

2017
한국인권보고서

2017 한국 인권보고서

2017 Korea Human Rights Report

목차

[발간사] | 6

[2017년 한국 인권상황 총괄보고] | 9

[제1부] 2017년 인권현황 - 분야별 보고 | 43

· 2017년 과거사청산 분야 보고 | 45

· 2017년 교육·청소년 분야 보고 | 131

· 2017년 국제인권 분야 보고 | 175

· 2017년 국제통상 분야 보고 | 227

· 2017년 노동 분야 보고 | 251

 개별적 근로관계 | 253

 집단적 노사관계 | 262

 국제노동분야 | 282

 산업재해분야 | 287

 이주노동분야 | 310

· 2017년 디지털 정보인권 분야 보고 | 319

· 2017년 미군문제 분야 보고 | 347

· 2017년 민생경제 분야 보고 | 385

· 2017년 사법 분야 보고 | 419

• 2017년 소수자인권 분야 보고 | 455

성소수자 인권 분야 | 457

장애인 인권 분야 | 475

• 2017년 아동인권 분야 보고 | 489

• 2017년 언론 분야 보고 | 561

• 2017년 여성인권 분야 보고 | 605

공적분야 | 607

이주여성 분야 | 616

가족법 분야 | 623

여성폭력 | 635

빈곤과 여성노동 | 659

• 2017년 통일 분야 보고 | 679

• 2017년 환경 분야 보고 | 703

• 기타 분야 보고 | 741

4.16 세월호 참사 진상규명 과제와 2기 특조위 구성을 위한 제언

[제2부] 2017년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고 | 761

발간사

우리 모임은 올해에도 인권의 날에 즈음하여 한 해 동안 우리 사회의 인권상황을 기록한 인권보고서를 발간합니다. 민주주의를 후퇴시키고 시민들의 생명과 인권을 철저히 외면한 지난 박근혜 정부는 2017년 3월 촛불의 힘으로 마침내 막을 내렸습니다. 촛불이 만든 새로운 역사를 지나온 한 해 우리 모임은 그 어느 때 보다 진지한 마음으로 이번 보고서를 준비했습니다.

올 한 해 유의미한 변화가 많았습니다.

그러나 이러한 변화의 과정 속에서 무엇보다 우리는 촛불로 상징되는 시민들이 꿈꾸었던 우리 사회에 대한 개혁의 큰 열망을 잊으면 안 됩니다.

한 해를 되돌아보니 우리 앞엔 여전히 많은 과제가 남겨져 있었습니다. 세월호와 가습기 살균제 참사, 백남기 어르신에 대한 진상 규명은 여전히 가야할 길이 남아 있습니다. 사드(THAAD) 배치로 한반도의 군사적 긴장감은 여전히 고조되어 있고, 신고리 5·6호기 추가 건설 결정으로 탈원전 정책도 제동이 걸렸습니다. 트럼프 대통령의 방한에 반대하는 시위대는 광화문 경찰차벽에 다시 갇혔고, 박근혜 정부에서 추진했던 대표적인 악법인 규제프리존법과 서비스산업발전기본법이 야당을 위한 협상 카드라는 이름으로 재검토되고 있습니다. 직장 내 불공정한 관행을 해결하기 위해 만든 ‘직장갑질119’에 매일 같이 노동자들의 하소연이 이어지고 있고, 노동자들의 노조 할 권리와 비정규직 철폐 등 노동기본권 보장을 위한 과제도 여전히 요원해 보입니다.

30년 만에 찾아온 개헌(改憲)국면에는 시민의 목소리가 폭 넓게 반영되어야 합니다. 그동안 제 몫을 다하지 못했던 법원, 검찰, 경찰, 국정원 등 권력 및 사법기관의 개혁과제도 꼼꼼하게 짚고 넘어가야 하는 과제입니다. 민변도 그 소임을 다하기 위해 개헌에 관련한 회원들의 의견을 모으고, 인권보고대회에서 쟁점토론 주제로 선정해 지혜를 모아보려 합니다.

광화문 광장에서 한 뜻으로 외친 적폐청산과 개혁의 목소리가 실속있는 열매를 맺을 수 있도록, 시민들이 직접 만들어낸 개혁의 기회가 더 많은 민주주의와 더 많은 평등으로 이어질 수 있도록, 우리 모임도 더 큰 사명감과 책임감으로 시민이 주인 되는 새로운 역사에 함께 하겠습니다.

2001년부터 현재까지 매년 발간된 우리 모임의 인권보고서는 한 해의 인권현황 뿐만 아니라, 민변 회원들의 민주주의의 실현과 인권의 보장을 위한 우리 사회에 대한 냉철한 비판과 고민을 담고 있습니다. 우리 사회 민주주의와 인권을 위해 치열하게 투쟁해온 민변 회원 분들의 소중한 마음과 기록이 담긴 보고서가 다가올 새로운 역사에 기여할 수 있기를 기원합니다. 발간까지의 숨 가쁜 일정 속에서도 최선을 다해 인권보고서를 작성해주신 회원들의 노고에 깊은 감사를 표합니다. 우리 모임의 30주년이기도 한 2018년에도, 민변은 초심을 잃지 않고, 민주주의와 인권을 위해 더욱 치열히 활동할 수 있는 진보적 법률가 단체이자 사회운동단체로서 그 소임을 다하겠습니다.

2017년 12월 4일
민주사회를 위한 변호사모임
회장 정연순

2017년 한국 인권상황 총괄보고

2017년 한 해는 한국 사회의 중요한 전환점이 된 해로 기록될 것이다. 1년 전 겨울 광화문에 모인 적폐청산을 외치는 100만 촛불의 힘으로 결국 적폐의 상징인 박근혜 대통령이 탄핵되었고, 감춰질 뻔했던 국정농단과 정경유착이 햇빛 아래 모습을 드러냈다. 조기에 치러진 대통령 선거에서는 촛불 시민혁명 정신의 계승을 자임하는 문재인 후보가 당선되었다.

우리 국민들은 올 한해 지난 이명박근혜 적폐 정권의 어둠을 불사르고, 민주주의와 인권의 촛불이 활활 타오르기를 기대하였다. 그리고 국정교과서 폐기, 세월호 기간제 교사 순직인정, 사법 및 권력기관 개혁 등 유의미한 성과도 있었다. 그렇지만 오랜기간 쌓여온 적폐 청산의 과제가 아직도 많이 남아 있는 것 역시 사실이다. 문제점을 정확하게 인식하고 앞으로의 과제를 확인하는 것은 문제해결을 위한 중요한 첫 단추가 될 것이다.

이에, 올 한 해 동안 발생했던 우리 사회의 주요 인권 상황을 각 분야별로 요약하여 둘러보고 이를 해결하기 위한 지혜를 모아보고자 한다.

1. 과거사 분야

2016.10.의 촛불정국과 2017.3. 현직 대통령 탄핵, 그리고 2017.5. 장미대선을 통해 적폐청산을 기치로 내세운 새로운 정부가 출범하였다. 아직 해결되지 않은 과거사는 적폐중의 적폐일터, 마땅히 새로운 정부 역시 그 해결을 위해 일로매진할 것을 기대해 본다. 그러나 아직 현재의 적폐 청산 문제 역시 만만치 않은 탓에 당장의 과거사 청산문제가 수면위로 부상하는 것 자체도 여전히 어려움을 겪고 있는 것 또한 현실이다.

2017년 한 해 동안의 과거사 청산관련 인권보고의 주제는 우리 위원회가 지속적으로 관심을 가지고 있는 분야들로 선정되었다. 즉 (1) 진실·화해를 위한 과거사 정리기본법 개정 논의, (2) 제주4.3사건법의 현황과 개정방향, (3) 긴급조치사건 피해자들에 대한 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법 제정의 필요성, (4) 형제복지원 피해사건 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성, 그리고 (5) 일본군 위안부 문제에 대한 것이다.

지난 2016년 인권보고대회에서 하나의 주제로 언급되었던 ① 한국전쟁기 민간인 희생자유해발굴법안 제정논의, ② 한국전쟁민간인희생자보상에 관한 법률안의 입법방향의 문제는 일응 포괄적 과거사청산의 문제 즉 진화위법 개정안의 문제와도 연계되어 있는 측면이 있고, 지난 해 논의 사항과 크게 달라진 점이 없어 보여, 이번 논의에서는 잠시 쉬어가기로 하였다. 이점 양해 바란다. 대신 이번 논의에서는 한국전쟁기 문제와도 관련이 있고, 특히 내년 70주년을 맞게 되는 제주4.3사건에 대하여 간략하게나마 짚어보기로 하였다.

(1) ‘진실화해를 위한 과거사정리기본법 개정 논의’에서는 20대 국회에서 발의된 진화위법 개정안 7가지 법안, 개별사건에 관한 5가지 법안, 대일항쟁기 강제동원과 관련한 3가지 법안을 소개하고, 특히 국회 법안심사 과정에서의 정부 입장과, 법안심사소위의 결정과 현재 상황에 대하여 검토하고 있다. 다만, 다수의 법안들이 발의된 이후 이러한 일련의 논의가 진행되고 있는 사정을 살필 수 있으나, 국회 본회의

상정을 위한 실질적 통합법안이 만들어지지 않고 있는 점은 아쉬운 대목이다.

(2) ‘제주4.3사건법의 현황과 개정방향’에서는 진상조사보고서에 나타난 제주4.3사건의 개요를 소개하고, 이어서 제주4.3사건법의 제정 및 개정경과를 소개한 다음, 현행 제주4.3사건법의 주요내용이라고 할 수 있는 진상조사 부분, 피해회복 부분, 가족관계등록부 부분에 대한 내용을 살펴보고, 제주4.3사건법의 개정방향에 대하여 지적하고 있다. 그리고 개정법을 통해 추가적인 진상조사와 실질적 피해회복 조치 등을 위한 방향을 제시하고, 개정안을 소개하고 있다.

(3) ‘긴급조치피해자들에 대한 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법제정의 필요성’ 논의에서는 1974년부터 1979년까지의 긴급조치위반 사건에 대한 현황을 살펴본 다음, 2010년 이래 사법부의 긴급조치에 대하여 위헌을 선언하였음에도 불구하고, 현 양승태 대법원장 체제아래에서 국가배상을 거부함으로써 긴급조치를 정당화하는 퇴행적 태도를 비판하였다. 이어서 최근 검찰의 긴급조치 피해자들을 위한 직권재심을 청구한 것에 대하여 살펴보고, 향후 긴급조치 위반 혐의로 선고된 유죄판결을 일괄무효화 입법적 조치와 이들 피해자들을 일괄 구제하는 조치가 필요함을 역설하고 있다.

(4) ‘형제복지원 피해사건 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성’ 논의에서는 1975.12.15. 내무부훈령 제410호에 의하여 부랑인으로 몰려 형제복지원에 강제격리되고, 이후 강제노역, 고문, 가혹행위 및 이로 인한 다수가 사망한 사실을 살펴보고, 위 훈령으로 인한 기본권 제한의 위헌성을 검토하고, 전두환 정권 당시 형제복지원 사건에 대한 수사와 재판의 문제점을 살펴본 다음, 형제복지원 피해사건의 진상규명 등을 위한 특별법 제정이 필요함을 밝히고 있다.

(5) ‘일본군위안부 문제’의 경우, 지난 2015.12.28. 한일 외무장관 합의에서 촉발된 우리 국민들의 정서에 기초하여, 이 합의가 피해자 중심의 접근을 배제하고, 보편적 인권의 문제를 정부간 합의의 문제로 치환한 점을 지적하고, 일본군 위안부 문제의 진실을 알리고, 가해국 일본의 진정성 있는 사과와 그 법적 책임을 요구해 왔다는

점을 지적하고, 앞으로도 이 문제의 정의로운 해결을 위한 제반 운동을 지속할 것을 다짐하고 있다.

과거사 청산은 어제의 국가폭력을 오늘날에 와서 털어내는 일이다. 그리고 그러한 과거사 청산이 바로 국가폭력의 잘못을 바로 잡는 일이고, 다시는 그와 같은 일들이 발생하지 않도록 막는 안전장치인 셈이다. 과거의 잘못을 반성하고 다시는 잘못을 저지르지 않겠다는 반성을 통해 한 나라의 기틀이 튼튼해 질 것이다. 그리고 그것을 통해 우리 헌법질서와 가치가 보호하려는 ‘인간중심’의 사회가 실현될 것으로 믿는다. 과거사 청산이 계속되어야 하는 것은 그것의 중심에 ‘사람’이 있기 때문이다. ‘진실을 은폐하고, 국가폭력의 청산을 막는 것은 그 자체로 국가폭력이다.’라고 일갈하였던 선배 변호사님께서도 어김없이 금년에도 사자후(獅子吼)를 토하였다. “국가폭력이 없는 사회를 만들기 위한 전제 조건은 과거 국가폭력의 완전한 청산이다”.

2. 교육·청소년 분야

2017년 교육 청소년 분야에도 많은 일들이 있었으며, 민변 교육청소년 위원회에서도 이에 결합하여 많은 활동을 하였다.

먼저 2017년 초에도 여전히 국정교과서를 강행하려는 시도가 있었다. 전국에서 유일하게 성주 문명고에서 연구학교를 신청하여 국정교과서의 불씨를 이어나가려 하였다. 그러나 우리 위원회가 결합한 연구학교 지정처분 효력정지 가처분 소송에서 효력정지결정이 내려짐으로써 국정교과서는 결국 실시되지도 못하였다. 그리고 이후 문재인 정부가 출범한 후 1호 명령으로 중학교 역사, 고등학교 한국사 등 국정 역사교과서를 폐지하였다. 현재 교육부는 2017. 9.부터 <역사교과서 국정화 진상조사위원회>를 구성하여 현재 진상조사가 진행 중인데, 민변에서도 진상조사위원으로 2명이 진상조사팀원으로 2명이 참여 중에 있다.

작년 말 교육청소년위원회와 동국대 대학원 총학생회는 동국대학교에서 과거 조교로 근무한 학생조교 중 행정조교들이 노동법상 권리를 보장받지 못했다는 것을 이유로 동국대학교 학교법인, 이사장, 대학교 총장 등을 서울지방고용노동청에 고발한 바 있다. 장기간에 걸친 수사 결과 2017. 11. 10. 상당수 고발내용에 대하여 법 위반 사실이 인정된다며 서울중앙지검에 학교법인과 대학총장을 기소의견으로 송치하였다. 고용노동부가 조교의 노동자성을 명확히 인정하고 형사처벌의 대상으로 인정하여 검찰에 기소의견으로 송치한 것은 처음으로 의미있는 성과라 할 것이다.

그리고 서울대 측의 독단적 시흥캠퍼스 설치 추진에 반대하여 행정관 점거 투쟁을 벌인 서울대 학생들에 대한 징계사건에 대하여 우리 교육위가 연대하여 징계 무효 확인 소송 및 징계 효력 정지 가처분 소송에 참여하여 징계 효력 정지 가처분 소송에서 승소하고 학생들을 징계에서 구제하여 학교 측의 전횡에 제동을 걸었을 뿐 아니라, 대학 내 민주주의에 관한 의미 있는 결정을 이끌어 낼 수 있었습니다.

또한 2017. 7. 18. 에는 국회에서 대학재정지원사업의 개편과 정책감사를 위한 토론회를 공동으로 개최하였다. 그리고 이 토론회 논의를 바탕으로 현재 민변은 민교협, 교수노조 같은 교수단체와 함께 교육부에 기존의 대학재정지원사업에 대한 정책감사를 제안하였다.

한편, 사학비리의 대명사격인 상지대의 경우 교육부는 2017. 7. 14. 새로운 임시 이사를 파견하였는데, 기존에 김문기측 구재단과 싸워왔던 학생과 교수측 정대화교수가 총장직무대행으로 선임되는 등 정상화가 진행되었다.

이러한 성과들 속에서도 여전히 해결되지 않은 일들도 있었다. 새 정부 들어 전교조 법외노조통보처분 철회 여부에 대한 관심이 쏠렸으나, 현 정부는 대법원 판결을 지켜볼 필요가 있다는 입장을 보이고 있으며, 2017년 6월 ILO 결사의 자유 위원회가 또다시 전교조에 대한 법외노조통보를 취소할 것을 권고하였으나, 정부는 여전히 이에 대한 응답을 하지 않고 있다.

대통령 선거 당시 내걸었던 자사고, 특목고의 폐지공약은 자사고, 특목고중 희망 학교에 한하여 일반고전환방침으로 후퇴하였으나, 기존에 인정되었던 자사고, 특목고의 학생우선선발권권을 폐지하고, 일반고와의 입학전형시기일원화를 내용으로 하는 초·중등교육법시행령개정의 성과가 있었다.

또한 아쉬운 판결들도 있었다. 2014년 세월호 참사에 대한 책임을 물으며 대통령의 퇴진을 촉구한 교사선언에 참여한 교사들과 전교조 범의노조화에 항의하며 정권 비판적인 선언 및 조퇴투쟁 등의 조합활동을 주도한 전교조 집행부가 국가공무원법 위반으로 기소된 사건에서, 서울고등법원은 2017. 8. 21. 1심에 이어 다시 유죄판결을 선고하였고, 기간제 교사들의 성과상여금 관련하여 1, 2심에서 성과상여금 지급 대상이라고 판결하였음에도 대법원에서 기간제교사의 경우 공무원수당 등에 관한 규정상 성과상여금 지급대상이 아니라는 취지의 판결이 나오기도 했다.

3. 국제인권 분야

2017년에는 유엔 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지 위원회’(Committee Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment(CAT), 이하 ‘고문방지위원회’)가 2017. 5. 2.부터 5. 3.까지 대한민국 정부에 대한 제3차 심의를 진행하였고, 5. 11. 최종견해(Concluding Observations)를 발표했다. 또한 경제적·사회적·문화적 권리규약 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ‘사회권위원회’)의 제4차 대한민국 심의가 9.18.부터 9.21.까지 있었으며 10.9. 최종 견해를 발표하였다. 마지막으로 유엔 인권이사회 ‘국가별 인권상황정기검토’(Universal Periodic Review, 이하 ‘UPR’)의 제3차 대한민국 국가심의가 2017. 11. 9.에 진행되었고, 11. 13. 국가별 인권상황정기검토 실무그룹이 95개 국가의 218개 권고 초안을 정리하여 발표했다.

고문방지위원회의 최종견해에는 국가보안법 제7조의 모호한 표현, 과도한 경찰

공권력 행사, 변호인 조력권의 보장 촉구 등 여러 가지 이슈들이 있었으나, 대부분의 언론은 한국과 일본 양국간의 12·28 한일 위안부 합의가 ‘피해자에 대한 보상과 명예회복, 진실규명과 재발방지 약속 등에 관하여 충분하지 않다.’는 최종견해 부분을 주로 다루었다. 사회권위원회는 최종견해에서 해외에 진출한 한국 기업의 인권 침해 문제 대응, 포괄적 차별금지법 제정, 모든 노동자를 위한 노조할 권리 전면 보장 및 국제노동기구 (International Labour Organization, 이하 ‘ILO’) 결사의 자유 협약 비준을 주요 권고 사항으로 꼽고 이에 대해서는 18개월 내에 이행상황에 대하여 추가 보고할 것을 한국 정부에 요구하였다. UPR 실무그룹 역시 사형제 폐지, 표현의 자유를 보장을 위한 국가보안법 개정, 명예훼손 및 모욕죄의 비범죄화, 대체복무제 도입, 균형법 96-2의 폐지, 외국인에 대한 증오발언 및 차별금지 등을 권고하였고, 언론은 정부가 수용의사를 밝힌 ILO 핵심협약 비준을 중심으로 보도하였다.

고문방지위원회, 사회권위원회의 최종견해 및 95개 유엔 회원국의 권고는 대한민국 정부에 국한된 것이 아니라 입법부와 사법부를 포함하는 것이나, 행정부의 구체적 권고 이행계획은 미흡한 점이 많고, 국회 역시 비준한 국제협약의 이행을 위한 입법 노력을 보이지 않고 있다. 사법부 역시 국제인권규범을 적극적으로 학습하여 실무에 적용해야 할 의무가 있다. 현재까지는 심의 후 국가인권위원회와 시민사회, 관계 정부 부처 관계자들과의 토론회를 여는 수준의 후속대응을 해오고 있다.

4. 국제통상 분야

2017년 한 해 외교·통상 분야에서 가장 큰 이슈는 한국 사드배치의 문제와 한미 FTA 개정의 문제였다.

박근혜 정권이 성주 소성리에 사드를 배치하기로 결정한 후 중국과의 관계는 급격히 악화되었고, 문재인 정권은 북한의 핵실험에 대응하여 사드배치를 강행하였다. 그러나 그 과정에서 한반도 평화를 요구하는 성주 소성리 주민들과 한국 민중들의 목소리는 철저히 묵살되었다. 사드가 북한의 남한에 대한 핵미사일 발사를 방어

함에 있어 군사기술적으로 무용하다는 점이 입증되었음에도 불구하고 미국 트럼프 정권은 북핵을 빌미로 사드배치를 압박했고 한국 정부는 무력했다.

미국 트럼프 정권은 별다른 예고도 없이 한미FTA가 미국에게 불리하다면서 개정을 요구하였다. 널리 알려진 바와 같이 한미FTA는 미국이 한국에 FTA 체결을 요구하던 중 노무현 정권이 미국의 요구에 적극 대응하면서 협상이 개시되었고, 이명박 정권에서 재협상된 후, 국회에서 날치기로 비준된 통상조약이다. 미국은 GATT체제로부터 WTO체제로 이행하는 과정에서 미국의 주도권이 약화되자, NAFTA를 시작으로 양자간 자유무역협정(FTA)을 체결함으로써 별도의 국제통상질서를 형성하려 하였다. 한미FTA는 미국의 국제통상정책의 일환이다. 하지만 문재인 정권은 미국의 근거 없는 개정 요구를 거부하지 않았고, 결국 개정협상이 개시되었다. 이러한 과정에서 열위에 처한 한국 농민들이나 국민들의 의견은 전혀 고려되지 않았다.

일견 사드 배치와 한미FTA 개정은 서로 상관성이 없는 것으로 보인다. 그러나 사실 두 가지 모두 미국의 패권주의 정책 및 미국-중국-북한-한국을 둘러싼 동북아 정세와 긴밀하게 연결되어 있다. 복잡한 셈법으로 얽힌 현재 동북아 정세에서 한국정부의 위상은 초라했고, 그만큼 국민은 미/중/북의 힘겨루기 결과에 따를 수밖에 없는 처지로 전락했다. 파행적인 공청회는 절차만 지키면 그만이라는 정부의 인식을 적나라하게 보여주었다. 외교통상분야에서 국민주권주의는 실종되었다.

5. 노동 분야

(1) 개별적노동관계

작년과 올해 노동분야에서는 그야말로 냉탕과 온탕을 오가고 있다. 노동악법을 밀어붙이고 법령과 판례에 반하는 지침과 제도를 강행하는 그야말로 무법적인 박근혜 정부에서 촛불혁명을 통해 탄생한 문재인 정부는 ‘노동존중’을 표방하며 개혁적인 노동정책과 법 개정을 추진하고 있다. 올해 개별 노동법 분야와 관련하여 과거

강행 도입된 성과연봉제와 2대 행정지침은 폐기되었고, 공공부문 비정규직의 정규직 전환과 주요 사업장에 대한 불법파견 판정 및 직접고용 시정지시가 이어지고 있다. 2018년 최저임금 인상이 1만원에 미치지 못하는 못하지만 위 목표에 다가가기 위한 계기점은 마련한 것으로 보이고, 장시간노동 관행을 개선하기 위한 법·제도 개선에 대한 논의가 진행 중이다.

그러나 공공부문 비정규직 정규직 전환에 있어 대상자 선정과 정규직 전환 방식 등에 있어 논란이 제기되고 있고, 교육분야 비정규직은 대다수가 정규직 전환에서 제외되기도 하였다. 또한 문재인 정부가 공약으로 제시했던 비정규직 사용사유 제한 등 근본적인 해결책은 아직 제시된 바 없어 계속 지켜볼 일이다. 나아가 여러 노동법과 제도들은 결국 입법을 통해 개선을 꾀하여야 하지만 국회에서의 논의는 지지부진하고 오히려 역행하는 방향으로의 논의도 감지된다. 한편, 엘지유플러스 현장실습생 사건, 혼술남녀 이한빛 피디 사건, 동양시멘트 불법파견 사건 등 주요 노동 사건이 당사자들과 제 단위의 지난한 투쟁과 대응을 통해 하나씩 해결되고 있는 것은 의미 있는 진전이다. 최근 직장갑질 119의 출범으로 문제를 인식하는 노동자 스스로가 문제해결의 주체로 나설 수 있는 계기도 만들어지고 있어 향후 활동이 주목된다.

(2) 집단적노사관계

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 지난 정부에서 있었던 2대 지침 폐기, 공공기관 성과연봉제 조치 폐기, 위법 불합리한 단체협약 시정지도 개선, 2018년부터 취약근로자의 노동권 보호를 위한 법제도개선 추진, ILO 핵심협약인 제87호, 제98호 협약 비준 추진, 근로자 대표제도 기능 강화를 밝히고 있다. 그리고 최근 택배 노동자의 노조설립신고서를 수리하고 산별교섭 활성화 언급, 부당노동행위 특별근로감독을 실시하는 등 집단적 노사관계 분야에서 일부 진전된 계획을 밝히고 조치를 취하고 있다. 그러나, 전교조 노조 아님 통보조치는 대법원 선고를 앞두고 있다는 이유로, 공무원노조 설립신고 반려에 대하여는 특별한 언급도 없이 해결을 하지 않고 있고, 대리운전기사 노조에 대하여는 변경신고를 사실상 반려하고 전향적인 조

치를 미루고 있다. 노조 할 권리 보장을 위한 핵심적 조치들인 특수고용 노동자 노조 할 권리, 간접고용에서 원청 사업주 사용자 책임, 파업권 보장, 손배가압류 문제, 복수노조 강제창구단일화, 산별교섭 문제에서는 계획이 없거나, 미진하거나, 당장 할 수 있는 조치를 미루고 있다. 그리고 노사정 사회적 대화(합의)를 강조하고 있다.

노사정 사회적 대화를 강조하는 것에 대하여 다음과 같은 우려를 제기하지 않을 수 없다. 그동안 노사정 사회적 대화는 두 가지 모습을 보여 왔다. 하나는 정부의 방침을 밀어붙이는 들러리 기구(박근혜 정부의 노동개약 관련 노사정 합의)이거나, 정부와 국회의 책임을 회피하는 기구가 그것이다. 우려를 제기하는 것은 후자의 가능성이 있다. 지난 참여정부 시기 합의될 수 없는 내용을 테이블에 올려놓고 노사정합의가 없다는 이유로 자신들의 역할을 방기하거나, 원칙을 훼손하는 내용의 결과물을 합의라는 이름으로 추진했던 전례가 있다. 지금은 노조 할 권리에 대한 오래된 숙제를 원칙을 가지고 정부가 추진해야 할 시기이다. 이것을 노사정 합의라는 미명하에 다시 지난한 논의만을 반복하거나, 합의가 되지 않았다는 이유로 자신의 책임을 회피하는 우를 범해서는 안 될 것이다. - 지금은 국회에서 입법 추진과 함께 행정부에서 할 수 있는 조치들, 예를 들면 특수고용 노동자들에 대한 노조설립신고증 교부, 부당노동행위 엄단을 위한 제도개혁 조치들을 바로 해야 한다.

(3) 국제노동 분야

2017. 6. 5.부터 6. 16.까지 2주간 스위스 제네바 ILO 본부 및 UN제네바사무국에서 제106차 ILO 총회가 개최되었다. 187개 회원국과 NGO 대표 약 5,000명이 참석하였으며, 한국 대표단은 정부 측 임서정 고용노동부 노동정책실장 외 24명, 사용자 측 박병원 한국경영자총협회 회장 외 7명, 노동자 측 김주영 한국노총 위원장 외 11명으로 구성되었다. 민변에서는 정소연, 유태영, 김태욱 총 3명이 노동자 측 자문(adviser)과 아더 퍼슨(other person) 자격으로 참석하였다. 제106차 ILO총회는 총 4개의 위원회로 진행되었다. 회원국의 ILO협약 위반을 심사하는 상설위원회인 기준적용위원회, 비상설위원회인 이주노동위원회, 제71호 권고 개정 위원회, 노동기본권위원회가 열렸다. 올해 기준적용위원회에서는 한국의 ILO 협약 위반 여부는 심

사되지 않았고, 대신 제너럴 리포트에 한국의 균등대우(재해보상) 협약 (제19호) 위반 여부에 대한 검토의견이 포함되었다.

(4) 산업재해 분야

2016년 산업재해자수는 90,656명으로 전년보다 527명(0.6%) 증가하였다. 산업재해로 인한 사망자수는 총 1,777명으로 전년 대비 33명(1.8%) 감소하였다. 장시간 근로와 과로가 사회적 이슈로 제기되었다. 국정감사에서는 장시간 근로로 인하여 뇌심혈관계 질환 산재현황에 대한 자료가 공개되었는데, 전체 뇌심혈관계 질환 산재 승인율은 40.05%에 그쳤으며, 근로복지공단이 현장조사를 하는 비율은 46.2%에 그쳤다. 집배원(2017년 13명), 소방관(2017년 9명), 공무원(2012년부터 2017년 8월 사이 100명), IT업계(넷마블 2016년 3명), 마필관리사(2017년 두 달 동안 3명), 의사, 방송 조연출(PD) 등 직종을 가리지 않은 과로사와 과로자살이 이어졌다. TVN의 드라마 '혼술남녀'의 조연출을 맡았던 이한빛 피디가 드라마가 종영한 다음날인 2016년 10월 26일 유서를 남기고 자살한 사건으로 신입PD였던 고인은 제작기간 55일 동안 새벽2시에 퇴근해 6시에 출근하는 등 수면부족, 과로에 시달렸고 동료들에게는 수많은 언어폭력 및 멸시와 따돌림을, 회사에서는 인사 상 불이익을 당했던 사실이 알려졌다. 국회에서는 장시간 노동 방지를 위한 근로기준법 일부개정 법률안들이 발의되었다. 1주당 근무시간 개념의 재정립, 포괄임금제의 제한, 특례규정 폐지, 그 외 노동시간 측정과 기록 보존 및 보고, 연장 근로시간의 연 단위 한도 규정, 근로시간 외 통신수단을 이용한 지시에 따라 노동을 하는 경우 이를 연장근로로 인정하는 내용의 법안들이었다.

2017년 1월 엘지유플러스 고객센터 업무를 대행하는 엘비휴넷에서 일하던 산업 현장실습생이 스스로 목숨을 끊었고, 11월 9일에는 (주)제이크리에이션에서 현장실습을 하던 학생이 제품 적재 벨트에 목이 끼어 사망하였다. 2016년 5월 특성화고 출신 비정규직 노동자가 서울 구의역 스크린도어를 홀로 정비하다가 전동차에 치여 목숨을 잃은 사건이 발생하였음에도 현장실습 환경은 전혀 개선되고 있지 않았음을 보여주는 사건이다. 2016년 12월 경산CU편의점에서 야간 근무를 하던 알바노동자

가 피살되었다. 비닐봉투 가격을 놓고 실랑이를 벌이다, 가해자가 칼로 피해자를 찔러 사망에 이르게 된 것이다. 위협의 외주화로 인한 사망 사고 역시 계속되었다. 한국토지주택공사(LH) 아파트 공사현장 타워크레인 사고, 경남 거제 삼성중공업 조선소의 타워크레인 사고, 경기 남양주 아파트 건설현장 크레인 사고, 인터넷 설치기사 사망사고, 배달원 산재사고(플랫폼 노동자 산재사고) 등이 있었다. 코레일과 한국수력원자력의 경우도 위협의 외주화로 인한 노동자의 위협이 지적되었다. 반면 위협의 외주화로 인해 이익을 보는 것은 대기업이었다. 산재보험료 최다 감면 기업은 삼성으로 1,055억 8,700만원을 감면받았다.

삼성 직업병 투쟁도 계속되었다. 2017년 5월 26일 삼성전자 반도체 생산라인에서 근무한 노동자의 다발성경화증을 산업재해로 인정하면서 법원과 근로복지공단이 인정한 삼성전자 직업병 종류는 백혈병, 유방암, 뇌종양, 난소암, 재생불량성빈혈, 다발성신경병증, 다발성경화증, 악성림프종, 폐암, 불임 등 10가지로 늘었다. 대법원은 발병원인을 정확히 알 수 없는 희귀질환이 발병한 경우 보다 전향적으로 업무와의 상당인과관계를 인정하여 산재요양급여를 지급하여야 하고, 이것이 산업안전보건상의 위험을 사업주나 근로자 어느 일방에 전가하는 것이 아니라 공적 보증을 통해서 산업과 사회 전체가 이를 분담하고자 하는 산업재해보험보상제도의 본래 목적과 기능에 따른 것임을 강조하면서 질병과 업무의 상당인과관계에 대한 진일보한 판단기준을 제시하였다. 이는 근로환경에 관한 자료가 ‘영업비밀’의 이름으로 사용자에게 편중되는 한편 이에 관한 입증책임은 근로자가 부담해야하는 현실과, 관련 법령상 규제 기준이 첨단산업의 발전 속도를 따라가지 못하는 현실을 적극적으로 반영한 판결이라고 할 수 있다.

서울고등법원은 고용노동부가 삼성반도체 공장의 안전보건 관리실태 점검 결과를 정리한 ‘특별감독 보고서’와 ‘안전보건진단 보고서’에 대한 정보공개청구 소송에서, 두 보고서 모두 “소송 근로자 및 지역주민의 생명·신체의 안전 내지 건강과 관련된 정보”로 “삼성전자 사업장에서 재해를 입은 근로자, 지역주민, 근로자 직업병 예방에 관한 시민운동가 등은 보고서의 구체적 내용에 관하여 알권리를 충분히 보장받을 이익을 가진다”고 보고 두 보고서의 일부 정보를 제외한 전부 공개를 명했다

(서울고등법원 2017. 10. 13. 선고 2017누41988 판결).

이외에도 장기간 근무한 공무원에게 발생한 질병과 공무수행 사이의 인과관계를 인정한 대법원 및 하급심 판결, 격일제 근로자에게 충분한 휴식이 보장되지 않는 경우 업무상 과로 및 스트레스를 인정할 수 있다고 본 하급심 판결 등 고무적인 판결들이 있었다. 국회는 통상의 출퇴근 재해를 업무상 재해로 인정하는 산업재해보상보험법 일부개정법률안과 불이익 처우 금지와 벌칙 조항을 명시한 산업재해보상보험법 일부개정법률안을 가결하였다. 고용노동부는 위협의 외주화 방지, 원청의 안전관리 책임 범위 확대 등 중대재해 예방대책과 산재보험의 보호범위 확대, 입증책임 완화 등 산재보험제도 개선 정책을 추진하고 「안전보건자료 정보공개청구 처리지침」을 시행하기로 하였다.

(5) 이주노동 분야

한국에 체류하는 이주민의 숫자가 205만 명을 넘어섰고, 공식적인 통계를 기준으로 전체 체류자의 절반이 넘는 110만 정도의 이주민이 노동시장에서 일을 하고 있는 것으로 조사되었다. 미등록 이주민을 포함하면 현재 한국 노동시장에 진입한 이주민의 숫자는 더 많을 것이다. 그럼에도 불구하고, 국내 이주노동 제도는 여전히 차별과 반인권·반노동의 수준에 머물고 있다. 이주노동자의 사업장 이동의 자유를 원칙적으로 배제하고 있는 ‘고용허가제’는 노동자의 체류자격의 유지를 오로지 사업주의 선의(善意)에 맡겨두고 있다. 이는 한국인 사업주와 이주노동자의 기울어진 권력관계를 고착화하고, 이주노동자를 사업장에 예속시킨다. 인간이 사업장의 기계와 다름 없는 존재가 되는 것이다. 결국 올해도 사업장을 옮기고 싶었으나 사업주가를 반대해 체류자격을 잃게 될 위협에 놓였던 이주노동자가 불안함에 스스로 목숨을 끊는 일이 있었다. 한국 정부는 유엔사회권위원회가 이주노동자 사업장 변경 제한 폐지를 권고한 것을 무겁게 고려하여 이주노동자의 노동권이 보장되는 새로운 외국인력 도입제도를 갖추어야 한다. 또한, 최근 법무부가 농촌 지역을 중심으로 초단기(3개월) 외국인 노동력을 도입하는 이른바 계절근로자제도를 전면 시행하였다. 초단기간 잠시 사용하고 다시 돌려보내는 이주노동 제도는 필연적으로 노동권의 제약과 배제를 용인할 가능성이 높다. 제도의 전면 재검토가 필요하다.

이와 함께 제도적으로 놓여준 이주노동자들의 저임금 장시간 노동을 가능하게 하고 있는 근로기준법 제68조 개정, 이주노동자의 열악한 주거권을 고착화 시키는 고용노동부의 숙식비 공제지침의 문제도 해결되어야 한다. 올해는 ‘여수 외국인 보호소 화재참사’ 10년이 된 해다. 참사 이후 10년이 지났지만 올 해도 많은 이주노동자들이 인권과 노동권을 제대로 보장받지 못하고 사업장에서 다치거나 목숨을 잃었다. 과거 어느 정부보다 인권보장을 중요한 국정과제로 생각하는 문제인 정부의 이주노동과 관련한 과감한 정책 전환을 기대한다.

6. 디지털 정보인권 분야

정보화 시대에 돌입하며, 개인정보의 보호문제, 사찰의 문제 등으로 발생하는 중대한 인권침해의 문제가 수면 위로 떠오르고 있다. 우리 위원회는 이번 인권보고대회에서 한 해간 디지털 시대의 정보인권과 관련한 시사점을 다룸으로써, 적폐청산의 시기가 도래한 우리 사회에서의 개혁과제를 확인하고자 한다. 본 보고서는 아래와 같은 내용을 담고 있다.

먼저 디지털 증거의 증거능력과 관련한 판결의 경향을 살펴보도록 한다. 사법부는 지금까지 증거자료로서 디지털정보를 활용하는 것에 있어 이론의 미비로 인하여 기계적으로 그 증거능력을 부여해온 문제점을 노출해왔다. 이러한 문제점 속에 디지털정보의 증거능력과 관련하여 의미를 갖는 사법부의 판례들을 소개한다.

두 번째로는 국가정보원의 적폐와 개혁과제를 살펴보도록 한다. 지난 박근혜 정권 초기부터 국가정보원의 사찰, 보수단체 지원 등 불법행위로 인한 문제점은 지적되어왔다. 2017년 5월 새로운 정부가 집권하여 청산해야할 적폐의 1순위인 국가정보원의 문제점과, 개인의 개인정보보호와 사생활의 자유가 보장되는 국가정보기관의 개혁방향을 제시하고자 한다.

마지막으로는 빅데이터 산업으로 인하여 발생하는 정보인권 침해 문제를 자세히

살펴본다. 지난 정권 시민단체 등의 우려에도 불구하고 도입한 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인’의 문제점과 이로 인해 발생한 피해사례를 살펴본다. 나아가 우리 위원회를 포함한 시민단체가 20개 기업 및 4개 비식별전문기관을 피고발인으로 한 고발 사건을 소개한다.

7. 미군 문제 분야

10년 같은 1년이 저물어간다. 촛불과 대선, 널뛰기 하는 한반도 정세를 보면서 ‘평화’로 나아가는 일은 굳건한 의지와 한없는 지혜가 필요한 일임을 체감하는 한 해였다.

적폐세력들이 사드를 어떻게 이용했는지 드러났고, 그 실태를 파악하던 바뀐 정부는 한미정상회담 후 사드를 배치해 버렸다. 더불어 핵 항공모함을 동원한 대규모 군사훈련이 계속되고 있고, 장거리 전략폭격기, 초소형 잠수정 등 미국의 핵심 전략 자산들의 대규모 전개가 한반도에서 계속되면서 긴장감이 점점 높아지고 있다. 미국과 북한의 대결국면을 끝내고 대화국면으로 가기를 바라며 상황을 주시하고 있으나, 미국은 북한을 테러지원국으로 재지정하면서 제재와 압박일변도의 정책에 변함이 없음을 자랑스럽게 과시하고 있다. 안타까운 것은 새롭게 바뀐 청와대에는 이런 조치들에 대해 평화를 이루는데 도움이 될 것이라는 형용모순의 발언을 한다는 점이다. 제재와 압박이 과연 평화에 도움이 된 적이 있었던가. 분단시대 한반도에서 인간의 존엄이 구현되는 ‘평화’로 나아가는 길이 무엇인지에 대한 전사회적인 고민이 필요한 때이다.

반가운 소식도 있다. 최근 법원은 미군 기지 내의 오염결과 조사와 관련하여 이를 공개하라는 판결을 지속적으로 내려왔다. 민변이 당사자가 되어 진행한 용산기지 내부 오염 조사결과에 대해서 공개를 명하는 2차례의 판결이 있었다. 판결에서 법원은 일관되게 민변이 공개할 것을 요구한 정보는 오염 정도를 측정할 객관적 지표에 불과할 뿐 어떠한 가치판단이나 왜곡의 가능성을 내포하고 있지 않고, 2003년

경부터 용산 미군기지 주변 지하수에서 석유계 총탄화수소가 검출된 점 등에 비추어 보면, 국민의 알권리 보장의 필요성이 크다고 판단하였다. 또한 주한 미군 측은 이 사건 정보공개를 반대한다는 의견을 소송에 제출하였는데, 그러한 점 만으로 양국 간 신뢰관계가 훼손될 것이라 보기는 어렵고, 비공개결정이 오히려 국민의 주한 미군에 대한 불신을 초래할 우려가 있고, 불필요한 외교적 마찰을 초래할 수 있다고 판단하였다. 또한 관련 정보는 오염정도를 확인할 수 있는 객관적 지표에 불과한 것이어서 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항이라고 볼 수도 없다고 판단하였다. 나아가 법원은 정부에서 국민들에게 적극적으로 정보를 공개하고, 설명하는 등의 전향적인 조치를 통해 국민들의 우려를 불식시킬 수 있고, 용산 미군기지 토지 오염과 같은 사안이 공론의 장에서 논의되는 과정자체가 실질적으로 국익에 도움이 되는 생산적인 결론을 이끌어내는 데 기여할 수 있다고 판시하였다. 정부의 국민의 알권리 충족, 국정운영의 투명성 확보를 위한 변화된 노력이 필요하다.

8. 민생경제 분야

2016년 민생경제 관련 인권보고의 주제로 (1) 경영권 승계 수단으로 전락한 일감몰아주기의 실태, (2) 한국의 소비자도산제도의 운영실태를 선정하였다.

(1) 경영권 승계 수단으로 전락한 일감몰아주기의 실태 - 현대차그룹 사례를 중심으로

문재인 정부가 출범한지 벌써 반년이 흘렀다. 올 한 해 여러 분야에서 개혁에 대한 국민적 기대가 높았다. 그 중에서도 대규모기업집단의 일감몰아주기, 기업지배구조 등 재벌개혁 이슈는 시민단체에서 '재벌 저격수'로 오랫동안 활동해 온 김상조 교수가 공정거래위원장을 맡으면서, 어느 때보다 개혁에 대한 요구와 기대가 높은 상황이다. 그러나 현실이 그리 녹록치만은 않다. 지난 2013년 '경제민주화'라는 거센 사회적 요구에 따라 재벌들의 일감몰아주기 등을 규제하는 입법적 조치가 마련되었지만, 재벌들은 이를 비웃기라도 하듯이 다양한 방식으로 규제를 회피해왔다.

국산 완성차의 대표기업인 현대차그룹은 현대자동차-현대모비스-기아자동차로 연결되는 순환출자 구조를 기본으로 각종 계열회사를 거느리고 있다. 그 가운데 정몽구-정의선 부자가 대주주인 현대글로비스에게 일감을 몰아주어 정씨가문의 현금 보유력을 강화시키면서 경영권 세습의 기틀을 만들었다. 심지어 현대차그룹은 총수 일가의 인척그룹에게까지 일감을 몰아주면서 사익을 이전시켜왔다. 현대차그룹 뿐만 아니라, 재벌들의 일감몰아주기, 총수일가의 부당한 사익편취를 막기 위해 법령 개정이 필요하다.

(2) 한국의 소비자도산제도의 운영실태

한국 사회에서 신용불량자가 주는 어감은 굉장히 부정적이다. 신용불량자는 추심 기관의 불법추심에 의해 고통 받는 삶을 강요당하는 한편, 채무를 가지고 있다는 사실 하나만으로 ‘주홍글씨’를 새기며 가족과 사회로부터의 냉정한 시선 속에서 인권이 유린되는 삶을 감내해야 했다. 대법원 역시 2005. 8. 19. 선고, 2004도6859 판결에서 적법하게 신용카드를 발급받았다고 하더라도 나중에 카드빚을 갚지 못할 것을 예상하면서도 신용카드를 사용했을 경우 단순한 민사상채무불이행을 넘어서 사기죄에 해당한다는 판결을 내린 바 있다. 즉 성실 변제를 전제로 한 외상거래에서 갚지 못할 것을 알고 사용한 경우 기망 내지 편취의 의사가 있다고 본 것이다. 위 판결은 정상 발급된 자기명의로의 신용카드를 대금결제의 능력 없이 사용한 경우 사기죄가 성립한다고 한 최초의 대법원판결로 위와 같은 판례의 태도는 현재까지도 그대로 이어지고 있다. 즉, 사회적 약자를 보호하고 인권의 최후 보루가 되어야 할 법원마저 부채로 인하여 정상적 생활 영위가 힘들어지는 금융채무자들에게 형사상 처벌의 가능성을 확대함으로써 그들을 외면한 것이다.

그러나 최근 들어 위와 같은 신용불량자는 자본주의 시장경제의 발달, 신용사회가 도래하면서 발생한 사회구조적 문제로 보는 시각이 확산되었다. 금융 채무에 대한 책임을 온전히 개인의 책임으로 보기보다는 사회적 책임으로 보기 시작한 것이다. 부정적인 의미 자체를 내포했던 금융채무자들을 지칭했던 신용불량자라는 용어 대신 금융피해자로 보려고 하는 시각 역시 새로운 인식의 변화를 반영한다. 법원 역

시 2017. 3. 1. 서울 회생법원을 출범시키면서 가계 부채 문제가 심화된 개인 채무자들의 사회적 안정망의 확보를 꾀하고 있다. 즉 부채로 인한 금융피해자들의 삶이 박탈되지 않도록 사회공동체 전체가 나서서 구제할 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성된 것으로 보인다. 이에 금융피해자 인권에 대한 일반론적 의미 및 해외 대응 사례를 살펴보고 그 구제 방법의 일환으로 기능하는 한국 소비자 도산제도의 운영 실태에 대해서 살펴본다.

9. 사법 분야

2017년은 2016년 법조계를 얼룩지게 했던 술한 부정·부패 사건을 배경으로 하여 2017년 상반기 대통령 탄핵사태까지 이어지면서 사법분야 전체의 개혁에 대한 열망이 그 어느 해보다 높아진 해라고 할 수 있다.

법무부에 설치된 법무·검찰개혁위원회, 검찰에 설치된 검찰개혁위원회를 비롯하여 경찰도 경찰개혁위원회와 인권침해조사위원회가 발족하였고 국정원에도 국정원개혁발전위원회가 설치되었다. 이를 통해 각종 사법 및 권력기관의 인권침해 사례에 대한 재조사 및 개혁 방안에 대한 청사진이 제시된 상황이다. 그러나 입법환경 등을 이유로 하여 사법분야의 개혁입법은 2017년 11월 현재까지 상당히 지지부진한 상황이다. 2017년 12월부터 2018년까지 고위공직자비리수사처 설치를 비롯하여 검찰과 경찰의 수사권 및 기소권 조정, 법무부의 탈검찰화 등 다양한 검찰 경찰 개혁이 제대로 진전될 필요가 있다.

2017년은 대법원의 경우도 개혁대상임을 확인하는 한 해였다. 그동안 상대적으로 대법원 구성의 다양화에 대한 요구가 부각되었던 반면에, 개혁의 시야에서 멀어져있었던 사법행정 문제의 연초 법원행정처 블랙리스트 사건으로 인하여 불거짐으로서 사법행정개혁의 필요성이 확인되었다. 그러나 2017년 11월 현재까지는 법원의 개혁이 법관에 의해 독점되어서 추진되고 있는 양상은 우려스럽다. 또 2017년 대법원은 대법원장 교체를 비롯하여 총 3명의 대법관이 교체되었다. 종전의 대법원 구

성에 비하여 다소간의 다양성 확보를 한 것으로 보이지만 여전히 절차 등에 있어서 미진한 점이 적지 않다. 2018년 총 6명의 대법관 교체를 목전에 두고 있는 상황에서 대법원이 대법관 구성에 있어서 절차적 투명성과 다양성 확보라는 과제를 어떻게 성취할 수 있느냐는 대법원 개혁 평가에 있어서 또 하나의 시금석이 될 것이다. 헌법재판소의 경우 헌정 초유의 탄핵결정과 사상 최장기간의 헌법재판소 소장 공백사태라는 두 가지 사건이 가장 핵심적인 이슈이었다. 또 헌법재판소의 경우도 2018년 과반수인 5명의 재판관이 교체되는 만큼, 임명 절차의 투명성, 민주성과 구성의 다양성 확보라는 중차대한 과제를 안고 있다.

한 편 국회를 중심으로 개헌논의가 궤도에 오르면서 사법분야에 대한 개헌과제도 부각되고 있다. 검사의 독점적 영장청구권 삭제, 국가폭력 범죄의 공소시효 배제 규정 도입, 평시 군사법원의 폐지, 형사피의자에 대한 변호인 조력권 확대(형사공공 변호인제도 도입)를 비롯하여 독립적인 사법행정기구으로서 사법평의회 설치, 헌법재판소의 민주적 구성방안까지 다양한 개헌과제가 2017년 말부터 2018년 상반기까지 집중적으로 논의될 것으로 보인다. 통치구조 중심의 개헌논의에서 사법개혁에 관한 개헌과제가 상대적으로 경시되고 있는 것이 현실이지만, 우리 사회의 사법인권권이 한 걸음 더 나아가기 위해 반드시 논의되고 개정될 필요성을 부인할 수는 없을 것이다.

10. 소수자인권 분야

(1) 성소수자 인권분야

2017년 민주사회와 적폐청산을 이야기하는 새로운 정부가 들어섰음에도, 반성소수자세력의 지속적인 차별선동과 혐오와 이에 대한 국가의 방치, 공공기관의 성소수자 행사 방해 등으로 성소수자 인권상황은 그다지 진전을 보이지 못했다.

4월에는 육군본부가 군대 내 동성애자 군인에 대하여 색출 수사를 실시했다는 사

실이 알려졌다. 30여명의 동성애자 군인들이 인권침해적인 수사를 당하였고, ‘A대위’로 알려진 한 군인은 전역을 한 달도 남기지 않고 구속되어 결국 징역 6월, 집행유예1년의 유죄 판결을 받았다. 이 사건은 그 동안 정부가 사문화되었다고 주장해 온 균형법 제92조의6 추행죄가 실질적으로 ‘동성애 처벌법’으로 작동하고 있다는 사실을 보여주었다. 정치권에서는 성소수자에 대한 공공연한 차별선동과 혐오가 계속해서 드러났다. 제19대 대선 TV토론에서는 “동성애에 반대한다”는 발언이 공공연하게 나왔고, 인사청문회, 국정감사에서는 일부 보수 야당이 동성애 찬반을 들어 사상검증을 하거나 앞장서서 성소수자, 이주민, HIV 감염인에 대한 혐오발언을 하는 의원들도 있었다. 2017년은 또한 공공기관에 의한 성소수자 행사 방해가 지속적으로 이루어진 해이기도 하다. 그 동안 서울과 대구에서만 열렸던 퀴어문화축제가 올해 부산과 제주에서도 열렸지만, 관할 지방자치단체의 비협조로 부산의 경우 장소사용허가를 얻지 못한 채 진행하였고, 제주는 법원을 통해 공원사용허가 거부처분에 대한 집행정지 결정을 받아서야 개최를 할 수 있었다. 또한 10. 21. 열릴 예정이었던 제1회 퀴어여성생활체육대회는 동대문구의 갑작스러운 체육관 대관 취소로 결국 개최가 연기되었다.

이처럼 성소수자에 대한 차별과 인권침해가 계속 되는 상황 속에서, 한편으로는 법원을 통해 의미 있는 결과들이 나오기도 하였다. 2월에는 인천지방법원이 균형법 제92조의6에 대하여 직권위헌심판제청을 하였고, 마찬가지로 2월에는 최초로 외부성기 형성수술을 하지 않은 성전환자 여성에 대한 성별정정 허가결정이 이루어졌다. 또한 비온뒤무지개재단의 사단법인 설립신청을 법무부가 거부한 것에 대해서 대법원을 통해 최종적으로 처분의 위법성을 인정하는 판결이 확정되었다.

(2) 장애인권분야

2017년 올해에도 많은 장애인 인권 이슈가 있었다. 문재인 정부가 들어서면서 5년에 걸친 장애등급제·부양의무제 폐지 농성이 마무리되었고, 장애등급제와 부양의무제 폐지를 위한 민관 협력이 시도되고 있다. 민관 협력은 장애인 시외이동권 문제에서도 이루어지고 있다. 한편, 서울시 강서구 특수학교 설립 논란이 불거지면서

장애학생의 교육권 문제와 장애인 시설 설치에 대한 배척 문제가 부각되었다. 장애인 영화관람권 보장소송, 염전노예 국가배상소송, 공직선거법에 대한 헌법소원과 「장애인활동 지원에 관한 법률」에 대한 위헌심판 등 장애인권에 관한 소송도 꾸준히 진행·제기되었다. 올해 1월 1일부터 시행된 장애인복지법에 따라 중앙장애인권익 옹호기관과 몇몇 지역장애인권익옹호기관이 설립되었는데, 앞으로 장애인 학대 문제를 줄일 수 있을지 기대된다.

11. 아동인권 분야

2016년 말부터 시민들은 추위 속에서 촛불을 들고, 박근혜로 상징되는 적폐에 대해서 평화롭지만 단호하게 저항하였다. 우리 청소년들은 당시 누구보다도 열심히 촛불을 들고 당당히 탄핵을 외치고 새로운 세상을 희망하였다. 마침내 2017년 박근혜는 탄핵되었고 새로운 대통령과 새로운 정부가 들어서 마치 새로운 시대가 열린 듯하였다. 그러나 촛불의 주역인 우리 청소년들은 촛불의 힘으로 정권을 바꾼 이 시점에도 투표조차 할 수 없는 처지이다. 여전히 우리 청소년들은 선거권과 피선거권이 없고 정당에 가입할 수도 없다. 심지어 본인들이 당사자인 교육 관련 정책에서조차도 의견을 낼 수 없다. 이처럼 아동·청소년의 ‘권리’는 철저히 부정되어왔다.

이에 2017. 9. 26. 아동청소년 관련 단체들이 모여 ‘촛불청소년인권법제정연대’를 발족하였고, 민변 아동인권위원회 김수정 위원장이 공동대표를 맡았다. 촛불청소년인권법제정연대는 청소년참정권 보장활동, 어린이청소년인권법제정, 학생인권법제정을 목표로 삼아 활발히 활동중이며, 아동을 보호의 대상만으로 보던 기존의 시각에서 벗어나서 ‘권리’의 측면에서 접근하는 운동을 하여, 이들의 운동과 접근은 획기적이라고 평가되고 있다. 앞으로 이들의 활동을 주목하면서 이들로 인해 바뀔 세상에 대한 희망을 가지게 된다. 그러나 2017년은 아동인권과 관련하여 이전 해들과 달라진 것이 거의 없었다. 여전히 아동들의 권리는 무시당하고 인권은 침해당했으며 아동학대와 성폭력사건이 연일 뉴스에 나왔다.

(1) 아동학대

올 한해도 온 국민이 경악할 만한 끔찍한 아동학대뉴스가 이어졌다. 이러한 아동학대에 대한 대책으로 아동복지법이 개정되고 '아동보호 종합지원체계 구축'이 문재인 정부 100대 국정과제로 제시되기까지 하였으나 여전히 구체적인 대책과 실효성 측면에서는 아쉬움이 크다. 특히 아동의 특수성에 대한 이해가 부족하여 이루어지는 판결이나 법규정에 대한 비판들이 많았던바, 몇 년간 이어진 끔찍한 아동학대사건들에도 불구하고 획기적인 변화가 이루어지지 않고 있는 점에 대해서는 그 대책 마련과 개선을 계속적으로 촉구하여야 할 것이다.

(2) 출생신고

「유엔아동권리협약」 제7조 제1항과 「시민적·정치적 권리에 관한 국제협약」 제24조 제2호는 모든 아동이 출생 후 즉시 등록되고, 이름과 국적을 가질 권리가 있음을 명시하고 있다. 이들 두 국제인권규약이 정하고 있는 '보편적 출생등록제도'는 "관할권 내에 있는 모든 아동이 신분과 부모의 이주지위에 관계없이 즉시 자동으로 출생 등록 되는 제도"를 의미한다. 즉, 보편적 출생등록제도는 ①국민인지 여부에 관계없이 모든 아동이, ②출생즉시 자동으로 공적시스템에 등록될 것을 요한다. 그럼에도 불구하고 현재 우리의 '출생신고' 제도는 아래에서 살펴보는 바와 같은 문제들로 인해 '보편적 출생등록제도'와는 거리가 멀다. 그동안 국제사회는 수차례에 걸쳐 우리나라의 현행 출생신고제도의 문제점을 지적하고 '보편적 출생등록제도'의 도입을 촉구한 바 있다.

(3) 입양

2016년 인권보고대회 당시 입양제도 관련 문제점으로 지적되었던 '베이비박스' 이슈는 현재진행형이다. 입양특례법의 사각지대로 지적되었던 민법 제867조, 제908조의2 등에 의한 입양(이른바 '민법상 입양')은 양부모에 대한 입양 교육의 의무화(2017. 2. 1. 가사소송규칙 개정) 등 관련 부처의 제도 개선이 있었으나 여전히 입양

대상 아동의 권리실현에는 역부족이다. 과거 대규모로 이루어진 해외입양으로 인해 발생한 문제점들이 20여년이 흐른 오늘날 밝혀지고 있다.

(4) 이주아동

2017년 현재 대한민국에는 약 13만 명의 외국 국적 아동이 거주하고 있다. 이는 합법적인 체류자격을 가지고 외국인등록이 된 아동에 대한 통계로, 통계에 잡히지 않는 미등록 이주아동과 무국적 아동 등을 포함하면 약 15만 명 이상의 이주배경 아동이 거주하고 있는 것으로 추정된다. 대한민국 정부는 1991년 유엔 아동권리협약을 비준하여, 국적, 체류자격 등에 따른 차별 없이 관할권 내 모든 아동의 권리를 보장해야 할 법적 의무를 지고 있다. 그럼에도 불구하고 이주배경 아동 중 다수의 아동은 대한민국 국민이 아니라는 이유로 차별받고 있다. 아동복지법에 따른 지원도 어렵고, 의무교육의 대상도 아니다. 특히 이들 중 체류자격이 불분명한 미등록 이주아동은 단속과 강제추방의 공포로 인하여 국가의 지원이 필요한 경우에도 지원 요청조차 하지 못해 가장 기본적인 권리조차 누리지 못하고 있다.

(5) 아동복지

「유엔아동권리협약」 제24조는 같은 협약 제6조의 생명권 및 생존 및 발달권을 구체적으로 보장하기 위해 아동이 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리를 천명하고 있다. 즉 아동은 아동이기에 생존과 건강을 향유하기 위한 사회보험의 혜택을 받을 권리를 갖고 있는 것이다. 그러나 현행 「국민건강보험법」은 직장가입자와 지역가입자를 구분하여 보험료를 부과하는 방식을 채택하고 있다. 직장가입자의 아동은 일반적으로 위 법 제5조 제2항에 따라 피부양자의 지위를 취득하고 보험료 납부의무가 면제된다. 하지만 지역가입자인 아동의 경우 같은 법 제76조에 따라 아동이 속한 세대에 부과되는 건강보험료를 세대원들과 연대하여 납부하여야 한다. 즉 아동의 부모가 지역가입자인 경우, 부모가 부담해야 하는 보험료를 아동에게 연대하여 납부하도록 하고 있어 제도의 개선이 필요하다

(6) 아동의 참정권

유엔아동권리협약 제12조 제1항에서는 ‘당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.’고 하여 아동의 연령과 성숙도에 따라 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하고 있다. 여기서 ‘본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리’에는 선거권을 행사하거나 선거운동을 하거나 정당 활동을 하거나, 스스로 선거에 출마하는 권리가 포함됨은 물론이다. 또한, 같은 협약 제12조 제2항은 ‘이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.’고 하여, 대표자를 통해 아동에게 영향을 미치는 모든 사법·행정절차에서 진술할 기회를 부여하도록 관계기관에 이행의무를 부여하고 있다. 무엇보다 아동·청소년의 인권이 보장되면 청소년들의 의견이 정치에 반영되고, 아동·청소년 역시 주권자이자 사회의 구성원으로서 그들에게 영향을 주는 정책 결정과 이행과정에 참여할 수 있어야 한다.

(7) 소년사법

2017년에는 ‘소년법 폐지’, ‘청소년 범죄 엄중처벌’이 화두였다. 2017. 3. 인천 초등생 살인사건, 2017년 9월 부산 여중생 집단폭행 사건과 뒤이어 알려진 2017. 7. 강릉 여고생 집단폭행 사건, 2017. 6. 선고된 제2의 밀양성폭행 사건이 잇따라 언론에 보도되면서, 청와대에 대한 소년법 폐지 청원에 125,343명이 참여하기도 하였다(청원마감 2017-11-02 기준).

이러한 여론에 힘입어 제20대 국회에서는 소년사법 관련 법률에 대한 다양한 개정안들도 쏟아져 나왔다. 오늘날 청소년의 육체적 발육 상태와 정신적 성장 상태는 성인과 차이가 없고 점차 청소년 범죄가 흉포화되는 상황임에도 불구하고, 현행 소

년사법 규정으로는 국민정서에 반하는 형을 선고할 수 없음을 이유로, 촉법소년을 포함한 보호대상인 소년의 연령을 낮추고 소년에 대한 형 완화규정을 상향하거나 폐지, 나아가 형사미성년자 연령을 낮추고 소년법 특례규정도 폐지해야 한다, 심지어 초등학생에게도 사형이 가능하도록 개정하는 등의 법안이 그것이다

(8) 아동의 사생활의 권리 및 통신의 자유 침해

「유엔아동권리협약」 제16조는 모든 아동이 사생활과 통신에 대하여 자의적이거나 위법한 간섭을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 협약에 따라 보장되는 아동의 사생활은 어떠한 상황에서도 보호되어야 한다. 특히 아동은 자신의 개인정보에 대한 자기결정권을 가지며, 동의 없이 개인정보가 타인에 의해 이용되어서는 안 된다. 위 협약에 따라 아동에게 보장된 통신의 자유는 통신의 안정성과 비밀성 모두를 보장할 수 있는 권리를 의미한다. 즉 모든 아동은 가족 내에 있건 다른 어떤 곳에 있건 자신의 통신을 자의적으로 혹은 불법적으로 간섭받지 않을 권리를 갖는다.

(9) 청소년 노동권

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약은 제8조에서 강제적인 노동을 금지하고 있고, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제10조 제3항은 모든 아동에게 경제적 사회적 착취로부터 보호받기 위한 특별한 조치가 취해질 것을 요구하고 있다. 위 협약을 구체화하는 취지에서 유엔아동권리협약은 제32조에서 아동이 위험한 노동환경으로부터 경제적인 착취를 당하지 않도록 보호하고, 아동의 교육에 방해가 되거나 아동의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적 및 사회성 발달에 해가 되는 노동으로부터 아동을 보호하라는 기본원칙을 선언하고 있다. 그러나 대한민국에서 아동은 저임금 노동력 착취, 직장 내 부당행위 강요 등 열악한 노동환경에 노출되어 있고 노동 분야에서 다양한 형태로 인권을 유린당하고 있다. 올해 특히 특성화·마이스터 고등학교를 재학하는 학생들의 현장실습과정에서 사망하거나 자살하는 아동들이 있었을 정도로 심각한 문제가 있었다.

(10) 청소년 성소수자 문제

2017년 한국에서 성소수자는 대통령 후보자 토론에서 ‘찬성과 반대’의 존재로, 헌법 상의 ‘범죄자’로, 현행 법률혼 체계를 위협하는 ‘시기상조’의 대상으로 자주 호출되었다. 평등한 인간으로서의 성소수자의 삶과 인권을 이야기하는 것조차 투쟁이 필요해진 현실에서, 청소년 성소수자들은 어디에서, 어떻게 스스로를 지키며 살아가고 있을까. 청소년과 성소수자라는 취약성이 중첩되는 청소년 성소수자들이 학교, 가족, 사회에서 목격하거나 직접 경험하는 혐오피해는 여전히 매우 심각한 것으로 나타났으며, 이러한 피해를 방지하고 구제하기 위해 ‘서울특별시 학생인권조례’가 개정되기도 하였다. 또 ‘초중등교육법’ 및 ‘아동청소년인권법’의 개정과 제정 논의도 진행되고 있다.

(11) 아동의 행복추구권과 학습권-셋다운제와 선행학습 규제

마지막으로는 행복추구권 영역에서는 도입될 때부터 현시점까지 과도한 인권 침해 및 실효성 논란이 끊이지 않았던 ‘셋다운제’의 문제와, 사교육을 부추겨 아동의 행복추구권 중 적정한 양의 교육을 받을 권리를 침해하는 주범으로 지적받는 선행학습 규제 문제가 지적되었다.

12. 언론 분야

공영방송의 위기가 직전 보수정권 하 국민들의 신뢰 추락과 종편의 영향력 확대 등 변화된 언론 환경에 따라 본격화하는 가운데, 현업 방송인들은 적폐 경영진의 퇴진을 통한 방송 정상화 요구 전면 총파업으로 이에 맞섰다. 파업 과정에서 과거 정권 하 임명된 공영방송 경영진의 임기 보장이 이루어져야 할 것인지, 방송관계법 개정의 진정한 의의와 바람직한 방향은 무엇인지에 관한 논쟁이 가열됐다.

국가정보원 적폐청산TF 활동 과정에서 이명박 정권의 공영방송 장악 문건이 발견

때, 정권이 언론과 국민을 정권의 의도에 따라 맹목적으로 움직이는 좀비로 만들기 위해 청와대 지시-국가정보원 전략 수립-국세청 등 유관기관 동원-공영방송 내 해바라기 언론인들의 부역으로 이어지는 치밀한 프로젝트를 진행했음이 확인됐다.

남아프리카공화국에서 다큐멘터리 촬영 중 교통사고로 숨진 두 독립pd의 죽음을 계기로 방송사들이 외주제작사와 그 종사자들에 대해 저질러온 갑질의 실태가 알려지면서, 건전한 방송 생태계 회복을 위한 제도 개선의 목소리가 본격화했다.

최근 보수 정권들이 문화·예술인 등을 정권의 이념적 잣대에 따라 선-악으로 나누고 특혜와 배제를 가했다는 사실이 화이트리스트-블랙리스트 폭로를 통해 밝혀지면서, 표현의 자유와 양심의 자유 등 핵심적 기본권 도출의 전제가 되는 타자에 대한 관용의 정신의 의미가 새삼 되새겨졌다.

전체 언론환경에서 영향력이 보다 막대해져가고 있는 인터넷 포털이 외압에 따른 기사 재배치, 자의적인 연관검색어 관리 등 뉴스 편집권을 남용하고 있다는 사실의 단편들이 드러남에 따라, 포털의 여론형성 왜곡 등을 막기 위한 입법 규제의 필요성도 본격적으로 제기됐다.

13. 여성인권 분야

2017년 9월 서울 송파구 한 초등학교 교사가 아동학대를 하였다며 고발당한 사건이 있었다. 수업시간에 성소수자들의 퀴어축제 퍼레이드 영상을 보여주고 페미니즘을 가르쳤다는 게 이유였다. 교사가 처벌 당하는 일은 없겠지만 성평등 사회로 가는 길이 멀게만 느껴진다.

공적 분야를 보면 여성의 공적 분야 진출 현황은 개선되고 있다고 보기 어렵다. 행정부, 사법부, 입법부뿐만 아니라 공기업, 공공기관, 언론, 금융제도 전반적으로 여성 비율이 낮으며 특히 여성 고위직 비율은 매우 낮고 아예 없는 곳도 많았다.

더불어민주당과 바른정당, 정의당 등 3개 당 대표에 여성이 뽑혀 ‘여풍(女風)’이 불고 있다는 해석도 나오지만 여성 의원은 51명으로 전체의 17%에 그친 것이 현실이다. 직장 내 여성이 동등한 대우를 받을 기회를 평가하는 ‘유리천장 지수(The glass-ceiling index, 이코노미스트, 2017.3.8.)’에 따르면, 한국은 5년 연속 OECD 회원국 중 최하위를 기록하여 유리천장이 아니라 총알로도 못 뚫을 ‘방탄천장’이라는 말까지 나오고 있다.

이주여성 분야에서는 여성 이주노동자들이 당하고 있는 성폭행과 열악한 처우의 충격적 현실을 보여준 조사가 주목을 받았다. 농촌에서 일하는 여성 이주노동자 10명 중 1명이 한국인 사업주에게 성폭력을 당했고 절반가량이 최저임금 미만의 임금을 받고 컨테이너박스나 비닐하우스 같은 가건물에서 지내는 것으로 드러났다. 한편 다문화가족 지원 정책에 관하여는 다문화가족의 증가율이 둔화하는 대신 결혼이민자의 정착 기간이 늘어나고 다양한 가족 유형이 발생하는 추세 변화를 발맞추어 자녀양육 문제, 가정폭력 문제, 한부모가족화 등 새로운 문제들에 대한 대비가 필요하다는 점이 지적되었다. 주요 판결로 자녀 낳고 이혼한 외국인에 대한 체류 연장 불허가처분은 자녀에 대한 면접교섭권을 봉쇄할 우려가 있으므로 인도적인 관점에서 신중해야 한다는 판결이 있었다.

가족법 분야에서는 다시 불붙은 낙태죄 폐지 운동이 가장 큰 이슈였다. 형법상 낙태죄는 모든 임신중절을 원칙적으로 불법화함에 따라 여성의 건강권, 자기결정권, 재생산권 등을 침해하는 심각한 문제점을 안고 있어 2012년에 이어 두 번째로 헌법재판소에 위헌소원이 제기된 상태이다. 2017. 9. 30.부터 시작된 낙태죄 폐지와 자연유산 유도약(미프진) 합법화 청와대 국민청원은 한 달 만에 235,372명이 청원에 참여하였으며, 2017. 11. 2. 발표된 여론조사에서는 국민의 낙태죄 폐지 의견이 과반수를 넘었다. 입법에서는 혼인 종료 후 300일 이내 출생한 자녀에 대하여 엄격한 친생부인의 소보다 간편한 절차인 친생부인 또는 인지 청구를 하고 그 허가결정을 받아 생부와 모의 자녀로 출생신고를 할 수 있도록 한 민법 및 가사소송법 일부개정안이 2017. 9. 29. 국회 본회의를 통과하였다. 주목할 만한 판결로는 외부성기 형성 수술을 받지 않은 남성에서 여성으로의 성전환자(성전환자 여성)에 대하여 처음으

로 가족관계등록부상 성별을 여성으로 정정하는 것을 허가하여 성별정체성을 인정받지 못하고 고통을 겪던 성전환자의 인권을 크게 증진시킨 판결이 있었다. 또한 자신에게 책임이 없는 사유로 이혼한 이주 여성에 대하여 체류기간연장 불허가처분을 취소한 판결과 귀화 불허가처분을 취소한 판결은 이주여성의 체류기간연장 및 귀화 허부에 대한 행정기관의 재량권의 한계를 명시해 주었다.

여성폭력방지 분야에서는 성매매특별법이 제정 이후 13년이 지난 현재, 다양한 형태의 성매매 확산에 대한 대응, 성매매여성의 탈성매매를 위한 지원 확대, 성구매 수요층에 대한 보다 실효적인 처벌이 과제로 남아있다. 이에 대하여 각 지자체가 2016년말부터 성매매 집결지 폐쇄와 더불어 성매매피해자를 지원하기 위한 조례를 제정하고 있는 것은 고무적이다.

올해에도 가정폭력 피해 아내의 남편 살인 사건에서 정당방위를 인정하지 않고 유죄를 선고하는 판결이 이어졌다. 검찰은 가정폭력 피해 여성이 남편을 살해한 경우에 있어서는 15년 징역형을 구형하는 등 정당방위 적용을 배제하고 있으며, 법원도 계속 유죄를 선고하며 정당방위 인정에 매우 소극적인 태도를 보여 비판받고 있다.

살인사건으로까지 이어지는 가정폭력은 매년 지속적으로 증가하고 있지만 오히려 기소율은 감소하고 가정보호 사건은 늘어나는 점이 문제로 지적된다. 이에 가해자가 상담치료를 받으면 기소를 유예하는 '상담조건부 기소유예 제도'를 폐지하고, 일정 기간 내에 재범을 저지를 경우 가정보호사건으로 처리할 수 없도록 엄격히 규정하는 내용의 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정안이 통과되어 가정폭력 감소에 기여할 수 있기를 기대한다.

성폭력 사범과 재범 인원의 증가 추세도 우려스럽다. 살인, 강도, 방화, 성폭력 등 강력범죄 피해자 10명 중 9명은 여성으로 정부의 대책 마련이 시급하다. 2016년 SNS를 통한 폭로로 시작되었던 문화예술계 성폭력 사건에 대한 폭로와 재판이 계속되었고 디지털 성폭력, 데이트 폭력 피해의 심각성이 대두되었는데 관련법의 정비뿐 아니라 사회적 인식 전환이 필요하다.

빈곤과 여성 노동 분야를 보면 우리나라는 여전히 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 여성 고용률이 하위권이며 남녀 임금격차는 1위, 여성 저임금 비율도 가장 높

은 상태를 면치 못하고 있다. 경력단절 여성은 감소 추세이나 이전 보다 20% 가량 낮은 급여만 받는 것으로 나타났다. 여성가족부는 '제2차 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획', '제4차 근로복지증진기본계획'을 추진 중이며 2017. 3. 2. 가결된 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법 일부개정법률」은 경력단절여성지원센터를 지정할 수 있도록 하였다. 비정규직 노동자는 늘어나고 있으며 그 중 여성이 55.2%를 차지하여 “여성의 비정규직화”와 “비정규직의 여성화”가 계속해서 진행되고 있다. 2016년 여성 월평균 임금은 전년보다 증가하였지만 여전히 남성 임금의 64.1% 수준에 머물고 있다. 고용노동부는 2017. 6. 26. ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 제정안’을 입법예고하여 노동법 보호의 사각지대에 방치된 가사노동자들에 대한 법적 보호에 나섰다. 2017. 11. 9. 통과된 개정 남녀고용평등법은 성희롱 법제 실효성 강화를 위하여 그동안 논의되던 사항을 다수 반영하였고 난임치료휴가 규정도 신설하였다. 연차 유급휴가일수 산정 시 육아휴직으로 휴업한 기간을 출근한 것으로 명시하는 개정 근로기준법도 가결되었다. 주요 판결로는 위탁판매계약이 일반화되어 여성 집중 직군이라 할 수 있는 판매노동자들의 고용불안이 심화되고 있는 가운데 백화점 위탁판매원들의 근로자성을 처음으로 확인한 대법원 판결이 나왔다. 또한 반도체산업 노동자에게 발병한 난소암, 유방암을 업무상 재해로 인정한 서울고등법원과 서울행정법원의 판결은 반도체 사업장 여성노동자들이 생식독성물질 등의 유해물질에 지속적으로 노출되는 근무환경에 있음을 지적하고, 입증책임을 완화한 데 의의가 있다. 전체적으로 진일보한 입법과 판결이 나온 한 해였으나 여성노동 상황을 개선하는데 효과가 있는지 정책 실행을 지켜볼 필요가 있다.

마지막으로 성평등 개헌 논의를 간략히 소개한다. 국회 헌법개정특별위원회가 출범하며 개헌 논의가 가시화되자 성평등 개헌 논의도 시작되었다. 현행 헌법의 여성에 관한 조항으로는 헌법 제11조 제1항 성별 차별 금지, 제32조 제4항 여자의 근로에 대한 특별한 보호와 근로조건에 있어서 부당한 차별 금지, 제34조 제3항 여자의 복지와 권익 향상, 제36조 제1항 혼인과 가족생활에 있어서의 양성의 평등, 제36조 제2항 모성의 보호 조항이 있다. 현행 헌법은 사회적으로 구조화된 불평등의 제거, 실질적 평등 보장을 위한 규정을 포함하지 않고, 여성을 보호와 배려의 대상으로 보는 관점이 전제되어 있다. 이에 따라 실질적 성평등 실현, 여성 대표성 확대, 성인지

예산, 일 생활 균형, 돌봄권, 재생산권 규정 등의 신설 또는 재구성이 제안되었는데 이번 개헌을 통하여 성평등 사회의 헌법적 초석이 잘 놓이기를 기대한다.

14. 통일 분야

북한 붕괴론에 기대어 남북관계를 질곡에 빠뜨린 박근혜 정부가 역사적인 촛불 시민혁명과 2017. 3. 10. 헌법재판소의 대통령 탄핵 결정에 의하여 물러나고, 제19대 대통령선거를 거치며 새로이 문재인 정부가 들어섰다. 문재인 정부는 북한의 체제 안전보장 및 한반도의 평화체제 구축 등을 담은 소위 '베를린 구상'을 통하여 이명박·박근혜 정부와는 다른 전향적인 대북 정책을 발표하였다. 그러나, 연초에 취임한 미국 트럼프 대통령의 계속되는 대북 적대시 발언, 북한의 연이은 미사일 발사 시험과 2017. 9. 3. 제6차 핵실험, 한·미 연합군사훈련 실시 및 B-1B 랜서 등 미국 전략무기의 한반도 출동 등으로 한반도의 군사적 긴장상태는 풀릴 기미가 보이지 않았고, 여기에 더하여 문재인 정부가 미국이 주도하는 대북 제재에 적극 동참하는 자세를 취하면서 경색된 남북관계는 그 출구를 찾지 못하고 있다. 대미, 대북관계 등에서 문재인 정부의 대담하고도 획기적인 정책 전환이 있기를 기대해 본다.

한편, 작년 4. 7. 집단 입국한 것으로 알려진 북한 해외식당 종업원 12명에 대하여 북한은 지속적으로 전원 송환을 요구하면서 이 문제가 해결되지 않는 한 남·북 이산가족상봉 등의 사업이 실시될 수 없다는 입장인데, 새로이 들어 선 문재인 정부에서도 이 종업원들의 신변안전이나 집단 입국과 관련한 진정한 의사 등의 확인은 전혀 진척을 보지 못하고 있다. 부모들로부터 자기 딸들의 안위 등을 확인해 달라는 위임을 받은 변호사들이 여러 차례에 걸쳐 정부 당국에 접견이나 면담을 신청하였지만 모두 거부당하였고, 변호사들이 제기한 접견거부처분 등 취소소송에 대하여 법원은 가장 기초적인 사실관계조차 확인하려는 노력을 하지 않은 채 재판을 끝내기에만 급급하였다. 우리 사회의 적폐 중에서 가장 심각하고도 뿌리 깊은 '분단적폐'를 적나라하게 보여주고 있는, 이 종업원들의 집단 입국과 관련한 모든 진상들이 명명백백하게 밝혀지지 않는다면 우리 사회는 또 다시 이러한 적폐를 되풀이하여 경

험하게 될 것이다.

일본에서 온갖 차별과 싸우고 견뎌내며 우리의 글과 문화와 역사 등으로 교육을 하는 조선학교에 대해 일본 정부가 고교무상화법 시행규칙을 고쳐가면서까지 무상화 대상 불지정 처분을 하였다. 제일 외국인학교인 미국계 인터네셔널스쿨, 중화학교, 대만학교, 호라이즌자판 인터네셔널스쿨, 코리아국제학원 등이 무상화 대상으로 지정된 것과 극명하게 비교가 되며, 아무런 차별 없이 균등한 교육을 받을 권리를 선언하고 보장하고 있는 ‘세계인권선언’, ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’에도 위반되는 조치인 것이다. 이에 대하여 조선적 변호사, 양심적인 일본 변호사들이 힘을 합쳐 2013년부터 일본 각지에서 소송을 제기하였는데, 2017. 7. 19. 히로시마 지방재판소에서는 일본 정부의 손을 들어 주었지만, 2017. 7. 28. 오사카 지방재판소는 조선학교 측에게 전부 승소판결을 하였다. 오사카 지방재판소의 위 승소판결은 교육의 기회균등 실현과 민족교육 보장의 중요성을 확인하고, 일본 정부의 조선학교에 대한 차별 행위에 제동을 걸었다는 데 큰 의미가 있으며, 곧 있을 아이치와 후쿠오카에서의 제1심 판결 선고도 기대되고 있다.

15. 환경 분야

2017. 3. 10. 탄핵결정으로 박근혜가 파면된 후 촛불혁명을 통해 문재인 정부가 등장하였다. 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 규제완화와 개발중심의 국가정책 수립은 환경 보건분야에 재앙이 되었으며, 이에 대한 적폐청산을 요구하는 민심을 반영해 문재인 대통령은 대선 선거 공약 중 환경보건분야와 관련된 주요 내용은 자연 사회적 재해 재난 예방,¹ 지속가능한 대한민국²을 표방하였다. 실제 문재인 정부는 당선 이후 노후 화력발전소 4기에 대한 일시적 섣다운 정책 발표, 월성1호기 중단 발표, 신고리 5·6호기 공사중지조치 및 공론화위원회 발족, 4대강에 설치된 4개보의

1 미세먼지저감 종합대책, 원전정책 전면 재검토, 원전사고 걱정없는 나라

2 에너지정책 패러다임 전환, 국민 환경권 수호, 탈원전정책, 재생에너지 비율 20%로 상향, 국정우선순위로 생태계보전, 4대강 재자연화.

수문개방과 효과 검증, 기습기 살균제 피해자에 대한 정부차원의 사과 등 환경보건 분야에 있어 이전 정부보다 진일보한 모습을 보여주고 있다. 그러나 오색케이블카와 관련한 문화재청의 반문화적, 반환경적 작태와 규제프리존법에 대한 문재인 정부의 미묘한 입장변화 등 아직 문재인 정부가 내세웠던 생태계보전을 국정우선순위로 두겠다는 공약의 실천의지가 분명하게 확인되지는 않고 있다.

특히 신고리 5,6호기와 관련한 공론화위원회를 통한 속의 민주주의 실험은 우리 사회에 토론문화와 주권자인 국민의 의사에 의한 주요 정책을 결정한 첫 사례라고 볼 수도 있으나, 탈핵이라는 주요한 국가정책수립에 대한 정치적 부담을 회피하고자 국민에 의한 정책결정이라는 우회수단을 선택하여 핵발전예에 대한 위험정보가 제대로 공유되지 않은 상태에서 신고리 5,6호기 공사가 재개되도록 하였다라는 비판도 있었다. 이러한 비판은 최근 포항지진을 통해 핵발전예에 관한 국민적 우려가 증폭되는 상황에서 더욱 거세지고 있는 실정이다.

한편, 환경보건분야에 있어 2017년은 개헌논의와 맞물려 환경권의 강화, 동물권의 헌법적 포섭에 대한 논의가 활발하게 이루어지기도 하였다. 동물권의 경우 최근 비약적으로 증가한 반려동물의 영향으로 동물에 대한 사회적 인식이 변화된 측면이 있으며, 동물을 더 이상 사람의 욕망의 대상이 아닌 생명으로서 그 존재 자체를 인정하는 경향이 강화되고 있다. 이와 관련하여 조류독감의 예방수단으로 남발되어 왔던 예방적 살처분에 대한 집행정지가 받아들여지는 사례도 확인되었다. 또한 우리 사회에 단일 환경보건사건으로는 최대의 피해자를 야기한 기습기 살균제 사건은 가해자들에 대한 형사판결이 선고되었고, 피해자들의 피해 구제를 위한 '기습기살균제 피해구제를 위한 특별법'이 2017. 2. 8. 제정되어 2017. 8. 9부터 시행되었다.

16. 기타 분야 - 4 · 16 세월호 참사의 진상규명과 안전사회 건설

세월호 참사의 미수습자 5명에 대한 장례가 참사 이후 1313일만에 치루어졌다. 수색종료를 수용하는 승고한 미수습자 가족들을 지켜보며, 세월호 참사에 대한 철저한

진상규명, 책임자처벌 안전사회의 건설은 우리 모두에게 주어진 의무이자 과제임을 되새긴다. 세월호참사대응TF는 2017년에도 다양한 활동을 하였다. 국민조사위원회의 출범에 조력하였고, 2016년 제기한 소송들의 변론을 진행하였고, 2017년에는 황교안 전 국무총리에 의해 강행된 박근혜 전 대통령의 기록물 봉인에 대한 헌법소원 심판을 청구하였다. 2017년에도 세월호 참사와 관련한 다양한 이슈들이 있었다.

먼저, 2017. 3. 10. 역사적인 헌법재판소의 탄핵심판 인용결정이 있었다. 결과적으로는 환영할만한 결정이지만, 세월호참사와 관련하여서는 생명권과 보호의무에 대한 판단이 매우 협소했다는 점에서 아쉬움이 남는 결정이었다. 탄핵심판 인용결정 이후에는 세월호가 인양되었다. 세월호의 인양과정과 수색과정에서 해양수산부 등 정부기관은 여전히 피해자인 유가족들에 대한 배려가 부족했던 것으로 보인다. 미수습자 가족들과 유가족들을 분리하고, 선체 참관을 제한했으며, 수색과정에서의 소홀함을 노출했다. 이는 엄중하게 지적되어야 하는 사항이다. 나아가 박근혜 전 대통령의 탄핵 결정 이후, 황교안 전 국무총리가 권한대행으로서의 권리를 남용하여 박근혜 전 대통령의 기록물을 봉인하였다. 이는 명백히 세월호 참사 진상규명을 방해함으로써 유가족들의 신원권, 진실을 알 권리 등을 침해하는 것이다. 이에 우리 모임은 황교안 전 국무총리를 피청구인으로 하는 헌법소원심판을 청구하였다.

세월호참사에 대한 피해자의 지원도 미흡하다. 피해자의 지원이 협소하다는 문제점이 수차례 지적되었고, 수많은 법률안이 발의되었다. 발의된 법률안들은 하나 같이 여전히 국회에서 계류 중이다. 피해자들의 회복과 사회통합을 위해 발의된 법률안들이 조속히 통과될 필요성이 있다. 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」이 330일 만에 국회 본회의에 상정이 되었다. TF는 세월호참사의 진상규명이 더 이상 늦어지지 않도록 위 법률안이 조속히 통과되어야함을 강력히 주장한다. 또한 위 법률안이 보안을 통해 보다 법적 권한이 보다 강화된 특조위가 설립되어야한다는 점을 함께 주장한다. 세월호참사의 회복은 진상규명, 책임자 처벌, 그리고 안전사회의 건설을 통해 이루어질 수 있다. 나아가 세월호참사 피해자들의 아픔을 온전히 어루만져줄 수 있을 때 우리 사회는 세월호참사 이후 달라진 사회로 발전할 수 있을 것이다.

[제**1**부]

2017년 인권현황

- 분야별 보고

2017년 과거사청산 분야 보고

집필

진화위법 개정 논의 : 장완익 변호사(민변 과거사청산위원회)

제주4·3사건법의 현황과 개정방향 : 서중희 변호사(민변 과거사청산위원회)

긴급조치 관련법 제정의 필요성 : 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

형제복지원 관련법 제정의 필요성 : 이선경 변호사(민변 과거사청산위원회)

일본군 위안부 문제 : 이상희 변호사(민변 과거사청산위원회)

감수

서중희 변호사(민변 과거사청산위원회 위원장)

2017년 과거사청산 분야 보고

I. 들어가며

2016. 10. 24. JTBC의 '최순실 태블릿 보도'를 통해 최순실에 의한 국정농단이 세상에 밝혀지면서, 국민들은 분노하였다. 2016. 10. 29.부터 박근혜의 퇴진을 요구하는 분노의 촛불이 타올랐다. 분노한 국민들에 밀려 국회는 2016. 12. 9. 박근혜를 탄핵소추하였고, 헌법재판소는 2017.3.10. 박근혜를 파면하였다. 그리고 2017. 5. 9. '장미(Rose) 대선'을 통해 국민들은 적폐청산을 기치로 내세운 새로운 정부를 출범시켰다.

박근혜 정부의 퇴진과 문재인 정부의 출범은 국민주권주의 승리이며, 민주주의의 승리이다. 우리 국민들의 스스로의 힘으로 민주주의를 농락한 적폐세력을 헌법이 예정한 질서에 따라 청산한 것이다. 그리고 오늘 우리는 과거 정권에서 자행되었던 블랙리스트, 국정원 댓글공작 등 오늘의 적폐들이 청산되고 있는 과정을 지켜보고 있다. 그런데, 과거사 청산은 어떠한가.

대개의 사회적 문제해결이 그렇겠지만, 적어도 과거사 문제의 해결의 중심은 과거사 문제에 있어 가해자인 국가가 중심이 되어 해결할 수밖에 없다. 그러나 지난

이명박, 박근혜 정권을 거치면서 과거사 문제는 ‘불편’한 것이 되었고, ‘외면’되었다. 이제 ‘그만’이라는 인식아래 진화위는 종료되었고, 과거사 업무는 행정자치부 산하의 ‘업무지원단’ 정도에서 형식적으로만 다루는 문제로 전락하였다. 과거사 문제의 해결을 요구하는 제 사회단체의 어떠한 요구도 국회나 정부에서 받아들여지지 않았다. 과거사 문제의 해결의 성패가 ‘정부의 의지 여하’에 달려있음을 다시 한 번 깨닫게 되는 시간들이었다.

다행히 문재인 정부는 국정 100대 과제 중 하나로 ‘국민 눈높이에 맞는 과거사문제 해결’을 국정과제 중 하나로 제시하였다. 정부가 ‘과거사 문제의 해결’을 국정과제 중 하나로 제시한 것은 그나마 다행이라 하겠으나, 아직 가시적 성과는 없다. 여전히 과거사 문제들은 그 청산 즉 그 해결을 기다리고 있다.

(1) 진실화해를 위한 과거사정리기본법 개정안 등 포괄적 과거사청산은 진화위법 개정 법안이 7개, 개별사건 법안이 5개, 대일항쟁기 법안이 3개가 각각 의원입법안으로 발의되었으나, ‘역량의 한계’인지 아직까지 통합법안도 마련하지 못하고 있는 실정이다.

(2) 제주4·3사건은 2018년 제70주년 기념행사가 예정되어 있다. 그러나 기념행사에서 더 나아가 제주4·3사건을 어떻게 불러야 하는지, 즉 정명(正名)은 무엇인지, 그 피해회복은 어떻게 할 것인지에 대한 개정안은 아직 발의조차 되지 못하였다.

(3) 긴급조치의 경우 최근 그 피해자들에 대한 검찰의 직권재심청구 기사가 있었다. 일응 반가운 일이다. 그런데 그것은 공범 중 이미 재심으로 무죄판결을 받은 경우, 아직 재심을 청구하지 않은 나머지 부분에 관한 것이다. 진정으로 검찰이 유신 정권 하에서의 잘못을 인정하는 취지라면 ‘비상상고’를 제기함이 옳지 않겠는가. 여전히 긴급조치 피해자들을 일괄구제하기 위한 입법적 조치는 여전히 요원하다.

(4) 형제복지원 문제 역시 여전히 해결되지 않은 문제이다. 지속적으로 이 문제의 해결을 위한 법안이 발의되고 있고, 피해자들은 풍찬노숙도 마다하지 않고 사건의 진실을 알리고 문제 해결을 촉구하고 있다.

(5) 그리고 현재 과거사 문제에서 가장 뜨거운 감자는 ‘일본군 위안부 문제’이다. 일본 제국주의에 의해 자행된 전쟁범죄, 반인도적 범죄, 여성 인권침해 등 이것은 인권의 문제이다. 그런데 탄핵되기 전의 박근혜 정부는 2015.12.28. 일본과 사이에

그 용어도 생소한 최종적, 불가역적 해결을 선언해 버린다. 보편적 인권의 문제가 정부간 합의의 문제로 바뀐 것이다. 정부가 피해자인 자국민의 인권을 ‘합의’라는 이름으로 침해한 모양이 된 것이다.

이하에서 아직도 해결되지 못한 과거사 문제들 (1) 진실화해를 위한 과거사기본법 개정 문제, (2) 제주4·3사건법의 현황과 개정방향 문제, (3) 긴급조치사건 피해자들에 대한 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법 제정의 필요성 문제, (4) 형제복지원 피해사건에 대한 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성 문제, (5) 일본군 위안부 문제에 대하여 차례로 살펴보고자 한다.

II. 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 논의¹⁾

1. 서론

문재인 정부는 2017. 7. 19. 국정운영 5개년 계획을 발표하면서 100대 국정과제를 제시하였다. 그 세 번째가 ‘국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결’이며, 세부 내용 중에는 2017년 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 진화위법)을 개정하여 2018년 상반기 중 진실화해위원회 활동을 재개하며, 2019년에 과거사통합재단 설립하기 위한 기본계획을 수립하겠다는 계획이 포함되어 있다.

한편 국회 행정안전위원회는 2017. 8. 29. 및 9. 20. 행정 및 인사법 심사 소위원회를 열어 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 논의를 하였다. 논의 법안 7건과 개별 법안 5건의 처리 방향과 이에 대한 정부 입장이 개진된 자리였다.

과거사 청산 기본법인 진화위법이 개정될 수 있을지 전망해보고 진전된 내용이

1 장완의 변호사(민변 과거사청산위원회)

있는지 살펴본다.

2. 20대 국회에서 발의된 진화위법 관련 발의 법안²

가. 논의 법안

(1) 장준하 사건 등 진실규명과 정의실현을 위한 과거사청산 특별법안(김해영 의원 2016. 8. 16. 대표발의)

(2) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(소병훈 의원 2017. 1. 31. 대표발의)

(3) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(진선미 의원 2017. 2. 3. 대표발의)

(4) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(권은희 의원 2017. 2. 8. 대표발의)

(5) 한국전쟁전후 민간인희생사건 등 과거사 진상규명과 명예회복을 위한 기본법안(이개호 의원 2017. 3. 9. 대표발의)

(6) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(최연혜 의원 2017. 7. 4. 대표발의)

(7) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(추혜선 의원 2017. 7. 13. 대표발의)

나. 개별 법안

(1) 내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안(진선미 의원 2016. 7. 6. 대표발의)

(2) 국민방위군 사건 진상규명 및 명예회복에 관한 특별법안(박정 의원 2016. 9. 5.

² 법안별 구체적 내용 설명은 생략한다.

대표발의)

(3) 군사정권 침해재산의 사회환원 등에 관한 특별법안(김경협 의원 2016. 12. 29. 대표발의)

(4) 한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률안(강석호 의원 2017. 2. 24. 대표발의)

(5) 단양군 곡계굴 사건 및 한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명과 추모에 관한 법률안(권석창 의원 2017. 6. 5. 대표발의)

다. 대일항쟁기 법안

(1) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(이명수 의원 2016. 9. 27. 대표발의)

(2) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(강창일 의원 2017. 3. 6. 대표발의)

(3) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(정양석 의원 2017. 7. 19. 대표발의)

3. 소위원회 논의 내용

가. 의원 주장

소위원회에 포괄적 과거사 청산을 위한 진화위법 관련한 법안 7건이 상정되었다. 다만 최연혜 의원안은 과태료 관련 개정안이라 실제로는 6건을 놓고 논의하기로 하였다. 그리고 개별 법안 5건 중 군사정권 침해재산 특별법안을 제외한 4건의 법안은 과거사 개별 사건에 관한 것이므로 포섭할 수 있어서 심사를 함께 하는 것이 좋은 것으로 논의가 모아졌으나, 일부 반대가 있어서 다음 회의에서 결론을 내기로 하였다. 그리고 소위원회에서는 대일항쟁기 법안까지 통합한 법안이 필요하다는 주장과 대내적 문제와 대외적 문제이므로 따로 다루어야 한다는 주장이 대립이 있었다.

나. 정부 입장

(1) 2017. 8. 29. 소위원회 회의

행정안전부 심보균 차관은 소위원회에 ‘새로운 법률 제정 보다는 진화위법을 개정하는 방식으로 하고, 진실·화해위원회의 활동을 재개하여 포괄적, 체계적 과거사 진실 규명을 하는 것이 바람직하며, 진실 규명 범위, 신청 조사 기간, 조사방법 및 권한, 형사절차 특례 규정(고발 및 수사 의뢰, 증거보전 청구, 공소시효 정지, 재정 신청 특례) 등은 입법·정책적으로 국회 논의를 따르겠다. 피해자 배·보상 방안을 적극 검토하겠으나 많은 예산이 소요되므로 공론화 절차를 거쳐야 하며, 위원회 권고사항, 후속조치, 위령사업, 과거사 연구·조사를 위하여 과거사 통합 재단 설립을 추진하겠고, 9월 달에 재단 설립·운영 방안에 대하여 연구 용역을 의뢰할 계획’이라고 보고하였다.

(2) 2017. 9. 20. 소위원회 회의

행정안전부 심보균 차관은 소위원회에 법안과 관련하여 ‘진화위법의 기본법상 성격을 감안하여 제명과 목적 및 위원회 명칭은 현행 유지, 진실규명 범위도 현행법과 같이 권위주의 통치시까지로, 신청기간은 1년에서 2년으로 변경, 조사 기간도 4+2년으로 전체 6년 유지, 청문회 신설은 동의, 통신사실 자료, 금융거래정보 요청, 형사절차 특례 규정과 관련하여서는 관련 부처가 부정적인 의견이므로 행정안전부도 신중 검토 의견, 배·보상은 개정 법률에 배·보상 근거 규정은 두되 법률 제정 시기는 별도로 규정, 과거사 관련 재단 실치는 동의하되 위원회 활동 종료 후 1년 이내 설치’ 등의 정부 의견을 보고하였다.

나. 소위원회 결정 사항

논의 법안 6건을 중심으로 행정안전위원회가 위원회 통합대안을 만들되, 다음 회의 전까지 5건의 개별 법안을 정리하여 논의 법안과 함께 검토할지 여부를 정하고,

대일항쟁기 법안과 통합할지 여부도 다음 회의에서 결론내기로 하였다.

4. 현재 상황

국정과제 내용을 보면 올해 진화위법을 개정하겠다고 하였으나, 아직까지 행정안전위원회 차원의 통합대안이 만들어지지 않고 있어서, 진화위법 개정안의 2017년 연내 통과가 낙관적이지 않다. 정부 의견이 일부 진전된 것도 있으나 배·보상이나 과거사재단설립 문제 등에서 최대한 시간을 끌어보려는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하는 피해자와 유족도 많이 있다. 또한 진화위법 개정 문제는 제주4·3특별법 개정과 5·18민주화운동 진상규명특별법 제정 문제와도 밀접한 관계가 있어서 어느 법이 먼저 국회를 통과할지 전망하기 쉽지 않다.

5. 결론

진화위법안, 제주4·3법안, 5·18법안 등 국가 폭력의 과거사와 관련하여 어느 하나 중요하지 않은 법안이 없다. 모두 꼭 해결하여야 할 우리 과거사다. 또한 일제에 의한 국가폭력인 대일항쟁기 법안 역시 마찬가지다. 이 법안들은 1990년대와 2000년대 초반에 있었던 과거사 청산 작업이 미진하기 때문에 피해자와 유족들이 계속해서 통가를 요구한 법안들이다. 일제로부터 해방된 지 70년을 넘어서 이제 곧 우리는 3·1운동 100주년을 맞이하게 된다. 문재인 정부가 추진하는 과거사 문제 해결은 적폐청산과 함께 국정목표 첫 번째인 ‘국민이 주인인 정부’가 추진하는 ‘국민 주권의 촛불민주주의 실현’의 첫 시험대이다.

국가폭력이 없는 사회를 만들기 위한 전제 조건은 과거 국가폭력의 완전한 청산이다.

Ⅲ. 제주 4·3사건법의 현황과 개정방향³

1. 서론

지난 2017. 7. 19. 문재인 정부는 100대 국정과제를 선정·발표하면서, “국민의 눈높이에 맞는 과거사 문제해결”을 주요 국정과제 중 하나로 선정하고, 구체적으로는 ① 5.18 광주민주화운동, ② 제주4·3사건, ③ 그리고 포괄적 과거사 청산작업의 재개를 천명하였다. 그중 하나인 제주4·3사건이 2018년 제70주년’을 맞이하게 되면서 범국민위원회가 발족하였다. 범국민위원회는 제주는 물론 전국적인 기념행사를 준비하면서 제주4·3사건 자체에 대한 대중적인 관심을 높이기 위해 노력하고 있는 중이다.

한편 제주4·3사건의 진상과 피해회복과 관련하여, 지금부터 약 17년 전인 2000년경 현행 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법’(이하 ‘제주4·3사건법’이라 한다)이 제정되었으나, 이 법만으로는 2005년 출범한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’ 수준의 진상규명에 미치지 못하고 있다는 지적과 피해자(희생자)의 피해회복을 위한 조치가 대단히 미흡하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔고, 차제에 현행 제주4·3사건법을 개정해야 한다는 목소리도 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

이러한 시대적 상황과 요구에 즈음하여, 이 글을 통하여 제주4·3사건 자체와 현행 제주4·3사건법안의 내용, 그리고 마지막으로 개정법안이 담아야 될 내용에 대하여 살펴보고자 한다.

3 서중희 변호사(민변 과거사청산위원회)

2. 제주4·3사건의 개요

가. 진상조사보고서

2003년 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회’가 발행한 ‘제주4·3사건 진상조사보고서’의 결론부분에서는 ‘제주4·3사건’에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다.⁴

미군정기(美軍政期)에 제주도에서 발생한 **제주4·3사건**은 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 극심했던 비극적인 사건이었다. 사건의 배경은 극히 복잡하고 다양한 원인이 착종되어 있어서 하나의 요인으로 설명할 수가 없다. 동북아 요충지라는 지리적 특수성이 있는 제주도는 태평양전쟁 말기 미군의 상륙을 저지하기 위해 일본군 6만여 명이 주둔했던 전략기지로 변했고, 종전 직후에는 일본군 철수와 외지에 나가 있던 제주인 6만여 명의 귀환으로 급격한 인구변동이 있었다. 광복에 대한 초기의 기대와는 달리 귀환인구의 실직난, 생필품 부족, 콜레라에 의한 수백 명의 희생, 극심한 흉년 등의 악재가 겹쳤고, 미곡정책의 실패, 일제경찰의 군정경찰로의 변신, 군정관리의 모리행위 등이 큰 사회문제로 부각됐다.

이런 분위기 속에서 1947년 **3.1절 발포사건**이 터져 민심을 더욱 악화시켰다. 3.1절 발포사건은 경찰이 시위 군중에게 발포해 6명 사망, 8명 중상을 입힌 사건으로, 희생자 대부분이 구경하던 일반주민이었던 것으로 판명됐다.⁵ 바로 이 사건이 4.3사건을 촉발하는 도화선이 됐다. 이때 남로당 제주도당은 조직적인 반경(反警)활동을 전개했다. 경찰발포에 항의한 **3.10 총파업**은 관공서 민간기업 등 제주도전체의 직장 95% 이상이 참여한, 한국에서는 유례가 없었던 민·관 합동 총파업이었다.

4 제주4·3사건진상조사보고서, pp533~536 참조

5 제주4·3사건진상조사보고서, pp107~111, 양정심, 제주4·3항쟁, pp58~61 참조. - 1947.3.1. 제28주년 3.1절 기념식이 제주 민전(민주주의민족전선) 주최로 제주북국민학교에서 3만명의 도민이 모인 가운데 개최되었다. 기념행사가 끝나자 1만여명이 관덕정(觀德亭) 광장을 향해 행진을 시작하였는데, 관덕정의 제주감찰청에 있던 응원경찰대가 시위행렬이 지난 후 구경하던 사람들에게 총격을 가하였다.

사태를 중히 여긴 미군정은 조사단을 제주에 파견, 이 총파업이 경찰발포에 대한 도민의 반감과 이를 증폭시킨 남로당의 선동에 있다고 분석했다. 그러나 사후처리는 ‘경찰의 발포’보다는 ‘남로당의 선동’에 비중을 두고 강공정책을 추진했다. 도지사를 비롯한 군정 수뇌부들이 전원 외지사람들로 교체됐고, 응원경찰과 서청(서북청년단) 단원 등이 대거 제주에 내려가 파업 주모자에 대한 검거작전을 전개했다. 검속 한달 만에 500여 명이 체포됐고, ‘4.3사건’ 발발 직전까지 1년 동안 **2,500명이 구금**됐다. 테러와 고문이 잇따랐다. 1948년 3월에는 일선 지서에서 잇따라 3건의 ‘**고문치사사건**’이 발생했다.

제주사회는 금방 폭발할 것 같은 위기상황으로 변해갔다. 이때 남로당 제주도당은 조직노출로 위기상황을 맞고 있었다. 수세에 몰린 남로당 제주도당 신진세력들은 군정당국에 등 돌린 민심을 이용해 두 가지 목적, 즉 하나는 조직의 수호와 방어 수단으로써, 다른 하나는 당면한 단선·단정을 반대하는 구국투쟁으로써 무장투쟁을 결정했다. **1948년 4월 3일 새벽 2시** 350명의 무장대가 12개 지서와 우익단체들을 공격하면서 **무장봉기**가 시작됐다. 이들 무장대는 경찰과 서청의 탄압 증지와 단선(單選)·단정 반대, 통일정부 수립 촉구 등을 슬로건으로 내걸었다.

미군정은 초기에 이를 ‘치안상황’으로 간주, 경찰력과 서청의 증파를 통해 사태를 막고자 했다. 그러나 사태가 수습되지 않자 주한미군사령관 하지(John Reed Hodge) 중장과 군정장관 딘(William Frishe Dean) 소장은 경비대에 진압작전 출동명령을 내렸다. 한편 9연대장 김익렬 중령은 무장대 측 김달삼과의 ‘**4.28 협상**’을 통해 평화적인 사태 해결에 합의했다. 그러나 이 평화협상은 우익청년단체에 의한 ‘**오라리 방화사건**’ 등으로 깨졌다. 미군정은 제20연대장 브라운(Rothwell H. Brown) 대령과 24군단 작전참모 슈(M. W. Schewe) 중령의 제주 파견, 경비대 9연대장 교체 등을 통해 5.10 선거를 성공적으로 추진하려고 노력했다. 그러나 5월 10일 실시된 총선거에서 전국 200개 선거구 중 제주도 2개 선거구만이 투표수 과반수 미달로 무효 처리되었다. 그러자 미군정은 브라운 대령을 제주지구 최고사령관으로 임명, 강도 높은 진압작전을 전개하며 6월 23일 재선거를 실시하려고 시도했으나 실패했다. 5월 20일에는 경비대원 41명이 탈영해 무장대 측에 가담하는 사건이 생겼고, 6월 18일 신임 연대장 박진경 대령이 부하 대원에 의해 암살당한 사건이 발생, 충격을 주었다.

그 이후 제주 사태는 한때 소강국면을 맞았다. 무장대는 김달삼 등 지도부의 '제주대회' 참가 등으로 조직 재편의 과정을 겪었다. 군경 토벌대는 정부 수립과정을 거치면서 느슨한 진압작전을 전개했다. 그러나 소강상태는 잠시 뿐이었다. 남한에 대한민국이 수립되고, 북쪽에 또 다른 정권이 세워짐에 따라 이제 제주도 사태는 단순한 지역 문제를 뛰어 넘어 정권의 정통성에 대한 도전으로 인식되었다. 이승만 정부는 10월 11일 **제주도경비사령부**를 설치하고 본토의 군 병력을 제주에 증파시켰다. 그런데 이때 제주에 파견하려던 여수의 14연대가 반기를 들고 일어남으로써 견잡을 수 없는 소용돌이 속에 휘말리게 되었다(1948. 10. 19.), 11월 17일 제주도에 **계엄령**이 선포되었다.

이에 앞서 9연대 송요찬 연대장은 해안선으로부터 5km 이상 들어간 중산간지대를 통행하는 자는 폭도배로 간주해 총살하겠다는 **포고문**을 발표했다(1948. 10. 17.). 이때부터 '중산간마을을 초토화시킨 대대적인 강경진압작전이 전개되었다. 이와 관련, 미군 정보보고서는 "9연대는 중산간지대에 위치한 마을의 모든 주민들이 명백히 게릴라부대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 마을 주민에 대한 '대량학살계획(program of mass slaughter)'을 채택했다"고 적고 있다.

계엄령 선포 이후 **중산간마을** 주민들이 많은 피해를 입었다. 중산간지대에서 뿐만 아니라 **해안면 마을**에 소개한 주민들까지도 무장대에 협조했다는 이유로 죽임을 당했다. 그 결과 목숨을 부지하기 위해 입산하는 피난민이 더욱 늘었고, 이들은 추운 겨울을 한라산 속에서 숨어 다니다 잡히면 사살되거나 형무소 등지로 보내졌다. 심지어 진압 군경은 가족 중에 한 사람이라도 없으면 '도피자 가족'으로 분류, 그 부모와 형제 자매를 대신 죽이는 '대살(代殺)'을 자행하였다. 12월 말 진압부대가 9연대에서 2연대로 교체됐지만, 함병선 연대장의 2연대도 강경진압을 계속하였다. 재판절차도 없이 주민들이 집단으로 사살되었다. 가장 인명피해가 많았던 '**북촌사건**'⁶도 2연대에 의해 자행되었다.

6 제주4·3사건 진상조사보고서, p314 참조 - 1949년 1월 17일에는 해안마을인 조천면 북촌리에서 가장 비극적인 세칭 '북촌사건'이 벌어졌다. 이날 아침에 세화 주둔 제2연대 3대대의 중대 일부 병력이 대대본부가 있던 함덕으로 가던 도중에 북촌마을 어귀 고갯길에서 무장대의 기습을 받아 2명의 군인이 숨졌다. 그러자 흥분한 군인들이 북촌리를 불태우고 주민 300여 명을 집단 총살한 것이다. 또한 군인들은 살아남은 주민들 중 함덕리로 소개해 간 북촌리 주민 100여 명을 또다시 총살했다. 그런데 이 사건과 관련, 당시 경찰로서 대대장 차량운전수로 차출됐던 김병석은 놀랄만한 증언을 했다. 김병석은 "이미 집들을 다 불태워 버린 상태에서 그들을 수용할 대책이 없어 죽였으며, 군인 개개인에게 총살의 경험을 주기 위해 박격포 대신 총을 사용했다"고 증언했다.

1949년 3월 제주도지구전투사령부가 설치되면서 진압·선무 병용작전이 전개되었다. 신임 유재홍 사령관은 한라산에 피신해 있던 사람들이 귀순하면 모두 용서하겠다는 사면정책을 발표했다. 이때 많은 주민들이 하산하였다. 1949년 5월 10일 국회의원 재선거가 성공리에 치러졌다. 그해 6월 무장대 총책 이덕구의 사살로 무장대는 사실상 궤멸되었다.

