



2013 Korea **Human Rights** Report

2013  
한국 **인권**  
보고서

# 목차

004 발간사

007 2013년 한국 인권상황 총괄보고

## [제 1 부] 인권분야별 보고

029 ■ 2013년 과거사청산 분야 보고

071 ■ 2013년 교육·청소년 분야 보고

117 ■ 2013년 국제인권 분야 보고

118 - 삼성반도체 피해자 UN 특별절차 진정

123 - UN 인권옹호자 특별보고관의 한국공식방문

133 ■ 2013년 노동 분야 보고

134 - 개별적 노동관계

153 - 집단적 노사관계

180 - 이주노동자의 권리

193 ■ 2013년 미군문제 분야 보고

215 ■ 2013년 사법 분야 보고

233 ■ 2013년 소수자인권 분야 보고

234 - 장애인 인권상황

244 - 성소수자 인권 분야

254 ■ 2013년 언론 분야 보고

275 ■ 2013년 여성인권 분야 보고

315 ■ 2013년 환경 분야 보고

316 - 「송변전 주변지역지원법안의 송전선로 전자파 영향에 관한  
입법 미비 사항 보완」에 대하여

325 - 4대강 사업의 진실

**[제 2 부] 집중조명**

- 337 ■ 환경권 ‘에너지 문제’
- 338 - 원전 정책의 평가와 과제
- 363 - 기후변화\_ 파국으로 가는 탄소열차의 폭주를 막아라
- 374 - 한국의 에너지 정책의 문제점
- 395 ■ 甲乙관계, 그리고 경제민주화
- 396 - 2013년 갑을관계 사건과 그 의미
- 415 - 대형마트 영업시간 규제와 행정소송의 경과 및 의의
- 423 - 토익시험 주관사 YBM의 시장지배적사업자 지위 남용과 소비자 보호의 필요성
- 433 - 우리나라 이동통신시장의 현황과 통신요금 인하 방안
- 447 - 금융감독체계 개편 및 금융소비자보호법 제정의 방향
- 459 - 국회 경제민주화 입법 과정과 결과에 대한 평가와 제언
- 484 - 불공정거래 근절을 위한 행정개혁 방향

**[제 3 부] 2013년 디딤돌, 걸림돌 판결 선정**

- 501 ■ 2013년 10대 디딤돌/걸림돌 판결

**[부 록]**

- 551 ■ 주요 사건 분석
- 552 - 화교남매 간첩사건 1심 무죄 판결의 전말
- 567 - 공공의료의 몰락\_ 진주의료원 폐업사태
- 580 - 대한문 앞 집회의 자유를 위하여
- 604 - 버마민주화 지원을 위한 연대활동\_ 버마헌법 개정 활동
- 615 ■ 2013년 인권일지

## 발간사

2013년이 저물어 갑니다. 올 한해에는 어떤 일이 있었는지 돌아보면서 안타까움을 느낍니다. 박근혜 정권이 시작된 첫해의 인권상황은 예상했던 것 보다 훨씬 암울하기만 합니다.

국정원, 국군사이버사령부 등 정부기관이 조직적으로 인터넷에 글을 올리거나 댓글을 다는 방식으로 지난 대통령 선거에 불법으로 개입하였고, 이러한 활동이 당시 박근혜 대통령후보의 선거조직과 긴밀한 연관 속에 진행되었다는 의혹이 제기되었습니다. 이에 분노한 시민들은 진상규명을 요구하며 거리에서 촛불을 들었고, 검찰은 원세훈 전 국정원장과 김용판 전 서울지방경찰청장을 선거법 위반으로 기소하기에 이르렀습니다. 그러나 박근혜 정권과 집권 여당인 새누리당은 사태를 축소·은폐하고 검찰의 수사를 방해하였습니다.

불법선거에 대한 비판적인 여론이 조성되는 것을 막기 위해 정부는 시대착오적인 공안 분위기를 조성하였습니다. 불법선거 개입의 당사자인 국정원은 NLL문제를 거론하면서 남북정상회담의 대화록을 공개하였고, 통합진보당의 이석기 의원 등을 내란음모 혐의로 수사하여 구속기소하였습니다. 심지어는 통합진보당을 위헌정당으로 해산하겠다고 헌법재판소에 정당해산심판을 청구하기에 이르렀습니다. 이러한 공안분위기 속에서 국민들의 사상과 양심의 자유, 표현의 자유는 극도로 위축되고 있습니다.

헌법에서 보장하고 있는 노동3권에 대한 침해도 심각한 지경입니다. 합법화 된 지 14년이 지난 전교조에 대하여 ‘노조 아님’을 통보하는 행태는 헌법상 보장된 노동3권을 전면으로 부인하는 것입니다. 노동조합이 해고된 노동자를 보호하지 않는다면 그것은 더 이상 노동조합이 아닐 터인데, 정부는 조합원 6만여명 중 0.00015%인 9명의 해직자가 있다는 이유로 전교조가 노조가 아니라는 일방적인 통보를 하였습니다. 또한 정부는 전국공무원노조의 설립신고를 반려하면서 여전히 공무원의 노동3권을 인정하지 않고 있습니다.

비정규직 노동자의 삶은 날이 갈수록 피폐해지고 있습니다. 삼성전자 서비스의 노동자 문제와 백혈병 피해자의 문제, 아직도 해결의 기미를 찾지 못하고 있는 쌍용자동차 해고노동자들의 문제는 우리 사회에서 노동자들의 기본적인 권리가 어떻게 침해되고 있는지 보여주는 대표적인 사례입니다. 수많은 노동자들이 저임금과 고용불안정으로 고통 받고 있으며, 불법적인 하도급 구조 속에서 가장 아래에 위치한 노동자의 절규는 계속되고 있습니다.

제주 해군기지 건설 공사는 주민들의 반대에도 불구하고 계속 강행되어 아름다운 강정마을이 한반도 평화를 위협하는 군사적 요충지로 변모하고 있습니다. 4대강 사업이 대형 토건자본의 담합과 환경파괴로 얼룩져 있다는 사실이 명백히 밝혀졌지만, 어느 누구도 4대강 사업의 실패에 대해 책임을 지지 않고 있습니다. 후쿠시마 원전 사고의 교훈에도 불구하고 원자력발전소 건설과 수도권에 전기를 공급하기 위한 대형 송전탑 건설이 계속되고 있는 가운데, 밀양의 주민들은 목숨을 건 투쟁을 계속하고 있습니다. 수도권 대도시 중심의 정책, 개발 위주의 정책이 사람과 환경에 얼마나 막대한 피해를 입히는지 보여주는 사건들입니다.

남양유업 사태에서 시작된 이른 바 ‘갑을관계’ 문제도 올해의 중요한 이슈였습니다. 대기업들의 가격 담합과 불공정거래 관행이 폭로되었지만 근본적인 해결방안을 찾기 어렵습니다. 경제민주화 정책은 좌초되고 기초노령연금 등 복지제도 역시 후퇴하였으며, 대기업의 영향력은 갈수록 커지고, 서민들의 삶은 날로 피폐해지고 있습니다.

민주주의와 인권이 가파르게 후퇴하는 상황에서도 민주주의를 지키기 위한 시민들의 투쟁은 지지 않고 계속되었습니다. 수많은 시민들이 국정원 선거개입 사건을 규탄하는 촛불집회에 참여했고, 밀양, 강정마을, 울산 현대자동차를 향한 희망버스가 이어졌습니다. 이러한 움직임이 더 좋은 세상으로 향하는 디딤돌이 될 것이라고 믿어 의심치 않습니다.

민주주의와 인권에 대한 다짐과 희망을 담아 2013년의 인권상황을 기록하고 평가하는 인권보고서를 발간합니다. 바쁘신 가운데 원고를 작성해 주신 집필자들과 인권보고대회를 준비해 주시고 참여해 주시는 여러 분들께 깊이 감사드립니다. 밤은 깊고 갈 길은 멀지만 민주주의와 인권을 지키려는 우리들의 노력은 새해에도 변함없이 계속될 것입니다. 감사합니다.

2013. 12. 9.

민주사회를 위한 변호사모임

회장 장주영

## 2013년 한국 인권상황 총괄보고

2013년 인권보고서는 세계인권선언의 날인 12월 9일에 맞추어 발간하게 되었다. 우리 나라의 인권상황을 ‘어두운 회귀의 시대’로 돌려놓았다는 평가를 받은 지난 이명박 정부 5년이 막을 내리고 박근혜 정부가 출범하였지만, 박근혜 정부 첫 해도 이명박 정부 첫 해와 마찬가지로 촛불집회라는 국민의 저항을 받으면서 출발하였다. 국민과 불통하면서 모든 비판을 ‘중복’이라는 단 하나의 키워드만으로 버티려 하고 있는 현 정권의 모습 속에서 자칫 잘못하다가는 민주주의가 뿌리째 뒤흔들릴 수도 있다는 우려를 느끼면서, 2013년 한 해 동안에 벌어진 주요 인권상황을 분야별로 요약하여 정리하면 다음과 같다.

### 1. 언론 분야

이명박 대통령 재임기간 동안 언론 인권 침해에 대한 비판과 그 개선의 불가피성에 대한 시민사회의 여론이 워낙 거셌기에, 새로 들어선 박근혜 정부 역시 이를 완전히 도외시하지는 못하고 적어도 일부나마 언론 인권 신장에 나설 것이라는 일말의 기대가 존재했다. 그러나 박근혜 정부 임기 첫 해가 마무리되는 현 시점에서 이런 희망은 산산조각 나고 말았다.

파시즘의 그림자가 사회 곳곳에 어둡게 드리워져 있는 가운데, 언론 인권의 각 사안과 영역에서도 더욱 극악한 억압과 통제가 가해지고 있고, 국민들의 표현의 자유에 대한 억압과 통제는 인권 시계를 가히 유신시대 이전으로 되돌려 놓았다. 나름의 사회적 관심과 호응을 이끌어내며 상영 중이던 다큐 영화 <천안함 프로젝트>가 외부 압력 속에 돌연 상영이 중단된 것이 그 대표적인 사건이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 게임이나 음란물에 대한 과도한 규제 움직임은 유신 시절 장발·미니스커트 단속, 야간 통행금지와 같은 권위주의적 정부의 행태를 연상시키고 있다.

공영방송을 비롯한 언론매체 환경도 더욱 악화되었다. 방송통신위원회 위원장 자리는 다시 대통령의 측근이 차지하였고, 공영방송 낙하산 사장 체제도 청산되지 못하였다. 그 결과 정권의 방송 장악에 따른 제작 자율성 침해와 편향 보도가 더욱 심화되었다. 또한 종합편성 채널의 사회적 역기능이 확인되고 그 사업 승인 과정의 위법성까지 드러났지만, 정권은 강력한 정치적 원군인 현 중편체제의 근본적 수술에는

관심조차 보이지 않았다.

그나마 국회 방송공정성특위가 어렵사리 만들어져 공영방송 정상화를 위한 희망의 불씨가 될 것으로 기대되었으나, 시민사회의 거듭된 요구에도 불구하고 여당의 회피 내지 무관심 속에 제대로 성과를 내지 못했다.

이런 와중에도 제작 현장에서 자신이 속한 매체가 진정한 사회적 공기로 자리 잡도록 하기 위해 해고·징계 등 막심한 개인적 고통을 감수하며 투쟁하거나, 〈뉴스타파〉, 〈국민TV〉 등 대안적 언론의 가능성을 모색하기 위해 헌신한 언론인들의 존재는 한 가닥 빛이 되고 있다.

## 2 노동 분야

### 가. 개별적 근로관계

2013년은 박근혜 정부의 노동정책이 지난 이명박 정부의 노동정책과 별반 다르지 않고 오히려 더욱 보수적일 뿐임을 확인한 한 해가 되었다.

일자리 창출과 고용률 70%를 목표로 하고 있는 박근혜 정부는 출범 초기 “시간제 근로자 정책”을 대대적으로 발표하였으나, 대다수 노동자들로부터 위 정책이 오히려 고용의 질을 저하시키고 비정규직을 확대·양산할 것이라는 비판을 받고 있는 실정이다.

2013년 현재 통계청 조사에 의하면 간접고용 노동자 규모는 88만 1천명으로 2007년 비정규직법 시행 이후 12만 5천명이 늘어나는 등 지속적인 증가 추세에 있다. 현대차, 한국지엠 등 제조업 사내하청에서 부각된 비정규직 문제는 최근 신세계 이마트, 삼성전자서비스, 티브로드 등 서비스산업 전 영역에서 다시 이슈가 되면서 전사회적 현상임이 확인되었다. 특히 외주화로 인한 간접고용 노동자들은 구조적으로 고용·임금·복지 등 개별적 근로관계 뿐 아니라 집단적 노사관계에서의 노동조합 활동과 단체교섭, 단체행동에 있어 사회적 배제와 차별을 받고 있음이 드러났다. 현대자동차는 관련 대법원 판결에도 불구하고 사용자성을 부정하였고, 이마트, 삼성전자서비스, 티브로드 등 서비스 사업장에서 노동조합이 결성되자 회사들은 사용자성을 부인하며 단체교섭을 거부하고 노조 탈퇴를 종용하고 있으며, 불법파견 소송 및 고소·고발에 대비한 자료 은폐를 시도한 것으로 확인되었다. 그 밖에도 KT의 위장정리해고(부진인력퇴출프로그램), 한국지엠, 농협유통과 이랜드리테일, 한국원자력연구원 등에서 불법파견 논란이 일어났다.



학교 비정규직은 학교회계직원, 비정규직 강사, 파견·용역근로자 및 기간제교사 등을 포함하여 2013년 기준으로 전체 약 37만명에 이르는 것으로 파악되고 있다. 그 간 학교 비정규직 노동자들의 근로조건을 결정해 온 교육감과 정부는 각 학교장이 사용자라는 이유로 단체교섭을 거부하여 왔으나, 공공운수노조 전회련본부를 비롯한 학교 비정규직으로 조직된 노조들이 연대회의를 구성하여 전국적으로 단체교섭응답 가치분을 제기하였고, 각 법원에서는 사용자가 지방자치단체(공립학교)와 대한민국(국립학교)이라는 점을 확인하였다. 이에 현재 위 노조 연대회의와 각 지방자치단체·정부와 단체교섭이 진행 중이나, 공공부문의 예산제약으로 인한 한계 핵심적 사항에 대하여 정부지침을 근거로 교섭거부를 하고 있어 실질적인 교섭 진행에 상당한 곤란을 겪고 있다.

공공부문에 광범위하게 들어와 있는 민간위탁, 외주화 등 간접고용으로 인한 노동기본권 침해가 심각하다. 인천공항에서 근무하는 간접고용 노동자들의 집단교섭과 파업 과정에서 간접고용에서의 교섭창구 단일화 강제, 실질적인 결정권을 가진 공항공사의 사용자책임 회피로 인한 노동기본권 침해가 심각하게 드러났다.

## 나. 집단적 노사관계

2013년 10월 24일 고용노동부는 전교조에 대하여 노조법상의 노동조합으로 보지 않는다는 법외노조 통보를 하였고, 교육부는 바로 다음날 단체교섭 중단, 전임자 복귀 명령, 각종 단체협약에 따른 지원 중단, 전교조가 교육의 한 주체로 참여하는 각종 위원회 참가 배제를 결정하였다. 전체 6만여 조합원 중 단 9명의 해직자가 있다고 하여 14년간 활동해오던 산별노조의 합법적 지위를 부정하는 비상식적인 행태를 보이는 이유는 전교조가 교육현장에서 참교육, 민주교육을 주창하고, 교과서 친일독재 미화 반대 등 정부에 비판적인 활동을 해 온 것이 배경으로 깔려 있다고 할 수 있다.

이에 앞서 2013년 8월 2일 고용노동부는 전국공무원노동조합이 제출한 노동조합 설립신고서를 반려하였다. 공무원노조의 설립신고 반려조치는 설립신고 이전에 노동부와 협의과정에서 합의된 내용으로 규약을 변경하였고, 그에 따라 고용노동부가 설립신고증을 교부하기 직전에 방침을 변경하여 전격적으로 다시 반려처분을 하였던 바, 이는 약속을 손바닥 뒤집기 하는 박근혜 정권의 노정관계, 공무원의 노동기본권에 대한 기본인식의 후진성을 여실히 보여준 것이었다.

복수노조 창구단일화 제도의 시행 이후 친사용자의 노동조합 설립을 지원하는 경우,

공정대표의무를 위반하여 특정노조에 대하여 불합리한 차별을 하는 경우 등 청구단 일화 제도를 악용한 부당노동행위의 양태가 나타나고 있으며, CCTV 및 전자기기를 통한 노동감시는 대부분의 사업장에서 일상화되고 있다.

작년 10월 창조컨설팅의 노조파괴 컨설팅 문건에 이어 2013년 10월 무노조전략을 담은 삼성그룹의 노사전략이라는 문건이 폭로되었고 사용자들에 대한 부당노동행위 고소, KEC·(주)만도 등 여러 사업장에서 복수노조 하 노조 간 차별, 지배·개입 등에 대한 고소가 있었다. 그러나 사용자에 대한 조사·기소를 지연하거나 대부분 불기소 처분에 그치고 있어, 현행 부당노동행위 규정에 대한 개정·보완과 더불어 고용노동부·검찰의 적극적인 수사와 처분이 요구된다.

집회·시위는 노동조합의 일상적 조합활동 방식으로 집회·시위에 대한 금지통고 및 제한은 노동조합의 단결권을 침해할 수 있다. 금속노조와 쌍용차 범대위 등 일부 노조와 단체들이 청운동사무소 앞과 대한문 인도에 대한 집회신고를 하는 경우 관할 경찰서장은 일률적으로 금지통고를 함으로써 절대적 집회금지장소로 운영하였고, 쌍용차 해고자들의 최후수단인 대한문 분향소 천막에 대한 철거 사례와 같이 행정대집행 수단을 통하여 집회의 자유를 침해하였다. 위와 같은 행정적 수단 이외에 사용자들은 적법한 집회에 대하여 업무방해금지 가처분 및 간접강제 등 각종 보전 및 집행 제도를 이용하여 노동조합의 단결권 및 단체행동권 행사에 대한 저지를 시도하고 있으며 심지어 가처분결정을 위반한 자력구제를 실행하는 경우도 있다.

한편 한진중공업 희망버스 시위 등 대규모 집회에 참가한 단순 참가자인 경우 검찰은 처벌규정이 없는 집시법 대신에 형법의 일반교통방해죄를 적용하여 무차별 기소를 하고 법원은 일반교통방해죄 성립을 너무 쉽게 인정하는 경향이 있어 노동조합과 조합원들뿐만 아니라 일반시민들의 집회의 자유마저 봉쇄되고 있는 현실이다.

2013년 1월말 기준 민주노총 사업장에서 노동조합을 상대로 하여 총 1,306억원의 손해배상 소송이 진행 중이며 77억원의 가압류가 집행된 상태이다. 2003년에 두산중공업 쟁의행위에 대한 손해배상을 비롯하여 총 2,222억원의 손해배상이 제기된 이후 10년간 쟁의행위 손해배상에 대한 대책 및 개선 논의는 꾸준히 있었으나 거의 달라진 것이 없는 상황이다. 이는 쟁의행위의 정당성 인정범위가 협소한 점에 근본 원인이 있으며, 사용자인 원고에게 손해배상 청구의 입증책임이 있음에도 입증자료의 구조적 편재를 간과하고 너무 쉽게 사용자의 청구를 인용하여 온 법원의 태도에 변화가 없다는 점, 사용자가 쟁의행위의 실제 관여와 무관하게 특정 피고를 상대로 소송을 제기하거나 노동조합 탈퇴 강요의 수단으로 사용하는 등 소권을 남용하고 있

으나 통제되지 않는 한계가 있다. 이에 쟁의행위 목적의 정당성 인정 범위가 확대되어야 하며, 노조법을 개정하여 쟁의행위 및 노동조합의 활동으로 발생한 손해에 대하여 원칙적으로 손해배상청구를 금지하고 예외적 폭력·파괴행위로 인한 손해에 대해서만 손해배상청구가 가능하도록 하여야 한다.

#### 다. 이주노동자 분야

이주노동자 분야에서는 고용허가제법 시행 9년이 지나도록 여전히 ‘정주화 금지’, ‘자유로운 사업장 이동 제한’이라는 정부 방침이 계속되고 있어 이주노동자들의 열악한 노동환경을 더욱 고착화 시키고 미등록 이주노동자(불법체류자)의 증가를 가져오고 있다. 고용허가제의 단기순환제를 완화하고 사업장 변경사유 확정에 근로자가 참여하게 하며 성실한 외국인근로자들의 재입국을 좀 더 용이하게 해주는 등 고용허가제의 운영을 좀 더 탄력적으로 하고, 이주노조를 합법화하여 외국인근로자들이 근로조건 개선을 위해 스스로 노력할 수 있는 기회를 주는 등 불법체류의 증가를 억제하는 방안을 강구하여야 한다.

### 3. 여성인권 분야

‘준비된 여성 대통령’, ‘여성 혁명 시대’라는 키워드를 내세우던 첫 여성 대통령의 탄생에도 불구하고 2013년은 여성인권의 진전에 있어서 그다지 혁명적인 변화는 눈에 띄지 않는 한 해였다. 오히려 여성 장관의 임명이 2명에 그치는 등 정부 주요 요직에의 여성의 진출이 축소되었다. 1999년 헌법재판소로부터 위헌판결을 받은 ‘군가산점제’를 부활시키려는 시도가 다시 제기되고 있으며, 임신·출산·육아 등으로 인한 경력 단절 여성에게 2%의 가산점을 주는 내용의 일명 ‘엄마 가산점제 법안’이 발의되는 등 우리 사회가 아직도 ‘남성은 군대에 가고 여성은 아이를 양육한다’는 성역할에 대한 고정관념에 머물러 있음을 확인한 한 해이기도 했다.

또한 정부는 2011년부터 ‘시간제 일자리’를 고용률 상승의 해법처럼 홍보해왔지만, 2년이 지난 현재 시점에도 여성경제활동 참가율이 비슷하게 제자리걸음을 하고 있는 것이 현실이다. 정부가 진정으로 고용률을 끌어올리기 위해서는 여성과 남성, 정규직과 비정규직간의 임금 격차부터 줄여야 한다는 지적에 귀 기울여야 할 것이다.

한편 올해는 유난히 국가고위층이나 권위적인 기관 내부에서 많은 성폭력 사건이 발생하고 이슈화된 한 해였다. ‘윤창중 사건’과 상관의 성폭력을 견디다 못해 자살한

여군 대위의 사건은 온 국민을 충격에 빠뜨린 올해 대표적인 성폭력 사건이었다. 이들 사건으로 인해 고위공무원 승진교육 과정에 성폭력 예방교육 포함 등 제도적인 대책이 수립되기도 했으나, 이에 그쳐서는 부족하고 공무원들의 성폭력에 대한 인식의 전반적인 개선과 권위적인 조직문화에 대한 체질 개선을 모색하고, 조직 내 성폭력에 대한 철저한 조사와 대응의 방법을 찾아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 올 한 해 동안도 여성인권의 향상을 위한 지속적인 논의와 노력들이 반영된 의미 있는 성과들이 있었다. 우리 사회에 뿌리내린 반인권적인 성매매를 근절하고자 하는 노력의 성과로 해외에서 성매매를 한 자에 대해 최대 3년까지 여권발급을 제한하도록 하는 외교부의 행정처분 기준 마련, 성매매/성매매 알선에 대해 일정기간 여권발급/재발급을 제한하는 법안이 발의되기도 하였다.

또한 성적 고정관념의 고착화를 중요한 차별 판단의 근거로 보아 항공사가 여성승무원에게 치마를 착용하도록 강요한데 대하여 차별로 판정한 국가인권위원회의 결정이나, 정상적인 부부관계가 유지되는 상태에서도 강간죄가 성립한다는 대법원 전원합의체 판결은 주목할 만한 성과이다. 위 국가인권위원회의 결정은 특정 노동에 대해 여성성을 강조하는 사회적 편견을 해소하고 인식의 전환을 가져오는 계기를 마련하였고, 위 대법원 판결은 여성의 성적 자기결정권의 인정 측면에서 진일보한 인식의 법적 근거를 제시했다. 이러한 성과를 발판으로 유엔여성차별철폐위원회가 권고한 바와 같이 부부강간죄를 법으로 명시하는 것이 앞으로 남은 과제라고 할 수 있다.

‘여성 대통령이나 여성 총리가 여성 평등을 의미하지는 않는다’는 지적을 되새기면서 새로운 이슈들이 2014년의 성과로 자리매김할 수 있도록 2014년에도 여성인권 향상을 위한 우리를 하나하나의 관심과 노력을 모아나가야 할 것이다.

## 4. 교육·청소년 분야

### 가. 학생 및 청소년 인권

과도한 경쟁교육과 입시 스트레스, 성적 지상주의에 따른 학교 서열화의 교육 현실, 가정불화로 인한 탈선, 또래관계의 단절로 인한 학교폭력이 청소년 비행, 학교생활 중단, 자살로 이어지고 있다. 학교 내에서는 체벌이 계속되고 있고, 두발 및 복장 규제, 소지품 검사, 성적, 외모, 성별, 장애, 경제수준에 따른 차별이 일어나고 있다. 동급생이나 교사에 의한 성범죄도 학교 내에서 빈번히 발생하고 있고, 해를 거

뚝할수록 크게 늘어나고 있다.

초중고에 재학 중인 학생을 제외한 나머지를 ‘학교 밖 청소년’이라 하고, 매년 6만~7만명씩 꾸준히 배출되고 있다. 청소년이 학교를 중단하는 사유로 학교관련 사유가 비중이 높고, 학교를 중단한 이후에도 학업을 계속하고자 하는 욕구가 높으므로 원스톱 지원시설을 확대하고 대안교육기관에 대한 지원 사업을 하는 것이 필요하며 복교지원 및 청소년 친화적 직업훈련 프로그램을 확대할 필요성이 있다. 하지만 비인가 대안학교가 130여개가 넘고 있고, 인가받은 중등 ‘대안교육 특성화학교’가 34개로 늘어났지만 이 가운데 공립은 4곳 밖에 없어 대안학교에 대한 지원이 필요하다.

학교성적과 입시, 취업에 민감한 나라에서 학교폭력을 학생부에 기록하고, 그 중 일부는 졸업 후 2년간 보관하게 하는 것은 학생들의 변화 가능성을 믿고 인격을 성숙한 단계로 이끌어야 하는 교육기관에서 할 행위가 아닐 뿐만 아니라 법률유보의 원칙, 과잉금지의 원칙, 평등의 원칙을 위배하여 가해학생의 인권, 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 잘못된 방침이다.

#### 나. 교원 인권

최근 교권이 학생 혹은 학부모에 의해 부당하게 침해당하며 수업 및 생활지도에 어려움을 보이고 있지만, 교권 침해에 대해서는 형사법적 대응을 제외한 대응 방법이 전무한 실정이다. 학교 밖에서 학교의 교육에 지나치게 개입하면 오히려 악화될 우려가 있어서 스스로 개혁이 필요하다.

#### 다. 사립학교 비리

사학은 학교 운영에 있어 자율성과 독립성이 상대적으로 보장되고 있어 감독청의 감독이 제한되고 있고, 사학 설립자들은 여전히 사학을 ‘사적 소유물’로 여기고 있다. 이로 인하여 여전히 이사장 중심의 족벌적 운영, 입시부정, 교직원 채용부정, 교비 횡령, 공사비리, 음성적인 사학 매매 등 문제가 끊이지 않고 있다. 사학 감독을 위해서는 관련법령을 개선하여 임원취임승인취소 외에 사학의 비리에 대하여 각 상황에 따른 재정적, 행정적 통제방안이 마련되어야 한다.

#### 라. 교육정책

정부는 특수목적고와 자율형사립고, 국제중학교 등 종전의 사학에 비하여 더욱 많은 자율성을 가진 사학을 확대하고 있다. 이러한 특수한 사학의 입학자격, 교육과정 등 학교 운영에 관한 사항을 구체적으로 정하지 아니한 채 시행령에 포괄적으로 위임하여 사학의 심화 비중이 갈수록 높아질 길을 만들어 놓고 있다. 특수 사학은 처음부터 성적 상위 학생들 및 상위층 자녀들을 선발하여 명문고, 명문대에 진학시키는 통로로 전락하였고 일반고와의 불균등 및 양극화를 유발하고 있다.

교학사 교과서는 친일파의 행위와 이승만, 박정희 전 대통령의 독재를 노골적으로 미화하는 등 역사교과서로서 허용될 수 있는 자율성의 범위를 벗어났다. 게다가 사실관계가 잘못 표현되거나 출처가 명확하지 않은 내용이 수백 곳 지적돼 교과서로서 수준 미달이라는 전문가들의 평가가 다수다. 고교 한국사교과서 문제는 교학사 교과서 문제에서 비롯됐음에도 불구하고 당초 문제가 되지 않았던 나머지 7종 교과서까지 한꺼번에 수정명령을 내린 것은 철회되어야 한다.

대학에서는 정년까지 이를 수 없다는 의미의 이른바 비정년트랙 전임교원과 초중등학교에서는 임시직 기간제교사 수가 급격하게 증가하고 있다. 비정규직 교원의 문제는 차별뿐만 아니라 결국 교육의 질적 측면에서의 하락을 불러와서 학생들이 가장 큰 불이익을 보게 된다.

교육부가 발표한 대학구조 개혁방안은 최우수 등급 대학들은 대학 특성화를 위한 재정지원을 강화하고 정원감축 시 인센티브를 부여하는 반면 나머지 대학들은 등급에 따라 정원감축을 하지 않을 경우 재정 지원을 제한하고 국가장학금, 학자금 대출을 제한할 계획을 담고 있다. 2017년부터 갈수록 정원이 미달하게 될 전망이다. 이에 비춰볼 때 대학 구조조정이 불가피한 면이 있는 것은 사실이나, 이는 학령인구 감소로 인한 사립대학 재정위기를 구조조정이 아닌 정부의 고등교육 재정지원 비율을 올리고 정부의 관리감독의 강화로 해결해야 할 문제이다.

## 5. 소수자인권 분야

### 가. 2013년 장애인 인권상황

2013년 올해에도 많은 장애인 인권 이슈가 제기되었다. 우선 민법 개정으로 2013. 7. 1.부터 판단능력이 부족한 정신적 장애인이나 치매노인 등을 대상으로 하는 새로운 성년후견제도가 시행되고 있다. 성년후견제가 정신약자의 부족하고 어려운 부분

에 대해 지원하는 제도이기 때문에 자기결정권을 최대한 보장하는 방안들을 모색해서 자기결정권을 침해하는 부분들을 최소화할 수 있는 노력이 병행되어야 한다.

한편 장애인단체들은 지난 2012년부터 장애인복지법에 근거한 시혜적 복지에서 벗어나 복지서비스를 장애인의 권리로서 보장받고 아울러 장애인 욕구에 기반한 서비스 선택권을 보장하고 탈시설 권리를 보장하는 등의 내용을 담은 장애인권리보장법을 추진해 왔다. 광화문 역사에서는 장애등급제 폐지·부양의무제 폐지를 외치며 지난해 8월부터 지금까지도 천막농성을 진행하고 있고, 올해 정부는 2017년까지 장애등급제를 전면 폐지하기로 하였다. 그러나 발달장애인의 권리보장을 위한 발달장애인법안은 발의 후 1년 6개월이 지나도록 국회에서 논의되지 못하고 있다.

우리나라가 2009년 비준한 유엔장애인권리협약에 따라 유엔장애인권리위원회에 정부보고서가 이미 제출된 상태이고, 민간에서도 이에 대응하는 NGO 보고서 작업을 진행 중이다. 수화를 언어로 인정하는 수화언어기본법안이 지난 8월 입법발의되었고, 선거방송 때 자막과 수화를 반드시 방영토록 하는 등의 장애인의 참정권 보장을 위한 공직선거법 개정안도 올해 초에 발의된 상태이다.

우리 사회의 오랜 편견과 차별로 인하여 취업이나 보험가입 등 일상적인 생활에서 많은 어려움을 겪고 있는 정신장애인의 인권문제는 정부의 정신보건법 개정안 입법 예고에도 전혀 해결될 기미가 없으나, 정신병원에서의 강제구금 문제와 관련된 인신보호법 개정안은 ‘인신보호관’을 새로이 도입하는 등 조금 진전된 안이 나온 상태이다. 한편 1976년부터 1987년까지 12년 간 비참하게 죽어간 형제복지원 사건의 진실 규명과 피해자들의 피해보상을 위한 작업이 올해 진행되고 있다.

## 나. 성소수자 인권분야

2013년은 성소수자 인권분야에서 다양한 이슈들이 쏟아진 해였다. 3월에는 서울서부지방법원이 대법원 판례와 예규에서 요구하고 있던 기존의 성전환자 성별정정 요건을 완화하여 성기성형수술 없이 성별정정 허가결정을 하였고, 11월에는 성전환남 성에게 남성으로서의 외부성기 형성까지 요구하는 것은 헌법상 기본권을 침해하는 것임을 분명히 밝힘으로써, 성전환자의 인권이 진일보하였다는 평가를 받은 반면에, 대법원은 7월에 청소년 성소수자의 학교폭력으로 인한 자살사건에서 학교책임을 인정한 원심을 파기환송하여, 청소년 성소수자들에 대한 학교폭력의 심각성을 외면하고 학교의 역할을 너무 소홀하게 판단하였다는 비판을 받았다.

9월 7일에는 김조광수 감독과 그의 동성연인 김승환 커플의 공개 결혼식이 있었고, 10월 30일에는 고등학교 졸업 이후 40년간 동거한 60대 여성들의 안타까운 죽음이 보도가 되기도 하는 등, 그동안 법제도에서 완전히 배제되어 온 성소수자들의 가족 구성권 보장을 위한 논의들이 본격적으로 시작되는 계기가 되었다. 3월에는 균형법상 추행죄의 ‘계간’이라는 용어가 ‘항문성교’로 개악이 되었고, 4월에는 동성애혐오 단체들의 압력으로 인하여 민주당 김한길, 최원석 의원이 자신들이 대표발의한 차별 금지법안을 철회하였다. 또한 마포구청 등 지방자치단체들은 국가인권위원회로부터 차별시정 권고를 받고 난 이후에도 성소수자 인권단체의 문화제를 위한 무대사용을 불허하거나 현수막 게시를 거부하는 차별행위를 반복하여 비판을 받고 있다.

## 6. 경제민주화 분야

### 가. 2013년 갑을관계 사건과 그 의미

독재정치를 청산하고 정치적인 억압에서 해방된 지 25년이 지난 2013년에 3명의 편의점주의 자살, 1명의 대리점주의 죽음, 그리고 인터넷을 뜨겁게 달군 남양유업의 영업사원의 욕설이 담긴 파일이 공개된 후에야 우리는 진정한 현실을 보게 되었다. 우리는 경제적 힘의 논리에 의해 지배당하고 억압당하는 ‘갑을관계’의 시대에 살고 있었던 것이다.

남양유업의 불공정거래행위는 가장 대표적인 예이다. 속칭 ‘밀어내기’로 알려진 구입 강제행위는 오랜 기간 동안 대리점주의 목을 죄어 왔다. 뿐만 아니라 남양유업 본사는 대리점주에게 판촉사원 임금지급의무를 전가하고, 명절 사례금 제공을 강요하였으며, 백지계약서를 교부하여 일방적으로 대리점 계약을 해지하기도 하였다. 결국 남양유업의 횡포 아래 더 이상 버틸 수 없는 수많은 ‘을’들의 함성이 터져 나왔다.

가맹점 특히 편의점주에 대한 가맹계약은 거의 노예계약 수준이었다. CU 가맹본부 는 매출의 35%를 가맹수수료로 받으면서 가맹점의 영업이익과는 무관하게 이익을 취하였고, 과도한 해지 위약금을 요구하여 가맹계약으로부터 벗어나지도 못하게 하였다. 또한 편의점 가맹본부는 담배회사들로부터 받은 담배광고비를 받고도 이를 가맹점에게 지급하지 않았다. 담배를 판매하는 곳은 편의점이지 가맹본부가 아님에도 불구하고 실질적으로 담배광고를 담당하지 않은 가맹본부가 가맹점에게 지급되어야 할 담배광고비를 가로챈 것이다.



백화점 등의 대규모유통업체의 입점업체에 대한 횡포 역시 사실로 밝혀졌다. 현대아이파크몰은 입점업체 점주들에게 매장 전체의 인테리어 비용을 전가하였다. 이에 공정거래조정원은 현대아이파크몰에게 50%를 반환할 것을 권고하여 조정이 성립되었다.

택배사업은 가파르게 성장하였으나, 그 성장의 결실은 실제 택배업무를 담당하는 화물운송수탁인(택배기사)에게 돌아가지 않았고, 오히려 부담만 가중되었다. CJ대한통운 목포지사의 택배기사들은 화물운송차량의 관리·운영과 관련된 모든 비용과 각종 부담금을 부담해야 했으나, CJ대한통운 목포지사는 택배기사와의 협의 없이 일방적으로 화물운송료를 결정하였고, 오히려 택배기사들에게 다른 지사(군산지사)보다 2.23배 높은 수수료를 부과하였다. 택배기사들은 실질적으로 운송회사의 노동자와 같은 지위에 있었으나 형식적으로 독립된 사업자라는 이유로 노동법의 보호를 받지 못하고 있었다.

대한민국 대표적인 화장품 브랜드인 더페이스샵, 네이처 리퍼블릭, 토니모리 등 화장품 3사의 가맹점주들에 대한 횡포도 새롭게 밝혀졌다. 즉, 화장품 본사는 가맹점주에게 월매출액을 설정해 주고 달성율을 평가요소로 삼아 본사가 일방적으로 계약을 해지할 수 있도록 하여 월매출액 달성을 강제하거나, 매출이 좋은 지역의 가맹점과 부당하게 계약을 해지하고 직영점을 설치하거나, 과도하게 제품을 할당한 후 가맹점을 반품을 받아주지 않는 등의 방법으로 불공정거래행위를 자행하였던 것이다.

전통주 분야 1위를 점유하고 있는 (주)국순당은 거래상 지위를 남용하여 지역 도매점주에게 판매목표를 강제하고, 판매지역을 제한하여 사업활동을 부당하게 구속하였으며, 도매점들이 직접 영업활동과 판촉활동을 하여 취득한 신규거래처 정보를 수집하여 거래처를 빼앗았다. 공정거래위원회는 신고 후 4년이 지난 2013년 5월 경 (주)국순당의 행위가 불공정거래행위에 해당한다고 결정하였다.

분명 경제적 거래관계에서의 불공정거래행위는 어제 오늘의 일만은 아니었다. 그럼에도 우리가 2013년에야 비로소 을들의 고통에 귀를 기울이게 된 것은 그만큼 우리의 일상생활에서의 경제적 인권이 침해받고 있고 이를 바로잡는 것에서부터 경제민주화가 시작된다는 사실을 깨달았기 때문일 것이다. 나의 눈물만을 닦았던 손수건으로 이웃의 눈물을 함께 닦으면서 걸어온 2013년 을들의 행진이 공정한 경쟁을 통한 시장의 정상화, 경제민주화라는 목적지를 향해 더 멀리 나아갈 수 있도록 위의 사건들이 작은 등불이 되어주기를 기대해 본다.

## 나. 대형마트 영업시간 규제와 행정소송의 경과 및 의의

최근 10년간 대형마트의 급속한 성장 이면에 중소 자영업자의 생존권 위기, 전통시장과 골목상권의 붕괴가 있었다. 이에 대한 대책으로 2012. 1. 대형마트에 대한 영업시간제한과 의무휴업일 지정 제도가 시행되었으나 대형마트들은 헌법소원과 행정소송으로 맞서고 있다. 이에 대형마트 영업시간제한과 의무휴업일 지정 제도가 도입된 이유와 과정 및 중소 상인과 민변이 대응해 왔고 여전히 현재 진행형이다.

그러나 국내 대형마트에 대한 영업시간 제한 등을 통한 규제는 도입된 과정이나 도입이후 성과 등에 비춰보면 중소상인의 생존권 보호에만 그치지 않고 경제 구석구석을 살려 경제 전체의 조화를 위한 단초이고 헌법이 실현하고자 하는 경제민주화를 위한 필요 최소한의 조치로서 반드시 지켜져야 하는 제도이다.

## 다. 금융감독체계 개편 및 금융소비자보호법 제정의 방향

2003년 카드채 사태, 2008년 키코(KIKO)사태, 2011년 저축은행 사태 등 대형 금융 피해 사례가 속출하고 있다. 최근에는 이미 2007년에 시작된 일이지만 최근 들어 주목을 받고 있는 사건으로 우리은행이 양재동 화물터널개발사업(일명 ‘파이시티사업’)에 투자하기 위해 1,400여명으로부터 1,900억원을 끌어 모았으나 파이시티사업이 었어지면서 고스란히 금융소비자들에게 피해를 입힌 소위 ‘우리은행-파이시티 사태’와 동양증권이 같은 그룹 계열사인 파산을 목전에 둔 동양, 동양레저, 동양인터넷내셔널의 기업어음(CP), 회사채를 마구잡이를 팔아 약 5만명의 소비자에게 약 2조원의 피해를 입힐 것으로 예상되는 소위 ‘동양증권 사태’까지 벌어졌다.

현재 금융감독당국이 금융정책기능, 금융감독기능(건전성 감독기능, 금융소비자보호기능)을 모두 가지고 있지만 유독 금융소비자보호기능에 뒷전이고 모든 피해를 소비자들에게 떠넘기고 있어 문제이다. 동양증권사태에서 보듯 대기업이 계열 금융회사를 사금고로 이용하다 국민들에게 피해를 전가한다는 면에서는 경제민주화의 중요성이 다시 부각된다.

금융감독기구를 개편하여 금융소비자호보기구를 별도의 독립적인 기구로 설치해야 한다. 또한 금융소비자보호법을 제정해야 한다. 금융위원회에서 마련한 정부안도 발의되어 있으나 부족하다. 사전 보호제도로 금융상품의 사전 등급심사, 판매장소 구별 및 판매면허제를 도입해야 하고, 사후 피해구제제도로 징벌적 손해배상제도, 집단소송의 도입이 필요하다. 그리고 대기업이 보유한 금융회사를 사적으로 이용하지

못하도록 박근혜 대통령이 대선 당시 공약한 경제민주화 관련 약속도 하루 빨리 이행되어야 한다.

## 라. 국회 경제민주화 입법의 과정과 결과에 대한 평가

지난 19대 대선은 경제민주화를 향한 양당의 경쟁이었다는 측면이 있다. 그러나 박근혜 정부 집권 이후 1년이 가까이 되는 현 시점에서 실제로 진척된 입법은 손꼽을 정도에 불과하다.

먼저 재벌의 경제력 집중 규제 정책 관련해서는 순환출자 금지, 금산분리, 지주회사법 개정, 총수 재산범죄 처벌 강화에 대한 입법은 전혀 진척이 없다는 점을 지적할 수 있다. 대표적으로 문제가 되었던 일감 몰아주기 규제입법은 애초 공약과는 달리 제5장에 규정됨으로써 입법의 실효성에 논란을 초래하고 있다. 소액주주가 독립적인 이사를 선임할 수 있도록 하겠다는 등의 소수주주권을 강화 공약은 법무부의 입법예고까지 거쳤으나, 재계의 조직적인 반발로 말미암아 입법 절차가 중단된 상태이다. 대통령 공약이 재벌 몇몇 집안의 반대로 실종 내지 후퇴되고 말았다는 비판을 받게 되었다.

불공정거래 근절 정책, 중소기업중소상인 보호정책 등 편의점 업자들의 죽음을 딛고 입법을 성취해낸 가맹사업법 개정이 유일하게 평가할만한 실질적인 개선입법이다. 이는 실제 피해를 입은 이해당사자들이 자신의 문제를 입법으로 해결해 내고 말았다는 점에서 국민이 나서서 입법을 실현해낸 훌륭한 사례라 할 수 있다.

## 7. 환경 분야

### 가. 4대강 사업의 진실

이명박 전 대통령은 국민들의 반대에 부딪혀 한반도대운하 사업에 대한 포기선언을 하였으나, 그 과정에서도 이명박 정부는 대운하 사업을 실질적으로 포기하지 않았음이 드러나고 있다. 특히 감사원감사 결과를 통해서 알게 된 4대강 사업의 진실은 가히 충격적이었다.

2013. 1. 감사원 감사 결과에 따르면, 먼저 주요시설물 품질관리 분야와 관련하여 국내 하천에 처음 설치되는 대규모 보 시설임에도 모형실험 등 검증 없이 소규모 보에 적용되는 기준을 적용하여 보 안전성에 심각한 위험 등을 초래하였고, 수질관리

분야에서는 4대강 사업으로 대량의 조류가 발생할 것으로 예상되었는데도 부영양화를 방지하기 위한 근본적인 총인 저감 대책을 수립하지 않았음이 드러났다. 다음으로 운영 및 유지관리 분야에서는 정확한 사업효과 및 경제성 검토 없이 4대강 전 구간에 일괄하여 대규모 준설(계획 5.7억 $m^3$ , 실제준설 4.6억 $m^3$ )을 하였고, 마지막으로 준설계획 및 준설토 처리 등 기타 분야에서는 한국수자원공사가 농경지 침수 방지를 위하여 낙동강 창녕·함안보~합천·창녕보 구간의 관리수위를 7.5m에서 5.0m로 변경하면서, 홍수 방어·수자원 확보 등 사업 효과, 공사비 증가 등을 고려하지 아니하고 당초 계획된 수심 6.0m를 유지한다는 사유로 공사비 365억여 원을 들여 준설단면을 변경한 사실이 밝혀졌다.

또한 감사원의 2013. 7. 감사 결과를 통해서 4대강 사업의 강행은 이명박 개인의 과욕이었음이 드러났다. 감사원은 준설·보 설치계획은 당초부터 이상 기후 대비를 위한 홍수 방어 능력, 수자원 확보량 등을 체계적으로 검토 후 마련된 것이 아니라 대통령실 요청 등을 반영한 결과라고 판단하였고, 대통령실 등과 국토부의 주요 관심사는 물그릇보다는 최소수심 확보에 있었던 것으로 보았다.

결국 4대강 사업은 이명박 개인을 위한 사업으로서, 과학적이고 객관적인 비판을 무시한 가운데, 벌어진 반민주적, 반생태적 국토유린 사업이었을 뿐이고, 정권의 과욕으로 인해 수많은 담합과 비리가 발생하였고, 파괴된 4대강은 국민들에게 국가재정 낭비와 환경피해라는 심각한 문제를 초래하였다. 이제는 4대강 사업에 따른 책임을 물을 때이고, 파괴된 4대강의 재자연화를 시급하게 검토해야 된다.

#### 나. 송전선로의 전자파 피해에 대한 대책

송전선로 시설설치 사업추진 과정에서 지역주민들이 민원을 제기하는 주요 요인 중 그 첫째가 ‘지가하락, 보상미흡(18.9%)’이고, 그 두 번째가 ‘전자파 피해 우려(16.1%)’이다. 국가의 사전배려원칙은 전자파 규제관리영역에서도 실현되어야 하는 바, 그 내용은 먼저 송전선로에서 방출되는 전자파 피해에 대한 정확한 실태 조사를 하고, 이를 바탕으로 전자파 인체유해성 한계의 설정 기준을 마련하여야 하며, 전자파 피해에 대한 실효성 있는 구제책을 마련하여야 한다. 전자파 피해 또는 피해의 우려를 이유로 반대하는 주민들의 환경·건강권 등을 국가가 보장하여 주민들의 우려를 불식시킬 수 있을 때에 비로소 국민 편익을 이유로 희생만을 강요하는 송·변전시설사업의 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

## 8. 공공의료 분야

우리의 공공의료 수준은 2011년 기준 OECD국가들 중 공공병상수 꼴찌를 기록할 정도로 양적으로 취약하다. 그 때문에 2013년은 수십 년 간의 국가적 과제이자 대통령 공약이기도 했던 공공의료 강화에 대하여 그 양적·질적 수준을 높이기 위한 구체적인 방안이 마련되어야 할 때였다. 이러한 시점에 경상남도 측이 진주의료원을 폐업시킨 사건은 많은 희생을 치러야 했다.

국가와 지방자치단체는 무엇보다 충분한 수의 공공병원을 확보할 법적 의무부터 이행하여야 함에도 기존의 공공병원을 없앤다는 것은 그 자체로 위법하고 공공의료를 후퇴시키는 것이다. 진주의료원 폐업 사유도 지방자치단체의 장이 취하여야 할 사유가 되지 못한다. 무엇보다 전통적인 역할이었던 의료취약계층(빈곤, 장애, 지역적 소외 등으로 취약한 계층)에 대한 지원과 최근에 증대된 역할인 전국적·통일적 보건 의료정책(질병예방 시스템 가동, 국민건강보험제도로 포괄되지 못하는 서비스의 실현 등)을 수행하는 공공병원에 대하여 수익성의 잣대로 존폐를 논한다는 것 자체가 우리의 법과 제도에서 인정되지 않는 것이다. 설사 공공병원에도 수익성 평가가 있어야 하고, 진주의료원이 적자를 보고 있었다고 하더라도 경상남도측이 들고 있는 강성노조라는 것은 과중한 업무에 시달리면서 임금도 제대로 못 받아왔던 공공병원 종사자들에 대한 모독이자 사실을 왜곡시킴으로써 공공병원 적자 해소를 위한 방안을 방해하는 것이다.

공공의료의 강화는 궁극적으로 국민의 보건권, 환자의 진료선택권, 자기결정권 등의 실현에 그 목적이 있다. 경상남도 측이 공공의료에 대하여 무지했더라도 환자의 안전한 진료를 먼저 확보하지 않은 채 진주의료원 의료진에 대한 계약해지부터 단행한 것은 비난받아 마땅한 일이다. 환자들은 생명·건강의 침해라는 돌이킬 수 없는 가장 큰 피해를 입었는데, 경상남도 측은 퇴원 후 사망하거나 질병이 악화된 환자들이 실제 생겼음에도 대책은 물론 실태조사조차 하지 않았다.

더욱이 진주의료원 해산조례는 구태의연한 날치기로 통과되고 정부의 진주의료원 정상화 지도 및 진주의료원해산조례에 대한 재의 요구, 국회의 국정조사 및 진주의료원 정상화 보고서, 국가인권위원회의 진주의료원 퇴원환자에 대한 인권침해결정 등 소극적이기는 하나 폐업의 문제점 및 진주의료원 정상화할 것을 지적하였음에도 불구하고, 경상남도 측은 고유의 자치사무라면서 위 지적에 대해 생각해볼 가치가 없다는 태도로 일관하여 진주의료원 청산등기를 마쳤다.

우리의 법질서와 정부 및 지방자치단체의 의무를 무시하면서 수많은 분쟁을 낳았고 보건권과 건강권까지 희생시키며 공공병원을 폐쇄시키는 사태가 벌어진 것이다.

## 9. 과거사 청산 분야

긴급조치 제1호가 1974. 1. 8. 발동된 지 39년 만에 긴급조치 제2호, 제9호와 함께 헌법재판소로부터 위헌결정을 받았다는 점은 무엇보다도 다행스러운 일이었다. 물론 대법원 전원합의체 판결로 2010. 12. 16. 긴급조치 제1호, 제2호에 대한 위헌판결이 있었지만, 이로써 사법적 측면에서 긴급조치에 대한 종언을 고한 셈이다.

진실화해를위한과거사정리위원회(이하, 진화위) 조사보고서에 따른 약 900여명의 긴급조치 피해자 중 대학생이나 운동가들은 형사 재심청구와 더불어 국가배상청구 절차를 밟았으나, 소위 ‘막걸리 긴급조치 위반자’의 경우는 고령사망 등으로 인하여 신원회복절차조차 밟지 못하고 있다. 이에 민변은 일괄적으로 긴급조치 피해자 구제를 위하여, 대검찰청에 일괄형사재심청구 청원을 하였으나 법령상 이유가 없으면서 기각하였다. 그런 면에서 보면 피해자의 일괄적 구제를 위한 입법이 필요하다.

한국전쟁. 남과 북이 초토화되고 100만 명 이상의 조선인이 학살된 사건. 학살의 가해자가 남이던 북이던 민초들에겐 학살로 인한 고통만이 살아남아 있는 전쟁. 그로부터 60년, 전쟁의 폐허 속에서, 죽은 엄마를 깨우던 어린 아이는 이제 60세, 아니 70세가 넘는 고령이 되었다. 왜, 누가 끌고 갔는지, 그리고 어디에 묻었는지, 어느 바다에 빠트렸는지, 아무도 알 수 없었다. 다행히 진화위 진상보고에 이은 국가배상 절차를 통하여 그나마 하나 둘씩 그 억울한 죽음이 신원회복을 하고 있다. 하지만 대다수 피해자들은 아직까지 그 피해진상조사조차 신청하지 않았거나, 신청하여 진상규명결정을 받았음에도 국가배상청구를 하지 않고 있는 등 실질적인 피해구제가 요원한 상황이다. 특히 최근 대법원 판결(2012다 202819 판결)은 진화위에 진상규명 신청을 하지 않은 유족의 경우 시효로 소멸하고, 진화위 결정을 받은 경우라 하더라도 진화위 결정시로부터 6개월, 특별한 사정이 있더라도 3년 이내에 국가배상청구 등을 하여야 한다면서, 민간인학살 유족들의 피해구제 기한을 대폭 단축하였다. 이는 국가가 민간인을 학살은폐하고 이제 다시 시효를 이유로 한 시효학살을 한 것에 다름 아니다.

1970년대 냉전 이데올로기와 박정희, 전두환 군사정권의 정권연장 및 유지를 위해 만들어진 간첩사건이 재일동포 간첩단 사건이다. 대부분 무자비한 고문폭행에 의해

북에 다녀온 것이 되거나, 관광은 첩보 수집을 위한 공작활동으로 둔갑하였다. 일본에서 만났던 조총련계 인사는 공작원이 되고, 남으로 온 것은 잠입이고, 일본으로 돌아간 것은 탈출이 되었다. 일부 피해자들이 비록 40여년 만에 무죄판결로서 명예를 회복할 수 있었다. 하지만, 재일동포 간첩으로 오인된 대부분은 아직도 조국인 대한민국으로부터 받은 씻을 수 없는 상처로 인하여 형사 재심조차 꺼릴 뿐 아니라 조국을 회의적으로 바라보는 시각마저 있다. 그런 면에서 일본에는 아직도 억울한 자이니치 간첩이 많다.

일제강점기 하의 강제징용 등에 대한 피해와 관련하여, 미쓰비시 등 일본 전범 기업을 상대로 한 소송이 이어지고 있고, 법원에서 인용결정을 하고 있는 것은 매우 바람직한 일이다. 아직 대법원의 최종 판결이 나오지 않았지만 일본 정부는 대법원이 인용판결을 내린다면 국제사법재판소에 제소하겠다고 하는 등 상호간의 인식과 실행 방법에 많은 차이를 두고 있다. 최근 주일대사관에서 일제강점기 산하 피해자들의 명단이 담긴 역사적인 자료들이 대폭 나오므로써 대일본 보상청구가 더욱 가속화될 전망이다.

우리에게 과거사는 현재를 보는 눈이고, 진행형이다. 아직 인식할 자리를 찾지 못하는 많은 민간인학살 피해자를 비롯한 국가에 의한 피해사건들. 아직도 진상을 규명하지 못한 사건을 위해서라도 반드시 소위 제2기 진화위를 만들어야 한다. 그리고 진상규명결정된 사건들의 배상 등의 조치 또한 반드시 필요하다.

다른 한편 긴급조치가 사법적 측면에서 위헌으로 결정되고 재일동포 간첩들이 하나둘 무죄를 선고받고 있음에도 불구하고, 여전히 공안통치의 핵심 기제인 국가보안법이 살아있고, 국가정보원에 의한 선거개입 등의 논란을 보면 여전히 유신 긴급조치의 유령은 살아있음이 명백하다. 지금은 유신과 반유신의 시대이다.

## 10. 사법 분야

2013년 올 한 해도 사법 분야에는 많은 일이 있었다. 법원과 관련해서는 무엇보다 국민참여재판에 대한 논란이 거셌다. 올해로 시행 6년차를 맞은 국민참여재판은 국민으로 하여금 직접 재판에 참여하게 함으로써 사법의 민주적 정당성을 강화하고, 기존의 법관 위주의 사고에서 국민의 참여를 통해 다양한 가치관과 사고를 재판에 반영함으로써 사법에 대한 국민의 신뢰를 확보하고, 법관 중심의 재판에 대한 단점을 극복하는 긍정적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 정치적으로 민감한 사건과 관련

해 연이은 무죄선고가 나오자 이를 정쟁으로 비화시켜 제도 자체의 본질을 희석시키고 훼손하는 움직임이 제기되어 문제가 되었다.

검찰 분야에서는 민주주의를 유린한 정부기관의 총체적인 선거개입 사건과 이에 대한 진상을 규명하기 위한 검찰의 수사가 제대로 진행되지 않았다. 권력의 외압과 수사방해가 이어지면서 급기야 채동욱 검찰총장이 초유의 감찰로 사퇴하더니, 수사를 담당하던 윤석열 팀장마저 국정감사에서 외압을 폭로하며 절차적 이유를 근거로 석연치 않은 경질을 당해 진상규명은 더더지고 사회정의가 훼손되는 사건이 지속되어 국민의 피로감은 가중된 한 해였다. 이제 남은 방법은 조속히 특검을 하여 성역 없는 수사와 철저한 진상규명으로 책임자는 엄중 문책하는 것이 최소한의 훼손된 민주주의와 정의를 바로잡는 길일 것이다.

헌법재판소에서는 헌법재판소장의 공백 및 자격과 관련한 논란이 있었고, 우여곡절 끝에 이동흡 후보자는 낙마하고, 그 자리에 박한철 재판관이 최초의 검찰 출신이 임명되었다.

## 11. 미군 문제 분야

### 가. 2013년 미군범죄 - 평택 수갑 사건

2012년 말 미군은 부대 밖에서 한국상인의 주차문제로 시비하다 수갑을 채워 제압하고 연행한 사건이 발생하였고, 우리 경찰은 폭력행위등처벌에관한법률위반(불법체포) 혐의를 인정하고 기소 의견으로 검찰에 송치하였다. 그러나 현재 가해 미군들은 출국상태로 있고, 언제 어떻게 기소가 될 것인지 요원하고, 관련 법규상 미군들의 범죄행위는 공무로 볼 근거가 없는데도 미군의 공무집행확인서에 대한 검찰의 이의 제기 이후 사건 처리결과를 확인하지 못하고 있다. 개인적 일탈이 아닌 미군 자체의 우월적 지위를 악용한 권력형 범죄라는 점에서 질적으로 다른 양상으로 전개되고 있는 최근 미군범죄에 대하여 강력한 대응이 필요하다.

### 나. 한반도 전쟁위기 극복을 위한 대안 모색

2013년 상반기 한반도 전쟁발발의 위기가 최고조에 이르자 정전상태를 종식하고 평화협정을 체결할 것을 촉구하기 위한 릴레이 1인 시위가 한 달 동안(4. 3. ~ 4. 30) 진행되었다. 남북미 사이의 적대관계가 종식되지 않는 정전상태에서는 남북미 간의



정치군사적 대립과 갈등이 끊임없이 재연될 수밖에 없으므로 정전상태가 바로 한반도 정세를 불안정하게 만드는 근본적 원인이 된다. 남북미 교전 쌍방은 정치군사적 회담의 성실한 이행을 통해 한반도 문제의 근본적, 평화적 해결을 지향하는 평화협정을 체결하여야 할 것이다.

#### 다. 주한미군 유지비용 부담금 협정의 문제점

SOFA 제5조에는 주한미군이 주둔하는데 소요되는 경비는 미국이 전액 부담하도록 되어 있음에도, 1991년 예외협정을 통해 주한미군에 대한 한국정부의 부담금 지원을 관철시켰고, 매년 한국이 부담하는 방위비는 증가하고 있다. 그런데 협정의 굴욕성, 부담금액의 부적절성, 불법전용, 감독 부재 등 여러 문제점이 나타나고 있는 바, SOFA에도 규범합치적인 법의 적용이 절실하고, 주권을 지키기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

#### 라. SOFA 노무규정의 위헌성

주한미군 내 종사하는 한국인 노동자들 역시 헌법상 근로의 권리, 근로3권의 주체임은 말할 것도 없거니와, 주둔군의 주권면제특권이나 임무의 특수성을 감안하더라도 기본권의 본질적 내용을 침해하거나 현저하게 불합리하게 이를 제한하는 것은 허용되지 않아야 한다. 그러나 SOFA의 전반적 불평등성은 고스란히 한미 SOFA 노무조항의 불평등성으로 이어지고 있어서 근본적 개정이 요구되는 상황이다.

## 12. 국제연대 분야

2013년 국제인권분야에서는 유엔인권메커니즘 중 특별절차(Special Procedures)를 활용하여 한국의 주요한 인권상황을 알리고 이에 대한 국내 및 국제사회의 관심과 개입을 촉구하는 활동을 하였다. 특별절차는 유엔인권이사회 산하의 대표적인 인권구제 메커니즘으로 특정국가 또는 주제별 인권상황을 다루는 특별보고관이 각국으로부터 접수받은 인권침해 사실에 대해 감시, 조사, 연구 등을 통하여 권고를 내리거나 보고서를 작성 하는 제도이다.

먼저 유엔인권옹호자 특별보고관인 마가렛 세카기야는 2013년 5월 29일부터 6월 7일까지 10일간에 걸쳐 한국을 공식 조사방문 하였고, 국무총리를 포함한 정부기관 담당자와 국회의원들과 미팅을 가졌으며, 시민사회단체와 인권단체, 밀양송전탑, 제

주강정마을, 울산 현대차 비정규직 농성장에도 방문하여 해당 활동가들로부터 의견을 청취하였다. 그리고 조사방문 마지막 날에 그동안의 조사내용을 정리한 ‘사전조사결과’를 발표하면서 한국정부에게 11개 분야에 걸친 22개 사전권고사항을 발표하였다.

또한 반도체 노동자의 건강과 인권지킴이 단체인 ‘반올림’과 민변 국제연대위원회는 삼성전자 및 그 계열사 직업병 피해자들의 피해사실과 그들에 대한 삼성전자와 대한민국 정부의 인권침해 사실을 알리기 위해 유엔 건강권 특별보고관, 위험물질 특별보고관, 인권옹호자 특별보고관에게 요청서한(Letter of Allegation)을 발송하였다. 두 단체는 요청서한을 통해 삼성전자와 계열사에서 종사한 경험이 있는 백혈병 및 각종 암 등 직업병 피해자들이 반도체공장 관리미흡으로 건강한 환경에서 근무할 권리가 침해받고, 어떠한 화학물질을 다루는지 이러한 물질이 건강에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 안내받지 못하였으며, 피해자 가족과 반올림 활동가들의 인권옹호 활동을 조직적으로 방해 한 사례를 언급하며, 삼성전자와 관리기관인 고용노동부의 문제 해결과 이를 위한 특별보고관의 조사방문을 요청하였다.



# 제 1 부 인권분야별 보고

2013 한국인권보고서

- 2013년 과거사청산 분야 보고
- 2013년 교육·청소년 분야 보고
- 2013년 국제인권 분야 보고
- 2013년 노동분야 보고
- 2013년 미군문제 분야 보고
- 2013년 사법분야 보고
- 2013년 소수자인권 분야 보고
- 2013년 언론 분야 보고
- 2013년 여성인권 분야 보고
- 2013년 환경 분야 보고



# 2013년 과거사청산 분야 보고



2013 한국인권보고서

지금은 유신과 반유신의 시대이다.  
과거사청산위원회

## I. 들어서며

우리에게 과거사는 무엇인가. 한낱 박물관의 유물로 존재하는 것인가. 아니면 지금도 한밤 중 불뚝 불뚝, 밤잠을 설치게 하는 형형한 빛깔이자, 무서운 이야기인가. 어느 민간인 희생자의 유족은 이렇게 말하였다. ‘사람들은 귀신이 존재하느냐, 유령이 존재하느냐고 하는데, 나는 있다고 생각한다. 아버지가 학살당한 그곳에 가면 윙윙거리는 바람소리에서 한 멧힌 아버지의 신음소리를 듣는다. 나는 들린다’라고.

과거사에 묻혀진 한 사람 한 사람의 한(恨)은 일제로부터, 해방 전 후, 그리고 박정희, 전두환 군사정권을 거치면서 더욱 깊어졌고, 독재의 제물이 되었다. 이것이 어찌 좌우의 문제이고, 보수와 진보의 문제란 말인가.

지난 2013. 8. 30. 국사편찬위원회의 검정 심의를 통과한 교학사의 <고등학교 한국사>에는 일제강점·남북분단·군부독재로 이어지는 역사 과정 속에서 한국 사회의 지배구조와 권력관계를 비판하는 관점으로 서술하는 역사 해석을 배척하고, 북한의 존재를 부정한 채, 이승만<sup>1)</sup>·박정희 전 대통령의 업적을 강조하는 뉴라이트의 역사관을 반영하였다<sup>2)</sup>. 최근 손병두 박정희 대통령기념재단 이사장은 10.26 추도식에서 ‘차라리 유신시대가 더 좋았다’고 발언해 유신미화비판을 받은 바도 있다.

이러한 과거로의 회귀는 과거사가 아직도 끝나지 않는 전쟁이며, 청산되지 않은 과거임을 반증하는 것이다. 진화위의 활동으로 인해 그나마 일부 과거사 사건들이 진상규명의 빛을 보았지만, 30만 또는 그 이상에 달하는 6.25 민간인학살 희생자 문제, 의문사 문제, 긴급조치 피해자들의 배상을 비롯한 아직도 많은 과거사청산의 유제가 남아 있다. 또한 청산되지 않은 일제 강점기 강제징용, 위안부 문제 등이 남아 있다.

본 글을 통해, 최근 대법원의 민간인학살사건, 긴급조치 위헌판결, 그리고 재일동포

1) 특히 이승만 전 대통령은 독립운동사의 주역으로 재탄생한다. 위 교과서는 일제강점기에 68쪽을 할애했는데, 11쪽에 ‘이승만’이라는 이름이 등장한다. 횡수는 42회다. 사진도 5장이나 나온다. 반면 안중근이나 윤봉길은 아예 사진이 없고 김구는 인물사진 한 장이 고작이다. 교학사 <한국사>의 한 부분을 인용해보자. “이승만은 당시에 한국인들이 가장 존경하고 신뢰하는 지도자였다. 그는 직접 자신의 목소리로 방송을 함으로써 국민들과 더욱 친밀하게 되었고, 광복 후 국민적 영웅이 될 수 있었다.”(293쪽)

2) “민주화·산업화에 성공했지만 여러 가지 문제가 있다는 것을 비판적으로 써놓았고 오히려 북한의 사회주의가 정통성 있는 것 같이 돼 있는 교과서를 바로잡아놓고 바로 평가하겠다.”- 이명박 전 대통령, 2008년 10월8일 재향군인회 회장단 청와대 오찬간담회

간첩단사건 등에 관한 판결을 소개하는 한편, 재야에서 이뤄지고 있는 진화법 개정안 등 새로이 논의되고 있는 쟁점 등을 소개하고자 한다.

## II. 2013년도 과거사 관련 주요 사건 경과 보고

- 12-27. 헌법재판소, ‘구 인신 구속 등에 관한 임시 특례법 제2조 제1항’ 전원일치 위헌 결정
- 12-27. 대법원, 재일동포 간첩단 사건 구말로 무죄확정 (2012도12724판결)
- 01-30. 미 뉴욕주 상원, 일본군 위안부는 범죄라는 내용의 결의안 만장일치 채택
- 02-05. 서울중앙지방법원 형사 제26부(유상재 부장판사)  
장준하 무죄판결. (2009재고합22)
- 03-15. 서울고등법원 민사 제11부(김용대 부장판사)  
“민청학련 피해자 128명에게 국가가 180억 배상하라”
- 03-17. 8.15 해방 당시 사할린 거주, 출생 한인 1세 98명 모국으로 터전 옮김.  
(1994년 이래 영주귀국한 사할린 한인 4116명, 국내 생존 거주자 3114명)
- 03-21 헌법재판소 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 전원일치 위헌결정.  
(헌법 재판소 2010헌바 70등)
- 04-11. 대법원, 재일동포 간첩단 사건 고병택 무죄판결 확정(2012도13171판결).
- 04-11. 일본 한일회담(1952-1965) 과정에서, 당시 이케다 총리는 개인청구권 인정
- 04-18. 대법원, 긴급조치 제9호 위헌결정, 위헌무효인 판결에 따른 재심사유 인정  
(대법원 2013.4.18.자 2011초기689결정, 2013.4.18.자 2010모363 결정)
- 05-16. 대법원 이른바 진도 전원합의체 판결(대법원 2012다 202819판결). 파기환송
- 05-16. 대법원, 긴급조치 제4호도 위헌. (2011도2631판결)
- 07-02. 강제징용 피해자, 3번째 미쓰비시 중공업 상대 추가 소송 제기  
(서울중앙2013가합50010)
- 07-10. 서울고법 “신일본제철, 강제징용 피해자에 1억씩 배상” 판결  
(2012나44947판결)
- 07-30. 부산고법 “미쓰비시는 강제징용 피해자들에게 배상하라” 판결  
(2012나4497판결)
- 08-02. 대검찰청, 민변 등의 긴급조치 위반 피해자를 위한 비상상고 청원 기각.
- 08-13. 위안부 할머니 12명, 日정부 상대 국내서 첫 소송.
- 09-12. 서울 고등법원 (제26부 2012나76166).  
우익단체 ‘6.25향토방위특공대 양민학살’도 국가책임

- 09-12. 서울중앙지법 민사 합의 제33부(박평균 부장판사),  
재일동포간첩단 사건 윤정현에 대한 국가배상 판결
- 10-03. 일제 근로정신대 할머니들 광복 68년만에 첫 법정 증언  
(광주, 미쓰비시 상대 소송, 2012가합10852사건)
- 10-07. 서울중앙지법 민사 제35부 (이성구 부장판사)  
“인혁당 배상금 절반만 반환하라” 화해권고결정.
- 10-25. 서울중앙지법 민사 제35부 (이성구 부장판사)  
인혁당 피해자들에게 이자부분 부당이득으로 반환하라 판결.
- 11-01. 광주지방법원. (2013.11.1. 선고 2012가합10852판결)  
일제 강점기 미쓰비시 근로정신대 소속 여성의 위자료 청구소송 일부 승소  
판결

### Ⅲ. 긴급조치와 패티김, 긴급조치 시대의 비극과 희극<sup>3)</sup>

#### 1. 1970년대, 긴급조치 시대, 긴급조치 세대

1974. 1. 8. 긴급조치 제1호, 제2호가 발동된 지 한 달 만인 2월7일, MBC는 방송 프로그램과 연예인의 이름에서 외래어를 추방한다고 발표하였고, 연예인 특히 보컬 그룹의 이름도 국산화하였다. ‘어니언스’는 ‘양파들’, ‘블루벨즈’는 ‘청중’, ‘바니걸즈’는 ‘토끼 소녀’가 되었다. 8월말에는 방송윤리위원회가 가수의 예명을 우리말로 쓰리고 결정하면서 ‘패티 김’은 본인이 싫다고 막무가내로 버텼으나 결국 ‘김혜자’라는 이름으로 불려질 수밖에 없었다<sup>4)5)</sup>.

긴급조치, 유신과 함께 1970년대의 또 다른 아이콘은 ‘금지곡’이라고 해도 과언이

3) 이하 내용은 2013.11.2. 서울대 사회학회 학술토론회. 조영선 [국가에 의한 인권침해와 사법구제를 재인용.

4) 이상, 진화위 2008.12. ‘분야별긴급조치사례보고서’ 103면 이하 재인용

5) 위 진화위 보고서에 따르면, 1976년 4월 16일 박정희 대통령은 국무회의에서 방송에 자주 나오는 외래어를 우리말로 고쳐 써보도록 하라는 지시를 내렸는데, 그 결과 나타난 것 가운데 하나가 스포츠용어를 우리말로 고쳐 부르는 것이었다고 한다. 방송윤리위원회가 2년여의 심의 끝에 1978년 10월 1일에 최종 확정해 방송사에 사용을 권장한 ‘우리말 운동 용어’는 모두 541개였는데, 그 중 야구의 경우 ‘번트는 살짝 대기, 볼 카운트는 던진 셈, 세이프는 살았음, 스퀴즈는 짜내기, 슬라이딩은 미끄러움이었고, 축구의 경우 헤딩슛은 머리 쓰기, 포스트 플레이는 말뚝 작전이였다.’라고 언급하고 있다.



아닐 것이다. 통기타와 록음악은 소비문화를 넘어 70년대 청년 대학생들의 감성과 정신을 보여주는 것이었을 뿐만 아니라 당대의 시대정신을 반영하는 것이기도 하였다. 그럼에도 김민기의 ‘아침이슬’, 송창식의 ‘왜 불러’, ‘고래사냥’ 등은 퇴폐문화라는 등의 터무니없는 이유로 금지곡이 되어야 하였다.

이는 유신체제에 대한 사회적 도전을 엄단하고 일사불란한 국민총화를 달성함으로써 박정희 군사정권의 영구집권의 안정화를 꾀하기 위한 공포정치였다. 긴급조치, 유신 헌법은 ‘법률’의 의미를 넘어 한 시대를 지배하는 대표적인 ‘사회통제 시스템’으로서 정치사회문화 곳곳에 그 영향력을 행사하였다. 그리하여 통상 1970년대 시대를 ‘긴급조치 시대’로, 1970년대 대학생 세대를 ‘긴급조치 세대’로 자의든 타의든 그 시대적 의미로 규정되었던 것이다.

긴급조치에 대한 그간의 사회적, 역사적 평가에도 불구하고 사법부는 본격적으로 그 위헌성을 포함한 사법적 평가를 외면하였다. 이는 사법부가 유신헌법 제53조 제4항 ‘긴급조치에 대한 사법 심사배제’ 규정을 근거로 사법소극주의로 일관한 것에서 비롯된 것이었으며, 대법원에서 지난 2010. 12. 16.에서 긴급조치 제1호를, 그리고 2013. 3. 21. 헌법재판소에서 제1호, 제9호를 위헌결정하기까지는 근 40년의 세월을 기다려야 하였다.

## 2. 긴급조치 제1호위반, 오종상 사건과 대법원 위헌판결

### 가. 긴급조치 오종상 사건의 개요

긴급조치에 대한 사법적·헌법적 심사를 적극적으로 제기한 것은 이른바 오종상 긴급조치 제1호 위반사건에서 부터이다.

오종상 긴급조치 사건의 공소사실은 1) 1974. 5. 17. 09:00에서 10:00사이 버스 안에서 평택교육청 주최 웅변대회연사로 참석하러 가는 여학생에게 웅변대회 연제(演題)가 무엇이냐고 묻고 김춘중이 ‘반공, 근면, 저축, 수출증대’라고 대답하자, “수출증대란 선량한 노동자의 피를 빨아먹는 일이다”, “정부에서는 분식을 장려하는데 정부고관과 부유층은 분식이라하여 국수 약간에다 순계란과 육류가 태반인 분식을 하니 국민이 정부시책에 어떻게 순응하겠냐”고 하고, 1974. 5. 22. 16:00경 위 김춘중 등이 피고인의 집을 방문하자 “정부에서는 미국 국회의원이 내방하면 일본 돈으로 매수하고 일본 고관이 오면 달라로 매수하기 때문에 그 사람들이 자기 나라에 돌아

가면 우리 정부가 잘한다고 칭찬한다”고 하는 말을 하여 허위사실이 사실인양 주장 하여 정부시책을 비난하는 유언비어를 날조유포하고, 2)이와 같이 우리나라가 부패 돼 있으니 이것이 무슨 민주체제냐, 유신헌법 체제하에서는 민주주의가 발전할 수 없으니 이런 사회는 차라리 일본에 팔아넘기던가 이북과 합쳐서 나라가 없어지더라도 배불리 먹었으면 좋겠다”고 말하여 대한민국헌법을 비방하고 반국가단체인 북괴 활동을 찬양고무동조하여 북괴를 이롭게 하였다는 것이다<sup>6)</sup>.

결국 오종상은 당시 군법회의에서 재판관할 하도록 한 긴급조치 제2호에 의해 비상 보통군법회의, 비상고등군법회의 및 대법원을 거쳐 국가보안법, 반공법 위반죄로 징역3년, 자격정지 3년의 유죄판결을 선고 받았고, 1974. 6. 6.부터 1977. 7. 3.까지 만 3년 3개월여를 구금되었다.

#### 나. 진화위에 진상규명 신청 및 진상규명 결정

그래서 오종상은 진화위에 당시 진술은 중앙정보부 요원(고문수사관이 팽수사관이라는 사람이었다고 일관되게 진술)들에 의해 영장없이 체포된 후 10여 일 동안 고문 폭행으로 인하여 진술된 것이라면서 이에 대한 진상규명 신청을 하였다.

진실화해를 위한 과거사정리위원회(이하 진화위라 함)는 2007. 10. 30. 긴급조치 피해자 오종상의 진상규명 신청에 대하여 ‘1974. 당시 정권은 국가‘위기’가 존재할 경우, 절차적, 실질적 요건에 따라 발동되어야 할 국가긴급권의 내재적 한계를 일탈하고, 국민의 표현의 자유, 죄형법정주의를 침해위반한 긴급조치 제1호와 법관에 의한 재판을 받을 권리, 영장주의 등을 침해한 긴급조치 제2호를 발동’하였는데, ‘이 사건은 제7차 개정헌법(이른바 ‘유신헌법’)의 긴급조치권(헌법 제53조)에 의하여 발동된 긴급조치로 위반 사건 가운데 대화중 유신체제를 비판하는 단순발언으로 처벌받은 전형적 사례에 해당’한다면서 ‘국가는 대통령의 위헌적 긴급조치의 발동, 수사과정에서의 가혹행위 및 발언의 확대왜곡, 위헌적 긴급조치에 의존한 기소 및 재판 등에 대하여 피해자와 그 가족에게 사과하고 화해를 이루는 적절한 조치를 취하고, 위법한 확정판결에 대하여 피해자와 그 가족의 피해와 명예를 회복시키기 위해 형사소송법이 정한 바에 따라 재심 등 상응한 조치를 취하는 것이 필요’하다고 권고하였다.

6) 1)에 대하여는 긴급조치 제1호 제5항, 제3항을 적용하였고, 2)중 헌법비방의 점에 대하여는 긴급조치 제1호 제5항, 1항을, 북한을 찬양고무동조한 점에 대하여는 반공법 제4조 제1항을 적용하였다.

#### 다. 오종상 사건 형사 재심경과

이에 원고가 위와 같은 진화위의 재심권고결정에 따라 2009. 2. 12. 서울고등법원에 형사재심(서울고등법원 2009재노19.대통령 긴급조치 위반)을 신청하였으나<sup>7)</sup>, 법원은 긴급조치 제1호 위반에 대해 ‘대통령 긴급조치 제1호, 제4호는 1974. 8. 23. 대통령 긴급조치 제5호에 의해 해제되거나 제5호의 2에 의하여 해제가 유보된 자에 대하여도 그 근거법인 유신헌법 제53조가 1980. 10. 27. 구 헌법 제정, 공포에 따라 폐지됨으로써 실효되었는바, 그렇다면 이 부분 공소사실은 범행 후 법령의 개폐로 그 형이 폐지된 경우에 해당하여 형사소송법 제326조 제4호에 따라 면소를 선고하여야 한다고 판시하였다.

다만, 서울고등법원은 반공법위반 부분에 대해서 ‘피고인이 검찰관 이전의 수사단계에서 고문 등 가혹행위로 인하여 임의성 없는 자백을 하고 그 후 검찰관 조사단계에서도 임의성 없는 심리상태가 계속되어 동일한 내용의 자백을 한 것이라고 인정되고, 따라서 검찰관 앞에서의 진술도 임의성 없는 자백이라고 밖에 볼 수 없으므로 유죄의 증거로 사용할 수 없고’, ‘이복과 합쳐져 나라가 없어지더라도 라고 발언하였다고 인정할만한 뚜렷한 증거가 없’으며, ‘설령 그와 같은 말이 인정된다하더라도 피고인에게 반국가 단체인 북한을 이롭게 한다는 인식이 있었고 위 발언 내용이 국가의 존립안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있다고 볼 수 없으므로, 형사소송법 제325조 후단에 따라 무죄가 선고되어야 할 것’이라고 판시하였다.

#### 라. 대법원에서의 긴급조치 제1호 위헌 판결<sup>8)</sup>

한편, 대법원은 반공법 위반 부분에 대해 원심과 같이 무죄를 선고하면서 종래 긴급조치에 대해서 면소판결을 해왔던 전례를 깨고, 전원재판부를 통해 ‘형벌에 관한 법령이 재심판결 당시 폐지되었다 하더라도 그 폐지가 당초부터 헌법에 위배되어 효력이 없는 법령에 대한 것이었다면 형사소송법 제325조 전단이 규정하는 범죄로 되지

7) 서울고등법원은 재심청구에 대해서 ‘담당 수사관들이 수사과정에서 피고인에 대하여 무차별적인 구타와 잠 안재우기 등의 가혹행위를 함으로써 직무상 범죄를 저질렀다는 점이 확정판결을 대신할 정도로 증명이 되었다’면서 2009.12.29 재심개시결정을 하였다.

8) 대법원은 종래 긴급조치가 ‘법률’적 효력을 갖는 것이라면서 법령이 폐지되었으므로 형사소송법상 면소판결을 해왔었고, 결국 법률의 성격을 갖는 긴급조치의 위헌여부는 헌법재판소의 권한에 속한 것이었다. 그럼에도 대법원은 긴급조치가 국회의 입법형식을 거친 형식적의미의 법률이 아니라라는 논리를 세워 그 위헌여부를 스스로 심판하여 위헌결정을 하였다. 그 배경에는 헌법재판소와 대법원간의 관할다툼이 있는 것이다.

아니한 때의 무죄사유에 해당한다'고 판시(대법원 2010. 12. 16. 선고 2010도5986 판결)하였다.

아울러, 유신헌법 제53조에 기한 긴급조치 제1호에 대하여, '국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로 긴급조치 제1호가 해제 내지 실효되기 이전 당초부터 유신헌법에 위반되어' 무효라면서 기존 판결을 변경하고 대법관 전원일치로 판시하면서, '긴급조치 제1호가 유신헌법 등에 대한 논의자체를 전면 금지함으로써 이른바 유신헌법에 대한 국민적 저항을 탄압하기 위한 것임이 분명하여 긴급조치권의 목적상 한계를 벗어난 것일 뿐만 아니라 긴급조치가 발령될 당시 비상사태로서 국가의 중대한 위기상황 내지 국가적 안위에 직접 영향을 주는 중대한 위협을 받을 우려가 있는 상황에 해당한다고 할 수 없으므로 유신헌법 제53조가 규정하는 요건을 결여하였고, 또한 긴급조치 1호의 내용은 민주주의 본질적 요소인 표현의 자유 내지 신체의 자유와 헌법상 보장된 청원권을 심각하게 제한하고 영장주의를 전면 배제함으로써 법치국가원리를 부인하여 유신헌법 제10조(현행헌법 제12조)가 이 규정하는 신체의 자유를 제한하는 등 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이어서, 긴급조치 제1호는 유신헌법 및 현행헌법에도 위반되어 무효'라고 판시하였다(위 2010도5986 판결).

### 3. 헌법재판소 및 대법원의 잇따른 긴급조치 위헌결정

#### 가. 오종상 사건에 있어서 헌법소원

한편, 오종상 사건의 형사재심 변호인들은 서울고등법원에 재심청구하는 것과 별도로 긴급조치 제1호, 제2호에 대한 위헌법률심판제청을 서울고등법원에 하였으나, 재심 재판부는 2010. 4. 30. '긴급조치1호, 4호가 유신헌법 제53조가 1980. 10. 27. 제5공화국 헌법의 제정공포에 따라 폐지됨으로써 실효되었다 할 것이고, 재심이 개시되더라도 긴급조치 위반의 점에 대해서는 형사소송법 제326조 제4호에 따라 '범죄 후의 법령개폐로 형이 폐지되었을 때'에 해당하여 면소판결이 날 수밖에 없으므로' 재판의 전제성이 없다면서 기각하였고(2009재노19판결), 결국 2010. 2. 유신헌법 제53조 및 긴급조치 제1호, 제2호에 대한 헌법소원을 제기하였다.

말하자면, 서울고등법원의 긴급조치에 대한 면소판결, 그리고 위헌법률심판제청에 대해 전제성이 없다면서 기각한 것은 어찌 보면 당시 사법부의 오랜 관행이었고, 과거사를 보는 입장이었다고 보더라도 과언이 아닐 것이다.

## 나. 헌법 재판소의 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 위헌결정

그런데, 헌법재판소는 2013. 3. 21. 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 헌법소원 사건(2010헌바70.131.170병합<sup>9)</sup>)에서 재판관 8인 전원일치<sup>10)</sup>로 위 긴급조치에 대하여 아래와 같은 이유로 위헌 결정을 하였다.

긴급조치 제9호 제1항 나호는 긴급조치 제1호의 내용과 같이 유신헌법의 재개정 논의를 전면적으로 금지하고 있는데, 이는 국민의 정치적 표현의 자유를 본질적으로 침해하는 것일 뿐 아니라 헌법개정권력주체인 국민의 주권행사를 지나치게 제한하는 것이다. 중략

긴급조치 제9호 제1항 가호에서는 역시 긴급조치 제 1호와 같이 “유언비어를 날조, 유포하거나 사실을 왜곡하여 전파하는 행위”를 금지하고 있는데, 이는 그 범죄의 구성요건이 추상적이고 모호할 뿐 아니라 그 적용범위가 광범위하므로 죄형법정주의의 ‘명확성원칙’을 위반한 것이다. 또한 긴급조치 제9호는 행위의 경중을 구체적·구별적으로 살피지 아니하고 일체의 행위와 긴급조치 제9호 자체를 비방한 자까지 1년 이상의 징역형 등으로 처벌하고 있는데, 이는 범죄와 형벌 간의 균형을 현저히 잃은 것이고, 국가 형벌권을 자의적으로 행사하는 것으로서 ‘형벌의 과잉금지원칙’ 내지 ‘비례의 원칙’을 위반한 것이다. 중략

긴급조치 제9호 제8항은 법관의 영장 없이 체포·구금·압수 또는 수색을 할 수 있도록 규정하였는데, 이는 긴급조치 제1호 제5항과 같은 이유로 헌법상 보장된 영장주의의 본질을 침해하는 것이다.

긴급조치 제9호 제1항 다호, 제5항에서는 허가받지 않은 학생의 모든 집회·시위와 정치관여행위를 금지하고, 이를 위반한 자에 대하여는 주무부장관이 학생의 제적을 명하고 소속 학교의 휴업, 휴교, 폐쇄조치 할 수 있도록 규정하였다. 이는 집회·시위의 자유, 학문의 자유와 대학의 자율성 내지 대학자치의 원칙을 본질적으로 침해하는 것이다.

결국, 헌법 재판소는 ‘긴급조치 제9호는 입법목적의 정당성과 방법의 적절성을 갖추지 못하였을 뿐 아니라 죄형법정주의에 위배되고 헌법개정권력의 행사와 관련한 참

9) 헌법재판소 헌법소원 사건은 청구인 오중상(긴조 제1호제2호, 2010헌바70), 이명준외 3(긴급조치 9호, 2010헌바 170), 배남효(긴급조치 9호, 2010헌바132)등이었다.

10) 당시 이동흡 재판관의 후임이 공백으로 있었다.

정권, 표현의 자유, 집회·시위의 자유, 영장주의 및 신체의 자유, 학문의 자유 등 국민의 기본권을 지나치게 제한하거나 침해하므로 헌법에 위반된다'고 판시하였다.

#### 다. 대법원의 긴급조치 제9호 위헌 결정<sup>11)</sup>

헌법재판소의 위와 같은 긴급조치 제9호에 대한 위헌결정에도 불구하고, 대법원은 형사재심 사건에서 긴급조치 제9호를 제1호와 마찬가지로 위헌결정을 하는 한편, 당초부터 위헌무효인 경우에는 형사소송법 제520조 제5호의 명백한 새로운 증거로서 재심사유로 인정하는 전향적 결정을 하였다.

즉, 대법원은 “구 대한민국헌법(1980. 10. 27. 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 것. 이하 ‘유신헌법’이라 한다) 제53조에 근거하여 발령된 ‘국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치’(이하 ‘긴급조치 제9호’라 한다) 제9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 긴급조치 제9호가 해제 내지 실효되기 이전부터 이는 유신헌법에 위반되어 위헌무효이고, 나아가 긴급조치 제9호에 의하여 침해된 기본권들의 보장 규정을 두고 있는 현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌무효라 할 것이다.”라고 판시하였다. (대법원 2013. 4. 18.자 2011초기689결정, 대법원 2013. 4. 18.자 2010모363 결정 참조)

특히, 대법원은 2013. 4. 18. 결정 2010모363 재심기각결정사건에서, ‘형벌에 관한 법령이 당초부터 헌법에 위반되어 법원에서 위헌, 무효라고 선언한 때’에도 형사소송법 제420조 제5호에 의해 ‘증거가 새로 발견된 때’로 재심사유를 인정하여 청구인의 즉시항고를 인용하였다.

특히, 형사소송법 제420조에 의한 형사재심사유가 대단히 제한적일 뿐만 아니라 통상 주장하는 영장없는 체포나 고문폭행 등을 입증하기는 사실상 불가능에 가깝고, 또한 아예 수사 및 재판절차에 있어서 불법행위가 없는 경우에는 재심사유를 찾기는 대단히 어렵다는 측면에서, 대법원이 형사재심사유로 형벌에 관한 법령이 당초부터 위헌무효로 확정된 경우를 포함한 것은 긴급조치 피해자들의 입장에서는 형사재심의 문을 획기적으로 여는 것<sup>12)</sup>이었다.

11) 대법원은 2013.5.16. 긴급조치 제4호에 대해서도 위헌무효 판결을 선고(2013.15.16선고 2011도 2631판결)하였다.

12) 당시 변호인들은 형사재심사유로서 통상 제기되는 영장 없는 체포는 당시 수사기록이 대체로 없기 때문에 어려웠고, 고문폭행은 입증이 더더욱 어려웠으며, 또한 아예 이러한 국가의 수사절

## 4. 긴급조치 피해의 현황과 사법적구제의 한계

### 가. 긴급조치 피해 현황

긴급조치 위반사건은 1972. 10. 17. 유신헌법이 선포된 이래, 1974. 1. 8. 긴급조치 1호가 선포된 때로부터 1979. 12. 8. 긴급조치 제9호가 해제될 때까지 2159일간, 소위 ‘유신 긴급조치시대’가 있었으며, 진화위가 입수 분석한 판결만도 1412건<sup>13)</sup>에 이른다<sup>14)</sup>.

특히, 긴급조치는 단지 학생, 지식인들의 유신체제에 대한 저항을 제압하기 위한 것이기도 하였지만, 일반 국민들의 일상적인 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한, 대국민 공포정치였다. 진화위는 지난 2009. 9. 1. ‘긴급조치에 의한 인권침해사건’ 진실규명 보도자료를 통하여, 진화위가 입수한 긴급조치 사건 판결문 1,412건 중 유신체제와 긴급조치에 항의하는 지식인, 종교인, 학생, 정치인 등 민주화운동 관련자에 대한 처벌 비율이 32%이고, 일반 국민들의 일상적 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한 사례는 48%에 달한다고 밝힌바 있다<sup>15)</sup>. 말하자면 막걸리 긴급조치 위반 사례가 많았다는 것이다.

또한, 긴급조치 위반자는 대부분 반정부 시위, 유인물제작 반포보다는 사실왜곡, 유언비어 유포 등이 많았다<sup>16)</sup>. 긴급조치 제9호 위반자의 유형별 현황<sup>17)</sup>을 보면 전체

차상 위법행위가 없는 경우도 있었기 때문에 재심개시결정의 언덕을 넘지 못할 수 있다는 우려가 있었다. 그래서 위헌으로 결정된 법률조항에 근거한 유죄판결에 대해 헌법재판소법 제47조 제2항에 의한 재심을 청구할 수 있기 때문에 헌법소원을 제기한 것이다. 헌법재판소에서 위헌으로 결정된 이상 헌법재판소법 제47조 제2항에 의해 재심을 청구하는 길이 열렸지만, 대법원은 관할다툼은 별론으로 하고 판결로서 재심사유를 확장하였다는 점에서 그 의미가 있다 할 것이다. 그래서 현재 하급심 형사재심사건에서는 헌법재판소의 위헌결정을 이유로 재심개시결정을 하는 것이 아니라 대법원의 판결을 기초로 형사소송법 제520조 제5호에 의한 재심사유를 인정하고 있다.

13) 진화위, 긴급조치 판결 분석 보고서.

14) 진화위가 입수한 판결문 1412건 중 1심 판결이 589건, 항소심 판결이 522건, 상고심이 252건이며, 1심 판결 중에서 1.4위반 36건, 3호 위반이 9건, 9호 위반이 554건, 인원974명에 이르고 밝혔다.

특히 4년 7개월여에 이르는 긴급조치 9호 시대를 거치면서 긴급조치 9호로만 구속된 인사의 수는 ‘한국정치법 동지회’에 따르면 1387명에 달한다고 밝혔다. 진화위 2006년 긴급조치 기록 분석 보고서, 291면 이하

15) 긴급조치 제1호 위반으로 기소된 오종상의 범죄사실은 ‘우리나라가 부패돼 있으니 이것이 무슨 민주체제냐, 유신헌법 체제하에서는 민주주의가 발전할 수 없으니 이런 사회는 차라리 일본에 팔아넘기던가 이북과 합쳐서 나라가 없어지더라도 배불리 먹었으면 좋겠다’고 말하여 대한민국헌법을 비방하고 반국가단체인 북괴활동을 찬양 고무 동조하여 북괴를 이롭게 하였다는 것이었다.

16) 진화위, 긴급조치 판결분석 보고서, 296면 인용 [긴급조치위반 유형별 판결 현황]

450여건 중에서 절반 이상인 273건이 사실왜곡, 유언비어 유포혐의였다. 이는 민주주의 사회에서의 보편적 사상과 언론의 자유, 정치적 의견을 표명할 자유를 짓밟았음을 반증하는 것이다.

한편, 긴급조치 위반자에 대해서는 긴급조치 규정 자체에서 ‘법관의 영장 없이 체포 구속’할 수 있었고, 특히 제1호 및 제4호 민청학련 관련 위반자는 군법회의에 회부되어 재판을 받았다. 따라서 대부분의 긴급조치 위반자는 영장 없이 체포되었으며, 더욱이 당시 48시간 구금기간을 지켜지지도 않은 채 장기간 불법 구금당하였으며, 일부는 고문 등 가혹행위를 당하였다.

특히 상대적으로 긴급조치 제1호, 제4호 위반자는 보다 가혹한 고문을 당하였고, 학생·지식인들보다 방어력이 취약한 일반 국민들이 더욱 가혹한 고문을 당하였으며, 중한 형을 선고받은 것으로 증언하고 있다.

## 나. 사법적 구제의 한계 - 구제 입법의 필요성

앞에서 언급한 바와 같이, 1972. 10. 17. 전국에 비상계엄을 선포하고 대통령 특별 선언을 통해 세상에 나타난 유신헌법은 1974. 1. 8. 첫 긴급조치 제1호를 발동한 이래, 제9호가 해제된 1979. 12. 8.까지 지속되었다. 국가가, 특히 박정희 대통령은 스스로 3선까지만 하겠다고 장담하면서 3선 개헌을 관철시켰으면서도 ‘스스로 만든 3선 개헌 헌법’을 지키지 아니하고 초헌법적 권한을 행사하여 유신헌법을 만들고, 유신헌법에 기초하여 다시 긴급조치를 통해 위헌적인 권한을 행사하였다.

과거 사법부는 대통령의 위헌적인 긴급조치에 대해서 유신헌법 규정 내지 법적 안정

유형	1,4호	3호	9호('75)	9호('76)	9호('77)	9호('78)	9호('79)	합계(%)
반유신 재야, 야당 정치활동(재야정치인, 종교인, 교수, 기자 등 지식인)	12	9 (임금 체불, 부당 해고 등)	6	14	16	31	6	85 (14.5)
간첩	0		1	0	1	0	0	2 (0.5)
학생운동(유신반대, 긴조해제 주장 시위, 유인물 제작 등)	12		24	9	29	100	17	191 (32)
기타(음주대화 중, 수업중 박정희 비판, 유신체제 비판발언)	12		81	70	56	45	18	282 (48)
국내재산 해외도피, 공무원범죄 등 (긴조 9호 3, 4, 9항)	0		14	4	1	1	0	29 (5) ※긴조3호 (9건)포함
계	36	9	126	97	103	177	41	589(건)

17) 민족문제연구소, ‘식민의 유산, 유신의 추억’ 77면



성을 운운하면서 침묵과 방조, 내지 협력하였던 치욕의 역사를 가지고 있다. 다행히 대법원의 ‘용기(?)있는 결단’으로 40여년 만에 유신헌법 및 긴급조치에 대한 사법적 단죄가 이뤄졌고, 늦었지만 과거의 ‘정찰제 유죄판결’이 ‘정찰제 무죄판결’로 바뀌면서 한때의 비극이 현재의 희극이 되고 있다.

그러나 앞서 언급하였듯이 적어도 긴급조치 피해자들의 유형을 보면 이른바 막걸리 긴급조치위반이 많다는 점이고, 이는 최근 재심청구과정에서도 고스란히 반영되고 있다. 말하자면, 전체 긴급조치 피해자수가 800-900명으로 추정<sup>18)</sup>되는데, 민주사회를 위한 변호사모임에 접수된 재심청구 및 손해배상 청구인 수는 대략 200-240명 선이고, 기타 개개 변호사가 접수하고 있을 것으로 예상되는 청구인수를 100-200여명으로 볼 때, 재심청구를 비롯한 국가배상 절차를 통해 피해구제를 받는 피해자가 절반에도 미치지 못하고 있다. 특히 재심 등을 청구하고 있는 피해자들은 과거 대학교에 재학 중이거나 또는 재야운동 등을 하였던 이른바 ‘확신헌법’이었고, ‘막걸리 긴급조치’ 위반자는 극소수에 불과하다. 이는 자기 방어 기제가 약한 ‘막걸리 긴급조치’ 위반자의 경우에는 보다 많은 가혹행위를 당하면서 ‘창조’되고 ‘중형’이 선고되었음에도, 이들은 현재까지 자기방어 능력의 부재로 인하여 재심청구 등의 어떠한 호소조차 하지 못하고 있는 것이 현실<sup>19)</sup>이다. 이들에게는 사법적 구제방식은 ‘남의 떡’처럼 무력한 것이다.

따라서 사법부에 의한 지난한 절차보다도, 또한 유신헌법 긴급조치에 의해 과거 입법부가 철저히 유린했던 잘못된 역사를 바로 세운다는 측면에서, 독일이 1998년 제정된 형사재판에서 과거 나찌 하의 판결을 포괄적으로 무효화하였던 전례(1998. 8. 25. 제정, 2002. 7. 23. 개정)<sup>20)</sup>, 그리고 우회적이고 비용입증시간 등의 어려운 사법적

18) 실제, 진화위의 조사결과는 유죄판결을 기초로 파악한 것이고, 기소유예, 공소기각 등을 감안하면 그 수는 훨씬 많을 것으로 예상된다.

19) 일반인의 긴급조치 위반의 경우, 대체로 당시 연령이 30-50대였던 점에 비추어 보면 40년이 지난 현재 60-80대로서 고령이거나 사망하였을 가능성이 많고, 가족들이 이러한 긴급조치 위반사실조차 알지 못한 경우도 상당할 것이다.

20) 긴급조치의 위헌성과 피해자 명예회복 방안에 대한 토론회. 2007.3.28. 진화위. 김선택 ‘유신헌법, 긴급조치의 불법성과 그에 근거한 불법판결의 청산’. 58면 이하 인용

제1조(나치불법판결의 파기) 이 법률을 통하여 1933년 1월 30일 이후에 국가사회주의 불법체제를 관철시키고 유지시키기 위하여 정의의 기본사상에 위배하여 정치적 군사적 인종적 종교적 또는 세계관상의 이유로 내려진 형사법원의 유죄결정은 파기된다. 이러한 결정을 대상으로 하는 절차도 중단된다.

제2조(용어의 정의) 제1조의 의미상 결정이라고 함은 다음 각 호의 결정을 의미한다.

1. 민족재판소의 결정
2. 즉결처분재판소의 설치규정(1945.2.15)에 의하여 설립된 즉결처분재판소의 결정
3. 벌지에 열거된 법령에 기초한 결정(60개 법령 열거)

해결방식보다는 긴급조치 피해사건의 유형이 특정가능하고, 피해자 숫자의 제한성, 입증의 상대적 용이성 등에서 볼 때 일괄적이고 간이하게 입법적으로 해결하는 것이 바람직 할 것이다.

그러나 현재 이미 형사재심절차를 통하여 무죄판결을 받고 있으며, 한편으론 국가배상 절차를 통하여 자기구제를 진행하고 있기 때문에, 긴급조치 피해자 법안의 마련은 오히려 피해자들의 입장에서 보면 사후적으로 개인의 재판청구권을 침해한다는 의문을 받기에 충분하다 할 것이다. 다만, 아직까지도 원론적으로 보면 형사재심 등을 청구하지 않거나 사망자, 실종자 등의 경우에는 여전히 입법적인 구제가 바람직하다 할 것이다.

말하자면, 가장 피해유형과 피해자 특정 및 입증이 용이하다는 측면에서 입법적으로 일괄 구제하는 것이 바람직함에도, 정치적 이해관계로 인해 실기(失機)함으로써 형사재심 청구 및 국가배상절차를 거쳐야하는 피해를 피해자들이 또다시 입고 있는 것이다.

#### IV. 한국전쟁 전후 민간인 학살 피해와 사법적 구제

제3조(전부 또는 일부 파기)

①결정이 다수의 형벌규정의 위반을 이유로 하고 동시에 제1조 제1문의 (파기)요건이 제2조와 관련해서도 결정의 일부에만 존재하는 경우에는 제2조와 관련해서도 제1조 제1문의 (파기)요건을 구비한 결정 일부가 부차적인 의미에 머물지 않는 경우에는 결정은 전체가 파기된다.

②사태의 성질상 제1항의 요건이 구비되었는지가 의문스러운 경우에는 행위자에게 보다 유리하게 해석되어야 한다.

제6조(파기신청)

①신청이 있는 경우에는 검찰청은 판결이 파기되었는지 여부를 확인한다. 그에 대하여 검찰청은 증명서를 발급한다. 신청권자는 유죄선고를 받은 자, 그가 사망한 경우에는 그의 직계 친척과 인척, 그의 형제자매, 배우자, 반려자이다. 신청권자가 사망하거나 그의 체류지가 알려지지 않는 경우에는 검찰청은 정당한 이익이 있다면 직권으로 확인결정을 내려야 한다.

②제1조에 예시된 결정이 나오게 된 절차를 개시한 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 행위시점에 관련인의 주소를 관할하는 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 다른 이유로 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 관할검찰청을 연방법원이 정한다. 검찰청은 연방중앙범죄기록소에 판결파기의 확인사실을 통보한다.

제7조(부가형과 부대결과) 판결의 파기는 모든 부가형과 부대결과도 포함한다.

제8조(연방중앙범죄기록부상의 기록) 제6조에 따라 파기가 확인된 판결에 대하여 연방중앙범죄기록부상의 기록은 삭제된다.

## 1. 한국전쟁 전후 민간인 학살 피해

한국전쟁 당시 민간인이 입은 피해는 사망·학살 37만, 납치 행불 38만 명을 포함하여 75만 명에 이르고, 북한 민간인 150만에 이른다는 보고가 있다. 한편, 당시 민간인 희생자와 관련하여, 진화위는 적대세력에 의한 1,400여명을 포함하여 7,000명에 대해서 진상규명 결정을 하였다. 말하자면 진화위에서 밝혀진 피해사실은 이러한 희생자의 규모에 비하면 대단히 미미한 것이다.

한편, 진화위는 2006년 154개소에 유해매장 추정지 용역조사 결과 66개소에서 발굴이 가능하다는 보고를 하였으며, 2006년 12월 39개소의 우선 발굴 대상지를 선정했으며 2007년부터 3년 동안 전국 9개 추정지에서 1,617구의 유해와 5,600점의 유품을 발굴했는데, 2013년 현재 진화위에서 발굴한 유해와 유품은 충북대학교 내에 건립된 ‘한국전쟁 민간인 희생자 추모관’에 안치되어 있다.

말하자면, 60년이 지난 현재에도 한국전쟁 당시 민간인 희생자들의 경우, 누가 왜 죽었으며, 어디에 묻었는지 등에 대한 진상규명이 제대로 이뤄지지 않았고, 또한 집단학살 당한 경우에는 그 유해마저 발굴하지 못하였을 뿐만 아니라 발굴된 유해마저 마땅히 편히 눕힐 한 평의 땅조차 마련하지 못하고 있는 것이다. 결국 국가배상이나 사과논커녕 제대로 진상규명조차 되지 않고 있는 것이다.

사법부는 과거 일부 희생자들의 유족들이 진화위의 진상규명 결정을 근거로 국가배상을 청구한 사건에서 시효를 내세워 유족들의 청구를 기각하였다. 그러나 최근 울산보도연맹, 문경 박달사건을 비롯한 대법원 판결을 통하여 국가의 소멸시효 항변을 배척하는 등 다소 전향적인 판결을 내리기도 하였지만, 또다시 진도전원합의체 판결 등을 통하여 과거로 회귀하려는 경향을 가지고 있다.

## 2. 울산 보도연맹 판결과 시효, 그리고 문경 박달사건

### 가. 울산 보도연맹 사건

60년 동안 사법부는 한국전쟁 전후 민간인 피해, 특히 경찰 및 군인들에 의해 가해진 피해에 대해서는 ‘시효’, 또는 ‘입증’이라는 간편한 논리로 그 피해배상을 회피해왔다. 말하자면 시효학살이었다. 울산보도연맹 판결은 그런 면에서 과거사 사건과 관련하여 국가의 시효항변을 배척하였다는 점에서 획기적인 판결이었다.

대법원은 2011. 6. 30. 울산보도연맹 학살사건에 대한 판결<sup>21)</sup>에서 그 이전 거창학살사건에서 받아들였던 국가의 소멸시효 항변을 신의성실의 원칙에 반하여 허용할 수 없다면서 전시 중에 경찰이나 군인이 저지른 위법행위는 객관적으로 외부에서 거의 알기 어려워 원고들로서는 사법기관의 판단을 거치지 않고서는 손해배상청구권의 존부를 확정하기 곤란하였고, 따라서 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것은 좀처럼 기대하기 어려웠다고 할 것인 점, 전쟁이나 내란 등에 의하여 조성된 위난의 시기에 개인에 대하여 국가기관이 조직을 통하여 집단적으로 자행한, 또는 국가권력의 비호나 묵인 하에 조직적으로 자행된, 기본권 침해에 대한 구제는 통상의 법절차에 있어서는 사실상 달성하기 어려운 점 등에 비추어, 과거사정리위원회의 이사건 진실규명 결정이 있었던 2007. 11. 27.까지는 객관적으로 원고들이 권리를 행사할 수 없었다고 판시하여 한국전쟁 전후 민간인 학살사건과 관련하여 사법적 구제의 길을 열었다.

하지만, 울산보도연맹 학살사건의 대법원 판결은 그 판시내용 중에 “그 처형자명부 등을 3급 비밀로 지정함으로써 진상을 은폐한 피고가 이제 와서 뒤늦게 원고들이 위 집단 학살의 전모를 어림잡아 미리 소를 제기하지 못한 것을 탓하는 취지로 소멸시효의 완성을 주장하여 그 채무이행을 거절하는 것은 현저히 부당하여 신의성실의 원칙에 반하는 것으로서 허용될 수 없다.”라는 부분이 있어서, 한국전쟁 전후 민간인 희생사건과 같이 일응 진상을 은폐하지 않고 유족이 시신을 수습하여 피해 및 가해사실을 알 수 있었던 경우까지 일반적으로 확대하기에는 어려움이 있었다.

## 나. 문경 석달사건 판결

대법원은 약 2개월 후인 2011. 9. 8. 문경 석달마을 학살사건<sup>22)</sup>에서 다시 한 번 국가의 소멸시효 항변을 배척함으로써 한국전쟁 전후 민간인 학살사건에 대하여 일반적으로 사법적 구제<sup>23)</sup>가 가능함을 분명히 하였다.

21) 대법원 2011. 6. 30. 선고 2009다72599 판결

22) ‘문경 석달마을 학살사건’이란 육군 제2사단 25연대 예하 2개 소대 군인들이 1949. 12. 24. 정오경 문경 석달마을에 진입하자마자 마을을 포위한 채 불을 지르고, 대피하던 마을 주민들을 모아 놓고 무차별 사살하고, 마을 주변을 포위경계하던 군인들이 마을 뒤 산모퉁이에서 마을로 돌아오던 마을 청장년들과 귀가하던 초등학생들을 총살하여 마을 주민 127명 중 86명이 희생된 사건으로, 희생자 중 70% 가량은 어린이, 노약자 또는 부녀자였다. 한편 군인들이 문경 석달마을 주민들을 학살하게 된 동기나 이유는 밝혀지지 않았다.

23) 문경 석달마을 학살사건의 유족들이 2008. 7. 10. 소송을 제기하였고, (1심 서울중앙지방법원 2009. 2. 11. 선고 2008가합66691 사건, 파기환송 전 2심 서울고등법원 2009. 7. 31. 선고 2009나24479 사건, 3심 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다66969 사건, 파기환송 후 2심 서울

문경 민사소송의 대법원 판결 요지는 다음과 같다. “공비 소탕작전이 진행되는 상황에서 군인이 저지른 민간인 학살행위는 객관적으로 외부에서 거의 알기 어려워 원고들과 같은 희생자들의 유족이라고 하더라도 국가에 의하여 진상이 규명되기 전에는 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것은 좀처럼 기대하기 어려웠다고 할 것인 점, 문경학살 사건에 대하여 과거사정리위원회에 의한 진실규명결정이 이루어지기 전까지 가해자가 소속된 국가가 그 진상을 규명한 적이 없었고, 오히려 사건 초기 국군을 가장한 공비에 의한 학살 사건으로 진상을 은폐조작하였던 점, 원고들을 비롯한 유족들이 1993. 5. 3. 유족회 결성 이후 관계당국에 여러 차례 탄원서 제출, 국회청원, 헌법소원심판 청구를 제기한 것은 결국 규명되지 못한 진실을 밝히고자 노력한 것으로 볼 수 있을 뿐인데, 진상규명을 위한 노력만으로 진실이 밝혀지지 않은 상태에서 유족들이 손해배상청구권을 행사할 수 없는 장애사유가 해소되었다고 볼 수 없는 점, 전쟁이나 내란 등에 의하여 조성된 위난의 시기에 개인에 대하여 국가기관이 조직을 통하여 집단적으로 자행하거나 또는 국가권력의 비호나 묵인 하에 조직적으로 자행된 기본권침해에 대한 구제는 통상의 법절차에 의하여서는 사실상 달성하기 어려운 점 등에 비추어 과거사정리위원회의 이 사건에 대한 진실규명결정이 있었던 2007. 6. 26.까지는 객관적으로 원고들이 권리를 행사할 수 없는 장애사유가 있었다고 봄이 상당하다. 여기에 어떠한 경우에도 적법한 절차 없이 국가가 보호의무를 지는 국민의 생명을 박탈할 수는 없다는 점을 더하여 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 진실을 은폐하고 진상규명을 위한 노력조차 게을리 한 피고가 이제 와서 뒤늦게 문경학살 사건의 유족인 원고들이 과거사정리위원회의 진실규명결정에 따라 진실을 알게 된 다음 제기한 이 사건 소에 대하여 미리 소를 제기하지 못한 것을 탓하는 취지로 소멸시효완성의 항변을 하여 그 채무이행을 거절하는 것은 현저히 부당하여 신의성실의 원칙에 반하는 것으로서 허용될 수 없다고 할 것이다.”<sup>24)</sup>

위와 같은 문경 민사소송 대법원 판결은 국가 스스로에 의한 진상규명 전까지는 국가에 대한 손해배상 청구의 기대가 불가능하고,<sup>25)</sup> 국가기관이 조직을 통하여 집단적으로 자행하거나 국가권력의 비호나 묵인 하에 조직적으로 자행된 기본권침해에 대한 구제는 통상의 법절차에 의해서는 달성되기 어렵다는 점을 인정하여 결국 한국 전쟁 이후 민간인 학살사건에 대한 사법구제의 길을 열었고, 거창학살사건의 대법원

고등법원 2012. 4. 27. 선고 2011나74842 판결 사건, 재상고심 대법원 2012다43638 사건)을 거쳤다.

24) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다66969 판결

25) 이는 법률상 장애사유와는 다른 개념으로 소멸시효 항변의 신의칙 위반에서 언급되고 있는 ‘객관적으로 채권자가 권리를 행사할 수 없는 장애사유’의 범위와 관련이 있는 부분이다.

판결과 관련하여 사실상 판례변경을 한 것이라는 의미가 있다 할 것<sup>26)</sup>이다.

### 3. 최근 진도판결(이른바 5.16판결<sup>27)</sup>)의 내용과 전망

#### 가. 진도판결의 요약<sup>28)</sup>

- 26) 박갑주 변호사, ‘문경 석달마을 학살사건과 국가의 배상책임’, 2013.3.21. 민변 소멸시효 토론회. 문경 민사소송 대법원 판결은 국가에 의한 조직적인 인권유린 행위와 관련하여 시효 자체의 배제 가능성을 고려하지 않았고, 울산보도연맹 학살사건의 대법원 판결이 “사법기관의 판단을 거치지 않고서는 손해배상청구권의 존부를 확정하기 곤란하였다”(제5면)라고 판시와 비교하여 단지 “국가에 의하여 진상이 규명되기 전에는 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것은 좀처럼 기대하기 어려웠다”(제8면)라고 하여 소멸시효 기산점을 대법원 판결 시로 판단할 수 있는 근거를 봉쇄하였고, 적극적으로 사법의 자기반성으로 기존 거창학살사건 이후 판례변경임을 분명히 하여 새로운 소멸시효 기산점의 표준시를 울산보도연맹 학살사건의 대법원 선고 시(2011. 6. 30.) 또는 문경 민사소송의 대법원 선고 시(2011. 9. 8.)로 선언할 필요성이 있었음에도 불구하고 그와 같은 판시하지 않은 한계가 있었다. 결국, 울산보도연맹 학살사건과 더불어 문경 민사소송의 대법원 판결이 최근 일부 하급심 법원에서의 소멸시효와 관련한 부당한 판결의 빌미를 제공하였다고 볼 수도 있다.
- 27) 2013.5.16. 선고된 판결로서, 5.16쿠데타와 같이 과거사관련 시효에 대해서 퇴행적 판단을 하였다는 점에서 이렇게 불리기도 한다. 같은 날 긴급조치 제4호에 대한 대법원 위헌결정이 있었다.
- 28) 원래 진도 전원합의체 판결은 3가지의 쟁점에 대한 입장을 판결로서 정리하였다. ① 진화위 보고서의 증명력과 관련하여, ‘결국 정리위원회의 조사보고서에서 대상 사건 및 시대상황의 전체적인 흐름과 사건의 개괄적 내용을 정리한 부분은 상당한 신빙성이 있다 할 것이지만, 국가를 상대로 민사적인 손해배상을 청구하는 사건에서는 그러한 전체 구도 속에서 개별 당사자가 해당 사건의 희생자가 맞는지에 대하여 조사보고서 중 해당 부분을 개별적으로 검토하는 등 증거에 의하여 확정하는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 그 절차에서까지 정리위원회의 조사보고서나 처분 내용이 법률상 사실의 추정과 같은 효력을 가지거나 반증을 허용하지 않는 증명력을 가진다고 할 수는 없다’면서 ‘그 진술의 구체성이나 관련성 또는 증명력이 현저히 부족하여 논리와 경험칙상 조사보고서의 사실확정을 수긍하기 곤란한 점들이 있다고 보이는 경우에는, 조사관이 조사한 내용을 요약한 조사보고서의 내용만으로 사실의 존부를 판단할 것은 아니다.’라고 판시하였다. 즉 진화위 보고서만으로는 안 되고 제반 사정을 따져야한 다는 것이다. ② 그리고 본 시효에 관한 쟁점이고, ③ 위자료 액수와 관련하여, ‘불법행위로 입은 비재산적 손해에 대한 위자료 액수에 관하여는 사실심법원이 여러 사정을 참작하여 그 직권에 속하는 재량에 의하여 이를 확정할 수 있는 것’이라고 하면서도, ‘이미 대법원 2012. 4. 26. 선고 2012다4091 판결, 대법원 2012. 5. 10. 선고 2012다17004 판결 등에서 한국전쟁을 전후한 민간인 희생 사건의 위자료를 비슷한 기준으로 정한 원심판결들이 이미 여러 건 확정된 바가 있다’는데, ‘이 사건에서 위자료 액수를 달리할 만한 다른 사정에 관하여 밝히지도 않은 채, 희생자 본인과 그 배우자 및 부모와 자녀 등에 대하여 각각 상당한 정도로 증액된 기준을 적용하여 위자료를 인정한 것은 위에서 본 사건의 특수성 등에 비추어 반드시 적절하다고는 할 수 없는 측면이 있다. 그렇지만 그래서 사실심법원의 재량의 한계를 일탈했다고까지 할 정도는 아니라 할 것이므로, 결국 원심판결을 파기할 사유가 될 만한 위자료 산정에 관한 법리오해의 위법이 있다고는 할 수 없다’고 판시하였다. 말하자면 일응 위자료액수를 희생자 본인 8000만원, 배우자 4천만원, 직계비속 800만원, 형제자매 400만원의 기준을 제시한 것이라고 할 수 있다. 물론 교통사고 손해배상 사건의 위자료 산정기준이 금8천만원인 점에 비추어도 일실이익을 청구하지 않는 민간인 사건에서는 대단히 모욕적인 금액이다.
- 29) 한편, 진도판결 중 진화위 결정문 증명력에 대한 다수의견(상고이유1점)에 대해, 대법관 이인복, 대법관 이상훈, 대법관 김용덕, 대법관 김소영의 반대의견은 다음과 같다.

최근 대법원은 2013. 5. 16. 전원합의체를 통하여 민간인 학살 과거사에 관하여 퇴행적인 판결(2013. 5. 16. 선고 2012다 202819판결. 이른바 진도 판결)을 내렸다.

대법원은 ‘불법행위를 원인으로 한 손해배상청구권은 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸하지만(민법 제766조 제1항), 정리위원회로부터 진실규명결정을 받은 피해자 등은 특별한 사정이 없는 한 진실규명결정이 있었던 때에 손해 및 가해자를 알았다고 봄이 상당하므로(대법원 2012. 4. 26. 선고 2012다4091 판결 참조), 그때부터 3년이 경과하여야 위 단기소멸시효가 완성된다 할 것이다. 다른 한편 불법행위를 원인으로 한 국가에 대한 손해배상청구권은 불법행위일로부터 5년 동안 이를 행사하지 아니하면 시효로 소멸하고(1921. 4. 7. 조선총독부법률 제42호로 제정되고, 1951. 9. 24. 법률 제217호로 제정된 구 재정법 제82조에 의하여 폐지되기 전의 구회계법 제32조), 이는 위 3년의 단기소멸시효 기간과 달리 불법행위일로부터 바로 진행이 되므로 과거사정리법에 의하여 한국전쟁 전후 희생사건에 대하여 희생자임을 확인하는 진실규명결정이 있었던 경우에도 그 손해배상청구권의 소멸시효는 희생자에게 피해가 생긴 날로부터 5년이 경과한 때에 이미 완성되었다고 할 것이다.

다만 소멸시효를 이유로 한 항변권의 행사도 민법의 대원칙인 신의성실의 원칙과 권리남용금지 원칙의 지배를 받는 것이어서 채무자가 소멸시효 완성 후 시효를 원용하지 아니할 것 같은 태도를 보여 권리자로 하여금 이를 신뢰하게 하였고, 채무자가 그로부터 권리행사를 기대할 수 있는 상당한 기간 내에 자신의 권리를 행사하였다면, 채무자가 소멸시효 완성을 주장하는 것은 신의성실 원칙에 반하는 권리남용으로 허

‘위와 같이 과거사정리법이 왜곡되거나 은폐된 사건의 진실규명 등을 목적으로 독립된 정리위원회 설치하고, 공정하고 객관적인 진실규명을 위하여 위원회의 구성에 있어서 전문성과 중립성을 기하고 위원의 업무상 독립과 신분을 보장하는 한편 각종 조사방법과 관련 절차를 규정하면서 국가기관의 협력의무를 비롯한 조사의 실효성확보 장치를 마련한 점, 이해관계인에게 결정을 다룰 수 있는 이의신청권이 부여되어있고 항고소송을 통하여 불복할 기회도 주어지는 점 등을 고려하면, 국가 소속 공무원의 불법행위로 피해를 입은 자가 진상을 확인한 국가 산하 기관인 정리위원회의 진실규명결정을 근거로 국가를 상대로 손해배상을 청구한 경우, 진실규명결정은 증명력이 매우 높은 유력한 증거로 보아야 하고, 명확한 반증이 없는 한 그 증명력을 쉽게 부정하여서는 아니 될 것이다.’ 중략.

또한, ‘이와 같이 증거의 증명력 판단은 자유 심증주의의 한계를 벗어나지 아니하는 한 사실심법원의 전권에 속하는 점 및 진실규명결정은 그 자체로 증명력이 부족함이 분명한 경우가 아닌 한 고도의 증명력을 가지므로 이로써 국가 소속 공무원의 불법행위책임 발생 원인사실의 존재를 증명하였다고 볼 수 있고 국가가 그에 대한 반증을 제출할 책임을 부담하는 것으로 보아야 하는 점 등을 종합하면, 사실심법원이 정리위원회의 진실규명결정에 증명력이 있다고 판단하여 그 결정을 근거로 국가 소속 공무원의 불법행위책임 발생의 원인이 되는 사실을 인정한 것은 위와 같이 진실규명결정의 증명력이 배척되는 예외적인 사정이 없는 한 이를 위법하다고 볼 수 없다’

용될 수 없다(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다66969 판결 등 참조)’고 판시하였다.

그러면서, 대법원은 ‘신의성실의 원칙을 들어 시효 완성의 효력을 부정하는 것은 법적 안정성의 달성, 입증곤란의 구제, 권리행사의 태만에 대한 제재를 그 이념으로 삼고 있는 소멸시효 제도에 대한 대단히 예외적인 제한에 그쳐야 할 것이므로, 위 권리행사의 상당한 기간은 특별한 사정이 없는 한 민법상 시효정지의 경우에 준하여 단기간으로 제한되어야 한다. 그러므로 개별 사건에서 매우 특수한 사정이 있어 그 기간을 연장하여 인정하는 것이 부득이한 경우에도 불법행위로 인한 손해배상청구의 경우 그 기간은 아무리 길어도 민법 제766조 제1항이 규정한 단기소멸시효기간인 3년을 넘을 수는 없다고 보아야 한다’고 판시하였다.

정리하자면, 진도 판결은 ① 불법행위를 원인으로 한 국가에 대한 손해배상청구권은 불법행위일로부터 5년<sup>30)</sup> 동안, 또는 그 손해 및 가해자를 안날로부터 3년의 단기시효에 의해 소멸하고, ② 다만 채무자가 소멸시효의 이익을 원용하지 않을 것 같은 신뢰를 부여한 경우에는 시효항변이 권리남용으로서 허용되지 않는데, 채권자는 그러한 사정이 있을 때로부터 상당한 기간 내에 권리를 행사하여야만 채무자의 소멸시효의 항변을 저지할 수 있고, 권리행사의 ‘상당한 기간’은 특별한 사정이 없는 한 민법상 시효정지의 경우에 준하여 단기간으로 제한되어야 하고, ③ 개별 사건에서 매우 특수한 사정이 있어 그 기간을 연장하는 부득이한 경우에도 불법행위로 인한 손해배상청구의 경우 그 기간은 아무리 길어도 민법 제766조 제1항이 규정한 단기소멸시효기간인 3년을 넘을 수는 없다고 본 것이다.

## 나. 진도 판결의 문제점 - 과거사 해결의 봉쇄

일단 하급심에서 여러 의견이 있었던 것을 일원적으로 정리했다는 점에서 의미가 있으나, 사법부가 과거사를 해결할 의지를 저버렸다는 비판을 면할 수 없다.

먼저, 이러한 진도 전원합의체 판결로 인해, 진화위에 진상규명 신청을 하지도 않았고, 또한 진화위에서 직권으로 조사하지 않은 대다수의 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건 희생자의 유족들은 시효의 언덕을 넘을 수 없다. 실제 하급심에서는 최근 잇따라 진화위에 진상규명 신청조차 하지 않은 사건에 대해 대법원 판례에 입각하여 기

30) 민법이 제정되기 전이기 때문에, 1921. 4. 7. 조선총독부법률 제42호로 제정되고, 1951. 9. 24. 법률 제217호로 제정된 구 재정법 제82조에 의하여 폐지되기 전의 구회계법 제32조를 적용하여, 불법행위를 원인으로 한 국가에 대한 손해배상청구권은 불법행위일로부터 5년 동안 이를 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다고 판시하였다.



각하고 있다. 최근 하급심에서 진상규명 신청을 하지 않았으나 진화위가 직권으로 진상규명을 한 경우에 하급심에서 시효를 이유로 기각한 전례가 있었으나, 대법원에서 진상규명 신청을 한 경우와 다르게 취급할 이유가 없다면서 인용해주고 있어 그나마 다행인 것이다.

둘째, 진도 전원합의체 판결은, 과거사 시효와 관련하여 진화위 결정, 또는 일응 재심무죄판결 등 국가의 시효항변이 배척된 이후부터 얼마의 기간 동안 행사하여야 하는가와 관련하여, 민법 시효정지규정, 즉 6개월을 제시하였다는 측면에서 권리행사 기간을 법률적 근거 없이 대폭 단축하였다는 비판을 면할 수 없다. 실제로 최근 하급심 판결에 의하면, 재일동포 간첩단 사건에서 형사재심무죄판결로부터 6개월 이후에 제기된 국가배상 청구소송을 시효를 이유로 기각한 사례까지 나오고 있다.

셋째, 권리행사의 상당한 기간은 ‘특별한 사정’이 있는 경우라 하더라도 3년을 초과할 수 없으므로, ‘특별한 사정’에 대한 입증은 희생자 유족에 요구하고 있다는 점이다. 그나마 진도판결에서 민간인 학살사건이 국회 입법 등을 지켜보아야하는 특별한 사정이 있다면서 3년을 인정한 것은 다행이나, 일반 형사재심사건 등에 있어서 6개월을 초과한 ‘특별한 사정’에 대한 입증은 또다시 국가에 의한 피해자들이 넘어야 할 산이 될 전망이다.

넷째, 대법원은 ‘진화위로부터 진실규명결정을 받은 피해자 등은 특별한 사정이 없는 한 진실규명결정이 있었던 때에 손해 및 가해자를 알았다고 봄이 상당하므로(대법원 2012. 4. 26. 선고 2012다4091 판결 참조)’ 하다고 함으로써 상당한 기간의 기산점을 ‘특별한 사정이 없는 한 진화위 결정이 있었던 때’로 판시하였다. 그러나 진화위 결정일은 내부적인 의사결정일일뿐 외부적으로 의사가 전혀 표명되지 않은 것으로서 유족을 비롯한 외부인들은 언제 결정되었는지 전혀 알 수 없는 점, 민법 제11조에 의하면 ‘상대방이 있는 의사표시는 상대방에게 도달한때에 그 효력이 생긴다’고 규정하여 도달주의를 채택하고 있을 뿐만 아니라 민사소송법 제396조 및 형사소송법 제343조, 행정소송법 제20조, 헌법재판소법 제63조 등 불변기간, 제소기간, 상소기간, 청구기간 등은 모두 서면 등이 ‘도달’한 때로부터 비로소 기산하고 있는 점이나, 진화위법 제28조에 의하면, 각하, 조사개시결정, 진실규명결정, 진실규명 불능 결정을 한 경우 ‘지체 없이 그 사유를 명시하여’ 신청인과 참고인에게 통지하도록 규정(제1항)하고 있고, 이의가 있는 경우 ‘통지를 받은 날로부터 60일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다’는 등 통지를 받은 때로부터 비로소 이의절차를 규정하고 있는 점, 그리고 민법 제166조에도 ‘소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로

부터 진행한다'라고 규정하고 있는데, 이는 최소한 권리를 행사할 수 있음을 인지하였을 때를 의미하는 점 등에 비추어, 국가배상을 청구할 수 있음을 비로소 인지하였을 때로서 진화위 결정 통지서를 송달받았을 때 또는 최소한 이와 동등한 정도로 알 수 있었을 때<sup>31)</sup>라고 함이 타당하다 할 것이다.

결국, 법원에 국가배상 청구소송이 계류 중인 민간인 학살사건을 제외한 나머지 ① 진화위에 진상규명 신청을 하지 않은 경우, ② 진상규명 신청을 통하여 밝혀졌으나 국가배상 소송을 하지 않은 경우 등은 위 진도전원합의체판결 취지에 비추어 보면, 시효로 소멸하였다고 볼 수밖에 없어 현재로서는 입법적인 방법이 아니고선 해결할 방법이 없는 것이다.

## V. 분단의 경계인, 재일동포간첩단 사건과 사법적 구제

### 1. 재일 간첩단 사건의 현황

#### 가. 재일 동포에 대한 픽션, 논픽션

[그때 그 사람]이라는 영화 초반에 당구장에서 중앙정보부 요원들이 대화하는 장면이 나온다.

[ 재일동포들, 특히 조총련이나 이북쪽이랑, 쪼금이라도 관계가 있잖아. 그럼 보안사가 개들 간첩 만드는 것 완전히 식은 죽 먹기라니까. 북조선에서는 세금을 안내. 그것 하나 맘에 들더라고 그러면, 3조2항 북괴찬양, 그냥 인사조로 아 예 그렇겠군요. 맞장구치지, 그럼 제3조.3.4.5항 고무찬양회합, 이번에 남조선 가시면 고향소식 좀 전해주시시오. 그것은 지령사항이다. 그래서 그 인간이 입국하면 잠입, 친구의 고향에 내려가면 탐문, 그 일본행 비행기로 타고 돌아가면 탈출, 돌아와서 전화로 당신 고향 개고기 맛은 일품이야라고 말하면 통신연락의 보고가 되는 거고, 그래서 보안사애들이 김포공항에서 내내 매일 죽치고 있는 거야. 간첩후보들 골라내려고. 그 새끼들 그것 때문에 출세한 거야. 특진해서 장군 해 먹고... ].

31) 사실 진화위 진상규명 신청은 유족, 또는 유족회 대표자가 '대표'로서 청구하기 때문에 유족들 모두가 이를 아는 것은 불가능하고, 또한 결정문도 대표자에게만 송달되기 때문에 여전히 나머지 유족들의 입장에서는 알지 못하는 문제가 발생한다. 그렇기 때문에 적어도 선행하더라도 그 대표자가 결정문을 송달하였을 때라고 함이 상당하다 할 것이다.

물론 영화는 서두에 픽션이라고 전제한다. 그러나 픽션이라고 웃어넘기기엔 재일동포들의 기억이나 역사는 논픽션에 가깝다.

## 나. 재일동포 사회의 특징

재일 동포 사회에는, 한반도를 가로지르고 있는 38도선과 같은 경계선은 존재하지 않는다. 남북 각각에 동질감을 느끼는 사람들이 참여하지 않은 경계 속에서 공생하고 있는 것이 재일 한국인 사회이다. 예를 들면, 한 가족 속에도, 한국·북한 국적 혹은 일본국적을 소지하는 사람이 있기도 한다. 또, 학교에서나 사회에서 알게 된 친구사이에서도 국적 상으로 남북, 또는 조선적으로 나누어지기도 한다. 재일 한국인에 있어서, 조총련계 친구는 적이 아니고, 일본 사회 속에서 차별받고 있는 형이고 부모이며, 같은 이웃, 같은 민족이기도 한 것이다. 특히, 한국에 1970년대 이후 유학 온 재일동포들은 그나마 남북 분단의 현실에서 조국 남한의 역사문화를 배우고자 온 ‘열성 애국자’이자, 남한 물정을 모르는 ‘순진한 청년’이었을 뿐이었다.

따라서 한국의 보안사, 중앙정보부 경쟁적으로 이들 재일동포를 연행하여 간첩을 만드는 것은 ‘식은 죽 먹기’였던 것이다. 남한 물정을 모르는, 말하자면 정보기관에 갑자기 연행되어 고문에 의해서 고통 받고, 「한국에 오기 전에, 누구와 만나 왔는지, 이름을 주어라」라고 강요당하면, ‘반국가단체’ 조총련의 구성원인 김모씨, 또는 나 까무라라는 이름이 나오는 것은 너무도 쉬운 일이었다. 반대로 재일동포 유학생들은 수사기관이 회유와 협박에 의해 같은 재일 유학생들의 동태를 파악하는 망원으로 사용되기도 하였다.

## 다. 재일동포 간첩단 사건의 현황

납북어부와 재일교포 조작간첩 문제가 70~80년대에 집중된 것은 유신 및 군사독재 하에서 중앙정보부와 보안사가 경쟁적으로, 자기방어능력이 부족하거나 열등한 재일동포 그리고 납북어부를 반공이데올로기의 먹잇감으로 삼았기 때문이다.

국방부과거사위 보고서에 의하면 1970~80년대 간첩사건은 모두 966건에 달했는데 그 가운데 재일동포 및 일본관련 간첩사건은 319건이며 보안사가 73건을 수사했다고 밝혔다. 특히 보안사는 당시 민간인을 수사할 권한이 없음에도 불구하고 ‘수사결과’를 ‘대공삼십년사’ 등을 편찬 공포하면서 중앙정보부와 경쟁적으로 간첩을 생산해 내었다.

진화위 조사결과에 의하면 주요 재일동포 사건의 주요 현황은 아래와 같다. (진화위 조사보고서 참조)

연도	사건명	수사기관
1971.4.20	재일교포 유학생 서승, 서준식 형제 간첩사건 발표	국군보안사령부 <sup>32)</sup>
1973.5.28	재일교포 최창일 간첩사건 발표	국군보안사령부
1974.4.3	민청학련인혁당재건위사건 발표 중앙정보부	중앙정보부
1974.4.18	재일교포 고병택, 김영작 간첩사건 발표	중앙정보부
1974.4.28	재일교포 최철교 사건 발표	국군보안사령부
1974.6.28	재일교포 유학생 김승호 간첩사건 발표	서울지검公安부
1974.11.5	재일교포 진두현 사건 발표	국군보안사령부
1975.4.2	재일교포 김달남 간첩사건 발표	중앙정보부
1975.11.22	1차 모국유학생간첩사건('11.22사건') 발표 관련자 : 김오재(부산대), 김철현(한신대), 김종태(서울대), 김원중(서울대), 허경조(서울의대), 이원이(부산대), 장영식(서울법대), 김동휘(가톨릭의대), 강종건(고려대), 최연숙(재외국민교육연구소), 백옥광(재외국민교육연구소)	중앙정보부
1975.12.11	2차 모국유학생간첩사건 발생 관련자 : 강종현(서울의대), 이철(고려대 대학원), 이수희(재외국민교육연구소), 조득훈(재외국민교육연구소), 이동석(한국외대), 양남국(서울대)	국군보안사령부
1977.4.18	재일교포 유학생 유영수, 유성삼, 김정사 간첩사건 발표	국군보안사령부
1981.6.9	재일교포 손유형 간첩사건 발표 국가안전기획부	국가안전기획부
1981.10.9	재일교포 유학생 이헌치, 이주광 간첩사건 발표	국군보안사령부
1981.10.13	재일교포 유학생 김태홍 간첩사건 발표	육군보안사령부
1981.11.6	재일교포 유학생 진이칙 간첩사건 발표	국군보안사령부
1982.5.19	재일교포 박영식 간첩사건 발생	국군보안사령부
1982.11.6	재일교포 유학생 이종수 간첩사건 발표	국군보안사령부
1983.10.19	재일교포 박박, 서성수 간첩사건 발표	국군보안사령부

32) 재일동포 간첩단사건은 물론 민간인사건으로서 보안사의 수사관할이 아니었으나, 당시 박정희 '군사'정권하에서 무소불위의 권한을 가지고 있던 보안사는 중앙정보부와 경쟁적으로 이른바 '간첩 만들기'에 나섰다. 1970년대 후반에 김재규 중앙정보부장이 보안사의 이러한 민간이 수사에 제동을 걸어 잠시 주춤했으나, 전두환 보안사령관(보안사령관 1979.3취임)이 대통령이 되면서 1980년대에는 중앙정보부를 제치고 상당부분 보안사에서 만들어졌다.

한편, 재일한국인정치범 모임 등에 의하면, 1970-1980년대 재일동포 간첩단 사건에 연루되어 무고한 형을 산 사람으로 파악되고 연락이 가능한 사람들은 대략 160여명이며, 다만 연락이 되지 않거나 파악이 되지 않는 경우는 더 많다고 밝히고 있다.

## 2. 재일 간첩단 사건 무죄 판결

### 가. 재일동포 간첩단 사건 재심 등 현황

적어도, 160여명에 달하는 재일 동포 간첩 조작 사건 피해자들은 2013년 5월 현재 파악된 바로는 형사재심 무죄 확정이 12명(이중수, 윤정현, 유영수, 김동휘, 김원중, 박박, 이현치, 김정사, 유성삼, 구말모, 고병택, 허철중 등)이고, 현재 형사재심 중인 피해자들이 11명 (강종현, 조일지, 김종태, 강우규, 이동석, 강종건, 김철우, 박영식, 이철, 최연숙, 김태홍 등)에 이르고 있다.

사업상으로 한국을 방문하였다가 체포된 사람도 있지만, 대부분이 서울·부산에 있는 대학에 다니던 중에 체포되었다. 윤정현(59)의 경우, 교토 대학 졸업 후 일본에서 제약회사에서 근무하다가, 한국 고려대학교에 편입했다. 그리고 재학 중이던 1984년 8월 27일, 군 정보기관인 국군 보안 사령부(이하, 보안사) 수사관에 의해서 자택 앞에서 연행되었다. 구속 영장이 발포될 때까지의 43일간 불법 구금되어 구타, 물고문, 전기 고문 등의 모든 고문이 가해졌다. 그 결과, 그는, 북한에서 간첩 교육을 받고 한국에 유학 한 후, 수집한 국가 비밀을 북한에 누설하였다고 하여, 징역 7년의 형이 선고되었다<sup>33)</sup>.

또, 김정사(57)의 경우는, 그의 유죄판결이 김대중(전 대통령)의 사형 판결의 근거가 되었다. 김정사는, 1977년 4월에 유영수(63)·유성삼(58) 형제와 함께 불법 연행·구금되어 수사 과정에서, 「한민통」(한국민주회복 통일촉진 국민회의 일본본부, 현 「한통련」)이나 조총련·북한과의 관계가 조작된 결과, 한민통이 「반국가단체」라고 규정되게 되었다. 이 판결이 근거가 되어, 1973년의 한민통 결성 당시 의장이었던 김대중은, 1980년 군법회의에 의해 사형 판결이 선고되게 되었다. 김정사는 고문의 후유증으로 현재에도 지팡이를 손에서 놓을 수 없는 상태이다.

그들 피해자에게 공통적인 것은, 체포 영장이 없는 상태로 불법 연행·구금되어 중앙정보부(KCIA)<sup>34)</sup>나 보안사 등의 정보기관에서 구타·물고문·전기 고문 등 온갖

33) 키무라 타카시(木村 貴). [한국민주화가운데의 재일 한국인], 일부 인용, 아래 같음.

고문을 받고 허위의 자백을 강요당한 결과, 「북한의 간첩」라고 조작된 점이다.

## 나. 구말모 재일동포 간첩 사건

구말모 간첩 사건의 핵심 범죄사실은, 조총련계 전 조선유학생동맹위원장 김\*\*의 소개로 재일북괴공작원 김명불상자에게 포섭된 후, 1970. 8. 1. 경 일본에서 반국가 단체의 불법 지배하에 있는 북괴지역으로 탈출(이하 1차 입북이라 한다)하고, 공작금을 수령하고, 반국가 단체의 불법 지배하에 있는 북괴지역으로 탈출(이하 2차 입북이라 한다)하고, 성명불상(39세)의 과장에게 한국정세에 대해 보고하고, 한국에서 접촉한 저명인사 중 포섭대상자로서 A.B.C 구분한 명부 작성 제출하여 반국가 단체의 구성원의 지령을 받고 그 목적 수행을 위하여 국가 기밀을 누설하고, 다시 일본으로 침투한 후, 한국에 잠입한 것이라는 것이었다.

결국 당시 사법부는, 검찰의 공소사실을 모두 유죄로 인정하여 징역 15년 및 자격정지 15년을 선고하였고, 1972. 9. 19. 피고인의 항소가 기각되었고, 피고인이 1972. 9. 20. 상고한 뒤 1972. 10. 4. 재일동포인 청구인을 한일관계를 고려하여 정치적으로 석방될 수 있다는 말을 믿고, 그 상고를 취하함으로써 위 판결이 그대로 확정되었다. 피고인은 결국 1971. 11. 5. 군 보안사령부 소속 수사관들에 의해 하숙집에서 영장없이 불법적으로 연행된 후 10여년(3,568일)만인 1981. 8. 15. 특사로 집으로 돌아올 수 있었다.

사실, 구말모는 북에 있는 누님을 만나기 위해 1회 방북한 사실이 있었고, 2회 방북은 말 그대로 보안사의 ‘창작’이었다. 구말모 간첩사건의 판결이 인정하고 있는 증거는 구말모가 수사권한 없는 보안사 요원에 의하여 영장없이 체포·감금된 상태에서 얻어낸 자백, 피의자 신문조서와 청구인이 누구인지 알지 못하는 증인 전병모의 유일한 증언 외에는 이를 보강하거나 부합하는 증거가 없었다. 말하자면, 구말모에게 지령을 하달하였다는 김모라는 사람이 북한 공작원이라는 증거 또한 불법적인 감금 폭행과정에서 행해진 청구인의 자백밖에 없었던 것이다. 특히, 방북을 유죄로 인정

34) 역사는 반복되는 것인지. 특히 박근혜정부의 김기춘의 비서실장의 임명은 상징적으로 유신의 ‘화려한 부활’을 의미한다. 김기춘은 1974년 문세광에 의해 육영수가 저격당했을 때 수사검사였으며, 1970년대 후반 중앙정보부 대공수사국장을 맡으면서 많은 재일동포간첩단 사건을 만들어 냈다. 그는 1991년 유서대필사건 당시 법무부장관이었으며, 김영삼을 당선시키기 위해 ‘우리가 남이가’라며 지역감정을 부추긴 초원복집 사건, 그리고 노무현 대통령 탄핵을 주도한 대표적인 보수의 원조이며, 공안의 수장이었다. 김기춘의 등장은 단순한 한사람의 문제가 아니라 3공화국, 박정희 군사정권, 유신정권의 회귀이고 부활이다.

한 것은 위 북한에 다녀온 재일동포 전병모가 손으로 그려놓은 김일성대학을 비롯한 주요 건물의 약도가 구말모가 그린 주요 약도와 비슷하다는 것이었다. 사실 증거법칙면에서 보면 당시나 지금이나 무죄가 되는 것이 너무나 당연한 것이었다.

형사재심을 맡은 재판부<sup>35)</sup>는 ‘경찰 단계에서의 피의자신문조서 및 진술서 등은 피고인이 민간인에 대한 수사권한이 없는 보안사령부 수사관들에게 연행된 후 장기간 영장 없이 구금되어 협박, 폭행 및 가혹행위 등을 당하는 과정에서 이 사건 공소사실을 자백하거나 이에 부합하는 진술을 한 것으로서 증거능력이 없고, 검찰 단계에서의 피의자신문조서 및 진술서, 약도, 관인의 출입현황 등은 임의성 없는 심리상태가 계속되어 보안사령부에서와 거의 동일한 취지로 진술하게 되었다고 의심할 만한 충분한 이유가 있고 그 임의성에 관한 의문점을 해소할 만한 검사의 입증도 없으므로 모두 그 증거능력이 없으며<sup>36)</sup>, 전병모에 대한 검사 작성 진술조서 및 전병모가 작성한 각 약도는 피고인이 증거로 함에 동의한 바 없고 진술내용과 동일하게 기재되어 있음이 원진술자의 진술에 의하여 증명되거나 작성자의 진술에 의하여 그 성립의 진정이 증명되지 아니하였으므로 모두 증거능력이 없고, 압수조서(증거목록 순번 12)는 영장주의에 위배된 증거로서 그 절차위반행위가 적법절차의 실질적인 내용을 침해하는 정도에 해당하므로 그 증거능력이 없으며, (중략) 증거들만으로는 피고인이 김불상자가 북한 또는 조총련의 지령을 받은 자라는 사실을 알고 그와 접촉하여 이 사건 공소사실 기재 탈출, 잠입, 국가기밀누설, 간첩 미수의 각 범행을 저질렀다고 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다’고 판단하였다.

이에 검찰은 2012. 7. 30. 항소하였으나, 서울고등법원 2012. 9. 28. 항소기각(2012노2574)하였고, 다시 2012. 10. 5. 대법원에 상고하였으나, 대법원은 2012. 12. 27. 상고기각(2012도12724)하여, 위 무죄판결이 확정되었다.

구말모 형사무죄판결은, 대체적으로 재일동포 간첩단 사건의 경우 진화위에서 진상규명 결정을 통해서 고문폭행, 영장 없는 체포 등의 위법한 수사과정이 밝혀지고 이를 토대로 재심을 거쳐 무죄판결을 받았던 것에 반해, 이러한 진화위 진상규명 과정 없이 오로지 과거 형사기록만을 토대로 형사무죄판결을 받았다는 점이다. 이는 재판

35) 서울중앙지방법원 2011재고합 38판결

36) 서울고등법원 2010. 7. 15. 선고, 2009재노42 판결 등. ‘보안사 수사관에 의해 불법 체포, 감금되고, 고문과 가혹 행위를 당해 경찰 단계에서 허위 자백을 하고 그 내용이 검사 피의자 신문 단계에서 그대로 유지된 경우 인권 옹호와 사안의 실제적 진실 발견을 위해 당해 검사의 피의자 신문조서의 임의성은 부인되고, 그 임의성의 입증 책임은 검사에게 있다’고 실시하고 있다. 이러한 판결의 취지는 보안사 위법 수사과 관련하여 최근에 선고된 재심 무죄 판결들에 의하여도 거듭 확인되고 있다.

당시 수사기록 및 자백의 보강법칙만으로도 위법한 수사에 의해 ‘창작’된 간첩으로서 달리 증거가 없음을 명백히 알 수 있었음에도, 보안사의 위법한 수사가 ‘관행’적으로 행해졌고, 이를 사법부가 ‘관행’적으로 묵인하고 유죄판결을 하였음을 반증하는 것이다. 특히 피고인이 북한을 1회 방북하였음에도 불구하고, 이러한 자백이 보안사의 불법체포, 영장없이 10여일을 불법구금하는 과정에서 행해진 것으로서 임의성이 없고, 자백 이외의 다른 증거가 없으면서 자백의 보강법칙을 엄격하게 적용하였던 것이다.

#### 다. 고병택 재일동포 간첩 사건

피고인에 대한 주요 범죄사실은, 1966. 12. 중순일자 재일 북한 공작 지도원인 서선웅에게 포섭되어, 동인의 지도하에 노동당에 가입하는 한편, 재일유학생과 도일한 기술연수생들을 상대로 포섭 공작활동을 전개하여 오던 중, 일본에 온 연수생들의 명단을 입수하라는 등의 지령을 접수하고, 서선웅 등과 회합하였고, 제주도의 민심을 알고오라는 지령을 받고 금품을 수수하고 잠입하고, 제주도민의 생활 상태와 민심동향, 제일교포의 왕래 및 재산 반입 상황 등에 관한 제반 정보를 탐지 수집하여 보고하고, 북한의 발전상을 찬양하고, 한국에 잠입하고, 검사의 신문을 받기위하여 서울지방검찰청구치감 3호실에 수용되어 대기하고 있던 중 “이북에는 실업자가 없는데 남한에는 실업자가 많아 큰일이다. 이북에는 누구나 일할 수 있고 돈이 없어도 누구나 공부할 수 있으므로 문맹자가 없다”고 북한공산집단을 찬양하여서, 반국가단체를 이롭게 하였다는 것이었다.

결국, 피고인은 1974. 3. 25. 고향인 제주도에 있는 부모님을 만나러 갔다가 같은 해 4. 4. 김포공항에서 영장 없이 중앙정보부 요원들에게 체포되어 서울형사지방법원(1974. 10. 11. 선고 74고합329, 74고합480판결)에서 일부 무죄<sup>37)</sup> 및 면소판결과 함께 징역 10년, 자격정지 10년을 선고받았고, 항소심인 서울고등법원(1975. 4. 8. 선고 74노1403호판결)에서 무죄를 선고한 원심판결을 유지하면서도 면소판결한 부분을 파기하고 유죄를 인정한 후 징역10년, 자격정지 10년을 선고하였으며, 대법원(1975. 7. 8. 선고75도1439판결)에서 청구인의 상고를 기각함으로써 확정되었다. 결국 피고인은 1974. 4. 4. 경 영장 없이 중앙정보부 요원에 의해 체포된 이후, 징

37) 1심 판결문에 따르면, 이사건 공소사실 중 피고인 고병택은 1974. 3. 28. 고병운의 부탁에 따라 동인의 부모들에게 금40,000원을 제공한 부분에 대해서, 위 금전교부가 고병운의 공산계열로서의 목적수행을 위한 활동과 관련이 있었던 것이라고 불만한 자료가 없으면서 무죄를 선고하였다.



역 10년, 자격정지 10년을 선고받아 1981 .8. 15. 특사로 석방될 때까지 7년 4개월 여를 고국 교도소에서 수감생활을 하였다.

사실, 피고인에 대한 범죄사실은 조총련 공무원 서선웅을 만나고(회합), 한국을 방문(잠입탈출)하고, 제주도의 실상을 대화보고하였다(지령수수목적수행)는 것이었다. 피고인에게 지령을 하달하였다는 서선웅이 북한 공무원 또는 조총련 조직원이라는 증거는 없었으며, 굳이 한다면 불법적인 감금폭행과정에서 행해진 청구인의 자백밖에 없고, 그가 당시 간첩단사건으로 연루된 서승의 큰형이라는 점뿐이었다. 그리고 당시 제주도의 실상 또한 일본으로 밀항가기전보다 살기가 좋아졌다는 것이었다. 또한 피고인에 대한 유죄의 증거는 구말모 사건과 같이, 중앙정보부에 영장없이 체포, 감금된 상태에서 얻어낸 자백과 청구인이 알지 못하는 자들의 증언 밖에 없었다.

결국, 고병택은 2011. 5. 13. 서울 고등법원에 국가보안법 위반 등에 대한 재심청구(2011재노76)를 하였고, 법원은 2012. 7. 27. 재심재시결정을 거쳐 종래 유죄로 인정한 회합, 금품수수, 지령수수 후 잠입간첩, 찬양 동조의 공소사실에 대해서는 2012. 10. 18. 무죄판결을 하였고, 다시 검찰이 상고하였으나 대법원 또한 2013. 4. 11. 마찬가지로 검찰의 상고를 기각(대법원 2012도13171판결)하여 최종 무죄 확정되었다.

서울고등법원(재심 1심 판결)은 ① 피고인은 중앙정보부 수사관에게 불법구금되어 가혹행위를 당하는 과정에서 공소사실을 자백하거나 부합하는 진술을 하였음이 인정되므로, 위 구금기간 중에 작성된 피고인에 대한 각 경찰 피의자신문조서와 피고인의 진술서는 그 진술의 임의성을 인정할 수 없고, ② 검사의 신문단계에서도 임의성 없는 상태가 지속되어 중앙정보부에서 진술한 것과 동일한 취지로 진술하게 되었음을 의심할 수 있고, 검사는 피고인의 진술의 임의성에 관한 의문점을 해소할 수 있는 입증을 하지 못하고 있으므로 각 검찰 피의자 신문조서와 검찰단계에서의 작성된 피고인의 진술서의 증거능력을 인정할 수 없고, ③ 회합, 금품수수, 찬양동조, 지령 수수 후 잠입 등에 대해서는, 피고인과 이봉용, 반익환 등의 진술을 제외한 나머지 증거들은 피고인의 가족관계, 경력 및 직업, 피고인이 공소사실에 기재된 일시에 한국에 귀국하였다가 다시 일본으로 돌아갔다는 사실을 증명하는 것에 불과하여 위 공소사실을 뒷받침하지 못하고, 피고인이 제주도를 방문하였을 때 국가기밀을 탐지.수집하였다고 인정할 만한 증거가 없고, ④ 간첩과 관련해서는, 서선웅으로부터 지령을 받았다 하더라도 수집된 사항들은 제주도에 거주하는 사람들은 누구나 쉽게 알 수 있는 공지의 사실로서 기밀로 보호할 실질적인 가치를 가지고 있지 않아 국가보안법상 국

가기밀<sup>38)</sup>에 해당한다고 볼 수 없다는 취지로, 원심의 유죄부분을 모두 파기하고 형사소송법 제325조 후단의 무죄를 선고하였고, 대법원<sup>39)</sup> 또한 이를 원용하였다.

어떻든 사법부는 앞서 구말모에 대한 판결과 마찬가지로, 불법 체포와 감금 그리고 그에 이은 고문과 가혹 행위에 의하여 이루어진 것으로서 자백은 임의성이 없다면서 부인하는 한편, 나머지 증거에 비추어 볼 때에도 유죄의 증거가 없다고 판시한 것이다. 사실 유죄판결의 근거가 된 증언, 내지 참고인진술조서의 내용을 보면, 피고인의 유죄사실을 입증할 수 있는 것이 아니라 전혀 북한을 찬양하지 않았으며 비판적이었다는 취지가 대부분으로 애초부터 무죄의 증거가 될 뿐이었다. 말하자면 당시 사법부의 이러한 관련 참고인들의 진술을 배척하는 한편 자백의 보강법칙마저 저버리고 유죄를 인정한 것이다.

또한, 당시 공소사실 자체만 보더라도, 제주도의 발전상, 제주도민의 생활 상태와 민심동향, 제일교포의 왕래 및 재산 반입 상황 등은 당시 생활수준에 대한 통상적인 정도의 정보일 뿐만 아니라 의견이고, 나아가 당시 누구나에게 공개되어 쉽게 지득할 수 있거나 판단할 수 있는 공지의 사실(비공지성, 비실질비성)이고 또한 의견에 불과하기 때문에 범죄사실 주장 자체로도 국가기밀 또는 군사상 기밀<sup>40)</sup>이라고 할

38) 대법원 1992.10.27. 선고 92도2068 판결; 1990.6.8. 선고 90도646 판결 등. ‘현행 국가보안법 제4조 제1항 제2호 (나)목 소정의 국가기밀과 구 국가보안법 제4조 제1항 제2호 소정의 국가기밀이라 함은, 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익을 위하여 필요한 모든 정보자료로서, 순전한 의미에서의 국가기밀에 한하지 않고 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 방면에 관한 국가의 모든 기밀사항이 포함되며, 그것이 국내에서의 적법한 절차 등을 거쳐 널리 알려진 공지의 사항이라도 반국가단체인 북한에게는 유리한 자료가 되고, 대한민국에는 불이익을 초래할 수 있는 것이면 국가기밀에 속한다 할 것’이라고 판시하였다.

중래, 피고인을 비롯한 국가보안법상 국가기밀에 대해서 위와 같은 판결을 기초로 ‘북한에게는 유리한 자료를 알리면 국가기밀누설’이라고 하였으나, 대법원 1997.7.16. 선고, 97도985, 전원합의체 판결을 통해서 변경하였다.

39) 대법원 2013.4.11. 선고 2012도13171판결

40) 대법원 1997.7.16. 선고, 97도985, 전원합의체 판결

국가보안법 제1조 제1항은 이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다고 규정하고, 그 제2항에서 이 법을 해석 적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대 해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다고 규정하고 있을 뿐 아니라, 유추해석이나 확대해석을 금지하는 죄형법정주의의 기본 정신에 비추어서도 그 구성요건을 엄격히 제한 해석하여야 한다. 따라서 현행 국가보안법 제4조 제1항 제2호 (나)목에 정한 기밀을 해석함에 있어서 그 기밀은 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 방면에 관하여 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익이 되는 모든 사실, 물건 또는 지식으로서, 그것들이 국내에서의 적법한 절차 등을 거쳐 이미 일반인에게 널리 알려진 공지의 사실, 물건 또는 지식에 속하지 아니한 것이어야 하고, 또 그 내용이 누설되는 경우 국가의 안전에 위협을 초래할 우려가 있어 기밀로 보호할 실질가치를 갖출 것이어야 한다. 다만 국가보안법 제4조(목적수행)가 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을

수 없어 간첩이라고 할 수 없었던 것이었다.

### 3. 재일동포 간첩단 사건의 사법적 구제와 한계

당시 피의자 신문조서, 임의동행 수사보고서, 백여 장에 가깝게 써진 본인 진술서, 피고인들의 누설하였다는 국가기밀의 내용 등만 보더라도, 당시로서도 충분히 무죄를 선고할 수 있었던 것이다. 뺨 한 대 때리는 것을 고문으로 여기지 않는 분위기라 하더라도 당시 고문폭행이 행해지고 있다는 것이나, 영장없이 체포하였다는 것은 당시 기록만 보더라도 명백한 것이었다. 이는 ‘간첩’이라는 낙인하에, 사법부 또한 무력하게 보안사와 중앙정보부의 ‘외압’에 무릎을 꿇은 것이었다. 다른 한편으로, 그만큼 재일동포 간첩단 사건 피고인들이 자기방어능력이 전무하였고, 국내 실정에 어두웠다는 것이고, 이를 보안사나 중앙정보부가 ‘반공이데올로기’를 위한 간첩으로 ‘창작’하기에는 너무나도 ‘손쉽고 양질의 먹잇감’이었음을 말해주는 것이다.

이들은 일본에 복귀한 이후에도, 민단에서는 간첩으로, 조총련계에서는 이중간첩으로 낙인을 찍히면서 정상적인 사회생활이 불가능하였으며, 무죄를 선고받기까지 30-40년의 세월이 흘렀고, 당시 청년은 초로의 늙은이가 되었다. 3-4년의 형사재심을 위한 세월을 견디면서 더디지만 한 사람 한 사람의 재일동포들이 무죄를 선고 받고 있는 것은 실로 다행스러운 일이나, 아직도 많은 재일동포들이 의심의 눈초리<sup>41)</sup>로 조국을 바라보고 있다.

## VI. 일제 강점기 강제동원 피해와 사법적 구제

받은 자의 목적수행행위를 처벌하는 규정이므로 그것들이 공지된 것인지 여부는 신문, 방송 등 대중매체나 통신수단 등의 발달 정도, 독자 및 청취의 범위, 공표의 주체 등 여러 사정에 비추어 보아 반국가단체 또는 그 지령을 받은 자가 더 이상 탐자·수집이나 확인·확증의 필요가 없는 것이라고 판단되는 경우 등이라 할 것이고, 누설할 경우 실질적 위험성이 있는지 여부는 그 기밀을 수집할 당시의 대한민국과 북한 또는 기타 반국가단체와의 대치현황과 안보사항 등이 고려되는 건전한 상식과 사회통념에 따라 판단하여야 할 것이며, 그 기밀이 사소한 것이라 하더라도 누설될 경우 반국가단체에는 이익이 되고 대한민국에는 불이익을 초래할 위험성이 명백하다면 이에 해당한다 할 것이다.

41) 어떠한 재일동포 간첩단 사건에서 형사무죄를 선고받은 경우는 아직도 미미하다. 이는 우선적으로 재일동포들이 조국 대한민국에 대한 회의, 그리고 사법절차에 대한 불신, 다시 아픈 기억을 되새기고 법정에 서기를 원하는 않는 심적 요인이 많이 작용하고 있는 측면도 있을 것이다.

## 1. 일제 강점기 강제동원 피해

일제 강점기 강제동원과 관련된 피해는 2004년부터 대일항쟁기강제동원피해조사및 국외강제동원희생자지원위원회에서 피해 신고를 받아 조사하였는데, 피해 신고는 226,583건이며, 심의결과 군인 32,645명, 군무원 36,348명, 노무자 147,893명, 위안부 22명 등이 피해자임이 확인되었다. 이는 신고한 피해 내용만을 근거로 한 것이어서 실제 피해자는 훨씬 더 많을 것으로 추정할 수 있을 것이다.

이들 피해자 중 아주 극소수가 1990년대부터 일본 법원에 일본 정부와 일본 기업을 상대로 손해배상을 청구하는 소송을 제기하였으나 모두 패소하였다. 또한 일부 피해자는 2000년과 2005년 한국 법원에 일본 기업을 상대로 소송을 제기하였는데 1, 2심에서 모두 패소하였다. 그런데 대법원이 2012년 5월 24일 이들 소송을 파기환송하면서 피해자 구제의 계기를 마련하게 되었다.

## 2. 일본 전범기업 소송

2013. 7. 10. 과 2013. 7. 30. 이들 소송의 파기환송심에서 서울고등법원은 신일철주금 주식회사에게 피해자 1억 원씩을(2012나44947), 부산고등법원은 미쓰비시중공업 주식회사에게 피해자 1인당 8,000만원씩을(2012나4497) 손해배상 하라고 선고하였다. 이들 두 소송은 모두 일본 기업들이 상고하여 대법원 확정판결만 남은 상태이다. 일본 정부와 해당 일본 기업은 한일청구권협정으로 모든 청구권 문제가 해결된 상태라며 반발하고 있어서 판결이 확정된다 하더라도 임의로 손해배상을 하지 않을 가능성도 있다.

한편 광주지방법원은 2013. 11 .1. 근로정신대 피해자와 유족이 미쓰비시중공업을 상대로 한 손해배상소송(2012.10.24. 제소 2012 가합 10852)에서 피해자에게는 1억 5,000만원, 유족에게는 8,000만원을 손해배상 하라고 하였으며, 물론 미쓰비시중공업을 항소한 상태이다.

이외에도 올해에는 미쓰비시중공업, 신일철주금, 후지코시를 상대로 한 3건의 소송이 추가로 제기되어서, 모두 6건 소송이 진행 중이며, 이들 소송의 피해자는 모두 54명이다.

## 3. 위안부의 일본 정부 조정 신청

일본 정부가 주권면제를 주장할 가능성이 있어서 한국 법원에 제소한 일본 전범기업 소송에서 일본 정부를 공동 피고를 하지 않았는데, 위안부 피해자 12명은 2013. 8. 13. 서울중앙지방법원에 일본 정부를 상대로 1억 원씩의 손해배상을 구하는 조정신청을 하였으며, 현재 재판부가 일본 정부가 조정에 응할 의사가 있는지 여부를 확인 중인 상태다.

군인·군속 피해자들 역시 일본 정부로부터 피해 구제를 받기를 원하나 한국에서 일본 정부를 상대로 소송을 제기하지 못하고 있다.

#### 4. 원폭피해자의 한국 정부 소송

헌법재판소는 2011. 8. 30. 위안부와 원폭피해자가 한국 정부에 대하여 청구한 부작위위헌확인 심판청구 사건(2011. 8. 30.자 2006헌마788, 2008헌마648)에서 배상청구권이 한일청구권협정 제2조 제1항에 의하여 소멸되었는지 여부에 관한 한·일 양국 간 해석상 분쟁을 위 협정 제3조가 정한 절차에 따라 해결하지 아니하고 있는 한국 정부의 부작위가 위헌임을 확인하였다. 그 후 2년여가 지났지만 한국 정부가 외교적 대응을 제대로 하지 않는다고 판단한 원폭피해자 79명은 2013. 8. 12. 한국 정부를 상대로 손해배상 소송을 제기하였다.

#### 5. 사법 구제가 가능한가?

소송을 통한 강제동원 피해 구제는 여러모로 한계가 있다. 소송을 제기한 피해자나 유족들은 지난한 소송 투쟁을 통하여 판결을 받을 수 있을 것이나 상당한 시간이 소요될 전망이다. 일본 기업을 상대로 소송을 하다 보니, 소장의 송달에만도 많은 시간이 걸리며, 필요한 증거 제출도 쉽지 않다. 또한 일본 기업들이 1심 결과에 불복하여, 항소상고할 경우 마찬가지로 문제가 생긴다. 어렵게 승소한다 하여도 임의 이행을 거부할 경우 강제집행을 하여야 하는데 이것 역시 간단하지 않다. 일본 내에 있는 재산을 강제집행하는 것은 곤란하다. 일본 법원이 집행 판결을 내리지 않을 것이기 때문이다. 한국 내에 있는 재산이나 채권을 확보하여야 하며, 그렇지 않을 경우는 미국이나 중국 등 일본이 아닌 제3국에 가서 강제집행을 하여야 할 수도 있다.

더 큰 문제는 이렇게 소송을 제기할 수 있는 피해자나 유족이 그리 많지 않다는 점이다. 미국과 같이 집단소송(Class Action)이 가능하다면 효과적으로 소송을 진행할 수 있겠으나 한국의 경우는 그렇지 않아서 소송을 제기한 사람에게만 판결이 효력이

미친다.

앞으로 얼마나 많은 피해자나 유족이 일본 기업을 상대로 소송을 제기할지 아무도 모르는 상황이다.

## VII. 진화위 개정안 등 과거사 특별법에 대한 논의

### 1. 과거사 진상규명 등을 위한 위원회의 필요성

일제 강점기, 아니 과거 동학농민군에게 가해진 관군 및 일본군의 만행에서부터 일제강점기, 그리고 해방 직후의 암살, 박정희군사독재정권에 의한 인권침해 등 많은 사건들이 그 진상규명조차 이뤄지지 못하고 있다. 우리는 분단의 역사로 인하여, 그리고 좌와 우의 대립으로 인한 편향된 역사인식과 더불어 반공이데올로기에 의해 단 한 번도 제대로 된 ‘역사 바로세우기’를 한 적이 없다.

다행히, 2005.5.23 진실화해를위한과거사정리기본법이 제정되고, 위 법에 기초하여 진화위<sup>42)</sup>가 조사활동을 개시하면서, 한국전쟁 전후 민간인학살사건을 비롯하여 긴급조치 위반사건 등 많은 인권침해에 대한 진상규명활동을 전개하였다. 그럼에도 불구하고 한국전쟁 전후 민간인학살사건을 비롯하여, 장준하 선생 등 의문사, 형제복지원 등 인권침해사건 등은 아직도 제대로 된 진상규명도 받지 못한 채 묻혀 있다.

최근 국회 여야구조에도 불구하고, 과거사에 대한 많은 논의가 있는 것은 과거사에 대한 미완의 과제에 대한 울분이 있기 때문이다. 특히 과거사 관련 논의를 보면, 우선 가칭 ‘장준하 선생 등 과거사건 진실규명과 정의를 위한 특별법’(이하 장준하선생 등 특별법이라 한다), 그리고 민주당 진선미의원 등이 마련하고 있는 진실화해를위한 과거사정리기본법 개정안(이하 진화위법 개정안이라한다), 대통령 선거 직전에 이낙연 의원등이 발의했던 ‘한국전쟁 후 민간인 희생사건 등 과거사 진상규명과 명예회복을 위한 기본법안’(이하 한국전쟁 등 과거사법이라 한다) 등 3가지 법안<sup>43)</sup>이 있다.

42) 진실화해를위한과거사정리위원회는 2005년 12월 활동을 시작하여 2006.4.24.부터 2010.6.30.까지 조사활동을 마친 후 2010.12.31.해산하였다.

43) 추가적으로 2013.11.17. 진화위 활동을 최대 5년간 재개할 수 있는 ‘진실화해를 위한과거사 기본법’개정안이 이재오, 김영우, 전순옥 등에 의해 발의되었다. 다만 본 보고서 검토에서는 생략되었다.

## 2. 과거사 관련 법안들에 대한 비교 검토<sup>44)</sup>

### 가. 비교의 틀

우선 과거사 관련 법안 4개를 비교적으로 검토하되 몇 가지 구별징표라고 할 수 있는 목적, 활동범위, 위원회의 조사권한, 사후해결방안 등으로 나눠서 검토한다. 대체적으로 법안이 지향하고자 하는 방향이 법안 자체에 드러나 있는 바, 법안에 대한 해설보다는 법안 자체의 문언적 의미를 중심으로 비교 검토하고자 한다.

### 나. 법안의 목적

각 법안의 목적에서 각 법안이 추구하고자 하는 방향이 뚜렷하게 드러나면서 차이를 보이고 있다.

즉, 진화위법은 우선 항일독립운동가지를 포괄하고 있지만, 다른 법률안은 동일하게 1945. 8. 15. 이후의 반민주적, 반인권적 행위로 제안하고 있으며, 장준하 선생 등 특별법 또한 ‘위법 부당한 공권력 행사’<sup>45)</sup>라는 표현이나, 제2조 진상규명 범위에서 보면 마찬가지로 범주라고 할 것이다.

또한, 진화위법이나 개정안이 ‘진상규명’에 방점이 있다면, 한국전쟁 등 과거사법안은 명예회복 등 후속조치 등에 방점을 가지고 있으며, 장준하선생 등 특별법안은 ‘사망상해실종사건’의 진상규명에 방점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 장준하 선생 등 특별법이 ‘목적’에서 ‘사망상해실종사건’을 그 대상으로 한 것은 장준하선생이 의문사한 점을 강조하려는 측면은 이해할 수 있으나, 지나치게 그 대상범위를 제한하고 있다는 비판을 피할 수 없다. 말하자면 ‘사망상해실종사건’은 위법 부당한 공권력 행사의 ‘결과’로서 위원회의 활동범위를 정함에 있어서 위법 부당한 공권력의 행사라는 행위적 측면 또는 원인적 측면이 간과한 채 결과적 측면만 강조될 수 있으며<sup>46)</sup>, 사안에 따라서는 이러한 인명의 살상이 발생하지 않은 재

44) 본 개정안 등에 대한 검토는 조영선 변호사의 2013.10.2. 장준하 특별법 개정안 발제문은 재검토하여 인용하였다.

45) 장준하 선생 등 특별법의 목적부분을 ‘공권력의 행사’로 인하여 발생한 인권침해 등으로 보는 경우, 해방 후 대한민국이 수립되기 전까지는 공권력=대한민국이라고 할 수 없는 측면이 있어 공백사태가 발생하고, 제2조와 양립하는 문제가 있다. 물론 지협적인 표현상의 문제라고 볼 수도 있다.

46) 이러한 부분은 민주화운동관련자 명예회복및보상에관한법률에서 그 대상을 유죄판결을 받은 자

산권침해와 같은 경우를 포섭할 수 없는 한계에 도달할 수 있다. 따라서 종래 진화 위법과 같이 ‘반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권침해(인권유린과 폭력, 학살, 의문사 등)’을 그 대상으로 함이 적절할 것이다.

#### 다. 진상규명 등 활동범위

앞서 언급한 바와 같이, 진화위법과 달리 개정안들 모두가 동일하게 일제강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동, 그리고 해외 동포사를 제외하고 있다.

한편, 활동범위와 관련하여 장준하 개정안이 가진 두드러진 특징 중의 또 하나는, 소위 적대세력에 의한 민간인 인권침해(테러, 인권유린, 폭력, 학살, 의문사)부분이 제외되었다는 것이다. 물론 진상규명의 모두 되었는지는 별론으로 하더라도, 다른 한편 한국의 좌우의 대립 속에서 피해를 당한 ‘민간인’에 대해서는 최소한 ‘국민통합’ 측면에서라도 진상규명 절차<sup>47)</sup>는 반드시 필요하다 할 것<sup>48)</sup>이다.

한편, 인권침해사건의 종기와 관련하여, 종래 진화위법이 ‘권위주의 통치시까지’라고 하고 있음에 반해, 진화위법개정안은 ‘1993. 2. 24.까지’, 한국전쟁 등 과거사법은 ‘이법의 시행일까지’, 장준하선생 등 특별법은 ‘1998. 2. 24.까지’라고 일정한 차등을 하고 있다.

먼저 ‘권위주의 통치시’라는 개념의 불특정성으로 인해 김영삼 정부, 또는 이후 김대중, 노무현 정부를 권위주의 정부라고 할 수 있느냐 라는 논쟁이 불가피했다<sup>49)</sup>. 그러나 문언 상 ‘권위주의 통치시’라고 했을 뿐 ‘권위주의 정부’라고 하지 않은 점이나, 권위주의라는 것은 특정 대통령의 정부를 지칭하는 것이 아니라 부당위법한 공권력의 행사라는 측면에서 보면 지난 이명박 정부도 이에 해당한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 그 종기를 ‘권위주의 통치시’라는 표현도 일응 개념적 포지일수는 있으나, 오히려 ‘이법 시행일’<sup>50)</sup>이라고 한 한국전쟁 등 과거사법안처럼 논쟁을 불식

---

로 제한함으로써 기소유예 등으로 침해 받은 민주화운동 관련자들이 배제된 것도 ‘결과’를 중시함으로써 발생한 같은 선상의 문제라 할 것이다. 침해행위와 결과 발생 모두를 고려함이 진상규명이라는 측면에서 바람직하다.

47) 적대세력에 의한 피해에 대한 진상규명과 피해배상 내지 보상 문제는 다른 차원의 문제일수 있다. 그러나 이들 또한 국가의 국민보호의무를 저버렸다는 측면에서 일정한 위로가 있어야 할 것이다.

48) 전남 나주 다도의 경우에는 좌우 유가족들의 성금으로 위령탑을 세우고 함께 위령제를 지내고 있다. 진정한 통합은 과거의 역사에 대한 진상규명과 화해에서 비롯되는 것이다.

49) 민주화운동관련자 명예회복및보상에관한법률에도 같은 규정이 있어 같은 혼란이 있었다.

50) 이러한 ‘이법시행일’이라고 하였다 하에, 어제의 사건을 조사할 수 있느냐는 여전히 논쟁의



시킬 수 있는 명료한 표현을 쓰는 것도 바람직할 것이다.

다른 한편, 진화위법 개정안이 '1993. 2. 24.'로 제한함으로써 김영삼 정부 이후의 인권침해부분을 제외한 것은 아마도 입법과정 등 '현실적'인 측면을 고려한 것이라 할 것이나, 지나치게 '통치'가 아닌 '정부'를 중심으로 지나치게 제한한 것이라는 비판을 면할 수 없다고 본다.

그리고 장준하 선생 등 특별법은 '1945. 8. 15.부터 1998. 2. 24.까지, 종래 과거사법 제2조 제1항 4호<sup>51)</sup>(제1항 제1호)사건으로 제한하면서도, '역사적으로 중요한 사건으로서 위원회가 이법의 달성을 위하여 진상규명이 필요하다고 인정한 사건'(제1항 제2호)을 추가하는 방법으로 개정안을 마련하고 있다. 그러나 범형식과 관련하여, 장준하선생 등 과거사법이 개정안이 아닌 제정법률안을 만든다는 것은 종래 진화위법의 폐지를 전제로 하는 것이고, 그렇다면 종래 과거사법을 원용하는 방식은 적절치 않다.

또한, 30여 만 명으로 추정되는 한국전쟁 피해자의 경우에는 아직도 그 진상규명을 받지 못하고 있으며, 종래 과거사위에서 진상규명 결정을 받은 유족이라 하더라도 국가로부터 배상을 받은 경우는 소송을 제기한 일부, 그것도 소멸시효의 언턱을 넘은 일부에 불과하다. 따라서 장준하등특별법안 제2조 제1항 제1호를 한국전쟁 등 피해자를 포함하는 개념으로 해석될 수도 있다 하나, 종래 진화위법에서 명문으로 규정하고 있는 것을 삭제한다는 의미에서 '배제'를 의미한다고 해석될 여지도 있다. 또한 위원회가 결정한 사건에 한국전쟁 피해자가 포함될 여지도 있으나 그 또한 그 위원회의 구성이 어떠한지에 따라 위원회 활동범위에 포함되는지 여부가 유동적이라는 점에서 바람직한 방향은 아니라고 본다.

위원회의 활동범위를 정함에 있어 일반조항으로 규정하는 것보다는 명시적으로 활동범위를 정하는 것이 바람직할 것이다. 그런 점에서 시기적으로 '1945. 8. 15.부터 이법 시행일까지'로 하되, '부당한 공권력 행사에 의해 발생한 '사망·상해 등 인권침해, 실종 등 의문사, 조작의혹사건 등'을 그 대상으로 함이 적절하다는 게 본 필자의 의견이다.

---

대상이 될 수 있으나, 과거사 법의 취지는 단순히 어제의 일이라고 보다 공권력에 의한 인권침해라는 측면에서 보면 활동범위의 외연을 확장할 수 있다 할 것이다.

51) 종래 진화위법 제2조 제1항 제4호는 아래와 같다.

4. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 한정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건

## 라. 위원회의 조사권한과 방법 등

종래 진화위법이 동행명령만을 규정함으로써 특히 국정원 등 국가 공권력행사의 당사자들에게 대한 실질적인 조사의 한계를 가졌다. 이러한 반성적 기초를 보완하기 위하여 다양한 개정안이 나와 있는 것이다.

개정안들은 모두 동행명령제도를 여전히 규정하고 있으면서도, 다른 한편 청문회 제도를 두고 있다. 사건을 청문절차를 통하여 각계전문가를 비롯한 시민들의 참여를 이끌어 내어 공론의 장으로 만듦으로써 과거사 청산의 공개적으로 전개하겠다는 의지이다.

진화위법 개정안은 그 활동범위는 1993. 2. 24.까지 발생한 인권침해사건이다. 다시 말해 20년이 지났기 때문에 형사소송법상 공소시효가 적용되어 개정안 24조 3과 같은 가해자에 대한 고발 및 수사의뢰, 24조의 5의 공소시효 정지, 제24조의 6. 재정신청의 특례 등이 적용될 여지가 거의 없을 것이다. 진화위 개정안이 활동범위를 1993. 2. 14.로 정하는 한 사실상 이에 적용될 여지는 거의 없다. 따라서 장준하 특별법에서 이러한 고발수사의뢰, 그리고 공소시효 등의 규정을 두지 않는 것은 위 특별법의 활동범위를 1998. 2. 24. 정한 논리 필연적인 결과이다.

이에 반하여, 한국전쟁 등 과거사법은 ‘이법 시행일’로 규정하고 있기 때문에 실제 얼마나 적용될 것인지는 별론으로 하더라도, 위와 같은 고발 및 수사의뢰, 시효에 관한 규정을 두는 것은 논리 필연적이다. 따라서 과거사 해결의 방안 중 ‘가해자의 처벌’이라는 목적을 달성한다는 측면을 고려하면, 활동범위와 처벌은 함께 연동되는 과제인 것이다.

대부분의 과거사사건은 많은 세월의 경과와 더불어 증거의 유실로 인하여 입증하기 어려운 경우가 대부분이며, 그나마 경찰, 검찰, 국정원 등 국가기관에 소장하고 있는 자료가 유일한 것일 수 있다. 국정원에 대한 진상위의 조사가 무력화되었던 것은 당시 진화법의 한계였다. 따라서 한국전쟁 등 과거사법안에서 압수수색 검증영장을 검찰에 요청(제25조)할 수 있도록 하는 한편 증거보전절차를 진행할 수 있도록 한 것(법안 제29조)은 이법이 통과되는 한, 증거확보가 어려운 현실에서 가장 실효적인 증거확보방안이 될 것이다. 따라서 과거사 관련한 ‘가해자의 처벌’이 응징도 분명 과거사 해결의 하나임은 분명하나, 선행적으로 조사권한을 실질적으로 확보하기 위해서 위와 같이 압수수색 및 증거보전 절차를 규정함이 적절할 것이다.

## 마. 명예회복 등 사후처리<sup>52)</sup>

지난한 과정을 거쳐 과거사 법을 만들고 조사하는 것은 명예회복, 배상(보상) 등 사후처리를 함에 있다.

종래 진화위법은 ‘피해 및 명예회복을 위하여 노력하여야 하고, 가해자에 대하여 적절한 법적, 정치적 화해조치를 취하여야 하며’(제34조), ‘희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치’를 취하도록 하였을 뿐이었고, 명문으로 인정한 것이 과거사 연구재단의 설립이었으나, 현재까지 위 법에 의해서 이루어진 조치는 ‘진상규명결정 및 국가에 대한 적절한 조치의 권고’등이 있었을 뿐이었다.

특히, 진화위법 개정안과 한국전쟁 등 과거사법안이 피해에 대한 명예회복을 위한 조치가 배상과 보상을 포함하고 이법 시행이후 2년 내에 따로 법률로 정한 것은 과거사 해결의 하나의 방안으로서는 적절할 것이다. 또한 위 개정안들에서 특히 미해결된 유해발굴문제와 더불어 유해의 봉안·추도사업을 대통령령에 의해 할 수 있도록 규정한 것은 그나마 다행이라 할 것이다. 또한, 과거사 연구재단을 위원회 활동 종료이전(진화위 개정안), 이나 이법시행일 후 2년 내(한국전쟁 과거사 법안)으로 규정하도록 한 것도 명목만이 아닌 실효적인 법안을 만드는데 유의미한 것이라 할 것이다.

다른 한편, 많은 학살사건을 비롯한 인권침해사건은 공소시효에 의해 공소권이 소멸될 만큼 많은 시간이 소요되었으며, 이뿐만 아니라 민사적으로 소멸시효, 형사적으로 재심 등의 절차가 남아 있게 마련이다. 현재 많은 과거사 사건이 입법적인 방법이 아니라 사법적 방법에 의해 해결되고 있지만, 이러한 사법적인 방법에 의한 해결이 갖는 소송비용, 시간 등을 고려하면 입법에 의해 일원적으로 처리하는 것이 바람직할 것이다.

52) 김민철 [한국과거청산의 성과와 과제], 9면 일부 요약

과거청산의 방법에 대해 역사가 볼프손(Wolffsohn)은 4W(Wissen[알], Werte[가치], Weinen[슬퍼함], Wollen[의지])를 제안한 바 있다. 즉 과거청산이란 무엇이 일어났는지 알아야 하고, 그 행위를 악한 것으로 가치를 판단해야 하고, 희생자를 위해 최소한 상징적으로 슬퍼해야 하며, 다른 좀 더 도덕적이고 일반적인 어떤 것으로 승화시키려는 의지를 내보이는 것을 포함한다는 것이다.

이에 대해 김민철(민족문제 연구소 책임연구원)은 책임 규명을 추가하여 다음과 같은 다섯 가지 방식을 통해 과거청산이 진행되어야 한다고 생각한다면서, ① 무엇이 일어났는가(진상 규명) ② 그때 일어난 일이 옳았는가, 틀렸는가(가치), ③ 일어난 일에 누가 어떤 책임이 있는가(책임 규명), ④ 피해자의 슬픔을 이해하고 같이 할 준비가 되어 있는가(슬퍼함), ⑤ 이를 통해 현실의 문제를 개선하려는 의지가 있는가(의지) 등을 들고 있다.

이재승 교수는 [국가범죄]에서 과거청산의 5대원칙인 ① 진실규명, ② 책임자 처벌, ③ 피해 배상, ④제도개혁, ⑤ 문화적 구축 등을 제기하기도 하였다.

그러나 배상 등에 관한 특별법이 만들어지지 않는 한에 있어서는, 여전히 민사적 국가배상절차, 형사적인 재심절차를 용이하게 할 필요가 있다. 그렇지 않다면 종래 진화위법에 의해 피해자들이 농락당한 것처럼 다시 한 번 좌절할 수밖에 없다. 따라서 개정안에 민사적으로 소멸시효 배제규정<sup>53)</sup>을 두되, 만일 배상에 관한 특별법이 제정되는 경우 이를 폐지하도록 함으로써 사법적 방법이 아닌 입법시한을 정하여 규정하는 것이 바람직하다. 또한 형사재심은 어디까지나 형사소송법상 권리이긴 하지만, 5.18특별법이나 부마항쟁특별법과 같이 법규정에 의해 국가공권력에 의해 부당위법한 유죄판결을 받은 경우에는 재심을 청구할 수 있도록 성문화하는 것이 재심개시사유를 밝혀야하는 형사소송법상 난제를 해결하는 길일 것이다.

## 바. 다른 법률과의 관계에 관한 고민

먼저 진화위법과 관계에 있어서, 종래 진화위에서 종료하지 못한 사건 등에 대해서 승계하여 재조사를 할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 과거 진화위법이 폐지된다 하더라도 관련 진화위 활동의 연속성을 보장하고 관련 조사기록, 연구자료 등을 이용할 수 있도록 법적 장치가 필요하다 할 것이다. 개정안들이 이와 같이 과거 조사중지 또는 미완의 사건에 대한 재조사, 종전 위원회의 관련 자료를 승계관리하도록 한 것은 너무나도 당연한 것이다.

사실 과거사 관련법은 단지 진화위법만 아니라 최근 통과된 부마항쟁관련법률을 비롯하여 거창사건관련자의배상등에관한특별조치법안(유은근 등 33인, 2012. 7. 2. 발의) 등 개별피해사건별로 몇 개의 법률안이 있다. 따라서 단순히 진상규명만 아니라 피해배상, 명예회복, 과거사연구재단 등 동일한 방향이라면, 이들 법률들과의 관계, 나아가 이러한 과거 피해사건들을 진상규명, 재단 또는 위령사업 등의 문제, 피해배상의 문제 등 종합적으로 관계를 설정하고 정리함으로써 혼란과 불필요한 비용지출을 줄일 필요가 있을 것이다.

또한 다른 측면에서 규정하고 있는 민주화운동관리자명예회복및보상등에관한법률에 의한 피해자로 인정되어 생활지원 등을 받은 경우와의 관련성도 아울러 검토되어야 할 것이다.

53) 현실적으로 한국전쟁 민간인 학살사건의 경우, 진상규명조차 신청하지 않은 사건, 진상규명 결정이 난 사건, 진상규명결정을 통해 국가배상소송을 제기하여 보상을 받은 사건, 진도 소멸시효 3년 판결에 따라 국가배상소송을 제기하였으나 기각된 사건 등 다양한 층위가 존재한다. 따라서 과거사위원회가 설립되는 경우 이러한 다양한 피해구제 유형에 따른 법적, 정치적 결단이 필요하게 될 것이다. 그러나 배상특별법을 통한 국가배상소송에 따른 피해금액에 미치지 못한 다 하더라도 일괄 배상하는 방안이 보다 바람직할 것이다.

## VIII. 마치며

우리에게 과거사는 무엇인가. 우리에게 과거사는 끝나지 않은 전쟁이고, 계속되고 있는 고통이고 현실이다.

우선적으로 과거사를 정립하기 위해서는 소위 제2기 진화위가 있어야 한다. 그나마, 2005. 5. 23. 진화위법이 제정되고, 위 법에 기초하여 진화위가 조사활동을 개시하면서, 한국전쟁 전후 민간인학살사건을 비롯하여 긴급조치 위반사건, 재일동포 간첩단 사건 등 많은 인권침해에 대한 진상규명활동을 전개하였고, 비로소 그 억울함을 호소할 수 있었다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 아직도 민간인학살, 긴급조치 피해자, 재일동포 피해자를 비롯하여 많은 국가공권력에 의한 인권침해사건이 묻혀있다. 그런 면에서 제2기 진화위가 반드시 필요한 것이다.

국가보안법이 사상의 자유, 표현의 자유, 결사의 자유 등을 포괄적으로 제한하고 있다는 것은 공지의 사실이다. 아직도 국가보안법이 존재하는 한 유산긴급조치 시대는 끝나지 않은 것이며, 최근 국가정보원의 대선개입사건 또한 이러한 과거 중양정보부, 안전기획부의 되풀이되는 과거의 악몽으로부터 자유스러울 수는 없다. 더욱이 구천을 떠돌고 있는 한국전쟁 희생자들이 안식을 찾지 못하는 한 여전히 끝나지 않는 전쟁으로 남을 수밖에 없으며, 각종의 의문사사건, 형제복지원 등 인권침해사건, 납북어부 등 간첩사건들이 세상의 빛을 보지 못하는 한, 끝나지 않은 과거는 계속될 것이다.

다른 한편, 최근 긴급조치 위험판결이나 울산보도연맹사건 등 과거사에 있어서 진전된 판결도 있었으나, 다시금 과거사와 관련하여 과거로 회귀하고 있는 것은 안타까움을 넘어 피해자들에게 분노를 사기에 충분하다. 특히, 진도판결이 입증을 촉구한 점은 어찌보면 사법부로서는 당연한 법리라 하더라도 진상규명조차 하지 못한 과거 민간인 학살을 시효를 들어 차단한 것은 일본 사법부가 시효를 운운하면서 일제강점기의 역사를 부인한 것만큼 역사적 진실발견을 스스로 거부한 것이다.

사법부는 과거 인혁당사건, 긴급조치나 간첩단 사건 등에서 보이는 바와 같이 국가권력의 위법한 공권력 행사를 방관, 협력한 ‘치욕’의 역사를 가지고 있다. 최근 긴급조치 형사재심 사건에서 재판부가 표현하는 사과의 변(辯)과 같이, 사법부는 과거의 ‘치욕의 역사’로부터 국가권력을 적절히 견제하고 국민의 기본권을 수호하여야 할 의무를 통감하여야 할 것이다. 그럼에도, 국가보안법 사건 등에서 ‘정찰제 유죄판결’이 여

전히 계속되고 있는 것은 아직도 사법부가 이러한 치욕의 역사를 ‘관행’적으로 반복하고 있다는 것으로, 그만큼 과거사의 비극이 끝나지 않았음을 보여주는 것이다.

# 2013년 교육·청소년 분야 보고



2013 한국인권보고서

2013년 교육·청소년 분야 인권 상황  
교육·청소년위원회

## I. 들어가며<sup>1)</sup>

2013년은 교육청소년 분야에 새로운 정책이 발생할 수도 있는 한해였다. 박근혜정권이 새롭게 출발하였기 때문이다. 그런데 올해의 교육계의 가장 큰 이슈는 교과서 검인정과정에서 뉴라이트 진영에서 야심차게 역사교과서를 만들었으나 일제강점기 및 친일에 대한 적극적 평가, 민주화 운동의 폄하 등 이념성이 두드러졌다. 나아가 역사적 사실관계마저 왜곡한 사실이 드러나 두려움이 앞선다. 과연 대한민국의 교육에 대한 비전이 바로 잡힐 수 있는지 참으로 우려가 된다.

또 새로운 정권이 국가정보원 선거개입과 관련하여 논의와 교육이 필요한 이슈가 모두 실종되고 종북(從北) 여부 흑백논리가 모든 영역에서 강요되는 사회를 만들어버려 청소년 교육에 참으로 나쁜 영향을 끼치는 것 같다. 대학에서 자본론의 내용을 강의한 교수를 학생이 수사기관에 신고하는가 하면 전국교직원노동조합에 해고된 교사 수명이 조합원으로 가입되고 있다고 하여 노동조합이 아니라는 노동고용부의 통지가 있기도 하였다.

2013년의 교육청소년 분야의 인권문제는 정신적으로 어두운 면을 너무나 드러낸 한해였다고 본다. 그러나 기울어지지 않은 평평함은 없고, 되돌아오지 않는 떠나감이 없듯이 올해의 안타까움은 다음의 희망으로 인권이 발전할 것을 바라본다.

## II. 2012년 초·중등 교육 청소년 분야 인권상황 일반

### 1. 교육 청소년 분야 인권상황 일반<sup>2)</sup>

#### 가. 청소년의 자살

교육과학기술부는 지난해 전체 초·중·고생 668만여 명을 상대로 ‘학생정신건강검사(정서·행동특성검사)’를 한 결과 105만 명(16.3%)이 정서·행동을 지속적으로 관심 있게 지켜봐야 할 ‘관심군’으로 파악됐고, 이 중에 22만3000명(4.5%)은 심층상담

1) 교육청소년위원회 이명춘 위원 작성

2) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성



등 집중관리가 필요한 ‘주의군’이고, 고위험군도 9만7000명(1.5%)이 포함돼 있는 것으로 나타났다. 학교별로는 중학생이 관심군은 18.3%, 주의군은 7.1%였고, 주의군은 초등학생(2.4%)의 3배에 달했다. 성별로는 초등학교 관심군에서 남학생(18.7%)이 여학생(14.3%)보다 높았고, 중학교는 남녀가 18.3%, 18.4%로 비슷했다. 고교에선 여학생(15.1%)이 남학생(12.6%)보다 높았다. 정도가 심한 주의군은 중학교에서 여학생 8.9%, 남학생 5.1%로 성별차이가 더 크게 나타났다.

또한 교육부와 보건복지부, 질병관리본부가 지난 6~7월 청소년(중1~고3) 8만여 명을 대상으로 흡연, 음주, 식습관, 인터넷 중독, 성행태 등 15개 영역에 걸쳐 126개 문항을 온라인에서 물어보는 형식으로 진행한 조사에서도 자살을 생각해 본 청소년은 16.6%로 남학생(13.1%)보다 여학생(20.4%)이 많았고, 중학교는 17.6%(남자 13.3%, 여자 22.2%), 일반계고는 15.6%(남자 13.2%, 여자 18.0%), 특성화계고 16.0%(남자 11.5%, 여자 21.8%) 등의 순으로 자살생각을 많이 하는 것으로 집계됐으며, 한 번이라도 우울감을 느낀 청소년은 30.9%로 남학생 25.2%, 여학생 37.1%였고, 중학교는 29.0%, 일반계고는 32.6%, 특성화계고는 32.9%로 대입을 앞둔 고등학생이 우울감을 많이 느꼈다는 통계가 나왔다.

청소년이 극단적인 선택을 하게 되는 계기는 과도한 경쟁교육과 입시 스트레스, 성적 지상주의에 따른 학교를 서열화하고 학생들을 좋은 대학에 보내는 것에 목을 매고 있는 교육 현실이 가장 큰 원인이고, 다음으로 가정불화로 “부부싸움 등 가정불화 심화→아이의 눈치·불안 상승, 대처능력 저하→집이나 학교에서 아이를 돌보지 못함→학업 포기→탈선, 또래관계 단절→절망→자살시도”로 이어지는 것 다음이 학교폭력 문제라 할 수 있는바, 교육당국은 성적과 경쟁에 몰입된 교육정책을 대대적으로 수술하여야 하고, 가정불화에 따른 청소년 지원 방안 마련 및 학교폭력 근절에 필요한 조치를 기울여야 한다.

## 나. 학교 수업 중단

11. 20. 경기도가족여성연구원이 ‘2012년 교육통계연보’를 토대로 분석한 자료에 따르면 지난해 전국에서 집계된 초·중등 학교중단 청소년 7만4365명 중 27.3%인 2만 306명이 경기도에서 발생했다. 서울은 1만7924명으로 24.1%를 차지해 경기도에 이어 2위를 기록했다. 이 기간 동안 도내 청소년의 학교 급에 따른 학교중단 비율을 보면 ▲초등학교 0.8% ▲중학교 1.1% ▲일반고 1.6% ▲전문고 3.7%로 고등학교의 학교중단 비율이 상대적으로 높았다. 또 전문고 학생들의 학교중단이 일반고에 비해

2배 이상 많았다. 성별로는 남자가 1.3%로 여자(1.1%)보다 0.2%p 높았다. 성별 격차는 초등학교와 중학교에서는 없었지만, 고등학교에서는 일반고 남자 1.7%, 여자 1.4%, 전문고 남자 4.0%, 여자 3.3%로 남학생의 학교중단 비율이 높게 나타났다.

이들 학교중단 학생들의 사유를 보면 학습부진과 학업기피, 교칙위반, 따돌림, 학교 폭력 등 ‘학교부적응’이 45.8%로 가장 많았다. 특히 전문계 고교의 경우 전체의 3분의2인 65.6%가 학교부적응을 이유로 학교를 중단한 것으로 집계 되었고, 이들 학교 중단 학생들의 가장 큰 문제는 일탈 및 비행이 51.1%로 전체의 절반을 차지했다. 학업 및 진로 문제(31.8%)와 가족(6.0%), 정신건강(5.7%), 대인관계(2.5%) 등이 뒤를 이었다. 남자 청소년의 경우 일탈 및 비행 문제에 더 많이 직면해 있고, 여자 청소년은 학업 및 진로 문제를 비롯해 대인관계 및 정신건강 문제로 고민하는 비율이 높은 것으로 조사됐다. 매년 무려 1만 6천 명 이상의 학생이 학교를 중도에서 그만두고 있었고, 2013년 1학기에만 6661명의 학생이 학교수업을 중단하고 학교 밖을 선택했다<sup>3)</sup>.

## 다. 성폭행·체벌 등 학생 인권 침해

### (1) 성폭행 등

광주고법 형사 1부(이창한 부장판사)는 2012. 12. 27. 강간치상 등 혐의로 기소된 인화학교 전 행정실장 김모(64)씨에 대한 항소심에서 징역 12년을 선고한 원심을 파기하고 징역 8년을 선고하였고, 대법원 형사3부(주심 박보영 대법관)는 상고심(2013도765)에서 상고를 기각하고 징역 8년에 전자발찌 부착 10년, 정보공개 10년을 선고한 원심을 확정했다.

창원지법 형사4부(재판장 권순호)는 2012. 11. 29. 자신이 ‘학교 배움터 지킴이’로 근무하던 초등학교의 여학생들을 상습적으로 성추한 혐의(성폭력 범죄의 처벌에 관한 특례법 위반)로 기소된 원아무개(66)씨에게 징역 7년과 정보공개 5년을 선고했다. 재판부는 원씨에게 출소 후 6년간 위치추적 전자장치 부착을 명령했다.

국회 문화체육관광위원회 배재정(민주당·비례대표) 의원이 부산시 교육청으로부터 제출받은 ‘최근 5년 학교 내부 성관련 범죄 현황’ 자료를 보면 학교 내부에서 벌어진 성범죄는 2009년과 2010년 각각 3건에 불과했으나 2011년 17건, 2012년 24건으

3) 아시아 경제 신문 2013. 11. 20. 자 ‘경기도내 청소년 매년 2만명 씩 학교 떠난다.’ 기사 참조

로 크게 늘어났고, 올해 9월까지 학교 내부에서 벌어진 성범죄도 23건이나 됐다. 가해자는 주로 동급 학생이고 학년별로는 중학교가 월등히 많았는데, 배재정 의원은 “중학교의 성범죄 발생 빈도가 많고, 범죄 수위도 점점 높아지고 있다”며 “학생을 대상으로 한 성교육과 성범죄에 대한 처벌만 강화할 것이 아니라 사회와 연계한 근본적인 대책 마련이 시급하다”고 지적했다.

또한 교사가 시각장애 학생을 성추행 사건에 대하여 교육청은 자체 해결됐다는 학교의 보고만 듣고 별도의 조치를 하지 않는 등 녹장을 부리다가 국정감사에서 문제가 제기되자 뒤늦게 특별감사에 나선 경우도 있었고, 교사가 초등학생과 성관계를 맺은 사건, 여중생 제자를 추행한 사건 등이 발생하였다.

## (2) 체벌 등

전국 각 지역 학생인권조례제정운동본부와 인권·교육·청소년단체 연대체인 ‘인권 친화적 학교+너머운동본부’, 전국교직원노동조합 참교육연구소는 지난 8월 26일~9월 4일 전국 초·중·고교생 2921명을 대상으로 시행한 설문조사 결과를 1일 발표했다. 학생인권조례 제정 이후 전국 단위의 학생인권·생활 실태조사를 한 것은 이번이 처음이다.

