 주택가격도 안정되고 주택세입자의 주거권도 보호할 수 있게 되는 것이다. 이를 위해서는 먼저 공공택지 공급방법부터 근본적으로 혁신해야 한다.

○ 공공택지 민간매각 제한

먼저, 공공택지의 민간매각을 제한하고 공공주택 공급을 최소 80% 이상으로 할 필요가 있다. 정부가 공공택지를 민간에 매각하는 가장 큰 이유는 공공택지 민간매각을 통해 택지개발비용을 충당하기 위한 것이다. 3기 신도시 택지에서 민간매각을 어떻게 하는지 분석해본 결과 인천계양 59.4%, 남양주왕숙 58.2%, 하남교산 53.7%의 택지가 민간에 매각될 계획이다. 그러나 공공택지는 원칙적으로 공공주택을 조성하기 위한 택지 공급 방법이 되어야 한다.

(그림 8) 3기 신도시 주택 공급 유형별 공급 택지 비율



Chart: 정여연대 • Source: 국토교통부고시 • Created with Datawrapper

둘째, 정부와 LH는 수도권 택지개발에 대한 수익으로 공공임대주택 등 손실사업에 교차보조를 하기 위해 공공택지를 매각한다고 주장한다. 이런 이유로 LH가 매년 민간에 매각하는 공공택지 규모는 다음과 같다.

〈표7〉 한국토지주택 공사가 매각해온 공공택지 면적

연도	사업지구수	면적(m ²)	공급예정세대	토지공급금액(백만원)
2016	72	2,839,305.6	48,290	5,233,411
2017	52	2,049,164.4	33,706	4,313,104
2018	60	2,381,177.5	44,110	4,851,514
2019	62	2,632,560.6	42,727	4,533,569
2020	72	3,131,893.5	52,749	6,068,960

(국토교통부 자료)

결국 매년 5~6조원 정도의 토지조성비를 기금과 예산을 추가 투입해주면 공공택지를 민간에 매각하지 않고도 공공택지를 개발을 할 수가 있고 택지를 매각해 공공임대주택에 교차보조를 하지 않아도 되는 것이다.

셋째, 정부의 주장은 민간건설사에 대한 토지공급으로 수요가 있는 민간주택을 공급하겠다는 것이다. 그러나 매년 공급되는 45~50여만호 주택중 택지 민간 매각분 4~5만호를 민간 주택이 아니라 공공주택 추가 건설로 돌리라는 요구가 과연 실현 불가능한 주문일까? 예를 들어 연간 민간주택 5만호 공급 가능한 공공택지를 민간 매각 용도가 아니라 공공주택 건설로 되돌려 같은 수의 공공주택을 공급한다고 해도 민간주택은 72.2% 공급, 공공주택은 27.8% 공급을 하게 된다. 진짜 문제는 공공주택 공급 추가 확대의 절박성에 대한 정부의 공감과 정책 의지 문제이다. 아울러 요사이 민간 주택과 똑같은 브랜드로 공공주택을 공급하고 있다. 어떻게 가능한가? 공공주택사업자가 민간건설사업자와 주택건설을 공동시행하면서 민간브랜드로 시공을 하는 것이다. 따라서 민간주택을 공급하기 위해 공공택지를 민간에 매각해야 한다는 주장도 잘못된 것이다.

〈표8〉 다가구 구분없는 주택 사용검사 실적 통계 및 민간주택 5만호를 공공임대로 돌릴 경우의 공급 변화 추정

	2016	2017	2018	2019	2020	2020비율	5만호 공공건설주택 추가 공급	변화된 비율
전국총계	514,775	569,209	626,889	516,084	471,079	100.0%	471,079	100%
공공주택총계	91,620	86,207	82,180	73,903	80,746	17.1%	130,746	27.8%
국민임대	31,749	17,652	9,537	9,084	17,362	3.7%	28,112	6.0%
공공임대	37,312	47,077	53,364	48,459	46,082	9.8%	74,617	15.8%
공공분양	22,559	21,478	19,279	16,360	17,302	3.7%	28,017	5.9%
민간주택총계	423,155	483,002	544,709	444,181	390,333	82.9%	340,333	72.2%
민간임대	1,269	4,159	19,573	15,490	20,526	4.4%	17,897.0	3.8%
민간분양	421,886	478,843	525,136	428,691	369,807	78.5%	322,437.0	68.4%
민간분양(서울)	83,154	65,357	71,483	69,529	69,209	14.7%		
민간분양(경기)	112,502	146,098	185,981	137,327	113,499	24.1%		
민간분양(인천)	15,059	16,543	12,423	10,292	10,996	2.3%		
민간분양(수도권)	210,715	227,998	269,887	217,148	193,704	41.1%		

(국토교통부 주택건설실적 통계, '주택사용검사실적 월계'를 종합)²

○ 공공택지에서 공급하는 공공주택의 변화가 필요

공공택지에서 공급하는 공공임대주택 공급량은 전체 주택 공급량의 50% 이상으로 하고, 공공택지 주택공급량 중 공공에 환매하는 공공분양주택을 30% 이상으로 할 필요가 있다. 왜 이런 주장을 하는가?

서울과 수도권에서는 원체 토지 가격이 비싸서 분양가상한제를 적용해도 주택공급가격의 약 60% 이상이 토지공급 가격이다. 민간분양을 해서는 소득 5분위중 상위 4분위와 5분위의 소득계층만 주택 취득이 가능할 뿐이고 무주택자의 대부분을 구성하고 있는 소득 3분위 이하 계층에서는 공공분양이나 공공임대 주택공급이 절실하게 필요하다. 따라서 최소한 공공택지에서 공급되는 주택 총량의 50% 이상은 무주택자들에게 공공임대주택으로 공급하는 것이 옳다.

그 외 나머지 50% 이하의 주택은 분양 주택으로 하되, 전체 공공택지 주택 공급

² 다가구 가구 구분을 하지 않은 통계라서 앞의 표와 공급총량이 다른 것임. 즉 다가구주택은 여러 가구가 거주하더라도 주택 1동을 1호 공급으로 산정한 수치를 표시함. 공공택지에서는 대부분 공공임대주택을 아파트로 공급하기 때 때문에 5만호를 국민임대와 나머지 공공임대로 구분해 비율대로 귀속시켜 증가된 수치를 표시하였고, 민간임대와 민간분양에서도 5만호를 비율에 따라 감소시킨 수치를 표시함.

량 중 30% 이상은 반드시 공공에 환매해야 하는 조건이 붙은 분양주택으로 공급함으로써 공공분양주택을 통해 입주자에게 장기간 안정된 거처를 제공해주다가 일정 기간 후 환매조건부 주택이 공공에 환매되고 다시 공공은 그런 공공주택을 저렴하게 시장에 재공급함으로써 주택가격을 안정시킨다는 구상이다. 이런 방식으로 공공분양주택 공급 방법을 바꿈으로써 저렴하게 공급된 공공분양주택의 시세 차액이 수분양자 개인에게 귀속되는 로또 분양이 되지 않도록 할 필요가 있다. 이런 환매조건부 주택은 토지임대부 분양주택이어도 좋고 이익공유형 주택이어도 좋다. 이런 주택은 현재의 전세 수요를 상당 부분 흡수할 수 있는 대안으로 기능할 수 있다. 이런 유형의 분양주택은 주택가격을 100% 납부하는 것이 아니기 때문에 토지 임대료나 주택 지분에 대한 임대료를 내야 한다. 입주자는 이러한 유형의 공공분양 주택에 거주하다가 자산이 충분히 늘어나게 되면 이 주택을 공공에 환매하고 저축한 돈, 대출 등을 보태 시장에서 주택을 분양받거나 매입할 수 있게 될 것이다. 이렇게 함으로써 정부와 지자체는 신도시와 공공택지를 덜 조성하고도 공공주택을 미래 세대를 위해서도 계속 공급할 수 있게 된다.

○ 공공임대주택 공급 확대

위와 같은 공공택지에서의 공공임대 공급 확대를 포함해 공공임대주택의 획기적인 공급 증가가 필요하다. 이를 위해 2019년 기준 장기공공임대주택 약 110만호를 2030년까지 250만호까지 늘리는 획기적인 공급 확대정책이 필요하다. 이를 위해서는 2020년부터 매년 평균 12.7만호를 장기 공공임대주택으로 공급하면 가능하다. 이렇게 공공 건설임대주택 공급 총량을 늘리려면 공공임대주택의 위치와 품질이 지금보다 훨씬 좋아져야 하고 대상층도 무주택 중산층까지 포괄해야 한다. 공공임대주택의 위치는 차 없이 거주할 수 있는 대중교통 요지에 근접해야 한다. 저소득층부터 중산층까지 함께 거주할 수 있는 계층통합형 임대주택으로 공급하되, 저소득층의 임대료 부담을 경감하기 위해 소득연동형 임대료 체계를 운영해야 한다. 아울러 공공임대주택의 수요와 공급의 미스매치를 해결하기 위해 전국적으로 공공임대 대기자명부 제도를 시급히 운영해야 한다.

○ 공공임대 예산을 대폭 확대하고 토지주택 비축은행을 LH 외부에 설립

위와 같은 구상이 실현되려면 공공임대주택 예산에 대한 정부 재정 및 기금 지원을 대폭 확대함으로써 교차보조에 의존하는 방식의 공공임대주택사업 및 공공택지 민간매각 문제를 개혁하고 공공택지 조성 및 공급의 공공성을 제고해야 한다. 아울러 LH 토지 비축 기능을 LH 외부로 독립시켜 공공택지 등 토지·주택 비축 기관 설립하여 기금 및 예산 지원을 통한 공공택지의 안정적인 공급과 주택시장 안정화 기능을 확대해야 한다. 이렇게 함으로써 LH등 공공주택 사업자가 토지개발 사업하면 그 상당 부분을 공공분양, 공공임대로 사용하되, 비축용 토지는 정부 예산으로 설립된 토지 주택 비축은행이 공공택지를 매입하고 그 매입대금으로 LH는 토지개발사업비 상당 부분을 회수할 수 있다.

(3) 민간 임대차 안정화 정책의 계속 추진

○ 임대차계약갱신요구권 등의 도입 경위

일부 언론과 야당은 개정 주택임대차보호법이 주택임대차 가격 급등의 주된 원인인 것처럼 지적하고 있는데 앞서 살펴본 바와 같이 주택가격 급등이 임대차 가격 상승을 견인하는 강한 요인이 되고 있어 주택임대차보호법 개정이 주택임대차 가격 급등의 근본적인 원인이라고 보기는 어렵다. 2020년 상반기부터 이미 주택시장의 영향을 받아 급등세를 보이고 있던 전세가격의 불안정성을 우려하여 국회가 급하게 주택임대차보호법을 개정하였음에도 전세가격의 상승세가 계속된 것이라고 판단된다. 다만 법 개정 이후에도 수도권 주택 가격 급등 및 임대료 가격 상승이 계속되면서 현재 도입된 계약 갱신요구권 제도나 임대료 인상률 상한제만으로는 급등하는 임대료를 안정화시키는데 부족함을 확인하였다.

이와 관련하여 서울과 같이 주택 수요가 높은 지역에서 신규 임대차 가격 상승을 방지하고는 주택임대차 가격 안정이 어렵다고 판단되며, 일부 민간주택 단지를 분석한 결과 신규임대차와 기존 임대차에서 계약갱신 요구권 및 임대료 인상률 상한제 적용이 달라짐에 따라 전세가격의 이중가격이 발생하고 그 격차가 크게 발생하는 상황이 확인되고 있는바, 이는 법률 개정 내용이 시장 안정화 효과를 내기에는

부족하게 설계되어 있음을 알 수 있다. 따라서 이를 보완하는 주택임대차보호법의 추가 개정이 필요하다.

○ 개정주택임대차보호법의 개선 과제

주택 임대차 시장 상황 평가 및 민변 변호사들의 법률 상담 과정에서 파악된 개정 주택임대차보호법의 개선 과제는 다음과 같다.

첫째, 개정법의 가장 큰 사각지대로 확인된 신규 임대차계약에 대한 임대료 인상을 규제 여부를 시급하게 검토해야 한다.

둘째, 계약갱신요구권 행사 횟수를 현행 1회에서 2회 이상, 가급적이면 갱신 횟수에 제한없이 갱신요구권을 행사할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 실거주를 사유로 하는 계약 갱신 거절의 요건과 행사 방법, 법 위반시 제재 방법을 개선해 임차인의 계약 갱신을 보다 분명하게 보장해줄 필요가 있다. 예를 들어 2회 이상 계약갱신요구권 행사 기회를 부여할 경우 첫번째 갱신 때에는 실거주를 임대인의 갱신거절 사유로 제시할 수 없게 하여 최초 4년의 거주기간은 임차인에게 확실하게 보장하는 방향으로 개선하는 것이 타당하다. 만약 현행과 같이 단 1회의 계약갱신요구권만 인정할 때에는 이 실거주 갱신거절 사유는 삭제하는 것이 타당하다. 또한 현재 개정 법률의 ‘실제 거주하려는 경우’라는 사유를 보다 구체화하고 임대인에게 이를 증명할 의무를 명시해줄 필요가 있다.

넷째, 임대인이 임차인으로부터 계약갱신요구를 받은 날로부터 2주나 1개월 내에 갱신거절 사유를 명시해 갱신거절하지 않으면 갱신거절의 효과가 없도록 갱신거절 통지기간을 정해주는 것이 타당하다.

다섯째, 합의 갱신과 계약갱신요구권의 행사에 따른 임대료 인상률 상한 적용에 차이를 두지 않는 것이 타당하다. 즉, 5% 상한제는 계약갱신 또는 연장이 되는 어떤 경우에도 모두 적용되도록 하고 초과분은 무효로 할 필요가 있다.

○ 임대등록의 의무화와 세제 특혜 폐지

모든 주거용 임대 목적의 주택(준주택 포함)에 대해 세제 지원과 관계없이 임대 등록을 의무화할 필요가 있다. 문재인 정부가 임대등록을 세제지원과 연계해 확대 하려고 하였으나 임기 도중 주택임대차보호법 개정, 등록임대사업자 세제 혜택 축소 및 다주택자 규제 강화가 시작되자 다시 등록임대주택 호수가 크게 줄어드는 상황이다. 따라서 세제 정책으로 유인하는 등록임대주택 확대 정책의 한계가 명확하므로 임대차 안정화 정책의 실행의 기반으로 의무적으로 임대등록하도록 하고 등록 정책은 세제 혜택과는 관계 없도록 하는 것이 타당하다. 이를 통해 거래신고제, 임대사업자 등록제가 아니라 주택별로 그리고 임대인별로도 민간주택임대차가 관리가 되도록 하여 전월세상한제 여부, 계약갱신 등을 관리하고 주택별 임대료 연혁을 파악해 신규임대차의 임대료 인상률 상한제를 시행할 경우 그 상한을 쉽게 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

아울러 시세 대비 80% 이하의 임대료를 받는 등 임대료가 저렴한 임대주택 등을 제외한 일반적인 민간임대주택에 대해서는 과도한 세제 특혜(양도소득세 특례, 종합부동산세 합산 배제 등)을 폐지하고 임대주택에 부과되는 조건을 고려하여 임대주택에 대한 소득세, 보유세 등 과세 체계를 전체적으로 재정립하는 것이 바람직하다. 시세 대비 80% 이하의 임대료를 받는 장기 임대주택에 대해서는 소득세나 보유세 등에서 일정한 감면 혜택을 부여하는 것은 주요 선진국에서도 부담가능한 주거(affordable housing)로서 사회주택을 장려하기 위해 도입하고 있는 제도로서 고려해 볼 만하다.

저소득층의 주거현실과 주거복지¹⁾

최은영(한국도시연구소)

1. 주거권에 대한 국제사회의 규범

국제법은 주거권을 온전히 실현하기 위해 국가가 가용 자원을 최대한 사용해서 즉각적인 행동에 나설 것을 요구한다. 관련 전략은 단지 좋은 의도의 나열에 그쳐서는 안 되며, 주거권 실현을 위해 지속가능한 과정에 대한 명확한 상을 가지고 있어야 한다. 국가는 법적·재정적·행정적 수단을 비롯한 가능한 모든 방법을 사용해야 한다. UN 해비타트에 의하면 적절한 주거의 보장과 관련하여 국가는 다음과 같은 의무를 가지고 있다.

- (적절한 주거에 대한 기준) 국가는 적절한 주거를 누릴 권리에 관한 최소한의 기준을 가지고 있어야 한다.
- (상황에 대한 점검) 국가는 주택 상황을 모니터링 해야 한다.
- (보호의 의무) 국가는 민간 부문의 제 3자에 의해 적절한 주거에 대한 권리가 훼손되는 것을 막아야 하며, 이를 위한 법적 혹은 기타의 수단을 가지고 있어야 한다. 국가는 주거권의 향상을 위해 주택 시장과 임대 시장을 규제해야 한다.

¹ 이 글은 그동안 썼던 글을 정리한 것으로 창작물이 아님.

- (실현의 의무) 국가는 적절한 주거권의 완전한 실현을 위해, 법적·행정적·재정적·사법적 수단을 채택해야 한다.

2016년 개최된 유엔 해비타트 Ⅲ의 정책 보고서 1권 ‘도시권과 모두를 위한 도시(Right to the City and Cities for All)’에 의하면, 거주민의 삶의 질보다 경제 성장을 우선시하는 도시 성장 모델은 도시에 대한 권리를 침해한다. 환경 악화나 사회적 갈등 같은 성장에 따른 부정적인 결과를 피하면서, 인간의 존엄성이나 삶의 질, 연대 등을 우선 순위에 놓는 경제 개발 전략은 현재 없다.

이러한 주거권에 대한 국제사회의 규범은 저소득층이 거주하고 있는 우리나라 민간임대주택의 열악한 주거환경에서 벌어지고 있는 빈곤비즈니스를 넘어 방조개기 등 불법비즈니스를 방치하고 있는 우리나라의 상황과 크게 동떨어진다. 이에 여기에서는 이러한 문제 해결을 위해 지금으로부터 100년도 더 된 19세기 말에 시작되었던 뉴욕 공동주택의 주거적합성 확보를 위한 법제의 진전에 대해 살펴보고, 우리나라 저소득층의 주거실태와 개선방안을 살펴보고자 한다.

2. 뉴욕 공동주택의 주거적합성 확보를 위한 법제의 진전²

김영희(2018)는 우리나라 임대주택의 주거적합성 문제를 사회 전체의 문제로 인식하고 풀어 나가기 위해 100년 전 제정된 미국의 주택 관련 법제를 살펴볼 필요가 있음을 제기한다.

1901년 뉴욕임대차주택법... 100년도 더 된 남의 나라 법을 살핀 것은 우리가 아직도 임대차주택이 주거에 적합한 것이어야 함을 규제할 필요가 있는 세상에 살고 있기 때문이다. 적지 않은 수의 사람들이 주거에 적합하지 않은 옥탑방, 지하방, 고시원방, 창고방, 쪽방 등에 살고 있는 것이 우리의 현실인 것이다... 미국의 경험에서

보았듯이 임대차주택의 주거적합성 문제는 임대차계약 당사자들만의 문제가 아니다. 사회 전체의 문제로 여겨 풀어나가야 할 문제이다.

19세기 전반 뉴욕 동남쪽에 거주하던 중상층 뉴욕 시민들이 북쪽으로 거주지를 옮기면서, 이들이 거주했던 저층 단독주택을 개조한 공동주택(Tenement)이 만들어졌다. 공동주택은 법적 용어인 동시에 특수한 형태의 다가구용 임대주택을 의미한다. 1867년 「뉴욕주공동주택법(The New York State Tenement House Act)」에서는 주방을 포함하여 독립적으로 생활하는 3가구 이상을 수용하는 모든 건물로 정의했는데, 1887년에는 3가구 이상을 수용하는 모든 건물(Single Room Occupancy 포함)로 정의가 확대되었다.

이곳에는 1800년부터 1880년까지 10년마다 뉴욕의 인구가 두 배씩 증가할 만큼 대규모로 밀려들던 이민자들이 주로 거주하게 되었다. 1900년에 이르자, 뉴욕의 공동주택은 8만호 이상 건축되어 당시 뉴욕 인구의 3분의 2에 달하는 230만명이 거주하였다. 당시의 전형적인 임대주택은 도시계획 규정상 보통 25피트(약 7.6미터) × 100피트(약 30미터)의 좁은 부지에 건축된 4~7층 건물이며, 기존 단독주택에 층을 올리고 뒷마당에는 추가로 2가구가 거주할 수 있는 주택을 지어, 가능한 모든 공간을 활용해 임차인을 최대로 수용하였다. 보통 각 층에는 4가구를 수용하고 아래층에는 상점 두 개가 위치하였다. 가구당 방은 2~3개를 사용했는데 거리에 면하는 방에만 환기나 채광이 가능하고, 건물 간 공간이 30cm 미만이었어서 안쪽에 위치한 방은 대부분 환기나 채광이 되지 않았다.

1867년 「뉴욕주공동주택법」³이 통과되어 미국 역사상 처음으로 공동주택에 대한 품질 규제가 시작되었다. 20명당 변기 1대 이상과 각방에 화재대피로 설치 의무화 등 19개 조항으로 구성되었다. 그러나 실질적인 변화로 이어지지 않아 빈곤층은 계속해서 열악한 주거환경에 거주하였다.

² History.com Editors(<https://www.history.com/topics/immigration/tenements>)를 바탕으로 작성함.

³ 채광과 환기의 최소기준을 추가한 1879년 개정법이 'Old Law'로 불렸으며, 1901년 개정된 법은 'New Law'로 불림(Apmann, 2016).

뉴욕 타임즈 트리뷴(New York Times Tribune)의 경찰 담당 기자였던 제이콥 리스(Jacob Riss)는 도시 빈민의 열악한 주거환경을 기록하여 1890년 「나머지 절반은 어떻게 사는가(How the Other Half Lives)」라는 단행본을 발표하였다. 13피트(약 4미터) 길이 방에서 성인 12명이 잠을 자고 영아사망률이 10%에 달하는 등 리스의 고발로 알려진 도시빈민의 주거환경이 사회적 이슈로 대두하면서 기존 법률에 대한 개혁이 요구되었다.

〈그림 1〉 리스가 「나머지 절반은 어떻게 사는가」에 발표한 뉴욕 공동주택 사진



통 두 개 위에 판자를 올린 노동자의 침대(1892년)



뉴욕 공동주택 내 한 빈민의 거주지(1891년)



공동주택의 이주민 숙소(1888년)



공동주택의 작은 방에서 아기를 안은 이주민(1887년)

(출처 : History.com)

시어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 뉴욕 주지사는 1899년 임기 시작과 함께 1867년 「뉴욕주공동주택법」 개혁을 추진했으며, 1901년 미국 대통령으로 당선되

어 1901년 「뉴욕주공동주택법」이 통과되는 데 주도적인 역할을 하였다. 1901년법은 165개 조문을 통해 위생환경 개선, 화재 비상구, 채광 등 구체적인 주택품질 준수를 의무화하였다. 1867년법과 달리 기존 공동주택에도 적용되도록 하여 기존 공동주택은 주택품질을 개선해야 했으며, 법 시행 이후 15년간 공급된 신규 임대주택 20만호는 뉴욕시 당국의 감독하에 건축되었다. 1901년 「뉴욕주공동주택법」은 1972년 「표준주택임대차법(Uniform Residential Landlord and Tenant Act)」과 뉴욕 주택 정책의 근간이 되었다(김영희, 2018).

3. 한국의 저소득층에게 주거권은 권리인가?

한국 사회는 경제 성장을 우선시하는 도시 성장 모델을 채택해 온 결과 눈부신 경제 성장을 이루었지만 주거권, 특히 가난한 사람들의 주거권은 크게 진전되지 못했다. 이명박·박근혜 정부 9년을 거치는 동안 주거정책, 특히 주거복지 정책은 심각한 퇴행을 겪었다. 다주택자 양도소득세 중과 폐지, 재건축초과이익환수제의 지속적인 유예, 분양가상한제의 실질적인 폐지 등으로 인해 투기에 대한 최소한의 안전장치가 사라진 가운데 ‘빚내서 집사라’는 정책으로 전국이 부동산 투기의 장이 되었다. ‘빚내서 집사라’에 발 맞추어 ‘빚내서 세 살라’는 정책도 본격화되었다.

개발의 속도는 빨라졌고, 저층주거지를 전면철거하고 주거비가 높은 고층 아파트가 들어섰다. 대책없는 철거속에서 용산참사라는 비극이 발생했다. 소득에 비해 빠른 임대료 상승으로, 가난한 사람들이 살 곳을 찾아 인간으로서 감내하기 힘든 생명·안전·건강을 위협하는 거처로 내몰렸다. 박근혜 정부 때는 뉴스테이라는 괴물이 탄생했고, 공공임대주택 공급은 정체되었다. 건설형 임대주택은 임대료가 높은 행복주택 중심으로 공급이 이루어졌다. 이런 가운데 ‘공공의 이익을 위해 재산권이 제한될 수 있다.’는 헌법 정신에 위배되는 ‘재산권 행사를 위해 대학생과 청년 등 사회적 약자의 주거권을 제한하겠다.’는 기숙사와 공공임대주택 건립 반대가 공공연하게 이루어졌고, 정치권은 뒤에서 이들을 비호하는 현상이 횡횡했다. 자기 지역구에 들어오는 기숙사와 공공임대주택 반대에는 여야가 따로 없었다.

박근혜 정부가 만들어 놓은 지옥 같은 현실을 청년들은 헬조선이라 불렀고, 이러한 현실에 절망한 많은 시민들이 좀 더 나은 사회를 향한 열망으로 추운 겨울 촛불을 들었고, 정권 교체를 이루었다. 하지만 쪽방, 여관여인숙, 고시원에서 가난한 사람들의 죽음과 비참한 삶이 계속되고 있고, 이명박·박근혜 정부의 나쁜 유산은 청산되지 못하고 지속되고 있다. 공공지원주택으로 이름만 바꾼 뉴스테이는 시세의 '95%이하(일부 시세의 85% 이하로 공급)' 임대료 제한으로 면죄부를 받고 박근혜 정부에서의 계획 물량 그대로 차질 없이 사업이 추진되고 있다. 문재인 정부 주거복지 로드맵의 건설형 임대주택 28만호 중 19.5만호가 행복주택이라는 점은 박근혜 정부 때 승인받았던 공공임대주택 물량외에 추가적인 공급이 거의 없음을 의미한다. 행복주택은 공급 물량을 대부분 청년과 신혼부부에게 배정한다는 점에서 다른 계층을 배제하는 문제가 있고, 임대료가 기존 공공임대주택에 비해 높으며, 소형 임대주택만 공급된다는 문제가 있다. 새롭게 주거취약계층으로 등장하고 있는 저소득 청년들의 집으로 인한 고통은 외면된 채, 저출산 대책이라는 명목하게 상대적으로 소득이 높은 신혼부부에 대한 지원이 집중되고 있다. 이명박 정부의 보금자리보다 더 명분없는 분양형 신혼희망타운은 당초 7만호에서 10만호로 증가하였다.

2019년 3월 4일 제40차 UN 인권이사회에서 공식 문건으로 채택된 레일라니 파르하(Leilani Farha) 유엔주거권특별보고관의 한국 방문보고서는 다음과 같이 방문 목적을 밝히는 것으로 시작한다.⁴

방문 목적은 한국에서 적정 주거에 대한 권리가 실현되기 위해 남아있는 과제들을 알아내고, 지금까지 실현된 긍정적인 결과들을 확인하는 것이었다. 이런 맥락에서 취약한 집단들이 어느 정도까지 주거권을 누리고 있는지와 주거권의 측면에서 차별받고 있지 않는지를 고찰했다.

이는 '모든 사람의 주거권(housing rights for all)'을 위해 취약 집단(vulnerable

groups)의 주거권 실현이 우선시 되어야 한다.'는 당연한 원칙을 확인해 주고 있다.⁵ 특보에 의하면 주거권 실현에 있어서 차별받고 있는 취약 집단은 고정된 주소지가 없는 사람(홈리스), 이주민, 성적소수자, 철거지역 세입자, 여성, 청년, 장애인 등이다.

2015년 인구주택총조사에 따르면, 전국 228만 가구가 주거빈곤 상태로 이들 가구가 공공임대주택 등 주거복지 프로그램의 우선 정책 대상이 되어야 한다(표 1). 주거빈곤 가구는 최저주거기준 미달 가구, 주택 이외의 거처 거주 가구, 지하□옥상 거주 가구를 합한 개념이다. 2015년 주거빈곤 가구 비율은 전국이 12.0%이며, 서울(18.1%), 경북(13.1%), 제주(13.0%) 순으로 높다.

박근혜 정부에서 추진한 '뉴스테이'와 '행복주택'으로 인해 크게 훼손된, 최저소득 계층을 우선으로 하는 공공임대주택 공급 원칙의 재확립이 시급하다. 뉴스테이, 경기도에서 추진하고 있는 기본주택 등은 공공임대주택의 소득 기준을 폐지한다는 공통점이 있는데, 그로 인해 주거빈곤 가구를 비롯한 취약계층에게 배분되는 물량이 감소할 우려가 크다. 주거 정책의 공공성 회복을 위해서는 시장 임대료 수준의 고가 월세주택인 공공지원민간임대주택(뉴스테이)이 폐지되어야 한다.

〈표 1〉 시도별 주거빈곤 가구의 추이(1995~2015년)

(단위: 가구, %)

시도	가구수					비율				
	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
서울	1,252,367	817,709	841,850	828,117	684,414	42.8	26.7	25.6	23.7	18.1
부산	531,135	348,767	239,365	184,208	145,592	49.9	31.4	20.3	14.9	10.9
대구	337,533	226,463	133,012	99,834	79,346	48.7	30.1	16.4	11.5	8.6
인천	221,357	154,949	138,427	133,440	99,442	34.1	20.9	16.9	14.6	9.5

5 주거권 특보의 정식 명칭은 '적정한 생활수준을 향유할 권리에 대한 구성 요소로서의 적정 주거와, 이러한 맥락에서의 차별 없는 권리에 관한 특별보고관(Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context)이다.

4 특보의 한국 방문보고서는 열악한 주거로 인한 인권 침해를 방지하고 있는 우리 사회가 인권 침해를 더 이상 용납하지 않는 사회로 전환할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이라 판단된다.

광주	154,287	99,840	64,163	47,080	39,296	44.3	24.7	14.0	9.2	6.9
대전	123,129	87,238	63,567	64,612	55,281	35.1	21.3	13.4	12.2	9.5
울산	-	74,826	48,696	36,609	30,632	-	24.5	14.4	9.8	7.2
세종	-	-	-	-	5,418	-	-	-	-	7.2
경기	788,996	576,636	535,048	536,829	470,921	37.0	21.8	16.2	14.1	10.8
강원	235,448	168,365	108,736	76,985	76,121	54.5	35.0	21.0	13.9	12.6
충북	192,053	133,369	90,373	63,782	58,592	48.3	29.3	18.0	11.5	9.8
충남	277,030	177,711	115,217	87,470	84,499	55.4	30.6	17.6	11.7	10.7
전북	299,657	198,243	118,294	72,591	65,667	55.2	33.4	19.2	11.1	9.2
전남	381,339	277,132	153,677	86,921	78,045	61.2	42.3	23.2	12.8	10.9
경북	511,755	396,023	274,107	182,949	139,309	63.1	45.0	29.3	18.3	13.1
경남	549,741	338,050	234,170	164,404	135,419	48.9	35.8	22.3	14.3	10.8
제주	78,155	58,882	41,192	29,806	28,568	54.8	38.0	23.2	16.0	13.0
전국	5,933,982	4,134,203	3,199,894	2,695,637	2,276,562	46.6	29.2	20.3	15.6	12.0

자료 : 인구주택총조사, 원자료.

문재인 정부는 2025년까지 공공임대주택 재고율을 10%로 늘리겠다는 목표를 제시했는데, 단순한 물량 확대보다는 주거빈곤·저소득 가구를 중심으로 우선순위를 재설정하는 것이 중요하다. 문재인 정부가 제시한 공공임대주택 재고율의 목표치에는 임대료가 높아 저소득층을 배제하는 공공지원민간임대주택(뉴스테이), 5년·10년 임대주택 등이 포함되어 있다. 저소득층이 저렴한 임대료로 장기간 거주할 수 있는 영구·국민·매입임대주택을 중심으로 공공임대주택을 확대하는 것이 필요하다. 취약계층의 긴급한 수요 대응과 주택 및 입지 선택권 보장을 위해 전세임대주택의 공급도 필요하다.

공공임대주택의 주거환경 개선 문제는 우리나라뿐 아니라 다른 나라에서도 중요한 사회적 이슈이다. 최근 해외에서는 신규 공급뿐 아니라, 기존 공공임대주택의 품

질 향상에 대한 관심이 증가하고 있고, 이를 위한 자본 투입도 많아지고 있다.⁶ 기존 주택의 품질 확보, 신규 주택에 대한 에너지 효율성 기준 상향과 함께, 최근까지 충분한 관심을 받지 못했던 건강 기준(health standards) 수립에 대한 관심도 높아지고 있다. 거주자의 신체적·정신적 건강은 주거 품질에 의해 직접적으로 영향을 받기 때문이다. 우리나라도 노후 공공임대주택의 주거환경을 개선하기 위한 재정 지원 확대가 필요하다. 기존 공공임대주택의 유지·보수는 신규 공급에 우선순위가 밀려 재정 투입이 거의 이루어지지 않고 있다. 최근 지어진 공공임대주택은 에너지 효율이 높아 거주 가구의 냉난방비 부담이 줄어든 반면, 노후 공공임대주택은 에너지 효율도 낮을 뿐 아니라 주거의 쾌적성이라는 측면에서도 문제가 있는 경우가 많다. 공공임대주택에 대한 유지·보수가 부족한 가운데, 서울 강서구의 노후 임대아파트에서는 시설 노후화로 부엌 벽면에 붙어있어야 할 천장이 통째로 떨어져 80대 노인이 사망하는 사고까지 발생하였다.⁷ 문재인 정부의 그린뉴딜사업에 노후 공공임대주택 리모델링이 포함되기는 했지만 사업 물량이 적고, 사업 범위가 제한적인 한계가 있어 예산 확대가 필요하다.⁸ 돌봄서비스, 일자리 제공 등 공공임대주택 입주민에 대한 지원 강화도 필요하다.

문재인 정부는 2020년 1월 20일, 50년 된 영등포 쪽방촌 정비 계획을 발표하였다. ‘주민 재정착을 위해 「공공주택 특별법」을 기반으로 공공이 토지를 수용해 직접 개발한다’는 전에 없던 계획이다. 이어 5월 27일 대전 쪽방촌, 9월 25일 부산 쪽방촌에 대해 원주민이 쫓겨나지 않는 착한 개발 계획이 발표되었다. 전국의 10개 쪽방촌 중 아직 개발 계획이 발표되지 않은 7개 쪽방촌(서울 4곳, 부산·인천·대구 1곳)도 도시재생사업과 연계해 공공임대주택 공급을 확대하고 주거환경을 개선할 필요가 있다. 공식적인 쪽방촌 외에도 전국적으로 산재한 소규모 쪽방과 상습 침수지역에 위치한 지하 주택 밀집지역도 도시재생을 통한 주거환경 개선이 필요하다.

6 최은영·김기태, 2020, 그린 전환과 주거재생, 정의당 용역보고서.

7 문화일보, 2019년 11월 29일자, “노후 임대아파트 사망 비극, 또 당하라는 건가”.

8 2020년 사업 물량은 총 1,03만호(영구임대 300호, 매입임대 1만호)이다(국토교통부 보도자료, 2020년 8월 3일자, ‘노후 공공 임대주택, ‘그린 리모델링’으로 알뜰하고 쾌적하게!’).