그러나 한국전쟁이 발발하면서 또다시 비극이 찾아왔다. 보도연맹 가입자, 요시찰자 및 입산자 가족 등이 대거 예비검속되어 죽임을 당하였다. 또 전국 각지 형무소에 수감되었던 4.3 사건 관련자들도 즉결처분 되었다. 예비검속으로 인한 희생자와 형무소 재소자 희생자는 3,000여 명에 이른 것으로 추정된다. 유족들은 아직도 그 시신을 대부분 찾지 못하고 있다. 잔여 무장대들의 공세도 있었으나 그 세력은 미미하였다. 1954년 9월 21일 한라산 금족(禁足)지역이 전면 개방되었다. 이로써 1947년 3.1절 발포사건과 1948년 4.3 무장봉기로 촉발되었던 제주4·3사건은 실로 7년 7개월만에 막을 내리게 되었다.

따라서 제주4·3사건은 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰, 서청의 탄압에 대한 저항과 단선·단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건”이라고 정의할 수 있다.

나. 법률규정

이러한 진상조사보고서의 결론에 따라, 2000.1.12. 제정된 제주4·3사건법(시행 2000.4.13.) 제2조는 ‘제주4·3사건이라 함은 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다.’라는 정의규정을 두고 있다(동조 제1호).

3. 현행 제주4·3사건법의 현황

가. 제정 및 개정 경과

제주4·3사건 50주년에 즈음해서 제15대 국회는 국회운영위원장이 1999.11.26. 제안한 ‘제주4·3사건 진상규명특별위원회구성 결의안’을 1999.12.1. 가결한 바 있다. 이어서 1999.12.15. 국회 행정자치위원장은 변정일, 추미애(1999.11.18.) 의원이 각각 대표발의한 제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 법률안에 대하여, 이를 각 폐기하고 하나의 제정법률안을 입안하기로 하고, 총 12개 조문의 대안법률안을 제안하여 1999.12.16. 열린 제208회 국회본회의에서 가결하였다. 이 법률안은 2000.1.12. 공포되고, 2000.4.13. 시행되었다. 이 법률은 ▲ 제주4·3사건의 정의(定義), ▲ 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(이하 ‘위원회’라 한다) 및 실무위원회 구성, ▲ 진상조사보고서작성, ▲ 위령사업, ▲ 의료 및 생활지원금 지원, ▲ 피해신고처 설치, ▲ 호적정정 등에 대하여 규정하고 있다.

제17대 국회에 이르러서는, 행정자치위원장이 2006.12.21. 박찬숙(2005.8.18.), 강창일(2005.10.19.), 현애자(2005.1.30.) 의원이 각각 대표발의한 제주4·3사건법 개정안에 대하여 그 대안을 제시하여, 2006.12.22. 제263회 국회본회의를 통과하였고, 이 법률안이 정부에 이송되어, 2007.1.24. 공포 후 2007.4.25. 시행되었다. 이 개정안의 주요 내용은 ▲ 위원회의 결정으로 ‘수형자(受刑者)’ 및 제사봉행과 분묘를 관리하는 ‘사실상의 유족’에 대하여 각 ‘희생자’와 ‘유족’의 범위에 포함시킬 수 있도록 하고, ▲ 위원회의 권장사항으로 ‘유골발굴수습’사항을 추가하고, ▲ 정부가 제주4·3사료관 및 평화공원 운영관리와 추가진상조사 등을 위한 ‘재단’에 기금을 출연할 수 있도록 한 것이었다.

이어서 제19대 국회 안전행정위원장은 2013.6.24. 김우남(2012.5.30.), 강창일(2012.9.14.) 의원이 대표발의한 제주4·3사건 개정법안에 대하여, 그 대안을 제시하여, 2013.6.27. 제316회 국회본회의를 통과하고, 정부에 이송되어 2013.8.5. 공포되고, 2014.2.7. 시행되었다. 이때 개정안의 주요 내용은 단 하나로서, ▲ 제주4·3

재단이 ‘자발적 기탁금품을 접수’할 수 있도록 한 것이었다.

이와 같이 제주4·3사건법의 개정내용을 보면, 제주4·3사건법은 2000년 시행된 이래 만 17년이 지난 지금까지도 두 차례 개정이 있었으나, 그 내용이 위원회 관장 사항에 관한 것이나 제주4·3재단에 관한 것으로서 그 조문 내용이나 구조의 변화 없이 지금까지 이어져 오고 있음을 알 수 있다.

나. 주요내용

(1) 진상조사

제주4·3사건법에서는 사건의 진상을 규명하고, 희생자 및 유족의 심사와 결정 및 명예회복에 관한 사항을 심의의결하기 위해 국무총리 소속으로 ‘제주4·3사건 진상규명 및 명예회복위원회’를 두고(법3조, 이하 ‘위원회’라 한다), 위원회의 의결사항을 실행하고 위임사항을 처리하기 위해 제주특별자치도지사 소속으로 그 ‘실무위원회’를 두도록 규정하고 있다(법4조). 다만 위원회는 그 구성을 마친 날로부터 2년 내에 제주4·3관련 자료의 수집 및 분석을 완료해야 하고(법6조), 그로부터 6개월 내에 제주4·3진상조사보고서를 작성해야 한다. 그리고 이를 위해 ‘제주4·3사건진상조사보고서작성기획단’을 운영할 수 있도록 하고 있다(법7조). 또 법시행일로부터 30일 이내 피해신고처를 설치하도록 규정하고 있다(법10조).

또한 법개정을 통해 특이하게도 진상조사를 위원회가 아닌, 국가 및 지방자치단체가 자금을 출연하는 ‘제주4·3관련 재단’에서 추가진상조사를 할 있는 규정을 두고 있다(법8조의2).

(2) 피해회복

제주4·3사건법에서는 피해회복 관련하여 정부의 위령묘역 조성, 위령탑건립, 사료관 건립, 위령공원 조성 등 위령사업을 하고(법8조), 의료지원금 및 생활지원금의 지원하도록 규정하고 있다(법9조).

(3) 가족관계등록부 정정

제주4·3사건법에서는 제주4·3사건 당시 호적부가 소실되어 가족관계등록부가 작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 경우에는 위원회 결정에 따라 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다고 규정하고 있다(법11조).

다. 평가

먼저 현행법은 제주4·3사건의 진상조사를 하기 위해서는 진상조사를 전담하는 조직이나 기구가 있어야 함에도 불구하고, 이를 실현시킬 조직구성에는 미흡하다고 보인다. 현행법에서 보이는 조직이나 기구는 심의의결기구에 불과한 위원회 또는 실무위원회만 규정하고 있을 뿐이다. 현행법이 별도로 염두에 둔 조직은 진상조사가 아닌 그 보고서 작성을 위한 '기획단'정도가 전부이다.

진상조사의 주체와 관련하여도 조금은 납득하기 어렵다. 과거사청산은 과거 국가 폭력에 대한 진상을 규명하는 것으로부터 시작하고, 그 진상조사 기관은 당연히 국가기관이어야 한다. 예컨대, 의문사진상조사위원회, 진실·화해를 위한 과거사정리 위원회들은 모두 국가기관이었다. 현행법이 규정하고 있는 '위원회' 역시 국가기관이다. 그런데 추가진상조사를 할 수 있도록 한 '재단'이 국가기관인지 의문이다. 현실적으로 재단에서 추가조사를 할 필요성을 인정할 수 있다고 하더라도, 기본적으로 진상이 규명된 사건의 기념사업을 위해 설립한 재단에 대하여 다시 추가진상조사를 할 수 있도록 하는 것이 적절한 것인지는 여전히 의문이 있다.

또한 현행 제주4·3사건법은 피해회복 조치에 대단히 미흡하다. 현행법은 피해회복과 관련하여 '위령사업과 의료 및 생활지원금' 정도만 규정할 뿐이다. 그러나 위령사업으로써 피해자 개인에 대한 직접적인 피해가 회복된다고 보기 어렵고, 의료 및 생활지원 역시 사회보장차원에서 실시되고 있는 것으로 이중지급이 금지되는 결과 피해자 개인에 대한 실질적인 피해회복 조치로 미흡하다고 평가된다.

한편, 가족관계등록부 작성 내지 정정과 관련하여, ‘위원회’의 역할이 결정적이라고 할 수 있다. 즉 위원회 결정으로 가족관계등록부의 작성, 정정을 위한 결정을 한다면, 이를 통해 피해자는 가족관계등록부의 작성등을 할 수 있는 법률구조이다. 그런데 제주4·3사건법에서는 ‘제주4·3사건 당시 호적부가 소실되어’라는 문언을 두어 ‘위원회’가 스스로 이 문언을 규정 전체를 수식하는 문언으로 해석하게끔 하였다. 결과적으로 가족관계등록부 작성등과 관련하여 스스로 입지를 좁힌 ‘위원회’의 행보에 아쉬운 점이 있는 것은 사실이다. 다만 이렇게 된 주요 원인에는 그 법률규정에 있다.

4. 제주4·3사건법 개정방향⁷⁾

가. 개정의 필요성

제주4·3사건법은 법적 책임의 관점에서 보자면, ▲ 피해구제의 측면에서는 그 전에 제정된 ‘5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’(1990년)⁸⁾에 미치지 못하였고, ▲ 조사권한의 측면에서는 ‘의문사진상규명에 관한 법률’(2000년)이나 ‘진실·화해를 위한 과거사 정리기본법’(2005년)⁹⁾에 미치지 못했다.

제주4·3사건법은 당면목표를 진상규명과 명예회복으로 설정하였음에도 불구하고 위원회는 강제적인 조사권도 보유하지 못하였고, 그리하여 위원회의 직원들은 국가기록원, 도서관과 자료실, 미국의 국립문서고를 방문하거나 피해자측을 조사하는 것에 의존하여야 하였다.

7 이재승, ‘제주4·3특별법의 개정초안 해설’ 참조

8 5.18민주화보상법 제1조(목적) 이 법은 1980년 5월 18일을 전후한 광주민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자(이하 "관련자"라 한다)와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주고 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하며 나아가 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다.(제정 당시)

9 진실화해법 제36조(피해 및 명예회복) ① 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

또 제주4·3사건법을 통해 명예회복¹⁰이 진정으로 달성되었는지 되짚어 보아야 한다. 명예회복은 상징적 배상(평화공원조성)과 공식사과 정도로 마무리되었다. 이 정도의 행위는 구제조치의 일환일 수 있으나 구제조치의 본령이 아니다. 제주4·3사건법의 명예회복은 유엔총회가 채택한 <피해자 권리장전>¹¹의 구제(remedy)와 피해회복(reparation)의 수준에 한참 미달한다.

지금의 제주4·3사건법과 제주에서의 4.3 과거청산작업은 성취면에서 말하자면 ‘피해구제를 결여한 신원(伸冤) 모델’에 가깝다. 그 결과 지난 16년간의 과거청산 작업 이후 제주4·3사건의 희생자와 유족들은 제주4·3사건의 진실을 완전히 규명하지도 못하였고, 그 이름을 바로 세우지도 못하였다. 이제 우리의 작업은 상징적인 배상을 위주로 한 신원모델에서 ‘피해구제를 중심으로 하는 책임과 정의의 모델’로 이동해야 한다.

나. 개정방향

(1) 진상조사

현행 제주4·3사건법에서는 위원회가 자료조사와 임의조사에 의존하였다는 평가가 있다. 그렇기에 위원회는 피해신고를 받거나 피해자들로부터 진술청취나 도서관이나 문서보관처를 찾아다니며 자료를 수집하는 것에 집중할 수밖에 없었다는 것이다.

이에 대한 반성적 고려에서 현행 위원회의 ‘진상조사권한이 강화’되어야 한다. 조사권을 강화하기 위하여 ▲ 기구적 측면에서 실무적으로 조사를 수행할 수 있는 ‘진상조사단’을 구성하여 진상조사 작업을 수행하도록 하여야 한다. 또한 ▲ 조사권한

10 명예회복이 전통적인 의미에서 해원, 신원이라고 말할 수 있지만, 영어의 문맥에서는 rehabilitation을 의미한다. 사법적·정치적 복권을 의미한다면 과거의 유죄판결이나 재제조치의 정치적 해제를 의미하고, 이른바 신체적 정신적 의미의 복권을 의미한다면 재활조치, 치료, 치유를 의미한다.

11 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/Res./60/147, 2006.3.21.)

의 측면에서 수사기관과 같은 강제조사권을 부여하기는 어렵다고 하더라도, 약한 의미의 강제조사권을 부여야 하여야 한다. 예컨대 사건 관련자, 가해자 등에게 출석요구를 할 수 있어야 하고, 동행명령도 고려되어야 한다. 그리고 적어도 2회 이상 정당한 사유 없이 출석에 불응하는 경우 과태료 부과와 같은 행정처벌을 고려해야 할 것이다.

(2) 피해회복

국가는 피해자와 유족의 피해 및 명예회복을 위해 필요한 조치를 취하고, 재발방지를 위하여 역사교육과 인권교육을 시행하여야 한다. 또 2007년 제주4·3사건법 개정으로 수형인(受刑人)이 ‘희생자’로 인정되었으나, 수형인의 명예를 입법적으로 해결하기 위해 1948년과 1949년의 군사재판을 일괄무효조치를 취하는 것을 고려해 볼 수 있다. 무엇보다 피해자(희생자) 및 그 유족에 대한 배상(보상)금의 직접적인 지급을 고려해야 한다. 이 경우 피해자에 대한 배상(보상)금의 지원에는 이미 한국전쟁기 민간인학살 사건에서의 위자료 지급액수 대한 대법원 판례의 태도가 일응의 기준이 될 것이다.

(3) 가족관계등록부의 정정

현행 제주4·3사건법에서는 가족관계등록부 작성에 관한 규정에서 ‘제주4·3사건 당시 호적부가 소실되어’라는 문구를 두고 있다. 그로 인해 마치 ‘호적부 소실’이 아닌 경우에는 가족관계등록부의 정정이 되지 않는 것처럼 오해하여, 위원회 차원에서의 가족관계등록부의 정정에 적극적으로 임하지 못하였다는 비판이 있었다.

그렇다면 오해의 여지가 있는 문구를 수정하는 것이 필요하다. 그리하여 위원회가 부모의 사망으로 친척이나 타인의 집에서 성장한 사람에 대하여 사건조사나 인우보증 등으로 유족으로 확정된 연후에, 유족으로 결정된 사람은 대법원규칙에 따라 해당 시읍면 사무소에 가족관계등록부의 정정 또는 작성을 신청하는 순서를 밝도록 해야 한다. 우선적으로 위원회가 이에 관한 절차를 정한 규칙의 제정을 대법원에 요청해야 할 것이다.

(4) 기타

제주4·3사건법의 개정을 통해 진상규명과 피해자 배상을 염두에 둔다면, 위원회의 명칭부터 이를 표상하는 방향으로 변경되어야 할 것이다. 또 기구의 차원에서 본다면, 위원회 내부에 진상조사를 위한 기구 외에 피해회복을 위한 기구를 추가로 구성할 필요도 있다. 이러한 점에서 현재 제주4·3평화재단의 위상과 업무분장도 향후 출범할 새로운 위원회의 관계에서 새롭게 설정해야 할 문제이다.

다. 개정안 - 별지(제주4·3사건 제70주년기념 범국민위원회 ‘안’)

제주4·3사건 제70주년기념 범국민위원회는 유족회법률지원단과 법개정특위활동을 통해 현행 제주4·3사건법의 개정안을 마련하였다. ‘별지’에서 소개한다.

5. 결론

지금까지 제주4.3사건 자체에 대한 진상조사보고서의 내용을 살펴보고, 제주4·3사건법의 제정 및 개정경과 그리고 현행 제주4·3사건법의 주요내용에 대하여 살펴 보았다. 현재의 제주4·3사건법은 두 차례의 개정을 통해 몇 개의 조문이 추가된 것을 제외하고는 제정당시부터 큰 변화 없이 17년 넘게 시행되어 온 셈이다.

노무현 정부를 거치면서 제주4·3사건에 대한 대통령의 사과가 있기도 하였으나, 보수정권을 거치면서 제주4·3사건법이 규정하고 있는 위원회의 기능은 사실상 마비되었다. 간신히 제주4·3평화재단이 나서서 추가적인 피해조사를 실시하였으나, 그 결과는 아직까지 빛을 보지 못하고 있다. 진상조사와 피해회복을 염원하는 유족들의 외침은 보수정권 하에서 철저히 외면당하였다.

다행히 적폐청산을 기치로 내세운 새로운 정부가 출범하였다. 그리고 국민의 눈높이에 맞는 과거청산을 국정的主要과제 중 하나로 선정하였다. 여기에 제주4·3

사건이 언급되어 있기도 하다. 과거청산에서 있어서 국민의 눈높이는 무엇일까. 단순히 위령탑 하나 세우고, 사료관 하나 짓는 것으로 국민의 눈높이를 맞춘 과거청산 작업이 이루어졌다고 말할 수는 없을 것이다. 상식적으로 국가폭력에 의해 발생한 과거사 사건을 청산하고자 한다면, 진상규명, 국가의 사과, 가해자 처벌, 피해회복조치(배상과 보상, 의료 및 생활지원 등), 재발방지조치(기념사업, 교육사업 등)가 일련의 과정으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 그러한 기대를 담은 제주4·3사건법의 개정이 이루어지길 기대해 본다.

제주4·3사건 진상규명과 희생자 명예회복에 관한 특별법
(약칭: 4·3사건법)

현행법안	개정준비안	비고
제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(2014.2.7.)	제주4·3사건 진상규명과 희생자 명예회복에 관한 특별법	변경
제1조(목적) 이 법은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시킴으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예 및 피해를 회복시킴으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.	부분 수정
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “제주4·3사건”이란 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다. 2. “희생자”란 제주4·3사건으로 인하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남은 사람 또는 수형자(受刑者)로서 제3조제2항제2호에 따라 제주4·3사건의 희생자로 결정된 사람을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “ <u>제주4·3사건</u> ”이란 <u>미군정기인 1947년 3.1절 기념행사</u> 에서 발생한 <u>경찰의 발포사건</u> 을 기점으로 하여, <u>경찰과 서북청년회의 탄압에 대한 제주도민의 저항과 단독선거, 단독정부 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당을 중심으로 한 무장대가 봉기한 이래, 대한민국 정부 수립 이후 1954년 9월 21일 한라산 통행금지가 전면 해제될 때까지 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 제주도민이 희생당한 사건</u> 을 말한다.	부분 수정

<p>3. "유족"이란 희생자의 배우자(사실상의 배우자를 포함한다. 이하 같다)와 직계존비속을 말한다. 다만, 배우자와 직계존비속이 없는 경우에는 그 형제자매를 말하고, 형제자매가 없는 경우에는 4촌 이내의 방계혈족으로서 희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 사람 중에서 제3조제2항제2호에 따라 유족으로 결정된 사람을 말한다.</p>	<p>2. (좌와 같음) 3. (좌와 같음)</p>	<p>부분 수정</p>
	<p>제2조의 2(희생자와 유족의 권리) ① 희생자와 유족은 제주4·3사건의 해결을 위한 공적인 절차에 참여하고 의견을 진술할 권리를 가진다. ② 국가는 제주4·3사건의 해결과정에서 제주도민의 의사를 존중하여야 한다.</p>	<p>신설</p>
<p>제3조(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회) ① 제주4·3사건의 진상을 규명하고, 이 법에 따라 희생자 및 유족을 심사·결정하며, 그들의 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p>	<p>제3조(제주4·3사건진상규명및피해회복위원회) ① 제주4·3사건의 진상을 규명하고, 이 법에 따라 희생자 및 유족을 심사·결정하며, 그들의 명예 및 피해의 <u>회복</u>에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 <u>제주4·3사건 진상규명 및 피해회복위원회</u>(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다. 소재지는 제주특별자치도로 한다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p>	<p>부분 수정</p>

<p>1. 제주4·3사건 진상조사를 위한 국내외 관련 자료의 수집 및 분석에 관한 사항</p> <p>2. 희생자 및 유족의 심사·결정에 관한 사항</p> <p>3. 희생자 및 유족의 명예회복에 관한 사항</p> <p>4. 진상조사보고서 작성 및 사료관(史料館) 조성에 관한 사항</p> <p>5. 위령묘역(慰靈墓域) 조성 및 위령탑 건립에 관한 사항</p> <p>6. 제주4·3사건에 관한 정부의 입장표명 등에 관한 건의 사항</p> <p>7. 제11조에 따른 가족관계등록부 작성에 관한 사항</p> <p>8. 집단학살지, 암매장지 조사 및 유골의 발굴·수습 등에 관한 사항</p> <p>9. 희생자의 의료지원금 및 생활지원금의 지급 결정에 관한 사항</p> <p>10. 그밖에 진상규명과 명예회복을 위하여 대통령령으로 정하는 사항</p> <p>③ 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 위원장은 국무총리가 되고 위원은 제주특별자치도지사과 관계 공무원 및 유족 대표를 포함하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국무총리가 임명하거나 위촉한다.</p> <p>⑤ 위원회의 조직 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>1. 제주4·3사건의 진상 및 개인과 공동체에 대한 직·간접적인 피해의 조사에 관한 사항</p> <p>2. 제주4·3사건의 희생자 및 유족의 심사·결정에 관한 사항</p> <p>3. 진상조사를 위한 출석요구 및 자료 제출 요구에 관한 사항</p> <p>4. 집단학살지 및 암매장지 조사, <u>행방불명인에 대한 진상조사, 희생자의 유해 발굴·수습·신원확인</u> 등에 관한 사항</p> <p>5. 희생자 및 유족의 명예 및 피해회복 등에 관한 사항</p> <p>6. <u>제주4·3평화공원 및 기념사업</u>에 관한 사항</p> <p>7. 제11조에 따른 가족관계등록부 작성에 관한 사항</p> <p>8. 기타 진상규명 및 <u>피해회복에 필요한 사항</u></p> <p>③ 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 위원장은 국무총리가 되고 위원은 제주특별자치도지사과 관계 공무원 및 유족 대표를 포함하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국무총리가 임명하거나 위촉한다. <u>위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다.</u></p> <p>⑤ 위원회는 위원회의 업무수행을 위하여 사무처, 진상조사단, <u>피해회복지원단을 설치한다.</u></p>	<p>부분 수정</p>
--	---	------------------

	<p>⑥ 위원회는 유족대표 및 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 자문위원을 위촉한다. 자문위원회의 운영에 대해서는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦ 위원회의 조직과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제4조(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복실무위원회) ① 위원회의 의결사항을 실행하고 위원회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 제주특별자치도지사 소속으로 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 실무위원회는 다음 각 호의 사항을 처리한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 희생자와 유족의 피해신고 접수에 관한 사항 2. 피해신고에 대한 조사에 관한 사항 3. 의료지원금 및 생활지원금의 집행에 관한 사항 4. 그 밖에 위원회에서 위임받은 사항 <p>③ 실무위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 위원장은 제주특별자치도지사가 되고 위원은 관계 공무원과 유족 대표를 포함하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한다.</p> <p>⑤ 실무위원회의 조직 및 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>	<p><u>제4조(좌와 같음)</u></p>	

<p>제4조의2(비밀누설의 금지) 위원회 및 실무위원회의 위원이나 그 직(職)에 있었던 사람은 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.</p>	<p>제4조의2(좌와 같음)</p>	
<p>제5조(불이익 처우 금지) ① 누구든지 제주4·3사건과 관련하여 자유롭게 증언할 수 있다. ② 희생자 및 그 유족은 제주4·3사건의 희생자와 그 유족이라는 이유로 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니한다.</p>	<p>제5조(좌와 같음)</p>	
<p>제6조(제주4·3사건 관련 자료의 수집 및 분석) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 2년 이내에 제주4·3사건과 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료하여야 한다. ② 위원회 또는 실무위원회는 제1항의 자료수집을 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 또는 단체에 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 관계 행정기관 또는 단체는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 관계 행정기관 또는 단체는 제주4·3사건 관련 자료의 발굴 및 열람을 위하여 필요한 편의를 제공하여야 한다.</p>	<p>제6조(진상조사) ① 위원회는 제주4·3사건의 진상 및 개인과 공동체에 대한 직·간접적인 피해를 직권으로 조사할 수 있다. ② 위원회는 조사요구에 불응하는 사람에게 출석요구서를 발부할 수 있다. ③ 위원회는 제주4·3사건의 피해 및 진상규명과 관련된 자료를 수집하기 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관, 단체 또는 개인에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 위원회의 요구를 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ④ 자료제출을 요구받은 자는 제주4·3사건 관련 자료의 발굴 및 열람을 위하여 필요한 편의를 제공하여야 한다.</p>	<p>전부 수정</p>

<p>④ 정부는 제2항에 따라 제출하여야 하는 자료를 다른 국가에서 보관하고 있는 경우에는 해당 국가의 정부와 성실히 교섭하여야 한다.</p>	<p>⑤ 정부는 제3항에 따라 제출하여야 하는 자료를 다른 국가에서 보관하고 있는 경우에는 해당 국가의 정부와 성실히 교섭하여야 한다.</p>	<p>전부 수정</p>
<p>제7조(진상조사보고서 작성) 위원회는 제6조제1항의 기간이 끝나는 날부터 6개월 이내에 제4·3사건진상조사보고서를 작성하여야 하며, 진상조사보고서 작성에 객관성을 확보하고 작업의 원활을 꾀하기 위하여 제4·3사건진상조사보고서작성기획단을 설치하여 운영할 수 있다.</p>	<p>제7조(보고서작성 및 의견진술기회)</p> <p>① 위원회는 위원회 활동을 조사보고서로 작성하여 매년 정례적으로 대통령과 국회에 보고하여야 한다.</p> <p>② 위원회는 활동을 종료한 때에는 6월 안에 활동 전반에 대한 종합보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 조사결과에 대하여 조사대상자, 그 배우자와 직계비속 또는 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 이 경우 당사자는 관련된 조사자료의 열람을 청구할 수 있다.</p> <p>④ 위원회는 보고서를 공개하여야 한다. 다만, 국가의 안전보장, 국민회합과 민주발전을 위하여 불가피하다고 위원회에서 결정한 경우에는 보고서의 일부 내용을 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원회는 조사가 종료되지 아니한 사건에 관하여 조사내용을 공표하여서는 아니 된다.</p>	<p>전부 수정</p>
	<p>제7조의2(명예 및 피해회복) ① 국가는 희생자 및 유족의 명예 및 피해회복을 위하여 필요한 조치를 지체 없이</p>	<p>신설</p>

	<p>시행하여야 한다.</p> <p>② 국가는 진상조사의 결과에 따라 제주4·3사건을 기억하고 교훈으로 삼을 수 있도록 역사교육과 인권교육을 시행하여야 한다.</p> <p>③ 누구든지 위원회의 결정으로 인정된 제주4·3사건의 진실을 공연히 부정·왜곡하여 평온을 해치거나 희생자와 그 유족들의 명예를 훼손하거나 증오를 고취시켜서는 아니 된다.</p>	신설
	<p>제7조의3(군사재판의 무효) ① 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1-18호」 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람에 대한 각 군사재판은 무효임을 확인한다.</p> <p>② 법무부장관은 재판의 무효를 관보에 게재하고, 희생자와 유족에게 그 사실을 즉시 통보한다.</p> <p>③ <u>군사재판의 희생자에 대한 보상은 제7조의4에 의한다.</u></p>	신설
	<p>제7조의4(보상금) ① 제3조 제2항 제2호에 따라 제주4·3사건의 희생자로 결정된 사람에 대해서 보상금을 지급한다.</p> <p>② 희생자중 사망하거나 행방불명된 사람의 경우에는 보상금 지급결정 당시 상속이 개시된 것으로 보아 지급</p>	신설

	<p>결정 당시 민법에 따른 상속인에게 지급하되, 희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 상속인은 5할을 가산한다.</p> <p>③ 보상금의 상속에서 희생자의 배우자는 사실상의 배우자를 포함한다.</p> <p>④ 보상금의 지급액수와 지급방법은 대통령령으로 정한다.</p>	신설
	<p>제7조의5(보상금의 지급신청 등) ① 이 법에 따른 보상금을 지급받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 증명서류를 첨부하여 서면으로 위원회에 보상금의 지급을 신청하여야 한다.</p> <p>② 위원회는 보상금의 지급신청을 받은 날로부터 120일 이내에 그 지급여부와 금액을 결정하여야 한다.</p> <p>③ 위원회가 보상금을 지급하거나 지급하지 아니하기로 결정한 경우는 30일 이내에 그 결정서 정본을 신청인에게 송달하여야 한다. 그 송달에 관하여는 민사소송법의 송달에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>④ 보상금의 수령으로 재판상 화해가 성립된 것으로 한다.</p> <p>⑤ 이 법에 따른 보상은 배상으로 본다.</p>	신설
	<p>제7조의6(보상금을 지급받을 권리의 보호) ① 이 법에 따른 보상금을 지급받을 권리는 양도하거나 담보로 제공하거나 압류할 수 없다.</p>	신설

	<p>② 이 법에 따른 보상금에 대하여는 국세와 지방세를 부과하지 아니한다.</p>	신설
	<p>제7조의7(공동체 회복 프로그램 등) ① <u>국가와 지방자치단체는 공동체 차원의 피해를 만회하고 상처를 치유하기 위하여 공동체 회복 프로그램을 시행하여야 한다.</u> ② 국가는 희생자와 그 유족이 제주 4·3사건으로 인하여 악화된 심리적 증상 및 정신질환 등에 대하여 조사하고 의학·심리적 치유와 보살핌을 제공하여야 한다. ③ 국가는 제주4·3사건의 희생자와 유족의 권리행사의 편의를 위해 법적 인 조력을 제공하여야 한다. ④ 정부는 제2항과 제3항의 업무를 수행하기 위해 제주4·3트라우마 치유센터 및 제주4·3법률지원센터의 설치·운영을 지원할 수 있다.</p>	신설
<p>제8조(위령사업) 정부는 제주4·3사건 희생자의 영령을 위로하고 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 위한 교육의 장으로 활용하며 위령제례(慰靈祭禮) 등의 편의를 도모하기 위하여 다음 각 호의 사업 시행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>1. 위령묘역 조성</p>	<p>제8조(기념사업) ① 정부는 제주4·3사건 희생자의 영령을 위로하고 역사적 의미를 되새기고 평화와 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 다음 각 호의 사업을 시행한다.</p> <p>1. 추념행사의 거행 2. 평화공원·위령묘역·위령탑 및 제주4·3유적의 보존·관리 3. <u>제주4·3평화기념관의 운영</u></p>	부분 수정

<p>2. 위령탑 건립 3. 제주4·3사료관 건립 4. 위령공원 조성 5. 그 밖의 위령 관련 사업</p>	<p>4. 제주4·3사건과 관련한 연구 및 교육 5. 그 밖의 기념사업 ② 정부는 기념사업의 시행에서 유족과 제주도민의 의사를 존중한다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제8조의2(제주4·3 관련 재단에의 출연) 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 평화의 증진과 인권의 신장을 위하여 제주4·3사료관 및 평화공원의 운영·관리와 추가 진상조사, 희생자 및 그 유족의 생활안정 및 복지증진 등 기타 필요한 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 자금을 출연할 수 있다.</p>	<p>제8조의2(제주4·3평화재단) 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 평화의 증진과 인권의 신장을 위하여 제주4·3평화기념관 및 평화공원의 운영·관리, 희생자 및 그 유족의 생활안정 및 복지증진 등 기타 필요한 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 자금을 출연할 수 있다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제8조의3(기탁금품의 접수에 관한 특례) ① 제8조의2에 따른 재단은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사업목적에 부합하는 범위에서 접수할 수 있다. ② 제1항에 따른 기탁금품의 접수 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제8조의3(기탁금품의 접수에 관한 특례) ① 제주4·3평화재단과 제주4·3희생자유족회는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사업목적에 부합하는 범위에서 접수 있다. ② …(좌와 같음)…</p>	<p>부분 수정</p>
	<p>제8조의4(추모단체 등에 대한 재정지원) 정부와 지방자치단체는 희생자를 추모하는 것을 목적으로 하는 유족회 및 비영리 단체에 사업비 등을 지원할 수 있다.</p>	<p>신설</p>
<p>제9조(의료지원금 및 생활지원금) ① 정부는 희생자 중 계속 치료를 받아야</p>	<p>제9조(의료지원금) ① 정부는 희생자 중 계속 치료를 받아야 하거나 평생</p>	<p>부분 수정</p>

<p>하거나평상시간호 또는 보조장구 사용이 필요한 사람에게 치료와 간호 및 보조장구 구입에 드는 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있다.</p> <p>② 의료지원금 및 생활지원금을 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공하거나 압류할 수 없다.</p> <p>③ 의료지원금 및 생활지원금의 지급 범위와 금액 산정 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>시 간호 또는 보조장구 사용이 필요한 사람에게는 의료지원금을 지급할 수 있다.</p> <p>② 의료지원금을 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공하거나 압류할 수 없다.</p> <p>③ 의료지원금의 지급 범위와 금액 산정 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제10조(희생자와 그 유족의 신고처 설치 및 공고) 위원회는 이 법 시행일(법률 제6117호 濟州4·3事件真相查明및犠牲者名譽回復에관한特別法의 시행일인 2000년 4월 13일을 말한다)부터 30일 이내에 대한민국 재외공관에 희생자와 그 유족의 제주4·3사건 관련 피해신고를 접수받기 위한 신고처의 설치를 요청하고, 설치된 신고처를 공고하여야 한다.</p>	<p>제10조(피해신고 및 결정) ① 위원회는 이 법의 시행일로부터 30일 이내에 대한민국 재외공관에 희생자와 그 유족의 제주4·3사건 관련 피해신고를 접수받기 위한 신고처의 설치를 요청하고, 설치된 신고처를 공고하여야 한다.</p> <p>② 이 법의 시행일 전에 위원회에서 희생자 및 유족 인정을 받지 못한 사람은 이 법에 따라 신고할 수 있다. 희생자 및 유족의 피해신고는 이 법 시행일 이후 2년 이내에 하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 피해신고를 접수하는 때에 신고 이후 절차, 피해회복에 관한 사항, 희생자와 유족의 권리 등에 대하여 충실히 고지하여야 한다.</p> <p>④ 조사절차는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>전부 수정</p>
<p>제11조(가족관계등록부의 작성) 제주4·3사건 당시 호적부가 소실되어</p>	<p>제11조(가족관계등록부의 작성) 제주4·3사건으로 인하여 가족관계등록</p>	<p>부분 수정</p>

<p>가족관계등록부가작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 경우에는 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정에 따라 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다.</p>	<p>부가 작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 <u>희생자 및 유족</u>은 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정과 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제12조(재심의) ① 제3조에 따른 희생자 및 유족의 결정 또는 의료지원금 및 생활지원금의 지급 결정에 관하여 이의가 있는 사람은 위원회의 결정을 통지받은 날부터 30일 이내에 위원회에 재심의를 신청할 수 있다. ②제1항에 따른 재심의의 신청 및 결정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제12조(재심의) ① 제3조에 따른 희생자 및 유족의 결정 또는 보상금, 의료지원금의 지급 결정에 관하여...(이하 좌와 같음)··· ②(좌와 같음)</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제13조[결정전치주의(決定前置主義)] ① 제3조에 따른 희생자 및 유족의 결정 또는 의료지원금 및 생활지원금의 지급에 관한 소송은 위원회의 결정을 거친 후에만 제기할 수 있다. 다만, 신고나 신청을 한 날부터 90일이 지나도 위원회가 결정하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따른 소송의 제기는 위원회의 결정(재심의 신청에 대한 결정을 포함한다) 통지를 받은 날부터 60일 이내에 제기하여야 한다.</p>	<p>제13조(결정전치주의) ① 제4조에 따른 희생자 및 유족의 결정 또는 보상금, 의료지원금의 지급에 관한 소송은...(이하 좌와 같음)··· ②...(좌와 같음)··· ③ 제1항에 따른 소송은 행정소송법 제9조 제1항의 규정에도 불구하고 제주지방법원에 제기할 수 있다.</p>	<p>부분 수정</p>
<p>제14조(벌칙) 제4조의2를 위반하여 비밀을 누설한 사람은 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>	<p>제14조(벌칙) ① 위원회의 위원, 직원 또는 자문기구의 구성원을 폭행 또는 협박하거나 위계로써 그 직무집행을</p>	<p>전부 수정</p>

	<p>방해한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조의 2를 위반하여 비밀을 누설한 사람. 2. 제5조 제2항을 위반하여 희생자와 유족에게 불이익조치를 가한 사람 3. 위원회의 조사에 허위의 자료나 물건을 제출한 사람 4. 증인이나 참고인의 출석을 방해한 사람 5. 제7조의 2 제3항을 위반하여 <u>증오를 고취하거나 명예를 훼손한 사람</u> 	전부 수정
	<p>제14조의 2 (과태료) ① 제6조 제2항의 출석요구서를 받고서 정당한 사유 없이 2회 이상 위원회의 조사에 불응한 사람에 대해서는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>② 과태료 부과는 대통령령에 따라 위원장이 부과한다.</p>	신설
	<p>부칙</p> <p>제1조 (시행일) 이 법은 공포후 2월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조 (경과규정) 이 법 시행 전의 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회는 이 법에 의한 제주4·3사건진상조사및피해회복위원회로 본다.</p>	

IV. 긴급조치사건 피해자들에 대한 일괄 보상과 명예회복을 위한 특별법 제정의 필요성^{12 13}

1. 서론

대검찰청 공안부는 2017. 10. 19. ‘국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치(이하 ‘긴급조치’라 한다)’ 제9호 위반 혐의로 유죄판결을 받은 김모씨(사건당시 30세) 등 132건 145명에 대해 전국 26개 검찰청에서 검사 직권으로 재심을 청구할 계획이라고 밝혔다. 이는 문무일 검찰총장이 2017. 8. 8. 대검찰청에서 열린 기자간담회에서 권위주의 정부 시절 일부 시국사건 등에서 적법절차 준수와 인권보장의 책무를 다하지 못한 점에 대해 사과한 뒤 이어진 조치의 일환으로서 늦게나마 정의회복과 피해자 구제에 한 발 다가섰다는 점에서 그 귀추가 주목된다. 정부와 검찰이 더욱 적극적인 자세로 피해자들의 구제와 명예회복, 신원회복 등 과거사 사건의 ‘진정’한 해결을 이끌어주길 촉구하면서, 이를 위해 필요한 특별법 제정의 필요성에 대하여 검토해보기로 한다.

2. 국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치

먼저, 유신헌법¹⁴ 제53조¹⁵에 규정된 대통령 긴급조치권은 단순한 행정명령 하나

12 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

13 본 원고는 2016년도 개혁입법과제 발제문과 2016년도 인권보고대회 원고를 종합 정리한 것을 재수정 보완한 것이다.

14 이른바 <10월유신>에 따라 1972년 12월 17일 국민투표로 확정된 <조국의 평화통일을 지향하는 헌법개정안>의 세칭. 한국 헌정사상 7차로 개정된 제4공화국의 헌법이다. 10월 27일 평화적 통일지향·한국적 민주주의의 토착화를 표방한 개헌안이 비상국무회의에서 의결·공고되어 개헌반대 발언이 완전히 봉쇄된 가운데 11월 21일 국민투표에서 투표율 91.9%에 91.5% 찬성으로 확정, 대통령 취임일인 12월 27일 공포·시행되었다. 네이버 지식백과, 한국근현대사사전, 2005. 9. 10., 가람기획.

15 구 대한민국 헌법(1972.12.27. 헌법 제8호로 개정되고 1980.10.27. 헌법 제9호로 개정되기 전의 것)

제53조 ①대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법등 국정전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다.

②대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다.

만으로도 국민의 자유와 권리에 대해 무제한의 제약을 가할 수 있는 초헌법적 권한으로서, 이러한 긴급조치권의 발동을 요하는 비상사태의 발생 여부에 관한 판단은 대통령이 독자적으로 내릴 수 있도록 되어 있어 사실상 반유신세력에 대한 탄압도 구로 악용되었다.

<긴급조치의 내용>¹⁶

제 목 (발동 일시)	내 용
긴급조치 제1호 (1974.1.8.17시)	① 대한민국 헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하는 일체의 행위 금지 ② 대한민국 헌법 개정, 폐지를 주장, 발의, 제안 또는 청원하는 일체의 행위 금지 ③ 유언비어 날조유포 행위 금지 ④ 위 행위 권유, 선동, 선전하거나, 방송, 보도, 출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 언동금지 ⑤ 이 조치 위반자 및 비방자는 법관 영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하며 15년 이하 징역에 처하며 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음 ⑥ 이 조치 위반자 및 비방자는 비상군법회의에서 심판, 처단
긴급조치 제2호 (1974.1.8.17시)	긴급조치 제1호 위반자를 심판, 조사하기 위한 비상군법회의, 검찰부의 설치, 관할, 직무, 구성에 관하여 규정

③제1항과 제2항의 긴급조치를 한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

④제1항과 제2항의 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다.

⑤긴급조치의 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체없이 이를 해제하여야 한다.

⑥국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 긴급조치의 해제를 대통령에게 건의할 수 있으며, 대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

16 긴급조치에 의한 인권침해 사건 보도자료, 2009. 9. 1. 진실화해를위한과거사정리위원회(이하 '진화위'라 한다).

<p>긴급조치 제3호 (국민생활의안 정을위한대통 령긴급조치 1974.1.14.)</p>	<p>저소득자에 대한 조세부담의 경감, 사치성 소비억제, 버스요금억제로 통행세 감면, 농가소득증대 위해 미곡수매 가격 가마당 500원씩 인상, 영세민 취업보장위해 100억 확보, 노동집약적 토목사업 실시, 임금우선변제제도 신설, 임금체불, 부당해고에 대한 가중처벌을 내용으로 하여 74년도 예산, 세율 재조정, 관계세법 개정하도록 함(전 7장 35호 부칙으로 구성)</p>
<p>긴급조치 제4호 (1974.4.3.22시)</p>	<p>① 민청학련과 이에 관련되는 제 단체의 조직, 가입 및 그 구성원과 회합, 통신 기타 방법으로 연락, 구성원의 잠복, 회합·연락 그 밖의 활동 위해 장소·물건·금품 기타 편의제공, 단체나 구성원의 활동에 직간접으로 관여하는 일체의 행위 금지</p> <p>② 단체나 구성원 활동에 관한 문서, 도화·음반 기타 표현물 출판·제작·소지·배포·전시·판매 행위 금지</p> <p>③ 위 행위 권유, 선동, 선전하는 일체 행위 금지</p> <p>④ 이 조치 선포전 위 행위를 한 자는 1974.4.8.까지 행위내용 전부를 수사정보기관에 고지하여야 함. 고지자는 처벌하지 아니함</p> <p>⑤ 학생의 이유 없는 출석·수업 또는 시험거부, 학교관계자 감독하의 수업·연구활동 제외한 학교 내외의 집회·시위·성토·농성 기타 일체의 개별적, 집단적 행위 금지(단, 의례적, 비정치적 행위는 예외)</p> <p>⑥ 이 조치 금지 행위를 권유, 선동·선전하거나 방송·보도·출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 행위 금지</p> <p>⑦ 문교부장관은 긴급조치 위반학생에 대한 퇴학·정학처분이나 학생조직, 결사 기타 학생단체의 해산, 이 조치 위반자 소속 학교의 폐교처분 할 수 있음</p> <p>⑧ 위 조항 위반자 및 이 조치 비방자는 사형, 무기 또는 5년 이상 유기징역에 처하고 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음. 1,3,5,6항 위반경우에는 미수, 예비, 음모한 자도 처벌</p> <p>⑨ 이 조치 위반자는 법관영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하고 비상군법회의에서 심판처단함</p> <p>⑩ 비상군법회의 검찰관은 긴급조치 위반자에 대해 소추하지 않을 때에도 압수서류 또는 물품의 국고귀속을 명할 수 있음</p>

	⑪ 군지역사령관은 서울특별시장, 부산시장, 또는 도지사로부터 치안질서유지를 위한 병력출동요청 받은 때는 지원하여야 함
긴급조치 제5호 (1974.8.23.10시)	① 긴급조치 제1호, 제4호 해제 ② 해제당시 긴급조치 제1호, 제4호를 위반하여 재판 계속 중에 있거나 처벌 받은 자에게는 영향 미치지 않음
긴급조치 제6호 (1974.12.31.0시)	① 긴급조치 제3호 해제 ② 해제당시 3호 적용받았거나 받을 사항에 대하여는 영향 미치지 않음 ③ 해제당시 3호에 의해 부과하였거나 부과할, 또는 감면하였거나 감면할 제세에 관해서는 종전 예에 의함 ④ 해제당시 3호 위반행위에 대한 벌칙적용과 재판관할에 관해서는 종전 예에 의함
긴급조치 제7호 (1975.4.8.17시)	① 1975.4. 8.17시 기하여 고려대에 휴교를 명함 ② 동교 내에서 일체의 집회, 시위금지 ③ 위 제1,2호 위반자는 3년 이상 10년 이하 징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지를 병과할 수 있음 ④ 국방부장관은 필요하다고 인정할 때 병력을 사용하여 동교의 질서를 유지할 수 있음 ⑤ 이 조치 위반자는 법관의 영장없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음 ⑥ 이 조치 위반자는 일반법원에서 심판함
긴급조치 제8호 (1975.5.13.15시)	긴급조치 제7호 해제
긴급조치 제9호 (국가안전과 공 공질서의 수호 를 위한 대통령긴급 조치 1975.5.13.15시)	① ◦ 유언비어 날조, 유포, 사실왜곡전파행위 금지 ◦ 집회·시위 또는 신문, 방송, 통신 등 공중전파수단이나 문서, 도화, 음반 등 표현물에 의해 대한민국 헌법을 부정·반대·왜곡·비방하거나 그 개정, 폐지를 주장·청원·선동·선전하는 행위 금지 ◦ 학교당국 지도, 감독하에 행하는 수업, 연구 또는 학교장의 사전허가를 받았거나 기타 의례적 비정치적 활동을 제외한 학생의 집회, 시위 또는 정치관여행위 금지

	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이 조치를 공연히 비방하는 행위 금지 ② 제1에 위반한 내용을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파, 그 내용의 표현물을 제작·배포·판매·소지·전시하는 행위 금지 ③ 재산도피목적으로 대한민국 또는 대한민국 국민재산을 국외에 이동하거나 국내 반입될 재산을 국외에 은닉 또는 처분하는 행위 금지 ④ 관계서류의 허위 기재 기타 부정한 방법으로 해외이주 허가를 받거나 국외에 도피하는 행위 금지 ⑤ 주무장관은 이 조치 위반자, 범행당시의 소속학교, 단체, 사업체 또는 그 대표자나 장에 대해 다음 각 호의 명령, 조치할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 대표자나 장에 대한 소속임직원, 교직원 또는 학생 해임이나 제적명령 ◦ 대표자나 장·소속 임직원·교직원이나 학생의 해임 또는 제적조치 ◦ 방송·보도·제작·판매 또는 배포의 금지조치 ◦ 휴업·휴교·정간·폐간·해산 또는 폐쇄의 조치 ◦ 승인·등록·인가·허가 또는 면허의 취소조치 ⑥ 국회의원이 국회에서 직무상 행한 발언은 이 조치에 저촉되더라도 처벌하지 않음(단, 그 발언을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파한 자는 처벌받음) ⑦ 이 조치 또는 이에 의한 주무장관 조치에 위반한 자는 1년 이상 유기징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지 병과함. 미수, 예비, 음모자도 같음 ⑧ 이 조치 또는 이에 의한 주무장관 조치에 위반한 자는 법관의 영장 없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음 ⑨ 이 조치 시행후, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조(뇌물죄의 가중처벌) 죄를 범한 공무원, 정부관리기업체 간부직원 또는 동법 제5조(국고손실) 죄를 범한 회계관계직원 등은 동법 각조에서 정한 형에 수뢰액 또는 국고손실액의 10배 벌금 병과함 ⑩ 이 조치 위반죄는 일반법원에서 심판함 ⑪ 이 조치 시행을 위해 필요한 사항은 주무부장관이 정함
--	--

	⑫ 국방부장관은 서울특별시, 부산시 또는 도지사로부터 치안 질서유지위반 병력출동을 요청받은 때에는 지원할 수 있음 ⑬ 이 조치에 의한 주무부장관의 명령, 조치는 사법적 심사의 대상이 되지 않음
--	--

특히, 긴급조치에 의한 인권침해는 수사 및 재판을 통해 완성되었는데, 과거사 정리위원회가 긴급조치 위반 심급별 판결 현황 및 유형별 판결 현황 등은 아래와 같다.

<심급별 판결 현황>

구분	1,4호	3호	9호(75)	9호(76)	9호(77)	9호(78)	9호(79)	합계(건)
사건수	36건	9건	126건	97건	103건	177건	41건	589
판결수	1심 36	14	126	253	103	404	41	1412
	2심 35		97		98		163	
	3심 36		92		67		47	
	기타 2		52		12		3	
인원수	155명	11명	251명	176명	167명	312	68	1140

<유형별 판결 현황>^{17 18}

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		6	14	16	31	6	85(14.5)

17 긴급조치 판결분석 보고서, 진화위, 296쪽. [긴급조치위반 유형별 판결 현황]

18 긴급조치 3호(9건) 포함

간첩	0	9 (임금체불, 부당 해고 등)	1	0	1	0	0	2(0.5)
학생운동(유신반대, 긴조 해제 주장 시위, 유인물 제작 등)	12		24	9	29	100	17	191(32)
기타(음주대화 중, 수업 중 박정희 비판, 유신체 제 비판발언)	12		81	70	56	45	18	282(48)
국내재산 해외도피, 공무 원범죄 등 (긴조 9호 3,4,9항)	0		14	4	1	1	0	29(5) ¹⁸
계	36	9	126	97	103	177	41	589(100)

<긴급조치 제1호 적용 주요 사례>

연 번	관련자	소속 및 직책	발생 일	적용 사항	형량	판결요지
1	장준하 백기완	사상계대표 백범사상연 구소대표	74. 1. 13.	긴조1 호	징역,자격정지15년 (장준하), 징역,자격정지12년 (백기완)	전 신민당 국회의원으로 잡지 '사상계'를 출 판(장준하), 신민당 국회의원 낙선, 3선개헌 반대투쟁활동, 백범사상연구소 소장(백기완) 으로, 개헌청원 100만인 서명운동을 전개하 기로 하여 74.함석헌, 계훈제 등과 개헌청원 운동에 대해 논의하면서 긴급조치를 비판함
2	유갑종 권대복 정동훈 김장희 김성복	(민주통일당) 당무국장 조직국장 노동국장 청년국장	74. 1.	긴조1 호	징역15(정동훈), 징역12(김장희,김성 복),징역10(유갑종, 권대복) * 모든 피고인에게 징역형과 동일한 자 격정지형 부과	1973. 1. 민주통일당의 창당시 간부들로서, 73. 12. 14. 최고위원 장준하 주동으로 개헌청 원서명운동 전개를 적극 지지하다, 74. 1. 13. 장준하가 긴조 1호위반으로 구속되자 그 석방 대책수립을 위해 간담회를 개최하고, 긴급조 치 즉각철폐, 구속인사석방, 민주주의본질을 소생시킬 수 있는 대의기관 서둘러 구성할 것 등을 요구하는 내용의 발표문을 조선,신아,중 양신문 등의 편집국장 등에게 우편발송함

3	김진홍 이해학 이규상 인명진 박윤수 김경락	활빈교회, 성남 주민교회, 수도권특수선교위원회, 영등포도시산업선교연합회 등의 목사, 전도사	74. 1. 17.	긴조1호	징역15(김진홍,이해학,이규상), 징역10(인명진,박윤수,김경락) ※징역형과 동일한 자격정지형 부과	긴급조치 철회와 개인청원서명운동을 허용할 것을 촉구하는 시국기도회를 개최할 것을 결의하고 지학순, 김재준 목사 등을 교문으로 추대하고, '개헌논의 허용하라, 민주질서 회복하라'는 현수막과 선언문을 작성하여 1.17. 종로구 기독교회관 소재 한국기독교교회협의회에서 선언문을 낭독하고 개인청원서명록에 서명하고, 기자들에게 선언문을 배포함
4	000	무직	74. 1. 27.	긴조1호	징역5	강원도 속초시 모 다실에서 동석한 사람들과 물가문제와 사회정세 등을 이야기하다가, "정부가 물가조정 한다고 하면서 물가가 오르기만 하니 정부가 국민을 기만하는 것이 아니냐", "중앙정부에서 모 대학교수를 잡아 조사를 하다 때려죽이고서는 자살하였다고 거짓 발표하였다, 그래서 학생들이 데모를 하니 이후락이를 영국으로 도망 보냈다, 이 모든 것이 000와 000000가 시켜서 한 짓들이다"라고 말함(유언비어 날조유포)
5	김동완 권호경 김매자 이미경 차옥승 박상희	전도사, 목사, 기독교교회협의회 사무원 등	74. 2. 16.	긴조1호	징역,자격정지 15(김동완),징역 3(김용상,박주한), 징역3,집행유예 5(차옥승,김매자,김용상)징역17,자격정지15(권호경),징역 7(박상희)	수도권 특수지역 선교회 전도사, 목사, 한국신학대, 이대생들로서, 김진홍 등 소장파 교역자들이 1.17. 헌법개정청원서명허용 시국선언기도회 개최로 긴조 위반으로 구속되자, 시국기도회 경위와 연행구속사실을 실은 '개헌청원운동 성직자 구속사건 경위서' 470매를 작성하여 전국 교회에 우편으로 발송함
6	000	농업	74. 5.	긴조1, 4호, 반공법, 명예훼손		이웃주민에게 긴조법령은 법이 아니라 국민의 모든 행동을 제약하려는 법이라고 말한 바 있고, "여순반란사건때 000가 부두목으로 가담했는데 운이 좋아서 대통령까지 되었지"라고 말함(국가원수 명예훼손)

7	지학순	천주교 원주 교구장	74. 7. 6. (1차연 행), 74. 7. 23. (2차연 행)	긴조 1,4호, 내란 선동, 특수 공무 방해	징역, 자격정지15	1973.11~12. 원주교구로 찾아온 민청학련 간부 김영일(김지하)과 전국적 학생연맹 조직 통한 대정부투쟁을 찬양격려, 활동 자금 지원으로 108만원교부, 비상보통군 법회의에서 성모병원으로 주거제한명령 을 받았으나 이를 어겨 외부인과 접견하 고, 긴조4호 위반의 점에 대해 '양심선언' 제하의 유인물에서 유신헌법철폐와 긴급 조치의 폭력성 등에 대해 작성하여 배포 하고, 군법회의에 응하지 않겠다고 하며 감호공무원을 뿌리치고 병원 밖으로 나와 신도 200여명과 함께 성모마리아상에 기 도를 함
8	강신욱	변호사	75. 8. 7.	긴조 1,4호 법정 모독	징역, 자격정지10 →무죄	민청학련 관련자 나병식, 김영일, 황인성, 나상기, 서경석, 이광일, 여정남 등의 변 호를 수임하여 군법회의 법정에서 변론중 "이번 사건 변호를 하면서 법은 정치의 시녀, 권력의 시녀라고 단정하게 되었다, 애국학생들을 국보법, 반공법, 긴조로 걸 어 빨갱이로 몰아 사형을 구형하고 있으 니 이는 사법살인행위이다, 약법은 지키 지 않아도 좋으며, 저항할 수도 있고 투 쟁할 수도 있다"는 등의 변론을 하다 수 차례 경고, 제지받음

긴급조치는 민주주의 사회에서의 보편적 사상과 언론의 자유, 정치적 의견을 표명할 자유를 심각하게 침해하였다. 긴급조치는 단지 학생, 지식인들의 유신체제에 대한 저항을 제압하기 위한 것이기도 하였지만, 특히 일반 국민들의 일상적인 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한, 대국민 공포정치였다. 진화위의 2009. 9. 1.자 '긴급조치에 의한 인권침해사건' 진실규명 보도자료에 따르면, 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 달한다.¹⁹ 또한 긴급조치 위반자는 대부분 반정부 시위, 유인물제작 반포보다는 사실왜곡, 유언비

19 긴급조치 제1호 위반으로 기소된 오종상의 범죄사실은 '우리나라가 부패돼 있으니 이것이 무슨 민주체제냐. 유신헌법 체제 하에서는 민주주의가 발전할 수 없으니 이런 사회는 차라리 일본에 팔아넘기던가 이북과 합쳐서 나라가 없어지더라도 배불리 먹으면 좋겠다고 말하여 대한민국헌법을 비방하고 반국가단체인 북괴활동을 찬양.고무동조하여 북괴를 이롭게 하였다는 것이었다.

어 유포 등이 많았다.²⁰ 긴급조치 제9호 위반자의 유형별 현황²¹을 보면 전체 450여 건 중에서 절반 이상인 273건이 사실왜곡, 유언비어 유포혐의였다.

한편, 긴급조치 위반자에 대해서는 긴급조치 규정 자체에서 ‘법관의 영장 없이 체포·구속’할 수 있었고, 따라서 대부분의 긴급조치 위반자는 영장 없이 체포되었으며, 더욱이 당시 48시간 구금기간을 지켜지지도 않은 채 장기간 불법 구금당하였으며, 일부는 고문 등 가혹행위를 당하였다.

3. 긴급조치에 대한 위헌성과 위법성의 확인

이에, 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 ‘진화위’라 한다)는 2007. 11. 오종상의 긴급조치 위반사건에서 실제 발동된 9차에 걸친 긴급조치가 언론·출판·집회·결사의 자유, 신체의 자유, 학문·예술의 자유, 양심·사상의 자유 및 죄형법정주의, 영장주의, 인신구속기간의 제한 등 헌법상 보장된 국민의 권리와 자유를 제약 내지 박탈하고 헌법의 기본원칙을 배제하였으며 정권안보 및 유지를 명분으로 내세워 이 조치를 비판하는 경우까지 처벌하게 한 것은 국민의 기본권 보장을 목적으로 하는 현대 입헌민주주의 국가에서는 용납될 수 없는 공권력 행사로서 중대한 인권 침해에 해당한다는 취지로 진실규명 결정을 하였다.²²

그러나 사법부는 긴급조치에 대한 그간의 사회적, 역사적 평가에도 불구하고 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. 긴급조치 제1호를, 그리고 2013. 3. 21. 헌법재판소에서 제1호, 제9호를 위헌결정하기까지는 근 40년의 세월을 기다려야 했다.

20 진화위. 위 보고서. 296면 인용

21 민족문제연구소, ‘식민의 유산, 유신의 추억’ 77면

22 오종상 긴급조치 위반사건 보도자료, 2007. 11. 진화위.

진화위로부터 긴급조치 적용에 대하여 인권침해 결정을 받은 오종상은 2009. 2. 서울고등법원에 재심청구를 하였고, 그 후 다수 긴급조치위반 사건이 재심청구에 들어갔는데, 서울고등법원은 종래 판결과 같이 위 오종상 선생 사건에서도 긴급조치에 대하여 별도 판단을 하지 않고 법령 폐지를 이유로 면소 판결을 한바 있다(서울고등법원 2010. 4. 30. 선고 2009재노19 판결).

그러나 대법원 전원합의체는, ① 긴급조치가 국회의 입법권 행사라는 실질을 전혀 가지지 못한 것으로서 헌법재판소의 위헌심판대상인 법률에도 해당하지 않는다고 보고, ② 통치행위라 하더라도 ‘과도한 사법심사의 자제가 기본권을 보장하고 법치주의 이념을 구현하여야 할 법원의 책무를 태만히 하거나 포기하는 것이 되지 않도록 그 인정을 지극히 신중하여야 하여야 한다고 전제한 뒤, ③ 긴급조치 제1, 4, 9호는 유신헌법의 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 위헌이라고 판단하였다(긴급조치 제1호 : 대법원 2010.12.16. 선고 2010도5986 판결, 긴급조치 제4호 : 대법원 2013. 5. 16. 선고 2011도2631 판결, 긴급조치 제9호 : 대법원 2013. 4. 18.자 2011초기689 결정).

헌법재판소도 ‘정부에 대한 비판 일체를 원천적으로 배제하고 이를 처벌하는 긴급조치 제1호, 제2호는 대한민국 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서에 부합하지 아니하므로 기본권 제한에 있어서 준수하여야 할 목적의 정당성과 방법의 적절성이 인정되지 않는다. 긴급조치 제1호, 제2호는 국민의 유신헌법 반대운동을 통제하고 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해하는 내용으로서 국가긴급권이 갖는 내재적 한계를 일탈한 것으로서, 이 점에서도 목적의 정당성이나 방법의 적절성을 갖추지 못하였다’고 판단하였다(헌법재판소 2013. 3. 21.자 2010헌바70, 132, 170(병합) 결정).

4. 과거사 청산에 대한 사법부의 퇴행적 움직임

- 유신에 대한 면죄부

그런데 대법원은 40년 전 대법원과 마찬가지로 헌법이 부여한 국민의 기본권보장과 법치주의를 수호할 책무를 포기하고, 긴급조치 배상 판결에 있어서 수사기관의 고문 가혹행위 등 불법행위를 배상요건으로 내세우거나 민주화보상법상 재판상 화해규정을 적용하여 배상을 부인해왔고, 급기야는 위헌인 긴급조치를 정당화하는 역사적 과오를 저질렀다.

아래에서 살펴보는 바와 같은 이러한 사법부의 퇴행적 움직임은 양승태 대법원장 체제의 “유신 부활 내지 정당화의 기조”에서 비롯된 것으로서, 심히 우려하지 않을 수 없다.

가. 지연이자의 기산점과 민보상법상 재판상화해

먼저 대법원은 종래 대법원 판결과도 달리 소멸시효를 6개월로 단축하거나, 지연이자 기산점을 변론종결일로 기산하는 한편, 최근 동일방직, 무궁화메리야스 등 이른바 70~80년대 노동조합사건에서 민주화보상법상 재판상화해 규정을 적용하여 기각하였다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 민보상법상 재판상화해규정은 배상과 보상을 구별하고 있는 현행 헌법체계에 반할 뿐만 아니라, 긴급조치가 위헌으로 결정되기 이전에는 국가배상을 청구한다는 것 자체를 상정할 수 없었다는 점과 재판상 화해에 대한 동의서를 쓴다는 인식조차 없었다는 점에서 부당하다 할 것이다. 특히, 민보상법상 지급받는 생활지원금은 일정한 직급, 소득 이하의 민주화운동관련자에게만 지급하는 것으로서, 생활상의 어려움으로 인하여 생활지원금을 받은 피해자는 국가배상의 길이 막히고 우연히 시행령상의 제한 규정으로 받지 못했던 피해자들은 국가배상을 할 수 있다는 역차별이 발생하고 있다.

또한 지연이사 기산점에 대한 판결²³은 수십 년간 확고하게 반복 확인되어 온 민법상 손해배상 청구권 발생시점과 ‘불법행위로 인한 손해배상채무의 지연손해금 기산일은 불법행위 성립일’이라는 판례를 뒤엎는 것일 뿐만 아니라 판례가 말하는 ‘장기간 세월과 ‘통화가치의 상당한 변동’이란 개념은 불명확하여 어떠한 기준도 될 수 없어, 기왕의 손해배상의 관념에도 배치되는 것이다.

나아가, 위 판례변경에 해당하는 판결들은, 법원조직법²⁴ 규정에도 불구하고 모두 전원합의체가 아닌 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 심리되고 판례를 변경하였다는 점에서도 문제가 된다.

나. 손해배상 책임의 제한을 위한 노력

- “법령이 위헌으로 선언되기 전에 그 법령에 기초하여 수사가 개시되고 유죄판결이 선고되었더라도 그러한 사정만으로 유죄판결에 의한 복역 등이 곧바로 국가의 불법행위에 해당한다고 볼 수 없다”

대법원은 앞서 살펴본 바와 같이 ‘긴급조치 제1호, 9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 긴급조치 제1호가 해제 내지 실효되기 이전부터 유신헌법에 위반되어 위헌’이고, ‘현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌’이라고 판시한바 있다.²⁵ 이는 유신헌법이 3선 헌법을 절차적, 내용적으로 위반한 점은 논외로 하더라도, 적어도 유신헌법에 기한 긴급조치 입법행위 자체가 당시 헌법에 의하더라도 위헌이라는 취지이다. 굳이 하수인 내지 수족에 불과한 검찰과 경찰 등 수사기관의 위법행위를 논하지 않더라도 국민을 보호할 의무가 있는 국가가 입법이라는 수단을 통하여 불법행위를 저질렀음을 인정한 것이다. 대법원이 긴급조치

23 대법원 2011.1.13.선고 2009다103950 판결 등

24 법원조직법 제7조(심판권의 행사) ① 대법원의 심판권은 대법관전원의 3분의 2이상의 합의체에서 이를 행하며 대법원장이 재판장이 된다. 다만, 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 먼저 사건을 심리하여 의견이 일치한 때에 한하여 다음의 경우를 제외하고 그 부에서 재판할 수 있다.

3. 종전에 대법원에서 판시한 헌법·법률·명령 또는 규칙의 해석적용에 관한 의견을 변경할 필요가 있음을 인정하는 경우

25 2010도5986 전원합의체 판결, 2011초기689형사보상 등 참조

가 형식적 의미의 법률도 아니라고 선언한 것 또한 긴급조치 발령이 박정희 대통령의 영구 집권을 위한 위헌적, 위법적 입법행위임을 인정한 것이다.

하지만 대법원 민사 제2부(주심 이상훈, 조희대, 신영철, 김창석 대법관)는 2014. 10. 27. 긴급조치 제9호 피해자가 제기한 국가배상청구 사건(대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결)에서 ‘법령이 위헌으로 선언되기 전에 그 법령에 기초하여 수사가 개시되고 유죄판결이 선고되었더라도 그러한 사정만으로 유죄판결에 의한 복역 등이 곧바로 국가의 불법행위에 해당한다고 볼 수 없다’고 전제한 후, ‘수사과정에서 한 위법행위로 수집한 증거에 기초하여 공소가 제기되고 유죄판결까지 받았으나 재심절차에서 형사소송법 제325조 후단에 해당하여 무죄판결을 받은 경우에는 국가의 손해배상 책임을 인정’할 수 있다고 판시하였다. 바꾸어 말하면, 위헌인 법률에 근거하여 체포되어 유죄판결에 의해 복역하였더라도 수사과정에서 구타 및 가혹행위 등의 불법행위가 없었다면 국가에겐 불법행위에 따른 손해배상책임이 없다는 것이다.

그러나 긴급조치 사건은, 정무직 공무원인 박정희 대통령이 장기 독재 집권의 야욕 하에 이것이 가능하도록 헌법을 개정한 후 유신헌법을 비판하는 국민의 소리가 거세지자 이를 차단할 목적으로 비상시에만 발동할 수 있는 대통령의 긴급조치를 발동하여 헌법이 보장한 국민의 표현의 자유에 해당하는 정당한 행위를 범죄행위로 몰아 무고한 시민들을 형사 처벌한 사건으로서, 법을 집행하는 수사관 및 법관을 이용하여 ‘법과 재판이라는 형식’을 빌어 자행한 불법행위이다. 그런데 이를 두고 법을 집행하는 수사기관의 위법행위만을 논하는 것은 법 형식논리에 빠진 독단으로 실질적 법치주의 원리에도 위배된다.

나아가 이 판결은 “당시 수사기관이나 법관으로서는 유신헌법상 사법심사의 대상에서 배제되어 있는 현행 법률인 긴급조치를 적용하여 수사하고 재판하는 행위를 할 수밖에 없었으므로, ‘공무원의 고의 또는 과실’이 없다”는 취지인데, 이는 위법성 인식의 문제를 행위에 대한 인식인 고의·과실의 문제로 보고 있는 법리오해의 위법이 있다. 불법행위에 있어서 고의는 일정한 결과가 발생하리라는 것을 알면서 감

히 이를 행하는 심리상태로서, 객관적으로 위법이라고 평가되는 일정한 결과의 발생이라는 사실의 인식만 있으면 되고, 그 외에 그것이 위법한 것으로 평가된다는 것까지 인식하는 것을 필요로 하는 것은 아니다.²⁶

한편 고의 또는 과실은 사실 인식의 문제인바, 고의는 자신의 행위로부터 일정한 결과가 발생할 것을 인식하면서도 그 행위를 하는 심리 상태인데, 수사기관이나 법관이 자신의 수사·재판 행위와 그 행위로 인해 피해자들이 체포·구금·복역을 하게 된다는 결과를 인식하였음은 자명하다. 그리고 불법행위에 관하여는 위법의 인식 없이 정당한 행위라고 확신하였더라도 객관적으로 위법이라고 평가되는 사실이 발생한다는 인식만 있으면 고의가 인정된다는 것이 통설과 판례의 입장이어서, 객관적으로 위헌인 긴급조치를 적용하여 수사하고 재판하는 행위를 하고, 복역을 하게 하는 결과가 발생한 것에 대해 인식을 못했다고 할 수는 없는 것이므로, 과실 혹은 주의의무 위반이 논의될 여지도 없다.

이처럼 위법성 인식을 고의의 요소로 판단하여 유효한 법령의 형식을 갖춘 위헌적 기본권 침해 행위에 근거한 수사기관과 법관의 직무행위는 공무원의 고의·과실에 의한 불법행위에 해당하지 않는다고 보고, 그 자체로 위법한 긴급조치 제9호의 발동이라는 입법행위 내지 대통령의 불법행위 책임 역시 간과한 이번 판결은, 긴급조치가 위헌·무효라 하더라도 국가배상책임이 부인될 가능성을 높였다는 점에서 사실상 유신에게 면죄부를 준 반역사적 판결이며, 민주화운동관련자명예회복및보상에관한법률상의 재판상 화해규정에 연이은 긴급조치 위반 피해자들에 대한 모욕이다.

또한 대법원은 유독 긴급조치와 같은 과거사 사건에서 재판부마다 다른 판단을 함으로써, 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 있다. 이는 무엇보다 지난 6. 26.에 선고한 대법원 판결(2013다95896판결)과 정면으로 모순된다.²⁷

26 대법원 2002. 7. 12. 선고 2001다46440 판결 등 참조

27 '구 인신구속에 관한 법률'에서도 특정 범죄 위반에 대해 영장 없이 체포할 수 있도록 규정하였는데, 위 법률에 따라 영장 없이 체포되어 수사를 받다 사망한 피해자 유족이 제기한 국가배상청구 소송에서, 대법원은 '국가가 위헌적인 법률을 제정하여 집행함으로써 국민의 기본권을 침해하였고 그로 인하여 구체적인 피해까지 발생하였다면 불법행위를 구성한다'는 하급심 판결을 그대로 인정하였다.

다. 유신헌법에 대한 면죄부

- “유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 통치행위로서, 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다”

급기야 대법원(대법원 민사 제3부 재판장 박보영, 주심 권순일, 민일영, 김신 대법관)은 2015. 3. 26. 긴급조치 9호가 사후적으로 법원에서 위헌·무효로 선언되었다고 하더라도, ‘유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가행위’로써, ‘대통령의 이러한 권력행사가 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다’면서 대통령의 긴급조치 발동행위에 대하여 고의과실을 인정한 원심을 파기하고 대전지방법원으로 환송하였다.²⁸

종래 대법원 전원합의체 판결(2010. 12. 16. 선고 2010도5986판결)은 ‘고도의 정치성을 띤 국가행위, 이른바 통치행위라 하여 사법심사를 스스로 억제할 수 있다 하더라도, 기본권 보장, 법치주의 이념을 구현하여야할 법원의 책무를 포기하여서는 아니된다’면서, 당시 국회의 입법권 행사라고 볼 수 없는 긴급조치 1호는 그 발동요건 및 목적이 현행 헌법뿐만 아니라 당시 헌법 제53조에 위반하여 ‘긴급조치가 해제 내지 실효되기 이전부터 위헌’이었다는 것이다. 즉 긴급조치 발동은 박정희 군사정권의 영구집권을 위하여 유신헌법에 대한 국민적 저항을 탄압할 목적으로 발령한 행위로서, 당시 그리고 현행 헌법상 취지에 비추어 성공한 쿠데타로서 처벌할 수 있다는 것이다.

되돌아보면, 김영삼 정부 하 정치검찰은 전두환 등에 대한 내란죄 등 고소사건에서 ‘(전두환, 노태우 등이) 하극상에 의한 군사반란을 일으킴으로써 헌정사를 후퇴시킨 점등에 비추어 공소제기를 통해 잘못된 과거를 청산하는 것이 마땅하다’면서도 ‘그러나 이들을 기소할 경우 재판과정에서 과거사가 재론되는 등 법적 논쟁이 계속

²⁸ 원심은 긴급조치 제9호가 그 발동 요건 및 목적상의 한계를 벗어나 국민의 기본권을 침해하고 헌법상의 기본질서인 자유민주적 기본질서에 반하는 것이고, 유신헌법에 의하더라도 그 내용이 헌법의 문언에 명백히 위반되며, ‘대통령이 긴급조치 제9호를 발령한 행위는 대통령의 헌법수호의무를 위반한 것이므로 ‘긴급조치 제9호를 발령한 대통령에게 고의 내지 과실이 인정’한 후, 원고의 국가배상청구를 인용하였었다.

돼 국가분열과 대립양상을 재연함으로써 국력을 소모할 우려가 있다'며 결국 성공한 쿠데타에 대하여 기소유예 등 처분을 내렸었다. 그러나 헌법재판소 결정(헌법재판소 1995. 12. 15. 95헌마221)에 의해 '성공한 쿠데타도 처벌할 수 있다'하여 결국 전두환 등을 법정에 세울 수 있었다.

그런데 이번 판결은 일개 부에서 종래 전원합의체 판결 및 헌법재판소 결정, 그리고 형사재심 판결의 취지를 뒤집은 채 '성공한 쿠데타를 처벌할 수 없다'고 선언한 것이다. 이는 유신헌법 및 긴급조치를 정당화하고 옹호하는 '고도의 정치적 판결'에 다름 아니다.

대법원은, 40년 전 대법원과 마찬가지로 유신을 옹호하고 긴급조치를 정당화하는 과오를 되풀이하였다. 그 과정에서 전원합의체가 아닌 부의 판단으로 기존 전원합의체 판결을 뒤집는, 애써서 법원조직법에 반한 판결을 선고하는 잘못을 반복하였다. 특히 소액사건에서 이례적으로 중대한 대통령의 국가긴급권 발동행위의 위법성을 판단하면서도 선행 전원합의체 판결 뿐 아니라 학계, 법조계의 다양한 의견이 존재함에도 그 판시 이유로 고작 6줄을 할애하는 폭거를 단행하였다. 이는 유신헌법, 특히 박정희의 긴급조치 발동행위에 대하여 '알아서', '서둘러서' '줄속으로' 면죄부를 준 것이라고 밖에 볼 수 없다.

이에, 민변 긴급조치 변호단 및 긴급조치 피해자 대책위, (사)민청학련 계승사업회는 청구인을 백기완으로 하여, 헌법재판소에 재판헌법소원을 금지하고 있는 헌법재판소법 제68조 제1항 및 청구인의 국가배상 청구를 기각한 대법원 판결을 대상으로 헌법소원을 제기하였다. 헌법재판소는 잘못된 역사를 바로잡고 국가폭력의 피해자들에 대한 정당한 배상과 예우가 이루어질 수 있도록 속히 위헌결정하여야 할 것이다.

5. 긴급조치위반 사건에 대한 검찰의 직권재심청구

가. 검찰총장의 과거사 사건 사과

문무일 검찰총장이 ‘인혁당 사건’과 ‘강기훈 유서대필 조작사건’ 등을 직접 언급하며 과거 시국사건에 대해 공식 사과했다. 문 총장은 2017.8.8. 대검찰청에서 열린 기자간담회에서 “권위주의 정부 시절 일부 시국사건 등에서 적법절차 준수와 인권보장의 책무를 다하지 못한 점에 대해 국민여러분께 깊이 사과드린다”고 밝혔다.

검찰은 2008년 임채진 검찰총장이 과거사에 대해 유감을 표한 적은 있지만 지금까지 사과한 적은 없었다. 오랜 기간, 가해자인 국가는 피해자들을 모욕하고 그 가족들에게 정신적 고통을 주었다. 이 과정에서 검찰의 활동은 국가폭력 행위를 주도하였음에도 이후 아무런 반성 없이 사실상 방조, 유가족에게 크나큰 고통을 안겼다.

과거사 청산의 관점에서 보면, 유독 검찰만은 과거사 청산에 침묵함으로써 국민들의 요구를 외면해왔던 것을 고려하면, 위 사과가 가지는 의미는 더욱 크다. 검찰은 위 사과를 계기로 국민의 눈높이에 맞는 과거사 문제의 해결에 적극 나서주어야 할 것이다.

나. 긴급조치위반 사건에 대한 직권재심청구

검찰 공안부는 2017. 10. 19. 긴급조치 제9호 위반 사건으로 유죄판결을 선고받은 145명에 대하여 검사 직권으로 재심을 청구하고 제1호, 제4호 위반 사건도 직권 재심청구 여부를 결정할 예정이라고 밝혔다. 이는 앞서 이루어진 검찰총장의 과거사 사건 사과에 따른 후속 조치의 일환으로 여겨진다.

민주사회를 위한 변호사 모임은 긴급조치 위헌 판결 이후, 지난 2013.5.6. 긴급조치위반으로 유죄판결을 받은 사람들을 일괄구제하기 위하여, 검찰총장에게 이들의 유죄판결에 대해 비상상고 절차를 밟을 것을 촉구한바 있다. 그런데 검찰은

2013.8.2. 회신을 통해 ‘피고인의 권리구제를 주목적으로 하는 비상상고’는 인정하기 어렵고, 다른 사례와 ‘형평성’ 문제 등 비상상고의 합목적성을 인정하기 어려워서 수용하기 어렵다고 회신하였다. 그러나 ‘법령이 위헌인 경우의 불법성’은 단순히 ‘판결이 법령에 위반된 경우’보다 불법성의 정도가 훨씬 큰 자명하고, 긴급조치 피해자들의 일괄구제의 필요성이 여전히 존재하고, 검찰의 과거사에 대한 자기반성의 기회가 될 것이었기 때문에 위와 같은 검찰의 주장은 이해하기 어려웠다. 위 직권 재심 청구가 늦은 감이 있는 것은 사실이지만 이제라도 검찰이 정의회복과 피해자 구제에 한 발 다가섰다는 점에서 환영할 만한 일이다.

그러나, 다른 사건과 병합되지 않고 긴급조치 9호 위반으로만 처벌된 사건에 한해서만 직권 재심 청구의 대상으로 한 점은 문제다. 유신체제에 대한 저항을 탄압하기 위하여 긴급조치 제9호를 적용하는 과정에서 반공법위반이나 집회 및 시위에 관한 법률 위반을 병합한 경우도 드물지 않기 때문에 병합 사건이라고 하여 직권재심 청구에서 제외할 이유가 없기 때문이다.

검찰은 앞으로 긴급조치 1호, 4호 위반으로 처벌된 사건 등도 순차적으로 검토하여 직권 재심 청구 여부를 결정할 예정이라고 밝혔는데, 조속한 재심청구가 이어져야 할 것이다.

6. 긴급조치 피해자 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법

가. 특별법 제정의 필요성

사법적 절차에 따른 과거사청산은 국민적인 요구에도 불구하고 그동안 너무도 느리게 그리고 너무도 조금씩 진행되어 온 사실 또한 부인할 수 없다. 나아가, 긴급조치 희생자 및 피해자들이 민·형사적 법절차에 따라 다투게 하는 것은 이중의 고통을 지우는 것이며 소모적일 수밖에 없다. 앞서와 같은 사법부의 퇴행적 움직임 속에서서는 더더욱 그러하다.

그리고, 긴급조치 피해자들 중 상대적으로 자기방어에 취약했던 이른바 “막걸리 긴급조치위반” 피해자들의 경우 보다 많은 가혹행위를 당하면서 ‘창조’되었고 이어서 ‘중형’이 선고되었음에도, 이들은 현재까지 자기방어 능력의 부재로 인하여 재심 청구 등의 그 어떤 호소조차 하지 못하고 있는 것이 현실²⁹이다.

실제로, 대검찰청 공안부는 2017. 10. 19. 직권 재심 청구 계획을 밝히면서 긴급조치위반으로 처벌된 사건은 현재까지 총 485건 996명으로 이 중 420여명에 대해 아직까지 재심 청구가 없었던 것으로 파악하고 있다고 밝힌 바 있다. 재심청구를 비롯한 국가배상 절차를 통해 피해구제를 받은 피해자가 절반에도 미치지 못하고 있는 것이다. 특히 재심 등을 청구하고 있는 피해자들은 과거 대학교에 재학 중이거나 또는 재야운동 등을 하였던 이른바 ‘확신범’이었고, ‘막걸리 긴급조치’위반자는 극소수에 불과하다는 것은 현재에도 이들의 피해가 계속되고 있다는 반증이라 할 것이다.

대검찰청 공안부가 앞으로 긴급조치 1호, 4호 위반으로 처벌된 사건 등도 순차적으로 검토하여 직권 재심 청구 여부를 결정할 예정이라고 밝혔지만, 유신긴급조치에 의해 과거 입법부가 철저히 유린했던 잘못된 역사를 바로 세운다는 점, 독일이 1998년 제정된 형사재판에서 과거 나찌 하의 판결을 포괄적으로 무효화하였던 전례(1998.8.25 제정, 2002.7.23 개정),³⁰ 사법적 해결방식은 우회적이고 비용·입증·

29 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.

30 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 각호의 결정을 의미한다.

1. 민족재판소의 결정
 2. 즉결처분재판소의 설치규정(1945.2.15)에 의하여 설립된 즉결처분재판소의 결정
 3. 별지에 열거된 법령에 기초한 결정(60개 법령 열거)
- 제3조(전부 또는 일부 파기)

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

시간 등의 어렵다는 점, 긴급조치 피해사건의 유형이 특정가능하고 피해자 숫자가 제한되어 있는 점, 입증이 상대적으로 용이한 점 등에서 볼 때 일괄적이고 간이하게 입법적으로 해결하는 것이 바람직하다 할 것이다.

나아가, 불이익을 우려하여 아직도 형사재심 등을 청구하지 않은 피해자나 유족 또는 피해자가 사망하였거나, 실종된 경우들이 다수 있을 수 있다는 점을 고려할 때에도 입법적인 일괄 구제가 절실하다 할 것이다.

나. 입법방향의 기초: 독일 불법 판결 청산법 등을 통한 과거사 청산작업

먼저, 제2차 세계대전 후 미군의 점령지역에서 미당국은 <불법판결청산법>에서 아래와 같은 원칙을 채택하였으며, 미당국은 저항행위자들이 유죄판결을 받게 된 근거법률 20여개를 제시하였으며, 20여개의 독일 나치법률에 위반된 행위에 기한 유죄판결은 자동적으로 무죄가 되었다.

<불법판결청산법>

제1조

- ① 국가사회주의 또는 군국주의에 대한 정치적인 저항행위들은 처벌받지 아니한다.
- ② 특히 다음과 같은 행위를 한 자는 무죄이다.
 1. 나치의 폭력적 지배를 전복하거나 약화시키려고 시도하였던 행위

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

제6조(파기신청)

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

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

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

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

2. 나치의 폭력지배의 유지나 전체 전쟁수행에 주로 봉사하는 법령을 확신에 입각하여 준수하지 않은 행위.
3. 나치적 관점에서만 처벌되는 행위.
4. 타인의 정치적 처벌을 면탈케 하였던 행위.

앞서와 같이, 미 당국은 국가사회주의 또는 군국주의에 대한 저항행위자들의 행위를 정의와 폭력지배의 대립 상에서 이해하였으나, 사법부를 비롯하여 대한민국은 같은 맥락의 과거사 사건에 대한 재심에서 항상 정상과 과잉 사이에 초점을 두고 이해하려 할 뿐이며, 사법부는 긴급조치로 인하여 피해를 입었다고 하더라도 철저하게 제한적으로 배상책임을 인정하는 등으로 언제나 유죄판결을 정상화하려는 동기를 가지고 있는 것처럼 보여진다.

이처럼, 독일의 포괄적인 청산법은 우리에게 시사점을 준다 할 것인데, 연합국은 제2차 세계대전 직후에 나치의 주요한 악법들을 무효화하였고, 그러한 악법을 적용한 나치 법비들의 유죄판결을 자동적으로 무효화하였다. 또한 독일정부는 이러한 무효화조치를 1998년에는 59개의 나치 악법에 확대 적용하였고, 나아가 테러기구로 평가받았던 나치의 정치재판소³¹의 판결을 통째로 무효화하기도 하였다. 판결무효화조치에 의해 자동적으로 제거되지 않았던 판결들은 피해자나 관련자들의 개별적인 청구에 따라 재심을 진행하였고, 이 경우에도 나치청산이라는 목표에 맞춰 피해자들에게 우호적인 특수한 재심법리들이 적용되었다.³²

따라서, 독일의 전례에 따라 유신체제에서 긴급조치 위반사건에 대해서도 개별적으로 재심할 것이 아니라 일괄해서 무효화하는 것이 필요하다 할 것이다.³³

31 나치시대의 테러법원이 많았지만 민족재판소(Volksgerichtshof)를 빼놓을 수 없다. 이 재판소에 대한 역사적인 탐구는 Walter, Wagner, Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat, Oldenbourg, 2011.

32 독일에서 나치불법판결의 청산과정에 대해서는 Beckmann, Rainer, "Rechts- grundlage zur Aufhebung nationalsozialistischen Unrechts in der Strafrechts- pflege," Juristen Zeitung(1997), 922쪽 이하; 이재승, "나치체제하에서 저항운동가에 대한 전후처리", 의사문진상규명위원회(간), 진실을 향한 험난한 여정(연구논문특별책, 2004), 특히 388~403쪽.

33 이호중, "인혁당재건위사건 재심무죄판결의 의미와 사법과거청산의 과제", 기억과 전망 16호, 2007, 136쪽 이하.

다. 법률안의 주요 내용

(1) 긴급조치 피해자 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다)은 박정희 대통령의 장기집권을 목적으로 마련된 유신헌법에 근거한 긴급조치로 인한 피해자들에 대한 명예회복 및 보상 등에 관한 사항을 규정함으로써 잘못된 과거사를 청산하고 부당한 피해를 회복하며 앞으로 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다.

(2) 여기서 “긴급조치”란 유신헌법 제53조에 근거하여 1974년 1월 8일 선포한「대통령 긴급조치 제1호」, 1974년 4월 3일 선포한「대통령 긴급조치 제4호」, 1975년 4월 8일 선포한「대통령 긴급조치 제7호」, 1975년 5월 13일 선포한「대통령 긴급조치 제9호」를 말한다. 다만「대통령 긴급조치 제9호」중 제3항, 제4항 및 제9항은 제외한다.

(3) “긴급조치피해자”란 긴급조치로 인하여 부당하게 체포, 구속, 압수, 수색 등 형사상 불이익과 징역형, 벌금형, 기소유예 등 형사상 처벌 또는 강제몰수, 헌납 등 민사적 손해를 받은 자로서 제3조제2항에 따른 긴급조치피해자명예회복및보상심의위원회에서 심의·결정된 자와 그 유족(직접적인 피해를 받아 사망하거나 사망한 것으로 인정된 자의「민법」에 따른 재산상속인을 말하며, 행방불명된 자의 경우에는 그가 행방불명된 당시「민법」에 따라 재산상속인이 될 자)을 말한다.

(4) 긴급조치피해자명예회복및보상심의위원회를 설치하여 긴급조치사건의 진상조사, 긴급조치피해자 해당여부, 명예회복 및 보상에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고, 위원회의 위원은 국회 교섭단체가 추천하는 사람 각 1명, 대법원장이 추천하는 사람 1명, 대한변호사협회가 추천하는 사람 1명, 민주화운동기념사업회가 추천하는 사람 1명, 긴급조치 피해자 단체 3인 등 총 9인으로 하며 위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원회는 필요한 경우 진술청취, 검증, 조사, 협조요청 등으로 사실조사를 할 수 있다.

(5) 긴급조치를 위반한 혐의로 기소된 자에게 선고된 유죄판결은 무효로 한다(단,

이와 같은 입법례에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 앞서 살펴본 나치불법판결의 파기 사례에 비추어 긴급조치위반을 이유로 내려진 법원의 유죄 결정을 “파기”하는 방법이나, 불법판결청산법과 같이 긴급조치에 의한 혐의는 모두 무죄로 하는 방법 등이 고려의 대상이 될 것이다).

(6) 긴급조치피해자에 대한 보상금을 지급기로 하되 재판상화해를 적용하여 국가 배상을 청구할 수 없도록 하고, 보상금에 관한 권리는 5년의 소멸시효를 적용한다. 형사보상금을 위 보상금에서 공제하지 않도록 하되 국가배상 청구를 할 수 없도록 한다(국가배상청구 등 사법적 구제절차를 진행하였는지 여부와 배상금의 지급여부와 정도 등을 기준으로 법 적용 대상자에 대한 구체적인 분류가 필요하며, 원칙적으로 소송을 통해 배상을 받지 못한 피해자들을 대상으로 하되 나머지 피해자들에 대해서 예외, 경과 규정 등을 마련하는 등으로 입법하는 것이 바람직할 것으로 보인다).

(7) 긴급조치로 인한 피해사실 등에 대하여 관련 사업을 할 수 있도록 하고, 오로지 긴급조치 피해자를 체포, 수사 하는 등의 사유로 공로로 인정되어 받은 상훈은 박탈할 수 있도록 한다.

7. 결론

현재 많은 과거사 사건이 입법적인 방법이 아니라 사법적인 방법에 의해 해결되고 있지만, 긴급조치 사건의 특수성, 최근 보수화된 사법부의 경향, 사법적 구제에 소요되는 비용과 시간 등을 고려할 때 입법에 의해 일괄 처리하는 것이 바람직하다 할 것이다.

V. 형제복지원 피해사건에 대한 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성^{34 35}

과거를 잊은 민족에게는 미래가 없다

1. 서론

“우리는 어린 시절에 죄가 없는데도 주민번호가 아닌 수용번호가 매겨져 있었어요. 그것도 부랑아 수용번호로 되어 있었어요. 아무 죄도 없는 사람을 수용번호를 매겨 가둔다는데..., 저는 초등학교 3학년 올라갈 때 잡혀갔어요...”³⁶

누군가는 과거 1975년 또는 1987년으로부터 30년이 다 지난 문제를 이제 와서 꺼내느냐고 묻는다. 그러나 과거 30년전의 문제는 형제복지원 박인근 개인의 횡령 등에 대한 문제로 왜곡, 축소되었을 뿐 당시 수용자 3000여명³⁷을 비롯한 많은 사람들이 왜, 이곳에 강제격리³⁸되어 강제노동을 당하여야 하였는지, 그리고 누군가는 왜 폭행으로 사망에 이르렀는지 밝혀진 바가 없다. 또한 박인근에 대한 특수감금죄가 무죄가 되었고, 피해자들에 대한 폭행치사 등에 대한 조사나 공소제기가 왜 이뤄지지 않았는지 또한 밝혀진 바가 없다. 그러니 우리는 이 문제가 해결될 때까지 지속적으로 문제제기를 하지 않을 수 없다.

한편, 인권침해가 위탁한 ‘사회복지법인’에서 일어났다는 이유로 국가의 책임이 면해지는 것은 아니다. 특히 강제격리수용의 근거가 된 내무부 훈령은 여전히 당시 헌법이나 형사소송법, 그리고 아동복지법 등 관련 법률에 위반한 위헌적, 위법적이

34 이선경 변호사(민변 과거사청산위원회)

35 이하 조영선 변호사가 2016년 인권보고서에 제출했던 ‘형제복지원 피해사건에 대한 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성’을 인용, 보완한다.

36 비마이너 2017. 10. 2자 기사, ‘세상과의 불화를 끝내기 위해 걸은 500km...이제 꽃길만 걸어요!’

37 김용원 검사, 박인근에 대한 감금죄 등 논고문에 따르면 ‘형제복지원 수용자수는 1987.1.15.현재 3,174명이다’라고 밝히고 있다.

38 신민당 보고서에 의하면 당시 포항제철 직원(연련과) 서상렬(당시 27세)은 휴가차 부산에 왔다가 역 대합실에서 공안원 직원 김대수씨에 의해 연행되었다고 밝히고 있다.(4면)

었으며, 감독관청인 정부와 부산시의 관리감독 부실 또한 제반 사정에 비추어 드러나고 있다.

2017년에는 형제복지원과 입양기관이 결탁하여 형제복지원에 수용되어 있던 어린 아이들이 해외에 입양되었다는 사실이 확인되었으며 형제복지원 피해 생존자들이 진상규명을 위한 특별법 제정을 요구하며 국토대장정을 벌이는 등 특별법 제정의 필요성은 나날이 커지고 있다.

2. 형제복지원 피해사건에 대한 국가의 책임

가. 불량인 수용의 근거규정 - 내무부 훈령

소위 불량인 수용의 근거는 1975.12.15. 내무부 훈령 제410호로 발령된 ‘부랑인의 신고·단속·수용·보호와 귀향 및 사후 관리에 관한 업무처리지침’에 의한 것이다. 훈령은 ‘일정한 정주가 없이 관광업소,接客업소, 역, 버스터미널 등 많은 사람들이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시질서를 해하는 모든 불량인’(제1장 제2절)을 그 대상으로 하였으며, 심지어 ‘노변 행상, 빈 지게꾼, 성인 꺾팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 자들’을 준 불량인으로 규정(제1장 제3절 제6호)하여 불량인 대책에 준하는 단속조치를 하였다.

그런데 당시 체포, 수용된 원생들은 대부분 당시 훈령에 의한 ‘부랑인’도 아니었다는 데 더 심각한 문제가 있다. 부산역 등지에서 ‘배회’하다, 학교 다녀와서 집에 가다 경찰에 붙잡혀 들어온 이들도 있고, 일부는 그곳에 가면 배불리 먹을 수 있다, 기술을 배울 수 있다는 허언에 속아 자기 발로 걸어 들어온 이들도 있었다. 이처럼 부모나 가족 등 연고자가 있음에도, 직장이나 학교가 있음에도 경찰에 잘못 걸려 복지원에 수용되었고, 수차 외부로의 편지 등을 통해 연고자를 찾으려 하였음에도 복지원에 의해 편지는 외부에 전달되지 않았다는 것이다.

나. 전두환 정권의 비호

다른 한편, 1981.4.10.자 전두환이 총리에게 보낸 지휘서신에 의하면, ‘총리 귀하. 근간 신체장애자 구결행각이 늘어나고 있다는 바, 실태 파악을 하여 관계부처 협조 하에 일정 단속보호조치하고 대책과 결과를 보고해 주시기 바랍니다’라고 하여, 전국적으로 부랑인 검속을 강화하도록 지시하였다. 결국 내무부 훈령이 여전히 존속하는 전제에서 대통령의 이러한 지시는 복지원 수용인원을 대폭 증가하게 하는 한편, 복지원의 수용, 감금, 폭행을 정당화함으로써 반사적으로 인권침해가 대폭적으로 확대되었음을 의미하는 것이다.

다. 당시 헌법, 법률에의 위반

복지원 내에서의 인권침해는 별론으로 하더라도, 최소한 훈령에 의한 체포, 강제 격리, 강제수용은 당시 형사소송법, 경찰관직무집행법, 경범죄처벌법, 사회복지사업법, 생활보호법 등 그 어떤 근거에 있지 않은 것으로서, 오직 내무부 장관의 내부 업무지침인 ‘훈령’에 의한 것이었다.

당시 유신 헌법³⁹에 의하면, 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노역과 보안처분을 받지 아니할 자유(제10조 제1항)을 비롯하여 고문을 당하지 않을 자유(제2항), 영장에 의한 체포, 구금(제3항), 거주이전의 자유(제12조)를 규정⁴⁰하고 있는바, ‘법률’에 의하지 아니한 ‘훈령’에 의한 체포·격

39 대한민국헌법 [시행 1972.12.27.] [헌법 제8호, 1972.12.27., 전부개정]

40 대한민국 헌법 [시행 1972.12.27.] [헌법 제8호, 1972.12.27., 전부개정]

제10조

① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노역과 보안처분을 받지 아니한다.

② 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

③ 체포·구금·압수·수색에는 검사의 요구에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 요구할 수 있다.

④ 누구든지 체포·구금을 받은 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 법률이 정하는 경우에 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 국가가 변호인을 붙인다.

제12조 모든 국민은 법률에 의하지 아니하고는 거주·이전의 자유를 제한받지 아니한다.

리·구금 등은 당시 헌법 제10조 등에 위반되는 것임이 명백하다. 또한 헌법이 인정한 제 권리를 구체화한 형법, 형사소송법상의 제 규정을 위반한 것임을 재론의 여지조차 없다. 또한, 부랑아의 개념이 불분명하고 추상적이어서 명확성의 원칙에도 반한다 할 것이다.

라. 국가 및 부산시의 관리감독 해태

한편, 신민당 보고서에 의하면, ‘당시 형제복지원은 부산시로부터 위탁받아 운영하는 비영리 법인체이며, 전체 예산의 80%를 국고 및 시비로 지원받고 있었’는데, ‘결산보고, 안전점검, 교육의 실효성, 원생에 대한 행정지도, 감사가 전혀 없었다’고 밝히고 있으며, 관계공무원은 전혀 업무파악조차 되지 않았을 뿐만 아니라 시예산 중 2년 동안 4억여원의 횡령한 사실을 보아도 ‘부산시의 명백한 직무유기임이 인정’된다고 밝히고 있다(이상 5면 참조).

또한, ‘당시 내무부 훈령에 의하면, 지 파출소 소장은 수용기관에 1주에 1회 순찰해야한다고 되어 있는데, 한 번도 이를 지키지 아니함으로써 구타, 가혹행위 등 인권유린을 방치하였으며, 오히려 형제복지원과 유착되어 있다고 수용자들은 주장하고 있다⁴¹’고 밝히고 있다.

마. 소결

따라서 형제복지원을 비롯한 당시 복지원에서의 최소한의 체포·강제격리·강제수용은 헌법, 형법, 형사소송법 등에 위반한 위헌·위법한 훈령에 의한 것이었을 뿐만 아니라 위헌·위법적인 훈령에 근거한 감금 등 행위는 ‘고의’에 의한 불법행위를 구성하고, 나아가 복지원내에서의 감금·강제노동, 그리고 폭행 등 가혹행위, 치사 등 또한 적어도 국가, 부산시의 관리감독의 소홀에 따른 책임을 지지 않을 수 없다.⁴²

41 신민당 보고서에 의하면, 당시 수용자들은 경찰이 자기들을 잡아오면 근무평점 5점, 형제원에서 일정한 수수료를 받고 있다고 주장한다고 밝히고 있다.

42 형제복지원 내에서의 인권침해를 국가에게 그 책임을 물을 수 있는냐와 관련해서, 관리감독의 범위, 형제복지원과 부산시

3. 형제복지원에서의 인권침해

가. 형제복지원 인권침해 근거자료

형제복지원에서 행해진 인권침해에 대해서는 한종선의 ‘살아남은 아이, 끝나지 않은 이야기’, 최근 11명의 생존자의 진술을 담은 ‘숫자가 된 사람들’을 비롯한 몇몇 피해자들의 증언집, 진술서, 그리고 김용원 검사의 수사기록 및 증언, 신민당의 ‘부산 형제복지원 신민당 진상조사 보고서’ 당시 언론 보도자료 등이 그 일부나마 말해주고 있다.

나. 진상규명되어야 할 형제복지원 내에서의 인권침해

형제복지원에서 행해진 인권침해는 소위 부랑인이라는 이유로 행해진 영장에 의하지 아니한 체포·강제격리, 본인의 의사에 반한 감금(강제수용), 강제노동, 폭행, 상해, 성폭력 그리고 이로 인한 치사(살인), 정신적 장애 등 이루 말할 수 없는 고통을 당하였다. 원생들은 스스로 형제복지원을 ‘아오지 탄광’ 내지 ‘생지옥’⁴³이라고 표현한다.

먼저, 체포 및 강제격리·수용과 관련해서는, 신민당 보고서에 따르면, 당시 경찰 내부 근무평점 관련하여 구류자 2~3점, 형제원 입소는 5점으로서 매겨져 있었으며(2면), 1986년 전체 수용자 3,975명 중 수용의뢰기관이 경찰인 것이 3,117명, 구청이 253명이었다(2면)고 밝히고 있는데, 이는 복지원에의 강제격리,수용이 수용자의 자발적 의사가 아닌 경찰 내지 관공서에 의해 ‘근무평점’을 위해 조직적으로 강제 수용되었음을 말해주는 것이다.

내지 보건복지부 등 관계기관과의 관계, 관리감독 행태 등 다각적인 조사 등을 통하여 밝혀야 할 부분이기도 하나, 적어도 관리감독 책임을 면할 수는 없다 할 것이다.

43 신민당 보고서에 의하면, 조사내용에 대한 소견에서 수용자들은 형제원을 ‘아오지 탄광’, ‘감옥보다 더한 곳’, ‘박인근 공화국’ 등으로 표현하고 있으며, 박인근을 아바이 동무, 그의 둘째 아들 박두선 (요양원 총무)을 정일동무로 부르고 있었다고 밝히고 있다.(7면)

또한 강제감금과 관련해서는, 김용원 검사는 1987.1.16. 형제복지원에 내려가보니, ‘건물마다 출입문에는 안팎으로 견고한 자물쇠 장치가 되어 있었다. 이 시설은 사회복지시설이 아니고 완벽한 감금시설이었다. 병동이라고 하는 것도 있었다. 안에 사람들이 있는데도 밖으로 자물쇠가 채워져 있었다. 안내하던 사람이 이곳은 중증 결핵환자들이 수용되어 있는 곳이니까 들어가지 말라고 하였으나 나는 자물쇠를 열게 한 후 들어가 보았다. 그곳에는 죽음의 그림자들이 짙게 드리워진 흉측한 몰골의 사람들이 수십 명 여기저기 모여 있었다.’라고 회고하고 있다.⁴⁴ 말하자면, 본인의 자유의 의사에 의해 외부로 출입할 수 없는 구조였음을 말해주고 있는 것이다.

강제노역과 관련해서는, 신민당 조사보고서에 따르면, 복지원의 건강한 사람은 하루 300~500원, 지체부자유 등은 200원, 그리고 요양원은 3일에 토근 1개였다(4면)고 밝히고 있는바, 이는 강제노동을 당하였음을 역설적으로 보여주는 것이다. 이들은 형제복지원 자체 건물을 만드는데 투입되는 것은 기본이었고, 외부 용역에 따라 장롱을 만들거나 낚시제조를 하였으며, 또는 아예 외부 업체에 노동을 하고 오는 경우도 있었다. 어린이들의 경우 일식집 생선회 접시에 올려지는 장식용 작은 우산을 만들었다는 증언도 있다. 그런데 생존자들 중에서 위와 같은 열악한 지급근거에 의하더라도 위와같은 급여를 지급받았다는 증언은 아직까지 없다.

한편, 신민당 조사보고서에 따르면, 1975년부터 1986년까지 형제복지원 기간지 ‘새마음’에 나와 있는 자료를 재정리하였는데, 총 인원 18,521명 중 513명이 사망하였으며, 특히 재소자가 3000명에 초과하였던 1985년 1986년에는 각 89명, 95명에 이르는 사망자가 발생하였다고 밝히면서(10),⁴⁵ ‘수용인원이 너무 많아 관리능력이 한계에 달하였거나 예전보다 현재 인권상황이 매우 악화된 것에 기인’한다고 밝히고 있다.

44 2013.3.22. 형제복지원 사건 진실규명 및 해결방안 모색을 위한 토론회, 발표문 24면.

45 아래 표1은 신민당 보고서 10면을 재인용한 것임. 보고서에 따르면 ‘아래 도표는 형제복지원 기간지새마음지에 나온 자료를 재정리한 것임’이라고 설명하고 있다. 또한 ‘()앞 수치는 보고서의 수치이며, ()안의 수치는 재계산 결과 수치임’이라고 밝히고 있다.

결국 1975.~1986년까지 총 수용인원(연도별 인원 총계)은 21,685명이나, 1년 이상 초과 수용인원 등을 감안하면 실제 수용자는 이보다는 적을 것으로 판단된다.

또한 신민당 보고서는 사인에 대한 의혹을 버릴 수 없다면서, '86년 사망자 95명 중 구포남 등 6명은 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있으나, 본적 주소가 불상으로 되어 있고(새마을 1987.1월호 페이지 193~201)', '김상택 등 31명은 사체 처리가 불명하고, 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있는 이천용의 경우도 주소지에 연고자가 없는 것으로 확인되었다(이상 8면)'고 확인하고 있다. 이에 보고서는 '사체가 병원 등에 실험용으로 팔려간다는 면담자 주장에 유의하지 않을 수 없으며, 적어도 새마을지에 기재된 사인과 사체인계 등의 기록이 많은 경우가 허위 기재이며, 사실과 다르다는 점은 확인할 수 있었다'(이상 8면)고 의견을 개진⁴⁶하고 있다. 말하자면, 사망 경위는 원내의 폭행에 의해 자행되었으며, 사체 또한 병원에 불법으로 매도되었음을 강하게 반증하고 있는 것이다.

다. 형제복지원 수용 영·유아들에 대한 해외 입양

보건복지부가 공개한 '1964년 ~ 1987년 형제육아원, 형제복지원, 형제 정신요양원에서 인수받은 아동의 해외 입양 현황'에 따르면 형제복지원에 있다가 입양기관이 인수해 해외로 입양된 아동은 11명이라고 한다.

표1. 연도별 사망자 현황

연도별	75	76	77	78	79	80	총계
연도말 인원	561	816	1,111	1,392	1,325	1,221	
사망자	2	2	26	44	36	34	
사망률(%)	0.4	0.3(0.2)	2.3	3.2	2.7	2.8	
연도별	81	82	83	84	85	86	18,521 (21,685)
연도말 인원	1,713	1,985	2,525	2,861	3,011	3,164	
사망자	36	53	57	39	89	95	
사망률(%)	2.1	2.7	2.6(2.3)	1.4	3.0	3.0	

46 또한 김용원 검사는 작업장에서 맞아 죽은 수용자의 사체처리경위를 조사하다가 복지원 의사가 사망진단서를 신부전증이라고 허위로 기재한 것이 밝혀져, 구속하려고 하였으나 검찰총장 동생이라는 사람이 나타나 검사장에게 청탁하여 불구속 수사지휘가 떨어졌다고 회고하고 있다. 2013.3.22. 형제복지원 사건 진실규명 및 해결방안 모색을 위한 토론회 (발표문 27면)

1970년~1980년 대 해외 입양이 한해 수천명에 이를 정도로 많이 발생했던 시기에 입양기관들은 입양 대상 아동을 확보하기 위해 서로 경쟁했고 그 과정에서 입양기관들이 복지시설과 병원 등 의료기관에 양육비, 사례금 명목으로 돈을 줬다는 사실은 당시 보건사회부 감사를 통해서도 확인된 사실인바, 고아원이 아니라 부랑아인 시설인 형제복지원도 입양기관으로부터 돈을 받고 입양대상 아동을 공급하는 역할을 했던 것이다. 경찰은 길 잃은 아이를 발견하고도 부모를 찾으려는 별다른 노력 없이 형제복지원 등 시설로 아이를 넘겼고, 아이들은 다시 입양기관으로 보내졌던 것이다.

문제는 보건복지부가 발표한 위 11명이, 형제복지원을 통해 인수되어 해외입양된 아동의 전부라고 보기 힘들다는 것이다. 형제복지원 관계자들의 증언에 따르면 형제복지원에 한 번에 100명 정도의 영유아들이 있었고, 그 아이들이 어느날 갑자기 사라지고 다시 아이들이 채워지는 일이 반복됐다고 증언하고 있기 때문이다. 이러한 사정 역시 형제복지원 진상규명을 위한 특별법 제정이 필요한 이유이다.

라. 소결

형제복지원 사건은 진상규명되지 않은 채 미완의 과제로서 현재에 이르고 있다. 많은 생존자들은 자신들이 왜 끌려가 형제복지원에서 수개월에서 수년 동안 판결 없는 무기징역을 살아야 하였는지, 왜 그 막대한 인권침해를 당하면서도 국가와 사회는 침묵을 하였는지 묻고 있는 것이다. 그에 더불어 행적조차 알 길 없는 해외 입양 아동들에 대한 진상 규명도 이제 우리의 몫이 되었다.

4. 1987년 당시 수사 및 재판의 왜곡, 축소

가. 사건 개요

물론 진상규명이 될 기회는 있었지만 곧 묻혔다.

당시 울주지청 김용원 검사의 내사에 따라 울주 운전면허 시험장 공사장을 중심으로 사건이 발단되어, 이후 주례동 형제복지원자체까지 수사를 확대하던 중 갑자기 사건이 중단되었다. 여기에는 당시 87년 박종철군 치사사건으로 위기에 처한 전두환 정권이 수사를 축소, 중단시킨 것이었다.

결국 박인근이 여론에 밀려 구속되기는 하였지만, 주례동 형제복지원 내의 인권침해 등에 대해서는 일체 수사를 하지 못한 채, 울주 작업장에서 도주한 원생에 대한 폭행치사 및 박인근의 횡령 사건 등에 대해서만 수사와 기소가 이뤄졌다. 법원은 최종적으로 박인근에 대해 '2년 6개월형'만 확정하였다. 특히 특수감금죄와 관련하여 울산지원 유죄 → 대구고법 유죄 → 대법원 무죄, 판기 환송 → 대구고법 유죄 → 대법원 무죄, 파기환송 → 대구고법 무죄 → 대법원 무죄로 확정되는 등 7차례 상급심-하급심 법원을 오간 매우 특이한 사건이었다.

나. 형제복지원 수사의 축소, 중단

당시 김용원 검사의 증언 및 자료 등에 의하면, 검찰 수뇌부에 의해 주례동 형제복지원에 대한 수사중지 및 수사관 철수 등 외압을 받았으며, 횡령금액 추가를 위한 공소장 변경이 불허되었다는 것이다. 결국 형제복지원 전체 수사가 아닌 형제복지원 울주 작업장에 대한 수사만 진행함으로써 왜곡 축소되었으며, 주례동 형제복지원 전체에서 발생한 인권침해 등에 대한 조사조차 하지 못하였다.

김용원 검사에 의하면, 검찰이 횡령한 금액으로 기소한 금액은 2년 동안 6억8천만원 정도였는데, 김용원 검사는 당시 11억 상당을 밝혀냈음에도, 검찰 상부의 압력으로 11억을 기소하지 못하였다는 것이다. 왜냐하면 당시 11억으로 기소되는 경우 특경법 제2호가 적용되는데, 10억 이하가 적용되는 특경법 제3호가 3년 이상 유기징역인 것에 비해, 2호가 적용되면 5년 이상, 무기징역까지 가능해지는 등 가중처벌될 위험이 있었기 때문이었다.

다. 법원 판결 과정에서의 의혹들

당시 재판과정에서 쟁점은 울주작업장에서 원생들의 도주를 방지하기 위하여 외부에서 잠금장치를 하고 감시견을 사용한 것 등이 원생들의 자유로운 의사에 반한 것인지, 즉 ‘폭처법상 특수 감금죄가 성립하느냐’였다. 그런데 대법원은 사회복지사업, 생활보호법, 내무부 훈령 제410호 등에 근거한 부랑인 선도를 위한 보호위탁으로서 정당행위에 해당된다는 일관된 입장을 견지하였고, 하급심인 고등법원은 2번이나 이에 반대의견을 표명하였다.

마지막 파기환송심 대구고등법원(1989.3.15. 선고 88노593판결)은 아래와 같이 판시하였다.

앞서 본 내무부 훈령 410호나 이에 근거한 부산직할시장과 형제복지원 사이의 위탁계약 및 이에 따른 부산직할지사의 지도 또는 지시 가운데 피보호자의 도주 방지를 위한 경비, 경계를 철저히 하도록 한 부분은 적어도 피보호자의 자유로운 의사에 반하는 범위 내에서는 위 법 규정들에 저촉되어 그 효력을 갖지 못하는 것으로 볼 여지가 있고… 중략.. 그것이 훈령이나 보호기관인 부산직할지사의 지시에 따른 것이라 하더라도 수용인들의 의사에 반하는 한 위법이 아닌가 하는 의문을 떨칠 수 없다.