전국 초·중·고 학생인권·생활실태 설문조사에서 초·중·고교생 4명 중 1명 이상(28.3%)은 최근 1년간 교사로부터 손이나 발에 의한 체벌을 당하거나 체벌을 당하는 모습을 목격했다고 말했다. 초등학생의 22.2%는 “손발을 이용한 체벌을 당해 봤다”, 21.6%는 “회초리 등 도구를 이용한 체벌 경험이 있다”고 각각 응답했다. 초등학생의 37.4%는 “직접 잘못을 저지르지 않았지만 다른 학생의 잘못 때문에 ‘연대책임을 진다’는 명목으로 담임교사로부터 단체기합을 겪었다”고 말했다. 체벌·언어 폭력을 거의 매일 보거나 겪는다고 답한 학생도 13.9%나 됐다. “1주일에 한 번 이상”이라는 응답은 28.8%였다.

교육부가 체벌의 대안으로 권장하는 벌점제에 대해 아이들의 21.9%는 “벌점이 쌓이면 또 기합이나 체벌을 받는다.”고 답하고, 학교생활에 대한 상담이나 도움을 받는다는 응답은 17.3%에 그쳐 벌점제가 학생의 문제 행동이 바뀌도록 돕는 교육적 수단으로 역할하지 못하는 것으로 나타났다. 학생들은 벌점제에 대해 ‘벌점을 받아도 행동을 반성하지 않는다.(64.8%)’, ‘벌점 기준이 확실하지 않다’(62.2%), ‘학생을 협박하는 도구’(52.9%), ‘학생과 교사 사이가 멀어진다.’(52.8%)는 생각을 밝혔다. 또

학생들의 25.6%는 징계를 받을 때 사유 사전 통지, 심의 기구 구성, 변호·재심권 보장 등의 권리를 보장받지 못한다고 답했다.

학생들은 두발과 복장 규제를 각각 53.4%, 52.7%가 자주 혹은 가끔 겪는다고 답했고, 초등학생도 12.5%가 두발 규제를 당해본 것으로 나타났다. 두발 길이에 대한 규제가 없는 비율은 전체의 41.1%였지만, 모양·색깔에 대한 규제까지 없는 경우는 16.1%에 불과하였으며, 두발 규제가 학업 성적을 올리는 데 도움이 되느냐는 물음에는 응답자의 92.7%가 “동의하지 않는다.”고 답했다. 반면 두발 규제에 의한 스트레스가 심하거나 있다고 답한 학생은 절반 가까이 됐다. 응답자의 83.6%는 “두발은 학생 스스로 정하는 것이 좋다”고 밝혔다.

학생들의 18.8%는 학생 전체를 불신하는 비교육적 생각에 근거해 실시되는 소지품 검사를 경험했다고 답했다. 소지품 검사 경험률은 초·중·고 순으로, 특히 특성화고(44.2%)에서 높았다. 공립학교(20.8%)에 비해 사립학교(31.7%)가 더 높았다. 학생들의 74.5%는 “휴기 등 안전을 위협하는 물건을 제외하고는 학생의 허락 없는 강제 소지품 검사는 안된다.”고 답했다. 휴대폰이나 전자기기 등 물건을 압수당한 뒤 돌려받지 못한 경우도 24.1%였다. 이 같은 관행도 특성화고에서 37.7%로 가장 빈번했고, 공립학교(22.5%)에 비해 사립학교(33.2%)가 많았다<sup>4)</sup>.

학생들은 학교에서 가장 빈번하게 당하는 차별로 ‘공부 잘하는 학생만 잘해주는 것’을 꼽았다. 시험 점수나 등수가 자의와 상관없이 공개된 경험도 38.4%에 달했다. 성적 차별 경험은 초등학교에서도 22.1%로 집계됐다. 특히 학년이 올라갈수록 심해져 고등학교에서는 학생 60%가 “겪었다”고 답했다. 공·사립별로는 국공립학교 학생의 44%가, 사립학교 학생의 64.9%가 성적 차별을 당한다고 답했다.

성적으로 인한 차별이나 성적 공개 등을 겪고 있는 학생들은 정규 교육과정 외의 야간자율학습이나 방과후학교 등에도 강제로 참여하고 있었다. 응답자의 34%가 강제 수업을 받는다고 답해 정부·교육청의 강제 수업 금지가 학교 현장에서는 지켜지지 않는다는 게 확인됐다. 특히 인문계 고등학생의 강제 수업 경험률이 59%로 높았다. 공립학교의 강제 수업 경험률은 30.3%, 사립학교는 55.9%로 나타났다. 성적이나 징계, 벌점 등을 이유로 학급회·학생회 출마를 제한당한 경험도 26.8%나 됐다.

성적 외에 다른 차별 요인으로는 외모나 성별을 이유로 한 차별이 34%, 장애인이라

4) 경향신문, 2013. 10. 1.자, ‘학생 4명 중 1명 “체벌 경험·목적”... “두발 규제, 성적과 무관” 93%’ 기사 참조

서 혹은 장애인 같으며 놀리거나 괴롭히는 장애 차별이 28.8%로 높게 나타났고, 가정 경제 형편을 이유로 한 차별은 8.4%로 비교적 낮게 나타났다<sup>5)</sup>.

경제 수준과 성적이 모두 ‘하’에 속하는 학생들은 55% 이상이 ‘학교를 그만두고 싶다는 생각을 할 때가 있다’고 답했고, 둘 다 ‘상’인 학생들은 35%만이 “그렇다”고 응답했다. 경제 수준이 하에 속하는 학생의 47%는 ‘학교에 있으면 숨이 막힌다.’고 했지만, 경제 수준이 상에 속하는 학생들은 32%만 “그렇다”고 밝혔다. 경제 수준이 상인 학생 중 33.6%가 ‘학교는 학생을 차별한다.’고 답한 반면, 경제 수준이 하인 경우에는 44.1%가 “그렇다”고 했다. ‘학교는 누구에게나 기회를 준다.’는 질문에 대해 경제 수준이 상인 학생들은 59%가, 하인 학생은 38.9%가 “그렇다”고 답했다.

또 부유한 학생들의 57%가 성적 스트레스를 받는 반면, 형편이 어려운 학생의 성적 스트레스는 72.1%로 더 높아 미래에 대한 불안이 더 크게 나타났으며 학업 수준이 상에 속하는 학생들은 53.5%가 ‘학교는 내 진로를 찾는 데 도움이 된다.’고 답했고, 학업 수준이 낮은 경우에는 36.2%만이 “그렇다”고 응답했다. ‘학교는 학생들이 인간적인 대우를 받는 쪽으로 변하고 있다’는 항목에 대해서도 학업 수준이 낮은 학생들은 38.4%만 긍정적인 반면, 학업 수준이 높은 학생은 52%가 긍정했다.

학급회의는 학생들의 기초 의사결정 기구지만 학교에서 매주 정기적인 학급회의가 열리는 경우는 20%에 불과해 학생 자치권이 유명무실한 것으로 조사됐다. 학급회의는 초·중·고로 올라갈수록 더 잘 열리지 않았지만, 초등학교에서도 정기 회의가 열리는 비율은 36.2%에 그쳤다. 절반에 가까운 학생들은 “학생회 조직과 교내 언론 등이 학교의 간섭을 받는다.”고 답했다. 방송반 교내 신문 등이 학교 눈치를 본다는 응답은 51.9%, 학생회·동아리가 자유롭게 활동하지 못한다는 의견은 45%로 집계됐고, 응답자의 38.9%는 학생회가 상급학교 진학을 위한 ‘스펙 쌓기’ 수단으로 활용돼, 학생 의견을 학교에 전달하는 역할을 제대로 하지 못한다고 생각하는 것으로 나타났다. 학생회가 학생들이 교칙을 지키는지 감시하는 역할을 한다는 응답도 38.3%나 됐다. 또 학생의 의견을 무시하고 교칙을 일방적으로 개정하는 경우를 경험한 비율이 29.5%로 나타났다. 국회 교육문화체육관광위원회 소속 민주당 유은혜 의원은 “대부분 학교에 학생회가 존재하지만 학교에서는 여전히 학생회를 자치기구로 인정하지 않는 것으로 보인다.”며 “학생회 법제화를 통해 학생회의 위상과 권한을 정하고 바람직한 학생 자치활동으로 인한 교육적 순기능이 많은 학교에 전파될 수 있도록 국회와 정부 차원의 노력이 절실하다”고 주장하였고, 경기도 교육청은 ‘초·중등

5) 경향신문, 2013. 10. 1.자, ‘고교생에 성적 차별, 초등생의 3배’ 기사 참조

교육법' 제17조와 제30조에는 학생의 자치활동은 권장·보호되고 이를 위해 학교는 필요한 사항을 지원해야 한다는 내용이 명시되어 있는 바와 같이 '학생이 주인으로서 적극적으로 만들어가는 학생자치활동을 정착하고, 학생·교직원·학부모가 인권 감수성으로 서로 존중하는 문화를 조성하며, 더불어 살아가는 민주시민을 육성하는 내용을 담은 '학생 중심 학생자치문화 활성화 대책'을 마련하여 올해 도내 고등학교 학생회에만 1개교 당 100만원씩을 지원해 온 예산을 내년부터는 초중학교 학생회로 확대한다고 밝혔다.

교칙이나 학교 행사, 재량휴업일 등 학교생활에서 중요한 문제에 대해 학생들의 의견을 수렴하지 않는다는 응답이 58.3%로 조사됐다. 학생들의 58.2%는 학급규정 등 학칙을 만들거나 고칠 때 학생보다 교사 의견대로 된다고 답했다. 학부모의 의견을 따른다는 응답도 40.9%였다. 학생들은 학생의 의견대로 만든 규칙에 대해서는 '지키고 싶은 마음이 든다'는 항목에 61.4%가 "그렇다"고 답했다<sup>6)</sup>. 이와 같은 문제점에 대하여 경기도 교육청은 창의적 체험활동 중 학급회의 시간을 확보해 학생자치문화 활성화를 지원하고, 학생자치실 등 학생자치공간도 확대하기로 하고, 학급회와 학년회 등 학생회의에서 소통해 현안을 결정하고, 학교생활규정을 학생들이 만들도록 유도키로 하였으며 학생 대표의 학교운영위원회 참여를 늘리고, 학생대표와 학교장의 간담회 등을 정례화하기로 했다. 도교육청은 이외에도 학생이 기획하고 진행하는 입학식, 학교축제, 졸업식 등 학교행사도 확대 지원한다. 학생이 주인 되는 학생의 날 행사를 개최하고, 학생과 상의하면서 수학여행과 체험학습 등을 다채롭게 진행한다. 여기에 더해 개발 예정인 민주시민 교과서를 활용하거나 기존 교육과정을 재구성해 교과 및 창의적 체험활동 시간 등에 민주시민교육을 실시키로 했다.

학생인권조례가 시행되지 않은 지역에서 '교사의 체벌이 전혀 없다'고 답한 학생은 39.8%이고, 조례 시행 지역에서는 58.7%로 나타났다. 체벌·언어폭력 발생 빈도도 조례 시행 지역에서는 1주일에 한번 이상이라는 응답이 28.2%였지만, 미시행 지역에서는 49.8%에 달해 2배 가까이 차이가 났다. 징계 시 변호권을 보장받지 못한 경험률은 조례 시행 지역에서는 16.8%, 미시행 지역에서는 31.1%로 나타났다. 학교 행사, 교칙 등에 학생 의견을 수렴하는 정도도 조례 시행 지역이 48.3%, 미시행 지역은 37.5%였다. 강제 수업 경험률도 조례 시행 지역은 13.7%, 미시행 지역은 46.6%로 3배 가까운 차이를 보였다. 학생인권조례는 학생들의 학교에 대한 긍정적인 인식에도 큰 영향을 미쳤다. '학교에 있으면 숨이 막힌다'는 질문에 조례 시행 지

6) 경향신문, 2013. 10. 1.자, '응답자 절반 "학교가 학생회 간섭"... 못 살수록 더 성적 스트레스' 기사 참조

역 학생들은 23.3%만이, 미시행 지역에서는 41%가 “그렇다”고 답했다. ‘학교를 그만두고 싶은 생각을 할 때가 있다’는 응답도 각각 32.3%, 45.8%로 차이를 보였다. ‘학교는 학생을 차별한다.’는 항목에는 조례 시행 지역에서는 26.8%, 미시행 지역에서는 49.3%의 학생이 “그렇다”고 답했다<sup>7)</sup>.

교육부는 최근 연애를 금지하고 학생 미혼모에게 과도한 징벌을 내려 학습권을 침해하는 학칙에 대한 부정적 언론 보도와 민원이 잇달아 발생한 데 따라 전국 시·도 교육청을 통해 일선 학교는 학생 미혼모 등의 학습권을 침해할 수 있는 학교 규칙을 개정하라고 지도했다. 이외에도 미혼모가 계속 학업을 이어갈 수 있는 제도를 적극 활용·안내토록 권고했다. 학교 밖 미혼모는 편입학 시 ‘고등학교 학년 결정 입학제도(학교장이 해당 학생의 학교 외 학습경험, 교과목별 이수 인정평가 결과를 보고 학년을 정해 입학할 허가하는 것)’를 활용할 수 있도록 하고, 학생이 학교에 다니던 중 임신 사실을 알게 되면 학적을 유지할 수 있도록 해당 교육청 관내 위탁형 대안 교육학교를 안내해야 한다.

### (3) 강제전학

학교폭력 대책으로 도입된 강제전학 제도가 ‘문제 학생’을 학교 밖으로만 내보내는데 악용되고 있다. 배재정 민주당 의원이 11일 교육부로부터 제출받은 ‘전국 초·중·고 강제전학 현황’을 보면 지난해 4월 강제전학이 도입된 후 올 7월까지 2647명이 강제전학 처분을 받은 것으로 나타났다. 한 달에 176명, 하루에 6명꼴로 원치 않는 전학을 하고 있는 셈이다.

교육부 조사에서 강제전학생 10명 중 8명은 중학생이었다. 2044명(77.2%)이 중학생이었으며 고등학생은 545명, 초등학생도 58명이나 됐다. 지역별로는 서울이 864명으로 가장 많고, 경기 553명, 충남 149명, 부산 136명, 경북 129명 순이었고, 학교의 강제전학 조치에 대해 424명이 교육청에 재심 청구를 해 145명(34.2%)이 최종적으로 강제전학 취소 처분을 받아, 전체 강제전학생 20명 중 1명, 재심 신청자는 3명 중 1명이 취소 처분을 받았고, 강제전학 사유는 금품갈취·괴롭힘 등 학교폭력 문제가 2116건(80%), 학내 성추행 등 성범죄 문제가 531건(20%)이었다.

학교 현장에서 문제 학생을 손쉽게 처리하는 방편으로 강제전학 제도를 활용하고 있는 것이고, 서울에선 강제전학 처분을 받은 고교생 191명 중 18명이 자퇴를 하는 등

7) 경향신문, 2013. 10. 1.자, ‘강제수업 경험을 ‘조례 유무’ 지역 간 ‘최대 3배’ 차이’기사 참조

으로 결국 학생들을 학교 밖으로 내몰고 있는 실정이다. 강제전학을 보낸 학교에서 다른 학교에서 온 강제전학생을 받고 있는 실정은 강제전학이 근본적인 학교폭력 문제를 해결하지 못하고 단순히 가해학생을 인근 학교로 주고받는 ‘폭탄 돌리기’라는 지적이 나오고 있는데, 배 의원은 “문제 학생을 학교 안에서 치유하고 선도할 수 있는 근본적인 대책이 필요하다”며 “교육부는 교육적 목적도 없이 청소년들을 학교 밖으로 내모는 역효과만 내고 있는 강제전학 제도를 전면 재검토해야 한다.”고 말했다.

## 라. 기타 - 이른바 ‘1+3 국제전형’

교육과학기술부는 2013. 1. 6. 이른바 ‘1+3 국제전형’ 등 불법 국외 유학 과정을 운영한 국내 유학원 12곳을 고등교육법, 외국교육기관 특별법, 학원법 위반 혐의로 대검찰청에 고발했다고 밝혔다.

이들 유학원들은 학생들을 모집해 1~2년 동안 국내에서 영어와 기초 교양 수업을 듣게 한 뒤, 미국과 영국 등의 2~4년제 대학에 편입시키는 방식의 유학 과정을 운영해 왔다. 고발된 유학원들은 모두 중앙대와 한국외대 등 국내 대학의 본부나 부설 평생교육원과 함께 ‘정시’ ‘수시’ ‘국제전형’ 등 정식 대학 과정처럼 학생을 뽑고 대학 강의실을 빌려 수업을 한 것으로 조사됐다. 2013년 과정에 등록한 학생 1300여명 가운데는 국내 대학에서 정식 학생으로 학위를 받는 것으로 착각해 1년에 1천만~3천만 원에 이르는 고습비를 낸 경우가 상당수 있었다. 대학에서 어학 과정을 가르치는 강사들을 채용하고, 급여는 유학원에서 주는 기형적인 형태로 운영되기도 했다.

교과부는 지난해 11월 유학원들과 함께 1+3 전형 등을 운영하던 19개 대학에 이 과정을 폐쇄하라고 명령했다. 그러나 폐쇄 조치가 내려진 이후에도 유학원들이 학교 시설을 빌려 교육과정을 계속 운영하자 교과부가 검찰에 고발한 것이다. 교과부에 따르면 1+3 전형을 도입한 A대학은 전형 수입금 중 25억 원, 연계된 외국대학은 5억 원, 사설유학원은 17억 원 등 수익을 챙겼다. 해당 사설유학원이 운영하는 또 다른 B대학의 경우 총 60억 원 수익 중 B대학 28억 원, 외국대학 10억 원, 사설유학원 22억 원 등을 각각 가져갔다.

1+3전형이란 = 1+3전형은 1년은 국내대학에서, 3년은 해외대학에서 수학하고 해외 대학 학위를 받는 유학프로그램이다. 외대와 중앙대 등 전국 17개 대학이 이 프로그램을 운영했다. 하지만 교과부는 이 프로그램이 국내 고등교육법, 평생교육법, 외국교육기관 특별법에 의거하지 않은 ‘불법교육과정’에 해당한다고 판단, 지난해 11월



1+3전형을 운영하고 있는 대학들에 폐쇄명령을 내렸다. 하지만 두 대학 합격생과 학부모들은 교과부의 폐쇄명령에 반발, 법원에 폐쇄명령 처분 집행정지 가처분 신청을 내 “본안 소송 판결 선고 후 14일까지 집행을 정지하라”는 인용 결정을 받았다. 재판부는 “신청인들에게 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위해 긴급한 필요가 있다고 인정 된다”며 “신청인 대부분이 미성년자이고 학생인 점, 향후 본안 소송 진행 중 추가적인 구제 방안을 논의할 기회를 주기 위해서라도 집행정지 신청을 인용함이 상당하다”고 밝혔다.

우선 교과부는 국내 학위와 무관한데도 중앙대와 외대가 유학원 등을 통해 이를 홍보했다고 판단한다. 반면 해당학생측은 외국대학의 학생이 교환학생 자격으로 중앙대와 외대에서 1년간 공부하는 것일 뿐 국내학위를 받는 것으로 오도한 적이 없다고 맞서고 있다. 이에 대해 교과부는 “교환학생은 1대 1교환을 의미하는데, 1+3전형은 이와 무관하다”며 재반박했다. 또 국내대학에서 취득한 학점이 정식 교양학점으로서 인정되느냐는 쟁점에 학부모측은 정규학점으로 인정되고 관리되기 때문에 국내대학의 유효한 학점이라는 입장이지만 교과부는 “해당학교가 1+3과정의 수입을 ‘단기수강료’로 잡고, 회계도 평생교육시설인 산업교육원회계로 잡고 있어 1+3과정이 정규 학위과정이 아님을 알 수 있다”고 반박하고 있다. 교과부는 사설유학원은 대학 간판을 빌려 돈을 챙기고 해당 대학은 이름만 빌려줬을 뿐인데 한해에 수십억 원의 ‘블로소득’을 벌어들이는 셈이고, 1+3 유학 프로그램은 국내외 대학 간 공동교육과정 운영으로 볼 수 없어 행정제재 등 강력한 조치를 취할 것이라며 연간 2000만~2600만원의 등록금을 냈다 피해를 볼 수 있다고 말했다.

## 2. 학교 밖 교육 내지 청소년 보호<sup>8)</sup>

### 가. 학교 밖 청소년의 현황

#### (1) 학교 밖 청소년의 수와 존재 유형

2012년 기준으로 한국의 학령기 인구 즉 8세~19세(1994~2005년생)는 약 7,130,000명이나, 그 중 초·중·고에 재학 중인 학생은 6,720,000명, 특수학교·대안학교·방송통신고 재학·장기입원 중인 학생이 80,000명, 해외유학생 30,000명, 소년원·소년교도소에 수감 중인 학생이 20,000명, 소재파악이 안 되는 청소년

8) 법무법인 안양 염옥남 변호사 작성

이 무려 280,000명으로 나타났다(한국청소년정책연구원 윤철경 외).

초·중·고에 재학 중인 학생을 제외한 나머지를 ‘학교 밖 청소년’이라 하고, 이와 같은 학교 밖 청소년은 매년 60,000~70,000명씩 꾸준히 배출되고 있다. 학교중단(학교를 그만둔다고 하여 학업을 중단한 것은 아니므로 학업중단이라는 용어는 부적당)은 수도권 지역이 높게 나타나는데 그 일례로 서울시의 경우에는 매년 16,000여명 학생이, 경기도의 경우에는 매년 2만여 명의 학생이 학교를 그만두고 있다고 한다.

## (2) 학교 중단 사유

학령기 청소년이 학교 밖 청소년이 되는 계기, 이유는 개인적 사정, 가정의 불화 등의 이유도 있지만 64.6% 정도의 아이들은 학교제도의 문제점 또는 학교생활에 부적응을 그 이유로 꼽았다고 한다.

## (3) 학교 중단 청소년 대상 실태 조사 결과

한국청소년정책연구원 윤철경 연구원이 학교 밖 청소년 289명을 대상으로 실태 조사를 한 결과, 학교를 중단한 이후에도 검정고시, 학교복귀, 대안학교, 취업과 학업 병행 등 학업을 지속하기를 희망하는 자가 63.8%로 나타났으나, 학교 중단이후 실제 경험한 것은 아르바이트가 64.4%이며, 학교 중단이 길수록 공장, 호프집/소주방, 노래방, 단란주점 등에서 일을 하였다. 또 청소년이 학교를 중단한 이후 담임 및 학교와의 관계는 단절(63%가 아무 연락을 못 받음)되고 부모와의 관계도 악화되었다.

## 나. 학교 밖 청소년에 대한 대책

### (1) 교육환경 개선

청소년이 학교를 중단하는 사유로 개인적 사유보다는 학교관련 사유가 비중이 훨씬 높고, 학교를 중단한 이후에도 학업을 계속하고자 하는 욕구가 높으므로 교육환경을 개선하는 것이 급선무라고 할 것이다.

### (2) 학교 중단 시기 및 그 이후 사회적 관심, 지원 필요

청소년들이 학교를 중단할 때 약간 도움이 되거나 별로 도움이 되지 않는 상담만 받을 뿐이며 가장 많이 들은 정보는 학교복귀(39.1%), 검정고시(30.1%), 청소년상담복지센터 등 청소년시설(29.1%) 정도이고, 중단이후에는 학교 및 부모와 단절되는 상황이므로, 학교 중단 사전단계에서는 ‘학업중단숙려제’ 또는 찾아가는 상담사(동반자) 사업 등에 주력하고 학교 중단 이후에는 청소년지원센터 설치·운영 또는 서울 삼성동 드림센터나 경기도 안산의 ‘들꽃 피는 마을’과 같은 원스톱 지원시설을 확대하고 대안교육기관에 대한 인건비 및 공간 제공 등 지원 사업을 하는 것이 필요하며 복교지원 프로그램 확대 및 청소년 친화적 직업훈련 프로그램을 확대할 필요성이 있다.

### (3) 학교 중단 대상별 맞춤형 지원 필요

윤철경 연구원은 실태 조사 결과 초중학교 시기 중단자에게는 복교나 대안교육기관 등 교육지원을 우선으로 하고, 고등학교 시기 중단자에게는 검정고시를 통한 학력지원과 직업훈련을 지원하며, 비행경로로 이전되기 쉬운 청소년에게는 중단 이전부터 사전 개입 강화 등 학교 중단 대상별 맞춤형 지원이 필요하다고 한다.

## 다. 대안학교의 현황

대안학교는 1997년 간디학교가 문을 연 뒤 2012년 현재 초·중등 비인가 대안학교가 130여개가 넘었으며, 인기받은 중등 ‘대안교육 특성화학교’가 34개(중학교 10, 고등학교 24)로 늘어났다. 이 가운데 ‘공립’ 대안교육 특성화학교는 4곳 밖에 없다(경기 대명고, 경남 태봉고, 전북 동화중, 한울고등학교). 올해 전남 강진 청람중학교가, 2014년에는 대전과 강원도에서 고등학교를 추진하고 있다. 이밖에도 울산, 전북에서도 준비 중이다.

## 라. 대안학교 등 학교 밖 청소년지원센터에 대한 지원

### (1) 지방자치단체 조례로 ‘학교 밖 청소년 교육받을 권리’ 제도적 인정

#### 지방자치단체의 학교 밖 청소년 지원에 관한 조례 제정

인양시의회가 학교 밖 청소년들에게 교육받을 권리를 제도적으로 인정한 조례를 전국 최초로 제정해 지역 내 학교 밖 청소년들에게 교육기회를 제공할 수 있는 길을 텃다. 이에 따라 그간 제도 교육의 사각지대에 놓여있던 비인가 대안학교 및 홈스쿨

링 학생들에게도 교육적 지원이 가능하게 됐다. 그 이후 서울특별시를 비롯한 여러 지방자치단체에서도 비슷한 내용의 조례를 제정하였다.

### 안양시 친환경 학교급식에 관한 조례

이외에도 안양시는 ‘안양시 친환경 학교급식에 관한 조례’를 개정하여 학교급식법 제4조에 따른 학교, 유아교육법 제7조에 따른 유치원, 영유아보육법 제10조에 따른 어린이집 외에 안양시 학교 밖 청소년 교육지원 조례 제2조제3호에 따른 대안교육기관도 지원 대상에 포함을 시켜 비인가 대안교육기관에 대한 무상급식도 가능하도록 하였다.

### 문제점 및 개선방향

현재 학교 밖 청소년 지원에 관한 조례들은 대부분 교육기본법, 초중등교육법을 모범으로 하지 못하고 청소년기본법 등 기타 복지법률을 모범으로 하고 있고 그 재정적 지원도 사립학교에 대한 지원과 비교할 때 턱없이 적은 금액이 지원되고 있다. 이는 교육기본법, 초중등교육법에 인가받지 않은 학교를 학교로 인정하지 않기 때문이다. 그러나 헌법상 교육을 받을 권리는 인가받은 제도권 학교에서 교육받을 권리만을 의미하지 않고 누구나 자신이 원하는 교육을 자신이 원하는 기관으로부터 교육받을 권리 및 제도교육을 받지 않고 대안교육을 받는다는 이유만으로 차별받지 않을 권리로 해석하여야 할 것이다. 따라서 이와 같은 내용을 골자로 한 대안교육법 제정이 필요한 시점이다. 다만 현재 새누리당 김세연 의원 등이 발의한 대안교육기관 지원 법안은 대안교육기관을 설립하기 위해서는 교육감에게 등록하고 대안교육기관 지원위원회의 심의를 거쳐 등록여부를 결정하도록 하며 일정한 경우 등록취소도 할 수 있도록 규정하고 있어 대안교육기관의 자율성을 침해할 우려가 높아 반대하는 의견이 많다.

### (2) 기타 학교 밖 청소년 지원 사업 등

#### 경기도, 인턴십 프로그램·전문상담사·해밀 교실 운영

경기도는 학교 밖 청소년을 위해 수원에 있는 청소년상담복지센터에 위탁, 학교 밖 청소년 135명을 대상으로 인턴십 프로그램을 운영한다. 이 프로그램은 학교 밖 청소년들이 직업현장 체험을 통해 사회진출을 할 수 있도록 돕는 역할을 한다. 수원·성남·용인 등 15개 시·군에서는 지역 청소년상담복지센터에 전문상담사를 1명씩 고정 배치해 청소년의 고충을 들어주고 조언을 하도록 했다. 이와 함께 10개 시·군에는 해밀 교실을 열어 학교 밖 청소년 개인별 눈높이에 맞는 학습, 체험활동, 진로상

담 등 통합서비스를 제공한다.

### 안산교육지원청-청소년지원센터 숙려상담제 운영

안산교육지원청과 청소년 지원센터는 학업중단 숙려제도를 운영하고 있다. 학업중단 숙려제도란 자퇴징후를 가진 청소년에게 숙려기간(15일)을 거치게 하여 학업중단으로 인한 문제를 생각할 기회를 부여하는 제도다. 그러나 학업중단학생들에 대해 무작정 학교로 복귀를 강요하는 것은 청소년의 다양성이 고려되지 않은 일방적이고 단편적인 지원이 될 가능성이 높다.

### 새누리당의 학업중단 및 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안

2013. 3. 20. 새누리당 김희정 의원이 대표 발의한 ‘학업중단 및 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안’은 학교 밖 청소년의 ‘학업복귀 프로그램’을 중심으로 실시하고 학업중단 청소년에 대한 정보시스템을 구축하겠다는 내용이 포함되어 있다. 그러나 학업복귀 프로그램은 학교 밖 청소년의 다양성을 고려하지 않은 대책으로서 학교 밖 청소년의 유형에 따른 적합한 지원이 되지 못할 가능성이 많으며, 학교 밖 청소년에 대한 자료 수집의 경우는 학교 밖 청소년의 인적사항, 학적사항, 출결사항, 자격증 및 인증취득 사항, 교과학습발달사항, 행동특성 및 종합의견에 이르기까지 그 정보수집의 범위가 포괄적이고 정보수집 시 필수적으로 규정되어야 할 청소년 본인의 동의, 수집된 정보의 관리책임, 활용범위, 보관기간 등에 관하여 전혀 규정이 없고 오로지 여성가족부장관의 시책과 대통령령에 위임하고 있을 뿐이어서 청소년의 개인정보자기결정권을 중대하게 침해하는 위헌적 법률안이라고 할 것이다.

### 교육부

교육부는 공립형 대안학교의 설치와 학력인정 평생교육시설에 대한 인건비 지원을 하고 있고, 비인가 대안학교에 대해 프로그램 공모 지원 사업(연 12억 원 수준)을 하고 있으나 평생교육시설 지원에도 못 미치는 수준이다.

### 여성가족부

여성가족부는 CYS-net(지역사회 청소년 통합지원체계, 운영기관인 청소년상담복지센터)를 중심으로 청소년의 발전보호를 위해 필수적 구성기관이 되는 학교·교육청, 경찰관서, 노동관서, 국공립의료기관, 보건소, 청소년쉼터, 청소년지원시설을 필수 연계기관으로 지정하여 연계협력하는 시스템을 가동하고 있으나 학교 중단 청소년에게 필요한 정보를 실시간으로 제공하지는 못하고 있다는 평가를 받는다.

## 고용노동부

고용노동부는 ‘취업성공패키지’를 운영하고 있으나 실제 청소년 참여가 미흡하여 통계 산출이 없고 학교 중단 청소년을 위한 직업훈련 프로그램인 취업사관학교는 대상자 모집에 어려움을 겪고 있다.

## 마. 대안학교에 대한 탄압 사례

### (1) 교과부의 늦봄 문익환 학교에 대한 지원 제외, ‘정치적 편향’ 이유

교과부는 2012. 12. 24. ‘학업중단학생 교육지원사업’에 신청한 94개 대안학교 가운데 81곳에 13억4000만원을 지원하기로 했으나, 해당 사업이 시작된 2006년부터 매년 지원금을 받아 온 늦봄학교는 여기에서 제외했다. 교과부 인성교육지원팀 관계자는 “늦봄학교는 올해 제주해군기지 건설 논란이 있는 강정마을로 현장학습을 다녀오고, 학교 졸업식에서 북쪽에서 전달한 축사를 낭독하는 등 ‘정치적 중립성을 훼손한 기관’에 해당돼 지원 대상에서 제외했다”고 밝혔다. 교과부는 지난 8월 ‘학업중단학생 교육지원 제외 기준’에 ‘정치적 중립성’ 항목을 추가했다. 그러나 교과부가 이와 같이 결정한 데에는 2012. 5. 동아일보가 늦봄학교에 색깔론을 씌워 보도한 것이 원인으로 보이고, 늦봄학교는 동아일보 및 기타 언론사들을 상대로 정정보도청구 및 손해배상청구 소송을 제기한 상태이다.

### (2) 국정원, 광주·전남 대안학교 교직원 사찰 정황

국가정보원이 지난 해 8월경 광주지방고용노동청장에게 업무협조 의뢰 공문을 보내 광주·전남에 있는 대안학교 4곳(늦봄문익환학교, 지혜학교 등)의 ‘단체 설립일 이후 고용보험 가입자 및 상실자 현황(주민번호, 가입·상실일, 상실자 변동 사업장명, 변동 사업장 등기번호 포함)’을 요청하였고, 광주지방고용노동청은 직무상 관리하는 이들 교직원 및 직원 일체의 정보를 국정원에 제공한 것으로 드러났다. 이 과정에서 고용노동부는 직무상 관리하는 이들 교직원의 고용보험 정보 등을 국정원에 제공했다. 국정원은 국가정보원법 제3조 제3항(국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사)에 의거 국가보안법위반 혐의사건 수사 목적으로 위와 같은 정보를 요청한 것이지만, 대상자를 특정하지 않은(심지어 60대 중반의 급식하는 아주머니의 정보까지) 무차별적인 정보 수집이어서 수사권 남용이나 불법사찰이 아니냐는 의혹이 있다. 국정원이 신상정보를 들여다본 지 1년여가 지났으나 아직도 본격적인 수사가 진행된 흔적은 없다.

## 바. 맺음말

세계인권선언은 제26조에서 ‘모든 사람에게서는 교육을 요구할 권리’가 있고 ‘부모에게는 자녀에게 제공되는 교육의 종류를 선택할 수 있도록 요구할 우선권이 있다’고 규정되어 있으며, 세계 대안교육의 가장 큰 모임인 IDEC(International Democratic Education Conference)가 ‘어느 교육 현장에서나 아동들은 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 누구와 학습할 것인가 스스로 결정할 권리를 갖는다.’고 선언한 바 있다. 우리나라도 서울특별시 어린이·청소년 인권조례에도 ‘학교밖 어린이·청소년은 교육에 필요한 공간과 교육비를 지원 받을 권리’가 있다고 구체적으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라는 대안교육을 공교육의 보완적 의미 정도로 인식하거나 좌파이념 양성소 또는 귀족특권 교육의 개인적 선택 정도로 인식하고 있다. 대안교육을 좌파이념 양성소로 오해하는 시각을 대변하는 사건은 정치적 편향성을 이유로 늦봄학교에 대해 특별교부금을 지급하지 않은 사건, 국정원의 대안학교 직원들에 대한 사찰 등을 들 수 있다. 또 대안교육을 공교육의 담당자로서 보지 않고 개인적 선택 정도로 인식하는 상황은 대안학교 특히 비인가 대안학교에 대하여 교육보조금을 지급하지 않는 상황을 두고 ‘자기 발로 싫다고 나갔으니 지원 못 받는 것은 당연하다’는 시각이나, 귀족학교라고 하는 것에서 알 수 있다.

대안교육은 교육의 문화를 바꾸는 것이며 사회의 문화를 바꾸는 운동이다. 교육의 혁신이 필요한 사회에서 대안교육은 그 ‘공(公)교육을 바로 세우는 길의 맨 앞에 서 있기에 대안교육을 교육의 공공성 회복 운동으로 인정하고 공적으로 지원할 필요가 있다(하태욱, 복음신학대학원대학교 대안교육학과 교수). 그런 점에서 안양시를 비롯한 각 지방자치단체가 최근 학교 밖 청소년 지원에 관한 조례 등을 제정하여 대안학교 및 학교 밖 청소년들에게 재정적 지원을 시작한 것은 바람직한 일이라고 생각하며 더 나아가 대안교육법을 제정하여 대안학교의 자율성과 재정적 지원, 학력인정을 하도록 하여야 할 것이다. 이는 비단 대안교육을 받는 자들만을 위한 것이 아니라 결국에는 우리나라의 공교육의 문화를 바꾸는 길이 될 것이다.

## Ⅲ. 학생 및 청소년 인권

### 1. 학교폭력 사항 학생부 기재<sup>9)</sup>

## 가. 학교폭력사항 학생부 기재와 관련한 교육청과 교과부 간의 갈등

학교폭력이 사회적 이슈가 되자 각종 대책이 쏟아져 나왔다. 2012. 1. 27. 교육과학기술부(2013. 3. 23. 정부조직법 개정으로 교육부로 명칭이 변경되었으나 이하 ‘교과부’라 함)는 학교폭력 근절 종합대책의 일환으로써 학교폭력 관련 가해학생에 대한 징계사항을 학교생활기록부에 기록하고, 초중등학교의 경우 졸업 후 5년, 고등학교의 경우 졸업 후 10년간 이를 보존하도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘학교생활기록 작성 및 관리지침(교육과학기술부훈령 제239호)’을 개정하였다. 그러나 같은 해 3. 1.자로 시행된 동 지침에 대하여 “낙인찍기”라는 비난 여론이 거세지자 2012. 6. 29. 교과부는 고등학생의 기록 보존기간만을 10년에서 5년으로 단축하는 것으로 ‘학교생활기록 작성 및 관리지침(교육과학기술부훈령 제257호)’을 개정하였다.

하지만 국가인권위원회는 2012. 8. 3. 학교폭력 실태조사 결과를 전면 공개하고 학교폭력 가해 사실을 학교생활기록부에 남기도록 한 교과부의 조치는 사회적 낙인을 유발시킬 위험이 크다는 판단 하에 또 다른 인권침해의 소지가 있다는 결정을 내렸다.

이와 같은 국가인권위원회의 결정에 힘입어 2012. 9. 전라북도 교육청, 강원도 교육청, 광주 교육청, 경기도 교육청은 학교폭력 사항의 학생부 기재를 보류하거나 최소화하기로 하였다. 그러자 자율교육학부모연대 등 보수 단체 11곳은 학교폭력 가해사실을 학생부에 적는 것을 보류하라고 지시한 김상곤 경기도 교육감과 기재를 최소화하라고 지시한 김승환 전라북도 교육감을 직권남용 등 혐의로 대검찰청에 고발했다. 교육부(당시 ‘교육과학기술부’, 이하 교육부로 통칭한다)는 학교폭력 학생부 기재를 거부한 경기도 교육청, 전라북도 교육청, 강원도 교육청에 대하여 특정감사를 실시하였고, 2012. 10. 16. 특정감사 결과를 발표하면서 전라북도 교육청과 경기도 교육청에 대해 기관경고, 전라북도 교육감과 경기도 교육감을 직권남용 및 직무유기로 고발, 경기도 교육청 대변인을 명예훼손으로 고발, 전·현직 교장 23명을 직무유기 혐의로 고발하고 이 세 교육청 소속의 교육공무원 165명에 대해 각 교육청에 징계 처분 할 것을 요구하였다. 이에 경기도 교육청은 2012. 11. 15. ‘감사결과 처분 요구에 대한 재심의 신청서’를 교과부에 제출하면서 “교과부는 법령 위반사항에 대해서만 교육감 감사를 시행할 수 있으며, ‘학교폭력기록의 작성 및 관리 지침’은 교과부훈령일 뿐 법령이 아님에도 불구하고, 도교육청에 대한 특별감사를 시행해 징계 처분을 내린 것은 그 자체로 위법해 재심의가 필요하다”고 주장했다. 교육부는 경기도



교육청의 재심의 신청을 2012. 11. 22. 기각하면서, 2012. 11. 23.에는 경기도 교육청에 대해 징계 대상자를 교육부 특별징계위원회로 넘겨달라는 직무이행명령을 내렸고, 경기도 교육감은 이를 거부하였다.

이와 같은 교과부와 교육청 간의 갈등 양상 중에 교과부는 2012. 11. 16. 가해학생에 대한 조치의 경중에 따라 보존 기간을 차등적으로 적용하도록 하여 「학교폭력에 방 및 대책에 관한 법률」 제17조 제1항 서면사과(1호), 학교 내 봉사(3호), 접촉·협박 및 보복행위의 금지(2호), 학급교체(7호) 등은 교내선도가 가능한 것으로 분류, 졸업 후 즉시 기록을 삭제하되 나머지 사회봉사(4호), 특별교육(5호), 출석정지(6호), 전학(8호), 퇴학(9호) 등의 조치는 현재와 동일하게 졸업 후 5년간 보존되는 것을 유지하였고, 이러한 개선 사항은 2013년도 2월 졸업생부터 적용되도록 하였다.

2013. 2. 경기도 교육청은 학교폭력 사실을 학교 내에서만 사용하는 보조장부에 기재하여 진학, 취업 등에 영향을 주지 않도록 하였고, 2013. 8. 전라북도 교육청은 학교폭력을 학생부에 기재하되 졸업 전 개선의 정이 있으면 심의를 거쳐 삭제할 수 있도록 하는 절충안을 마련하였다.

위와 같이 학교폭력의 학생부 기재의 인권침해 논란을 의식하여서인지 2013. 7. 23. 국무조정실은 ‘현장 중심 학교폭력 대책(안)’을 발표하여, 서면사과(1호), 학교 내 봉사(3호), 접촉·협박 및 보복행위의 금지(2호), 학급교체(7호) 등은 졸업 후 즉시 기록 삭제하는 방침은 유지하되 나머지 사회봉사(4호), 특별교육(5호), 출석정지(6호), 전학(8호), 퇴학(9호) 등의 조치는 졸업 후 5년간 보존에서 2년간 보존으로 보존기간을 줄이도록 하였다. 또한 위와 같이 2년간 보존되는 조치들에 대하여 졸업사정위원회에서 기재사항 삭제여부에 대한 심의를 요청하고 학교폭력대책자치위원회에서 심의하여 가해학생이 반성하고, 긍정적 행동변화가 있을 경우 졸업 후 즉시 삭제 가능하도록 하였다.

## 나. 학교폭력 학생부 기재의 위헌성에 대하여

위와 같이 학교폭력 가해학생에 대한 일부조치는 졸업즉시 삭제하고, 일부 조치에 대하여는 2년간 보존하되 삭제가능성을 열어두는 것만으로 학교폭력의 학생부 기재의 위헌성이 해소되는 것은 아니다.

### (1) 법률유보 원칙의 위배

무엇보다 학교폭력으로 처분 받은 사실은 개인의 인격에 밀접히 연관된 민감한 정보로서 규범명확성의 요청은 더욱 강해진다고 할 수 있을 것임에도 학생부 기재의 근거는 법률이 아닌 ‘학교생활기록 작성 및 관리지침’(제7조 제3항 후문, 제8조 제4항 후문, 제16조 제2항, 제18조 제2항) 이라는 훈령에 불과하며 달리 근거가 되는 법률은 존재하지 않는다. 학생이 학교폭력 피해학생으로 조치를 받았다는 사실은 개인의 인격에 밀접히 연관된 민감한 정보이다. 세계 각국의 프라이버시 관련법은 ‘형벌 등의 기록’을 ‘건강과 관련된 기록’과 함께 가장 민감한 정보로 취급하고 있으며, 우리 「개인정보보호법」 제23조 역시 ‘범죄경력자료’를 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 ‘민감 정보’로 명시하고 그 정보의 기록, 보유, 이용 등을 엄격히 제한하고 있다.

학교폭력 관련 징계사항은 학생의 인격과 밀접히 연관된 민감 정보로서 재학 중 또는 졸업 후 2년간 보존되어 상급학교 진학 시는 물론 군 입대, 취업 시에도 불이익하게 활용될 수 있는 정보이므로 이러한 정보를 수집, 보유하는 데 있어서는 특별히 명확한 수권 법률이 요구됨에도 이에 대한 명확한 수권 법률이 존재하지 않고 있는 것이다.

## (2) 과잉금지원칙의 위배

학교폭력의 학생부 기재는 학교폭력 억제 및 예방이라는 목적 달성을 위한 적절한 수단이 되지 않는다. 한국일보 2013. 5. 14.자 기사에 의하면 교사의 86%가 학교폭력을 학생부에 기재하게 된 이후 오히려 사안에 개입하기를 꺼리게 되었으며, 가해자에 대한 엄벌 정책이 학교폭력 예방에 도움이 안 된다는 평가를 내린 바 있다는 점에서 학교폭력의 학생부 기재는 학교폭력을 예방하는 데 있어 적절한 수단이라고 할 수 없다. 많은 경우 학교폭력은 일부 학생의 폭력적인 성향의 문제라기보다는 아이들을 무기력하고 공격적으로 만드는 학교문화 자체로부터 기인한 것으로, 피해학생은 우리 사회의 폭력과 줄 세우기 교육이 만들어 낸 또 다른 피해자인 것이다. 따라서 학교폭력을 예방하고 학생들을 지도하기 위해서는, 현재의 폭력적인 학교문화, 교육과정 자체를 바꾸어야 하며, 학교폭력 관련 피해학생에 대한 징계사항을 기록·보존하는 것은 그 부정적 낙인효과로 인하여 오히려 학생들을 고립시키고, 학생 스스로 변화할 수 있는 기회마저 포기하도록 만들 가능성이 높다. 또한 학교폭력을 예방하고 학생들을 지도하기 위해서는 반드시 가·피해학생들에 대한 모든 정보가 집적, 관리되고 있어야만 하는 것은 아니다. 교사와 학생 간 상담을 일상화하고, 교사 간 협력적인 지도체제를 만드는 것과 같이 학생들의 인권을 침해하지 않으면서도 학

생들에 대한 깊이 있는 이해와 조력을 가능하게 하는 지도방법들이 또한 얼마든지 존재한다.

세계 각국의 프라이버시 관련법은 ‘형벌 등의 기록’을 ‘건강과 관련된 기록’과 함께 가장 민감한 정보로 취급하며, 우리 「개인정보보호법」 역시 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 ‘민감 정보’로 ‘범죄경력자료’를 명시하고, 이에 대한 기록, 보유, 이용 등을 엄격히 제한하고 있다. 학생의 ‘징계사항’, ‘선도학생관리정보’, ‘부적응자 관리정보’ 등은 바로 위 형벌 등의 기록에 상응하는 민감한 정보에 해당함에도 불구하고, 단지 어린 학생들에 대한 정보라는 이유만으로 이 사건 훈령조항에 따라 매우 용이하게 기록된 후 졸업 후 2년간 보존되면서 타 학교 전학 시는 물론 대학진학 시, 군 입대, 취업 시에도 광범위하게 열람, 조회가 가능하게 되어 있다. 학교폭력 관련 징계사항을 기록하고 졸업 후 2년간 보존하도록 하는 것은 죄와 벌 사이의 균형을 이루어야 한다는 형사법상의 비례의 원칙에도 정면으로 반하는 것이다. 가해학생의 학교폭력 관련 징계사항을 기록·보존하는 것은 그로 인하여 기대되는 효과는 불분명한 반면, 그로 인하여 야기되는 교육적 부작용, 인권 침해 등은 매우 심각하다 할 것이므로, 법익의 균형성도 갖추지 못하였다고 할 것이다.

### (3) 평등원칙의 위배

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조에는 학교폭력에 “학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위”라고 정의하고 있다. 즉, 어떤 학생이 학교 내외를 벗어난 공간에서 학생이 아닌 일반인을 대상으로 폭력을 행사해 형사 처벌을 받는 경우는 학교폭력에 해당하지 않게 되어 선도위원회에 회부되어 어떠한 처분을 받더라도 이는 학교폭력이 아니므로 생활기록부에 기재되지 않게 된다.

또한 학교폭력 역시 타인의 생명·신체 및 재산상에 위해를 가하는 행위로 형벌의 제제 대상이 되는 위법행위이다. 우리 형법 제9조에서 14세 미만의 청소년은 벌하지 아니하며, 이와 같은 형사 미성년자 중 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년, 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년에 대하여만 교정을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 취하고 있어(소년법 제1조, 제4조) 10세 미만의 소년은 가정과 학교에 교정을 맡기고 있다.

이에 반하여 학교폭력의 학생부 기재는 초등학교 1학년부터 고등학교 3학년 학생까지 전부를 아우르고 있는바, 10세 미만의 소년이 학교폭력을 행사한 경우 형법 및 소년법 상의 아무런 제재를 받지 않음에도 이 사건 훈령만이 학생부 기재라는 제재를 가하고 있는바, 이는 평등원칙에도 명백히 어긋나는 제도라 하지 않을 수 없다.

#### 다. 결론

프랑스의 경우 학생부에 기록한 징계기록은 학생이 중등과정을 종료할 때 삭제하여 어릴 적 잘못이 대입과 취업에서 장애로 작용하지 않도록 하고 있으며, 미국은 교내 정학, 퇴학 등의 사실을 학생부에 기재하기도 하나 주마다 기록을 달리 하기 때문에 사실상 대입자료로 활용되지 않고 있다. 대한민국과 같이 학교성적과 입시, 취업에 민감한 나라에서 학교폭력을 학생부에 기록하고, 그 중 일부는 졸업 후 2년간 보관하게 하는 것은 학생들의 변화 가능성을 믿고 가치기준이 완성되지 않은 미성숙한 인격을 성숙한 단계로 이끄는 교육기관에서 할 수 있는 행위가 아닐 뿐만 아니라 법률유보의 원칙, 과잉금지 원칙, 평등의 원칙을 위배하여 가해학생의 인격권, 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 방침이라 할 것이다.

## 2. 학교환경<sup>10)</sup>

교육부는 학교환경위생 정화구역 내 금지시설에 멀티방(PC방과 노래방, 비디오방을 한 공간에서 이용하도록 만든 시설)을 추가하는 내용을 담은 학교보건법 시행령 개정안을 입법 예고하여 청소년 탈선 공간으로 지적된 멀티방이 이르면 연말부터 학교 반경 200m 내 학교환경위생 정화구역에 들어서기 어렵게 된다. 상대 정화구역 내 (50~200m)에서는 학교 보건위생과 학습에 나쁜 영향을 주지 않는다고 학교환경위생정화위원회의 심의에서 인정된 경우에만 들어설 수 있는데, 학교환경위생정화위원회는 △학생 통학로에 있는지 △운동장이나 교실에서 해당 시설이 보이는지 △학교장이 해당 시설의 운영을 허용하는지 △해당 시설이 청소년통행제한구역이나 상권이 형성된 유흥시설에 있는지를 검토해 금지시설 지정 해제를 결정한다.

마사회는 용산역 인근 지상18층, 지하 7층 건물에 화상경마장을 2013년 9월 입점 예정인데, 이전하기로 확정된 원효로 인근은 성심여·중고, 원효초, 남정초 등 학교

10) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성

가 밀집한 곳이며 일반주거지역으로 둘러싸여 있다. 성심여중·고와 경마장 거리가 학교정화구역(200m 이내)을 약간 벗어난 235m다. 교정에서 이 마사회 건물이 손에 잡힐 듯이 보이고 학생들 등하교 버스정류장도 화상경마장 코앞이다. 초등학교와 중·고등학교에서 20~30분만 걸으면 영화관이 있어 단체 영화 관람도 하고, 주말이나 시험이 끝나면 학생들이 삼삼오오 짝을 지어 영화관을 찾기도 한다. 그 영화관도 이 화상경마장과 200m 거리이다. 한국마사회는 환경위생정화구역 밖에 있기 때문에 문제없다는 입장이고, 인근 성심여고·원효초 학부모들을 중심으로 용산 화상경마장이전과정이 불투명하고, 확장이전이 교육환경을 저해하고 도박중독자를 양산할 것이라고 지적한다. 반면 찬성 측은 ‘지역상권 활성화’ 등을 이유로 이전을 지지하고 있는데, 비록 화상경마장이 학교환경 위생 정화 구역 내에 위치하고 있지 않다고 하더라도 청소년 기본법 제7조(사회의 책임) 3항에는 ‘모든 국민은 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 하여서는 아니 되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 환경이 조성되도록 노력하여야 한다.’고 규정하고 있는 점을 새겨 학생들의 학습권과 건강권을 보호를 위하여 사회 및 국가에게 주어진 책임을 다하여야 할 것이다.

대한항공은 지난 2008년 3개의 여중·고등학교가 밀집된 학교환경위생정화구역 안에 있는 서울 경복궁 옆의 옛 미 대사관 숙소 땅에 7성급 한옥 관광호텔을 신축하여 운용하고자 설계개요 등을 첨부하여 관할 교육지원청 교육장에게 학교보건법 제6조 제1항 단서 규정에 따른 학교환경위생정화구역 내 금지행위 및 시설의 해제 신청을 하였으나, 교육장이 인근 3개 학교장에게서 교육환경 저해 여부 조사보고서 및 의견을 제출받은 후 학교환경위생정화위원회 심의를 거쳐 이를 받아들이지 않는다는 취지의 통보를 한 사안에서 학교보건법에서 최소한으로 보장하고자 하는 학생들의 학습 및 학교보건위생을 보호하기 위한 것으로서 정당하다는 판결을 하자, 학교환경위생정화구역 안에서 호텔시설과 영업을 금지한 학교보건법 제6조 제1항 제13호 중 ‘호텔’부분이 과잉금지의 원칙 등에 위배된다며 위헌법률심판제청을 신청하였고, 대법원은(대법원 2012아35결정) ‘해당 조항은 입법 목적의 정당성과 방법의 적정성이 인정되고 법익균형성 원칙에도 위배되지 않는다.’는 이유로 기각결정을 한바 있다. 동일한 규정에 대하여 헌법재판소도(헌재 2011. 10. 25. 2010헌바348) ‘해당 조항은 건물소유자 내지 여관업자의 직업수행의 자유와 재산권을 침해하지 않는다.’는 합헌 결정을 한 바도 있다. 그런데 위와 같이 법원의 판결이 났음에도 정부는 ‘관광진흥법 제15조 제1항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경 승인을 받은 관광숙박 시설에 대해서는 학교보건법 제6조 제1항 제13호를 적용하지 않는다.’고 규정하여 ‘유흥시설이나 사행행위장 등이 없는 관광숙박시설을 학교보건법에 따른 학교환경위

생 정화구역 내에 설치를 허용'하는 '관광진흥법 개정안'을 국회에 제출하였다. 이에 대하여 위 규정에 의하면 절대적 정화구역 내(학교경계선으로부터 50m내)에서도 관광숙박시설을 설치 운영할 수 있는 가능성을 열어두게 되고, 학생과 학교 보건위생과 교육환경에 악영향을 미친다고 보아 반대하는 여론이 일자, 9월 25일 정부는 학교 주변 관광호텔 건설을 허용하는 내용의 투자활성화 대책을 발표하였고, 박 대통령은 11월 18일 국회 시정연설에서 투자 활성화를 들어 국회에 계류돼 있는 관광진흥법 개정안의 통과를 강조하였고, 교육부는 '숙박업소를 설치하려는 업체가 정화위원회에 참석해 의견을 밝힐 수 있는 권한과 정화위원회가 호텔 설치 금지 결론을 내렸을 때 금지 사유를 업체 쪽에 구체적으로 설명'하도록 하는 내용이 담긴 '숙박업소 등에 관한 학교환경위생정화위원회 운영 규정'을 준비 중인 것으로 알려졌다. 위 규정은 시행령과 달리 국무회의 의결도 필요 없는 훈령인데, 학교보건법은 학교 근처에 숙박업소를 지으려면 교육청 산하 교육지원청이 운영하는 정화위원회를 거치도록 하고 있으며, 시행령은 정화위원회에 참석해 발언할 수 있는 대상은 해당 구역의 교장으로 제한하고 있는데, 업체에 정화위원회 참석 권한을 준 것은 학교보건법은 물론 관련 시행령과도 어긋나고, 훈령으로 학교보건법의 입법취지를 몰각시킨다는 비판을 받으며, 관광진흥법 개정안의 경우 특정 재벌 기업에 대한 특혜 논란이 있을 뿐만 아니라, 투자 활성화라는 경제 논리를 내세워 학생들의 학습권과 건강권을 희생시키는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

## IV. 교원인권

### 1. 교원 노조에 대한 정부의 탄압<sup>11)</sup>

2013년 박근혜 정부가 출범하자 보수단체들은 정부에 대하여 전국교직원노동조합(이하 전교조)의 설립 취소를 거세게 요구하였다. 대통령 후보 시절부터 전교조에 대한 적대적 입장을 보여 왔던 박근혜 대통령은 2013. 3. 고용노동부를 통해 전교조에 대한 설립취소를 검토 중이라는 입장을 밝혔다. 이유는 전교조의 규약이 해직교사에게 조합원 자격을 부여하고 있다는 이유였다. 그러나 전교조는 1989년 노조결성을 이유로 해직된 1500여명의 교사들로부터 출발했으며, 1999년 합법노조가 된 이후 14년 동안 한 해도 해직교사가 없었던 때가 없었다. 일제의 식민통치와 남북분단, 군부독

11) 교육청소년위원회 강영구 위원 작성

재의 역사가 청산되지 못한 현실에서 학교 민주화 운동, 노동조합 활동은 언제나 곧바로 해직으로 이어졌기 때문이다. 뿐만 아니라 외국의 대다수 교원노조에서는 정규직 교사뿐만 아니라 대학생, 은퇴자, 실업자, 해고자 등에게도 조합원 자격을 부여하고 있으며, 실제로 해직교사의 단결권을 제한하는 입법례를 찾기 어렵다.

그럼에도 불구하고 2010년 이명박 정부는 해직교사의 조합원 자격을 인정하고 있는 전교조의 규약을 문제 삼으며 규약시정명령을 행하였고, 박근혜 정부는 한 발 더 나아가 2013년 9월 23일 30일 내에 해직교원의 조합원 자격을 인정하고 있는 규약을 개정하고, 해직교사 9명을 노동조합에서 배제하지 않으면 전교조에 대하여 설립 취소를 강행하겠다는 최후통첩을 하였다. 각계 각 층의 성명서와 국제단체의 비난이 쏟아졌다. 800여개의 시민사회단체들이 전교조 탄압 저지 연대 기구를 구성하였으며, OECD 노조자문위원회 TUAC, 세계 3000만 교원을 대표하는 세계교원단체총연맹(EI), 국제노동조합총연맹(ITUC), 국제공공노련(PSI) 등 단체들이 박근혜 대통령에게 항의 서한을 발송하였다. ILO는 한국 정부에 대하여 “해직자들에게 노조원이 될 수 있는 권리를 박탈하는 법률 조항은 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없는 모순된 것”이라며 관련 법령의 개정을 권고하였고, 한국 정부의 해명을 촉구했다.

그러나 이와 같은 국내외의 비난에도 불구하고 고용노동부는 정확히 30일 후인 같은 해 10월 24일 전교조에 대하여 법외노조를 통보하였다. 역사상 초유의 일이었다. 무엇보다 고용노동부의 법외노조통보는 법률이 아닌 시행령에 그 근거를 둔 것이었다. 더욱이 그 시행령은 87년 민주항쟁을 거쳐 같은 해 11월 여야가 만장일치로 삭제한 구 노조법상의 노조해산명령권을 그 이듬해인 88년 노태우 정부가 국회의 심의를 피해 법률이 아닌 시행령으로 슬그머니 부활시킨 조항이었다. 뿐만 아니라 고용노동부는 노조의 자주성을 보장한다는 명목으로 해직자 9명을 이유로 6만 조합원의 노조의 지위를 박탈하였다. 노조활동으로 해직된 9명이 노조의 조합원 자격을 가진다는 이유로 6만 조합원의 노조의 자주성이 침해된다는 것은 누구라도 수긍하기 어려운 논리였다. 이에 전교조는 고용노동부의 법외노조통보처분의 취소소송을 제기함과 동시에 효력정지신청을 하였다. 그리고 2013년 11월 13일 법원은 전교조의 효력정지신청을 받아들였다.

전교조에 대한 법외노조통보는 박근혜 대통령의 부정선거 의혹과 독재 정권을 미화하는 역사교과서에 대한 비판의 목소리가 정점에 있을 무렵 이루어졌다. 그리고 2014년 지방자치선거와 교육감 선거를 불과 6개월 여 앞둔 시점에서 이루어졌다. 아무런 법적 근거도 없이, 노동탄압국이라는 국내외의 비난에도 불구하고 전교조에

대한 법외노조통보가 강행된 이유를 짐작할 수 있는 부분이다.

## 2. 교권보호<sup>12)</sup>

최근 교권이 학생 혹은 학부모에 의해 부당하게 간섭받고 침해당하고 있는 실정이 현저히 증가하고 있다. 결과적으로 교권침해는 해당 학생 또는 학부모의 자녀가 속한 학급의 수업 및 생활지도를 하는 데 어려움을 보일 것이 분명하다. 학부모의 교권침해에 대해서는 형사법적 대응을 제외한 대응 방법이 전무한 실정이다. 중국에서는 ‘교사에 대한 폭행·폭언 등은 행정처벌 또는 형사처벌 대상’으로 명명하고 이를 실행하고 있다고 한다. 최근 ‘교원지위향상을 위한 특별법’, ‘학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’이 개정되었다. 교권침해 피해 교원에 대해 상담·치료비를 우선 부담하고, 가해학생·학부모에게 구상권을 행사하기 위한 법적 근거이다. 울산의 S여고 교사의 성적조작사건이 있었다. 교장은 ‘문제교사에 대해 징계 절차 없이 의원면직 처리하고 온정에 치우친 결정을 하려 하였다. 성적조작이 중요범죄라는 점을 알면서 수능이 2개월 남은 시점이라 교육청에 보고하지 않았다고 하면서 사적인 필요에 의하여 법치를 저버림으로써 교육계 스스로 교권을 세우지 못하는 경우도 있었다. 사립학교법 징계규정(제61조)에는 성적조작과 같은 비위행위에 대한 징계규정이 명시돼 있지 않아 학교법인이 의원면직으로 처리하면 별도의 중징계를 받지 않는다. 교권과 관련하여 가장 문제가 된 사건도 있었다. 초·중학생과 성관계를 맺어 구속된 초등학교 교사를 수사하는 과정에서 무더기로 동영상이 발견되었다. 이미 교권을 인정하더라도 스스로 교권을 버리는 행위라 할 수 있다. 특히 교육현장에서 교권이 침해되는 현실에서 이런 사건은 교육 관련자들 누구에게나 힘들게 하고, 교육의 장기발전에 문제를 낳고 특히 추락된 교권에 타격을 가하는 것이기도 하다. 그렇다고 해서 학교 밖에서 학교의 교육에 지나치게 개입하면 오히려 악화될 우려가 있다. 스스로 개혁은 바로 여기서 필요한 것이다. 외부의 질책을 받는 것은 어쩔 수 없다고 하더라도 이럴 때일수록 여유를 가지고 신중한 접근으로 사랑으로 아이를 살피야 한다.

## V. 사립학교의 비리<sup>13)</sup>

12) 교육청소년위원회 이명춘 위원 작성

13) 교육청소년위원회 송상교 위원 작성



## 1. 사학 비리 및 그에 대한 통제

### 가. 근절되지 않는 사학 비리

우리나라는 교육 과정에서 사학의 비중이 높다. 중학교의 20.05%, 고등학교의 41.04%가 사립학교이고, 전체 학생 대비 사립학교 재학 학생 비율도 중학교는 20.6%로서 OECD 평균 14.1%보다 높고 고등학교는 51.8%로서 OECD 평균인 20.1%의 2.5배에 이르는 것으로 알려져 있다.<sup>14)</sup> 또한 대학서열화와 그로 인한 입시물입 경쟁으로 인하여 입시 성적이 우수한 사학에 대한 수요가 날로 늘어가고 있다. 이와 맞물려 사학에서도 야간자율학습이나 방과후 학교 등의 강제 등이 국공립학교에 비하여 빈번하게 이루어지고 있다.<sup>15)</sup>

사학은 공립학교와 달리 자율성과 독립성이 상대적으로 보장되고 있어 감독청의 감독이 제한되어 있고, 사학 설립자들이 학교 운영에 있어 여전히 사학을 ‘사적 소유물’로 여기는 관행이 계속 남아있다. 이로 인하여 여전히 많은 사학에서 이사장 중심의 족벌적 운영, 입시부정, 교직원 채용부정, 교비횡령, 공사 비리, 음성적인 사학 매매 등 문제가 계속되고 있다.

올해에도 서남대 등 4개 법인 설립자가 900여 억 원 횡령하여 징역 9년의 실형을 받는데 이어 사학연금 횡령혐의로 추가로 유죄판결을 받았고,<sup>16)</sup> 학교 재단을 음성적으로 매매하고 자금을 횡령한 혐의로 진명학원·서림학원 이사장과 건설업자가 구속 기소되었으며,<sup>17)</sup> 교육부 자료에 따르면 사학이 교육청 퇴직공무원을 ‘전관예우’로 이사장, 감사, 교장, 행정실장 등으로 영입한 사례가 80명에 이른다는 사실이 보도되었다.<sup>18)</sup> 법적 허점을 이용한 편법적 관행도 다양화하고 있는데, 사립학교 교장과 관련한 편법적 관행도 확인되었다. 정년 62세를 초과하여 근무 중인 사립학교 교장이 전국에 99명에 달하고, 무려 56년간 교장으로 재직 중인 경우도 있었다. 이들 대부분은 사학의 설립자이거나 설립자(이사장)의 친인척이며, 이들 상당수는 1년 동안 학교에 출근하는 날이 얼마 되지 않으면서도 연봉은 물론 재정결함보조금 명목

14) 노년환, “초중고사립학교의 비리 현황과 개선 방안” 2012. 8. 1. 국회 토론회

15) 인권친화적 학교+너머 운동본부, 전국교직원노동조합 참교육연구소, “전국 학생인권생활실태조사 결과보고서”, 2013. 8. 26~9. 4. 전국 2921명 상대 실태조사 결과. 위 조사 결과 공립학교에서 강제수업이 이루어지는 비율이 ‘자주 있다’가 16.5%, ‘가끔 있다’가 13. 8%인 반면, 사립학교에서는 각각 35.9%와 20.0%로 나타나 두배 가까운 차이를 나타냈다.

16) 연합뉴스, “이홍하 서남대 설립자 별도 횡령으로 징역 6월 추가”, 2013. 10. 28.자

17) 한국경제, “108년 사학명문 진명학원…수십억 ‘검은 거래’ 재판에”, 2013.11.20.자

18) 한겨레, “비리 사학, 교육청 퇴직공무원 ‘전관예우’”. 2013. 10.30.자

으로 시도교육청으로부터 국고를 지원받고 있었다.<sup>19)</sup>

## 나. 비리사학의 임원취임승인 취소

상당수 학생이 사학에 속해 있다는 점에서, 사학의 비리는 고스란히 학생의 학습권 침해로 이어지게 된다. 따라서 사학에 대한 적정한 감독을 위한 장치 마련은 매우 중요한 과제일 수밖에 없다. 그러나 이러한 사학의 구조적 비리에 대하여 현행 사립학교법은 사학임원에 대한 임원취임승인취소 외에 별다른 통제장치를 두고 있지 않다.

이러한 이유로 사립학교법 제20조의2에 규정한 임원취임승인취소 제도는 중요한 통제장치일 수밖에 없다. 사립학교의 구조적 비리와 사학에 대한 부패가 계속되어 온 경우는 이사장을 정점으로 하여 임원 대다수가 비리에 관여된 경우가 많고, 이런 상황에서는 교육청이 임원 전원 또는 다수 임원에 대하여 임원취임승인취소처분을 할 수밖에 없다. 그런데 종래 법원은 다수 임원에 대한 임원취임승인취소를 마치 ‘극단적인 경영권 박탈’ 처분인 것처럼 과도하게 이해하거나, 법조항을 매우 좁게 해석함으로써 결국 다수 사례에서 비리 사학의 임원들이 승소하여 임원의 지위를 유지하는 결과를 낳아 왔다.<sup>20)</sup>

2012년 민변 인권보고서에 언급한 승실학원, 진명학원 등 임원에 대한 임원취임승인취소 처분 취소 사건에서도 1심 및 2심은 사립학교법상 임원취임승인취소 요건을 자의적으로 좁게 해석하고, 예산의 부당한 전용에 대한 임원의 선관의무를 사실상 부인하고, 회계부정·횡령 등 사유를 모두 ‘금전적인 반환’으로 시정 가능한 경우로 보아 금전적 반환이 있었다면 아예 처분사유가 될 수 없다고 하는 등 이유로 면죄부를 주었다.

그런데 올해 초 대법원은 사립학교법을 원칙대로 해석하여 비리사학 임원들에게 면죄부를 준 하급심을 파기함으로써 사학비리 통제가 실효성을 거둘 수 있는 근거를 제시하는 의미 있는 판결을 하였다(대법원 2013. 1. 24. 선고 2012두18875). 위 대법원판결은,

“학교법인의 이사장이나 이사들로서는 법인회계에서 부담하여야 할 비용을 교비회계에 속하는 수입에서 충당하는 내용의 예산안에 대하여는 이를 승인하지 말아야 할 뿐만 아니라 직무를 수행하는 과정에서 위와 같은 예산의 부당 전용사실을 알게 된

19) 머니투데이, “교장만 56년...정년 초과 사립학교장 99명”, 2013. 6. 16.자

20) 2012년 민변 인권보고서 참조

때에는 그 시정을 요구하는 등 필요한 조치를 강구하여야 할 의무나 책임이 있다. 그럼에도 원심은 송실고등학교장이 위와 같이 법인회계에서 부담하여야 할 비용을 교비회계에 속하는 수입에서 부당하게 집행한 사실을 송실학원의 이사장 또는 이사 들인 원고들이 알면서 이를 묵인하거나 방치하였다고 하더라도, 사립학교법 제29조 제1항, 제4항, 제6항, 구 회계규칙 제16조, 제21조 제2항 등을 위반한 잘못이 없다는 취지로 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 학교법인의 이사장이나 이사들이 예산의 수립 및 집행과 관련하여 부담하는 선량한 관리자로서의 주의의무나 책임의 범위에 관한 법리를 오해한 위법이 있다”

고 하여, 예산 부당전용에 대한 임원의 선관의무 위반은 정당한 임원취임승인취소사유가 된다는 점을 확인하였다. 종래 다수 하급심에서 복수의 임원에 대한 임원취임 승인 취소가 ‘지배권’ 내지 ‘경영권’을 박탈하는 극단적 처분이어서 비례의 원칙에 위반하였다고 판단한 것은 ‘사학의 독립성과 자율성’을 지나치게 과대 해석한 것으로서 시정되어야 할 것인바, 위 대법원 판결이 이 부분을 따로 언급하지는 않고 있으나 그러한 해석론에 제동을 건 것으로 이해할 수 있을 것이다.

## 다. 사학비리에 대한 감독 및 통제 개선 필요성

나아가 사학에 적정한 감독을 위해서는 법인 임원의 의무와 책임을 강화하고 학교운영위원회 등의 구성과 역할을 강화하며, 보조금 등 유용에 대한 감독청의 감독권한을 강화하는 것 등이 필요하다. 현행 사립학교법은 임원취임승인 취소 외에 별다른 통제장치를 두고 있지 아니하여 위와 같은 임원취임승인취소에 그에 대한 소송이 계속되고 있다. 향후 사립학교법 등 관련법령을 개선하여 임원취임승인취소 외에 사학의 비리에 대하여 각 상황에 따른 재정적, 행정적 통제방안이 마련되어야 한다.

## 2. 특권적 사학 심화 및 양극화 현상

### 가. 특목고, 자사고, 국제중 등 특권적 사학의 지속적 확대

최근 들어서, 정부방침에 따라 고등학교 단계에서의 특수목적고(외고, 국제고, 과학고, 예체고)와 자율형사립고, 중학교 단계에서의 특성화중학교인 국제중학교 등 종전의 사학에 비하여도 더욱 많은 자율성을 가진 특수 사학이 확대되고 있다. 이명박 정부가 ‘학교다양화 300 프로젝트’를 추진하면서, 2003년부터 시범운영 된 자율형사립고를 대폭 확대하는 등 특수 사학 확대가 가속화되고 있다. 2011. 12. 현재 자사

고는 51개교, 특목고는 124개교에 이른다. 국제중학교는 현재 4개가 있는데, 추가로 대전국제중, 울산국제중, 인천서부국제중 등이 신설계획인 것으로 알려져 있다.<sup>21)</sup>

게다가 이러한 특수한 사학의 입학자격, 교육과정 등 학교 운영에 관한 사항은 교육 제도 법률주의에 따라 법률에 정해야 함에도 불구하고 초·중등교육법에는 이를 구체적으로 정하지 아니한 채 시행령에 포괄적으로 이를 위임하여 사립학교법 시행령 제 76조<sup>22)</sup>에서 특성화중학교를, 동법 시행령 제76조의2<sup>23)</sup>에서 특목고 및 자사고 등을 둘 수 있도록 정함으로써 사학의 심화 비중이 갈수록 높아질 길을 만들어 놓고 있다.

이러한 특수 사학은 앞으로도 계속 확대될 것으로 예상되며, 게다가 기업이 세우는 기업자사고도 본격적으로 확대될 것이다. 대표적인 예로 대기업 삼성이 세운 기업자사고인 ‘삼성고등학교’ 인가를 받아 2014년 3월에 충남 아산에 개교할 예정이다.<sup>24)</sup> 위 학교는 학생 1인당 연간 학비가 약 842만 원으로, 전국 자사고의 평균 학비 659만 원(2012년 기준)보다 200만 원이 더 비쌀 뿐만 아니라, 전국 사립대 평균 등록금 730만 원(2012년 기준)을 훨씬 웃도는 수준이다. 또한 신입생의 70%를 삼성 임직원 자녀로 선발할 뿐만 아니라 이들에겐 입학금과 수업료를 제하는 등의 학비 혜택을 주면서, 반대로 삼성 임직원 자녀 70%를 제외한 일반 전형(30%) 중 20%는 사회적 배려자 의무 선발이며, 충남도에서 삼성 직원의 자녀가 아닌 학생은 단 10%만 입학하게 된다. 이러한 사학은 지역의 일반주민의 교육받을 권리를 침해하는 ‘귀족 학교’에 가깝다.

21) 정진후, “국제중 신설계획에 대한 검토보고서”, 2013.

22) 『초·중등교육법 시행령』 제76조 (특성화중학교)

① 교육감은 교육과정의 운영 등을 특성화하기 위한 중학교(이하 “특성화중학교”라 한다)를 지정·고시할 수 있다. 이 경우 미리 교육부장관과 협의하여야 한다.

② 생략

③ 특성화중학교의 장은 제68조의 규정에 불구하고 학생의 지원에 의하여 학생을 선발할 수 있다.

④~⑥ 생략

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 특성화중학교의 지정 및 운영에 필요한 사항은 사도 교육규칙으로 정한다.

23) 『초·중등교육법 시행령』 제76조의2(고등학교의 구분) 고등학교는 교육과정 운영과 학교의 자율성을 기준으로 다음 각 호의 학교로 구분한다. <개정 2011.12.30>

1. 일반고등학교(특정분야가 아닌 다양한 분야에 걸쳐 일반적인 교육을 실시하는 고등학교를 말하되, 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 고등학교에 해당하지 않는 고등학교를 포함한다. 이하 같다)

2. 제90조에 따른 특수목적고등학교

3. 제91조에 따른 특성화고등학교

4. 자율고등학교(제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교 및 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교를 말한다)

[본조신설 2010.6.29]

24) 프레시안, “新귀족학교?...삼성 자사고, '불법 설립 인가' 논란-[국감] 사립대 뺐 치는 등록금, 입학생 70% 삼성 자녀로 선발”, 2013. 10. 24.자

## 나. 특권적 사학 심화로 인한 편중과 양극화의 문제

위와 같은 특수 사학은 사실 본질적으로 ‘특권 학교’에 다름 아니다. 특수 사학은 처음부터 성적 상위 학생들 및 상위 층 자녀들을 선발하여 명문고, 명문대에 진학시키는 통로로 전략하였다. 2011년도 서울대 합격자 중 20명 이상을 배출한 상위 20개 고교를 특목고와 자사고가 독식하였고 일반고는 한 곳도 없으며, 2010년 자사고가 운영되기 시작한 이후 일반고에 입학하는 학생에 대한 통계를 보면 성적 상위 학생들의 비율이 줄고 있는 반면 하위 학생들의 비율은 증가하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 특수 사학은 수업료를 포함한 비용이 1,000만원을 훨씬 상회하는 것으로 알려져 있다.<sup>26)</sup>

특권적 사학의 확대는 필연적으로 ‘일반고’와의 불균등 및 양극화를 유발하고 있다. 최근 들어 ‘일반고의 슬럼화’ 현상이 교육의 주요한 과제로 떠올랐다. 특목고나 자사고 등이 중학교 내신 상위권 학생들만 지원받고 미달정원은 추가모집 하는 한편, 수시충원으로 일반고의 우수학생을 선발하고, 그 결과 특목고와 자사고에 비해 일반고 학생의 학력격차가 벌어지고 있다. 자유평고와 특목고에 떨어진 학생은 물론 특성학교에 떨어진 학생까지 일반고에 진학하고 있어 일반고의 전체적인 학력이나 학업 분위기, 대학 입학에도 악영향을 미치고 있다.

그러나 이에 대한 근본적인 해결책은 제시되지 못하고 있다. 서울시의 경우 서울시 교육청은 2013년 8월 “일반고등학교 점프업(Jump Up)”추진 계획안을 발표했다. 그러나 그 주요 내용이 ‘진로별 맞춤형 교육을 위하여 27개 거점학교를 지정해 음악·미술·체육·과학·제2외국어 과목 집중과정 운영’한다든가, ‘교육력 제고 거점학교를 운영해 우수학생을 중심으로 영어·수학 심화과목을 운영’하는 등으로서 위 방안은 오히려 일반고 학생들을 또다시 선별 분리하고 경쟁시킬 가능성이 크다는 비판이 제기되었고<sup>27)</sup>, 결국 위 계획은 발표 일주일 만에 취소되었다.<sup>28)</sup> 일반고가 슬럼화되는 가장 중요한 이유는 무엇보다 성적 및 입시경쟁 속에서 정부가 특목고와 자사고를 포함한 사학 심화정책을 유지하였기 때문이다.

25) 성열관, 김학한 외.서울특별시 후기고등학교 학교 배정 방법 개편 방안 연구. 서울: 서울특별시 교육청, 2011

26) 한국일보, “이재용 아들 입학한 학교, 수업료만 무려… 영훈국제중, 수업료와 기타 학비 합치면 1년에 1500만원” 2013. 1. 22.자

27) 경향신문, “서울시교육청의 일반고 점프업 ‘위법·졸속’ 논란”, 2013. 8.26.

28) 매일경제, “서울 일반고 점프업 유명무실?...영·수 일반고 거점학교’ 계획 1주만에 백지화” 2013. 8. 28.

### 3. 영훈국제중 입학비리 사건

#### 가. 영훈국제중 입시 비리

사학의 비리, 특히 특수 사학의 비리로서 2013년의 대표적인 사건이 중학교단계의 특성화 학교인 영훈국제중학교 입학비리 사건이었다. 2013년 1월 삼성전자 이재용 부회장의 자녀가 영훈국제중학교의 ‘사회적 배려대상자 전형’에 ‘비경제적 배려대상자’로 합격한 사실이 알려졌다. 국내 최고 재벌의 자녀가 사회적 약자에 대한 배려 전형으로 국제중에 입학한 것에 대한 사회적 논란이 크게 일어났다. 서울시 교육청의 감사 결과 영훈국제중은 물론 대원국제중에서도 신입생을 선발하면서 성적을 조작하거나 지원자의 인적사항을 노출한 채 심사하는 등 입학비리가 계속되어 왔다는 사실을 확인하고 검찰은 7월에 858명의 성적 조작 사실이 있었다는 수사결과를 발표하고 영훈중 이사장과 행정실장을 구속기소하고 관련 임직원과 학부모도 불구속, 약식 기소하였으며 이사장은 1심에서 4년 8월의 실형을 선고 받았다.

#### 나. 국제중 지정취소 논란

영훈국제중의 구조적 입학비리가 밝혀지자, 영훈국제중에 대하여 ‘국제중 지정취소’를 하여야 한다는 여론이 강력히 형성되었다. 영훈중학교가 ‘국제중 지정 목적’을 달성할 수 없는 상황이 명백히 밝혀졌으므로 국제중 지정을 취소하고 일반중으로 전환하여야 한다는 것이었다.

반면 서울시 교육청은 현행 초등학교법 시행령 제76조<sup>29)</sup>에 따르면, 국제중 지정 후 5년 후에만 지정취소가 가능하고 그 전에는 지정취소를 할 수 없다는 논리를 내세워 지정취소에 소극적 태도로 일관하였다.

서울시 교육청의 소극적 태도는 법리적으로 근거가 부족한 것이었다. 특성화중학교의 지정 취소는 행정행위의 철회에 해당한다. 즉 유효하게 성립한 특성화중학교 지정의 효력을 지정 후에 발생한 사유를 이유로 장래를 향하여 그 효력을 소멸시키는 것이다. 행정행위의 철회에 대해서는 법령에서 명시적으로 철회사유를 규정하고 있지 않더라도 원래의 처분을 존속시킬 필요가 없게 될 사정변경이 생겼거나

29) 『초·중등교육법 시행령』 제76조 (특성화중학교)

⑤ 교육감은 특성화중학교를 지정한 경우에는 5년마다 시도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교의 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다.[개정 2011.6.7]

중대한 공익상의 필요가 발생할 경우에는 그 처분을 철회할 수 있다는 것이 대법원 판례이므로(대법원 1992. 1. 17. 91누3130) 지정취소에 별도의 명시적 법적 근거를 요하지 않는다. 현행 초·중등교육법 시행령 제76조 제5항은 “교육감은 특성화중학교를 지정한 경우에는 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교의 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이는 특성화중학교가 의무교육, 근거리 배정을 원칙으로 하는 현행 중학교 입학제도 내에서 예외적으로 수업료 부담과 학생 선발이 가능한 학교인 만큼, 해당 학교가 그 지정 목적에 맞게 운영되고 있는지 최소한 5년 단위로 점검, 평가하고 그 결과에 따라 지정 연장 또는 지정 취소를 하도록 ‘교육감에게 특성화중학교에 대한 정기적 평가의무를 부과한 규정’이라고 봄이 상당하며, 거꾸로 ‘교육감의 특성화중학교에 대한 지정 취소 권한을 5년 단위로만 행사하도록 제한하는 취지의 규정’이라고 보기는 어렵기 때문이다.<sup>30)</sup>

게다가, 교육부가 지정취소 가능성에 대하여 정부법무공단 등 6곳의 법률기관에 법률자문을 의뢰한 결과 정부법무공단 등 4곳에서 지정기간 내 지정취소가 가능하다는 의견을 제출하였다. 서울시 교육청은 영훈국제중에 대하여 5년 내에도 지정취소가 법리상 가능하다는 다수의 법률검토의견을 교육부로부터 전달받아 알고 있으면서도 무시하였음이 밝혀졌다.<sup>31)</sup> 또한 경남, 대전 교육청의 경우 이미 지정 기간 내 지정취소 근거를 교육규칙으로 마련하여 운영하고 있음에도, 서울시 교육청은 그러한 노력을 기울이지 않았다.

이에 대해 박근혜 대통령까지 나서 국무회의에서 “앞으로 설립 목적에 벗어나 운영되는 국제중학교는 언제든지 그 지위에서 배제시킬 수 있는 제도가 마련될 필요가 있겠다.”고 지적하였고, 교육부는 올해 8월 교육감이 직권으로 직권취소를 할 수 있는 내용의 초중등교육법시행령을 입법예고 하였다.<sup>32)</sup> 그러나 시행령 역시 소급적용이 되지 않는 것이고 결국 서울시교육청은 지정취소를 하지 않은 채 임원에 대한 취임승인을 취소하였을 뿐이고, 관련자에 대한 징계조차도 제대로 하지 않은 채 위 사건은 미봉되었다.<sup>33)</sup>

## 다. 특권층의 명문고 진학통로로 전락한 국제중에 대한 재검토 필요성

30) “민변 의견서”, 2013. 7. 22.자.

31) 정진후 의원실 보도자료, 2013. 7. 22.자

32) 뉴시스, “한달도 안돼 바꾼 교육부… ‘영훈중은 국제중 취소 안돼’”, 2013. 8. 14.자

33) 헤럴드경제, ‘비리 사학’ 통제 못하는 교육청 2013. 10. 8.자

영훈국제중 사건에서 표면적으로 드러난 것은 입학비리와 이로 인한 형평성이었지만, 사안의 본질은 영훈국제중과 같은 특수사학이 과연 존재 이유가 있는가에 있다. 우선 초·중등교육법 시행령 제76조 제1항은 국제중과 같은 특성화중학교의 설립 목적을 “교육과정의 운영 등을 특성화하기 위”한 것이라고 규정하는데 그 목적 자체가 불분명하다. 또한 의무교육 단계인 중학교 단계에서 이러한 특수 사학을 인정하는 것은 자칫 중등교육 자체를 흔들 위험성이 높다. 무엇보다 국제중은 사실상 일부 학생들이 특목고 및 자사고로 진학하는 안정된 통로로 기능하고 있다. 국제중 가운데 특목고 및 자사고 진학률이 가장 높은 청심국제중의 경우 지난 5년간 졸업생의 84%를 특목고와 자사고에 진학시켰고, 그 외 나머지 국제중 역시 80% 내외의 학생이 특목고와 자사고로 진학하고 있다. 이러한 국제중의 특목고와 자사고 진학률은 시간이 경과할수록 높아지고 있다.<sup>34)</sup> 영훈중학교와 같은 국제중은 1년에 수업료를 포함한 비용이 1,000만원을 훨씬 상회하는 것으로 알려져 있다.<sup>35)</sup> 이러한 국제중은 앞으로 계속 확대될 것이 예정되어 있는바, 결국 우리사회 상위층이 사립초-국제중-자사고 및 특목고로 이어지는 특권적 틀을 형성하는 구조가 고착화될 것이다. 따라서 근본적으로 국제중은 폐지되어야 할 것이다.

## VI. 교육정책에서의 인권

### 1. 교학사 교과서와 교과서 수정<sup>36)</sup>

2008년, 이명박 정권은 이미 검정을 거쳐 적법하게 교과서로 사용 중인 금성출판사 발행 한국근현대사 교과서의 역사기술이 좌편향 되었다는 이유로 금성출판사에 수정 명령을 내렸다. 집필자들은 즉시 교육부장관을 상대로 수정명령취소소송을 제기하였고 5년 만에 대법원의 파기환송판결을 거쳐 2013. 11. 7. 서울고등법원은 교육부장관의 수정명령에 절차상 위법이 있다는 이유로 수정명령을 취소하였다.<sup>37)</sup>

그런데 박근혜 대통령이 올 봄 ‘역사 교육에 문제가 있다’고 발언한 이후 2013년 8

34) 최민선, “중학교 특성화교육 실태조사 보고 및 법률개정의 방향”, 2013

35) 한국일보, “이재용 아들 입학한 학교, 수업료만 무려... 영훈국제중, 수업료와 기타 학비 합치면 1년에 1500만원” 2013. 1. 22.자

36) 교육청소년위원회 이영기 위원 작성

37) 서울고등법원 2013. 11. 7. 선고 2013누8129호 사건



월 말 국사편찬위원회의 검정심사를 통과한 8종의 고등학교 한국사 교과서가 공개되었는데, 교학사 교과서의 지나친 우편향 및 역사적 서술의 오류가 발견되면서 논란이 불거졌다.

교학사 교과서는 친일파의 행위와 이승만·박정희 전 대통령의 독재를 노골적으로 미화하는 등 역사 교과서로서 허용될 수 있는 자율성의 범위를 벗어났다는 비판이 많았다. 게다가 사실 관계가 잘못 표현되거나 출처가 명확하지 않은 내용이 수백 곳 지적돼 교과서로서 수준 미달이라는 전문가들의 평가가 다수였다.

국회 문화체육관광위원회 김운덕(민주당) 의원이 교육청 일반직 공무원 노동조합과 함께 1348명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하더라도, 설문조사 응답자의 91%가 “교학사 역사 교과서에 문제가 있다”고 답했고, 61.4%는 “교학사 역사 교과서 검정 합격을 취소해야 한다.”는 의견을 냈으며, 15.8%는 “역사 교과서 사태와 관련 대통령이 사과하고 장관 해임을 요구해야 한다.”는 의견을 낸 것으로 밝혀졌다.

그런데 위와 같은 평가에 맞서 교학사 교과서 저자들이 나머지 7종 교과서의 좌편향성을 대거 지적하고 나섰고, 교육부도 고등학교 한국사 교과서 8종에 대해 북한 관련 서술을 중심으로 829건의 내용을 수정·보완하라고 출판사들에 권고함으로써 교학사 교과서 문제를 희석시키려는 ‘물타기’ 작업에 나섰다. 부실과 역사왜곡의 교학사 교과서 문제를 좌우 이념 논쟁으로 몰고 간 것이다.

그 과정에 여권 주요 인사들은 고교 한국사 교과서 발행 체제를 국정으로 되돌리자는 주장까지 제기하고 나섰다. 국정교과서 체제는 1974년 박정희 정권 시절에 도입되어 30년간 유지되다가 2000년대 들어 검정교과서 체제로 바뀌었다. 헌법에 규정된 ‘교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장’에 비추어 교과서 자유발행제에 미치지 못하는 못하지만 검정제도 도입을 통해 역사적 사실에 대한 해석의 다양성이 보장된 것이다. 교학사 교과서 문제를 빌미로 검정제도를 폐지하고 국정교과서 체제로 되돌아가자는 것은 역사의 흐름을 거스르는 퇴행이라는 주장이 설득력을 가진다.

현재 교학사를 제외한 7종 고교 한국사 교과서 집필진은 자체 수정안을 공개했다. 이들 집필진은 재검토를 통해 교과서별로 61건에서 152건까지 오류를 바로잡았다. 또 교육부 검정 과정에서 지적되지 않았던 부분도 자체 검토를 통해 수정했다. 그럼에도 불구하고 교육부는 각 출판사에 수정 권고한 내용 전부를 수정할 것을 강력 주장하고 있다.

고교 한국사 교과서 문제는 교학사 교과서 문제에서 비롯되었다. 따라서 교학사 교과서의 오류를 바로잡으면 그것으로 충분할 일이다. 그럼에도 불구하고 당초 문제가 되지 않았던 나머지 7종 교과서까지 한꺼번에 수정명령을 내리려는 정부의 방침은 교학사 교과서를 지키려다 초가삼간을 불태우는 우가 될 수 있을 것이다.

## 2. 학교비정규직<sup>38)</sup>

### 가. 비정규직 대학교원

정년까지 이를 수 없다는 의미의 이른바 비정년트랙(non tenure track) 전임교원의 수가 급격하게 증가하여 2013년에는 신입교수 2명 중 1명이 비정년트랙 전임교수로 임용된 것으로 드러났다. 2013년 1학기에 전임교수를 임용한 76곳을 보면 신입교수 1천869명 가운데 절반인 949명(50.8%)을 비정년트랙으로 뽑았다고 한다. 이 같은 추세가 반영되어 2010년 1천848명이던 비정년트랙 전임교수는 2013년 3천753명으로 2배로 늘었다. 전체 전임교수 가운데 비정년트랙이 차지하는 비중도 같은 기간 9.1%에서 14.7%로 5.6%포인트 증가했다. 비정년트랙 전임교수를 임용하고 있는 대학 수 역시 2010년 81%(77곳 중 62곳)에서 2013년 87%(82곳 중 71곳)로 늘었다. 국회 교육문화체육관광위원회 소속 유은혜 민주당 의원이 4년제 사립대 83곳으로부터 ‘최근 4년간(2010~2013년) 비정년트랙 교원 현황’을 받아 분석한 결과이다. 비정년트랙 전임교원제는 2003년 연세대를 비롯해 많은 대학에서 도입되기 시작했는데, 일정기간 동안의 특수 학문에 대해 문호를 개방하려는 취지에서 도입되었지만, 이러한 취지는 무색하게 되고 대학 당국은 낮은 보수를 지급하면서 전임교원 확보율을 높이고 짧은 계약기간을 정해 해고와 고용을 쉽게 할 수 있다는 점만 악용하고 있다는 우려가 나오고 있다.

임금 등 근로조건상의 차별보다 더 심각한 것은 계약기간을 정해 임용한 후 계약기간이 만료되면 당연 퇴직하도록 하거나 재임용 횟수를 제한하는 경우 및 아예 재임용 심사 절차를 밟지 않는 경우이다. 대법원은 2012년 판결(대법원 2012. 4. 12. 선고, 2011두22686 판결)에서 “당사자의 합의에 의해 재임용심사 신청권을 배제할 수 있도록 한다면 사립학교법 제53조2의 제4 내지 8항의 규정 취지를 잠탈할 우려가 큰 점 등을 고려하면 사립대학교육기관의 교원에 대하여 재임용심사권을 보장한 사립학교법 제53조의2 제4 내지 제8항은 강행규정으로 봄이 상당하다”고 하여 계약

38) 교육청소년위원회 정종진, 김영준 위원 작성

시에 교원의 불리한 지위를 이용하여 재임용 심사 절차를 배제해왔던 관행에 브레이크를 걸었다. 그럼에도 불구하고 아직도 이 점이 제대로 시정되지 않고 있는 것이 현실이다.

## 나. 비정규직 초·중등교원

올 해 교육기본통계에 따르면 임시직인 기간제 교사가 작년보다 3천 3백여 명이나 늘었다고 한다. 이로써 전국 초중등 교사의 10%에 가까운 4만 명에 이르고, 이는 5년 만에 두 배 정도 늘어난 수치라고 한다. 한 사립학교에서는 교사 세 명 중 두 명이 기간제 교사인 사례도 있다고 한다. 교육계의 비정규직 문제가 더 이상 좌시할 수 없는 상태에 이르렀다고 볼 수 있는 실증이라고 할 수 있다. 또한 기간제 교원 이외에 영어회화전문강사, 수준별 이동수업 강사, 시간강사, 유치원 돌봄강사, 종일제 강사, 인턴교사 등 매우 많은 직종의 비정규직 교원이 있다. 그런데 이를 통합해 처리할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않음은 물론 사회에서 교육의 질을 관여치 않고 예산을 절감하는 방식으로 이와 같은 비정규직들을 남용하고 있는 것이 위와 같은 경향을 보이는 원인으로 보인다. 가장 시급히 시정이 필요한 문제점은 기간제 교사들이 교수활동 및 학생지도 등 정교사들과 다름없는 업무를 수행하고, 오히려 담임 등 정교사가 꺼리는 일들을 도맡아 하는 경우가 많음에도 여러 부분에서 차별을 받고 있다는 점이다.

그 중 가장 많이 지적되는 부분은 ‘계약기간’이다. 정규교원의 복무 변동에 따라 계약기간이 달라지는 불안정성은 물론이고, 방학기간이 계약기간에서 빈번히 제외되어 경력인정이나 퇴직금 산정에서 불이익을 받고 있다. 또한 근로기간이 1년 이상이 되어야만 퇴직금과 고용보험이 지급된다는 점을 피하기 위하여 3월 1일을 계약기간에서 빼고, 3월 2일부터 다음해 2월 28일까지 계약하는 경우 또한 빈번하다. 국가인권위도 이와 같은 계약을 차별행위로 본 바 있지만, 아직 제대로 시정이 되지 않고 있다. 보수상의 차별도 많이 지적되는 부분이다. 최초 계약시 경력 산정이 잘못되어 호봉이 적게 나오는 경우, 계약기간 동안은 호봉을 정정할 수 없고, 그 반대로 호봉이 과대 책정된 경우에는 국가배상법에 따라 5년 치의 차액을 환수하고 있다. 기간제 교원의 경우 계약기간 동안 공무원복무규정을 준용하는 만큼 호봉의 정정이나 승급에 있어서도 정교원과 같은 지위를 누리게 해야 할 필요가 있다. 또한 시간강사는 시간당 강의료가 1만6000원~2만5000원으로 책정돼 있는데 이는 보충수업비(3만~4만원)보다 낮고, 교통비·급식비가 지원되지 않고 있다.

이와 같은 차별의 점들뿐만 아니라 더 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은 기간제교원의 불안정한 지위 및 차등 대우가 결국 교육의 질적 측면에서의 하락을 불러와서 학생들이 가장 큰 불이익을 본다는 점이다. 교육부도 이러한 점을 심각하게 인식하여 탄력성을 제고하면서도 지위상의 불안정성을 감소시키는 대안으로 11. 19. 시간선택제 교사 채용근거를 마련한 교육공무원 임용령 개정안을 입법예고하고 내년 2학기부터 시간선택제 교사를 도입할 예정이라고 밝혔다. 그러나 ▲이는 국·공립 초등학교에 관한 사항으로 사립학교 기간제 교사 문제의 대안이 될 수 없다는 점, ▲결국 새로 임용되는 교사들은 청년계층인데, 청년들이 시간제 교사를 하는 것이 당연한 관례처럼 되어 전일제 정규직 교사로 가는 길을 더 좁게 만들 수도 있다는 점, ▲전일제 노동과의 차별을 고착화하거나 합법화 할 수 있다는 점에 대한 우려도 함께 나오고 있어 이 또한 경청할 필요가 있다고 보고, 이의 개선을 위하여 전일제 교원의 시간제 전환 청구권 보장뿐만 아니라, 시간제 교원의 전일제 전환 청구권도 함께 보장되는 보완 등이 필요할 것으로 보인다.

#### 다. 비정규직 학교회계직원

전 정부에서 학교 체육 활성화를 위해 도입돼 지금까지 비정규직으로 일해 온 초등학교 스포츠강사들이 당장 내년부터 대량해고 될 위기에 처했다. 전국학교비정규직노동조합(학비노조)은 정부가 지난 2008년 초등학교 ‘학교 체육 활성화’ 사업을 위해 도입한 초등학교 스포츠강사 787명을 내년에 해고할 계획을 세우고 있다고 밝혔다. 학비노조는 스포츠강사를 비롯한 비정규직 학교회계직원(각급 학교에서 교육 및 행정업무 등을 지원 또는 보조하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 자로서 공무원이 아닌 근로자)들이 상시적이 고용 불안에 시달리면서도 월 130만원 내외의 저임금과 퇴직금도 받지 못하는 10개월 단위의 계약(연말에 해고된 후 이듬해 2월말 재계약)을 감수해왔다고 강력 반발하며, 스포츠강사들을 교육감이 직접고용하거나 무기계약직으로 전환하고, 휴일근로수당 등 각종 수당을 지급하라고 요구하며 현재 국가인권위에 긴급구제를 신청하였다. 초등 돌봄정책, 영어회화정책, 스포츠수업 활성화정책 등 새로운 정책이 도입될 때마다 정부는 쉽사리 비정규직을 채용해서 업무를 담당하게 했지만, 정책이 바뀔 경우 이들에 대한 고용 안정의 측면에서 무대책이었다. 교육부가 전국 1만1,000여개 초중고를 전수 조사한 결과 올 3월 새 학기를 앞두고 비정규직 6,475명이 해고당했다. 조사에서 빠진 영어회화 강사, 학습보조 교사 등까지 합하면 해고지는 1만 여명에 달할 것으로 추산됐다. 단지 예산이 감축된다는 이유만으로 대량 해고상태를 조장 및 방치하거나 교육청이 강사

선발기관을 교육청 또는 교육지원청에서 개별 학교로 변경하며 책임 소재를 넘기는 것은 너무도 무책임한 처사라 할 것이므로, 이에 대한 대책이 필요하다.

고용의 불안정 문제뿐만 아니라, 열악한 근로조건의 문제도 심각한 것으로 보인다. 지난 8월 청주에서는 13년간 근무해 온 50대 초등학교 교무실무사 A씨가 업무과다로 인한 지병 악화와 병가일수 오고지 등을 이유로 하여 스스로 목숨을 끊은 사실이 알려져 큰 충격을 준 바 있다. 상기 자살사건이 일어난 충북의 학교 비정규직은 아플 경우 연간 최대 60일의 유·무급 병가만 사용할 수 있지만, 정규직인 행정직(지방 공무원)은 60일의 유급 병가에 1년간 급여의 70%를 받으며 휴직도 할 수 있다. 공공운수노조 학교비정규직본부는 A씨의 자살을 “비정규직 차별이 낳은 비극”이라고 규정하기도 하였다. 또한 민주노총 조사에 따르면 학교 급식 조리사 95%는 근골격계 질환을 호소하고 있고, 60%는 즉각적인 치료가 필요한 것으로 추정되고 있다고 한다. 이처럼 학교회계직원, 그 중 비정규직 직원들의 열악한 처우 문제는 잘 알려지진 않았지만 이미 매우 심각한 상태에 이른 문제이다. 이와 같이 비정규직 학교회계직원은 학교 현장에서 가장 열악한 처우를 감수하면서도 큰 관심을 받지 못하는 제일 아픈 부분일 수 있다. 이 분들에 대한 정부 및 우리 모두의 전향적인 관심이 촉구되는 이유이다.

### 3. 대학구조조정<sup>39)</sup>

2013. 11. 12. 교육부 대학구조개혁 정책연구팀이 대학구조 개혁방안을 발표했다. 전체 대학을 절대평가를 통해 5등급으로 나누고 최우수를 제외한 나머지 4개 등급(우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)에 속한 대학은 강제로 정원을 줄이고 ‘매우 미흡’ 등급 대학들은 폐쇄하거나 평생교육기관으로 대체할 것이며, 최우수 등급 대학들은 대학 특성화를 위한 재정지원을 강화하고 정원 감축 시 인센티브를 부여하는 반면 나머지 대학들은 등급에 따라 정원감축을 하지 않을 경우 재정 지원을 제한하고 국가 장학금(1,2유형), 학자금 대출을 제한할 계획이라는 것이다.

2017년부터는 대학 입학정원보다 학령인구가 더 적어지고 뒤로 갈수록 정원이 미달하는 사태가 많이 발생하게 될 전망이다라는 점에 비추어볼 때 대학구조조정이 불가피한 면이 있는 것은 사실이다. 그러나 위와 같은 내용의 정부 주도의 일방적인 구조조정은 여러 가지 문제점을 안고 있다.

39) 교육청소년위원회 탁경국 위원 작성

우선, 정부가 의도한 대로 구조조정을 추진하면 대학의 연구·교육은 정부의 철학과 의지에 따라 바뀌게 될 수밖에 없다. 특히 지금과 같이 학생 충원율과 취업률 등을 기준으로 대학을 평가하면 취업이 어려운 학과가 폐지되는 등 기초학문이 고사할 수 있다.

다음으로, 현재도 대학서열화로 인한 사회적 문제와 구성원들의 고통이 심각한데 대학을 최우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡 등급으로 나누는 것 자체가 대학의 서열을 더 공식화시키는 것이며, 재정 지원의 불평등을 더 강화시키는 것이다. 정부가 이번 안에 따라 '최우수' 대학으로 분류할 그룹은 재정이 비교적 탄탄하고 이름난 대학들로 이뤄질 것으로 예상되는데, 이는 그렇지 않아도 소수 상위 대학들에 편중되어 온 정부의 재정 지원을 더욱 편중시킬 것이다.

또한 이번 안은 부실교육의 책임이 없는 학생과 교원들에게 책임을 전가하는 방식이라는 점에서 지난 이명박 정부의 대학구조조정안과 여전히 같은 문제를 안고 있다. 부실교육의 책임이 없는 학생들은 자신들의 학교가 '미흡', '매우 미흡' 등급에 속한다는 이유만으로 질 낮은 대학에 다닌다는 낙인이 찍히고, 국가장학금과 학자금 대출을 제한 받아야 하며, 자신이 다니던 대학이 없어지는 고통을 겪어야 한다. 퇴출되는 대학의 교원들도 하루아침 만에 대책 없이 일자리를 잃는 피해를 보는 것은 마찬가지다. 부실교육의 책임은 학생과 교원이 아니라 재정 지원과 관리 감독을 제대로 하지 않아 온 정부와 비싼 등록금을 교육에 투자하지 않고 적립금 쌓기에 바빴던 사학 재단들에 있음에도 책임이 학생과 교원들에게 전가되는 것은 부당하다.

근본적으로, 우리나라에 대학 수가 너무 많아 인위적인 구조조정이 필요한지도 의문이다. 우리나라의 인구 대비 대학 수는 미국의 절반 수준이고 일본에 견줘도 적다. 대학의 수는 적지만 대학생 수가 많고, 정부의 재정지원이 뒷받침되지 않아 대학생의 등록금에 의존해 사립대학이 운영되는 현실에서 학령인구가 감소되자 사립대학에 재정상 위기가 온 것이라는 견해도 설득력이 있다. 따라서 학령인구 감소에 대한 진정한 대안은 일방적인 구조조정이 아니라 OECD 국가 중 최하위인 정부의 고등교육 재정지원 비율을 대폭적으로 끌어올려 재정부족으로 어려움을 겪는 대학에는 재정지원을 강화하는 대신 사립대학에 대한 정부의 관리, 감독을 강화하고 정말로 대학 운영 능력이 없거나 부패한 사립재단의 경우에는 대학 자체를 폐쇄할 것이 아니라 재단을 퇴출하고 대학을 국립화시켜서 정상화하는 방안이라는 주장도 경청할 필요가 있다.

#### 4. 반값등록금(기성회비, 국가장학금)<sup>40)</sup>

### 가. 기성회비 및 등록금 반환청구 소송

서울중앙지방법원은 2012년 1월 27일 국립대학교 등록금의 평균 80% 정도를 차지하는 기성회비(기성회장 명의로 징수)는 고등교육법상의 ‘기타 납부금’으로 볼 수 없어 법적 근거가 없으며, 학칙 역시 학생들을 규율하는 것에 불과하고 기성회 회원인 학생들의 ‘보호자’를 규율하는 것은 아니므로 그 근거가 될 수 없고, 기성회 규약 역시 국가가 가입·탈퇴의 자유가 보장되지 않는 제3의 단체이므로 그 근거가 될 수 없어 결국 국립대학교 기성회비는 법적 근거가 없는 것이므로 부당이득으로 반환되어야 한다고 판결하였다.

또한, 2013년 11월 7일 서울고법 민사합의11부(부장 김용대)는 위 기성회비반환청구 소송 2심에서 “각 대학 기성회는 학생 1인당 10만원씩 지급하라”며 1심과 같은 판결을 내렸다. 재판부는 “현행 기성회비의 법령상 근거가 없다는 학생들의 주장을 인정하고, 관습법이 성립됐다거나 학생과 기성회 간의 합의에 기초한 자발적 납부였다는 학교 측 주장을 인정하지 않는다.”고 밝혔다.

한편 교육부는 올 해 7월 전국 44개 사립대학교가 지난 10년 동안 무려 2080억 원에 이르는 교직원 사학연금과 개인연금을 교비회계로 대납했다는 감사 결과를 발표하여 사학의 도덕적 해이 행태가 드러나 사회적 충격파를 안겼다. 이에 한양대 재학생과 졸업생 100명이 이 교직원 사학연금 대납 사건과 관련해 한양대 측에 등록금의 일부를 반환하라며 소송을 내 사회적 관심을 환기시켰다. 이에 앞서 수원대학교 학생 88명이 수천억 원의 적립금을 쌓아놓고도 열악한 교육환경을 개선하지 않는다는 부당하게 모은 적립금을 되돌려 달라며 학교를 상대로 등록금 반환 청구 소송을 제기하기도 하였다.

### 나. 국가장학금

현재의 국가장학금 구조를 살펴보면 정부와 대학이 분담 구조 하에 I유형은 소득분위별 차등지원으로, II유형은 대학자체노력과 연계하여 소위 매칭 펀드 방식으로 지원하는 방식이다. I유형은 등록금부담을 완화하는 효과가 있으나 장기적으로 등록금 인하 효과는 없고, II유형은 대학이 스스로 등록금을 인하하도록 독려하기 위한 지원책이므로 장기적 정책목표를 등록금 인하로 본다면 II유형을 적극 활용할 필요가 있다. 그러나 이 II유형 장학금이 유명무실해지고 있다. 정진후 의원의 분석에

의하면 작년의 경우 책정된 7,500억 원의 예산중 93.4%인 7,007억 원이 대학생들에게 장학금으로 지원됐으나, 올해는 6,000억 원의 예산중 55.8%에 불과한 3,349억 원만 지원될 예정이다. 지원을 받은 대학도 12년 335개교에서 13년 288개교로 줄어들었다. 또한 올 해 국정감사 결과에 따르면 2012년도 II유형 장학금을 지급받은 대학들 중 약속한 자체장학금 지급규모를 지키지 않은 대학은 모두 111개교에 달했고, 이들 대학이 덜 지급한 자체장학금은 601억 원이었다.

[표-1] 12~13년 국가장학금 II유형 지원현황(정진후 의원실 2013. 3. 24. 보도자료)

(단위 : 억 원)

년도	정부 배정액	지원(인정)금액	지원비율	지원대학수
12년	7,500	7,007	93.4%	335개교
13년	6,000	3,349	55.8%	288개교

이렇게 올해 국가장학금 II유형 대학지원액이 줄어든 이유는 대학들의 등록금 인하율이 작년에 비해 낮고, 자체 장학금 확충도 소홀했기 때문이다. 작년의 경우 전체 대학의 평균 등록금 인하율은 -4.79%였으나, 올해의 경우 -0.55%에 불과했다. 자체 장학금 확대도 작년의 경우 288개 대학이 모두 3,677억 원을 늘렸지만, 올해는 이에 비해 949억 원을 늘리는 것에 그쳤다. 작년 자체 장학금에서 한 푼도 늘리지 않은 대학도 91개교에 달했다. 결국 당초 목표하였던 대학 지구 노력에 의한 등록금 인하 목표는 실패하였다 볼 것이다. 국회예산정책처 보고서(「대학 등록금 지원사업 평가」, 2013. 6.)에 따르면 그 이유는 II유형이 학교 당국의 노력 유도를 위해 설계되었으나 지원액이 크지 않고, 자체노력을 덜하더라도 대학이 직접적으로 받는 불이익을 없는 등 노력 유인 기제가 약하기 때문으로 보인다.

결국 II유형 장학금에 대한 대수술이 불가피하다 할 것이다. 일단은 그 규모를 대폭 늘려 각 대학의 자구적인 등록금 인하 노력을 유인할 필요가 있을 것이고, 장기적으로는 현재의 국가장학금은 등록금 인하 정책에 있어 한계가 있으므로 고등교육재정 교부금 제도 도입을 통한 보편적 등록금 정책으로 전환해야 할 것으로 보인다.

## 5. 혁신학교<sup>41)</sup>

혁신학교란 민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의지성교육을 실현하

41) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성



는 공교육 현식의 모델학교로서 경기도에서 2009년 9월 13개 혁신학교 지정으로 처음 실시되어서 2013년 11월 현재 경기도에서 초등학교 114개교, 중학교 90개교, 고등학교 26개교 등 모두 230개가 지정되어 실시되었으며, 서울특별시에서는 초등학교 31개교, 중학교 20개교, 고등학교 10개교 등 모두 61개교가 정되어 실시되었다.

그런데, 문용린 서울시교육감이 혁신학교를 전임 박노현 교육감의 정책으로 보고 혁신학교지정을 축소시키고 평가계획을 밝히면서 논란이 야기되었다. 문용린 서울시교육감은 2012년 12월 26일 서울시의회 교육위원회와 2013년 예산안을 협의하면서 혁신학교를 8개 늘리기로 한 합의를 뒤집고 2012년 11월 공모를 신청한 6개 학교만 혁신학교로 지정기로 했다고 밝혀서 혁신학교 지정이 무산된 우솔초등학교와 천왕중학교의 학부모등이 서울시교육청을 항의 방문하는 일이 발생하였다. 또한 상현초등학교 등 혁신학교에 학생이 몰려 학급 수를 늘려달라고 요청했지만 교육당국이 이를 거부, 오히려 과밀 학급을 유발하고 있다는 지적이 제기되었다.

또한 서울시교육청은 서울형 혁신학교에 대한 정책감사를 한데 이어서 학년도가 시작된 뒤인 2013년 3월 22일 서울형 혁신학교 67개교 전체를 대상으로 ‘혁신학교 질 관리를 강화하기 위해 올해 3월부터 10월까지 혁신학교 정책과 운영 성과 등을 평가한다.’는 평가계획을 발표하였는데, 혁신학교에 대한 표적검열논란과 함께 “교육감은 평가가 실시되는 해의 학년도가 시작되기 전까지 학교평가에 관한 기본계획을 수립하고 이를 공표하여야 한다.”고 규정하고 있는 초·중등교육법 시행령은 제13조 2항을 위반하였다는 논란이 제기되어서 혁신학교 교사 239명이 ‘평가 취소 소송’을 제기하기에 이르렀다.

그럼에도 서울시교육청은 평가가 아니라 정책반영을 위한 용역보고서라고 한발 물러서더니 2013년 11월 위 용역보고서를 근거로 2013년에는 혁신학교 공모를 더 이상 받지 않기로 하였으며, 혁신학교 지원 예산을 2013년 97억 원에서 2014년 40억 원으로 절반 이상인 57억 원을 줄였다. 용역보고서는 “학교 운영의 민주화라는 명분에 의지해 종래 교장에게 집중된 학교권력과 권위를 교사집단에 귀속시키는 개혁이 되지 않도록 성찰할 시점이라고 판단됨”이라고 적고, 또 신뢰하기 어려운 일제교사 성적을 근거로 일반학교 전체 평균보다 혁신학교의 우수학력 등급 비율이 낮고 기초학력 미달 등급 비율이 높다고 지적하였으나, 14개 혁신학교가 평가를 거부하는 등 연구가 정상적으로 이뤄지지 않아서 정책을 결정하는 자료로 사용하긴 어려우며 정상적이라면 800쪽은 되어야 하는데, 고작 64쪽에 불과하여서 졸속, 편파보고서라는 비판을 받았는데도, 내년도 혁신학교 예산을 올해보다 50%이상 감액하고, 추가 혁

신학교 지정이나 취소를 하지 않겠다고 밝히고 있다.

서울시교육청의 혁신학교정책 후퇴는 민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의지성교육을 실현하는 공교육 현식의 모델학교라는 혁신학교의 취지에 대한 성찰이 없이 전입교육감의 정책이라는 이유만으로 서울시의회에서 혁신학교활성화지원조례가 가결되었음에도 강행하였다는 의혹을 사기에 충분하다고 할 것이다.

## 6. 대학평의회<sup>42)</sup>

우여곡절을 거쳐 2007. 7. 27. 개정된 사립학교법은 학교법인 이사정수의 1/4을 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 하고(이른바 ‘개방이사’), 개방이사추천위원회는 대학평의위원회에 두도록 규정하였다. 그리고 개방이사추천위원회가 개방이사를 추천하지 못하는 때에는 관할청(교육부)이 추천하도록 규정하였다<sup>43)</sup>.

한편, 대학평의위원회는 1990. 4. 7. 사립학교법 개정 때 최초로 도입된, 대학 교육기관에서 「교육에 관한 중요사항」을 심의하는 기구이다. 최초 도입 당시에는 대학교육기관이 대학평의위원회를 ‘둘 수 있다’고 규정하였으나, 2005. 12. 29. 사립학교법 개정 때 ‘둔다.’로 개정되었고 이에 따라 2006. 6. 23 신설된 사립학교법시행령<sup>44)</sup>은 대학평의위원회가 기본적으로 교원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표

42) 교육청소년위원회 탁경국 위원 작성

43) 사립학교법 제14조(임원) ③ 학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 “개방이사”라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다. ④ 개방이사추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)는 제26조의2에 따른 대학평의위원회(이하 “대학평의위원회”라 한다) 또는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회(이하 “학교운영위원회”라 한다)에 두고 그 조직과 운영 및 구성은 정관으로 정하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고 대학평의위원회 또는 학교운영위원회에서 추천위원회 위원의 2분의 1을 추천하도록 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천한다. ⑤ 제3항에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다. ⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.

44) 사립학교법시행령 제10조의6(평의위원회의 구성) ① 평의위원회는 교원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있다. 다만, 평의위원회의 구성단위 중 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수의 2분의 1을 초과하여서는 아니 된다. ② 평의위원회는 11인 이상의 평의원으로 구성한다. ③ 이 영에서 규정한 것 외에 평의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

할 수 있는 자로 구성된다고 규정하였다.

그런데 정진후 의원실이 2013. 10. 13. 발표한 『2013년 국정감사 보도자료』에 따르면, 이처럼 대학 운영의 민주성과 투명성을 제고하기 위하여 도입된 제도들이 아직까지도 제대로 작동되지 않고 있는 것으로 밝혀졌다.

즉, 학교법인 고려중앙학원(고려대), 학교법인 연세대학교(연세대), 학교법인 성균관대학(성균관대)를 비롯한 몇 개의 학교법인에는 2012. 8. 말 현재까지 개방이사가 한 번도 선임된 적이 없고, 개방이사가 선임된 학교법인의 경우에도 개방이사가 해당 대학의 전직 총장 등 학교법인이나 대학과 직, 간접적 이해관계를 맺고 있는 자들로 구성되어 있는 경우가 많아 대학 운영의 투명성이 보장되지 않고 있다는 것이다. 또한 고려대, 연세대, 성균관대를 비롯한 몇 개의 대학에는 대학평의원회조차도 구성되지 않았을 뿐만 아니라, 대학평의원회가 구성된 대학의 경우에도 학생들이 차지하는 비율이 미미한데다가 대학평의원회가 심의기구에 불과하다는 점이 결합되어 대학 내 구성원들의 의견 수렴을 통한 민주적 의사결정이라는 제도의 취지가 제대로 작동하지 않는다는 것이다.

이와 관련하여 일차적으로는 사립학교법에 개방이사추천위원회가 개방이사를 추천하지 못하는 때에는 관할청(교육부)이 추천하도록 되어 있음에도 불구하고 관할청이 추천권을 행사하지 않고 있는 제도 운영상의 문제점을 지적할 수 있겠지만, 더 나아가서는 학교법인과 직, 간접적 이해관계를 맺고 있는 자들이 개방이사가 될 수 없도록 개방이사의 자격을 제한하고 대학평의원회를 구성하지 않을 경우 일정한 제재를 가할 수 있도록 제도를 개선하는 노력도 필요하다 할 것이다(대학평의원회 구성 및 위상의 문제는 기본적으로 제도적인 문제라기보다는 운영상의 문제로 판단된다).

## VII. 나가며<sup>45)</sup>

2012년의 청소년교육 분야에서 쟁점이 학교폭력학생 학생부기재라는 비교육적인 방법이 횡행하였다면, 2013년 청소년 교육 분야는 교과서왜곡을 통한 청소년 교육을 통한 장기간의 정치적 이용이라 할 수 있다. 이런 추세는 정치정세와 맞물려 오랜 기간 지속될 것으로 보인다. 이제는 청소년 교육 분야의 백년대계보다도 당장이 쟁

45) 교육청소년위원회 이명춘 위원 작성

점에 올바른 것이 무엇인지 세우는 일이 중요하게 되었다. 청소년 교육 분야의 인권 문제에 대하여 보다 구체적이고 치밀한 노력과 싸움이 있을 것이며 이에 국민들의 뜻이 모여져야 할 것이다. 그러나 약간의 발전도 있었던 2013년에 대한 반성을 담아 인권보고를 하게 되어 한편으로 마음이 놓인다. 이런 노력은 결국 결실을 맺을 것이 분명하기 때문이다.

# 2013년 국제인권 분야 보고



2013 한국인권보고서

삼성 반도체 피해자 UN 특별절차 진정  
김진 변호사 (공익법재단 공감)

UN 인권옹호자 특별보고관의 한국 공식 방문  
이동화 간사 (민변 국제연대위원회)

## 삼성 반도체 피해자 UN 특별절차 진정

김진 변호사 (공익법재단 공감)

### I. 들어가며

민변 국제연대 위원회는 삼성전자 및 그 계열사의 직업병 피해자들의 구체적 피해 사실과 그들에 대한 삼성전자와 대한민국 정부의 부당한 인권 침해 사실을 국제 사회에 알리기 위해 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 마련한 특별 절차를 이용, 관련 특별보고관(Special Rapporteur)들에 요청 서한(allegation letter)을 보냈다. 또한 2013년 9월 25일, 반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이 반올림 (이하 “반올림”)과 함께 서울 서초동 삼성전자 본관 앞에서 진정에 대한 기자회견을 갖고 국내 및 국제 사회의 관심과 개입을 촉구했다.

### II. UN특별절차 진정

#### 1. 배경

2013년 5월까지 삼성전자 및 계열사의 노동자들 중 드러난 백혈병, 뇌종양, 재생불량성 빈혈 등의 희귀, 난치성 질환의 피해는 총 181건으로, 이 중 70명이 사망한 것으로 알려졌다. 이들은 삼성전자 반도체 사업부 (기흥공장, 온양공장) 뿐 아니라 삼성전자 LCD 사업부 (기흥공장, 천안공장, 탕정공장), 삼성전자 휴대폰 (구미공장 무선사업부 및 기타), 삼성전기, 삼성 SDI, 삼성테크윈, 삼성전자 하청 및 협력업체에서 근무하던 노동자들이다.

이에 2007년부터 2013년 현재까지 삼성전자 직업병 피해자들과 유가족, 반올림은 근로복지공단을 상대로 계속해서 산업재해 신청을 해 이들의 피해를 산업재해로 인정하고 보상할 것을 요청해왔고, 삼성전자에 공정과정과 그 과정에서 사용된 화학물

질을 공개하고, 산업재해 신청을 방해하지 말고 피해를 입힌 피해자와 유족들에게 사과할 것을 요구했으며, 고용노동부에 공장 내에서 사용하는 화학물질에 대한 유해성·위험성 평가 및 유해인자 노출 실태 조사, 공정하고 독립적인 역학조사를 실시해 화학물질 정보 등을 투명하게 밝힐 것을 요구해 왔다. 그럼에도 불구하고 삼성전자와 정부 및 관계 부처는 영업상 비밀이라는 이유로 화학물질 정보를 모두 공개하지 않은 채 산업재해 불승인 처분을 내려와 노동자들은 적절한 보상을 받지 못한 채 현재까지도 피해에 노출되어 있다.

## 2. UN 특별 절차(UN Special Procedure)의 활용

유엔에서 인권 보호와 증진을 위해 체계적으로 접근하기 위해 마련한 특별 절차는 유엔 인권위원회 산하의 대표적인 인권 구제 매커니즘으로, 특정 국가의 인권 상황을 다루는 국가별 특별 절차(Country Mandate Special Procedure)와 인권위원회에서 특정 인권 침해나 침해 유형에 대해 연구하도록 부여받은 임무에 대해 다루는 주제별 절차(Thematic Special Procedure)로 나뉜다. 특별 절차의 특별보고관(Special Rapporteur)으로 대표되는 전문가 1인 혹은 통상 5명의 보고관으로 이루어진 실무 그룹(Working group)은 특정 국가나 전 세계의 주요 인권 침해에 대한 감시, 조사, 연구, 분석 후 관련하여 권고를 내리거나 보고서를 작성하며, 현재에는 총 31개의 주제별 절차와 10개의 국가별 절차가 마련되어 있다.

국제연대 위원회는 삼성전자 직업병 피해자의 건강권과 위험물질에의 노출에 대해 주제별 절차 내 ‘실현 가능한 최고 수준의 신체 및 정신 건강을 향유할 권리에 대한 특별 보고관(Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health; 이하 “건강권 특별보고관”)’과 ‘위험물질 및 유해 폐기물의 환경적 관리가 인권에 미치는 영향에 대한 특별보고관(Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and waste; 이하 “위험물질 특별보고관”)', 그리고 피해자 가족과 반올림 활동가들의 인권옹호 활동에 대해 ‘인권옹호자의 상황에 대한 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights defenders; 이하 “인권옹호자 특별보고관”)’에 요청 서한을 보내 진정했다. 대부분의 특별보고관은 사안의 적합성을 파악하고 신뢰도를 평가하기 위해 진정 접수 시 피해자와 가해자를 명시하고 구체적 피해 사실과 진정서를 제출하는 개인 및 단체의 정보를 요청하는데, 진정 내용을 요약하면 다음과 같다.

## 가. 위험물질 특별보고관과 건강권 특별보고관에 대한 요청 서한

이전에는 주로 위험물질의 폐기에 대해 다루던 위험물질 특별보고관은 화학물질을 다루는 공정 과정에서 일어날 수 있는 인권 침해의 중대성을 인식, 2011년부터 그 활동 범위를 위험 화학물질의 생산부터 관리, 폐기까지 전반적 공정에 있어 일어날 수 있는 인권 침해에 대해 다루는 것으로 넓혔고, 이 과정에서 모든 사람들이 건강권, 행복추구권 등의 기본권을 보장받을 수 있어야 한다고 선언한 바 있다. 따라서 국제연대 위원회는 위험 화학물질을 다루는 과정에서 희귀 난치성 질환을 얻게 된 반도체 직업병 피해자들의 상황이 위험물질 특별보고관이 다루는 범위 내 사안에 해당한다고 판단하였다. 또한 본 사안의 핵심이 직업병 피해자의 건강권 침해에 대한 것이므로 건강권 특별보고관에게도 함께 요청 서한을 전달하게 되었다.

위 두 특별보고관의 진정 관련, 피해자로는 삼성전자 피해자 중 산업재해를 신청한 20인 및 그 외 삼성전자와 계열사에서 종사한 경험이 있는 백혈병 및 각종 암 등 직업병 피해자, 가해자로는 1) 현재까지도 ‘영업상의 비밀’이라는 이유로 이용하는 위험물질의 성분 공개를 거부하고 노동자 직업병을 인정하지 않는 삼성전자 2) 이러한 상황과 직업병의 발병을 인식하고 피해자들의 건강권 확보를 위해 노력해야 함에도 불구하고 예방을 위한 감독, 지원, 지도를 소홀히 한 대한민국 고용노동부 3) 공정한 제3자의 철저한 조사 없이 삼성전자 노동자들의 질병과 업무 사이 연관성이 낮다고 주장하며 쉽게 산업재해를 인정하지 않은 근로복지공단이 선정되었다.

구체적 피해 사실로는 삼성전자의 반도체 공장 관리 미흡으로 인한 노동자들의 건강한 환경에서 근무할 권리 침해, 삼성전자가 노동자들에게 반도체 공정에서 어떠한 화학물질을 다루며 이러한 물질이 건강에 어떤 영향을 끼칠지 확실하게 안내하지 않음으로서 입게 된 건강에 중대한 영향을 끼칠 수 있는 사항에 대해 알 권리 침해, 대한민국 내 유해 물질에 대한 정보 공개 관련 규정 부재, 안전 보건 위험에 대한 예방 노력 미흡, 관련 규정 부재, 산업재해보상보험법의 한계 등에 대해 정리, 제보되었다.

이러한 사실을 바탕으로 국제연대 위원회는 삼성전자가 반도체 공정에서 쓰이는 위험물질의 성분에 대해 공개하고, 사업장 관리와 피해 예방에 적극 협조할 것, 고용노동부가 관련법 개정 등을 통해 업무상 질병 인정기준을 완화할 것, 주기적 실태 조사를 통해 직업병의 피해를 예방할 것, 근로복지공단이 뇌종양과 백혈병 등 희귀 난치성 질환에 대해 산업재해를 인정할 것, 그리고 정확한 조사와 대안 제시를 위한



특별보고관의 공식 방문 조사를 요청하였다.

## 나. 인권옹호자 특별보고관에 대한 요청 서한

1998년 유엔은 ‘인권옹호자 선언(The Declaration on Human Rights Defenders)’을 채택, 전 세계 인권옹호자들이 보복이나 위협, 방해 없이 안전한 환경에서 활동할 수 있도록 돕고, 사회 전체가 인권을 존중하고 증진할 권리와 책임을 가질 것을 촉구했다. 그리고 이 선언의 효과적 이행을 지원하고 전 세계 인권옹호자 보호 실태에 대한 정보 수집을 위해 2000년, 유엔 인권위원회 결의를 통해 인권옹호자 특별보고관이 설치되었다.

인권옹호자 선언에 따르면 인권옹호자는 일반적 활동가 뿐 아니라 인권침해 피해를 입고 이에 대한 조치를 촉구하거나 이에 대해 알리기 위해 활동하는 이들도 포함된다. 따라서 삼성전자 직업병 피해자들의 인권옹호 활동을 하는 반올림 활동가들과 오랫동안 이 사실을 알렸고 현재도 활동을 이어오고 있는 피해자 가족들도 인권옹호자라 할 수 있다.

따라서 인권옹호자 특별보고관에 진정하는 요청 서한에는 반올림 활동가들과 삼성 직업병 피해자 가족들이 피해자로 제시되었으며, 산업재해 신청을 방해해 온 삼성전자의 인사 담당자, 활동가와 피해자 가족들에게 신체적, 정신적 피해를 입힌 삼성전자 본관의 경비 업무 담당자들과 대한민국 정부 소속 경찰들이 가해자로 구성되었다.

삼성전자 인사과 직원들은 반도체 사업부 기흥공장에서 근무하다 백혈병에 걸려 사망한 故 황유미씨의 아버지인 황상기씨와 피해자 가족들에게 산재 신청 및 관련 행정소송을 포기할 것과 시민단체들과 만남을 갖지 않을 것 등의 조건으로 많게는 1억 원 상당의 위로금을 지급하겠다고며 접촉해 회유, 협박을 일삼았다. 또한 피해자 가족들은 삼성전자 본관과 관련 시설에서 1인 시위 및 각종 집회, 기자회견에 참석하였는데 이 때 삼성의 경비 업무 담당자들과 보안 업체로부터 욕설, 폭행을 당한 바 있으며, 몇 건의 고소, 고발에 휘말리게 되었다. 그리고 2008년부터 피해자 가족들과 함께 인권옹호 활동을 해온 반올림 상임 활동가들은 경찰로부터 연행을 당하고, 삼성에 의해 고소, 고발을 당하며 정당한 인권옹호 활동을 탄압받아 왔다. 이에 구체적 인권침해 사항은 1) 삼성전자 측에 의한 산업재해 신청 포기를 중용하는 금전적 회유 및 방해 행위 2) 삼성전자 본관 경비 업무 담당자들과 대한민국 소속 경찰들의 직업병 피해자와 반올림 활동가에 대한 폭행과 폭력, 인권옹호 활동을 옥죄는 고소, 고발 및 사법 처리로, 크게 두가지로 정리되었다.

또한 진정을 제기한 민변 국제연대 위원회와 반올림은 삼성전자에 의도적 접근, 회유, 인권옹호활동 방해와 관련 소송을 중지할 것을 요구하며, 보다 정확한 상황 파악을 위한 특별보고관의 방문조사를 요청하였다.

### 3. 후속조치

통상적으로 개인 혹은 단체의 진정의 접수 등에 의해 특별보고관에게 인권 침해에 대한 정보가 입수되면 특별보고관 측은 해당 정보의 진위를 파악하기 위해 당사국에 서한을 보내 사실관계에 대한 정부의 조사와 조사 결과를 담은 의견서를 요청, 사안에 따라 공개 성명서를 통해 우려를 표하거나 당사국의 시정을 요청한다.

이 과정에서 특별보고관은 피해자와의 대화, 정부와의 협력, 관련 NGO와의 논의, 언론 보도의 검토 등 다양한 경로를 통해 관련 침해 사실과 정황에 대한 정보를 수집해 해당 사건이 특별보고관의 임무에 해당하는 사건이 맞는지 여부를 우선 판단한다. 이 때 해당 특별보고관의 임무에 해당하는 사건이라 판단될 경우에는 해당 인권 침해에 대한 실질적 가능성과 이러한 정보를 제공한 정보원의 신뢰성 등을 체크하며, 해당 국가에 이러한 사건이 실제로 일어난 사건인지의 여부를 확인한다. 이 때 이러한 요청은 희생자에 대한 자세한 정보와 인권 침해 사례 등이 정리된 서면 등을 통해 해당 국가의 외무부나 법무부에 전달되어 해당 국가가 가능한 한 빠른 조치를 취할 수 있도록 하며, 정부가 관련 사항에 대하여 적극적으로 조사할 것을 촉구, 조사 내용을 요청한다. 상황에 따라 특별보고관은 더욱 자세한 조사를 위해 해당국을 방문하는 경우도 있는데, 한국에는 지난 2005년 이주민 인권 특별보고관, 2010년 의사 표현의 자유에 대한 특별보고관, 2013년, 인권옹호자 특별보고관이 방한해 조사를 실시한 바 있다. 이렇게 개인 혹은 단체의 진정과 수집, 조사된 자료, 그리고 이에 대한 해당국의 답변, 국가 방문 사례 등은 매년 정리되어 보고서로 출간된다.

한편, 이번 국제연대 위원회의 진정에 대해 과학적·의학적 전문성을 요하는 사안에 대하여 해당 전문가와의 충분한 대화가 이루어지지 않은 채 법적 요소에만 치중했다는 문제가 지적되었다. 이에 국제연대 위원회는 진정이 접수된 이후 특별보고관을 상대로 한 후속 작업을 진행할 때에는 관련 전문성을 보완하고, 피해 당사자와 활동가들과의 충분한 대화를 통해 구체적 피해 사실에 대한 입증 자료를 제시하며 국내와 국제 사회 여론의 관심을 활용하여 진정에만 그치지 않고 실효성이 있는 권고를 받아 실제로 상황의 개선에 이용할 수 있도록 노력할 예정이다.

## UN 인권옹호자 특별보고관의 한국 공식 방문

이동화 간사 (민변 국제연대위원회)

### I. 들어가며

지난 이명박 정부 5년 동안 한국의 인권시민단체는 유엔의 인권메커니즘을 활용하여 많은 국내 인권이슈에 제기하였다. 특히 유엔 특별보고관(UN Special Rapporteur)에게 주요 인권침해 사례를 제출하고 특별보고관의 개입을 요청하는 특별절차(Special Procedure)제도를 많이 활용하였다.

2008. 7. 14. 민변을 포함한 시민단체들은 유엔 의사표현의 자유 권리에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 이하 ‘표현의 자유 특별보고관’)과 유엔인권옹호자 특별보고관(Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders), 유엔 고문특별보고관(Special Rapporteur on the Question of Torture) 등에게 촛불집회 과정에서의 강제연행, 구속, 인터넷상 표현의 자유 억압 등에 대한 진정을 제기하고 특별보고관의 개입을 요구하였다.

이후 인터넷 블로거인 ‘미네르바’의 구속, 시청광장봉쇄, 용산참사, 제주강정마을 해군기지건설 과정에서의 인권침해, 최근 밀양송전탑 건설과정에서의 인권침해, 삼성반도체 직업병피해자 권리침해까지 다양한 인권이슈에 대한 진정이 제기가 되었고, 그에 대한 결과로 2010.에 표현의 자유 특별보고관이 직접 한국을 방문하여 조사방문을 하였고, 2013.에는 유엔인권옹호자 특별보고관이 한국에 대한 조사방문을 하게 되었다.

### II. 인권옹호자 특별보고관에 관하여

## 1. 유엔 특별절차와 활용

유엔 특별절차에 관련해서는 이미 <2010 한국인권보고대회 자료집>에서 상세히 소개한 바 있고 앞서 김진 변호사가 작성한 ‘삼성반도체 피해자 유엔진정 활동 보고’에서도 소개가 되고 있다. 유엔의 인권메커니즘 중 특별절차는 담당하는 인권의 영역이 광범위하며 영역에 대한 적합성 심사도 다른 메커니즘에 비해서는 용이하여 많은 인권시민단체들이 활용하고 있는 메커니즘이다. 다만 그 실효성과 강제성은 다른 메커니즘에 비해 약하다고 할 수 있다.

## 2. 인권옹호자 특별보고관의 배경, 임무와 역할<sup>2)</sup>

### 가. 배경

인권옹호자 특별보고관은 다른 주제별 특별절차(Thematic Special Procedure)의 특별보고관에 비해 최근에 임명이 되었다. 1998. UN 차원에서의 ‘인권옹호자 선언’이 채택이 되었는데, 이 선언은 전 세계 인권옹호자들이 보복이나 위협 없이 안전한 환경에서 활동할 수 있도록 돕고, 사회 전체가 인권을 존중하고 증진할 권리와 책임을 가질 것을 촉구하기 위함으로, 인권 옹호자들에게 새로운 권리나 의무를 부여하기보다는 기존의 세계인권선언, 자유권규약 등에 의해 보장된 권리를 인권옹호자의 역할 및 상황에 맞춰 재정비한 것이다.

이후 2000.에는, 인권옹호자의 활동과 상황에 대해 조사하고, 이들을 보호하는 역할을 수행하기 위해, 유엔인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)의 결의 2000/61로 ‘인권옹호자 상황에 관한 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary General on the situation of human rights defenders)’가 임명되었고, 이후 2008.과 2011.에 유엔인권이사회<sup>3)</sup>(United Nations Human Rights Council)의 결의 7/8과 16/5로 ‘인권옹호자 상황에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defender)’이 임명되었다.

1) 민변 발간, 『2010 한국인권보고서』, 민주사회를 위한 변호사모임, 2010. 12. 6. 91쪽, 인터넷 <http://minbyun.or.kr/?p=12256> 에서 pdf 파일 다운로드 가능

2) 이 부분은 황필규변호사, 『2013 한국인권옹호자 실태 보고대회-유엔 인권옹호자 특별보고관의 방한 의미』 2013. 5. 6. 6~8페이지 내용을 인용함

3) UN 인권위원회는 경제사회이사회의 기능위원회 중의 하나였는데, 인권 부분 활동의 강화를 위하여 총회 보조기관으로 이를 격상하여 2006.부터 UN 인권이사회로 운영중이다.

## 나. 임무와 역할

인권옹호자 특별보고관의 주요 임무(mandate)는 1998. ‘인권옹호자 선언’이 효과적으로 수행될 수 있도록 도와 인권옹호자를 보호하는 것으로, 그 역할에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

- (1) 인권옹호자의 상황에 대한 정보를 파악, 조사, 입수, 수용, 검토하며 이에 응답한다.
- (2) 정부와 기타 이해관계자와 지속적으로 대화, 협력해 선언이 실질적이고 효과적으로 이행될 수 있도록 노력한다.
- (3) 인권옹호자들을 효과적으로 보호하기 위한 지침과 권고를 제안하며, 이러한 권고가 제대로 이행되고 있는지 추가 조사하는 등의 후속 조치를 취한다.
- (4) 이러한 활동에 성인지적 관점(gender perspective)을 적용한다.

개인 혹은 단체의 진정의 접수 등에 의해 인권옹호자 탄압에 대한 정보가 입수되면 특별보고관은 인권옹호자와의 적극적인 대화, 정부와의 협력, NGO와의 논의, 언론 보도의 검토 등 다양한 경로를 통해 관련 침해 사실과 정황에 대한 정보를 수집해 해당 사건이 인권옹호자 선언에 반하는 사건이 맞는지 여부를 우선 판단한다.

해당 사건이 인권옹호자 선언에 반하는 사건이며 따라서 특별보고관의 임무에 해당하는 사건이라고 판단될 경우, 해당 인권 침해에 대한 실질적 가능성과 이러한 정보를 제공한 정보원의 신뢰성 등을 체크하며, 해당 국가에 이러한 사건이 실제로 일어난 사건인지 여부를 확인한다. 이러한 요청은 희생자에 대한 자세한 정보와 인권 침해 사례 등이 정리된 서면 등을 통해 해당 국가의 외무부나 법무부에 전달되어 해당 국가가 가능한 빨리 조치를 취할 수 있도록 한다. 또한 정부가 관련 사항에 대해 적극적으로 조사할 것을 촉구하고 조사 내용을 요청한다. 상황에 따라 특별보고관은 더욱 자세한 조사를 위해 해당국을 방문하는 경우도 있는데, 이러한 방문 조사는 위 제시된 임무와 역할을 기반으로 특별보고관이 독립적으로 행하는 것으로 UN의 공식 입장과 활동 내용과는 무관하다는 것이 강조된다.

이렇게 수집, 조사된 자료와 개인 혹은 단체의 진정과 이에 대한 해당국의 답변, 국가 방문 사례 등은 매년 정리되어 보고서로 출간된다.

## Ⅲ. 인권옹호자 특별보고관의 한국 조사방문과 시민단체의 대응

## 1. 조사방문의 배경

연평균 인권옹호자 특별보고관에게 진정되는 접수건수는 300여 건 이상이다. 그리고 1년에 인권옹호자 특별보고관이 조사 방문할 수 있는 국가의 수는 2-3개국이다. 현실적으로 모든 진정사건에 대해 조사할 수 없기에 조사방문을 염두에 두고 진정을 제기할 때에는 전략적인 접근이 필요하다.

촛불집회의 경우 시민사회단체들이 최초 진정이 있는 후에 시간이 흐르면서 변화된 상황에 대해 꾸준히 업데이트를 하였고, 해당 사안에 대해 특별보고관 측이 한국 정부에 질의를 하였을 때 정부의 답변을 입수하여 그 답변에 대한 의견을 제시하며, 특별보고관을 지원하는 유엔최고대표사무실(Office of the High Commissioner for Human Rights)에 방문하고 면담을 진행하여 사안에 대해 정보를 제공하고 특별보고관측이 반드시 이 문제에 개입하여야 한다는 의견을 개진하였다.

거기에 특별보고관이 매년마다 관심을 가지는 이슈가 있는데 이 이슈가 진정과 부합이 되면 조사방문 가능성이 굉장히 높아진다. 이전 유엔표현의 자유 특별보고관 프랑크 라뤼가 2010. 한국에 조사방문을 할 때도 한국의 시민사회의 지속적인 진정과 방문요청이 있었고 더불어 당시 특별보고관이 인터넷상에서의 의사표현의 자유에 관한 주제에 관심이 있었으며, 한국의 인터넷 인프라가 굉장히 발달하여 있다는 점이 맞물려서 조사방문이 이루어 진 측면이 있다고 판단된다. 이번의 인권옹호자 특별보고관의 경우도 마찬가지라고 생각한다. 민변과 참여연대 등 국내외의 인권사회단체들이 한국 내 인권옹호자들의 열악한 상황에 대한 진정을 지속적으로 접수하였고, 제네바나 방콕에서 열리는 국제행사에 인권옹호자 특별보고관이 방문하였을 때 한국에의 조사방문을 요구하기도 하였다. 거기에 한국이 유엔인권이사국으로 짧은 기간 내 이루어낸 경제성장이라는 외부적 여건에 특별보고관의 관심이 만나서 조사방문이 이루어 진 것으로 보인다.

## 2. 시민단체의 대응

### 가. 방문 전 국내단체들과의 준비모임

인권옹호자 특별보고관이 한국에 공식조사방문 한다는 소식을 2012. 연말에 유엔을 통해 확인할 수 있었다. 그리고 민변을 포함하여 국내에서 국제연대활동을 많이 하는 인권, 시민사회, 노동단체들이 함께 네트워크 방식으로 유엔인권활동을 하고 있

던 ‘국제인권네트워크’모임에서 이 사안을 논의하게 되었다.

2013. 2. 21. 국제인권네트워크 1차모임에서 인권옹호자 특별보고관의 한국방문을 공식 확정하였고, 2차모임(2013. 3. 5.)에서 인권옹호자 특별보고관 방한에 대응하여 국제인권네트워크가 실무를 담당하기로 하였고, 민변, 참여연대, 공감, 유엔인권정책센터, 천주교인권위원회, 인권운동사랑방이 사무국 역할을 하기로 결정하였다. 또한 인권옹호자 특별보고관의 한국 조사방문을 널리 알리고 전체 시민사회단체들과 적극적인 연대활동을 위해 ‘유엔인권옹호자 특별보고관 맞이 한국 NGO 모임’이라는 연대체를 결성하였고 향후 계획으로 전체 시민사회들이 각자의 이슈를 발표하는 ‘2013 한국 인권옹호자 실태 보고대회’를 개최하기로 하였고, 인권옹호자 특별보고관측에 필요한 자료를 작성, 번역하여 제출하기로 하였다.

## 나. 2013 한국 인권옹호자 실태 보고대회

위와 같이 인권옹호자 특별보고관의 조사방문을 조금 더 유의미하게 하기 위해 국내의 인권옹호자의 전반적인 상황과 영역별 인권옹호자의 실태를 정리하고 발표하는 보고대회를 진행하였다. 이 보고대회는 자료를 정리하여 인권옹호자 특별보고관에게 전달하는 의미도 있지만, 참석하는 단체들에게 유엔의 메커니즘을 설명하고 각 단체의 주제뿐만 아니라 다른 단체들의 주제도 공유하고 전반적인 분위기를 띄우기 위함이기도 하였다. 초기에 기획안 날짜는 3. 말이었지만 내부 사정으로 인하여 5. 6.에 개최되었다.

이날 보고대회에는 박래군 인권재단 사람 상임이사의 사회로 국제연대위원회 소속 황필규 변호사가 유엔인권옹호자 특별보고관 방한의 의미를, 인권운동사랑방 명숙 상임활동가가 한국 내 전반적인 인권옹호자의 탄압 경향을 각 발표하였고, 이후 5명의 활동가가 권리영역별 실태보고(노동권, 주거권, 환경권, 평화옹호자, 언론의 자유) 발표를 하였고, 6단체(병역거부자, 내부고발자, 학생인권 옹호자, 장애인권 옹호자, 성소수자인권 옹호자, 이주민 인권옹호자)에서 권리주체별 실태보고를 발언하였다. 그 외에도 시간관계상 발표하지는 못했지만 보고대회 자료집<sup>4)</sup>에는 인권옹호자 탄압관련 각 단체들의 풍부한 사례가 추가되었고, 그동안 인권옹호자 특별보고관에게 보낸 진정사례도 소개되었다.

보고대회 이후 후속작업으로 국제인권네트워크에서는 보고대회 자료집과 특별보고관

4) 2013 한국인권옹호자 실태 보고대회 자료집은 <http://minbyun.or.kr/?p=21826> 에서 찾을 수 있음

이 만나야 할 인권시민단체, 정부기관, 현장 및 국내 도시 목록을 번역하여 특별보고관에게 전달하였다. 국제인권네트워크의 의견이 반영된 인권옹호자 특별보고관의 한국 조사방문 최종 일정표가 국제인권네트워크에 전달이 되면서 특별보고관의 공식 조사방문이 가시화 되었다. 그리고 2013. 5. 27. 마가렛 세카기야 유엔인권옹호자 특별보고관과 돌로레스 유엔 직원이 한국에 도착하였다.

### 3. 특별보고관의 한국 공식조사방문

특별보고관의 조사방문기간은 5. 29.부터 6. 7.까지 9박 10일이었다. 방문 초 3일은 정부기관 및 국회, 국내기업들과의 미팅이 예정되었고, 이후 2일 동안 서울지역 NGO들과의 미팅, 이후 3일간 지역 방문 및 지역단체와 지방정부 담당자와의 미팅, 그리고 하루 기자회견 준비하여, 기자회견 후 한국을 떠나는 일정이었다.

상대적으로 특별보고관을 만나려는 단체는 많았으나 주어진 시간이 많지 않아서 최대한 전력적인 미팅계획이 필요하였다. 공식 일정이 시작되기 전날인 5. 28. 특별보고관측과 국제인권네트워크는 점심식사 미팅을 통해 그 자리를 통해 방한의 이유를 좀 더 구체적으로 확인할 수 있었고, 그동안 조율했던 실무일정들을 확정하였다. 민변을 포함한 단체 측에서는 최대한 특별보고관에게 한국의 실정을 정확히 전달하기 위하여 서울에서의 전체 엔지오 미팅을 2일간, 그리고 현장에서 치열하게 싸우고 있는 울산(현대차 비정규직 철탑농성), 밀양(송전탑 건설 반대활동), 강정마을(해군기지 건설 반대)지역 방문 일정을 확인하며 밀착마크 활동을 진행하기로 하였다. 이후 5. 29.부터 공식일정을 시작하며 특별보고관은 국무총리를 비롯한 법무부, 경찰청, 외교부, 방송통신위, 대검찰청, 법원, 고용노동부 등 정부의 주요 부처들과의 미팅을 3일간 진행했다.

그리고 6. 1.과 2. 주말기간 동안 시민사회단체는 집중적으로 특별보고관과 미팅을 진행하였다. 사전에 조율된 일정표대로 언론단체, 학생인권단체, 이주단체, 내부고발자, 탈북, 장애단체, 예술단체, 노동단체, 주거권단체, 성소수자단체, 환경단체 등 9개 분야 수십 명의 활동가와 피해자들이 미팅을 가졌고, 민변에서는 서울시청 탈북자 관련 국정원 간첩조사사건을 중심으로 회원 천낙봉, 장경욱, 황필규 변호사, 이동화 간사가 참여하여 국정원이 운영하는 하나원과 중앙합동신문센터의 인권침해상황을 충실히 전달하였다.

이들간의 뽀뽀한 단체들과의 미팅을 마치고 특별보고관은 쉴 틈 없이 바로 지역방문



을 하였다. 울산과 밀양을 하루 동안 방문하고 바로 제주로 가서 제주강정마을에 도착하여 기지건설 반대측과 찬성측 주민들을 면담하였고, 마지막으로 광주로 향하여 광주 지역 단체들과 미팅을 가졌다. 지역 일정을 원활히 진행하기 위하여 사무국에서는 지역일정을 밀착 수행하여 특별보고관측에 최대한 현장단체들의 의견을 전달하는 역할을 하였다.

총 5일간의 서울과 지역방문동안 국내 시민단체는 각 현장에서의 목소리와 의견을 오롯이 전달하기 위해 여러 시각적 자료와 함께 특별보고관측과 미팅을 가졌다. 더불어 사무국에서는 인권옹호자 특별보고관측에게 한국 인권옹호자의 전반적 상황에 대한 이해를 돕기 위해 한국 인권옹호자의 상황과 탄압의 주요 경향을,

- ① 국가보안법, 집회 및 시위에 관한 법률, 형법(일반교통방해, 업무방해, 공무집행 방해), 노동조합 및 노동관계조정법 등 다양한 법을 악용한 인권옹호자 활동의 범죄화(구체적으로는, 불합리하고 과도한 손해배상청구, 과중한 벌금을 수반하는 일반교통방해, 업무방해 등 형법조항의 편파적 해석과 적용, 정부내부지침과 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 차별적 적용을 통한 정부지원이나 세제혜택 기능성의 배제 등을 통한 인권옹호자에 대한 경제적 제재의 부과),
- ② 인권옹호자 활동의 위축과 사생활 침해, 심리적 후유증을 유발하는 정부와 기업의 증가된 불법사찰,
- ③ 심각한 신체적 피해를 야기하는 경찰과, 정부 혹은 기업에 의해 고용된 경비용역의 폭력과 이를 예방하거나 처벌하기 위한 정부의 진지한 노력 부재,
- ④ 국가보안법을 악용한 국가안보를 이유로 한 탄압의 증가 및 인권옹호자에 대한 중북주의자 낙인화,
- ⑤ 해외 인권옹호자들, 특히 원전이나 제주 해군기지 건설에 반대하는 활동을 하는 인권옹호자들에 대한 입국거부와 강제추방,
- ⑥ 인권과 인권옹호자 보호의 역할을 수행하여야 하는 국가인권위원회의 무력화 및 책임 방기 등으로 정리하고 각 해당 사례들을 정리·전달하고, 각 구체적 사안에 대한 정부의 조치를 조사결과 보고서에 반영하여 줄 것을 요청하였다.

#### 4. 사전조사결과 발표

특별보고관측은 6. 6. 하루 휴식을 취하며 그동안의 조사한 내용을 정리하였고, 최종 조사방문 보고서는 2014. 3. 유엔인권이사회에서 발표하지만, 사전조사발표를 발표하는 기자회견을 6. 7. 오전 11시, 시청근처 코리아나 호텔에서 가졌다. 약 1시간 동안 진행된 기자회견은 준비한 사전조사결과<sup>5)</sup>를 읽고 참석한 기자들의 질의응답을

받는 방식으로 이뤄졌다.

인권옹호자 특별보고관은 사전조사결과를 통해서 한국이 아직 비준하지 않은 이주노동자권리협약 등의 신속한 비준을 촉구하며 의사표현의 자유에 대한 제약, 명예훼손의 형사처벌, 국가보안법의 폐해, 평화로운 집회와 시위 자유 침해 등의 문제를 언급하였다. 또, 노동조합활동, 단체교섭권, 파업권 등 노동기본권 억압과 업무방해 등을 이유로 인권옹호자들에게 막대한 손해배상청구 소송 등이 제기되는 것은 심각한 문제라고 지적하며 평화로운 집회시위 참여자 등에 대한 과도한 공권력 사용과 사설경비업체 등을 통한 물리적 사용이 국제인권기준에 어긋나지 않도록 철저히 제한되어야 한다고 권고하였다. 또 환경 옹호자들, 이주민 권리 옹호자들, 언론 종사자들, 학생인권 옹호자들의 자유로운 활동이 보장되어야 함을 강조하며, 이들에 대한 부당한 공권력의 사용, 과도한 벌금, 업무방해와 손해배상 청구 등에 대해 심각한 우려를 표명했다. 무엇보다도 강정이나 밀양처럼 대규모 국가사업이 진행되는 곳에서 효과적인 협의과정을 마련하고 주민 참여를 보장해야 한다고 강조했다. 그리고 사전조사결과에는 반영되지 않았지만 내부고발자, LGBT 권리옹호자, 장애인권 옹호자, 북한이탈주민 권리옹호자 그리고 인권수호와 증진을 위해 활동하는 예술가 등 다양한 인권옹호자 집단에 대해서는 최종보고서에서 상세히 다룰 예정이라 하였다.

대부분의 내용과 사전권고사항들은 시민단체들이 준비하여 요구했던 내용들과 유사하였다. 그만큼 인권옹호자 특별보고관에 비친 한국 인권옹호자들의 모습이 열악하고 심각한 우려를 표명할 수준이었다는 것이다.

기자회견이 있는 직후 민변을 포함한 시민단체들은 곧바로 성명<sup>5)</sup>을 발표하여 한국 정부가 인권옹호자 특별보고관이 지적한 한국의 인권상황에 대해 그 심각성을 인정하고 해당 권고를 이행할 수 있도록 최대한 노력을 해야 한다고 촉구하였다.

## 5. 조사방문이후

앞서 밝힌 바와 같이 인권옹호자 특별보고관의 한국 조사방문관련 최종 보고서는 2014. 3. 유엔인권이사회 정기세션에서 발표된다. 조사방문이 끝났다 하더라도 보고

5) 사전조사결과의 전문은 아래 링크된 유엔 인권최고대표실 홈페이지에서 찾을 수 있음  
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/EndMissionStatementKoreanVersion.pdf>(국문),

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13423&LangID=E>(영문)

6) 해당 논평은 <http://www.peoplepower21.org/International/1038030> 에서 찾을 수 있음

서를 최종 마무리하는 시간은 2013. 하반기이기에 관련 자료제출이 가능하였다. 따라서 인권옹호자 특별보고관 조사방문이후에도 민변은 삼성반도체 직업병 피해자 사례를 보냈고, 참여연대는 밀양송전탑 관련 사안에 대해 추가 정보를 제출하였다. 또한 개별적인 사안 이외에도 전반적인 이슈에 대하여 ‘유엔인권옹호자 특별보고관 맞이 한국 NGO 모임’ 차원에서는 종합적인 ‘Updated Information on Human Rights Defenders’ 보고서 9. 말에 제출하였다. 국제인권네트워크 차원에서도 지속적인 관련 자료를 업데이트하여 제출함과 아울러 실질적인 권고를 이행해야하는 정부와의 간담회 일정도 추진 중에 있다. 더불어 내년 3.에 있을 유엔인권이사회 정기세션에 대비해 현지 파견단을 조직 등 다양한 활동을 계획중이다.

#### IV. 마치며

유엔인권옹호자 특별보고관의 한국 조사방문은 그 자체로 한국 인권옹호자의 상황이 열악함을 대변하는 것이다. 인권옹호자 특별보고관은 10일간의 조사 방문기간 동안 서울지역의 적지 않은 인권, 시민, 노동단체들과의 미팅을 가졌고 밀양 강정마을, 제주 해군기지와 지금은 고공농성을 푼 울산비정규직 농성장등 주요 인권옹호자들의 현장에 방문하여 그 곳에서의 의견을 청취하였다. 그리고 그 결과는 고스란히 사전 조사결과에 반영이 되었고, 내년 3.에 있을 정식보고서에는 더 많은 국내 상황과 한국 정부에 대한 권고가 담겨질 거라 예상한다.

하지만 현장에서의 인권옹호자의 상황은 여전히 열악하다. 오히려 몇 곳에서는 더 악화되었다. 밀양에서의 환경 옹호자들과 주민들, 강정마을에서의 평화활동가들과 종교인들, 기지반대 주민들, 그리고 국가보안법의 맹위는 여전히 노동조합 활동가들은 업무방해 등으로 기소되어 과도한 벌금형을 선고받거나, 손해배상청구 피소로 그 존재를 위협받고 있는 상황이다. 인권옹호자 특별보고관이 직접 조사방문을 하였지만 상황은 그다지 나아졌다고 장담할 수 없다. 한국은 현재 유엔인권이사회 이사국이고 현 유엔사무총장은 한국의 외교관 출신이다. 또한 유엔차원에서 한국은 그 진정성이 의문이지만 일본정부에 위안부에 해결을 요청하고 북한정부에 인권개선 의견을 제시하고 있다. 그리고 지난 정권에서부터 글로벌 스탠다드를 지독히 우려먹고 있다. 그토록 외치는 글로벌 스탠다드, 국제적 인권수준에 맞는 모습을 보이기 위해서는 유엔 인권옹호자 특별보고관의 보고서와 그 안에 담긴 권고들에 실질적인 이행 의지와 계획을 마련해야 한다. 하지만 2013. 박근혜 정권 1년차에 보여준 정부의 모

습은 실망스럽다.

민변을 비롯한 국내 시민사회단체들은 내년 3.에 있을 유엔인권이사회 정기세션에서의 다양한 활동을 계획하고 있다. 정부차원에서 이행의지와 계획이 없다면 NGO 차원에서 강력한 압박을 가해서 추동시켜야 한다. 그 기간이 짧지 않다 하더라도 국내외 많은 인권, 시민사회, 노동단체들과 함께 진행해 나아갈 것이다. 적어도 유엔차원에서 한국 정부가 위선적으로 인권의 현실을 감추며 거짓을 말하게 할 수는 없다. 그래서 더욱 2014. 3. 유엔인권이사회가 한국의 시민단체에게는 중요하다.

# 2013년 노동 분야 보고



2013 한국인권보고서

개별적 노동관계  
정병욱 변호사 (민변 노동위원회)

집단적 노사관계  
법률원 - 민주노총, 금속노조, 공공운수노조

이주노동자의 권리  
백신옥, 임영환 변호사 (민변 노동위원회), 고지운 변호사 (민변 이주노동팀)

## 개별적 노동관계

정병욱 변호사 (민변 노동위원회)

### I. 노동통계 - 비정규직 규모와 실태<sup>1)</sup>

#### 1. 비정규직 규모

##### 가. 전체 통계

통계청이 2013년 8월에 실시한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에서 비정규직은 837만 명(임금노동자의 45.9%)이고 정규직은 987만 명(54.1%)으로, 전체 노동자의 절반이 정규직이고 나머지 절반이 비정규직이었다. OECD 국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하는데, 우리나라도 시간제근로(파트타임)가 꾸준히 늘어 10.3%에 이르고 있다. 게다가 비정규직의 96.5%(837만 명 가운데 808만 명)가 임시근로자거나 임시근로를 겸하고 있어, 다른 나라에 비해 고용이 매우 불안정한 특징을 보이고 있다.

비정규직 규모를 연도별로 살펴보면 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명으로 꾸준히 증가하다가 2007년 8월에는 861만 명으로 감소세로 돌아서 2010년 3월에는 828만 명으로 감소했다. 그 뒤 2011년 3월에는 831만 명, 2012년 3월에는 837만 명, 8월에는 848만 명으로 완만하게 증가하고, 2013년 8월까지 818~865만 명 사이를 오르내리고 있다. 비정규직 비율은 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하다가 2007년 8월에는 54.2%로 감소세로 돌아서 2013년 8월에는 45.9%로 꾸준히 감소하고 있다.

이에 비해 정규직은 2001년 8월 585만 명에서 2013년 8월 987만 명까지 꾸준히 증가하고 있다. 정규직 비율도 2007년 3월(44.2%) 이후 증가세로 돌아서 2013년 8월

1) 이하 비정규직 관련분석 결과는 김유선(한국노동사회연구소 소장), 「비정규직 규모와 실태 - ‘경제활동인구조사 부가조사’(2013. 8.) 결과 를 요약 정리한 것임.

(54.1%)까지 꾸준히 증가하고 있다.

세부 고용형태 추이를 살펴보면, 기간제 근로는 2005년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제보호법에 힘입어 2008년 3월 229만 명(14.3%)으로 감소했다. 2009년 8월에 282만 명(17.1%)으로 늘어난 것은 희망근로 때문이지만, 2010년 3월 239만 명(14.4%)에서 2013년 8월 276만 명(15.1%)으로 14~15%대에서 고착화되고 있다. 시간제 근로는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2013년 8월 188만 명(10.3%)으로 빠른 속도로 증가하고 있다.

2013년 8월 파견근로 20만 명(1.1%), 용역근로 65만 명(3.5%), 호출근로 82만 명(4.5%)으로 이를 합친 간접고용 규모는 167만 명(9.2%)이다. 한데 경제활동인구조사 부가조사에는 사내하도급 설문 문항이 없어 사내하도급 노동자들이 대부분 정규직으로 분류된다. 따라서 파견, 용역, 사내하도급, 호출근로를 합친 간접고용 규모는 200만 명을 훌쩍 넘어설 것으로 보인다.

특수고용은 2001년 8월 79만 명(6.0%)에서 2013년 8월 55만 명(3.0%)으로 감소했고, 가내근로도 같은 시기 26만 명(2.0%)에서 7만 명(0.4%)으로 감소했다. 특수고용 노동자가 노동계나 정부가 추산하는 수치보다 크게 작을 뿐만 아니라 노조 조합원이 한 명도 없는 것은, 상당수가 자영업자로 잘못 분류되고 있는 것 아니냐는 의문을 불러일으킨다.

## 나. 성별 통계

남자는 정규직이 652만 명(62.7%), 비정규직이 387만 명(37.3%)으로 정규직이 많다. 여자는 정규직이 335만 명(42.7%), 비정규직이 449만 명(57.3%)으로 비정규직이 많다. 여자는 비정규직 비율이 2001년 8월 70.9%에서 2013년 8월 57.3%로 꾸준히 감소하고 있다. 남자도 2007년 3월 47.4%를 정점으로 2013년 8월 37.3%로 감소하고 있다. 2007년 3월에는 여성 비정규직이 남성 비정규직보다 15만 명 많았지만, 2013년 8월에는 62만 명으로 그 격차가 확대되고 있다.

## 다. 연령별 통계

남자는 저연령층(20대 초반 이하)과 고령층(60세 이상)만 비정규직이 정규직보다 많다. 그러나 여자는 20대 후반과 30대를 제외한 모든 연령층에서 비정규직이 많다. 정규직 여자는 20대 후반을 정점으로 그 수가 크게 감소하지만, 비정규직 여자는

30대 초반(35만 명)을 저점으로 늘어나 40대 초반부터 50대 초반까지 56~59만 명 수준을 유지하고 있다. 이는 출산과 자녀 육아기를 거친 여성이 노동시장에 다시 진입하려 할 때 제공되는 일자리가 대부분 비정규직이기 때문이다.

성별 연령계층별 비정규직 비율을 살펴보면, 남자는 30~40대(25~30%)를 저점으로 하는 U자형을 그리는데 비해, 여자는 20대 후반과 30대 초반(35~37%)을 저점으로 하는 V자형을 그리고 있다. 20대 이하 연령층에서는 남자가 여자보다 비정규직 비율이 높거나 비슷하지만, 30대 이상 연령층에서는 여자가 남자보다 비정규직 비율이 높다.

## 라. 학력별 통계

비정규직 818만 명 중 중졸 이하는 201만 명(24.1%), 고졸은 392만 명(46.8%)으로, 고졸 이하 학력이 70.9%를 차지하고 있다. 학력별로 비정규직 비율을 살펴보면 중졸 이하 80.2%, 고졸 56.2%, 전문대졸 34.5%, 대졸 이상 24.6%로, 학력이 낮을수록 비정규직 비율이 높고 학력 간 격차가 구조화되어 있음을 알 수 있다.

## 마. 혼인 여부별(성별) 통계

비정규직 837만 명 가운데 기혼여자는 340만 명(40.7%), 기혼남자는 257만 명(30.7%)으로 기혼자가 71.4%를 차지하고 있다. 성별 혼인별 비정규직 비율을 살펴보면 미혼남자 46.7%, 기혼남자 33.8%, 미혼여자 48.0%, 기혼여자 61.0%로, 미혼자는 남녀 간에 차이가 없지만, 기혼자는 남녀 간에 차이가 크다.

## 바. 산업별 통계

비정규직 5명 중 3명(485만 명, 57.9%)이 도소매업(114만 명), 숙박음식점업(105만 명), 제조업(93만 명), 사업지원서비스업(89만 명), 건설업(85만 명) 등의 5개 산업에 몰려 있다. 산업별 비정규직 비율은 최대 100%(가사서비스업), 최소 6.3%(광업)로 산업별 격차가 크다.

지난 1년 동안 사회서비스업 비정규직 증감 추이를 살펴보면, 교육서비스업은 66만 명에서 62만 6천명으로 3만 4천명 감소한 데 비해, 보건사회복지사업은 56만 7천명에서 59만 4천명으로 2만 7천명 증가했고, 공공행정은 28만 3천명에서 28만 5천명으로 2천명 증가했다. 비정규직 비율은 교육서비스업이 48.0%에서 44.5%로 3.5%p



감소하고, 보건사회복지사업은 42.7%에서 40.0%로 2.7%p 감소한 데 비해, 공공행정은 29.3%에서 29.0%로 0.3%p 감소했다.

## 사. 직업별 통계

비정규직 2명 중 1명(473만 명, 56.5%)은 단순노무직(242만 명)이거나 판매서비스직(230만 명)이다. 비정규직 비율은 최대 84.7%(단순노무직)에서 최소 11.9%(관리자)로 직업별 격차가 크다. 지난 1년 동안 정규직은 전문가(27만 명)와 사무직(15만 명)에서 많이 증가했다.

### 아. 사업체 규모별 통계

사업체 규모가 클수록 비정규직 비율이 낮고, 사업체 규모가 작을수록 비정규직 비율이 높다. 300인 이상 사업체에서 비정규직 비율은 14.3%인데, 5인 미만 사업체에서 비정규직 비율은 78.4%다. 이처럼 비정규직 비율이 사업체 규모에 반비례하는 특징은 장기임시근로와 시간제근로, 호출근로 모두 마찬가지다. 하지만 기간제근로와 특수고용형태는 10인 이상 100인 미만 사업체에서 높다.

## 2. 비정규직 임금·노동시간·노동복지 등

### 가. 월 평균임금

지난 3개월간 월 평균임금 총액은 정규직이 2012년 8월 277만 원에서 2013년 8월 284만 원으로 7만 원(2.4%) 인상되고, 비정규직은 138만 원에서 141만 원으로 3만 원(2.4%) 인상되었다. 그 결과 정규직 대비 비정규직 임금격차는 49.7%에서 변함이 없다.

### 나. 노동시간

정규직은 주당 노동시간이 2001년 8월 49.6시간에서 2013년 8월 42.8시간으로 6.8시간 단축되고, 비정규직은 49.0시간에서 40.5시간으로 8.5시간 단축되었다. 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동 비중은 비정규직(15.8%)이 정규직(7.6%)보다 많고, 주 36시간 미만 단시간 노동도 비정규직(23.8%)이 정규직(0.2%)보다 많다.

## 다. 시간당 임금

정규직은 지난 3개월간 시간당 임금 평균이 2012년 8월 15,286원에서 2013년 8월 15,648원으로 362원(2.4%) 인상되고, 비정규직은 7,918원에서 8,268원으로 350원(4.4%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금격차는 51.8%에서 52.8%로 1.0%p 축소되었다.

## 라. 임금불평등

경제활동인구조사 부가조사에서 전 산업 월 임금총액 평균값을 계산하면 2012년 8월 210만 원에서 2013년 8월 218만 원으로 8만 원 증가했다. 하위 10% 월 임금총액은 70만 원에서 80만 원으로 10만 원 증가하고, 상위 10%는 400만 원으로 변함이 없다. 상위 10%와 하위 10% 임금격차(P9010)는 2012년 8월 5.71배에서 2013년 8월 5.00배로 축소되었다.

시간당 임금 평균값은 2012년 8월 11,764원에서 2013년 8월 12,263원으로 499원 증가했다. 하위 10%는 4,605원, 상위 10%는 23,026원에서 변함이 없다. 시간당 임금의 상위 10%와 하위 10% 임금격차(P9010)도 5.00배로 변함이 없다.

성별 고용형태별 임금격차도 매우 크다. 2013년 8월 월임금총액이 여자(157만 원)는 남자(265만 원)의 59.2%이고, 비정규직(141만 원)은 정규직(284만 원)의 49.7%다. 남자 정규직 임금(319만 원)을 100이라 할 때 남자 비정규직(173만 원)은 54.3%, 여자 정규직(214만 원)은 67.2%, 여자 비정규직(113만 원)은 35.5%다. 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 남녀 고용형태에 따른 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있다.

## 마. 저임금

EU(유럽연합) LoWER(Low Wage Employment Research Network, 저임금고용연구네트워크)는 '임금노동자 중위임금의 2/3 미만'을 저임금 계층, '중위임금의 2/3 이상 3/2 미만'을 중간임금 계층, '중위임금의 3/2 이상'을 고임금 계층으로 정의하고 있다. 이에 따라 '중위임금(9,786원)의 2/3'인 '시간당 임금 6,524원 미만'을 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,824만 명 가운데 450만 명(24.7%)이 저임금 계층이고, 정규직은 64만 명(6.5%), 비정규직은 386만 명(46.1%)이 저임금 계층

이다. 정규직은 16명 중 1명, 비정규직은 2명 중 1명이 저임금 계층이다.

월임금총액 기준으로 ‘중위임금(180만원)의 2/3’인 ‘120만원 미만’을 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,824만 명 가운데 389만 명(21.3%)이 저임금계층이다. 하지만 저임금계층을 ‘120만원 이하’로 정의하면 475만 명(26.1%)으로 늘어난다. 이는 월평균임금 120만원에 87만 명(4.7%)이나 몰려 있기 때문이다.

## 바. 법정 최저임금 미만 계층

2012년 법정 최저임금은 시간당 4,860원이고, 2014년 법정 최저임금은 시간당 5,210원이다. 2013년 8월 경제활동인구조사 부가조사에서 시간당 임금 4,860원 미만은 209만 명(11.4%)이고, 이들은 최저임금 적용 제외자거나 최저임금법 위반업체에서 일하는 노동자들로 추정된다.

시급제 노동자 가운데 법정 최저임금(4,860원) 미달 자는 6만 명(5.2%)이다. 최저임금을 받는 사람은 20만 명(17.6%)이며, 최저임금보다는 많지만 5,000원 이하인 사람이 36만 명(32.7%)이다. 이상은 시급제 노동자 가운데 최저임금에 미달하는 사람도 많지만, 최저임금이 저임금 노동자들 임금에 매우 직접적인, 커다란 영향을 미치고 있음을 말해준다.

법정 최저임금 미달자는 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2009년 3월 222만 명(13.8%)으로 꾸준히 증가하다가, 2009년 8월부터 감소세로 돌아서 2012년 8월에는 170만 명(9.6%)으로 감소했다. 하지만 2013년 8월에는 다시 209만 명(11.4%)으로 39만 명(1.8%p) 증가했다. 노동자 9명 중 1명꼴로 법정 최저임금조차 받지 못하고 있는데, 이는 법정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다. 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 10만 명(10.4%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다.

2013년 8월 현재 시간당 임금이 법정 최저임금(4,860원)에 미달하는 노동자 209만 명을 고용형태별로 살펴보면, 정규직이 15만 명(7.0%)이고 비정규직이 194만 명(93.0%)이다. 성별 혼인별로는 기혼여자가 104만 명(50.0%)이고 기혼남자가 46만 명(22.0%)으로, 기혼자가 다수를 차지하고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 149만 명(71.3%)으로 저학력층에 집중되고, 연령계층별로는 55세 이상이 84만 명(40.4%),

45~54세가 38만 명(18.2%)으로 중고령층에 집중되어 있다. 산업별로는 숙박음식점업(41만 명), 도소매업(33만 명), 제조업(22만 명), 사업지원서비스업(21만 명) 등 4개 산업이 116만 명(55.5%)을 차지하고 있는데, 정부부문인 공공행정도 최저임금 미달자가 10만 명(4.9%)에 이르고 있다. 직업별로는 단순노무직이 98만 명(46.8%)으로 절반을 차지하고, 서비스직과 판매직이 67만 명(31.9%)을 점하고 있다. 사업장 규모별로는 10인 미만 영세업체가 150만 명(71.7%)으로 다수를 점하지만, 100인 이상 사업장도 8만 명(3.8%)이다.

## 사. 임금지급 방식

정규직은 월급제(71.2%)와 연봉제(25.8%)가 97.0%인데, 비정규직은 월급제(51.7%), 일급제(20.3%), 시급제(11.7%), 실적급제(10.3%), 연봉제(5.7%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 특히 시간제근로는 시급제(34.9%), 월급제(32.8%), 일급제(21.3%), 실적급제(9.3%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 호출근로는 일급제(87.5%), 특수고용형태는 실적급제(100%), 파견근로는 월급제(67.6%), 용역근로는 월급제(74.6%), 가내근로는 실적급제(52.1%)와 월급제(20.5%)가 주를 이루고 있다.

## 아. 사회보험 가입 및 노동조건 적용률

현 직장에서 사회보험(국민연금건강보험고용보험) 가입률은 정규직은 84~99%인데, 비정규직은 33~39%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금상여금시간외수당유급휴가를 72~99% 적용받지만, 비정규직은 19~38%만 적용받고 있다.

연도별 추이를 살펴보면 정규직은 국민연금건강보험 가입률과 퇴직금상여금 적용률이 100%에 근접하고, 고용보험 가입률은 84%, 시간외수당 적용률은 72%, 유급휴가 적용률은 88%로 거의 같은 수준을 유지하고 있다. 비정규직은 사회보험(국민연금건강보험고용보험) 가입률이 2001년 19~22%에서 2013년 33~39%로 증가했고, 퇴직금상여금시간외수당유급휴가 적용률은 10~14%에서 19~38%로 증가했다. 하지만 비정규직의 사회보험 가입률과 노동조건 적용률은 정체 상태에 빠져 있다. 이는 비정규직 대다수가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있어, 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약이 따르기 때문이다.

국민연금과 건강보험은 직장가입 이외에 지역가입이 가능하고, 건강보험은 의료보호

나 직장가입자의 피부양자로 적용받을 수 있다. 이러한 측면까지 고려해서 비정규직의 사회보험 가입률을 계산하면, 건강보험은 직장가입(39.0%), 지역가입(31.1%), 직장가입자의 피부양자(25.7%), 의료수급권자(1.5%) 등 97.3%가 적용받고 있다. 이에 비해 국민연금은 직장가입(33.0%)과 지역가입(13.3%)을 합쳐도 가입률이 46.3%밖에 안 된다.

공무원과 교원은 고용보험 가입 대상에서 제외된다. 정규직 가운데 고용보험 가입 대상이 아닌 사람은 13.7%고 고용보험 가입 대상임에도 가입하지 않은 사람이 2.6%다. 이에 비해 비정규직은 고용보험 미가입자가 62.0%에 이른다.

### 자. 근속년수

2013년 8월 임금노동자 근속년수 평균은 5.57년으로 1년 전보다 0.25년 길어졌다. 정규직은 8.24년으로 0.07년 길어졌고, 비정규직은 2.41년으로 0.17년 길어졌다. 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 정규직은 15.1%인데 비정규직은 53.5%다. 이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심함을 말해준다.

### 차. 취업 동기

현재 일자리 형태에 비자발적 취업은 정규직이 12.8%, 비정규직이 55.7%다. 정규직은 자발적 취업사유를 ‘안정된 일자리’(43.5%)와 ‘근로조건 만족’(40.2%) 순으로 응답하고, 비정규직은 비자발적 취업사유를 ‘생활비 등 당장 수입이 필요해서’(40.6%)와 ‘원하는 일자리가 없어서’(7.2%) 순으로 응답하고 있다. 고용형태별 비자발적 취업자 비율은 호출근로(86.6%), 장기임시근로(63.5%), 가내근로(57.5%), 용역근로(57.1%), 시간제근로(55.6%), 특수고용(47.0%), 파견근로(46.6%), 기간제근로(42.2%) 순이다.

### 카. 교육훈련 경험

지난 1년 동안 교육훈련 경험자는 정규직이 61.3%로 비정규직(29.9%)보다 31.4%p 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(69.3%), 기간제근로(48.5%), 파견근로(46.8%), 용역근로(34.3%) 순이다. 지난 1년 동안 교육훈련 시간은 정규직이 22.0시간으로 비정규직(8.7시간)보다 13.3시간 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(27.8시간), 기간제근로(12.0시간), 파견근로(9.7시간), 용역근로(5.9시간) 순이다.

### 3. 결론

첫째, 2007년 3월 879만 명을 정점으로 감소세로 돌아선 비정규직이, 2010년 3월 828만 명을 저점으로 2011년 3월 831만 명, 2012년 3월 837만 명, 8월 848만 명으로 완만하게 증가하고 있다. 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지 하던 비정규직 비율은 2007년 3월 55.8%를 정점으로 감소세로 돌아서 2013년 8월 에는 45.9%로 감소했다.

둘째, 기간제 근로는 2005년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제 보호법에 힘 입어 2008년 3월 229만 명(14.3%)으로 감소했다. 2009년 8월 282만 명(17.1%)으로 늘어난 것은 희망근로 때문이지만, 2010년 3월 239만 명(14.4%)에서 2013년 8월 276만 명(15.1%)으로 14~15%대에서 고착화되고 있다. 시간제 근로는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2013년 8월 188만 명(10.3%)으로 빠른 속도로 증가하고 있다.

셋째, 정규직 임금은 2012년 8월 277만 원에서 2013년 8월 284만 원으로 7만 원 (2.4%) 인상되고, 비정규직은 138만 원에서 141만 원으로 3만 원(2.4%) 인상되었다. 정규직은 지난 3개월간 시간당 임금 평균이 2012년 8월 15,286원에서 2013년 8월 15,648원으로 362원(2.4%) 인상되고, 비정규직은 7,918원에서 8,268원으로 350원 (4.4%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금격차는 51.8%에서 52.8%로 1.0%p 축소되었다. 남자 정규직 임금(319만 원)을 100이라 할 때 남자 비정규직(173만 원) 은 54.3%, 여자 정규직(214만 원)은 67.2%, 여자 비정규직(113만 원)은 35.5%다. 이는 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 남녀 고용형태에 따른 차별 이 비정규직 여성에 집중되고 있음을 말해준다.

넷째, 법정 최저임금 미달자는 209만 명(11.4%)으로 1년 전에 비해 39만 명(1.8%p) 증가했다. 노동자 9명 중 1명꼴로 법정 최저임금조차 받지 못하고 있는데, 이는 법 정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못 하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않 고 있음을 말해준다. 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 10만 명(10.4%)이 나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망 각하고 있음을 말해준다.

다섯째, 2013년 8월 임금노동자 근속년수 평균은 5.57년으로 1년 전보다 0.25년 길 어졌다. 정규직은 8.24년으로 0.07년 길어졌고, 비정규직은 2.41년으로 0.17년 길어 졌다. 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 정규직은 15.1%인데 비정규직은 53.5%다.

이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심함을 말해준다.

## II. 주요 현안 및 쟁점

### 1. 서론

2013년은 개별적 근로관계에서 박근혜 정부의 노동정책이 지난 이명박 정부의 노동정책과 별반 다르지 않고 오히려 더욱 보수적일 뿐임을 확인한 한 해가 되었다.

일자리 창출과 고용률 70%를 목표로 하고 있는 박근혜 정부는 출범 초기 “시간제 근로자 정책”을 대대적으로 발표하였으나, 대다수 노동자들로부터 위 정책이 오히려 고용의 질을 저하시키고 비정규직을 확대양산할 것이라는 비판을 받고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 현대자동차의 사내하청 노동자가 현대자동차의 노동자임을 확인하는 대법원의 확정판결에도 불구하고 여전히 현대자동차는 이를 이행하지 않고 있고, 쌍용자동차 정리해고자들의 복직 문제도 사실상 아무런 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 이에 더하여 삼성전자서비스가 협력업체 근로자를 위장도급 내지 불법파견으로 운영하였다는 문제가 제기되었고 삼성전자서비스 직원 한 명이 자살하는 비극적인 사건이 있었음에도 삼성전자는 대화에 나서려고 하지도 않고 있다.

여기에서는 박근혜 정부 첫 해인 2013년 개별적 노동관계의 실태를 되돌아보기로 한다.

### 2. 정리해고의 문제

2012년 2월 대법원은 주식회사 콜텍의 근로자가 위 회사를 상대로 낸 임금 청구 소송에서 “정리해고가 정당하다”는 취지의 판시를 하면서 긴박한 경영상의 필요가 없었다는 원심 판결을 파기하는 판결을 하였지만(대법원 2012. 2. 23. 선고 2010다3735 판결), 그 파기환송심에서 ‘긴급한 경영상 필요성’을 인정하는 취지의 감정 결과가 나왔고<sup>2)</sup>, 이는 내년 1월로 예정되어 있는 위 파기환송심의 선고결과에 영향을 미칠 것으로 보인다.

2) 경향신문 2013. 11. 15.자 기사 참조

경영상태가 나쁘지 않음에도 불구하고 정리해고를 하여 문제를 일으키는 사업장이 있고, 정리해고가 계속되는 이상, 정리해고의 요건을 강화하고 정리해고의 요건과 협의절차 등을 단체협약 등으로 정할 수 있도록 하며 또한 위 콜텍 사례와 같은 위장정리해고를 실효적으로 규제할 수 있는 근로기준법의 개정을 심도 있게 고민할 때이다.

쌍용자동차 정리해고자 및 휴직자 복직 문제는 범국민적 관심을 바탕으로 정치계, 종교계, 법조계 등 각계각층에서 문제 해결의 실마리를 찾고자 노력하였으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있는데, 서울남부지방법원은 이미 작년에 쌍용자동차의 정리해고는 그 요건을 갖추어 적법하다는 취지의 판결을 하였고(서울고등법원에서 항소심이 진행 중이다), 올해 4월경에는 쌍용자동차 희생자 추모를 위한 대한문 분향소가 강제로 철거되는 일까지 발생하였다. 박근혜 대통령은 지난 대선 당시 쌍용자동차 사건에 관한 ‘국정조사실시’를 공약하였으나 현재는 그 이행이 불투명한 상태이다.

다만, 쌍용자동차와 관련하여 서울남부지방법원은 올해 초 ‘2010년 10월 쌍용자동차의 무급휴직자들이 쌍용자동차로부터 무급휴직기간에 받지 못한 임금을 쌍용자동차가 지급하라’는 취지의 판결을 한 바 있고, 최근 쌍용자동차의 모회사인 마힌드라가 내년 연말께 희망퇴직자를 복직시킨다는 계획을 재차 확인한 바 있다.

위와 같이 쌍용자동차 문제는 여전히 현재진행형인데, 관련 사건의 판결이나 회사의 약속만으로는 문제의 근본적인 해결이 어렵다고 판단된다. 박근혜 정부는 대선 당시 공약대로 조속히 이 문제에 대한 국정조사를 실시해야 할 것이며, 나아가 정리해고의 요건을 강화하여 제2의 쌍용자동차 사태를 방지하는 것이 시급하다.

지난 해, KT가 본사 차원에서 부진인력퇴출프로그램을 기획하고 실행하였다는 본사 출신 해고자의 양심선언이 있었다. 그러나 2013년 5월 서울중앙지방법원은 KT가 특정 업무를 맡기는 조건으로 근로자들을 자회사로 보냈다가 해당 업무만 다시 본사로 가져온 뒤 자회사에 남은 근로자들에게 다른 업무를 맡기는 방식으로 구조조정을 하였다는 이른바 ‘위장 정리해고 논란’에 대해 근로자들의 근로자지위확인청구를 기각하는 판결을 하였다. 그러나 KT의 비인간적인 구조조정에 관한 사례들이 언론보도 등을 통하여 계속적으로 공개되고 있는 만큼, 상급심에서는 이러한 원심 판결이 파기되기를 기대하며, KT 구조조정의 진상이 낱알이 드러나고 부진인력 퇴출프로그램의 기획과 실행에 책임 있는 자들에게 책임을 물을 수 있게 되기를 희망한다.

그리고 최근 KT는 상시적 정리해고제와 관련해 노동자들이 찬성표를 던졌으나, 그



찬성표가 관리자들의 부당한 선거개입에 의한 것이라는 의혹이 제기되는 실정인데<sup>3)</sup>, 정리하고 투표와 관련해서 관리자들이 개입하는 사례도 사라져야 할 것이다.

### 3. 불법파견과 간접고용의 문제

현대자동차, 한국지엠 등 국내의 사업장 곳곳에서 사내하청 등을 비롯한 불법파견의 문제가 줄을 이어 제기되고 있다.

대법원의 확정판결(대법원 2010. 7. 22. 선고 2008두4367 판결)에도 불구하고 현대자동차는 지난 해 8월 2일부터 시행된 개정 파견법상의 “불법파견 즉시 고용의무 발생” 제도를 회피하기 위해 “사내하청을 2년을 초과하지 않는 직영계약직으로 전환한다”는 방침을 세우고, 2년 미만 불법파견 사내하청 노동자 1천 564명을 계약해지하겠다고 통보하면서 계약기간을 1개월로 하는 근로계약 체결을 요구하였고, 지난해 2월 대법원이 불법파견임을 확인하였음에도 불구하고 “정규직원임은 인정하지만 부당해고는 아니다”는 이유로 재차 행정소송을 제기하는 등 사내하청 노동자들에 대해서 정규직 전환을 하지 않겠다는 의중을 내비치고 있다.<sup>4)</sup> 현대자동차는 협력사들과 함께 불법파견으로 인정된 노동자 181명의 원직 복직을 외면하고 지난 해 상반기에만 7억 5천만 원의 이행강제금을 완납하였고, 올해 10월까지 35억 5,700만 원의 이행강제금을 납부하였다<sup>5)</sup>.

비단 현대자동차만이 아니라 이행강제금제도가 도입된 2007년 7월 1일부터 2012년 8월까지 노동위원회로부터 부당해고에 따른 원직복직 명령을 받고도 이를 이행하지 않고 돈으로 때우는 사용자가 해마다 늘고 있다.<sup>6)</sup> 이행강제금의 본래적 목적에 충실하기 위해서는 ‘징벌적 손해배상제도’와 같이 사용자의 임의 이행을 강제할 수 있는 위력적인 금액의 이행강제금을 부과할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하고, 원직복직명령의 불이행에 대한 형사처벌규정을 부활시키는 것이 필요할 것이다.

한편, 검찰은 2010년 8월 금속노조가 현대차를 불법파견 혐의로 고발했지만 3년째 아무런 결과를 내놓지 않고 있다. 검찰이 대법원의 불법파견 판단을 존중할지는 두고 볼 일이다.

3) 미디어스 2013. 6. 3.자 기사 참조

4) 매일노동뉴스(2012. 6. 12.자, 6. 13.자) 각 2쪽

5) 국민일보 2013. 10. 17.자

6) 매일노동뉴스(2012. 10. 10.자) 2쪽

한국지엠과 관련하여 대법원은 올해 2월 “2003년 12월 22일부터 2005년 1월 26일 까지 한국지엠 창원공장 6개 사내하청업체의 의장·차체·도장·엔진·생산관리·포장·물류 등이 불법파견”이라고 판결(대법원 2013. 2. 28. 선고 2011도34 판결)한 바 있는데, 위 판결로써 데이비드 니라일리 전 사장과 여섯 개 하청업체 사장들은 300~700만 원의 벌금형이 확정되었다. 이후 노동계는 사내하청업체 비정규직 노동자를 원청 소속 정규직으로 전환할 것을 요구했지만, 한국지엠은 “2007년 이후 시정해서 불법은 없다”는 입장을 밝혔고 이에 금속노조 경남지부 한국지엠 창원비정규직지회는 올해 6월 창원지방법원에 근로자지위확인 및 임금청구 민사소송을 제기하였다. 이 사건에서 위 대법원 형사판결과 같이 불법파견으로 판단할지 여부에 관심이 주목되고 있다.

삼성전자서비스와 관련하여 올해 6월 경 삼성전자서비스가 전국 124개 서비스센터 중 117개를 협력업체에 도급주면서 사실상 경영·인사에 관여하고 있다는 ‘위장도급’ 의혹이 제기되었고, 이에 대하여 고용노동부가 수시근로감독을 하였다.

그러나 고용노동부는 올해 9월경 협력업체 사업주의 경영실체가 존재하여 독자성이 결여되었다고 보기 어렵고, 삼성이 협력사 근로자들을 지휘명령 하여 그 업무를 수행토록 한 것으로 보기 어려워 불법파견이 아니라는 결과를 발표하였고, 한 발 더 나아가 ‘서비스 업무 특성상 협력사간 균질한 서비스를 제공하기 위해 원청이 제작한 업무매뉴얼이 필요하다’고까지 발표하였다. 그러나 이는 정부의 ‘근로자 파견 판단지침’에는 없는 내용으로, 최근 불거진 서비스 분야의 불법파견 의혹을 고용노동부가 나서서 차단하려는 것으로 보여 매우 우려스럽다.

고용노동부는 ‘삼성이 협력사에 자체 표준 취업규칙을 하달해왔다’며 노동계가 제시한 증거물 등을 아예 부정하고, 삼성이 사업주의 고유 권한인 감사권 등을 침해한 사실 등은 일부 인정하되 이를 소극적으로 평가하여 결론적으로 불법파견이 아니라고 보았다. 이러한 고용노동부의 태도는 삼성을 비롯한 서비스업계 전반에 도급계약에 의한 불법파견이 만연하게 될 가능성을 열어준 것으로써 박근혜 정부의 불법파견에 대한 단속 의지가 없음을 확인해 준 것이다.

고용노동부가 위와 같은 수시근로감독결과를 발표하고 얼마 있지 않아 삼성전자서비스의 하청업체 직원이었던 최중범 노동자가 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사건이 발생하여 노동계에 충격을 주고 있는 가운데, 검찰이 삼성전자서비스의 불법파견을 수사하고 있고, 협력업체 직원들이 삼성전자서비스를 상대로 근로자지위확인소송을 제기한 상태인바, 그 결과가 어떻게 나올지 주목할 필요가 있다. 추가하여, 올해 8월

경 엘지전자 역시 서비스센터 노동자들이 하청업체와 근로계약을 체결하고 있지만 사실상 엘지전자로부터 직접 지휘감독을 받고 있다는 의혹이 제기된 상태이다.

위 삼성전자서비스와는 대조적인 사례로, 지난 2월 고용노동부가 이마트에 대한 특별근로감독을 실시하여 1,900여 명의 불법파견을 적발했고, 이마트는 판매진열사원 1만 6천여 명을 정규직으로 전환하였다. 그 밖에 고용노동부는 지난 7월부터 두 달 간 농협유통과 이랜드리테일, 롯데마트, 홈플러스 등에서 수시근로감독을 실시하여 농협유통과 이랜드리테일에서 불법파견을 적발하였고, 이에 농협유통과 이랜드리테일은 하청 소속 근로자 1,337명을 직접 고용하기로 하였다.

공공기관으로는 한국원자력연구원이 지난 7월 대전지방고용노동청으로부터 연구용원자로 하나로의 핵연료 및 반도체 생산, 성능관리 등 업무를 하청업체에 맡긴 것이 불법파견임을 이유로 하청노동자 73명을 직접고용하라는 명령을 받았는데, 그럼에도 불구하고 이를 이행하지 않아 과태료 5억 3천만 원을 부과 받았으며, 불법파견임을 인정받아 직접 고용해야 하는 하청노동자 15명을 해고까지 하였다. 이는 공공기관이 행정기관의 시정명령도 따르지 않고 있는 것인데다가 정규직 전환에 앞장서야 할 공공기관 내부에서조차 불법파견이 이루어지고 있음을 보여주고 있는 사례이다.

대법원은 올해 7월 인천국제공항공사가 인천공항 내 경비업무를 도급받은 하청업체 노동자의 업무를 감독하고 인사·노무 관리에 관여했다고 해도 도급을 위장한 ‘불법파견’의 근거로 보기 어렵다는 판결(대법원 2013. 7. 25. 선고 2012다79439 판결)을 하였는데, 국제공항과 같은 국가 주요시설에 대한 특수경비업무는 도급계약을 맺었다 해도 업무 특성상 ‘경비업법’ 규정에 따라 원청업체인 공항공사가 하청업체 노동자(경비요원)의 작업을 일정 선에서 관리·감독할 수 있다고 판단한 것이다. 이러한 대법원 판결에 관하여 서비스업 도급의 경우 제조업처럼 원청·하청 근로자가 한 데 섞여 근무하지 않는데다 사용주가 업무 위탁 업체를 정한 이후에도 높은 서비스 수준과 전문성을 유지하기 위해 하청업체 직원들을 직접적·지속적으로 관리할 수밖에 없는 서비스업의 특성을 고려한 판결이라는 지적이 있으나, 이 사건의 경우 업무 특성상 간접고용이 적합하지 않음에도 불구하고 오히려 이러한 업무특성을 들어 간접고용의 범위를 확대한 것은 유감스럽다.

#### 4. 기간제 근로자의 문제

기간제법 개정과 관련하여 기간제 사용사유와 사용횟수 제한, 기간제 사용휴지기 신

설, 차별적 처우 금지, 정규직 전환을 유인하기 위한 정규직 전환 지원금 제도의 도입 등이 논의되고 있다. 특히 기간제 사용사유의 제한은 상시적이고 지속적인 업무에는 비정규직을 사용할 수 없도록 하여 비정규직의 확산을 막고자 하는 취지인데, 현대자동차가 사내하청 노동자들에 대한 직접고용의무를 회피하기 위해 단기 계약직으로 직접 고용하는 편법을 시도하는 사례 등을 봉쇄하기 위해서 기간제 사용사유를 제한하여 상시적이고 지속적인 업무에는 비정규직을 사용할 수 없도록 하는 것이 필요하다.

기간제법 제4조에서 기간제 근로자를 최장 2년까지 고용할 수 있는 조항의 위헌 여부 가 헌법재판소에서 심리되었는데, 헌법재판소는 올해 10월 기간제 근로자를 최장 2년까지만 고용할 수 있도록 한 기간제법 조항은 헌법에 어긋나지 않는다고 결정(2013. 10. 24. 선고 2010헌마219)하였는바, “기간제 근로계약을 제한 없이 허용하면 단기계약을 체결하자는 사용자의 요구를 근로자가 거부하지 못해 고용 불안정이 증가할 것”이라며 “이런 사태를 방지하고 근로조건을 개선하기 위해 만든 해당 조항의 입법 목적은 정당하다”고 판단했다. 다만, 재판관 2명은 위 조항이 계약의 자유를 침해한다며 위헌의견을 밝혔는데, 이들 재판관은 “2년간 근무한 기간제 근로자를 모두 무기계약직으로 전환하는 것은 현실적으로 불가능해 사용자가 해고를 선택할 가능성이 크다”며 “해당 조항이 오히려 고용 불안을 심화시킬 우려가 있다”고 지적했다.

고용노동부는 기간제법의 입법효과를 분석하기 위해 2010년 4월부터 2012년 4월까지 비정규직 패널 2만명의 고용형태·노동조건·노동이동을 추적한 ‘고용형태별 근로자패널조사’ 결과를 지난 7월 발표했는데, 2년 이상 근무한 기간제 노동자 중 동일한 직장에서 정규직으로 전환된 비율은 5.8%(7만명)에 그쳤고, 다른 회사로 이직하면서 정규직이 된 경우는 5.6%(6만8천명)로 파악됐다. 즉, 2010년 4월부터 2년 이상 근무한 기간제 노동자 가운데 명시적으로 정규직으로 전환된 비율이 11.4%에 불과한 실정인바, 기간제법의 고용보호효과가 뛰어나다고 보기는 어려운 실정이다. 다만, 기간제법 적용자의 임금상승율과 사회보험 적용률은 상승한 것으로 나타났는데, 기간제 노동자의 노동조건이 상향개선된 것은 긍정적 영향으로 보인다. 그러나 비정규 노동자의 차별개선과 고용안정이라는 기간제법의 입법취지가 현장에서 힘을 발휘하려면 정부의 정책적 지원이 뒤따라야 할 것이다.

## 5. 특수고용의 문제

국내 최장기 비정규직 농성 사업장이었던 재능교육과 관련하여 지난해 11월 서울행정법원이 재능교육 학습지 노동자들도 노동조합법에서 정한 노동자라고 판결한 이후 지난 8월 해고자 원직 복귀와 단체협약 회복의 노사합의가 있었다. 학습지 교사는 특수고용형태라는 이유로 노동법 적용의 사각지대에 있는데, 학습지 교사나 화물차 운전자, 킥서비스 기사, 골프장 경기보조원 등이 대표적이고, 이들의 숫자는 현재 250만명에 이르는 것으로 노동계는 추정하고 있다. 올해 5월 대법원은 화물노동자를 근로기준법상 근로자로 인정하기도 했다. 하지만 정부는 여전히 “특수고용직이 노동자로 인정을 받으려면 개별적인 소송을 통해 법원의 판결을 받아야 한다”고 한다. 결국 근본적인 해결 방법은 노동조합법과 근로기준법을 개정해 특수고용 노동자들을 노동자로 인정하는 것이다.

## 6. 공공기관의 경우

정부는 지난 2011년 11월 ‘공공부문 비정규직 고용개선대책’을 마련해 지난해 2만2천여명의 비정규직을 정규직으로 전환했고, 2013년 9월 ‘2013-2015년 공공부문 정규직 전환계획’을 발표했는데, 위 내용에는 중앙행정기관과 지자체 등 공공기관 810곳에서 근무하고 있는 비정규직 근로자 25만1천여명 중 6만5천711명이 2015년까지 정규직으로 전환, 올해 비정규직 근무 기간이 2년이 넘는 근로자 등 3만904명을, 2014년과 2015년에 1만9천908명과 1만4천899명을 각각 정규직으로 전환하는 등의 내용이 포함됐다. 정부는 또 정규직 전환을 확산하기 위해 내년부터 전환 실적을 공공 기관 평가에 적극 반영하는 한편 상시·지속적으로 진행되는 지자체 국고보조사업 인건비에 복지 포인트, 명절 휴가비를 반영하는 방안을 검토할 계획인바, 이러한 정규직 전환 사업이 계획대로 추진되는지 적극 감시하고 보다 많은 인원이 정규직으로 전환될 수 있도록 관심을 기울여야 할 것이다.