최근 국제사회는 코로나바이러스 대확산으로부터 임차가구를 보호하기 위해 주거비 부담을 감소시킬 수 있는 정책 도입을 권고하고 있다. 유엔주거권특별보고관 Farha(2020)는 2020년 3월 발표한 성명에서, 각국 정부에 ‘임대료 인하, 임대료 납부 유예 및 강제퇴거 금지, 직접적인 재정 지원’ 등을 촉구하였다. 주거급여의 대상 기준 중위소득의 60% 이상으로 확대하고, 아동·청년 등 미래세대에 대한 주거비 지원을 강화하는 것이 필요하다. 문재인 정부가 2020년 3월 발표한 「주거복지로드맵 2.0」에 따르면, ‘통합공공임대주택’의 입주 대상은 기준 중위소득의 130% 이하이다(2021년 국토교통부 발표에 의하면 이 기준은 기준 중위소득의 150%까지 확대되었다). 현행 주거급여의 대상인 기준 중위소득 45% 이하(2022년부터 46%로 확대될 예정임)는 이에 비해 지나치게 협소해, 상대적 빈곤선인 중위소득의 50% 이하에 미달하는 가구조차 포괄하지 못하고 있다. 주거권 보장이 필요한 취약계층을 대상으로 하는 공공임대주택과 주거급여 대상자 소득기준의 현격한 차이를 줄일 필요가 있다. 주거급여 대상 기준 중위소득의 60% 이상으로 확대함으로써 현행 기준에서 실질적으로 배제되고 있는 아동 및 청년 주거빈곤 가구가 대상에 포함되도록 할 필요가 있다.

실제 임대료에 비해 낮은 주거급여 기준임대료를 현실화하여, 주거급여의 보장 수준을 강화할 필요도 있다. 2018년 11월 서울 종로 국일고시원 화재에서 사망자 7명 중 4명, 2019년 8월 전주 여인숙 화재 사망자 3명 중 1명이 국민기초생활보장법에 의한 수급자였다. 주거급여의 보장수준을 확대해 주거급여 수급자가 쪽방, 고시원 등 열악한 주거환경에 거주하는 문제를 해소할 필요가 있다. 2015년 국민기초생활보장제도가 통합급여에서 개별급여로 전환되면서 생계급여와 주거급여 모두에서 누락된 공동주택의 관리비도 주거급여에 포함되어야 한다.

4. 집이 아닌 곳에 사는 사람들의 주거문제와 대책

MBC 탐사보도 프로그램 PD수첩은 '코로나 불평등, 벼랑 끝 사람들'로 2021년 새해를 시작했다. 코로나로 인해 더 춥고 어려운 겨울을 보내고 있는 거리, 쪽방, 고

시원 등 집이 아닌 곳에 사는 사람들의 이야기를 직접 들을 수 있는 흔치 않은 기획이었다. 부모의 이혼으로 시설에서 자란 한 20대 청년은 휴대폰 매장에서 일하며 고시원에 살다 코로나로 일자리를 잃고 돈이 떨어져 노숙을 하게 되었다. 결혼한 딸에게 가난한 친정엄마에 대한 부양의무를 지을 수 없었던 한 할머니는 코로나로 일거리가 끊기자 일터이자 집이었던 요양병원에서 쫓기듯 나와 거리에서 생활하게 되었다. 당뇨 합병증으로 두 다리를 절단한 한 50대 남성은 사업 실패로 노숙을 하던 중 기초생활수급자로 선정되어 쪽방에 살고 있는데, 다니던 공공병원이 코로나전담병원으로 지정되면서 응급상황에도 적절한 치료를 받을 수 없게 되었다.

이 프로그램에 나오는 사람들이 겪고 있는 문제는 특별한 한 사람의 문제가 아닌 우리 주변에 있는 수많은 사람들의 문제이다. 보건복지부가 파악하고 있는 노숙인은 2016년 기준으로 17,532명이며, 국토교통부가 파악하고 있는 주택이외의 거처(오피스텔 제외) 가구는 2017년 기준으로 369,501가구나 된다. 보건복지부가 거리, 시설, 쪽방촌을 대상으로 시행한 ‘2016년도 노숙인 등의 실태조사’를 통해, 2016년 10월 20일 기준, 거리노숙인 2,015명, 생활시설 노숙인 9,325명, 쪽방촌 주민 6,192명으로 총 17,532명이 노숙인으로 파악되었다. 국토교통부가 ‘2017년 주택이외의 거처 주거실태조사’를 통해 추정된 고시원, 여관·여인숙 등 주택이외의 거처 거주 가구수는 총 369,501가구였다(표 2). 369,501가구 중 ‘고시원·고시텔’ 151,553가구(41.0%), ‘일터의 일부 공간’과 만화방·PC방·찜질방 등의 ‘다중이용업소’ 144,130가구(39.0%), ‘기타’⁹⁾ 36,806가구(10.0%), 여관·여인숙 등 ‘숙박업소의 객실’ 30,411가구(8.2%), ‘판잣집·비닐하우스’ 6,601가구(1.8%)였다.

고시원·고시텔은 보증금이 거의 없기 때문에 월세를 밀리면 바로 주거를 상실할 위기에 처한다. 하루나 주간 단위로 요금을 내는 만화방·PC방·찜질방 등의 다중이용업소와 여관·여인숙은 하루나 주간 단위로 주거상실의 위기를 겪는다. 숙식을 제공하는 공장, 상점(식당, 주유소 등), 농장, 어장, 요양병원 등 일터의 일부 공간에 사는 사람들은 일자리를 잃으면 집도 같이 잃는다.

9 '기타'에는 컨테이너, 판넬 또는 조립식 건물, 창고, 마을회관, 종교시설 등이 포함된다.

일정한 주거가 없거나 열악한 환경에서 사는 사람들을 국제사회에서는 ‘홈리스(homelessness)’라 부른다. 유엔 주거권 특별보고관 레일라니 파르하는 시설이나 거리에서 생활하는 사람들뿐 아니라 쪽방, 고시원, 여관, 비닐하우스와 같은 기준 이하의 주거에 거주하는 사람들 또한 ‘홈리스’로 정의했다.

증거 기반(evidence based) 정책 수립의 출발점은 정책 대상을 정확히 파악하는 것이다. 하지만 집이 아닌 곳에서 사는 홈리스의 규모를 정확하게 파악하는 것이 현재로서는 어렵다. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」은 노숙인을 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람’ 등으로 포괄적으로 정의하고 있지만 실태조사는 거리, 시설, 쪽방촌만을 대상으로 이루어지고 있기 때문이다. 고시원, 여관·여인숙, PC방·만화방·찜질방 등 비숙박용 다중이용업소처럼 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳’에서 생활하는 홈리스는 조사에서 대부분 제외된다. 쪽방상담소가 설치되어 있는 전국 10개 쪽방촌만 조사 대상이기 때문에 쪽방상담소가 없는 구로구 가리봉동이나 관악구 대학동 등의 쪽방 밀집지역은 공식적으로 쪽방촌으로 인정받지 못해 정책의 사각지대에 놓여 있다. 국토교통부의 조사는 주택이외의 거처만을 대상으로 하기 때문에 ‘주택’에서 영업 중인 ‘고시원·고시텔’, ‘여관·여인숙’에 거주하는 가구는 포함되지 않는다는 한계가 있다.

〈표 2〉 주택이외의 거처 거주 가구수

(단위: 가구, %)

구분		가구수	구성비
전체		369,501	100.0
거처 유형	숙박업소의 객실	30,411	8.2
	판잣집·비닐하우스	6,601	1.8
	고시원·고시텔	151,553	41.0
	일터의 일부 공간과 다중이용업소	144,130	39.0
	기타	36,806	10.0

출처: 국토교통부, 2017년 주택이외의 거처 주거실태조사.

과거 판잣집이나 달동네와 같은 가시적인 빈곤 공간은 사라져가고 있지만, 비가시적인 빈곤 공간은 증가하고 있다. 가난을 해결하기보다 가난한 사람들을 도시 공간에서 보이지 않도록 내쫓는 전면철거 방식의 개발이 오랫동안 이루어지고, 가난한 사람들이 더 가난해지는 사회적 양극화가 심화되었다. 이에 따라 빈민들은 고시원으로, 일터의 일부 공간으로 밀려나게 되었다. 임대료를 내지 못하거나 일자리를 잃으면 바로 거리로 내쳐진다. 코로나19는 안 그래도 거리로 내몰리기 직전인 사람들을 더욱 벼랑 끝으로 내몰고 있다.

코로나19 확산에 대응하기 위해 정부는 ‘사회적 거리두기 행동 지침’을 발표하며, 외출과 모임 등을 자제하고 ‘최대한 집에 머물 것’을 권장하고 있다. 하지만 머물 집이 없는 홈리스에 대한 대책은 없다. 화장실, 부엌 등을 공동으로 사용하는 여관·여인숙, 쪽방, 고시원 거주자에게 집은 안전한 공간이 되지 못한다. 바이러스로부터 건강과 생명을 지킬 수 있는 최후의 피난처인 ‘집’이 없다.

하지만 역설적이게도 코로나19 재난 상황은 모든 사람의 주거권이 보장되는 더 나은 미래를 상상하고 준비하는 계기가 될 수도 있다. 코로나19는 주거권이 인권을 구성하는 최상위의 권리인 생명권과 서로 떼어낼 수 없는 관계에 있다는 점을 매우 정확하게 증명하고 있기 때문이다. 또한 우리 모두의 건강과 생명이 서로서로 연결되어 있음을 보여주고 있기 때문이다. 코로나19로부터 자신을 지킬 수 있는 공간이 없는 사람들이 존재하는 한 우리 모두의 안전은 위협받을 수 밖에 없다. 거리, 기차역 대합실, 지하철, 버스, 상점에서 우리를 스치고 지나가는 집이 아닌 곳에서 사는 모든 사람이 코로나19로부터 안전해야 우리 모두가 안전해진다. 다른 나라에서는 코로나19 확산을 막기 위해 ‘집에 머물라’는 봉쇄 조치를 취하면서, 동시에 임대료 체납 등을 사유로 한 퇴거 금지, 임대료 동결, 호텔 등 숙박시설을 이용한 홈리스에 대한 임시 주거 제공 등의 적극적인 정책을 펼쳤다. 이는 코로나19 이후 주거권의 미래를 낙관적으로 전망하는 것이 무모하지만은 않다는 것을 보여준다. ‘코로나 불평등, 벼랑 끝 사람들은 우리 사회가 오랫동안 해결하지 못한 수 많은 정책 이슈를 제기하고 있다.’

여기에서는 정책 의지만 있으면 당장 해결의 실마리를 찾을 수 있는 문제를 중심으로 대안을 모색하고자 한다. 첫째, 벼랑 끝 사람들을 찾아내고, 이들을 지원할 수 있는 전달체계를 구축해야 한다. 조사와 연구가 이루어져야 하며, 인력과 자원이 마련되어야 한다. IMF 때처럼 거리 홈리스가 급증하지 않도록 사후적 조치가 아닌 예방적 조치를 강화해야 한다. 나이, 국적, 부양의무, 근로능력 등과 상관없이 주거를 상실할 위기에 처한 모든 사람들에 대한 긴급 조치를 취해야 한다. 그래야 코로나19로 발생한 일시적인 삶의 위기가 영구적인 삶의 위기로 이어지는 고리를 끊어낼 수 있을 것이다. 20대 청년이 실직으로 집을 잃고 일주일 동안 수도물만으로 굶주림을 견디는 극단적인 상황에 처해 있어도 근로능력이 있다고 간주하여 복지의 사각지대에 놓이지 않도록 해야 한다.

둘째, 최근 급증하고 있는 ‘일터의 일부 공간’ 관련 주거지원을 강화해야 한다. 일터의 일부 공간에서 생활하기 때문에 일자리를 잃는 것이 바로 주거상실로 이어지는 사람들에 대한 주거 대책이 현재는 거의 없다. 요양사로 일하며 병원에서 숙식을 해결하던 할머니가 일자리를 잃고 거리로 내몰리지 않도록, 숙식이 제공되는 일자리를 잃고 다시 일자리를 찾지 못한 사람들에게 임시 주거지나 임시 주거비를 제공해야 한다. 한편, 현재 사람들이 살고 있는 ‘일터의 일부 공간’의 주거환경 개선을 위한 정책 당국의 규제와 지원도 강화해야 한다. 2020년 12월 발생한 ‘포천 캄보디아 이주노동자의 비닐하우스 기숙사 사망’ 사건은 비닐하우스, 컨테이너의 열악한 주거환경을 단적으로 보여준다.

셋째, 주거급여의 보장성 및 공공임대주택 정책과의 연계를 강화해야 한다. 현재는 기초생활수급자로 선정되어 주거급여를 받게 되더라도 쪽방이나 고시원에 갈 수밖에 없다. 임대료가 상대적으로 높고, 청년과 신혼부부가 주요 대상인 행복주택 위주로 공공임대주택이 공급되면서 수급자가 갈 수 있는 저렴한 공공임대주택이 감소하고 있다. 쪽방, 고시원 등에 거주하고 있는 수급자가 이주할 수 있는 공공임대주택 공급 확대가 시급하다. 당노로 두 다리를 절단해 거동이 불편한 장애인 수급자가 쪽방 계단을 위태롭게 오르내리는 일은 없어야 한다.

넷째, 집이 아닌 곳에 사는 사람들에 대한 공공임대주택 우선 공급 대책인 주거취약계층 주거지원사업을 획기적으로 확대해야 한다. 노무현 정부는 2007년 5월 15일 쪽방·비닐하우스 거주 가구를 2009년까지 해소하겠다는 계획을 발표했고, 이를 2007년 6월 27일에 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침」으로 제도화하였다.¹⁰ 그러나 주거취약계층 주거지원사업의 공급실적은 2016년 전까지 연간 1,000호를 넘지 않을 정도로 적었다(표 3). 이로 인해 쪽방·비닐하우스 해소라는 목표는 지금도 달성되지 못했다. 문재인 정부는 주거취약계층 주거지원사업에 의한 공공임대주택 공급량을 2020~2025년간 총 4만호(연간 8,000호)로 확대하겠다고 발표했고, 2020년에는 8월까지 역대 최대인 3,379호를 공급했다. 하지만 집이 아닌 곳에 사는 수십만 명이 넘는 사람들의 수요에 대응하기에는 미흡하다. 비록 실패하기는 했지만 노무현 정부 때처럼 집이 아닌 곳에 사는 사람들의 주거 문제 종식을 위한 구체적인 시간 계획을 세우는 것이 필요하다. 노무현 정부 이후 고시원을 중심으로 주택이외의 거처가 급증했기 때문에,¹¹ 2~3년 이내의 단기간에 해소하기는 현실적으로 불가능하다. 유엔의 2030지속가능발전목표(SDGs)에 따라 2030년까지 집이 아닌 곳에 사는 사람들의 주거 문제를 해소하는 계획을 세우는 것이 현실적일 것이다.¹²

〈표 3〉 주거취약계층 주거지원사업 공급실적(2011년~2020년 8월)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 8월
전체	836	521	595	610	989	1,070	1,098	1,638	3,905	3,379

출처 : 국토교통부, 2020, 국회 국토교통위원회 국정감사 자료.

10 2010년 3월 31일, 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침」은 고시원, 여인숙 등 숙박업소로 지원대상 거주유형을 확대하면서 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」으로 개정되었다.
 11 인구주택총조사에 의하면 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 거주 가구는 2005년 6만, 2010년 13만, 2015년 39만 가구로 급격하게 증가하였다.
 12 2015년 유엔총회에서 2030년까지 전 세계 시민들이 함께 달성해야 할 지속가능발전목표(SDGs)를 채택했다. 목표11(포용적이고 지속가능한 도시와 주거지)의 세부목표(11.1)는 주거권보장과 관련 있다(환경부 지속가능발전포털, <http://www.ncsd.go.kr>).

최은영 · 김기태, 2020, 그린 전환과 주거재생, 정의당 용역보고서.
 Center On Housing Rights and Eviction(COHRE), 2007, *Fulfilling the Right of All Children to Adequate Housing: Problem, Solution and the Responsibilities of States*.
 UN HABITAT, 2009, *The Right to Adequate Housing*.

한국의 사회주택 : 제3섹터 주택공급의 거울나기

최경호 kh@socialhousing.kr

주거중립성연구소 수처작주 소장

(사)한국사회주택협회 정책위원, 한양대학교 겸임교수

1. 한국 사회주택의 개념과 유형

1) 한국 사회주택의 개념과 법적 위상

사회주택의 학술적 정의에 해당하는 ‘비영리 조직의 비영리 주택 공급’에 해당하는 사례는 종교조직을 중심으로 1970년대에 몇몇 사례가 있으나, 제도적 지원을 명시한 것은 서울시가 최초이다. 서구에서는 공공주택까지 포괄하는 개념으로 쓰이는 것과는 달리, 한국의 사회주택은 ‘사회적 경제주체’를 주된 공급주체로 상정하면서 주택의 공급주체와 대상을 공공주택과 별도로 규정하는 방식으로 제도화되었다. “사회경제적 약자를 대상으로 사회적경제주체 등이 공급하는 임대주택”으로 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례(2015)에서 내린 조작적(operational) 정의가 국토교통부 및 다른 지자체에서도 인용되고 있다.

서울시 외에도 여러 지자체가 조례를 제정했으나, 실제 구체적인 사업으로 이어진 경우는 전주시와 고양시이며 여타 부산시(광역시 및 일부 구청)나 경기도 등은 시범사업의 방식 등을 계속 논의 중이다. 서울시의 경우 사회적경제주체 범위에 ‘중소기업’포함(2017년 조례 개정)하였으나 현재까지 참여는 저조하다. 영리기업에 대

한 참여 개방의 적절성 논의와 별도로, 조례상 정의가 명실상부하지 않게 된 상황이다.

사회주택의 법적 위상은 ‘공공지원 민간임대주택’의 요건을 초과 충족하기에 이중 공공성이 강한 유형으로 볼 수 있다. 20대 국회에서는 민간임대주택에 관한 특별법상 민간임대주택의 유형 중 하나로 입법화 추진되었으나 법제화는 불발되었고, 현재는 공공주택 특별법과 주택법에 각각 정의조항을 신설하는 방안이나 독자법안에 대해 논의가 진행 중이다.

2) 유형

사회주택의 유형은 주택의 공급-운영과정에서의 역할과 건물의 소유관계에 따라 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 먼저 민간주택을 전대하는 방식이다. 초기에는 비중이 컸으나 이후 확대는 어려울 것으로 보인다. 두 번째와 세 번째는 <공공주택 특별법>의 규율을 받는 ‘공공주택 위탁 운영형 방식’으로, 단순 위탁인 ‘사회적 주택’과, 공급과 운영주체가 일치하는 매입약정-운영위탁 방식이다. 네 번째는 토지는 공기업 혹은 공공 리츠 등의 공공이 소유하고 건물은 사경주체가 소유하는 경우가 토지임대부형 방식이 있다. 마지막으로 공공과 사경주체가 공동출자한 리츠(Reits)가 공급을 책임지고 사경주체에게 운영을 맡기는 공동소유형이다. 이 모든 유형이 아직까지는 조례나 지침으로만 규정되어 있어서 본격적인 금융지원 구조를 마련하는데 어려움이 있다. 사회주택 법제화가 필요한 이유다. 주로 세어하우스 형태로 공급되는 민간 전대 방식은 향후 주택법에 ‘공유주택’의 정의와 물리적 규격 조건이 신설되면 이를 준수하면 될 것이다.

서울시의 경우 사회주택의 주요 특징은 △시세 대비 80% 이하의 임대료, △입주 기간 10년 보장, △커뮤니티 공간 운영 등을 조건으로 공적 지원을 투입하는 것이다. 주요 유형은 주로 30년 등 장기간 공공보유 토지를 임대하는 토지임대부(임대료: 감정가의 1%/년)와, 토지지원리츠(2%/년) 등 토지임대 유형과, 공사비 보조(빈집 또는 고시원 리모델링 등)의 유형으로 출발했다. 또한 서울시는 사회투자기금의

사업비 용자 및 주택도시보증공사(HUG)와의 MOU를 통한 신용 보장(시중 은행 PF대출 보증)을 통해서 공사비 조달 과정에도 지원하였다.

<표 1> 단계별 사회적경제주체(사경) 역할과 지분 소유관계에 따른 사회주택 유형 분류

	토지 건물 물색	사업 계획	적격 심사	토지 확보	공사비 조달	기획, 설계, 시공	건물 소유	운영 관리	건물 매입	비고
1. 전대형	사경	사경	공공	-	사경	사경 영리	영리	사경	-	보조금 + 대출 간접지원
2. 사회적주택	영리	영리	-	영리	영리	영리	준공시 공공	사경	-	B (영리) T (공공) O (사경)
3. 매입약정 운영위탁	사경	사경	공공	사경	사경	사경 영리		사경	-	B (사경) T (공공) O (사경)
4. 공공 토지임대형	사경제한 공공택지	사경	공공 /리츠	공공 /리츠	사경	사경 영리	사경	사경	공공 /리츠	B (사경) O (사경) T (공공)
5. 사경-공공 공동출자 소유형	공동출자 리츠 사경 가능	사경	공동출자리츠			사경 영리	공동 출자 리츠	사경	- -	공사비는 기성에 따라 리츠가 지급
6. 사경 독자 소유형						사경 영리	사경			

2. 등장배경과 전개과정¹⁾

1) 등장 이전의 전사(前史)

공공주택은 1989년의 영구임대주택을 기점으로 본격 도입된 이래, ‘공공임대주

1 2절과 3절의 내용은 최경호(2020)의 해당 부분을 요약 및 보완, 정리함

택'(1993), 국민임대주택(1998), 다가구 매입임대(2004), 서울시 장기전세(시프트, 2007), 보금자리주택(2008), 행복주택(2013) 등 여러 유형의 공공주택 프로그램이 다양한 이름으로 진행되었다. 한편, 공공부문의 주택공급 방식에 대한 한계를 지적하거나 새로이 성장하는 '사회적경제' 부문의 역할에 주목하면서 '비영리조직에 의한 주택공급방안'역시 다양하게 모색되었다.

민간과 공공의 협력을 통해 공급되는 비영리주택의 도입을 위한 노력은 주거복지 관련 시민단체와 연구모임, 자활기관의 집수리 활동 등의 흐름이 모여 주거복지연대, 주택발전소, 한국자활후견기간협회 공동 주최의 《비영리 주택활동 활성화를 위한 워크숍》(2003.12)으로 표면화되었다. 이름에서 보이듯 이 당시는 주택'공급'이 아닌, 주택과 관련한 '활동'으로 차원에서 접근했다. 이어 각급단위의 연구와 포럼, 국토연구원의 『사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구』(김혜승 외, 2013), 서울시의회의 『사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안』(최은영 외, 2014)를 거쳐 2015년 1월 『서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례』가 제정되며 공식화된 서울시의 사회주택으로 이어졌다. 과거 각종 보고서나 정책 개론서에만 등장하던 사회주택이라는 단어가 최초로 제도화된 것이다.

2) 사회경제적 배경

경제·산업적 측면에서는 2007년 사회적기업 육성법과 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 부상한 '사회적 경제' 영역의 역할이 강조되고, 도시적 측면에서는 대량생산-대량공급의 '포디스트'택지개발 방식이 어려워져서 기존 도시(도심) 내에서 '포스트-포디스트' 소량다품종 방식이 필요해지며, 인구사회학적으로는 혼성화(1인가구화, 다문화화, 고령화)의 추세 속에 기존 공공임대주택의 대상계층에서 소외된 청년 1인가구 등의 '신주거빈곤계층'이 많아지는 것이 한국의 사회적 배경이었다. 이에 따라 주거복지의 사각지대를 해소하려는 공공의 개입의도와 주거문제 해결에 나서기 시작한 사회적 경제주체(협동조합, 사회적기업 등)의 '손뼉이 마주치며' 시작된 것이다.

초기에는 서울시와 시의회의 적극적 호응이 있었으나 기본적으로 풀뿌리 영역에서 다양한 주거 및 주택 형태의 실험을 통해 역량이 축적된 자신감이 공공과 사회부문에 공유되며 가능했다. 한편 전통적인 주거복지의 관점이나 사회적 경제 활성화의 관점이라기보다는 소비자주권 차원에서의 자조적 주택문제 해결의 시도였던 '땅콩주택'이나, 셰어하우스나 '소셜 다이닝'등 사회적 네트워킹의 차원에 창업가 정신이 결합된 '소셜 하우스'이라는 명명도 이러한 역량의 일부로 작용했다.

중앙정부의 호응이 있기 전에는 주택도시보증공사(HUG)나 주택금융공사(Hf)의 장기대출상품이 출시되지 않아, 서울시 사회투자기금이 큰 마중물의 역할을 했다. 사회투자기금은 사회주택 조례가 생기기 전에 이미 사회적 경제주체를 지원하기 위해 마련되었으며, 이때 마침 SH공사의 주택매입 프로그램을 활용하고자 했던 사회적 기업에게 자금을 집행하며 '소셜하우스 계정'을 만들게 된 것도 '사회주택'이라는 이름이 공식적으로 등장하게 된 계기 중 하나가 되었다. 이 흐름에서는 일종의 BOT(건설-운영-매각) 방식이라 할 수 있는 '토지임대부 방식'과, 고시원이나 빈집 등을 셰어하우스 등으로 개조하는 '리모델링 방식'과 같이, 주택의 공급과정에서부터 적극 개입하는 유형들이 발굴되었다.

요약하면, △사회적경제부문의 제도적 정비에 따른 공급주체의 등장, △셰어하우스의 확산과정에서 사회적 네트워킹 차원에서의 '소셜'이라는 개념의 확산, △서울시의 사회투자기금을 통한 금융지원과정에서의 계정 명칭, △서울시의 인구변화에 따른 주거복지 사각지대의 해소를 위한 연구자들의 노력 등이 병행-교차-수렴되며 한국식 '사회주택'이라는 용어가 실천적, 제도적 의미를 획득하였다.

〈표 2〉 서구와 한국의 사회주택 도입 배경의 비교

	서구 복지국가	한국
공공개입동기	위생문제	주거복지 확장 (사각지대 해소)
경제	제조업 중심 산업화	후기산업화 / 사회적 경제
도시	도시화 시기	도시재생 시기

인구	인구·가구 증가 (핵가족화, 베이비붐 등)	인구·가구 혼성화 (1인가구화, 다문화화, 고령화)
기존 공공주택	없었음	있음

3) 주택정책사(史)적 배경

한편 주택정책사의 관점에서 보면 이는 주택의 공급과 운영의 영역에서 공공과 민간이 역할을 분담하는 방식이 진화해 온 4 단계의 과정으로 볼 수도 있다. 첫 번째, 공공임대주택 도입부터 매입임대주택 도입 이전까지는 ‘시장실패’에 대한 공공의 첫 번째 개입이라고 할 수 있다. ‘부담가능한 주택’의 공급 부족과 품질 저하에 대응하여 공공이 직접 주택을 공급하고 운영하기 시작한 단계이다.² 그러나 공급주도 택지개발 방식에 의존하여 입지 및 주택유형에 대한 수요를 충분히 고려하지 못하여 열악한 주거유형으로서의 이미지가 발생하였다. 도시 외곽에 위치하여 직주 근접성이 낮고 교통비용을 유발하였으며, 소셜믹스(계층혼합)가 이루어지지 않고 운영관리측면이나 주민공동체 활성화 측면을 도외시한 정책으로 인하여 낙후지역으로 인식되게 된 것이다. 이는 계층분리(segregation)로 인한 사회적 낙인(social stigma)의 원인이 되었다.

두 번째는 매입임대주택 도입(2002) 이후의 시기다. 공공이 직접 공급하지 않고 매입을 하게 된 배경은, 택지개발/아파트 단지 위주의 주택공급 탈피하고 다가구 주택 매입 등으로 저층주거지의 물리적 환경개선을 피하고자 함이었다. 이에 따라 택지 확보 측면에서 좀더 유연해지게 되어 기존 도심 내 소규모 주택공급이 가능해졌으나, 운영단계에서 책임이나 역할이 없는 공급자는 건물 매각을 통한 시행/시공 이익만 추구하는 것이 자연스러운 바, ‘수요와 무관한 입지 선정 및 주택 설계’로 귀결되었다.³ 또한 운영에 책임 없어 시공 품질확보의 유인효과가 적음(하자발생 확률

이 높은) 구조적 문제가 드러났다.⁴ 앞서 내용이 ‘시장실패’에 해당한다면, 공공정책적 차원에서는 공급 물량중심 성과지표의 문제로서 운영 내실화 보다 물량 목표 달성에만 치중한 점이 지적되었다. 또한 공급주체로서 거대 공기업은 지역에 산재한 주택 관리가 쉽지 않아 결국 운영을 위탁관리하게 되었다. 이렇게 주택 관리체계가 주택 분포에 부합하지 않았고 물량 실적에 치중하게 된 것은 ‘공공실패’로 평가할 수 있다.

세 번째 시기는 두 갈래로 볼 수 있다. 앞서 서울시의 사회주택 도입과 이에 따른 영향으로 공공주택 운영위탁을 영리조직에만 맡기던 것을 2016년 이후 비영리조직에게도 개방하여, ‘사회적 주택’을 도입(2016.9)한 것이 특징이다. 공공주택의 유형 중 하나인 매입임대주택의 운영관리 어려움 극복과 공동체성 고양을 위해 비영리법인, 협동조합 등에게 운영을 위탁하게 된 것이다. 아울러 ‘하드웨어’만 운영하는 것이 아니라 ‘취업 멘토/멘티, 창업지원, 친목 도모’ 등 각종 프로그램의 운영을 기대한 것은⁵ ‘소프트웨어’ 관점의 도입이라고 볼 수도 있다. 최근 활발히 논의되고 있는 ‘주거 서비스’나 ‘돌봄 서비스’와의 결합과도 상통하는 부분이다. 그러나 운영주체는 주택의 낮은 품질과 운영의도가 반영되지 않은 건축 설계 및 비용구조 등으로 인한 어려움을 호소하게 되었다. 운영주체 책임이 아닌 하자 발생으로 민원 처리에 시달리고, 커뮤니티 프로그램을 운영하기 어려운 기존 다세대/다가구 주택 구조를 떠안아야 하며, 빌트인 가구를 선호하는 1인가구의 주거문화와, 관리비나 수선유지비 처리 등에 적합하지 않은 비용-수익 구조로 사업에 어려움을 겪거나 입주자의 주거만족도가 저하되는 문제가 나타났다.

네 번째는 2020년 이후 ‘매입약정-운영위탁 관리형’⁶ 방식이 도입된 현재 시기다. 운영주체가 설계와 시공에 적극 참여하되, 주택의 소유권은 공공에게 넘기며 초기 공사비 문제를 해결하고, 이후 운영을 맡는 방식이다. 사회주택 조례를 통한 토지

2 기존의 시장실패라 하면 공급주체와 운영주체의 이해관계가 분리되어, 에너지측면에서는 별다른 고민이 없었기에 에너지효율 저하, 전체 비용 증가(건물생애주기상의 총 비용이 증가해도, 시행/시공 이익만 추구)의 문제가 문제로 조차 인식되지 않는 상황이었다. 이 보다는 부동산 투기와 전월세난이 사회문제로 떠오른 것이 공공개입의 동기였다.

3 [2019국감]매입임대주택 10가구 중 7가구 ‘빈집’...“주택관리 시급” (2019.10.2, 이태일리)
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03224246622648984&mediaCodeNo=257>rack=sok>

4 [현장K] 물 차고 썩은 다가구 임대주택, “도저히 못 살겠다” (2019.9.30, KBS)
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4293484&fbclid=IwAR0Gn5g3Xvw0MJzdSDC5-FAB6ktLwMMZ7-5tBhSknl95nSElcmZIn9NKqUs>

5 http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95077822

6 일종의 BTO 즉 ‘건설-매각-운영’ 혹은 ‘Sale&lease back’방식이다.

임대부 방식이 초기 공사비를 장기 임대료 수익으로 상환해야 하는 재정적 부담이 있고, '사회적 주택'과 같은 단순 운영위탁관리 방식이 주택의 운영주체가 공급과정에 개입하지 못하는 문제점이 있는 것을 해결하려는 취지다. 이에 따라 단순 위탁을 넘어, 커뮤니티 활성화 등 소프트웨어 운영 계획과 유기적으로 연계된 하드웨어(주택) 설계 능력의 결합이 중요해졌으며, 토지임대부(BTO)나 매입약정-운영위탁형(BOT)를 막론하고 재무구조와 운영 지원&감독 체계 역시 하드웨어 측면, 소프트웨어 측면의 특성에 맞도록 정비할 필요성이 대두되었다.

4) 공적임대주택 정책의 전개 속에서의 위상

민간의 활력을 활용하여 임대주택 공급을 확대하고자 하는 문제의식은 두 갈래로 진행되었다. 기업형 주택임대사업 육성(2015.1.13. 국토부 보도자료)을 목표로 한 박근혜 정부의 '뉴스테이' 정책은 기존의 사적 임대시장에 의존한 중산층의 주거 불안을 해소하고자 임대주택 공급주체를 다양화 하고 규제 개선 및 지원 방안 마련하였는데(아래 박스 참고), 대규모 민간임대는 택지개발형 사업을 중심으로 기업형 임대사업자를 육성하고, 중소규모 민간임대는 사회적 경제조직을 활용해서 도심 내 민간임대주택 공급 확대를 꾀하는 전략으로 2원화하였다.

문재인 정부에서는 '주거복지로드맵(2017.11.29. 관계부처 합동)'을 발표하면서 이 기업형 주택임대사업의 공공성을 강화하고, 이를 공공주택과 함께 '공적임대주택'이라는 개념으로 포괄하였다. 공공성이 강화된 기업형 주택임대사업의 명칭은 '공공지원'주택으로 하여 기존의 공공임대(건설/매입/임차형)와 민간이 공공성을 구현할 경우 지원하는 개념으로 재편성하고 뉴스테이와 집주인 임대사업 등을 이에 흡수한 것이다. 여기서 공공지원주택은 유럽의 사회임대주택(Social Rental Housing)을 참고하여 "민간이 소유권을 가지고 있으나 공공의 지원을 받아 초기임대료, 입주자격 등에 있어 공공성을 확보한 임대주택"으로 정의하고 임대기간(8년 이상), 임대료 인상 제한(연 5%), 초기임대료(시세 미만), 입주자격 제한(무주택자 우선공급)의 규제를 적용했다.

1. 서민과 중산층을 포괄하는 임차가구 주거안정성 제고

임대기간을 최소 4년 이상으로 정하여 서민과 중산층의 이사걱정을 경감시키고 안정적인 거주 기간을 보장합니다.

2. 임대주택 공급 주체 다양화

대규모 민간임대 공급 ⇒ 기업형 임대사업자 육성을 위해 저렴·우량택지를 공급하고 규제 개선 및 세제 지원방안 등을 포함하는 공급 프로그램을 개발합니다.

중소규모 민간임대 공급 ⇒ 협동조합 등 사회적 경제조직을 활용해 도심 내 민간 임대주택 공급 확대 방안을 도입합니다.

3. 제도권 임대주택 비중 확대

임대주택시장에 대한 정확한 정보과약 및 모니터링, 정책적 지원의 효과를 높이기 위해서는 제도권 임대주택 비중을 확대할 필요가 있다고 보고 추진합니다.

4. 임대관리업자 육성

임대관리업의 대형화, 선진화를 유도합니다. 또 부동산관리의 책임성, 신뢰성, 편의성을 높이기 위해 세탁, 청소, 이사, 수선 등의 서비스를 연계한 종합부동산서비스업의 발판을 마련하고자 합니다.

[출처] 뉴스테이가 민간임대주택사업의 방향과 전략을 소개합니다 | 작성자 뉴스테이

주거복지로드맵의 비전은 '사회통합형 주거사다리 마련'이며, 이를 위해 '사각지대 없는 촘촘한 주거복지망 구축'과 '추진과제 실천을 위한 기반 구축'을 세부 과제로 제시했다. 사회주택은 '추진과제 실천을 위한 기반 구축'의 차원에서 구체적으로는 '사회적 경제주체의 의한 임대주택'으로 정의하고, 공공무분 지원의 사각지대를 해소하는 역할을 부여하여 1)법·제도 정비 2)자금조달지원 3)행정적 지원 등 3가지 방향에서 활성화 방안을 설정하고 시범사업을 계획한다고 밝혔다.