그러나 이 사건에 있어서 두 차례에 걸친 대법원의 환송판결은 … 중략…(수용인) 사회적상당성이 인정되는 행위라고 못 볼 바 아니어서 형법 제20조에 의하여 그 위법성이 조각된다고 판시하고 있으므로 하급심인 당심으로서서는 대법원 환송판결의 사실상 및 법률상 판단에 기속되지 않을 수 없어 이에 따르기로 하여 피고인들에 대한 공소사실 중 특수 감금의 점은 위 환송판결의 취지대로 그 위법성이 조각된다고 보기로 하고….

마지막 파기환송심 대구고등법원 판사의 고민이 묻어나고 있다. 즉 여전히 감금행위는 유죄임을 떨칠 수 없다, 그러나 대법원이 두 번이나 파기환송을 했고 기속될 수밖에 없어 ‘이에 따르기로 하고’, 무죄로 ‘보기로’ 하였다는 것이다. 즉 여전히 유죄이지만 어쩔 수 없이 ‘무죄로 보기로’하였다는 고백인 것이다.

라. 소결

결국 김용원 검사는 박인근에 대한 수사 및 공소축소가 되었음에도 울산지원 1심에서 박인근에 대해 15년 구형을 했고, 울산지원은 징역 10년, 벌금 681백만원을 선고했다. 그러나 대법원을 오가면서 결국 벌금 없이 2년 6월로, 특수감금죄에 대해서는 무죄로 최종 확정되었다.

당시 박종철 고문치사 사건으로 위기에 처한 전두환 정권이 형제복지원 사건을 왜곡, 은폐 축소한 것이다. 결국 당시 훈령에 의하더라도 ‘부랑인’으로서 입소대상자에 해당하는지, 본인의 의사에 반하여 체포 구금되어 있는지, 이미 상당한 언론보도를 통해 인권침해의 의혹이 밝혀졌음에도 형제복지원 내에서의 인권침해에 대해서 법원과 검찰 또한 애써 외면한 것이다.

5. 형제복지원 피해사건의 진상규명 등을 위한 특별법 제정의 필요성

가. 입법방향의 기초

형제복지원 사건은 여야, 좌우, 진보-보수의 문제도 아닌 보편적인 인간의 존엄성, 인권문제이다. 또한 과거 한때의 문제가 아니라 현재 피해자들의 고통속에서, 혹은 형제복지원지원재단의 건승 속에서 여전히 계속되고 있는 해결해야할 과제이다.

앞서 언급한 바와 같이, 형제복지원 피해사건의 강제격리(체포), 강제수용 등에 대해서는 최소한 국가의 ‘고의’에 의한 불법행위 책임을, 인권침해에 대해서는 관리감독상의 (중)과실 책임을 면할 수 없다고 본다.

나. 특별법이 담아야할 내용⁴⁷

통상 과거청산의 방법에 대해 역사가 볼프손(Wolffsohn)은 4W(Wissen[앎], 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.⁴⁸

그런 면에서, 최소한 1975.7.5.부터 1987.1.7.까지 사단법인 형제복지원에 격리 수용되어 폭행, 협박, 감금, 강제노역, 성폭력 등을 당하거나 이러한 방법으로 인해 사망, 행방불명, 상이 등에 이른 ‘피해자들에 대한 진상규명과 명예회복, 그리고 피해자 보상 및 생활지원, 의료지원 등의 내용이 담길 필요가 있다. 더불어 형제복지원을 통해 해외로 입양되었던 영, 유아들에 대한 진상 규명도 포함되어야 할 것이다.

6. 결론

형제복지원 피해사건은 지나간 과거가 아니다. 형제복지원 피해 생존자들은 2017. 9. 6.부터 9. 27.까지 22일 동안 500km가 넘는 길을 걸어 청와대까지 행진을 하면서 형제복지원 진상규명을 위한 특별법 제정을 요구하였다.⁴⁹ 11월 7일부터 국회 앞 차가운 길바닥에서 노숙농성을 하면서 특별법 제정을 요구하고 있다.⁵⁰ 형제복지원 피해사건은 현재 진행형이다.

47 진선미 의원 등이 발의한 특별법 내용 참조

48 김민철 [한국과거청산의 성과와 과제], 9면 일부 요약 참조. 다만 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. 반면 이재승 교수는 [국가범죄]에서 과거청산의 5대원칙인 ① 진실규명, ② 책임자 처벌, ③ 피해 배상, ④ 제도개혁, ⑤ 문화적 구축 등을 제기하기도 하였다.

49 비마이너 2017. 10. 2.자 기사, '세상과의 불화를 끝내기 위해 걸은 500km...이제 꽃길만 걸어요'

50 미디어오늘 11. 9.자 기사, "변한게 없으나..." 형제복지원 피해자 다시 국회 앞 농성

아직도 많은 형제복지원 수용자들은 사망으로 인해, 또는 여전히 남아 있는 복지원의 악몽으로 인해, 또는 아직도 벗어나지 못한 가난과 무지로 인하여 스스로 자기 표현조차 하지 못하고 있다. 그들에게는 비록 형제복지원에서 벗어났지만 현실의 삶은 여전히 형제복지원인 것이다.

VI. 일본군 위안부 문제 관련 쟁점⁵¹

1. 일본군'위안부' 문제와 탄핵 그리고, 문재인 정부

가. 한국 사회는 지난 해 10월 '박근혜-최순실 국정농단'이 드러나면서 주말마다 박근혜 정권의 퇴진을 요구하는 시민들이 촛불을 들고 광장에 나왔고, 탄핵을 통해 국민주권주의와 법치주의, 민주주의를 회복하는 과정을 겪었다. 전국 각계 1,500여 시민사회단체가 2016. 11. 9. 박근혜 정권 퇴진과 헌정질서 및 민주주의 회복을 위하여 뜻을 모은 비상회의체 '박근혜정권 퇴진 비상국민행동'⁵²(이하 '퇴진행동')을 발족하고 박근혜 정부의 퇴진을 이끌어 낸 촛불집회를 주최하였는데, 퇴진행동은 발족 기자회견에서 청산해야 할 적폐 중 하나로 '사드배치와 위안부 야합, 그리고 한일군사보호협정'을 들었다.⁵³ 국민들은 일본의 강점과 반인륜적 전쟁범죄에 면죄부를 주는 2015년 일본군 '위안부' 문제에 대한 한일외교장관 합의(이하 '2015한일합의'라고 함)를 미·일의 강요와 박근혜 정부의 굴종의 산물로 보고, 2015한일합의 전부 무효화와 재협상, 그리고 반인도적 합의에 앞장선 윤병세 외교장관의 사퇴를 요구하였다. 그런데 한국정부는 사상 초유의 국정 농단 사태로 국정이 혼란한 틈을 타서, 반대여론에도 불구하고 일본과 군사정보보호협정(SGOMIA)에 가서명을 강

51 이상희 변호사(민변 과거사청산위원회)

52 2017. 5. 24. 해산선언을 하였다.

53 퇴진행동은 발족 기자회견에서 ▲세월호 참사 진상규명, ▲백남기 농민에 가해진 국가폭력의 책임자 처벌, ▲노동개악-공공부문 성과퇴출제 저지, ▲사드배치 저지, ▲위안부야합-한일군사정보협정 분쇄, ▲대화과 협력에 기반한 남북관계 정착, ▲역사교과서 국정화 저지, ▲지진지역 원전가동 중단, ▲가습기살균제 사태 해결, ▲농업살리기 기조로의 전환, ▲노점만 압과 여성-소수자에 대한 차별 중지 등을 실현 과제로 제시하였다.

행하여 국민적 분노를 초래하였다.

나. 헌법재판소는 2017. 3. 10. 박근혜 대통령을 파면하는 탄핵결정을 선고했고, 대선이 2017. 5. 9.로 앞당겨졌다. 대선 과정에서 박근혜 정권의 적폐 청산이 대선 후보들의 주요 공약이었는데, 2015한일합의도 박근혜 정권의 적폐 중 하나였다. 주요 대선후보들⁵⁴은 ① 2015한일합의를 무효화하고 재협상을 진행하며, ② 일본정부가 법적 책임을 인정하고 공식사과를 할 수 있도록 국제기구에 협력을 요청하는 노력을 다할 것이고, ③ 재단법인 화해·치유재단(이하 ‘화해치유재단’)을 취소하고 10억엔을 일본 정부에 반환하며, 화해치유재단 설립과정에 대한 진상조사를 진행하고, ④ 2015한일합의 과정 전반에 걸쳐 진상을 파악하고 절차적 정당성, 위법성 등을 검토하겠다고 공약을 발표했다.

다. 문재인 대통령의 대선 공약집에 “재협상” 문구가 빠지고 “위안부 문제는 피해자와 국민들이 동의할 수 있는 해결방안을 도출(한다)”는 원론적인 내용을 담았다. 그러나, 문재인 대통령은 취임 직후 아베 신조 일본 총리와 전화 면담에서 ‘우리 국민 대다수가 정서적으로 위안부 협의를 수용하지 못하는 게 현실’이라는 입장을 밝혀 간접적으로 2015년 한일합의의 문제를 제기하였고, 8.15 광복절 경축식에서는 일본군 위안부 문제와 강제징용 등 과거사 문제와 관련하여 “인류의 보편적 가치와 국민적 합의에 기한 피해자의 명예회복과 보상, 진실규명과 재발방지 약속이라는 국제사회의 원칙이 있다. 정부는 이 원칙을 반드시 지킬 것”이라고 발표함으로써 피해자 명예회복과 진실규명 원칙에 대한 의지를 표명하였다.

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획으로 2018년 일본군 ‘위안부’ 피해자 기림일 지정 및 2019년 일본군 ‘위안부’ 피해자 연구소 설치·운영, 그리고 2020년 피해자 역사관 건립을 통해 조사·연구사업 체계화를 발표했다. 그리고 2015년 한일합의의 문제를 점검하기 위하여, 여성가족부는 화해치유재단 점검반을 출범하였고, 외교부는 ‘한·일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스’를 출범했다.

54 정의기억재단이 더불어민주당의 문재인, 자유한국당의 홍준표, 국민의당의 안철수, 바른정당의 유승민, 정의당의 심상정에 게 공개 질의한 답변 내용을 정리한 것이다.

그러나 아직 문재인 정부가 일본군 '위안부' 문제를 어떻게 풀어갈지 구체적인 방안이 나오지 않았다. 12월 말에 발표될 외교부 검토 결과를 기다려야겠으나, 2015년 한일합의의 핵심 주역인 국가정보원 내의 TF에 대해 조사도 하지 않고 외교부 직원만을 대상으로 한 조사로는 협상의 진상을 제대로 밝혀낼 수 없을 것이란 지적이 나온다. 여성가족부는 2017년 8월까지 화해치유재단에 대해 점검하고 재단의 운영 방향을 발표하겠다고 하였으나 아직까지 결과를 발표하지 않고 있다.

라. 한편, 일본 정부는 탄핵소추안이 가결될 때부터 일본군 '위안부' 문제에 대해 재협상의 가능성이 없다고 선을 그었다. 문재인 대통령이 취임한 날에도 스가 요시히데 관방장관을 통해 2015년 한일합의의 착실한 이행을 촉구했다. 일본 정부는 문재인 정부의 출범으로 기존의 정책이 변경될 것을 우려하고 미국, 유엔 등에 대한 전방위 외교를 동원하여 2015년 한일합의를 통해 일본군 '위안부' 문제가 해결되었다는 입장을 강변하고 있다.

2. 2015년 한일합의와 적폐 문제

가. 2015년 한일합의 문제점과 적폐

1) 2015년 한일합의 직후부터 절차상의 문제가 제기되었는데, 결국 2017년 국정감사 과정에서 '일본군 위안부' 협상이 외교부를 배제한 채 이병기 전 국정원장이 주도하는 국정원 내의 TF에 의해 이루어졌다는 것이 확인되었다. 박병석 더불어민주당 의원에 따르면, 이병기 전 비서실장이 국정원장 재직 중이던 2015년 1월 야치 국장과 처음 한-일 위안부 합의를 위한 협상을 시작했고, 이후 청와대 비서실장으로 자리를 옮긴 뒤에도 회담을 계속해 총 8차례 야치 국장과 비밀 회담을 했다는 것이다. 그리고 마지막 비밀 회담인 2015년 12월 22~23일 열린 8차 협상에서 이 전 실장과 야치 국장이 메모랜덤(합의문)에 서명했으나, 윤병세 전 외교부장관과 기시다 후미오 당시 일본 외무상이 같은 달 28일 발표한 공동기자회견문에는 서명이 빠져 있다고 했다. 이와 같이 2015년 한일합의는 피해자들의 의사가 철저히 무시된 채 국정

원에서 정치적 야합으로 추진하여 체결되었다.

2) 박근혜 정부는 여기에 그치지 않고, 2015년 한일합의의 문제를 제기하고 정의로운 해결을 요구하는 시민사회단체의 노력까지 조직적으로 방해하였다.

2015년 한일합의 직후, 일본군 ‘위안부’ 지원 활동을 해오던 정대협(사단법인 한국정신대문제대책협의회) 사무실 앞에는 엄마부대봉사단과 어버이연합을 비롯한 보수우익 단체들이 들이닥쳐 집회를 했고, 정대협의 진실을 알린다는 미명 아래 거짓과 음해로 채워진 선전물을 서울역 앞과 광화문 사거리에서 배포하는 일이 벌어졌다. 그런데 이재정 의원실이 공개한 청와대의 ‘비서실장 지시사항 이행 및 대책(안)’에 따르면, “대다수 국민이 위안부 문제 뒤에 있는 정대협 등 비판세력들의 실체를 잘 모르는데, 국민들이 그 실체를 낱알이 알 수 있도록 하는 방안을 강구할 것”, “한일위안부합의에 대해 헌법소원(3.27)을 제기했는데 일부 할머니들이 본인의 헌법소원 서명 사실을 잘 모르고 있다고 하는 만큼, 그 진위여부를 확인하고 사실관계를 적극 알릴 것(외교안부수석, 고용복지수석)”이라고 기록되어 있고, 1월 24일에 작성된 ‘비서실장 지시사항’ 문건에도 “정대협 등이 ‘위안부 합의 무효’를 주장하는 대규모 집회(1.30 예정)를 추진한다는데, 일단 로우키(Low-Key) 기조를 유지하면서 위안부 할머니 대상 설득노력을 지속하는 한편, 참여단체의 실체가 언론에 자연스럽게 노출될 수 있는 방안도 검토할 것”이라고 되어 있다.

청와대는 2015년 한일합의 반대 단체들의 활동을 적극 방해하기 위하여 정치공작까지 서슴지 않았던 것이다.

나. 2015년 한일합의의 한계

외교부와 여성가족부는 탄핵정국 이후에도 2015년 한일합의의 한계 속에서 일본군 ‘위안부’ 문제를 해결하기 위한 노력에 소극적이었다.

1) 일본 정부는 2017년 새해 벽두부터 2015년 한일합의의 이행을 주장하면서, 부산 일본 영사관 앞에 세워진 소녀상 문제를 제기하며 초강경 보복조치를 발표했다. 아베 신조 총리는 2015년 한일합의에 따라 10억엔을 냈으니 소녀상과 관련하여 한

국 정부가 제대로 성의를 보여야 한다고 주장했다. 사건은 2016년 12월 28일로 거슬러 올라간다. 부산 시민들은 2015년 한일합의에 반발하며 일본 영사관 앞에 소녀상을 설치하였으나, 부산 동구청이 소녀상을 철거했고 그 과정에서 철거에 항의하는 시민들이 경찰에 체포되었다. 그러나 시민들의 거센 항의에 2016년 12월 31일 소녀상 제막식을 하게 되었다. 그러자 일본 정부는 소녀상 설치가 위안부 문제를 '최종적이고 불가역적으로 해결'한 2015년 12월 28일 합의에 위반한 것이라면서, 일본 대사와 부산 총영사의 소환, 한-일 통화스와프 협의 중단, 한-일 고위급 경제협의 연기와 부산총영사관 직원의 부산시 관련 행사 참가 중지라는 초강경 보복 조치를 발표했다. 아베 신조 일본 총리는 2017년 1월 8일 한일 합의에 따라 10억 엔의 돈을 냈다고 강조하며 소녀상 관련해 "한국 측이 제대로 성의를 보여야 한다"고 요구했다.

그런데, 이러한 일본 정부의 대응에 대하여, 윤병세 외교부 장관은 국회 외교통일위원회 현안보고에서 "외교공과 보호와 관련된 국제예양 및 관행을 고려하는 방향으로 노력을 하겠다"고 하는 등 일본 측 요구대로 소녀상을 이전 또는 철거할 필요가 있다는 취지의 발언을 하였고, 이준규 주일 대사는 주일 한국 대사관에서 열린 신년 모임에서 제일 동포들에게 소녀상 철거 발언을 중용했다고 볼 만한 이야기를 한 것으로 전해져 문제가 되었다. 또한 외교부는 부산시의 '부산시 일본군 위안부 피해자 지원 및 기념사업에 관한 지원 조례안'의 제정에도 개입하여, 소녀상과 관련된 항목은 제외되어야 한다는 입장을 전달하였다. 한·일 외교 문제를 풀기 위하여 일본정부를 설득하는 것이 아니라, 오히려 국민을 향해 소녀상의 이전이나 철거를 설득하려고 했다. 주한 일본대사 등이 2017년 4월 4일 복귀하여 일단락되었으나, 그 과정에서 한국 외교부는 2015년 한일합의에 간혀 역사를 기억하려는 국민들의 최소한의 상징물도 제대로 보호하지 못하는 모습을 보였다.

2) 여성가족부는 2014년 위안부 문제의 진실과 실태를 국제사회에 바로 알리기 위해 2015년 말까지 백서를 발간하고 영어, 중국어, 일본어 등 다양한 외국어로 번역하여 국제사회에 보급한다는 계획을 갖고 사업을 추진했다. 그러나, 백서 발간 계획을 사실상 철회하고 2017년 5월 4일 민간 연구용역 보고서로 대체했다. 민간 보고서에 대해서도, 연구의 한 축을 맡았던 집필진이 보고서에 실린 2015년 한일합의에 대한 평가에 동의할 수 없다며 인쇄중단을 요구했고 머리말에 연구진 내 합의에 대

한 이견이 있었다는 경위를 반영해 달라고 요구하는 일까지 생겼다.

또한 여성가족부는 2015년 한일합의에 반대하거나 반대성명을 발표한 민간단체의 지원을 중단하였다.

3) 박근혜 정부가 추진한 국정교과서에도 일본군 ‘위안부’ 문제와 관련한 기술이 의도적으로 삭제, 축소되었다. 더불어민주당의 「역사교과서 국정화 저지특별위원회」(국정화저지특위)가 국사편찬위원회에서 받은 ‘원고본 외부 검토보고서’에 따르면, ‘일본군 트럭에 실려 이동 중인 일본군 위안부들’ 사진에 대해서는 “끌러가기 직전 사진을 실은 의미를 이해하기 어려움. 감정에 호소하는 기술”이란 평이 기록되었고, “연령이 범위가 반인도적이라는 사실을 보여주지는 못함. 위안부 실태가 명확하지 않은 상황에서 논란을 초래할 소지가 있음”이라며 “여러 나라 여성들이 피해를 당했다”로 기술하도록 권고했다. 국정교과서 최종검토본에는 위안부 피해자의 참상을 적나라하게 보여주는 사진이 삭제되었고, “강제동원된 일본군 위안부”라는 사진 설명은 ‘연합군에 발견된 한국인 일본군 위안부’라고 표현이 완화되었다.

4) 화해·치유재단은 문재인 정부가 출범한 이후에도 계속 활동하였다. 그러나 화해치유재단은 ‘위안부’ 피해자들에게 무리하게 합의서를 받아내고 피해자도 모르게 가족명의의 통장으로 일본정부의 출연금을 입금하여 갈등을 조장한다는 비판을 받고 있다. 경남 통영에 사시는 할머니의 경우, 화해치유 재단이 할머니 몰래 조카와 합의하고 조카 명의 통장에 1억원을 입금한 것이 밝혀졌다. 그리고 2017년 2월에는 김태현 화해치유재단 이사장이 일본군 ‘위안부’ 피해자에게 일본 정부의 돈을 받으라고 강요한 정황을 보여주는 녹취록이 공개되면서 사회적 공분을 일으키기도 했다. 또한 화해치유재단은 뇌경색으로 인지능력과 의사소통능력이 없는 피해자에게 찾아가, ‘일본에서 잘못했다며 돈을 보내왔는데 받으실래요?’, ‘돈을 받으시려면 고개를 움직이거나 눈을 깜박이거나 손을 움직여 달라’는 등 납득하기 어려운 방식으로 피해자와 가족들을 만나고 있다. 재단 활동 과정에서도 심각한 인권침해가 벌어지고 있다는 것을 알 수 있다.

여성가족부에 따르면, 일본 정부 출연금 10억엔(약 108억3000만원) 중 약 42억원을 피해자 지원금으로 사용했다. 생존 피해자 36명이 지원금을 신청하여 이 중 34명

에게 1억원씩 지급됐고, 사망한 피해자 199명(2015년 한일합의 기준) 중에서 65명의 피해자 유족이 지원금을 신청하여 48명이 약 2000만원씩 지급받았다. 한편, 재단은 2017년 9월까지 사업추진 운영비로 3억3200만원을 거출금에서 지출했다.

다. 일본 정부의 계속되는 부인

일본 정부는 2015년 한일합의 이후에도 일본군 ‘위안부’ 문제를 계속 부인하고 있다.

스가 요시히데(菅義偉)관방장관은 2017년 2월 7일 정례 브리핑에서 일본군이 여성 20만 명을 성 노예로 삼았다는 보도와 관련한 정부 입장을 질문 받자 "이제까지 정부가 발견했던 자료 중에는 군이나 관헌에 의한 이른바 강제연행을 직접 보여주는 듯한 기술은 발견되지 않았다"고 말했고, 미국 애틀랜타 주재 일본 총영사 시노즈카 다카시는 2017년 6월 언론과의 인터뷰에서 "일본군은 한국 여성들을 성노예로 삼은 적이 없고, 전쟁터에 왔던 여성들은 강제로 끌려온 게 아니라 돈을 받은 매춘부"라고 서슴없이 발언했다.

국립공문서관이 2017년 4월 일본군 부대가 위안소 운영과 위안부 강제 연행과 관련돼 있음을 나타내는 공문서 19건, 182점을 내각관방에 제출했는데, 이 공문서 19건은 태평양전쟁 뒤 열린 도쿄재판, B·C급 전범재판 기록의 일부로 일본 법무성이 수집한 자료다. 식민지배했던 네덜란드가 진행한 전범재판인 '바타비아(자카르타의 옛 명칭) 재판 25호 사건' 기록에서 일본군이 인도네시아에서 여성들을 위안부로 삼기 위해 발리로 끌고 갔다는 증언이 나오고, 인도네시아가 진행한 '폰차낙 재판 13호 사건'의 판결문에는 "다수의 부녀가 난폭한 수단으로 위협당했고 강요당했다"고 적혀 있다. 그러나 일본 정부는 이들 자료가 일본군이나 관헌이 직접 위안부를 강제 연행했다는 증거가 아니라고 주장한다.

3. 유엔 인권기구에서의 일본군 ‘위안부’ 문제

가. 유엔고문방지위원회(Committee against Torture)는 한국보고서를 심의한 뒤

2017년 5월 한국 정부에게 2015년 한일합의와 관련하여, ‘아직 38명의 제2차 세계대전 성노예 피해자가 생존해 있고, 해당 합의문이 고문방지협약 제14조의 이행에 관한 일반 논평 3호(2012)의 범위와 내용에 부합하지 못한다는 점과 보상 및 완전한 재활, 진실 추구의 권리와 재발 방지의 수단을 포함한 배상 및 구제의 제공을 담지 못했다는 점을 우려한다’고 하면서, ‘2015년 한일합의를 개정하여 제2차 세계대전 성노예 피해자들이 고문방지협약 제14조의 내용에 상응하는 보상과 재활, 진실 추구의 권리, 회복 및 재발 방지 등의 구제조치를 제공받을 수 있어야 한다’고 권고하였다. 고문방지위원회는 2015년 한일합의 문제점을 명확하게 지적하고, 사실상 재협상을 권고하였다. 그런데 일본은 2017년 5월 22일 “성노예는 사실에 반하고 부적절하며, 반기문 전 유엔 사무총장도 높게 평가했고, 생존 한국인 위안부 70%가 현금을 지급받았다”고 반론문을 제출하였다.

나. 유엔고문방지위원회의 권고가 있는 지 며칠 후, 일본 언론이 구테흐스 유엔 사무총장이 G7 정상회담에서 아베 신조 총리를 만나 한일 위안부 합의를 지지했다고 보도했다. 이에 대하여 유엔 대변인은 “구체적인 합의 내용이 아니라 위안부 해법의 본질과 내용을 규정하는 것은 양국에 달려 있다는 원칙에 동의한다는 것”이라고 반론을 제기하면서 해프닝은 끝났지만, 일본 정부가 일본군 ‘위안부’ 문제를 해결하기 위하여 얼마나 외교적 수단을 활용하고 있는지를 알 수 있는 사건이었다.

일본 정부의 외교적 노력은 일본군 ‘위안부’ 기록의 유네스코 등재까지 막아냈다. 일본은 분담금 보류라는 협박 수단까지 동원하였다.

다. 2017년 11월 유엔 인권이사회에서 진행된 ‘국가별 인권상황 정기검토’에서도 일본 정부의 막말은 계속되었다. 일본 정부 대표인 오카무라 대사가 “지난 90년대 초 정부차원에서 일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 전면적인 진상조사를 진행한 결과 일본군과 정부에 의한 강제동원은 그 어디에도 없었으며 20만 명이라는 피해자도 확인되지 않는다”, “성노예라는 표현은 사실에 부합하지 않는 만큼 적절하지 않으며, 지난 2015년 한일합의로 최종적, 불가역적으로 해결됐다”는 취지로 주장했다. 그러나 인권이사회는 일본군 ‘위안부’ 문제와 관련하여 ① 위안부 문제에 대해 진심으로 사죄하고 피해자에게 보상하라, ② 이른바 위안부 문제 등 역사의 진실을 미래 세대

가 배울 것을 보장하도록 노력하라, ③ 성노예를 포함한 과거의 인류에 대한 범죄의 법적 국가 책임을 인정하고 성실하게 대처하라고 권고하였다.

4. 정의로운 문제 해결을 위한 지원단체 및 시민사회의 운동과 관련 소송

가. 일본군 ‘위안부’ 피해자와 시민사회단체는 문재인 정부에게 2015년 한일합의 과정에 대한 진상 조사와 책임자에 대한 문책, 2015한일합의 과정을 알 수 있는 문서 공개, 그리고 일본 정부에게 진실규명과 법적 책임을 당당하게 주장할 것을 요구하고 있다.

아직까지 문재인 정부는 일본군 ‘위안부’ 문제를 어떻게 풀어갈지 구체적인 방안도 제시하지 못하고 있는데, 올해도 이기정, 김군자, 이순덕, 하상순, 박차순 할머니, 그리고 익명의 할머니 두 분을 포함하여 모두 7분이 돌아가셨다. 현재 진행하고 있는 소송에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

나. 피해자들은 한국정부를 상대로 2015년 한일합의의 위헌 확인을 구하는 헌법 소원과 손해배상청구 소송을 제기하여 진행하고 있으며, 지난 해 12월 28일 일본국을 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였다. 한편, 2015년 한일합의의 내용을 확인하기 위하여 한일합의 관련 외교부 문서와 한일정상 전화회담 녹취록에 대하여 정보공개거부처분 취소소송을 진행하고 있다.

1) 서울행정법원은 2017년 1월 7일 “2014년 4월 한일국장 협의 개시 이후 2015년 한일외교장관 공동발표문안을 도출하기 위하여 진행한 협상에서 ‘강제연행’ 존부와 사실인정 문제에 대해 협의한 협상 관련 문서”의 정보비공개결정 취소소송에서 정보를 공개하라고 원고 승소 판결을 하였다(서울행정법원 2017. 1. 7. 선고 2016구합 55698 판결). 법원 판결의 주된 요지는 아래와 같다.

① 일본군 '위안부' 피해자 문제는 피해자 개인들로서는 결코 지워지지 않을 인간의 존엄성 침해, 신체 자유의 박탈이라는 문제였고, 대한민국 국민으로서의 국민의 일원인 일본군 '위안부' 피해자를 지켜주지 못하고 제대로 살피지 못한 데에 대한 채무의식 내지 책임감을 가지고 있는 문제로 역사적·사회적으로 매우 중대한 사안이다. 따라서, 2015한일합의로 일본군위안부 피해자 문제가 최종적·불가역적으로 해결되는 것이라면 피해자뿐만 아니라 대한민국 국민도 일본 정부가 어떠한 이유로 사죄와 지원을 하였는지 알아야 할 필요성이 크다.

② 외교부는 일본 정부와의 외교적 신뢰관계 유지를 위해 비공개 되어야 한다고 주장하지만, 한국은 합의와 관련된 내용을 비공개하고 있는 반면 일본 아베 신조 총리는 공개석상에서 합의 중 강제연행과 관련된 발언을 하여 이를 스스로 공개하고, 한일정부가 합의 과정 중 일본정부가 2014. 6. 20. 고노 담화 검증 결과 발표를 하면서 한·일 외교당국간의 과거 협의 내용을 날짜별로 자세히 소개하며 그 내용까지 상세히 적시하여 외교관행 및 국제예양을 저버린 전력이 있는 점, 그 유례를 찾아보기 힘든 일본의 반인도적 행위에 대한 평가 및 배상을 다루고 있으므로, 비공개로 보호되는 국가의 이익이 국민의 알 권리보다 크다고 보이지 않는다.

위 판결에 대하여 정부가 항소를 제기하였는데, 일본군 '위안부' 피해자와 지원단체는 한국 정부에 항소의 취하와 신속한 문서 공개, 그리고 2015한일합의 전반에 대한 진상조사를 요구하고 있다.

2) 한편, 한국 정부를 상대로 하는 손해배상청구 소송에서 주된 쟁점은, 한국 정부가 2015한일합의를 통해 2011년 헌법재판소가 인정한 작위의무를 이행하였는지 여부이다. 헌법재판소는, 일본국에 의해 자행된 조직적이고 지속적인 불법행위에 의하여 인간의 존엄과 가치를 심각하게 훼손당한 자국민들이 배상청구권을 실현하도록 협력하고 보호하여야 할 헌법적 요청이 있으므로 '대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정' 제3조에 따라 분쟁해결의 절차로 나아갈 작위의무가 있다고 판단하였다(헌법재판소 2011. 8. 30.자 2006헌

마788 결정). 이에, ① 2015한일합의의 효력이 무엇인지, ② 2015한일합의로 피해자들의 손해배상청구권은 소멸하는지, ③ 피해자들의 손해배상청구권이 소멸하지 않았다면 한국정부는 손해배상청구권의 실현을 위하여 무엇을 할 것인지, ④ 일본이 지급한 10억엔의 성격이 무엇인지 등이 소송에서 쟁점이 되고 있다. 한국정부는 위 소송에서, 2015한일합의는 법적 효력이 없으며, 2015한일합의와 무관하게 피해자의 손해배상청구권은 계속 있다고 공식적으로 인정했다. 지금까지 한국정부는 일본이 거출한 10억엔의 성격에 대해 ‘배상금’ 또는 ‘배상금적 치유금’이라는 표현을 썼는데, 피해자의 손해배상청구권이 해결되지 않았다고 인정한 이상, 더 이상 10억엔을 ‘배상금’ 또는 배상금의 성격이 있는 것으로 주장할 수 없게 됐다. 그러나 피해자들의 손해배상청구권 실현을 위하여 구체적으로 무엇을 할지에 대해서는 아직까지 답변하지 않고 있다.

3) 일본국을 상대로 한 손해배상청구 소송에서는, 일본 외무성이 헤이그송달협약 제13조 제1항 에 근거하여 주권침해를 이유로 송달 요청을 거부하고 소장을 반송하여 소송절차를 진행하지 못하고 있다. 일본 정부에 의한 인권침해가 계속되고 있다.

5. 결론

2017년 일본군 ‘위안부’ 문제의 역사를 간단히 살펴보았다.

일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 2015년 한일합의는 박근혜 정권이 저지른 대표적인 적폐의 하나로 문재인 정부가 시급하게 해결해야 할 문제이다. 문제 해결의 출발점은 인권과 정의에서 시작되어야 한다. 이는 촛불의 힘으로 탄생한 문재인 정부의 출발점이기도 하다. 그 원칙 위에 새로운 역사를 만들어가기를 기대해 본다.

Ⅶ. 마치며

국가폭력이 없는 사회를 만들기 위한 전제 조건은 과거 국가폭력의 완전한 청산이다!

과거사 청산의 관점에서 바라본 2017년은 그 어느 때 보다 과거사 청산의 기대가 컸던 것이 사실이다. 박근혜 정권에 대한 국민적 심판이 단행되고, 적폐청산을 기치로 내세운 문재인 정부의 출범, 그리고 새로운 정부에서 발표된 국정 100대 과제에는 ‘국민의 눈높이에 맞는 과거사 문제해결’이 세 번째 과제로 제시되었다. 대통령이 5.18 광주민주화운동을 헌법에 넣겠다고 하였다. 2018년 제주4·3사건 70주년 기념행사를 적극 지원하겠다는 이야기도 있다. 하지만, 정작 포괄적 과거사 청산을 위한 실질적인 작업은 아직도 그 행방이 묘연하다. 진실화해를 위한 과거사정리기본법을 개정해서 제2기 진실화해를 위한 과거사정리위원회를 출범시켜 하루라도 빨리 포괄적 과거사 청산작업에 들어가야 함에도 불구하고, 이제 겨우 관련 상임위 법안 심사소위 회의 몇 번에 그치고 있다. 정부와 국회는 포괄적 과거사 청산을 위한 작업에 더욱 박차를 가하여야 한다.

2018년은 제주4·3사건 발발한지 70주년이 되는 해이다. 이에 발맞추어 제주유족회와 더불어 범국민위원회가 발족하여 그 행사를 준비하고 있다. 그동안 제주4·3은 금기시되었고, 일반인에게 잘 알려지지도 않았다. 해방 후 미군정기, 대한민국정부수립과 한국전쟁을 아우르는 기간 동안 제주는 어찌면 학살의 섬이었다. 일본군상사 출신의 30세의 ‘송요찬’ 소령은 포고문(그가 그런 포고령을 내릴 권한이 있었는지도 의문이다)을 내려 산간마을 주민들을 무참히 살육하였다. 주민들의 죽음과 상처는 어떤 이름으로 불러 져야 하는가. 대한민국은 단지 위령묘역 하나 짓는 것으로 그 책임을 다한 것인가. 이제라도 그 진상을 다시 밝히고 희생자들을 피해와 명예회복을 위한 법안이 마련되기를 기대해 본다.

긴급조치 문제는 정권이 법령을 통해 제도로서 자국민들의 양심의 자유, 사상의 자유, 신체의 자유, 표현의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유 등을 침해한 사

건이다. 이러한 침해를 제도적으로 뒷받침함으로써 지속적으로 시민들을 억압하겠다는 것으로 그 질이 좋지 아니하다. 그리고 이러한 부정의한 정권의 충실한 하수인 역할을 당시 검찰과 법원은 기꺼이 수행하였다. 화무십일홍인가. 세상이 바뀌니 검찰은 2017.10. 긴급조치 일부 피해자에 대한 직권재심을 청구한다고 하였다(대개는 피해자 본인들이 이미 재심청구하여 무죄판결을 받았다). 그나마 혼치 않은 일이라 세간의 화제가 되긴 하였다. 그러나 그 뿐이다. 아직 긴급조치 피해자들을 일괄구제하기 위한 적극적인 행보가 감지되지 않고 있다. 아쉬운 대목이다.

형제복지원 문제 역시 오래된 문제이다. 이 문제는 1975.12.15. 내무부 훈령 제 410호로 발령된 ‘부랑인의 신고·단속·수용·보호와 귀향 및 사후 관리에 관한 업무처리지침’에서 시작한다. 이 훈령은 부랑인 단속규정이다. 그런데 단속된 자들 대부분이 부랑이 아니었다. 그럼에도 불구하고 이들은 ‘형제복지원’에 강제 수용되어, 강제 노동에 내몰렸으며, 폭행당하고 심지어 목숨을 잃었다. 이곳에서 살아남은 자들은 아직도 트라우마에 시달리면서 형제복지원의 진실을 밝혀 달라고 힘든 풍찬노숙하면서 특별법 제정을 요구하고 있다. 이 문제는 여전히 현재 진행형이다.

일본군 위안부 문제는 아직도 풀리지 않은 숙제이다. 피해 할머니들은 고통으로 하나 둘 세상을 떠나고 있다. 이제 살아남은 분은 30여명 남짓이다. 지난 2015.12.28. 박근혜 정부는 어떤 연유에서인지 이 문제가 불가역적, 최종적으로 해결되었다고 외교장관 합의문을 발표하였다. 국민들은 분노하였다. ‘피해자, 여성, 인권’의 문제를 단순히 ‘정부간 협상’의 문제로 전환시킨 것이다. 우리는 이러한 협상을 받아들일 수 없고, 반드시 저지하여야 한다. 인류보편의 문제, 인권의 문제를 진상규명과 진실한 사과도 없이 단순히 ‘외국정부가 출연하는 돈’의 문제로 치환할 수 없는 것이다. 인류 보편의 가치와 인권의 문제로서 이 문제가 해결되어야 한다. 이러한 정의로운 문제 해결을 위한 노력이 계속되고 있고, 이를 위한 소송도 진행 중이다.

‘진실을 은폐하고, 국가폭력의 청산을 막는 것은 그 자체로 국가폭력이다!’라고 일갈하였던 선배님께서, 이번에도 가슴에 울림 있는 사자후(獅子吼)를 토하였다. 과거

사 청산의 문제가 단순히 불편한 과거의 일을 뒤집는 것에 그치는 것이 아니라, 동일한 잘못을 되풀이 하지 않음으로써 오늘날 우리와 우리의 후손의 안전을 담보하는 최소한의 작업이 될 것임을 믿어 의심치 않는다. 과거사 청산 작업이 계속되어야 하는 것은 그곳의 중심에 '사람'이 있기 때문이다.

국가폭력이 없는 사회를 만들기 위한 전제 조건은 과거 국가폭력의 완전한 청산이다!

2017년 교육·청소년 분야 보고

집필

들어가며: 이정환 변호사(민변 교육·청소년위원회)

학생 및 청소년인권 일반: 박종훈 변호사(민변 교육·청소년위원회)

교사 및 교원노조의 인권 : 이종희 변호사(민변 교육·청소년위원회)

사립학교 상지대의 경우: 손영실 변호사(민변 교육·청소년위원회)

서울대의 경우: 임준형 변호사(민변 교육·청소년위원회)

교육정책 자사고 및 특목고: 탁경국 변호사 (민변 교육·청소년위원회)

교육정책 대입 수능: 홍민정 변호사(민변 교육·청소년위원회)

교육정책 대학재정지원사업과 대학구조개혁평가: 김영준 변호사(민변 교육·청소년위원회 위원장)

교육정책 대학교의 입학금과 등록금: 하주희 변호사(민변 교육·청소년위원회)

교육정책 기간제교사, 조교: 이용우 변호사(민변 교육·청소년위원회)

교육정책 역사교과서 국정화: 송상교 변호사(민변 교육·청소년위원회)

나가며: 이정환 변호사(민변 교육·청소년위원회)

감수

김영준 변호사(민변 교육·청소년 위원회 위원장)

2017년 교육·청소년 분야 보고

1. 들어가며¹⁾

새 정부가 출범하면서 교육계에도 적폐청산의 바람과 교육제도 개선에 대한 기대가 고조되었다. 그리고 그 기대에 부응하여 문재인 정부 1호 명령으로 교육분야의 대표적인 적폐라 할 수 있는 역사교과서 국정화 사건이 해결되었다. 민변에서도 TF를 구성하여 행정소송과 헌법소원을 제기하고, 교육청소년위원회에서 연구학교 지정신청에 대하여 연구학교 지정금지가처분결정을 받아내는 등 그 폐지과정에 중추적인 역할을 하였기에 그 의미가 깊다 할 것이다.

문재인 정부의 첫 사회 부총리 겸 교육부장관으로 취임한 김상곤 전 경기도 교육감은 기존의 경쟁위주의 교육패러다임을 전환하고 고교무상교육 실현, 서열화된 고교체제 해소, 대입제도 개혁 및 대학의 공공성과 자율성을 신장하겠다고 선언하였다. 그러나 인사청문회 과정에서의 잡음, 코드 인사 등으로 김 부총리 겸 교육부장관의 취임이 늦어짐에 따라 교육개혁은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 교원 임용절벽

1 교육청소년위원회 이정환 위원 작성

문제가 기간제 교사의 정교사회문제와 맞물려 대두되었고, 최근에 발표된 자사고, 외고 정책은 처음 추진하고자한 목표와는 다소 다른 방향으로 수정되기도 하였다.

이러한 상황에서 지난 1년간 교육분야에서는 적폐청산을 꾀한 여러 특징적인 사건들이 있었다. 이에 대하여 간략하게나마 점검해보기로 한다.

II. 학생·청소년인권²

1. ‘학생’과 민주시민

대한민국의 국민이라면 누구나 헌법에서 보장하는 인권을 누려야 함에 마땅하다. 그러나 한국 사회에서 청소년의 인권은 ‘미성숙함’이라는 이유를 들어 성인에 비하여 소홀하게 다루어지는 경우가 많다. 게다가 ‘학생’이라는 신분은 피교육자라는 특수성 때문에 더욱 인권을 보장받지 못하게 된다. 두발 등 용모의 자유를 누리던 청소년이 교문을 넘는 순간 교복을 입어야하고 두발을 단속받게 된다. 그렇다면 과연 학생은 어떤 존재인가.

「대한민국헌법」 제31조 제1항에서는 모든 국민에게 교육을 받을 권리를 보장하고, 이를 위하여 국가는 학교를 통해 공교육을 실시한다. 그러나 중요한 것은 동조 제2항을 보면 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.”라고 있다. 즉 교육의 의무는 자녀의 보호자가 임의로 자녀의 교육받을 기회를 박탈하도록 하지 못하게 하는 것에 핵심이 있는 것이며 당사자인 자녀, 즉 청소년에게 학교라는 공간에게 교육을 꼭 받아야 하는 의무는 없는 것이다.

그렇다면 도대체 왜 청소년들은 학교를 다녀야 하는가? 그 질문에 대한 답은 청소년이 아니라 우리 사회가 해야 하는 것이다. 「교육기본법」 제2조에서 ‘자주적 생활

2 교육청소년위원회 박종훈 위원 작성

능력'과 '민주시민으로서 필요한 자질'을 갖추게 하는 것을 교육의 목적이라고 천명하고 있다. 그렇다면 국가가 학교라는 공간을 통해서 공교육을 실시하는 목적도 같아야 한다. 그런데 분명히 목적이 두 가지인데도 불구하고 우리 교육은 그동안 '자주적 생활능력'을 갖추는 것에만 최대한 집중했다. 그 결과 '민주시민으로서 필요한 자질'에 고민은 더디기만 하였다.

사실 민주시민으로서 필요한 자질은 지식의 습득으로 할 수 있는 것이 아니다. 인간으로서 존엄성을 존중받고, 자신의 권리를 어떻게, 어디까지 행사할 수 있는지 고민하고, 시민으로서 공동체에 참여하는 경험들을 축적됨으로서 갖출 수 있는 것이다. 그렇다면 과연 지금 우리 학교의 모습은 그러한 배움의 공간이라고 당당하게 말할 수 있을까?

2. 현황³

가. 관련 법령과 기구

학생의 인권이 학교 교육과정에서 실현될 수 있도록 함으로써, 학생의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보장하기 위하여, 2012년 1월 26일 「서울특별시 학생인권조례」가 제정되었다. 그리고 2016년 11월 현재 서울특별시를 제외하고도, 경기도, 광주광역시, 전라북도가 학생인권에 관한 조례를 별도로 제정하여 두고 있으며, 이에 따라서 각 시·도 교육청 별로 학생인권옹호관 및 학생인권위원회 등이 설치·운영되고 있다.

나. 학생인권 실태⁴

현재 학생인권조례가 있는 시·도는 '학생인권옹호관'에 의하여 학생인권 구제제도를 마련하고 있다. 즉 학생인권옹호관에게 인권상담과 인권침해 신고를 할 수 있

3 서울특별시교육청 학생인권교육센터의 현황을 위주로 살펴보았음

4 서울특별시교육청 학생인권교육센터(<https://studentrights.scn.go.kr/>) 참조

고, 이에 대하여 학생인권옹호관은 이에 따른 조치를 취하게 된다. 서울특별시 학생인권옹호관(학생인권교육센터)의 2017년도 9월 10일까지의 현황을 간단히 살펴본다.

학생인권 상담 현황을 보면, 전화상담 563건, 방문상담 10건, 인터넷상담 566건, 기타 1건 등으로 총 1,140건의 상담을 하였고, 권리구제 현황을 보면, 방문신청 4건, (전자)우편신청 73건, 인터넷신청 8건, 국민신문고 71건, 전화 6건, 모사전송 1건, 직권(인지) 2건, 기타(이첩) 9건 총 174건의 구제신청을 받아 처리하였다. 유형별로 보면, 상담의 경우 체벌 157건, 언어폭력 등 138건, 징계절차에서의 인권침해 111건, 개성 표현의 자유 99건, 사생활의 자유 91건 등이 집중적으로 많았고, 권리구제의 경우 체벌 28건, 언어폭력 등 16건, 개성표현의 자유 26건, 징계절차에서의 인권침해 14건, 사생활의 자유 15건등의 순으로 많은 것으로 나타났다.

구체적인 권리구제 절차를 보면, 인권침해사항이 접수되면 학생인권조례 위반사항을 학교에 통보하여 사실을 파악하고, 기본적으로 학생인권조례의 원칙에 맞게 생활교육을 하도록 안내한다. 사안의 경중에 따라 현장에 직접 방문하여 면담 등 사안 조사를 진행하고, 이에 대하여 최종 인권침해 사안의 여부를 학생인권옹호관이 판단하게 된다. 이때 학생인권옹호관은 학생인권조례에 따라 ① 학생인권침해 행위의 중지 ② 인권회복 등 필요한 구제조치 ③ 인권침해에 책임이 있는 사람에 대한 주의, 인권교육, 징계 등 적절한 조치 ④ 동일하거나 유사한 인권침해의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. 권고를 받은 가해자나 관계인 또는 교육감은 그 권고사항을 존중하고 정당한 사유가 없는 한 이를 성실히 이행하여야 하며, 그 조치결과를 가해자나 관계인은 학생인권옹호관이나 교육감에게, 교육감은 학생인권옹호관에게 즉시 보고하여야 한다.

3. 초·중·고등학교 학생인권법 제정운동

2010년 경기도를 시작으로 광주광역시, 서울특별시, 전라북도에서 「학생인권조례」가 차례로 제정되었고, 2011년에는 체벌을 금지하는 조항이 초·중등교육법 시행령에 신설되었다. 그리고 「학생인권조례」가 제정된 지역에는 학생인권옹호관을

비롯한 학생인권 보호를 위한 기구가 설치되었으며, 학생들의 인권을 위한 인권교육이 본격적으로 시행되었다. 그렇다면 그 뒤 학생들의 인권은 충분히 나아졌을까? 앞에서 살펴본 것처럼 상담 및 권리구제는 지속해서 접수되고 있다.

또한 인권옹부즈퍼슨으로서의 학생인권옹호관의 역할은 명백한 한계를 지니고 있다. 학생인권옹호관은 어디까지나 국가인권위원회처럼 ‘권고’를 통한 조직의 인권증진을 목표로 한다. 그렇기 때문에 강제력을 가지고 있지는 않다. 법령상 문제도 존재한다. 「초·중등교육법」 제8조 제1항에서는 “학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙을 제정 또는 개정할 수 있다.”하여, 학교의 장에게 학칙의 제정과 개정에 대한 권한이 있음을 규정하면서, 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제7호에서 ‘학생포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항’을 필수적 학칙 기재사항으로 두었다. 즉, 학생인권조례가 제정되자 교육부는 학생인권에서 가장 문제가 되는 용모나 소지품 검사, 그리고 전자기기 사용 등이 학칙에 기재하도록 한 것이다. 이러한 내용들이 「학생인권조례」와 충돌한다는 주장들을 하면서 사실상 학생인권조례의 현장 안착을 방해하고 있다.

이러한 문제의식들 모여 2016년 겨울 촛불집회에 당당히 참석하여 목소리를 내었던 청소년들을 상징하는 ‘촛불청소년인권법’ 제정운동이 시작되었다. 즉, 그동안 김상곤 교육부 장관이 경기도교육감일 때부터 학생인권법을 제정하려는 시도는 있었으나 좌절되었고, 현행 초·중등교육법과 일부 지자체에 있는 학생인권조례만으로는 청소년들이 인권을 보장받기 힘들기 때문에 이러한 상황을 타개하기 위해 촛불청소년인권법을 제정하려고 하는 것이다.

이를 위하여 청소년·교육·인권 등에 관련된 214개의 시민사회단체가 촛불청소년인권법제정연대로서 출범하였고, 주요 내용은 선거연령 하향 및 정당 활동 연령 제한 폐지를 통한 청소년 참정권 보장법, UN 아동권리협약을 현실로 구현하기 위한 어린이청소년인권법 제정, 헌법과 국제법에 명시된 인권을 지키는 민주공화국에 걸맞는 교육을 위한 학생 인권을 위한 학생인권법 제정이 있다. 그러므로 앞으로 이러한 아동·청소년들의 인권보장을 위한 입법운동에 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

4. 학교폭력

현행 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 ‘학폭법’)은 지속적으로 문제점을 지적받아 왔다. 즉, 학교 내의 폭력 사안이 발생하였을 경우 교육적인 해결 방안이 먼저 모색되어야 하는데, 일률적으로 학교폭력대책자치위원회(이하 ‘학폭위’)를 열도록 하고, 그 결과를 생활기록부에 기재하게 함으로서 학교 내의 혼란과 갈등만 부추겨왔다는 평가를 받으면서, 유사한 유형의 학교폭력 조치에 있어 형평성을 담보하지 못하고 학폭위 구성에 있어서도 공정성 확보가 어렵다는 지적이 제기돼 왔다. 최근에는 학교폭력이 발생할 때부터 소송이 마무리 될 때가 변호사들의 적극적으로 개입하면서 학교를 소송의 장으로 만들었다는 비판까지 받아왔다.

이상의 문제점이 논의 된 결과 2017년에도 이에 대한 여러 가지 개정안이 제시되었다. 백혜련 의원안의 경우 국무총리 소속의 학교폭력대책위원회가 ‘가이드라인’을 마련하도록 하고 각 학교별 학교폭력대책 자치위원회 위원 구성 시 전체위원의 3분의 1을 외부전문가로 하도록 하였으며, 이동섭, 홍의락 의원안의 경우는 단위 학교의 학폭위를 없애는 대신 시·군·구 산하에 ‘학교폭력대책기초위원회’를 설치하거나, 학폭위를 교육지원청에 설치하는 방안 등을 담았고, 전희경 의원안은 학폭위의 과반수를 법조인, 경찰, 의료인 등 외부 전문가로 위촉을 의무화하는 내용을 담고 있다.

물론 위의 안들은 모두 일면 타당성이 있으나, 학교 내에서의 학생들 간의 폭력의 문제를 단순히 제도로만 풀어나가는 것은 고민해보아야 하는 부분이다. 물론 학폭법의 시작은 학교의 학교폭력 은폐에 대한 우려로 인한 것이다. 그러나 학교라는 공동체 공간에서 가장 중요한 것은 회복적 정의를 실현하고, 이를 교육적 프로그램으로 묶어낼 수 있는 것이다. 가령, 좋은교사운동의 경우 학폭의 해결 과정에 회복적 과정을 도입하여 교육적인 방법을 도모하려고 노력하고 있으며, 서울시교육청의 경우에도 간단한 사안 같은 경우에는 생활기록부 기재를 하지 않도록 제안을 준비하는 등의 시도를 준비하고 있다. 물론 이에 대해서는 이미 민변이 헌법소원을 하였으나 합헌결정⁵을 받은 것은 사실이지만(학교생활기록 작성 및 관리 지침헌법 기본권

5 헌법재판소 2016. 4. 28. 선고 2012헌마630, 이 판결은 민변 경향신문선정 10대 걸림돌 판결에 선정되기도 하였다.

(개인정보자기결정권, 행복추구권 등) 침해 헌법소원심판 청구 합헌 판결), 민주적이고 인권친화적인 학교 문화를 위하여 지속적으로 이에 대한 관심을 가지고 학폭법 개정을 위해 관심을 기울여야 한다.

Ⅲ. 교사 및 교원노조의 인권⁶

1. 전교조 법외노조통보처분 후속조치 진행과 현 상황

2013년 10월 24일 해고교원이 노조에 가입하고 있다는 이유로 전국교직원노동조합(이하 '전교조')은 고용노동부로부터 법외노조통보를 받았고, 그 통보처분에 대한 취소소송이 2017년 현재 대법원에 계속 중에 있다. 1심의 법외노조통보 효력정지결정, 1심 원고패소판결, 2심의 법외노조통보 효력정지결정, 대법원의 효력정지결정 파기환송, 2심의 2차 법외노조통보 효력정지결정 등으로 그동안 전교조는 법내노조와 법외노조의 지위를 오갔다. 그러다 2016년 1월 16일 서울고등법원에서 원고패소판결을 함으로써 전교조는 다시 법외노조의 지위에서 소송을 계속하고 있다.

위 고등법원 판결 이후 교육부의 후속조치 이행요구로 각 시·도교육감은 기존 노조전임자에 대한 휴직허가를 취소하고 복직명령불응을 이유로 총 34명의 전임자를 직권면직한 바 있다. 2017년 2월경 전교조에서는 새로이 전임 신청을 하였다. 강원, 경남, 서울, 세종, 전남에서 전임허가가 이루어졌으나, 교육부의 취소요구로 3~5월 사이 세종, 전남 교육감은 기존의 허가를 취소하였고, 강원, 경남, 서울의 경우 교육부에서 그 전임허가를 직권취소하기에 이르렀다. 각 시·도 교육감이 갖는 노조전임허가의 권한이 형해화되고 있으며, 전교조에 대한 법적 탄압이 지속되고 있는 것이다.⁷

6 교육청소년위원회 이종희 위원 작성

7 다만, 제주·인천교육청에 이어 경기교육청과 전남교육청도 전교조 전임자에 대한 징계 여부를 대법원의 전교조 법외노조 판결 이후에 판단하기로 하였다.

새 정부 들어 전교조 법외노조통보처분 철회 여부에 대한 관심이 쏠렸으나, 현 정부는 대법원 판결을 지켜볼 필요가 있다는 입장을 내보이고 있다. 2017년 6월 ILO 결사의 자유 위원회가 또다시 전교조에 대한 법외노조통보를 취소할 것을 권고하였으나, 정부는 여전히 이에 대한 응답을 하지 않고 있다. 기업별노조의 유물인 ‘해직자의 노조 가입 금지’를 빌미삼아 교원노조에 대한 탄압을 자행하였던 정부는 결자해지의 자세로 기존의 통보처분을 조속히 철회하여 교원의 노조할 권리를 보장하여야 할 것이다.

2. 교원 및 교원노조의 정치적 표현의 자유 탄압

2014년 세월호 참사에 대한 책임을 물으며 대통령의 퇴진을 촉구한 교사선언에 참여한 교사들과 전교조 법외노조화에 항의하며 정권비판적인 선언 및 조퇴투쟁 등의 조합활동을 주도한 전교조 집행부가 국가공무원법위반으로 기소된 사건에서, 서울고등법원은 2017년 8월 21일 1심에 이어 다시 유죄판결을 선고하였다.⁸

항소심 재판부는 세월호 참사에 대하여 대통령의 퇴진을 촉구한 교사선언에 대하여, “세월호 사건에 대한 진상규명과 책임추구, 그리고 정부 정책을 비판하고 그 시정을 요고하는 행위를 넘어 대통령에 대한 퇴진 운동의 선언 및 국민들에 동의 선언 및 국민들에 대하여 대통령 퇴진 운동에 동참할 것을 호소하는 행위는 공무원인 교원과 교육의 정치적 중립성을 침해하는 행위라고 볼 수밖에 없다”라고 판단하였다. 전교조 법외노조화에 항의하는 조합활동에 관해서도 “정부의 법외노조 조치에 항의하는 집단행위로서 그것이 전교조 단체의 이익이 아니라 직접 ‘공익’을 위한 것이라고 볼 수는 없을 뿐만 아니라, 더 나아가 정치적·선동적 구호를 통해 대통령과 정부를 비난하고, 대통령 퇴진을 주장하는 등 교원과 교육의 정치적 중립성을 침해하는 집단적·정치적 의사표현행위”라며 국가공무원법 제66조 제1항의 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’에 해당한다고 판단하였다. 다만, 세월호 참사로 수많은 제자들과

⁸ 서울고등법원 2017. 8. 21. 선고 2016노2918 판결.

동료 교사들을 잃은 피고인들이 대통령과 정부에 대하여 진상규명과 책임자 처벌 등을 요구하는 과정에서 선언을 하게 된 점, 많은 교사들의 구속과 해직이라는 희생 위에 합법적인 노동조합으로서 설립된 전교조가 정부로부터 범외노조 통보를 받게 되자 이에 항의하고 노동자로서 권리를 주장하기 위해 조합활동을 한 점 등 공소사실에 이르게 된 동기와 경위, 당시 시대상황 등을 들어 원심판결을 파기하고 1심 법원에서 선고한 형을 감형하는 판결을 하였다.

국정화 반대 시국선언의 경우 국가공무원법위반의 징계사유에 해당하지 않는다는 판결이 나왔다.⁹ 국정화 반대 시국선언 등에 참여한 교사가 견책징계를 받자 그 취소를 구한 사건에서 대구지방법원은 국정교과서가 교육의 자주성을 보장하고 헌법의 규정과 관련하여 비판을 받는 제도라는 측면에서 그 목적이 공익에 반한다고 보기 어렵다며 국가공무원법 제66조 제1항 위반이 아니라고 판단하였다. '박근혜정권을 역사의 심판대에 세울 것이다' 등의 표현도 정부 정책이나 국정운영을 비판하기 위하여 사용된 과장표현에 불과하다고 보았다.

2009년 전교조 시국선언 사건에 대한 대법원 전원합의체 판결 이후 교사가 시민으로서 가지는 정치적 표현의 자유를 부정하는 판결이 계속되고 있다. 다만 국정화 반대 시국선언에 참여한 교사의 견책징계를 취소한 판결은 반헌법적인 정책에 대하여 교사의 집단적 표현의 공익성을 처음으로 인정한 사례라는 데서 의의가 있다.

3. 페미니스트 교사에 대한 공격

한 초등학교 교사가 한 인터넷 동영상 매체에서 페미니즘 교육에 대한 인터뷰를 한 이후 인터넷 상에서 집단적인 모욕과 성적 비하에 시달리고, 동성애를 조장하였다는 논란으로 번져 학부모단체로부터 항의를 받는 일이 발생하였다.

⁹ 대구지방법원 2016. 6. 30. 선고 2016구합23327 판결.

닷페이스(<https://dotface.kr/>)라는 인터넷 동영상 매체는 해당 교사가 재직하고 있는 학교에서 운영되고 있는 페미니즘 독서 동아리에 대한 취재를 요청하였고, 해당 교사에 대한 인터뷰가 2017. 7. 말경 3분가량의 영상으로 편집되어 닷페이스 홈페이지에 업로드되면서 논란이 시작되었다. 해당 교사는 인터뷰 영상에서 학교 운동장에 남학생들만 뛰어 노는 현상을 예로 들며 성별적인 사회화에 대해 비판적으로 바라볼 필요가 있다고 지적하고, 학생들의 비판적 사고능력을 길러내는 데 페미니즘이 도움이 될 수 있다는 의견을 피력하였다. 또한 페미니즘이 일선 학교나 교육당국에서 부차적이고 당장 급하지 않게 치부되나 페미니즘은 인권의 문제라며 학교 현장에서도 페미니즘 관점에서의 교육이 필요하다는 의견을 밝혔다.

이후 남성 사용자가 많은 인터넷 커뮤니티를 중심으로 해당 교사의 얼굴을 캡처하여 욕설과 비방, 성적 비하 등을 통해 해당 교사의 인격을 침해하는 게시물과 댓글이 다수 작성되었다. 해당 교사의 신상이 노출됨으로써 그가 트위터에 올린 퀴어문화축제 사진과 퀴어문화축제 기념품을 놓고 찍은 사진 등도 같이 논란이 되었다. 해당 교사가 학생들에게 동성애를 조장하는 교육을 하였다는 등의 사실을 왜곡한 주장이 급격히 유포되었다. 조선일보 등 보수매체에서도 해당 교사가 남성 혐오를 부추기고 동성애를 조장하는 교육을 하였다는 취지의 보도를 하였다.¹⁰

성소수자 인권에 반대하여 왔던 시민단체들도 사실 왜곡에 가세하며 해당 교사가 재직 중인 학교 앞까지 찾아와 해당 교사의 파면을 요구하는 기자회견을 개최하기까지 하였다.¹¹ 학부모회에서 사실 확인을 위하여 간담회 개최를 요구하였으나, 일부 참석자들의 고성과 폭언으로 간담회가 파행으로 치닫기도 하였다. 이러한 일련의 과정에서 해당 교사는 정신적 충격으로 병가 중에 있다. 이에 해당 교사는 시민단체를 대상으로 한 손해배상청구소송과 조선일보를 대상으로 한 정정보도청구소송을 제기하기에 이르렀다.

10 조선일보, 2017. 8. 25.자, 「수업시간 '퀴어축제' 보여준 여교사... 그 초등교선 "야, 너 게이냐" 유행,

11 뉴데일리, 2017. 9. 22.자, 「"초등학교서 동성애 교육이라니" 뿔난 학부모들, 위례별초 교사 파면 요구

페미니즘과 성소수자 인권에 대한 몰이해 속에서 교사의 교육활동을 방해하고 개인의 인격을 중대하게 침해하였던 사건이라고 하지 않을 수 없다. 학교에서 재생산되는 성별고정관념과 성차별, 소수자에 대한 혐오와 적대의 문화에 대한 반성적 성찰과 교육적 해결방안이 모색될 필요가 있다.

IV. 사립학교의 비리 및 전횡

1. 상지대의 경우¹²

1993년 사학비리로 구속되면서 상지대학교에서 물러난 김문기는 2014. 8. 14. 총장으로 복귀하였고, 그 이후 학생, 교수, 지역사회는 김문기 반대운동을 벌여왔다. 이에 질세라 김문기는 학교 구성원들을 사찰하고, 학생들을 돈으로 매수하려 함과 동시에 교수 파면, 학생들 무기정학, 직원 해고 등 구성원 탄압에 몰두하였다. 교육부는 감사를 벌여 학교법인 상지학원에 김문기 해임을 요구하였으나 김문기 측근으로 구성된 상지학원은 2015. 5. 11.경 김문기에 대하여 정직 1개월의 처분을 하였다가 2015. 5. 13. 교육부가 재심의를 요구하자 정직 2개월의 처분을 내렸다. 교육부는 급기야 2015. 6. 23. 김문기 해임에 대하여 계고처분을 내렸고, 비로소 학교법인 상지학원은 2015. 7. 9. 김문기를 해임하였다.

하지만 학교법인 상지학원은 김문기에 대한 해임절차에서 징계위원회 의결절차를 생략한 채 해임처분을 내려 김문기로 하여금 해임처분의 효력을 다룰 수 있는 여지를 만들어 주었고, 김문기가 학교를 상대로 한 해임무효확인소송 1심에서는 무변론 승소판결을 안겨주기도 하였다. 보다 못한 교육부는 상지학원으로 하여금 항소장을 제출하도록 강제하였고, 전례가 없는 교육부의 소송보조참가를 통하여 소송을 수행하고 있으나 이 역시 학교법인의 청구인락으로 김문기가 승소하였고, 현재 대

12 교육청청소년위원회 손영실 위원 작성

법원(대법원 2016다30869)에 계류 중이다.

그러는 동안 김문기 복귀의 단초가 된 사학분쟁조정위원회의 2010. 8. 30., 2011. 1. 10. 정식이사선임이 무효라는 판결이 확정되었다. 서울고등법원은 2016. 6. 23. 사학분쟁조정위원회가 정식이사를 선임하는 과정에서도 개방이사를 반드시 두어야 함에도 개방이사 선임을 위한 절차를 거치지 아니하고 정식이사를 선임한 것은 위법하다는 이유로 사학분쟁조정위원회가 2010. 8. 30., 2011. 1. 10. 선임한 정식이사 8인에 대한 이사선임을 모두 취소하는 결정을 하였고[서울고등법원 2015누1535, 2015누1542(병합)], 위 판결은 2016. 10. 27. 대법원에서 확정되었다(대법원 2016두803).

그렇다면 2010. 8. 30., 2011. 1. 10. 선임된 이사들로부터 인적연속성을 가지고 이어져 김문기를 총장으로 선임결의한 이사회 역시 자격이 없는 이사회인 것이다. 교육부는 상지학원 이사들에 대하여 ‘판결로 취소된 이사들이 선임한 후임 이사의 임원 선임도 무효이므로 현행 이사들의 자격이 상실되었다’는 취지의 공문을 보내어 당시 상지학원 이사들의 자격이 상실되었음을 확인해주시기도 하였다. 그 이후 2016. 11. 28. 교육부 사학분쟁조정위원회는 9인의 임시이사를 파견하기로 결정하였고, 위 임시이사들의 임기만료 이후 2017. 7. 14. 새로운 임시이사를 파견하여 현재 이사회를 구성하고 있다.

김문기의 해임과 임시이사 파견으로 상지대 사태가 일단락 되는 듯 하였으나 현재도 김문기의 반격은 계속되고 있다. 김문기는 교육부를 상대로 임시이사선임처분 취소 소송(서울행정법원 2017구합74146)을 제기하였고, 임시이사직무집행정지가처분(서울행정법원 2017아12273) 역시 신청하였다.¹³ 또한 김문기는 교육부의 임시이사선임으로 손해가 발생하였다면서 임시이사들과 교육부장관 등을 상대로 손해배상소송을 제기하였으며, 새롭게 선임된 총장을 상대로 직무집행정지가처분신청(춘천지방법원 원주지원 2017카합1107)도 제기하였다.

¹³ 가처분 신청은 2017. 9. 27. 기각되었고 취소소송은 2017. 11. 23. 선고를 앞두고 있다.

게다가 임시이사는 등기가 되지 않는다는 점을 이용하여 김문기 측 구재단 이사장인 장광수는 김문기의 처조카사위와 함께 등기소를 방문하여 이사장 행세를 하면서 인감을 변경하였다. 김문기는 위와 같이 변경된 인감을 사용하면서 김문기의 전면무효확인 소송(대법원 2016다30869)에서 학교법인 명의의 소취하서를 제출하고, 학교법인 예금을 인출하려고 하며, 심지어 학교법인 앞으로 공탁된 공탁대금을 찾으려고 하는¹⁴ 등 무법천지의 모습을 보이고 있다.

이와 같은 김문기의 반격에도 불구하고 현 임시이사들과 상지대학교 구성원들은 김문기 치하에서 무너져간 학교를 살리기 위하여 일심단결하여 대학재정지원대학에서 탈피, 2018학년도 입시 지원을 상승 등의 결과를 이끌어 내고 있으며, 교수·직원들의 자발적인 동의로 20%의 임금삭감을 통하여 대학재정 건전성을 높이고 있다.

2. 국립대학법인 서울대의 경우¹⁵

가. 서설

2017년 서울대학교 관련하여 가장 주목할 이슈는 서울대 측의 독단적 시흥캠퍼스 설치 추진에 반대하여 행정관 점거 투쟁을 벌인 서울대 학생들의 운동에 우리 교육위가 연대하여 징계 무효 확인 소송 및 징계 효력 정지 가처분 소송 등을 수행한 일이다.

“대학 내 의사결정의 비민주적 상황과 학생들의 점거사태”는 2016년 민변 인권보고대회 교육위 원고에서 독립된 챕터를 만들어 다루었을 정도로 빈번하게 발생해온 일이다.¹⁶ 대표적 일례로 2016년에 최순실·정유라 사태의 폭로로 이어진 이화여대 '미래 라이프 대학' 설립 반대 본관 점거투쟁을 들 수 있으며, 그외 2015년에는 중앙대, 건국대, 한성대, 덕성여대, 2016년에는 동국대, 한국외국어대, 서강대, 한신대 등에서 주로 대학의 구조조정 문제를 둘러싼 비민주적 의사결정에 대하여 학생들의

14 공탁금출급 청구에 대하여는 춘천지방법원 영월지원이 2017. 11. 6. 대표자 자격이 없다는 이유로 불허가처분을 하였다.

15 교육청청소년위원회 임준형 위원 작성

16 2016 민변 인권보고대회 교육위 원고 중 "대학 내 의사결정의 비민주적 상황과 학생들의 점거사태" 참조

점거투쟁이 줄을 이었다.¹⁷

그중 서울대 시흥캠퍼스 설치 추진을 둘러싼 갈등은 국립대학법인인 서울대가 부동산 투기 사업에 뛰어들 결과 발생한 문제라는 점에서 대학의 기업화 문제를 대표하여 보여주고 있을 뿐 아니라,^{18 19} 대학 측이 학생들의 의견을 무시하고 그 추진을 독단적으로 강행하여 학내 민주주의 원칙을 크게 훼손하고 학생들의 자치권을 침해하였다는 점, 반대 시위를 벌이던 학생들을 폭력 진압하는 과정에서 학생들을 폭행하여 학생들의 인권을 심각하게 침해하였다는 점, 나아가 위 학생들에 대하여 무기정학 등 중징계를 내렸다는 점 등에서 수많은 문제들을 보여주고 있었다.

다행히 우리 교육위가 참여한 위 징계 효력 정지 가처분 소송에서 승소하고 학생들을 징계에서 구제하여 학교 측의 전횡에 제동을 걸었을 뿐 아니라, 대학 내 민주주의에 관한 의미 있는 결정을 이끌어 낼 수 있었다. 위 연대 활동의 경과 및 징계 효력 정지 가처분 소송의 결과와 그 의의에 대하여 살펴본다.

나. 소송의 경위

1) 학교 측의 독단적인 시흥캠퍼스 설치 추진 및 학생들의 행정관 점거 투쟁

서울대학교는 2007년부터 제2캠퍼스 설치 사업을 추진하여 왔으며, 2013년에 학교 측이 시흥캠퍼스 설치 계획을 구체화하자, 서울대 총학생회는 학교 측이 독단적으로 위 사업을 추진하는 것에 반발하여 투쟁을 벌여 시흥캠퍼스 설치를 위한 협의체에 학생 참여를 보장받은 바 있다. 그러나 학교 측은 학생들과의 협의를 통해 시흥캠퍼스 설치를 추진하겠다는 위 약속을 파기하고 2016. 8. 22. 독단적으로 시흥시와 서울대 시흥캠퍼스 조성을 위하여 법적인 효력을 부여하는 실시 협약을 체결하였다.

17 위 2016 민변 인권보고대회 교육위 원고 참조

18 뉴스기사 "이화여대'만 문제?' 서울대'도 문제입니다." (오마이뉴스, 2016. 10. 20.자)

19 뉴스기사 "서울대 시흥캠퍼스, 학생들은 왜 반대하는가" (캠퍼스 씨네21, 2017. 3. 29.자)

이에 총학생회는 2016. 10. 10. 학생총회를 소집하고 시흥캠퍼스에 대한 찬반 투표를 실시하여, 참석 학생 1980명 중 1483명(74.9%)이 시흥캠퍼스 철회에 찬성하였으며, 이어서 학교 측의 독단적인 결정에 대한 항의 표시로 같은 날 오후 10시에 학생 400여 명이 행정관(대학본부) 건물을 점거하였다.

2) 대학 측의 학생들에 대한 폭행 사태 및 국가인권위 진정

위와 같은 학생들의 행정관 점거 시위는 2017년까지 계속 이어졌다. 이에 학교 측은 2017. 3. 11. 및 2017. 5. 1. 2차례에 걸쳐 외부 용역 직원 포함 수백 명의 직원을 동원하여 학생들을 폭행하고 물대포를 발사하는 등의 방법으로 학생들의 행정관 점거 시위를 폭력 진압하였고, 그 과정에서 다수의 학생들이 실신하여 응급실로 수송되는 등 학생들에 대한 상해의 결과가 발생하였다. 이어서 학교 측은 점거시위에 참가한 학생 중 6명을 업무방해죄 등으로 고발하고 10여명에 대한 출교조치를 예고하는 등 학생들에 대한 탄압을 더해갔다.

우리 민변 교육위에서는 이 시점에서 학생들에 대한 법률 조력 및 연대 활동을 시작하게 되었다. 이 활동에는 김영준 위원장, 하주희 위원, 임준형 위원이 참여하였다. 이들은 고소당한 학생들의 피의자 조사에 참여하였고, 학생들의 규탄 집회에 연대하여 참여하였으며, 국가인권위원회에 서울대학교 측의 인권 침해를 조사하고 시정할 것을 요구하는 진정서를 작성하여 제출하는 등의 활동을 하였다.

이들이 2016. 6. 26. 국가인권위원회에 제출한 진정서의 내용은 다음과 같다. 진정취지는 국가인권위원회에 서울대학교 총장 및 교육부장관에 대하여, 시흥캠퍼스 설치 과정에서 서울대학교 측이 학생들에 대하여 자행한 인권 침해를 조사하고 시정하라는 권고 결정을 구한다는 것이었다. 그 진정이유는 첫째, 헌법이 보장하는 대학 자치는 그 실질적 실현을 위해 구성원의 참여가 필수적이거나, 서울대학교 측은 학생들의 동의를 구하지 않고 독단적으로 시흥캠퍼스 설치를 추진하여 서울대학교 학생들의 자치권 및 참여권을 침해하였고, 이는 헌법 제22조가 보장하는 학문의 자유 및 헌법 제31조가 보장하는 교육받을 권리를 침해한 것이라는 점, 둘째, 서울대학교

측은 학생들의 행정관 점거 시위를 폭력 진압하여서 다수의 학생들이 실신하여 응급실로 수송되는 등 학생들에 대한 상해의 결과가 발생하였고, 이는 헌법 제12조가 보장하는 신체의 자유 및 헌법 제21조가 보장하는 집회 및 시위의 자유 등을 침해한 것이라는 점이였다. (위 진정에 대하여 인권위에서는 아직 답을 하지 않고 있다)

3) 학교 측의 학생들에 대한 징계처분

위 폭행 사태 및 국가인권위 진정 등으로 인해 학내외의 비난 여론에 직면한 학교 측은 학생들 측에 '서울대학교 시흥캠퍼스 관련 문제 해결과 신뢰회복을 위한 협의회'(이하 '협의회'라고 한다) 구성을 통해 대화로 문제를 해결할 것을 제안하고, 학생들에 대한 고발을 취하하며 징계에 대해서도 선처하겠다고 발표하였으며, 학생들이 이를 받아들여 위 협의회가 발족하게 되었다.

학교 측은 위와 같이 협의회 구성 및 고발 취하 등으로 학생들에게 전향적인 태도를 취하는 듯하였으나, 2017. 7. 20. 학생징계위원회를 개최하여 학생들에 대하여 행정관 불법점거를 주도한 점 등을 사유로 하여 무기정학 8인, 유기정학 4인을 포함한 중징계를 하였다.

그러나 위 징계처분에는 징계대상자들의 진술할 권리가 전혀 보장되지 않은 채 징계위원들끼리 모여 서면 심사만으로 의결되었다는 중대한 절차적 위법이 있었고, 또 징계사유가 부존재한 다수의 사안에 대하여 징계가 이뤄진 위법 및 징계양정 또한 지나치게 무거워 재량권을 일탈·남용한 위법이 있었다.

4) 쟁송의 제기 및 가처분 소송의 승소

이에 민변 교육위 위 징계의 효력을 다투는 징계 무효 확인 소송 및 징계 효력 정지 가처분 소송 등을 제기하였다. 이 중 징계 효력 정지 가처분 신청에 대하여 서울

중앙지방법원 제50민사부에서 2017. 9. 4. 인용 결정을 내렸다.²⁰ (현재 무효 확인 소송에 대하여는 아직 기일이 잡히지 않았다)

다. 결정의 내용

서울중앙지방법원 제50민사부는 가처분 신청에 대하여 다음과 같은 내용으로 판시하였다. "서울대의 시흥캠퍼스 설치 추진에 반대하여 행정관을 점거했던 학생들에게 서울대가 내린 무기정학 및 유기정학의 징계처분은 징계절차에서 징계대상자들의 출석 및 진술권이 보장되지 않은 상태에서 이루어진 것으로서 위법하고, 일부 징계 혐의사실의 경우 이를 뒷받침할 근거 없이 징계가 이루어진 것으로서 징계 사유가 존재하지 아니하여 위법하며, 징계양정 또한 지나치게 무거워 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 볼 소지가 크므로 징계처분 무효확인 청구 사건의 본안판결 확정시까지 학생들에 대한 징계처분의 효력을 정지한다."(서울중앙지방법원 2017. 9. 4. 선고 2017카합81173 결정). 이 결정으로 인해 학생들은 2017년 2학기에 등록할 수 있게 되었다.

라. 결정의 의의

위 결정의 현실적 의의는 우선 위 결정으로 인해 서울대 성낙인 총장이 스스로 징계 철회 의사를 밝히게 되었다는 점이다.²¹ 비록 징계 무효 확인 소송의 결과가 아직 남아 있긴 하지만, 위 결정에서 징계처분의 절차상 및 내용상의 증대한 위법을 확인한 점, 성낙인 총장이 위와 같이 징계 철회 의사를 밝힌 점 등을 볼 때, 이 사건 징계는 올해 안에 본안소송에서 무효임이 확인되거나 혹은 총장 스스로 징계를 철회할 가능성이 높아보인다. 그러므로 징계의 효력을 다투고 학생들의 의견을 탄압하는 학교 측의 전횡에 제동을 걸고자 했던 이 쟁송은 우선 소기의 목적을 달성한 것으로 생각된다.

²⁰ 서울중앙지방법원 2017. 9. 4. 선고 2017카합81173 결정

²¹ 뉴스기사 "서울대 농성 학생 징계는 교육 목적...적절한 때 풀어줄 용의" (한겨레신문, 2017. 9. 27.자)

나아가 위 결정문은 ① 징계대상자의 출석 및 진술권이 보장되지 않은 징계절차의 위법성을 인정하였고, 또 ② 서울대 시흥캠퍼스 건립 사업에 관한 권한이 법적으로 이사회에 있다고 하더라도 이에 대한 학생들의 의견 제시에 정당성이 있음을 인정한 점 ③ 학생들이 행정관 점거라는 과격한 행동을 하였더라도 학생총회 및 총학생회 운영위원회 등 나름대로의 의사 결정 과정을 거쳤다면 정당성이 있을 수 있음을 인정한 점에서 대학 내 의사결정에 학생들이 의견을 개진할 권리에 대하여 상당히 전향적인 내용으로 판시된 것으로 생각된다.

마. 대학의 기업화 저지 및 대학 내 민주주의를 위한 투쟁

학생들의 투쟁의 목적은 대학의 기업화라는 시흥캠퍼스 설치 추진의 문제를 공문화하여 학교 측의 전횡에 제동을 걸고자 하였던 것으로, 이 사건 소송의 승소로 일부 소기의 목적을 달성하였다고 볼 수 있다. 시흥캠퍼스 추진 원안은 학부생들을 강제로 시흥캠퍼스로 이전시킨다는 내용이었으나, 이 역시 학생들의 투쟁으로 저지되었다. 그러나 시흥캠퍼스 추진 자체는 여전히 학교 측에 의해 강행되고 있으므로 절반의 성공에 그쳤다는 아쉬움이 남는다.

학생들이 지키고자 했던 또다른 가치는 학생들의 자치권과 대학 내 민주주의이다. 헌법재판소는 헌법상 기본권으로서의 대학 자치에 있어 학생을 비롯한 대학 구성원들의 그 주체로서의 지위를 인정한 바 있으며(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1047 등), 대법원 또한 상지대학교 이사선임처분취소 판결에서 헌법 제31조 및 사립학교법령에 의거하여 총학생회에게도 학교운영 참여권이 보장된다고 판시한 바 있다(대법원 2015. 7. 23. 선고 2012두19496 판결). 위와 같은 헌법재판소와 대법원의 판시에 따를 때 학생들에게도 학교운영에 대한 참여권이 보장됨에도 불구하고 서울대는 독단적으로 시흥캠퍼스 설치를 추진하여 학생들의 권리를 침해하였으며, 학생들은 이에 굴하지 않고 자신들의 권리를 지키기 위해 싸웠다. 이 투쟁에서 학생들은 대학본부 측이 동원한 용역들에게 폭행당하기도 하고, 때로는 다른 동료 학생들로부터 고립당하고 매도당하기도 하면서도 끝까지 자신들이 지켜야 할 권리가 무엇인지 잊지 않았으며, 거의 1년에 가까운 시간 동안 끈뭇이 싸웠다.

이 사건 승소로 학교 측의 전횡에 일부라도 제동을 걸 수 있었던 것은 이처럼 학생들이 치열하게 싸워왔기에 이룰 수 있었던 결실의 일부이다. 그러나 여전히 서울대의 기업화와 학교 측의 전횡은 멈추지 않고 있다. 이러한 상황의 개선의 열쇠 역시 대학의 민주화에 있다고 할 것이며, 대학의 기업화 저지도 대학의 민주화에 따라 자연스럽게 가능해질 것이다. 그러므로 학생들의 대학 내 민주주의에 대한 염원을 이어받아 대학평위원회의 의결기구화, 총장 직선제 등의 도입으로 대학 내 의사결정 구조의 민주화를 진전시키는 것이 우리 사회에 남겨진 과제일 것이다.²² 대학은 학생들의 것일 뿐 아니라 우리 사회의 소중한 자산이기도 하기 때문이다. 대학의 기업화 저지와 대학 내 민주주의 쟁취를 위한 학생들의 희생과 투쟁이 헛된 것이 되지 않기를, 앞으로 결국 더 큰 결실을 맺게 되기를 바란다.

V. 교육정책

1. 자사고 및 특목고²³

서울 소재 자사고 23개 중 전국단위 자사고인 하나고를 제외한 나머지 22개 서울 자사고는 2014학년도까지 내신 50% 이내의 학생을 대상으로 추첨으로 학생을 선발했다가 성적 우수학생들의 쏠림 현상과 일반고 황폐화 상황이 심각해지자, 2015학년도부터 1단계에서 성적 제한 없이 1.5배수 추첨을 하고, 2단계 면접을 통해 신입생을 선발하는 방식으로 학생 선발방법이 변경되었다. 2017. 5. 9. 실시된 제19대 대통령 선거에서 대부분의 후보가 이것만으로는 고교서열화 문제가 해소될 기미가 없다고 판단하여 자사고, 특목고 폐지를 공약으로 내걸었고, 대통령으로 당선된 문재인 후보 역시 같은 공약을 내걸고 당선되었다. 그러나 현재 진행되고 있는 상황을 보면 자사고, 특목고가 당장 폐지될 기미는 보이지 않는다.

22 2016 민변 인권보고대회 교육위 원고 "대학 내 의사결정의 비민주적 상황과 학생들의 점거사태" 항목 중 대학 내 비민주적 의사결정 구조의 개선방안 부분 참조

23 교육청청소년위원회 탁경국 위원 작성

교육부는 2017. 11. 2. 보도자료를 통해 '선발시기를 일원화하기 위한 시행령'을 연내에 개정하고, 대선 공약을 통해 외고·국제고·자사고 중 희망하는 학교를 일반고로 전환하도록 하겠다고 하였는데, 이는 특목고·자사고 등의 존립 근거가 되는 시행령(초·중등교육법 시행령 제76조의 3, 90조, 91조의 3)을 삭제함으로써 제대로 된 고교서열화 해소와 고교체제 단순화를 이루어내겠다던 대통령 선거 공약에서 많이 후퇴한 것이다.

그럼에도 불구하고 2018년(2019학년도 고입전형)부터 외고·국제고·자사고의 신입생 우선선발권을 폐지하고, 일반고와 입학전형시기를 일원화하겠다는 교육부의 발표는 이들 학교의 존속을 원하는 국민들과의 타협을 위한 일종의 교육지책이라는 측면에서 충분히 수긍할 수 있다. 다만, 다음과 같은 점이 보완되어야 한다.

첫째, 고입전형의 문제는 선발시기 뿐 아니라 선발방법의 문제도 함께 해결해야 하며 모든 고교의 신입생 선발 방식을 무시험 '선지원-후추첨' 방식으로 전환할 필요성이 있다. 현재는 영재학교·특목고·자사고 등의 소위 특권학교들은 학생의 중학교 내신성적, 면접, 자기소개서, 기타 서류 등을 활용하여 학교가 원하는 학생을 선발하고 있지만, 평준화 지역의 일반고는 대부분 추첨으로 학생을 배정받고 있는데 이들 특권학교들에게만 특혜를 줄 이유는 없다.

둘째, 교육부는 외고·국제고·자사고와 달리 과학고와 영재학교에 대해서는 여전히 예외를 인정하고 있다. 과학고의 과학인재 양성은 일반고의 교육과정 선택권을 확대함으로 추구할 수 있으므로 다른 모든 학교와 마찬가지로 우선선발할 수 없도록 선발시기를 일원화하고, 선발효과를 배타적으로 누릴 수 없도록 선발장식을 무시험 '선지원-후추첨'으로 변경하는 것을 적극 고려해야 한다. 그리고 영재학교 또한 입학에 위한 과도한 사교육 문제를 직시하고 본래의 영재학교 설립목적에 부합하고 4차산업혁명 시대에 경쟁력 있는 영재교육이 될 수 있도록 일반고 전환에 준하는 근본적인 개선을 해야 한다.

셋째, 전국단위 자사고(초기 자립형 사립고였던 민사고, 포항제철고, 광양제철고,

상산고, 현대청운고, 하나고 등 6개교와 이후 들어온 용인외대부고, 북일고, 김천고, 인천하늘고)는 전국단위로 학생을 선발해야 할 아무런 이유가 없으므로, 광역형으로 모집단위를 축소해야 한다. 정부는 초기 자립형 사립고를 통해 고교평준화 제도의 약점을 보완하겠다고 했었지만, 결과적으로 자립형 사립고는 전국단위 자사고에 더하여 광역단위 자사고로 확대되면서 교육의 불평등을 고착화하고 고교를 서열화함으로써 고교평준화 제도를 위협하고 있다. 특히 전국단위 자사고는 자사고 위의 자사고로 존재하면서, 전국단위로 중학교 성적 우수자들을 독점하고 있고, 이는 선발효과를 기반으로 한 전국단위 자사고의 대학입시 실적으로 연결되면서 고교서열화의 정점으로 군림하고 있다. 이에 전국단위 자사고 입학에 위한 초등학교 고학년부터의 과도한 경쟁과 사교육을 유발하고 있다. 전국단위 자사고와 광역단위 자사고는 학교유형과 운영방식에 있어 차이가 없다. 따라서 학생 모집단위에 있어 차이를 가질 이유 또한 없다.

2. 대입수능개편안²⁴

문재인대통령은 2015년 교육과정 개정에 따른 수능은 절대평가로 추진하겠다고 밝혔다. 이에 따라 교육부는 2017. 8. 10. 2015년 개정교육과정에 따른 “2021학년도 수능개편시안”을 발표했다. 수능개편시안을 크게 두가지로 제시하였는데 제1안은 국어, 수학, 영어, 탐구(사회, 과학, 직업탐구 영역에서 택1)는 기존과 같이 상대평가하고 이미 절대평가가 도입된 영어와 한국사 이외에 통합사회·통합과학과 제2외국어/한문을 절대평가 과목으로 추가하도록 하였다. 제2안은 전과목을 절대평가하는 안이다. 전국 공청회를 통하여 의견수렴을 하여 최종적인 결정을 하겠다는 것이 수능개편시안의 요지였다. 이후 모두 4차례의 권역별 전국 공청회를 거쳤다. 이 과정에서 치열한 공방이 이어졌다. 수능절대평가에 반대하는 측에서는 공정성이 결여된 입시가 될 것이라며 비판했고 절대평가를 찬성하는 쪽에서는 오히려 2015년 개정 교육과정에 역행하는데다 기존 수능의 단점이 전혀 극복되지 못한 제1안에 대하

24 교육청소년위원회 홍민정 위원 작성

여 강력히 반대하였다. 결국 교육부는 좀 더 깊은 고민과 연구를 통해 보다 완결성 있는 수능절대평가안을 발표하겠다고면서 최종안에 대한 발표를 1년 유예하였다.

교육부의 일부과목 절대평가인 제1안은 수능절대평가제도의 취지를 완전히 몰각하는 것이다. 2015년 개정 교육과정은 당시 중1학생이 고교에 진학하게 될 2018년부터 문제풀이 암기식 수업, 경쟁적 지식위주 수업, 대학입시 중심의 교육과정 운영으로 고교 문이과 구분 및 수능과목 중심의 지식편식현상 등을 개선하기 위하여 설계되었다. 그리고 이러한 교육과정에 적합한 수능 개편이 필요하였던바 2021학년도 절대평가 수능은 이러한 목적에 부합해야만 한다. 그러나 교육부에 따르면 제1안은 암기식 문제풀이 등 현행 교육 문제 해소에 한계, 학생의 학습부담 상대적 과중, 상대평가 과목 솔림 학습으로 다양한 수업혁신에 한계 등 2015년 개정교육과정의 취지를 달성하기 어렵다고 스스로 설명하고 있다.

애초에 목적 달성이 불가능한 안을 만든 까닭은 변별력과 패자부활전 요구, 불공정한 입시전형인 학종 확대 우려 때문이다. 우리 교육에서 변별력은 이제 과감히 폐기해야 한다. 변별력은 교육적으로 어떠한 가치도 없다. 1,2점을 더 맞았다는 사실이 실제 학생들의 능력을 평가할 수 없다. 오히려 촘촘한 서열화와 과도한 경쟁을 야기하는 원인이 될 뿐이다. 또한 전과목 수능절대평가가 이루어진다고 하더라도 여전히 패자부활전은 가능하다. 전과목 절대평가지 9등급 절대평가를 예상하고 있는데 현재도 1,2등급을 올리기 위한 수험생들의 재수가 이루어지고 있는바 개편 이후에도 이를 금지하거나 어렵게 하는 요인은 없다. 내신이 불리한 학생 및 졸업생들도 수능점수만으로 선발하는 별도의 전형을 운영할 수 있다. 물론 현재 학종은 문제가 있다. 따라서 사교육을 유발하는 비교과영역을 대폭 삭제하고 교과내신 중심으로 편성하되 질 높은 논서술식 평가와 절대평가로 전환하는 일이 우선적으로 이루어져야 한다. 나아가 학생들에게 창의융합적 능력, 공동체 정신, 의사소통능력, 심미적 능력 등 미래 사회가 요구하는 능력을 길러주기 위해서는 전과목 수능 절대평가가 이루어져야 하는 것은 물론 이와 함께 대입과 교육 제도 전반에 대한 궁극적인 청사진을 함께 그려나가야 할 필요가 있다. 대입을 비롯한 교육제도는 서로 긴밀하게 얽혀 있어 수능절대평가만으로는 미래 사회가 요구하는 교육적 목표를 성취하

기 어렵기 때문이다. 각 제도들이 유기적으로 결합할 때 결국 아이들이 행복하게 소
질과 적성을 키워나가면서 미래를 준비하는 교육이 이루어 질 수 있다.

3. 대학재정지원사업과 대학구조개혁평가²⁵

가. 의의 및 현황

반값등록금 운동이 거둔 성과 중 하나가 2011년에 도입된 등록금 인상률 상한제
로 물가상승률과 연동해 일정비율 이상을 인상할 수 없도록 하는 제도이다. 이 제도
로 그동안 계속 등록금을 올려왔던 사립대학들이 전처럼 등록금을 인상할 수 없어
졌다. 교비 대부분을 등록금에 의존하는 사립대학들이 재원이 쪼들리는 상황이 되
자 교육부가 ‘대학 재정지원 사업’이라는 이름으로 공모사업을 시행하였다.

BK21 플러스사업, 평생교육단과대학사업(평단), 대학자율역량강화지원사업
(ACE+), 대학/전문대 특성화사업(CK/SCK), 산업연계교육활성화선도대학사업
(PRIME), 대학인문역량강화사업(CORE)이 교육부의 대학지정지원사업들이다.

한편, 학령인구 급감에 대비한 선제적 구조 개혁 조치로, 교육부는 2015년부터 대
학구조개혁평가를 시행하고 있다. 모든 대학을 A~E등급의 다섯 단계로 평가하고
(A,B,C 등급이 1그룹, D,E등급이 2그룹), 평가 결과를 통해 재정 지원 가능 대학
명단 공개 및 등급별 차등적 재정 지원 제한 조치와 정원 감축 등의 조치를 취하고
있다.

A등급(16%)외의 모든 대학은 차등적으로 정원감축권고를 받으며, 대학구조개혁
평가결과는 대학재정지원사업과 연계된다.

그룹 2에 속하는 D등급은 기존의 정부 재정 지원 사업은 지속되지만 신규 사업이
제한되며, 국가장학금 II 유형 미지급, 학자금 최소 대출 대학 지정, 정원의 10% 감
축 권고 등을 받게 된다. E등급은 정부 재정 지원 사업 제한, 국가장학금 I, II 유형
미지급, 학자금 대출 전면 제한, 정원의 15% 감축 등의 조치를 받게 된다.

25 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

나. 문제점 및 비판

교육부의 대학재정지원사업 및 대학구조개혁평가에 대하여는 대학재정지원대상 선정과 운영과정의 불투명성과 대학구조조정수단으로의 오남용, 평가지표의 문제점 등에 대하여 비판이 제기되고 있다.

첫째, 감사원의 대학재정지원사업 실태조사결과, 프라임사업 지원 선정과정에서 이화여대가 정부로부터 부당한 특혜를 지원받은 사실 등이 밝혀졌다. 교육부는 공고한 기본계획에서 정한 역할, 절차 및 내용을 위배하여 사업관리위원회가 지원대학을 선정하기 전 특정대학이 선정되도록 개입해서는 아니 됨에도 청와대 교문수석실 보고 후 대학선정 절차에 개입하여 공고된 기본계획에 따르면 선정될지 알 수 없었던 경북대와 군산대가 선정되고 상명대 본교가 탈락함으로써 선정될 수 없었던 이대가 선정되는 결과를 초래한 것이다.

둘째, 교육부는 재정지원을 내세우면서 대학 구조개혁과 대학평가, 다양한 재정지원사업들을 하였지만, 교육부가 주도하고 있는 대학 구조개혁 방향은 사실상 학생정원을 줄이는데 초점을 둔 대학 구조조정에 불과하고 ‘대학 구조개혁’이 되고 있다는 우려의 목소리가 높다. 가.에서 살펴본 것처럼 대학구조개혁평가와 대학재정지원사업을 연계시키고 있으며, 대학특성화사업의 경우에 정원감축률이 당락에 중요한 요인이 된다고 알려짐으로써 ‘특성화사업’이 아닌 ‘정원감축 유도사업’으로 오해되는 결과를 가져오고 있다. 현재 학생정원을 감축할 수 있는 근거가 되는 법으로는 고등교육법 제60조(시정 또는 변경 명령 등) 제2항과 관련 동법 시행령 제71조의 2(행정처분의 기준)만이 있음에도 이와 무관하게 대학구조평가와 대학재정지원사업을 통하여 대학구조정을 강제하고 있는 것이다.

셋째, 대학재정지원사업 및 대학구조개혁평가에 있어서 활용되는 지표의 문제이다. 취업률 같은 눈에 보이는 지표만 강조하게 되어서 예술, 인문학, 사회학, 기초학문은 고사한다는 것이다. 선정된 지표가 대학의 경쟁력을 제대로 반영하지 못하고 대학들이 교육이나 학생에 대한 서비스에 치중하기보다 많은 시간과 비용을 투

자하여 지표관리에 더 치중하는 결과를 초래하고 있다는 비판도 있다.

다. 문재인정부 출범이후의 상황

교육부는 현장에서 제기된 의견과 문제의식을 일부 반영하여 고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학재정지원사업개편방향을 2016. 7. 15. 발표한 바있다.

2017년 이후 신설·개편되는 사업은 대학 자율 공모 및 총액배분 자율편성원칙등을 적용하고, 사업이 종료되는 2018년 이후에는 대학재정지원들을 통합하여 사업구조를 단순화하겠다는 것이다.

그러나, 결국 기존 정부 주도의 재정지원방향 자체는 그대로이고 ACE사업과 LINC사업은 지원을 계속하거나 확대할 계획이며, 대학구조개혁평가결과의 연계도 그대로이다.

위와 같은 문제의식에서 2017년 7월 18일 국회에서 민변과 민교수, 교수노조가 공동으로 대학 재정지원사업의 개편과 정책감사를 위한 토론회를 열었으며, 이 토론회 논의를 바탕으로 민변은 민교협, 교수노조 같은 교수단체와 함께 교육부에 기존의 대학재정지원사업에 대한 정책감사를 제안해놓은 상태이다.

교육부는 2017. 10. 24. 김상곤 부총리 취임 100일 기자간담회를 통하여 대학구조개혁평가와 대학재정지원사업의 개편방향을 발표하였다.

대학구조개혁평가에 대하여는 2018년 상반기 실시를 목표로 추진하던 2주기 대학구조개혁평가의 명칭을 대학기본역량진단으로 바꾼다고 발표했다. 정원감축 목표치도 5만명에서 2만명으로 줄이고, 대학기본역량진단결과, 전체 대학을 ▷자율개선 대학 ▷역량강화 대학 ▷재정지원제한 대학 등 크게 3등급으로 분류하기로 했다. 상위 60%가량은 '자율개선 대학'으로 분류, 교육부로부터 일반 재정지원을 받을 수 있도록 하는 반면 하위 15~20%는 '재정지원제한 대학'으로 지정되고 정부 지원이 차단되며 재정지원 제한 대학 중에서도 하위권은 '퇴출대학'으로 분류, 대학 폐쇄가 추진된다. 나머지 '역량강화 대학'은 교육부로부터 일반 재정지원은 받을 수 없지만 특수목적(대학특성화산학협력연구)지원 사업에는 참여할 수 있다.

국회 등 정치권과 대학사회의 비판을 일정 부분 수용한 결과이나, 전반적으로는

기존 평가의 틀을 유지하고 있다는 비판을 면할 수 없다고 하겠다.

교육부는 대학재정지원사업에 대하여는 2019년도 대학재정지원사업 개편안에는 일반재정지원을 도입하고, 일반재정지원의 비중을 계속 늘려가겠다는 방침을 밝혔다. 일반재정지원은 국립대는 내년부터 ‘국립대학 육성 사업’, 사립대는 2019년부터 ‘자율협약형 대학지원사업’을 통해 배분된다. 특수목적사업은 교육(특성화), 산학협력(LINC), 연구(BK) 세 가지 줄기로 단순화할 예정이라고 밝혔다.

4. 대학교의 입학금과 등록금²⁶

가. 대학 입학금 현황

사립대학교의 입학금에 관심을 갖게 된 것은 사립대학의 고액 등록금 때문이다. ‘등록금 납부를 앞두고 모녀 자살’²⁷이라는 기사가 아니더라도 이미 사립대학의 등록금은 헌법 31조가 규정한 ‘균등하게 교육을 받을 권리’를 침해할 수 있다. 그런데 대학들은 각종 명목으로 등록금 인하를 위해서는 어떤 노력을 하고 있지 않을 뿐만 아니라, 수업료를 인상하는 것이 사회적으로 쉽지 않자 입학금이라는 이름으로 사실상 등록금 총액을 인상하고 있기까지 했다.

2015년 대학 입학금 현황은 아래와 같은데(소장 제출 기준을 중심으로), 학교별로 0~103만원까지 편차가 매우 크고, 징수액의 집행내역이 전혀 확인되지 않는다. 그 문제점과 관련하여서는 여야를 막론하고 국회에서도 인식하고 입학금을 폐지 혹은 경감하기 위한 다수의 법안이 발의되어 있고(의안번호 147, 894, 976, 2415, 2591 등 다수), 언론 역시 대부분 그 문제의식을 공감하고 있다.²⁸

26 교육청청소년위원회 하주희위원 작성

27 2017. 8. 29. 중앙일보, “딸 대학 등록금 500만원 못 구해 ... 광주 두 모녀의 비극”, <http://news.joins.com/article/21883267> (2017. 11. 16. 검색)

28 2016. 3. 9. 조선일보, “[사설] 대학들, ‘신입생 입학금’어디에 쓰는지 밝히고 거둬라”

2015년 입학금 현황 (상위 30개 대학)

자료출처 : 대학교육연구소

<사립대학>

<국공립대학>

(단위 : 만원)

(단위 : 만원)

순위	학교	입학금	순위	학교	입학금
1	고려대학교	103.1	1	인천대학교	39.2
2	고려대학교(세종)(분교)	102.8	2	한국과학기술원	35.3
3	동국대학교	102.4	3	울산과학기술대학교	30
4	한국외국어대학교	99.8	4	충남대학교	18.1
5	홍익대학교	99.6	5	공주교육대학교	17.9
6	홍익대학교(세종)(분교)	99.6	6	청주교육대학교	17.9
7	인하대학교	99.2	7	춘천교육대학교	17.9
8	세종대학교	99	8	광주교육대학교	17.8
9	연세대학교	98.5	9	부산교육대학교	17.8
10	연세대학교(원주)(분교)	98.5	10	대구교육대학교	17.7
11	중앙대학교	98	11	진주교육대학교	17.7
12	중앙대학교(제2캠퍼스)	98	12	경인교육대학교	17.5
13	금강대학교	97.8	13	서울교육대학교	17.1
14	한양대학교	97.7	14	창원대학교	17.1
15	한양대학교(ERICA)(분교)	97.7	15	금오공과대학교	17
16	서강대학교	96.9	16	부산대학교	17
17	신한대학교	96.8	17	순천대학교	17
18	광운대학교	95.4	18	부경대학교	16.9
19	이화여자대학교	94.5	19	서울대학교	16.9
20	한세대학교	94.5	20	제주대학교	16.9
21	성균관대학교	94.4	21	경상대학교	16.8
22	인천가톨릭대학교(제2캠퍼스)	94.1	22	군산대학교	16.8

23	건국대학교	93.8	23	목포대학교	16.8
24	건국대학교(글로벌)(분교)	93.8	24	안동대학교	16.8
25	덕성여자대학교	93.3	25	전남대학교	16.8
26	성신여자대학교	93.2	26	전남대학교(제2캠퍼스)	16.8
27	상명대학교	92.8	27	전북대학교	16.8
28	한신대학교	92.6	28	전주교육대학교	16.8
29	한국항공대학교	92.2	29	경북대학교	16.7
30	한림대학교	91.9	30	강릉원주대학교(제2캠퍼스)	16.7

나. 대학 입학금의 문제점과 부당이득 반환청구 소송

고등교육법 제11조 제1항은 “학교의 설립자·경영자는 수업료와 그 밖의 납부금(이하 “등록금”이라 한다)을 … 납부 받을 수 있다.”고 규정하여 수업료와 그 밖의 납부금을 구별하고 있다. 수업료가 교육일반에 사용되는 것이라면 그 밖의 납부금을 어떻게 사용할 것인가와 관련해서는 관련 규정에 따라 정해질 수밖에 없고, 「대학등록금에 관한 규칙」은 입학금의 징수방법, 징수시기, 반환시기, 반환금액과 관련하여 수업료와 전혀 다르게 취급하고 있다. 「대학등록금에 관한 규칙」에 따르면 수업료는 학칙이 정하는 바에 따라 학점별, 학기별 또는 월별로 징수할 수 있으나 입학금은 입학시에 전액을 징수한다. 또한 수업료는 학기 개시일 이후에 반환 사유가 발생하였을 때에도 일정 비율의 금액이 반환되어야 하지만 입학금은 입학일 이후에는 어떠한 사유로도 반환되지 않아서, 특별한 사정에 의하여 불가피하게 등록을 포기해야 하는 사람들 누구에게도 반환한 바가 없다. 이는 입학금이 수업료와 달리 취급된다는 것을 분명하게 보여주는 것이고, 적어도 “당해 학교의 교육에 필요한” 모든 것에 사용되는 것이 아니라 특정 목적 혹은 특정 사무 관리에 소요되는 비용이라는 것을 확인시켜 주는 것이다.

위와 같은 사정 때문에 국민권익위원회 역시 2013년 ‘입학금 산정근거 및 사용기

준의 불명확성'에 관하여 제도개선을 권고 하면서 “각 학교는 통상적으로 오리엔테이션, 학생증 발급 등 신입생 관리 시 별도로 소요되는 비용을 충당하기 위해 입학금을 징수”한다고 밝히며, 이를 전제로 입학금의 부당집행 사례로 “연구인력보조 활용지원, 국가고시 지원인력 육성사업, 친선체육대회, 홍보비” 등의 지출을 지적하며 입학실비에 소요되는 비용만 징수할 것을 권고하였다.

덧붙여, 입학금은 납입하지 않으면 등록을 할 수 없도록 함으로써 학생과 학부모에게 어떤 선택가능성을 두고 있지 않은 것이라 학교가 수업료와 무관한 이익제공을 강요하는 것이어서 이런 학교측의 행위는 불법행위에도 해당된다. 최근 서울고등법원은 ‘수원대 등록금 환불’ 사건에서 “실험실습이 주로 이루어지는 예술대, 공과대학에 재학중인 수원대학교 학생들이 자신들이 등록금을 내었음에도 불구하고 그에 걸맞는 교육을 받지 못했다는 이유로 학교법인 등을 향해 손해배상청구를 한 사안에서 “등록금의 부당 과잉징수가 객관적으로 보아 현저할 뿐만 아니라, 원고들이 위 대학교를 선택하여 입학금을 납부할 당시의 기대나 예상에 현저히 미달함으로써 원고들에게 정신적 고통을 가하였”다고(서울고등법원 2016. 7. 8. 선고 2015나 14473 판결) 판시한 바가 있고, 이에 비추어 보면 입학금은 자신이 내는 기대나 예상에 현저히 미달하게 사용됨으로써 원고들에 대한 불법행위 역시 성립한다고 할 것이다.

이에 2016년 15개 대학의 약 3,000명의 학생들이 용처도 사용내역도 알 수 없는 입학금을 반환하라고 소송을 제기하였고, 현재 심리가 진행 중이다.

다. 대통령의 공약이었던 입학금 폐지 논의의 현황과 과제

이런 문제의식이 공유되어 대선에서 입학금 폐지는 대통령 공약으로 발표되었고, 교육부는 몇가지 조치와 대응책을 내왔다.

우선 교육부는 국립대학 41개교의 입학금을 폐지하였고,²⁹ 2017. 10. 13. 사립대학교총장협의회와 입학금 단계적 폐지에 합의하였다.³⁰ 그러나 사립대학교총장협의회는 등록금(수업료) 인상안을 제시하며, 관련 합의를 뒤집었다. 그동안 입학금이 어떤 식으로 사용되는지 어디에 썼는지에 대해서 어떤 자료도 제출하지 않고 있는 사립대학들(특히, 서울 수도권의 규모가 큰 대학들은 교육부의 실태 조사에도 전혀 협조하지 않았다)이 등록금 인상을 해야한다고 주장하다니 어처구니가 없는 일이다.

2017. 11. 16. 현재 대학·학생·정부간 입학금 제도 개선을 위한 회의를 지속적으로 진행하여 합의를 위한 노력이 진행되고 있다.³¹

최고의 등록금 수준에 비하여 만족할만한 교육이 이루어지는지에 대한 본질적인 논의와 현재의 등록금 수준으로는 ‘균등하게 교육받을 수 있는 권리’가 전혀 실현될 수 없다는 점을 깊이 인식하고 등록금 경감을 위해 모든 노력을 경주하여야 할 것이다.

5. 대학조교^{32 33}

대학교 조교는 신분에 따라 비학생조교와 학생조교로, 역할에 따라 행정조교와 연구조교, 교육조교 등으로 분류된다. 각 대학에 상당수의 조교가 존재하고 신분과 역할에 따라 법률적, 교육적으로 문제되는 지점들이 조금씩 상이하지만 상시적인 고용불안, 열악한 처우, 비인간적인 대우, 불분명한 법적 지위, 학업 차질 및 철저한

29 경북대를 비롯해 서울대·강원대·경상대·부산대·전남대·부산대·제주대·충남대·충북대·군산대·강릉원주대·경남과학기술대·공주대·부경대·금오공대·목포대·목포해양대·서울과학기술대·서울시립대·순천대·안동대·창원대·한경대·한국교통대·한국교통대·한국체육대·한국해양대·한밭대·한국복지대 등

30 2017. 10. 13. 교육부 보도자료, “사립대학교총장협의회, 입학금 단계적 폐지에 합의”

31 교육부는 대학·학생과 2022년까지 대학 입학금을 전면 폐지할 것을 합의했다고 발표했다. 17. 11. 28. 교육부 보도자료 “대학·학생·교육부, 2022년까지 대학 입학금 전면 폐지 합의”

32 교육청청소년위원회 이용우 위원 작성

33 2016년 인권보고서에 담은 내용이지만 진전된 상황이 있어 간략히 소개한다.

갑을관계(특히, 학생조교), 노동3권의 제한 등 열악한 조건에서 근무하고 있는 것은 동일하다.

대학교 조교의 법적 지위는 단순히 조교라는 명칭에 따라 좌우되는 것이 아니라 근무실태 등 실질에 따라 판단해야 한다. 일반 근로자와 다를 바 없는 비학생조교는 당연히 노동법상 근로자로 인정되고 업무와 학업을 병행하는 것으로 이해되는 고등교육법상 조교와는 구분된다. 한편, 학생조교는 일반적으로 고등교육법상 조교에 해당한다고 볼 수 있고 이들의 근로자성 여부는 근무실태 등에 따라 달라질 것이다.

작년 말 우리 모임의 교육청소년위원회와 동국대 대학원 총학생회는 동국대학교에서 과거 조교로 근무한 학생조교 중 행정조교들이 노동법상 권리를 보장받지 못했다는 것을 이유로 동국대학교 학교법인, 이사장, 대학교 총장 등을 서울지방고용노동청에 고발한 바 있다. 이에 대하여 노동부는 2012. 3. 1. 이후 동국대학교에서 행정조교로 재직한 조교들을 대상으로 조교의 근로자성 여부, 근로기준법과 근로자퇴직급여보장법 상 근로자에게 보장되는 주휴일과 주휴수당, 연차유급휴가와 연차유급휴가수당, 퇴직금 등이 제대로 보장되었는지, 근로계약서를 작성하고 교부했는지 등에 대하여 장기간에 걸쳐 수사를 진행하였고, 그 결과 2017. 11. 10. 상당수 고발내용에 대하여 범위만 사실이 인정된다며 서울중앙지검에 학교법인과 대학총장을 기소의견으로 송치하였다.³⁴

과거 대학교 조교가 노동법상 근로자에 해당한다는 고용노동부의 행정해석은 한 차례 있었으나 이번 송치와 같이 고용노동부가 수사결과 조교의 노동자성을 명확히 인정하고 형사처벌의 대상으로 인정하여 검찰에 기소의견으로 송치한 것은 처음이다. 이번 사건이 검찰과 법원에서 최종적으로 어떻게 판단이 날지는 지켜볼 일이지만 특별한 사정이 없다면 고용노동부의 판단대로 종결될 것으로 보인다. 이번 사건을 계기로 전국의 모든 대학교는 학생조교 제도 전반에 대한 개선책을 마련해야 할

34 고용노동부는 주휴수당 미지급, 연차휴가 미부여 및 연차휴가수당 미지급, 퇴직금 미지급, 근로계약서 미작성·미교부에 대하여 범위만을 인정하였다. 다만, 고용노동부는 법인 이사장의 경우 조교와의 근로관계에 직접 개입한 바 없으므로 혐의가 없다고 판단하였다(고의가 없다고 판단한 것으로 보인다).