최근 3년간 공공기관 이행강제금 납부내역에 따르면 노동위로부터 부당해고자 구제 명령을 받은 공공기관 중 10곳이 구제명령을 이행하지 않아 총 7억 1천550만원의 이행강제금을 납부한 것으로 나타났다<sup>7)</sup>. 이는 공공기관이 부당해고를 하고 노동위원회로부터 구제명령을 받고도 이를 이행하지 않아 국민의 혈세로 이행강제금을 납부했다는 것인데, 공공기관의 장이나 지방자치단체장에게 이행강제금을 구상할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

7) 매일노동뉴스 2013. 10. 15.자

## 7. 통상임금, 최저임금 등 저임금의 문제

법원은 최근 들어 통상임금의 개념을 넓게 인정하는 경향을 보이고 있다. 2012년 3월 대법원은 단체협약으로 ‘상여금이 만근 기본급 기준으로 6개월 이상 근무시 350%, 3년 이상 근무시 550%, 8년 이상 근무시 650%, 12년 이상 근무시 750%를 지급’하되, ‘상여금 지급은 분기별로 지급하며 매분기 말까지 재직한 자로 하고, 퇴직자에 대하여는 월별로 계산 지급한다’고 규정한 사안에서, “우선 이 사건 상여금은 피고가 6개월을 초과하여 계속 근무한 근로자에게 근속연수의 증가에 따라 미리 정해놓은 각 비율을 적용하여 산정한 금액을 분기별로 지급하는 것으로서, 매월 월급 형태로 지급되는 근속수당과 달리 분기별로 지급되기는 하지만 그러한 사정만으로 통상임금이 아니라고 단정할 수 없다”라고 판시(대법원 2012. 3. 29. 선고 2010다91046 판결)하였다. 2012년 대전지역 13개 버스회사 소속노조 조합원들이 통상임금 산정을 잘못하였음을 이유로 미지급 임금청구소송을 제기하였으며, 2013년 9월에는 대법원에서 통상임금에 관한 공개변론(대법원 2012다89399, 2012다94643 임금 사건)이 진행되었고 현재 전원합의체 판결을 남겨두고 있다.

이처럼 노사간 통상임금에 산입될 임금의 범위에 관해 지속적으로 분쟁이 제기되고 있는 와중에 정부는 자문단으로 임금제도개선위원회를 구성하였고, 올해 11월 위 위원회에서는 정부에 통상임금 범위를 확대해야 한다는 의견을 제시하였다<sup>8)</sup>. 야간근로수당 또는 시간외근무수당 등 법률상 통상임금의 50% 이상을 가산하여 지급할 수당을 제외한 나머지 임금은 고정적·일률적으로 지급하는지 여부를 떠나 근로의 대가인 이상 모두 통상임금에 산입되는 임금으로 보는 것이 타당하다고 생각한다.

2014년 법정 최저임금이 ‘시급 5,210원’으로 결정됐다. 이러한 최저임금에 대하여 햄버거세트 하나 사먹지 못하는 돈이라는 비판이 제기되었다. 최저임금의 경우 이를 지키지 않는 사업장이 많고(2013. 8. 위 부가조사에서 노동자 10명 중 1명이 최저임금을 받지 못하고 있는 형편), 현재 그 준수를 위한 방법으로 벌칙 강화가 논의되고 있는 상태이며, 국가인권위원회는 올해 5월 최저임금에 미치지 못하는 임금을 지급하는 사업장에 대해서는 고용지원금 지급을 제한하고, 해당 사업장이 공공분야 용역을 입찰할 때 불이익을 주도록 고용노동부 등 관계부처에 권고하기로 결정한 바 있다<sup>9)</sup>.

그밖에 임금차별과 관련하여, 기획재정부는 올해 10월 ‘공공기관 비정규직 정규직

8) 경향신문 2013. 11. 12.자 기사 참조

9) 국가인권위원회 2013. 5. 14.자 보도자료 참조

(무기계약직) 전환 가이드라인’을 마련하여 앞으로 무기계약직으로 전환된 공공기관 비정규직은 해당 공공기관의 정규직과 같은 수준의 임금 인상률을 적용받도록 하고 복리후생비 등 처우 측면에서도 기존 정규직과 동등한 대우를 받도록 하였다.

## 8. 산업재해의 입증책임에 관한 문제

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

국가인권위원회는 2012. 6. 19. 고용노동부장관에게 “피해근로자는 질병에 걸린 사실과 유해 위험요인에 노출된 경력이 있다는 사실을 증명하고, 제기된 질병이 업무 관련성이 없다는 사실은 상대방이 증명하도록 입증책임을 배분하는 것으로 관련법을 개정하라”고 권고했다.

그리고 올해 10월 서울행정법원은 1999년 삼성전자에 입사해 기흥공장 2라인에서 생산직 근로자로 5년 동안 일했고 퇴사한 지 4년 만인 2008년 급성 골수성 백혈병 진단을 받고 이듬해 11월 숨진 고 김경미씨의 유족이 근로복지공단을 상대로 제기한 소송에서 위 백혈병을 산업재해로 인정하는 판결을 하였다. 서울행정법원은 지난 2011년 고 황유미씨 등 삼성전자 근로자 2명에 대해서도 백혈병과 반도체 제조공정 사이의 인과관계를 인정하는 판결을 내린 바 있다.

산업재해 중 ‘암’은 일정기간 잠복기를 거쳐 퇴직 후 발병하는 경우가 많은데, 실제로 현재까지 사망한 삼성반도체 노동자들의 대부분은 퇴직 후 상당기간이 지난 후 암이 발병하였다. 인구 10만 명당 직업성 암환자 판정 비율은 우리나라의 경우 0.23명(2010년), 프랑스는 10.44명, 벨기에는 9.86명, 독일은 6.07명으로 외국에 비해 1/10 수준에 불과하다.<sup>10)</sup> 벤젠 등 발암물질의 잠복기는 10여년이라고 한다. 질병의 직업관련성에 관한 입증책임의 분배를 적정히 나누는 것도 중요하지만, 프랑스의 경

10) 매일노동뉴스(2012년 5. 10.자) 11쪽

우와 같이 발암물질에 노출된 노동자들로 하여금 퇴직 후에도 건강검진을 받을 수 있도록 사업주에 책임을 부여하고 ‘발암물질 노출노동자 목록작성’을 의무화 하는 등의 입법적 방안도 고민해 볼 때이다.



## 집단적 노사관계

법률원 (민주노총, 금속노조, 공공운수노조)

### I. 교원·공무원의 단결권 침해

2013. 10. 24. 고용노동부는 전교조에 대하여 ‘노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목 및 제12조 제3항, 같은 법 시행령 제9조 제2항의 규정에 따라 교원노조법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보’하였다. 그러자 2013. 10. 25. 교육부는 시·도 교육청에 대해 관련법령에 따라 노조전임자 복직, 단체교섭 중지 등 후속 조치에 관한 지침을 내렸다. 특히 단체협약과 관련하여 교육부는 “기존 체결된 단체협약은 '13. 10. 24. 이후 효력 상실, 현재 진행 중인 단체교섭 중지, 단체협약에 의한 각종 행사지원금 등도 지원 중지”, “각종 위원회 위원 중 단체협약에 의거 전교조 조합원이 위원으로 참여한 경우 단체협약 효력 상실로 인해 위원 자격 상실” 등을 이행하라고 명시하였다. 전교조 조합원수는 6만 여명, 활동 중인 해직자는 9명 내외라고 한다. 전체 조합원수의 0.015%에 불과한 해직자의 가입을 문제 삼아 헌법상의 자주적 단결체인 노동조합의 법적 지위를 부정하고 있다. ILO 결사의 자유위원회는 대한민국을 특정하여 “조합원 자격요건이나 조합임원 자격요건의 결정은 노동조합이 재량에 따라 정할 문제이지 행정당국이 개입해서는 안 된다”며 조합원 자격 제한 규정을 폐지할 것을 수차례 권고한 바 있다. 박근혜 정권의 전교조 탄압은 공무원노조설립 반력처분과 함께 자주적 노동조합과 노동기본권에 대한 전면적 부정을 의미한다. 해직자 9명의 활동을 이유로 6만 교원이 가입한 노동조합의 법적 지위를 박탈하겠다는 발상 자체가 지나치게 비상식적이어서 우리 사회의 건전한 비판세력에 대한 정권 차원의 전방위적 공격이자, 나아가 교회사 한국사 교과서의 역사왜곡 사태에서 보는 바와 같이 자라나는 세대들에 대한 친일독재 미화교육 추진과정에서 걸림돌이 되는 비판세력을 무력화시킴으로써 친일독재세력의 장기집권을 꾀하려는 의도에서 비롯된 것은 아닌지 의혹을 불러일으키고 있다. 이례적으로 국제노동기구(ILO) 이사회 노동자대표단은 전국교직원노동조합(전교조)에 법외노조 통보를 한 한국 정부를 규탄하는 긴급성명을 채택했다.

서울행정법원은 전교조가 신청한 노조아님통보 처분에 대한 집행정지신청 사건에서 원고인 전교조의 승소 가능성, 집행정지를 하지 않을 경우에 중대한 공공복리 침해, 전교조에 대한 회복할 수 없는 손해의 발생 등을 이유로 집행정지결정을 내렸다.

한편, 그에 앞서 2013년 8월 2일 고용노동부는 전국공무원노동조합이 제출한 노동조합 설립신고서를 반려하였다. 이명박 정부 이후 공무원노조에 대한 4번째의 설립신고서 반려이다. 노동조합 설립신고제도는 명목상 신고제일 뿐 자유설립주의에 정면으로 배치되는 허가제로서 위헌적인 상황이 정부에 반대하는 노조에는 계속되고 있다. 당시 고용노동부는 공무원노조 규약 제7조 제2항 본문에서 “조합원이 부당하게 해고되었거나 해고의 효력을 다투고 있는 경우 관련 법령에 따라 조합원의 자격을 유지한다”고 규정하고 있지만, 단서에서 “구체적인 조합원 적격에 대한 해석은 규약 제27조 제2항 제7호(중앙집행위원회의 규약해석)에 의한다”고 규정하여 이 단서조항은 해직자의 노조 가입을 허용하는 근거가 될 수 있고, 실제 공무원노조 대의원대회에서 “해직자의 신분을 보장한다”고 밝힌 바 있어 향후 해당 규약이 해직자의 노조 가입을 허용하는 방향으로 운용될 소지가 크다는 이유로 반려처분을 하였다. 그러나 위 설립신고는 공무원노조와 고용노동부가 규약과 관련한 실무협의체를 구성하여 장관 면담, 실무 국장과 과장 등과의 협의·면담 등을 8차례나 진행하였고 그 과정에서 규약 제7조 제2항 본문에 “관련 법령에 따라”라는 문구를 삽입하는 내용으로 최종 협의가 되어 이를 토대로 다시 설립신고를 한 것이었다. 고용노동부는 공무원노조에 노동조합 설립신고증을 교부하는 내용의 언론 브리핑까지 예정 통보하였다. 그런데 고용노동부는 브리핑 당일 갑작스럽게 일정을 취소하고, 일주일 시간끝기를 한 후 또다시 반려처분을 해버렸다. 반려처분의 이유가 된 제7조 제2항 단서는 이미 공무원노조와 고용노동부간의 협의 과정에서 법적 문제가 없다는데 의견의 일치를 본 사항이었다. 결국 고용노동부가 이미 협의가 끝나 언론 브리핑까지 예정한 상황에서 이를 뒤집고 반려처분을 할 수밖에 없었던 실제 이유는 정권 핵심부의 의지가 작동한 것이다. 이는 법리적 판단이 아닌 지극히 정치적 판단, 정치적 결정의 산물이다. 약속을 손바닥 뒤집기하는 박근혜 정권의 노정관계, 공무원의 노동기본권에 대한 기본인식의 후진성을 여실히 보여준 것이다.

## II. 2013년 노동탄압 현실과 부당노동행위 형태 및 제도개선방향

### 1. 2013년 노동탄압의 현실

### 가. 창조컨설팅 노조파괴 컨설팅 문건 폭로<sup>1)</sup>

2012년 10월경 국회의원 은수미 의원실을 통해 창조컨설팅의 노조파괴 컨설팅 문건이 폭로되었다. 창조컨설팅의 자문을 받은 회사(발레오전장, 상신브레이크, 유성기업 등)들은 「노노갈등 유발·금속노조 이탈하려는 세력 지원→쟁의행위 직후 직장 폐쇄→조합원 선별복귀/금속노조 집행부 업무방해고소·징계·손해배상청구→조직형태 변경/ 친사용자적인 제2노조 설립→친사용자적인 노조 지원 및 금속노조 차별→금속노조 조합활동 탄압→교섭창구단일화 및 교섭에서의 차별」이라는 일련의 시나리오를 통해 치밀하게 금속노조를 파괴하기 위한 시도를 하였다는 것이 밝혀졌다.

특히, (주)유성기업은 2011. 5. 6. 창조컨설팅과 1년 동안 월 5,000만원씩의 컨설팅계약을 체결하였는데, 컨설팅계약의 내용은 민주노총 전국금속노동조합 산하 지회 소속 조합원수가 50%로 감소된 시점에 금 8,000만원, 20%로 감소된 시점에 금 8,000만원의 성공보수를 지급하기로 한 것이었다. (주)유성기업은 이를 위해 ‘유성기업 경영진’, ‘유성기업 실무진’ 및 ‘창조컨설팅 연구진(심종두, 김주목 포함)’으로 구성된 ‘노사관계 전략회의’를 구성하여 운영하였고, 금속노조 조합원 수 감소를 위한 조직적인 부당노동행위를 자행하였다. (주)유성기업은 심지어 2011. 6. 제2노조 설립을 위한 실행계획을 세우고, 2011. 7. 2. 『징계 관련 전략회의』 문건에는 아직 만들어지지도 아니한 제2노조 설립신고 관련 신고서 양식까지 작성되어 있었는데, 여기에는 이미 제2노조의 명칭, 임원 및 설립총회 일시까지 모두 기재되어 있었다.

창조컨설팅 및 대표노무사 심종두, 김주목에 대하여, 고용노동부는 2012. 10. 16. 심종두, 김주목의 노무사 자격을 취소하고, 2012. 10. 19. 창조컨설팅에 대한 인가를 취소하였다. 그러나 검찰은 (주)유성기업 사용자들에 대한 부당노동행위 고소사건에 대하여는 계속적으로 수사지휘를 하면서 사용자들을 기소하지 않고 있다. 이에 대하여 금속노조 홍종인 유성아산지회장은 사용자 부당노동행위 처벌을 위해 2012. 10. 21.부터 151일간의 고공농성을 진행하였고, 내려온 지 6개월여 만인 2013. 10. 13. 이정훈 유성영동지회장과 함께 다시 충북 옥천톨게이트 인근 옥각교 앞 22미터 광고탑에서 고공농성을 진행하고 있다.

### 나. 삼성 노조탄압 문건 폭로<sup>2)</sup>

- 1) 국회의원 은수미, 「노조파괴 컨설팅의 실체 그리고, 그 효과-창조컨설팅의 노조파괴프로그램을 중심으로-」, 2012. 10. 8.
- 2) 2012년 “S그룹” 노사전략, 2012. 1. ; 심상정 의원실, 「보도자료 “삼성, 노조파괴 전략 전모 최초 공개, 조기 와해, 안되면 장기 고사화 작전”」, 2013. 10. 14.

2013년 10월 14일 심상정 국회의원은 ‘2012년 S그룹 노사전략’(2012. 1.) 문건을 입수하여 폭로하였는데, 위 문건에는 삼성그룹의 무노조 전략이 적나라하게 드러나 있다. 삼성그룹은 노조 설립 이전 단계에서 노조설립을 막기 위해 ‘노사 사고 예방’(노조 설립 금지)을 위한 10개 추진 과제를 세웠는데, 여기에는 △‘문제 인력’ 노조 설립 시 즉시 징계를 위한 비위 사실 채증 ‘지속’ △임원 및 관리자 평가 시 조직 관리 실적 20~30% 반영 △노사협의회를 노조 설립 금지를 위한 대항마로 육성 △비노조 경영 논리 체계 보강 △동호회 활동 독려 등이 포함돼 있다.

삼성에는 기존 노조가 설립돼 있는 삼성생명 등 8개사에 노조가 만들어졌을 경우에는 △기존 노조와 체결한 단체협약을 근거로 신규 노조와 단체 교섭을 거부하고 △기존 노조를 통해 신규 노조 해산 추진하며, 삼성전자 등 노조가 없는 회사에서 노조가 설립됐을 경우 △전 부분 역량을 최대한 집중하여 조기 와해에 주력 △불가 시 친사(어용) 노조 설립 판단 후 교섭을 진행하며 고사화 추진 방침(교섭이 개시되면 시간을 끌면서 단호하게 대응)을 세워놓았다. 삼성은 노조 설립 “주동자는 위법 사실 채증 후 해고, 정직 등 격리하고, 단순 가담자들은 사내 지인과 부서장 면담 등을 통해 탈퇴 유도”하고 “대자보 부착, 근무시간 증 조합 활동, 천막 설치 등에 대해 사규 위반으로 반드시 저지하되, 거부 시 채증 후 징계”라는 세밀한 수순을 마련해놓고 있었다. 이와 함께 삼성은 “고액의 손해배상 및 가처분 신청 등을 통해 경제적 압박을 가중시켜 활동을 차단하고, 식물노조로 만든 뒤 노조 해산을 유도”하는 방침을 정해놓았다.

위 문건이 폭로된 이후 민주노총, 금속노조, 민변 노동위 등은 2013. 10. 22. 이견희 삼성전자 회장, 삼성그룹 미래전략실장, 삼성에버랜드 사장 등을 부당노동행위로 고소하였고, 금속노조는 2013. 10. 31. 삼성그룹 회장, 삼성전자서비스(주), 협력업체에 대하여 협력업체에서 자행되고 있는 교섭지연해태, 노조 가입 이유로 한 표적감사 등 불이익취급, 노조 탈퇴 종용 등 지배·개입 등 부당노동행위로 고소하였다.

## 2. 최근 부당노동행위 유형

### 가. 복수노조제도 악용 부당노동행위

2011. 7. 1. 노동조합 및 노동관계조정법상 복수노조제도가 본격적으로 시행되었다. 복수노조 제도 시행 이후 사용자의 부당노동행위 유형은 종래의 유형에 더하여 복수노조 제도를 악용하는 형태로 나타나고 있다. 복수노조 제도를 악용한 부당노동행위

유형은 다음과 같다.

첫째, 노동조합의 교섭요구에 대하여 교섭요구사실 공고를 하지 않는 경우다. 전국 학교비정규직노동조합의 경우, 각 시도에 교섭요구를 하였으나, 각 시도는 사용자성을 다투면서 교섭요구사실 공고를 하지 않았고, 서울행정법원이 각 시도가 사용자라는 판결을 선고한 이후에도 교섭요구사실 공고를 하지 않았다. 이에 대하여 노동위원회는 각 시도의 교섭창구단일화절차 불이행 및 단체교섭 거부는 부당노동행위라고 판정하였다<sup>3)</sup>.

둘째, 사용자가 친사용자적인 노동조합 설립을 지원·개입하는 경우이다. (주)유성기업의 경우, 사용자는 창조컨설팅과 제2노조 명칭, 임원 및 설립총회 일시까지 적혀 있는 설립신고 관련 신고서 양식까지 작성한 것으로 드러났다<sup>4)</sup>.

셋째, 사용자가 공정대표의무를 위반하여 민주노조에 대하여 불합리한 차별을 자행하는 경우다. 친사용자적인 노조가 교섭대표노동조합이 된 경우, 사용자는 교섭대표 노동조합과 민주노조간 합리적 이유 없는 차별을 함으로써 불이익취급, 지배·개입 부당노동행위를 자행하고 있다. 이와 같은 경우에는 일차적으로 노조법 제29조의4에 규정된 공정대표의무 위반 시정명령 신청제도가 활용되고 있으나<sup>5)</sup>, 부당노동행위 의사가 입증된다면 동시에 부당노동행위 성립도 가능하다고 해석된다<sup>6)</sup>.

넷째, 사용자가 자율적 교섭대표노동조합을 정하는 기간에 교섭창구단일화 절차를 거치지 않기로 한 경우, 즉 교섭요구 노동조합 전부와 개별교섭을 하는 경우에 친사용자적 노동조합과 민주노조간 합리적 이유 없는 차별을 자행하는 경우다.<sup>7)</sup> 사용자는 금속노조 사업장 중 만도지부, 콘티넨탈지회, 보쉬전장지회, 유성지회 등과 2012년 개별교섭을 진행하면서 친사용자적인 노동조합과 차별적인 교섭안을 제시하고 결과적으로 차별적인 임단협을 체결하기도 하였다. 특히, 사용자는 임단협 타결시 친

3) 중앙노동위원회 2013. 1. 4. 판정 중앙2012부노249 총청북도(교육청) 부당노동행위 구제 재심신청 사건 ; 중앙노동위원회 2013. 1. 4. 판정 중앙2012부노259,260병합 대구광역시교육청 및 경상북도교육청 부당노동행위 구제 재심신청 사건 등

4) 국회의원 은수미, 「노조파괴 컨설팅의 실제 그리고, 그 효과-창조컨설팅의 노조파괴프로그램을 중심으로-」, 2012. 10. 8.

5) 서울행정법원 2013. 4. 25. 선고 2012구합35498 판결은 “교섭대표노동조합의 조합원수가 교섭참가 노동조합의 조합원수에 비해 20배인데 반해, 교섭대표노동조합에게 교섭참가노동조합의 59배에 달하도록 근로시간 면제 시간 배분을 한 합의는 공정대표의무를 위반한 것이다”라고 판단하였다.

6) 송강직, 「교섭대표노동조합의 공정대표의무」, 『노동법연구-서울대 노동법연구회』, 도서출판 관악사, 2013년 상반기, 277면 ; 하갑래, 「집단적노동관계법」, (주)중앙경제, 2011년, 537쪽

7) 하갑래, 「집단적노동관계법」, 2011년, 537쪽, (주)중앙경제, 589쪽

사용자적인 노동조합에만 ‘노사상생 격려금’ 등 명목을 붙여 일시금을 지급해 주는 형태로 노골적인 차별 취급을 하기도 하였다.

## 나. 노동감시를 통한 부당노동행위

전자기기가 발달하면서 사용자는 전자장비 등을 이용하여 노동자들을 감시하고 이를 악용하여 부당노동행위를 하고 있다. 대표적인 노동감시 장비는 소위 CCTV라고 불리는 영상정보처리기기다. 사용자들은 개인정보보호법 시행 이후 오히려 동법을 악용하여 ‘시설보호’, ‘범죄 예방 및 수사’ 목적이라고 주장하면서 사업장 내에 CCTV를 설치·운영하고 있다. 직접적으로 CCTV로 노동조합 사무실을 비추면서 조합원들의 활동을 위축시키는 경우도 있고, CCTV 촬영분을 가지고 조합원에 대하여만 근무태도를 문제 삼아 징계하는 방식으로 노조 활동을 위축시키기도 한다.<sup>8)</sup>

## 3. 부당노동행위 수사 및 처벌 실태

사용자의 부당노동행위 형태는 더욱 교묘해 지고 악랄해 지고 있는데 반해, 고용노동부와 검찰은 부당노동행위 조사와 기소처분에 미온적이고 소극적인 태도를 보이고 있다. 창조컨설팅의 자문을 받았음이 드러났던 유성지회, 발레오만도지회, 상신브레이크지회, 보쉬전장지회의 경우, 금속노조는 2012. 10. 23. 사용자들을 부당노동행위로 고소하였으나 고용노동부의 구속 기소 의견에도 불구하고 검사의 계속된 수사 지휘로 접수된 지 1년이 다 되어서야 대체로 혐의없음 의견으로 검찰에 송치되었고, 기소 여부에 대한 결정은 아직도 요원한 상태다.

2012년 8월경 직장폐쇄가 되었던 만도의 경우 직장폐쇄 기간 중 사용자의 제2노조 지원 및 선별복귀, 임단협 체결 시 특별격려금 차별 등 부당노동행위 고소사건에 대하여 검사가 불기소처분을 하여 현재 항고한 상태이고, 같은 시기 친사용자적 노조가 만들어졌던 콘티넨탈오토모티브일렉트로닉스의 경우에도 제2노조 설립지원, 기존노조 탈퇴중용, 징계협박, 교섭해태 등 부당노동행위에 대하여 고용노동부가 일부 기소의견으로 송치하였음에도 검사가 아직 처분을 하지 않고 있다. 2011년 7월경 제2노조가 설립된 KEC의 경우, 금속노조가 고소한 14개 사건 중 주요한 부분은 대체로 불기소 처분되었고, 기소된 것도 1건을 제외하고는 전부 약식기소에 그치고 있다.

8) 하갑래, 「집단적노동관계법」, 2011년, ㈜중앙경제, 575쪽에서는 “설치필요성이 거의 없음에도 주로 조합원이 이용하는 장소에 CCTV를 설치하여 조합원들에게 심리적 압박감을 주어 조합활동을 위축시키려는 의도는 부당노동행위에 해당한다.”고 적고 있다.

이와 같이 고용노동부와 검찰은 변화된 환경에서 적극적으로 사용자의 부당노동행위를 규제하도록 수사와 처분을 하기 보다 수사지연과 불기소처분으로 사용자에게 면죄부를 주고 있다.

#### 4. 부당노동행위 제도의 한계 및 개선방향

노조법 제81조 부당노동행위 규정은 다음과 같이 개선, 보완해야 할 것으로 생각된다.

첫째, 복수노조 하 노조간 차별을 부당노동행위로 규제할 필요가 있다. 특히, 교섭창구 단일화 절차를 거친 경우에는 노조법 제29조의 4 공정대표의무가 노조간 차별을 규율하고 있는 반면, 개별교섭을 하는 경우에는 노조간 차별에 대한 명시적인 규율 조항이 없다. 사용자들은 이를 악용하여 개별교섭을 통해 자의적으로 노조간 차별을 하고, 고용노동부와 검찰은 명시적 법규정이 없음을 핑계로 부당노동행위 적용을 회피하고 있는 실정이다. 따라서 노조간 합리적 이유 없는 차별이 부당노동행위에 해당함을 법개정을 통해 명시할 필요가 있다.

둘째, 고용노동부는 법개정 이전이라도 노조간 차별이 부당노동행위에 해당될 수 있다는 사실과 요건을 정비하고, 복수노조 하 부당노동행위 실태를 조사하고 감독하여야 한다. 이는 법률가들이 법원, 국가인권위원회 등을 통해 형성해 나가야 할 과제라고도 생각된다. 노조간 차별의 경우, 헌법재판소의 차별기준을 원용하여 합리적 이유 있는 차별인지를 부당노동행위 요건으로 삼고, 차별이 존재하는 경우 부당노동행위 의사는 추정되는 것으로 보아 입증책임은 사용자가 지도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 노동감시를 통한 부당노동행위에 대하여 고용노동부가 적극적으로 개인정보보호법 위반 및 노조법 위반을 조사하고 감독할 필요가 있다. 또한, 노동조합 사무실을 감시하는 경우 뿐만 아니라 개인정보보호법상 목적 범위 외 개인정보를 이용하고 이로써 조합원들만을 특정하여 징계에 악용하는 경우 등에 대하여, 고용노동부는 노동감시에 대한 규제 가이드라인을 제정하여야 한다.

넷째, 부당노동행위는 한 번 자행되면 노동조합이 와해되고 돌이킬 수 없는 막대한 손해를 입게 되는데 반해, 부당노동행위를 한 사용자는 대부분 벌금형에 처해지는 현실이다. 따라서 법 개정을 통해 현행 법정형(2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금)을 상향 개정하여야 하고, 검찰과 법원 내부의 양형기준 또한 상향되어야 한다.

다섯째, 부당노동행위에 대한 실질적인 구제방법이 모색되어야 한다. 현재 부당노동행위에 대한 구제는 징계를 받았던 경우 징계가 없었던 것이 되는 정도 말고는 실질적인 구제가 되고 있지 않다. 따라서, 노동조합 조직·운영에 지배·개입한 경우, 조합원 가입·탈퇴의 효력이 소급적으로 무효라고 인정된다든지, 사용자가 교섭을 해태하거나 거부하였는데 그 사이 친사용자적인 노동조합이 설립되어 복수노조가 된 경우 교섭창구단일화 절차를 거치지 않고 종전 교섭요구 노동조합에게 단체교섭청구권을 인정해 주도록 하는 등 입법 내지 법해석이 필요하다. 또한, 법원도 부당노동행위에 대한 민사책임 또한 회사의 재정규모를 감안하여 그에 상응하는 정도의 손해배상액을 판결하도록 주장하여야 할 것이다.

이상과 같이 현행 노조법상 부당노동행위 규정에 대한 개정 및 노동3권을 보장하는 방향의 적극적인 해석이 필요하다.

### Ⅲ. 집회·시위의 자유와 노동조합의 단결권

#### 1. 집회·시위의 자유의 의미

##### 가. 집회·시위의 자유의 헌법적 의미와 기능

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정함으로써 집회·시위의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 집회·시위의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소라는 이중의 헌법적 기능을 가지고 있다.

인간의 존엄성과 자유로운 인격발현을 최고의 가치로 삼는 우리 헌법질서에서 집회의 자유도 다른 모든 기본권과 마찬가지로 일차적으로는 개인의 자기결정과 인격발현에 기여하는 기본권이다. 그 뿐만 아니라, 집회를 통하여 국민들이 자신의 의견과 주장을 집단적으로 표명함으로써 여론의 형성에 영향을 미친다는 점에서 집회의 자유는 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위한 불가결한 근본요소에 해당한다. 또한 집회의 자유는 현대 대의기관의 경직성 등으로 대의기능이 약화되고 언론이 거대화·독점화되고 심지어 제도언론의 형태를 띠게 되면서 대의기능을 보완하고 소수자를 보호하기 위한 중요한 수단이 되고 있는 것이 현실이다. 요컨대 집회



의 자유는 국민과 정부 상호 간에 원활한 의사소통과 소수자 보호를 촉진함으로써 민주주의를 실현하는 중요한 헌법적 의미를 가지고 있으므로 행정관청의 자의적 판단으로 집회 금지 및 제한을 결정할 수 없다.

## 나. 집회·시위의 자유의 내용

헌법재판소는 집회의 자유의 내용과 관련하여 “집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장한다. 집회의 자유에 의하여 구체적으로 보호되는 주요행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회장소·시간의 선택이다.”<sup>9)</sup>라고 판시 하였다.

따라서 주최자는 집회의 대상, 목적, 장소 및 시간에 관하여, 참가자는 참가의 형태와 정도, 복장을 자유로이 결정할 수 있는 것이 원칙이다.

## 다. 집회·시위 허가제의 금지

집회의 자유는 국가공권력에 대한 방어권으로서의 의미를 가지기 때문에 집회의 개최 여부를 정부가 사전에 허가하는 집회허가제는 결코 허용될 수 없다. 헌법 제21조 제2항은 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사의 자유에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”라고 규정함으로써 ‘집회 허가제’를 명시적으로 금지하고 있다.

## 2. 행정관청의 옥외집회금지통고처분, 즉시강제 및 행정대집행을 통한 집회·시위의 자유 침해

### 가. 경찰의 옥외집회금지통고처분, 즉시강제를 통한 집회·시위의 자유 침해

노동자 및 시민단체의 집회·시위의 자유가 경찰의 옥외집회금지통고처분과 관련한 자의적인 재량권 행사로 인하여 심각하게 침해되고 있다. 특히, 경찰은 서울특별시 역의 특정 노동자 및 시민단체의 집회에 대해서 예외 없이 옥외집회금지통고처분을 하면서 사실상 위 지역을 절대적 집회금지장소로 만들고 있다.

그 대표적인 예가 청와대 앞 청운동사무소와 덕수궁 대한문 앞 인도이다. 서울중로 경찰서장은 전국금속노동조합 및 쌍용차 범대위가 위 청운동사무소 앞에서 주최하겠

9) 헌법재판소 2003. 10. 30.자 2000헌바67,83(병합) 결정

다고 신고한 집회들에 대해 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제8조 제2항,<sup>10)</sup> 제3항 제1호, 제2호<sup>11)</sup>를 근거로 옥외집회금지통고처분(2012. 6. 15. 전국금속노동조합 집회, 2013.5. 30. 쌍용차 범대위 집회)을 하고 있다. 특히, 서울종로경찰서장은 청운동청장년회가 미리 제출한 소위 유명집회신고를 근거로 노동 및 시민단체의 청운동사무소 앞 집회신고에 대해 예외 없이 옥외집회금지통고처분을 하고 있는 실정이다. 서울행정법원은 최근 위 2012. 6. 15. 전국금속노동조합 집회에 대한 옥외집회금지통고처분을 취소하면서 ‘청운동 청장년회의 집회 신고는 실제 집회를 개최하려는 것이 아니라 다른 집회의 개최를 사실상 어렵게 하지는 데 본 뜻이 있으므로 이를 근거로 전국금속노동조합 신고 집회를 금지할 수 없다’고 판시하였다.<sup>12)</sup> 하지만 서울종로경찰서장은 이에 불복하여 항소를 제기한 상황이고 계속하여 위 집시법 제8조 제2항 등을 근거로 노동 및 시민단체의 집회에 대해 옥외집회금지통고처분을 하고 있는 상황이다.

서울남대문경찰서장은 쌍용차 범대위가 대한문 옆 인도에 분향소를 설치하여 진행하는 집회에 대해 2013. 5. 30.부터 집시법 제5조 제1항 제2호<sup>13)</sup>을 근거로 옥외집회금지통고처분을 하고 있다. 서울남대문경찰서장은 2012. 6.에도 위 집회에 대해 집시법 제12조 제1항<sup>14)</sup>을 근거로 옥외집회금지통고를 한 바 있지만, 서울행정법원에 의해 그 효력이 정지되고, 위법성이 확인된 바 있다.<sup>15)</sup>이처럼 서울남대문경찰서장은 쌍용차 범대위 주최 대한문 집회에 대한 금지가 좌절되자 쌍용차 범대위 주최 집회

10) 제8조 ② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.

11) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회나 시위의 금지 통고에 대하여는 제항을 준용한다. <개정 2007.12.21>

1. 제6조제1항의 신고서에 적힌 장소(이하 이 항에서 “신고장소”라 한다)가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온(平穩)을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우

2. 신고장소가 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우

12) 서울행정법원 2013. 6. 5. 선고 2012구합18608 판결

13) 제5조 (집회 및 시위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.

2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

14) 제12조 (교통 소통을 위한 제한) ① 관할경찰관서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.

15) 서울행정법원 201202189 결정, 서울행정법원 2012. 11. 8. 선고 2012구합20915 판결

참가자들이 서울중구청의 대한문 분향소에 대한 위법한 행정대집행과 회단설치에 대해 항의한 행위를 구실로 삼아 이를 집단적인 폭행 또는 손괴로 규정하고 위와 같이 옥외집회금지통고를 한 것이다.<sup>16)</sup>

위와 같이 경찰의 옥외집회금지통고를 통한 집회 원천 봉쇄도 문제이지만, 경찰의 집회 현장에서의 과도한 공권력행사도 문제이다. 경찰은 기자회견 등에 대해 기자회견 참가자들이 구호를 외치는 등의 행위를 하면 기자회견이 집회로 변질되었고 신고를 하지 않았다는 사유 하나만으로 해산명령을 하거나 강제력을 사용하여 직접 해산하는 행위를 반복하고 있다. 경찰은 그 기자회견의 참가자들의 행위가 공공의 위험이나 질서에 명백한 위험을 끼치는지에 대한 실질적인 판단 없이 단지 미신고 집회라는 이유로 위와 같은 즉시강제 행위를 남용하고 있는데, 이는 ‘미신고 집회라도 그 집회로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우가 아니면 해산명령을 할 수 없다.’는 취지의 대법원 판례<sup>17)</sup>에 정면으로 반하는 위법한 행위다.

#### 나. 행정관청의 행정대집행을 통한 집회·시위의 자유 침해

최근 들어 지방자치단체의 집회 물품에 대한 행정대집행이 문제되고 있다. 그 대표적인 예가 서울중구청의 대한문 옆 분향소에 대한 행정대집행(2013. 3. 8., 2013. 4. 4., 2013. 6. 10.)인데, 서울중구청의 주된 근거는 위 분향소(천막)이 도로법 제 38조의 도로점용허가를 득하지 않은 불법시설물이라는 것이다. 즉, 신고된 집회 물품이라도 도로법의 도로점용허가를 받지 않으면 불법시설물로서 강제철거대상이라는 것이다.

하지만, 우리나라 헌법은 집회의 사전 허가제를 엄격하게 금지하고 있고 집회 주최자가 어떠한 물품을 집회 용품으로 사용할 것인지는 집회의 자유의 내용인 집회 방법의 자유에 해당한다. 따라서 신고된 집회 물품에 대해 행정관청의 도로점용허가 등을 요구하는 것은 우리나라 헌법의 집회의 사전허가제 금지에 정면으로 반할 소지가 많다. 설사 집회 용품에 대해 도로점용허가를 받아야 한다면 치더라도 대한문 옆에 설치되어 있던 천막, 깔판, 피켓, 탁자, 발전기 등은 도로법 제38조 같은법 시행령 제28조 등 관련법령에서 제한적으로 열거한 도로점용허가 대상이 아님은 문언

16) 위 옥외집회금지통고처분에 대해서는 서울행정법원에서 취소의 소가 계속 중이다.(서울행정법원 2013구합54649 사건)

17) 대법원 2010. 4. 19. 선고 2010도6388 판결 등

상 명백하여 이에 대해 도로점용허가를 받지 않았다고 해서 행정대집행을 할 수 있는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 서울중구청은 도로법 규정을 부당하게 확대 해석하여 대한문 분향소에 대한 행정대집행을 실행한 바, 이는 집회의 자유를 침해하는 위법한 공권력 행사일 뿐이다.

### 3. 형사처벌을 통한 집회·시위의 자유 침해

집회·시위 참가자에 대해 형법 제185조를 적용하여 일반교통방해 성립을 인정하는 것은 죄형법정주의에 반하는 피고인에게 불리한 유추해석으로 집회·시위의 자유를 심각하게 침해하는 부당한 처사가 아닐 수 없다. 더욱 심각한 문제는 집회·시위의 단순참가자에 대해 집시법상 처벌 조항이 없음에도 불구하고, 일반교통방해죄를 적용하여 처벌하는 상황이다. 집회·시위에 대한 단순참가자의 경우에는 집회의 구체적인 신고 내용에 대해 인지하고 있지 않고 집회 주최측의 진행에 따를 뿐이어서 그 집회가 신고 범위의 현저한 일탈 등의 위법사유를 가지고 진행되고 있는지 객관적으로 인식하기 어려운 지위에 있다.<sup>18)</sup> 이와 같이 객관적으로 집회의 위법사유에 대한 인식가능성이 적은 단순참가자에 대해 법원은 일반교통방해의 고의 내지 위법성 인식을 너무 쉽게 인정하는 경향이 있는데, 이에 대한 시정이 필요하다.

### 4. 사용자의 업무방해등금지 가처분을 통한 집회·시위의 자유 침해

사용자는 예전부터 노동조합의 사업장 내 집회 또는 사업장 인근 집회 등에 대해 금지를 구하고 노동조합이 설치한 농성 물품(천막 등)에 대한 철거 및 수거를 구하는 가처분을 신청하는 경우가 많고, 가처분 신청을 노동조합의 정당한 쟁의권 행사를 부당하게 제약하여 노사 대치 국면을 자신에게 유리하게 이끌기 위한 수단으로 삼고 있다. 그런데, 헌법이 노동자의 단결권·단체교섭권·단체행동권을 보장하고 있고, 노동쟁의의 유동성에 비추어 법적 간섭은 최소한도에 그치는 것이 분쟁해결에 도움이 될 수 있으며, 노사의 이해 대립은 노사대등의 원칙에 입각하여 자주적으로 해결되는 것이 바람직하다는 점에서, 노동가처분 사건에서 보전의 필요성이나 방해배제 내지 방해예방청구의 필요성을 판단할 때에는 고도의 신중함을 요한다.

최근 법원은, 회사가 건물주, 건물 주변 초등학교 교장, 아파트 주민들을 동원하여

18) '신고범위를 뚜렷이 벗어나는 행위를 하지 말 것'은 집회 참가자의 준수사항도 아니며(집시법 제18조), 집시법은 신고범위를 뚜렷이 벗어난 집회에 참가하는 행위에 대해 처벌하는 규정을 두고 있지 않다.

전국사무금융서비스노동조합 골든브릿지투자증권지부를 상대로 회사 건물 앞 천막 농성 및 집회에 대한 금지를 구하는 집회금지가처분 사건에서 ‘근로자가 헌법이 보장하는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권에 기하여 쟁의행위를 할 경우 불가피하게 사용자의 정상적인 업무를 저해할 수밖에 없고, 또한 쟁의행위는 노사간의 대립, 긴장 속에서 유동적으로 발전하기 마련이어서 그 중 어느 한 단면만을 뽑아내어 전체를 불법적인 쟁의행위라고 가볍게 판단할 것은 아니므로 현재 벌어지고 있는 쟁의행위에 위법한 측면이 있다고 하여 법률의 근거도 없이 선불리 사전 예방적 구제수단으로서 침해행위의 정지, 방지의 금지청구권을 인정할 것은 아니고, 더구나 과거 일정한 시점에 위법한 쟁의행위가 있었다는 것만을 이유로 사전 예방적 구제수단으로서 침해행위의 정지, 방지의 금지청구권을 인정하는 것은 헌법이 보장하는 근로자의 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 무색하게 할 우려가 크므로 경계하여야 한다.’고 판시하며 채권자들의 신청을 모두 기각하는 결정을 하였다.<sup>19)</sup> 위 결정은 사용자의 가치분 신청 남용을 통한 노동조합의 단체행동권 무력화 시도에 제동을 걸었다는 점에서 의미가 있다. 하지만 회사는 위 결정을 모두 무시하고, 2013. 10. 28. 용역 직원들을 동원하여 노동조합이 설치한 천막 농성장을 강제 철거하였다.

## IV. 간접고용 노동자의 노동기본권

### 1. 간접고용의 실태

지난 2007년 비정규직법 시행 이후인 2008년 3월 간접고용 노동자 규모가 75만 6천명(파견 13만 9천명, 용역 61만 7천명)이었고, 2013년 현재 간접고용 노동자 규모는 88만 1천명(파견 19만 8천명, 용역 68만 3천명)으로 12만 5천명 정도 증가했고, 간접고용 중 사내하도급 성격의 용역근로 규모 또한 약 6만 6천명 정도 증가하였다. 현대자동차, 기아자동차, 한국지엠자동차, 금호타이어 등 제조업 사내하청 문제는 비정규직 문제를 전사회적인 이슈로 부각시켰으며, 근래에 들어 인천국제공항공사 공공서비스 부분 뿐만아니라 민간서비스부분의 신세계 이마트, 삼성전자서비스, 티브로드 등의 서비스산업 전영역(생산자, 유통, 개인, 사회서비스)에서 파견 및 용역 근로 활용으로 인한 간접고용 문제가 사회적 문제로 부각되었다. 외주화로 인한 간접고용 노동자들은 구조적으로 개별적 근로관계(고용, 임금, 복지, 노동시간 등) 뿐

19) 서울서부지방법원 2013. 10. 15.자 2012카합990 결정

아니라, 집단적 근로관계에서의 노동조합 활동과 단체교섭, 단체행동에 있어 사회적 배제와 차별을 받을 수밖에 없다. 실제로 현대자동차 약 7천명의 사내하청 간접고용 문제가 대법원 판결까지 있음에도 불구하고 현대자동차는 사용자성을 부정하고 법적 의무를 불이행하고 있으며, 이마트, 삼성전자서비스, 티브로드 등 서비스 사업장에서 노동조합이 결성되자 사측은 사용자성 부인, 노조 탈퇴종용, 기존 자료 은폐 등의 양태를 보이고 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 단결활동 방해

신세계 이마트에서 노동조합의 단결활동을 방해하기 위해 문제사원관심사원 등으로 전체 직원을 대상으로 감시하고, 노조설립 이전부터 노조설립을 주도한 직원들과 그 주변 직원들을 사찰하고, 노조 설립을 하지 못하도록 하거나 노조설립 후 노조활동을 막기 위한 내용으로 취업규칙을 개정하고, 노조설립을 주도한 조합원들에 대하여 노조설립과 동시에 해고를 하고, 노조가 있는 기업을 인수한 후 그 노조를 없애기 위한 계획을 세운 사실 등 대기업의 반노동적인 불법행위의 실상이 언론을 통해 공개되었다. 이마트 내부 문건에서는 노동조합을 ‘적’이라고 표현을 하고 있는데 이는 기업의 노동조합에 대한 왜곡된 시각을 단적으로 보여주는 것이다.

삼성전자서비스 협력업체 노동자들은 위장도급에 대한 소송을 제기함과 더불어 2013. 7. 14. 금속노조 삼성전자서비스지회를 결성하였다. 삼성전자서비스 주식회사는 가전제품 수리서비스 및 유지보수, 악세사리 판매 등을 사업목적으로 하여 1998년 10월 27일 삼성전자 주식회사의 서비스사업부에서 분사하여 자본금 300억원으로 설립된 회사로 삼성그룹의 기업집단에 소속된 계열사이다. 심상정 국회의원이 2013. 10. 14. 공개한 “2012년 S그룹 노사전략” 문건에서는 노조설립을 막기 위한 비상대응체계를 가동하면서 징후 발견시 그룹과 연계하여 전부문의 역량을 집중, 조기에 노조 설립을 차단하는 전략을 취하고 있다. 문제인력에 대한 일상적인 감시 및 감축을 실시하고 평상시 근태를 감시하여 노조설립시 언제든지 징계할 수 있도록 자료를 채증하며, 노조설립시 조기에 취하하도록 하거나 주동자를 징계하고 단순가담자들에게 탈퇴를 압박하는 방법, 교섭을 지연하면서 조합활동에 대한 징계 및 민형사상 조치를 취하여 경제적 압박을 가하는 방법 등 각종 부당노동행위를 체계적으로 기획, 실행하도록 하고 있다.

20) 김종진, 「사회적 차원에서 간접고용 확산 문제, 어떻게 볼 것인가?」, 『긴급토론회, 전산업으로 확산된 간접고용문제 어떻게 해결할 것인가?』, 2013. 8. 12.,

이에 따라 삼성전자서비스지회의 노동조합 활동에 대한 다양한 형태의 부당노동행위가 문제되었다. 협력업체 대표 및 인사관리자들을 동원하여 노동조합 탈퇴를 적극적으로 종용하기 위해 일상적인 조회시간에 노동조합에 대한 부정적인 언급을 하고, 개별면담을 통해 인사상·금전상 불이익조치 등을 위협하여 노조탈퇴서 서명을 받거나, 조합원들에게 업무지원을 하지 않음으로써 결과적으로 급여상의 불이익을 초래할 수 있다는 위협을 주어 노조탈퇴서에 서명하도록 강요하기도 하였다.

### 3. 단체교섭 거부지연

삼성전자서비스와 협력업체들은 단체교섭을 최대한 지연하기 위해 협력업체들을 동원하여 교섭지연행위를 반복하였다. 노동조합이 소속 직원들의 노조 가입사실을 알리고 최초교섭요구를 하였음에도 “조합원 가입여부를 알 수 없다”는 이유로 조합원 명단 확인을 문제삼으며 교섭을 거부, 해태하였다. 위 노사전략 문건에 기재된 바와 같이 단체교섭을 지연하고자 교섭요구사실에 대한 공고를 하지 않고, 교섭요구사실 공고 시정신청을 처리하는 기간을 악용하여 교섭을 지연하는 부당노동행위를 하였습니다. 사측의 공고 거부에 대하여 노동조합이 관할지방노동위원회에 교섭요구사실 공고에 대한 시정신청을 하였고, 서울지방노동위원회를 비롯한 7개 지방노동위원회에서는 판정회의를 통해 피고소인들에게 공고하라는 결정을 하였다. 집단교섭은 할 수 없다고 하면서 오히려 센터별 개별교섭에 대해서는 8월 성수기 업무가 많다는 이유로 3차례나 교섭을 거부하였고, 대표자 면담을 요청하게 거의 한 달 이상 교섭을 지연시킨 끝에 겨우 상견례만을 하기도 하였다.

교섭창구단일화절차를 악용하여 교섭대표노조 확정시점을 지연한데 이어, 통상 3회 이상 교섭개시를 온갖 핑계를 대며 지연하였고 이 과정에서 15일 내지 20일 이상의 교섭지연이 추가적으로 발생하게 되었다. 상견례를 한 이후 또 다시 개인일정 등을 이유로 교섭을 거부하더니 또다시 일제히 경총에 일괄 교섭권을 재위임하면서 또 다시 교섭진행을 원점으로 되돌렸다. 8월 성수기가 지나가자 경총에 교섭권을 위임한 이후에는 경총 교섭위원의 교섭일정이 바쁘다는 이유로 교섭주기와 교섭장소를 문제삼으며 또다시 교섭을 거부하였습니다.

이상과 같이 조합원 명단 공개를 이유로 한 교섭지연→교섭창구단일화 절차 지연을 통한 교섭지연→교섭대표노조 결정 이후 4~5회 이상의 교섭연기신청→상견례 직후 경총에 일괄 교섭권 재위임→교섭장소 및 교섭주기를 핑계로 한 교섭지연→교섭위원의 교섭참여에 대한 불이익조치, 교섭해태로 인한 노사갈등 유발, 노사갈등을 핑계

로 한 교섭거부의 일련의 교섭해태 행위는 전국의 삼성전자서비스센터에서 동시다발적으로 실행되었다.

#### 4. 표적감사와 불이익취급

삼성전자서비스지회 조합원 및 핵심간부에 집중된 표적감사는 기존의 감사 운영과 확연히 다른 방식으로 진행되었다. 그간 성수기 이후 감사진행은 전사 차원의 감사로서 진행되었는데, 노동조합이 결성되자 대부분 조합원이 집중적으로 조직된 센터를 중심으로 조합원에 대한 표적감사가 이루어졌다. 또한 감사 내용은 그 해의 업무상황이 아니라 이미 3년 전에 감사 진행이 완료된 사안을 모두 끄집어내어 실시되었다. 이미 3년 전에 정상적으로 처리된 업무데이터임에도 3년이 지난 지금에 와서 갑자기 데이터상의 문제를 해명하라고 요구하는 것은 합리적인 감사사유라고 보기 어렵고, 고의적으로 문제인력 관리를 위해 징계를 대비하거나 이를 빌미로 노조탈퇴를 종용하기 위한 조치로서 앞서 본 사측의 전략문건과 일치되는 부당노동행위라는 문제가 제기되었다.

#### 5. 위장도급 및 불법파견

삼성전자서비스 협력업체 노동자들은 위장도급 및 불법파견을 이유로 원청인 삼성전자서비스에 대한 근로자지위확인소송을 청구하였다. 대법원은 원고용주가 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 불과하고, 당해 피고용인과 제3자와 종속적인 관계에 있고, 임금을 지급하는 자도 제3자이고, 근로제공의 상대방도 제3자이면 피고용인과 제3자 사이에는 묵시적 근로계약관계가 성립된다고 판시하고 있다.

위장도급 및 불법파견의 근거는 다음과 같다.

첫째, 협력업체들은 사업주로서의 독자성이나 독립성을 갖고 있지 않으며 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 불과하여 사실상 원청인 삼성전자서비스의 노무대행기관과 동일시할 수 있다는 것이다. 협력업체의 사장들은 원청의 요구사항을 직원들에게 전달하고, 일부 노무관리업무를 대행하는 대가로 원청으로부터 수수료를 지급받는 존재에 불과하고, 협력업체 직원들에 대한 실질적인 인력 사용과 관리감독은 피고 회사에 의해 이루어지고 있다고 한다. 협력업체는 그 존속기간 동안 원청과의 계약 이외에는 다른 사업을 수행한 실적이 없고 계약이 종료되면 업무의 소멸로 인해 즉시 사업을 폐쇄하고, 원청이



협력업체의 운영에 지도·협력이라는 이름으로 일일이 개입하고, 협력업체는 특별한 기술이나 면허를 갖고 있지 않으며 업무에 필요한 설비나 자재 또한 원청으로부터 제공받고, 인력 또한 원청의 인력충원율에 의해 제한을 받으며, 서비스 업무의 대가도 원청으로 지급된다는 점이 이를 뒷받침한다.

둘째, 협력업체의 노동자들은 실질적으로 원청에 종속되어 있다는 것이다. 이들은 내외근 서비스 기사들로서 원청의 내외근 서비스 직원과 동일한 업무를 수행하고 있다. 또한 원청으로부터 직접 업무를 배정받고, 기술과 업무 교육, 그리고 그에 대한 평가를 받으며, 원청의 평가 및 감사결과에 따라 업무 수행 자격 여부가 결정되고, 원청의 징계요구에 따라 징계가 이루어지기도 하고, 원청으로부터 작업에 필요한 자재를 직접 수령 받고 자재에 대한 감사를 받으며 그에 따른 책임도 진다는 점이 그러하다.

셋째, 협력업체 노동자들에게 실질적으로 임금을 지급하는 자도 원청이다. 협력업체 직원들의 임금은 원청에서 지정한 수수료 지급기준에 따라 제공되고 있다. 즉, 협력업체 직원이 고객으로부터 받은 서비스 수수료가 일단 원청으로 입금된 후 통합수수료라는 명목으로 협력업체 사장을 거쳐서 협력업체 직원에게 급여가 지급된다고 하더라도 이는 원청이 작성한 공수단가표에서 정한 수수료의 합산으로 볼 수 있기 때문에 실질적인 임금의 지급자 역시 원청이라는 점이다.

삼성전자서비스 주식회사의 서비스부문 협력업체는 전국적으로 117개 가량으로, 서비스센터당 협력업체가 한 개 내지 두 개이고 협력업체에서 근무하고 있는 내외근 서비스 기사는 전국적으로 6,000여명에 달하는 것으로 알려져 있다. 위와 같은 사정으로 볼 때, 삼성전자는 서비스부문에서 대부분 직접고용이 아닌 간접고용의 방식으로 협력업체 직원들을 사용하고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다.

## 6. 원청의 단체교섭 거부의 불법성

삼성전자서비스지회 결성 이후 금속노조는 2013. 7. 24. 원청회사인 삼성전자서비스와 17개 하청업체에 교섭요청 공문을 발송하였다. 이에 대해 삼성전자서비스는 자신들과 무관한 내용이라는 이유로 수신을 거부하고 교섭요구 공고조차 하지 않는 등, 현재까지 단 한차례의 단체교섭에도 참여하지 않고 있다.

우선 삼성전자서비스와 협력업체 노동자들간에는 근로계약상의 노사관계가 있다는 점에서 교섭거부는 부당하다는 문제가 있다. 앞서 본 바와같이 묵시적 근로관계가

성립하는 경우 삼성전자서비스는 근로계약상의 사용자의 지위에 있으므로 당연히 교섭의무를 부담하고, 불법파견관계에 있다고 인정되는 경우에도 근로계약상의 사용자 내지 파견법상 사용사업주로서 여전히 단체교섭의무가 있다. 더욱이 삼성전자서비스가 조합원들에 대하여 근로계약상의 사용자 혹은 사용사업주로서의 지위에 있지 아니하고 삼성전자서비스와 하청업체간 체결한 계약서의 형식적 기재에 따라 원청업체의 사용자로서의 지위만 있다고 가정하더라도 원청이 단체교섭에 응할 의무가 있다는 결론은 크게 달라지지 않는다.

대법원(2010. 3. 26. 선고 2007두8881판결)은 “지배·개입 주체로서의 사용자인지 여부도 당해 구제신청의 내용, 그 사용자가 근로관계에 관여하고 있는 구체적 형태, 근로관계에 미치는 실질적인 영향력 내지 지배력의 유무 및 행사의 정도 등을 종합하여 결정하여야 할 것이다. 따라서 근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자가, 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 등으로 법 제81조 제4호 소정의 행위를 하였다면, 그 시정을 명하는 구제명령을 이행하여야 할 사용자에게 해당한다.”라고 하여, 원청사업주가 하청업체 근로자의 기본적인 노동조건을 결정하는 등 실질적 지배력이 있다면 부당노동행위의 수급자가 된다고 판시하고 있다. 삼성전자서비스는 조합원들에 대하여 노동법(근로기준법, 최저임금법, 산업안전법 등) 준수하고 위법 사항 시정, 무노조경영 방침에 따른 부당노동행위 중단하고 자유로운 노조활동 보장, 외부 근무자에게 리스차량 제공, 임금체계 개선-표준공수 산정에 의한 건당 수수료 체계를 표준공수 산정에 의한 기본급을 기준임금으로 한 임금체계로 변경 등 삼성전자서비스가 실질적인 영향력 내지 지배력을 가지고 있는 사항들에 대해서 사용자의 지위에 있으므로 노동조합의 단체교섭에 응해야 한다는 것이다.

## V. 쟁의행위와 손해배상 및 가압류

### 1. 개요

2003년<sup>21)</sup> 1월 중순 기준으로 50개의 민주노총 사업장에서 2,222억원의 손해배상이

21) 두산중공업 배달호 열사의 분신으로 쟁의행위에 대한 손해배상, 가압류가 사회적 문제로 떠올랐다.

제기된 상태였는데 정확히 10년이 지난 2013년 1월말 기준으로 민주노총 사업장에서 1,306억원<sup>22)</sup>의 손해배상과 77억원의 가압류가 걸려 있는 상태이다. 지난 10년간 개선을 위한 노력이 전혀 없지는 않았지만 나아진 것은 거의 없다. 이는 쟁의행위로 인한 손해배상 문제가 일부 지엽적인 제도개선으로는 해결이 어렵다는 것을 보여준다. 쟁의행위로 인한 손해배상 문제는 결국 ① 쟁의행위 정당성 인정 범위가 협소한 데에 그 근본 원인이 있고 ② 청구하는 손해의 범위가 합리적이지 않으며 ③ 사용자들이 노동조합 탈퇴를 위하여 소권을 남용하고 있는데 이것이 통제되지 않는 문제도 있다. 이들 문제를 검토한 이후 ④ 2003년 이후에 있었던 개선노력을 개괄하고 앞으로의 과제를 검토하려고 한다.

## 2. 쟁의행위 정당성 인정 범위가 좁다는 근본적인 문제

쟁의행위로 인한 손해배상의 문제는 결국 “위법한 쟁의행위”의 문제에서 시작된다. 쟁의행위에 대한 손해배상의 문제점이 제기되면 경총 등 사용자측은 항상 “위법에는 책임이 따른다.”는 민사적인 논리로 손해배상 청구가 정당하다는 이유를 든다. 그러나 그러한 주장은 “위법한 쟁의행위” 자체가 문제가 있다는 점에서 논의의 선후가 뒤바뀐 것이다. 손해배상이 문제되고 있는 사업장들은 대체로 정리하고, 간접고용이 문제되고 있는 사업장이 많은데, 쟁의행위 목적을 법원이 협소하게 해석함으로써 정당한 노동3권 행사가 손해배상의 대상이 되는 위법행위가 되어 버리고 있는 실정이다.

### 가. 정리하고 사업장

대법원<sup>23)</sup>은 “구조조정이나 합병 등 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 경영주체의 경영상 조치에 대하여는 원칙적으로 노동쟁의의 대상이 될 수 없다고 해석하여 기업의 경쟁력 강화를 촉진시키는 것이 옳다. 물론 이렇게 해석할 경우 우선은 그 기업에 소속된 근로자들의 노동3권이 제한되는 것은 사실이나 이는 과도기적인 현상에 불과하고, 기업이 경쟁력을 회복하고 투자가 일어나면 더 많은 고용이 창출되고 근로자의 지위가 향상될 수 있으므로 거시적으로 보면 이러한 해석이 오히려 전체 근로자들에게 이익이 되고 국가경제를 발전시키는 길이 된다.”라고 하고 있다.

22) 대표적으로 쌍용차지부 조합원들을 상대로 237억원, 한진중공업지회를 상대로 158억원, KEC지회 조합원들 상대로 156억원, 현대차 비정규지회 조합원들을 상대로 116억원, MBC 조합원들을 상대로 195억원, 철도노조를 상대로 98억원 등

23) 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225판결

대법원은 기업이 경쟁력을 회복하고 투자가 일어나면 더 많은 고용이 창출되고 근로자의 지위가 향상될 수 있다고 보았다. 모신문에서 매일 읊어대던 소위 낙수효과와 비슷한 논리인 듯하다. 그러나 그와 같은 이론(?)은 현실에서 깨진지 이미 오래전이다. 최고법원이라는 대법원, 정책법원을 지향한다는 대법원에서 초등학교 수준의 단순한 경제논리로 헌법에 명시된 노동3권을 심각하게 제한하는 해석을 하고 있는 것이다.

무엇보다도 대법원의 위와 같은 판시는 그 자체로 보더라도 사법부의 권한을 벗어난 것이다. 대법원은 법률적 판단을 한 것이 아니라 (물론 영터리 근거에 기반하였지만) 정치경제적 판단을 한 것이다. 헌법은 대법원에 그러한 권한을 부여한 바 없다. 월권행위라 아니할 수 없다. 법률적 판단은 뒷 부분<sup>24)</sup>에 2가지 근거만이 제시되어 있을 뿐이다. 즉, ① 정리해고에 관하여 엄격하게 규정을 해놓고 있고, 사전 협의 절차를 “필수적” 절차로 규정하였다는 부분 ② 근참법에서 경영사항을 포함한 광범위한 영역에서 노사협의를 제도화했다 부분이다. 그러나 이들은 전혀 근거가 될 수 없다. 우선 근참법상 협의는 말 그대로 협의일 뿐, 사용자위원들이 의결해주지 않으면 노동조합으로서 이를 강제할 아무런 방법이 없다. 단체행동권을 박탈하면서 그 대신 (그 취지가 다른) 노사협의회를 이용하라는 것은 말장난에 불과하다. 또한 정리해고에 대하여 엄격하게 사법심사를 하고 있고, 사전 협의 절차를 필수적 절차로 정하였다는 부분도 법원이 갈수록 완화하여 해석하면서 사실상 무력화되고 있다.

## 나. 간접고용 사업장

간접고용관계에서 원청회사를 상대로 직접고용 및 정규직과의 근로조건 차별 철폐를 요구한 쟁의행위가 정당한지 문제된다.

### (1) 파견근로관계의 경우

파견법상 고용의제 조항에 의하여 이미 정규직 근로자 지위를 확보한 노동자들은 원청회사의 직원임이 당연하다. 그럼에도 원청회사가 사용자 지위를 부인하며 정규직 직원들과 임금 등 근로조건에 관해 차별을 하고 있어 이의 시정을 요구하는 것이므로 목적에 있어 정당한 쟁의행위이다. 또한 고용의무 조항이 적용되는 조합원들의 경우에도 고용의무를 이행할 지위에 있는 것이어서 원청회사는 단체교섭에 대한 응

24) 분량상 인용은 생략하였다.

할 의무가 있으므로 고용의제 규정이 적용되는 조합원들과 마찬가지로 목적에 있어 정당한 쟁의행위로 볼 수 있다. 현행 파견법 제5조 제2항은 제조업 직접 생산 공정의 경우에도 출산, 질병, 부상등으로 인한 결원이 발생하거나 일시적, 간헐적 사유인 경우 파견이 가능하도록 되어있는데, 이 경우 사용자인 원청회사가 파견근로자들로 조직된 노동조합의 교섭 요구에 대하여 응낙할 의무가 있는지에 관하여, 다수의 견해는 이를 긍정하고 있다.

그러나 울산지방법원 2012. 10. 25. 선고 2011고정2123판결은“나이가 현대자동차 사내하청노조 소속 근로자들 전원을 정규직으로 전환하라는 취지의 요구는 근로자의 근로조건 향상에 관한 요구가 될 수 없고, 피해자 회사는 아직 현대자동차 사내하청노조 소속 근로자들의 사용자라고 볼 수 없다.”고 판시하였다.

## (2) 파견근로관계 이외의 경우

상당수의 학설은 단체교섭에 있어서 실질적 지배력과 영향력이 있는 원청의 사용자성을 인정하고 있다. 대법원<sup>25)</sup>에서 원청의 부당노동행위에 있어서의 사용자성을 인정하는 판결이 선고된 바 있다.

## 3. 손해 내역의 문제

전체적으로 보면 법원이 너무 쉽게 사용자들의 청구를 인정해주고 있다고 보이는데 이는 ① 민사상 불법행위 손해배상 청구의 입증책임이 전부 원고(사용자)에게 있는 점, ② 쟁의행위 손해배상의 경우 그 입증자료의 전부가 사용자에게 구조적으로 편재되어 있다는 점을 간과한 것이다. 특히 아래에서 보는 쟁점들에 대해서 대법원은 도저히 “논리적”이라고 볼 수 없는 견해를 취하고 있어 시급한 개선이 요구된다.

### 가. 영업이익의 상실감소

쟁의행위로 인해 조업이 중단되고 그로 인해 사용자가 얻을 수 있었던 영업이익의 상실 내지 감소는 쟁의행위와 상당인과관계가 있는 손해에 해당된다. 대법원은 ‘① 법리상 제조업체에 있어서 불법휴무로 인하여 조업을 하지 못함으로써 그 업체가 입는 손해로는, 조업중단으로 제품을 생산하지 못함으로써 생산할 수 있었던 제품의

25) 대법원 2010. 3. 26. 선고 2007두8881판결(현대중공업 사건)

판매로 얻을 수 있는 매출이익을 얻지 못한 손해와 조업중단의 여부와 관계없이 고정적으로 지출되는 비용(차임, 제세공과금, 감가상각비, 보험료 등)을 무용하게 지출함으로써 입은 손해를 들 수 있고, ② 이러한 손해의 배상을 구하는 측에서는 불법 휴무로 인하여 일정량의 제품을 생산을 하지 못하였다는 점뿐만 아니라, 생산되었을 제품이 판매될 수 있다는 점까지 입증하여야 할 것이지만, ③ 판매가격이 생산원가에 미달하는 소위 적자제품이라거나 조업중단 당시 불황등과 같은 특별한 사정이 있어서 장기간에 걸쳐 당해 제품이 판매될 가능성이 없거나, 당해 제품에 결함 내지는 하자가 있어서 판매가 제대로 이루어지지 않는다는 등의 특별한 사정의 간접반증이 없는 한, 당해 제품이 생산되었다면 그후 판매되어 당해업체가 이로 인한 매출이익을 얻고 또 그 생산에 지출된 고정비용을 매출원가의 일부로 회수할 수 있다고 추정함이 상당할 것이다라고 판시<sup>26)</sup>한바 있다.

그러나 이러한 대법원의 입장에는 간과할 수 없는 문제점이 있다. 즉 불법행위로 인한 손해배상제도의 목적은 어디까지나 손해의 전보에 있는 것이고, 불법행위의 피해자라고 주장하는 자가 불법행위를 빌미로 부당한 이득을 얻도록, 즉 실제 입은 손해액 이상을 배상받도록 허용하여서는 아니된다. 그런데 위 대법원 판결에 의하면, 어떤 제조업체가 상당기간 동안 매출부진으로 인하여 과다한 재고를 보유하고 있던 중 파업기간 중 오히려 그 재고를 소진하여 적정 재고수준으로 복귀한 경우(=이러한 경우 임금절감분을 고려하면 오히려 이익이다.)나 공장 가동율이 100%에 미달하고 있던 중 단기기간의 파업(조업 중단)후 곧바로 100% 가동이 이루어진 경우(=이러한 경우도 조업중단이 매출에 영향이 없다.)에까지 사용자는 손해배상을 청구할 수 있게 된다. 위와 같은 경우 사용자는 파업으로 말미암아 오히려 부당하게 이익을 얻을 가능성이 높아지게 되는 것이다.

## 나. 고정비용의 지출

대법원<sup>27)</sup>은 차임, 제세공과금, 감가상각비, 관리직 인건비, 기술연구소 직원에 대한 급료와 같은 고정비용의 지출로 인한 손해도 위법한 쟁의행위로 인한 손해에 포함된다고 보고 있다. 즉 이러한 고정비용은 구체적인 영업활동을 통해 회수될 것이 예정되어 있는 지출이므로 조업 중단이 있는 경우에는 그 기간에 대응하는 고정비용의 지출은 쟁의행위와 상당인과관계가 있는 손해라고 보고 있는 것이다.

26) 대법원 1993. 12. 10. 선고 93다24735판결(대우전자 사건).

27) 대법원 1996. 7. 12. 선고 94다61885판결 등

그러나 기업활동에서 고정비용의 지출은 정의행위로 인한 조업 중단이 없다면 원칙적으로 조업 계속에 의한 영업이익을 통하여 환수되는 것이다. 따라서 영업이익이 발생하지 않으면 회수가 어려울 수 있다. 그런데 대법원과 같이 고정비용이 손해배상의 범위에 포함된다고 보면, 우연적인 사실이라고 할 수 있는 정의행위로 인한 조업 중단의 경우에는 손해배상청구를 통하여 그 전액의 회수가 보장된다는 부당한 결과가 되고 만다. 즉 통상의 경우 고정비용은 불확실한 영업활동의 결과(매출이익의 발생)을 통하여 그 전부 또는 일부가 환수되는데 비하여, 정의행위가 있는 경우에는 영업 또는 매출이익의 발생과는 무관하게 그 전액이 보장되는 결과가 초래되고 마는 것이다.

이러한 점에 비추어 볼 때 위 대법원 판결은 사용자측에게 지나친 혜택을 주고, 사실상 손해배상청구를 통하여 사용자측에게 과도한 이익을 제공하는 결과를 초래하고 만다.

#### 4. 소권 남용의 문제

사용자가 정의행위로 인한 손해배상 청구를 하면서 실제 그 정의행위에 어느 정도 관여했는지와 무관하게 특정 피고(주요활동가)만을 상대로 소를 제기하는 경우가 있다. 실제 쌍용자동차, KEC, 유성기업 등 많은 사업장에서 사용자들이 손해배상 소송을 무리코 노동조합 탈퇴를 강요하였다. 이 경우 소권 남용의 법리가 적극 검토되어야 할 것이다. 특히 이러한 경우는 통상 과도하게 청구하는 경우도 많은데 실제 재판 과정을 거쳐 청구액이 크게 감액되는 경우들이 많다는 점을 고려할 때 이는 매우 의도적인 행위라고 하겠다.

그러나 대법원<sup>28)</sup>은 “회사가 불법정의행위를 주도한 노동조합의 간부들 상당수와 노동조합 자체에 대하여는 불법정의행위로 인한 손해배상책임을 묻지 않으면서, 정리해고무효확인 소를 제기하여 고용관계를 정리하지 아니한 조합원들에 대해서만 손해배상청구를 유지하고 있더라도 소권을 남용한 것으로 볼 수 없다”고 판시한 바 있다.

#### 5. 지금까지의 개선 경과와 앞으로의 과제

2003년 배달호 열사의 분신 이후 정부에서 여러 대책을 검토한 결과 2003. 12. 17.

28) 대법원 2006.9.22. 선고 2005다30610 판결

노사정 합의문이 체결되었는데, 손해배상, 가압류에 대한 구체적인 대안은 제시되지 않은 신사협정의 성격이었을 뿐 아니라 손해배상의 주요 대상인 민주노총이 배제되었다는 큰 한계를 가지고 있었다. 법원에서는 가압류 심문제도의 적극 활용, 진술서 제도의 도입, 담보제공 내용의 강화 등의 조치가 있었다. 국회 차원에서는 민사집행법의 개정이 이루어져서 임금채권에 대한 압류가 일정한 범위내로 제한되었다. 그러나 이는 현실의 개선으로 이어지기에는 턱없이 부족하였다. 10년이 지났지만 여전히 같은 문제가 발생하고 있는 점이 이를 역설하고 있다.

따라서 보다 근본적인 방법으로 쟁의행위 목적의 정당성 인정 범위가 대폭 확대되어야 하며, 노조법을 개정하여 단체교섭 또는 쟁의행위 그 밖에 노동조합의 활동으로 발생한 손해에 대해 원칙적으로 손해배상청구를 할 수 없도록 하되, 예외적으로 폭력·파괴행위로 인한 손해에 대해서만 손해배상청구가 가능하도록 하여야 한다.

## VI. 공공부문 노동자의 노동기본권

### 1. 학교비정규직 노동자의 노동기본권

2013년 국정감사 자료<sup>29)</sup>에 의하면, 학교비정규직 전체 인원은 학교회계직원 140,989명과 비정규직 강사 162,196명(2013년 기준), 파견·용역근로자 22,135명, 기간제 교사 41,228명(2011년 기준)까지 포함하면 전체 약 37만 명에 이른다. 또한 2012년 12월 기준으로 학교회계직원 관련 노조의 조합원 수는 전국적으로 약 3만 5천여명으로 추정되고 있다.<sup>30)</sup>

그간 학교비정규직노동자들의 경우, 그 채용자는 각 학교 학교장이라며 교육감 및 교육부장관이 스스로 사용자성을 부정하여 왔기 때문에 근로조건에 관한 구체적·실질적 지배력을 가진 교육감이나 교육부장관과 단체교섭 자체가 불가능한 문제가 있었다. 이에 대한 논란의 종지부를 찍기 위하여, 2012년 학교비정규직 노동조합들은 전국 11개 지방자치단체와 정부를 상대로 하는 단체교섭옹나가처분을 대대적으로 제기하였고, 각 법원을 통해 학교비정규직 노동자들의 사용자는 지방자치단체(공립학

29) 국회의원 유기홍, 「학교비정규직 정책변화 분석 및 제안 - 교육공무직법 발의 후 1년 평가. 2013. 10. 14.

30) 교육과학기술부, 「학교회계직원 처우개선 현안보고」, 2012. 11. 21.



교의 경우)와 대한민국(국립학교의 경우)이며, 그 단체교섭의 상대방도 교육감과 정부라는 점을 재차 확인받았다.

그 중 일례로 가장 최근에 확정된 결정의 내용을 보면 다음과 같다. 정부(대한민국)를 상대로 제기한 단체교섭응낙가처분이 인용되자, 정부가 이에 이의신청을 하였던 것이었는데, 이에 법원은 “각 국립학교에서 이루어지는 교육에 관한 사무와 관련된 권라의무는 궁극적으로 법인격을 보유하는 채무자에게 귀속되고, 교육부장관은 중앙행정기관의 장으로서 이 사건 각 국립학교의 교육사무를 관장한다. 반면에 채무자에 의해 설치된 이 사건 각 국립학교는 인적·물적 시설의 결합체로서 영조물에 불과하여 법인격을 가지지 아니하고, 다만 채용절차의 편의나 학교운영의 자율성 등을 고려하여 각급 학교장이 근로계약 체결사무를 처리하는 것에 지나지 아니하므로, 학교회계직원 채용 등에 따른 종국적인 책임은 채무자가 부담한다고 봄이 타당하다. ... (중략)... 실효성 있는 단체교섭이라는 측면에서 볼 때 채무자가 노동조합법에서 정한 단체교섭의 당사자로서의 사용자에게 해당한다고 봄이 타당하다. (서울고등법원 2013. 10. 30.자 2013라1607 결정)”라고 결정한바 있다.

이에 따라 학교비정규직 노동조합들은 현재 전국의 각 지방자치단체와 정부를 상대로 하는 단체교섭을 위하여 창구단일화절차를 진행 중이거나 단체교섭이 이미 진행 중이다. 서울, 강원, 전북, 전남 4개 지역에서는 이미 단체협약이 체결되기도 했다. 이러한 부분은 그간 사용자가 불명확하여 장식적 기본권에 불과하였던 학교비정규직 노동자들의 단체교섭권이 한층 고양된 부분이긴 하다.

그러나 학교비정규직 노동자들의 단체교섭권은 여전히 많은 한계요소가 존재한다. 공공부문이기 때문에 불가피하게 발생하는 예산문제로 인한 한계 외에도 사용자측인 정부나 교육감이 핵심적인 단체교섭사항에 대해서조차 정부지침 등을 근거로 상당부분 단체교섭 자체를 사실상 거부하고 있기 때문이다. 이 때문에 위와 같이 단체교섭이 이미 진행 중인 지역들이라고 하더라도 별다른 진전이 없는 경우가 대부분이다. 그러나 정부지침은 일종의 유도적 기준에 불과하고, 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것이 아니어서<sup>31)</sup> 이를 이유로 한 단체교섭 거부는 부당하다. 정부와 교육감은 이러한 점을 인지하고 성실히 단체교섭에 응해야 할 것이다.

31) “예산편성지침에 임금에 관한 부분이 포함되어 있다 하더라도 이는 사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 지시로서 임금에 관한 예산편성의 공동지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준을 제시한 것이지, 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것은 아니며... (하략)(헌법재판소 2002. 1. 31. 선고 2001헌마228 전원재판부 결정)

## 2. 인천공항공사 비정규직과 공공부문 간접고용

인천공항에 근무하는 약 7,000여명의 노동자 중에 정규직은 2011년 기준으로 12% 정도에 불과하고 사내협력업체에 소속된 간접고용 형태의 비정규직 비율이 88%에 달한다. 2013년 인천공항의 간접고용 비정규직으로 조직된 공공운수노조 인천공항 지역지부 노동자들의 단체교섭과 파업이 있었다. 그런데, 시설관리, 경비용역, 환경미화 등 대부분의 사내협력업체들이 다른 지역에도 인력을 파견하고 있어서 단체교섭을 시작하기 위해서는 다른 지역의 사업장(건물, 시설 등)에서 일하는 노동자들로 조직된 노조와 교섭창구 단일화를 거쳐야 했다. 이럴 경우에 사업장이 다르다고 보아 교섭단위가 다른 것으로 해석하든지, 아니면 교섭단위 분리가 될 수 있도록 노동위원회가 적극적인 결정을 해야 하지만 현실은 그렇지 못한 실정이다. 공항지역의 집단교섭은 사업장 단위 교섭이 아니므로 교섭창구 단일화의 대상이 아니라고 해석할 수도 있으나, 고용노동부나 노동위원회는 오히려 그 반대의 해석을 하고 있다.

어렵게 교섭창구 단일화 절차를 거쳐서 교섭이 시작되더라도 임금, 노동시간, 휴일 등에 관한 노동조건에 실질적인 결정권은 공항공사와 그 위에 있는 기획재정부(정부)가 가지고 있어 이중의 단체교섭권 제한을 받게 된다.

교섭창구 단일화 절차를 거쳐서 교섭진행 중에 나아가 쟁의행위 절차를 완료하고 쟁의행위를 준비하던 중에 사내협력업체가 다른 업체로 변경되면 기존업체에서 사직하고 새로운 업체로 신규 고용이 되는 형식이 되므로 기존의 교섭창구단일화 절차는 아무런 의미가 없고 새로운 사내협력업체내에서 다른 노조와 창구단일화 절차를 거쳐야 하는 상황이다.

이중으로 노동기본권을 제약하는 교섭창구단일화 제도의 개선이 필요하다. 당장 어렵다면 사내협력업체의 변경시 근로관계가 포괄승계되도록 입법화하고, 지역을 달리 하는 사업장에 인력을 파견하는 용역업체에 대하여는 법인인 하청업체 기준이 아니라, 실제 노동을 제공하는 사업장을 하나의 교섭단위로 보도록 하는 제도개선이 시급히 요청된다.

## 3. 공공부문 노동자의 노동3권

공공기관의 경우에 매년 11월말경에 결정되어 예산편성지침이 사실상 임금인상기준 뿐만 아니라, 단체협약의 기준을 정하고 있어서 사업장별 자율적인 교섭권이 형해화

되고 있음은 2012년의 경우와 동일한 상황이 반복되고 있다. 박근혜 정권은 ‘공공기관 이제 잔치는 끝났다.’는 자극적인 용어를 동원해가면서 공공기관의 부채와 부실 경영의 책임을 노동자들에게 전가시키려 하고 있다. 그리고 뒤로는 새로 임명된 78명의 공공기관장 중 34명이 대통령 측근, 대선 선대위 참여인사를 임명하여 낙하산 인사를 하고 있는 형국이다.

진주의료원 폐업 등 의료민영화, 수서발 KTX 민영화 추진, 철도 지방선 민영화 등을 일방적으로 추진하고 있으며, 그 과정에서 노동자들의 생존권은 무시되고 있다. 그리고 2013년에도 여전히 정부의 민영화 정책이나, 부당한 정책에 반대하는 파업을 할 경우에는 목적의 정당성을 문제삼아 불법파업으로 탄압을 당하게 되는 상황이 반복되고 있다.

## 이주노동자의 권리

백신옥, 임영환 변호사 (민변 노동위원회), 고지운 변호사 (민변 이주노동팀)

### I. 고용허가제

#### 1. 개론

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’(이하 ‘고용허가제법’이라고 한다)은 출입국관리법시행령 제23조(외국인의 취업과 체류자격)에서 정하고 있는 체류자격 중 ‘비전문취업(E-9)’과 ‘방문취업(H-2)’의 자격이 있는 자에게 적용되는 법인데, 실질적으로 특별한 기술 없이 동남아 지역에서 온 외국인 내지 중국동포에게 적용되고 있다. 이 법이 시행 된지 올해로 9년째가 되어 가는데, 그동안 문제점으로 지적되어 온 ‘정주화 금지’<sup>1)</sup>, ‘자유로운 사업장 이동의 제한’ 등의 주요 내용은 별다른 개선이 없고 오히려 고용노동부의 ‘외국인근로자 사업자 변경 개선’ 지침의 시행으로 인하여 근로조건이 더욱 악화되고 있다.

또한, 고용허가제법의 적용을 받는 이주노동자는 실질적인 근로조건이 가장 낮은 수준이라고 할 수 있다. 최근 국가인권위원회에서 실시한 ‘농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사’에 따르면, 농축산업 이주노동자들 가운데 현 사업장에서 일하기 전 근로계약서를 체결하지 않았거나 체결했다더라도 이해할 수 없는 언어로 체결하고 사본도 교부받지 않은 경우가 32.9%였고, 최저임금법을 위반하고 있는 근로계약서를 체결한 경우가 61.8%에 달하는 것으로 나타났으며, 90.7%는 근로계약서의 체결은 물론 근로계약서 불이행에 대한 근로 감독이 필요한 것으로 나타났다. 장시간 저임금으로 농축산업 이주노동자들의 71.7%는 최저임금에 못 미치는 월급을 받고 있는 실정이다. 농축산업 이주노동자들 대다수 역시 내국인 고용주나 관리자로부터 욕설이나 폭언을 듣고, 차별을 당한다고 느끼고 있다<sup>2)</sup>. 이주노동자들은 어려운 노동환경

1) 고용허가제 시행 5주년 토론회 자료집 중, 전형배 ‘외국인 고용정책의 인권적 고려사항과 기본 원칙 제7면 참조

2) 국가인권위원회 「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」 2013. 10. 15. 보도자료 참조

속에서도 고용허가제법으로 인해 그 굴레를 벗어날 수 없는 상황에 처해져 있다.

## 2. 정주화 금지(단기순환제도)

고용허가제법 제18조 및 동법 제18조의2에 따라 이주노동자는 사용자가 재고용 허가를 요청하는 것을 전제로 최대 5년까지 일할 수 있다. 물론, 고용허가제법 제18조의4에 따라 이주노동자는 최초 3년간 사업장을 변경하지 않는 것을 조건으로 최장 10년간 근무할 수는 있다. 그러나 2013년 7월말 현재 고용허가제의 적용을 받는 이주노동자는 41만명 정도이고<sup>3)</sup>, 2011년 1년 동안 이주노동자 사업장변경신청 건수가 총 75,033건인 점을 감안해 보았을 때<sup>4)</sup>, 최초 3년 동안 사업장을 변경하지 않고 최장 10년간 근무하는 것은 극히 드문 일이다. 실제, 이주노동자가 근무하고 있는 사업장은 내국인들이 취업하기를 꺼려하는 업종 또는 사업장이다. 이러한 업종을 운영하는 사업주는 사업을 영위하기 위하여 지속적인 이주노동자의 노동을 필요로 하는 처지에 있다.

고용허가제법의 취지가 이주노동자의 원활한 인력수급과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위해서인데, 이러한 정주화 금지로 ‘값싼’ 이주노동력을 필요로 하는 내국인 사업주에게는 단기적인 이익을 줄지 모르나, 결국 이주노동자들의 잦은 사업장 변경과 이로 인한 장기체류의 어려움으로 미등록 이주노동자가 만연하는 결과를 초래하였다. 이주노동자가 필요한 영세한 사업주는 결국 숙련된 이주노동자들을 안정적으로 확보하는데 어려움이 생기고 결국 사업을 안정적으로 영위하는 데도 어려움이 발생할 여지가 크다고 할 것이다. 따라서 숙련된 이주노동자가 장기간 국내에 체류하여 노동활동을 할 수 있도록 장기체류를 위한 관련규정을 완화할 필요가 있다.

## 3. 자유로운 사업장 변경의 제한

이주노동자는 고용허가제법 제25조 제1항 및 동법 시행령 제30조에 따라 ① 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우, ② 휴업, 폐업, 동법 제19조 제1항에 따른 고용허가의 취소, 동법 제20조 제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 이주노동자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사

3) 통계청 e-나라지표 홈페이지 분야별 지표 중 '외국인근로자(고용허가제)고용동향 지표 참조

4) 고용노동부 212. 6. 4. 자 「외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책」 자료 참조

업장에서 근로를 계속 할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우, ③ 상해 등으로 이주노동자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우에 한하여 작업장을 변경할 수 있다. 그리고 이러한 작업장 변경도 처음 3년 동안에는 3회를 초과할 수 없고, 이후 추가 2년 연장된 기간에는 2회를 초과할 수 없다.

실제로 이주노동자들이 사업장에서 겪는 불이익에 관한 실태조사<sup>5)</sup>를 보면, 관리자, 혹은 동료로부터의 신체적 폭행, 근무 중 산재, 고용주의 여권압류, 임금체불 등 사업장 변경 요인이 될 수 있는 상당수의 사유가 발견되고 있고, 농축산업 종사자들의 경우에는 일이 힘들다거나, 기숙사 시설이 불편해서, 회사가 비인간적으로 처우하는 경우 등을 이유로 사업장 변경을 원하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 즉, 사업장 변경의 주요 원인은 다름 아닌 주로 이주 노동자의 책임이 아닌 이유로 이루어지고 있다<sup>6)</sup>. 그러나 사업장 변경은 법에 의하여 엄격히 제한되어 있고, 당연사유가 아닌 경우에는 사업주의 동의를 받아야 하나 현실적으로 사업주의 동의를 받기가 쉽지 않고 동의서를 이유로 임금을 지불하지 않거나 돈을 요구하는 사례까지 있다. 사실상 사업장 변경이 제한되는 바람에 이주노동자들은 강제노동을 할 수 밖에 없는 상황이 발생하는 것이다.

또한 사업장 변경을 하는 경우에도 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받아야하며, 사용자와 근로계약이 종료된 때에는 그 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하여야만 하고, 다만 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산하게 된다<sup>7)</sup>. 그런데 사업장 변경 시 사업주와 함께 고용노동부 고용센터를 방문하여 등록하여야 하지만 사업주가 협조하지 아니하여 기한을 넘겨버리는 경우도 있으며, 이주노동자가 입국하여 근로개시 후 1개월 만에 사용자의 폭행으로 사업장변경신청을 하였으나 직업안정기관에 의한 사업장 배정이 이루어지지 않아 그 기한을 넘겨버리는 경우가 많다<sup>8)</sup>. 결국 이주노동자의 귀책사유가 전혀 없는 경우에도 사업장변경의 신청 기간을 엄격히 적용하여 이주노동자가 본의 아니게 강제퇴거 되는 상황이 발생하고 있다.

5) 고용허가제폐지이후 대안에 대한 이주노동운동단위 2013. 2. 21. 워크숍 자료집 제24면 참조

6) 고준기, 「외국인근로자의 사업장변경 상태와 문제점 및 법적개선방안」, 노동법 논총 제23집, 161면 이하

7) 고용허가제법 제25조 제3항

8) 고준기, 전거서, 166면 이하

이러한 사업장 변경 제한에 대해, 국가인권위원회는 2012년~2016년 국가인권정책 기본계획(NAP) 권고안에서 사업장 변경 제한 완화를 권고한 바 있고, 유엔(UN) 인종차별철폐위원회(CERD)는 2007년과 2012년 2차례에 걸쳐 고용허가제 하 이주노동자들의 직장이동의 제약, 법적보호의 어려움, 직장 내 불평등한 대우 등에 대해 우려를 나타냈다. 또한 2009년 6월 국제노동기구(ILO) 기준적용위원회(Committee)도 ‘이주노동자 사업장 이동 자유에 대한 과도한 제한 유연화’를 촉구하였으나, 여전히 고용노동부의 사업장 변동에 대한 정책은 변함이 없다.<sup>9)</sup>

#### 4. 고용노동부의 ‘외국인근로자 사업자 변경 개선’ 지침

이주노동자는 고용허가제법 제25조 제3항에 따라 다른 사업 또는 사업장으로 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 출입국관리법 제21조에 따라 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로 변경을 신청하지 아니하면 출국하여야 한다. 그런데 고용노동부는 2012년 6월 ‘일부 사업주들이 이주노동자가 고의적인 태업 등을 통해 근로계약 해지를 유도하여 사업장 변경을 시도하고 있다고 불만 제기하는 상황이고 브로커가 개입하여 불법적으로 이주노동자의 사업장변경에 관여하고 있다’는 이유로 사업장변경을 원하는 이주노동자에게 제공하던 기존 구인업체명단제공 서비스를 중단하고 대신에 고용센터에서 구인업체에 대해 사업장변경자를 알선하는 방식으로 바꾸었다. 이후 고용노동부는 사업장 변경을 못한 이주 노동자에 대해서는 위에서 정한 법에 따라 법무부에 해당 명단을 통보하고 강제출국조치 시키도록 하였다.<sup>10)</sup>

그런데 위와 같이 고용노동부가 기존 사업장변경 방식을 바꾼 이유로 들었던 브로커 개입과 관련해서는 아직까지 체계화된 통계나 구체적인 사례가 제시된 바 없다. 그러나 위 지침의 시행으로 인하여 당장 사업장 변경에 있어서 이주 노동자들의 처지가 수동적인 것으로 바뀌게 되었고, 이들은 법에서 정한 사업장 변경기간 3개월이 도과하기 전에 강제출국만은 피하기 위하여 열악한 사업장이라고 할지라도 우선 취업을 택할 수밖에 없는 상황이 되었다. 이주노동자들의 직업선택의 자유가 심각하게 침해되고 있는 것이다.

#### 5. 성실외국인근로자 재입국제도

9) 프레시안 2013. 6. 28.자 기사 「일회용 인간에게 강제 노동시키는 한국...언제까지?」

10) 고용노동부 2012. 6. 4. 「외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책」 지침 참조

2012년 7월 2일부터 도입된 성실근로자 재입국제도에 따라 재입국 취업의 허가를 받고 출국했던 이주노동자들이 2012월 10월부터 순차적으로 입국하고 있다. 성실외국인근로자 재입국제도는 농축산업, 어업, 소규모 제조업에서 취업기간동안 사업장 변경 없이 근무한 경우, 해당 이주노동자와 사용자의 합의에 따라 사용자가 재입국 고용허가를 신청하면 이를 허가해주는 제도로서, 성실한 이주노동자의 재취업기회를 확대하고 불법체류를 감소시키며, 사업주들이 숙련기능인력을 계속 사용할 수 있도록 지원하기 위해 마련된 제도이다<sup>11)</sup>.

그런데 이 제도의 운영과정에서 몇 가지 문제점이 드러나고 있는바, 우선 ①국내취업활동기간 중 한 사업장에서만 근무한 이주노동자에 대해서만 재입국의 혜택을 주고 있기 때문에 타의에 의해 사업장을 변경한 경우(예컨대 사업장 휴폐업)라도 귀국 직전 사업장에서 1년 이상 근무하지 않았을 시에는 위 제도의 적용 대상이 되지 않는다. 또한 ② 현 제도 하에서는 개인이 직접 한국대사관을 통하여 재입국 신청을 할 수 없고 해당국가의 관할 부서를 통하여 신청하도록 되어 있는데, 해당 국가 담당자들이 높은 수수료를 요구하는 등 송출비리가 발생하고 있다. 그리고 ③ 경영상 해고나 임금체불 등의 사유로 이직했을 경우 이는 사업장 변경횟수에 포함되지 않아 재입국할 수 있는데, 고용센터가 사업장 변경사유를 확정할 때 사업주의 신고에만 의존하고 있어 문제이다.

이에 대하여 ① 사업주의 귀책사유에 의해 이직한 경우라면 귀국 직전 사업장에서의 근무기간에 관계없이 재입국을 보장해 줄 필요가 있고, ② 성실근로자에 대해서는 재입국 사증 발급을 개인적으로 한국대사관을 통하여 직접 신청할 수 있는 방안이 마련되어야 하고, ③ 사업장 변경 사유서 신고 시, 반드시 이주노동자 본인의 서명을 요구하거나 이주노동자가 사업장 변경을 신청하고 구직등록 할 때 별도의 사업장 변경사유서를 작성해서 제출하도록 해야 한다는 대안이 제시되고 있다<sup>12)</sup>.

## 6. 소결

현재 이주노동자들이 한국에서 일하고 있는 산업분야와 내국인 노동자들이 일하고 있는 업종은 명백히 구분되어 있고, 특히 농축산업 및 특정 제조업은 오로지 이주노동자들의 노동력만으로 운영되고 있는 실정이다. 결국, 이주노동자들은 내국인들이

11) 고용노동부와 한국산업인력공단 2012. 10. 11.자 보도자료 <성실외국인근로자 131년 첫 재입국 취업>

12) 천안외국인력지원센터 2013. 2. 12. 상담사례 <현행 외국인근로자 재입국 제도의 문제점들과 대안 -2>



기피하는 우리산업의 한 축을 담당하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 고용허가제법이 시행된 지 9년이 지나도록, 우리 정부는 여전히 ‘정주화 금지’, ‘자유로운 사업장이동 제한’ 등의 방식으로 이주노동자들의 열악한 노동환경을 더욱 고착화 시키고 있으며, 그 결과 아래와 같이 미등록 이주노동자의 증가를 가져오고 있다.

## II. 미등록 이주노동자

### 1. 미등록 이주노동자의 현황 및 증가원인

2013년 9월 현재 미등록 이주노동자(불법체류외국인)의 수는 183,673명이다. 이는 전년 동월의 179,843명과 비교하여 2.1% 증가한 것이며, 2011년부터 계속 증가하는 추세이다<sup>13)</sup>.

미등록외국인의 수가 증가하는 이유는 첫째, 열악한 노동조건 때문이다. 앞에서 살펴본 국가인권위원회 ‘농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사’에서도 알 수 있듯이, 외국인근로자들의 근로조건은 매우 열악하다. 이는 외국인근로자의 사업장 이탈을 초래하여 미등록외국인의 수를 증가시키는 주요한 원인이다.

미등록외국인의 수가 증가하는 두 번째 이유는 고용허가제의 문제점 때문이다. 고용허가제로 인하여 최대 4년 10개월간 일하고 노동기간이 끝난 이주노동자의 경우 더 이상 기간연장이 되지 않아 미등록 체류를 하게 되는 경우가 많은데, 고용허가제도 자체의 경직성이 미등록 체류를 심화시키는 원인이 되기도 한다는 것이다. 물론 10년의 장기체류도 가능하도록 하였으나, 이는 사업장을 한 번도 옮기지 않은 노동자만을 그 대상으로 하므로 극히 예외적인 경우일 뿐이다. 따라서 현행 고용허가제도의 개선이 필요하다.

### 2. 미등록이주노동자에 대한 인권탄압과 이에 대한 개선상황

#### 가. 미등록이주노동자 단속과 이에 대한 법원의 판결

13) 출입국·외국인정책 통계월보 2013년 9월호

법무부·고용노동부·경찰청·해양경찰청 등은 2013년 5월 7일부터 6월 30일까지 합동으로 불법체류자를 집중 단속하였고, 이 합동단속 및 순찰을 위해 법무부 140명, 고용노동부 60명, 경찰청 75명, 해양경찰청 30명 등 총 305명이 동원되었다<sup>14)</sup>. 매년 이루어지는 이러한 합동 집중 단속은 토끼몰이식의 폭력적인 방법으로 진행되어 왔고, 그 과정에서 직간접적으로 숨진 이주노동자가 지난 10년간 30명이 넘고, 중상해를 입은 경우도 부지기수라는 지적이 있다<sup>15)</sup>. 법무부는 이러한 단속과정의 인권침해문제에 대한 비판을 의식하여, 올해는 합동단속계획 발표와 함께 “1~2주전 단속예정지를 고지하고 단속하는 방식으로 불법체류자를 적발하겠다. 인권침해 및 인명사고 방지를 위한 단속체계 개편을 실시했다”라고 덧붙였다<sup>16)</sup>.

2012년 헌법재판소는 ‘미등록 이주노동자 신분이었던 이주노동자의 집행부에 대해 2008. 5.경 이루어진 긴급보호 및 보호명령 집행행위와 강제퇴거명령 집행행위는 위헌’이라는 확인을 구하는 헌법소원청구를 기각하였고(헌법재판소 2012. 8. 23. 2008헌마430 결정), 여타 이주노동자에 대한 단속, 보호 및 강제퇴거에 대한 사법적 통제가 부재한 실정이었다. 그러나 2013년에는 불법적인 단속행위에 대해 국가배상청구권을 인정한 하급심 판결들이 선고되고 있어 주목할 만하다.

한국인 제보자로부터 ‘건설현장에 체류자격 없는 중국인들이 취업하여 있으니 단속을 해달라’는 제보를 받고 출입국 관리사무소 공무원 16명이 중국어 통역인의 대동 없이 중국인 근로자들이 취침을 하고 있던 건설현장 내 조립식 컨테이너에 진입하여 원고를 비롯한 8명의 외국인근로자들을 깨워 앉히려다가, 문 쪽으로 나가려 하던 원고를 삼단봉으로 내리쳐 원고의 무릎뼈 골절, 우측 슬개골 골절의 상해를 가하고, 다른 외국인근로자의 의치를 빠지게 한 사건에서, 창원지방법원 민사9단독(재판장 홍예연)은 “적법절차원칙 위반여부에 관하여는, 피고 대한민국 소속 출입국관리공무원은 컨테이너에 진입하였으면 자신의 신분증을 제시하고 근로자들이 이해할 수 있는 언어로 방문목적을 설명하고 신분증 또는 외국인등록증의 제시요구를 통하여 미등록외국인인지 여부를 조사하여야 함에도 그와 같은 과정이 없이 근로자들에게 강제력을 행사하여 긴급보호에 나아갔으므로 적법절차를 준수하지 못한 것이다. 비례성원칙위반여부에 관하여는, 앞서 본 바와 같이 피고 소속 담당공무원들이 당시 근로자들에게 이해할 수 있는 언어로 자신들의 신분 및 방문목적을 설명하고 신분증

14) 헤럴드경제 2013. 5. 7.자 기사 <‘불법체류자 꼼짝마’ 정부 합동단속반 뒀다>

15) 사회정보연대 2013. 5. 21.자 성명 <미등록 이주노동자에 대한 반인권적 정부합동 집중단속 즉각 중단하라!>

16) 헤럴드경제 2013. 5. 7.자 기사 <‘불법체류자 꼼짝마’ 정부 합동단속반 뒀다>

제시를 요구하지 아니한 채 근로자들을 실력으로 압하려고 한 이상... 원고를 제압하면서 원고의 무릎을 삼단봉으로 타격한 피고 소속 공무원의 행위는 위법한 행위라고 할 것이므로 이는 정당행위가 될 수 없고, 피고가 제출한 증거만으로는 원고가 위험한 물건으로 피고 소속공무원을 공격한 것이라는 점을 인정하기 부족하므로 원고의 무릎을 타격한 피고 소속 공무원의 행위는 정당방위에 해당한다고도 볼 수 없다... 따라서 피고는 위법한 긴급보호 과정에서 원고가 입은 손해를 배상할 의무가 있다”라고 판시하였다(2013. 8. 23. 선고 2012가단74802 판결).

국민권익위원회가 운영하는 국민신문고 인터넷사이트에서 남성 불법체류자가 이 사건 식당 주방에서 일을 한다는 취지의 민원을 접수하고 피고 부산출입국관리사무소 공무원 7명이 원고의 식당에 들어가 식당 내에 있던 외국인들의 신원을 확인하고 식당 내부에 불법체류 외국인이 있는지 확인하여, 이로 인해 식당의 이미지가 훼손되는 등 정신적 고통을 입은 원고가 위자료를 청구한 사건에서, 창원지방법원 민사8단독(재판장 곽희두)은 “출입국관리공무원 등이 출입국관리법 제81조 제1항에 근거하여 제3자의 주거 또는 일반인의 자유로운 출입이 허용되지 아니한 사업장 등에 들어가 외국인을 상대로 조사하기 위해서는 그 주거권자 또는 관리자의 사전 동의가 있어야 한다고 할 것이다(대법원 2009. 3. 12. 선고 2008도7156 판결)... 이에 주거권자 또는 관리자가 묵시적으로 동의하였다고 보기 위하여는 명시적 사전 동의에 준할만한 명백한 상황이라야 할 것인바, 사업장 등에 있었던 외국인들이 종업원인지 여부가 불분명한 상황에서 이들이 출입국관리공무원의 누구인지 묻는 질문에 명확히 답변하지 않았다는 사정만으로는 관리자 등의 묵시적 동의가 있었다고 보기 어렵다. 따라서 출입국관리공무원들이 원고의 동의를 받지 아니한 채 이 사건 식당을 단속한 행위는 원고의 영업의 자유를 부당하게 침해한 것이어서 위법하다고 할 것이므로 피고는 원고에게 그와 같은 불법행위로 인한 정신적 고통에 대하여 금전으로나마 위자할 책임이 있다”라고 판시하였다(2013. 9. 3. 선고 2013가단70975 판결).

## 나. 미등록 아동 강제퇴거와 이에 대한 국가인권위원회의 권고

고등학교 1학년에 재학 중이던 몽골인 청소년이 2011월 10월 2일 경찰에 의해 미등록 외국인으로 판명되어 출입국관리사무소로 인계된 후, 외국인 보호소에 보호조치 되었다가 4일 만인 10월 5일 본국인 몽골로 혼자 퇴거된 사건이 발생하였고, 인권단체들은 이 청소년에 대한 위법한 수사과 부당한 강제퇴거 절차에 대해 국가인권위원회에 진정을 제기하였다. 국가인권위원회는 법무부장관에게, 아동권리 협약에 따라 피해자인 이주아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려될 수 있도록 적절한 구제

조치를 취할 것과 미등록 이주아동의 경우 부모와 분리되어 단독으로 되거되는 사례가 발생하지 않도록 출입국관리법령에 근거 규정을 마련하고 재발 방지대책을 수립할 것을 권고하기로 결정하고, 2013년 6월 24일 동일한 내용의 보도 자료를 발표하였다<sup>17)</sup>. 156개 한국의 이주자 지원 단체들은 이미 2006년 4월 13일 국회에 이주아동 권리보장법안 입법을 촉구하였으나 받아들여지지 않았었고, 이후 시민단체들은 2009년 4월 20일 ‘이주·아동청소년 권리보장을 위한 시민행동’을 발족하여 ‘이주아동·청소년 권리보장 기본법’ 제정운동을 해왔다<sup>18)</sup>. 그 결과 18대 국회에서는 김동성 당시 한나라당 의원의 대표발의로 관련 법률안이 본회의에 제출되기도 하였으나 회기종료로 자동폐기 되었고, 현재는 새누리당 이자스민 의원이 다시 한 번 법안 발의를 준비 중이다<sup>19)</sup>.

한편, 한국에서 태어난 미등록이주노동자의 자녀들은 출생등록을 할 수 없어 병원치료조차 받지 못하는 비인도적인 상황에 처해있을 뿐 아니라, 출입국정책상으로도 문제가 되고 있다. 2012년 경기도 지역단체들이 펴낸 ‘이주노동자 미취학자녀 양육환경 실태조사 보고서’를 보면 응답자 자녀 111명 중 출생신고가 아예 되어 있지 않은 아이는 19명(17%)이었다. ‘아시안 프렌즈’ 김준식 이사장은 “통계에도 잡히지 않는 아이들을 비롯해 한국에서 권리보장을 받고 있지 못한 아이들은 1만 명이 넘을 것”이라고 말했다. 2012년 현재 19살 이하 미등록 외국인인 5,681명이다. 유엔아동권리위원회, 인종차별철폐위원회 등에서는 한국 정부에 대하여 ‘이주민·난민·무국적자녀를 포함해 대한민국에서 출생하는 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 출생등록을 도입해야 한다’는 권고를 하였다. ‘보편적 출생등록’이란 부모의 법적 지위, 출생지역, 출생 장소 등 어떤 조건과 관계없이 한 국가의 관할권 내 모든 아동의 출생을 등록하는 제도를 말한다. 영국, 타이, 이탈리아, 네덜란드 등에서 보편적 출생등록 제도가 시행되고 있다<sup>20)</sup>.

#### 다. 범죄피해를 입은 미등록체류자 피해신고 방안 마련

출입국관리법 제84조는 공무원이 직무를 수행할 때 강제퇴거 대상자로 의심되는 자를 발견하면 그 사실을 지체 없이 사무소장 등에게 알려야 하는 통보의무를 규정하

17) 국가인권위원회 2013. 7. 11.자 보도자료 <이주아동 퇴거 시 아동인권보호에 부합하도록 인권위, 적절한 구제조치·재발방지대책 마련 권고>

18) 2009. 4. 20. 이주·아동청소년 권리보장을 위한 시민행동 발족식 및 토론회 전체자료집

19) 한겨레21 2013. 11. 5.자 기사 <세상 어디에도 존재하지 않는 아이들>

20) 한겨레21 2013. 11. 5.자 기사 <세상 어디에도 존재하지 않는 아이들>

고 있다. 이로 인해 성폭력, 임금체불, 폭행 등 피해를 입은 미등록 이주노동자들이 강제퇴거의 부담 때문에 권리구제절차를 이용하지 못하는 문제가 있어왔다.

2012년 7월 27일부터 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우에는 예외를 인정하는 시행령개정이 이루어져 시행되고 있고(출입국관리법 제84조 제1항 단서, 동시행령 제92조의2 제3호), 법무부 훈령으로 ‘불법체류자 통보의무 면제에 관한 지침’이 개정되어, 살인죄, 상해죄, 폭처법, 성폭법 등의 주요범죄를 수사하는 과정에서 피해자가 불법체류자임을 알게 된 경우 경찰관의 통보의무를 면제하도록 하였다(2013. 3. 1. 시행)<sup>21)</sup>. 앞으로 이러한 시행령과 지침이 개정 취지대로 잘 시행될지 지켜볼 일이다.

### 3. 소결

위와 같이 미등록 이주노동자의 증가는 외국인근로자들의 근로조건의 열악함이나 고용허가제의 경직성 등에 기인하는 바가 크므로 불법체류의 책임을 개인에게만 물을 수 없는 것이 현실이다. 따라서 미등록이주노동자 증가의 문제를 해결하기 위해서라도 근로조건의 개선을 외국인근로자들 스스로 요구할 수 있는 단결권과 단체행동권 등 노동3권의 보장이 필요하다. 그러나 아래에서 보는 바와 같이 정부와 사법부는 외국인근로자들에 대한 노동3권 보장에 소극적이다.

## Ⅲ. 이주노조

### 1. 단결권의 침해

서울지방노동청장은 2005년 6월 간부와 조합원 대부분이 미등록 이주노동자임을 주된 이유로 하여 서울경기인천 이주노동자노동조합(이하 ‘이주노조’)의 설립신고를 반려하였고, 이에 이주노조는 노동조합설립신고서 반려처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였다. 2007년 2월 1일 서울고등법원(2006누6774)은 불법체류외국인이라 하더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수

21) JTNTV 2013. 5. 7.자 기사 <불법체류자, 당신도 경찰의 도움을 받을 수 있다>

입에 의하여 생활하는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당한다고 판시하여 이주노조의 손을 들어준바 있다<sup>22)</sup>. 특히 이 사건에서 국내에 체류자격이 없는 미등록 외국인들이 노조에 가입할 자격이 있는 근로자에 해당하는지 여부와 이를 확인하기 위한 지방노동청장의 노동조합원 명부 제출요구 거절을 노조설립신고서 반려 사유로 삼을 수 있는지 여부가 쟁점이 되었는데, 당시 재판부<sup>23)</sup>는 “헌법과 근로기준법 등이 외국인 지위를 보장하고 있고 국적에 따른 차별 또한 금지하고 있다...(중략)... 외국인의 취업 자격을 규제하고 불법 체류자의 고용을 금지한 출입국관리법이 존재하나 이는 취업 자격이 없는 외국인 고용 행위 자체를 금지한 것에 불과할 뿐 불법 체류자라는 이유로 고용계약이 무효라고도 할 수 없고 노조 설립을 금지하는 것으로도 볼 수 없다”라고 판시하여, 미등록 이주 외국인 근로자를 포함한 외국인 근로자에 대하여 노동3권을 인정한바 있다. 그러나 피고 서울지방노동청장은 이 판결에 불복하여 2007년 2월 23일 대법원에 상고하였는데, 대법원이 6년 넘게 판결을 내리지 않고 있어 비판을 받고 있다.

2005년 4월 이주노조가 결성된 이래 이주노조의 임원들은 표적 단속의 대상이 되어 왔다. 이주노조의 초대위원장과 3대 위원장, 부위원장, 사무국장, 4대 위원장, 부위원장이 미등록 노동자라는 이유로 표적단속 되었고, 재판받을 권리를 보장받지 못한 채 국가인권위원회의 조사나 법원의 재판진행 도중에 예고 없이 강제출국 당하였다. 5, 6대 위원장인 미셸 카투이라의 경우에는 합법적인 체류비자를 가지고 있었으나, 출입국관리사무소는 ‘허위취업과 정치활동 등 출입국관리법 위반’이라는 이유로 그 체류비자를 취소시킨 후 ‘2011. 3. 31.까지 출국’을 명령하였다. 이에 대한 출국명령 등 행정처분 취소소송에서 1심(서울행정법원 2011. 9. 15 선고 2011구합5094)은 “표면상 이유와 달리 미셸 위원장이 이주노조 조합장이라는 이유로 (허가취소를) 한 것이 아닌가 의심이 든다”고 지적하면서 출입국관리사무소의 처분을 위법하다고 보았으나, 서울고등법원과 대법원은 서울출입국관리사무소의 처분이 적법하다고 판결하였다(서울고등법원 2012. 6. 1. 선고 2011누34728·34735(병합)). 항소심 재판은 출입국관리사무소의 입국거부로 인해 소송 당사자인 미셸 전 위원장이 참석하지 못한

22) 서울고등법원 2007. 2. 1. 선고 2006누6774 참조

: “헌법과 근로기준법 등이 외국인 지위를 보장하고 있고 국적에 따른 차별 또한 금지하고 있다...(중략)...불법 체류 외국인이더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하며 임금을 받는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당한다...(중략)...외국인의 취업 자격을 규제하고 불법 체류자의 고용을 금지한 출입국관리법이 존재하나 이는 취업 자격이 없는 외국인 고용 행위 자체를 금지한 것에 불과할 뿐 불법 체류자라는 이유로 고용계약이 무효라고도 할 수 없고 노조 설립을 금지하는 것으로도 볼 수 없다”

23) 서울고등법원 제11특별부

채 진행되어 재판의 공정성에 의문이 제기되기도 하는데, 이주노조 임원에 대한 이러한 일련의 탄압은 단결권이 체류자격과 상관없이 당연히 인정되는 기본권임에도 이를 인정하지 않으려 하는 정부의 태도와 맞닿아 있는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 단체행동권의 침해

180명에 이르는 베트남 건설이주노동자들이 식사비 문제를 비롯한 근로조건 개선을 요구하며 집단으로 노무를 거부하였다는 이유로, 경찰이 그 중 10명의 베트남 노동자를 주동자로 지목하고 검찰이 이들 노동자를 업무방해죄 등의 혐의로 구속기소한 사건이 있었다. 이들은 3개월간 구속 상태에서 재판을 받았는데, 1, 2심에서 ‘업무방해’혐의에 대해 모두 무죄를 선고받았고, 2012년 10월 이러한 무죄판결이 확정되었다(대법원 2012. 10. 11. 선고 2012도5752). 위 무죄 판결은 집단적인 노무거부행위를 업무방해죄로 처벌하는 관행에 제동을 건 최근 대법원의 법리에 따라 업무방해의 공소사실에 관한 범죄의 증거가 없다는 이유로 내려진 것으로서, 이주노동자들에게도 파업 등 단체행동권이 인정된다는 점을 그 전제로 깔고 있는 것이다.

## IV. 결론

한국정부가 우려하는 미등록 외국인 노동자(불법체류자) 증가는 고용허가제의 경직성과 근로조건 열악함에 기인한다. 고용허가제의 단기순환제를 완화하고 사업장변경사유확정에 근로자가 참여하게 하며 성실한 외국인근로자들의 재입국을 좀 더 용이하게 해주는 등 고용허가제의 운영을 좀 더 탄력적으로 하는 것, 이주노조를 합법화하여 외국인근로자들이 근로조건 개선을 위해 스스로 노력할 수 있는 기회를 주는 것 등이 불법체류의 증가를 억제하는 방안이 될 것이다.





# 2013년 미군문제 분야 보고



2013 한국인권보고서

김유정, 김종우, 김진형, 박치현, 장경욱, 조영선 변호사, 장연희 간사 (민변 미군문제연구위원회)

## I. 여는 글

### 2013 미군범죄 - 평택수갑사건

2012년 말, 미군은 부대 밖에서 한국상인의 주차문제로 시비하다 수갑을 채워 제압하고 연행하였다. 우리 경찰은 폭력행위등처벌에관한법률위반(불법체포) 혐의를 인정하고 기소의견으로 검찰에 송치하였다. 그러나 현재 가해 미군들은 출국상태로 있고, 언제 어떻게 기소가 될 것인지는 요원하다. 관련 법규상 미군들의 범죄행위는 공무로 볼 근거가 없는데, 미군의 공무집행확인서에 대한 검찰의 이의제기 이후 사건 처리결과를 확인하지 못하고 있다. 개인적 일탈이 아닌 미군 자체의 우월적 지위를 악용한 권력형 범죄라는 점에서 질적으로 다른 양상으로 전개되고 있는 최근 미군범죄에 대하여 강력한 대응이 필요하다.

### 한반도 전쟁위기 극복을 위한 대안 모색

2013년 상반기 한반도 전쟁발발의 위기가 최고조에 이르자 정전상태를 종식하고 평화협정을 체결할 것을 촉구하기 위한 릴레이 1인 시위를 한 달 동안(4. 3. ~4. 30) 진행하였다. 남북미 사이의 적대관계가 종식되지 않는 정전상태에서는 남북미 간의 정치군사적 대립과 갈등이 끊임없이 재연될 수밖에 없으므로 정전상태가 바로 한반도 정세를 불안정하게 만드는 근본적 원인이 된다. 남북미 교전 쌍방은 정치군사적 회담의 성실한 이행을 통해 한반도 문제의 근본적, 평화적 해결을 지향하는 평화협정을 체결하여야 한다.

### 주한미군 유지비용 부담금 협정의 문제점

SOFA 제5조에는 주한미군이 주둔하는데 소요되는 경비는 미국이 전액 부담하도록 되어 있음에도, 1991년 예외협정을 통해 주한미군에 대한 한국정부의 부담금 지원을 관철시켰고, 매년 한국이 부담하는 방위비는 증가하고 있다. 그런데 협정의 굴욕성, 부담금액의 부적절성, 불법전용, 감독 부재 등 여러 문제점이 나타나고 있다. SOFA에도 규범합치적인 법의 적용이 절실하고, 주권을 지키기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

### SOFA 노무규정의 위헌성

주한미군 내 종사하는 한국인 노동자들 역시 헌법상 근로의 권리, 근로3권의 주체임은 말할 것도 없거니와, 주둔군의 주권면제특권이나 임무의 특수성을 감안하더라도 기본권의 본질적 내용을 침해하거나 현저하게 불합리하게 이를 제한하는 것은 허용되지 않아야 한다. 그러나 SOFA의 전반적 불평등성은 고스란히 한미 SOFA 노무조항의 불평등성으로 이어지고 있어서 근본적 개정이 요구되는 상황이다.

이러한 미군위의 연구활동과 실천으로 2014년을 한반도 평화 원년으로 만들 수 있기를 희망한다.

## II. 2013 미군범죄 : 평택수갑사건을 중심으로

### 1. 이른바 ‘평택수갑사건’의 경위

2012. 7. 5. 20:00경 평택 신장동 미군기지 인근 로데오거리에서 순찰을 돌고 있던 평택 미군기지(K-55) 제51비행단 소속 헌병 및 미 군인들은 로데오거리에서 악기점을 운영하는 상인인 A에게 “가게 앞에 주차된 차량의 이동주차를 요구”하였다. A와 미군들 간에 실랑이가 벌어졌고 미군 중 1명이 A의 손목을 비틀어 수갑을 채우려 했다. A가 저항하자, 나머지 미군들이 합세해 A를 눕혀 제압하고 양팔을 뒤로 제껴 수갑을 채웠다. 위 미 헌병 및 미 군인들 총 7명은 길을 지나가다 A가 불법체포되는 모습을 보고 영어로 항의하는 행인 B에게도 수갑을 채웠다.

같은 날 20:35경 112 신고를 받은 평택 송탄파출소 소속 경찰관 4명이 20:39경 현장에 도착하여 미군들에게 위 A, B의 수갑을 풀어주고 한국 측에 신병인도해 줄 것을 요구했으나 미군들은 이를 거부하고, 사건 현장에서 150여m 떨어진 미군 부대 정문까지 A, B를 수갑 채운 상태로 끌고 갔다. 이후 미군들은 부대 앞으로 찾아와 항의하는 A의 동생 C에게도 수갑을 채웠다.

위 피해자들은 미군에 의해 수갑이 채워진 채 약 40여분 동안 체포된 상태로 있었으며, 미군들은 한국 경찰의 계속된 요구에 같은 날 21:02경에야 비로소 피해자들의 수갑을 풀어주었다.

### 2. 사건 발생 후 진행경과

## 가. 평택경찰서의 수사

위 사건과 관련하여 평택 경찰은 미군들에 대한 수사, 피해자들 및 목격자 진술, CCTV와 휴대전화 영상 등 방대한 수사를 통하여 미군들이 피해자들에게 수갑을 채운 사실을 확인하였고, 2012. 8. 20.경 위 미군들을 폭력행위등처벌에관한법률위반(불법체포) 혐의 기소의견으로 검찰에 송치하였다.

## 나. 평택지청의 수사

평택지청은 경찰로부터 이 사건을 송치 받아 약 1년여 동안 수사를 진행하였고(사건 번호 2012형제13651호) 현재 사건의 처분만을 남겨두고 있는 상태이다.

그런데 수사가 종료되기도 전에 검찰은 미군 측으로부터 확인서, 보증서 등을 받고 피의자신분인 위 미군들의 출국을 허용하였고, 피의자인 위 미군들은 현재 모두 외국에 있는 상태이다(이 사실은 2013. 3.경 한 언론매체가 미군 측으로부터 받은 전자우편을 통해 밝혀지게 되었다).

## 다. 기소 관련절차 진행 중

사건발생한 지 1년여, 검찰이 수사를 진행한지 11개월 여만인 2013. 7.경 검찰은 비로소 피의자 미군 7명 전부 기소방침 의견을 미군 측에 전달하였다.

이에 미군은 공무집행확인서를 제출하면서 당시 미군들이 ‘공무 수행중’이었으니 1차적 재판관할권이 미군 측에 있다고 주장하였다.

검찰은 미군의 적법한 공무수행으로 보기 어렵다고 판단하여 미군의 공무집행확인서에 대하여 이의를 제기하였다.

그러나 한국 검찰이 2013. 7.경 미군 측에 이의제기한 이후, 현재까지 약 4개월 여 기간이 경과한 동안 어떠한 후속조치도 취해지지 않았고 아직까지 평택수갑사건은 해결되지 않고 있다.

## 3. 문제점

### 가. 적법한 공무수행 중인지 여부

### (1) 미군의 기지 관련 경호 및 관리의 범위

「대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」(이하 ‘SOFA’라고만 합니다) 제3조 제1항은 “합중국은 시설과 구역 안에서 이러한 시설과 구역의 설정, 운영, 경호 및 관리에 관한 필요한 모든 조치를 취할 수 있다”고 규정하고 있어, 기지와 관련된 경호 및 관리는 ‘시설과 구역 안에서’ 행해져야 할 것이다.

그런데 이 사건은 미군기지 밖 한국인들의 일상적인 영업장소에서 발생한 것으로, 미군과 피해자들간의 무슨 분쟁이 있어서 미 헌병이 개입한 사안도 아니다. 피의자인 미군들에게 미군 기지 밖의 주차 단속을 한 권한이나 한국인에게 이동주차를 명할 권한이 있다고 할 수도 없다. 즉, 피의자들의 행위를 ‘공무’로 볼 근거가 없고, 그와 관련된 특별한 권한이 부여된 근거도 없다.

### (2) 공무로서의 기능을 이탈한 공무

가사 피의자들이 ‘공무 중’이었다 하더라도, ‘공무로서의 기능을 이탈한 공무’에 대해서는 SOFA 자체에 의해 공무성이 부정된다.

SOFA 제22조 제3항 (가)에 관한 합의의사록 제1항 후문에서는 “본조 및 본 합의의사록에서 사용된 ‘공무’라 함은 합중국 군대의 구성원 및 군속이 공무집행기간 중에 행한 모든 행위를 포함하는 것을 말하려는 것이 아니고 그 자가 집행하고 있는 ‘공무로서의 기능’으로 행하여질 것이 요구되는 행위에만 적용되는 것을 말한다.”고 규정되어 있다. 또 이에 관한 양해사항 제1항에서는 “어떤 자가 특정한 임무수행을 요구하는 행위로부터 실질적으로 이탈한 경우, 이는 통상 그 자의 ‘공무’ 밖의 행위를 뜻한다.”고 규정하고 있다.

한편, SOFA 제22조 제10항 (가)에 보면 “합중국 군대의 정규 편성 부대 또는 편성대는 본 협정 제2조에 따라 사용하는 시설이나 구역에서 경찰권을 행사할 권리를 가진다. 합중국 군대의 군사 경찰은 동 시설 및 구역 안에서 질서 및 안전의 유지를 보장하기 위하여 모든 적절한 조치를 취할 수 있다.”고 규정되어 있으나 (나)를 보면, “이러한 시설 및 구역 밖에서는 전기의 군사 경찰은 반드시 대한민국 당국과의 약정에 따를 것을 조건으로 하고 또한 대한민국 당국과의 연결 하에 행사되어야 하며, 그 행사는 합중국 군대의 구성원 간의 규율과 질서의 유지 및 그들의 안전보장을 위하여 필요한 범위에 국한된다.”고 규정하고 있다.

그런데 피의자인 미군들은 시설과 구역 밖에서 대한민국과의 연결 없이 독자적으로 한국인을 체포하였고, 권한 범위를 넘어 체포권을 행사하였다.

백번 양보하여 미군에게 기지 밖의 경호나 경찰권 행사와 관련하여 어떤 권한이 부여된 바가 있다고 하더라도 이는 당연히 기지 밖의 미군을 대상으로 하는 것이지 한국인을 상대로 수갑을 채우는 것은 명백히 임무수행을 이탈한 것으로서 ‘공무’의 개념에 포함될 수가 없는 것이다.

위와 같은 피의자들의 행위는 정당한 공무수행 중의 행위로 볼 수 없다.

### (3) 소결

따라서 검찰이 미군 측의 공무집행확인서에 대하여 적법한 공무수행중이라고 볼 수 없다고 보고 이의를 제기한 것은 타당한 조치였다. 그러나 문제는 검찰의 이의제기 이후의 상황이다.

#### 나. 공무집행확인서에 대한 이의제기 후 절차 진행 과정

SOFA 양해사항 제22조 제3항 (가)에 관한 합의의사록 3. (가)에 의하면, 대한민국 당국은 합중군 군대의 어떠한 공무증명서에 대하여도 토의, 질문 또는 거부할 수 있으며, (나)에 의하면, 해당 지방검찰청 등의 검사는 어떠한 의문시 되는 공무증명서에 대하여도 이를 접수한 날부터 10일 이내에 법무참모 또는 법무장교와 토의할 수 있고, 10일 이내 만족할 만한 해결에 도달하지 못하였을 경우 법무부의 해당 당국자는 어떠한 남아있는 미합의 사항도 주한미군 법무감 또는 그가 지정하는 대리인과 토의할 수 있다고 되어 있다.

또 만일 공무증명서가 지역의 검사에게 최초로 제출된 후 20일 이내 상호 합의에 도달하지 않으면 남아 있는 미합의 사항은 합동위원회 또는 형사재판권분과위원회에 회부될 수 있고, 만일 합동위원회 또는 형사재판권분과위원회가 합당한 기간 내에 남아 있는 미합의 사항을 해결할 수 없는 경우에는 외교경로를 통하여 해결하도록 회부될 수 있다.

나아가 공무증명서가 최초로 제출된 후 30일 이내 상호 합의에 도달하지 않으면 동 협의의 계속과는 관계없이, 미군 당국이 피의자에 대한 군사재판, 비사법적 징벌 부과 또는 기타의 적절한 조치를 취할 수도 있다고 되어 있다.

즉, 미군의 공무집행확인서에 대하여 한국 검찰이 이의제기를 하였으므로, 이후 한, 미 양측 관련 당국자들 사이에 공무증명서에 대한 협의가 이루어졌을 것이다. 만약 정해진 기간 내에 협의가 이루어 지지 않았다면, 합동위원회 또는 형사재판권분과위원회 회부로 해결하였거나 이로서도 해결할 수 없었다면 외교경로를 통하여 해결할 수 있었다 할 것이다.

위 SOFA규정에 따라 한, 미 양국간에 어떤 방법으로든 공무집행확인서에 대한 협의절차가 진행되었을 것으로 예상되나, 한국 검찰의 이의제기 후 4개월이 지난 현재 까지 이 사건에 대하여 어떠한 절차도 진행되지 않고 있다. 공무수행중으로 협의가 되었는지, 공무수행중이 아니므로 대한민국에 재판권이 있다는 결론에 이르렀는지, 아니면 협의기간이 경과하여 미군 자체의 조치로 끝나버렸는지 현재로서는 알 길이 전혀 없는 상태이다.

#### 4. 결론

이른바 평택수감사건이 발생한 지 벌써 1년 반이라는 시간이 흘렀다.

피해자들은 수사 진행 도중 피의자인 해당 미군들의 출국을 허용한 검찰의 부적절한 처사, 기소여부와 관련한 처분 지연 등에 대하여 대검찰청에 진정서를 제출하기도 하고, 고소대리인은 관련 형사사건에 의견서를 제출하여 조속한 수사 마무리, 결과 통보를 요청하였으나 아직까지도 아무런 조치가 취해지지 않고 있다.

평택수감사건은 우리의 기억 속에서 서서히 잊혀지고 있지만, 피해자들에게 남은 상처는 쉽게 지워지지 않을 것이다. 미군에 의해 수감이 채워져 불법체포, 상해 등을 입은 것 뿐만 아니라 대한민국 수사기관의 늦장 대응과 부적절한 처신, 기소의견을 발표했음에도 아직까지 아무런 처분을 하지 않고 있다는 것이 더욱 큰 상처가 되지 않을까 우려된다.

가해 미군에 대하여 전원 기소방침을 정하고, 미군 측의 공무집행확인서에 이의제기 까지 한 검찰은 이의제기 이후 한미 당국간 협의 결과를 공개하고, 이에 따른 처분을 조속히 진행하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 한반도 전쟁위기와 평화를 위한 해법

## 1. 들어가며

미군문제연구위원회는 2007. 3. 22. 북한에 대한 선제공격은 물론 북한 정권 제거 및 점령계획까지 포함된 한미연합 군사훈련(2007. 3. 25.부터 같은 달 31.까지 실시된 2007년 RSOI·FE)에 대하여 헌법소원심판청구 및 집행정지가처분신청을 제기하는 등 한반도의 정전상태를 근본적이고 평화적으로 해결하고 한반도의 항구적 평화 체제를 구축하기 위한 노력을 부단히 전개해 왔다. 특히 2013년 상반기에는 정전협정 체결 이후 한반도 전쟁발발의 위기가 최고조에 이르면서 대화와 협상을 통하여 정전상태를 종식하고 평화협정을 체결할 것을 촉구하기 위해 미군문제연구위원회 주관의 릴레이 1인 시위를 한 달 동안(4. 3. ~4. 30) 진행하기도 하였다.

정전협정 체결 이후 북한을 겨냥한 대규모 한미연합 군사훈련은 수십 년간 지속적으로 실시되어 왔으나, 2012. 12. 12. 북한의 인공위성 발사 - 2013. 1. 22. 유엔안전보장이사회의 북한의 탄도미사일 기술을 이용한 장거리 로켓 발사에 대한 대북제재결의안 제2087호 채택 - 2013. 2. 12. 북한의 제3차 핵실험 실시 - 2013. 3. 8. 유엔안전보장이사회의 북한의 제3차 핵실험에 대한 대북제재결의안 제2094호 채택으로 이어지는 정세 속에서 실시된 2013년 키 리졸브(3. 11.~ 3. 21.)·독수리(3. 1.~4. 30.) 한미연합 군사훈련은 그 어느 때보다도 한반도의 군사적 긴장과 핵전쟁 발발의 위험을 고조시켰다.

특히 이번 한미연합 군사훈련에는 B-52 전략 핵 폭격기, 공격형 핵 추진 잠수함 샤이엔(6900t급), 스텔스 전략폭격기 B-2, 최신예 F-22 스텔스 전투기, 이지스 구축함과 해상 레이더 기지 등 최첨단 전력을 동원한 무력시위가 연이어 벌어졌고, 북한은 3차 핵실험에 대한 유엔의 제재 움직임과 한미연합 군사훈련에 반발하며 2013. 3. 5. 정전협정 백지화를 선언한 이후 군사적 공세의 강도를 단계적으로 높이는 가운데 마침내 미국 본토까지 타격할 수 있도록 사격 대기 상태에 들어가도록 지시까지 하였다.

또한 8. 19.~8. 26. 까지 진행된 을지프리덤가디언훈련(UFG)과 을지훈련에는 해외 미군 3천여명을 포함, 미군 3만여 명과 군단, 합대, 비행단급 이상 지휘부 등 한국군 5만6천여 명 등 총 53만명이 참가한 것으로 확인되었다. 당시 개성공단 정상화 합의서 채택 이후 후속조치가 진행 중이고 추석 명절 이산가족 상봉에 관한 남북간의 기대 섞인 제안이 오고가는 상황에서 진행되는 UFG 연습과 을지훈련이 향후 남북관계의 정상화에 부담으로 작용할 것이라는 우려가 제기 되었으며, 북한은 조평통



성명을 통해 “청와대 ‘지하벙커’에서 열린 ‘을지 국가안전보장회의’를 ‘전쟁모의’라고 표현하며, 이 자리에서 박근혜 대통령이 발언 한 ‘남북관계와 주변정세의 변화에 관계없이 대비태세를 갖춰야 한다’, ‘평화를 원한다면 전쟁을 준비해야 한다’는 발언을 ‘호전적 망발’이라고 비난하기도 했다.

이러한 남북간의 긴장을 해소하고 한반도 전쟁 재발의 위기를 끊임없이 불러오는 정전상태의 지속에 대하여 헌법이 지향하는 평화적 생존권의 보장· 평화통일· 국제평화의 정신에 입각하여 다음과 같이 정전상태가 종식되고 평화협정이 체결되어야 할 것이다.

## 2. 남북미 교전 쌍방은 상호 일체의 적대행위를 중단하고 대화와 협상을 통하여 적대관계를 청산하고 정전상태를 종식하여야 한다.

한반도는 1953년 7월 27일에 체결된 정전협정으로 전쟁이 일시적으로 멈춘 정전상태이다. 정전상태는 잠재적 전쟁상태로서 이러한 정전상태의 한반도에서 조성된 남북미 사이의 정치군사적 대결과 갈등은 언제든지 군사적 충돌로 이어질 수 있다.

정전협정 제2조 제12항 “적대쌍방 사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제하에 있는 모든 무장역량이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다...”은 적대행위의 완전정지를 규정하였고, 정전협정 제2조 제13항 ㄷ목 “한국 경외로부터의 증원하는 군사인원을 들여오는 것을 정지한다...” 및 ㄹ목 “한국 경외로부터 증원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 들여오는 것을 정지한다...”은 한국(조선) 경외로부터의 군사인원과 작전무기의 증원 금지를 규정하였다. 한미연합 군사훈련은 일체의 적대행위 금지 및 한국(조선) 경외로부터의 군사인원과 작전무기의 증원 금지를 규정한 정전협정 위반이고 북한의 군사적 공세는 일체의 적대행위 금지를 규정한 정전협정 위반이다.

남북미 교전 쌍방 사이에 상대방에 대한 무력 위협에 해당하는 대규모 군사훈련이 지속적으로 실시되는 상태에서는 정치군사적 대결과 갈등을 원만히 해결하기 위한 대화와 협상은 불가능하다. 정전상태에서 상대방에 대한 적대행위는 한반도의 군사적 긴장과 전쟁 발발의 위협을 고조시키는 반면 한반도에서 전쟁의 위기를 근원적으로 없애기 위한 대화와 협상을 통한 평화적 해결의 분위기를 저해하는 것이다.

따라서 남북미 사이의 적대관계가 종식되지 않는 정전상태에서는 남북미 간의 정치군사적 대립과 갈등이 끊임없이 재연될 수밖에 없다. 이는 한반도 정세를 불안정하

게 만드는 근본적 원인이 된다.

### 3. 남북미 교전 쌍방은 정치군사적 회담의 성실한 이행을 통해 한반도 문제의 근본적, 평화적 해결을 지향하는 평화협정을 체결하여야 한다.

정전상태에서 남북미 교전 쌍방 사이에 발생한 정치군사적 대결과 갈등, 특히 핵 전쟁 대결상태를 평화적으로 해결하기 위하여는 대화와 협상을 통하여 한반도 핵문제를 포함한 모든 정치군사적 문제를 평화적으로 해결하기 위하여 노력하는 가운데 상호간의 불신을 없애고 신뢰를 쌓아야 한다.

정전협정 제4조 제60항 “한국(조선) 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”

정치회의의 소집에 관한 규정이 지향하는 바도 위와 같은 취지이다. 정전협정에 근거한 한반도 문제의 평화적 해법은 교전 쌍방 사이의 정치군사적 회담의 성실한 이행에 있는 것이다.

전쟁 발발 위험의 정전상태에서 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 교전 쌍방 사이에 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖고 시급히 불완전하고 불안정한 정전협정을 평화협정으로 교체하여야 한다. 정전협정 제5조 제62항 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.”

정전협정의 평화협정 등에 의한 교체에 관한 규정이 지향하는 바도 위와 같은 취지이다.

결국 정전협정에 근거한 한반도 문제의 평화적 해법은 교전 쌍방 사이의 고위급 정치군사회담을 통하여 한국으로부터의 외국군대의 철거 및 한국문제의 평화적 해결을 위한 협의가 진행되어 정전협정을 교체하는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정, 특히 평화협정을 체결하는 것이다.

한반도의 군사적 대립과 긴장은 아직도 진행형이고, 언제든지 2013년과 같은 위기 상황이 반복될 가능성은 잠재해 있으므로 남북미 교전 쌍방으로 하여금 정치군사적 회담의 성실한 이행을 통해 한반도 문제의 근본적, 평화적 해결을 지향하는 평화협정을 체결할 것을 희망한다.

## IV. 주한미군 유지비용 부담금(방위비 분담금) 협정의 문제점

### 1. 현재 한미간 부담금 협상의 개요

한미 양국은 지난 1991년 주한미군 주둔비용에 관한 ‘방위비 분담 특별협정’ 내지 ‘주한미군 주둔경비 부담(방위비 분담) 협정’(SMA)을 체결한 이래 2~3년 주기로 8차례에 걸쳐 체결해 왔으며, 오는 2014년부터 적용될 9번째 ‘방위비 분담 특별협정’ 체결을 위한 한미 고위급 회담<sup>1)</sup>이 지난 ‘2013년 7월 2일 미국 워싱턴에서 처음으로 연 이후, 7차 고위급 회담이 11월 18일, 19일 미국 워싱턴에서 열릴 전망이다.

특히 미국에서 국방예산 대규모 삭감을 포함한 연방정부 예산 자동삭감조치(시퀘스터)가 발효되면서 한국에 대한 미국의 방위비 분담 증액 요구가 어느 때보다 거센 상황에서, 방위비 분담금 제도개선, 내년 방위비 금액, 방위비 유효기간 및 연도별 인상율을 정하는 것이 주된 쟁점인 것으로 알려졌다. 특히 언론보도에 의하면 방위비 총액과 관련해서 7차 협상까지 한미가 2천억 이상의 차이가 나는 금액<sup>1)</sup>이 제시되었다는 후문이다.

따라서 한미간의 이른바 방위비 분담금 협정의 내용, 협정 유효 기간 등에 대한 문제점을 살펴보고 상호 평등한 한미관계를 위한 협정의 방향을 제시하고자 한다.

### 2. 주한미군 유지비용 부담금 협정의 문제점

#### 가. 용어의 부 적절성

우선적으로 ‘방위비 분담금’이라고 하는 것은 마치 한미 상호간 ‘방위비’를 분담, 다시 말해 자국이 당연히 부담해야할 금원으로 이해될 우려가 있다. 즉, 미군이 군부

1) 한국은 올해 수준인 8700억원을 제시하고 있지만 미국은 1조원 이상을 주장하는 것으로 알려졌다.

대 내에서 주둔하는 경비임에도 마치 탱크를 사는데 드는 ‘방위비’로 오해할 여지가 많고, 혈맹 또는 주한미군이 한국의 방위의 한축으로서 역할을 강조함으로써 굴욕적인 협상의 전제가 되며, 나아가 소위 방위비 분담문제를 국익, 주권, 실익의 문제가 아니라 이념의 문제로 편향되게 이해함으로써 건전한 비판과 토론을 저해하게 된다.

따라서 한미주둔군지위협정(SOFA) 제5<sup>2)</sup>에 의하면 ‘합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비’라고 표현하고 있으므로 ‘방위비분담(금)’이 아니라 주한미군 유지비용, 또는 주한미군 주둔경비<sup>3)</sup>라고 하고, 또한 애초 SOFA에서 미군이 부담하기로 한 것을 한국이 책임진다는 점에서 ‘부담’이라고 함이 적절할 것이다. 여기에서는 소파 규정에 따라 ‘주한미군 유지비용 부담금’이라고 사용한다.

## 나. 주한미군 유지비용 부담금 협정 자체의 굴욕성

한미주둔군지위협정(SOFA) 제5조에는 주한미군이 주둔하는데 소요되는 경비는 미국이 전액 부담하도록 되어 있음에도, 이를 위반<sup>4)</sup>하여 1991년 예외협정을 통해 주한미군에 대한 한국정부의 부(분)담금 지원을 관철시켰고, 지금까지 특별협정을 통해 방위비를 분담해왔으며, 헌법 제60조 제1항 ‘국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항’으로서 국회의 비준을 득해 왔다.

한국이 부담하는 주한미군 유지비용은 납세자인 국민들의 재산상 권리의무에 직접적인 영향을 미치게 되므로, 한미행정협정 제5조 주한미군 주둔비 자비 부담의 원칙을 수정할 만한 특별한 예외적 사정이 존재하는 객관적이고 명백한 상황에서 한시적으로 지급됨으로써 국민 개개인의 조세부담을 최소화하여야 할 것임에도, 현재까지 매년 한국이 부담하는 방위비는 증가하였다.

특히 1991년 이래 23년 동안, 제8차에 이르는 방위비분담 특별협정 체결을 근거로 한국이 미국에게 지급하는 유지비 부담금은 한시적 특별조치로서 예외적으로 지급되

2) 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 (SOFA)

제5조 시설과 구역 - 경비와 유지

1. 합중국은, 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는, 본 협정의 유효 기간 동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다.

3) 평통사 2013.6.27. 제9차 미군주둔비부담 협정 체결 첫협상에 대한 평통사 의견서.

4) 말하자면 SOFA협정 제5조에서 미군의 주둔비는 미국이 부담키로 하였고, 어떠한 하위규정에 위임할 수 있다는 규정도 없음에도 불구하고 이른바 방위비 분담 협정을 체결하는 것은 법체계상 상위법이라고 할 수 있다.

는 것이 아니라 한미행정협정 제5조 주한미군 주둔비 자비 부담의 원칙을 완전히 훼손함으로써 미국의 재정 부담을 한국에 일방적으로 ‘항구적으로’ ‘전가’시키는 상황에 이르렀다.

#### 다. 유지비용 부담금액의 적정성

한국측의 비용 부담금은 1991년부터 2013년까지 23년 동안 총 12조 1,240억 원 가량 지급되었고, 지난 1991년 1,073억원에 불과했던 방위비분담금은 10년 뒤인 2001년 4배로 늘어난 액수인 4,882억원으로 증가하였으며, 20년 후인 2011년에는 8,125억원을 지급해 최초 방위비분담금보다 무려 8배 가량 증가하였다.

또한, 주한미군은 한미 SOFA 협정에 따라 토지와 건물의 임대료 면제(직접지원), 각종 세금의 면제 및 공공요금의 감면, 통행료 등 시설이용료 감면, 카툰사 등 인력 지원(간접지원), 그리고 미군이 부담해야 할 손해배상금 25%를 우리 정부가 부담하는 등 2009년 7,861억원, 2010년 8,188억원을 지원받고 있는 것으로 알려져 결국 주한미군유지비용 부담금을 합하면 1조 6천억 이상이 될 것으로 알려졌다.

한편, 서울중앙지방법원 2009가합19203 손해배상 사건<sup>5)</sup>에서 서울지방법국세청 사실조회 회신에 의하면 “Bank of America 서울지점과 금융거래 사실이 있는 ‘커뮤니티 뱅크’는 미국 국방부 소속 금융시설(the banking facility of the U.S. Department of Defense)임이 확인되어 한미조세협약 제13조의 규정에 의거 과세 면제 처리하였음”이라고 답변하였고, “뱅크오브아메리카 서울지점의 금융거래정보의 제공결과 또한 ‘원천징수 면제 근거 ; 한미조세협약 제13조[이자] 제3항의 과세면제 규정 참조’라고 답변하였으며, 오히려 이자소득을 누리고 있는 것으로 확인되었다<sup>6)</sup>”. 또한 2008.10. 기준으로 주한미군의 방위비분담금 축적금액은 합계 1조 1,193억 원에 이르는 것으로 알려졌음에도, 매년 방위비 부담금은 증가되었던 것이다.

최근 언론보도에 의하면, 8차 협정 기간인 2009년부터 2013년까지 미군 주둔비부담

5) 미군이 유지비용의 미사용액은 은행에 예치하여 면세에 따른 막대한 이자소득을 누리고 있음을 전제로, 국가를 상대로 국세청 직원들의 직무유기 등을 이유로 손해배상을 제기한 사건으로, 원고적격이 인정되지 않아 각하되었다.

6) 서울중앙지방법원 2009가합19203 손해배상 사건에서 국방부의 사실조회회보서에 의하면, 주한미군사령부는 ‘커뮤니티 뱅크의 SMA 계좌로부터 어떠한 이자도 받고 있지 않다’고 답변한 반면, 뱅크오브아메리카 서울지점의 금융거래정보의 제공 결과에 의하면, 뱅크오브아메리카 서울지점과 주한미군 영내 커뮤니티 뱅크 사이의 연도별, 금융상품별 거래내역을 제공하면서 이자소득이 발생한 사실을 확인하였고, “당 지점은 커뮤니티 뱅크를 통하여 미국정부가 가득한 이자소득에 대하여 이자소득세를 원천징수하지 아니하였음”이라고 답변하였다.

금에 대한 감액분이 3,035억원, 이월액이 7,710억원, 불용액이 512억원으로 나타났으며, 특히 불용액 및 이월액이 발생함에도 불구하고 차년도 부담금액에 반영되지 않고 있는 것으로 확인되었다. 이는 부담금 협상이 총액 협상이며, 협상주기가 5년이라는 장기간에 걸침으로서 발생하는 문제이며, 국가재정법 상 회계년도 독립의 원칙과 단년도 회계원칙에 어긋나는 것이다<sup>7)</sup>.

또한 8차 특별협정(3조)과 그 부속합의서인 교환각서(8조)는 “만일 연도 말에 미집행(군사건설)지원분이 발생하는 경우, 이 지원분은 다음 연도로 이월된다”라고 되어 있으나, 이는 명시이월과 사고이월의 경우에만 이월을 허용하는 국가재정법을 위배하고 예산의 기본원칙인 단년도 예산주의를 무시한 재정주권에 대한 심각한 훼손에 다름 아니다<sup>8)</sup>.

따라서 주한미군이 협정액보다 적게 부담금을 지출, 배정하였다면 그만큼 사용할 필요성이 없다는 것이고, 또한 사용 포기의사로 해석될 수 있으므로 감액분, 불용액 부분에 대해서는 차회 협정에 반영하여 감액되어야 마땅하다 할 것이다.

## 라. 주한미군 유지비용 부담금 전용의 위법성

특히, 한국 정부는 국회에서 2007.2.27. 제7차 방위비분담 특별협정에 대한 법안심사소위원회의 심사가 이루어질 당시 방위비분담금이 미군기지이전비용(LPP사업<sup>9)</sup>)으로 집행된다는 사실을 인정하였다<sup>10)</sup>.

즉, 방위비분담금 특별협정에 따른 방위비 분담금이 축적되어 연합토지관리계획(‘LPP협정’) 개정협정<sup>11)</sup>에 따라 미국이 부담하기로 한 미2사단 이전사업에 사용되는

7) 평통사 2013.6.27. 제9차 미군주둔비부담 협정 체결 첫협상에 대한 평통사 의견서.

8) 평통사 2013.6.27. 제9차 미군주둔비부담 협정 체결 첫협상에 대한 평통사 의견서.

9) 한미양국은 2004. 7.경 용산기지 이전 합의서 및 연합토지관리계획(‘LPP협정’) 개정협정을 타결하였는데, 위 개정협정에 따르면, 한국은 용산기지 이전비용을, 미국은 미2사단 이전비용(LPP사업)을 각 부담하기로 하였다.

10) 이에 국회는 ‘방위비분담 특별협정과 LPP협정은 별개의 협정임에도 불구하고 분담금 예산이 미군기지 이전비용으로 사용되고 있는 바, 정부는 향후 미측과 협의하여 개선방안을 강구할 것’이라는 부대의견을 채택하였고 국회는 2008. 11. 24. 본회의 의결로 국방부에 대하여 위 부대의견을 성실히 이행할 것을 요구하였다.

11) 한미 연합토지관리계획 협정(주한미군기지 통·폐합을 내용으로 하는 연합토지관리계획, Land Partnership Plan)

한국이 이전을 요구한 기지에 대체시설 건설, 추가 공여 부지 매입비용 등은 한국이 부담하고, 미국이 희망하는 기지에 대한 대체시설 건설비용 등에 대해서는 미국이 부담하게 된다.

또한 LPP 협정은 미군기지 반환 이전에 한·미 양측이 종합적인 환경오염 실태 조사를 실시하도록 규정하고 있으며, 조사 결과 미군 측이 환경 오염원으로 입증되면 미군이 전적으로 오염을 치유하게

것은 미국이 재정적으로 부담해야 할 미2사단 이전사업비용까지 방위비분담금의 목적 외 사용을 통해 한국에 그 부담을 전가하는 것이다.

한국 정부는 종전 7차 유지비 부담금 특별협정 체결을 위한 갱신 협상에서 미국이 방위비분담금을 목적 외로 LPP 사업에 사용하는 것, 또한 부담금을 해당연도에 사용하지 않은 채 계속하여 축적하고, 나아가 이자까지 수령한 것을 양해하는 것은 주한미군에게 유지비용을 사용함에 있어 시기와 사유를 제한하지 않은 것으로서 일종의 백지수표를 준 것이라 아니할 수 없는 것이다.

또한 이러한 부담금 전용은 한미행정협정 제5조 및 연합토지관리계획(‘LPP협정’) 개정협정에 따라 미국이 부담하여야 할 주한미군 주둔비와 미2사단 이전비용을 일방적으로 한국에 전가하는 것일 뿐만 아니라 그만큼 유지비용 자체가 과다하게 책정되었거나 필요 없다는 반증이라 할 것이다. 또한 유지비용 부담금이 목적 외로 부당하게 사용되는 상황에 비추어 한미행정협정 제5조 주한미군 주둔비 미국 자기 부담의 원칙을 수정할 만한 특별한 예외적 사정은 존재하지 않다는 반증이기도 하다.

#### 마. 유지비 부담금 사용 내역에 대한 감독, 통제의 부재

현재, 유지비 부담 방식은, 일본이 지원대상 사업범위를 구체적으로 인건비, 광열수도비 등으로 규정하고 일본정부가 매회계년도 총액을 결정해 미국에 통보하는 것에 반해, 한국은 지원대상을 포괄적으로 규정하고 있고, 매회 총액만 명시되어 있어 지급된 부담금이 어디에 쓰여 졌는지 알 수 없어 집행의 불투명성, 한국정부가 관여할 수 없는 문제가 발생한다.<sup>12)</sup> 결국, 지원해야 할 사업이 정해지고 그 비용을 부담하는 방식이 아닌 지원할 자금이 확정된 후 미군 측이 ‘알아서’ 사업을 정하는 부담방식으로 인해 우리측 세금을 미군 측에서 어떻게 사용하는지 제대로 파악하지 못하고 있다는 것이다.

국회 또한 충분한 협정에 대한 충분한 사전 토의를 통한 견제, 감시를 하지 못한 채, 회기에 밀려 비준 통과하고 있는 것도 국회의 적절한 견제역할을 하지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 최소한 국회에서 유지비 부담협정에 대한 견제역할만 제대로

된다.

연합토지관리계획은 2011년 12월 31일 완료를 목표로 하였으나 2006년에 2012년 이후로 한 차례 미뤄진 후, 한국과 미국 양측 국방장관이 2010년 10월 열린 한·미 안보협의회의(SCM)에서 2016년까지 기지이전 사업을 완료하기로 합의하였다.

12) 한국정부는 ‘분담금 지원방식’을 현재의 현금 위주에서 현물 위주로 바꿀 것을 제안했지만 미국은 기존 방식대로 ‘총액지급방식’의 유지를 고수하고 있는 것으로 알려졌다.

한다 하더라도 무리한 부담금액을 줄일 수 있고, 그 사용처 또한 제한할 수 있을 것이다.

2013.7.2 국회 외교통일위원회 박주선 의원은 미국 상원 군사위원회가 지난 4월 채택한 ‘해외미군 주둔비용(INQUIRY INTO U.S. COSTS AND ALLIED CONTRIBUTIONS TO SUPPORT THE U.S. MILITARY PRESENCE OVERSEAS)’ 보고서 중 주한미군 부분 번역본 전문과 이 보고서를 분석한 국회 입법조사처 보고서를 공개했는데(데일리 중앙 인용), 미국 상원은 주한미군이 이전되는 용산기지 식당의 통합 및 리모델링에 부담금을 불필요하게 사용했다고 지적하면서 “(주한미군이) 한국이 지급하는 부담금을 사실상 ‘공돈(free money)’으로 취급했다”<sup>13)</sup>고 비판한 바도 있다.

한국정부는 사실상 주한미군의 유지비 부담금을 어떻게, 어디에 사용하는지에 대한 철저한 감독과 더불어, 주한미군의 유지비사용내역에 대한 자료를 공개하여야 하며, 국회는 그 내역에 대한 철저한 검증을 통해 적정한 유지비 부담을 정하는 것이 바람직 할 것이다.

## 바. 기간, 사유의 문제점

앞서 언급한 바와 같이, 특별협정이 종전과 달리 5년마다 총액제로 체결함으로써 부담금의 지출 내역 및 그 적정성을 감시, 판단할 수 없으며, 이는 한미 당국이 국회의 견제를 회피하고자 하는 의도에 다름 아니다. 변화하는 국제정세와 자국 내의 사정에 따라, 특히 그 집행내역에 대한 국회 국정감사를 통해 가감을 반영하는 것이 당연한 것이다. 따라서 협정기간을 매년 또는 적어도 사유나 지출내역을 확인할 수 있는 전제하에서 타당한 기간을 설정해야 할 것이다.

또한 부담금을 현금이 아니라 현물로 지원하는 체제로 전환함으로써 부담금사용의 투명성을 확보하고, 미집행액 발생을 원천적으로 방지할 필요도 있을 것이다<sup>14)</sup>.

13) 보고서는 새로 짓는 평택 미군기지(캠프 험프리)에 한국 정부가 지급한 부담금 중에서 1040만 달러(약 117억원)를 들여 제2보병 사단 박물관을 2014년 완공 목표로 짓겠다는 주한미군의 건립계획에 대해 “부담금을 박물관 짓는 데 쓰는 것보다 임무상 필수적인 곳에 사용하는 것이 더 바람직한 방안”이라고 비판하였다고 보도되었다. (데일리 중앙 7.2자)

14) 외교통상부, “제8차 방위비분담 특별협정(SMA) 관련 주요 합의내용”, 2008. 12. 22, 3쪽  
우리 정부는 “군사건설”의 현물지원체제로의 전환을 통해서 부담금 사용의 투명성을 확보하고, 현금 미집행액 발생을 원천적으로 방지하게 되었다고 주장한 바 있다.



### 3. 마치며

주한미군유지비용 부담은 그 명칭, SOFA규정에 반하고 적정하지 않으며, 나아가 다른 용도로 전용되거나 이자소득을 누리는 것 등에 대해서 사전, 사후 통제받지도 않고 있는 문제가 고스란히 드러나고 있다. 이는 역설적으로 한미간의 우호증진에도 반한 것이다.

한국이 왜 주한미군 유지비용을 부담하여야 하는가, 또는 SOFA규정에 반한다는 논란은 별론으로 하더라도 유지비는 ‘주한미군’의 실비를 국민의 혈세로 변상하는 것인 만큼 적정한 금액을 산전하여야 할 뿐만 아니라 불용액, 미사용액 등은 철저히 반영하여 감축되어야 할 것이고, 나아가 국회와 국민에 의한 주권적 통제가 반드시 필요하다 할 것이다.

결국 유지비용 부담 특별협정은 결국 한국 국민의 조세부담을 부당하게 가중시키는 것이므로 갱신협상을 통하여 갱신할 것이 아니라 SOFA 규정에 자체에 따라 폐기되어야 마땅하고, 양보하더라도 적정한 금액, 통제할 수 있는 체제를 만드는 것이 무엇보다도 바람직하다 할 것이다.

## V. 한미 SOFA 노무조항의 위헌성 검토

### 1. 서론

주한미군 내 종사하는 한국인 노동자들 역시 헌법상 근로의 권리, 근로3권의 주체임은 말할 것도 없거니와, 주둔군의 주권면제특권이나 임무의 특수성을 감안하더라도 기본권의 본질적 내용을 침해하거나 현저하게 불합리하게 이를 제한하는 것은 허용되지 않는다.

그런데, 아래에서 살펴보는 바와 같이 한미 SOFA의 전반적 불평등성은 고스란히 한미 SOFA 노무조항의 불평등성으로 이어지고 근본적 개정이 요구되는 상황이다.

### 2. 현행 노무조항의 문제점

## 가. 군사상 필요에 의한 해고의 허용

근로기준법은 헌법상 근로의 권리를 구체화하여 법 제23조에서 ‘정당한 이유’를 해고의 요건으로 하고 있고, 우리 법원은 이때의 정당한 이유란 “사회통념상 근로계약을 계속시킬 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유가 있는 경우”를 말한다고 판시하고 있다(대법원 1992. 4.24. 선고 91다17931 판결 등 참조).

이에 반해 한미 SOFA는 ‘정당한 이유’가 있는 경우 외에 ‘군사상 필요’가 있는 경우에도 해고를 허용(한미 SOFA 제17조 제3항, 합의의사록 제17조 제2항)하고 있는데, 2001년 개정을 통해 ‘군사상 필요’의 개념이 구체화(양해사항 제17조 제3항<sup>15)</sup>)되었다고는 하나 여전히 의미가 모호할 뿐 아니라 “자원제약과 같은 상황에 대처하기 위한 합중국 군대의 준비태세 유지능력에 영향을 미치는 상황” 등 개념 범위가 지나치게 넓고, 판단주체가 미군당국 일방에 주어져 있어서 남용가능성이 얼마든지 열려 있는 상황이다.

## 나. 부당해고 등 개인 사안에 대한 사법적 구제수단의 차단

근로기준법은 헌법상 재판청구권 등을 구체화하여 법 제28조에서 노동위원회를 통한 구제 절차, 법 제31조에서 행정소송을 통한 구제절차를 규정하고 있고, 우리 법원은 이에 더 나아가 “구제신청을 기각하는 노동위원회의 결정이 확정된 경우 근로자가 사법상의 지위의 확보 및 권리의 구제를 받기 위하여 별도로 민사소송을 제기할 수 있다”고 판시하고 있다. (대법원 1992. 5.22. 선고 91다22100 판결 참조)

이에 반해 한미 SOFA는 부당해고 등 개인 사안이 특별위원회에 회부된 경우 그 특별위원회의 결정을 최종적인 것으로 규정함으로써 그 결정에 불복하여 소송 등 사법적 구제절차로 나아갈 수 없도록 하여<sup>16)</sup> 헌법상 재판청구권을 침해하고 있을 뿐 아

15) 제3항과 합의의사록 제2 및 제4에 사용된 “군사상 필요”는 합중국 군대의 군사목적 수행을 위하여 해결조치가 긴급히 요구되는 경우를 지칭하는 것으로 이해한다. 이 용어는 전쟁, 전쟁에 준하는 비상사태, 그리고 미국 법률에 의하여 부과되는 군의 임무변경이나 자원제약과 같은 상황에 대처하기 위한 합중국 군대의 준비태세 유지능력에 영향을 미치는 상황을 말한다.

16) 양해사항 제17조 제4항 (가) 2)

2. (가) 이 항하에서 특별위원회에 회부되는 쟁의는 주로 단체행동 사안에 관련된 것으로 이해한다. 그러나 대한민국 노동부는 개인 사안도 고용원이 그 사안에 대한 고용주의 최종결정을 접수한 후 60일 이내에 추가검토를 요청하고, 이에 따라 합중국 군대의 관련 서류를 검토한 결과 아래와 같은 사실을 발견하면 합동위원회 또는 노무분과위원회를 통하여 이 특별위원회에 이를 회부할 수 있다.

(1) 고용주의 최종결정이 통상적인 청원절차를 마친 후에 내려졌고,

(2) 당해 고용원이 소청에 동의하고 특별위원회의 결정을 최종적인 것으로 받아들일 것임을 서면으로 합

나라(다만 근로자가 특별위원회에 회부 요청을 하지 않고 바로 소송을 제기하는 것은 가능), 특별위원회는 한-미 동수로 구성되고 다수결로 결정되기 때문에 구조적으로 주한미군 측의 의견에 반하는 결론이 나올 수 없다는 것도 문제이다.

일본과 독일의 경우 노동자의 해고에 대해 접수국 노동위원회나 법원이 해고의 정당성을 판단하는 것과 비교된다.

#### 다. 사실상 쟁의행위의 불가능

노동조합법은 헌법상 노동3권을 구체화하여 노동조합의 쟁의행위를 원칙적으로 허용하되 필요적 조정전치주의를 채택하고, 노사 쌍방의 신청 등에 의한 중재제도를 도입하였다.

그런데, 한미 SOFA는 대한민국 노동위원회에 의한 필요적 조정전치주의에 그치지 않고, 조정 결렬시 필요적으로 합동위원회에 회부(합동위원회에서는 이를 다시 특별위원회에 회부할 수 있다)하도록 하고 있다. 그 뿐만 아니라 합동위원회의 결정은 구속력을 가지며(노동조합법에는 없는 일종의 강제중재 조항), 그 결정에 불복하거나 또는 해결 절차의 진행 중에 파업 등 쟁의행위에 들어가면 노동조합의 승인 철회 및 노동자의 해고에 대한 정당한 사유로 간주한다.<sup>17)</sup>

합동위원회가 한국정부대표 1인과 미국정부대표 1인으로 구성되고(한미 SOFA 제28조 제2항), 특별위원회도 한국정부와 미군에서 각각 동수로 대표되는 6인 이하의 위원으로 구성되며 특별위원회의 경우 다수결로 결정하는 점을 감안하면 쟁의행위에

의하였으며, 그리고

(3) 현저히 불공정한 결정이나 적절한 행정절차를 거치지 아니하였다고 믿을 만한 이유가 있는 경우, 합중국 군대는 노동부의 회부 요청에 대하여 적시에 응한다.

17) 주한미군 지위협정(SOFA) 제17조

4. (가) 고용주와 고용원이나 승인된 고용원 단체간의 쟁의로서, 합중국 군대의 불평처리 또는 노동관계 절차를 통하여 해결될 수 없는 것은, 대한민국 노동 법령 중 단체행동에 관한 규정을 고려하여, 다음과 같이 해결되어야 한다.

(1) 쟁의는 조정을 위하여 대한민국 노동청에 회부되어야 한다.

(2) 그쟁의가 전기 (1)에 규정된 절차에 의하여 해결되지 아니한 경우에는, 그 문제는 합동위원회에 회부되며, 또한 합동위원회는 새로운 조정에 노력하고자 그가 지정하는 특별위원회에 그 문제를 회부할 수 있다.

(3) 그쟁의가 전기의 절차에 의하여 해결되지 아니한 경우에는, 합동위원회는, 신속한 절차가 뒤따를 것이라는 확증 하에, 그 쟁의를 해결한다. 합동위원회의 결정은 구속력을 가진다.

(4) 어느 승인된 고용원 단체 또는 고용원이 어느 쟁의에 대한 합동위원회의 결정에 불복하거나, 또는 해결 절차의 진행 중 정상적인 업무 요건을 방해하는 행동에 종사함은 전기 단체의 승인 철회 및 고용원의 해고에 대한 정당한 사유로 간주된다.

대한 합동위원회의 구속력 있는 결정 역시 주한미군의 의사와 다르게 날 수 없는 구조이며, 당사자 일방인 노동자대표의 참여가 배제되어 있다. 한편, 노동조합의 쟁의행위가 금지되는 기간은 조정신청 접수일로부터 최소 45일로서 노동조합법상 공익사업에 적용되는 조정기간 15일의 3배에 달한다.

이와 같이 합동위원회에의 강제 회부, 합동위원회 결정에 구속력 부여, 합동위원회 회의에 당사자 일방인 노동자대표의 참여 배제, 한국의 노동현실 상 지나치게 장기간인 쟁의행위 금지기간 등이 결합하여 파업 등 쟁의행위가 사실상 불가능하여 헌법상 노동3권을 심각하게 위협하고 있다.

## 라. 영리목적 민간 기업(초청계약자)에 대한 특혜의 확대

한미 SOFA 노무조항이 적용되는 고용주의 범위에는 초청계약자가 포함된다. 초청계약자는 쉽게 말해서 주한미군과 계약을 맺은 미국 하청업체(또는 하청업자)로서 주로 군사은행, 비행장 시설물 관리, 학교, 음식물 조달 등의 업무에 종사하고 있다. 이들은 주한미군과 계약을 맺었다 뿐이지 영리를 목적으로 하는 민간기업인데 이들에게 국제법상 국가기관에 주어지는 국내법으로부터의 각종 면제 특권을 주는 것은 지나친 특혜가 아닐 수 없으며, 이들에게 고용된 한국인들에게 국내 노동법의 적용을 상당부분 배제하고 있는 것도 위헌적 조치라 아니할 수 없다.

## 3. 개정 방향

첫째, 국내 노동관계법령의 직접적·전면적 적용 방안이다. 필요하다면 공익사업에 준하는 정도의 제약 노동조합 및 노동관계조정법 제42조의2 (필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한), 제51조 (공익사업등의 우선적 취급), 제54조 (조정기간), 제72조 (특별조정위원회의 구성), 제73조 (특별조정위원회의 위원장) 등으로도 주둔군의 정상적인 군사 업무 수행과 주한미군 한국인 노동자들의 근로의 권리 및 근로3권의 조화로운 만족을 기할 수 있을 것이다.

구체적으로는 비상사태 시 한미 합동위원회의 사전 검토 없이 대한민국 노동법령을 이탈할 수 있다고 규정한 조항(양해사항 제17조 제3항과 합의의사록 제2와 제4, 제4항)을 삭제하고, 군사상 필요에 의한 해고 조항을 삭제하고, 합동위원회 및 특별위원회에 한미 정부대표와 동수의 노동자 대표의 참여를 보장하고, 부당해고 등 개인 사안을 포함하여 합동위원회 또는 특별위원회 결정에 대한 국내 사법적 구제를 전면

허용하고, 국내 공익사업에 준하여 쟁의권을 보장하고, 국내 노동관계법령을 하회하는 주한미군 인사규정과 단체협약의 편면적 무효를 규정하는 조항을 신설하여야 할 것이다.

둘째, 현재와 같은 직접고용제를 유지하되 독일과 같이 노동자들의 기본권에 상당한 영향을 줄 수 있는 임금 및 기타 근로조건에 대해서 한미 당국의 합의에 의해 규정하도록 하고, 고용이나 사회보험에 관해 발생한 분쟁은 대한민국의 재판권에 속하도록 하는 방법도 고려해 볼 수 있다.(독일보충협정 제56조 5항, 8항)

셋째, 일본, 북대서양조약기구(NATO), 아이슬랜드 등과 같이 대한민국 정부 또는 그 대리인이 주한미군 한국인 노동자를 고용하고 이를 주한미군에 공급하는 방식의 간접고용제로 전환하여 우회적 방법으로 주한미군 한국인 노동자들에게 국내 노동관계법령이 적용되게 하는 방법도 검토 가능한 방법 중 하나이다.

다만, 독일식 방법이나 간접고용제 방식은 모두 대한민국 정부가 주한미군 한국인 노동자들의 근로의 권리와 노동3권을 보장하여 주려는 적극적 의지가 있을 때에만 그 실효성이 보장되는 바, 만약 정부의 의지가 약한 경우에는 주한미군 한국인 노동자들은 대한민국 정부와 주한미군 양쪽을 동시에 상대해야 하는 이중고에 빠질 수 있는 방식이기도 하다.

#### 4. 결론

이와 같이 한미 SOFA 노무조항은 “합중국 군대가 그들의 고용원을 위하여 설정한 고용 조건, 보상 및 노동관계는 대한민국의 노동 법령의 제 규정에 따라야 한다”(제 17조 제3항)는 규정에도 불구하고, ‘군사상 필요’, ‘비상사태 시’ 등 포괄적 적용예외 설정, 조정 결렬시 합동위원회에의 강제 회부 및 노동자대표가 배제된 합동위원회 또는 특별위원회 결정에의 구속력 부여, 국내 사법적 구제수단의 차단, 장기간의 쟁의행위 금지기간 설정 등을 통하여 노동자들의 근로의 권리와 근로3권을 사실상 침해하고 있다. 원칙과 예외가 완전히 전도된 상황이라 아니 할 수 없다.

최근 전국주한미군한국인노동조합은 2012. 11. 13. 쟁의행위 찬반투표를 하여 95.4%의 찬성률로 미군 주둔 이래 첫 총파업을 결정한 바 있는데, 주한미군이 자국의 경제사정을 이유로 3년간 임금동결과 대량해고를 예고한 것이 발단이 된 것이었다. 그동안 한미 SOFA 노무조항의 제약 등 여러 사정으로 인해 주한미군 한국인

노동자들의 노동쟁의나 소송 제기가 많지 않았으나 이제 주한미군 한국인 노동자들의 인내도 한계에 다다르고 있음을 반증하는 사례라 할 수 있다.

한미 SOFA 노무조항의 독소 조항 개정이 시급하다.

# 2013년 사법 분야 보고



2013 한국인권보고서

이혜정, 이재화 변호사 (민변 사법위원회)

## I. 총평

2013년 을 한해도 사법 분야에는 많은 일이 있었다. 법원과 관련해서는 무엇보다 국민참여재판에 대한 논란이 거셌다. 올해로 시행 6년차를 맞은 국민참여재판은 국민으로 하여금 직접 재판에 참여하게 함으로써 사법의 민주적 정당성을 강화하고, 기존의 법관 위주의 사고에서 국민의 참여를 통해 다양한 가치관과 사고를 재판에 반영함으로써 사법에 대한 국민의 신뢰를 확보하고, 법관 중심의 재판에 대한 단점을 극복하는 긍정적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 정치적으로 민감한 사건과 관련해 연이은 무죄선고가 나오자 이를 정쟁으로 비화시켜 제도 자체의 본질을 희석시키고 훼손하는 움직임이 제기되어 문제가 되었다.

헌법재판소에서는 헌법재판소장의 공백 및 자격과 관련한 논란이 있었고, 우여곡절 끝에 이동흡 후보자는 낙마하고, 그 자리에 최초의 검찰출신 박한철 재판관이 임명되었다. 기본권과 관련한 을 한해 주요 헌법재판소의 판결은 무엇보다 유신체제 하에서 민주화 운동의 탄압 도구이자, 권위주의 시대의 야만적이고 폭압적인 통치유물인 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호 대하여 재판관 전원일치로 위헌 결정을 하여 마침내 그 역사적 종언을 선언한 것을 들 수 있다. 또한 작년 총선과 대선 등 국가 최대의 선거와 관련하여 국민주권의 실현인 투표시간 연장 헌법소원에 대한 기각 결정도 빼놓을 수 없다. 국민이라면 누구나 자신의 한 표를 스스로 행사할 수 있어야 하며, 사회적 장애를 이유로 투표하는데 지장을 받도록 내버려 두어서는 안 된다. 국민 모두가 투표할 수 있도록 그 토대를 마련해 주는 것, 그것이야말로 대한민국 헌법 제1조의 실천이기 때문이다.

검찰분야에서는 민주주의를 유린한 국기문란 사건인 국가기관의 총체적인 선거개입 사건과 이에 대한 진상을 규명하기 위한 검찰의 수사가 제대로 진행되지 않았다. 권력의 외압과 수사방해가 이어지면서 급기야 채동욱 검찰총장이 초유의 감찰로 사퇴 하더니, 수사를 담당할 윤석열 팀장마저 국정감사에서 외압을 폭로하며 철저적 이유를 근거로 석연치 않은 경질을 당해 진상규명은 더더지고 사회정의가 훼손되는 사건이 지속되어 국민의 피로감은 가중된 한 해였다. 이제 남은 방법은 조속히 특검을 하여 성역 없는 수사과 철저한 진상규명으로 책임자는 엄중 문책하는 것이 최소한의 훼손된 민주주의와 정의를 바로잡는 길일 것이다.



## II. 법원과 헌법재판소 분야

### 1. 국민참여재판 논란

우리 사법제도에서는 원칙적으로 헌법상 신분과 독립이 보장되는 법관에 의하여 기소된 공소사실에 대한 판단이 이루어졌고, 국민은 소송 사건의 판단 과정에 참여할 기회를 갖지 못하였다. 그 동안 국민은 재판의 대상이나 객체에 불과했고 재판의 주체로서 전면에서 등장한 적은 없었다는 것이다. 이에 사법의 민주적 정당성과 국민의 사법참여를 보장하기 위한 사법개혁의 방안으로 2008. 1. 1.부터 국민참여재판이 도입됨으로써 일반 국민이 배심원으로서 직접 형사재판에 참여할 수 있게 되었다.

올해로 6년차에 접어든 국민참여재판은 올 한 해 뜨거운 이슈 중 하나였다. 바로 세간의 주목을 받았던 정치적인 성격이 있는 이 하 작가, 나꼼수 사건 등이 공직선거법 사건에서 잇달아 무죄가 나오자 시행 6년 만에 새삼 부각된 것이다. 일부 언론과 정치권에서는 이러한 배심원과 재판부의 판단에 대해 감성재판이라며 배심원의 평결을 폄하하고 지역감정까지 거론하며 국민참여재판에 대한 비판을 쏟아내더니, 급기야 안도현 시인 재판<sup>1)</sup>에서는 배심원 전원일치 무죄평결에 대해 판사가 선고를 연기하고, 이를 뒤집어 유죄의 선고유예 결정에 이르자 그 논란은 정점을 찍었다. 문제는 정치적 사건을 중심으로 논쟁이 비화되면서 국민의 사법참여라는 제도 자체의 본질을 훼손하고 있다는 점이다.

국민참여재판은 국민으로 하여금 직접 재판에 참여하게 함으로써 사법의 민주적 정당성을 강화하고, 영미식의 배심재판의 성격을 반영하여 기존의 법관위주의 사고에서 국민의 참여를 통해 다양한 가치관과 사고를 재판에 반영함으로써 사법에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 법관 중심의 재판에 대한 단점을 극복하는 긍정적인 역할을 하고 있다. 배심원단은 법정에서의 검사와 변호인의 치열한 공방에 근거해 유·무죄 판단을 할 수밖에 없기 때문에 공판중심주의 절차가 철저히 구현되고, 더불어 재판절차가 투명하게 공개되기 때문에 연고주의에 의한 법조의혹이 개입할 여지를 허용하지 않는 장점도 있다.

제도의 도입과정에서나 이번 논란에서 보듯이 전문 법조인이 아닌 일반 국민이 과연 공정하게 판단할 수 있는지에 대한 우려의 시선은 여전히 상존하고 있다. 그러나 대

1) 전주지방법법원 제2형사부(재판장 은택) 2013고합96 공직선거법위반

법원 통계<sup>2)</sup>에 따르면, 그동안 배심원단의 평결과 판사의 판결이 다른 경우는 평균 7%대에 불과했다. 즉, 배심원들의 판단과 직업 법관의 결론이 같은 비율이 90%가 훌쩍 넘는다는 것이다. 이는 현재 배심원단의 평결은 단지 ‘권고적 효력’만 있음에도 재판부가 배심원단의 평결을 존중하고, 건전한 시민의 합리적인 상식을 통해 도출된 결과가 재판부의 판단과도 크게 틀리지 않음을 방증하는 것이다.

#### 국민참여재판의 평결과 판결 불일치율 자료: 대법원

\*배심원 무죄 → 재판부 유죄 76건 배심원 유죄 → 재판부 무죄 6건

연도	일치(건)	불일치(건)	불일치율
2008년	56	8	12.5%
2009년	88	7	7.4%
2010년	148	14	8.6%
2011년	228	25	9.9%
2012년	262	12	4.4%
2013년 9월	227	16	6.6%
합계	1009	82	7.5%

이러한 태도는 대법원도 마찬가지이다. 대법원은, 1심에서 배심원단의 만장일치 무죄평결이 내려진 사건을 2심 재판부가 유죄로 뒤집자, 새로운 증거조사를 통해 그에 명백히 반대되는 사정이 나타나지 않는 한 합부로 1심의 배심원 평결을 뒤집을 수 없다면서, 다시 2심의 유죄판결을 뒤집은 바 있다. 더하여, 대법원은 국민참여재판은 피고인을 위한 중요한 권리로서, 대상사건에 해당함에도 불구하고 피고인의 국민참여재판에 관한 의사를 확인하지 않은 경우 재판 자체가 무효라고 파기환송하기도 하였다. 즉, “만일 법원에서 피고인이 국민참여재판을 원하는지 확인절차를 거치지 않고 재판을 진행했다면 이는 국민참여재판을 받을 권리에 대한 중대한 침해여서 절차는 위법하고, 이런 위법한 공판절차로 이뤄진 소송행위도 무효라고 봐야 한다.”고 판시한 것이다(대판 2012. 4. 26. 2012도1225 참조). 이는 국민참여재판이 ‘국민의 사법 참여’라는 제도의 취지를 중요하게 고려하고 존중한 결과에 따른 것이다.

제도 시행과 더불어 국민참여재판은 확대와 강화의 길로 나아가고 있다. 최근 법무부 발표<sup>3)</sup>에 의하면, 그 동안 국민참여재판 접수 건수는 2008년 233건에서 2012년, 737건으로, 국민참여재판 진행 건수는 2008년 64건에서 2012년, 274건으로 꾸준히 증가하고 있다. 대상 사건도 시행 초기 중죄에 한정됐던 것이 1심 형사합의부의 모

2) [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/609007.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/609007.html) 한겨레 기사 참조

3) <http://www.lawissue.co.kr/news/articleView.html?idxno=15884> 로이슈 기사 참조

든 사건으로 확대되었다. 최근 법무부가 입법예고한 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률’ 개정안도 이를 반영하고 있다. 개정안은 1) 재판부는 배심원의 평결 결과를 존중해야 하며, 헌법이나 법률, 대법원 판례에 위반되는 경우나 논리법칙에 위반되는 사유가 있는 경우에만 배심원 평결을 따르지 않을 수 있다고 하여 사실상 배심원 평결의 기속력을 부여하고, 2) 현재 국민참여재판은 피고인이 신청한 경우에만 가능하지만, 피고인의 신청이 없어도 검사의 신청이나 법원의 결정으로도 국민참여재판을 열 수 있게 하였으며, 3) 기존의 단순 다수결 방식에서 배심원의 4분의 3 이상으로 평결 정족수를 강화하는 내용을 담고 있다.

이렇듯 국민참여재판 제도의 시행 현황과 위 개정안에 의할 경우, 논란이 된 정치적으로 민감한 사건의 경우 국민참여재판에서 배제되는 것이 아니라, 오히려 확대되는 범위에 포함되게 된다. 또한 정치적 성격이 있다고 하여 이러한 사건을 국민참여재판에서 배제해야 한다는 근거도 설득력이 없을 뿐만 아니라 이에 관한 명확한 기준을 정립하기도 쉽지 않다. 도리어 불분명한 기준에 의해 피고인의 국민참여재판을 받을 권리가 침해되어 평등권 위배의 소지도 있다. 그러기에 일각에서 제기하는 정치적 사건에 관한 논란은 그 동안 수사나 재판과정에서 국민의 일반 상식과 괴리가 있는 결과가 빈번했고, 검찰과 사법부가 권력과 외압에 취약할 수 있다는 의혹을 주어 국민의 신뢰를 잃은 측면이 있었기에, 이를 불식하는 차원에서라도 건전한 일반 시민의 상식에 입각한 배심원의 판단이 오히려 중립적일 수 있음을 상기할 필요가 있다. 따라서 정치적 사건에서 국민참여재판으로 무죄가 선고된다는 이유로 국민참여재판의 대상에서 제외하려는 시도나 제도 자체를 훼손시키려는 움직임은 바람직하지 않다.

국민참여재판은 국민이 재판의 판단자로 참여하여 다양한 양심이 반영되고 평의를 통한 토론의 과정을 거치면서 보다 균형을 견지할 수 있는 장점이 있어 대다수 국가가 일찍이 채택하고 있는 제도이다. 이제 직업법관만이 재판을 하는 나라는 네덜란드, 사우디아라비아, 바레인 등 소수에 불과하다. 미국의 경우, 배심제는 연방헌법에서 보장되는 국민의 기본권 중 하나로 인정되고 있으며, 피고인의 인권을 보호하고 사법부를 견제하기 위한 장치로 철저히 고안되어 있다. 대상 사건만 하더라도 징역 6개월 이상의 처벌이 가능한 모든 형사사건에 이른다. 특히, 배심제가 가히 피고인의 인권을 보호하기 위한 제도임을 여러 면에서 알 수 있다. 우선, 배심재판은 피고인만 신청을 할 수 있고, 이에 대한 포기도 피고인만 가능하며, 포기 시 검찰의 동의와 법원의 승인이 있어야 한다. 피고인은 자신에게 유리한 지역에서 재판을 받을 수 있는 선택권, 이른바 포럼쇼핑(forum shopping)도 할 수 있다. 간혹 흉악 범

죄자에 대한 지역 사회의 편견을 피하기 위해 재판 장소를 다른 지역으로 옮기는 경우가 있는데, 이 역시 오히려 피고인을 보호하기 위한 조치에 해당된다. 다음으로, 배심원의 평결이 일치하지 않을 경우 피고인은 석방되며, 배심원이 무죄평결을 하면 검찰은 이에 대해 항소를 할 수 없고, 판사는 유죄평결에 한해 배심원의 평결결과와 다른 판단을 할 수 있다.

국민참여재판은 사법 영역에서의 국민주권주의를 실현하여 사법민주화에 기여하고 있다. 또한 재판과정의 투명화를 통해 법조비리가 개입할 여지를 근본적으로 제거하고, 국민의 눈높이에서 재판을 진행함으로써 사법에 대한 국민의 신뢰를 크게 제고하고 있다. 그럼에도 이를 정쟁화시켜 제도 자체를 축소하고 훼손시키려는 움직임은 사법의 민주화에 역행하는 일이다. 현 단계에서 국민참여재판 제도와 관련해 집중해야 할 일은 정치적 사건을 제외하는 것이 아니라, 과도기적 시행단계를 벗어나 완성된 형태의 배심제도를 확대·보완하는 것이다. 이를 위해서는 배심원 평결의 대표성을 제고하기 위해 배심원 수를 원칙적으로 12명으로 하고 예외적인 경우 9명으로 할 필요가 있다. 배심원들의 유죄평결을 위해서는 만장일치를 원칙으로 하고 예외적인 경우에도 4분의 3 이상의 의결을 얻도록 해야 한다. 배심원들의 평결에 원칙적인 기속력을 인정하고, 배심원이 만장일치로 무죄평결을 해서 법관이 무죄선고를 한 사건은 검사의 사실인정을 이유로 한 항소를 제한하는 등의 방안을 도입함으로써 국민참여재판 제도의 강화 및 확대에 노력해야 한다. 그것이 ‘국민의 사법참여’라는 사법개혁 방안의 일환으로 도입된 국민참여재판 제도의 취지를 존중하는 것이다.

## 2. 헌법재판소 판결을 통해 본 올해의 이슈

### 가. 긴급조치 위헌 결정

2013. 3. 21. 헌법재판소는 유신체제 하에서 민주화 운동의 탄압 도구이자, 권위주의 시대의 야만적이고 폭압적인 통치유물인 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호 대하여 재판관 8인 전원일치로 위헌 결정을 하여 마침내 그 역사적 종언을 선언하였다<sup>4)</sup>. 유신헌법 제53조에 근거한 긴급조치 제1호가 발령된 지 1974. 1. 8.로 부터 39년의 세월이 지난 후에 이루어진 만시지탄의 결정이었다. 헌법재판소는 긴급조치 제1호와 제2호에 대해 “입법 목적의 정당성이나 방법의 적절성을 갖추지 못했을 뿐 아니라 죄형법정주의에 위배되고 헌법개정권력의 행사와 관련한 참정권, 표현의 자유, 영장

4) 2010헌바132

주의 및 신체의 자유, 법관에 의한 재판받을 권리 등 국민의 기본권을 지나치게 제한하거나 침해했다”고 그 위헌 결정의 근거를 제시하였다. 긴급조치 제9호에 대해서도 “정치적 표현의 자유를 본질적으로 침해하는 것일 뿐 아니라 헌법개정권력의 주체인 국민의 주권행사를 지나치게 제한하며, 표현의 자유, 집회시위의 자유, 학문의 자유 등 국민의 기본권을 지나치게 제한하거나 침해했다”고 밝혔다. 또한 “헌법의 최고 이념은 국민주권주의와 자유민주주의에 입각한 입법민주헌법의 기본원리에 기초하고 있다. 집권세력의 도덕성, 정당성에 대해 정치적인 반대의사를 표현하는 것은 정치적 자유의 가장 핵심이라 할것이다” 라며 긴급조치의 위헌성을 조목조목 강조하였다.

그러나 헌법재판소의 이러한 긴급조치 위헌결정에도 불구하고 여러 면에서 아쉬움이 남았다. 먼저, 헌법재판소는 대통령 국가긴급권을 규정하여 긴급조치 발동의 근거가 된 유신헌법 제53조에 대하여 위헌성 판단을 하지 않고 이를 심판 대상에서 제외하였다. 유신헌법 제53조는 국가적인 폭력을 합법화하여 인권을 침해하고 민주주의, 국민주권을 몰각한 반헌법적인 규정으로, 이에 대한 헌법적 해명과 과거 헌법을 유린한 과오를 시정하여 헌법질서의 수호와 사법정의를 위해 위헌성 판단이 필요함에도 이를 회피하여 위헌결정의 의미를 반감시켰다. 다음으로, 헌법재판소는 인권과 민주주의를 수호하는 최고사법기관으로서 국가권력의 폭력으로 인하여 오랫동안 고통과 상처의 세월을 견뎌온 피해자들에 대한 일말의 사과와 반성의 모습이 없었다는 점은 큰 아쉬움으로 남는다.

헌법재판소의 긴급조치 위헌결정은 늦었지만 다행스러운 결정이었다. 그러나 이러한 위헌결정도 결국은 긴급조치 피해자들의 끈질긴 희생과 노력으로 가능했음을 부인할 수 없다. 헌법재판소의 위헌결정에도 불구하고 피해자들의 개별적인 구제를 위해서는 지난한 재심 및 형사보상 절차가 남아있다. 진실화해를위한 과거사정리위원회의 결정에 따른 1,000여명의 긴급조치 피해자 중, 현재 각급 법원에 형사 재심절차를 밟고 있는 피해자는 대략 300-350여명에 이르는 것으로 파악되고 있다. 이제라도 관련 피해자들이 고통에서 벗어나고 더불어 사법정의를 실현될 수 있도록 진상규명과 배상, 명예회복 및 역사적 재평가 작업 등이 신속하게 이루어질 수 있도록 사법부가 더욱 노력해야 할 것이다.

#### 나. 투표시간 연장 헌법소원의 의미와 현재 판단의 문제점

국민의 대표자를 뽑는 선거에 대한 국민들의 관심과 열정은 대단하다. 지난 18대 대

선도 그 열기는 뜨거웠다. 그러나 국민주권의 실현이자 참정권 행사로써 중요한 선거일에 투표시간이 너무 짧아 투표를 하고 싶어도 할 수 없다는 목소리가 이곳저곳에서 들려왔다. 그 목소리를 찾아 원인을 분석해 보았다. 거슬러보니 지난 서울시장 선거와 4. 11. 국회의원 총선은 이러한 국민들의 관심도에 비해 실제 투표율은 저조했다. 이러한 원인을 살피던 중 우리사회에 투표를 하고 싶어도 업무 등의 제약으로 인해 투표에 참여하지 못하는 사람들이 의외로 많이 있음을 발견하게 되었다. 현재 우리나라의 투표시간은 공직선거법 제155조 제1항에 의해 오전 6시에서 오후 6시까지로 규정되어 41년째 같은 시간에 투표소 문을 여닫고 있다. 그러나 투표시간이 고정되어 있는 수십 년 동안 한국 사회는 엄청난 변화를 겪었다.

우리나라 노동시장의 가장 중요한 특징 중 하나는 비정규직 근로자가 차지하는 비중이 매우 높다는 것이다. 특히 IMF 외환위기 이후 비정규직 근로자가 크게 늘어났고, 그 외에 실직이나 명예퇴직 등으로 인한 영세 자영업자가 증가하고 있으며, 일용직이나 파트타임으로 근무하는 근로자들이 지속적으로 확장되고 있는 구조로 변하고 있었다. 이처럼 법과 현실은 괴리가 있으며, 빠르게 변화하는 사회를 법은 반영하지 못하고 있었다.

또한 헌법과 공직선거법, 근로기준법, 관공서의 공휴일에 관한 규정 등 법상으로는 투표권을 가진 국민이 투표하는데 아무런 지장이 없는 것처럼 보이나, 관공서의 공휴일에 관한 규정은 말 그대로 공무원 등 관공서에 적용될 뿐 일반 사기업에는 적용되지 않으며, 단체협약이나 취업규칙 등에 선거일을 휴일로 정하지 않는 이상 사업주가 선거일에 노동자를 근무시키는데 별다른 제약은 없다. 따라서 관공서가 아닌 개인 기업이나 일반 영업장은 선거일에도 출근하여 근무하는 경우가 많은 것이 우리 사회 대다수 노동현장의 실상이다. 실제로 최근 한국갤럽이 조사한 19대 국회의원 선거일에 직장인의 절반이 근무했다는 결과를 발표 한 바 있다. 더하여 근로기준법상의 규정은 근로자가 먼저 투표를 위한 시간을 사용자에게 청구하고 사용자는 이를 허가하는 구조여서 실제에서 투표권 보장은 공염불에 지나지 않는다. 즉 근로자는 업무상 여건이나 임금 삭감 등 여타의 불이익을 이유로 청구하지 못한다는 것이다. 그 동안 낮은 투표율의 원인을 개인의 자발적 기권에서만 찾아왔으나 이러한 실태조사를 통해 비로소 투표율 하락의 원인이 개인의 성의의 문제가 아니라 비정규직과 자영업자의 증가, 장시간 노동이라는 한국 사회의 구조적인 문제가 원인이었음을 확인한 것이다.

비정규직 근로자는 정규직 근로자가 아니라는 이유로 임금, 복지, 고용 등에서 차별

을 받고 있는 것에서 더 나아가 이들의 열악한 고용조건 및 경제상황적 여건으로 인해 선거 참여에도 불이익을 받고 있다. 선거권은 모든 국민의 기본권이자 우리 사회의 평등을 지키는 가장 중요한 기반이라고 할 수 있음에도 비정규직 근로자 및 자영업자 등 많은 국민들이 구조적, 문화적 이유로 투표할 수 없는 현실은 우리 사회의 평등과 공공성을 훼손하는 심각한 상황이라고 아니 할 수 없다. 국민의 투표권은 민주주의의 가장 핵심적인 기본권인 참정권에 해당한다. 국가는 이를 최대한 보장해야 할 책무가 있는 것이다.

이에 주권자로서 선거를 하고 싶어도 하지 못하는 근로자들의 투표권을 보장하기 위해 가장 실효적인 방법은 현행 투표시간을 연장하는 방안이다. 투표할 의향이 있음에도 업무 등 근로조건으로 인해 투표를 못하는 것이므로, 투표시간을 연장하면 투표를 할 수 있기에, 투표시간을 저녁 6시로 제한한 현행 공직선거법은 국민의 선거권과 평등권, 정치적 표현의 자유, 행복추구권을 침해하므로 위헌이라는 취지로 2012. 10. 9. 헌법소원을 제기하였다. 만일 헌법재판소가 국민의 주권행사의 의미에 관한 사안의 중대성을 인식하여 적시처리사건으로 분류하여 신속한 결정을 한다면, 18대 대선에서는 더 많은 사람들이 참정권의 기회를 보장받을 수 있으므로 헌법소원을 긴급하게 제기한 것이다.

그럼에도 헌법재판소는 사건처리를 미루다 공개변론 절차도 없이 갑자기 2013. 7. 25. 전원일치 기각결정을 하였다<sup>5)</sup>. 헌법재판소는 그 이유로서 1) 오전 6시에 투표소를 열게 하여 근로자가 출근하기 전에 투표를 할 수 있도록 보장하고 있다는 점, 2) 근로기준법 제10조가 근로자가 근로시간 중에 투표를 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있도록 규정하고 있다는 점, 3) 이 사건 심판청구 이후 통합선거인명부 제도가 시행됨에 따라 누구든지 사전신고를 하지 않고도 부재자투표가 가능해진 점, 4) 임기만료에 의한 선거일이 관공서의 공휴일인 점 등을 들며 헌법소원을 기각한 것이다.

위와 같은 헌법재판소의 결정은 임기만료에 의한 선거일이 관공서의 공휴일이라는 것만 고려하고 관공서가 아닌 사기업체의 경우 공휴일이 아니어서 많은 국민이 임기만료에 의한 선거일에도 출근을 하여야 하는 현실을 외면하였다. 또한 근로기준법 제10조에도 불구하고 비정규직의 경우 그 신분의 불안정성으로 인해 투표권행사에 필요한 시간을 요구하는데 많은 어려움을 겪고 있는 실정도 무시한 것이다. 헌법재판소의 판단은 국민들의 실제 생활모습과 그로 인한 선거권행사의 제약을 제대로 살피지 않은 것이다. 이 사건 심판청구 이후 사전신고 없이도 부재자투표가 가능해진

5) 2012헌마815

점이 있지만 제한된 부재자투표일에, 한정된 부재자투표소를 이용하여 투표를 하여야 하기에 부재자투표소를 대폭 확충하는 등의 추가적인 비용투입 없이 단편적인 이러한 제도개선만으로 투표권행사의 불편이 얼마나 해소될 수 있을 지 의문이다.

국민이라면 누구나 자신의 한 표를 스스로 행사할 수 있어야 한다. 더 이상 자신이 비정규직으로 일하고 있다는 이유로, 자영업자라는 이유로 투표하는데 지장을 받도록 내버려 두어서는 안 된다. 국민 모두가 투표할 수 있도록 그 토대를 마련해 주는 것, 그것이야말로 대한민국 헌법 제1조의 실천이기 때문이다.

### 3. 헌법재판소장 이동흡 후보자 낙마사태

헌법재판소는 국가공권력으로부터 국민의 자유와 권리를 보장하고, 공권력의 남용과 악용으로부터 헌법을 수호하는 기관이다. 헌법재판소의 수장인 헌법재판소장은 그 어느 기관의 장보다 국민의 기본권을 보호하려는 강한 의지와 합리적인 가치관을 가져야 하며, 임명권자로부터 독립성도 가져야 한다. 올해는 헌법재판소장의 장기간 공백과 관련하여 이동흡 후보자의 낙마사태와 검사출신 박한철 후보자의 자격과 관련하여 논란이 있었다. 이하에서는 이동흡 후보자의 판결을 통해 본 기본권관 및 헌법관 위주로 살펴본다.

이동흡 후보자는 후보로 지명된 순간부터 판결 성향 및 도덕성과 관련한 각종 의혹이 끊이지 않자 여론에 밀려 결국 자진사퇴하고 말았다. 무엇보다 이동흡 후보자는 공직자로서의 본분을 망각한 각종 비리의혹에 연루된 것을 넘어 헌법재판소 수장으로서 요구되는 기본적인 헌법관이나 기본권관 조차도 제대로 갖추지 못하다는 평가가 지배적이었다. 이동흡 후보자가 제4기 헌법재판소에서 낸 판결을 통해 그의 국가주의적 사고와 왜곡된 역사관 및 정치적 편향성을 확인할 수 있었다. 그 중 대표적인 것들만 살펴보면 아래 표와 같다.

사 건	문 제 점
태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등지원에 관한 법률 제2조 등 위헌확인 (헌재 2011.02.24, 2009헌마94)	이동흡 후보자는 사법소극주의라는 기존의 태도를 일제 강점시기 받은 피해에 대한 보상문제에까지 관철하여 ‘국내’ 강제동원피해자를 ‘국외’ 강제동원피해자와 합리적 이유 없이 그 보상에 있어서 차별한 것이 타당하다고 판단하였다.
친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 제2조 등 위헌소원 등 (헌재 2011. 3. 31, 2008헌바141,	토지사정으로 소유권을 취득한 것을 마치 당시에 이미 조상 대대로 내려오던 토지의 소유관계를 확정된 것일 뿐이었다는 식의 견해를 보인 것은 토지제도와 지세제도를 식



사 건	문 제 점
2009헌바14·19·36·247·352, 2010헌바91(병합)	민지 경영에 적합하도록 개편하려는 의도에서 추진된 일제 강점기의 ‘토지조사사업’의 본질을 간과한 것이다. 나치 시기와 제국주의 침략지배를 겪었던 다수 국가들이 이후 과거사청산과정에서 반민족행위자의 재산을 몰수할 때 그 재산이 반민족행위의 대가로 취득되었는지 여부를 불문하고 몰수함으로써 반민족행위자들이 배반했던 공동체가 이룩했던 국내 질서 내에서는 그 행위와 관련이 없다고 하더라도 어떠한 이익의 향유조차 허용되지 않는다는 강력한 경고를 줄 필요가 있으나 이런 필요성을 부정하였다.
대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정 제3조 부작위 위헌확인 (헌재 2011. 8. 30. 2008헌마648)	외교의 영역에서 정부의 재량범위를 폭넓게 인정하여 “아무 것도 하지 않을 재량”까지 보장된다고 판단하였다.
한나라당 대통령후보 이명박의 주가 조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률 위헌확인 (헌재 2008. 1. 10. 2007헌마468 전원재판부)	다수 헌법재판관과는 달리 당시 대통령 후보였던 청구인의 주장을 그대로 인정, 자신을 추천한 한나라당과 그 후보자를 보호하려는 정치적 편향성을 보였다.
집회 및 시위에 관한 법률 제10조 등 위헌제청 (헌재 2009. 9. 24. 2008헌가25 전원재판부)	집회의 중요성 및 다른 매체와의 차별성을 인식하지 못하였고, 국민 기본권 제한에 있어서 최소한의 신중함도 보여주지 못하였다.
서울특별시 서울광장통행금지행위 위헌확인 (헌재 2011. 6. 30. 2009헌마406)	개인과 국가(내지 공공의 안전과 질서)가 충돌하는 경우에 후자를 우선해야 한다는 사고에 갇혀 있다. 자유주의국가에서 국가가 우선되려면 합리적인 근거가 있어야 하는데 이에 대해서는 추상적인 단어의 열거만 있을 뿐이다.
공직선거법 제93조 제1항 등 위헌확인 (헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173·191(병합))	인터넷이라는 매체의 특성을 무시, 선거의 자유와 공정 중 선거의 공정을 지나치게 강조하여 민주주의 기본원칙을 무시하였다.
전기통신기본법 제47조 제1항 위헌소원 (헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합))	질서를 유지하기 위해서는 다소 불명확한 용어를 사용해도 명확성의 원칙에 위배되는 것은 아니라고 하면서, 국가와 사회의 안전과 질서를 위해서 개인의 기본권쯤이야 희생되어도 좋다고 판단하였다.
형사소송법 제482조 제1항 등 위헌제청 등 (2009. 12. 29. 2008헌가13, 2009헌가5(병합) 전원재판부)	입법재량의 범위를 넓게 인정하는 반면에 신체의 자유를 침해하는 구금을 너무 가볍게 해석하였다.
군인사법 제47조의2 위헌확인 등	“불온”이라는 막연하고 포괄적인 개념에 전적으로 기대

사 건	문 제 점
(2010. 10. 28. 2008헌마638), 불온서적 지정사건	어 국민의 기본권, 특히 모든 기본권의 기초이자 전제가 되는 인간의 정신활동 내지 내심의 영역의 자유를 제한할 수 있다고 판단하였다.

위 판결들을 통해 확인할 수 있는 것은, 이동흡 후보자가 국민의 기본권보다는 국가와 정부의 권한 및 질서를 중시하는 경향을 강하게 가지고 있다는 것이다. 이러한 경향은 자칫 헌법재판소의 가장 핵심적인 기능인 국가권력으로부터 국민을 보호하는 기본권 보장기구로서의 역할을 크게 위축시킬 수 있다. 게다가 정치적 분쟁에 관한 판결에서는 가치중립적 견해가 아닌 특정 정치적 세력에 대한 편향성을 드러내어 헌법재판소가 정권비호기관으로 변질될 수 있는 우려도 제기되었다.

헌법재판소는 인권보장의 최후의 보루이자 복잡다기하고 이해관계가 상충된 다양한 갈등이 고조되는 사회문제에 관하여 국가 최고 규범인 헌법의 해석을 통해 대립과 분열을 조정하고, 우리 사회가 나아갈 올바른 방향을 제시하며, 국가권력으로부터 국민의 기본권이 침해당하지 않도록 통제하는 것이 그 존재 이유이다. 이러한 막중한 책무를 관장하는 헌법재판소장은 그 어느 기관의 장보다 국민의 기본권을 보호하려는 강한 의지와 합리적인 가치관을 가져야 하며, 임명권자로부터 독립하여 공정성과 불편부당성을 최고의 덕목으로 삼아야 한다. 더불어 공권력으로부터 기본권을 침해받은 국민들을 위한 마지막 구제수단이라는 점에서 불평등한 사회 구조 하에 위협 받는 약자의 목소리에 귀 기울일 줄 알고, 법의 형식 아래 신음하는 절망의 함성을 발견하여 진정한 상생과 통합을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이는 비단 헌법재판소장에 요구되는 덕목만은 아닐 것이다.