이후 후속방안으로 발표된 사회주택 활성화 방안(2019.2. 국토교통부)에서는 사회주택의 추진 배경을 △주택 공급주체 다변화 △돌봄이 필요한 사회취약계층과 열악한 주거환경에 노출되는 가구 증가 △주거 기반의 지역 공동체 소속 의식·유대

감 약화로 파악했다. 사회주택의 개념을 ‘기존의 공공 및 민간임대와 달리 사회적 기업, 비영리 법인 등 사회적경제주체에 의해 공급되는 임대주택’으로 규정하고, 사회주택의 특징을 ‘저렴한 임대료, 소득수준에 따른 입주 및 임대료 차등 부과, 안정적 거주기간 보장 등의 공공성과 지속성, 사회적 가치 추구’로, 사회적 가치의 예는 ‘민간의 자발적 참여에 의한 공동체 회복, 일자리 창출, 다양한 서비스 제공’, 지속성의 예는 ‘적정 수준의 주택규모로 영리 추구 가능’, 공공성의 예는 ‘저렴한 임대료와 안정적 거주기간’으로 제시하였다. 또한 사회주택의 비전을 “주거취약 계층이 저렴하게 오랜기간 이웃과 함께 살아가는 주거환경 조성”으로, 정책 목표는 △사회주택 공급 확대 △다양한 사회적 가치 실현 △사회적경제주체 지원 및 역량강화 △사회주택 활성화 기반 구축의 4가지 분야로 설정하고, 2021년까지를 핵심기반 구축단계, 2022년까지를 생태계 조성단계로 단계별 실행과제를 정리하고 그 이후는 ‘공공임대 및 민간임대와 더불어 주거복지의 한 축으로 도약하는 보편화 단계로 나누어 접근하였다.

3. 사회주택의 의의

사회주택의 의의는 단순히 ‘선한 의도를 가진 사회적 경제주체’가 재무적 이익을 일부 포기하고 저렴한 주택을 공급한다는 차원에 머무르지 않는다. 주택의 공급주체와 운영주체가 분리되어 생겼던 문제를 해결하는데 친화적인 사업구조를 가지고, 주거복지의 사각지대를 해소하기에 적합하며, 구조적으로 주택장수명화를 추구하여 기후위기에 대응하는 주택정책수단으로서도 특징점을 가진다. 또한 도시재생의 시대, 소량 다품종 공급방식에도 적합하며, 마지막으로 제3섹터의 주택공급 자체가 가지는 의의도 있다.

1) 공급-운영주체의 일치

앞서의 유형들의 공통점은, 모두 사회적 경제주체 혹은 사회적 목적을 가진 사회주택 사업자가 ‘운영단계’를 책임진다는 것이다. 또한 ‘사회적 주택’유형을 제외하

고는 모두 자신들이 운영할 주택을 직접 공급하고자 한다는 것이다. 이렇게 공급-운영주체가 일치하게 되는 것은 큰 의의를 가진다. 기존의 ‘매입임대주택’이 보였던 입지와 시공품질 면에서의 약점을 극복하기 용이하다. 공실률을 줄이는 것은 공공재정 집행의 효율성을 제고하고, 주택장수명화와 그린리모델링 과정에서 초기 공급비용과 이후 운영비용을 내부화하기 쉬운 장점이 있다. 수요맞춤형 설계로 커뮤니티 운영의도에 맞는 주택을 공급하여 입주자의 주거만족도를 제고하는 측면도 중요하다.

2) 사회적 경제주체와 주거복지

기존의 주거복지 사각지대를 사람(대상집단)과 동네(도심의 중소규모 필지)의 차원에서 극복하기에는 지역기반의 사회적 경제주체가 일반 영리기업이나 공기업보다 훨씬 유리하다. 사회적 사명을 조직의 설립 근거로 하는 사경제체들은 물론이고, 협동조합/사회적협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등으로 현재 제도화된 사경제체들 외에도 다양한 소셜벤처나 비영리 법인, 제한영리 조직들이 참여하여 공급생태계를 다양화 하는 것은, 기존 임대주택이 가진 부정적 이미지를 해소하고 소셜믹스를 통해 주거복지를 구현하는 바탕이 된다. 향후 과제는 운영주체의 전문성과 검증체계를 확보하고, 지원구조를 고도화하는 것이다.

3) 신뢰 구축 및 주택 장수명화 추구

특히 기후위기 대응을 위한 주택 부문의 탄소중립 실현과 관련해서는 사회적 경제주체가 가지는 ‘신뢰’자본의 역할과, ‘주택 장수명화’에 대한 이해관계의 일치에 주목할 필요가 있다. 사회적 경제주체는 조합원, 직원 및 소비자(입주자)의 참여에 호의적이거나 이를 의무화하고 있기에, 관계자들의 ‘신뢰’를 구축하기가 유리하며 그 자체가 조직의 사명이기도 하다. 또한 임대료가 수입의 원천이고 건물의 공급주체로서 유지관리의 책임도 지기에, 주택의 수명이 길어질수록 재무적으로 유리하다(재개발 재건축 조합과 다른 점이다).

4) 도시재생의 시대, 소량 다품종 공급 방식에 적합

기존의 도시개발은 물론, 도시재개발이나 재건축의 경우 역시 주택에 대해서는 ‘대량생산-대량소비’하는 ‘포디스트’방식을 취했다. 이제는 대규모 개발이 가능한 (예비)택지는 고갈되어가는 한편, 기존의 주거지역에 대한 정비 방식도 과거의 포디스트 방식이 아니라 ‘소량 다품종’의 포스트-포디스트 방식이 부상하고 있다. 이는 개발 규모만을 이야기하는 것이 아니라, 토지의 복합용도 이용이나, 주거 서비스나 돌봄 서비스 등 운영주체가 하드웨어-소프트웨어를 결합 제공하는 등, ‘품종’이 다양화 되고 주체의 성격도 다변화된다는 의미이다. 서비스 대상 역시 핵가족 중심의 인구구조가 ‘혼성 가구화’되는 것과 무관하지 않다. 사회주택은 ‘사회적 가치를 추구하는 사업주체’가 등장한다는 것 외에도, 이들이 ‘다양하게 결합할 수 있다’는 점에 큰 의미가 있다. 공공의 지원과 감독을 바탕으로 다양한 주체들의 창의적인 제안이 결합되어, 공공성이나 기타 사회적 가치를 추구하는 것이 가능한 ‘도시재생’의 수단이다.

5) 제3섹터의 주택 공급

서울시 사회주택 조례에서는 사회주택의 공급주체를 ‘사회적 경제주체’로 본다. 이는 2000년대 이후 성장한 ‘사회적 경제 부문’의 역할에 주목한 것이다. 흔히 ‘제3섹터’라고도 표현하는 이 사회적 경제부문은 공공부문과 함께 ‘비영리 부문’을 구성한다. 앞서의 사회주택에 대한 여러 정의들은 이 비영리 부문의 역할을 언급하면서 특별히 공공부문과 사회부문을 구분하지 않았다. ‘공공주택’과 ‘사회주택’이 동시에 각각 존재하지 않는 사회에서는 굳이 이를 구분할 필요 없이 ‘비영리 주택’이면 그 명칭이 ‘사회주택’이든 ‘공공주택’이든 상관 없이 사용하는데 무리가 없을 것이다. 그러나 이미 공공임대주택이 나름의 역사와 역할을 가지고 있는 한국에서는 단순히 ‘같은 비영리 부문’이라고 해서 ‘공공주택’과 ‘사회주택’을 혼용할 수 없는 상황이 되었다. 이에 따라 ‘비영리’라는 성격보다 더 세분화하여 ‘사회’와 ‘공공’의 영역을 구별하기 위해 ‘사회적 경제’나 ‘제3섹터’ 혹은 ‘사회부문(소셜섹터)’의 개념을 통해 사회주택의 개념적 정의를 생각해 볼 필요가 있다.

〈그림 2〉 페스토프(Pestoff)의 복지삼각형



(출처: 조혜민, 2017, 원 출처: Pestoff, 2014, p.1414)

정부나 시장과 별도로, 혹은 그 이전에 존재했던 제 3의 부문으로서 ‘사회부문’이 작동하는 원리와 방식을 제시한 대표적인 학자는 폴라니(Polanyi, 1944)이다. 그는 19세기 이래 형성된 ‘자기조절시장’에 대한 믿음에 의문을 제기하고, 사회에는 시장화의 경향과 이에 반발하는 경향이 ‘이중운동’으로 존재함을 지적했다. 또한 산업화와 근대화를 거쳐 형성되는 자본주의 사회는 교환이 일어나는 시장의 역할이 지배적으로 등장했지만, 인간의 경제활동의 원리에는 ‘재분배’와 ‘호혜성(reciprocity)’이 ‘교환’외에도 존재하고 있음을 강조하였다. 이 ‘호혜성’은 ‘비영리성’과 함께 가족이나 공동체 구성 및 운영의 기본 원리를 이룬다.

페스토프(Pestoff, 2014)는 가족이나 공동체보다는 좀 더 공식화되는 자발적 결사체들의 활동 영역으로 제 3섹터를 상정하여, 국가, 공동체, 시장의 3극으로 이루어지는 ‘복지 삼각형’속에서 각 영역의 성격을 구분하고, 이에 두루 걸쳐진 제 3섹터의 위상을 제시하였다(〈그림 1〉 참조). 이 삼각형에 따르면 정부는 ‘공식+비영리+사적’

적 성격을, 공동체는 ‘비공식+비영리+공적’적 성격을, 시장은 ‘공식+영리+사적’ 성격을 띠며, 자발적/비영리 조직들이 속한 제3섹터는 이러한 성격들에 중첩되어 중앙부에 자리하고 있다.

이에 따라 사회주택의 의의는 공공(Public)과 사회(Social), 시장 또는 사적(Private) 부문이 협력하는 **PSPP (Public – Social–Private Partnership) 3자협력 방식의 주택**이 가지는 의의라고 볼 수 있다. 즉 공공, 사회, 시장의 세 가지 부문의 특징이나 장점이 결합되어 공급, 배분 및 운영되므로, ‘호혜성을 기본원리로, 공공의 지원을 활용하여 주거선택권을 확장하는 주택’이며, 입주자의 자율성과 참여를 통해 공공주택의 관료주의적 경향을 최소화하고, 사업성 뿐만 아니라 사회적 가치를 추구하도록 영리부문을 선도하는 역할을 한다.

4. 해외사례와 교훈

‘부동산과 주택공급은 비영리단체가 잘 할 수 있는 것이 아니기에, 부담가능한 주택의 공급주체는 공기업으로 한정하는 것이 낫다’는 주장(오세훈, 2021.10.13. 부록참고)이 무색하게, 유럽의 경우 4만3여개의 다양한 공공, 사회, 협동조합 주택공급 조직들이 25개국 2천5백만채의 주택을 공급, 관리하고 있다.⁷ 주택체제론에서 말하는 ‘단일모텔(Kemeny, 2001)’의 국가들의 경우들은 영리-비영리의 구분이 확연하지 않고, 비영리 부문에 대한 사회적 낙인이 덜하며, 자가소유 압박이 크지 않고 자가소유율도 상대적으로 낮은 편이다. 즉 복지국가는 ‘자기집을 가진 사람이 많아서가 아니라 세입자도 마음 편히 살아서 복지국가다’. 이들의 경우 공급생태계는 공기업 뿐만 아니라 입주자나 사업자 협동조합, 유한이익회사등 한국의 사회적 기업과 유사한 제한영리기업 등으로 다양하게 구성되어 있다. 인과관계를 선불리 단정할 수는 없지만 공급 생태계가 다양할수록 다양한 수요에 부응하고 외부 충격에 대응하기에도 더 유리한 구조라는 것을 유추할 수 있다.

7 유럽 공공-사회-협동조합주택 연맹 소개(<https://www.housingeurope.eu/section-37/about-us>)

공급생태계가 다양하게 구성된 경우도 자세히 살펴보면 상황이 조금씩 다르다. 네덜란드의 경우 1901년 주택법이 최초 제정될 때, 협동조합형과 사회적기업형(임대사업형) 사이에서 공공이 어떤 유형을 지원할 것인지에 대한 논쟁이 있었다. 당시엔 협동조합형은 공공지원의 혜택이 ‘조합원에게만 한정되는 것 아니냐’는 문제의식으로, 보다 많은 계층을 대상으로 하는 임대사업형을 공공지원의 대상으로 한정하는 관점이 채택되었다. 그러나 1990년대 이후 임대사업형 모델의 단점으로 관료주의나 주민 자율성의 배제 등의 문제점이 드러나고, 미국 서브프라임 모기지에 대한 투자 실패로 공공감독의 필요성이 대두되어, 2015년의 청문회를 경과하며 풀뿌리성과 감독을 강화하는 조치가 도입되었다. 스웨덴의 경우 공급주체가 주로 협동조합이다. 협동조합의 특성상 불가피한 일정한 배타성 및 투자유치의 어려움에 따른 공급 비탄력성을 최근의 주택 부족과 일부 지역에서의 폭동 등의 원인 중 하나로 지목하기도 한다. 즉 공급주체에 따라 주민주도성 및 풀뿌리 자발성이나, 전문성 및 확장성에서 강점과 약점이 있다는 것이다.

이렇게 보면 공기업, 사(회적)기업, 협동조합이 고루 분포하는 오스트리아나 덴마크의 경우 경쟁과 상호보완으로 비교적 문제가 덜 불거지고 있는 것이 아닌가 유추할 수 있다. 후발주자인 한국으로서는 이를 교훈 삼아 공급주체의 성격별로 장단점이 있음을 인지하고, 대상 인구집단이나 도시공간의 특성에 따라 다양한 공급주체들이 역할을 분담할 수 있도록 해야 한다.

〈표 3〉 사회주택 공급주체 유형별 장단점

유형	입주자협동조합형	임대 사업형	공공주택 위탁형	비고
특징	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 1표 체제 · 내부 민주주의 강점 · 투자 유치 약점 · 공동체성 강함 - 배타성의 위험 경계 필요 · 재무 설계 자율성 (임대료 낮추고 보증금 차감 가능) · 탄력적 공급 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 주식회사 가능 · 내부 민주주의 약점 · 투자 유치 강점 · 재정 투입 형평성 높음 · 재무 설계 제약 (보증금 보호 필요) · 탄력적 공급이 상대적으로 용이하나 관료주의의 위험 경계 필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 주식회사, 협동조합, 소규모 조직 모두 가능 · 현금흐름 양호 · 재정 투입 형평성 높음 · 공공부문 경영 효율화 · 자산화&자율성 약함 	<p>다양한 공급 생태계를 구성하여 외부 충격에 대응하면서도 내부 민주성 등 확보 필요</p>

5. 최근 이슈와 과제

최근 오세훈 시장의 개인 유튜브 채널인 ‘오세훈TV’의 자극적인 문제제기가 있었다.⁸ 보궐선거로 당선된 신임 시장의 전방위적인 전임시장 지우기의 일환에 사회주택도 동원된 셈이다. 실태점검이나 감사결과를 토대로 개선방안을 마련하고 당사자들의 입장을 반영하는 해법을 찾는 것이 아니라 개인 유튜브를 시발점으로 지속적인 ‘언론 플레이’에만 활용하는 점에서는 서울시장이 행정 및 감사를 사유화하고 있다는 비판도 나온다. 오세훈 시장은 몇차례에 걸친 자신의 사회주택 공격이 반박⁹ 당하면 계속해서 논점을 바꿔가며 서울시의 사회주택 지원정책중단을 정당화하고 있다.

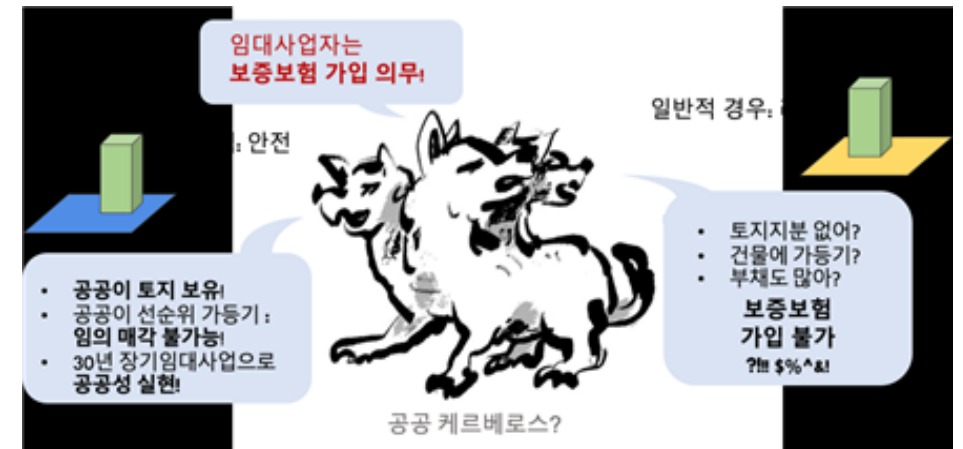
‘오세훈 시장의 왜곡/비방에 대한 손쉬운 반박’과는 별도로, 이를 통해 포착할 수 있는 미래지향적 논의지점은 다음과 같다. 먼저 입주자협동조합 방식에 대한 공공 지원의 취지와 방식을 정비할 필요성이다. 공동체는 태생적으로 일정한 배타성을 가지는 것이宿命인 바, 장기적으로는 물량이 확대되어 다양한 공동체가 주택을 공급하는 것이 해법이겠지만, 당장은 ‘선착순’의 논리에 기대는 형편이다. ‘퇴거시 탈퇴처리하는 협동조합이, 출자금은 보증금으로, 조합비는 관리비로 쓰는 것이 일반 시민을 배제하는 정책 사유화’라는 비판은 부당하지만, ‘협동조합에 대한 몰이해에 대한 비판’을 넘어 공동체성에 대한 공공지원의 근거, 논리와 범위를 정비할 필요가 있다. 다음으로 임대사업형과 입주자협동조합형에서 ‘전세’가 가지는 의미를 살피고 대안을 찾아야 한다. 임대사업형은 전세 보증금의 비중이 크고 월임대료가 낮을수록 현금흐름에 부담되는 재무구조이며, 입주자협동조합에서는 보증금 반환은 ‘윗돌 빼서 아랫돌 끼기’, 혹은 무차별한 구조가 된다. 이러한 상황에서 공공이 전월세 전환율이나 보증금-월세 비중에 대한 가이드라인을 어떻게 적절히 적용할 것인지에 대한 발전적 논의가 필요하다. 또한 셰어하우스의 임대료 책정기준 등 사회주택에 맞는 임대료 감정평가 방식을 정비해야 한다.

8 왜곡, 날조, 허위사실에 의한 명예훼손에 해당하는 내용에 “나랏돈으로 분탕질 쳐놓고 스~을쩍 넘어가시려고? (feat. SH공사) | 사회주택의 민낯 | 서울시장 오세훈”라는 제목으로 2021.8.26. 업로드되었다.

9 사실관계에 대한 확인과 반박은 부록의 (사)한국사회주택협회의 보도자료의 일부를 참고할 것

〈민간임대주택에 관한 특별법〉 개정으로, 임대사업자는 보증금 반환 보증보험에 의무적으로 가입해야하는 제도가 2021.8부터 시행되었다. 그런데 사회주택사업자는 부채비율이나 토지지분이 없다는 이유 등으로 가입을 거부당하는 점도 시급히 해결할 문제다. 애초 제도의 취지가 보증금 미반환의 위험성을 막자는 것인데, 공공이 토지를 보유한 사회주택의 경우 오히려 안전성이 보장되는 것인데도 불구하고 형식논리상 사업자가 토지를 보유하지 않았다는 이유로, 그리고 장기임대사업의 재무구조 특성상 완공 직후 분양대금으로 사업비를 충당하는 일반 건설사업에 비해 현격히 부채비율이 높다는 이유로 사회주택 사업자들이 합법적으로 임대사업자로 등록하는 길이 막혀있는 셈이다.

〈그림 3〉 임대보증금 반환 보증보험과 관련한 공공의 자가당착



6. 제도 개선 방향

사회주택에 대한 각종 지원제도는 아직까지 기존의 분양-시세차익의 패러다임에 머물러 있는 경향이 강하다. 이를 탈피하여 사회주택의 구조적 특징에 걸맞는 ‘정책 패키지’를 수립해야 한다. 사회주택은 매각을 통한 시세차익을 추구하지 않기에 자본회수 속도가 느리며, 이해관계자 다수이기에 배당 절차와 우선순위에 대한 신뢰가 필수이고, 토지지분의 담보력의 문제(지분 공유 혹은 지분 분리의 문제)로 재원

확보와 보증보험 가입에 애로를 겪는다. 이에 대한 해법으로 지상권 개념을 활성화 하는 방법이나, 조속한 상황 보다는 지속적인 배당을 선호하는 연기금 등의 재원과 연계하는 방법을 고민해 볼 수 있다.

공공의 책임과 역할의 범위도 재정립해야 한다. 현재 공공은 감독자, 토지주, 보증인, 용자자(+출자자)의 정체성을 (기관별로) 가지고 있다. 토지주로서 임대료를 수취할 권한이 있다면, 책임은 보증금 보호 지원과 공익실현(입주자 임대료 절감)을 선도하는 것이 되어야 한다. 민간임대시장의 전세보증금은 건물과 토지지분을 모두 가진 임대인이 토지가치 상승에 기대어 반환을 책임지지만, 사회주택의 경우는 감가상각하는 건물지분만 가진 사업자가 반환책임을 전담하는 것은 부당하다. 보증인으로서의 책임은 분양패러다임에 의존하는 프로젝트 파이낸싱(PF) 대출 보증에서 탈피하여 '장기임대사업'의 특성에 맞는, 지속 배당을 선호하는 재원과 연계하는 데 적극 나서는 것이다. 한편 용자자 보다는 전략출자자로서 참여하여 다양한 자원(그린리모델링, 돌봄 등)을 연계하는 것이 바람직하다. 감독자로서는 작동가능한 절차 운영과 거버넌스 파트너에 대한 신뢰 구축이 필수다. 공고를 냈다가 심사를 지연하여 사업자들이 토지계약금 등을 매몰비용으로 부담하도록 하면서도 실적부진의 책임을 '영세한 사업자들 때문'이라고 전가하는 행태는 근절해야 한다. 토지 매입절차를 신속화 하기 위해서 공공자산화 절차를 정비하고, 광역지자체의 경우 자체적인 토지은행을 운영할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

7. 결론

사회주택의 공급실적은 표면적으로 저조하다. 그러나 시세차익을 추구하지 않는 장기임대사업을 추진하는 과정에서 토지와 금융제도를 미래지향적이고 지속가능하게 바꾸는 촉매 역할을 하고 있다. 5,000호 정도의 재고가 확보된 이후 시점부터는 입주자의 호평속에서 사업이 점차 안정화되는 모습도 보여주고 있다.

2021년 중반 이후로는 정치적 이유로 사회주택의 정당성이나 존립기반을 공격받

는 상황에 처하게 되었다. 사업의 특성에 대한 몰이해를 넘어, 주택부문에서 대안적 모델을 만들고 전체 주택 시스템을 건강하게 만들고자 하는 노력을 고사시키려는 의도가 아닌가 하는 지적이 나온다. 시민참여 예산으로 배정한 약 490억원을 25억 원으로 삭감하고 오히려 영리기업이나 민간토지주가 유리한 주택사업에 대한 공공의 지원을 늘리는 것은 오세훈 시장의 시정 사유화 방향의 심각성을 보여준다. 사회주택 사업자들의 역량이 미약하다면, 유럽 사례의 교훈처럼 보다 다양한 공급주체가 건강하게 활동할 수 있는 기반을 마련해야 하는 것이 과제다.

사회가 주택을 만들지만, 다시 주택이 사회를 만들기도 한다. 또한 주택을 만드는 '과정으로서의' 사회주택의 중요성은 신뢰, 회복탄력성, 리스크 분담을 위한 연대 등 무형의 가치 창출에서도 찾을 수 있으며, 어쩌면 이것이 사회주택 사업자의 실정법상 토지지분 등의 물권의 소유 여부보다 중요할 것이다. 또한 '안정성', '부담가능성' 확보를 위한 PSPP 협력을 넘어, '거주성'의 범위도 확장하고 있다. 커뮤니티 케어, 1인가구들의 연대, 지역 커뮤니티의 활성화를 위한 플랫폼의 역할을 하는 것이 사회주택이다. 공공은 적절한 지원과 감독을 통해 민간의 창의성과 풀뿌리의 자발성이 만개하도록 지원해야 할 것이다. 후속세대에게 '투기적'차익을 청구하지 않으면서 (탈투기성/탈상품성), 운영 단계에서의 가치를 살리기 위한 안정적 점유(자산화)를 실현하는 사회주택의 성공에, 인권으로서의 주거권 보장을 향한 한국사회 부동산 문제 해결의 열쇠가 있다.

〈참고문헌〉

김혜승 외 (2013) 사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구, 국토연구원
 조혜민 (2017) 제3섹터 사회주택공급 정책과 성과에 관한 연구:서울시를 사례로, 서울대학교
 환경대학원 석사학위 논문
 최경호 (2020) 그린뉴딜과 사회주택, SVS인사이트 4호
 _____ (2021) “주거체제로 본 사회주택: 주거 안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의
 초석”, 『동향과 전망』 111(115-156), 한국사회과학연구회·박영물출판사
 최은영 외 (2014) 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안, 한국도시
 연구소
 Kemeny, J. (2001) “Comparative housing and welfare: Theorising the relationship”, Journal of
 Housing and the Built Environment 16, 53-70
 Pestoff(2014) ‘Hybridity, coproduction, and third sector social services in Europe’ American
 Behavioral Scientist, 58(11)

〈부록〉

1. 오세훈 TV의 허위/과장/날조에 대한 반박자료
2. Facebook ‘오세훈 계정’의 주장에 대한 반론
3. 경향신문2021.10.7. 〈스마트 시대의 주거와 서울시장의 퇴행〉
4. 한겨레2021.8.18. 〈LH개혁안, 꼬리가 몸통을 흔든다〉


부록1. 오세훈TV의 허위/과장/날조에 대한 반박자료 (한국사회주택협회 제공)

주제	오세훈TV 주장	(사)한국사회주택협회의 반박	비고
예산낭비	2014억 예산 낭비, 실적 저조	1390억원은 공공의 토지매입비로 사용, 공공은 자산가치 59% 상승과 토지임대료 수취의 편익 발생	2014억이라고 주장하는 근거와 내역 공개 필요
		실적 저조는 예산 불용의 결과	공공 예산 투입 후 사업이 진행되는 구조
임대료기준 위반 (최초 임대료 시세 80% 이하 및 2년 단위 5% 이내의 인상)	조사 대상의 47%가 임대료 기준 위반	평균임대료는 시세 74% 수준, 일부 위반사례 2동은 약 7%에 해당	위반사례는 ‘세어하우스의 공용면적에 대한 평가가 기준에서 누락된 결과’이며 현재도 보증금 2,500만원, 월세 10만원 수준
입주기간 위반	10년 거주기간 위반 (근거 제시 없음)	재계약 거부사례 없음	사업자는 입주자의 계약 만료전 해지 요구도 최대한 존중
등록누락, 부실관리	등록율 38%	서울시 플랫폼 기준이라면 현재 71% 등록	등록제도 자체가 없음. 조사결과 공개 필요
임대보증금 보호 취약	보증금 미반환 사례 발생	협회가 SPC설립후 인수하여 전액 반환. 6년간 1개 사업자에서 발생한 문제, 15개 동 중 협회SPC가 13개 동 인수	이미 2019년부터 발생한 일이고 2020년 말 13개동 보증금 전액반환하여 서울시가 표창하였는데 오세훈TV가 갑자기 문제시
조합 가입의무화로 시민선택권 제약	협동조합 가입 의무화로 정책 사유화	조합가입에 차별없으며 조합비는 관리비로 사용	협동조합주택에 대한 오세훈TV의 이해부족
주거복지재단의 ‘사회적주택’ 운영자 선정과정 비리	재단 운영위원이 자기 소속 조직을 사회적주택 운영자로 선정	운영자 선정은 심사위원회 소관으로, 재단 운영위원은 심사 관여 불가, 당시 운영위원은 사업자조직 소속도 아니었음	허위사실에 의한 명예훼손으로 법적 조치 대상



부록2. Facebook '오세훈 계정'의 주장에 대한 반론

- '오세훈 계정'의 주장: "그런데 이게 '공공이 할 수 없는 일'이며, 공공을 대신해 '민간이 잘해내고 있다'는 주장이 과연 설득력이 있을까요? 아니, 그게 가능한 일일까요?"

 오세훈
10월 13일 오전 10:08 · 🌐

<서울시 바로세우기는 합리적 대안 모색입니다>

오늘은 사회주택 이야기입니다.

최장 10년간 시세의 80%수준으로 주거비 부담 없이 안정적으로 거주할 수 있는 양질의 임대주택이 있다면, 당연히 공공이 선도해야 할 영역입니다.

그런데 이게 '공공이 할 수 없는 일'이며, 공공을 대신해 '민간이 잘해내고 있다'는 주장이 과연 설득력이 있을까요? 아니, 그게 가능한 일일까요?

'부동산', '주택공급'은 비영리단체가 잘할 수 있는 영역이 아닙니다. 과거 노무현 대통령이 했던 말처럼 "이것도 장사인데", 돈이 남아야 회사가 존재합니다. 민간 시장에서 주택이란 이익이 전제되어야 품질경쟁이 되고 사업을 유지할 수 있습니다.

그러다보니 일단 양질이 될 수 없습니다. 저렴하게 지으려면 건축물의 질은 조악해질 수밖에 없고, 저렴한 토지를 고르다보니 골목 끝으로 내몰리게 됩니다.

좋은 위치, 좋은 집에서 살고 싶은 건 누구나 같은 마음입니다. '주거취약계층'이라고 그 욕망이 덜할지도 않습니다. 주거취약계층에게 안정적인 주거환경을 제공하기 위해 SH공사와 같은 공공기관이 존재하는 것입니다. 그렇다면 공공이 이 일을 가장 잘 하도록 만들어야지, 잘 못한다고 공공의 영역을 민간에 떠넘기고 엄청난 금액의 지원으로 해결하는 것이 최선입니까?

사회주택 정책을 도입한 궁극적 취지는 저렴한 비용으로 안정적으로 거주할 수 있는 주거공간을 공급하는데 있습니다. 하지만 이른바 사회적 경제주체라는 시민단체가 끼어들어 중간 관리자 역할을 하면서 중간 마진이 추가돼 오히려 비용이 증가되는 구조로 변질됐습니다.

서울시가 2015년부터 무려 3,500억 원을 투입해 전폭적으로 지원했음에도 공급은 당초 목표치인 4,500호의 28% 정도인 1,295호에 그쳤습니다. 이 정도로 임차인에게 직접 혜택을 주었을 경우와 비교해 보면 쉽게 이해할 수 있습니다.

그리고 전문적인 관리 역할도 부실했습니다. 심지어 부채비율이 높고 담보력이 약한 사회적 경제주체가 사업 관리를 맡으면서 사업이 중단돼 입주자가 임대보증금을 반환받지 못한 경우도 있습니다.

선한 의도가 반드시 선한 결과를 내는 것은 아닙니다. 공공이 시민의 세금으로, 그것도 대한민국에서 가장 민감한 주택정책을 가지고 시민을 상대로 실험을 해서야 되겠습니까?

서울시 바로세우기는 계속됩니다. 다만, 합리적 대안을 모색하여 선의의 피해자가 나오지 않도록 최선을 다할 것입니다.

(출처: <https://www.facebook.com/ohsehoon4u>)

About us



Housing Europe is the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing

Established in 1988, it is a network of 46 national and regional federations which together gather about 43,000 public, social and cooperative housing providers in 25 countries. Altogether they manage around 25 million homes.

Social, public and co-operative housing providers have a vision of a Europe which provides access to decent and affordable housing for all in communities which are socially, economically and environmentally sustainable and where everyone is enabled to reach their full potential.

유럽의 경우 4만3여개의 다양한 공공, 사회, 협동조합 주택공급조직들이 25개국 2천5백만채의 주택을 공급, 관리하고 있다.

(출처: <https://www.housingeurope.eu/section-37/about-us>)

부록3. 기고문 - 경향신문2021.10.7. <스마트 시대의 주거와 서울시장의 퇴행>

텔레비전과 비디오, 전축, 전화기 등은 중산층의 전통적인 거실 속 전자기기들이었다. 지금은 이 모든 게 폰 안에 들어왔다. 덕분에 손바닥 안에서 음악과 영상을 감상하고 강의, 게임이나 동영상 촬영은 물론 악기도 연주하고 그림도 그릴 수 있다. 이는 소비자에게 다양한 '앱', 즉 디지털 콘텐츠를 제공하는 공급생태계가 뒷받침되었기 때문이다. 단순히 하드웨어의 성능만 좋아져서가 아니다.

통화 이상의 기능이 막 탑재되던 스마트폰 초기 시절, 공급자나 소비자들은 통신사가 관리하는 폐쇄형 콘텐츠 유통 방식에 익숙했다. 판도가 바뀐 것은 '앱장터'를 통해 콘텐츠 공급자들이 소비자들을 직접 만나며 다양한 앱들이 쏟아져 나오면서부터다. 결국 대세는 개방형 콘텐츠 유통 체제로 재편됐다. 지금은 이런 '앱장터'들도 소수의 플랫폼이 과도한 수수료를 가져가는 독점 체제라는 비판이 있지만, 도입 당시의 혁신의 상징이자 토대였다.

얼마 전 서울시장이 느닷없이 자극적인 영상을 만들었다. 사회주택에 대한 자신의 가짜뉴스가 조목조목 반박당하자 "공기업 혼자 할 수 있는 일이며 그래야 원가도 절감된다"고 논점을 바꿨다. 2021년에 서울시장의 인식이 "통화만 하면 되지 굳이 비싼 데이터 이용료를 내느냐"는 수준이라니 몹시 우려된다.

이 시대 사회주택의 목표는 단순히 월세를 낮추는 것만이 아니다. 임대료야 공공의 지원 정도에 따라 달라질 수 있다. 토지매입가의 2.2%를 매년 사용료로 내고 30년을 빌리는 것이 아니라 외국처럼 10달러에 99년 지상권을 부여받으면, 지금의 시세 80%가 아니라 시세 30%의 임대료 책정도 못하란 법이 없다. 그러나 사회주택의 진면목은 '통화료'가 아니라 '개방적인 콘텐츠 유통'에 있다. 풀뿌리에서 주민 스스로가, 아이디어 가득한 소셜벤처가, 사회적 가치를 추구하는 기업이 지역사회 문제 해결에 직접 나서는 길을 연 것이다.

지난 6년간 사회주택의 성과는 눈부시다. 공유차량, 스테디&창업 카페와 같은 공

간과 서비스의 공유 외에도 방역봉사, 치매노인 돕기, 육아와 돌봄 등으로 지역에서 사회통합을 일구고, 커뮤니티 화폐를 통해 물품을 나누는 등, 또 다른 혁신의 토대가 되거나 일자리를 만들어내기도 한다. 단순히 ‘착한 기업’이 임대수익을 털 남기는 걸 넘어 민간의 창의성과 풀뿌리의 자발성을 바탕으로 하드웨어-공급자 주도의 시장을 수요자-소프트웨어 중심의 방향으로 이끌며, 공공주택의 혁신도 자극하고 있다.

이제 공공의 역할은 적자를 감내하는 시혜자로서 주거약자들을 돕는 것이 아니라, 소비자 스스로 문제 해결에 나설 때 지원하는 플랫폼이 되어야 한다. 직접 앱을 개발하겠다는 할 게 아니라 차라리 와이파이를 깔아 정보의 ‘망중립성’을 구현하며 더 많은 시도의 경연장을 만들어주는 일이다.