것으로 보인다. 과거처럼 학생조교에 대하여 근로자성을 부정하여 노동법상 보호를 하지 않는다면 법위반의 책임을 면하기 어렵기 때문이다.

한편, 이러한 흐름에서 국회와 교육부도 대학교 학생조교에 대한 법·제도 개선책을 마련하고 있는 것으로 알려진다. 더불어민주당의 노웅래 의원실 등에서 법적 개선책을, 교육부에서 학생조교의 인권과 노동권 보장 등의 방안을 마련하고 있는 것으로 보인다. 고무적인 일이고 계속 지켜볼 일이다. 향후 학생조교의 노동권은 물론 안정적인 교육환경이 보장될 수 있는 교육권 보장에도 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

6. 기간제교사³⁵

가. 기간제교사의 실태

기간제교사는 약 4~5만명 정도로 전체 교사의 약 10% 정도에 해당하는 것으로 나타난다. 사립보다 오히려 국·공립에 더 많은 것으로 나타나고, 고등학교, 중학교, 초등학교 순으로 많은 것으로 나타난다. 기간제교사의 현황에서 가장 문제가 되는 것은 사립학교법과 교육공무원임용령 상 기간제교사를 사용할 한정된 사유 이외에 즉, 정규교사를 채용할 자리에 기간제교사를 채용하는 이른바 ‘정원외’ 기간제교사가 상당하다는 것이다. 기간제교사는 이제 교육 현장을 지키는 필수 인력이 되었다. 기간제교사는 정규교사와 마찬가지로 수업, 학생지도뿐만 아니라 행정업무와 담임교사 역할 등도 맡고 있다. 그럼에도 기간제교사에 대한 처우는 심각할 정도로 열악하다. 고용불안과 각종 불합리한 차별적 처우가 대표적이다.

35 교육청소년위원회 이용우 위원 작성

나. 기간제교사의 제반 문제점

1) 기간제교사의 쪼개기 계약과 고용불안

현재 각급 학교는 1년 이상 기간제교사의 임용이 필요한 경우에도 실제 계약체결 과정에서는 임용기간을 6개월 단위로 하거나 방학 기간을 제외하는 등 쪼개기 계약이 횡행하고, 심지어 1년 중 하루만 제외하거나 임용기간 중에도 언제든지 계약을 해지할 수 있다는 문구를 포함시키는 경우가 다반사다. 이로 인해 기간제교사는 극심한 고용불안에 시달리고 이는 기간제교사의 수업 등 업무수행에 상당한 지장을 초래한다. 또한 임용기간 1년을 전제로 보장되는 각종 근로조건(퇴직금, 복지포인트, 호봉 등)상의 혜택을 보장받지 못하게 되고 방학 중 임금 미지급으로 생계의 곤란을 겪게 된다. 국가인권위원회는 기간제교사에 대하여 3. 1. 하루를 제외하거나 방학을 임용기간에서 제외하는 등으로 방학 중 보수나 퇴직금 등을 지급하지 않은 것은 평등권 침해의 차별행위라며 수 차례 개선 권고를 한 바 있다. 각급 학교의 위와 같은 조치는 비용 절감만을 목적으로 하는 매우 비윤리적인 행태이자 꼼수에 불과하므로 조속한 시정조치가 필요하다. 이에 정원의 임용이나 1년 이상의 휴직 등 기간제교사를 1년 이상 임용할 수 있는 사유가 발생한 경우에는 원칙적으로 1년 단위 계약과 방학을 포함하는 계약을 의무화하고, 임용기간 동안 고용안정이 보장되어야 하므로 임용기간 중 계약해지가 가능하다는 등의 문구가 계약서에 포함되지 않도록 해야 한다. 이를 위해 각 단위 교육청이 『(사립학교, 공립학교) 계약제교사 운영 지침』에 위와 같은 내용을 반영하고 각급 학교에 대하여 관리·감독을 철저히 해야 한다.

2) 근로조건상의 각종 불합리한 차별

과거 기간제교사는 정규교사에게 지급되는 성과상여금을 전혀 지급받지 못하다가 2013년부터 일부만 지급받는 실정이고(최근 대법원은 ‘기간제교사의 경우 공무원수당 등에 관한 규정상 성과상여금 지급대상이 아니다’라는 취지의 판결을 선고한

바 있음. 대법원 2017. 2. 9. 선고 2013다205778 판결 참조),³⁶ 맞춤형 복지 포인트에 있어서도 과거 기간제교사에게 전혀 지급되지 않다가 세월호 참사 이후 2016년부터 지급되고 있으나 경력이 반영되지 않은 기본점수만 부여하고 1년 단위 계약을 체결한 경우에만 이를 부여하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 현재 기간제교사의 실태를 보면 기간제교사가 더 이상 임시적으로 임용되면서 정규교사와 다른 업무를 수행한다고 보기 어렵고, 실제로 기간제교사는 수업, 학생지도, 행정, 담임 등의 업무에 있어 정규교사와 크게 다르지 않다는 점에 비추어보면, 이와 같은 차별은 아무런 합리적 이유가 없다. 국가인권위원회도 이와 같은 조치가 평등권 침해의 차별행위라며 수 차례 개선을 권고한바 있다.

단기간에 성과를 측정하는 것이 불가능하고 협력을 바탕으로 업무를 수행해야 하는 교사 업무의 특수성에 비추어 성과상여금은 본봉에 흡수되는 방식으로 폐지되는 것이 원칙이지만 유지되는 한도에서는 정규교사와의 불합리한 차별이 해소되도록 『(사립학교, 공립학교) 계약제교사 운영 지침』을 개정해야 한다. 또한 최근 대법원 판결에 따라 기간제교사의 성과상여금 지급 대상 여부가 논란이 되는 것을 원천적으로 차단하기 위해 성과상여금 지급대상 공무원의 범위를 규정한 대통령령인 『공무원수당 등에 관한 규정』에 기간제교사를 포함시키는 방향으로 개정이 필요하다. 나아가 맞춤형 복지 포인트의 경우에도 경력을 인정하여 정규교사와 동일하게 부여해야 하고, 이를 『(사립학교, 공립학교) 계약제교사 운영 지침』에 반영해야 한다.

3) 방학 중 근무 강제와 1급 정교사 자격 배제

방학을 포함하여 임용된 기간제교사가 정규교사와 달리 방학 중 수업이나 별도 업무가 없음에도 출근을 요구하여 자율학습 감독 업무를 떠넘기거나 무료 강의 등을 강제하는 경우가 많다. 교사에게 방학은 연수, 수업 및 학습자료 준비 등의 시간으로 활용되어야 함에도 기간제교사가 방학 중 부당한 출근과 업무를 강제당하고

36 위 대법원 판결의 하급심인 1, 2심 판결은 모두 기간제교사도 성과상여금 지급대상이고 이를 지급하지 않은 것은 차별이라고 판단하였다. 이에 따라 일선 교육청에서 기간제교사에 대한 성과상여금이 일부 지급되기 시작한 것이다. 그런데 최근 대법원 판결로 인하여 기간제교사의 성과상여금 지급 여부는 여전히 논란의 대상이다.

있다. 한편, 통상 교사는 2급 정교사 자격 취득 후 3년 이상의 경력 등이 있으면 1급 정교사 자격을 취득할 수 있고 이에 따라 호봉 승급과 승진의 기회가 부여되지만 기간제교사는 1급 정교사 자격 취득이 배제되고 있다. 현행 초·중·등교육법에는 기간제교사를 1급 정교사 자격 취득에서 배제하는 규정이 없음에도 교육부는 『교사자격검정 실무편람』에서 기간제교사의 1급 정교사 자격 취득을 배제하고 있다. 이에 대하여 법원은 위 편람이 초·중·등교육법에 위배되어 무효라고 판단하였다(서울행정법원 2014. 8. 21. 선고 2014구합2713 판결³⁷ 참조). 이에 대하여는 기간제교사의 경우에도 방학이 본래적 의미로 활용될 수 있도록 부당한 근무가 강제되지 않아야 하고, 이를 『(사립학교, 공립학교) 계약제교사 운영 지침』에 반영해야 한다. 또한 초·중·등교육법 어디에도 기간제교사라는 이유로 1급 정교사 자격을 제한하는 근거 조항이 없으므로 기간제교사의 1급 정교사 자격 취득을 가로막고 있는 교육부의 『교사자격검정 실무편람』의 관련 내용을 개정해야 한다.

다. 기간제교사의 정규직화

문재인 정부가 들어서면서 공공부분 비정규직의 정규직화가 최대 이슈로 등장하였다. 그러나 기간제교사 등 몇 개 직종에 대하여는 사회적 파장 등을 고려하여 교육부 산하에 별도의 ‘정규직 전환 심의위원회’를 구성하여 논의결과를 교육부에 권고하는 방식으로 처리하기로 하였다. 이를 둘러싸고 다양한 이해집단에서 참여한 입장 차를 보였다. 기간제교사가 학교현장에 지나치게 많은 비중을 차지하고 있고, 이는 교육과 노동의 관점에서 바람직하지 않으므로 시급히 개선이 필요하다는 점에 큰 이견은 없는 것으로 보인다.

다만, 이를 해결하는 방식으로 현재 기간제교사를 정규교사로 전환하는 것이 타당한지에 대하여는 다양한 의견이 존재하고 우리 모임과 교육청소년위원회도 통일된 입장을 제시한 바 없다. 현행법상 국·공립 교원의 경우 임용시험을 통해 교사로

37 위 사건은 기간제교사인 원고들이 교육부장관에게 정교사 1급 자격증 발급을 요청했으나 피고(교육부장관)가 ‘교사자격검정 실무편람’상 기간제교사는 정교사 1급 자격 대상이 아니라는 이유로 이를 거부하자 제기한 소송이다. 현재 대법원에 계속 중이다.

임용되고, 많은 예비교사 등이 있는 상황에서 기간제교사를 전부 정규교사로 전환할 경우 상당한 문제가 발생할 것이라는 주장, 기간제교사의 대량양산은 정부 등의 책임이 있으므로 정부가 책임을 지고 정규교사로의 전환을 추진하고 필요하다면 법령 등의 개정도 서둘러야 하며 예비교사 등의 문제는 전체적인 교원 수 확대를 통해 해결할 수 있다는 주장, 현실적으로 기간제교사 전부를 정규교사로 전환하는 것은 가능하지도 않고 기간제교사들의 역량과 현재의 법·제도로 인하여 적절하지도 않으므로 일정한 요건과 자격, 능력을 고려하여 단계적인 전환을 고민할 수 있다는 주장 등 다양한 주장들이 전개되고 있는 실정이다. 이 문제에 대하여 정규직 전환 심의위는 기간제교사를 정규직 전환 대상에 포함시키지 않기로 결정했고, 정부도 현재로서는 기간제교사의 정규직 전환에 대한 계획이 없는 것으로 보인다. 이 문제는 향후에도 풍부한 논의와 구체적인 계획 등을 통해 반드시 해결해야 할 것으로 보인다.

7. 역사교과서 국정화³⁸

가. 1년 넘게 이어진 국정화 강행 반대 운동

교육부는 2015. 10. 12. ‘중고등학교 교과용도서 국검인정 구분(안)’을 행정예고하고 불과 20일 뒤인 같은해 11. 3. ‘중고등학교 교과용도서 국검인정 구분 고시(교육부고시 제2015-78호)’를 강행함으로써 중학교 역사 및 고등학교 한국사 교과서 국정화를 공식화하였다. 이 과정에서 정부는 국민과 전문가의 압도적 반대 여론을 묵살하고 예비비 44억원을 줄속 편성하여 대부분을 홍보비로 사용하였다.

국정화에 대한 국민적 저항은 즉시, 그리고 지속적으로 이루어졌다. 수많은 단체와 전문가들로 ‘한국사교과서국정화저지네트워크’가 구성되었고 민변 역시 자체적으로 ‘민변 국정 역사교과서 저지 TF’를 구성하여 국정화반대 운동에 나서고 저지

38 교육청소년위원회 송상교 위원 작성

네트워크와 함께 법적 대응을 진행하였다. 헌법재판소에 고시 위헌 헌법소원(헌재 2015헌마1184, 청구인 3374명)과 효력정지가처분 신청(헌법재판소 2016헌사547)를 제기하였고, 행정법원에도 국정화고시 취소소송(서울행정법원 2016구합52323, 원고 35명), 효력정지신청(서울행정법원 2016아11457) 및 위헌제청신청(서울행정법원 2016아11114)을 제기하였다. 아울러 이른바 ‘복면집필’로 진행되는 깜깜이 국정화에 대한 정보공개청구 소송을 진행하였다. 교육부는 소송 중에도 공개를 거부하였으나 ‘한국사 국정교과서 집필진 명단’에 대한 정보공개거부처분 취소소송(서울고등법원 2017. 1. 11. 선고 서울고등법원 2016누65987) 및 ‘한국사 국정교과서 집필기준 정보’에 대한 정보공개거부처분 취소소송(서울행정법원 2016. 11. 24. 선고 2016구합71133 판결)에서 승소판결을 받아냈다.

나. 국정화를 유지하려는 국·검정혼용과 연구학교 지정 편법 시도

2016. 10.경 최순실 국정농단으로 시작된 촛불혁명은 박근혜 대통령의 탄핵과 새로운 정부의 탄생으로 이어졌다. 박근혜 정부의 대표적 적폐사태였던 역사교과서 국정화는 이미 그 전부터 정당성을 상실한 상태였으므로 당장 폐기되어야 했다. 그러나 박근혜 정부는 국정화를 폐기하지 않은채 편법을 동원하며 끝까지 강행을 시도하였다.

교육부는 2016. 11. 27. 국정 역사교과서 현장 검토본을 공개하면서 집필진 명단을 공개하였다. 공개된 국정교과서 내용은 예상대로 박정희 정부 유신체제를 미화하고 친일 역사를 축소하며 재벌들의 성과를 과장하는 등 역사 왜곡을 담고 있었다. 특히 1948년 8월 15일을 ‘대한민국 정부 수립’이 아닌 ‘대한민국 수립’으로 교묘히 기술했으로써 헌법 전문의 대한민국 법통을 부정하였다. 공개된 집필진 명단 역시 우편향 뉴라이트 성향이나 노골적인 친정부 성향 인사들이 많고 특히 논란의 중심에 선 현대사 집필자 6명 중 5명이 역사학 비전문가였다.

국정교과서의 문제점이 구체적으로 드러나자 현장에서도 국정교과서 거부운동이 거세게 일어났다. 전국 17개 시·도교육청 가운데 14개 시·도교육청이 국정 역사

교과서 불채택 방침을 밝혔다. 그런데 교육부는 국정교과서의 불씨를 살리고자 편법을 동원하고 나섰다. 교육부는 2016. 12. 27. 국정 역사교과서 학교 현장 적용을 1년 유예하고 2018년부터 국·검정교과서를 혼용한다고 발표하였다.³⁹ 또한 2017년 국정교과서 사용을 희망하는 모든 학교를 ‘연구학교’로 지정해 국정교과서를 배포하겠다고 하였다.⁴⁰ 당장 국정화 실시로 인한 거센 반발을 피하면서 사실상 연구학교를 통해 국정교과서를 사용케 하려는 것이었다. 교육부는 국정화 시도를 계속하여 2017. 1. 31. 국정 역사교과서 최종본을 공개하고 이를 연구학교로 지정된 학교에서 사용하겠다고 밝혔다. 그러나 최종본조차도 각종 사실관계 오류가 확인되면서 교과서 부실 제작·검증 논란은 더욱 거세졌다. 또한 연구학교는 현장에서 철저히 거부당하였다. 연구학교로 지정 신청한 학교는 전국에서 성주 문명고 1개 학교에 불과하였으며 이마저도 학부모들이 제기한 연구학교 지정처분 효력정지 가처분 소송⁴¹에서 효력정지결정이 내려짐으로써 결국 실시되지도 못하였다.

다. 국정교과서 공식 폐지 및 진상조사

문재인 정부가 들어선 후 교육부는 2017. 5. 31. 「중·고등학교 교과용도서 국·검·인정 구분 수정고시(2017-114호, 2017. 2. 23. 재수정고시)」를 통하여 중학교 역사, 고등학교 한국사 등 국정 역사교과서를 폐지하는 한편 폐지된 국정교과서를 대체할 검정역사교과서 적용시기를 2020년까지 연기하였다. 이로써 국정 역사교과서 강행 시도는 역사 속으로 사라지게 되었다. 국정화고시 폐기는 다름아닌 1년 여에 걸친 국민의 일관된 의지와 촛불정신의 귀중한 성과라 할 것이다.

39 교육부는 후속조치로 2017. 2. 23. 초·중학교 역사교과서와 고등학교 한국사교과서의 국정 체제를 국·검정 혼용 체제로 전환하고 교과서 학교 적용 시기도 2018학년도로 1년 늦추는 교육부 고시 2017-114호 [중고등학교 교과용 도서 국·검·인정 수정고시]를 발표하였다.

40 교육부는 2017. 1. 10. 2015 개정 교육과정에 따른 역사교육 연구학교 운영계획을 발표하였다. 희망하는 모든 학교를 연구학교로 지정하여 운영하고, 학교장, 운영위원회 심의(또는 자문)를 거쳐 2. 10.까지 희망 여부 판단하고, 시도교육청은 희망하는 모든 학교를 연구학교로 지정하도록 하며, 연구학교에는 운영비 1,000만원 범위 내에서 지원, 승진 가산점을 부여하는 등 내용이였다.

41 경상북도 교육감 등의 연구학교 지정처분에 대한 효력정지신청이 1심에서 인용(대구지방법원 2017.3.17.자 2017아10067 결정)된 후 항고 취하로 확정되었다.

고시가 폐기됨으로써 민변은 행정법원에 오랫동안 계류중이던 국정화고시 취소 소송, 효력정지신청 및 위헌제청신청을 취하하였다. 다만 고시 위헌 헌법소원(헌재 2015헌마1184)과 효력정지가처분 신청은 국정교과서의 반복 우려와 헌법적 해명 필요성이 크다고 판단하여 청구를 취하하지 않고 현재 헌법재판소의 최종 판단을 기다리고 있다.

라. 국정화 폐기 이후의 과제

박근혜 정부는 국정교과서의 절차적 하자과 왜곡·부실 서술, 국민과 전문가의 압도적 반대 속에서도 민의에 맞서 끝내 국정화를 포기하지 않았다. 1월에는 국·검정 혼용과 1년 유예, 연구학교 지정 시도로 혼란을 더욱 부추겼다. 집요한 연구학교 시도는 끝내 처참한 결과로 이어졌고 그마저 법원에서 절차적 위법성이 인정되어 효력이 정지된 상태였다. 박근혜 정부의 아집과 무책임 속에서 지난 2년 가까운 시간 낭비된 혈세와 교육현장의 혼란, 국민적 분노는 그 크기를 가늠할 수 없다. 그만큼 박근혜 정부의 국정화에 대한 갈망은 강렬한 것이었던바, 우리 사회에서 다시는 이러한 역사교과서 국정화 시도와 같은 시대착오적 시도가 반복되지 않도록 국정화에 대한 정확한 진상규명, 평가와 새로운 방향 제시가 이루어져야 한다.⁴²

우선, 국정화 강행은 지난 정부 가장 큰 적폐 중 하나였으므로 국정화 강행 결정 및 집행 과정, 고 김영한 업무일지에 드러난 김기춘 등 특정 세력에 의한 왜곡 및 조작정치, 집필기준의 문제점, 예비비를 포함한 국정화에 소요된 전체 비용의 규모와 적정성 등에 대한 심층적 진실규명이 반드시 필요하다. 이에 2017. 8. 17. 국민 786명이 감사원에 ‘국정화 예비비 편성 및 집행 내역’ 등에 대한 공익감사청구서를 제출하였다.⁴³ 한편 교육부는 자체적으로 2017. 9.부터 <역사교과서 국정화 진상조사위원회>를 구성하여 현재 진상조사가 진행중이다.

42 민변 2017. 6. 1.자 논평 「시대착오적 역사교과서 국정화 시도 재발 방지를 위한 진지한 평가와 논의가 필요하다—국정화고시 폐기 및 행정소송 취하에 부처」 참조.

43 국정화저지네트워크와 민변은 8. 7.부터 14.까지 감사청구인을 모집하여 일반 시민 786명이 공동으로 ‘국정화 예비비 편성 및 집행 내역’ 등에 대한 공익감사청구서를 감사원에 제출하였다. 그러나 감사원은 위 감사청구에 대해 교육부 내에서 조사가 진행중이라는 이유로 조사종결 처리하였다.

두번째로, 교육부는 지난 2년 간 국정화로 인해 전국의 학생과 교사, 국민에게 큰 혼란과 고통을 준 것에 대해 사과하고 향후 검정 역사교과서 적용 시기와 일정을 책임있게 재점검해야 한다. 아울러 향후 우리 사회 교과서 제도 및 검인정 절차에 대한 깊은 사회적 논의를 이끌어야 한다.

세번째로, 역사 국정교과서와 같은 교육제도의 중요한 문제를 정부가 일방적 고시로 시행할 수 있도록 하는 선례가 반복되지 않기 위해서는 법률로 이를 명확히 정할 필요가 있다. 국회에 발의되어 있는 ‘국정화 금지법’⁴⁴들이 제대로 검토되어 시행됨으로써 앞으로 어느 누구도 어떤 정치적 의도로든 역사교과서 국정화를 시도하지 못하도록 해야 한다.

넷째, 법원과 헌법재판소는 국정화 고시의 위헌·위법을 다투는 소송에 대해 소극적인 태도로 일관하여 대통령 지시로 국정화가 폐기되기 전까지 오랜 기간 사법적 판단을 회피하였다. 이 점은 유감스러운 점이다. 국정화 강행으로 인한 사회적 혼란과 학생 등의 피해를 막기 위해 사법부는 적시에 답을 제시했어야 했다. 지난 정부 하에서 과거사, 노동, 집회 등 많은 분야의 인권이 크게 후퇴하였음에도 사법부는 최후의 보루로서의 자기 역할을 다하지 못했다. 사법부의 반성과 변화가 왜 필요한지를 보여준 대목이다.

VI. 나가며

앞서 살펴본 바와 같이 여전히 교육문제는 갈 길이 멀다. 국민들의 높은 기대치에 부응하는 방향으로 여러 대립하는 이해관계를 조정하여 교육문제를 개선하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 현 정부 정책 지지율이 70%를 넘나드는 등 유례없이 높은

44 역사교과서 국정화와 관련하여 현재 국회에 발의된 법안으로 도종환 의원 대표발의 「역사교과용도서의 다양성 보장에 관한 특별법안」(2016.7.18.발의, 의안번호 2000956), 이찬열 의원 대표발의 초중등교육법 개정안(2016.6.17. 발의, 의안번호 2000336), 심상정 의원 대표발의 초중등교육법(2016.6.23. 발의, 의안번호 2000442)등이 있다.

지지율을 보임에도 현 정부의 교육정책에 대한 지지율은 훨씬 더 저조한 것이 현실이다.

지난 겨울 광장에 나가 우리 국민들은 새 정부를 수립하였고, 전 정부에서 반헌법적으로 추진하고 있던 역사교과서 국정화를 저지하였다. 그동안 민주주의의 사각지대라 할 수 있는 교내 문제에서 조교들의 처우문제를 공론화하고, 학교의 정책결정 또한 민주적인 의사결정과정을 거쳐야 한다는 기본 원칙을 실현시킨 여러 성과들이 있었다.

그러나 그럼에도 여전히 전교조는 법외노조이고, 일부 학교법인의 운영은 이사장이 마음대로 전횡하고 있으며, 교사들에 대한 처우는 불안정하다. 또한 정권마다 바뀐다고 불안해하는 많은 학부모들과 학생들은 이번에도 수능개편안 등의 대입 정책이 어떻게 바뀔지를 숨죽이며 지켜보고 있다. 또한 학령인구가 줄어들고 있다는 점도 간과해서는 안되는 문제이다. 대학구조조정이 필수불가결하게 뒤따라야 하고, 교원임용 문제, 또한 일부 사학들의 비용절감을 위한 기간제교사 채용 등 해결하여야 할 문제가 끊이지 않고 있다.

이제 우리는 다시 출발점에서 서 있다. 누가 집권해도 교육문제는 해결할 수 없다는 패배의식에서 벗어날 수 있도록, 상충되는 이해관계를 조정하기 위한 노력을 거듭하는 한편, 적폐로 드러난 많은 부패문제에 대하여 강력한 처벌 및 진상규명을 통하여 같은 일들이 재발되지 않도록 감시하여야 할 것이다. 내년에도 민변 교육청소년위원회 회원들의 열띤 활동을 기대해본다.

2017년 국제인권 분야 보고

집필

고문방지위원회 3차 국가심의 대응활동 및 권고: 전민경 변호사(민변 국제연대위원회)

국가별 인권상황정기검토 3차 국가 심의 대응활동 및 권고: 장보람 변호사(민변 국제연대위원회)

감수

황필규 변호사(민변 국제연대위원회 위원장)

고문방지위원회 3차 국가심의 대응활동 및 권고사항

1. 들어가기

‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지 위원회’(Committee Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment(CAT), 이하 ‘고문방지위원회’)는 2017. 5. 2.부터 5. 3.까지 대한민국 정부에 대한 3차 심의를 진행하고, 5. 11. 최종견해(Concluding Observations)를 발표했다. 최종견해에는 국가보안법 제7조의 모호한 표현, 과도한 경찰 공권력 행사, 변호인 조력권의 보장 촉구 등 여러 가지 이슈들이 있었으나, 대부분의 언론은 한국과 일본 양국간의 12·28 한일 위안부 합의가 ‘피해자에 대한 보상과 명예회복, 진실규명과 재발방지 약속 등에 관하여 충분하지 않다.’는 최종견해 부분을 주로 다루었다. 위 합의에 대하여 유엔 차원에서 나온 첫 공식 평가였던 점에서 언론이 특히 주목하였으나 본 심의에서는 그 밖에 많은 이슈들이 다루어진바, 언론에서 미처 소개되지 못한 중요 이슈들을 정리하고 그에 대한 권고를 정리는 시간을 갖고자 한다. 이에 이하에서는 위 고문방지위원회의 개괄, 대한민국 심의의 절차, 내용 및 CAT 3차 최종견해에 대하여 평가해 보도록 한다.

II. 고문방지위원회 개괄

1. 유엔 인권보호 매커니즘

유엔의 3가지 카테고리를 Security(안전보장), Development(개발), Human Rights(인권보호)이라 하는데, 이를 위하여 유엔은 크게 유엔총회(UN General Assembly), 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(Economic and Social Council), 사무국(Secretariat), 국제사법재판소(International Court of Justice), 신탁통치 이사회(Trusteeship Council)로 구성되어 있다.

기존에는 인권보호 카테고리를 위하여 유엔 인권위원회(UNCHR)를 경제사회이사회 내부의 기능위원회 중 하나로 두었으나, 국제사회에서의 인권의 중요성을 부각되면서 유엔 인권위원회는 2006년에 유엔 총회(GA)의 유엔 인권이사회(Human Rights Council)로 격상되어 유엔 인권 매커니즘을 새롭게 재편하게 되었다.

유엔의 '인권보호' 매커니즘을 좀 더 구체적으로 살펴보면 유엔의 인권기구(Human Rights Bodies)는 첫째 유엔 설립의 근간이 되는 유엔 헌장(Charter-based bodies)와 둘째 오랜 세월을 걸쳐 유엔총회 의결을 통해 형성된 유엔인권조약기구(Human Rights Treaties bodies)로 나눌 수 있다. 유엔 헌장에 따른 절차로는 위에서 언급한 바 있는 ① 인권이사회(Human Rights Council)의 정기세션, ② 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review), ③ 특별절차(Special Procedures), ④ 인권위원회 진정절차(Human rights Council Complaint Procedure) 등을 들 수 있으며, 조약에 따른 절차로는 주요 국제인권조약의 이행을 감시하는 10개의 위원회¹의 국가심

1 위 10개의 위원회는 ① 인종차별철폐협약에 따른 인종차별철폐위원회(CERD), ② 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약이라고도 함)에 따른 자유권규약위원회(CCPR), ③ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약이라고도 함)에 따른 사회권규약위원회(CESCR), ④ 여성차별철폐협약에 따른 여성차별철폐위원회(CEDAW), ⑤ 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 차별의 방지에 관한 협약에 따른 고문방지위원회(CAT), ⑥ 아동권리협약에 따른 아동권리위원회(CRC), ⑦ 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약에 따른 이주노동자권리위원회(CMW), ⑧ 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약에 따른 강제실종방지위원회(CED), ⑨ 장애인권리협약에 따른 장애인권리위원회(CRPD), ⑩ 고문방지소위원회(SPT)를 말한다.

의 절차가 그것이다.

이러한 조약 기구에서는 조약 체결국의 인권상황을 국가심의(Country Review)를 통해 정기적으로 검토하고 인권 개선 사항을 권고한다. 또한 자유권위원회, 고문방지위원회, 아동권리위원회, 사회권위원회 등은 조약 체결국 국민이 자국 내에서 해당 조약상의 권리를 구제 받지 못하여 동위원회로 개인진정(individual complaint)을 제기할 경우 이에 대한 견해를 채택하여 이를 통한 구제 방안을 밝히기도 한다.

2. 고문방지협약의 주요 내용

고문방지협약은 1984. 12. 10. 유엔 총회에서 채택되고 1987년 6월 26일에 그 효력이 발효되었다.² 협약의 주요 내용으로는 ① 고문의 정의(제1조), ② 고문방지를 위한 실효적 조치 의무(제2조), ③ 고문을 받을 위험이 있는 개인에 대한 강제 추방 및 송환 금지(제3조), ④ 모든 고문행위에 대하여 각 나라의 형법에 따른 범죄화 조치 의무(제4조), ⑤ 고문 방지를 위한 관할 하의 영토 내에서의 체포, 구금 징역의 대상이 된 개인의 구금처리에 대한 방법 등의 체계적 검토(제11조), ⑥ 고문 피해자가 구제를 받고 공정하고 적절한 배상을 받을 수 있는 실효적 권리보장(제14조) 등을 포함한다. 그밖에 협약을 이행하기 위한 위원회의 구성 및 각종 절차 규정들이 적시되어있다.

3. 고문방지위원회의 구성

고문방지위원회는 고매한 인격을 지니고 인권분야에서 능력을 인정받는 독립적인 10인의 전문가로 구성된다. 각 멤버는 협약 제17조에 따라 4년의 임기로 선출되

2 동 협약 제27조 제1항에 따라, 이 협약은 스무 번째의 비준서나 가입서가 국제연합 사무총장에게 기탁된 날부터 30일째 되는 날 발효하게 되어 있어서, 스무 번째 비준국인 덴마크가 비준한 1987년 5월 27일로부터 30일째 되는 6월 26일에 발효되었다.

며, 후보로 재지명되는 경우 재선될 수 있다. 2017년 현재 고문방지위원회의 위원은 Mr. Jens Modvig(Chairperson, 덴마크, 대학교수), Ms. Essadia Belmir(Vice-Chairperson, 모로코, 전 대법관), Mr. Alessio Bruni(이탈리아, 전 유엔 고등사무관), Ms. Felice Faer(Vice-Chairperson, 전 미국 종교자유 위원회 위원장), Mr. Abdelwahab Hani(튀니지, 국제NGO 컨설턴트), Mr. Claude Heller Rouassant(Vice-Chairperson, 멕시코, 멕시코 주재 대사), Ms. Sapana Pradhan-Malla(네팔, 전 대법관), Ms. Ana Racu(몰도바, 대학교수), Mr. Sevastien Touze(Rapporteur, 프랑스, 대학교수), Mr. Kening Zhang(중국, 대학교수) 등이 활동 중이다.

각 국가별 심의에서는 위 위원 중 국가 조사위원(Country Rapporteur)이라고 하여 해당 국가 심의에 보다 전문성을 가지고 참여하는데 대한민국 국가심의에서는 Ms. Sapana Pradhan-Malla(네팔, 전 대법관), Ms. Ana Racu(몰도바, 대학교수)가 국가 조사위원으로 활동하였다. 이 두 명의 위원들은 NGO 브리핑 뿐만 아니라 대한민국 공개세션에서도 주로 질문을 하며, 국가의 답변에 대한 재질문에도 적극적으로 수행하였다. (이에 관한 구체적인 사항은 제네바 현지 활동 보고에서 더 자세히 다루도록 한다.)

4. 대한민국의 고문방지협약 가입 및 실행 과정

1) 대한민국의 가입 및 1차 심의

고문방지협약에 가입한 당사국은 협약 제19조 제1항³에 따라 본 협약에 따른 의

3 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Article 19

1. The States Parties shall submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, reports on the measures they have taken to give effect to their undertakings under this Convention, within one year after the entry into force of the Convention for the State Party concerned. Thereafter the States Parties shall submit supplementary reports every four years on any new measures taken and such other reports as the Committee may request.

무를 이행하기 위하여 취한 조치에 관하여 이 협약이 각 당사국에 발효한 후 1년 안에 보고서를 작성하여 국제연합 사무총장을 통하여 위원회에 제출하여야 하며, 그 이후에는 새로이 취한 조치에 관하여 매 4년마다 추가 보고서 및 위원회가 요청하는 그 밖의 보고서를 제출하여야 한다. 대한민국은 1994년 12. 15. 국회비준동의, 1995년 1. 9. 비준서기탁을 하여 1995. 2. 8. 발효된 바,⁴ 1996년 2월에 첫 국가보고서를 제출하였고, 고문방지위원회는 같은 해 11월에 이를 심의하고 1차 심의에 따른 권고를 한 바 있다. 대한민국은 위 1차 심의 결과에 따른 권고에 따라 새로이 취한 조치에 관하여 4년 후인 2000년 2월까지 2차 국가보고서를 제출하였어야 했으나, 기한을 4년이나 초과한 2004년에 2차 보고서를 제출하여 결국 2006년에 이르서야 2차 심의가 이루어지게 되었다.

2) 2차 심의

2006년에 있었던 2차 심의에서 고문방지위원회는 대한민국에 대하여 ① 국가보안법의 폐지 또는 개정에 대한 국회 내 토론 경과와 결과에 대한 정보를 차기 보고서에 포함할 것, ② 심문과 조사 중 변호인이 참여할 권리를 보장하는 형사소송법 개정을 채택할 것, ③ ‘대용감방’의 사용을 제한하고 모든 구금시설들이 국제적 취소기준에 부합하도록 보장할 것, ④군내에서 부당한 대우 및 가혹행위를 방지할 것, ⑤ 고문의 결과로서 작성된 문서는 어떠한 절차에서도 증거로 인용될 수 없음을 보장할 것, ⑥ 부부간의 강간은 형사범죄를 구성함을 보장하기 위한 모든 필요한 조치를 취할 것 등을 촉구하였다.

협약에 따르면 2차 심의가 있는 뒤 4년마다 추가보고서를 제출하여야 하는바, 이에 따르면 대한민국은 2010년에는 3차 국가보고서를 제출하였어야 한다. 그러나 대한민국은 이를 제출하지 아니하였고, 결국 고문방지위원회는 2차 심의 이후 대한민국의 협약 및 권고의 이행여부를 판단하고자 2011년 2월 질의목록(List of Issues)을 게시하여 차기 국가보고서의 작성을 촉구하였다. 그러나 대한민국은 2차 심의에 대

4 동 협약 제27조 제2항에 따라 비준서가 국제연합 사무총장에게 기탁된 날부터 30일째 되는 날에 발효한다.

한 질의목록을 받고서도 차기 국가보고서의 작성을 미루다가 2차 심의가 있는 지 무려 10년이 지난 2016년 2월에 3, 4, 5차 통합 국가보고서를 제출하였다.

Ⅲ. 3차 국가심의 및 현장(제네바) 활동

1. 2017년 3차 심의 과정

고문방지위원회의 제3차 대한민국 국가심의 과정은 다음과 같다.

- 2011. 2. 고문방지위원회의 대한민국에 대한 질의목록 발행
- 2016. 2. 대한민국의 제3·4·5차 국가보고서 제출
- 2017. 3. 20. NGO 보고서 제출
(64개 NGO 연합보고서, 무지개 행동 및 아동체벌반대단체의 단독 보고서)
- 2017. 3. 국가인권위원회 보고서 제출
- 2017. 5. 1. ① 고문방지위원회와 국가인권위의 비공개 세션
② 고문방지위원회와 NGO의 비공개 세션 (NGO Briefing)
- 2017. 5. 2. 고문방지위원회와 대한민국의 공개 세션 (질의)
- 2017. 5. 3. 고문방지위원회와 대한민국의 공개 세션 (답변 및 추가질의)
- 2017. 5. 11. 고문방지위원회의 최종권고 발행

2. CAT 공동대응 사무국 준비 및 NGO통합 보고서 작성

2016. 2. 대한민국의 3-5차 통합 국가보고서의 제출 이후 한국의 시민사회단체는

3차 심의에 공동대응⁵하기로 하여 같은 해 11월에 심의 사무국을 준비하였다. 위 사무국에는 민변, 공감, 천주교인권위, 한국성적소수자문화인권센터, 다산인권센터, 외국인이주·노동운동협의회, 진실의 힘 등이 결합하여, 2016년 11월부터 2017년 4월까지 총 10여회의 사무국 회의를 진행하였다. 이 과정에서 민변 국제연대위원회도 담당 분야 원고 작성뿐만 아니라, 다른 단체들에서 보내온 원고를 취합하고 단체들의 의견 재 취합, 번역, 최종 수정 및 보고서 제출 업무를 담당하였다. 특히 NGO 통합보고서에서는 질의목록에 따른 국가의 답변에 대한 반박 내용은 물론 추가적으로 고문방지협약에서 반드시 다루어져야 할 주제들을 Issue Raising 하기 위하여 각 시민사회단체의 의견을 실어두었다.

3. 제네바 현지 활동

NGO 대표단은 2017. 4. 28. 강제송환금지 관련 개인진정에 관한 일반논평 초안 공개토론에 참석하고 5. 1.부터 5. 3. 까지 진행되는 공식·비공식 일정에 참여하여 현장 대응을 하기로 하였다. NGO참가자는 민변 국제연대위(황필규, 전민경), 공감(김지림), 희망법(류민희, 박한희), 한국소수자문화인권센터(Candy) 등으로 총 6명이 함께 활동하였다.

5 CAT 공동대응 한국 NGO 참여단체 (총64개 단체, 가나다순) : 공권력감시대응팀(다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 '활', 인권운동사랑방, 천주교인권위원회, 희망을 만드는 법 / 총 6개 단체), 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 국가인권위 제자리 찾기 공동행동, 국제아동인권센터, 군인권센터, 대구장애인차별철폐연대, 두레방, 문화연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 성소수자차별반대 무지개행동(공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 노동당 성정치위원회, 녹색당 소수자인권특별위원회, 무지개인권연대, 대구퀴어문화축제, 대전 성소수자 인권모임 '솔롱고스', 대학성소수자모임연대 QUV, 대한불교조계종 사회노동위원회, 레주파, 30대 이상 레즈비언 친목모임 그루터기, 성별이분법에 저항하는 사람들의 모임 여행자, 성적소수문화환경을 위한 연분홍치마, 성적지향성별정체성 법정책연구회, (사)산나는센터, 언니네트워크, 이화 성소수자인권운동모임 변태소녀하늘을날다, 정의당 성소수자 위원회, 지구지역행동네트워크, 차별없는세상을위한기독인연대, 청소년성소수자위기지원센터 명동, 퀴어문화축제조직위원회, 한국게이인권운동단체 친구사이, 한국레즈비언상담소, 한국성적소수자문화인권센터, 행동하는성소수자인권연대, HIV/AIDS인권연대 나누리+ / 총 27개 단체 및 모임), 외국인이주·노동운동협의회(부천이주노동복지센터, (사)지구촌사랑나눔, (사)한국이주민건강협회 희망의친구들, (사)한국이주여성인권센터, 서울외국인노동자센터, 아산외국인노동자지원센터, 아시아인권문화연대, 남양주시 외국인복지센터, 외국인이주노동자지원센터, 파주살림의집, 포천나눔의집 / 총 16개 단체), 장애우권익문제연구소, 진실의 힘, 천주교인권위원회, 한국여성성전화, 형제복지원사건진상규명을위한대책위원회, HIV/AIDS인권연대 나누리+

가. NGO 브리핑

국가심의세션에 앞서 2017. 5. 1. 에 NGO Meeting이 비공식적으로 진행되었다. 이는 World Organisation Against Torture(OMCT)라는 NGO 코디네이션을 통해 진행되었다. 이 NGO 브리핑은 특별히 문제가 되어 꼭 본 심의에서 이슈화 할 필요가 있는 사안에 대한 구두발표 및 국가보고서, NGO 보고서, 국가인권위원회 보고서를 모두 숙지한 위원들 간의 질의응답으로 이루어진다. 위원 측에서는 2명의 대한민국 국가조사위원인 Ms. Sapana Pradhan-Malla(네팔, 전 대법관), Ms. Ana Racu(몰도바, 대학교수)이 참여하였다. 한국의 경우, NGO 대표로 민변 국제연대위원회, 공감 및 무지개행동에서 각 대표 1인이 구두발언을 진행하고 위 발언의 요지를 정리한 요약본을 각 위원들에게 제공하였다.

나. 대한민국 국가 심의

대한민국에 대한 본 심의는 크게 첫 번째 세션은 위원들의 질의, 두 번째 세션은 대한민국의 답변으로 구성되었다. 첫 번째 세션은 2017. 5. 2. 오전 10시부터 Palais de Wilson에서 개최되었는데 회의장에는 고문방지위원회 위원들, 대한민국 대표단,⁶ NGO 참가자 및 수많은 참관인들의 참석하였고, 위 공개 세션들은 UN 홈페이지에서 생중계⁷되었다.

첫 세션은 고문방지위원회 위원들이 질의목록에 기초하여 대한민국에 대한 공개 질의 및 대한민국 정부의 일부 답변으로 이루어 졌다. 먼저 대한민국의 기조발언이 있었으며, 이후에 각 위원들이 차례대로 질의목록의 순서에 따라 대한민국 정부에 질의를 하였다. 질의는 대부분 대한민국 담당 조사위원인 Ms. Sapana Pradhan-Malla, Ms. Ana Racu 가 진행을 하였다. 위 두 위원들이 총 질의목록의 절반 정도씩을 담당하며 전반적으로 질의목록에 따른 질의를 모두 모두 다루었다. 이러

6 대한민국 대표단은 법무부 인권국장을 비롯하여 총 23명으로 구성되었다.

7 <http://webtv.un.org/search/consideration-of-the-republic-of-korea-1525th-meeting-60th-session-committee-against-torture-/5418918344001?term=korea&languages=&sort=date>

한 개괄적인 질의 뒤에 나머지 위원들이 본인들이 특별히 관심을 가지는 이슈에 대한 추가 질문을 했다.

정부는 본인들이 준비해왔던 답변으로 바로 답할 수 있는 부분들은 1일 세션에서 답하였고, 나머지 답변은 두 번째 세션에서 답하기로 하였다.

2017. 5. 3. 15:00부터 있었던 두 번째 세션에서는 첫날에 있었던 위원들의 질문에 대한 대한민국 대표단의 답변이 주를 이루었고, 답변 이후에 위원들의 추가질문이 이어졌다. NGO 대표단은 대한민국 대표단의 답변 중 왜곡되었거나 추가 정보가 필요한 답변에 대하여 즉석에서 각 위원들에게 반박자료 및 추가질의 내용을 전달하였고, 이러한 내용을 토대로 추가 질문이 이루어지기도 하였다. 추가질문에 대한 답변은 48시간 내에 서면으로 제출하여야 하는바, 대한민국은 규정에 따라 48시간 내로 서면 답변서를 제출하여야 했다. 또한 NGO 대표들도 모든 세션이 끝난 후에 다시 모여서 공개 세션을 분석 한 뒤 위원회의 권고사항을 예측하여 모델 권고사항을 만들어서 위원회 측에 전달하였다.

IV. 본심의 주요 이슈

1. 정부의 기초발언

정부는 2차 심의 이후 고문방지위원회의 권고사항을 충실히 이행하기 위하여 다각도로 노력하였다고 하며, 2007년 형사소송법 개정을 하면서, 수사기관의 피의자 신문에서 변호인 참여권을 명시 한 점, 영상녹화제도를 도입한 점, 위법수집증거 배제의 법칙을 명시하고 진술서면의 증거능력 인정에 엄격한 요건을 부과하는 등 법률체계를 마련한 점을 들었다.

또한 구금시설에 수용된 사람에 대한 처우와 관련하여, 피구금자처우에 관한 국

제 기준을 수용하여 관련법을 개정하였다고 하며, 검·경·군에서 자체적으로 인권 침해조사 책임규명 시스템을 갖추고, 국가인권위 등 독립기관의 모니터링을 병행하였으며, 2013년에 유엔의 초국가 조직범죄 방지 조직 의정서를 이행하기 위한 입법을 선도적으로 마련했다고 밝혔다.

난민과 관련하여, 2013년 7월 아시아 최초로 난민법을 제정하여 고문방지협약상 강제송환 금지를 천명하는 등 난민인정절차개선 및 사회적 처우의 근거를 마련했다고 밝히며, 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」을 제정하여 반인도 범죄와 전쟁범죄 비인도적 처우를 국내에서 처벌할 수 있도록 하겠다고 자평하였다. 나아가 2016년까지 미얀마 재정착 난민 56명의 수용 및 2017년에 40명 추가 수용할 계획이며, 시리아 난민에 대한 국제 부담을 분담하고자 2016년까지 4명의 난민과 인도적 체류자 874명을 인정하였다고 밝혔다.

고문행위 방지조치와 관련하여, 변호인의 피의자 신문 참여 규정을 신설한 이래 2008년 524건에 불과했던 것이 2016년에 6256건에 이르는 등 변호인의 참여가 확대되고 있음을 주장했다. 또한 서울시 공무원 간첩사건을 계기로 국가정보원, 경찰 등 1차 기관이 수집한 증거에 대하여 철저히 검증하는 등 수사 강화 및 적법성 강화를 위하여 노력하고 있음을 역설하였다.

또한 아동학대범죄에 대해서는 특례법 개정을 통하여 2000년 9개 직군에서 2016년 24개 직군으로 수사 및 신고의무를 확대하였고, 정신질환자 시설과 관련하여, 2016년 정신보건법을 개정하여 정신질환자가 보호의무자에 의하여 입원할 경우, 입원 요건을 강화하고 불필요한 장기입원 및 본인의사에 반하여 입원한 정신질환자에 대한 부당 대우를 방지하고자 노력하였다고 밝혔다.

2. 고문방지위원회 위원 질의

위원회에서는 국가보안법과 관련하여, 국가가 국가 안보 해약을 끼칠 수 있는 것

으로 여겨지는 사람들에 대한 구금을 가능하게 하는 국가보안법에 대하여 금지활동의 모호성 및 자의적 체포의 가능성을 지적하며 국가보안법이 검열의 목적으로 사용되고 있음에 우려를 나타내었다.

또한 수사 중 변호인 접견권과 관련하여, 피의자 심문과정에서 변호인의 접견권 제한 사례가 있음을 지적하며 검찰 및 경찰이 자의적으로 참여를 제한하고 있는 현실을 문제 삼았다. 특히 변협이 조사 내용 결과에서 의견개진을 저지받았거나, 검정이 인터뷰 기록을 금지하고 피해자 옆에 앉는 것을 금지하는 등 강압적 행동을 하였다는 점을 들었다.

또한 5년간 교정시설에서 98명이 자살하고 183명이 질병으로 사망한 점을 들어, 수감 중 사망과 부당한 대우와의 관련성을 지적하였다. 적절한 의료제공이 되지 않는지, 어떤 조치를 통하여 새롭게 들어오는 피유치인에 대하여 메디컬 스크리닝을 거치는지 등 수감시설에서의 의료서비스 접근권을 문제 삼았다.

또한 2008년 촛불집회 결과의 업데이트는 물론 2008년 이후의 국가 내 시위에서의 과도한 경찰력 사용에 관하여 질의하였다. 특히 2015년 민중총궐기에서 물대포 182톤, 651리터의 최루액 등을 사용하여 수십명의 인권옹호자, 시위자들이 부상을 입었으며 백남기 농민은 사망에 까지 이르렀다는 점을 지적하였다. 시위참여한 농민들이 대부분 고령이었음에도 그 물대포 사용이 매우 가까이 살수되고 머리에 직격하는 등 장비 사용 지침과도 맞지 않았다고 언급하여 현재 본 사건의 조사 결과 및 의료비 등 보상이 백남기 가족에게 이루어 졌는지에 대하여 질의하였다.

군대 내 폭행에 관하여, 국방부가 제출한 군대내에 정식으로 보고된 폭력 사건은 신체 및 언어폭력을 포함하여 2012년부터 2016년 사이에 3000건 이상이라는 점을 지적하였다. 또한 징벌적 조치로서의 영창구금이 최장 15일 동안 영장 없이 이루어지는 것은 인권침해라는 점을 지적하였다. 또한 인권위가 군대 내 부당조치에 대하여 보고를 간과하는 경향이 있다며 인권위 진정의 75%가 각하되는 현실에 대하여 꼬집었다.

그리고 성소수자와 관련하여 군형법 제92조의5의 경우 군인들의 성행위를 처벌하고 있다는 점을 들며 합의의 유무와 관계없이, 영 내외에서의 행위 여부와 관계없이 모두 처벌할 수 있다는 점을 문제 삼았다.

또한 세월호 사건에 대하여 300여명 이상의 사망하는 큰 재난이었는데, 해당 유족들에 대한 비인간적 억압이 있었다고 하며 그러한 억압이 중단되었는지, 책임 당국은 어떠한 조치를 취했는지에 대하여 질의하였고, 부부강간에 대하여 어떠한 처벌이 이루어지며 어떠한 증거가 유죄의 증거로 평가되는지 등에 관하여 질의하였다.

3. 시민사회

시민사회는 NGO 공동보고서, 질의목록 보고서, 비공식 브리핑에서의 구두발언, 개별면담 등을 통하여 국가보안법, 사법부 독립 문제, 부부강간 및 가정폭력, 난민, 이주노동자, 2008년 촛불집회 당시의 체포 및 물리력 사용 등 질의목록에 있었던 이슈들에 대하여 정부가 제시하는 잘못된 정보를 지적하고, 반박 자료를 제시하는 것과 더불어 형제복지원, 대구 희망원, 신안 염전노예, 집회시위에서의 국가폭력(밀양, 강정, 쌍용자동차), 세월호, 예술검열과 블랙리스트 문제, 일본군 위안부, 북한 이탈주민 보호센터, 감염병 격리, 보호감호·보호수용·보호관찰, 군영창, 성소수자, 교정시설 내 HIV/AIDS 처우 등 우려되는 인권문제 및 누락된 인권이슈를 추가적으로 전달하였다.

V. 3차 국가심의에 따른 최종견해(Concluding Observations)

2015. 5. 11. 고문방지위원회는 제1538회 및 1539회의 회의(CAT/C/SR.1538 및 CAT/C/SR.1539)에서 최종견해를 채택하였다. 이하에서는 최종견해 중 주요 내용만을 다루기로 한다.

1. 긍정적 측면

위원회는 정부의 여성차별철폐협약 선택의정서(2006), 장애인권리협약(2008) 가입 및 비준을 환영하며, 2006, 2007년 형사소송법의 개정 중 조사기관에 의한 심문 중에 변호인의 조력을 받을 권리, 국선변호인을 임명하는 사건의 범위를 확대하는 권리, 더욱 엄격한 서면 증거능력을 인정하는 요건에 관한 것을 환영하였다. 또한 국제형사재판소의 관할권하의 범죄 처벌에 관한 법률의 채택, 인신보호법의 채택 및 개정(2007, 2010), 정신보건법 개정(2008, 2016), 아동 및 청소년의 성폭력 방지에 관한 법률 채택(2010), 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 채택(2012), 형법 제297조 성폭행 피해자 정의를 ‘여성’에서 ‘사람’으로 개정(2012), 팔레르모 의정서⁸ 이행을 위하여 인신매매를 범죄화 하기 위한 형법 개정(2013), 난민법 채택(2013), 아동범죄 처벌 등에 관한 특별법 채택(2014), 신고의무자인 아동대상 직무관련자 목록을 확대하는 개정(2016) 등을 환영하였다.

또한 인권증진 및 보호를 위한 제1차 국가행동계획(National Action Plan, 2007-2011) 작성과 이행을 위한 국가인권정책위원회의 창설과 2012-2016년까지의 제2차 국가행동계획의 작성 과 제3차 행동계획 채택을 위한 현재 작업, 폭력피해여성을 위한 그룹 홈 프로젝트의 설립(2008), 한국군의 자살 예방 프로그램의 운영(2008), 형사사법포털(KICS)의 도입, 서울중앙지방검찰청의 여성·아동 범죄수사과의 설치와 주요 도시에서의 후속설치 및 법원의 성범죄 전담 부서 지정(2011)등을 긍정적 측면이라고 평가하였다.

8 유엔 초국가 조직범죄 방지협약의 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매에 대한 예방·억제·처벌을 위한 의정서

2. 우려 및 권고 사항(Concerns and Recommendations)

(1) 고문의 정의와 범죄화

위원회는 협약 제1조⁹에 규정된 고문의 범죄 성립요소(정신 및 심리적 측면)를 포함하는 정의가 아직 정부의 형법에 포함되지 않았다는 사실에 우려를 표했다. 또한 협약의 정의와 국내법에 포함된 것과의 불일치가 실제 또는 잠재적으로 처벌의 허점을 만들어 낸다는 것에도 주의를 요구하였다.

(2) 고문행위에 대한 공소시효

위원회는 ‘국제형사재판소의 관할권 하에 있는 범죄의 처벌에 관한 법률’의 채택에 주목하면서, 법 제6조¹⁰에 포함된 공소시효가 국가공무원에 의해 저질러진 고문행위에 적용되지 않음에 대해 우려를 표하며, 고문금지는 절대적인 것임을 보장하며, 고문행위에 대한 공소시효를 폐지할 것을 요청하였다.

(3) 기본 법률 안전장치(Fundamental legal safeguards)

위원회는 국내에서 ‘정당한 사유’를 이유로 구금된 사람에 대해 구금의 모든 단계

9 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」

제1조 이 협약의 목적상 “고문”이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌을 하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위를 말한다. 다만, 합법적 제재조치로부터 초래되거나, 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 고문에 포함되지 아니한다.

현재 국내법에서는 형법 제124조(불법체포, 불법감금), 제125조(폭행, 가혹행위) 등을 금지하는 조항과 헌법 제12조 2항 ‘모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다’ 라는 조항을 가지고 있으나, 위 협약 1조에서 말하는 고문의 성립요소를 포함하는 정의가 형법에 포함되지는 아니하였다.

10 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」

제6조 (시효의 적용 배제)

집단살해죄등에 대하여는 「형사소송법」 제249조부터 제253조까지 및 「군사법원법」 제291조부터 제295조까지의 규정에 따른 공소시효와 「형법」 제77조부터 제80조까지의 규정에 따른 형의 시효에 관한 규정을 적용하지 아니한다.

에서 변호인의 조력을 받을 권리가 통지되지 않는 것, 변호인 접견이 CCTV에 기록된다는 점 등에서 우려를 표했다. 모든 구금자가 국제기준에 따라 신체의 자유가 박탈당한 시점부터 기본적인 법적 보호장치를 실제로 보장받을 수 있도록 체포 당시 체포 영장을 제시하고, 묵비권을 행사할 권리가 있음을 통보하며 구금된 사람이 이해하는 언어로 형의에 대해 구두 및 서면으로 통보받고 제공된 정보를 이해했음을 확인하는 서류에 서명하는 것을 포함한 조치를 취할 것을 요청하였다.

(4) 과도한 경찰 공권력 행사

위원회는 2008년 촛불집회와 2015년 민중총궐기집회와 같은 평화집회 중 물대포, 티저건, 철근봉, 군중에 대한 소화기 살포, 최루액, 등의 사용 및 과도한 사용으로 인하여, 2008 촛불집회 중에 약 2,500명이 다치고 2015년 민중총궐기집회에서 경찰의 고압 물대포 살수로 인하여 사망한 백남기씨에 대하여 조사착수를 거부하고 있는 공권력, 세월호 참사 1주기 집회 중 유가족들에 대한 물대포 살수 및 최루액 사용 등에 대하여 우려를 표하였다.

이와 함께 물대포, 소화기, 티저건, 철근봉, 곤봉 및 방패의 사용을 포함하는 기술이 무차별적으로 평화적 시위자들에게 적용되지 않도록 재검토 할 것을 요구하며, 백남기씨 사망과 관련된 7명의 경찰관에 대한 검찰청과 경찰청의 수사결과에 관한 정보 및 세월호 참사 유가족들에 대한 과도한 공권력 행사를 수사·기소하고 그 경과를 위원회에 보고하며, 과도한 경찰의 공권력 행사에 의한 피해자들에게 재할/회복 및 배상/보상을 포함하는 구제 및 의로서비스, 상담을 제공하라고 권고하였다.

(5) 국가보안법

위원회는 국가보안법의 적용으로 지난 10년간 체포수의 증가 및 제7조¹¹⁾의 모호한

11 「국가보안법」 제7조(찬양·고무등) ① 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다

표현이 협약을 위반할 수 있는 것에 우려를 표하였다. 또한 이전의 권고안을 반복하며 국가보안법의 폐지 또는 수정하여 이 법에 따른 체포와 구금이 인권침해의 가능성을 높이지 않도록 보장하기를 요청하였다.

(6) 국가정보원에 의한 북한이탈주민 구금

위원회는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 및 동 시행령에 따라 북한이탈주민을 6개월까지 구금할 수 있다고 규정하는 점에 주목하며, 국가정보원에 의해 무기한 구금될 수 있다는 보고에 우려를 표하였다. 또한 이들이 독방에 변호인의 조력을 받을 권리를 포함한 적법절차 없이 구금되는 점에도 우려를 표하였다. 따라서 당사국은 신체의 자유의 박탈은 최단기간이어야 하며 법적상한 기간을 넘지 않도록 할 것이며, 심문을 포함한 구금의 전 과정에서 변호인에 대한 접근권을 보장하고, 정착과 관련된 북한이탈주민의 보호를 결정하는 조사절차와 국가보안법 위반에 대한 수사절차를 구별할 것을 권고하였다.

(7) 구금환경

위원회는 교정시설에서의 지속적인 과밀화, 수감자의 의료서비스에 대한 불충분한 접근성 등에 우려를 표하며, 교정시설의 과밀상태를 해소하기 위하여 국제연합 수용자처우에 관한 최저기준규칙(넬슨만델라규칙)에 구현된 국제기준에 상응하도록 조치를 취하고, 교도관 수 및 의료진의 수를 늘리고 다인수감실의 크기를 국제기준에 맞추어 확장할 것을 요청하였다.

(8) 독방구금

위원회는 독방구금이 엄격한 의료적 모니터링이나 이의할 수 없는 가능성 없이 최대 30일까지 수감자에 대한 징계로서 상용되고 있는 것에 우려를 표하며, 당사국은 독방구금이 예외조치로서 15일을 초과하지 않는 범위 내에서 적용될 수 있도록 현행법을 개정할 것을 요청하였다.

(9) 경찰서의 대용감방

위원회는 경찰서에 있는 대용감방이 폐지되고 4개만이 남아 있다는 사실에 주목하나, 여전히 과밀하며, 위생시설에서의 불충분한 사생활권, 특히 여성의 경우 남성 직원에 의해 감독되는 등 열악한 실질적 환경에 대해 우려를 표했다. 이에 대용감방을 폐지하고 현재 남아있는 대용감방이 폐지될 때까지 여성 경찰관이 여성 수감자를 감독할 수 있도록 보장할 것을 권고하였다.

(10) 구금 중 사망

위원회는 교정시설에서의 높은 자살률과 급사율에 대해 우려를 표하며, 구류 중 사망의 많은 수가 질병을 앓고 있는 수감자에 대한 적절한 의료조치의 부재로 인한 것이라는 점에 대해 특히 우려하였다. 이에 교정시설에서의 자살과 급사의 원인에 대해 심도있는 연구를 진행하고, 구금 중 사망의 모든 사안에 대해 독립적인 법의학 검사가 이루어 질 수 있도록 보장하며, 사망한 자의 유가족에게 부검보고서를 제공하고 요청이 있을 경우 독립적인 부검을 할 수 있도록 허용하라고 권고하였다.

(11) 사형제도

위원회는 1997년 이후 실제 사형집행이 이루어지지 않았음에 주목하지만, 법원이 지속적으로 사형을 선고하고 2016년 말 기준 61명의 사형수가 있는 것에 우려를 표하였다. 동시에 당사국에 대하여 사형제도를 폐지하고 이를 위해 ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약) 제2 선택의정서를 비준할 것을 고려하라고 요청하였다.

(12) 비자발적 정신병원 입원

위원회는 본인과 타인에게 위해 위협이 없는 많은 숫자의 정신장애인들이 비자발적으로 정신병원에 입원되었다는 사실에 대한 보고 및 비자발적 정신병원 입원 관

런 절차적 안전장치가 부족하다는 점에 우려를 표했다. 이와 관련하여 비자발적으로 정신병원 입원이 최후 수단으로 엄격하게 적용되며 효과적인 감독 및 독립적인 사법기관의 모니터링이 이루어질 수 있도록 보장할 것을 권고하였다.

(13) 아동체벌

위원회는 대체 돌봄 및 보육시설, 특히 고아원 및 서울 외곽 지역의 아동복지시설, 가정과 학교 등에서 아동체벌이 이루어지는 것에 우려를 표하며, 위 모든 곳에서 분명하고 명백하게 체벌을 금지하는 법안을 제/개정하고 처벌을 방지하는 모든 수단을 강구할 것을 요청하였다.

(14) 군대 내에서의 폭력

위원회는 국내 내 성적, 육체적, 언어적 학대를 포함한 높은 수의 폭력사건에 관한 보고에 우려를 표하며, 상관의 단독 결정에 의해 영장없이 15일간 억류될 수 있는 ‘영창 구금’에 대해 우려를 표했다. 또한 동성 성인간의 합의 하에 성적 관계를 범죄로 규정하고 있는 군형법 제92조의 6에 기반하여 동성애자 군인의 반복된 색출에 대해 우려를 표하였다.

위의 우려에 관하여, 당사국은 군대 내에서의 모든 폭력과 학대를 금지하고 군인에 대한 부당한 처우와 고문에 대한 신속, 공정한 조사를 보장하며, 군대 내에서의 사망사건을 즉각적으로 조사하고 직접 가해자와 지휘체계에 있는 사람들의 사법책임을 밝히고 책임자들을 기소하며 행위의 중대성과 상응하는 벌로 처벌하고 조사 결과를 공개할 것, 영장과 사법심사 없는 영창에서의 군인 구금을 중단할 것, 군형법 제92조의6의 폐지를 고려하고 군대 내 성소수자에 대한 폭력적 행동을 처벌 가능하게 하는 모든 조치를 취할 것 등을 요청하였다.

(15) 가정폭력, 성폭력을 포함한 여성에 대한 폭력

위원회는 당사국에서 광범위한 여성폭력이 존재하며, 실제로 발생하는 사건의 수에 상응하지 않는 적은 수의 고소와 기소 및 데이터의 부재와 부부공간이 형법상 독립적인 범죄로 포함되지 않은 점 등에 우려를 표하였다. 이에 대하여 가정폭력에 대한 보호를 강화하는 입법조치를 취하고, 부부공간을 동의의 부재에 기반하여 정의하며, 적절한 제재를 포함한 특정한 형사범죄로 정의하고 도입하는 종전의 권고를 반복하였다. 또한 여성에 대한 폭력의 모든 신고가 경찰에 의해 등록되고 신속, 공정, 효과적으로 조사되며 가해자가 기소되고 처벌되도록 보장할 것을 요청하였다.

(16) 이주노동자에 대한 폭력

위원회는 이주노동자들이 신분서류의 압수, 고용주의 가혹행위, 성폭력 등을 포함한 학대로 고통받고 있는 것에 우려를 표하고, 이들이 신고하는 것을 두려워하거나 신고에 대해 충분한 고지를 받지 못한 점, 여성 가사 노동자가 법원의 학대 유죄 결정이 있기 전까지는 학대하는 고용주를 떠날 수 없다는 것에 우려를 표하였다. 이에 대하여 이주노동자들에게 착취, 가혹행위, 학대, 개인신분서류 압수 행위에 대한 법적 보호를 제공하고 사법절차에 대한 접근을 보장하며, 이주노동자들이 합리적 기간 내에 사업장 변경을 할 수 있도록 노동법률 개정을 고려하며, 이주노동자들이 이해할 수 있는 언어로 된 전화상담 서비스와 통역에의 접근을 보장할 것을 권고하였다.

(17) 국가인권기구

위원회는 국가인권위원회 위원에 대한 명확하고 투명하고 참여적인 선정과 임명 절차를 보장하는 규정이 없다는 점, 지난 10년 동안 국가인권위원회의 인적 자원 및 재정적 자원이 현저하게 감소하여 그 독립성을 위협에 빠뜨렸다는 보고 등에 우려를 표하며, 국가인권위원회의 위원 선출 및 임명을 위한 명확하고 투명한 과정을 보장하도록 법률을 개정하며, 인권 증진 및 보호를 위한 국가인권기구의 지위에 관한

원칙(파리원칙)에 따라 후보를 선정하고, 독립적 위원회를 설립하며, 국가인권위원회의 적절한 인적, 재정적 자원 확보를 보장할 것을 권고하였다.

(18) 훈련

위원회는 고문과 가혹행위로부터 발생하는 부상을 인지하고 치료할 수 있는 공무원 대상 훈련 프로그램 뿐 아니라 고문 절대금지 원칙에 관한 구체적인 훈련 프로그램의 부재에 우려를 표하였다. 이에 절대고문금지원칙 등 의무훈련을 수립하고, 비강압적인 수사기법에 관한 훈련 프로그램의 실시를 고려하며, 신체의 자유를 박탈당한 개인 관련 업무를 하는 모든 의료인과 공무원 대상 훈련 프로그램의 주요내용으로 이스탄불 의정서의 내용이 포함되도록 보장할 것을 요청하였다.

(19) 고문 및 가혹행위 피해자의 구제

위원회는 2015년 12월 28일 한-일 외무장관 회담의 합의문 채택을 환영하나, 아직 38명의 제2차 세계대전 성노예 피해자가 생존하고 있으며, 해당 합의문이 협약 제14조의 이행에 관한 일반논평 3번의 범위와 내용에 부합하지 못한다는 점, 그리고 보상 및 완전한 재활/회복, 진실과 재발방지 보장의 권리를 포함한 배상 및 구제의 제공에 실패했다는 점에 주목을 하였다. 또한 평화적 시위 참가자 등 협약에 위배되는 경찰의 과도한 공권력 피해자들이 시위 중 발생한 부상과 체포 후 가혹행위에 대한 보상 및 재활/회복을 포함한 구제 권리를 주장하지 못하였다는 점, 세월호 특별조사위원회의 해산과 300명이 넘는 세월호 피해자 가족들에 대한 보상의 부재, 2016. 3. 22. 사망한 백남기씨의 보상을 위한 소송관련 정보의 부재에 관하여 우려를 표하였다.

이 점에 대하여 위원회는 고문피해자에게 완전한 구제를 제공하도록하는 협약국의 의무 범위와 내용을 설명한 협약 제14조의 이행에 관한 일반논평 3호(2012)에 당사국의 주의를 요하며 이에 따른 국내법 개정을 권고하였다. 또한 제2차 세계대전 성노예 피해자들이 협약 제14조의 내용에 부합하는 보상과 재활, 진실, 회복 및 재

발 방지 보장의 권리를 포함한 구제를 제공받을 수 있도록 2015년 12월 28일 채택된 한일간 합의문을 개정할 것을 권고하였으며 세월호 참사의 피해자 가족 및 백남기씨 가족 등에게 제공된 보상과 재활/회복에 대한 권리를 포함한 구제 관련 정보를 위원회에 제공할 것을 요청하였다.

3. 권고이행에 대한 정보제출 및 차기 국가심의 절차

위원회는 1년 내에(2018. 5. 12. 까지) 당사국에게 백남기씨 사망 관련 경·검찰의 조사결과, 세월호 사건과 관련된 모든 절차의 결과, 현재 남아있는 ‘대용감방’의 폐쇄 등 위원회 권고에 대한 후속조치 관련 정보를 위원회에 제공하며, 다음 보고기간 내에 최종견해의 일부 또는 모든 권고의 이행계획을 위원회에 제출할 것을 요청하였다. 그러므로 정부는 내년 5월경까지 위 이슈에 대한 후속조치 및 이행계획을 망라한 보고서를 위원회에 제출하여야 한다.

또한 아직 비준하지 않은 주요 유엔 인권협약을 비준하고, 당사국의 공식사이트와 언론, 시민사회를 통하여 위원회에 제출한 보고서와 최종견해를 널리 회람할 것을 요청하였다. 또한 차기 국가심의 절차에 대하여 언급하면서, 당사국에게 제6차 정기보고서를 2021년 5월 12일까지 제출할 것을 요청하였다. 이를 위하여 위원회는 질의목록을 적절한 시기에 당사국에게 제공할 것이며, 해당 질의목록에 대한 답변서는 제6차 정기보고서로 간주한다고 적시하였다.

VI. 최종견해에 대한 평가

1. 긍정적 측면

국내 언론들은 CAT 3차 대한민국 정부심의에 대한 최종견해가 나오자 일제히

한-일 외무장관 합의의 내용이 충분치 않으므로 사실상 재협상을 권고하였다는 점을 가장 크게 보도하였다.¹² 위원회의 보고서가 강제력은 없으나 UN 차원에서 나온 12·28 한일 위안부합의에 대한 첫 공식 평가라는 점에 주목한 것으로 보인다. 그러나 이러한 재협상 권고에 대하여 일본 정부는 즉각적으로 ‘유엔 고문방지위원회의 권고는 법적 구속력이 없으며 이를 따를 의무가 없다’는 공식적인 입장을 유엔 고문방지위원회에 제출하기도 하는 등 아직까지 위 권고에 따른 재협상의 가능성은 요원해 보인다.

이 외에도 사형제 폐지, 정신보건법 개정, 이주노동자의 사업장 변경 관련 법 개정, 균형법 제92조의6 폐지, 국가인권위원회 위원 임명의 투명성 및 참여보장 등은 주목할 만한 권고사항이었으나 당시 국가적 이슈였던 한일 정상회담과 관련한 이슈에 묻혀, 언론의 주목을 받지 못하였다.

2. 부정적 측면

그러나 국가보안법에 대하여 폐지가 아닌 ‘폐지 또는 개정’을 권고하여 자유권위원회의 국가보안법 폐지 권고보다 후퇴한 점, 당시 매우 이슈가 되었던 사법권 독립과 관련하여 사법부 블랙리스트 등 문제 등이 적시 되지 아니한 점 등은 매우 안타까운 지점이 아닐 수 없었다.

특히 최종견해에서 세월호 유가족들에 대한 부분에서 그 피해에 대한 구제만을 언급하여 유가족들에게 그간 정부에서 해왔던 수많은 억압들에 대한 권고는 없었던 점은 매우 안타깝기 그지 없었다. 더군다나 정부 대표단이 ‘고문’이라는 것은 대한민국에 존재하지 않는다고 매우 강하게 어필하면서, ‘세월호에 관한 질의가 위 협약의 보호범위에 속하는지 여부에 대해서도 의문을 가지고 있다’고 언급하기도 하였던

12 한겨레 신문, 「유엔 위원회 “한일 위안부 합의 부족”...사실상 재협상 권고」, 2017. 5. 13.
http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/794562.html

점¹³은 현장에 있던 당시 충격적으로 다가왔다. 고문방지위원회 차원에서 명시적으로 세월호 유가족에 대한 억압과 비인도적 처우 역시 협약의 보호범위에 해당하는 점을 지적해 줬으면 하는 바람이 있었으나 이 점은 적시되지 아니하고 단순히 사고 자체의 진상규명 및 피해보상에 대한 부분만 권고사항에 포함된 점이 매우 안타까웠다.

4년 후에 있을 제4차 국가 심의에서 그간의 정부정책의 실효적인 변화 및 고문방지위원회의 구체적이고 적극적인 권고를 기대해 본다.

13 위 협약의 보호범위는 명시적인 '고문' 뿐만 아니라 '잔혹'하고'비인도적'이며, '굴욕'적인 모든 처우이다. 세월호 진상규명을 위하여 단식투쟁을 하던 유가족 앞에서 폭식시위를 하고, 유가족 분리정책을 노골적으로 사용했던 것이 정부의 지시 내지는 방관하에 일어 난 것임이 밝혀지고 있는 현실에서, 지난 정부의 잔혹하고 비인도적인 처우에 대하여 정부는 그새 잊어버렸는지 아니면 없던 일로 하려는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

제3차 대한민국 국가별 인권상황정기검토 심의 대응활동 및 권고사항

I. 들어가기

유엔 인권이사회 ‘국가별 인권상황정기검토’ (Universal Periodic Review, 이하 ‘UPR’)의 제3차 대한민국 국가심의회가 2017. 11. 9.에 진행되었고, 11. 13. 국가별 인권상황정기검토 실무그룹이 95개 국가의 218개 권고의 초안을 정리하여 발표했다. 23개 국가가 사형제 폐지를 권고하였으며, 포괄적 차별금지법 제정, 균형법 96조 2의 폐지, 성적지향 등을 이유로 한 차별 금지 촉구 관련 권고는 약 30개가 제기되었다. 그 외에도 표현의 자유를 보장하기 위하여 국가보안법 개정, 명예훼손 및 모욕죄의 비범죄화를 권고하였고, 인권활동가와 노조의 집회·시위의 자유를 보장하기 위한 국가차원의 구체적 가이드라인 마련 및 집회 시 국가폭력 사용에 대한 철저한 조사를 촉구하였다. 대한민국 정부는 이들 권고 중, 결사의 자유 및 강제 노동 금지에 관한 국제노동기구의 4개 핵심협약 비준, 국가인권위원회 위원 선정과정의 투명성과 위원의 독립성 보장, 여성·아동 권리보호에 관한 권고는 수용의 의사를 밝혔다. 그러나 아직 입장을 밝히지 않은 성소수자 차별금지, 사형제 폐지, 대체복무제 도입, 외국인에 대한 증오발언 및 차별금지과 관련 권고에 대한 수용 여부는 최종적으로 2018년 3월 인권이사회 개회 전 결정하여야 한다. 이하에서는 UPR의 개괄, 대

한민국의 심의 절차, 내용 및 제3차 UPR 권고에 대하여 평가해 보도록 한다.

II. 국가별 인권상황정기검토의 개괄

2008년 도입된 국가별 인권상황정기검토 (UPR)는 유엔 인권이사회에서 독자적으로 시행하는 심의제도로서, 정기적으로 각 국가의 인권상황을 점검하는 인권메커니즘이다. 국가심의를 위한 정보의 준비단계, 인권이사회 워킹그룹 세션을 통한 심의절차, 결과문서의 채택 절차로 이루어져 있다. 유엔 회원국이 특정 협약이 아닌 인권 전반을 심의하는 절차이며 대한민국은 2008년 1차, 2012년 2차 심의를 거쳐 2017. 11. 9 제3차 본 심의가 진행되었다. 본 심의에서 47개 유인 인권위원회 이사국으로 구성된 실무그룹은 ① 대한민국이 제출한 국가보고서, ② 유엔 조약기구 최종견해 및 특별보고관들의 보고서, ③ 시민사회가 제출한 보고서를 검토하여 이에 대한 질의 및 검토를 한다. 인권이사국 외 유엔 회원국들도 대한민국에 대해 질문, 논평, 또는 권고가 가능하다. 심의 후 정부는 실무그룹이 작성한 보고서의 각 권고에 대하여 불수용('Noted') 또는 수용('Accepted')으로 의견을 표시할 수 있다. 인권이사회에서 대한민국의 권고 수용여부가 포함된 최종보고서가 채택된 후, 대한민국은 차기 심의에서 최종 보고서에 언급된 권고들을 이행하기 위한 조치들과 전반적인 인권 상황 개선여부에 대한 정보를 제공하여야 한다.

시민사회단체는 UPR 본 심의 전에 실무그룹이 대한민국 심의에 참고할 수 있도록 시민사회의 독립 보고서를 작성하여 대한민국 인권 상황 전반에 대한 정보를 제공하고, 실무그룹 국가들에 대한 로비를 진행할 수 있으며, 본 심의 후 최종 보고서 채택 시 NGO 발언을 통하여 권고 이행 여부를 촉구하고 감시하는 역할을 할 수 있다.¹⁴

제3차 심의에서는 시민사회의 활발한 참여를 통해 회원국들이 대한민국의 인권상

14 인권이사회에서는 UN ECOSOC 협의지위가 있는 단체만이 발언 가능하다.

황을 보다 용이하게 파악할 수 있도록 하고자 마련된 ‘UPR 프리세션’이라는 별도의 제도를 이용할 수 있었다. 프리세션에서 발표자로 선정된 시민단체는 실무그룹을 포함한 유엔 회원국 대표단이 참가한 가운데 국내 주요 인권현황에 대해 공식 발언하는 기회가 주어졌다.

III. 3차 국가심의 및 시민사회 대응 활동

1. 2017년 3차 심의 과정

UPR 제3차 대한민국 국가심의 과정은 다음과 같다.

- 2017. 3. 16. 제3차 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서 제출
- 2017. 3. 28. 유엔 인권이사회 사무국에 NGO 보고서 제출 (77개 NGO 연합 보고서)
- 2017. 7. 27. 대한민국 국가보고서 초안 공개
- 2017. 7. 28. UPR 정부-시민사회단체 간담회
- 2017. 8. 31. 유엔 조약기구 최종견해 및 특별보고관의 대한민국 종합 보고서¹⁵ 공개
- 2017. 9. 4. 대한민국 국가보고서 제출¹⁶
- 2017. 9. 4. - 10. 12. NGO 사무국 주한 대사관 및 주제네바 대표부 상대 로비 활동 (EU 대표부, 캐나다, 호주, 멕시코, 독일, 스위스)
- 2017. 10. 12. 대한민국 UPR 프리세션 (NGO 발언)

¹⁵ A/HRC/WG.6/28/KOR/2

¹⁶ A/HRC/WG.6/28/KOR/1

- 2017. 11. 9. 대한민국 UPR 본 심의 공개 세션 (정부 기초발언, 회원국 논평 및 권고, 정부답변)
- 2017. 11. 14. UPR 실무그룹 대한민국 보고서 초안 채택
- 2018. 3. 유엔 인권이사회 대한민국 UPR 보고서 최종 채택 예정

2. UPR 공동대응 사무국 준비 및 NGO통합 보고서 작성

대한민국의 시민사회단체는 3차 심의에 공동대응¹⁷하기로 하여 2017년부터 심의 사무국을 준비하였다. 위 사무국에는 민변, 공익인권법재단 공감, 참여연대, 이주민지원공익센터 감사와 동행, 성소수자차별반대 무지개행동 등이 결합하여 사무국 회의를 진행하였다. 이 과정에서 민변 국제연대위원회도 담당 분야 원고 작성뿐만 아니라, 다른 단체들에서 보내온 원고를 취합하고 단체들의 의견 재 취합, 번역, 최종 수정 및 보고서 제출 업무를 담당하였고, 한국 및 제네바에서의 모든 로비활동 일

17 제3차 대한민국 국가별 인권상황정기검토 공동대응 한국 NGO 참여단체 (총77개 단체, 가나다순) :

공권력감시대응팀(6개 단체: 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 '활', 인권운동사랑방, 천주교인권위원회, 공익인권변호사모임 희망을만드는법), 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 국가인권위 제자리 찾기 공동행동, 국제아동인권센터, 기업인권네트워크 (5개 단체: 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 공익인권법재단 공감, 공익법센터 어필, 국제민주연대, 전국민주노동조합총연맹, 좋은기업센터), 노동인권실현을위한노무사모임, 미혼모협회 '인트리', 민주사회를 위한 변호사 모임, 반도체 노동자의 건강과 인권지킴이 반올림, 성소수자차별반대 무지개행동 (27개 단체: 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 노동당 성정치위원회, 녹색당 소수자인권특별위원회, 무지개인권연대, 대구퀴어문화축제, 대전 성소수자 인권모임 솔풍고스, 대학성소수자모임연대 QUV, 대한불교조계종 사회노동위원회, 레주파, 30대 이상 레즈비언 친목모임 그루터기, 성별이분법에 저항하는 사람들의 모임 여행자, 성적소수문화환경을 위한 연분홍치마, 성적지향성별정체성 법적책임연구회, (사)신나는센터, 언니네트워크, 이화 성소수자인권운동모임 변태소녀하늘을날다, 정의당 성소수자 위원회, 지구지역행동네트워크, 차별없는세상을위한기독인연대, 청소년성소수자위기 지원센터 뫼팅, 퀴어문화축제조직위원회, 한국계이인권운동단체 친구사이, 한국레즈비언상담소, 한국성적소수자문화인권센터, 행동하는성소수자인권연대, HIV/AIDS인권연대 나누리+), 외국인 이주 노동운동 협의회 (16개 단체: 부천이주노동복지센터, (사)지구촌사랑나눔, (사)한국이주민건강협회 희망의친구들, (사)한국이주여성인권센터, 서울외국인노동자센터, 아산외국인노동자지원센터, 아시아인권문화연대, 남양주시외국인복지센터, 외국인이주노동자인권을위한모임, 용산나눔의집, 용인이주노동자쉼터, 의정부EXODUS, 인천외국인노동자센터, 충북외국인이주노동자지원센터, 파주살림의집, 포천나눔의집), 이주민지원공익센터 감사와 동행, 전국민주노동조합총연맹, 전쟁없는세상, 젠더정치연구소 여.세.연, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국난민지원네트워크(9개 단체: 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 난민인권센터, 세이브더칠드런, 예코팜프, 이주민지원공익센터 감동, 재단법인 동천, 아시아평화를향한 이주MAP, 휴먼아시아), 한국여성노동자회, 한국여성단체연합, 한국여성의전화

정을 주관하고 조율하는 역할을 하였다. NGO 연합보고서는 ① 시민적·정치적 권리, ② 사회권, ③ 성소수자 인권 및 발전권으로 나누어 제출하였다.

3. 한국에서의 심의 대응 활동

가. 정부-시민사회 간담회

2017. 7. 28. 법무부 인권국이 주관하여 10개 정부 부처 (경찰청, 고용노동부, 교육부, 국방부, 보건복지부, 산업통상자원부, 외교부, 여성가족부, 행정안전부, 방송통신위원회) 및 국가인권위원회와 시민사회단체 (민변, 재단법인 동천, 참여연대, 외국인·이주 노동운동 협의회, 감동, 민주노총, 한국여성연합, 여성의 전화, 국제민주연대, 공권력감시대응팀, 진보네트워크, 무지개행동, 천주교인권위)와의 UPR 간담회가 진행되었다. 민변을 포함한 시민사회단체들은 국가보고서 초안, NGO 보고서에 대한 정부의견, 입법부 및 사법부와 UPR 심의 내용 소통 준비 등의 요청사항을 사전에 전달했으나 정부보고서 초안만 간담회 하루전에 공유되었다.

간담회에서 시민사회단체들은 국가보고서에 대한 전반적 평가, 서론 관련 건의, 주제별 보고서의 본문에 대한 평가 및 요청사항을 전달하였고 법무부에서 이를 정리하여 참석 단체와 공유하였으나 요청내용이 반영된 것은 거의 없었다. 또한 시민사회단체들은 국가보고서의 전반적 내용이 권고 이행 약속 없이 현황 서술에 불과한 점, UPR 외 다른 유엔 인권 메커니즘의 권고가 빠져있는 점, 과거정부의 장점만 포함되어 있는 점 등을 지적하였다.

국가보고서 본문과 관련하여 3차 국가인권정책기본계획 (National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights) 시민사회 의견수렴 등 전체 일정을 공개·공유할 것을 요구하였고, GNI대비 ODA비율과 관련한 정부의 목표가 후퇴된 점, 혐오·차별이 심화되었음에도 정부의견이 후퇴된 점에 대한 우려를 표시하였다. 또한 인종차별의 정의가 마련되어 있지 않고 관련 통계를 관리하지 않은

점, 가정폭력 관련 정부 통계 미비, 집회 및 결사의 자유 관련 최신 통계가 반영되어 있지 않은 점 등을 지적하였다.

또한 양심적 병역거부와 관련하여 정부가 구체적으로 사회인식 변화를 위해 어떠한 노력을 하고 있는지를 보고서에 반영할 것을 요구하였고 기업과 인권 관련 연구 또는 정부의 이행 노력에 대한 의문을 제기하였다. 이주노동자·외국인 보호와 관련하여 ‘불법체류자’라는 용어 사용, 인권침해가 심각한 어업·농축산업 종사 이주노동자 현황에 대한 내용이 포함되어 있지 않고 정부의 대책 역시 부재한 점을 지적하였다. 또한 미등록 체류 이주아동의 경우, 사회보장보험 미가입 및 교육 기회가 박탈되는 문제가 제기되었다. 보편적 출생등록과 관련하여 국가보고서에서 외국인 등록과 출생등록 내용이 함께 기재되어 미등록 이주아동이 보호되고 있는 것처럼 표현된 것을 지적하였다.

간담회 절차 상 문제와 관련하여 참석한 시민단체들은 의견수렴의 기회를 늘릴 것과 국가보고서 관련 내용을 인수인계서에 반영하여 담당 공무원 UPR 내용 숙지, 시민사회와의 지속적인 협력 방안 수립 등을 요구하였고 국가보고서 제출 전 시민사회단체 의견 반영여부를 알려줄 것을 요청하였다.

나. 주한 대사관 대상 로비활동

민변을 포함한 UPR 사무국에서는 본 심의가 열리기 전 EU 대표부 (15여개 유럽 국가), 캐나다, 호주, 독일, 멕시코 등 주요 주한 대사관과의 미팅을 통해 UPR 국가보고서에 관한 시민사회단체들의 의견을 전달하고 제3차 UPR 대한민국 심의를 위한 주제별 질의사항 및 권고를 담은 로비문서를 작성하여 배포하였다. 심의 전 직접 만나지 못한 대사관에도 로비문서를 이메일로 전달하여 주한 대사관과 본국 UPR 담당, 제네바 주재 대표부가 함께 참고하여 구체적인 대한민국 권고를 작성할 수 있도록 하였다.

4. 제네바 현지 활동

NGO 대표단은 2017. 10. 12. UPR 프리세션에 참여하여 현장 대응을 하였다. NGO 참가자는 민변 국제연대위(장보람, 정소연), 공익인권법재단 공감(김지림), 무지개행동(김준태, 정민우, 이인섭, 박한희), 한국정신대문제대책협의회(오성희), 엠네스티 인터내셔널(툼 레이니-스미스, 백종건) 등으로 총 10명이 함께 활동하였다.

가. NGO 공식 발언

국가심의세션에 앞서 2017. 10. 12에 프리세션이 진행되었다. 이는 UPR Info라는 스위스 제네바의 NGO의 주관으로 이루어졌으며, 이 단체는 10. 9. 대한민국을 포함하여, 일본, 파키스탄 등 프리세션을 위해 참석한 NGO를 대상으로 효과적인 UPR 심의대응 활동에 대한 전일 강좌를 실시하기도 하였다. UPR info는 올해 8월 프리세션에서 공식 발언을 원하는 단체의 신청을 받아 그 중 5개 단체를 선정하였다. 대한민국의 경우, 민변(장보람), 공감(김지림), 정대협(오성희), 엠네스티 인터내셔널(백종건), 무지개행동(김준태)가 발표자로 선정되었고, 민변과 공감이 77개 NGO 연합 사무국의 대표로 발언하게 되었다. 프리세션은 Palais des Nations에서 진행되었으며 한 사람 당 약 7분의 발언 시간이 주어졌고, 이 후 프리세션에 참석한 대사관들의 질의응답이 이어졌다.

스피커로 선정된 5개 단체는 제네바 출국 전 사전협의를 통하여 적절히 발언 주제를 조율하고 주요 인권의제가 빠지지 않도록 하였다. 민변은 77개 단체를 대표하여 사형제 폐지, 인종차별 금지를 위한 포괄적 차별금지법 제정 및 차별 금지 교육 실시, 집회·시위의 자유 보장을 위한 일반교통방해죄의 개정, 국가보안법 폐지, 제3차 국가인권정책기본계획의 신속한 수립 및 절차상 시민사회단체의 의미있는 참여 보장을 골자로 하는 발언을 하였고, 공감 역시 77개 단체를 대표하여 국내 이주민·난민의 인권실태, 그중에서도 고용허가제의 사업장변경제한 문제를 알리고 난민신청자·인정자·인도적 체류자에 대한 처우 개선 및 보편적 출생신고제 제정 등을 촉구하였다. 정대협은 2015. 12. 28 타결된 위안부 문제 협상의 절차 및 내용의 문

제점을 지적하고 대한민국이 재협상에 임하도록 권고해 줄 것을 요청했다. 무지개 행동은 포괄적 차별금지법 제정 및 균형법 96조 2의 폐지를 촉구했으며 앰네스티 인터내셔널은 백종건 변호사가 발표자로 나서 한국의 양심적 병역거부자들이 겪는 인권상황에 대해 증언하고 수감 중인 병역거부자의 석방, 양심에 따른 병역거부에 관한 국제기준 인정 및 대체복무제 도입을 연설하였다.

나. 대한민국 본 심의

대한민국 본 심의는 2017. 11. 9. 오후 2시 30분부터 오후 6시까지 (제네바 현지시간 기준) 진행되었다. UPR 본 심의에서는 NGO의 참석이나 발언이 가능하지 않다. 본 심의는 대한민국 정부 대표단,¹⁸ 유엔 회원국 제네바 대표부들이 참석하여 의견을 교환하였고, 위 공개 세션들은 UN 홈페이지에서 생중계¹⁹되었다.

먼저 대한민국 정부 참가단 대표인 박상기 법무부 장관의 기초발언이 있었으며, 이어 95개 회원국이 현장에서 국가보고서 내용에 대하여 인권보호 증진을 보인 분야를 확인하고, 그렇지 않은 부분에 대한 우려와 2-3개의 종합권고를 발표했다. 심의 전 질의를 서면으로 제출한 국가들도 있었다.

IV. 본심의 주요 이슈

1. 정부의 기초발언

정부는 3차 국가보고서 초기부터 관계부처 충실히 협의, 국가보고서 초안을 공개하여 시민사회 의견 수렴, 국가인권위, 국내 시민사회단체간담회 개최, 제기한 의견

18 대한민국 대표단은 법무부 박상기 장관을 단장으로 하여 10개 부처 총 24명으로 구성되었다.

19 <http://webtv.un.org/topics-issues/member-states/watch/republic-of-korea-review-28th-session-of-universal-periodic-review/5640669806001/?term=>

적극적으로 반영했다고 밝혔다.

국가인권위 독립성 및 권한강화 투명성 위해 다양한 방안을 추진 중이며 2016년 2월 인권위법을 개정하여 인권위원회 자격기준을 구체화하고, 다양한 사회계층의 참여보장함으로써 선출의 투명성, 전문성을 제고하였고, 인권위원이 직무상 발언에 대해 책임을 면제하는 규정을 마련하여 위원회 임무수행에 있어서 독립성 보장하였고, 권한과 위상 강화를 주요 국정과제를 삼았다.

정부는 유엔 특별절차 인권메커니즘의 권고가 국내 인권증진에 도움이 된다는 입장으로 2008년 유엔 특별보고관에 대한 상시초청을 수락한 이래, 거의 매년 특별절차의 방한을 접수해 왔다. 금년 초 강제실종 실무그룹 정례회의를 서울에서 개최하였고, 특별절차의 활동을 적극적으로 지원, NAP 반영하여 이행하였음을 역설하였다.

올해 8월에는 아동권리협약 제 21조 A 입양에 관한 조항 유보 철회하였으며, 미가입 국제인권조약 비준과 국내이행에 관한 조사와 연구 계속하고 있으며, 종교적 신념 등을 이유로 입영 및 집총을 거부한 자에 대한 처벌금지를 요구하는 국제인권기구들의 반복적인 권고와 국제사회의 우려를 무겁게 받아들이고 있음을 설명했다. 그러나 한반도의 특수한 안보현실, 병역의 형평성 확보에 관한 국민적 공감대가 필요한 사안임을 강조하고, 현재 국회 계류중인 대체복무제 도입을 내용으로 하는 병역법 개정안에 대해 사회적 논의를 바탕으로 면밀히 검토, 실질적 논의를 진행할 예정일 것이라고 말했다.

집회현장에 투입되는 모든 경찰관들을 대상으로 인권보호 및 법규 준수에 대한 교육실시, 상황별 유의사항 매뉴얼을 숙지시켰으며, 경찰개혁위원회의 권고를 받아들여 일반집회 시위 현장에서 경찰의 살수차 및 차벽사용을 배제하는 원칙을 수립함으로써 집회의 자유 보장하고, 과도한 공권력 사용으로 인한 인권침해 문제 방지를 위한 진정성 있는 노력 중임을 밝혔다. 2015년 경찰 시위진압과정에서 살수차에 의해 목숨을 잃은 백남기 농민사건과 관련하여 9월 유족들에게 사죄, 철저한 수사를 통해 관련자 4명을 기소하였고, 앞으로도 공권력 남용 사용에 대해서는 엄정히 대응

할 계획이라고 발언했다.

또한 정부는 불평등이 심화되고 있는 현실을 바로잡기 위해 빈곤사각지대 해소, 최저생활보장 강화하고 있다고 밝혔다. 기초생활보장제도의 보장수준을 지속적으로 확대하고 부양의무자 기준도 단계적으로 폐지해 나갈 계획이라고 발언했다. 모든 국민이 전 생애에 걸쳐 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 사회보장 강화정책을 수립했다고 설명했다.

노동권과 관련하여 정부는 비정규직, 하도급 노동자의 권익보호를 지향하고 있으며 7월에 공공부문 정규직전환 가이드라인을 발표하여 공공부분이 선도하여 비정규직 근로자의 비정규직 전환을 적극 추진 중이라고 밝혔다. 민간부분에 있어서도 비정규직 차별 시정제도 전면 개편 등 비정규직 남용 방지와 처우개선을 위한 정책을 추진하고 하도급 노동자의 임금, 산업재해 예방 등 노동조건 개선을 위한 방안도 별도 마련 예정임을 설명했다. 여성노동자의 출산 육아로 인한 경력단절을 방지하고 여성에게 편중된 육아부담을 분담하기 위해 남성육아휴직제도, 재택근무 환경 구축 및 위험근무제도 사업주 지원 등 일과 생활의 균형을 위한 정책을 이야기 했다.

교육권과 관련하여 청소년 학업 스트레스 및 교육 불평등 문제 해소하는 교육정책에 집중하고, 교육의 국가책임과 공공성 강화 노력 중이라고 발언하였다. 초·중·고등학교 무상교육 실시 중이며 2020년부터 고등학교 무상교육을 단계적으로 확대하여 2022년에 완성할 수 있도록 제도 정비 중이고, 대학등록금 인상률 상한제, 국가장학금제도, 저금리 학자금 대출을 통해 학생 및 학부모의 등록금 부담을 경감시켜 교육에서의 평등 구현을 위해 노력하고 있다고 밝혔다.

또한 서민의 안정적인 주거환경 조성을 국정과제로 삼아 공공임대주택의 공급 확대, 저소득 고령자 장애인 가구 등 주거취약계층에 대한 주거지원강화 및 주거비 부담 완화를 위해 노력할 예정이며 보편적 의료보장을 위해 건강보험 적용을 확대하여 국민의 의료비부담을 완화하고 공공성 강화를 위해 의료취약지에 공공의료기관을 확충, 지역사회 중심 의료체계를 강화 노력에 대하여 설명했다. 이를 위해 건강

보험 적용항목 확대, 의료전달체계를 확립하는 수가구조 개편, 2022년까지 의료취약지역에 거점종합병원을 확충하는 등 지역간 의료서비스 격차의 해소를 위한 정책 진행 예정이며 이를 바탕으로 예방가능한 질병 사고로 인한 사망률을 개선하고 국민의 의료비부담을 지속가능한 수준으로 관리할 수 있을 것으로 전망했다.

실질적인 성평등사회 실현을 위해 2015년 1차 양성평등정책 기본계획을 통해 성별에 따른 차별 금지, 여성 권익 향상 위해 노력 중이며 2011년 도입된 성별영향분석평가법에 따라 정책평가, 예산에 반영하여 성평등 개선 정책 실효성 높이고 있음을 피력했다. 새정부는 장관급 중 31.6%를 여성으로 임명하였고, 고위직 여성비율 확대하기 위해 노력하고 있으며 향후에도 여성의 대표성 확대 계획, 젠더폭력 방지를 위한 국가행동계획 수립 추진 예정이라고 밝혔다.

2015년 수립된 아동정책기본계획은 아동에 대한 비차별, 아동 최선의 이익 보장, 생존권과 참여권이라는 아동권리협약상 4대원칙에 따라 우리나라 아동정책 전반에 대한 목표와 이행계획을 담고 있다고 설명했다. 대한민국은 아동에 대한 친권이나 후견인 지정, 입양에 대한 결정 등에 있어서 13세 이상 아동의 의견을 들어 결정하도록 하였고, 아동의 복리에 영향을 미치는 모든 가사사건에서는 연령에 관계없이 그 의견을 청취하도록 관련 법령 개정 추진 중이라고 밝혔다. 아동학대 가해자에 대한 특례법 제정하여 아동학대 강력하게 처벌하고, 캠페인을 실시중이라고 발언했다. 소년 사법절차에 있어서는 아동 피해자에 대한 법률적 조력을 강화하고 소년법에 대한 대안처분을 확대하는 등 사법절차의 아동보호를 위해 노력하고 있음을 밝혔다. 2주기 UPR과 아동권리위원회 권고대로 국가인위위에 아동청소년인권팀과 아동권리위원회 구성하여 아동권리협약 이행에 관한 독립적 이행을 강화해 왔다고 언급했다.

정부는 급증하는 국내체류 외국인 보호를 위하여 5년 단위의 외국인정책기본계획을 시행중이며 현재 2018년 시작되는 제3차 기본계획 수립 마무리 단계 임을 밝혔다. 기본계획에는 차별없는 외국인의 기본권 보장과 사회통합을 위한 다양한 부처의 정책개선 과제가 포함될 예정이다. 2015년 6월 대법원 판결에 따라 외국인 근

로자의 노동조합 설립을 허용하는 등 외국인근로자의 노동권 보호를 위해 노력하고 있으며 정부는 외국인과 이주민에 대한 사회적 차별 해소를 위해 일반 국민 대상 다문화이해 교육 실시, 다문화가족에 대한 지원 확대 실시하고 있다고 발언했다.

노령화 사회에 발 맞추어 노년기 국가주도적 지원과 돌봄, 존엄성 강화를 주요 정책기조로 삼고, 노인학대 처벌 강화, 피해노인 쉼터 서비스 제공 등 학대노인에 대한 보호와 예방에 대한 제도 정비중이며 노인의 경제적 자립 복지증진을 위해 소득 하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금액을 단계적으로 상향지급하고 노인일자리 대폭 확대하고 있다고 밝혔다.

국제개발원조과 관련하여 양적으로는 2016년부터 시행중인 제2차 국제개발협력 기본계획을 통해 2020년까지 ODA 규모 GNI대비 0.2% 로 확대하고 2030년까지 OECD 개발원조위원회 평균인 0.3%로 확대 계획이라고 밝혔다. 질적으로 ODA 공여가 수혜국의 인권증진에 기여하도록 국제개발협력사업에서 인권과 장애를 고려하도록 하고 있다고 설명했다.

일부 권고는 이행하지 못한 사실과 이유를 기재하였고, 이 후 답변시간에 답변 예정이라고 설명했다.

2. 상호 의견교환 (질의, 이행확인, 우려, 권고) 후 정부 답변

8개국 사전 질의와 관련하여 국가인권정책기본정책 수립과정에서 시민사회 서면 의견 제출, 공청회 개최하였고, 전문가 의견 듣고 있는 중이다. 국제인권기구 권고를 국가인권정책기본계획에 담아 법무부 장관 주관 차관급 회의체인 국가인권정책 협의회에서 점검하는 체계이며 정부는 인권기본법 제정 추진 중임을 밝혔다.

또한 일반적 차별금지법 제정 과정에서 성적지향 등 차별금지 사유와 관련된 사회적 논란으로 인하여 정부와 국회에서의 입법과정이 원활히 진행되지 못하고 있다

고 발언하며 법무부는 차별금지 사유뿐만 아니라 차별행위의 입증책임, 차별금지에 관한 예외 사유, 영역 등에 관한 다양한 쟁점관련 유럽의 기준, 해외 입법례, 법원이 판단 등을 분석하여 입법과정에 활용할 것임을 피력했다.

대한민국은 1997년을 마지막으로 사형을 집행하지 않은 실질적 사형폐지 국가로 분류되고 있음을 설명하고, 제도로써 사형제를 폐지할지 여부에 관해서는 국민여론과 법감정, 사회현실, 사형의 형사정책적 기능 및 현재 사형을 최고형으로하여 규정되어 있는 형벌체계 전반에 관한 재검토 필요성을 역설했다. 사형제 폐지에 관한 자유권규약 선택의정서 비준도 사형제 폐지 여부 또는 모라토리움 공식 선언여부에 따라 검토할 계획임을 밝혔다.

또한 정부는 국가보안법에 관련해 대한민국의 특수한 안보상황에서 국가의 존립과 민주적 기본질서를 유지하기 위해 제정된 법률로서, 그간 헌법재판소와 대법원의 판결에 따라 동법을 엄격하게 해석하고 적용에 신중을 기함을 기했으며 남용을 방지하고 있다고 설명했다. 동법 제7조는 기존의 체계적 해석에 따라 불명확성이 제거되고 구체화 되고 있으며 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있는 경우에만 제한적 적용하고 있다고 주장했다. 국가보안법 위반 사건에 대한 수사와 인신구속에 관해서는 일반 형사사건과 같이 법원의 판단에 따라 집행하고 있으므로 기본적 통제장치를 갖추고 있고 수사관계자 전문교육을 실시, 안보수사기관 수사지휘체계를 확립함으로써 국가보안법 남용을 방지하고 있다고 밝혔다. (법무부)

정부는 균형법이 집단병영생활을 하는 군의 특수성을 고려하여 군기강 유지를 목적으로하는 규정으로서 군인과 군인 간의 비정상적인 성적행위를 처벌하는 규정이며, 단지 동성애자임을 이유로 처벌하는 규정이 아니라고 설명했다. 현재 이 규정 폐지 법안이 국회에 제출되어 논의중이며 균형법에 따라 유죄선고를 받은 사람은 2015년, 2016년에 없었고 2017년에는 10명이 기소되어 재판 중이라고 밝혔다. (국방부)

경찰청은 집회·시위 자유 보장과 개선을 위해 구성된 경찰개혁위원회에서 권고한 집회·시위 자유보장방안에 따라 집회·시위 대응 방식을 관리에서 보장으로 패러다임을 전환하겠다고 이야기했다. 살수차는 소요사태 또는 핵심 국가중요시설에 대한 공격시에만 사용하도록 대통령령에 규정하고 차벽은 원칙적으로 미사용하도록 관련 규정을 개정할 예정이며 집회·시위 현장에서의 채증은 긴급한 경우 수사 목적으로 제한적으로만 하겠다고 설명했다. 해산명령에 앞서 집회시위 주최자 등과 접촉해 종결선정 요청 이유를 설명하고 종결선언 시점 등을 협의를 통해 종결 및 자진해산 하도록 개선할 예정이라고 밝혔다. 또한 집회·시위의 자유를 보다 확대 보장하기 위하여 집회 및 시위에 관한 법률개정에 관해 설명했다. 신고가 불필요한 집회시위의 범위 확대 등 집회시위 신고를 간소화 하는 방안과 옥외집회 시위 신고를 온라인으로 간편하게 할 수 있는 온라인 집회시위신고 시스템을 마련하며 옥외집회 신고내용이 보완되지 못했다는 이유로 집회 시위를 금지통보하는 관행을 개선하고, 우발적이거나 긴급한 사유로 인한 미신고 집회시위라 할지라도 평화적으로 진행된다면 그 개최 진행을 최대한 보장할 것이라고 밝혔다. 금지통보를 최소화하기 위해 금지 제한 조건 통보에 관한 구체적이고 명확한 기준을 제정 및 시행하고, 금지 제한 조건 통보 전에 집회 시위 주최측과 사전협의하는 절차를 마련할 것이라고 발언했다. 집회시위참가자들을 일반교통방해죄 위반으로 내사하거나 입건하지 않는 것을 원칙으로 하는 등 신중한 법집행과 인권친화적인 집회·시위자유 보장을 위해 노력하겠다고 밝혔다. (경찰청)

정부는 여성의 경력단절 및 재취업 일자리 질이 낮은 점이 성별임금격차의 근본 원인이 되고 있다고 설명했다. 이에 따라 여성의 경력단절 예방을 위해 고용센터, 여성새로일하기 센터 운영을 통해 경력단절 여성에 대한 지원 강화, 어린이집 확충, 육아휴직 활성화 등 정책을 실시하고, '동일가치 노동 동일임금' 조항의 이행을 위해 매년 고용평등분야 근로감독을 실시하고 있으며 직장내 성희롱 예방 및 근절을 위해 남녀고용평등법에 따라 예방교육 의무화하고 성희롱 행위와 피해자 불이익 조치 금지하고 있다고 발언했다. 피해자는 인권위에 진정제기하여 구제받을 수 있으며 현재 성희롱 발생시 사업주 조치 의무 강화 및 피해자 조치의무 '부과 내용을 관련법 개정 추진 중'이라고 밝혔다. (고용노동부)

낙태죄를 폐지하거나 낙태의 허용한계를 법적으로 조정하는 방안은 태아의 생명권과 임부의 생명·신체 자기결정권에 대한 중대한 문제라고 설명했다. 정부는 현재 헌법재판소가 심리중인 낙태죄 위헌 여부에 대한 결정, 해외입법례, 사회 각계 각층의 의견을 충분히 고려하여 이 문제를 종합적으로 검토할 계획이라고 밝혔다. (법무부)

장애인 인권과 관련하여는 비자발적 입원의 요건과 절차를 강화하고, 입원한 사람들에 대한 행동제한을 할 수 없게 하는 등 정신질환 환자의 인권강화를 주된 내용으로 하는 2016년 정신건강복지법을 개정하였다고 설명했다. 지역사회복귀를 위해 지방자치단체별 정신의료기관 퇴원 후 보건복지 서비스 마련, 시범사업 추진 예정이라고 밝혔다. (보건복지부)

이주노동자의 권리 보호를 위하여는 송출기관이 외국인 구직자에게 표준근로계약서를 교부하고 근로조건을 설명한 후 계약체결 의사 유무를 확인하도록 하고 있으므로 이주노동자들이 근무시간, 휴식시간, 임금에 대해 구체적인 내용을 알지 못한다는 보고는 사실과 다르다고 주장했다. 고용허가제하에서 직장에서의 학대나 임금체불 등이 있을 때에는 사업장 변경이 가능하고 변경허용 횟수에도 포함되지 않고 있으며, 외국인 노동자의 권익 보호를 위해 제도를 개선하고 운영해 나갈 계획이라고 밝혔다. (고용노동부)

난민법 시행 전 출입국항에서의 난민신청이나 심사절차, 처우 등에 관한 규정이 미비하여 난민에 대한 절차적 권리보장과 인권보호에 미흡한 점이 있었음을 인정했다. 그러나 독립된 난민법은 이러한 문제점을 개선하여 난민보호에 크게 기여하고 있음을 역설했다. 현재 난민법에는 출입국항에서의 난민인정신청과 변호인조력권 보장, 면접 과정 녹음 녹화장비 설치, 공정하고 객관적인 면접을 위한 난민전문 통역인 제공, 이의신청전담기구인 난민위원회 운영 등에 관한 절차적 권리보장 규정을 두었고, 난민에게 난민신청절차가 종료될때까지 국내체류 보장, 생계비 지원, 취업허용, 난민지원시설에서의 주거 및 건강검진 등 의료지원, 난민 신청자 및 미성년 자녀의 초·중등 교육권 보장 등 사회권 처우 상향을 위한 제도적 근거를 마련했다고

밝혔다. (법무부)

새정부는 ILO 핵심협약 비준 추진을 대통령 공약 및 국정과제로 선정하였다고 설명했다. ILO 핵심협약과 국내법이 상충되는 부분을 분석하고 관계부처 협의를 거쳐 제도개선을 추진할 계획이며, 한국의 노동관계법은 강제노동을 금지하고 있고 강제노동의 가능성이 있는 외국인, 장애인 등에 대해서도 관련법규에 노동자 보호규정이 있고, 이를 위반할시 상응하는 제재를 부과하고 있다고 발언했다. (고용노동부)

성적지향, 인종 등에 근거한 증오발언 규제와 관련하여 정부는 인종차별이나 외국인 혐오행위에 대항하기 위한 방안으로 외국인 차별금지 및 인권보호를 위해 노력하고 있다고 밝혔다. 유네스코 문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약에 가입하면서 이행법률인 문화 다양성 보호와 증진에 관한 법률을 2014년 제정하였다고 설명했다. 또한 방송 프로그램이나 인터넷 상 특정인종에 대한 차별적 표현 또는 외국인·성소수자 등 사회적 소수자에 대한 편견을 조장하거나 조롱·모욕하는 표현에 대해서 방송법과 정보통신망법 및 관련 심의 규정에 따라 제재조치하고 있으며 해당 사업자에게도 방송언어 가이드라인을 제정하여 자율적인 규제를 유도하고 있다고 설명했다. (방송통신위원회)

정부는 또한 국내 활동하는 외국인 회화 강사 대상의 의무적 HIV/AIDS 검사제도도 학생들에게 안전한 공중보건환경을 제공하기 위한 취지로 실시했었다고 주장했다. 그러나 이러한 검사가 외국인만을 대상으로한 HIV 감염 차별에 해당한다는 국제인권기구 권고와 논의에 따라 2017. 7. 3. 폐지하였다고 밝혔다. (법무부)

보편적 출생등록 관련하여 국내에서 출생한 외국인 자녀는 기본적으로 불법체류자인지 여부를 불문하고 자국 공관에서 출생등록 가능하다고 설명했다. 난민의 경우 병원에서 발급한 출생증명서를 제출하면 외국인등록이 가능하다고 설명했다. 출생신고 의무자가 출생신고를 하지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 검사, 또는 지방자치단체의 장이 출생신고를 할 수 있도록 2016. 5.월 법률 개정했다고 밝혔다. (법무부)

부부강간과 관련하여 대법원은 2013년 전원 합의체 판결로 강간죄의 객체에 법률상 처가 포함되고, 혼인관계가 실질적으로 유지되고 있더라도 남편이 폭행이나 협박으로 아내를 간음한 경우, 강간죄가 성립한다고 선고하였음을 설명하였다. 따라서 현행 형법상 부부강간을 형사범죄로 처벌할 수 있으므로 관련법 개정 검토하고 있지 않고, 아울러 강간죄에 대한 친고죄 규정은 2012년 12월 폐지하여 피해자 보호 강화하였다고 발언했다. (법무부)

명예훼손 행위에 대하여 형사처벌 할 것인지는 각 나라의 사회현실, 국민의 법감정, 여론 등을 고려하여 입법정책적으로 해결할 문제로 현재 국회에 개정안이 발의된 상태라고 밝혔다. 다만 헌법 21조에서 표현의 자유를 천명하고 있고, 형법 제 310조에 명예훼손 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 것일때에는 처벌하지 않도록 명문화함으로써 표현의 자유 보장을 명백히 하고 있다고 주장했다. (법무부)

인터넷상의 표현의 자유를 최대한 보장하기 위하여 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 인터넷 게시물을 일시적으로 차단하는 임시조치를 개선하기 위하여 정보게재자가 이익을 제기할 수 있는 권한을 신설하여 방어권을 보장하고 후속절차를 정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 명시하여 공정성을 개선하는 법률개정을 추진하고 있음을 설명했다. 심의와 관련하여 방송통신심의위원회는 정부의 간섭을 배제하기 위하여 관련 법률에 따라 설치되었으며 위원은 민간으로 구성되고 독립적으로 심의를 담당하고 있다고 주장했다. 심의대상은 정보통신망법에 의거하여 도박, 음란물, 청소년 유해 매체물 등 명백하게 불법정보이거나 사회적으로 해악이 심각한 유해정보에 한하기 때문에 검열이라고 해석될 여지가 전혀 없다고 강조했다. (방송통신위원회)

인신매매와 관련하여 정부는 매년 3000여개 외국인 노동자 고용 사업장을 점검하고 최저임금 준부여부, 장시간 근로 여부, 폭행 여부, 여권 등 물품 보관 여부 등 법령 위반 행위가 있는지 확인하고 있다고 밝혔다. 특히 점검대상 30%를 농축산 어업 사업장에 배정하고 위반행위에 대해서는 법률에 따라 조치하고 있다고 밝혔다. 외

국민 노동자의 노동권 및 근로조건 보장을 위하여 임금, 근로시간, 휴일, 휴게시간 등이 명시된 표준근로계약서를 작성 배포하고 있다고 발언했다. 외국인 노동자에 대한 취업 교육시 폭행이나 성희롱 등 피해발생에 대한 대처방법과 구제절차를 교육하고 사업주에 대해서도 예방교육을 실시하는 한편, 신규 외국인력 배정에 대한 불이익 조치도 부과함으로써 인권침해 발생하지 않도록 강화조치 중임을 설명하였다. (고용노동부)

정부는 또한 관계부처 합동으로 외국인전용 유흥업소 공연 기획사에 대한 합동점검을 실시하고 E-6-2 비자제도개선 방안을 마련했다고 밝혔다. 전국 유흥업소 외국인여성 종사자에 대해 주기적으로 불시점검, 단속을 실시하고 경찰도 관련업소에 대하여 집중단속 실시중이라고 설명했다. 적발된 초청자나 사업주에 대해서는 최대 3년간 비자발급을 제한하여 2016년 9월부터 외국인연예인 사증발급 인정서 신청시 3년 이상 경력 증명서 및 공연장소, 시설현황 확인서 제출을 의무화함으로써 성매매 인신매매 등 인권침해 행위를 사전에 예방하고 있다고 설명했다. 또한 외국인 연예인 신규 입국자에 대해서는 기초 법 교육, 인권침해시 대처방법 및 구제절차에 대하여 예방교육을 실시하고 있으며, 국가인권위 인신매매 피해자 식별 및 보호 지표, 국제기구 인신매매 식별 지표를 관계기관에 배포하여 활용하고 있다고 발언했다. (여성가족부)

정부는 정규직 채용원칙을 노동원칙에 확립하기 위하여 합리적 사유가 있는 경우에 한하여 비정규직을 사용하도록 법제화 계획이며, 비정규직 처우개선 정책을 병행 예정이라고 설명했다. 정보제공권 신설 등 비정규직 차별 시정제도를 전면 개편하여 차별시정제도의 실효성을 강화하고 1년 미만 근속자에 대해 연차휴가, 퇴직급여를 보장하는 방안도 추진 예정이라고 밝혔다. 노사협의회 등 근로자 대표제도를 개선하여 비정규직 중 미조직 노동자의 권익보호 및 이익대변 기능을 강화할 것이라고 발언했다. 여성 비정규직 노동자 보호 관련, 출산휴가 중 계약기간이 만료되는 기간제 근로자의 출산휴가급여 보장을 추진 중이라고 설명했다. (고용노동부)

정부는 실질적 교육기회 균등 실현을 위해 다양한 정책 추진 중이라고 발언했다.