### Ⅲ. 검찰 분야

#### 1. 검찰개혁의 실종

- 대검 중수부 폐지 ▶ 대형 비리수사 보완
- 상설특검제, 특별감찰관 ▶ 대통령 소속이 아닌 독립성 확보해야
- 검찰인사위원회 ▶ 독립·투명성이 관건
- 국가청렴위원회 설치 등을 검토할 사법제도개혁특별위원회를 설치

여야는 지난 3. 17. 상설특검제 및 특별감찰관제 도입, 대검찰청 중앙수사부 폐지 등을 상반기에 입법화하기로 합의하면서 박근혜 대통령의 공약을 바탕으로 검찰개혁에 관한 본격적인 논의를 가동하려고 하였다. 그러나 국정원 및 국가기관의 선거개입, NLL 관련 국가기록원 사건, 이와 관련한 채동욱 전 검찰총장의 사퇴, 연이은 윤석열 수사팀장의 경질 등 수사외압과 방해는 검찰개혁을 단번에 수면 아래로 가라앉게 하였다. 이러한 논의를 위한 국회 사법개혁특별위원회도 2011년에 이어 다시 설치하기로 했으나 역시 아무런 성과도 내지 못하고 말았다.

현재 논란이 되고 있는 헌법을 유린하고 민주주의의 가치를 훼손한 국가기관의 총체적인 선거개입 사건 등 권력형 사건은 국기를 문란한 중차대한 사건임에도 검찰 수사의 한계를 여실히 보여주고 있다. 채동욱 전 검찰총장의 석연치 않은 사퇴와 윤석열 수사팀장의 폭로 등 일련의 사태에서 보듯이 현재의 검찰은 외압과 수사방해에 취약한 구조에 따른 한계를 그대로 드러내고 있다. 따라서, 성역 없는 수사과 독립된 기관으로 실제적 진실을 밝히고 책임자는 엄중 문책하여 재발방지를 위한 노력이 절실함에도, 이를 위한 제도가 전무한 실정이다. 결국, 이에 대한 논의가 진척되지 않자 그 동안 만족스럽진 못했으나 11차례 시행했던 기존의 특검이라도 시행해서 진실을 규명하고자 하는 논의가 진행되고 있는 것이다. 바로 여기에 상설특검제의 설치와 필요성이 있는 것이다. 이하에서는 상설특검제 도입에 관한 개관을 살펴본다.

## 2. 민변, 상설특검제 도입 법률안 제출

민변은 2013. 6. 12. 상설특검제 도입 법률안을 만들어 서기호 의원 대표발의로 국회에 제출했다. 그 요지는 다음과 같다.<sup>6)</sup>

### 가. 기존 특별검사제의 한계 극복

상설특검은 기존의 특별검사제가 부족하다는 점에 대한 반성으로 도입되는 제도이다. 이것은 대통령 공약에서도 확인된 바 있다. 기존의 검찰시스템과 특별검사제로는 대통령과 고위직 공무원이 포함된 권력형 비리사건, 정경유착과 같은 부정부패 사건을 제대로 해결할 수 없다는 인식에서부터 비롯된 것이다. 따라서 기존의 검찰시스템과 특별검사제와 완전히 구분되는 기관을 구상해야만 한다. 상설특검 자체가 기존의 검찰시스템을 극복하는 것이므로 쟁점은 상설특검제가 기존의 특별검사제의

6) 김인회 사법위원장의 상설특검제 도입 법률안 시론 참조

한계를 뛰어넘어야 한다는 것이 된다.

기존 특별검사제의 주요 한계는 다음과 같다.

**첫째, 발동의 제한.** 기존의 특별검사제는 국회의 입법을 거쳐야 했으므로 그 자체로 발동이 어려웠다. 사건 자체가 극소수로 제한되는 문제가 발생했다. 그리고 사건의 중대성이나 사회에 미치는 영향이 고려사항이 되지 못하고 정쟁의 대상이 되어 버렸다. 그 결과 제대로 된 특별검사 발동도 어려웠을 뿐 아니라 입법과정에서 왜곡도 일어났다. 또한 정치공세의 장이 되기도 해서 사건을 정치적으로 이용하기도 했다. 정작 수사를 해야 할 사건이 수사가 되지 않거나 수사할 필요가 없는 사건들이 수사의 대상이 되기도 했다. 이러한 문제는 특별검사제에 대한 피로와 불신의 원인이 되었다.

**둘째, 수동성의 한계.** 기존의 특별검사제는 법률로 수사의 대상이 특정되므로 수동적으로 주어진 사건만 수사를 할 수 있었다. 이 결과 특별검사가 수사할 수 있는 부정부패 사건이 극소수로 제한되는 문제가 발생했다. 고위직 공무원이 개입하는 권력형 비리사건이 모두 잠재적으로 정치검찰에 의하여 왜곡될 가능성이 있는 이 문제는 심각하다. 원래 특별검사제나 상설특검은 고위직의 부정부패, 권력형 비리사건을 제대로 수사하고 기소하기 위한 제도이기 때문이다. 수많은 권력형 비리사건 중 극히 일부만이 국회의 논의 대상이 되고 그 중에서도 일부만이 특별검사에 의하여 수사가 가능한 현재의 구조로는 부정부패에 대하여 제대로 대응할 수 없다.

**셋째, 비상설의 한계.** 기존의 특별검사제는 국회의 입법을 통하여 구성된다. 특별검사가 임명된 이후 수사진을 구성한다. 그것도 여러 기관에서 파견된 인원으로 구성한다. 비상설 기관으로서 전문성이 현저하게 떨어지는 것이다. 짧은 수사기간도 문제이다. 이 모두 한시적인 비상설 기구로서의 문제이다. 일상적인 비리 제보 및 정보수집 기능이 없다는 점도 문제이다. 이 때문에 그나마 특검의 수사대상이 되었던 사건도 제대로 밝혀지지 못하고 있다.

상설특검제는 바로 이러한 특별검사제의 한계를 극복하는 방향으로 구상되어야 한다.

#### 나. 반부패 기관 : 소극성이 아닌 적극성

상설특검은 반부패 기관이다. 애초 특별검사가 도입된 이유도 부정부패, 정경유착, 권력형 비리를 제대로 수사, 기소하여 처벌하기 위한 것이었다. 그리고 특별검사제

의 한계가 드러나자 그 보완책으로 상설특검, 공직부패수사처, 고위공직자비리조사처 등이 제안된 것도 역시 부정부패 사건을 제대로 해결하기 위한 것이었다. 따라서 상설특검은 이러한 요구에 충실히 복무해야 한다.

반부패 기관으로 상설특검이 제대로 자리를 잡기 위해서는 정경유착, 권력형 부정부패에 대하여 관할을 가져야 한다. 따라서 단순히 수동적으로 특별감찰관이나 국회의 요구가 있을 때에만 수사를 하는 구조가 되어서는 안된다. 국가적 차원의 반부패 활동의 일환이 되어야 하기 때문에 대통령을 비롯한 고위직 인사들의 권한남용과 부패범죄에 대하여 수사를 시작할 권한을 가져야 한다. 그렇지 않으면 정작 중요한 정경유착이나 권력형 비리사건은 수사하지도 못하고 이미 언론에서 충분히 문제화한 사건들, 정쟁의 대상이 되는 사건 등 극히 제한된 사건들만 담당하는 기형적인 기관이 될 것이다. 그리고 그 결과 상설특검이 구성되지 마자 상설특검의 무용론이 제기될 가능성이 크다.

#### 다. 상설적인 전문기관

상설특검은 말 그대로 상설적인 기관이어야 한다. 상설기관의 의미는 두 가지이다.

하나는 상설기관으로서 전문성을 가져야 한다는 것이다. 즉 한시적인 특별검사제의 한계를 넘어 수사를 제대로 하고 또 기소 및 공소유지까지도 전문적으로 해 낼 수 있는 역량이 있는 기관이 되어야 한다. 주된 대상이 권력형 비리사건, 정경유착 등 부정부패 사건인 이상 전문성이 없으면 제대로 수사조차 할 수 없다. 또한 본격적인 수사에 돌입하기 전에 많은 준비과정이 필요하고 수사관에 대한 교육도 필요하다. 수사기간의 제한도 역시 없어야 한다. 수사는 살아있는 생물이라고 하듯이 해보아야 끝을 아는 경우가 많다. 수사기간에 대한 의도적인 제한은 수사에 대한 제한일 뿐이다.

다른 하나는 다른 기관과 유기적인 협조체제를 마련해야 한다는 점이다. 상설특검과 가장 밀접한 협조체제를 마련해야 하는 기관은 특별감찰관과 검찰이다. 상설특검은 특별감찰관 고발 사건과 검찰총장이 이첩하는 사건에 대하여 관할권이 있을 것이기 때문이다. 나아가 반부패 기구로서 국민권익위원회와도 협조체제를 마련해야 한다. 만일 부정부패 추방을 위해 국가청렴위원회를 구성하는 경우에는 청렴위와의 관계설정도 중요한 과제가 된다. 다른 기관과의 유기적인 협조체제는 반부패 기관으로서 최대한의 성과를 내는 것이 필요하기 때문이다. 국가차원의 반부패 투쟁은 사정 기관만으로 성과를 낼 수 없다. 반부패 관계기관의 협의를 거쳐 정부부분과 민간부분

등 모든 분야의 협력이 있어야 가능하다. 상설특검은 바로 전체적인 반부패 활동 중의 일환인 것이다.

## 라. 수사와 기소 기능의 통합

상설특검은 특검의 발전 형태이기 때문에 수사와 기소 기능을 통합하여 운용해야 할 것이다. 수사와 기소 기능을 분리하는 방안이 강구된 적이 있었다. 참여정부의 공직 부패수사처 방안이 그러했다. 그런데 당시에는 검찰이 공직부패수사처 도입에 결사적으로 반대하고 있었던 사정이 있었다. 지금은 검찰도 상설특검 도입에 결사반대는 아니므로 수사와 기소 기능을 통합하여 운용하는 것이 바람직할 것이다.

수사와 기소 기능의 통합으로 인한 부작용은 상설특검에서는 의외로 적을 것으로 보인다. 먼저 대상사건이 제한적이다. 다음으로 수사의 발동에서 인지사건보다는 수사요구사건이 많을 것이다. 특별감찰관의 고발이나 수사요구 사건, 국회에서 수사의뢰한 사건, 검찰총장이 이첩한 사건 등이 주된 대상이다. 따라서 수사 및 기소기관이 갖는 근원적인 문제, 자기확신에 찬 수사와 기소로 인한 수사권 남용, 기소권으로 수사의 위법성을 견제하지 못하는 문제 등은 크지 않을 것이다. 그리고 인지수사의 경우에는 내부에서 수사전담부와 기소전담부를 두는 방식으로 견제시스템을 구축하면 될 것으로 보인다.

## 마. 독립성 보장

상설특검의 독립성 보장은 이견이 있을 수 없다. 다만 여기에서 쟁점으로 되어야 하는 것은 독립성 보장의 방식이다. 특히 상설특검이 정치적으로 다수당에게 일방적으로 유리하고 소수당에게 불리하도록 하지 않도록 정치적 소수파에 대한 배려가 필요하다는 점이 강조되어야 한다. 이외에 상설특별검사의 추천에 시민들이 참여해야 한다는 점, 상설특별검사에게 임기를 보장해 주어야 한다는 점, 상설특별검사는 인사 청문회를 거쳐야 한다는 점 등이 주요한 내용이 될 것이다.

## 바. 시민의 공소권 보장

상설특검은 기존 검찰의 정치적 행보를 최소화하는 제도이다. 검찰의 정치적 행보는 특히 기소권을 행사하는데서 나타난다. 불기소권 남용이 그것이다. 현재의 방식인 재정신청제도로는 일반 검찰의 불기소권 남용에 대해서는 통제할 수 있다. 하지만

특히 중대한 사건에서는 검찰의 기소재량을 최소화할 필요가 있다. 검찰이 행사하는 기소권은 사실상 일반 시민들이 범죄를 처벌하기 위하여 행사하는 권한이기 때문이다. 이런 의미에서 일반 시민들이 가지고 있는 공소권을 실현하기 위하여 상설특검의 경우 기소편의주의보다는 기소법정주의를 채택하여야 한다.





# 2013년 소수자인권 분야 보고



2013 한국인권보고서

장애인 인권상황  
염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

성소수자 인권분야  
장서연 변호사 (민변 소수자인권위원회)

## 장애인 인권상황

염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

### I. 들어가며

2013년 올해에도 많은 장애인 인권 이슈가 제기되었다. 민법 개정으로 지난 7월 1일부터 판단능력이 부족한 정신적 장애인이나 치매노인 등을 대상으로 하는 새로운 성년후견제도가 시행되고 있다. 광화문 역사에서는 장애등급제 폐지·부양의무제 폐지를 외치며 지난해 8월부터 지금까지도 천막농성을 진행하고 있고, 발달장애인의 권리보장을 위한 발달장애인법안은 발의 후 1년 6월이 지나도록 국회에서 논의되지 못하고 있다. 한편 우리나라도 가입되어 있는 유엔장애인권리협약에 따라 정부보고서가 이미 제출된 상태이고, 민간에서도 이에 대응하는 NGO 보고서 작업을 진행 중이다. 수화를 언어로 인정하는 수화언어기본법안이 지난 8월 입법발의되었고, 장애인의 참정권 보장을 위한 공직선거법 개정안도 올해 초에 발의된 상태이다.

우리 사회의 오랜 편견과 차별로 인하여 취업이나 보험가입 등 일상적인 생활에서 많은 어려움을 겪고 있는 정신장애인의 인권문제는 정부의 정신보건법 개정안 입법 예고에도 전혀 해결될 기미가 없으나, 정신병원에서의 강제구금 문제와 관련된 인신보호법 개정안은 조금 진전된 안이 나온 상태이다. 한편 1976년부터 1987년까지 12년 간 비참하게 죽어간 형제복지원 사건의 진실규명을 위한 작업이 올해 진행되고 있다.

### II. 새로운 성년후견제도 시행

기존에 판단능력이 떨어지는 이들의 권리보호를 위한 금치산·한정치산제도는 대상자를 무능력자로 규정하고, 본인의 자기결정권을 무시하고, 신상관리 부분은 배제한

채 재산관리에만 중점을 둔 비인권적 제도라는 비판이 많았다. 그래서 본인의 자기 결정권을 존중하고 잔존능력을 최대한 활용하는 진일보한 제도를 마련해야 한다는 인식이 확산되었고, 오랜 시간과 논쟁을 거쳐 장애인단체·노인단체의 노력과 법무부의 법개정 추진을 통해 올해 7월 1일 성년후견제가 시행되게 되었다. 성년후견제도는 질병·노령·장애 등으로 인한 정신적 제약으로 자기의 재산이나 신상에 관한 사무를 처리할 능력이 결여되거나 부족한 사람을 위해 후견인이 선임되어 본인의 의사결정이나 사무처리를 돕기 위한 제도이다.

새로운 성년후견제도는 우선 후견을 받을 본인의 의사를 존중하고 그의 잔존능력을 최대한 활용할 것을 그 전제로 한다. 또한 후견은 필요한 경우에 필요한 한도에서 행하여져야 하고, 보충적으로 적용되어야 하며, 본인이 속한 사회의 다른 구성원과 대등하고 조화롭게 살 수 있도록 한다는 정상화 이념을 지향하고 있다.

그런데 일각에서는 본인의 자기결정권을 최대한 보장하기 위해서는 후견 유형에서 성년후견을 폐지해야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>1)</sup> 새로운 성년후견제도는 후견의 유형을 성년후견·한정후견·특정후견·임의후견으로 나누고 있다. 후견 유형 중에 특정후견과 임의후견은 본인의 행위능력을 제한하지 않으며, 한정후견의 경우에도 원칙적으로 본인의 행위능력이 있다고 본다. 반면 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람을 대상으로 하는 성년후견은 본인의 행위능력을 원칙적으로 제한한다.

국가인권위원회 주최로 4월 2일 개최된 자기결정권 존중을 위한 성년후견제 공청회에서는 ‘의사결정에 어려움을 겪는 사람들의 인권을 보호하면서 이들의 사회통합을 촉진하기 위해서 후견은 보충적, 한시적, 부분적, 개인맞춤형이어야 하므로, 중장기적으로 후견 유형으로서 성년후견을 폐지하고 보충성의 원칙을 기본으로 성년후견특별법을 제정해야 한다’는 주장이 제기되기도 하였다.<sup>2)</sup>

새로운 성년후견제도의 성공적인 정착을 위해서는 우선적으로 피후견인을 위해 취약 계층인 피후견인에 대한 소송지원, 의사소통이 어려운 발달장애인에 대한 전문적인 진술조력, 법정의 적합한 환경 마련, 법원과 지자체, 후견인 등에 있어서 장애인에 대한 이해·인권교육 실시 등이 수반되어야 할 것으로 보인다. 또한 정부부처 간의

1) 비마이너, “자기결정권 보장 위해 성년후견 폐지해야”, 2013. 4. 2.  
<http://beminor.com/news/view.html?smode=&skey=%BC%BA%B3%E2%C8%C4%B0%DF&x=0&y=0&page=2&section=1&category=3&no=5114>

2) 국가인권위원회, ‘자기결정권 존중을 위한 성년후견제 공청회’, 2013. 4. 2.

긴밀한 협력, 성년후견제를 위해 필요한 추가적인 법률제정, 성년후견제 시행 중앙 기구 정립, 사회 전반에 대대적인 홍보 등 정부의 대대적인 체계구축이 요구된다. 성년후견제가 정신약자의 부족하고 어려운 부분에 대해 지원하는 제도이기 때문에 자기결정권을 최대한 보장하는 방안들을 모색해서 자기결정권을 침해하는 부분들을 최소화 할 수 있는 노력이 병행되어야 한다.<sup>3)</sup>

### Ⅲ. 장애인권리보장법 제정운동

지난 1988년 장애인복지법상 장애인등록제를 도입하면서 시행된 장애등급제는 장애인을 신체적·정신적 기능의 손상 정도에 따라 1급에서 6급까지의 등급으로 구분해 등록하도록 하는 제도이다. 하지만 장애인 개인의 욕구를 무시한 채 장애인에게 등급을 매기는 행정편의적 발상이고, 인권침해적인 제도라는 지적이 계속 있어왔다.<sup>4)</sup> 장애계는 장애인의 몸에 등급을 매겨 구분하는 것 자체가 인권침해라는 입장이다. 장애인단체들은 장애인권리보장법제정연대를 결성하여 지난 2012년부터 장애인복지법에 근거한 시혜적 복지에서 벗어나 복지서비스를 장애인의 권리로서 보장받고 아울러 장애인 욕구에 기반한 서비스 선택권을 보장하고 탈시설 권리를 보장하는 등의 내용을 담은 장애인권리보장법을 추진해왔다. 장애인단체들의 노력으로 현 정부도 지난 대선 당시 대선공약으로 ‘장애인권리보장법 제정, 장애등급제 폐지 및 개선 추진’을 명시하였다.

장애계에서 요구하는 장애인권리보장법의 내용은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

#### 1. 시혜적 복지에서 당사자 권리보장으로

현행 장애인복지법은 특히 ‘제2장 기본정책의 강구’, ‘제3장 복지 조치’ 등에서 ‘필요한 정책을 강구하여야 한다’, ‘할 수 있다’ 등 강제력도 없고 구체적이지도 않은 추

3) 함께걸음, [기획]성년후견제 시행 그 후 성년후견제 시행 100일, “제도인식 확산이 우선”, 2013. 10. 1. <http://www.cowalknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=12782>

4) 에이블뉴스, “수면으로 떠오른 ‘장애인권리보장법’”, 2013. 4. 4. <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420130404120748410356>

5) 한국장애인단체총연맹 등 주최 장애인계 대토론회 II, ‘장애인권리보장법 제정의 필요성과 방향’, 2013. 6. 20. 이룸센터 이룸홀

상적 문구들이 대부분이고, 구체적 내용들은 시행령 등에 위임하고 있다. 장애인의 권리에 입각하지 않고 있고, 권리의 실현방안도 명시되지 않았다. 그리하여 유엔장애인권리협약에 명시된 권리와 같이 현행 장애인복지법의 서비스들을 장애인의 권리를 명시하는 것이다.

## 2. 장애등급제 전면 폐지

장애인 개인의 욕구를 무시한 채 장애인에게 등급을 매기는 현행 장애등급제는 전면 폐지되어야 하고, 장애등급기준이 아닌 개인별지원체계 구축을 위해서는 각종 수당과 서비스가 개별화 되어야 한다. 장애수당 등 급여액에 있어서도 장애의 정도가 중증이나 경증이나의 기준으로 획일적으로 책정되는 것이 아니라, 수당 항목을 세분화하고 장애인당사자 개인의 필요에 따라 구성할 수 있도록 하고 있다. 현행 감면제도 적용 문제에 대해서는 개인소득기준으로 직접 수당지급을 하는 방식으로 전환하고, 간접 소득지원제도를 점차 폐지하는 방향을 제시하고 있다.

## 3. 개인별 지원체계의 구축

장애인에 대한 서비스 제공에 있어 장애등급기준이나 가구소득 따위의 기준이 아닌 개인의 환경과 욕구에 대한 사정이 이루어져야 한다. 개인별지원팀의 구성과 개인별 지원계획의 작성이 이루어져야 하고, ‘서비스의 신청 → 결정 → 연계 → 제공 → 모니터링’ 등의 전과정을 명시하고, 이 모든 과정에서 장애인의 선택권과 통제권이 보장될 수 있도록 구체적으로 정의할 필요가 있다.

## 4. 장애인권리옹호(P&A)의 제도화

미국의 P&A(Protection and Advocacy)와 같은 장애인권리옹호 제도화 노력은 수 년전부터 추진되어왔다. 최근 영화 ‘도가니’를 비롯하여 인권침해와 차별에 노출된 장애인의 현실과 그 대응수단이 부재한 현실이 알려지면서 공론화되고 있는 상황이다. 권리옹호제도의 핵심 내용은 지역에 장애인권리옹호기관을 설치하는 것으로, 이 기관은 공적인 예산지원을 받고, 서비스제공자로부터 독립되어 조사 및 사후조치에 관한 공적권한을 부여받아 장애인에 대한 효과적인 권리구제조치를 하는 것이다.

## 5. 탈시설 선언과 전환서비스 체계

장애인의 지역사회 거주 권리를 명확히 보장하기 위해 단기적으로는 시설소규모화, 장기적으로는 시설해체를 통한 탈시설화를 정책방향으로 명시한다. 중앙정부 차원의 탈시설전환 계획이 수립되어야 하고, 지역별로 탈시설전환기관을 두어 시설 장애인에 대한 전환주거지원이 체계적으로 이루어져야 한다.

장애등급제·부양의무제 폐지 공동행동은 지난 2012년 8월 21일 ‘낙인의 사슬, 장애등급제 폐지하라! 빈곤의 사슬, 부양의무제 폐지하라’는 슬로건 아래 서울 광화문광장 해치 서울 지하철도에서 무기한 천막농성을 벌이고 있고, 현재까지 계속되고 있다.<sup>6)</sup> 올 하반기에 전국에서 ‘장애등급제·부양의무제’ 폐지를 촉구하는 목소리가 다 시금 거세지고 있다.

정부가 지난 5월 확정된 ‘장애인정책 국정과제 추진계획’에 따르면 정부는 2014년까지 장애등급을 2~3개(중증·경증 또는 중증·경중증·경증)로 단순화하고, 2017년까지 장애등급제를 전면 폐지하기로 하였다. 현재 의학적 기준 중심의 장애등급제도를 개인의 욕구 및 사회·환경적 요인을 고려한 장애판정기준을 마련, 맞춤형 서비스체제로 전환한다.<sup>7)</sup>

#### IV. 유엔장애인권리협약 민간보고서 작성

장애인의 사회권, 자유권, 장애여성과 아동에 대한 차별금지 등이 명시된 유엔장애인권리협약은 2006년 유엔총회에서 채택되었고, 2009년 한국에서 비준되었다. 한국 정부는 유엔장애인권리협약 가입국으로 최초의 정부보고서를 지난 2011년 6월 유엔에 제출했다.<sup>8)</sup> 이 정부보고서는 심의 기구인 유엔장애인권리위원회가 이르면 내년 하반기 심의하게 될 것으로 전망된다.

6) 에이블뉴스, “광화문 천막농성 1년, 답답한 장애인들”, 2013. 8. 21.

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420130821145443643179>

7) 에이블뉴스, 장애등급제 2017년 전면 폐지, 2013. 5. 28.

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420130528185331983486>

8) 대한민국, 장애인권리협약 제1차 국가보고서, 2011년 6월 22일

[http://www.dpikorea.org/pdsroom/down\\_ok.asp?addfile1=%C0%AF%BF%A3\\_%C0%E5%BE%D6%C0%CE%B1%C7%B8%AE%C7%F9%BE%EO\\_%C1%A6%C2%F7\\_%B1%B9%B0%A1%BA%B8%B0%ED%BC%AD\\_%B1%B9%B9%AE.pdf](http://www.dpikorea.org/pdsroom/down_ok.asp?addfile1=%C0%AF%BF%A3_%C0%E5%BE%D6%C0%CE%B1%C7%B8%AE%C7%F9%BE%EO_%C1%A6%C2%F7_%B1%B9%B0%A1%BA%B8%B0%ED%BC%AD_%B1%B9%B9%AE.pdf)

국내 장애인 인권 관련 민간단체들도 별도로 NGO보고서를 작성해 유엔에 제출함으로써 가입국 장애인 인권의 현실을 당사자의 목소리로 알리고 유엔장애인권리위원들이 심의하는데 정부보고서만큼 중요하게 참고할 자료를 제공하게 된다. 이에 따라 장애인단체를 포함한 30개 민간단체들은 지난 4월 NGO보고서 작성을 위해 연대를 구성했다.<sup>9)</sup> 장애계에서는 유엔 장애인권리협약의 내용에 대해 정부가 구체적인 이행 의지가 없어 현실에 와닿지 않는다는 지적이 많다.<sup>10)</sup>

## V. 발달장애인권리보장법 제정운동

지난 2012년 2월에 발달장애인 관련 4개단체의 연대체 발달장애인법제정추진연대를 꾸려 같은 해 5월 김정록 의원실을 통해 19대 국회 제1호 법안으로 ‘발달장애인지원 및 권리보장에 관한 법률안’이 발의하였다. 이 법은 발달장애인의 특성 및 요구를 고려한 맞춤형 지원시스템을 구축하고, 발달장애인 연구센터를 만들며, 영역별로 발달장애인의 권리를 보장하는 등의 내용을 포함하고 있다. 그러나 이 법안을 발의한 지 1년 6개월이 지나도록 국회 보건복지위원회에서는 이 법안에 관해 논의를 하지 않고 있다.

발달장애인법제정추진연대는 올 상반기에 발달장애인법 제정을 위한 본격적인 투쟁을 선포했고<sup>11)</sup>, 정부는 올해 내로 발달장애인의 생애주기별 지원체계 구축, 권익옹호 지원활동, 성년후견제 지원 등 권리보호 강화 등이 담긴 ‘발달장애인법’이 제정될 수 있도록 할 예정이라고 밝혔다.<sup>12)</sup>

9) 에이블뉴스, ‘유엔장애인권리협약NGO보고서연대’ 활동 공식화, 2013. 4. 18.  
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320130418191322133984>

10) 함께걸음, 장애인권리협약 이행증진 위한 국제 워크숍 열려, 2013. 11. 21.  
<http://www.cowalknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=12903>

11) 비마이너, 발제련, 발달장애인법 제정 위한 투쟁 선포, 2013. 3. 2.1  
<http://beminor.com/news/view.html?smode=&skey=%B9%DF%C1%A6%B7%C3&x=0&y=0&section=1&category=3&no=5044>

12) 비마이너, “13차 장애인정책조정위원회 열려”, 2013. 5. 29.  
<http://beminor.com/news/view.html?smode=&skey=%C0%E5%BE%D6%C0%CE%C1%A4%C3%A5+%B1%B9%C1%A4%B0%FA%C1%A6+%C3%DF%C1%F8%B0%E8%C8%B9&x=0&y=0&section=1&category=3&no=5393>

## VI. 수화언어 권리보장 운동

농아인 단체를 중심으로 수화를 언어로 인정하는 수화언어기본법 제정을 위한 노력이 이어지고 있다. 현재 전국의 농학교 교사 가운데, 6%만이 수화통역사 자격증을 가지고 있고, 수화는 우리나라에서 언어가 아닌 보조수단이라는 생각이 지배적이다.<sup>13)</sup> 이러한 문제점을 받아 지난 8월 21일 이상민 의원이 대표로 ‘한국수화언어기본법안’을 발의하였다. 발의 법안은 수화를 통한 청각장애인의 언어권 신장과 삶의 질을 향상시키기 위해 수화를 대한민국 공식적 언어로 하고, 국가와 지방자치단체가 수화언어의 체계화나 표준화를 하고 보급하고, 수화언어심의회와 한국수화언어연구소를 설치하는 등의 내용을 담고 있다.<sup>14)</sup>

한편 지난 5월 최동익 의원은 장애인 시청 편의 서비스에 한국어 더빙을 추가하는 장애인차별금지법 개정안을 발의하였다. 현행 장차법에서는 장애인 시청 편의 서비스의 종류를 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설 등으로 규정하고 그 구체적인 내용에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.<sup>15)</sup>

## VII. 장애인 참정권 확보 위한 법안 발의

장애인 참정권 보장의 문제는 선거가 있을 때마다 제기되는 단골 이슈이다. 지난해 12월 18대 대선을 계기로 하여 다시금 장애인 참정권 문제가 불거졌다. 장애인들이 현실 정치에 대한 참여욕구도 과거에 비해 월등히 높아지고 있는 반면, 이동권 문제부터 장애인 편의시설 미비, 정보습득 부족 등 장애인들이 장애인으로서가 아닌, 국민으로서 마땅히 누려야 할 참정권을 누리지 못하고 있는 것이 부끄러운 우리의 현실이다.<sup>16)</sup> 장애인차별금지법 제27조에 따르면 국가 및 지방자치단체와 공직선거후

13) 비마이너, “국회, 수화언어기본법 제정 위해 앞장서라”, 2013. 5. 14.  
<http://bemminor.com/news/view.html?smode=&skey=%BC%F6%C8%AD%BE%F0%BE%EE%B1%E2%BA%BB%B9%FD&x=0&y=0&section=1&category=3&no=5331>

14) 에이블뉴스, “수화는 언어다” 한국수화언어기본법 발의, 2013. 8. 21.  
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420130821091601534285>

15) 비마이너, “장애인시청서비스에 한국어 더빙 의무화해야”, 2013. 5. 22.  
<http://bemminor.com/news/view.html?smode=&skey=%C7%D1%B1%B9%BE%EE+%B4%F5%BA%F9&x=0&y=0&section=1&category=84&no=5360>



보자 및 정당은 장애인이 참정권을 행사함에 있어 차별을 하여서는 안된다고 규정하고 있으나, 현행 ‘공직선거법’상에서는 구체적인 제도가 규정되어 있지 않아 이러한 장애인차별금지법의 취지를 살리지 못하고 있었다.

장애계에서는 선거 때마다 이에 대한 문제제기를 지속적으로 해왔고, 이러한 문제제기를 받아 올해 3월 진선미 의원이 장애인들의 장애 유형과 구체적 생활환경을 반영한 참정권 확보방안 마련의 내용이 담긴 ‘공직선거법 개정안’을 대표발의하였다.<sup>17)</sup>

개정안의 주요내용을 살펴보면, 우선 선거공보전자문서나 후보자정보공개자료전자문서를 홈페이지를 통해 제공할 때 큰 글씨 인쇄 형식과 음성청취 방식을 택하도록 하였고, 방송광고, 후보자 방송연설, 방송시설주관 후보자연설방송, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 방송 때 자막과 수화를 반드시 방영토록 했다. 수화화면도 전체 화면의 6분의 1이상이 되도록 하였다. 또한 승강기나 경사로 등 장애인의 통행이 가능한 편의시설이 있는 곳에만 투표소를 설치하도록 했으며, 투표소 및 부재자투표소에 신체장애로 기표가 곤란한 장애인을 돕기 위한 기표보조장치를 설치토록 하였고, 지적장애인들도 이해할 수 있도록 투표안내문 작성 때 그림을 활용토록 하였으며, 시각장애나 신체장애로 기표를 할 수 없는 선거인이 지명할 경우 2명까지 추가로 기표소에 들어갈 수 있게 했다.

## VIII. 정신보건법 개정 · 인신보호법 개정

정신장애인들은 우리 사회의 오랜 편견과 차별로 인하여 취업이나 보험가입 등 일상적인 생활에서 많은 어려움을 겪고 있다. 뿐만 아니라 스스로 자신의 권리를 주장하기가 어려운 정신장애의 특성상 자신의 의사와 상관없이 입원되거나 필요 이상으로 장기 입원되는 경우가 많다. 우리나라 정신장애인들의 비자의 입원률은 전체 입원환자의 86%에 달하고, 6개월 이상 장기 입원률이 53%를 상회하는 등 선진국에 비해 높은 비자의 입원율과 장기 입원율을 보이고 있다.<sup>18)</sup>

16) 염형국, ‘장애인 참정권 보장을 위한 정책방안, 진선미 의원실 주최 장애인 참정권 보장을 위한 정책토론회, 2012. 9. 3.

17) 에이블뉴스, ‘장애인 참정권’ 확보 위한 법률안 제출, 2013. 3. 20.

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420130320094159634312>

18) 국가인권위원회, 정신장애인 인권 보호와 증진을 위한 국가보고서, 2009. 11.

보건복지부는 지난 5월 23일 정신질환자의 범위 축소, 비자발적 입원요건과 입원 적정성 여부 심사 강화, 보험차별금지 규정 신설, 모든 시군구에 정신건강증진센터 설치, 국립정신건강연구기관 설치 등을 담은 정신보건법 전면 개정안을 입법예고한 바 있다.<sup>19)</sup> 그러나 정신장애인 당사자들은 정신보건법 전면 개정안에 관해서 개정안 중에 당사자에게 직접적으로 영향을 미치는 것은 보험차별금지 규정 신설과 6개월마다 퇴원심사를 거쳐 입원 기간을 연장하던 것을 2개월로 단축한다는 내용이나, 보험차별금지 규정의 경우 과태료가 100만원에 불과해 이 조항만으로는 보험차별이 없어지기 어렵고, 입원연장심사기간을 단축하더라도 보호의무자에 의한 입원규정이 기존 조항과 다르지 않기 때문에 큰 의미가 없다고 지적하고 있다.<sup>20)</sup>

전 세계적인 추세는 정신병원을 폐쇄하거나 줄이면서 지역사회서비스 제공을 위한 시설을 확대해가고 있는데 반해 우리나라는 정신병원 중심의 정신보건정책을 계속해서 유지하고 있어 시대 흐름에 역행하는 상황이다. 따라서 정신질환자들의 정신병원 탈원화를 하도록 정부의 정책 목표를 전환하고, 정신질환자들이 지역사회 적응과 사회 참여를 할 수 있도록 지원하는 인프라를 구축하고, 예산을 편성하여야 한다.

한편 정신병원·요양원 등에 억울하게 입원·감금되어 인신의 자유를 제한당하고 있는 사람을 구제하기 위해 지난 2008년부터 인신보호법이 시행되고 있다. 하지만 2011년 기준으로 본인의 의사에 반하여 수용된 사람은 약 6만 명인데도 법원에 구제를 청구한 건수는 246건에 그친 것으로 나타났다. 법무부는 지난 11월 15일 정신병원 등에 억울하게 수용된 사람이 있는지 상시 점검하고, 위법하게 수용된 사람이 풀려날 수 있도록 도와주는 ‘인신보호관’을 새로이 도입하는 등 기존 인신보호제도를 보완·강화하는 내용의 인신보호법 개정안을 입법예고했다.<sup>21)</sup>

## IX. 형제복지원 진실규명 특별법 제정 추진

19) 한국정신장애인연합, 한국정신장애인연대(KAMI), 대한정신보건가족협회, 한국장애인단체총연맹, 한국장애인단체총연합회, 한국장애인복지학회 등 6개 단체들은 정부의 정신보건법 개정안에 대응하기 위해 지난 7월 정신장애인지역사회생존권연대를 출범한 바 있다. 정신장애인지역사회생존권연대는 정신보건법 전면개정안 대응 관련 활동, 정신장애인인권센터 운영 등 정신장애인의 권익옹호를 위한 지속적인 활동을 할 예정이다.

20) 비마이너, “정부의 정신보건법 개정안은 시대 역주행”, 2013. 8. 20.

<http://beminor.com/news/view.html?smode=&skey=%C1%A4%BD%C5%BA%B8%B0%C7%B9%FD+%B0%B3%C1%A4%BE%C8&x=0&y=0&section=1&category=3&no=5770>

21) 함께걸음, 법무부 “정신병원 강제입원·감금 방지할 것”, 2013. 11. 15.

<http://www.cowalknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=12890>

1987년 당시 부산 형제복지원에서는 지난 12년 간 사망 원인도 모른 채 비참하게 죽어간 513명의 사람들과 이유 없이 몽둥이를 맞아야만 했던 3,500여명의 원생이 있었다. 박인근 원장은 1976년 거리의 불량인을 수용 하는 일을 본격적으로 시작하였다. 검찰 수사 등에 의하면 형제복지원은 소대, 중대 등 군대식으로 운영하면서 임금을 받는 직원이 거의 없어 수용자들의 위계와 폭력으로 유지되었던 곳이었다. 당시 연 20억 원이 넘는 정부예산을 받았지만, 형편없는 의식주 생활로 단순한 수용에 지나지 않았으며, 마땅한 병의원 시설도 마련되어 있지 않아 의료방치로 죽음에 까지 이르는 상황이 비일비재했고, 형기 없는 감옥 생활에 지나지 않는 암울함 속에 자해를 해도 방치해 죽게 놔두었으며, 도망가다 잡혀 와 매를 맞다 사망한 사람이 있을 정도였다. 고등법원에서 2차례나 특수감금죄를 인정했지만, 결국 대법원은 2번 모두 특수감금죄를 인정하지 않았다. 박 원장은 형기를 마치고 다시 이름만 바꾼 채 형제복지원, 재육원, 읍의 마을, 형제복지지원재단 등 26년째 사회복지법인을 계속 운영하고 있다. 반면, 피해자들은 여전히 정신적·경제적 어려움으로 울부짖고 있다.<sup>22)</sup>

장애와인권발바닥행동 등 8개 단체로 이뤄진 형제복지원 사건진실규명을 위한 대책위원회는 지난 2월말부터 전국 곳곳에 흩어져있는 피해자들을 만나고 자료를 수집해 분석하는 작업을 진행 중이다. 또한 형제복지원 사건 진상규명을 위한 특별법안을 마련해 내부 간담회를 거쳐 의원실을 통해 곧 입법 발의할 예정이다.<sup>23)</sup>

22) 형제복지원 사건 진실규명을 위한 대책위(준), 87년 부산 형제복지원 사건, 피해자 증언대회, 2013. 10. 10.

23) 에이블뉴스, “1987년 형제복지원, 3500명의 절규”, 2013. 10. 10.

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320131010173609781629>

## 성소수자 인권분야

장서연 변호사 (민변 소수자인권위원회)

### I. 법원, 성기성형수술 없이 성전환자 성별정정 허가

서울서부지방법원은 2013년 3월 15일 생물학적 성별 특징을 제거하는 외과수술을 거쳤으나 성기성형은 하지 않은 성전환남성(Female to Male)에 대하여 가족관계등록부상 성별정정을 허가하는 결정을 내렸다.

2006년 대법원 전원합의체결정 이후, 대법원 결정과 대법원 예규 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」에서는 성전환자 성별정정을 위해 확일적으로 -정신과적 성전환증 진단-성전환 수술(외부성기성형포함)-생식능력 상실- 등을 요구하고 있었다. 이러한 요건들에 대하여 지나치게 엄격하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 성기성형수술은 의료적으로 반드시 필요한 것도 아니고, 그 위험성이나 부작용 발생빈도, 비용 등이 매우 높기 때문에 이를 요구해서는 안 된다는 지적이 있어 왔다.

독일 연방헌법재판소는 2011년 “성전환법에서 이들에게 성기를 변형하고 생식무능력을 초래하는 수술을 무조건적으로 요구하는 것은 개인의 성적 자기결정권에 대한 권리와 신체적 완전성에 대한 권리를 침해”한다며 헌법불합치 결정을 내린 바 있고, 세계성전환자보건전문가협회는 “전환된 성에 부합하는 생식기의 형성은 사회적 성별 인식에 반드시 필요한 과정이 아니고, 법적 성별을 정하는 데에 있어 전제 조건이 되어서는 안 된다”고 설명하고 있다. 오히려 “법적 성별 정정은 새로운 정체성으로 사회적 기능을 하는 데에 중요한 도움을 주는 것으로 외과수술이 행해지기 전에 먼저 있어야 한다”고 설명하고 있다. 즉, 성전환자에 대한 의료적 조치와 법적 성별 정정의 전제 조건은 구별·분리되어야 하며, 성전환자들이 취업 등 안정적인 사회생활을 할 수 있도록 법적 성별정정이 우선되어야 한다는 것이다.

이번 결정은 대법원 결정과 예규에서 요구하고 있던 ‘반대성으로서의 외부성기’를 성전환자 성별정정의 전제 조건으로 보지 않은 최초의 결정으로서 그 의미가 크다.<sup>1)</sup>

한편, 서울서부지방법원은 2013년 11월 19일 성기성형 수술을 하지 않은 성전환남성(Female to Male)에 대하여 성별정정을 허가하면서 그 결정이유를 구체적으로 밝혔다. 남성으로의 성별 정정을 허가함에 있어서 남성으로서의 외부성기 형성까지 요구하는 것은 개인의 기본권 보장을 근본이념으로 하는 헌법의 정신에 합치된다고 볼 수 없다는 점을 분명히 했다(서울서부지방법원 2013.11.19. 선고 2013호파1406 결정).

법원은 결정문에서 “성별 정정을 위해 외부 성기 형성 수술을 필수적으로 거치게 하는 것은 성정체성에 따른 삶을 살지 못하도록 강제하고 수술에 따른 위험과 과도한 경제적 부담을 감내하도록 하는 것으로 헌법상 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것”이라고 밝히며, “성별 정정 결정은 성소수자들에 대한 기본권 보호의 길을 열어 놓는 것이므로, 외부 성기 형성이 기본권 침해로 보이는데도 이를 절대적 요건으로 해석하는 것은 그 의미를 반감시키는 것”이라고 덧붙였다.<sup>2)</sup>

한편, 법원이 이번 결정에서 성전환남성(FTM)만 언급하고 있는 것은 아쉽다. 외부 성기 성형여부에 대한 성전환자 당사자의 선택은 신체를 훼손당하지 않을 권리 및 성별정체성에 따른 삶을 영위할 자기결정권에 기하여 보호되는 헌법적 권리이다. 따라서 본 결정의 취지는 남성에서 여성으로의 성전환자(Male to Female)에게도 적용되어야 할 것이다.

## II. 청소년 성소수자에 대한 학교폭력 심각

– 대법원, 청소년 성소수자의 학교폭력으로 인한 자살에 대하여 학교책임을 인정  
한 원심을 파기환송

2009년 남자고등학교에서 목소리를 가늘게 내고 여성스럽게 행동하고 동성에 성향을 보인다는 이유로, 같은 반 학생들로부터 ‘걸레녀’, ‘퐁녀’라는 욕설을 듣고, 몸이 조금만 스쳐도 ‘더듬더듬’은 소문이 나고, 어깨를 치고 갔다는 이유로 다른 학생으로부터 얼굴을 폭행당하는 등 집단적으로 괴롭힘을 당한 피해학생이 고통을 견디지 못하고 결국 자살한 사건이 있었다. 피해학생은 당시 나이가 15살에 불과하였다. 그런

1) 한겨레 2013.3.16.자, 법원, 성전환자 성기수술 안해도 성별 전환 첫 허가  
[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/578322.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/578322.html)

2) 한겨레 2013.11.20.자, 법원 “성기 성형 안했다고 ‘여 → 남’ 불허는 기본권 침해”  
<http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/612074.html>

데 대법원(주심 김신 대법관)은 2013년 7월 26일, 학교책임을 인정한 원심판결을 파기하고 이 사건을 부산고등법원에 환송하였다(대법원 2013. 7. 26. 선고 2013다 203215 판결).

1심(재판장 조양희)은 담임교사가 피해학생과의 상담과 학생이 작성한 메모와 경위서들을 통해 집단괴롭힘 사실과 피해학생의 심리적 불안상태, 자살의 가능성을 인지하였고, 청소년 정신건강, 우울척도 및 자살생각척도 검사 결과, 피해학생이 심한 불안, 우울 상태를 보였고 자살 충동 또한 매우 높게 나타났음에도 불구하고 부모들에게 그 심각성을 제대로 알려 적절한 조치를 취하도록 유도하지 아니한 채 피해학생의 동성애적 성향 및 우울감을 알리면서 전학을 권고하는 소극적인 조치만을 취하였으며, 교사로서 학생들에게 사회적 소수자에 대한 이해와 관용을 교육하여야 할 지위에 있음에도 피해학생이 반 학생들 사이에 마찰이 일어난 경우 피해학생의 예민함과 동성애적 성향에 원인이 있다고 생각하고 피해학생을 변화시키는 방향으로 해결을 모색하려했던 점, 그 결과 집단괴롭힘이 학기 초부터 피해학생이 자살에 이를 때까지 어느 정도 계속하여 지속되었던 점을 종합하면 이 사건 사고가 담임교사가 피해학생에 대한 보호·감독의무를 다하지 않아 발생한 것이라고 봄이 상당하고, 학교의 설치·경영자인 부산광역시는 담임교사의 사용자로서 손해를 배상할 의무가 있다고 판결하였다. 다만 피해학생과 부모들의 잘못도 참작하여 부산광역시의 책임비율은 30%로 제한하였다(부산지방법원 2012. 5. 24. 선고, 2011가합24176 판결).

반면에, 대법원은 1심을 원용한 원심을 파기환송하면서, 그 이유를 다음과 같이 들고 있다. “망인이 자살하게 된 계기는 반 학생들의 조롱, 비난, 장난, 소외 등에도 기인한다고 할 것이나, 그러한 행위가 아주 빈번하지는 않았던 것으로 보이고, 행위의 태양도 폭력적인 방법이 아닌 조롱, 비난 등에 의한 것이 주된 것이었던 점 등에 비추어 이를 사회통념상 허용될 수 없는 악질, 중대한 집단괴롭힘에 이를 정도라고는 보기 어려우며, 망인이 자살을 암시하는 메모를 작성하기도 하였지만, 이 사건 사고 무렵에 자살을 예상할 만한 특이한 행동을 한 적이 없고, 망인이 일요일에 가출하여 다음날 등교하지 않고 방황하다가 그날 22:00경 자신의 집 지하실에서 자살하였는바, 이 사건 사고 발생 당시 담임교사에게 망인의 자살에 대한 예견가능성이 있었다고 인정하기 어렵다”

이러한 대법원의 판결은 학교폭력에 처해진 소수자학생의 취약성, 집단따돌림의 유형인 정신적, 심리적 공격의 심각성을 전혀 이해하지 못한 것이며, 학생들을 보호·감독해야 할 학교의 역할을 너무 소홀하게 판단한 것이다. 집단괴롭힘이 악질적인 이

유는, 한 집단의 소속원 중에서 자기보다 약하거나 부족해 보이는 상대를 대상으로 집단으로 신체적·심리적인 공격을 수개월 또는 수년에 걸쳐 지속적이고 반복적으로 고통을 가하는 것이기 때문이다. 그래서 집단따돌림으로 인한 피해는 우발적 폭행과는 질적으로 다른 피해로, 중대한 정신적 손상을 수반하게 된다.

특히, 청소년 성소수자들은 학교에서 가해지는 집단괴롭힘에 더 취약하다. 성적지향 또는 성별정체성을 이유로 한 괴롭힘을 동성애혐오성 괴롭힘(homophobic bullying)이라고 하는데, 여러 연구결과와 청소년 성소수자들은 가정이나 지역사회에서보다 학교에서 동성애혐오성 괴롭힘을 더 많이 경험하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 괴롭힘은 단지 성소수자 학생들에게만 영향을 미치는 것이 아니라, 실제로 성소수자라고 파악된 학생보다 더 많은 학생들이 동성애혐오성 괴롭힘의 피해를 당했다고 보고되고 있다. 학교에서 일어나는 지속적인 괴롭힘이 청소년 성소수자들로 하여금 우울, 불안, 자신감 상실, 위축, 사회적 고립, 죄의식, 수면장애 등을 일으키게 하고, 자해나 자살에까지 이르게 하고 있다.

이처럼 심각한 문제는 한국에서도 빈번하게 벌어지고 있다. 한국청소년개발원이 2006년 청소년 성소수자의 생활 실태 조사를 한 연구보고서에 의하면, 만 13세부터 만 23세까지의 청소년 성소수자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 “남자나 여자 같다고 놀림 받은 적이 있다”는 청소년은 78.3%, “아웃팅을 당한 경험이 있다”는 청소년은 30.4%, “동성애자라고 알려진 후 학교, 교사, 친구 등으로부터 부당한 대우를 받은 적이 있다”고 응답한 청소년은 51.4%, 또한 욕설 등 언어적 모욕을 당한 적이 있는 청소년은 51.5%, 신체적 폭력의 위협을 당한 적 있다는 청소년은 22.3%에 달했다. 성소수자 차별반대 무지개행동 이반스쿨팀에서 2012년 7월 31일부터 8월 12일까지 서울시 청소년 등 221명을 대상으로 온라인 설문조사한 결과에서도, 학교에서 성적 지향(동성애 등) 또는 성별 정체성(트랜스젠더 등)으로 인한 차별이 어느 정도인가를 묻는 질문에 ‘매우 심하다’ 또는 ‘심하다’고 대답한 청소년이 120명(54.3%)으로 응답자의 절반을 넘었다.<sup>3)</sup>

이러한 이유로 국제사회에서는 청소년 성소수자에 대한 차별과 괴롭힘, 폭력에 단호히 대처해나가야 한다는 움직임이 두드러지고 있습니다. UN 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 2003년 일반논평 4호에서 당사국들은 18세 이하의 모든 사람이 성적 지향을 이유로 한 차별 없이 협약상의 모든 권리를 누릴

3) 한국일보 2013.9.8.자, 욕설·조롱에 추행까지... 학교에서 동성애자 차별 여전히 심각  
<http://news.hankooki.com/lpage/society/201309/h2013090821083321950.htm>

수 있도록 보장할 의무가 있으며, 특히 “차별에 시달리는 청소년들은 남용과 폭력, 착취에 더 취약해서 그들의 건강과 증진이 위협에 처해지기 때문에 사회의 모든 분야에서 더 특별한 주의와 보호가 필요하다.”고 강조하고 있다. 나아가 아동권리위원회는 2011년 한국 정부에게, “취약하거나 소수자로서의 상황에 처한 아동에 대한 차별적 태도를 근절하고 예방하기 위해 인식개선과 공공교육캠페인을 포함한 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구”하면서 2007년 차별금지법안에서 ‘성적 지향’을 이유로 한 차별금지를 명시적으로 포함하지 않은 것에 유감을 표한 바 있다. 또한 반기문 UN 사무총장도 청소년들에 대한 동성애혐오성 폭력과 차별은 “도덕적 폭력이자 중대한 인권침해”라며 “성적지향과 성별정체성을 이유로 한 폭력과 차별로부터 모든 사람들을 보호하기 위해 필요한 조치를 취하라”고 국가와 사회의 책임을 반복적으로 강조하고 있으며, 2013년 4월 30일 특별히 한국의 상황에 대하여도 “안전해야 마땅할 학교나 교육기관 등에서조차 학생과 교사들이 동성애혐오로 인한 폭력과 괴롭힘을 당하고 있다”며 “대한민국에서, 세계 곳곳에서, 우리 인류 가족의 구성원인 성소수자를 비롯한 모든 청소년을 위해 학교를 더욱 안전한 공간으로 만들자”고 재차 강조하기도 하였다.<sup>4)</sup>

하지만 한국에서는 집단괴롭힘에 취약한 청소년 성소수자들을 보호하고, 학교 안에서 빈번하게 이루어지는 동성애혐오성 괴롭힘을 예방하기 위한 교육정책이 전혀 없다. 오히려 청소년 성소수자들은 학교에서 일상적으로 성소수자를 비하하는 발언을 듣는 분위기 속에서 위축되고, 자신의 정체성으로 인하여 차별과 괴롭힘을 당하여도 누군가에게 드러내지도 못하고, 자신의 고민을 털어놓을 만한 안전장치가 전무한 상황이다. 결국 피해학생을 죽음에 이르게 한 것은, 대법원의 이번 판결과 학교의 태도에서 드러나듯이, 성소수자 청소년들에 대한 무지와 편견, 잔인함이 만연한 한국 사회에 그 뿌리가 있는 것이다.

### Ⅲ. 김조광수와 김승환의 ‘당연한 결혼식’

2013년 9월 7일, 커밍아웃한 게이감독 김조광수와 그의 연인 김승환 커플의 공개결혼식이 청계천 광통교에서 치러졌다. 많은 사람들의 축하와 지지 속에서 성황리에

4) 연합뉴스 2013.4.30.자, 반기문 “동성애혐오에 우려...성소수자 보호해야”

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006234775>



치러졌다. 하지만 그 와중에도 동성결혼을 반대하는 불청객이 난입하여 인분을 섞은 오물을 뿌리는 사건이 발생하기도 하고, 결혼식 전날에는 목사라는 사람의 일행이 와서 몇 시간동안 찬송가를 부르며 결혼식 무대 설치를 방해하기도 하였다. 성소수자를 바라보는 한국사회의 다양한 시선의 단면을 보여주는 사건들이다.<sup>5)</sup>

한국에서 동성 커플의 결혼식이 이렇게 대중적으로 화두가 된 것은 최초라고 해도 과언이 아니다. 동성 커플들은 그동안 법적으로나 사회적으로 그 관계를 전혀 인정받지 못했기 때문에 일상생활에서 여러 가지 차별과 불이익을 겪어 왔다. 커플 중 한 명이 갑자기 아프거나 다치더라도 다른 일방이 병원에서 보호자로 인정이 되지 않아서 응급상황에서도 혈연가족이 올 때까지 기다려야 하는 일을 비일비재하게 당해야 했고, 한 명이 갑자기 사망하면 법정상속인이 아니라는 이유로 함께 살던 집에서 쫓겨나가거나 장례절차에서 유가족으로서 인정받지 못하고 철저히 배제당하는 일이 발생하기도 한다. 2013년 10월 30일, 고등학교 졸업 이후 40년간 동거한 60대 여성들의 안타까운 죽음이 보도가 되기도 하였다.<sup>6)</sup>

이처럼 성소수자들이 법제도에서 완전히 배제 당함으로써 겪어온 고통과 박탈감을 고려하면, 김조광수·김승환의 결혼식은 사회적으로 제도적으로 배제당해 온 성소수자들의 삶과 욕구를 대중적으로 드러내는 첫 시도로서 의미가 있다.

또한 이들은 결혼식 이후에 혼인신고와 더불어, 혼인신고가 받아들여지지 않을 경우 법정투쟁도 준비하고 있다. 그동안 한국의 가족법제도는 더디기는 하지만 1997년 동성동본금혼제 폐지, 2005년 호주제도가 폐지되는 등 꾸준히 혼인 당사자의 자유의사, 개인의 인격권과 행복추구권을 전제로 혼인의 자유와 혼인에 있어서 상대방을 결정할 수 있는 자유를 보장하는 방향으로 발전해 오고 있다.

특히 헌법재판소는 1997년 동성동본금혼제도에 관한 헌법불합치결정을 하면서 “혼인제도와 가족제도의 헌법원리는 인간의 존엄성 존중과 민주주의의 원리에 따라 규정되어야 함을 천명한 것”이라고 판시한 바 있으며, 2005년 호주제도에 관한 헌법불합치결정에서는 “헌법에서 말하는 전통문화란 역사성과 시대성을 띤 개념으로서 헌법의 가치질서, 인류의 보편가치, 정의와 인도정신을 고려하여 오늘날의 의미로 포착하여야 한다”는 전제에서 “혼인과 가족생활은 인간생활의 가장 본원적이고 사적

5) 미디어오늘 2013.9.8.자, 김조광수 김승환 공개 결혼 “인권운동에 역사적인 날”

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=111924>

6) 연합뉴스 2013.10.31.자, 40년 동거한 여고동창생의 비극적인 죽음 <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006570622>

인 영역이므로, 혼인·가족생활을 국가가 결정한 이념이나 목표에 따라 일방적으로 형성하는 것은 인간의 존엄성을 최고의 가치로 삼고 민주주의원리와 문화국가원리에 터잡고 있는 우리 헌법상 용납되지 않고, 국가는 개인의 생활양식, 가족형태의 선택의 자유를 널리 존중하고, 인격적·애정적 인간관계에 터잡은 현대 가족관계에 개입하지 않는 것이 바람직하다”고 결정한 바 있다.

하지만 이러한 헌법재판소의 결정 취지가 동성 간의 혼인에까지 관철될지는 아직 미지수이다. 헌법재판소가 균형법 제92조(기간차별조항) 위헌사건 합헌결정을 한 것에서 볼 수 있듯이, 헌법재판소나 대법원은 그동안 동성애와 관련한 판결에서는 노골적으로 동성애에 대한 혐오를 드러내거나 성적지향에 대한 이해가 턱없이 부족하고, 국제인권기준에 비하여 너무 후진적인 인식수준을 드러내었기 때문이다.

성소수자 인권단체들은 이들의 결혼식을 전후로 동성결혼이나 파트너십에 대한 논의를 한창 시작하고 있다. 올해 7월과 9월, ‘다양한 가족형태에 따른 차별해소와 가족구성권 보장을 위한 연구모임’에서는 “가족 패러다임의 변화와 동성결합의 의미” 그리고 “동성결합의 실천과 <당연한 결혼식>의 의미”라는 주제로 연속 워크숍을 개최하였고, ‘성적지향·성별정체성 법정책연구회’는 8월에 “동성결합 제도화의 의미와 법적 쟁점”이라는 주제로 콜로키움을 개최하고, 9월에는 ‘성소수자 차별반대 무지개행동’과 공동주최로 “동성결합 소송, 어떻게 할 것인가?”라는 본격적인 주제로 토론회를 개최하기도 하였다.

하지만 한국사회가 동성 결혼에 대하여 우호적인 것만은 아니다. 특히 보수 기독교 중심의 반동성애 단체들의 공세는 정치적으로 큰 영향력을 발휘하고 있다. 2007년 법무부가 차별금지법안에서 ‘동성애반대본부’, ‘동성애자차별금지법안저지를위한의회선교연합’ 등의 반대로 차별금지사유로 규정한 ‘성적 지향’을 삭제시킨 일이 있고, 2013년 한국의 제1야당인 민주당 김한길, 최원석 의원은 반대단체의 압력에 자신들이 대표발의한 차별금지법안을 철회하는 일이 발생하기도 하였다.<sup>7)</sup> 이런 정치적 상황을 보면 이번 법정투쟁 역시 많은 난관이 있을 것이다. 하지만 이미 전 세계적으로 동성파트너십이나 동성결혼에 대한 인식이 급격하게 변화하고 있다. 2013년 올해에만 프랑스, 뉴질랜드, 미국연방에서 동성 혼인을 인정하는 등 동성파트너십이나 동성결혼을 제도적으로 인정하는 것은 이제 거스를 수 없는 세계적 추세가 되고 있다.

7) 한겨레 2013.4.21.자, 민주당, 차별금지법안 철회...보수 기독교계 공세에 ‘무릎’  
[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/583900.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/583900.html)

#### IV. 균형법상 추행죄 개악

2013년 3월 15일, 국회는 김광진 의원이 대표발의한 「균형법 일부개정법률안」과 권성동 의원이 대표발의한 「균형법 일부개정법률안」을 심사하여 대안을 통과시키면서, ‘계간(鷄姦)이나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다’라고 규정을, ‘제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람에 대하여 항문성교나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다’라고 개정하였다.

그러나 이번 개정은 남성간 성행위를 비하하는 용어인 “계간”을 “항문성교”로 대체한 것일 뿐, 국가가 개인의 내밀한 사생활을 국가형벌권으로 과도하게 개입하는 문제나 동성애자를 차별하는 문제점은 그대로이다. 뿐만 아니라 이 규정의 문언적 의미대로라면, 동성간의 합의에 의한 성행위 뿐만 아니라 이성간의 특정한 성적 행위마저도 징역형으로 처벌하는 결과를 초래하여 명백히 사생활의 비밀과 자유, 성적 자기결정권을 침해하는 것이고, 헌법상 형벌과 책임의 비례 원칙에 위배되며, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되는 것이다.

그동안 균형법상 추행죄는 합의에 의한 동성간의 성적접촉을 처벌하여 동성애를 범죄화하고 있다는 비판을 받아왔고, 성적 자기결정권 및 사생활의 자유 등을 침해한다는 등의 이유로 위헌성 논란이 지속적으로 제기된 바 있다. 2008년 제22사단 보통군사법원은 이례적으로 균형법상 추행죄에 대하여 직권으로 위헌성이 있다고 보아 위헌법률심판을 제정한 바 있고, 2010년 국가인권위원회 이 조항이 위헌이라는 의견을 밝힌 바 있으며, 국제적으로도 2012년에 있었던 유엔 국가별 보편적 정례 인권 검토(UPR)에서도 균형법상 추행죄의 폐지 가능성 검토를 권고 받은 바 있다.

균형법상 추행죄의 적용례를 살펴보면 이 중 98%가 형법 또는 성폭력특별법으로 처리할 수 있는 강제추행업무상 위력에 의한 추행이고 나머지 2%가 합의에 의한 성적 접촉에 대한 적용이다. 이는 균형법상 추행죄는 성폭력 범죄의 친고죄 규정으로 인한 처벌의 공백을 막기 위해 적용되어 강제추행죄를 비친고죄화하는 기능을 주로 수행하고 있었다는 것을 보여준다. 따라서 이번 균형법의 개정으로 성폭력범죄가 비친고죄화됨으로써 균형법상 추행죄는 입법정책의 측면에서 유지할 필요성이 인정되기 어렵게 되었다. 따라서 균형법상 추행죄는 폐지되어야 한다.

## V. 마포구청 등 지방자치단체 행정에서의 성소수자 차별

마포구청은 2013년 10월 26일 성소수자차별반대 무지개행동의 ‘커밍아웃 문화제’가 열리기로 예정돼 있던 홍대 앞 나무무대 사용에 대하여, 공식 공문을 통해 “주민화합에 지장을 초래하고 주민갈등만 유발할 것이 확실하다”며 “홍대 걷고싶은거리의 나무무대는 모든 사람이 공감하고 즐길 수 있는 공연무대이고 어린 학생들도 통행하는 개방된 장소이므로 승인할 수 없다”는 이유로 불허했다. 이에 대하여 마포구 성소수자 모임인 ‘마포레인보우주민연대’ 등 성소수자 인권단체들은 마포구청을 국가인권위원회에 성적지향을 이유로 한 차별행위로 진정하였다.<sup>8)</sup>

마포구청의 이러한 차별행위는 처음이 아니다. 마포구청은 2012년 12월 ‘마포레인보우주민연대’의 “지금 이곳을 지나가는 사람 열 명 중 한 명은 성소수자입니다”, “LGBT, 우리가 지금 여기 살고 있다”는 2개의 현수막에 대하여 “문구를 수정하자”며 사실상 게재 불가를 통보해와서, 2013년 6월 국가인권위원회로부터 “표시·광고의 공정화에 관한 법률이 규제하는 허위과장 광고는 상업적 광고만을 대상으로 하고 있어, 비상업적 의견제시 성격의 본 사건의 현수막 내용은 광고물 관리법에 해당되지 않는다”며 “광고물의 내용이 위 법 제5조에서 정한 금지광고물에 해당하지 않음에도 광고물의 내용을 보완할 것을 요구하는 것은 심의위원회가 그 심의 권한을 벗어난 판단을 한 것으로 보인다”고 지적을 받고, “광고 문구에 한하여 이례적으로 객관성과 적정성 여부를 따진 것은 성적 지향을 이유로 한 차별적 접근이며 이러한 피진정기관의 행위는 국가인권위원회법 제2조 제3호의 ‘평등권침해의 차별행위’에 해당된다”며 “성소수자 관련 광고물의 내용이 성소수자와 관련됐다는 이유로 배제하는 일이 없도록 하고 직원들에게 성소수자 차별금지에 관한 인권 교육을 실시하라”고 권고받은 바 있다.<sup>9)</sup>

8) 미디어오늘 2013.11.20.자, 마초구청, 성소수자 문화제 불허 ‘반인권’ 차별  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=113225>

9) 참세상 2013.6.22.자, 인권위 “마포구청장, 성소수자 차별금지 시정 권고”  
<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=70768>

# 2013년 언론 분야 보고



2013 한국인권보고서

2013년 언론인권 분야 보고  
이강혁 변호사 (민변 언론위원회)

## I. 들어가며

언론 분야 인권 내지 표현의 자유의 심각한 후퇴를 야기한 이명박 정부 임기가 끝나고 박근혜 정부가 새로 출범했다.

전 정부 기간 언론 인권 침해에 대한 비판과 그 개선 불가피성에 대한 시민사회의 여론이 워낙 거셌기에, 새 정부 역시 이를 완전히 도외시하지는 못하고 적어도 일부나마 언론 인권 신장에 나설 것이라는 기대가 존재했다.

그러나 박근혜 정부 임기 첫 해가 마무리되는 현 시점에서 이런 희망은 산산조각 나고 말았다. 파시즘의 그림자가 사회 곳곳에 어둡게 드리워져 있는 가운데, 언론 인권의 각 사안과 영역에서도 더욱 극악한 억압과 통제가 가해지고 있다.

아래에서는 먼저 올해 표현의 자유를 침해한 대표적 사안들을 자세히 검토하고 이어 방송·신문 등 매체 환경의 변화를 살펴본다.

## II. 유신 이전으로의 회귀(표현의 자유 침해의 대표적 사안들)

국민들의 표현의 자유에 대한 억압과 통제는 인권 시계를 가히 유신 시대로 되돌려 놓았다.

나름의 사회적 관심과 호응을 이끌어내며 상영 중이던 다큐 영화 <천안함 프로젝트>가 외부 압력 속에 돌연 상영 중단된 사건은 건국 직후의 무정부적 혼란과 공포를 떠올리게 만든다. 일베(일간베스트) 사이트와 일부 퇴역군인 단체 등으로 상징되는 극우세력이 시위·압력전화 등 실행행사와 고발·청원 등 법적 행동으로 앞장서 바람을 잡으며 치고나가고 배후에서 지원하던 보수 정부가 이를 못 이기는 척 받아들이며 정치적 성과를 챙기는 반동적 순환이 되풀이되고 있다.

게임이나 음란물에 대한 과도한 규제 움직임은 유신 시절 장발·미니스커트 단속, 야간 통행금지와 같은 국가의 권위주의적 행태를 연상시킨다.

국민의 기본권을 보호하기 위해 만들어졌던 법이 전도된 해석과 집행으로 오히려 기본권을 억압하고 침해하는 도구로 악용되고도 있다.

## 1. <천안함 프로젝트> 상영 중단

### 가. 사태 전개

해군 초계함 천안함 침몰 사건이 북한의 어뢰 공격에 의한 것이었다는 민·군 합동 조사단의 결론에 의문을 제기한 다큐멘터리 영화 <천안함 프로젝트>가 9월 영화관에서 개봉됐으나 외부 압력 속에 이틀 만에 돌연 상영이 중단됐다. 해당 상영관인 메가박스는 “신분을 밝히지 않은 사람들의 경고와 협박 전화를 받았고, 상영 도중 퇴장하며 거칠게 항의하는 관객도 접했다”며 “관객의 안전을 최우선시해야 하는 극장으로선 불가피한 조치였다”라고 이유를 밝혔다. 이어 영화는 인터넷TV 등 안방 유료방송 시장에서도 “사회적으로 민감한 영화라서 불필요하게 이슈가 될 것 같다”는 등의 이유로 잇달아 상영 중단 사태를 겪었다.

앞서 개봉 전부터 영화의 상영을 막기 위한 일각의 압력이 존재했고 그 한가운데에는 정부가 자리 잡고 있었다. 국방부 대변인은 영화가 천안함 침몰 원인으로 북한에 의한 폭침만이 아니라 좌초 충돌의 가능성을 제기한다는 이유로 영화를 보기도 전에 상영 중단을 요구했다. 이에 따라 해군 장교와 천안함 유가족 등은 영화에 대한 상영금지 가처분 신청을 법원에 제기했다. 이 신청이 법원에 의해 기각 결정되어 영화는 법적으로 상영이 가능하게 되었지만, 위에서 보았듯이 사실적 압력은 견뎌내지 못하고 끝내 제도적으로 보장된 대규모 유통의 장에서 배제되고 말았다.

### 나. 평가

영화는 대부분 그동안 언론에서 이미 다루었던 천안함 침몰 관련 의혹들을 해양 전문가의 인터뷰와 법정 증언, 자료 화면 등을 통해 정리한 작품이다. 개봉 뒤 다양성 영화 박스오피스 집계에서 1위를 차지할 정도로 관객들로부터 작품성도 인정받았다. 그런데도 일방통행적 권위주의와 냉전적 흑백논리에 사로잡힌 정부는 정부의 발표 내용에 의문을 제기하고 그것이 결과적으로 북한에게 상대적으로 유리하게 해석될 수 있는 내용이라는 이유로 곧바로 영화를 불온시하고 확산을 막으려 함으로써 사태의 불씨를 낳았다.

이후 상영 중단에까지 이르게 된 데는 관객의 영화선택권은 외면한 채 영업적 이익의 안정적 보장만 우선시한 극장자본의 무책임이 자리 잡고 있다. 보다 중요하게는 보수단체 회원들의 촛불집회 참가자 총기 위협 사건으로 상징되는 백색테러의 공포

와 함께, 이를 비호·묵인한 국가권력의 오작동이 작용했다. 비록 상영을 중단한 메가박스가 고소를 통해 협박자들에 대한 구체적인 정보를 스스로 제공하지 않았다 하더라도, 수사기관으로서는 형법상 협박·업무방해 등 범죄의 혐의 있음이 정황상 명백하므로 자체 인지라라도 수사를 개시해야 마땅했다. 하지만 수사는 이루어지지 않았고, 표현 및 예술의 자유를 심대히 침해한 위헌적 사태에 대해 진상 규명과 재발 방지를 거론하거나 하다못해 유감의 뜻을 표시한 정부 당국자는 찾아볼 수 없었다. 어쩌면 메가박스에 경고를 보냈다고 전해진 “신분을 밝히지 않은 사람들” 중에는 정부 관련자도 포함되어 있지 않을까 하는 의문마저 자연스럽게 제기된다.

결국 이 사태는 (고교 한국사 교학사 교과서 사태와 더불어) 극우 세력과 이를 정치·이념적으로 활용하려는 정권이 결탁해 서로 앞서거니 뒤서거니 역할 분담을 하며 국민의 기본권을 침해하고 사회를 파시즘의 구렁텅이 속으로 몰고 가는 작금의 어두운 시나리오가 가장 전형적으로 현실화한 사례라고 할 수 있다.

## 2. 게임 중독물질 법안 추진 등 게임 규제

### 가. 규제 강화와 반발

새누리당 신의진 의원이 4월 인터넷 게임을 마약·알코올·도박과 함께 4대 중독유발 물질 및 행위로 규정하고 보건복지부에서 관리한다는 내용의 ‘중독 예방·관리 및 치료를 위한 법률안’을 발의한 데 이어, 같은 당 황우여 대표는 10월 교섭단체 대표연설에서 게임을 4대 중독물질의 하나로 포함시켜 “이제는 이 나라에 만연된 이른바 4대 중독, 즉 알코올·마약·도박·게임 중독에서 괴로워 몸부림치는 개인과 가정의 고통을 이해·치유하고 환경을 개선함으로써 이 사회를 악에서 구해야 한다”고 선언했다.

신 의원이 발의한 위 법안은 “중독’이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 물질 및 행위 등을 오용, 남용하여 해당 물질이나 행위에 신체적, 정신적으로 의존하고 있는 상태를 말한다. 가. 알코올 나. 「마약류 관리에 관한 법률」에 따른 마약류다. 「사행산업통합감독위원회법」에 따른 사행산업을 이용하는 행위 또는 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」에 따른 사행행위 라. 인터넷게임 등 미디어 콘텐츠 마. 그 밖에 중독성이 있는 각종 물질과 행위로서 대통령령으로 정하는 것”(제2조)이라고 정의한 뒤 △ 관계중앙행정기관의 장이 위 중독물질 등의 생산·유통 및 판매를 적절하게 관리하기 위하여 필요한 시책을 강구할 것 △ 국가 및 지방자치단체



가 청소년 및 임산부 등 위 중독물질 등에 취약한 계층이 중독환경에 노출되는 것을 방지하기 위하여 필요한 시책을 강구할 것 △ 국가 및 지방자치단체가 중독을 예방하고 중독폐해를 방지·완화하기 위하여 위 중독물질 등에 대한 광고 및 판촉을 제한하는 데 필요한 시책을 강구할 것 등의 의무를 규정(제13, 14조)했다.

게임 업계와 이용자 및 상당수 시민단체들은 위 법안 반대 서명운동을 벌이는 등 강력 반발하고 나섰다. 이들은 게임의 중독성을 증명할 만한 과학적 근거가 없으며 세계 어느 나라에서도 국가가 게임을 중독물질로 규정한 적이 없다고 지적했다. 그런데도 위 법안은 게임을 중독물질로 낙인찍어 게임을 즐기는 국민들을 잠재적 중독자로 간주하고 핵심 문화콘텐츠 산업인 게임 산업 종사자들을 사회악을 만들어내는 파렴치한으로 전락시켰다고 비판했다.

특히 청소년 게임 이용자들을 중심으로는 최근 국가가 게임, 그 중에서도 청소년들의 게임 이용에 대해 지나친 규제를 남발함으로써 청소년들의 인권을 침해하고 게임 분야의 건전한 발전을 퇴보시키고 있다는 주장이 나왔다. 앞서 지난 2011년 청소년 강제적 게임 셧다운제(0시부터 오전 6시까지 온라인 게임 서비스 청소년 제한) 시행 이후 게임에 대한 규제가 본격화해, 위 강제적 셧다운제 외에도 선택적 셧다운제(부모가 필요할 경우 자녀인 청소년의 게임 이용 제한)와 친권자에 대한 청소년 게임 이용 정보 제공제가 시행됐고 새해부터는 사행성 게임이라 불리는 웹보드게임에 대한 이용금액 일·월·회차별 제한과 본인인증제 등이 실시될 예정이다.

한편 온라인 게임물 회원가입 시 온라인 게임물 관련 사업자에게 가입자의 본인 여부를 확인하도록 하고 18세 미만 청소년의 경우 친권자 등 법정대리인의 동의 확보 의무를 부여하고 있는 게임산업진흥에 관한 법률 제12조의3에 대해서는 중요한 의사표현의 매개체인 게임물을 익명으로 향유할 권리를 박탈해 익명 표현의 자유를 침해한다는 등의 이유로 이미 시민단체들에 의해 헌법소원이 제기된 상태이다.

## 나. 평가

신 의원이 발의한 위 법안이 게임을 중독물질로 규정한 것은 게임에 대한 기성 세대 일부의 몰이해와 거부감이 낡은 편견의 산물이라는 분석이 유력하다. 게임이 예술성마저 지닐 수 있는 문화콘텐츠임에도 일부 사용자들의 과몰입으로 중독 증상이 발생할 수 있다는 이유로 이를 중독물질로 보아야 한다면, 담배·커피·초콜릿과 같은 기호식품은 물론 섹스·운동이나 나아가 일(노동)과 같은 물질 내지 행위에 이르기까지 세상 만물·만사 중 중독물질 아닌 것이 과연 얼마나 존재하는가 하는 의문이 제기

될 수밖에 없다. 비교적 강한 자극과 흥분을 낳으며 중독 증상을 유발하기도 한다는 점에서, 게임과 위 물질 내지 행위들 사이의 본질적 차이를 찾기 어렵기 때문이다.

특히 위 법안은 중독물질 등으로 인터넷게임만이 아니라 ‘미디어 콘텐츠’, 나아가 ‘그 밖에 중독성이 있는 각종 물질과 행위로서 대통령령으로 정하는 것’까지 포함시킴(제2조 라, 마목)으로써, 문화콘텐츠 각 분야와 시민 생활 전반을 중독 관리란 명분 아래 정부의 뜻대로 통제할 수 있는 길을 열어놓았다. 과거 유신 정권이 미풍양속과 도덕의 이름 아래 시민들의 장발과 미니스커트 착용, 야간 통행 등을 가로막았다면, 현 정권은 가히 보건의 이름 아래 시민들의 일상에 (예를 들어 정권이 판단하기에 국민건강에 바람직하지 않은 유행물의 생산·유통·판매를 규제하는 방식으로) 간섭하려 하고 있는 것이다.

미국 연방대법원은 지난 2011년 17세 이하 미성년자들에 대한 폭력적인 내용의 비디오 게임 판매·임대를 규제한 캘리포니아주 법에 대한 위헌 판결에서 “예술과 문학에 대한 미적·도덕적 판단은 개인에 의해 내려질 수 있을 뿐 정부가 결정할 수 있는 것이 아니다”라며 (게임과 같이) “소통을 위한 새롭고 상이한 매체가 등장한 경우에도 수정 헌법 제1조에 의한 ‘표현과 언론의 자유’ 같은 기본 원리들이 다르게 적용되지는 않는다”고 천명했다. 법체계상 차이에도 불구하고, 게임에서의 표현의 자유 보장을 명시한 위 판결의 기본정신은 우리라고 달리 평가할 이유가 없다. 게임을 불건전한 기피 대상으로 여기고 과잉 규제로 표현의 자유 등 생산자, 이용자들의 기본권을 침해하는 여러 제도들은 즉각 철폐 내지 개선되어야 한다.

게임중독자에 대하여는 입법을 통한 규제 외에 다음과 같은 대안적인 방법이 고민되어야 할 것이다. 1) 먼저, ‘게임중독자’로 분류하고 그에 대한 대책을 마련하려면 게임 자체를 금지시키는 것이 아니라 ‘알콜 중독’ 등과 같이 지원 및 치유에 관한 사회적 제도를 만들어야 한다. 그러기 위해서는 우선, 게임 중독을 알콜 중독과 같이 정신적, 습관성 행동 장애로 규정할 수 있을지에 관하여 객관적인 의학적, 사회적 기준(합의)을 만들어야 한다. 그리고 그 기준을 적정한 절차(본인 및 가족의 신청 등)를 거쳐 적용할 수 있는 기관과 제도를 만들어서 대상자를 판단하여야 한다. 그 후 대상자의 상태를 개선, 치유하기 위한 방법으로 게임 자체를 금지시키는 것이 아니라 게임중독자를 지원하고 치유하는 방향으로 제도가 고안되어야 한다. 금지나 규제보다는 이러한 방법이 게임중독자의 상태를 개선하고, 고립 및 소외를 막아 사회적 문제를 줄이는데 실질적으로 기여할 것이다. 2) 다른 한편으로 현행 게임물 등급제와 같은 규제 외에 게임산업 내부적인 자율심의 제도를 적극 도입하여 게임의 지

나친 중독성, 선정성 등을 자체 조정하는 제도를 만드는 것이 필요하다고 본다. 사업자들 공동으로 자율심의기구를 구성하고 심의에 동의하는 업체들을 대상으로 그 업체들이 제작, 판매, 배포하는 게임물의 내용을 심의하는 형식이다. 심의기구의 구성은 외부 전문가, 시민단체, 학부모, 학생, 게임개발업자, 사업자 등으로 하여 다양한 의견이 반영될 수 있도록 노력하고, 모니터링이나 심의신청(일반 소비자도 특정 게임물을 선정하여 요청가능)된 게임물을 대상으로 한 심의 결과를 바탕으로 주의, 경고 등 조치를 구체적인 이유를 붙여 할 수 있도록 한다. 심의기구의 조치에 사업자는 자율적인 시정 노력을 하고 그 결과를 심의기구에 보고하도록 하는 것이다. 정부는 사업자 단체들이 위와 같은 자율심의 절차에 참가하고 그에 따른 조치사항을 적극 이행하도록 행정지도하는 방식으로 행정을 하는 것이다. 이와 같은 제도 운용을 시작하고 그 경과를 지켜본 뒤 실효성을 평가하고 보완적 규제 필요성을 신중하게 마련하는 것이 순서일 것이다.

### 3. 아청법상 아동·청소년이용음란물 처벌

#### 가. 현황 및 문제점

전임 정부 말기 이후 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 ‘아청법’) 개정과 단속 강화로 아동·청소년이용음란물(이하 ‘아음물’)에 관한 처벌이 급증했다. 전국 검찰청에 접수된 아음물 제작·배포 등 사건은 2011년부터 지난해 3월16일 개정 아청법 시행 전까지 119건에 불과했지만, 위 개정법 시행 이후부터 지난 6월까지 4412건으로 약 37배나 늘어났다.

아청법은 제2조 제5호에서 아음물을 ‘아동·청소년 또는 아동·청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여 제4호의 어느 하나에 해당하는 행위(성교 행위, 구강·항문 등 신체의 일부나 도구를 이용한 유사 성교 행위, 신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위, 자위 행위)를 하거나 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터나 그 밖의 통신매체를 통한 화상·영상 등의 형태로 된 것’이라고 정의한 뒤 제11조·제12조에서 아음물을 제작, 수입, 수출, 배포, 제공, 공연히 전시 또는 상영, 영리 목적 판매·대여·소지·운반, 제작 정황을 알면서 아동·청소년을 제작자에게 알선, 알면서 소지, 제작하는 행위의 대상이 될 것을 알면서 아동·청소년을 매매 또는 국외에 이송하거나 국외에 거주하는 아동·청소년을 국내에 이송한 자를 무겁게 처벌하도록 규정하고 있다.

문화 단체와 수용자들은 위 아청법 규정에서 ‘아동·청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물’(위헌 논란을 완화시키기 위해 구법 규정과 달리 ‘명백하게’라는 문구를 추가함)이라는 대목이 가상 아동 음란물(성인이 아동·청소년으로 연기하거나, 만화의 캐릭터 등 완전히 상상의 산물인 가상인물이 작품 내에서 아동·청소년으로 설정되어 만들어진 음란물)까지 아청법으로 처벌할 수 있도록 하고 있음에 대해 심각히 문제를 제기했다. 만화 예술인들도 위 규정에 따른 극심한 위축 효과로 작가적 상상력이 억압돼 예술 창작 및 표현의 자유를 중대히 침해받는다면 위 아청법 규정의 위헌성을 주장했다.

## 나. 평가

법원에서도 이런 위헌성 주장을 심각히 여겨 서울북부지방법원과 수원지방법원 안산지원이 잇따라 위 아청법 규정의 (‘명백하게’라는 문구가 추가되지 않은 상태의) 구법 규정에 대해 위헌심판제청결정을 내렸다. 수원지방법원 안산지원은 위헌심판제청신청인이 인터넷 파일공유 사이트에 교복을 입은 여학생이 남성들과 성관계를 하는 내용의 음란 애니메이션 동영상 파일을 업로드하여 다른 사람들이 다운받아 볼 수 있도록 유포하였다는 이유로 위 구법 규정이 적용돼 기소된 사건에서, 위 구법 규정이 아음물에 아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물이 등장하는 내용의 표현을 포함시켜 처벌하도록 하는 것이 죄형법정주의의 원칙, 과잉금지의 원칙, 평등의 원칙에 위배하여 위헌이라고 의심할 만한 이유가 있다고 판단했다. 법원은 실존하는 아동이 아니므로 아동에 아무런 피해가 없고 그 비난가능성에도 상당한 차이가 있는 것으로 보이는 가상 아동포르노물을 형법상 음화반포 등 죄, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제74조 제1항 제2호, 청소년보호법 제50조 제1호에 의하여 처벌할 수 있음에도 취업의 제한, 신상정보등록 등의 가혹한 제한이 있는 위 법률로 가중처벌하는 것이 적절한지 의문이라며, 가상 아동포르노물의 배포행위는 실존 미성년자에 대한 법익의 침해가 없는 경우이므로 실존 미성년자의 법익을 침해한 실제 미성년자 성표현물의 배포행위와 같은 형벌로 처벌함은 평등의 원칙에 반한다고 보았다.

“아음물에 대한 법적 규제는 음란물에 대한 규제이외에 음란물에 등장하는 현실의 청소년들을 성적 착취와 억압으로부터 보호하기 위하여 일반 음란물에 비하여 가중처벌토록 한 것이다. 따라서 보호하고자 하는 법익은 실제 청소년의 성적 자기결정권 등을 대상으로 한다고 보아야한다. 아음물에 대한 법적 규제는 현실의 청소년들을 성적 착취와 억압으로부터 보호하기 위한 것이어야지 시민들이 청소년 등장 음란물을

볼 수 없도록 하기 위한 것이 되어서는 안 되기 때문이다. 이런 점에서 만화나 애니메이션같이 가상의 청소년이 등장하는 성적표현물까지 아청법상 음란물에 해당할 수 있도록 법 규정은 표현의 자유를 침해하는 측면이 있다. 성적표현물을 창작하고자 하는 자들에게는 청소년으로 인식될 수 있는 가상의 표현조차 제한당하게 된다.

물론 실제 청소년이 아닌 가상의 청소년이 등장하는 성적표현물도 청소년에 대한 성폭력 등을 유발하는 효과가 있으므로 실제 청소년이든, 가상의 청소년이든 청소년이 등장하는 성적표현물이 아청법상 음란물에 해당한다면 모두 가중처벌의 대상이 되어야 한다는 논리도 있을 수 있다.

그러나 민주주의의 최고 가치이자 헌법상 가장 중대한 기본권인 표현의 자유는 명백하고 현존하는 위험이 있는 경우에만 제한할 수 있으므로, 과학적 검증이 부족해 진부 논란이 있는 위 유발 효과의 가능성을 갖고 청소년 등장 음란물에 관한 표현의 자유를 제한할 수는 없다.

또한 청소년 등장 음란물을 제작·수용하는 등의 행위가 많은 경우 성문화·생활상 바람직하지 못하다고 평가될 여지는 있으나, 이런 도덕적 비난 가능성을 근거로 처벌 규정까지 정당화함은 형법의 보충성 원칙에 따른 비범죄화 요청에 반하는 해석이다(또한 표현물에서 음란성이 존재한다고 판단되면 청소년 등장 여부를 떠나 형법상 음란물죄로 처벌하면 되므로, 굳이 위헌 논란을 빚으며 아청법에 중복적 처벌 규정을 둘 필요는 없다).

결국 실존 아동이 등장하는 음란물뿐 아니라 실존 아동을 이용하지 않는 가상 아동 음란물까지 처벌할 수 있도록 한 위 아청법 규정에 대해 헌법재판소는 위헌 결정을 내려야 할 것이다.

## 4. 통비법을 이용한 재갈 물림

### 가. 잇단 처벌

지난해 대선 직전 당시 정수장학회 최필립 이사장과 문화방송(MBC) 고위 간부들 사이의 정수장학회 지분 매각 비밀회동 내용을 보도한 최성진 <한겨레> 기사를 검찰이 통신비밀보호법(이하 '통비법') 위반 혐의로 기소해 8월 1심 법원이 일부 유죄 판결을 선고했다. 최 기자는 최 이사장과의 전화 인터뷰 통화·녹음 중, 최 이사장이 전화기의 통화연결 기능을 멈추지 않은 상태에서 자기 방에 들어온 MBC 간부들과

정수장학회 소유 MBC 지분 처리 문제 등에 대한 대화를 하자 통화·녹음을 멈추지 않아 위 대화 내용을 파악한 뒤 사회적 관심 부분을 기사화했었다. 위 판결은 최 기자의 지분 매각 비밀회동 대화 녹음 행위는 부작위로 보고 최 기자에게 이미 진행되던 스마트폰에서의 통화·녹음 기능을 중단해야 할 작위의무가 인정되지 않는다면 무죄를 선고했다. 그러나 청취 행위는 “(녹음과) 행위의 태양이 다르며, … 녹음과 흡수되는 관계에 있다고 할 수 없다”는 이유로 녹음 행위와 분리해 작위로 보고 녹음 행위와는 달리 작위의무 존부 등을 검토하지 않은 채 유죄를 인정했다.

또한 삼성x파일을 폭로하며 떡값 검사들의 실명을 공개했던 진보정의당 노회찬 의원은 2월 대법원에서 통비법 위반죄가 확정돼 의원직을 상실했다. 삼성x파일과 관련해서는 이미 2011년 그 내용 보도로 <MBC> 이상호 기자와 <월간조선> 김연광 편집장이 같은 죄로 유죄 확정판결을 받았었다.

## 나. 평가

검찰과 법원은 통신의 비밀·자유 보호란 통비법의 입법취지만을 내세워 중대한 공익적 사안에 대한 언론보도나 폭로를 일률적으로 봉쇄함으로써 보도의 자유와 국민들의 알 권리 등을 침해하고 있다.

위 최 기자 사건에서 ‘스마트폰의 통화·녹음 기능 작동(=녹음)’은 ‘청각 집중(=청취)’에, ‘스마트폰의 통화·녹음 기능 중단(=녹음 중단)’은 ‘청각 집중 중단(=청취 중단)’에 조응해 달리 볼 이유가 없으며, 이렇게 청취 행위도 녹음 행위와 같이 부작위에 의한 것으로 볼 경우 역시 최 기자에게 청취를 중단해야 할 작위의무 등이 인정되지 않으므로, 1심 재판부는 무죄 선고를 내렸어야 마땅했다. 위 1심 판결은 △ 취재원이자 연장자인 최 이사장에 앞서 전화를 끊지 못하고 인터뷰 재개 가능성에 대비하고 있었던 최 기자에게 통비법위반죄의 고의를 인정한 점 △ 통비법위반죄의 보호 대상 내지 행위 객체는 어디까지나 ‘공개되지 아니한’ 대화일 뿐인데도 헌법상 대원칙인 죄형법정주의에 위배되게 ‘(실수 등으로 공개됐지만 대화자들이) 공개할 의사가 없는’ 대화까지 이에 해당한다고 유추해석한 점 △ 최 기자의 위 비밀회동 대화 청취 행위에 대해 정당행위 등의 위법성조각 내지 적법행위 기대가능성이 없음에 따른 책임조각을 인정하지 않은 점 등의 심각한 문제점을 지니고 있다.

위 삼성x파일 관련 판결들에서 대법원도 위법성조각사유로서의 정당행위 성립 요건을 지나치게 협소하게 설정해 위법성조각에 너무 소극적이었다는 비판이 이어진다.

통비법은 본래 국가 정보·수사기관 등의 불법도청을 막아 시민의 기본권을 강화하기 위해 만들어졌으나, 오늘날 검찰 등에 의해 오히려 중대한 기본권인 표현의 자유를 억압하기 위한 도구로 악용되고 있다. 검찰 등은 규범조화적 해석을 통해 통비법 적용에서 통신의 비밀·자유뿐 아니라 표현의 자유도 보장될 수 있도록 통비법위반죄 처벌 남용을 중단해야 한다. 나아가서는 야당 일각과 시민단체 등이 제기하듯이, 위 남용 가능성을 원천적으로 제거하기 위해 통비법 자체적으로 공익적 목적 등 일정한 요건을 충족할 경우 해당 언론보도 등의 합법성을 인정하도록 위법성 조각사유를 명시하는 등 법 개정에도 나설 필요가 있다.

### Ⅲ. 매체 환경 악화

새 정부가 들어서면서 공영방송을 비롯한 언론 매체 환경이 개선될 것으로 기대됐으나, 상황은 오히려 더욱 악화됐다.

방통위 위원장에는 다시 대통령의 측근이 임명돼 정권의 방송 장악의 버팀목 노릇을 했으며, 전 정권에서의 공영방송 낙하산 사장 체제가 청산되지 못한 채 정권의 방송 장악에 따른 제작 자율성 침해와 편향 보도가 심화됐다.

중편의 사회적 역기능이 확인되며 그 사업 승인 과정의 위법성까지 드러났지만, 정권은 강력한 정치적 원군인 현 중편 체제의 근본적 수술 따위에는 관심이 없는 것으로 나타났다.

신문과 민영방송 등에서의 사주의 전횡과 언론 사유화 현상은 언론의 최소한의 공적 기능을 보장하기 위한 제도적 정비의 시급성을 확인시켜 주었다.

그나마 국회 방송공정성특위가 어렵사리 만들어져 공영방송 정상화를 위한 희망의 불씨가 될 것으로 기대됐으나, 시민사회의 거듭된 요구에도 불구하고 여당의 회피 내지 무관심 속에 제대로 성과를 내지 못했다. 여당은 여당 자신과 야당이 각 5명씩 추천한 전문가들로 구성된 위 특위 자문단이 도출해낸, KBS와 EBS 사장 선임요건을 ‘이사회 재적의 과반 이상 찬성’에서 ‘3분의 2 또는 5분의 4 이상 찬성’으로 변경하는 특별 의결 정족수 도입 등의 합의안마저 그대로 수용하기를 거부했다.

이런 와중에도 제작 현장에서 자신이 속한 매체가 진정한 사회적 공기로 자리 잡도

록 하기 위해 해고·징계 등 막심한 개인적 고통을 감수하며 투쟁하거나, <뉴스타파> <국민TV> 등 대안적 언론의 가능성을 모색하기 위해 헌신한 언론인들의 존재는 한 가닥 빛이 되었다.

## 1. 정권의 방송 장악 지속

### 가. 방통위 위원장에 대통령 측근 임명

박근혜 대통령이 4월 새 정부 첫 방송통신위원회(이하 ‘방통위’) 위원장으로 이경재 전 의원을 야당의 반대 속에 임명 강행했다. 언론단체들은 박 대통령 선거캠프에 참여한 친박계 중진이자 4선 의원 출신으로 새누리당 당적을 잠깐 내려놓은 상태인 이 전 의원이 ‘제2의 최시중’에 다름 아니라며 강하게 반발했다. 전 정부는 대통령 최측근 인사가 직접 방송 행정을 장악해 방송을 정권 유지·강화의 수단으로 삼으려 했다는 점에서 많은 비판을 받았고, 이에 박 대통령도 방송을 장악하지 않겠다는 약속을 내놓은 바 있었기에, 새 정부는 전 정부를 반면교사로 삼아 최소한의 방송 독립성만은 보장하지 않겠는가 하는 기대가 적지 않았었다. 하지만 이 위원장의 인선은 이런 희망이 덧없는 것이었음을 확인시켜 주었다.

예상대로 이 위원장은 정권의 방송 장악의 버팀목 노릇을 주저하지 않았다. 방통위가 10월 구성해 발표한 방송통신정책 자문위원회(이하 ‘자문위’)의 면면을 살펴보면, △ 박 대통령 선거 캠프에 참여해 선거운동을 벌인 5명 △ 새누리당 출신 3명 △ 종편에 유리한 주장을 내세웠거나 종합편성채널(이하 ‘종편’)을 탄생시킨 심사위원 4명 등 대부분 친박 내지 친종편 인사들로 채워졌다. 이 위원장은 합의제가 기본인 방통위의 기존 관행과 달리 상임위원 간 협의도 거치지 않은 채 임의로 자문위를 구성했고, 인물 편향 논란을 피하기 위해 인물 구성에서 성향에 따라 어느 정도 배분해 균형을 맞추려는 노력도 보이지 않았다. 이 위원장은 11월 김종국 MBC 사장이 MBC노조에 대해 언론노조 탈퇴를 단체협약 체결의 전제로 제시한 것을 두둔하는 발언을 해, 노동 단결권과 자기결정권을 침해하고 민주노총을 부정하는 정치·이념적 편향성을 드러내기도 했다.

### 나. 낙하산 사장 체제의 연장

공영방송들의 사장 인선 내용도 낙하산 인사로 상징되는 전 정부의 방송통제 정책의 틀과 잔재가 그대로 유지되는 양상을 보였다. 즉 전 정부 당시 낙하산 사장의 최측



근들이 자신이 모시던 낙하산 사장의 자리와 경영 방침을 그대로 이어받거나, 아예 낙하산 사장이 안팎의 비판을 무릅쓰고 연임을 강행하기까지 했다.

MBC에서는 전 정권의 낙하산 인사로 역대 최악의 사장이라는 비난을 받아온 김재철 사장이 3월 △ 절차를 위반해 임원을 내정함으로써 방송문화진흥회(이하 ‘방문진’)의 선임권 침해한 점 △ 이사회 운영제도와 관련한 공적 절차를 무시하고 그에 따른 공적 책임을 방기한 점 △ 관리·감독 기관인 방문진에 대한 거듭된 불성실한 태도로 관련 지침을 위배한 점 △ 대표이사 직위를 이용해 공적 지배제도를 훼손한 점 등의 사유로 역대 최초로 방문진에 의해 해임됐다.

MBC의 추락한 공익성 평가, 시청률 회복과 공영방송으로서의 독립성 제고 및 정권 편향 보도 반대 파업 해고자 복직 등 정상화를 위해 김재철 전 사장 체제와 단절된 보다 참신하고 개혁적인 인사가 수장을 맡아야 한다는 여론이 사내·외에서 지배적이었으나, 청와대·여당의 뜻을 충실히 따라온 여권 추천 이사들이 9명 중 6명을 차지하는 방문진 이사회는 김 전 사장 밑에서 그의 최측근으로 있었기에 ‘김 전 사장의 아바타’가 될 것이라는 우려가 제기된 김종국 대전문화방송 사장을 새 사장으로 선임해 여론의 기대를 저버렸다.

실제로 신입 김 사장은 취임 뒤 김 전 사장 체제에서 핵심을 맡았던 본부장들을 유임시키다가 하면 노조에 대해 ‘MBC노조가 소속된 언론노조와 그 상급단체인 민주노총이 노동자의 정치세력화를 지향하는 정파적 정치성을 띤 만큼 노조와 공정방송을 논의하는 자체가 무의미하다’며 사실상 언론노조 탈퇴를 단체협약 체결의 전제조건으로 제시하는 반노동적 발언을 하는 등 김 전 사장 체제의 연장에 머무르고 있다는 평가이다.

YTN에서는 정권 편향, 노조에 대한 징계·소송 남발, 법인카드 과다 사용을 비롯한 각종 비리 의혹 등으로 노조가 강하게 비판해온 배석규 사장이 3월 재선임됐다. YTN에 대한 국무총리실의 불법사찰 문건에서 ‘이명박 정부에 충성심이 높으니 사장으로 임명해야 한다’는 평가를 받기도 했던 배 사장은 전 정권이 공영방송에 내려보낸 낙하산 인사 중 유일하게 새 정권 아래서도 수장 자리를 유지하게 됐다. 배 사장은 취임 직후 실시한 사내 인사에서도 측근들을 주요 보직에 전진배치하고 노조와 관계가 원만한 이들은 대부분 외곽 부서에 머물게 함으로써 노조와의 대립각을 분명히 했다.

앞서 전 정부 말기인 지난해 11월 KBS 이사회는 새 사장으로 길환영 부사장을 선임했으나, 사내 양대 노조는 길 사장이 낙하산 인사인 전임 김인규 사장의 오른팔로 관제·편파방송을 밀어붙이다 콘텐츠본부장 신임투표에서 사상 초유의 높은 찬성률로 불신임을 당한 전력이 있는 등 부적격 인사라고 반발했다. 또 EBS에서는 방통위가 같은 달 신용섭 전 방통위 상임위원을 새 사장으로 선임해, 공영방송 규제기관인 방통위 임원이 임기 중간에 낙하산으로 규제 대상인 공영방송 사장으로 내려간다는 비판이 안팎으로부터 제기됐다.

## 2. 공영방송의 제작 자율성 침해와 정권 편향 왜곡 보도

정권의 공영방송 장악 구도 지속은 어김없이 시사·교양 부문 등에서의 제작 자율성 침해 사태와 정권으로 기울어진 왜곡 보도로 이어졌다.

### 가. 제작 자율성 침해

KBS에서는 10월 고미술품 감정 프로그램인 <진품명품>의 진행 아나운서가 갑자기 일방적으로 교체된 것에 대해 제작 피디들이 ‘낙하산’이라며 반발하자 사측이 해당 피디들을 교체해 제작에서 배제하는 조치를 취하고 사내 피디들은 규탄 침묵시위를 벌이는 등 심한 갈등을 빚었다.

또 같은 달 역사 교양 프로그램인 <역사저널 그날>은 역사 왜곡 논란의 대상인 교학사 교과서에 대해 날선 비판을 한 주진오 상명대 교수를 패널로 섭외해 녹화까지 마쳤는데도 사측이 불방 처리해 논란이 일었다. 사측은 “방송 순서가 바뀐 것일 뿐”이라며 11월에 방송을 내보내기는 했지만, 제작진은 정권의 입맛에 맞지 않는 주 교수를 출연시키지 말라는 간부들의 지시와 외압이 있었다는 의혹을 제기했다.

앞서 8월에는 ‘서울시 공무원 간첩 사건 무죄 판결의 전말’을 다룬 <추적 60분>에 대해 사측이 (이석기 의원 내란음모 혐의 사건에 대한 국정원 조작설 등이 나오고 있는) ‘예민한 시기에 방송을 내보내는 것은 악용당할 수 있다’며 방송을 연기해 제작진이 크게 반발했다.

또한 10월 라디오 프로그램 <황정민의 FM 대행진>은 제작진이 시사 코너 출연 패널로 섭외한 기자에 대해 사측이 납득할 만한 이유 없이 교체를 지시해 대립을 빚었다. 제작진은 위 기자가 KBS 새노조 간부를 지낸 게 사측의 결정에 영향을 미쳤다는 의구심을 제기했다.

MBC에서는 1월 방문진 여당 측 이사들의 문제제기로 KAL기 폭파범 김현희씨와의 대담을 긴급 편성해 외압 논란이 일어났다. 앞서 위 이사들은 2003년 방송된 <PD수첩> ‘16년간의 의혹, KAL 폭파범 김현희의 진실’ 편이 김씨가 진범이 아니라는 편향된 시각에서 사건을 다뤘다며 후속조치를 요구했고, 이에 MBC는 진상조사위원회 까지 꾸렸었다. 노조는 “위 방송 방침이 하루 전에야 편성 실무진에 통보돼 대담 녹화도 당일 방송 불과 약 7시간 전에 이루어졌다”며 “방문진의 요구에 의한 급조 편성으로 방송 제작의 자율성을 침해당했다”고 주장했다.

EBS에서는 4월 사측이 <다큐프라임> ‘나는 독립유공자의 후손입니다(반민특위)’ 편에 대해 이를 제작 중이던 피디를 특별한 이유 없이 다른 팀으로 전보시키는 인사조치를 내려 사실상 제작 중단시켰다. 위 방송편은 2년 전인 2011년 교육다큐위원회의 공식적인 심의·의결 절차를 거쳐 제작이 결정돼 1년 이상의 기간에 걸쳐 이미 70% 이상 제작이 진행된 상태였다. 이 사태는 친일파 청산 요구에 대립적인 세력을 지지기반으로 삼은 현 정권의 심기를 거스르지 않으려는 사측의 역사이념상 코드 맞추기란 지적이 제기됐다.

#### 나. 정권 편향 왜곡보도

공영방송들은 국민의 눈과 귀가 되어야 할 자신의 본분을 망각한 채 전 정권에서보다 더욱 편파적인 보도를 일삼았다. 국가정보원(이하 ‘국정원’)과 군을 비롯한 국가기관의 조직적인 선거개입과 이에 대한 수사 무마·중단 압력 등 민주주의 기본질서와 헌법정신을 뒤흔드는 심각한 역사적 사건의 실체 그리고 그 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는 시국선언과 촛불집회는 정권의 눈치를 보며 제대로 보도하지 않는 반면, ‘남북 정상회담 대화록 논란’ ‘채동욱 검찰총장 혼외아들 의혹’ ‘전국공무원노동조합 불법 선거운동 의혹’과 같이 정권과 보수언론이 던진 국면 전환용 의제는 침소봉대하며 정권의 나팔수 노릇에 열을 올렸다.

6월 KBS는 자사 옴브즈만 프로그램 <TV비평 시청자데스크>에 출연한 패널들로부터 <뉴스9>가 “국정원 사건에 대해 심층 보도나 의제 설정은커녕 단순 사실 전달에서도 미흡한 모습을 보이고 있다”며 ‘KBS 거버넌스’에 의한 정치적 영향력에서 완전히 자유로울 수 없는 것이 소극적 보도의 근본적인 이유라는 지적을 받았다. 그러나 이를 겸허히 수용하기보다는 위 프로그램이 방송된 뒤 5일 만에 위 프로그램 보직간부인 담당 국장과 부장을 보직해임해 보복인사라는 비판을 면하지 못했다.

MBC는 방송예고까지 내보냈던 <시사매거진 2580> ‘국정원에서 무슨 일이?’ 편을

통째로 불방 처리했다. ‘(국정원)사건의 본질은 전·현직 국정원 직원과 민주당이 결탁한 정치공작’이라 믿는다는 담당 부장이 리포트에서 경찰의 수사 증거 은폐와 허위 발표에 대한 검찰 수사 결과 부분을 삭제해야 방송을 내보낼 수 있다고 고집했기 때문으로 전해졌다.

YTN은 ‘국정원의 박원순 시장 비하 SNS 글 2만 건 포착’ 단독 보도를 ‘내용이 좀 어렵고 애매하다’는 석연치 않은 이유로 보도 중단했다. 특히 위 보도 중단 직전 한국정원 직원은 취재기자에게 전화를 걸어 국정원의 입장을 보도에 반영하도록 요구하는 과정에서 자신이 YTN 보도국의 회의 내용까지 속속들이 알고 있음을 드러내, 정보기관의 언론 사찰과 통제가 아직도 계속됨을 확인시켜줬다.

편파·왜곡 보도의 결과는 자명했다. 심훈 한림대 교수(언론정보학)가 한국방송학회 회원들을 대상으로 실시해 11월 발표한 ‘박근혜 정부 기간 <한국방송>(KBS)과 <문화방송>(MBC) 뉴스에 대한 방송학자들의 평가 조사’ 결과, 현 정부 집권기 공영방송의 ‘중립성’ 평가(만점 10점)에서 한국방송(3.71)과 문화방송(3.16) 모두 매우 낮은 점수를 받았다. 한국방송은 이 조사에서 이명박 정부(3.53) 때보다는 약간 높지만 노무현 정부 때(6.19)보다는 크게 떨어진 점수를, 문화방송은 노무현 정부(6.22점) 때는 물론 이명박 정부(3.24) 때보다도 떨어진 점수를 받았다. 공영방송의 가장 큰 문제로 ‘사회 감시 및 권력 비판 미약’을 첫 번째로 꼽은 응답자가 과반(한국방송 57.4%, 문화방송 52.7%)이었으며, 이와 관련해 ‘공정성과 공익성을 확보하기 위해서는 현재의 사장 선임 방식이 바뀌어야 한다’는 의견에 70% 이상(한국방송 72.9%, 문화방송 75.2%)이 찬성했다.

### 3. 종편을 둘러싼 문제

#### 가. 여론 독과점 심화

개국 2주년을 맞이한 종합편성채널(이하 ‘종편’)은 모기업 보수 신문들과 마찬가지로의 친정부·우편향 보도를 쏟아내며 신문시장의 70%를 차지하는 보수 신문들에 의한 여론 독과점 현상을 심화시켰다.

다만 종편 4개사 중 JTBC의 차별화 시도는 어느 정도 눈에 띄었다. JTBC는 공중파 방송 내에서 최고 수준의 대중적 인지도를 확보한 방송인이자 친노조의 진보·개혁적 이미지를 지닌 손석희 전 MBC 아나운서국장을 보도 부문 사장으로 영입한 뒤

그가 앵커로 직접 진행을 주도하는 <뉴스9>를 통해 모기업 신문과 같은 보수적 시각을 고수하는 타 종편은 물론 정권 편향 보도에서 벗어나지 못하는 타 공중파 방송들과 비교해서도 상대적으로 중도·개혁적인 의제 설정과 심층 보도를 시도해 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 JTBC의 이런 움직임이 아직 보도 외에 교양 프로그램으로까지 본격화되지는 않고 있으며, 무엇보다 JTBC가 모기업 신문인 <중앙일보>의 정치·이념적 입지와 지향의 굴레를 완전히 벗어나기는 쉽지 않을 것으로 전망되므로, 이런 시도가 방송의 시청률과 인지도를 끌어올리기 위한 일시적 이미지 메이킹에 그치는 게 아니라 방송의 성격과 위상을 근본적으로 재정립하는 계기가 될 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

반면 TV조선·채널A 등 타 종편의 정치·이념적 편향성은 극에 달하고 있다. 민주당 전병헌 의원이 8~10월 3개월간 종편 4개사의 시사·교양 프로그램에 출연한 패널들의 성향과 발언 내용을 분석한 결과를 보면, 70%에 이르는 패널이 친정부·보수 성향인 것으로 집계됐다. TV조선은 91.2%, 채널A는 72.6%로 그 비율이 평균보다 더 높았다. 특히 이들 두 방송은 5월 5·18 광주민주화운동 33주년을 맞아 위 운동에 대해 당시 ‘북한군이 개입한 것은 공공연한 사실이다’ ‘남과 북한군이 교전 중 3명의 남한 특전사 대원을 사살했다’ ‘남과 북한군이 경상남북도와 태백산맥을 거쳐 북한으로 돌아갔다’ ‘38개의 무기가 간첩 첩보에 의해 4시간 만에 털렸다’ ‘600명 규모의 북한군 1개 대대가 국내로 침투해 전남도청에서 활동했고, 시민군이 라기보다 북한에서 내려온 게릴라들이었다’는 식의 근거 없는 북한개입설을 그대로 방송으로 내보내 위 운동 참여 인사들과 그 유족을 모독하고 민주주의 역사를 뒤집는 무책임한 극우적 망동을 저지르기까지 했다.

## 나. 사업 부실화

종편들은 투자·편성 등 방송 승인 조건인 사업계획의 가장 기본적인 내용조차 실천하지 못했다.

방통위가 7월 발표한 2012년도 종편채널 사업계획 이행실적 점검결과를 보면, 종편 4사는 주요 항목인 ‘방송의 공적책임·공정성·공익성’ 부문에서 스스로 제시한 계획을 대부분 이행하지 못했다. ‘공정보도특별위원회 운영’ ‘소셜미디어에디터 도입’ ‘막말 3진 아웃제 실시’ 등 각종 공약들은 지켜지지 않았다.

자체·외주 제작과 프로그램 구매 등을 합한 콘텐츠 투자 계획은 당초 JTBC 2196

억원, 채널A 1804억원, TV조선 1575억원, MBN 1660억원이었으나 실제 투자된 금액은 각 1129억원, 985억원, 604억원, 711억원에 그쳐 4사 전체로는 계획의 47% 가량에 머물렀다.

제작비 투자 감소는 프로그램 편성 왜곡으로 이어져, 일부 종편은 손실을 줄이기 위해 상대적으로 돈이 덜 드는 뉴스·보도·시사 프로그램 제작 비중을 지나치게 늘리는 바람에 사실상 ‘종합편성’이 아닌 ‘보도 전문’ 채널이라는 지적을 받기에 이르렀다. TV조선의 사업계획 편성 비율을 보면, 지난해 보도 비중을 24.8%로 잡아놨지만 실제로는 35.9%를 차지했으며 올해는 8월까지 이 수치가 47.4%로 올라갔다. 채널A도 당초 23.6%를 약속한 2012년 보도 비중이 실제 34.1%를 기록했고 올해는 8월까지 46.5%로 치솟았다.

또한 재방송 비율이 JTBC는 사업계획 목표인 5.6%를 10배 이상 초과한 58.99%, TV조선은 56.2%, 채널A는 56.1%에 이르러, 특혜로 받아놓은 지상파 뒤쪽의 황금채널과 24시간 방송의 기회를 전파 낭비적인 재방송으로 때우고 있다는 비판을 받았다.

#### 다. 승인 과정의 위법성 확인

언론개혁시민연대·전국언론노동조합 등 언론단체들이 방통위 상대 정보공개청구 소송 승소 결과 확보한 종편승인심사 자료를 언론 정책·기술 현업인, 언론·경제학자, 회계사, 변호사 등 전문가들의 참여 아래 검증한 결과, 종편 승인심사 내용과 결과에 심각한 문제가 있음이 드러났다.

TV조선·JTBC·채널A 등 종편 3사가 승인 신청서에 적어 낸 법인주주 중 31.17% (특히 채널A의 경우는 42.63%)가 승인장 교부 시점에 투자를 철회해 버렸고 대신 다른 투자자들로부터 대거 투자를 받았다. 사업 승인을 앞두고 닥치는 대로 투자자를 모집해 일단 자본금(3000억원)을 채워 놓은 뒤 실제 투자 시점에서는 무분별하게 주주 교체를 행한 것이다. 방송법 관련 규정상 주요주주의 변경은 승인조건 위반으로 승인 취소 사유에 해당하지만, 방통위는 새로 진입한 주주들의 건전성 심사는 공백상태로 둔 채 이후 재승인 심사에조차도 이를 반영하지 않았다. 심지어 여론이 들끓던 부실 저축은행의 돈이 직접 또는 위장법인 등을 통해 대거 들어왔어도 이에 대한 문제제기는 이뤄지지 않았다. 어떤 식으로든 납입자본금만 채우면 승인장은 교부됐다. 특히 채널A는 고월(60억원)과 환인제약(50억원)에서 받은 투자가 이면계약을 통한 ‘차명투자’라는 의혹이 구체적 근거와 함께 제시된 상태다. 현재 채널A 지분 29.32%를 보유하고 있는 동아일보가 이런 차명 투자분의 실소유주로 밝혀질

경우 방송법의 소유제한 조항 등을 위반한 것이 된다.

종편 승인심사위원회는 구성부터 박근혜 당시 한나라당 대선예비후보의 정책연구모임 참여 전력이 드러난 이병기 위원장을 비롯해 위원 14명 중 8명을 정부의 영향력이 닿는 방통위에서 추천해 공정성에 의심을 샀다. 심사위는 12만장에 달하는 승인심사 자료를 단 9일 만에 분석·평가해 사업자를 선정했으며, 정권과 가까운 보수신문사들은 계량 평가에서 낮은 점수를 받았음에도 총 1000점 만점 중 755점이나 차지하며 심사위원의 주관이 강하게 작용하는 비계량 평가에서 높은 점수를 얻어 종편 사업권을 따냈었다.

## 라. 재승인 논란과 전망

언론단체들은 종편 승인 과정이 위법했음이 확인된 만큼 이제라도 승인을 취소해 위법 상태를 시정해야 한다고 지적했다. 특히 현 종편들이 여론 독과점 심화와 사업 부실화로 사회적 순기능보다는 역기능이 더 큰 상황이므로, 새해 3월 재승인 심사 과정에서 엄정한 잣대를 적용해 부실 종편을 퇴출시킬 것을 주장하고 있다.

그러나 방통위는 이런 주장은 물론 자체 종편 재승인심사안 연구반이 제출한 심사안보다도 크게 후퇴해, 현 종편 사업자들의 요구를 적극 받아들인 심사안을 9월 의결했다. 이 안은 △ 방송평가 항목의 배점을 350점으로 상향 △ 방송 공정성 항목 과락 기준을 기존 60%에서 50%로 하향 △ 방송의 공정성을 강조하기 위해 마련된 중복감점을 단일감점으로 축소 등을 담아, 종편의 지난 승인 심사에 이어 재승인 심사마저도 부실심사 내지 요식행위로 끝날 것이란 예측을 불러왔다. 실제로 방통위는 11월 종편 4사의 위 방송평가 항목에 대해 시청자 불만처리, 시청자 평가 프로그램 편성, 조직관리 등이 우수하다며 현 종편 방송에 대한 언론단체 등으로부터의 부정적 인식과는 동떨어지게 비교적 높은 점수를 부여(100점 만점에 JTBC 79.95, MBN 79.17, TV조선 78.10, 채널A 77.51점)해, 이런 우려를 질게 했다.

## 4. 사주들의 전횡과 언론 사유화

〈한국일보〉에서는 6월 이 신문사 장재구 회장이 용역을 동원해 기자들을 쫓아내고 편집국을 봉쇄하는 한편 기사 작성을 막기 위해 전산 시스템에 등록된 기자 180여명의 접속 아이디까지 삭제해 버리는 초유의 반언론적 사태가 벌어졌다. 앞서 4월 이 신문사 노조가 장 회장이 개인 빚을 회사에 떠넘기고 2006년 한일건설에 중학동

사옥을 매각하는 과정에서 개인채무변제를 위해 우선매수청구권을 포기하는 등 회사에 수백억원대의 손해를 끼쳤으며 장 회장을 업무상 배임 등의 혐의로 고발하자, 사측은 사내 비리 척결에 뜻을 함께하던 당시 편집국장을 경질한 뒤 새 신임 편집국장을 임명했다. 노조와 기자들은 회장의 비리를 덮기 위한 부당인사라 항의하며 비상대책위원회를 구성하고 이런 사내 상황과 문제를 독자들에게 알리는 성명 내용을 이 신문에 게재하기에 이르렀었다. 사태는 법원이 위 비상대책위가 낸 편집국 폐쇄금지 가처분 신청을 ‘편집국 폐쇄 등은 언론 자유를 보장해야 한다는 헌법적 요청에 반하는 조치’라며 인용하고, 한국일보사에 대해 재산보전 처분과 함께 보조관리인을 선임해 장 회장의 경영권이 상실되면서 일단락됐다.

전주방송(JTV)은 7월 대주주인 일진홀딩스가 일진그룹 내 한 적자 자회사 발행 전환사채 50억원을 전주방송이 지난해 매입하도록 입감을 가했던 사실이 드러나 노조 등의 반발을 샀다. 말썽이 일자 일진 측은 전주방송에 위 50억원을 반환해 사태가 마무리됐지만, 방송사의 유보금을 그룹의 싹짓돈으로 돌려막기식 활용해 향후로도 이 방송사의 대주주 리스크가 우려된다는 지적을 받았다.

울산방송(UBC)은 2월 대주주인 범현대가 계열사 한국프렌지공업에서 파견된 경영담당 이사 등이 일부 대표이사 결재도 받지 않는 등으로 2010~2011년 원금이 보장되지 않는 고위험성 펀드에 회사 유보금 60억원을 투자한 결과 15억원 가량의 손실이 발생한 사실이 드러나 노사 갈등을 빚었다.

공영방송뿐 아니라 사적 소유와 경영이 허용되는 신문과 민영방송 등의 언론매체의 경우에도 사주의 전횡에 맞설 수 있는 일선 언론인들의 보도·편집·제작 자율성과 경영 참여 등을 제도적으로 보장함으로써 최소한의 공공적 위상과 기능을 지켜나가도록 뒷받침해야 할 필요성이 있음을 위 사태들은 확인시켜 주었다.

#### IV. 나가며

새 정부 첫 해 달력을 넘기는 지금 언론 인권 상황은 어둡기 그지없다.

피 흘려 얻은 민주주의 최전선의 언론 인권을 지켜내야 할 책무는 너무나 무겁지만, 가중되는 억압과 통제를 완전히 막아내기에는 힘이 달린다. 더욱 암담한 것은 검찰 등 권력기관 인사가 새 정부의 의도대로 마무리될 것으로 보이는 새해 이후로는 이



런 상황이 개선되기는커녕 더욱 악화될 것으로 우려된다는 사실이다. 하지만 밤이 깊어질수록 새벽도 가까워 온다. 새 정부 아래 언론 인권 후퇴에 대한 나라 안팎에서 늘어가는 관심과 저항이 새해에는 새로운 희망의 불씨를 널리 퍼뜨리리라 믿어 의심하지 않는다.



# 2013년 여성인권 분야 보고



2013 한국인권보고서

2013년 여성인권 분야 보고  
민변 여성인권위원회 공동집필

## I. 들어가며

‘준비된 여성 대통령’, ‘여성혁명시대’라는 키워드를 내세우던 첫 여성대통령의 탄생에도 불구하고 2013년은 여성인권의 진전에 있어서 그다지 혁명적인 변화는 눈에 띄지 않는 한 해였다. 여성대통령의 취임에도 여성 장관의 임명이 2명에 그치는 등 정부 주요 요직에의 여성의 진출이 축소되었다. 또한 1999년 헌법재판소로부터 위헌판결을 받은 ‘군가산점제’(병역법일부개정법률안, 1903353)를 부활시키려는 시도가 다시 제기되고 있으며, 임신·출산·육아 등으로 인한 경력 단절 여성에게 2%의 가산점을 주는 내용의 일명 ‘엄마 가산점제 법안’(남녀 고용평등과 일·가정 양립 지원법안, 1903074)이 발의되는 등 우리 사회가 아직도 ‘남성은 군대에 가고 여성은 아이를 양육한다’는 성역할에 대한 고정관념에 머물러 있음을 확인한 한 해이기도 했다.

또한 정부가 국정과제로 내세운 ‘고용률 70% 달성’을 위한 ‘시간제 일자리’의 확대는 시간제 일자리의 73.1%를 여성이 차지하고 있다는 점에서 이 같은 정부정책이 여성고용의 질을 악화시키는 부정적인 효과를 가져 올 것이라는 우려의 목소리가 높다. 정부는 2011년부터 ‘시간제 일자리’를 고용률 상승의 해법처럼 홍보해왔지만, 2년이 지난 현재 시점에도 여성경제활동 참가율이 비슷하게 제자리 걸음을 하고 있는 현실을 직시하고, 진정으로 고용률을 끌어올리기 위해서는 여성과 남성, 정규직과 비정규직간의 임금격차부터 줄여야 한다는 지적에 귀 기울여야 할 것으로 보인다.

한편 올해는 유난히 국가고위층이나 권위적인 기관 내부에서 많은 성폭력 사건이 발생하고 이슈화된 한 해였다. 대통령의 외교활동을 보좌해야 할 청와대 대변인이 성폭력 범죄를 저지르고도 이를 은폐하려고 했을 뿐 아니라 피해자를 비난하는 기자회견까지 했던 ‘윤창중 사건’은 온 국민의 분노를 사기에 충분했다. 이 사건으로 인해 고위공무원 승진 교육과정에 성폭력 예방교육 포함, 공무원의 성폭력 범죄에 대한 징계기준 강화 등 제도적인 대책이 수립되기도 했으나, 이에 그쳐서는 부족하고 공무원들의 성폭력에 대한 인식의 전반적인 개선과 권위적인 조직문화에 대한 체질 개선을 모색할 필요가 있다. 상관의 성폭력을 견디다 못해 자살한 여군대위의 사건도 온 국민을 충격에 빠뜨린 사건의 하나였다. 이 사건은 권위주의적이고 폐쇄적인 조직일수록 성폭력 사건이 은폐되는 정도가 심각하다는 것과 함께 그러한 조직 내 성폭력에 대한 철저한 조사와 대응의 방법을 찾아야 할 필요성을 절감케하는 사건이었다.

성폭력 사건이 이슈화되면서 이를 보도하는 언론의 태도에 대한 비판의식도 높아졌

다. 연예인 박시후 사건의 경우, 피해여성에 대한 무분별한 공개와 함께 선정성과 흥미위주의 보도가 이루어졌는데, 이는 피해자에게 2차 피해를 가져올 뿐만 아니라 성범죄에 대한 잘못된 통념을 강화시켜 성범죄 예방과 대책에 걸림돌로 작용할 수 있다는 점에서 언론 스스로의 진지한 성찰과 노력이 촉구된다.

비판받아야 할 언론의 보도태도는 올 한해 입양특례법에 대한 각종 언론의 보도에서도 나타났다. ‘입양촉진 및 절차에 관한 특례법’이 그 명칭까지 함께 바뀐 ‘입양특례법’은 입양허가제와 입양숙려기간(7일)을 두고, 출생신고 등 해외입양절차를 엄격하게 하고 친부모의 동의를 전제로 입양인들이 자신의 출생에 대한 정보를 얻을 수 있도록 하고 있는데, 각종 언론에서 정확한 통계자료의 분석 없이 ‘입양특례법 시행 이후 영아유기가 급증하고 있다’는 보도를 함으로써 사회적인 양육지원 등을 통해 가족의 해체를 막고 해외입양을 지양하고자 하는 ‘입양특례법’의 취지가 퇴색되고 왜곡되는 현상을 빚어냈다.

그럼에도 불구하고 올 한 해 동안도 여성인권의 향상을 위한 지속적인 논의와 노력들이 반영된 의미 있는 성과들이 있었다. 해외에서 성매매를 한 자에 대해 최대 3년까지 여권발급을 제한하도록 하는 외교부의 행정처분 기준 마련, 성매매/성매매 알선에 대해 일정기간 여권발급/재발급을 제한하는 법안의 발의는 최근 공직사회에서 성이 접대의 도구로 이용되는 등 사회 곳곳에 뿌리내리고 있는 성매매의 심각성과 반인권성에 대한 우리 사회의 문제의식과 이를 근절하고자 하는 노력이 낳은 성과이다. 그리고 성매매이용 부동산에 대한 몰수가 정당하다는 판결(대법원 2013. 5. 23. 선고 2012도11586), 성매매장소로 이용된다는 사실을 알면서 건물을 임대한 행위를 처벌하도록 한 성매매알선 처벌법은 헌법에 위반되지 않는다는 헌법재판소의 결정(헌재 2012. 12. 27. 2011헌바235) 역시 같은 맥락에서 나온 성과라 할 것이다.

또한 국가인권위원회는 2013. 2. 4. 한 항공사가 여성승무원에게 치마를 착용하도록 강요한데 대하여 ‘여성성만을 강조하는 편견과 편향된 고정관념을 고착화시킬 우려가 있다’고 하여 차별로 판정하여(12진정0415100), 성적 고정관념의 고착화가 중요한 차별 판단의 근거임을 밝혔다. 국가인권위원회의 이 같은 결정은 특정 노동에 대해 여성성을 강조하는 사회적 편견을 해소하고 인식의 전환을 가져오는 계기를 마련한 소중한 성과라고 할 것이다. 대법원도 2013. 5. 16. 혼인관계가 파탄된 경우뿐만 아니라 정상적으로 부부관계가 유지되는 상태에서도 아내의 반항을 억압하고 아내를 간음한 경우에는 강간죄가 성립한다는 판시를 하여, 여성의 성적 자기결정권의 인정이라는 측면에서 진일보한 판결을 내렸다.

대법원은 오랜 기간 동안 법률상의 처는 강간죄의 객체에서 제외된다는 입장에 서서, 사실상 혼인관계가 파탄 난 경우 이외에는 부부강간죄를 인정하지 않는 태도를 취했는데, 위 판결은 이를 바로잡은 주목할 만한 판결이다. 이러한 성과를 발판으로 유엔여성차별철폐위원회가 권고한 바와 같이 부부강간죄를 법으로 명시하는 것이 앞으로 남은 과제라 할 것이다.

그 밖에 한해가 저물어가는 관계로 비록 올해의 성과로 기술할 수는 없었지만, 2014년 성과로 기억할 수 있기를 기대하게 하는 이슈들이 있다. 2013년 9월 7일 서울 청계천 광통교 앞에서 결혼식을 치른 영화감독 김조광수(48)씨와 레인보우팩토리 대표 김승환(29)씨의 혼인신고와 성매매 여성의 소위 ‘자발적 성매매’에 대한 처벌이 위헌의 소지가 있다는 취지로 서울북부지방법원 오원찬 판사가 제정한 위헌법률심판 제청 결정(서울북부지방법원 2012. 12. 13. 결정, 2012초기1262)이 그것이다. 동성결합을 인정하는 세계적인 흐름에 맞는 입법적 사법적 개선이 이루어지기를, 성매매 여성에 대한 비범죄화가 성매매가 여성에 대한 폭력임을 인정하는 관점에서 이루어지기를 기대해본다. ‘여성대통령이나 여성총리가 여성평등을 의미하지는 않는다’는 지적을 되새기면서 이와 같은 이슈들이 2014년의 성과로 자리매김할 수 있도록 2014년에도 여성인권 향상을 위한 우리들 하나하나의 관심과 노력을 모아나가야 할 것이다.

## II. 가족법 분야

### 1. 주요 이슈

#### 가. 입양특례법 일부개정안 발의

입양허가제와 숙려기간 도입을 골자로 하는 개정 입양특례법이 2012. 8. 5. 시행된 이후, 입양기관 및 기독교계에서 낙태 및 영아유기가 개정된 입양특례법 때문에 늘어난다는 주장이 나오고 있다.

그러나 InCRC 국제아동인권센터의 조사에 의하면<sup>1)</sup>, 영아유기는 2008년 이후 꾸준

1) [http://www.incrc.org/html/gs\\_latest\\_news\\_view.php?idx=447&url=/html/gs\\_search\\_result.php](http://www.incrc.org/html/gs_latest_news_view.php?idx=447&url=/html/gs_search_result.php)

히 증가 추세를 보이고 있다(2009년 52건, 2012년 139건. 경찰청 통계자료). 특히 2010년 69건에 비해 2011년도는 127건으로 큰 증가추세를 보인다. 이러한 현상은 2009년 실시된 산부인과 의사회 낙태시술금지선언과 불법 낙태에 대한 고발조치 및 강력대처에 대한 사회적 반응으로 여겨지고 있다.

일부 언론보도에 따르면 2012. 8. 입양특례법 시행 이후 영아유기가 증가했다고 하나, 위 InCRC 조사결과를 보면 영아유기는 2009년에서 2012년 지속적으로 증가추세에 있으며 특히 2010년에서 2011년 사이 급증하였음을 알 수 있다. 입양특례법이 시행된 2012. 8.부터 영아유기가 증가했다는 일부 언론 보도들은 객관적인 통계수치를 고려하지 않은 잘못된 보도로 판단된다.

더 좁은 통계수치인 입양특례법 시행(2012. 8.)을 기준으로 자료를 분석하면 시행 전 2011년과 시행 후 2012년을 백분율로 대비하여 볼 때 2011년 127건(48%), 2012년 139건(52%)로 입양특례법 시행인 2012. 8. 기준으로 영아유기가 늘었다는 언론매체들의 보도는 사실과는 다른 해석임이 명백히 드러난다.

반면 서울시 자료에 따른 베이비박스에 버려진 영아유기 수는 2011년 22(25%)건에 비해 2012년 67(75%)건으로 2011년~ 2012년 사이 전체 베이비박스에 유기된 영아는 대폭 증가한 것으로 나타나고 있다(출처: 서울시). 특히 입양특례법 시행(2012. 8.) 후 동년 7월 이전에 베이비박스에 버려진 아동의 수가 11건 증가한 39건으로 나타나고 있는데, 이는 언론보도를 통해 베이비박스가 이슈화된 이후 베이비박스에 버려지는 영아들이 늘어난 것이다.

객관적인 조사결과를 통해, 입양특례법 시행과는 관계없이 전체 아동유기는 2009년 이후로 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 베이비박스에 버려진 영아 숫자가 2012. 8. 이후로 증가하고 있음을 알 수 있다. 결국 현재 한국사회의 영아유기는 입양특례법 시행의 영향이라기보다는 증가하는 미혼모 숫자와 영아 양육에 있어 따르는 경제·사회적 부담감 등이 그 근본원인이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

이상과 같이 영아유기의 원인이 입양특례법의 시행과는 관련이 없음에도, 입양특례법 시행 이후 자신이 직접 양육하기 어려운 아동에 대하여 ‘입양의뢰’ 대신 ‘영아유기’라는 극단적인 선택을 하는 사례가 늘어나고 있다는 잘못된 분석을 근거로 하여, 청소년 미혼모의 경우 영아를 가족관계등록부에 기재하지 않고도 입양을 할 수 있도록 하고, 숙려기간도 적용되지 않도록 하는 입양특례법 개정안이 발의 되었다<sup>2)</sup>. 이 개정안은 장애아동의 경우 국내입양과 국외입양을 함께 추진하도록 하는 내용을 두

어 국내입양 우선 추진 정책을 무력화시키고 있기도 하다.

유기아동의 수는 2010년부터 늘어나기 시작했고, 입양특례법이 개정, 시행되기 이전인 2011년에 이미 두 배 넘게 늘어난 점에 비추어 보면, 입양특례법으로 유기아동이 늘어난 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 입양특례법을 개정한다고 하여 근본적으로 유기아동의 문제를 해결할 수는 없으며, 미혼모의 출산과 양육을 지원하는 정책의 도입, 낙태에 대한 전향적 판단 등 다양한 정책적 지원이 있어야 한다. 미혼모 등에 대한 지원 등 본질적인 개선 없이 입양특례법을 개정하는 것은 오히려, 입양아동의 권리를 후퇴시키는 결과만 초래할 뿐이다. 청소년 미혼모뿐 아니라 모든 미혼모가 출산 사실에 대한 비밀이 유지될 필요는 충분히 공감한다. 그러나 그 해결책은 아동의 출생을 은폐하는 방향으로 나아가서는 안 된다. 출생의 기록은 남기되, 국가가 기록을 관리하는 데 있어 자기 자신 외에는 그 사실을 확인할 수 없는 방법으로 신분등록기록을 관리하는 방안으로 해결책을 마련하여야 한다. 현 제도 하에서도 입양이 성립되면 아동은 친모의 신분기록(가족관계 증명서등)에서 삭제되어 기록에 남지 않는다. 출산의 비밀은 신분등록기록의 관리와 열람에서 철저히 개인의 비밀을 유지할 수 있는 방향으로 해결책을 마련해야 한다.

#### 나. 양육비 지급 강제 대책 관련

여성부는 2012년 10월부터 2013년 2월까지 5개월 동안 사별을 제외한 이혼, 미혼자 중 만 18세 미만 미성년 자녀를 배우자 없이 양육하는 전국 한부모 가족 가구주 약 57만 명의 표본집단 2522명을 대상으로 실태조사를 벌였다.

사별을 제외한 이혼, 미혼의 한부모를 대상으로 자녀양육비 이행실태를 분석한 결과, 이혼을 했거나 미혼인 한부모 가정의 83%가 전 배우자 등으로부터 양육비를 받지 못하고 혼자 양육부담을 짊어지고 있는 것으로 나타났고, 최근까지 정기적으로 지급받고 있는 가정은 5.6%에 불과했다. 특히 이혼을 한 뒤 혼자 아이를 키우는 여성의 73.3%가 전남편이나 남자친구로부터 양육비 지원을 전혀 받지 못하는 것으로 나타났다.

이같이 양육비 미지원 비율이 높은 것은 조사대상자 중 자녀양육비 청구소송을 경험한 비율이 4.6%에 그치는 등 양육비 요구에 어려움을 겪고 있기 때문인 것으로 분석됐다. 특히 소송경험자가 여성부의 '양육비 청구소송 지원서비스' 도움을 받아 양



육비를 지급하라는 판결을 받는 경우가 77.2%에 달하지만 ‘지급’ 판결 대상자의 77.4%가 판결대로 지급받지 못하고 있는 것으로 나타나 한부모 가정의 경제적 어려움이 더 커지고 있는 것으로 분석되었다<sup>3)</sup>.

즉, 양육비에 대한 집행권원을 얻는 것은 상대적으로 용이하나, 그에 기한 실질적인 집행 확보가 어려우므로, 실효성 있는 강제집행 확보 수단을 마련하여야 할 필요성이 크다. 국가가 양육비를 선지급하고 추후 지급의무자에게 구상하는 양육비 선지급 제도가 효과적인 해결책이 될 수 있을 것이다.

#### 다. 동성결합의 제도화 시도

2013. 9. 10. 영화감독 김조광수(48)씨와 영화 배급사 레인보우팩토리 대표 김승환(29)씨는 공개 결혼식을 올렸다. 이들은 혼인신고 등 동성결혼을 제도화할 법적 주장을 하겠다고 한다. 이들의 혼인신고 접수와 관련하여 서대문구청이 “동성결혼의 혼인신고에 대한 규정이 없어 접수 자체를 거부할 근거가 없다”는 의견을 밝혔으므로, 혼인신고가 되면 접수는 이루어질 것으로 보인다. 그러나 구청이 혼인신고를 접수하더라도 신고가 수리될지는 미지수다. 서대문구청이 혼인신고를 접수하면 가족관계등록업무를 감독하는 법원의 의견을 듣고 수리 가능 여부를 결정하기 때문이다. 김 감독은 혼인신고가 받아들여지지 않으면 헌법소원을 내겠다고 밝히고 있으므로, 이들의 혼인신고가 수리되지 않을 경우 혼인신고 수리거부에 대한 불복신청 등 재판 절차가 진행되는 등 동성결합 문제가 입법·소송적 접근으로 확대될 것으로 보인다.

우리나라 법은 혼인을 남성과 여성의 결합으로 규정하고 있지는 않다. 하지만 ‘혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다’는 헌법 제36조 1항에 따라 동성혼은 인정될 수 없다는 견해가 많다. 실제로 2004년 이상철·박종근씨가 우리나라 최초로 남성 동성커플로서 공개결혼식을 올리고 서울은평구청에 혼인신고를 했지만 “법원의 유권해석을 받아 본 결과, 우리나라에서 혼인신고는 남녀 간 결혼을 전제로 하므로 적법한 혼인신고로 수리할 수 없다”며 거부당했다. 현재까지 알려진 동성결합에 대한 법원의 판단은 인천지법의 여성 동성커플의 사실혼 해소로 인한 재산분할과 위자료 소송(2003드합292)이 유일하다. 이 사건의 원고는 1980년 5월부터 2001년 3월까지 20여 년 간 피고와 사실혼을 유지했지만 피고의 폭행 등으로 사실혼 관계가 파탄됐다고 소송을 냈다. 당시 재판부는 “동성

3) 문화일보, 2013. 4. 16.자 「이혼녀 73% “양육비 한 푼 못 받아”

간에 사실혼 유사의 동거관계를 유지해 왔다고 하더라도 부부로서의 공동생활을 영위할 의사였다고 보기 어렵고 객관적으로 부부공동생활을 인정할 만한 혼인생활의 실체가 있었다고 보기 어려울 뿐만 아니라 사회관념상 가족질서적인 면에서도 용인될 수 없어 사실혼으로 인정할 수 없다”고 판단하였다. 이 사건은 서울고법에서 항소기각으로 확정되었다<sup>4)</sup>.

동성결합에 대한 제도적 허용은 이미 세계적으로 평등권 차원에서 인정되고 있다. 우리 헌법 제36조 제1항은 동성 간의 혼인을 금지하기 위함이라기보다 일부다처제나 일처다부제를 금지하려는 목적인 점, 성적지향에 따라 혼인에 대한 권리인정을 다르게 할 수는 없다는 점, 이성애자 부부와 자녀로 구성되는 전형적인 가족 외에 다양한 가족형태가 나타나고 있고 이들에 대한 법적인 보호가 필요한 점 등을 고려할 때, 동성혼의 인정 등 동성결합이 제도화될 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

## 2. 주요 판결

### 가. 형부와 처제 사이 사실혼에 대해 재산분할을 인정한 사례

법으로 보호받지 못하는 사실혼이라도 이미 형성된 사실혼 관계를 정리할 때는 재산분할이 가능하다는 판결이 나왔다. 서울가정법원 가사2부는 2013. 3. 3. 형부가 처제와의 사실혼을 청산하며 처제를 상대로 제기한 재산분할소송<sup>5)</sup>에서 원고일부승소 판결을 했다.

재판부는 “형부와 처제 사이의 혼인이 무효가 되는 관계라고 하더라도, 사실혼 관계가 형성된 경위와 공동생활 기간, 자녀의 유무 등을 종합해 판단해야 한다”며 “사실혼 관계가 혼인이 취소되는 근친 사이의 관계라는 사정만으로 법률혼에 준하는 보호를 배제할 수 없다”고 밝혔다.

이 판결에 대하여 서울가정법원 관계자는 “법적으로 혼인할 수 없는 처제와 형부의 사실혼 관계를 모두 인정하거나 재산분할이 가능하다는 판결은 아니다”라며 “당사자들의 구체적인 사정을 봤을 때 법이 정하는 혼인법 질서에 반하지 않는 등 구체적 사실을 고려해야 한다”고 하며 사실혼 인정의 범위가 확정된 것은 아니라는 입장을 명확히 하였다.<sup>6)</sup>

4) 법률신문, 2013. 9. 13.자 「동성결합, 사회적 관심 뜨거운데 법적 논의는 아직…」

5) 서울가정법원 2013. 3. 26. 선고 2012드합7526 판결

결국 위 판결은 사실혼으로 인정되는 관계를 확장하여 인정하지는 않았으나, 구체적인 사정에 따라 재산분할과 같은 법률혼에 준하는 보호가 필요한 경우에는 보호를 인정한다는 취지로 이해된다. 현재까지 우리 법과 판례가 법적인 보호의 필요성이 있다고 인정하는 관계는 혼인과 준혼인적 성격을 가진 사실혼 관계뿐이었는데, 위 판결로 사실혼으로는 인정되지 않는 경우에도 법률혼에 준하는 보호를 받을 수 있는 여지가 생겼다는 점은 의미가 있다.

현실 속에 존재하는 다양한 형태의 공동생활의 모습 중에 사실혼에 해당되는 관계 외에 법률상 보호의 필요성이 인정되는 경우는 전혀 없는 것인가? 혼인신고는 하지 않았지만 부부로서의 실체를 가지고 사는 사람들의 관계를 보호하여야 할 사회적 필요성 때문에 사실혼이라는 개념이 만들어진 것처럼, 이들에 대한 사회적 보호의 필요성이 인정된다면 판례를 통하여 혹은 새로운 입법을 통해 새로운 관계를 규율하고 보호할 수 있을 것이다.

#### 나. 연금에 대한 재산분할 인정 사례

2013. 4. 25. 서울고등법원은 공무원퇴직연금은 재산분할대상으로 삼는 것이 상당하되 구체적인 재산분할방법은 재산분할의 비율을 정하는 데 필요한 기타 사정으로 참작하는 방법과 부양적 요소를 고려하여 정기적으로 지급을 명하는 방법, 장래 수령할 연금을 현재의 가치로 환산하여 그 중 일정 비율의 분할을 명하는 방법을 고려할 수 있다고 판시하였다<sup>6)</sup>.

같은 취지로 2013. 5. 15. 서울가정법원은 사립학교교직원 연금법에 따른 퇴직연금도 재산분할 대상으로 삼는 것이 타당하고 ‘사망하기 전날까지 매월 지급받는 퇴직연금액 중 50%’를 지급하라고 판시하였다<sup>8)</sup>.

연금에 대하여 재산분할을 인정하지 않은 기존 판례는, 연금 역시 혼인관계 지속 중 부부의 협력으로 이루어진 재산임에도 불구하고 사실상 타방 배우자의 기여를 인정하지 않은 것이나 마찬가지이다. 이번의 판례들은 연금도 부부공동생활관계 중 형성된 재산인 이상 마땅히 재산분할의 대상이 되어야 하며, 장래 수령할 연금밖에 자산이 없는 경우 이혼에 대한 사실상의 장애를 감소시켰다는 점에서 바람직하다.

6) 법률신문, 2013. 4. 18.자 「법의 보호 못 받는 형부-처제 사실혼도 재산분할 可」

7) 서울고등법원 2013. 4. 25. 선고 2012르3326, 3333 판결

8) 서울가정법원 2013. 5. 15. 선고 2012드합4060, 14128 판결

#### 다. 소극재산의 분할<sup>9)</sup>

대법원 전원합의체(주심 박병대 대법관)는 20일 경제적 능력이 없는 남편을 뒷바라지하며 지내온 아내 오모(39)씨가 남편 허모(43)씨를 상대로 낸 이혼 및 재산분할 청구소송 상고심(2010므4088)에서 원고일부패소한 원심을 깨고 사건을 대구가정법원으로 돌려보냈다.

이번 판결로 총 재산가액에서 채무액을 빼 남은 금액이 없는 경우에는 재산분할청구권을 인정할 수 없다는 종전 판례(2001므718 등)는 변경됐다.

재판부는 판결문에서 “민법은 재산분할의 대상을 적극재산으로 한정하고 있지 않다”며 “이혼 당사자 각자가 보유한 적극재산에서 소극재산(빚)을 공제하는 등으로 재산 상태를 따져본 결과 재산분할 청구의 상대방이 소극재산을 더 적게 부담하는 경우에는 소극재산을 분담하도록 하는 재산분할이 가능하다고 봐야 한다”고 밝혔다.

재판부는 다만 “재산분할 청구사건에서는 혼인 중에 이룩한 재산관계의 청산 뿐 만 아니라 이혼 이후 당사자들의 생활보장에 대한 배려 등 부양적 요소 등도 함께 고려할 대상이 되므로, 재산분할에 의해 채무를 분담하게 되면 이로 인해 채무초과 상태가 되거나 기존의 채무초과 상태가 더욱 악화되는 것과 같은 때에는 채무부담의 경우와 사용처, 금액, 당사자의 경제적 활동능력 등을 종합적으로 고려해 채무를 분담하게 할지 여부와 분담방법 등을 정할 것이고, 적극재산을 분할할 때처럼 재산형성에 대한 기여도 등을 중심으로 일률적인 비율을 정해 당연히 분할 귀속되어야 한다는 취지는 아니다”라고 덧붙였다.

재판부는 “오씨는 적극재산보다 소극재산이 더 많아 적어도 순재산으로 4100여 만 원의 채무를 부담하고 있는 반면, 남편 허씨는 220여 만 원의 적극재산을 보유하고 있다”며 “부부의 총 적극재산 가액이 채무액보다 적다는 이유만으로 재산분할 청구는 당연히 할 수 없다고 볼 게 아니라 이들의 순재산 관계를 기초로 채무초과의 실질적인 이유 등을 살펴보고 오씨 명의로 된 채무 일부를 허씨도 분담하게 하는 것이 합당하다고 할 만한 사정이 인정된다면 적절한 분담 방법을 정해 재산분할 청구를 받아들일 수 있었음에도 이를 배척한 원심은 위법하다”고 설명했다.

반면 소수의견은 “민법상 재산분할청구권은 이혼한 부부의 일방이 부부 공동의 노력으로 이룩한 재산 중 일부를 분할 받을 권리를 말하는 것으로, 혼인생활 중에 형성

9) 대법원 2013. 6. 20. 선고 2010므4071,4088 전원합의체 판결

된 부부 공동의 재산관계 전체의 청산을 요구하는 권리는 아니다”라며 “부부공동재산제가 아닌 부부별산제를 시행하는 우리 민법하에서 부부 공동의 재산관계 청산이라는 개념은 성립하기 어렵다”는 반대의견을 냈다. 두 대법관은 “소극재산인 채무는 채무자와 제3자가 채무인수에 합의하더라도 채권자의 승낙이 없는 한 그 귀속주체가 달라질 수 없다”며 “제3의 이해관계인인 채권자가 존재하는 채무를 부부사이의 합의나 재산분할심판만으로 청산하는 것은 불가능하다”고 덧붙였다.

2001년 정치활동을 하던 허씨를 만나 결혼한 오씨는 경제적 능력이 없는 남편을 위해 개인과외교습 등을 하며 뒷바라지를 했다. 오씨는 결혼생활을 하며 남편의 선거자금과 활동비 등을 충당하기 위해 3억 여 원을 빌리는 등 빚을 떠안게 됐다. 그러나 오씨의 뒷바라지에도 불구하고 남편 허씨는 오씨의 학교 여후배와 부적절한 관계를 맺었고, 오히려 가정불화의 책임이 오씨에게 있다며 이혼소송을 냈다. 오씨는 “허씨의 잘못으로 인해 혼인생활이 파탄에 이르르게 됐으니 위자료와 함께 채무분할을 해달라”며 맞소송을 냈다. 양측이 변론을 마친 시점을 기준으로 오씨와 허씨의 채무는 2억3천 만 원에 달해 총 재산 1억9천 만 원보다 많았다.

1·2심은 “허씨에게 혼인생활 파탄의 책임이 있으니 이혼청구를 받아들이고 허씨는 아내 오씨에게 위자료 5000만원을 지급하라”면서도 “채무가 실제 소유 재산가액을 초과하는 경우에는 재산분할 청구권을 인정할 수 없다”며 오씨에 대해 일부패소 판결했다<sup>10)</sup>.

채무 분할이 계약인수인지 채무인수인지, 채무인수라면 면책적 채무인수인지 중첩적 채무인수인지, 부부가 (부진정)연대채무자가 되는 것인지 여부가 불분명하다. 만일 계약인수나 면책적 채무인수에 해당한다면 채권자 보호의 문제를 어떻게 해결할 것인지도 문제된다.

## 라. 자녀의 복리를 기준으로 한 친권자 및 양육자 지정 사례

6세 아이가 유아인도명령의 강제집행을 거부하자 집행관이 집행불능을 고지, 이에 제기한 이의신청에서 서울중앙지방법원은 엄마가 친권·양육자라 하더라도 아이가 ‘아빠와 함께 살기를 원한다’고 한다면 강제로 데려갈 수 없다고 결정하였다<sup>11)</sup>.

반면 대구지방법원 가정지원에서는 자녀의 표면적인 의사표시에 상관없이 자녀의 심

10) 법률신문, 2013. 6. 20.자 「재산보다 빚 많은 부부 이혼 때 ‘빚도 분할’」

11) 서울중앙지방법원 2013. 2. 11. 선고 2013타기273 결정

리적 및 정서적 안정감, 친밀도 등을 살펴 자녀의 복지를 위하여 양육자변경청구를 인용하여,<sup>12)</sup> 일견 상반된 판결인 것처럼 보인다.

그러나 대구지방법원 가정지원 사건의 경우 자녀가 표면적으로는 계속 기존 양육자와 같이 살고 싶다고 말하였으나 갑자기 눈물을 흘리는 등 정서적으로 불안한 점, 기존 양육자와의 친밀도가 낮은 점, 기존 양육자가 없는 상황에서는 자유로이 청구인에 대한 감정을 표현하다 기존 양육자가 나타나면 청구인을 외면하는 점 등을 고려하여 양육자변경 청구를 받아들인 것이므로 자녀의 의사표시를 무시하였다기보다는 내심의 진의를 고려한 것으로 보인다.

즉, 우리 법원은 이혼 후 미성년자에 대한 친권자 및 양육자 지정 또는 변경에 있어 자녀의 복리를 최우선으로 고려하고 있으며, 아동인권의 측면에서 이러한 기준은 계속 유지되는 것이 바람직하겠다.

#### 마. 딸에 대한 제사주재권 인정 사례

서울중앙지법 민사항소5부는 2013. 3. 24. 정모(50)씨가 ‘임야에 있는 무덤을 파서 옮겨 달라’며 이모(67·여)씨 등을 상대로 낸 소송에서 유일한 남자 후손이 서자(庶子)일 경우 친딸이 대신 제사를 모시고 분묘를 관리·처분할 권리를 가질 수 있다고 판결하였다.

이씨의 부친은 첫째 부인과 사이에 딸을, 둘째 부인과는 아들을 낳자 서자를 첫째 부인 사이의 아들로 호적에 올렸다. 재산을 물려받은 아들은 2006년 부친이 사망한 후 첫째 부인의 분묘가 포함된 임야를 내다 팔았고, 이 땅은 2008년 정씨의 소유가 됐다.

정씨는 임야 한쪽에 자리 잡은 무덤을 다른 곳으로 옮기고 망부석 등 설치물을 철거해달라며 이씨 남매를 상대로 소송을 제기했다. 특히 1심에서 아들 쪽과 조정 성립에 성공한 정씨는 항소심에서 딸 이씨에게 분묘를 관리·처분할 권리가 없다는 점을 확인하려 했다.

이 사건에서 재판부는 “이 사건에서 서자인 아들은 고인의 제사를 담당할 의사나 능력이 없다”며 “딸이 제사 주재자로서 분묘의 관리·처분권도 취득했다고 봐야 한다”고 판시하며 “현재 우리나라 관습상 남자 후손이 없을 경우 여자 후손이 제사 주재

12) 대구지방법원 가정지원 2013. 2. 22. 선고 2012㉸단433 결정

자가 될 수 있다고 보는 것이 타당하다”고 강조했다.<sup>13)</sup>

이 판결은 유일한 아들에게 제사를 주재할 의사나 능력이 없는 경우 그동안 고인의 제사를 주재하여 온 딸이 제사 주재자로서 분묘의 관리·처분권이 인정된다는 것으로, 제사 주재 및 분묘 수호에 있어 남성 후손을 우선으로 인정해 온 그간의 차별을 해소한 것으로 의미가 있다.

### Ⅲ. 빈곤과 여성노동 분야

#### 1. 주요 이슈

##### 가. 여성 노동 현황

2013. 9. 현재 여성의 경제활동참가율은 51.0%로 2012. 9.의 50.4%에 비해 0.6% 상승하였지만, 여전히 남성과의 격차는 22.6%로 높은 수준이며, 고용률을 기준으로 해서 보면 남성이 71.4%, 여성이 49.8%로 2012년(남 71.3%, 여 49.1%)과 비슷한 수준이다. 언론에서는 20대 여성의 경제활동참가율(62.2%)이 남성(61.7%)보다 높다는 식의 보도를 하기도 하였으나,<sup>14)</sup> 이는 20대 남성의 군 입대라는 특수성을 간과 하였을 뿐 아니라, 한국 기업의 ‘젊은 여성 선호’라는 비정상적인 현상을 반영한 것으로, 오히려 우려스러운 부분이다.

고용의 질을 따지면 더욱 더 걱정스러운데, 2013. 8. 통계청이 발표한 <근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과>에 따르면 여성의 경우 비정규직 구성비가 53.6%로 오히려 2012년 대비 증가하였고, 특히 정부가 중점적으로 추진하고 있는 ‘시간제’ 근로자의 숫자가 전체 비정규직 증가 규모(33,000명)보다 더 많은 37,000명이 늘어난 1,357,000명으로 전체 비정규직의 42.5%에 이르렀다. 모든 유형의 비정규직 노동에서 여성이 차지하는 비율이 더 높지만, 특히 시간제 근로자 중에는 73.1%가 여성이라는 점<sup>15)</sup>에서 시간제 일자리 확대를 통한 고용 확대 전략이 여성 일자리의 질

13) 법률신문, 2013. 3. 26.자 「법원 “서자 대신 친딸이 제사 모실 수 있다”

14) 연합뉴스, 2013. 11. 7.자 「밀에선 ‘여풍’ 부는데... ‘유리천장’은 아직도 탄탄

15) 김유선, 비정규직 규모와 실태(2013. 3.), 한국노동사회연구소 웹사이트에서 저장

을 악화시키는 방향의 역효과를 내지 않을까 걱정되는 지점이다.

(단위 : 천명, %, 전년동월대비, 출처 : 통계청)

	2012. 8					2013. 8								
	비정규직		한시적	시간제	비전형	비정규직		한시적	시간제	비전형	증감	증감	증감	
	구성비	증감				구성비	증감							
전체	5,911	100.0	3,403	1,826	2,286	5,946	100.0	34	3,431	29	1,883	57	2,215	-72
남자	2,757	46.6	1,668	506	1,202	2,758	46.4	1	1,643	-25	526	20	1,181	-22
여자	3,154	53.4	1,735	1,320	1,084	3,187	53.6	33	1,789	54	1,357	37	1,034	-50

이와 같이 일반적인 일자리는 물론이고, 이른바 ‘유리천장’의 존재로 인해 임원이나 고위 공무원의 여성비율은 여전히 지극히 낮은 수준이고, 이러한 사정은 공공기관의 경우도 마찬가지인데, 국회입법조사처가 조사한 ‘공공기관 임직원 여성 현황’ 자료에 따르면 2012년 말을 기준으로 국내 288개 공공기관 전체임원 2,990명 중 여성 임원은 8.8%인 263명에 불과하고, 그 중 상임이사는 단 7명뿐으로 전체의 0.2%에 그치는 것으로 조사 됐다.<sup>16)</sup> 또한 남녀간 고용평등 조치에도 지난해 근로자 수 1천명 이상인 기업의 여성고용 비율이 2012년보다 떨어져, 2012. 9. 22. 고용노동부가 발표한 <적극적 고용개선조치 대상 민간기업 및 공공기관 고용현황>에 의하면 1천 명 이상 고용 대기업과 공공기관의 여성 고용비율은 37.46%로 전년 대비 0.06%포인트 하락했다.<sup>17)</sup>

한편 근로조건과 관련해서도, 현행법이 ‘동일 가치 노동 동일 임금’을 명시하고 있지만 한국의 남녀 간 임금 격차는 39.8%로 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 가장 큰 것으로 드러나(OECD 28개국 국가 평균은 15.8%이고, 2위 일본의 29%보다도 10%포인트 높다), 여전히 심각한 격차를 보이고 있다.<sup>18)</sup>

## 나. 여성의 일과 가정 양립

### (1) 심각한 경력단절 현상

통계청이 발표한 <통계로 보는 여성의 삶 2013> 자료에 따르면, 2012년 15~54세의

16) 이코노미 세계, 2013. 2. 21.자 「288개 공공기관 여성 임원 8.8% 불과, 상임이사 단 7명」

17) 연합뉴스, 2013. 9. 22.자 「근로자 1천명 이상 기업 여성고용 비율 하락」

18) 경향신문, 2013. 1. 17.자 「남녀 임금차별 없애려면 판단기준 마련 시급」



기혼여성은 974만 7천 명 중 취업을 하고 있지 않은 여성은 404만 9천 명인데, 이 중 결혼, 임신 및 출산 등 경력단절 사유가 발생하여 직장을 그만둔 경력단절여성은 197만 8천 명으로 기혼여성 중 20.3%를 차지하였으며 전년대비 7만8천명(4.1%) 증가한 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

2012년 육아 및 가사 등을 이유로 직장을 그만두고 쉬는 대졸 이상 고학력 여성 인구가 108만3000명에 달하여, 2010년 105만5000명, 2011년 106만 명 등으로 해마다 증가세를 이어가고 있다고 하였다. 또한 육아 및 가사 부담 등으로 집에서 쉬는 전문대졸 학력의 여성 역시 지난 2010년 62만9000명에서 지난해 71만3000명으로 2년 새 13.4%나 증가하고, 전체 전문대졸 여성 비경제활동인구 역시 같은 기간 65만 9000명에서 74만2000명으로 늘었다고 하는 등 고학력 여성의 경력단절 현상이 여전히 심각하였다.<sup>20)</sup>

## (2) 여전히 어려운 육아휴직 사용

육아휴직 기간을 만 9세까지로 연장하고 육아휴직 급여를 인상하는 내용의 정책이 범람하고 있고,<sup>21)</sup> 2012년 기준으로 육아휴직 사용자는 여성이 6만2,281명, 남성이 1,790명으로 2011년 56,734명, 1,402명에 비하여 증가 추세에 있다고는 하나,<sup>22)</sup> 고용노동부 조사(전국 5인 이상 1500여 개 기업 대상)에 의하면 육아휴직 요건을 충족하는 여성 10명 중 4명만이 육아휴직을 이용하고, 이용하지 못한 이유는 대부분 직장 상사나 동료에게 눈치를 보여 휴직을 못 쓰는 경우가 많다는 보도는 여전히였다.<sup>23)</sup>

## 다. 여성고용 및 노동정책

### (1) 새 정부와 여성 일자리 문제

헌정 사상 첫 여성 대통령 시대가 열렸지만, 여성의 고용사정은 여전히 열악하다.<sup>24)</sup>

19) 통계청, 2013. 6. 27.자 보도자료 <통계로 보는 여성의 삶 2013>, 27쪽

20) 문화일보, 2013. 6. 18.자 「육아사직 대졸녀 작년에만 108만 명」

21) 대표적인 것이 정부의 <고용률 70% 로드맵(2013. 6. 3. 자 부처 공동 보도자료)>로, 육아휴직과 관련하여 “만 9세까지 육아휴직을 허용하고, ‘자동 육아휴직(출산후가 시 육아휴직까지 일괄 신청)’관행의 정착과 함께 임신?출산 육아휴직 여성의 퇴사가 많은 기업을 집중 감독할 예정”이라고 밝히고 있다.

22) 통계청, <통계로 보는 여성의 삶 2013>, 23쪽

23) 이데일리, 2013. 7. 15.자 「[여성정책 유명무실]눈치보이고 시간따지고..엄마 사표낼까?」

24) 서울신문, 2013. 3. 1.자 「女대통령 시대 열렸지만.. 女 고용률은 악화」

투명사회를 위한 정보공개센터는 28일 “지난 1월 여성 고용률이 46.3%로 최근 5년 동안의 연 평균 고용률(48.1%)을 밑돌았고 여성의 경제활동참가율 역시 47.8%로 낮았다”고 밝혔다. 15~64세 인구 중 생산가능인구를 나타내는 경제활동참가율과 생산가능인구 중 취업자 수를 표시하는 고용률이 모두 낮다는 것은 여성의 고용 활력이 그만큼 떨어졌다는 뜻이다.

새 정부가 여성 일자리 문제에 소홀하다는 비판은 여성계에서도 나왔다. 2012. 2. 21일 발표된 국정과제 140개 중 여성 관련 항목은 ‘여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산’ 1개에 불과하다. 주요 내용은 공직·교직·공공기관 등의 여성 관리자 목표제를 도입하고 정부위원회에 여성 참여를 늘린다는 것이다. 고위직 여성 중심 정책이라는 한계를 내포하고 있다는 게 여성계 시각이다. 한국여성단체연합은 “여성의 사회경제적 지위가 개선되었다는 착시 효과는 여성의 빈곤화나 여성 차별에 대한 감수성을 둔감하게 한다”면서 “여성 고용률을 높이고 여성 빈곤율을 줄일 종합적 대책이 세워져야 한다”고 제안했다.

## (2) 시간제 일자리

2013. 9. 8. 고용노동부는 내년부터 중앙정부와 지자체 등 공공기관에서 하루 5시간만 일하는 시간선택제 일자리를 시작하겠다고 발표했다. 박근혜 정부는 국정과제 최우선 목표로 고용률 70% 달성을 내걸었고 임기 내 만들 238만개 일자리 가운데 93만개를 시간제에서 만들겠다는 구상으로, 그 첫 실험을 공공기관 9,000명에서 시작하는 것이다. 2017년까지 ‘고용률 70%’를 달성하기 위한 ‘시간제 일자리’의 주요 골자는 기존의 ‘1인 8시간 전일제’ 이외에 ‘2인 5시간제’를 도입한다는 것이다. 고용노동부는 공공기관부터 시작하고, 30대 기업과도 협약을 체결해 민간 부문 참여도 유도하겠다고 했다. 이를 위해 ‘시간선택제 근로자 보호 및 고용촉진법’을 연내 제정하기로 했다.<sup>25)</sup>

취지에는 공감하지만 얼마나 현실적으로 지속 가능할지에 대한 의구심을 제기하는 소리가 높다. 같은 일을 하니깐 일한 시간만큼 똑같은 임금을 받는 것은 이해도 되고 쉽게 수긍할 수 있는데, 승진·승급에까지 적용이 가능하겠느냐는 것이다. 또 기획과 같은 핵심 업무에도 적용될 수 있겠느냐는 지적도 존재한다.

‘시간제 일자리=여성 일자리’라는 고정관념도 깨야 한다. 물론 현재 대부분의 시간

25) 매일경제, 2013. 9. 10.자 「공공부문에 도입한 시간제 일자리 시험」

제는 여성과 고령층, 청년, 저학력층이 차지하고 있지만 이 같은 고정관념을 극복하지 않고는 양질의 시간제 일자리 창출은 한계가 있다.

정교한 직무분석과 평가제도가 뒷받침되어야 한다. 그래야만 정말 양질의 시간제 일자리가 늘어날 수 있다고 전문가들은 입을 모은다. 그러지 않으면 현재와 같은 단순 반복 업무, 서비스업종이나 저부가가치 산업 등에 그칠 수 있기 때문이다. 따라서 시간선택제 일자리 제도는 얼마나 핵심업무를 확대하고, 민간 부문의 참여를 이끌어 내느냐가 성공의 관건이다.

### (3) 고용노동부의 가사사용인 가이드라인 제정추진

그동안 노동법 적용의 사각지대이자 소외·저평가된 돌봄노동의 가장 상징적인 직역이었던 ‘가사사용인’에 대하여, 정부에서도 보호방안을 마련하겠다는 계획이 발표되었다. 대통령직 인수위원회가 밝힌 ‘사회서비스 종사자 처우 개선’ 대책의 하나인 셈이다.

2013. 3. 1. 고용노동부는 “근로자로 인정되지 않아 법적 보호의 사각지대에 놓였던 가사사용인의 권익을 보호하기 위한 가이드라인 제정을 추진하고 있다”는 방침을 밝히고, 여성·노동단체와 학계, 개별 종사자를 상대로 의견수렴 절차를 거칠 예정이라고 밝혔으며, 적정한 임금 수준과 근로시간에 대해 결론을 도출한 뒤 이를 권고 형식인 가이드라인에 담아 발표하게 된다고 하였다.<sup>26)</sup> 그리고 이러한 계획은 2013. 6. 4. 정부 부처 합동으로 발표한 『고용률 70% 로드맵』 내용에도 포함되었다.

가사사용인을 아예 법 적용 대상에서 제외하고 있는 현행 근로기준법 개선방안이 정부에 의해 얼마나 수용될 수 있을지, 2011년 6월 국제노동기구(ILO)에서 채택된 가사근로자 협약 비준과 법제화는 어떻게 될지 관심을 가지고 지켜봐야 할 부분이다.

## 2. 주요 입법

### 여성발전기본법 개정

여성의 사회활동을 제약하는 이른바 ‘유리천장’을 없애기 위한 방안으로 여성발전기

26) 국민일보, 2013. 3. 1.자 「박근혜 정부에선 ‘이모·아줌마’ 월급 얼마나 오를까… 가사사용인 근로조건 보호 가이드라인 제정 추진

본법 일부가 개정되었다. 이는 정부 위원회 위촉직 위원의 성비 할당(40% 이상)을 명시하고, 여성가족부 장관이 정부위원회의 성별 참여현황 공표 및 개선 권고를 할 수 있도록 하며, 여성인재 아카데미 설치의 근거를 마련하고, 여성가족부 장관의 여성 인재 등의 관리에 대한 근거를 마련하려는 것을 주요내용으로 한다.

### 3. 주요 판결례

#### 가. 동일가치 노동 동일임금 원칙 관련 상반된 대법원 판결

사업자가 동일한 사업 내에서 근무하는 남녀근로자가 제공하는 노동이 동일한 가치 인데도 합리적 이유 없이 여성근로자에게 남성근로자보다 적은 임금을 지급할 경우, 구 남녀고용평등법 제8조 제1항을 위반한 행위로서 불법행위를 구성한다는 판결이 나왔다.<sup>27)</sup>

위 판결에서 대법원은 “구 남녀고용평등법은 헌법의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장함으로써 남녀고용평등을 실현하려는 데 입법 목적이 있다. 위와 같은 구 남녀고용평등법의 입법 목적에 비추어 보면, 사업주가 동일한 사업 내에서 근무하는 남녀근로자가 제공하는 노동이 동일한 가치임에도 합리적 이유 없이 여성근로자에 대하여 남성근로자보다 적은 임금을 지급할 경우 이는 구 남녀고용평등법 제8조를 위반하는 행위로서 불법행위를 구성하고, 사업주는 임금차별을 받은 여성근로자에게 그러한 차별이 없었더라면 받았을 적정한 임금과 실제 받은 임금의 차액 상당의 손해를 배상할 책임이 있다”고 판시하였다.

그러나 이와는 달리 회사가 기능직 근로자와 생산직 근로자에 대한 임금기준을 다르게 설정해 결과적으로 같은 공정(작업 단계)에서 일하는 여성 근로자와 남성 근로자의 임금에 차등이 생겼더라도 남녀차별이라고 볼 수 없다는 대법원 판결 역시 함께 나왔다.<sup>28)</sup>

대법원 민사2부(주심 김소영 대법관)는 9일 (주)효성의 울산 화학공장에서 일하는 생산직 근로자 김모(32)씨 등 3명이 회사를 상대로 낸 임금청구소송 상고심(2010다23821)에서 원고패소 판결한 원심을 확정했다. 재판부는 판결문에서 “동일가치의 노동인지 여부는 직무수행에 요구되는 기술과 노력, 책임과 작업조건 등을 비롯해 근

27) 대법원 2013. 3. 14. 선고 2010다101011 판결

28) 대법원 2013. 5. 9. 선고 2010다23821 판결

로자의 학력과 경력, 근속연수 등을 종합적으로 고려해 판단해야 한다”며 “생산직 여성근로자들인 김씨 등의 비교대상 근로자를 같은 공정에서 근무하는 기능직 남성 근로자로 한정하지 않고 증합공정, 방사공정, 권취공정 등에서 근무하는 기능직 남성근로자도 포함해야 한다고 판단한 원심은 정당하다”고 설명했다. 1·2심에서도 “기능직 남성근로자들은 제직 공정 외에 연사, 방사 등의 공정에도 배치돼 있는데, 남녀고용평등법은 동일가치노동의 비교범위를 동일 사업장을 기준으로 판단하도록 하고 있으므로 임금을 비교할 때 같은 공정 근로자들뿐만 아니라 다른 공정 근로자도 포함해야 한다고 본 것은 이해하기 어렵다. 더욱이 같은 공정 남성근로자에 한정하여 판단하였다면 남녀차별에 해당할 사안에서 굳이 다른 공정의 남성근로자까지 비교대상에 포함시켜 ‘남녀 차별에 해당하지 않는다’는 판단을 내리는 것은 정당한 비교라고 할 수 없다.”

동일가치노동인지를 판단함에 있어 여러 가지 요소를 종합하여 판결하여야 함은 분명하지만, 같은 공정 여성근로자의 비교대상을 같은 공정 남성근로자에 한정하지 않고 다른 공정 근로자까지 포함하여야 한다고 본 것은 이해하기 어렵다. 더욱이 같은 공정 남성근로자에 한정하여 판단하였다면 남녀차별에 해당할 사안에서 굳이 다른 공정의 남성근로자까지 비교대상에 포함시켜 ‘남녀 차별에 해당하지 않는다’는 판단을 내리는 것은 정당한 비교라고 할 수 없다.

이와 같은 대법원의 판결은 동일가치노동의 판단기준을 모호하게 만드는 것으로서 남녀고용평등법의 입법취지에 반하는 부당한 해석이다.

## 나. “여성 승무원 치마 강요는 성차별” 인권위 결정

국가인권위원회는 2013. 1. 16. 「케빈승무원 용모복장 관리절차 운영표」를 통해 남성 승무원의 경우 바지를 착용하고, 여성 승무원의 경우 치마를 착용하도록 한 항공사에 대하여, “승무원의 업무수행에 있어서 특히 여성 승무원이 바지를 착용하거나 머리모양의 제한을 완화할 경우 업무수행에 지장이 있다는 근거를 제시하지 못할 뿐만 아니라, 남성은 바지, 여성은 치마라는 복장이 성차별적 고정관념과 무관치 않다는 것에 적극적으로 반론을 제기하지 못하고 있다”면서, “여성 승무원에게 바지를 착용하지 못하도록 하고 용모에 대한 세세한 부분까지 규정하여 획일적인 모습을 요구하는 것은 ‘아름다움’과 ‘단정함’이라는 규범적인 여성적 모습과 서비스 제공자로서의 여성을 전제하는 것으로, 성차별적 의미를 내포하고 있는 바, 승무원 일반의 역할보다는 여성성만을 강조하는 편견과 편향된 고정관념을 고착화시킬 우려가 있다”고 하여 차별로 판정하였다 (12진정0415100 결정). 지극히 당연한 것이기는 하지만, ‘진정직업자격(BFOQ)’의 기준을 구체적으로 실시하였고, 성적 고정관념의 고착화가 중요한 차별 판단의 근거임을 밝혔다는 점에서 더 큰 의미가 있다.

## IV. 여성폭력방지 분야

### 1. 가정폭력

#### 가. 개관

경찰청에 따르면 가정폭력 사범 검거 인원은 2008년 이후 감소 추세를 보이다가 2012년에 다시 증가하였으며, 올해에는 2013년 9월까지 검거된 인원이 2012년의 같은 기간 검거된 인원의 약 2배 가까이 증가하였다고 하는바, 여전히 우리 사회의 가정폭력 문제가 심각하다는 점을 확인할 수 있었다.<sup>29)</sup>

사회적으로는 김주하 앵커가 9년 동안 가정폭력 피해를 입은 끝에 이혼소송을 제기하였다는 사실이 알려져 놀라움을 주었는데, 소속사인 MBC는 김주하 앵커를 ‘배려’한다는 차원에서 진행하던 뉴스에서 하차시켜 가정폭력을 ‘범죄’가 아닌 ‘개인사’로 치부하고 가정폭력 피해자에게 불이익을 주었다는 비난을 받기도 하였다.<sup>30)</sup>

정부는 가정폭력을 우리 사회에서 척결해야 할 ‘4대 악’ 중 하나로 규정하여 이에 따라 2013. 6. 23. 정부의 가정폭력 방지 종합대책안이 발표되었으며, 검찰은 가정폭력 삼진 아웃제를 도입, 시행하였다. 한편, 그 동안 가정폭력 범죄에 대해 ‘상당조 건부 기소유예’ 등 관대한 처벌을 해온 것이 문제라는 지적이 잇따라 가정폭력 사건에 대한 처벌 강화 논의가 이루어지고 있다.

가정폭력과 관련하여 크게 이슈가 되거나 법리적으로 의미가 있었던 판례는 눈에 띄지 않았다. 다만, 대법원에서의 부부강간죄 사건과 관련하여 부부강간죄를 인정하지 말고 가정폭력 사건으로 다루어야 한다는 주장이 제기되기도 하였는데, 이에 대해서는 아래의 성폭력 관련 부분에서 자세히 살펴보도록 한다.

#### 나. 주요 이슈

29) 경향신문, 2013. 10. 21.자 「경찰에 잡힌 올해 가정폭력 사범 지난해 보다 2배 증가」, 국무조정실 등, 「가정폭력 방지 종합대책안」, 2013. 6. 28.; 위 자료들에 따르면 가정폭력 사범의 재범률은 2008년의 7.9%에서 2012년의 32.2%로 큰 폭으로 증가하였으나, 올해에는 가정폭력 사범에 대한 강한 대응으로 2013년 9월까지의 재범률이 12.9%로 감소하였다고 한다.

30) 여성신문, 2013. 10. 30.자 「김주하 앵커 가정폭력 피해 파문...이혼소송한다고 방송 하차?」

### (1) 종합대책<sup>31)</sup>

정부는 2013. 6. 28. 가정폭력 방지 종합대책안을 발표하였는데, ① 초기 대응 및 처벌 강화, ② 피해자 및 가족 보호 확대, ③ 맞춤형 예방체계 내실화를 ‘3개 핵심 과제’로 설정하고 2017년까지 가정폭력 재범률을 25.7%로 감축하는 것을 목표로 정하였다.

위와 같은 종합대책안은 그 전체적인 방향에 있어 바람직한 내용으로 평가되었으나, 구체적인 내용에 대해서는 상담조건부 기소유예, 가정보호사건 송치 확대는 형사처벌 강화 필요성에 비추어 재고될 필요가 있으며, 경찰, 검찰, 법원에 대한 가정폭력 관련 교육이 강화되어야 하고, 전문상담가 동행의 경우 인력 및 예산 마련이 뒤따라야 하며, 임시보호소 설치 시 그 장소의 비밀유지가 필요하다는 등의 지적이 제기되기도 하였다.<sup>32)</sup>

삼진 아웃 제도와 같이 위 종합대책 중 일부 제도는 현재 시행되어 성과를 거두기도 하고 있는데, 위 종합대책의 내용이 앞으로 얼마나 현실성 있고 체계적으로 시행되는지 지켜볼 필요가 있다.

### (2) 삼진 아웃 제도 도입

대검찰청은 2013. 6. 1.부터 가정폭력 범죄를 포함한 폭력범죄에 대해 최근 3년 이내에 2회 이상 처벌받은 사람이 다시 폭력범죄를 저지르면 원칙적으로 구속하고, 3년 이내 벌금 이상 폭력전과가 2회 이상이거나 기간에 관계없이 총 4회 이상 폭력전과자가 다시 폭력범죄를 저지르면 원칙적으로 구공판 하여 징역형을 구형하도록 하는 삼진 아웃 제도를 도입하였다.<sup>33)</sup>

이와 같은 제도 도입 후 3개월 동안 가정폭력 사범 90명이 구속되어 이전 5년 평균 구속율의 6배 이상 증가하는 결과가 나타나기도 하였다.<sup>34)</sup> 이러한 결과는 일응 고무적인 것으로 보이나, 종합대책에서 제시한 바와 같이 피해자 및 가족에 대한 보호 확대, 가해자에 대한 교정프로그램 강화, 재범률 억제 등 다른 대책들과 균형을 이루면서 추진되어 일시적인 효과가 아닌 우리 사회의 가정폭력 문제의 근본적인 해결

31) 국무조정실 등, ‘가정폭력 방지 종합대책안’, 2013. 6. 28.

32) 한국여성의 전화 <http://hotline25.tistory.com/130> 참조

33) 법률신문, 2013. 5. 21.자 「검찰, 6월부터 ‘폭력사범 삼진 아웃제’ 실시

34) YTN, 2013. 10. 28.자 「가정폭력 삼진 아웃’ 도입...구속자 6배 증가

로 이어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 주요 입법

##### (1) 2013. 4. 30.자 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정

2013. 4. 개정으로 인해 가정폭력 보호시설에 입소한 피해자 등에 대한 건강검진 실시 규정(제8조 제1항 제3호)과 여성가족부 장관이 가정폭력과 관련된 홍보영상을 제작하여 방송사업자에게 배포하고 송출을 요청할 수 있도록 하는 내용이 신설되었다(제9조의3).

##### (2) 2013. 6. 27.자 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정

2013. 6. 개정으로 인해 피해자와 가정폭력 관련 시설 종사자의 신변보호를 위한 안전대책 마련 의무(제4조 제1항 제6호), 가정폭력 예방교육을 국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공공단체로 확대하는 내용(제4조의3), 경찰의 즉시출동 의무 및 상담원 동행요청, 가해자와의 분리조사 규정(제9조의4), 가해자의 현장조사 거부 시 과태료 부과(제9조의4 제3항, 제22조 제1항) 등이 새롭게 신설되었다.

##### (3) 가정폭력사건에 대한 형사처벌 강화 추진

아직 법개정이 이루어지지 않는 것은 가정폭력 사범에 대한 상담조건부 기소유예를 축소하고 형사처벌을 강화해야 한다는 지적 및 법개정 움직임이 나타나고 있다. 남윤인순 의원은 상담조건부 기소유예를 받은 가해자의 최근 3년(2010~2012)간 재범률이 13%라는 점을 지적하면서 가정폭력 사건에 대한 기소율을 높여야 한다고 주장하였고,<sup>35)</sup> 가정폭력 관련 단체 및 전문가들도 비슷한 지적을 하였다.<sup>36)</sup>

새누리당 가족행복특별위원회는 최근 가정폭력 범죄에 대해 형사법원 기소와 가정법원 보호사건으로 이원화된 사법체계를 ‘가정폭력전담재판부 기소’로 일원화하도록 ‘가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ 개정을 추진하겠다고 당 최고위원회에 보고하였다.

35) 여성신문, 2013. 10. 7.자 「상담조건부 기소유예」 가정폭력 근절에 도움 안 돼

36) 여성신문, 2013. 6. 26.자 「가정폭력은 범죄...처벌 강도 높여라」, 뉴스천지, 2013. 11. 13.자 「가정폭력 대안 미흡...「처벌규정 강화돼야」



가정폭력범죄를 가정보호사건으로 처리하여 사회적으로 경미한 범죄라는 인식이 형성되었다는 지적<sup>37)</sup>도 있는 만큼 위와 같은 개정방향은 긍정적으로 평가되나 자칫 가해자 처벌만을 우선하고 예방 또는 재범방지는 간과되지 않도록 주의할 필요가 있다.

## 2. 성폭력

### 가. 주요 이슈

올해도 여전히 많은 성폭력사건들이 발생하여 우리를 힘들게 하였으나, 특히 올해는 국가고위층에서 그 지위를 이용하거나 폐쇄적이고 권위적인 기관 내부의 성폭력문제가 사회적으로 많은 이슈가 되었다. 이러한 사건들은 근본적으로 한국사회의 가부장적인 문화, 위계질서를 강조하는 분위기가 원인이라 할 수 있으며, 올해에 큰 파장을 일으켰던 연예인 고영욱, 박시후 사건이나 박준 미용실원장 사건, 연예기획사 사건 등도 본질적으로는 위력이나 지위를 이용하여 이루어진 성범죄라는 측면에서 국가고위층이나 군대 내부의 성폭력과 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있어, 사회적인 인식과 문화변화, 교육의 필요성 등이 강하게 요구된다. 특히 성폭력사건을 보도하는 언론의 태도에 대해서도 많은 문제제기가 이루어지고 있는데, 대표적으로 박시후 사건의 경우 경찰의 수사내용이 거의 실시간으로 보도되어 여론재판이 이루어지거나, 피해자에 대한 과도한 관심으로 피해자의 신상정보가 공개되는 등 성폭력에 대한 선정적이고 흥미 위주의 보도태도를 다시 한 번 확인할 수 있었다.

#### (1) 권위주의적 관계 내에서의 성폭력

##### ① 윤창중 사건

2013. 5.경 박근혜 대통령의 미국방문 중 당시 윤창중 청와대 대변인이 미국시민권자인 20대 재미교포 여성을 성추행하고 국내로 도망치듯 귀국한 사상초유의 사건이 온 나라를 떠들썩하게 하였다. 피해자인 여성은 박근혜 대통령의 방미과정에서 윤창중 전 대변인을 보좌한 주미대사관의 여성인턴사원이었다.<sup>38)</sup> 대통령의 외교활동을 보좌해야 할 청와대 대변인이 그 같은 성폭력범죄를 저지른 점, 청와대 방미수행단과 현지 한국문화원이 사건을 무마·은폐하려고 시도했던 점<sup>39)</sup>, 피해자가 경찰에

37) 연합뉴스, 2013. 5. 22.자 「현 사법시스템, 가정폭력 근절은커녕 양산」

38) 경향신문, 2013. 5. 10.자 「윤창중 성추행 의혹 피해여성 엉덩이 만져」

신고하자 짐조차 챙기지 못하고 국내로 도망온 점, 이후에 윤창중 전 대변인이 기자회견에서 오히려 피해자를 비난하면서 열심히 하라며 허리를 툭 친 것에 불과하다는 식으로 변명한 점<sup>40)</sup> 등으로 이 사건은 온 국민의 분노와 비아냥의 대상이 되었다.

2012. 12. 18. ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 개정으로 인해 공공기관, 단체에 대해서도 성폭력예방교육이 의무화 되었는데, 이 사건의 영향으로 예방교육 시간 확대, 공무원 신규 임용 및 고위공무원 승진 교육과정에 성폭력 예방교육 포함, 고위공무원의 교육 출석 여부 확인, 공무원의 성폭력 범죄에 대한 징계기준 강화 등 추가적인 대책이 마련되기도 하였다.<sup>41)</sup>

위 사건은 대통령의 미국방문 중 청와대 대변인에 의해 발생하였다는 점에서 사회적으로 크게 문제되었으나, 본질적으로는 권위적인 집단일수록 성폭력·성희롱이 쉽게 발생할 수 있는 문화를 가지고 있으며, 사건 발생 이후 처리과정에 있어서도 피해자 보호 및 조직 문화의 개선보다는 사건을 은폐하거나 소극적으로 처리하는 경향이 있음을 드러냈다는 점에서 의미가 크다고 하겠다. 공무원의 성폭력 사건의 경우, 단순히 문제 있는 일부 개인의 소행으로 치부하여 그 개인을 처벌하는 것으로 성폭력 사건이 해결되었다고 보는 것은 바람직하지 않다. 그러한 범행이 가능하도록 하는 공무원들의 성폭력에 대한 전반적 인식개선, 권위적인 조직문화 등에 대한 성찰이 필요하다.

## ② 여군 자살 사건

2013. 10.경 여군 대위가 승용차에서 번개탄을 피우고 자살하였는데, 자살한 여군 대위의 유서에는 “상관이 노모 소령이 하룻밤만 같이 자면 편하게 군생활을 할 수 있게 해주겠다고 하고 이를 거부하자 10개월 동안 야간 근무 등 가혹행위를 하였다”<sup>42)</sup>는 사실이 담겨있어 온 국민을 충격에 빠지게 하였다.

이 사건에 앞서 2013. 5.경에는 육사 생도간 성폭력 사건이 발생하여 육군사관학교가 쇄신안을 발표하였으나 미봉책에 불과하다는 반응이 나오기도 하였다.<sup>43)</sup> 이와

39) 한겨레, 2013. 5. 14.자 『신고말라』 거절당하자 청와대, 윤창중과 함께 피해자 또 찾아가

40) 뉴스엔, 2013. 5. 11.자 『성추행의혹 전면부인 윤창중 기자회견 전문』

41) 연합뉴스, 2013. 5. 27.자 『고위공무원 승진교육에 성폭력 예방교육 포함』, 노컷뉴스, 2013. 5. 11.자 『윤창중 사태 예고된 재앙, 공무원 성폭력 교육은 '0』

42) 경향신문, 2013. 10. 24.자 『자살 여군 대위, 성추행에 시달렸다』

43) 연합뉴스, 2013. 8. 26.자 『육사 쇄신안 '미봉책'... 인성, 자질대책 부족』

관련, 군대라는 권위주의적이고 폐쇄된 조직 내에서 이루어지는 성폭력이 사회이슈가 되었으며, 이를 문제시 하면 진급심사, 승진에 누락되거나 ‘사생활 방종’을 이유로 오히려 징계처분을 받는 어이없는 상황들까지 드러나기도 하였다.<sup>44)</sup>

더욱이 여전히 군대 내에서는 피해 여군의 처신 또는 대응부터 문제 삼는 분위기가 여전하고 군대라는 남성중심적 문화 속에서 여성성, 약자임을 드러내는 자체가 비난 받는 대상이 되고 있어서 그 문제의 심각성을 더한다고 할 것이다. 지난 국정감사에서 제기된 최근 5년간 여군 인권실태조사보고서에 따르면 여군대상 범죄 중 성범죄의 비중이 50%가 넘고 그 중 80% 정도가 혐의없음 처분, 기소유예 등으로 전혀 처벌되지 않거나 집행유예, 벌금과 같은 가벼운 처분에 그친 것<sup>45)</sup>으로 조사되어, 권위주의적이고 폐쇄적인 조직 내부에서의 성폭력 문제에 대해서 철저히 조사하고 엄벌할 수 있도록 할 필요성이 크게 요구된다.

## (2) 언론의 성폭력사건에 대한 부당한 보도태도

최근 일련의 성폭력 사건이 크게 사회적으로 이슈화 되면서 성폭력 사건을 다루는 언론의 보도 태도에 대한 문제의식도 높아지고 있다. 올해 있었던, 연예인 박시후 사건의 경우 당사자가 연예인이라는 이유만으로 가해자로 지목된 박시후와 피해 여성에 대한 무분별한 언론보도가 이루어져 언론보도 태도의 개선이 필요하다는 문제의식이 확산되었다.

박시후 사건에서는 거짓말탐지기 조사 결과 등 경찰의 수사내용과 당사자들의 개인적인 SNS 메시지, 피해자를 특정할 수 있는 구체적인 사실관계 등이 거의 실시간으로 보도되었고, 이로 인해 심지어 피해자에 대하여 이른바 “신상털기”까지 인터넷공간에서 이루어지는 등 해당 사건에 대한 보도태도가 2차 피해까지 이르게 하였다고 볼 수 있어, 여전한 언론의 성폭력에 대한 선정적이고 흥미 위주의 보도태도를 확인할 수 있었다.<sup>46)</sup>

박시후 사건 외에도 성폭력 사건을 다룬 언론보도의 태도에는 많은 문제점이 있었다. 성폭력 사건을 드라마틱하게 표현하여 불필요한 성적인 상상을 유발할 뿐인 보도 태도<sup>47)</sup>, 성범죄 관련 보도에 미니스커트 입을 여성의 하반신을 클로즈업한 자료

44) 한겨레, 2013. 10. 27.자 「성폭행 당했는데 ‘사생활 방종’이라니... 여군하사 K의 눈물」

45) 이투데이, 2013. 11. 4.자 「여성인권의 그림자.. 군대」 ; 한국여성정책연구원, 「여군 인권실태조사」, 국가인권위원회, 2012

46) 세계일보, 2013. 3. 22.자 「경찰 “박시후 거짓말탐지기 결과 ‘모두 거짓’」, 2013. 3. 8.자 「박시후 카톡 전문, “자극적 내용 공개 꺼렸으나...”

화면을 내보내는 등 피해자에게 범죄 유발의 책임을 전가하는 보도 태도<sup>48)</sup>, “40대 男, 여중생 성폭행하려다 발기부전 때문에...”, “10년 전 자매 성폭행범, 성기에 주입한 보형물 때문에...” 등 성폭력 사건의 본질을 벗어난 보도 태도<sup>49)</sup>, 지나치게 구체적인 사실 묘사, 과도한 신상공개 등 2차 피해를 야기하는 보도태도 등이 있었다.

이와 같은 성범죄에 대한 언론의 보도태도는 지난 해 12월 12일, 국가인권위원회와 한국기자협회가 제정한 ‘성폭력범죄 보도 세부 권고 기준’을 무색하게 만드는 것으로, 성범죄에 대한 잘못된 통념 강화, 2차 피해 등 언론의 성폭력사건 보도에 따른 심각한 영향력에도 불구하고, 언론 스스로 그 역할과 책임에 대한 진지한 성찰과 노력이 전무했던 것으로 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 언론보도에 의해 성범죄에 대한 잘못된 통념이 오히려 강화되어 성범죄 예방과 대책에 걸림돌로 작용하는 우려도 있다.<sup>50)</sup>

성폭력 사건을 보도함에 있어 언론의 역할은 단지 사건을 이슈화하는 것에 있는 것이 아니다. 언론은 그 동안 성범죄가 가부장적 사회 구조, 남성 중심적 성문화와 그릇된 성인식 등에 의해 은폐되거나 본질이 왜곡되어온 맥락을 고려하며, 성범죄의 근본 원인이 가부장적이고 성차별적인 사회구조에 있다는 점에 주목하고 유의미한 성폭력 사건이 아닐 경우 보도하지 않는 것을 원칙으로 하여, 2차 피해가 발생하지 않도록 주의하여야 한다. 나아가 성범죄 예방 및 구제를 위한 정보 제공, 성범죄 인식제고를 위한 사항 적극 보도 등 정부의 성범죄 대책이 처벌 일변도의 단기적 대책에 함몰되지 않도록 하는 언론의 적극적 노력이 요구된다.<sup>51)</sup>

## 나. 주요 입법

작년에 통과된 형법, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 등이 모두 올해 6. 19.부터 시행되어, 친고죄 전면 폐지, 성폭력의 객체에

47) 뉴스1, 2013. 9. 27.자 「계부 4세 아들 성폭행 도운 ‘비정한’ 엄마 20년 형」

48) JTBC, 2013. 5. 2.자 「이어폰 낀 여성만 노린다...밤길 성범죄 피하는 방법」, 문화일보, 2013. 7. 8. 「나홀로 女’가 표적... ‘찜질방 性범죄’ 쑥쑥」

49) MK뉴스, 2013. 11. 5.자 「40대 男, 여중생 성폭행하려다 발기부전때문에...」, 조선닷컴, 2013. 7. 13. 「10년 전 자매 성폭행범, 성기에 주입한 보형물 때문에...」

50) 뉴스엔, 2013. 3. 5.자 「자는 女 팬티 자른뒤 음부 만지고 성폭행 변태 男 “밤만되면 성욕 이..”」

51) 2012. 12. 12. 한국기자협회, 국가인권위원회 제정 「성폭력 범죄 보도 세부 권고 기준」 ([http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?m\\_link\\_url=04\\_sub/body02.jsp&m\\_id1=72&m\\_id2=75&m\\_id3=&m\\_id4=&flag=VIEW&SEQ\\_ID=606879](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?m_link_url=04_sub/body02.jsp&m_id1=72&m_id2=75&m_id3=&m_id4=&flag=VIEW&SEQ_ID=606879)), (사) 한국성폭력상담소, 「성폭력 보도과정에서의 2차 피해 없는 방송문화 만들기」, 2003. 여성아동폭력피해 중앙지원단, 「2차 피해 방지를 위한 성폭력피해자지원기관과의 언론대응매뉴얼 개발 보고서」, 2012.

남성을 포함하여 ‘부녀’에서 ‘사람’으로 변경, 공소시효 적용 배제 대상 확대, 유사강간죄의 신설, 성인성폭력피해자까지 확대한 법률조력인 제도 확대 실시, 진술조력인 제도 도입 등이 되었다. 이와 관련하여 대법원은 『성폭력범죄 사건의 심리·재판 및 피해자 보호에 관한 규칙』을 전부 개정하여, 피해자 변호사(법률조력인)의 출석 및 의견진술 등에 대한 구체적인 절차와 방법, 증인지원관의 업무, 자격, 교육 등에 필요한 사항, 진술조력인 제도 도입에 따른 증인신문절차의 특례 등을 정하였다.

다만, 유사강간죄의 경우 강간죄의 행위태양을 확장하지 않고 별도의 구성요건을 신설하면서 강간죄보다 낮은 법정형을 규정한 것에 대해서는 이성 간 성기 결합과 그 외의 성적 삽입을 구분하고 있는 것이며, 이는 여전히 ‘수태가능성 있는 성적 침해’를 더욱 중시하는 성기 중심적 사고에 의한 것이라는 비판이 있다.

2013. 6. 19.부터 시행된 개정내용 중 가장 의미를 부여할만한 내용은 모든 성폭력 범죄에 대한 친고죄가 전면적으로 폐지된 점이다. 이와 같은 친고죄 폐지로 인해 피해자와 합의시 아무런 처벌도 받지 않고 사건이 종료되고, 성폭력 문제를 사소한 개인간 문제로 인식하거나, 처벌을 면하기 위해 피해자에게 협박에 가까운 합의종용을 하는 등의 문제가 개선될 것으로 기대되나, 다른 한편으로는 피해자의 의사에 반하여 공소 제기가 가능하게 됨에 따라 피해자 보호에 공백이 생기게 되었으므로, 친고죄 폐지의 취지를 살리면서 피해자 보호를 위한 실질적 방안이 마련될 필요성이 있다.

그 밖에 ‘특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’, ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’ 등이 개정되어 전자장치 부착기간 하한의 강화, 전자장치 부착 대상범죄 확대(강도죄 및 대상범죄의 미수범과 상습범 포함), 전자장치 부착명령 청구요건의 완화, 성충동약물치료 대상자 확대 등 성폭력범죄자에 대한 감시, 관리 제도를 강화하는 내용도 올해<sup>52)</sup>부터 시행되게 되었다.

## 다. 주요 판결례

### (1) 부부강간죄 인정 판결

대법원은 주먹과 발로 마구 때린 뒤 흥기로 부인을 위협해 강제로 성관계를 맺은 혐의(특수강간 등)로 기소된 A씨의 상고심(2012도14788)에서 징역 3년 6월에 신상정보

52) 개정된 ‘특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’은 2013. 12. 18.부터 시행되며, 개정된 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’은 2013. 3. 19.부터 시행되고 있다.

공개 7년, 전자발찌 부착 10년을 선고한 원심을 전원합의체판결을 통해 확정하였다.

재판부는 판결문에서 “강간죄의 객체인 ‘부녀’란 성년·미성년, 기혼·미혼을 불문하고 여자를 가리키는 것”이라며 “법률상 처(妻)를 강간죄의 객체에서 제외하는 명문의 규정도 없다”고 밝히고, “부부 사이에 민법상 동거의무가 인정되고 여기에는 배우자와의 성생활을 함께 할 의무가 포함되지만, 폭행·협박에 의해 강요된 성관계를 감내해야 할 의무까지 있다고 보긴 어렵다”며 “이 같은 점을 종합할 때 강간죄의 객체인 ‘부녀’에는 법률상의 처가 포함되고, 혼인관계가 파탄된 경우 뿐 만 아니라 실질적인 혼인관계가 유지되고 있는 경우에도 남편이 아내의 반항을 억압하고 아내를 간음한 경우에는 강간죄가 성립한다고 봐야 할 것”이라고 판시하였다.<sup>53)</sup>

기존에 이혼을 위해 별거 중이던 아내를 찾아가 성폭행한 남편에게 강간죄를 인정한 판결(2008도8601)이 있었으나, 정상적으로 부부관계가 유지되는 상태에서 배우자의 강간죄를 인정하지 않았던 기존의 판례(70도29)를 변경한 판결로서, 강간죄의 보호법익이 “자유롭고 독립된 개인으로서 여성이 가지는 성적 자기결정권”이라는 점에서 당연하고 환영할 만한 판결이라 하겠다.

## (2) 재범위험성을 고려하지 않은 아동·청소년대상 성범죄자 신상공개 합헌 판결

13세 미만의 미성년자를 성폭행한 혐의(아동·청소년의 성보호에 관한 법률)로 기소되어 징역 3년에 등록정보 공개 5년을 선고받은 김모씨가 구 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제38조 제11항(현행 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제49조)에 대하여 낸 헌법소원사건에서 재판관 7:2의 의견으로 합헌결정(2011헌바106)을 내렸다.

헌법재판소는 결정문에서 “성폭력범죄는 일단 발생하면 피해 회복이 어렵기 때문에 사후처벌보다 사전예방이 더 중요하고, 아동·청소년 성폭력 범죄를 예방하려면 범죄를 저지른 사람을 적절하게 치료하고 효율적으로 감시하는 제도를 갖추는 것이 바람직하다. 그러나 전문적인 교정인력과 시설이 부족한 것이 현실이고, 아동·청소년대상 성폭력 범죄로 처벌받은 사람에 대한 정보를 국가에서 체계적으로 관리·감독하고 그 정보를 지역 주민에게 제공함으로써 주민 스스로 조심하도록 하는 것이 재범에 의한 범죄를 예방하는 유효하고 현실적인 방법이 될 수 있다.”고 하면서 “아동·청소년의 성보호라는 목적은 매우 중요한 공익임에 반해 아동·청소년의 성보호에 관한 법률에 의해 공개되는 정보는 대부분 형사재판에서 유죄가 확정된 형사판결

53) 법률신문, 2013. 5. 16.자 「대법원, “정상적 부부 사이에서도 강간죄 인정된다”

이라는 공적 기록의 내용 중 일부로, 이를 정보통신망에 공개한다고 해서 범죄자의 인격권이 과도하게 제한된다고 보기는 어렵다”고 하였다.<sup>54)</sup>

그러나 신상정보 공개제도가 비록 보안처분의 일종으로 해석된다고 하더라도 기본권이 크게 침해되는 제도인 만큼 이의 적용범위를 범죄의 불법성과 재범위험성을 고려해서 최소한으로 공개하도록 하고, 실질적으로 일반예방효과나 특별예방효과가 어느 정도 있는지에 대한 면밀한 조사가 이루어진 후에 광범위하게 제도를 적용하는 등 신중을 기하는 것이 타당하다고 보인다.

### (3) ‘화학적 거세’에 대한 첫 확정 판결

광주고등법원은 남자어린이를 추행한 혐의(성폭력범죄의 처벌에 관한 법률위반)으로 기소된 강모씨에 대한 항소심에서 징역 3년 4월과 성충동 약물치료 1년, 신상정보공개·고지 5년, 위치추적 전자장치 부착 6년을 선고하였으며, 검찰과 피고인 모두 상고하지 않아 확정되었다.<sup>55)</sup>

재판부는 강모씨가 지적장애와 성도착증이 있지만 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 있다면서 원심보다 무거운 형을 선고하였으며, 화학적 거세에 대한 최초의 확정판결이라는 점에서 의미가 있다.

위 판결로 인해 다시금 성충동 약물치료에 대한 사회적 관심이 높아지는 계기가 되었는데, 여전히 우리 사회에서는 성충동 약물치료가 ‘화학적 거세’로서 치료보다는 응보적 관점에서 인식되고 있다고 보인다. 특정한 정신적 문제가 있는 성폭력 가해자에 대해 약물치료와 같은 대응수단이 필요한 것이 사실이지만, 성충동 약물치료는 심리치료나 교육 등의 효과를 배가시키기 위해 부수적인 목적을 가진 제도에 불과하므로, 자칫 성충동 약물치료만으로 모든 성폭력 범죄를 해결할 수 있다는 잘못된 인식이 확산되지 않도록 할 필요가 있다. 특히 ‘화학적 거세’를 강조하는 입장은 성폭력의 원인이 ‘남성의 주체할 수 없는 성욕’이라는 잘못된 편견과 연결될 가능성이 크기 때문에 이러한 점에서 주의가 요구된다.