주거 영역에서라면 사회주택이 선도한 ‘시세차익에 기대지 않는 금융구조’의 바탕 위에 다양한 수요에 부응하는 공급서비스를 통해 주거선택권을 신장하는 것이다. 전자기기를 대체한 스마트폰 외에도 우리의 집에는 필요한 것이 많기 때문이다.

부록4. 기고문 - 한겨레 2021.8.18. <‘LH개혁안’, 꼬리가 몸통을 흔든다>

한국토지주택공사(LH·엘에이치)의 조직개편안이 마련되어, 공청회와 국회 논의를 앞두고 있다. 그런데 세가지 안 모두 문제의 본질인 ‘업무’는 그대로 둔 채다. 주객이 전도되어, 꼬리가 개를 흔드는 격이다.

엘에이치의 업무는 크게 토지, 주택, 주거복지, 기타(해외 사업, 기술 개발 등)로 분류된다. 조직개편 1안은 ‘주거복지+주택’으로 묶고 ‘토지’를 병렬분리하는 안이다. 2안과 3안은 ‘토지+주택’은 묶어놓고 ‘주거복지’를 각각 병렬과 수직으로 분리한다. ‘기타’ 분야를 다른 조직에 넘기는 것은 공통이다.

조직개편안을 관통하는 고민은 크게 두가지로 보인다. 주거복지 부문의 적자 보전 방법과, 원활한 주택 공급이다. 정부 스스로 1안은 현재의 공급대책에 차질을 빚을 우려, 2안은 주거복지 기능이 약화될 우려가 있다고 밝히고 있다. 3안은 공급대책도 수행하면서 주거복지 부문이 모회사로 주거복지 기능을 강화할 수 있다고 하지만 문제가 있다. 상법상 모회사가 자회사의 경영에 얼마나 개입할 수 있는지, 개입한다 해도 자회사가 언제까지 현금을 벌어들일 수 있는지가 불확실하다는 점이다.

관계자들의 주식 거래를 막는 자본시장법 수준의 규제만 있었어도 막을 수 있었던 직원들의 일탈 행위는 사실 이번 사태의 결과에 가깝다. 원인은 20세기 개발 시대의 패러다임에 젖은 업무다. 이는 ‘택촉법 체제’와 ‘교차보조’로 요약된다. 전격적으로 지구를 지정하고 토지를 수용하여 대규모 택지를 단시일 내 조성하는 택지개발촉진법에 따른 개발 방식과, 여기서 생기는 수익으로 주거복지 부문의 비용을 대는 ‘교차보조’ 방식은 과거 개발할 곳이 많던 도시화 시대에, 재정 여력은 충분하지 않았던 정부가 ‘손 안 대고 코 푸는’ 방식이었다. 한때는 주택을 신속하게 대량 공급하는 비결이었지만, 지금의 문제를 낳은 배경이다.

엘에이치의 주거복지 부문에서 1.7조원의 적자가 나는 이유는 낮은 임대료에 대한 책임을 정부가 지지 않기 때문이다. 원가 수준으로 임대료를 받고, 대신 현재 2

조원 수준에 불과한 주거급여지원액을 확대하자. 그러면 공기업이 ‘교차보조’를 위해 개발 분야에서 수익을 낼 필요가 없다. 지금의 3.3조원의 순익을 내는 대신 분양가를 낮추는 것도 가능해진다. 어차피 3기 새도시 이후에는 더 이상 대규모 개발도 힘든 상황이다. 부동산이 그렇게 문제라면 500조원이 넘는 정부 예산에서도 마땅한 만큼의 책임을 져야 한다. 끊임없는 개발과 지가 상승에 기대는 업무의 패러다임을 바꿀 때다.

앞으로 토지주택 분야 중앙공기업의 주된 임무는 ‘토지(주택)은행’이 되어야 한다. 군사작전 같은 새도시 개발이 아니라, 도시 구조의 변화에 따라 새로운 용도가 필요할 경우를 대비해서 평소에 꾸준히 토지를 비축하는 업무다. 당장은 도심 재개발이나 주택 공급에서 ‘공공디벨로퍼’의 역할이 일부 남아 있다면, 필요한 것은 중장기적으로 엘에이치가 지방공기업, 사회적 경제 주체 등과 협력하는 다양한 공급생태계로 진화해가는 로드맵이다. 공공의 신용을 바탕으로 민간의 창의성과 풀뿌리의 자발성을 도입하는 21세기 중앙공기업의 비전을 먼저 수립하고, 조직개편안은 이에 맞게 마련해야 한다.

[발제 4]

지방소멸과 국토균형발전방안

김태근 변호사(민생경제위원회)

역대 수도권 정권들은 수도권 비대화를 저지르면서 늘 ‘민생’을 내세우는 ‘토건 사기극’을 펼쳐왔다. 그 사기극의 공식은 3단계로 이루어져 있다.

첫째, 가장 중요한 교육정책과 일자리 정책을 비롯한 주요 정책을 통해 서울로 인구가 몰리게 한다.

둘째, 서울 인구 집중으로 인한 주거 문제 해결이라는 핑계를 내세워 서울 주변에 신도시를 건설한다.

셋째, 신도시 건설이 불러온 교통난 해결이라는 핑계를 내세워 수도권 교통 시설에 국부를 탕진한다.

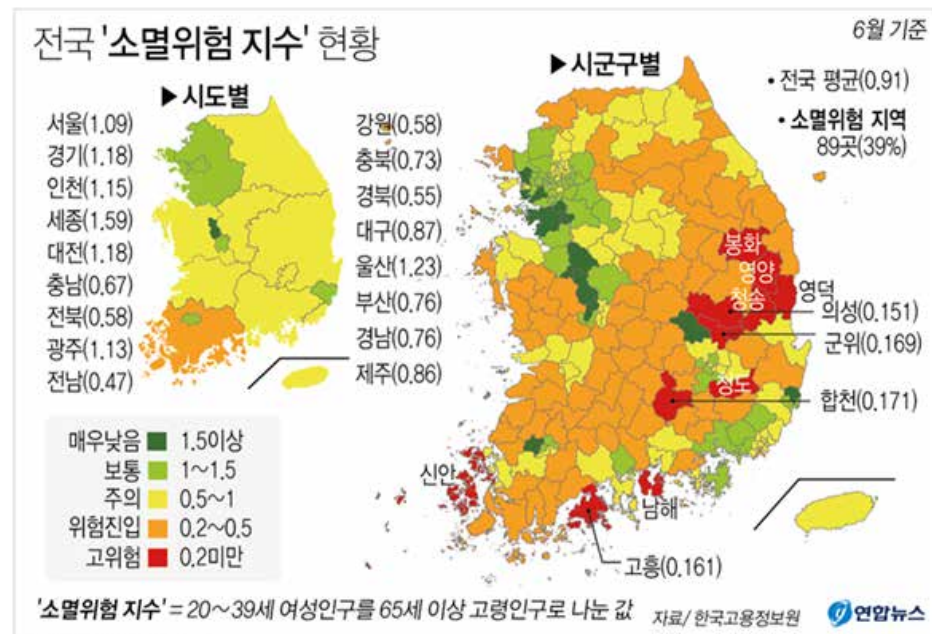
이 사기극은 수도권 인구 집중을 가속화하며, 수도권 신도시·교통시설 건설은 끝없이 반복된다. 수도권 인구 집중으로 ‘지방 소멸’의 위기가 임박했건만, 수도권 정권들엔 ‘오늘’만 있을 뿐, ‘내일’은 없다.

(부동산 약탈 국가, 강준만, 213쪽에서 인용)

한편 이러한 수도권 집중은 수도권의 주거 상황을 지옥이라고 표현할 만큼 주거 불안을 일상화하고 있다. 이러한 상황에서 수도권의 주거 불안을 해소할 수 있는 방안으로 국토균형발전 방안을 모색해보기로 한다.

1. 지방소멸의 실태

가. 서울, 수도권과 광역시가 아닌 지방에서는 인구가 급격하게 소멸하고 있다. 20세 이상 39세 이하의 가임 여성 인구를 65세 이상 고령 인구로 나눈, '소멸위험지수'를 기준으로 보면, 경상도의 산간마을인 봉화, 영양, 청송, 의성, 군위, 합천, 및 전라도의 신안, 고흥이 소멸 고위험 지역으로 확인되고 있으며, 광역적으로는 전남이 소멸위험 광역지역으로 확인되고 있다.¹



박영석 기자 / 20180813
트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tuneey.kr/LeYN1

1 연합뉴스 2018. 8. 13.자 전국 '소멸위험지수' 현황 표 참조

나. 이러한 지방 소멸 문제는 단순한 지방 소멸이 아닌, 고령화, 저출산 문제와 결부되어, 대한민국의 미래 전망까지 암울하게 하고 있다. 매일경제신문의 2019. 5. 20.자 뉴스에 따르면, 한국의 도시 중 전북 김제시와 경북 상주시의 평균 연령은 50세를 넘었으며, 전북 김제시의 2018년 출생아 수는 368명으로, 김제시에서는 하루에 1명의 아기가 탄생하고 있음을 확인할 수 있다.

매일경제

상주시·김제시 평균연령 50세 넘었다

시면 1단 | 기사입력 2019.05.20. 오후 5:57 최종수정 2019.05.20. 오후 8:32 기사원문 스크립

4 댓글

인구 8만4000여 명인 전북 김제시도 평균연령이 50.4세로 올해 처음으로 평균연령이 50세를 넘었다. 지난해 김제시의 출생아 수는 368명. 출생아가 하루 수준에 불과할 정도다.

도시가 늙어가면서 상주시는 전체 인구 가운데 65세 이상이 29%에 달할 정도로 '초고령화(65세 이상 인구 20% 이상) 도시'가 됐고 김제시도 65세 이상 고령인구가 30%를 넘었다.

이미 지방에는 평균연령 50세가 턱에 차오를 정도로 늙어가는 도시가 수도룩하다. 통계청에 따르면 경북 문경시(49.8세)와 영천시(49.3세), 경남 밀양시(49.3세), 전북 남원시(48.1세), 충남 공주시(47.9세)와 보령시(47.7세) 등은 이미 평균연령이 50세에 육박했다. 전국 도시(특별시와 광역시, 세종시 제외) 77곳 가운데 올해 평균연령이 45세를 넘는 곳이 전체의 30%에 가까운 23곳이나 됐다.

다. 또한 블룸버그의 2019. 11. 18.자 Daniel Moss의 칼럼²에 따르면, 서울대의 인구정책연구소의 조영태 교수의 의견을 인용하여, 한국은 2050년부터 1년에 60만 명씩 인구가 줄어드는 급격한 수축사회가 될 것이라고 예측하고 있다. 이와 관련하

2 Daniel Moss is a Bloomberg Opinion columnist covering Asian economies. Previously he was executive editor of Bloomberg News for global economics, and has led teams in Asia, Europe and North America.
https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-11-18/south-korea-needs-more-immigration-and-births-to-offset-aging

여 한국의 출산율은 2018년부터 여성 1인이 1명의 아이도 출산하지 않는 1 미만으로 축소되었고, 이러한 출산율은 선진국 협력기구인 OECD에서 가장 낮은 기록이며, 이에 반해 일본의 출산율은 1.43에 이른다. 한편 다니엘 모스는, 이에 대한 대안으로 한국에서 이민이 해결책의 일부이며, 실제로 한국에서 이민이 급격하게 증가하고 있다고 주장하고 있다.

Economics

How to Overcome Losing 600,000 People a Year

South Korea's population is rapidly aging and set to start shrinking. More needs to be done to replenish the workforce.

By [Daniel Moss](#)
2019년 11월 19일 오전 6:00

At about 51 million people, Korea's overall headcount is still inching higher. But by 2050, the population will shrink to about 44 million. From then on, the nation will shed more than 600,000 people a year, estimates Youngtae Cho, director of the Population Policy Research Center at Seoul National University. The fertility rate sunk to below 1 child per woman last year, the lowest among countries in the Organization for Economic Cooperation and Development. By contrast, Japan's is a relatively hale 1.43.

That's why immigration has to be part of the solution. Foreigners make up about 3.7% of South Korea's population, according to an OECD report in January. While that's low by global standards, the good news is that this proportion is growing fast. During a recent cross-country trip, I noticed that few of the servers at restaurants were local. Vietnamese, Chinese and South Asians took orders and whisked food to tables. "Without foreigners, work won't get done," Lee, the shop owner, explained. "Korean young people won't do it; the few that are left here don't want to do physical work."

2. 신행정수도건설 특별법의 제정 및 헌법재판소의 위헌 결정

가. 개요

한편 노무현 대통령은 지방 쇠퇴 및 국토균형발전에 대한 대안으로 2002년 대통령 선거에서 행정수도 이전 공약을 제안하였고, 대통령에 당선된 후, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법(이하 신행정수도 건설특별법이라 함)을 제정하여 시행하였으나, 헌법재판소에서는 2004. 10. 21.자로 신행정수도건설특별법에 대하여 위헌결정을 선고하였다. 당시 헌법재판소의 위헌 이유에 따르면, 서울은 관습헌법상 대한민국의 수도이며, 이러한 관습헌법을 개정하기 위해서는 법률이 아닌, 헌법상 헌법개정절차(국회의원 2/3 이상의 찬성, 국민투표 - 국민 과반수 투표, 투표자 과반수 찬성)의 절차를 거쳐야 한다는 것이었다. 이로 인해 노무현 정부의 행정수도 이전을 통한 국토균형발전 정책은 무위로 돌아갔으며, 문재인 대통령은 2018. 3. 26. 수도에 관한 사항을 법률로 정하도록 하는 내용을 포함하는 헌법 개정을 제안하였으나, 위 헌법개정안은 국회에서 심의조차 되지 못하고 폐기되었다.

나. 헌법재판소의 위헌 결정 주요 이유

헌재 2004. 10. 21. 2004헌마554 · 566

1. 수도의 개념

일반적으로 한 나라의 수도는 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미한다.

헌법기관들 중에서 국민의 대표기관으로서 국민의 정치적 의사를 결정하는 국회와 행정을 통할하며 국가를 대표하는 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는데 있어서 특히 결정적인 요소가 된다.

대통령은 국가원수로서 국가를 상징하고 정부의 수반으로서 국가운용의 최고 통치권자이며 의회는 주권자인 국민이 선출한 대표들로 구성된 대의기관으로서 오늘날의

간접민주주의 통치구조하에서 주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 담당하므로 이들 두 개의 국가기관은 국가권력의 중심에 있고 국가의 존재와 특성을 외부적으로 표현하는 중심이 되기 때문이다.

7. 수도의 설정과 이전의 헌법적 의의

헌법기관의 소재지, 특히 국가를 대표하는 대통령과 민주주의적 통치원리에 핵심적 역할을 하는 의회의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 하나이다.

여기서 국가의 정체성이란 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있다.

수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 확정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이 된다고 할 것이다.

수도를 설정하거나 이전하는 것은 국회와 대통령 등 최고 헌법기관들의 위치를 설정하여 국가조직의 근간을 장소적으로 배치하는 것으로서, 국가생활에 관한 국민의 근본적 결단임과 동시에 국가를 구성하는 기반이 되는 핵심적 헌법사항에 속한다.

9. '우리나라의 수도가 서울인 점'이 관습헌법으로 인정될 수 있는지 여부(적극)

서울이 우리나라의 수도인 것은 조선시대 이래 600여 년 간 우리나라의 국가생활에 관한 당연한 규범적 사실이 되어 왔으므로 우리나라의 국가생활에 있어서 전통적으로 형성되어있는 계속적 관행이라고 평가할 수 있고(계속성), 이러한 관행은 변함없이 오랜 기간 실효적으로 지속되어 중간에 깨어진 일이 없으며(항상성), 서울이 수도라는 사실은 우리나라의 국민이라면 개인적 견해 차이를 보일 수 없는 명확한 내용을 가진 것이며(명료성), 나아가 이러한 관행은 오랜 세월간 굳어져 와서 국민들의 승인과 폭넓은 컨센서스를 이미 얻어(국민적 합의) 국민이 실효성과 강제력을 가진다고 믿고 있는 국가생활의 기본사항이라고 할 것이다.

따라서 서울이 수도라는 점은 우리의 제정헌법이 있기 전부터 전통적으로 존재하여 온 헌법적 관습이며 우리 헌법조항에서 명문으로 밝힌 것은 아니지만 자명하고 헌법에 전제된 규범으로서, 관습헌법으로 성립된 불문헌법에 해당한다.

3. 인구의 수도권 집중 실태

가. 헌법재판소에서 2004. 10. 21.자로 신행정수도건설특별법에 대하여 위헌결정을 선고한 이후, 인구의 도시 집중 및 수도권 집중은 더욱 심화되었다. 이에 따라 수도권 인구는 2019년에 이르러 한국 인구의 50%를 돌파하였다. 국토연구원의 2004. 7. 13.자 보도자료인 “신행정수도건설의 추진방향”에 따르면, 아래와 같이 신행정수도건설의 필요성을 설명하고 있는데, 예상하였던 2023년보다 4년 빠른 2019년에 수도권 인구 비율 50%를 돌파하여 수도권 집중화가 심화되었음을 확인할 수 있다.

1. 신행정수도건설의 필요성³

1. 수도권 집중의 실태

- 수도권에 인구 및 기능이 과집중됨
 - 수도권은 면적으로는 전 국토의 11.8%에 불과하나, 전국 인구의 47.6%가 거주하며, 중앙행정기관의 83.9%, 공기업 본사의 84.8%, 100대기업 본사의 92%, 제조업체의 56.7%가 집중되어 있음
 - 인구집중도는 일본(32.4%), 프랑스(18.7%), 대만(14.5%), 영국(12.2%) 등과 비교해 볼 때 지나치게 높은 수준
 - 수도권내 과밀억제권역은 전 국토의 2%에 불과하면서 주요 중심기능이 밀집하여 전국인구의 39.1%가 집중
- 수도권 집중이 앞으로도 지속됨
 - 수도권 인구는 매년 지속적으로 증가하여 지난 40년 동안 4배로 되었고, 1980년 이후 20년간 1,000만 명이 증가하여, 앞으로 2023년경에는 인구집중도가 50%를 상회할 것으로 전망

3 국토연구원의 2004. 7. 13.자 보도자료 “신행정수도건설의 추진방향”에서 인용

<수도권 인구 및 집중도 변화>

년도	'60	'70	'80	'90	'00	'03	'23*
수도권인구(만명)	519	889	1,330	1,859	2,222	2,324	2,539
집중도(%)	20.8	28.3	35.5	42.8	46.3	47.6	50.1

* 통계청 전망치

- 주요 선진국에서는 수도권 인구가 안정추세에 있으나 우리나라의 수도권 인구는 지난 30년간 2.45배나 증가함

<주요 국가의 수도권인구 변화 비교(1970~2000)>

구분	'70년(천인) (A)	2000년(천인) (B)	인구변화	
			증가인구수(B-A)	증가배수(A/B)
한국수도권	8,730	21,354	12,624	2.45
일본수도권	30,258	41,006	10,808	1.36
파리권	9,249	10,952	1,703	1.18
런던권	7,529	7,187	-342	0.95

나. 위와 같은 수도권 집중은, 2008년부터 이명박, 박근혜 정부 기간동안 수도권 규제가 완화된 측면에도 기인하고 있다.⁴

4 “인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점”, 2017. 7. 한국은행 대전충남본부

<참고 5>

정부의 수도권 규제 및 규제완화 정책

(주요 규제정책)

- 정부는 수도권 집중으로 인한 교통, 주택, 환경오염 등의 문제를 해결하고 수도권과 지방의 균형발전을 도모하기 위해 수도권 규제정책을 시행
 - 수도권 규제의 주요 내용은 정비권역 및 행위제한, 공장총량제, 조세 및 부담금의 차등부과 등

주요 수도권 규제정책

규제정책	제정일자	규제내용
· 수도권정비계획법	82.1월	수도권을 5개 권역*으로 구분해 차별적 규제 * 이전축진구역, 개발유보권역, 개발수도권역, 자연보전권역, 제한정비권역
· 공장배치 및 공장 설립에 관한 법률	90.1월	과밀억제, 성장관리, 자연보전지역 내에서 일정 규모 이상의 공장 신설 제한
· 수도권공장총량제	94.1월	매년 수도권지역의 공장 신·증축 면적의 총량을 설정
· 수도권과밀부담금	94.1월	서울에서 대형 건축물 신·증축시 표준 건축비의 5~10% 부과
· 수도권개발이익 환수제	05.3월	수도권 과밀억제권역에서 50가구 이상의 아파트 재건축시 늘어나는 용적률의 25%를 임대주택으로 짓도록 규정

(최근의 규제완화 정책)

- 최근에는 기업에 대한 규제완화의 일환으로 수도권규제가 완화

정부의 수도권 규제완화 정책

규제완화 주요 내용	
· 08. 7월	“5+2 광역경제권 정책” 발표: 수도권도 광역경제권의 하나로 인정하여 규제 완화 및 인센티브 부여의 근거 마련
· 08.10월	“국토이용 효율화방안” 발표: 대기업의 수도권 산업단지내 공장 신·증설 허용 및 서울에 첨단 산업단지 개발 허용
· 09. 3월	수도권의 보전지역내 기존 공장 증설 허용
· 09. 5월	“2020년 수도권 광역도시계획” 변경: 20년까지 수도권 그린벨트 141km ² 해제
· 10. 1월	세종시 수정안 발표
· 11. 1월	제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020) 국무회의 통과: “수도권 과밀억제”를 “수도권 경쟁력 강화 및 계획적 성장 관리”로 변경
· 11. 1월	수도권 자연보전권역 내 공장입지규제 및 규모제한 완화 발표 · 공장 면적, 폐수 발생량 등 입지규제 완화 · 첨단업종 대기업 공장 증설 제한규모 완화
· 11. 3월	첨단업종을 규정한 관련 법 개정 · 수도권 내 공장 신·증설 제한 완화(156개 업종→277개 업종)
· 12. 4월	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법 개정 · 과밀억제권역에서의 행위제한의 완화
· 16.12월	조세특례제한법 개정 · 해외에서 국내로 복귀하는 기업에 대한 세액감면 혜택지역에 수도권 추가

자료: 충남발전연구원, 지역균형발전협의회

4. 한국에서의 도시 집중 현상 추이

가. 수도권 집중 현상 지속⁵

현재 한국의 수도권은 서울, 경기, 인천을 하나로 묶어 표현되고 있으며, 버스와 지하철 등을 통해 경기, 인천지역에서 서울 지역으로 통근이 일상화되고 있다. 특히 최근 지구촌의 도시경쟁력이 중요시되면서, 서울의 세계도시로서의 기능 및 세계도시로서의 도시경쟁력 강화에 국가 및 서울시의 관심이 집중되고 있는 형편이다. 이와 관련하여 전년대 김준우, 안영진 교수는 2017년 국토학회지리지 발표자료를 통해, ① 삼성, 현대, 롯데 등 다국적기업의 본사 소재지가 서울에 존재하고, ② 서울이 연구개발로 대변되는 혁신중심지이며, ③ 서울이 전자상거래의 중심지이고, ④ 교육과 의료 등 일상적인 삶의 질에서 서울과 다른 지역의 격차가 현격하게 더 벌어지고 있다는 이유로 서울이 대도시를 넘어 세계도시로서 더욱 차별화될 것이라고 주장하고 있다.

나. 지역별 거점 도시 중심의 성장

한편 부산, 대구, 대전, 광주, 울산 광역시를 비롯하여, 인구 50만명이 넘는 경남 창원시, 충북 청주시, 전북 전주시, 제주도는 각 지역의 거점 도시로서, 특화된 지역 경제기반 구축하고, 각 지방의 중심도시로서 성장하고 있다.

다. 지방 소도시의 소멸 위험 증대

그 밖에 전북 김제시와 경북 의성군과 같은 지방소도시는 지방소멸의 위험에 시달리며, 알아서 생존해야 하는 위기 상황에 처해 있다.

⁵ “한국 도시의 미래 : 도시간 격차를 중심으로 한 시론적 연구”, 2017, 국토지리학회지, 김준우, 안영진 발표자료 참조

5. 지방 소멸 극복 및 국토균형발전을 위한 대책⁶

가. 행정수도 이전을 포함한 공공기관의 획기적 지방 이전

수도권 기능 지방 분산화의 두 축은 민간 기업의 이전과 공공 기업의 이전이다. 공공기관의 지방이전은 인구분산과 지역경제 활성화의 양 측면에서 상당한 효과를 창출하는 것으로 알려지고 있다. 이에 발상을 더욱 크게 확대하여 행복도시법에 따른 행정중심복합도시를 넘어 행정수도 이전을 다시 시도할 필요가 있다. 이러한 행정수도 이전론은 70년대 박정희 정부에서 수도 이전을 입지 선정 까지 끝내는 등 아주 구체적으로 추진하다가, 정권 몰락으로 중단된 바 있으며, 역사적으로 미국, 호주, 브라질 등이 신수도 건설을 통해 제1도시와 행정수도를 분리한 경험이 있다.

2. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법(약칭: 행복도시법, 2005. 3. 18. 제정)

제1조(목적) 이 법은 수도권의 지나친 집중에 따른 부작용을 해소하기 위하여 새롭게 조성하는 행정중심복합도시의 건설 방법 및 절차를 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제16조(중앙행정기관등의 이전계획) ① 행정안전부장관은 중앙행정기관등을 행정중심복합도시로 이전하는 계획(이하 “이전계획”이라 한다)을 수립하여 대통령의 승인을 받아야 한다. <개정 2017. 10. 24.>

② 다음 각 호의 부(部)는 이전대상에서 제외한다.

1. 외교부, 2. 통일부, 3. 법무부, 4. 국방부
5. 삭제(안전행정부) <2017. 10. 24.>, 6. 여성가족부

⁶ “국토 균형발전과 수도권 문제 해결 방안”에서 일부 인용, 2002, 강현수 발표자료 참조

나. 지방의 대표를 상원으로 하는 입법부의 양원제 필요

1) 헌법재판소의 도시와 농촌의 인구 비율 2:1 비율 제한 결정

헌법재판소는 국회의원 선거구획정시, 도시와 농촌의 인구 비율은 2:1로 제한하는 결정(2014. 11.30. 2014헌마53 등)을 하면서, “인구편차 상하 33⅓%를 넘어인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로, 이는 대의민주주의의 관점에서 바람직하지 아니하고, 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역 대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민민주주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시될 수는 없다.”고 판단. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역 대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다고 판단함. 이에 따라 인구가 많은 도시지역을 대표하는 국회의원 수가 증가하고, 지방을 대표하는 국회의원 수는 지속 감소하는 중이다

2) 지역을 대표하는 상원제 도입 필요성

이에 따라 수도권 집중으로 인한 파국을 막기 위해서는, 지역을 대표하는 상원제를 도입할 필요가 있다. 미국은 50개주를 대표하는 상원의원 100명(1주당 2인)과 각 주별 인구에 비례하여 선출하는 하원으로 435명으로 구성되어 있다. 한편 한국의 면적은 미국의 뉴욕주보다 작은 수준인데, 무슨 상원제인가라는 반론이 있으나, 한국보다 면적이 절반에 불과한 스위스도 지역 대표성을 띤 상원제를 시행하고 있다.

다. 대법원과 대검찰청 및 헌법재판소의 지방 이전

한편 국토균형발전을 위해, 사법부의 최고기관인 대법원과 검찰의 최고기관인 대검찰청 및 헌법재판소를 지방으로 이전하자는 제안도 이루어지고 있다. 법률가들의 엘리트인 대법원과 대검찰청 및 헌법재판소의 법관과 검사들이 지나치게 서울 중심의 사고를 하게 됨으로써, 국토균형발전이 미루어지고 있다는 반성적 고려이다.

라. 수도권과 지방의 교육 및 연구 여건의 격차 해소

최근 세계 경제가 지식의 생산과 활용을 경쟁력의 원천으로 하는 지식기반경제 사회로 진전되고 있다. 지식기반사회에서 경쟁력의 요체는 얼마나 신속하고 안정적으로 혁신을 창출하느냐에 달려있다. 이를 위해서는 지속적으로 연구 개발할 수 있는 능력이 중요해지며, 지역 경제의 성공 여부는 바로 교육과 연구 능력이라고 할 수 있다. 그런데 현재 우리나라에선 바로 이 교육과 연구 능력에서 수도권과 비수도권의 격차가 갈수록 벌어지고 있다.

이에 우선 먼저 수도권과 비수도권의 교육의 격차를 해소해야 할 것이다. 한국의 현실에서 교육의 격차에는 대학의 격차와 대학에 진학하기 위한 준비 과정에서의 격차가 있는데, 이 두 가지 측면의 격차가 함께 해소되어야 할 것이다. 대학 교육은 우리 한국 사회에서는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 한국 사회에서는 어느 대학에 진학하느냐가 개인의 장래와 사회적 지위를 결정하는 매우 중요한 요소이기 때문이다. 그런데 이른바 명문 대학들은 모두 수도권에 집중되어 있다. 따라서 명문 대학에 들어가는 고급 인력은 자연히 수도권으로 이동하게 된다. 이러한 대학 교육의 질적 격차가 수도권과 비수도권간의 인재 확보에서 넘을 수 없는 큰 격차가 된다. 또한 우리 사회에서는 고교 교육은 명문 대학의 진입로 역할로 규정되고 있기 때문에, 많은 학부모들은 명문대학 진학이 유리한 우수한 고등학교에서 자녀를 교육시키는데 관심이 집중되어 있다. 그런데 지방 고교의 학업성적 수준은 제반 교육 여건의 미비로 인해 서울과 상당한 격차를 보이고 있고, 지역간의 교육 격차는 수도권으로의 인구 집중을 심화시키는 주요한 요인 중의 하나이다. 즉 서울로 가야지만 좋은 고등학교 교육 등 여러 질 높은 교육 환경을 누릴 수 있고, 이를 통해 서울에 위치한 명문 대학에 갈 수 있는 발판을 마련할 수 있고, 명문 대학을 가게 되면 이를 통해 서울에 위치한 좋은 직장 and 사회적 지위를 얻을 수 있다는 사회적 등식이 성립할 때, 서울로의 집중 현상을 막기는 사실 어려울 것이다. 이러한 “맹모삼천지교”는 대한민국의 성장 공식이기도 하였다. 이러한 사회 현상이 좋은지, 나쁜지를 따지기에 앞서 이러한 국민적 선호 사항을 정책 수립에 고려할 필요가 있다. 이러한 사회적 등식의 고리를 해소하기 위한 근본적인 해결책은 바로 지방에서 우수 고교와 우

수 대학을 육성하여 서울 소재 교육기관과 지방 소재 교육 기관과의 격차를 해소하는 일이다.

〈참고문헌〉

연합뉴스 2018. 8. 13.자 전국 '소멸위험지수'현황 표

매일경제신문 2019. 5. 20.자 뉴스

블룸버그의 2019. 11. 18.자 Daniel Moss의 칼럼

헌법재판소 2004. 10. 21. 선고 2004헌마554·566 결정

국토연구원의 2004. 7. 13.자 보도자료 “신행정수도건설의 추진방향”

“인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점”, 2017. 7. 한국은행 대전충남본부

“한국도시의 미래 : 도시간 격차를 중심으로 한 시론적 연구”, 2017. 국토지리학회지, 김준우,

안영진

“국토 균형발전과 수도권 문제 해결 방안”, 2002. 강현수

[제3부]

2021년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고

1. 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과

올해 민주사회를 위한 변호사모임(이하 '민변')은 '2021년 10대 디딤돌·걸림돌 판결 선정위원회'를 구성하였고, 이상희 민변 공익인권변론센터 소장이 선정위원회 위원장을 맡았다. 선정위원으로는 '평등과 연대로! 인권운동더하기'에서 추천한 유진아 활동가(장애여성공감), 임용현 활동가(전국불안정노동철폐연대)가 참여하였고, 박은정 교수(인제대학교 법학과), 박정은 사무처장(참여연대), 윤애림 교수(서울대 법학연구소 책임연구원), 임지봉 교수(서강대학교 법학전문대학원), 전현진 기자(경향신문), 조수진 변호사(민변 사무총장), 안지희 변호사(민변 사무차장), 강문대 변호사(민변)가 참여했다.

민변의 15개 위원회 및 2개의 센터, 민변 회원, 인권단체 그리고 선정위원들은 2020. 11. 1.부터 2021. 10. 31.까지 각급 법원 및 헌법재판소에서 선고된 판결, 결정 및 국가인권위원회 결정을 대상으로 디딤돌·걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 선정위원회는 사건의 특징, 기존 판례 견해와의 차이, 사회에 미친 영향, 인권 증진 기여 정도 등을 주요 심사 기준으로 삼아, 10대 디딤돌·걸림돌 판결 및 최고의 디딤돌 판결, 최악의 걸림돌 판결을 각각 선정하였다.

최고의 디딤돌 판결로는故변희수 하사 강제전역처분 취소 판결을 선정하였다. 이 판결은 군인이 복무 중 성확정수술을 받고 성별정정을 했다는 사실만으로는 전역처분을 할 수 없음을 명확히 하고, 합리적 차별을 가장한 성소수자에 대한 혐오를 짚어냈다는 점에서 그 의의가 있다. 나아가 당해 판결은故 변희수 하사가 의학적으로는 물론 법적으로도 '여성'이라는 명백한 사실을 판결로서 확인하였고, 이에 선정위원들 만장일치로 올해의 최고 디딤돌 판결로 선정되었다.

아울러, 선정위원들은 원세훈 전 국정원장에 대한 직권남용죄 유죄 판결과 문화계 블랙리스트 작성에 대한 헌법재판소 위헌결정의 디딤돌 판결 선정 여부를 논의 하면서, 사건의 발생부터 사법부의 판단이 내려지기까지 너무도 오랜 시간이 흘러

피해자들의 고통이 지속되었다는 점을 아쉬운 점으로 지적하였다.

최악의 걸림돌 판결로는 가슴기살균제 가해업체인 애경에 대한 무죄판결이 선정되었다. 이 판결은 환경사건의 특성인 장기누적성, 광역성, 정보의 편중성, 이익과 손해의 일방성을 보여주는 대표적인 사안임에도, 법원은 인과관계 입증에 있어 동물실험 결과의 제한적 신뢰성과 한계가 있음에도 이에 대해 지나친 증거가치를 부여하였으며, 추론을 통한 사실인정과 과학적 해석방법의 특성을 이해하지 못하여 전문가 증인의 증언이 단정적이지 않다는 이유로 배척함으로써 사법적 구제를 포기하였다는 점에서 비판을 면할 수 없다. 또한, 현대 산업사회에서 유해화학물질에 대한 기업의 사전배려, 사전예방원칙에 따른 주의의무를 경감시켜주어 향후 유사한 사안에 대한 면죄부를 제공할 수 있다는 점에서 그 폐해에 대한 우려 또한 크다.

올해를 상징하는 판결을 선정하는 자리인 만큼 ‘사법농단’사태에 대한 법원의 반성이 부족함을 강조하는 측면에서, 헌법재판소의 ‘임성근 전 부장판사 탄핵소추 각하결정’을 최악의 걸림돌 판결로 선정하자는 의견, 법원이 사법적 판단을 내리는 고유의 지위를 이용하여 여전히 자의적·독단적 판단을 내릴 수 있음을 보여준 ‘강제징용 피해자들의 전범기업에 대한 손해배상 청구 각하 판결’을 최악의 걸림돌 판결로 선정하자는 의견 등이 제시되었음도 밝힌다.