3-5세 모든 유아에 대해 유치원비 보육료를 동등하게 지원하는 누리과정을 도입하였음을 밝혔다. 초등 중등 무상교육 실시하고 있으며 고등학교 무상교육 추진 중이라고 설명했다. 현재 저소득층 학생 수업료 지원하고 있으며 저소득층 학생의 급식비, 방과후 학교 수강료 지원하여 교육비 부담 경감위해 노력 중이라고 발언했다. 대학 등록금 경우, 소득수준과 연계한 국가장학금 제도를 도입하여 저소득층 학생 부담을 경감했다고 설명하였다. (교육부)

정부는 취약계층 빈곤해소 및 소득 보장 강화를 위해 모든 국민의 기본생활 보장을 국정과제로 설정하여 정책 추진 중이며 최저임금 인상, 고용취약계층을 위한 일자리 확충 등 저소득층의 소득기반을 창출하고 기초생활보장 부양의무자 기준 완화 등 비수급 빈곤층 보호를 강화하여 사각지대를 축소하고 있다고 밝혔다. 기초연금과 장애인 연금 인상, 아동수당 도입 등 생애맞춤형 소득지원을 하고 있으며 국민의료비 부담을 획기적으로 완화하기 위해 건강보험 보장성 강화대책을 새롭게 수립, 치료에 필요한 비급여를 모두 건강보험 영역으로 편입하고 국민에게 큰 부담이 되는 3대 비급여를 해소하고 있다고 설명했다. 여성·아동·장애인 등 취약계층의 본인부담을 완화하고 연간 개인이 부담하는 건강보험 진료비 상한액을 인하할 계획이며 고액 의료비 부담으로 인해 가계 파탄이 발생하지 않도록 재난적 의료지원제도를 확대하는 등 의료안전망 확충 계획이라고 밝혔다. (보건복지부)

또한 2014년에 이어 2016년에 조기발견·신속대응·보호·지원·인식개선을 주요 내용으로 하는 아동학대 방지대책을 수립하여 추진 중이라고 설명했다. 아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법을 엄격히 적용, 가해자 처벌, 피해아동 보호지원 강화, 아동학대에 대한 범국민적 인식개선을 위한 부모교육, 위기아동 예측발굴 시스템 도입, 대국민 교육 홍보를 실행 중이라고 발언했다. 인권위 권고를 수용하여 신고의무기간 내 신고체계 일원화 및 신고책임소재 명확화를 위한 지침마련, 학대 피해아동 보호를 위한 종합방안 마련 등 정책 추진 중이라고 밝혔다. (보건복지부)

성폭력 피해자 발생시 관할지역 성폭력 피해자 통합지원센터 연계 응급치료, 상담, 수사지원 받을 수 있도록 조치했다고 밝혔다. 2013년 성폭력, 가정폭력 종합계

획 수립하고, 가정폭력 예방교육 의무대상기관 확대, 각 경찰서에 가정폭력 전담 경찰관을 배치하고 가정폭력 범죄 처벌 등에 관한 특례법 제정하여 피해자, 법정대리인이 법원에 피해자 보호 명령 청구할 수 있도록 하는 등 초기대응 강화하였다고 주장했다. 폭력 예방 교육 통해 사회적 인식 개선, 2016년부터 가정폭력추방 주간 실시, 가정폭력 경각심 높이고 있다고 설명했다. (여성가족부)

결혼이주여성 체류안정성 확보위해 한국인 배우자 신원보증 제출을 생략하여 배우자 동의없이도 영주권 자격 신청 가능하고, 귀화절차는 일반·간이·특별 귀화로 구별되는데 결혼이주여성이 어떤 귀화 신청하더라도 한국인 배우자의 동의가 필요하지 않다고 설명했다. 국적법 개정으로 이혼한 외국인이 아이를 양육하거나 귀책사유가 없다는 공인된 여성관련단체의 확인서 제출시 간이귀화 신청 가능하다고 발언했다. 향후 제도개선 통해 이혼한 결혼이주 여성이 합리적 사유가 있을시 안정적으로 한국에 체류할 수 있도록 지원할 계획이라고 밝혔다. (여성가족부)

북한이 제기한 탈북종업원 문제와 관련하여 탈북종업원들은 그들의 자유의사에 따라 귀순하였고, 한국정부는 인도적 관점에서 이들을 받아들였다고 설명했다. 이들은 한국정부 지원하에 각자의 주거지에 정착하여 생활하고 있다고 발언했다. 오늘날 한국에 정착한 탈북민의 수가 3만 명이 넘으며, 북한이 핵과 미사일 개발이 아니라 주민의 인권개선을 위해 진정성 있는 모습을 보일 것을 촉구하였다. (외교부)

이주노동자 권리협약은 현재 우리나라의 출입국 관리법, 국적법, 사회보장에 관한 제반법률과의 충돌이 상당하여 비준하기 어렵다고 주장했다. 그러나 이주노동자가 국내 체류중에 노동권을 보호받고 체류시에 사회적 배제와 차별을 받지 않도록 하며 사회적 약자로서 각종 서비스를 받을 수 있도록 보호범위를 확대하고 있다고 설명했다. 고문방지협약 선택의정서와 관련하여 구금시설의 범위와 정의 등 국제기준과 국내기준을 비교·연구하여 국내법 개정의 필요성과 그 범위, 비준 가능성에 대해 실시한 연구결과를 토대로 정부내 협의 실시할 계획이라고 밝혔다. 강제실종방지협약은 비준에 필요한 국내법 정비방안에 대한 연구 실시, 국내법상 강제실종의 정의와 국내 형사법제와의 합치성 등에 대해 검토 중이라고 발언했다. (법무부)

V. UPR 실무그룹의 제3차 대한민국 보고서 초안 (권고)

2017. 11. 14. UPR 실무그룹은 인권이사회 28차 세션에서 대한민국 보고서의 초안을 채택하였다.²⁰ 95개 유엔 회원국이 발언하였으며, 총 218개의 권고가 나왔다. 이 중 한국 정부는 85개 권고에 대하여 수용 의사를, 3개 권고에 대해서는 불수용 입장을 밝혔으며, 나머지 130개 권고는 2018년 3월 인권이사회의 UPR 대한민국 최종 보고서 채택 전까지 수용여부를 결정해야 한다. 한국 정부는 마무리 발언에서 130개 권고 수용 여부를 시민사회와 협의해서 결정할 것이라고 밝혔다.

1. 수용 의사를 밝힌 권고

유엔 회원국은 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약, 단결권 및 단체교섭권, 강제노동, 강제노동 철폐에 관한 협약 등 국제노동기구(ILO) 4개 핵심 협약 비준하고 이행, 인권최고대표사무소(OHCHR) 서울사무소를 계속해서 지원할 것을 권고하였다.

또한 국가인권위원회 위원 선출 및 임명을 위한 완전히 투명하고 참여적인 절차를 보장하고, 회원국의 독립성을 보장하고, 충분한 자원을 확보 할 수 있도록 필요한 입법안을 채택할 것, 모든 이해관계자가 전적으로 참여해 제3차 국가인권기본계획의 진행을 가속화할 것을 권고하였다.

성 주류화를 위한 신뢰할 수 있는 조치를 취하고 동일 노동 동일 임금에 대한 원칙을 강화할 것, 사회적, 경제적 및 정치적 분야에서 성별 격차 해소를 위한 조치를 강화할 것과 여성 차별 금지 및 성평등 증진을 위한 조치를 지속적으로 개발할 것을 권고하였다.

20 A/HRC/WG.6/28/L.8

한국인에게는 의무가 아닌 HIV/에이즈 검사를 다양한 분야의 외국인 노동자에게만 의무적으로 요구하는 차별적인 접근을 중단할 것, UN 기업과 인권 이행 원칙을 이행하기 위한 국가인권기본계획을 개발할 것을 권고하였다.

또한 유엔 회원국들은 가정 폭력 범죄를 예방, 조사 및 기소하고 피해자 보호를 강화하기 위한 조치를 계속할 것, 성별에 기반한 폭력을 방지하고 이주민에 대한 가정 폭력 사건을 철저히 조사하여 기소하는 포괄적인 전략을 채택할 것, 젠더폭력, 특히 가정 폭력 및 부부간을 근절하기 위한 포괄적인 전략 채택을 고려할 것을 권고하였다.

계속해서 집회 및 평화적인 결사의 자유를 온전히 누릴 수 있도록 온전히 보장하기 위해 노력하고, 활동가, 노동조합 대표들을 포함하여 인권 단체 대표자들에 대한 국가 치안 요원의 과도한 무력 사용에 대한 진정을 조사할 것, 인권 옹호자에 대한 폭력, 협박, 괴롭힘 및 감시에 대한 고발 및 진정에 대한 즉각적이고 공정한 조사를 보장할 것을 권고하였다.

형법의 효과적인 집행을 보장하고 피해자에게 조사 및 재판 과정 동안 필요한 지원 및 보호를 제공함으로써 특히 여성 및 아동의 인신매매 및 성 착취와 싸우기 위한 조치를 취할 것, 여성, 특히 미혼모가 취업, 동등한 급여 및 결혼 권리에 대한 차별을 두려워하지 않고 접근할 수 있는 조치를 도입 할 수 있도록 한부모 가족 지원법을 개정하고 시행하려는 노력을 계속할 것을 권고하였다.

정신질환자의 복지 서비스 지원 및 사회 통합을 개선하려는 노력을 계속할 것, 관련 법령, 정책 및 프로그램을 계속 검토하고 세분화하여 노인들이 더 많은 보호와 서비스, 기회를 받을 수 있도록 하여 존엄하게 늙어가며 자신들이 할 수 있는 사회의 영역에서 계속 기여할 수 있도록 할 것을 권고하였다.

또한 의무교육을 고등학교까지 확대하는 정부의 계획을 완료할 것, 노동 시장에서 여성의 참여를 증진시키기 위해 일과 가정의 책임을 양립하기 위한 국가 차원의

조치를 실행하기 위해 더 많은 노력을 기울일 것, 공공 기관 및 민간 기업의 관리직에 여성 비율을 높이기 위한 추가 조치를 취할 것, 성별 임금 격차를 해소하고 정치 및 경제 문제에서 여성의 대표성을 증진하려는 노력을 강화할 것을 권고하였다.

아동, 특히 장애 아동을 위한 적절한 시설과 지원을 제공하기 위한 법적 조치를 취할 것과 보육원 및 아동 복지 센터를 포함하여 모든 환경에서 법과 관행에서 체벌을 금지할 것을 권고하였다.

이주노동자에 대한 폭력과 차별을 피하기 위한 법과 규정을 강화하고 문화 다양성의 존재에 대한 인식을 높이는 활동을 계속할 것, 거주자와 이주민간의 문화 교류를 장려하기 위한 노력을 계속할 것을 권고하였다.

2. 불수용 의사를 밝힌 권고

모든 이주 노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제 협약 비준할 것, 교육 부문에서의 차별 퇴치에 관한 유네스코 협약 비준에 관한 권고에 대하여는 불수용(Noted) 의사를 밝혔다. 또한 전 정권에서 납치된 조선민주주의인민공화국 여성 12 명 및 가족들에게 돌아가기를 바라는 김련희를 즉시 석방하고 책임자가 법의 심판을 받도록 하라는 북한의 권고에 대해 불수용 의사(Noted)를 밝혔다.

3. 2018년 3월까지 수용여부를 결정해야하는 권고

유엔 회원국들은 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약에 가입할 것, 사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서를 비준할 것, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 선택의정서를 비준할 것, 고문방지협약 선택의정서(OP-CAT) 비준을 위해 진행중인 프로세스를 가속화할 것, 장애인 권리 협약 선택의정서를 비준할 것, 모든 이주노동자와 그 가족의 권

리보호에 관한 국제협약을 비준을 고려할 것, 전쟁범죄와 인도에 반하는 죄에 대한 시효부적용에 관한 협약을 비준할 것, 핵무기 금지 조약에 서명할 것, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR) 제 22조 유보 철회를 고려할 것을 권고하였다.

인종, 성별, 성적 지향 및 성별 정체성을 포함한 모든 형태의 차별을 금지하는 포괄적인 차별 금지법을 지체없이 채택할 것, 국회에 차별금지법을 제출할 일정을 수립하고 합의된 동성간 성관계에 대한 제한을 종식하기 위해 군형법 제92조의6을 폐지할 것을 30여개 국가가 권고하였다.

또한 외국인, 이주민 및 다문화 가정에 대한 모든 형태의 차별과 외국인 혐오를 예방하고 근절하기위한 메커니즘을 지속적으로 강화할 것을 권고하였다.

지체없이 모든 사형 선고를 징역형으로 감형하고 사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서 비준을 위해 노력할 것, 양심에 따른 병역거부자들을 비범죄화하고, 완전한 민간성격의 대체복무를 도입하고 병역거부로 수감된 이들을 석방할 것을 약 30여개 국가가 권고하였다.

형사상 명예 훼손 및 명예 훼손 관련법을 민법으로 대체하고 국가보안법을 개정하여 더 많은 표현의 자유를 보호할 것, 국가보안법, 특히 제 7 조를 자의적으로 사용하거나 표현 및 언론, 결사의 자유를 괴롭히거나 제한하지 않도록 하고, 오로지 정당한 표현과 결사의 자유를 행사했다는 이유만으로 부당하게 기소되어 징역형을 받은 모든 개인을 석방할 것을 권고하였다.

인신매매 피해자를 식별하는 메커니즘을 강화하고 그들의 권리가 보호될 수 있도록 인신매매와 싸우기 위한 국가적 계획을 수립할 것, 국회에서 여성 비율을 확대하기위한 성별 할당제를 수립할 것, 낙태를 원하는 여성 및 이러한 서비스를 제공하는 의사 및 기타 의료 인력에 대한 모든 처벌을 폐지할 것을 권고하였다.

마지막으로 회원국은 출생 직후 부모의 지위에 관계없이 모든 아동이 출생 등록

을 할 수 있도록 보편적인 출생 등록 제도를 수립할 것, 모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 협약(ICRMW)²¹을 비준하여 모든 인권침해에 대해서 보호를 보장할 것, 학교에 등록된 미등록 이주아동의 강제출국 및 강제출국 명령 후 보호소 구금을 완전히 중단할 것을 권고하였다.

VI. 제3차 UPR 심의에 대한 평가

대한민국 제3차 국가심의 절차 및 유엔 회원국의 권고를 2012년 2차 심의과 비교하면 유사하거나 동일한 권고가 많음을 알 수 있다. 제3차 심의에서 1차와 2차 심의 권고과 동일하거나 유사한 권고가 많다는 사실은 한국의 인권운동이 해결하지 못한 주요 이슈가 많이 남아 있다는 점을 반증한다. 사형제폐지, 국가보안법 폐지 (혹은 개정), 양심적 병역거부의 인정 및 대체 복무제 도입, 포괄적 차별금지법 제정 등 2차 때 제기되었던 권고들이 무더기로 3차 심의에 그대로 제기되었다. 정부가 이번 심의에서 입장을 선화하여 ILO 핵심협약 비준 권고를 수용한 것은 환영할 만한 일이나, 이를 위한 로드맵 및 구체적 일정을 밝히고, 동시에 ILO 감시감독 체계를 통해 지적된 핵심협약과 불일치하는 국내 법 제도 관행 개선과제를 어떻게 이행할 것인지도 밝혀야 한다.

또한 수많은 회원국들이 2차 심의때부터 반복적으로 내리고 있는 성소수자 인권·사형제폐지·양심적 병역거부와 관련된 권고들에 대하여 정부는 아직 어떠한 의사도 밝히지 않았으므로 그 수용여부를 지켜보아야 할 것이며, 수용여부를 결정하는 절차에 시민사회의 의미있는 참여도 보장되어야 할 것이다.

21 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

2017년 국제통상 분야 보고

집필

사드(THAAD) 배치·한미FTA 개정 협상 국면에서 실종된 국민주권주의:

김종보 변호사(민변 국제통상위원회)

손영현 변호사(민변 국제통상위원회)

감수

김종보 변호사(민변 국제통상위원회)

사드(THAAD) 배치·한미FTA 개정 협상 국면에서 실종된 국민주권주의

1. 들어가며

2017년 한 해 외교·통상 분야에서 가장 큰 이슈는 한국 사드배치의 문제와 한미 FTA 개정의 문제였다.

박근혜 정권이 성주 소성리에 사드를 배치하기로 결정한 후 중국과의 관계는 급격히 악화되었고, 문재인 정권은 북한의 핵실험에 대응하여 사드배치를 강행하였다. 그러나 그 과정에서 한반도 평화를 요구하는 성주 소성리 주민들과 한국 민중들의 목소리는 철저히 묵살되었다. 사드가 북한의 남한에 대한 핵미사일 발사를 방어함에 있어 군사기술적으로 무용하다는 점이 입증되었음에도 불구하고 미국 트럼프 정권은 북핵을 빌미로 사드배치를 압박했고 한국 정부는 무력했다.

미국 트럼프 정권은 별다른 예고도 없이 한미FTA가 미국에게 불리하다면서 개정을 요구하였다. 널리 알려진 바와 같이 한미FTA는 미국이 한국에 FTA 체결을 요구하던 중 노무현 정권이 미국의 요구에 적극 대응하면서 협상이 개시되었고, 이명박 정권에서 재협상된 후, 국회에서 날치기로 비준된 통상조약이다. 미국은 GATT체제로부터 WTO체제로 이행하는 과정에서 미국의 주도권이 약화되자, NAFTA를 시작으로 양자간 자유무역협정(FTA)을 체결함으로써 별도의 국제통상질서를 형성하려 하였다. 한미FTA는 미국의 국제통상정책의 일환이다. 하지만 문재인 정권은 미

국의 근거 없는 개정 요구를 거부하지 않았고, 결국 개정협상이 개시되었다. 이러한 과정에서 열위에 처한 한국 농민들이나 국민들의 의견은 전혀 고려되지 않았다.

일견 사드 배치와 한미FTA 개정은 서로 상관이 없는 것으로 보인다. 그러나 사실 두 가지 모두 미국의 패권주의 정책 및 미국-중국-북한-한국을 둘러싼 동북아 정세와 긴밀하게 연결되어 있다. 복잡한 셈법으로 얽힌 현재 동북아 정세에서 과연 우리는 주권자로서 무엇을 어떻게 해야하는가. 우선 한미FTA 발효 5년에 대해 평가한 후 최근 동북아 정세를 살펴보기로 한다.

2.한미FTA 발효 5년에 대한 평가¹

가. 정부의 한미FTA 효과에 대한 평가

산업통상자원부는 2017. 11. 10. 한미FTA 개정 공청회를 개최하면서 단 21개의 슬라이드로 이루어진 파워포인트 유인물을 작성하여 배포하였다.² 그 중 한미FTA에 대한 평가와 관련된 슬라이드는 단 1개였고, 한미FTA 개정의 경제적 타당성을 검토한 슬라이드는 10개(목차 슬라이드를 합치면 12개)였다. 10개의 슬라이드도 단순한 통계에 관한 표·그래프뿐이고, 무엇을 어떻게 개정할 것인지에 대한 내용은 없으면서, ‘개정타당성 검토’라는 제목을 붙였다. 과연 한미FTA의 방대한 내용과 지난 5년을 평가하면서 ‘개정타당성’을 제대로 검토한 것이 의구심이 들지 않을 수 없다.

위 공청회 발표자료에 따르면, 산업통상자원부의 한미FTA에 대한 평가는 아래와 같다.

1 2017. 3. 15. 국회의원 홍익표 의원실 주최로 진행된 <한미FTA 발효 5년, 쟁점과 과제> 자료집의 발제문(정태인) 및 토론문에서 거의 대부분이 인용되었음을 미리 밝힌다.

2 산업통상자원부 보도참고자료, 한미 자유무역협정(FTA) 개정 관련 공청회 개최결과, 2017. 11. 10.

II 한-미 FTA 효과

- **전반적 평가 : 한-미 FTA는 양국간 이익균형을 달성한 높은 수준의 무역협정 → 지난 5년간 상호호혜적인 성과 창출**
- **교역 : 발효 이후 세계 교역 12% 감소한 상황임에도 불구하고, 양국간 교역규모는 오히려 12% 증가**
 - 상대국 수입시장 점유율 동반 상승
 - 한국의 美 수입시장 점유율 ('11) 2.6% → ('16) 3.2% (0.6%p ↑)
 - 미국의 韓 수입시장 점유율 ('11) 8.5% → ('16) 10.6% (2.1%p ↑)
- **투자 : 한미 FTA 발효 이후 양국간 투자는 큰 폭으로 증가**
 - 한국의 연평균 對美 투자액은 발효 이전 대비 1.6배로 증가
 - 미국의 연평균 對韓 투자액은 발효 이전 대비 2.1배로 증가

정부는 세계교역규모와 비교하면서 한미FTA가 '상호호혜적인 성과를 창출'했다고 평가하고 있다. 그러나 이와 같은 정부의 인식은 후술하는 바와 같이 적절치 않다. 다만 한 가지 확실한 것은 노무현 정권이 한미FTA 협상을 시작하면서 선전했던 장밋빛 전망은 현실에서 실현되지 않고 있다는 것이다.

나. 최근 5년간 한미 통상 현황 및 정부 주장의 부당성

2008년 미국발 세계적 금융위기, 2011년 유럽 재정위기, 2016년 브렉시트 사태, 트럼프 정권으로 상징되는 보호주의 경향 등 굵직한 국제통상 사태가 벌어지면서 그 결과는 여전히 현재에 영향을 미치고 있다. 따라서 수많은 국제통상의 환경 변화를 따로 떼어 놓은채 한미FTA의 효과를 분석하는 것은 불가능하다. 다만 일단 한국과 미국의 통상 통계를 살펴보는 것은 한미 국제통상 현황을 파악함에 있어 의미가 있다.

<표 1> 한미교역동향³

(단위 : 억 달러, %)

연도	2009년	2010년	2011년 (발효 전)	2012년 (1년차)	2013년 (2년차)	2014년 (3년차)	2015년 (4년차)	2016년 (5년차)	5년간 연평균
수출 (증가율)	376.5 (-18.8)	498.2 (32.3)	562.1 (12.8)	585.2 (4.1)	620.5 (6.0)	702.8 (13.3)	698.3 (-0.6)	664.6 (-4.8)	3.4
수입 (증가율)	290.4 (-24.3)	404.0 (39.1)	445.7 (10.3)	433.4 (-2.8)	415.1 (-4.2)	452.8 (9.1)	440.2 (-2.8)	432.2 (-1.8)	-0.6
교역 (증가율)	666.9 (-21.3)	902.2 (35.3)	1,007.8 (11.7)	1,018.7 (1.1)	1,035.6 (1.7)	1,155.7 (11.6)	1,138.6 (-1.5)	1,096.8 (-3.7)	1.7
한국의 대세계 교역 (증가율)	6,866.2 (-19.9)	8,916.0 (29.9)	1,0796.3 (21.1)	1,0674.5 (-1.1)	1,0752.2 (0.7)	1,0981.8 (2.1)	9,632.6 (-12.3)	9,016.2 (-6.4)	-3.5
세계교역(수출)* (증가율)	114,230 (-21.5)	138,630 (21.4)	164,100 (18.4)	164,430 (0.2)	169,220 (2.9)	170,850 (1.0)	152,010 (-11.0)	148,050 (-2.6)	-2.0

주: 세계 교역은 주요국 71개국의 대세계 수출을 기준으로 작성(2015년 기준 세계 수출의 약 90% 차지)
 자료: 한국무역협회(K-stat), WTO

위 <한미FTA 5주년 평가와 시사점>에서 한국무역협회는 “한미FTA 발효 이후 교역 동향을 분석한 결과, 지난 5년간 세계 교역이 연평균 2.0% 감소, 한국의 대세계 교역이 연평균 3.5% 감소한 데 비해 한미 교역은 연평균 1.7% 증가하였다. 발효 후 양국 간 교역 증가에 힘입어 한미 모두 상대국 수입시장에서 점유율이 큰 폭으로 상승했다. 한국의 미국 수입시장 점유율은 발효 전 2.57%에서 2016년 3.19%로 0.62%p 상승했으며, 미국의 한국 수입시장 점유율도 동기간 8.50%에서 10.64%로 2.14%p 상승하였다. 특히 미국의 한국 점유율은 2006년 이후 10년 만에 최대치를 기록해 한미 FTA가 양국의 상대국 시장 점유율을 동반 상승시키는 데에 크게 기여한 것으로 평가된다.”고 평가하였다.

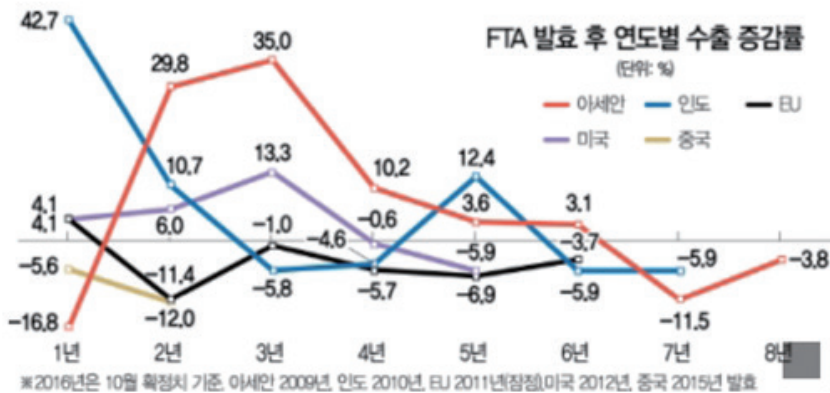
그러나 한국의 대미수출증가율을 보면, 위 평가가 온당한 것인지 의문을 갖게 한다. 한미FTA 발효 전인 2010년과 2011년 무려 32.3%와 12.8%를 기록했던 수출증가율이 발효 1년차(2012년)에 4.1%로 뚝 떨어지고 이후 3년차까지는 상당히 빠른 속도로 회복되다가 4년차(2015년)과 5년차(2016년)에는 각각 -0.6%, -4.8%를 기

3 한국무역협회, 트레이드 포커스 2017년 7호, <한미FTA 5주년 평가와 시사점>에서 재인용

록했다. 또한 한국의 제1위 수출국 및 수입국은 중국⁴이므로, 한국의 세계교역증가율과 비교하기 위해서는 중국과의 교역규모가 고려되어야 한다. 그런데 한국의 대중교역증가율은 중국의 성장률 둔화 및 한반도 사드배치에 따른 중국의 견제에 따라 감소 국면을 겪고 있다. 그렇다면 대미교역증가율이 세계교역증가율에 비해 높은 이유는 대중교역증가율 및 세계교역증가율이 저하되었기 때문인 것으로 보는 것이 타당하다. 즉 “세계교역증가율보다 대미교역증가율이 높은 것은 한미FTA 때문이다”는 결론은 중국과의 교역규모를 간과하였으므로 타당치 않다.

아래 그래프는 각 국가와 체결한 FTA가 발효된 후 수출증감률을 비교한 것이다.⁵ 한-아세안FTA가 발효된지 가장 오래되었고, 한-중FTA가 가장 최근에 발효되었다. 한-인도 FTA는 발효되었어도 오히려 수출이 감소하고 있고, 한-EU FTA도 마찬가지이다. 즉 FTA와 수출증가율 사이의 인과관계는 없다고 봐도 무방하다.

<그림 1> FTA 발효 후 연도별 수출증감률⁶



4 한국무역협회의 통계자료에 따르면, 2016년 중국은 한국의 1위 수입국(869억8,000만 달러, 비중 20.4%)이자, 1위 수출국(1,244억3,300만 달러, 비중 25.1%)이다. 미국은 한국의 3위 수입국(432억1,600만 달러, 비중 10.6%)이자, 2위 수출국(664억 6,200만 달러, 비중 13.4%)이다. 즉 중국과의 교역량은 미국보다 2배 이상 많다.

5 서울경제신문, [뒷북경제]FTA 마법도 안 통하는 수출...혁신 없는 한국제품 수출 뒷밭에서 추락, 2016. 12. 16, <http://www.seaily.com/NewsView/11.56WQDT7Q/>

6 위 트레이드 포커스

위와 같은 분석은 아래의 <표2>에서도 똑같이 확인된다. 그러나 한국무역협회는 여전히 “대미수출이 감소세로 전환된 2015년 이후에도 대세계수출감소율에 비해 낮은 감소폭을 기록”했다면서 한미FTA에 의미를 부여한다.

<표 2> 최근 한국의 주요국 수출 동향⁷

〈 최근 한국의 주요국 수출 동향 〉

(단위 : 억 달러, %)

	2011년 (발효 전)		2012년 (1년차)		2013년 (2년차)		2014년 (3년차)		2015년 (4년차)		2016년 (5년차)		5년간 연평균 증가율
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
미국	562.1	12.8	585.2	4.1	620.5	6.0	702.8	13.3	698.3	-0.6	664.7	-4.8	3.4
일본	396.8	40.8	388.0	-2.2	346.6	-10.7	321.8	-7.2	255.8	-20.5	243.6	-4.8	-9.3
중국	1,341.9	14.8	1,343.2	0.1	1,458.7	8.6	1,452.9	-0.4	1,371.2	-5.6	1,244.3	-9.3	-1.5
아세안	718.0	35.0	791.5	10.2	820.0	3.6	845.8	3.1	748.2	-11.5	745.3	-0.4	0.7
EU	557.3	4.1	493.7	-11.4	488.6	-1.0	516.6	5.7	480.8	-6.9	466.1	-3.0	-3.5
세계	5,552.1	19.0	5,478.7	-1.3	5,596.3	2.1	5,726.6	2.3	5,267.6	-8.0	4,954.7	-5.9	-2.3

주: 증가율은 전년동기비
자료: 한국무역협회(K-stat)

다시 한미FTA로 돌아가보자. FTA와 WTO 체제의 가장 큰 차이점은 WTO가 모든 회원국에게 최혜국대우를 보장해 주는 다자주의를 원칙으로 하는 반면, FTA는 양자주의 및 지역주의적인 특혜무역체제로 회원국에만 무관세나 낮은 관세를 적용한다는 것이다. 한미FTA는 WTO보다 낮은 관세를 적용받은 품목을 수혜품목으로 지정해 놓았고, 그만큼 수혜품목의 수출이 더 늘어날 것으로 예상하였다. 그러나 실상을 다르다. 아래 <표 3>을 보자.

7 위 트레이드 포커스

<표 3> FTA 혜택별 대미 수출 증가율⁸

< FTA 혜택별 대미 수출 증가율(미국의 對韓 수입) >

(단위 : 억 달러, %)

	2011년 (발효 전)		2012년 (1년차)		2013년 (2년차)		2014년 (3년차)		2015년 (4년차)		2016년* (5년차)		
	금액	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	비중	
전 품목	566.6	589.0	3.9	622.3	5.7	696.1	11.9	718.3	3.2	699.3	-2.6	100.0	
- 수혜	182.0	208.5	14.6	212.4	1.9	224.1	5.5	235.5	5.1	381.6	-6.0	54.6	
- 비수혜	384.6	380.4	-1.1	409.8	7.7	471.9	15.2	482.8	2.3	317.7	1.7	45.4	

주 1: 증가율은 전년동기비

주 2: 2016년(FTA 5년차) FTA 수혜/비수혜 분류는 ITAⅡ 및 승용차(HS 8703)의 비선형관세철폐를 반영함
 자료: USITC(<http://dataweb.usitc.gov/>), 미국 상무성(US DOC) 자료를 이용하여 저자 계산

위 <표 3>을 보면, 발효 1년차에서 수혜품목의 수출증가율이 14.6%, 비수혜품목 수출증가율이 -1.1%를 기록한다. 그런데 바로 다음해인 2년차에서 수혜품목은 1.9%의 증가율을 보인 반면, 비수혜품목은 7.7%의 증가율을, 3년차의 경우 각 5.5%와 15.2%의 증가율을 보였다. 심지어 5년차(2016년)에서 수혜품목은 오히려 -6.0% 수출이 감소하였지만, 비수혜 품목은 1.7% 증가했다. 결국 한미FTA로 인해 수혜품목의 수출이 더 많아질 것이란 예상은 빗나간 것이다. 그럼에도 불구하고 한국무역협회는 “수혜 품목의 대미 수출은 미국의 대세계수입증가율을 상회하며 경쟁국인 일본, 중국, 대만에 비해 안정적인 증가세를 시현”하는 것으로 평가하였다. 상식적으로 납득하기 어려운 결론이다. 게다가 한국무역협회의 분석에 따르면 수혜품목의 수출증가세를 유인하는 것은 ‘자동차’인데, 널리 알려진 바와 같이 한국에서 미국으로 자동차를 수출하는 기업은 현대자동차그룹이 거의 유일하다. 결국 한국무역협회의 견해에서 한미FTA는 현대차그룹에만 유리한 것이 되어버린다. 한미FTA에 대해 ‘특정 재벌기업에게만 유리한 통상조약’이란 비판이 그대로 유지되는 대목이다. 게다가 자동차의 관세는 2015년까지 변동없이 2.5%였는데도 대미 자동차 수출은 2012~2016년까지 연평균 55억달러가 증가하였고, 오히려 2016년 자동차 관세가 철폐되었을 때 대미자동차수출은 2015년에 비해 11% 줄어들었다. 한미FTA에 따른 관세 철폐는 자동차 수출 증가에 아무런 영향이 없었다는 뜻이다.⁹

8 위 트레이드 포커스

9 KBS, [취재후] 한미 FTA 5년, '장밋빛 평가는 타당하고 현명한가?', 2017. 3. 18.

서비스 분야에서 한국무역협회는 <표 4>를 제시하며 “한미 FTA 발효 이후 대미 서비스 무역수지 적자폭은 확대되었으나, 당초 우려와 달리 급증하지 않은 것으로 평가”하였다. 당초 우려되었던 ‘급증하는 적자폭’이 얼마였는지 알 수 없으나, 지식재산권과 관련된 한미FTA 무역수지는 발효 전보다 더 많은 적자를 내고 있는 것이 현실이다.

<표 4> 한국의 주요 분야별 대미 서비스 무역동향(미국기준 통계)

< 한국의 주요 분야별 對美 서비스 무역 동향(미국기준 통계) >

(단위 : 억 달러, %)

		2011년 (발효 전)	2012년 (1년차)	2013년 (2년차)	2014년 (3년차)	2015년 (4년차)
운수 서비스	수출	48.8	49.7	53.5	55.7	58.5
	수입	22.3	22.4	21.9	22.2	23.2
	수지	26.5	27.3	31.6	33.5	35.3
지재권 사용료	수출	1.3	1.3	1.3	1.5	2.9
	수입	45.3	55.2	72.7	60.9	60.2
	수지	-44.0	-53.9	-71.4	-59.4	-57.3
여행 서비스	수출	10.6	12.7	13.3	12.9	12.5
	수입	59.0	59.1	69.7	72.4	79.7
	수지	-48.4	-46.4	-56.4	-59.5	-67.2

자료: Bureau of Economic Analysis

투자 분야에서 한국무역협회는 <표 5>를 통해 “발효 이후 한국의 대미 투자는 511.8억 달러로 미국의 대한 투자 201.6억 달러를 크게 상회하면서 한미 간 투자 규모는 확대 추세”라고 평가하였다. 그러나 2011년 발효 전 한국의 대미투자액이 166.1억 달러에서 발효 1년차부터 70.1억달러로 급감하였다가 증가추세인 것이 한미FTA로 인한 것인지 불분명하다. 미국의 대한 투자는 지속적으로 증감을 반복하고 있다.

<http://mn.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3447635>

<표 5> 한미 투자 동향¹⁰

(단위 : 억 달러, %)

		2009년	2010년	2011년 (발효 전)	2012년 (1년차)	2013년 (2년차)	2014년 (3년차)	2015년 (4년차)	2016년 (5년차)	누적
한국 → 미국	금액	39.8	50.7	166.1	70.1	59.4	94.4	107.8	180.0	1,091.5
	순위	2	1	1	1	1	1	1	1	1
	비중	12.8	14.8	36.3	17.7	16.7	26.8	26.7	37.1	22.1
미국 → 한국	금액	14.9	19.7	23.7	36.7	35.3	36.1	54.8	38.8	663.0
	순위	4	3	1	2	1	1	1	1*	1
	비중	12.9	15.1	17.3	22.6	24.2	19.0	26.2	18.2	23.7

주: 신고금액 기준, *사모아 등 조세 회피처로부터의 투자는 순위에서 제외
 자료: 수출입은행, 산업통상자원부

위 <표 5>는 한미FTA가 각국의 상대국에 대한 투자에 미치는 영향을 보여주지 않는다. 미국무역위원회(USITC)¹¹는 2016년 보고서¹²를 통해 직접투자의 성장률을 분석한 바 있다. 이는 아래 <표 6>과 같다.¹³

<표 6> Growth in U.S. direct investment in partner countries (percent)

Australia	2005	11	11
		(1999-2005)	(2005-2014)
Honduras	2006	28	0
		(1999-2006)	(2006-2014)
Dominican Republic	2007	-3	10
		(1999-2007)	(2007-2014)
Costa Rica	2009	18	-13
		(1999-2009)	(2009-2014)
Peru	2009	9	1
		(1999-2009)	(2009-2014)
Korea	2012	13	4
		(1999-2012)	(2012-2014)
Colombia	2012	6	-1
		(1999-2012)	(2012-2014)
Panama	2012	-7	0
		(1999-2012)	(2012-2014)

Source: BEA, FDI database, U.S. Direct Investment Abroad, all industries combined (accessed April 8, 2016).

위 <표 6>에서 보는 바와 같이, 한미FTA가 발효한 2012년을 전후로 한국의 대미 투자증가율을 비교해보면, 발효 전에는 연평균 13%씩 투자가 증가하였으나, 발효 후에는 연평균 4%씩 투자가 증가하였다. 미국무역위원회는 “FDI¹⁴트렌드를 관찰하

10 위 트레이드 포커스

11 USITC : United States International Trade Commission

12 USITC, Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authority Procedures, 2016

13 위 USITC 보고서, 135쪽

14 FDI : Foreign Direct Investment

는 것보다는 계량경제학적 분석이 신뢰할만하다. 하지만 두 가지 접근법 모두 미국의 양자간 통상조약이나 지역적 통상조약은 미국 내 직접투자에 중요하고 긍정적인 효과를 갖지는 않는다는 점을 시사한다”¹⁵고 평가하고 있다. 미국무역위원회가 평가하고 있는 것처럼 투자 결정 요인의 매우 다양하고 복잡하며, 이를 계량적으로 반영하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 한국무역협회는 시기적인 투자 증감을 무비판적으로 한미FTA와 연관지어 설명하고 있다.

다. 한미FTA의 본질

한미FTA는 ‘자유무역협정’이란 이름처럼 한국과 미국 사이의 자유무역을 증진시키려는 목적의 통상조약으로 이해되고 있다. 그러나 이는 본질이 아니다. 한미FTA의 본질은 한국의 경제시스템을 미국식 자본주의시스템으로 변화시키는 것이다. 이는 양국의 경제적 환경과 시스템이 서로 다를 수밖에 없음에도 그 차이가 인정되지 않는 결과를 초래하고, 결국 국가의 정책 주권이 제약되는 결과를 초래한다.

한미FTA가 발효된 후 한미FTA가 국가의 정책에 영향을 미친 사례를 살펴보면 아래와 같다.

- 한미FTA 독립적 검토기구의 ‘아큐트랙 스크루(의료기기)’가격 인상 권고와 건강보험정책심의위원회 결정(인상불가) 사이에서 충돌 발생. 결국 건강심 결정이 변경됨.
- 지식경제부의 우체국 예금보험법 시행규칙 일부개정안(우체국보험가입한도를 4,000만원에서 6,000만원으로, 최초 연금액을 연간 900만원에서 1,500만원으로 상향하는 안)이 주한미국상공회의소의 한미FTA에 따라 금융위와 사

15 위 USITC 보고서 136~137쪽, “The econometric analysis is more reliable than simply looking at the trends in FDI, though both approaches suggest that the United States’ bilateral and regional trade agreement did not have significant positive effects on FDI in the United States.”

전협의했어야 한다는 지적이 있을 후 철회됨.(우체국 보험 가입한도는 1996년 이후 2017년 현재까지 증액이 이루어지지 않은 반면 민영보험사의 경우 가입 한도가 폐지됨.)

- '유통산업발전법'을 개정하여 재래시장 500미터 인근에서의 SSM 진출을 규제하고, '대중소기업 상생협력촉진법'에서 SSM 가맹점을 사업조정 대상에 포함 시켜야 한다는 주장에 대해 정부는 한미FTA 위반 소지 언급하며 반대함.

- '중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법'도입 주장에 대해서 정부는 한미 FTA 위반 소지가 있다는 이유로 반대함.

- 저탄소차 지원금 제도 좌절됨 (한미FTA 위반이라는 지적에 따라 2013. 7에서 2015. 1.로 연기, 다시 2020년 말로 연기)

- 금융감독위원회는 2013. 10. 국내에서 신용카드 사용시 미국 비자카드의 국외 결제망을 사용하지 않음에도 비자카드사에게 수수료를 주고 있는 상황을 시정하겠다고 발표하였으나 실패함. (국내결제임에도 비자카드 등에 준 수수료는 2011년부터 2013년 6월까지 2,841억원)

- 2013년 말 철도민영화 논란 당시 야당이 철도민영화를 금지하는 철도사업법 개정을 준비하자, 정부는 한미FTA 위반 소지가 있다며 반대함.

- 문재인 정부의 이동통신 기본료 폐지 정책이 난관에 부딪침.

특히 한미FTA에서 가장 독소적인 조항으로 알려진 ISDS 제도¹⁶는 처음부터 거대 자본의 이해를 대변하기 위한 제도이다. 세계2차대전 이후 식민지 국가들이 독립하면서 제국주의 열강들의 식민지에 대한 권리는 사라졌지만, 거대 자본을 형성한 기업의 기반은 여전히 식민지 국가에 남아 있었다. 자본은 신흥 식민지 국가의 정부가 해당 기업 기반을 수용하거나 새로운 정책을 시행하면서 기존의 투자가치를 침해하지 않기를 바랐고, 새로운 국제법적 질서를 형성하여 자본의 투자가 보호되기를 원하였다. 그 결과 고안된 제도가 ISDS제도이다. 즉 투자 피해를 입은 기업이 국가를 상대로 ICSID와 같은 국제기구에 중재를 신청하는 것이다. 중재판정부가 결정하는

16 ISDS: Investor-State Dispute Settlement, 투자자-국가 분쟁 해결 제도

앞서 언급된 정부나 국회의 입법·정책은 거의 언제나 “한미FTA에 위반되어 ISDS가 제기될 우려가 있다”는 반론에 직면해야만 했다.

한미FTA가 발효된 후 한국정부는 국내 법률 23건, 시행령 16건, 시행규칙 18건을 개정했다.¹⁷ 특히 지적재산권분야의 경우 미국에서의 보호 수준이 거의 그대로 한국으로 이식되었다. 이처럼 법령의 개정으로 드러나지 않더라도, 법령을 개정하는 경우 한미FTA 위반 여부를 검토해야 하는 것은 그 자체로 입법주권에 대한 제약에 해당한다. 한미FTA는 이미 한국에서 충분한 효과를 거두었다.

라. 소 결

국책연구기관인 대외경제정책연구원(KIEP)은 2007년 한미FTA 체결 효과에 대해 “한미FTA로 인해 10년간 6%의 실질GDP가 오르고, 일자리 34만 개 증가, 후생수준은 약 209억 달러 늘어날 것, 또 관세인하로 인해 향후 대미 무역수지 흑자도 증가할 것”이라 전망한 바 있다. 정부는 이를 수없이 반복해서 홍보하였다. 그러나 한미FTA 발효 5년이 지난 현재 KIEP의 전망은 허망한 것으로 드러났다.

그럼에도 불구하고 현재 정부와 한국무역협회는 한미FTA의 효과를 “세계교역량과 비교하면 좋다”고 평가하고 있다. 하지만 한미 양국의 통상 현황만 보아도 한미FTA가 미국과의 통상에서 긍정적인 효과를 나타내고 있는지 알 수 없다. 세계교역량과 비교하는 근거도 부실하다. 중국과의 교역규모를 고려하지 않은채 세계교역량과의 단순 비교만으로 평가하는 것은 적절치 않기 때문이다. 하지만 정부는 끊임없이 “한미FTA로 좋은 성과를 얻었다”고 주장한다. 정부는 스스로 신뢰를 잃고 있다.

한미FTA의 본질은 한국의 경제시스템을 미국식으로 변화시키는데 있다. 그 실내용은 정부의 규제를 줄이고 자본의 이익을 강화하면서, 미국 주도의 통상질서를 일종의 표준으로 하여 한국의 법제도가 이를 벗어나지 못하도록 만드는 것이다. 이를

17 오마이뉴스, 한미FTA, 국내 법률과 시행령 등 모두 57건 바꿨다, 2012. 9. 7.

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001776148&CMPT_CD=P0010

뒤집어 보면, 곧 주권에 대한 제약에 다름 아니다. 서민들의 삶과 직결되는 민생정책이라도 한미FTA라는 벽 앞에 가로막힐 위험이 상존한다.

3. 동아시아를 둘러싼 각국의 전략¹⁸

가. 미국의 동아시아 전략¹⁹

오바마 대통령은 일관되게 미국의 ‘핵심 목표’를 저해하는 동아시아 지역주의에 반대했고, 특히 중국의 부상을 직접 막기 위해 “아시아 회귀” 또는 “아시아 재균형” 전략으로 돌아섰다.²⁰ 동아시아의 지역주의는 첫째, 무역과 투자 전환효과를 통해 미국의 경제적 이익을 침해하고 미국을 주변화할 것이며, 둘째, 미국의 지리전략적

18 위 〈한미FTA 발효 5년, 쟁점과 과제〉 발제문(정태인) 중 해당내용을 거의 그대로 인용함.

19 전후 미국의 대동아시아 통상전략의 변화(Aggarwal, 2010)는 다음과 같다.

* I기(1945-1950년대 중반) : GATT를 중심으로 한 다자주의 - 아시아에서는 (유럽의 나토와 달리) 샌프란시스코 강화조약에 의해 미국과의 양자간 안보동맹에 대한 대가로 미국시장 접근 허용. 즉 아시아에서는 다자주의와 양자주의가 결합한 혼합 제도

* II기(1950년대 중반 - 1980년대초반) : 자유주의적 보호주의 - Kennedy Round 등 전체적인 자유화 속에서 미국의 사양산업(섬유, 신발, 자동차)등을 위한 VER 등의 회색보호조치

* III기(1980년대-1990년대 중반) : 지역주의로의 전환 - 신이슈 문제 등으로 GATT의 새 라운드 실패(1993 우루과이라운드)= 냉전의 해체로 미국의 양보(“최후의 시장”)에 의한 다자간 합의 실패 -> 카리브국가(84), 이스라엘(85), 아세안(실패), 캐나다(87) 등과 양자협상, 일본 반도체에 대한 “자발적 수입확대(VIE)” 요구, APEC(89), NAFTA(94), “지역주의는 다자간 무역자유화의 초석(building bloc)”

* IV기(1990년대 중반 - 2008) : “경쟁적 자유화”

(1) 분야별 개방적 다자주의 -> ITA(정보통신, 96), BTA(기분통신, 98), FSA(금융서비스, 99), EVSL(화학, 에너지관련장비, 환경제 및 서비스, 숲 생산물, 의료장비, 통신장비, 어류, 장난감, 보석 등 9개 분야, 97, 어업이나 산림 때문에 실패) -> 피해산업 집중에 따라 자유무역 동맹 와해, 이러한 분야별 개방은 주로 APEC을 통해 관철.

(2) FTA - 아태지역에서 싱가포르, 호주, 한국, 말레이시아(실패), 태국(실패) 등과 FTA 협상 -> FTA는 특혜무역협정이므로 양자주의를 만연시킴으로써 다자주의로 연계 실패

* V기? (오바마시대) : FTAAP과 TPP - 소수간 (minilateral) 상향식 지역주의 : 아시아로의 회귀, EAS(05), TAC(Treaty of Amity & Cooperation, 미국-아세안, 09년 미국 비준)가 기점

(1) FTAAP - 버그스텐(2007) 등이 특혜협정의 통제, 미중 갈등의 완화, DDR 촉진, 미국을 배제한 동아시아경제통합 견제 등을 들어 주장했고, 2006년 APEC에서 부시가 선언

(2) TPP - 슈암, 08년 TPP협상 참여 선언, P4(칠레, 부르나이, 싱가포르, 뉴질랜드, 05)+미국, 호주, 태국, 베트남, 페루 + 일본, 아래로부터의 개방적 FTA

20 ‘아시아 재균형’(Asia Rebalancing) 정책이라고도 불리는 아시아 회귀 정책은 2011년 가을, 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 당시 미국 국무장관이 미국외교의 중심축을 이라크 및 아프카니스탄에서 진행되는 고비용 장기전에서, 중국의 부상에 대응하기 위해 아시아를 중시하는 쪽으로 옮기겠다고 한 데서 비롯되었다. 그리고 이것이 이후 오바마 정부 대외정책의 핵심으로 자리잡았다.

(geostrategical) 이해와 정치적 영향력을 감소시키는 배타적 무역블록이 될 수 있으며, 셋째, 글로벌 다자간 조식을 침식하는 지역 제도에 반대한다는 것이다. 이런 목표를 달성하기 위한 미국의 전략은 1) 아시아태평양 다자주의=APEC 2) 양자협정의 네트워크(동아시아 각국과의 FTA)를 맺는 것이었으며 3) 결정적으로 환태평양협력협정(TPP)을 추진하는 것이었다. 즉 ASEAN+3(중국 주도)나 ASEAN+6(일본 주도)에는 미국이 빠져 있으므로 미국은 FTAAP를 제안했고 그 통로가 TPP였다.

TPP는 한미FTA의 확장판이라 할 수 있다. 규제조정기구라든가 국가자본주의 규제를 포함해서 ‘황금 표준에서 플래티늄 표준으로’ 만드는 것이었으며 개방형 FTA라는 특징을 지니고 있었다. 하지만 다자간 협상에서 많은 아시아국가들이 플래티늄 표준을 받아들여지게 하는 것이 난관이었으며 동시에 그런 표준이 관철되지 않으면 미국 의회에서 승인할 것인지가 의문이라는 딜레마에 빠져 있었다.

그러나 미국의 동북아 전략은 트럼프 정권이 들어서면서 과거와 궤를 달리하게 된 것으로 보인다. 트럼프는 취임한지 1주일여만인 2017. 1. 23. 세 가지, 첫째, 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 요구하는 행정명령. 둘째, 미국이 범태평양파트너십(TPP)에서 철수하라는 행정명령. 셋째, 미국 내 기업 최고경영자에게 일자리를 해외로 이전하면 그들이 미국 내로 수입할 때 35%의 세금을 과세하겠다고 발언했는데, 이는 트럼프노믹스의 단면을 잘 보여준다.

‘트럼프노믹스’는 1) 무역적자 축소, 2) 세금감면, 3) 투자활성화(국내 일자리 창출)로 요약할 수 있다. 감세와 금융규제 완화라는 점에서 보면 공화당 주류의 견해와 크게 다르지 않지만, 무역정책에 있어서는 공화당 주류와 크게 다르다. 비록 트럼프 대통령 본인은 “자유무역을 지지한다”고 발언하나, 지난 1년여간 트럼프 정권은 보호무역주의로 방향을 선회하였다. 트럼프 정권은 미국내 일자리 창출을 위해 재정확대를 공약한 바 있고,²¹ 제조시설의 해외 이전을 방지하며 법인세 등 감세정

21 트럼프 정권은 소득세 및 법인세 감세와 대규모 인프라 투자 등 재정확대를 통해 경제성장률이 매년 1.5%포인트 상승할 경우 10년간 2500만개의 일자리가 창출될 것으로 추정하고 있다.경향신문, [트럼프 정부 출범 D-3] ‘미국 우선주의’ 경제정책 뜯어보시..., 2017. 1. 17. http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201701171433001&code=920100#csidx586fcfc

책을 공약하여 해외 진출 미국 기업의 국내 회귀를 촉진시키고 있다. 하지만 트럼프 정권이 ‘감세로 인한 재정수입 감소’와 ‘인프라 구축 등 재정 지출 확대 정책’사이의 딜레마를 어떻게 해소할 것인지는 불투명하다. 이에 미국 달러가 세계 기축통화라는 점에서 환율전쟁과 금리인상으로 재정적자를 보전할 것이라는 전망이 제기되고 있다.

미국은 2000년대 이후 환태평양경제동반자협정(TPP), 범대서양무역투자 동반자협정(TTIP) 등을 주도적으로 추진해왔다. 그러나 이러한 무역협정 체결, 국제협력 참여 등이 실익을 거두지 못한 채 미국내 소득 불평등을 심화시키고 무역적자가 늘어나면서 자유무역의 혜택이 일부 고소득층과 이민자, 외국 등에만 돌아간다는 것이 트럼프 정부의 인식이다. 이에 따라 대외정책에 있어 미국의 이익을 최우선으로 하면서 자국에 불리하다고 판단되는 무역협정의 개정 등 보호무역 정책을 추진하고 있다. TPP 협상에서 탈퇴하고 한미FTA 개정 협상을 요구한 것이 그 실례이다. 트럼프 정권의 ‘미국 우선주의’는 국제통상 정책에서 보다 강하게 드러날 것으로 예상된다.

트럼프 정권의 외교안보 기조 역시 ‘미국우선주의’로 요약된다. 트럼프 정권은 오바마 정권과 달리 국방력 증강을 추구하고 있고, 취임하면서 2018년 국방예산을 540억달러 증액할 방침을 밝힌 바 있다.²² 미국의 군사력 강화 방침은 동북아 지역 미사일방어체계 확장으로 연결되면서 북한에 대한 압박과 중국에 대한 견제를 심화시킬 것으로 전망된다.

나. 중국의 동아시아 전략

중국의 동아시아 전략은 크게 4기로 나눌 수 있다.

e046c98ba225e4e5268ec659

22 연합뉴스, 트럼프, 국방비 540억 달러 10% 증액…군사력 대폭 강화, 2017. 2. 28.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/28/0200000000AKR20170228002200071.HTML>

I기는 1988년 이전, 마오주의 하에서 택한 고립주의이다.

II기는 1988-1992년으로 천안문 사태 이후 덩소평이 지역주의에 대한 인식론적 전환을 이룬 시기이다. 그는 경제성장을 위해서 동아시아에 적극적으로 개입해야 한다는 생각으로 대만과 함께 APEC에 참여하는 결단을 내렸다.

III기는 1997-1998년의 동아시아 위기에서 비롯되었다. 중국은 동아시아에 적극적으로 개입하기로 결정하고 2001년의 중-ASEAN FTA를 시작으로 역내 국가들과 적극적으로 FTA를 맺기 시작하였다. 중국의 이 행보는 동아시아지역에 FTA의 도미노현상을 일으켰다. 앞에서 본 것처럼 역내에 다양한 수준과 범위의 FTA가 급속하게 증가하였다. 특히 지지부진하던 통화협력이 치앙마이 이니셔티브(CMI)로 열매를 맺었다. 세계화는 동아시아의 위기를 가져 왔고 이 위기로 인해 동아시아의 협력이 한 수준 높아지는 결과를 낳았다. 과거 일본 주도의 아시아 협력기금 구상(AMF)은 미국의 반대로 좌절되었지만 동아시아 각국의 긴박한 필요에 의해서 AMF의 맹아가 만들어진 것이다.

IV기는 2008년 세계금융위기 이후의 상황이다. “도광양회”(실력을 숨기고 그들 속에서 실력을 배양함)의 중국이 세계금융위기 이후 갑자기 미국과 함께 G2체제의 주역으로 떠올랐다. “화평굴기”(평화로운 가운데 우뚝 섬)를 내세웠다가도 “도광양회”로 회귀하던 중국의 외교전략은 스스로의 의지와 상관없이 세계를 좌지우지하는 패권국가의 면모를 보이게 되었다. 다오위안(센카쿠)열도 분쟁에서 희토류 수출금지라는 강공 하나로 간단히 일본을 제압한 것은 앞으로 벌어질 세계를 상징적으로 보여 준다. 화평굴기를 천명하고 있는 중국은 동아시아의 패권과 협력이라는 양극 사이에서 정세에 따라 움직이고 있다. 특히 일대일로와 AIIB는 패권과 협력 양면을 모두 아우른 그랜드플랜에 속한다.

그러나 기본적으로 중국의 동아시아 안보 전략은 현상유지이다. 경제력(특히 1인당 GDP)이나 군사력에서 미국에 터무니없이 밀리는 상태이고 중국 서부의 경제개발이나 동북부 개발이 중요하기 때문이다. 이에 따라 한중FTA나 RCEP도 경제적 이익 그 자체보다는 동아시아를 둘러싼 미중의 힘겨루기를 더 많이 반영하고 있다. 앞에서 본 것처럼 동아시아 국가들이 자연경제권에 의해서 경제적으로 긴밀하게 결

합된 상태에서 중국의 FTA 전략은 외교적인 쪽에 초점을 맞출 수 밖에 없다.²³

한편 중국의 외교전략에는 서로 대립하는 두 가치가 공존하는 측면도 존재한다. 즉 경제 우선주의와 중화주의의 대립이 나타날 수 있다.²⁴ 특히 미국의 대중국 포위 전략은 중국 외교에 치명적인 위협이다. 미국의 대아시아 진출에 대비해서 중국이 해군력을 증강하는 것은 이런 측면을 직접 보여준다. 마찬가지로 중국은 경제외교에서도 미국의 FTA 전략, 즉 무역을 통한 미국적 가치의 유포(Nye, 2007)에 반대한다. 특히 중국은 미국식 자유주의에 대항하여, 국가사회주의가 붕괴한 이후 중국은 민족주의와 유교를 강조하고 있다.

이런 구도에서 미국의 아시아태평양주의에 대항하여 동아시아주의를 떠올리는 것은 자연스럽다. 따라서 TPP에 대해서 현재는 RCEP을 추진하고 있지만, 여의치 않으면 동아시아 공동체(ASEAN+3)가 강하게 추진될 가능성도 존재한다. II기 이후 일관되게 중국은 동아시아 개념에 ASEAN+3를 기본으로 오스트레일리아, 뉴질랜드를 포함하고 있고, 미국과 EU는 역외로 인식하고 있다. 즉 미국과 EU는 동아시아가 공동으로 대응해야 할 대상인 것이다.

다. 일본의 전략

일본은 기본적으로 탈아입구, 미일동맹의 틀 안에서 아시아태평양주의를 추구한다. 동아시아 경제위기 이후 AMF 제안(미국과 중국의 반대로 무산), 하토야마의 동아시아공동체론은 이런 기본 틀에서 이탈한 것이었지만 민주당의 실권으로 곧바로 좌절되었다. 아베 총리의 최근 구상은 일본의 기본 전략을 그대로 반영한다. 일본은 사실상 중앙정치의 부재와 퇴행성, 중앙 정치/외교를 향한 시민운동의 취약성 때문에 우파 주도의 구상에서 탈피하기 어려울 것으로 보인다. 일본의 이러한 한계는 중

23 물론 중국 내부의 의견은 엇갈린다. 미국의 TPP에 대해서 중국의 경제적 이익이 심각하게 침해받는다라는 시각부터 경제적으로 큰 영향은 없지만 외교적으로 중요하다라는 시각, 그리고 TPP 자체가 성공적으로 체결될 가능성이 별로 없으므로 신경 쓸 필요가 없다는 시각까지 다양하다.

24 물론 중국 내에서는 여전히 도광양회를 기본으로 해야 한다는 시각이 존재한다. 로즈만과 같은 학자(Rozman, 2012)는 중국의 전략변화(패권주의)를 강조하지만 중국 국내 학자들은 여전히 실용주의, 경제우선주의를 강조하고 있다.

국과 미국의 패권을 동시에 견제하는 우리의 동아시아 구상에 심각한 걸림돌이 될 전망이다.

일본의 전통적 FTA 전략은 “경제동반협정(EPA, Economic Partnership Agreement)”이다. EPA는 주로 동남아 국가를 대상으로 경제협력을 강조하며 중국의 중-ASEAN FTA 전략에 대응한다. 하지만 한미FTA와 중국의 대동아시아 전략 수정(III기) 이후 미국이 참가한 TPP에 참여했다.

아베 정권은 북핵문제와 중국과의 (잠재적) 대립을 들어 보통국가화를 추진하고 있다. 즉 일본은 사뭇 보수적인 통상전략을 택하고 있지만 외교안보 쪽에서는 적극적으로 행동하고 있다. 트럼프에 의한 TPP 협상 중단은 아베정권에게는 오히려 다행스럽게 여겨질지도 모른다. 이제 ‘보통국가’를 내세운 아베의 전략은, 북핵문제와 사드배치와 겹쳐서 동아시아의 안보딜레마 상황을 초래할 가능성이 매우 높아졌다.²⁵

라. 한국의 전략

한국은 1980년대까지 기본적으로 미일동맹의 틀 안에서 선별 개방과 산업정책을 결합함으로써 높은 경제성장과 동시에 상당 수준의 민주주의를 달성한 거의 유일한 나라이다. 그러나 1994년 김영삼의 “세계화 선언”, 그리고 그 결과로 닥친 외환위기 이후 본격적으로 신자유주의적 개방 정책을 택했다.

2006년 참여정부가 한미 FTA 추진을 선언한 이래 한국의 보수와 개혁진영은 동시에 완전한 개방 전략으로 이행했다. 완전한 개방이 가져온 양극화 현상으로 인해 민주당은 거의 모든 선거에서 패배했지만 기존의 개방 기조는 여전히 강력하다. 2008년의 세계금융위기라는 역사적 대사건에 대해 보수는 물론 진보/개혁 진영의

25 보통국가론은 1993년 일본 보수 정치인 오자와 이치로가 주장한 내용으로 일본이 평화헌법 9조의 속박에서 벗어나 다른 나라들처럼 적극적인 군사, 외교적 행동에 나서야 한다는 주장으로 요약할 수 있다.

불감증도 심각한 상태이며, 이명박, 박근혜 정권을 거치면서 이번 최순실 사건에서 보듯이 한국의 국가 시스템은 껍데기만 남았다고 표현해도 과언이 아니다.

2005년 선진통상국가-선진경제권과의 동시다발적 FTA 전략을 수립했는데 당시의 우선 순위를 뒤엎고 참여정부는 2006년 2월 한미 FTA 추진을 선언했다. 2003년 구상에서는 미국과 중국이 최후 순위였고 선진경제권과의 FTA를 앞두고 전초기지를 구축한다는 의미에서 싱가포르(중국), 캐나다(미국), EFTA(EU)와 FTA를 먼저 추진한다는 것이었는데 ‘김현종 쿠데타’ 이후 한미 FTA, 한EU FTA가 동시에 추진되었다.

하지만 세계금융위기, 그리고 G2체제가 개시됐는데도 이명박 정부는 물론 박근혜 정부에서도 외교안보와 통상을 포괄하는 동아시아 전략은 없었던 것으로 보인다. 김대중 정부의 ASEAN+3, 노무현 정부의 동북아균형자론 이후, 이명박 정권은 한미동맹 강화를 표방하며 과거로 회귀하였고, 박근혜 정권 역시 이를 답습하였다. 현재까지 한국은 군사안보 쪽에서는 한미동맹 강화 이상의 대안을 내놓지 못하고 있고, 통상 쪽에서는 미국과 중국 양쪽의 요구를 모두 수용하는 자세를 보이고 있다.

4. 2017년 현재 한국의 현황

- 사드배치 및 한미FTA 개정협상 국면에서 실종된 ‘국민주권주의’

힐러리 클린턴 미국무장관은 2013년 6월, 중국이 북핵을 막지 않으면 미사일 방어망으로 포위할 것이라고 말하기도 하였는데, 이는 미국 정부가 중국이 북한을 앞세워 팽창전략을 추구한다는 인식에서 기인한다. 로버트 워크 미 국방부 부장관은 2014. 9. 30. 한국에 사드배치를 고려하고 있다고 밝힌 바 있는데, 이처럼 미국은 오바마 정권 시절부터 한반도 사드배치를 추진하고 있었다.

박근혜 정권은 미국의 사드배치 정책에 부응하였다. 유승민 당시 새누리당 원내

대표가 2014. 11. 3. 사드 도입을 주장하면서 이를 가시화하였고, 2016. 7. 13. 성주에 사드 배치를 승인하였으며, 2017. 4. 27. 사드 핵심장비를 기습적으로 배치함으로써 미국의 요구를 수용하였다. 하지만 박근혜 정권의 무책임한 사드 배치는 중국과의 관계를 크게 악화시켰으며, 중국에 대한 무역의존도가 높은 한국의 경제 위기를 초래하였고, 북핵 문제 해결을 위해 중국의 협력을 기대하기 어렵게 만드는 안보 위기를 초래하였다.

트럼프 정권은 기존의 중국경제 기조를 유지·강화하면서 북한의 핵실험을 계기로 한국 정부에 사드배치를 압박했다. 이에 문재인 대통령은 후보시절인 2017년 4월 사드 기습 배치에 강력한 유감을 표시하였던 것과 달리, 대통령에 당선된 후인 2017. 9. 7. 성주 소성리 주민들의 반대를 무릅쓰고 사드 배치 공사를 강행하였다.

미국은 미국우선주의 원칙에 따른 국방정책과 통상정책을 전개하고 있고, 그 가운데 ‘미-중 대립의 가속화’, ‘중국의 전략적 딜레마의 심화’, ‘북핵의 독립변수화’를 특징으로 하는 동북아시아 정세가 형성되고 있다. 이러한 상황에서 한국이 낄 틈은 없어보인다. 한국 정부가 동북아 정세에서 최소한의 외교적 위상을 확보하지 못한다면, 결국 미/중/북의 대립 결과에 종속될 수밖에 없다. 이는 한국의 안보와 통상의 미래를 국제정세에 맡겨놓는 것에 다름 아니다. 우리 국민은 제대로 된 정부를 세우기 위해 지난 겨울 내내 촛불을 들었다. 그러나 정부가 더 이상 국민의 생존과 경제질서를 책임지지 못한다면 이는 촛불정신을 지키지 못하는 것이 될 것이다.

이 가운데 정부는 한미FTA 개정 협상을 위한 공청회를 부실하게 준비하면서, 그 저 절차를 거치면 그만이라는 태도를 보여주었다. 국민들로부터의 협조와 지지를 얻기 위해서는 최대한의 정보를 공개하고 의견을 수렴해야 하나, 정부는 또다시 일방적인 행정절차를 이어나가고 있는 것이다. 복잡하게 진행되는 동북아정세는 한국 국민의 생존과 직결되는 문제이다. 북핵 위협은 한반도 전쟁 위기를 가져오고, 미국 우선주의 통상정책은 국내 경제시스템의 변화와 민생정책의 제한을 초래하기 때문이다.

국민이 자신의 생존에 대한 의견을 밝히지 못한다면 민주주의라 할 수 없다. 그러나 현재의 비밀스런 행정시스템에서 한국국민은 그저 미/중/북이 주도하는 동북아 정세에 기속될 수밖에 없다. 미국이 왜 한미FTA 개정을 요구하는지도 알지 못하고, 정부가 어떻게 대응할 것인지도 알지 못한다. 국민에게 주권이 있다는 국민주권주의는 외교통상 분야에서 실종되어 버렸다. 한국 정부는 정보를 공개하고 국민에게 의견을 구해야 한다. 왜곡된 해석·평가는 오히려 국민의 신뢰를 저버릴 뿐이다.

2017년 노동 분야 보고

집필

개별적 노동관계 : 이용우 변호사 (민변 노동위원회)

집단적 노사관계 : 민주노총·금속노조·공공운수노조 법률원

국제노동분야 : 유태영 변호사 (민변 노동위원회)

산업재해분야 : 오민애, 이용우, 이정환, 조영신, 천지선 변호사 (민변 노동위원회)

이주노동분야 : 조영관 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수

김진 변호사 (민변 노동위원회 위원장)

2017년 노동 분야 보고

I. 개별적 노동관계

1. 성과연봉제와 2대 행정지침

지난 해 박근혜 정부는 공공기관에 성과연봉제 도입을 강행하였고, 저성과자 해고와 취업규칙 변경 요건 완화 등을 내용으로 하는 2대 행정지침(“공정인사지침”과 “2016년도 취업규칙 해석 및 운영지침”)을 마련하여 시행하였다. 그러나 이를 둘러싼 노사간 마찰이 계속되었고, 정책내용과 절차 등이 모두 현행법령과 판례의 태도에 반한다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 또한 성과연봉제 도입을 둘러싸고 취업규칙 무효확인소송과 효력정지 가처분신청 등 법적 분쟁도 지속되었다.

문재인 대통령은 대선 후보 시절 성과연봉제 폐기를 약속한바 있고, 2017. 6. 15. 기획재정부는 공공기관운영위원회를 열고 각 기관이 기관별 특성과 여건을 반영해 성과연봉제를 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 내용으로 사실상 폐기 방침을 담은 '성과연봉제 관련 후속조치' 안건을 의결했다. 노사 합의 없이 성과연봉제를 도입한 기관의 경우 이사회 의결을 거쳐 성과연봉제 관련 취업규칙을 재개정해 기존

보수체제로 환원하거나 변경할 수 있게 허용하고, 노사 합의로 성과연봉제를 도입한 기관도 성과연봉제 유지 또는 변경을 자율적으로 결정할 수 있도록 했다. 성과연봉제 강제 도입을 밀어붙이는 역할을 했던 인건비 동결 페널티도 적용하지 않기로 했다.

또한 고용노동부는 2017. 9. 2대 행정지침 폐기를 공식화 하였다. 그간 기업 인사노무관리에 관한 정부 가이드라인으로 활용되어 오던 「공정인사지침」은 즉시 폐기하기로 했으며, 취업규칙 작성·변경 심사 및 절차 위반 수사 시 근거가 되어온 「16년도 취업규칙 해석 및 운영지침」도 폐기하기로 하였다. 법령과 판례의 태도에도 반하는 행정지침을, 일방적으로 강행하면서 도입·추진한 것이므로 늦었지만 당연한 조치였다.

2. 최저임금 16% 인상 (시급 7,530원)

문재인 대통령은 대선 후보 시절 최저임금 1만원 달성을 공약으로 제시한 바 있고 노동계에서도 최소한의 생계보장을 위해서는 최저임금을 1만원으로 즉시 인상해야 한다고 지속적으로 주장하였다. 최저임금위원회는 많은 논란 끝에 2018년 최저임금을 시급 7,530원으로 결정하였다. 내년 최저임금 인상에 영향을 받는 노동자들이 전체의 23.6%(463만명)가 될 전망이다.

인상액과 인상률에서 상당한 부담이 있다고 주장하는 경영계와 최저임금 1만원 공약에 비춰 상당히 부족하다는 노동계의 비판이 있지만, 최저임금 1만원 달성의 계기를 마련한 것으로 보인다.

2017. 11. 9. 정부는 [일자리 안정자금] 계획을 발표하여 중소기업사업주의 최저임금 인상에 따른 부담 완화를 위해 내년 1년 동안 30인 미만 고용 사업주에게 약 3

조원의 자금을 지원키로 결정했다.¹

3. 불법파견 판정과 직접고용 시정지시

2017년 고용노동부는 잇달아 불법파견이 의심되는 사업장에 대한 수사와 감독 등을 통해 불법파견 판정과 직접고용 시정지시를 내렸다. 만도헬라,² 아사히글라스,³ 파리바게뜨⁴가 대표적이다.

특히 파리바게뜨의 경우 가맹사업법 상 본사의 일정한 관여가 허용되고 있고, 단순 3자 간 계약관계가 아니라 4자간의 계약관계 임에도 근무실태 등을 고려하여 실질에 따라 판단한 결과 불법파견임을 인정한 것은 의미가 있다. 현재 만도헬라 불법파견 문제는 노사가 정규직 직접고용에 합의하였다. 그러나 아사히글라스와 파리바게뜨는 여전히 고용노동부의 직접고용 지시를 거부하고 있다.

구체적으로, 만도헬라 사내하청 노동자들이 속한 금속노조와 사용자는 직접고용 시정명령 이행기한의 마지막 날인 2017. 11. 7. 금속노조 조합원 94명 전원의 정규직 직접고용에 합의하였다. 이에 앞서 사용자는 같은 해 10. 25. 금속노조를 탈퇴한 조합원들이 만든 ‘(가칭) 만도헬라노동조합’에 속한 노동자 170여명과도 정규직 고용에 합의한 바 있다. 반면, 고용노동부 시정지시에 따라 사내하청업체 소속 노동자 178명을 같은 해 11. 3.까지 직접 고용해야 했던 아사히글라스는 직접고용을 끝내 받아들이지 않았다. 이에 고용노동부는 과태료를 부과할 예정이라고 한다. 또한 ‘제빵기사 불법파견’ 판정과 직접고용 시정지시를 받은 파리바게뜨도 이에 불복하여 2017. 11. 3. 처분취소소송과 집행정지신청을 제기한 상태다.

1 한겨레 2017. 11. 9. 자

2 연합뉴스 2017. 9. 22. 자

3 한겨레 2017. 9. 24. 자

4 동아일보 2017. 9. 28. 자

이처럼 사용자들은 불법파견이 명확함에도 직접고용을 거부하거나 합작회사를 설립하는 등의 방식으로 제3자 고용을 피하는 등의 불법과 편법을 고수하고 있다. 고용노동부는 불법파견에 대하여 직접고용 시정지시를 넘어 과태료 부과와 형사처벌 등을 통해 엄정한 고용질서를 확립해야 한다.

4. 공공부문 비정규직의 정규직 전환

고용노동부는 2017. 7. 20. ‘공공부문 비정규직 정규직화 가이드라인’을 발표했다.⁵ 문재인 정부는 상시·지속 업무를 다루는 공공부문 비정규직은 직접고용과 간접고용을 막론하고 정규직으로 전환키로 했다. 최대 21만여 명의 공공부문 비정규직이 대상이 될 것으로 보인다. 정규직화 작업은 1단계로 연내에 비정규직 근무현황이 파악된 852개 공공기관부터 우선 추진하고, 해당 기관들 내에서 노사 협의를 거쳐 자율적으로 추진토록 했다. 취임 후 첫 일정으로 인천공항을 찾아 ‘비정규직 제로 시대’ 의지를 밝힌 뒤 두 달 만에 공공부문 정규직화의 청사진을 내놓은 것이다.

고용노동부는 제시한 공공부문 정규직화 5대원칙에 의하면, 상시·지속적 업무는 정규직으로 전환, 충분한 노사 협의를 통한 자율 추진, 고용안정·차별 개선·일자리 질 개선의 단계적 추진, 국민 부담 최소화 및 정규직과의 연대, 국민 공감대 형성이 가능한 지속가능성이 포함됐다. 가이드라인에서는 상시·지속 업무의 판단기준이 대폭 완화됐다. 기존 가이드라인은 ‘과거 2년 이어져 왔고, 향후 2년 이상 지속될 것’으로 보이는 업무를 상시·지속 업무로 판단했는데, 여기서 ‘과거 2년’의 조건이 빠졌다. ‘해당 업무가 연중 10~11개월 지속될 경우’로 돼 있던 것도 ‘연중 9개월 이상’으로 단축됐다. 또 청소와 경비를 맡은 파견·용역 노동자도 정규직 전환 대상에 포함시켰다.

다만, 사회적 논의가 필요한 기간제교사 등 일부 업종은 별도의 논의를 거치도록

5 고용노동뉴스 2017. 7. 20. 자

전환 예외로 규정하였고, 이후 교육부는 산하에 ‘교육부 정규직 전환 심의위원회’를 구성하여 기간제교사, 영어회사 전문강사, 초등 스포츠 강사 등 8개 직종에 대한 정규직 전환 여부 및 규모에 대하여 심의를 진행하였으나, 결국 소규모의 유치원 돌봄 교실 강사와 유치원 방과후 과정 강사를 제외한 대부분의 직종은 정규직 전환 대상에서 제외하는 결정을 하였다.⁶ 이와 같은 교육부의 입장은 공공부문 비정규직 정규직화라는 기조에 반하는 것이고, 정부가 심의위 결정 뒤에 숨는 무책임한 조치라는 비판이 제기되고 있다.

5. 장시간노동 해결을 위한 법·제도 개선 요구

장시간노동은 어제 오늘의 일이 아니다. 그러나 올해 들어 장시간노동에 대한 다각도의 문제제기가 이루어지고 있다.

첫째, 연장노동을 포함한 주당 최대노동시간을 주 52시간으로 명확히 하자는 근로기준법 개정안이 국회에서 논의 중이다. 사실 현행법의 해석만으로도 충분한 사안이지만 주 68시간까지 가능하다는 고용노동부의 잘못된 행정해석과 장시간 노동 관행으로 현행법이 실효적으로 적용되지 못했다. 더욱이 법원조차 이에 대하여 엇갈린 판결을 선고하였고, 현재 대법원에 다수의 관련 사건이 장기간 계속 중이다. 이러한 논란을 불식시키기 위해서라도 노동시간 단축을 위한 근로기준법 개정은 시급하다. 이 과정에서 개정법 시행을 일정기간 유예하거나 가산임금에 대한 할증률을 차등 적용하거나 사업장 규모별로 개정법을 단계적으로 적용하는 등의 의견이 제기되지만 이러한 조치는 노동시간 단축의 의미를 퇴색시키고 차별적인 법 적용으로 수용하기 어렵다는 점에서 시급한 법개정과 전면적용이 필요해 보인다.

둘째, 노동자대표와의 서면합의만 있으면 주 12시간을 초과하여 연장노동을 허용하고 있는 노동시간 특례 조항(근로기준법 제59조)의 폐지 논의가 제기되고 있다.

6 연합뉴스 2017. 9. 11. 자

최근 버스운전기사의 졸음운전 사고, 집배노동자의 과로사 등을 통해 사회적 이슈로 등장하였으나 사실 특례 업종 폐지는 오래 전부터 제기된 문제이다. 2011년 기준 특례 업종 노동자는 전체 노동자의 약 53%에 이르러 원칙과 예외의 전도라 할 수 있다. 현행 근로기준법상 26개 특례 업종이 지나치게 방대하다는 점에 대하여는 큰 이견은 없는 것으로 보이고, 고용노동부도 최근 특례 업종 축소·폐지에 대한 입장을 밝힌 바 있다. 국회는 26개 특례 업종을 10개로 줄이는 내용으로 환노위 법안심사소위에서 합의를 한 바도 있다. 향후 특례 업종의 축소·폐지를 내용으로 하는 법개정 경과를 지켜볼 일이다.

셋째, 휴일노동과 연장노동의 중복할증을 부정하는 고용노동부의 행정해석을 폐지하지는 목소리가 높다. 앞서 언급한 바와 같이 위 행정해석은 현행법의 해석에 부합하지 않는다. 근로기준법 개정에 앞서 위 행정해석의 시급한 폐기와 이에 따른 사업장 점검 등이 요구된다. 넷째, 무료노동과 장시간노동의 주 원인으로 지목되는 포괄임금제에 대한 금지 내지 제한이 논의되고 있다. 고용노동부는 포괄임금제 제한 가이드라인과 법안 마련을 추진한다고 밝힌 바 있다. 이와 같이 다양한 측면에서 한국사회 노동자들의 장시간노동을 규제하고자 하는 일련의 흐름이 형성되고 있다. 이제 입법권을 가진 국회의 전향적인 태도 변화가 요구되는 상황이다.

6. 주요 노동 사건 합의·타결

올해는 사회적으로 이슈가 되었던 주요 사건이 지속적인 투쟁과 대응의 결과 사용자와의 합의로 마무리되기도 하였다.

먼저, 2017. 1. 22. 엘지유플러스 고객센터(엘비휴넷) 현장실습생(고 홍수연) 사망 사건은 단순 자살로 보도되며 잊혀졌다가 특성화고 현장실습생이었다는 사실이 알려지면서 노동단체 등의 노력으로 죽음 이면에 엘지유플러스 고객센터의 과도한 실

적 압박 등이 있다는 것이 알려지게 되었다.⁷ 고 홍수연씨의 죽음과 업무 관련성을 부인해오던 회사는 실적 압박과 실적 부진에 따른 페널티 등이 죽음의 원인이 되었다는 대책위의 주장과 요구를 받아들여 같은 해 6. 7. 사과 입장을 밝혔다. 이와 같은 사과 성명은 대책위와 엘비휴넷의 교섭 결과에 따른 것이다. 엘지유플러스가 끝내 교섭에 불참한 가운데 진행된 엘비휴넷과 대책위의 교섭은 사용자측의 사과, 유가족 배·보상, 작업환경 개선 대책 마련 등의 사항에 합의하면서 종결되었다. 이번 사건을 계기로 특성화고 현장실습의 심각한 문제점이 다시금 수면 위로 부각되었고, 교육부와 고용노동부 등 관계 부처도 대책을 마련 중이라고 한다.

다음으로, tvn에서 방영된 “혼술남녀” 프로그램 제작에 참여한 고 이한빛 PD의 사망 사건과 관련하여 대책위와 유족, 사측은 2017. 6. 14. CJ E&M의 대표이사와의 임·직원이 참석한 가운데 사과하였고 이한빛 PD의 명예회복 및 방송 제작환경, 문화개선을 약속하였다.⁸ 유족들의 지속적인 문제제기와 대책위의 연대활동으로 사회적 반향을 일으켰고, 방송제작환경의 열악함과 제도개선의 필요성을 각인시킨 의미 있는 사례로 남을 것이다.

마지막으로 민주노총 강원본부 강원영동지역노조와 삼표시멘트(옛 동양시멘트)는 2017. 9. 20. 불법파견 노동자 39명을 전원 정규직으로 복직시키는 내용으로 최종 합의하였다.⁹ 이로써 지난 930여일 동안 해고와 손해배상, 가압류, 고소·고발 등의 압박 속에서도 힘든 투쟁을 해온 노동자들이 일터로 돌아가게 되었다. 이번 합의는, 고등법원에서 불법파견 여부를 다투는 소송이 진행 중인 시점에 이루어졌을 뿐 아니라 다른 사업장의 ‘신규채용’이나 ‘중규직(무기계약직)’이 아니라 진정한 정규직이라는 점, 하청업체 근속연수를 그대로 인정받아 동일한 직급과 호봉 적용 등 차별없는 근로조건으로 이루어졌다는 점, 사측이 손해배상/가압류/가처분 신청 등을 취하하는 등 포괄적으로 타결하였다는 점, 장기투쟁사업장 문제해결에 있어 중요한 선례를 남겼다는 점 등에서 큰 의미가 있다. 대법원 판결이 확정된 다음에도 확

7 국민일보 2017. 5. 29. 자

8 한겨레 2017. 6. 15. 자

9 중앙일보 2017. 9. 20. 자

정 판결을 무시한 채 정규직화를 이행하지 않아 분쟁이 끊이지 않는 다른 사업장과는 매우 대조적인 모습이다. 이번 합의가 불법파견이 만연한 시멘트업계 및 여러 사업장 문제해결과 장기투쟁사업장 문제해결에 촉매제가 되기를 바란다.

7. 직장갑질119 출범

직장 내 민주주의를 실현하고 노조에 가입하기 힘든 노동자들을 위하여 2017. 11. 1. “직장갑질 119”가 출범하였다.¹⁰ 갑질에 고통 받으면서도 말하기 힘든 노동자들이 온라인상에서 뭉칠 수 있도록 공간을 제공하고, 함께 갑질 관행을 알리고 없애며, 이후 직종별 모임을 꾸리고 최종적으로는 노조로 이어지게 하겠다는 것이 직장갑질 119의 취지이다. 노조 전 단계의 플랫폼, 터널이 직장갑질 119인 것이다.

직장갑질 119는 현재 카카오톡에 오픈채팅방을 마련하고, 이메일을 통해 자료 수집 및 상담을 진행하고 있고, 오프라인에서의 직종별 모임(보육교사 모임, IT노동자 모임, 방송작가 모임 등등)도 준비하고 있다.

출범 이후 반응은 예상보다 폭발적이었다. 한림대학교 성심병원에서 선정적인 장기자랑을 강요한 갑질 문제는 직장갑질 119 오픈채팅방을 통해 알려지기 시작하였고, 특별감독 실시로 연결되었다. 직장갑질 119를 통해 거의 모든 노동문제가 튀어나오고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 다양한 문제제기가 계속되고 있고, 국가인권위원회와 고용노동부 등 관계 기관에서도 관심을 갖고 있고 현재 정례적인 모임을 추진하고 있다.

10 한겨레 2017. 11. 1. 자

8. 개별적 노동관계 관련 주요판결

대법원은 백화점 위탁판매원의 근로기준법상 근로자성을 인정하였고(대법원 2017. 1. 25. 선고 2015다59146 판결), 기간제법 상 무기계약직 전환의 예외 사유인 ‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우’(제4조 제1항 제1호)에 해당하는지는 엄격한 기준에 따라 실질적으로 파악해야 한다는 판결을 하였으며(대법원 2017. 2. 3. 선고 2016다255910 판결), 고령자이며 정년 후 재고용된 기간제 근로자에게도 갱신기대권이 인정된다는 판결도 내놓았다(대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결).

노조 지부장인 원고의 근무시간 중 중간관리자들이 예고 없는 집단 방문을 반복하여 노사갈등에 대한 대화를 강요하거나 항의성 발언을 듣고 있기를 강요한 것은 사회적 상당성에 반하고 수인한도를 초과한 것으로 불법행위를 구성하고, 사용자는 이러한 집단방문에 의해 대화 강요를 실행한 자 또는 이러한 불법행위를 사전에 조직하거나 알면서도 방치한 자의 사용자로서 책임을 인정한 판결(서울중앙지방법원 2017. 1. 13. 선고 2016가합538467 판결)과 아파트 경비원인 망인이 입주민으로부터 심한 정신적 스트레스를 받아 자살한 것은 피고 회사가 피용자인 망인에 대한 보호의무를 위반한 과실로 인한 것이므로, 피고 회사는 망인 및 원고들에게 이로 인한 손해배상책임을 진다는 판결(서울중앙지방법원 2017. 3. 10. 선고 2014가단5356072 판결)도 있었고, 근로자파견관계에서 파견근로자에게 연차유급휴가수당을 지급하지 않은 것도 차별에 해당하고, 이에 대하여 사용사업주도 파견사업주와 연대책임을 부담한다며 징벌적 배상명령을 정당하다고 한 판결(서울고등법원 2017. 5. 17. 선고 2016누79078 판결 : 대법원에서 확정)도 있었다.

법원은 또한 성과연봉제 도입은 취업규칙 불이익변경에 해당하므로 근로자 과반수 또는 과반수 노조의 동의를 거쳐야 한다는 판결(서울중앙지방법원 2017. 5. 18. 선고 2016가합566509 판결)을 통해 무리한 성과연봉제 도입에 제동을 걸었고, 대한석탄공사 장성광업소의 채탄 및 선탄 용역업체의 변경과정에서 종전 사업체와 원고들(사장) 사이에 묵시적 영업양도계약이 성립되었음을 인정하여, 종전 사업체와 참

가인들의 근로관계가 원고에게 승계되고 종전 사업체와의 단체협약 또한 참가인들에게 적용된다고 보아, 참가인들의 정년 만료를 이유로 한 이 사건 해고는 부당하며 또한 부당노동행위에 해당한다고 한 판결도 있었다(서울고등법원 2017. 6. 14. 선고 2016누62223 판결). 또한 대형마트 계산원인 원고들이 용역업체에 고용된 후 대형마트(피고)에 파견되어 피고의 직접 지휘·명령을 받아 피고를 위한 근로에 종사하는 근로자파견관계에 있으며 파견사업주의 변동이 있었더라도 구 파견법 및 개정 파견법에 따른 피고의 직접고용의무가 인정되므로 피고가 원고들을 직접 고용했을 시에 받았을 임금 상당액을 지급하여야 한다는 판결(의정부지방법원 2017. 7. 14. 선고 2015가합71412 판결)도 나와 서비스업종에서 불법파견 인정의 전망을 밝게 하기도 하였다.

II. 집단적 노사관계

1. 문재인 정부의 집단적 노사관계 관련 정책 전망

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 지난 정부에서 있었던 2대 지침 폐기, 공공기관 성과연봉제 조치 폐기, 위법 불합리한 단체협약 시정지도 개선, 2018년부터 취약근로자의 노동권 보호를 위한 법제도개선 추진, ILO 핵심협약인 제87호, 제98호 협약 비준 추진, 근로자 대표제도 기능 강화를 밝히고 있다. 그리고 최근 택배 노동자의 노조설립신고서를 수리하고 산별교섭 활성화 언급, 부당노동행위 특별근로 감독을 실시하는 등 집단적 노사관계 분야에서 일부 진전된 계획을 밝히고 조치를 취하고 있다.

그러나 전교조 노조 아님 통보조치는 대법원 선고를 앞두고 있다는 이유로, 공무원노조 설립신고 반려에 대하여는 특별한 언급도 없이 해결을 하지 않고 있고, 대리운전기사 노조에 대하여는 변경신고를 사실상 반려하고 전향적인 조치를 미루고 있다. 노조 할 권리 보장을 위한 핵심적 조치들인 특수고용 노동자 노조 할 권리, 간접

고용에서 원청 사업주 사용자 책임, 파업권 보장, 손배가압류 문제, 복수노조 강제 창구단일화, 산별교섭 문제에서는 계획이 없거나, 미진하거나, 당장 할 수 있는 조치를 미루고 있다. 그리고 노사정 사회적 대화(합의)를 강조하고 있다.

노사정 사회적 대화를 강조하는 것에 대하여 다음과 같은 우려를 제기하지 않을 수 없다. 그동안 노사정 사회적 대화는 두 가지 모습을 보여 왔다. 하나는 정부의 방침을 밀어붙이는 들러리 기구(박근혜 정부의 노동개약 관련 노사정 합의)이거나, 정부와 국회의 책임을 회피하는 기구가 그것이다. 우려를 제기하는 것은 후자의 가능성이 있다. 지난 참여정부 시기 합의될 수 없는 내용을 테이블에 올려놓고 노사정합의가 없다는 이유로 자신들의 역할을 방기하거나, 원칙을 훼손하는 내용의 결과물을 합의라는 이름으로 추진했던 전례가 있다. 지금은 노조 할 권리에 대한 오래된 숙제를 원칙을 가지고 정부가 추진해야 할 시기이다. 이것을 노사정 합의라는 미명하에 다시 지난한 논의만을 반복하거나, 합의가 되지 않았다는 이유로 자신의 책임을 회피하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

지금은 국회에서 입법 추진과 함께 행정부에서 할 수 있는 조치들, 예를 들면 특수고용 노동자들에 대한 노조설립신고증 교부, 부당노동행위 엄단을 위한 제도개혁 조치들을 바로 해야 한다.

2. 노동조합에 대한 손해배상청구 및 가압류(이하 ‘손배, 가압류’) 제한

전국민주노동조합총연맹이 시민단체 ‘손잡고’와 함께 조사 발표한 손배, 가압류 현황자료에 따르면, 2017년 6월 기준 민주노총 24개 사업장(총 65건) 1,867억 손배 청구, 가압류 180억[이명박 정부 집권동안 정의행위에 대한 손해배상청구금액이 일천억 원대에 진입했으며, 박근혜 정부 들어서 그 금액은 2017년 1,867억 원으로 늘어남]에 이른다.¹¹ 그러나 위 수치는 민주노총 소속 사업장에 국한된 것이며, 전체

11 손잡고 2017. 6. 28. 자 보도자료

노동자들에게 청구된 손해배상금액이 얼마인지는 정부차원에서 집계조차 되지 못하고 있다.

2015년 4월 19대 국회에서 손배, 가압류를 제한하는 노동조합 및 노동관계조정법 개정안(노란봉투법)이 발의되었으나 입법화되지 못하고 회기 만료로 폐기되었고, 20대 국회가 구성된 이후 2017. 1. 18. 다시 손배, 가압류를 제한하는 노동조합 및 노동관계조정법 개정안이 발의되었다. 이번에 발의한 법안의 두 가지 주요방향은 먼저 손해배상의 대상을 제한하고, 다음으로 손해배상에 대한 합리적인 상한을 두어 노동조합의 존립을 유지토록 하는 것이다. 조합원 간부나 개인, 심지어 신원보증인에게까지 무분별하게 손해배상청구를 하지 못하도록 하는 한편, 천문화적인 손배 청구로부터 노동조합의 존립을 보호하기 위해 손해배상의 상한선을 법률에 규정한 영국의 입법례를 참조하여 조합원 인원수 등을 기준으로 손해배상 책임의 상한을 정하자는 것이다. 법안 제출을 전후하여 노동시민사회단체들의 서명운동과 캠페인, 연극제, 공청회, 토론회 등이 진행되었고, 현재 국회 내에서 법안 심의가 진행 중이다.

파업에 대한 손배, 가압류 문제는 국제노동기구(ILO)에서 수차례 개정과 시정을 권고하였고, 2017년 ILO 결사의 자유 위원회(CFA) 보고서에서 사용자들이 노동자에게 거액의 손해배상을 청구하는 것에 대한 문제를 명시적으로 지적하였다. 더욱이 2017. 10. 9. '유엔 경제적 사회적 문화적 권리규약 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 사회권 위원회)'는 우리나라에서 노동자들에 대한 손해배상청구가 지속되고 있는 것에 대하여 “쟁의행위 참가 노동자를 상대로 한 보복조치”로 규정하고 한국정부에 ‘자제’와 ‘독립적인 조사’를 권고했다. UN 사회권 위원회의 권고에 대해 한국정부는 2022년까지 권고를 이행하고, 이행 결과를 보고서로 제출해야 한다.

두산중공업 배달호 열사가 살인적인 손배, 가압류에 맞서 죽음으로 항거한 지 15년이 지났으나, 오히려 노동자들에 대한 손해배상 액수는 갈수록 커지고 있으며, 손배, 가압류를 규제하기 위한 제도개선은 한 치도 이루어지지 못하였다. 현 정부는

2017년 5월 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손배, 가압류 남용을 제한하겠다고 공약한 바 있다. 이번에는야말로 손배, 가압류 문제에 있어 제대로 된 제도개선조치를 취해야 한다는 노동자, 시민들의 요구에 촛불혁명으로 노동자 시민의 손으로 탄생한 현 정부가 어떻게 손배, 가압류와 관련한 얽힌 실타래를 풀고 국제적인 기준에 부합하는 제도개선조치를 취할지 주목된다.

3. 특수고용노동자들의 노동3권

형식적으로 개인사업자라는 이유로, 또는 위탁계약이라는 명목으로 노동관계법상 보호의 사각지대에 놓인 노동자들, 이른바 특수고용노동자들이 있다. 대표적으로 택배기사, 학습지교사, 대리기사 등이 그들이다.

전국택배연대노동조합은 2017. 8. 31. 노조설립신고서를 제출하였으나, 노동부로부터 5차례에 걸쳐 보완요구를 받은 끝에 2017. 11. 3. 드디어 노동조합 설립신고증을 받았다.¹² 전국단위 특수고용직 노조 중 첫 사례다. 택배기사들은 개인사업자로 분류되어 실질적으로는 계약을 맺은 택배업체의 강한 통제권 속에 있으면서도 근로자로서의 권리는 보장받지 못하고 있다. 몸이 아파도 쉬지 못하고 휴식시간도 보장받지 못한 채 대리점에서 내려온 할당된 택배물량을 채워야 한다. 택배노동자들이 택배 한 건을 배달하고 받는 수수료는 700~800원 정도로 한밤중까지 100개의 택배를 배달해야 7~8만원을 받는다. 택배연대노조의 실태조사 결과에 따르면 택배노동자들은 하루 14시간, 주당 평균 약 77시간의 장시간 노동에 시달리고 있다. 특히 택배물량이 기하급수적으로 늘어나면서 매일 택배 물량 분류에 투입되는 노동시간만도 하루 평균 4시간에 달하는데 택배회사는 이에 대해 아무런 대가도 지급하지 않고 있다. 택배노조는 이번 설립신고증 교부로 노동3권을 확보함에 따라 일방적 계약해지, 임금 체불, 공짜노동택배분류작업 개선 등을 중심으로 택배노동자들의 권리 찾기를 위한 각 택배 회사들과의 교섭에 나설 계획이다.

¹² 한겨레 2017. 11. 3. 자

반면 전국대리운전노동자들이 종전 대구지역 대리운전직 노조의 설립신고증을 전국 단위로 변경하는 조직형태 변경신고에 대하여 노동부는 이를 반려했다. 대리운전노동자들은 대리업체의 20%에 달하는 고율 수수료와 프로그램 사용료, 보증금, 배차취소벌금 등 부당한 요구에 속수무책으로 당하고, 이에 항의하고 시정을 요구하면 계약을 해지 당하거나 배차 제한 등 불이익을 받아왔다. 그러나 역시 법상 노동자가 아니라는 이유로 노동 3권을 보장받지 못하고 있다. 전국대리운전노조는 반려의 실질적 이유는 노동부가 하나의 대리운전업체에 전속돼 있지 않은 대리운전기사는 노조법상 근로자로 볼 수 없다고 판단하고 있기 때문이라고 보고 있다. 그러나 대법원은 일찍이 '특정 사용자에게 전속돼 있지 아니하는 등의 사정은 최근 급격하게 증가하는 시간제 근로자에게 일반적으로 나타나는 사정으로 이를 이유로 근로자성을 부인할 수 없다(대법원 2007. 3. 29. 2005두13018·13025)'고 판시한 바 있다. 대리운전노동자들이 한 업체에 전속될 수 없는 이유는 최근 단시간·호출·파견형 노동자들의 일반적 특성으로 이들은 개인사업자로서 여러 고객을 상대로 영업을 하는 것이 아니라 이 업체, 저 업체를 떠돌아다니며 일감을 찾을 수밖에 없기 때문이다. 전국대리운전노조는 이같은 현실을 외면한 채 노동부가 변경신고증을 반려한 결정을 철회하고 속히 전국대리운전노조로의 조직변경신고증을 교부할 것을 촉구하고 있다.

한편, 전국학습지산업노동조합 재능지부는 사용자로부터 형식적으로 노동조합 지위를 인정받기는 하였으나, 정기적인 단체협약 체결에 어려움을 겪고 있다. 2016년 7월 시작한 단체교섭은 59차의 교섭을 진행하였음에도 2017. 11. 현재까지도 사용자의 교섭 태도로 진전이 없는 상태이며 사용자는 교섭이 아니라 여전히 개별 노동자와의 동의서로써 수수료 제도 등을 변경하려고 한다.

국제노동기구(ILO) 결사자유위원회는 2012년 보고서를 비롯하여 지속적으로 특수고용노동자의 노동3권의 실질적 보장과 이에 반하는 행정적 조치에 반대하는 취지의 권고를 반복하고 있다. 최근 2017년 5월경 국가인권위원회도 '특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위해 정부와 국회가 노동조합법 개정을 비롯한 입법 활동에 나설 것을 권고하기도 하였다.

노동관계법의 보호 대상이 되지 못해 사업주의 일방적인 계약 변경·해지, 보수 미지급, 계약에 없는 노무제공 강요 등 불이익한 행위에 노동자 개인으로는 효과적으로 대응하기 어려운데, 노동3권의 실질적 보장이 이러한 문제 해결의 기본적이고도 실효적인 방안일 것이다.

4. 간접고용노동자들의 투쟁

가. 전국금속노동조합 아사히비정규직지회

노동조합을 만들었다는 이유로 일터에서 쫓겨나 2년 4개월이 넘도록 천막농성을 하고 있는 노동자들이 있다. 일본에 본사를 둔 글로벌기업 아사히글라스의 국내 자회사인 아사히초자화인테크노한국 주식회사(이하 ‘아사히’)의 사내하청노동자들이다. 아사히와 사내하청업체인 주식회사 지티에스(이하 ‘GTS’)는 아사히가 설립된 이래 2015년까지 계속하여 도급계약을 갱신해 왔다. 아사히는 GTS 노동자들이 노동조합을 설립하지 채 한 달이 되지 않아 관계회사 직원들의 고용안정을 위해서라는 표면적 이유를 내세워 도급계약기간이 끝나지도 않았음에도 갑자기 GTS와의 계약을 해지하고, 경비용역을 동원해 노동자들의 사업장 출입을 막았다. 2016년 3월 25일 중앙노동위원회는 이와 같은 행위를 지배개입의 부당노동행위에 해당한다고 판정(중앙2015부해1303/부노250판정)하였으나, 2017. 6. 16. 서울행정법원은 계약해지에 정당한 이유가 인정된다면서 위 재심판정을 취소하였고(서울행정법원 2016구합62436 판결) 현재 항소심이 진행되고 있다. 노동조합은 위 노동위원회 구제절차와 별도로 고용노동부 구미지청에 부당노동행위와 불법파견 혐의로 아사히를 고소하였는데, 구미지청은 고소 후 2년여가 지난 2017년 8월 31일에야 비로소 불법파견에 대하여 기소의견 송치, 같은 해 9월 22일에는 당시 GTS 노동자 178명 모두를 직접 고용하라는 시정명령을 내리면서 11월 3일까지 이행하지 않을 경우 1인당 1천만원의 과태료를 부과한다는 예고를 하였다. 그러나 아사히는 이와 같은 시정명령에 따르지 않고 행정소송을 제기한다는 입장을 밝혔다.

나. 전국금속노동조합 만도헬라비정규직지회

인천 송도에 위치한 만도헬라일렉트로닉스 주식회사는 만도와 독일 헬라가 합작하여 설립한 자동차 부품 업체로, 연구직, 사무직을 제외한 생산직 350여 명 전원을 사내하청업체를 통한 도급의 형태로 공급받아 왔다. 사내하청 노동자들이 금속노조에 가입하자, 만도헬라는 지회 간부들에 대한 사찰, 부당전환배치, 도급계약해지 및 대체인력투입의 부당노동행위로 대응하였으며, 과거 금속노조 만도지부 노조파괴에 가담했던 자를 만도로부터 지원받기도 하였다.

2017. 9. 22. 고용노동부는 만도헬라 전체 부서(생산, 생산관리, 품질관리)에 불법 파견 판정을 내리면서, 같은 달 26일 노동자 325명에 대한 직접고용 시정명령을 내렸다. 그 이후 만도헬라는 노조파괴의 의사로 ‘금속노조에 남아있으면 전부 계약직’이라는 소문을 퍼뜨렸고, 지회 일부 간부들은 이에 동조해 추석 연휴 직후인 10월 11일 금속노조 탈퇴 소동을 벌였다. 이 사건 전후로 금속노조 탈퇴자들로 구성된 집단은 만도헬라와 은밀히 직접고용에 관한 논의를 하였던 것으로 보이고, 금속노조는 논의에서 배제되었다. 결국 만도헬라는 과거의 불법에 대한 일체의 민·형사상 문제제기를 하지 않는 것을 정규직 채용 조건으로 내걸었고, 그렇지 않으면 1년 기간제 비정규직으로 채용하겠다고 하였다.

문제는 고용노동부가 이러한 계약직 직접고용도 파견법상 고용의무를 이행하였다고 판단하고 있다는 것이다. 이는 파견근로자의 고용안정을 목적으로 하는 파견법의 제정취지에 반하고, 사용자들에게 불법파견을 하다 적발되면 기간제로 채용하면 된다는 인식을 주기에 충분하다. 이 사건은 2017. 11. 8. 만도헬라와 금속노조의 정규직 채용 합의에 따라 사건은 일단락되었지만, 고용노동부의 판단 기준이 바뀌지 않는 이상 불법파견 사용자들의 변칙적·탈법적 행위는 이후에도 계속될 것이다.

다. 전국금속노동조합 현대자동차 아산공장 사내하청지회

현대자동차 아산공장 사내하청업체 소속 노동자들로 구성된 금속노조 현대자동

차 아산공장 사내하청지회는 현대자동차를 상대로 단체협약 체결을 위한 단체교섭을 요구하였고 현대자동차는 이를 무시하였다. 금속노조는 충남지방노동위원회에 노동쟁의 조정신청을 하였는데, 충남지방노동위원회는 2017. 7. 3. 및 같은 해 9. 22. 노조법상 사용자는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자라는 전제 하에 현대자동차가 사용자의 지위에 있지 않아 노조법상 노동쟁의의 요건을 충족하고 있다고 볼 수 없어 조정 대상이 아니라고 판단하였다.¹³ 그런데 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결과 일련의 하급심 판결들은 현대자동차 아산공장의 도장공정, 의장공정, 엔진제작공정 등 대부분의 공정에 대해 근로자파견관계에 있다고 설시한 바 있다. 즉, 현대자동차는 위 금속노조 지회 조합원들에 대하여 이미 사용자 및 사용사업주의 지위를 가지고 있는 것이다. 또한 대법원 판례는 명·묵시적 근로계약관계가 인정되지 않더라도 노동자의 기본적인 노동 조건 등에 관하여 부분적이기는 하더라도 근로계약상의 사용자와 같이 볼 수 있을 정도로 현실적이고 구체적으로 지배 결정할 수 있는 지위에 있는 경우 노조법상 사용자로 인정하고 있다. 「파견근로자보호 등에 관한 법률」자체도 근로시간 등 근로기준법이 정한 일정한 사항 및 산업안전보건 사항과 관련해서는 사용사업주를 사용자로 명확히 규정하고 있다. 따라서 현대자동차가 금속노조 지회 소속 조합원들과의 관계에서 직접 사용자로서, 적어도 근로자파견관계에 있어 사용사업주의 지위를 가지고 있어 금속노조의 단체교섭요구에 응할 의무가 있는 사용자라는 점은 명백하다.

충남지방노동위원회는 논란의 여지없는 위와 같은 법리 및 사실을 무시하고 명·묵시적인 근로관계가 인정되지 않으면 단체교섭의 의무를 부담하는 사용자에게 해당하지 않는다는 독단적인 견해에 기초하여 위와 같은 결정을 내린 것이다.

13 매일노동뉴스 2017. 7. 18. 자

5. 공공부문 노동자들의 투쟁

가. 성과연봉제 관련 공공부문 파업 진행과 현재 상황

정부 방침에 따른 공공기관들의 성과연봉제 일방도입은 극심한 노사갈등을 초래하였다. 2017년 1월 1일 시행일을 앞두고, 66개 기관에서 고소·고발이 이루어지고, 50여개 기관에서 취업규칙의 효력에 관한 소송이 제기되었고, 사상 초유의 공공부문 연대 파업으로 이어졌다.

서울지하철과 도시철도, 서울대병원은 ‘정부 방침에도 불구하고 노사합의 없이 성과연봉제를 시행하지 않기로 한다’는 노사합의를 체결하고 파업을 마무리하였으나, 철도노조는 정부와 철도공사 측의 강경한 태도로 인해 2016년 9월 27일부터 같은 해 12월 9일까지 74일 동안 파업을 진행하였다.