한편 성충동 약물치료에 대하여는 현재 헌법재판소에 위헌법률심판이 제청되어 심리가 진행 중이고 과잉금지의 원칙에 반하여 인권침해의 소지가 있다는 논란이 있는

54) 법률신문, 2013. 10. 31.자 「재범 위험성 고려않고 아동·청소년대상 성범죄자 신상 공개는 합헌」

55) 연합뉴스, 2013. 4. 19.자 「남아 추행범 ‘화학적 거세’ 첫 확정 판결」

바, 성범죄의 해법을 이렇듯 인권침해의 소지가 있는 처벌과 보안처분에서만 찾는 것은 지양될 필요가 있다.

## V. 성매매방지 분야

### 1. 주요 이슈

#### 가. 성매매처벌법 위헌법률심판제청 관련

성매매 여성을 처벌하는 법 조항에 대해 법원이 헌법재판소에 위헌법률 심판을 제청 하면서, 시행 9년째에 접어든 성매매특별법을 둘러싼 논쟁이 다시 불붙고 있다. 성을 파는 여성에 대한 처벌이 사라져야 한다는 주장에는 법조계와 여성계 두루 공감하는 모습이지만, 이를 뒷받침하는 논리에서는 큰 차이가 드러난다. 사적 영역에 대한 국가 개입의 최소화에 가치를 부여하는 법학자들은 주로 법원의 제청 결정을 반기는 모양새다. 반면 여성계는 위헌 결정이 나올 경우 성매매가 전면적으로 합법화할 수 있다고 우려하고 있다<sup>56)</sup>.

#### (1) 위헌심판제청결정에 대한 각 계의 입장<sup>57)</sup>

서울북부지법의 위헌심판 제청 결정문은 ‘착취나 강요가 없는 한 성매매는 개인의 자기결정권 영역에 해당한다’는 명제에서 출발한다. 합의에 의한 성행위는 개인이 스스로 결정할 수 있는 권리에 해당하며, 여기에 국가가 개입해서는 안 된다는 논리다.

한상희 건국대 법학전문대학원 교수는 “(법원의 위헌 심판 제청은) 여성이 자기 몸을 자기가 관리할 수 있는 권리의 개념이 자리를 잡아가는 획기적인 결정이다. 지금까지 우리나라는 성매매를 ‘악’으로만 보고 규제(형벌) 위주의 정책을 펴왔다. 성매매를 여성 인권의 문제로 보고, 여성의 자기결정권 확장을 위한 논의의 출발점이 된다는 점에서 이번 위헌 심판 제청은 의미가 있다”고 말했다. 허일태 동아대 법학전문대학원 교수는 “형벌은 최후 수단으로 사용해야 한다. 미성년자를 대상으로 한 성행위 등을 제외하면, 개인의 사적 영역에 대한 국가의 개입은 자제해야 한다”고 말했다.

56) 한겨레, 2013. 1. 10.자 「성매매여성 처벌’ 반대는 공감…‘성산업’ 합법화는 우려

57) 위 기사 참조



법학자들의 이런 주장은 혼인빙자간음죄나 간통죄에 대한 위헌 논리와 일맥상통한다. 헌법재판소는 2009년 “성인의 성적 자기결정권을 부정하고 사생활의 자유를 침해한다. 성적 행위에 국가가 개입하는 것은 억제되어야 한다”며 혼인빙자간음죄에 대해 위헌 결정을 내렸다. 간통죄는 2008년 헌법재판소에서 5(위헌) 대 4(합헌) 의견으로 합헌 결정이 났다. 위헌 결정을 위한 정족수에서 1명이 부족한 숫자였다.

여성계 역시 성매매 여성에 대한 처벌을 폐지하는 것은 환영하지만, 성매매를 ‘자기결정권’의 문제로 보는 시각에는 분명히 반대하고 있다. 성매수 남성에 대한 처벌도 폐지해야 한다는 논리로 이어져, 성매매 전면 합법화로 귀결될 수 있다는 우려 때문이다.

성매매의 역사와 현실을 살펴보면, 여성의 성매매를 순수한 자기결정이라고 보기엔 무리가 있다는 것이 여성계의 견해다. 여성이 사회·경제적으로 지위가 낮은 상황에서 돈을 벌기 위해 어쩔 수 없이 성을 파는 것은 자발적 결정이 아니고, 헌법이 보장하는 ‘인간으로서의 존엄과 가치’에 어긋나는 일이라는 것이다.

‘성매매문제 해결을 위한 전국연대’는 2013. 1. 10. 일 논평을 통해 “성 산업의 엄청난 규모와 착취, 여성들에 대한 인권침해, 성을 파는 여성들에 대한 사회적 낙인, 선택권이 제한된 여성의 낮은 사회·경제적 지위라는 현실을 무시하고 마치 개인간의 성행위로 혼돈하면서 사회구조적 문제인 성매매 문제에 제대로 접근하지 못하고 있다”며 법원의 결정을 비판했다.

2004년 성매매특별법을 발의한 조배숙 전 민주통합당 의원(변호사)은 “겉으로는 자발적이라고 하나, 대부분 성매매 여성들은 먹이사슬의 최하위에서 착취당하고 있다. 성매매 산업 활성화는 성매매 산업만 키우는 결과를 낳을 수 있다”고 지적했다. 이나영 중앙대 교수(사회학과)는 “성매매가 합법화하면 성매매 여성들이 국제 범죄조직과도 연결될 수 있다”고 지적했다.

## (2) 소결

법원의 위헌법률심판제청신청은 성매매라는 위법 행위를 자발과 비자발의 이분법적 차원에서 해석하는 것으로서 적절하지 않은 것으로 보인다. 이번 위헌법률심판제청신청을 비롯하여, 성매매를 자기결정권의 행사가 가능한 영역으로 보는 법적 판단이 이어지면 결국은 성매매를 합법화하고 성산업만의 규모만 키우게 된다는 측면에서 이번 법조계의 시각은 우려할 만한 수준이라고 할 것이다. 이와 더불어 독일이 성매

매를 합법화<sup>58)</sup>함으로써 인신매매의 증가 및 성매매 관련 산업의 폭증 등 많은 문제를 불러왔다는 점도 주목해야 할 필요가 있다.

이번 위헌법률심판제청신청은 성매매 여성들의 비범죄화 논의 등과도 관련이 깊다고 할 것이므로, 성매매 논의에 있어서 의미 있는 지점이 될 것이라고 보인다.

## 나. 고위공무원 성접대

2013. 3. 전·현직 고위공직자를 포함한 유력 인사들이 건설업자로부터 성접대를 받았다는 의혹이 제기되었고, 특히 현 정부의 차관급 고위관료가 연루됐다는 언론보도가 나오면서 국민들의 관심이 집중되었다<sup>59)</sup>.

건설업자 윤씨는 2010년 초부터 성접대를 했다는 의혹을 샀으며, 고위 공직자 등이 접대 대상으로 지목됐다. 윤씨가 이 성접대 과정을 동영상으로 촬영했다는 의혹도 제기됐다. 경찰은 이들 의혹 중 일부가 신빙성이 있는 것으로 보고, 2013. 3. 수사에 착수하였다<sup>60)</sup>. 이후 동영상 속 성접대를 받은 인물로 김학의 전 법무부차관이 거론되었고, 김학의 전 법무부차관은 혐의를 전면 부임하며 취임 6일 만에 사퇴하였다<sup>61)</sup>.

2013. 7. 경찰은 4개월 동안 지속해 온 건설업자 윤씨의 사회 고위층 성접대 의혹 사건에 대한 수사 결과를 발표하며, 의혹의 핵심 인물인 김학의 전 법무부 차관에 대해 피해 여성과 강제적인 성관계를 한 혐의로 기소 의견을 냈지만, 윤씨로부터 받은 성접대의 대가성 여부는 결국 규명하지 못했다. 성접대 정황을 포착했을 뿐 직접 증거는 확보하지 못한 상태에서 김 전 차관의 소환 여부로 검찰 송치 시점을 지연시켜 의혹만 부풀렸다는 비판을 받았다.

이후 2013. 11. 11. 건설업자 윤씨의 유력인사 성접대 등 불법 로비 의혹 사건을 추가 수사해온 검찰이 향후 의혹을 받았던 김학의 전 법무부 차관에 대해 무혐의 결론을 내렸다. 검찰은 조사에서 김 전 차관의 범죄사실이 입증되지 않았고 사건 관련자들의 진술도 엇갈려 신빙성이 떨어진다고 판단한 것으로 알려졌다.

유승희 민주통합당 의원은 위 고위층 성접대 문제와 관련하여 로비 성격의 성접대도 성매매 행위의 하나로 규정해 처벌하는 내용의 법안을 발의했다. 유 의원은 제3자로

58) 매일경제, 2013. 6. 21. 자 「독일 성매매 합법화 “오히려 인신매매 늘어”

59) 한겨레, 2013. 3. 18. 자 「사회고위층 무더기 성접대 의혹, 주부도 있어…」

60) 위 기사 참조

61) 한겨레, 2013. 3. 21. 자 「별장 성접대 의혹’ 김학의 법무차관 사표」

부터 성접대를 제공받은 공무원이나 중개인에 대해 3년 이하 징역이나 3천만 원 이하의 벌금형을 내리도록 하는 내용의 성매매법 개정안을 제출했다. 이 법안은 ‘성접대’를 거래나 업무 관계에 있는 상대방으로부터, 업무 관련 대가로서 성을 제공하거나 알선·권유하는 행위로 규정했다. 유 의원은 최근 공직 사회에서 성이 접대 도구로 사용되는 심각한 문제가 잇따르고 있지만, 현행 형법상 수뢰죄를 적용하려면 대가성 입증에 어렵고, 성매매 법에는 별도 처벌 조항이 없어 이 같은 법안을 마련했다고 설명한 바 있다<sup>62)</sup>.

위와 고위직 성접대 문제와 관련하여, 여성의 성이 단순한 상품화를 넘어서서 뇌물의 도구로 사용된다는 점에 문제의 심각성이 있다. 또한 고위직 성접대 문제가 불거진 것이 이번이 처음이 아닌데도 불구하고, 직접 증거는 확보하지 못한 상태에서 김 전 차관의 소환 여부로 검찰 송치 시점을 지연시키는 등 수사단계에서 여러 가지 문제점을 드러냄으로써 ‘성접대’ 자체의 재발방지에 실패했다는 지적을 피하기 어렵다.

현행 형법상 ‘수뢰죄’의 경우 대가성을 입증해야 하기 때문에 성접대의 경우 실질적인 처벌이 어려운 문제가 발생하고 있다. 따라서 고위 공직자 등이 성접대를 받고도 현행법상 매수를 직접 한 것이 아니기 때문에 성매매처벌법으로 처벌받지 않는 현실적 문제를 위 개정안을 통해서 다소 해결할 수 있을 것으로 보인다.

#### 다. 해외원정 성매매 여권발급 제한

내년부터는 해외에서 성매매를 한 사실이 국내 수사기관에 적발될 경우 최대 3년까지 여권 발급이 제한될 전망이다. 정부는 2013. 9. 12일 여성가족부·외교부·법무부 등이 모여 ‘성매매방지대책추진점검단’ 회의를 열고 성매매 근절을 위해 여권 발급 제한 대상을 확대하기로 했다고 밝혔다.

외교부는 경찰 등이 해외 성매매에 연루돼 국위(國威)를 손상시킨 사람으로 통보할 경우 1~3년간 여권을 발급받을 수 없도록 하는 행정처분 기준을 새로 마련하기로 했다. 대상은 성(性)을 사고판 남성과 여성, 성매매를 알선한 사람이 모두 포함된다. 지금까지는 외국 현지에서 성매매를 하다 강제 추방된 사람만 여권 발급을 제한받았다. 지난 5년간(2008~2012년) 경찰이 적발한 해외 성매매 사범은 1319명이지만 실제 여권 발급 제한 조치를 받은 사람은 전체의 4% 수준인 55명에 그쳤다<sup>63)</sup>.

62) YTN, 2013. 5. 21.자 「유승희 의원 “성접대 성매매로 간주...처벌 입법 추진”

63) 여성신문, 2013. 9. 13.자 「해외 성매매 처벌 강화...최대 3년 여권 발급 제한 추진

정부 점검단은 청소년과 장애인을 대상으로 한 성매수자는 초범이라도 정식 재판에 넘기는 등 기준을 강화하기로 했다. 지금까지는 처음 적발된 성매수자는 재범방지 교육을 받는 조건으로 기소유예 처분을 받는 등 그 처벌의 수위가 낮아 비판의 대상이 되어 왔다.

이와 관련하여, 새누리당 함진규 의원은 해외에서 성매매나 성매매 알선을 하다 적발된 경우 일정기간 여권 발급 및 재발급을 제한하는 법안을 발의하였다. 이는 해외에서 성매매나 성매매 알선으로 처벌받아 그 형의 집행종료나 집행유예가 된 지 3년 이내인 사람에 대해 이 같은 조치를 취할 수 있도록 하는 여권법 개정안을 2일 발의했다. 함 의원은 “개정안은 해외 성매매 범죄자 등에 대한 제재를 강화해 해외 성매매를 근절하기 위한 것”이라고 밝혔다<sup>64)</sup>.

매년 해외로 원정 성매매를 떠나는 사람이 수백 명에 육박하지만 이 중 10여명만이 정부로부터 여권제한 조치를 받는 등 그동안의 제재수준이 턱없이 낮았던 것을 상기해본다면, 최근의 정부의 조치 및 여권법 개정안 발의 등은 해외 원정 성매매 감소 뿐 아니라 장기적으로는 성매매를 목적으로 하는 인신매매 건수 감소 등을 위해서라도 반드시 필요한 조치라고 보인다.

## 2. 주요 입법

### ‘인신매매죄’ 신설 등 형법 제2편 제31장의 개정

#### (1) 주요 내용

형법 제2편 제31장을 ‘약취와 유인의 죄’에서 ‘약취, 유인 및 인신매매의 죄’로 바꾸고 인신매매죄 규정을 신설하는 내용의 형법 일부개정법률안이 2013년 3월 5일 국회에서 의결되어 2013년 4월 5일부터 시행되었다. 위 법률안은 정부가 제출한 것으로, 종전의 부녀매매죄 조항을 삭제하고 인신매매죄 조항을 신설하였으며, 약취유인죄와 인신매매죄를 유형화하였다. 즉, 기존의 약취유인죄는 미성년자 약취유인죄(형법 제287조) 외에 그 목적에 따라 ‘추행, 간음, 결혼, 영리 목적’, ‘노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출 목적’, ‘국외 이송 목적’으로 구분하여 규정하고(형법

64) 경향신문, 2013. 11. 2.자 「해외 성매매시 여권 발급 제한하겠다」...함진규 의원 여권법 개정안 발의

제288조), 인신매매죄를 신설하여 ‘사람을 매매한 사람’, ‘추행, 간음, 결혼, 영리 목적으로 사람을 매매한 사람’, ‘노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출을 목적으로 사람을 매매한 사람’, ‘국외 이송 목적으로 사람을 매매한 사람’으로 구분하여 규정한 것이다(형법 제289조). 한편, 형법 개정에 맞추어 2013년 4월 5일자로 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」의 ‘성매매 목적의 인신매매’ 처벌 조항(제18조 제3항 제3호)은 삭제되었다.

## (2) 평가

개정 형법 시행 이후 인신매매 범죄의 처벌에 관한 법률은 형법으로 일원화되었다고 볼 수 있다. 법무부는 이 형법 개정에 대해 2000년 한국 정부가 서명한 유엔 ‘국제조직범죄방지협약’ 및 ‘국제조직범죄방지협약을 보충하는, 여성과 아동을 대상으로 하는 인신매매 예방·억제·처벌을 위한 의정서(인신매매방지의정서)’를 비준하기 위한 입법 조치라고 밝히면서, 범죄구성요건을 세분화하고 결과적 가중범 처벌규정을 신설하며 세계주의 규정을 도입한 것에 의미를 부여하였다.

그러나 인신매매방지의정서가 인신매매의 정의를 ‘착취를 목적으로, 위협이나 폭력 또는 다른 형태의 강압, 유괴, 사기, 기만, 권력 남용 또는 당사자의 취약한 지위를 이용하거나, 기타 타인의 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위해 금전적 보상이나 이익을 수수하는 수단에 의해 사람을 모집, 이동, 은닉, 또는 인계받는 행위’로 규정한 점을 고려하면, 이번 형법 개정은 유엔 인신매매방지의정서의 이행입법으로도 미흡할 뿐만 아니라 현재 한국사회에서 발견되는 다양한 인신매매행위를 처벌하기에 충분하지 않다고 본다.

주요한 이유로는, 개정 형법이 인신매매죄의 구성요건으로 대가 지급을 전제로 하는 민사상 ‘매매’라는 개념을 그대로 사용한 점,<sup>65)</sup> 착취 목적의 의미, 예컨대, 성적 착취나 노동력 착취의 의미가 불분명하다는 점을 들 수 있다. 또한 유엔 인신매매방지의정서상 열거되어 있는 인신매매의 수단 중 특히 현대의 인신매매에서 문제되는 상대방의 취약한 지위 이용이나 권력 남용과 같은 수단들이 인신매매죄 구성요건에 반

65) 대법원은 구 형법상 부녀매매죄의 성립 여부를 ‘매매의 일방이 어떤 경위로 취득한 부녀자에 대한 실력적 지배를 **대가를 받고** 그 상대방에게 넘긴다고 하는 행위에 중점을 두고 판단’하여야 하고, ‘**실력적 지배**’ 여부는 ‘계속된 협박이나 명시적 혹은 묵시적인 폭행의 위협 등의 협박한 분위기로 인하여 보통의 부녀자라면 법질서에 보호를 호소하기를 단념할 정도의 상태에서 그 신체에 대한 인계인수가 이루어졌는가의 여부’에 달려있다고 판시한 바 있다(대법원 1992. 1. 21. 선고 91도1402 전원합의체 판결).

영되지 않은 점, 미성년자나 장애인 피해자에 대한 특별한 구성요건이 마련되지 않은 점, 착취나 인신의 이동에 대한 피해자의 동의와 무관하게 인신매매죄가 성립한다는 명시적 규정이 없는 점도 개정 형법의 한계로 지적할 수 있다.

그럼에도 불구하고 개정 형법은 인신매매범죄에 대한 현재 유일한 일반 형사법의 지위를 가지고 있으므로, 개정 형법이 유엔 인신매매방지협약서 이행입법이라는 취지를 살리는 방향으로 인신매매 사건에 적용되고 집행되는지 주시하고, 속히 인신매매 피해자 보호입법<sup>66)</sup>을 마련하여 피해자가 인신매매행위자를 신고하고 피해를 회복할 수 있도록 힘을 기울일 필요가 있다.

### 3. 주요 판결례

#### 가. 성매매 이용 부동산 몰수 정당하다는 판결(대법원 2013. 5. 23. 선고 2012도 11586)

성매매에 이용된 부동산은 몰수할 수 있다는 대법원 판결이 나왔다. 대법원 2부(주심 김소영 대법관)는 성매매 알선 등의 혐의로 기소된 김모씨에 대한 상고심에서 징역 8월에 집행유예2년, 추징금 1800만원과 성매매 사용된 토지 및 건물을 몰수하라는 판결을 내린 원심을 확정했다고 27일 밝혔다<sup>67)</sup>.

재판부는 “성매매에 사용되는 것을 알면서도 자금이나 토지·건물을 제공한 경우라면 몰수할 수 있다”면서 “김씨는 성매매 알선의 공동정범으로 수익을 관리하는 등 범행을 함께 저질렀기 때문에 몰수는 정당하다”라고 판시했다. 아울러 “성매매에 사용된 부동산이 주범인 김씨의 삼촌으로부터 명의신탁을 받은 것이고, 건물 대부분이 성매매 장소로 사용됐으며, 부동산의 실질가치에 비해 벌어들인 수익이 고액인 점, 성매매 알선이 적발되고도 범행을 계속한 점 등을 고려”할 때 “원심이 부동산 몰수 조치를 취한 것은 정당하다”라고 밝혔다.

김씨는 지난 2011년 4월부터 자신의 삼촌과 함께 강원도 속초시 조양동에 안마시술소를 차려놓고 여종업원을 고용해 성매매를 시키다 적발됐다. 안마시술소 건물의 실소유주는 김씨의 삼촌이었지만, 명의는 김씨 소유로 돼 있었다. 김씨는 지난 해 9월

66) 현재 국회에 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률안(김춘진 의원 대표발의, 의안번호 2989호)」 및 「인신매매 등에 의한 피해자보호에 관한 법률안(남인순 의원 대표발의, 의안번호 4964호)」가 제출되어 심의 중이다.

67) 파이낸셜 뉴스, 2013. 5. 27.자 「성매매 이용 부동산 몰수 정당」

한차례 성매매로 경찰에 적발된 후에도 바지사장을 내세워 성매매 영업을 계속한 혐의도 받았다.

1심 재판부는 ‘성매매 알선’ 등 공소사실의 상당부분을 유죄로 인정해 김씨에게 징역 8월에 집행유예 2년, 추징금 1800만원을 선고했다. 하지만 검찰은 성매매에 사용된 부동산까지 몰수해야 한다고 주장하며 항소했고, 항소심 재판부는 이 주장을 받아들여 안마시술소 부지와 건물을 몰수하라는 판결을 내렸다. 당시 2심 재판부는 “업소 토지 및 건물은 ‘성매매에 제공되는 사실을 알면서 제공된’ 범죄수익에 해당해 몰수 대상이 된다”고 판시했다.

대법원 관계자는 “성매매에 사용된 부동산 몰수를 선고한 대법원의 첫 판결”이라며 “모든 성매매업소의 부동산을 몰수할 수 있는 것은 아니지만, 여러 사정상 비례의 원칙에 어긋나지 않을 경우 몰수할 수 있다는 판결”이라고 설명했다.

위 판결은 성매매에 이용된 부동산의 몰수 등과 관련하여, 몰수대상이 된 부동산에서는 시가에 상응하는 정도의 금액을 채권최고액으로 한 근저당권이 설정되어 있는 등 그 실질적인 가치는 크지 않은 반면, 피고인이 성매매 알선 등의 행위로 벌어들인 수익은 상당히 고액인 점 등을 들어 몰수가 타당하고, 재량권을 남용한 잘못이 없다고 판단하였다. 이러한 재판부의 판단은 형법 제48조 제1항 1호의 몰수는 임의적인 것임에도 불구하고, 물건의 실질적 가치와 성매매와의 상관성 및 성매매의 특성(장소의 제공이 불가피하다는 등의 측면) 등을 고려하여 재량권 남용 여부를 판단하였다는 점에서 환영할만한 판결이라고 할 것이다.

**나. 성매매 장소로 제공된다는 사실을 알면서 건물을 임대한 행위를 처벌하도록 한 성매매알선 처벌법은 헌법에 위배되지 않는다는 헌법재판소의 결정<sup>68)</sup>(헌재 2012. 12. 27. 2011헌바235)<sup>69)</sup>**

헌법재판소(이강국 소장)는 건물주 박모씨가 청구한 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제19조 제1항 제1호에 대한 헌법소원심판에서 해당 법조항은 위헌이 아니라고 2013. 1. 3일 밝혔다. 현재는 “해당 법조항은 성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 제공하는 행위를 처벌함으로써 성매매알선 등의 행위를 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호하는 데에 이바지하고자 하는 것으로서 입법목적의 정당성이

68) 헌법재판소 2012. 12. 27. 2011헌바235, 판례집 24-2하, 481 [합헌]

69) 아시아경제, 2012. 1. 3.자 「성매매 알면서 임대한 건물주 처벌…헌재, “위헌 아니다”

인정된다”고 밝혔다.

또 “성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 제공하는 것은 성매매 등을 용이하게 하고, 건물 제공자는 이를 통해 창출된 수익으로 임대료 등 재산상의 이익을 취득해 성매매에 건물을 제공하고자 하는 유인동기를 계속 갖게 된다”며 “건물제공행위를 처벌하는 것은 성매매 등을 근절하는 데 적합한 수단이 된다”고 덧붙였다.

이어 “성매매 등을 확실히 근절하기 위해서는 건물제공행위와 같이 성매매를 조장하는 행위들을 일괄적으로 처벌해야 할 필요성이 있다”며 “건물주에게 과태료를 부과하거나 임대차계약을 종료시키는 행정조치만으로는 건물제공행위를 근절시킬 수 없다고 본 것은 과도한 기본권 제한이라고 볼 수 없다”고 밝혔다.

박 씨는 지난 2009년 9월, 성매매 장소로 사용될 것을 알면서도 자신이 어머니와 함께 소유한 서울시 역삼동 소재 5층 건물을 안 모씨에게 임대했다. 박 씨는 성매매 알선 등 행위를 했다는 이유로 기소돼 재판을 받았다. 박 씨는 1심에서 무죄를 선고 받았지만 항소심에서는 벌금 2000만원을 선고 받았다. 이에 박 씨는 해당 법률에서 ‘성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 제공하는 행위’ 부분에 위헌 소지가 있다며 법원에 위헌법률심판제청신청을 했다. 그러나 법원이 이를 받아들이지 않자 박 씨는 직접 헌법소원심판을 청구했다.

위 헌법재판소의 결정은 ‘청구인은 성매매가 아닌 다른 목적의 임대를 통해 당해 건물을 사용, 수익하는 것이 충분히 가능한 반면, 성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 제공하는 행위를 규제함으로써 보호하고자 하는 성매매 근절 등의 공익이 더 크고 중요하다는 점을 고려하면, 이 사건 법률조항이 과잉금지원칙에 위반하여 재산권을 침해한다고 할 수 없다’고 판단하는 등 성매매, 성매매알선 등 행위를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호하고자 하는 사법부의 의지를 다시금 확인하였다는 측면에서 의의가 있는 판결이라고 하겠다.

## VI. 기타 분야

### 1. 군가산점 부활 및 엄마가산점 제도

1999년 헌법재판소에 의하여 위헌이 선언되었던 군가산점 제도를 부활시키는 것을



주된 내용으로 하는 병역법일부개정안이 2012. 11. 27. 발의되어 2013. 10. 22. 현재 소관위원회 계류 중이다. 개정안은 가산점 비율을 축소하고, 가산점을 사용하여 합격한 사람의 비율 및 가산점 사용 회수와 기간을 제한하고 있으며, 가산점을 사용하여 합격한 사람에 대하여는 군 복무기간을 근무경력으로 인정하지 않도록 하는 등의 내용으로 하고 있어 기존과 다소 차이가 있으나, 여성과 장애인에 대한 차별을 그 골자로 한다는 점에서는 기존 군가산점 제도와 차이가 없다.

한편, 2012. 12. 11. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안이 발의되어 현재 국회에 계류 중이다. 동 개정안은 임신·출산·육아 등의 이유로 직장을 그만두었으나 재취업할 의사가 있는 경력단절여성에게 가산점을 부여하는 것(소위 ‘엄마가산점’)을 주 내용으로 하고 있다.

이는 비혼여성 및 자녀가 없는 여성에 대한 차별에 해당한다는 점, 실제 혜택을 받는 사람이 적어 그 실효성이 의심된다는 점, 구체적 법조문 내용이 군가산점 제도를 재도입하는 위 병역법 개정안의 내용과 유사하여 병역법 개정안을 통과시키려는 의도에서 발의된 개정안이라 의심된다.

또한 군가산점 제도와 엄마가산점 제도는 각 “남성은 군대에 가고, 여자는 아이를 양육한다”는 성별에 대한 고정관념에서 형성된 제도이며, 성별에 대한 고정관념을 법률로서 공고화하는 것은 차별을 금지하고 제거하여야 할 국가의 의무에도 위반된다.

## 2. 낙태

2013. 6. 26. 대전지방법원 제3형사부(재판장 정원)은 각 63~140건의 낙태시술을 한 산부인과 의사 4명 중 3명에게 각 선고유예를, 1명에게는 형 면제를 선고한 원심 판결에 대한 검사의 항소를 기각하였다<sup>70)</sup>.

반면, 2013. 8. 9. 의정부지방법원은 가정폭력으로 사실혼을 청산하며 사실혼 배우자와의 합의에 따라 임신 20주의 태아를 낙태한 임신부에게 300만원의 벌금형을, 낙태수술을 시행한 의사에게 집행유예 및 의사면허 정지를 선고한 반면, 사실혼 배우자에게는 낙태 이전에 동의를 철회하였을 가능성을 배제하기 어렵다고 하여 무죄를 선고하였다<sup>71)</sup>. 이 사건은 2013. 10. 22. 현재 항소심 계속 중이다.

70) 대전지방법원 2013. 6. 20. 선고 2013노547 판결

71) 의정부지방법원 2013. 8. 9. 선고 2013고단708 판결

현행 낙태 관련 법조문은 여성에게 자신의 임신지속 여부를 결정할 수 있는 결정권을 전혀 주지 않고 있다. 낙태는 전면적으로 금지되고 오직 의사에 의한 수술로 이루어지는 경우만 예외적으로 허용되는데, ‘수술’의 주체는 의사이고 여성은 단지 ‘동의’만 할 수 있을 뿐이다. 더군다나 임신중절에 임부의 동의 외에 ‘배우자’의 동의를 요구하고 있는 바, 실질적으로 이는 배우자의 ‘허락’이나 마찬가지이다. 이는 낙태죄를 태아의 생명권을 위한 여성의 자기결정권의 제한으로 본 헌법재판소의 판시가 허상에 기초한 것이라는 반증이기도 하다. 낙태와 관련하여 현행법상 여성의 자기결정권은 존재하지 않기 때문이다.

특히 위 의정부지방법원 판결 사안의 경우, 여성이 낙태를 결심하게 된 원인이 사실혼 배우자의 지속적인 가정폭력 때문이었고, 남성이 여성으로부터 차용한 5,000여만원의 금원에 대하여 사실혼 파기 후 여성이 제기한 민사 소송에서 패소하자 여성을 자신의 동의 없이 낙태하였음을 이유로 수사기관에 고소하여 입건된 사안이다. (1심 판결 후 이 남성은 여성에게 낙태로 인한 정신적 손해를 이유로 1억 원의 위자료를 청구하였다)

지속적인 가정폭력의 피해자는 비록 육체적 상처는 없더라도 정신적 건강을 심각하게 해할 수 있음은 당연하다. 그럼에도 법원은 임신의 지속이 여성의 (육체적)건강에 위해가 된다고 볼만한 사유가 없음을 이유로 여성에게 유죄 선고를 한 바<sup>72)</sup>, 낙태 관련 법제도의 불합리성 외에도 법원이 가정폭력에 대한 이해가 부족한 것이 아닌지 우려된다.

72) 제1심 진행 중 여성의 정신적 건강에 대하여는 전혀 검토된 바가 없이, 오직 임신 중 하혈 여부에 관하여서만 초점이 맞추어졌다.

# 2013년 환경 분야 보고



2013 한국인권보고서

「송변전 주변지역지원법안의 송전선로 전자파  
영향에 관한 입법 미비 사항 보완」에 대하여  
이정일 변호사 (민변 환경위원회)

4대강 사업의 진실  
최재홍 변호사 (민변 환경위원회)

## 「송변전 주변지역지원법안의 송전선로 전자파 영향에 관한 입법 미비 사항 보완」에 대하여

이정일 변호사 (민변 환경위원회)

### I. ‘엄마의 마음과 같은 국가정책’에 대하여

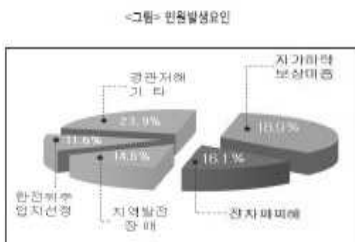
우리 속담에 ‘우는 아이 젖 준다.’라는 말이 있다. 이 속담에는 엄마의 마음이 드러나 있다고 생각한다. 우리 헌법에 국가는 ‘엄마의 마음’을 보장하여야 한다는 규정은 없다. 그러나 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(대한민국헌법 제10조).”, “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.” “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다(제35조 제1·2항).”

이러한 규정은 국가가 ‘엄마의 마음’을 가지고 국민의 아픈 마음을 헤아려야 된다는 것을 법률적인 언어로 달리 표현한 것에 불과하다.

송전선로 시설설치 사업추진 과정에서 지역주민들이 민원을 제기하는 주요 요인 중 그 첫째가 ‘지가하락, 보상미흡(18.9%)’이고, 그 두 번째가 ‘전자파 피해(16.1%)’우려이다<sup>1)</sup>.

이미 건설이 완료된 송변전설비 주변지역 주민들은 송전선로에서 방출되는 전자파

1)



피해를 호소하고 있다. 그렇다면 국가는 ‘엄마의 마음’을 가지고 우는 아이에게 젖을 주듯 주민들의 아픔을 보듬어 주어야 한다.

‘엄마의 마음’을 법률적인 언어로 표현한 헌법 규정은 헌법 조문 속에 간혀 있는 것이 아니라, 우리들의 생활 속에 살아 숨 쉬어야 그 의미를 가진다고 할 것이다.

## II. 송변전설비 주변지역 주민들의 전자파 피해 또는 피해의 우려

### 1. 역학적 조사 결과

미국이나 스웨덴 등지에서는 70년대부터 전자파가 건강에 미치는 영향을 분석한 연구가 잇달아 발표 되었다. 전자파 피해를 차단하기 위해 스웨덴에서는 93년부터 유치원이나 학교 주변의 송전선을 철거했고, 미국 테네시 주는 전력회사에 학교에서 400m 이상 떨어진 곳에 송전선을 설치하도록 명령한 바 있다. 우리나라에서는 “전자파 노출 어린이 백혈병 발병률 2배”라는 보도 내용도 있다(매일경제신문, 2002. 8. 25.).

1998년 미국 국립암연구소는 전자파를 잠재적 발암인자로 지적한 바 있고, 2000년대 이후 전자파가 백혈병, 종양, 두통, 스트레스, 불임, 세포손상 등에 영향을 미칠 수 있다는 연구결과가 지속적으로 보고되어 왔다.

이에 세계보건기구와 각국 정부기관은 일상생활에서 노출되는 수준의 전자파가 안전하다는 입장을 견지하면서 관련 연구를 지속적으로 진행하고 있다. 특히 지난 2011년 5월 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer : IARC)는 휴대폰에서 방출되는 전자파의 발암성을 평가하기 위하여 14개국 30명의 과학자로 연구진을 구성하였는데, 이들 과학자는 새로운 연구를 수행한 것이 아니라, 종래 발간된 수백 건의 역학연구 및 실험연구를 검토한 결과, 고주파(RF) 전자파(30kHz~300kHz)의 발암성에 관한 “인체상의 제한적인 증거(limited evidence in humans)”가 있다는 결론을 내렸다. 이러한 제한된 증거에 기초하여 이들은 고주파 전자파를 “인체에 암을 일으킬 가능성이 있음(possibly carcinogenic to humans)”을 의미하는 2B그룹으로 분류하였다.

## 2. 전자파가 생체에 미치는 영향의 과정

### 가. 열작용

조직 속에 내부 전계가 생기면 전류밀도가 발생하고 그에 따라 열이 발생한다. 생체 내에 열이 발생하면 행동의 변화나 다양한 생리학적인 영향이 나타난다. **최근에 한 연구에서는 휴대폰 사용**으로 인하여 뇌의 온도가 상승한다는 결과를 밝힌 바 있다<sup>2)</sup>.

### 나. 자극작용

신경이나 근육의 흥분현상은 **전류밀도에 의해 막전위가** 변화해 역치를 넘을 때 일어난다. 이러한 자극작용은 고주파보다는 저주파일 때 현저하게 나타나는데, 특히 심장에 위협한 영향을 미칠 수 있다고 한다.

### 다. 세포차원의 작용

세포는 생체막이라고 하는 인지질의 이중막과 전해질을 다량 포함하는 세포질로 구성되는데, 세포의 바깥쪽 경계를 이루고 있는 형질막 뿐만 아니라 세포 내의 소기관들도 모두 생체막으로 구성되어 있다. 신경이나 근육의 흥분현상은 이 막전위차의 변화로 초래되는데, 전자기장을 가지는 전자파가 생체막의 전위차에 직접 작용을 미쳐 여러 가지 생리적 변화를 유발하는 것이다.

### 라. 전자파가 인체에 미치는 영향

낮은 세기의 전자파에 오랫동안 노출되었을 경우에 일부 보고서에 의하면 비록 **약한 전자파라도 장시간 지속적으로 노출되면 인간의 중추신경에** 영향을 준다고 한다. 그리고 최근에 인간의 신체를 통과한 자기장에서 열상승 효과 이외의 악영향이 보고되고 있다.

2) 전남대 전자공학과 임영석 교수팀이 휴대폰에 의한 뇌의 온도 변화를 컴퓨터로 모의실험한 결과 섭씨 0.04도 정도 올라갔다. 휴대폰 안테나를 머리에 더 바짝 붙이면 온도는 이보다 더 올라가는 것으로 나타났다. 이에 대한 원인은 확실히 밝혀지지 않았으나, 마이크로파의 전자파가 인체의 신경호르몬계 등에 영향을 미치기 때문인 것으로 추정하고 있을 뿐이다. “세계는 지금 전자파와의 전쟁”, 중앙일보(2001. 1. 30.)

〈표3〉 전자파의 유해성 관련 보고서에 따른 발병 가능 질병

질병	IARC (2002)	NIWEHS (1999)	California (2002)	EU : SCENIHR) (2009)
소아 백혈병	0	0	0	0
성인 백혈병		0	0	
성인의 뇌암			0	
태아유산			0	
루게릭병			0	
퇴행성 뇌질환				0

IARC : International Agency for Research on Cancer

NIWEHS : US National Institute of Environmental Sciences

EU : SCENIHR) : Scientific on Emerging and Newly Identified Health Risks

### (1) 눈의 장애

전자기파가 눈에 일으키는 장애로 대표적인 것은 백내장이다. 마이크로웨이부가 눈에 조사되면 열작용으로 인해 안구 내의 렌즈 부분의 온도가 올라간다. 이때에 41℃를 넘으면 눈에 불투명한 부분이 생기고 1~6일 동안의 잠복기를 거쳐 백내장이 생긴다.<sup>3)</sup>

### (2) 내분비계에 미치는 영향

전자기파에 의하여 부신피질·갑상선 등에서 호르몬 분비가 촉진되고 당질 대사에도 변화가 오는 것으로 알려져 있다.

### (3) 행동에 미치는 영향

동물실험의 경우 직장의 온도가 1℃ 올라가면 행동에 변화가 오거나 행동을 중단하게 되며, 뇌의 온도가 42℃ 가까이 되면 경련을 일으킨다. 체내 심부의 체온이 42~43℃에 이르면 죽기도 한다. 사람에게서는 약한 정도의 노출이 장기간 지속되면 신경쇠약을 초래한다는 보고가 있다.

3) 계란의 흰자위가 열을 가하면 투명했던 것이 불투명한 흰색으로 변화하는 것과 같이 단백질의 변성이 일어나는 것이다.

#### (4) 조혈계에 미치는 영향

생쥐에게 장기간 전자파를 조사(照査)한 결과 임파구와 백혈구의 증가가 나타났고, 그 중 일부는 백혈병이 생기기도 하였다. 또 고압의 전류가 흐르는 송전선로 주위에 사는 어린이들은 다른 지역에 사는 어린이들에 비해 백혈병의 발병률이 높은 것으로 조사된 결과도 있다. 어린이뿐만 아니라 전기기술자들을 대상으로 한 연구에서도 이들의 백혈병 발병률이 일반인에 비해 높다는 사실이 나타났다.<sup>4)</sup>

#### (5) 전자파와 기형 유발

임산부의 경우 300MHz이상의 고주파에 노출될 때 기형발생이 우려되는데, 이는 열 작용에 의한 것으로 추정되고 있다. 임신 중인 모태의 심부 온도가 41°C이상으로 오르면 태아가 죽거나 심한 기형발생이 일어난다고 한다. 임신 사실을 모르고 열 치료를 받은 임산부에서 조기 유산이나 기형발생의 예가 보고 된 바도 있다.

#### (6) 생식계에 미치는 영향

임신한 쥐에게 고주파의 전자파를 쬐인 경우에 태어난 새끼의 체중과 뇌 중량이 감소하였다는 연구결과가 보고되기도 하였다. 수컷의 경우 고환의 구조변화, 사정관 상피세포의 변성, 성숙 정모세포 수의 감소가 관찰되었다.

### 3. 소결

2000년대 이후 전자파가 백혈병, 종양, 두통, 스트레스, 불임, 세포손상 등에 영향을 미칠 수 있다는 연구결과가 지속적으로 보고되어 왔고, 우리나라 송전선로 주민들의 암 발병률이 높다는 것도 이미 여러 차례 확인되었다.

## Ⅲ. 국가의 사전배려원칙의 실현

### 1. 사전배려원칙

4) 김덕원, 전자파 공해, 수문사(1996) 등



사전배려원칙이라 함은 ‘환경유해인자와 수용체의 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 환경유해인자의 무해성이 최종적으로 증명될 때까지 경제·기술적으로 가능한 범위에서 **수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다**(환경보건법 제4조 제1호).’라는 원칙을 말한다. 이러한 사전배려원칙은 전자파 규제관리영역에서도 실현되어야 하고, 그 내용은 먼저, 송전선로에서 방출되는 전자파 피해의 실태조사이고, 이를 바탕으로 전자파 인체유해성 한계 설정 기준<sup>5)</sup>을 마련하여야 하며, 전자파 피해에 대한 규제책 마련이다.

## 2. 송전선로에서 방출되는 전자파 피해에 관한 규정의 필요성

2000년대 이후 전자파가 백혈병, 종양, 두통, 스트레스, 불임, 세포손상 등에 영향을 미칠 수 있다는 연구결과가 지속적으로 보고 되어왔고, 2011년 5월 국제보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer : IARC)는 전자파(30kHz~300kHz)의 발암성에 관한 “인체상의 제한적인 증거(limited evidence in humans)”에 기초하여 “인체에 암을 일으킬 가능성이 있음(possibly carcinogenic to humans)”을 의미하는 2B그룹으로 분류하였다.

이에 네덜란드는 한계기준으로 2mG로 하고 있고, 독일은 자체적 기준으로 저주파 전자파에 대해 5/3 kV/m(전장)과 10uT(50Hz의 경우의 자장), 30uT(16 2/3 3 Hz의 경우의 자장)를 바람직한 값으로 제시하고 있다.

우리나라의 겨우 법률적 근거 없이 한전에서 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer : IARC)가 권고하고 있는 833mG기준으로 유해하지 않다는 입장을 고수하고 있다. 그러나 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer : IARC)가 권고하고 있는 833mG는 단기노출기준이라는 한계와 인체 유해 기준이 아닌 전파 장해 한계 기준이라는 문제점을 가지고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 송전선로 시설설치 사업추진 과정에서 지역주민들이 민원을 제기하는 주요 요인 중 ‘전자파 피해(16.1%)’우려의 비중도 높고, 실제 송전선로

5) 전자파의 인체 유해성 한계설정 기준에 관한 외국입법례, 네덜란드 2mG, 독일은 고주파 전자파에 대해 설정하고 있는 한계 값(0.08W/Kg)의 1/10 정도의 SAR(비흡수율 : 전자파에 노출된 인체 조직이 흡수하는 단위 체중 당 에너지를 나타내는 단위) 값을 채택하고, 이 값을 준수하기 위하여 취해야 할 거리(32.36m)를 산출하는 방식이다. 1995년경 저주파 전자파에 대해 5/3 kV/m(전장)과 10uT(50Hz의 경우의 자장), 30uT(16 2/3 3 Hz의 경우의 자장)를 바람직한 값으로 제시하고 있다. 이를 거리로 환산하는 경우에 380kV의 고압선의 전선에서 약40m 이상, 220kV의 경우 25m, 110kV의 경우 5m이상 떨어져야 한다고 한다.

사업이 완료된 지역주민들은 ‘전자파 피해’를 호소하고 있다.

이런 이유로 ‘송변전시설 주변지역의 지원에 관한 법률(안)’에 송전선로에서 방출되는 전자파 피해 또는 피해의 우려에 관한 예방 및 구제로서 관련 규정을 둘 필요가 있다고 할 것이다.

그러나 현재 국회에서 추진되고 있는 ‘송변전시설 주변지역의 지원에 관한 법률(안)’에 관한 의원입법이든 또는 정부수정안이든 관련 규정을 두고 있지 않아서 문제라고 할 것이다.

### 3. 구체적 내용

핵심내용은 ‘전자파 조사 및 연구 위원회’를 환경부<sup>6)</sup>에 설치하여 송전선로에서 방출되는 전자파 수준을 평가측장계산하여 이에 따라 전자파 노출 제한 기준을 설정, 전자파 방출로 인하여 지역주민에 미치는 건강과 안전에 관한 영향 조사 의무 등을 이행하도록 하고(입법청원안 제12조), 현재 전자파피해를 입고 있다고 주장하는 주민들은 환경분쟁조정신청<sup>7)</sup>(입법청원안 제13조)을 할 수 있도록 하는 것이다.

#### 송변전시설의 입지선정 및 주변지역의 지원에 관한 법률(안)

제12조(전자파 조사 및 연구 위원회 등의 설치) ① 송변전시설 주변지역에 전자파의 규제기준을 설정하고, 전자파의 인체 유행성 및 환경영향을 조사하여 대책을 수립에 관한 중요사항을 조사연구하기 위하여 환경부에 ‘전자파 조사 및 연구 위원회’를 둔다.

② 전자파 조사 및 연구 위원회는 다음 각 호의 사항을 조사연구한다.

##### 1. 전자계 영향에 관한 조사연구

6) 환경부가 담당하도록 하는 것은 환경부가 환경보전에 관한 업무를 담당하는 정부기관이고, 이미 많은 연구실적을 쌓아두고 있기 때문이다. 『전자파 노출실태 및 건강영향 조사 연구, 2007. 12. 연구수행기관 : 한양대학교 환경 및 산업의학연구소, 제2006년 실시한 환경부의 노출인구 산정을 위한 방법론 개발 및 사례조사를 통해 가공송전선로부터 2mG 이상의 자기장 노출이 예상되는 직하 편측 200미터 이내의 거주 세대수가 1,588세대가 산출되어, 각 세대 당 구성원을 4인인으로 예상할 때 전자자기장 노출 영향권 내 총6,236명의 노출인구가 추산되며, 이와 같은 결과에 대한 전국적 확대를 위한 평가 방안 마련이 필요한 실정이다. 요약문 중에서

7) 환경분쟁조정의 대상이 ‘환경유해인자’라고 정의되고 있고, 이러한 환경유해인자에 ‘전자파’가 명시되어 있지 않다. 해석상으로도 전자파로 인한 피해를 입게 되는 경우에 전자파도 ‘환경유해인자’라는 해석도 가능하나, 논란을 없애기 위하여 명시화 필요가 있는 것이다.

2. 전자파로 인한 영향에 관한 국민환경보건기초조사
  3. 전자파로 인한 인체 영향에 관한 지역주민에 대한 역학조사
  4. 전자파 인체 유해성 기준에 관한 조사연구
  5. 전자파 수준을 평가측장계산
  6. 전자파 노출 제한 기준을 설정에 관한 조사연구
  7. 그 밖에 전자파 조사 및 연구를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 전자파 조사 및 연구 위원회의 구성·기능 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ ‘전자파 방출로 인하여 지역주민에 미치는 건강과 안전에 관한 영향 조사’에 드는 비용은 전력산업기반기금에서 부담하게 할 수 있다. 다만, 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

제13조(예상 피해에 관한 분쟁의 조정 등) ① 사업자는 송변전시설의 설치운영으로 인하여 송변전시설의 주변지역 주민에게 전자파로 인한 피해가 발생할 것으로 예상되는 경우에는 이에 대한 대책을 마련하여야 한다.

② 송변전시설의 설치운영으로 인하여 발생할 것으로 예상되는 전자파 피해에 관하여 분쟁이 발생한 경우에 당사자의 일방 또는 쌍방은 ‘환경분쟁조정법’에 따른 환경분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다.

③ 제2항에 따른 조정에 관하여는 ‘환경분쟁조정법’을 적용하며, 이 경우에 제2항에 따른 조정은 같은 법에 따른 조정으로 본다.

## IV. 결론

국민의 기본권 보장의무가 있는 국가는 대한민국헌법 제10조의 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”는 정신이 구체적으로 발현된 사전배려원칙(환경보건법 제4조 제1호)을 전자파 규제관리영역에서 실현시켜야 한다.

특히 입법기능을 갖는 국회는 송전선로에서 방출되는 전자파 피해의 실태조사, 이를 바탕으로 전자파 인체유해성 한계 설정 기준, 전자파 피해에 대한 구제책에 관한 규정을 마련해야 비로소 그 의무를 다하는 것이라고 할 것이다.

또한, ‘전자파 피해 또는 피해의 우려’를 이유로 반대하는 주민들의 환경건강권 등을 보장하여 주민들의 우려를 불식 시킬 수 있을 때에 비로소 국민편익을 이유로 희생만을 강요하는 ‘송변전시설’사업의 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

‘전자파 피해 또는 피해의 우려’를 불식시킬 수 있는 전자파 피해실태조사 및 전자파 인체유해성 기준에 연구결과를 토대로 한 한계기준 설정, 나아가 전자파 피해에 대하여 환경분쟁조정을 통한 구제의 가능성이 열릴 때에 “전기”라는 편익만을 누리는 국민과 희생하는 국민이 모두 통합하는 길이 될 것이다.

## 4대강 사업의 진실

최재홍 변호사 (민변 환경위원회)

### I. 들어가며

이명박 정부가 모든 역량을 집중하면서 밀어붙였던 4대강 사업이 완공되었다. 그러나 정부가 약속했던 수질개선도, 생태복원도, 관광산업도, 로봇물고기도 4대강에서는 보이지 않는다. 다만, 4대강 사업을 반대했던 전문가들의 주장처럼 역행침식 가능성, 수질악화 가능성, 예산낭비 가능성, 생태계 파괴 가능성, 문화재 훼손 가능성은 현실이 된 듯하다.

끝나지 않을 사업 4대강!

4대강 사업에 대해 기존의 반대 측 전문가들 주장을 인정한 감사원 감사결과가 발표된 이후 4대강 사업에 대한 사회적 관심은 다시 뜨거워졌다. 이에 감사원 감사결과를 바탕으로 4대강 사업의 문제점을 확인해 본다.

### II. 감사원 감사 결과

4대강 사업과 관련하여 감사원은 2010. 1. 25.부터 같은 해 2. 23.까지 “4대강 살리기 사업 세부계획 수립 및 이행실태” 감사를 실시한 바 있고, 2011. 9. 1. 제302회 국회 임시회 본회의에서 저수지 독 높이기 사업에 관한 감사를 요구함에 따라 같은 해 11. 3.부터 11. 23.까지 “저수지 독 높이기 사업 추진실태” 감사를 실시하였으며, 2012. 녹조다량발생과 보의 누수, 균열, 바닥세굴 등으로 안정성 문제가 사회 이슈화되자 4대강 사업에 대한 3차 감사를 2012. 4. 17.부터 9. 11.까지 시행하여 2013. 1. 17. 그 결과를 발표하였다.

## 1. 2013. 1. 감사 결과

### 가. 주요시설물 품질관리 분야

- 국내 하천에 처음 설치되는 대규모 보 시설임을 고려하여 수문 개방시 발생하는 유수의 에너지와 속도를 충분히 저감시켜 보 구조물 등을 보호할 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 모형실험 등 검증 없이 소규모 보에 적용되는 기준으로 물받이공 바닥보호공을 설계하여 바닥 보호공이 유살·침하되거나 하천바닥 세굴이 발생(공주보 등 15개)하였고, 근본적인 안전성 확보 대책 없이 땀질식 처방으로 부실하게 보수(공주보 등 11개)하고 있었다.

- 가동보에 설치된 수문은 상하류 수위차에 따른 수압 등에 저항할 수 있어야 하는데도, 입찰안내서 기준보다 완화된 수위조건을 적용, 과소평가된 수압으로 수문을 설계하거나 방류 시 수문에 유발되는 진동에 따른 피로파괴 위험 등을 검토하지 않았다.

- 보 본체의 콘크리트 타설시 발생하는 열로 유해한 균열이 발생할 것으로 검토된 결과를 무시하고 설계(창녕·함안보 등 6개)하여 보 본체에 유해한 균열 발생(창녕·함안보, 달성보, 강정고령보), 또한 보 누수에 따라 한국시설안전공단에서 검토제한한 방법으로 보수하지 아니하여 창녕·함안보 등 6개 보 수직이음부 등에서 누수가 발생하거나 콘크리트 표면처리 등 시공관리가 부실하였다.

### 나. 수질관리 분야

- 환경부에서 4대강 보 안의 수질은 체류시간 증가 등 하천의 수질환경이 바뀌어 총인 등이 풍부한 상태에서 대량의 조류가 발생할 것으로 예상되었는데도, 기존의 하천 II급수 BOD기준만으로 관리하여 4대강 보 안의 물에 부영양화가 진행되어도 BOD기준으로는 수질이 좋은 것처럼 보이게 될 우려가 있었다.

- 수질예측 모델링을 할 때에는 실제 공급 가능한 댐 등의 물 관리 전제조건, 필수적인 수질개선사업 설정, 기후변화 대비 예측 가능한 기상조건 등을 모델에 입력해야 하는데도, 국토해양부와 환경부에서 실제로는 매년 시행하기 곤란한 댐 등의 물 공급 또는 갈수기 자체 방류 등을 전제조건으로 설정하여 당초 예측보다 수질이 악화될 우려가 있고, 지방자치단체의 사업추진 여건 등을 충분히 조사하지 않고 임의로 3.9

조원만큼의 수질개선사업을 선정하여 사업추진 과정에서 다수 사업이 변경되는 등으로 당초 계획했던 만큼 오염물질 삭감이 어려우며, 기후변화에 대비한 다양한 기상자료를 대입시키지 않은 채 매년 2006년 기상이 반복적으로 재현될 것처럼 모델링하여 악화된 기상조건에서 얼마만큼의 조류가 발생할지 예측하지도 못하고 있었다.

- 환경부에서 조류가 증가할 것이라는 국립환경과학원의 보고를 수차례 받고도, 부영양화를 방지하기 위한 근본적인 총인 저감 대책을 수립하지 않았고, 조류제거에 필요한 예산 편성은 물론 조류 제거에 효과적인 시설물 또는 약품 선정 등도 하지 않았으며, 4대강 보 구간에서 남조류가 대량 번성할 때 취정수장에 신속히 전파할 시스템을 마련하지 않거나 합리적인 조류예보 기준을 마련하지 않아 조류피해 방지가 어려워질 우려가 있었다.

- 한편 지자체에서 시행하는 228개 총인처리시설 사업 중 65개 사업에 대하여 조사한 결과 사업자 선정평가를 왜곡(21개)되게 하거나 준공처리를 부당(17개)하게 하는 등 부당한 업무처리가 만연하였다.

#### 다. 운영 및 유지관리 분야

- 정확한 사업효과 및 경제성 검토 없이 4대강 전 구간에 200년 빈도 이상의 홍수 예방이 필요하고 물 부족에 대비한다는 등의 사유로 특정 단면(저수로 폭, 수심)으로 일괄하여 대규모 준설(계획 5.7억<sup>m</sup><sup>3</sup>, 실제준설 4.6억<sup>m</sup><sup>3</sup>)을 하였고, 또한 객관적인 사업효과 검증 후 적정 유지준설단면을 재설정하지 않고, 이미 시공된 준설단면을 기준으로 향후 퇴적토를 준설하는 것으로 계획하여 불필요한 유지관리비용이 소요될 것으로 예상되었다.

- 모든 둔치(총 164km<sup>2</sup>)를 적극 관리하기에는 예산이 부족하고 당초 계획에서도 이용도에 따라 둔치 유형을 구분하고 있어 둔치 유형에 따라 유지관리 수준을 차별화하는 것이 타당한데도 이를 고려하지 않고 유지관리 예산을 배정하여 예산이 비효율적으로 사용되거나 부족할 것으로 우려되었다.

- 보 설치에 따른 관리수위 변화로 농경지 배수시설의 배수 능력이 저하되는데도 국토해양부 및 농림수산식품부에서는 문제되는 시설을 파악하지 못하여, 농어촌공사 운영 118개 배수장 중 53개소가 배수능력이 저하되었는데도 13개소만 보강하는 등

농경지 배수시설 기능 저하 현황조차 파악하지 못하고 있었다.

- 다기능 보 수문을 관리하면서 비상시 수문조작의 신뢰성 확보를 위해 개폐장치를 이중화하여야 하는데도 공주보 등 6개 보는 이를 누락, 백제보 등 14개 보에는 수문 이상징후 점검장치 등의 보강이 필요한 점 등 안정적인 보 수문 운영을 위한 비상대기가 미흡하였다.

## 라. 준설계획 및 준설토 처리 등 기타 분야

- 한국수자원공사에서는 농경지 침수방지를 위하여 낙동강 창녕·함안보~합천·창녕보 구간의 관리수위를 7.5m에서 5.0m로 변경하면서, 홍수방어수자원확보 등 사업 효과, 공사비 증가 등을 고려하지 아니하고 당초 계획된 수심 6.0m를 유지한다는 사유로 공사비 365억여 원을 들여 준설단면을 변경하였으나, 불안정한 준설단면으로 인해 재퇴적이 활발하여 전체 구간 89.1%가 수심 6.0m를 확보하지 못하는 등 예산을 불필요하게 집행하였다.

- 영산강 최하류인 영산강 1공구는 수심이 깊고 하구둑 영향으로 수위가 조절되어 홍수방어, 물 확보 및 선박 운항을 위해 수중준설을 할 필요가 없는데도, 준설 및 안정화 처리에 비용이 많이 드는 수중준설을 고집하면서 약 186억 원을 낭비하고 과다 준설한 수중준설토 24만<sup>m</sup>³ 는 둔치에 방치하고 있었다.

- 창녕군에서 준설토를 매각하면서 1차분 매각에 대하여 야적장으로 전량 반출하는 것으로 계약(4,120원/<sup>m</sup>³)하고도 업체에 유리하도록 현장판매를 묵인하였고, 2차분 매각이 유찰된다는 사유로 1차분 계약을 해지한 후 잔여물량을 2차분 매각 물량과 합쳐 기존보다 저렴한 가격(2,000원/<sup>m</sup>³)으로 1차분 계약자에게 수의계약으로 매각하고, 야적장으로 전량 반출하는 조건에도 현장판매를 묵인하는 등 각종 특혜를 제공하였다.

- 경상북도에서 낙동강 21공구 등 7건 공사의 준설토 운반비를 설계변경하면서 특기시방서, 조달청 유권해석 및 부산지방국토관리청 지침과 달리 낙찰률이 아닌 협의율을 적용하여 총 270억여 원을 과다 지급하였고, 이 중 낙동강 29공구·37공구는 설계변경시 협의율을 적용한다고 명시하여 과다 지급된 운반비를 환수할 수 없을 것으로 우려되었다.



● 다기능 보는 설계시공 일괄입찰 방식으로 발주하여 디자인, 조경 등 창의적 설계를 기대할 수 있고, 보 규모 및 형식 등은 설계 제원에 따라 결정되는데도 특별한 목적 없이 명품보라는 명목으로 5개 보에 대해서는 공사비를 일반보 보다 최대 46.5% 많이 산정, 또한 명품보에 대한 별도 설계기준을 제시하지 않았을 뿐만 아니라 최소 590억 원을 추가 소요하고도 실질적으로 일반보와 구분되는 명품보의 특성을 찾아보기 어려웠다.

## 2. 2013. 7. 감사 결과

### 가. 운하 추진 가능성

● 준살보 설치계획은 당초부터 이상 기후 대비를 위한 홍수 방어능력, 수자원 확보량 등을 체계적으로 검토 후 마련된 것이 아니라 대통령실 요청 등을 반영한 결과라고 판단 (근거 : ① 기획단)<sup>1)</sup>은 2009. 2. 8. 국토부 장관에게 ‘준살보 설치로 인한 저류량 증대는 다목적댐과 달리 보는 연중 수심을 일정하게 유지해야 하므로 실질적인 수자원확보 효과가 거의 없어 수자원확보의 근본 대안이 안 된다’고 보고한 점, ② 기획단은 2009. 2. 16. 대통령에게 ‘기획단 안(2.5m)과 같이 사업을 하더라도 홍수 및 물부족에 대해 충분히 대처 가능하고 추가 준설은 과잉 투자라는 비판이 제기될 수 있다’고 보고한 점, ③ 기획단은 2009. 4. 8. 대통령에게 중간보고 안(4m)으로도 이상기후에 대비한 사업효과(200년 빈도 홍수방어, 물부족 대비 9.8억 m<sup>3</sup> 용수 확보)를 충분히 달성할 수 있다고 보고한 점, ④ 이번 감사기간 중 4대강 MP 수립관계자(국토부 실무자, 4대강 MP 용역팀을 총괄한 건기연 등) 의견을 확인한 결과 대통령실 등에서 수심 등을 요청하지 않았다면 균형위 안(협착부만 준설) 내지 기획단 안(2.5m) 수준에서 4대강 사업 계획이 마련되었을 것이라 진술한 점, ⑤ 하천정비기본계획에 따르면 도심 구간은 200년 빈도, 비도심 구간은 100년 빈도의 치수 안전도를 확보하도록 규정되어 있는데 도심 구간이 낙동강 하류는 200년 빈도 치수안전도를 확보한 데 비해 비도심 구간인 낙동강 상류는 대부분 500~1,000년 빈도의 치수안전도를 확보한 점)

● 대통령실 등과 국토부의 주요 관심사는 물그릇보다는 최소수심 확보에 있었던 것으로 판단 (근거 : ① 국토부에서 2008. 12. 2. “4대강 종합정비방안”을 균형위에

1) 2009. 2. 5. 국토부 산하 ‘4대강 살리기 기획단’ 설치 → 2009. 4. 15. ‘4대강 살리기 추진본부’로 확대 개편

상정하기 전 대통령에게 보고한 후 대통령 말씀사항을 정리한 문건에 따르면 “균형 위 제출보고서에 ‘수심이 5~6m가 되도록 굴착할 것’을 반영하여 재작성제출”이라고 되어 있는 점, ② 2009. 2. 16. 국토부는 “기획단안(2.5m)만으로도 기술적, 경제적 어려움 없이 추가 준설(3~4m) 등으로 운하 추진이 가능”하다고 보고하였고 보고결과를 정리한 국토부 내부문건에 따르면 “하상준설(최소수심)은 3~4m 수준으로 추진”이라고 되어 있으며, 결국 2009. 4. 17. ‘하도 내 수자원 8억m<sup>3</sup> 을 확보하라’는 대통령실 요청에 따라 준설계획을 변경하면서 결과적으로 낙동강 “하구~구미” 구간 최소수심이 대운하 안과 유사한 6m로 결정된 점, ③ 국토부는 실제 공사 시행과정에서 2010. 1. “창녕함안보~합천창녕보” 구간의 경우 주변 농경지 침수 우려로 관리수위를 2.5m 낮추는 것으로 결정되어 최소수심이 6m에서 3.5m로 줄어들게 되자 홍수방어 능력, 수자원 확보량 등 이상기후에 대비한 물그릇은 동일하게 확보하고 유지관리도 용이한 방안(최소수심 3.5m)이 있는데도 최소수심 6m를 확보하기 위하여 365억여 원의 공사비가 추가 소요되는 방안으로 준설계획을 변경한 점)

● 추후 지속적으로 운하 추진 가능성을 염두에 두고 준설보 설치계획을 검토·반영한 것으로 판단 (근거 : ① 대통령실에서 2009. 2. 9. “사회적 여건 변화에 따라 운하가 재추진될 수 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다”고 국토부에 요청한 점, ② 기획단은 2009. 2. 16. 대통령에게 기획단 안(2.5m)을 보고하면서 “둔치 등을 활용한 갑문 설치, 추가 준설 등으로 운하 추진이 가능”하고 대운하 안과 기획단 안을 비교하여 ‘4대강 사업의 궁극적 목적은 동일’하다고 보고한 점, ③ 기획단은 2009. 4. 8. 대통령에게 중간보고 안(4m)을 보고하면서 “보 위치, 준설 등은 추후 운하 추진에 지장이 없도록 계획”한다고 보고한 점, ④ 2009. 10. 21. 부산지방국토관리청 등 지방청의 하천국장들과 회의에서는 “보는 장래 갑문 설치를 감안하여 계획”하도록 전달한 점, ⑤ 국토부 답변 및 국토부 책임자의 진술에 따르면 “사회적 여건 변화에 따라 운하가 재추진될 수 있으므로 이에 대한 대비를 검토”하였고 “나중에 운하를 추진하게 된다면 4대강 사업으로 인해서 장애가 되지 않도록 운하를 추진할 수 있는 가능성을 열어두었다”고 진술한 점)

#### 나. 4대강 사업에 따른 칠곡 지역 침수 현황

● 칠곡군 일원에는 칠곡보 설치로 낙동강 수위가 상승(EL 17.07→25.50m)함에 따라 농경지 배수시설의 배수능력이 감소하여 2012. 7. 폭우시 석전읍 남울리에 내수 침수 발생, 지하수위 상승으로 약목면 덕산리(3농가, 하우스 23개동, 17810m<sup>2</sup> )에 농경지 침수 발생

## 다. 주요 계약 집행실태 감사 결과

### ① 1차 턴키담합 분야

● 공정위에서는 2011년 2월 4대강 사업 관련 턴키공사 담합 심사보고서(초안)를 작성하고도 2012년 3월까지 사건처리를 중단(약 1년 1개월간)하는 등 담합사건의 처리를 지연하였고, 공공기록물 관리에 관한 법률에 규정된 전원회의 합의 회의록 및 속기록을 적정하게 작성하지 않고 있어 전원회의 의결의 투명성·신뢰성을 확보하지 못할 우려가 있었으며, 공정위 사무처에서는 4대강 턴키공사 담합을 주도한 것으로 보이는 주요 증거를 확보하고도 담합을 주도한 건설회사의 과징금을 가중하지 않는 것으로 전원회의에 심사보고서를 상정하였다.

● 국토부는 대운하 사업(민자)을 4대강 사업(재정)으로 변경하고도 추후 대운하 추진에 지장이 없도록 계획함에 따라 대운하 중단 이후에도 대형 건설회사들로 구성된 민자 컨소시엄이 유지되는 등 담합의 빌미가 제공되었고, 입찰공고 전후 건설회사들의 담합정황을 인지하고도 발주계획을 수정하거나 공정위에 통보하는 등의 적절한 조치를 하지 않아 위 컨소시엄을 중심으로 한 대규모 담합이 초래되었다.

● 추후 운하 추진에 지장이 없도록 4대강 사업의 준설보 설치계획을 마련하였다는 것을 명확히 밝히지 아니하고 단지 이상기후에 대비한다는 명분만으로 사업을 추진하여 대운하 추진 의혹 논란이 지속되고 유지준설 및 수질관리 등 유지관리에 어려움이 예상되었다.

### ② 2차 및 총인처리시설 턴키담합 분야

● 감사대상 21건의 턴키공사 중 16건의 입찰에서 5건의 들러리 입찰 정황과 13건의 가격담합 정황을 확인(2건 중복)하였다.

〈들러리 입찰〉 “금강 살리기 1공구 사업” 등 5건의 턴키공사에서 입찰비용을 줄이기 위해 설계비를 적게 지급(설계보상비 이내, 합동사무소 미개설 등)하고 형식적인 설계(설계내용 공유, 설계주관수 미참여)로 들러리 입찰한 의혹이 있다.

〈가격담합〉 “낙동강하구둑 배수문 증설공사” 등 13건의 턴키공사에서 합의된 금액에 맞추어 입찰하기 위해 공사원가계산서 세부항목(순공사비, 제잡비)들을 임의로 조정하

는 등 업체 간 투찰금액 차이 1%p 이내로 고가 투찰(평균 95.3%)한 의혹이 있다.

● 감사대상 9건의 턴키입찰에서 4건의 들러리 입찰 정황과 7건의 가격담합 정황을 확인(2건 중복)하였다.

〈들러리 입찰〉 “대구 성서 총인공사” 등 4건의 턴키공사에서 입찰비용을 줄이기 위해 설계비를 적게 지급(설계보상비 이내, 합동사무소 미개설 등)하고 형식적인 설계(설계내용 공유, 설계주관수 미참여)로 들러리 입찰한 의혹이 있다.

〈가격담합〉 “영천 총인공사” 등 7건의 턴키공사에서 합의된 금액에 맞추어 입찰하기 위해 공사원가계산서 세부항목(순공사비, 제잡비)들을 임의로 조정하는 등 업체 간 투찰금액 차이 1%p 이내로 고가 투찰(평균 95.95%)한 의혹이 있다.

### ③ 최저가 입찰 분야

● 조달청은 최저가 심사프로그램 보안관리를 소홀히 하여 전산위탁업체 소속직원이 3개 건설업체와 공모하여 이미 제출한 전자입찰파일을 사후 바꿔치기하는 방식으로 14건의 파일을 불법교체, 이 중 4건이 낙찰(약 2,569억 원)되는 것을 내버려 두었고, 입찰자가 입찰시 제출하는 절감사유서(Ⅰ)와 조달청에서 입찰 후 2단계 심사시 편의상 추가 제출받은 절감사유서와의 일치성을 확인하지 않아 17건의 공사에서 입찰자가 입찰 후 임의로 절감사유서를 부당 교체, 이 중 8건(약 2,841억 원)이 2단계 심사에 불이익을 받거나 탈락하지 않고 그대로 낙찰되었다.

## 3. 4대강 사업의 준설보 설치계획 변경 현황

감사원 감사결과에 따라 밝혀진 4대강 사업규모의 변경은 다음 표와 같다.

구분	균형위 안 (08. 12. 15.)	기획단 안 (09. 2. 16.)	중간보고 안 (09. 4. 8.)	4대강 MP (09. 6. 8.)
준설량(m <sup>3</sup> )	2.2억		3.3억	5.7억
하도 내 수자원 확보량(m <sup>3</sup> )			4.9억	8.0억
보 설치(개소)	소형보 4		중형보 13	중대형보 16
사업비(조 원)	13.9		17.0	18.3

\* 4대강 MP상 전체 사업비 18.3조원은 환경부 수질개선 사업비 3.9조원을 제외한 금액

최초 균형위 안은 소형보 4개만이 4대강에 예정되었으며, 준설량 또한 2.2억원에 불과하였다. 그러나 아래에서 살펴보는 바와 같이 이명박 개인의 욕망에 의하여 4대강 사업 규모는 점차 확장되었다.

### Ⅲ. 이명박 대통령의 4대강 사업과 관련된 지시와 검토 내용

위 감사원 결과에도 지적된 바와 같이 국토교통부 내부 문건에 의하면 이명박 전 대통령은 당시 균형위에서 4대강 수심을 2~3m 수준으로 굴착해야 한다는 보고를 했음에도 2008. 12. 2. 청와대 집무실에서 최상철 당시 국가균형발전위원회 위원장과 6개 부처 실국장이 참석한 가운데 “4대강 가장 깊은 곳의 수심이 5~6m가 되도록 굴착하라”고 지시하였으며, 2009. 2. 16.에는 “하상준설은 3~4m 수준으로 추진할 것”을 지시하였음이 확인되었다. 특히 하상준설 깊이와 관련된 지시는 최소수심 3~4m가 유람선이 다닐 수 있는 최소수심이기며 4대강 사업으로 선박이 다닐 수 있는 최소수심을 유지할 것을 지시하였음이 확인되었다 할 것이다.

또한, 위 문건들에서 국토부는 “보는 연중 일정수심을 유지해야 하므로 실질적인 수자원 확보 효과는 거의 없음”, “보는 중하류의 깨끗한 물을 저류함에 따라 상수원으로 활용이 곤란”하다는 사실이 명기되어 있고, 환경부는 환경영향평가와 관련하여 “환경영향평가 일괄 시행을 건의, 의견수렴절차 생략, 중점 평가항목 범위 등의 사전 결정을 통해 평가 절차를 간소화”하라는 지시사항이 확인되었고, 문화재청은 문화재 지표조사의 경우 발견된 문화재를 발굴하는 시간을 최소화하였다는 의미로서 “직접 시 발굴 최소화되도록 정상 추진 중(단장)”이라고 보고된 것이 확인되었다.

이러한 내용은 결국 이명박 전 대통령의 임기내 사업완료를 염두 해 둔 지시사항으로서, 4대강 사업의 표면적 목적인 수질개선, 수자원 확보, 홍수예방이 수심 확보, 보설치 등으로는 달성할 수 없었음에도 오로지 4대강 사업이후 운하사업을 하기 위해 사업을 강행하였음을 알 수 있다.

## VI. 결론

4대강 사업은 막대한 국가예산이 투입된 대규모 토목사업이다. 이명박 정부는 4대강사업을 녹색성장사업으로 포장하지만, 지금 보이는 4대강사업의 결과는 녹조성장사업일 뿐이다. 더군다나 4대강 사업으로 매년 벌어지던 홍수피해를 막을 수 있다고 홍보하였지만 침수피해는 4대강 본류가 아닌 곳에서 여전히 벌어지고 있으며, 4대강에 확보된 수자원은 그 용처가 불분명하다. 여름마다 벌어질 4대강 친수공간 침수와 새로운 퇴적토 준설비용은 국가예산의 지속적인 낭비만을 가져올 것이라 예상된다.

이제 4대강 사업은 감사원 감사결과를 바탕으로 다시 원점에서 사업에 대한 검토를 하여야 한다. 그러나 분명한 것은 이명박 정부의 반민주적, 반생태적 방식이 아닌 투명하고 공정한 방법으로 하여야 할 것이다.



## 제 2 부 집중조명

- 환경권 ‘에너지 문제’
- 甲乙관계, 그리고 경제민주화

2013 한국인권보고서





집중조명1

# 환경권 '에너지 문제'



2013 한국인권보고서

원전 정책의 평가와 과제  
- 원전 확대 정책의 문제점과 탈원전 사회의 과제  
양이원영 처장 (환경운동연합 에너지기후팀)

기후변화 -파국으로 가는 탄소열차의 폭주를 막아라  
안병옥 소장 (기후변화행동연구소)

한국의 에너지 정책의 문제점  
송유나 연구위원 (사회공공연구소/  
에너지노동사회네트워크정책연구실장)

## 원전 정책의 평가와 과제<sup>1)</sup> - 원전 확대 정책의 문제점과 탈원전 사회의 과제

양이원영 처장 (환경운동연합 에너지기후팀)

### I. 서론

1978년 고리원전 1호기를 시작으로 한 우리나라의 핵발전소 확대 정책이 변화의 기로에 놓여 있다. 그동안 어느 정권이든 상관없이 굳건하던 핵발전소 중심 에너지, 전력수급 정책이 후쿠시마 원전 사고로 인한 충격과 함께 이에 대응하는 독일을 비롯한 세계 각국의 탈원전 정책이 실효를 보여주고 있기 때문이다. 또한, 52기의 원전을 중단하고도 지난 여름 폭염에 우리보다 세 배나 높은 전력예비율을 보여준 일본이 있었기 때문이다.

원전없는 사회는 전기 없는 사회, 문명이전의 사회로 돌아갈 것 같았던 과거의 인식에서 이제 원전 없는 사회는 가능하고 보다 안전하며 선진적인 사회가 될 수 있다는 희망으로 인식이 변화했다. 원전 확대 정책을 평가하면서 탈원전은 선택이 아니라 필수인 이유를 찾을 수 있을 것이다.

### II. 정책 추진현황

#### 1. 원전 중심의 에너지정책

1978년 고리원전 1호기를 시작으로 우리나라는 원전을 계속 확대하는 정책을 취해왔다. 핵폐기장을 위한 부지 선정은 2005년 경주 중저준위 방폐장을 선정할 때까지 20년간 번번이 실패해왔지만 원전을 확대하는 정책에서 후퇴는 없었다. 단 한 번,

1) 2012년 말 국회기후변화포럼에 제출된 원고를 약간 수정했습니다.

1998년 말에 9개의 원전 후보지가 지정기한이 만료되면서 원전 후보지 지정에서 해제된 것을 빼고는 말이다. 하지만 그때도 9개 원전후보지중 울진군 산포리는 1999년 1월말까지 기존부지 확장 등 대안 제시를 조건으로 해제하면서 이후에 신울진과 신고리가 새로 지정되었다.

원전 확대 정책은 국가에너지기본계획, 전력수급기본계획에서 결정된다. 국가에너지기본계획이 큰 방향과 원전 비중을 결정하면 전력수급기본계획에서는 원전이 들어설 지역과 이름, 준공연도 등 구체적인 발전소 건설계획을 정한다. 전력수급기본계획은 2000년까지는 장기전력수급계획이었는데 전력산업 민영화를 준비하는 과정에서 발전사업자를 한전에서 분리하면서 전력수급기본계획으로 이름이 바뀌었다. 한국전력공사의 자회사와 민간 발전사업자의 발전소 건설 의향서를 접수하여 평가 반영하는 것으로 바뀌면서 새로 정한 계획명이다. 하지만 원전을 건설 운영하는 한국수력원자력(주) (이하 한수원)는 민영화 대상에 포함되지 않았고 장기전력수급계획에서나 전력수급기본계획에서나 마찬가지로 원전 건설계획은 차질 없이 반영되었다. 원전 건설의향서는 한수원만 제출해왔는데 최근 6차 전력수급기본계획을 위한 발전소 건설의향서를 접수하는 과정에서 포스코가 원전 2기 건설 의향서를 제출한 것으로 알려졌다.

2011년 말에 원자력진흥위원회를 통과한 4차 원자력진흥종합계획에서는 핵발전 확대 계획을 근간에 두고 이를 뒷받침하기 위한 재처리와 고속로 관련 기술을 개발하는 계획과 방사능 동위원소 이용 확대, 원전수출과 방사성폐기물 관리계획 등을 포함하고 있다.

2010년에 확정된 5차 전력수급기본계획은 2024년까지 가동될 원전을 계획에 반영해서 확정했는데 이에 따라 현재까지 건설 가동하는 원전은 모두 23기이며 건설 중인 원전은 5기, 계획 확정된 원전은 6기이다.

[표 1] 5차 전력수급기본계획(2010~2024) 상 원전 계획:  
신고리 1, 2호기와 신월성 1호기가 최근까지 가동되어 건설 중인 설비는 총 5기다.

년도	확정설비	평가설비
	반영	
2010	신고리#1(12월,1000MW)	
2011	신고리#2(12월,1000MW)	
2012	신월성#1(3월,1000MW)	
2013	신월성#2(1월,1000MW) 신고리#3(9월,1400MW)	
2014	신고리#4(9월,1400MW)	

년도	확정설비	평가설비
	반영	
2016	신울진#1(6월,1400MW)	
2017	신울진#2(6월,1400MW)	
2018		신고리#5(12월,1400MW)
2019		신고리#6(12월,1400MW)
2020		신울진#3(6월,1400MW)
2021		신울진#4(6월,1400MW)
2022		신고리#7(6월,1500MW)
2023		신고리#8(6월,1500MW)
합계	11,200MW (8기)	10,200MW (6기)

이와 같은 원전 건설 계획은 국가에너지기본계획은 큰 방향 하에서 결정된다. 1995년 에너지이용합리화법의 개정으로 10년 이상 계획기간으로 5년마다 수립하는 국가 에너지 계획이 1997년부터 2007년까지 3차례 발표되었고 이후 2006년 에너지기본법이 제정되면서 다시 이에 따른 20년 계획기간으로 5년마다 수립하는 1차 국가에너지기본계획이 2008년에 발표되었다. 2008년 발표된 제 1차 국가에너지기본계획은 2006년 당시 1차 에너지에서 15.9%인 원자력의 비중을 2030년까지 27.8%로 확대하기로 하고 이를 위해 발전설비 비중은 41%로, 이에 따른 발전량 비중은 59%까지 확대하는 것을 결정했다.

5차 전력수급기본계획에서는 이를 위해 2024년까지 원전의 발전설비 비중을 31.9%, 발전량 비중을 48.5%로 확정했다. 6차는 올해 말에 결정하는 것으로 예정되어 있지만 대선 결과에 따라서 관련 계획 조정이 있을 것으로 보이고, 계획을 논의하는 소위원회 회의가 제 때에 이루어지지 않아서 내년으로 미뤄질 것으로 예상된다.

## 2. 원전 확대하는 국가에너지기본계획의 방향: 더 많은 에너지소비, 더 높은 전기 비중

현재 에너지 고효율 국가들은 1차, 2차 오일 쇼크를 겪으면서 석유에 대한 의존도를 대폭 줄이는 것과 함께 총에너지 수요를 줄이기 위해 노력해 왔다. 우리나라는 에너지소비를 줄이기보다 석유를 대체하는 에너지원으로 원전을 선택했다. 또한, 저렴한 에너지가격을 기반으로 한 에너지다소비형 산업구조 정착되면서 경제수준에 비해 많은 에너지소비를 하는 에너지 저효율 국가가 되었다. 한국은 2010년 기준 1인당 GDP가 15,443달러로 세계 33위였지만 1인당 에너지 소비는 세계 22위로, 1인당

GDP가 24,410달러인 독일, 38,265달러인 일본보다 많이 쓰고 있다. 우리나라는 세계 5위의 에너지수입국으로서 에너지소비를 효율적으로 사용해야하는 조건에 있음에도 불구하고 우리나라와 같이 에너지수입을 많이 하는 다른 나라들보다 에너지원 단위(1000달러 부가가치 생산에 드는 1차 에너지량)가 높다. 같은 부가가치를 생산하는데 에너지를 더 쓰고 있다는 의미로 그만큼 효율이 낮은 사회구조, 산업구조를 가지고 있다는 것이다.

[표 2] IEA, Key World Energy Statistics, 2011을 재구성함

국가	인구 (백만명)	Net Imports (Mtoe)	GDP/pop. (2000USD /capita)	TPES/pop. (toe/ capita)	Elec.cons. /pop (kWh/capita)	TPES/GDP (PPP)(toe/ 0002000USD)
미국	307.48	559.01	36,936	7.03	12,884.00	0.19
일본	127.33	384.46	38,265	3.71	7,833.00	0.14
중국	1,331.46	274.92	2,206	1.70	2,631.00	0.19
독일	81.88	202.94	24,410	3.89	6,781.00	0.14
한국	48.75	198.10	15,443	4.70	8,980.00	0.20
인도	1,155.35	181.97	757	0.58	597.00	0.15
이탈리아	60.19	141.21	18,453	2.74	5,271.00	0.11
프랑스	64.49	134.38	22,837	3.97	7,494.00	0.15
스페인	45.93	110.69	15,531	2.75	6,004.00	0.12
대만	22.97	90.73	17,943	4.40	9,588.00	0.16

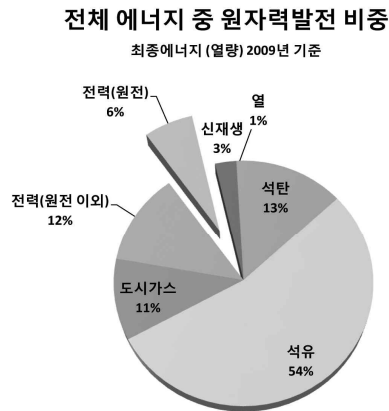
국가에너지기본계획은 이런 상황을 극복해서 고효율사회를 예비하기보다 현재의 상황을 유지 확대하는 방향으로 짜여졌다. 가장 큰 이유는 에너지다소비형 산업구조를 바꿀 수 없기 때문이라는 것인데 그 결과 에너지소비가 연평균 1.6%씩 증가할 것을 예상하고 있다. 수요관리 정책을 반영한 1차 에너지수요 목표안은 2020년까지 연간 1.5% 증가율이지만 현시점에서 평가해보면 실제로는 3.3% 증가율로 두 배 이상 증가했다. 이에 대한 평가는 여기서 하지 않겠지만 수요관리 정책의 완전한 실패다.

국가에너지기본계획이 확정되는 과정에서 에너지수요 전망에 영향을 미치는 요소에 대한 논란이 있었다. 그 중 2030년의 국제 유가전망이 상이했는데 안을 마련하는 에너지경제연구원은 논란 속에서 유가를 배럴당 기존의 100달러에서 118.7달러로 상향 조정했다. 이 과정에서 전체 에너지소비증가는 줄어도(350백만 TOE → 342.8 백만 TOE) 전기비중은 더 높아지는 것(20.7% → 21.3%)으로 예측했다. 또한, 기준 안에 비해 수요관리를 하고 난 뒤인 에너지 목표안에서는 1차 에너지에서 핵에너지 비중이 더 높아졌다(19.5% → 27.8%). 요약하면, 우리나라 중장기 에너지계획은 더

많은 에너지사용, 더 높은 전기비중 증가, 더 높은 원전 비중 증가다.

### 3. 전기 비중 증가는 비효율적인 에너지정책

에너지소비에서 1차 에너지와 최종에너지가 다른 개념이다. 전기 등의 2차 에너지를 생산하기 위해서 투입되는 에너지를 1차 에너지라고 하고 우리가 소비하는 에너지는 최종에너지라고 한다. 최종에너지소비 중에 전기는 약 18.6% 가량(2010년 말)이고 납사 등 원료용 에너지가 20% 가량이다. 전기 생산밖에 하지 못하는 원전은 그 전기비중에서 30%가량이므로 최종에너지에서 지난 2010년 기준으로 6%밖에 되지 않는다. 국가에너지기본계획의 비중보다 현저히 낮은 이유는 국가에너지기본계획은 원자력을 1차 에너지인 핵분열에너지로 계산했기 때문이다. 하지만 우리는 핵분열에너지를 바로 쓸 수 없다. 전기로 전환해서 쓰는데 그 효율이 최대가 40%이다.

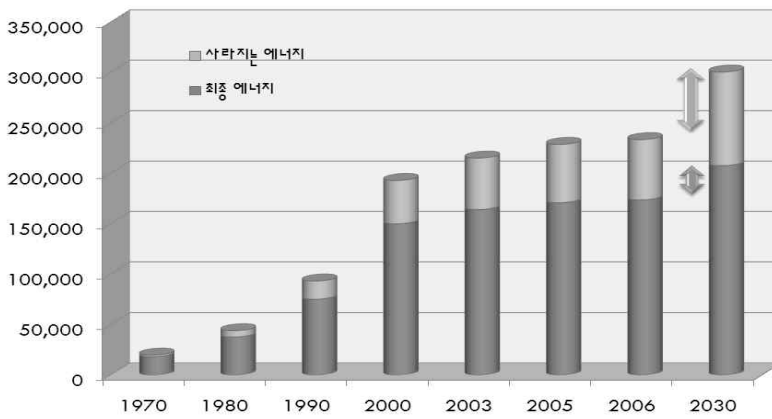


자료: 에너지경제연구원, 에너지통계연보(2010)

[그림 1] 전체 에너지 중 핵에너지 비중 출처: 환경운동연합

1차 에너지가 전환과정을 거쳐 2차 에너지인 전기로 바뀌기 때문에 전기를 사용하게 되면 1차 에너지를 직접 쓸 때보다 에너지 이용효율이 떨어진다. 발전소에서 전기가 생산되는 과정에서 60~70%의 1차 에너지가 사라진다. 중유, 석탄, 가스 등 연료를 연소시켜 발전하는 발전소나 핵을 분열시켜 핵에너지를 얻는 발전소든 이들 1차 에너지가 전기로 전환되는 비율은 30~40%에 불과하기 때문이다. 열에너지가 100%라면 그 중 최대 40%정도만이 전기로 전환되고 나머지는 바다와 공기로 빠져 나간다. 따라서 전기를 많이 쓸수록 그만큼 1차 에너지에서 쓰기도 전에 사라지는 에너지양은 많아진다.

하지만 정부의 에너지 정책에는 전기자동차의 확대와 전기난방과 취사 등을 포함한 전전화(全電化) 주택의 확대를 염두에 두고 전기비중이 늘어날 것으로 예상하고 있다. 국가에너지기본계획은 이렇게 늘어날 전기소비를 원전으로 충당하겠다는 것인데 그를 위해 2030년까지 약 40조원의 비용이 투자될 것으로 보인다. 그래도 확대된 전기비중은 최종에너지에서 21.3%에 불과하다. 이로 인해 소비지에서 사용하기도 전에 생산과정에서 버려지는 에너지의 증가량은 원전 18기 분량에 달할 것으로 보인다.



[그림 2] 전기소비 증가에 따라 2030년 최종에너지 사용 증가량보다 버려지는 에너지증가량이 더 많음(핵발전소 18기 분량)

### Ⅲ. 원전확대의 문제점

#### 1. 원전 확대와 전력소비 급증의 악순환: 전력정책의 실패

5차 전력수급기본계획에서 전기소비 증가율이 점차 둔화되고 있다고 보면서 2010년 전기소비량 증가율을 7.8%로 전망했지만 실제 증가율은 10%를 기록하는 등 수요예측은 예상을 빚나가는 전기소비 급등 현상을 보이고 있다. 최근의 전기소비의 급증은 전력정책의 실패, 특히, 80년대의 전력정책의 실패와 고유가로 인한 1차 에너지와 2차 에너지 가격 역진 현상 때문이다.

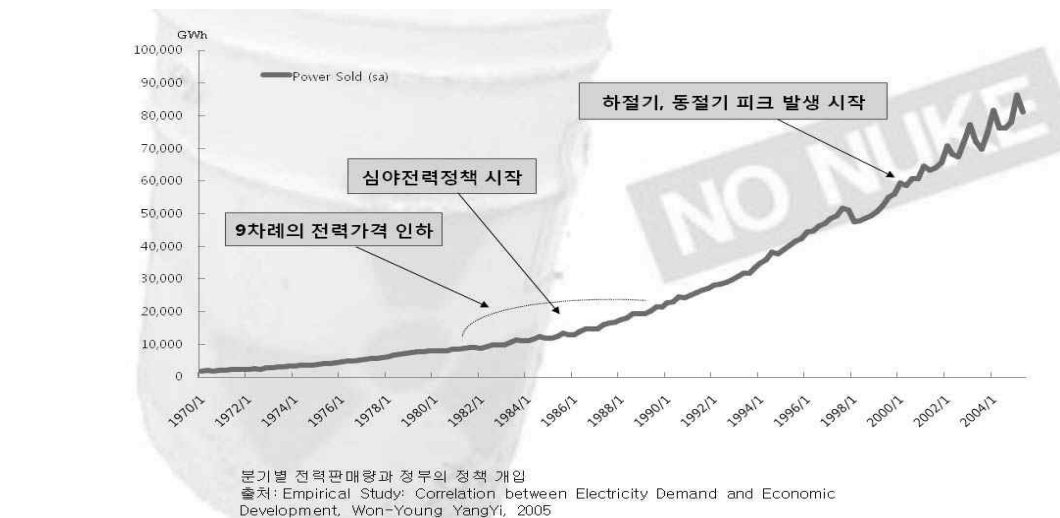
[표 3] 80년대 장기 전력수요예측 오차와 원전 설비 증설

발전소	계획시점	실제준공시점	예측오차율
고리 1호기	67년 9월	78년 7월	28.82 %
고리 2호기	73년 3월	83년 6월	8.35 %
월성 1호기	73년 9월	83년 4월	25.94 %
고리 3호기	76년 10월	85년 9월	21.30 %
고리 4호기	75년 10월	86년 4월	28.09 %
영광 1호기	77년 5월	86년 8월	33.34 %
영광 2호기	77년 5월	87년 6월	40.61 %
울진 1호기	77년 11월	88년 9월	47.35 %
울진 2호기	77년 11월	89년 9월	47.35 %

\*출처: 조성봉 외, 1999. 녹색연합. 에너지가격왜곡개선 및 수요관리정책 개선 대안 재인용.

※ 예측오차율 = (예측수요 - 실적수요) / 예측수요 × 100

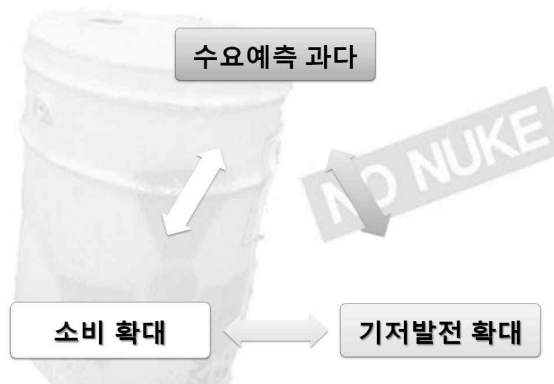
80년대 전두환 정권 당시 과대 전력수요예측과 이에 따른 기저발전 증설(핵발전소 확대)로 평균 설비예비율이 63%를 넘었다. 이렇게 해서 생산된 과잉전기를 소비하기 위해 전기수요를 진작시키는 전기요금 정책이 시작됐다. 전기요금을 물가안정의 수단으로 삼는 정책적 방향과 산업계 지원 차원의 싼 전기요금 책정과 같은 정치적인 요인도 작용했다. 발전소에서 생산된 남은 교류전기는 저장할 수 없으니 이미 생산된 전기를 싸게라도 파는 요금정책을 도입한 것인데, 9차례 걸쳐 전기요금을 인하(계약종별로 최대 29.7%)하고 원가 이하의 산업용 경부하요금, 심야전력 요금제 등을 도입했다.



[그림 3] 전력정책 개입에 따른 전력수요 변화



정기 안전점검까지 1년 이상을 가동하는 핵발전소는 고장이나 사고가 발생하지 않는 한 가동을 중단시키거나 출력을 조절하는 것이 원자로와 부품에 충격을 주는 위험 요인이기 때문에 1년 365일 24시간 같은 양의 전기를 생산한다. 하지만 전기소비는 계절별로 다르고 밤낮이 다르다. 소비하지 않으면 버려질 수밖에 없는 전기를 싼값에 파는 것은 당시로서는 당연한 선택이었는데 이는 원전 설비 과잉 증설의 결과라고 볼 수 있다.



[그림 4] 수요예측 과다, 기저발전 확대와 소비확대의 악순환

결국, 생산되는 전기량에 전기소비량을 끌어올린 셈이 되었다. 최대전력소비인 첨두 부하를 줄이는 전기효율정책 대신에 늘어난 기저발전량에 맞추어 전기소비를 끌어올리는 전력정책이 된 것이다.

‘과대 전력수요 예측’으로 인한 ‘핵발전 과잉설비’가 ‘전기 과소비’의 경제사회구조를 낳은 셈이다. 이 3 요소는 서로 영향을 미치며 악순환의 고리를 형성했고 전기 다소비 사회가 구조화 된 지금은 과소 전력수요 예측으로 발전설비가 부족한 상황이 되었다.

## 2. 전기의 비효율적인 이용: 전기 열소비와 냉난방 급증으로 전력난 심화

과잉 원전 시설과 물가안정과 산업계 지원이라는 정치적 이유로 값싼 전기요금 정책이 유지되는 가운데 2000년대 들어 국제유가가 오르면서 1차 에너지원으로 직접 열 에너지를 그대로 이용하는 것보다 1차 에너지원으로 전기를 생산해서 다시 전기로 열을 발생시키는, 효율이 20%밖에 되지 않는 전기 열소비가 급증하게 되었다.

전기난방 소비로 추정되는 심야전력사용량이 2000년 대비 2001년에 76% 상승했다.

신규 심야전력계약을 하지 않은 후로 급증세가 둔화되어 전력소비의 4.54%(2010년 기준)에 불과하지만 산업용 심야전력인 산업용경부하는 꾸준히 늘어서 2009년 기준 21.36%에 달했는데 산업용 전기소비의 절반에 약간 못 미치는 정도다. 결국, 최근 전기난방 수요가 겨울철 전력최대소비량의 25%를 넘어서면서 전력난에 한몫했다<sup>2)</sup>. 원전에 의한 발전량이 30% 내외이니 원전을 가동해서 생산하는 전기의 상당량이 전기난방에 쓰였다.

대기오염물질과 방사성물질이 발생하는 화력발전소와 원전에서 전기를 생산해서 소비지까지 전자파 위험이 있는 고압송전선으로 배달된 전기로 난방을 하는 것은<sup>3)</sup> 이기적인 선택이며 매우 비효율적인 에너지사용 방식이다. 이 구조가 고착화 되는 것에 원전이 역할을 했다.

2000년대 전에 전기소비의 대부분은 냉방기와 냉장고가 담당했다. 냉장고는 1년 365일 돌아가지만 최근에 효율이 높은 냉장고가 많이 나와서 그 비중이 줄어들었다. 그리고 냉방기는 여름 더운 낮 며칠 동안 소비가 집중되어서 최대전력소비가 여름에 발생하는데에 역할을 했다. 하지만 전기난방은 밤낮을 가리지 않고 늦가을부터 초봄까지 소비가 꾸준하며 기후변화로 인한 이상한파로 전기난방은 수요는 더 많아지고 있다. 결국, 여름 한 차례만 발생하던 최대전력수요가 여름과 겨울 두 차례 발생하고 있으며 한파로 인한 겨울철 전력난이 발생하고 있다. 원전 비중이 75%가 넘는 프랑스 역시 전기난방으로 인한 전력난으로 고생하고 있다. 2009년 겨울, 프랑스는 주변 나라들로부터 전기를 수입하다 못해 결국 제한송전을 감행했다. 1°C 내려갈 때 2,300MW의 전기수요가 늘어난다니<sup>4)</sup> 원전 2기 분량이 넘는 전기가 급증하는 것이다. 프랑스 역시 원전전력과잉설비를 인지했음에도 불구하고 원전 설비를 확대하면서 남아도는 전기에 대한 수요를 창출한 결과 주택 난방의 40%가 전기난방을 하게 된 결과다. 우리나라가 프랑스와 같이 원전 비중을 높이고 그에 따라 전기난방 등의 수요를 늘리는 전력정책을 취하고 있는데다가 프랑스와 달리 섬처럼 고립되어 있어 외부로부터 전기를 수입할 수도 없으니 심각한 상황을 맞이할 수도 있다. 전기를 많이 생산하는 원전이 전력난에 도움을 줄 것처럼 보이지만 사실은 반대다. 프랑스와 한국의 현실을 보면 전력을 너무 많이 생산하고 조정이 불가능한 원전설비 과잉으로 인해 전력난을 겪게 된 것이다. 원전을 늘리면 전기가 오히려 부족하게 된다. 수요

2) 내일신문. [전기요금 현실화하자] ① 면세유보다 싼 전기요금이 전력대란 불렀다. 2012.1.19

3) 최근 핵발전소 화력발전소 집중(고리, 울진, 당진 등)으로 인해 765KV 대용량 송전선이 깔리고 있는데 이 비용이 2조원 가량이다. 원거리 송전을 받아쓰는 수도권 등은 송전비용을 더 내는 것이 합당하다.

4) 경향신문. 인병옥의 생태이야기. 2012.2.16.

를 잡지 않고 공급만 늘리게 되면 수요는 예상보다 훨씬 빨리 증가한다. 공급이 수요를 따라잡지 못하게 되는 것이다.

### 3. 원전의 경제성: 미래세대에 전가하는 비용과 안전과 맞바꾼 비용

국가에너지기본계획에서 원전 비중을 늘리게 된 가장 큰 이유는 원전이 다른 발전원보다 싸기 때문이다. 원전은 화력발전소보다 온실가스가 적게 나오고 화력과 가스발전, 재생가능에너지보다 단가가 싸다보니 에너지믹스를 구성하는 프로그램에서 원전 비중이 독보적으로 높아진 에너지믹스 결과가 나오게 된다.

전력거래소 자료에 따르면 2011년 평균 원전 단가는 39원이고 석탄화력발전은 67원, LNG는 142원, 태양광은 425원에 이른다.

하지만 이렇게 싼 원전 단가를 유지하게 되는 데에는 현재 지불하지 않고 미래세대에 전가하는 비용이 있기 때문이다. 또한, 안전과 맞바꾼 경제성 비용절감의 측면도 있다.

먼저 미래세대에 전가하는 비용을 보면 원전의 폐로 비용과 핵폐기물 처분비용이다.

[표 4] 국내 원전 해체비용 총당금 추정비용

(근거 : 지식경제부고시 제 2008-227호)

구분	내용	비용(억원)	기간
밀폐 관리	운영 종료 전 사전 준비	1,436	-2~0년
	연료 이송, 냉각수 제거		0~1년
	저장조 냉각 후 연료 반출		1~6년
	시설 유지 및 밀폐		6~10년
철거	원전 철거 및 부지 복원	1,089	10~13년
폐기물 처분	철거 폐기물 처분	726	
	합계	3,251	호기당

출처: 한국수력원자력(주) 원자력환경기술원, “원전폐로정책 및 중장기계획 수립을 위한 사전연구”, 2005.12. 환경운동연합, 강창일 국회의원, 고리원전 1호기 폐로비용 추산 및 준비정도 평가, 2011. 재인용

2011년 환경운동연합과 강창일 국회의원이 함께 낸 ‘고리원전 1호기 폐로비용 추산 및 준비정도 평가’ 보고서를 보면 국제에너지기구가 추정에 의해 새로이 평가된 폐로 비용이(9,860억원) 정부가 산정된 폐로 비용(3,251억원) 보다 세 배가량 더 높다.

[표 5] 국제에너지기구(IEA) 1999년도 기준 고리1호기 폐로비용 추산

고리1호기 폐로비용	용량당 비용(kW)	전체 비용
1999년	1,010 \$	592,870,000\$ (7,089억)
2011년 (물가인상반영, 39.1%)		9,860억

1999년 1월 4일 기준 환율: 1195.8원

출처: 환경운동연합, 강창일 국회의원, 고리원전 1호기 폐로비용 추산 및 준비정도 평가, 2011.

아직 우리나라에서는 원전을 폐로해 본 경험이 없기 때문에 관련 연구를 위한 비용 등 추가되는 비용이 더 늘어날 수 있으므로, 우리나라 상황을 고려한 비용 산출이 필요하다. 폐로 중에 발생할 수 있는 사건 사고 등으로 인해서 예상치 못하는 비용이 발생할 수도 있다. 미국의 하담 넥 (Haddam Neck: 설비용량 587MW) 원전의 경우 폐로 비용 추산당시 7.19억 달러로 예상했다. 하지만 실제로는 약 12억 달러가 소요된 것으로 나타났다<sup>5)</sup>. 문제는 이렇게 과소 책정되어 있는 폐로비용이 현재까지 5조원정도밖에 없고 이도 부채로 잡혀 있어서 서류상으로만 존재한다. 지난 35년간 원전 5기 분량의 폐로 비용을 모은 정도인데, 앞으로 얼마나 더 모을 수 있을지, 막상 폐로가 시작되면 비용을 제대로 조달할 수 있을 지 의문이다.

핵폐기물 처분비용 역시 매우 낮게 책정되어 있는데다가 적립되어 있지 않고 부채로만 잡혀있다. 2011년 6월 30일 현재까지 부채로 잡혀있는 핵폐기물 처분비용은 6조 원 가량이지만 이 역시 대부분 회계상 부채로 책정되어 있다. 적립금으로 은행에 모아두어야 하지만 신규원전 건설에 써버렸다.

인류가 원전을 사용한지 50년이 넘었지만 여전히 세계 어느 나라도 사용후 핵연료를 처분하는 해법을 찾지 못하고 있다. 사용후 핵연료의 대표적인 방사성 물질인 플루토늄 239의 방사능이 반으로 줄어드는 반감기는 2만4천년이다. 플루토늄의 반감기가 10번 반복되는 24만년 동안 사용후 핵연료를 생태계와 안전하게 격리시켜서 보관해야 한다. 하지만 아직 1만년 저장기술도 확립되어 있지 않고 이를 위한 비용도 계속 상승하고 있다. 사용후 핵연료 처분장을 1만년간 운영하겠다는 미국의 경우, 관련 비용이 1980년대 13조에서 2000년대에 97조로 재평가되었고 비용은 계속 증가할 것으로 보인다.

적립금이 아닌 부채로만 잡아도 되는 충당금 제도는 한수원에 대한 금융특혜다. 한

5) Lisa Song, Decommissioning a Nuclear Plant Can Cost \$1Billion and Take Decades, 2011.6.13. REUTERS

수원은 현재 4조 7천억원 가량의 국내 부채와 2조 2천억원 가량의 외채를 가지고 있는데 핵폐기물과 폐로 비용인 11조를 만약에 현금으로 적립해야 했다면 11조를 국내외에서 더 빌려왔어야 했고 금융조달에 따른 어려움과 그만큼 회사 신용도 문제, 이자 납부 문제가 회사 경영을 어렵게 했을 것이다. 해외의 원전회사들이 신규원전을 추가하지 못하는 이유 중의 하나가 신규원전을 위한 금융조달에 어려움을 겪기 때문이다. 하지만 한수원은 충당금 제도로 인해 금융비용이 절감되었고 원전 단가는 저렴하게 되었다.

미래세대에게 전가한 비용 중의 또 하나는 원전사고 처리 비용이다. 일본 후쿠시마 원전사고는 더 이상 ‘원자력안전신화’가 통하지 않음을 보여줬다. 원전 원천기술을 소유하고 있고 안전규제에 있어 선진국이라고 일컫는 일본에서 1천만년-원자로에 1회의 노심용융 사고 확률을 가진 원전 3기가 동시에 폭발했다. 다중 안전장치와 5중 방호벽이 한꺼번에 무너져서 노심손상이 일어날 가능성을 계산한 확률은 제로에 가까웠다. 하지만 사고는 발생했고 확률을 기반으로 한 안전성 평가, 즉 확률론적 안전성 평가는 의미가 없어진 것이다. 사고가 발생하지 않아야 하지만 만약에 발생할 수 있는 사고에 대비해야 한다.

일본에서는 후쿠시마 원전사고로 인한 피난민의 5년간 피난비용만 6조엔(약 70조원)으로 예상되었다<sup>6)</sup>. 원전사고가 발생하기 전으로 회복되기 위한 방사능오염 제거작업(제염작업)이나 사고 수습비용, 폐로비용, 사고로 인해 발생한 방사능 오염수나 폐기물 비용은 계산에 포함되지 않았다. 이 비용이 포함된다면 천문학적인 경제적 피해가 예상된다. 국내에서 지난 5월에 발표된 ‘한국 영광, 고리 핵발전소 사고피해 모의실험<sup>7)</sup>’에 의하면 영광 원전 사고 시 서울로 바람이 부는 경우를 가정했을 경우, 암사망이 최대 55만명, 경제적 피해액은 최고 451조원이 된다. 광주로 바람이 보는 경우를 가정했을 경우, 암사망이 최대 39만7천명에 최고 235조원의 경제적 피해를 입게 된다. 고리 원전 사고 시 부산으로 바람이 부는 경우를 가정했을 경우, 급성사망이 최대 4만8천여명, 암사망은 85만명까지 발생할 수 있다. 경제적 피해액은 최고 628조까지 증가한다. 고리 원전은 인근에 대도시 부산이 있어 대규모 피폭을 피할 수 없어 인명피해가 크게 발생하는데 그나마 부산시 전역을 대피시키게 되면 암 발생률이 크게 떨어진다. 하지만 그만큼 경제적 손실이 커진다.

6) 출처: 박승준, 양이원영, 임상혁, 한국 영광, 고리 핵발전소 사고피해 모의실험, 2012.5  
 도쿄전력에 관한 경영·재무조사위원회의 보고서(2011)에 기반한 계산. 5년째까지의 연장 및 3~5년째의 배상액을 2로 나누는 계산은, 오오시마·요케모토(2012)에 의한 표2에 대응하도록, 박승준 교수가 별도로 계산함.

7) 상동

이 보고서에서는 인명피해를 중심으로 인명피해의 경제적 환산 가치와 피난으로 인한 소득 상실 비용만 경제적 피해로 산출했으므로 계산된 사고피해액은 과소책정된 것이다. 하지만 한국은 한국수력원자력(주)이 가입되어 있는 보험에 의한 배상액은 500억원이고 배상책임이 3억 SDR(약 5천억원)로 한정되어 있으므로 나머지 비용은 정부에서 부담할 수밖에 없다. 일본의 경우 보험 배상액 1천 2백억엔(약 1조 5천억원)이고, 추가 비용은 전력회사가 원칙적으로 부담하게 되어 있지만 후쿠시마 원전사고를 일으킨 동경전력이 지불 능력이 없어서 의회의 동의를 얻어 국가가 배상하게 될 것으로 보인다. 현세대는 값싼 전기를 쓰고 있지만 사고가 발생할 경우 미래세대에게 짐을 떠넘기는 셈이 된다. 또한, 사고가 발생했을 때 피해를 최소화하기 위해 방재와 방호 시스템이 완벽하게 준비되어야 한다. 하지만 피난구역 설정에서부터 관련 약 구비, 피난 훈련 시행 등 아직 미비한 것이 많아서 이를 위한 비용도 추가되어야 한다.

우리나라의 원전 단가가 싼 이유 중에 또 하나는 안전과 맞바꾼 경제성 위주의 가동 문화도 있다. 세계 평균 가동률은 80%에 못 미치는데 우리나라는 90%가량의 세계 최고의 원전 가동률을 자랑한다. 우리나라 원전 가동 정책은 가동률과 이용률을 높이는데 있다. 가동률이 높은 만큼 사업자의 매출액과 영업이익은 높아지고 원전 단가는 떨어진다. 그만큼 안전점검을 위해 시간을 들이지 않는다는 의미다. 일본의 경우 한 원전에서 문제가 생기면 같은 모델의 원전을 가동 중단하고 점검하는 정책이다. 그래서 가동률이 60% 정도에 불과했다.

우리나라 원전은 가동 주기가 끝난 뒤 안전점검 하는 시간을 계속 줄여왔는데 애초 예정된 안전점검기간보다 줄어서 이용률이 100%를 넘는 경우도 있었다. 가동 초기 안전점검 기간이 두 달이었는데 계속 줄어들어 최근에는 한 달 남짓이다.

[표 6] 원전의 계획예방정비일 축소 경향

원전	최초 정비 계획예방정비일	최근 계획예방정비일
고리 3호기	78일(1986년)	31일(2011년)
영광 1호기	70일(1987년)	28일(2012년)
고리 1호기	70일(1978년)	29일(2012년)
평균	70.5일	37일

출처: 연합뉴스 '원자력발전소정비, 기간 짧아지고 횟수 줄어(2012.8.27)' 기사 재정리

이에 따라 정비사이의 시간적 간격, 즉 가동시간은 늘었다. 원전은 첫 계획예방정비가 끝나고 318.9일 뒤에 두 번째 정비를 받았는데 최근 정비는 직전 설비가 이뤄지

고 평균 454.8일 지나서 이뤄졌다<sup>8)</sup>. 1000MW 원전 1기가 하루 발전했을 때 매출액은 약 10억원 가량이다 하루라도 더 가동기간을 늘리고 점검기간을 줄일수록 한수원의 매출액은 올라가고 원전 단가는 떨어진다.

반면에, 안전점검 기간이 짧아지니까 충분한 점검을 하지 못해서 고장사고가 잦을 수 있다. 높은 가동률과 안전성의 상관관계에 대해서는 정부도 알고 있다. 가동률 위주의 원전 가동문화를 바꿔야 한다는 주장은 원전 고장사고가 잦았던 1990년대에도 제기되었다. 그래서 1999년 산업자원부는 '원전운영, 이용률보다 안전성 위주로 전환' 하겠다는 보도자료까지 냈었다<sup>9)</sup>. 당시 산업자원부는 "금년 들어 영광 2호기등 6기의 원전에서 9건의 고장이 발생하여 원전 안전성에 대한 국민들의 불안감이 증대됨에 따라 금번 대책을 마련하게 되었다고 밝혔다."고 했다. 하지만 달라진 것은 없고 여전히 높은 가동률과 이용률 자랑이다. 2년 반이 지난 2002년 1월 산업자원부는 '원전 이용률 사상최고 기록'이라는 보도자료를 낸다<sup>10)</sup>. 여기서 산업자원부는 '원전 운영성능의 대표적 평가지표인 이용률은 93.2%로 집계되어 과거 최고기록인 90.4%를 훨씬 능가하였으며, 이 수치는 세계평균보다 약 17% 높은 수준이다.'고 자랑했다.

그러다가 최근에 고리원전 1호기 정전은폐사고 이후로 지식경제부는 '원전운영개선 종합대책'을 발표<sup>11)</sup>하면서 "안전 최우선의 원전 건설·운영 추진을 위해 원전이용률 연속 무고장 운전 등 이용률 효율성 중심의 원전 운영 목표·지표를 원전안전 및 비상상황대처 관련지표로 전환하고"라고 했지만 올해 벌어진 원전 고장사고에 대처하는 한수원이나 지식경제부는 달라진 것이 없다. 10월 말 현재까지 모두 18건이 발생했는데, 고장사고의 근본원인을 파악하기보다 문제가 생긴 해당 부품을 교체해서 재가동하기 바빴다. 그러다 보니 신고리 1호기와 영광 5호기의 경우에는 고장사고 후 부품을 교체하고 다시 가동하는 와중에 또는 가동한 지 하루만에 다시 문제가 발생하기도 했다.

이외에도 원전이 아니라면 굳이 필요하지 않을 765kV 고압 송전탑 비용과 양수 발전소 건설비용도 원전 단가에 포함되어 있지 않은데, 고압 송전탑에 따른 지역사회

8) 연합뉴스 '원자력발전소정비, 기간 짧아지고 횟수 줄어(2012.8.27)'

9) 산업자원부 보도자료, 원전운영, 이용률 보다 안전성 위주로 전환, 1999. 5. 31 (월)

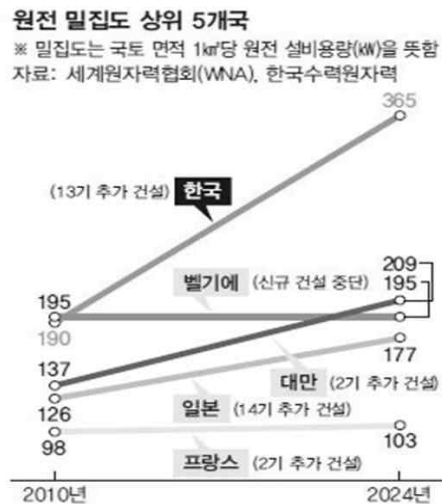
10) 산업자원부, 2001년 原電 이용률 사상최고 기록(93.2%의 이용률을 기록하여 2000년의 90.4% 기록을 갱신), 2002.1.17

11) 지식경제부, 「원전, 더욱 투명하고 안전하게 운영하겠습니다」 고리 1호기 전력공급중단사건 계기 '원전운영 개선 종합대책' 수립발표, 2012.4.11

갈등과 양수 발전소 건설에 따른 생태계 파괴 비용은 산정 자체가 어렵다. 원전은 미래세대와 현세대의 약자들의 희생을 기반으로 가동되고 있다.

#### 4. 높은 밀집도와 원전사고 위험, 외부제보에 의존하는 원전안전과 안전불감증

우리나라는 단위면적당 가장 많은 원전 설비 용량을 보유하고 있고 앞으로도 더욱 원전을 확대할 계획이라서 독보적인 세계 최고의 원전 밀집도를 나타낼 예정이다. 그만큼 사고 위험은 더 높아진다는 의미인데 역사적으로 원전가동 수가 많았던 미국(104기), 구소련(66기), 일본(54기)에서 차례대로 사고가 발생했다. 이제, 프랑스(58기)와 우리나라(23기)가 남았는데 프랑스는 2025년까지 24기를 중단하기로 했지만 우리는 2024년까지 노후원전 폐쇄계획은 없고 11기를 추가로 더 건설 가동할 예정이다. 후쿠시마 원전 사고 다음으로 대형사고가 발생할 수 있는 확률이 가장 높은 나라가 바로 우리나라가 된 것이다.



[그림 5] 원전 밀집도 상위 5개국. 출처: 환경운동연합

핵발전소 가동을 책임지고 있는 한국수력원자력(주)과 책임부서인 지식경제부는 최근 벌어지고 있는 고장사고는 흔히 벌어질 수 있는 ‘고장’에 불과하다고 주장한다. 방사성물질이 누출되지 않았기 때문에 안전에 문제가 없고 국제적인 사고고장 등급상에서도 0등급밖에 되지 않는 것이라고 한다.

하지만 대형사고는 예상치 못한 상황에서 여러 가지 요인이 복합적으로 발생하면서



일어날 수 있다. 부품이나 기기의 문제, 인적인 실수, 자연재해에 안전불감증의 가동문화 등이 서로 얽히면서 발생한다. 그런데, 올해 들어 원전에서 반복적으로 발생하는 잦은 각종 고장사고와 외부제보에 의해 밝혀진 짝퉁부품과 중고부품에 관련된 비리, 역시나 외부제보에 의해 밝혀진 다중 안전장치가 무용지물이 된 정전사고와 은폐, 운전자와 작업자의 실수와 안전 불감증, 소방직원의 마약복용과 최근에 역시 외부제보로 밝혀진 지난 10년간 237개 품목의 7,682개의 미검증 부품의 사용 등 자연재해를 제외하고는 대형사고의 조짐이 계속 감지되고 있다.

방사성물질이 누출되지 않은 고장사고 정도로 그친 것이 그나마 다행이다. 문제는 원전이 계속 보내오고 있는 신호를 인지하지 못하고 있다는데 있다. 대형사고가 발생하기 전에 제대로 점검해야 한다는 신호를 계속 보내오고 있는데, 한국수원자력(주)과 지식경제부는 이를 무시하고 있다.

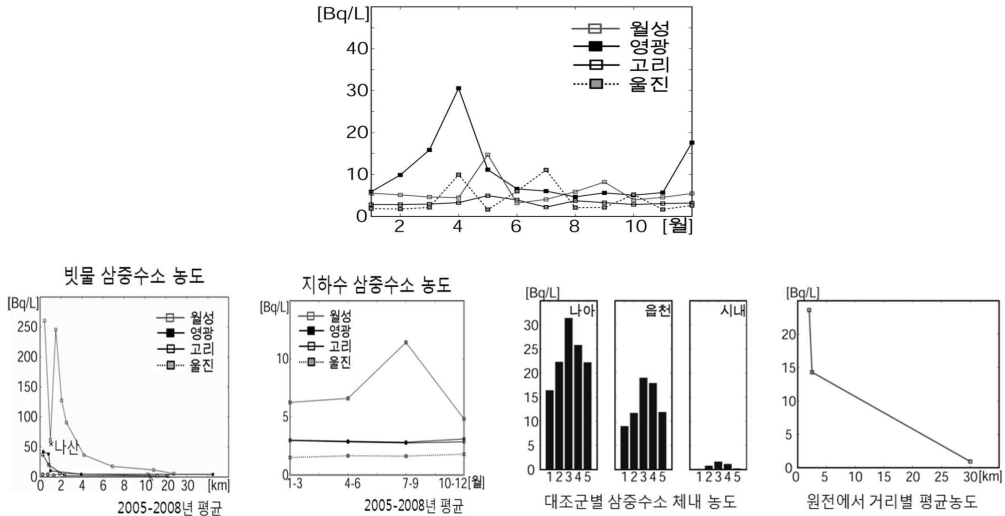
원전은 사고 발생을 전제로 최대한 안전하게 운전되어야 하고 사고가 나기 전에 안전할 때 꺼야한다. 큰 사고로 이어진 다음에 대책을 세워보야 아무 소용이 없다.

## 5. 핵발전소 안전과 지역갈등, 지역민의 건강피해

2005년 경주에 중저준위 핵폐기장이 결정되기 까지 20년간 인천광역시 굴업도, 충남 안면도, 전라북도 군산, 부안, 강원도 고성, 삼척, 경상북도 울진, 영덕, 포항 등 서해안과 동해안의 여러 지역은 핵폐기장 선정 문제로 지역갈등이 극심했다. 1998년 12월 원전 부지 지정해제가 되기 전까지 서해안, 동해안은 물론 남해안의 9곳의 부지 지정 반대운동은 지역에서는 물론 서울을 오가는 집회를 수차례 해야 할 정도였다. 최근의 삼척과 영덕의 신규부지 지정 고시 전에도 해남, 고흥 등의 후보지가 거론되었다. 찬반갈등이 발생하면서 관련 지역을 혼란으로 몰아넣었다.

이렇듯 원전과 핵폐기물 처분 문제로 발생한 지역갈등은 사회적으로 큰 손해이며 경제적으로도 손해다. 이런 비용은 원전 단가에 포함되지도 않는다. 지역민이 원전과 핵폐기장을 거부하는 주요한 이유는 여러 가지가 있다. 방사성물질에 의한 건강피해, 온배수로 인한 어업과 양식업 타격, 지역 농수산물의 이미지 피해로 인한 경제피해, 발생할 지도 모르는 원전사고에 대한 두려움에 더해서 원전에서 나오는 지원금으로 인한 지역경제 종속까지 다양하다. 그 중 가장 현실적이지만 그동안 규명되지 못해왔던 것 중의 하나가 건강 피해다. 원전은 굴뚝이 없기 때문에 오염물질 방출이 없는 것처럼 보인다. 하지만 필터로 걸러지기는 해도 일상적으로 방출되는 방

사성물질은 공기나 온배수를 통해서 환경으로 배출된다.



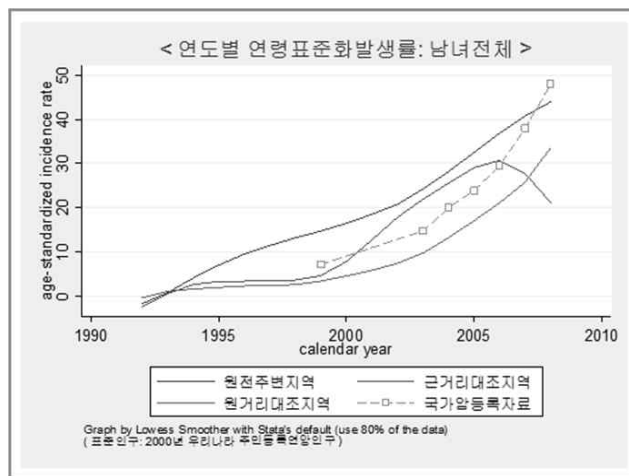
[그림 6] 2005~2008년까지의 원전별 온배수 내의 방사성물질 함유량(위)과 빗물, 지하수의 삼중수소 농도(아래왼쪽). 월성 원전 주민 체내의 삼중수소 농도 분포(아래 오른쪽)

출처: 월성원전 민간환경감시기구

원전 주변지역 주민들에게서 제기된 무뇌아, 기형아, 암 및 백혈병 발생 증가를 불식시키기 위한 일환으로 교육과학기술부는 지난 20년에 걸쳐 원전주변 지역민을 대상으로 역학조사 용역을 발주했다. 그 보고서가 2011년에 교과부에 제출된 ‘원전 종사자 및 주변지역 주민 역학조사 연구’이다. 이에 따르면 “원전 주변지역의 ‘모든 부위 암’ 발병 위험도와 ‘방사선 관련 암’ 발병위험도가 대조지역에 비하여 남, 여 모두에서 통계적으로 유의한 차이가 없었다”고 하고, “원전 방사선과 주변지역 주민의 암 발병 위험도간에 인과적인 관련이 있음을 시사하는 증거는 찾을 수 없었다”는 결론을 내리고 있다. 하지만 핵없는세상을위한의사회(반핵의사회), 환경운동연합, 김상희 국회의원이 분석한 결과에 따르면 보고서 자체가 문제가 있었다. 보고서 내용이 매우 부실함을 확인했을 뿐만 아니라 주요한 자료를 의도적으로 누락한 의혹이 있어 제대로 된 분석을 위해서는 관련 자료를 공개해야 한다고 요구했다. 결국, 김상희 의원실을 통해 원자료를 입수해 재분석한 반핵의사회는 여성에 있어서 원전 주변지역 주민이 대조지역 주민에 비하여 ‘갑상선암’ 발생률이 2.5배(95%신뢰구간, 1.43~4.38배) 높음을 확인했다.

일부 전문가들에 의해 지적된 검출오류의 가능성은 없었는데, 검출오류란 조사 대상이 된 원전 지역 주변 주민들 중 건강한 사람들보다 암에 걸린 환자들이 더 많이 조

사에 포함되는 것을 말한다. 검출오류는 결과적으로 암발생률을 높아지게 한다. 하지만 원자료를 검토한 결과 오히려 그 반대의 문제를 발견했다. 연구기간 20년 동안 연구대상자들을 선정하는 데 있어서 최근 10년 사이에 연구대상자의 약 60~70%가 모집되었고 그 과정에서 기존의 암환자들이 모두 배제됨으로써 발생할 수 있는 '역(逆) 선택오류(selection bias)'의 가능성이 있었다. 전체 주민 중 건강한 사람들을 대상으로 조사가 이루어진 사실이 밝혀진 것이다. 이와 함께 방사성 물질에 민감한 건강피해를 나타내는 20대 이하의 연구 대상에서 배제한 점 등의 문제가 있었기 때문에 갑상선 암 이외의 암에서도 발생률이 높게 나왔지만 통계적 유의성을 증명하기 어려웠다. 원자료 자체의 문제가 있었던 것인데 암 발생률을 축소할 수 있는 방식으로 연구가 이루어졌음을 확인했다. 그럼에도 불구하고 원전 주변 거주 여성들의 갑상선 암 발생률이 2.5배나 높게 나왔다는 것은 큰 사고가 발생하지 않아도 원전 존재자체가 주변 주민들의 암 발생률을 높인다는 명백한 증거가 된 셈이다.



[그림 7] 연도별 연령표준화 암 발생률

## 6. 부정의와 불평등의 전력공급체계: 지역의 희생, 도시와 산업은 비용 제대로 지불안함

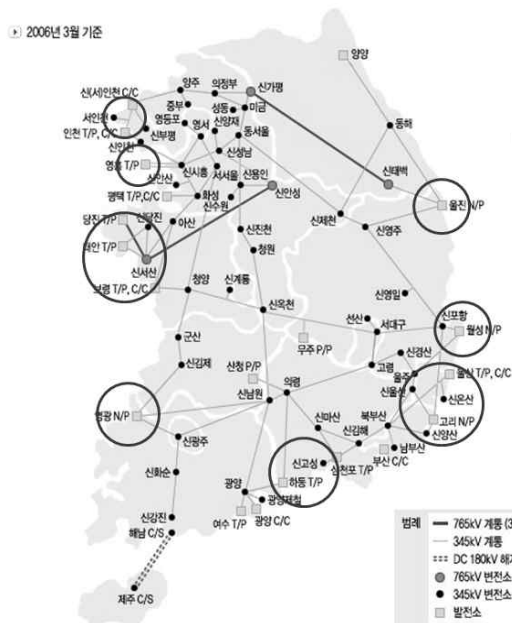
화력발전소도 최근에 용량이 커져서 800MW급이 건설되기도 하지만 대부분 500MW 용량으로 가동되고 있다. 하지만 원전은 기본이 1000MW이고 최근 건설 중인 원전은 1400MW이다. 이런 화력발전과 핵발전소가 밀집된 지역은 전국에서 일부에 불과하다.

전기소비량이 높은 곳은 경기와 서울이지만 발전량이 높은 곳은 화력발전과 원전이 있는 충남, 경북이다. 지역에서 생산된 전기는 고압송전탑을 타고 전기 소비가 많은 곳으로 배달되는데 경기와 서울이다.

그나마 경기는 화력발전소가 있더라도 23.8%의 자립률에 불과하고 전기 대소비자인 서울은 3.3%의 자립률에 불과하다. 경기는 전기를 많이 쓰는 공장들이 최근에 급증하고 있고 서울은 조명과 대규모 건물의 냉난방 소비가 많다.

소비지와 생산지가 분리되어 있어서 생산지의 발전소로 인한 사회적 갈등과 건강피해, 경제피해에도 불구하고 소비지에서는 전기는 깨끗하고 편리한 에너지로 인식된다. 화력발전과 핵발전이 몰려있는 곳은 온배수로 인한 피해가 크다. 대기오염과 방사성물질에 의한 오염으로 건강피해도 뒤따른다. 여기서 생산된 대량의 전기를 소비지인 경기와 서울로 보내기 위해서 고압 송전탑이 건설되고 그 과정에서 토지 강제 수용에 따른 지역민의 피해가 잇따르고 있다. 거리가 멀다고 해서 또는 전기소비가 집중된다고 해서 전기요금을 다르게 책정하지도 않으니 대량소비지의 전기소비자들은 비용차원에서의 책임도 지지 않는다.

지역의 희생 위에 도시와 산업의 편리와 이익을 보장하는 대규모 화력과 원자력 중심의 전력수급체계는 부정의와 불평등을 낳고 있다.



[그림 8] 전력 계통도와 발전소 분포 현황: 한국전력공사 자료 재구성

[표 7] 지역별 발전량과 소비량 비교: 지역에너지통계연보(2011) 자료로 재구성

소비량 순위	발전량 순위	지역	발전량 (GWh)	원전 발전량 (GWh)	소비량 (GWh)	원전 발전량 비중	소비량 대비 발전량	비고
		전체	474,664	148,596	434,160	31.3%	109.3%	
4	1	충남	118,272		38,809		304.8%	당진화력 1~8호기, 보령화력 1~8호기 (500MW)
3	2	경북	70,622	68,665	41,589	97.2%	169.8%	울진원전 1~6호기, 월성 1~4호기
7	3	전남	68,153	50,731	26,060	74.4%	261.5%	영광원전 1~6호기
8	4	인천	62,768		21,828		287.6%	영흥화력 1~4호기 (800MW)
5	5	경남	62,568		31,549		198.3%	하동화력 1~8호기, 삼천포화력 1~6호기 (500~560MW)
9	6	부산	40,886	29,200	20,264	71.4%	201.8%	고리원전 1~4호기 / 신고리 1,2호기 (2011~12년 준공)
1	7	경기	22,204		93,227		23.8%	
6	8	울산	10,150		26,516		38.3%	신고리 3~8호기 예정 (1,400MW)
12	9	강원	8,935		14,848		60.2%	
11	10	전북	4,295		18,949		22.7%	
16	11	제주	2,734		3,575		76.5%	
2	12	서울	1,546		47,295		3.3%	
10	13	충북	1,150		19,445		5.9%	
14	14	대전	196		8,867		2.2%	
13	15	대구	147		14,480		1.0%	
15	16	광주	38		7,860		0.5%	

## 7. 핵발전 확대정책의 종점 파이로 프로세싱

원전 전기를 사용하는 과정에서 발생하는 핵폐기물을 안전하게 처분할 수 있는 방법을 인류는 아직 찾아내지 못했다. 특히, 고준위폐기물인 사용후 핵연료는 높은 열 발생과 방사능 독성으로 인해 두껍고 특별한 차폐시설과 냉각시설이 필요하고 수십 만년간 생태계와 격리시켜야 할 정도로 심각한 위험을 지니고 있다. 더구나 사용후 핵연료의 강력한 방사화 능력으로 인해 사용후 핵연료의 주변 모든 공간의 물질들은 핵폐기물이 되어버리는 상황이라서 사용후 핵연료에 무엇이든 작업을 시도할수록 새로운 핵폐기물이 계속 늘어나고 그에 따라 주변 환경의 방사능 오염도 커지고 비용

도 늘어난다.

그럼에도 불구하고 핵공학자들은 원전을 계속 확대하기 위해 사용후 핵연료를 재처리해서 다시 원료로 쓰겠다는 꿈과 같은 계획을 계속 추진하고 있는데 물리화학적인 공정을 이용, 사용후 핵연료를 처리해서 내부 핵물질을 분리하고 분리해낸 핵물질을 다시 원전에 사용하려는 계획이다.

하지만 세계 각국은 재처리 정책을 포기하고 있다. 다른 나라의 사용후 핵연료를 위탁 처리해오던 영국, 프랑스 등의 상업용 재처리 공장들은 사실상 가동 중지 상태이거나 곧 가동 중지 될 것으로 전망된다. 사실상 핵무장을 위한 핵물질 분리의 의도가 아니라면 재처리 정책을 추진하는 나라는 없어졌다. 재처리 정책이 실패한 이유는 재처리가 예상한 것과 전혀 달랐기 때문이다.

먼저, 재활용의 허구다. 재처리 추진론자를 비롯한 우리나라의 교육과학기술부, 한국 원자력연구원이 우라늄 238과 우라늄 235, 플루토늄 등 97%의 핵물질을 분리해서 다시 사용할 수 있다는 주장은 우라늄 238과 플루토늄을 사용하는 고속로의 개발 없이는 불가능하다. 하지만 프랑스의 피닉스, 슈퍼피닉스, 일본의 문쥬 등 모든 고속증식로가 상업로 가동 전 단계인 원형로와 실증로에서 사고와 고장이 발생하면서 높은 비용 등으로 중단되었다. 고속증식로는 실패로 끝난 것이다. 또한, 핵연료 농축과정에서 남겨진 다량의 우라늄 238이 있는데 굳이 재처리한 우라늄 238을 핵연료에 쓸 필요가 없다. 결국 고속로 개발이 성공하더라도 플루토늄 1%의 재활용이다.

두 번째로 1%의 재활용을 위해서 들이는 비용이 너무 높다. 재처리를 완성하기 위해서는 재처리 공장만이 아니라 거대한 다른 시설들이 필요한데 2003년에 일본정부가 발표한 자료에 따르면, 2006년부터 40년간의 무사고 운전을 가정하 상태에서 재처리의 관련 비용은 합계 18.8조엔(약 225조 6,000억원)이었다<sup>12)</sup>. 하지만 일본은 재처리 공장을 건설하기는 했지만 2005년 준공 예정에서 현재까지 18번 준공을 연장하고도 가동을 시작하지 못하고 있어서 실제 가동이 될 지 의문이다.

세 번째로 재처리 후에도 고준위 핵폐기물 처분장은 필요하다. 나아가 중저준위 핵폐기물이 다량 발생한다. 재처리는 사용후 핵연료 처분방식의 하나로 마치 재처리를 하면 고준위 핵폐기물 처분장이 필요 없는 것처럼 잘 못 알려져 있다.

세상 물정이 이러한데 우리나라는 4차 원자력진흥종합계획을 확정해서 사용후 핵연

12) 장정욱, 프레시안 연재, 2011.5

료를 재처리하는 파이로 프로세싱과 이를 기반으로 한 고속로를 제 4세대 원전 개발이라는 이름으로 추진하고 있다. 여기에 매년 수백억원의 예산을 투입하고 나아가 한미원자력협정까지 개정하려고 하는 것이다. 핵발전 확대 정책 중점에는 재처리와 고속로 개발이 있다.

## IV. 정책과제

### 1. 수요를 잡아라 : 에너지 공급이 아닌 서비스 공급

에너지를 소비해서 달성하고자 하는 그 무엇을 굳이 에너지를 사용하지 않고서도 얻을 수 있다. 에너지를 공급하려고만 하지 말고 그를 통해 얻고자 하는 서비스를 공급하면 된다. 전기를 사용하는 모든 서비스, 조명, 냉난방, 동력, 이동 등의 서비스를 공급하는 방법은 전기가 아닌 다른 방법을 사용할 수 있다. 가령, 사시사철 20℃ 정도의 쾌적한 실내를 유지하기 위해서 전기로 냉난방을 할 수도 있지만, 저에너지 건물이나 패시브 하우스를 지으면 건강에 더 유익하고 60~90%의 에너지가 절감된다.

경제가 발전함에 따라 에너지 소비가 계속 늘어난다고 보는 것은 과거의 패러다임이다. 경제성장이 에너지수요를 줄일 수 있다. 규제와 지원정책을 통해 시장을 적절히 이용하는 것이 필요하다. 에너지를 줄이는 행동 자체가 수익을 발생시킬 수 있을 때 에너지소비를 줄이는 시장이 발생하고 산업, 가정, 상업, 농업 모든 분야의 구성원이 자발적이고 적극적으로 이 시장에 참여하게 된다.

이를 위해서는 왜곡된 가격 정책을 바로잡는 것이 필요하다. 중국과 비교해도 30~40% 저렴한 산업계 전기요금으로 해외 전기 다소비 공장이 국내에 들어오고 있다. 산업계에 저렴한 전기를 공급한 결과 2011년 산업계의 특혜가 2조 1,157억원에 달했고<sup>13)</sup> 한전의 누적적자가 8조를 기록했다는 소식이다.

최근 5년간 전기소비 급증의 원인을 분석해보면<sup>14)</sup> 55%를 차지하는 산업용과 22%를 차지하는 일반용(상업용) 전기가 급증했다. 냉난방, 특히 난방과 전기 열소비가 확

13) 한겨레 2012. 7. 21일자

14) 양이원영. '원전 대전환, 에너지 대안 가능하다' 토론회 토론문 '핵에너지 안 쓰기 위해 우리가 할 수 있는 일, 해야 할 일' 2011. 4.25.

대되었다는 분석이다. 2005년부터 2008년까지 공공신축 건물은 기존 건물보다 면적은 3배, 단위면적당 에너지사용량은 2배로 증가했다<sup>15)</sup>. 일부 호화청사는 에너지등급 기준 외 판정을 받았다<sup>16)</sup>. 상업용 건물은 누진요금제에서도 제외되고 산업용과 마찬가지로 경부하요금이 적용되면서 고유가와 맞물려 전기를 이용한 냉난방기 사용이 급증했다. 원전으로 생산하는 전기가 30% 가량인데 냉난방을 위해서 사용하는 전기가 25%나 되니 건물만 잘 지어도 원전은 줄일 수 있다.

건물 효율화 정책은 새로운 산업을 만들 수 있는 가능성을 보여준다. 기존 건물을 저에너지 건물이나 패시브 하우스로 리모델링하는 시장, 저에너지 건물이나 패시브 하우스를 신축하는 시장은 에너지 수요를 대폭 줄이는 것과 함께 새로운 일자리를 창출하고 보다 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하는 1석 3조의 잇점을 준다. 공공기관에서 먼저 의무화하면서 관련시장을 만들고 민간에게 용자지원제도를 통해 확산시킬 수 있다.

## 2. 핵발전소 안전성 강화와 점차적인 폐지

최근에 드러난 한국 원전의 안전성 문제는 심각하다 못해 암울하다. 우리나라 원전의 안전은 외부제보에 의존하고 있다. 사업자는 그렇다고 치더라도 규제기관의 무능은 심각한 상황이다.

원전은 사고를 전제로 하고 있기 때문에 가능한 빨리 폐쇄할 계획을 세워야 한다. 수명이 다한 원전은 폐로 절차를 밟고 건설-계획 중인 원전을 중단해서 원전 증설 금지해야 한다. 30년 이상 된 원전은 폐기하는 원칙을 두되 유럽식 스트레스 테스트 통과 못한 가동 중 원전도 폐쇄해야 한다. 재처리, 고속로 관련 예산을 삭감하고 이를 유치하는 경북 원자력클러스터 추진 역시 중단하는 것이 갈등 요소와 낭비를 줄인다.

원전을 앞으로 얼마나 가동할 수 있을지 장담할 수 없다. 독일처럼 20년의 계획을 가지고 점차적으로 폐쇄할 수도 있지만 일본처럼 어느 날 발생한 사고로 하루아침에 전체 원전이 문을 닫을 수도 있다. 어떤 경우라도 현재 가동되고 있는 핵발전소의 안전성을 확보하기 위한 활동은 객관적이고 중립적으로 진행되어야 한다. 아무리 단순한 시설도 경제성이 앞서게 되면 안전은 뒷전일 수밖에 없다.

15) 행정안전부, 건축시기별 지자체청사 에너지사용현황, 2010년 1월 31일 보도자료

16) 행정안전부, 지방청사의 건물 에너지효율등급사례, 2010년 2월 22일 보도자료



영광 5호기는 준공허가도 받지 않은 채 가동했고 고리1호기는 수명연장 하기 전에 증기발생기 교체할 때는 안전성 향상이라고 해놓고 수명 다되자 주요 부품 교체하는데 비용 들어갔으니 더 가동하자고 했다. 월성1호기 역시 2009년에 압력관 교체할 때는 안전성 향상을 위한 것이라고 하더니 이제는 수명연장 하자고 한다. 이 과정에서 승인가관이자 안전 규제 당국인 원자력안전위원회는 아무런 역할을 하지 못했다.

핵발전소 안전성 확보를 위해서는 우선 원자력 안전위와 한국원자력안전기술원을 개혁, 보강해야 한다. 현재 원자력산업회의 출신인 위원장과 부위원장을 교체하고, 위원장은 국회 청문회 거쳐서 선출하며, 위원 전원 상임위원회와 민간단체의 참여를 보장해야 한다. 무엇보다도 사업자로부터 직접 예산 수령 금지하는 제도가 필요하다.

두 번째로, 정보 공개 원칙과 지역민의 참여 보장이다. 각종 납품비리와 안전 문제는 폐쇄적이고 비밀주의의 원전 정책에 있다. 안전성에 직접 관련있는 각종 평가 보고서는 여전히 비공개다. 사회적인 감시시스템이 작동할 수가 없어서 내부에서 무슨 일이 일어나는 지 확인할 수 없다. 또한 민간의 가장 중요한 주체 중 하나는 핵시설에 직접적인 피해를 받고 있는 지역주민이다. 그러나 핵산업계는 사건 사고가 생겼을 때 지역주민에게 제대로 사실을 설명하지 않고 있다. 무작정 사실은 덮어두고 안전하다고 '계몽'하는 대상으로 생각할 뿐이다. 지역 지원금으로 친핵발전소 인사를 만들고 이들을 들러리로 세우는 것에 만족한다.

세 번째로, 실질적인 조사권한 가지는 민관 조사기구 구성이 필요하다. 전문가들로만 이루어진 조사는 전문성의 함정에 빠질 위험이 높다. 또한 현재 정부 연구를 담당하는 전문가들이 중립적인 연구를 하고 있다고 보기 힘들만큼 신뢰가 땅에 떨어졌다. 또한 이해와 계몽을 위주로 하는 '간담회' 위주의 민관 공동간담회와 같은 기구는 노동, 시간 낭비일 뿐이다. 현안이 생겼을 때 실질적인 조사권한을 가지는 민관 공동 조사기구가 일정한 기준에 맞추어 구성 가동되어서 문제점을 명백히 밝히고 재발 방지를 위한 안전 장치를 강화할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

네 번째로, 내부 고발자의 지위 보장이다. 영광 5, 6호기 미확인 용접 문제를 내부 고발한 이는 관련 업무를 하지 못하고 퇴출되었다. 살아있는 양심의 최후의 선택은 내부 고발이다. 이런 내부 고발자에 대한 처리 방식이 결국은 안전성을 보장하는 상징적인 척도가 된다.

마지막으로, 일반인도 이해할 수 있는 용어 사용을 해야 한다. 원전 관련 보고서를 보다 보면 영어가 오히려 쉬울 정도다. 전문가의 중요한 역할 중 하나는 복잡하고 전

문적인 내용을 일반인도 쉽게 이해할 수 있도록 정리설명하는 것이다. 원자력안전위원회나 핵산업계의 보고서를 보면 한글이지만 외국어보다 어려운 용어로 가득하다. 원전의 안전한 운영이 일반인들의 생명과 안전에 중요한 영향을 미치는 만큼 쉬운 용어를 사용하여 일반인이 원전 운영을 이해하고 안전에 관심을 가지게 하는 것도 안전성 확보에서 중요하다. 일반인들의 관심이 많아질 때 사업자와 소수의 이해관계를 가진 전문가들의 독주를 견제할 수 있는 사회적인 긴장관계가 유지될 수 있다.

2024년이면 원전 부지별 사용후 핵연료 습식저장고가 포화될 것이라고 하니 사용후 핵연료를 어떻게 할 것인지 사회적인 논의가 시작되는 것도 중요하다. 2009년에 공론화를 시작하기로 했지만 이명박 정부는 이를 미루어 왔다. 사용후 핵연료 처분을 위한 공론화도 필요하겠지만 핵폐기물을 안전하게 처분하기 위해서는 원전 확대가 중단되는 것이 우선이다. 핵폐기물 양이 얼마나 나올 것인지에 대한 확인이 사용후 핵연료 안전처분의 시작이다.

## 기후변화 - 파국으로 가는 탄소열차의 폭주를 막아라

안병옥 소장 (기후변화행동연구소)

### I. 다모클레스의 검(劍)과 카산드라의 예언

핵에너지와 기후변화. 언뜻 닳은꼴처럼 보이지만 찬찬히 뜯어보면 다른 점도 많다. 전자는 흔히 다모클레스의 검(劍)에 비유된다. 다모클레스는 기원전 4세기경 시칠리아 시라쿠사의 왕 디오니시오스 2세의 측근이었던 인물이다. 그는 왕의 비위를 맞추기 위해 늘 입에 발린 말로 아침을 했다. 하지만 속으로는 호화롭게 생활하는 왕을 질투하며 자신도 기회가 되면 권좌에 앉아보고 싶다는 꿈을 꾸고 있었다.

다모클레스의 비굴한 태도 속에 질투와 선망이 섞여 있다는 것을 눈치 챈 왕은 어느 날 그에게 이렇게 말했다. “왕이라는 자리가 그리도 좋아 보이는가? 그렇다면 내 자리에 한 번 앉아 보게나.” 다모클레스는 이게 웬 떡이나 싶어 부러워하던 왕좌에 얼른 앉았다. 그 때였다. 왕은 미소를 지으며 다모클레스의 머리 위를 가리켰다. 그곳에는 검 한 자루가 예리한 날 끝을 왕좌로 향한 채 한 올의 머리카락에 매달려 있었다. 혼비백산한 다모클레스는 미련 없이 왕좌에서 내려왔다. 이 비유는 값싸다는 주술(呪術)에 취해 핵에너지를 이용하는 것은 언제 정수리로 떨어져 내릴지 모르는 검 밑에 앉아있는 것처럼 불안하고 위태롭다는 사실을 말해준다.



그렇다면 기후변화는? 트로이 프리아모스 왕의 딸 카산드라의 운명에 비견된다. 카산드라는 자연과 신들이 들려주는 신성한 말들을 이해하고 앞날도 미리 내다볼 수 있는 특별한 능력을 갖고 있었다. 어느날 카산드라가 홀로 아폴론 신전에서 밤을 보내는 일이 있었다. 그녀의 아름다움에 푹 빠져 있던 아폴론 신이 다가가 그녀를 안으려 했지만 카산드라는 완강히 저항했다. 화가 난 아폴론 신은 그녀의 예언에서 설득력을 빼앗아갔고 이때부터 그 누구도 그녀의 말을 믿지 않게 되었다.

카산드라는 트로이전쟁에서 오디세우스의 계략으로 그리스 군이 남겨둔 거대한 목마를 성안으로 들여놓으면 트로이가 멸망할 것이라고 예언했다. 하지만 그 누구도 카산드라의 말에 주의를 기울이지 않았다. 아버지인 프리아모스 왕조차 딸이 실성했다고 생각했다. 결국 그녀의 예언대로 트로이는 함락되고 많은 사람들이 죽었다. 기후변화는 현재진행형이며, 이대로 가면 지구생태계는 얼마 안가 돌이킬 수 없는 파국을 맞게 될 것이다. 하지만 과학자들의 경고를 음모론의 시각에서 받아들이거나 지금 당장 발등에 떨어진 문제는 아니라고 믿는 사람들이 많다는 점에서, 기후변화는 카산드라의 슬픈 운명과 닮았다.

## II. 기후변화 시대의 카산드라들

오늘날 기후변화를 경고하는 카산드라는 셀 수 없이 많다. 2500여 명의 뛰어난 과학자들 모임인 유엔 IPCC(기후변화에 관한 정부간위원회)를 언급하지 않더라도 세계의 주요 정치지도자들과 저명인사들은 앞을 다투어 기후변화가 몰고 올 지구생태계의 파국을 우려하고 있다.

*“나는 유엔 사무총장으로서 지구촌 곳곳을 여행했다. 키리바시에서는 집이 파도에 휩쓸려 나갈까 봐 잠을 이루지 못하는 어린 소년을 만났다. 비행기에 서는 녹아 내리는 알프스와 북극의 빙하, 사막으로 변해가는 사헬 지역의 채드 호수와 아랄해를 볼 수 있었다. 우리는 낭떠러지에 매달려 한쪽 팔로만 간신히 버티고 있다. 이것이 우리가 원하는 미래인가? 우리는 너무 늦기 전에 이 깊은 낭떠러지로부터 벗어나야 한다”* - 반기문 (유엔 사무총장)

*“기후변화 대응의 실패는 우리 아이들과 미래세대를 배반하는 결과를 가져올 것이다.”* - 버락 오바마 (미국 대통령)

“핵전쟁이 우리를 절멸시키지 않는다면, 기후변화가 그것을 대신할 것이다. 기후변화의 영향을 정확히 아는 사람은 아무도 없다. 하지만 우리가 행동을 지체할수록 사태가 악화될 것이라는 건 누구나 아는 사실이다.” - 노엄 촘스키 (미국 언어학자)

“과학자로서 우리는 핵무기와 기후변화의 파괴력을 잘 이해하고 있다... 기후변화는 핵전쟁처럼 일순간에 닥칠 재앙은 아닐지도 모른다. 하지만 장기적으로는 같은 결과를 가져올 것이다.” - 스티븐 호킹 (영국 우주물리학자)

“대기 중 CO2 농도가 400ppm에 도달함으로써, 우리는 역사적인 한계점을 지나 새로운 위험지대로 진입했다.” - 크리스티나 피게레스 (유엔 기후변화 협약 사무총장)

“기후변화는 인류의 건강을 위협하는 유사 이래 가장 무서운 요인이다.” - LANCET (의학저널)

“현재와 같은 추세가 지속된다면, 21세기 말 지구 평균기온은 최근 30년에 비해 3.7℃ 오르고 해수면은 63cm 상승하게 된다. 배출 가능한 이산화탄소 총량은 4,550톤, 지금부터 30년 정도 남았다.” - IPCC 제5차 보고서

가장 주목할 만한 내용은 맨 마지막의 것이다. 지난 9월 27일 발표된 IPCC 제5차 보고서는 전 지구적인 탄소 예산(Global Carbon Budget)을 처음으로 제시했다. 보고서는 지구 평균 기온상승을 산업혁명 이전 대비 2℃ 이내에서 억제하려면 온실가스 누적배출량이 1조 톤(이산화탄소 7900억 톤)을 넘어서지 않아야 한다고 밝혔다. 2009년 코펜하겐 제15차 기후변화협약당사국총회(COP15)에서 국제사회가 합의한 2℃ 상승 억제목표에 상응하는 허용 가능한 온실가스 배출총량을 못 박은 것이다. 2011년까지 누적배출량이 5450억 톤이라는 점을 고려하면, 인류가 기후변화의 재앙을 피하는 선에서 배출 가능한 온실가스 총량은 4550억 톤(이산화탄소 2750억 톤)만 남아있는 셈이다. IPCC의 지구 탄소예산에서는 영구동토층 해빙에 의한 메탄방출은 포함하지 않고 있어 이를 고려하게 되면 남아있는 탄소 예산은 더욱 줄어들게 된다.

하지만 2011년이 아니라 현 시점까지의 누적배출량을 계산하면 앞으로 배출 가능한 온실가스 총량은 더 줄어든다. 최근 영국 옥스퍼드대학의 기후학자들이 개발해 제공하고 있는 실시간 탄소배출량 계산기에 따르면, 온실가스 누적 배출량은 이미 5740억 톤에 달하며, 지난 20년간의 배출 추세가 유지된다고 가정하면 누적배출량 1조

톤은 2040년 11월 25일에 도달하게 된다. 이 모델은 탄소배출량이 해마다 2.47%씩 줄어들어야 1조 톤을 넘기지 않을 수 있다는 점을 강조하고 있다.

지구 평균온도 2℃ 상승 억제를 위한 누적배출량이 1조 톤으로 설정된 이상, 남은 것은 국가별 배출량 할당문제가 될 수밖에 없다. 하지만 선진국과 개도국 사이의 견해를 고려하면 모든 국가가 동의할 수 있는 할당이 쉽지 않은 것이 사실이다. 가장 간단한 방법은 나라별로 인구수에 따라 온실가스 배출 허용량을 결정하는 방식이다. 하지만 선진국들이 순순히 동의할 가능성은 별로 없다. 미국은 인구가 중국의 4분의 1에 불과하지만 1850년 이후 누적 배출량은 3배에 달한다. 세계 인구의 1%에 불과한 영국의 누적 배출량은 6%나 되는 만큼 인구를 기준으로 하는 할당방식은 선진국들의 거센 반발 속에서 좌절될 크다.

물론 중국과 인도 등 개도국들의 셈법은 다르다. 선진국의 누적배출량이 개도국들의 7배가 넘기 때문에 이를 반영할 수 있는 기준을 적용해야 한다는 것이다. 예컨대 중국의 한 과학자는 누적배출량이 1조 톤을 넘지 않아야 한다는 상한선을 설정할 경우 미국은 이미 1936년, 영국은 1945년, 일본은 2013년에 자신들에게 배분될 수 있는 탄소를 모두 배출한 것으로 분석했다. 이처럼 선진국과 개도국의 인식 차이는 2020년 시작될 신(新)기후체제 논의에서 형평성에 기초한 국가별 감축목표 설정 논의가 쉽지 않을 것임을 시사한다.

### Ⅲ. 기후변화의 정치경제학

기후변화로 인한 문명의 위기는 매우 복잡한 정치경제적 함의를 지닌다. 기후변화에 있어서 영원한 승자는 없으며 오직 패자만이 있을 뿐이지만, 각 국은 기후변화체제를 둘러싼 이해득실의 뒷에서 벗어나지 못하고 있다. 국제사회의 공동대처를 가로막는 장애물로는 무엇보다도 기후변화의 책임과 그것에 상응하는 온실가스 감축의 부담문제가 지적된다. 기후변화가 산업화 과정에서 인간의 활동으로 빚어진 결과라는 과학자들의 견해를 받아들인다면, 그 책임의 대부분이 산업혁명 이후 온실가스를 배출해 왔던 선진국에 있다는 것은 움직일 수 없는 사실이다. 하지만 기후변화의 피해는 기후변화에 대처할 수 있는 자원과 역량이 부족한 아프리카, 중앙아메리카, 남아시아의 개도국들에 집중되고 있다. 산업화의 길을 걸을 기회조차 갖지 못해 온실가스 배출에 책임이 없는 빈곤한 나라들이 기후변화의 피해에 우선적으로 시달리고 있는 것이다.

또한 한 국가 내에서도 기후변화의 일차적인 피해자는 어린이, 여성, 노년층, 사회적으로 고립된 빈곤층, 장기간 질환자 등 사회경제적 취약계층이다. 온실가스 감축에 따른 부담이 사회경제적 약자들에게 불평등한 형태로 전가될 가능성도 존재한다. 저탄소사회를 지향하는 산업구조의 변화과정에서는 불가피하게 수많은 사람들이 일자리를 잃게 될 수도 있다. 이러한 사실은 기후변화 대응이 책임과 기회 배분에 있어서 형평성 확보라는 과제와 함께 이른바 기후정의(climate justice)의 문제를 수반하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 또한 현재 국제사회의 기후변화 대응을 둘러싸고 제기되고 있는 다양한 정치경제적 관점의 차이가 어디에서 비롯되는 것인지를 밝히는 핵심적인 내용이기도 하다.



지난달 폴란드 바르샤바에서 열린 제19차 기후변화협약당사국총회(COP19)는 안도감과 실망감이 교차하는 가운데 막을 내렸다. 퇴장과 철수, 상호 비난 등으로 얼룩진 회의였지만 190여 개국 대표단들이 결정문에 도장은 찍었으니 파국은 피한 셈이다. 더구나 이번 회의는 처음부터 ‘협상의 완전한 타결’이 아닌 ‘협상 타결을 위한 로드맵 마련’이라는 징검다리 성격이 짙었다. 하지만 내용을 뜯어보면 2015년 새로운 기후체제에 합의해야 하는 기후변화 당사국총회가 열릴 ‘파리로 가는 길’은 더 불투명해졌다. 특히 온실가스 감축에 관해 이른바 ‘생각이 같은 개도국(like-minded developing countries)’진영과 미국과 유럽연합(EU)을 주축으로 하는 선진국 진영 간의 팽팽한 줄다리가 재연됐다. 전자에 포함된 국가는 산유국인 베네수엘라, 사우디아라비아, 볼리비아, 말레이시아, 석탄 의존도가 높은 중국과 인도, 그리고 이들과 이해관계가 밀접한 쿠바, 니카라과, 에콰도르, 태국 등이다. 이들은 기후변화

협약과 교토의정서의 기본 원칙인 선진국과 개도국의 명확한 구분이 향후 협상에서도 유지되어야 한다며 선진국들이 ‘역사적인 책임’을 질 것을 요구했다. 하지만 미국과 유럽연합(EU)은 온실가스 감축에서 선진국과 개도국의 구분은 2011년 말 합의했던 더반 플랫폼(Durban Platform)을 무력화시키려는 시도이며 시계를 거꾸로 되돌리는 행위라며 맞섰다. 이들은 개도국들이 주장하는 선진국들의 ‘역사적인 책임’도 ‘흘러간 노래’에 불과하다는 입장을 견지했다. 새로운 기후체제가 출범할 2020년 즈음에는 중국과 인도를 포함한 개도국들의 누적배출량이 선진국들의 누적배출량을 초과하게 될 것이라는 점이 근거다.

바르샤바 총회는 기후변화협상의 역사에서 최악이었다는 평가를 받는다. 선진국과 개도국 모두 구속력 있는 감축에 참여한다는 더반 플랫폼에 합의한 후 2년이 흘렀지만 2015년까지 협상 타결을 위한 국제사회의 의지와 준비는 매우 부족하다는 사실을 드러냈기 때문이다. 비난은 특히 최근 감축목표를 대폭 하향조정하겠다는 의사를 밝힌 일본과 탄소세 및 배출권거래제 도입 철회 선언을 한 호주 우파 정부에 집중됐다. 총회 개최국인 폴란드의 태도도 도마에 올랐다. 당사국총회 재정 후원자로 석탄, 석유, 철강, 자동차기업들을 불러들이고 총회 기간에 맞춰 세계석탄협회 총회를 개최하는가 하면, 회의가 진행되는 동안 총회 의장을 맡고 있던 자국의 환경부장관을 해임하는 등 기후변화 총회를 조롱하는 듯한 행보를 보였기 때문이다.

기후변화협상의 진척이 더딘 이유로는 ① 선진국과 개도국의 간극을 좁히지 못하는 취약한 정치역량과 이를 반영하는 다극화체제, ② 주요국의 상이한 사회경제적 조건과 상품생산 비교우위의 차이, ③ 국경을 오가는 상품의 이동을 반영한 온실가스 배출량 계산의 어려움 등을 들 수 있다.

첫째, 취약한 정치역량의 문제는 기후변화 외교무대에서 미국의 주도권 상실과 중국의 빠른 부상 등 새로운 다극화체제의 형성과 관련이 있다. 미국은 세계 경제위기 과정에서 영향력을 급속도로 상실했으며, 오바마 정부 1기에서 기후변화법 제정이 무산됨으로서 발언권이 상대적으로 줄어들었다. 반면 중국은 개도국 그룹인 G77의 멘토 역할을 자임하면서 기후변화 협상에서 미국과 대등한 힘을 과시하는데 성공한 것으로 보인다. 하지만 개도국들의 응집력도 약화되고 있다. 최근 최빈국(最貧國)들과 해수면 상승으로 국가의 존립 위기에 처한 군소도서국(群小島嶼國)들은 과거와 달리 온실가스 감축에서 중국과 인도가 보이고 있는 소극적인 태도에 불만을 표출하고 있다. 이와 같은 개도국 그룹의 분열 가능성은 향후 전개될 기후변화 협상의 가변성에 영향을 미치는 최대의 요인으로 평가된다.



둘째, 기후변화협약의 기본원칙의 하나인 ‘공동의 차별화된 책임’은 본질적으로 배출량, 누적배출량, 감축능력, 지불능력, 경제구조 등 선진국과 개도국 간에 존재하는 역사적 혹은 사회경제적인 차이에서 비롯된다. 산업화 과정에 있거나 농업 위주의 경제구조를 갖고 있는 개도국의 입장에서는 국제사회의 온실가스 배출규제는 발전기회의 박탈로 받아들일 수밖에 없다. 개도국들은 또한 온실가스 감축기술과 기후변화의 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 사회적 역량 역시 대단히 취약한 편이다. 반면, 산업화된 국가들에서 온실가스 배출은 상대적으로 풍요로운 생산과 소비에서 비롯되고 있다. 선진국들은 감축의무를 효율적으로 이행할 수 있는 기술을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 기후변화 적응의 관점에서 사후처리 역량도 뛰어나다. 이와 같은 차이를 반영하기 위해 개도국으로의 기술이전 및 재정지원 방안이 논의되어 왔지만, 식민지 시대 이후 더욱 커진 양자 간의 격차를 단기간에 좁히는 것은 불가능에 가깝다.

선진국과 개도국의 상품생산에 있어서 나타나는 비교우위의 차이도 기후변화협상의 타결을 어렵게 만드는 요인이다. 선진국, 특히 유럽 국가들은 중소기업의 기술력 우위를 바탕으로 국제 무역경쟁력에 있어서 가격경쟁력보다는 품질경쟁력을 앞세워 왔다. 이는 다른 지역에 비해 가격보다는 품질을 우선시하는 유럽 소비자들의 구매경향을 반영한다. 구속력 있는 새로운 기후체제에 개도국들을 어떤 형태로든 포함시킬 수 있다면, 선진국들은 가격경쟁력이 뛰어난 중국 제품과의 경쟁에서 자국의 산업을 보호할 수 있는 무기를 갖게 되는 셈이다. 이처럼 상이한 사회경제적 조건과 상품생산 비교우위의 차이는, 기후변화협상이 ‘형평성’이나 ‘기후정의’처럼 철학적, 도덕적 관점보다는 자원의 사용 및 분배와 관련된 경제적 이해관계에 의해 좌지우지되는 현실을 반영하고 있다.

셋째, 상품의 생산과 소비를 종합적으로 고려한 온실가스 배출 책임문제를 들 수 있다. 기후변화 협상의 쟁점 가운데 하나는 제품의 수출과 수입, 그에 따라 생산지와 소비지가 일치하지 않는 조건에서 각국의 책임을 어떻게 지울 것인지의 문제다. 해외로 수출하는 제품의 생산과정에서 발생한 온실가스는 제조국의 온실가스인가, 아니면 제품의 최종소비가 이루어지는 수입국이 책임져야할 온실가스인가? 지금까지 세계 각국이 온실가스 감축목표를 정할 때 기준으로 삼았던 것은 해당 국가에서 배출된 온실가스의 양이었다. 하지만 이런 방식은 ‘세계의 공장’ 역할을 하는 중국을 비롯해 개도국들이 배출하는 온실가스의 상당량이 선진국 소비자들의 수요를 만족시키기 위한 것이라는 점에서 한계를 지니고 있는 것이 사실이다.

몇 년 전 미국 스탠포드대학 카네기 과학연구소가 발간한 보고서에 따르면, 미국 시민들은 해외에서 생산된 제품의 소비에 해마다 1인당 2.5톤의 온실가스를 배출한다. 이는 미국인 한 사람이 내뿜는 온실가스 총량의 11%에 해당하는 양이다. 홍콩, 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인처럼 대부분의 공산품을 수입에 의존하는 나라들도 있다. 따라서 전 세계적인 온실가스 감축을 위해서는 국경을 오가는 상품의 이동을 반영한 온실가스 배출량 산정과 그에 따른 감축책임 분담이 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

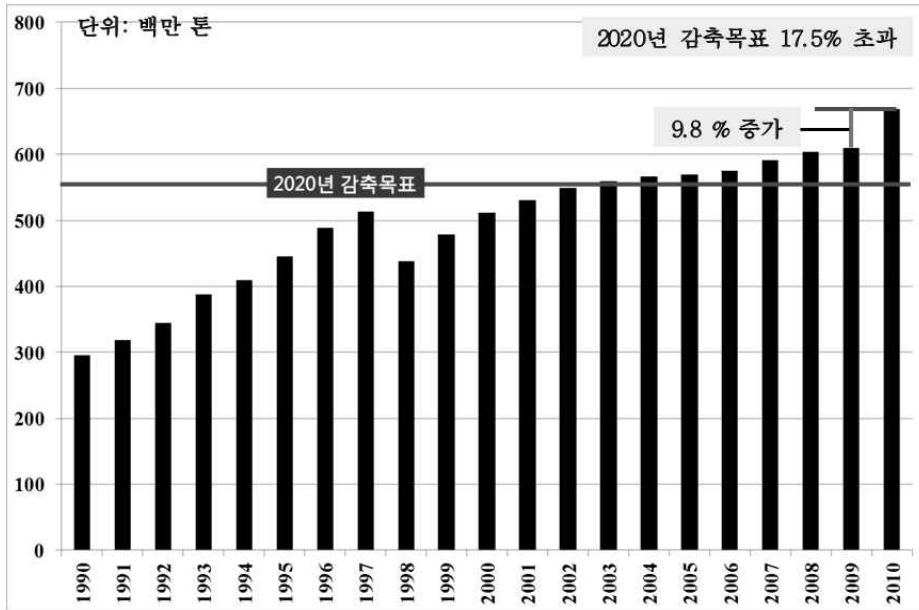
#### IV. 국민이 발의하는 기후변화법 ‘빅 애스크’

미국과 유럽에서는 기후변화는 사실이 아니라는 믿음을 복제해 전파시키는 언론과 정치단체, 싱크탱크들의 강력한 네트워크가 존재한다. 이들의 배후에는 석유화학과 정유, 종합상사 등을 망라한 미국의 거대 기업 코흐 인터스트리(Koch Industries) 코흐 인터스트리가 있다. 미국 내 강경보수그룹 ‘티파티(Tea Party)’를 적극 후원하고 있는 코흐 인터스트리는, 지구온난화 회의론자들에게 은밀하게 자금을 제공해 잘못된 정보를 퍼뜨리고 기후 과학자들과 재생에너지 확대를 주장하는 환경운동가들을 지속적으로 공격한다. 이 기업의 소유주인 코흐 형제는 각각 360억 달러의 재산을 보유하고 있는 미국 4위 거부다.

다행히도 우리나라에는 회의론을 재생산해 퍼뜨리는 조직적인 세력은 아직 없는 것 같다. 그런 세력이 있었다면 아마 격렬한 논쟁이 벌어졌을 것이다. 하지만 회의론보다 무서운 것은 무관심과 ‘경쟁력’ 논리인지도 모른다. 무관심은 기후변화 문제를 일시적인 화젯거리 수준에서 벗어나지 못하게 만든다. “온실가스 감축도 중요하지만 국내 기업들의 경쟁력을 해쳐서는 안된다” 는 얘기도 마찬가지다. 온실가스를 줄이면 기업들이 도산하거나 공장을 해외로 이전할 것처럼 겁주는 것도 문제지만, 이런 논리는 “기후변화보다는 돈 버는 일이 더 중요하다” 는 속내의 다른 표현일 뿐이다.

이처럼 무관심과 기업 경쟁력을 앞세운 현상유지론이 지배하는 가운데 우리는 내외적으로 두 가지 도전에 직면해 있다. 2020년 새로운 기후체제의 출범을 앞두고 우리나라에 대한 온실가스 감축조치 이행과 감축목표 상향조정 압력이 커질 것으로 전망된다. 하지만 국내적으로는 온실가스 배출량의 가파른 증가로 감축목표 달성 여부가 불투명하다. 우리나라의 온실가스 배출량 순위는 2008년까지 세계 9위에서 2009

년에는 8위, 2010년에는 7위로 매년 한 단계씩 올라섰다. 녹색성장을 표방했던 이명박 정부에서 벌어졌던 일이다.



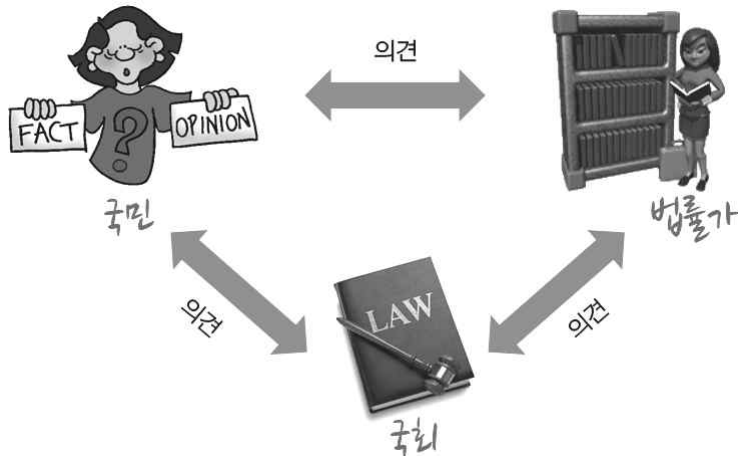
빅 애스크(Big Ask)는 이런 현실을 뛰어넘기 위해 시작된 운동이다. ‘큰 요구’라는 뜻을 가진 이 캠페인은 ‘국민이 발의하는 기후변화법’ 제정을 목표로 하고 있다. 시민들의 의견을 모아 법안을 만들고 10만 명의 온·오프라인 서명을 받아 국회에 전달하게 된다. 무엇보다 중요한 것은 온실가스 감축목표를 보다 분명한 형태로 정하는 것이다. 2020년까지의 배출전망치에 건줘 30% 감축한다는 어정쩡한 목표를 절대목표로 바꾸고, 2050년까지의 감축량과 감축경로를 포함한 장기감축목표를 설정해야 한다. 장기 감축목표가 필요한 것은 정권마다 바뀌는 정부의 계획으로는 확실한 온실가스 감축이 어렵기 때문이다. 이외에도 법안은 기후변화의 피해를 고스란히 받을 수밖에 없는 사회적 약자에 대한 배려의 원칙을 담게 된다.

올해 초 퇴임한 이명박 대통령은 역대 대통령 가운데 기후변화와 관련된 발언을 가장 많이 한 정치지도자로 기록될 것이다. 그는 2008년 광복절 축사에서 녹색성장을 국가비전으로 선포한 뒤 기회가 있을 때마다 기후변화 대응의 중요성을 강조해왔다. 하지만 그의 발언은 대부분 핵발전소 확대정책과 4대강 사업의 필요성을 강조하기 위한 것이었다. “일본의 후쿠시마 원전사고가 원자력 발전을 포기하는 이유가 될 수 없다. 오히려 원자력 발전을 강화해 기후변화라는 재앙에 대항할 수 있도록 추진해야 한다.” 거나 “4대강 사업으로 우리나라가 세계적으로 대규모 홍수 등 기후변화

에 가장 모범적으로 대응하게 될 것”이라는 호언장담이 대표적이다.

이처럼 기후변화가 원전 확대정책과 강을 파헤치는 대규모 토목사업의 면죄부로 동원되는 체제에서 기후변화 정책은 국민들의 공감대를 얻을 수 없었다. 박근혜 정부가 이런 사실을 반면교사로 삼을 것인지는 불투명하다. 분명한 것은 대통령도 정부도 기후변화에 대해 ‘침묵’모드로 일관하고 있다는 점이다. 국제사회의 흐름에 둔감한 것인지 알고도 그러는 것인지는 알 수 없지만, 정부가 스스로 전향적인 기후변화 정책을 펼 것으로 보는 사람은 드물다.

그래서 필요한 것이 국민의 손으로 만드는 기후변화법이다. 빅 애스크 운동의 모토는 “장기 감축목표를 가진 기후변화법을 만들자. 사람들이 법을 지키게 하자. 그래서 법이 기후를 지키게 하자” 이다. 기후변화법을 만들면 세계 시민들의 생명과 건강을 지키고 사라져 가는 동식물들을 구할 수 있다. 햇빛과 바람을 이용해 전기를 생산하고 착한 일자리도 늘어나게 된다.



빅 애스크 운동을 이끌어갈 주체는 개인과 단체의 수평적인 연대조직인 ‘빅 애스크 네트워크’이다. 현재 약 2천 명의 시민과 80여개 단체가 참여하고 있다. 참여는 어렵지 않다. 인터넷이나 모바일 기기에서 홈페이지(<http://bigask.kr>)를 방문해 서명하고 기후변화법이 반드시 답아야 할 내용 2개를 선택해 클릭하면 된다. 전하고 싶은 메시지와 인증사진을 함께 올려도 좋다.

파국으로 가는 탄소 열차의 폭주 앞에서 “당신들이 먼저 줄이면 우리도 줄이겠다”는 태도는 어떤 설득력도 갖지 못한다. 지구 기온이 2℃ 이상 오르는 것을 막기 위해 우리에게 주어진 시간은 20여 년, 길어야 30년이다. 몇 년 전 투발루 협상단 대

표는 교착상태에 빠진 기후변화협상을 지켜본 후 "빠르게 가라앉는 타이타닉호를 타고 있는 느낌"이라고 말했다. 뼈아프게 받아들여야 할 점은, 인류 공동의 기후변화 대응이 지연될수록 수십억 명에 달하는 가난한 나라 주민들의 삶이 파괴되는 사태를 방치하게 된다는 사실이다. 기후변화는 사회적 불안정과 국제분쟁을 증대시킬 가능성이 높다. 세계 인구의 3분의 1가량이 해안지역에 거주하고 있기 때문에, 해수면이 일정 수준 이상 상승하게 되면 수억 명에 달하는 기후난민이 발생할 것으로 예상된다. 대규모 인구이동은 자원과 토지 소유권을 두고 이주민과 원주민과 사이에 치열한 경쟁을 유발해 사회적 긴장을 높일 것이다.

유행성질병의 확산과 물 및 식량의 부족은 계층갈등을 증폭시키고 정치사회적 불안정을 심화시킬 것이다. 식수가 부족해짐에 따라 세계 각국에서 물을 상품화하려는 시도 역시 증가할 것으로 예상된다. 물 공급이 영리화되면 저소득층을 겨냥한 계층의 격렬한 반발을 불러와 정치적 혼란은 가중될 것이다. 대규모 사회격변으로 사람들이 구원과 희망을 갈구하게 되면서 종교사상의 극심한 혼란이 초래될지도 모른다. 그렇게 되면 역사가 증명하듯이 파시즘과 같은 권위주의 정치체제를 선호하는 흐름이 강화될 것이다.

혼돈과 불확실성의 시대가 시작된 것은 분명해 보이지만, 희망이 없는 것은 아니다. 기후변화가 인간의 활동에 의해 초래되었다면, 위기를 극복할 수 있는 열쇠는 우리들의 삶의 양식에 있다. 지구상의 모든 이들이 풍족한 소비를 할 수 있을 것이라는 기대는 환상에 불과하다. 기후변화 시대에 희망을 가진 문명으로 남기 위해서는 행복이 무엇인지 삶의 목표가 무엇인지 개념 자체가 바뀌어야 한다. 아마도 지금 우리가 지녀야 할 가치로서 중요한 것은 지구공동체 구성원들에 대한 연대의식일 것이다. 삶이 위기에 처할수록 인류문명의 존속 여부는 우리가 서로에게 손을 내밀 수 있는가에 달려 있다. 기후변화는 우리가 본래 지니고 있던 인간성을 회복할 수 있는 마지막 기회일 수도 있다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.

## 한국의 에너지 정책의 문제점

송유나 연구위원 (사회공공연구소/에너지노동사회네트워크정책연구실장)

### I. 한국의 원자력 현황과 운영구조

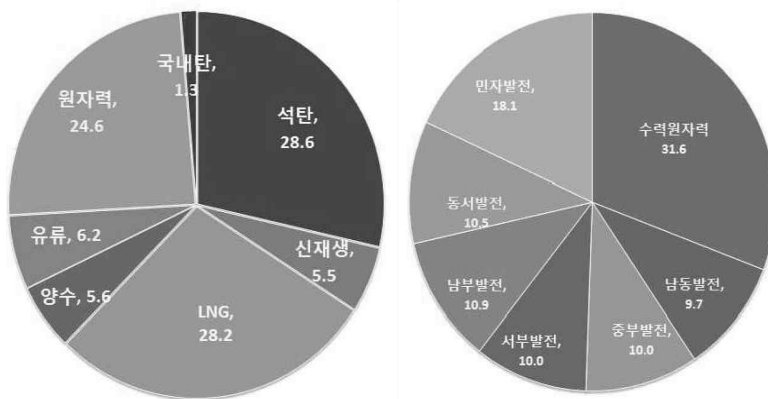
2013년 6월 기준, 한국은 전력거래소에 입찰하는 회사가 총 483개사, 발전설비 용량은 8,503만kW, 월 전력거래 금액은 3조 6,422억 원이다. 발전원별로는 석탄, LNG, 원자력 순으로 높다.

[표 1] 2013년 6월 전력현황

정회원사	발전설비	최대수요	평균수요	전력거래량	거래금액	SMP 평균	정산단가
483개사	8,503만kW	6,847만kW	5,575만kW	378억kWh	35,602원	158.13원/kWh	94.19원/kWh

자료: 전력거래소, 2013. 6

<그림 1>에서 보듯이, 발전원별로 보면 원자력 발전이 24.6%를 차지하고, 수력과 양수를 함께 운영하는 한국수력원자력의 비중은 31.6%이다. 민자 발전의 비중은 18.1% 가량을 차지한다.



<그림 1> 발전원별 및 회사별 설비현황

자료: 전력거래소, 2013. 6

원자력 발전은 고리, 신고리, 한빛, 한울, 월성, 신월성에 분포해 있다. 한빛은 영광 원자력의 새로운 이름이고, 한울은 울진원자력의 새 이름이다.<sup>1)</sup> 현재 원자력은 가동 중인 발전소가 23개, 시운전 중인 발전소가 3개 -신월성 2호기, 신고리 3·4호기(APR 1400), 2013년 겨울 상업운전 시작- 로 총 26호기, 26,000MW 정도이다.



〈그림 2〉 원자력 업무별 참여 기업 현황

원자력 발전은 한전 자회사인 한국수력원자력, 한전KPS, 한국전력기술, 한전원자력연료 등 공기업이 운영의 중심에 있다. 이들 자회사들의 지분은 한전이 100% 또는 대부분을 소유하고 있다. 여기에 두산중공업과 다수의 건설, 플랜트 및 하청업체 등이 다중의 사슬 구조를 갖는다. 한국수력원자력은 시장형 공기업으로 분류되어 정부의 지배를 받고 있다. 한국전력기술, 한전KPS, 한전원자력연료는 한전이 직접 지배하는 구조이다. 두산중공업은 2001년 2월 정부의 민영화 정책에 따라 두산이 혈값에 인수한 한국중공업을 전신으로 하는 민간기업이면서, 원자력 부문과 관련해서는 아직까지 시공·건설·자재구매 등 제반 영역에서 독점적 지위를 가지고 있다.

〈그림 2〉에서 보듯이, 한국수력원자력은 전원계획에서 설계와 건설, 발전소 운영까지의 전 과정을 총괄한다. 생산한 전기 전량을 전력거래소를 통해 한전에 판매하고 있다. 원자력 설계는 한국전력기술이 맡는다. 주기기(원자로설비 및 터빈발전기) 공

1) 원자력에 대한 지역 내 반감 정서 등에 따라 지자체 요청에 따라 신규 설비들이 들어서면서 이름을 바꾸게 되었다.

급은 민간기업인 두산중공업이, 보조기기 공급은 민간업체에 개방되어 있으며, 시공은 두산중공업 등 7개 민간기업에 개방되어 있다. 원자력 연료는 한전원자력연료가 생산하지만 우라늄 구매는 한수원이 담당한다. 원자력 발전의 유지·보수 등 설비 관리는 한전KPS가 맡는다. 원자력 관련 1차 계통 유지·보수 업무는 아직까지는 한전KPS가 전적으로 수행하지만, 2차 계통은 민간업체에 개방되어 있다. 최근 정부의 정비시장개방 정책에 따라 1차 계통도 한전KPS의 주도 아래 민간업체와의 공동 컨소시엄을 구성하도록 강요받고 있다.

1999년 1월 21일 전력산업 구조개편 기본계획이 확정되고, 9월 한전의 발전부문에 대한 분할 방침이 결정되었다. 2000년 12월 23일 전력산업구조개편촉진에관한법률이 국회에서 통과된 후 2001년 4월 2일, 한국수력원자력과 5개 화력발전회사는 한전에서 분할되었다. 당시 62조원의 자산과 32조원의 부채 중 55%에 해당하는 자산 34조원과 부채 17조 6천억 원이 발전회사로 이관되었다. 3만 5천명 중 1만 6천명이 6개 발전회사로 전적하였다. 2004년 7월 노사정위원회 결정에 따라 한전의 배전부문 분할 매각이 중단되어 한국 전력산업의 완전 민영화 정책은 현재까지 유보 중이다.

한국수력원자력은 민영화 대상이 아니었다. 이로 인해 원자력 발전 전반이 민영화에서 자유롭다는 오해가 있다. 그러나 민영화 정책에 따라 유지·보수 분야를 담당하는 한전KPS는 애초부터 ‘단계적’ 민영화 대상이었다. 설계와 품질검수를 담당하던 한국전력기술도 품질검수 분야가 IMF 이후 분리·민영화되었고 민영화된 회사는 결국 독일계 기업 TÜV에게 매각됐다. 한국전력기술에 대한 민영화 향방은 끊임없이 회자되었고, MB 정부의 공기업 선진화 정책에 따라 민영화 대상이 되었다. 특히 한전KPS와 한국전력기술은 한미 FTA 등 시장개방 요구에 의해 개방 대상으로 지목된 기업이기도 하다. 미국의 GE, 독일의 지멘스 등 원자력 설비를 공급하는 초국적 기업이 지속적으로 시장개방을 요구해왔다.

한국의 원자력발전은 흔히 세계발전 설비의 박물관이라 불린다. 외국의 각종 설비에 대한 의존도가 높기 때문이다. 엔진, 발전기기, 증전기 등 설비 전반이 여전히 외국 기술에 종속되어 있다. 많은 나라, 많은 기업의 발전 장비를 집약하여 하나의 발전소를 이룬다. 한빛·고리·월성·한울 등 각 발전소마다 그리고 각 호기마다 그 구성이 다른 양상이다. 원자력 설비와 관련하여 원천기술을 확보했다고 하지만 아직 요원하다. 기술 자립을 위한 노력은 끊임없이 이루어져 왔지만, 오히려 외환위기 이후 설비 제반에 대한 개방 정책, 외국 기업의 국내 진입 확장 등으로 기술 종속은 심화되었다. 전동기, 개폐기, 변압기술 등은 자체 기술에 의존하는 편이다. 그러나



대용량 발전기, 초정밀 배전 제어장치 등은 아직까지도 수입에 의존한다. 원자력 설비의 핵심 기자재인 터빈 발전기의 설계 기술은 미국 GE, 프랑스의 알스톰, 독일의 지멘스 등이 보유하고 있다. 당연히 이들 기업은 신규 발전소 건설, 핵심 기기 생산과 공급, 기존 발전소의 수명연장과 개보수 등에 지속적으로 참여하고 있다. 설계와 품질검수 분야를 독점하게 되면서 자연스럽게 건설 분야의 컨소시엄도 주도할 수 있다. 설비 시장을 장악하는 회사가 정비 시장까지 장악하게 되면, 원자력 산업의 기기와 설비만이 아니라 운영과 유지·보수 전반의 전일적 지배가 가능하다.

## II. 한국수력원자력: 분할과 경쟁도입 그리고 전력거래제도

### 1. 졸속적 분할정책과 그 이후

2001년 한전에서 6개로 발전회사들을 분할한 기준은, 전력산업 민영화 정책이 갖는 무게와 비교해 볼 때 너무도 가벼웠다. 우선 민영화 대상이 아닌 원자력과 수력은 한국수력원자력으로 집중시켰다. 민영화 대상인 5개 화력발전소는 매각이 용이한 방식으로 분할했다. 5개 화력발전은 각각 770만kW에 맞추어 기저-중간-첨두 용량을 배합하였다. 당시 17조가 넘었던 화력분야를 3조 2천억원 정도에 맞추어 배치한 것이 현재의 5개 화력발전 자회사이다. 분할된 5개 화력발전은 남동·동서·중부·서부·남부발전주식회사가 되었다. 많은 사람들이 회사 명칭을 보고 발전소를 지역별로 분할한 것이라 여긴다. 그러나 실상은 그렇지 않았다. 각 회사의 주력 발전소-핵심 석탄 기저발전- 위치를 기준으로 하였다. 당진과 울산에 주력 발전소를 둔 회사는 <동서발전>, 보령에 주력 발전소를 둔 회사는 <중부발전>, 태안에 주력 발전소를 둔 회사는 <서부발전>, 하동에 주력발전소를 둔 회사는 <남부발전>, 삼천포에 주력 발전소를 둔 회사는 남부발전보다 동쪽에 있다고 <남동발전>이라 이름 지어졌다. 이 과정에서 신인천복합화력이 임의로 둘로 쪼개져 반쪽은 <남부발전-신인천복합화력>이 되고, 반쪽은 <서부발전-서인천복합화력>이 되어 이후 많은 문제점을 낳기도 했다.

화력발전의 분할은 그래서 흔히 마을 족구대회에 비교되기도 한다. 선수들 인원에 맞추어 5개 팀을 만들기로 정하고, 가장 기량이 뛰어난 다섯명이 먼저 선발되고 나면, 그 다섯명이 가위바위보를 해서 이긴 순으로 나머지 선수를 지명하는 절차를 반복해서 각 팀이 구성되고, 마지막으로 각 팀에 이름을 부여하는 식이다.

양수발전은 원자력발전소의 안전성을 위해 일종의 저장능력을 갖는 발전소이다. 인위적으로 커다란 두 저수지를 만들어 낙차에 따라 전력을 생산한다. 전력을 생산하는 방식은 수력발전이지만, 상층의 저장고에 다시 물을 끌어올려야 한다는 점에서 전력을 소비한다. 소비한 만큼 생산하기 때문에 생산성은 Zero-Base이다. 원자력발전은 전력의 생산량이 수요보다 많을 경우를 대비해 양수발전 등이 필요하다. 원자력발전은 가동을 시작한 후 멈추는 것이 안전성을 위협하기 때문에 전력소비가 낮은, 저피크 시간대를 대비해 전력을 소모할 수 있는 양수발전 등이 반드시 있어야만 한다. 그런데 1990년대 후반 전력산업 민영화를 위해 분할하는 과정에서 양수발전은 5개 화력발전 회사로 편재되었다. 원자력과 상생 관계에 있는 양수를 화력발전에 넘겼다는 것은, 분할에 급급했던 당시 민영화 정책의 부실함과 날림의 결과이다. 결국 양수발전은 2011년 한국수력원자력으로 이관되었다.

2010년 8월 24일 정부는 전력산업구조발전방안을 발표하였다. ‘한국수력원자력과 5개 화력발전회사를 현 체제로 유지하되, 발전회사 간 경쟁을 촉진하고 자율·책임경영을 강화하기 위해 시장형 공기업으로 바꾸겠다’는 내용이다. 정부 방침에 따라 한전 내 원전수출본부가 신설되었다. 한국수력원자력을 비롯한 6개 발전자회사는 시장형 공기업이 되었다. 양수발전은 이 방안에 의해 한수원으로 옮겨졌다. 그런데 2010년 정부의 전력산업구조발전방안이 발표될 수밖에 없었던 정세적·조직적 조건이 있었다.

첫째, 2010년 전력산업구조발전방안은 2008년 MB 정부 출범 이후의 민영화에 대한 국민적 불신과 반대 정서와 연관되어 있다. 2008년 FTA 반대·미국산 소고기 광우병 반대 촛불시위는 안전한 먹거리 문제에서 물, 전기, 가스, 의료 등 공공성에 대한 국민적 요구로 나아갔다. 대통령은 2008년 8.15 경축사를 통해 임기 내 물·전기·가스·의료 등은 민영화하지 않을 것이라 하였다. 지난 7~8년간 민영화 대상이던 전력산업이 임기 내 민영화 대상에서 제외되자 구조 전반에 대한 논의가 시작될 수밖에 없었다. 공공성을 위한 재통합, 민영화는 안된다는 주장은 묵살되었다. 정부는 시장형 공기업 체제로의 전환을 통해 수익성 위주의 체제로 전환하고 신규 전력 시장에 민간기업의 참여를 높이는 방식의, 우회적 민영화 정책을 발표한 것이다.<sup>2)</sup>

2) 정부는 전력산업 구조개편 대안과 관련하여 KDI에 용역을 의뢰했다. KDI 보고서는 전력산업의 공공성을 위한 통합적 구조로의 전환은 외면한 채, 발전 5개사에 있던 제주도를 한전으로 이관하고 양수발전소를 한수원으로 보낼 것을 제안하였다. 향후 발전 경쟁 강화와 규모의 경제를 고려하여 매각 대상인 화력 발전 5개사에 대해 3사 체계로의 재편 역시 제안하였다. 분할되지 않은 한전의 판매부문 경쟁 도입에 대해서는 발전과 판매의 겸업 허용, 비경쟁 부문인 송전의 분리와 SO(계통운영) 기능의 통합 등을 주장하였다. 결국 애초의 구조개편 논리와 전혀 다르지 않은 결과이다. 당시

이미 민간기업은 기존 발전회사를 매입하기보다 신규 발전 시장에 개입하는 것이 유리하다는 사실을 잘 알고 있었다. 또한 6개 발전자회사들의 시장형 공기업 재편은 원자력을 포함한 전력산업 전반에 대한 민간의 개입을 용이하게 하는 구조전환을 가능하게 해준다.

둘째, 한전과 한수원간 일종의 모·자 다툼의 결과라 볼 수 있다. MB 정부의 원자력 확대정책은 소위 원자력 르네상스 시대를 열었다. 해외수출 위주의 원자력 정책을 통해 원자력은 상품이 되었다. 당연히 한수원은 원자력 관련 회사들에 대한 직접 지배력을 원했고 프랑스 등과 같이 원자력 관련 업계가 통합하는 One-Body 구조를 주장했다. 그러나 한전은 2008년 이후 유가 인상으로 전력생산 단가가 상승하자 적자에 내몰리는 상황에 처했다. 적자는 늘어나는데, 안정적인 수익처인 한수원에 대한 지배를 포기하기 쉽지 않았다. 한전과 한수원 간 수익과 지배력을 둘러싼 대립은 원전수출을 한전이 주도하는 것으로 승패가 갈라졌다. 결국 원자력과 기저발전은 수익을 내지만 한전은 적자이고, 6개 자회사의 수익은 한전으로 흡수되어 적자를 보전하며, 일부 민자발전만이 수익을 내는 현재의 구조가 만들어졌다.

## 2. 전력거래와 정산조정계수의 희극

2013년 8월 1일 제8차 비용평가위원회를 통해 하반기 정산조정계수가 결정되었다. 정산조정계수는 <적정투보율 차이>, <전원간 투자우선순위 유지>, <미래투자비 기회비용>, <발전자회사 당기순손실 방지>, <발전기 정지시 부과금 반영> 등의 5가지 기준이 적용된다. 2013년 1월 14일 전기요금이 평균 4%로 인상되었고 전력수요가 1.58% 증가되었기 때문에 한전의 이익이 커졌다. 한수원은 현재 가동 정지에 대한 손실 9,956원을 감당해야 한다. 발전자회사들도 정산조정계수에 따라 저평가되었던 수익 조정이 필요했다. 한전의 이익을 낮추고 6개 발전자회사에 대한 수익을 보장해 주기 위해 계수 조정이 이루어졌다. 6개 발전자회사는 당분간 수익성이 높아질 전망이다.<sup>3)</sup>

정부 정책발표의 배경과 그 내용의 문제점에 대해서는 송유나, 2010.7, 실패한 전력산업 구조개편을 고집하는 오류, 2010년 사회공공연구소 이슈페이퍼를 참조할 것.

3) 그러나 역시 의미가 없다. 발전회사의 수익은 다음 해 100% 주주인 한전의 배당금으로 얼마든지 회수 가능하기 때문이다.

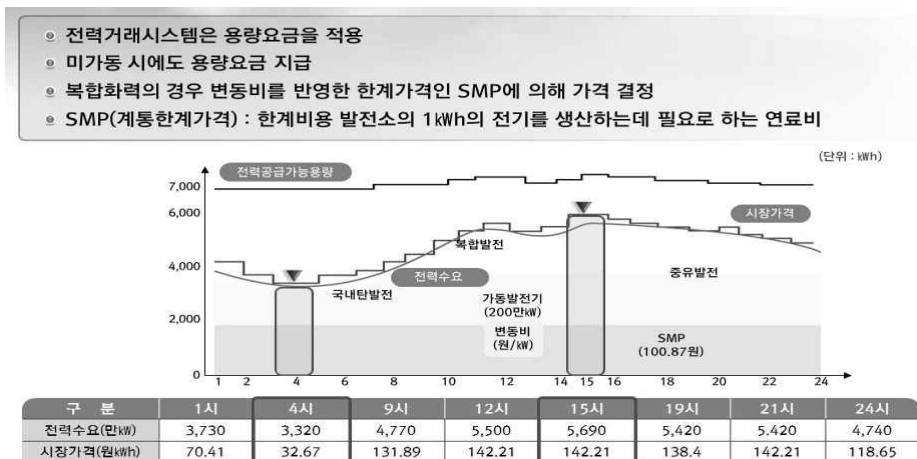
[표 2] 2013년 8월 1일 보정계수 변경안

구 분	원자력		석탄	일반	국내탄
	경수로	중수로			
현 행	0.2521	0.2977	0.1352	0.3680	0.2505
변 경	0.1236	0.2527	0.0547	0.2525	0.2013

자료: 전력거래소, 2013.8.1

2001년 4월 2일 한전에서 6개 발전회사가 분할되는 날 전력거래소가 탄생하면서 전력시장이 개설되었다. 원자력과 석탄 등 기저발전, LNG와 유류 등 일반발전을 구분하여 가격을 정산하는 구조로 출발했다. 운전비용이 비싼 LNG와 유류, 양수발전에 계통한계가격인 SMP(System Marginal Price)를 그대로 적용할 경우 기저와 일반 간 수익 차이가 크기 때문이다. 그런데 유연탄 가격이 상승하자 기저발전에 적용한 한계가격으로는 수익성이 보장되지 않았다. 2007년 규제한계가격인 RMP(Regulated Marginal Price)로 전력거래 시스템을 바꾸었다.

그러나 2008년 이후 석탄가격이 더 오르자 석탄발전기는 수익성이 현저히 떨어지게 되었다. 결국 몇 차례의 변동을 거쳐 상한가격이 없이 무제한으로 적용되는 SMP가 도입되었다. 그러나 한전의 적자, 민자발전의 과도한 수익으로 인해 2013년 2월부터 2년간 한시적으로 Cap이 씌워졌다. 현재 신인천발전소 가스터빈 정산가격(대략 200 원/KWw 수준)을 기준으로 SMP 상한이 정해지고 있다. 정산조정계수만이 아니라 한전은 자회사인 한수원과 5개 발전회사에 대해 주식배당금을 통해서도 수익을 조정한다. 한전은 2012년 70%, 2013년 50%의 배당금으로 자회사의 수익을 회수했다.



〈그림 3〉 전력거래시스템 현황

CBP → RMP → 보정계수 SMP → 일정기간 상한 SMP 등으로 변천되어 온 전력거래제도는 한전과 발전자회사 간 이익배분의 불균형, 수익구조의 차이를 중화하기 위한 기이한 시스템이다. 전력산업을 민영화하기 위해 시장을 만들었지만, 발전원 간 그리고 발전회사와 한전 간 적정 수익을 위해 정부가 나서고 있다. 시장이 아닌 시장, 거래가 아닌 거래가 형성되는 구조이다. 이 과정에서 민간복합화력은 천문학적 수익을 얻고 있다. 조만간 가동될 민간석탄화력은 정산조정계수를 적용받지 않겠다고 버틴다. 결국 정부는 민간석탄화력 편에 서줄 것으로 보인다.

아래 [표 3]에서 보듯이, 정산조정계수는 지난 5~6년 동안에도 수차례 바뀌었다. 원래 정산조정계수는 연 1회 산정하는 것을 원칙으로 한다. 연료가격의 급격한 변동, 전기요금 인상 등 ‘예측할 수 없는 사유’가 발생할 경우 분기 단위로 재산정하기로 되어 있다. 지난 5년간 지속된 유가의 폭등은 예측할 수 없는 사유에 해당한다. 그러나 상한없는 SMP를 적용받던 민자발전의 급속한 성장과 공급확대는 사실상 ‘더 예측할 수 없었던 사유’에 해당한다. 한전은 수십조의 적자가 누적되는데, 민자발전은 엄청난 수익을 얻는다. 결국 한전은 자회사인 6개 발전회사들과 끊임없이 정산조정계수를 조정하고, 주식배당금을 취하면서 겨우 연명한다. 이것이 바로 전력거래의 현실이다.<sup>4)</sup>

[표 3] 정산조정계수 변동 현황

구분	원자력	석탄	일반	국내탄
'08. 5월	0.2745	0.1595	0.4000	0.9000
'08. 8월	0.2184	0.0894	0.0894	0.7500
'09. 8월	0.3052	0.1865	0.3270	0.7500
'10. 8월	0.1913	0.1315	0.3200	0.5000
'11. 1월	0.2597	0.1881	0.3033	0.5000
'11. 7월	0.2094	0.1176	0.6602	0.2002
'12. 1월	0.2498	0.1560	0.7634	0.5000
'12. 5월	0.1718	0.0500	0.0936	0.2000
'12. 9월	0.1194	0.0001	0.0001	0.0001
'13. 1월	0.2567	0.1352	0.3680	0.2505

원자력은 연료비가 낮아서 기저발전의 역할을 담당했다. 원자력발전 확대 정책도 원자력이 경제성이 높다는 이유였다. 그러나 방사성폐기물관리비용이 계속 높아지면서

4) 전력거래의 문제점과 민자발전의 과다 수익 등과 관련해서는 송유나, 2012. 6, 전력산업 민영화의 이면: 대기업의 블루오션으로 변질된 전력산업, 사회공공연구소 이슈페이퍼를 참조할 것.

현재 석탄 화력과의 정산단가 차이가 크지 않다. 방사성폐기물관리비용만이 아니라 안전운영을 위해 추가되어야 할 비용, 머지않아 발생할 수밖에 없는 폐로비용 등이 현실화될 경우 정부 등의 주장과 달리 원자력의 경제성은 그리 크지 않다. 또한 RPS 정책에 따라 원자력 설비용량의 2% 가량에 해당하는 신재생에너지 설비를 가동하지 않을 경우 패널티를 물어야 한다.<sup>5)</sup> 이 모든 비용은 원자력을 안전하게 운영하기 위해 마땅히 감당해야 할 현재의 비용이자, 안전하게 관리하고 또한 폐기하기 위해 짊어져야 할 미래의 비용이다. 원자력의 낮은 단가, 경제성 등 낮은 논리에 얽매어있는 정부 등의 태도는 적합하지 않다. 이를 위해 무엇보다 전력거래제도에서 원자력이 제외되어야 한다.

### 3. 안전과 미래비용의 계상

후쿠시마 사고 이후 많은 국가가 원자력 안전 강화를 위해 고민하고 있다. 설비 전반의 안전성을 위한 연구와 현실적 계획이 다양하게 제출되고 있다.