아울러, 유해용 전 대법원 선임재판연구관 직권남용죄 등 무죄판결 및 사법농단 관여법관들에 대한 연이은 무죄판결 등에 대하여는 당해 판결이 주로 사실관계의 인정과 관련된 사항으로 법리적으로 쟁점이 부각되는 사건이 아니었던 점, 결론에 있어서 문제가 있으나 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 부인하는 등 일응 의미가 있는 부분도 존재되어 있는 점을 고려하여 최종적으로 걸림돌 판결에 선정되지는 못하였다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결

- 故변희수 하사 강제전역처분 취소 판결(성확정수술을 이유로 한 강제전역처분의 위법성을 확인한 판결)

선고법원 (사건번호)	대전지방법원 2021. 10. 7. 선고 2020구합104810 판결(2021. 10. 27. 확정)
관여법관	오영표(재판장), 정아영, 김동욱
판결요지	<p>1. 사건의 개요</p> <p>가. 원고들은 망 변희수(이하 ‘망인’)의 소송수계인임. 망인은 2017. 3. 1. 남군 부사관으로 임관하여 임무를 수행하던 중(임기만료일: 2021. 2. 28.) 여단장과 군단장의 허락을 얻은 후 2019. 11. 29.에 ‘성확정수술’을 받음.</p> <p>나. 망인이 귀국한 후 의무조사위원회의 조사를 받게 되었고, 의무조사위원회는 망인에 대하여 ‘병명: 고환의 결여 및 무형성, 성확정증’, ‘신체등위/심신장애등급: 음경상실 5급, 고환결손 5급, 합계 최종 3급’이라고 결정함.</p> <p>다. 육군본부 전역심사위원회는 2020. 1. 22. 위 조사결과 등에 따라 망인을 전역시키기로 의결하였고, 피고 육군참모총장은 같은 날 2020. 1. 23.자 전역처분(이하 ‘이 사건 처분’)을 망인에게 통지함.</p> <p>라. 망인은 이 사건 처분의 취소를 구하는 인사소청을 제기하였으나, 육군본부 군인사소청심사위원회는 인사소청을 기각하는 결정을 하였고, 이에 망인은 2020. 8. 11. 이 사건 소를 제기하였음.</p> <p>마. 망인은 소가 계속 중이던 2021. 3. 3.에 사망하였고, 원고들은 망인의 상속인들로서 망인의 잔여복무기간에 대한 미지급 급여 등을 지급받기 위하여 2021. 4. 5. 이 사건 소송수계를 신청함.</p>

판결요지	<p>2. 판단</p> <p>가. 일신전속적인 지위에 관한 행정소송에서 원고들의 소송수계가 적법한지</p> <p>○ 소송수계가 가능한지 여부는 원칙적으로 해당 소송의 목적인 권리의무가 상속의 대상이 될 수 있는지 여부에 따라 결정되므로, 소송으로서 회복하고자 하는 당사자의 지위나 권리의무가 일신전속권으로서의 상속의 대상이 되지 않는 경우 그 당사자가 사망하면 원칙적으로 소송은 종료된다고 봄이 타당하고, 이 사건에서 <u>망인의 군인으로서의 지위도 일신전속권으로서 원칙적으로 상속의 대상이 되지 않음.</u></p> <p>○ 한편, 행정처분의 취소를 구하는 소가 제소 당시에는 소의 이익이 있어 적법하였는데, 소송계속 중 그 효과가 소멸한 때에 처분이 취소되어도 원상회복이 불가능하다고 보이는 경우라도, <u>취소로써 회복할 수 있는 다른 권리나 이익이 남아있거나 또는 그 행정처분과 동일한 사유로 위법한 처분이 반복될 위험성이 있어 행정처분의 위법성 확인 내지 불분명한 법률문제에 대한 해명이 필요한 경우에는 그에 대한 사법통제, 국민의 권리구제 확대 등의 측면에서 예외적으로 그 처분의 취소를 구할 소의 이익을 인정할 수 있음.</u></p> <p>○ 이 사건 처분의 취소로써 회복할 수 있는 급여청구권 등의 권리 또는 법률상 이익이 여전히 남아 있으므로, 소의 이익을 인정하는 데는 큰 무리가 없음. 이러한 급여청구권은 권리 또는 법률상 이익에 해당하므로, 원고들이 상속할 수 있는 대상이라 할 수 있음.</p> <p>○ 또한 성정체성의 혼란 또는 성별불일치의 인식으로 성확정수술을 하는 사람들이 존재하므로, <u>이 사건 처분과 동일한 사유로 위법한 처분이 반복될 위험성도 배제하기 어려움.</u> 따라서 이 사건 처분의 위법성 확인은 행정의 적법성 확보와 그에 대한 사법통제, 국민의 권리구제 확대 등의 측면에서 필요함.</p> <p>○ 손해배상소송(민사소송 또는 공법상 당사자소송)에서 선결문제로 이 사건 처분의 위법성을 우회적으로 판단하는 것보다 항고소송을 담당하는 이 사건 소송에서 이 사건 처분의 위법성을 직접 판단하고 위법하다면 이를 취소하는 판결을 하는 것이 원고들의 권리구제에 더 적절하고 항고소</p>
------	---

판결요지	<p>송의 특성에 맞을 뿐만 아니라 원고들의 신속한 재판을 권리를 두텁게 보장하는 것임.</p> <p>○ 따라서 원고들의 이 사건 소송수계는 적법함.</p> <p>나. 이 사건 처분이 적법한지</p> <p>○ 이 사건 처분의 근거규정이 되는 군인사법 제37조 제1항 제1호의 ‘심신장애’의 의미에 대해서는 군인사법이나 시행령 등에서 정의규정을 두고 있지 않지만, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제2조의 정의를 참고하여 ‘군인으로서의 임무수행에 상당한 제약을 초래하는 신체적·정신적 손상 또는 기능상실’로 볼 수 있음.</p> <p>○ 심신장애의 의미, 시행규칙 제53조 제1항 [별표 1]의 규정 내용 등을 종합하면 심신장애의 해당 여부는 의학적인 관점에서 주관적인 목적이나 사정을 고려하지 않고 객관적 상태만을 기준으로 판단한다고 봄이 타당함.</p> <p>○ 이 사건 경우와 같이 성확정수술을 통해 성별을 전환한 경우, 전환 전의 성별을 기준으로 할 것인지 전환 후의 성별을 기준으로 할 것인지 문제되는데, 현재 성확정자에 대한 성별의 전환 또는 정정이 허용되고 있음.</p> <p>○ 망인의 성확정수술 전후 사정을 고려하면 성확정 수술 후 망인의 성별을 여성으로 평가할 수 있고, 망인은 성확정수술 직후 청주지방법원에 등록부정정(성별정정) 신청을 하고 피고에게 이를 보고한 상태였기 때문에 피고도 이러한 사정을 잘 알고 있었음. 이후 청주지방법원은 2020. 2. 10. 망인의 성별을 남성에서 여성으로 정정하는 등록부정정(성별정정)을 허가하였음.</p> <p>○ 따라서 망인에 대한 이 사건 처분 당시 군인사법상 심신장애에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서도 당연히 여성을 기준으로 판단함이 타당함.</p> <p>○ 그렇다면 남성의 성징을 기준으로 한 음경상실, 고환결손은 군인사법상 심신장애 사유에 해당한다고 볼 수 없고, 따라서 망인의 성확정수술 후 음경상실, 고환결손 상태를 군인사법상 심신장애 사유에 해당함을 전제로 한 이 사건 처분은 그 자체로 위법함.</p> <p>3. 결론</p> <p>○ 피고가 망인에 대하여 한 이 사건 전역처분을 취소함.</p>
------	---

선정이유	<p>○ 위 판결은 원고들의 소송수계의 적법성을 판단하면서 성확정수술을 하는 사람들에게 동일한 처분이 반복될 위험이 있으므로 판결을 통해 위법성을 확인할 필요가 있다는 점을 직접적으로 언급하였음. 나아가 이 사건 처분의 위법성에 대해서 소위 '사회적 합의'없이 현행 법과 제도 내에서 법원이 판단할 수 있는 문제임을 밝혔음.</p> <p>○故 변희수 하사가 의학적으로는 물론 법적으로도 '여성'이라는 명백한 사실을 다시금 확인하고, 군인사법상 심신장애 해당 여부를 판단하는 것 역시 '여성'을 기준으로 해야 한다는 것을 분명히 함.</p> <p>○ 위 판결은 군인이 복무 중 성확정수술을 받고 성별정정을 했다는 사실만으로는 전역처분을 할 수 없음을 명확히 하고, 합리적 차별을 가장한 성소수자에 대한 혐오를 짚어냈다는 점에서 의미가 큼.</p>
------	--

나. 그 밖의 10대 디딤들 판결 (무순위)

● 난민의 가족결합권 범위를 확대한 법원 판결("김민혁군 아버지 난민인정 사건")

선고법원 (사건번호)	서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구단19418 판결
관여법관	이새롬
판결요지	<p>1. 종교를 이유로 한 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포 관련</p> <p>원고의 천주교로의 개종의 진정성이 인정되고, 이란 내 기독교 개종자에 대한 탄압이 인정되며, 원고 부자의 개종사실이 국내외의 언론보도를 통하여 널리 알려졌으므로 이란 정부의 적대적 관심대상이 되었을 것으로 보인다는 이유로, 원고의 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포에 대한 주장을 인정함.</p> <p>2. 가족결합권 관련</p> <p>가. 가족결합권의 법원(法源)</p> <p>○ 헌법 제36조 제1항은 "혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을</p>

판결요지	<p>기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다."라고 규정하고있는데, 헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활을 스스로 결정하고 형성할 수 있는 자유를 기본권으로서 보장하고, 혼인과 가족에 대한 제도를 보장함.</p> <p>○ 헌법 제36조 제1항에 의하여 보호되는 가족을 구성할 권리는 원칙적으로 가족이 함께 살 수 있는 권리를 포함하는바, 한 가족 구성원이 특정 국가에 합법적으로 거주하고 있는 경우 가족이 함께 살기 위하여 다른 가족 구성원이 그 국가에 입국하고 거주할 권리를 의미하는 가족결합권은 혼인의 자유 중 특수한 형태로서 보호됨.</p> <p>나. 난민인 미성년자 자녀의 가족결합권</p> <p>○ 미성년자가 난민인정자인 경우 가족결합원칙이 적용되지 않는다고 해석한다면, 미성년자 난민으로서 국내에서 정주할 지위를 부여받았음에도 불구하고 박해가 확실시되는 본국으로 돌아가 부모와 함께 살거나 부모와 떨어져 국내에서 혼자 살아가야 하는 가혹한 선택을 강요받게 될 수 있음. 난민의 지위에 관한 1951년 협약을 채택한 회의의 권고안, 유럽연합 가족재결합에 대한 지침 등 국제적인 합의 및 해외사례도 위의 해석을 지지함.</p> <p>다. 사안의 적용</p> <p>○ 따라서 난민법 제37조제1항이 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 입국을 허가하도록 하고 있고, 한편 미성년자가 난민으로 인정받은 경우 그 부모나 보호자의 입국을 어떻게 처리할 것인지에 대하여는 언급하지 않지만, 위의 법리에 기초할 때 미성년자인 원고에게 난민의 지위가 인정되었음에도 아버지인 원고의 난민인정신청을 받아들이지 아니한 이 사건 처분은 가족결합권을 보장하여야 한다는 인도주의적 측면에서도 받아들일 수 없음.</p>
선정이유	<p>○ 난민법은 성인 난민인정자의 가족의 입국에 대해서만 규정하고 있고, 실무적으로 성인 난민인정자의 가족에게 안정적인 체류자격을 부여하는 방식으로 동 조항을 시행하고 있으나, 미성년자인 난민인정자의 가족결합권에 대해서는 아무런 규정이 없었기 때문에 법무부는 가족결합권에 기한 난민인정 취지의 원고의 주장을 기각하였음.</p>

선정이유	<p>○ 헌법에서 보장하는 가족결합권은 헌법재판소의 소위 자유권/사회권의 쪼개기에 따르더라도 외국인에게 부인될 이유가 없음. 가족생활에 대한 권리는 개인이 자기결정에 의해 가족을 형성할 자유를 보장하는 자유권적 성격이 명확하기 때문임. 실제로 법원은 외국인의 가족결합권이 문제된 사건에서 “가족을 구성할 권리는 원칙적으로 가족이 함께 살 수 있는 권리를 포함하는바, 한 가족 구성원이 특정 국가에 합법적으로 거주하고 있는 경우 가족이 함께 살기 위하여 다른 가족 구성원이 그 국가에 입국하고 거주할 권리를 의미하는 가족결합권은 혼인의 자유 중 특수한 형태로서 보호된다”고 판단한 바 있음 (서울고등법원 2014.9.5. 선고 2014누41086 판결). 또한 다른 사건에서 법원은 아동 최상의 이익의 원칙을 비례성 심사에서 구체적으로 원용하며, 아동의 가족결합권과 강제퇴거로 달성되는 공익을 비교형량하며, 전자의 권리가 아동 최상의 이익에 부합하는 경우에만 제한될 수 있다는 점을 주요하게 고려하여 강제퇴거명령을 취소하였음 (대전고등법원 2016. 11. 24. 선고 2016누12149 판결).</p> <p>○ 그러나 법원에서 외국인의 가족결합권이 문제된 사건들은 대체로 한국인 가족과의 분리가 문제된 사안으로서, 외국인만으로 구성된 가족에 대해서도 헌법 상 기본권으로서 가족결합권을 보장할 것인지에 대한 명시적인 법원의 판단은 거의 전무하였음. 또한 아동의 최상의 이익에 기반한 가족결합권에 대한 판단에 인색했던 사례도 확인됨. 이를테면 법원은 최근 국내에서 체류하며 소송 중인 부모의 체류자격이 확정될 때까지 출국을 유예할 수 있도록 미성년자 자녀(원고)들의 체류기간을 일정 정도 연장해달라는 취지의 주장에 대해, 원고들의 부모가 한국에 입국한 후 6개월 정도 본국에서 원고들이 “누군가의 보호 아래 잘 지내온 것으로 보인다”라는 이유로, 국적국에 보호자가 지금도 있으리라는 막연한 추정 하에 “몽골에서 원고들을 돌봐줄 사람도 없다”라는 원고의 주장을 기각하기도 하였음 (대법원 2018.9.13. 선고 2017두69687 판결).</p> <p>○ 위의 서울행정법원 판결은 (1차적으로 원고의 독자적인 박해사유에 따른 난민 지위를 인정한 후) 난민법 상의 명문 규정을 넘어서, 1차적으로 헌법 제36조 제1항의 가족결합권에서 난민의 가족결합권을 도출하고, 2차적으로는 난민협약 채택 회의 권고안 등의 내용을 참조하고 ‘인도주의적 측면’을 적극적으로 고려하여 미성년자인 원고의 가족결합권을 인정하</p>
------	---

선정이유	<p>었다는 점에서 선례의 의미가 큼. 즉, 최초로 (1) 외국인으로 구성된 가족의 가족결합권을 명시적으로 인정하였고, (2) 헌법 및 보편적인 인도주의적 가치와 난민의 특수한 상황 - 본국으로 돌아갈 수 없는 - 에 기반하여 난민법의 문언을 넘어서 난민의 가족결합권을 확대 해석한 것임.</p> <p>○ 다만 자유권규약, 아동권리협약 등 국제인권법에서 도출되는 보편적인 아동의 가족결합권 내지 난민의 가족결합권의 범위에 대한 판단까지 나아가지 못한 점은 아쉬움. 참고로, 자유권위원회는 다수의 사례에서 난민 및 보호가 필요한 사람에 대한 가족결합권의 보장의 필요성을 강조한 바 있음[Human Rights Committee, Concluding Observations, France, CCPR/C/FRA/CO/4, Human Rights Committee, Concluding Observations, Denmark, CCPR/C/DNK/CO/6, Farag El Dernawi v. Libya, CCPR Communications No.1143/2002, CCPR/C/90/D/1143/2002(2007) 등].</p> <p>○ 유엔난민기구는 가족의 범위에 대해 문화적 배경 및 사회적 규범에 따라 달라질 수 있는 가족 단위의 정의가 달라질 수 있으며, 난민 등의 피신 과정에서 가족 단위에 변화가 일어날 수도 있다고 제시함. “가까운 가족 구성원”간에는 사회적, 정서적 또는 경제적 의존 관계가 있다고 간주되며, 다른 가족 구성원도 그러한 의존관계에 따라 가족의 범위에 포함될 수 있는 것임. 이러한 관점에서 유럽연합 역시 「가족결합에 대한 지침」을 두어 가족의 범위에 “배우자, 부부의 미성년 자녀, 부부 중 한 명의 미성년 자녀, 양육권이 있고 부양관계에 있는 자녀, 입양한 자녀”를 최소 기준으로 정하며, “외국국적의 직계존속, 성인 미혼 자녀, 사실혼 배우자”에 대해서도 회원국에서 고려하도록 하고 있음.</p>
------	---

● 일본군 ‘위안부’에 대한 일본국의 손해배상 책임을 인정한 최초의 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결 [손해배상(기)]확정
관여법관	김정곤(재판장), 김경선, 전경세

판결요지	<p>1. 원고 청구의 요지</p> <p>○ 원고 등은 일본제국이 침략전쟁 중에 조직적이고 계획적으로 운영하였던 ‘위안부’ 제도의 피해자들임. 일본제국은 제2차 세계대전 중 침략전쟁 수행을 위하여 ‘위안부’ 제도를 마련하여 운영하였고, ‘위안부’가 필요해지자 당시 식민지로 점령 중이었던 한반도에 거주하던 원고 등을 유괴하거나 납치하여 한반도 밖으로 강제 이동시킨 후 위안소에 감금한 채로 상시적 폭력, 고문, 성폭행에 노출시켰으며, 그 과정에서 원고 등에게 제대로 된 임금이나 수당을 지급하지 않았음은 물론임. 이와 같은 일련의 행위는 불법행위임이 명백하고, 이로 인하여 원고 등이 심각한 육체적, 정신적 고통에 시달렸으므로, 일본제국의 후신으로서 동일성이 있는 피고 일본국에게 그 위자료의 일부로서 각 100,000,000원의 지급을 구함.</p>
	<p>2. 재판권 유무(국가면제의 적용 여부)에 관한 판단</p> <p>○ 국제관습법에 의하면 국가의 주권적 행위는 다른 국가의 재판권으로부터 면제되는 것이 원칙이라 할 것이나, 국가의 사법적(私法的) 행위까지 다른 국가의 재판권으로부터 면제된다는 것이 오늘날의 국제법이나 국제관례라고 할 수 없음(대법원 1998. 12. 17. 선고 97다39216 전원합의체 판결, 대법원 2011. 12. 13. 선고 2009다16766 판결 등 참조). 그러나 이 사건 행위에 일부 민간업자들이 관여하였다고 하더라도, 이를 사법적, 상업적 행위라고 보기는 어렵고, 주권적 행위라고 보아야 함</p> <p>○ 국가의 주권적 행위는 다른 국가의 재판권으로부터 면제되는 것이 원칙이라는 국가면제의 국제관습법에 의하더라도 위 국제관습법이 국가의 모든 행위에 대하여 재판권이 면제되므로 주권을 가진 국가라면 예외 없이 타국의 재판권의 행사에서 면제되어야 한다고 볼 수는 없고, 일정한 경우에는 그 예외가 인정되어야 할 것인데, 아래와 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 행위는 위 당시 일본제국에 의하여 계획적, 조직적으로 광범위하게 자행된 반인도적 범죄행위로서 국제 강행규범을 위반한 것이며, 당시 일본제국에 의하여 불법점령 중이었던 한반도 내에서 우리 국민인 원고 등에 대하여 자행된 것으로서, 비록 이 사건 행위가 국가의 주권적</p>

판결요지	<p><u>행위라고 할지라도 국가면제를 적용할 수 없고, 예외적으로 대한민국 법원에 피고에 대한 재판권이 있다고 봄이 타당함.</u></p> <p>① 헌법 제27조 제1항에서 규정한 재판청구권은 기본권이 침해당하거나 침해당할 위험에 처해 있을 때 그에 대한 구제 또는 예방을 요청할 수 있는 권리라는 점에서 다른 기본권의 보장을 위한 기본권이라는 성격을 가지므로 그 제한은 지극히 신중해야 함</p> <p>② 국가면제는 실제판단에 들어가기 이전에 재판권이 있는지 여부에 관한 판단에서 적용되는 이론으로서 절차적 요건에 관한 것이기는 하나, 절차법도 실제법상의 권리와 상태를 가장 잘 구현하도록 구축되고 해석되어야 함</p> <p>③ 국가면제 이론은 항구적이고 고정적인 가치가 아님. 국제질서의 변동에 따라서 계속하여 수정되고 있으며, 이는 유럽협약, 유엔협약 등 국제협약에서 절대적 국가면제 이론에서 벗어나 일정한 경우 국가에 대한 재판권을 면제하지 아니하고 있으며, 이러한 변천은 국제법 체계가 ‘개인’의 권리를 보호하는 방향으로 이행하는 것임</p> <p>④ 국가면제 이론에서는 ‘무력분쟁(전쟁) 수행 중’에는 예측불가능한 손해 발생이 예정되어 있으므로 이때에 행하여진 행위에 대하여는 재판권이 면제되어야 한다고 보고 있으나, 태평양전쟁의 전선은 중국, 동남아시아, 남양군도 등이었고 당시 한반도는 전쟁의 장소가 아니었음.</p> <p>⑤ 법을 해석, 적용할 때에는 그 결과를 고려하여야 할 것인데, 해석의 결과가 심히 불합리하거나 부당한 결론이 도출된다면 그러한 해석을 배제하는 방안을 강구해야 함. 피고가 된 국가가 국제공동체의 보편적인 가치를 파괴하고 반인권적 행위로 인하여 피해자들에게 극심한 피해를 가하였을 경우까지도 이에 대하여 최종적 수단으로 선택된 민사소송에서 재판권이 면제된다고 해석하는 것은 불합리하고 부당한 결과가 도출됨</p> <p>⑥ 국가면제 이론은 주권국가를 존중하고 합부로 타국의 재판권에 복종하지 않도록 하는 의미를 가지는 것이지, 절대규범(국제 강행규범)을 위반하여 타국의 개인에게 큰 손해를 입힌 국가가 국가면제 이론 뒤에 숨어서 배상과 보상을 회피할 수 있도록 기회를 주기 위하여 형성된 것은 아닐 것이므로, 이러한 경우 국가면제에 관한 국제관습법의 해석에는 예외를 허용해야 함.</p>
------	---

<p>판결요지</p>	<p>3. 본안에 관한 판단</p> <p>○ 이 사건 불법행위지는 대한민국과 중국, 피고 남양군도 등으로 불법행위로 인한 손해배상청구권을 판단할 준거법은 대한민국법, 중국법, 일본법 등이나 원고들이 청구하는 대한민국법을 준거법으로 하며, 제정 민법이 시행된 1960. 1. 1. 이전에 발생한 사건에 적용될 대한민국법은 제정 민법 부칙 제2조 본문에 따라 '현행 민법'이 됨</p> <p>○ 이 사건 행위 당시의 국제조약, 일반적인 국제관습법과 일본제국의 국내법, 전후 전쟁범죄에 관한 국제형사재판소의 헌장 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 앞서 인정한 이 사건 행위는 당시 일본제국의 한반도와 한국인에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위에 해당함.</p> <p>4. 보론 - 청구권 소멸 여부에 관한 판단</p> <p>○ 원고들이 주장하는 피고에 대한 손해배상청구권은 청구권협정의 적용대상에 포함된다고 볼 수 없고(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결 등 참조), 뱃년 일본군위안부 피해자 문제 관련 합의의 적용대상에 포함된다고도 볼 수 없으므로, 원고들의 손해배상청구권은 소멸하지 않았음.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 과거 일본군 '위안부' 피해자들은 일본 법원에 4차례 민사소송을 제기했으나 모두 기각되거나 각하됐으며, 다른 국가 법원에서 낸 소송에서도 마찬가지로 인정된 판결로, 반인륜적이고 중대한 인권침해의 피해자인 원고들이 온전한 시민권을 획득한 판결이라고 평가됨.</p>

- 종전 용역업체 소속근로자에게 새로운 용역업체로의 고용승계 기대권이 인정됨을 전제로, 새로운 용역업체의 합리적 이유 없는 고용승계 거부를 부당해고와 마찬가지로 판단한 판결

<p>선고법원 (사건번호)</p>	<p>대법원 2021. 4. 29. 선고 (2016두57045) [부당해고구제재심판정취소] 판결</p>
<p>관여법관</p>	<p>대법관 이홍구(재판장), 대법관 이기택, 대법관 박정화(주심), 대법관 김선수</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 사실관계</p> <p>가. 한국수력원자력 주식회사 ○○원자력본부는 원자력발전소 등의 청소업무에 관하여 조달청을 통한 공개입찰을 시행하여, 외주 용역업체와 1년 또는 2년 단위로 용역도급계약을 체결하여 왔음.</p> <p>나. 주식회사 ○○건설(이하 '○○건설'이라고 한다)은 2013.9.1.부터 2014.8.31.까지 ○○원자력본부 제1발전소 청소용역(이하 '이 사건 청소용역'이라고 한다)을 위탁받아 수행하였고, 참가인들은 ○○건설에 입사하여 2014.8.31.까지 ○○원자력본부 사업장에서 근무하였음.</p> <p>다. 청소용역업을 영위하는 원고는 2014.8.5. 이 사건 청소용역 공개입찰에 참여하여 2014.8.27. 이를 낙찰받았고, 같은 날 ○○원자력본부와 계약기간을 2014.9.1.부터 2015.8.31.까지로 정하여 이 사건 청소용역에 관한 용역계약을 체결하였음(이하 '이 사건 용역계약').</p> <p>라. 이 사건 용역계약에 포함된 2014년도 ○○원자력발전소 청소용역시방서(이하 '이 사건 청소용역시방서')에서는 다음과 같은 규정을 두고 있음.</p> <p>○ 계약상대자는 종업원을 채용하고자 할 때는 당해 업무를 수행할 수 있는 자만을 채용하여야 하며, 특별한 사정이 없는 한 현재 근무하고 있는 종업원을 고용승계 및 용역계약기간 중 고용유지 하여야 한다(일반시방서 제10조제1항).</p> <p>○ 근로계약서는 1년 단위로 계약이 성립되어야 한다(일반시방서 제10조제4항).</p> <p>○ 계약상대자는 청소용역 작업원 확보 시 원자력 발전소의 특수성을 고려하여 특별한 경우를 제외하고는 기존 청소업체 종업원의 재 채용을 원칙으로 하며, 결원자의 신규 채용시는 발전소 인근주민을 채용하되 인근주민의 수급이 불가할 때는 감독원의 승인을 받아 타 지역 인원을 채용할 수 있으며, 채용된 작업원은 특별한 사유가 없는 한 용역계약기간 중 고용을 유지해야 한다(특기시방서 제4의 라항).</p>

판결요지	<p>다. 이 사건 청소용역을 도급받아 수행한 용역업체들은 특별한 사정이 없는 한 종전 용역업체에서 근무한 근로자들의 고용을 대부분 승계하여 왔다. 피고보조참가인 2는 1997.3.경에, 피고보조참가인 3은 2002.11.경에 각 입사한 이후 이 사건 청소용역을 담당하는 용역업체가 변경될 때마다 순차적으로 고용이 승계되었음.</p> <p>바. 원고는 2014.9.1. ○○건설에서 근무하던 근로자 23명 중 참가인들을 포함한 4명에 대하여 고용승계를 거부하였음(이하 '이 사건 고용승계 거부').</p> <p>2. 쟁점</p> <p>가. 참가인들에게 고용이 승계될 것이라는 기대권이 인정되는지 여부 나. 기대권이 인정되는 경우 원고의 이 사건 고용승계 거부에 합리적 이유가 인정되는지 여부</p> <p>3. 판단</p> <p>가. 관련 법리</p> <p>○ 도급업체가 사업장 내 업무의 일부를 기간을 정하여 다른 업체(이하 '용역업체'라고 한다)에 위탁하고, 용역업체가 위탁받은 용역업무의 수행을 위해 해당 용역계약의 종료 시점까지 기간제근로자를 사용하여 왔는데, 해당 용역업체의 계약기간이 만료되고 새로운 용역업체가 해당 업무를 위탁받아 도급업체와 사이에 용역계약을 체결한 경우, 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하여 새로운 근로관계가 성립될 것이라는 신뢰관계가 형성되었다면, 특별한 사정이 없는 한 근로자에게는 그에 따라 새로운 용역업체로 고용이 승계되리라는 기대권이 인정됨.</p> <p>○ 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는 경우 근로자가 고용승계를 원하였는데도 새로운 용역업체가 합리적 이유 없이 고용승계를 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 근로자에게 효력이 없음(대법원 2011.4.14. 선고 2007두1729 판결, 대법원 2016.11.10. 선고 2014두45765 판결 등 취지 참조). 이때 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는지</p>
------	---

판결요지	<p>여부는 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하기로 하는 조항을 포함하고 있는지 여부를 포함한 구체적인 계약내용, 해당 용역계약의 체결 동기와 경위, 도급업체 사업장에서의 용역업체 변경에 따른 고용승계 관련 기존 관행, 위탁의 대상으로서 근로자가 수행하는 업무의 내용, 새로운 용역업체와 근로자들의 인식 등 근로관계 및 해당 용역계약을 둘러싼 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 함.</p> <p>나. 이 사건의 경우</p> <p>○ 참가인들에게 고용승계의 기대권이 인정되는지 여부</p> <p>1) 이 사건 청소용역시방서 중 일반시방서 제10조제1항 및 특기시방서 제4의 라항은 원자력 발전소의 특수성을 고려하여 용역업체가 자주 바뀌는 데에 따른 안전사고 등을 방지하고 근로자들의 고용안정을 보장하기 위하여 특별히 명시된 사항이고, 원고는 이를 수용하는 것을 전제로 이 사건 용역계약을 체결하였던 것으로 보인다. 결국 이 사건 용역계약에 의하면 새로운 용역업체의 운영자인 원고는 특별한 사정이 없는 한 종전 용역업체인 ○○건설에서 근무하던 참가인들에 대한 고용을 승계하여 이 사건 용역계약의 종료 시까지 그들에 대한 고용을 유지할 의무를 부담한다.</p> <p>2) 이 사건 청소용역은 상시·지속적으로 이루어져야 하는 업무이고, 이를 수행하는 용역업체가 변경될 때마다 새로운 용역업체가 종전 용역업체에서 근무한 근로자들에 대한 고용을 대부분 승계하는 관행이 형성되어 있었다.</p> <p>3) 원고는 이러한 고용승계 관행을 잘 알고 이 사건 용역계약을 체결하였고, 참가인들도 이 사건 용역계약의 내용과 고용승계 관행 등에 따라 특별한 사정이 없는 한 2014.9.1.부터 원고로 고용이 승계되어 이 사건 청소용역 업무를 계속 수행할 것을 신뢰하였다고 보인다.</p> <p>4) 위와 같은 사정들을 종합하여 보면, 참가인들에게는 새로운 용역업체의 운영자로서 이 사건 용역계약을 체결한 원고로 고용이 승계되리라는 기대권이 인정되었다고 보는 것이 타당하고, 고용승계를 요구하는 참가인들에 대하여 이루어진 이 사건 고용승계 거부에 합리적 이유가 인정되지 않는다면 이는 부당해고와 마찬가지로 참가인들에게 효력이 없다.</p> <p>○ 이 사건 고용승계 거부에 합리적 이유가 있는지 여부</p>
------	---

판결요지	<p>○ 원고가 이 사건 고용승계 거부의 사유로 든 사정을 인정할 증거가 없거나 고용승계를 거부할 사유로 삼기 부족하다고 보아, 참가인들에 대한 고용승계를 거부할 합리적 이유가 있다고 볼 수 없음.</p> <p>4. 결론</p> <p>○ 원고의 이 사건 고용승계 거부는 부당해고에 해당하여 그 효력이 없음.</p>
선정이유	<p>○ 용역업체가 변경되었다 해도 변경된 용역업체가 기존 용역업체의 기간제 근로자를 고용승계하는 규정과 그에 따라 고용승계해온 관행이 존재하고, 근로자들도 이에 대해 신뢰해온 사정이 있다면 이러한 사정을 종합하여 '고용승계에 대한 기대권'이 인정되고, 그러한 경우, 합리적 이유 없이 그 기대에 반하여 고용승계를 거부하는 것은 부당해고와 마찬가지로 그 효력이 없다고 판시한 사건입니다. 이는 용역업체 변경에 있어서 소위 '고용승계기대권'을 인정한 첫 대법원 판결로서 갱신기대권과 동일한 법리 구조를 갖고 있으며, 용역업체 변경 시 기존 하급심 판결들이 고용승계를 인정하기 위해 묵시적 영업양도를 인정하거나 이 사건 원심과 같이 제3자를 위한 계약으로 보던 것과 달리 고용승계기대권 법리를 인정하여 향후 용역업체 근로자들의 고용승계 요구에 중요한 법리적 근거가 될 것으로 보임.</p>

● 노인성 질병 장애인의 장애인 활동지원급여 신청자격제한 조항이 평등원칙에 위배된다는 헌법재판소 결정

선고법원 (사건번호)	헌법재판소 2020. 11. 23. 선고 2017헌가22, 2019헌가2(병합) 결정 [장애인활동 지원에 관한 법률 제5조 제2호 본문 위헌제청]
관여법관	유남석, 이선애, 이석태, 이은애, 이종석, 이영진, 김기영, 문형배, 이미선
판결요지	1. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제5조 제2호는 65세 미만의 일정한 노인성 질병이 있는 사람의 장애인 활동지원급여 신청자격을 제한하였음. 이 사건에서 위 조항 본문 중 '노인장기요양보험법 제2조 제1호에 따른 노인

판결요지	<p>등' 가운데 '65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자'에 관한 부분(이하 '심판대상조항'이라 함)이 평등원칙에 위배되는지 등이 쟁점이었음.</p> <p>[법정의견](9인)</p> <p>2. 65세 미만의 비교적 젊은 나이인 경우, 일반적 생애주기에 비추어 자립 욕구나 자립지원의 필요성이 높고, 질병의 치료효과나 재활의 가능성이 높은 편이므로 노인성 질병이 발병하였다고 하여 곧 사회생활이 객관적으로 불가능하다거나, 가내에서의 장기요양의 욕구·필요성이 급격히 증가한다고 평가할 것은 아님. 또한 활동지원급여와 장기요양급여는 급여량 편차가 크고, 사회활동 지원 여부 등에 있어 큰 차이가 있음. 그런데도 65세 미만의 장애인 가운데 일정한 노인성 질병이 있는 사람의 경우 일률적으로 활동지원급여 신청자격을 제한한 데에 합리적 이유가 있다고 보기 어려우므로 심판대상조항은 평등원칙에 위반됨.</p> <p>3. 심판대상조항을 단순위헌으로 선언하여 즉시 효력을 상실하게 할 경우, 중복급여로 인한 문제가 발생할 가능성이 있고, 활동지원급여와 장기요양급여의 구분체계에 법적 공백이 초래될 우려가 있음. 또한 사회보장수급권의 특성상, 어떠한 방식으로 심판대상조항의 위헌성을 제거할 것인지는 원칙적으로 입법자의 입법재량에 속함. 따라서 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하고, 입법자의 개선입법이 있을 때까지 잠정적용을 명하기로 함.</p>
선정이유	<p>○ 이 결정은 사회적 기본권을 보장하는 법률도 평등원칙을 준수해야 함을 밝혔다는 점에서 의미가 있음. 장애인 활동지원급여를 받을 권리와 같은 사회적 기본권은 사람이 존엄하고 자유롭게 살아갈 권리 및 생존권에 필수불가결한 영향을 미침. 하지만 그 동안 헌법재판소는 국가가 급여를 제공하는 복지와 관련된 법률의 위헌성을 판단할 때에 입법부의 재량권을 폭넓게 인정하였고, 대다수 사건에서 합헌 결정을 내려 왔음. 그래서 헌법재판소가 사회적 기본권 보호에 소홀하다는 비판이 꾸준히 제기되었음. 이 결정은 헌법재판소의 사회적 기본권에 대한 판단에 변화를 주었고, 앞으로 유사한 사례에 본보기가 되리라 기대됨.</p>