당시 고용노동부 이기권 전 장관은 2016. 9. 22. 유권해석 권한을 남용하여 철도공사의 파업의 정당성에 관한 질의에 대하여 “질의 내용만으로는 구체적인 사실관계를 확인할 수 없어 명확한 회신이 어려우나... 철도공사 측 주장대로라면 목적상 정당성이 없다.”는 취지로 회신하고, 철도노조 파업 돌입 첫날인 2016. 9. 27. 국토교통부와 합동 기자회견을 개최하여 아무런 근거 없이 철도노조의 파업이 “불법”이라는 허위 주장이 기재된 보도자료를 배포함으로써 파업의 정당성을 왜곡하였다. 이러한 고용노동부장관의 행위는 기본권 보호의무 주체인 국가가 헌법을 부정하는 것이며 철도노조의 정당한 헌법상 권리 행사를 방해한 직권남용행위였다.

이후 서울지방노동위원회는 2017. 6. 26. 철도노조 104명에 대한 징계사건(서울 2017부해581/부노24 병합)에서 “이 사건 쟁의행위는 성과연봉제 도입을 둘러싼 노사 간 갈등에 기인한 것이나, 이 사건 쟁의행위의 목적은 단체협약에 규정된 임금체계의 변경에 관한 사항으로써 근로조건의 결정에 관한 사항인 점” 등 쟁의행위가 정당하다고 판단하였다. 경찰은 2017. 6. 23. 철도공사가 2016년 철도노조 파업을 업무방해죄로 고소한 건에 대하여 불기소처분 의견으로 검찰에 송치하였다.

한편, 부산교통공사 또한 2016년 성과연봉제 파업 참여·주도 등을 이유로 부산교통공단노동조합 간부와 조합원들에 대하여 해임부터 정직까지의 징계를 하였는데, 부산지방노동위원회는 2017. 7. 26. 부산교통공단노동조합 41명에 대한 징계사건(부산2017부해213/부노37 병합)에서 “이 사건 쟁의행위는 ‘성과연봉제 도입 저지’가 주된 목적으로 볼 수 있는데 이는 단체협약에 규정된 임금체계 변경에 관한 것으로 근로조건의 결정에 관한 사항이고” 등 쟁의행위가 정당하다고 판단하였다.

박근혜 정부가 일방적으로 추진했던 성과연봉제 도입 지침은 결국 폐기되었다. 기획재정부는 2017. 6. 16. 공공기관운영위원회를 열어 ‘공공기관 성과연봉제 권고안’을 폐기하였고, 노사 합의 없이 이사회 의결만으로 성과연봉제를 도입한 기관은 성과연봉제 관련 취업규칙을 제, 개정해 종전 보수체제로 환원하거나 변경할 수 있도록 하였다.

결국 정부가 중립의무를 위반하면서 ‘불법’으로 규정했던 공공부문 파업의 정당성이 확인되었고, 박근혜 정부가 무리하게 추진했던 성과연봉제 도입이 반성적 고려에서 철회되었다.

나. 필수유지업무 규정에 따른 쟁의행위권의 심각한 제한

과거 필수공익사업에 대한 직권중재제도는 헌법 불합치, 기본권의 본질 침해, ILO 등 국제기준 위배, 행정기관의 자의적 법 집행, 노사 자율교섭원칙의 침해, 등으로 대표적인 악법조항으로 오랫동안 그 폐지를 요구해왔다. 이른바 노사관계로 드맵 관련 법 개정으로 결국 폐지되었으나, 개정 노조법은 ① 필수공익사업의 범위를 확대하고, ② 필수유지업무제도를 도입하여 노사관계 당사자간 필수유지업무협정이 체결되지 않는 경우 노동위원회가 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 결정할 수 있다고 규정하고 있으며, ③ 필수공익사업에 있어 사실상 전면적인 대체근로 허용했고, ④ 긴급조정제도를 존치시킴으로써, 오히려 파업권에 대한 중층적 제약을 만들어냈으며 직권중재제도 폐지 취지를 무색케 하는 등 필수공익사업장 근로자들의 쟁의권을 심각하게 제한하고 있다.

유엔 경제적 사회적 문화적 권리규약 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 'UN 사회권 위원회')는 2017. 10. 9. 대한민국의 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 심의한 후 내리는 최종 권고문을 발표하였는데, 권고문에서 “위원회는 파업이 금지되는 ”필수서비스“에 관한 정의가 넓은 점에 우려한다. 위원회는 당사국이 합법파업의 요건을 완화하고 필수서비스의 범위를 엄격하게 규정하여 파업권이 효과적으로 행사될 수 있도록 보장할 것을 권고한다”라고 밝혔다.

정부와 국회는 위와 같은 유엔 사회권위원회 권고를 존중하여 노조법상 필수유지 업무 규정의 개정을 적극 검토해야 할 시점이다.

다. 철도노조 조합원에 대한 업무방해죄에 대한 방조 의율 문제

검찰은 최근 쟁의행위, 조합활동으로 업무방해죄가 문제되는 사안에서 해당 행위를 한 당사자가 아닌 지지집회에서 사회를 보거나 기자회견을 열고 지지발언을 하는 등 행위를 한 자를 업무방해죄 방조로 기소하였고, 하급심 법원은 이를 유죄로 판단하였다.

철도노조 조합원 2명이 2014. 4. 9. 철탑(조명탑) 농성을 시작하였고, 이에 다른 조합원들이 본래 철도노조 조합활동으로 사업장 내에서 행하려던 순환전보 반대 활동을 사업장 내인 철탑 밑에서 진행하고 철탑 농성자들에게 음식 등 물품을 제공하였는데, 검사는 농성한 조합원들 외 다른 조합원들 7명을 업무방해 방조로 기소하고 하급심 법원(서울서부지방법원 2016노1700사건, 현재 대법원 2017도9835사건으로 계속 중)은 2017. 6. 8. 이를 유죄라고 판결하였다. 마찬가지로 부산고등법원은 2015. 7. 22. 선고 2014노781판결(대법원 2015도12632사건으로 계속 중)에서 2010. 현대자동차 사내하청 근로자들이 불법파견 정규직화를 요구하며 점거농성을 전개하던 중 이를 지지하는 집회를 열고 지지 발언을 하였다는 이유로 업무방해 방조로 유죄 판결을 선고하였다.

이러한 법원의 판단에 대하여는 정의행위에 대한 단순한 지지의 표현은 정범의 실행계획에 어떠한 변경도 가하지 않고 범행의 기회나 위협을 인과적으로 증대시키지 않고, 생필품 지원 행위 또한 인도적 성격의 것으로 사회적 상당성이 인정되고 범행에 대한 기여를 인정할 수 없으며, ‘명확하고 현존하는 위협’ 원칙에 비추어 볼 때 정범이나 교사행위가 아닌 방조행위에 그치는 지지표현행위를 처벌하는 것은 온당하지 않고, 정의행위 중에 다른 노조원이 불법적인 농성을 시작하였을 때 그에 도움을 줄 것을 염려하여 지지집회를 중단하는 것은 기대가능성이 없다는 등 비판이 있다.¹⁴

법원의 위와 같은 업무방해 방조 유죄판결은 조합활동의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유 등 기본권을 침해할 우려가 크다는 점에서 대법원에서 파기되어야 한다.

라. 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인 발표와 현재 문제점

정부는 2017. 7. 20. ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’(이하 ‘가이드라인’)을 발표하였다. 가이드라인은 추진대상을 1단계, 2단계, 3단계로 나누고, 1단계인 중앙행정기관·자치단체·공공기관·지방공기업·교육청 및 국공립교육기관의 특별실태조사 시기를 2017. 7. 24.~8. 9.로, 정규직 전환 시기를 2017. 9.월 이후로 잡았다. 가이드라인의 주요 내용은 ① 전환대상, ② 전환방식, ③ 채용방식, ④ 노동조건, ⑤ 전환시기 등이다.

이번 가이드라인은 종래 정부 방침에 비하여 상시지속업무의 범위를 확대하고, 간접고용을 포함하는 등 정규직 전환대상을 확대하였다는 점에서 긍정적이나, 한편으로는 무기계약직화(이른바 중규직화)와 자회사 방식의 간접고용을 열어둠으로써 상시지속업무 직접고용이라는 당초의 취지가 퇴색될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

14 박지현, 「쟁의권 행사에 대한 지지·지원행위의 업무방해 방조죄 처벌의 문제점」, 『민주법학』 제65호, 2017. 11.

가이드라인 발표 이후 현장에서는 이미 기간 정함 없는 근로자로 전환된 근로자에 대하여 전환예외사유를 주장하거나 공개채용을 이유로 2년 초과 직전 계약만료 통보를 하는 등으로 기간제법 상 지위나 갱신기대권(내지 전환기대권)을 침해하는 사례, 자의적으로 2, 3단계로 분류하여 전환대상에서 제외시키거나 사실상 용역에 불과한 자회사를 전환대상에서 배제하는 사례, 동일노동을 하는 정규직과 차별적인 별도 직군으로 채용하는 사례 등 여러 문제점이 보고되고 있다.

현재 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환은 지연되고 있고, 가이드라인을 악용하는 사용자의 행태도 보이는 상황이다. 정부의 적극적인 견인과 가이드라인 악용에 대한 규제가 필요하다.

6. 교섭창구 단일화 절차와 부당노동행위

가. UN 사회권 위원회의 '노조할 권리'보장 권고

유엔 경제적 사회적 문화적 권리규약 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 'UN 사회권 위원회')는 2017. 10. 9. 한국정부에 노조할 권리 보장 등을 권고하는 내용의 권고문을 발표하였다. UN 사회권 위원회는 비정규직 노동자들을 포함한 모든 노동자들이 노동조합에 자유롭게 가입하도록 보장하고 사용자와 행정기관이 노조활동에 자의적으로 개입하는 것을 예방하도록 노동법을 개정할 것을 권고하였고, 기업이 단체교섭에서 노동자들의 힘을 약화시킬 목적으로 복수노조를 허용하는 법제도를 사용하지 못하도록 할 것을 권고하였다. 또한 결사의 자유와 단결권에 관한 ILO협약 제87호와 단결권과 단체교섭권에 관한 제98호를 비준할 것을 권고하였다.

UN 사회권 위원회가 지적하고 있듯이 한국의 노동자들은 노조할 권리를 제도적으로 보장받지 못하고 있다. 특수고용 노동자들이 노동조합을 설립하여도 행정기관이 노조법상 근로자가 아니라는 이유로 설립신고를 반려하는 사례가 반복되고 있

고, 간접고용 노동자들은 자신들의 근로조건을 실질적으로 영향력을 행사하는 사용자들에게 교섭을 요구하지 못할 뿐만 아니라 노조를 설립하면 원청은 도급계약 해지 방식으로 노조를 무력화시키지만 이에 대한 제재가 없는 실정이다.

2011년 복수노조 제도 도입과 함께 시행된 교섭창구단일화제도는 사용자가 노조활동에 개입할 수 있는 유용한 수단을 제공하였다. 현행 노조법은 창구단일화제도를 통하여 교섭대표노조가 되지 못한 소수노조가 교섭권 및 협약체결권을 행사하지 못하도록 하고 있는데, 사용자들은 친기업 노조를 교섭대표노조로 만들고 민주노조를 소수노조로 만드는 방식으로 현장 통제하고자 하였다. 이 과정에서 사용자가 친기업노조 설립에 관여하고 지원하면서 민주노조를 파괴하는 현상이 광범위하게 나타났다. UN 사회권위원회가 잘 지적하고 있듯이, 한국의 복수노조제도(정확하게는 창구단일화제도)는 노동자들의 집단적인 힘을 약화시키는 제도로 전략해버렸다.

나. 노조파괴 유성기업 유사형에 대한 실형선고 및 어용노조설립무효

유성기업 사건은 사용자가 노조파괴를 위하여 교섭창구단일화 제도를 악용한 대표적인 사례다. 유성기업 노동자들은 회사측의 노조파괴에 맞서가며 자주적이고 민주적인 노동조합을 지켜내려고 싸워왔지만 회복할 수 없는 조직적인 타격을 받았고, 노동자들이 입은 정신적, 육체적, 경제적인 고통도 매우 컸다. 그나마 다행인 것은 법원이 유성기업의 노조파괴행위를 제재하는 판결을 내리고 있다는 점이다.

서울고등법원은 2017. 10. 27. 유성기업이 전국금속노동조합 유성기업지회를 무력화하기 위하여 설립한 유성기업노동조합에 대하여 1심과 마찬가지로 “원고 노조(금속노조)의 세력을 약화시키고 새로운 노조(유성기업노조)를 설립하여 교섭대표노동조합의 지위를 확보하도록 하기 위한 목적으로 피고보조참가인(유성기업)의 치밀한 기획 하에 설립·운영된 피고(유성기업노조)는 노동조합으로서의 자주성 및 독립성을 갖추지 못하였다고 할 것이어서 피고(유성기업노조)의 설립은 무효이다.” 라고 판결하였다(서울고등법원 2017. 10. 27. 선고 2016나6950 판결). 지난 해 선

고되었던 1심에 이어 자주적이고 민주적인 노조활동을 파괴하기 위하여 회사가 계획·주도하여 설립한 어용노조의 설립을 무효라고 본 것이다.

한편 대전지방법원 천안지원은 2017. 6. 12 노무법인 창조컨설팅과 함께 금속노조 유성지회를 와해한 유성기업의 유시영 회장에 대하여 부당노동행위가 인정된다며 검찰구형 1년보다 높은 징역 1년 6개월과 벌금 200만원을 선고하고 법정구속시켰다. 항소심은 회사의 직장폐쇄에 대하여는 불법이긴 하나 해당기간 미지급 임금이 고의성이 없다는 이유로 1심보다 감형된 1년 2개월을 선고하였다. 감형 이유에 대한 논란은 있지만, 2016년 갑을오토텍 박효상 전 대표이사가 부당노동행위로 실형을 선고받은 사건과 함께 법원이 노조활동을 무력화한 사용자의 부당노동행위에 대하여 엄격한 책임을 물었다는 점에서 의의가 큰 판결이다.

그러나 이러한 법원 판결이 노동조합이 입은 타격과 노동자들의 상처를 회복시켜 주지는 못한다. 법원 판결이 교섭창구단일화제도에 내재되어 있는 근본적인 결함을 해소시켜줄 수 있을지도 의문이다. 유성기업을 비롯하여 갑을오토텍, 발레오만도, 상신브레이크 등 복수노조 제도 시행 이후 대표적인 노조파괴 사업장의 사례들은 사용자들이 교섭창구단일화를 교섭대표노조를 장악하는 방식을 통해 현장통제를 강화하고 민주노조를 약화시킬 수 있는 제도로 인식한 결과 발생한 것이다. 문제의 원인은 수적 우위를 점한 노동조합은 배타적인 교섭권과 협약체결권을 행사할 수 있지만 소수노조의 경우 노동3권 행사를 사실상 전면적으로 제한하고 있는 현재의 교섭창구단일화제도 자체에 내재해 있다.

다. 단수노조의 교섭대표노조 지위

단수노조의 경우 교섭창구단일화제도를 거쳤을 경우 교섭대표노조의 지위를 갖는지 문제는 상당기간 논란이 되어 왔다. 2010년 고용노동부는 단수노조 사업장이라고 하더라도 노조는 노조법 시행령 제14조의2에 따라 교섭을 요구하고 사용자는 공고해야 한다며 어떠한 노조든 교섭창구단일화 절차를 거쳐야 한다고 지도하다가, 2011년부터는 단수노조가 명백한 경우 반드시 교섭창구단일화 절차를 거쳐야 하는

것은 아니지만 노사가 인지하지 못한 제2노조가 있을 수 있으므로 가급적 교섭창구 단일화 절차를 거쳐야 한다는 입장으로 선회하였다. 그러나 노동위원회는 창구단일화 절차를 거치지 않은 한 단수노조인지 여부가 확인불가하다며 실질적으로 교섭을 진행해왔더라도 노동쟁의조정신청의 당사자가 될 수 있는 노동조합으로 인정할 수 없다며 교섭창구단일화 절차를 거쳐 흠결을 보완한 것을 요구해왔다. 서울고등법원은 교섭요구사실의 공고 절차는 하나의 사업장에 하나의 노동조합만이 존재하는 경우에도 적용된다며, 단수노조라는 이유로 노조의 교섭요구사실을 공고하지 아니한 사용자에게 지방노동위원회가 행한 공고명령이 정당하다며 1심을 취소하는 등(서울고등법원 2014. 3. 19. 선고 2013누16175판결 참조), 단수노조 상황에서 교섭창구단일화절차가 강행적으로 적용되어야 하는지에 대한 논란이 지속되어 왔다.

대법원은 2017. 10. 31. 교섭창구단일화 제도는 특별한 사정이 없는 한 복수 노동조합이 교섭요구노동조합으로 확정되고 그중에서 다시 모든 교섭요구노동조합을 대표할 노동조합이 선정될 필요가 있는 경우를 예정하여 설계된 체계이기 때문에, 단수노조가 창구단일화 절차를 형식적으로 거쳤다고 하더라도 교섭대표노동조합의 지위를 취득할 수 없다고 하여(대법원 2017. 10. 31. 선고 2016두36956 판결), 단수노조가 교섭창구단일화절차를 거치더라도 교섭대표노조의 지위를 가질 수 없다는 결론을 내렸다. 결국 2011년 교섭창구단일화 제도가 도입된 이후 6년도 더 지나서야 단수노조가 창구단일화 절차를 거쳐야하는지, 창구단일화 절차를 거치면 교섭대표노조가 될 수 있는지에 대한 확인이 대법원에 의해 이루어진 것이다.

이와 같이 일관된 법 해석이 부존재한 상황에서, 단수노조도 교섭창구단일화 절차를 거치지 않고서는 쟁의행위를 할 수 없다는 노동위원회 및 노동청의 입장에 따라 파업의 정당성이 부정되고 이를 근거로 징계 등의 불이익을 받았다가 수년간의 소송 끝에 정당성을 인정받은 사례(금속노조 콘티넨탈지회 사건), 단수노조가 창구단일화 절차를 거쳐 교섭권을 행사하였지만 신설 노조 설립으로 교섭권 행사 및 쟁의행위 주체로서의 지위를 박탈당한 사례(금속노조 현대비앤지스틸 사내하청분회 사건) 등 교섭창구단일화제도로 인한 노동3권 제한의 사례들이 현장에서 광범위하게 발견되고 있다.

라. 교섭대표노조 지위유지기간 규정의 악용

교섭대표노조의 지위유지기간과 둘러싼 갈등도 끊이지 않고 있다. 현행 노조법 시행령 제14조의10은 교섭대표노조 지위유지기간의 종기(終期)를 ‘교섭대표노조 결정 후 체결한 첫 번째 단체협약’을 기준으로 하여 이 협약의 효력발생일로부터 2년이 되는 날로 하고 있다. 문제는 교섭대표노조 지위유지기간의 기준이 되는 ‘교섭대표노조 결정 후 체결한 첫 번째 단체협약’은 사용자와 교섭대표노조의 의사에 따라 정할 수 있다는 점이다. 한화테크윈은 자신들에게 우호적인 기업별노조가 교섭대표노조가 되자 교섭대표노조 결정일로부터 거의 1년이 되는 시점인 2015. 12. 경 체결일이 효력발생일인 단체협약을 체결한 뒤, 이 때를 기준으로 2년을 교섭대표노조 지위유지기간으로 주장함으로써 결국 총 3년의 대표노조 지위를 주장하였다. 한화테크윈측의 주장대로 할 경우 소수노조의 교섭권은 지나치게 장기간 제한되어 사실상 노조로서의 역할을 할 수도 없게 된다.

현장에서는 대개 하나의 협약만 우선 체결하는 경우는 드물고, 여러 이해관계가 맞물린 단체협약들을 같은 날 동시에 체결하는데, 이 경우 협약 중 임금협약은 관행적으로 지난 임금협약의 효력만료일 다음날로 소급효를 두게 된다. 그런데 그간 노동부는 같은 날 복수의 단체협약 체결시 효력발생일이 늦은 것을 기준으로 교섭대표노조 지위유지기간을 산정해야 한다고 하여, 동시에 체결하는 복수의 협약 중 하나를 장래효를 설정하는 방식으로 얼마든지 교섭대표노조 지위유지기간을 장기화할 수도 있다는 문제점이 있었다. 그러나 최근 부산고등법원은 다행히 위와 같은 경우 효력발생일이 빠른 협약을 기준으로 하여 총 2년간의 대표노조기간이 보장되도록 하는 것이 맞다는 취지로 판단하여 이 문제를 차단하였다(부산고등법원(창원) 2017. 6. 7.자 2017라10013 결정, 대법원에서 확정됨). 위 결정이 밝혔듯이 문제된 조항은 단체협약의 유효기간이 최대 2년임을 감안하여 교섭대표노조 지위유지기간도 ‘2년간의 근로조건 및 노동관계’에 관하여 단체협약을 체결할 지위를 부여하려고 한 것에 있다고 보아야 한다. 그럼에도 여전히 사용자와 교섭대표노조가 악의적으로 장래효를 갖는 단체협약만 별도로 먼저 체결하는 방식으로 대표노조기간을 장기화하려는 시도를 할 경우 이를 차단하기란 현행 노조법 시행령 규정으로는 어려울

수 있다는 문제점이 남아 있다.

마. 공정대표 의무에 관한 의미있는 판결 및 교섭창구단일화제도에 내재된 한계

노조법 제29조의4에 규정되어 있는 교섭대표노조와 사용자의 공정대표의무는 교섭창구단일화 제도의 위헌성을 상쇄시켜줄 수 있을 것으로 평가되어졌던 가장 중요한 근거였다.

공정대표의무제도가 일정 부분 사용자와 교섭대표노조가 공정한 대표로서의 역할을 수행하는 기준이 되고 있는 것은 사실이다. 법원에서도 이러한 공정대표의무의 중요성을 강조하는 판결이 잇따라 내리고 있다. 서울고등법원은 공정대표의무를 단지 사용자와 교섭대표노조가 소수노조를 불합리하게 차별해서는 안 된다는 소극적 의미에 한정해서는 안 되고 소수노조가 받는 불합리한 차별을 제거하기 위해 노력해야 하는 적극적인 의무까지 포함하는 것으로 볼 필요가 있다고 하였고(서울고등법원 2017. 3. 30. 선고 2016누70088 판결), 공정대표의무의 구체적 내용은 소수노조의 단체교섭권이 행해화되는 것을 막는 정도에 그쳐서는 아니 되고, 소수노조가 교섭대표노조를 통해 단체교섭권을 실현한다고 평가될 수 있는 정도여야 하였으며, 교섭대표노조에게 부여된 공정대표의무는 조합원의 수권적 동의나 조합민주주의의 실현을 대체한다는 중요한 의미를 지닌다고 강조하면서 잠정합의안 찬반투표를 진행하면서 소수노조 조합원들을 배제한 것은 공정대표의무에 해당한다고 보았다(서울고등법원 2017. 8. 18. 선고 2016나2057671 판결).

그러나 교섭창구단일화는 특정 시점의 조합원수에 따라 갖게 되는 권리의 차이가 매우 큰 제도(교섭대표노조는 배타적인 교섭권과 협약체결권을 가지도록 하는 반면 소수노조는 사실상 노동3권을 행사할 수 없도록 하는 제도)다. 교섭대표노조가 된 노조는 계속하여 그러한 지위를 유지하려고 하기 때문에 다른 노조와 그 노조의 조합원을 위하여 행위하거나 공정하게 대우할 유인을 갖지 못한다. 사용자도 자신들에게 우호적인 노조가 가능한 교섭대표노조의 지위를 유지하도록 바라기 때문에 모든 노조와 조합원들을 공정하게 대우할 유인을 갖지 못한다. 결국 노조들은 교섭대

표노조가 되기 위해, 사용자는 자신에게 우호적인 노조가 교섭대표노조가 되도록 사활을 걸 수밖에 없다. 교섭창구단일화제도는 노조할 권리 보장과 노동자들의 집단적 힘의 강화와는 거리가 먼 제도다.

7. 언론노동자들의 공정방송파업

2017. 9. 초순, 공영방송사 MBC와 KBS 방송노동자들이 전면파업에 돌입했다. 공정방송 실현과 제작자율성을 회복하여 방송을 정상화시키기 위한 것이었다. 지난 9년여 동안 공영방송 MBC와 KBS는 극소수 경영진에 의해 황폐화되고, 방송의 공적 책임은 사실상 방기되어 왔다.

특히 MBC는 2010년 3월 김재철 사장 취임 직후부터 수많은 시련을 겪었다. 비판적인 시사·보도 프로그램이 폐지되고, 기자·PD들은 마이크를 빼앗긴 채 비제작 부서로 내쫓겼다. 단체협약은 사측에 의해 일방적으로 해지되었고, 노동조합 임원들은 전원 원직복직명령을 받아 노동조합의 존폐마저 위협받았다. 2012년 파업 이후 약 200여 명의 조합원들이 징계(해고 9명, 정직 38명 포함), 부당전보, 교육명령을 받았다. 수십 년간 근무한 베테랑 시사교양 PD가 한순간에 상암 스케이프장 관리원으로 내쫓기고, 기자·PD들이 브런치 만들기를 강제로 교육받는 반노동적·반인권적 조치들이 속출했다. 법원과 중앙노동위원회가 수차례에 걸쳐 해고무효, 정직무효, 전보발령무효확인 판결, 부당노동행위 판정을 내렸지만, 극소수 경영진은 이에 아랑곳하지 않고 부당징계, 부당전보, 부당노동행위를 남발하였다.

KBS 사정도 다르지 않았다. 이명박과 박근혜 정부 기간 동안 정부 비판 출연자 교체, 정권 비판 시사 프로그램 개편과 제작진 교체, 탐사보도팀 해체 등의 조치가 이루어진 것은 물론 KBS의 보도 태도를 비판하거나, 특정 영화에 대한 홍보성 보도 지시에 항의하는 기자들에 대해 징계나 전보 조치를 하며 정부 비판적 의견들을 통제하려 하였다. 김시곤 전 보도국장의 폭로를 통해 밝혀진 세월호 참사에 대한 보도 통제가 그 단적인 예이다.

국정원 개혁위원회는 2017. 9. 18. 소위 공영방송 장악 문건을 공개하였는데, 이를 통해 국정원이 당시 공영방송 경영개입 현황이 담긴 ‘MBC 정상화 전략 및 추진 방안’(2010. 3. 2.), ‘KBS 조직개편 이후 인적쇄신 추진방안’(2010. 6. 3.) 등 2건의 문건을 작성, 청와대 등에 보고한 사실이 확인되었다. 극소수 경영진이 국정원과 공모하여 공영방송을 사유화하고, 공정방송을 훼손한 사실이 구체적인 문건으로 확인된 것이고, 현재 수사가 진행 중이다.

지난 9년여 동안 언론의 자유는 심각하게 위축되었다. 국경 없는 기자회가 매년 발표하는 언론자유 지수에서 한국은 노무현 정부 당시인 2006년에는 31위를 기록했으나, 이명박 정부 이후 급속히 나빠지기 시작하였고, 이어 박근혜 정부를 거치면서 2016년도에는 70위까지 하락하였다. 2016년 말, 박근혜 대통령 탄핵 정국에서 진행된 촛불집회 각 현장에서 MBC와 KBS 소속 취재 기자들은 시민들의 거센 항의와 비난의 대상이 되었다. 그간 권력에 대한 비판과 견제라는 언론기관 본연의 역할을 외면하고, 정권의 이해를 대변하는 수단으로 전락해버린 공영방송사에 대한 국민 불신이 가감없이 표출된 것이다. 방송노동자들은 공정방송 후퇴, 그로 인한 방송중사자로서의 노동조건 침해를 더 이상 감내할 수 없었고, 마침내 공정방송 실현과 제작자율성 회복을 위해 전면파업에 나서게 된 것이다.

방송노동자들의 파업은 2017년 11월 현재까지 지속되고 있다. 2017년 11월 13일 김장겸 사장이 해임된 후 전국언론노동조합 MBC본부는 전면 파업을 중단하고 지명파업과 제작거부로 전환하여 쟁의행위를 이어가고 있고, KBS본부는 여전히 전면 파업을 진행 중이다.

Ⅲ. 국제노동 분야

1. 제106차 ILO 총회 개관

2017. 6. 5.부터 6. 16.까지 2주간 스위스 제네바 ILO 본부 및 UN제네바사무국에서 제105차 ILO 총회가 개최되었다. 187개 회원국과 NGO 대표 약 5,000명이 참석하였으며, 한국 대표단은 정부 측 임서정 고용노동부 노동정책실장 외 24명, 사용자 측 박병원 한국경영자총협회 회장 외 7명, 노동자 측 김주영 한국노총 위원장 외 11명으로 구성되었다. 민변에서는 정소연(6. 7. ~ 6. 10. 총회 참가 5회차), 유태영(경남지부 6. 5. ~ 6. 10. 총회 참가 2회차), 김태욱(6. 5. ~ 6. 15. 총회 참가 1회차), 총 3명이 노동자 측 자문(adviser)과 아더 퍼슨(other person) 자격으로 참석하였다.

제105차 ILO총회는 총 4개의 위원회로 진행되었다. 민변 노동위원회에서는, 회원국의 ILO협약 위반을 심사하는 상설위원회인 기준적용위원회(Committee on the Application of Standards)에는 유태영, 비상설위원회인 제71호 권고 개정 위원회(Committee on Employment and decent work for the transition to peace)에는 정소연, 노동기본권위원회(Committee for Fundamental Principles and Rights at Work)에는 김태욱이 참석하였다.

2. 기준적용위원회

가. 제너럴 리포트와 일반 토론

ILO 헌장 제22조에 의하면, 회원국은 기준에 비준한 협약의 이행 상황을 매년 6월부터 9월 사이에 ILO 사무국에 보고해야 한다. 노동자 및 사용자 단체는 각 정부가 제출한 보고서에 대해서 의견서(Comment)를 제출할 수 있다. 이후 매년 11, 12월에 ILO의 전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conven-

tions and Recommendations, CEACR)는 이 내용을 검토해서, 해당 정부에 질의를 보내고 답변서를 요청하는 직접 요청(Direct Request)을 하거나, 회원국의 장기적이고 심각한 협약 위반에 대한 검토 의견(Observation)을 보고서로 발표한다. 이 보고서가 '제너럴 리포트(General Report)'이며, 매년 ILO 총회에서 기준적용위원회에서 채택되어 ILO의 공식 권고사항이 된다. 올해 제너럴 리포트 중에는 한국의 균등대우(재해보상) 협약 (제19호) 위반 여부에 대한 검토의견(Observation)이 있었다. 위 협약 제1조는 이주 노동자의 균등대우에 대해 규정하고 있다. 전문가위원회는 이주 노동자가 업무상 재해로 한국을 떠날 때 장해보상연금이 일시금으로 전환되는 반면 한국인들은 해외로 이주해도 계속해서 연금을 받을 수 있는 한국 「산업재해보상보험법」 제57조, 제58조가 자국민과 이주 노동자의 균등대우에 위반된다고 지적했다. 이에 따라 한국 정부는 2018년에 이 검토 의견에 대한 답변을 제출해야 한다.

나. 산업안전보건 분야 미비준 협약에 관한 제너럴 서베이와 일반 토론

ILO 헌장 제19조에 의하면, 회원국은 이사회의 요청이 있으면 아직 비준하지 않은 협약이나 결의에 대해서도 비준 준비를 위한 노력, 비준을 가로막거나 지연시키는 국내법의 장애물에 대한 보고서를 제출해야 한다. 전문가위원회는 회원국이 제출한 이 보고서에 기초해서 제너럴 서베이(General Survey)라는 보고서를 작성한다.

이번 총회에 제출된 제너럴 서베이는 제187호 산업안전 보건 증진체계 협약(The Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006), 제167호 건설업에서의 산업안전보건 협약(The Safety and Health in Construction Convention, 1988), 제176호 광산의 안전 보건 협약(The Safety and Health in Mines Convention, 1995), 제184호 농업 안전 보건 협약(The Safety and Health in Agriculture Convention, 2001) 등 산업안전보건에 대한 총 4개의 협약과 총 4개의 권고에 대한 회원국의 비준 노력을 다루었다.

기준적용위원회 일반토론 시, 위 보고서에 대해 각국 노사정 대표의 다양한 의견이 이어졌다. 민주노총의 류미경 국제국장도 한국에서 매년 2,400명 이상이 산재로

사망하고 있으며, 다단계 하청 구조에서의 위험의 외주화에도 불구하고 「산업안전보건법」은 원청의 책임을 제한하고 있다고 지적했다. 그리고 산재 은폐도 심각하고, 산업안전보건법에 대한 처벌은 약하다고 덧붙였다. 그러자 바로 이어서 발언을 신청한 한국 정부 대표는 원청의 책임을 강화하고 법정형은 더 무겁게 하는 방향으로 산업안전보건법이 개정되었고, 특정 산업재해 수치는 자영업자 사고와 같이 산업재해가 아닌 사례도 포함하고 있기 때문에 정부가 발표한 산업재해 수치가 더 신빙성 있다고 반박했다.

3. 제71호 권고 개정 위원회

가. 개관 및 회의 구조

평화로의 이행을 위한 양질의 일자리와 고용 위원회(Committee on Employment and decent work for the transition to peace)는 작년과 올해 2년에 걸쳐 개설된 비상설 위원회로, 세계대전을 배경으로 제정되었던 제71호 권고를 현대 노동환경에 발맞춰 개정하기 위한 회의이다. 작년 1차 축조심사 및 토론 내용을 바탕으로 사무국이 제시한 개정 권고안을 노사정이 2차 축조심사 및 토론을 통해 수정하고, 노사정 합의를 통해 개정 권고를 채택하였다.

나. 제71호 권고 개정 과정에서의 주요 의제

비록 권고는 협약과 달리 비준국을 직접 법적으로 구속하지는 않지만, 시리아 사태 등으로 인해 국제사회의 분쟁이 격화되고 세계화로 재난의 규모 및 영향이 커진 상황에서, 71호 권고의 개정은 난민, 이주노동 등 민감한 의제들과 연관되어 있다. 특히 작년 1차 축조심사에서는 ‘재난’의 개념정의에서부터 참가자 간 대립이 있었는데, ILO 사무국이 개정안에서 재난 개념을 2017. 2. UN 총회에서 새롭게 채택된 결의를 그대로 차용함으로써 이 쟁점은 일응 해결되었다.

다만 이주노동과 난민에 관해서는 노사정의 입장이 여전히 크게 달랐다. 사용자 그룹은 권고 개정안의 부속서에 대해 유보적인 입장을 고수하였고, 자본금융접근성, 관료주의 타파, 시장적 공식경제로의 전환 등을 주요 의제로 꼽은 반면, 노동자 그룹은 난민, 이주노동자, 귀국이주노동자들의 재통합과 사회적 보호, 사회적 대화의 중요성, 노동3권과 산업안전의 보장을 주요 의제로 제시하였다.

최종적으로 채택된 개정안은 재난의 범위를 국제규모 전쟁 뿐 아니라 내전, 비무력 충돌, 자연재해 등으로 확대한 점, 여성, 미성년자, 이주노동자, 난민 등을 구체적으로 적시하며 대상 취약노동자의 범위를 넓힌 점에서 주목할 만 하다. 다만 노사간의 치열한 논쟁과 회의 휴정이라는 대립 끝에, 본래 개정 권고안에 있던 부속서(Annex)는 전부 삭제되었다.

이 부속서는 제71호 권고 이행에 관련된 다른 국제인권기준들을 열거한 목록으로, ILO 핵심 협약 8개, 우선협약 4개를 비롯한 관련 ILO 협약 뿐 아니라 세계인권선언(1948) 등 UN 조약들을 적시한 부분이었다. 이에 대해 각 협약을 비준하지 않은 국가들이 내용적으로 반발하였고, 권고에 권고의 범위를 초과하는 국제법인 조약 및 협약을 적시하는 것이 구조적으로 부적절하다는 지적, 관련된 모든 선언, 조약, 협약 등을 열거하여도 실질적 구속력이 없다는 지적도 있어, 결과적으로 부속서가 없는 권고가 총 391표 중 찬성 378표로 채택되었다. 한국 노동자대표와 정부대표는 최종안에 찬성하였다.

4. 노동기본권위원회

가. 개관 및 회의 구조

Fundamental principles and rights at work (일터에서의 기본 원칙과 권리-노동기본권으로 의역)에 관한 노동기본권위원회는 1998년 일터에서의 기본 원칙과 권리 선언(Declaration on Fundamental principles and rights at work) 및 2008년 공정

한 세계화를 위한 사회 정의 선언(Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, SJD)의 후속 조치의 일환으로서 2023년까지 노동기본권에 관한 ILO의 실행지침을 정하는 회의이다.

나. 노동기본권에 대한 노사정 3자의 의견

노동자 그룹 의장은 노동 기본권은 인권이라는 점을 수차 강조하면서 구체적으로 협약 기준을 증진 필요(특히 2019년이 ILO 1백주년임을 강조), 아동노동 및 성차별 반대, 비정규직 문제(특히 하청회사, 건설, 농업 부분 등), 근로 감독의 중요성 등을 주장했다.

사용자 그룹 의장은 중요 업무를 원청, 부수적 업무를 하청이 하는 것은 세계적 추세이고, 지역별, 국가별로 상황이 다르므로 다르게 접근해야 하고, 일률적으로 대응하면 안 된다고 주장했다. 국가별 경제 상황에 맞는 정책만이 지속가능하고 잘못하면 실업만 늘어난다는 취지였다.

정부 그룹의 경우 상대적으로 협약 기준율이 높은 유럽 국가들은 협약 기준을 강조하고, 풍부한 재정을 동원하여 ILO와 사업을 많이 하는 일본은 ILO와의 공동 사업을 강조하고, 아프리카 국가들은 협약 기준율이 타 지역보다 높다는 점을 강조하면서 자신들에게 유리한 점(예를 들어, 과거 여성이 노동하려면 남편 허락필요한 제도도 없어졌다는 점 등)만을 선택적으로 주장하였다.

위와 같은 토론 과정에서 확인된 것은 전 세계적으로 강제 노동, 아동 노동, 차별, 낮은 협약 기준율이 문제가 되고 있고, 비공식 경제, 농업 경제, 글로벌 공급망과 수출촉진(자유)지역 내의 노동권 문제, 비정형 노동 등의 문제도 심각한 상황이라는 것이다. 특히, ILO는 이들 문제가 단체교섭의 진행을 어렵게 만들어서 “universal human rights and immutable in nature(보편적이고 천부적인 인권)”인 노동기본권(Fundamental principles and rights at work)의 위기를 가지고 온다고 보고 있다. 따라서 이런 상황을 타개하기 위하여 ILO가 무엇을 해야하는지(즉, DWCP 계획, 연

구, 기준, ILO의 자원의 배분과 전략, 정책, 비준을 높이는 방안)가 논의되었다. 또한 ILO 외의 국제 기구 및 조직과 어떤 협조(특히, 지속가능한 발전에 관한 2030 아젠다 관련) 관계를 맺고 무역협정과 각종 재정 원조 프로그램을 어떻게 활용하고, 3자주의(tripartism)를 어떻게 공고히 할 것인지 등도 주요 논의 주제였다.

다. 실행지침

위와 같이 각 그룹별 및 3자 회의를 통한 토론 절차가 어느 정도 이루어지고 난 이후에는 총회에 제출할 결의문을 작성하기 위한 문구 검토가 각 그룹별로 축조 심의 방식으로 이루어졌다. 그룹별 심의를 바탕으로 각 그룹별 초안 작성자 그룹(영어, 불어, 스페인어 등 주요 언어와 대륙별 안배)이 초안을 작성했다. 상당한 토론 후에 문구 검토가 이루어졌음에도 불구하고 6월 12일(월)까지는 노사정 상호간 입장 차이가 커서 합의가 될 수 있을지 의문이 있었다. 결국 초안 작성자 그룹 사이에서 논의 끝에 극적으로 합의가 되어 6월 13일(화)에 사실상 합의가 이루어졌다.

노동기본권 현실화를 위하여 국가 차원에서 필요한 사항, ILO가 해야 할 임무(효과적인 계획, 자원 배분, 다방면의 협업, 연구 능력 향상 등)등을 내용으로 하는 총 3장, 12절, 49개 항에 이르는 실행지침이 정해졌다.

IV. 산업재해

1. 산업재해 현황

고용노동부가 2016년 12월 발표한 「2016. 산업재해 발생현황」¹⁵에 따르면, 2016

15 이하 고용노동부, 「2016년 산업재해 발생현황」

년 산업재해자¹⁶수는 90,656명으로 전년보다 527명(0.6%) 증가하였다. 질병 재해자수가 7,876명으로 전년 대비 43명(0.5%) 감소하였음에도, 사고 재해자수가 82,780명으로 전년 대비 570명(0.7%) 증가하여 총재해자 수가 증가하였다. 재해율(노동자 100명당 발생하는 재해자수의 비율)은 0.49%로 전년 대비 0.01%p 감소하였는데, 이는 사고 재해율이 0.45%로 전년대비 0.01%p 감소한 것에 기인한다(질병 재해율은 0.04%로 전년도와 차이가 없음).

산업재해로 인한 사망자수는 총 1,777명으로 전년 대비 33명(1.8%) 감소하였다. 이 중 사고 사망자수는 969명으로 전년 대비 14명(1.5%) 증가하였으나, 질병 사망자수가 808명으로 전년 대비 47명(5.5%)이나 감소하였다. 사망만인율(노동자 10,000명당 발생하는 사망자수의 비율)은 0.96‰로 전년 대비 0.05‰p(6.5%) 감소하였다. 이 중 사고 사망만인율은 0.53‰로 전년과 같았으나, 질병 사망만인율은 0.44‰로 전년대비 0.04‰p 감소하였다.

전체 사망자의 특징을 분석해보면, 건설업(554명, 31.2%), 5~49인 사업장(665명, 37.4%), 60세 이상 근로자(618명, 34.8%), 진폐(368명, 20.7%)와 떨어짐(366명, 20.6%)이 사고 원인으로 가장 많이 발생한 것으로 드러났으며, 이러한 추이는 전체 재해자를 봐도 크게 다르지 않았다(5~49인 사업장, 60세이상 근로자).

2017년 국정감사에서는 장시간 근로로 인하여 뇌심혈관계 질환 산재현황에 대한 자료가 공개되었는데, 이에 따르면 2016년 1주에 60시간 이상 일하다가 산재신청을 한 노동자들의 산재승인율이 66.6%로 전년의 68.8%보다 2.2%포인트 떨어졌음을 알 수 있었으며, 이는 그만큼 산재승인받기가 어려워 졌음을 알 수 있다.¹⁷ 또한 1주에 60시간 미만 근로하다가 산재신청을 한 근로자의 산재승인율은 13.5%에 그쳤으며, 전체 뇌심혈관계 질환 산재승인율은 40.05%에 그쳤다. 그나마 이는 2013년과 2014년에 각각 26.05%, 29.5%에 비하면 상당부분 증가하였다고 볼 수 있을 것이다.

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

17 아시아투데이, 2017. 10. 11.자 「2017 국감」 장시간 근로 따른 산재 승인율 전년보다 하락

한편 노동자가 과로사로 추정되는 사고로 숨졌을 때 근로복지공단이 현장조사를 하면 산업재해 인정건수가 대폭 늘어나는 것으로 확인되었다. 그러나 공단에서 현장조사를 하는 비율은 여전히 절반도 되지 않음을 알 수 있었다(2016년 뇌심혈관계 질환 사건 공단 현장조사비율 46.2%).¹⁸

2. 산업재해 관련 주요 현안

가. 직업을 가리지 않는 과로사

경제협력개발기구(OECD) 통계에 따르면, 우리나라 1인당 연간 노동시간은 2015년 기준 2113시간으로 OECD 회원국 평균 1766시간보다 347시간 많다. 한국의 노동자는 1년 동안 독일 노동자보다 4.2개월, 미국 노동자보다 1.8개월 더 일한다. 독일 노동자가 16.2개월에 하는 노동량을 한국 노동자는 12개월에 몰아서 한다는 얘기가 있다.

또한 한국 정부가 OECD에 보고한 통계를 살펴보면, 2000년엔 연간 노동시간이 무려 2512시간에 달했다. 2512시간은 1년 365일 하루도 쉬지 않고 1일 평균 6.9시간을 일해야 나오는 시간이다.¹⁹ 때문에 2017년 한 해는 과로사 관련 보도가 잇따랐다. 과로사는 직역을 가리지 않고 나타났다.

1) 집배원

집배원들은 하루 평균 2천건의 우편물과 택배를 처리한다. 2016년 7월 노동자운동연구소 조사 결과 집배원 1인당 실노동시간은 2천888시간이고, 연평균 655시간을 초과근무했다. 집배원 1인당 담당 인구는 2763명으로 일본의 3배이며, 매일 배달

¹⁸ 매일노동뉴스, 2017. 10. 27.자 「과로사 현장에서 조사하면 '산재 승인율' 쾰다」

¹⁹ 한겨레21 2017. 2. 27.자 「과로사방지법을 제정하라!」

하는 우편물량은 1000통이 넘어간다. 거기에 설과 추석 등 특별소통기간에는 100시간이 넘는 장시간 중노동 근무를 해야 한다. 이러다 보니 식사시간을 놓치는 경우도 비일비재하며, 하루 평균 11 ~ 13시간 일하지만 휴식은 15분에 불과하다.

집배원은 경찰관과 소방관을 제치고 공무원 과로사 직종 1위에 집배원이 올랐으며, 2016년 시민이 뽑은 지난 10년간 최악의 노동자 살인기업 2위, 산재 통계상 지난 10년간 최악의 살인기업 4위에 뽑혔다. 2017년에는 살인기업 특별상에 선정되기도 했다.²⁰

2015년 고용노동부에 따르면 일반 노동자 재해율은 0.5% 수준인 데 반해 우정사업본부 재해율은 1.03% 수준이다.²¹ 두 달에 한 명꼴로 집배원이 과로로 돌연사하고 있다.

‘3월 나주 우체국 집배원 자살’, ‘7월 안양 우체국 집배원 분신자살’, ‘9월 서광주 우체국 집배원 자살’까지 2017년에 극도의 업무 스트레스를 받다 자살을 선택하거나 과로사한 집배원만 13명에 이른다.

2) 소방관

소방관은 불규칙한 근무 패턴과 업무 스트레스 탓에 늘 과로에 시달린다. 매년 평균 7~8명이 스스로 목숨을 끊고 있는데, 구조현장의 극한 상황과 그곳에서 목격하는 참상 등이 외상후스트레스장애로 이어지기 쉽기 때문이다. 인력부족도 과로를 야기한다. 2016년 기준 현장 투입이 가능한 소방 인력(3만 2460명)은 3조 1교대 근무 적정 인원(5만1714명)의 62.8%에 불과하다.

소방관의 정신과 진료·상담 건수는 2012년 484건에서 지난해 5087건으로 5년

²⁰ 오마이뉴스 2017. 8. 25.자

²¹ 매일노동뉴스 2017. 7. 11.자

만에 10.5배 뛰었다. 2012년 이후 자살한 소방관 인원수는 2012년 6명, 2013년 7명, 2014년 7명, 2015년 12명, 지난해 6명, 올해 7월 말 기준 9명 등 총 47명인 것으로 집계됐다. 소방청의 ‘소방관 심리평가 조사결과’를 보면 소방관의 심리질환 유병률은 일반인보다 5~10배 높았다.²²

3) 공무원

2017. 1. 15. 공무원 김 모(35·5급)씨가 일요일 오전 8시 40분쯤 정부세종청사 10동 6층 계단에서 피를 흘리며 쓰러져 있는 것을 동료 직원이 발견해 신고하였으나 사망한 사건이 있었다. 사인은 ‘심장마비’였는데, 김 씨는 지난주에 육아휴직을 마치고 보건복지부로 전입하여 일해 왔던 상황이었다.

김 씨의 사망 이후 김 씨가 업무 복귀 후 보낸 일주일의 추적을 본 결과, 평일 저녁 9시 이전에는 퇴근한 적이 없었고, 그 중 하루는 서울 출장을 가서 밤늦게 돌아왔으며, 토요일과 일요일에는 오후에 아이들과 시간을 보내기 위해 새벽 5시에 출근해 밀린 업무를 보았던 것으로 알려졌다. 결국 7일 연속 근무하였던 것. 이 사건은 “어느 공무원 워킹맘의 비극”이라는 이름으로 세간에 알려졌다.

2017. 10. 16. 공무원연금공단에 따르면 최근 6년간 과로사로 순직을 인정받은 공무원은 137명이었다. 이들 3명 중 1명(31.2%)이 과로 탓에 순직했다. 특히 장시간 노동과 업무상 스트레스로 자살(과로자살)했다며 유족이 공단에 순직인정을 신청한 공무원도 꾸준히 늘어 2012년부터 2017년 8월 사이 100명에 달했다. 이 가운데 15명만 순직처리됐다.²³ ‘철밥통’이라는 이름으로 선망의 대상이었던 ‘공무원’도 과로사 및 과로자살에서는 자유로울 수 없었다.

²² 조선일보 2017. 9. 1.자

²³ 서울신문 2017. 10. 17.자

4) IT업계의 크런치 모드

2017. 6. 근로복지공단은 넷마블의 자회사인 넷마블네오에서 일하다 지난해 11월 숨진 ㄱ씨의 유족이 낸 유족급여 청구를 ‘업무상 재해’로 받아들여 승인했다. 근로복지공단 서울업무상질병판정위원회(질병판정위)는 넷마블네오에서 게임개발 업무(클라이언트 프로그래밍)를 담당하던 ㄱ씨가 지난해 11월 급성심근경색으로 사망했으며 “연령, 업무내용, 작업환경, 근무관련 자료, 재해조사서 등 관련자료 일체를 검토해 ‘업무상 사유에 의한 사망’을 했다”고 결론 내렸다.

질병판정위는 ㄱ씨가 발병 전 12주 동안 불규칙한 야간근무와 초과근무를 지속했으며 특히 발병 7주 전인 10월 첫째주 근무시간은 89시간, 발병 4주 전인 10월 넷째주 근무시간은 78시간이라는 사실에 주목했다. 질병판정위는 “20대의 젊은 나이에 건강검진 내역상 특별한 기저질환(만성질환)도 확인할 수 없는 점을 종합적으로 검토할 때 고인의 업무와 사망과의 상당인과관계가 인정된다”고 밝혔다.²⁴

이 사건과 함께 IT업계의 ‘크런치 모드’에 대한 관심이 쏠렸다. ‘크런치 모드’란 게임 등 소프트웨어 개발 업계에서 마감을 앞두고 수면, 영양 섭취, 위생 등을 모두 희생하며 장시간 업무를 지속하는 ‘초장시간 근무’를 뜻한다. 크런치 모드로 인한 사망이 업무상 재해로 인정된 것은 이번이 처음이다.

넷마블에서는 2016년에만 3명이 사망했다. 지난해 7월과 11월 잇따라 직원이 돌연사했으며, 10월에는 한 직원이 투신해 스스로 목숨을 끊었다.

5) 마필관리사

부산경남경마공원(렛츠런파크 부산경남)에서 마필관리사로 일했던 두 명의 노동자가 연이어 목숨을 끊었다. 박 모 씨는 5월 27일 “O같은 마사회”라는 유서를 남기

²⁴ 경향신문 2017. 8. 3.자

고 자살했고, 김 모 씨는 7월에, 8월 1일에는 이 모 씨가 극심한 업무스트레스를 겪다가 스스로 생을 마감했다.²⁵

민주노총 공공운수노조가 공개한 고용노동부의 근로감독 결과에 따르면, 부산경남경마공원과 계약을 맺고 있는 조교사들은 총 32개조인데, 조교사들이 고용하고 있는 마필관리사 등 394명에게 총 1억 1400만원의 임금체불이 발생한 것으로 드러났다. 대부분의 조교사들이 법정 연장근로 시간인 주12시간을 넘기면서까지 일을 시켰던 것으로 드러났다.

각종 산재 사고도 은폐돼온 것으로 드러났다. 고용부가 지난 5년간 마사회 안 응급센터를 통해 외부병원으로 후송된 노동자 107명 현황을 전수조사한 결과 모두 62건의 산재가 보고되지 않은 것으로 드러났다. 이같은 산재 은폐는 조교사가 마사회와 마방 대부계약을 맺을 때 산재율을 점수로 반영해, 조교사들이 마필관리사들이 다쳐도 산재처리를 회피할 수밖에 없는 구조적 원인이 있었던 것으로 나타났다.²⁶

공공운수노조는 박 모 씨의 죽음이 “마필관리사에 대한 다단계 착취구조 때문”이라고 주장해 왔다. 마필관리사는 1980년대까지 마사회 소속 직원이었지만 1990년 마사회가 경쟁 체제를 도입하겠다고 하며 ‘개인마주제’를 도입한 이후로는 비정규직 신분이 됐다. 경마공원(마사회)이 개인사업자인 조교사와 계약을 맺고, 조교사가 다시 마필관리사들을 고용하는 구조다. 이러한 다단계 구조 속에서 마필관리사들이 고통받고 있었던 것이다.

이에 ‘마필관리사 직접고용 구조개선 협의체’가 8월말부터 11월 말까지 운영될 예정이다.

25 경남MBC 2017. 8. 2.자

26 한겨레신문 2017. 9. 19.자

6) 의사

2017. 6. 대전지방법원은 전공의로 근무하던 중 2013년 9월 아파트에서 투신, 사망한 A씨의 부인과 가족이 B병원가 정부를 상대로 낸 10억 1578만 원대 손해배상 청구 소송(2016가합105354)에서 70% 책임을 인정, 5억 8828만 원을 배상하라고 판결했다.

A씨는 2013년 9월 7일 사망할 때까지 약 4개월 동안 대부분 병원 당직실에 24시간 대기하면서 근무를 계속했다. 틈틈이 잠을 잤지만 취침 시간은 3~4시간에 불과할 정도로 불규칙했다. 4개월 동안 하계 휴가 5일을 제외하고 집에 들른 것은 손을 꼽을 정도였다.

호흡기내과·소화기내과를 거쳐 9월 1일부터 신장 내과 근무를 시작하면서 피로가 쌓였다. 그를 이끌어 줄 선배 레지던트가 없어 담당 교수에게 1대 1 지도·감독을 받아야 했고, 진료에 대해 스스로 결정하고 책임을 져야 하는 부담도 가중됐다.

경찰 조사 결과, 신장내과에 근무를 하는 일주일 동안 170번 휴대전화를 받았으며, 야간이나 새벽에 올린 전화는 44번인 것으로 파악됐다. 사망하기 3~4일 전부터는 진료와 영어 컨퍼런스 발표가 겹쳐 거의 잠을 자지 못한 것으로 조사됐다.²⁷

한편, 전공의의 열악한 근로환경을 개선하기 위하여 지난 2015년 12월에는 「전공의의 수련환경 개선 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 전공의법)」에 제정되어 2016년 12월 23일부터 시행되고 있다.

7) PD(TVN 혼술남녀 조연출 사망사건)

TVN의 드라마 ‘혼술남녀’의 조연출을 맡았던 이한빛 피디가 드라마가 종영한 다

27 닥터스뉴스 2017. 6. 15,자

음날인 2016년 10월 26일 유서를 남기고 자살한 사건이 있었다.

CJ와 TVN 혼술남녀 제작팀은 작품의 완성도가 낮다는 이유로 수많은 계약직을 정리하고 했으며 고인인 이한빛 피디는 그 다른 직원들을 정리하고 하는 임무를 강제로 맡았다. 이후 정리해고로 인한 인력 부족으로 촬영 기간이 짧아져 70분짜리 드라마 2편을 1주일 동안 생방송 하다시피 찍는 스케줄이 무리라고 판단되어 이전에 해고되었던 촬영팀이 뒤늦게 다시 합류했다. 그 상황에서 이제 갓 입사한 신입PD였던 고인에게에는 촬영팀 관리, 기자재 이동, 각종업무조율 업무가 부과되었다. 고인은 제작기간 55일 동안 새벽2시에 퇴근해 6시에 출근하는 등 수면부족, 과로에 시달렸고 동료들에게는 수많은 언어폭력 및 멸시와 따돌림을, 회사에서는 인사불이익을 당했다.

이 사건은 하루 20시간이 넘는 초장시간 노동, 비정규직에 대한 비인격적 처우 등 드라마 제작 현장의 불편한 진실을 세상에 알리는 계기가 됐다. 지난 4월에는 청년 유니온 등 35개 시민단체가 나서서 “TVN 혼술남녀 신입 조연출 사망사건 대책위원회”를 만들어 방송 제작 환경 개선을 위한 활동을 해나갔고, CJ E&M의 공식사과와 재발방지를 촉구하는 서명운동에는 9320명의 시민이 참여하였다.

CJ E&M은 이에 지난 7월 유가족에게 공식적으로 사과하였고, 아울러 “이한빛 PD가 겪은 고통이 개인적 문제가 아닌 그가 처한 제작환경과 일하는 방식에 있었다는 것을 인정한다. 고인의 명예회복과 관행적인 제작 시스템을 선진화하겠다”고 약속하였다.

또한 유가족들은 노동자가 존중받는 사회를 꿈꾸고 고인의 뜻을 기려 고인의 이름을 딴 ‘한빛추모법인’을 만들어 방송업계 노동문제 해결에 나서기로 하였다. 법인은 이한빛PD의 생일인 2018년 1월 24일 공식 출범한다.²⁸

28 경향신문 2017. 10. 26.자

8) 장시간 노동 방지를 위한 근로기준법 일부개정 법률안들 발의

국회에서는 장시간 노동 방지를 위한 근로기준법 일부개정 법률안들이 발의되었다. 1주당 근무시간 개념의 재정립, 포괄임금제의 제한, 특례규정 폐지, 그 외 노동시간 측정과 기록 보존 및 보고, 연장 근로시간의 연 단위 한도 규정, 근로시간 외 통신수단을 이용한 지시에 따라 노동을 하는 경우 이를 연장근로로 인정하는 내용의 법안들이었다[근로기준법 일부개정법률안(2000003, 2000843, 2001572, 2002925, 2006374, 2007966, 2007985, 2008011, 2008212, 2008580, 2009185)].

나. 현장실습생 산재사고

2017년 1월 엘지유플러스 고객센터 업무를 대행하는 엘비휴넷에서 일하던 산업 현장실습생이 스스로 목숨을 끊었다. 11월 9일 오후 2시쯤에는 제주도 구좌읍 용암해수산업단지 내 음료제조회사인 (주)제이크리에이션에서 현장실습을 하던 학생이 제품 적재 벨트에 목이 끼어 사망하였다.

2016년 5월 특성화고 출신 비정규직 노동자가 서울 구의역 스크린도어를 홀로 정비하다가 전동차에 치여 목숨을 잃은 사건이 발생하였음에도 현장실습 환경은 전혀 개선되고 있지 않았음을 보여주는 사건이다.

엘비휴넷 현장실습생 사망사건 이후 ‘특성화고 현장실습생 사망사건 진상규명을 위한 공동대책위원회’가 꾸려져 산재승인과 안전한 일터를 만들기 위한 활동을 이어나갔다.

또한 2017년 11월에는 전국 특성화고등학교와 마이스터고등학교 학생과 현장실습생으로 이뤄진 ‘특성화고등학생 권리연합회’가 출범, 활동을 시작하였다. 연합회는 특성화고 학생에 대한 사회적 차별을 없애고 현장실습생에 대한 부당한 처우를 개선하려는 목적으로 꾸려진 단체로, 11월 9일까지 전국 16개 시·도에서 1천명 넘는 학생이 회원으로 가입했다.

다. 경산CU편의점 사망사건

2016년 12월 경산CU편의점에서 야간 근무를 하던 알바노동자가 피살되었다. 비닐봉투 가격을 놓고 실랑이를 벌이다, 가해자가 칼로 피해자를 찔러 사망에 이르게 된 것이다.

이후 2017년 5월 가해자에게 무기징역이 선고되었지만 이로서는 온전한 의미의 재발방지가 이뤄질 수 없다고 본 유가족과 ‘경산CU편의점 알바노동자 살해사건 해결 및 안전한 일터만들기 시민대책위원회’가 CU편의점 본사인 BGF리테일을 상대로 책임을 묻는 활동을 진행하였다.

대책위에 따르면, BGF리테일은 막대한 이익을 수취하면서도 부실한 안전대책과 심야영업의 유도정책을 펼쳤고, 이는 당사자의 생명권이 침해당한 데 책임이 없지 않다. 해당 편의점은 경찰신고와 CCTV이외의 안전대책은 전무한 상황이었지만, 급증하는 편의점 폭력과 범죄는 아주 오래전부터 사회문제로 등장해 왔음에도 편의점 본사 차원의 안전교육, 셉티드(범죄예방을 위한 인테리어), 상해보험 등 종합적인 대책과 투자는 뒷전이였다.²⁹ 즉 경산CU편의점 사망사건은 단순한 피살사건이 아니라 편의점 본사가 이익 창출에만 관심을 두고, 알바노동자들의 안전은 뒷전으로 미뤄졌기에 발생한 사건이었던 것이다.

라. 위험의 외주화

1) 타워크레인 사상사고

추석연휴 직후인 2017. 10. 10. 오후 1시 36분쯤 경기도 의정부시 민락2지구의 한국토지주택공사(LH) 아파트 공사현장에서 20층 높이의 해체작업 중이던 타워크레인이 쓰러져 3명이 숨지고 2명이 다치는 사건이 발생하였다. 숨진 3명 모두 하청업

29 빅스트레이리 2017. 6. 17.자 「새 국면 맞은 '경산CU알바노동자 피살사건'...서울지법 CU대책위의 '증거보전신청' 받아들여」

체 소속으로, 하청에 하청을 준 재하청 구조 속에서 일했던 사실이 드러났다. 제대로 된 안전규정도 없는 상황에서, 하청노동자들만 27년 된 노후 크레인을 해체하는 열악한 노동환경에 내몰렸던 것이다. 이 점은 올해 들어 발생한 대형 타워크레인 사고에서도 공통되게 드러난 문제점이었다. 지난 5월 6명이 숨지고 25명이 다치는 등 역대 최대의 인명피해가 발생한 경남 거제 삼성중공업 조선소의 타워크레인 사고나, 3명이 목숨을 잃은 경기 남양주 아파트 건설현장 크레인 사고에서도 사상자들은 모두 하청업체 소속이었다. 현장의 안전 감독과 관리가 미흡했던 것 역시 공통점이었다.³⁰

2) 인터넷 설치기사 사망사고

인터넷 설치기사 이 모 씨가 2017. 6. 16. 인터넷 상태 점검을 하러 한 원룸에 방문했다가 피살된 사건이 있었다. 가해자는 지난 11월 무기징역을 선고받았다.

노동·시민단체들의 모임인 '기술서비스 간접고용 노동자 권리보장과 진짜사장 재벌책임 공동행동'이 3주간 인터넷·케이블방송·가전제품 방문설치 수리기사 796명을 상대로 설문조사를 한 결과에 따르면 응답자의 77.1%(614명)가 '고객의 폭언·폭행으로 안전과 생명의 위협을 느낀 적이 있다'고 답했다. 구체적인 피해 사례로는 칼이나 망치, 톱, 드릴 등 흉기로 위협을 당하거나 술 취한 고객이 양주병을 집어 던진 사례도 보고됐다. 멱살을 잡히거나 뺨을 맞는 등 실제로 폭행을 당한 경우도 많았다. 하지만 폭력 상황 발생 시 사후 대처와 관련하여 '사측이 나서서 문제를 해결했다'는 응답은 14.6%(82명)에 불과했고, '기사가 알아서 처리했다'는 응답자는 전체의 85.4%(481)명에 달했다.³¹ 한편 2017년 6월에 발생한 인터넷 기사 사망사건, 9월 전북 순창에서 수리기사가 빗속 작업을 하다 감전돼 추락사한 사건, 10월 울산 언양 지역 수리기사가 야간에 통신주에 올라 작업을 하다 추락해 의식불명 상태가 된 사건 모두 KT서비스 남부 소속 직원들이다. KT남부·북부는 KT의 자회사로 인터넷

30 주간경향 2017. 10. 17.자 「타워크레인 산재 그들은 왜 죽어야 하나」

31 연합뉴스 2017. 6. 18.자 「방문설치기사 77% '고객 폭행·폭언에 신변 위협 경험」

넷·TV·전화 등 KT 상품의 개통·수리를 전담한다.³² 이에 'KTS 좋은 일터 만들기 운동본부'는 노동부에 근로감독 청원서를 제출하며 사용자와 근무환경을 철저히 감독해 달라고 촉구하기도 하였다.

3) 공기업(코레일과 한국수력원자력)

철도 선로 유지·보수 작업의 경우에도 위험의 외주화가 두드러졌다. 2012년부터 2016년까지 최근 5년간 선로에서 일어난 사상사고는 모두 9건인데, 이 중 7건이 모두 도급회사에서 벌어졌다. 코레일은 2009년부터 현재까지 9개 사업소의 선로 유지·보수 업무를 외주업체에 위탁하고 있다. 도급 인력은 193명이다. 이 중 안산선과 수인선 선로 유지·보수 업무 도급계약을 맺은 업체인 유리너스씨앤아이의 경우, 직원 20명을 고용하였으나 업무 시작 후 한 달 넘게 급여를 지급하지 않거나 근로계약서 작성은커녕 4대 보험 가입도 하지 않아 노동관계법 위반이 문제되기도 하였다.³³

한국수력원자력의 경우에는 핵발전소 피폭량이 원청 대비 하청 10배 이상 높다는 자료도 공개됐다. 자료에 따르면, 원청과 하청 평균 피폭량 비교에서는 한수원이 0.11mSv인 것에 비해 OO중공업, OOKPS 등 협력업체 평균은 각각 1.61mSv, 1.57mSv 등 10배 이상 높게 나타났다. 2014년부터 2017년(2월16일 기준)까지 산업재해 사고에서도 원청인 한수원에 대비 하청업체 노동자 수가 압도적으로 많았다. 전체 96건 중 한수원은 13명, 협력업체는 83명이 산재사고를 당했고, 이중 산재사망 7명은 전원 협력사 노동자였다. 사고 유형 역시 하청업체가 낙상과 끼임 등 중상이 우려되는 경우가 많았다.³⁴

32 매일노동뉴스 2017. 10. 18.자

33 매일노동뉴스 2017. 2. 24.자

34 포커스뉴스 2017. 2. 19.자

4) 배달원 산재사고(플랫폼 노동자 산재사고)

배달대행업체 소속 배달원의 산재사고가 끊이지 않고 있다. 이들은 현행법상 근로자가 아닌 개인사업자로 분류된 특수고용직 노동자이다. 고용노동부가 한국노동연구원에 발주한 ‘배달대행 배달원의 종사실태 및 산재보험 적용강화 방안 연구’ 결과에 따르면, 현재 배달대행업체 배달원수는 5000~1만9000명으로 추산된다. 이들 가운데 절반(45.6%)가량은 지난 1년간 오토바이 사고를 경험한 것으로 파악됐는데, 건수에 따라 수수료를 지급하는 계약방식 탓에 이른바 ‘전투 콜’이라고 부르는 배달 경쟁이 심하고, 이에 따라 과속·신호위반 등으로 인한 사고가 끊이지 않는 결과다. 하지만 민간 상해보험에 가입된 배달원은 61%에 그쳤다. 가입하지 않은 배달원이 10명 중 4명꼴인데, 그나마 가입된 배달원도 보험료를 회사가 다 부담한다는 비율은 14%에 그쳤다. 민간 상해보험이 아닌 산재보험에 가입돼 있다고 응답한 경우는 38%에 불과했다. 프랜차이즈 등 업체에 직접 고용된 것이 아니기 때문에 배달원이 배달 중 사고를 당해도 대행업체는 책임을 지지 않는다. 실업급여 등을 받을 수 있는 고용보험에 가입했다는 응답은 15%로 4대 보험 가운데서도 가장 낮았다.³⁵ 배달원들의 출퇴근 시간이 정해져있는 경우가 많고(전체의 73%), ‘배달지를 업체가 정해주거나, 업체가 띄워놓은 곳 중에서 고른다’(64%)고 응답하는 등 노동자성 판단 기준이 되는 사용자에 대한 종속성이 뚜렷하므로, 고용노동부가 이들의 ‘노동자성’을 적극적으로 판단해 ‘특수고용’ 형태가 아닌 ‘근로계약’을 맺도록 해야 한다는 주장이 제기되고 있다.³⁶

5) 대기업의 산재보험료 감면

위험의 외주화로 이익을 보는 것은 대기업이다. 산재보험료는 과거 3년간 보험수지율(산재보험료 대비 산재보험급여 금액의 백분율)에 따라 보험료를 감면해 준

35 아시아경제 2017. 3. 6.자

36 한겨레 2017. 3. 30.자

다. 상시근로자 1000명 이상이거나 건설업 중 총 공사실적액 2000억원 이상 대기업의 할인율은 최대 50%에 달하는 반면, 상시근로자수 10명 이상 사업장은 최대 할인율이 20%에 불과해 대기업 쏠림 현상이 두드러진다. 근로복지공단의 산재보험료 감면자료(개별실적요율 적용)에 따르면 최다 감면 기업은 삼성으로 1,055억 8,700만원을 감면받았다. 개별실적요율제도의 가장 큰 문제는 대기업에서 재해발생 위험이 높은 업무는 하도급을 주어 재해를 하청업체에 전가하고 대기업은 보험수지율에 따라 산재보험료를 할인받는 구조를 양산하고 있다는 점이다. 또한 관급공사 입찰제한, 사업장 안전관리 감독 등의 불이익 외에도 산재보험료율 할인을 통한 보험료 감면을 위해 산재를 은폐하거나 축소하는 시도가 발생할 수 있다는 문제점도 지적되고 있다.³⁷

마. 삼성 직업병 투쟁

2017. 5. 26. 삼성전자 반도체 생산라인에서 근무한 노동자의 다발성경화증을 산업재해로 인정하면서 법원과 근로복지공단이 인정한 삼성전자 직업병 종류는 10가지로 늘었다. 현재까지 인정된 직업병은 백혈병, 유방암, 뇌종양, 난소암, 재생불량성빈혈, 다발성신경병증, 다발성경화증, 악성림프종, 폐암, 불임에 이른다. ‘반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이 반올림’에 따르면 삼성전자에서 근무한 이력이 있는 노동자 중 4명이 다발성경화증에 걸려 투병중이다.

3. 산업재해 관련 주요 판결

가. 업무와 질병 사이의 상당인과관계 판단기준에 대하여 진일보한 대법원 판결 및 하급심 판결

대법원은 발병원인을 정확히 알 수 없는 희귀질환이 발병한 경우 보다 전향적으

37 녹색경제 2017. 10. 23.자

로 업무와의 상당인과관계를 인정하여 산재요양급여를 지급하여야 하고, 이것이 산업안전보건상의 위험을 사업주나 근로자 어느 일방에 전가하는 것이 아니라 공적 보험을 통해서 산업과 사회 전체가 이를 분담하고자 하는 산업재해보험보상제도의 본래 목적³⁸과 기능에 따른 것임을 강조하면서 질병과 업무의 상당인과관계에 대한 진일보한 판단기준을 제시하였다. 이는 근로환경에 관한 자료가 ‘영업비밀’의 이름으로 사용자에게 편중되는 한편 이에 관한 입증책임은 근로자가 부담해야하는 현실과, 관련 법령상 규제 기준이 첨단산업의 발전 속도를 따라가지 못하는 현실을 적극적으로 반영한 판결이라고 할 수 있다.

대법원은 삼성전자 LCD 천안사업장에서 근무하던 근로자에게 발생한 ‘다발성 경화증’에 대하여, “근로자에게 발병한 질병이 이른바 ‘희귀질환’ 또는 첨단산업현장에서 새롭게 발생하는 유형의 질환에 해당하고 그에 관한 연구결과가 충분하지 않아 발병원인으로 의심되는 요소들과 근로자의 질병 사이에 인과관계를 명확하게 규명하는 것이 현재의 의학과 자연과학 수준에서 곤란하더라도 그것만으로 인과관계를 쉽사리 부정할 수 없다”면서 “특히 희귀질환의 평균 유병율이나 연령별 평균 유병율에 비해 특정 산업 종사자 군이나 특정 사업장에서 그 질환의 발병율 또는 일정 연령대의 발병율이 높거나, 사업주의 협조 거부 또는 관련 행정청의 조사 거부나 지연 등으로 그 질환에 미칠 수 있는 작업환경상 유해요소들의 종류와 노출 정도를 구체적으로 특정할 수 없었다는 등의 특별한 사정이 인정된다면, 이는 상당인과관계를 인정하는 단계에서 근로자에게 유리한 간접사실로 고려할 수 있다”고 보았다. 그러면서 ① 원고가 4년3개월간 근무하면서 유기용제에 노출된 정도가 낮다고 단정할 수 없고 작업장 구조상 다른 공정의 유해화학물질에도 노출된 것으로 보이는 점, ② 원고가 근무한 때로부터 여러 해가 지난 후 산업안전보건연구원의 역학조사가 실시됐고 유해화학물질 노출 수준을 확인·측정하려는 노력조차 하지 않은 것으로 보이는 점, ③ 사업주와 대전지방고용노동청 천안지청 모두 유해화학물질 등에 관한 정보를 영업비밀이라는 이유로 공개하지 않아 원고가 구체적인 물질의 종류나 노출정

38 산업재해보상보험제도의 목적을 고려해야한다는 판시는 2014. 6. 삼성반도체 사업장 근로자의 백혈병 사례에 대한 판결에서부터 실시되어왔다.

도를 증명하는 것이 곤란해졌다는 점, ④ 유해화학물질에 저농도로 장기간 노출될 경우 건강상 장애를 초래할 가능성이 있을 뿐만 아니라 여러 유해화학물질에 복합적으로 노출되거나 주야간 근무를 하는 작업환경의 유해요소까지 복합적으로 작용하는 경우 상승작용을 일으켜 질병 발생의 위험이 높아질 수 있다는 점, ⑤ 원고에게 건강이상이나 다발성경화증 관련 유전적 소인, 가족력 등이 없음에도 우리나라 평균 발병연령보다 훨씬 이른 만21세 무렵 발병하였다는 점, ⑥ 삼성전자 LCD 사업장과 반도체사업장에서의 다발성 경화증 발병율이 한국인 전체 평균발병율이나 원고와 유사한 연령대의 평균발병율과 비교하여 유달리 높다는 점은 상당인과관계를 인정하는 데 유리한 사정이 될 수 있다는 점 등에 비추어, 원고의 업무와 다발성 경화증 발병·악화 사이의 인과관계를 인정하지 않은 원심 판결이 위법하다고 보고 파기환송하였다(대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867판결).

대법원은 삼성전자 온양사업장에서 근무하다가 퇴직한 근로자가 퇴직 후 7년이 경과하여 발병한 뇌종양으로 사망한 사안에 대하여, 위 판결의 취지를 원용하면서 ① 망인이 약 6년2개월간 근무하면서 여러 가지 발암물질에 지속적으로 노출되었고 주로 4조3교대 또는 3조 3교대 근무를 하면서 필요한 경우 1일 12시간까지 연장 근무를 하면서 신체의 밤낮 주기가 매우 불규칙하여 질병발생의 위험이 커질 수 있다는 점, ② 산업안전보건연구원의 역학조사 당시 망인이 근무하던 때로부터 오랜 시간이 지났고 원인물질과 노출수준에 대한 조사가 이뤄지지 않아 역학조사 자체의 한계가 존재한다는 점, ③ 건강이상이나 뇌종양 가족력, 유전적 소인 등이 없음에도 우리나라 평균 발병연령보다 훨씬 이른 시점인 만 30세 무렵 뇌종양이 발생하였다는 점, ④ 반도체사업장에서의 뇌종양 발병율이 한국인 전체 평균 발병률이나 망인과 유사한 연령대의 평균발병률과 비교하여 유달리 높다면 업무와 질병 사이의 상당인과관계 인정하는 데 유리한 사정으로 작용할 수 있다는 점, ⑤ 교모세포종은 가장 빠른 성장을 보이고 예후가 좋지 않은 것으로 알려졌지만 악성도가 낮은 신경교종이 발생하였다가 수년의 시간을 거치면서 악성도가 높은 교모세포종으로 변화하는 사례가 보고된 적이 있고, 성장속도가 빠르다는 것은 종양의 성장·악화 속도를 의미할 뿐 발암물질에 노출된 후 뇌종양 발병에까지 이르는 속도 역시 빠르다는 것을 의미한다고 보기는 어려워 퇴직 후 7년이 지난 다음 뇌종양 진단을 받았다는 점

만으로 인과관계 없다고 단정할 수 없다는 점 등에 비추어, 망인의 업무와 뇌종양 발병·악화 사이의 인과관계를 인정하지 않은 원심 판결이 위법하다고 보고 파기환송하였다(대법원 2017. 11. 14. 선고 2016두1066판결). 특히 질병의 구체적인 특성과 제반사정을 고려하여 퇴직 후 7년이 경과하여 뇌종양이 발병하였다는 점은 인과관계 판단의 장애요소가 되지 않았고, 오히려 배척되었다.

위와 같은 대법원의 법리는 하급심 판결들에서 여러 차례 확인되었던 바, 그보다 앞선 2017. 5. 서울고등법원은 삼성반도체에서 근무하다가 다발성경화증이 발병한 사안에서 “근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상함으로써 근로자 보호에 이바지함을 목적으로 하는 사업재해보상보험제도의 취지와 손해로 인한 특수한 위험을 적절하게 분산시켜 공적 부조를 도모하고자 하는 사회보험제도의 목적 및 사회형평의 관념 등을 고려하여 그 인과관계의 유무를 규범적 관점에서 판단하여야 한다”면서 업무와 질병 사이의 인과관계에 대한 규범적 판단을 강조하였다(서울고등법원 2017. 5. 26. 선고 2015누71398판결). 이 판결에서 법원은 희귀질환의 특수성에 대해서도 강조하였는데, “발병원인이 규명되지 않은 희귀성 질환의 경우에도 ① 현재의 의학적·자연과학적 연구성과 등을 통해 그 질병의 발병 또는 악화의 원인으로 거론되는 요소들이 근로자의 업무환경에 존재하고, 근로자가 정상적인 업무수행과정에서 그러한 발병원인들을 가지게 되었으며, ② 그 이전에는 근로자에게 질병의 원인이 될만한 다른 건강상의 결함이나 유전적인 요소가 밝혀진 바 없고, ③ 업무수행 중 또는 업무수행 직후에 그러한 질병의 증상이 비로소 나타났다면 일응 근로자의 재해와 업무사이의 상당인과관계는 추단된다고 보아야 할 것”이라고 하여 인과관계 판단 기준을 완화하였다. 이는 삼성반도체 사업장의 난소암 사안에도 그대로 적용되었다(서울고등법원 2017. 7. 7. 선고 2016누38282판결).

한편 근로복지공단이 인과관계를 부정하는 주요한 근거가 되었던 ‘작업환경측정 결과’, ‘역학조사보고서’의 측정 시기 및 방법의 문제점을 지적하면서 증명력이 낮다고 보기도 하였다(서울고등법원 2017. 7. 25. 선고 2017누39268 판결, 서울행정법원 2017. 8. 10. 선고 2015구단56048). 또한 사업주가 자료 제출에 비협조적인 상황에서 증명책임이 원고들에게 있다는 점 역시 여러 차례 지적되었는 바, “사업주 측이

작업환경측정을 하지 않거나 관련 자료를 보관하지 않고 소송에서 자료제출에 협조하지 않은” 문제점이 있다고 보거나(서울행정법원 2017. 2. 10. 선고 2013구단51919 판결), 역학조사의 문제점을 지적하면서 “증명책임에 있어 열악한 지위에 있는 근로자를 불리하게 취급하는 것은 형평에 어긋난다”고 설시하였다(서울고등법원 2017. 7. 7. 선고 2016누38282판결).

나. 안전보건진단서에 관한 정보공개 판결

서울고등법원은 고용노동부가 삼성반도체 공장의 안전보건 관리실태 점검 결과를 정리한 ‘특별감독 보고서’와 ‘안전보건진단 보고서’에 대한 정보공개청구 소송에서, 두 보고서 모두 “소송 근로자 및 지역주민의 생명·신체의 안전 내지 건강과 관련된 정보”로 “삼성전자 사업장에서 재해를 입은 근로자, 지역주민, 근로자 직업병 예방에 관한 시민운동가 등은 보고서의 구체적 내용에 관하여 알권리를 충분히 보장받을 이익을 가진다”고 보고 두 보고서의 일부 정보를 제외한 전부 공개를 명했다(서울고등법원 2017. 10. 13. 선고 2017누41988 판결).³⁹ 법원은 “안전진단의 결과를 투명하게 공개함으로써 소속 근로자의 사업장 안전에 대한 불안을 제거하고 안전진단결과의 신뢰성을 높일 필요가 있다”면서 “취급 화학물질 중 유해화학물질에 관한 사항이나 폭발위험지역의 관리에 관한 사항은 근로자들의 생명·신체 또는 건강과 직접 관련이 있는 정보”라고 보았다.

다. 장기간 근무한 공무원에게 발생한 질병과 공무수행 사이의 인과관계를 인정한 대법원 및 하급심 판결

대법원은 1977년경부터 26년간 화재진압 업무를 하였던 소방관에게 소뇌 위축증이 발병한 사안에서, 소방관들이 화재진압 직무 수행시 화재현장에서 발생하는 유해물질에 장시간 노출되는 일이 많다는 점, 특히 일산화탄소는 산소공급에 예민한

³⁹ 1심 법원은 ‘특별감독 보고서’ 중 감독반, 점검자 부분을 제외한 전부 공개를, ‘안전보건진단 보고서’에 대해서는 진단총평을 제외한 전부 비공개를 명했다(수원지방법원 2017. 3. 15. 선고 2015구단32302판결). 두 보고서는 2013년 삼성반도체 화성 공장 불산누출 사고 이후 고용노동부가 삼성반도체 공장의 안전보건 관리 실태를 점검한 결과를 정리한 보고서이다.

뇌 부위에 손상을 야기할 수 있다는 점, 200년 이전까지 소방관들에게 지급된 보호장구의 보급률이나 성능 등이 열악하였다는 점, 원고에게 병력 및 가족력이 없다는 점, 소뇌위축증의 발병원인이 명확히 밝혀지지 않는 점, 유해화학물질 흡입 등과 같은 환경적 요인을 원인 중 하나로 추정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 원고의 공무원수행과 질병 발생 사이에 상당인과관계가 있다고 추단할 수 있다고 보았다(대법원 2017. 9. 21. 선고 2017두47878 판결).

한편 서울행정법원은 35년간 세무공무원으로 일하였고 그 중 대부분을 전화업무 비중이 높은 민원부서 등에서 근무하다가 난청 등 건강상의 이유로 명예퇴직한 공무원에 대하여 “산업재해보상보험법 등의 입법취지는 까다로운 조건 없이 근로자에게 발생한 질병을 업무상 재해로 보아 신속하고 공정하게 보상하는 것이며 공무원연금법 역시 기준에 정한 것 외의 업무 관련 질병을 배제하는 규정으로 볼 수 없다”면서 “민원처리·상담 업무를 담당한 원고는 항의하는 민원인의 격렬한 소음과 계속되는 전화 민원소음 등에 오랜시간 노출되었고, 공무원상 질병은 공무원이 공무를 집행하던 중 발생한 질병으로 의학적으로 명백히 입증되지 않더라도 상당한 인과관계가 있으면 인정할 수 있다”고 보았다(서울행정법원 2017. 5. 18. 선고 2016구단65001판결).

라. 격일제 근로자에게 충분한 휴식이 보장되지 않는 경우 업무상 과로 및 스트레스를 인정할 수 있다고 본 하급심 판결

서울행정법원은 24시간 격일제 경비원으로 근무하다가 급성심근경색증으로 사망한 사안에서, “업무와 사망 사이의 상당인과관계 판단의 전제로서 업무상 과로 또는 스트레스 유무를 판단함에 있어서는 근무형태 역시 고려되어야 한다”고 전제한 후, “특히 감시·단속적 업무로 교대제 근무를 하는 경우, 그 중에서도 격일제 근무의 경우에는 업무 자체의 강도, 절대적인 업무 시간뿐만 아니라 충분한 휴식을 통해 피로를 회복할 수 있는 상황이었는지가 고려되어야 한다.”면서 “비록 야간에 근무 장소에서 휴식을 취할 수 있다고 하더라도 근무일 다음날의 휴무가 보장되지 못하는 상황이 있었다면 특별한 사정이 없는 한 근로자의 업무상 과로 및 스트레스를 인정

할 여지가 상당하다”고 보고, 과로와 스트레스로 인한 심근경색증 발생과 그로 인한 사망의 상당인과관계를 인정하였다(서울행정법원 2017. 4. 13. 선고 2016구합72972 판결).

4. 산업재해 관련 주요 입법

국회가 2016. 12. 8. 불이익 처우 금지와 벌칙 조항을 명시한 산업재해보상보험법 일부개정법률안을 가결하였다. 또한 국회는 2017. 9. 28. 통상의 출퇴근 재해를 업무상 재해로 인정하는 산업재해보상보험법 일부개정법률안을 가결하였다. 이로써 기존의 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리 하에서 출퇴근하는 중 발생한 사고 외에도 그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고와 일탈 또는 중단이 일상생활에 필요한 행위로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우를 업무상 재해로 인정받을 수 있게 되었다.

5. 산업재해 관련 주요 정책

가. 중대 산업재해 예방대책

고용노동부는 2017. 8. 17. 문재인 정부의 정책방향에 맞게 중대재해 관련 예방대책을 제시하였다. ① 위험 주체별 안전관리 책임 강화, ② 위험에 노출되는 모든 사람 보호, ③ 중대재해 재발방지 강화, ④ 사업장 안전·보건관리시스템 내실화 등을 주요 내용으로 제시하였다. 구체적으로, ①번과 관련하여, 위험의 외주화 방지, 원청의 안전관리 책임 범위 확대, 건설공사 발주자에게 안전관리 책임 부과, 프랜차이즈 가맹본부 안전관리 의무 신설을, ②번과 관련하여, 산업재해 보호대상 확대, 감정노동 등 정신건강 보호를, ③번과 관련하여, 작업중지 해제 시 근로자 참여 보장, 사망사고에 대한 책임자 제재 실효성 제고, 국민 참여 사고조사위 구성·운영을, ④번과 관련하여, 산업안전보건교육 및 안전·보건관리 강화, 사업장 내 화학물질 관

리체계 혁신, 사업장 산재예방감독 강화를 제시하였다. 고용노동부는 이들 과제를 시급한 과제부터 단계적으로 추진하고, 노사 등 이해관계자의 공감대 형성을 토대로 추진하며, 공공기관이 선도하고, 새로운 안전보건 문화 확산에 노력하며, 현장 위험상황 발생 시 적시대응 하겠다는 추진계획도 밝혔다.^{40 41}

그러나 이와 같이 고용노동부가 최근 제시한 대책은 사실상 과거 박근혜 정부에서 제시한 대책의 재탕에 불과하여 새정부 정책으로 상당히 부족하고, 실효성도 의문시 되고 있다. 추진계획에 있어서도 노사 간 공감대 형성을 기다리면 사실상 추진이 쉽지 않고, 법 개정 일정 등에 대한 계획이 소극적이다. 이미 국회에 제출된 중대재해기업처벌법과 같은 실효적이고 강도 높은 대책들이 마련되고 실행에 옮겨지지 않는다면 산재 예방에 한계가 명확하다.

나. 산재보험제도 개선과제 및 추진방향

고용노동부는 2017. 10. 산재보험제도 개선 정책을 추진하겠다고 밝혔다. 주요내용은 산재보험의 보호범위 확대, 보험료 징수의 효율화, 산재 입증책임 완화 및 조기복귀 지원, 급여수준의 보장성 강화이다.⁴² 그러나 이번 정책은 구체적인 정책으로서 입안된 것이 아니라 내부적인 입장 정리 단계 정도로 보일 정도로 부실하다. 특히, 입증책임 완화 이외에는 이미 법 개정이 된 부분이거나 실질적인 제도개선책으로서의 의미가 크지 않은 것이다. 심지어 입증책임 완화조차 국회에 제출된 산재법 개정안에 훨씬 미달하는 수준이고, 사실상 구체적인 완화 방침도 없다는 점에서 공문구에 가깝다. 산재보험제도와 관련해서는 산재인정기준을 완화하여 인정범위를 확대하고 입증책임의 전환 또는 분배를 통해 산재 승인 가능성을 높이는 것이 핵심이다. 현재 국회에 관련 개정 법안이 제출되었고, 최근 대법원도 삼성반도체 사건에서 입증책임 완화 관련 판시를 반복하고 있다. 이러한 흐름에도 미치지 못하는 고

40 고용노동부 홈페이지

41 국회에서도 중대재해 가중처벌을 위해서 산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률 제정법률안이 발의되었다 [산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률안 제정법률안(2000109), 산업안전보건범죄의 가중처벌 등에 관한 법률안 제정법률안(2003679)].

42 고용노동부 홈페이지

용노동부의 제도개선책은 생색내기에 불과하다.

다. 안전보건자료 정보공개청구 처리지침 시행

고용노동부는 2017. 1. 11. 안전보건자료 정보공개청구 처리지침을 시행하였다. 지침의 주요 내용은 「정보공개법」에 따른 비공개대상 정보에 해당하지 않는 한 적극적으로 공개하여야 함, 부분적으로 비공개대상 정보가 포함되어 있다는 이유로 전체를 비공개하여서는 아니 됨, 정보를 공개하는 경우에는 현재 보유·관리하고 있는 정보를 그대로 공개하여야 하며, 그 정보의 일부를 발췌·요약하는 등 별도 가공된 형태로 공개하여서는 안 됨, 법인 등의 경영·영업상 비밀에 해당하여 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되더라도 ①사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보 ②위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보는 공개하여야 함, 특히, 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는지 여부는 「정보공개법」의 입법취지에 비추어 엄격하게 판단⁴³하여야 함, 작업환경측정결과 보고서 및 결과표의 내용은 개인정보 등을 제외하고는 공개를 원칙으로 함, 안전보건진단보고서는 중대재해 발생 등 고위험 사업장의 잠재적 위험요인 등에 대한 조사·평가 및 측정결과와 개선방법 등을 포함하고 있으므로 작업환경에 대한 안전보건진단 결과, 관련 의무 이행여부, 산업재해 발생현황 등은 원칙적으로 공개하여야 함, 물질안전보건자료(MSDS)는 화학물질을 취급하는 근로자의 안전보건조치에 관한 내용을 포함하고 있으므로 원칙적으로 공개하여야 함 등이다. 이 지침은 작업환경측정결과 보고서의 공개 시 측정대상 공정은 여전히 비공개로 하는 등의 부분적인 문제가 있지만, 직업병 소송에서 지속적으로 제기되었던 노동부의 자료은폐 문제에 대한 진일보한 지침으로 의의를 가진다.⁴⁴

43 대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결

44 국회에서는 사업주의 재해원인·유해물질에 대한 정보공개에 대한 산업재해보상보험법 일부개정법률안(2006236)을 발의하였다.

V. 이주노동

1. 개관

한국에 체류하는 이주민의 숫자가 205만 명을 넘어섰고, 공식적인 통계를 기준으로 전체 체류자의 절반이 넘는 110만 정도의 이주민이 노동시장에서 일을 하고 있는 것으로 조사되었다. 여기에 체류 자격이 없거나, 취업 자격 없이 일을 하고 있는 이른바 미등록 이주민을 포함하면 현재 한국의 노동시장에 포함된 이주민의 숫자는 더 많을 것이다.

상설적인 인력난에 시달리고 있는 중소 영세사업장 뿐만 아니라 한국 노동시장의 25% 이상을 차지하고 있는 영세 자영업자들에게도 이주노동자의 노동은 이미 필요 조건이 되어버린 지 오래다. 장기화 되고 있는 불황과 동아시아 지역의 경제 블록화 현상 등을 고려할 때 앞으로 상당기간 국내로 유입되는 이주민의 숫자는 계속 증가할 것으로 예상된다. 한국은 앞으로 동아시아 노동력이 유입되는 대표적인 이민국가로 진입하게 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 국내 이주노동 제도는 여전히 차별과 반인권·반노동의 수준에 머물고 있다. 이주노동자의 노동권을 전혀 보장하지 않았던 ‘산업연수생’ 제도가 형식적으로나마 이주노동자의 노동자 지위를 인정하는 ‘고용허가제’로 전환되었지만, 여전히 노동권의 전면적 배제를 용인하는 ‘해외투자기업 산업연수생제도’가 일부 남아 있어 문제점으로 지적된다. 최근 법무부는 농번기에 초단기(3개월) 외국인 노동력을 도입하는 이른바 계절근로자제도를 시행하였다. 초단기간 잠시 사용하고 돌려보내는 제도는 노동권의 배제를 용인할 가능성이 높다. 제도를 전면적으로 재검토해야 한다.

사업장 이동의 자유를 원칙적으로 배제하고 있는 ‘고용허가제’는 노동자의 체류자격의 유지를 오로지 사업주의 선의(善意)에 맡겨두고 있다. 이는 한국인 사업주와

이주 노동자의 기울어진 권력관계를 고착화 하고, 이주노동자를 사업장에 예속시킨다. 인간이 사업장의 기계와 다름 없는 존재가 되는 것이다. 결국 올해도 사업장을 옮기고 싶었으나 사업주가 이를 반대해 체류자격을 잃게 될 위험에 놓였던 이주노동자가 불안함에 스스로 목숨을 끊는 일이 있었다. 한국 정부는 유엔사회권위원회가 이주노동자 사업장 변경 제한 폐지를 권고한 것을 무겁게 고려하여 이주노동자의 노동권이 보장되는 새로운 외국인력 도입제도를 갖추어야 한다. 과거 어느 정부보다 인권보장을 중요한 국정과제로 생각하는 문제인 정부라면 더 이상 이 문제를 외면해서는 안 된다.

제도적으로 놓여온 이주노동자들의 저임금 장시간 노동을 가능하게 하고 있는 근로기준법 제68조 개정, 이주노동자의 열악한 주거권을 고착화 시키는 고용노동부의 숙식비 공제지침 등의 문제도 해결되어야 한다.

올해는 ‘여수 외국인 보호소 화재참사’ 10년이 된 해다. 10년이 지났지만 올 해도 많은 이주노동자들이 인권과 노동권을 제대로 보장받지 못하고 사업장에서 다치거나 목숨을 잃었다. 특히, 올 해 여름에 반복된 축산농가에서의 이주노동자 사망사건은 철저한 제도적 개선을 통해 다시는 반복되지 않도록 해야 할 것이다.

차별 없는 세상, 평등한 세상, 노동자의 권리가 보장되는 세상의 기준은 가장 열악한 지위에 놓인 이주노동자의 인권과 노동권 수준이 그 지표가 될 수 있다. 내년에는 이주노동자의 인권과 노동권이 좀 더 개선되었다는 보고서를 쓸 수 있기를 기대한다.

2. 고용허가제의 문제점 - 이주노동자의 노동권을 보장할 수 있는 새로운 제도가 필요하다.

2017. 10. 9. ‘유엔 경제적 사회적 문화적 권리규약 위원회(사회권 위원회)’는 한국에 대한 인권 상황을 점검한 후 개선이 필요한 사항에 대해 권고문을 발표하였다.

이 권고 가운데는 UN, ILO 등에서 오랫동안 지속적으로 제기되어 한국정부에 권고되어 온 이주노동자 인권침해 문제가 강조되어 있다.

사회권위원회는 “사업장변경을 제한하고 사업장 변경시 이주노동자들을 사용자의 권한에 종속시키는 고용허가제상의 조건들이 이주노동자들을 착취에 취약하게 만든다는 것에 여전히 우려한다. 나아가 위원회는 농업과 어업에서 일하는 이주노동자들이 착취를 당하고, 많은 경우에는 그러한 착취가 강제노동에 이른다는 보고에 우려를 한다”고 표현하며 이주노동자 고용허가제의 사업장 변경제한과 이로 인한 농어업 이주노동자들의 강제노동 상황을 지적했다. 그리고 한국정부에게 고용허가제하에서 이주노동자들에 대한 사업장변경 제한을 폐지할 것을 권고했다.

나아가 위원회는, “노동법의 적용범위에 관한 권고(30, 31항)를 염두에 두면서, 이주노동자들에 대한 여권 압수 관행을 예방하고, 착취와 사실상 구금과 신체적인 학대에 관한 보고에 대해 조사하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 당사국에 촉구한다. 위원회는 당사국이 ILO 강제노동협약 제29호와 강제노동폐지협약 제105호를 비준할 것을 권한다.” 고 하였다.

이는 고용허가제 하의 사업장 변경 제한이 이주노동자를 사용자에게 종속시키고 착취 상황에 놓이게 하며, 특히 농어업에서는 강제노동 상태에 이르고 있다는 심각한 상황 인식 하에, 그에 대한 대안으로 사업장 변경제한 폐지(사업장 이동 자유 보장)와 취약한 농축산어업 이주노동자 보호를 강력하게 촉구한 것이다. 특히 사업장 변경제한 문제에 대해서는 명시적으로 ‘폐지’를 권고했다는 것은 의미가 크다. 한국정부가 고용허가제를 통해 이주노동자 권리를 구조적으로 침해해 온 것이 더 이상 국제인권 기준에 부합하지 않는 것임을 다시금 확인함과 더불어 인권침해 제도 폐지를 명확하게 촉구한 것이다. 아무리 어렵고 힘들어도 일을 그만둘 수 없게 하는 이 제도로 인해 이제 목숨을 저버리는 일까지 발생하고 있는 상황이다. 더 이상 고용허가제 사업장변경 제한으로 인해 이주노동자들이 죽음의 고통을 받아서는 안 된다.

농축산어업 분야 이주노동자들에게 근로기준법 적용 전면적 확대 등 공정한 노동 조건 보장을 촉구하고 여권압수금지, 착취·폭행·구금 근로감독과 가해자처벌을 촉구한 것도 사실상 강제노동 상황에 놓여 더욱 열악한 처지로 내몰려 있는 이들의 권리보장이 시급함을 확인한 것이라서 그 의미가 남다르다. 장시간노동에 시달리며 초과수당도 받지 못하고 휴일도 거의 없는 상태로 고통을 받고 있는 농축산어업 이주노동자의 상황에 대한 근본적인 개선이 시급하게 필요하다. 한국 정부는 유엔사회권위원회가 이주노동자 사업장 변경 제한을 폐지를 권고한 것을 무겁게 고려하여 이주노동자의 노동권이 보장되는 새로운 외국인력 설계를 고민해야 한다.

3. 초단기 인력제도 도입 - 계절근로자 제도 전면시행의 문제점

“계절근로자 제도”는 올 해 법무부가 전면적으로 시행하는 새로운 이주노동 도입 제도이다. 농번기 일손이 부족한 농촌지역 지방자치단체의 요구에 따라, 3개월이라는 초단기간 동안만 일 할 외국인 노동력을 공급한다는 것이 법무부가 설명하는 핵심내용이다. 2015년부터 괴산군, 보은군을 중심으로 몇 차례 시범실시를 하여 왔는데 올해 전국 지방자치 단체로 전면 시행한다.

계절 이주노동자들은 단체로 입국하여 각각의 농업경영체로 배정되고 취업기간이 종료되면 단체로 출국한다. 취업기간은 최장 3개월이고 취업기간 연장은 전혀 불가능하다. 또한 지정된 농업경영체에서만 근무해야하고, 사업장 이동 역시 불가능하다. 이렇게 초단기간 잠시 사용하고 돌려보내는 제도는 노동권의 배제를 용인할 가능성이 높다. 특히, 이러한 단기인력 수입제도는 장기적으로 농촌지역 노동자들의 전체적인 임금조건 및 근로조건을 하락시키기는 효과를 가져올 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다.

괴산군의 경우 이주노동자들의 3개월 치 임금을 매년 지급하는 것이 아니라 근로계약이 끝나고 귀국하는 시점에서 현금으로 지급하여 논란이 되었다. 이에 대해서 괴산군에서는 한달 치 월급을 받게 되면 사업장을 이탈할 우려가 있고 은행에서 단기간에 국내체류할 경우 통장 개설을 해주지 않는다고 해명을 하고 있지만 이러

한 해명자체가 이주노동자의 노동권에 대한 무지를 드러낸 것이다. 근로기준법 매달 1회 정기적으로 임금을 지급하지 않는 행위는 임금체불에 해당되고 단기 체류로 인해 통장을 개설해주지 않는다는 것은 이 제도 자체가 근본적인 결함을 지니고 있다는 것 보여준다.

또한 계절 이주노동자들은 3개월 미만 단기사증(C-4)으로 국내에 입국하기 때문에 건강보험 적용 대상이 되지 못하고, 산재 보험 역시 의무가입 대상이 아니기에 이주노동자들이 아프거나 다치더라도 제대로 치료받기 어려울 위험이 항상 존재하고 있다.

계절 이주노동자들이 겪는 어려움은 국내뿐만이 아니라 입국하는 과정에서도 존재한다. 이주노동자들의 경우 불법체류를 하지 않겠다는 서약서를 쓰고, 2000만원 상당의 담보를 제공해야 한다. 이와 같은 보증금 및 강제서약의 문제는 제도의 전면 시행 과정에서 얼마든지 확대 강화될 소지가 크다. 값싼 이주노동자들을 농촌지역에 데려와 초단기 강제노동을 시킨 이후에 출국시키겠다는 정부의 초단기 계절 근로자제도는 여러 측면에서 반노동적 반인권적 제도라는 점에서 신중한 재검토가 필요하다.

4. 이주노동자 주거권 박탈 - 고용노동부 숙식비 공제지침의 문제점

한국에 머무는 이주노동자의 열악한 노동조건은 새로운 문제는 아니다. 그러나 2017. 2. 고용노동부가 발표한 ‘외국인 근로자 숙식비 공제지침’⁴⁵은 그동안 지적되어 온 이주노동자들의 열악한 주거권을 개선하기는커녕, 사업주에게는 비닐하우스와 같은 주거시설이 아닌 창고공간을 숙소로 허용하여 주면서 합법적으로 이주노동자의 임금의 최대 20%를 숙식비 명목으로 공제할 수 있도록 하는 황당한 지침이다.

45 고용노동부 2017. 2. 7. 자 보도자료

숙식비 공제 지침은 대상이 되는 최소한의 숙소 기준도 명시되어 있지 않고, 사용자가 임의로 임금의 일부를 공제할 수 있어 임금 전액 지급을 원칙으로 하는 근로기준법에 정면으로 위반된다. 지침에서 명시하고 있는, 통상임금의 20%라는 숙식비 공제율도 지나치게 높다. 심지어 가스비, 전기요금, 냉난방비, 인터넷 사용료 등이 이 비용 안에 포함되지 않아 별도로 지불해야 한다. 또한 이 지침은 주거법상 건축물로 인정되지 않는 비닐하우스나 컨테이너 등을 ‘그 외 주거시설’이라는 이름으로 주거시설 안에 마음대로 포함시키고 있다.

이주노동자의 주거권 보장을 위한 핵심 내용이 고용노동부의 내부 지침으로 정해지는 것도 문제가 있다. 현행 외국인고용법은 고용허가제를 통해서 들어오는 노동자의 고용 관련 사항을 모두 다루고 있어 이주노동자의 노동과 가장 밀접한 법임에도 불구하고 숙소나 식사에 대해서 전혀 언급하지 않고 있다. 근로기준법에는 사업장의 일반적인 숙소의 기준이 마련되어 있기는 하지만 모호하고 부실한 언급에 지나지 않는다. 또한 관리감독 체계가 부실해 그나마 있는 규정이나 벌칙도 제대로 적용되지 않고 있다. 제도적 보완이 필요하다.

해외 사례를 보면 ILO는 일반원칙 19조와 5조를 통해 노동자의 숙소에는 구조적 안전과 적절한 품위, 위생, 편의가 보장되어야 함, 이주노동자와 국내노동자는 동일한 처우가 보장되어야 함을 명시하고 있다. 또한 동시에 이 선언이 그저 공허한 선언이 되지 않도록 별표에 체크리스트를 통해 구체적인 주거시설 기준을 점검할 수 있도록 하고 있다. 캐나다의 경우에는 이주노동자를 고용하기 위해서는 사업주가 구체적인 기준에 부합한 숙소 점검 보고서를 제출해야 한다. 미국 또한 이주 및 계절노동자 보호법을 통해 사업주가 주기적으로 구체적인 숙소 인증을 받아야 하고, 인증을 받지 못한 숙소를 제공하는 사업자가 있을 경우 노동자가 자유롭게 계약을 해지할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 해외 사례들은 모두 상세하고 구체적인 주거 시설 기준을 제시해 사업주들이 추상적인 일반원칙을 오용할 수 없게 하고, 정해진 기준에 맞는 기숙사를 갖출 것을 고용허가 기준으로 제시하고 있다는 공통점을 갖는다.

결국 이주노동자의 인간다운 주거환경을 보장하기 위해서는 고용노동부 지침을 폐기하고, 근로기준법 개정이 함께 이루어질 필요가 있다. 근로기준법의 기숙사 규정에 현행 건강, 풍기와 생명 유지에 더불어 근로자의 건강, 사생활의 보호 등 인간다운 생활을 살 수 있는 권리가 추가되어야 한다. 또한, 주거시설로 기숙사를 한정하고 필수적 주거 시설로서 갖춰야 할 기준을 마련할 필요가 있다. 구체적으로 기숙사의 주위 환경, 위치 조건, 시설 규정, 최소 면적 조항, 일시 거주 인원 제한 등 최소한의 주거권을 보장할 수 있는 조건들이 마련되어야 한다. 건축법에서 정한 건축물이 아닌 비닐하우스나 컨테이너 등의 건축물은 비용을 공제하는 기숙사가 될 수는 없다. 또한 기숙사는 내화, 방음, 환기, 채광, 냉난방 등 생활에 필요한 조건을 갖추어야 하고, 소음, 진동, 악취, 대기오염, 유해물질 등에서 자유로운 장소에 지어져야 한다. 또한 방에는 잠금장치가 갖추어져야 하며, 1인당 최소 14제곱미터 이상의 주거 공간을 갖추어야 하고, 1인당 3.3제곱미터 이상의 침실을 갖추어야 한다는 것이 이주단체의 공동된 입장이다.

더불어, 고용허가 요건에 기숙사 기준을 포함, 기숙사에 대한 법정 기준 및 근거 마련, 사업장 변경 사유에 기숙사 기준 추가, 기숙사 무상제공 등의 내용을 중심으로 한 외국인근로자고용등에 관한 법령의 개정도 필요하다. 구체적으로 이 개정안은 사업주가 외국인 고용허가를 신청할 때 기숙사 기준 요건을 충족하도록 명시하고, 기숙사 기준 요건은 근로기준법의 그것을 따르도록 하면 된다. 또한 이를 충족하지 못하는 기숙사가 제공될 경우 노동자들이 사업장을 변경할 수 있어야 한다.

5. 결어

10년 전인 2007. 2. 11. 여수 외국인'보호소' 화재 참사(이하 '여수 참사')가 벌어졌다. 이중으로 된 쇠창살 안에 갇혀 있던 이주노동자들은 살려달라고 소리쳤지만 외국인보호소 직원들은 문을 열어주지 않았다. 소방대원들이 뒤늦게 구출에 나섰지만 이미 '골든 타임'을 놓쳐버린 후였다. 그렇게 10명의 이주노동자가 불에 타거나 가스에 질식해 목숨을 잃었고 17명이 중상을 당했다. 이는 결코 단순한 사고가 아니었

다. 정부의 야만적인 단속·추방 정책이 낳은 살인이었다. 당시 정부는 2004년 8월부터 시행된 고용허가제를 정착시키려고 미등록 이주노동자 단속·추방을 대대적으로 벌이고 있었다. 그 과정에서 이주노동자들이 다치거나 죽는 사례가 속출했다.

이런 정책 아래 수많은 이주노동자들이 외국인보호소에 구금됐고, 그들은 인간이 기 이전에 오로지 단속·추방의 대상이었다. 당시 ‘비상사태’ 발생 시 유일한 행동지침이 “재소자 탈출 방지”뿐이었다는 사실이 이를 보여준다. 심지어 출입국관리사무소는 참사 후 병원에 있던 이주노동자들에게까지 도주 우려가 있다며 수갑을 채우는 만행을 저질렀다. 신축한지 2년밖에 되지 않은 시설이었지만 스프링클러와 같은 기본적인 안전 장치 조차 없었다. 그러나 참사의 원인이었던 정부의 야만적인 이주노동자 정책들은 10년이 지난 지금까지도 여전히 지속되며 이주노동자들에게 커다란 고통을 주고 있다.

여수 참사 이후에도 단속·추방이 지속돼 2003년 이후 지금까지 30명 이상의 이주노동자가 단속에 의해 직간접적으로 사망한 것으로 추정된다. 정부는 지난해에도 수도권·영남권 광역단속을 벌여 마석에서는 14개월 된 아이의 엄마까지 단속하고, 올 해 경주에서는 단속 도중 이주노동자 다리가 부러지는 사건이 발생했다. 얼마 전에는 사업장에 단속이 나왔으나 따라오라는 거짓말을 믿고 따라나섰던 태국인 여성노동자가 사망하는 비극적인 사건이 있었다.

그럼에도 불구하고 정부는 올해 미등록 체류자 단속을 더욱 강화하겠다고 밝혔다. 광역단속팀을 2개에서 4개로 늘리고 정부 합동단속을 상·하반기 10주간 실시하겠다는 것이다. 사람을 쫓아 단속하는 이민제도는 전 세계적으로 성공한 사례가 없다. 오히려, 이주노동자들의 노동권을 보장하고, 이주노동자 스스로 체류자격을 유지할 수 있는 합법적 제도를 통해 사회적인 갈등을 조절해 가는 것이 올바른 방향이다. 정부의 과감한 정책 전환을 기대한다.

2017년 디지털정보 분야 보고

집필

디지털 증거의 증거능력 관련 판결 경향: 김하나 변호사(민변 디지털정보위원회)

국가정보원의 적폐와 개혁 과제: 조지훈 변호사(민변 디지털정보위원회 위원장)

빅데이터 활용 목적 개인정보 무단제공에 따른 인권 침해: 서채완 변호사(민변 디지털정보위원회)

감수

김인숙 변호사(민변 디지털정보위원회)

2017년 디지털정보 분야 보고

I. 들어가며

정부는 ‘21세기, 정보화 시대’를 부르짖으며, 각종 IT(Information Technology) 내지 ICT(Information and Communication Technology) 관련 학문과 산업에 많은 투자를 하였다. 그 덕에 대한민국은 국제전기통신연합(ITU)이 정보통신기술발전지수를 발표한 2009년 이래로 줄곧 1~2위를 다투는 나라가 되었다. 국민 대다수가 스마트폰으로 앉은 자리에서 천리를 보며 타인과 소통하고 있다. 그러나 동시에 권력자는 동전의 양면처럼 각종 정보통신 기술을 활용하여 타인의 삶을 스캐닝하고 있다. 각종 전자기기에 부착된 카메라를 해킹하여 개인들의 일상을 관찰하고, 인터넷상 개인들의 활동을 추적하여 사생활을 감시하는 등 정보기술을 활용하여 개인들의 기본권을 침해하는 행위도 수시로 행해지고 있다.

지난 박근혜 정부는 특히나 정보인권에 대한 몰이해와 침해가 특히나 심했던 정부였다. 지난 박근혜 정부는 테러방지법 제정, 기업 간 개인정보주체의 동의 없는 개인정보 제공이 허용, 각종 사찰의 지시 등 정보인권의 심각한 위기를 초래했다. 2017년 촛불시민들은 위와 같은 박근혜 정부를 몰아내고 새로운 정부를 선출했다.