[표 4] 원자력 안전강화 추가비용 사례(2010년 기준)

국가	단위비용(달러)	단위비용(원화)	비고(참고문헌)
미국	232천\$/MW	2.68억원/MW	2012년 원자력안전국제컨퍼런스
프랑스	210천\$/MW	2.43억원/MW	회계감사원(CDC) 2012년보고서
일본	184천\$/MW	2.13억원/MW	총리실산하 에너지환경위원회 2012년보고서
브라질	212천\$/MW	2.45억원/MW	2012년 원자력안전국제컨퍼런스
남아프리카공화국	273천\$/MW	3.16억원/MW	2012년 원자력안전국제컨퍼런스
평균	222천\$/MW	2.57억원/MW	단순평균

자료: 진상현 외, 2013.7, 해외원자력발전및방사성폐기물처리관련규제의사례연구, 국회예산정책처

위 [표 4]은 미국과 프랑스를 비롯하여 원자력 설비가 많은 국가들이 향후 원전설비 안전강화를 위해 계산한 추가비용이다. 후쿠시마와 같은, 사고처리 비용은 포함되어

5) 강제적 할당제가 아닌 권고적 성격으로 RPA(Renewable Portfolio Agreement)가 2009년부터 9개 에너지 공기업을 중심으로 시행되었다. 2012년부터 신재생에너지 의무할당제(RPS:Renewable Portfolio Standard)로 전환하였다. RPS는 500MW 이상을 보유한 발전사업자에게 전기판매량의 일정비율을 신재생에너지로 공급하도록 의무화한 제도이다. 한전 6개 발전자회사 등 총 14개 공공·민간사업자가 이에 해당된다. 의무공급비율은 2012년 2%로 시작해 2022년까지 10%로 끌어올리겠다는 것이 정부 계획이다. 그런데 한국수력원자력은 설비 규모가 워낙 크기 때문에 RPS 부담률이 크다. 한국수력원자력의 요청에 부응하여 정부는 애초 총 설비 중 3%를 2%로 낮추었고 계속 그 비중을 낮추어주고 있다.

있지 않은 수치이다. 현재 운영되는 발전소의 안전강화를 위해 필요한 순수 설비 투자비만 반영된 내용이다. 후쿠시마 사고의 비용에 대해 그 어떤 국가도, 전문가도 계산할 수 없을 것이기 때문이다. 향후 안전한 운영을 위한 비용만으로도 원자력발전 MW 당 2억원 내지 3억원의 비용이 추산되어야 한다.

최근 한국도 원자력발전 폐기물과 관련한 비용이 거듭 상승하고 있다. 2012년 12월 28일 방사성폐기물관리기금운용심의회는 방사성폐기물관리비용재산정안을 심의·의결하였다. 방사성폐기물 관리비용은 사용후핵연료관리부담금, 중·저준위 방폐물 관리비용, 원전해체비용 등 세 가지로 구성된다. 이 결정에 따라 28조원이던 사용후핵연료관리부담금이 53조원으로 두 배 가까이 커졌다.

한국수력원자력은 2013년부터 경수로 1호기 당 3억 1,900만원, 중수로 1호기 당 1,320만원으로 인상하여 원전관리부담금을 부담하고 있다. 중·저준위 방폐물 관리비용은 드럼 당 736만원에서 1,193만원으로 올랐다. 원전 해체비용도 1기당 3,989억원에서 6,033억원으로 늘어났다. 원전해체 비용은 한수원이 현금으로 납부하지 않고, 충당부채 형식으로 '회계장부 상에만' 잡혀 있는 비용이다. 2012년 기준으로 5조 5,911억원이 계상되어 있다. 이로써 원자력발전 정산단가는 20원대를 오가다가 최근 53원 정도까지 인상되었다. 이렇다보니 석탄화력과 의 단가 차이가 크지 않게 되었다. 향후 원자력발전의 안전비용은 더 커져야 한다. 안전한 운영과 폐기를 대비할 제반 비용이 보다 현실적으로 책정되어야만 한다.

[표 5] 발전원가 비교

구 분	원자력	석탄	일반
발전원가(원/kWh)	52.94	60.22	131.71

체르노빌, 쓰리마일 원자력 사고 이후 사고 현장은 그저 폐쇄되었다. 후쿠시마 사고 수습은 여전히 요원하다. 전 세계 어느 국가도 원자력발전 폐로 이후 해체를 시행해 본 적이 없다. 고준위폐기물 처분장은 현재 핀란드만이 유일하게 건설 중에 있다. 원자력발전은 단 0.0001%도 사고가 나지 않게 운영되어야 한다. 그리고 운영되는 한 경제성도, 거래비용도 아닌 안전한 운영을 중심으로 유지되어야 한다. 그러나 현재 한국 정부와 원자력 관련 이해당사자들의 태도는 나태함과 안일함의 수준조차 넘어섰다.

### Ⅲ. 전력산업 민영화 · 구조개편과 한국수력원자력의 분할

1978년 고리 1호기를 시작으로 2001년 한전에서 한국수력원자력으로 분할될 시기까지는 총 16기의 원자력발전소가 가동되었다. 그런데 계획 수립과 건설 과정을 살펴보면, 실질적으로 총 20호기가 분사 이전에 설립된 발전소이다. 원자력 발전의 호기당 건설 공기가 대략 10여년, 건설비가 당시 4조 가량이라고 볼 때 엄청난 공적자금이 투입된 국책사업이었다. 원자력 발전의 필요성은 에너지 자주화와 경제 논리에 있었다. 오일쇼크에 따른 에너지 위기 극복 대안이 원자력 발전이었고, 낮은 연료비와 높은 효율로 경제발전에 기여한다는 것 또한 원자력 발전의 필요성에 대한 정부 주장이었다. 1980~90년대 고도성장에 따른 에너지 다소비 기업의 급격한 성장, 낮은 전기요금을 통한 산업육성 정책 등이 어울리며 한국의 전력 및 원자력 발전 정책이 수립되어 왔다.<sup>6)</sup>

2001년 분할될 시점까지 원자력의 설비 비중은 27% 정도로 꾸준히 증가하였다. 설비 비중으로 보면 석탄화력 보다 낮았다. 그러나 실제 발전량은 40%를 넘고 있어 석탄화력 보다 높았다. 같은 기저발전이지만, 경제급전 원칙에 따라 원자력이 석탄보다 우선적으로 가동하고, 원자력의 특성상 연료다발이 소진할 때까지 연속 가동해야 하기 때문이다. 또한 출력조정을 하지 않는 것이 안전운전을 위한 기본 원칙이다.

[표 6] 2001년 발전원별 설비규모(단위: 만kW, %)

원자력	석탄	LNG	석유	수력	합계
1,327(27.0)	1,553(30.5)	1,287(25.3)	487(9.6)	388(7.6)	5,086(100)

자료: 산업자원부, 2002. 8.17, 제1차 전력수급 기본계획

6) 에너지 관련 전담기구는 이전의 동력자원부에서 산업자원부, 지식경제부 그리고 현재의 산업통상자원부이다. 경제발전의 동력으로서 에너지 자원, 산업과 연관된 자원, 경제발전에 뒷받침하는 자원, 산업과 외교가 어울리는 자원 등이 에너지 정책의 목표였다. 자원 즉 에너지는 산업발전과 경제발전에 종속될 수밖에 없다. 한국과 같이 자원이 부재한 국가에서 에너지의 수급과 가격 문제는 산업발전의 핵심적 요소가 될 수밖에 없다. 그러나 이제 에너지는 자원 확보 및 수급이라는 일종의 Security와 더불어 수요관리와 중장기 에너지MIX 문제가 함께 고려되어야 한다. 원자력만으로 Security 문제가 해결된다면 좋겠지만, 그렇다해도 전력에 국한되는 정책일 뿐이다. 천연가스, 석유, 석탄 제반문제를 해결해야 하는데, 원자력 중심의 전력 정책은 타 연료에 대한 고려를 하지 않는다. 또한 한국사회가 지향해야 할 바람직한 에너지 MIX를 왜곡시킬 가능성이 크다. 특히 MB 정부 이후의 원자력 중심 정책은 천연가스 정책을 도외시하여, 전력공급 안전성 및 난방기본권을 저해할 가능성이 높다. 이와 관련해서는 송유나, 2013.1, 전략적 국가에너지정책 방향과 제도설계를 참조할 것.



[표 7] 제 1~3차 전력수급기본계획상 발전량 전망(단위: GWh, %)

연도	원자력	석탄	국내탄	LNG	석유	수력	기타	계
2002	122,764 (40.5)	110,945 (36.6)	7,001 (2.3)	29,684 (9.8)	26,666 (8.8)	5,982 (2.0)	-	303,042 (100)
2005	134,083 (38.8)	127,153 (36.8)	5,502 (1.6)	45,638 (13.2)	24,807 (7.2)	6,656 (2.0)	1,377 (0.4)	345,216 (100.0)
2008	138,870 (36.7)	156,448 (41.4)	6,098 (1.6)	43,073 (11.4)	23,995 (6.3)	8,300 (2.2)	1,302 (0.3)	378,086 (100.0)
2010	166,720 (42.1)	169,087 (42.7)	6,098 (1.5)	26,480 (6.7)	17,889 (4.5)	8,542 (2.1)	996 (0.3)	395,812 (100.0)
2015	209,841	172,892	-	37,517	8,076	9,364	9,339	447,029
2017	213,559	173,408	-	39,180	8,124	9,432	9,339	456,920

자료: 산업자원부, 제1~3차 전력수급 기본계획 자료 재구성

원자력 발전은 1980~90년 사이 집중적으로 건설되었다. 흥미로운 사실은 1978년 고리1호기 이후 매년 건설되다시피 한 원자력 발전이 한국수력원자력이 분사된 이후로는 5~6년을 주춤거리다가 2005년부터 신고리1·2호기, 신월성1·2호기, 신고리3·4호기 건설계획이 확정되면서 다시 활발해지기 시작했다는 점이다. 이는 전력산업 구조개편 즉 민영화 정책의 영향이다. 정부는 한전을 분할 민영화하기 위해 2001년 4월 2일 한전의 발전부문을 원자력 1개사와 화력 5개사로 분할하였다. 한국수력원자력이 한전의 자회사로 떨어져 나왔다. 당시 원자력은 민영화 대상이 아니었다. 그러나 분할된 6개사는 일종의 경쟁관계를 형성하면서 커다란 정책 변화의 시기를 겪게 된다.

우선 분할과 더불어 같은 날 전력거래소가 설립되면서 6개 회사는 전력 판매 입찰 경쟁을 시작한다. 원자력과 석탄화력의 경우 기저발전으로 기능할 수밖에 없기 때문에 입찰 경쟁은 무의미하다. 어차피 한전이 독점적으로 구매하기 때문에 모회사와 자회사 간 거래이다. 전력거래 시스템인 일종의 풀 제도는 몇 차례 변경되었다. 결국 한전과 정부는 원자력과 석탄 등 기저발전에 대해 보정계수를 적용하면서 사실상 거래가 아닌 거래, 시장이 아닌 시장을 고집해 왔다. 그런데도 한전 자회사인 6개 회사는 입찰경쟁을 해야만 했다. 이에 따라 판매 수익을 둘러싸고 분할된 6개 회사에 대해 정부는 정부대로, 경영진은 경영진대로 압박하기 시작했다. 사실상 경쟁이 아닌 시장에서 경쟁 압박을 한다는 것은 어불성설이다. 각 회사는 연료구매 경쟁<sup>7)</sup>

7) 화력발전 5개사는 비용을 줄이겠다고 분할 직후 석탄구매 경쟁을 시작했다. 5개회사의 분할 구매는 한전 시절 독점적 구매보다 오히려 비용을 높여 결국 경쟁 4~5년 만에 공동구매 형식으로 회귀하였다. 이 과정에서의 손실 규모는 생산비용 증가로 고스란히 이어져 결국 전력산업 구조개편이 비용만을 증가시켰다는 비판을 낳았다. 자세한 바는 전력산업 구조개편과 수직통합의 경제학, 2010년 사회평론을 참조.

을 하고, 계획예방정비 기간을 줄이고 유지·보수 비용을 줄이는 식의 무모한 경쟁을 하였다. 2011년 이후 원자력과 화력 등 6개 회사가 시장형 공기업으로 지정되면서 경영압박은 더욱 심해졌다. 이러한 경쟁체제는 원자력을 비롯하여 전력산업 전반의 안전성을 위협하는 직접적 요인이다. 이 글의 3장과 4장에서 자세히 살펴보고 있으나, 현재 원자력은 설계단계에서부터 비용과 시간의 절감 및 자재 구매의 저가 경쟁에 혈안이 되어 있다. 운영비용의 5%밖에 되지 않는 설비의 유지·보수비용을 줄이겠다고 정비시장을 대폭 개방하여 하청과 하도급이 난무한다. 원자력 발전 설비는 늘어나고 있으나 운영에 필요한 인원 충원은 적절히 이루어지지 않고 있다. 오히려 원전 수출을 위해 인력이 대거 파견되고 있어 정작 현장의 인원 부족은 심화되고 있는 상황이다. 이렇듯 지난 10년 이상의 전력산업 구조개편 과정은 설계에서부터, 생산, 건설, 유지·보수 전단계에 걸쳐 원자력 발전의 불안정성을 심화시켜왔다.

또한 6개 발전회사들은 단기 수익에 악영향을 미칠 수밖에 없는 장기 투자 즉 발전 설비 건설을 회피하였다. 원자력은 건설 계획에서 실제 가동까지 10여년, 석탄화력 역시 7~8년 정도가 소요된다. 이로 인해 상대적으로 짧은 건설 기간, 낮은 투자비가 소요되는 복합화력에 대한 투자가 집중되었다. 더욱이 2000년대 중반 이후 정부가 민간기업들의 복합화력을 허용하면서 2000년대는 복합화력이 집중적으로 건설되었다.<sup>8)</sup> 전력산업 구조개편(민영화) 정책 이후 원자력의 설비 증설이 다소 유보된 것은 이러한 맥락에서이다. 그러나 이미 이식된 원자력 산업의 경쟁체제, 위험한 비용 절감 논리는 원자력 발전이 급격히 확대되는 현 시점에 와서는 안전성을 악화시키는 핵심 요인이 되고 있다는 사실을 간과하지 말아야 한다.

[표 8] 가동 및 건설 중 원자력 발전소 현황<sup>9)</sup>

기수	발전소명	용량 (MW)	착공일	운영허가일 (최초입계일)	상업운전 개시일	설계수명 만료일
1	고리1호기	587	70.09.25	72.05.31 (77.06.19)	78.04.29	07.06.18

8) 향후 지향해야 할 바람직한 에너지 MIX와 관련하여 천연가스 복합화력 설비가 증가하였다는 사실은 결과적으로 반가운 일이다. 그런데 현재 복합화력 설비는 민간회사에 의해 주도되고 있고 전력 거래소의 기형적 거래시스템과 가격결정 구조로 인해 민간회사에게만 막대한 이익을 주는 구조가 되어 있다. 민간이 주도하는 전력산업은 공급안전성보다 수익을, 바람직한 에너지 전환보다 이익을 추구하는 구조로의 전락과 필연적 상관관계를 갖는다. 송유나, 2012, 전력산업 민영화의 이면: 대기업의 블루오션으로 변질된 전력산업, 사회공공연구소 이슈페이퍼를 참조할 것.

9) 2013년 2월 제6차 전력수급 기본계획에 따라 유보된 4기의 발전소는 신고리 5·6호기와 신울진 3·4호기이다. 2013년 말 수립될 제2차 국가에너지 기본계획을 통해 유보된 4기 발전소의 향방이 결정될 예정이다.

기수	발전소명	용량 (MW)	착공일	운영허가일 (최초입계일)	상업운전 개시일	설계수명 만료일
2	월성1호기	679	76.11.17	78.02.15 (82.11.21)	83.04.22	12.11.20
3	고리2호기	650	77.03.01	83.08.10 (83.04.09)	83.07.25	23.04.08
4	고리3호기	950	78.02.11	84.09.29	85.09.30	24.09.28
5	고리4호기	950	78.02.11	85.08.07	86.04.29	25.08.06
6	영광1호기	950	80.03.05	85.12.23	86.08.25	25.12.22
7	영광2호기	950	80.03.05	86.09.12	87.06.10	26.09.11
8	울진1호기	950	81.01.12	87.12.23	88.09.10	27.12.22
9	울진2호기	950	81.01.12	88.12.29	89.09.30	28.12.28
10	영광3호기	1,000	89.06.01	94.09.09	95.03.31	34.09.08
11	영광4호기	1,000	89.06.01	95.06.02	96.01.01	35.06.01
12	월성2호기	700	91.10.09	96.11.02	97.07.01	26.11.01
13	울진3호기	1,000	92.05.27	97.11.08	98.08.11	37.11.07
14	울진4호기	1,000	92.05.27	98.10.29	99.12.31	38.10.28
15	월성3호기	700	92.09.18	97.12.30	98.07.01	27.12.29
16	월성4호기	700	92.09.18	99.02.08	99.10.01	29.02.07
17	영광5호기	1,000	96.09.24	01.10.24	02.05.21	41.10.23
18	영광6호기	1,000	96.09.24	02.07.31	02.12.24	42.07.30
19	울진5호기	1,000	99.01.04	03.10.20	04.07.29	43.10.19
20	울진6호기	1,000	99.01.04	04.11.12	05.04.22	44.11.11
21	신고리1호기	1,000	05.01.17	10.05.20	11.02.28	50.05.18
22	신고리2호기	1,000	05.01.17	11.12.02	12.07.20	52.07.00
23	신월성1호기	1,000	05.10.01	11.12.02	12.07.31	52.07.00
24	신월성2호기	1,000	05.10.01	14.03.00	14.09.00	54.09.00
25	신고리3호기	1,400	07.09.13	14.03.00	14.09.00	74.09.00
26	신고리4호기	1,400	07.09.13	15.03.00	15.09.00	75.09.00
27	신울진1호기	1,400	10.04.30	16.10.00	17.04.00	77.04.00
28	신울진2호기	1,400	10.04.30	17.10.00	18.04.00	78.04.00

참조: 신월성2, 신고리3,4호기는 시험성적서 위조사건에 의해 무기 연기된 상태로 잠정예정일임.  
신고리 3,4호기, 신울진 1,2호기의 수명은 60년임.

#### IV. MB 정부 원자력 확대 정책의 문제점

2008년 8월 27일 제1차 국가에너지 기본계획(2008~2030)을 수립하면서 한국의 국가에너지 정책은 비로소 통합적 체계를 갖추었다. 제1차 국기본은 2006년에 제정된 에너지기본법에 따라 20년을 장기계획으로 5년마다 수립·시행되는 에너지정책 관련 최상위 국가전략이다. ‘고유가 경향의 장기 지속, 석유와 LNG의 수급 불안 가중, 에너지원 고갈 위험성 증대, 각국의 에너지 안보에 따른 정치적 위기 심화, 저탄소에 기반한 에너지 전환의 문제’ 등을 고려하여 수립한 2030 국가에너지정책의 중심에는 사실상 원자력 발전을 대폭 확대한다는 목표가 있었다.

제1차 국기본은 2030년까지 원자력을 설비 비중 41%, 발전량 비중 59%까지 늘려간다는 계획이었다. 이 계획대로라면 2008년 기준으로 신고리 3,4호기와 같은 1,400MW급 원전이 11기 이상 추가 건설되어만 한다. 제1차 국기본에 따라 수립된 제4차 전력수급 기본계획은 원자력 설비 비중을 2022년까지 25.1%에서 32.6%로 늘리고, 발전량(생산비중)은 35.5%에서 47.9%로 늘리겠다고 하였다. 이로써 신고리 1-4호기, 신월성 1-2호기 등에 이어 신울진 등 6기의 추가 건설이 예정되었다. 이른바 원자력 르네상스의 국면이 도래한 것이다.

[표 9] 2022년까지 전력의 전원구성 전망(설비용량(MW)/ 구성비(%))

구분	원자력	석탄	LNG	석유	신재생	양수/집단	합계
2008년	17,716	22,835	17,969	5,340	1,900	4,735	70,494
	25.1	32.4	25.5	7.6	2.7	6.7	100.0
2022년	32,916	29,420	23,062	3,591	4,060	7,842	100,896
	32.6	29.2	22.9	3.6	4.0	7.8	100.0

자료: 지식경제부, 2008.12, 제4차 전력수급 기본계획

제1차 국기본과 제4차 계획에 따르면 2020년 이후 한국의 원자력은 발전량 기준으로 50~60%를 차지하게 된다. 그런데 전력산업의 특성상 원자력 발전의 과도한 확대에는 반드시 고려해야 할 몇 가지 문제점이 내포되어 있다.

[표 10] 전원별 발전량 전망(단위: GWh/%)

연도	원자력	석탄	LNG	석유	신재생	양수/집단	총합계
2007년	142,937 (35.5)	154,674 (38.4)	78,427 (19.5)	18,228 (4.5)	4,313 (1.1)	4,546 (1.1)	403,125 (100.0)
2022년	265,180 (47.9)	198,822 (35.9)	34,132 (6.2)	887 (0.2)	25,844 (4.7)	28,432 (5.1)	553,297 (100.0)

자료: 지식경제부, 2008.12, 제4차 전력수급 기본계획

우선 원자력 발전은 일단 가동이 시작되면 연료다발이 소진되기 전까지 가동을 멈추기 어렵다. 멈추면 위험이 증대되기 때문에 사고 상황이 발생할 가능성이 크다. 특히 수요와 공급이 일치해야 하고 저장이 용이하지 않은 전력의 특성으로 인해, 공급에 비해 수요가 충분하지 않으면 전력설비의 불안정성을 심화시켜 일종의 블랙아웃을 유발할 수 있다. 원자력 발전 등 기저 발전 비중이 높았던 시기, 전력소비가 낮은 시간대에 심야전력 등 할인제도를 도입하여 소비를 촉진했던 것은 이 때문이다. 낮은 소비 즉 저피크 시점 때문에 양수발전은 반드시 필요하다. 만약 한국에서 원자력 발전이 60%까지 가동하기 위해서는 그 만큼 소비를 늘리거나 저피크 시간대를 조절할 수 있는 양수와 침두발전을 확대해야 한다. 즉 전력예비율 역시 대폭 늘려야만 하는 것이다. 이렇듯 원자력 발전 비중이 높아지면, 과잉 설비로 나아가거나 전력 다소비를 전제하지 않고서는 안전한 운영과 유지가 불가능하다.<sup>10)</sup> 그렇기 때문에 원자력의 낮은 비용 즉 경제성에 대한 정부와 일부의 주장은 과잉설비로 인한 비경제성, 다소비 촉진으로 인한 제반 사회경제적 문제를 고려해 보면 전혀 타당성이 없다.

다음으로 원자력 발전의 확대가 과연 안전한 운영과 함께 가고 있느냐, 갈 수 있느냐에 대해 살펴보아야 한다. 현재 원자력 발전 설비는 늘어나고 있지만 적절한 인원 충원이 되지 않고 있다. 설비 자체가 적합한지에 대해서도 최근 터진 일련의 사고 및 잦은 고장 사태들이 그 의구심을 높이고 있다. 설계에서 시공, 유지·보수 전 과정에서 설비에 대한 적절한 케어가 이루어지고 있지 않기 때문이다. 원자력 발전은 설계 단계에서부터 시공까지 그리고 운영과정에서 끊임없는 시간 절감, 비용 절감, 인건비 절감, 계약 단가 절감 등 연쇄적인 악순환 고리 하에 존재하고 있다. 수익성·경제성 논리가 정부정책으로부터, 공기업과 공기업 간 관계로 강요되고 있고, 민간기업에 의해 악용되는 실정이다. 특히 원자력발전의 수출지향 정책은 악순환의 고리를 더욱 악화시킬 것이다. MB 정부가 구상한 원자력 확대 정책은 향후 20년 동안의 건설비만 해도 26조원 이상을 예상한다. 향후 운영비용 등 제반 사항을 고려한다면 4대강 사업보다 더 막대한 지출을 요하는 사업이다. 상당한 이권이 정책방향을 좌우하고 있으며 이권과 개입된 로비와 부적절한 관계가 난무할 수밖에 없음은 짐작하고도 남을만 하다.

10) 원자력 비중이 80%에 가까운 프랑스가 한국의 롤모델로 자주 등장한다. 그런데 유럽은 전력자유화 조치에 따라 전 유럽 간 전력거래가 가능하다. 프랑스는 원자력으로 남는 전기를 타국에 판매하여 안전성을 도모한다. 역설적으로 프랑스는 원자력으로 높은 판매수익을 올리면서도 자국의 피크시기에는 전력을 수입할 수밖에 없는 조건에 있다. 한국은 유럽의 자유화 즉 시장개방과 민영화 정책을 모방하여 전력산업 구조개편 정책을 추진하였다. 그런데 한국의 전력 조건은 수출을 할 수도 없고 수입을 할 수도 없다. 자유화·민영화 정책 그 자체도 문제이지만, 전력산업 전반의 수급 안전을 위해서도 유럽 등 타국 사례의 무분별한 모방과 추종은 지양되어야 할 것이다.

[표 11] 발전설비 투자비전망(단위: 억원)

구분	2009~2012	2013~2017	2018~2022	합계
원자력	112,149	103,278	46,728	262,155
석탄	15,650	41,437	-	57,087
석유	-	-	-	-
LNG	43,801	-	-	43,801
양수	5,290	-	-	5,290
합계	176,890	144,716	46,728	368,334

자료: 지식경제부, 2008.12, 제4차 전력수급 기본계획

5년을 기본단위로 설계한 국가에너지기본계획이 2010년 말 수정되었다. 수정 계획은 '2050년까지 장기 플랜에 기초하며, 에너지복지와 에너지자립을 강조하면서 원자력발전과 스마트그리드를 통한 신시장 창출, 신재생 11%에 대한 재검토, 수출동력으로서 원전 세계 점유율 20% 목표' 등이 내용이다. 11%였던 신재생에너지의 비중은 9%로 낮아졌다. 수정계획과 동시에 수립된 제5차 전력수급 기본계획은 원자력과 LNG 발전에 대해 소폭 수정을 한다.

[표 12] 2024년까지 에너지원별 설비비중(설비용량(MW)/구성비(%))

구분	원자력	석탄	LNG	석유	양수	집단	신재생	합계	
2010년	제4차	18,716	24,205	19,899	5,383	3,900	1,668	2,365	76,136
		24.6	31.8	26.1	7.1	5.1	2.2	3.1	100
	제5차	18,716	24,205	19,422	5,372	3,900	1,674	2,127	75,416
		24.8	32.1	25.8	7.1	5.2	2.2	2.8	100
2015년	제4차	25,916	29,420	23,062	4,291	4,700	2,795	3,384	93,568
		27.7	31.4	24.6	4.6	5.0	3.0	3.6	100
	제5차	24,516	30,945	23,517	4,108	4,700	4,314	4,183	96,283
		25.5	32.2	24.4	4.3	4.9	4.4	4.3	100
2020년	제4차	31,516	29,420	23,062	4,291	4,700	3,142	4,060	100,191
		31.5	29.4	23.0	4.3	4.7	3.1	4.1	100
	제5차	31,516	31,945	23,517	4,108	4,700	4,846	6,653	107,285
		29.4	29.7	21.9	3.8	4.4	4.6	6.2	100
2022년	제4차	32,916	29,420	23,062	3,591		7,842	4,060	100,896
		32.6	29.2	22.9	3.6		7.8	4.0	100.0
2024년	제5차	35,916	31,445	23,517	4,108	4,700	4,846	8,061	112,593
		31.9	27.9	20.9	3.6	4.2	4.3	7.2	100

자료: 지식경제부, 제4~5차 전력수급 기본계획 재구성

제4차 계획상 2022년 설비비중은 원자력 32.6%, 석탄 29.2%, LNG 22.9%, 신재생 4.0%이었다. 제5차 계획상 2024년 설비비중은 원자력이 31.9%로 소폭 감소하고, 석탄은 27.9%로 줄어든다. LNG 설비는 20.9%로 감소하고 신재생이 7.2%로 늘어난다. 전반적으로 총수요 전망을 축소 설계한 상황에서 에너지원별 조정이 가해졌다.

현재의 전력대란은 원자력 발전에 대한 큰 의존도를 직접적 원인으로 한다. 그러나 이미 2011년 9월 15일 국민들은 초유의 순환정전 사태를 경험했다. 전력수요 예측 오류가 낳은 실수라 하지만, 그렇지 않다. 수요예측 오류와 더불어 예상치 않았던 설비의 사고, 설비예비율의 하락 등이 더 큰 원인이다. 설비 고장과 잦은 트립 등은 설비가 이제 더 이상 안전하지 않다는 시그널이다. 설비예비율의 하락은 공기업이 투자를 하지 않는 구조적 원인 때문이다. 또한 민간이 약속하고 민간에게 할당되었던 전력설비가 적기에 공급되지 않은 이유도 있다. 이렇듯 전력 수급의 불안이 복합적인 원인에서 비롯되었음에도 불구하고, 정부는 본질을 외면한 채 2011년 이후 오로지 국민들을 향해 ‘절전’만을 외치고 있다. 2013년 원자력 비리 사태로 촉발된 전력대란 역시 전력당국의 현 태도로는 절대 해결 불가능해 보인다. 자국의 안전성에는 관심이 없으면서, 원전 세일즈에 나서왔던 것이 전력당국의 태도였다. UAE 원전 수출이 소나타 200만대 수출에 맞먹는다고 자랑하였지만, 정작 UAE 수출을 위해 현장 노동자들은 인력부족과 노동강도 강화에 시달려 원전 안전성을 돌볼 겨를조차 없는 상황이다.

## V. 박근혜 정부, 원자력 확대 및 민영화 정책의 계승

2013년 2월 22일 제6차 전력수급 기본계획이 확정되었다. 제6차 수급계획은 4기의 원자력 발전 건설을 유보하였고 신재생에너지를 국가에너지기본계획 수정안보다 두 배 이상 확대하는 내용이다. 연도별 전원 구성비로 보면, 2027년 원자력 22.8%, 석탄 28.5%, LNG 19.8%, 신재생 20.3% 등이다. 제5차 계획과 비교할 때 원자력 비중이 31.9%에서 상당부분 낮아졌다. 반면 신재생이 7.2%에서 20.3%로 대폭 확대되었다. 석탄과 LNG 비중은 비슷한 수준이다. 원자력을 줄여 신재생에너지를 늘린 것으로 보인다. 그러나 계획되었던 원자력 4호기를 단지 유보한 내용이지, 중단한 것이 아니다. 계획되었던 원자력 4호기와 추가 증설 등은 제2차 국가에너지 기본계획으로 미루어져 잠시 수면 아래로 내려간 상황이다. 2013년 말에 제2차 국가본이 확정될 것이기에 제6차 계획은 사실상 큰 의미가 없다고 판단해서인지, 구체적 내용과

실행계획도 없이 심각할 정도로 부실한 수준이다.

[표 13] 제6차 전력수급 기본계획상 발전설비 건설계획

구 분	석 탄			LNG			계	
	회사명	설비명	설비 용량	회사명	설비명	설비 용량		
적정 규모	남동발전	영흥	#7	87	GS EPS	당진복합	#5	95
			#8	87			남부발전	영남복합
	중부발전	신서천	#1	50	대우건설	대우포천	#1	94
			#2	50			SK E&S	여주복합
	SK건설	NSP IPP	#1	100				
			#2	100				
	삼성물산	G프로젝트	#1	100				
			#2	100				
동양파워	동양파워	#1	100					
		#2	100					
			874 (10기)				324 (4기)	1,198 (14기)
불확실 대응설비	동부 히슬라	동 부 하 슬 라	#1	100	서부발전 현대산업 개발	신평택3단계 복합 통영복합	#1	90
			#2	100			#1	92
				200 (2기)				182 (2기)
계 획 반 영 합 계	공기업	274 (2개사, 4기)			130 (2개사, 2기)			404 (4개사, 6기)
	민간	800 (4개사, 8기)			376 (4개사, 4기)			1,176 (8개사, 12기)
	계	1,074 (6개사, 12기)			506 (6개사, 6기)			1,580 (12개사, 18기)

자료: 지식경제부, 2013.2, 제6차 전력수급 기본계획(안)

반면 민자발전 확대, 즉 전력산업 민영화와 관련해서는 상당히 과감한 계획을 담고 있다. 제4~5차 계획을 통해 민자발전은 복합화력을 중심으로 지속적으로 확대되어 현재 전체 설비용량의 15~20% 가량을 차지하고 있다. 제4~5차계획까지만해도 석탄화력은 STX와 동부그룹에 각 1,000MW를 허용한 것에 그쳤었다. 그런데 제6차 계획에서는 SK, 삼성, 동양, 동부그룹에 각각 2000MW, 총 8000MW를 허용하였다. 제6차 계획상 석탄화력의 공공:민간 비중은 2,740MW:8,000MW, LNG의 공공:민간 비중은 1,300MW:3,760MW이다. 공공:민간 총 비중은 1:3으로 민간에게 세 배 이상의 발전소를 건설할 것을 허용해준 것이다.<sup>11)</sup>

11) 민자발전의 현황과 그 문제점, 박근혜 정부의 제6차 전력수급기본계획의 내용과 관련해서는 송유나, 2013.4, 박근혜정부의 친재벌 에너지(전력·가스) 정책, 사회공공연구소 이슈페이퍼를 참조할 것.



[표 14] 제6차 전력수급 기본계획상 민자발전 소유기업과 용량

에너지재벌	발전형태	용량
삼성	·삼척 석탄화력	2,000MW
S K	·SK 건설 삼천포석탄화력 ·SK E&S 여주복합	2,000MW 950MW
동양파워	·삼척석탄화력	2,000MW
동부하슬라	·강릉석탄화력	2,000MW
현대산업개발	·통영복합	920MW
대우건설	·포천복합	940MW
GS EPS	·당진복합	950MW
민자 총계		11,760MW

현재 정부 정책 방향대로라면, SK는 총 6,400MW 이상의 설비를 보유하여 민자발전 1위를, 다음으로 포스코가 4~5,400MW로 2위를, GS가 4,000MW 정도로 3위를 차지하게 될 것이다. 이와 함께 동부와 삼성, 동양, STX 등이 발전 시장을 잠식하게 될 것이다. 그런데 민영화 정책은 단지 비원자력 부문에만 있다고 볼 수 없다. 원자력 발전을 총괄하는 한국수력원자력을 민영화 -소유권 매각- 하지 않을 뿐이지, 연관 기업과 체제 전반을 시장화하거나 민간의 진입을 확대시키고 있다. 한전 KPS와 한국전력기술에 대한 경쟁도입식 민영화 정책이 현재 진행 중에 있다. 원자력 산업에서 설계와 유지·보수에 민간진입이 허용된다는 것은 원자력 안전을 담보하는 주요파트를 민간에게 맡긴다는 것을 의미한다. 또한 정부의 수익성과 수출 위주의 원자력 정책, 한전의 자회사에 대한 시장주의적 압박, 민간 대기업들의 저가입찰 로비와 수주경쟁 등을 통해 시장성·경제성이 우선될수록 원자력의 안전성은 점차, 더 큰 속도로 추락하게 될 것이다.



집중조명2

# 甲乙관계, 그리고 경제민주화



2013 한국인권보고서

2013년 갑을관계 사건과 그 의미

유현영, 김철호, 김은산, 박진석, 성춘일 변호사 (민변 민생경제위원회)

대형마트 영업시간 규제와 행정소송의 경과 및 의의

양창영 변호사 (민변 민생경제위원회)

토익시험 주관사 YBM의 시장지배적사업자

지위 남용과 소비자 보호의 필요성

신명근 변호사 (민변 민생경제위원회)

우리나라 이동통신시장의 현황과 통신요금 인하 방안

조형수 변호사 (민변 민생경제위원회)

금융감독체계 개편 및 금융소비자보호법 제정의 방향

- 동양증권 사태, 우리은행-파이시티 사태에 대한 검토를 바탕으로

백주선 변호사 (민변 민생경제위원회)

국회 경제민주화 입법 과정과 결과에 대한 평가와 제언

김성진 변호사 (민변 민생경제위원회)

불공정거래 근절을 위한 행정개혁 방향

김남근 변호사 (민변 민생경제위원회)

## 2013년 갑을관계 사건과 그 의미

유헌영, 김철호, 김은산, 박진석, 성준일 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 서론

2013년 푸르른 5월, 우리는 우리사회의 <매트릭스>의 이면을 목격하게 되었다.

메모리반도체 분야 1위 삼성전자, 조선업 강국, 세계 휴대폰 시장 석권 등 기업들의 화려한 타이틀로 포장된 우리사회는 모든 것이 풍요롭고 안락한 매트릭스였다.

3명의 편의점주의 자살, 1명의 대리점주의 죽음 그리고 인터넷을 뜨겁게 달군 남양유업의 영업사원의 욕설이 담긴 파일이 공개된 후에야 우리는 비로소 매트릭스의 이면에 있던 우리의 진정한 현실을 보게 되었다.

독재정치를 청산하고 정치적인 억압에서 해방된 지 25년이 지난 2013년, 우리는 우리도 모르는 사이에 경제적 힘의 논리에 의해 지배당하고 억압당하는 ‘갑을관계’의 시대에 살고 있었다.

### II. 갑을관계 사례

#### 1. 남양유업의 불공정행위와 상생협약의 체결

##### 가. 사건의 배경

##### (1) 남양유업의 구입강제행위

2013년을 갑을관계와 경제민주화의 원년으로 만든 남양유업의 구입강제행위는 우리에게 ‘밀어내기’라는 단어로 더욱 친숙하다. 대리점이 주문하지 아니한 상품을 거래

상의 지위를 이용하여 강매시키는 구입강제행위는 유통업에서 흔히 발생하는 볼 수 있는 불공정거래행위 중 하나이나 남양유업의 제품은 유제품이어서 유통기한 짧고 위 기간이 지나면 폐기처분할 수밖에 없는 점, 2006년 밀어내기로 이미 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았음에도 발주시스템인 PAMS21을 증거 인멸이 용이하도록 변경하면서까지 밀어내기를 지속적해 온점에서 대리점주의 피해가 매우 컸다.

#### (가) 남양유업의 제품 주문·공급 시스템

남양유업의 대리점주는 남양유업의 PAMS21이라는 인터넷주문 시스템(이하 'PAMS21'이라 한다)을 이용하여 매일 오전 11시까지 인터넷으로 유가공 제품을 주문하도록 되어 있다. 위 주문 내역이 남양유업의 거래처 주문관리 프로그램인 NYC에 전송되면 남양유업은 NYC 데이터를 바탕으로 다음날 대리점에 주문받은 유가공 제품을 공급한다. 그 과정에서 대리점주가 미처 PAMS21을 통해 주문을 하지 못했거나 주문 마감시각 이후 추가주문을 할 필요가 있는 경우에는 지점 담당자에게 전화를 걸어 주문을 하게 되는데 지점 담당자는 이러한 주문 변경 내역을 NYC에 반영하여 PAMS21과 유선을 통한 합계 주문량을 확정하였다.

PAMS21은 원래 대리점 주문 내역과 지점에서 수정한 주문 내역을 모두 확인할 수 있도록 설계되었는데 남양유업은 2010. 9.경부터 대리점주가 최초 주문한 내역을 검색 및 출력을 할 수 없도록 PAMS21을 변경하고 남양유업의 주문 담당자는 NYC를 이용한 최종 주문량의 임의수정을 용이하게 하였다.

#### (나) 남양유업의 결제 시스템

남양유업은 신한은행 및 삼성카드와 사이에 결제대행계약을 체결하였다. 이에 따라 남양유업은 매월 초 대리점에 대한 전월분의 물품대금을 신한은행 및 삼성카드로부터 지급받고 대리점주는 그로부터 약 30일의 기한 내에 신한은행에 위 제품 대금을 납부하는 방식으로 물품대금 지급이 이루어져 밀어내기에 의한 물품대금도 전액 납부할 수밖에 없었다.

### (2) 남양유업의 부당한 이익제공 강요행위

#### (가) 판촉사원 임금전가 행위

남양유업은 이마트 등 대형 유통업체가 진열 판촉사원의 파견을 요청하자 파견계획을 직접 수립하고, 진열 판촉사원 투입 및 교체여부 결정, 급여 등 제반사항을 결정·관리하는 등 실질적 고용주임에도 불구하고, 대리점주와의 사전 상의 없이 대리점주에게 진열 판촉사원 임금의 50% 이상을 전가하였다.

#### (나) 명절 사례금 제공 강요행위

남양유업의 영업사원은 2008.년부터 2012.년까지 각 연도의 설날 및 추석 즈음에 대리점주에게 명절떡값을 명목으로 금품을 요구하였다. 금품을 제공하지 않는 경우에 수천만 원의 권리금을 투자한 대리점 계약을 해지하겠다고 하거나 평소 보다 많은 양의 밀어내기를 하는 등의 불이익을 입을 염려가 있기 때문에 대리점주들은 남양유업 영업사원에게 어쩔 수 없이 명절떡값 명목으로 현금으로 10만 원에서 20만 원씩을 지급하였다.

#### (다) 남양유업의 부당 거래거절 행위

한편 남양유업은 대리점주들과 물품공급계약을 체결하면서 계약기간의 정함이 없고 계약상대방도 기재하지 아니한 백지계약서를 교부하였다. 그리고 대리점주가 남양유업에게 구입강제 물량에 항의하거나, 이익제공 행위에 항의하는 경우 남양유업은 평소보다 더 많은 물량의 밀어내기(보복적 밀어내기)를 감행한 것은 물론 대리점주가 견디지 못해 대리점을 매도하려고 인수자를 데려오면 번번이 퇴짜를 놓아 대리점주가 권리금을 회수하지 못하도록 한 상황에서 일방적으로 대리점 계약을 해지를 하였다.

### 나. 사건의 전개

피해 대리점주 중 일부가 2013. 1. 25. 남양유업 밀어내기 관행을 공정거래위원회에 신고하였고, 남양유업 앞에서 남양의 불공정행위를 알리는 집회를 시작하였다. 한편 남양은 피해자들을 허위사실 유포에 의한 명예훼손으로 고소하였고 피해자들은 2013. 4. 1. 남양유업 관계자를 서울지방검찰청에 고소하였다. 2013. 5. 4. 영업사원이 대리점주에게 밀어내기를 강요하는 욕설이 담긴 녹음파일이 언론에 공개되면서 남양은 비로소 세간의 주목을 받기 시작했다. 녹음파일 공개 당일 남양유업은 사과문을 게재하였으나 남양에 대한 비난이 거세진 가운데 검찰은 2013. 5. 6. 남양유업 본사를 압수수색 하였고, 2013. 5. 8. 전국 편의점업주의 남양유업 제품 불매 등 소비자 불매운동 시작되었다.

피해 대리점주들은 2013. 5. 12. 남양유업대리점협의회를 결성하였고 2013. 5. 21. 남양유업과 밀어내기에 대한 제도 개선과 피해배상을 내용으로 하는 교섭을 개시하였다.

공정거래위원회는 2013. 7. 16. 남양유업에 이례적인 과징금 123억 원 부과하고 형사고발 조치를 단행하였다. 교섭의 결렬 피해자들의 식발 등 피해자들이 남양의 부당함을 호소한지 6개월 만인 2013. 7. 18. 남양유업과 남양유업대리점협의회는 상생협약 체결하였으며, 현재 상생협약에 따라 피해배상에 관한 중재절차가 진행 중이다.

#### 다. 공정거래위원회의 심결

공정거래위원회는 2013. 7. 9. 남양유업의 부당한 구입강제 행위 및 판촉사원 임금 전가의 부당한 이익제공 강요가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’이라 합니다) 제23조 제1항 제4호의 거래상 지위 남용 행위에 해당함을 확인하고, 조치내용은 시정명령, 과징금 123억 원 부과 및 검찰 고발이었다.

시정명령의 내용은 밀어내기 및 진열 판촉사원 임금 전가행위 금지하고, 주문 시스템을 대리점 최초 주문기록, 변경 주문기록 및 사유, 최종주문량 등이 나타나도록 변경하고 주문기록 등은 5년 간 보존, 90일 내 변경 후 공정위에 보고하도록 하며, 대리점에 공급한 물품대금 결제 시 제품 주문량·공급량 및 대금 산정근거 등을 대리점이 확인승인한 후 대금 지급이 이루어지도록 결제방식을 변경하고 내용을 공정위에 보고하도록 하고, 진열 판촉사원 임금 분담 시에는 분담비율 등을 대리점과 사전협의 후 계약서에 명기해야 하는 것을 내용으로 한다.

#### 라. 검찰의 공소제기

검찰은 2013. 7. 22. 남양유업의 대표이사 김웅 외 5명을 독점규제및공정거래에관한법률위반, 위력에의한업무방해 등을 이유로 불구속기소하였고, 남양유업의 전 대표이사 박건호 및 전·현직 지점장 및 영업사원 22명을 300만원에서 1,000만 원의 벌금에 처하는 약식기소를, 남양유업을 2억 원의 벌금에 처하는 약식기소를 하였다.

#### 마. 사건의 의미

남양유업 사건은 사회에 만연한 갑을관계의 문제를 극명하게 드러내어 불공정한 거

래를 시정하여야 한다는 공감대를 형성하게 하고, 자발적인 소비자 불매운동 발생 및 불공정거래행위가 기업의 이미지를 훼손하여 기업의 이윤에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 공감대 형성의 계기가 되었으며, 중소기업들이 단결하여 단체를 만들고, 대기업과 교섭을 통하여 문제를 해결할 수 있는 가능성을 제시한 최초의 사건이라는 점에서 의미가 있다.

## 2. CU(구 훼미리마트) 계약해지 소송의 경과와 의의

### 가. 사건의 경위 및 사실관계

#### (1) 사건의 배경

CU가맹본부는 가맹점으로부터 가맹점 매출의 35%를 매월 가맹수수료로 받도록 가맹계약을 맺고 있는데, 이에 따라 가맹본부는 가맹점의 영업이익과는 상관없이 계속적으로 이익을 취할 수 있게 된다. 그리고 계속적인 적자에 시달리던 가맹점이 결국 계약해지를 원한다 하더라도 가맹본부는 가맹계약서에 따라 과도한 해지 위약금(12개월 동안의 가맹 수수료)을 요구함으로써 가맹점주로 하여금 적자를 감수하면서까지 노예처럼 가맹계약을 유지할 수밖에 없게 하였다.

이 밖에도 24시간 영업 강요, 근접 출점 문제 등으로 가맹점주들은 지속적으로 고통을 받아왔고 이를 견디지 못한 가맹점주들이 자살이라는 극단적인 선택을 한 사례들이 언론을 뜨겁게 달구었다. 이에 따라 민변 민생경제위원회 공정경쟁4분과(당시 가맹사업팀)에서는 이러한 불공정한 구조의 시정을 위해 가맹점주협의회와 함께 가맹본부와 교섭을 하고 관련 법 개정 운동 등을 하는 한편, 가맹계약의 해지가 시급한 가맹점주들을 위해 가맹점주의 동의를 받지 않은 상호변경을 원인으로 한 해지소송을 진행하게 되었다.

#### (2) 사실관계

“훼미리마트”라는 상호로 편의점가맹사업을 해오던 ‘주식회사 보광훼미리마트’는 2012. 6. 7. 사명을 ‘주식회사 비지에프리에일’로 변경하여 이를 등기하고, 2012. 6. 19. 언론보도를 통해 ‘훼미리마트’를 ‘CU(씨유)’라는 브랜드로 변경할 것임을 밝히고 2012. 8. 1.부터 순차적으로 브랜드변경에 따른 간판교체작업 등을 진행하였다.



이에 영업표지변경에 동의하지 않고 기존 영업표지 그대로 영업을 하고 있는 점주 및 영업표지변경 동의서가 존재하고 가맹본부가 교체해준 변경된 영업표지의 간판으로 영업을 하고는 있으나 해당 동의서가 가맹점주의 허락 없이 영업사원이 가맹점주의 공인인증서를 사용해 영업표지변경에 대한 전자서명을 한 경우에 해당하는 점주들이 가맹본부에 대해 가맹계약 위반으로 계약해지 및 위약금 청구소송을 하기에 이르렀다.

#### 나. 소송의 경과 및 해결

가맹점주들은, 가맹본부는 가맹계약에 따라 가맹점포에 대해 영업표지사용허락 및 계속적 제공의무를 부담한다는 점, 가맹본부가 계약을 위반한 경우 위약금을 예정한 계약 조항은 없으나 가맹점이 계약을 위반한 경우의 위약금 조항은 있고 이를 이 사건에 유추적용할 수 있다는 점 등을 근거로 하여 가맹계약을 해지하고 해지일 전월 부터 12개월간 평균월매출이익의 65%를 손해배상액으로 청구하였다(서울중앙지방법원 2013가합500065 손해배상(기)).

이에 대해 가맹본부는, 영업표지변경에 동의하지 않은 가맹점주의 경우 기존 영업표지로 계속 영업을 할 수 있고 동의서는 유효한 방식으로 작성된 것이며, 현재 변경된 영업표지로 영업을 하고 있는 점주들은 영업표지변경에 동의한 것으로 봐야 한다는 점 등을 들어 항변하였다.

그 후 대부분의 점주가 소송 계속 중에 가맹본부와 합의하여 소를 취하하고 가맹금과 투자금을 반환받거나, 위약금을 지불하지 아니하는 조건으로 가맹계약을 합의해지하였다. 다만 영업표지변경에 대한 동의서가 존재하는 점주 일부가 판결 선고 전에 합의에 이르지 못해 영업표지변경 동의서가 유효하지 않다는 증거가 없어 원고의 청구를 기각한다는 판결(2013. 7. 2. 확정)을 받았으나 수 일 내에 해당 점주들도 모두 가맹본부와 합의해지를 하였다.

#### 다. 의의

편의점업계의 불공정관행을 시정하기 위하여 가맹점주들과 함께 가맹본부와의 교섭 및 관련 법 개정 등 여러 운동을 하였으나 당장 현재의 고통을 감내하기 어려운 점주들의 경우에는 가맹계약을 해지하고 다른 생계를 위한 수단을 강구할 수 있도록 돕는 방법 밖에 없었다. 비록 본 사례의 경우는 승소판결을 받아내지는 못했지만 소

송을 수단으로 하여 가맹본부와의 합의를 이끌어냄으로써 목적했던 바를 이룰 수 있었다는 데에 의의가 있다고 할 것이다.

### 3. 현대아이파크몰 입점업체 인테리어 비용 일방적 전가 사건

#### 가. 사안의 개요

(주)태명인터내셔널(이하 ‘신고인’)은 중국에서 가구공장을 운영하고 있는 상해태명유한공사의 한국 유통법인으로, 2012. 5월경 현대아이파크몰과 입점계약을 체결하고, 현대아이파크몰 리빙관 7층에 입점하였다. 신고인은 현대아이파크몰과 특약매입거래를 체결하였는바, 판매수수료 매출액의 25%를 현대아이파크몰에 납부하는 내용의 계약을 체결하였다.

신고인은 현대아이파크몰과 입점을 위한 준비를 하는 과정에서, 2012. 6. 18. “인테리어 공사 확인서”라는 명목 하에 매장과 공용부분에 대한 인테리어 공사비용 부담에 관한 문제가 되는 약정을 하였는데, 당시 현대아이파크몰은 리빙관 전체에 대한 MD개편에 따른 인테리어 변경을 실시하고 있던 중이었다.

현대아이파크몰은 입점업체들에게 전체 인테리어 변경에 필요한 공사비의 거의 대부분을 입점업체들에게 사용면적에 비례하여 부과하였다.

인테리어 공사확인서에는 “공용부분에 대한 인테리어 비용 100%”를 입점업체에게 부담하도록 정하였으나, 공용부분은 집합건물법상의 공용부분이 아니라 7층 전체 매장에 공통적으로 적용되는 인테리어 공사를 뜻하는 내용으로 기재된 것이었다.

#### 나. 사건 진행경과

신고인은 2013. 7. 24.자로 공정거래조정원에 조정신청을 함과 동시에, 참여연대와 연명으로 공정거래위원회에 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 위반으로 신고하였다.

공정거래조정원의 조정절차에서, 현대아이파크몰은 조사관의 권유를 받아들여 신고인이 100% 부담한 인테리어비용 2,000만원 가량 중에서 50%를 현대아이파크몰이 신고인에게 반환하기로 합의하여 조정이 성립되었다.

#### 다. 평가

백화점 등의 대규모유통업체에서 입점업체에게 일방적으로 비용을 전가하는 경우가 자주 발생하고 있는데, 입점업체의 매출을 통해 발생한 영업이익은 입점업체와 백화점 등이 공유하게 되는데, 그에 필요한 비용도 적절히 분담하는 것이 공평하다는 취지의 조정이 성립된 사례이다.

### 4. 세븐일레븐 담배광고비 정산금 청구 집단소송

#### 가. 사안의 개요

세븐일레븐 가맹본부는 담배회사들로부터 담배진열장 관리비 등의 명목으로 담배광고비를 지급받고 있는바, 각 담배회사에서 지급받은 담배광고비를 가맹점들에게 공개하지 않고 일부 가맹점들 중에서 담배회사와 직접 진열장설치계약을 한 경우 130만 원 가량을 지급받는 경우가 있어 가맹점들에게 주어야 할 담배광고비(65%)를 지급하지 않고 있다는 의혹이 제기되어 가맹점주들이 세븐일레븐 가맹본부를 상대로 집단소송을 제기하였다.

#### 나. 진행경과

현재 서울중앙지방법원에서 소송이 계속 중이며(2013가합18788 담배광고비 정산금), 피고는 1개월치의 담배광고비의 정산금을 예시적으로 제출하여 가맹계약서상 매출이익 배분율인 35:65의 비율로 가맹점들에게 광고비를 지급하였다고 주장하고 있다. 원고는 종전 65%의 담배광고비 지급을 청구원인으로 하다가 현재는 담배광고비 전액이 가맹점에게 지급되어야 한다는 내용으로 청구원인을 변경하여 소송을 진행하고 있다.

#### 다. 평가

이 사건은 가맹본부가 유통업체의 역할을 담당하면서 가맹점들로부터 지급받는 로열티 이외에 각 제조업체들로부터 장려금을 지급받거나 불법적인 리베이트(편의점 가맹본부들이 카드 VAN사들로부터 리베이트를 지급받은 사실이 밝혀져 형사입건 되어 있는 실정임)를 받는 일들이 존재함을 사회적으로 널리 알리는 계기가 되었다.

## 5. CJ대한통운 목포지사의 화물운송 수탁인에 대한 불공정거래행위 사건

### 가. 사건의 개요

CJ대한통운 목포지사와 수탁인은 차량 위수탁관리계약을 체결하고, 이에 따라 ‘화물운송 위수탁 거래’ 및 ‘화물운송차량 관리·운영 위수탁 거래’를 하고 있는데, 그 중요 내용은 아래와 같았다.

#### [ 화물운송 위수탁 거래 ]

- ① CJ대한통운 목포지사는 수탁인에게 화물운송을 지시하고, 수탁인은 이와 같이 지시받은 화물운송을 반드시 이행해야 하며 그 대가로 화물운송료(하불액)를 지급받고 있음
- ② 화물운송료는 상호 협의하여 결정하도록 되어 있고, CJ대한통운 목포지사는 화물운송료에서 수탁인의 부담금을 제외한 나머지 금액만을 지급함
- ③ 수탁인은 ‘CJ대한통운 목포지사가 지시한 화물운송에 대한 거부 금지’ 및 ‘임의운행(제3자로부터 화물운송을 의뢰받아 운송하는 것) 금지’의무를 부담하고, 수탁인이 이를 위반할 경우 CJ대한통운 목포지사는 일방적으로 차량 위수탁관리 계약을 해지할 수 있음

#### [ 화물운송차량 관리·운영 위수탁 거래 ]

- ① CJ대한통운 목포지사는 자기 소유의 화물운송차량의 관리·운영을 수탁인에게 위탁하고, 그 대가로 수탁인으로부터 보증금 및 사용료를 지급받음
- ② 수탁인은 보증금 및 사용료 지급의무 이외에 화물운송차량의 관리·운영과 관련하여 발생하는 ‘모든 비용’ 및 ‘각종 부담금(제세공과금·보험료·손해배상금·벌과금 포함)’을 부담해야 하는 금전적 의무도 부담함
- ③ 수탁인은 금전적 의무 이외에도 ‘운전일보 작성·제출의무’, ‘자기 비용으로 CJ대한통운 목포지사가 실시하는 교육훈련에 참여해야 하는 의무’, ‘CJ대한통운 목포지사 직영차량과 동일한 외관 등을 유지·관리해야 하는 의무’ 및 ‘각종 손해배상보험에 가입해야 하는 의무’ 등 각종 의무를 부담하고 있음

CJ대한통운 목포지사는 수탁인들을 상대로 아래와 같은 불공정거래행위들을 자행하였다.

#### [ 화물운송 위수탁 관련 불공정행위 ]

- ① 차량 위수탁관리 계약은 화물운송료(하불액)를 수탁인과 협의하여 결정하도록 하

고 있음에도, CJ대한통운 목포지사는 수탁인과의 협의 없이 일방적으로 화물운송료(하불액)을 결정하고 있음

② CJ대한통운 목포지사는 군산지사에 비해 2.23배 가량이 높은 하불차액(수수료)을 부과함으로써 화물운송료(하불액)를 현저히 낮게 결정하고 있고, 더욱 심각한 것은 그 산출 기준과 근거도 전혀 제시하지 않고 있음

③ CJ대한통운 목포지사는 수탁인이 사전승인을 받아 수행하는 제3자 위탁 화물운송에 대해서까지 법률상 및 계약상 근거 없이 부당하게 운반임의 10%에 달하는 수수료를 부과하고 있음

[ 화물운송차량 관리·운영 위수탁 관련 불공정행위 ]

① CJ대한통운 목포지사는 동일·유사한 경우에 비해 현저히 높은 사용료(차량관리비+감가상각비)를 부과하고 있음

② CJ대한통운 목포지사는 수탁인으로 하여금 자신이 직영하는 주유소에서 주유하도록 유도하고, 주입수수료까지 부과하였음

③ CJ대한통운 목포지사는 수탁인에게 전가시킬 수 없는 차량할부금을 전가시켰음

④ CJ대한통운 목포지사는 불공정행위에 항의하는 수탁인을 부당하게 차별하였음

이러한 불공정행위로 인해, 운반임이 2006년에 비해 2012년에 월평균 약 170만 원 정도가 증가하였음에도 불구하고, 수탁인들 CJ대한통운 목포지사로부터 지급받은 실지급액은 오히려 같은 기간 감소하였고, 그 반면 CJ대한통운 목포지사가 취득하는 하불차액은 같은 기간 증가하였다. 특히, 수탁인의 유류비 부담이 2006년에 비해 2012년에 크게 증가하였음에도, CJ대한통운 목포지사는 이를 전혀 고려하지 않은 채 그로 인한 부담을 전적으로 수탁인에게 전가시키고 있었다.

## 나. 사건의 경과

수탁인 중 1인(이하 ‘제보자’)이 참여연대 시민경제위원회에 도움을 요청하였고, 참여연대 시민경제위원회는 민변 민생위 공정거래분과 변호사들(이하 ‘민변 변호사’)과 함께 제보자를 만나 관련 내용을 파악하고 공정거래위원회(이하 ‘공정위’) 신고를 준비하였다.

2013. 4. 말에 민변 변호사가 공정위 신고서를 마무리하였고, 참여연대와 제보자는 공동으로 CJ대한통운 목포지사를 ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’(이하 ‘하도급법’) 위반 및 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’) 중 불공정거래행위

위반으로 공정위에 신고하였다. 아울러, 참여연대, 민변 변호사는 민주당 을지로위원회 소속 민병두 국회의원실과 공동으로 국회에서 기자회견을 진행하였다.

한편, 신고를 받은 공정위는 이 사건을 공정위 광주사무소로 하여금 조사하게 하였고, 현재 공정위 광주사무소는 조사를 진행하고 있으며, 아직 공정위 처분결과가 나오지는 않았다.

#### 다. 사건의 평가

그 동안 화물운송 수탁인들은 실질적으로 노동자와 같은 지위에 있었지만 형식적으로 독립된 사업자라는 이유로 노동법의 보호를 받지 못하고 있었다. 한편, 공정위는 화물운송 수탁인들이 하도급법의 적용대상이 아니라며 하도급법에 의한 보호를 해주지 않았다. 이렇게 화물운송 수탁인들은 국가기관에 의해 노동법에 의한 보호도, 하도급법에 의한 보호도 모두 거부당한 채 법의 사각지대에 처해 있었다. 화물운송 수탁인들은 마지막 수단으로 공정거래법에 의한 보호에 기댈 수 있었으나, 공정거래법에 의한 보호는 하도급법에 의한 보호보다 한참 뒤쳐지고, 거기에 공정위의 소극적 태도마저 더해져 제대로 된 보호를 받지 못하고 있었다.

그러한 사정으로 인해, 화물운송 수탁인들은 운송사업자의 불공정거래행위에 완전히 노출되어 많은 손해와 피해를 입어 왔음에도 불구하고 제대로 된 대응조차 하지 못했다.

이번 공정위 신고는 위와 같이 법의 사각지대에 놓여 불공정피해를 당하고도 제대로 대응조차 못했던 화물운송 수탁인들의 실상을 알리고, 공정거래위원회의 적극적인 개입을 요구하였다는 점에서 의미가 있었다고 평가할 수 있다.

한편, 민변 변호사의 검토 결과 공정위가 화물운송 수탁인들에 대해 하도급법 적용을 거부한 것은 잘못된 법해석에 기반한 것으로 파악되었고, 이러한 공정위의 잘못된 관행은 즉각 시정되어야 하는 것으로 파악되었다.

이에 민변 변호사는 이번 신고서에서 화물운송 수탁인들에 대한 하도급법 적용의 당위성과 필요성을 강조하였으나, 공정거래위원회는 여전히 잘못된 법 해석과 관행에 기대 이를 거부하고 있는 실정이다. 이에 대해서는 향후 입법적 개선을 통한 해결을 적극적으로 추진할 필요가 있다고 생각한다.

## 6. 토니모리, 더페이스샵, 네이처리퍼블릭 화장품 3사의 불공정거래 행위 사건

### 가. 사건의 개요

이 사건은 대표적인 화장품 브랜드인 더페이스샵, 토니모리, 네이처리퍼블릭 3개 화장품 가맹본부의 가맹점주들에 대한 불공정거래행위를 신고한 것이었다.

더페이스샵은 2010. 1.에 LG생활건강이 주식 100%를 인수하였는데, 연매출이 2012. 12. 31. 기준 약 4,000억 원이며, 국내 가맹점은 2013. 6. 현재 1,055개에 이른다. 토니모리는 2006. 7. 26.에 설립된 회사로서, 연매출은 2012. 12. 31. 기준 약 1,500억 원이며, 국내 가맹점은 2013년 현재 400개 이상인 것으로 파악된다. 네이처리퍼블릭은 2009. 2. 17.에 장우화장품 주식회사로 설립되었다가 2009. 3.에 상호를 변경한 회사로서, 연매출이 2012. 12. 31. 기준 약 1,280억 원이며, 국내 가맹점은 2013년 현재 411개인 것으로 파악된다.

3개 화장품 가맹본부의 불공정거래행위는 아래와 같았다.

#### [ 더페이스샵의 불공정거래행위 ]

- ① 가맹점에게 월매출액을 설정해 주고 달성율을 가맹점 평가요소로 삼아 평가점수가 저조한 가맹점에 대해서는 계약해지를 할 수 있도록 계약에 명시함으로써, 가맹점으로 하여금 월매출액을 달성하도록 강제함.
- ② 백화점이나 대형마트 등에 입점해 있는 가맹점에게 구매해야 하는 백화점이나 대형마트 상품권 액수를 할당하고, 해당 가맹점으로 하여금 상품권 구매영수증을 제출하여 검사받도록 하는 방식으로 상품권 구매를 강제함.
- ③ 가맹점에게 다양한 판촉물을 과도하게 구입하도록 강요하고, 판촉 행사도 자주 실시하며 광고나 세일 등 행사에 소요되는 비용을 가맹점주에게 과도하게 떠넘김.

#### [ 토리모리의 불공정거래행위 ]

- ① 매출이 좋은 지역의 기존 가맹점을 쫓아내고 직영점 또는 새로운 가맹점을 설치하기 위해 부당한 계약해자부당한 계약갱신 거절영업지원 거절차별취급 등 각종 불공정거래행위를 자행함.
- ② 가맹점이 주문한 제품에 대한 결제를 완료해야만 해당 제품을 공급해 주는 선결제 시스템을 악용하여 가맹점에게 구입을 원하지 않는 제품을 구입하도록 강제함.
- ③ 판촉행사를 실시하면서 가맹점에게 필요 이상의 판촉물을 배정하고 가맹점이 배

정받은 판촉물에 대한 결제를 완료하지 않으면 제품을 공급하지 않는 방식으로 판촉물 구입을 강제함.

[ 네이처리퍼블릭의 불공정거래행위 ]

① 가맹점에게 먼저 제품을 공급해 주고 사후에 결제를 받는 후결제 시스템을 채택하고 있는데, 가맹점에게 잘 팔리지 않는 제품이나 신제품들을 과도하게 할당한 후에 가맹점의 반품을 받아주지 않음으로써 가맹점으로 하여금 그 전액을 결제하도록 강요함.

## 나. 사건의 경과

참여연대와 민변 민생위 공정거래분과 변호사들(이하 ‘민변 변호사’)은 3개 화장품 가맹점주들로부터 가맹본부의 불공정거래행위에 대한 제보를 받았다. 참여연대와 민변 변호사는 제보한 가맹점주들에게 직접 그들의 명의로 공정거래위원회(이하 ‘공정위’)에 신고할 것을 적극적으로 권유하였으나, 가맹점주들은 그럴 경우 가맹본부로부터 보복조치를 당할까 봐 두렵다며 꺼려하였다.

제보한 가맹점주들은 이미 가맹본부로부터 당하고 있는 피해만으로도 감당하기 어려운데, 만약 공정위 신고를 빌미로 추가적인 보복조치까지 당하면 더 이상 가맹점을 운영할 수 없게 된다며 하소연하였다. 특히 제보한 가맹점주들은 실제로 공정위 피해를 신고했다가 가맹본부로부터 교묘하게 더 큰 보복조치를 당해 결국 가맹점 문을 닫게 된 가맹점주들을 알고 있다며, 도저히 자신들로서는 그 부담을 감당하기 어렵다고 하소연하였다.

결국, 참여연대와 민변 변호사는 제보한 가맹점주들 명의로 공정위에 신고하는 것은 적절치 않은 것으로 판단하였고, 2013. 7.에 참여연대 명의로 3개 화장품 가맹본부를 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 ‘가맹사업법’) 위반 및 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’) 중 불공정거래행위 위반으로 공정위에 신고하였다.

신고를 받은 공정위는 참여연대에 제보한 가맹점주들의 진술을 직접 듣게 해 달라고 요구하였고, 참여연대는 공정위가 제보한 가맹점주들의 신분을 철저히 비밀로 보장해 준다는 약속을 받고 제보한 가맹점주들로 하여금 공정위에 진술하도록 하였다.

현재 공정위는 이 사건을 조사하고 있으나, 적극적인 태도를 보이지 않고 소극적인 태도를 보이고 있다. 아직 공정위 처분결과는 나오지 않은 상태이다.



## 다. 사건의 평가

화장품 산업이 폭발적으로 성장하면서, 화장품 가맹사업도 급속도로 성장하며 화장품 가맹점이 기하급수적으로 늘어났다. 이 때문에 화장품 브랜드들 간의 경쟁은 날로 심화되었고, 그에 따라 가맹본부들의 가맹점들에 대한 불공정거래행위도 증가하고 있을 것으로 예상되었다.

그러나 불공정피해를 당하고 있는 가맹점주들은 정작 가맹본부의 보복이 두려워 공정위에 제대로 신고조차 하지 못하는 실정이었다. 이 때문에 비록 이번 공정위 신고는 가맹점주들을 대신해 참여연대 명의로 할 수밖에 없는 한계가 있었지만, 그러한 한계 속에서도 이번 공정위 신고는 화장품 가맹본부들의 불공정거래행위 실상을 폭로하고 공정위의 적극적인 개입을 요구하였다는 점에서 의미가 있었다고 평가할 수 있다.

다만, 공정위는 소극적인 태도를 보이고 있어 향후 어떤 처분결과가 나올지 주시할 필요가 있다.

## 7. 국순당의 도매점 퇴출행위와 공정거래위원회의 판정

### 가. 사건의 배경

#### (1) 신고 4년 만에 공정위 의결

공정거래위원회는 2013. 5. 16. 전통주 분야에서 1위를 점유하고 있는 (주)국순당에 대하여 거래상 지위 남용하여 거래상대방에 부당하게 불이익을 준 행위<sup>1)</sup>, 거래상 지위를 남용하여 거래상대방에게 판매목표를 강제하는 행위<sup>2)</sup>, 거래상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래<sup>3)</sup>를 해온 점이 인정된다며 시정명령을 내리고 1억 원의 과징금을 부과하였다.

그런데 공정거래위원회의 위와 같은 결정은 피해자들이 2010년 공정거래위원회에 신고한 지 무려 4년 만에 발표된 것이다.

1) (주)국순당이 도매점에 대하여 제품의 공급을 현저히 축소·중단하거나 일방적으로 거래를 종료함

2) 도매점의 판매목표를 일방적으로 설정한 후 이를 달성하지 못할 경우 계약을 해지하거나 퇴출하는 불이익을 주어 판매목표를 강제함

3) 도매점의 판매지역을 제한하고 이를 위반할 경우 계약을 해지하는 등의 방법으로 도매점의 사업활동을 부당하게 구속해 옴

## (2) 2004. ERP 도입과 피고소인의 부정한 도매점 거래처 정보 취득

(주)국순당은 1990년대 초반부터 대리점을 이용하여 유통망을 확대하고 도매점들의 영업활동을 통해 매출을 신장한 결과 ‘백세주’ 단일 품목으로 전통주 시장을 거의 독점하게 되었다<sup>4)</sup>.

(주)국순당은 2001년경 (주)국순당의 업무의 효율성을 재고하기 위해 전산시스템을 도입하였고 2004년경에는 ERP시스템<sup>5)</sup>을 도입하였다. 그런데 그 과정에서 도매점들이 직접 영업활동과 판촉활동을 하면서 취득한 거래처에 관한 정보를 의무적으로 입력하도록 했다<sup>6)</sup>. 당시 도매점주들은 도매점의 거래처 정보를 (주)국순당에 넘기는 경우 (주)국순당이 악용할 소지가 있어 입력을 거부하였으나 (주)국순당은 대리점의 매출을 체계적으로 관리할 수 있다며 대리점주들을 회유하는 동시에 거래처 정보를 입력하지 않으면 향후 도입되는 도매점평가제에서 불이익을 받고 퇴출을 당하게 될 것이라는 말로 대리점주들을 위협하여 도매점들의 거래처 정보를 수집<sup>7)</sup>하였다.

이후에도 도매점들에게 수시로 신규 거래처의 정보 및 거래처의 변동 상황, 거래처와의 매월 거래 관계 등에 대하여 입력하도록 요구하였는데 2006년경부터는 각 도매점별로 PDA를 5~10대씩 의무적으로 구입하여 거래처 정보 입력을 게을리 하는 경우 벌점과 대리점 계약해지 통보했다.

## (3) 도매점평가제를 이용한 도매점 길들이기

(주)국순당은 2005년경부터 매출 신장을 명목으로 도매점평가제를 실시하는데 매출 목표는 도매점주들과 합의를 거치지 않고 영업사원이 도매점의 규모, 영업지역의 여건, 경제적 상황 등을 전혀 고려하지 않고 일방적으로 설정하였다. 그리고 위와 같이 일방적으로 설정한 목표의 달성률이 미진한 경우, 밀어내기나 판매목표 강제할당과 같은 (주)국순당의 부당한 영업정책에 이의를 제기하는 경우에도 도매점들에게 과

4) 공정위 의결 제2013-098호 제3쪽

5) 전사적자원관리시스템-생산, 영업, 구매, 재고관리, 회계 등 기업 내에서 이뤄지고 있는 경영정보를 모든 뷰가 동시에 보유, 공유함으로써 기업의 경영자원을 효율적으로 통합관리 운영하는 프로그램임

6) (주)국순당은 도매점평가제를 실시하여 거래처 정보를 입력할 의무가 없음에도 도매점들이 거래처 정보를 입력하지 않으면 불이익을 줌

7) 거래처 상호, 사업자등록번호, 대표자 이름, 대표자 생년월일, 주소, 전화번호, 거래처 평수, 테이블 개수, 주메뉴, 거래처 종업원 숫자, 거래처의 평균 매출, 거래처 벽면의 국순당의 포스터 부착 수량(종류별로 다 입력해야 함), 타주 포스터량, 국순당 로고의 차림표, 국순당 로고의 앞치마 등 판촉물의 비치 수량까지 입력하게 함

락, 경고, 퇴출<sup>8)</sup> 등의 불이익을 주었다.

#### (4) 도매점 퇴출 계획(H-Project) 실행

(주)국순당은 2008년 10월경 도매점 퇴출 계획인 ‘H-Project’를 기획해서 23개 퇴출 도매점 명단을 비밀리에 작성하였다. 도매점평가제<sup>9)</sup>에서 하위등급으로 평가된 도매점과 (주)국순당의 정책에 비협조적인 도매점이 주요 대상이었다.

당시 도매점들 사이에서는 도매점 퇴출에 관한 소문이 나돌았고 수도권에 있는 도매점을 중심으로 수도권도매점협의회가 구성되었는데 (주)국순당은 영업사원들을 동원하여 계약해지를 무기로 협의회 소속 도매점들이 협의회 탈퇴서약서를 쓰도록 강요했다. 그리고 협의회 탈퇴서약서를 쓰지 않은 마포 도매점은 우수한 매출성적에도 불구하고 H-Project 퇴출 명단에 추가되었다.

뿐만 아니라 (주)국순당은 H-Project를 실행하여 사실상 강제적으로 도매점을 퇴출시키면서도 이를 합법적인 계약상 해지로 위장하는 방법을 취했다.

H-Project 명단에 있는 23개 도매점 중 계약기간이 만료된 도매점에서 대해서는 계약해지 사유가 없음에도 계약의 갱신을 거절하였고<sup>10)</sup> 계약기간이 남아 있는 도매점에 대해서는 대리점 포기각서<sup>11)</sup>를 작성하도록 회유와 압력을 행사하였다<sup>12)</sup>.

그 과정에서 (주)국순당은 도매점이 고사하도록 2009. 3. 7.부터 도매점 모집공고를 내어 신규 도매점을 모집하고 신규도매점들에게 피해자들의 거래처 정보를 전달하였다<sup>13)</sup>. 뿐만 아니라 피해자들에게는 물품공급을 중단하고 피해자의 거래처를 돌려 피해자가 도매점을 그만둘 것이라는 소문을 퍼뜨려 영업을 방해하였다. (주)국순당의

8) 벌점이 누적되어 과락을 3회를 받게 되면 경고 1회, 경고 3회를 받게 되면 퇴출 대상이 됨

9) 회사의 과도한 영업방침에 이의를 제기하거나 밀어내기, 판매목표 할당을 거부하는 도매점에 불리한 점수를 줌

10) 국순당은 1년의 기본 계약을 체결한 후 특별한 사유가 없으면 자동으로 갱신되고 피해자들은 대부분 10년 넘게 계약이 자동 갱신된 상황이었음

11) 계약의 해지는 당사자간 합의에 의해서 할 수 있도록 되어 있어 합의에 의한 계약해지를 유도하려고 대리점 포기각서를 징수한 것으로 판단됨

12) 영업사원들은 도매점주들에게 여차피 쫓겨날 것이라며 대리점 포기 각서를 작성해 주면 재고품을 반품 받아 주겠다고 회유하는 것은 물론 이를 거부하는 대리점주들에게 수시로 전화하고 찾아와 대리점들을 괴롭힘

13) (주)국순당은 원래 피해자들과 물품공급계약을 체결하면서 국순당 제품만 취급하도록 하면서 특정지역에서 도매점들이 독점적으로 국순당 제품을 판매할 수 있는 권한을 부여하였음. 그런데 신규 대리점을 모집하여 같은 지역에 경쟁자를 양성하고 피해자들에게는 물품공급 중단하여 사실상 영업을 영위할 수 없도록 하여 대리점이 스스로 그만둘 수밖에 없도록 함

영업방해로 피해자들은 이로 인해 수천만 원에서 억대가 넘는 권리금을 회수하지 못하는 것은 물론, 거래처 미수금 또한 제대로 회수하지 못한 채 도매점을 스스로 그 만두게 되었다.

## 나. 공정거래위원회의 판정

당시 23개 대리점 피해자 가운데 마포, 용산, 은평도매점이 (주)국순당의 위와 같은 행위에 대하여 2010년 공정거래위원회에 신고(2010서경2754)를 하였는데 공정거래위원회는 4년 동안 처리를 미루다 2013년 5월 16일에야 비로소 ①(주)국순당이 2001. 경부터 포털시스템을 구축하고 2006. 경 PDA를 통해 도매점들로부터 주류제품의 판매거래처 및 수량을 입력하도록 한 사실, ②(주)국순당이 실시간으로 도매점 매출 및 수금 상황을 확인해 온 사실, ③대리점 평가제를 운영해 온 사실, ④2008. 10. 경 매출부진을 이유로 H-Project를 계획한 사실, ⑤이에 대항하여 도매점주들이 협의회를 결성하고 활동하는 것을 방해하기 위해 도매점주들로부터 탈퇴 서약서를 받은 사실, ⑥서약서 작성을 거부한 사람들에게 물량축소 및 계약갱신 거절을 한 사실, ⑦(주)국순당이 위 거래처 정보를 이용하여 영업사원과 아르바이트사원으로 하여금 도매점의 거래처에 직접 영업활동을 나가 거래처를 빼앗은 사실, ⑧판매목표를 강제로 할당해 온 사실, ⑨판매지역을 제한한 상태에서 타 지역에서 영업하는 도매점에게 불이익을 준 사실 등을 인정하여 (주)국순당의 H-Project 진행과 그 과정에서 피해자들에 대한 영업방해가 불공정행위에 해당된다고 결론지었다.

## 다. 사건의 진행

공정거래위원회는 (주)국순당의 행위가 중대한 위법행위에 해당된다고 판단하면서도 검찰에 고발권은 행사하지 않았다. H-project의 실행으로 인해 피해를 본 도매점이 퇴출 도매점 명단에 있는 23개 도매점이 분명한데도 공정거래위원회에 신고한 3개 도매점만을 상대로 조사를 벌였다. (주)국순당은 여론의 힘에 떠밀려 올해 9월부터 피해자들의 교섭 요구에 응하였으나 공정거래위원회의 위와 같은 태도 때문에 공정거래위원회에 신고한 3인 외에는 대리점 포기 각서를 통한 합법적인 계약해지에 해당된다고 피해배상이 될 수 없다는 말만 되풀이하였다.

## 라. 사건의 의미

공정거래위원회는 전속고발권과 조사권 등 막강한 권한을 보유하고도 피해자 구제를

위해서 이러한 권리를 제대로 행사하지 않았다. 공정거래위원회의 시정명령, 과징금의 처분이 얼마나 무성의한지는 남양유업사태와 (주)국순당이 H-project를 실행하여 23개 도매점을 퇴출시키고도 뻔뻔하게 이를 부인하고 있는 사실에서도 확인할 수 있다.

결국 이번 사건은 공정거래위원회의 사건 처리 절차의 지연과 공정거래위원회의 사건 해결에 대한 소극적인 태도가 피해자들에게 얼마나 큰 악영향을 미치는지 전형적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

불공정행위가 발생한 지 4년 만에 나온 공정거래위원회의 의결은 당시 피해자들의 피해 사실을 입증할 자료 부족과 소멸시효 관점에서 피해자들의 피해배상 과정에 장애를 초래하고 있다.

공정거래위원회의 과징금으로 국고는 쌓여 가는데 정작 피해를 입은 당사자는 피해배상을 제대로 받지 못하는 지금의 불공정거래행위에 대한 구제 시스템은 비현실적이다.

그러므로 공정거래위원회가 좀 더 적극적인 역할을 기대하는 한편, 배상명령제와 같은 좀더 실효성 있는 피해배상 제도가 도입되기를 기대한다.

### Ⅲ. 맺음말

공정거래법 분야에서 2013년만큼 다사다난했던 때는 없었을 것이다. 4명의 편의점주의 자살, 그리고 그러한 희생을 바탕으로 가맹사업공정화에 관한 법률이 개정, 남양유업사태와 소비자 불매운동, 대기업의 대표이사의 형사재판... 그동안 우리 사회 곳곳에서 숨죽이며 눈물을 삼키기만 했던 이들이 비로소 자신들의 권리를 찾기 위해 조금씩 각자의 목소리를 내기 시작했다.

분명 경제적 거래관계에서의 불공정거래행위는 어제 오늘의 일만은 아니었다. 그럼에도 우리가 2013년에야 비로소 이들의 고통에 귀를 기울이게 된 것은 그만큼 우리의 일상생활에서의 경제적 인권이 침해받고 있고 이를 바로잡는 것에서부터 경제민주화가 시작된다는 사실을 깨달았기 때문일 것이다.

나의 눈물만을 닦았던 손수건으로 이웃의 눈물을 함께 닦으면서 걸어온 2013년 이들의 행진이 공정한 경쟁을 통한 시장의 정상화, 경제민주화라는 목적지를 향해 더 멀리 나아갈 수 있도록 위의 사건들이 작은 등불이 되어주기를 기대해 본다.

## 대형마트 영업시간 규제와 행정소송의 경과 및 의의

양창영 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 들어가며

대형마트<sup>1)</sup>는 이미 우리의 일상이 되었다. 특히 도시의 바쁜 시민들에게 대형마트는 소비를 통해 기분전환을 할 수 있는 장소로 기능을 하기도 한다. 그래서 대형마트 규제에 관해서 논의될 때면 항상 ‘소비자’의 편리성 문제가 제기되곤 한다.

대형마트는 저항의 대상이 된 것도 오래된 일이다. 대형마트 입점소식이 전해지면 주면 전통시장이나 골목상권의 자영업자들은 한숨만 쉴 수 없어 입점 반대 운동을 하는 일이 자주 있어왔다. 여기에 맞서 대형마트들은 ‘합법’을 무기로 조금 지연되는 경우는 있어도 입점 자체를 포기하는 경우는 거의 없었다.

누군가에게는 편리한 소비공간이지만 누군가에게는 생존권을 위협하는 대상인 대형마트의 현황과 문제점에 관해서는 생존권의 문제로 받아들이고 있는 중소기업의 입장에서 살펴볼 필요가 있다. 소비자의 편의는 중소기업의 생존권과 비교해 양보 가능한 권리로 볼 수 있고 지금과 같은 대형마트에 의한 소비시장 과점화는 소비자의 이익 측면에서도 결코 바람직하지 않기 때문이다.

### II. 대형마트의 성장과 현황<sup>2)</sup>

- 1) 유통산업발전법 제2조 정의규정에서 대규모점포와 점포와 준대규모 점포에 관하여 규정하고 있고 대형마트는 매장면적이 3,000㎡인 대규모점포들 중의 하나로 정하고 있으며, 준대규모점포는 이른바 SSM(Super Supermarket, 기업형슈퍼마켓)을 가리킨다. 이 글에서는 대형마트와 준대규모점포를 묶어서 대형마트라고 통칭하고 특별히 구별해서 칭할 필요가 있는 경우에만 분리해서 칭한다.
- 2) 이 항과 다음 항 3. 대형마트의 입점으로 인한 중소기업의 매출감소 부분은 대형마트측이 2012. 3. 영업시간등의 처분을 규정한 유통산업발전법 제12조의2 법령헌법소원(2012헌마1624. 등) 사건에서 중소기업의 입장을 전달하기 위해 제출한 이해관계인 의견서의 내용 중 일부를 인용하여 다시 정리하였다.

## 1. 대형마트의 성장

유통산업발전법(이하, ‘유통법’이라 합니다)에서는 매장면적 합계 3,000㎡(약 900평) 이상의 점포를 ‘대규모점포’라 정의한 후, 개설 시 일정한 조건 하에 등록을 하면 영업을 할 수 있도록 규정하고 있다(유통법 제2조 제3호, 제3의2호, 제8조 제1항)

한편, 매장면적 합계 3,000㎡ 미만의 점포로서 대기업이 직영 또는 체인사업의 형태로 영업하는 유통업체는 ‘준대규모 점포’라 하는데, 준대규모 점포는 개설에 있어 원칙적으로 제한을 받지 아니하고, 예외적으로 전통상업보존구역 내에서 개설하는 경우에만 위 대규모점포처럼 등록을 하도록 하고 있다.

## 2. 지난 10년간 대형마트의 성장추이

현재 우리나라의 대형마트 중 규모가 큰 것은 대기업인 이마트, 홈플러스, 롯데마트로 이른바 빅3로 불린다. 이들은 지난 10년 동안 꾸준히 사업을 확장하여 왔는데 특히 최근 5년 동안 급성장하였다.

[표 1] 대형마트 현황 중 Big3의 국내점포개수

출처: 한국체인스토어협회

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9
1 이마트 (주신세계)	26	40	49	59	69	79	103	109	119	126	127
2 홈플러스 삼성테스코(주)	7	14	21	28	31	40	51	64	111	114	116
3 롯데마트 롯데쇼핑(주)	17	24	32	33	36	43	52	56	63	69	86
국내대형마트 점포 총합계	163	192	230	248	273	300	331	354	386	411	422

지난 2000. 당시 국내 전체 대형마트 점포합계의 비율 중 이마트는 약 16%, 홈플러스는 4%, 롯데마트는 10%를 차지하여, 대기업 빅3가 차지하는 비율이 도합 31%에 머물고 있었으나, 2005. 경에는 이마트 약 26%, 홈플러스 13%, 롯데마트 14%씩 각 성장해 전체 대형마트 중 54%를 점하게 되었고, 또 다시 5년이 경과한 2010. 09. 경 이들 대기업 빅3는 더욱 성장하여 이마트 30%, 홈플러스 27%, 롯데마트 20%를 점하여, 전체 대형마트 중 대기업 빅3가 차지하는 비율이 80%까지 늘었다.



[표 2] 지난 10년간 전체 대형마트 중 대기업 빅3가 성장한 비율

구분	이마트 (주)신세계	홈플러스 삼성테스코(주)	롯데마트 롯데쇼핑(주)	Big3 합계	전체대형 마트합계	Big3 비율
2000.	26	7	17	50	163	31%
2005.	79	40	43	162	300	54%
2010.09.	127	116	86	329	422	80%

### 3. 지난 5년간 준대규모점포(SSM)의 성장추이

한편, 개설 시 별다른 규제를 받지 않는 SSM은 최근 급속도로 성장을 거듭해왔는데, SSM의 대기업 빅(Big)3는 롯데슈퍼, 홈플러스익스프레스, GS슈퍼들인데 이들의 성장은 2007.부터 보다 가속화되었고, 2011. 09.에는 가맹점을 포함한 전체 SSM의 수가 1,026개에 달하는 것으로 집계되었다.

[표 3] 2005.부터 2011.05.까지 SSM의 성장추이

출처: 한국체인스토어협회

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9	'11.5
홈플러스 익스프레스 삼성테스코(주)	21	32	57	110	185	196	244
롯데슈퍼 롯데쇼핑(주)	46	52	79	110	183	244	287
GS슈퍼 (주)지에스리테일	80	82	81	103	138	175	209
탑마트 (주)서원유통	45	46	51	56	70	74	
김스마트 (주)김스클럽마트	32	30	32	37	43	52	
이마트 (주)신세계					11	17	
기 타	43	50	53	57	60	62	
계	267	292	353	473	690	820	

2005. 당시 롯데슈퍼와 홈플러스익스프레스 및 GS슈퍼는 각 46개, 21개, 80개를 가지고 있었으나, 2011. 05.에는 각 287개, 244개, 209개로 매장이 증가해서, 대기업이 운영하고 있지 않은 다른 SSM과 비교해보면 5년 동안 가히 폭발적인 성장을 이루었다.

#### 4. 소결: 유통분야에 있어 ‘공룡’ 대기업의 독주

대형마트와 SSM의 매장 수는 기하급수적으로 성장하여 ‘공룡’이 되었고, 그 중 대기업 계열사들이 차지하는 비율은 80%에 육박해, 2011. 당시 대한민국의 유통산업은 대기업의 독점적 구조가 점차 심화되었다.

### Ⅲ. 대형마트의 성장으로 인한 중소상인의 매출감소

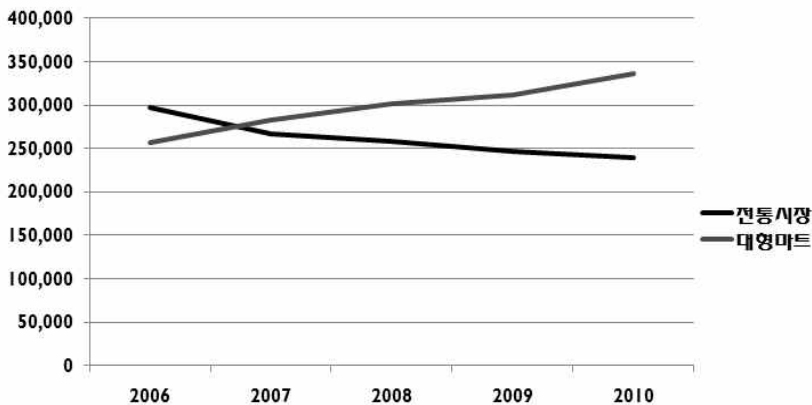
#### 1. 지난 4년간 대형마트의 진출로 인한 전통시장의 매출 감소수준

2006.부터 2010.까지 4년간 전통시장의 매출액은 약 20%가 감소한 반면, 전체 대형마트의 매출액은 31%가 증가하였고, 특히 준대규모 점포가 폭발적으로 성장한 2007.을 기준으로 하여 전통시장의 매출액이 급감하였다.

[표 4] 2006.부터 2010.까지 대형마트와 전통시장의 매출액 비교

(단위: 원)

구분	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
전통시장 매출액	29조8천억	<b>26조7천억</b>	25조9천억	24조7천억	24조
대형마트 매출액	25조7천억	<b>28조3천억</b>	30조1천억	31조2천억	33조7천억



#### 2. SSM의 진출로 인한 주변상인의 매출 감소

SSM 중 빅3(롯데슈퍼, 홈플러스익스프레스, GS슈퍼)의 2009. 당시 매출액과 영업이익은 2006.에 비하여 매출액은 두 배, 영업이익의 증가율은 세 배나 증가하여 비약적인 상승세를 거듭하였다.

[표 5] 2006.부터 2010.까지 대형마트와 전통시장의 매출액 비교

구분	롯데슈퍼		홈플러스익스프레스		GS슈퍼		Big 3 합계	
	매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익
2006.	4,042	-7	1,311	37	6,438	163	11,791	193
2007.	5,378	44	2,002	4	6,451	126	13,831	174
2008.	7,823	162	3,507	45	7,485	189	18,815	396
2009.	10,415	231	5,979	122	9,031	233	25,425	586
2010.상반기	6,759	193	1,792	62	5,370	118	13,921	373

반면, SSM 주변 전국의 3,144개 점포를 조사하여 각 지방자치단체에 제출한 실태 조사결과에 따르면 2009. 이후 SSM 진출을 전후로 한 지역의 주변 상인들의 매출액은 48%가 감소하였고, 고객 수 역시 58%가 감소한 것으로 나타나 SSM의 무분별한 진출이 중소상인의 생계를 얼마나 위협하고 있는가를 단적으로 보여주고 있다.

### 3. 소결

지난 10년 동안 유통산업 분야에 있어 대기업은 자신의 계열사인 대형마트와 SSM을 ‘공룡’으로 성장시켜 점차 독점화하는 양상을 띠게 하였으며, 그에 반하여 수 십년간의 역사와 생활의 문화공간 집합체인 전통시장은 공룡의 급속한 성장 속에서 명맥이 끊겼고, 그 안에서 삶의 터전을 영위하던 중소상인들은 ‘경쟁의 낙오자’라는 오명을 쓰고 거리로 나앉게 되었다.

바로 이러한 문제의식에서 2012년 유통산업발전법에 대형마트의 영업시간과 의무휴업일 지정에 관한 규정이 도입되기에 이르렀다.

## IV. 대형마트 영업시간 제한 등 도입

## 1. 영업시간 제한등을 규정한 유통산업발전법 제12조의2

국회는 2012. 1. 17. 유통산업발전법 일부 개정을 통해 대형마트의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정에 관한 근거규정을 마련하였다. 대형마트의 영업시간 제한을 도입한 최초의 규정을 정리하면 시장, 군수, 구청장은 ‘건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여’ 오전 0시부터 오전 8시 까지의 범위에서 영업시간을 제한하거나 ‘매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있다’는 것이다.

이후 같은 규정은 대형마트의 영업시간은 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 제한할 수 있고, 매월 이틀을 의무휴업일로 지정할 수 있는 것으로까지 확대되었다.

## 2. 대형마트의 영업시간 제한 등에 대한 소송

대형마트의 영업시간 제한 등을 규정하고 있는 법률에 대한 헌법소원은 법 시행 초기인 2012. 3.에 곧바로 제기 되어 현재까지 심리 중에 있고, 시장·군수·구청장의 영업시간제한과 의무휴업일 지정 처분에 대해서는 2012. 4.부터 행정소송이 제기되어 지금까지도 이어지고 있다.

헌법소원 절차에서는 중소기업의 이해를 대변하기 위하여 민주사회를 위한 변호사모임의 민생경제위원회는 2012. 10. 이해관계인 의견서를 제출하고 기자회견을 진행하였다. 행정소송에 대해서도 서울시 일부 구청을 대리하여 소송에 참가하고 있다.

다행스럽게 행정소송에서 최근 서울행정법원은 대형마트에 대한 영업시간제한과 의무휴업일 지정처분은 대형마트 소속 근로자의 건강을 개선하고, 중소기업자와 소매상의 매출 이익의 증가에 도움이 되므로 공익달성을 위한 적절한 방법으로서 대형마트의 이익을 현저히 침해하는 것도 아니라는 이유 등을 들어 재량권을 넘어서지 않는다고 판단하였다<sup>3)</sup>.

## V. 중소기업의 생존권과 경제민주화 등

3) 서울행정법원 2013. 9. 24. 선고 2013구합43352 영업시간제한등처분취소 사건

## 1. 중소기업의 생존권 보호

앞에서 본 것처럼 유통시장, 특히 전통시장과 골목상권을 이루는 소매 자영업자들은 대형마트의 증가로 인해 생존권을 위협당하고 수 십년 이어온 장사를 포기하는 지경에 이르렀다. ‘자유로운 경쟁’을 앞세운 시장논리에 밀려 중소기업자들의 몰락은 당연한 것으로 받아들여졌다. 그럴수록 대형마트의 독과점은 확대되고 이제는 유통시장에서 거대권력으로 자리 잡게 되었다.

결국 대형마트의 성장 뒷면에는 중소기업자들의 몰락이라는 그림자가 함께 따라가고 있었고, 생존권의 위기에서 수 십년 이어왔던 장사를 정리하는 결과로 이어져왔다. 특히 중소기업자가 망한다고 해서 근로소득자로 전환하거나 다른 일을 시작하는 것도 쉽지 않아 결국 빈민층으로 전락하는 결과로 이어질 수밖에 없다.

따라서 대형마트의 영업시간 제한 등을 하는 것은 중소기업자의 생존권을 지키는 최소한의 조치에 불과하다. 그리고 대형마트의 영업시간 제한으로 전통시장의 매출이 늘었다는 조사를 보더라도 이 조치는 필요하다고 할 것이다.

## 2. 경제민주화를 위한 조치

우리 헌법의 경제질서에서 기업의 자유로운 이익활동과 기업들 간의 자유로운 경쟁은 보장되어야 한다. 그러나 자유로운 경쟁은 ‘공정한’ 경쟁이 보장되어야 경쟁에 나서는 모두가 자유로울 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 대형마트는 거대한 자본을 바탕으로 한 정보와 인력 등을 앞세워 수 십년간 중소기업자들이 만들어온 골목상권을 거침없이 장악하는데 채 10년이 걸리지도 않았다. 이러한 대형마트와 중소기업자들 사이의 경쟁, 어떠한 규제나 제한도 없는 상태의 경쟁이 시장에서의 힘의 불균형을 시정하지 않은 채 이뤄진다면 결코 공정하다고 할 수 없다. 그래서 대형마트와 중소기업자의 경쟁을 공룡과의 싸움 또는 체급이 다른 경기에 비유되기도 한다.

그리고 우리 헌법은 중소기업의 보호와 육성 및 경제주체간의 균형있는 발전을 통한 경제민주화 실현을 이념으로 하고 있다. 그렇다면 대형마트에 의하여 또 다른 경제주체인 중소기업자가 몰락하는 현실을 바로잡기 위해 영업시간 제한 등의 규제를 하는 것은 경제주체 간의 균형과 조화를 이뤄 경제민주화라는 헌법적 가치를 실현하는 길이라고 할 것이다<sup>4)</sup>. (참조)

## VI. 마치며

‘프랑스에서는 일요일에 대형 유통업체인 카르푸가 문을 닫는다. 대신 카르푸 앞에 큰 장이 선다. 소상공인들이 문 닫은 카르푸 앞에서 장사를 한다. 평일엔 카르푸에서 생필품을 사던 소비자도 일요일만큼은 시장에서 장을 본다<sup>5)</sup>’.

동반성장이라는 주제로 기업의 신문에 실린 기사의 일부 내용이다. 위 기사에 의하면 프랑스는 루아예법·라파랭법 등을 통해 대형마트의 입점단계에서부터 규제를 꾸준히 해왔고 그 결과 대형마트와 전통시장이 상생하게 되었으며 다품종 소량생산과 판매가 가능한 중소 자영업자들이 성장하게 되었으며 세계적 명품들이 탄생할 수 있었다고 한다.

이처럼 최근 이루어진 국내 대형마트에 대한 영업시간 제한 등을 통한 규제는 중소기업의 생존권 보호에만 그치지 않고 경제 구석구석을 살려 경제 전체의 조화를 위한 단초이고 헌법이 실현하고자 하는 경제민주화를 위한 필요 최소한의 조치이다.

4) 헌법재판소 2003. 11. 27. 선고 2001헌바35 결정 중

‘헌법 제119조 제2항에 규정된 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’의 이념도 경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표로서 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하는 헌법규범이다’ 참조

5) 포스코신문 2011. 3. 10.자 기사 ‘에르메스·샤넬 키운 중소기업인의 힘’ 참조

## 토익시험 주관사 YBM의 시장지배적사업자 지위 남용과 소비자 보호의 필요성

신명근 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 한국에서의 토익의 지위

#### 1. 어학관련 시험 응시자 현황

2012년 기준으로 한국의 어학시험의 응시인원은 327만여 명으로, 이중 304만여 명이 영어시험을 치렀고, 나머지 23만여 명이 일본어와 중국어 시험을 치렀다. 영어어학시험을 치른 304만여 명 중 240만여 명이 (주)와이비엠 한국토익위원회(이하 '와이비엠'이라고만 한다.)가 주관하는 토익시험을 치렀다.

[표1] 어학시험별 접수인원(2012년 기준)<sup>1)</sup>

(단위 : 천 명)

시험명	토플	토익	토픽스	지텔프	JPT	JLPT	신HSK
인원	142	2,401	382	121	55	89	86

#### 2. 어학시험응시의 목적

어학시험은 그 종류에 따라, 응시의 목적이 수렴되는 경향이 있는데, 토플시험의 경우 주로 대학원 진학 또는 해외유학 등 진학을 목적으로 응시하는 경향이 강하고, 토픽스시험의 경우 대학교 입시를 목적으로 치러지는 경향이 강하다고 알려져 있다.<sup>2)</sup>

이에 반해 토익시험의 경우, 응시인원의 41% 이상이 취업을 목적으로 토익시험에

1) 공정거래위원회, 어학시험 보도자료

2) 매일경제, 2009. 3. 9. '토픽스입시용시험으로 전략', '입사지원'을 목적으로 토픽스에 응시한 수험생은 전체 응시자의 2.17~5.77% 수준에 그쳤다. 반면 같은 기간 '입시' 목적으로 토픽스에 응시한 수험생은 전체 응시자의 22~42.19%에 달하는 것으로 나타났다.

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=148670> 참조

응시하고 있고, 입사시험 시 토익성적표를 필수로 제출하게 하거나 토익점수를 평가 지표로 활용하는 기업은 약 600여개에 달하고<sup>3)</sup>, 이들 기업 중 상당수는 토익시험 점수를 승진시험에도 활용하고 있는 실정이다.

[표2] 토익 정기 시험 응시인원 표<sup>4)</sup>

(단위: 명)

년도	응시인원	취업준비생 인원	취업준비생 비율
2008	1,896,972	-	-
2009	1,936,379	809,401	41.7
2010	2,084,687	874,635	41.9
2011	2,110,010	897,725	42.5
2012	2,085,874	907,218	43.9
2013.1~6.	약 1,020,000	456,487	44.6

또한, 76개 대학이 장학금 사정시 토익 점수를 사정기준으로 삼고 있고, 57개 대학이 해외연수 및 교환학생 선발시 토익시험 성적으로 평가의 기준으로 삼고 있다.<sup>5)</sup>

### 3. 와이비엠의 영향력

위와 같이, 토익시험은 우리나라 고등교육 및 취업시장에서 중요한 평가기준으로 인정받아, 매년 240여만 명의 대학생 또는 취업준비생 등이 시험을 치르고 있고, 장학금을 신청하려는 대학생 또는 취업을 준비하는 취업준비생들은 거의 필수적으로 위 토익시험을 치러야만 장학금을 신청하거나 입사원서를 제출할 수 있고, 토익시험 응시자 중 76%를 차지하는 토익시험 응시자는 특정 점수이상을 취득할 목적으로 하기 때문에 특정 점수의 취득시까지 최소한 연간 2회 이상 토익을 친다고 볼 수 있다. 따라서 와이비엠이 주관하는 토익시험이 한국사회 청·장년층의 진로선택에 막대한 영향력을 행사하고 있다.

### 4. 어학시험시장 공룡기업의 횡포

와이비엠은 미국 이티에스(ETS)사가 영어가 모국어가 아닌 사람들을 대상으로 개발

3) <http://exam.ybmsisa.com/> 참조

4) [www.toeic.co.kr](http://www.toeic.co.kr) 및 한국토익위원회 보도자료 참조

5) 토익 뉴스레터, <http://newsletter.toeic.co.kr/201310/index.html?page=18> 참조



한 실용영어능력평가시험인 토익(TOEIC)을 대한민국에서 주관하는 사업자이다. 와이비엠은 한국에서 공인어학시험 응시생들이 토익시험에 편중되자, 어학시험 시장의 시장지배력을 이용하여 토익시험 응시료를 지나치게 인상한다거나 토익시험의 환불 규정과 토익시험점수 발표일을 연관시켜 토익시험 환불규정을 부당하게 제정하여 소비자인 토익시험 응시생들의 이익을 침해하였고, 최근 공정거래위원회로부터 불공정 약관에 관하여 시정조치를 받았다.<sup>6)</sup>

## II. (주)와이비엠 토익위원회의 시장지배적 지위 남용등에 관하여

### 1. 시장지배적사업자 해당여부

시장지배적 사업자는 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자로서, 이를 판단할 때는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모등을 종합적으로 고려하여 판단하고, 특정 사업자의 시장 점유율이 100분의 50이상인 경우에는 시장지배적사업자로 추정할 수 있다.(독점규제및공정거래에 관한 법률, 이하 독점규제법이라고만 한다. 제2조 제7호 및 동법 제4조 1호 참조)

어학시험 시장은 어학의 종류에 따라 영어, 일본어, 중국어 등으로 구분되나, 공인 영어시험 시장은 다른 어학 시험과 달리 취업, 입시, 대학행정 상 보편적인 평가기준으로 자리잡고 있어 독자적인 어학시험시장으로 평가할 수 있고, 어학시험 응시자의 절대적 다수가 한국에서 어학시험에 응시하기 때문에, 한국에서 응시하는 영어시험시장을 별도의 시장으로 규정할 수 있다. 또한, 어학시험시장의 시장점유율을 응시인원을 기준으로 하여 평가가 가능하다.

한편, 응시자가 341여만 명 규모의 어학시험시장에서 와이비엠이 주관하는 토익시험의 응시자가 240여만 명을 차지하고 있어, 와이비엠은 ‘영어능력평가시험’ 시장에서 무려 78% 이상의 시장점유율(2012년도 기준)을 가지고 있으므로 시장지배적사업자로 추정할 수 있다.

6) 공정거래위원회는 2013. 11. 7. 와이비엠 외 5개업체에 대하여 접수일로부터 7일 이내에 취소한 경우 취소수수료를 부과한 사항에 관하여 시정조치를 하였다.

## 2. 시장지배적사업자 지위 남용의 방법

### 가. 과도한 응시료 인상

1999년부터 2011년 사이 누적 소비자 물가 상승률은 아래 표에서 보는 바와 같이 46.7%에 그친 반면, 토익 응시료 상승률은 61.5%가 상승하였다.

[표3](소비자 물가 상승률)<sup>7)</sup>

(단위: %)

연도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	누적 인상률
물가 상승률	0.8	2.3	4	2.8	3.5	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	3	4	46.7

[표4](토익 응시료 인상률)<sup>8)</sup>

(단위: 원)

연도	1999	2000	2001	2003	2005	2007	2009	2012	누적 인상률
응시료	26,000	28,000	30,000	32,000	34,000	37,000	39,000	42,000	61.5

토익시험은 토익은 1982년 국내에 첫 도입된 이후 2001년 당시 20년간 누적 응시자 수가 400만명에 불과하였고, 응시료는 3만 원이었으나, 이후 토익 응시자 수는 기하급수적으로 증가하여, 최근 5년간 응시인원 수는 연간 200만여 명, 5년 누적인원은 1,000만명에 이르렀다.<sup>9)</sup>

또한, 토익시험은 미국의 이티에스(ETS)사가 문제를 개발하고 와이비엠이 국내에서 이 문제를 제공받아 연간 12회 내지 15회 정도 시행하는 ‘영어능력평가시험’이므로, 와이비엠이 이티에스에 제공하는 문제 개발비 등 라이선스 비용은 일정한 반면 규모의 경제 상, 응시자 수가 증가할수록 응시자 1인당 지출되는 경비(문제지 인쇄비, 고사장 대여비 등)는 감소하므로, 연간 토익응시자 수 추이, 소비자 물가 상승률, 토익 응시료 인상률 등을 종합적으로 살펴보았을 때, 와이비엠은 토익시험 응시자가 증가하여 토익시험 운영에 필요한 경비가 절감되었음에도 불구하고, 물가상승률 보다 높은 비율로 과도하게 토익 응시료를 인상하였다.

7) 통계청 홈페이지 참조

8) ㈜와이비엠 토익위원회 홈페이지 <http://exam.ybmsisa.com/> 참조

9) 토익시험 연역(<http://exam.ybmsisa.com/toeic/info/history.asp> 참조)

## 나. 부당한 토익성적표 재발급 비용

토익시험성적표를 접수하는 대부분의 기업, 학교는 토익시험성적표 원본을 제출토록 하고 있기 때문에 토익시험 응시자는 토익시험성적표를 복사하여 사용하지 못하고 토익시험성적표 제출시마다 토익시험성적표 원본을 제출하여야 하나, 토익시험 응시자는 토익시험 응시 후 최초 1회에 한해 토익시험 성적표를 무료로 발급받을 수 있을 뿐, 이후에는 성적표 제출시마다 와이비엠에 3,000원을 지급하고 성적표를 재발급받을 수 있다.<sup>10)</sup> 토익시험 성적표는 1장으로서 응시자 인적사항, 2개 분야(듣기와 읽기 이해도)의 점수 및 총점, 백분율 등으로만 표시되어 있고 토익시험 성적의 유효기간이 2년으로 제한되어, 응시자 1인당 시험성적 관련 관리정보가 적어 데이터베이스 관리가 용이하고 관리비용이 경미하며, 토익시험 응시자 수가 지속적으로 증가하는 추세에 있어 응시자 1인당 성적관련 데이터베이스 관리비용은 감소함에도 불구하고 계속적으로 동일한 시험성적표 재발급비용을 지급받고 있다. 이에 반해 서울대 텡스관리위원회가 운영하는 텡스시험의 응시자는 토익에 비하여 약 1/6인 382,000명에 불과하여 와이비엠에 비하여 응시자 1인당 데이터베이스 관리비용이 더 높을 수 밖에 없으나, 성적표 재발급 비용은 오히려 토익시험성적표 재발급 비용의 1/2인 1,500원에 불과하다.

## 다. 와이비엠의 불공정한 약관에 관하여

와이비엠은 ‘접수취소 및 환불에 관한 규정(TOEIC)’ 제4조에 토익환불 수수료와 관련하여 토익 응시자가 정기접수 기간 내 취소하면 전액 환불받을 수 있으나, 정기접수 마감이후 취소할 경우 1주내에는 40%, 그 이후 1주내에는 50%, 그 이후부터 시험 전일 낮 12시까지 60%를 환불수수료로 부과한다고 규정하고 있고,<sup>11)</sup> ‘일반시험관리규정(TOEIC)’ 제2조 제1항에 따라 일반인을 대상으로 정기시험을 실시한다고 규정하면서 정기접수기간 외에 정기접수기간 응시료 42,000원 보다 10% 비싼 46,200원의 응시료를 받고 별도의 특별추가접수기간을 운영하고 있다.

한편, 2012년 기준으로 토익시험 응시자는 1인당 연평균 2.25회 응시하였는데, 이는 토익시험 응시자들 중 76%에 해당하는 응시자들<sup>12)</sup>이 특정점수 이상을 취득하는 것

10) 온라인 발급이용 안내([http://exam.ybmsisa.com/score/customer/online\\_info.asp](http://exam.ybmsisa.com/score/customer/online_info.asp)) 참조

11) 접수취소 및 환불규정 [http://exam.ybmsisa.com/toeic/guide/guide\\_rule\\_3.asp](http://exam.ybmsisa.com/toeic/guide/guide_rule_3.asp) 참조

12) 취업50%, 졸업및인증18%, 승진8%,

토익뉴스레터 <http://newsletter.toeic.co.kr/201302/index.html?page=12>

을 목적으로 하기 때문에 원하는 시험점수를 취득할 때까지 반복적으로 토익시험에 응시하기 때문이다. 이와 같이 토익시험 응시자의 대다수는 특정점수의 취득 시까지 반복해서 토익시험에 응시하고, 당해 토익점수 결과에 따라 추가응시 여부를 결정하는데, 와이비엠이 토익시험일로부터 약 19일 후에 토익점수를 발표하여 일반적인 반복 응시자들은 당해 토익점수를 확인하기 전에 정기점수를 할 수 밖에 없고, 이후 응시자가 당해 시험에서 자신이 원하는 토익점수를 얻게 되었을 경우, 차기 토익시험 점수를 취소하면서 응시료의 60%를 수수료로 공제하고 40%를 환불받는다. 또한, 와이비엠은 정기점수 기간이 종료한 이후에 특별점수기간이라는 명목 하에 정기점수 기간에 비해 10% 인상된 응시료를 청구하는데, 당해 토익시험 일시부터 19일이 지나 토익점수를 확인한 이후에는 정기점수기간이 마감되고 특별점수기간이 시작되어 특정 토익점수가 필요한 반복 응시자는 10% 인상된 응시료를 부담하면서 토익시험을 접수하도록 강요받게 된다.

### 3. 와이비엠의 범위반

와이비엠은 토익응시인원이 증가하여 토익 응시료를 인하할 여지가 있었음에도 불구하고, 오히려 소비자물가 상승률 보다 높은 비율로 토익 응시료를 인상하고, 토익시험 성적표 재발급 비용을 지나치게 높게 책정하는 방법으로, 정당한 이유없이 상품의 가격을 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용의 변동에 비하여 현저하게 인상시켜 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 시장지배적지위의 남용행위를 하였으므로, 독점규제법 제3조의2 제1항 및 동법 제3조의 2 제5항을 위반하였다.<sup>13)</sup>

또한 와이비엠은 토익시험 응시자가 반복적으로 시험에 응시하는 상황을 이용하여 시험발표기간, 환불규정, 특별추가접수기간 등을 응시자들에게 불리하게 정하였는데, 이는 시장지배적 사업자인 와이비엠이 불공정한 약관을 소비자인 토익시험 응시자들에게 강요한 것으로서, 와이비엠은 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 시장지배적지위의 남용행위를 하여 독점규제법 제3조의2 제1항 제5호 및 약관의 규제에 관한 법률 제9조를 위반하였고, 접수일로부터 7일 이내에 청약철회를 할 경우 위약금을 부과하거나 손해배상을 청구할 수 없음에도 소비자에게 취소수수료를 부과하여 전자상거래법 제18조 제9항을 위반하였다.<sup>14)</sup>

위 범위반 사실과는 별도로 와이비엠은 공인어학시험시장에서 소비자에 비해 우월한

13) 공정거래위원회에 대한 ㈜와이비엠 토익위원회 신고서 참조

14) 2013. 11. 7. 공정거래위원회 보도자료 참조

거래상의 지위를 지닌 사업자로서, 어학시험 응시자가 토익시험에 편중되는 것을 이용하여 토익응시로 인상, 성적표 재발급 비용 책정, 환불 및 추가접수기간 설정 등의 거래조건을 소비자에게 일방적으로 불리한 하계 설정·변경하여 소비자후생을 침해하고 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하였으므로, 독점규제법 제23조 제1항 제4호를 위반하였다.

### Ⅲ. 개별 소비자 단위 대응의 한계

#### 1. 경쟁상품의 부재

자본주의가 전제하는 완전경쟁시장은 진입장벽이 없고, 다수의 공급자가 존재하기 때문에, 완전경쟁시장에서 특정 상품을 구매하지 않기로 결정한 소비자는 손쉽게 동질의 다른 상품을 검색하여 가격을 기준으로 상품을 선택할 수 있어야 한다.

토플시험은 주로 진학이나 유학을 목적으로 치르는 시험이고, 지텔프 시험은 공인영어점수를 인정하는 기업이 많지 않고 텡스시험 성적은 토익시험의 점수로 변환 조정하는 문제 등이 있어 취업준비생들은 대다수의 기업들이 인정하는 토익시험으로 편중된다. 그 결과, 토익시험과 텡스시험은 각 90여만 명과 2만여만 명의 취업준비생이 응시하고 있어, 취업을 위한 공인어학시험의 시장을 설정할 경우 와이비엠은 시장점유율은 90% 이상인 기업으로서 사실상 독점적 지위를 가진 사업자가 된다.

이는 공인어학시험의 특성 상 개별소비자의 공인어학시험 응시 목적이 어학시험 결과를 기업 등에 대한 제출이라서, 동일한 기회에 취득한 영어시험성적을 반복적으로 구직활동에 활용하기 위하여 범용적인 어학시험점수를 취득할 필요가 있는 점, 취업준비생들이 시장점유율이 10% 미만인 시험을 준비하는 것은 비용과 시간의 낭비라는 인식 하에 토익시험을 선택하는 점에 그 원인이 있는 것으로 보인다. 독점적 시장이 형성될 경우 소비자는 경쟁가격으로 각종 상품·서비스를 선택할 수 있는 기회를 박탈당하게 되는 바<sup>15)</sup>, 이러한 경향이 심화될수록 토익시험점수를 인정하는 기업의 비율이 상대적으로 높은 현실에서 소비자인 취업준비생들에게 토익시험 이외의 공인어학시험은 동질한 경쟁 상품으로 기능할 수 없게 되어 와이비엠의 시장지배

15) 한도율, 시장질서의 법과 소비자보호, 강원법학 제33권, 541p

적 지위 및 어학시험응시자들의 토익시험 의존도는 더욱 강화될 수 밖에 없다.

## 2. 소비의 비정기·일회성

공인어학시험은 주로 취업, 진학 등 특정 목적을 위해서 치르는 시험이라서, 시험의 응시자들은 위 목적이 존재할 경우에만 시험에 응시할 뿐, 응시목적이 달성된 이후에는 더 이상 시험에 응시하지 않으므로 공인어학시험이라는 상품(또는 용역)은 그 소비가 비정기적이고 일회적이다. 또한, 법률적 지식이 충분하지 않은 개별 소비자가 상품(또는 용역)에 대한 이의를 제기하기 위하여는 상당한 비용과 시간을 할애하여야 하는데, 이의제기를 위하여 개별소비자가 할애하는 비용과 시간에 비하여 이의 제기를 통하여 얻을 수 있는 경제적, 정신적 보상이 경미하거나 불확실하여, 개별 응시자(소비자)로서는 상품의 가격 또는 환불정책 등이 부당하더라도 이에 대한 이의를 제기하기보다는 신속히 원하는 목적을 달성하고 더 이상 시험에 응시하지 않는 방법을 선택하는 것이 합리이므로 대부분의 개별 응시자들은 이의를 제기하지 않고 어학시험공급자의 정책에 순응하는 결과가 발생한다.

## 3. 현행법 상 소비자보호의 한계<sup>16)</sup>

### 가. 민사소송법 상 제도

우리 민사소송법은 다수 당사자가 관련된 소송에서의 절차 규정으로 공동소송제도와 선정당사자제도를 두고 있으나, 공동소송제도는 하나의 소송절차에서 원고들이 개별적으로 소송을 진행하는 것에 불과하고 분쟁의 일회적 해결에 적합하지 않고, 특히 현대형 소송에 해당하는 소액 다수의 소비자 피해 사건 등 집단적 피해가 발생한 사건에는 적합하지 않으며, 선정당사자제도<sup>17)</sup> 역시 피해의 범위가 제한적이고 각자 개별적으로 소송을 수행할 수 있을 정도의 상태에 있어야 한다는 점에서, 피해의 범위가 광범위하거나 개별 피해액을 특정하기 어려운 경우에는 활용하기 어렵고, 피해자 모두로부터 수권을 받지 못하면 사실상 동일한 소송이 지속될 수 밖에 없다는 점에서 현대형 소송에는 적합하지 않다.

16) 집단소송법의 제정 방향, 한경수 참조

17) 민사소송법 제52조 제1항은 “공통의 이해관계를 가진 여러 사람이 제52조의 규정에 해당되지 아니하는 경우에는 이들은 그 가운데에서 모두를 위하여 당사자가 될 한 사람 또는 여러 사람을 선정하거나 이를 바꿀 수 있다”고 규정하고 있다.

## 나. 소비자기본법 상 제도

소비자기본법상 단체소송은 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 소비자단체가 법원에 소비자의 권익침해행위의 금지 또는 중지를 구하는 제도로서, 그 남용을 우려해 침해행위의 중지나 금지를 구하는 청구만 허용하고 있어 손해전보나 이행을 구할 수 없다는 점에서 근본적인 한계를 갖고 있고, 소비자기본법상 집단분쟁조정은 ① 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체 또는 사업자에게만 신청권이 있고, ② 물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 것으로서 피해자의 수가 50명 이상이고 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통되는 경우에 소비자분쟁조정위원회에 집단분쟁조정을 할 수 있는 제도로서, 조정신청의 요건이 제한적이라 그 활용도가 높지 않고, 소비자의 신청권을 배제하고 있어 처분권주의에 반하는 문제점이 있을 뿐만 아니라, 분쟁을 유발한 사업자가 집단분쟁조정의 결과를 수락하지 않으면 조정 절차 자체가 무위로 돌아간다는 점에서 실효성이 부족하다.

## IV. 결론

독점에 의한 소비자후생손실 추정액은 매우 높은 수준이고, 국가경제에서 차지하는 비중도 상당하여 2009년 제조업 기준으로 독점에 의한 소비자후생손실은 국가 GDP의 2.35%, 우리나라 국민 1인당 약 50만원에 달한다. 소비자후생손실은 소비자의 희생을 바탕으로 한 독점 기업의 초과이윤이자 경쟁부족에 따른 자원배분 비효율의 결과인 동시에 정부가 경쟁촉진정책을 통해 달성할 수 있는 소비자 후생의 증가분이다.<sup>18)</sup> 따라서, 정부는 시장에서 토익시험을 대체하거나 대등한 경쟁력을 지닌 공인 영어시험을 육성할 수 없다면, 어학시험에서 독점을 규제하는데 보다 적극적인 노력을 기울이고, 독점적 시장구조를 근절할 수 있도록 다각적으로 대응하여야 한다. 또한, 독점에 따른 기업의 초과이윤 내지 소비자후생손실을 소비자에게 환원할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다.<sup>19)</sup>

이와 더불어 소액 다수의 소비자 피해 사건 등 현대형 소송의 피해자들이 정당한 권

18) 신세라, 여정성, 독점시장의 소비자후생손실 추정과 그 시사점, 소비자학연구 제24권 제2호, 2013. 6. 89p 참조

19) 위 논문 90, 91p 참조

리를 행사할 것을 독려하면서도 제도적으로는 이를 뒷받침하지 못해 사실상 피해를 입은 소비자들이 피해구제를 받기 어려운 것이 현실이므로, 국회는 조속히 효율적인 집단소송제도를 마련하여 더 이상은 소액 다수의 피해자들이 제도상의 결함이나 소송비용 문제로 인하여 소비자의 권리를 포기하지 않도록 입법을 통한 소비자보호를 위하여 노력하여야 할 것이다.



## 우리나라 이동통신시장의 현황과 통신요금 인하 방안

조형수 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 들어가며

1983년은 이동통신서비스가 처음으로 상용화된 해이다.

그로부터 30년이 지난 2013년 8월 말 현재 우리나라 이동통신서비스의 가입자 수는 우리나라 전체 인구수보다 많은 5천4백여만명에 이르러 현재 이동통신서비스는 유선전화보다도 더 기본적인 의사소통수단이 되어 국민들의 생활에 필수적 보편적인 서비스로 자리잡았다.

그러나 통신요금으로 인한 가계 부담은 통계청에서 정한 99개의 소비지출 항목들중에서 식료품비와 교육비에 이은3위를 차지하고 있을 정도로 가계에 큰 부담을 주고 있고 국제적으로도 우리나라 국민들의 이동통신비 지출 비중은 OECD 국가중 가장 높은 수준(2011년 기준)으로서 사회적인 문제가 되고 있다.

이에 공공서비스인 이동통신서비스로 인한 경제적인 부담이 왜 사회적으로 문제될 정도로 높은 지에 대한 원인과 그 해결책에 대하여 개괄적으로 살펴보도록 하겠다.

### II. 우리나라의 이동통신시장 현황

#### 1. 이동통신 3사의 이동 통신 시장에서의 독과점 지위의 형성과정

우리나라 이동통신 시장은 1984년 한국이동통신공사에서 독점 사업으로 셀룰러 서비스가 처음 시작되었다. 그 뒤 1994년 한국이동통신공사가 민영화되었고 제2이동통신사로 신세기 이동통신이 선정되었고 1997년에 이르러서는 한국통신 프리텔, LG 텔레콤, 한솔 PCS 3개사가 PCS서비스를 시작하여 총 5개업체가 서비스를 제공하는

경쟁체제가 형성되었다

그러나 금융위기 이후인 1999년 말 SK텔레콤이 신세기 통신을 합병하고 한국통신프리텔이 한솔PCS를 합병함으로써 3개사업자로 축소되어 과점체제를 구축하기 시작하였다.

이러한 과점체제 중에서도 통화품질이 가장 좋은 주파수를 독점하게된 SK텔레콤은 시장지배적 사업자로 가입자 기준으로50%이상의 시장 점유율을 가지게 되었고 이를 이어 KT, LG유플러스가 남은 시장점유율을 분할하여 점유하여 2000년 대 이후 현재까지 우리나라의 이동통신시장은 통신3사가 독과점체제를 유지하여 오고 있는 것이다.

## 2. 이동통신 3사의 영업 현황

이동통신 3사는 이동통신시장의 독과점 체제를 이용하여 막대한 이익을 얻어왔다. 이동통신 3사의 이익이 막대하다는 것은 다음과 같은 2006년부터 2010년까지의 통계수치를 보면 알 수 있다.

[통신3사 영업이익 추이<sup>1)</sup>]

(단위: 십억원)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
SK텔레콤	2,584	2,172	2,060	2,179	2,035	2,184
KT	2,416	1,872	1,568	945	2,053	1,665
LGU+	591	598	685	711	655	277
합계	5,591	4,641	4,313	3,835	4,743	4,146

가령 2010년을 기준으로 살펴보면 SK텔레콤의 영업이익은 2조 350억원에 이르고 KT의 경우 2조 530억원, LG유플러스는 6,550억원에 이르러 통신3사의 영업이익의 합계는 무려4조7,430억원에 달하고 통신3사의 평균 영업이익률 또한 11.5%<sup>2)</sup>에 이르러 2010년도 대기업을 평균 영업이익률인 6%를 월등히 초과하고 있다.

이러한 통신3사의 이익은 막대한 마케팅 비용을 지불하고 얻은 것이라는 점에서 놀라운 수치인데, 2010년 기준으로 통신3사의 마케팅비 합계는 무려 6조5,207억원에

1) 출처: 방송통신위원회 2011. 6. 2. 자 이동통신요금 부담 경감을 위한 정책 방안 및 사업자 IR 자료

2) 출처: 방송통신위원회 2011. 6. 2. 자 이동통신요금 부담 경감을 위한 정책 방안

달하여 2010년도 이동통신3사의 투자비합계액인 6조 4천억원을 넘어서고 있다.

### [이통3사 마케팅비 지출현황<sup>3)</sup>]

(단위: 억원)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
SK텔레콤	21,880	28,540	30,640	32,510	32,270	29,240
KT	11,334	15,973	18,868	18,700	21,409	18,594
LGU+	7,010	9,698	9,662	10,679	11,888	9,311
합계	40,224	54,211	59,170	61,889	65,207	57,145

마케팅비 구성: 보조금+가입자 유지비용+대리점 관리+광고선전비+모집관리 유지수수료 등

### 3. 이동통신사들의 주주 배당률

이동통신사들은 이와 같이 얻은 막대한 영업이익을 통하여 주주들에게 고액의 배당금을 지급하고 있는데 2011년을 기준으로 살펴보면 통신3사는 순이익중 30% 내지 70%를 주주들에게 배당하였다.

#### 2011년 이동통신 3사의 매출 및 주주배당 현황<sup>4)</sup>

(단위: 원)

	매출액	영업이익	순이익	주주 배당금	해외 배당금
SKT	15조 9,385억	2조 1,314억	1조 6,943억	6,394억	2,621억
LGU+	9조 1,852억	2,857억	808억	571억	108억
KT	21조 9,900억	1조 9,737억	1조 2,890억	3,947억	1,895억
합계	47조 1,137억	4조 3808억	3조 641억	1조 912억	4,624억

그리고 2000년부터 2010년까지의 11년간의 주주배당률도 이에 못지 않은데, 가령 KT의 경우 그 배당총액은 4조 4,000억 원에 이르고 이중 외국인 배당액은 2조 3983억 원에 달하였고, SK텔레콤 역시 같은 기간 배당총액은 5조 3,785억 원이고 외국인 배당액은 2조 7,440억 원에 이르는 막대한 금액을 주주들에게 배당되어 이동통신 3사의 이익중 적지 않은 금액들이 통신사업에 재투자되기 보다는 주주들의 배당금으로 소비되었다.

3) 출처: 방송통신위원회 2011. 6. 2. 자 이동통신요금 부담 경감을 위한 정책 방안 및 사업자 IR 자료

4) 출처: 2012. 9. 19.자 민주통합당 배재정 의원실 보도자료 및 사업자 IR 자료

[2000년~2010년까지의 KT 및 SKT의 주주배당<sup>5)</sup>]

구분		매출액 (억원)	영업이익 (억원)	당기순이익 (억원)	배당총액 (억원)	배당성향 (%)	외국인배당액 (억원)
2010년	KT	202,335	20,532	11,718	5,862	50.0	3,083
	SKT	124,599	20,349	14,109	6,695	47.5	3,719
2009년	KT	159,061	6,115	5,165	4,864	94.2	2,448
	SKT	121,011	21,793	12,883	6,800	52.9	3,682
2008년	KT	117,848	11,133	4,498	2,262	50.3	933
	SKT	116,746	20,598	12,776	6,819	53.4	2,935
2007년	KT	119,363	14,337	9,576	4,073	42.5	1,842
	SKT	112,859	21,715	16,424	6,823	41.5	3,166
2006년	KT	117,720	17,371	12,334	4,161	33.4	2,660
	SKT	106,509	25,843	14,465	5,823	40.3	3,097
2005년	KT	118,772	16,598	9,983	6,368	63.8	3,953
	SKT	101,611	26,535	18,713	6,625	35.4	3,624
2004년	KT	118,508	21,271	12,555	6,322	50.4	4,178
	SKT	97,036	23,595	14,948	7,582	50.7	4,102
2003년	KT	115,745	12,896	8,300	4,215	50.8	2,579
	SKT	95,202	30,806	19,427	4,048	20.8	2,126
2002년	KT	117,088	26,156	19,638	2,128	10.8	1,107
	SKT	86,340	26,836	15,112	1,517	10.0	628
2001년	KT	115,182	13,661	10,872	2,240	20.6	836
	SKT	62,271	22,041	11,403	572	5.0	199
2000년	KT	103,221	12,608	10,101	1,592	15.8	364
	SKT	57,609	16,361	9,506	481	5.0	162
합계	KT	1,404,843	172,678	114,740	44,087		23,983
	SKT	1,081,793	256,472	159,766	53,785		27,440

#### 4. 우리나라 이동통신 요금의 수준 및 국제 비교

국제적으로 이동통신요금 수준을 비교하는 방법은 이동통신 소비자의 월평균 통화빈도수를 다량, 중량, 소량의 3가지 범주로 구분하여 해당 범주별로 각국의 이동통신요금 중 가장 낮은 요금제를 이용하는 소비자의 이용요금을 비교하는 방식인 OECD 방식과 구매력 지수(Purchasing Power Parity; PPP<sup>6)</sup>)를 적용하여 산출한 분당통

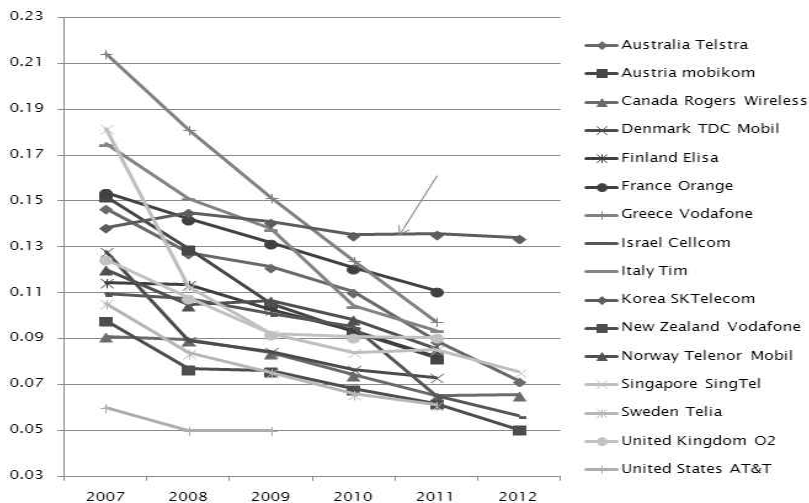
5) 출처: 2012. 3. 3. 자 민중의 소리 기사

6) PPP란 구매력 지수로서 비교대상 국가의 물가와 환율이 동등하다고 가정할 때 상품을 구매할 수 있는

화매출액(Revenue per Minute, RPM)을 비교하는 요금 비교방식인 메릴린치 방식이 있다.

그런데 OECD 방식에서 기준으로 하는 최저 요금제의 경우 실제 이동통신시장에서의 통용되는 일반적인 요금제가 아니라 예외적인 요금제가 적용되는 경우들이 있고<sup>7)</sup> 각국의 이동통신시장의 상황이 위 3가지 범주의 어디에도 속하지 않는 경우가 많은 문제점들이 있어 OECD 방식보다는 분당 통화 매출액을 기준으로 국가별 요금 수준을 비교하는 메릴린치 방식이 좀 더 적절한 분석방법이라 할 것이다.<sup>8)</sup>

[다통화량 국가군 16개국중 SK텔레콤의 RPM(ppp)]<sup>9)</sup>



그런데 우리나라를 포함한 음성통화량이 많은 16개 국가에서의 분당통화매출액을 분석<sup>10)</sup>하면 우리나라의 SK텔레콤이 가장 비싼 요금단가를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>11)</sup>

## 5. 가계소비지출중 이동통신비 비중

능력을 나타내는 지표이다.

7) SK텔레콤의 청소년 요금제인 '팅'요금제가 적용되어 문제가 되기도 하였다

8) 2009년 소비자원에서 다통화량 국가를 대상으로 분당통화매출액을 비교하는 방법으로 우리나라의 이동통신요금을 국제수준을 비교하였다.

9) 출처: 2013. 7. 9. 전응휘, 이동통신시장 현황과 가격수준

10) 일반적으로 통화량이 많은 국가의 경우 통신비가 통화량 국가에 비하여 그 원가 부담이 적어지게 되어 통신비가 저렴해지게 되므로 국가간의 통신요금을 비교하기 위하여는 비슷한 통화량을 사용하는 국가간에 통신요금을 비교하여야 할 필요가 있다

11) 출처: 2013. 7. 9. 전응휘, 이동통신시장 현황과 가격수준

통계청 통계에 따르면 지난 10년간 2인 이상 가구 평균 통신서비스 지출비용중 가계소비지출에서 차지하는 명목통신비 비중은 하락하고 있으나 실질 통신비 비중은 꾸준히 상승해 왔으며, 작년에는 그 비중이 무려 6.56%로서 사상 최고인 것으로 나타나고 있다

[통신비/명목 및 실질 가계지출(통신장비 제외)]<sup>12)</sup>

Column1	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
소비지출	1,700,015	1,797,294	1,871,887	1,945,017	2,015,909	2,114,217	2,149,184	2,286,874	2,392,666	2,457,441
통신서비스	118,684	123,833	124,294	125,244	128,842	131,259	130,398	136,682	140,044	145,374
통신비비중(명목)	6.98	6.89	6.64	6.44	6.39	6.21	6.07	5.98	5.85	5.92
소비지출	2,100,755	2,143,975	2,173,100	2,208,490	2,232,408	2,236,722	2,212,711	2,286,874	2,300,640	2,311,798
통신서비스	111,424	117,770	120,162	121,080	126,006	130,015	129,183	136,682	142,321	151,589
통신비비중(실질)	5.30	5.49	5.53	5.48	5.64	5.81	5.84	5.98	6.19	6.56

이처럼 우리나라 가계소비지출에서 통신비 비중이 비정상적으로 높다는 사실은 최근 발표된 경제협력개발기구(OECD)의 2013년 커뮤니케이션 아웃룩에서도 나타나고 있다.

이에 따르면 우리나라의 정보통신비지출 비중이 세계 최고일 뿐 아니라 유선전화, 무선전화 및 인터넷서비스에 지출되는 비용을 구매력 지수를 적용하여 산출한 통신비 지출액은 우리나라가 일본, 미국에 이어 3위인 것으로 나타났고, 이중 이동통신비만 분리하여 보면 그 지출액은 비교국가들 중에서 가장 높은 것으로 나타났다.

## 6. 소결

우리나라 이동통신요금은 국제적으로도 상당히 높은 수준이고 이로 인한 가계 부담도 매우 높다. 이러한 높은 요금과 가계부담은 모두 통신3사의 이익으로 흡수되어 지난 10년간 이동통신시장에서 통신3사는 대기업 평균 영업이익률을 상회하는 초과이익을 얻었고 특히 SK텔레콤은 대기업 평균 영업이익률의 3, 4배에 달하는 초과이익을 얻은 뒤 그 중 적지 않은 금액을 주주배당금으로 소비하였다.

즉, 통신3사는 통신요금을 인하할 여력이 충분히 있음에도 불구하고 요금을 인하하지 않은 채 초과이익으로 흡수하여 왔는데, 다음에서 이러한 결과가 발생한 이동통신시장의 구조적인 원인에 대하여 살펴보고자 하겠다.

12) 출처: 통계청 홈페이지 및 2013. 7. 9. 전영희, 이동통신시장 현황과 가격수준

### Ⅲ. 이동통신요금은 왜 비싼가 ?

#### 1. 가격경쟁시장 형성의 실패

##### 가. 독과점 시장으로서의 이동통신시장

통신산업은 전국적인 네트워크를 설립하는데 들어가는 막대한 설비비용과 정부의 인허가라는 높은 진입장벽으로 신규 사업자가 시장에 진입하는 것이 매우 어렵다.

우리나라의 이동통신 시장도 통신3사만이 시장에 잔존하게 된 뒤에는 새로운 사업자가 진입하지 못한채 독과점 체제를 구축하여 초과수익을 거두어 왔다

특히, SK텔레콤의 경우 통화품질이 가장 좋아 상대적으로 기지국 건설 등의 투자비 부담이 적은 800MHZ 주파수를 독점하게 되어 다른 사업자들보다도 높은 시장점유율을 점하고 KT와 LG유플러스가 그 뒤를 따르는 5:3:2의 시장 점유율(매출액 기준, 가입자 기준 거의 동일)을 가지는 독과점 구조가 유지되고 있다.

이동전화 사업자별 가입자 현황(MNO 포함)<sup>13)</sup>

(단위 천 명)

사업자	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.6
SKT	18,783	18,530	20,271	21,968	23,032	24,270	25,705	26,553	26,659
KT	11,729	12,302	12,914	13,721	14,365	15,016	16,041	16,563	16,488
LGU+	6,074	6,510	7,012	7,809	8,210	8,658	9,022	9,391	9,852
합계	36,586	38,342	40,197	43,498	45,607	47,944	50,767	52,507	52,999

##### 나. 요금 경쟁의 회피

이동통신시장은 장치산업으로서 사업초기에는 전국적인 네트워크를 설립하는데 막대한 설비비용투자가 이루어지나 이러한 투자가 이루어진 뒤에는 한계비용이 계속 낮아져서 요금인하요인이 발생하므로 가격경쟁이 이루어진다면 요금인하가 이루어지는 것이 정상적이다

13) 출처: 미래창조과학부 무선통신서비스 통계현황

그러나 우리나라 이동통신시장에서는 요금인하를 위한 가격경쟁이 제대로 이루어지지 않고 있는데 이러한 사실은 이동통신3사들이 책정해온 3G 서비스에 기반한 스마트폰 요금제가 차별성이 거의 없는 유사한 요금제로 구성되어 있음에서 알 수 있다.

[이동통신 3사의 스마트폰 정액요금제]<sup>14)</sup>

구 분		정액 요금제					
SKT		올인원35	올인원45	올인원55	올인원65	올인원80	올인원95
	정액요금	35,000원	45,000원	55,000원	65,000원	80,000원	95,000원
	음성	150분	200분	300분	400분	600분	1000분
	SMS	150건	200건	200건	400건	600건	1000건
	데이터	100MB	500MB	무제한			
KT		i-슬림/ i-Teen	i-Talk /i-라이트	i-Value	i-Medium	i-Special	i-Premium
	정액요금	35,000원	45,000원	55,000원	65,000원	79,000원	95,000원
	음성	150분	250분/ 200분	300분	400분	600분	800분 (KT간무료)
	SMS	200건	300건	300건	400건	600건	1000건
	데이터	100MB	100MB/ 500MB	무제한			
LGU +		스마트 35	스마트 45	스마트 55	스마트 65	스마트 75	스마트 95
	정액요금	35,000원	45,000원	55,000원	65,000원	75,000원	95,000원
	음성	150분	200분	300분	400분	600분	1000분
	SMS	150건	300건	300건	400건	600건	1000건
	데이터	1GB	1GB	무제한			

이러한 통신사간의 유사한 요금제는 LTE 서비스가 개시된 이후에도 달라지지 아니 하였는데 가령 LG유플러스는 2013. 1. 25.에 LTE 데이터 무한 자유란 이름으로 95(9만5000원), 110(11만원), 130(13만원)의 요금제를 시행한다고 발표하였고 KT 또한 같은 날 LTE 무제한 요금제로 LTE-950(9만5000원), 1100(11만원), 1300(13만원) 요금제를 시행한다고 발표하여 LGU+와 KT는 같은 날 거의 동일한 내용 및 요금의 무제한 데이터 서비스를 시행한다고 발표하였고 SK텔레콤의 경우는 그 다음날인 2013. 1. 26.에 LTE 109(10만9천원)란 명칭으로 무제한 요금제를 발표하여 이동통신 3사가 거의 동일한 시기에 유사한 내용의 요금제를 출시하기도 한 것이다.

이동통신사들은 이러한 유사한 요금제를 출시하여 가격경쟁을 회피하여온 반면 단말

14) 출처: 방송통신위원회 2011. 6. 2. 자 이동통신요금 부담 경감을 위한 정책 방안



기 보조금 지급을 통하여 타사 가입자의 유치를 목표로 하는 마케팅 경쟁에 주력하여 왔던 것인데 이러한 마케팅 경쟁은 단말기의 과소비를 야기할 여지가 있고 그 비용이 다른 이용자에게 전가되고 요금 인하의 여력을 없애는 부정적인 영향이 있으므로 방송통신위원회는 2010년 이러한 과도한 마케팅비를 규제하기 위하여 마케팅비 가이드 라인을 매출액 대비 22%이내로 정하기도 하였다.

그러나 2010년도에 이미 통신3사는 투자비보다도 많은 6조5천억원을 마케팅비로 사용하는 등 위 가이드 라인을 계속 위반하면서 가격경쟁보다는 마케팅경쟁에 치중하여 온 것이다.

이처럼 이동통신사들이 시장점유율이 높은 시장지배적사업자가 자신의 충분한 수익을 보장할 수 있는 내용으로 요금제를 출시하면 그외 통신사들도 차별성을 알기 어려운 유사한 요금제를 출시하는 방법으로 요금제에 대하여는 암묵적으로 담합을 하여 온 대신에 단말기 보조금을 통한 마케팅 경쟁 등에 치중하여 온 이유는 가격경쟁을 할 경우 기존 가입자 전체의 요금 수입이 지속적으로 감소하므로 매출액 감소에 직접적인 영향을 미치게 되는 반면에 단말기 보조금의 경우 마케팅 경쟁의 경우 단말기를 변경(번호이동, 기기 변경, 신규가입)하는 경우에만 유동적 일시적으로 혜택을 주므로 매출감소를 야기하지 않고 수익을 유지할 수 있어 사업전략상 유리하다는 이점이 있어 통신3사는 마케팅 경쟁에 치중한채 가격경쟁을 피하여온 것이다.

그러나 가격경쟁이 아닌 보조금지급을 수단으로 사업자의 전환을 목표로 하는 마케팅 경쟁은 독과점에 기반한 가격수준에 대한 본질적인 변동요인은 되지 못하여 통신3사의 높은 통신요금이 계속 유지되어 온 것이다.

#### 다. MVNO의 한계

현재 통신 규제 당국에서는 이동통신시장의 경쟁 활성화를 위한 방책으로서 재판매사업자(Mobile Virtual Network Operator, MVNO)의 시장진입을 허용하고 있다.

MVNO란 이동통신서비스를 제공하기 위해 필수적인 주파수를 보유하지 않고, 주파수를 보유하고 있는 이동통신망사업자(Mobile Network Operator, MNO)의 망을 통해 독자적인 이동통신서비스를 제공하는 사업자로서 가상이동통신망사업자라고도 한다.

MVNO가 나오게 된 배경은 유선과는 달리 유한자원인 주파수를 이용해야 하고 막

대한 설비비용을 투자하여야 하는 이동통신서비스의 경우 시장에 진입할 수 있는 사업자의 수가 현실적으로 제한되어 있고 이로 인해 독과점의 위험이 상존하는 것이어서 이러한 독과점을 방지하고 경쟁을 활성화하기 위한 방안으로 기지국 등 막대한 비용이 요구되는 통신설비와 주파수를 MNO로부터 임대하여 이동통신서비스를 제공하는 MVNO가 등장한 것이다.

그런데 MVNO의 경우 MNO와 동일한 주파수를 사용하기 때문에 통화품질 동일하면서 요금은 MNO 대비 30% 정도 저렴하여 저렴한 통신요금을 제공할 수 있으나 현재 이동통신 시장이 포화된 상태이어서 MVNO는 MNO의 가입자를 유치하여 올 수 밖에 없으나 MNO와 같이 단말기보조금 경쟁을 할 자금력이 없어 MNO의 틈새 시장인 선불제, 음성 및 저가단말 중심에 경쟁이 국한될 수밖에 없어 이동통신시장 전체에 대한 경쟁압력으로 작용하기에는 한계가 존재한다. 실제로 현재 이동통신 시장에서 MVNO가 차지하는 비율은 2013년 8월 현재 전체 이동통신가입자 54,156,516명중 2,036,503명으로 약 3.7 %에 불과하여 이동통신시장에 미치는 영향은 미미하다.<sup>15)</sup>

## 2. 요금 규제의 실패

우리나라 이동통신 시장은 통신3사의 독과점적 지위로 인하여 담합의 위험이 상존하고 있고 특히 SK텔레콤의 경우 통화품질이 가장 좋은 주파수를 독점하여 다른 사업자들보다도 월등한 경쟁력을 가지고 있다.

이러한 이유로 규제당국은 통신요금에 대한 규제방식으로 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 출시하는 요금에 대한 인가제도를 실시하여 왔고<sup>16)</sup> 이 경우 다른 사업자들

15) 출처: 미래창조과학부 2013년 8월 무선통신서비스 통계현황

16) 전기통신사업법 제28조(이용약관의 신고 등)

① 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다.

② 제항에도 불구하고 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의 경우에는 방송통신위원회의 인가(변경인가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받아야 한다. 다만, 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하하는 때에는 방송통신위원회에 신고하여야 한다.

③ 제2항 본문의 경우 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 맞으면 이용약관을 인가하여야 한다.

1. 전기통신서비스의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 서비스별 분류, 서비스 제공방법에 따른 비용 절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것

2. 기간통신사업자와 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사나 그 밖의 공사에 관한 비용 부담의 방법이 이용자에게 부당하게 불리하지 아니할 것

은 인가된 SK텔레콤의 요금과 경쟁을 하기 보다는 인가된 요금과 같거나 조금 낮은 수준에서 요금을 정하여 와서 결국 통신규제 당국이 인가한 요금제도 수준으로 통신요금이 결정되어 왔다.

그런데 전기통신사업법 제3조 제3항<sup>17)</sup>에서는통신요금은이용자가통신서비스를공평하고저렴하게제공받을수있도록합리적으로결정되어야한다고규정하고있으므로규제당국은공평성과저렴성을통신요금인가의주요한기준으로평가하여야하는것이다.

즉, 통신규제당국은 시장지배적 사업자의 통신요금을 독과점적인 가격이 아니라 자유로운 가격경쟁을 통하여 형성될 수 있는 수준의 합리적인 요금이 형성되도록 하여야 할 것이나 규제당국은 인가 과정에서의 해당 요금의 평가내용 및 절차의 공개를 거절하면서 통신3사에 독과점적인 초과이윤을 보장하여 주는 요금을 인가하여 결국 독과점적인 시장에 의한 가격형성의 왜곡을 보완할 수 있는 요금 규제 제도를 적절히 행사하지 못하여 합리적인 수준의 통신요금의 형성에 실패하여 온 것이다.

## IV. 이동통신요금의 인하 방안

### 1. 마케팅 경쟁의 제한 및 가격경쟁의 유도

현재의 이동통신사들은 가격경쟁이 아닌 단말기 보조금을 이용한 마케팅경쟁을 주로 하고 있다.

그러나 단말기 보조금은 단말기의 과소비를 야기할 여지가 있고 그 비용은 다른 이용자에게 전가되므로 통신이용자들의 가계부담을 실제로 들 수 있는 통신요금인하의

3. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것
4. 특정인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것
5. 제85조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것

④ 제1항 및 제2항에 따라 전기통신서비스에 관한 이용약관을 신고하거나 인가받으려는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신서비스의 요금 산정 근거 자료(변경할 경우에는 신·구내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 신고·인가의 절차 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 17) 전기통신사업법 제3조(역무의 제공 의무 등)

③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다

혜택이 돌아가기 위하여는 단말기 보조금이 아닌 가격 경쟁을 유도할 필요가 있는데 이를 위하여 우선 통신3사의 마케팅 경쟁에 적절한 규제가 가해져야 할 필요가 있다.

실제로 단말기 보조금을 통한 마케팅 경쟁이 제한되어 사업자의 통신요금에서만 차별이 이루어지는 경우 MVNO 또한 기존 MNO와 대등하게 경쟁할 여력이 커지게 되어 통신시장이 경쟁시장이 될 가능성이 높아진다.

단, 단말기 보조금의 제한이 바로 가격경쟁으로 이어지지 않을 수 있고 MVNO 만으로 독과점적 구조를 변경하기를 기대할 수 없으므로 마케팅 경쟁의 제한과 동시에 이동통신3사의 독과점적 구조의 개선을 도모하는 일환으로 신규 기간통신사업자의 시장진입의 허용과 조기 정착을 지원할 필요가 있다.

즉, 제4의 이동통신사업자가 시장에 진입하면 통신3사의 고객을 유치하여 시장점유율을 확보하여야 하는 신규사업자로서는 보조금을 통한 경쟁만으로는 한계가 있을 수 밖에 없으므로 가격경쟁을 촉진할 가능성이 매우 크다.

## 2. 요금 규제를 통한 합리적 요금책정의 유도

단말기 보조금 규제가 이루어지더라도 이동통신시장에서 통신3사의 독과점적 구조가 유지되는 경우 단말기 보조금 규제로 절감되는 마케팅 비용이 요금인하로 전환되지 않고 통신3사의 이익으로 흡수될 위험이 있다.

따라서 이를 방지하고 절감되는 마케팅 비용만큼 또는 그 이상을 요금인하로 유도하기 위하여는 독과점적 시장의 개선시도와 아울러 시장지배적 사업자에 대한 통신요금 인가제도를 같이 활용할 필요가 있다.

즉, 인가가 신청된 통신요금이 절감된 마케팅 비용이 반영된 시장경쟁가격 수준의 요금인지 여부를 요금인가의 주요한 기준으로 평가한다면 독과점적 지위에 의한 초과이익 요소를 제거한 통신요금 책정을 유도할 수 있다고 할 것이다.

단, 규제당국이 이러한 평가기준을 적용하여 요금을 인가하도록 하기 위하여는 통신요금의 원가를 구성하는 자료와 인가 과정 및 그 내용이 우선 투명하게 공개될 필요가 있다.

즉, 그 간 통신요금 규제정책이 실패로 돌아 간 것은 사업자의 경우 유착이 의심될 정도로 그 이해관계가 반영되어 온 반면에 이동통신서비스 이용자들의 경우 요금 인

가과정의 폐쇄성과 관련 정보의 비공개로 인하여 요금결정과정에 대한 정당한 감시와 비판이 이루어질 여지가 없었기 때문이다.

따라서 요금 인가를 위하여 신청되는 요금 수준 및 그 근거자료와 아울러 규제당국의 평가기준과 그 과정이 투명하게 공개되어 서비스 이용자들의 적절한 감시와 비판이 이루어질 수 있어야 통신사업자와 규제당국의 유착을 막고 객관적이고 공정한 평가에 따른 요금인가가 이루어져 이동통신 3사의 독과점적인 이윤의 유지를 방지하고 통신요금 인하를 이룰수 있을 것이다.

### 3. KT의 국유화

이동통신서비스는 국민들에게 보편적 필수적인 서비스로 공공서비스에 해당된다. 그러나 이동통신3사는 독과점적인 지위에 기대어 가격경쟁을 회피한 채 초과이윤을 얻어왔다.

여기서 장기적으로 이동통신 서비스의 공공적 성격을 강화하고 통신요금인하 경쟁을 유도하기 위한 장기적인 방안으로 KT의 경영권을 국가가 다시 찾아오는 것을 고민해볼 필요가 있다.

즉, 그간 이동통신서비스의 경우 산업적 측면에 착안하여 이윤 추구를 위한 기술개발과 시장확대에 주력하여 온 반면 이동통신서비스의 보편성과 공공성이라는 공익적인 성격이 무시된 채 경영권안정을 위한 주주들의 이윤의 극대화에만 기여하여 온 것인데 이는 이동통신사들의 높은 주주배당률에서 명백히 드러난다.

특히 KT의 경우 2002년까지 평균 14.68% 수준이던 당기순이익 대비 배당률이 2009년의 경우 94.2%로 치솟는 등 민영화된 2003년 이후 평균 51.43%으로 크게 증가했고 외국인 배당률도 58.85%에 달하였는데 이러한 배당금은 모두 높은 통신요금을 유지하여 조달한 것이다.

그런데 만일 KT의 국유화가 이루어져서 그 경영을 국가가 하게 된다면 이윤을 추구하는 민간기업과는 달리 마케팅 비용의 축소와 요금경쟁을 야기하여 이동통신서비스의 공공적 성격을 강화할 수 있게 된다.

그러나 KT의 국유화 과정에서는 국가 재정 부담의 문제가 야기되므로 재정보호를 위한 계획<sup>18)</sup>의 마련과 아울러 국유화로 얻게 되는 공익<sup>19)</sup>과 그를 위하여 소요되는

재정적 부담 사이에 이익형량이 이루어져야 할 것이나 장기적으로 KT의 국유화는 통신요금 및 통신 공공성회복을 위한 해결책으로서 충분히 고려해 볼 수 있는 방안이라고 할 것이다.

## V. 결론

- 우리나라 이동통신시장은 독과점적인 구조의 비경쟁 시장으로서 통신3사는 이와 같은 독과점적인 시장구조에 기대어 가격경쟁을 회피한 채 초과수익을 유지할 수 있는 마케팅 경쟁에 치중하고 있다.
- 통신규제 당국 또한 전기통신사업법에서 규정하고 있는 요금인가제도를 통한 합리적인 통신요금으로 유도하는 것에 실패하여 왔다.
- 통신요금인하를 위하여 단기적으로는 마케팅비 규제와 신규 기간통신사업자의 시장진입을 통한 이동통신사들간의 가격경쟁 유도과 아울러 요금 원가와 요금인가 과정 및 내용에 대한 정보들의 공개를 통하여 규제당국의 요금규제과정을 투명화할 필요가 있고 장기적으로는 KT의 재국유화를 통한 요금인하와 통신공공성을 확보하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

18) 현재 정부의 KT에 대한 지분은 국민연금관리공단이 KT의 제대 주주로서 약 8%의 지분을 가지고 있을 뿐이다.

19) 이러한 공약으로는 통신의 공공성 회복 뿐만 아니라 그외 민영화로 인한 폐해 - 가령 해외투자자본에의 국부유출, 경영진의 고연봉의 담합 등의 극복 -도 같이 고려될 수 있을 것이다.

## 금융감독체계 개편 및 금융소비자보호법 제정의 방향 - 동양증권 사태, 우리은행-파이시티 사태에 대한 검토를 바탕으로

백주선 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 들어가며

한 번 터진 독에서 도대체 멈출 주를 모르고 물이 새나와 온 동네를 초토화시키고 있다. 2000년대에 들어 그 끝을 알 수 없는 대규모의 금융사고가 발생하고 있다. 2003년에는 신용카드의 부분별한 발급으로 인해 결국 신용불량자가 양산된 신용카드대란이 있었고, 2008년에는 국내수출입기업에게 막대한 피해를 입힌 키코사태가 발생하였으며, 2011년에는 저축은행영업정지로 인해 5,000만원 이상 예금자와 후순위채권자가 피해를 보게 된 저축은행사태 등이 있었다. 그즈음 LIG의 기업어음(CP) 사기판매 사건도 있었다.

최근에는 이미 2007년에 시작된 일이지만 최근 들어 주목을 받고 있는 사건으로 우리은행이 양재동 화물터널개발사업(일명 ‘파이시티사업’)에 투자하기 위해 1,400여명으로부터 1,900억원을 끌어 모았으나 파이시티사업이 없어지면서 고스란히 금융소비자들에게 피해를 입힌 소위 ‘우리은행-파이시티 사태’와 동양증권이 같은 그룹 계열사인 파산을 목전에 둔 동양, 동양레저, 동양인터넷내셔널의 기업어음(CP), 회사채를 마구잡이를 팔아 약 5만명의 소비자에게 약 2조 원의 피해를 입힌 소위 ‘동양증권 사태’까지 벌어졌다.

계속해서 대규모 금융피해사태가 등장하고, 피해구제는 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이는 금융기관은 물론 금융감독원 등 금융감독당국도 금융소비자를 보호하는 데는 뒷전이고, 2009년부터 시행된 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법)』도 금융소비자를 보호하는 데는 매우 부족하다는 것을 여실히 보여주고 있는 것이다. 한편으로는 대기업이 계열 금융기관을 사금고로 이용하여 국민들에게 엄청난 손해를 끼친 사례를 보면 경제민주화가 얼마나 중요하고 현실적인 요구임을 알게 한다.

아래에서는 최근 대규모 금융피해사태를 살피고, 그 대책에 대해 살피려고 한다.

## II. 동양증권의 계열사 기업어음(CP), 회사채 판매사건<sup>1)</sup>

### 1. 개요

- 동양증권은 동양 그룹 계열사의 회사채와 기업어음을 판매하기 위해 특정금전신탁을 이용하여 계약자에게 해당 회사채와 기업어음을 판매함.
- 동양그룹 계열사의 연쇄 부실화로 동양증권 회사채와 기업어음의 가치가 폭락하여 특정금전신탁을 통해 해당 회사채와 기업어음을 구입한 계약자들의 재산피해가 발생함.
- 판매 과정에서 동양증권은 특정금전신탁 계약자에게 동양그룹 계열사의 회사채와 기업어음의 위험을 제대로 알려주지 않아 불완전판매 여부가 논란이 되고 있음.
- 국회 정무위원회 민병두 의원(민주당)이 금융감독원에서 제출받은 국정감사 자료에 따르면 지난해 3월말 기준 동양증권의 특정금전신탁 기업어음 수탁액은 9,527억 원에 이르며, 최근 법정관리에 들어간 동양레저와 동양인터내셔널의 기업어음이 전체의 79.4%인 7,563억 원인데, 당시 이들 회사의 신용등급은 'B+'로 투자 부적격 등급이었으며, 동양그룹은 2011년 동양증권을 통해 계열사의 기업어음을 투자자의 서면 확인 없이 특정금전신탁에 편입해 제재를 받기도 하였음.<sup>2)</sup>
- 2013년 9월 30일 동양그룹, (주)동양 동양레저, 동양인터내셔널 등 3개사가 법정관리를 신청. 한국기업평가, (주)동양 동양레저, 동양인터내셔널의 장단기 신용등급을 각각 'D'로 낮춤, NICE신용평가도 이날 동양의 무보증 사채 신용등급을 'D'로 강등. 금융감독원, 동양증권 불완전판매 신고센터 설치.
- 2013년 10월 1일, 동양시멘트 동양네트웍스 2개사도 법정관리 신청.
- 2013년 10월 6일, 금융감독원, 동양증권 불완전판매 등 각종 의혹 확인위해 무기한 특별검사를 진행하기로 함
- 2013년 10월 14일, 참여연대, 감사원에 금융위원회 금융감독원에 대한 감사 청구

1) 참여연대 이슈리포트 '특정금전신탁, 문제와 개선 과제' 10쪽~13쪽

2) "동양 사태 주범 '특정금전신탁'", 주간경향 1049호, 인터넷판, 2013.11.05.에서 발췌 요약



## 2. 문제점

### 가. 특정금전신탁 불완전판매 여부

- 현재 동양증권의 특정금전신탁 불완전판매 여부는 수많은 불완전판매 정황이 드러나고 일부 직원들조차도 인정하고 있는 실정<sup>3)</sup>이며, 일부 특정금전신탁 계약자들은 불완전판매를 넘어 사기판매라고 주장<sup>4)</sup> 하고 있음.

### 나. 특정금전신탁을 이용한 변칙적인 기업어음 쪼개팔기

- 기업어음 역시 어음이기 때문에 그 발행 및 효력은 어음법에 따르는데, 어음법은 어음의 요건에 만기에 해당 어음을 제시할 경우 지급할 ‘일정한 금액’과 ‘지급받을 자’ 또는 ‘지급받을 자를 지시할 자’의 명칭을 기입하게 되어있으므로, 어음에 적혀있는 지급받을 자가 아닌 자가 지급받은 경우는 배서를 통해 양도 받아야 하는데, 어음법 제12조(배서의 요건)제2항은 일부의 배서를 무효로 하고 있음.
- 따라서 기업어음은 지급할 금액을 분할해서 판매할 수가 없음, 예컨대 A라는 기업이 액면가 50억 원의 기업어음을 발행했다면 이를 10명의 투자자에게 5억씩 나누어 팔 수 없음
- 하지만 특정금전신탁은 이러한 기업어음의 우회 판매에 이용될 수 있는데 예를 들면, 50억 원짜리 기업어음을 증권사가 인수하고, 인수자금을 특정금전신탁을 통해 5억 원씩 투자하는 10명으로부터 조달할 수 있음. 형식적으로는 증권사가 50억 원의 기업어음을 사는 것이며, 특정금전신탁 계약자들은 증권사가 발행한 수익증권을 받게 됨.

### 다. 증권신고서 제출을 회피하기 위한 49억 원 이하 기업어음 발행

- 9월 13일 한국예탁결제원에 따르면 동양레저는 이달 들어 이날까지 하루를 빼 모 든 거래일에 CP를 발행하였으며 동양인터내셔널은 하루도 거르지 않고 자금을 조달하였는데, 2009년까지만 해도 한 달에 수차례 3~6개월 만기로 발행하다 최근엔 매일같이 한 달 정도의 만기로 5억원에서 49억원 수준의 현금을 빌렸으며, 이렇게

3) “동양증권 녹취록 들어보니.. 상품 팔려고 위험사실 ‘은폐’”, 노컷뉴스 인터넷판, 2013.11.01. 23:15

4) “동양그룹 투자자들 집회..불완전판매 아닌 사기”, 연합뉴스 인터넷판, 2013.11.02. 15:48

발행한 CP는 동양증권 특정금전신탁 계좌를 통해 개인투자자들에게 팔렸음.<sup>5)</sup>

- 금융위원회는 지난 4월부터 특정금전신탁에 편입된 CP를 50명 이상에게 쪼개파는 경우 증권신고서를 제출하도록 규정을 개정하여 특정금전신탁을 통해 CP가 지나치게 쪼개 팔리는 것을 제한하고자 한 것인데, 증권신고서는 투자위험요소나 재무관련 정보를 기재하는 것으로 금융감독원이 정정이나 보완을 요구할 수 있어 자금을 신속하게 조달하려는 기업에는 큰 부담이 됨. 지난 9월말 동양이 법정관리 직전 650억 원 규모의 회사채 발행하려다 하루 전날 취소한 것도 금감원이 증권신고서 정정을 요구할 움직임을 보였기 때문이며, 동양레저와 동양인터내셔널에서 50억원 이상 발행되는 CP가 사라진 것도 규제가 시행된 지난 4월부터였음. 하지만 대신 49억원 이하 발행 물량이 급증하면서 실제 규제 효과는 미미했음<sup>6)</sup>

### III. 우리은행 파이시티 부동산개발 투자 특정금전신탁 사건

#### 1. 개요

- 우리은행 특정금전신탁 불완전판매 논란은 최시중, 박형준 등 이명박 정부 핵심인사의 비리사건이 있었던 파이시티 파이랜드의 양재동복합물류센터 건설과 관련됨.
- 우리은행은 2007년 7월 30일에서 8월 3일, 8월 6일에서 8월 10일까지 양재동복합물류센터 투자자금 마련을 위해 준비된 대한클래스윈특별자산투자신탁 제3호 C2(이후 하나UBS클래스윈특별자산투자신탁 제3호 C2로 펀드이름 변경, 이하 ‘제3호C2’)에 운용할 목적으로 자신의 특정금전신탁을 집중적으로 판매함.
- 계약자들에 따르면, 각 지점 부지점장이나 평소 자신들을 담당하던 지점 과장 등으로 부터 전화나 문자 메시지를 통해 상품을 권유 받았는데, 이들이 “현재시중 금리가 6%인데 이 상품은 금리가 8%로 매우 좋다.”, “가입금액의 80%까지 담보대출이 된다.”, “우리은행, 하나은행이 투자하는 사업으로 원금이 손실 될 걱정이 없는 상품이다.”, “대우자동차판매와 성우종합건설이 보증(채무인수)해서 안전하다.”,

5) “동양, 매일 CP발행 ‘불끄기’”, 한국경제 인터넷판, 2013-09-13 21:35 (지면정보 2013-09-14 A4면) 발췌 요약

6) 특정금전신탁 ‘허점’이 동양 피해 5만명으로 키웠다, 머티투데이 인터넷판, 2013.10.04. 06:02 발췌 요약

“좋은 상품이라 곧 마감될 것 같으니 서둘라 가입해라.” 등등, 신탁상품이 수익률은 좋으면서 원금이 손실될 일은 없는 상품이라는 설명하여 이를 믿고 계약함.

- 당시의 은행 금리는 6% 수준으로, 우리은행이 특정금전신탁상품의 수익률 8%와 비교해 큰 차이가 나지 않음. 계약자들은 2% 수준의 추가이득을 위해 고위험 상품에 투자할 유인이 없었으며, 계약은 은행 판매자들이 예금처럼 안전한 상품이라는 말을 신뢰한 결과라고 주장함.
- 상당수 계약자들은 ‘제3호C2’가 양재복합물류센터에 투자한다는 설명을 듣지 못했으며, 만약 이러한 사실을 알았다더라면 당시 이미 사업수행에 문제가 드러난 사업에 투자하는 펀드(제3호C2)에 자신의 특정금전신탁을 운용하라는 권유를 수락하지 않았을 것이라 주장하고 있음.
- 참여연대 시민경제위원회는 2013년 10월 2일 금융감독원에 우리은행 불완전판매 진상에 대해 조사할 것을 요구하는 신고서를 접수함.

## 2. 문제점

- 참여연대가 우리은행 특정금전신탁상품 피해자모임 관계자들로부터 확인한 정보에 따르면, 우리은행은 특정금전신탁상품을 판매하면서 계약자들에게 적합성원칙과 설명 의무를 제대로 이행하지 않았음.
- 예금상품이 아닌 투자상품에 대해서는 이자나 금리라는 표현 대신 수익률이라는 표현을 사용했어야 함에도 판매자들은 동 상품이 마치 예금처럼 안전한 것인냥 의도하기 위해 이자, 금리라는 표현을 사용함.
- 심지어 계약자들이 적절한 설명을 들었다는 것을 확인받는 서명을 상품 판매자가 스스로 대행하여 서류를 조작한 경우도 확인됨.
- 대부분 우리은행의 우량 고객이고 50대 이상의 고연령층이 주축이었던 계약자들은 이처럼 제3호C2가 수익률은 좋으면서 원금 손실 가능성이 없는 안전한 상품이라는 우리은행의 권유와 설명을 믿고 계약하였으며, 또한 상당수 계약자들은 제3호C2가 양재복합물류센터에 투자한다는 설명을 듣지 못함.
- 이상을 종합하였을 때 참여연대는 우리은행의 제3호C2의 판매 과정이 적합성원칙과 설명 의무를 위반한 불완전판매라고 간주하며, 우리은행의 이 같은 불완전판매

가 다른 모든 계약자들에게도 광범하게 이뤄졌을 가능성이 농후하다고 판단함.

## IV. 금융감독체계 개편과 금융소비자보호법제정의 방향

### 1. 금융감독체계 개편에 대한 제안: 금융소비자보호기능의 독립

현행의 금융감독체계는 국제금융을 뺀 금융정책기능, 자산건전성감독기능, 금융소비자보호감독기능을 모두 가지고 있는 행정기관으로서 금융위원회가 있고, 그 밑에 이를 집행하는 무자본 특수법인인 금융감독원이 있는 구조이다. 문제는 금융정책기능, 금융감독기능(자산건전성감독기능과 금융소비자보호감독기능이 있음)은 서로 긴장·갈등관계에 있다는 것이다. 금융정책기능이 자동차의 액셀러레이터와 같다면 금융감독기능은 자동차의 브레이크와 같다. 액셀러레이터를 밟으면 자동차가 힘차게 전진하는 것처럼 금융정책기능은 금융산업의 진흥을 목적으로 한다. 반면 브레이크를 밟으면 자동차가 천천히 가거나 멈추는 것처럼 금융감독기능은 금융이 고삐 풀린 망아지처럼 막 나가지 않도록 이를 제어하는 것이다. 따라서 이 두 기능은 필연적으로 긴장·갈등 관계에 있다. 한편 금융감독기능 가운데 자산건전성감독기능과 금융소비자보호감독기능도 일정하게 긴장·갈등관계에 있다. 금융기관의 자산건전성감독에 치중하면 금융소비자보호감독을 뒷전으로 밀리게 된다. 앞서 금융 피해 사례에서도 금융감독당국이 금융기관의 건전성 유지 내지 강화를 위해 금융소비자보호감독기능을 등한시한 결과인 것이다. 따라서 금융감독체계에 관한 다양한 논의가 있지만 최소한 금융소비자보호기능만은 다른 독립된 기관에서 별도로 담당하여야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 가칭 ‘금융소비자위원회’라는 별도의 행정기관이 있고 그 밑에 그 집행을 담당하면서 금융소비자보호를 전담할 가칭 ‘금융소비자보호원’이 설치되는 형태가 바람직해 보인다.

### 2. 사전 보호 제도

#### 가. 금융상품의 사전 등급심사

우리나라에서 유통되는 모든 영화나 모든 게임은 사전에 등급분류가 된다. 각 등급심사위원회에서 폭력성, 선정성, 사행성 등의 지표로 등급을 나눠 연령대별로 관람 또는 이용할 수 있는 대상을 제한하고 있는 것이다.

금융상품의 경우 금융소비자가 상품의 구입목적과 상품의 특성을 잘 알고 구입하기가 쉽지 않다. 따라서 금융상품의 경우에도 이를 판매하기 전에 투자성, 안정성, 보장성 등의 기준으로 등급을 분류할 필요가 있다. 예금, 대출 상품 등 모든 금융상품에 대해 등급을 분류하고 색깔로 구별하게 하는 한편 금융소비자를 일반금융소비자와 전문금융소비자로 나눠 각각이 구입할 수 있는 상품도 구별할 필요가 있다. 이는 금융소비자가 잘 모르고 고위험의 금융상품을 구입하지 않도록 하는 장치가 되는 한편 전문적인 금융소비자가 자기책임 하에 금융상품을 소비할 수 있는 기능도 하게 된다.

한편 금융감독원도 2008년 12월 경, 장외파생상품을 위험성의 정도에 따라 색깔로 구별하여 금융소비자를 보호하겠다고 발표한 바 있고, 2009년 10월 13일 정기 국회에 제출한 업무현황을 통해 키코사태의 후속조치로 “금융감독원은 금융투자회사가 일반투자자를 대상으로 장외파생상품을 권유 시 상품의 위험수준에 상응하는 색깔(적색, 주황, 노랑)을 표시하도록 하여 일반투자자가 직관적으로 장외파생상품의 위험수준을 알 수 있도록 하였음”이라고 보고한 바 있다. 그런데 현재까지 잘 지켜지고 있는지 의문이어서 점검이 필요하고, 장외파생상품만 외의 다양한 금융상품에 대해 색깔로 위험수준을 알릴 필요가 있다.

#### 나. 판매장소 구별 및 판매면허제 도입

국민들이 일반은행의 창구에서 판매되는 금융상품에 대해서는 안전한 상품으로 신뢰하는 경우가 많다. 따라서 은행에서는 등급분류를 통해 고위험의 상품으로 분류된 상품은 판매하지 못 하도록 하여 일반인의 신뢰를 보호할 필요가 있다. 고위험의 상품은 증권사 등에서 판매하도록 하여 안전성이 높은 상품은 은행에서, 그 외 고위험의 상품은 기타 금융회사에서 판매되도록 유도하여 자연스럽게 금융상품의 성격과 금융회사의 성격에 따라 판매장소가 구별되도록 하는 것이다.

한편 금융상품에 대한 판매면허제를 도입하여 각 상품을 취급할 수 있는 면허자가 각 상품에 대한 정확하고 자세한 설명을 한 후에 판매하도록 할 필요가 있다.

### 3. 사후 피해구제 제도

#### 가. 징벌적 손해배상제도의 도입

앞의 2가지가 사전적으로 금융소비자를 보호하는 것이라면 징벌적 손해배상제도와 집단소송의 도입은 사후적으로 금융소비자를 보호하는 장치들이다.

징벌적 손해배상제도는 실제 손해의 3배 이내에서 법원이 결정하도록 하는 방식으로 도입하는 방안이 있다.

#### 나. 집단소송의 도입

미국에서의 집단소송은 민사소송절차에서 일반적으로 허용되는 것과 달리 우리나라는 증권관련 소송에서 그것도 아주 제한적으로 허용되어 있다.

장차 집단소송을 우리 민사소송법내로 흡수하는 것이 바람직하겠으나, 현실적으로 금융소비자보호법 등을 만들어 다수의 유사한 금융피해에 대해 집단소송을 제기할 수 있도록 할 필요가 있다.

## V. 특정금전신탁의 문제점 및 개선방안<sup>7)</sup>

최근 소위 ‘동양증권사태’나, ‘우리은행-파이시티 사태’는 위 금융기관들이 특정금전신탁형태로 소비자로부터 돈을 조달한 바 이에 대해 추가적인 검토가 필요하다. 자세한 점은 아래에서 설명한다.

### 1. 특정금전신탁의 의의

특정금전신탁에 대하여는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 ‘자본시장법’이라 한다) 시행령’ 제103조에서 정하고 있는데, 이에 의하면, 위탁자가 신탁재산인 금전의 운용방법을 지정하는 금전신탁을 말한다.

특정금전신탁은 위탁자와 수탁자(대부분 증권회사 등의 금융기관) 사이에 특정한 투자상품에 투자하는 것을 내용으로 하는 신탁계약을 체결하고 수탁자가 투자자의 입장에서 투자상품에 투자하고 신탁계약기간 동안 발생한 투자수익을 수익자인 위탁자에게 분배하는 계약관계이다. 하지만 현실에서의 특정금전신탁은 금융기관(수탁자)

7) ‘특정금전신탁의 제도 개선 방안’, 김성진 변호사, 2013. 11. 6. 국회 정책토론회(“동양사태 어떻게 할 것인가?”) 자료집 29쪽~30쪽

가 투자상품을 미리 예정해놓고 해당 투자상품을 고객(위탁자)에게 권유하여 판매하는 투자상품 판매의 실질을 가지면서 형식만 신탁계약의 형식을 취하는 경우가 대부분이다. 이를 ‘투자형특정금전신탁’이라고 하는데, 현실에서 일반투자자는 대부분 이러한 투자형 금전신탁을 이용하고 있다. 반면, 국민연금이 파생상품 투자를 위하여 투자금융기관에 금전을 신탁하여 투자하는 경우와 같이 위탁자가 주도하여 투자금융기관을 수탁

## 2. 적정성의 원칙

정상적인 특정금전신탁처럼 고객이 투자 대상을 직접 정하는 경우에 적용되는 원칙으로 적정성의 원칙이 있다. 여기서 적정성의 원칙은 금융투자업자가 투자권유를 하지 않고 금융투자상품을 팔 경우 일반투자자의 투자목적, 재산상황 및 투자경험 등의 정보를 파악하여야 하고, 그렇게 파악된 일반투자자의 정보에 비추어 해당 상품이 그 일반투자자에게 적정하지 아니하다고 판단하는 경우에는 그 사실을 일반투자자에게 알려야 한다는 원칙을 말한다. 그러나 통상 그 실체가 어떠한건 특정금전신탁이 판매된 경우 해당 금융기관은 형식적이거나 적정성의 원칙을 준수하였다는 서명을 받아 두게 되고, 이 경우 손해배상책임이 인정되기 곤란하게 되는 문제점이 있다.

## 3. 문제점

동양증권의 동양계열사 CP판매나 우리은행의 파이시티 개발투자상품 판매 사건에서 특정금전신탁의 계약구조로만 접근하면 금융기관은 수탁자로서 신탁재산의 관리의무만을 부담하고 투자상품을 권유하여 판매한 것이 아니게 된다. 이렇게 되면, 금융기관이 CP의 등급이 투자부적격이어서 전문투자자가 아닌 개인투자자에게 적합하지 않은 투자상품을 판매하고, 판매 시 그 투자상품의 위험성을 설명하지 않았다고 하더라도, 이를 적합성 원칙 위반이나 설명의무 위반으로 손해배상을 구하기 어렵다는 문제가 발생한다.

## 4. 특정금전신탁제도의 개선 과제

### 가. 탈법신탁의 무효화

특정금전신탁이란 개인투자자(위탁자)가 금융기관(수탁자)을 찾아 와서 금전을 맡기

면서(금전신탁) 특정한 운용대상을 지정하여(특정) 운용할 것을 지시하는 것이 핵심인데, 이런 구조를 문자 그대로 받아들일 경우, 이 계약의 체결에는 금융기관의 권유가 없으므로 투자권유를 전제로 성립하는 자본시장법상의 설명의무나 적합성의 원칙이 적용될 여지가 거의 없다. 그나마 고객이 일방적으로 투자 대상을 정하는 경우에 적용되는 적정성의 원칙이 적용될 여지가 있지만, 이조차도 금융기관이 (비록 형식적이거나) 고객의 투자 성향을 측정하는 검사절차를 거쳤다면 금융기관의 귀책사유를 입증하기는 어렵게 된다. 이와 관련하여 생각할 수 있는 방법으로 ‘신탁계약이라는 법률적 구조는 용인하되, 다만 그 의도가 기존의 집합투자기구에 대한 규제를 회피하고자 하는 탈법적인 것이어서 신탁계약 자체가 탈법신탁이고 따라서 무효임을 주장하는 방법’이 있을 수 있다<sup>8)</sup>. 현행 신탁법 제5조 제2항은 “목적이 위법하거나 불능인 신탁은 무효”로 하고 있어, 만일 특정금전신탁이 현행 자본시장법상의 집합투자기구에 대한 규제를 회피할 목적으로 운용된 경우 ‘목적이 위법’하다고 보아 신탁계약의 무효를 주장해 볼 수 있다는 것이다.

이처럼 탈법신탁의 법리가 적용되면 계약자는 규제회피 목적 특정금전신탁에 금융피해가 발생했을 경우 계약 무효에 따른 원본반환청구가 가능하게 될 것이다. 그러나 우리 법원이 탈법신탁 주장을 받아들여 신탁계약 자체가 무효라는 판단에 이를 가능성은 그리 높지 않은 것으로 전망된다.

탈법신탁의 경우 위법성이 존재하는 것은 분명하고, 그로 인하여 경제적 약자가 큰 피해를 입고 있다는 점에 비추어, 입법론으로 자본시장법에 “집합투자상품에 관한 규제를 회피하기 위한 목적으로 신탁계약을 체결한 경우 그 신탁계약은 무효”임을 추가할 필요가 있다고 할 것이다.

## 나. 적정성의 원칙 강화 및 투자대상 한정

특정금전신탁의 전형적인 모델은 국민연금과 같은 전문투자자가 투자활동의 일환으로 스스로 투자처를 지정하여 부동산 PF나 파생상품, 펀드 등에 투자하는 방식, 즉 관리형 금전투자신탁일 것이다. 개인투자자의 경우에도 위탁자가 주도적으로 투자대상을 지정하여 신탁계약을 체결하는 것이 전혀 불가능한 것은 아니지만, 이때에도 투자목적에 맞지 않는 불합리한 투자로 인한 피해를 막기 위해서 적정성의 원칙<sup>9)</sup>을

8) “동양그룹 사태, 이젠 외양간 고칠 때가 됐다” 프레시안 2013. 10. 28.자 전성인 교수, 발췌 인용

9) 금융투자업자가 투자권유를 하지 않고 금융투자상품을 팔 경우 일반투자자의 투자목적, 재산 상황 및 투자경험 등의 정보를 파악하여야 하고, 그렇게 파악된 일반투자자의 정보에 비추어 해당 상품이 그 일반투자자에게 적정하지 아니하다고 판단하는 경우에는 그 사실을 일반투자자에게 알



강화할 필요가 있다. 현행 자본시장법상의 적정성의 원칙 규정만으로는 부족하고, 적정성의 원칙의 대상이 되는 정보를 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다. 현행법은 적정성 원칙 위반 시 손해배상이 가능함을 명시하고 있지 아니한 바, 이를 명시하여 적정성 원칙이 준수되도록 법제도를 정비할 필요가 있다.

또한, 실질적으로 금융기관이 개인 투자자를 모집하는 방식일 경우 부동산PF, 일정 신용등급 이하의 CP, 파생상품 등 고위험 투자에 대해서는 특정금전신탁에 의한 투자를 금지하는 것이 일반투자자의 불측의 손해를 미연에 방지하는 길이 될 것이다.

#### 다. 적합성의 원칙 및 설명의무의 도입

이상에서 살펴 본 우리은행과 동양증권의 사례는 다수의 개인을 상대로 한 특정금전신탁으로 사실상 금융기관이 기획하고 판매한 집합투자상품에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 다수의 개인 투자자를 대상으로 하는 특정금전신탁은 원칙적으로 집합투자상품으로 간주하여 그에 합당한 금융 소비자 보호장치가 작동하도록 하여 펀드 등과 규제차익이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 구체적으로, 특정금전신탁이 금융기관의 투자자 모집 및 투자 권유에 따라 이뤄질 경우, 신탁계약의 형식적 구조를 부인하고 ‘사실상의 집합투자상품’으로 의제하여 자본시장법상의 적합성 원칙과 설명의무를 적용하여야 할 것이다.

첫째, 특정금전신탁을 비롯하여 신탁계약형식의 금융거래가 이루어지는 경우 이 거래를 은행, 증권회사 등 금융투자업자가 권유한 경우 그 형식에도 불구하고 적합성의 원칙이 적용되도록 법제도를 개선하여야 한다. 나아가 자본시장법에 ‘적합성의 원칙을 위반하여 금융소비자에게 손해가 발생한 경우에도 손해배상책임 있다’는 취지의 규정을 신설함으로써 적합성 원칙 준수의 유인을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 특정금전신탁 형태의 금융거래가 이루어지는 경우 최소한 ‘특정금전신탁’의 의미가 무엇인지 반드시 설명하게 하고, 이에 대해서는 서면으로 확인하여 보관하도록 규정을 정비해야 할 것이다. 특정금전신탁이 무엇인지조차 모르는 개인투자자의 피해를 막고자 함이다.

## VI. 결어

정부는 금융소비자피해 사례가 반복되지 않도록 하루 빨리 법과 제도를 정비해야 한다. 이는 정부가 박근혜 대통령이 지난 대선에서 한 다음과 같은 약속을 지킨다면 상당부분 달성될 것이다. 첫째, 총수로부터 독립된 이사·감사가 선임될 수 있도록 한다는 공약이다. 재벌 대기업 내부에서도 적법한 경영이 이루어질 수 있도록 견제할 수 있는 사람이 한 사람은 있어야 하기 때문이다. 둘째, 대주주 적격성 유지심사를 모든 금융회사로 확대하겠다는 공약이다. 이는 재산범죄를 저지른 비리 총수에게 금융기관을 맡겨선 안 된다는 것이다. 셋째, 재벌총수와 같은 경제권력자의 경제범죄를 엄히 처벌하겠다는 공약이다. 넷째, 순환출자를 규제하겠다는 공약을 이행하는 것이다. 박 대통령은 신규순환출자규제만 공약했지만, 총수일가에 대하여 과도한 지배력을 부여하고 있는 순환출자는 기존의 것도 해소되어야 할 것이다. 다섯째, 금융소비자의 피해구제를 쉽게 하기 위해서 ‘금융소비자보호법’을 조속히 제정하겠다는 약속이다. 이 약속만 지켜져도 대규모 금융피해를 예방하는데 많은 도움이 될 것이고, 경제민주화를 앞당기게 될 것이다.

## 국회 경제민주화 입법 과정과 결과에 대한 평가와 제언<sup>1)</sup>

김성진 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 서론

지난 19대 대선은 경제민주화를 향한 양당의 경쟁이었다는 측면이 있다.

IMF 이래로 계속되어 온 재벌 친화적인 경제정책의 결과, 재벌은 계속하여 국민경제에서 차지하는 경제적 몸집을 늘여 온 반면, 중소기업, 중소기업인, 자영업자, 노동자에게 돌아가는 몫은 줄어들었다. 재벌대기업은 그 밑에서 일하는 중소기업에게는 ‘납품단가 후려치기’, ‘기술탈취’와 같은 불공정거래행위를 통해 중소기업의 안정과 성장을 막아 왔다. 노동자는 정리해고에 노출되었고, 고용은 비정규직으로 전환되어, 임금은 쉽게 오르지 않았으며, 정리해고된 노동자는 자영업자로 전락하였다. 그나마 퇴직금 받아 문을 연 점포도 한해 83만 개가 망해 나가는 현실이다.

대형마트가 대한민국에 자리잡기 시작한 것도 1997년부터다. 그전에는 대형마트 같은 대형소매점은 허가제로 운영되어 별 문제가 없었다. 그러나 1997년 유통시장개방을 이유로 국내 대형유통업체를 키우기 위해 허가를 받지 않아도 대형마트 사업이 가능하도록 법을 개정하면서부터 대형마트가 급속도로 대도시 도심은 물론 중소도시까지 확대되게 된 것이다. 불과 10여년 사이의 일이다. 대형마트의 급속한 확장은 그만큼의 재래시장의 축소와 폐쇄를 낳았고, 뒤이은 SSM의 등장은 수많은 동네슈퍼를 문닫게 했던 것이다. 1999년 당시 46조원에 이르던 재래시장의 매출액은 2010년 24조원으로 반토막이 났고, 대형마트는 매출액이 7조원에서 36조원으로 급증했다. 그 후 지금 남아 있는 시장과 동네슈퍼도 문닫기 일보직전이다. 이렇게 동네 음식점, 치킨, 피자집, 시장상인이나 동네슈퍼 등 자영업자가 줄잡아 3~4백만 명이 도시빈민으로 추락했다는 것이다.

최근에는 대형유통업체는 SSM으로는 모자라 망해가는 동네슈퍼 주인을 꼬드겨 편

1) 이 글은 필자가 2013. 5. 20. 경제민주화국민운동본부, 민주당 장하나 의원 등이 국회에서 개최한 토론회에서 발제문을 기초로 일부 추가 수정한 것임을 밝힌다.

의점을 열게 하고는 이른바 ‘갑을’계약을 통해 부부 인건비도 남지 않는 장사를 강요하고 있다. 편의점주는 장사를 접고 싶어도 엄청난 위약금이 무서워 접지도 못하고 24시간 가게 문을 지켜야 하는 현대판 노예생활을 하고 있다. 얼마전 한 달 사이 편의점주 3명이 생활고로 자살했다.

해고, 자영업 폐업 등 경제적인 문제로 자살하는 가장의 수는 이루 헤아릴 수 없다. 자살률이 세계에서 1위인 나라가 대한민국이 되어 버린 것이다. 이렇게 한국 경제에서 약한 경제주체들은 경제적으로 죽거나 죽기 일보직전이다.

이러한 아우성을 대변한 것이 지난 대선에서 대선후보들이 너도 나도 내세운 경제민주화 공약이었다. 경제민주화는 경제에서 강한 자를 견제하고, 약한 자를 일으켜 주는 것이다. 일하는 경제주체들이 불안하지 않고 당당하게 경제생활을 영위하게 하는 것이다. 경제적인 불안을 느끼는 국민들은 양당의 공약을 보며 이번 대선에서 누가 되어도 경제민주화가 된다고 믿었다. 결국 박근혜 후보가 경제민주화를 안정적으로 잘 할 것 같다는 기대에 힘입어 당선되었다.

그러나 경제민주화의 입법이 쉽지 않다는 것이 최근 여실히 드러나고 있다. 박근혜 대통령은 국회의 입법논의에 대하여 ‘무리한 게 아닌지 우려 된다’는 식으로 수위조절을 언급했고, 이에 고무되기라도 하듯 재벌들은 자신들의 이익을 지키기 위해 집단행동에 나섰다. 박근혜 대통령의 경제민주화 공약 중 몇 개 되지도 않는 경제민주화 법안과 노동자들을 보호하는 취지의 법안 등에 대해 집단으로 반대하고 나선 것이다. 지난 4월 말 경제5단체장이 공동으로 기자회견을 하고, 새누리당 원내대표 등과 집단으로 면담하였고, 민주당과도 면담을 시도하였던 것이다. 보수언론과 경제지를 앞세워 경제민주화가 정상적인 기업활동을 위축시키고, 투자와 일자리에도 악영향을 준다고 정치권에 으름장을 놓고 있는 것이다. 주 5일 근무에 반대할 때와 같은 레퍼토리다. 사실 상당부분 여야 합의된 법안이고, 그 법안의 합리성 또한 국민들이 납득할 수 있는 법안들임에도 이렇게 집단으로 반대하고 나선 것은 초반에 기선을 제압하지 아니하면, 결정적인 법안들까지 통과될 수 있다는 위기감에서 나온 선공의 성격이 강하다고 본다.

새누리당은 이에 답하듯 법안에 제동을 걸고 있으며, “우리 사회가 아무 데나 ‘민주화’를 붙였다”는 식으로, 경제민주화에 반대하는 쪽에 힘을 보태고 있다.

그러던 중 남양유업 폭언 녹취록이 알려져 국민의 공분이 일어났다. 지나친 갑의 횡포에 수많은 ‘을’들이 공감하고, 당하고만 있던 ‘을’들이 모여 ‘갑’의 잘못과 전횡을 시정하는데 나서고 있다. 계약상의 을도 적절히 자존심 지키며 먹고 살 수 있도록

하여야 한다는 점에서 최근 을의 각성은 경제민주화에 대한 각성과 다르지 않다. 경제민주화가 자신의 삶의 문제임을 자각하기 시작한 것이다. 국민들은 정치권이 입법이라는 실제적인 변화를 실현할 것을 요구하고 이를 기다리고 있는 것이다.

이하에서는, 민주당의 공약과 박근혜대통령의 공약, 인수위 국정과제를 비교해 보고, 그 중 양당이 일치하는 부분을 정리한 다음, 민주당의 공약 중에서 추가적으로 입법이 되어야 한다고 판단되는 법안과, 공약은 아니었지만 추가적으로 통과시켜야 한다고 판단되는 법안을 정리해 본다.

## II. 본론

### 1. 재벌의 경제력 집중 규제 정책

#### 가. 법안 비교 표

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
1	순환출자 금지	-신규 순환출자 금지, 기존은 의결권 제한 -신규는 즉시 금지, 기존은 3년 유예기간 이후 의결권 제한	-신규 순환출자 금지	-신규 순환출자 금지 조항 신설-기존 순환출자의 지분을 강화하는 추가출자도 신규 순환출자로 보아 금지 -기존 순환출자의 자발적·점진적 해소를 위해 공시의무 부과	-논의 진행 없음
2	금산분리	-산업자본의 은행에 대한 주식 취득한도를 9%에서 4%로 -비은행지주회사의 비금융자회사 소유 금지	-금융보험사의 계열사에 대한 의결권 한도는 단독 10%, 5년간 1%포인트씩 인하하여 5%로 -지주회사에서 금융계열사가 일정 요건 이상인 경우 중간금융회사 설치 의무화 -산업자본의 은행지분 보유한도 축소 -은행과 상호저축은행에 대해서만 실시되는 대주주 적격성 심사의 금융/보험사로 확대	-일반지주회사의 금융자회사 보유 허용하되, 일정요건 충족시 중간금융지주회사 설치 의무화 -금융보험사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화 -산업자본의 은행지분 보유한도 축소를 위한 은행법 등 개정-금융회사지배구조법 제정으로 대주주 적격성 심사 확대	-논의 진행 없음
3	지주회사	-자회사&손자회사			-논의 진행

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
	법 개정	주식보유한도를 상장20%에서 30%로, 비상장 40%에서 50%로-손자회사 및 증손회사 사업 연관성 요건 부활-자본총액 100% 이내로 부채비율 제한-3년의 유예기간 부여			없음
4	일감몰아주기 등 부당내부거래 규제	-부당내부거래를 불공정내부거래로 새로 규정하여 불공정내부거래에 관한 실태조사 및 그 결과 공표 의무화 (6/26 공정거래법 개정안 당론 발의) -일감몰아주기의 과세 대상을 현행 정상거래비율 30% 초과에서 15% 초과로 낮춰 특수관계 법인과외의 거래를 통한 이익의 증여 의제 범위를 확대	-부당지원행위 요건 중 현저성과 부당성 규정을 완화하는 공정거래법 개정 -회사기회 유용 금지, 회사기회 유용한 자뿐만 아니라 지시한 자(총수)도 포함하여 총수일가에 대한 실질적 제재(과징금, 벌금) 부과	-현행 부당지원행위 금지규정 강화-위법성 성립요건을 현행 '현저히 유리한 조건'에서 '현저히'를 삭제하거나 '상당히'로 완화 -수혜자에게도 부당지원 거부 의무부과하고 위반시 제재 -부당지원의 한 유형으로 통행세 관행 신설 -총수일가의 부당이득 직접 환수	-인수위 안이 입법됨. 다만, 3장에 규정하기로 했던 부당지원행위 금지규정을 5장 불공정거래 행위 금지 부분에 규정하는 것으로 변질됨.
5	총수와 이사들의 불법행위에 대한 사법처벌 강화	-특경가법상 형기의 2/3를 채우지 않았거나 집행유예 중인 자에 대해서는 특별사면 금지	-특경가법상 횡령 등에 대해 집행유예 안되게 형량 강화 -지배주주, 경영진의 중대범죄에 대한 사면권 제한	-특경가법상 횡령 등에 대한 형량 강화, 회계부정 등 기업비리에 대한 처벌 강화 (검찰 구형에 미치지 못하는 판결시 원칙적 항소) -대기업 지배주주·경영자의 범죄에 대한 사면권 엄격하게 상신	-논의 진행 없음
6	소수주주권 강화	무	-연기금 의결권 행사 강화 -소액주주 등 비지배주주들의 독립 이사 선임 -집중투표제, 다중대표소송제, 전자투표제의 단계적 도입	-감사위원을 맡을 사외이사는 다른 사외이사와 분리선출 -일정 상장사부터 집중투표·전자투표 의무화 -국민연금 기금운용체계 개선하고, 공적연기금의 의결권 행사 강화 -증권집단소송의 자격 및 허가요건 완화(법원의 변호사 보수 금액 권한, 집단소송 대리횟수 제한 등)	인수위를 일부 반영하여 입법부가 입법예고하였으나, 재계의 전면적인 반발로 입법절차가 중단된 상태임

## 나. 평가 및 제언<sup>2)</sup>

### (1) 순환출자 금지

공정거래위원회 조사에 따르면, 2012.4.12 기준으로 43개 재벌(총수 있는 기업집단)의 총수일가는 평균 4.17%의 지분을 보유하고 있으며, 계열사 지분 등을 합친 내부 지분율은 평균 56.11%이다.<sup>3)</sup> 5%도 안 되는 지분으로 50%가 넘는 지배력을 행사하고 있는 것이다. 계열사 간 순환출자는 이 같은 일이 가능하게 하는 대표적인 수단으로, 재벌의 소유지배 구조 개혁을 위한 핵심 정책과제이다.

박근혜 대통령이 후보시절 재벌의 경제력 집중을 해소하기 위한 방안으로 제시한 공약은 신규 순환출자 금지였다. 그 뒤 인수위에서는 기존 순환출자의 지분을 강화하는 추가출자도 신규 순환출자로 보아 금지한다고 한발 더 나갔지만 여전히 기존 순환출자 금지에 대하여는 소극적이다. 기존 순환출자의 자발적·점진적 해소를 위하여 공시의무를 부과한다는 정책이 추가되었지만 공시의무 부과만으로는 기존 순환출자를 해소하기 어렵다.

기존 순환출자 3년 유예기간 후 의결권제한을 관철할 필요가 있다.

### (2) 금산분리

산업자본이 금융자본을 지배하는 것을 막기 위한 금산분리 정책은 인수위를 거치며 공약이 구체화되지 않아 구체적인 시행을 놓고 논란이 계속될 전망이다. 후보공약은 금융보험회사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 단독금융회사 기준으로 향후 5년간 단계적으로 5%까지 강화한다는 것이었으나, 인수위가 발표한 국정과제에서는 금융보험사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한을 강화한다는 막연한 내용으로 바뀌며 5년 동안 5%까지 의결권을 제한한다는 구체적 목표와 “단독금융회사 기준”이라는 구체적인 의결권 제한기준이 실종되었다. 산업자본의 은행지분 보유한다 축소 공약은 인수위를 거치면서도 여전히 구체적 목표치가 제시되지 않고 있다.

2) 이하 평가 및 제언에서 박근혜 후보의 공약과 인수위 국정과제의 변화에 대한 비교 설명은 김남근 변호사가 잡지 ‘광장’에 기고한 ‘박근혜 정부의 경제민주화 정책의 전망’이란 글에서 저자의 승낙을 얻어 상당 부분 인용하였음을 밝힌다.

3) 공정거래위원회(2012.6.29), 「2012년 대기기업집단 주식소유현황 및 소유지분도 분석결과」

비은행지주회사의 비금융 자회사 소유를 금지하는 입법이 필요하다. 그것이 여의치 않을 경우, 새누리당 경제민주화실천모임에서도 현행 의결권행사 한도인 15%에서 5%로 인하하는 법안을 낸바, 이를 그대로라도 입법화하는 것도 고려할 수 있다.

### (3) 지주회사법 개정

1999년 도입된 지주회사제도는 재벌의 소유지배구조 개선, 경제력 집중 억제, 구조 조정 촉진 등이 그 목적이다. 그러나 도입 이후 자회사 지분 보유비율 완화, 손자회사 허용 및 지분보유비율 완화, 손자회사 사업관련성 요건 폐지, 증손회사 허용, 부채비율 상향 등 지속적으로 행위규제가 완화되어 제도 도입 취지가 심각히 훼손되었다. 이에 따라 지주회사 전환을 통해 오히려 총수일가의 지배력을 확장하는 폐해가 발생하고 있다. 지주회사에 대한 규제를 강화하여 애초의 취지대로 제도가 기능하도록 해야 한다.

새누리당은 이와 관련된 입장이 없는데, 자회사·손자회사 주식보유 비율 상향조정(비상장 50%, 상장 30%), 손자회사 사업연관성 요건 부활, 부채비율 100% 제한 등을 포함하는 개선이 필요하다.

### (4) 일감몰아주기 등 부당내부거래 규제

재벌 대기업의 일감몰아주기가 편법적인 경영권 세습의 수단이자, 재벌 대기업으로의 경제력 집중의 중요한 통로로 이용되고 있다는 국민적이 비판 속에서 지난 대선에서 새누리당 박근혜 후보와 민주당 문재인 후보는 공히 재벌 대기업의 일감몰아주기에 대한 규제를 강화하겠다는 공약을 내세웠다. 박근혜 대통령은 당선 직후 작성한 대통령직인수위원회 보고서를 통해서 ‘총수일가의 사익편취행위 규제를 위해 공정거래법(제3장)에 규정 신설’ 입장을 명확히 천명하였다.

그러나 실제 입법과정에서 여야 공히 제3장에 신설하는 것을 전제로 논의가 되었으나, 재계의 강력한 반발이 있고, 이를 반영한 경제민주화 속도조절을 언급한 박근혜 대통령의 발언 이후 새누리당 의원들은 입법 논의 과정에서 돌연 입장을 바꾸어 제3장에 규정하는 것을 반대하였다. 새누리당 의원들의 반대의 결과 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위의 금지’에서 ‘불공정거래행위의 금지 및 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공 금지’로 바꾸고 제5장 이하에 별도의 규정을 신설하는 방향으로 개정되는 것에 그치고 말았다. 이에 대한 자세한 논의는 말미의 보론에 정리하기로 한다.



### (5) 총수와 이사들의 불법행위에 대한 사법처벌 강화

재벌 총수 등 기업인들은 불법행위로 기소되어도 대부분 집행유예를 선고받고 풀려난다. 형법상 3년 이하의 징역형을 선고할 경우 1년 이상 5년 이하의 기간 동안 형의 집행을 유예할 수 있는데, 재벌 총수 등은 대부분 직량감경을 통해 법정 형량보다 적은 3년 이하의 형을 선고받기 때문이다. 이에 비추어 기업인 범죄와 관련한 법정 형량을 높여 수십억, 수백억에 달하는 불법행위를 저지르고도 집행유예로 풀려나는 일이 없도록 할 필요가 있다. 또 실형을 선고받고 복역 중에도 대통령의 사면을 받아 풀려나는 일이 비일비재한 만큼, 대통령의 사면권이 남용되지 않도록 효과적으로 견제할 수 있는 방안도 마련되어야 한다.