● 양육 상태의 변경을 가져오는 양육자 지정 및 외국인 배우자의 한국어 소통능
력과 양육적합성에 관한 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2021. 9. 30. 선고 2021므12320, 2021므12337(병합) 이혼, 이혼 및 양 육자 지정(병합) 판결
관여법관	대법관 천대엽(재판장), 대법관 조재연, 대법관 민유숙(주심), 대법관 이동원
판결요지	<p>1. 양육자 지정의 기본 원칙 및 양육 상태의 변경을 가져오는 양육자 지정</p> <p>가. 법원이 민법 제837조 제4항에 따라 미성년 자녀의 양육자를 정할 때에 는, 미성년 자녀의 성별과 연령, 그에 대한 부모의 애정과 양육의사의 유 무는 물론, 양육에 필요한 경제적 능력의 유무, 부와 모가 제공하려는 양 육방식의 내용과 합리성·적합성 및 상호 간의 조화 가능성, 부 또는 모 와 미성년 자녀 사이의 친밀도, 미성년 자녀의 의사 등의 모든 요소를 종 합적으로 고려하여, 미성년 자녀의 성장과 복지에 가장 도움이 되고 적 합한 방향으로 판단하여야 함.</p> <p>별거 이후 재판상 이혼에 이르기까지 상당기간 부모의 일방이 미성년 자녀, 특히 유아를 평온하게 양육하여 온 경우, 이러한 현재의 양육 상태 에 변경을 가하여 상대방을 친권자 및 양육자로 지정하는 것이 정당화 되기 위해서는 현재의 양육 상태가 미성년 자녀의 건전한 성장과 복지 에 도움이 되지 아니하고 오히려 방해가 되고, 상대방을 친권자 및 양육 자로 지정하는 것이 현재의 양육 상태를 유지하는 경우보다 미성년 자 녀의 건전한 성장과 복지에 더 도움이 된다는 점이 명백하여야 함.</p> <p>나. 재판을 통해 비양육친이 양육자로 지정된다고 하더라도 미성년 자녀가 현실적으로 비양육친에게 인도되지 않는 한 양육자 지정만으로는, 설령 자녀 인도 청구를 하여 인용된다고 할지라도 강제집행이 사실상 불가 능함.</p> <p>위와 같이 양육자 지정 이후에도 미성년 자녀를 인도받지 못한 채 현재 의 양육 상태가 유지된다면 양육친은 상대방에게 양육비 청구를 할 수 없게 되어, 결국 비양육친은 미성년 자녀를 양육하지 않으면서도 양육 비를 지급할 의무가 없어지므로 경제적으로는 아무런 부담을 갖지 않게 되는 반면, 양육친은 양육에 관한 경제적 부담을 전부 부담하게 됨. 이러</p>

판결요지	<p>한 상황은 자의 건전한 성장과 복지에 도움이 되지 않음.</p> <p>따라서 비양육친이 자신을 양육자로 지정하여 달라는 청구를 하는 경우, 법원은 양육자 지정 후 사건본인의 인도가 실제로 이행될 수 있는지, 그 이행 가능성이 낮음에도 비양육친을 양육자로 지정함으로써 비양육친이 경제적 이익을 누리거나 양육친에게 경제적 고통을 주는 결과가 발생할 우려가 없는지 등에 대해 신중하게 판단할 필요가 있음.</p> <p>2. 외국인 배우자의 한국어 소통능력과 양육적합성</p> <p>○ 대한민국 국민과 혼인을 한 후 입국하여 체류자격을 취득하고 거주하다 가 한국어를 습득하기 충분하지 않은 기간에 이혼에 이르게 된 외국인이 당사자인 경우, 미성년 자녀의 양육에 있어 한국어 소통능력이 부족한 외 국인보다는 대한민국 국민인 상대방에게 양육되는 것이 더 적합할 것이 라는 추상적이고 막연한 판단으로 해당 외국인 배우자가 미성년 자녀의 양육자로 지정되기에 부적합하다고 평가하는 것은 옳지 않음.</p> <p>○ 대한민국은 공교육이나 기타 교육여건이 확립되어 있어 미성년 자녀가 한국어를 습득하고 연습할 기회를 충분히 보장하고 있으므로, 외국인 부 모의 한국어 소통능력이 미성년 자녀의 건전한 성장과 복지에 있어 중요 한 의미를 가진다고 보기 어려움. 오히려 가정법원은 양육자 지정에 있어 한국어 소통능력에 대한 고려가 자칫 출신 국가 등을 차별하는 의도에서 비롯되거나 차별하는 결과를 낳게 될 수 있다는 점, 외국인 부모의 모국 어 및 모국문화에 대한 이해 역시 자녀의 자아 존중감 형성에 중요한 요 소가 된다는 점 등에 대해서도 유의하여야 함. 「문화다양성의 보호와 증 진에 관한 법률」은 모든 사회구성원은 문화적 표현의 자유와 권리를 가지 며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해하기 위하여 노력하여야 한다(제4조)고 규정하고 있음.</p> <p>○ 나아가 외국인 배우자가 국제결혼 후 자녀의 출산 등으로 한국어를 배우 고 활용할 시간이 부족하였다는 사정 등을 외면한 채 이혼 시점에 한국어 소통능력이 다소 부족하다는 사정에만 주목하여, 외국인 배우자의 한국 어 소통능력 역시 사회생활을 해 나가면서 본인이 의식적으로 노력한다 면 계속하여 향상될 수 있다는 점을 놓쳐서는 안 됨. 특히 다문화가족지원</p>
------	--

<p>판결요지</p>	<p>법은 국가와 지방자치단체가 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육을 실시하고 홍보 등 필요한 조치를 취하도록 할 책임이 있음을 규정하고 있고(제5조 제1항), 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하는 것은 물론 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있으며(제6조 제1항), 해당 법률이 다문화가족이 이혼 등의 사유로 해체된 경우에도 그 구성원이었던 자녀에 대해 적용되는 것으로(제14조의2) 규정하고 있음.</p> <p>3. 양육자 지정에 있어 실질적이고 직접적인 심리의 필요성</p> <p>○ 가정법원은 혼인파탄의 주된 원인이 누구에게 있는지에 대한 당사자들 사이의 다툼에만 심리를 집중한 나머지 친권자 및 양육자 지정 등에 관한 심리와 판단에 있어 소홀해지는 것을 경계할 필요가 있음. 특히 가정법원은 가사소송법 제6조, 가사소송규칙 제8조 내지 제11조에 따라 가사조사관에게 조사명령을 하고, 이에 따라 사실조사를 마친 가사조사관이 작성한 조사보고서를 보고받는 방법으로도 양육 상태나 양육자의 적격성 심사에 필요한 자료 등을 얻을 수 있음. 가정법원은 충실한 심리를 통해 실제의 양육 상태와 양육자의 적격성을 의심케 할 만한 사정이 있는지에 관하여도 구체적으로 확인하여야 함.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 한국인 부와 베트남 국적의 모가 별거 후 이혼을 청구한 사안에서, 원심은 별거 기간 동안 아내가 양육하여 오던 사건본인 A(원심 변론종결 당시 만 4세 여아)에 대해서 모의 한국어 소통능력 부족 및 경제적 능력의 미비 등을 이유로 부를 친권자 및 양육자로 정하였음. 대법원은 ① 별거 기간 중 상당기간 동안 유아를 양육하여 온 양육 상태를 변경하기 위해서는 이를 정당화할만한 사유가 필요한데 원심이 인정한 사정은 그러한 사유에 해당한다고 보기 어렵고, ② 한국어 소통능력이 더 나은 쪽이 자녀 양육에 적합할 것이라는 추상적이고 막연한 판단만으로 외국인 배우자의 양육적합성을 불리하게 판단하는 것이 옳지 않으며, ③ 특히 법원은 이혼의 유책이 누구에게 있는지 등에 대해서만 주의를 기울인 나머지 양육 상태 등에 관한 구체적인 심리를 게을리 하여서는 안 되는데 이 사</p>

<p>선정이유</p>	<p>건의 경우에는 실제 모의 한국어 소통능력이 부족한지, 경제적 능력이 미비한지 등에 대해서 가사조사에만 의존한 것으로 보일 뿐 제대로 심리가 이루어지지 않은 것으로 보인다는 이유 등을 들어 원심의 판단이 위법하다고 보아 사건본인 A의 양육에 관한 처분 부분에 관해 파기환송한 사례임.</p> <p>○ 양육 상태의 변화를 가져오는 양육자 지정에 있어서도 미성년 자녀의 성장과 복지에 가장 도움이 되고 적합한 방향으로 판단하여야 한다는 원칙을 확인하고, 한국어 소통능력을 기준으로 외국인 배우자의 양육적합성을 불리하게 판단하는 것은 옳지 않다고 판시하면서, 양육자 지정 시 실질적이고 직접적인 심리의 필요성을 강조한 중요한 판결임.</p> <p>○ 특히, 양육자 지정에 있어 한국어 소통능력에 대한 고려가 자칫 출신 국가 등을 차별하는 의도에서 비롯되거나 차별하는 결과를 낳게 될 수 있다는 점을 적시하고, 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 및 「다문화가족지원법」의 목적과 규정을 들어 외국인 부모의 모국어 및 모국문화가 자녀에게 가지는 의미를 실시한 첫 판결임.</p> <p>○ 그동안 외국인 배우자는 양육권 분쟁에서 불리할 수 있어 이혼조정 시부터 한국어 시험성적을 제출해야 하는 등 많은 어려움이 있었으나 이번 판결로 인하여 이러한 어려움이 다소 경감될 것으로 보이고, 다문화 가정의 미성년 자녀의 성장과 복지에도 도움이 될 것으로 보임.</p>
-------------	--

● 텔레그램 성착취 범죄단체조직죄 유죄 판결

<p>선고법원 (사건번호)</p>	<p>대법원 2021. 10. 14. 선고 2021도7444 판결</p>
<p>관여법관</p>	<p>조재연(재판장), 이동원(주심), 민유숙, 천대엽</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 사실관계 및 쟁점</p> <p>○ 피고인 등 6명은 온라인 메신저인 텔레그램을 이용한 범죄집단 ‘박사방’의 운영자 및 조직원들임. 피고인 조모씨는 텔레그램에 그룹을 개설하여 구성원을 모집하고, 일부 관리자들과 함께 피해자들을 협박하여 다량의</p>

판결요지	<p>성착취물을 제작하고 유포함. 피고인 조모씨가 운영하는 텔레그램 대화방에 참여한 구성원들은 박사방의 일원으로서 조모씨에게 범행자금을 제공하고, 조모씨가 제작한 성착취물을 시청, 소지, 유포함. 조모씨는 자신이 제작한 성착취물 유포 횟수를 기준으로 경험치를 부여하거나, 일정 금액 이상의 대가를 받는 방법으로 구성원들의 등급을 분류함. 등급이 높은 구성원들은 조모씨가 제작한 새로운 성착취 영상물을 시청, 소지하거나, 조모씨에게 일정 금액을 지급하고 성착취물 제작을 의뢰하기도 함. 구성원이 늘어나고 등급제가 자리를 잡으면서 박사방 조직원들은 역할을 분담하여 ① 피해자를 물색·유인하고, ② 성착취물을 제작·게시·유포하고, ③ 박사방을 홍보하고, ④ 범죄수익금을 환전하는 등 조직으로서 활동함. 이들은 ① 온라인 공간에서 적극적으로 채팅을 통해 박사방을 활성화 시키거나, ② 자신이 제작·소지한 성착취물을 공유하거나, ③ 적대 조직에 대한 집단행동을 개시하는 등의 방식으로 내부결속력을 강화하며 성착취물 제작·유포라는 공동의 목표를 실행함. 그러나 피고인들은 재판과정에서 범죄집단을 구성하거나 가입, 활동하려는 고의가 없었고, 박사방은 생성과 소멸을 반복하는 유동적인 대화방으로 범죄집단으로서 실체가 없으며, 피고인들은 온라인 공간에서 닉네임으로 소통하였을 뿐 서로 인적 유대관계를 형성하거나 뚜렷한 역할분담을 한 적이 없으며, 범죄수익을 분배하지 않았다는 등의 이유로 형법 제114조 범죄단체 등의 조직죄를 부인하였음.</p> <p>2. 원심 및 대법원 판결의 요지</p> <p>가. 제1심은 ① ‘박사방 조직’은 텔레그램 내에 순차 개설된 ‘박사방’의 주요 구성원들을 주축으로 한 특정 다수인들로 구성되어 있으며, 이들은 닉네임으로 특정이 가능한 점, ② ‘박사방 조직’은 피고인 조모씨와 그 공범들이 피해자들을 협박하여 성착취물을 제작하고 이를 배포한다는 사실을 인식한 구성원들이 오로지 그 범행을 목적으로 구성하고 가담한 조직으로서, 일련의 범죄 목적 외에 다른 조직 목적이나 구성원 상호 간 인적 유대관계를 전혀 발견할 수 없는 점, ③ 조직 구성원들은 성착취물 제작에 직·간접적으로 가담하여 텔레그램 박사방 그룹을 관리, 홍보하거나 운</p>
------	---

판결요지	<p>영자 조모씨의 가상화폐 수익을 환전 전달하거나, 조모씨의 지시에 따라 광고 배포행위를 하는 등 조모씨가 각자에게 부여한 역할을 중첩적으로 수행한 점, ④ 조직 구성원들은 운영자 조모씨가 개설한 텔레그램 박사방에 참여하여 활동하였고, 운영자 조모씨가 주요 활동 구성원이나 자신에게 일정 금액을 지급한 구성원으로 참여자를 한정하여 개설한 소규모 그룹방에도 참여하였으며, 이는 조모씨가 조직 구성원들을 특정하고 범죄행위를 반복 실행할 수 있는 전제조건이 된 점, ⑤ 피고인들은 가상화폐 등 범죄수익이 분배되지 않았다고 주장하였으나 피고인들이 조모씨에게 제공한 가상화폐는 일련의 성착취 범행이 이어지고 반복되는 가장 직접적이고 주요한 동기였다는 점 등을 종합하여 피고인들의 범죄단체 등의 조직죄를 유죄로 판단함.</p> <p>나. 항소심은 제1심의 판단에 더불어 ① 박사방은 공동 목적을 가진 특정 다수인의 계속적 결합체로 형성되었는데, 운영자 조모씨 및 관리자들의 결합과정을 살펴보았을 때 박사방은 성착취물 공유와 배포의 공간이자 성착취물을 제작하여 공급하기 위한 유인·동기가 되는 공간으로서 그 운영자나 관리자들에게 제작 목적이 있었으며, 조모씨를 비롯한 박사방 관리자들이 공통적인 범죄목적 하에 계속성 있는 결합체를 구성한 이상, 범죄수익이 분배되지 않은 사정은 범죄집단 성립에 별다른 영향을 주지 않는다는 점, ② ‘박사방 조직’에는 운영자 조모씨 및 관리자들 외에도 닉네임으로 특정 가능한 피고인들과 같이 반복적 활동을 벌이는 구성원들이 추가로 결합하여 피해자 유인, 개인정보조회, 성착취물 제작, 오프라인 성범죄 및 미행, 성착취물 배포 등의 방법을 통해 범죄집단의 존속·유지를 위한 각종 적극적 행위를 했다는 점, ③ 조직원들은 명시적 또는 묵시적으로 역할을 나누고 각자 또는 중첩적으로 역할을 수행하였으며, 특히 운영자 조모씨는 수사기관에 추적 및 검거될 위험성 있는 활동(범죄수익금 환전, 허위광고를 통한 피해자 물색, 오프라인 성폭력 등), 본인이 수행할 능력이 없는 활동(개인정보조회), 다수 사람들을 동원했을 때 범행의 효율이 높아지는 활동(그룹방 홍보, 성착취물 유포 등)에 박사방 구성원들을 동원해서 범죄를 저지른 바, 이러한 역할 분담은 ‘박사방 조직’이라는 범죄집단이 계속하여 존속·유지되는 데 기여하였다는 점, ④ 피고인들 사이에 범죄단체에서 요구되는 정도의 통솔체계는 없었다 하더</p>
------	---

판결요지	<p>라도 구성원들의 조직화된 가담과 활동은 조모씨가 박사방에서 추구하는 범죄의 계획과 실행을 용이하게 할 정도의 구조는 되었다는 점 등을 종합하였을 때 ‘박사방 조직’의 범죄집단성을 인정한 1심의 판단은 충분하여 수긍할 수 있다고 판단함.</p> <p>다. 대법원은 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 범죄집단조직죄 및 살인예비죄의 성립, 심신장애, 위법수집증거배제법칙, 압수절차의 적법성, 죄형법정주의 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없으며, 피고인 1(운영자 조모씨, ① 사건 징역 40년, ② 사건 징역 5년), 피고인 3(① 사건 징역 13년, ② 사건 징역 2월)에 대한 양형이 심히 부당하다고 할 수 없다고 판단하여 원심의 형을 확정함.</p>
선정이유	<p>○ 온라인 메신저 텔레그램을 이용하여 다수의 피해자에게 반인륜적 성폭력을 가한 범죄단체 ‘박사방’을 형법상 범죄집단으로 판단하여, 피고인들의 범죄집단 조직·활동죄 유죄를 확정하 대법원 판결임.</p> <p>○ 디지털성폭력을 범죄의 목적으로 인정하여 범죄집단으로 판단한 첫 사례이며, 양형면에서도 기존 디지털성폭력 사건과 비교하였을 때 상대적으로 강력한 처벌이 선고됨.</p> <p>○ 피고인들이 비대면, 익명소통 등 온라인 공간의 특성을 이용하여 무죄를 주장하고 범행을 축소하고자 하였으나, 법원은 판단 배경에 온라인 메신저 및 이를 활용한 디지털성폭력의 특성을 적극 서술하며 피고인들의 범죄집단 구성 및 존속·유지 활동을 구체적으로 설시함.</p> <p>○ 4디지털성폭력 및 온라인 성착취의 심각성을 사회적으로 환기시킨 사례이며, 디지털성폭력을 근절하겠다는 법원의 의지를 보인 사건으로 판단됨.</p>

- 성폭력처벌법의 보호법익에는 ‘소극적으로 자기 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유’가 포함되며, ‘성적 수치심’은 부끄럽고 창피한 감정뿐 아니라 분노, 모욕감 등 다양한 피해감정을 포함하므로 피해자의 의사에 반한 레깅스 차림 촬영이 유죄임을 인정한 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2020. 12. 24. 선고 2019도16258 판결
관여법관	대법관 이홍구, 이기택(재판장), 박정화, 김선수(주심)
판결요지	<p>1. 공소사실</p> <p>○ 피고인은 휴대폰 카메라로 버스에서 서 있는 레깅스 차림의 피해자의 하반신 뒷모습을 피해자의 의사에 반하여 몰래 8초가량 촬영하였다는 혐의로 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 위반(카메라등이용촬영)죄(이하, ‘카메라등이용촬영죄’)로 기소되었음.</p> <p>2. 원심 판결의 요지</p> <p>○ 원심은 카메라등이용촬영죄는 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체를 촬영한 것이어야 하는데, 이 사안의 경우 피해자의 신체가 직접 노출되지 않은, 더구나 일상복인 레깅스를 입은 모습을 촬영한 것이어서 촬영 대상이 성적 욕망 또는 성적 수치심을 유발하는 사람의 신체에 해당하지 않으며, 피해자의 수사기관에서의 진술을 보더라도 피해자가 불쾌감이나 불안감을 느꼈을지언정 성적 수치심을 느꼈다고 보기 어렵다는 이유로 피고인에게 무죄를 선고하였음.</p> <p>3. 대법원 판결의 요지</p> <p>○ 대법원은 원심을 파기하면서, 성폭력처벌법 상 촬영 대상이 성적 수치심을 유발하는 타인의 신체에 해당하는지 여부는 신체의 노출 정도로 판단되는 것이 아니고, 이 사안과 같이 의복이 몸에 밀착해 몸의 굴곡이 드러나는 경우에도 성적 수치심을 유발하는 신체에 해당할 수 있으며, 무엇보다도 피해자가 공개된 장소에서 자신의 의사에 의하여 드러낸 신체 부분이라고 해도 이를 본인의 뜻에 반해 함부로 촬영 당했다면 성적 수치심이 들 가능성이 있다고 보았음. 눈으로 보는 것과 달리 촬영하는 것은 그 촬영물의 고정성과 확대 등 변형가능성, 전파가능성에 의해 촬영대상자의 인격권까지 중대하게 침해할 수 있다는 점을 고려한 것임.</p>

판결요지	<p>○ 대법원은 이러한 판단의 기초로서 성폭력처벌법 제14조의 보호법익은 피해자의 성적 자기 결정권 및 일반적 인격권 보호, 구체적으로 피해자의 성적 자유와 함부로 촬영당하지 아니할 자유를 보호하기 위한 것인데, 여기에는 “소극적으로 자기 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유”도 포함되는 것이라고 판시하였음.</p> <p>○ 나아가 대법원은 피해자의 ‘성적 수치심’은 부끄럽고 창피한 감정뿐 아니라 분노, 공포, 무기력, 모욕감 등 다양한 피해 감정을 포함한다고 하였음. 피해자가 수사기관에서 표현한 불쾌감은 피해자의 성적 모멸감과 함부로 성적 욕망의 대상으로 이용되었다는 분노와 수치심의 표현으로 볼 수 있다는 것임.</p>
선정이유	<p>○ 이 판결은 피해자의 성적 자기 결정권에는 자신의 의사에 반하여 성적 대상화가 되지 않을 자유가 포함된다는 것을 처음으로 확인하였다는 의미가 있을 뿐 아니라, 피해자가 인격적 존재로서 성적 대상화가 되었을 경우 느낄 수 있는 분노와 같은 폭넓은 감정들이 ‘성적 수치심’에 해당할 수 있다고 인정하였다는 점에서 구체적이고 다양한 피해자의 상황과 관점을 고려하였으며, 기존 대법원이 성희롱, 성폭력 사건 심리의 기준으로 삼은 합리적 피해자 관점을 한 단계 성숙시킨 판결로 평가될 수 있음.</p>

● 검사의 보복기소 인정하여 원심의 공소기각판결을 확정된 대법원판결

선고법원 (사건번호)	<p>○ 대법원 2021. 10. 14. 선고 2016도14772 판결 - 서울고등법원 2016. 9. 1. 선고 2015노2312 판결 - 서울중앙지방법원 2015. 7. 16. 선고 2014고합539 판결</p>
관여법관	<p>○ 대법원 제1부 : 박정화(재판장), 김선수, 노태악(주심), 오경미 - 서울고등법원 제5형사부 : 윤준(재판장), 이현석, 이규영 - 서울중앙지방법원 제24형사부 : 유남근(재판장), 최유신, 이지웅</p>
판결요지	<p>1. 판결요지</p> <p>“원심은… 검사가 공소권을 자의적으로 행사한 것으로서, 이로 인하여 피고</p>

판결요지	<p>인이 실질적인 불이익을 받았음이 명백하므로 소추재량권을 현저히 일탈한 경우에 해당한다고 보아, 유죄로 판단한 제1심판결을 파기하고… 공소를 기각… 공소권남용에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.</p> <p>2. 항소심 법원의 공소권남용 인정이유</p> <p>○ 종전 기소유예 처분에도 불구하고 기소할 만한 사정변경 있었는지 애당초 기소유예 근거가 되었던 ‘초범이고, 가담내용 경미, 반성하는 사정’ 달라지지 않았고, 경위 참작할 만. 종전 기소유예 처분을 반복하여 기소할 만한 사정변경 없음.</p> <p>○ 박광일 고발에 따라 기소한 것이 적정한지 박광일이 고발장에 소명자료로 첨부한 언론기사는 추측성보도에 불과하여 새로운 증거로 볼수 없는 점, 박광일이 고발인조사에서 ‘다른 자료는 없다’로 진술한 점 등에 비추어 검찰사건사무규칙에 따라 각하 처분을 함이 원칙.</p> <p>○ 다른 시기에 기소할 수 있었는지 2013. 2. 26. 국가보안법위반 등으로 구속기소할 당시 함께 기소할 수 있었음. ⇒ 통상적이거나 적절한 소추재량권의 행사라고 볼 수 없고, 어떠한 의도가 있다고 보여지므로 공소권을 자의적으로 행사한 것으로 위법, 소추재량권을 현저히 일탈한 경우로 공소제기 절차가 법률의 규정에 위반하여 무효인 때에 해당.</p>
선정이유	<p>○ 이번 판결은 개인의 권리를 구제하는 의미도 있지만 우리 형사사법 역사에 큰 이정표를 세울 의미있는 판결.</p> <p>○ 과거 항소심 사건에서 공소권남용이 인정되었다가 대법원에서 파기된 사건이 존재했으나 이는 누락기소를 추가기소한 사건. 이번 사건은 보복기소를 공소권남용으로 인정한 첫 사례이자 처음부터 검사가 어떠한 의도를 가지고 소추재량권을 남용한 교과서적인 사례라고 할 것.</p> <p>○ 검찰청법 제4조에 검사의 권한을 남용하지 못하도록 규정을 두고 있었으나 그동안 법원의 소극적인 판단에 의해 사문화되었음. 그러나 이번 판결을 통해 검찰의 권한남용에 대해서도 사법적 통제가 가능함을 분명히 밝힌 것.</p>

선정이유	<p>○ 검찰의 위법한 수사나 권한남용의 문제는 어제오늘 일이 아님. 그러나 검찰이 스스로 자정능력을 갖추지 못하고 계속 상처가 깊어가고 있던 것에 대해 법원이 적극적으로 개입할 수 있음을 천명하여 이 사건을 통해 검찰개혁 논의가 더 활성화되기를 기대.</p> <p>○ 검찰은 공소권남용을 인정한 이번 판결에 대하여 법원을 비판하거나 검사 개인의 일탈문제로 축소하려고 해서는 안될 것.</p> <p>○ 이번 판결을 계기삼아 검찰은 이제라도 간첩증거를 조작하고, 보복기소를 한 것에 대하여 사과하고 검찰개혁 논의에 진지하게 동참하여야 함.</p>
------	--

● 문화계 블랙리스트 작성에 대한 헌법재판소 위헌결정

선고법원 (사건번호)	헌법재판소 2020. 12. 23.자 선고 2017헌마416 전원재판부 결정
관여법관	유남석, 이선애, 이선태, 이은애, 이종석, 이영진, 김기영, 문형배, 이미선
판결요지	<p>1. 사건 개요</p> <p>○ 피청구인 대통령 비서실장과 관련 비서관들은 피청구인 박근혜 대통령의 지시로 2013. 9. 경부터 2014. 5.까지 '민간단체 보조금 TF'를 운영하면서 이른바 좌편향 인사 및 단체에 대한 데이터베이스 구축과, 이들에 대한 정부 지원 축소·배제 관련 내용이 포함된 '문제단체 조치내역 및 관리방안'을 구축하여 정부지원 배제 대상 명단을 문체부에 하달함.</p> <p>○ 문체부(피청구인 문체부장관)는 2014. 5.경부터 대통령비서실에서 전달 받은 지원배제 명단 및 국정원 정보고고 문건, 국정원 검토 의뢰 명단 등을 취합하여 지원배제 명단을 계속 보완하였고, 여기에 포함된 개인, 단체가 정부지원 대상자로 선정되지 않도록 하는 한편, 지원 배제 이행을 지속적으로 점검하는 '건전 콘텐츠 활성화 TF'를 운영함. 문체부는 청와대로부터 하달된 지시에 따라 각종 위원회, 진흥원 직원들에게 청구인들을 문화예술인 지원사업에서 배제하라고 지시하여 지원을 차단함.</p>

판결요지	<p>2. 심판대상</p> <p>○ 피청구인 대통령의 지시로 피청구인 대통령 비서실장, 정무수석비서관, 교육문화수석비서관, 문체부장관이 야당 소속 후보를 지지하였거나, 정부에 비판적 활동을 한 문화예술인, 단체를 정부의 문화예술 지원사업에서 배제할 목적으로 청구인들의 정치적 견해에 관한 정보를 수집·보유한 행위(이 사건 정보수집 행위)</p> <p>○ 피청구인 등이 각종 위원회, 진흥원 소속 지원들로 하여금 청구인들을 문화예술인 지원사업에서 배제하도록 한 일련의 지시행위(이 사건 지원배제 지시)</p> <p>3. 판단 및 이유</p> <p>가. 이 사건 정보수집 행위</p> <p>○ 이 사건 정보수집 행위는 청구인들이 과거 야당 후보를 지지하거나 세월호 참사에 대한 정부 대응을 비판한 의사표시에 관한 정보를 대상으로 함. 이러한 정치적 견해는 개인의 인격주체성을 특징짓는 개인정보로서, 지지선언 등의 형식으로 공개적으로 이루어진 것이어도 여전히 개인정보자기결정권의 보호 범위 내에 속함.</p> <p>○ 정치적 표현의 자유는 민주적 의사형성의 본질적 요소이므로 정치적 표현의 자유를 최대한도로 보장하기 위해서는 정치적 견해를 표현한 내용에 관한 정보도 두텁게 보호되어야 함. 국가가 개인의 정치적 견해에 관한 정보를 수집·보유하는 것은 개인정보자기결정권에 대한 중대한 제한으로 법령상 명확한 근거 필요함.</p> <p>○ 정부가 문화예술 지원사업에서 배제할 목적으로 문화예술인들의 정치적 견해에 관한 정보를 처리할 수 있도록 수권하는 법령상 근거 없으므로 이 사건 정보수집 행위는 법률유보원칙 위반임.</p> <p>○ 나아가, 이 사건 정보수집행위는 위헌적인 지시를 실행하기 위한 것으로, 목적의 정당성도 인정할 여지 없어 헌법상 허용되지 않는 공권력 행사임.</p>
------	---

<p>판결요지</p>	<p>나. 이 사건 지원배제 지시</p> <p>○ 정부는 국가적으로 지향할 목표 등을 정하고 정책을 수립·시행하는 과정에서 특정 사업을 지원할 수 있음. 그러나 이 사건 지원배제 지시는 특정 정치적 견해를 표현한 자에 대하여 문화예술 지원 공모사업에서의 공정한 심사 기회를 박탈하여 사후적 제재를 가한 것으로, 정부가 합법적으로 특정 사업을 지원하는 경우와 명백히 구분되는 정치적 표현의 자유에 대한 제한조치임.</p> <p>○ 집권세력의 정책 등에 대한 정치적 반대의사 표시는 헌법이 보장하는 정치적 자유의 가장 핵심적 부분이며, 화자의 특정 견해, 이념, 관점에 근거한 제한은 표현의 자유에 대한 제한 중에서도 가장 심각하고 해로운 제한임. 이 사건 지원배제 지시는 법적 근거가 없으며, 목적 또한 정부에 비판적인 청구인들을 제재하기 위한 것으로 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서에 반하여 청구인들의 표현의 자유를 침해함.</p> <p>○ 이 사건 지원배제 지시는 특정 정치적 견해를 표현한 청구인들을 그러한 정치적 견해를 표현하지 않은 다른 신청자들과 구분하여 정부 지원사업에서 배제하여 차별 취급함.</p> <p>○ 헌법상 문화국가원리에 따라, 정부는 문화의 다양성·자율성·창조성이 조화롭게 실현될 수 있도록 중립성을 지키면서 문화를 육성하여야 함. 따라서 이 사건 지원배제 지시는 자의적인 차별행위로 청구인들의 평등권을 침해함.</p> <p>다. 결론</p> <p>○ 이 사건 정보수집 행위, 지원배제 지시는 위헌임을 확인함.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 위 결정은 정부의 지원을 차단할 목적으로 개인의 정치적 견해에 관한 정보를 수집·보유·이용한 행위는 개인의 개인정보자기결정권을 침해하며, 정부에 비판적 견해를 가진 개인, 단체를 지원사업에서 배제하도록 지시한 것은 정치적 표현의 자유에 대한 사후적 제한으로 표현의 자유를 침해하고, 헌법상 문화국가원리에 따라 중립성을 지키며 문화를 육성하여야 하는 정부의 역할에 어긋나는 평등권 침해라는 점을 확인함.</p> <p>○ 피청구인들의 행위가 종료되었음에도 유사한 기본권 침해를 방지하기 위하여 선언적 의미에서 위헌 확인을 하였으며, 정치적 표현의 자유를</p>

<p>선정이유</p>	<p>최대한도로 보장하기 위해서는 정치적 견해를 표현한 내용에 관한 정보도 두텁게 보호되어야 한다는 점, 지원배제 지시는 표현의 자유에 대한 사후적 제재로서 정부의 합법적 활동 영역과 구분된다는 점, 헌법상 문화국가원리에 따라 정부는 중립성을 지키며 문화를 육성할 의무가 있다는 점 등을 지시하여 헌법 법리를 확장함. 뿐만 아니라 이 사건 정보수집 행위 및 지원배제 지시가 목적의 정당성조차 갖추지 못한 위헌적 공권력 행사임을 분명히 지적하였으므로 디딤돌 판결로 추천함</p>
-------------	--

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결

● 가슴기살균제 애경 무죄판결

<p>선고법원 (사건번호)</p>	<p>서울중앙지방법원 2021. 1. 12. 선고 2019고합142, 388(병합), 501(병합) 업무상과실치사상 사건</p>
<p>관여법관</p>	<p>유영근(재판장), 이상훈, 이태호</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 사건 개요</p> <p>가. CMIT/MIT를 사용하여 가슴기살균제를 제조 판매한 업체에 대해 결함이 없는 안전한 제품의 제조판매 의무와 합리적 정보의 제공의무, 오남용시 위험성 및 환기필요성 등에 대한 지시경고의무 등을 위반한 결과 이를 사용한 소비자 중 12명의 사망과 광범위한 폐손상 44명, 천식 42명의 피해를 야기하였다는 공소사실에 따라 업무상과실치사상으로 공소제기됨.</p> <p>나. CMIT/MIT는 공업용 항균제에 사용되는 물질로 흡입독성이 있고 피부 및 안구 자극성이 심한 독성 화학물질이며, 국립환경과학원은 2012. 9. 5. 유독물질로 지정/고시함.</p>

판결요지	<p>다. PHMG/PGH를 사용한 가습기살균제와 달리 CMIT/MIT를 사용한 가습기 살균제에 대하여는 시험결과 폐질환과 인과관계가 인정되지 않아 강제 수거명령이 없었음.</p> <p>라. CMIT/MIT와 질환간 인과관계에 대한 연구</p> <p>2016. 8.~2017. 12. 환경부가 진행한 독성실험 결과 CMIT/MIT와 폐섬유화, 폐기저질환에 대한 영향, 생식독성 등에 직접적 연관성을 확인하지 못함.</p> <p>2017. 4. 14. 국립환경과학원, 가습기살균제 건강피해 범위 확대를 위한 질환 선정 및 판정기준 마련.</p> <p>2018. 3. 한국환경산업기술원은 가습기살균제 피해규명을 위한 흡입독성 평가와 원인규명기술개발.</p> <p>2018. 5. 국립환경과학원, 가습기살균제 건강피해 인정 및 판정기준 개선 연구.</p> <p>2018. 8. 국립환경과학원 연구, 가습기살균제 건강피해 규명을 위한 독성 시험.</p> <p>2019. 8. 국립환경과학원, 국민건강보험공단 빅데이터를 이용한 가습기살균제 건강피해 규명 연구.</p> <p>2019. 10. 국립환경과학원, 가습기살균제에 의한 천식 피해 특성 연구.</p> <p>2. 판단</p> <p>가. 재판부는 CMIT/MIT를 사용한 가습기 살균제의 폐나 하기도에 대한 위해성 및 폐질환 및 천식의 원인물질임을 인정하기 위한 요건으로 ① CMIT/MIT가 폐질환 또는 천식을 유발하거나 악화시킬 수 있는 물질일 것, ② 실제 가습기를 사용하는 환경에서 CMIT/MIT 가 호흡을 통해 사람의 폐에 도달할 것, ③ 폐에 도달된 CMIT/MIT 가 폐질환 또는 천식을 유발하거나 악화시킬 수 있을 정도로 축적될 것을 전제함.</p> <p>나. 그런데, CMIT/MIT가 폐질환 또는 천식을 유발하거나 악화시킬 수 있는 물질이라는 동물실험결과가 없으므로, CMIT/MIT가 폐질환등을 유발하거나 악화시키는 물질이라고 볼 수 없고, CMIT/MIT는 체내분해성이 높아 체내에서 빠르게 분해되고 대사산물 또한 독성이 매우 낮고 신속히 배출되는 특성이 있는바, CMIT/MIT가 가습기 사용환경과 동일한 조건에서 호흡을 통해 사람의 하부기도에 도달하는 것이 확인된 시험이 없음</p>
------	---