하지만 새로운 정부를 선출하는 것으로 지금까지의 인권침해상황이 해결되는 것이 아니다. 지난 정부의 적폐는 여전히 청산되지 않고 남아있다. 우리 위원회는 본 인권보고서에서 올 한해 특히 디지털정보 분야에 특히 시사해야할 쟁점들을 살펴본다. 구체적으로 우리 위원회는 본 인권보고대회를 통해 디지털 정보와 관련된 사법부의 경향, 청산되어야할 국정원의 적폐, 빅데이터 관련 기업 간 동의 없는 개인정보제공 문제를 살펴봄으로써 앞으로의 개혁과제를 확인하고자 한다.

II. 디지털 증거의 증거능력 관련 판결 경향 (김하나)

1. 들어가며

앞서 언급한 기술 발전의 이면이 ‘문제’로 인식되기 시작한 것은 비교적 최근이며, 실제 인권침해를 이유로 정보기술 활용을 규제하는 각종 법규들은 지금도 사후 약방문적인 개정을 반복하고 있다. 이러한 경향은 ‘범죄수사 및 공판과정’에서도 다르지 않다. ‘디지털 정보’에 대한 정확한 인식이 없었던 2000년대 초반만 하더라도 디지털 정보에 대한 압수·수색 및 증거능력 부여 절차에 대한 명확한 메뉴얼이 존재하지 않았다(디지털 증거의 증거능력에 관한 형사소송법 제313조 제2항이 2016. 5. 29.에서야 명문화되었다는 사실만으로도 기술발전과 별개로 법제 정비가 되고 있음을 확인할 수 있다). 수사기관은 복사와 위·변조에 용이한 디지털 증거의 특색을 전혀 고려하지 않은 채 주먹구구식으로 디지털 증거에 대한 압수·수색을 진행하였고, 법원은 이러한 압수·수색으로 수집된 증거에 대해서 기계적으로 증거능력을 부여하여 왔던 것이다. 오히려 변호인이 절차상 위법성이 농후한 디지털 증거의 문제점을 지적하면 ‘별종’으로 치부되기도 하였다.

그러나 최근 디지털 증거와 관련한 각종 판례들은 이러한 ‘별종’의 변론이 헌법이 선언하고 있는 적법절차와 영장주의에 부합한다는 점을 확인하고 있다. 이하에서 소개할 내용은 ①일명 ‘중근당 압수·수색 사건’으로 불리는 대법원 2015. 7. 16. 선

고 2011도1839 전원합의체 판결, ②피의자의 참여권을 보장하지 않은 채 카카오톡 대화를 압수·수색 행위의 적법성을 판단한 서울중앙지방법원 2016. 2. 18.자 2015 보6 준항고 결정, ③ 팩스로 영장사본을 송부하여 얻은 이메일의 증거능력을 판결한 대법원 2017. 9. 7. 선고 2015도3681 판결이다. 일부는 일명 ‘스타 판결’로 이미 익히 알려진 내용이지만, 2015년부터 2017년까지 판결의 흐름을 살펴보기에 더할 나위 없이 좋은 판결로 생각되어 본고에서 한 번 더 다루었다. 또한 이러한 판결 흐름에 맞추어 2016. 12. 26. 디지털 증거의 압수·수색·검증 과정에서 피압수자의 참여를 보장하는 내용으로 대검예규(제876호)가 전면 개정되었으므로 이도 함께 소개한다.

2. 주요 판결

가. 대법원 2015. 7. 16. 선고 2011도1839 전원합의체 판결

(1) 사실관계 및 쟁점¹

검사는 2011. 4. 25. 준항고인1 등의 횡령 등의 혐의로 압수·수색 영장(제1영장)을 발부받아 준항고인1의 사무실 등을 압수·수색한 결과, 이 사건 저장매체에 영장범죄사실과 관련성이 있는 부분과 관련 없는 정보가 혼재되어 있는 등으로 현장에서 선별압수하기가 현저히 곤란하다고 판단하였다. 이에 피압수자의 동의를 받아 저장매체를 압수하여 외부에 ‘반출’하고, 그 다음날 대검찰청 디지털포렌식센터에 인계하여 ‘이미징’의 방식으로 복제하게 한 후(제1처분) 같은 해 5. 22. 매체원본을 반환하였다. 그런데 위와 같이 이미징한 복제본을 2011. 5. 3.부터 같은 달 2011. 6.까지 검사 자신이 소지한 외장 하드디스크에 재차 복제(제2처분)하고, 계속해서 2011. 6. 9.부터 같은 달 20일까지 외장 하드디스크를 통하여 제1영장 기재 범죄와 관련된 전자정보를 탐색하였는데, 그 과정에서 준항고인2의 약사법 위반·조세범처

1 대한변협신문, 노명선 성균관대 법학전문대학원 교수, 「전자정보의 압수·수색을 위한 새로운 영장제도의 제언」 참조

별법 위반 혐의와 관련된 전자정보 등 제1영장 범죄사실과 무관한 정보들도 함께 출력(제3처분)하였다. 그런데 그 과정에서 준항고인 측에게 참여 기회가 보장되지 않았다.

이어서 동 검사는 준항고인 등의 배임 혐의와 관련된 전자정보를 탐색하던 중 우연히 별건 조세범처벌법 위반 혐의 등에 관련된 정보를 발견하고 이를 문서로 출력한 후 동 검찰청 특별수사부에 통보하고, 동 검사가 2011. 5. 26. 다시 압수·수색영장을 청구하여 수원지방법원으로부터 별도의 압수·수색영장(제2영장)을 발부받아 외장 하드디스크에서 별건 정보를 탐색·출력하는 방식으로 압수·수색하였고, 그 과정에서 준항고인 측이 압수·수색 과정에 참여할 수 있는 기회가 부여되지 않았고, 압수한 전자정보 목록 또한 교부되지 않았다.

이에 대해 원심은 2011. 10. 31. 제1영장과 제2영장의 각 집행과정에서 피압수자 등의 참여권이 배제되었고, 압수목록의 부여 등의 절차적 권리가 보장되지 않은 채 각 혐의사실과 무관한 전자정보에 대하여 까지 무차별적으로 복제·출력하였다는 등을 이유로 각 압수처분을 취소하였다. 그러자 검사가 이 사건 재항고에 이르렀다.

(2) 판결요지 및 의의

제1영장에 기한 압수·수색과 관련하여, 대법원은 수사기관의 전자정보에 대한 압수·수색은 원칙적으로 영장 발부의 사유로 된 범죄 혐의사실과 관련된 부분만을 문서 출력물로 수집하거나 수사기관이 휴대한 저장매체에 해당 파일을 복제하는 방식으로 이루어져야 하고, 저장매체 자체를 직접 반출하거나 그 저장매체에 들어 있는 전자파일 전부를 하드카피나 이미징 등 형태로 수사기관 사무실 등 외부로 반출하는 방식으로 압수·수색하는 것은 현장의 사정이나 전자정보의 대량성으로 인하여 관련 정보 획득에 긴 시간이 소요되거나 전문 인력에 의한 기술적 조치가 필요한 경우 등 범위를 정하여 출력 또는 복제하는 방법이 불가능하거나 압수의 목적을 달성하기에 현저히 곤란하다고 인정되는 때에 한하여 예외적으로 허용될 수 있을 뿐

이다. 한편, 전자정보에 대한 압수·수색 과정에서 이루어진 현장에서의 저장매체 압수·이미지·탐색·복제 및 출력행위 등 수사기관의 처분은 하나의 영장에 의한 압수·수색 과정에서 이루어지는 것이다. 그러한 일련의 행위가 모두 진행되어 압수·수색이 종료된 이후에는 특정단계의 처분만을 취소하더라도 그 이후의 압수·수색을 저지한다는 것을 상정할 수 없고 수사기관으로 하여금 압수·수색의 결과물을 보유하도록 할 것인지가 문제될 뿐이다. 그러므로 이 경우에는 준항고인이 전체 압수·수색 과정을 단계 적·개별적으로 구분하여 각 단계의 개별 처분의 취소를 구하더라도 준항고 법원으로서 특별한 사정이 없는 한 그 구분된 개별 처분의 위법이나 취소 여부를 판단할 것이 아니라 당해 압수·수색 과정 전체를 하나의 절차로 파악하여 그 과정에서 나타난 위법이 압수·수색 절차 전체를 위법하게 할 정도로 중대한지 여부에 따라 전체적으로 그 압수·수색 처분을 취소할 것인지를 가려야 할 것이라고 보았는데, 이 사건에서 제1처분은 위법하다고 볼 수 없지만 제2, 3처분은 제1처분 후 피압수자에게 계속적인 참여권을 보장하는 등의 조치가 이루어지지 아니한 채 제1영장 기재 혐의사실과 관련된 정보는 물론 그와 무관한 정보까지 재복제·출력한 것으로서 영장이 허용한 범위를 벗어나고 적법절차를 위반한 위법한 처분이라고 판단하였다.

제2영장에 기한 압수·수색과 관련하여 대법원은 전자정보에 대한 압수·수색이 종료되기 전에 혐의사실과 관련된 전자정보를 적법하게 탐색하는 과정에서 별도의 범죄혐의와 관련된 전자정보를 우연히 발견한 경우라면, 수사기관으로서 더 이상의 추가 탐색을 중단하고 법원으로부터 별도의 범죄혐의에 대한 압수·수색영장을 발부받은 경우에 한하여 그러한 정보에 대하여도 적법하게 압수·수색을 할 수 있다고 설명하였다. 나아가 이러한 경우에도 별도의 압수·수색 절차는 최초의 압수·수색 절차와 구별 되는 별개의 절차이고, 별도 범죄혐의와 관련된 전자정보는 최초의 압수·수색영장에 의한 압수·수색의 대상이 아니어서 저장매체의 원래 소재지에서 별도의 압수·수색영장에 기해 압수·수색을 진행하는 경우와 마찬가지로 피압수자는 최초의 압수·수색 이전부터 해당 전자정보를 관리하고 있던 자라 할 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 그 피압수자에게 형사소송법 제219조, 제121조, 제129조에 따라 참여권을 보장하고 압수한 전자정보 목록을 교부하는 등 피압

수자의 이익을 보호하기 위한 적절한 조치가 이루어져야 할 것이라고 보았다. 이 사건의 경우, 제2영장 청구 당시 압수할 물건으로 삼은 정보는 그 자체가 위법한 압수물이어서 별건 정보에 대한 영장청구 요건을 충족하지 못하였고, 제2영장에 기한 압수·수색 당시 그 과정에 참여할 기회나 전자정보 목록 등의 교부가 없어 제2영장에 의한 압수·수색은 전체적으로 위법하다고 판단하였다.

이 사건 판결은 전자정보 매체를 반출하여 복제·탐색·출력하는 경우 사후적으로 피압수자 등의 참여와 임의적 복제 등을 막기 위한 적정절차가 보장되어야 한다는 점을 확인하고, 압수·수색 과정에서 절차상 중대한 위법이 있는 경우 이로 인하여 수집된 모든 증거의 증거능력을 배제한 점에서 의미가 있다.

나. 서울중앙지방법원 2016. 2. 18.자 2015보6 준항고 결정

(1) 사실관계 및 쟁점

검찰은 2014. 5. 18. 열린 '세월호 참사 추모 침묵행진'을 기획한 혐의로 피의자인 준항고인을 수사하면서 준항고인의 카카오톡 대화내용 등을 확보하기 위해 카카오톡 서버에 대한 압수·수색을 실시하였고, 2014. 11.경 준항고인을 '집회및시위에관한법률위반' 등으로 불구속기소하였다. 준항고인은 기소 후 뒤늦게 카카오톡 대화내용이 압수·수색 당하였다는 사실을 알게 되었다. 이에 준항고인은 검찰이 압수·수색 사실을 미리 알려 주지 않아 피의자의 참여권이 보장되지 않았고, 집행 당시 영장 원본을 제시하지도 않았으며, 압수목록도 교부하지 않았고, 범죄혐의와 관련 없는 카카오톡 대화내용도 모두 압수하였다고 주장하며 서울중앙지방법원에 위압수·수색 처분은 위법하므로 취소하여 달라는 내용의 준항고를 제기하였다.

(2) 결정 요지 및 의의

법원은 형사소송법 제122조 단서에서 '급속을 요하는 때'란 '압수·수색영장 집행 사실을 미리 알려주면 증거물을 은닉할 염려 등이 있어 압수·수색의 실효를 거두

기 어려운 경우'를 의미하는데, 압수·수색의 대상인 카카오톡 대화 내용은 주식회사 카카오톡의 서버에 보관 중으로 피의자 등이 접근하여 관련 정보를 은닉하거나 인멸할 수 있는 성질의 것이 아니고, 수사기관은 영장이 발부된 후 이틀이 지나 압수·수색을 실시하여 급박하게 이루어진 것으로 볼 수 없다고 보아 예외 사유에도 해당하지 않는다고 보았다. 또한 피의자 등에게 압수·수색영장 집행과정에 참여권을 보장한 것은 압수·수색 집행의 절차적 적법성을 확보하여 영장주의를 충실하게 구현하기 위한 것인데, 피의자 등에게 참여권이 보장되지 않았다면 특별한 사정이 없는 이상 압수·수색은 위법하여 취소하여야 한다고 판단하였다. 그동안 수사의 밀행성과 신속성을 이유로 관행적으로 이루어져 왔던 각종 메시지 압수·수색에 제동을 걸었던 판결이다.

다. 대법원 2017. 9. 7. 선고 2015도3681 판결

(1) 사실관계

수사기관은 2010. 1. 11. 000주식회사에서 압수·수색영장을 집행하여 피고인이 000에게 발송한 이메일(증거목록 순번 314-1, 3, 5)을 압수한 후 이를 법원에 증거로 제출하였다. 그런데 위 압수·수색영장을 집행할 당시 수사기관은 000 주식회사에 팩스로 영장 사본을 송신한 사실은 있으나 영장 원본을 제시하지 않았고 또한 압수조서와 압수물 목록을 작성하여 이를 피압수·수색 당사자에게 교부하지도 않았다. 이에 피고인은 위법한 압수·수색으로 수집한 이메일은 증거능력이 없다고 주장하였다.

(2) 판결요지 및 의의

피고인은 국가보안법위반(간첩), 국가보안법위반(찬양·고무등), 국가보안법위반(이적단체의구성등) 죄로 기소되었고, 이 중 국가보안법위반(간첩) 중 국가보안법위반(자진지원·금품수수), 국가보안법위반(찬양·고무등), 국가보안법위반(이적단체의구성등)이 인정되었다. 영장 원본을 제시하지 않고 압수한 이메일의 증거능력

은 국가보안법위반(찬양·고무등) 중 일부 무죄 부분에 대하여 문제가 되었다. 대법원은 ‘수사기관의 압수·수색은 법관이 발부한 압수·수색영장에 의하여야 하는 것이 원칙이고, 그 영장에는 피의자의 성명, 압수할 물건, 수색할 장소·신체·물건과 압수·수색의 사유 등이 특정되어야 하며(형사소송법 제215조, 제219조, 제114조 제1항, 형사소송규칙 제58조), 영장은 처분을 받는 자에게 반드시 제시되어야 하고(형사소송법 제219조, 제118조), 압수물을 압수한 경우에는 목록을 작성하여 소유자, 소지자 등에게 교부하여야 한다(같은 법 제219조, 제129조)는 점’을 확인한 후, ‘이러한 형사소송법과 형사소송규칙의 절차 조항은 헌법에서 선언하고 있는 적법절차와 영장주의를 구현하기 위한 것으로서 그 규범력은 확고히 유지되어야 한다. 그러므로 형사소송법 등에서 정한 절차에 따르지 않고 수집된 증거는 기본적 인권 보장을 위해 마련된 적법한 절차에 따르지 않은 것으로서 원칙적으로 유죄 인정의 증거로 삼을 수 없다(대법원 2007. 11. 15. 선고 2007도3061 전원합의체 판결 등 참조)’는 원칙을 확인하였다.

그리고 위와 같은 방법으로 압수된 위 각 이메일은 헌법과 형사소송법 제219조, 제118조, 제129조가 정한 절차를 위반하여 수집한 위법수집증거로 원칙적으로 유죄의 증거로 삼을 수 없고, 이러한 절차 위반은 헌법과 형사소송법이 보장하는 적법절차 원칙의 실질적인 내용을 침해하는 경우에 해당하며 위법수집증거의 증거능력을 인정할 수 있는 예외적인 경우에 해당한다고 볼 수도 없어 증거능력이 없다는 이유로, 이 부분 공소사실을 무죄로 판단한 제1심 판결을 그대로 유지하였다. 이 사건 판결 이전에 수사기관은 수사의 편의를 위해 팩스로 영장사본을 송부하고, 이를 수신한 소지자는 수사관의 이메일 등으로 압수·수색 증거를 송부하였다. 이러한 수사방식이 위법하다는 점을 확인한 판결이다.

3. 개정 대검예규[제876호 2016. 12. 26.]

판례들은 공통적으로 압수·수색 과정에서 절차적 정의를 실현하여야 한다는 점을 확인하고 있다. 이러한 경향에 맞추어 대검찰청도 디지털 증거의 압수·수색·검증 절차에 피압수자의 참여를 보장하는 내용의 예규를 개정하였고, 구체적인 내용은 아래와 같다.

제15조 (디지털 증거의 압수·수색·검증) <개정 2016. 12. 26.>

① 압수의 목적물이 정보저장매체 등인 경우에는 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 압수하여야 한다. 다만, 범위를 정하여 출력 또는 복제하는 방법이 불가능하거나 압수의 목적을 달성하기에 현저히 곤란하다고 인정되는 경우, 또는 피압수자 등의 동의가 있는 경우에는 정보저장매체 등을 직접 압수하거나 정보저장매체 등에 기억된 전자정보 전부를 복제할 수 있다. <개정 2016. 12. 26.>

② 압수·수색의 대상인 정보저장매체와 정보통신망으로 연결되어 있고 압수·수색의 대상이 되는 디지털 증거를 저장하고 있다고 인정되는 다른 정보저장매체에 대하여 압수·수색 대상인 정보저장매체를 통하여 접속한 후 수색을 할 수 있다. 이 경우 압수·수색·검증 대상 정보저장매체가 정보통신망에 연결되어 있고, 압수·수색대상자가 정보통신망으로 접속하여 기억된 정보를 임의로 삭제할 우려가 있을 경우에는 정보통신망 연결 케이블을 차단할 수 있다.

③ 제1항 본문의 압수·수색을 행하는 경우에는 해당 사건 주임 검사 주도하에 피압수자 등을 참여시킨 상태에서 사건과 관련성이 있는 정보를 선별하고 압수·수색한 디지털 증거에 대하여 해시값(Hash Value)을 생성한 후, 다음 각 호의 내용이 포함된 확인서를 작성하여 피압수자 등의 확인·서명을 받아야한다. 다만, 확인서는 사용된 디지털포렌식 도구에 의해 자동생성된 자료로 갈음할 수 있다. <개정 2016. 12. 26.>

1. 확인서 작성일시 및 장소

2. 정보저장매체 등의 종류 및 사용자

3. 해시값, 해시함수

4. 확인자의 인적사항 및 연락처, 확인자와 피압수자와의 관계

5. 기타 진정성·무결성·신뢰성을 확인하는데 필요한 사항

④ 제1항 단서의 경우에는 제9조 제4항을 준용하여 별지 제1호 서식의 압수물 확인(봉인)지 및 별지 제4호 서식의 정보저장매체 제출 및 이미징 참관여부 확인서를 작성하여야 한다. <개정 2016. 12. 26.>

⑤ 정보저장매체의 피압수자 등에게 디지털 증거의 출력, 복제, 정보저장매체의 작동, 정보통신망으로 연결되어 있는 다른 정보저장매체의 접속, 기타 필요한 협력을 요구할 수 있다. <개정 2016. 12. 26.>

제16조 (정보저장매체 등의 운반)

정보저장매체 등을 운반할 경우에는 정전기 차단, 충격방지 등의 조치를 취하여 그 매체가 파손되거나 기억된 정보가 손상되지 않도록 주의하여야 한다.

4. 나가며

판시된 내용만 사후에 확인하면 너무나 당연한 이치이고, 당연한 법리이다. 그럼에도 불구하고 위 판결들이 2015년부터 2017년 ‘최신’ 판례라는 점은 앞으로 디지털 증거에 관한 많은 판례들이 생산될 것임을 예고하는 듯하다. 그동안 관행이란 이름 하에 무수히 많은 압수·수색이 위법하게 이루어져 왔고, 지금도 위 판례와 다른 사실관계로 디지털 증거에 대한 위법한 수집이 이루어지고 있을 것이다. 이에 대한 문제 제기는 우리들의 몫이며, ‘뜨거운 감성과 차가운 지성’이 다시 한 번 요구되는 지점이다.

Ⅲ. 국가정보원의 적폐와 개혁 과제 (조지훈)

1. 들어가며

시민들은 국정원 대선개입 의혹 사건으로 박근혜 정권 초기부터 정권의 민주적 정당성에 의문을 제기하였다. 2012. 12. 11. 국정원 여직원 오피스텔 확인, 2015. 12. 16. 경찰의 중간수사결과(대선 후보 관련 글 작성 여부 확인할 수 없다는 내용) 발표, 2012. 12. 19. 제18대 대통령 선거 - 박근혜 당선으로 이어졌기 때문이다. 그로부터 4년이 지난 시점 국정농단 사건으로 박근혜가 탄핵되고 2017. 5. 장미대선에서 정권교체가 된 이후가 되어서야 조금씩 진실이 드러나고 있고, 국가권력이 저지른 불법행위의 모든 통로는 국정원이었음이 확인되고 있다. 국정원 적폐청산 및 국가정보기관 개혁은 2017년 최대화두 중의 하나였다.

2. 국정원 적폐의 구체적인 내용

(1) 여론조작을 위한 '보수단체' 등의 금전 지원 관련

○ 보수단체-기업체 금전지급 주선(매칭) 사업

- 2009년 4월 14일에 청와대(정무수석실 시민사회비서관(현진권, 바른사회시민회의 사무총장 출신))로부터, 5개 공기업의 '좌파단체 지원'을 차단하고 27곳의 보수단체와 12개 인터넷매체 쪽으로 기부와 광고를 지원할 것을 요청받은 후, 보수단체 역할 강화방안을 마련하고, 국내정보부서를 통해 공기업의 보수단체 지원을 추진함
- 2010년에는 기존 공기업에서 전경련과 대기업으로 확대하였고, 18개 보수단체와 17개 기업간 약 32억여 원 지원이 추진됨(2010년 10월, <보수단체 매칭상황 점검보고> 보고서)
- 2011년에는 각각 공기업을 제외하고 '43개 보수단체(인터넷매체 7개 포함)'와

전경련을 비롯한 18개 기업간 매칭-36억여 원을 지원했고(2011년 12월 <보수단체-기업체 추가 매칭 추진결과> 보고서), 2012년에는 41개 보수단체와 16개 인터넷매체에 대한 50억여 원의 규모의 지원을 추진.

○ 김대중 전 대통령의 노벨평화상 수상 취소 청원 모의 의혹

- 2010년 3월 국정원 심리전단이 <자유주의진보연합>으로 하여금 김대중 전 대통령 노벨평화상 수상 취소 요구 서한을 '노벨위원회' 위원장에게 발송한다는 계획을 세우고, 이를 원세훈 당시 국정원장에게 보고.
- 이후 국정원은 <김대중의 노벨평화상 수상은 취소되어야 합니다>라는 편지를 작성해, 이를 영문으로 번역한 서한 <Regarding the ex-President Kim Dae-Jung's Nobel Peace Prize>와 관련 서적 1권을 2010년 3월 9일 <자유주의진보연합> 대표(최진학) 명의로 노벨위원회 위원장에게 발송.
- 국정원은 이 과정에서 영문서한 번역 및 발송비 250만원 및 책자 구입비 50만원 등 300만원을 예산에서 지출.

(2) '법원' 내부에 대한 활동 관련

○ 우리법연구회 대상 활동

- 2009년 원세훈 국정원장의 지시에 따라 국정원 심리전단이 '우리법연구회' 해체를 위해 활동.
- 구체적으로 2009년 8월 심리전단은 '자유주의진보연합'과 협조하여 '우리법연구회' 회원명단과 활동내용을 월간조선 등 언론사에 전달하고, '뉴라이트전국연합', '자유주의진보연합 등을 활용하여 신문광고, 집회, 성명서 발표 등의 방법으로 '우리법연구회'를 견제하는 활동을 전개.

(3) 정부 비판 '정치인' 불법사찰 및 제압활동 관련

○ 정치인 등 주요 인사에 대한 사이버 심리전 전개

- 노무현 전 대통령 서거 이후 2009년 6월 <노 자살 관련 좌파 제압논리 개발·활

- 용계획), <정치권의 노 자살 악용 비판 사이버 심리전 지속 전개> 보고.
- 2011년 5월 <노무현 死去 2년 계기 중북세력 규탄 심리전 활동 전개> 보고.
- 2011년 2월 송영길 당시 인천시장의 대북 협력 정책을 중북행위로 규정하여 심리전 전개.
- 2010년 9월 박지원 국회의원의 당시 이명박 대통령 러시아 방문 외교 비판을 국정방해 행위로 규정하여 심리전 전개.
- 2011년 8~9월에는 광노현 당시 서울시교육감을 비방하는 심리전을, 2009년 6월에는 4대강 사업을 비판하는 이상돈 당시 중앙대 교수를 '좌파교수'로 규정하여 퇴출·매장 여론 조성을 위한 심리전 전개.
- 그 외에도 2011년 1월에 홍준표, 정두언, 안상수, 원희룡, 권영세, 손학규, 정동영, 천정배, 최문순, 김진애, 유시민 등을 대통령 모독 또는 국정음해 등의 사유로 트위터 등을 통해 비방하는 활동을 전개.

○ 정치인 등 주요 인사에 대한 오프라인 심리전 전개

- 보수 인터넷매체 <미디어워치(대표 변희재)>를 활용하기 위해, 2009년 2월 창간 직후부터 기업체 및 정부기관 등에 <미디어워치> 정기구독 및 광고지원을 요청한 결과, 전경련과 삼성등 26개 민간기업과 한국전력 등 10개 공공기관이 2009년 4월~2013년 2월 사이에 4억여 원 가량 광고비를 지원받음. 반면에 변희재 대표에게 국정현안 관련 우호적 기사 및 좌성향 인물과 특정정치인을 비난하는 기사를 게재토록 요청하여 실제 보도됨.
- 국정원은 북한의 연평도 포격을 계기로 2010년 11월~12월 사이에 <자유주의 진보연합>, <자유대한지키기국민운동본부> 등의 명의로 조선, 중앙, 동아, 국민, 문화일보 등 5개 신문사에 당시 야당 정치인이나 김대중 또는 노무현 정부의 대북정책을 비방하는 광고를 게재하고 총 5,600만원을 집행. 주요 현안이 발생할 때마다 보수단체 명의를 활용한 광고를 게재토록 하고 광고비 지원.
- 주요 인사들을 견제하기 위해, 2009년 6월 <자유민주수호연합>이 이상돈 교수 비판 기자회견을, 2011년 8월 <공교육살리기학부모연합> 등이 광노현 당시 서울시교육감과 전교조 비판 집회 등을, 2011년 11월 <자유대한수호실천본부>가 박원순 서울시장 비판 1인 시위를 열게 하는 등, 보수단체를 동원.

○ '야권 지자체장의 국정운영 저해실태' 문건 의혹사건

- 2010년 6월, 청와대 기획관리비서관(정인철)의 요청을 받은 후, '야권 광역단체장 당선자들의 문제성 선거공약'을 점검 후 대응방안을 청와대에 보고.
- 2010년 6월, 여당과 정부, 보수언론 및 보수단체들이 야권 광역단체장 당선자들에 대한 견제역할을 분담하는 것을 내용으로 하는 보고서를 작성하여, 원세훈 당시 국정원장을 거쳐 청와대(정무수석-정진석 및 민정수석-권재진) 및 국무총리실(당시 정운찬)에 배포.
- 2010년 9월, 청와대 홍보수석(홍상표)의 요청으로 야권 지자체장과 달리 정부 정책에 호응하는 사례 조사하여 청와대에 보고.
- 2011년 8월 25일 원세훈 당시 원장이 정부정책에 비판적인 지자체장에 대한 종합대책 마련을 지시하고, 국정원의 담당부서에서는 9월 15일 <야권 지자체장의 국정운영 저해 실태 및 고려사항> 제하의 보고서를 작성하여 원장과 차장 등 지휘부 보고 후 청와대(대통령실장(임태희) 및 정무수석실(김효재), 민정수석실(정진영))에 배포.
- 야권 지자체장에 대한 견제를 위해, 2010년 11월 라이트코리아 등 보수단체들로 하여금 김두관, 안희정 지사에 대해, 2010년 12월부터 2011년 4월까지 송영길 인천시장에 대해 규탄집회, 비판광고 게재 등을 실행토록 하거나 그런 정황 존재.

○ 박원순 서울시장 관련 문건 사건

- 2013년 5월에 진선미 의원이 공개했던 <서울시장의 左편향 시정운영 실태 및 대응방안>과 <좌파의 등록금 주장 허구성 전파> 제하의 문건은 국정원이 작성한 문건임이 확인.
- <서울시장의 左편향 시정운영 실태 및 대응방안> 문건은, 2011년 11월 경 원세훈 당시 국정원장이 박 시장에 대한 견제방안 마련을 지시함에 따라 국내정보 담당 부서에서 작성하여 원장에게 보고한 후 심리전단 등에 배포하여 실행에 옮겨짐. 이후 심리전단은 <어버이연합> 등 보수단체를 활용해 가두집회, 비판광고 게재 등을 포털 다음의 '아고라'에 '서울시장 불신임 이슈청원'을 개설하기도 함.

- 이외에도 2009년 9월경 원세훈 당시 원장의 지시로, 당시 박원순 변호사가 국정원의 사찰의혹을 제기한 것 등과 관련하여, 심리전단이 2009년 9월 18일~30일 사이에, 포털 다음 '아고라' 등에서 여론왜곡 글들을 게시하고, 박 변호사 비판 웹툰 등을 제작확산시키며, 보수단체를 동원해 '박원순 규탄' 시국광고를 중앙일간지에 게재. 2010년 9월에도 박원순 변호사를 상대로 국정원이 제기한 명예훼손 소송에서 패소판결이 선고되자, 법원 판결 규탄 및 박원순 변호사에 대한 비판활동을 포털 다음 '아고라'를 비롯해, 트위터 등에서 전개하고 서울중앙지법 홈페이지에도 법원 판결 비판글을 게시.
- <좌파의 등록금 주장 허구성 전파> 문건 역시, 2011년 5월 경 원세훈 당시 원장 등의 지휘부의 지시에 따라 담당부서에서 작성한 후, 심리전단이 보수단체 등을 활용한 맞대응 시위, 시국광고 게재 등으로 실행.

(4) '문화'계 비판세력 탄압 관련

- MB정부 시기의 문화연예계 내 정부 비판세력 퇴출 건
- 2009년 2월 취임 이후 원세훈 당시 원장이 여론을 주도하는 문화예술계내 특정 인물과 단체에 대한 압박활동을 지시.
- 청와대에서도 2009년 9월 '좌파 성향 감독들의 이념 편향적 영화 제작 실태 종합 및 좌편향 방송PD 주요 제작활동 실태'를 비롯해 2011년 6월 '좌편향 성향 언론인, 학자, 연예인이진행하는 TV 및 라디오 고정 프로그램 실태' 파악 등을 수시로 지시하였고, 국정원은 <좌파 연예인 정부 비판활동 견제 방안>, <좌파 문화예술단체 제어관리 방안> 등을 'VIP 일일보고', 'BH 요청자료' 등의 형태로 보고.
- 국정원은 2009년 7월 김주성 당시 기초실장 주도로, <좌파 연예인 대응 T/F>를 구성(팀장 : 기초실장)하여, 정부 피반 연예인의 특정 프로그램 배제퇴출 및 소속상 대상 세무조사, 프로그램 편성 관계자 인사조치 유도 등 전방위적으로 퇴출을 압박함. 심리전단도 온라인상에서 특정 연예인 이미지 실추 유도 심리전 전개.

○ 블랙리스트 작성 관여 사건

- 2013년 8월 16일 <문화예술계 좌성향 세력 활동실태>, 10월 2일 <문예계내 좌성향 세력 재확산 시도 차단 건의> 보고서를 작성해 청와대에 보고.
- 나. 2014년 1월 27일 <문예기금 운용기관의 보조금 지원기준 보완 필요의견> 보고서, 2월 20일 <문화진흥기금 지원사업 심사체계 보완 필요 여론> 보고서를 청와대에 보고.
- 다. 2014년 3월 19일에 15개 단체, 249명의 인물의 명단과 함께 대응전략을 제시한 <문예계내 좌성향 세력 현황 및 고려사항> 제하의 보고서를 청와대에 보고.
- 라. 2014년 2월 22일부터 2016년 9월까지 문화관광체육부로부터 문예진흥기금 지원사업 관련 배제해야 할 인물인지 파악을 위해 8,500여 명의 인물에 대한 검증을 요청받은 후, 이중 348명을 '문제인물'로 선별하여 통보.
- 마. 2013년 8월 27일 CJ그룹(부회장 이미경) 계열사 CJ E&M이 좌성향 영향 등을 제작하지 못하도록 압력을 행사해야 할 것을 건의하는 내용을 담은 <CJ의 좌편향 문화사업 확장 및 인물 영입 여론> 제하의 보고서를 청와대에 보고.

(5) '종교'계 불법 사찰 관련

○ 명진스님 불법사찰 사건

- 2010년 1월부터 청와대(민정수석실, 홍보수석실, 기획관리비서관실)가 명진스님 관련 동향 보고와 견제활동을 요청 → 원세훈 당시 국정원장이 간부회의 등을 통해 수차례 명진스님에 대한 견제활동 지시.
- 국정원 담당부서는 명진스님 관련 동향과 정보를 종합한 보고서를 작성 → 청와대 및 국정원 지휘부에 수차례 보고.
- 심리전단은 2010년 3월부터 4개월간 집중적으로 사이버상에서 명진스님 비판 여론 조성. 봉은사 주지에서 물러난 2010년 11월 이후에도 보수단체를 활용한 규탄시위 등 전개.

(6) '정치개입' 관련

- 남북정상회담 대화록 정치권 유출의 건
 - 2009년 5월 4일 원세훈 당시 국정원장의 지시로 <남북 정상회담 대화록 검토> 제하의 대화록 발췌본 보고서를 작성. 이를 5월 7일에 당시 이명박 대통령(국가 안보망을 이용), 정정길 대통령실장과 김성한 외교안보수석(복사방해용지 출력 후 인편을 이용)에게 각각 제출. 외교안보수석실 소속 김태효 대외전략비서관에게도 사본 1부 전달.
 - 2012년 12월 14일 새누리당 김무성 의원이 대통령선거 부산지역 지원 유세에서 언급한 내용은, 위 대화록 발췌본 보고서 내용과 거의 일치. 아울러 2013년 1월 <월간조선>에 게재된 <남북 정상회담 대화록 검토> 제하의 문건은, 2009년 5월 7일 외교안보수석실에 배포한 보고서 형식과 동일한 것으로 확인.
 - 2013년 6월 24일 오전 남재준 당시 국정원장이 내부의 반대의견에도 불구하고, <2007 남북정상회담 회의록> 전문 공개를 결정하고, 같은 날 정오경 2급 비밀로 지정되어 있던 회의록을 일반문서로 재분류할 것을 지시한 후, 같은 날 오후 국회 정보위원들(여당소속)에게 전격 공개.

위 내용들은 정권교체 후 국정원 개혁발전위원회에서 배포한 보도자료에서 확인된 내용 중 몇 가지만을 정리한 것이다. 열거하지 않은 사안들도 있고, 조사가 미진한 것도 있으며, 아직 조사 자체도 제대로 되지 않은 것들도 많다. 이를 전제로 생각하면, 국정원은 국내정치개입(공작정치)과 사찰, 정치적 반대자들에 대한 탄압활동을 위한 목적으로만 설립된 기관이 아닌가라는 의구심까지 든다. 국정원이 우리 사회의 전체 영역 중 불법적으로 개입하지 않은 곳이 없을 정도이다. 제도적 개혁이 완성되어야 할 필연적인 이유는 위 사건들의 내용에서도 확인된다.

3. 마치며 - 국가정보기관의 개혁방향

이명박, 박근혜 정부 시절 국정원의 적폐행위는 위에 열거한 사건 이외에도 수없

이 많다. 국정원을 해체해야 한다는 주장이 제기되는 이유이다. 국가정보기관의 존재가 필수불가결한 측면이 있다고 한다면, 민주적 의사결정에 정보기관의 공작이 개입하는 행위, 그리고 민간인을 사찰하고 정치적 반대자들을 탄압하는 행위 등을 다시는 자행할 수 없는 튼튼한 제도적 장치를 마련해 놓아야 한다.

첫 번째는, 국가정보기관의 직무범위를 법률상 최대한으로 축소하고, 인정되는 직무범위도 가능한한 구체적으로 특정하여 열거하며, 이러한 직무범위를 넘는 행위에 대해서는 엄중한 형사처벌이 내려지도록 법정형을 높게 설정해야 한다.

두 번째는, 국가정보기관 내부에 정보기관 출신이 아닌 외부에서 추천되거나 임명된 인사가 내부 감찰을 담당하게 함으로써 내부적인 감찰시스템을 내실화하는 것이다. 과거 감찰관실이 압수수색에 대비하여 가짜 사무실을 만드는 등 노골적인 불법행위 자체가 허용될 수 없는 구조를 만들어야 한다.

세 번째는, 국회 등 외부기관의 통제를 실질화하는 것이다. 현재 국회 정보위원회 운영방식으로는 정보기관의 활동을 모니터링할 수도 없고 관리, 감독할 수도 없다. 국회에 대한 일상적인 사업 및 예산, 결산 보고를 의무화함으로써 불법행위를 지속적으로 차단할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

IV. 빅데이터 활용 목적 개인정보 무단제공에 따른 인권 침해(서채완)

1. 서론

개인정보결정권은 사람이라면 누구에게나 보장된 핵심적인 기본권으로 디지털 정보시대에 더욱 큰 의미를 갖는 권리이다. 누구나 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용될 것인지는 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있어

야 한다.² 당연한 귀결로 정부를 포함한 국가는 개인의 정보결정권의 침해를 방지해야 할 의무가 있고, 특히 디지털시대에는 만연할 수 있는 개인정보의 무단 이용에 대해서는 정부로부터의 더욱더 엄중한 보호가 필요하다.

하지만 2017년 10월 국정감사를 통해 믿을 수 없는 사실이 드러났다. 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속 정의당 추혜선 의원이 2017. 10. 9. 공개한 자료에 따르면, 공공기관이 주도적으로 '빅데이터 활용'을 활성화한다는 명분으로 지난 박근혜 정부 당시 추진됐던 '개인정보 비식별 조치 가이드라인'(이하 비식별 가이드라인)에 따른 정보집합물 결합 서비스를 통해 3억 4,000여만 건의 개인정보를 유수 기업들에게 제공한 것이 밝혀졌다.³ 더불어 2017. 10. 25. 국회 보건복지위원회 정춘숙 위원이 공개한 자료에 따르면, 건강보험심사평가원이 민간보험사와 민간 보험연구기관 등에 6420만명의 성별·연령·진료행위·처방의약품·원외처방내역 등이 포함된 진료데이터를 수수료를 받고 넘겨온 것이 확인되었다.⁴

위 정보제공 사태와 관련하여 공공기관들은 비식별가이드라인에 따라 개인정보를 비식별조치한 후 기업에게 제공한 것으로 개인정보 보호와 관련한 법적 문제가 없다고 주장한다. 정말 비식별 가이드라인에 따라 비식별조치 된 개인정보의 유통은 문제없을까? 이하에서는 비식별 가이드라인의 도입배경과 그 문제점을 살펴보고 비식별조치 된 개인정보의 의미를 살펴보고자 한다. 그리고 우리위원회가 앞서 살펴본 사안들과 관련하여 시민단체들과 결합하여 진행하고 있는 2017. 11. 9. 자 개인정보보호법 등 위반 고발 사건⁵을 소개하고자 한다.

2 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513 등 결정

3 미래일보, 「추혜선 "개인정보 3억4,000여건, 박근혜정부가 앞장서 유통」, <http://www.hkmd.kr/news/article.html?no=5265>, 2017. 10. 9.

4 헤럴드경제, 「[2017년 국정감사]심평원, 6400만명 진료정보 민간보험사에 팔아 넘겨」, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20171025000046>, 2017. 10. 25.

5 서울중앙지방검찰청, 2017형제100231 고발 사건

2. 비식별 가이드라인의 도입과 현황

가. 비식별 가이드라인의 도입

비식별 가이드라인은 2016. 6. 30. 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부(이하 ‘국무조정실 등’)에 의해 도입되었다. 시민단체들은 비식별가이드라인 도입으로 인한 개인정보 보호의 안정성에 대한 우려가 있었기 때문에, 비식별 가이드라인이 도입되기 전부터 지속적으로 비식별 가이드라인의 도입을 반대해왔다.

김성수 더불어민주당 의원실이 미래창조과학부로부터 제출받은 자료에 따르면 전국경제인연합회(이하 ‘전경련’)가 2013. 8.경에 제출한 ‘창조경제 실현을 위한 제언’에 빅데이터 산업의 활성화를 위해 필요하다는 취지의 제언이 있었다. 그리고 공교롭게도 전경련의 요구 이후 비식별 가이드라인의 논의는 급물살을 탔고, 그 논의를 바탕으로 도입이 현실화되기 시작했다.⁶ 즉 박근혜 전 정부가 시민단체의 반대에도 불구하고 적극적으로 전경련의 요구를 수용한 것이다.

나. 비식별 가이드라인에 따라 설치된 분야별 전문기관 및 사업 현황

비식별 가이드라인에 따라 설치된 분야별 전문기관은 아래 표⁷와 같다.

분야	전문기관	소관부처
공공기관 (정부부처, 지자체)	국가정보자원관리원 (구 정부통합전산센터)	행정안전부
공공기관 (정부부처, 지자체 제외)	한국인터넷진흥원	행정안전부

6 미디어오늘, 「빅데이터도 최순실 로비 결과? 전경련에 '질질」

<http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=133335>, 2016. 11. 16.

7 개인정보보호 종합포탈, “개인정보 비식별 지원센터”, <https://www.privacy.go.kr/edu/inf/1.do>

통신	한국인터넷진흥원	방송통신위원회
통신	한국정보화진흥원	과학기술정보통신부 (구 미래창조과학부)
금융	금융보안원	금융위원회
금융	한국신용정보원	금융위원회
보건·복지	사회보장정보원	보건복지부
교육	한국교육학술정보원	교육부

각 분야별 전문기관은 기업들의 신청에 따라 각 기업들이 보유하는 정보를 결합하여 제공하는 ‘정보집합물결합 지원’사업을 2016. 9.말부터 수행하고 있다. 한국인터넷진흥원은 2017. 9.까지 정보집합물결합 지원을 1건, 한국정보화진흥원은 3건, 금융보안원은 7건, 한국신용정보원은 15건을 실시하였다.⁸

3. 비식별 가이드라인의 문제점

가. 법적근거의 부재

비식별 가이드라인의 가장 큰 문제점은 법률의 위임을 받아 도입된 것이 아니라는 점이다. 비식별 가이드라인은 현행 개인정보법제 어디에서도 사용하지 않는 ‘비식별 조치’라는 새로운 개념을 정의하고 있는데, 현행 개인정보보호법제에 따른 개인정보 보호 기준의 적용을 회피하기 위한 방법으로서 ‘비식별 조치’를 도입한 것이다.

법령상 근거가 없는 비식별 가이드라인은 실무적, 행정적 지도로서의 성격만 가질 뿐, 아무런 법적 효력을 인정할 수 없다. 즉 비식별 가이드라인에 담겨진 내용들은 현행 개인정보보호법제에 결코 우선할 수 없다. 하지만 공공기관들은 위와 같은

8 경향신문, 「“개인정보 3억4천만건, 박근혜 정부가 앞장서 유통”

http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201710091551011&code=920100, 2017. 10. 19.

문제점을 도외시한 채 비식별 가이드라인에서 제시하는 ‘비식별 조치’를 통해 앞서 살펴본 ‘정보집합물결합 지원’사업을 실시하고 있다.

나. 왜곡된 ‘비식별 조치’ 개념의 사용

비식별 가이드라인은 비식별 조치를 “정보의 집합물에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부 삭제하거나 대체 등의 방법을 통하여 개인을 알아볼 수 없는 조치”라고 정의하며, 그 방법에 따라 가명처리, 총계처리, 데이터 삭제, 데이터 범주화, 데이터마스킹 등으로 분류된다고 설명하고 있다. 나아가 비식별 가이드라인은 위 ‘비식별 조치’가 EU 개인정보지침의 익명화(annonymization)와 사실상 같은 개념이라며, 비식별 조치가 된 개인정보를 식별가능성이 없는 개인 정보로서 현행 개인정보보호법제에 따라 보호되는 개인정보가 아닌 것으로 추정하고 있다.⁹

하지만 위와 같은 ‘비식별 조치’의 개념은 국제적 기준 등에 비추어봤을 때 가능할 수 없는 해석이다. 국제적 용례를 분석하여 보건대 ‘비식별 조치’는 ‘익명화’를 포함하는 다소 광의의 개념이다. ‘익명화’는 개인정보의 식별가능성을 완전히 제거한 상태를 의미하고, ‘비식별 조치’는 일반적으로 익명화에 미치지 못하는 정도를 일컫는 것이 일반적이다.¹⁰ 이러한 관점에서 비식별 가이드라인에 따라 비식별조치가 된 정보(이하 ‘비식별 정보’)는 익명화가 되어 식별가능성이 완전히 제거된 것이 아닌 재식별가능성이 있는 개인정보를 의미한다.

다. 국가인권위원회 및 개인정보위원회의 문제점 지적

국가인권위원회 및 개인정보위원회에서도 비식별 가이드라인에 따른 비식별 정보가 재식별 가능성이 충분하다고 판단한 바 있다. 국가인권위원회는 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 의견으로 “비식별 조치를 통해 그

9 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 「개인정보 비식별 조치 가이드라인」, 2016, 57쪽.

10 오길영, 「데이터 비식별화 논의의 쟁점과 맹점」, 공법연구 제45집 제2호, 2016, 12, 9-10쪽.

정보 자체만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 처리한 정보인 비식별 정보 역시 다른 정보와의 결합 등을 통해 정보주체를 식별할 수 있는 가능성이 완전히 제거된 수준에 이르기 전에는 개인정보라 할 수 있을 것이다”라고 실시하며 비식별 정보는 재식별이 가능하기 때문에 목적 외 이용이나 제3자 제공을 광범위하게 허용하는 경우 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있다는 의견을 표명하였다.¹¹

개인정보위원회도 2014. 7. 30., 2017. 1. 9. 2017. 4. 24. 3차례 비식별 정보에 대한 우려를 표명하였다. 비식별 가이드라인에 대한 진정에 관한 2014. 7. 30. 자 결정¹²에서는 빅데이터를 활용하여 처리하는 정보가 개인정보보호에 부정적인 영향을 미칠 위험성이 있다는 점을 지적하였고, 개인정보보호법 일부개정 법률안 의견 조회에 관한 2017. 1. 9. 자 결정¹³과 2017. 4. 24. 자 결정¹⁴에서는 도입하고자 하는 비식별조치의 개념이 너무 포괄적이라는 의견을 제시했다.

라. 소결

비식별 가이드라인은 법령상 근거가 없기 때문에, 이에 따른 비식별조치 역시 법령상 근거 없는 행위가 된다. 나아가 비식별 가이드라인에서 제시하는 비식별 조치의 개념이 익명화와 동일한 수준을 의미하지 않는다는 점은 국제적 기준에 비추어 볼 때에도, 국내의 전문 기관들의 판단에 비추어봤을 때에도 명확하다. 결국 비식별 가이드라인에 따른 비식별 정보는 현행 개인정보보호법제가 보호하는 개인정보에 해당한다.

11 국가인권위원회 2016. 10. 13. 자. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명 결정.

12 개인정보보호위원회, 2014. 7. 30. 자 2014의결제16호 결정.

13 개인정보보호위원회, 2017. 1. 9. 자 제2016-23-83호 결정.

14 개인정보보호위원회, 2017. 4. 24. 자 제2017-09-76호 결정.

4. 통계작성·학술연구 목적 제공과 빅데이터 산업 활용 목적 제공

개인정보의 제공은 굉장히 제한적인 경우에만 허용되는 것이 원칙이다. 현행 개인정보보호법제는 통계작성·학술연구 목적의 예외적인 경우에만 제한적으로 개인정보의 제3자 제공을 허용한다. 일각에서는 마케팅 등의 목적으로 개인정보를 알아볼 수 없게 조치하여 제공하는 것이 비식별조치를 한 정보를 통계작성·학술연구 목적으로 제공하는 경우에 해당한다고 주장한다.¹⁵

하지만 통계작성이나 학술연구 목적에 한하여 개인정보의 제공을 허용하는 이유는, 공공의 목적에 한하여 개인정보를 활용할 수 있게 함으로써 개인정보보호의 안정성을 확보함과 동시에 공익을 달성하기 위함이다. 따라서 법에서 허용된 통계작성 및 학술연구에 사익추구를 위한 시장 분석, 고객 성향분석 등은 포함될 수 없다. 그리고 비식별 가이드라인에서 조차 기업의 이윤추구라는 목적이 통계작성 및 학술연구의 목적에 해당하지 않는다는 점을 명확히 하고 있다.¹⁶

5. KISA 등 개인정보 비식별화 전문기관 및 20개 기업 고발

우리 위원회는 2017. 11. 9. 서론에서 언급한 두 가지 사례 중 추혜선 의원이 밝힌 빅데이터 활용 목적 개인정보 제공 사건에 대한 고발인이자 고발대리인으로 참여했다. 앞서 살펴본 바와 같이 비식별 가이드라인에 따라 비식별 조치가 된 정보는 재식별가능성이 있기 때문에 현행 개인정보보호법제의 규율을 받아야한다. 4개의 비식별화 전문기관 및 20개 기업은 총26차례, 3억 4,000만 건의 비식별 정보를 각 제공하거나 제공받았다.¹⁷ 이는 명백히 개인정보보호법제에 위반하여 개인정보를 제공하거나 제공받은 경우에 해당한다.

15 한국인터넷진흥원, 「개인정보 비식별조치 선진 주요국가 법제도 현황」, 2017. 4. 11., 7쪽.

16 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 같은 문서, 65쪽.

17 연합뉴스, 「추혜선 "비식별 개인정보 3억4천만건 기업에 유통"」, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/09/0200000000AKR20171009065600001.HTML?input=1195m>, 2017. 10. 9.

비식별 전문기관 및 20개 기업이 각 제공하거나 제공받은 개인정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 이용자의 정보에 대해서는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」상 개인신용정보에 대해서는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 우선적으로 적용되고, 나머지 정보에 관해서는 「개인정보 보호법」이 적용된다.

우리 위원회는 이 사건 고발을 통해 비식별 전문기관 및 20개 기업이 각 제공하거나 제공받은 개인정보가 이용자 정보, 신용정보 및 일반 개인정보로 이루어져있음이 확인되거나 의심되는 경우에 해당하여, 비식별전문기관 및 20개 기업에게 각 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 위반죄가 성립함을 주장하였다. 더불어, 정보집합결합물의 경우 영리 목적 등으로 쉽게 재유통되거나 이용될 수 있는 위험성이 있다는 점, 인멸의 가능성이 높은 점을 근거로 신속한 수사와 압수수색을 촉구했다.

6. 결론

디지털 시대에 정보의 제공은 유통의 편의성과 확산 가능성을 고려했을 때, 필요최소한이어야 한다. 개인의 개인정보자기결정권 및 사생활의 권리를 광범위하게 침해할 수 있기 때문이다. 이러한 취지에서 정보제공에 있어 더욱 신중해야 할 공공기관이 주도적으로 법령상 근거가 없이 국민의 개인정보자기결정권 및 사생활의 권리를 심대하게 침해하는 비식별 가이드라인을 도입하고, 빅데이터 산업을 활성화하겠다고 기업들에게 비식별 정보를 결합하여 제공하고 있는 우리 대한민국의 현실은 충격적이다. 우리 위원회는 이 사건 고발을 통해 현 비식별 가이드라인에 따른 정보인권 침해의 문제점을 지적한다. 허술한 비식별 가이드라인의 폐지를 추구하고, 대한민국이 개인의 정보인권을 신중히 보장하는 사회로의 변화할 수 있기를 기대한다.

2017년 미군문제 분야 보고

집필

들어가며: 하주희 변호사(민변 미군문제연구위원회 위원장)

사드배치와 한반도 평화: 오현정 변호사(민변 미군문제연구위원회),

조성호 변호사(민변 미군문제연구위원회)

핵 항공모함을 동원한 대규모 군사훈련, 미국 전략자산들의 대규모 전개에 대한 소고:

하주희 변호사(민변 미군문제연구위원회 위원장)

미군기지 환경오염과 정보공개: 임승규 변호사(민변 미군문제연구위원회)

감수

하주희 변호사(민변 미군문제연구위원회 위원장)

2017년 미군문제 분야 보고

I. 들어가며

10년 같은 1년이 저물어간다. 촛불과 대선, 널뛰기 하는 한반도 정세를 보면서 ‘평화’로 나아가는 일은 굳건한 의지와 한없는 지혜가 필요한 일임을 체감하는 한 해였다.

적폐세력들이 사드를 어떻게 이용했는지 드러났고, 그 실태를 파악하던 바뀐 정부는 한미정상회담 후 사드를 배치해 버렸다. 미국과 북한의 대결국면을 끝내고 대화국면으로 가기를 바라며 상황을 주시하고 있으나, 미국은 북한을 테러지원국으로 재지정하면서 제재와 압박일변도의 정책에 변함이 없음을 자랑스럽게 과시하고 있다. 안타까운 것은 청와대에는 이런 조치들에 대해 평화를 이루는데 도움이 될 것이라는 형용모순의 발언을 한다는 점이다. 제재와 압박이 과연 평화에 도움이 된 적이 있었는가. 분단시대 한반도에서 인간의 존엄이 구현되는 ‘평화’로 나아가는 길이 무엇인지에 대한 전사회적인 고민이 필요한 때이다.

II. 사드배치와 한반도 평화

1. 2017년 사드 배치 관련 일지

2016. 2. 7. 사드배치 협의 개시 발표
2016. 3. 4. 사드배치 협의를 위한 한미공동실무단 구성 약정 체결 발표
2016. 7. 8. 한국 내 사드 배치 발표
2016. 7. 13. 경상북도 성주 성산포대에 사드 배치 결정 발표
2016. 8. 22. 성주 군수의 제3 부지 결정 요청
2016. 9. 30. 경북 성주군 초전면 롯데스카이힐 성주골프장이 있는 달마산 (이하 '사드 부지'라고만 함)을 사드 배치 부지로 결정
2017. 2. 28. 국방부와 롯데상사의 사드 부지와 국가 소유 토지의 교환계약 체결
2017. 4. 20. 미군에 사드 부지 공여
- ★ 2017. 4. 26. 사드 레이더, 발사대(2기) 사드 부지에 반입
- ★ 2017. 5. 30. 사드 발사대 4기 추가 반입 진상 조사 대통령 지시¹
- ★ 2017. 5. 31. 발사대 4기 추가 반입 사실 및 보고 누락 확인 발표²
- 국방부가 4기 추가 사실을 보고서에서 의도적으로 누락했음을 확인. 실무자가 당초 작성한 보고서 초안에는 '6기 발사대', '모 캠프에 보관'이라는 문구가 명기되어 있었으나 보고 과정에서 문구가 삭제됐다는 사실을 확인. 이 부분은 피조사자 모두가 인정.
- 문재인 대통령, 사드 배치 국회 논의 언급 - 빠른 시간내 가능

1 윤영찬 국민소통수석, 대통령 지시사항 관련 브리핑(2017.05.30 청와대 대통령비서실)
<http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do?newsId=148836959&pageIndex=1&srchType=content&srchStartDate=2010-01-01&srchEndDate=2017-06-08&srchKeyword=%EC%82%AC%EB%93%9C>

2 윤영찬 국민소통수석 브리핑 - 발사대 4기 추가반입 보고 누락 관련 (2017.5.31)
<http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do?newsId=148837008&pageIndex=1&srchType=&srchStartDate=2010-01-01&srchEndDate=2017-06-08&srchKeyword=>

언급. 환경영향평가를 먼저 실시³

“어제 사드와 관련한 나의 조치는 전적으로 국내적 조치, 기존의 결정을 바꾸려거나, 미국에 다른 메시지를 전하려는 것이 아니라는 것을 분명하게 말한다. 지난 정부는 발표 직전까지 사드 배치를 우리 국민에게 알리지 않았고, 배치 결정 직전까지도 ‘미국으로부터 요청이 없었으며, 협의도 없었고, 따라서 당연히 결정된 바도 없다’는 입장으로 일관해 왔다. 그러다 어느 날 갑자기 사드가 배치되는 것을 보면서 한국 국민은 과연 사드가 북미사일에 대해 효용성은 있는 것인지, 효용성이 있다면 비용분담은 어떻게 되는 것인지, 사드에 반대하는 중국과 러시아와의 외교 문제는 어떻게 풀어갈 것인지에 대해 정부로부터 충분히 설명 듣기를 원하는 것 뿐이다.”

- ★ 2017. 6. 5. 보고 누락 경위 및 환경영향평가 회피 등 조사 결과 발표⁴
- 보고 누락 관련 : 국방부는 5월 25일 국정기획자문위원회, 5월 26일 청와대 국가안보실장에게 각각 업무보고 진행. 하지만 두 차례 업무보고에서 4기의 사드 발사대가 추가 반입돼 모 미군기지에 보관 중인 사실을 보고하지 않았음. 보고서 검토 과정에서 위승호 국방정책실장이 이런 문구들을 삭제토록 지시한 것으로 확인함. 위승호 국방정책실장은 해당 직무에서 배제하고 이들 관계자에 대해서도 추가 조사가 필요하다는 결론에 이르게 됨
 - 환경영향평가 관련 : 국방부는 그동안 주한 미군에 공여된 부지에 사드를 배치하며 환경영향평가법상 전략환경영향평가 내지 환경영향평가 자체를 회피하려고 했다는 정황이 확인됨.

3 신임 국무총리 임명장 수여식 및 덕 터빈 美 민주당 상원 원내총무 면담 브리핑 (대통령실, 2017.5.31.)
<http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do?newsId=148837122&pageIndex=1&srchType=&srchStartDate=2010-01-01&srchEndDate=2017-06-08&srchKeyword=>

4 윤영찬 국민소통수석 브리핑 - 사드 추가 반입 보고 누락 진상조사 및 후속조치 발표 브리핑(2017.5.31.)
<http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do?newsId=148837369&pageIndex=1&srchType=&srchStartDate=2010-01-01&srchEndDate=2017-06-08&srchKeyword=>

국방부가 지난해 11월 25일 작성한 보고서에서 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세움. 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것임. 선정된 부지 32만8,779㎡의 모양을 보면 거꾸로 된 U자형임. 거꾸로 된 U자형 부지의 가운데 부분 부지를 제외하기 위해 기형적으로 설계한 것으로 보임. 문재인 대통령은 “국민적 관심사인 사드 배치가 국민 모두가 수궁할 수 있는 절차적 정당성을 획득할 수 있도록 하기 위해 국방부에 법령에 따른 적정한 환경영향평가 절차를 진행하라”, “환경영향평가를 회피하기 위한 시도가 어떤 경위로 이루어졌으며 누가 지시했는지 추가로 경위를 파악하라”고 지시함.

- ★ 2017. 6. 7. 사드배치의 절차적 투명성 확보를 위한 범정부 합동 TF 구성·가동 발표⁵
- ★ 2017. 6. 9. 정의용 안보실장 브리핑, 한미동맹의 약속 근본적으로 바꿀 의도 없다.⁶
- ★ 2017. 6. 11. 서주석 국방부 차관, 취임 나흘만에 성주골프장 배치 부지 둘러봐⁷
- ★ 2017. 6. 22. 문재인 대통령, 로이터 인터뷰 – 한미간 애초 합의와 다르게 사드배치 서둘러져⁸
- ★ 2017. 6. 26. 사드 기지 일반 환경영향평가 방안 결정
- ★ 2017. 6. 29.~30. 문재인 대통령 방미, 한미정상회담 등
- ★ 2017. 7. 6. 서주석 차관, 김천과 성주 방문⁹

5 [보도자료] 사드배치 관련 범정부 합동 TF 구성(2017.06.07.)

http://www.pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article_no=94696&board_wrapper=%2Fpmo%2Fnews%2Fnews01.jsp&pager.offset=0&board_no=6

6 정의용 국가안보실장 브리핑. (2017.06.09 청와대 대통령비서실)

<http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do?newsId=148837597>

7 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/12/0200000000AKR20170612155700014.HTML>

8 <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/799952.html>

9 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/06/0200000000AKR20170706119400053.HTML>

- ★ 2017. 7. 28. 정부, 주한미군 사드체계 배치 부지 환경영향평가 관련 결정 발표¹⁰
- 국방부는 지난 정부가 작년 12월부터 진행해 온 소규모 환경영향평가에 대해 환경부와 협의하고, 기 배치된 장비의 임시운용을 위한 보완공사, 이에 필요한 연료 공급, 주둔 장병들을 위한 편의시설 공사를 허용할 것임.
- 환경부, 사드배치 소규모환경영향평가 협의절차 착수 발표¹¹
- ★ 2017. 7. 29. 북한의 ICBM 급 추정 탄도미사일 발사와 NSC 전체회의 결과 발표¹²
- 북한은 2017년 7월 28일 오후 11시 41분 자강도 무평리 인근에서 ICBM 급으로 추정되는 탄도미사일 1기를 발사. 문 대통령은 1시간 동안 진행된 NSC 전체회의에서 다음 4가지 사항을 지시했음.
1. 북한의 전략적 도발에 대한 대응 조치로 한미연합 탄도미사일 발사 등 보다 강력한 무력시위를 전개할 것
 2. 사드 잔여발사대 추가배치를 포함, 한미간 전략적 억제력 강화방안을 즉시 협의할 것
 3. UN 안보리 소집을 긴급 요청해 강력한 대북 제재안 마련을 추진할 것
 4. 북한의 추가도발에 대한 대북 경계태세를 강화할 것
- ★ 2017. 8. 22. 미 태평양사령관, 전략사령관, 미사일방어청장 등, 성주 사드 기지 방문¹³

10 주한미군 사드체계 배치 부지 환경영향평가 (국방부, 2017.07.28.)

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_10431&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=&findOrgnSeq=

11 사드배치 환경영향평가 협의절차 착수 (환경부, 2017.07.28.)

<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=286&orgCd=&boardId=805780&boardMasterId=1&boardCategoryId=&decorator=>

12 NSC 전체회의 결과 발표 (청와대, 2017-07-29)

http://www1.president.go.kr/news/briefingList3.php?srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=867

13 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/22/0200000000AKR20170822102253014.HTML>

- ★ 2017. 8. 30. 문재인대통령 CSIS 연설.
 “사드배치 문제로 한미동맹의 장래를 걱정하는 시선이 있습니다. 사드배치에 관한 한국 정부의 논의는 민주적 정당성과 절차적 투명성이 담보되는 절차에 관한 것입니다. 이것은 촛불혁명으로 탄생한 우리 정부에게 대단히 중요합니다. 나는 한미 간의 결정을 존중합니다. 그러나 정당한 법 절차를 지키려는 한국 정부의 노력이 한미동맹의 발전에도 유익할 것이라고 생각합니다. 여러분의 깊은 이해와 공감을 바랍니다.”¹⁴
- ★ 2017. 9. 4. 환경부, 조건부 동의로 소규모 환경영향평가 협의 완료 발표¹⁵
 전자파 인체·환경영향 미미, 주민수용성 제고노력은 필요
- ★ 2017. 9. 6. 저녁 ~ 9.7. 아침 사드 발사대 4기와 유조차 및 관련 장비 반입
- ★ 2017. 9. 7. 국방부 문상균 대변인 브리핑
 일단은 이후에 2차 부지공여를 위한 한미간 협의가 진행되고, 부지공여가 이루어지면 일반 환경영향평가를 진행. 일반 환경영향평가에 따라서 최종 배치 여부를 결정해서 진행될 예정.
- ★ 2017. 9. 8. 사드배치 관련 대통령 입장 발표(서면)¹⁶
 러시아 순방 중 서면으로, “사드배치는 현 상황에서 우리 정부가 취할 수 있는 최선의 조치라고 판단했다”, “정부는 한반도에서 전쟁을 막고 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 사드 임시 배치를 더이상 미룰 수 없다는 결론에 도달했다”는 입장 발표
- ★ 2017. 9. 13. 이낙연 국무총리, 대정부질문 답변¹⁷
 (안보 상황에 따라 배치를 취소할 수 있다는 의미냐는 질문에) 그런 것은 아니다. 국내법 절차를 완료하지 않아 임시라는 표현을 쓴다. 환경영향평가가 완료되면 항구배치 된다.

14 CSIS 연설 : 위대한 동맹으로 (청와대, 2017-06-30) <http://www1.president.go.kr/articles/55>

15 (참고) 성주 사드기지 소규모 환경영향평가 협의 완료 (환경부, 2017.9.4.)

<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=812390&menuId=286>

16 <http://www1.president.go.kr/articles/973>

17 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/13/0200000000AKR20170913161500001.HTML>

2. 사드 긴급 배치 관련 민변의 성명 발표 및 청와대 앞 1인 시위

사드 배치와 관련하여 적법절차를 강조하며 추가적인 조사를 실시할 것을 공언한 정부가 2017. 9. 7. 새벽 문제의 잔여발사대 4기를 배치한 것은 무척 충격적이었다. 주민들에게 미리 배치를 알려주었다는 것 이외에 경찰이 주민들을 고립시킨 채 위력으로 사드를 추가 배치한 것은 특히, 당시 사드를 배치해야 할 필연적 이유가 없음에도 불구하고 밀어붙인 것에 대해 주민들은 망연자실해 했다(사드배치 당시의 인권침해와 관련하여서는 아래에 따로 실시함). 이에 민변은 아래와 같은 성명을 발표하며 사드 배치의 문제점을 지적하고 이를 시정할 것을 요청하며 청와대 앞에서 보름동안 1인 시위를 진행하였다. 당시 언론들이 전혀 주목하지 않았지만, 민변의 말과 행동은 평화를 갈구하는 역사의 기록으로 남게 될 것이다.

정부는 사드 발사대 추가 배치 중단하고, 공론화·재검토 하라.

지난 29일 북한이 대륙간탄도미사일 2차 발사를 하자, 정부는 사드 발사대 4기를 임시배치하기로 전격 결정했다고 밝혔다. 이는 바로 전날 환경영향평가 결과에 따라 배치 여부를 결정하겠다고 발표한 것과 모순되는 행위이며, 국내 절차와 주민 의견수렴을 강조해 온 현 정부의 기존입장과는 배치되는 것이다.

현재의 상황에 대한 일차적 책임이 북한에 있다는 것은 다언을 요하지 않는다. 미국과의 협상을 위해서라고 하지만 한반도와 세계 평화에 충격을 주고 있고, 특히 남북 주도의 대화 국면을 통해 더 많은 가능성을 열고자 하는 우리 정부의 노력을 더 힘들게 하는 것이 분명하다.

그러나 북한의 행위에 대한 대응으로 사드체계를 추가로 배치하거나 적법절차를 외면하는 것은 지난 정부의 전철을 밟는 것이고, 안보라는 이름으로 헌법적 질서가

무시되는 예외를 다시 감행하는 것으로서 이 정부가 표방하는 가치와 전혀 맞지 않다. 이에 기본적 인권 옹호와 민주주의 발전을 사명으로 하는 우리 모임은 아래와 같이 요구한다.

1. 사드추가 배치와 가동을 중단하고 적법절차를 이행하라

지난 금요일 국방부는 주한미군의 사드체계배치와 관련하여 “당초 미측에 공여기로 한 성주 기지의 전체 부지에 대해 국내법에 따른 일반환경영향평가를 실시”할 것이라고 하면서, “지난 정부가 진행해 온 소규모 환경영향평가에 대해 환경부와 협의하고, 기 배치된 장비의 임시운용을 위한 보완공사, 이에 필요한 연료 공급, 주둔 장병들을 위한 편의시설 공사를 허용할 것”이라고 밝혔다. 그러나 위법하게 쪼개기 공여를 하여 소규모환경영향평가를 한 것을 그대로 인정하여 사전 공사를 진행하면서 일반환경영향평가를 하겠다는 것으로 환경영향평가법에 위배된다. ‘사드배치의 절차적 투명성 확보’를 위해 꾸린 범정부 TF의 취지를 전혀 살리지 못한 것으로서 매우 유감스럽다. 환경부는 소규모환경영향평가서가 ‘적정하게 작성되지 않았으므로’ 이를 반려하고, 새로운 배치는 중단해야 할 것이며, 환경영향평가법이 규정하고 있는 대로 전략환경영향평가를 실시하여야 한다.

적법절차는 인간의 존엄성을 당사자들에 대한 인격적 대우를 통해 실현하려는 것이고, 이 때문에 헌법재판소는 “국가작용으로서 기본권 제한과 관련되든 관련되지 않든 모든 입법작용 및 행정작용에도 광범위하게 적용된다”고 판시하고 있다. 단 한 차례도 의견을 제출할 기회를 갖지 못했던 주민들을 인격적으로 대우하고, 그 의견을 경청하여야 할 것이다. 특히 물리력을 동원하여 추가 배치하는 것은 절대 있어서는 안 될 일이다.

2. 사드 배치 전 과정에 대해 철저히 조사하고 국민들에게 공개하라

사드 배치는 촛불시민들이 꼽은 대표적인 적폐였다. 전 정권은 사드배치와 관련하여 사실관계를 확인하고자 하는 국회의원들에게 요청도, 협의도, 결정도 없었다며 그 어떤 정보도 제공하지 않다가 졸속적이고 일방적으로 ‘한미동맹’ 차원의 결정이라고만 발표했다. 단 한번도 사드가 정말 필요한 것인지, 발생할 군사적 외교적 문제에 대한 대안은 무엇인지에 대해서 토론해 본 적이 없었다. 국회의 동의가 필요하다는 의견이 무시되었음은 물론이고, 국내법이 적용되지 않는다는 말만 되풀이 하면서 마구잡이로 실행행사를 하며 배치했다. 이 모든 과정에 대한 철저한 조사가 필요하다. 이미 새로운 정부가 ‘보고 누락’ 사실과 환경영향평가를 회피하기 위해 ‘쪼개기 공여’를 했다는 사실을 밝혀낸 바 있다. 박근혜 정권의 민주주의 유린이 용인되지 않도록 사드 배치 사드 배치 합의·결정 과정, 부지 취득 과정, 부지 공여 과정, 장비 기습 반입 경위, 환경영향평가 회피 경위에 대해서 철저히 조사하고 국민들에게 그 결과를 공개해야 할 것이다.

3. 주권과 헌법수호의 관점에서 공론화 약속을 이행하라

사드는 한반도의 평화와 미래에서 중요한 사항이므로 충분한 논의가 필요하다. 사드는 애초부터 북한의 핵과 미사일을 막는데 아무런 도움이 되지 않는다는 것이 군사전문가 상당수의 의견이기도 하였다. 이를 알기 때문에 대통령 역시 “국익의 관점에서 볼 때 득보다 실이 많은 결정이라고 판단” 한 바 있고, 공론화를 통해 재검토를 하겠다고 약속한 것이다. 뿐만 아니라 한반도 방위를 벗어나 미국의 MD체계에 편입되는 것은 한미상호방위조약이 예정하고 있지 않은데 이를 그대로 용인할 것인지, 배치 이후 운영비는 국민들에게 중대한 재정적 부담이 되지 않을지, 우리 무기가 아니어서 발생하는 주권의 제약 문제는 어떻게 해결할 것인지, 원하지 않은 국제적 분쟁에 휩쓸릴 고도의 개연성이 있는 상황에서 주민들의 기본권이 침해

되는 것은 아닌지 등 모두 헌법수호와 관련되는 중요한 문제이다. 지금이라도 공론화를 시작해야 한다. 그 과정에 평화를 위한 실효적 방안도 모색될 수 있을 것이다.

3. 사드 배치 관련 법률 대응 현황¹⁸

가. 헌법소원

(1) 성주, 김천 주민, 대한민국 국민들의 헌법소원(2017헌마371)¹⁹

사드 부지 근처인 성주, 김천의 주민들 및 대한민국 국민들이 동북아의 군사적 긴장 강화로 인한 평화적 생존권의 침해, 인체에 미치는 악영향이 명확히 검증조차 되지 않은 사드 레이더 전자파, 발전기 소음에 의한 건강권 침해, 기지와 군사 훈련에 따른 환경권 침해, 중국의 제재로 인한 직업의 자유(영업의 자유) 침해, 적법절차 원칙 위반(사전 의견제출기회 원천 봉쇄, 국회 동의 흠결, 국방 군사사업시설 및 환경영향평가에 관한 국내법 절차 위반), 법률유보 원칙의 위반(한미 상호방위조약을 넘어선 결정이라는 점에서 위 조약은 법률상 근거가 되지 못함)을 청구원인으로 함.

(2) 원불교 교도들의 헌법소원(2017헌마372)

사드 배치 지역 내에 원불교 ‘평화의 성자’인 정산 종법사 성지가 있어, 원불교 교도들은 ‘사무여한(死無餘恨)’의 결의로 사드 철회 운동에 나서고 있음. 사드 배치 이후 성지 순례길이 전면 통제되는 등 종교의 자유 침해가 현실화되었기에, 이를 주요

18 오현정 변호사, 아래 목차 3, 4. 부분은 2018 오키나와 평화교류회 보고 사항 중 일부를 그대로 발췌한 것임.

19 한편, 위 사건의 결정이 선고될 때까지 사드 장비 반입을 중단하고, 이미 반입한 장비의 운용 및 이를 위한 공사를 중단하라는 취지의 사드 장비 반입 중단 가처분(2017헌사457)이 신청되어 있으나, 이후 사드 장비는 계속 추가 반입되어 운용되고 있는 실정임.

한 청구 원인으로 함.

나. 행정소송

(1) 부지공여 무효 확인(서울행정법원 2017구합62433)²⁰

국유재산특례법상 국유재산의 사용료 감면 등 특례는 법률에 명시된 경우에만 할 수 있고, 한미SOFA는 위 특례법에 명시되어 있지 않음에도, 외교부장관이 사드 배치를 위해 부지를 무상으로 공여한 것은 무효.

(2) 부작위 위법 확인(서울행정법원 2017구합56087)

국방·군사시설 사업은 국방부장관의 사업계획, 실시계획 승인 등 국내법상 행정 절차를 거쳐서 진행하는데, 한국 정부는 어떠한 법적 절차도 진행하지 않고 부지 교환 계약이 체결된 뒤 무작정 사드 체계를 배치하였음. 또한 사드 배치 사업은 사업 면적이 33만㎡이상으로 환경영향평가법상 사업계획 승인 이전에 전략환경영향평가를 하여야 하나, 정부는 약 32만㎡ 상당의 부지만 먼저 공여하는 등 위법하게 전략환경영향평가를 회피하고 사드체계를 배치함. 현재는 소규모 환경평가만을 거친 채 사전공사를 실시하고 있기도 함. 이에 성주, 김천의 주민들은 위와 같이 사업·실시계획 승인, 전략환경영향평가 등 필수적 행정 절차를 거치지 아니한 부작위의 위법성을 다툼

다. 형사 고발

전 국방부장관 한민구가 국회 동의를 받지 않아 무효인 사드 배치를 진행한 것이

²⁰ 부지가 미군에 공여되면 인근 주민들의 환경영향평가 실시 요청 권리가 위협받을 수 있으므로 부지 공여 효력을 본안 판결 시까지 정지시켜 달라는 집행정지 신청(서울행정법원 2017아11011)을 함께 하였으나, 일반 국민에게 부지에 출입할 권리, 환경영향평가를 요구할 구체적 권리가 없고, 국방시설사업법상 실시계획 열람 또는 의견제출 기회는 부지 공여와 무관하기 때문에 긴급한 손해가 발생할 우려가 없다는 이유로 기각되어, 항고 진행 중.

직권 남용이고, 위 한민구 및 국방부 공무원들이 국방·군사시설 사업법상 사업계획·실시승인과 전략환경평가를 실시하지 아니한 것이 직무 유기라는 취지의 고발 및 대선 직전에 사드 체계 배치를 한 것은 직권남용이자 공직선거법 위반이며, 비용을 부담하게 되었기 때문에 국고의 손실을 가져온 것이므로 김관진 등을 고발.

4. 사드체계 배치와 관련한 규범적 쟁점

가. 사드 배치의 목적에 관하여

정부는 사드 배치의 목적이 ‘북핵 대응’이라고 하지만, 이는 설득력이 없습니다. 우선 남한은 북한과 너무 가깝기 때문에 사드와 같은 미사일 방어 시스템은 북핵이나 북한의 미사일을 막는 데 적합한 수단이 아닐뿐더러, 사드 체계 자체의 하자도 많이 보고되어 있다는 점에서 군사적 효용성이 없습니다. 사드 배치는 패트리엇 미사일 배치, 한미일 군사정보공유약정 체결의 맥을 잇는 미국의 MD 체계 편입의 최종적 단계로 설명되어 왔고, 이러한 미국의 MD 체계는 중국을 고립, 봉쇄하기 위한 것으로 동북아 안보 균형을 깨트리고 신(新)냉전구도를 형성할 수 있습니다. 관련하여 중국은 사드 레이더가 자신들을 향할 수 있다는 점에 관하여 강한 우려를 표명하는데, 사드는 미국이 운용하고 한국의 통제는 극히 제한적이기 때문에 사드가 ‘북핵’ 이외에 미국의 군사적 이익을 위하여 이용될 가능성을 배제할 수 없는 것입니다.

나. 평화적 생존권의 기본권성에 관하여

사드 배치로 인해 동북아 지역의 긴장과 군사적 분쟁의 가능성이 높아졌고, 중국 등 주변국들이 사드 기지를 표적으로 한 군사 행동 가능성까지 표출함에 따라 “국민이 국가에 대하여 침략전쟁에 강제되지 않고 전쟁의 위협이나 공포에서 벗어나고 테러 등의 피해를 받지 않으면서 평화롭게 생존할 수 있도록 요청할 수 있는 권리”인 평화적 생존권이 침해되고 있습니다. 사드 배치는 미국 MD체계 편입을 의미

한다는 점에서 목적의 정당성이 없고, 북핵·미사일 방어의 실효적 수단이 아니어서 수단의 적합성이 없으며, 국가가 여타의 외교적 해결 수단에 대한 노력 없이 주민들의 평화적 생존권을 위협하는 조치를 도입하였다는 점에서 최소침해성이 없고, 침해되는 사익에 비해 달성되는 공익이 미미하여 법익의 균형성이 결여되었으므로, 사드 배치는 기본권 제한의 과잉금지원칙을 위반하여 평화적 생존권을 침해하는 것입니다. 그러나 헌법재판소는 평화적 생존권이 헌법상 '기본권'이라는 점마저 인정하지 아니하고 있기 때문에, 이러한 한계를 뛰어넘고 평화적 생존권이 인간으로서의 보편적 권리임을 인정받는 것이 최우선의 과제입니다.

다. 국민의 건강권과 환경권에 관하여

한국 정부는 졸속적이고 불투명한 소규모환경영향평가를 통해 전자파 유해성이 미미하다고 발표하였지만, 미 육군교범에 의하면 사드의 레이더 원점으로부터 3.6킬로미터까지는 '관계자 외 출입제한구역'으로 설정되어있고 5.5킬로미터까지는 폭발 위험이 있는 모든 장비와 전투기 조종·정비하는 인원의 출입이 통제되므로, 건강에 유해한 것으로 판단됩니다. 바다를 향하여 작동하고 있는 교토의 사드 기지 인근 주민들 또한 레이더에 전력을 공급하는 발전기 소음으로 인한 피해, 구토 증세 등을 호소할 바 있음. 육지를 향하여 작동하는 성주의 사드 기지로 인한 주민의 건강권 피해는 더욱 클 것으로 보입니다. 인근 주민들은 위 전자파 문제뿐만 아니라 소음, 기지의 설치와 군사훈련으로 인하여 헌법상 환경권 또한 침해받고 있습니다.

라. 종교의 자유 침해에 관하여

종교에 있어 성지는 신앙의 자유와 종교행위의 자유를 실현하는 공간으로, '1998. 12. 9. UN 전체회의 결의문'은 성지에 대한 모든 형태의 공격에 심각한 우려를 표하며, 각 회원의 법률과 국제인권기준에 따라 그 같은 장소, 지역, 성지가 충분히 보호, 보존되도록 최대한의 노력을 기울일 것을 요청하기도 하였습니다. 더욱이 '평화'의 교리를 전파하는 원불교 성지에 사드가 배치되는 것은 심각한 문제이므로, 종교의 자유 침해에 관하여 엄격한 판단이 필요합니다.

마. 중국의 경제 보복 조치에 따른 영업의 자유 침해에 관하여

중국 당국은 사드 배치에 가장 격렬히 반대하면서, 영내 한국 기업에 대한 제재, 한국으로의 관광 등의 통제 등 경제적 보복 조치를 취하고 있는 실정입니다. 그리고 중국에 대한 경제 의존도가 상당한 한국에서 대중국 영업을 주로 해 온 기업/소상공인들의 피해가 막대하여, 영업의 자유가 침해되고 있습니다.

바. 사드 기지에 대한 국내 적법절차 적용에 관하여

(1) 국회 동의 결여의 위헌성

사드 배치는 미국의 MD 체계에 편입되는 것으로 한미 SOFA가 전제하는 한반도 방위의 범위를 넘어 한국의 주권을 제약하며, 향후 방위비분담금이 대폭 증액될 가능성이 높아 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약에 해당합니다. 따라서 한국 헌법 제60조에 따른 국회의 동의를 거쳐야만 합니다. 그런데 정부는 이를 거치지 않고 사드 배치를 결정하였으므로, 이는 중대한 적법절차 원칙 위반에 해당합니다.

(2) 부지 교환 계약 및 공여 절차의 위법성

한국 정부가 미군에 부지를 공여하여 무상사용을 허용하는 것 자체가 국유재산특례제한법의 위반입니다. 정부는 한미 SOFA에 근거한 국유재산 공여의 경우 국유재산특례제한법이 아예 적용되지 않는다는 취지로 다투지만, 한미 SOFA가 국내법 적용을 배제하는 것이 아니므로 위와 같이 볼 근거가 없습니다.

(3) 사업계획·실시계획 수립과 환경영향평가 누락의 위법성

사드 배치가 국방·군사시설 사업 및 환경영향평가법상 절차를 거치지 않은 것은 위법할 뿐만 아니라 헌법상의 적법절차 원칙을 위반하는 것으로 판단할 수 있습니다.

다. 정부는 SOFA 협정이 특별법으로 위 국내법령에 우선 적용된다는 취지로 주장하나, 서울행정법원은 이미 주한미군에게 공여된 시설 및 구역에 대하여도 SOFA 협정 및 부속합의서와 배치되지 않는 범위 내에서는 대한민국 환경 관련 법령을 적용할 수 있다고 판결한 바 있습니다.

사. 소결 : 평화권은 물론 법치주의와 민주주의를 짓밟은 한국의 사드 배치

한국의 사드 배치는 미국의 MD 체계에 편입되는 것이라는 점에서 한국의 안보 상황은 물론 동북아의 군사적 긴장에 치명적인 영향을 미치는 중대한 결정입니다. 그럼에도 불구하고 박근혜 정부는 어떠한 공론화 노력도 기울이지 않은 채 일방적으로 사드 배치에 대한 협의 개시를 국민에게 ‘통보’하였습니다. 매일 촛불집회를 진행한 성주 주민들의 열띤 투쟁으로 최초의 부지가 철회되는 성과가 있었지만, 결국 ‘제3부지’가 채택됨에 따라 한반도 사드 배치를 막지는 못했습니다.

박근혜 정부가 특정 사익을 위하여 권력을 사유화한 전말이 밝혀지면서 사상 초유의 대통령 탄핵과 조기 대선이 이루어지는 과정에서 박근혜 정부의 주요 정책 대부분의 진행이 멈추었지만, 사드 배치만은 대선을 불과 며칠 앞둔 상황에서 부지 확보, 공여, 무기 도입 등 그 모든 절차가 급박하게 진행되었습니다.

문재인 정부는 집권 초기에 사드 장비에 관한 국방부의 보고 누락을 문제 삼고 환경영향평가 회피 시도를 밝혀내면서 ‘절차적 정당성’을 강조하였지만, 국회 동의 절차나 적법한 환경영향평가를 전혀 거치지 않고 있어 박근혜 정부와 다를 것이 없습니다.

‘안보’라는 이름 앞에 평화권은 물론, 법치주의도, 민주주의도 말살되고 있는 것입니다. ‘한반도 평화’를 위한 어떠한 진지한 토론은커녕, 군사적 효용성에 대한 냉정한 평가조차 이루어진 바 없습니다. 법률 대응 또한 ‘안보’와 ‘평화’, ‘통일’에 대한 규범적 고민은커녕, 가장 기본적인 적법 절차 위반 문제에 매달릴 수밖에 없었습니다. 이에 동북아시아의 평화와 법치주의, 민주주의를 위한 연대를 요청하지 않을 수 없습니다.

5. 사드장비반입 반대 주민에 대한 경찰 대응의 위법성²¹

가. 사건의 경과

경북경찰청 성주경찰서 소속 경찰관들은 2017. 4. 20. 11시 30분터 12시경 경상북도 성주군 초전면 소성길 173-4 마을회관 앞 도로에서 롯데CC골프장에 사드배치를 위한 시설장비 반입을 지원하기 위해 사전에 아무런 통보도 없이 해당 도로의 통행을 봉쇄하였다.

당시 현장에 있던 성주군 주민 김○○는 경찰관들이 예고 없이 도로를 봉쇄하고 자신의 출입을 가로막자 이에 항의하였다. 이 과정에서 성주경찰서 수사과장은 김○○가 경찰관을 밀어 경찰관이 밀려 넘어질 수 있었다는 이유로 현장에서 즉시 김○○에 대한 체포를 명령하였고 이에 경찰관들은 수사과장의 지시에 따라 김○○를 공무집행방해죄로 체포하여 수갑을 채운 채 5명의 경찰관들이 각각 김○○의 팔, 다리를 하나씩 잡고 이동하여 400m 떨어진 경찰차에 태워 칠곡경찰서로 연행하였다.

당시 현장에 있었던 원불교 교무 강○○은 경찰관들이 김○○를 체포하여 연행하는 것이 부당하다고 항의하였고 그 과정에서 경찰관들에 의해 연행되는 김○○를 붙잡았다. 그러나 그러한 강○○의 행동에 대하여 성주경찰서 수사과장은 즉시 강○○을 공무집행방해(체포방해)죄로 명령하였고, 경찰관 3명이 강○○의 어깨와 목을 제압하여 400m 떨어진 경찰차로 끌고 간 후 차안에서 수갑을 채워 칠곡경찰서로 연행하였다.

두 피해자 모두 미란다원칙을 최초 고지 받은 시점은 체포되어 항거가 불능이 된 순간이 아닌, 체포된 후 수 분이 지나 체포현장에서 약 400m 강제로 이동 되어 경찰차를 탄 시점이었다.

21 조성호 변호사가 국가인권위원회에 제출한 인권침해 진정서

나. 경찰의 통행방해금지 및 체포의 위법성에 대하여

(1) 위법성의 요지

피해자들은 실제 공무집행을 방해한 사실이 없으나 설령 공무집행을 방해하였다 고 하더라도 이것이 현행범으로서 체포할 수 있는 요건에 해당되지 않고, 현행범으로 체포되는 과정에서 수갑을 채운 행위는 부당하며 미란다원칙을 체포현장이 아닌 400m이상 체포행위를 완료한 상태로 이동한 후 고지한 것은 위법하다.

(2) 성주 주민 김○○에 대하여

① 적법한 공무집행이었는지 여부

당시 현장은 주민들의 통행이 자유로이 보장된 마을회관 앞 도로였고, 군사시설에 해당하지도 않는 위 장소에서 사전에 아무런 예고 없이 도로를 전면 통제 한 후, 주민의 통행을 일체 불가하도록 하였다. 이러한 행위는 군사차량의 운행을 위하여 경찰에 의한 통제 행위의 필요성이 있었다고 하더라도 그 제한의 정도 및 방법이 사전예고 또는 사전 통보 없는 일체의 출입을 불가하도록 한 통제였는 바, 이는 과잉금지원칙을 위반한 행위로 적법한 공무집행이었다고 판단될 수 없다.

② 공무집행방해가 있었는지 여부

위에서 언급한 바와 같이 실제 당시 경찰의 통행제한조치는 불법에 해당할 가능성이 높고, 주민인 김○○의 입장에서는 자신의 통행권을 행사하기 위해 경찰에게 항의차원에서 정당한 통행권을 요구할 권리가 있음에도 불구하고이를 묵살한 채, 공무집행방해에 해당한다고 보아 현장에서 체포한 행위는 당장 수궁하기 어렵다. 그리고 그 과정에서 경찰과의 사소한 실랑이는 당연히 발생할 수 있는 부분이다. 당시 김○○의 항의 정도는 성주경찰서 수사과장의 진술에 따르더라도 경찰관 1명이 밀려 뒤로 넘어질 뻔 한 정도에 불과하였다. 이러한 상황은 경찰들이 자신들의 목적한

바인 도로통행 제한조치를 유지하는 데 아무런 문제가 되지 않았으며 경찰들은 실제 목적인 바를 달성하였다. 따라서 실질적으로 공무집행방해 행위가 발생하였다고 판단할 수 없다.

③ 현행범으로 체포한 것이 적법한지 여부

개인을 현행범인으로 체포하기 위하여는 행위의 가벌성, 범죄의 현행성·시간적 접촉성, 범인·범죄의 명백성 이외에 체포의 필요성 즉, 도망 또는 증거인멸의 염려가 있어야 하고, 이러한 요건을 갖추지 못한 현행범인 체포는 법적 근거에 의하지 아니한 영장 없는 체포로서 위법한 체포에 해당한다(대법원 2011. 5. 26. 선고 2011도3682 판결 참조).

그러나 이미 위에서 적시한 바와 같이 직접 체포를 지시한 수사과장의 진술에 의하더라도 김00의 행위는 단순히 ‘경찰이 밀려 넘어질 뻔 한 행위’를 유발했다는 것에 불과하고 그 외 경찰의 업무를 실질적으로 방해한 것은 아무것도 없었다. 따라서 행위의 가벌성, 범죄의 명백성이 완성되지 않은 상태였다.

더 나아가 경찰은 이미 현장을 카메라로 촬영하고 있었고 김00는 현장에서 계속 항의를 하고 있던 상황으로 도망하거나 증거 인멸의 염려도 부존재하였다. 그리고 김00는 현지 주민으로서 언제든지 신원 확인이 가능한 상태였다. 따라서 이러한 상태에서 김00를 현행범으로 체포한 것은 위법한 행위에 해당한다.

이와 관련하여 대법원은 아래와 같이 판시하였다(대법원 2017. 3. 9. 선고 2013도16162 판결).

현행범인 체포의 요건을 갖추었는지에 관한 검사나 사법경찰관 등의 판단에는 상당한 재량의 여지가 있으나, 체포 당시 상황으로 보아도 요건 충족 여부에 관한 검

사나 사법경찰관 등의 판단이 경험칙에 비추어 현저히 합리성을 잃은 경우 그 체포는 위법하다. 그리고 범죄의 고의는 확정적 고의뿐만 아니라 결과 발생에 대한 인식이 있고 이를 용인하는 의사인 이른바 미필적 고의도 포함하므로, 피고인이 인신구속에 관한 직무를 집행하는 사법경찰관으로서 체포 당시 상황을 고려하여 경험칙에 비추어 현저하게 합리성을 잃지 않은 채 판단하면 체포 요건이 충족되지 아니함을 충분히 알 수 있었는데도, 자신의 재량 범위를 벗어난다는 사실을 인식하고 그와 같은 결과를 용인한 채 사람을 체포하여 권리행사를 방해하였다면, 직권남용체포죄와 직권남용권리행사방해죄가 성립한다.

즉, 당시 경찰들은 사법경찰관으로서, 체포 당시 상황을 고려하여 경험칙에 비추어 현저하게 합리성을 잃지 않은 채 판단하였더라면 체포 요건이 충족되지 아니함을 충분히 알 수 있었던 상황인 바, 위와 같은 현행범 체포 요건이 충족되지 않았음에도 불구하고 김○○를 현행범으로 체포한 행위는 직권남용체포죄 및 직권남용권리행사방해죄에 해당한다.

④ 수갑을 채운 행위에 대하여

경찰관집무집행법에서는 수갑 등의 경찰장구를 사용할 수 있는 경우를 다음으로 제한하고 있다.

제10조의2(경찰장구의 사용) ① 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도에서 경찰장구를 사용할 수 있다.

1. 현행범이나 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포 또는 도주 방지

2. 자신이나 다른 사람의 생명·신체의 방어 및 보호

3. 공무집행에 대한 항거(抗拒) 제지

② 제1항에서 "경찰장구"란 경찰관이 휴대하여 범인 검거와 범죄 진압 등의 직무 수행에 사용하는 수갑, 포승(捕繩), 경찰봉, 방패 등을 말한다.

당시 김○○는 경찰의 체포행위에 대하여 저항하기는 하였으나 도주하려고 한 사실이 없음에도 5명의 경찰이 달려들어 각각 김○○의 팔, 다리를 제압하였는 바 수갑을 채워야 할 필요성이 없었고, 김○○가 경찰들에 의하여 들려갈 당시에는 저항의 의사를 포기하였으며 체포한 경찰들에게 수갑을 풀어줄 것을 요청하였다. 그러나 해당 경찰들은 이러한 김○○의 요구를 무시한 채 경찰차에 태워 칠곡경찰서에 도착하여 수사를 받을 당시까지 수갑을 계속 채워 둔 상태였다. 이는 합리적 판단에 따른다면 필요한 한도를 초과한 위법한 조치라 할 것이다.

⑤ 미란다원칙의 고지시기에 관하여

헌법 제12조 제5항 및 형사소송법 제72조는 '피고인에 대하여 범죄사실의 요지, 구속의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 준 후가 아니면 구속할 수 없다'고 규정하고 있다. 이른 바 '미란다원칙'의 고지시기에 대하여 대법원은 '이와 같은 고지는 체포를 위한 실력행사에 들어가기 이전에 미리 하여야 하는 것이 원칙이나, 달아나는 피의자를 쫓아가 붙들거나 폭력으로 대항하는 피의자를 실력으로 제압하는 경우에는 붙들거나 제압하는 과정에서 하거나, 그것이 여의치 않은 경우에도 일단 붙들거나 제압한 후에는 지체 없이 행하여야 한다'고 판시한 바 있다 (대법원 2000. 7. 4. 선고 99도4341 판결).

그러나 김○○에 대하여 미란다가 원칙이 고지된 시기는 체포직전이 아니었고, 실력으로 제압한 직후 즉, 경찰관 5명이 김○○의 팔다리를 움직이지 못하도록 제압한 직후도 아니었으며 이미 제압이 이루어져 정상적인 의사소통이 가능한 시기가 한참

지난 400m정도 거리가 떨어진 경찰차 인근에서 이루어졌다. 이는 적법한 미란다원칙이 이루어진 경우라고 볼 수 없다.

(3) 원불교 교무 강○○에 대하여

① 공무집행방해(체포방해)가 있었는지 여부

대법원은 '현행범인으로서의 요건을 갖추고 있었다고 인정되지 않는 상황에서 경찰관들이 동행을 거부하는 자를 체포하거나 강제로 연행하려고 하였다면, 이는 적법한 공무집행이라고 볼 수 없으므로 강제연행을 거부하거나 또는 그를 도와 경찰관들에 대하여 폭행을 하는 등의 방법으로 그 연행을 방해하였다고 하더라도 공무집행방해죄는 성립되지 않는다'고 판시한 바 있다(대법원 1991. 9. 24. 선고 91도 1314 판결, 2002. 5. 10. 선고 2001도300 판결 등 참조).

위에서 언급한 바와 같이 김○○의 경우 현행범인으로서의 요건을 갖추고 있다고 인정되지 않는 상황이었다. 따라서 당시 경찰들의 체포행위는 적법한 공무집행이 아니므로 이에 대하여 경찰관들에게 항의하고 이의 체포를 제지하려고 한 강○○의 행위는 공무집행방해죄에 해당하지 않는다.

설령 김○○가 현행범인으로서의 요건을 갖추고 있었다고 하더라도 강○○이 한 행위는 이에 항의하여 김○○를 잡은 것에 불과하고 경찰들이 김○○를 체포하는 것을 실질적으로 방해한 것은 아니었다. 따라서 경찰관들의 공무집행을 방해한 사실이 없다.

② 현행범으로 체포한 것이 적법한 지 여부

위 대법원 판례에서 판시한 바와 같이 현행범인으로 체포하기 위하여는 행위의 가벌성, 범죄의 현행성·시간적 접촉성, 범인·범죄의 명백성 이외에 체포의 필요성 즉, 도망 또는 증거인멸의 염려가 있어야 하고, 이러한 요건을 갖추지 못한 현행

범인 체포는 법적 근거에 의하지 아니한 영장 없는 체포로서 위법한 체포에 해당한다(대법원 2011. 5. 26. 선고 2011도3682 판결 참조).

그러나 이미 위에서 적시한 바와 같이 강○○의 행위는 김○○를 잡은 것에 불과하고 이마저도 김○○의 체포에 아무런 영향을 끼치지 못하였다. 따라서 행위의 가벌성, 범죄의 명백성이 완성되지 않은 상태였다.

더 나아가 경찰은 이미 현장을 카메라로 촬영하고 있었고 강○○은 현장에서 계속 항의를 하고 있던 상황으로 도망하거나 증거를 인멸하려는 행위를 한 사실이 없다. 그리고 강○○은 원불교 교무로 현지에서 계속 거주하고 있었고 옆에 있던 성주경찰서 소속 정보과 경찰관들은 강○○의 신원을 분명히 알고 있었다. 따라서 이러한 상태에서 현행범으로 강○○을 체포한 것은 위법한 행위에 해당한다.

즉, 당시 경찰들은 사법경찰관으로서 체포 당시 상황을 고려하여 경험칙에 비추어 현저하게 합리성을 잃지 않은 채 판단하였더라면 체포 요건이 충족되지 아니함을 충분히 알 수 있었던 상황인 바, 강○○에 대한 체포행위는 직권남용체포죄 및 직권남용권리행사방해죄가 성립하는 상황이다.

③ 수갑을 채운 행위 및 ④ 미란다원칙의 고지시기에 관하여는 주민 이○○의 경우와 같다.

다. 결론

이 사안의 경우, 피해자들에 대한 공무집행방해죄 적용, 현행범체포, 수갑사용, 미란다가 원칙 미고지 등은 어떠한 법적 근거도 없이 이루어졌다. 그렇다면 경찰이 권한을 남용하여 피해자들의 인신을 구속한 행위는 직권남용체포죄 및 직권남용권리행사방해죄에 해당하며 피해자들의 일반적 행동의 자유를 침해한 인권침해라고 할 것이다.

위의 위법행위는 2017. 4. 20.에 발생한 것으로 2017. 5. 대통령선거 이전에 발생

한 행위이다. 새 정부에 들어서서 경찰은 인권경찰을 표방하고 있다. 그러나 대선 직전에 발생한 이와 같은 경찰의 일반 국민에 대한 위법사항에 대하여 경찰은 지금까지 어떠한 사과도 한 적이 없고, 이에 대한 반성행위도 이루어지지 않고 있는 실정이다. 오히려 2017. 9. 7. 사드임시배치를 강행하면서 경찰은 이를 반대하는 시민들에게 이 사건의 경우보다 더 심한 인권침해 행위를 가하였다. 새 정부가 들어섰고, 이에 따라 경찰도 변화하길 기대했지만 국민을 위해 존재하는 경찰이 그 본연의 존재 목적과 자세는 잊어버린 채, 여전히 아무런 변화와 개혁 없이 시민들을 대하는 태도와 자세는 법조인이자 일반 시민의 한 사람으로서 매우 유감스럽다.

III. 핵 항공모함을 동원한 대규모 군사훈련, 미국 전략자산들의 대규모 전개에 대한 소고

1. 한반도 해상의 대규모 군사훈련의 현황

가. 미국 핵 추진 항공모함 3척이 참가한 동해상의 군사훈련

최근 미국 핵 추진 항공모함 3척이 참가한 동해상의 대규모 군사훈련이 2017. 11. 11. ~ 14까지 계속되었다. 심지어 미군은 레이건호와 시어도어 루스벨트호(CVN 71), 니미츠호(CVN 68) 등 3척의 항모 중 레이건호의 훈련 상황을 언론에 공개하기도 했다.²² 언론에 공개된 규모는 어마어마한 것이었고, NLL 근방까지 북상하여 훈련하였으며, 제5항모강습단장 마크 달튼 준장은 “기회 있을 때마다 (항모 3척이 참가하는) 이런 공동훈련을 하려고 한다”고 밝히기도 했다. 위와 같은 훈련의 성격과 관련하여 카티나 애덤스 미 국무부 동아시아태평양 담당 대변인은 이 날 연합뉴스에 “이 문제에 대한 우리의 입장은 여러 차례 분명히 말한 바 있다”며 “적법하고 오

22 2017. 11. 14. 자 연합뉴스 레이건호, NLL 남쪽 92km까지 북상해 훈련...국내 언론에 공개
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/14/0200000000AKR20171114054000014.HTML?from=search>

래 지속해온, 방어 차원에서 이뤄지는 한미 동맹 간 연합군사훈련과 북한의 불법적인 핵·미사일 프로그램 사이에는 어떤 등가성도 존재하지 않는다”고 강조했다.²³ 즉 중국이 제안한 ‘쌍중단’, 북한은 군사행동을 중단하고, 미국은 군사훈련을 중단하는 것을 시작으로 대화를 해야한다는 제안에 대해 거부 의사를 분명히 한 것일 뿐만 아니라, 오히려 군사훈련의 강도를 높여 지역의 안정을 위협하고 있는 것이다.

나. ‘죽음의 폭격기’ B-1B 랜서 한반도 상공 전개 현황

○ 7.8. 美, B-1B 폭격기 한반도 전개…北타격 실사격훈련²⁴

미국이 8일 전략무기인 장거리전략폭격기 B-1B ‘랜서’ 2대를 한반도 상공에 전격적으로 전개해 실사격훈련을 한 후 MDL 근접 비행하며 대북무력시위, 북한이 4일 ICBM(대륙간탄도미사일)급 ‘화성-14형’ 시험발사를 감행한 데 대한 대응, B-1B 편대는 우리 공군의 F-15K 전투기 2대, 미 공군의 F-16 전투기 2대와 함께 강원도 필승사격장 상공에서 북한 핵심 시설을 정밀 폭격하는 실사격훈련을 실시, 실사격 훈련은 B-1B 폭격기가 가상의 북한군 탄도미사일 발사대를 폭격한 다음, F-15K 전투기가 지하시설을 폭격하는 방식으로 진행, 미국 장거리전략폭격기가 한반도 상공에서 공개적으로 실사격훈련을 한 것은 처음, B-1B 편대는 동해 상공으로 진입해 북쪽으로 비행하며 실사격훈련을 한 다음, 군사분계선(MDL)에 근접해 서쪽으로 비행하며 북한에 무력시위를 하고 우리 영공을 빠져나간 것으로 알려졌다.

○ 7.30. 미군 B-1B 2대 한반도 출격…“북한 미사일 시험 대응”²⁵

미 태평양사령부는 누리집에 “B-1B 폭격기 2대가 한국 및 일본 공군 항공기들과 각각 합류해 양자간의 임무를 수행했다”며 “임무는 북한이 (미국시각으로) 3일과 28일 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사한 데 대한 직접적인 대응”이라고 밝힘

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/17/0200000000AKR2017111709200071.HTML?input=1179m>). B-1B는 이날 괌의 앤더슨 공군기지를 이륙해 일

23 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/17/0200000000AKR20171117009200071.HTML?input=1179m>

24 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/08/0200000000AKR20170708031451014.HTML>

25 <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/804827.html>

본 영공에 도착한 뒤 일본 항공자위대의 F-2 전투기 2대와 합류. B-1B는 이후 한반도로 비행을 계속해 한반도 상공에서 한국 공군 F-15 전투기 4대와 함께 비행. B-1B는 오산 공군비행장을 낮게 난 뒤 괌으로 되돌아갔다. 미 태평양사는 “대략 10 시간 동안의 비행을 통해 승무원들은 대형 훈련 등을 했으며, 연합 능력과 작전 기술을 향상시킬 수 있었다”고 밝힘

○ 8.31. 美, B-1B · F-35B 편대 첫 동시 한반도전개…폭탄투하 연습(종합)²⁶

미국이 북한의 29일 중장거리탄도미사일(IRBM) ‘화성-12형’ 발사에 대응해 31일 오후 전략무기인 장거리폭격기 B-1B ‘랜서’ 2대와 최신에 스텔스 전투기 F-35B 4대를 동시에 한반도 상공에 전개. B-1B 폭격기와 F-35B 전투기 편대가 동시에 한반도에 전개된 것은 처음. 공군은 이날 “한미 공군은 오늘 오후 북한의 거듭되는 탄도미사일 발사와 핵무기 개발에 강력 대응하기 위해 한반도 상공에서 연합 항공차단 작전을 실시했다”고 밝힘. 이번에 전개된 B-1B와 F-35B는 각각 2대, 4대로, 우리 공군 F-15K 4대와 연합 비행훈련을 하고 강원도 필승사격장 상공에서 공대지 실사격훈련을 함. 한미 양국 폭격기와 전투기는 MK-84, MK-82, GBU-32 등의 폭탄을 투하. B-1B와 F-35B 편대는 각각 괌 앤더슨 공군기지와 일본 이와쿠니(岩國) 미 해병기지에서 출격. 미군 공중급유기 KC-135 ‘스트래토탱커’도 작전을 함께 한 것으로 알려졌다.

○ 9.18. F-35B 스텔스기 4대 · B-1B 2대 동시출격…MDL 인근까지 비행²⁷

정부의 한 소식통, “오늘 낮 12시 이후부터 오후 2시 30분까지 미국의 전략무기인 F-35B 스텔스 4대와 B-1B 폭격기 2대가 한반도에 동시 출격해 강원도 태백의 필승사격장에서 실무장 폭격훈련을 하고 복귀했다”고 밝힘. 9월 3일 북한의 6차 핵실험 이후 F-35B, B-1B 등 전략무기가 한반도에 출격하는 것은 이번이 처음. F-35B와 B-1B가 한반도에 동시에 출격하는 것은 지난달 31일에 이어 두 번째. B-1B 2대는 MK-84 실제 폭탄을 1발씩 투하. 탄두부분에 428kg의 고폭장약이 들어있는

²⁶ <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/31/0200000000AKR20170831117652014.HTML>

²⁷ <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/18/0200000000AKR20170918124051014.HTML>

MK-84 폭탄은 유도 기능은 없어 정밀성은 떨어지지만 북한군 지하 병커를 파괴하는 데 동원됨. 항공기에서 투하된 MK-84가 지상에 떨어져 폭발하면 직경 13m, 깊이 3.6m의 구덩이가 생길 정도. F-35B 4대는 GBU-32(합동정밀직격탄·JADAM) 비활성탄 각 1발을 투하. 비활성탄은 폭발력의 차이만 있을 뿐 실제 전투기에서 목표물을 조준해 투하하는 메커니즘은 동일. 우리 공군의 F-15K 전투기 4대 중 2대에서 MK-82 재래식 폭탄(비활성탄)을 2발씩 투하. 이날 한미 공중 전력은 폭탄 2발과 비활성탄 8발 등 모두 10발을 투하. 군 관계자는 “F-35B와 B-1B는 태백 필승 사격장에서 폭탄 투하훈련을 한 다음 군사분계선(MDL) 근처로 북상해 경기 동두천 상공까지 무력시위 비행을 했다”면서 “동두천 상공에서 기수를 동쪽으로 돌려 동해안으로 빠져나갔다”고 설명. F-35B가 MDL 인근까지 북쪽으로 근접 비행한 것은 이번이 처음.

○ 9. 24. 미국 B-1B 랜서, 휴전선 최북단인 북한 동해 국제공역 비행으로 무력시위²⁸

북수의 정부 소식통에 따르면 23일 오후 11시 반경부터 2시간여 동안 NLL 북쪽에서 작전을 펼친 B-1B 편대는 NLL 북쪽 약 150km, 함경남도 신포에서 동쪽으로 120~150km 떨어진 북한 동해 국제공역까지 접근. 이날 주요 작전구역이었던 것으로 알려진 NLL 북쪽 약 60km 지점(강원 원산 동쪽 약 350km 지점)보다 한때 100km 가까이 더 북상. 당시 우리 군은 B-1B 편대가 NLL을 조금 넘어설 것이란 예상과 달리 북쪽으로 계속 올라가자 미군이 실제 군사행동을 감행할 가능성에 대비해 고도의 대비태세를 유지했던 것으로 전해짐. B-1B는 전날 밤부터 미국령 괌의 앤더슨 공군기지에서 발진해 일본 오키나와 미군 기지에서 출격해 F-15 전투기의 호위를 받으며 무력시위. 미국 국방부가 이날 공식 발표. 미 국방부는 “21세기 들어 북한 해상으로 날아간 미군의 전투기와 폭격기를 통틀어 휴전선 최북쪽에서의 비행”이라며 “어떤 위협도 무찌를 수 있는 많은 군사적 옵션을 갖고 있다는 미국의 결의와 명확한 메시지를 보여주려는 것”. 청와대 고위 관계자, “전략자산 운용과 관련해 한미 간 긴밀한 협의와 공조 하에 이뤄지고 있다”. “우리 영해가 아닌 공해를 지나가는 것이어서 연합자산 운용과는 성격이 다르다”

28 <http://news.donga.com/3/all/20170928/86566041/1>

○ 10. 11. 美, 어젯밤 B-1B 폭격기 2대 또 한반도 전개²⁹

합동참모본부는 11일 “어제 야간 우리 공군의 F-15K 전투기 2대가 괌 앤더슨 공군기지에서 이륙한 미 공군 B-1B 전략폭격기 2대와 함께 연합훈련을 실시했다”고 밝힘. 합참은 “미 B-1B 편대는 KADIZ(한국 방공식별구역) 진입 후 동해 상공에서 가상 공대지 미사일 사격훈련을 실시했으며 이후 한국측의 F-15K 편대의 엄호를 받으며 내륙을 통과해 서해상에서 한 차례 더 가상 공대지 미사일 사격훈련을 했다”고 설명. B-1B 편대는 JADIZ(일본 방공식별구역)에서 일본 항공자위대 전투기 편대와 연합훈련을 한 다음, KADIZ에 들어와 우리 F-15K 편대와 연합훈련을 한 것으로 알려짐. 미 태평양공군사령부는 “태평양사령부 소속 B-1B가 일본 항공자위대, 한국 공군 전투기와 야간 연합훈련을 한 것은 처음”이라고 밝힘. 청와대 관계자는 이번 B-1B 편대의 전개에 대해 “한미 전략자산에 대한 순환 전개의 일환”이라고 밝힘. B-1B 편대는 2~3주에 한 번꼴로 매월 1~2차례 한반도에 전개될 것이라는 게 군 당국의 설명. 합참은 “이번 훈련은 확장억제 실행력 제고를 위한 정례적 전개훈련의 일환”이라며 “이번 훈련을 통해 한미 공군은 북한 핵·미사일 위협에 대한 동맹의 강력한 응징 의지와 능력을 과시하는 한편, 연합 전력의 상호운용성 및 전·평시 연합작전 수행능력을 향상시킴으로써 신속대응전력의 전개 능력을 숙달했다”고 밝혔다. 또 “앞으로도 공군은 미 전략폭격기와의 연합훈련을 통해 한미 연합전력의 억제 능력을 현시하고 유사시 신속 대응을 위한 연합작전 능력을 지속 향상시켜 나갈 것”이라고 강조했다.