박근혜 후보 시 공약에서 인수위 국정과제를 비교해 보면, 재벌기업 내부의 경제민주화 공약은 상당부분 후퇴하였다. 특정경제범죄 가중처벌법상의 횡령·배임 등의 기업범죄에 대하여는 집행유예를 금지하고 대기업 지배주주 등에 대한 사면을 제한하여 기업범죄에 대한 법치주의를 강화한다는 공약은 특정경제범죄 가중처벌법상의 횡령 등에 대한 형량강화, 회계부정 등 기업비리에 대한 처벌을 강화한다는 것으로 변형되었으나 그 구체적인 내용은 검찰구형에 미치지 못하는 판결 시 원칙적으로 항소한다는 것이어서 처벌강화되는 다소 거리가 멀다. 다만 인수위에서는 대기업집단 지배주주의 사익편취행위 근절을 위하여 이익을 본 총수일가에게도 직접 과징금을 부과하여 부당이익을 환수하고 비상장계열사의 총수일가 지분율, 영위업종, 내부거래 비중 등을 분기별로 공시한다는 정책과제가 채택되었다.

특히 기업범죄의 주종을 이루는 배임에 대하여는 공약단계에서 제외되고 최근에는 새누리당 의원들이 경영적 판단에 대하여는 배임죄 적용을 배제하는 입법을 추진하는 등 오히려 대기업집단 경영주 감싸기의 행보도 보이고 있다.

한화그룹 회장, SK그룹 회장에 대한 실형선고 사례에서 보듯이, 법원의 봐주기 판결이 완화되고 있다고 할 수는 있다. 하지만 이를 입법으로 정리해 두지 않으면 한 때의 분위기에 불과할 수 있다. 박근혜 대통령 공약과 민주당 공약이 일치하다는 점을 내세워 입법안을 통과시켜야 할 것이다.

### (6) 소수주주권 강화

박 대통령은 소액주주의 독립적 사외이사 선임 시스템 도입, 집중투표제와 전자투표

제의 단계적 실시, 다중대표소송 도입 등을 경제민주화 공약으로 제시한 바 있고, 올해 2월 인수위 국정과제 보고에서도 이 공약을 그대로 국정과제로 채택한 바 있다. 그런데, 이러한 내용을 반영하여 법무부는 입법예고를 하였다. 그러나 재계가 조직적으로 반발하자, 입법예고 이후 입법절차가 전혀 진행되지 아니하고 있는 상태이다. 합리적인 이유도, 국민적 동의도 없이 재계의 반발이라는 가당치도 않은 이유 하나만으로 포기하고 후퇴하는 것은 문제가 있다.

재계의 반발이 가장 거센 것으로 알려진 것은 감사위원의 분리선출 방식 도입이다. 이 개정안은 새로운 법안이 아니라 이명박 정부 초기 상법이 개악된 것을 되돌려놓는 것에 불과하다. 상법은 감사나 감사위원은 그 기능상 대주주 및 경영진으로부터 독립적이어야 하기 때문에 선임과 해임에서 최대주주 및 특수관계인의 의결권을 3%까지만 허용하고 있다. 하지만, 2009년 상법 개정으로 감사위원의 선임방법을 이사로 선임된 자 중에서 선출하게 함에 따라 감사위원 선임과 해임에서 3% 의결권 제한 규정이 무력화된 것이다. 따라서 정부안은 감사위원을 반드시 두어야 하는 자산총액 2조원 이상의 상장회사에서는 감사위원과 이사를 분리 선출하여 감사위원 선임에 3% 의결권 제한이 실질적으로 적용될 수 있도록 하자는 것이다. 이를 통하여 대형 상장법인의 감사위원회 독립성을 제고하고, 대주주와 경영진의 전횡을 막아 재벌의 불법행위 등을 사전에 예방하자는 취지이다.

#### 다. 추가 제언

특경가법상의 횡령배임죄에 대하여 형량을 강화하는 법안은 박근혜 대통령 공약과 민주당 공약이 일치하는 법안인바, 이를 내세워 입법안을 통과시켜야 할 것이다.

소수주주권 강화 관련해서도, 집중투표제 의무화와 다중대표소송제도 도입이 필요하다. 엄격한 소제기 요건으로 인해 주주대표소송은 전혀 활성화되지 않고 있다. 따라서 보유 지분에 관계없이 주주라면 누구나 대표소송을 제기할 수 있도록 대표소송 단독주주권 도입이 필요하다.

## 2. 불공정거래 근절 정책

### 가. 법안 비교 표

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
1	하도급 거래관행 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>-기술자료 유용(3배)에 대해서만 적용하는 징벌적 손해배제를 부당결제 청구(1배), 경제적 이익의 부당요구(1배) 등으로 확대</li> <li>-중소기업 업종별 협동조합에 하도급 대금의 조정권 부여</li> <li>-납품단가 조정신청 조건인 하도급계약 후 90일 경과를 60일로 단축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-중소기업협동조합에 단가조정 협의권 부여</li> <li>-공정거래 사건에 대한 사인의 금지 청구제도 도입</li> <li>-징벌적 손해배상제와 집단소송법 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-부당단가 인하, 부당 발주취소, 부당반품에 징벌적 손해배상제도 도입</li> <li>-사인의 금지청구제도 도입</li> <li>-하도급법에 부당한 특약 전면 금지조항 신설</li> <li>-중기조합에 납품단가 조정 협의권 부여 추진</li> <li>-1차 협력사와 2·3차 협력사의 공정거래협약 체결 유도·확산 (동반성장지수 평가에 반영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술탈취 뿐만 아니라 하도급 대금의 부당한 단가인하, 부당한 발주취소, 부당한 반품 행위에 대하여 3배 범위내에서 징벌적 손해배상책임을 부과</li> <li>- 중기협회에 납품단가조정 협의권 부여</li> </ul>
2	전속 고발권		<ul style="list-style-type: none"> <li>-불공정거래에 대한 공정위 전속고발권 폐지(조달청장, 중소기업청장, 감사원장 등이 고발 요청할 경우 공정위원장이 고발 의무화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-공정거래법과 하도급법 위반에 대한 고발 요청권을 중소기업청장, 감사원장, 조달청장에게도 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-공정거래법, 하도급법, 가맹사업법, 대규모유통법 등 공정위 소관 대부분 법안에서 전속고발권 정부부처 분산</li> </ul>

## 나. 평가

### (1) 하도급 거래관행

인수위에서는 현재 기술편취에 대해서만 적용되는 징벌적 손해배상을 부당단가 인하, 부당 발주취소, 부당반품에 대해서까지 그 적용범위를 넓히겠다고 하고, 중소기업협동조합에 납품단가 조정협의권을 부여하겠다고 하였다.

경제민주화 관련 법안 중 위 인수위 안을 내용으로 하는 하도급거래공정화에 관한 법률이 2013. 4. 30. 통과되었다.

하지만 징벌적 손해배상은 그 사인의 유형마다 선별적으로 적용할 것이 아니라 하도급 관계 일반에 대하여 적용하도록 하고 다만 그 구체적인 적용범위와 손해범위는 법원이 구체적 사인마다 불공정거래행위의 악의, 유형, 피해범위, 불공정거래행위로 얻은 이익 등을 고려하여 구체적으로 적용하는 것이 타당하다.

## (2) 전속고발권

공정경쟁법 계통의 공정거래법, “하도급거래 공정화에 관한 법률”, “가맹사업거래 공정화에 관한 법률”, “대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률” 등 모든 법률에 공정거래위원회의 전속고발권 제도가 존재한다. 공정위가 담합 등 조사에서 먼저 범죄행위를 신고한 기업에 대해서는 행정벌뿐만 아니라 형사처벌도 면제받을 수 있도록 함으로써 행정적인 조사로는 적발하기 어려운 공정경쟁법 범죄의 신고를 활성화하고 그 조사에 있어서 공정위의 전문성을 발휘해야 한다는 점에서 인정되고 있다. 그러나 2012년 10월 기준으로 5년간 공정위에 접수된 납품단가 인하 신고건수 345건 중 고발한 건은 불과 1건에 불과하고, 프랜차이즈 가맹본부의 불공정거래 행위 접수건수가 1,384건인데도 공정위 고발건수는 단 1건이었다. 공정거래법 위반 사례 전체를 보더라도 공정위가 설립된 1981년 이후 2007년까지 약 30년 동안 공정거래법 위반에 따른 검찰고발 건수는 127건으로 전체 위반 사건의 1.6%에 불과하였다. 결국 전속고발권 제도는 검찰이나 경찰 등 수사기관이 공정경쟁법 위반 사건에 대하여 수사도 착수하지 못하게 기업범죄를 방어해 주는 기제로 작용하면서 대기업들이 처벌에 대한 부담없이 불공정거래 행위를 광범위하게 자행하는 결과를 초래하고 있다. 그래서 전속고발권 폐지는 경제민주화의 공약의 중요한 위치를 차지하고 있었는데, 인수위를 거치면서 공정거래법과 하도급법 위반에 대한 고발 요청권을 중소기업청장, 감사원장, 조달청장에게도 부여한다는 것으로 변형되었다.

하지만 전속고발권 폐지의 취지는 공정위만이 고발권을 독점하고 있다는 점에 초점이 있는 것이 아니라, 검찰과 경찰 등 광범위한 수사인력이 있는 수사기관이 불공정거래행위에 대한 수사에 나설 수 있도록 하자는 것이어서 고발요청권 분산은 전속고발권 폐지와는 거리가 한참 먼 제도이다.

## 다. 추가 제언

원사업자의 불공정 하도급 거래에서 발생하는 수급사업자의 피해 구제의 실효성을 제고하기 위한 정책들로는, 수급사업자가 재산적 피해를 직접 보상받을 수 있도록 하는 손해배상명령제 도입, 현재 몇 개 유형에만 적용되는 징벌적 손해배상제를 수급사업자의 재산적 피해 일반으로 확대하는 것 등이 있다. 표준하도급계약서 사용제도의 실효성 제고, 하도급법 위반 기업에 대한 정부조달사업 참여 제한, 원사업자의 수급사업자에 대한 현금지급 방법의 개선 등도 필요한 정책이다. 중소기업이 담합에 대한 처벌 규정을 피해 구매와 판매 등의 행위를 공동으로 하기 위해서는 공정위 인

가를 받아야 하나, 그 조건과 절차가 까다로워 이를 활용하는 중소기업들이 거의 없는 실정이다. 따라서 중소기업이 대기업을 상대로 교섭력을 높일 수 있도록 중소기업의 공동행위를 허용하는 것도 필요하다.

공정위 전속고발권 폐지는 경찰·검찰이 공정위 관할 법 위반 행위를 직접 수사하고 기소할 수 있게 피해 당사자, 시민단체 등이 경찰과 검찰에 고소·고발할 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 거래상의 지위를 이용한 불공정거래행위 문제는 자치단체를 구성하는 시민들의 경제적 생활에 악영향을 미친다. 이러한 점에서 최소한 당사자들의 상담 등으로 불공정거래행위로 인한 피해 등을 지방자치단체가 알게 되었을 경우, 지방자치단체가 이를 고발할 수 있도록 하는 제도로의 준비는 필요하다고 할 것이다.

### 3. 중소기업 중소기업인 보호 정책

#### 가. 법안 비교 표

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
1	대형마트 진입 규제	-매출영향평가를 통해 입점여부를 결정하는 허가제로 변경	-대형유통업체의 골목상권 진입 제한		-논의 진행 없음
2	대형마트·SSM 영업시간 및 영업품목 규제	-대규모점포와 준대규모점포의 영업시간을 오후 9시부터 오전 10시까지 범위에서 제한할 수 있게 함(현행 오전 0시부터 오전 8시) -대규모점포와 준대규모점포의 의무휴업일을 매월 3일 이상 4일 이내 범위에서 정하도록 함(현행 매월 1-2일 이내)	-사전 입점예고제 도입 -사업조정제도 강화	-납품업체로부터 징수당하는 복잡한 판매장려금 항목 정비·개선 -판촉사원 파견의 요건을 명시한 가이드라인 제정·보급 -비용의 합리적 분담기준 제시 위한 표준계약서 개정 추진	-유통산업발전법이 개정되어 영업시간 제한이 오전 0시부터 오전 10시 범위에서 제한할 수 있게 되었음 -의무휴업일도 2일로 법정함 (2013. 4. 24. 시행)
3	가맹사업 제도 개선	-공정위가 가맹본부가 준수해야 할 영업지역 보호기준 정할 수 있게 함 -가맹사업자들의 사업자단체 구성하여 가맹계약 변경 등 협의권 부여	-가맹본부의 가맹점에 대한 불공정행위 근절	-가맹본부의 매장 리뉴얼 강요금지과 비용 분담 -가맹점주의 단체 결성·가입에 대한 가맹	-가맹금 반환청구기간을 2개월에서 4개월로 연장 -예상매출액 서면제공의 무효, 기대수익을 부풀렸을 경우 벌금상한액 3억으로 높임

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
		-가맹본부의 허위과장 정보제공과 불공정거래행위에 대해 손해배상 책임을 지우고, 허위과장 정보 제공에 대한 입증책임을 지움		본부의 불이익 부과 금지	-가맹본부가 과중한 위약금을 부과하는 등 가맹점사업자에게 부당하게 손해배상 의무를 부담시키는 행위를 불공정거래행위에 추가 -매장 리뉴얼시 가맹본부가 40% 범위 내에서 부담 -24시간 영업강요 금지 -계약에 영업지역 명기하고 동일 프랜차이즈 진출 금지 -가맹점 단체 구성 및 협의권 부여
4	중소기업·중소상인 적합업종 제도	-대기업의 적합업종 사업 인수·개시 금지 -동반성장위 조정심의의 조정결과가 사업이양인 경우 권한을 기존 권고에서 이행명령으로 강제권 부여 -적합업종 사업진출 위반과 조정심의위 이행명령 위반에 대한 벌칙에서 5천만원 이하 벌금을 1억원 이하 벌금으로 강화	-적합업종 제도의 실효성 강화	-생계형 서비스업의 적합업종 조속 지정 및 지정범위 확대 -적합업종 사업 조정을 2개월 이내 심의 완료하는 신속사업조정제 도입	-논의 진행 없음

## 나. 평가

### (1) 대형마트 진입 규제

대형마트의 규제와 관련해서는 중소도시 대형마트 신규입점을 지역협의체에서 합의한 경우에 한해 허용하겠다는 것이 공약이었으나 인수위 국정과제에서는 자취를 감추었다.

유통산업의 상생발전의 차원에서 대형유통업체의 신규입점에 대하여는 ‘매출영향평가’를 통해 입점여부를 결정하는 허가제로 바꾸겠다는 정책을 관철할 필요가 있다.

## (2) 대형마트·SSM 영업시간 및 영업품목 규제

대형마트 진출로부터 중소기업 보호하는 대책은 사회적으로 가장 큰 경제민주화 이슈임에도 불구하고 인수위에서 국정과제로 채택한 내용이 거의 없다.

최근 영업시간 제한이 일부 강화되는 입법적 개선(오전 0시부터 오전 10시 사이 영업제한, 의무휴업일 이틀)이 이루어졌으나, 기존 민주당 당론(오후 9시부터 오전 10시 사이 영업제한, 의무휴업일도 3일 이상 4일 이내)에는 미치지 못하는 입법이다. 추가적인 개선이 필요하다.

중소상인의 생존 문제는 지방자치단체가 큰 이해관계를 갖고 있다. 지방자치단체 내의 구체적인 사정에 따라 지방자치단체 차원에서 영업품목의 규제도 필요한바, 이를 위한 근거 법령의 정비도 필요하다.

## (3) 가맹사업제도 개선

프랜차이즈 가맹점 불공정거래행위에 대하여 후보공약에서는 가맹점 불공정거래 행위를 근절한다는 간단한 것이었는데, 인수위에서는 가맹본부의 매장 리뉴얼 강요금지와 가맹본부가 일정한 리뉴얼 비용분담을 요구하는 것으로 가맹점 불공정거래행위 유형의 입법화가 구체화되었다. 아울러 가맹본부와 가맹점 사이의 불공정거래행위의 핵심적인 근절대책은 가맹본부와 가맹점주들 단체가 대등한 입장에서 교섭을 통하여 가맹점거래 관계를 공정하게 운영할 수 있도록 하는 것인데, 인수위에서는 가맹점주의 단체 결성·가입에 대한 가맹본부의 불이익 부과를 금지하는 제도 도입을 국정과제로 채택하였다.

이번에 가맹사업거래 공정화에 관한 법률이 되었다. 그 법안은 (i) 가맹금 반환청구 기간을 2개월에서 4개월로 연장, (ii) 예상매출액 서면제공의무화, (iii) 기대수익을 부풀렸을 경우 벌금상한액 3억으로 높임, (iv) 가맹본부가 과중한 위약금을 부과하는 등 가맹점사업자에게 부당하게 손해배상의무를 부담시키는 행위를 불공정거래행위에 추가, (v) 매장 리뉴얼시 가맹본부가 40% 범위 내에서 부담, (vi) 24시간 영업강요 금지, (vii) 계약에 영업지역 명기하고 동일 프랜차이즈 진출 금지, (viii) 가맹점 단체 구성 및 협의권 부여 등 상당한 입법의 진전을 이루었다.

## (4) 중소기업·중소상인 적합업종 제도

중소상공인 적합업종 제도의 실효성을 강화한다는 공약은 인수위에서 조속히 생계형 서비스업의 적합업종 지정을 하고 지정범위를 확대한다는 내용으로 구체화되었다. 이에 따라 2013. 2. 동반성장위원회는 제과업점, 외식업종, 꽃가게 등 16개 서비스업 분야의 중소기업 적합업종을 지정하였다. 동반성장위원회에 대해서는 1개 품목을 적합업종 내지 적합품목으로 지정하는데 1년이 넘게 걸린다는 비판이 제기되어 왔는데 인수위는 적합업종의 사업조정제도 운영에서 2개월 이내에 심의를 완료하여 신속하게 사업조정이 이루어지도록 하는 국정과제를 채택하였다.

중소기업과 소상공인 적합업종을 지정하여 대기업의 신규진입을 규제하고 사업이양을 강제할 필요가 있다.

## 다. 추가 제언

### (1) 유통산업발전법 개정 등

유통산업의 상생발전의 차원에서 대형유통업체의 신규입점에 대하여는 ‘매출영향평가’를 통해 입점여부를 결정하는 허가제로 바꾸는 것이 필요하다.

영업시간 제한도 오후 9시부터 오전 10시 사이 영업제한, 의무휴업일도 3일 이상 4일 이내와 같이 추가적인 입법 개선이 필요하다.

또한 특별히 유통산업에 종사하는 여성 노동자 보호를 위한 백화점과 대형마트 등의 영업시간 제한 법률도 필요하다.

기존의 논의는 주로 이미 도입된 영업시간 제한 등을 기준으로 진행되어 왔다. 그러나 지역에 따라서는 품목제한이 필요한 경우도 있을 수 있는 바, 이러한 필요에 부응할 수 있는 품목제한 법안도 필요하다. 품목제한 법안은 우선 지자체가 상생품목을 고시할 수 있는 근거를 마련하여 고시를 하도록 한다. 그 뒤 이를 다양하게 활용할 방안을 각 지자체별 유통업상생발전위원회에서 자율적으로 협의하게 하며, 그 자율심의결과를 중소기업청과 동반성장위원회도 적합업종 및 사업조정시의 기준으로 삼도록 한다. 나아가 지자체가 판단하여 자율 조정이 되지 않고 지역 상권 피해가 심각한 지역의 경우 지자체가 해당 대규모점포등에 상생품목 준수를 권고하도록 한 뒤, 권고 위반 시 이를 공표하여 지역 주민과의 자율 협의를 도모하도록 한다. 이런 과정을 모두 거치고 나서도 협의가 되지 않을 경우에 제한적으로 지자체에 상생품목 판매 제한명령을 할 수 있는 권한을 부여하는 내용으로 구성하는 것이다.



## (2) 중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법

중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 통과에도 주력할 필요가 있다. 동법은 중소기업 및 중소기업이 영위하기에 적합한 업종을 지정하여, 대기업 등이 사전 승인 없이 적합업종의 사업을 인수·개시 또는 확장할 수 없게 하고, 중소기업청장에게 적합업종의 사업을 영위하고 있는 대기업 등에게 1차적으로 해당 사업을 중소기업 또는 중소기업에게 이양할 것을 권고할 수 있도록 하고, 이를 불이행하는 경우에는 2차적으로 사업이양 명령으로서 주식의 처분, 기업분할명령, 임원사임, 영업양도 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 법안이다.

## (3) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 제정

남양유업사태에서 드러난 바와 같이 식음료대리점, 라면특판점, 화장품특판점과 같은 대리점 형태의 거래에서의 문제점이 심각하다. 대리점 관계에서의 불공정거래행위를 공정거래법이 효과적으로 규율하지 못하고 있고, 대규모유통업법이나 가맹사업법은 대리점관계에는 적용되지 않는다. 이에 대리점 관계에서의 불공정거래행위를 규율하고 문제점을 근본적으로 시정하기 위해서는 별도의 입법이 필요하다. 그 입법안은 (i) 대리점사업자와 대리점본사 간에 주로 발생하는 불공정행위를 유형화 하여 이를 금지하고, (ii) 이를 위반하여 손해가 발생한 경우 가해자는 피해자에게 10배의 범위 내에서 징벌적손해배상이 가능하도록 규정하는 한편, (iii) 대리점본사가 계약해지를 무기 삼아 대리점사업자를 구속할 수 없도록 대리점사업자에게 대리점계약갱신요구권을 부여하고, (iv) 대리점사업자는 사업자단체를 결성하여 대리점본사에 정기적으로 거래조건을 협상할 수 있도록 하는 것을 주요내용으로 한다.

## 4. 소비자보호 정책

### 가. 법안 비교 표

순서	의제명	민주당 당론	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	법안 진행 과정
1	소비자 보호	-담합 등 중대범죄 행위에 대한 공정위전속고발권 폐지 -리니언시의 자진신고자 감면제도 개선	-소비자 보호기금 설립 -동의를결제 확대 시행	-표시광고법에 동의를결제 도입 -소비자보호기금 설립 -담합 및 재판매가격유지행위에 옴트-아웃 방식의 집단소송제 도입	-담합에 대한 공정위 전속고발권 폐지

## 나. 평가

### (1) 소비자 보호

후보공약으로는 소비자권의 증진을 위한 소비자보호기금 설립과 소비자 피해구제 명령제를 도입하겠다는 정책이 제시되었다. 인수위 과정에서 소비자보호기금 설립은 그래도 국정과제로 채택되고 소비자 피해구제 제도는 담합 및 재판매가격 유지행위에 옵트-아웃(opt out) 방식의 소비자집단소송제를 도입하겠다는 내용으로 구체화되었다.

소비자집단소송은 소비자단체와 시민단체들이 독과점기업들의 가격담합 행위에 대한 소비자들의 견제수단이자 독과점 피해를 견제하는 수단이며 중요한 정책으로 입법안이 여러 번 제출된 제도이다. 이미 개발도상국인 중국에서도 이러한 소비자집단소송 제도가 도입되어 있는 점에 비추어 보면 우리는 늦은 감이 있다. 그러나 증권집단소송도 너무 엄격한 소제기 요건 때문에 거의 증권집단소송이 제기된 바 없는 점에 비추어 보면 좀 더 실효성 있는 방식의 소비자집단소송이 도입되도록 구체적인 내용이 제시될 필요가 있다. 인수위에서는 증권집단소송제도에 대하여도 법원의 변호사 보수 감액 권한을 부여하고 변호사의 대리횟수 제한을 완화하는 등 소송활성화 방안을 제시하였으나, 이러한 내용은 매우 지엽말단적인 것으로 소제기 절차를 간소화하고 대표당사자의 소제기에 따른 경제적 부담을 덜어주는 등 증권집단소송제도가 활성화 되도록 하는 보완이 필요하다.

### 다. 추가 제언

선진국에서 독과점 기업들의 담합을 제어하는 데 큰 역할을 하는 소비자집단소송법을 우리도 도입할 때가 되었다. 2003년부터 2008년까지 공정위가 고발한 담합사건이 연간 10건을 넘지 않는 통계에서도 알 수 있듯이, 먼저 담합 사건에서 공정위에 부여된 전속고발권을 폐지하여 피해당사자나 일반인도 담합사건을 고발할 수 있도록 하여야 한다.

추가로, 담합에 대한 공정위의 과징금이 너무 낮고 자의적이어서 담합 억제 기능이 떨어지는 문제도 있다. 과징금은 관련 매출액의 10% 내에서 부과할 수 있는데 2011년 가격담합 사건에서 과징금은 평균 2% 수준에 불과했다. 따라서 현재 제재적 성격이 강한 과징금을 부당이득 환수의 성격으로 전환하고, 부당이득 산정에 초점을

맞춰 과징금 산정기준을 조정할 필요가 있다.

### Ⅲ. 결론

재벌에게는 보수언론과 부설 경제연구소, 재벌을 돕는 교수와 법조인 등 전문가 집단을 동원하여, 초창기 서슬퍼런 정권들을 무장해제 시킨 노하우와 자신감이 있다. 이런 자신감을 갖고 경제민주화 입법을 무력화시키기 위한 갖가지 시나리오와 프로세스를 준비하고 있을 것이다.

이러한 재벌대기업의 압력을 이겨낼 수 있는 유일한 길은 국민밖에는 없다.

이제는 국민이 경제민주화와 복지확대를 위한 입법에 적극적으로 나서야 할 때이다. 박근혜 대통령을 지지하는 국민들도 앞장서서 박근혜 대통령과 새누리당을 다그쳐서 경제민주화와 복지확대에 나서게 해야 한다. 그것이 진정으로 박근혜 대통령을 위하는 길이다. 국민은 대한민국의 주인이기 때문에 입법에 참여해야 하고, 당연히 얼마든지 적법한 수준에서 관여할 수 있다. 국민이 입법을 좌우한 구체적인 사례를 소개한다<sup>4)</sup>.

동네 편의점 얘기다. 가맹본부의 일방적인 횡포에 눌러 살던 편의점주들이 못살겠다고 나서 그들도 숨쉬게 살 수 있도록 하는 내용으로 가맹사업법 개정에 성공한 사례이다. 먼저 편의점주들이 뭉쳐서 24시간 적자영업 강요, 과장된 매출액 제시, 근거리 추가 출점 등의 문제를 공론화하기 시작했다. 단체로 가맹본부에 항의하고, 공정거래위원회에 신고했다. 참여연대를 통해 가맹사업법 개정안도 만들어 정치권에 입법운동도 했다. 민주당에서 이를 받아 법안으로 발의했고, 몇몇 의원들의 적극적인 노력으로 결국 법안이 통과되었다. 편의점주들이 절감한 문제점들 대부분이 법 개정으로 해결된 것이다. 편의점주 단체의 활동도 법으로 보장되게 되었다. “을”이 힘을 합쳐 입법을 통해 “갑”의 전횡을 견제하는데 성공한 선례인 것이다. 국민 모두가 대한민국의 주인으로서, 스스로를 살리고, 박근혜 정권을 살리고, 대한민국을 살리는 행동을 취할 때가 되었다. 그것은 경제민주화와 복지확대 정책 하나하나에 대한 입법을 강제하는 것이다.

4) 이하 필자가 2013. 10. 23. 프레시안에 기고한 ‘기로에 선 박근혜, 경제민주화가 살길이다’의 결론 부분을 옮겼다.

## IV. 보른-일감몰아주기 관련 공정거래법 개정에 대한 검토

### 1. 일감몰아주기와 공정거래법의 문제점

#### 가. 논의의 배경

일감몰아주기는 통상적으로 재벌이 영위하고 있던 사업분야와 관련된 회사로 총수 일가의 지분율이 높은 회사를 세운 다음 그 회사에 대하여 재벌계열사 전체의 일감을 몰아줌으로써 그 회사의 가치를 높이는 행위를 말한다. 그 특정회사를 상장시킬 경우 총수 일가는 막대한 시세차익을 얻을 수 있게 된다는 점에서 간접증여 내지 변칙증여로 이해되고 있다. 그 대표적인 사례가 현대자동차그룹의 물류회사인 글로비스다. 글로비스는 2001년 2월 운송사업 및 복합물류사업을 목적으로 설립되었다. 그 지분은 정몽구 회장과 그 아들 정의선 부회장이 각기 약 40%, 60%의 비율로 출자하여 설립되었고, 그 후 현대자동차의 물류를 독점하다시피 하면서 매출이 해마다 급신장하게 된다. 이렇게 글로비스의 기업가치를 높인 후 상장하였고, 정몽구, 정의선 부자의 재산은 급속도로 증가하게 된다. 정의선은 글로비스에서 번 돈을 가지고 나머지 주요 계열사의 지분을 확보하여 현대자동차그룹 전체의 경영권 승계를 준비하고 있다.

이러한 일감몰아주기는 재벌 일가의 변칙적인 증여의 수단이 되고 있다는 문제도 있지만, 일감이 몰리는 그 회사는 주로 중소기업의 다수가 충분히 경쟁을 하고 있는 시장에 참여하여 중소기업들이 경쟁하던 시장에서 해당 재벌의 일감을 독점하게 되고, 그만큼 기존 중소기업의 일감을 빼앗아 가는 결과가 발생한다는 문제점이 있었다. 일감몰아주기의 결과는 중소기업들의 위축이기도 한 것이다.

이러한 일감몰아주기에 대한 비판 중 변칙증여의 문제는 상속증여세법의 개정으로 이어졌고, 일감몰아주기를 불공정거래행위로 규제해야 한다는 문제는 공정거래법 개정 논의로 이어졌다. 이하에서는 일감몰아주기를 규제하기 위한 공정거래법 개정의 경과를 보고, 그 입법의 결과에 대하여 평가하는 기회를 갖기로 한다.

#### 나. 관련 개정 전 공정거래법 조항과 문제점

개정 전 공정거래법 상 ‘부당지원 행위’는 ‘불공정거래 행위’의 한 유형으로 다음과

같이 규정되어 있었다(공정거래법 제23조 제1항 제7호).

제23조(불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다. <개정 1996.12.30, 1999.2.5, 2007.4.13>

7. 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

따라서 계열회사를 지원하는 행위가 공정거래법에 따른 제재의 대상이 되기 위해서는, 첫째, 지배회사의 지원 행위로 인해 ‘현저한 규모의 경제적 이익’이 발생해야 하고, 다른 하나는 지원 행위로 인해 해당 시장에서의 ‘공정한 경쟁이 저해’되는 효과가 발생해야 한다. 실제 사건에서 공정거래위원회는 부당이익의 현저성 요건과 아울러 경쟁제한성 요건을 입증하여야 승소할 수 있었다.

판례도 부당지원행위에 있어서 지원행위가 부당성을 갖는지 여부에 대한 판단 기준에 대해 “구 독점규제및공정거래에관한법률(1999. 2. 5. 법률 제5813호로 개정되기 전의 것) 제23조 제1항 제7호에서 부당지원행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하여 이를 금지하는 입법 취지가 공정한 거래질서의 확립과 아울러 경제력집중의 방지에 있는 점과 같은 법 제23조 제1항 제7호, 제2항, 같은 법 시행령(1999. 3. 31. 대통령령 제16221호로 개정되기 전의 것) 제36조 제1항 [별표] 제10호의 각 규정을 종합하면, 지원행위가 부당성을 갖는지 여부를 판단함에 있어서는 지원주체와 지원객체와의 관계, 지원행위의 목적과 의도, 지원객체가 속한 시장의 구조와 특성, 지원성 거래규모와 지원행위로 인한 경제상 이익 및 지원기간, 지원행위로 인하여 지원객체가 속한 시장에서의 경쟁제한이나 경제력집중의 효과 등은 물론 중소기업 및 여타 경쟁사업자의 경쟁능력과 경쟁여건의 변화 정도, 지원행위 전후의 지원객체의 시장점유율의 추이, 시장개방의 정도 등을 종합적으로 고려하여 당해 지원행위로 인하여 지원객체의 관련시장에서 경쟁이 저해되거나 경제력 집중이 야기되는 등으로 공정한 거래가 저해될 우려가 있는지 여부를 살펴보아야 한다.”(대법원 2004. 4. 9. 선고 2001두6197 판결)고 하여 관련시장에서 경쟁제한성을 부당성 판단의 요건을 보아 그 입증책임을 공정위에 부과하고 있었다.

이러한 법률 규정 및 경쟁제한성을 부당성의 판단기준으로 삼는 대법원 태도 때문에, 부당한 지원행위에 대한 공정거래위원회의 처분이 경쟁제한성에 대한 입증이 부족하다는 이유로 법원에 의해서 뒤집어지는 경우가 많이 발생하는 등 부당한 지원행위에 대한 입법적 개선의 필요성이 제기되어 왔다.

## 2. 문제점 개선을 위한 입법제안

계열회사 부당지원 행위는 독립기업 간의 불공정거래 행위와는 본질적으로 성격이 다르다 할 수 있다. 이는, 개별 기업이 독립적 관계에 있는 기업에 대한 불공정거래 행위가 아니라, 공통의 지배하에 있는 대규모 기업집단이 자신의 시장지배력을 남용하는 행위이자 자신들의 경제력 집중을 더욱 강화하기 위한 행위이기 때문이다. 이러한 측면에서 계열회사 부당지원 행위에 대한 공정거래법 상의 제재 근거를 현재의 '제5장. 불공정거래 행위 금지'에서 '제3장. 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제'로 이관하여야 한다는 입법론이 계속하여 제기되어 왔다. 이렇게 되면, 경쟁제한성의 입증 없이, 부당이익의 현저성 요건만으로 계열회사 부당지원 행위를 제재할 수 있게 된다. 제3장은 경제력 집중 자체에 대한 규제를 담고 있으므로 공정거래위원회가 별도로 경쟁제한성을 입증할 필요 없이 대기업집단 내에서 일방이 타방에게 현저한 경제적 이익을 제공하면 그 자체로 경쟁제한성이 인정되는 것이다.

지난 1996년 공정거래법 개정을 통해 동 조항을 도입할 당시 원래 입법안은 제3장 경제력 집중 억제 파트에서 이를 규정하였으나, 당시 재계의 반대로 인해 제5장 불공정거래 행위 금지 파트로 변경된 것인바, 위와 같은 입법제안은 원래의 취지대로 바로 잡자는 취지로서 상당성이 인정되는 것이었다.

## 3. 입법 경과 및 실제 입법된 법안

재벌 대기업의 일감몰아주기가 편법적인 경영권 세습의 수단이자, 재벌 대기업으로의 경제력 집중의 중요한 통로로 이용되고 있다는 국민적인 비판 속에서 지난 대선에서 새누리당 박근혜 후보와 민주당 문재인 후보는 공히 재벌 대기업의 일감몰아주기에 대한 규제를 강화하겠다고 공약을 내세웠다. 박근혜 대통령은 당선 직후 작성한 대통령직인수위원회 보고서를 통해서 '총수일가의 사익편취행위 규제를 위해 공정거래법(제3장)에 규정 신설' 입장을 명확히 천명하였다.

그러나 실제 입법과정에서 여야 공히 제3장에 신설하는 것을 전제로 논의가 되었으

나, 재계의 강력한 반발이 있고, 이를 반영한 경제민주화 속도조절을 언급한 박근혜 대통령의 발언 이후 새누리당 의원들은 입법 논의 과정에서 돌연 입장을 바꾸어 제3장에 규정하는 것을 반대하였다. 새누리당 의원들의 반대의 결과 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위의 금지’에서 ‘불공정거래행위의 금지 및 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공 금지’로 바꾸고 제5장이하에 별도의 규정을 신설하는 방향으로 개정되는 것에 그치고 말았다.

그 개정의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 부당지원행위의 성립요건을 종전의 현저히 유리한 조건에서 상당히 유리한 조건의 거래로 변경함(제23조제1항제7호가목 신설)
- ② 부당지원행위의 한 유형으로서 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위를 신설함(제23조제1항제7호나목 신설)
- ③ 부당지원으로 이익을 얻는 수혜자에게 부당지원에 해당할 우려가 있음에도 불구하고 부당한 지원을 받는 행위를 하지 아니하도록 함(제23조제2항 신설)
- ④ 일정규모 이상의 기업집단에 속하는 회사에 대해 특수관계인이나 특수관계인이 대통령령이 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사와의 거래 등을 통해 특수관계인에게 부당한 이익제공하는 행위를 금지함(제23조의2제1항 신설)
- ⑤ 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하는 거래 등의 상대방에 대해 그러한 이익을 제공할 우려가 있음에도 불구하고 당해 거래 등을 하지 아니하도록 함(제23조의2제2항 신설)
- ⑥ 특수관계인이 계열회사 등과 거래하여 부당한 이익을 얻거나 이러한 행위를 지시 또는 이에 관여하지 아니하도록 함(제23조의2제3항 및 제4항 신설)
- ⑦ 특수관계인에게 부당한 이익을 제공한 자와 당해 거래 등의 상대방에 대해 대통령령이 정하는 매출액의 100분의 5 이내에서 과징금을 부과할 수 있도록 함(제24조의2제2항 신설)
- ⑧ 특수관계인에게 부당한 이익을 제공한 자와 당해 거래 등을 지시하거나 이에 관여한 자를 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하도록 함(제66조제1항제9의2 신설)

#### 4. 개정법의 문제점<sup>5)</sup>

무엇보다 먼저, 부당성 판단 시 경쟁제한성에 대한 판단이 배제되도록 한 입법의 취지가 명확하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 새누리당은 제23조에 1항이 아닌 제2항을 신설하여 경쟁제한성 요건이 적용되지 않는다는 입장이지만, 입법과정에서도 경쟁제한성 요건이 적용되는 것으로 해석될 가능성이 있다는 문제제기가 있었을 뿐만 아니라, 대법원이 공정거래법 제5장의 규제에 대해서는 경쟁제한성 요건 적용을 확고하게 판례로 확립하고 있는 사법 현실에 비추어 볼 때, 과연 새누리당의 주장대로 경쟁제한성 요건이 배제되는 것으로 해석 적용될 것인지에 대해서는 전문가들 사이에도 의견이 대립하고 있는 것이다.

두 번째, 법의 실효성과 관련하여 가장 큰 문제점은, 특수관계인이 간접지분을 보유한 경우 사익편취 규제의 적용을 받지 않게 된 것이다. 신설되는 제23조의2 제1항은 일정 규모 이상의 기업집단에 속하는 회사가 특수관계인이나 특수관계인이 일정 비율 이상의 주식을 보유한 계열사와의 거래를 통해 특수관계인에게 부당한 경제적 이익을 귀속시키는 것을 금지하고 있다. 그런데 여기서 특수관계인의 범위가 동일인과 그 친족 등 자연인에 한정되므로, 특수관계인이 직접 지분을 보유하지 않은 계열사를 통하여 거래하는 경우에는 규제가 적용되지 않는다는 심각한 사각지대가 발생한다. 예컨대, 현대차그룹 글로벌비스의 경우 현재는 총수일가가 직접 지분을 보유하고 있는데, 동 규제를 회피하기 위해 글로벌비스를 물적분할하여 모자회사로 분할하여 분할자회사에 거래 물량을 몰아주는 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 분할자회사에는 총수일가의 지분이 없으므로 규제가 적용되지 않는다. 이를 이용해 이 분할자회사에게 거래를 몰아 줄 경우 그로 인한 부당이익이 분할자회사의 지분 100%를 보유한 분할모회사를 통해 총수일가에게 그대로 귀속되는 문제가 발생하는 것이다. 따라서 이러한 사각지대를 해소하기 위해서는 직접지분만이 아니라 간접지분을 보유한 경우에도, 또는 최소한 간접지분이 일정비율 이상인 경우에도 해당 규제가 적용되도록 해야 할 것이다.

셋째, 앞서 언급한 대로 제23조의2 제1항에서는 간접지분의 경우를 제외했을 뿐만 아니라, 직접지분의 경우조차도 ‘대통령령이 정하는 일정 비율 이상의 지분을 보유한 회사’로 그 대상이 축소되었다. 총수일가의 직접지분을 그 일정 비율 이하로 낮

5) 참여연대 시민경제위원회 2013. 7. 2차 논평 ‘일감몰아주기 공정거래법 개정안 실효성 없다’ 및 경제개혁연대 2013. 6. 26.자 논평 ‘박근혜 정부와 새누리당의 한계를 보여준 공정거래법 개정안’ 참조



추면 규제를 빠져나갈 수 있다는 방법을 가르쳐 준 것이다. 그러나 올해 들어 정무위 논의 과정에서는 이러한 지분을 제한이 없었던 것에 비추어 볼 때, 이는 적용대상 범위의 현격한 축소를 의미하는 것이다.

넷째, 제23조의2 제1항 제4호는 일감 몰아주기를 금지하고 있으나, 제2항에서 기업의 효율성 증대, 보안성, 긴급성 등 거래의 목적을 달성하기 위하여 불가피한 경우 예외를 인정하고 있다. 이는 일감 몰아주기 거래가 있더라도 해당 기업이 예외 사유를 주장한다면 허용하여 주겠다는 것으로, 사실상 일감 몰아주기 규제를 회피할 방법을 제시한 것이라 할 수 있다.

다섯째, 통행세 규제를 제23조 제1항 7호에 신설하여 통행세 규제를 적용하기 위해서는 경쟁제한성 요건이 필요하게 되었다. 당초 공정위는 통행세 규제를 기존의 제23조가 아닌 신설되는 제23조의2에서 다루고 있었다. 이는 역으로 경쟁제한성을 입증하지 못하면 통행세 관행에 대해서는 제재하지 못하는 것을 의미하는 것이기도 하다.

마지막으로, 제23조의2 제3항은 지원객체에 대한 제재 근거를 마련한 것으로 이번 개정의 핵심사항 중 하나인데, 최종안에 '제1항 각호의 어느 하나에 해당할 우려가 있음에도 불구하고'라는 문구가 삽입된 것으로 확인되었다. 이는 지원객체를 제재하기 위해서는 지원행위 자체뿐만 아니라 지원객체가 그 행위의 범위반 가능성을 인지하고 있어야 한다는 주관적 요건이 추가된 것으로 이해될 가능성이 높다. 이 경우 주관적 요건이 충족되지 않았다는 이유로 규제의 적용이 부정될 가능성이 있는 것이다.

## 5. 토론—공정거래위원회의 시행령 입법예고 관련

이러한 입법적인 미흡함과 해석상의 논란이 있음에도 불구하고, 위 개정입법이 일감 몰아주기의 규제에 있어서 한걸음 진척된 것은 부인할 수 없을 것이다. 그러나 이처럼 미흡한 개정입법조차도 재계의 조직적인 반대에 밀려 그 규율대상이 축소되고 있다는 문제가 있다.

개정입법에서는 일감몰아주기의 규율에서 제외되는 대상을 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 총수일가가 대통령령이 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 회사에 대하여 일감몰아주기 규제가 가능한 것이다(제23조의2 제1항 본문). 이에 따라 일감몰아주기 입법의 실효성은 공정위가 만드는 시행령으로 얼마나 적절히 규율하는가에 따라 좌우되는 것이다. 총수일가 지분율을 높게 정할수록 규제의 대상이 줄어들게 된다. 시행령 제정과 관련하여 참여연대를 비롯한 시민단체들은 총수일가 지분이 10%

이상인 경우 규율대상으로 삼자는 입장임에 반하여, 재계의 50% 이상인 경우로 제한하자는 주장을 했고, 새누리당 의원들은 40%(비상장사는 30%) 이상으로 제한하자고 주장했다. 총수일가가 실제로 몇%도 되지 않는 주식만을 보유하고도 재벌계열사 전부를 지배하고 있는 현실에 비추어 10% 이상을 보유한 경우 충분히 그 회사에 대하여 일감을 몰아주어 총수일가의 이익을 챙길 수 있는 유인이 발생한다는 것이 규제강화론의 입장이었다. 총수일가가 50% 이상을 소유한 회사의 경우는 실제로 별로 되지 아니한다는 측면에서 재벌 쪽 주장은 50% 이하의 지분을 가진 대다수의 회사를 통해 얼마든지 일감몰아주기를 하겠다는 것으로 이해될 수 있는 것이다. 결국 공정거래위원회는 2013년 10월 총수일가 지분율이 30%(비상장사는 20%) 이상인 경우에만 규율대상으로 하겠다는 내용으로 시행령을 입법예고했다. 공정거래위원회에 따르면 자산 5조원 이상 총수 있는 43개 재벌그룹에 속한 1519개 계열사 중에서 총수일가 지분율이 30%(비상장사는 20%) 이상인 208개가 규제대상이 된다고 한다.

또한, 총수일가에 대한 부당이익 제공 금지행위 유형의 하나인 ‘합리성이 없는 상당한 규모의 거래’에 대해서도 그 규율이 시행령에 맡겨져 있다. 이와 관련하여 공정거래위원회는 상품·용역의 연간 거래총액이 거래상대방 매출액의 12% 미만이고, 200억원 미만이면 상당한 규모가 아니라고 보아 규제대상에서 제외하기로 했다. 새누리당이 요구한 20% 미만과 200억원 미만 기준보다는 덜 완화된 것이지만, 공정거래위원회가 애초 제시한 10% 미만, 50억원 미만에서 후퇴했다. 이로 인해 일감몰아주기 규제대상 기업은 122개(43개 재벌 계열사의 8%)로 축소됐다.

상당한 규모의 거래라도 대통령령이 정하는 효율성 증대, 보안성, 긴급성에 해당하면 규제 대상으로 제외되도록 입법이 되었다. 공정거래위원회는 그동안 ‘효율성 증대’의 경우 비용절감, 판매증대, 품질개선, 기술개발 등의 효과가 명백한 경우로 국한해 설명해왔다<sup>6)</sup>. 또 구체적인 사례로 수직계열화 된 계열사 간 부품·소재의 공급과 구매를 꼽아왔다. 하지만 이번 시행령에서는 기획·생산·판매 과정에 필수적으로 요구되는 서비스의 공급, 기업 구조조정 등을 위한 거래, 긴급하고 유기적인 거래관계로 인적·물적 협업체계가 구축된 경우 등 자의적 판단이 가능한 모호하고 추상적인 예외조항을 대거 포함시켰다.

또 다른 예외 요건인 ‘보안성’의 경우 영업활동에 유용한 기술, 정보 등이 유출되어 경제적 피해를 초래하는 경우로 제시했다. 공정거래위원회는 그동안 구체적인 사례로 전사적자원관리시스템의 개발·관리 같은 핵심정보 관련업무를 꼽아왔다. 그러나

6) 이하 효율성 및 보안성 요건에 대한 비판은 한겨레신문 2013. 10. 2.자 기사 내용 인용

시행령에서는 공장, 연구개발시설, 통신기반시설 등 필수시설의 구축·운영, 핵심기술의 연구·개발·보유 등의 경우와 거래과정에서 영업·판매·구매 등과 관련된 기밀 또는 고객의 개인정보 등 핵심 경영정보에 접근 가능한 경우 등으로 광범위하게 확대했다. 이러한 시행령 입법예고안 대로라면 대표적인 일감몰아주기 사례로 꼽혀 온 삼성의 에버랜드(건물관리), 현대차의 글로벌비스(물류), 에스케이의 씨앤씨(전산) 등도 규제대상에서 대부분 제외될 것으로 예상된다.

일감몰아주기를 규제하기 위한 공정거래법 개정은 그 법률 자체의 문제도 문제지만, 그 적용범위를 구체화하는 시행령에서 적용 대상 범위를 지나치게 좁히고, 적용 예외사유의 폭을 지나치게 넓힘으로써, 태산명동에 서일필처럼 용두사미가 되고 말았다고 평가할 수 있다.

## 6. 결론

‘일감몰아주기’ 규제가 나온 역사적 배경 자체가 ‘세금 없는 부의 대물림’으로 표현되는 재벌의 편법·탈법 증여·상속에 대한 규제 강화의 요청과 탈법적인 방법으로 다른 중소기업들을 배제하고 재벌 대기업의 경제적 지배력을 강화하는 행위에 대한 규제를 강화하여야 한다는 요청 때문이었다. 재벌은 새로운 규제가 나올 때마다 이를 회피하는 방법으로 편법 증여상속을 계속해왔다. 따라서 이번 공정거래법 개정안만큼은 포괄적이고 촘촘한 규제안을 기대했고, 대통령과 정부여당도 ‘총수일가의 사익편취 행위는 단호히 막겠다’고 호언장담해 왔다. 그런데 막상 입법된 안은 애초의 취지를 살리는 듯 하지만 실제로는 손쉽게 범망을 빠져나갈 길을 열어 둔 입법으로 비판받을 소지가 다분하다.

## 불공정거래 근절을 위한 행정개혁 방향<sup>1)</sup>

김남근 변호사 (민변 민생경제위원회)

### I. 서: 만연한 불공정거래와 행정적 대응의 괴리

2013년 남양유업 사건의 경우 신고 6개월 만에 조사와 심의의결을 마치고 불공정거래행위에 대하여 123억원의 과징금이 부과되었다. 공정거래위원회(이하 “공정위”)가 집중조사와 심의하여 처분하면 6개월 정도의 기간 내에도 사건을 처리할 수 있다는 본보기가 되었다. 하지만 공정위 사건이 일반적으로 6개월 정도에 처리되고 있는 것은 아니다.<sup>2)</sup> 사례발표의 내용과 같이 3차 신고까지 가면서 4년 만에 시정명령이 내려진 사건(마메든샘물 사건)도 있고 1년여가 지나서야 신고인 조사에 들어가는 사건(2012 농심특판점 사례)도 있다.

이명박 정부는 대기업 프렌들리(friendly) 정책으로 공정위의 소극행정을 정책적으로 주문한 측면도 있다. 하지만 박근혜 정부는 경제민주화를 외치며 공정위에 적극행정을 주문하고 있어 공정위의 적극행정으로의 전환이 요구되고 있다. 남양유업 사건의 처리는 공정위가 그 동안 보여주었던 소극행정에서 벗어나 적극행정으로 전환하는 상징적 사건일 수도 있다. 하긴 4년 걸려 시정명령이 내려지면 그 사이 “을”이 살아남아 있을까? 신고인이 공정위 신고 자체를 후회할 것은 자명하다. 단일 불공정거래 사건에 과징금 123억원의 행정처분도 오히려 이례적인 경우이다. 국순당 사건의 경우 피해액 산정이 어렵다는 이유로 1억원만이 부과되었고 2006년 남양유업 사건도 신고한 1개 대리점만 조사하여 시정명령만 내리고 과징금 부과처분도 하지 않았다. 공정위가 불공정거래 사건에 관하여 전속고발권을 발동하여 형사처벌을 구한 사건도 거의 없다.

1) 이 글은 2013. 8. 26. “경제민주화 국민운동본부”와 “민주당 을지로 위원회” 등이 국회에서 개최한 “공정거래위원회 이대로 좋은가?”라는 제목의 공정거래사건 집행체계 개혁방향 토론회에서 발제한 발제문이다.

2) 사실 검찰의 형사고소, 고발 사건 처리시한을 3개월로 두고 있는 점에 비추어 보면 6개월이 신속한 사건처리라고 하기도 어렵다.

이렇게 소극행정에 머물다 보니 공정위가 최종 피해자 구제에도 공정거래위원회는 무관심하다. 시정명령, 과징금 받은 사건 중 법원에 가서 피해구제를 받은 사건은 몇 건이나 되는지, 공정거래위원회가 법원에 피해구제를 위한 소송지원 내지 소송구조를 한 사건은 몇 건이나 되는지 의문이다. 미국의 연방법무부와 각 주 법무부는 연방정부나 주정부도 해당 상품의 구매자가 되는 경우에는 일반 소비자들을 대표하여 연방정부나 주정부가 집단소송 제기하여 법원 판결을 받아 그 배상금으로 소비자 구제를 하는 시스템과 비교된다. 소비자, “을” 등의 호민관이 되어 피해구제에 나서는 공정거래위원회의 위상이 존재하는지 의문이 제기되고 있다. 오히려 서면실태조사는 공개범위가 지극히 제한되어 있는 등 대기업의 영업보호에만 치우쳐 불공정거래 실태를 최대한 드러냄으로써 불공정거래로 이익을 얻는 것은 불가능하고, 성공하더라도 결국 그 초과이익은 환수될 수밖에 없다는 확고한 태도를 보여주지 못하고 있다.

이렇다 보니 불공정 거래 근절을 담당하는 공정거래위원회 시스템에 대한 개혁방향에 대하여는 다양한 방식이 봇물처럼 제안되고 있다. 미국식의 집단소송법과 징벌적 손해배상 제도의 도입과 함께 최근 남양유업 사건에서 보여주었듯이 “을”들의 집단적 단결을 통한 집단교섭과 상생협약 등 집단자치의 원리에 의한 해결, 공정위의 권한의 분산과 견제 등의 다양한 내용이 제시되고 있다. 어느 하나를 선택하여 집중하는 개혁 보다는 다양한 개혁의 시도가 필요하다고도 본다. 이 글에서는 이러한 개혁 방향의 내용을 소개하고 점검하는 차원에서 논의를 전개하기로 한다.

## II. 공정거래위원회의 권한의 독점문제

### 1. 미국의 경쟁법 사건을 담당하는 행정권한의 분산체계

(1) 법원의 판결로 가기 전에 행정적 차원에서 준사법적 심사와 금지명령 등의 행정처분 등을 통한 불공정거래를 근절하는 행정시스템인 공정거래위원회 시스템은 미국의 연방거래위원회(FTC)가 모델이 되고 있다. 그러나 미국의 경쟁법 체계는 법무부의 반독점국, 각 주의 공정거래위원회와 법무부 등 불공정거래 조사와 처분에 관하여 여러 행정기관의 권한이 분산되어 각자의 역할과 기능을 담당한 체계이다.

#### (2) 법무부 반독점국

법무부 반독점국은 주로 반독점법인 서면법에 의한 가격담합, 입찰담합, 시장분할

등 경제력집중 사건과 부수된 관련사건을 관할하는데 통상 형사기소를 하고 있다. 또한 담합피해 등의 경우에는 연방정부도 구매자로서 소비자의 입장인 경우 연방정부가 소비자들을 대표하여 직접 집단소송 제기하여 법원판결로 소비자들이 손해배상을 받을 수 있도록 하는 민사소송도 담당한다.

### (3) FTC(연방거래위원회)

서면법의 조문이 추상적이고 법원이 합리적 심사의 법리를 적용하여 독점행위 내지 불공정행위에 대하여 합리성 심사라는 재량적 판단을 개입시켜 반독점 판정에 소극적이지 불공정행위를 유형화 하고 법원에 형사사건으로 기소하기 전에 준사법적 심사를 통하여 행정처분으로 불공정행위를 제재하는 기관으로 연방거래위원회 제도를 도입하였다. 제도 도입의 역사적 배경에서 알 수 있듯이 형사사건 기소 등은 하지 않고 불공정거래 사건을 조사하고 준사법적 심결을 거쳐 행정처벌을 하는 방식으로 운용되고 있다.<sup>3)</sup> 불공정거래 행위의 개개의 구체적 유형을 제재하는 입법을 일일이 하기 어렵다는 판단에서 우리의 각종 고시와 같은 행정입법을 할 수 있는 권한도 부여받고 있어 준입법적 기능도 하고 있다. 우리는 불공정거래 유형별로 각종 고시를 만들었다가 이를 하도급법, 대규모유통업법 등으로 독립적으로 입법화하였는데, 미국의 연방거래위원회는 여전히 고시와 같은 행정입법 형식으로 불공정거래 유형의 행정입법을 통하여 막강한 권한을 행사하고 있다.

### (4) 각 주의 경쟁법 사건 담당행정기구

각 주는 독자적으로 연방정부와 같이 각주 법무부와 각주 공정거래위원회를 두고 있다. 각주 법무부가 주정부가 구매자로서 소비자의 입장인 경우 소비자들을 대표하여 집단소송 제기후 법원판결에 따라 소비자들이 손해배상을 받을 수 있도록 하는 민사소송도 담당

## 2. 전두환 정권의 공정거래위원회 설치

### (1) 일본의 공정거래위원회 제도

---

3) 일부 학자들은 FTC가 형사처벌이 따르지 않는 주로 행정사건을 다루고 있다는 점에 주목하여 공정거래위원회가 전속고발권을 가지는 것이 정당하다는 논거로 삼고 있으나, 형사사건을 담당하는 법무부 반독점국의 역할이 별도로 존재한다는 점을 간과하고 있다. 많은 불공정거래 사건에 미국과 달리 과징금 등의 행정벌 외에 형사처벌 조항이 있다는 점도 미국과 한국의 차이가 있음. 따라서 미국의 FTC는 형사사건을 다루지 않는다는 점이 전속고발권이 공정위가 가져야 논거가 되기는 어렵다.

일본은 1945년 패전 후 전범의 역할을 했던 재벌의 해체를 위하여 1947년 “사적독점의 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률”을 제정하고 1948년 공정거래업무를 담당하는 공정취인위원회(公正取引委員會)를 설치하였다. 일본은 미국의 셔먼법과 FTC법을 하나의 법률로 수용한 셈인데, 미국식의 경쟁법 집행기관이 분산, 견제하는 시스템이 아니라 하나의 독점화된 행정집행체계를 설치한 것이다.

## (2) 국보위에서 만든 공정거래법

전두환 정권은 국가보위입법회의에서 공정거래법을 입법하며 일본식의 공정거래위원회 제도를 도입하였다. 쿠테타로 집권한 정권의 정당성의 결여를 경제정의 등의 구호로 만회하려는 측면도 있었고, 1980년 재벌들의 무분별한 문어발식 경영으로 경제위기가 초래되었고 정권차원에서 재벌 손보기 차원에서도 공정거래 행정의 필요성이 있었을 것이다.

## 3. 고발요청권 제도와 검찰과 역할관계

### (1) 남양유업 사건에 보여준 검찰과 공정위의 공조시스템 교훈

민변 변호사들의 고소 이후 한 달간 수사를 미루다 언론에서 녹취록이 공개되어 여론이 비등해지자 본격적으로 수사를 시작한 측면은 있었으나 압수수색 시작 후 신속한 수사와 구체적 조사를 통하여 보기 드물게 불공정거래 관계를 확실히 밝혀내는 성과를 이루었다.

(2) 남양유업 사건은 검찰의 구체적이고 신속한 수사가 검찰조사를 바탕으로 한 신속한 공정거래위원회의 과징금 부과 등 행정처분과 대기업 본사가 대리점주 사업자 단체의 집단교섭에 응하도록 하여 상생협약을 체결하는 집단자치를 원리를 구현해 내는데 상당한 역할을 했다고 평가할 수 있다. 2006년 공정위의 시정조치 후 7년이 지나서야 겨우 해결의 실마리를 찾은 셈이다.

### (3) 검찰의 소극행정

- ① 1996년 고발요청권 제도 도입 이후 몇 건이 고발요청권을 행사했나 ?
- ② 2013년 고발요청권 제도 개혁 이후 몇 건이나 고발요청권을 행사했나 ?

### (4) 몇몇 사건에 보여준 검찰의 적극성

- ① 4대강 담합사건에 관한 검찰의 공정위 직무유기 수사

## ② 검찰의 고발불가분의 원칙의 적용시도

### (5) 검찰에 공정거래 사건 전담부

형사6부는 경찰의 수사사건 확인 수사부이지 금융조사부, 특수부나 강력부, 공안부와 같은 해당 사건을 인지하여 수사하는 전담수사부라 할 수는 없다. 2013년 공정거래 사건 전담부를 중앙지검에 설치한다는 계획이 있었으나 아직도 공정거래 전담 수사부는 설치되지 않고 있다.

## 4. 공정거래위원회의 각 담당부서

### (1) 경제력 집중에 관한 감독

콘체른, 트러스트, 담합 등의 경제력 집중 사건은 전통적으로 중앙정부가 통합적으로 행정력을 발휘하는 것이 효율적일 수 있다.

### (2) 가맹유통과 10여명의 공무원

① 17만개의 프랜차이즈(60여만명 종사), 수만개의 대형유통점 납품업체, 입점업체 보호를 어떻게 10여명이 다 할 수 있나?

② 신고 들어오면 가맹본사에 전화해서 자율적으로 시정조치 권고하는 전화행정을 하기에다 벽차게 되는 것이 아닌지?

### (3) 중소기업과

① 수십만개의 종속적 관계의 하도급업체의 보호를 어떻게 10여명이 다 할 수 있나

### (4) 특수거래과

① 다단계와 방문판매, 상조 등 그 숫자가 많고 소비자 피해가 큰 분야는 지방자치단체에 권한을 위임하여 서울시와 각구와 특수거래과가 연계하여 단속과 행정감독을 하고 있음.

## 5. 지방자치단체와 불공정거래 관련 행정

(1) 적어도 만 단위가 넘어가는 “을”들이 있는 불공정거래 분야는 점진적으로 지방자치단체로 권한을 위임한 후 각 지방자치단체의 행정을 지원하고 감독하는 방식이 효율적이다.



(2) 하지만, 대부업 감독에 관한 권한이양은 지방자치단체에 떠넘기식이 되어 10여 년간 행정감독의 사각지대에 방치한 사례도 있어 지방자치단체에 대한 중앙정부의 예산, 행정, 정책적 지원과 함께 권한 위임이 체계적으로 이루어져 한다.

(3) 과도기적으로 지방 공정거래위원회 사무소를 노동부의 지방노동청처럼 강화, 확대하여 조사업무 체계를 강화할 수도 있다.

(4) 현재 특수거래과와 각 지방자치단체의 다단계, 후원방관, 방문판매 감독 연계 시스템이 지방과 중앙의 역할분담의 모델이 될 수 있다.

### Ⅲ. 불공정거래 사건과 법원

#### 1. 새누리당 “경제민주화 실천 모임”의 미국식 불공정 개혁 방향

새누리당의 “경제민주화 실천 모임(이하 ”경실모“)의 국회의원들은 불공정거래관계 대해 미국식의 집단소송법과 징벌적 손해배상 제도를 도입하여 법원이 적극적으로 악의적으로 불공정거래를 자행하는 대기업에 대하여 징벌적 손배를 통하여 불공정거래로 과도한 이익을 챙기겠다는 의도를 가지지 못하도록 하자는 개혁방향을 제시하고 있다.

#### 2. 한국 법원에 미국 법원과 같은 사법적극주의를 기대할 수 있나?

(1) “증권관계 집단소송법”의 운용을 실태를 보면 법제정 후 10년이 지나도 대표자격을 인정받아 증권관계 집단소송이 진행된 사건이 거의 없는 것에서 알 수 있듯이 우리 법원이 이러한 미국식의 법제의 운영에 매우 소극적인 태도를 엿볼 수 있다.

(2) 공정거래법상 재량적 손해산정제도 적용의 소극적 태도와 표본적, 통계적 입증의 불허

법원이 재량적으로 손해배상액을 인정하는 경우도 매우 적고 일일이 손해감정에 의한 입증을 요구하고 있다. 게다가 수천명이 원고인데 일일이 개별 원고별 손해입증을 요구하고 있다. 그래서 손해감정을 위한 감정료만 수억원에 달하고 있다. 원고집

단 중 대표적 사례 10여건만 표본 추출하여 손해액을 감정하고 법원이 이를 바탕으로 재량적으로 몇 원고 집단별로 손해액을 정하는 좀 더 간이한 손해배상 인정 시스템 필요하지만 이러한 방식의 손해배상 산정제도 운용에도 법원은 소극적이다.

### (3) 사법적극주의에 기댄 미국식의 사회개혁 주장의 위험성

노무현 정부 때부터 재벌개혁 학자들은 집단소송법, 징벌적 손해배상 등 미국식 사회개혁을 유력한 개혁방식으로 제기해 왔는데, 과연 우리 법원이 그런 개혁제도가 만들어져도 미국 법원처럼 사법적극주의에 입각하여 적극적으로 그런 제도를 운영할지 의문이다.

### (4) 행정개혁과 집단자치 등 다양한 사회개혁의 필요

공정거래위, 검찰, 지방자치단체 등 행정부의 권한분산과 경쟁, 가맹점주, 대리점주, 하도급업체 등이 사업자단체, 협동조합 등으로 단결하여 집단적 자치에 의한 집단교섭 방식 등 다양한 불공정 관계 근절을 위한 사회개혁이 시도되어야 한다

## 3. 소비자(또는 불공정)집단소송법 제도의 핵심내용

### (1) opt-out or opt-in 방식

법제도에 보수적 태도가 강한 중국도 민사소송법에 일반적 집단소송법 도입하였는데, 기업들의 부담을 고려하여 opt-in 방식으로 집단소송법을 도입하였다. opt-out 방식은 미국식처럼 법원으로부터 대표성을 인정받은 대표 원고들이 받은 판결의 효력이 소송에 참가신청을 하지 않은 피해집단의 소비자 등에게도 적용되는 방식이다. 이에 대하여는 가해 기업이 손해배상의 범위를 등을 예측하기 어려워 불측의 피해를 볼 수 있고, 손해배상액이 과다하여 기업이 문을 닫을 정도로 기업에 과다한 책임이 돌아갈 수 있다는 것이다. 이러한 비판에 대하여는 많은 정당한 반론이 있을 수 있으나 논란을 피하기 위해 opt-in 방식으로라도 소비자 내지 불공정 집단소송법을 도입할 필요가 있다. opt-in 방식에서는 사실심 변론종결시(고등법원 변론종결시)까지 참가신청을 한 소비자 내지 피해자에게만 판결의 효력이 미치게 되어 가해 기업의 경우에도 배상책임의 범위를 어느 정도 예측하고 조정이나 판결 등에 대비할 수 있다.

### (2) 입증책임의 전환과 표본적, 통계적 손해산정 방식의 허용

(3) 소비자집단소송법으로 한정하더라도 담합 등 소비자 피해 사건만이 아니라 다수의 피해자가 존재하는 가맹점, 대리점, 대규모 유통업체에 대한 납품업체와 입점업체, 하도급거래 사건 등 불공정거래 사건에도 적용해야 한다.

#### 4. 징벌적 손해배상제도의 의의

(1) 영미법에서는 전통적으로 고의의 불법행위와 과실의 불법행위를 구별하여 전자에 대하여는 그 책임을 강화하고 고의의 불법행위를 예방하기 위하여 징벌적 손해배상(punitive damages)를 허용하고 있다. 불공정거래 사건은 과실로 일어나기보다는 상대방의 피해를 알면서도 고의적으로 행하는 것일 일반적. 불공정거래의 만연을 막는 데는 징벌적 손해배상이 효과적이다.

(2) 불공정거래 관계에 대한 징벌적 손해배상은 3배 손해제도(treble damages)가 일반화 되어 있다.

미국의 클레이튼 법에서 treble damages 제도가 도입된 이래 징벌적 손해배상 제도를 일반적으로 받아들이지 않고 있는 유럽 국가들도 경쟁법 제도에서 만큼은 이러한 3배 손해배상 제도를 도입하고 있다.

##### (3) 하도급법 등 최근의 3배 손해배상 제도의 문제점

경쟁법에 3배 손해제도를 도입하고 있는 법제는 3배 손해제도를 특수한 일부 유형의 불공정행위에만 적용하는 것이 아니라, 경쟁법 일반에 도입하고 어떤 경우에 3배 손해제도를 적용할지는 법원의 판단에 맡기고 있다. 법원은 먼저 불공정 피해기업의 손해를 일반적으로 산정하여 손해배상액을 정하고 해당 가해행위가 악의적이고 반복적인 경우에는 확정된 손해액에 3배를 적용하는 것이다. 하도급법의 3배 손해배상 제도는 기술편취 등 일부 유형에만 적용하도록 하여 기술편취 보다 훨씬 악의적이고 반복적인 불공정거래 행위에는 적용을 차단하여 법적용의 형평성에도 문제가 있다. 그리고 그 적용방식도 3배 손해를 상한으로 하여 그 범위 내에서 손해를 배상액을 정하는 것이어서 세계적으로 보편화되어 있는 3배 손해배상 제도와는 그 운용방식도 다르다.

## IV. 불공정 거래 사건처리 절차상 문제점

### 1. 신고사건 처리시한

검찰이나 경찰의 고소, 고발 사건의 원칙적으로 3개월 내의 기소 또는 무혐의 등의 처분을 원칙으로 하고 있고, 3개월을 초과하는 경우 피의자의 소재불명으로 인한 기소중지, 참고인의 소재불명으로 인한 참고인증지 등 사건조사를 잠정적으로 중단해야 하는 사유를 기재하여 잠정처분을 하고 있다. 공정거래위원회도 신고 사건의 처리 최종시한을 서비스현장에서 원칙적으로 2개월 이내로 하고 있고, 처리시한을 넘길 경우 신고인에게 그 이유를 통지하도록 하고 있다. 그러나 2개월의 처리시한 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있고, 2개월을 넘겨 조사를 해야 할 때 그 사유에 따라 잠정처분을 하는 명확한 기준이 없다.

### 2. 조사방법의 문제점

(1) 자백이나 전언, 목격담 등의 진술증거의 효력을 크게 제한하는 형사소송법제의 영향으로 미국이나 유럽의 수사기관은 시간을 가지고 사진채증, 녹음, 잠입수사 등 다양한 방법의 증거수집을 하고 있으나 우리 수사기관의 경우는 여전히 진술증거에 크게 의존하고 있어 문제로 지적되고 있다. 그러나 검찰, 경찰 등의 수사기관은 진술증거의 수집방법으로 피의자신문조서, 진술조서 등으로 문답식의 조사와 진술조사의 녹음, 녹화 등 진술증거를 체계화 하는 노력을 해 오고 있다.

(2) 공정거래위원회의 경우 2000년대 초반에 수백억 원의 과징금을 부과하는 사건에서도 진술조서 등의 작성 없이 당사자의 확인서나 진술서 한 장의 증거로 과징금 처분을 하는 등 서울고등법원 공정거래 사건 전담부로부터 증거수집 방법에 관하여 여러 차례 지적을 받아 왔다. 공정위도 최근에는 수백억 원의 과징금을 부과하는 대형 사건에서는 진술조서를 작성하고 있으나 여전히 진술조서 작성, 대질조사 등 진술증거 수집의 기초적인 방법이 일반적으로 시행되지 않고 있다.

### 3. 불복방법의 문제점

(1) 검찰의 무혐의 처분에 대하여는 항고, 재항고, 고등법원에 제정신청 등 불복방

법이 있으나, 공정거래위원회의 신고 사건에 관한 무혐의 처분에 대하여는 항고나 제정신청 등의 불복방법이 없다.

(2) 그래서 다른 사법적, 행정적 구제수단 절차가 없어 최후의 수단으로 보충적으로 인정되는 헌법소원만이 유일한 불복방법으로 인정되고 있다. 그러나 헌법소원은 1년 이상 걸리는 많은 시간이 소요되고 무혐의 처분이 당사자의 재판청구권을 침해했다는 현재결정을 선고받는다 해도 다시 권리구제까지는 다시 상당히 요원한 시간이 걸린다. 또한 헌법재판은 합헌적 법률이나 처분해석의 원칙에 의하여 다른 합헌적 해석의 여지가 없는 최후의 경우에만 예외적으로 위헌판정을 해야 하고, 절차적으로도 9인의 위원 중 6인 이상이 위헌 의견을 내야 위헌결정이 가능하다.

(3) 이러한 매우 어려운 과정의 헌법재판에서 공정위 무혐의 처분의 위헌결정을 받는 것은 거의 불가능하다. 따라서 공정위 내부에 재심위원회 등을 두거나 공정위의 신고사건 무혐의 처분에 대하여 신고인이 행정소송을 통하여 다룰 수 있는 길이 열려야 한다.

#### 4. 피해액 산정 없는 심결내용

(1) 담합사건 등 다수 소액의 소비자 피해의 경우에는 다수의 소비자를 원고로 모집하여 집단적인 손해배상 소송을 제기해도 법원에서 손해배상액 입증에 많은 감정비용이 소요되고 있다.

(2) 담합사건 심결에서 소비자 피해액을 공정위가 직권으로 조사하거나 전문가에게 감정하여 피해액을 산정하여 결정문에 기재하면 이후 소비자들이 민사소송에서 결정문의 내용과 심결의 소비자 피해액 산정에 사용된 감정서나 조사자료 등을 법원의 증거자료로 현출할 수 있도록 함으로써 수억원에 달하는 손해감정비용의 부담을 덜어 소비자 집단소송을 활성화할 수 있다.

(3) 공정거래위원회와 같이 준사법기관의 성격을 가지는 노동위원회는 사용자와 근로자 사이의 부당하고 구제사건에서는 그 결정에서 근로자의 생계보장을 위해 임금 지급 명령도 하고 있는데, 이를 참조하여 대기업과 중소기업이나 가맹점, 대리점, 납품업체 및 입점업체 사이의 불공정거래 사건을 다루는 하도급법<sup>4)</sup>, 가맹점법<sup>5)</sup>, 대

4) 하도급 거래공정화에 관한 법률

리점법(입법 논의중)<sup>6)</sup>, 유통공정화법<sup>7)</sup> 등 불공정 거래 공정화에 관한 법률들 사건의 경우에는 피해 중소기업이나 가맹점, 대리점, 납품업체 및 입점업체 등에게 긴급 구제명령 차원의 제한된 범위의 배상명령을 도입할 필요가 있다.

## 5. 공정거래 사건 ADR<sup>8)</sup> 제도의 문제점

### (1) 다른 행정기관의 ADR 제도와 비교

#### ① 중앙환경 분쟁조정 위원회의 중재제도

중앙환경 분쟁조정 위원회가 중재안을 제시하고 양 당사자가 60일 이내에 이에 대하여 이의를 제기하지 않으면 중재안이 사법상 화해계약의 효력을 가진다. 어느 일방이 이의 제기하면 손해배상 소송 내지 채무부존재 확인소송 등 법원에서의 사법시스템으로 연결된다. 중앙환경 분쟁조정 위원회가 조사한 소음측정 등의 자료가 손해 입증 자료로 활용되어 법원에서 수천만원 이상의 비용이 소요되는 별도의 소음감정 등이 필요하지 않게 된다.

#### ② 소비자보호원의 소비자분쟁조정 제도

분쟁조정위원회가 조정안을 제시하고 양 당사자가 15일 이내 이의하지 않으면 판결과 같은 재판상 화해효력이 인정된다. 어느 일방이 이의를 제기하면 중앙환경 분쟁조정위원회의 중재제도와 같이 법원에서의 사법시스템으로 연계된다.

③ 노동위원회는 노사간의 교섭불일치에 따른 분쟁이 발생한 경우 알선, 조정 등의 분쟁조정을 실시하고 의료, 철도 등 공익필수사업의 경우에는 노동위원회의 중재결정으로 분쟁이 종국적으로 해결되는 중재 제도도 운영되고 있다.

### (2) 공정경쟁조정원의 조정제도와 하도급분쟁 조정협의회 제도 운영방식

분쟁조정 협의회가 적극적으로 조정안을 제출하여 양 당사자를 설득하고 합의를 도출하는 조정 시스템이기 보다는 양 당사자가 화해할 것을 촉구하는 알선에 가까운 시스템이었으나 2010. 1. 25. 하도급법 개정으로 조정조서의 작성 등 조정에 가까운

5) 가맹사업 거래공정화에 관한 법률

6) 대리점 거래공정화에 관한 법률(안)

7) 대규모유통업 거래공정화에 관한 법률

8) Alternative Dispute resolution(법정외 분쟁해결 기구 : 알선, 조정, 중재 등의 절차)

시스템으로 제도개선이 이루어졌다. 그러나 여전히 운영은 조정보다는 알선에 가까운 방식으로 운영되고 있다.

### (3) 분쟁조정 기관의 적극행정과 사법절차와의 연계시스템의 부재

중앙환경 분쟁조정위원회의 중재나 소비자분쟁조정위원회의 조정결과와 같이 분쟁조정기관이 중재안 내지 조정안을 내고 양 당사자가 일정기간 안에 이의를 제기하지 않으면 사법상 화해계약이나 재판상 화해와 같은 효력을 부여하고 어느 일방이 그 중재안이나 조정안에 이의를 제기하면 법원의 사법시스템으로 연계되는 방식이 아니라 조정이 성립하지 않으면 공정거래위원회에 보고하여 공정거래위원회가 불공정거래 조사를 시작하는 시스템으로 운영되고 있다.

## V. 갑-을의 대등한 교섭체계에 의한 자치적 해결

### 1. 공정거래법 제19조 부당공동행위(담합)의 중소기업 공동행동에 적용의 문제점

(1) 가맹점주 사업자단체, 대리점 사업자단체 등 중소상공인 사업자단체나 업종별 중소기업 협동조합이 대기업과 집단교섭을 요구하여 분쟁의 집단적 해결을 시도하는 경우 공정거래법 제19조는 이를 부당공동행위(담합)로 보아 형사처벌할 수 있다. 공정거래법 제19조 제2항 제6호는 “중소기업이 경쟁력 제고”를 위한 경우에는 공정위의 인가를 얻어 부당공동행위를 적용하지 않을 수 있도록 하고 있으나 공정위가 이러한 인가를 해 준 사례는 없다.

(2) 과거에 레미콘 업체와 철근납품 업체들이 해당 업종의 조합을 통하여 대형건설사들을 상대로 원자재 가격의 상승으로 인한 납품단가 연동을 요구와 납품가격의 현실화를 요구하며 집단행동을 한 것에 대하여 공정위가 공정거래법 제19조의 적용을 경고한 적이 있었다.

(3) 하지만 최근의 “갑-을” 관계로 상징되는 불공정거래 관계의 해결은 공정위의 조사와 행정처분에 의하여 해결되기 보다는 해당 대리점주 사업자단체나 가맹점 사업

자단체 등이 본사와 집단교섭을 통하여 상생협약을 체결하면서 불공정거래 관계가 해결되고 있다. 최근의 남양유업, 매일유업, CJ 대리점 등 시민단체와 “민주당 을지로 위원회”의 적극적인 지원과 중재로 이루어진 집단교섭과 상생협약이 그 대표적인 사례이다. “대리점 거래의 공정화에 관한 법률”과 같은 특별법이 만들어지지 않은 상태에서 이러한 집단교섭과 집단협약 체결은 엄연히 공정거래법 제19조의 부당공동행위로 처벌될 위험에 처해 있다.

## 2. “대리점 거래의 공정화에 관한 법률”의 시급한 제정 필요성

(1) 가맹사업 거래의 공정화에 관한 법률에 처음으로 집단교섭과 상생협약 제도 도입하여 프랜차이즈 가맹점주들은 사업자단체들을 구성하여 프랜차이지 본사와 집단교섭을 통하여 각종 불공정거래 행위를 근절할 수 있는 합법적 길을 열었다.

(2) 그러나 최근에 최근 갑-을 관계 문제의 최종처리 방식으로 집단교섭이 활발히 이루어지고 있는 분야는 남양유업, 매일유업, CJ 대리점 등 가맹사업 분야가 아니라 대리점 사업분야이다. 대리점 거래의 공정화에 관한 법률이 시급히 제정되지 않으면 많은 대리점주와 본사간의 집단교섭이나 협약이 불법으로 몰린 위험에 처해 있다.

(3) 사실 본사의 영업표지(상표, 간판 등)를 사용하고 본사의 상품만을 판매하는 전속대리점이나 비전속적 대리점이지만 특정본사의 영업표지를 사용하고 특정본사의 상품의 판매가 매출액의 과반수를 초과하는 특정본사 의존형 비전속 대리점은 그 지위나 거래방식이 가맹점(프랜차이즈) 거래와 하등 다를 바가 없어 법률상 형평의 문제도 있다.

(4) 주로 “대리점 거래의 공정화에 관한 법률”의 제정에 적용되는 대리점의 범위가 문제가 되고 있는데, 상대적으로 대리점 개념의 유형화가 명확한 i) 전속적 대리점 ii) 비전속적 대리점 중 특정본사의 영업표지를 사용하고 그 특정본사의 상품판매가 전체 매출액의 과반수가 넘는 대리점의 경우 그 특정본사 상품의 거래, iii) 여러 본사의 영업표지를 사용하고 해당 본사의 상품판매 시 해당 영업표지를 이용하여 판매하는 대리점의 경우 그 해당 본사의 상품의 거래 등의 유형에 경우에라도 한정하여 “대리점 거래의 공정화에 관한 법률”을 제정할 필요가 있다.

## 3. 기타 특별법에 의한 해결



(1) 가맹점법, 대리점법 뿐만 아니라, 대규모유통업에서의 거래의 공정화에 관한 법률, 하도급 거래의 공정화에 관한 법률 등이 적용되는 불공정 거래관계에도 집단교섭과 상생협약의 체결을 통한 불공정거래 분쟁의 해결의 합법적 길을 열어 놓아야 한다.

#### (2) “사용자-근로자”관계와 “갑-을”관계

사업자로서의 독립적 지위를 가지고 있지만 대기업과의 관계에서 종속적 지위에 있는 갑-을 관계는 종속적 노동관계에 있는 사용자-근로자 관계와 상당한 유사한 점이 있다. 사용자-근로자 관계에 대하여 관계의 대등성을 부정하고 근로자의 집단적 단결을 통한 대등성을 획득하여 집단자치적 방식으로 문제를 해결하는 “집단자치의 법리”는 “갑-을”관계의 대기업과 중소기업 관계에 어느 정도 반영될 필요가 있다.

(3) 공정거래위원회가 일일이 불공정거래 사건에 개입하여 분쟁을 해결하기 어렵다는 점을 감안하면 집단자치에 의한 분쟁해결의 원리가 적극적으로 “갑-을” 관계에도 적용되어야 한다.

### 4. 특수고용직 거래 공정화에 관한 고시

(1) 학습지 교사, 택배기사, 화물자동차 운전기사 등은 노동부는 근로자가 아니라고 노동행정 대상이 아니라고 하고, 공정위는 고시는 만들어 놓았으나 거의 행정이 이루어지지 않고 있어 행정의 사각지대에 놓여 있다.

(2) 당사자들은 근로자 지위를 인정받아 노동조합 등 허용을 요구하고 있으나(서구 유럽국가들도 근로자의 개념을 확대하여 근로자에 포섭하는 추세임), 정부입장이 근로자로 인정하기 어렵다면 적어도 직권실태조사 등을 통해 불공정거래 관계를 파악하여 시정명령, 과징금 등 행정처벌과 손해배상 등의 피해자 구제에 나서야 한다.

(3) 특수고용직들의 근로자 지위 인정 문제 등 근본적인 신분관계의 법적 해결의 과도기적 과정에서라도 특수고용직들이 노동조합을 결성한 경우 그러한 노동조합을 가맹점주 사업자단체와 같이 독립한 사업자들의 사업자단체로 보아 본사와 특수고용직들이 집단교섭을 하고 상생협약 등을 체결할 수 있도록 지원, 감독하는 행정이 필요하다.

## VI. 맺음말 : 불공정거래 근절을 위한 개혁방안

### 1. 불공정 사건 행정권한의 분산과 경쟁

세계 7위의 예산과 인력을 가진 공정거래위원회를 뭉 더 강화하느냐는 의견이 지배적이다. 공정거래위원회의 모델인 미국식 체계처럼 분산과 경쟁적인 행정체제로 불공정거래 사건 처리 행정체계를 다변화하고 검찰과 지방자치단체의 책임과 역할을 강화해야 한다. 특히 하도급 거래, 가맹점 거래, 대리점 거래, 대규모유통업 거래 등 다수의 피해 중소기업이 존재하는 불공정 사건에 관하여는 지방자치단체로의 권한 위임과 함께 해당 지자체 행정에 관한 지원과 감독을 강화해야 한다.

### 2. 한명의 호민관 보다는 수만명의 호루라기가 중요

공정위 한명의 호민관이 우리 사회에 만연한 불공정거래를 근절하기에는 분명한 한계가 있다. 수많은 “을” 등이 사업자단체, 협동조합을 결성하여 사업자단체와 협동조합이 해당 대기업과 집단자치의 원리에 의하여 대등한 집단교섭을 통하여 자치적으로 해결하는 방식을 정착시켜야 한다. 이러한 집단교섭과 상생협약의 법적근거를 제시하는 대리점 거래 공정화에 관한 법률 제정, 다른 하도급법과 대규모유통법도 관련 제도를 도입해야 한다. 궁극적으로는 공정거래법 제19조의 부당공동행위는 중소기업의 경쟁력 강화의 경우에는 인가제도의 개입 없이 원칙적으로 적용되지 않도록 해야 한다.

### 3. 미국식의 법원의 사법적극주의를 위한 개혁과 행정개혁의 병행

집단소송법(적어도 소비자 내지 불공정 집단소송만이라도)이나 징벌적 손해배상 제도를 도입하고 법원도 불공정 사건에 관해서만큼은 사법적극주의의 태도를 보여 주어야 한다. 다만 이에 전적으로 의존할 것이 아니라 위와 같이 행정개혁과 당사자들의 집단교섭을 통한 집단자치적 해결의 원리의 도입과 정착에 함께 개혁의 무게가 실려야 한다.

### 4. 사법제도와 연계된 실효성 있는 ADR 제도 도입

적어도 중앙환경 분쟁조정 위원회의 중재제도가 소비자 분쟁조정 위원회의 조정제도 처럼 분쟁조정 위원회가 적극적으로 조정안을 제시하고 양 당사자가 이에 대하여 이의를 제기하지 않으면 그 자체로 분쟁해결이 될 수 있는 협약이 체결된 것으로 보고, 어느 일방이 이의를 제기하면 사법시스템으로 연결되어 법원의 판단을 통하여 분쟁이 해결되도록 해야 한다.





**제 3 부**  
**2013년**  
**디딤돌, 걸림돌**  
**판결 선정**

2013 한국인권보고서

2013년 10대 디딤돌/걸림돌 판결



## 1. 판결 선정 경과

올해도 민변과 경향신문은 공동으로 2013년 10대 디딤돌·걸림돌 판결을 선정하여 발표하게 되었다. 공정하면서도 객관적인 선정을 위해 구성된 선정위원회의 위원장은 민변 이유정 부회장 맡았고, 서강대 이호중 교수(형사법), 서강대 임지봉 교수(헌법), 한양대 강성태 교수(노동법), 경향신문 류인하 기자, 새사회연대 신수경 공동대표, 참여연대 박근용 협동사무처장, 민변 김도형 사무총장, 민변 김종보 사무차장이 위원으로 참여하였다.

민변의 13개 위원회와 민변 회원, 그리고 선정위원들은 2012. 11. 1.부터 2013. 11. 10.까지 선고된 판결들 중에서 과거사 청산, 교육청소년, 국가보안법, 노동, 민생·경제, 사법, 소수자, 언론, 여성인권, 정보공개, 표현의 자유, 환경 등 여러 분야에서 디딤돌 및 걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 그리고 위 선정위원회는 사건의 특징, 기존 판례 태도와의 차이, 사회에 미친 영향, 그리고 인권 증진에 기여한 정도 등을 종합적으로 고려하여 디딤돌·걸림돌 판결을 각 10개씩 선정하였다.

올해 최고의 디딤돌 판결은 이쉽게도 선정되지 못하였다. 기본권의 범위를 확장하고 사회적 약자를 옹호한 사실심 판결 몇 개가 후보로 거론되었으나, 사법부가 인권의 디딤돌로서의 역할을 충실히 하지 못하였다는 선정위원회의 평가에 따라 심사숙고 끝에 내려진 결정이다.

반면 올해 최악의 걸림돌 판결은 “플래시몹 집회를 집시법상 사전신고 대상으로 보아 미신고 개최자에게 집시법위반죄를 인정한 대법원 판결(대법원 2013. 3. 28. 선고 2011도2393 판결)”이 치열한 논의 끝에 선정되었다.

유신시대의 긴급조치 제1호, 제2호 및 제9호에 대한 헌법재판소의 위헌결정은 대법원이 이미 위헌을 선언한 것에 비추어 다소 늦게 선고되었고 예견된 결정이라는 점에서 10대 디딤돌 판결에 포함되지 못하였다. 하지만 사법부에 의해 암울했던 과거사의 문제가 조금씩 치유되고 있는 점에 대해서는 높이 평가하는 바이며, 이러한 경향이 보다 신속하고 꾸준하게 이어지기를 기대한다.

박근혜 정부가 출범한 후 한국의 인권상황은 악화일로를 걷고 있다. 그리고 사법부는 행정부를 견제하여 인권을 보호하고 법치주의를 확립해야 할 기본적 의무를 제대로 하지 못한 채 여전히 인권의 걸림돌이 되는 판결을 양산하고 있다. 특히 대법원

전원합의체 판결 두 건이 10대 걸림돌 판결에 선정되었고, 또 다른 대법원 전원합의체 판결 하나가 걸림돌 판결 후보로 올라온 점을 미루어 볼 때, 대법원의 보수화 경향이 심화되고 있음을 알 수 있었다.

하지만 인권을 추구하는 우리 사회의 끝없는 생명력으로 말미암아 여러 가지 분야에서 디딤돌 판결이 나올 수 있었던 것은 참으로 소중한 결과이다. 사법부가 인권의 걸림돌이 아니라 디딤돌이 될 수 있기를 다시 한 번 기대한다.

## 2. 10대 디딤돌 판결

### 가. 최고의 디딤돌 판결 - 없음

앞서 선정경과에서 기술한 바와 같이 사법부가 인권의 디딤돌로서의 역할을 충실히 하지 못하였다는 선정위원회의 평가에 따라 2013년을 빛낸 최고의 디딤돌 판결은 선정하지 않았다.

### 나. 그 밖의 10대 디딤돌 판결 (무순위)<sup>1)</sup>

#### (1) 변호인의 피해자 접견교통권을 방해한 경찰관에게 직권남용권리행사방해죄 및 직권남용체포죄를 인정한 수원지방법원 판결

##### ① 판결 취지

경찰이 집회현장에서 변호인의 접견교통권을 방해하고 오히려 변호사를 체포한 행위에 대하여 경찰관직무집행법상 즉시강제조치 및 경찰관 직무집행규칙상의 고착관리로 인정하지 아니하고 체포로 판단한 점, 그리고 변호인의 접견교통권 방해행위에 대하여 직권남용죄 및 권리행사방해죄의 책임을 묻은 점은, 경찰의 공권력 남용 행태에 제동을 걸고, 그 행위의 형사법적 책임을 인정한 사례.

1) 순서는 판결선고일에 따름.



## ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	수원지방법원 2013. 2. 6. 선고 2011고단328 판결
재판부	이상훈
사실관계	<p>○ 피고인 유피고인 유OO은 경기지방경찰청 전투경찰대 중대장(제급: 경감)으로서 전국고속노조 쌍용자동차 지부 조합원들의 쌍용자동차 주식회사에 대한 점거농성 현장에서 농성자들에 대한 검거 업무를 수행하던 자로서 인신구속에 관한 직무를 수행하는 자인 바, 2009. 6. 26. 조합원 6명이 회사 밖으로 나오자 전투경찰대원을 동원하여 방패로 에워싸 포위하면서 위 조합원들을 체포하였음에도 이들에게 체포 이유를 고지하지 않고 있었는데, 그 무렵 위 현장에 도착한 변호사인 피해자가 변호사 신분증을 제시하며 체포된 위 조합원들에 대한 체포 이유를 알려줄 것을 요구하였고, 거둬진 체포이유 고지 요구에도 피고인이 체포 이유를 고지하지 않자 이에 항의하며 위 조합원들을 에워싼 전경대원들의 방패를 잡아 흔들었다.</p> <p>○ 이후 최초 체포 이후 30분이 지난 뒤 조합원 6명에게 체포의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지하고 위 조합원들을 퇴거불응의 현행범으로 체포 연행한 후, 재차 위 지부 소속 타 조합원을 같은 방법으로 체포하려 하였는데 피해자가 “나는 변호사인데, 체포된 조합원에게 미란다원칙을 고지하였느냐? 조합원에 대한 변호인 접견권을 행사하겠다”라고 하면서 조합원이 체포되어 탑승한 경찰승합차 쪽으로 갔고, 피고인은 전경대원들을 동원하여 피해자의 승합차량 쪽 진행을 막으며 피해자를 공무집행방해의 현행범로 체포하였다.</p>
판결요지	<p>○ 피고인은 경찰공무원으로서 특히 인신구속에 관한 직무를 행함에 있어서는 법률에 따른 절차를 엄격히 준수할 의무가 있음에도 불구하고, 시위현장에서의 조합원 체포과정에서 형사소송법에 따른 절차를 지키지 않음은 물론 더 나아가 이에 항의하는 변호사인 피해자에 대하여 공권력 행사라는 이름으로 그 접견교통권 행사요구를 묵살한 채 피해자를 공무집행방해죄로 체포하기에 이르렀다.</p> <p>○ 이러한 피고인의 행위는 그 목적의 정당성 여부를 떠나 헌법과 형사소송법이 정한 적법절차의 원칙의 본질을 손상시키는 행위에 해당하는 점, 이 사건 범행으로 인하여 피해자가 36시간 이상 체포되어 있으면서 신체의 자유 침해로 인한 상당한 육체적, 정신적 고통을 입었을 뿐 아니라 변호사로서의 명예감정에도 큰 훼손이 있었을 것으로 보이는 점, 이러한 행위는 국가 공권력 행사의 정당성에 대한 국민의 불신을 초래할 수 있</p>

	<p>는 점 등에 비추어 보면, 피고인을 엄히 처벌할 필요성이 있다.</p> <p>○ 피고인의 직권남용권리행사방해죄 및 직권남용죄에 대한 유죄를 인정하고 징역 6월에 집행유예 2년, 자격정지 1년을 선고함.</p> <p>* 2013. 11. 28. 본 사건에 대한 항소심에서 법원(수원지방법원 형사항소3부, 부장판사 장순욱)은 검찰의 무죄 구형에도 불구하고 “이러한 일의 재발을 막기 위해 엄중히 처벌할 필요가 있다”는 이유로 피고인의 항소를 기각하였음.</p>
선정이유	<p>○ 집회시위 현장에서의 공권력 남용은 계속하여 문제되고 있음. 특히 경찰이 고착관리라는 미명 아래 집회참가자들을 에워싸면서 집회시위를 차단하고 있는 점은 큰 문제임.</p> <p>○ 본 판결은 이와 같은 경찰의 공권력 남용 행태에 대해 제동을 걸어 경찰력 행사시 헌법과 법률이 정한 절차를 준수할 것을 명령하고 있음.</p> <p>○ 나아가 집회참가자들에 대해 접견권을 행사하겠다는 변호사의 요구를 묵살하고 오히려 변호사를 체포한 행위를 직권남용권리행사방해죄 및 직권남용체포죄로 의율하여 변호인의 접견교통권을 보장한 점에서 큰 의미가 있음.</p>

## (2) 외부성기성형이 없는 남성 성전환자에 대한 가족관계등록부상 성별 정정신청을 허가한 서울서부지방법원 결정

### ① 판결 취지

남성 외부성기성형이 없었던 남성 성전환자 5명에 대하여 성별정정을 허가한 사건으로서, 대법원 판례와 예규가 ‘외부성기’를 갖출 것을 성별정정의 요건으로 삼고 있는 것이 위헌적이고 가혹하다고 판단한 사례

### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	서울서부지방법원 2013.3.15. 선고 2012호파4221~4225 결정
재판부	강영호

## 판결요지

- 우리 헌법은 제1조에서 우리나라가 민주국가임을 천명하고 있다. 민주 사회는 국민 개개인이 인간의 존엄성을 유지하면서 평등하게 자신이 지니고 있는 기본 특성을 인정받을 때 유지된다. 이러한 민주사회의 특징은 우리 사회의 기본질서를 해하지 아니하는 한 다양성을 존중하고 차별이 없는 존경과 배려로 서로를 관용할 때 이루어지는 것이다. 그리고 관용은 나에게 편안한 사람들과 편안한 삶의 방식을 공유하는 공간을 내어 주는 것이 아니라 나에게 불편한 사람들과 불편한 삶의 방식을 함께 할 공간을 내어 주는 것으로서 차이를 뛰어 넘는 동등과 배려와 존중을 의미한다.
- 이러한 관점에서 볼 때, 먼저 신청인은 성장기부터 여성에 대한 불일치감과 남성으로의 귀속감을 나타내면서 성인이 된 후에는 사회적으로 남성으로서의 삶을 살다가 의사의 진단 아래 호르몬 치료, 가슴제거 수술, 자궁과 난소난관 절제술 등 성전환을 위한 의료적 조치를 마쳐 남성의 신체 외관을 갖추었고, 현재 남성으로서의 정체성이 확고할 뿐만 아니라, 개인생활이나 사회생활에서도 남성으로 역할을 수행하고 주위에서도 그렇게 인식되고 있으며 신청인의 가족들 또한 신청인의 성별 정정에 찬성하고 있고, 달리 신청인의 성별정정으로 인하여 신분관계에 중대한 영향을 받게 될 사람 또한 찾아보기 어려우며, 여성으로서의 생식기능의 소멸 등의 사유로 여성으로 재전환할 가능성이 현저히 낮으며, 범죄 또는 탈법행위에 이용할 의도나 목적으로 성별정정 허가신청을 하였다는 사정도 찾아 볼 수 없다.
- 반면 현재 신청인의 삶은 정신적으로 남성으로서의 성주체성이 확고하고, 신체적 외관도 남성으로 되었음에도 가족관계등록부 상 여성으로 되어 있어 사회적 편견과 차별 속에서 자신의 삶을 제대로 영위하지 못하고 있다. 신분이 밝혀질 것이 두려워 원하는 직장에 취직하지 못하며 일용직 등을 전전하고 있을 뿐만 아니라 아파도 병원에 가는 것이 두렵고, 선거에도 참여하지 못하는 등 이 사회 속에서 여성도 아니고 남성도 아닌 매우 불안한 삶을 유지하고 있다.
- 한편 남성의 외부성기를 갖추기 위하여는 그 수술 자체가 어렵고 신체를 많이 훼손하여 생명의 위협을 감수하여야 하며 그 후유증 또한 만만하지 아니하고, 고혈압이나 당뇨병 등 질병이 있는 경우 수술을 할 수도 없을 뿐 아니라 수술비용이 고가여서 이 비용을 마련하는 것도 쉬운 일이 아니다. 그리고 만들어진 외부성기에는 음경해면체가 없기 때문에 발기가 안 되고, 신경이 거의 재생되지 않아 본래 성기로서의 기능을 하는 것도 아니다.
- 이와 같은 여러 사정 등을 종합하여 볼 때, 신청인이 남성으로서의 정체성이 확고하고, 수술 등을 통하여 신체 외관상으로도 남성으로 보

	<p>이고, 그 생활 역시 남성으로 활동하고 있으며, 다시 여성으로 재전환할 가능성이 거의 없음에도 단지 외부성기를 구비하지 아니하였다는 이유 하나로 그를 가족관계등록부 상 여성으로 묶어 두는 것은 신청인의 인간으로서의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리 및 행복추구권을 침해하는 것이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 그리고 외부성기의 요건에 의하여 달성하고자 하는 목적은 신체의 외부를 법적으로 변경되고자 하는 성별에 보다 일치시키려는 것인데, 앞서 본 사회적 인식(주위 사람들이 모두 신청인을 남성으로 인식하고 있다), 수술의 위험성, 신체의 훼손 정도, 그 수술 기간과 비용 등을 종합하여 볼 때 신청인에게 외부성기를 요구하는 것은 그 달성하고자 하는 목적보다 그로 인해 신청인에게 발생하는 정신적·신체적 침해가 심대하여 헌법상 목적을 달성하고자 하는 수단의 적합성이나 침해의 최소성의 원칙에도 위반된다.</li> <li>○ 그렇다면, 신청인과 같이 여성에서 남성으로의 성별정정의 허가에 있어서 외부성기의 형성을 요구하는 것은 앞서 본 바와 같이 위헌성이 있고, 위 각 대법원 결정 및 현행 사무처리지침을 해석함에 있어서도 여성에서 남성으로의 성별정정을 허가함에 있어서는 외부성기의 형성을 그 요건으로 보고 있지 않다고 해석할 여지도 충분하므로 신청인의 이 사건 신청이 외부성기, 형성을 제외한 위 각 대법원 결정 및 현행 사무처리지침에서 정한 성별정정 허가의 요건을 충족한 이상 신청인의 가족관계등록부 중 성별란의 기재를 “여”에서 “남”으로 정정하는 것을 허가함이 타당하다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성전환자 성별정정에 관한 대법원 판례와 예규는 성전환자가 가족관계등록부상 성별정정을 허가함에 있어 성별정체성에 부합하는 외부성기를 갖출 것을 요구하고 있으나 이는 일본과 한국에서만 발견되는 엄격한 요건으로서 성전환자 성별정정의 실질적인 장벽이라는 비판을 받아옴. 의학적 위험성이 높고, 비용도 대단히 높은 수준이며, 일률적인 의료적 필요성도 없기 때문이었음.</li> <li>○ 이 사건은 ‘성적지향·성별정체성 법정책연구회’에서 성전환자 당사자 5명과 1년여를 준비하여 진행된 기획신청(신청대리는 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을만드는법)이 담당)으로서, 위 요건이 가혹하다는 취지의 결정을 이끌어 냄.</li> <li>○ 이후 이러한 결정취지와 실무관행이 인천지방법원 부천지원 등 다른 법원에도 빠르게 확산됨으로서, 위 요건 때문에 성별정정을 하지 못하고 있던 상당수 남성 성전환자(FTM)들의 성별정정이 가능하게 되었고, 이로써 사회생활상의 성별과 법적 성별의 불일치로 고통을 받아온 당사자</li> </ul>

	<p>들의 인권신장에 기여함.</p> <p>* 본 결정 이후에도 같은 결정이 지속되고 있음. (서울서부지방법원 2013. 11. 19. 2013호파1406결정 등)</p>
--	---

### (3) 아내강간죄 인정한 대법원 전원합의체 판결

#### ① 판결 취지

정상적으로 부부관계가 유지되는 상태에서는 배우자의 강간죄를 인정하지 않았던 기존 대법원 판례의 입장을 40여년 만에 변경한 사례

#### ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	대법원 2013.5.16. 선고 2012도14788 판결
<b>재판부</b>	전원합의체 반대의견 이상훈, 김용덕
<b>판결요지</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 형법 제297조는 부녀를 강간한 자를 처벌한다고 규정하고 있는데, 형법이 강간죄의 객체로 규정하고 있는 부녀란 성년이든 미성년이든, 기혼이든 미혼이든 불문하며 곧 여자를 가리키는 것임. 이와 같이 형법은 법률상 처를 강간죄의 객체에서 제외하는 명문의 규정을 두고 있지 않으므로, 문언 해석상으로도 법률상 처가 강간죄의 객체에 포함된다고 새기는 것에 아무런 제한이 없다.</li> <li>○ 한편, 제정 형법은 강간죄를 규정한 제297조를 담고 있는 제2편 제32장의 제목을 ‘정조에 관한 죄’라고 정하고 있었는데, 1995년 형법이 개정되면서 그 제목이 ‘강간과 추행의 죄’로 바뀌게 되었다. 이러한 형법의 개정은 강간죄의 보호법익이 현재 또는 장래의 배우자인 남성을 전제로 한 관념으로 인식될 수 있는 ‘여성의 정조’ 또는 ‘성적 순결’이 아니라, 자유롭고 독립된 개인으로서 여성이 가지는 성적 자기결정권이라는 사회 일반의 보편적 인식과 법감정을 반영한 것으로 볼 수 있다.</li> <li>○ 민법 제826조 제1항은 부부의 동거의무를 규정하고 있고, 여기에는 배우자와 성생활을 함께 할 의무가 포함됨. 그러나 부부 사이에 민법상의 동거의무가 인정된다고 하더라도 거기에 폭행, 협박에 의하여 강요된 성관계를 감내할 의무가 내포되어 있다고 할 수 없음.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 결론적으로, 헌법이 보장하는 혼인과 가족생활의 내용, 가정에서의 성폭력에 대한 인식의 변화, 형법의 체계와 그 개정 경과, 강간죄의 보호법익과 부부의 동거의무의 내용 등에 비추어 보면, 형법 제297조가 정한 강간죄의 객체인 ‘부녀’에는 법률상 처가 포함되고, 혼인관계가 파탄된 경우뿐만 아니라 실질적인 혼인관계가 유지되고 있는 경우에도 남편이 반항을 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도의 폭행이나 협박을 가하여 아내를 간음한 경우에는 강간죄가 성립한다고 보아야 한다.</li> <li>○ 이와 달리, 실질적인 부부관계가 유지되고 있을 때에는 설령 남편이 강제로 아내를 간음하였다고 하더라도 강간죄가 성립하지 아니한다고 판시한 대법원 1970. 3. 10. 선고 70도29 판결은 이 판결과 배치되는 범위에서 이를 변경하기로 한다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존에 이혼을 위해 별거중이던 아내를 찾아가 성폭행한 남편에게 강간죄를 인정한 판결(2008도8601)이 있었으나, 정상적으로 부부관계가 유지되는 상태에서는 배우자의 강간죄를 인정하지 않았던 기존의 판례(70도29)를 정면으로 변경한 판결로서, 강간죄의 보호법익이 “자유롭고 독립된 개인으로서 여성이 가지는 성적 자기결정권”이라는 점에서 당연하고 환영할 만한 판결임.</li> </ul>

#### (4) <우리민족끼리>를 리트윗한 박정근씨에 대하여 무죄를 선고한 수원지방법원 판결

##### ① 판결 취지

<우리민족끼리>를 리트윗한 사건에 관하여 유죄를 선고한 1심 판결을 취소하고 무죄를 선고한 판결로서, 표현의 자유 보장을 위해 국가보안법의 적용범위를 제한한 사례.

##### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	수원지방법원 2013.8.22. 선고 2012노5706 판결
재판부	장순욱(재판장), 차은경, 강세빈
판결요지	○ 찬양고무선전동조는 반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 선전선동 및 그 활동을 찬양 또는 선전하거나 그와 같은 내용의 주장

또는 이에 합치되는 행위를 함으로써 그들의 활동에 호응가세하는 것을 말하고, 위 죄로 처벌하기 위해서는 국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체 등의 활동을 찬양고무선전동조하여야 하며, 국가보안법 제1조 제2항에서 ‘이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적 달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다’고 규정하고 있는 이상, 어떤 언동이 단지 반국가단체 등의 주장과 일치한다거나 반국가단체 등의 주장활동을 긍정적으로 평가하고 있다는 이유만으로 국가보안법상 찬양고무선전동조행위에 해당한다고 단정하거나 피고인이 국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양고무선전 또는 이에 동조할 목적이 있었다고 쉽게 추론하여서는 아니된다. 위와 같이 엄격하게 해석하지 않는다면, 표현의 자유를 보장하고 사상의 자유시장에서 자유로운 경쟁을 통하여 건전한 여론을 형성함으로써 사회 발전을 도모한다는 자유민주적 기본질서의 본질적 내용과 상충하게 되어 오히려 국가보안법의 입법목적인 자유민주적 기본질서의 수호에 어긋나게 되기 때문이다.

- 한편 국가보안법 제7조 제5항의 죄는 제1항, 제3항 및 제4항에 규정된 이적행위를 할 목적으로 문서도화 기타의 표현물을 제작수입복사소자 운반반포판매 또는 취득하는 것으로서, 이른바 목적범범이 명백하다. 목적범에서의 목적은 범죄 성립을 위한 초과주관적 위법요소로서 고의 외에 별도로 요구되는 것이므로, 행위자가 표현물의 이적성을 인식하고 제5항의 행위를 하였다고 하더라도 이적행위를 할 목적이 인정되지 아니하면 그 구성요건은 충족되지 아니한다. 그리고 형사재판에서 공소가 제기된 범죄의 구성요건을 이루는 사실에 대한 증명책임은 검사에게 있으므로 행위자에게 이적행위를 할 목적이 있었다는 점은 검사가 증명하여야 하고, 행위자가 이적표현물임을 인식하고 같은 조 제5항 소정의 행위를 하였다는 사실만으로 그에게 이적행위를 할 목적이 있었다고 추정하여서는 아니된다.
- 국가보안법 제7조 제1항(찬양고무)의 해석 원칙에 비추어 볼 때, 트위터와 같은 성격의 매체가 갖는 파급력을 고려하더라도, 개별 트윗의 내용이 반국가단체의 주장과 일치한다거나 반국가단체 등의 주장활동을 긍정적으로 평가하고 있다는 이유만으로 국가보안법상 찬양고무선전동조 행위에 해당한다고 단정하거나 피고인이 대한민국의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양고무선전 또는 이에 동조할 목적이 있었다고 쉽게 추론하여서는 아니되고, 피고인의 경력과

	<p>지위, 피고인이 그와 같은 트윗을 작성하게 된 경우, 피고인이 작성한 다른 트윗의 내용 및 흐름 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.</p> <p>○ 피고인이 공소사실 기재 트윗을 게시한 행위에 대한민국의 존립안전이나 자유민주적 기본질서에 해악을 끼칠 명백한 위험성이 없으므로 무죄를 선고한다.</p>
선정이유	<p>○ &lt;우리민족끼리&gt;를 리트윗한 사건에 관하여 무죄를 선고한 최초의 판결임.</p> <p>○ &lt;우리민족끼리&gt;의 내용에 대하여 반국가단체성을 인정하였지만, 이를 단순히 리트윗한 경우가 국가보안법에 위반되는지 여부를 심리함에 있어 목적성을 엄격히 심사해야 한다는 원칙을 다시 확인하였음.</p> <p>○ 1심에서 유죄가 인정되었으나 국가보안법의 적용범위를 좁히는 취지로 판단하여 무죄를 선고하였던 점이 돋보임.</p>

### (5) 수용자의 변호인 접견교통권을 보장한 2개의 헌법재판소 결정

- (1) 수용자에게 접촉차단시설에서 변호인을 접견하도록 한 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령 조항이 위헌이라고 판단한 사례
- (2) 수형자가 변호사를 접견함에 있어서 그 접견 내용을 녹음 기록한 교도소의 행위가 수형자의 재판받을 권리를 침해하여 위헌이라고 판단한 사례

#### ① 판결 취지

- (1) 변호사와 접견하는 경우에도 수용자의 접견은 원칙적으로 접촉차단시설이 설치된 장소에서 하도록 규정하고 있는 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령(2008. 10. 29. 대통령령 제21095호로 개정된 것) 제58조 제4항이 재판청구권을 침해하는 것으로 판단하여 위헌임을 확인하고, 헌법불합치결정 및 잠정적용을 명한 사례
- (2) 피청구인(교도소장)이 2011. 4. 20. 및 2011. 7. 19. 청구인(수형자)과 변호사와의 접견에 있어서 그 접견내용을 녹음, 기록한 행위는 청구인의 재판받을 권리를 침해한 것으로서 위헌임을 확인한 사례



## ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	헌법재판소 2013.8.29. 선고 2011헌마122 결정
재판부	전원재판부 반대의견(합헌의견) : 김창중, 조용호
판결요지	<p>○ 형집행법 시행령 제58조 제4항에 따르면 수용자가 형사사건이 아닌 민사, 행정, 헌법소송 등 법률적 분쟁과 관련하여 변호사의 도움을 받는 경우에는 원칙적으로 접촉차단시설이 설치된 장소에서 접견을 해야 한다. 그 결과 수용자는 효율적인 재판준비를 하는 것이 곤란하게 되고, 특히 교정시설 내에서의 처우에 대하여 국가 등을 상대로 소송을 하는 경우에는 소송의 상대방에게 소송자료를 그대로 노출하게 되어 무기대등의 원칙을 훼손할 수 있다. 변호사 직무의 공공성, 윤리성 및 사회적 책임성은 변호사 접견권을 이용한 증거인멸, 도주 및 마약 등 금지물품 반입 시도 등의 우려를 최소화시킬 수 있으며, 변호사접견이라 하더라도 교정시설의 질서 등을 해할 우려가 있는 특별한 사정이 있는 경우에는 예외를 두도록 한다면 악용될 가능성도 방지할 수 있다. 따라서 형집행법 시행령 제58조 제4항은 과잉금지원칙에 위반하여 청구인의 재판청구권을 지나치게 제한하고 있으므로, 헌법에 위반된다.</p> <p>○ 위 조항의 효력을 즉시 상실시킬 경우 수용자 일반을 접촉차단시설이 설치된 장소에서 접견하게 하는 장소 제한의 일반적 근거조항 및 미결수용자가 변호인을 접견하는 경우의 예외 근거조항마저 없어지게 되어 법적 안정성에서 문제가 있을 수 있으므로, 행정입법자가 합헌적인 내용으로 위 조항을 개정할 때까지 계속 조속하게 할 필요가 있다. 행정입법자는 늦어도 2014. 7. 31.까지 개선입법을 하여야 하며, 그때까지 개선입법이 이루어지지 않으면 위 조항은 2014. 8. 1.부터 그 효력을 상실한다.</p>
사건번호	헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2011헌마398 결정
재판부	전원재판부 반대의견(합헌의견) : 박한철, 김창중
판결요지	<p>○ 수형자와 변호사와의 접견내용을 녹음, 녹화하게 되면 그로 인해 제3자인 교도소 측에 접견내용이 그대로 노출되므로 수형자와 변호사는 상담과정에서 상당히 위축될 수밖에 없고, 특히 소송의 상대방이 국가나 교도소 등의 구금시설로서 그 내용이 구금시설 등의 부당처우를 다루는 내용일 경우에 접견내용에 대한 녹음, 녹화는 실질적으로 당사자대등의</p>

	<p>원칙에 따른 무기평등을 무력화시킬 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 변호사는 다른 전문직에 비하여도 더욱 엄격한 직무의 공공성 등이 강조되고 있는 지위에 있으므로, 소송사건의 변호사가 접견을 통하여 수행자와 모의하는 등으로 법령에 저촉되는 행위를 하거나 이에 가담하는 등의 행위를 할 우려는 거의 없다. 또한, 접견의 내용이 소송준비를 위한 상담내용일 수밖에 없는 변호사와의 접견에 있어서 수행자의 교화나 건전한 사회복귀를 위해 접견내용을 녹음, 녹화할 필요성을 생각하는 것도 어렵다.</li> <li>○ 이 사건에 있어서 청구인과 헌법소원 사건의 국선대리인인 변호사의 접견내용에 대해서는 접견의 목적이나 접견의 상대방 등을 고려할 때 녹음, 기록이 허용되어서는 아니 될 것임에도, 이를 녹음, 기록한 행위는 청구인의 재판받을 권리를 침해한다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 오랫동안 문제시 되었던 수행자의 재판청구권과 변호인의 접견교통권이 위 헌법재판소의 결정으로 해소되었음.</li> <li>○ 이미 독일과 미국은 명문으로 수행자와 변호인의 접견교통권을 규정하여 보장하고 있으며, 독일의 경우 수행자의 변호인과의 문서수발에 대한 검열도 명문으로 금지하고 있음. 이는 수행자라도 변호인의 조력을 받을 권리는 우리 헌법상 인정된 권리이며, 변호인의 조력을 받을 권리의 필수적 내용은 바로 변호인과의 접견교통권임.</li> <li>○ 이러한 접견교통권의 충분한 보장은 대화내용에 대하여 비밀이 완전하게 보장되고, 어떠한 제한이나 압력, 또는 부당한 간섭 없이 자유로운 접견을 통해 가능하므로 이번 헌법재판소의 결정은 헌법 제12조 제4항의 변호인의 조력을 받을 권리를 명확히 확인하고 인정한 점에서 타당함.</li> </ul>

## (6) 약물치료를 받는다는 이유로 정신장애인의 보험가입을 거절한 보험회사의 행위가 차별금지법이 금지하는 차별행위에 해당한다고 판단한 서울중앙지방법원 판결

### ① 판결 취지

그동안 장애인에 대한 보험차별이나 가입거절을 장애인차별금지법상의 차별행위로 볼 수 없다고 하였던 법원의 입장과 달리, 장애를 주된 원인으로 발생한 장애인 차별행위라고 판단한 점에서 차별행위의 판단 범위를 확장한 사례.

## ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	서울중앙지방법원 2013.9.2. 선고 2011가합38092 판결
재판부	박대준(재판장) 오승준 김유미
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피고는 원고가 정신장애 3급으로서 약물을 복용하고 있다는 이유로 보험인수를 거절하였다. 정신장애의 특성상 재발방지를 위해 지속적인 약물 복용이 요구되는 점, 피고의 보험 인수 기준에 의하면 약물 복용기간, 재발 이력 등의 개별적·구체적인 고려 요소와 관계없이 보험상품의 인수가 일률적으로 거절되는 점 등을 고려하면, 이 사건 인수거절행위는 그 주된 원인이 장애라고 인정되어 장애인차별금지법이 금지하는 차별행위에 해당한다.</li> <li>○ 피고인은 장애인차별금지법 제46조에 따라 원고에게 이를 금전으로 위자할 의무가 있다. 이 사건 인수거절 행위가 위법한 것이기는 하나, 의도적으로 차별할 목적으로 보험인수를 거절한 것으로 보이지는 않는 점 등 여러 사정을 참작하여, 손해배상 액수는 100만 원으로 정함이 상당하다.</li> <li>○ (원고가 정신장애인이라는 이유로 청약의 유인행위를 중지하지 않을 것, 원고가 청약의 의사표시를 할 수 있도록 보험계약 체결을 위해 필요한 사항을 질문 또는 설명할 것, 이 내용이 담긴 청약서 양식을 교부할 것을 적극적 구제조치로 구한 것에 대해) 계약체결의 자유 내지는 사적 자치의 원칙도 고려되어야 하는 점, 유사한 저축성 보험의 가입 가능 여부를 재검토하겠다는 의사를 표시한 점 등을 고려하면, 손해배상 의무를 지우는 것 외에 차별행위의 중지 및 시정을 위한 적극적 조치가 필요하다고 보이지는 않는다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 그동안 장애인에 대한 보험차별을 이유로 제기되었던 소송에서, 가입거절의 주된 원인을 장애로 인정할 수 없다거나, 장애인차별금지법 상의 차별행위로 볼 수 없다고 하였던 법원의 입장과 달리, 장애를 주된 원인으로 발생한 장애인 차별행위라고 판단한 점에서 진일보한 태도를 보여준 판결임.</li> <li>○ 그러나 의도적으로 차별할 목적이 보이지 않는다는 이유로 손해배상의 범위를 제한한 점, 적극적 구제조치 청구에 대해서는 사적 자치의 원칙을 들며 소극적인 판단을 한 점 등은 아쉬움.</li> </ul>

## (7) 대선을 앞두고 풍자미술가가 후보자를 그린 포스터를 길거리에 부착한 행위는 공직선거법 위반이 아니라고 보아 무죄를 선고한 서울중앙지방법원 판결

### ① 판결 취지

헌법상 예술의 자유의 취지와 풍자미술가로서의 역할과 예술의 사회적 기능을 토대로 위 벽보가 특정후보에 대한 지지나 반대하는 내용이라는 것이 명확하다고 할 수 없고, 다의적으로 해석 가능한 예술 창작물로 판단하여 예술적 표현의 자유와 선거운동의 경계를 명확히 판단한 사례.

### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	서울중앙지방법원 2013.10.1. 선고 2013고합538 판결
재판부	이범균(재판장), 이보형, 오대석
사실관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피고인은 팝아트화가로, 누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 후보자를 지지추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 벽보, 사진, 문서, 도화 그 밖에 이와 유사한 것을 첩부, 살포, 상영 또는 게시할 수 없음에도,</li> <li>○ 2012. 6. 28. 01:00~05:00경 부산일대에 백설공주 옷을 입은 박근혜 후보가 박정희가 그려진 사과를 들고 있는 벽보 200매를 부착하였고(공소사실 제1항),</li> <li>○ 같은 해 11. 6. 00:00 경 서울 종로 종각역 인근 버스정류장 및 지하철 출구일대에 문재인과 안철수의 얼굴을 절반씩 그린 얼굴과 'CO + innovation'이라는 문구가 기재된 벽보 495매 상당을 부착하였고(공소사실 제2항),</li> <li>○ 같은 해 11. 8. 23:00 경부터 다음날 01:00경까지 광주 일대에 위 안철수, 문재인이 그려진 벽보 400매 상당을 부착하여(공소사실 제3항) 공직선거법 제93조 위반으로 기소되었다.</li> </ul>
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 처벌법규인 공직선거법 제255조 제2항 제5호를 적용함에 있어서는 헌법상 기본권이자 자유민주주의의 기초를 이루는 정치적 의사표현의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 합리적이고 조화로운 해석이 필요하다는 점과 형벌법규는 문언에 따라 엄격하게 해석·적용하여야 하고 당초의 입</li> </ul>

범목적을 달성하기에 필요한 최소한의 범위를 넘어 국민의 기본권이 과도하게 제한되지 않도록 해야한다는 점을 항상 염두에 두어야 한다.

- 피고인은 팝아티스트로서 기존의 실내 갤러리 위주의 전시미술에서 탈피하여 길거리를 표현의 공간으로 삼는 새로운 형태의 퍼포먼스를 기획하였고, 그러한 활동의 일환으로 정치인들에 대한 풍자삽화를 그리기 시작하였는데, 이 사건 각 벽보 역시 그러한 연장선상에서 마침 대선이라는 이슈와 관련하여 시사성이 짙은 인물들을 예술활동의 대상으로 삼은 것일 뿐, 특별히 제18대 대통령선거에 맞추어 비로소 기획되어 제작된 것은 아니라고 보인다.
- 박근혜 벽보의 경우, 벽보 어디에도 박근혜를 지지추천하거나 반대하는 내용, 기타 그 어떠한 문구도 기재되어 있지 아니하고, 위 벽보는 시사적 인물과 관련된 소재를 활용한 회화로서의 심미적, 예술적 가치가 더 도드라지는 점, 검찰의 기소취지와는 반대로 오히려 박근혜의 대선 승리를 지지하거나 예견하는 것으로 충분히 해석될 여지가 있는 점, 백설공주의 동화내용에 비추어 보더라도 다의적으로 해석될 여지가 충분한 점 등을 종합하면 위 벽보는 정치인 박근혜를 소재로 한 예술창작 표현물에 불과하고 박근혜를 반대하는 내용을 포함하고 있다고 단정할 수 없다.
- 문재인, 안철수 벽보의 경우도 특정후보를 지지추천하거나 반대하는 그 어떠한 명시적인 표현이 나타나 있지 아니하고, 두 인물과 관련된 이슈인 단일화를 은유적으로 표현한 것에 불과한 것으로 보이며, 위 벽보의 의미가 역설적으로 느껴지기도 하는 등 피고인이 지속적으로 행하여 온 정치인을 대상으로 한 거리예술 창작물에 불과한 것으로 볼 여지도 충분하고 검사가 제출한 증거만으로는 위 벽보에 문재인, 안철수를 지지추천하는 내용이 포함되어 있다고 단언하기 부족하다.
- 따라서 이 사건 벽보는 후보자를 지지추천하거나 반대하는 내용을 포함하고 있거나 후보자의 성명을 나타내는 것으로 인정하기 어려운 이상, 피고인에게 선거에 영향을 미칠 목적이 있었는지 여부 등 나머지 점에 관하여 더 나아가 살펴볼 필요 없이 범죄의 증거가 없는 경우에 해당하므로 무죄를 선고한다.

**\* 배심원 판결**

1. 공소사실 제1항 : 유죄1, 무죄8
2. 공소사실 제2항 : 유죄4, 무죄5
3. 공소사실 제3항 : 유죄4, 무죄5

- 공직선거법 제93조는 인터넷이 발달되지 않은 오프라인 시대에 관련선거

<b>선정이유</b>	<p>와 금권선거를 방지하고 후보자들 간의 경제적 차이에 따른 폐해를 시정하기 위한 목적에서 도입된 것으로, 인터넷이 발달되고 정보화 시대가 도래하자 유권자들의 정치적 표현을 규제하기 위한 근거로 적용됨.</p> <p>○ 그러자 2011. 12. 29. 헌법재판소가 인터넷으로 특정후보를 지지추천하거나 반대하는 내용을 게시하는 것에 대하여 동 조항으로 처벌하는 것은 위헌이라며 한정위헌을 선언하여 동조항의 위헌성이 상당부분 제거됐으나 여전이 온라인과 오프라인의 매체간 차별적 적용이 남아있다. 또한 후보자가 아닌 유권자의 정치적 표현의 제한과 이에 대한 처벌은 엄격히 해석 적용되어야 하는 점, 선거기간에 후보자 검증을 위한 다양한 정치적 표현의 자유를 위해 국민의 기본권이 과도하게 제한되지 않도록 염두해야 한다는 점에서 위 판결은 긍정적인.</p> <p>○ 더구나 피고인은 직업 예술가로서 헌법상 예술의 자유의 취지와 풍자미술가로서의 역할과 예술의 사회적 기능을 토대로 위 벽보가 특정후보를 지지추천하거나 반대하는 내용이라는 것이 명확하다고 할 수 없고 다의적으로 해석 가능한 예술 창작물로 배심원과 재판부가 판단한 것은 우리 사회 예술에 대한 이해와 관용의 수준을 한 단계 높인 것으로 평가할 수 있어 선정함.</p>
-------------	--

## (8) 남양유업본사의 과잉공급(속칭 ‘밀어내기’)으로 인해 발생한 대리점주의 손해에 대하여 남양유업본사의 손해배상책임을 전액 인정한 서울중앙지방법원 판결

### ① 판결 취지

과거에는 대리점주가 해당 손해액의 구체적인 사실을 증명해야 했지만, 본 판결은 판매관리프로그램을 관리하는 본사 측에 손해액에 관련한 내용을 증명하도록 함으로써 대리점주의 입증책임을 완화함과 동시에 밀어내기 관행에 대한 손해배상책임을 명시적으로 인정함으로써 대리점주의 권익을 보호한 사례.

### ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	서울중앙지방법원 2013.10.2. 선고 2013가단5005216 판결
<b>재판부</b>	오규희

판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대여장비의 인수인계는 특정물을 양도양수하는 형식으로 이루어지는 것이 아니라 대리점을 운영을 위한 일종의 권리금과 같은 개념으로 해석되고, 따라서 대리점 계약이 종료하면 피고는 특별한 사정이 없는 한 대리점주에게 이를 반환할 의무가 있다고 보는 것이 타당하다. 따라서 남양유업본사는 대리점주의 현금보증금 전액을 반환하여야 한다.</li> <li>○ 남양유업본사는 대리점주에게 실제 주문을 초과한 이른바 ‘밀어내기’ 방식으로 공급하여 대리점주가 이를 처분하지 못하고 폐기하여야하는 손해를 입게 되었으므로, 이를 배상할 책임이 있다. 그리고 손해액 산정을 위한 기초자료가 남양유업본사에게 편중되어 있으므로 남양유업본사로서는 형식적인 입증책임만을 내세울 것이 아니라 문서제출명령 등 증거 불평등을 완화하기 위한 법원의 조치에 성실하게 답변하여야 할 의무가 있는 바 주문량의 차이를 알 수 있는 내역을 제출하도록 명하였음에도 제출하지 않고 있으므로 대리점주의 손해액이 입증된 것으로 봄이 상당하다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대리점주가 대리점계약을 체결하면서 지급한 현금보증금의 성격을 규명하여 계약 종료시 본사가 보증금을 떼어먹는 관행에 제동을 걸었음.</li> <li>○ 본사의 증거제출 책임을 강하게 인정하여 증거 미제출에 따른 불이익을 본사로 귀속함으로써 대리점주의 입증책임을 완화하였음.</li> <li>○ 밀어내기 관행에 대한 손해배상책임을 명시적으로 인정함으로써 대리점주의 권익을 보호하였음.</li> </ul>

## (9) 난민 보호를 강화한 2개의 서울행정법원 판결

- (1) 난민신청자가 취업활동 허가기간 외에 취업을 하였다는 이유로 내려진 강제퇴거 및 보호명령을 취소한 판결
- (2) 동성애자인 우간다 국적의 여성에게 난민의 지위를 인정한 판결

### ① 판결 취지

- (1) 지난 7월 시행된 난민법의 취지는 생계지원과 취업허가 둘 중 하나는 반드시 허용되어야 한다는 것인데, 법무부나 출입국관리사무소가 앞으로 생존이 문제가 되는 난민신청자들을 어떻게 대해야 할지 가이드라인을 제시한 사례.
- (2) 동성애자를 처벌탄압하는 상황을 난민 인정의 요건이 되는 ‘박해’로 보아 난민

의 지위를 인정함으로써, 난민 인정에 인색한 출입국관리소의 태도에 제동을 건 사례.

## ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	서울행정법원 2013.10.10. 선고 2013구합13617 판결
<b>재판부</b>	심준보(재판장), 이상덕, 윤진규
<b>판결요지</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 난민지위 인정기준 및 절차편람은 신청자의 신청이 명백히 남용적인 것으로 증명되지 않는 한 체류가 허가되어야 하며, 상급 행정기관 또는 법원에 이의신청을 하는 동안 체류가 인정되어야 한다고 하고 있는데, 난민협약 가입국이 위 편람의 내용에 구속되는 것은 아니지만, 체약국은 난민협약의 해석 및 적용에서 그 내용을 존중함이 마땅하다.</li> <li>○ 구 출입국관리법상 난민신청자는 신청 후 1년이 지나야 체류자격 외 취업 활동이 허가되며, 불인정처분을 한 후에는 체류자격외 취업활동허가기간을 연장 받지 못하고 있고, 난민법 제정(2013. 7. 1. 시행) 전에는 정부가 생계지원도 하지 않았으므로 이런 상황에서 취업을 일체 불허하는 것은 난민신청자의 생존을 비정부단체 등의 호의에 맡기는 것이어서 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋나며, 난민법 제정 이후 신청일로부터 6개월 범위에서 생계비 등을 지원할 수 있고, 6개월이 지나면 취업을 허가할 수 있도록 규정하는 것도 종래 법령에 대한 반성적 고려이며, 부칙상 법 시행 후 난민인정 신청에 대해 적용하는 것으로 하고 있으나 이는 예산 등의 문제 때문이지 난민신청자를 기아나 범법으로 내몰고 강제 추방하는 것에 정당성을 주려는 것이 아니다.</li> <li>○ 난민인정신청 후 1년이 훨씬 넘어서야 난민인정 여부 결정이 이루어지고, 이의신청을 하더라도 1년이 넘는 경우가 많으며, 체류신청을 늘리기 위해 난민신청을 하는 경우도 있지만, 위와 같은 행정지체는 난민이 야기한 것이 아니며, 난민신청자 전부를 난민이 아닌 것으로 추정하여 취업활동을 할 수 없게 하는 것은 보호의무를 방기하는 것이다.</li> <li>○ 원고의 경우 유사 사례(친족 출신 미얀마 국민)에서 난민 인정 사례가 여럿 있어, 난민인정 신청을 남용하였다고 단정하기 어렵고, 피고가 난민불인정 처분을 하였더라도, 이의절차, 소송절차 종료시까지 인간다운 삶을 누리며 국내에 체류할 수 있도록 배려할 의무가 있다.</li> <li>○ 피고는 이의신청 종료시까지 퇴거명령집행을 앓을 것이라고 하나, 이의신청절차에서 난민으로 인정되지 않을 경우 강제퇴거될 수도 있다는 것이</li> </ul>



	<p>고, 불인정에 대해 행정소송을 하더라도, 강제퇴거명령 자체의 제소기간이 도과하여 퇴거명령을 다룰수 없게 되며, 난민법상 행정소송이 진행중인 사람은 본인의 의사에 반하여 강제송환되지 않는다고 규정하나 난민법 시행 이후의 신청자에게만 적용이 있어 이 사건에 적용이 없다.</p> <p>○ 구 출입국관리법은 강제퇴거불가 예외사유(공공의 안전을 해쳤거나 해칠 우려)를 강제퇴거명령 집행 단계에서 판단할 문제인 것처럼 규정하고 있으나, 난민협약 등이 난민에 대한 추방, 송환을 금지하면서 극히 예외적인 경우만 허용하므로 위 사유를 강제퇴거명령의 요건으로 편입함이 입법론상 타당하고, 송환금지 원칙의 예외적 허용사유도 제한적으로 해석해야 할 것이므로, 생계지원을 받지 못한 원고가 취업활동허가 없이 취업활동을 한 것만으로 공공의 안전을 해쳤거나 해칠 우려가 있는 것으로 보기도 어렵다.</p>
<b>사건번호</b>	서울행정법원 2013. 4. 25. 선고 2013구합32581
<b>재판부</b>	이승한(재판장), 곽상호, 지창구
<b>판결요지</b>	<p>○ 출입국관리법 제2조 제3호, 제76조의2 제1항, 난민협약 제1조, 난민의정서 제1조의 규정을 종합하여 보면, 행정청은 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포로 인해 국적국의 보호를 받을 수 없거나 국적국의 보호를 원하지 않는 대한민국 안에 있는 외국인에 대하여 그 신청이 있는 경우 난민협약이 정하는 난민으로 인정하여야 한다.</p> <p>○ 난민 인정의 요건이 되는 ‘박해’라 함은 ‘생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위’라고 할 수 있을 것이고, 그러한 박해를 받을 ‘충분한 근거 있는 공포’가 있음은 난민인정의 신청을 하는 외국인이 증명하여야 할 것이나, 난민의 특수한 사정을 고려하여, 그 진술에 일관성과 설득력이 있고 입국 경로, 입국 후 난민신청까지의 기간, 난민 신청 경위, 국적국의 상황, 주관적으로 느끼는 공포의 정도, 신청인이 거주하던 지역의 정치사회문화적 환경, 그 지역의 통상인이 같은 상황에서 느끼는 공포의 정도 등에 비추어 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증명이 있다고 할 것이다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결 참조).</p> <p>○ 원고가 동성애자라는 사실, 마을 주민들이 원고의 모친에게 동성애자인 원고를 마을에서 내보낼 것을 경고하였고, 그로부터 2개월 후 원고의 집에 불이 나 원고의 모친과 원고의 여동생이 사망한 사실, 우간다 정부가</p>

	<p>동성애자를 탄압하고 있고, 지역 주민들의 탄압으로부터 동성애자를 효과적으로 보호하지도 않는 사실을 각 인정할 수 있는바, 이에 의하면 원고가 우간다로 귀국할 경우 동성애자라는 ‘특정 사회집단의 구성원 신분’을 이유로 박해를 받을 우려가 있다고 볼 만한 충분한 근거 있는 공포가 있다고 판단된다. 따라서 이와 다른 전제에 선 이 사건 처분은 위법하다.</p>
선정이유	<p>① 난민편람의 내용을 난민협약 체결 당사국이 존중하여야 마땅하다고 판시하고, 그 내용을 고려하여 난민신청자의 체류 자격을 최대한 보호하는 판단을 한 점, ② 난민에 대한 취업보장이나 생계비지원 등으로 난민에 대한 보호의무가 있다는 전제에서 취업활동허가 없이 취업활동을 한 것만으로 퇴거 대상이 되어서는 안된다는 취지로 판시한 점 등 난민인정 신청자들의 생존권에 대하여 적극적인 판단을 하였다는 점에서 의미가 있음</p>

#### (10) 고용노동부의 전교조 법외노조 통보처분의 효력을 정지한 서울행정법원 결정

##### ① 판결 취지

고용노동부가 전교조에 대하여 ‘노조 아님’을 통보하여 법외노조화를 시도하였으나, 법외노조통보처분에 대한 효력을 정지시킨 사례.

##### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	서울행정법원 2013.11.13. 선고 2013아3353
재판부	반정우(재판장), 김진하, 김정환
판결요지	<p>○ 고용노동부장관의 전국교직원노동조합(이하 ‘전교조’)에 대한 법외노조 통보처분의 효력을 정지하지 않을 경우 전교조의 노동조합 활동에 회복하기 어려운 손해를 입게 될 것이고, 위 처분의 효력을 정지시킨다고 하더라도 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 보기는 부족하고, 오히려 그 효력을 정지시키지 않을 경우 공공복리에 영향을 미칠 우려가 있다.</p> <p>○ 일반적으로 집행명령은 상위법령의 시행에 필요한 세부적 사항을 구체화하고 그 절차를 집행하기 위하여 행정관청이 직권으로 제정하는 것이는데, ‘노동조합 및 노동관계조정법’(이하 ‘노조법’) 시행령 제9조 제2항이</p>

	<p>노조법 제2조 제4호 단서의 시행에 필요한 세부적 사항을 구체화하고 그 절차를 집행하기 위한 것인지 명확하지 않다.</p> <p>○ 노조법 제2조 제4호 각 목에 해당하면 문언에 따라 곧바로 법외노조로 볼 것인지, 아니면 위 규정 각 목에 해당하더라도 위 규정과 노조법의 입법목적, 취지 및 내용에 비추어 실질적으로 노동조합의 자주성을 해할 경우에만 법외노조로 볼 것인지 여부도 명확하지 않고, 나아가 ‘교원의 노동조합의 특수성과 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’의 입법 목적, 연혁 등에 비추어 볼 때, 일반적인 노동조합과 교원의 노동조합에 대하여 노조법 제2조 제4호 단서를 달리 해석할 것인지 여부에 대하여도 다를 여지가 있다.</p>
선정이유	<p>○ 현 정부가 노동자들이 자주적으로 단결하여 만든 노동조합을 탄압하는 상황에서, 헌법의 노동3권 수호를 위한 한 줄기 희망을 보여준 법원의 결정임</p> <p>○ 비정상적인 정부의 행동에 대하여 법원이 정상적인 판결을 선고한 것으로서, 특히 신속하게 결정한 점이 돋보임.</p>

### 3. 10대 걸림돌 판결 (무순위)<sup>2)</sup>

#### 가. 최악의 걸림돌 판결

**플래시몹 예술행사를 집시법상 사전신고 대상인 집회에 해당하는 것으로 보아 미신고 개최자에게 집시법위반죄를 인정한 대법원 판결**

##### (1) 판결 취지

예술행사는 집회로 보지 아니하여 신고의 대상이 아니며(집시법 제15조) 특히 예술 표현의 자유(헌법 제22조)는 마땅히 보장되어야 하지만, 이를 집시법상 신고 대상으로 판단하여 개최자에게 집시법위반죄를 인정함으로써 예술 및 표현의 자유의 보장 범위를 축소시키는 결과를 낳은 대법원 판결.

2) 순서는 선고일에 따름.

## (2) 최악의 걸림돌 판결 선정이유

집회 및 시위의 자유는 민주주의 사회에서 일반 시민들이 권리를 주장할 수 있는 가장 중요하고 기본적인 권리이다. 따라서 국가기관은 집회의 자유를 가능한 넓게 보장해야 하며 그 제한은 최소화할 의무가 있다. 현행법은 행정상의 이유 등으로 집회 및 시위를 사전에 신고하도록 규정하고 있는바, 헌법 상 보장된 집회 및 시위의 자유를 좀 더 적극적으로 보장하기 위해서는 사전신고의 대상을 좁게 해석해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 대법원은 집시법 상 신고의무를 과도하게 적용하여 행위예술의 측면을 가진 플래시 몹을 정치적 표현을 담았던 이유로 사전신고의 대상으로 규정, 유죄를 선고하였다.

신고제 본래의 취지상 집시법상 신고의무는 협력의무에 불과하다는 점을 고려할 때 이를 이행하지 않았다는 이유로 형사 처벌함으로써 사실상 허가제로 운영해온 잘못된 관행을 다시 인정해준 것은 문제가 있다.

특히 예술 등에 관한 집회의 경우 사전신고 대상에서 제외되도록 한 집시법 제15조 상 ‘예술에 관한 집회’의 범위에서 ‘실질에 있어서 주장하고자 하는 정치·사회적 구호를 대외적으로 널리 알리려는 의도 하에 개최된 집회’는 배제되는 것으로 기본권 제한적 해석을 한 것은 정치를 소재로 삼거나 정치적 요소를 담은 예술 및 그 표현 자유의 보장 범위를 축소시키는 결과를 낳았다.

또한, 대법원은 노동을 공안과 정치의 문제로 연결시키면서 이와 관련된 예술적 표현 또한 위축시키는 결과를 초래하였다. 이는 장차 국민의 표현의 자유를 억압할 소지가 큰 판결이므로 올해 최악의 걸림돌 판결로 선정하게 되었다.

## (3) 판결요지

<b>사건번호</b>	대법원 2013.3.28. 선고 2011도2393 판결
<b>재판부</b>	이상훈(재판장), 신영철, 김용덕, 김소영(주심)
<b>판결요지</b>	○ 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 한다)이 옥외집회에 관하여 신고제도와 아울러 일정한 경우 그 적용을 배제하는 규정을 둔 취지는, 신고에 의하여 옥외집회의 성격과 규모 등을 미리 파악함으로써 적법한 옥외집회를 보호함과 동시에 행정관청에 옥외집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 타인의 기본권 침해를 예방하고 공공의 안녕질

서를 유지하기 위한 조치를 사전에 마련하도록 하는 한편, 학문, 예술, 체육, 종교, 의식, 친목, 오락, 관혼상제 및 국경행사에 관한 집회의 경우에는 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해할 위험성이 매우 적어 사전 조치의 필요성이 없다고 보기 때문이다. 그러므로 집회의 성격 내지 취지가 집시법 제15조에 규정된 집회에 해당하는 경우에는 사전신고를 하지 않았다고 하더라도 미신고 옥외집회로 처벌할 수는 없고, 어떤 집회가 집시법 제15조에 규정된 집회에 해당하는지는 집회의 주된 목적, 일시, 장소, 방법, 참여인원, 참여자의 행위 태양, 진행 내용 및 소요시간 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 실질적으로 판단하여야 한다.

- 피고인이 특정 인터넷카페 회원 10여 명과 함께 불특정 다수의 시민들이 지나는 명동 한복판에서 퍼포먼스(Performance) 형태의 플래시 몹(flash mob) 방식으로 노조설립신고를 노동부가 반려한 데 대한 규탄모임을 진행함으로써 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 한다)상 미신고 옥외집회를 개최하였다는 내용으로 기소된 사안에서, 위 모임의 주된 목적, 일시, 장소, 방법, 참여인원, 참여자의 행위 태양, 진행 내용 및 소요시간 등 제반 사정에 비추어 볼 때 집시법 제15조에 의하여 신고의무의 적용이 배제되는 오락 또는 예술 등에 관한 집회라고 볼 수 없고, 그 실질에 있어서 정부의 청년실업 문제 정책을 규탄하는 등 주장하고자 하는 정치·사회적 구호를 대외적으로 널리 알리려는 의도하에 개최된 집시법 제2조 제1호의 옥외집회에 해당하여 집시법 제6조 제1항에서 정한 사전신고의 대상이 된다는 이유로, 같은 취지에서 피고인에게 유죄를 인정한 원심판단은 정당하다.

## 나. 그 밖의 10대 걸림돌 판결 (무순위)

### (1) 이미 유죄판결이 확정돼 형기를 마친 사람에게도 전자발찌 부착명령을 내릴 수 있도록 한 규정은 합헌이라는 헌법재판소 결정

#### ① 판결 취지

전자장치 부착을 통한 위치추적 감시제도가 처음 시행될 때 부착명령 대상에서 제외되었던 2008. 9. 1. 이전에 제1심판결을 선고받은 사람들 중 구 ‘특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’(2010. 4. 15. 법률 제10257호로 개정되고, 2012. 12. 18. 법률 제11558호로 개정되기 전의 것) 시행 당시 징역형 등의 집

행 중이거나 집행이 종료, 가중료가출소가석방 또는 면제된 후 3년이 경과하지 아니한 자에 대하여도 위치추적 전자장치를 부착할 수 있도록 규정하고 있는 ‘특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’(2008. 6. 13. 법률 제9112호) 부칙 제2조 제1항(2010. 4. 15. 법률 제10257호로 개정된 것, 다음부터 ‘이 사건 부칙조항’이라 한다)이 형벌불소급의 원칙 및 과잉금지원칙에 위배되지 않아 합헌이라고 판단한 사례.

## ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	헌법재판소 2012.12.27 선고 2010헌가82 결정
<b>재판부</b>	전원재판부 반대의견 : 이강국, 박한철, 김이수, 이진성(일부위헌), 송두환(전부위헌)
<b>결정요지</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전자장치 부착명령은 전통적 의미의 형벌이 아닐 뿐 아니라, 성폭력범죄자의 성행교정과 재범방지를 도모하고 국민을 성폭력 범죄로부터 보호한다고 하는 공익을 목적으로 하며, 의무적 노동의 부과나 여가시간의 박탈을 내용으로 하지 않고 전자장치의 부착을 통해서 피부착자의 행동 자체를 통제하는 것도 아니라는 점에서 처벌적인 효과를 나타낸다고 보기 어렵다. 또한 부착명령에 따른 피부착자의 기본권 침해를 최소화하기 위하여 피부착자에 관한 수신 자료의 이용을 엄격하게 제한하고, 재범의 위험성이 없다고 인정되는 경우에는 부착명령을 가해제할 수 있도록 하고 있다. 그러므로 이 사건 부착명령은 형벌과 구별되는 비형벌적 보안 처분으로서 소급효금지원칙이 적용되지 아니한다.</li> <li>○ 이 사건 부칙조항은 개정 전 법률로는 전자장치 부착명령의 대상자에 포함되지 아니한 성폭력범죄자의 재범에 효과적으로 대처할 만한 수단이 없다는 우려 아래 대상자의 범위를 확대한 것으로서, 성폭력범죄의 재범을 방지하고 성폭력 범죄로부터 국민을 보호하고자 하는 목적의 정당성이 인정되고, 수단의 적절성도 인정된다.</li> <li>○ 전자장치 부착명령은 장래의 위험성을 방지하기 위한 보안처분이어서, 피부착대상자에 대한 부착 여부는 이를 판단하는 당시를 기준으로 판단하므로, 이 사건 부칙조항이 신설되기 전 형 집행 종료자 등이 부착명령 대상자가 되지 아니할 것이라는 기대를 가졌다고 하더라도, 그 신뢰의 보호가치가 크다고 보기 어렵다. 한편 입법자는 재범의 위험성에 대하여 검사와 법원이 판단하도록 하면서 적용요건 및 부착명령의 청구기간을 비교적 엄격하게 제한하고 있으므로, 이 사건 부칙조항이 전자장치 부착</li> </ul>

	<p>명령의 대상자 범위를 소급하여 확대하였다고 하여 대상자들의 신뢰이익의 침해 정도가 과중하다고 볼 수 없다.</p> <p>○ 반면 성폭력 범죄로부터 국민, 특히 여성과 아동을 보호한다는 공익은 매우 큼에도 불구하고, 개정 전 법률은 형 집행 종료자 등에 대하여는 적용되지 않으므로써 가장 재범률이 높은 사람들에 대한 대책이 전무한 실정이었음을 고려하면, 이 사건 부칙조항의 입법목적은 매우 중대하고 긴요한 공익이라 할 것이므로 법익 균형성원칙에 위배된다고 할 수 없다.</p>
선정이유	<p>○ 헌법재판소는 형법이 규정한 형벌 외의 제재라 하더라도 그 것이 형벌적 성격을 갖는 경우에는 소급효는 제한되어야 하며, 이미 보호감호에 대해서 현재가 같은 이유로 소급입법에 의한 보호감호는 허용될 수 없다고 판시한 바 있음(88헌가5 결정 등 참조).</p> <p>○ 보안처분도 형벌과 함께 형사제재에 속하고, 또한 형벌과 마찬가지로 자유제한처분이므로 소급효금지원칙이 적용되어야 할 것임에도 형벌과 달리 보안처분의 소급효를 긍정한 점에서 걸림돌 판결로 선정하였음.</p> <p>○ 또한 설령 소급효가 적용되지 않는 보안처분으로 본다 할지라도 이미 형기까지 마친 사람들을 대상으로까지 처분을 집행하는 것은 죄형법정주의의 문제와 더불어 비례성 일탈의 문제가 제기될 수 있음.</p>

## (2) 사용자 측이 노동조합을 상대로 파업 만류 설명회를 개최한 행위가 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판단한 대법원 판결

### ① 판결 취지

전국철도노동조합이 한국철도공사와 단체교섭 결렬을 이유로 파업을 예고한 상태에서 파업 예정일 하루 전에 사용자 측 교섭위원인 갑이 직원들을 상대로 설명회를 개최하려고 지역 사업소에 도착하자, 노동조합 간부인 피고인들 등이 청사 안으로 들어가서 못하게 몸으로 가로막는 등 위력으로 갑의 업무를 방해하였다는 내용으로 기소된 사안에서, 설명회 개최가 노동조합 운영에 대한 지배·개입의 부당노동행위로서 업무방해죄의 보호법익인 ‘업무’에 해당하지 않는다는 등의 이유로 피고인들에게 무죄를 선고한 원심판결에 법리오해 등 위법이 있다고 한 사례

### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	대법원 2013.1.10. 선고 2011도15497 판결
재판부	김창석(재판장), 양창수, 박병대(주심), 고영한
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사용자가 연설, 사내방송, 게시문, 서한 등을 통하여 의견을 표명하는 경우 표명된 의견의 내용과 함께 그것이 행하여진 상황, 시점, 장소, 방법 및 그것이 노동조합의 운영이나 활동에 미치거나 미칠 수 있는 영향 등을 종합하여 노동조합의 조직이나 운영 및 활동을 지배하거나 이에 개입하는 의사가 인정된다면 노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제4호에 규정된 ‘근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위’로서 부당노동행위가 성립하고, 또 그 지배·개입으로서 부당노동행위의 성립에 반드시 근로자의 단결권 침해라는 결과 발생까지 요하는 것은 아니다.</li> <li>○ 그러나 사용자 또한 자신의 의견을 표명할 수 있는 자유를 가지고 있으므로, 사용자가 노동조합의 활동에 대하여 단순히 비판적 견해를 표명하거나 근로자를 상대로 집단적인 설명회 등을 개최하여 회사의 경영상황 및 정책방향 등 입장을 설명하고 이해를 구하는 행위 또는 비록 파업이 예정된 상황이라 하더라도 파업의 정당성과 적법성 여부 및 파업이 회사나 근로자에 미치는 영향 등을 설명하는 행위는 거기에 징계 등 불이익의 위협 또는 이익제공의 약속 등이 포함되어 있거나 다른 지배·개입의 정황 등 노동조합의 자주성을 해칠 수 있는 요소가 연관되어 있지 않는 한, 사용자에게 노동조합의 조직이나 운영 및 활동을 지배하거나 이에 개입하는 의사가 있다고 가볍게 단정할 것은 아니다.</li> <li>○ 전국철도노동조합(이하 ‘노동조합’라 한다)이 한국철도공사(이하 ‘철도공사’라 한다)와 단체교섭 결렬을 이유로 파업을 예고한 상태에서 파업 예정일 하루 전에 사용자 측 교섭위원인 갑이 직원들을 상대로 설명회를 개최하려고 지역 차량사업소에 도착하자, 노동조합 간부인 피고인들 등이 청사 안으로 들어가지 못하게 몸으로 가로막는 등 위력으로 갑의 업무를 방해하였다는 내용으로 기소된 사안에서, 갑이 설명회에서 발언하고자 한 내용과 설명회 전 다른 지역 순회설명회에서 표명한 발언 내용 및 그러한 발언 등이 조합원이나 노동조합 활동에 미쳤거나 미칠 수 있는 영향, 당초 예정된 파업의 정당성 여부 등 부당노동행위를 인정하는 전제가 되는 전후 상황 등에 관하여 구체적으로 심리하여, 설명회 개최가 사용자 입장에서 단순히 파업에 대한 의견을 개진하는 수준을 넘어 사용자에게 노동조합의 운영이나 활동을 지배하거나 그 활동에 개입하려는 의사가 있었던 것으로 추단되는지를 판단하지 아니한 채, 설명회 개최가 ‘근로자가 노동조합을 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위’로서 업무방해죄의 보호법익인 ‘업무’에 해당하지 않는다는</li> </ul>



	등의 이유로 피고인들에게 무죄를 선고한 원심판결에 법리오해 및 심리미진의 위법이 있다.
선정이유	파업 하루 전날 회사 측 간부가 파업만류설명회를 하는 것은 명백히 노동조합 활동을 방해하는 행위임에도 이를 부당노동행위로 인정하지 않음으로써 노동3권을 현저히 침해하는 판결임.

### (3) 동일가치노동 동일임금 원칙 위반에 따른 남녀차별을 매우 협소하게 인정한 대법원 판결

#### ① 판결 취지

남녀고용평등법상의 동일노동 동일임금 원칙 준수여부를 판단함에 있어, 생산직 여성근로자들인 원고들의 비교대상 근로자를 원고들과 같은 공정에서 근무하는 기능직 남성근로자들로 한정하지 않고, 중합공정, 방사공정, 권취공정 등에서 근무하는 기능직 남성근로자들도 포함하여야 한다고 판단하고, 나아가 그 판시와 같은 인정사실을 기초로 이들의 직무와 원고들의 직무가 기술, 노력, 책임 및 작업조건의 측면에서 동일한 가치라고 평가하기 어렵다고 판단한 사례.

#### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	대법원 2013.5.9. 선고 2010다23821 판결
재판부	이상훈(재판장), 신영철, 김용덕, 김소영(주심)
판결요지	○ 원심이 인용한 제1심 판결 이유에 의하면, 원심은 피고 회사가 생산직과 기능직에 대하여 호봉표를 적용하여 개별 근로자가 현재 수행하는 직무의 내용과 관계없이 근속기간을 기준으로 지급한 점, 기능직 근로자들은 생산직 근로자들과 달리 각 공정에 배치전환되는 점 등을 들어 생산직 여성근로자들인 원고들의 비교대상 근로자를 원고들과 같은 공정에서 근무하는 기능직 남성근로자들로 한정하지 않고, 중합공정, 방사공정, 권취공정 등에서 근무하는 기능직 남성근로자들도 포함하여야 한다고 판단하고, 나아가 그 판시와 같은 인정사실을 기초로 이들의 직무와 원고들의 직무가 기술, 노력, 책임 및 작업조건의 측면에서 동일한 가치라고 평가하기 어렵다고 판단하였다.

	○ 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 상고 이유에서 주장하는 바와 같은 비교대상 근로자의 범위와 입증책임 전환에 대한 법리오해, 채증법칙 위반 등의 위법이 없다.
<b>선정이유</b>	○ 동일가치노동 동일임금 원칙의 취지를 지나치게 협소하게 파악한 다음, 비교대상 근로자를 정함에 있어서 “법이 동일 사업장을 기준으로 판단하도록 하고 있으므로 임금을 비교할 때 같은 공정 근로자들로만 한정할 수는 없다”는 형식적인 판단, 이른바 ‘스펙트럼’ 개념을 도입함으로써 비교범위를 다른 공정에 근무하는 남성 근로자까지 확대하였음. ○ 이러한 비교방법은 남성근로자의 직무난이도를 인위적으로 높임으로써 여성근로자들에게 법률에 근거하지 않은 불이익을 가하게 됨. ○ 차별 사건의 핵심은 비교대상을 어떻게 선정하는 것에 달려있는데, 임신여성의 조기 퇴직 케이스에서 비교대상을 교묘히 선정하여 차별이 아니라고 하는 등 차별 인정범위를 협소하게 판단하여 남녀고용평등법의 취지를 후퇴시킴.

#### (4) 진도군 민간인 희생에 대한 국가배상청구 사건에서 고도의 입증책임을 요구한 대법원 판결

##### ① 판결 취지

한국전쟁 중 진도군에서 발생한 경찰에 의한 민간인 사살 사건에서 진실화해위원회의 보고서를 받아들이지 않고 원고에게 입증책임을 전가하고 있는 사례.

##### ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	대법원 2013.5.16. 선고 2012다202819 판결
<b>재판부</b>	전원합의체 반대의견: 이인복, 이상훈, 김용덕, 김소영
<b>판결요지</b>	○ ‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’에 의한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’(이하 ‘정리위원회’라 한다)의 조사보고서에서 대상 사건 및 시대상황의 전체적인 흐름과 사건의 개괄적 내용을 정리한 부분은 상당한 신빙성이 있다 할 것이지만, 국가를 상대로 민사적인 손해배상을 청구하는 사건에서는 그러한 전체 구도 속에서 개별 당사자가 해당 사건의

희생자가 맞는지에 대하여 조사보고서 중 해당 부분을 개별적으로 검토하는 등 증거에 의하여 확정하는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 그 절차에 서까지 정리위원회의 조사보고서나 처분 내용이 법률상 ‘사실의 추정’과 같은 효력을 가지거나 반증을 허용하지 않는 증명력을 가진다고 할 수는 없다. 더구나 조사보고서 자체로 개별 신청대상자 부분에 관하여 판단한 내용에 모순이 있거나 스스로 전제한 결정 기준에 어긋난다고 보이거나, 조사보고서에 희생자 확인이나 추정 결정의 인정 근거로 나온 유족이나 참고인의 진술 내용이 조사보고서의 사실확정과 불일치하거나, 그것이 추측이나 소문을 진술한 것인지 또는 누구로부터 전해들은 것인지 아니면 직접 목격한 것인지조차 식별할 수 없도록 되어 있는 등으로 그 진술의 구체성이나 관련성 또는 증명력이 현저히 부족하여 논리와 경험칙상 조사보고서의 사실확정을 수긍하기 곤란한 점들이 있다고 보이는 경우에는, 조사관이 조사한 내용을 요약한 조사보고서의 내용만으로 사실의 존부를 판단할 것은 아니다. 그 경우에는 참고인 등의 진술 내용을 담은 정리위원회의 원시자료 등에 대한 증거조사 등을 통하여 사실의 진실성 여부를 확인하는 것이 필요하고, 이는 사법적 절차에서 지켜야 할 기본적인 사실심리의 자세이다. 물론 그러한 심리의 과정에서 정리위원회의 조사자료 등을 보관하고 있는 국가 측에서 개별 사건의 참고인 등이 한 진술 내용의 모순점이나 부족한 점 등을 구체적으로 지적하고 그에 관한 자료를 법원에 제출하여 다투는 것이 바람직하다 하겠고, 그러한 적절한 대응을 하지 못한 때에는 민사소송의 심리구조상 국가에 불리한 평가를 하는 요소로 작용할 수는 있겠지만, 그렇다고 하여 바로 상대방의 주장 사실이 증명되었다고 단정할 것은 아니다.

- 채무자가 소멸시효의 이익을 원용하지 않을 것 같은 신뢰를 부여한 경우에도 채권자는 그러한 사정이 있을 때로부터 상당한 기간 내에 권리를 행사하여야만 채무자의 소멸시효의 항변을 저지할 수 있는데, 여기에서 ‘상당한 기간’ 내에 권리행사가 있었는지는 채권자와 채무자 사이의 관계, 신뢰를 부여하게 된 채무자의 행위 등의 내용과 동기 및 경위, 채무자가 그 행위 등에 의하여 달성하려고 한 목적과 진정한 의도, 채권자의 권리행사가 지연될 수밖에 없었던 특별한 사정이 있었는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다. 다만 신의성실의 원칙을 들어 시효 완성의 효력을 부정하는 것은 법적 안정성의 달성, 입증곤란의 구제, 권리행사의 태만에 대한 제재를 이념으로 삼고 있는 소멸시효 제도에 대한 대단히 예외적인 제한에 그쳐야 할 것이므로, 위 권리행사의 ‘상당한 기간’은 특별한 사정이 없는 한 민법상 시효정지의 경우에 준하여 단기간으로 제한되어야 한다. 그러므로 개별 사건에서 매우 특수한 사정이 있어 그 기간을 연장하여 인정하는 것이 부득이한 경우에도 불법행위로 인한 손해배상청구의 경우 그 기간은 아무리 길어도 민법 제

	<p>766조 제1항이 규정한 단기소멸시효기간인 3년을 넘을 수는 없다고 보아야 한다.</p> <p>○ 불법행위로 입은 비재산적 손해에 대한 위자료 액수에 관하여는 사실심 법원이 여러 사정을 참작하여 그 직권에 속하는 재량에 의하여 이를 확정할 수 있고, 법원이 그 위자료 액수 결정의 근거가 되는 제반 사정을 판결 이유 중에 빠짐없이 명시해야만 하는 것은 아니나, 이것이 위자료의 산정에 법관의 자의가 허용된다는 것을 의미하는 것은 물론 아니다. 위자료의 산정에도 그 시대와 일반적인 법감정에 부합될 수 있는 액수가 산정되어야 한다는 한계가 당연히 존재하고, 따라서 그 한계를 넘어 손해의 공평한 분담이라는 이념과 형평의 원칙에 현저히 반하는 위자료를 산정하는 것은 사실심법원이 갖는 재량의 한계를 일탈한 것이 된다. 또한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’(이하 ‘과거사정리법’이라 한다)에 의한 진실규명결정을 거친 한국전쟁 전후 희생사건은 그 피해가 발생한 때로부터 무려 약 60년이 경과되었고, 과거사정리법도 그 피해의 일률적인 회복을 지향하고 있으며, 피해자의 숫자도 매우 많을 뿐 아니라 전국적으로 분포되어 있는 등 특수한 사정이 있다. 따라서 그에 대한 위자료의 액수를 정할 때는 피해자들 상호 간의 형평도 중요하게 고려하여야 하고 손해배상을 청구하는 희생자 유족의 숫자 등에 따른 적절한 조정도 필요하다.</p>
선정이유	<p>○ 진실화해정리위원회 조사보고서에 대한 증명력에 대해 다수의견은 고도의 입증을 요구함으로써 민간인학살사건이 갖는 특징을 외면하는 것임. 오히려 소수의견이 타당하다고 할 것임.</p> <p>○ 본 전원합의체 판결로 인해, 진화위에 진상규명 신청을 하지도 않았고, 또한 진화위가 직권으로 조사하지도 않은 대다수의 한국전쟁 전후 민간인 학살사건 희생자의 유족들은 시효의 장벽을 넘을 수 없게 되었음.</p> <p>○ 과거사 사건에서의 소멸시효 문제와 관련하여, 진화위 결정 또는 일응 재심무죄판결 등 국가의 시효항변이 배척된 이후부터 얼마 동안의 기간 중 손해배상청구권이 행사되어야 하는지에 대하여 대법원이 시효정지규정, 즉 6개월을 제시하였다는 측면에서 권리행사기간을 법률적 근거 없이 대폭 단축하였다는 비판을 면할 수 없음.</p> <p>○ 권리행사의 상당한 기간은 ‘특별한 사정’이 있는 경우라 하더라도 3년을 초과할 수 없는데, ‘특별한 사정’에 대한 입증책임을 희생자 유족에게 요구함으로써, 유족들이 모든 사정을 입증하여야 하는 이중의 고통을 강요하는 것임.</p>

## (5) 환경운동연합의 산양분유 세습검출 보도에 대한 일동후디스의 손해배상청구를 인용한 서울중앙지방법원 판결

### ① 판결 취지

환경운동연합의 분유에 함유된 방사능 수치 발표에 대하여 일동후디스 주식회사가 환경운동연합 등을 상대로 제기한 10억원의 손해배상소송에 대해 기업이미지와 신뢰도가 저하되고 명예가 훼손되었다는 이유로 위자료 8,000만원을 인정한 사례.

### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	서울중앙지방법원 2013.7.10. 선고 2012가합81574 판결
재판부	배호근(재판장), 이세훈, 윤동연
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이 사건 보도 내용은 주로 원고의 산양분유 제품에서 비록 기준치에 훨씬 미치지 못하는 세슘137이 검출되었더라도 소량의 세슘은 일반적으로 방사능 관련 질환을 일으키는 등 건강에 영향을 미치고, 특히 유아 등에게 더 위험하다는 내용을 담고 있어 이 사건 보도 내용을 접한 일반 국민들 특히 분유를 섭취할 영유아를 둔 국민들로 하여금 그것이 극소량이더라도 세슘이 포함된 이상 원고의 산양분유 제품은 영유아의 건강에 해롭다는 인식을 갖게 하기에 충분한 바, 이로써 원고의 기업이미지와 신뢰도가 저하되어 원고의 명예가 훼손되고, 원고의 제품홍보 및 판매업무 또한 상당한 지장을 받았을 것이므로, 피고 연합의 이 사건 보도 내용의 발표는 특별한 사정이 없는 한 명예훼손 등의 불법행위를 구성한다고 할 것이다.</li> <li>○ 소비자들에게 원고의 산양분유 제품에서 방사성 물질이 검출되었음을 알려 원고에게 그 원인을 규명하게 재발방지대책을 마련하고, 정부로 하여금 방사성 물질의 식품기준 등에 관한 방사능 기준치를 강화하라는 것으로 이는 국민의 보건·위생에 관한 사항으로서 공공의 이해에 관한 사항이고, 이 사건 보도 내용의 발표는 공공의 이익을 위하여 이루어졌다고 봄이 상당하다.</li> <li>○ 현재까지의 과학수준이나 연구 성과에 의하여 논쟁적인 과학적 사실의 진위가 어느 쪽으로든 증명되지 아니한 상태에 있음이 분명하고 아직 그러한 상태에 있다는 것이 학계에서 일반적·보편적으로 받아들여지고 있는 경우, 언론이 논쟁적인 주제에 관한 과학적 연구에 근거하여 그</li> </ul>

	<p>과학적 연구의 한계나 아직 진위가 밝혀지지 아니한 상태라는 점에 관한 언급 없이 그 과학적 연구에서 주장된 바를 과학적 사실로서 단정적으로 보도하였다면 그 과학적 사실에 관한 언론보도는 진실하지 아니한 것이라고 할 것이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피고 연합은 1차 보도자료 이후에 1, 2차 검사를 진행한 산학협력단의 교수, 연구원 및 국가기관인 식품의약품안전처, 농림축산검역본부에서 원고의 산양분유 제품이 국내의 방사성 물질 기준치를 충족하여 안전하다는 의견을 발표하였음에도 피고 연합이 2차 보도자료를 배포하고, 이 사건 기자회견을 하면서 원고의 산양분유 제품의 유해성을 더욱 강조하였다.</li> <li>○ 이 사건 보도 내용으로 인하여 원고의 산양분유 제품의 매출 감소에 얼마나 영향을 미쳤는지 단정할 수 없다고 하더라도, 적어도 일반소비자로 하여금 세슘 137이 검출된 원고의 산양분유 제품이 인체에 해롭다는 인상을 갖게 하기에 충분하였을 것이라는 점에서 이 사건 보도 내용으로 인하여 산양분유 제품을 생산하는 원고에 대한 사회적 평가와 신용이 훼손되어 원고가 상당한 무형적 손해를 받았을 터이고, 따라서 피고는 이를 배상할 책임이 있다.</li> </ul>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재판부가 시민들의 알권리와 표현의 자유에 대한 보장, 방사능으로부터 시민들의 안전에 대한 권리를 무시한 판결임.</li> <li>○ 인공방사성물질은 기준치 이하라도 건강에 영향을 미친다는 내용의 환경운동연합 측이 제출한 여러 과학적인 증거자료를 전혀 인정하지 않았음.</li> <li>○ 환경운동연합의 일동후디스 산양분유 1단계에 세슘이 미량이나마 포함되어 있다는 사실을 발표한 행위는 시민들의 방사능으로부터의 안전과 알권리를 위한 공익적인 목적에서 이루어진 것임.</li> <li>○ 본 판결은 환경운동단체의 일상적인 공익활동을 제약하는 것에 해당함.</li> </ul>

## (6) 국가보안법 위반 사건(이른바 왕재산 사건)에 대한 유죄 판결을 그대로 확정 한 대법원 판결

### ① 판결 취지

전문법칙 적용 여부에 관하여, 같은 증거가 반국가단체 구성에 관하여서는 전문법칙이 적용되고, 국가기밀 탐지·수집의 점에 관하여는 전문법칙이 적용되지 않는다고 판단한 사례.

## ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	대법원 2013.7.26. 선고 2013도2511 판결
재판부	김신(재판장), 민일영, 이인복(주심), 박보영
판결요지	<p>○ 헌법 제27조 제3항 후문, 제109조와 법원조직법 제57조 제1항, 제2항의 취지에 비추어 보면, 헌법 제109조, 법원조직법 제57조 제1항에서 정한 공개금지사유가 없음에도 불구하고 재판의 심리에 관한 공개를 금지하기로 결정하였다면 그러한 공개금지결정은 피고인의 공개재판을 받을 권리를 침해한 것으로서 그 절차에 의하여 이루어진 증인의 증언은 증거능력이 없고, 변호인의 반대신문권이 보장되었더라도 달리 볼 수 없으며, 이러한 법리는 공개금지결정의 선고가 없는 등으로 공개금지결정의 사유를 알 수 없는 경우에도 마찬가지이다.</p> <p>○ 압수물인 컴퓨터용 디스크 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체(이하 ‘정보저장매체’라고만 한다)에 입력하여 기억된 문자정보 또는 그 출력물(이하 ‘출력 문건’이라 한다)을 증거로 사용하기 위해서는 정보저장매체 원본에 저장된 내용과 출력 문건의 동일성이 인정되어야 하고, 이를 위해서는 정보저장매체 원본이 압수 시부터 문건 출력 시까지 변경되지 않았다는 사정, 즉 무결성이 담보되어야 한다. 특히 정보저장매체 원본을 대신하여 저장매체에 저장된 자료를 ‘하드카피’ 또는 ‘이미징’한 매체로부터 출력한 문건의 경우에는 정보저장매체 원본과 ‘하드카피’ 또는 ‘이미징’한 매체 사이에 자료의 동일성도 인정되어야 할 뿐만 아니라, 이를 확인하는 과정에서 이용한 컴퓨터의 기계적 정확성, 프로그램의 신뢰성, 입력·처리·출력의 각 단계에서 조작자의 전문적인 기술능력과 정확성이 담보되어야 한다. 이 경우 출력 문건과 정보저장매체에 저장된 자료가 동일하고 정보저장매체 원본이 문건 출력 시까지 변경되지 않았다는 점은, 피압수·수색 당사자가 정보저장매체 원본과 ‘하드카피’ 또는 ‘이미징’한 매체의 해쉬(Hash) 값이 동일하다는 취지로 서명한 확인서면을 교부받아 법원에 제출하는 방법에 의하여 증명하는 것이 원칙이나, 그와 같은 방법에 의한 증명이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에는, 정보저장매체 원본에 대한 압수, 봉인, 봉인해제, ‘하드카피’ 또는 ‘이미징’ 등 일련의 절차에 참여한 수사관이나 전문가 등의 증언에 의해 정보저장매체 원본과 ‘하드카피’ 또는 ‘이미징’한 매체 사이의 해쉬 값이 동일하다거나 정보저장매체 원본이 최초 압수 시부터 밀봉되어 증거 제출 시까지 전혀 변경되지 않았다는 등의 사정을 증명하는 방법 또는 법원이 그 원본에 저장된 자료와 증거로 제출된 출력 문건을 대조하는 방법 등으로도 그와 같은 무결성·동일성을 인정할 수 있으며, 반드시 압</p>

	<p>수·수색 과정을 촬영한 영상녹화물 재생 등의 방법으로만 증명하여야 한다고 볼 것은 아니다.</p> <p>○ 형사소송법 제292조, 제292조의2 제1항, 형사소송규칙 제134조의6의 취지에 비추어 보면, 본래 증거물이지만 증거서류의 성질도 가지고 있는 이른바 ‘증거물인 서면’을 조사하기 위해서는 증거서류의 조사방식인 낭독·내용고지 또는 열람의 절차와 증거물의 조사방식인 제시의 절차가 함께 이루어져야 하므로, 원칙적으로 증거신청인으로 하여금 그 서면을 제시하면서 낭독하게 하거나 이에 갈음하여 그 내용을 고지 또는 열람하도록 하여야 한다.</p> <p>○ 국가보안법 제4조 제1항 제2호 (나)목에 규정된 ‘국가기밀’은 ‘그 기밀이 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 방면에서 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익이 되는 모든 사실, 물건 또는 지식으로서, 그것들이 국내에서 적법한 절차 등을 거쳐 이미 일반인에게 널리 알려진 공지의 사실, 물건 또는 지식에 속하지 아니한 것이어야 하고, 또 그 내용이 누설되는 경우 국가의 안전에 위협을 초래할 우려가 있어 기밀로 보호할 실질가치를 갖춘 것’일 경우에 한정된다고 보는 것이 대법원 1997. 9. 16. 선고 97도985 전원합의체 판결 이래 대법원의 확립된 견해이다. ‘국가기밀’의 일반적 의미를 위와 같이 제한적으로 해석하는 한편, 위 규정이 그 행위주체를 ‘반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자’로 한정하고 있을 뿐만 아니라 그 행위가 ‘반국가단체의 목적수행을 위한 행위’일 것을 그 구성요건으로 하고 있어 행위주체와 행위태양의 면에서 제한을 하고 있는 점 등에 비추어 보면, 위 규정이 헌법에 위배된다고 할 정도로 죄형법정주의가 요구하는 명확성의 원칙에 반한다고 할 수 없다. 한편 군사기밀 보호법 제11조가 군사기밀 탐지·수집행위의 법정형을 10년 이하의 징역으로 규정하고 있는 것과 달리 국가보안법 제4조 제1항 제2호 (나)목의 법정형이 사형·무기 또는 7년 이상의 징역으로 규정되어 있다는 등의 사정만으로 위 조항이 지나치게 무거운 형벌을 규정하여 책임주의 원칙에 반한다거나 법정형이 형벌체계상 균형을 상실하여 평등원칙에 위배되는 조항이라고 할 수 없으며, 법관의 양형 판단 및 결정권을 중대하게 침해하는 것이라고 볼 수도 없다.</p>
선정이유	<p>○ 국정원의 최초 수사시 컴퓨터 하드디스크 등 디지털 정보저장매체의 수집 등 수사의 적법성 문제가 첨예한 쟁점이 되었음. (심지어 위 대법원 판결조차도 피고인 2의 이적표현물 소지로 인한 찬양·고무의 점에 관한 증거로 제출된 MP3 파일의 경우, 제1심법원 검증결과에 의할 때 압수·수색이 개시된 이후 시점에 위 MP3 파일이 저장된 하드디스크에 접속한 흔적이 나타나 있고, 당시 압수·수색을 담당할 국가정보원 수</p>



사관의 증언 등에 의하더라도 그 접속 경위에 관하여 납득할 만한 사정이 밝혀지지 않았다는 등의 이유를 들어, 정보저장매체 원본이 문건 출력 시까지 변경되지 않은 것으로 단정할 수 없다고 하여 위 파일을 증거로 사용할 수 없다고 판단하고 이 부분 공소사실에 대하여 무죄를 선고한 원심을 지지하였다).

- 이에 1, 2심에서 변호인들은 압수·수색과정이 담긴 영상에 대한 재생을 주장하였지만, 항소심 재판부는 끝내 이러한 주장을 받아들이지 않았고, 대법원 역시 외면하였음.
- 또한 국가기밀의 범위에 관하여 가령 “이광재, 안희정은 노무현의 왼팔, 오른팔” 따위의 정보도 종전 판례를 들어 국가보안법상 “국가기밀”에 해당한다고 판단함.
- 전문법칙의 적용 여부에 관하여, 같은 증거가 반국가단체 구성에 관하여서는 전문법칙이 적용되고, 국가기밀 탐지·수집의 점에 관하여는 전문법칙이 적용되지 않는다는 하급심의 법리에 문제가 있음을 지적하였으나 대법원은 아무런 판단을 하지 않았음.

## (7) 동성애 혐오적 집단 괴롭힘으로 인한 학생 자살에 있어 학교 측의 책임을 부정한 대법원 판결

### ① 판결 취지

제1심과 원심에서 학교 측의 책임을 인정하였듯이 사실관계상 학교 측이 자살에 대한 예견가능성이 없다고 보기 어려움에도 불구하고, 물리적 폭력과 정신적·언어적 집단 괴롭힘을 분리하여 전자의 경우에만 예견가능성이 있다고 하여 학교 측의 책임을 부정한 판결.

### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	대법원 2013.7.26. 선고 2013다203215 판결
재판부	이인복, 민일영, 박보영, 김신(주심)
사실관계	남자고등학교에서 동료 학생들로부터 “똥녀”, “걸레년”이라는 욕설을 듣고 지우개가루를 뿌리는 등의 집단괴롭힘을 당한 고등학교 1학년 동성애자 학

	<p>생이 학교에서 실시한 인성검사 등에서 심한 불안, 우울 상태를 보였고 자살 충동 역시 매우 높게 나타났음에도 불구하고, 담임교사가 보호자에게 이를 제대로 알리지 않고 전학을 권고하는 등의 소극적인 조치만을 취하였고, 결국 해당 학생은 자살에 이르게 되었음.</p>
<p><b>판결요지</b></p>	<p>망인이 자살하게 된 계기는 반 학생들의 조롱, 비난, 장난, 소외 등에도 기인한다고 할 것이나, 그러한 행위가 아주 빈번하지는 않았던 것으로 보이고, 행위의 태양도 폭력적인 방법이 아닌 조롱, 비난 등에 의한 것이 주된 것이었던 점 등에 비추어 이를 사회통념상 허용될 수 없는 악질, 중대한 집단 괴롭힘에 이를 정도라고는 보기 어려우며, 망인이 자살을 암시하는 메모를 작성하기도 하였지만, 이 사건 사고 무렵에 자살을 예상할 만한 특이한 행동을 한 적이 없고, 망인이 2009. 11. 29. 일요일에 기출하여 다음 날 등교하지 않고 방황하다가 그날 22:00경 자신의 집 지하실에서 자살하였는바, 이 사건 사고 발생 당시 담임교사에게 망인의 자살에 대한 예견가능성이 있었다고 인정하기는 어렵다.</p>
<p><b>선정이유</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제1심과 원심에서는 학교측의 책임을 인정하였으나 대법원이 파기환송한 사건임.</li> <li>○ 사실관계상 학교측이 자살에 대한 예견가능성이 없다고 보기 어려움에도 불구하고 물리적 폭력과 정신적 언어적 집단 괴롭힘을 분리하여 전자의 경우에만 예견가능성이 있다고 한 판결로써, 폭력과 자살에 대한 물이해에 기반을 둔 기계적 판결임</li> <li>○ 또한 사회적 편견과 낙인의 요인으로 인해 성소수자 청소년의 자살시도율이 전체 청소년의 자살시도율에 비해 5배가 넘는다는 점에 비추어보면 소수자에 대한 이해 없이 이루어진 판결로서, 학교가 예방 가능한 학생자살에 대하여 방관할 수 있는 여지를 터주고 자살예방을 위한 조치들에 소극적인 경우에도 면죄부를 줌으로써 더욱 많은 학생들이 폭력과 자살에 있어 위협하고 취약한 상황에 놓이게 하는 악영향을 미침</li> </ul>

## (8) 독신자가 친양자 입양을 할 수 없도록 한 민법 조항이 합헌이라고 한 헌법재판소 결정

### ① 판결 취지

가족의 형태가 다양화하고 있으며 혈연, 법률혼, 이성애 등을 중심으로 한 전통적인 가족 관념과 현실이 전환되고 있음에도 친양자 입양을 혼인관계에 있는 이성 커플들

만 할 수 있도록 함으로써 다양한 가족구성권을 제한한 판결.

## ② 판결요지 및 선정이유

<b>사건번호</b>	헌법재판소 2013.9.26. 선고 2011헌가42 결정
<b>재판부</b>	전원재판부 반대의견(위헌의견) : 이정미, 김이수, 이진성, 서기석, 조용호
<b>결정요지</b>	<p>○ 심판대상조항은 친양자가 안정된 양육환경을 제공할 수 있는 가정에 입양되도록 하여 양자의 복리를 증진시키기 위해, 친양자의 양친을 기혼자로 한정하였다. 독신자 가정은 기혼자 가정과 달리 기본적으로 양부 또는 양모 혼자서 양육을 담당해야 하며, 독신자를 친양자의 양친으로 하면 처음부터 편친가정을 이루게 하고 사실상 혼인 외의 자를 만드는 결과가 발생하므로, 독신자 가정은 기혼자 가정에 비하여 양자의 양육에 있어 불리할 가능성이 높다. 나아가 독신자가 친양자를 입양하게 되면 그 친양자는 아버지 또는 어머니가 없는 자녀로 가족관계등록부에 공시되어, 친양자의 친생자로서의 공시가 사실상 의미를 잃게 될 수 있다. 한편, 입양특례법에서는 독신자도 일정한 요건을 갖추면 양친이 될 수 있도록 규정하고 있으나, 입양의 대상, 요건, 절차 등에서 민법상의 친양자 입양과 다른 점이 있으므로, 입양특례법과 달리 민법에서 독신자의 친양자 입양을 허용하지 않는 것에는 합리적인 이유가 있다. 따라서 심판대상조항은 독신자의 평등권을 침해한다고 볼 수 없다.</p> <p>○ 심판대상조항은 친양자가 안정된 양육환경을 제공할 수 있는 가정에 입양되도록 하여 양자의 복리를 증진하는 것을 목적으로 한다. 독신자 가정은 기혼자 가정에 비하여 양자의 양육에 있어 불리할 가능성이 높으므로, 독신자를 친양자의 양친에서 제외하는 것은 위 입법목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다. 아울러 성년의 독신자는 비록 친양자 입양을 할 수는 없지만 일반입양에 의하여 가족을 형성할 수 있고, 민법 제 781조에 따라 법원의 허가를 얻어 양자의 성·본을 양친의 것과 동일하게 변경할 수 있을 뿐만 아니라, 일반입양 사실은 가족관계증명서만으로는 외부에 드러나지 않는다. 비록 일반입양의 경우 양자의 입양 전 친족관계가 유지되지만, 일반입양을 통해서도 양자가 가족구성원으로서 동질감과 소속감을 느낄 수 있는 가정환경의 외관을 조성하는 것이 가능하다. 심판대상조항으로 인하여 양자가 혼인관계를 바탕으로 한 안정된 가정에 입양되어 더 나은 양육조건에서 성장할 수 있게 되므로 양자의 복리가 증진되는 반면, 독신자는 친양자 입양을 할 수 없게 되어 가족생활의 자유가 다소 제한되지만 여전히 일반입양은 할 수 있으므로</p>

	제한되는 사익이 위 공익보다 결코 크다고 할 수 없다. 결국 심판대상 조항은 과잉금지원칙에 위반하여 독신자의 가족생활의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비혼, 이혼, 한부모, 동성커플, 동거커플, 생활공동체 등 가족의 형태가 다양화하고 있고 혈연, 법률혼, 이성애 등을 중심으로 한 기존의 전통적인 가족 관념과 현실이 전환되고 있음에도 친양자 입양을 혼인관계에 있는 이성커플들만 할 수 있도록 함으로써 다양한 가족구성권을 제한한 결정임.</li> <li>○ 다만 위헌의견이 재판관 5명으로 오히려 많았으나 합헌결정이 난 것으로서, 조만간 위헌결정이 날 것으로 기대함.</li> </ul>

### (9) 국민참여재판에서 배심원 전원일치의 무죄평결을 뒤집은 전주지방법원 판결 (안도현 시인 사건)

#### ① 판결 취지

판결문 중 배심원 의견을 무시해도 된다는 표현(법률전문가가 아닌 배심원이 법리적 관점에서 유무죄를 판단하기가 쉽지 않고, 다소 지역적, 감성적으로 보이고, 때로는 정치적 색채가 짙어 보이더라도 존중한다는 설시)을 사용하여 문제가 있는 판결.

#### ② 판결요지 및 선정이유

사건번호	전주지방법원 2013.11.7. 선고 2013고합96 판결
재판부	은택(재판장), 강동훈, 윤양지
사실관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피고인 안도현 시인(제18대 대통령선거 민주통합당 문재인 후보의 공동 선거대책위원장)은 작년 대선을 앞둔 12월 10일과 11일에 걸쳐 박근혜 후보 관련 17개의 트윗을 자신의 트위터 계정에 올려 박근혜 후보가 안중근 의사의 유묵 가운데 보물 569-4호로 지정된 ‘치악의악식자, 부족여의(恥惡衣惡食者, 不足與議, 거친 옷과 거친 음식을 부끄러워하는 자와 더불어 의논할 수 없다)’를 흠쳐서 소장하고 있거나, 그 유묵을 흠치는데 관여한 것으로 허위사실을 공표함과 동시에 박근혜 후보를 비방하였다는 이유로 공직선거법 위반으로 기소됨.</li> </ul>

	<p>○ 국민참여재판으로 진행 된 위 사건에 대하여 배심원은 허위사실공표죄, 후보자비방죄 등에서 모두 전원일치로 무죄로 판결함.</p>
<p><b>판결요지</b></p>	<p><b>1. 이 사건 국민참여재판의 쟁점</b></p> <p>① 이 사건 트윗 게시물이 허위사실공표죄나 후보자비방죄 성부의 판단 대상인 공표 또는 적시된 사실에 해당하는지 ② 위 내용이 허위사실인지 ③ 허위사실이라면 피고인에게 허위에 대한 인식이 있었는지 ④ 낙선목적과 비방의도가 있었는지 ⑤ 공익목적의 위법성조각사유가 있는지 여부로서 이에 관하여 재판부의 심증과 배심원의 전원일치 판결결과가 상호 다르다. 이 경우 어느 일방의 의사를 우월적 지위에 두고 타방의 의사를 이에 기속시킬 것인지 여부에 관하여는 법의 지배의 이념을 우선할 것인가, 아니면 쌍방의 의사를 양립가능한 조화적 지위에 있게 할 것인지 이에 따른 결론은 적정한지가 이 사건 국민참여재판의 쟁점이다.</p> <p><b>2. 이 사건 공소사실에 대한 법원의 판단</b></p> <p>사법권을 비롯한 모든 국가권력은 국민으로부터 나오고, 그 권력은 국민을 위하여 행사되어야 한다. 따라서 국민으로부터 사법권을 위임받아 법의 지배 이념을 실현하기 위하여 존재하는 법관은 헌법과 법률, 직업적 양심에 따라 심판하여야 할 헌법적 책무가 있다. 법관의 직업적 양심은 법치사회 구현의 마지막 보루인 법관의 고유영역으로서 어떠한 경우도 포기할 수 없는 법관의 핵심가치이다.</p> <p>먼저 이 사건 17개의 트윗 게시물은 ‘박근혜 후보가 안중근 의사의 유목도난에 관여했거나 도난된 유목을 소장하였다는 사실’을 전제하거나 암시한 것이어서 전체적으로 1개 사실을 적시한 것으로 볼 수 있어, 허위사실공표죄나 후보자비방죄 성부의 판단 대상인 공표 또는 적시된 사실에 해당한다.</p> <p>다음 허위사실공표죄 성부에 관하여 보면, ‘박근혜 후보가 안중근 의사의 이 사건 유목의 도난에 관여하였다거나 도난된 유목을 소장하였다’는 사실은 수사결과나 재판 등에 의하여 확정되지 아니한 진위불명의 사실이 진실하다는 점을 소명하여야 하는데 이 점 인정하기에 부족하므로 결국 위 진위불명의 사실은 법률적으로 허위사실에 해당한다. 그러나 주관적 요소로서 허위 사실에 대한 인식이 있다고 단정하기 어려워 허위사실공표죄 위반 부분은 범의에 대한 증거가 부족하므로 무죄이다.</p> <p>후보자비방죄 해당 여부에 관하여 보건대, 위 공표내용이 대통령 후보로서의 능력이나 자질과 직접 관련이 없는 도덕적 흠집을 내는 것으로서 이 사건 공표 당시 피고인의 지위, 당시 대통령 선거 상황, 공표 시점, 공표 전</p>

후 피고인의 행적 등에 비추어, 피고인이 주장하는 대통령 후보 자격의 검증이라는 공익목적은 명목상 동기에 불과하고, 박근혜 후보를 낙선시킬 목적으로 위 후보를 비방한 것이어서 법이 허용하는 표현의 자유의 한계를 일탈하여 위법하다.

### 3. 배심원의 전원일치 무죄평결의 기속력과 그 한계

재판부와 배심원 쌍방의 의사가 상충할 경우 과연 어느 일방의 의사를 우월적 지위에 두고 타방의 의사를 이에 기속시킬 것인지 여부에 관하여는 범위 지배의 이념을 우선할 것인가, 아니면 민주적 정당성을 우선할 것인가의 이념적 가치의 갈등, 대립이 저변에 깔려 있다.

현행 헌법과 법원조직법, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 등 관련 법체계 하에서 이 사건 국민참여재판 판단의 궁극적 주체는 법관으로 구성된 법원이고, 따라서 이 법원이 국민참여재판 판결의 최종적 책임을 지게 될 것이므로 권고적 효력만을 가진 배심원의 평결은 이와 어긋나는 이 법원의 심증을 법률적으로 기속하지 아니한다.

그러나 일반 국민의 눈높이에 따른 배심원의 의견은 국가권력의 원천인 국민의 뜻과 의지를 표출하는 것으로 보아야 하고, 다소 지역적, 감성적으로 보이고, 때로는 정치적 색채가 짙어 보이더라도 이를 존중해 판결에 최대한 반영하여야 한다. 더욱이 배심원의 의견이 다수의견을 넘어 전원일치의 의견이라면 그 뜻과 의지를 판결에 그대로 반영함이 상당하다. 이렇게 하는 것이 사법의 민주적 정당성과 신뢰를 높이기 위하여 국민의 의사에 따라 도입한 국민의 형사재판 참여에 관한 법률의 입법취지에 부합하는 것이고, 민주사회의 시대적 요청에 따르는 것이다. 이로써 이 사건 국민참여재판의 배심원 평결은 이 재판부에 대해 사실상의 기속력을 가지는 것으로 본다.

다만 배심원의 의견이 법관의 직업적 양심과 근본적으로 충돌할 경우에는 전원일치의 배심원 의견이라 하더라도, 법관의 존재 이유로서 포기할 수 없는 법관의 직업적 양심의 본질적 부분을 침해하지 아니하는 범위 내에 한해서만 기속력을 가진다고 하여야 한다. 이것이 미국식 배심제도를 채택하지 아니하는 현행 국민참여재판의 실시, 운영에 있어 사법의 민주적 정당성의 요청에 부응하면서 법의 지배의 이념을 실질적으로 구현하는 중화상생의 원리에 입각한 제3의 길이라고 본다. 이와 관련, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률의 개정 입법예고안은 ‘법관이 유무죄를 판단함에 있어 원칙적으로 배심원의 평결을 존중하되, 평결의 내용이 헌법, 법률, 명령, 규칙, 대법원판례, 논리적, 경험칙에 반하거나 그 내용이 부당하다고 인정할 만한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다’고 규정함으로써 배심원 평결의 사실상 기속력을 가진다 할 것이다. 그러므로 배심원 전원일치 무

죄 평결 내용 중 이 사건 공소사실이 모두 무죄라는 법적 평가 부분에 관한 배심원의 의견은 이 재판부를 기속할 수 없고 나머지 양형 부분에 한하여 사실상 기속력을 가진다 할 것이다. 그러므로 배심원의 전원일치 무죄 평결 내용 중 이 사건 공소사실이 모두 무죄라는 법적 평가 부분을 제외한 나머지 부분, 즉 ‘이 사건 공소사실로 인하여 피고인을 처벌하지 아니한다’는 법률효과적 부분에 한하여 이를 최대한 이 사건 판결에 반영함이 상당하다. 이로써 피고인의 행위는 죄가 되나, 이로 인하여 피고인을 처벌하지 아니한다’는 일용 모순적으로 보이나 실제 양립가능한 결론으로 귀착된다.

#### 4. 결론 및 향후 입법과제

‘죄는 되나 처벌하지 아니한다’는 이 법원의 최종 판단에 걸맞은 선고는 형 면제이다. 그러나 형사재판에서 형 면제 선고는 적용 법률에 형 면제를 선고할 근거가 있거나 법률상 자수, 자복, 친족관계 등 형 면제 사유가 있어야만 할 수 있는 예외적인 것인데, 이 사건에서 형 면제를 선고할 법적 근거나 사유가 보이지 않는다. 따라서 배심원의 평결을 최대한 존중하여 이를 양형에 반영하여야 하는 법원으로서 현행법의 테두리 내에서 ‘죄는 되나 처벌하지 아니한다’에 가장 근접한 형에 해당하는 선고유예 이외 다른 형을 선택할 수 없다.

그러므로 이 사건 공소사실 중 허위사실공표죄 위반 부분은 무죄이나 이와 상상적 경합관계이 있는 후보자비방죄를 유죄로 인정하는 이상 주문에서 따로 무죄를 선고하지 아니하고, 피고인에 대하여 양형기준상 최저형인 벌금 1,000,000원의 형의 선고를 유예한다.

현행법체계하에서 국민참여재판을 실시, 운영함에 있어 유무죄에 관한 재판부의 심증이 배심원의 다수의견과 다르거나, 특히 이 사건의 경우와 같이 전원일치의 배심원 의견과 다른 경우가 더러 발생할 수밖에 없다. 이 경우 과연 어느 일방의 의사를 우월적 지위에 놓을 것인지, 아니면 이 사건의 결론과 같이 쌍방조화적 지위에 있게 할 것인지에 관한 문제는 결국 국민참여재판의 운용형태에 관한 것으로서 이에 대하여는 국민의 다양한 의사를 수렴하여 공감대를 형성 한 후 이를 입법적 결단으로 해결함이 타당하다는 의견을 덧붙인다.

#### 배심원의 평결

1. 허위사실공표의 점 : 배심원 7명 전원 무죄의견
2. 후보자비방의 점 : 배심원 7명 전원 무죄의견

#### 선정이유

○ 2008년도에 도입된 국민참여재판은 그동안 재판의 대상이나 객체에 머물렀던 국민이 재판에 직접 판단자로 참여하여 다양한 양심을 반영하고 평의 과정을 거치면서 보다 균형을 견지할 수 있는 장점이 있어 이미

대다수 국가가 일찍이 채택하고 있는 제도임.

- 국민참여재판을 통해 사법 영역에서의 국민주권주의를 실현하고, 재판 과정의 투명화를 통해 연고주의를 통한 법조비리 의혹을 제거할 수 있는 일정한 성과가 있었음. 무엇보다 국민의 눈높이에서 재판을 진행함으로써 사법에 대한 국민의 신뢰를 크게 제고하고 있는 제도임
- 이제 시행 6년째를 맞고 있는 국민참여재판에 대해 최근 이하 작가 사건, 나꼼수 사건을 비롯한 공직선거법 위반 사건에 대하여 연이은 무죄 판결을 두고 정치권과 보수언론이 배심원의 판단을 폄하하고 국민참여 재판제도 자체에 문제제기를 하는 과정에서 위 사건은 결과가 주목되었고, 이례적으로 만장일치의 무죄평결에 대한 선고를 연기하며 나온 결과는 유죄의 선고유예임.
- 판결이유에서 실시한 바와 같이, 재판부는 배심원의 유무죄 판단에 관한 전원일치 평결에 대해 법관의 직업적 양심을 근거로 동의할 수는 없으나 배심원의 전원일치 의견은 양형에 한해서만 사실상 구속력이 있다고 판단하여 스스로 제3의 길이라고 인정하듯이 모순된 판단을 내렸음.
- 더욱이 법률전문가가 아닌 배심원이 법리적 관점에서 유무죄를 판단하기가 쉽지 않고, 다소 지역적, 감성적으로 보이고, 때로는 정치적 색채가 짙어 보이더라도 존중한다는 실시는 배심원의 평결에 대한 재판부 스스로의 편견과 예단을 드러낸 것으로 이를 통해 배심원의 판단을 폄하하고 재판부의 판단을 정당화하고 있는 것에 불과함.
- 나아가 법리적으로도 문제가 있는바, 무죄를 인정한 허위사실공표죄 부분의 경우 수사결과나 재판 등에 의하여 확정되지 아니한 진위불명의 사실을 합리적인 이유 없이 법률적으로 허위사실이라고 단정적으로 판단한 점, 유죄를 인정한 후보자비방죄의 경우에도 그 동안 공익의 범위를 폭넓게 인정한 대법원 판례를 납득할 만한 근거 없이 배척한 점은 설득력이 없음.

#### 4. 그 밖의 디딤돌/걸림돌 후보 판결

선정위원회에서 10대 디딤돌 판결로까지는 선정되지 못한 아쉬운 디딤돌 후보 판결들과 가까스로 10대 걸림돌 판결의 오명을 면한 걸림돌 후보 판결들은 다음과 같다.



## 가. 디딤돌 후보 판결

1	사건번호	헌법재판소 2013.3.21. 선고 2010헌바70, 2010헌바132, 2010헌바170 결정 (긴급조치 제1호, 제2호, 제9호)
	재판부	전원재판부 (전원일치)
	판결취지	헌법재판소가 유신시대의 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대하여 위헌 선언을 함으로써 유신과 긴급조치에 대한 사법적 단죄를 할 수 있었으며, 수많은 독재정권에 의한 피해자들이 진상규명, 명예회복과 더불어 국가배상을 받을 수 있는 길이 열리도록 한 사례
2	사건번호	대법원 2013.4.18. 선고 2010모363 결정
	재판부	이인복(재판장), 민일영, 박보영, 김신(주심)
	판결취지	대법원의 긴급조치 제1호 위헌판결에 뒤이어 제9호 마저 위헌결정을 함으로써 제7호 고려대 휴교령 사건을 제외하고 대표적인 긴급조치에 대한 위헌결정을 내리고, 또한 당시 법령의 폐지 등으로 면소판결을 받은 경우라 하더라도 근거법령의 위헌이 결정된 경우 형사보상을 받을 수 있음을 명확히 한 사례
3	사건번호	대구지방법원 김천지원 2013.4.26. 선고 2011가합1340 판결
	재판부	박재형(재판장), 김옥희, 신정민
	판결취지	4대강 사업의 영향으로 2011년 5월 구미 해평 취수원 송수관로가 유실되면서 두 차례나 발생한 사상 초유의 단수사태로 인해 17만여 구미 시민들이 구미시와 한국수자원공사를 상대로 제기한 손해배상청구 소송에서 한국수자원공사의 손해배상책임을 인정한 사례
4	사건번호	서울행정법원 2013.5.14. 선고 2012구합23266 판결
	재판부	진창수(재판장), 이강호, 김혜성
	판결취지	방송통신위원회가 CBS방송사에 대하여 CBS AM 「김미화의 여러분」에서 2012. 3. 29. 사회적으로 이슈가 되던 소값 폭락 사태, 정부의 이자율 및 물가정책, 부가가치세 인상 등과 관련된 대화에 관하여 주의조치처분을 하였으나, 이를 위법하다고 인정하여 취소한 사례.
5	사건번호	서울중앙지방법원 2013.7.8. 선고 2013카합1320 판결

	<b>재판부</b>	강형주(재판장), 이봉민, 이하운
	<b>판결취지</b>	한국일보 사측이 용역 직원들을 동원해 편집국을 폐쇄하고 기자들의 출입을 막은 것은 위법한 직장폐쇄에 해당한다고 판단한 사례.
6	<b>사건번호</b>	서울동부지방법원 2013.7.9. 선고 2012가단64742 판결
	<b>재판부</b>	김형식
	<b>판결취지</b>	편의점 가맹계약의 위약금 약정이 지나치게 과다하여 50% 감액을 인정한 사례
7	<b>사건번호</b>	서울고등법원 2013.9.13. 선고 2013누3568 판결
	<b>재판부</b>	이강원(재판장), 강상욱, 정재훈
	<b>판결취지</b>	롯데마트가 입점업체와 계약을 체결할 때 서면을 작성하지 아니하였고, 입점업체로부터 종업원을 파견받아 사용하였는데, 이에 대한 공정위의 과징금 부과처분이 적법하다고 인정한 사례
8	<b>사건번호</b>	서울행정법원 2013.9.24. 선고 2012구합43352 판결
	<b>재판부</b>	진창수(재판장), 이강호, 김혜성
	<b>판결취지</b>	대형마트에 대한 영업시간 제한 조례가 적법하다고 인정한 사례
9	<b>사건번호</b>	서울중앙지방법원 2013.10.24. 선고 2013고합569 판결
	<b>재판부</b>	김환수(재판장), 양성욱, 김이슬
	<b>판결취지</b>	박근혜 대통령의 부친 박정희 전 대통령과 동생 박지만씨에 대한 허위사실을 공표한 혐의에 대한 국민참여재판에서 배심원의 무죄 평결을 받아들여 무죄를 선고한 사례
10	<b>사건번호</b>	서울중앙지방법원 2013.10.31 선고 2008가합74845 판결
	<b>재판부</b>	윤종구(재판장), 서전교, 백지예
	<b>판결취지</b>	대한민국(경찰청)이 2008년 촛불시위를 이유로 광우병국민대책회의, 참여연대, 진보연대 등을 상대로 제기한 손해배상 청구를 기각한 사례
11	<b>사건번호</b>	서울고등법원 2013.11.8. 선고 2012나19910 판결
	<b>재판부</b>	김용대(재판장), 박순영, 김유범

	<b>판결취지</b>	고등교육법과 규칙·훈령만으로는 학생들이 기성회비를 직접 납부할 법령상 의무를 진다고 볼 수 없다며 국립대들이 학칙으로 기성회비 징수를 규정한 것은 학칙 제정의 한계를 벗어났다고 판단한 사례
12	<b>사건번호</b>	서울중앙지방법원 2013.8.22. 선고 2013구합186 판결
	<b>재판부</b>	이범균(재판장), 이보형(주심), 오대석
	<b>판결취지</b>	탈북 화교 남매 간첩 사건에 대하여 국가보안법 전부 무죄를 선고한 판결

## 나. 걸림돌 후보 판결

1	<b>사건번호</b>	대법원 2013.2.24. 선고 2011도15315 판결
	<b>재판부</b>	민일영(재판장), 이인복, 박보영(주심), 김신
	<b>판결취지</b>	국회의원의 면책특권은 국회 내에서의 활동에서만 인정되며, 공개되지 않은 내용을 인터넷 홈페이지에 공개하는 것은 통신비밀보호법 위반을 인정한 노회찬 의원 사례
2	<b>사건번호</b>	대법원 2013. 6. 27. 2009추206판결
	<b>재판부</b>	박병대(재판장), 양창수, 고영한, 김창석(주심)
	<b>판결취지</b>	교과부장관이 경기도 교육감에게 시국선언에 참여한 교사에 대하여 징계절차를 취하라는 직무이행명령은 적법하다고 판단한 사례.
3	<b>사건번호</b>	헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌마815
	<b>재판부</b>	전원재판부 (전원일치)
	<b>판결취지</b>	투표시간연장 헌법소원을 기각한 사례
4	<b>사건번호</b>	헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌마174
	<b>재판부</b>	전원재판부 반대의견: 박한철, 김이수, 이진성

	<b>판결취지</b>	선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정하고 있는 공직선거법 제15조 제1항이 19세 미만인 사람의 선거권 및 평등권을 침해하지 않는다고 판단한 사례
5	<b>사건번호</b>	청주지방법원 2013.8.22. 선고 2013구합678 결정
	<b>재판부</b>	최병준(재판장), 이경민, 권수아
	<b>판결취지</b>	충북도민 1만6천여명의 서명을 받아 발의한 충북학생인권조례안에 대한 각하처분 취소청구를 기각하여 주민의 조례발의권과 학생인권을 도외시한 사례.
6	<b>사건번호</b>	대법원 2013.9.26. 선고 2011다53683 등 판결
	<b>재판부</b>	전원합의체
	<b>판결취지</b>	키코(KIKO)가 환헤지에 적합한 구조라고 판단하여 은행의 약탈적 금융상품 판매를 용인하고, 적합성 원칙 및 설명의무 위반에 따른 손해 배상책임을 30~35%로 제한한 사례
7	<b>사건번호</b>	서울중앙지방법원 2013. 10. 10. 2013가합14151
	<b>재판부</b>	고영구(재판장), 장재익, 성인혜
	<b>판결취지</b>	불법구금과 고문으로 조작된 국가보안법 위반 등의 사건이 재심에서 무죄로 선고되고 국가에게 책임을 묻는 국가배상청구 소송에서 시효 정지 규정을 준용하여 재심판결 확정일로부터 9개월이 지나서 소송이 제기되었으므로 소멸시효가 완성되었다는 이유로 국가책임을 배척한 사례.