판결요지	<p>다. 2011. 7. 진행된 세포독성시험 결과, 노출재연실험 등에서 원인미상 폐질환이 기존의 다른 질환과 구별되는 특징적인 질환인 점, 역학조사결과가 원인미상 폐질환의 원인으로 가습기살균제를 강력하게 지목하고 있고 동물실험결과 가습기살균제에 포함된 살균제 성분인 PHMG/PGH가 강한 흡입독성을 가지고 있어 이에 노출된 동물에게서 원인미상 폐질환 환자와 동일한 소견이 관찰된 점, 가습기살균제의 강제수거조치 이후 더 이상 새로운 원인미상 폐질환 환자가 발생하지 않은 점 등을 종합하여, 원인미상 폐질환은 PHMG/PGH를 살균제 성분으로 한 가습기살균제의 흡입에 따른 독성반응에 의하여 발생하는 특이성 질환으로 판단함.</p> <p>반면, CMIT/MIT를 사용한 가습기 살균제와 원인미상 폐질환의 인과관계에 대해 원인미상급성폐손상증후군 역학조사(2011)의 경우에는 CMIT/MIT를 사용한 가습기살균제는 확인된바 없고, 그 외 역학조사의 경우에는 천식을 포함한 다른 호흡기계질환과 관련성을 연구대상으로 한 것일 뿐 원인미상 폐질환과의 인과관계를 밝히기 위한 것은 아님. 한편 천식과 같은 비특이성 질환의 경우에도 역학적 인과관계만으로는 개별적 상당인과관계를 인정할 수 없으며 천식 관련 동물실험의 경우 반복/점적 투여에 의한 가능성을 주장하는 정도에 불과하고 천식을 직접 유발한다거나 악화시킨다는 단정적 결론은 아님.</p> <p>라. 가습기살균제 폐질환 피해판정 기준은 PHMG/PGH 성분의 가습기살균제 사용 피해자들에게서 파악된 병리, 영상, 임상 소견을 바탕으로 확립된 것이기에 이를 CMIT/MIT 성분의 가습기살균제 사용 피해자들에게 적용하는 것은 부당하고, 피해구제를 확대하기 위해 도입된 기준을 엄격한 증명을 요하는 형사사건에 그대로 적용할 수 없음.</p> <p>마. CMIT/MIT 성분의 가습기살균제 단독 사용 폐질환자로 인정된 11명의 경우 기억이 부정확하거나, 조사시기마다 사용제품명, 구입처, 구입시기, 사용기간의 진술이 달라지기도 하며, 진술에 의존한 것으로서 그 조사결과를 신뢰하기 어려움.</p> <p>3. 결론</p> <p>○ 피고인들에 대해 무죄를 선고함.</p>
------	---

선정이유	<p>○ 이 사건은 CMIT/MIT 성분의 가습기살균제를 사용한 후 원인미상 폐질환, 천식등이 발생된 피해자들의 건강피해가 피고인들의 업무상주의의 무위반에 따른 것인지가 쟁점인 사안으로서, 이미 PHMG/PGH 성분의 가습기살균제 제조판매업자들이 업무상과실치사상의 유죄가 확정된 것과 달리 인과관계가 부인되어 무죄가 선고되었음.</p> <p>○ 그러나, 유해화학물질에 장기간 노출되어 발생하는 환경피해로서 질환은 환경사건의 특성인 장기누적성, 광역성, 정보의 편중성, 이익과 손해의 일방성을 보여주는 대표적인 사안으로서, 인과관계 입증에 있어 피해자측에게 입증책임을 부담시키는 것은 사실상 환경사건의 사법적 구제를 포기하는 것이라는 민사재판과 관련하여 제기되는 문제제기가 형사사건에서도 동일하게 적용됨은 물론, 형사재판에서는 엄격한 증명을 요하기에 현대 산업사회에서 유해화학물질에 대한 기업의 사전배려, 사전예방원칙에 따른 주의의무를 경감시켜주어 면죄부를 제공할 수 있음.</p> <p>○ 이 사건에서 재판부는 CMIT/MIT와 천식간 인과관계 인정문제는 법원의 전통적인 특이성/비특이성 질환에 따른 인과관계 법리를 그대로 수용하였고, 대표적인 비특이성 질환인 천식과 CMIT/MIT간 인과관계를 부정하였으며, 가습기살균제피해자구제법상 피해질환으로 천식이 인정된 것은 피해구제를 확대하기 위한 행정적 조치에 불과하다는 판단하에 동법에서 새롭게 추가된 역학적 인과관계의 추정규정마저 제대로 적용하지 않았음.</p> <p>○ 원인미상 폐질환과 CMIT/MIT의 인과관계에 대하여는 제반 연구 및 시험결과, 피해자와 전문가 증인의 증언 등 제출된 증거들을 종합하여 판단함이 과학적인 접근방식임에도 불구하고, 이를 개별화하고 단편화하여 각 개별 증거만으로도 단정적인 인과관계 입증을 요구하는 오류를 범하였음. 또한, 동물실험 결과의 제한적 신뢰성과 한계가 있음에도 이에 대해 지나친 증거가치를 부여하였으며, 추론을 통한 사실인정과 과학적 해석방법의 특성을 이해하지 못하여 전문가 증인의 증언이 단정적이지 않다는 이유로 배척하였음. 이는 인과관계가 “의학적·자연과학적으로 명백히 증명되어야 하는 것은 아니고 법적·규범적 관점에서 상당인과관계가 인정되면 증거가 있다”고 보아야 하며, 소송에서 드러난 여러 사정을 고려하여 “경험칙과 사회통념에 따라 합리적인 추론”을 통하여 인과관계를 인정할 수 있다는 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결에도 반하는 것임.</p>
------	---

선정이유	○ 따라서 본 판결은 유해화학물질 사용 후 발생할 수 있는 건강피해에 대한 업무상과실치사상의 성립과 관련하여 그 인과관계에 대한 과학적 접근방법으로서 증거의 종합적 판단과 추론을 통한 사실인정 등에 대한 몰이해와 엄격한 증명이라는 명제 뒤로 재판부가 숨어, 유해 화학물질을 사용하여 제품을 제조판매하는 사업자들에게 면죄부를 제공한 것임.
------	--

나. 그 밖의 걸림돌 판결 (무순위)

● 임성근 전 부장판사 탄핵소추 각하결정

선고법원 (사건번호)	헌법재판소 2021.10.28. 선고 2021헌나1 법관(임성근) 탄핵
관여재판관	이석태(주심), 유남석, 김기영, 문형배, 이선애, 이은애, 이종석, 이영진, 이미선
결정요지	<p>○ 국회의 탄핵소추의결 이후 헌법재판소의 탄핵심판 중 임기만료로 피청구인이 법관의 직에서 퇴직한 사안에서, 헌법재판소는 2021. 10. 28. 재판관 5인의 각하의견으로, 이미 임기만료로 퇴직한 피청구인에 대해서는 본안 판단에 나아가도 파면결정을 선고할 수 없으므로 결국 이 사건 탄핵심판 청구는 부적법하다는 결정을 선고함. [각하]</p> <p>○ 이에 대하여, 피청구인이 임기만료로 퇴직한 경우 더 이상 탄핵심판의 피청구인이 될 자격을 보유하지 않은 것이므로 탄핵심판절차를 종료해야 한다는 재판관 문형배의 심판절차종료의견, 헌법적 해명의 필요성을 인정하여 본안판단에 나아가 피청구인의 행위가 직무집행에 있어서 중대한 헌법위반행위임을 확인한다는 재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영의 인용의견, 피청구인의 행위로 인한 법치주의 훼손을 확인하면서 탄핵심판의 제도적 한계를 극복하기 위한 노력을 강조한 재판관 김기영의 인용의견에 대한 보충의견이 있었음.</p>
선정이유	○ 형식 논리에 매몰되어 헌정 사상 최초의 법관 탄핵소추 심판이라는 중대한 헌법적 사안에 대해 피청구인 행위의 위헌·위법 여부에 대한 공적인 확인을 하지 않고 헌법질서 수호의 책임을 방기했음

● 인공지능 챗봇 '이루다'에 의한 인권침해와 차별 진정에 대한 국가인권위원회
각하결정

선고법원 (사건번호)	국가인권위원회 2021. 7. 30.자 21진정006500 결정
관여법관	확인 불가
판결요지	<p>1. 사건의 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주식회사 스캐터랩은 카카오톡 대화정보를 무분별하게 학습데이터로서 처리하여 인공지능 챗봇 이루다를 출시하였고, 해당 챗 봇은 대화과정에서 개인정보를 유출하거나 혐오표현을 하는 등의 논란을 불러일으켰음 ○ 이에 민변 등 시민단체는 스캐터랩의 챗봇서비스로 발생하는 차별과 혐오표현의 문제, 인공지능에 대한 법률적 통제 등 국가기관의 부작위를 이유로 인권위에 인권침해 및 차별 진정을 제기하고, 정책 권고를 요청하였음 <p>2. 판단</p> <p>가. 피진정인 주식회사 스캐터랩에 대한 결정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 챗봇 이루다는 인격체가 아닌 AI이므로 그로 발생하는 혐오표현을 이유로 이루다를 조사대상으로 할 수 없음. ○ 피진정인 주식회사 스캐터랩의 책임을 주장하고 있으나, 서비스의 특성상 이루다의 표현은 인공지능과 서비스 이용자 사이에서 발생한 것일 뿐임 ○ 위원회가 진정사건으로 처리할 수 없는 주장이므로 각하함 <p>나. 피진정인 국회의장 등 국가기관에 대한 결정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사건 또는 사고가 발생하였다는 결과적 이유로 우리 위원회 조사대상으로 삼을 수 있는 국가기관의 부작위를 인정하기 부족함 ○ 피진정인들의 작위의무를 인정할 사정이나 주장을 찾을 수 없으므로 위원회의 조사대상이 되지 않아 각하함

선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이루다는 피진정인 스캐터랩이 개발한 알고리즘에 따라 대화를 하는 인공지능 서비스라는 점에서 '이루다'로 발생하는 차별 및 혐오 표현의 책임은 알고리즘의 개발자이자 서비스의 제공자인 주식회사 스캐터랩에게 있을 수밖에 없음. 그럼에도 불구하고 '이루다'가 인격체가 아니므로 조사대상이 아니라는 인권위의 판단은 인공지능과 책임에 대한 기본적인 이해가 없는 부당한 판단임 ○ 국제인권법은 국가에게 인권에 대한 보호 및 증진을 위한 입법적, 행정적 조치를 취해야할 작위의무를 인정하고 있음. 나아가 그 당시 방송통신위원회 등은 인공지능 기술에 대한 입법적, 행정적 규제가 미비했음을 인정하고 있던 상황임. 그럼에도 불구하고 피진정인들에게 작위의무가 없다는 판단한 것은 국가의 인권에 대한 적극적 의무를 협소하게 이해한 것임 ○ 인공지능에 대한 세밀한 조사와 국가의 법적의무를 인정하지 아니한 위결정은 국가인권위원회가 사실상 인공지능으로 발생하는 인권침해와 차별의 문제를 인권의 문제로 보지 않은 것과 다름없음. 이 점에서 이결정이 걸림돌 판결이라 생각함
------	--

● 세월호참사 당시 해경 책임자들에 대해 무죄를 선고한 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2021. 2. 15. 선고 2020고합128 판결
관여법관	양철한(재판장), 구현정, 김재호
판결요지	<p>1. 공소사실 요지</p> <p>가. 피고인 김석균, 김수현, 김문형, 이춘재, 여인태, 유연식, 최상환, 임근조, 김정식, 조형곤의 업무상과실치사상</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 피고인들은 세월호 승객들을 구조하기 위한 필요한 주의의무를 다하지 않은 업무상 과실로 승객 303명으로 하여금 사망에 이르게 하고, 승객 142명으로 하여금 상해에 이르게 하였음

판결요지	<p>○ 피고인들은 구조세력 도착 전후로 필요한 교신, 퇴선명령 등 지휘조치를 하지 않았음</p> <p>나. 피고인 김문홍, 이재두의 허위공문서작성, 허위공문서행사</p> <p>○ 피고인들은 3009함의 서무직원으로서 하역금 피고인 김문홍이 퇴선유도조치한 것처럼 관련 내용을 허위로 정리하게 하였고, 피고인 기문홍은 해당 문서와 동일한 문서를 작성하여 해양경찰청 경비과에 송부하여 행사하였음</p>
	<p>2. 판단</p> <p>가. 피고인 김석균, 김수현, 김문형, 이춘재, 여인태, 유연식, 최상환, 임근조, 김정식, 조형곤의 업무상과실치사상 - 무죄</p> <p>○ 피고인들에게 구조세력 도착 전에 세월호와 교신하여 상황을 파악 전파하거나 구조계획을 수립함으로써 승객을 퇴선시키지 못한 것에 업무상과실이 없음(세월호와 교신하였더라도 그 필요성을 인정하기 어려웠을 것이고, 123정이 교신에 노력하지 않은 사정을 몰랐을 것임. 통신이 원활하지 않았던 사정을 들어 업무상과실을 인정할 수 없음)</p> <p>○ 피고인들에게 구조세력 도착 후 선내에 잔류하고 있던 승객들을 퇴선시키지 못한데 업무상과실을 인정할 수 없음(피고인들이 세월호선장과 교신하였다고 하더라도, 선장 등이 목살하거나 탈출방송을 하지 않았을 가능성이 높고, 영상송출시스템이 없어 피고인들이 침몰상황의 급박성을 인식하기 어려웠을 것이고, 승객들이 퇴선하고 있다고 상황을 오인하였을 것이며, 10분 남짓만에 세월호가 침몰할 것을 예상하기 어려웠을 것임. 나아가 일부 항공구조사를 선체 내부에 진입시켰더라도 모두 구조할 수 있었을지 불분명함)</p> <p>나. 피고인 김문홍, 이재두의 허위공문서작성, 허위공문서행사 - 유죄</p> <p>○ 문건은 진실에 반하며, 이를 수정하게 한 행위는 직권남용권리행사 방해 행위에 해당함</p>

판결요지	<p>다. 양형</p> <p>○ 피고인 김문홍(징역 1년 6개월, 집행유예 3년), 이재두(징역 6월, 집행유예 2년)- 사유: 수십년 간 성실하게 해경에 근무하였음</p> <p>※ 보다 자세한 내용은 첨부한 보도자료 및 판결문 참조</p>
선정이유	<p>○ 세월호참사와 같은 위기상황에서 구조의무가 있는 피고인들에게 마땅히 물어야할 책임을 묻지 않고, 면죄부를 선고한 판결로서 세월호참사 피해자들에게 큰 고통을 준 판결임.</p> <p>○ 나아가 위 판결에는 침몰의 급박성에 관한 정보가 충분히 제공되었기 때문에 피고인들이 이를 인식할 수 있었다는 점, 전파와 구조계획 미수립 등 역시 중대한 과실이라는 점, 재난상황에서 구조세력의 오인가능성이 재난위기상황에서 업무상 과실을 면제할 하도록 해서는 안된다는 점 등 사실오인 또는 법리오해의 위법이 있음. 전반적으로 피고인의 입장에서 부당히 사실을 인정하거나 추정한 것으로 보임.</p> <p>○ 결론적으로 위 판결은 재난상황에서 요구되는 구조세력의 책임을 매우 협소하게만 인정하였음. 이는 결국 재난상황에서 국가가 마땅히 부담해야 할 보호의무를 부정하는 것과 다름없음.</p> <p>○ 위 판결은 이상과 같이 부당한 사실인정 및 법리오해를 통해 관련 책임자들에게 면죄부를 줌으로써 세월호 피해자들이 인권침해의 피해자로서 가지는 진실과 배상의 권리 등을 현저히 침해한 판결임</p>

● 강제징용 피해자들의 전범기업에 대한 손해배상 청구를 각하한 판결

선고법원 (사건번호)	○ 서울중앙지방법원 2021. 6. 7. 선고 2015가합13718 [손해배상(기) 등]
관여법관	○ 김양호(재판장), 백두선, 김민지(주심)
판결요지	<p>1. 사실관계</p> <p>가. 원고들은 일제강점하 강제동원 피해자들로, 일본제국에 의하여 강제동원되어 탄광이나 군수기지 등에서 강제노역을 당한 피해 당사자 또는 피해자들의 상속인들임.</p>

판결요지	<p>나. 피고들은 일본제국의 한반도 침탈에 편승하여 강제동원 피해자들을 일본으로 강제연행한 후, 피해자들의 의사에 반하여 자유를 박탈한 채 강제로 노동에 종사하게 하고 임금마저 제대로 지급하지 않음. 이에 원고들은 강제동원 피해 당사자 또는 상속인으로서 피고들에 대해 미지급된 임금 및 강제 노역으로 인한 육체적, 정신적 피해에 대한 손해배상, 강제동원 이후 국내로 돌아온 이후에 현재까지도 이어지는 육체적, 정신적 고통에 관한 손해배상 등을 청구함.</p> <p>2. 법원의 판단</p> <p>가. 한·일 청구권 협정과 그에 관한 양해문서 등의 문언, 청구권 협정의 체결 경위나 체결 당시 추단되는 당사자의 의사, 청구권 협정의 체결에 따른 후속 조치 등을 고려해 보면 이 사건 피해자들의 손해배상청구권은 한·일 청구권 협정의 적용대상에 해당함. 한·일 청구권 협정 제2조는 대한민국 국민과 일본 국민의 상대방 국가 및 그 국민에 대한 청구권까지 대상으로 하고 있음이 분명하므로, 대한민국 국민이 일본이나 일본 국민을 상대로 소으로써 권리를 행사하는 것은 제한됨.</p> <p>나. 비엔나협약 제27조에는 국내법적 사정만으로 조약의 불이행을 정당화할 수 없다고 정하고 있는바, 식민지배의 불법성과 이에 터잡은 징용의 불법성은 모두 국내법적 해석에 불과함. 한·일 청구권 협정은 조약에 해당하므로, 국내법적 사정에 불과한 식민지배의 불법성과 징용의 불법성을 이유로 한·일 청구권 협정의 '불이행'을 정당화할 수는 없고, 대한민국은 여전히 국제법적으로는 청구권 협정에 구속됨. 따라서 대한민국 국민인 원고들이 일본 국민인 피고들을 상대로 제기한 이 사건 소는 부적법함.</p> <p>다. 대한민국과 일본 사이에 그동안 체결된 청구권 협정 등 각종 조약과 합의, 청구권 협정의 일괄처리 협정으로서의 성격, 각국 당국이 이 사건과 관련해 한 언동 등은 적어도 국제법상의 '묵인'에 해당해 그에 배치되는 발언이나 행위는 국제법상 '금반언(estoppel)'의 원칙에 위배될 가능성이 높아 이 사건 청구를 인용하는 것은 비엔나협약 제27조와 금반언의 원칙 등 국제법을 위반하는 결과를 초래할 수 있음.</p> <p>라. 비엔나협약 제27조에 따라 국내적 사정 및 국내적 해석에도 불구하고</p>
	<p>조약의 효력은 유지되고, 그와 같은 경우의 강제집행은 확정판결이 실제적 진실과 어긋나며, 금반언의 원칙 등 신의칙을 위반함으로써 판결의 집행 자체가 권리남용에 해당돼 청구이의의 소 및 그 잠정처분의 대상이 될 가능성을 배제할 수 없음. 원고들의 청구를 인용하는 본안판결이 선고돼 확정되고 강제집행까지 마쳐질 경우 국제적으로 초래될 수 있는 역효과 등까지 고려할 때, 강제집행은 국가의 안전보장과 질서유지라는 헌법상의 대원칙을 침해하는 것으로 권리남용에 해당해 허용되지 않고 결국 이 사건 피해자들의 청구권은 소구할 수 없는 권리에 해당함.</p> <p>마. 결국 원고들이 피고들을 상대로 소송을 통하여 강제동원 피해자의 손해배상청구권 등을 행사하는 것은, 국내법적으로 법률의 지위에 있는 한·일 청구권협정에 의하여 그 소권이 제한되어 부적법함.</p> <p>선정이유</p> <p>○ 이미 불법행위로 인한 강제동원 피해자들의 손해배상청구권에 대해서는 대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다68620 판결에서 청구권협정이 적용되지 않는다고 판단하였고, 그 후 동일한 사건에 대한 재상고 사건에서 대법원은 전원합의체 판결을 통해 동일한 법정 의견이 채택된 바 있음(2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결). 이 사건 판결은 별다른 사정변경이나 추가 논리가 없음에도 위 전원합의체 판결에서의 소수의견을 그대로 답습함으로써 중대한 인권침해를 당한 강제동원 피해자들에 대한 구제를 외면하고, 법적 안정성에 대한 부당한 침해를 하였음.</p> <p>○ 이 사건 판결에서는 '이 사건 청구를 인용하는 경우 비엔나 협약 제27조와 금반언의 원칙 등 국제법을 위반하는 결과를 초래할 수 있다'고 판단함. 그러나 이 사건에서의 쟁점은 '원고들의 청구에 관해 조약이 적용되는지 여부'이지, '(조약이 적용된다는 점을 전제로) 조약을 이행할지 여부'가 아니었음. 그리고 대한민국 정부는 강제동원과 같은 반인도적 불법행위와 관련한 개인의 손해배상청구권이 한·일 청구권 협정에 포함되지 않는다는 입장을 밝히고 그 입장을 유지하여 왔으므로, 국제법상 '묵인'에 해당하지 않아 국제법상 금반언의 원칙에 위배된다고 볼 수도 없음.</p> <p>○ 또한, 이 사건 판결에서는 '이 사건 청구가 인용되어 집행으로 이어지면 청구이의의 소 및 그 잠정 처분의 대상이 될 가능성을 배제할 수 없다'는 점을 각하의 이유로 들었음. 그러나 위와 같은 사정은 판결 확정 이후 집행 사건을 담당하는 법원에서 판단해야 할 문제일 뿐으로, 본안 사건을</p>

선정이유	<p>담당하는 법원에서 판단해야 할 범위에 포함되지 않음.</p> <p>○ 무엇보다, 이 사건 판결에서는 ‘국제적으로 초래될 수 있는 역효과가 초래된다’는 점을 각하 판단에 고려하였음. 이는 재판부 스스로 이 사건 판결을 판단함에 있어 법리가 아닌 정치·사회적 영향이 고려되었음을 노골적으로 인정한 것임.</p> <p>○ 이 사건 판결은, 국가 권력 기관이 관여한 반인도적 불법행위의 피해자들의 손해배상 청구를 법원이 이미 확립된 법리를 별다른 사정변경도 없이 변경하면서, 법리적 판단이 아닌 정치·사회적 우려로 인해 각하한 사안으로, 과거사 피해자들의 권리 구제에 심각한 장애를 초래함.</p>
------	---

- 업무와 재해 사이의 상당인과관계의 증명책임은 업무상의 재해를 주장하는 근로자 측에게 있다고 본 기존의 법리를 유지한 대법원판결

선고법원 (사건번호)	○ 대법원 2021. 9. 9. 선고 (2017두45933) [유족급여및장의비부지급처분취소]
관여법관	○ 대법원장 김명수(재판장), 대법관 이기택, 김재형(주심), 조재연, 박정화, 안철상, 민유숙, 김선수, 이동원, 노정희, 노태악, 이흥구, 천대엽
판결요지	<p>1. 사건개요</p> <p>가. 원고의 아들 소외인(이하 ‘망인’)은 2014.2.24. (소의 주식회사)에 입사한 후 협력업체인 ○○에 파견되어 근무하면서 휴대전화 내장용 안테나의 샘플을 채취하여 품질검사를 하는 등의 업무를 수행하였음.</p> <p>나. 망인은 출근 후 동료 직원과 함께 약 10분 동안 약 5kg의 박스 80개를 한 번에 2~3개씩 화물차에 싣는 일을 한 후 사무실로 걸어가다가 갑자기 쓰러져 병원으로 옮겨졌으나 ‘박리성 대동맥류 파열에 의한 심장tamponade(이하 ‘이 사건 상병’)로 사망하였음.</p> <p>다. 원고는 피고에게 산업재해보상보험법상 유족급여 및 장의비 지급을 청구하였으나, 피고는 ‘망인의 사망원인인 이 사건 상병과 업무 사이의 상당인과관계를 인정하기 어려워 업무상 질병으로 인정되지 않는다’는 이유로 유족급여 및 장의비 부지급처분(이하 ‘이 사건 처분’)을 하였음.</p>

판결요지	<p>라. 원고는 망인의 사망은 과로와 스트레스로 인한 업무상의 재해에 해당한다고 주장하면서 이 사건 처분의 취소를 구하였는데 원심은 망인의 업무와 사망 사이에 상당인과관계를 인정할 수 없다고 판단하여 원고의 청구를 기각하였음.</p> <p>2. 판결요지</p> <p>가. 쟁점</p> <p>○ 대법원은 산재보험법상 업무상의 재해라 함은 근로자가 업무 수행 중 그 업무에 기인하여 발생한 재해를 말하는 것이므로 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있어야 하고, 이 경우 근로자의 업무와 재해간의 상당인과관계에 관하여는 이를 주장하는 측에서 증명해야 한다고 판단하여 왔음(대법원 1989.7.25. 선고 88누10947 판결, 대법원 2000.5.12. 선고 99두11424 판결, 대법원 2007.4.12. 선고 2006두4912 판결 등 참조). <u>구 산재보험법이 2007.12.14. 법률 제8694호로 전부 개정되면서 제37조제1항(‘이 사건 조항’)이 신설된 이후에도 ‘업무상의 재해’란 근로자가 업무수행 중 그 업무에 기인하여 발생한 부상·질병·신체장애 또는 사망을 뜻하는 것이므로 업무와 재해발생 사이에는 상당인과관계가 있어야 하고, 그 상당인과관계는 근로자 측에서 증명해야 한다는 입장임(대법원 2014.10.30. 선고 2014두2546 판결, 대법원 2017.4.26. 선고 2016두43817 판결, 대법원 2017.8.29. 선고 2015두3867 판결 등 참조).</u></p> <p>○ 이 사건 쟁점은 이 사건 조항(산재보험법 제37조 제1항)에 의해 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임이 근로복지공단(이하 ‘공단’)이라고 한다면에게로 전환되었다고 보아 대법원의 확립된 판례를 변경해야 하는지 여부임.</p> <p>나. 판단</p> <p>○ 산재보험법상 보험급여의 지급요건, 이 사건 조항 전체의 내용과 구조, 입법 경위와 입법 취지, 다른 재해보상제도와의 관계 등을 고려하면, 2007년 개정으로 신설된 이 사건 조항은 산재보험법상 ‘업무상의 재해’를 인정하기 위한 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임을 공단에게</p>
------	--

<p>판결요지</p>	<p>분배하거나 전환하는 규정으로 볼 수 없고, 업무와 재해 사이의 상당인과 관계의 증명책임은 업무상의 재해를 주장하는 근로자 측에게 있다고 보는 것이 타당함.</p> <p>○ 이 사건 조항의 정당한 해석</p> <p>- 산재보험법상 업무상의 재해의 개념, 보험급여의 지급요건 및 이 사건 조항 전체의 내용과 구조를 종합적으로 살펴보면, 이 사건 조항에서 말하는 업무상의 재해에 해당하기 위해서는 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 인정되어야 하고 이는 보험급여의 지급요건으로서 이를 주장하는 근로자 측에서 증명하여야 한다고 볼 수 있음. 이 사건 조항은 본문에서 업무상의 재해의 적극적 인정 요건으로 인과관계를 규정하고 단서에서 그 인과관계가 상당인과관계를 의미하는 것으로 규정함으로써, 전체로서 업무상의 재해를 인정하기 위해서는 상당인과관계를 필요로 함을 명시하고 있을 뿐, 상당인과관계의 증명책임을 전환하여 그 부존재에 관한 증명책임을 공단에 분배하는 규정으로 해석되지 아니함.</p> <p>○ 이 사건 조항의 입법 경위와 입법 취지</p> <p>- 이 사건 조항의 입법 경위와 입법 취지, 특히 이 사건 조항 단서가 자구 수정과정에서 비로소 추가된 점 등에 비추어 보면, 2007년 개정 당시 이 사건 조항의 신설은 노동부령에 위임했던 업무상 재해의 인정기준을 법률에서 유형별로 직접 규정한 다음 구체적인 인정기준은 대통령령으로 정하도록 함으로써 포괄위임 논란을 해소하고, 업무상 재해의 인정 요건으로 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 필요하다는 원칙을 분명하게 하려는 데에 그 취지가 있었다 할 것임. 이에서 더 나아가 이 사건 조항 단서 규정을 통하여 상당인과관계 증명책임을 전환과 같이 산재보험제도 운영에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 사항의 변경까지 의도하였다고 볼 만한 사정을 찾기 어려움.</p> <p>다. 반대의견</p> <p>○ 이 사건 조항을 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대한 증명책임 전환 규정으로 해석해야 한다는 취지(대법관 김재형, 대법관 박정화, 대법관 김선수, 대법관 이흥구)</p> <p>○ 다수의견의 해석은 2007년 산재보험법 개정으로 신설된 이 사건 조항의</p>
-------------	--

<p>판결요지</p>	<p>의미를 등한시하는 해석이며, 법률해석의 일반적 방법인 문언해석, 역사적 해석, 체계적 해석, 목적론적 해석의 관점에서 살펴보더라도 이 사건 조항의 ‘업무상의 재해’의 인정 요건 가운데 본문 각호 각목에서 정한 업무관련성이나 인과관계에 대해서는 이를 주장하는 자가 증명하고, 단서에서 정한 ‘상당인과관계의 부존재’에 대해서는 그 상대방이 증명해야 한다고 보아야 함.</p> <p>○ 문언해석</p> <p>- 조항의 문장 구조가 본문과 단서의 형식으로 이루어져 있으면서 특히 그 단서에서 ‘그러나 어떠한 때에는 그러하지 아니하다’고 하여 본문이 정한 법률효과를 부정하는 방식으로 규정되어 있으면, 판례와 학설은 이른바 규범설 또는 법률요건분류설에 따라 원칙적으로 본문이 정한 사항에 관한 요건사실은 그 법률효과를 주장하는 자가, 단서에서 정한 사항에 관한 요건사실은 그 법률효과를 다투는 상대방이 증명책임을 진다고 해석하는 것이 대륙법계에서 일반적임(예시 : 민법 제390조 단서를 증명책임을 전환으로 본 대법원 판례).</p> <p>○ 역사적 해석</p> <p>- 이 사건 조항이 개정된 경위와 맥락을 보면, 당초 노동부령에 따라 규율되던 업무상 재해의 인정기준을 법률에서 직접 규정하고 아울러 ‘업무와 재해 사이의 상당인과관계’에 관한 증명책임을 전환하기 위해서 각호 각목에서 산재보험법 제5조제1호에서 정한 ‘업무상의 재해’가 인정될 수 있는 요건을 세분화하여 근로자 측과 공단 사이에서 증명의 주체와 대상을 나누어 분배하고, 그 요건 중 하나인 ‘상당인과관계’를 추출하여 단서에서 규정한 것으로 볼 수 있음.</p> <p>○ 체계적 해석</p> <p>- 산재보험법에 정한 진폐에 따른 사망으로 인정받기 위해서는 진폐, 합병증 등과 사망 사이의 상당인과관계는 이를 주장하는 측에서 증명하여야 한다(대법원 2017.3.30. 선고 2016두55292 판결 참조)고 하며, 사회보장수급권의 근거가 되는 법률(「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」등)에 기한 직무수행 등을 원인으로 하는 각종 급여 청구에 대한 부지급처분을 다투는 항고소송에서는 상당인과관계의 증명책임을 주장하는 측에 있다(대법원 2011.5.13. 선고 2011두723 판결, 대법원 2017.12.13. 선고 2016두</p>
-------------	---

<p>판결요지</p>	<p>63996 판결 각 참조)고 하는 등 여러 법률요건분류설의 원칙에 따라 이를 주장하는 측에서 증명하도록 하는 것이 논리적으로 타당하므로 ‘상당인 과관계’에 관한 증명책임은 수급권자 측이 아니라 이를 다투는 상대방 측에 있는 것으로 해석하는 것이 체계에 맞음.</p> <p>○ 목적론적 해석</p> <p>- 헌법 제34조제2항은 국가의 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를, 제6항은 국가에게 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력할 의무가 있음을 선언하고 있음. 산재보험법의 기본이념은 산업재해를 당한 근로자와 그 가족의 생존권을 보장하는 것이고, 산재보험수급권은 헌법상의 생존권적 기본권에 근거하여 산재보험법에서 구체화된 것임 (헌법재판소 2005.7.21. 선고 2004헌바2 결정 참조).</p> <p>- 산재보험제도는 산업현장에서 근로에 종사하는 사람을 보호하기 위해서 국가가 보험료의 징수나 보험급여지급 등을 직접 관장하는 공적 보험 또는 사회보험제도이므로 산재보험법이 그 목적을 달성하기 위해서는 보험급여 부지급처분에 관한 취소소송에서 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임을 전환하는 것이 바람직하고, 상당인과관계의 증명책임을 일방적, 전적으로 근로자에게만 부담시키는 것은 근로자를 보호하기 위한 사회보장제도인 산재보험제도의 입법목적, 이를 달성하기 위한 공단의 설립 취지, 공단에 특별히 재해조사권한을 부여한 취지에 맞지 않음.</p> <p>- 또한, 법원이 행정부나 국회에서 결정할 예산과 보험급여의 재정 부담을 우려하여 문언과 달리 해석해서는 안 됨.</p> <p>라. 다수의견에 대한 보충의견</p> <p>○ (대법관 이기택) (대법관 노정희, 대법관 노태악) [생략]</p> <p>3. 결론</p> <p>○ 기존 판례법리를 유지함을 전제로 원심 판단을 수긍하여 원고의 상고를 기각</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대한 증명책임이 업무상재해를 주장하는 근로자측에 있다는 기존 판례 법리를 재확인한 판결로, 2007년 산재보험법 개정 당시 입법자의 의사는 업무상 재해에서 상당인과관계</p>

<p>선정이유</p>	<p>에 대한 증명책임을 전환해 ‘상당인과관계가 없다’는 사실을 상대방(회사)이 증명하도록 하려는 것으로 볼 수 있으므로 기존 판례를 변경해야 한다는 4인의 반대의견에도 불구하고 산재보험법 제37조 제1항은 사고와 질병 등을 유형별로 세분해 인정기준을 정한 것으로 증명책임을 전환하는 규정으로 해석되지 않으며 이와 같이 해석하는 것이 전반적인 보상 체계에 부합한다는 이유로 기존 판례 법리를 고수하였음. 이는 의학 전문가들도 어려워하는 업무상 질병에서의 의학적 인과관계 규명에 대하여 개인에게 그 증명책임을 부담하게 하고 입증상 불이익을 부과하는 것으로 정의에 반함.</p>
-------------	---

● 장신대 부당징계처분에 대한 손해배상 의무를 인정하지 않은 판결

<p>선고법원 (사건번호)</p>	<p>서울동부지방법원 2021. 10. 6. 선고 2020가합105935 판결 (항소심진행중)</p>
<p>관여법관</p>	<p>우관제(재판장), 정원석, 최정원</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 사건의 개요</p> <p>가. 원고들은 대한예수교장로회 통합총회(이하 ‘예장통합’)직할 하에 장로회 신학대학교(이하 ‘장신대’) 신학대학원에 재학 중인 학생들이고, 피고는 장신대의 학부과정 및 대학원과정을 운영하는 학교법인임.</p> <p>나. 원고들은 2018. 5. 17. 교내 예배에 성소수자를 상징하는 6색 무지개를 표현하는 옷을 맞춰 입고 참석하고, 함께 찍은 사진을 페이스북에 게시함. (이하 ‘이 사건 행위’).</p> <p>다. 피고는 2018. 7. 27. 장신대 총장 명의로 원고들에게 각 6개월 유기정학 및 봉사활동 100시간, 근신 및 봉사활동 100시간과 공통하여 지도교수 2회 이상 면담, 반성문 제출의 징계처분(이하 ‘이 사건 징계처분’)을 함.</p> <p>라. 피고는 2018. 8. 초순경 ‘장신대 동성애 문제 관련 입장 및 대·내외 대처 현황’이라는 제목으로 이 사건 징계처분의 내용과 함께 피징계자인 원고들의 성과 학년이 표기된 소책자를 제작하여 예장통합 사무국 등에 제출하였다가 같은 달 10. 이 사건 소책자를 회수함.</p>

<p>판결요지</p>	<p>다. 원고들은 2019. 3. 27. 서울동부지방법원에 이 사건 징계처분의 무효확인을 대해 구하는 소를 제기하면서 효력정지가처분을 신청하였고, 법원은 2019. 5. 17. 이 사건 징계처분의 효력을 정지한다는 결정을 하였음. 이후 법원은 2019. 7. 18. 절차상 하자가 있어 무효임을 확인한다는 판결을 하였고 이는 그대로 확정되었음.</p> <p>바. 원고들은 이 사건 소로써 피고의 이 사건 징계처분 및 소책자 배포행위, 가처분결정에 대한 이행 거부로 인한 불법행위와 피고가 학교법인으로서 원고들이 안정적으로 학업을 이어갈 수 있도록 외부의 부당한 비난으로부터 원고들을 배려·보호할 의무가 있음에도 이를 위반한 채무불이행에 대하여 손해배상을 구함.</p> <p>2. 판단</p> <p>가. 이 사건 징계처분이 불법행위에 해당하는지</p> <p>○ 예상통합은 교단 내 동성애 갈등이 심화되자 2017. 9. 21. 제102차 총회 결의에서 “동성애자 및 동성애를 지지하고 옹호하는 자는 성경의 가르침에 위배되며 동성애자 및 동성애를 지지하고 옹호하는 자는 교회의 직원 및 신학대학교 교수, 교직원이 될 수 없다.”는 헌법규정을 신설함.</p> <p>○ 피고로서는 위 총회 결의를 존중하기 위한 노력으로 적어도 개신교의 상징적·핵심적 행사로서 교인들이 경건히 여기는 예배시간만큼은 학교와 총회의 이념에 반하는 행위가 공공연하게 이루어지는 것을 방지하고자 그러한 행위로 비취질 수 있는 이 사건 행위를 한 원고들에게 이 사건 징계처분을 한 것으로 보이고, 비록 절차상 하자과 더불어 재량권의 일탈이 있으나 징계사유가 없음에도 오로지 학생들을 학교에서 몰아내거나 학생들에게 고통을 가할 의도 하에 고의로 명목상의 징계사유를 내세웠음이 분명한 경우에 해당한다고 보기 어려움. 따라서 이 사건 징계처분이 원고들에 대하여 불법행위를 구성한다고 보기 어려움.</p> <p>○ 원고들이 목사고시 불합격, 전도사 사임, 진로의 불투명 등과 같은 상황을 겪는 것은 원고들의 자발적 의사로 시작된 이 사건 행위 및 교단과 총회 결의에 대한 비판적 태도를 비롯하여 원고들의 신념에 따른 적극적인 행동과 이에 반대하는 교인들 간의 갈등에서 비롯된 것으로 보일 뿐, 피</p>
-------------	---

<p>판결요지</p>	<p>고의 이 사건 징계처분으로 인하여 비로소 생긴 결과라고 보기 어려움.</p> <p>나. 이 사건 소책자 배포가 불법행위에 해당하는지</p> <p>○ 이 사건 행위는 총회 결의에 반하는 동성애 지지·옹호로 충분히 오인될 만한 행위였던 점, 이 사건 행위가 교리에 위배되는지 여부에 관한 논쟁이 가열된 점 등을 종합하면 이 사건 소책자에 원고들이 마치 동성애 문제로 징계를 받은 것처럼 기재되고 나아가 원고들의 신원을 유추할 수 있는 내용이 기재되었다 하더라도 이는 피고 및 교단 또는 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것이므로 위법성이 없다고 봐야함.</p> <p>다. 가처분결정에 대한 이행 거부가 불법행위에 해당하는지</p> <p>○ 이 사건 징계처분 자체에 피고에게 불법행위책임을 지울 만한 위법성이 내재되어 있다고 보기 어렵고, 비록 피고가 2019. 5. 17.자로 효력이 정지된 징계처분의 외관을 즉시 제거하지 아니한 흠이 있지만 이로써 원고들에게 별도로 추가적인 손해가 발생한 것으로는 보이지 않는 점을 종합하면 피고가 이 사건 가처분결정에 대한 이행거부로서 원고들에게 불법행위를 저질렀다고 보기 어려움.</p> <p>라. 보호의무위반으로 인한 채무불이행이 인정되는지</p> <p>○ 원고들과 피고가 대학원생 및 학교법인의 관계에 있다는 사정만으로는 외부세력의 부당한 비난으로부터 원고들을 적극적으로 보호할 법적 의무가 피고에게 있다고 보기 어려움.</p> <p>마. 결론</p> <p>○ 원고들의 청구는 이유 없으므로 기각함.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 이 사건 징계처분은 원고들이 성소수자에 대한 지지를 표명하는 행위를 했다는 이유로 내려진 징계처분이고, 그와 같은 사실로 징계를 할 수 있다는 조항은 피고 교칙에도 존재하지 아니함. 또한 절차상 요건도 전혀 지키지 않아 무효임이 명백한 처분임.</p> <p>○ 그럼에도 위 판결은 대한예수교장로회 통합총회의 성소수자 혐오규정을 근거로 피고의 이 사건 징계처분이 정당화될 수 있다고 판단함. 이는</p>

선정이유	<p>신학대학원이라는 특수성을 고려하더라도, 피고의 학교법인으로서의 법적 책임과 원고들의 법적 권리를 부정하는 것임.</p> <p>○ 또한 이 사건 징계처분의 효력을 정지하라는 법원의 가처분결정을 따르지 않은 피고의 행위에 대하여 법원 스스로 면죄부를 주었음. 이는 가처분결정의 구속력을 법원 스스로 부정한 것과 다름없음.</p> <p>○ 원고들이 징계 사실을 알리는 것이 단체의 “공공의 이익에 관한 것”이라고 하여, 성소수자에 대한 혐오가 한 단체의 공익에 해당한다고 판단함. 종교의 자유라는 이름으로 행해지는 소수자에 대한 혐오와 차별을 적극적으로 인정함.</p>
------	--

- 절차 및 안전에 대한 평가상 하자를 이유로 신고리원전 5, 6호기 건설허가처분의 취소를 구하였으나 이를 기각한 판결

선고법원 (사건번호)	서울고법 2021. 1. 8. 선고 2019누39064 신고리 5,6호기 원전건설허가 취소 사건
관여법관	이원형(재판장), 한소영, 성언주
판결요지	<p>1. 사건 개요</p> <p>가. 2014. 1. 29. 산업통상자원부장관은 한국수력원자력(주)를 신고리5,6호기 사업시행자로 하는 전원개발실시계획을 승인고시함</p> <p>나. 2012. 9. 21. 한국수력원자력(주)(이하 참가인)은 원자력안전위원회(이하 피고)에 신고리5,6호기 건설허가 신청을 하였고, 피고는 같은 달 27. 한국 원자력안전기술원에 적합성 심사를 의뢰함</p> <p>다. 한국원자력안전기술원은 2016. 4. 피고에게 건설허가심사보고서를 제출하였고, 원자력안전전문위원회는 위 심사보고서를 심층검토한 뒤 2016. 5. 2. 피고에게 한국원자력안전기술원의 심사결과가 적합하다는 사전검토 결과서를 제출</p> <p>라. 2016. 6. 23. 피고는 재적 위원 9명 중 7명의 찬성으로 이 사건 원전건설허가를 의결하였고, 같은 달 27 참가인에게 이 사건 건설허가처분을 함</p>

판결요지	<p>마. 위 처분에 대해 원고들은 서울행정법원(2016구합75142)에 취소소송을 제기함</p> <p>바. 2019. 2. 14. 선고된 1심(서울행정 2016구합75142)에서는 결정위원이 참여한 의결의 하자는 인정되나 이를 이유로 이 사건 처분을 취소할 경우 적정 전력설비에비율을 갖추지 못할 가능성과 1조원이 넘는 손실이 발생할 수 있다는 판단을 하였고, 방사선환경영향평가서상 ‘운전 중 중대사고로 인하여 환경에 미치는 방사선영향’의 기재사항 흠결의 하자가 인정되나, 이 사건 신고리 5, 6호기가 중대사고 예방능력 및 완화능력을 보유하는 등 중대사고까지 고려해 원자로 격납건물의 건전성을 확보하여 중대사고에 대비한 설계를 충분히 갖추었으므로, 위와 같은 하자가 원전의 건설허가 영향을 미칠 가능성은 없다는 점을 근거로 사정판결을 하였음.</p> <p>사. 항소심인 서울고등법원은 방사선환경영향평가서상 기재사항 흠결은 위법하지 않다고 하여 결정위원의 심의의결 참여만 위법함을 인정하였고, 사정판결로 원고의 항소를 기각하였음. 상고심인 대법원은 심리불속행 기각으로 확정됨.</p> <p>2. 판단</p> <p>가. 인구밀집지역에 설치되는 핵발전소의 안전성에 대한 소극적 판단</p> <p>○ 세계 원전밀집도 상위 10곳 중 4곳고리(1위), 한울(3위), 한빛(4위), 월성(7위)이 국내 핵발전소로서, 고리핵발전소의 경우 반경 30km 내 인구가 382만명에 달하여 세계에서 가장 인구밀집도가 높음, 후쿠시마 핵발전소 폭발사고 이후 핵발전소의 안전에 대한 국민적 관심이 높아진 상황에서 위와 같은 인구밀집은 핵발전소에 중대사고 발생시 주민의 대피, 소개 등과 같은 주민보호대책의 실효성을 확보하기 위한 중요한 사항임.</p> <p>○ 이 사건 신고리 5,6호기 부지반경 50km 이내의 인구수(밀도)는 예상 가동 원년(2018년도)과 수명기한 연도(2078년도)에 각각 1,585명/km²과 902명/km²으로 추산되었고, 이 수치는 국가 평균인구밀도(500명/km²)를 초과하는데, 그 직접적인 이유는 반경 50km 이내에 인구 고밀집 지역인 부산광역시와 울산광역시가 일부 포함되었기 때문이나, 지질학적 안정성, 환경영향, 냉각수 공급, 인력의 활용, 교통로 발달, 비상계획 등의 측면에서 부지의</p>
------	--

판결요지	<p>우수성이 입증되었는지에 대한 판단은 고도의 전문성을 필요로 하는 재량적 판단 영역에 속하는데, 그 판단의 기초가 된 사실인정에 중대한 오류가 있다거나 그 판단이 객관적으로 불합리하다고 볼 만한 사정이 없으므로 폭넓게 존중될 필요가 있다는 소극적 판단을 하였음.</p> <p>나. 방사선환경영향평가서상 중대사고 방사선영향 기재사항 흠결 불인정</p> <p>○ 일본 후쿠시마 원전 사고가 발생하자, 2012년경부터 중대사고 관리 및 대책에 관한 법제화를 추진한 끝에 구 원자력안전법이 2015. 6. 22. 개정되면서 중대사고에 대한 규제가 법률 차원에서 이루어지게 되었고, 이에 따라 개정된 원자력안전법 시행규칙 제4조 제2항은 구 원자력안전법 제10조 제2항에 따른 방사선환경영향평가서에 기재하여야 할 사항의 목록을 열거하고 있으나, 열거된 각 항목에 관하여 기재하여야 할 구체적인 내용이나 범위에 관해서는 아무런 지침을 제시하지 않은 채 피고가 정하는 고시에 위임하고 있어 상당한 정도의 입법재량을 부여하고 있음.</p> <p>○ 그런데, 위 2016. 6. 22. 구 원자력안전법 시행 이전에는 상위법령인 법률과 시행령에 원전의 ‘사고’나 ‘사고관리’에 관한 규정이 전혀 없었고, 다만 구 원자력안전법 시행규칙에서 방사선환경영향평가서에 ‘운전 중 사고로 인하여 환경에 미치는 방사선영향을 적도록 하는 규정(제4조 제2항 제4호), 표준설계인가 신청서에 ‘비상운전절차서 작성계획서’를 첨부하도록 하면서 그 작성계획서에 ‘사고에 관한 진단조치’, ‘원자로 정지, 냉각재상실 사고, 증기발생기 전열관 파열, 과도한 증기 방출, 급수 완전 중단, 발전소 박전원공급 중단, 발전소 안팎의 전원 공급 중단 등의 사고시 복구조치’ 등을 적도록 하는 규정(제9조 제3항 제4호, 제6항), 주기적 안전성평가의 세부내용 중 하나로 ‘결정론적 안전성분석에 관한 사항’을 열거하면서 ‘정상 및 사고조건에서의 방사선선량과 방사성물질 방출제한치’를 포함하여 분석하도록 하는 규정(제20조 제1항 제3호 나목)을 두고 있었는데, 위 각 조항에서의 ‘사고’는 모두 설계기준사고만을 의미하는 것이었으며, 구 원자력안전법이 ‘사고관리’를 정의하면서 ‘사고의 영향을 완화’하는 조치를 개념요소로 포함하고 있으므로, ‘(중대)사고관리’를 적정하게 하기 위해서는 ‘(중대)사고의 영향을 분석하는 것이 논리적인 전제가 된다고 볼 수 있지만, 그렇다고하여 반드시 사고관리계획서와는 별도의 서면인 방사선환경</p>
------	--

판결요지	<p>영향평가서에 중대사고의 영향 분석 내용을 기재하도록 하여야 할 논리 필연적 근거는 없다는 판단 등으로 개정 방사선환경영향평가서 작성 고시가 이 사건 처분에 적용됨을 전제로 하여, 이 사건 원전의 방사선환경영향평가서 초안 및 방사선환경영향평가서에 중대사고로 인한 방사선환경영향 평가 및 이에 관한 주민의견수렴 결과까지 기재되었어야 한다는 원고들 주장을 배척하였음.</p> <p>다. 지진 및 지질분야 조사의 방법이나 정도의 부적정 여부 불인정</p> <p>○ 항소심은 “판단의 기초가 된 사실인정에 중대한 오류가 있거나 그 판단이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 객관적으로 불합리하다는 등의 특별한 사정이 없는 한 법원이 그 당부를 심사하기에 적절하지 않으므로 가급적 존중되어야 하고, 여기에 재량권을 일탈·남용한 특별한 사정이 있다는 점은 증명책임분배의 일반원칙에 따라 이를 주장하는 자가 증명하여야 한다(대법원 2020. 7. 9. 선고 2017두39785 판결 등 참조).”고 판단하여, 지질안전성에 대한 입증책임을 원고들에게 부담시킨 결과 지진 및 지질분야 조사의 방법이나 정도의 부적정과 관련된 ① 원전부지의 지질학적 특징 등 조사(보충 시추조사 누락여부, 시추공간 탄성파탐사조사의 부적정여부), ② 안전정지지진 결정에 필요한 지진동조사(부지증폭효과 전면배제의 부적정여부, 역사지진 미반영의 부적정여부, 부지 반경 40km 이내 활동성단층 조사의 부적정 여부, 부지 반경 8~30km 이내 해저단층 조사의 부실여부), ③ 부지 반경 8km 이내 지표단층운동 가능성 확인조사의 부적정여부, ④ 활동성단층 확인을 위한 절대연대 측정방법의 부적정여부 등에 대한 원고의 주장을 모두 배척함.</p> <p>3. 결론</p> <p>2016. 6. 23. 피고는 결격위원 2명이 참여한 상태에서 재적 위원 9명 중 7명의 찬성으로 이 사건 원전건설허가를 의결한 것은 절차적 하자가 인정되나, 사업의 진행정도, 핵발전소의 안전에 미치는 영향, 취소로 인하여 발생될 사회적 비용등을 고려해 1심의 사정판결을 유지함</p>
------	--

	<p>○ 이 사건은 국내 핵발전소 건설과 관련하여 제기되었던 부지선정 과정에서 입지적합성 검토의 형식화, 중대사고 등 재난안전성에 대한 쟁점들이 검토되었던 사건이나, 원고들이 제기하였던 제반 문제들에 대해 철저적 하자를 인정하지 않거나, 안전에 대한 평가의 하자를 인정하지 않았으며, 특히 신고리 5,6호기가 중대사고 예방능력 및 완화능력을 보유하는 등 중대사고까지 고려해 원자로 격납건물의 건전성을 확보하여 중대사고에 대비한 설계를 충분히 갖추었으므로, 위와 같은 하자가 원전의 건설허가 영향을 미칠 가능성은 없다는 점을 전제로 오히려 1심이 인정한 방사선환경영향평가서상 기재사항 흠결의 하자를 인정하지 않고, 다른 쟁점사항도 모두 적법하며, 결정위원이 참여한 의결의 하자만 인정하여 핵발전소 주변에 거주하는 국민의 중대사고시 발생시 위험에 대한 판단을 사실상 포기한 것은 핵발전소 사업부지의 지질안전성에 대한 입증책임 전환을 인정하지 않은 것에 기인한다고 볼 수 있음.</p> <p>○ 핵발전소 사업부지의 지질안전성은 후쿠시마 사고에서 확인되듯이 핵발전소 안전과 관련된 매우 중요한 사항으로서, 관련된 조사내용과 분석 자료의 객관성, 분석 방법의 적절성에 대해서는 정보를 독점하며, 전문적 인력을 갖추고 있는 원자력안전위원회가 입증하도록 하여야 함, 일본 최고 재판소는 이타카 원전 원자로설치허가 취소소송에서 위법성의 입증책임 분배와 관련하여 “피고 행정청이 한 위 판단에 불합리한 점이 있다는 것의 주장, 입증책임은 원래 원고가 부담해야 하는 것으로 해석되지만, 당해 원자로 시설의 안전심사에 관한 자료를 모두 피고 행정청 측이 보유하고 있는 점 등을 고려하면, 피고 행정청 측에서는 우선 그 의거한 상기의 구체적 심사기준 및 조사 심의 및 결정 과정 등 피고 행정청의 판단에 불합리한 점이 없다는 것을 상당한 근거, 자료에 기초하여 주장, 입증할 필요성이 있고, 피고 행정청이 위 주장 입증에 다하지 않은 경우에는 피고 행정청이 한 위 판단에 불합리한 점이 있는 것이 사실상 추인된다.”고 하여, 입증책임을 전환하기도 하였음.</p> <p>○ 그러나 항소심은 “판단의 기초가 된 사실인정에 중대한 오류가 있거나 그 판단이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 객관적으로 불합리하다는 등의 특별한 사정이 없는 한 법원이 그 당부를 심사하기에 적절하지 않으므로 가급적 존중되어야 하고, 여기에 재량권을 일탈·남용한 특별한</p>
--	---

선정이유

선정이유	사정이 있다는 점은 증명책임분배의 일반원칙에 따라 이를 주장하는 자가 증명하여야 한다(대법원 2020. 7. 9. 선고 2017두39785 판결 등 참조.)”고 판단하여, 지질안전성에 대한 입증책임을 여전히 원고들에게 부담시켜 사실상 핵발전소 사업부지의 지질안전성에 대한 평가를 포기한 것과 다를 바 없음.
------	---

- 미비한 통역 등에도 불구하고 캄보디아구국당 난민신청자에 대한 출국명령이 적법하다고 판단한 판결

선고법원 (사건번호)	서울고등법원 2021. 8. 26. 선고 2020누69207 판결
관여법관	김시철(재판장), 이경훈, 송민경
판결요지	<p>1. 사건 개요</p> <p>○ 원고는 캄보디아구국당의 당원으로서 반정부 활동을 벌이다 살해 위협을 받는 등 정치적 박해 끝에 2018. 2. 21. 대한민국에 입국하여 체류함. 원고는 2019. 5. 22. 난민인정신청을 함. 피고 서울출입국 외국인청장은 2020. 5. 27. 원고에 대하여 ‘출국기한 유예 허가를 받고 체류하던 중 불법 취업하여 출입국관리법 제18조 제1항을 위반하였고, 2020. 5. 27. 난민인정 신청을 자진 철회하고 출국하기를 원한다’는 이유로 범칙금 150만 원 통고처분 및 출국명령 처분함.</p> <p>○ 피고는 위 처분 과정에서 영어와 한국어가 모두 능숙하지 않은 원고에게 통역을 제공하지 않았고, 처분의 근거와 이유를 원고가 이해할 수 있는 언어로 충분히 설명하지 않았으며 서명하지 않으면 형사처벌 받을 수 있다는 내용을 몸짓으로 보여주는 등 원고가 서류에 서명하도록 압박적인 분위기를 조성함. 원고는 난민인정 신청 철회 및 자진출국서약서의 내용을 이해하지 못한 채로 서명함.</p>

판결요지	<p>2. 원심 및 항소심의 판단</p> <p>가. 원심(서울행정법원 2020. 12. 17. 선고 2020구단64425 판결) 판단</p> <p>○ ① 원고는 피고의 불법취업 통고처분 당시 한국어로 불법취업에 대한 진술서를 작성하여 제출하였고, 통고처분서에 서명하였으며, 영문으로 된 자진출국 서약서에도 서명한 점, ② 원고는 담당 공무원이 알려주는 대로 진술서를 받아쓴 것에 불과하다고 주장하나, 원고에 대한 조사 및 진술서 작성 과정, 통고 처분서 수령 등 통해 불법취업으로 인해 이 사건 처분이 이루어졌다는 점을 알 수 있었다는 점, ③ 원고는 대한민국에 장기간 체류하였으며 난민면접 당시 한국말을 조금 할 수 있다고 진술하였고, 이 사건 처분의 취소를 구하는 소를 제기한 점에 비추어 보면 원고에게 통역이 제공되지 않았더라도 원고가 처분에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데 지장이 없었던 점을 종합하면 행정절차법 제23조 제1항 위반한 위법이 없음</p> <p>○ 원고의 불법취업은 출입국관리법상 강제퇴거 사유에 해당하는데 피고는 원고에게 그보다 가벼운 출국명령을 한 것이며, 원고가 캄보디아로 돌아갈 경우 박해 가능성을 인정하기 어렵고, 예외적으로 국내 체류를 허가할 인도적 사유도 없어 재량권을 불행사한 위법 없음.</p> <p>○ 출국명령 처분은 원고를 본국으로 송환하거나 난민인정 여부에 관한 결정 확정시까지 대한민국에 체류하지 못하도록 강제하는 효력이 있는 것이 아니므로 강제송환금지원칙 위반 아님.</p> <p>나. 항소심 판단</p> <p>○ 원심 판단을 인용하고, 나아가 ① 원고가 입국 이후 불법취업, 불법체류와 관련된 외국인 취업교육을 이수한 점, ② 원고가 국내에 체류하면서 비전문취업(건설업) 자격으로 약 5곳 이상의 사업장에 근무하는 과정에서 한국어를 습득하고, 직접 출입국 업무를 처리하면서 국문 및 영문 용어를 이해할 수 있는 상황으로 보이는 점, ③ 원고는 당사자본인신문에서 진술서에 기재된 인적 사항에 관한 영문 용어를 이해하고, 진술서 기재 내용을 직접 소리내어 읽는 등 한국어를 상당한 수준으로 구사할 수 있는 것으로 보이는 점, ④ 당사자본인신문에서 원고의 진술이 일관되지 않은 점</p>
------	--

	<p>등을 고려할 때 원고는 피고 담당 공무원의 설명 등을 통하여 이 사건 처분의 의미와 내용을 이해한 다음 이 사건 처분서에 서명한 것으로 판단됨.</p>
선정이유	<p>○ 위 판결은 한국어, 영어가 모두 익숙하지 않은 원고에게 통역 제공 없이 출국명령 처분이라는 중대한 침익적 처분을 한 사안으로, 정치적 박해에 시달리는 원고가 난민인정신청 철회서에 자진해서 서명을 한 점, 서명 당시 서약서의 내용을 이해하지 못한 원고가 사진으로 찍은 서약서의 내용을 사진을 찾아가며 해석한 뒤 바로 다음날 출입국관리소를 찾아와 서약서의 내용이 잘못되었다고 항변한 점 등 원고가 처분에 대해 충분히 고지, 설명받지 못한 정황이 있음에도 원고의 한국어 실력을 형식적으로 판단하여 처분에 위법이 없다고 판단함.</p> <p>○ 또한 항소심은 원고의 박해가능성 등 재량권 일탈 남용에 대한 점도 충분히 판단하지 않음.</p> <p>○ 위 판결은 행정절차법 및 국제인권법 등이 요청하는 원칙에 위배되는 판결로서, 결림돌로 제출함.</p>

- 제주영리병원(녹지국제병원) 허가 취소처분이 정당하였다고 본 원심판결을 번복한 항소심 판결

선고법원(사건번호)	○ 광주고등법원 제주제1행정부 2021. 8. 18. 선고 (제주)2020누1799 개설허가취소처분 취소 판결
관여법관	왕정옥(재판장), 김기훈, 박형렬
	<p>1. 사건 개요</p> <p>○ 원고는 서귀포시 일대에 의료기관을 설치·운영하기 위하여 2017. 8. 28. 피고 제주특별자치도지사에게 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제307조 제1항에 따른 외국의료기관 개설허가신청을 함.</p> <p>○ 피고는 2018. 12. 5. 원고의 위 개설허가신청에 대하여 ‘진료대상자를 제주도를 방문하는 외국인 의료관광객을 대상으로 함(내국인 진료 제한)’</p>

판결요지	<p>이라는 조건을 붙여 개설허가 함. 원고는 2019. 2. 14. 제주지방법원 2019 구합5148호로 내국인 진료 제한 조건의 위법성을 다투는 항고 소송을 제기함.</p> <p>○ 피고는 2019. 2. 26. 원고에게 운영사항을 현지 점검하겠다고 안내하였으나 원고는 연기 요청 이후 피고의 현지 점검에 응하지 않음. 이에 피고는 ① 제1 처분사유로 원고가 이 사건 개설허가를 받은 날로부터 3개월 이내에 정당한 사유 없이 업무를 시작하지 않았으며(의료법 제64조 제1항 제1호), ② 제2 처분 사유로 원고가 현지 점검에 응하지 않아 관계 공무원의 직무 수행을 기피 또는 방해하였다는(의료법 제64조 제1항 제3호) 점을 들어 이 사건 개설허가를 취소함.</p> <p>2. 원심 판결 요지</p> <p>○ 원고는 ① 병원 개원 지연은 내국인 진료 제한 조건의 위법, 부당함으로 인한 것으로 '정당한 사유'가 있으며, ② 현지 점검은 사전통지가 없이 진행된 위법한 행정조사이며 원고에게 직무수행을 방해할 고의가 없고 실제 직무 수행에 지장이 초래되지 않아 처분사유가 될 수 없다고 항변함.</p> <p>○ 제주지방법원 제1행정부는 2020. 10. 20. 선고 2019구합5483 판결에서 ① 의료법 제64조 제1항 제1호의 '정당한 사유'의 증명책임은 원고에게 있는데, 이 사건 개설허가에 공정력이 있는 한 원고는 일단 병원을 개원하여 업무를 시작했어야 하며, 이 사건 개설허가의 위법을 다투며 관련소송을 제기한 것만으로 업무 시작을 연기하거나 거부할 수 없음, ② 원고는 내국인 진료 제한 조건의 위법성을 다투며 해당 조건으로 인해 병원의 경제성이 현저히 감소하여 병원 개원이 불가능하거나 실익이 없다고 주장하나 원고가 제출한 모든 증거에 의하더라도 이를 인정하기 어려움, ③ 원고는 이 사건 개설허가 이후 이 사건 처분이 있기까지 개원에 필요한 어떠한 행위도 하지 않음, ⑤ 피고의 처분은 비례의 원칙, 신뢰보호 원칙에 위배되지 않는다고 판단함.</p> <p>3. 광주고등법원 제주제1행정부 2021. 8. 18. 선고 (제주)2020누1799 판결 요지</p> <p>○ 이 사건 항소심 법원은 제1 처분사유의 존재 여부에 대하여 의료법 제64</p>

판결요지	<p>조 제1항 제1호의 '정당한 사유'란 의료기관이 업무 개시를 위하여 정상적인 노력과 추진을 다하였음에도 부득이 업무를 시작하지 못한 경우를 포함한다고 전제한 뒤, ① 해당 병원 추진 시 승인된 사업계획서 내용상 해당 병원은 주된 이용 대상을 외국인 의료관광객으로 하면서도 내국인의 이용을 배제하지 않는 방향으로 추진되었던 것으로 보임, ② 피고는 원고가 의료기관 개설을 위한 물적, 인적 준비를 마치고 한 이 사건 신청에 대하여 15개월이 지나서야 내국인 진료 제한 조건을 부가하여 개설 허가를 하였으며 원고는 이를 예상했다고 보기 어려우며 이에 대한 허가절차 지연에 원고 귀책사유 없음, ③ 원고는 의료기관 개설 예정 시기인 2017.9.경에 맞추어 사업계획을 수립하고 설립을 추진하였으나 내국인 진료 제한 조건으로 인해 소송을 제기하면서 준비계획 변경이 불가피해짐, ④ 허가 절차 지연 과정에서 처음 예정했던 사업 추진이 어려워졌으나 피고는 원고가 개인 준비계획을 다시 수립할 기회도 전혀 부여하지 않음, ⑤ 원고가 이 사건 개설 허가일로부터 3개월 내에 개원 준비에 필요한 구체적 행위에 착수하지 않은 것은 사실이나, 3개월의 짧은 기간 내에 부가·변경된 허가조건에 맞추어 개원을 위한 구체적 절차에 나아가기는 어려웠을 것이라는 점 등을 근거로 정당한 사유가 있다고 판단함.</p> <p>○ 나아가 항소심 법원은 제2 처분사유의 존재 여부에 대하여 피고가 실시한 현지점검은 적법한 사전통지 절차를 흠결한 것으로 위법하므로 원고가 이에 응하지 않았다고 하여 관계 공무원의 직무 수행을 기피 또는 방해하였다고 볼 수 없다고 판단함.</p> <p>○ 결국 항소심 법원은 원고의 항소를 받아들여 제1심 판결을 취소하고 이 사건 처분을 취소함.</p>
선정이유	<p>○ 이 사안에서 문제된 병원은 우리나라 1호 영리병원임. 영리병원은 일반 의료기관과 달리 건강보험이 적용되지 않으며 이윤 극대화를 목표로 함. 헌법재판소는 영리병원의 문제점으로 '과잉의료 행위 등 진료 왜곡, 의료 자원 수급 계획의 왜곡, 소규모 개인 소유 의료기관의 폐업, 투자자의 자본 회수 등에 따른 의료기관 운영의 왜곡 우려' 등을 언급하며 영리병원이 의료의 공공성을 해칠 수 있다고 판시한바 있음.</p> <p>○ 이 사건 병원은 사업계획 당시부터 내국인도 진료 가능한 외국의료기관을 전제로 개설 허가 절차가 진행되었는데, 이로 인해 국내 의료의 공공</p>

선정이유	<p>성이 훼손될 우려가 크며, 인근 비영리병원의 진료비까지 올라갈 우려가 있음.</p> <p>○ 그밖에 이 사건 원고는 기존에 의료시설 운영 경험이 없으며, 국내자본의 우회투자 의혹을 받고 있음. 뿐만 아니라 사업계획서 원본 미공개, 가압류 상태에서 허가 등 관련 절차가 투명하지 않게 진행되었다는 의혹도 제기됨.</p> <p>○ 항소심 법원은 이와 같은 문제점에도 불구하고 해당 병원이 내국인도 진료 가능한 외국의료기관을 전제로 개설했다는 점을 도리어 원고가 업무를 시작하지 않은 정당한 사유의 근거로 판단함. 그밖에 원고가 인력을 충원하지 않는 등 개원 준비에 필요한 구체적 사안을 진행하지 않은 것은 의료시설 운영 경험이 없는 원고의 경험 부족, 운영 미숙을 보여주는 것이나 항소심 법원은 위와 같은 내용을 도리어 원고에게 유리하게 해석함.</p>
------	--

4. 그 밖의 디딤돌·걸림돌 후보 판결

선정위원회에서 10대 디딤돌·걸림돌 판결로까지는 선정되지 못한 후보 판결들은 다음과 같다.

가. 디딤돌 후보 판결

1	사건번호	대법원 2021. 2. 25. 선고 2017다51610
	재판부	대법관 김재형(재판장), 이동원(주심), 민유숙, 노태악
1	판결취지	복수노조 중 어느 한 노동조합이 설립될 당시부터 주체성과 자주성 등의 실질적 요건을 흠결한 경우 다른 노동조합은 해당 노동조합의 설립무효 확인을 구하는 소의 제기가 가능하고, 노동조합이 주체성과 자주성 등을 흠결한 경우, 이러한 노동조합은 노동조합으로서의 지위를 가지지 않는다고 보아야 함.

2	사건번호	대법원 2021. 7. 21. 선고 2020도16858 판결 [남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 위반]
	재판부	대법관 이동원(재판장), 조재연(주심), 민유숙, 천대엽
	판결취지	직장내 성희롱 피해자에게 불리한 조치를 한 르노삼성자동차 간부들과 법인에 벌금형을 확정함.

나. 걸림돌 후보 판결

1	사건번호	서울중앙지방법원 2021. 4. 21. 선고 2016가합570239 판결 [손해배상(기)]
	재판부	민성철(재판장), 이미경, 홍사빈
	판결취지	일본군 '위안부' 피해자들이 일본국을 상대로 제기한 손해배상청구 소송에 대해 대한민국 법원은 재판권이 없으므로 부적법하다고 하여 각하함.
2	사건번호	서울고등법원 2020. 12. 17. 선고 2019노1602 판결
	재판부	구희근(재판장), 이준영, 최성보
	판결취지	직권남용죄의 요건(특히 권리행사 방해 요건)을 협소하게 이해하고, 형식적으로 적용함으로써, 세월호 특조위 조사방해 책임자에 대해 무죄를 선고함.
3	사건번호	대법원 2021. 3. 11. 선고 2018오2 [폭력행위등처벌에관한법률위반(변경된 죄명:특수감금)]
	재판부	대법관 김상환(재판장), 박상욱, 안철상(주심), 노정희
	판결취지	이 사건 비상상고 이유로 들고 있는 사유는 형사소송법 제441조가 비상상고의 이유로 정한 '그 사건의 심판이 법령에 위반한 때'에 해당하지 않는다고 보아, 이 사건 비상상고를 기각함.

4	사건번호	부산지방법원 2021. 2. 17.자 2020재고합5 결정 [중상해등] 부산고등법원 2021. 9. 6.자 2021로5 결정 [재심기각결정에 대한 항고]
	재판부	부산지방법원 권기철(재판장), 박정현, 허성민 부산고등법원 박종훈(재판장), 손태원, 김웅재
	판결취지	재심대상판결 당시 이루어진 성차별적이고 기본권 침해적인 재판지휘 행위 등이 헌법이 선언하고 있는 성평등과 차별금지 원칙, 인격권 등에도 불구하고 당시의 사회적, 문화적, 법률적 환경에 비추어 위법하다고 볼 수 없다고 보아 성폭행으로부터 방위하기 위해 가해자의 허를 절단한 행위를 중상해죄로 처벌한 사건에 대한 재심을 기각함.