## 부 록

- 주요 사건 분석
- 2013년 인권일지

2013 한국인권보고서



부록1

## 주요 사건 분석



2013 한국인권보고서

화교남매 간첩사건 1심 무죄 판결의 전말  
김용민 변호사 (민변 통일위원회)

공공의료의 몰락 - 진주의료원 폐업사태  
정소홍 변호사 (민변 민영화반대 TF)

대한문 앞 집회의 자유를 위하여  
조현주 변호사 (민주노총 법률원)

버마민주화 지원을 위한 연대활동 - 버마헌법 개정 활동  
김자연 변호사 (민변 국제연대위원회)

## 화교남매 간첩사건 1심 무죄 판결의 전말

김용민 변호사 (민변 통일위원회)

### I. 들어가며

2013. 1. 새해 탈북자 사회를 혼돈으로 몰아갔고 전국을 떠들썩하게 했던 소위 서울시 공무원 간첩사건이 언론에 보도되었다. 탈북자 출신 서울시 공무원이 업무수행 중 취득한 탈북자 약 1만여명의 정보를 북한으로 넘겼다는 것이 주된 보도였다. 그로부터 약 7개월이 지난 2013. 8. 22. 위 간첩사건은 법원에 의해 무죄가 선고되었다. 이 사건은 국정원의 부실한 수사와 검찰의 무리한 기소 그리고 언론의 무책임한 보도가 공동으로 만들어 낸 한편의 영성한 추리소설이었다. 공동변호인단은 소위 서울시 공무원 간첩사건으로 불리던 위 사건에서 정치적 의도를 배제시키기 위해 화교남매 간첩사건이라고 부르기로 하였다. 아래에서는 화교남매간첩사건이 어떻게 무죄가 선고되었는지 그 경위에 대해 설명하겠다.

### II. 공소사실의 요지

국정원과 검찰에서 주장하는 피고인의 혐의는 크게 두 가지이다. 하나는 간첩행위 등을 하였다는 국가보안법위반, 다른 하나는 화교신분을 속이고 탈북자로 보호신청을 하여 정부로부터 정착지원금을 받았고, 허위사실로 대한민국 여권을 발급받아 사용하였다는 것이다.

#### 1. 국가보안법위반

피고인에 대한 국가보안법위반 혐의는 총 9가지이며 아래와 같다.

(1) 피고인은 2006년 6월경 북한에 밀입북하였다가 북한 회령시 보위부에 공작원으



로 인입되어 지령을 받고 남한에 잠입하였으며(특수잠입),

(2) 2006년 8월 도시바 14인치 노트북을 구해 북한 보위부에 이를 제공하였고(편의제공),

(3) 2007년 8월 중순경 두만강을 도강하여 북한으로 밀입북(탈출)하였으며,

(4) 국내에서 탈북자 정보를 수집하던 중 2011년 2월경 두만강을 도강하여 연길소재 PC방에 온 여동생에게 메신저를 이용하여 탈북자 약 50여명의 명단을 전달하여 회령시 보위부에 이를 전달하게 하고(국가기밀 탐지·수집·전달등),

(5) 2011년 5월경 수집한 탈북자 70~90여명의 정보를 여권을 갖고 중국에 나온 여동생에게 메신저를 이용하여 전달하여 회령시 보위부이 이를 전달하게 하였으며(국가기밀 탐지·수집·전달등),

(6) 2011년 7월 초순 두만강을 도강하여 북한에 밀입북하고(탈출), 회령시 보위부 반탐부부장을 만났으며(회합),

(7) 2012. 1월 24일 아버지와 함께 두만강을 도강하여 북한에 밀입북하여(특수탈출), 반탐부부장을 만났고(회합), 카메라 등을 선물로 제공하였으며(편의제공),

(8) 2012년 7월경 수집한 탈북자 50~60여명의 정보를 연길에 있는 여동생에게 메신저로 보냈고 여동생이 두만강을 도강하여 이를 보위부에 전달하였고(국가기밀 탐지·수집·전달등),

(9) 2012년 10월 25일경 한국침투 지령을 받은 여동생을 만났고(회합), 한국에 들어올 여동생에게 항공권을 사 주었으며(편의제공), 한국에 입국(특수잠입)하였다는 내용으로 기소되었다.

## 2. 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률위반, 여권법위반

피고인은 화교신분을 숨겨 북한이탈주민 보호결정을 받아 정착지원금 등 약 2,500만원을 지원받았고, 거짓을 기재하여 부정한 방법으로 여권을 발급받아 사용하였다는 것으로 기소되었다.

## 3. 국가보안법위반 혐의에 대한 증거관계

피고인의 국가보안법위반 혐의에 대하여 검사가 제출한 의미있는 증거로는 여동생의 진술이 거의 대부분이고 절대적이었다. 즉, 공소사실 중 (2)항 노트북 편의제공을 제외하고는 여동생의 진술이 거의 유일하거나 가장 중요한 증거였다. 기타 증거로는 탈북자 명단, 탈북자들의 진술 등이 있었으나 공소사실과 직접적인 연관이 있다고

보여지기 어려운 것들이 대부분이었다(특히 탈북자의 진술은 상당수의 탈북자들이 증인으로 출석을 거부하였고, 증인으로 나온 주요 탈북자들도 수사기관의 진술을 번복하거나 객관적 사실과 모순되는 취지의 진술을 하여 신빙성이 없었으며, 일부 탈북자의 경우 공소사실과 무관한 진술을 하였다).

### Ⅲ. 사건진행 경과 개요

피고인은 2004년경 탈북하여 한국에서 살고 있었고, 2006년 북한에 있던 어머니가 심장마비로 사망을 하여 장례식을 위해 밀입북한 사실이 있었다. 그 이후 2011.7.9. 북한에 남아 있던 피고인의 아버지와 여동생이 북한의 집을 팔고 중국 연길로 이사를 나와 중국에서 정착을 하였다. 피고인은 여동생을 한국으로 데려오기 위해 2012. 10. 30. 제주도를 통해 여동생과 한국으로 입국하였고, 여동생은 그 때부터 국정원의 중앙합동신문센터에서 조사를 받게 되었다. 여동생에 대한 강도 높은 조사가 어느 정도 마무리 되자 2013. 1. 10.경 피고인이 국정원에 체포되었고, 당일 대대적인 언론보도가 있었다. 위 사건은 2013. 1. 18.경에서야 민변에 접수되었고, 변호인의 조력을 받지 못한 피고인 혼자 조사를 받고 있었다. 한편, 검찰은 2013. 2. 26. 피고인을 국가보안법위반 혐의 등으로 기소하였고 변론준비기일도 잡히기 전에 여동생에 대하여 긴급하게 증거보전신청을 하였다. 2013. 3. 4. 안산지원에서 여동생에 대한 증인신문이 이루어졌고, 여동생 진술의 모순점이 많아 이를 확인하기 위해 공동변호인단이 3. 23.경 중국 연길에 있는 피고인의 집에 다녀왔다. 피고인의 집에서 알리바이를 입증할 수 있는 가족사진 등을 발견하고 돌아와 2013. 4. 4. 첫 공판준비기일을 맞이하였다. 피고인은 첫 공판기일 전에 국민참여재판을 신청하였다. 한편, 피고인의 여동생이 여전히 중앙합동신문센터에 감금되어 있는 것이 부적법하다고 판단하여 인신보호법상 구제청구를 법원에 신청하였고, 2013. 4. 22. 국정원에 인신구제청구서 부분이 송달되었다. 그러자 국정원은 갑자기 그 다음 날 여동생에 대하여 북한이탈주민보호법상 보호신청에 대한 비보호결정을 하였고, 같은 날 법무부로부터 출국명령을 받았다. 2013. 4. 26. 여동생에 대한 인신구제심판이 서울중앙지방법원에서 열렸고, 여동생은 그 날 중앙합동신문센터에서 나오게 되었다. 여동생은 민변에서 변호인들 및 지인들과 대화를 한 후 자신이 왜 허위진술을 하게 되었는지를 변호인들에게 설명하였고, 다음 날인 4. 27. 기자회견을 하게 되었다. 여동생이 나온 이후 여동생에 대한 증인신문이 중요하다고 판단하여 공판기일에 제한

이 있는 국민참여재판을 2013. 5. 6.경 철회하게 되었다. 한편, 피고인에 대한 공판은 공판준비기일 4회, 공판기일 15회를 진행하였고, 그 과정에서 여동생, 국정원직원 5명, 탈북자 7명에 대한 증인신문과 기타 증거조사를 하였다. 그리고 공동변호인단은 2차례의 추가 중국 방문을 통해 새로운 증거들을 수집하여 재판부에 제출하였고 결국 2013. 8. 22. 피고인에 대한 국가보안법위반 9가지 혐의 모두 무죄를 선고받았다.

#### IV. 수사과정 및 공판기일 전까지의 경과

1. 피고인은 북한에서 태어나고 자란 재북화교로 북한에서 살면서 의대까지 졸업하였다. 한편, 피고인은 북한에서 준의사로 근무하다가 북한사회에 대한 염증과 남한에 대한 동경으로 2004년경 탈북하여 한국에서 정착해 살고 있었고, 2011. 6.경 서울시에 계약직 공무원으로 임용되었다. 피고인은 2006. 5. 21. 북한에 있던 어머니와 전화통화를 하다가 회령에 있던 어머니가 북한 보위부 전파탐지 요원에 적발되어 심장마비로 사망하였다. 이에 피고인은 어머니 장례를 치르기 위해 2006. 5. 23.경 북한에 밀입북하였고<sup>1)</sup> 어머니 장례를 치른 이후 중국으로 나와 연결에 있는 외당숙의 집에 2~3일 머문 후 친척들과 장춘으로 이동하였고 북경에서 온 여자친구와 함께 장춘 이모집에 약 10일 가량 머물다가 함께 북경으로 갔는데 그 무렵 수두를 앓아 북경에서 치료를 받았다.

2. 피고인은 어머니 장례식을 위한 밀입북으로 2009년경 국정원의 강도 높은 조사를 받았으나 결국 남북교류협력법위반에 대하여 공소시효 만료로 불기소처분을 받았다. 그리고 2007년에 피고인을 북한에서 봤다는 탈북자들의 진술을 확보하였으나 검찰은 탈북자들의 진술을 믿을 수 없다며 그 진술들을 배척하고 피고인의 추가 밀입북 혐의를 모두 불기소처분 하였다. 그럼에도 불구하고 검사는 기존 탈북자들의 진술을 본 사건에서 유죄의 증거로 제시하였다. 한편, 국정원은 당시에 피고인에게 국가보안법위반 혐의를 두고 계속 수사를 해 왔으나 여동생에 대한 조사를 하기 전까지는 아무런 혐의점이나 증거를 찾지 못하였다.

1) 피고인은 어머니 장례를 치르기 위해 2006. 5.경 밀입북(중국에서 통행증을 발급받아 정상적으로 입북함)한 이후 한 번도 밀입북을 한 사실이 없다.

3. 한편, 피고인은 남한에서 성공적인 정착생활을 하였고, 북한에 남겨져 있던 아버지와 여동생은 2011. 7. 9. 중국으로 완전히 이사를 나왔다. 피고인 가족은 재북화교이기 때문에 이사를 나올 수 있었으며, 당시 어머니 유골을 화장하여 모시고 나와 중국 장춘에 이장을 하였다.

4. 피고인은 여동생을 한국으로 데려오고 싶어 하였고, 여동생 역시 한국에 오고 싶어 하여 여동생을 데리고 2012. 10. 30. 제주공항을 통해 한국으로 입국하였다. 여동생은 즉시 탈북자로서 보호신청을 하였다.

5. 국정원은 여동생을 중앙합동신문센터에 수용하고 조사를 시작했는데 처음에는 여동생이 진성탈북자인지 여부에 대한 조사를 하다가 약 5일 만에 화교라는 사실을 추궁하기 시작하였고 결국 여동생 화교임을 인정하게 되었다.<sup>2)</sup> 그러나 국정원이 여동생으로부터 화교라는 시인을 받는 과정에서 명백한 가혹행위가 있었다. 국정원 직원들은 여동생에게 화교임을 시인하라고 추궁하였고 여동생이 이미 한국에 정착해 있는 오빠를 생각하여 강하게 부인하자 여동생 가슴과 등에 “회령화교 유00”이라고 기재한 종이를 붙이고 다른 탈북자들이 있는 숙소로 데려가 세워둔 채 망신주기를 하였다. 그 이후 여동생은 화교라는 사실을 인정하게 되었고, 더 나아가 오빠의 간첩행위를 진술하게 되었다.

6. 여동생은 합선센터에서 약 6개월 동안 독방에 감금되어 있었고, 조사 초기 강도 높은 조사와 두려움 등을 이기지 못하고 오빠인 피고인이 북한에 밀입북 하였다는 허위사실을 먼저 자백하게 되었다. 그러자 국정원 직원들이 피고인의 간첩행위도 자백하라고 추궁하여 결국 여동생은 피고인과 함께 간첩행위를 했다고 허위진술을 하게 되었다. 이에 따라 피고인은 2013. 1. 10.경 긴급체포 되었고, 언론에 대대적으로 보도가 된 것이다.

7. 2013. 1. 18.경 피고인의 사건이 천주교인권위원회를 통해 민변에 접수되었고, 장경욱 변호사가 최초로 국정원에 접견을 다녀 온 뒤 공동변호인단을 꾸리게 되었다 (공동변호인단 천낙봉, 장경욱, 양승봉, 김용민, 김진형, 김유정, 설창일, 이광철, 김남국 변호사, 간사 장연희).<sup>3)</sup>

2) 사실 국정원은 처음부터 여동생이 화교라는 사실을 알고 있었던 것으로 보인다. 국정원 직원의 증언에 의하면 피고인의 아버지 이름을 전산망에 입력하자 가족관계 및 화교여부가 모두 확인이 되었다는 취지로 진술하였다.

3) 피고인은 조사 초기부터 변호인의 조력을 받고 싶다고 요구하였고, 변호인의 조력 없이는 조사를 받

8. 이후 공동변호인단은 국정원 및 서울구치소에 피고인을 수시로 접견하면서 변론을 준비하였다. 당시 피고인은 국정원 조사를 매우 두려워하고 있었고, 식사조차 거의 할 수 없을 정도의 불안감을 보였으나 너무 억울한 심정에 용기를 내어 스스로를 변호하고 있었다. 한편, 피고인은 동생이 그런 허위 자백을 했다는 것이 믿겨지지 않는다고 하여 수사기관에 계속 대질을 요구하였으나 끝까지 대질신문이 이루어지지 않았다.

9. 피고인은 사건이 국정원에서 검찰로 송치된 이후 검사에게 동생과의 대질을 요구하였으나 거절당하였다. 피고인은 국정원 직원들이 검찰에 송치되면 여동생을 만나게 해 주겠다고 하였으나 실제로 만날 수 없게 되자 국정원에게 속았다는 생각을 하게 되었다. 피고인은 검사에게 국정원의 약속을 말하면서 여동생과 대질을 허락하지 않을 경우 묵비권을 행사하겠다고 하여 결국 묵비권을 행사하고 조사를 마쳤다.

## V. 재판진행 경과

1. 서울중앙지방법검찰청의 한정화 검사는 2013. 2. 26. 피고인을 국가보안법위반 혐의 등으로 서울중앙지방법원에 기소하였다.

2. 그 후 검찰은 피고인 사건의 거의 유일한 증거인 여동생에 대하여 출국가능성 및 진술번복 가능성을 이유로 증거보전신청을 하였고, 기습적으로 2013. 3. 4. 안산지원에서 증거보전절차가 진행되었다. 당시 변호인들은 진술번복 가능성을 이유로 하는 검사의 증거보전절차가 부적법하다고 주장하여 증거보전신청의 기각을 구하였고, 이미 기소를 한 상태에서 다른 법원에 증거보전절차가 진행되는 것이 부적절하다는 이유로 이송신청을 하였으며, 기습적인 신청과 기일지정에 따라 기록 복사를 간신히 하여 재판준비가 부족한 상태임을 피력하여 연기신청을 하였으나 모든 신청이 기각되고 증거보전절차가 진행되었다.

3. 증거보전절차에서 여동생은 계속 울면서 답변을 잘 하지 못하였고, 가끔씩 뒤를 돌아보며 눈치를 보는 등 매우 불안해 하는 모습을 보였다. 그럼에도 불구하고 피고인에 대한 공소사실을 인정하는 취지의 증언을 하였다. 이후 변호인과 피고인이 한

지 않겠다고 하였으나 국정원은 이를 무시하고 조사를 강행하였다.

반대신문 과정에서 중요 사항에 대한 증언을 반복하게 되었고, 국정원의 회유가 있었음을 간접적으로 시인했다.<sup>4)</sup> 특히, 2011. 7. 9. 북한 회령에 있던 집을 완전히 팔고 중국으로 이사 나온 사실을 인정하였고, 2012년 설 무렵의 행적, 2012년 10월경 한국에 입국 직전의 행적 등에 대해서는 객관적인 증거들과 다른 진술을 하였다. 한편으로, 변호인들의 접견을 희망한다는 의사를 강력하게 표현하였다. 그러나 증거보전절차 다음 날부터 신청했던 변호인들의 합동신문센터에 접견은 모두 거부당하였고, 현재 준향고를 한 상태이다.

4. 변호인들은 여동생의 증거보전절차 증언과 수사기관에서의 진술에 대한 신빙성을 확인하기 위해 2013. 3. 23.경 중국으로 조사를 다녀왔고 사진 등 유용한 증거를 확보해 왔다. 특히 2012년 설 무렵 피고인의 가족사진이 발견되어 여동생의 진술이 허위라는 것을 확인하였고, 피고인의 아버지와 외삼촌을 만나 면담한 결과 여동생이 허위의 진술을 하고 있다는 것을 확신하게 되었다.

5. 2013. 4. 4. 첫 공판준비기일이 열렸고, 검찰에서는 피고인 및 여동생을 수사하였던 이시원 검사가 출석하였고, 공동변호인단이 모두 출석한 가운데 피고인은 국가보안법 사건 최초로 국민참여재판을 신청하였다. 이에 대하여 검사가 반대의견을 제시하였으나 재판부는 변호인의 반론을 받아들여 증인신문 등의 재판일정을 고려하여 국민참여재판을 진행하겠다고 하였다.

6. 한편, 공동변호인단은 검사가 2013. 2. 26. 피고인이 화교라는 사실을 전제로 기소하였기 때문에 여동생의 신분도 화교라고 밝혀진 이상 여동생이 더 이상 중앙합동신문센터에 있을 이유가 없으므로 불법감금 내지 구금에 해당한다고 판단하였다. 따라서 여동생에 대하여 인신보호법상 구제신청을 청구하자는 의견을 모았고, 공동변호인단이 직접 청구하는 것은 오해의 소지가 있을 것으로 보여 천주교인권위원회의 도움을 받아 공익법그룹 공감에서 청구대리를 하였다.

7. 여동생에 대한 인신구제청구는 2013. 4. 22. 국정원에 부분이 송달되었다. 그러자 약 6개월 동안 독방에서 방치되어 있던 여동생에게 갑자기 다음 날(4. 23.) 북한 이탈주민보호법에 따른 비보호결정이 내려졌고, 강제출국명령이 내려졌다. 국정원은 적어도 여동생이 화교라는 사실을 인정한 2012. 11. 5.경에 바로 비보호결정을 했어

4) 여동생은 자백을 하면 오빠와 한국에서 살 수 있게 해 주겠다는 약속을 국정원이 했다고 증거보전절차에서 여러 번 진술하였다.

야 함에도 그렇게 하지 않았고, 피고인이 한국국적이므로 신중한 조사가 필요했다고 하였다. 그러나 국정원은 동시에 피고인에 대하여는 화교라는 사실을 집중 추궁하였고, 결국 검사가 2. 26. 피고인이 화교라는 것을 전제로 북한이탈주민보호법위반 및 여권법위반으로 기소하였으므로 검사의 기소일 이후에는 여동생도 화교라는 것이 행정적으로도 확인되었으므로 바로 비보호결정을 했어야 한다. 그럼에도 불구하고 국정원은 여동생을 중앙합동신문센터 밖으로 데리고 나오겠다는 인신구제청구서 부분이 송달받자 그제야 갑자기 여동생의 화교신분을 인정하고 비보호결정을 함과 동시에 법무부에 통보하여 강제출국명령을 받았다. 한편, 국정원은 위 인신구제청구 부분을 받은 다음 날 무렵 여동생을 CCTV가 있는 기존의 독방에서 CCTV가 없는 독방으로 바꿔주었으며, 제한적으로나마 TV시청을 허락하였다. 그러면서 국정원은 강제출국명령을 받으러 다녀오는 날 그 의미를 잘 모르는 여동생에게 여전히 한국에서 살 수 있게 해 주겠다고 거짓말을 하고 집을 구해주겠다고까지 하였다. 한편으로 검사는 법정에서 여동생을 한국에 체류할 수 있도록 다양한 방법을 검토하고 있는데 한국에서 결혼하는 방법도 있다고 진술하였다. 국정원과 검찰의 위와 같은 행동들은 여동생을 피고인 및 변호인과 절대로 만나지 못하게 하려고 했다는 관점에서 보면 모두 이해가 되는 것들이었다.

8. 2013. 4. 26. 서울중앙지방법원에서 여동생에 대한 인신구제청구 재판이 열렸다. 재판장은 여동생에 대하여 비보호결정 및 강제출국명령이 내려졌음을 이유로 여동생이 더 이상 중앙합동신문센터에 있을 근거가 없으니 자유롭게 거주지를 결정하라고 하였다. 피고인의 여동생은 재판장의 위와 같은 안내에도 불구하고 피고인에게 불이익이 생기지 않을까 염려스러워 약 1시간 30분 동안 중앙합동신문센터에서 나올지 여부를 고민하였다. 그 과정에서 국정원 여직원들이 여동생을 여자화장실로 데리고 가 설득을 하였고 큰삼촌이라는 국정원 직원과 전화통화를 하도록 하였다. 그러나 당시 공동변호인단이 모두 남자변호사라 여자화장실 밖에서 발만 동동 구르고 있었다. 결국 공동변호인단과 국정원의 날 선 대립 끝에 여동생은 하루만 변호인을 따라 가겠다고 하고 중앙합동신문센터에서 나오게 되었다.

9. 여동생은 민변에서 아버지 등 가족과의 전화통화 및 지인과의 만남을 가진 이후 자신이 국정원에게 속았다는 것을 깨닫고 다음 날 중앙합동신문센터에 돌아가지 않고 오빠의 억울함을 밝히겠다고 다짐하였다. 여동생은 2013. 4. 27. 간첩조작사건 기자회견을 하였고<sup>5)</sup>, 공동변호인단은 여동생을 증인신문하는 것이 무엇보다 중요하

5) 위 기자회견과 관련하여 국정원 수사관 3명(국정원이 원고가 아님)은 변호인들을 상대로 각 2억원씩

다고 판단하여 국민참여재판을 철회하게 되었다. 당시 재판부는 국민참여재판을 하는 경우 5일 연속 공판기일을 지정할 수 있으나 이를 초과하는 것은 곤란하다고 하였고, 여동생에 대한 증인신문에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되어 국민참여재판을 철회한 것이다.

10. 그 후 재판에서는 여동생에 대한 증인신문과 여동생을 조사한 국정원 직원들에 대한 증인신문 및 대질신문, 탈북자들의 증인신문 등을 진행하였고, 공동변호인들이 3차례 중국 방문을 통해 수집한 증거제출 및 검사의 증거에 대한 반박 등을 담은 증거조사를 진행하였다.

11. 피고인에 대한 재판은 4차례의 공판준비기일과 15차례의 공판기일을 진행하였고, 한 차례 변론재개를 거쳐 2013. 8. 22. 선고되었다.

12. 재판부는 피고인에 대한 국가보안법위반 혐의 9가지 모두에 대하여 무죄를 선고하였고, 북한이탈주민보호법위반 및 여권법위반에 대하여 유죄로 인정하면서 징역 1년에 집행유예 2년을 선고하였다.

## VI. 1심 판결문 요약

1. 법원은 국가보안법위반 혐의 9가지에 대하여 여동생의 진술 증거인 8가지 혐의와 기타 증거로 기소된 편의제공(노트북제공)에 대하여 분리하여 판단하였다.

2. 여동생의 진술에 대한 증거능력

여동생이 비록 수사기관에서 참고인으로 조사를 받았으나 실질적으로 피의자 신분이었음을 인정하는 전제에서, 여동생의 각 진술서는 진술거부권이 고지되지 않고 작성된 것으로서 증거능력이 없고(위법수집증거), 국정원 작성 여동생에 대한 진술조서는 피고인과 공범관계가 있기 때문에 피고인이 증거로 함에 동의하지 않고 있어(내용부인) 그 증거능력이 없다고 판단하였다.

---

배상하라는 손해배상청구소송을 제기하였다. 그러나 정작 원고로 나선 수사관은 자신 명의로 소송을 제기하였음에도 소송제기 사실조차 잘 알지 못하고 있었다. 이는 국가기관이 변호인의 변론권을 침해하기 위해 우회적으로 소송을 제기한 것으로 보이며 민변에서 공동변호인단을 꾸려 대응하고 있다.



다만, 여동생의 증거보전절차에서의 진술과 증거능력이 부인되지 않은 수사기관에서의 진술(검찰 진술조서 및 국정원 진술조서 일부)에 관하여는 변호인이 고문으로 인한 임의성 없는 진술 내지 위법수집증거라고 주장한 것을 모두 배척하고 증거능력을 인정하였다.<sup>6)</sup>

### 3. 여동생 진술의 신빙성

증거능력이 인정된 여동생의 진술에 대하여 법원은 여동생 진술이 객관적인 증거와 모순되고(2012. 1. 23. 행적, 2012. 10. 30. 아버지의 행적), 진술의 일관성이 없으며(진술전부 번복, 메신저 변경, 해외도피처 변경 등), 합리성이 없는 부분이 있어(두만강 도강할 이유가 없음, 중국으로 이사한 내용 등) 신빙성을 인정할 수 없다고 판단하였다.

4. 법원은 국가보안법 8가지 범행에 대한 검찰의 기타 증거(탈북자 명단, 탈북자 진술 등)들에 대하여도 피고인의 범행을 인정하기에 부족하다고 판단하였다.

### 5. 편의제공(노트북제공)에 대하여

피고인이 2006. 8. 23.경 외당숙 국상걸을 통해 북한 보위부에 노트북을 제공하였다는 공소사실에 대하여 재판부는 이를 인정하는 국상걸의 진술서와 수사기록 그림 등이 있다고 할 것이나 반대신문권이 보장되지 않은 진술서를 주된 증거로 공소사실을 인정할 수 없고, 그 신빙성도 담보되지 않으며, 다른 증거들도 유죄로 인정하기 부족하다고 판단하였다.

6. 재판부는 피고인에 대한 국가보안법위반 혐의에 대하여는 전부 무죄를 선고하였고, 북한이탈주민보호법위반, 여권법위반 등에 대하여 유죄를 인정하여 징역 1년에 집행유예 2년을 선고하였다. 결국 7개월간의 수감생활을 하던 피고인은 선고 당일 서울구치소에서 나올 수 있게 되었다.

6) 이 부분에 대하여 재판부가 고민한 흔적을 엿볼 수 있으나 결국 국정원의 고문이라는 사실을 명시적으로 인정하기 어려웠다고 보인다. 그러나 여동생 진술의 임의성을 인정한 재판부의 판단은 여동생 진술의 신빙성을 배척하면서 모순점이 드러나게 되었다. 즉 여동생이 국정원에서 피고인이 간첩행위를 했다고 자유롭게 진술한 그 이유를 전혀 설명할 수 없고, 그러한 진술의 신빙성을 배척하였기 때문에 여동생이 제정신이 아니고서야 국정원과 검찰에 허무맹랑한 거짓말을 할 이유가 없어 진술의 동기가 이해되지 않는다.

## VII. 이 사건의 의미에 대하여

### 1. 서설

2013. 11. 20. 현재 이 사건은 서울고등법원에서 항소심이 진행 중이고 대법원 상고 심도 예상되고 있기 때문에 현 상태에서 이 사건의 의미를 논하는 것이 조심스럽기는 하나 1심법원 판결의 의미와 이 사건 자체가 갖는 의미에 대하여 간략하게 언급 하겠다.

### 2. 탈북자 사회에 대한 충격

(1) 화교남매간첩사건은 탈북자 1만명의 정보가 북한에 넘어갔다는 언론 보도에 따라 탈북자 사회에 엄청난 혼란과 불신을 가져왔고, 탈북자들에 대한 부정적인 시각이 증폭되어 향후 공무원 임용이나 취업 등에 불이익을 받을 가능성이 매우 커졌다.

(2) 한편, 화교남매 본인들과 가족들에게는 치유되기 어려운 정신적, 육체적 고통을 안겨 주었다.

### 3. 긍정적 평가(1심 판결에 대한 평가 등)

(1) 탈북자 사회에 악영향을 미쳤다는 점과 반대로 다행스러운 면도 있다. 1심 판결에서는 국정원의 수사방식에 대한 위법성을 분명하게 지적하였다. 여동생은 참고인이 아니라 피의자 신분이었음에도 불구하고 국정원과 검찰은 변호인의 조력을 받을 권리 등을 차단하기 위해 계속 참고인 조사를 진행하였다. 그러나 법원이 국정원과 검찰의 이러한 수사관행에 대해 위법하다고 판단하였는데 이러한 판단은 향후 다른 대공수사 및 일반 수사에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

(2) 기존 국가보안법위반에 대하여 법원은 증거의 상당수가 북한이나 중국 등 국외에 있음을 이유로 증거가 불충분 할 수 있다는 점을 용인하여 쉽게 유죄판단을 한 경향이 있었는데 위 판결에서는 그러한 점을 고려하더라도 무죄추정의 원칙이 완화되거나 후퇴되어서는 안된다고 명시하였다. 만약 증거수집이 어렵다는 공안사건의 특수성만 강조하여 무죄추정의 원칙이 후퇴하거나 검사의 입증책임이 완화된다면 국

가기관에서 얼마든지 간첩을 만들어 낼 수 있고, 그 피해자가 우리 자신이거나 가족, 이웃이 될 수 있다. 그러므로 얼룩진 우리 현대사에 비추어볼 때 공안사건일수록 무죄추정의 원칙이 더 강조되어야 할 것이다.

(3) 다만, 법원에서는 여동생의 진술을 믿을 수 없다고 하면서도 여동생에 대한 국정원의 폭행, 협박, 회유가 없었다고 판단하였으나 이는 여동생이 아무런 이유 없이 자신과 오빠를 파멸로 몰아 갈 수 있는 진술을 왜 하게 되었는지 자체를 설명할 수 없다는 모순점이 있다. 법원에서는 여동생의 진술에 대한 신빙성을 배척하면서도 국정원의 고문행위를 인정하기까지는 매우 어려웠던 것으로 보여 아쉬움이 남는다.

(4) 한편, 기존의 국가보안법 사건과 달리 이 사건에서는 피고인에 대한 국가보안법 위반 혐의 전체에 대하여 무죄가 선고된 것은 매우 이례적이라 할 것이다. 여기에는 피고인이 변호인의 조력을 받지 못한 초기 약 10일 동안 끝까지 자신의 무고함을 주장하면서 허위자백을 하지 않았던 용기와 그 이후 변호인의 조력을 받으면서 변호인들과의 견고한 신뢰관계가 가장 큰 역할을 하였을 것이라 보인다. 나아가 국정원 수사의 부실함을 여지없이 드러낼 수 있었던 것은 변호인들의 현장조사였다고 할 것이므로 이 사건은 향후 유사 사건을 처리함에 있어 현장조사의 중요성을 알려주는 선례가 될 것이다.

#### 4. 남은 문제점들

##### (1) 중앙합동신문센터의 문제

이 사건에서 피고인이 간첩으로 만들어지게 된 결정적인 역할을 한 것이 여동생의 진술이었다. 한편, 여동생은 약 6개월 동안 중앙합동신문센터에서 독방에 수용된 채 조사를 받아왔다. 중앙합동신문센터는 북한이탈주민보호법에 따라 국정원에서 보호 결정 여부를 위한 기초조사를 하는 곳이다. 중앙합동신문센터에서의 조사는 법적 성격이 행정조사로서 대상자가 탈북자인지 여부, 법상 보호결정을 할 수 있는지 여부에 대하여 필요최소한으로 조사가 이루어져야 할 것이다. 그러나 현실은 이와 매우 달랐다. 우선 중앙합동신문센터의 존재나 위치, 기능 등에 대하여 모든 것이 베일에 가려져 있어 통제받지 않은 권력행사가 이루어 질 수 있고, 법에 의하여 최장 6개월 간 수용(사실상 감금)할 수 있다. 이러한 조사기간 중에 우연히 간첩을 발견해 낼 가능성도 있으나 반대로 고의적으로 간첩을 만들어 내기에도 충분한 기간이고 장소 또한 베일에 가려있어 적절한 곳이다. 그리고 중앙합동신문센터 직원들은 국정원장

으로부터 사법경찰관리 임무를 부여받고 있어 언제든지 행정조사를 하다가도 수사를 할 수 있는 이중적 지위를 갖고 있다. 누가 언제 입국하여 중앙합동신문센터에서 조사를 받고 있는지 외부에서 알 수 없는 상황에서 과연 탈북자들의 인권을 보호하면서 조사가 이루어지는지에 대하여는 의문이 들고 있으며, 조사에서 수사로 나아가는 그 경계가 모호하기 때문에 피의자로서의 권리보호가 문제된다.

한편, 실제로 국가인권위원회에서 2005년 실시한 “국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구”에 따르면 탈북자들이 정부합동조사기관에서 조사기간이나 조사방법 등에 대하여 사전에 설명하지 않았고, 폭력을 당하거나 욕설, 반말로 무시당하는 등의 인권침해사례가 존재하였다. 위 조사 이후 탈북자들이 중앙합동신문센터에서 조사받는 동안의 인권이 개선되었다고 국정원은 주장하고 있으나 아무도 이를 확인하지 못하고 심지어는 국회에서도 보안이라는 명목으로 통제를 하지 못하고 있다.

## (2) 국정원 수사방식의 문제

국정원은 화교남매간첩사건이 공소사실에서와 같이 대부분의 범행이 중국이나 북한에서 이루어졌다고 주장하고 있다. 그렇기 때문에 중국현지에서 증거수집(진술서 확보, 사진촬영, 출입경기록발급 등)을 하는 등의 수사가 이루어졌는데 그 과정에서 우리나라와 중국이 체결한 형사사법공조조약에 따른 절차를 지키지 않았다. 따라서 형사사법공조조약을 위반하여 수집한 증거는 위법수집증거라고 보아야 할 것이다.

한편, 국정원은 피고인 사건에 제출하는 증거를 조작하거나 고의로 누락하는 등의 위법한 수사를 하였다. 구체적으로, 국정원은 피고인의 출입경기록을 중국에 있는 원본과 다르게 조작하여 증거로 제출하였다. 그리고 2012년 1월 설에 피고인이 연길에서 아이폰으로 촬영한 사진과 장춘에서 찍은 어머니 묘소사진에 대하여 북한에서 찍은 것이라고 속여 증거로 제출하였고, 피고인이 밀입북했다고 기소한 시기에 중국에서 통화한 내역이 있는 통화기록을 사전에 확보하고 있었으며, 여동생이 합동신문센터에서 작성한 수많은 진술서를 누락하였다가 변호인의 지적에 따라 뒤늦게 제출하는 등의 수사행태를 보였다.

국정원 중앙합동신문센터에서 여동생에 대한 조사에서는 고문하였다는 여동생의 주장이 나왔다. 여동생은 국정원 직원들에게 폭행당하고, 욕설, 폭언을 들었으며 잠을 안 재우는 등의 고문과 망신주기 등의 가혹행위를 당했다고 강력하게 주장하였다. 이에 대하여 국정원 직원들은 폭행과 욕설 등의 고문을 한 사실이 없다고 반박하였

다. 그러나 여동생에 대한 망신주기 행위가 있었음을 시인하였고, 반말로 수사한 사실, 처벌조항이 없는 진술번복죄라는 것으로 험박한 사실, 여동생이 자살시도 내지 자살시위를 한 사실, 달력을 제공하지 않고 독방에 수용하여 시공간적 차단(고문의 유형)을 한 사실을 인정하였다. 결국 국정원 직원들에 주장에 따르더라도 일정한 고문 내지 가혹행위가 있었던 것은 사실이라고 할 것이다.

마지막으로 국정원에서는 여동생에 대하여 피의자신분으로 조사하지 않고 계속 참고인 조사만 하였다. 여동생의 허위 자백에 의하면 여동생도 간첩행위의 중요한 공범이었음에도 불구하고 여동생을 입건하지 않고 계속 참고인으로만 조사를 하였다. 이는 변호인 접견교통권과 진술거부권 등을 차단하기 위한 방법이라고 추측되는데 결국 1심 법원의 판결에 의하여 위법한 수사임이 확인되었다. 이에 대하여 검사나 국정원은 여동생이 간첩수사에 많은 도움을 주었기 때문에 처벌하지 않으려 했다고 주장하고 있으나 수사기관에서 범죄의 혐의가 있으면 일단 입건을 하여 조사를 하고 가벌성이 낮은 경우에 불기소(국가보안법상 공소보류)처분을 하면 될 것이므로 타당하지 않은 주장이라고 할 것이다.

### (3) 국정원의 수사권이 합당한 것인지

위와 같이 국정원이 중앙합동신문센터에서 행정조사를 하면서 수사까지 하는 것이 합당한 것인지 고민해야 할 것이다. 국정원 직원은 정보수집기관의 직원으로서 신분과 직무에 대하여 스스로 기밀로 취급을 하고 있다. 동시에 수사기관으로서 국가보안법 등 일부 범죄에 대하여 수사권한을 갖고 있다. 수사권은 국민의 기본권을 가장 중대하게 침해하는 행정행위이므로 철저한 통제와 적법절차가 준수되어야 하는데 국정원 직원들은 정작 수사를 하면서도 이중적인 지위를 이용하여 자신들의 신분이나 직무는 알리지 않는 모순된 행위를 하고 있다. 그렇기 때문에 국정원이 어디에서 어떤 수사를 하는지 아무도 알 수 없으며 국정원의 입맛대로 수사라고 부르면 수사가 되고 정보수집이라고 부르면 정보수집이 되는 것이다. 이러한 방식의 수사가 타당한 것인지는 진지하게 고민을 해야 할 것이다. 본 사례에서도 여동생에 대한 초기수사를 담당할 직원들은 자신들이 중앙합동신문센터의 직원이므로 수사를 한 것이 아니라고 하며 조서도 작성하지 않고 신분도 밝히지 않았다. 그러나 여동생은 초기수사를 담당할 직원들에게 가장 큰 공포를 느끼고 있고 모든 허위자백을 그 직원들에게 했다. 즉, 적법절차를 거치지 않은 수사가 이루어졌음에도 변호인들이 집요하게 파고들어서야 간신히 이를 밝혀낼 수 있었고, 여전히 누가 수사를 했는지조차 확인되지 않고 있다. 이러한 책임의 분산과 은폐는 국정원으로 하여금 언제든지 간첩을 조

작해 낼 수 있다는 유혹을 불러일으킬 수 있는 요인이라고 판단된다. 따라서 국정원은 정보수집기관 본연의 임무에 충실하고 수사는 별도의 수사기관에서 담당하는 것이 타당할 것이다.

## 공공의료의 몰락 - 진주의료원 폐업사태

정소홍 변호사 (민변 민영화반대 TF)

### I. 들어가며

인간의 건강을 유지, 회복, 촉진하는 의료에 대하여 ‘공공의료’라는 용어를 사용하는 것은 동어반복 같지만 의료의 상업성, 즉 의료서비스를 통한 이익추구라는 현실에 대비되는 개념으로서 유용하다고 할 수 있다. 법적 용어는 ‘공공보건의료’로 국가, 지방자치단체 및 보건의료기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동이라고 정의되고 있다.<sup>1)</sup>

공공보건의료에 관한 법률에서 말하는 공공보건의료사업은 보건의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급에 관한 사업, 보건의료 보장이 취약한 계층에 대한 의료 공급에 관한 사업, 발생 규모, 전파 속도, 심각성 등을 고려할 때 국가와 지방자치단체의 대응이 필요한 질병의 예방과 건강 증진에 관한 사업, 기타 등으로, 국가, 지방자치단체 등 공공기관이 의료기관을 설립하여 빈곤한 계층에 시혜적으로 의료서비스를 제공하는 사업으로 보일 여지가 있으나 관련법만 보더라도 시혜적 사업만으로 오인되어서는 아니됨을 알 수 있다. 즉, 헌법 제36조 제3항(보건의권)을 비롯하여 건강권 등, 알권리, 자기결정권, 비밀보장을 명시한 보건의료기본법(제10조 내지 제13조), 건강권으로서 진료 받을 권리를 특정한 의료법(제15조 제1항), 긴급한 조치의 필요가 있는 환자의 권리를 위하여 응급의료를 받을 권리를 명시한 응급의료에 관한 법률(제3조) 등을 종합하여 보면 보건의료서비스를 받을 권리는 모든 국민의 보편적이고 구체적인 권리고 보건의료기본법, 국민건강보험법, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률 등에서 이에 상응하는 공공보건의료기관을 확충할 의무, 국민건강보험의 전국민가입제도로 그 수급권을 보호할 의무 등 국가의 의무 또한 구체적으로 적시하고 있음을 볼 때 공공의료는 공공이 의료기관을 설립하고 공공의 이익과 각 개인의 보건권(건강권)을 공평하게 실현시키기 위한 의료서비

1) 공공보건의료에 관한 법률 제2조, 이하 공공보건의료를 공공의료, 공공보건의료기관을 공공병원, 나머지 병원을 민간병원이라 칭함.

스 생산·배분을 의미하는 것이라고 보아야 할 것이다.

즉, 공공의료는 민간병원수의 빠른 증가, 건강관리의 인식과 행위 변화, 전국민건강보험의 실시 등 점진적 공공제도화 등을 고려하여 보면 국민의 세금으로 일부 의료취약계층에게 일방적으로 퍼주는 사업비중은 점차로 줄어들고, 5년마다 수립되는 보건 의료발전계획<sup>2)</sup>을 실제로 추진하고 민간병원이 수익을 담보하기 위한 편법으로 난립하는 과잉진료 문제, 일명 건강보험 3대 비급여(간병비, 상급별실, 선택진료)로 인한 의료비부담 등, 의료서비스 질과 비용 부담이라는 의료공백을 완충·방지시키는 것을 핵심사업으로 보아야 하는 것이다. 우리의 공공의료 강화는 수십년 동안 국가적 과제로 대두되었지만 양적 수준에서부터 너무 취약하여 질적 수준을 논의하는 것 자체가 벅찬 일이었다. 이런 현실에서 경상남도가 설립한 공공보건의료기관인 진주의료원<sup>3)</sup>이 해당 지방자치단체의 밀어붙이기로 청산되고 있는 것은 충격적인 사건이 아닐 수 없다.

공공의료의 강화에 역행하는 진주의료원 청산 사태는 공공의료 강화 방안을 고민하여야 하는 것 이외에도 너무 무리한 추진으로 많은 분쟁을 낳았다. 아래에서는 진주의료원 청산사태를 되짚어 보며 공공의료의 현실을 점검해보고자 한다.

## II. 진주의료원 사태 개요

### 1. 경상남도 등

진주의료원은 진주시 뿐 아니라 거창, 함양, 산천, 하동 등 경상남도 서부지역 유일의 병원급 공공보건의료기관으로 2010년 기준 18만명 이상의 환자가 이용하는 공공병원이었다.

2013. 2. 26. 홍준표 경상남도지사(이하 '경남도지사')는 경영적자의 원인으로 노조를 지목하며 폐업할 것을 발표하였고 진주의료원은 공석이었던 진주의료원 원장 직무대행 이름으로 이사회 결의를 통한 휴업예고, 진주의료원 소속 의료진 및 직원에 대한 계약해지, 환자들에 대한 퇴원 권고, 외래환자 접수중단, 의약품 납품 중지 결

2) 보건의료기본법 제15조

3) 법적 명칭은 '경상남도 진주의료원'



정 등 의료서비스 중단에 관한 일련의 과정을 거쳐가고 있었다. 보건복지부는 3. 20. 및 3. 26. 경상남도 및 진주의료원측에 공문을 보내 환자보호, 폐업불가라는 입장을 밝히기는 하였으나 권고 이상의 조치를 내리지 않아 경상남도를 강제하지는 못하였고, 3. 25. 경남도지사는 보건복지부 장관과의 면담에서 정부의 500억 지원이라는 불가능한 조건을 내걸어 위 폐업 방침을 확고히 했다.

2013. 3. 28. 경남도지사는 진주의료원을 폐쇄시키는 ‘경상남도의료원 설립 및 운영 조례 일부개정 조례안’(이하 ‘해산조례’)을 경남도의회에 제출하였고 도의회는 6. 11. 위 조례를 통과시켰다. 보건복지부장관의 위법성을 이유로 한 재의요구에도 불구하고 경남도지사는 재의 요청없이 7. 1. 위 조례를 공포하였고 보건복지부장관의 제소나 집행정지신청(지방자치법 제172조)은 없었다.

진주의료원은 위 조례가 통과되기도 전인 2013. 5. 29. 폐업신고를 하였고, 2013. 9. 25. 청산등기를 경료하고 진주의료원 건물 매각 등을 추진중이다.

## 2. 진주의료원 이용 환자

경남도지사의 최초 폐업 발표 당시(2013. 2. 26.) 입원환자는 약 200명이었고, 외래 환자는 그 10배도 넘을 것이라 추산되고 있었다. 경남도지사의 위 발표 이외에는 진료와 관련한 구체적인 처분도, 공고도 없었던 상태에서 입원환자들에 대한 퇴원 권유와 의료진 및 직원들에 대한 계약해지 통보가 시작되었다. 진주의료원의 4. 3.자 휴업신고 이후에는 환자들의 퇴원이 빠르게 진행되었고, 직원들에 대한 임금 및 퇴직금도 모두 정산(실제 지급은 미확인)되어 있었다. 장기입원환자의 경우 거동이 불편하고 지속적인 관찰이 필요하다는 특성으로 퇴원 또는 전원은 신중하게 고려되어야 한다. 그런데, 의사와 간호사 등 의료진에 대한 계약해지가 먼저 단행됨으로 인하여 의료진이 환자를 돌보고 싶어도 처방전 하나 내릴 수 없는 상황을 만들어 버렸다.

4. 10. 인도주의실천의사협의회의 직접 방문 및 면접조사, 4. 30.~5. 7. 기간 김용익의원실과 전국보건의료산업노동조합의 공동 면담조사 결과에 따르면, 4. 29.까지 진주의료원 본원과 노인병원에서 퇴원한 환자는 214명이었고, 퇴원한 사유는 담당주치의의 부재로 인한 불안감과 수시로 걸려오는 퇴원권유(압박) 전화때문이었다고 밝히고 있다. 특히, 기초생활수급자 등 의료급여권자들에게는 해당 공무원의 수시 전화에 의료수급권의 불이익까지도 염려하여야 했다고 한다.

더욱 심각한 것은 의료공백인데, 전화나 면접 등 방법으로 확인된 13명은 의료비나

의료진 문제로 치료를 중단하고 있었고, 주요 언론에 보도된 바와 같이 전원 이틀만에 할머니 한분이 돌아가신 비극이 발생한 것을 들 수 있다.<sup>4)</sup> 대한의사협회에서도 루게릭병, 뇌졸중 등 중증 고령환자의 경우 이송 자체의 위험성을 지적하였으나 속수무책이었다.

국가인권위원회는 환자인권침해 구제신청에 대하여 강제전원은 인권침해에 해당한다 하여 보건권 또는 진료받을 권리의 구체성에 관한 지적은 하였으나 이미 환자들이 퇴원 한 이후인 7. 23.자 결정이라는 시기적 문제, 경상남도 또는 진주의료원에 대한 강제력부족이라는 문제로 인하여 실효를 거두지 못하였다.

환자측이 중단 없는 계속적 진료를 받기 위하여 진주의료원 휴업에 대한 효력정지가 처분신청을 구하였으나 4. 11. 접수된 이후 현재까지도 결정이 나지 않고 있고 더 이상 진주의료원에서 진료를 받는 것은 불가능한 상태가 되었다.

### 3. 노동조합

진주의료원 폐업사유로 경남도지사가 지목한 것은 강성노조였다. 무엇이 강성이라는 것인지 정확하게 근거를 들고 있지는 않으나 기자회견 등을 종합하여 보면 진주의료원이 매년 적자를 내고 있고 그 주원인은 노조원들에게 지급되는 높은 임금이라는 의미인 듯 한데 이는 사실의 왜곡이다.

공공병원에 대하여 경영논리로 수익성을 논한다는 것도 어불성설이지만 가사 경상남도가 제시하고 있는 적자에 대한 분석과 대책이 필요하다고 하더라도 진주의료원의 경우 병원 신축·이전에 따른 비용 187억원이 부채로 계상되어 있다는 것을 감안하여야 한다. 이는 또한 국고보조금의 대상이기도 했다. 구체적으로는 국회 공공의료 국정조사에서 나타난 바와 같이 진주의료원의 부채는 279억 원으로 서울부산군산보다 작고, 재무안전성지표인 자산대비 부채비율은 45.7%로서 지방의료원 평균인 39.6%와 비교해도 높지 않으며, 전국 388개 지방공기업의 2012년도 말 평균 부채비율인 77.1%보다 낮은 수치이다. 또한 2012 회계연도 말 진주의료원의 부채 구성 내역을 보면 신축이전 및 장비 구입에 사용된 지역개발기금과 현실적으로 일시에 상환할 가능성이 낮은 퇴직급여 충당금을 제외한 부채수준은 136억 원으로, 2007년

4) 퇴원환자 188명 중 다시 입원하지 못한 환자가 139명에 이르고 있다고 하고(CBS), 진주의료원 퇴원 환자 중 퇴원 후 2일~17일 사이에 5명의 환자가 사망하였다고 하는데(연합뉴스), 국회, 보건복지부등에서 이를 정식 통계로 인정하지 않고 있는 듯 하다.

신축 이전에 따른 지역개발기금 282억원이 부채 급증의 주요한 원인이다.<sup>5)</sup> 일반적인 회계기준이 아닌 공공성을 고려한 계산에 따르면 공공병원의 공공성을 위해 투입된 부분은 적자에서 제외할 필요가 있고, 표준 진료취약계층 진료 등을 하기 위해 발생한 “착한 적자”를 계산하면 진주의료원은 오히려 218억 원의 흑자가 발생한다는 견해도 있다.

또한 진주의료원에서의 임금은 2008년도분으로 동결되어 있는 상태였다. 2012. 11. 27.자 진주의료원 임시이사회에서는 진주의료원 보수규정이 안건으로 상정되어 2012년도에도 2008년도 기준 임금을 적용하는 문제점을 지적하고 있으면서도 2012년도 기준임금 적용을 한다는 결정을 내리지 못하였다. 나아가 토요일근무, 시간외 근무에 대하여도 임금이 없어 노조원을 포함한 진주의료원 직원들은 저임금과 강도 높은 근무를 하고 있던 중 지난 10년간 파업을 논의한 적도 없었던 상태였다.

전국보건의료산업 노동조합(이하 ‘보건 노조’, 진주의료원 노조는 보건노조의 진주의료원지부이다)은 노조에 대한 사실 왜곡과 공공의료의 후퇴에 다각도로 대응하였으나 경남도지사의 말처럼 ‘기차는 계속 달리고’ 있었다. 4. 23. 경남도지사와 보건노조 위원장과의 사이에 면담이 있었고 보건노조는 입원환자를 더 이상 퇴원시키지 않고 진주의료원 정상화 방안을 추후 논의하기로 약속하였다고 알렸으나 경남도지사의 실제 행동은 전혀 그렇지 않았다.

공공의료 국정조사에서도 ‘노사협의를 15차례 했으나, 4월 12일 2차 협의 후에는 폐업 조례안을 가결 하는 등 의료원 정상화를 위한 진정한 노사협의를 없었고, 5월 이후에도 경남도는 노조에 경영개선책을 요구하면서도 폐업절차를 병행하여 진행’하였다는 점을 지적하고 있다.

경남도지사가 진주의료원 폐업의 불가피성 사유로 노조를 지목한 만큼, 경남도지사 등 폐업을 강행하려는 측과 노조 등 사이의 형사 고소·고발 사건은 40건이 넘는 것으로 알려져 있다. 기소여부나 법원의 판결 등 아직 확정된 것은 없으나 분명한 것은 공공의료와 환자관리를 희생양으로 삼은 것도 모자라 수많은 분쟁을 낳고 그로 인한 사회적 낭비를 초래하고 있다는 것이다.

### Ⅲ. 진주의료원 사태로 드러난 현안들<sup>6)</sup>

5) 공공의료정상화를 위한 국정조사특별위원회(이하 ‘공공의료 국정조사’) 회의록 참조

## 1. 공공의료, 보건권

국회의 공공의료 국정조사 과정에서 경남도지사는 진주의료원에 대하여 저소득층과 빈곤층 이용률이 3.9%로 낮아 공공성을 상실했다는 주장을 하였다. 공공의료를 취약계층에게 시혜적으로 베푸는 것으로, 모든 국민의 건강권 보장을 위한 정부 보건 의료정책과는 관계없는 해당 지방자치단체의 재정 또는 수익모델로밖에는 바라보고 있지 않은 것이다.

공공의료의 영역을 위와 같이 축소하고 수익성을 논하는 것은 현행법령의 취지에도 맞지 않는다. 진주의료원사태를 통하여 “공공의료”의 개념 및 “공공병원”의 역할과 기능에 대한 논의가 활발히 있었고 국정조사 과정에서 그 기본방향을 정한 것은 적절하다고 할 수 있다. 즉, 공공의료는 의료서비스 제공 ‘주체’가 아니라 ‘기능’을 중심으로 인식을 전환하여, ‘공공병원이 수행하는 보건의료’에서 ‘공공의 이익을 위한 보건의료’로 개념을 정립할 수 있고, 공공의료의 영역은 취약계층 진료를 넘어서 취약지역 및 취약분야 의료서비스 제공, 질병의 예방과 건강증진, 정부의 보건의료정책 수행, 양질의 적정진료, 민간영역에서 수행하기 어려운 의료서비스 제공을 포함함을 의미하는 것이며 이는 결국 국민의 보건권(건강권 등) 실현이라는 것이다.

이는 공공보건의료에 관한 법률 이외에도 보건의료기본법, 공공보건의료기관 설치 근거가 되는 각종 법률<sup>7)8)</sup>, 농어촌등 보건의료를 위한 특별조치법, 지역보건법 등에서 정한 국가와 지방자치단체의 책무를 통하여도 알 수 있듯이 현행법상으로 일찍이 확립되어 있는 것이기도 하다.

6) 경남도지사가 직접 지목한 진주의료원 노동조합에 관련한 현안 또한 매우 중대한 것으로 별도의 장을 통하여 논의되어야 한다.

7) 공공보건의료에 관한 법률 시행령 제2조

1. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원
2. 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원
3. 「국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 국립중앙의료원
4. 「국민건강보험법」 제13조에 따른 국민건강보험공단
5. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사
6. 「방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법」 제13조의2에 따른 한국원자력의학원
7. 「산업재해보상보험법」 제10조에 따른 근로복지공단
8. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원
9. 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
10. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
11. 「암관리법」 제27조에 따른 국립암센터
12. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

8) 지방의료원의 설립및운영에 관한 법률 등

공공병원의 역할 수행으로 국민 보건권이 실현된다는 의미에 대하여 진주의료원이 수행했던 보호자 없는 병동사업은 그 시사점을 준다. 지난 7. 22. 보건복지부는 간병인고용에 따른 환자부담이 연 2조원에 이르고 상급종합병원조차 간호사 1인당 환자수가 12.3명이라는 의료서비스의 낮은 질적 수준 및 간호사의 과중한 근무를 지적하면서 국비 100억원을 투입하여 보호자 없는 병원 시범사업을 발표한 바 있다.<sup>9)</sup> 위 사업의 적절성 여부 평가는 별론, 국민건강보험 재정 및 피보험자간의 형평성문제로 간병비를 즉시 국민건강보험화시키는 것이 어려운 점, 간병서비스를 담당할 인력의 범위와 공급을 정하는데에는 시일이 필요하다는 점, 현재 상태로는 병원 근무자의 지나친 업무에도 불구하고 환자 개인 부담이 과도하다는 점을 드러낸 것으로, 의료서비스 공급 체계와 비용부담자를 제도화했음에도 허점이 존재하는 것을 보여주는 것이다. 경상남도가 설립한 공공보건의료기관인 진주의료원에서는 이미 2010년부터 보호자 없는 병동사업을 실시하여 그 완충 기능을 해오고 있었다. 2012년도 사업비가 574,000,000원이었음을 감안하면 실제로 완충기능이 있었는지에 대한 의문이 있겠지만 이는 보호자 없는 병동 사업의 무용성이 아니라 공공보건의료기관 확충필요성을 말해주는 것이다.

즉, 공공의료는 국민의 보건권을 구체화시키고 실현시키는 중요한 통로가 되고 이를 위한 공공의 의무 중 가장 기초적인 것은 “충분한 수의 공공보건의료 수행기관의 확충”(공공의료에 관한 법률 제3조)임은 다언을 요하지 않는다. 이런 점에서 경남도지사의 진주의료원 폐업은 그 자체로 법령위반이고 국민의 기본권을 침해하는 행위이다. 나아가 폐업하는 과정에서 환자들에 대한 진료 대책 없이 의료진·직원들에 대한 계약해지가 먼저 이루어지는 바람에 환자권리의 침해는 물론 그 구제방법조차 찾기 어려웠다. 진주의료원 폐업이 기정사실이라 하더라도 진주의료원과 경상남도는 최소한 약 200명에 달하는 입원환자의 지속진료 또는 안전한 이송을 전혀 고려하지 않은 것이다.

경남도지사는 전원으로 인한 진료비 차액이 발생하는 경우 그 차액을 보전해준다고 하였으나 진료를 중단한 환자는 없는지, 입원·외래환자 모두 타 병원에서 적절한 진료를 받고 있는지 등 기본적인 실태파악조차 하지 않고 있다. 인도주의실천의사협의회 등 시민단체는 직접 면담 가능한 환자를 추적하는 매우 더딘 방식으로 실태파악을 할 수 밖에 없는 반면, 경상남도측은 환자·보호자를 파악하여 지속적인 퇴원 권유 전화를 할 수 있었던 것에서 드러나듯이 전수조사도 가능했다고 보여짐에도 환자진료

9) 2013. 7. 22.자 보건복지부 보도

에는 손을 놓았다고 해도 과언이 아니다. 또한 경남도지사는 진주의료원 대신 50억의 예산을 투입하여 빈곤층을 위한 의료기관을 제공하겠다고도 했다. 공공의료에 대한 무지도 무지이지니와 진주의료원 적자를 운운하며 새로운 해민서 개념의 의료기관 설립이라는 비현실적 제안을 하고 있고, 나아가 그 실현에 대한 의지도 보이지 않는다.

해당 지방자치단체가 환자권리 침해를 자행하고 법원이나 국가인권위원회의 결정이나 강제력을 기다릴 여유가 없는 상황에서 의료법상 보건복지부장관의 업무개시명령이 유일한 구제방법이었다. 그러나 보건복지부는 의료법 제59조 제2항의 업무개시명령은 집단적 진료거부에 준하는 상황일 경우 할 수 있는 것이라고 하면서 동조 제1항의 포괄적 지도·명령만을 내렸을 뿐이다.<sup>10)</sup> 동조 제2항에 대하여 보건복지부의 축소해석은 이해하기 어려울 뿐 아니라 건강·생명이라는 시기적 요소가 중요한 권리 실현·침해에 대한 책임부서의 행정이라고 도저히 볼 수 없는 것이다.

환자(주민)들은 소송을 통하여 진주의료원 폐업 처분의 취소와 해산조례의 무효를 주장하고 있으나 이미 침해된 건강·생명에 대한 권리는 사후의 판단으로 회복되기 어렵다.

## 2. 법질서의 무시와 악용

### 가. 폐업 과정

공공병원 부족을 반영한 것으로 보이는 우리의 입법과 제도에서는 병원급 공공보건 의료기관 해산이나 폐업에 관한 규정이 매우 모호하다. 진주의료원의 경우 정관에서 ‘해산’은 법률과 조례에 의하여 할 것을 정하고 있고, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에서는 의료법 준용규정이 있는데 의료법에서는 ‘폐업’에 관한 규정은 있으나 그 사유·절차 등은 정하지 않고 있다.

‘해산’은 법인의 존립 문제이고, ‘폐업’은 의료업<sup>11)</sup>의 중단, 즉 진료행위의 중지 또

#### 10) 의료법

제59조(지도와 명령) ① 보건복지부장관 또는 시·도지사는 보건의료정책을 위하여 필요하거나 국민보건에 중대한 위해(危害)가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 의료기관이나 의료인에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.

② 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 의료인이 정당한 사유 없이 진료를 중단하거나 의료기관 개설자가 집단으로 휴업하거나 폐업하여 환자 진료에 막대한 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 의료인이나 의료기관 개설자에게 업무개시 명령을 할 수 있다.

③ 의료인과 의료기관 개설자는 정당한 사유 없이 제2항의 명령을 거부할 수 없다.

는 포기의 문제로 기본적인 법적 성격이 다르다. 민간병원의 경우 의료인 개인과 법인 모두 의료업을 할 수 있도록 되어 있어(의료법 제33조) 해산과 폐업이 명백히 구분된다. 그런데 공공의료기관으로서 지방의료원의 경우 의료업을 하기 위하여 법인이 설립되어야 하므로 법인의 해산은 결국 해당 의료업의 폐업을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 결국 진주의료원이 해산(폐업)되려면 법률이나 조례의 근거가 있어야 하는 것이다. 즉 법률이나 조례에 의하지 않은 해산 또는 폐업은 더 이상 살필 필요도 없이 위법한 것이다. 이는 결국 법률이나 조례에 의한 폐업이 아니라면 진주의료원 이사회, 지사제장, 정부 그 누구도 이를 집행할 권한이 없다는 의미이다.

진주의료원 이사회는 의료법에 따라 폐업하고, 해산조례의 (형식적)효력발생 후에 해산 즉, 청산등기(9월25일)를 하였다. 진주의료원 해산(폐업)을 위한 법질서의 악용이라 하지 않을 수 없는 것이다.

그 외 비상식적 절차 위반은 수 없이 많다. 진주의료원은 경남도지사의 폐업방침 발표 당시 원장이 공석이어서 기존 업무를 유지하는 범위내의 권한밖에 가지지 못하는 원장 직무대행으로는 폐업, 전 직원에 대한 계약해지 등 중대 사안을 결정할 수 없음에도 경남 공무원이 직무대행을 맡으면서 그 권한 밖의 폐업 과정을 밟았고, 휴·폐업과 같은 중대사안에 관하여 정관을 위반하여 서면결의로 처리한 후 사후에 이사회를 열어 적법하게 추인하였다고 주장하고 있다. 보건복지부 장관의 ‘진주의료원 정상화’라는 포괄적 지도·명령에 불응하며 정부의 권한이 아니라는 주장도 있었다.

또한 실질적으로 폐업을 지시했다고 할 수 있는 경남도지사는 진주의료원 폐업을 결정한다는 것을 경남도민에 대한 공문의 형식을 빌었을 뿐 구체적인 처분을 내리지 않았다. 위와 같은 법령의 위반이나 악용에 대하여 책임을 지는 주체는 경남도지사가 아니라 경남 공무원 또는 진주의료원 이사회라는 회피수단까지 형식적으로 마련해 놓은 것이다.

## 나. 해산조례<sup>12)</sup>에 관한 과정

11) 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(의료법 제3조 제1항)

12) 경상남도의료원 설립 및 운영 조례(제3168호)

제2조(명칭과 소재지)① 경상남도가 설립하는 지방의료원(이하 “의료원”이라 한다)의 명칭은 “경상남도마산의료원”, “경상남도진주의료원”이라 하며, 주된 사무소의 소재지는 의료원 정관으로 정한다.

경상남도의료원 설립 및 운영 조례(제3832호) - 해산조례

제2조(명칭과 소재지)① 경상남도가 설립하는 지방의료원(이하 “의료원”이라 한다)의 명칭은 “경상남도마산의료원”이라 하며, 주된 사무소의 소재지는 의료원 정관으로 정한다.

경남도지사는 폐업방침을 발표하고 진주의료원 직무대행의 이름으로 사실상의 폐업 수순인 휴업신고까지 마치고 난 후 해산조례안을 발의하였다. 조례안 통과가 기정사실화 되어가는 가운데 의회사무에 관한 부분임에도 법원에의 가치분신청에까지 이르는 등 거센 반발이 있었으나 진주의료원의 폐업 신고 직후 경남도의회는 소위원회에서든 본회의에서든 아무 토론도 없이 의회 스스로 정한 회의규칙<sup>13)</sup>을 무시하고 해산조례를 통과시켰다. 본회의 회의록에 해산조례안 통과에 이의 있다는 표시를 하였다고 기록되어 있고, 위 회의 규칙에는 이의가 있는 경우 표결방법으로 전자, 기립, 거수투표만을 정하였음에도 이를 어긴 일방적인 가결선포가 있었던 것이다.

명백한 법령위반의 점은 지방자치법에 근거한 보건복지부장관의 재의요구 거부이다. 보건복지부 장관은 의료법상의 지도·명령에 따르지 아니한 위법, 잔여재산을 경상남도에 귀속시킨다는 내용이 보조금관리에 관한 법률 제35조<sup>14)</sup> 위반이라는 위법, 주민의 건강권 등 공익침해를 이유로 지방자치법 제172조 제1항에 근거한 재의요구를 하였고 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 반드시 재의 요구를 하여야 하는 법령상의 의무가 있다.

위와 같은 법령상의 명백한 의무를 어기고 경남도지사는 재의요구를 하지 않은 채 2013. 7. 1. 해산조례를 공포하였는데, 이에 대하여 재의요구를 한 보건복지부 장관의 대법원 직접 제소가 없어 마치 재의 요구가 부적절했던 것과 같은 모양새가 되었다.

#### 다. 법적 쟁송의 악용

강성·귀족노조 보도, 진주의료원 인력에 대한 계약해지, 환자들에 대한 진료 중단, 정부와 국회의 지시 및 결의 무시 등 일련의 과정에서 명예훼손, 직무유기, 직권남용, 의료법위반, 무고 등 형사사건 외에도 폐업결의의 효력정지문제, (폐업 또는 해산이 정당한 업무라는 전제하에) 업무방해금지 문제, 해산조례가 형식적 효력을 발생하기 전 진주의료원 이사회의 폐업결의 권한이 있는지 여부, 경남도지사가 폐업을 지시하였는지의 여부, 해산조례의 내용적·절차적 위법성 및 지방자치법 제172조에 의한 재의요구 없이 공포한 조례가 효력을 발생하는 지 여부 등 법적 쟁점은 무수히

##### 부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(해산) 경상남도진주의료원을 해산하고 잔여재산은 경상남도에 귀속한다.

13) 경상남도의회 회의규칙 제46조.

14) 제35조(재산 처분의 제한) ③ 보조사업자 또는 간접보조사업자는 해당 보조사업을 완료한 후에도 중앙관서의 장의 승인 없이 중요재산에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 이하 생략



많다. 그 중 실제로 사법부의 판단을 기다리고 있는 것도 있지만 신속한 권리구제나 공공병원 폐쇄의 즉각적인 중단에는 한계가 있다.

경남도지사의 무리한 폐업 강행으로 무수한 법적 쟁송은 예정되어 있었지만 국회의 공공의료 국정조사에 대응한 경남도지사의 권한쟁의 심판청구는 국정조사를 피하려는 법적쟁송의 악용이라 하지 않을 수 없다. 위 권한쟁의 심판 청구 또한 많은 쟁점이 있는데, 그 중 공공병원 폐업이 지방고유사무라는 경남도지사의 주장에는 다시 한번 공공의료에 대한 무지가 드러난다.

반복할 수밖에 없듯이 공공의료는 의료취약지 중점 관리, 의료기관의 전국적 적정분포, 심각한 전염병 예방 및 관리 등을 포괄하는 것으로 지역만의 문제도 아니고 전국적 관리가 아닌 지역에게 맡길 경우 의료 불균형이나 재난적 전염병을 막을 수 없다는 점에서 진료비 책정과 같은 운영은 해당 지방자치단체의 고유사무일 수 있어도 공공병원 폐쇄와 같은 중대사안이 특정지역의 고유사무일 수는 없는 것이다.

### 3. 갈등 조절 능력 상실과 무책임 행정

보건복지부는 경남 및 경남도지사에 대하여 구체적 요구를 하였고 국회에서도 공공의료정상화를 위한 국정조사를 실시하여 진주의료원 정상화를 요청하였다. 이에 대하여 경남도지사는 독자적인 법령해석으로 보건복지부의 요구는 위법하다고 하고 있고 국회의 국정조사에 관하여는 권한쟁의심판으로 대응하는 등 법적·민주적 절차를 무시하였다.

정부와 국회는 경남도지사의 불통을 문제 삼고 있으나 보건복지부의 경우 의료법 제 69조 제2항의 업무개시명령을 내리지 못하였다는 점, 해산조례에 대한 재의요구 거부 시 지방자치법 제172조 제7항에 근거한 대법원직접 제소라는 조치를 취하지 아니한 점, 국회의 경우 경남도지사에 대한 증인불출석 사유외에 그 형이 중한 동행명령 거부사유로 고발하는 의결에 이르지 못한 점, 국정조사 결과보고서가 본회의에 상정되지도 못한 채 방치되게 한 점 등에서 국가기관의 갈등조절능력과 공공의료에 대한 의지를 의심받을 수밖에 없다.

더구나 많은 지방의료원이 재정에 힘겨워하는 여러 이유 중에는 정부의 방치도 있었다고 보는 것이 대체적이다. 보건복지부의 설명에 따르면 2008년~2012년의 5년 동안 국가의 지원금이 2,500억원에 불과하다고 밝히고 있다.<sup>15)</sup> 담배에 부과되고 있는 건강증진기금이 2012년 약2조원 조성되었다고 알려진 것을 감안하면 재정자립도가

높지 않은 대부분의 지방자치단체에 공공의료에 관한 책임을 거의 떠넘기고 있었던 상태였던 것이다. 또한 국정조사 과정에서 보건복지부가 인정한 바와 같이 2005년 이후 공공의료 중장기종합계획은 존재조차 하지 않았고, 2012년 최초로 전국 34개 지방의료원에 대한 비교·분석 평가를 수익성 판단으로 함으로써 공공성에 대한 혼란을 야기하고 공공병원의 적자라는 결론에 의지하여 국고보조금 지원의 회피수단으로 사용하고 있었다.

진주의료원 사태를 계기로 공공의료에 대한 인식전환을 비롯한 많은 논의가 되고 있는 것은 고무적이다. 공공의료 강화방안으로 ①건강보험 급여 항목의 원가보전율은 75%, 비급여 항목의 원가보전율은 200% 수준이라는 현재 상황에서 병원으로서 서비스의 양을 늘리고 적극적인 비급여 진료로 수익을 유지하는 과잉진료 구조가 고착된 현실을 직시하여 적어도 공공병원은 과잉·과소도 아닌 양질의 표준진료제도의 도입하여 시행할 것, ②공공성으로 인한 적자(예, 수익과 관계 없는 필수진료과목, 필수의료시설, 국가적 정책수행을 위한 검진·예방·교육 등에 따르는 비용)를 구분하는 공공병원 고유의 회계기준 마련 및 그에 따른 국가지원금의 집행, ③방만 경영을 방지하고 중앙정부의 예산 투입 후 집행과정에 대한 투명성 확보를 위하여 전국 지방의료원의 경영실태 파악 및 평가, 제재방안의 결정 및 시행, 인센티브 마련 등을 상시적으로 수립·시행하는 공동협의체 또는 공동위원회의 구성 등도 제시되고 있다.

보건복지부는 최근 위와 같은 논의를 반영하여 ‘지방의료원 육성을 통한 공공의료 강화대책’을 확정하였다고 발표하였으나 그간의 진주의료원 폐업에 대한 소극적인 자세나 내년도 예산안으로 지방의료원의 경쟁력 강화를 위한 기능보강을 확대(418→532억원)하고 의료인력 지원(5→30억원) 확대<sup>16)</sup>하는 수준이 너무 미약하여 실질적 공공의료에 기여되는 것인지 의문스럽다.

#### 4. 결어

경남도지사의 진주의료원 폐업 방침 발표 이후 진주의료원 환자와 직원들을 비롯하여 적극적이든 소극적이든 보건복지부, 국가인권위원회, 국회, 시민 모두 공공의료 살리기 위해 다양한 움직임이 있었다. 그럼에도 진주의료원 해산 근거 조례는 효력을 발생하고 있고 이에 터잡아 진주의료원은 청산등기를 마침으로써 형식적으로는 진주의료원 폐업이 마무리된 것으로 보이나, 진주의료원 건물 매각이 난항에 부딪혀 있는데다가

15) 지방의료원 육성을 통한 공공의료 강화대책 참조(10.31.자 보건복지부 발표)

16) 보건복지부예산(안) 참조(9. 26.자 보건복지부 발표)

폐업 과정의 위법·무효사유는 끊임없이 지적되고 있고 진주의료원 재개원을 위한 입법청원 등 움직임도 활발히 진행되는 등 진주의료원 사태 역시 아직도 계속중이다.

진주의료원 사태로 공공의료를 강화시키고자하는 목소리가 높아지고 보건복지부와 일부 지방자치단체에서 이를 정책화하는 것은 고무적이나 그 전망은 매우 혼란스럽다. 현행 법령만을 보더라도 국민건강보험법, 의료급여법을 비롯한 공공보건의료기관(국공립대학병원, 지방의료원, 보건소, 응급의료기관, 농어촌지역 의료기관)을 규율하는 법에는 ①사업내용(질병관리, 취약계층에 대한 지원 등) ② 주체(국가와 지방자치단체의 책무) ③ 보건의료에 관한 심의 또는 의결을 위한 각종 위원회 설치 근거(보건의료정책심의 위원회 등) 등을 공통적으로 정하고 있는데 수많은 법률에서 공공의료와 그 책임주체를 산재해 놓음으로써 보건의료계획(공공의료)의 수립과 그 시행이 중복되거나 공백을 낳을 소지가 있는데다가 비용부담 등 그 책임을 정부, 지방자치단체, 공공기관 등에게 서로 떠넘길 빌미를 제공하고 있다. 이를 테면 농어촌 등 의료취약지에 대한 의료서비스를 강화하고자 한다면 지방의료원 등 지역거점병원과 해당 지역 보건소와의 연계와 적절한 기능분담, 그에 대한 비용이 통합적으로 계획되고 실행되어야 함에도 전국적·중장기적 공공의료 계획 없이 보건소 지원 강화를 위한 법률이 발의되는 식의 문제점을 들 수 있다. 공공의료의 강화는 새로운 입법이나 개정의 문제가 아니라 기존 제도를 올바르게 통합·활용하고 실행하려는 책임과 그에 대한 재정적 지원인 것이다.

한편으로 의료서비스의 공공성을 훼손하는 일도 벌어지고 있다. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(경자법) 제23조에서 의료업을 목적으로 설립한 상법상 법인으로써 ‘외국의료기관’을 정하고 있는데, 내국인 이용시 국민건강보험 적용이 없음을 명시하고 있다. 외국인으로부터 수익을 얻어내면 그만이라는 배타적 사고도 문제이지만 국민건강보험의 비적용과 투자자에의 수익분배 압박으로 인한 의료의 상업화, 의료서비스외의 다양한 부대사업 허용으로 인한 안전성과 의료불평등이라는 위험을 안고 있는 것으로 허용되어서는 안될 문제이다.<sup>17)</sup> 그 밖에 관광진흥법 제12조의 2의 의료관광, 의료법 제27조의 보험사의 외국인환자유치 허용, 동법 제34조의 원격의료 허용, 의료를 서비스산업발전기본법에 포함시켜 각종 규제를 완화시키려는 움직임 등 공공의료 강화를 주장하면서 이외는 배치되는 일들이 속속 진행되고 있다. 현재 공공병원부터 확충하는 아주 기초적인 단계의 사업 수행에도 어려움을 겪고 있는 상황에서 의료의 상업화까지 더해진다면 우리의 공공의료는 더욱 요원한 일이 될 것이다.

17) 2013. 8. 제주도의 외국의료기관(싼얼병원) 설립승인이 보류되면서 아직까지 현실화된 외국의료기관은 없지만 법적 근거까지 마련해 놓은 이상 그 위험성은 여전하다.

## 대한문 앞 집회의 자유를 위하여

조현주 변호사 (민주노총 법률원)

### I. 민변이 대한문 앞 집회를 주최하기까지 경위

#### 1. 쌍용자동차 희생자 추모 분향소 강제철거

쌍용자동차 지부 조합원들이 2009년부터 시작된 끔찍한 죽음의 행렬을 막기 위해 대한문 앞에 분향소를 설치한 것이 지난 2012. 4. 5.이었다. 2009년 정리해고 및 점거파업 이후 쌍용자동차 해고자들은 극심한 경제적 곤궁과 빨갱이라는 사회적 낙인 속에서 뿔뿔이 흩어져 힘겨운 삶을 살아갈 수밖에 없었고, 2012. 3. 30.까지 22명의 근로자 및 가족이 스스로 목숨을 버리거나 극심한 스트레스 속에서 돌연사 하였다. 쌍용자동차 지부 조합원들은 22번째 희생자 고(故) 이윤형씨의 자살을 접하고 더 이상의 죽음을 막기 위해 희생자들을 추모하는 분향소를 대한문에 설치하고 회계 조작, 기획부도 의혹을 사고 있는 2009년 정리해고의 진상규명을 요구하였다.

이후 쌍용자동차 지부 조합원 등이 진행한 대한문 앞 분향소를 이용한 집회는 평화적으로 진행되면서 사회적 관심을 환기시켰다. ‘정의란 무엇인가’라는 책의 저자인 마이클 샌들, 박원순 서울시장, 슬라보예 지젝 등 국내외 유명 인사들이 잇따라 분향소를 방문하여 희생자들을 추모하였고 쌍용자동차 지부의 목소리를 경청하였다. 2012년 대선 직전에는 안철수, 문재인 등의 대선후보들이 위 분향소를 방문하기도 하였다. 그리고 무수히 많은 시민들이 분향소에 들러 추모를 하였고, 정리해고 진상규명을 위한 서명에 동참하였다.

위와 같이 쌍용자동차 지부의 목소리가 사회적 관심을 끌게 되고 그 성과로 2012. 9. 20. 개최된 국회 환경노동위원회 청문회에서는 쌍용자동차가 의도적으로 손상차손 과다 계상함으로써 기업의 자산 가치를 0으로 만든 사실이 밝혀졌고, 서울지방변호사회가 특별조사단을 구성하여 쌍용자동차 근로자 및 가족 23명 희생의 근본 원인으로 ‘상하이차의 투자약속 불이행’, ‘의도된 손상차손 계상 추정’, ‘8.6. 노사합의

불이행’ ‘경영진의 해고회피노력 의무 해태’를 꼽는 조사결과를 발표하기도 하였다.

국회 환경노동위원회의 청문회와 서울지방변호사회의 조사 결과로 인하여 쌍용자동차의 기획부도 의혹이 더욱 깊어지자 정리해고로 인하여 큰 고통을 당하고, 24명의 동료 근로자 및 가족들의 희생을 옆에서 지켜보았던 쌍용자동차 지부 조합원들은 정리해고의 시시비비를 가리기 위하여 국정조사를 요구하였다. 이러한 쌍용자동차 지부의 국정조사 요구가 국민들의 공감을 얻자 국정조사를 반대했던 새누리당 또한 대선 직전인 2012. 12. 4. 국정조사를 수용하겠다고 발표하였다.

하지만 대선이 끝난 후 얼마 지나지 않아 집권여당은 쌍용자동차 국정조사를 추진하지 않겠다고 하면서 말을 바꾸어 버렸다. 그리고 서울중구청과 서울남대문경찰서는 2013. 4. 4. 쌍용자동차 해고자들의 분향소를 강제로 철거하였다.

## 2. 강제철거의 위법성

당시 쌍용자동차 지부와 쌍용자동차 범국민대책위원회(이하 “범대위”라고만 한다)는 위 집회신고서에 천막을 비롯한 집회 용품을 빠짐없이 기재하여 제출하였고 서울남대문경찰서는 이를 수리하여 범대위 위원장에게 옥외집회 신고서 접수증을 교부하였다. 즉, 쌍용자동차 지부와 범대위는 집시법 제6조 및 같은 법 시행령 제2조<sup>1)</sup>에 따라 천막을 위 집회 장소에 설치한다고 서울남대문경찰서장에게 신고하였고 이에 따라 위 집회를 주최, 진행하였다.

그런데 서울남대문경찰서는 2012. 6. 27. 쌍용자동차 지부 등이 천막을 사용해 분향소를 설치하여 집회를 개최하는 것에 대하여 “위 집회 장소는 주요도시의 주요도로에 해당하여 통행인의 불편을 줄 우려가 있다.”는 이유로 옥외집회금지통고를 하였다.

하지만, 서울행정법원은 2012. 7. 6. 위 옥외집회 금지 통고를 효력 정지시키는 결정을 한데 이어<sup>2)</sup>, 2012. 11. 8. “이 사건 집회신고에 따른 집회로 인하여 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재한다고 보기 어렵고, 서울남대문경찰서장(서울남대문경찰서)이 일정한 조건을 붙여 제한하는 절차 없이 바로 원고(쌍용

1) 제2조 (시위방법) 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제6조제1항제6호에 따른 시위 방법은 다음 각 호의 사항을 말한다.

2. 차량, 화성기, 입간판, 그 밖에 주장을 표시한 시설물의 이동 여부와 그 수

2) 서울행정법원 2012. 7. 6. 선고 2012042189 결정

자동차 지부)에게 옥외집회금지 통고처분을 할 수 있다고 보기 어려우므로, 이 사건 처분은 재량권의 한계를 넘은 위법이 있다.”고 판단하였다<sup>3)</sup>.

쌍용자동차 지부는 이 때 당시 대한문 옆 인도에 천막 2동을 설치하여 집회를 진행하였다. 서울행정법원은 쌍용자동차 지부가 천막 2동을 설치하여 집회를 개최하는 것에 대해서는 적법하다고 판단하였고, 오히려 이를 금지한 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고가 위법하다고 판단한 것이다. 분향소를 설치하여 집회를 진행하는 것이 적법하다는 법원의 판단을 받은 쌍용자동차 지부와 범대위는 2013. 3. 3. 방화(放火)로 인하여 천막이 전소(全燒)되고 4. 4. 서울중구청에 의해 철거되기까지 집시법에 따른 집회 신고서를 제출하고 분향소를 설치하여 평화적으로 집회를 주최, 진행하였다.

위와 같이 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고를 통한 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회 개최 저지가 규원에 의해 좌절되자, 이제는 서울중구청장이 도로법을 근거로 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회를 저지하기 시작하였다.

서울중구청장은 2012. 11. 20. 쌍용차 지부의 분향소가 도로법 제45조<sup>4)</sup>, 국유재산법 제74조<sup>5)</sup>에 위반된다는 이유로 철거명령 및 계고처분을 하였고, 2013. 2. 28. 같은 내용의 철거명령 및 계고처분을 하였다.

그런데, 2013. 3. 3. 쌍용자동차 지부와 전혀 관계가 없는 안00의 방화로 인하여 쌍용차 지부 및 범대위가 설치한 천막 2동이 전소(全燒)되고 분향소 용도로 사용되던 천막 1동이 반소(半燒)되는 일이 발생하였고, 쌍용자동차 지부와 범대위는 다음날(2013. 3. 4.) 오후 경 반소(半燒)된 천막 1동을 철거하고, 당초의 위치에서 약 20m 정도 떨어진 곳에 새로운 천막 1동을 설치하여 24명의 구조조정 희생자들의 넋을 기리는 분향소를 만들었다.

서울중구청장은 2013. 3. 8. 새로 설치된 위 분향소 1동에 대하여 새로운 철거명령 및 계고처분, 행정대집행 영장 제시 없이 이전에 두 차례 한 철거명령 및 계고처분

3) 서울행정법원 2012. 11. 8. 선고 2012구합20915 판결

4) 제45조(도로에 관한 금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 도로에 관하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 도로를 손괴(損壞)하는 행위

2. 도로에 토석(土石), 죽목, 그 밖의 장애물을 쌓아놓는 행위

3. 그 밖에 도로의 구조나 교통에 지장을 끼치는 행위

5) 제74조(불법시설물의 철거) 정당한 사유 없이 국유재산을 점유하거나 이에 시설물을 설치한 경우에는 「행정대집행법」을 준용하여 철거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

에 근거하여 행정대집행을 시도하였고, 같은 해 4. 4. 위 분향소 1동을 완전히 철거하였다.

서울중구청의 분향소 천막 강제철거는 아래와 같이 법에 위반된 것이다.

첫째, 서울중구청의 행정대집행 실행은 철거명령 및 계고처분 등 선행 절차 없이 이루어졌다.(절차적 위법)

앞서 진술한 것처럼 서울중구청이 2012년 11월, 2013년 2월에 행한 철거명령 및 계고처분의 대상물인 천막 3동은 방화로 소실(燒失)되었고(반소된 천막 1동은 철거), 따라서 서울중구청의 위 철거명령 및 계고처분은 2013. 3. 3. 그 대상물의 소멸로 인하여 실효(失効)되었고,<sup>6)</sup> 서울중구청이 새로 설치된 분향소 1동에 대하여 행정대집행을 실행하려면 새로운 철거명령, 계고 및 행정대집행 영장제시 절차를 거쳐야 한다. 하지만 서울중구청은 이러한 절차를 전혀 거치지 않고 강제철거를 단행한 것이다.

둘째, 서울 중구청이 행한 일련의 행정대집행 절차(철거명령, 계고, 대집행 영장 제시, 대집행 실행)는 도로법 제45조 및 국유재산법 제74조의 실제적 요건 없이 이루어졌다. (철거명령의 실제적 위법)

도로법 제45조 및 국유재산법 제74조는 ‘정당한 사유 없이’ 도로에 장애물을 쌓아 놓아 도로의 교통에 지장을 끼치거나 국유재산에 시설물을 설치하는 행위를 금지하고 있다. 하지만, 쌍용자동차 지부 및 범대위가 설치한 분향소 1동은 집시법 제6조 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 서울남대문경찰서에게 집회에 사용하기 위한 물품으로 신고한 적법한 집회 용품이다. 집회 신고를 수리한 서울남대문경찰서는 2012년 위 서울행정법원의 판결 이후 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치하여 집회를 진행하는 것에 대하여 집시법 제8조의 금지 및 제한 통고 조치를 전혀 취하지 않았다. 따라서 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치한 것은, 집시법에 따른 집회 주최 및 진행을 위한 것으로서 헌법과 집시법이 보장하는 적법한 권리행사이고, 이를 두고 ‘정당한 사유 없이’ 도로 또는 국유재산에 장애물이나 시설

6) 대법원 또한 종전의 영업을 자진폐업하고 새로운 영업허가 신청을 한 경우 종전의 영업 허가는 당연히 소멸된다고 보아 행정행위의 실효를 인정하고 있다.

“종전의 결혼예식장 영업을 자진폐업한 이상 위 예식장영업허가는 자동적으로 소멸하고 위 건물 중 일부에 대하여 다시 예식장영업허가 신청을 하였다 하더라도 이는 전혀 새로운 영업허가의 신청임이 명백하므로 일단 소멸한 종전의 영업허가권이 당연히 되살아난다고 할 수는 없다.”(대법원 1985. 7. 9. 선고, 83누412 판결)

물을 설치하는 행위라고 할 수는 없다.

셋째, 서울 중구청의 행정대집행은 행정대집행법 제2조가 정한 행정대집행의 실제적 요건을 전혀 갖추지 않았다. (행정대집행의 실제적 위법)

행정대집행법 제2조는 “법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접 명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.”고 규정하여 행정청이 ‘의무자의 의무 불이행 계속 뿐만 아니라 의무자의 의무 불이행을 심히 공익을 해할 것으로 인정이 될 때’에만 행정대집행을 할 수 있도록 하였다.

대법원 또한 “건축법에 위반하여 증, 개축함으로써 철거의무가 있더라도 행정대집행법 제2조에 의하여 그 철거의무를 대집행하기 위한 계고처분을 하려면 다른 방법으로는 그 이행의 확보가 어렵고, 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해하는 것으로 인정되는 경우에 한한다.”(대법원 1989.07.11. 선고 88누11193 판결 건물철거대집행 계고처분취소)고 판시하여 위 점을 명확히 하였다.

그런데 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치하여 집회를 진행하는 것을 위 행정대집행법 제2조의 ‘공익을 해’하는 경우로 평가할 수 없다. 도로에 시설물이나 조형물을 설치하여 침해당할 수 있는 공익은 ‘도로를 사용하는 일반 공중의 통행에 대한 방해’라고 할 것인데, 서울행정법원은 2012. 11. 8. “이 사건 집회신고에 따른 집회로 인하여 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재한다고 보기 어렵다.”고 하면서 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고처분은 위법하다고 판시하였다. 즉, 서울행정법원은 쌍용자동차 지부가 대한문 옆 인도에 천막 2동을 설치하여 집회를 진행하여도 통행의 방해 등 공공의 안녕질서에 대한 위협이 발생하지 않는다고 판단한 것이다.

쌍용자동차 지부 및 범대위는 2013. 3. 8. 당시 단지 분향소 1동만을 설치하여, 위 서울행정법원 판결 당시보다 오히려 그 규모가 축소된 형태로 집회를 진행하고 있었으므로, 서울 중구청이 이를 두고 ‘심히 공익을 해한다’고 주장하는 것은 법원의 명시적인 판단조차 무시하는 억지일 뿐이다<sup>7)</sup>.



서울중구청은 행정대집행 이후 분향소가 있던 장소에 분향소가 차지했던 면적보다 더 큰 화단을 설치하였는데, 이는 스스로 자신이 행한 행정대집행은 일반 공중의 원활한 교통을 확보하기 위한 것이 아니라 오로지 쌍용자동차 지부의 목소리를 막는데 있다는 점을 보여준 것이다. 이처럼, 서울 중구청의 2013. 3. 8. 행정대집행 시도는 절차적, 실체적 요건 모두 갖추지 못하여 명백히 위법하다.

### 3. 화단 설치의 위법성

서울중구청은 2013. 4. 4. 대한문 옆 인도에 있는 쌍용자동차 지부의 분향소를 철거한 후 그 장소에 약 150㎡(약 48평)에 달하는 화단을 설치하였다. 화단은 대한문 돌담으로부터 차도까지 사이의 인도 폭 중 1/3 가까이 차지할 만큼의 큰 규모이다.

서울중구청의 화단 설치작업은 아래와 같은 이유로 명백히 위법하다.

첫째, 쌍용자동차 지부의 적법한 집회를 방해하기 위한 위법한 행위이다.

쌍용자동차 지부 및 범대위는 대한문 옆 인도 상에 집회를 개최한다고 집회신고서를 제출하고 집회를 진행하고 있었다. 그런데, 서울 중구청은 2013. 4. 4. 분향소 1동을 철거하자마자 쌍용자동차 지부가 신고한 장소인 대한문 옆 인도에 흙을 쏟아 붓고 나무와 꽃을 꽃아 화단을 급조하였다. 서울중구청의 화단 설치는 도시 환경 개선 등의 목적이 아니라 오로지 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회를 원천봉쇄하기 위함이었다<sup>8)</sup>.

이는 문화재청이 2013. 4. 경 서울중구청 및 서울남대문경찰서에 보낸 공문에는 “역사문화환경 훼손을 막고 화재 등으로부터 문화재를 보호하기 위하여 덕수궁 대한문 앞 화재발생지역 등 불법시설물 설치 우려 지역에 화단조성 등 불법시설물 설치 및 집회 시위 원천 차단 등 협조 요청”이라고 기재되어 있는데서 확인 된다. 이러한 행위는 집시법 제3조 제1항<sup>9)</sup>이 금지하는 집회 방해 행위에 해당한다.

7) 2013년 10월경 민주당 김현 의원실을 통해 중구청에 “서울파이낸스빌딩 앞 [6.25.사진전]의 도로점용허가 여부”를 질의하였는데, 중구청 가로환경과는 “해당지역의 전시용품은 집시법 제6조에 규정된 집회시위 물건이며, 해당 전시품이 6.25.전쟁에 참전한 16개국에 대한 감사의 의미와 그들의 희생에 대한송고한 뜻을 기리는 의미가 있고, 해당 전시품으로 인한 통행의 불편, 소음 등이 발생하지 않아 심히 공익을 해한다고는 볼 수 없습니다.”라고 답변하였다. 이를 보면, 중구청의 철거명령이 자의적이고 근거 없음을 확인할 수 있다.

8) 2013년 10월경 민주당 김현 의원실을 통해 중구청에 “대한문 덕수궁 앞 도로와도 같이 용도(형질)를 변경하지 않고 화단을 조성한 사례”가 있는지 질의하였는데, 중구청 공원녹지과는 대한문 앞 이외에는 화단조성사례 일체 없다고 답변을 하였다.

둘째, 문화재보호법에 반하는 위법한 행위이다.

문화재보호법 제35조<sup>10)</sup>에는 ‘역사문화환경보존지역에 건설공사 등을 할 때는 문화재청장의 현상변경허가를 받아야 한다’고 규정되어 있다. 역사문화환경보존지역이란 문화재의 외곽 경계 500m 이내로, 문화재와 함께 보존할 필요성이 있는 곳이다. 하지만, 서울중구청은 이 사건 집회 장소인 대한문 옆 인도가 역사문화환경 보존지역에 해당함에도 불구하고 문화재청에 현상변경허가를 신청하지 않고 위 화단을 설치하였다.

이에 대하여 문화재청은 “귀 청에서 2013. 4. 4.(목) 덕수궁(사적 제124호) 대한문 주변에 화단을 설치한 행위는 문화재보호법 제35조(허가사항) 및 동법 시행규칙 제15조(국가지정문화재 등의 현상변경 등의 행위)에 따라 현상변경 허가 절차를 이행하여야 하는 행위임을 알려드리오니, 문화재보호법 제 규정에 따라 관련 절차를 조속히 이행하여 주시기 바랍니다.”라고 하였다. 문화재청이 2013. 4. 25. “귀 구에서 설치한 화단에 대하여 우리 청 직권으로 문화재위원회(사적분과) 현지조사 및 심의 결과 사적 제124호 덕수궁 주변 역사문화 경관을 저해하지 않는 것으로 심의되었음을 알려드립니다.”라고 하였으나, 이는 문화재청의 사후적인 의견이 불과하다. 즉, 서울 중구청은 문화재청의 허가가 없는 상태에서 무단으로 이 사건 화단을 설치하였고, 현재까지도 화단 설치에 대한 서울중구청의 허가신청과 문화재청의 허가결정은 없는 상태이다.

셋째, 도로법상 토지형질변경 없는 무단점용이다.

도로법 제45조에서는 누구든지 도로에 토석(토석), 죽목, 그 밖의 장애물을 쌓아놓는 행위를 하지 못한다고 정하고 있다. 현재 대한문 앞 화단은 인도의 보도블럭 위에 토석을 쌓아놓은 상태이다. 도로법 제24조의3 제1항에서는 “제24조의2에 따른 공고가 있는 지역 및 도로구역에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장의

9) 집회 및 시위에 관한 법률 제3조 (집회 및 시위에 대한 방해 금지) ① 누구든지 폭행, 협박, 그 밖의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.

10) 제35조(허가사항) ① 국가지정문화재(중요무형문화재는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 허가사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

2. 국가지정문화재(동상에 속하는 문화재는 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 문화체육관광부령으로 정하는 행위

허가를 받아야 한다.”라고 규정하고 있고, 동법 시행령 제19조의 3 제1항에서는 허가대상이 되는 토지의 형질변경에 대하여 “절토(절토), 성토(성토), 정지(정지), 포장(포장) 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 토지의 굴착 또는 공유수면의 매립”이라고 규정하고 있다. 이 사건 화단은 도로위에 토석을 이용하여 성토한 것으로서 토지의 형질을 변경시키는 행위이고, 따라서 도로법상 토지의 형질변경절차를 이행하여야 함에도 불구하고 화단 부분은 현재도 여전히 도로로 지정되어 있을 뿐 형질변경절차를 이행한 사실이 없다.

#### 4. 서울남대문경찰서의 화단 경비 및 시민들의 통행 제한

서울중구청이 위와 같이 화단을 설치하자, 서울남대문경찰서는 경찰 병력을 화단 주위에 24시간 도열시키고 있고, 서울남대문경찰서는 위와 같이 화단 경계로부터 반경 1m 내에 경찰관들을 도열시켜 시민들의 집회 주최 뿐만 아니라 출입 및 통행 자체를 원천 봉쇄하고 있다<sup>11)</sup>. 이처럼 대한문 옆 인도에는 현재 경찰관들이 시민들의 출입 및 통행을 막으면서까지 24시간 화단을 경비하는 우스꽝스러운 촌극(寸劇)이 벌어지고 있다.

## II. 민변 노동위원회의 집회신고와 집회제한통보처분 집행정지 결정까지의 경위

### 1. 민변 노동위원회의 2013. 7. 6.자 집회 신고 및 서울남대문경찰서의 집회제한통보처분

민변 산하 노동위원회 위원장인 변호사 권영국은 2013. 7. 6. 그 본래 목적을 벗어나 시민들의 집회를 원천봉쇄하기 위해 화단을 설치한 서울 중구청의 행위와 화단 주위에서의 집회 주최 및 통행을 막기 위한 서울남대문경찰서의 화단 도열행위의 부당성을 시민들에게 직접 알리기 위하여 변호사들이 부당하게 집회가 원천 봉쇄된 화단 옆 인도에 직접 집회를 진행할 의도로 「① 집회 명칭 민주사회를 위한 변호사모

11) 장하나 의원실에서 2013. 10. 22. 서울지방경찰청에 확인한 결과에 따르면, 대한문 주변 화단경비에는 경찰 배치 인원수가 일일 평균 약 300여명으로 청와대 700명 다음으로 많은 경력이 배치되고 있음이 확인되었다.

임 노동위원회, 집회 통제를 위한 화단설치의 위법성 규탄과 집회의 자유 회복을 위한 시민 강연 및 집회, ② 개최 목적 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성과 경찰력의 남용으로 인해 집회의 자유가 침해되는 현실을 시민들에게 강연 및 집회의 형식으로 알리기 위함, ③ 개최 장소 매표소가 있는 돌담이 꺾이는 부분으로부터 광화문 방향으로 지하철 1,2호선 시청역 원형 엘리베이터 지상탑승구까지의 인도」와 같은 내용의 집회 신고서를 서울남대문경찰서에 제출하였다.

위 집회 신고서의 연락책임자인 민변 산하 노동위원회 간사 이현아는 2013. 7. 6. 12:50경 서울남대문경찰서에 위 집회 신고서를 제출하였는데, 당시 집회 신고 접수 업무를 담당하는 서울남대문경찰서 소속 경찰관은 위 이현아 간사에게 ‘인도 전체를 집회 장소로 하면 통행인의 불편이 우려된다.’라는 취지의 말을 하였고, 이에 위 이현아 간사는 위 집회 장소로 기재되어 있는 대한문 화단 옆 인도 중 차도로부터 1M 부분은 집회 장소에서 제외하겠다고 하며 위 집회 장소 사진에 볼펜으로 선을 그어 위 집회 장소에서 차도로부터 1M 부분을 제외하고 집회 장소 부분을 수정하여 위 집회 신고서를 다시 제출하고 집회 신고 접수증을 교부받았다.

그런데, 서울남대문경찰서는 2013. 7. 10. ① 신청인 주최 집회로 인하여 주변 교통소통에 직접적인 위험이 초래될 우려가 있고, ② 간이 파라솔, 간이탁자 등 신청인의 집회 용품 사용은 도로법 제38조 및 도로교통법 제68조에 위반된다는 이유로 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’이라 합니다) 제12조 제1항<sup>12)</sup>에 근거하여 위 집회 장소를 대한문 화단 옆 인도에서 대한문 앞 광장으로 완전히 변경하는 내용의 옥외집회제한통보처분을 하였다.

## 2. 민변 노동위원회의 2013. 7. 11.자 집회 신고 및 서울남대문경찰서의 7. 12. 집회제한통보처분

민변 산하 노동위원회는 위 2013. 7. 10. 자 옥외집회제한 통보서를 수령한 후, 위와 같이 서울남대문경찰서가 교통소통에 위험을 초래되지 않는 장소라고 밝힌 대한문 앞 광장 부분(대한문 정문 쪽 화단 경계로부터 폭 3M 부분)을 포함하고, 대한문 화단 앞 인도의 경우에는 “화단 경계로부터 장애인 점자블럭까지(노란색 점자블럭과 그

12) 제12조 (교통 소통을 위한 제한) ① 관할경찰관서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.

바깥쪽은 제외)”로 축소하고, 통행에 불편을 줄만한 간이 파라솔 등은 집회 용품에서 제외하여 위 인도를 통행하는 사람들로 하여금 불편을 느끼지 않도록 위 2013. 7. 6. 자 집회 신고를 취하하고 2013. 7. 11. 이 사건 옥외집회 신고서를 제출하였다.

그런데 서울남대문경찰서는 2013. 7. 12. 위 2013. 7. 10. 자 옥외집회제한통보와 마찬가지로 대한문 화단 앞 인도 부분에서는 집회는 주최할 수 없다는 내용의 옥외 집회제한통보(이하 “이 사건 제한통보”라고만 한다)를 하였다.

그러나 이 사건 제한통보는 민변 산하 노동위원회가 신고한 화단 경계에 인접해 있는 인도 부분에서의 집회 주최를 금지한 것으로, 이 사건 집회의 목적에 비추어 사실상 집회를 금지하는 효과를 꾀한 것이었다. 이 사건 집회의 개최 목적은 “경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소(아래 집회신고장소)도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여 주며, 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알리는 것”이고, 이 사건 집회 장소는 화단 경계 부분에 접해 있는 인도로서 경찰관들이 도열해 있는 부분이었다.

헌법재판소는 “집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 ‘어떤 장소에서’ 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다”라고 판시하였다<sup>13)</sup>.

이 사건 집회는 경찰관들의 도열 행위로 인하여 집회 주최 자체가 원천 봉쇄된 대한문 옆 화단 경계에 인접해 있는 인도 부분이 집회의 자유를 향유할 수 있는 공간이라는 점을 알리는데 목적이 있고 위 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 이 사건 집회가 대한문 옆 화단 경계에 인접해 있는 인도 부분에서 개최되어야 할 필요성이 절실하였다.

### 3. 서울행정법원의 이 사건 제한통보처분의 집행정지 인용 결정

위와 같은 이유로 민변 산하 노동위원회는 2013. 7. 15. 이 사건 제한통보처분에 대하여 취소소송을 제기하면서 이에 대한 효력정지신청을 하였다(서울행정법원 2013 구합18315 사건, 2013아2286 사건). 이 사건 집회장소에 대하여 민변 산하 노동위

13) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67, 83(병합) 전원재판부 결정

원회는 당초 집회신고서에서 “화단 경계부터 노란색 장애인 접자블록 이전까지, 장애인을 위한 노란색 접자블록과 그 바깥쪽은 집회장소에 포함되지 않음”이라고 명확히 기재하고, 사진상에 빨간색 선으로 표시하여 제출하였다. 그 장소는 당시 경찰병력이 24시간 상주하는 장소였고, 이 사건 집회의 목적과 취지는 당시 경찰당국이 자의적으로 집회금지구역으로 설정하여 운영해오던 이 사건 장소가 집회금지장소가 아님을 인권옹호를 하나의 사명으로 하는 변호사들로 구성된 민변이 확인하고자 함이었다.

따라서 서울남대문경찰서의 2013. 7. 12.자 제한통고에 대한 효력정지 사건(서울행정법원 2013. 7. 22. 선고 2013아2286 집행정지결정)에서는 제한통고 장소인 대한문 화단 앞 인도에서 경찰병력을 철수시키고 집회를 보장할 필요성이 있는지가 핵심적인 쟁점이었다.

이에 대하여 서울남대문경찰서는 경찰병력이 막고 있지 않으면 민변 산하 노동위원회가 집회를 하는 것을 기화로 해서 화단에 무단으로 침입할 위험이 있다는 주장을 하였고, 민변 산하 노동위원회는 2013. 5. 1.부터 두 달이 넘는 기간 동안 쌍용차 범대위가 화단에 들어간 적이 없음을 환기시키고, 더욱이 민변 산하 노동위원회가 집회의 자유 회복을 위한 시민 간담회를 진행하는데 화단에 들어갈 이유는 더더욱 없음을 설명하였다. 그리고 집회의 목적달성을 위해서는 대한문 화단 앞 인도에 있는 경찰병력을 철수시키고 그 공간에서 자유로이 집회를 할 수 있어야 한다는 점을 주요하게 강조하였다.

이와 같이 집회의 주최자인 민변 노동위원회는 서울남대문경찰서가 집회를 제한한 화단 앞 인도에서 경찰병력을 철수하고, 지나가는 시민 누구나 화단을 볼 수 있는 상태에서 화단이 함의하고 있는 여러 모순들에 대하여 자유롭게 의견을 표명할 수 있어야 하고, 그렇게 되기 위해서는 서울남대문경찰서의 집회공간의 제한통고의 효력을 정지시켜야 한다고 주장하였다.

이에 대하여, 서울남대문경찰서는 “이 사건 처분으로 제한되는 장소”에서 집회를 개최하려 한다면, 부득이하게 경찰관이 배치된 그 앞 쪽 공간을 차지할 수밖에 없으며, 따라서 이 사건 집행정지가 인용된다면 ‘주요 도로에서의 교통 소통’이라는 공공복리에 중대한 영향을 미칠 것이 명백하다고 주장하였다. 그러나, 이는 집회신고 장소인 화단 앞 인도상의 경찰병력을 그대로 두고 그 앞쪽으로 집회가 진행되는 경우를 전제로 한 주장이었고, 민변 노동위원회의 집회신고 취지는 당시 화단 앞에 상주하고 있는 경찰병력을 철수하고 그 자리에서 민변 산하 노동위원회의 집회를 하는

것이므로 신고된 범위를 벗어날 위험성이 없으며, 그 공간에 경찰병력이 상주하면 교통소통에 지장이 없는데, 동일한 범위의 공간에서 민변 산하 노동위원회가 집회를 하면 교통소통에 지장이 초래된다는 근거가 없다는 점을 주요하게 주장하였다.

서울행정법원은 화단 앞 공간에서 상주하고 있는 경찰병력을 철수하고 집회를 하는 것의 당부에 대한 심리를 1시간 이상 진행하였고, 민변 노동위원회가 그 장소에서 집회를 하더라도 화단진입의 위험성 및 인도의 교통소통지장의 위험성이 없다는 민변 노동위원회의 주장을 인정하여 2013. 7. 22. 옥외집회 제한통고 효력정지신청을 받아들이는 인용결정을 하였다.

서울행정법원의 인용결정에서는 “공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 때에 해당한다고 인정할 자료도 없다”고 적혀 있는데, 이는 바로 서울남대문경찰서가 주장한 경찰병력 철수로 인한 화단진입의 위험성 및 인도의 교통소통의 지장의 우려가 없다는 것을 의미했다. 즉, 법원의 결정에 의해 서울남대문경찰서의 옥외집회제한처분은 효력이 정지되었고, 민변 노동위원회는 본래 신고한 집회 장소인 ‘대한문 화단 앞’에서 집회를 개최할 수 있게 된 것이었다.

### Ⅲ. 민변 노동위원회의 집회와 경찰의 위법 질서유지선 설정 집회방해

#### 1. 민변 노동위원회의 2013. 7. 24. 집회 시도와 서울남대문경찰서의 집회 방해

민변 소속 변호사들 15여명과 국회의원 장하나, 시민단체와 노동단체 구성원들 등 전체 20여명은 2013. 7. 24. 이 사건 집회신고 장소인 대한문 화단 앞에서 집회를 하기 위해 17:00경 집회 장소에 모였다. 그런데 경찰은 이 사건 집회장소인 화단 경계로부터 노란색 장애인 점자 블록 이전까지 부분 중 2/3 이상 면적에 경찰을 두 줄로 도열시키고 폴리스라인을 설치하여 이 사건 집회장소를 점유하고 있었다.

집회참가자들은 서울남대문경찰서 경비과장에게 옥외집회제한통보에 대하여 효력정지결정이 되었는데 무슨 근거로 집회장소를 막고 있는지에 대하여 항의하였고 구체적으로 효력정지결정에 대하여 설명을 해 주었다. 그러나 서울남대문경찰서 경비과

장은 질서유지선 설정행위이기 때문에 정당하다는 취지로 말을 하였고, 이에 대하여 집회참가자들은 질서유지선 설정행위는 집회를 보호하기 위한 목적 등으로 최소한도로 행하여져야 하는 것이고 집회장소를 제한하고 집회를 방해하는 행위여서는 안 된다고 말하며 재차 항의하였다.

그럼에도 불구하고 서울남대문경찰서 경비과장은 서울남대문경찰서의 명을 받아 이 사건 집회장소를 임의로 제한하여 민변 소속 변호사들의 집회참가와 진행을 방해하였다. 때문에 민변 소속 변호사들을 포함한 집회참가자들은 겨우 집회신고 장소 1/3 미만의 장소에서 본래의 집회를 하지 못한 채 ‘집회의 자유 회복’을 위한 기자회견을 진행하였다.

민변 소속 변호사들을 포함한 집회참가자들은 경찰의 집회방해로 인해, 애초 목적인 ‘경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여주며, 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알린다’는 집회의 목적을 전혀 달성하지 못하였다.

이와 같이 서울남대문경찰서와 서울남대문경찰서 경비과장은 서울행정법원의 집회제한통고 효력정지 결정에도 불구하고 변호사들이 참가하였던 집회 신고 장소 내에 경찰들을 배치하고 폴리스라인을 설치하는 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하였다.

## 2. 국가인권위원회의 긴급구제 결정

민변 노동위원회는 2013. 7. 24. 17:24경 국가인권위원회에 전화를 하여(02-2125-9700) “민변 산하 노동위원회가 대한문 화단 앞에 집회신고를 하고, 남대문경찰서장의 교통조건 통고에 대하여 효력정지신청을 하여 법원이 집행정지 결정을 하였다. 대한문 화단 앞에서 집회를 진행할 수 있어야 함에도, 남대문경찰서 경비과장이 집회 신고된 장소 내에 경찰을 두 줄로 도열시키고 폴리스라인을 설치하여 집회를 방해하고 있다. 집회의 자유에 대한 침해에 대하여 긴급구제를 신청한다.”는 내용으로 신고(이하 “이 사건 긴급구제 신청”이라고 합니다)를 하였다. 국가인권위원회 조사관들이 2013. 7. 24. 18:00경 대한문 앞 집회방해 현장에 왔고, “현재 집회가 제한되고 있는 측면이 있다.”는 취지로 말을 하고 상황을 조정하려고 하였으나, 서울남대문경찰서 경



비과장은 끝내 경찰병력을 빼내거나 폴리스라인을 치우지 않았다.

국가인권위원회는 다음날 2013. 7. 25. 14:00경 상임위원회를 열어 이 사건 긴급구제 신청에 대하여 논의를 진행하였고, 15:30경 “피진정인이 위와 같이 질서유지선을 설정하고 경찰을 배치함으로써 피해자가 신고한 공간 일부를 점유하여 사실상 신고 내용에 따른 집회개최에 어려움이 있고 이와 같은 상황은 이 사건 심의당시에도 계속되고 있다. 피진정인(서울남대문경찰서)에게 피해자 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회가 접수번호 제8333호로 신고한 집회에 대하여, 서울행정법원 2013. 7. 22.자 2013아2286 집행정지 결정의 취지에 따라 집회가 개최될 수 있도록 할 것을 권고한다.”라고 긴급구제조치 권고결정을 하였다.

국가인권위원회는 위 결정의 의미에 대하여 “경찰 병력 수를 줄이는 것이 아니라 경찰력을 모두 철수하라는 것이 인권위의 입장”이라고 밝혔으며, “(경찰이) 25일에도 폴리스라인 설치를 강행한 것은 위원회의 결정을 무시하는 처사”라고 밝힌 바 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 민변 노동위원회의 2013. 7. 25. 집회 시도와 서울남대문경찰서의 집회 방해

민변 노동위원회 소속 변호사 15여명, 장하나 국회의원, 박성식 국장을 포함한 노동단체, 시민단체 구성원 등 전체 25명 정도는 2013. 7. 25. 17:00경 이 사건 집회장소인 대한문 화단 앞으로 갔고, 2013. 7. 25. 집회 일정은 서강대 이호중 교수가 집회의 자유에 대한 강의를 하고, 박준 가수가 문화공연을 하고, 이덕우 변호사가 한국 근현대사의 집회 자유의 역사적인 의미에 대하여 강의를 하는 것이었다.

민변 노동위원회는 법원의 결정과 인권위원회의 긴급구제결정까지 있었기 때문에 서울남대문경찰서와 서울남대문경찰서 경비과장이 더 이상 집회방해행위를 하지 않을 것을 기대하였다. 그러나 이날 서울남대문경찰서와 서울남대문경찰서 경비과장은 이 사건 집회장소에서 경찰을 퇴거시키지 않았으며, 더 나아가 장애인 보도블럭에 플라스틱 폴리스라인을 설치함으로써 24일보다 더한 집회방해 행위를 하였다. 집회장소에 경찰이 집단적으로 들어와 점거하는 것에서 더 나아가 질서유지선을 이용하여 집회공소를 앞뒤로 포위하고 집회참여자들과 일반 시민들을 분리시켰다.

14) 서울남대문경찰서는 이후 2013년 10월경 긴급구제 권고를 모두 이행했다고 권고 이행상황을 인권위에 보냈고, 국가인권위원회는 2013. 10. 17. 일부만 수용되었다고 판단하고(집회신고 장소를 일부 침범하여 질서유지선 설정하였다고 판단) 일부수용으로 내부 종결하였다.

이 사건 집회의 목적은 ‘경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여주며, 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알린다’는 것이었다. 따라서, 이 사건 집회의 목적이 제대로 실현되기 위해서는 집회참가자들인 집회 참가 변호사들 및 시민들이 ① 집회신고 공간인 ‘화단 경계부터 노란색 장애인 점자 블록 이전까지’에서 자유롭게 앉거나 서서, ② 신고된 준비물인 “플래카드 1개(규격 : 0.9m×3m, 내용 : 집회 통제를 위한 화단설치의 위법성 규탄과 집회의 자유 회복을 위한 시민 한마당), 피켓, 선전용 판넬 등”을 지나가는 시민들이 볼 수 있도록 펼치거나 들어서 보이며, ③ 스피커, 마이크 등 음향장비를 활용하여 시민들에게 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 알리는 강연 및 집회를 진행할 수 있어야 했다.

그런데, 경찰은 신고된 준비물인 민변 산하 노동위원회의 플래카드 1개, 피켓, 선전용 판넬 등을 외부에 지나가는 시민들이 볼 수 없도록 집회장소 앞을 노란색 폴리스라인으로 막았고, 집회 참석자들은 경찰병력과 질서유지선에 갇혀서 시민강연회의 대상인 시민들과 분리되었다. 이는 본질적으로 이 사건 집회의 목적을 달성할 수 없도록 하는 집회방해행위였다.

국가인권위원회 사무관은 2013. 7. 25. 17:30경 민변 노동위원회에 국가인권위원회 2013. 7. 25. 13긴급0001400 집회 자유침해에 대한 긴급구제 결정(중 제18호중)을 직접 전달하였고, 민변 노동위원회는 집회참가자들과 서울남대문경찰서 경비과장에게 긴급구제결정의 내용을 마이크를 들고 알렸고 집회를 진행하기 시작하였다. 그런데 박준 가수가 노래 부르고 있는 도중에 서울남대문경찰서 경비과장은 집회장소로 와서 집시법을 위반하고 있다면서 플래카드를 치우라고 요구하였다. 시각장애인 보도블럭에 처진 질서유지선으로 인해 플래카드가 보이지 않게 되자 시민들이 그 내용을 볼 수 있도록 질서유지선 바깥쪽에 붙여서 들고 있었는데, 경비교통과장은 플래카드가 시각장애인 보도블럭을 기준으로 나온 것이니 집시법을 위반했다는 것이었다. 이로 인해 공연은 중단되었고, 집회참가자들은 공연 도중 집회장소에 와서 집회를 방해하고 있는 서울남대문경찰서 경비과장에게 “적법하게 신고된 집회물품인 현수막이 경찰에서 불법적으로 설치한 폴리스라인으로 인해 보이지 않는다. 시민들이 현수막을 볼 수 있도록 하기 위한 최소한의 행위이다.”라고 취지로 항의하였다.

그런데, 서울남대문경찰서 경비과장은 인권위 결정을 보았다고 하면서 질서유지선

설정은 인권위 결정에 반하는 것이 아니라고 주장하였고, 집회참가자들과 서울남대문경찰서 경비과장 사이에 실랑이가 있었다.

이후 민변 산하 노동위원회 변호사들과 집회참가자들은 경찰 병력의 철수를 요구하였고, 그 과정에서 노동위원장인 권영국 변호사와 노동위원회 소속 류하경 변호사, 그리고 민주노총 활동가 박성식 국장이 불법적으로 체포연행되었다. 특히 권영국 변호사에 대하여 구속영장이 청구된 바 있으나, 7. 28. 구속영장실질심사 결과 공무 집행방해 다툼 여지 있고 구속의 사유 증거 불충분하다는 이유로 기각되었다.

#### 4. 민변 노동위원회의 2013. 7. 26. 집회 시도와 서울남대문경찰서의 집회 방해

민변 노동위원회는 2013. 7. 26. 마찬가지로 집회를 시도하였고, 서울남대문경찰서는 전날과 같은 형태로 질서유지선을 설정하여 집회를 방해하였다.

### IV. 민변과 민주법연의 집회와 경찰의 위법 질서유지선 설정 집회방해

#### 1. 민변과 민주법연의 집회신고

민변과 민주법연은 권영국 변호사가 불법적으로 체포연행되었던 사실로 인해 우리나라 민주주의가 후퇴하고 있는 것은 아닌지 심각한 우려를 갖게 되었고, 이에 “법원의 결정을 통해 서울남대문경찰서의 이 사건 제한통고처분이 더 이상 효력이 없었음에도 불구하고, ‘질서유지선 설정’이라는 명목으로 법원의 결정을 무력화시키고 집회의 자유를 심각하게 침해하는 현실”에 대하여 적극적으로 문제제기하고, 화단 설치의 위법성과 경찰의 24시간 화단 경비의 문제점에 대해 시민들에게 알려야 한다고 판단하였다. 민변과 민주법연은 민변 노동위의 이전 집회와 같은 명칭, 같은 목적, 같은 장소를 내용으로 하는 집회를 공동으로 주최하기로 하였고, 2013. 8. 2. 이 사건 집회에 대한 신고를 하였다.

#### 2. 서울남대문경찰서의 이 사건 집회장소 내 질서유지선 설정

그러나 서울남대문경찰서는 2013. 7. 24. 및 동월 25.자 집회의 경우와 마찬가지로 '질서유지선의 설정'을 명분으로 하여 이 사건 집회장소 내에 경찰 병력을 주둔시키고 있었고, 달라진 것이라면 화단 경계선을 따라 남성경찰 대신 여성경찰을 배치한 것과 노란색 점자 블록 위에 설치한 플라스틱 폴리스라인의 수가 다소 적어졌다는 것뿐이었다.

민변과 민주법연은 서울남대문경찰서 경비과장에게 이 사건 집회장소 내에서 경찰 병력을 철수하여 줄 것을 정식으로 수차례 요구하였으나, 서울남대문경찰서 경비과장은 경찰의 질서유지선 설정 권한을 행사하였을 뿐이라는 이유로 이를 거절하였다. 이에 집회참가자들은 화단경계선에 설치된 플라스틱 폴리스라인(무인 질서유지선)을 치우고 여성 경찰들을 향하여 퇴거를 요구하였으나 거부되었다. 여성 경찰들을 화단 경계선을 따라 이 사건 집회장소 내에 배치하는 상황은 2013. 8. 6. 이후 2013. 8. 13. 과 8. 19.에도 계속 동일하게 반복되었다. 특히 2013. 8. 13. 집회 때는 집회장소 내에 노란색 점자블록으로부터 조금 떨어져서 플라스틱 무인 폴리스라인까지 설치하는 것으로 질서유지선이 설정되어 있었다. 때문에 민변과 민주법연은 아예 처음부터 집회 개최를 시도하지도 못하였다.

### 3. 2013. 8. 21. 집회의 시도

민변과 민주법연은 2013. 8. 21. 다시 한 번 이 사건 집회장소로부터 경찰병력이 퇴거할 것을 요구하고 본래 목적대로 집회를 진행하고자 하였으나, 집회시간 직전 경찰은 신고된 집회장소 앞과 안에 플라스틱으로 된 질서유지선을 설치하고 집회장소 안 질서유지선은 화단 경계에 근접시키고 그 질서유지선과 화단 경계 사이에 여성경찰을 일렬로 배치하여 집회장소 내부의 일부를 선점하였다.

대한문 화단 앞에, 민변 변호사들, 민주법연 교수들, 시민사회단체와 노동단체 회원들, 그리고 시민들 등 50여명이 모여 집회 연사로 신고된 권영국 변호사의 사회로 집회를 시작하였고, 이때 변호사와 교수 등 6인이 '질서유지인'이라고 써있는 어깨띠를 매고 집회의 질서유지 업무를 개시하였다. 그러나 집회장소 안에 질서유지선과 경찰병력을 배치함으로써 정상적인 집회를 진행하는 것이 처음부터 어렵게 되었고 이에 집회장소로부터 경찰병력을 철수할 것을 요구하였고, 이에 대하여 경찰이 응하지 않아 규탄발언 형식으로 진행되었다.

집회가 잠시 중단된 시점에 집회장소 안에 서있던 여성 경찰들은 집회참가자들이 화

장실에 가는 등 느슨한 틈을 타 집회주최자나 질서유지인에게 아무런 예고도 없이 밖으로부터 줄로 된 질서유지선 테이프를 건네받아 질서유지선을 치려고 하였고, 집회참가자들이 이에 항의하고 저지하려고 하자 밖에 대기하고 있던 남성경찰들이 대거 집회장소로 난입하여 질서유지선 설치 중단을 요구하던 집회참가자들을 밀어내는 등 폭력을 행사하였다. 이 과정에서 집회장소 앞에서 취재를 하고 있던 오마이뉴스 기자가 경찰에 떠밀려 넘어지면서 갈비뼈를 다치는 상해를 입었고, 집회 참가자 중 1인이었던 인권활동가가 여경 등으로부터 물리적으로 제압당하는 폭력을 당하여 목 부위에 상해를 입었다.

이후 집회참가자들은 집회장소를 무단으로 침입하여 집회의 자유를 침해하고 있는 경찰병력을 향해 집회장소로부터 철수할 것을 요구하는 항의 집회를 계속할 수밖에 없었고, 애초 예정된 취지의 집회는 전혀 진행할 수 없었다.

#### 4. 2013. 8. 22. 이후의 집회 시도

거듭되는 경찰의 집회장소에서의 퇴거 불응으로 인하여 민변과 민주법연은 본래 목적에 따른 집회를 단 한 차례도 개최할 수 없었고, 민변과 민주법연은 2013. 8. 30. 집회 신고를 다시 하여 9월에 집회를 진행하고자 하였으나 9월이 되어도 서울남대문경찰서는 여성 경찰들을 집회 장소 내에 주둔시킨 채 집회를 방해하였다.

#### 5. 2013. 9. 25. 집회시도

민변 소속 변호사들과 시민사회단체 활동가 등 30~40여명이 참여하여 집회의 진행을 시도하였으나 서울남대문경찰서 및 서울남대문경찰서 경비과장은 이 사건 집회장소 내에 여성 경찰병력을 질서유지선 설정의 명목으로 세워두는 등 집회의 진행을 지속적으로 방해하였다.

### V. 서울남대문경찰서의 집회장소 내 질서유지선 설정행위의 위법성

#### 1. 집시법상 질서유지선 규정의 문리적 해석

##### 가. 정의규정에 대한 해석

집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 합니다) 제2조 제5호는 “질서유지선”이란 “관할 경찰서장이나 지방경찰청장이 적법한 집회 및 시위를 보호하고 질서유지나 원활한 교통 소통을 위하여 집회 또는 시위의 장소나 행진 구간을 일정하게 구획하여 설정한 띠, 방책(防柵), 차선(車線) 등의 경계 표지(標識)를 말한다”라고 규정하고 있다.

즉, ‘적법한 집회 및 시위를 보호’하기 위해 ‘집회 또는 시위의 장소나 행진 구간을 일정하게 구획하여 설정’한 ‘경계 표지’를 말한다고 규정하고 있다. 이 의미는 ‘집회 또는 시위 장소로 신고한 범위’를 침범하지 않는 한도에서 ‘집회 또는 시위 장소의 경계선을 설정한다’는 의미이다.

#### 나. 요건규정에 대한 해석 - 질서유지선 설정 목적

집시법 제13조는 “① 제6조 제1항에 따른 신고를 받고, ② 관할경찰관서장이, ③ 집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, ④ 최소한의 범위를 정하여, ⑤ 질서유지선을 설정할 수 있다”고 되어 있다.

법문언은 질서유지선 설정의 목적을 “집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지”라고 명시하고 있다. 이는 집회 및 시위를 보호하고 공공의 질서 유지를 위한 목적에서만 질서유지선 설정이 가능하다고 규정한 것으로서, 집회 및 시위를 방해하는 방향으로 질서유지선 설정이 불가함을 의미한다.

또한 필요한 경우에도 ‘최소한의 범위’를 정하여 질서유지선을 설정할 수 있다고 되어 있는데, 이 또한 집회 및 시위를 보장하는 전제 하에서만 질서유지선 설정이 가능하다는 의미이다.

부산지방법원 2012. 2. 24. 선고 2011노4441 판결도 위와 같은 취지로 다음과 같이 판단하였다.

집회 및 시위에 관한 법률 제13조 제1항의 입법취지는 집회 및 시위의 자유를 최대한 보장하되, 극단적인 교통정체를 방지하기 위해 경찰행정 차원에서의 필요한 조치를 확보하는 데 있는 것으로 보인다.

이와 같은 수범자의 범위와 입법취지 등에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항에서 말하는 “최소한의 범위”란 집회 및 시위가 본래 신고한 대로 진행되도록 집회 및 시위 참여자들의 안전을 확보하되, 그로 인하여 야기될 우려가 있는 극심한

교통정체를 미연에 방지할 수 있는 범위의 질서유지선 설정 등으로 그 의미를 제한하여 확정할 수 있을 것이며,...

즉, 법원은 질서유지선 설정은 “집회 및 시위가 본래 신고한 대로 진행되도록 집회 및 시위 참여자들의 안전을 확보할 목적”으로 이루어지는 것임을 분명히 밝혔다. 집시법 시행령 제13조 제1항의 경우를 보더라도, 집회·시위의 장소를 보장하는 전제 하에, 그 외의 장소로 이동할 가능성에 대한 우려가 있는 경우 질서유지선을 설정하도록 규정하고 있다.

#### 다. 요건규정에 대한 해석 - ‘설정’, ‘한정’과 ‘제한’, ‘금지’의 차이

집시법 제8조, 제12조는 집회 또는 시위에 대한 ‘제한’, ‘금지’를 규정하고 있고, 이는 집회 시위 신고장소에 대한 접근을 ‘전면적으로 금지’하거나 ‘부분적으로 제한’한다는 의미이다. 반면, 집시법 제13조는 집회 시위 신고장소에 대한 접근을 금지하거나 제한하는 것이 아니라 경계선에 대하여 ‘설정’한다는 의미이다.

집시법 시행령 제13조 제1항은 ‘집회·시위의 장소’를 ‘제한’이 아니라 ‘한정’할 필요가 있을 경우를 규정하고 있는데, 이는 곧 질서유지선 설정은 집회시위의 장소에 대한 제한이 아니라 보장을 전제로 그 이외의 장소로의 이동을 막기 위하여 ‘이동의 범위를 집회시위 장소 내로 한정’한다는 의미로 보아야 한다.

집시법 시행령 제13조 제4항은 집회 또는 시위가 금지되는 장소 등에 접근하거나 행진하는 것을 금지하거나 제한할 필요가 있는 경우를 들고 있는데, 마찬가지로 집회 또는 시위 신고 장소에 대한 제한이 아니라, 집회 또는 시위 신고 장소에서 일탈하여 다른 장소로 접근하는 것을 ‘전면적으로 금지’하거나 ‘부분적으로 제한’한다는 의미이다.

## 2. 집회 및 시위에 관한 법률 조항간 논리적 해석

### 가. 집시법 규정 체계

집시법은 제1조(목적)에서 집회 및 시위의 자유를 원칙적으로 우선 천명하고 있고, 제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등)에서 집회신고를 하도록 규정하고, 기재사항 미비의 경우 제7조(신고서의 보완 등)으로 관할경찰관서장이 신고서 보완통고를 할 수

있도록 하였다.

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한통고) 제1항, 제2항은 집회 또는 시위가 집단적인 폭행 등 공공의 안녕 질서에 직접적인 위험을 초래한 경우, 중복집회 등 집회 및 시위를 금지할 수 있도록 규정하였으며, 제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한통고) 제3항은 사생활 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우 등 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있도록 규정하였고, 제12조(교통 소통을 위한 제한)은 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 금지 통고 또는 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한통고를 할 수 있도록 규정하였다.

이와 같이 집시법은 집회신고에 대하여 보완통고, 금지통고, 제한통고의 방식으로 공공의 안녕질서를 위한 집회의 자유라는 기본권에 대한 침해가 가능하게 하는 규정을 두고 있는데, 위 조항들은 헌법상 기본권을 침해하는 규정이므로 엄격하게 해석되어야 할 것이다.

반면, 제13조(질서유지선의 설정) 제1항은 제6조 제1항에 따른 신고를 받은 관할경찰관서장은 ‘집회 및 시위의 보호’와 ‘공공의 질서 유지’를 위하여 필요하다고 인정하면 최소한의 범위를 정하여 질서유지선을 설정할 수 있다고 규정하고 있다.

## 나. 질서유지선 설정 규정과 금지통고, 제한통고 규정의 차이

제13조(질서유지선의 설정)은 본질적으로 제8조, 제12조의 금지통고, 제한통고와는 다른 규정이다. ① ‘질서유지선 설정’의 목적은 ‘집회 및 시위의 보호’를 전제로 한 것이고, ② ‘금지통고’나 ‘제한통고’가 아닌 ‘설정’이며, ③ 금지통고, 제한통고의 경우 기본권 침해이므로 다룰 수 있게 하기 위해 서면으로 이유와 조건에 대하여 구체적으로 명시할 것을 요구하고, 질서유지선 설정의 경우는 집회의 자유를 보장하는 범위에서 공권력 행사를 하는 것이므로 집회 시위 장소의 상황에 따라 질서유지선을 새로 설정하거나 변경할 수 있도록 규정하고 있다.

## 다. 집회 신고 장소 내 질서유지선 설정행위의 탈법성

집회 및 시위 신고한 장소 내에 질서유지선을 설정하는 것은 사실상 ‘제한통고’를 해야 함에도 이를 잠탈하는 탈법행위이다. 이는 ‘제한통고’된 경우 이를 다룰 수 있는 집회주최자의 재판을 받을 권리 자체를 사실상 박탈 또는 제한하는 결과가 된다.



## 라. 서울남대문경찰서의 집회 장소 내 질서유지선 설정행위의 위법성

서울남대문경찰서는 마치 자신들이 자의적으로 판단하여 폴리스라인을 치고 경찰을 집회 장소 내에 주둔시킬 수 있는 것처럼 착각하고 있는 듯하나, 위에서 살펴 본 바와 같이 질서유지선은 집회장소 내에 설정되어서는 안 되고, 집회장소 밖에 설정하는 경우에도 그 ‘집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지’라는 필요성 요건이 충족되어야 한다.

이 사건 집회의 목적은 ‘경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여주며, 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알린다’는 것이다.

이 사건 집회의 목적이 제대로 실현되기 위해서는 집회참가자들인 집회 참가 변호사들 및 시민들이 ① 집회신고 공간인 ‘화단 경계부터 노란색 장애인 점자 블록 이전까지’에서 자유롭게 앉거나 서서, ② 신고된 준비물인 “플래카드 1개(규격 : 0.9m×3m, 내용 : 집회 통제를 위한 화단설치의 위법성 규탄과 집회의 자유 회복을 위한 시민 한마당), 피켓, 선전용 판넬 등”을 지나가는 시민들이 볼 수 있도록 펼쳐거나 들어서 보이며, ③ 스피커, 마이크 등 음향장비를 활용하여 시민들에게 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 알리는 강연 및 집회를 진행할 수 있어야 한다.

따라서, 서울남대문경찰서가 2013. 7. 24.부터 지금까지 행한 질서유지선 설정행위는 다음과 같이 집시법상 요건을 갖추지 못하였을 뿐만 아니라 실질적으로 이 사건 집회를 방해하는 위법행위이다.

첫째, 서울남대문경찰서는 집시법 제13조 제1항 질서유지선 설정 요건인 ‘집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지’ 목적으로 질서유지선 설정을 한 것이 아니다. 다른 어떤 누군가가 이 사건 집회 참가자들(민변 소속 변호사들, 민주법연 소속 교수들, 시민, 노동단체 사람들)을 위해할 우려가 있어서 질서유지선 설정을 한 것도 아니다. 나아가 민변 소속 변호사와 민주법연 소속 교수 등이 시민들에게 집회의 자유 강의와 피켓시위를 하는 집회가 공공의 질서를 해할 이유도 전혀 없었다.

둘째, 서울남대문경찰서는 화단보호를 위해 질서유지선 설정을 하였다는 것이 주장하나, 이 사건 집회 참가자들이 화단에 들어갈 의사나 의도가 전혀 없음은 이미 지

난 서울행정법원의 심리에서 수차례 진술되었고 그 결과 집행정지 결정이 난 것이었다. 또한, 집회신고서에 집회참가자가 30명 정도로 기재되어 있었고, 남대문경찰서는 집회시작 전에 200여명의 경찰을 대한문 주변에 배치하였기 때문에 집회참가자 누군가가 화단 안에 들어가려고 시도해도 바로 와서 집회참가자를 체포할 수 있는 상황이었다.

셋째, 서울남대문경찰서가 경찰을 이 사건 집회신고 범위 내인 ‘화단 경계부터 노란색 장애인 점자 블록 이전까지’에 머물게 하고 폴리스라인을 치는 행위는 “경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여준다”는 집회목적의 전취 달성을 수 없게 하여 실질적으로 집회를 방해하는 행위이다.

넷째, 집회참가자들과 시민과의 사이에 폴리스라인을 치는 행위는 “경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여준다”는 이 사건 집회의 목적을 달성할 수 없게 하는 행위로서 집회를 방해하는 행위이다.

다섯째, 집회참가자들과 시민과의 사이에 폴리스라인을 치는 행위는 집회참가자들과 시민들 사이를 가로 막아 “쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알린다”는 목적을 달성하기 위해 신고된 준비물인 “플래카드 1개(규격 : 0.9m×3m, 내용 : 집회 통제를 위한 화단설치의 위법성 규탄과 집회의 자유 회복을 위한 시민 한마당), 피켓, 선전용 판넬 등”을 지나가는 시민들이 제대로 볼 수 없도록 함으로써 이 사건 집회를 실질적으로 방해하는 행위이다.

여섯째, 집시법상 집회는 극히 예외적인 경우에 금지통고나, 제한통고를 할 수 있고 질서유지도 주최자와 신고된 질서유지인이 자율적으로 하도록 되어 있다. 이 사건 이른바 질서유지선 설정행위는 서울행정법원에 의해 그 집행이 정지된 제한통고를 이름만 변경하여 유지한 행위(법원 결정 잠탈행위)일뿐만 아니라, 집시법 제19조 경찰관의 출입제한 조항을 다른 방법으로 위반한 것으로도 볼 수 있다.

이상과 같이, 서울남대문경찰서의 질서유지선 설정행위는 집시법상 질서유지선 설정요건을 전혀 갖추지 못한 위법행위이자 적법한 집회에 대한 집회방해행위에 해당한다. 민변과 민주법연은 서울남대문경찰서장과 경비과장을 상대로 한 민사손해배상청구를 하였고 현재 진행 중이다.

## VI. 결론

민변은 2013년 집회와 시위의 자유를 지키기 위해, 한국사회 집회의 상징적 공간과도 같은 대한문 앞 집회의 자유를 수호하기 위한 활동을 전개하였다. 때론 법정에서 때로는 대한문 앞 집회장소에서 이 땅의 민주주의와 인권을 지키기 위한 싸움을 하였고, 그 과정에서 유신독재 이후 몇 십년 만에 변호사에게 구속영장이 청구되는 사건까지 발생하였다. 아직도 쌍용자동차 노동자들의 싸움은 계속되고 있고, 대한문 앞 또는 어디라도 탄원과 항의의 목소리를 높여야 할 억울한 이들의 울음과 호소는 더욱 늘어만 가고 있다. 민변은 2013년 한국사회 집회의 자유를 위해 다양한 방식으로 싸웠고, 그 싸움은 아직도 여전히 현재 진행형이다.

## 버마민주화 지원을 위한 연대활동 -버마헌법 개정 활동

김자연 변호사 (민변 국제연대위원회)

### I. 들어가며

2013년 국제인권분야에는 많은 이슈들이 있었다. 국제연대위원회는 그 중 사회보호법상 보호감호처분에 대하여 유엔자유권규약의 개인통보 진정, 외국인강사 HIV테스트 유엔진정, 삼성반도체 유엔진정 등 국내에서 일어난 인권침해 상황에 대하여 주로 유엔을 통한 해결을 모색하고 이와 관련된 사업을 진행하였다.

그러나 국제연대위원회의 주요 활동이 늘 유엔 중심으로 이루어지는 것이 신입회원들에게 일정한 진입장벽으로 존재하게 되는 측면이 있고 지속적인 참여와 관심을 불러일으키기에 어려움이 있다는 데 뜻을 함께하게 되어 2013년 초, 아시아인권팀이 결성되게 되었다.

### II. 아시아인권팀의 활동에 관하여

#### 1. 활동 방향

아시아인권팀은 기본적으로 법률가 단체로서의 민변의 정체성을 살려 아시아 지역의 인권침해사항에 대하여 직접적인 법률적 지원을 하고, 또 한편으로 국제적인 여론을 형성하여 이에 대응하는 방법 등을 통하여 아시아 지역의 인권상황에 적극적으로 연대할 구체적인 방법을 함께 모색하여 보기로 하고 그 활동을 시작하였다.

이를 위하여 특정 국가와 그 곳에서의 인권침해상황을 조사하여 팀원들 간 정보를 공유하고 그곳에 있는 단체들과 연대하여 서로 방문하고 교류하는 협력적인 사업을 진행하는 방안을 서로 논의하였다.

## 가. 논의의 과정

아시아 지역의 인권 이슈는 너무나도 다양하고 광범위하기 때문에 특정 국가 및 주제나 이슈를 결정하기 위하여 다양한 의견을 취합하였다.

먼저 우리나라와 가까운 동남아시아 국가 중 인도네시아의 경우 이슬람 인구가 가장 많은 국가 중의 하나이며, 소수민족도 다양하여 이와 관련한 분쟁이 많고, 독재의 유산이 잔존하고 있어서 자유권 침해문제가 상당하고, 현지의 법률지원연맹(YLBHI)이라는 민변과 유사한 법률가단체와 연대하여 인권문제에 대응하는 것에 관한 의견이 제시되었으며, 동남아시아 국가 중 최근 버마에서 법률가들이 인권변호활동 중 변호사 자격이 박탈당하는 등 다양한 인권 침해 사건들이 발생하고 있는 것에 대응하여 버마 내 인권단체와 연대하여 활동하는 방안도 제시되었다.

또는 멀게는 팔레스타인, 이라크 지역 등 중동지역의 분쟁에 관심을 두어 그 지역에서 활동하는 다수의 인권단체들과 연대하여 네트워크를 구축하고, 개별 사안에 대하여 직접적인 연대활동을 하거나 사안에 대한 연구와 조사를 하는 방안도 제시되었으며, 동티모르 등 개발도상국 중 우리나라 정부나 민간단체가 개발원조를 제공하는 국가에 대하여 이에 대한 사용내역 감시 및 개입을 하는 것도 하나의 사업활동으로 고려되었다.

## 나. 활동 방향의 정립

위와 같은 논의의 과정을 통하여 공통적으로 도출된 활동 방향은, 아시아 국가 내의 법률가집단을 포함한 인권옹호자 그룹과의 유기적 네트워크를 구축하고, 각 국가에서의 인권침해사태에 대한 직접적 법률적 지원과 연대활동 및 아시아 인권침해 실태 연구 조사와 모니터링 작업으로 크게 세 가지로 정리되었다.

그리고 가장 중요한 첫 번째로 아시아인권팀이 연대활동을 할 아시아 국가로는 버마를 선정하였다.

## 2. 버마의 인권상황

버마는 1989년 이전에는 버마로 불리다가 군사정권이 국호를 미얀마로 변경하였는데, 버마내 민주화운동 활동가들은 미얀마 국명과 국기를 거부하였고 2007년 반정부시위 이후 국내 단체에서도 버마라는 국명을 사용하기로 한 바 있으므로 아시아인

권팀에서도 이러한 취지를 존중하기로 하였다.

버마는 독립 이후 1962년 군사쿠데타로 정권이 교체되었고 군부독재에 의한 경제적, 정치적 상황에 대한 불만으로 민주화 운동이 전개되다가 1988년 8888민주항쟁으로 불리는 봉기가 일어나 이를 무력으로 진압한 군부에 의하여 수많은 사람이 희생되었던 역사를 가지고 있었다. 항쟁 이후 1990년 실시된 총선에서 아웅 산 수치가 이끄는 야당세력인 NLD가 80% 이상의 의석을 차지하며 승리하였으나 군부는 권력승계를 거부하고 계속 집권하였다.

그러다가 2008년 헌법을 개정하고 같은 해 군사정부가 지원하는 USDP가 다수석을 차지하였으며 그 이후 정부주도의 개혁으로 인권상황이 다소 진전되었다는 국제사회의 긍정적 평가<sup>1)</sup>와 함께 문호를 개방하고 있는 추세이다.

1) 버마의 인권상황에 대한 유엔미얀마 특별보고관의 미얀마 보고서(A/66/365) 요약

1. 시민·정치적 권리

- 고문, 비사법적 처분, 비인간적 처우, 강제이주, 강제실종 등의 문제가 심각함.
- 언론/표현/집회/결사의 자유가 제한되어 있음.
- 공장, 병원을 포함한 작업장에서의 집회는 법적으로 금지됨. 아울러 허가 없는 집회는 1년형으로 처벌됨.
- 집회허가신청은 거절되는 것이 보통임.
- 정부의 검열시스템이 작동되고 있으며, 이를 어길 경우 언론사의 면허가 취소되거나, 언론인에 대한 구속이 빈번히 발생함.
- 2012년 언론의 자유를 보장하기 위해 언론위원회가 구성되었으나, 동위원회 구성은 친정부인사로 채워져 중립성이 심각하게 훼손됨.
- 자치조직 결성에 대한 정부기관의 자의적인 허가를 받아야 합법적으로 활동이 가능함. 정부의 허가률은 높지 않음.

2. 경제·사회·문화적 권리

- 보건 및 교육에 대한 권리가 충분히 보장되고 있지 않음.
- 석유, 천연가스, 광산, 수력댐 건설 개발프로젝트와 관련하여 민간인들의 재산권 행사는 물론 의사 결정에의 참여가 보장되고 있지 않음.
- 정부와 군의 강압적인 정책실행으로 인해 50만명이 넘는 사람이 강제적으로 자신의 삶의 터전을 떠나야 했고, 따라서 토지와 주택에 대한 권리가 심각하게 위협받고 있음. 보상도 제대로 받지 못하고 있음.
- 정부 정책에 반대하거나 관련활동을 벌이는 사람은 차별, 폭력적 처우, 강제실종 등의 부당한 처우를 받고 있음.

3. 양심수와 수감시설에서의 인권

- 2010년 기준, 2,200명의 양심수가 수감되어 있음.
- 근래 38명의 정치범이 석방됨. 여기에 NLD 대변인, 부사무총장, 아웅산 수치 여사 등이 포함되어 있고, 정부기관에 의한 시민 재산의 불법몰수에 대해 법적 구제를 알선했다는 이유로 수감된 인사도 포함되어 있음.
- 한편, 민주주의 또는 정치활동 그리고 소수민족 분리독립 운동가들에 대한 인권유린은 계속됨. 예를 들면, 2010년 총선에 보이콧하는 주장을 담은 리플렛을 배포한 혐의로 11명의 대학생이 수감

### 3. 버마의 인권개선을 위한 연대활동계획

아시아인권팀의 연대활동은 무엇보다 지속가능한 연대활동이 되어야하며 인권과 민주주의를 위하여 활동하는 민변의 정체성을 잃지 않으면서 국제연대위원회의 역량에 부합하는 사업이 되어야 하므로 이러한 점을 고려하여 연대활동을 구체적으로 계획하였다.

버마는 오랜 군부독재로 인하여 소수의 무장투장세력과 함께 비폭력 민주주의 운동이 시민사회영역에서 활발히 이루어지고 있으며, 인권옹호자와 민주화 운동 인사에 대한 군부의 탄압은 심각한 수준이며 특히 민주화활동가, 학생, 변호사, 노동자 등에 대한 투옥등 정치적 탄압이 지속되고 있다.

그러므로 아시아인권팀은 버마 내의 법률가가 주축이 되어 활동 중인 인권 또는 민주주의 운동 단체와의 연대를 통하여 인권옹호를 위한 프로젝트를 진행하고 버마의 현장을 직접 방문하여 조사하고 버마의 활동가를 국내로 초청하여 강연회를 개최하고, 장기적으로는 연대단체와 공동으로 인권모니터링 및 인권보고서를 작성하여 국제인권기구에 탄원하는 활동에 대한 구체적인 계획<sup>2)</sup>을 수립하였다.

됨.

- 충분한 의료시설 및 치료가 보장되지 못하고 있음. 수감자들은 피부병, 심장병, 고혈압, 당뇨, 백내장 등으로 고통받고 있는 것으로 알려짐.
- 고문, 잔인하고 비인간적인 대우를 받는 것으로 보고됨.
- 정부부처는 ILO, OHCHR 등과 협력하여 감옥법 개정을 시도하고 있음.

#### 4. 소수민족

- 소수민족의 분리독립, 특히 카친족 세력과의 무장대립과정에서 수만명의 민간인이 강제이주를 해야 했음.
- 정부군의 국제인도법 위반사례가 보고되고 있음. 즉결처분, 대인지뢰사용, 강제노동, 고문, 구타, 여성에 대한 성폭력, 아동병사의 고용 등이 발생하고 있음.
- 민간인을 인간방패로 사용하여 정부군의 군사물자를 나르거나 지뢰제거에 동원하기도 함.
- 소수민족 활동가에 대한 탄압이 심각함.

2) 아시아인권팀 3차 회의(2013. 4. 19.)에서 논의되었던 버마의 인권개선을 위한 연대활동 계획은 아래와 같다

#### ○ 개요

- 인권옹호자의 인권옹호활동
- 미얀마 인권/법률가단체 선정, 연대제안 및 관계형성, 공동사업 구상 및 논의
- 미얀마 인권상황에 대한 모니터링 및 유엔인권메카니즘 활용 활동
- 미얀마 헌법개정에 대한 연구활동

#### ○ 방향

- 인권옹호자의 재판참관, 재판지원, 재판모니터링, 국제사회에 재판소개 및 여론환기
- 긴급조치 인권옹호자와 가족들의 인신보호를 위한 긴급지원(극히 예외적으로)
- 인권이슈별 공동현장실사, Fact-finding 미션

#### 4. 아시아인권팀의 버마 현지방문

아시아인권팀은 국내에서 오랫동안 버마인권활동을 지속해온 버마NLD 한국지부와 연대활동을 위한 접촉을 시작하였고, 2008년 개정된 버마헌법이 군부의 장기집권을 유지하게 하기 위한 수단이기 때문에 한국 법률가 단체로서 버마헌법 개정에 관심을 가져 주기를 바라는 버마NLD 한국지부의 요청을 받게 되었다. 그리고 버마NLD 한국지부는 민변이 직접 버마에 방문하여 버마의 법률가 단체와 인권단체 담당자들을 만나 헌법개정에 대한 논의를 진행하는 현장활동을 제안하였다. 이에 아시아인권팀 내부의 논의를 거쳐 아시아인권팀장인 성상희 변호사와 팀원인 김기남 변호사, 그리고 이동화 간사는 2013. 7. 22.~26. 약 5일에 걸쳐 현지 활동을 진행하게 되었다.

일정사정상 양곤(전 수도)에만 체류하며 아시아인권팀은 NLD 본부방문, 인권시민단체와 소수민족정당 등 총 7개 단체와 활동가를 만났었고 기본적으로 각 단체와 활동가들의 이야기를 들으며, 아시아인권팀 차원에서 어떠한 연대활동이 가능한지 의견을 나눴다. 방문단체 명단과 간단한 미팅내용은 아래 표와 같다.

[표 1] 아시아인권팀 버마 현지방문 보고서 내용 중 일부 발췌

일시	단체명	이름	지위	미팅내용 요약
7.23.		마웅마웅소		방문 목적 설명함. 버마의 대략적인 현황 소개 받음. 사전 스케줄 조정, 마웅마웅소의 개인 사정으로 인하여 통역이 어렵다고 함. 그리고 대체 통역자로 BOBO씨를 소개시켜줌
	NLD			본 방문 이전에 마웅마웅소씨와 사전방문을 가짐. 미팅을 갖지는 않고 사무소 위치와 외관 둘러봄.
7.24.	NLD	U Tin	고문	- 본인의 이야기를 중심으로 버마의 근현대사

- 미얀마 UPR 대응 (2015년 7월, 2nd Circle)
- Working Group 및 이슈별/미얀마 특별보고관 진정절차 활용
- 미얀마에 진출한 한국기업의 인권침해 사례 대응
- 미얀마 헌법개정과 사법개혁(형사소송법/인권중심)에 대한 연구 및 협력
- 2013-2014년 사업계획
  - 미얀마 인권/법률가단체 조사 선정 및 연대 제안, 공동사업 구상/논의 진행
  - 인권옹호자의 인권상황 조사 및 모니터링
  - 미얀마의 유엔인권메커니즘 활용에 대한 계획수립
  - 한국기업의 인권침해 사례조사 및 대응논의
  - 민변 국제연대위 미얀마 연대 단체 방문, 워크숍, 현장조사
  - 미얀마 국회내 헌법수정위원회의 헌법개정논의에 '민주화를 통한 헌법개정의 한국의 경험(절차, 수정안, 경험)'을 미얀마 현지단체와 협력, 공동 제출



일시	단체명	이름	지위	미팅내용 요약
		Oo,	(Patron)격, 前 버마군 사령군 출신, 前 NLD 부위원장	<p>를 설명해줌</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1946년 군생활을 시작으로 1974년 버마 군 최고 사령관이 됨. 하지만 1976년 네원정권에 의해 강제로 군 퇴임조치(배우자뇌물죄) 이후 국가반란죄로 1977년 7년형 수감. 1980년 일반 사면됨. 이후 NLD 결성 시부터 관여하였고, 부의장직 역임함.</li> <li>- 2008년 헌법에 대한 강한 거부감 표출, 현재 헌법개정 진행중. 헌법에 평등과 연방주의를 담아야 함. 버마내 이슬람무장세력과 버마와의 갈등 언급, 인권과 민주주의, 오랜역사의 경험에 비추어 해결해야 함</li> <li>- 강제노동, 아동군인, 인신매매, 표현의 자유 문제를 심각한 현재의 인권침해상황으로 언급함</li> </ul>
	Former Political Prisoners	Thet Oo 외 5~6명 담당자		<ul style="list-style-type: none"> <li>- FPP의 소개를 함. 한국과의 역사적 유사점, 오랜 기간의 독재상황임. 수많은 정치적 양심수가 있음. 하지만 2011년 새로운 정부이후 정치적 수감자 석방이 이어짐. 현 테인 쉐인(Thein Sein)대통령이 영국방문시에 2013년 말까지 전체 정치적 수감자 석방을 공언함.</li> <li>- 사법부의 실체는 인권실종, 정의부재, 신뢰실종이라 함. 현재 104명 정치적 수감자 있음. 정부측에서 정치적 수감자를 다른 범죄자 취급하고 명명함에 분노함</li> <li>- 최근 정부내 정치적 수감자 석방관련한 위원회가 구성되어 있음.</li> <li>- 한국인권상황에 대한 질문이 있었고, 한국 인혁당사건 및 재심사건에 대해 알려줌</li> <li>- 민변과의 연대방안 관련하여 인권관련 교육이 필요, 인권침해사태에 대한 교육, 인권증진활동에 대한 advocacy, 정치범 관련하여 태국에서 인권교육을 받은 사례 소개함</li> </ul>
	Burma's Lawyer Network	Aung Thein	NLD 법무담당, (Central Legal Committee of NLD) 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 변호사이자 BLN 담당자, NLD 법률 담당이고 현재 10명의 변호사와 함께 Lawyers Performance Lawfirm(?)을 운영하고 있음</li> <li>- 버마 근현대사에 대한 짧은 설명 있었음. 실재 변호사업을 하면서 공익소송도 진행하고 있음. 특히 농민들의 토지몰수 및 강제수용 케이스가 많음</li> <li>- 농민들의 시위과정에서 진압 시 최류탄과 제네바협약에도 위배되는 화학무기를 사용한 듯</li> <li>- 본인도 4개월 동안의 구금의 경험이 있고, 호주, 미국, 홍콩, 태국 변호사단체에 직접 방문하고 워크숍도 진행하였음.</li> </ul>

일시	단체명	이름	지위	미팅내용 요약
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 버마의 개방이후 해외투자를 위한 농민들의 착취가 심해짐. 또한 노동자들의 노동권(임금체불 등) 침해등 인권침해사례가 늘어나고 있음. 군사독재세력이 소유한 토지, 기존에 경작한 농민들의 권한 박탈들로 소송의 건수가 굉장히 많음.</li> <li>- 공동으로 진행할 수 있는 것들에 대해 한국의 민주화 경험을 나누기를 희망함. 개방이후 인권에 대한 교육의 기회가 없음.</li> <li>- 2013 초반 호주의 변호사단체가 직접 양곤에 방문하여 BLN과 공동 행사를 진행함(최초에 25명이 참석하는 워크숍을 기획하였는데 버마정부의 비자발급 문제 인하여 10명 정도 방문하여 조용히 워크숍을 진행함)</li> <li>- 방문기간 중 한 번 더 만나기로 하였으나 그러지 못함</li> </ul>
7. 25.	Shan National League for Democracy	Khun Tun Oo	의장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 버마 NLD와는 완전 다른 정당임. 버마 근현 대사에 대한 언급</li> <li>- 1947년 아웅산 장군이 소수민족의 리더들을 직접 방문하여 헌법에 직접 싸인을 받았음. 1990년 선거 이후 당선이 되었으나 군부에 의해 민정이 이양되지 못하고 국회 해산됨</li> <li>- 2005년 구속(국가반역죄) 변호인접견도 받지 못한 상황에서 93년형을 선고받음. 사법체계의 부패와 부정 언급함</li> <li>- 현재 석방은 되었지만 형은 계속 집행중이며 헌법상 정부가 모든 재산을 소유하는 점과 사법개혁을 위해 판사의 기본적 수입보장(부패의 발생원인이 판사의 저임금?)필요하다 함</li> <li>- 헌법개정이 반드시 필요하다고 하며 SNLD 차원의 개정헌법초안(?)을 준비한 듯(확인필요)</li> <li>- 2013. 8. 8. 소수민족과 각 정당이 참여하는 대규모 행사 예정</li> <li>- 구체적인 접촉면을 가지고 싶다하였고 동석한 사무총장이 컨택포인트역할을 하기로 함</li> </ul>
	88 Generation (Peace and Open Society)	Jimmy	88세대연대 활동 담당, 장기수감자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지미씨는 2013. 5. 국제민주연대와 5. 18. 재단 주관행사 참여로 한국에 방문한 적이 있고, 김기남, 이동화와 미팅을 한국에서 한 적이 있음</li> <li>- 88세대단체는 9개 분야(여성, 정보, 농민, 소수민족, 교육, 연대활동 등) 50여명의 자원봉사자들에 의해 운영/활동하고 있고 버마인들로부터 신뢰를 받는 단체임. 지역내 갈등 중재역할도 진행하고 있음. 법률상담도 제공하고 있음</li> </ul>

일시	단체명	이름	지위	미팅내용 요약
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015년 총선을 대비하여 버마인들에게 선거 관련 의식을 고양하는 역할을 진행할거라고 함(선거에 직접 후보를 내지는 않을 계획)</li> <li>- 현재 국회내 헌법개정위원회가 구성되어 있고, 75%각 집권당(USFP)이고 나머지 25%소수민족, 야당인사로 구성됨. 정부와 협상중임.</li> <li>- 현 대통령에 대한 지지보다는 개방에 대한 수용임</li> </ul>
	Legal Department of 88 Generation	Markey & Mandating Law Academy 변호사 10여명	88세대 법률 담당자와 법률봉사변호사들	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 88세대 사무실에서 법률상담 및 조력을 해주는 그룹</li> <li>- 주로 농민문제, 노동자 문제, 토지 몰수에 대해 노동부또는 해당 관청에 서신을 보내 정부 측에서 토지 몰수자나 회사사장에게 압력을 가하는 방법</li> <li>- 약 1000건이 접수되었고 하루에 2-3건 접수됨.</li> <li>- 요르단 봉제공장의 미얀마노동자 임금착불과 말레이시아 공장에서 일하는 미얀마 노동자의 인권탄압사례에 대한 의견을 나눔</li> <li>- 국제인권구제절차에 대한 교육을 요청함</li> <li>- 민변이 버마헌법개정 관련한 개입활동을 원하고 연대요청을 하였고 그에 대해 협력을하기로 함</li> <li>- 하지만 단체의 외형과 활동이 파악이 되지 않고 소통이 원활하게 될 지에 대한 우려는 있음. 주 연락단체로 하되 지속적인 연락이 필요함(이동화)</li> </ul>
	Chin Progressive Party	Cheery	정당인, 소수민족활동가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 황필규 변호사를 통해 연락된 분, 변호사는 아니고 인권법을 전공한 정당인이자 활동가임</li> <li>- 소수민족의 60%각 중국, 인도, 태국, 라오스 국경에 위치하고 있으며, 천연자원이 풍부하여 이를 군부에서 눈독을 드리고 있음</li> <li>- 지난 60년간 소수민족과 군부와의 내전이 있었고, 현재도 카친(Kachin)과 산(Shan) 지역에서 교전이 있으며, 군부의 강력한 통합정책으로 인하여 소수민족의 고유의 언어와 문화를 허용하지 않고 있음</li> <li>- 현 2008년 헌법상 소수민족의 권한이 제한되어 있음. 정부구성 장에 지방정부의 정책과 법률제정의 권한을 허용하지 않고 있음</li> <li>- 출판 집회의 자유를 허용하지 않고 있으며 버마내 전체 토지 소유권을 정부가 독점하고 있음</li> <li>- 태국국경지역의 농민들을 대상으로 하는 교육을 하고 있음</li> </ul>

일시	단체명	이름	지위	미팅내용 요약
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아웅산수지 여사에 대해 부정적 측면(버마이 슈만 집중함), 소수민족에 대한 목소리를 내지 않음.</li> <li>- 실제 헌법개정에 관여하기 위해서는 내피도의 국회의원을 접촉해야 한다고 함</li> </ul>
7. 26.				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예정되었던 언론단체와의 미팅이 무산되고, 양곤 주변지역의 민중들의 삶의 모습을 보기 위해서 차량을 대절하여 양곤 인근의 지역을 둘러봄</li> <li>- 도시화와 진행되는 와중에 시골 및 외부지역에서 일거리를 찾기 위해 양곤 외곽지역에서 거주하고 있는 가옥들과 사람들의 모습을 살필 수 있었음. 한국의 60-70년대 산업화 과정에서의 도시전개 모습을 보는 듯함</li> </ul>

### Ⅲ. 아시아인권팀의 향후 활동계획

#### 1. 버마헌법개정과정에 협력

##### 가. 버마에서의 헌법개정논의

버마에서는 2012년 10월 아웅 산 수치 여사가 대통령 선거 출마의사를 발표하며 현재 헌법상 자신의 출마를 금하는 조항을 비롯한 비민주적인 조항들을 개정하겠다고 선언하여 개헌논의가 본격적으로 시작되었다. 그리고 2013년 3월 15일 버마 의회는 집권여당인 USDP의 제안으로 개헌을 위한 검토위원회를 구성하기로 합의하였다.

개헌 대상으로 논의되고 있는 조항으로는 외국 국적의 친족이 있을 경우 대통령 선거에 출마할 수 없게 한 조항, 의회 의석 25%를 군 총사령관이 임명한 군인들에게 주도록 한 조항, 군부의 의회해산권 및 대통령 직위 박탈권, 총사령관의 임기나 자격에 대한 헌법상 규정이 없어서 총사령관이 대통령보다 큰 권력을 갖게 하는 부분 및 대통령이 포함된 안보위원회가 가지는 계엄령 선포권과 중앙정부의 소수민족에 대한 통제권 등이다.

##### 나. 헌법개정에 대한 연구 및 협력

아시아인권팀은 이러한 개헌과정에 협력하여 버마 헌법 내 인권침해와 민주주의에 반할 소지가 있는 규정에 대하여 의견을 제시하기 위하여 우선 2008년 버마헌법에 대한 연구를 시작하였고, 이러한 과정에서 무엇보다 우리나라는 버마와 유사하게 군사독재의 경험을 가지고 있고 비록 미완에 그쳤다고 하더라도 민주화를 이루어내고 개헌을 해낸 경험이 있기 때문에 이러한 우리의 민주화의 과정에서의 개헌의 프로세스와 구체적 내용을 반영하여 보다 실효적이고 현실적으로 곧바로 적용할 수 있는 개선안을 도출하여 버마내 개헌논의에 도움이 되도록 하는 것을 가장 중점적인 프로젝트로 하고 있다. 그리고 그 이후에는 우리의 경험을 바탕으로 인권개선의 관점에서 사법개혁을 주제로 공동 연구프로젝트를 진행하는 것도 장기적인 관점에서 진행하려 한다.

## 2. 국제심포지움 개최

그리하여 아시아인권팀은 위에서 본 바와 같이 버마 헌법개정과정에 관하여 협력하는 방안으로 아시아인권팀을 비롯한 한국의 법률가들이 현행 버마헌법의 문제점과 개정방향에 대한 의견을 제시하고 이에 대한 버마 현지 법률가 및 활동가들과의 의견교환 및 실효적 참여를 위하여 ‘버마 2008년 헌법 개정에 대한 국제 심포지움’을 개최하기 위하여 준비중이다.

## IV. 나가며

아시아인권팀의 활동이 아직 시작단계이고 어떠한 성과를 거둘 수 있을지 여전히 불확실한 부분이 더 많은 것이 사실이지만 국내의 인권이슈를 넘어 국제인권에 대하여 민변의 활동을 확실하게 자리매김하기 위하여 팀원들의 진정성이 있는 노력과 더불어 국제연대위원회와 민변 전체의 관심과 성원이 필요하다고 하겠다.



부록2

# 2013년 인권일지



2013 한국인권보고서

기간 : 2012. 12. 1. ~ 2013. 11. 30.

## 1. 국정원공화국 - 무소불위의 국정원

2012-12-17	“국정원 엘리트 70명 ‘덧글알바’…자괴감 느껴”
2012-12-17	경찰 “국정원 여직원 아이디·닉네임 40여 개”
2012-12-19	국정원 직원 ‘인터넷 실명가입’ 1곳뿐
2013-02-01	보안생명 국정원, 집 무선인터넷으로 대북심리전?
2013-02-03	국정원의 ‘적반하장’…정치개입 들기자 무차별 소송
2013-02-04	국정원, 경찰 수사에 압력 논란
2013-02-04	국정원 직원의 아이디 5개 ‘제3인물’이 썼다
2013-02-05	국정원 정치개입 의혹 사건, 방송3사 보도 안하나?
2013-02-05	국정원 김씨 ‘정치 글’ 80건 넘게 삭제됐다
2013-02-06	국정원 직원, 한겨레 기자·‘오늘의 유머’ 운영자 고소(종합)
2013-02-08	경찰 ‘국정원女 사건’ 감추기 급급… “국정감사 불가피”
2013-02-11	檢, ‘국정원女 수사축소’ 서울청장 고발수사 착수
2013-02-12	“국정원, 선거 개입뿐 아니라 국민 심리 조작하려 했다”
2013-02-14	국정원 불법 자인한 꼴…직원 ‘덧글활동’은 국정원법 위반
2013-02-20	국정원, ‘선거개입 의혹’ 여직원 정보유출 직원 파면
2013-02-27	탈북자 200명 정보 北에 넘긴 ‘공무원 간첩’ 구속
2013-03-27	국정원정치개입 폭로 의원·기자 이메일 해킹
2013-03-27	국정원 조직적 대선개입 의혹 짙어져
2013-04-29	‘서울시 공무원 간첩사건’ 국정원-민변 정면충돌 양상
2013-05-20	“국정원 정치개입 사건, MB 정권 심판대 올려야 할 사안”
2013-05-22	‘국정원 수사축소 의혹’ 김용판 前청장 19시간 조사
2013-05-24	국정원, 안보특강에 ‘일베’ 초청 포착
2013-05-25	서울경찰청 국정원 수사데이터 삭제 증거인멸 시도…‘디가우징’ 수범이란
2013-05-28	국정원사건 수사과장에 김용판 직접 전화…격려? 외압?
2013-06-07	막가는 국정원, 민변 소속 변호사 상대 6억 소송제기



2013-06-08	국정원·경찰 선거개입, 대학가 시국선언 확산…도심 곳곳 집회
2013-06-17	민변, 국정원 직원들 기소유예 처분에 항고
2013-06-21	‘국정원 사건’ 시국선언 도심서 잇따라(종합)
2013-06-25	민변, 국정원의 ‘보복성 소송’ 유엔에 진정
2013-06-26	교수·언론단체 국정원 사건 시국선언
2013-07-04	“헌정파괴 국정원 엄정 처벌을” ‘공무원’ 사법연수생들도 나서
2013-07-31	“국정원 개혁 국민과 함께” 민주당, 장외투쟁 나섰다
2013-08-19	권은희 “12월16일 중간수사결과 발표, 대선 영향 부정할 목적”
2013-08-22	비정규직 노동자들, 국정원 선거개입 규탄 시국선언
2013-08-23	무능·반인권 국정원 확인한 ‘공무원 간첩’ 무죄판결
2013-09-13	채동욱 검찰총장이 전격적으로 사의를 표명
2013-09-28	대학생의 외침 국정원 대선개입 규탄
2013-10-03	전문가들 “대화록 안넘겼어도 ‘국정원 무단공개’ 불법성 여전”
2013-10-09	내부고발자 ‘벌’ 준 ‘원세훈 국정원…’ 황령협희의 알리자 “내분” 해임조치
2013-10-11	서울경찰청 ‘댓글수사라인’ 모든 간부들 수사초기 국정원 직원들과 수차례 통화
2013-10-14	문재인·안철수 비방글 리트윗…국정원 ‘댓글 공작’과 흡사
2013-10-14	“국정원, 대선 직전까지 ‘야당 지지글’ 밀어내기 했다”
2013-10-15	[사회동향] 국정원 “개혁 회피 위해 내란음모 조작” 51.4%
2013-10-16	국정원 댓글수사 축소 공방… 김용판 또 증인선서 거부
2013-10-16	‘국정원 선거법 위반’ 권은희 수사지휘서 후속 수사팀서 목살
2013-10-17	“국정원 동영상, 정치 중립에 문제”
2013-10-17	사이버사령부 요원들, 국정원 트윗 재전송
2013-10-18	사이버사령부·국정원 활동 방식 유사… 댓글 ‘연합작전’ 가능성
2013-10-18	국정원 前심리전단 직원3명 조사후 석방
2013-10-18	檢, 국정원 직원 체포·수색 상부 보고 없이 강행 수사팀장 전격 배제
2013-10-20	野 “국정원, 트위터서 5만여 차례 광범위한 대선 개입”

2013-10-20	국정원, 대선전 석달간 ‘하루 510건’ 집중 트위터
2013-10-20	국정원 직원 수사 사전통보는 ‘50년된 특권’
2013-10-20	[국정원 ‘트위터 대선개입’] 일반인은 박근혜 비판 글 10번에 구속
2013-10-21	“국정원 댓글수사에 외압”- 윤석열 vs 검찰수뇌부 정면 충돌... “보고 거쳤는데 불법수사 몰아... 공소 취하하려는 의도”
2013-10-21	국정원과 ‘십알단’, 같은 글 서로 리트윗 했다
2013-10-22	[국정원 트위터 논란] “수사를 못하게 하려 했다” vs “윤석열에 절차 지키라고 했을뿐”
2013-10-22	박 대통령, 끝내 국정원 등 현안에 ‘침묵’
2013-10-22	대검, 국정원 수사과정 감찰 착수
2013-10-22	국외 학자 206명 “국정원이 민주주의 위협”
2013-10-23	‘결과 뻔한’ 감찰, 국정원수사 사실상 ‘중단’
2013-10-23	여당 대선캠프 · 국정원 · 사이버사령부 ‘3각 연계’ 가능성
2013-10-24	“트윗-리트윗 5만여건 모두 국정원이 했다”
2013-10-24	법무부, 檢 국정원 트위터수사 외압 논란
2013-10-24	檢, 국정원 트위터활동수사 어떻게 했나...국정원 모르쇠 일관 난항 거듭
2013-10-28	국정원, 광주 · 전남 대안학교 교직원 사찰 정황
2013-10-31	[국정원공소장 변경 허가] 인터넷 · 트위터 활동 지시 ‘포괄일죄’ 인정... 공소유지가 핵심될 듯
2013-10-31	“국정원 ‘사이버시 활동비’ 작년 40% ↑”
2013-11-06	국정원 수사관, ‘뉴스타파’ 최승호 PD 명예훼손으로 검찰 고소
2013-11-21	檢 “국정원 트윗 121만건 발견..모두 위법 소지”(종합)
2013-11-22	천주교사제단 시국미사 파장 거셀듯...시민사회 논란
2013-11-28	법원, 원세훈 공소장 변경 허가.. 혐의에 트윗글 121만건 추가
2013-11-28	천주교 · 개신교 이어 불교까지...시국선언 ‘들불’
2013-12-02	55% “국정원 121만건, 대선에 영향 미쳤다”
2013-11-20	천주교 전주교구 정의구현사제단, 박근혜 대통령 사퇴 요구
2013-11-25	불교 · 개신교도 가세...‘국가기관 대선개입 규탄’ 나선다

## 2. 신공안정국 - 중복몰이

2013-02-09	대전지법, 국가보안법 위반 대학생 ‘무죄’
2013-02-21	검찰, 전교조 교육운동단체 ‘이적’ 규정 보안법 위반 혐의 적용… 교사 4명 기소
2013-02-24	‘입만 열면 중복’, 법원 판결 계기로 사라져야
2013-02-25	법원, ‘전교조 중복’ 매도에 명예훼손 판결
2013-02-26	檢, ‘北 주장 동조’ 평통사 간부 국가보안법 위반 혐의 기소
2013-03-04	“박원순 시장 중복세력 매도, 국정원법 위반”
2013-03-04	국정원 ‘중복 낙인찍기’ 시민 강연
2013-04-30	‘국보법 위반 혐의’ 잇따라 압수수색
2013-05-23	“한국, 국가보안법 자의적 적용…표현의 자유 제약”
2013-06-20	정대세 선수, 국보법 위반 혐의로 검찰 수사
2013-06-27	인터넷신문 편집위원장 국가보안법 위반으로 구속
2013-10-01	국정원, ‘내란음모’ 혐의 김홍열 등 3명 사전구속영장(종합)
2013-10-01	美진보인사들 “박근혜정부, 내란음모 조작”
2013-10-21	대한변협 “‘내란음모’사건 변호인 신상털기 깊은 유감”
2013-11-25	통합진보당 ‘헌정사상 첫 정당해산 심판청구’ 위헌근거는
2013-11-28	[‘신공안정국’ 실태와 폐해]중복은 ‘만능키’..정권 불리하면 ‘딱지’ 붙이기
2013-12-01	“너 중복이지? 중복 맞네”..국민절반에 닥치고 중복
2013-12-01	‘병역거부’도, ‘동성애’도.. 모두 ‘중복’?
2013-12-02	국민여론 52% “천주교사제단 중복 아니다”
2013-12-02	훈련병들, 가족 앞에서 “중복 쓰레기 몰아내자” 복창
2013-11-26	[‘신공안정국’ 실태와 폐해]정국 수세 물리고, 반대 목소리 분출 땀 어김없이 ‘공안 카드’
2013-11-27	중복몰이 역풍…종교계 “대통령 퇴진” 목소리 높아진다
2013-11-28	[‘신공안정국’ 실태와 폐해]내란음모 사건·중복 매도… 고비 때마다 ‘신공안’ 이슈로 현안 덮어

### 3. 을의눈물 - 남양유업, 백화점, 편의점

2013-05-06	남양유업 '옥설 파문' 일파만파
2013-05-08	남양유업 불매운동 확산...“전국 편의점 2만5000곳 동참”
2013-06-28	남양유업 '옥설파일' 유포 대리점주 불구속 송치...‘공익적 목적 커’
2013-07-08	대리점주에 ‘반품 불가·임금 전가’...남양유업은 손해 안봐
2013-07-18	남양유업협상타결...‘갑횡포상징’ 6개월만에 일단락
2013-07-28	남양유업 밀어내기로 6000억 매출... 공정위, 123억 과징금
2013-01-15	백화점 매장직원들, 손님 있거나 없거나 하루 7시간반 서서 근무
2013-04-29	‘가매출’ 압박에 내몰리는 백화점 직원들
2013-05-06	[갑의 횡포 을의 눈물]백화점 입점업체 직원 “나는 하녀와 다를 바 없었다”
2013-05-07	“매출이 인격”... 백화점, 매출 부진한 매장 이동·직원 교체 요구도
2013-07-16	자살한 이랜드 NC백화점 매장 직원父 “이런 희생 더는 없어야”
2012-12-04	“세븐일레븐 ‘가맹점 횡포’ 최다” 참여연대·민변, 공정위에 고발
2013-03-11	편의점의 ‘불편한 현실’
2013-03-15	어느 청년 편의점주의 죽음
2013-03-18	“편의점 본사의 불공정 계약·횡포, 죽음으로 고발”
2013-04-03	편의점 점주들, 본사 횡포 고발
2013-04-08	편의점 ‘살인적 중도 위약금’ 40% 줄인다
2013-04-17	편의점 본사 가맹점주 압박 논란
2013-04-22	편의점 24시간 영업 강요 금지
2013-05-30	편의점 10곳 중 4곳 “가맹본부 甲 횡포 경험”
2013-06-05	法부터 甲甲합니다... 편의점주 눈물
2013-08-18	대형마트 노동자들 “명절마다 지옥”
2013-09-24	“세븐일레븐 본사, 편의점 가맹점주 불법사찰”

#### 4. 삼성의 두얼굴 - 이마트, 삼성백혈병, 삼성전자서비스

2013-01-25	“이마트, 직원사찰·노조탄압 사과하라” 시민단체 대책위 출범 ‘불매운동’ 예고
2013-01-30	檢, ‘노조설립 방해의혹’ 신세계·이마트 고발 수사
2013-02-08	이마트 사찰 양심고백 “죄책감 느꼈지만...”
2013-02-08	“이마트 직원 사찰, 1997년부터... 나도 직접 했다”
2013-07-22	이마트, 노조 사찰에도...노동청 “정용진 부회장 무혐의”
2013-07-22	노동청 “이마트, 노조 설립 방해 확인”... 임직원 14명 기소 의견 검찰에 송치
2013-02-27	삼성SDI 울산공장, 암·백혈병 18명 확인... 6명은 사망
2013-03-20	반도체 공장 노동자 백혈병 사망, 첫 산재 판정
2013-07-23	삼성반도체 노동자 10명 산업재해 신청
2013-08-23	“삼성의 20년 성과에는 노동자의 고통과 죽음 있었다”
2013-10-18	법원, 삼성반도체 백혈병 피해자 산재 인정...2011년 이어 두 번째
2013-10-21	아직도 삼성 백혈병소송 9건... 6명은 이미 숨져
2013-06-17	“삼성에 청춘 바친 나, 알고 보니 불법 파견”
2013-06-17	‘불법파견 의혹’ 삼성전자서비스 협력업체는 삼성 뜻만 따르는 ‘좀비회사’
2013-06-18	삼성전자서비스, 협력업체 채용·경영 관여하고 직원 임금 책정
2013-06-18	삼성전자서비스 협력업체 직원 노동 실태... 고정 월급 아닌 건당 수수료 받아
2013-06-20	“삼성전자서비스, 협력업체 사장에 노조 가입 땀 그 직원도 업체도 끝이라 경고”
2013-07-12	당신의 친절한 삼성 기사는 눈물 흘려요
2013-09-17	고용부 “삼성전자서비스 불법 파견 아니다...질 좋은 AS 위해 교육·유니폼 지급 타당”
2013-11-01	“삼성전자서비스 ‘고객 평가’가 사람 잡았다”
2013-11-03	삼성전자서비스 노조 “고인 월급 410만원?...파렴치한 변명”
2013-11-04	“자살 협력사 직원 월 5백 벌었다”...삼성, 임금 ‘뺑튀기’까지
2013-11-04	삼성전자서비스 수리 기사 자살, 이제 삼성의 선택은?

2013-11-06	죽어라 일해도 죽을 수밖에 없는 구조… “모든 노동자의 문제”
2013-11-08	확대되는 분향소... 철거와 방해로 맞서는 삼성
2013-11-19	“표적감사·폭언탓 최종범씨 목숨 끊어” 대책위, 삼성서비스·협력사 대표 고발

## 5. 복지 사각지대 - 기초연금 공약폐지, 노숙인, 노인, 진주의료원사태, 장애인

2013-07-17	기초연금 70~80% 노인에만 지급...공약 파기 논란
2013-09-24	심상정 “기초연금 공약 후퇴, 국민 복지열망 악용한 선거사기”
2013-11-18	김종인 “기초연금 20만 원 폐기, 정부 능력 부족 문제”
2013-11-27	“기초연금 공약 위반도 중대한 민주주의 훼손”
2013-03-01	노숙인 인권 빼앗는 인권위
2012-12-31	“평생 일하고도 가난한 노인들, 국가는 왜 돌보지 않나”
2013-02-17	황혼이혼 노인들, 자살·범죄 ‘극단’ 내몰린다
2013-02-21	떠나는 길도 ‘빈곤’ 독거노인 111만명...무연고사망 많아
2013-02-27	노인빈곤율은 76.6% ‘OECD최하위’, 노인복지지출은 1.7% ‘꼴찌서 2번째’
2013-02-28	기준 미달 민간요양시설 142곳 ‘불법시설’ 되는데... 거동불편 노인 9천명 거리 나앉을 판
2013-03-05	장애노인 8만7천명, 복지 사각지대
2013-03-14	“기초수급 못받는 빈곤층 노인, 부양의무자 기준 개선 필요해”
2013-03-26	진주의료원 환자·가족들 인권위에 긴급구제 신청
2013-04-08	“진주의료원 폐업하겠다는 건 돈 없는 환자들은 죽으라는 것”
2013-04-09	“돈 없는 사람이 죽기 전에 오는 곳... 진주의료원 사태 남의 일 아니다”
2013-05-21	진주의료원 환자 인권 침해 받았다
2013-05-29	103년 역사 진주의료원 폐업에 “공공성 망각”
2013-06-14	진주의료원 환자, 인권위 긴급구제 기각 직후 11명 사망
2013-06-26	인권위 ‘진주의료원 환자 인권침해’ 진정 의결 미뤄
2013-06-28	홍준표 “진주의료원 해산 조례 내주 공포”

2013-07-01	진주의료원 결국 폐업... 복지부 “대법 제소 고민” · 노조 “총력투쟁”
2013-07-04	진주의료원 폐업 3월에 결정하고 숨겨왔다
2013-07-22	인권위 “진주의료원 강제퇴원은 인권침해”
2013-07-25	경남 진주의료원 마지막 환자 1명도 퇴원
2013-11-29	진주의료원 강제퇴원 환자 23명 사망
2013-10-22	박근혜 정부, ‘장애인 연금’ 공약도 폐기
2013-12-02	19만 발달장애인 가족의 절규...온가족 절망의 삶 불행의 끝은 언제...
2013-10-07	인권위 “지적 장애 이유로 보험 가입 거절은 차별”

## 6. 노동 사각지대 - 경비노동자, 아르바이트, 청소노동자

2012-12-31	신현대아파트 해고 경비노동자들, 고공농성
2013-02-11	서러운 알바... 명절 쉬지도 못하는데 선물세트 강매
2013-02-15	아르바이트 근로자, 짓밟힌 노동 인권
2013-05-25	‘인권 사각지대’ 놓인 대학생 인턴 · 아르바이트생
2012-12-07	“노동자 최저임금도 못 받아요” 동의대 청소미화원 열흘째 파업
2012-12-17	“인권 침해심각”...동의대 청소노동자 인권위에 진정
2013-01-22	14년차 노동자도 ‘3개월 수습’ 하라고? 카이스트 청소용역업체 근로계약 횡포
2013-03-04	국립3·15민주묘지 청소노동자 해고 ‘논란’
2013-03-12	유해세제 · 먼지에 무방비...대학 청소노동자들 ‘골병’
2013-04-30	“하루 식비 400원”..밥먹기도 힘든 대학 청소노동자
2013-05-23	“청소노동자 상대 거액 손해소 홍익대 2심도 패소”
2013-11-14	“오줌 자주 싸니까 물 마시지 마” 서울여대 경비 · 청소노동자 ‘인권은 없다’
2013-11-26	김태흠 의원 한마디에 국회 청소노동자 ‘통곡’
2013-12-03	국회 청소노동자들, 결국 계약 해지 통보 받아

## 7. 언론의 자유, 표현의 자유 – 대한문 집회시위, 일베논란, 천안함 프로젝트 상영중단, 최승호 기자 고소, 플래시몹, 한국일보 사태

2013-04-04	중구청·경찰 ‘대한문 강제철거’...시민들 무차별 연행
2013-06-18	쌍용차 해고자들 대한문 앞서 집회 못 한다
2013-06-26	3대 중단 쌍용차 사태 국정조사 요구
2013-07-25	인권위 “경찰이 대한문 앞 쌍용차 집회 방해”
2013-12-02	김정우 전 쌍용차지부장 징역 10월 선고
2013-07-10	쌍용차 분향소 철거 3개월 “대한문은 민주주의 파괴현장”
2013-05-21	극우 찬양 ‘일베’ 일탈 도 넘었다
2013-05-25	보수 사이트 ‘일베’ 일부 회원이 모독한 5·18 통곡사진 속 가족 알고 보나...
2013-05-29	‘일베’의 일탈
2013-10-17	“일베 ‘좌좀·좌빨’ 비방글 삭제하라” 첫 판결
2013-10-31	5·18 주검 ‘홍어 택배’ 모욕 일베 대학생 불구속 기소
2013-11-27	방통심의위, ‘일베’ 사이트에 일단 ‘권고’ 결정
2013-08-07	군·유족, 영화 ‘천안함’ 상영금지 가처분 신청... 표현 자유 논란
2013-09-09	“정치적 이유로 영화상영 중단 대한민국 야만사회 고백한 것”
2013-10-14	다큐영화 ‘천안함’ 안방극장서도 퇴출 논란
2013-11-06	국정원 수사관, 간첩사건 보도 최승호 PD 명예훼손 고소
2013-03-31	“플래시 몹도 정부 비판하려면 미리 신고해야”
2013-03-31	[대법원] ‘플래시몹’도 옥외집회.. “신고 없이 강행하면 처벌”
2013-06-16	한국일보 사측, 편집국 봉쇄 초유 사태 ..비대위 “언론자유 훼손” 반발

## 8. 끝나지 않은 아픔, 과거사 – 재심, 강제동원, 긴급조치 위헌, 소멸시효, 위안부

2012-12-20	‘강기훈 유서대필 사건’ 20년만에 재심...오늘 첫 공판
2013-10-11	법원·검찰 ‘유서대필 무죄 증거’ 위조 논란 마침표 찍을까
2013-02-06	중앙지법 민사20부 ‘과거사 소송’ 못질



2013-02-15	강제동원 피해자, 日 기업에 17억 손해소
2013-02-19	일, 한·일 청구권 계산 때 ‘강제동원 사죄·배상’ 뺐다
2013-02-28	日 여성들, 3·1절 앞두고 ‘위안부’ 사죄
2013-03-03	위안부 피해 할머니들 ‘매춘부 모독’ 日 록밴드 고소
2013-03-11	태평양전쟁 강제동원 피해자, 日군수업체에 손해소송
2013-03-22	대한변협 “일제 강제동원, 청구권 소멸되지 않아”
2013-07-10	법원 “日기업, 강제징용 피해자에 배상” 첫 판결(종합2보)
2013-07-30	미쓰비시 강제징용에도 손해배상 판결 나왔지만...
2013-09-25	日 사할린 강제동원 유족, 우편저금 지급 촉구
2013-03-21	긴급조치 1·2·9호 위헌...헌재, 전원일치 결정
2013-05-16	대법, ‘진도 민간인 희생사건’ 파기환송
2013-05-16	대법원 ‘과거사 국가배상’ 제동
2013-06-13	과거사 배상청구권’ 놓고 판결 엇갈려
2013-07-30	“양평 민간인 학살 국가배상 소멸시효 지나 지급 불가능” 대법, 원심판결 뒤집어
2013-10-22	전원합의체 판결 따라 과거사 소송 결과 엇갈려
2013-02-17	檢, 위안부 소녀상 말뚝테러 일본인 기소
2013-02-20	위안부 할머니들 ‘고령·우울증’ 이증고
2013-03-01	“일본경찰이 위안부 문제 해결 단체 탄압하는데...”
2013-03-22	‘위안부=성노예’ 美 뉴저지 하원 만장일치 결의안 채택
2013-03-31	위안부 문제 활동가 ‘발목 잡은’ 정부
2013-09-30	이옥선 할머니, 위안부 피해 증언 위해 지구 한바퀴 돌아

## 9. 일방통행 - 강정마을, 경찰인권침해, 밀양송전탑

2013-02-01	강정마을회 “제주해군기지 설계 오류 재확인”
2013-03-26	‘강정의 눈물’ 벌금폭탄 못 견디고 감옥행
2013-03-26	해군기지 강정 정신고통 치유, 법적 근거 생기나
2013-04-25	강정마을 대규모 공권력 또 투입 ‘충돌’

2013-04-30	강정 해군기지 반대 활동가 구속
2013-05-08	강정마을 음악공연했다고 현행범 체포? 인권위 “인권 침해”
2013-05-08	인권위 “강정구럼비 무차별 연행은 인권침해”
2013-05-10	제주 강정마을 행정대집행…목에 쇠사슬 묶고 저항
2013-05-13	“강정마을 공권력 피해 심각…인권조례 제정 시급”
2013-06-04	유엔 인권옹호자 특별보고관 강정마을 방문
2013-09-26	“강정 인권유린, 불법공사 만연” 행정조사 촉구
2013-09-30	“강정서 자행되는 공권력 폭력 용납 못해”
2013-10-04	법원 “국가-해군, 강정마을 폭력사태 손배책임 없다”
2013-10-28	해경, 강정마을 활동가 불법사찰 의혹
2013-10-29	제주 강정마을 경찰배치 2년간 20여만명
2013-01-07	“경찰, 우범자 정보수집 인권침해”
2013-04-26	경찰 인권침해 진정…기관 중 증가폭 최대
2013-11-10	경찰 ‘수갑·경찰봉 적극 사용’ 지시…민변 ‘인권침해 소지’ 반발
2013-01-10	밀양 송전탑 예정마을 ‘허위합의’ 논란
2013-02-19	밀양 송전탑 반대 주민 “목숨 걸고 지켜낼 것”
2013-05-19	‘밀양 송전탑’ 충돌하는 세 가치
2013-05-20	유서 쓴 노인들 밤새 마을입구 지켜 밀양 4개마을 6곳 송전탑 공사 재개
2013-05-21	밀양송전탑 공사 반대 80대 3명 병원행
2013-05-22	인권위 “밀양 송전탑 공사 ‘인권침해’ 우려 커”
2013-07-03	몸·마음 다 망가진 밀양송전탑 예정지 주민들
2013-08-26	밀양 송전탑 반대 주민대표 새벽 기습체포
2013-09-16	밀양송전탑 ‘일방적 보상 합의’ 갈등 증폭
2013-10-06	‘밀양 송전탑’ 닷새째 대치… 인권위 “음식 공급 못해 주민들 생존 위협” 조사 나서
2013-10-09	“밀양 송전탑 공사 방해하지 말라” 법원, 한전 측 가처분 신청 수용
2013-10-22	서울로 온 밀양 송전탑 반대 주민들 ‘릴레이 765배’

2013-10-22	주민 절규 봉쇄한 채...밀양 송전탑 ‘콘크리트 타설’ 강행
2013-10-28	“밀양 송전탑 강행은 생활공간 기본권 침해”
2013-11-14	“밀양 송전탑은 이익갈등” 문제 키우는 정부 인식
2013-11-28	[‘신공안정국’ 실태와 폐해] 밀양 송전탑, 쌍용자동차... 현장의 목소리

## 10. 미군범죄와 SOFA

2013-03-03	불합리한 SOFA규정에 도주한 미군 소환 못해
2013-03-05	경찰 목숨 잃을 뻔해도... SOFA 막혀 무기력한 공권력
2013-03-06	국민 84% “불합리한 SOFA 개정해야”
2013-03-13	불합리한 SOFA · 함량미달 병사 ...법질서 위협
2013-04-01	“미군 범죄 늘어도 처벌 한계”... 불평등한 SOFA 개정 급선무
2013-03-18	사고뭉치 주한미군 시민들 ‘공포’
2013-03-18	주한미군 성폭행 · 마약범죄 급증... 기소돼도 10명 중 8명은 벌금형
2013-04-16	헤어진 약혼녀 찾아가 성폭행한 주한미군 공군 소령 재판 넘겨져
2013-04-18	‘도심 총기난동’ 미군 구속기소
2013-05-31	술 취한 주한미군 흥대서 또 ‘묻지마 폭행’
2013-08-07	MB 이어 차정부도 미군기지 환경주권 포기
2013-08-30	‘발암’ 미군기지 주변에서 ‘폐놀’ 검출
2013-09-14	이태원 비비탄 난사 주한미군에 징역 3년 선고
2013-10-08	주한미군 성범죄 10명 중 1명만 기소
2013-10-24	주한미군 마약범죄 2년새 급증세

## 11. 여성인권 - 낙태, 성매매특별법, 부부간간, 성희롱, 친고죄 폐지

2013-08-11	낙태의사 이번엔 집유...판결 ‘제각각’
2013-08-11	의정부지법, 낙태 시술한 의사에게 징역형 선고
2013-01-10	성매매특별법 위헌제청... ‘인권보호’ vs ‘성매매 시장확장’ 논란
2013-05-16	‘부부간간죄’ 인정... 부부관계 특수성보다 ‘인권’이 우선
2012-12-12	성희롱 진정사건 7년동안 3배 늘었다

2012-12-13	성희롱73% “직장생활 중 당해”
2013-05-10	‘고위층 성접대’에 ‘윤창중 성추행’까지...끊임없는 성추문에 휩싸인 박근혜 정부
2013-05-11	윤창중 사태 예고된 재앙, 공무원 性폭력 교육은 ‘0’
2013-05-11	“허리 한번 쳤을 뿐... 성적의도 없었다”
2013-05-13	“윤창중, 피해女에 ‘사건 무마’ 시도”
2013-05-15	靑 “성희롱 의혹’ 윤창중 직권면직 처리”
2013-11-13	‘폭언, 성희롱’..콜센터 감정노동자의 인권을 점검한다
2013-06-18	친고죄 폐지·강간죄 대상 남자도 포함...軍성범죄 처벌기준 강화
2013-06-18	軍 성범죄, 묻지도 따지지도 않고 우선 처벌

## 12. 교육인권 - 역사교과서, 전교조, 학생인권, 학생인권조례

2013-10-28	“교학사, 5·18 역사적 위상과 정당성 부정”
2013-10-31	‘교학사 교과서 홍보물’ 전국 학교에 뿌려
2013-10-31	“교학사 교과서는 수구 종북...거기에 국민은 없다”
2013-11-22	“교학사 역사교과서, 정권 차원 치밀하게 준비된 왜곡”
2013-02-21	검찰, 전교조 교육운동단체 ‘이적’ 규정 보안법 위반 혐의 적용... 교사 4명 기소
2013-02-22	고용부 “전교조 법적지위 박탈하겠다”
2013-10-24	“해직자, 전교조만 문제 삼아 ... 노조 설립 취소는 정치탄압 정부에 대화 요구할 것”
2013-11-13	법원 결정으로 전교조 당분간 법적지위 유지
2013-11-22	ILO “전교조 법외노조화 옳지 않아”
2013-01-07	“학폭 가해학생 정보 수집 인권침해”
2013-07-12	전라북도학생인권조례 공포·시행
2013-07-22	교육부, 전북학생인권조례 무효확인소송 제기
2013-07-24	인권위 “학생기록부 정보무단수집은 인권침해”
2013-08-22	법원 “학생인권조례, 교장 재량권 박탈하는 것”(종합)

### 13. 소수자인권 - 동성애, 군형법, 성전환자 판결

2013-04-25	“군형법 제92조 6은 악법 중의 악법”
2013-01-10	군형법 동성애 차별 조항 개정안 발의
2013-05-16	“존재 자체가 인권 억압인 ‘동성애처벌법’ 폐지하라”
2013-08-22	성소수자 단체 “동성애자 인권보장법 제정해야”
2013-09-08	김조광수 결혼, 한 남성은 오물 투척하다 경찰에 연행
2013-11-20	외부성기 없어도 성전환자로 인정.. 성별정정 가능 판결

### 14. 이주민인권 - 결혼이주여성, 이주노동자, 외국인 선원, 이주아동

2013-01-03	생활고 허덕이는 이주여성...정책 정비 ‘시급’
2013-01-14	인권위, 무자녀 결혼이주여성 등에 긴급복지지원 확대 권고
2013-06-18	“애정, 친밀도 중요”...이주여성 친권, 양육권 인정
2013-07-08	‘4대약’ 가정폭력에 삼진아웃제 도입
2013-08-18	이주노동자 300여명 “고용허가제 폐지하라”
2013-01-02	인권위 “외국인 선원 이주노동자 인권 상황 개선” 권고
2013-01-03	한국선단 ‘현대판 노예’ 국제적 망신
2012-12-07	“사장이 때리고 월급도 안줘” 포섭보단 포용정책 필요해
2012-12-13	이주노동자, 정권 바뀌어도 ‘쫓기는 삶’ 살게 되나
2013-08-18	이주노동자들, “우리는 노예가 아니다, 노동허가제 도입하라”
2013-01-12	민우 같은 아이들 2만명... 최고 선처는 ‘방관’/미등록이주아동 정책은?
2013-01-31	“추방 몽골학생 문제 유엔 인권기구에 진정”
2013-07-15	인권위, 불법체류 아동 나홀로 추방은 인권침해
2013-11-11	어디에도 출생이 기록되지 않는 아이들/ 인권 전문가들 “외국인 배제한 가족등록제 개선해야”