○ 10.10 백악관 "트럼프, 다양한 대북옵션 보고받아"...군사옵션 포함됐다³⁰

백악관 성명, 도널드 트럼프 미국 대통령이 10일(현지시간) 제임스 매티스 국방장관으로부터 북한의 공격과 북핵 위협에 대응하기 위한 다양한 옵션을 보고받았다. “트럼프 대통령은 오전 백악관에서 국가안보회의(NSC) 인사들과 만났으며, 이 자리에서 매티스 장관과 조지프 던퍼드 합참의장으로부터 보고를 받았”고, “보고와 논의의 초점은 어떠한 형태의 북한 공격에도 대응하고, 필요하다면 미국과 동맹국들을

29 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/11/0200000000AKR20171011029553014.HTML>

30 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/11/0200000000AKR20171011035853071.HTML>

핵무기로 위협하지 못하도록 예방하기 위한 다양한 옵션(a range of options)들에 맞춰졌다”. 트럼프 대통령은 지난 5일 백악관에서 미군 수뇌부 회의를 주재하면서 이른 시일 내에 대북 군사옵션을 준비하도록 주문. 트럼프 대통령은 군 수뇌부 회의 직후 “(지금은) 폭풍 전 고요”라고 말한 데 이어 트위터를 통해 대북 대화·협상 무용론을 거듭 개진하면서 “단 한 가지는 효과가 있을 것”이라고 함. 이날 트럼프 대통령이 안보라인으로부터 대북옵션을 보고받은 사실을 백악관이 공개적으로 밝힌 것은 이례적, 아울러 이번 회의는 다음 달 초 트럼프 대통령의 한·중·일 순방을 앞두고 대북 전략을 가다듬기 위한 목적도.

○ 10. 19. 美 특수부대 '초소형 잠수정' 동원 참수작전 훈련³¹

2. 훈련과 무기들에 대한 소고 - 과연 “적법하고 오래 지속해온, 방어 차원에서 이뤄지는 것”인가

이 글은 말 그대로 소고이고 문제의식이 정리되지 않았지만, 그럼에도 불구하고 아무래도 지울 수 없는 의문은 과연 이런 훈련들이 진정으로 미국이 밝히고 있는 것처럼 “적법하고 오래 지속해온, 방어 차원에서 이뤄지는 것”이라고만 볼 수 있는가 하는 것이다.

유엔헌장 제2조 제3항은 “모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다.”고 규정하고 있고, 4항에서 “모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다”고 규정하고 있다. 즉 실제적인 무력의 사용 뿐만 아니라 무력의 ‘위협’도 금지하고 있는 것이다. 유엔헌장상 가능한 무력 사용의 유일한 예외는 다른 국가의 무장 공격에 대응한 ‘자위’의 경우이다.

31 http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4440048_21408.html

북한의 핵 미사일 실험이 평화에 대한 위협이 된다는 점에는 다언을 요하지 않는다. 그러나 한편으로 북한의 입장에서 생각해볼 때 미군의 선제타격론이나 참수작전 역시 또한 무력위협으로 북한은 주장할 수 있을 것이다.³²

³³무력위협과 관련하여 ICJ가 다룬 첫 번째 사건은 Corfu Channel case이다. 동 사건은 두 가지 사건으로 구성되는데, 첫째 사건은 영국 군함의 Corfu 해협 통과에 관한 것이고, 둘째 사건은 동 해협에서 영국이 수행한 수뢰제거 작업과 관련된 것이다. 두 가지 사건 이전에 알바니아는 연안 포대에서 항행 중인 영국군함을 상대로 포격을 가한 바 있다. 영국 정부는 알바니아의 포격에 대한 대응으로 동 해협을 항행하는 영국군함에게 추후에 다시 포격을 가할 경우 영국군함도 이에 대하여 무력을 행사할 것임을 알바니아에 통보했는데 알바니아는 이를 무력위협으로 간주하였다. 알바니아는 영국군함들의 항행시 대형이 다이아몬드 대형으로서 이러한 대형은 전술적 대형인 바 이는 위협적 성격을 가진 것으로 주장하였다. ICJ는 알바니아의 주장을 배척하고 영국군함의 항행을 무해통항으로 이해하였다. Corfu 해협에서 영국군함이 수행한 수뢰제거 작전에 대하여 ICJ는 영국의 수뢰제거 작전을 불필요한 무력의 과대 시위로 판단하지 않았으며 영국해군의 행동은 알바니아에 대한 정치적 압력을 행사하기 위한 무력시위로 간주되기 어렵다고 판단하였다. ICJ가 무력행사 및 무력위협을 다룬 사건으로 Nicaragua case가 언급될 수 있다. 본 사건에서 니카라과는 니카라과 영토 인근에서 지속적인 미국군의 기동작전은 미국정부가 적법하게 성립된 니카라과 정부에 미국정부의 정치적 요구사항을 수락하도록 위협하는 것이며 이는 결국 니카라과의 정치적 독립을 실질적으로 침해하는 것임을 주장하였다. 니카라과의 주장에 대하여 ICJ는 니카라과를 상대로 한 미국군의 기동작전이 무력위협 또는 무력행사를 금지하는 원칙의 위반을 구성하는 행위로 판단하지는 않았다. 미국의 니카라과 반군에 대한 군사적 지원 및 병참 지원에 대하여 ICJ는 미국의 이러한 행동은 타국의 국내문제에 대한 간섭 무력위협 및 무력행사가 될 수 있다고 판시하였다.

32 김상원(원광대학교), 「국제법상 무력위협에 관한 일고찰」, 『동아법학』, 2013. 5. 362쪽

33 이하는 각주 37)의 논문에서 재인용

상기한 두 사건과 달리 ICJ는 Legality of Nuclear Weapons case에서 무력위협을 직접적으로 분석한 바 있다. 동 권고적 의견에서 ICJ는 무력위협과 무력행사를 결합하여 판단하였다. 즉 ICJ는 특정 상황시 무력을 행사하겠다는 의도가 UN 헌장 제2조 4항의 '무력위협'에 해당되는지의 여부는 다양한 요소를 고려하여 판단되어야 한다고 판시했다. ICJ는 행사하겠다는 무력행사가 만약 그 자체로 불법적인 것이라면 이와 같은 실질적 무력행사에 근거한 무력위협 또한 그 자체로 유엔헌장 제2조 4항이 금지하는 무력위협이 되는 것으로 판단하였다.

그 이외에 무력위협에 대한 다양한 해석이 존재하지만 특별히 통용되는 입장이 있는지는 명확하지 않은 듯하고, '허용 가능한' 무력위협에 대해서 엄격한 원칙을 마련해야 한다는 주장도 상당했다.

위 ICJ의 사례들을 검토하면서 발견한 것은 우선, 알바니아나 니카라과의 경우 영국 군함의 군사대열의 항행, 미국의 니카라과를 상대로 한 기동작전에 대해서 '강대국이 정치적 요구사항을 수용하도록 위협'하는 것이라고 보았다는 점이다. 즉 강대국과 정치적으로 대척점에 있는 작은 나라들은 자신의 영토 주변에 항행하는 군함 혹은 군대의 작전을 '위협'으로 인식할 수 있다는 것이다(심지어 알바니아의 경우 자신이 먼저 포격하였음에도 불구하고). 이는 현재 북미간에 이루어지고 있는 위협의 성격과 크기를 판단하는데 있어 매우 의미 있는 일이 될 수 있다고 생각한다. 니카라과는 미국의 반군지원에 대해 '법적으로' 할 수 있는 모든 수단을 강구하였다. 그러나 미국은 미국의 니카라과 반군에 대한 군사적 지원 및 병참 지원이 타국의 국내 문제에 대한 간섭 무력위협 및 무력행사가 될 수 있다고 판시한 ICJ의 판결을 무시하였고, 이를 막기 위해 유엔이 결의안을 채택하는 것조차 반대하였다.

또 한가지는 결국 힘의 논리에 의해 움직이는 국제사회에서 그나마의 정의를 실현하기 위해 무력위협을 행사하는 주체의 적법성, 수단의 적법성에 대하여 원칙과 기준이 필요하다는 것이다.³⁴ 특히 수단의 적법성, 무력위협의 상당성(정태욱 교수

34 각주 37)의 논문

는 비례성이라고 한 바 있다)에 대한 연구가 필요하다는 점이다.

무력의 위협과 관련하여 일응의 기준을 발견할 수 있는 사례는 영국의 평화활동가들이 핵 항공모함 ‘트라이던트’의 기물을 바다로 던진 사안에서이다. 기소된 활동가들에 대해 1심 법원은 무죄를 선고하였으나, 스코틀랜드 항소법원은 “단순히 핵을 보유하고 있는 사실, 즉 일반적인 핵 억지 정책”은 불법적인 무력위협이 아니라는 것이다. 그 항소법원은 어떤 ‘직접적이고 곧 실행될 위협’이 아니라면 그 무력 위협은 국제법적으로 허용되는 것으로 보아야 한다는 것이었다. 즉 “특정의 목표도 없고, 바로 실행될 상황도 아닌 일반적인 억지행위는 특정의 목표를 타격하기 위한 실행 가능한 특별한 위협, 즉 어떤 특정의 요구와 결부되어 있거나 혹은 실제 공격의 선행 작업으로 이루어지는 위협과 전혀 다른 것이라고 봄이 상당하다”라고 판시하였다.

위 판시들을 보면 적어도 ‘직접적이고 곧 실행될 위협’, ‘특정의 요구와 결부되어 있거나 혹은 실제 공격의 선행 작업으로 이루어지는 위협’은 금지되는 무력위협이 될 수 있다고 본 것이다.

무력위협에 대한 규명을 위해 또 한가지 참조할 만한 것은 영국의 이라크전 참전에 대한 조사결과를 발표한 소위 ‘칠콧 보고서’이다. 영국은 별도의 진상조사위원회를 꾸려 7년여간 영국의 이라크 참전에 대한 조사결과를 2016년에 발표한 바 있는데, 보고서에 의하면 “영국 정부의 군사 행동이 법적 근거에 기반한다고 결정한 배경이 매우 불충분하다는 결론을 내리게 되었”고, 대량살상무기로 인한 잠재적 위협의 증가라는 “이라크 전력에 대한 판단은 검증되지 않은 확실성에 기반한 것이었다”라는 것이다. 즉 이라크의 위협은 불확실하였던 반면, 미국의 군사적 위협은 결과적으로 공격적인 전쟁을 낳았다는 것이다.

위 내용들을 바탕으로 거칠게 정리하면, 북한의 코 앞에서 핵 항공모함을 있는 대로 동원하여 하는 대규모 군사훈련은 적어도 목표가 뚜렷하고, 북한에 대한 특정의 메시지를 전하는 것이며(미국은 특정의 메시지를 전하기 위해서라는 점을 오히

려 명시적으로 밝혔다), 상황에 따라서 실행 가능한 무력 위협이라는 점에서 영국이 자국에 세워둔 항공모함의 경우와 같은 일반적인 억지전략과는 다른 평가가 되어야 하지 않을까³⁵ 하는 것이다. 미 싱크탱크인 ‘미국진보센터’의 애덤 마운트 선임연구원은 CNN방송 기고문을 통해 “북한에 대한 도발은 멈추고 억지 정책에 집중하라”고 주문하면서, 그는 미국 전략자산의 한반도 전개에 대해 “분명 북한에 잘못된 신호를 준다”며 “원하지 않은 전쟁 가능성을 높이고 장기적으로 볼 때 미국이 정말로 북한을 억지하겠다는 것인지 의문을 제기한다”고 꼬집었다. 이어 “트럼프 정부는 북한 문제에 대한 군사적 해법이 있다는 헛된 희망은 제쳐놓고 북한을 공격하겠다는 경솔한 위협도 버려야 한다”고 강조했다.³⁶ 즉 위 연구원은 현재 미국의 행위가 북한에 대한 ‘위협’이 된다고 보았고, 현재 미국의 작전계획의 ‘공격적’ 변화, 군사훈련의 강도 및 횟수가 훨씬 강화되었다는 점, 북한의 핵 보유경위에 대해서 ‘미국이 핵 미보유국에 대하여 공격을 하지 않겠다는 약속을 하지 않은 것’이라고 상당수 전문가들이 말하는 점 등에 비추어 현재 미국의 한반도 주변에서의 군사훈련은 상황에 따라 실행 가능한 무력위협이라고 평가할 수 있을 것이다.

우리는 이미 ‘공격적 성격’을 가진 한미연합훈련에 대해 문제제기를 한 바 있다. 지난 2007년 “대한민국 정부가 한미연합군사령부 주관 연합연습 및 훈련계획에 따라 2007. 3. 25.부터 같은 달 31.까지 대한민국 영토에서 실시하는 2007년 RSOI(전시증원연습)/ FE(독수리연습)이 평화적 생존권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 청구한 것이다. 당시 권영길 의원이 밝힌 바에 따르면 훈련의 기초가 되는 작전계획 5027이 ‘원산 상륙작전과 평양포위계획’을 비롯하여 ‘선제타격’까지 포함된 사실상 ‘공격적인’ 작전계획이라는 이유였다. 그러나 헌법재판소는 평택으로의 주한미군기지 이전사건에서 구체적 권리로 인정하였던 ‘평화적 생존권’(2003. 2. 23. 2005헌마268)에 대한 판례를 변경하면서까지 이를 인정하지 않았다(현재 2009. 5. 28. 2007헌마369). 위 결정에서 헌법재판소는 “평상시의 군사연습, 군사기지 건설, 무기의 제조·수입 등 군비확충 등의 행위가 ‘침략적’ 전쟁준비에 해당한다고 볼 수 있는 경

35 정태욱, 『한반도 평화와 북한 인권』, 한울, 2009, 230쪽

36 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/24/0200000000AKR20171024072951009.HTML?from=search>

우란 거의 없거나 ‘침략적 성격’·‘중대한 공포’ 등에 관한 규명이 사실상 곤란하므로, 이에 대하여 평화적 생존권이라는 이름으로 관련 공권력 행사를 중지시키려는 것은 실효적으로 보호받을 가능성을 긍정하기 쉽지 않다“고도 판결하였다.

위 헌법재판소의 판시대로 유엔헌장이 금지하는 무력의 위협도 역시 규명이 사실상 곤란할지도 모른다. 그러나 한반도 해상에서의 대규모 군사훈련과 미국의 전략자산들의 무분별한 전개는 항상 위기 상황을 불러오고, 여기에 살고 있는 우리는 우리자신의 의지와 무관하게 생활과 뉴스 구석구석에서 ‘안보 위기’를 강요당할 뿐, 무엇보다 문제 해결에 전혀 도움이 되지 않는다. 평화롭게 살기 위한 보다 적극적인 연구와 토론이 필요함을 절감한다.

IV. 미군기지 환경오염과 정보공개

2017. 11. 21. 198차 SOFA 합동위원회 회의 후 합동위원회는 주한미군지위협정(SOFA) 운영의 투명성 강화를 위해 기존에 확립된 SOFA 절차를 통해서, SOFA 이행 합의와 관련해 공개 가능한 정보를 한국 국민들에게 공개할 수 있도록 양측이 가능한 모든 노력을 기울이기로 합의했다"고 밝혔다. 덧붙여 "SOFA에서 합의하는 모든 문서를 군사기밀이거나 미군 내부 사정에 관한 것이 아닌 한 공개하는 방향으로(한미간에) 공감대를 확인했고, 필요한 조치를 취하기로 합의했다"고 설명했다. 이는 그동안 어떤 것도 공개되지 않아 합의한 사항 및 그 이행에 대한 검증이 전혀할 수 없었던 상황을 개선하는 것으로서 환영할만한 조치이다. 다만 ‘절차문서’까지 군사기밀로 지정해왔던 지금까지의 관행에 비추어볼 때 공개범위가 제한적이지 않을까 하는 우려가 있다. 일례로 사드와 관련한 모든 정보는 공여문서까지 군사기밀문서로 분류되어 있고, 법원은 군사기밀이라는 이유로 어떤 것도 공개를 명하지 않는 형편인데, 이런 점과 관련하여서도 충분한 개선이 있어야 할 것이다.

최근 법원은 미군 기지 내의 오염결과 조사와 관련하여서는 꾸준히 이를 공개하

라는 판결을 내려왔다. 민변이 당사자가 되어 진행한 용산기지 내부 오염 조사결과에 대해서 공개를 명하는 2차례의 판결이 있었다(1차: 서울행정법원 2015구합 72610, 서울고등법원 2016누53410, 대법원 2017두31422, 2차: 서울행정법원 2016구합84979, 서울고등법원 2017누57051). 판결에서 법원은 일관되게 민변이 공개할 것을 요구한 정보는 오염 정도를 측정한 객관적 지표에 불과할 뿐 어떠한 가치판단이나 왜곡의 가능성을 내포하고 있지 않고, 2003년경부터 용산 미군기지 주변 지하수에서 석유계 총 탄화수소가 검출된 점 등에 비추어 보면, 국민의 알권리 보장의 필요성이 크다고 판단하였다. 또한 주한 미군 측은 이 사건 정보공개를 반대한다는 의견을 소송에 제출하였는데, 그러한 점 만으로 양국 간 신뢰관계가 훼손될 것이라 보기는 어렵고, 비공개결정이 오히려 국민의 주한미군에 대한 불신을 초래할 우려가 있고, 불필요한 외교적 마찰을 초래할 수 있다고 판단하였다. 또한 관련 정보는 오염정도를 확인할 수 있는 객관적 지표에 불과한 것이어서 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항이라고 볼 수도 없다고 판단하였다. 나아가 법원은 정부에서 국민들에게 적극적으로 정보를 공개하고, 설명하는 등의 전향적인 조치를 통해 국민들의 우려를 불식시킬 수 있고, 용산 미군기지 토지오염과 같은 사안이 공론의장에서 논의되는 과정자체가 실질적으로 국익에 도움이 되는 생산적인 결론을 이끌어내는 데 기여할 수 있다라고 판시하여 정부에 국민의 알권리 충족, 국정운영의 투명성 확보를 위해 노력할 것을 촉구하기도 하였다.

적어도 기지 내 환경오염 정보와 관련하여 법원의 일관된 태도에도 불구하고 지금까지 환경부는 단 한번도 그냥 공개함이 없이 비공개 결정을 하였고, 민변이 소송을 해야 했으며, 소송을 통해서 공개하는 자료도 원 자료가 아닌 환경부가 가공한 자료를 요약해서 제출하는 바람에 사실상 정보공개실의 실효성이 적었다.

그 과정에 민변이 미국 정보자유법(Freedom of Information Act, 이하 FOIA)에 따른 절차를 거쳐 '용산 미군기지 내부 유류유출사고 기록(1990-2015)'을 입수하기도 했는데, 그 자료의 양은 오히려 우리 정부가 공개할 수 없다고 주장했던 것보다 많은 것이었다. 입수된 자료에 따르면 1990년부터 2015년까지 발생한 유류유출사고는 총 84건이다. 이 중에는 주한미군 자체 기준으로 최악의 유출량으로 분류되는

3.7톤 이상의 기름 유출 사고가 7건, 심각한 유출량에 해당하는 400리터 이상의 사고가 32건(최악의 유출량 포함)이 포함되어 있다. FOIA를 통해 밝혀진 84건의 오염 사고는 용산 기지 전역에 걸쳐 발생했다. 유류 유출사고의 주원인은 낡은 유류저장탱크와 배관에 있다. 특히 지하유류저장탱크(UST)는 땅 속에 묻혀 있기 때문에 관리를 소홀히 할 경우 어느 시점부터 기름이 새어나왔는지조차 모르게 된다. 실제 이번에 입수한 유류 사고에도 “언제부터 기름이 새어나왔는지 알 수 없”는 사건이 5건이다. 유류유출 사고지역의 유종은 주로 경유와 등유 계열의 미군 규격 항공유인 JP-8로 확인되고 있다.

이런 일련의 과정들이 있는 후 2017. 10. 27. 환경부는 소송 중인 사건인 부평 캠프 마켓의 환경오염 정보를 공개했다. 환경부의 발표에 따르면, 조사 결과 다이옥신류·유류·중금속 등의 복합적인 토양오염이 발견되었으며, 그 수준도 매우 심각하다. 환경부는 반환 협상에서 정화를 위해 미군측과 건설적인 협의를 할 것이라고 밝혔지만, 국방부가 다이옥신 정화 방식에 대한 연구를 수행하고 있고 우려를 불식시킬 수 있는 정화를 실시하겠다고 밝혀 결국 이번 정보공개 과정에서 미측과 오염 정화 비용을 한국이 부담하기로 합의하였을 것이라는 의심을 사고 있다. 현행 SOFA에서는 ‘널리 알려진 실질적이고도 급박한 인간건강에 위협하는 오염(KISE)’에 대해 미군측의 정화 책임을 부여하고 있는데, 미군측은 이를 근거로 발견된 어떤 중금속, 유류 오염에 대해 KISE에 해당하지 않는다며 자신들에게 정화책임이 없다고 주장하고 있다. 한국 정부는 엄연한 오염임에도 불구하고 미군측 주장을 그대로 받아들여 기지를 반환받고 그 후에 국방부가 정화 작업을 하여 활용하고 있는 실정이다. 대표적인 사례로 부산 캠프 하야리아, 동두천 캠프 캐슬, 부산 DRMO 등이 있다. 현재 오염 정화 책임에 대한 한미간 이견으로 반환이 지연되고 있는 곳은 인천 부평 캠프 마켓 외에도 원주 캠프 룡 등이 있다. 다이옥신 오염이 매우 심각하다는 것이 확인되자, 인천 지역 시민단체와 정당 등이 공동으로 주한미군의 공식 사과와 정화 책임을 묻는 입장이 발표되었고, 부평구의회도 만장일치로 “부평캠프마켓에 대한 주한미군 오염정화 촉구 결의안”을 채택하기도 하였다.

박찬대 더불어민주당 의원은 10월 12일 보도자료를 통해, 주한미군기지의 평택

이전 이후 반환조치 되는 미군부대 공여지 주변지역의 환경기초조사에서 오염원이 검출되는 사례가 60% 수준에 이르는 것으로 확인됐다고 밝히기도 했다. 국무조정실 주한미군기지 이전지원단을 통해 환경부로부터 제출받은 ‘주한미군 공여구역 환경기초조사 실시내역’자료에 의하면 2008년부터 현재까지 총 110회의 조사가 이뤄졌고 이 중 66회의 조사에서 토양과 지하수에서 오염원이 검출된 것으로 확인됐다고 한다. 가장 많은 오염원이 검출된 기지는 인천 부평에 위치한 캠프마켓 인근 주변의 토양(TPH, 크실렌, 구리, 납, 아연, 니켈)과 지하수(TPH, 납)였고, 재조사가 실시된 캠프카일(의정부), 캠프캐슬(동두천), 캠프케이시(동두천), 캠프호비(동두천) 등 일부 미군기지 공여지역에서는 이전 조사에서 검출되지 않았던 오염원이 새롭게 발견되기도 하여, 이전 조사에서 제대로 된 환경조사를 진행하지 않았다는 의혹을 받을 가능성이 크다고 밝혔다. 지금까지 정화조치를 위해 투입된 비용만 해도 2,100억여 원이 투입되었으나 반환되는 미군기지를 모두 환경 치유할 경우 드는 비용은 총 1조 원에 달할 것으로 추산하기도 하였다.

반환범위가 가장 넓은 용산기지에 주둔하던 미군의 평택으로의 이전이 거의 마무리되고 있다. 원래 이전하기로 했던 공간의 상당 부분을 여전히 반환하지 않고 있지만, 반환받는 부분과 관련하여서는 적어도 이번에는 “선례”와 다르게 오염원인자 부담원칙에 맞게 오염을 정화 후 반환될 수 있도록 정부는 철저히 책임져야 할 것이다.

2017년 민생경제 분야 보고

집필

경영권 승계 수단이 되어버린 일감몰아주기의 실태: 노종화 변호사 (민변 민생경제위원회)

한국의 소비자도산제도의 운영실태: 박현근, 이윤정 변호사 (민변 민생경제위원회)

책임감수

박현근, 김종보 (민변 민생경제위원회)

경영권 승계 수단이 되어버린 일감몰아주기의 실태

- 현대차그룹 사례를 중심으로

1. 들어가며

문재인 정부가 출범한지 벌써 반년이 흘렀다. 올 한 해 여러 분야에서 개혁에 대한 국민적 기대가 높았다. 그 중에서도 대규모기업집단의 일감몰아주기, 기업지배 구조 등 재벌개혁 이슈는 시민단체에서 ‘재벌 저격수’로 오랫동안 활동해 온 김상조 교수가 공정거래위원장을 맡으면서, 어느 때보다 개혁에 대한 요구와 기대가 높은 상황이다. 그러나 현실이 그리 녹록치만은 않다. 지난 2013년 ‘경제민주화’라는 거센 사회적 요구에 따라 재벌들의 일감몰아주기 등을 규제하는 입법적 조치가 마련되었지만, 재벌들은 이를 비웃기라도 하듯이 다양한 방식으로 규제를 회피해왔다.

국산 완성차의 대표기업인 현대차그룹은 현대자동차-현대모비스-기아자동차로 연결되는 순환출자 구조를 기본으로 각종 계열회사를 거느리고 있다. 그 가운데 정몽구-정의선 부자가 대주주인 현대글로벌비스에게 일감을 몰아주어 정씨가문의 현금 보유력을 강화시키면서 경영권 세습의 기틀을 만들었다. 심지어 현대차그룹은 총수 일가의 친인척그룹에게까지 일감을 몰아주고 유통과정에 편입시켜 소위 ‘통행세’의 이익을 안겨주었다.

아래에서는 현대차그룹의 주요 일감몰아주기 형태, 방식, 문제점 등을 지적하고, 재벌들의 일감몰아주기, 총수일가의 부당한 사익편취를 막기 위해 필요한 법령 개정 사항을 제안하도록 한다.

II. 고전적 일감몰아주기 (현대글로벌비스)

1. 현대차그룹의 일감몰아주기를 통한 현대글로벌비스의 급격한 성장

현대글로벌비스는 2001년 설립(전신 한국로지텍)된 현대차그룹 계열사로서 현대차그룹의 물류업무를 사실상 전담하면서 급성장했다. 설립당시 자본금이 약 25억 원에 불과했으나, 현대차그룹의 물류를 싹쓸이하면서 설립 첫 해 2001년부터 매출 1,985억 원, 영업이익 93억 원(자본금 투자의 373%), 당기순이익 65억 원을 기록했다. 현재는 2016년 기준 매출 약 12조, 영업이익 5천억 원, 당기순이익 4천억 원으로 약 15년 만에 엄청난 성장을 하였다.

표 1 현대글로벌비스 매출액, 영업이익, 당기순이익 현황 (단위 : 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
매출액	58,340	75,478	92,729	101,747	111,668	118,115	122,505
영업이익	1,335	1,442	4,229	4,045	4,232	4,715	5,412
당기순이익	2,331	3,022	4,061	3,473	5,763	2,645	4,091

2. 현대글로벌비스의 일감몰아주기 규제 회피

2017년 11월 현재 현대차그룹 동일인인 정몽구가 현대글로벌비스 지분의 6.7%를, 정몽구의 장남 정의선이 23.3%를 소유하고 있다. 2014년까지 정몽구, 정의선 부자

는 현대글로비스 지분의 약 43%를 소유하고 있었다. 그런데 2015년부터 위와 같이 지분율을 축소한 이유는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’) 제23조의2가 신설, 적용되었기 때문이다.

공정거래법 제23조의2 제1항은 ① (거래 주체) 공시대상기업집단(동일인이 자연인인 기업집단으로 한정)에 속하는 회사는 ② (거래 객체) 특수관계인(동일인 및 그 친족에 한정)이나 특수관계인이 대통령령으로 정하는 비율(상장회사 30%, 비상장회사 20%) 이상의 주식을 보유한 계열회사와 ③ (행위) “회사가 직접 또는 자신이 지배하고 있는 회사를 통하여 수행할 경우 회사에 상당한 이익이 될 사업기회를 제공하는 행위(제2호)”를 함으로써, 특수관계인에게 ④ (부당성) 부당한 이익을 귀속시키는 행위를 하지 못하도록 정하고 있다.

위 규정은 총수일가가 20%(비상장회사), 30%(상장회사) 이상 소유한 계열회사에 대한 일감몰아주기 행위를 규제한다. 정몽구, 정의선 부자는 위 규정의 적용을 회피하기 위하여 지분율 합계를 29.9%로 맞춘 것이다. 이에 따라 현대글로비스는 공정거래법 제23조의2의 적용을 받지 않은 채, 여전히 현대차그룹의 물류 일감을 독점하다시피 하고 있다. 현대글로비스의 내부거래 비율은 2016년 기준 약 67%에 달하는 실정이다.

3. 현대글로비스의 이익은 곧 정몽구 총수 일가의 이익

현대글로비스가 일감몰아주기로 얻은 이익은 배당 및 주식가치 상승으로 고스란히 총수일가의 이익으로 돌아갔다. 현대차그룹은 국내 30대그룹 평균보다 배당성향이 낮는데, 정의선과 정몽구의 지분율이 높은 현대글로비스만 유독 다른 계열사에 비해 배당성향이 압도적으로 높다. 예를 들어, 2016년 현대글로비스로부터 정의선은 약 262억 원을, 정몽구는 약 75억 원을 배당금으로 받았다.

표 2 정의선, 정몽구 부자의 현대글로비스 지분율 및 배당금 수취액 (단위 : %, 백만 원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
지분율 (%)	정의선	31.88	31.88	31.88	23.29	23.29
	정몽구	11.51	11.51	11.51	6.71	6.71
배당금 (백만원)	정의선	17,933	17,933	17,933	17,468	26,201
	정몽구	6,474	6,474	6,474	5,033	7,549
글로비스 총 배당금		56,250	56,250	56,250	75,000	112,500

III. 인척기업에 대한 일감몰아주기 및 통행세 편취 (1) (현대글로비스-삼표)

1. 총론

현대글로비스에 대한 일감몰아주기 및 총수일의 의도적 지분율 축소를 통한 규제 회피에 대해, 사회적으로 비판 여론이 높아지자, 현대차그룹은 비판을 피하기 위해 겉으로는 내부거래가 아닌 것처럼 보이는 일감몰아주기를 시도하고 있는 것으로 보인다. 심지어는 인척기업인 삼표그룹까지 동원해가며, 실질적으로 아무런 역할도 하지 않으면서 중간거래 단계에서 이익을 얻는 이른바 ‘통행세’편취 행위까지 한 것으로 파악된다. 삼표그룹 정도원 회장의 장녀 정지선은 현대차그룹 정의선 부회장의 배우자이다. 즉 현대차그룹과 삼표그룹은 사돈그룹이다.

2. 일감몰아주기 및 통행세 편취 행태

가. 현대글로비스 개입 이전

현대차그룹 계열사인 현대제철은 철강제품 원재료인 석회석 조달을 위해 광업업

체와 거래를 하고 있었다. 현대제철은 광업업체에게 원재료와 더불어 물류까지 일임했으므로, 광업업체가 자율적으로 직접 물류업체를 선정해서 계약을 맺고, 현대제철에 석회석을 공급해왔다.

나. 현대글로벌비스의 개입

그런데 현대제철이 갑자기 광업업체에게 물류계약을 현대글로벌비스와 체결할 것을 요구하기 시작했다. 광업업체로서는 거래지위상 현대제철의 요구를 들을 수밖에 없었을 것이고, 이에 따라 현대제철로 공급되는 석회석 물류를 현대글로벌비스가 담당하게 되었다.

하지만 현대글로벌비스는 직접 물류를 담당하지 않고, 다시 인척기업인 삼표에게 물류를 맡겼다. 삼표 역시 다시 기존의 물류를 담당하던 업체들과 계약을 체결함으로써, 물류거래의 실질은 사실상 현대글로벌비스 개입 전과 다를 바가 없었다. 글로벌비스와 삼표는 실질적으로 아무런 역할을 하지 않으면서 중간 단계에서 통행세 이익만 얻은 것이다.

게다가 이 거래는 현대제철과 현대글로벌비스 사이의 거래가 아니라 현대글로벌비스와 광업업체, 현대글로벌비스와 삼표 사이의 거래이므로, 겉으로는 외부거래로 분류되어 오히려 현대글로벌비스의 내부거래 비중을 줄이는 역할까지 하게 되었다.

<개입 전>	<개입 후>
석회석 공급 구조 : 광업업체 → 물류업체 → 현대제철	석회석 공급 구조 : 광업업체 → (현대글로벌비스 → 삼표) → 물류업체 → 현대제철
계약체결 형태 : ① 현대제철 - 광업업체 (원재료 및 물류 일체) ② 광업업체 - 물류업체	계약체결 형태 : ① 현대제철 - 광업업체 (원재료 및 물류 일체) ② 광업업체 - 현대글로벌비스 (물류) ③ 현대글로벌비스 - 삼표 (물류) ④ 삼표 - 물류업체 (물류)

다. 개입의 효과

현대글로비스와 삼표는 실질적으로 아무런 역할을 하지 않으면서 중간에서 통행세를 얻었고, 이러한 통행세 부담은 고스란히 물류업체 지입차주의 물류비 인하로 전가된 것으로 보인다. 한 보도에 따르면 물류업체(지입차주)는 “A광업과 직접 계약했을 때 톤당 10,000원을 받았다고 하면, 현대글로비스와 삼표가 끼어들고 난 후부터 톤당 9,500원만 받게 됐다.”고 제보했다.¹ 이에 따르면 현대글로비스와 삼표가 약 5% 정도의 통행세를 부당하게 편취한 것이다.

동시에 위 거래는 사실상 기존의 일감몰아주기와 전혀 다름이 없는 거래임에도 불구하고, 겉으로는 계열사 내부의 일감몰아주기가 아니라 외부거래로 이익을 창출한 것처럼 인식되었다. 다만, 위 문제를 2017년 가을 정기 국정감사에서 공식적으로 문제제기한 심상정 의원실에 따르면, 현대글로비스-삼표가 개입한 석회석 물류의 총 거래규모는 약 100억 원 수준으로 확인됐다. 현대글로비스의 전체 매출 규모(2016년 기준 약 12조 원)에 비하면 미미한 수준이라고 할 것이다. 하지만 달리 생각해보면, 현대글로비스가 얼마나 내부거래 비중 감소에 애를 쓰고 있는지를 단적으로 보여주는 사례라고 볼 수도 있다.²

3. 현대차그룹의 삼표그룹에 대한 일감몰아주기³

이외에도 현대차그룹은 삼표그룹 계열회사에 대하여 여러 일감몰아주기를 통하여 이익을 제공하고 있는 것으로 확인된다.

1 시사저널, 2017. 7. 17.자「현대글로비스, '사돈삼표와 疊중 통행세슈퍼 갑질」 기사.

2 민주사회를위한변호사모임 민생위원회 재벌개혁 TF, “재벌들의 일감몰아주기 실태와 규제방안”, 심상정 의원실, 2017. 10., 29쪽, 참조.

3 한국경제, 2014. 11. 19.자 「현대차-삼표, 외아들 황태자 간 '매형의 헌신' - 삼표그룹...제철 흡수 '정의선 처갓집'에 제철 특혜」 기사.

먼저, 삼표기초소재⁴는 2010년에서 2012년 10월경까지상 시멘트 원재료인 슬래그를 현대제철로부터 사실상 전량 공급받았다. 생산능력을 훨씬 초과하는 슬래그를 공급받았기 때문에 삼표기초소재는 현대제철로부터 받은 슬래그의 절반만 직접 소화하고, 나머지는 다른 슬래그시멘트 회사에 마진을 붙여 판매한 것으로 보인다.

다음으로 삼표그룹 계열사인 네비엔⁵ 역시 현대제철로부터 슬래그를 사실상 전량 공급받고 있고, 삼표레일웨이(舊 삼표이앤씨)⁶는 현대제철 등으로부터 철강자재 등을 구입한 후 신축이음새, 크로싱, 절연레일 등 철도선로 용품을 생산해 현대건설 등에 판매하고 있는 것으로 보인다.

IV. 인척기업을 활용한 일감몰아주기 및 통행세 편취 (2) (현대모비스-만도)

1. 총론 (만도헬라 개관)

만도헬라일렉트로닉스(이하 ‘만도헬라’)는 현대차의 주요 완성차에 장착되는 운전자 지원장비인 ‘Advanced Driver Assist System(ADAS)’을 생산하는 기업이다. 만도헬라는 만도와 독일의 헬라가 합작하여 2008년 경 설립된 회사로, 헬라의 기술을 바탕으로 ADAS제품을 자체 개발하고 생산할 능력을 갖추고 있다.

2. 만도와 현대모비스의 통행세 편취

만도헬라가 생산한 ADAS는 만도와 현대모비스를 거쳐 현대차와 기아차로 납품되고 있다. 그러나 ADAS는 만도와 현대모비스를 거치는 단계에서 특별히 어떠한

4 삼표기초소재는 현재 정도원 회장의 아들 정대현이 272,000주(5.7%)를 소유하고 있다.

5 네비엔은 정대현이 지분 70%를 보유하고 있다.

6 삼표이앤씨는 2013년경 물적분할을 하였고, 물적분할 결과 삼표피앤씨가 삼표레일웨이의 100% 지분을 소유하고 있다. 삼표피앤씨는 삼표가 지분 65.22%를, 정도원이 34.78%를 소유하고 있다.

가공 등을 거치지 않고 만도헬라가 생산한 그대로 현대차·기아차에 납품되고 있는 것으로 보인다. 현대글로비스-삼표 사례와 마찬가지로 만약 만도와 현대모비스가 거래 실질에서 아무런 역할이 없는 것이라면, 만도는 현대기아차그룹 재벌총수와의 친인척관계⁷를 이용해서 통행세를 편취하고 있는 것에 해당한다.

이와 관련하여 현대모비스 측은 만도헬라가 현재 ADAS 시스템 설계나 개발 등의 업무를 맡고 있지 않은 단순 부품회사이고, 만도와 현대모비스는 직접적인 거래 관계가 없다는 입장이다. 그러나 만도헬라 자체가 연구개발에 특화되어 있는 업체인 점, 만도헬라의 ADAS 관련 주요 제품과 관련된 계약형태는 단순 공급계약이 아니라 개발계약으로 분류되고 있는 점, 만도헬라가 ADAS 관련 연구개발사업을 실질적으로 수행하고 있는 점에 비추어 보면, 현대모비스측의 설명은 쉽게 납득이 되지 않는다. 또한 현대모비스가 만도헬라가 생산한 ADAS 제품을 현대차·기아차 및 각종 정비업체에 공급하고 있는 현실이 설명되지 않는다. 현대차·기아차로서는 만도헬라로부터 직접 ADAS 제품을 공급받으면 되는데, 굳이 만도와 현대모비스를 통해 공급받는 것으로 보이고, 이것이 사실이라면, 현대차·기아차는 회사의 손실을 야기한 것이므로 배임의 문제가 발생할 수 있다.

만도와 현대모비스를 거치며 발생하는 통행세 부담은 결국 수직 계열화된 부품 생산 및 납품 구조에서 가장 밑바닥에 있는 비정규직 노동자에게 ‘고용불안 및 장시간·저임금 노동’이라는 형태로 전가된다. 만도헬라에는 800여명의 직원이 근무하고 있었는데, 이중 생산직 350명은 모두 사내 협력업체에 소속되어 있는 간접고용(100% 비정규직 공장) 상태이었다. 만도헬라의 2016년 정규직(연구기술직, 관리직 등) 대졸 초임 연봉은 5,800만 원으로 현대자동차에 이어 2위 수준이나, 생산직 비정규직은 시급 7,200원에 2조-2교대제 근무(일 평균 10~11시간 근무, 1달에 2일 휴일)를 해왔던 것으로 알려져 있다.⁸

⁷ 한라홀딩스(한라그룹의 지주회사)의 대주주인 정몽원은 한라그룹 전 회장 정인영의 아들이다. 정인영은 현대그룹 전 명예회장 정주영의 친동생이므로 정몽원과 정몽구는 사촌관계다.

⁸ 다만, 만도헬라는 최근 고용노동부의 불법파견 시정명령에 따라, 비정규직 노동자 약 300여 명을 정규직으로 전환하는데 합의했다. 한겨레, 「만도헬라 직접고용 합의…파리바게뜨·아사히 등은 '버티기」, 2017. 11. 8.자 기사 참조.

V. 현행 규정에 의한 규제 가능성

현대글로벌비스-삼표의 통행세 편취는 상대적으로 규모가 영세하고 거래상 불리한 지위에 놓인 광업업체, 물류업체에 대한 현대차그룹, 삼표그룹의 부당한 이익 편취임이 명백하다. 만도-현대모비스의 통행세 편취 역시 부당한 이익 편취에 해당한다고 볼 수 있지만, 현행 공정거래법으로는 사실상 규제하기가 매우 까다로운 실정이다.

1. 공정거래법 제23조에 따른 부당지원행위 해당성

공정거래법 제23조는 사업자의 불공정거래행위를 규제하고 있고, 불공정거래행위의 유형 중 하나로 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”로서 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위(공정거래법 제23조 제1항 제7호 나목)”를 규정하고 있다.⁹

앞서 살펴보았듯이 현대글로벌비스와 삼표의 통행세 편취는 위 규정이 규제하고자 하는 통행세에 해당함이 분명하다. 그러나 현행 공정거래법 및 대법원의 판례 법리에 따르면, 실제로 위 규정이 적용되기 위해서는 전체 시장의 공정거래를 저해하여야 한다는 “공정거래저해성”이 입증되어야 한다.

즉, 대법원은 “법 제23조 제1항 제7호에서 부당지원행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하여 이를 금지하는 입법 취지가 공정한 거래질서의 확립과 아울러 경제력집중의 방지에 있는 점과 법 제23조 제1항 제7호, 제2항, 법시행령 제36조 제1항 [별표] 제10호의 각 규정을 종합하면, 지원행위가 부당성을 갖는지 유무를 판단

⁹ 공정거래법 시행령 제36조, 별표1의2는 부당한 지원행위의 한 유형으로 부당한 거래단계 추가를 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 역할이 없거나 미미(微微)한 특수관계인이나 다른 회사를 거래단계에 추가하거나 거쳐서 거래하는 행위”로 정의하고 있다.

함에 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 경제력 집중의 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 여부에 따라 판단하여야 할 것(대법원 2004. 3. 12. 선고 2001두7220 판결, 대법원 2004. 10. 14. 선고 2001두2935 판결 등)”이라고 실시하고 있다.

대법원에 따르면, 공정거래저해성은 단순히 지원주체와 지원객체와의 관계, 지원행위의 목적과 의도뿐만 아니라, 지원행위로 인하여 지원객체가 속한 시장에서의 경쟁제한이나 경제력집중의 효과, 경쟁사업자의 경쟁능력과 경쟁여건의 변화 정도, 지원행위 전후의 지원객체의 시장점유율의 추이, 시장개방의 정도 등까지 종합적으로 고려하여 판단된다. 요컨대 단순히 이익을 편취한 것만으로 공정거래저해성이 인정되지 않고, 부당지원 행위로 인하여 ‘관련시장’의 경제력 집중이 심화되는 등 시장 전체의 경쟁이 저해되는 효과가 나타나야 한다.

따라서 현대글로벌비스-삼표의 통행세 편취 거래 규모, 유사한 거래가 현대제철 전체에서 얼마나 발생하고 있는지, 석회석 등 철강산업 전체 원재료 물류시장에 미치는 영향을 구체적으로 산정해보아야 한다. 만도-현대모비스의 통행세 편취 역시 자동차 부품 시장에 미치는 영향을 구체적으로 산정할 수 있어야 공정거래법 제23조 위반을 문제 삼을 수 있을 것이다.

그러나 사실상 거래 관련 자료는 회사만이 보유하고 있으므로, 현대글로벌비스가 제공하지 않는 한, 경쟁제한 효과가 발생하는지 여부를 판단하기조차 어려운 실정이다. 그렇다고 거래상 약자의 지위에 놓인 광업업체나 물류업체에게 자료제공을 기대하기도 사실상 어렵다.

그럼에도 불구하고, 재벌개혁TF는 현재 지금까지 확보된 자료를 토대로 공정거

래위원회 신고를 준비 중에 있다. 자료 확보가 어렵다는 이유로, 사실 입증이 어렵다는 이유만으로 법 위반사실을 그대로 두고 볼 수는 없기 때문이다.

2. 공정거래법 제23조의2 적용 가부

공정거래법 제23조의2는 총수일가가 일정 지분(상장사 30%, 비상장사 20%) 이상 소유한 '계열회사'에 대한 내부거래를 통한 '일감 몰아주기'를 규제하는 조항이다. 앞서 언급한 대로 상장사인 현대글로비스는 정몽구, 정의선의 지분을 합계가 29.9%인 상황이고, 현대글로비스가 동일한 기업집단의 계열회사가 아닌 광업업체와 하는 거래는 내부거래에 해당하지 않는다. 따라서 공정거래법 제23조의2에 의해서는 통행세 편취 행위를 규제하기가 어려운 실정이다.

V. 법령 개정의 제안¹⁰

1. 공정거래법 개정 방향

가. 대규모기업집단의 부당지원 행위 규제를 제3장(경제력 집중)으로 이관

공정거래법 제23조가 규제하려는 부당지원행위는 독립적인 기업들 사이의 불공정거래 행위가 아니라, 대규모 기업집단이 일감몰아주기 등을 통해 경제력집중을 더욱 강화하는 행위이다. 따라서 계열회사 부당지원 행위에 대한 공정거래법 상의 제재 조항을 현재의 '제5장. 불공정거래 행위 금지'에서 '제3장. 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제'로 이관할 필요가 있다.

10 민주사회를위한변호사모임 민생위원회 제벌개혁 TF, 앞의글 38~41쪽.

그러면 ‘부당성(공정거래 저해성)’을 둘러싼 기존의 논란을 없애는 동시에, 법원에서 부당성이 입증되지 않았다는 이유로 재벌들의 부당지원행위를 그대로 인정하는 사례가 현저히 줄어들 것이다.

나. 계열회사 지분요건 강화 및 간접보유 지분 포함

현행 공정거래법 제23조의2는 총수일가가 직접적으로 회사의 지분을 보유한 경우에 한하여 적용되고, 간접적으로 회사 지분을 보유한 경우는 규제하지 않는다. 게다가 직접 지분을 보유한 경우라도 상장회사 30%, 비상장회사 20% 이상의 지분을 보유한 경우에 한하여 적용되므로 규제대상의 범위가 매우 협소한 상황이다(공정거래법 시행령 제38조 제2항).

그러나 상장회사를 비상장회사와 지분율 요건을 다르게 할 아무런 이유가 없다. 더구나 상장회사는 자본시장의 불특정 다수를 통해 자금을 조달하기 때문에 비상장 기업에 비해 오히려 엄격한 규제가 적용되어야 한다. 따라서 현행 공정거래법 시행령 제38조 제2항의 상장회사 지분율 상한을 30%에서 20%로 낮추어야 한다.

또한, 제23조의2의 규제를 받는 지원객체의 지분율 요건 판단시 특수관계인이 회사뿐만 아니라 재단법인을 통하여 간접적으로 보유하는 지분도 포함시켜야 한다. 현재 총수일가가 보유한 계열회사의 자회사(즉, 손자회사)에게 일감을 몰아주는 경우에는 제23조의2이 규제대상이 되지 않는다. 이에 따라 이미 CJ 등이 손자회사에게 일감을 몰아주는 방식(SG생활안전 사례)이나, 금호와 같이 공익재단이 100% 소유한 자회사에 일감을 몰아주고 있다.

다. 제23조의2 제1항의 규제대상 지원객체에 친인척 회사도 포함

제23조의2 제1항의 규제를 받는 지원주체는 공시대상기업집단(자산규모5조원이

상)이고, 지원객체는 특수관계인(동일인 및 그 친족¹¹)이나 특수관계인이 대통령령으로 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사이다. 따라서 총수(동일인)일가와 총수일가가 일정비율 이상의 주식을 보유한 계열회사에 대하여 부당한 이익을 제공하는 거래행위를 하였을 때에만 적용받는다.

그러나 앞서 살펴본 대로 현대차그룹은 계열회사는 아니지만 친인척 기업집단인 삼표, 만도 등에게까지 일감몰아주기를 통해 부당지원 행위를 하고 있다. 또한, 제23조의2의 규제를 회피하기 위하여 친족분리제도를 악용하는 사례가 많으므로 친족분리요건을 엄격하게 할 필요가 있다. 현재는 상장 기업의 경우 모그룹과 분리대상 친족기업의 상호보유 지분이 상호 3% 미만이고, 임원겸임·채무보증·상호대차 없으면 친족분리가 가능하다(시행령 제3조의2).

따라서 1999년 공정거래법 시행령 개정 당시 삭제되었던 ‘최근 1년간 회사별 매출입 상호의존도 50% 미만’이라는 거래비중 요건을 재도입하여 친족분리요건을 엄격히 하는 것이 필요하다. 나아가 현재는 특수관계인이 지배·소유하는 기업집단 밖의 회사나 친인척 기업은 규제대상에서 벗어나 있으므로, 공정거래법 제23조 제1항 제7호와 같이 ‘지원객체’를 특수관계인 및 다른 회사로 하여 규제대상을 넓혀야 한다.

2. 상증세법 개정 방향

가. 현행 상증세법

재벌총수일가의 일감몰아주기를 통한 사익편취행위는 공정거래법상 부당지원행위이고, 상법상 사업기회유용 등 이해충돌거래행위로서 규제될 수 있다. 한편 지배주주와 그 친족이 출자한 법인(수혜법인)에게 일감을 몰아주고 그 수혜법인이 이익을 발생시켜 지배주주와 그 친족이 배당이나 주식가치 상승을 통해 이익을 얻는다

11 공정거래법상 친족은 배우자, 6촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척을 의미한다(시행령 제3조 제1호).

면 사실상 세금을 납부하지 않고 부를 이전받는 것이므로 이에 대하여 과세를 할 필요성이 있다. 이에 따라 2011년 개정된 상속세 및 증여세법(이하 '상증세법')은 특수관계법인으로부터 일감을 받은 수혜법인의 사업연도 기준으로 수혜법인과 특수관계법인과와의 거래비율일 일정 비율을 초과하는 경우, 해당 수혜법인의 지배주주와 그 지배주주의 친족이 수혜법인의 영업이익을 증여받은 것으로 의제하는 규정을 신설했다(상증세법 제45조의3). 다만, 이 경우 수혜법인은 내국법인에 한하고, 증여의 제이익 계산시 정상거래비율의 1/2을 공제한다.

구체적으로 지배주주 및 특수관계인 1인이 3% 이상의 지분을 보유하고 있는 회사가 특수관계법인과와의 매출이 30%를 초과하는 경우, 세후영업이익을 기준으로 증여세를 납부해야 한다. 다만, 대기업의 경우 특수관계법인과와의 매출거래비율이 정상거래비율(30%)의 절반인 15% 이하거나 주주의 지분율이 3% 이하면 과세대상이 되지 않는다. 또한, 지분율 계산시 간접보유 비율은 포함하나, 내부거래비율을 계산할 때는 자회사나 손자회사 매출은 제외된다.

증여의제이익 = 수혜법인의 세후영업이익 × 정상거래비율(30%)의 1/2을 초과하는 특수관계법인거래비율 × 한계보유비율(3%)을 초과하는 주식보유비율

나. 개정방향

첫째, 정상거래비율(30%×1/2)과 한계지분율(3%)을 차감하지 않음으로써 실효세율을 높여야 한다.

둘째, 수혜회사가 지주회사인 경우 자회사나 손자회사에 대한 매출을 내부거래에서 제외하지 말아야 한다. 지주회사가 사업을 영위하는 경우에도 일감몰아주기로 이익을 얻을 수 있음에도 불구하고, 지배구조에 따라 과세를 달리 적용하는 것은 과세형평에 어긋난다. 따라서 내부거래규모 계산시에도 자회사, 손자회사에 대한 매출을 반영할 필요가 있다.

VI. 나가며

기업집단 내 계열사들간의 내부거래는 발생하기 마련이고, 내부거래가 기업가치 상승 내지 시너지효과를 유발한다면 별 문제가 아닐 것이다. 그러나 내부거래의 외피를 쓴 일감몰아주기는 재벌 총수일가에게 이익을 안겨주면서 경영권 승계 수단으로 악용되고 있다.

일감몰아주기가 근절되지 않는다면 헌법 제119조가 추구하는 경제민주화는 결코 달성될 수 없다. 따라서 일감몰아주기와 총수일가의 부당한 사익편취를 규제하기 위해서는 공정거래법, 상증세법의 개정이 꼭 이루어져야 한다. 나아가 일감몰아주기는 왜곡된 기업지배구조 문제와 불가분의 관계에 있으므로 지배구조 개혁을 위한 논의와 함께 이루어져야 한다.

문재인 정부는 재벌개혁을 선언하였다. 그러나 재벌은 각종 규제를 회피하면서 끊임없이 총수일가의 이익을 보전해왔다. 총수일가의 이익을 위해 회사의 사업기회가 유용되었고, 회사의 손실은 아무렇지 않게 용인되었다. 재벌 3세, 4세들은 오로지 '핏줄'이라는 이유만으로 경영권을 세습한다. 재벌 총수일가로 모이는 이익은 노동자와 영세업체들에게 강요된 희생의 결과이다. 이제 재벌체제로 굳어지는 경제적 불평등 구조를 변화해야 할 때가 되었다.

한국의 소비자도산제도의 운영실태

민생경제위원회 금융부동산팀¹²

1. 들어가며

한국 사회에서 신용불량자가 주는 어감은 굉장히 부정적이다. 신용불량자는 추심기관의 불법추심에 의해 고통 받는 삶을 강요당하는 한편, 채무를 가지고 있다는 사실 하나만으로 ‘주홍글씨’를 새기며 가족과 사회로부터의 냉정한 시선 속에서 인권이 유린되는 삶을 감내해야 했다.

대법원 역시 2005. 8. 19. 선고, 2004도6859 판결에서 적법하게 신용카드를 발급 받았다고 하더라도 나중에 카드빚을 갚지 못할 것을 예상하면서도 신용카드를 사용했을 경우 단순한 민사상채무불이행을 넘어서 사기죄에 해당한다는 판결을 내린 바 있다. 즉 성실 변제를 전제로 한 외상거래에서 갚지 못할 것을 알고 사용한 경우 기망 내지 편취의 의사가 있다고 본 것이다. 위 판결은 정상 발급된 자기명의의 신용카드를 대금결제의 능력 없이 사용한 경우 사기죄가 성립한다고 한 최초의 대법원 판결로 위와 같은 판례의 태도는 현재까지도 그대로 이어지고 있다. 즉, 사회적 약

12 책임집필 박현근 변호사, 이운정 변호사

자를 보호하고 인권의 최후 보루가 되어야 할 법원마저 부채로 인하여 정상적 생활 영위가 힘들어지는 금융채무자들에게 형사상 처벌의 가능성을 확대함으로써 그들을 외면한 것이다.

그러나 최근 들어 위와 같은 신용불량자는 자본주의 시장경제의 발달, 신용사회가 도래하면서 발생한 사회구조적 문제로 보는 시각이 확산되었다. 금융 채무에 대한 책임을 온전히 개인의 책임으로 보기보다는 사회적 책임으로 보기 시작한 것이다. 부정적인 의미 자체를 내포했던 금융채무자들을 지칭했던 신용불량자라는 용어 대신 금융피해자로 보려고 하는 시각 역시 새로운 인식의 변화를 반영한다. 법원 역시 2017. 3. 1. 서울 회생법원을 출범시키면서 가계 부채 문제가 심화된 개인 채무자들의 사회적 안정망의 확보를 꾀하고 있다. 즉 부채로 인한 금융피해자들의 삶이 박탈되지 않도록 사회공동체 전체가 나서서 구제할 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성된 것으로 보인다.

이 글에서는 금융피해자 인권에 대한 일반론적 의미 및 해외 대응 사례를 살펴보고 그 구제 방법의 일환으로 기능하는 한국 소비자 도산제도의 운영 실태에 대해서 살펴보도록 한다.

II. 금융피해자인권

1. 금융피해자인권의 인식 배경

인권은 인간으로서 누려야 할 모든 권리를 의미한다. 전통적 영역에서 젠더, 섹슈얼리티, 인종, 소수자와 같은 분야에서 인권의 중요성은 심도 있게 다뤄져 왔던 데 반해서 금융 분야에서 인권 문제를 논하는 부분은 다소 새로워 보인다. 금융은 신자유주의와 가장 밀접한 영역으로 신자유주의의 발전과 함께 급속도로 성장한 분야이다. 신용문제라는 것은 개인의 잘못된 신용관리로 인해 발생한 지극히 개인적이고

사적인 영역이라고 인식하면 여기에 인권의 개념을 대입시키는 것은 낯설다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이 자본주의 사회에서 금융피해자는 신용불량자로 불리고 때로는 형사상 사기죄의 피의자가 되는 등 인권은 고사하고 암담한 삶을 개인의 문제로 받아들일 것을 끊임없이 강요받고 있다. 위와 같은 점을 고려할 경우 금융피해자 역시 자본주의 사회에서 법적 보호가 필요한 인권이 대상이 되는 사회적 약자이다. 금융피해자로서 삶의 목적이 빚을 갚는 것으로 점철된 채 평생을 빚과 씨름하며 살고 있으며 만일 빚을 갚지 못한다면 '모든 삶의 조건과 삶의 내용을 확대하는' 인권을 지금 당장 '유예'해야 하고 사회 제도로부터 차별과 배제가 당연시 되는 환경에 처해 있다.

금융피해자는 ① 기업에서의 신규채용 기준에도 금융피해자의 신용정보가 수집되는 등 차별을 받거나,¹³ ② 채권기관으로부터 끊임없는 가압류의 채권회수 독촉을 받는 것이 당연시 되어 일상적 삶을 영위하지 못하고 있다.

어느 영역에서와 마찬가지로 인권은 그 어떠한 이유로 유보되어서는 안 되며, 신용영역에서 역시 금융피해자의 처지와 조건으로 인간다운 삶을 영위할 권리가 박탈되어서는 안 된다. 게다가 앞서 설명한 바와 같이 금융피해자가 사회구조적인 불평등과 잘못된 분배과정에서 발생한 사회적 문제라는 점을 고려할 경우, 금융피해자에 대한 사회적 책임을 의식을 느끼고 그들의 인권을 적극적으로 보호할 필요성은 더욱 더 크다고 할 수 있다.

2. 동아시아 각국의 대응 사례 - 한국·일본·대만의 경우

2017. 10. 13. 대만 타이페이에서 열린 <동아시아 금융피해자 교류회>¹⁴는 소비금

13 가령 금융피해자가 기업에서 요청하는 자격과 기능을 충분히 습득하였다 하더라도 취업의 창구로부터 배제가 된다. 아무리 타의 추종을 불허하는 능력을 가지고 있더라도 금융피해자는 공정한 심사기준으로부터 배제되는 것이다. 그것은 기업에서 신규채용자에 대한 모집공고와 함께 일차적으로 금융기관으로부터 기업에 제공되는 신용정보시스템을 통하여 신규채용에 지원한 지원자를 '신용불량자와 비신용불량자로 최우선적으로 선별하는 기준이 관례화되어 버렸다.

14 본 행사는 한국, 일본, 대만이 참여하는 국제적인 연대 활동으로 올해 들어 8번째 열렸으며, 올해 한국에서는 민병의 민생경

용 확산으로 인해 과중채무자가 급격히 증가하고 있는 비슷한 경제적 환경에 처한 한국, 일본, 대만 각국의 피해현황에 대한 공유가 있었다.

특히 재정파탄에 처해 이미 자신의 소득으로 채무를 변제하기 어려운 상태의 과중채무자가 처한 상황에 대해 각국의 전문가가 다양한 각도에서 분석을 했다.

가. 동아시아 각 국의 피해 현황

대만에서는 신용카드채무 자체가 심신건강에 악영향을 미쳐 자살, 약품남용, 우울증 일반적인 정신질환 등으로 이어질 수 있다는 면에 대한 생리학적 측면에 대한 분석을 시작으로 절도 중독, 알코올 중독, 도박 중독 등 부채를 이유로 박탈된 피해자들의 삶을 구체적으로 조명하는 데 초점을 맞추었다.

일본에서는 반대로 이른바 파친코 등 일본 특유의 문화적 소산물로 인해 도박 중독을 야기하고 이것이 오히려 다중 채무 피해자를 유발할 수 있다는 측면에서 피해현황을 공유하였다.

한국은 보다 거시적인 측면에서 다중채무가 구조조정, 고용불안정 등으로 인한 생계형 자영업자로 몰린 영세 자영업자들이 차지하는 비율이 크다는 점에 입각해서 한국 사회 전반적인 구조적 문제로부터 출발하였다는 점을 부각하였다.

이렇듯, 한국, 일본, 대만의 금융과 채무 관련 현황이나 관심사는 조금씩 달랐지만, 결국 부채로 인한 금융피해자들의 삶이 박탈되지 않도록 사회공동체 전체가 나서서 구제할 필요성이 있다는 점에 대해서는 모두 공감하고 있었다.

나. 피해 회복을 위한 노력 - 채무자 운동의 방향

각국 모두 금융피해자들의 문제가 온전히 개인의 문제가 아닌 사회 구조적 문제로 인한 점에 대한 공감대가 형성된 만큼 과중채무자들이 효과적으로 새 출발할 수 있도록 역시 사회 전체가 나서서 해결해야 한다는 데에는 입장을 같이 한다.

그리고 이러한 문제 해결을 위해 법률가들을 중심으로 한 법률지원을 주축으로

제위원회, 한국과산회생변호사회, 한국금융피해자협회 및 참여연대 활동가들이 참가하였다.

하여 심리상담, 질병치료, 재무관리 등의 서비스를 제공하는 한편 일할 기회 제공이라는 사회제도 정비까지 요청됨은 물론이다.

대만의 경우 ‘망초심 자립지원센터’, 일본 야스시의 경우 ‘생활근공자 지원’등을 통해 과다채무자문제를 사회적인 문제로 삼고 해결방안을 모색하고 있고, 한국은 단순한 시설 설립을 넘어서서 지방자치단체와 법원, 시민사회단체까지 나서서 사회전반에 걸친 대대적인 개선방안을 모색하고 있는 상황이다. 게다가 2013. 7.부터 이미 가계 부채 위기 극복 일환으로 설립된 서울금융복지상담센터 또한 회생법원 출범과 동시에 법원과 협업하여 신용상담 및 법적 면책을 연계하여 ‘빠른 파산 면책 제도’를 운영하는 한편, 2015. 8. 27. 설립된 채무자들의 새 출발을 지원하는 시민운동 빛 탕감 프로젝트 일환으로 설립된 ‘주빌리 은행’, 2016. 8. 변호사가 주축이 된 ‘한국파산 회생변호사’가 설립되는 등 사회 각계의 움직임이 있다.

III. 금융피해자 인권 구제 방법- ‘한국의 소비자 도산제도 운영 실태’를 중심으로

금융피해자 인권 구제 방법으로 대표적인 법적 제도로 파산제도를 들 수 있다. 파산 및 회생은 금융피해자의 집단적인 파산을 통해서 온전히 개인에게 지워지는 빚을 사회공동의 책임을 명확히 하는 적극적인 행동으로 이하에서 한국의 소비도산제도의 운영실태를 살펴본다.

1. 한국법원의 소비자파산 현황¹⁵

가. 개인파산 사건 현황

법원통계월보에 따르면 2016년 개인파산 신청자는 50,288명으로 2015년 53,865

15 2017년 누적전체통계는 2018년에 확보되므로 2016년까지의 누적전체통계만 반영함.

명 보다 약 6.6% 줄었다. 개인파산 신청은 2010년 84,725명, 2011년 69,754명, 2012년 61,546명, 2013년 56,983명, 2014년 55,467명, 2015년 53,865명으로 계속 감소하고 있다.

[표 1] 2016년 개인파산신청 사건 통계

2017년 1월 19일 추종

법원	접수		처리							
	대달	누계	파산선고전				파산선고후			
			면용	거각	거타	계	증결	폐지	거타	계
서울중앙지방법원	979	11,746	605	42	26	673	79	979	4	1,062
의정부지방법원	327	3,852	399	2	11	411	16	386	1	403
인천지방법원	589	6,883	383	29	7	419	19	382	3	404
수원지방법원	592	6,671	248	15	12	275	33	727	-	760
춘천지방법원	82	819	50	6	2	58	3	56	-	59
강릉지법	19	222	38	1	-	39	-	-	-	-
대전지방법원	223	2,966	321	12	6	339	9	263	-	272
청주지방법원	111	1,092	110	22	-	132	5	104	-	109
대구지방법원	470	4,899	284	17	7	308	5	450	-	455
부산지방법원	325	3,238	195	14	10	219	33	227	-	260
울산지방법원	83	1,049	89	-	5	94	1	73	-	74
광양지방법원	271	2,893	191	-	4	195	12	214	-	226
광주지방법원	195	2,463	142	6	5	153	26	159	-	185
전주지방법원	83	974	116	17	14	147	20	116	-	136
제주지방법원	53	521	110	4	1	115	-	82	-	82
총계	4,402	50,288	3,280	187	110	3,577	261	4,218	8	4,487
금년도계	50,288		54,607	1,612	1,365	57,584	3,556	49,170	72	52,798
전년도계	53,865		54,566	2,184	1,412	58,162	2,922	47,459	53	50,434

나. 면책 사건 현황

법원통계월보에 따르면 2016년 면책 신청자는 50,208명으로 2015년 53,825명 보다 약 6.7% 줄었다. 면책 신청은 2010년 84,710명, 2011년 69,741명, 2012년 61,508명, 2013년 56,940명, 2014년 55,418명, 2015년 53,825명으로 계속 감소하고 있다.

면책 인용 비율은 2016년의 경우 처리건수(55,521건) 기준으로 48,971건이 인용되어 약 88.20%에 이르고 있다. 참고로 과거 면책 인용비율은 2010년 약 89.85%, 2011년 약 88.66%, 2012년 약 88.67%, 2013년 약 89.04%, 2014년 약 88.33%, 2015년 약 87.98%의 수준으로 매해 비슷한 수준이다.

[표 2] 2016년 면책신청 사건 통계

별원	2016년 12월					2017년 1월 19일 추출	
	접수	처리				접수	처리
		안용	기각	기타	합계		
서울중앙지방법원	974	1,053	71	56	1,180	11,721	12,065
의정부지방법원	324	317	13	30	360	3,849	3,970
인천지방법원	589	436	31	21	488	6,877	6,713
수원지방법원	577	672	28	63	763	6,657	8,498
춘천지방법원	82	47	9	4	60	818	913
강릉지원	19	1	2	-	3	222	274
대전지방법원	225	243	26	22	291	2,956	3,012
청주지방법원	111	110	45	1	156	1,092	1,208
대구지방법원	471	443	23	15	481	4,894	6,654
부산지방법원	323	232	25	21	278	3,231	3,492
울산지방법원	83	69	9	6	84	1,048	1,025
창원지방법원	270	213	12	6	231	2,892	2,862
광주지방법원	194	248	30	11	289	2,459	2,904
전주지방법원	84	73	55	49	177	972	1,176
제주지방법원	53	82	8	1	91	520	755
총계	4,379	4,239	387	306	4,932	50,208	55,521
금년누계	50,208	48,971	3,408	3,142	55,521		
전년누계	53,825	48,828	3,891	2,783	55,502		

다. 개인회생 사건 현황

법원통계월보에 따르면 2016년 개인회생 신청자는 90,400명으로 2015년 100,096명 보다 약 9.7% 줄었다. 개인회생 신청은 2010년 46,972명, 2011년 65,171명, 2012년 90,368명, 2013년 105,885명, 2014년 110,707명, 2015년 100,096명으로 2012년에 폭발적으로 증가한 이후 최근 5년간 대략 9만 명에서 11만 명 내외의 수준을 유지하고 있다.

[표 3] 2016년 개인회생 사건 통계

지방법원	접 수		이 달							
	이달	누계	계시결정전				계시후연가건			
			연용	거각	기타	합계	연가	취소 (불연가)	기타	합계
서울중앙지방법원	1,423	17,000	1,159	175	52	1,386	1,418	118	-	1,536
의정부지방법원	604	7,205	531	127	30	688	757	52	-	809
인천지방법원	731	9,372	540	121	36	697	666	224	-	890
수원지방법원	1,313	15,584	518	97	36	651	866	324	-	1,190
춘천지방법원	169	1,997	139	63	6	208	177	19	-	196
강릉지원	39	624	20	5	2	27	50	1	-	51
대전지방법원	577	6,970	507	44	14	565	376	46	-	422
영주지방법원	205	2,520	137	161	15	313	164	53	-	217
대구지방법원	649	8,109	506	79	21	606	557	134	-	691
부산지방법원	372	4,950	257	71	35	363	234	33	-	267
울산지방법원	230	2,918	269	38	11	318	365	34	-	419
양림지방법원	405	4,627	355	44	13	412	356	67	-	423
광주지방법원	374	4,611	365	82	18	465	268	21	-	289
전주지방법원	259	2,973	184	57	10	251	214	61	-	275
제주지방법원	71	940	79	8	8	95	78	4	-	82
총 계	7,421	90,400	5,566	1,172	307	7,045	6,566	1,191	-	7,757
금년누계	90,400		83,917	12,662	3,576	100,155	80,697	11,456	22	92,175
전년누계	100,096		95,953	10,110	4,002	110,065	77,649	10,355	29	88,033

라. 총평

개인파산사건과 개인회생사건 과의 연도별 추이를 살펴보면 개인파산사건이 지속적으로 감소하는 반면에 개인회생사건은 개인파산사건의 2배에 이르는 현상이 계속 이어지고 있다.

[표 4] 개인파산 개인회생 연도별 신청자 추이<출처: 법원통계월보>

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	비고
개인파산	84,725	69,754	61,546	56,983	55,467	53,865	50,288	
개인회생	46,972	65,171	90,368	105,885	110,707	100,096	90,400	
합계	131,697	134,925	151,914	162,868	166,174	153,961	140,688	

이는 한국 법원이 채무자 본인 및 가족에게 채무증대경위, 지급불능사유, 현재의 자산상태에 대한 방대한 소명자료를 요구하는 등 채무자에게 매우 엄격한 방향으로 소비자파산제도를 운영하고 있고, 즉시 면책이 결정되는 개인파산보다 채무자가 3~5년간 일부 채무를 변제를 하고 그 후 면책이 되는 개인회생을 신청하도록 유도하는 경향이 반영된 것이다.

전체적으로 보면 1,500조원이 넘는 한국의 심각한 가계부채 수준에 비해 이를 해결할 수 있는 법원의 개인도산제도는 소극적으로 작동하고 있다고 평가되며 법원의 전향적인 자세 전환이 필요하다.

2. 도산제도 개선과제

가. 도산전문법관제도의 도입

도산업무는 법원에서 다루는 사건 가운데서도 전문성이 필요한 분야이다. 따라서 전문법원 설치와 전문법관 도입에 대한 논의가 진행된 결과 2017. 3. 1. 한국의 첫 회생·파산 전문법원인 서울회생법원이 출범하였다.

서울회생법원의 출범과 함께 도산전문법관제도가 도입될 경우 법원과 법관 모두의 전문화가 완성되어 전문성 제고의 시너지 효과를 극대화할 수 있으므로 법관의 전문성을 제고하기 위한 도산전문법관제도의 도입이 필요하다. 한국의 파산법관 근무기간이 2, 3년에 불과한데 비해, 미국 파산법원 판사는 연방파산법원(U.S. Bankruptcy Court) 소속으로 임기는 14년이다.

미국 하버드 경영대학원 교수 Stuart C. Gilson에 의하면, 미국 기업들은 잘 정비된 도산법제와 도산전문가들 덕분에 유럽보다 훨씬 빠른 속도로 위기를 벗어나 경쟁력을 회복하였다고 한다(A Morgan Stanley Publication(Fall 2012)).

나. 파산절차의 대심구조로 전환

개인파산제도의 주된 목적은, 모든 채권자가 평등하게 채권을 변제받도록 보장함과 동시에, 채무자에게 면책절차를 통하여 남아 있는 채무에 대한 변제 책임을 면제하여 경제적으로 재기·갱생할 수 있는 기회를 부여하는 것이다.

그러나 채권자의 이의신청이 없는 경우에도 법원이 직권으로 심사하여 면책여부를 결정하도록 하고 있어 현실적으로 과도한 부담을 법원에 주고 있다.

따라서 ‘검사·파산관재인 또는 파산채권자’가 법정 사유를 들어 이의를 신청한 경우를 제외하고는 법원은 면책을 허가하도록 하여 법원의 부담을 경감시키고 개인파산의 면책결정을 신속히 하도록 해야 한다.

다. 파산관재인 평가제도 도입

2012년 2월부터 신속한 파산선고와 면책결정, 저비용의 파산관재인 선임을 주요 내용으로 하는 ‘새로운 개인파산절차’를 전면 확대시행하고 있다.

개인파산관재인은 파산재단의 관리 및 면책불허가사유의 조사 등의 막강한 권한을 가지고 있으며, 법원 또한 파산관재인의 관재인보고서를 참고하여 면책 등의 결정을 내린다.

법원이 개인파산관재인에 대한 교육과 평가 등을 강화하고 있으나, 현재 파산관재인 중에는 업무보조인에게 채무자에 대한 면담업무를 일임하고, 그 업무보조인은 채무자에 대해 형사절차에 버금가는 조사를 함으로써 채무자를 범죄인처럼 대하거나 과도한 증빙서류 제출요구 하는 경우가 발생하고 있다.

법원은 파산관재인을 감독하기 위해 파산관재인 평가를 진행하고 있으며, 2016년 6월부터 관재인에 대한 평가를 분기당 1회, 평가항목도 11개로 늘리는 ‘개인파산관

재인 평정 개선 방안'을 마련한 바 있다.

이에 채무자도 파산절차 종결 후 법원에 파산관재인에 대한 업무수행의 적정성에 대해 평가하거나 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공함으로써, 파산관재인의 권한 남용에 대해 실무적으로 문제를 시정하고 종국적으로 파산관재인 업무 수행의 적정성을 꾀할 수 있을 것으로 기대한다.

라. 면제 재산 범위의 확대

현행 면제재산은 개인파산 채무자의 기초생활 보호와 주거안정을 도모를 위해 “주거용 건물의 임대차보증금반환청구권 중 일부 (서울기준 3,400만 원), 6개월간의 생계비에 사용할 특정재산 (900만 원)으로 규정하고 있다.

미국의 경우 주에 따라 주택면제재산(homestead exemption) 제도가 다르며(메사추세츠주 50만 달러, 텍사스주, 플로리다주 등은 금액기준 없이 면적 기준만 있음.), 파산남용금지 및 소비자 보호법(BACPA)하에서의 주택면제재산은 125,000달러이다.

한국의 주택가격동향에 따르면 2017년 6월 전국의 종합기준 평균 전세가격은 21,144만 원, 아파트가 23,914만 원, 단독주택이 16,150만 원, 연립주택이 12,291만 원으로, 6월 전국의 중위 전세가격은 19,893만 원, 아파트 22,962만 원, 단독주택이 13,451만 원, 연립주택이 11,475만 원으로 나타난다.

이에 도산절차 이후의 채무자의 실질적인 재건 보장을 위해 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 면제재산제도를 통해 특정재산에 대하여는 파산재단에서 제외하도록 하고 있긴 하나, 한번 면책을 받은 채무자가 반복적인 도산절차로 회귀하고 있는 현실을 보면 현행 면제재산 제도보다 더 큰 폭으로 면제재산을 확대가 필요하다.

마. 개인회생 제도의 실효성 강화

법원 통계월보에 따르면 개인파산 신청은 꾸준히 줄어들고 개인회생 신청은 꾸준히 증가하고 있다.

그러나 전국 법원의 개인회생절차 중도폐지율은 2010년 접수사건 24.7%에서 2012년 접수사건 32.9%로 8.2%포인트 증가하였고, 개인회생절차가 보통 5년인 점을 감안하면 2012년 접수사건의 폐지율은 더 늘어날 수 있다.

[표 5] 개인회생 접수년도별 폐지 및 면책 건수

(출처 : 서울회생법원 개원 기념 합동세미나 자료집 51p 재가공)

구분	2010년 접수		2011년 접수		2012년 접수	
전체	46,971	100.0%	65,171	100.0%	90,368	100.0%
폐지	11,621	24.7%	19,859	30.5%	29,710	32.9%
면책	25,764	54.9%	28,004	43.0%	6,830	7.6%
기타	9,586	20.4%	17,308	26.6%	53,828	59.6%

또한 개인회생의 중도폐지율은 접수 후 3년 이내의 폐지율이 높은 것으로 나타남에 따라 개인회생절차의 수행가능성을 제고하기 위한 제도 개선이 필요하다.

[표 6] 개인회생 접수년도별 폐지율 (2013년~2016년)

(출처 : 서울회생법원 개원 기념 합동세미나 자료집 52p)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	전체
2013년 접수	2.4%	9.8%	7.6%	6.1%	0.9%	26.9%
2014년 접수		1.9%	9.2%	8.5%	1.5%	21.3%
2015년 접수			2.0%	10.3%	2.5%	15.0%
2016년 접수				2.7%	2.8%	5.5%

(1) 개인회생 변제기간의 단축

채무자회생법에서는 개인회생 시 변제기간을 변제개시일로부터 5년을 초과하여서는 아니 된다고 규정(제611조)하고 있으며, 법원실무에서는 변제기간을 원칙적으로 5년으로, 3년 내 원금전액을 변제하는 등 사유가 있는 경우에만 5년보다 짧은 변제기간을 허용하고 있다.

미국, 일본 등이 개인회생의 변제기간을 원칙적으로 3년으로 하고, 청산가치보장 원칙 등에 따른 예외사유가 있을 때 그보다 더 늘리는 있는 점을 고려하여 변제기간이 6개월, 1년, 3년, 5년 등 다양한 변제계획을 인정하는 것으로 개선할 필요가 있다.

(2) 생계비의 현실적 적용

현재 법원은 개인회생 시 생계비를 “개인회생사건 처리지침(재민2004-4) 제7조”에 따라 기준 중위소득의 60%를 적용하고 있다.

이화여대 법학전문대학원 오수근 교수가 법무부, 금융위원회의 용역을 받아 제출한 “개인회생절차 이용 실태에 관한 연구”에서 2009~2015년에 접수된 개인회생신청서 212건을 분석한 자료는 다음과 같다. 이에 따르면, 자녀가 1명 있는 3인가구의 신청 시 자녀 1인만 피부양자가 되고 배우자의 경우에는 피부양자에서 제외되는 경향을 보이고 있다.

[표 6] 표준적인 개인회생 신청인 상황

구분	내용	비고
인적사항	40대 / 기혼 / 남성 / 고졸	
가구원	3인(본인, 배우자, 자녀)	개인회생 신청시 피부양자 1명 인정
주거상황	임차주택, 보증금없음, 월세 400,000원	거주기간 5년

월 소득	1,600,000원	재직기간 2년
부채규모	64,000,000원 (은행, 카드사, 저축은행, 대부업체 등)	월급여의 40배 수준
개인회생 변제계획안	변제기간 5년 / 채무액의 51% 변제	면책채무액 24,600,000원

채무자의 거주지역에 따른 적정 주거비, 자녀양육에 따른 양육비 등에 대한 고려 없이 가족 구성원 수에 근거해 일률적으로 생계비를 공제하고 있는데, 채무자의 실질적인 재건 보장을 위해서는 채무자의 실질적 부양여부, 실제 지출 등을 고려하여 적정한 생계비를 반영하는 것이 필요하다.

바. 면책범위의 확대

「채무자회생 및 파산에 관한 법률」 제566조는 파산채권 중에서도 조세채권, 벌금·과료·형사소송비용·과징금 및 과태료, 파산자가 고의로 가한 불법행위에 기한 손해배상채권, 채무자가 중대한 과실로 타인의 생명 또는 신체를 침해한 불법행위로 인하여 발생한 손해배상채권, 채무자의 근로자의 임금·퇴직금, 재해보상금, 임치금 및 신원보증금, 채무자가 알면서 채권자명부에 기재하지 아니한 청구권을 면책제외채권으로 열거하고 있다.

광범위하게 면책제외채권이 인정되고 있어서 개인채무자가 파산제도를 이용하더라도 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 여전히 납부하여야 하고 이러한 부담은 과중채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있다.

조세채무나 공과금채무라고 하여서 일반 민·상사채권에 대하여 항상 우월적인 지위를 인정하여야 한다는 것은 국가 우월주의의 발로라고 밖에 할 수 없다. 비록 조세나 공과금이라고 하더라도 파산상태에 처한 개인채무자가 새출발하는데 장애로 작용하지 않도록 면책대상채권의 범위에 포함시킬 필요가 있다.

사. 당연면책 제도 도입

파산선고 후 5년이 경과하면 당연면책되는 제도를 도입할 필요가 있다. 현재 파산선고 후 10년이 경과하면 복권되도록 되어 있으나 복권시에 면책 여부에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 10년의 기간은 너무 장기간이므로 이 기간을 5년으로 단축하고, 복권시에는 당연면책되도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

IV. 결어

이상에서 살펴본 바와 같이 금융피해자는 자본주의 경쟁에서 밀려난 우리 주변에서 볼 수 있는 흔한 채무자들이다. 성실하지만 사회구조적 문제로 인해 감당하기 어려운 빚을 진 채 극심한 추심행위에 시달리고 있으며 사회주류에 편입되지 못하고 인권의 사각지대에 있는 이들에 대한 인권보호 문제는 어느 때보다 시급하다고 할 것이다.

그리고 이들에게 사회적 경제적으로 새 출발을 하는 제도로써 파산이나 개인회생 등의 법 제도의 실효성 확보는 금융피해자인권을 보호하기 위한 중요한 과제가 될 것이다. 한국의 소비자도산제도가 안정적으로 정착하여 기본적인 인권조차 보호받지 못하는 이들의 인권을 옹호하고 공정하고 신속한 절차를 거쳐 사회경제적으로 복귀할 수 있는 시대가 오기를 기대해본다.

2017년 사법 분야 보고

집필

김준우 변호사(민변 사법위원회)

감수

성창익 변호사(민변 사법위원회 위원장)

김남준 변호사(민변 사법위원회)

2017년 사법 분야 보고

1. 총평

2017년은 2016년 법조계를 얼룩지게 했던 솔한 부정·부패 사건을 배경으로 하여 2017년 상반기 대통령 탄핵사태까지 이어지면서 사법분야 전체의 개혁에 대한 열망이 그 어느 해보다 높아진 해라고 할 수 있다.

법무부에 설치된 법무·검찰개혁위원회, 검찰에 설치된 검찰개혁위원회를 비롯하여 경찰에 경찰개혁위원회와 인권침해조사위원회가 발족하였고 국정원에도 국정원개혁발전위원회가 설치되었다. 이를 통해 각종 사법 및 권력기관의 인권침해 사례에 대한 재조사 및 개혁 방안에 대한 청사진이 제시된 상황이다. 그러나 입법환경 등을 이유로 하여 사법분야의 개혁입법은 2017년 11월 현재까지 상당히 지지부진한 상황이다. 2017년 12월부터 2018년까지 고위공직자비리수사처 설치를 비롯하여 검찰과 경찰의 수사권 및 기소권 조정, 법무부의 탈검찰화 등 다양한 검찰 경찰 개혁이 제대로 진전될 필요가 있다.

2017년은 대법원도 개혁대상임을 확인하는 한 해였다. 그동안 상대적으로 대법원

구성의 다양화에 대한 요구가 부각되었던 반면에, 개혁의 시야에서 멀어져있었던 사법행정 문제가 연초 법원행정처 블랙리스트 사건으로 인하여 불거짐으로써 사법행정개혁의 필요성이 확인되었다. 그러나 2017년 11월 현재까지 법원의 개혁이 법원에 의해 독점되어서 추진되고 있는 양상은 우려스럽다. 또 2017년 대법원에서는 대법원장을 비롯하여 총 3명의 대법관이 교체되었다. 종전의 대법원 구성에 비하여 다소간의 다양성 확보를 한 것으로 보이지만 여전히 절차 등에 있어서 미진한 점이 적지 않다. 2018년 총 6명의 대법관 교체를 목전에 두고 있는 상황에서 대법원이 대법관 구성에 있어서 절차적 투명성과 다양성 확보라는 과제를 어떻게 성취할 수 있는지는 대법원 개혁 평가에 있어서 또 하나의 시금석이 될 것이다.

헌법재판소의 경우 헌정 초유의 탄핵결정과 사상 최장기간의 헌법재판소 소장 공백사태라는 두 가지 사건이 가장 핵심적인 이슈였다. 또 헌법재판소는 2018년 과반수인 5명의 재판관이 교체되는 만큼, 임명 절차의 투명성, 민주성과 구성의 다양성 확보라는 중차대한 과제를 안고 있다.

한편 국회를 중심으로 개헌논의가 궤도에 오르면서 사법분야에 대한 개헌과제도 부각되고 있다. 검사의 독점적 영장청구권 삭제, 국가폭력 범죄의 공소시효 배제 규정 도입, 평시 군사법원의 폐지, 형사피의자에 대한 변호인 조력권 확대(형사공공변호인제도 도입)를 비롯하여 독립적인 사법행정기구로서 사법평의회 설치, 헌법재판소의 민주적 구성방안까지 다양한 개헌과제가 2017년 말부터 2018년 상반기까지 집중적으로 논의될 것으로 보인다. 통치구조 중심의 개헌논의에서 사법개혁에 관한 개헌과제가 상대적으로 경시되고 있는 것이 현실이지만, 우리 사회의 사법인권이 한 걸음 더 나아가기 위해 반드시 논의되고 개정될 필요성을 부인할 수는 없을 것이다.

II. 2017년 사법연감으로 본 한국의 인권 상황

한국의 인권 상황은 국가가 국민의 인권을 어떻게 보호하고 공권력을 어떻게 행

사하는지와 관련이 많다. 따라서 법원행정처에서 발간한 2017년에 발간된 2016 사법연감 중 형사사건과 관련된 통계를 통해서 한국의 인권 상황 및 국가의 공권력 행사 실태를 파악할 수 있다.

아래 [표1]에서 확인할 수 있는 바와 같이 2016년도에 각급 법원에 접수된 형사사건은 총 1,644,084건이었다. 형사사건은 전년도인 2015년도에 비하여 다소 증가하였으며, 그 중 본안사건과 본안외사건 공히 증가하였다.

[표2]에서 확인할 수 있는 것과 같이 약식기소된 비율이 전체 형사사건의 41.6%인데, 이는 전년도의 42.3%보다 비율상으로는 다소 감소한 것이다.

[표1] 형사사건 접수·처리 총괄

사건별	2016년도		2015년도		2014년도	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	1,644,804	1,634,158	1,577,686	1,580,459	1,582,373	1,597,400
본안사건	389,155	377,298	363,652	361,487	366,772	357,538
본안외사건	1,255,649	1,256,860	1,214,034	1,218,972	1,215,601	1,239,862

[표2] 형사사건 종류별 구성-접수

사건 종류	개수 (비율)
공판	388,649 (23.6%)
영장	392,456(23.8%)
약식	684,072 (41.6%)
즉결	74,580 (4.5%)
신청	104,541 (6.4%)
치료감호	506(0.1%)

[표3]에서 확인할 수 있는 것과 같이 2008년부터 2015년까지 경향적으로 감소해

왔던 한 해의 전체 형사사건이 2016년에는 소폭 증가하였다.

[표3] 형사사건 연도별 비교 - 접수

연도	합계		공판사건		약식명령사건	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2007	1,813,030	112.0	326,140	110.7	1,056,908	117.4
2008	1,989,785	123.0	358,557	121.7	1,145,782	127.3
2009	1,930,039	119.3	376,561	127.8	1,028,837	114.3
2010	1,703,845	105.3	356,587	121.1	868,901	96.5
2011	1,655,333	102.3	368,992	125.3	800,357	88.9
2012	1,619,141	100.1	378,617	128.5	751,823	83.5
2013	1,656,961	102.4	358,213	121.6	743,166	82.6
2014	1,582,373	97.8	366,772	124.5	684,644	76.1
2015	1,577,686	97.5	363,652	123.5	667,471	74.1
2016	1,644,804	90.7	389,155	119.3	684,072	64.7
연도	즉결사건		연장사건		신청 및 (재) 항고	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2007	49,967	92.1	316,246	102.3	63,769	105.9
2008	62,487	115.2	344,433	111.5	78,526	130.5
2009	76,753	141.5	353,126	114.3	94,762	157.4
2010	61,349	113.1	312,886	101.3	104,122	173.0
2011	56,334	103.8	310,190	100.4	119,460	198.5
2012	53,054	97.8	307,806	99.6	127,841	212.4
2013	56,099	103.4	372,984	120.7	126,499	210.1
2014	46,469	85.7	367,114	118.8	117,374	195.0
2015	54,239	100.0	380,799	123.2	111,525	185.3
2016	74,580	149.3	392,456	124.1	104,541	163.9

형사공판사건 중 구속사건의 비율은 [표4]를 통해서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 전체 형사사건 중 12.1%로서 구속사건의 비율은 다소 감소하였지만, 전체 형사사건이 증대한 탓에 구속된 인원수는 2015년 33,224명에 비하여 33,272명으로 약간 증가하였다. 항소심에서는 37%(32,392명), 상고심에서는 44.9%(11,261명)가 구속사건이었다.

[표4] 형사공판사건(인원수) 중 구속사건 비율 - 접수

	합계	구속	불구속
총계	388,649 (100.0)	76,925 (19.8)	311,724 (80.2)
제1심			
합계	276,074 (100.0)	33,272 (12.1)	242,802 (87.9)
합의	20,926	7,659	11,503
단독	239,877	25,180	13,267
항소심			
합계	87,487 (100.0)	32,392 (37.0)	55,095 (63.0)
고등법원	10,917	6,063	4,854
지방법원	76,570	26,329	50,241
상고심			
합계	25,088 (100.0)	11,261 (44.9)	13,827 (55.1)
1심 합의	4,055	2,630	1,425
1심 단독	20,874	8,564	12,310
군사재판	159	67	92

집행유예 선고 시 보호관찰 등 처분현황은 [표5]를 통해 확인할 수 있다. 또한 [표6]에 따라 상소심 판결의 파기 및 기각 건수를 비교할 수 있는데, 지방법원의 경우 파기율이 33.8%(전년도 37.7%)이고, 고등법원의 경우 41.7%(전년도 44.7%)로 파기율이 감소한 반면에, 상고심의 경우 5.1%(전년도 4.3%)만 파기되었지만, 그 비율이 다소 증가하였다.

[표5] 집행유예선고시 보호관찰 등 처분현황¹

심급	집행유예	단순처분			병과처분				계
		보호관찰	사회봉사명령	수강명령	보호관찰·사회봉사명령	보호관찰·수강명령	사회봉사명령·수강명령	보호관찰·사회봉사명령·수강명령	
제1심	86,675	5,093	16,566	8,891	7,922	3,711	6,856	3,553	52,592
항소심계	8,048	368	1,634	668	552	160	315	179	3,876
고등법원	1,340	37	142	270	62	52	122	60	745
지방법원	6,708	331	1,492	398	490	108	193	119	3,131

[표6] 상소심 파기(취소)·기각 비교

	기각	파기
지방법원	43,849 (66.2%)	22,436 (33.8%)
고등법원	5,785 (58.3%)	4,142 (41.7%)
상고심	9,291 (94.9%)	504 (5.1%)

판결로 종결된 사건 중에서 자유형이 선고된 사건은 [표7]에서 확인할 수 있는데, 자유형(징역·금고)이 선고된 사건 중에서 집행유예 선고를 받은 비율은 58.4%(전년도 57.8%), 항소심은 41.3%(전년도 45.8%)였다.

1 '보호관찰', '사회봉사', '수강명령' 란은 집행유예를 선고받은 인원수 중 형법 제62조의 2에 의하여 집행유예와 병과처분을 받은 인원수이며, 사회봉사, 수강명령이 보호관찰에 병과되어 부과된 때에는 사회봉사 또는 수강명령란에서 파악하였음

[표7] 자유형(징역 또는 금고) 형기별 인원

심급	합계	징역 또는 금고							
		무기	10년 이상	5년 이상	3년 이상	1년 이상	1년 미만	집행 유예	부정기
제1심	148,194	43	505	2,272	5,742	27,416	24,844	86,675	697
항소심	19,459	2	91	518	1,278	5,576	3,806	8,048	140

형사공판사건의 상소율은 [표8]에서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 합의사건의 상소율은 67%(전년도68.1%)인 반면, 단독사건의 상소율은 40.7%(전년도38.7%)로 여전히 합의, 단독사건 간에 큰 차이를 보이고 있다.

[표8] 형사공판사건 상소율²

사건	제1심			항소심		
	판결 인원	항소 인원	항소율(%)	판결 인원	상고 인원	상고율(%)
합계	243,781	104,755	43.0	76,212	25,731	33.8
합의	19,318	12,941	67.0	9,927	4,049	40.8
단독	224,463	91,814	40.9	66,285	21,682	32.7

국선변호인 선정의 경우, 전체형사공판사건(치료감호 포함) 피고인 388,649명 중 31.2%인 130,506명이 국선변호인의 조력 아래 재판을 받은 것으로 나타났는데, 이는 전년도에 비해서는 다소 낮아진 것이지만 여전히 국선변호인의 비중이 적지 않은 것으로 드러났다. 참고로 2015년도에는 363,652명 중 37.2%에 해당하는 135,192명이 국선변호인의 조력 아래 재판을 받았다.

2 항소심 합의사건은 고등법원, 단독사건은 지방법원항소부 사건임

[표9] 국선번호인 선정 사건수 및 피고인수^{3 4}

선정사유	합계		제1심				항소심				상고심 상고심	
			합의		단독		고등법원		지방법원			
	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원
합계	121,527	130,506	7,345	8,449	71,281	76,287	4,478	5,013	28,104	29,780	10,319	10,977
사형, 무기, 단기3년 이상 징역·금고	4,272	4,813	2,427	2,770	1,098	1,209	391	430	113	124	243	280
미성년자	953	1,274	67	109	822	1,082	9	12	46	60	9	11
70세이상	5,872	6,038	56	59	4,093	4,205	9	9	1,192	1,215	522	550
농아자	65	68	0	0	52	55	0	0	12	12	1	1
심신장애인	178	179	6	6	145	146	4	4	22	22	1	1
빈곤등사유로 번호인을 선임 할 수 없는 때	110,144	118,091	4,789	5,505	65,071	69,590	4,065	4,558	26,719	28,347	9,500	10,091
군사사고	43	43	0	0	0	0	0	0	0	0	43	43

각종 영장의 발부율은 [표10]에서 확인할 수 있다. 2016년 연간 동안 수사를 위한 구속영장 발부 인원수(32,395) 대비 구속기소 인원수 (33,272명)의 비율은 97.3%이다. 이는 전년도 93.8%에 비하여 비율적으로 증가한 것이다.

[표10] 영장사건 처리상황 - 전심급^{5 6 7}

종류	청구인원	발부인원	기각인원	발부율(%)	직권발부
합계	349,408	318,529	30,859	91.2	31,391

3 선정사유가 중복된 경우에는 그 중 한 사유란에만 기재함

4 치료감호처분 사건에 대한 국선번호인 51명 및 체포·구속적부심사 청구사건에 대한 국선번호인 선정인원 1,209명이 포함됨

5 발부율은 수사를 위한 청구인원 대 발부인원의 비율임

6 기각인원에는 일부기각인원이 포함되어 있음(압수수색검증영장 17,261건, 통신제한조치허가서 7건, 통신사실확인자료제공요청 3,384건, 디엔에이감식시료채취영장 3건이 일부기각 인원임)

7 통신제한조치허가서란에는 기간연장이 포함됨

종류	청구인원	발부인원	기각인원	발부율(%)	직권발부
구속영장	38,061	31,158	6,883	81.9	31,391
체포영장	48,751	48,047	704	98.6	0
감호영장	13	13	0	100.0	0
압수수색검증영장	184,009	165,051	18,958	89.7	0
감정유치장	699	697	2	99.7	0
통신제한조치허가서	100	89	11	89.0	0
통신사실확인자료 제공요청	72,737	68,468	4,269	94.1	0
디엔에이감식시료 채취영장	228	222	6	97.4	0
구인장	2,967	2,959	8	99.7	0
유치허가장	1,843	1,825	18	99.0	0

지방법원 형사신청사건의 처리상황에 대해서는 [표11]과 [표12] 및 [표13]에서 확인할 수 있다.

[표11] 체포·구속적부심사 청구인별 처리상황⁸

구분	합계	변호인	비변호인
접수	2,207	1,069	1,138
처리계	2,184 (100.0)	1,060 (100.0)	1,124 (100.0)
석방명령	363 (16.6)	253 (23.9)	110 (9.8)
무조건부 석방명령	194	135	59
조건부 석방명령	169	118	51
청구기각	1,774 (81.2)	781 (73.7)	993 (88.3)
기타	47 (2.2)	26 (2.5)	21 (1.9)

8 ()내의 수는 구성비(%임

[표12] 보석청구사건 처리상황^{9 10}

법원	금년접수	처리					직권보석
		계	허가	불허가	기타	허가율 (%)	
합계	7,692	7,673	2,934	4,563	176	38.2	236
지방법원	7,196	7,146	2,732	4,250	164	38.2	202
고등법원	433	461	195	261	5	42.3	25
대법원	63	66	7	52	7	10.6	9

[표13] 체포·구속적부심사 청구사건 석방률 비교

연도	합계			변호인			비변호인		
	청구	석방	석방률 (%)	청구	석방	석방률 (%)	청구	석방	석방률 (%)
2012	2,141	447	20.9	1,196	325	27.2	945	122	12.9
2013	1,865	325	17.4	995	209	21.0	870	116	13.3
2014	2,241	459	20.5	1,137	313	27.5	1,104	146	13.2
2015	2,207	363	16.4	1,069	253	23.7	1,138	110	9.7
2016	2,437	367	15.1	1,075	225	20.9	1,362	142	10.4

한편, 소년보호사건의 처리상황은 [표14]에서 확인할 수 있다. 71%에 해당하는 대부분의 소년(23,526명)이 보호처분을 받았다.

[표14] 소년보호사건 처리내역

사건	합계	보호처분	심리 불개시	불처분	타법원에 이송	검사에게 송치
소년보호사건	33,142	23,526	5,547	2,650	1,106	313
구성비(%)	(100.0)	(71.0)	(16.7)	(8.0)	(3.4)	(0.9)

9 허가율 = 허가건수 / 처리건수 × 100

10 직권보석은 접수, 처리계란에 포함되지 않음

Ⅲ. 사법제도

1. 법원

현재 우리 법원에 개혁이 필요하다는 점에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 없다. 경제협력개발기구(OECD)의 ‘한 눈에 보는 정부 2015’(Government at a Glance 2015) 보고서에 따르면 2014년 기준 우리국민의 사법제도와 법원(judicial system and courts)에 대한 신뢰도는 겨우 27%이었다. OECD 평균인 54%의 절반에 해당하는 수치이며, 전체 조사대상 국가 41개국 가운데 최하위권인 38위였다. 2015년 대법원 사법정책연구원에서 실시한 설문조사에서도 법원에 대한 국민의 신뢰점수는 100점 만점에 61점으로 낙제에 가까운 결과가 나타났다. 2016년 형사정책연구원에서 실시한 형사 사법기관신뢰도 조사에서도 법원에 대한 신뢰도는 24.2%에 불과하였다.

이처럼 국민의 사법불신이 극심한 상황에서 공정한 재판에 기한 법치주의 원리를 구현하는 것은 불가능한 일이다. 따라서 법원은 지체없이 법원개혁 및 재판제도 개선을 위한 논의와 실천에 착수해야 한다. 법원행정처를 위시로 하는 기존 사법행정의 개혁, 국민의사를 반영하기 위한 사법부의 민주적 구성, 사법신뢰를 확보하기 위한 재판제도의 개선 등이 주된 법원 개혁방향이라고 할 수 있다.

2017년 사법행정개혁의 신호탄이 된 법원행정처 법관 블랙리스트 및 국제인권법 연구회 탄압 의혹에 대하여 명료한 진상조사와 사안해결도 여전히 남아있는 숙제이다. 여전히 조사가 진행 중인 해당 사건은 기존에 사법부의 독립을 보장하기 위한 설계된 사법제도가 제왕적 대법원장에 의하여 어떻게 왜곡될 수 있는지를 보여준 것이었다. 사법행정 개혁과 사법의 민주화가 동시에 요청되는 이유다.

가. 사법행정 개혁의 필요성과 방향

2017년 3월 25일(토) 법원 국제인권법연구회와 연세대 법학연구원이 공동으로 주최한 ‘국제적 비교를 통한 법관인사제도의 모색-법관독립강화의 관점에서’을 주제로 한 공동학술대회는 다소 충격적이었다. 해당 학술대회를 위하여 법원 국제인권법연구회에서 실시한 설문조사 결과가 가볍게 여길 수 없는 것이었기 때문이다. 총 법관 501명이 참여한 해당 설문조사에서, 조사에 참여한 88%의 법관들이 ‘사법행정’에 관해 대법원장, 법원장 등 사법행정권자의 정책에 반하는 의사표현을 한 법관이 불이익을 받을 우려’가 있다고 응답한 것으로 나타났다. 아울러 상급심 판단에 반하는 판결을 한 법관이 불이익을 받을 우려에 대해서도 절반에 가까운 47%가 공감한 것으로 나타났다.

우리 헌법에 보장된 사법부의 독립과 개혁을 위해서는 법관이 법과 양심에 따라서 사법절차에 임할 수 있는 독립성과 자율성의 확보가 필수적이다. 그런데 설문조사 결과, 대법원장과 법원행정처로 표상되는 사법행정권력이 사법부 내의 인사권을 무기로 하여 독점적이며 제약적인 역할로 기능하고 있다는 세간의 우려가 사실로 드러난 것이다. 민주적 원칙을 소중히 여겨야 할 사법부에서 사법개혁을 위한 법관들의 자유로운 의견의 표출이나 이를 위한 활동을 관료적으로 통제하고 인사에 불이익을 주는 형태로 억압하는 행태가 지속되어왔다는 것은 가볍게 여길 수 있는 문제가 아니라 할 것이다.

주목할 것은 비단 당시 학술대회와 설문조사의 결과만이 아니었다. 법원행정처의 사법행정권 남용이 현직 법관들의 주관적 인식에 따른 것이 아니라 객관적 정황이라는 것이 드러났기 때문이다. 우선 당시 이 학술대회에 대해 사전적으로 법원행정처의 부당한 압력이 있었다는 의혹이 언론을 통해 보도된 바가 있었다. 보도에 따르면 법원행정처에 근무하는 ㄱ판사에게 해당 학술대회 행사에 대한 지원축소 등을 포함하는 부당한 업무지시가 있었다는 점, 부당한 업무지시를 거부한 ㄱ판사에 대한 이례적인 인사조치 등 비교적 구체적인 정황이 드러난 바가 있다. 민변도 당시 사안의 엄중성에 비추어 볼 때 명확한 사실관계를 확인할 필요성을 느껴 2017년 3

월 7일 대법원 법원행정처에 공개질의서를 송부한 바가 있으나, 유감스럽게도 어떠한 답변도 듣지 못하였다. 오히려 해당 학술행사 이전부터 ‘법원 국제인권법연구회’의 자유로운 연구 활동을 억압해온 부당한 사법행정권의 행사가 있었던 사실이 언론을 통해서 추가 보도가 있었을 뿐이다.

이후 법원 국제인권법연구회에 대한 부당한 압력의 정황의 1차적인 지시권자로 추정되던 임종현 법원행정처 차장이 긴급하게 사의를 표했고, 이인복 사법연수원 석좌교수를 위원장으로 하는 별도의 진상조사위원회가 구성되었다. 그러나 해당 진상조사위원회의 조사결과는 미진한 것이었고, 이 때문에 법원내에서도 법관회의를 통해 추가 진상조사의 필요성이 제기되었다. 신임 대법원장이 취임하면서 진상조사가 여전히 진행 중이다. 법원행정처에서 이뤄진 여러 의혹에 대해 철저한 진상규명이 이뤄져야 할 것으로 보이지만, 중요한 것은 해당 사건은 일부 판사의 일탈로 치부하거나, 징계적 의미의 인적 쇄신 문제로 봉합할 사안이 결코 아니라는 점이다. 오히려 이 문제는 법원행정처의 비대화, 권력화 경향과 연결지어져 있다는 점에 초점이 맞춰져야 할 것이다.

법원행정처의 권력화 경향은 법원 내 ‘인사’에서도 꾸준히 드러나고 있다. 최근 몇 년간 법원행정처장은 거의 대부분 대법원장이 추천하는 대법관으로 임용되었을 뿐 아니라, 법원행정처를 거친 판사들이 이후 인사이동에서 법원 내 주요 요직으로 평가받는 보직에 집중적으로 배치되어 왔다. 우리 헌법 제103조는 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”라고 규정하고 있다. 그런데 작금의 대법원과 법원행정처의 경향은 ‘법관의 양심과 독립성’을 ‘대법원의 판단과 독립성’으로 오해하는 것이 아닌가 싶다. 법관의 원활한 재판활동을 위해서 행정지원업무 역할에 충실히 해야 할 법원행정처가 법원 내에서 부당한 영향력을 행사하는 권력기관이자 출세경로로 변모한 것에 대하여 개탄하지 않을 수 없다. 우리 헌법이 보장하고자 했던 것은 법과 양심에 따라 재판할 수 있는 법관의 자율성과 독립성이자, 사법부 독립의 외피 하에서 대법원장의 제왕적 인사권 보장이 아니었다. 따라서 사법개혁을 위해서 우선적으로는 사법행정에 관한 전면적인 제도개혁이 필요한 것으로 판단한다. 이러한 개혁의 필요성은 법원 내에서도 광범위한 다수의견으로 이해

된다. 올 초 법원 국제인권법연구회에서 실시한 설문조사에 응답한 501명의 법관 가운데 483명의 법관들이 ‘법관의 독립을 보장하기 위해 사법행정 분야의 개선이 필요하다’고 답변하였고, 그 중에서도 대법원장 등의 인사권에 관한 통제가 필요하다는 의견을 피력한 것으로 나타났다.

따라서 법원개혁의 시작은 무엇보다 사법행정 개혁에서 시작되어야 한다. 제왕적 대법원장과 법원행정처의 권력화를 제어하기 위한 제도개혁이 시급하다. 재판하는 법관이 아니라 사법행정에 관여하는 법관이 우대받는 왜곡된 관념과 문화를 낳은 현재의 법원행정처 체제는 과감한 ‘탈판사화’를 통해서 극복되어야 한다. 특히 대법원장의 비서실 내지 직할부대처럼 운용되고 있는 법원행정처의 불투명하고 불명확한 업무처리 관행 및 업무 분장의 개편, 법원행정처 내부의 수평적 의사소통 시스템의 구축 방안이 마련되어야 할 것이며, 법원행정처 근무자에 대한 인사배치의 투명한 기준 마련과 법원행정처 경력자들에 대한 이후 우대 인사의 관행도 척결되어야 할 것이다. 무엇보다도 장기적으로 법원행정처가 사법부 내의 권력기관화 되는 경향을 차단하기 위하여, 순수하게 법관들의 업무지원을 위한 보조적 역할에 그칠 수 있도록 하기 위한 사법행정과 법원행정처에 대한 근본적인 개혁방안이 강구되어야 할 것이다.

아울러 법관의 금품수수 등 이해충돌행위, 일탈행위가 증가하고 있는 점에 비추어 법관에 대한 감사·감찰 구조를 바꾸고 법원행정처에 속한 윤리 감사관을 외부인에 맡기는 등의 제도개선도 절실하다. 법관들의 범죄 및 비위 행위가 계속 드러나고 있는 것에 대하여 더 이상 극소수 일부 법관들의 일탈이라고 평가할 수 없기 때문이다. 김수천 전 부장판사에 대한 문제로 2016년 9월 양승태 전 대법원장이 대국민사과 메시지를 발표했지만, 뒤늦게 2015년 부산지역 문 모 부장판사의 비위사실을 법원이 묵인했다는 사실이 드러났다는 점은 법원 내에 윤리 문제와 감찰 문제에 대한 근본적인 제도 개혁의 필요성을 반증한다.

더 구체적인 사안은 추후 논의과제로 남겨질 것이 많으나, 이러한 개혁의 방향과 과제를 정초하는 개혁주체에 대해서도 지적할 필요가 있다. 현재 법원 내부에서도

개혁에 관한 건강한 목소리가 전국법관대표회의 등을 통해서 수렴되고 있는 것은 사실이다. 전관법관회의 등에서 나타난 뜨거운 열망에 비추어 볼 때 법원 내에 법관들의 사법제도 개혁 논의의 공론화가 보장되어야 할 뿐 아니라, 논의에 관한 공개적이고 투명한 의견수렴 절차의 제도화는 반드시 필요할 것이다. 그러나 개혁의 대상이 되어야 할 법원에서 스스로 개혁의 온전한 주체가 될 수 있다는 관념은 불가능한 기획에 가깝다. 법원개혁을 위해서 법원이 법관·법원 무오류의 신화에서 벗어나 외부 인사가 함께하는 별도의 법원개혁기구를 설치하는 것이 필수적이며 불가피한 선택이라고 본다. 진정한 개혁은 법원과 법관의 시선과 목소리만으로는 이뤄질 수 없다. 2003년 당시 대법원에 '사법개혁위원회'가 설치되었던 점에 비추어 보면 이와 같은 구상은 결코 전대미문의 것이 아니다. 또 최근 법무부, 검찰, 경찰 등 주요 사법관계기관들도 외부 인사들이 중심이 되는 개혁기구를 설치·운영하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

나. 사법의 민주화를 위한 법원 및 재판제도 개혁

사법의 민주화라는 과제에 대해서도 법원은 더 이상 눈감아서도 안 될 것이다. 법원 역시 헌법기관으로서 민주적 정당성·권력분립의 원칙 등 민주주의의 원리에 따라 구성되어야 한다. 대법관후보추천절차 개선을 비롯한 다양한 사법의 민주화 방안이 시급히 논의되어야 한다. 사법의 민주화는 단순히 법관 인사에 관한 민주적 정당성을 보충하는 것으로 좁혀서 이해될 수 없다. 오히려 사법의 민주화는 법원의 주인이 법관이 아니라 시민이라는 인식하에서 법관중심의 사법체계에서 시민중심의 사법체계로의 인식전환을 동반하는 함의를 내포한다는 것을 환기할 필요가 있다.

사법의 민주화에 관련하여 다양한 입법과제 가운데 대법관 추천절차에 관한 부분에 대하여 우선적으로 관심을 갖지 않을 수 없다. 시민사회는 새로운 대법관이 임명될 때마다 추천 절차의 투명화와 민주적 통제를 강화하는 방안을 제기하여왔다. 현행 대법관은 추천위원회가 추천한 후보자들 중 대법원장이 제청하고 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 정하고 있다. 그러나 추천위원회 위원은 법원조직법 제41조의2 제3항에 따라 대법원장이 임명하거나 위촉하는바, 각 호의 사람은 그 구성

상 시민사회의 다양한 목소리를 반영하기에 부족함이 있다.¹¹

1차적으로 '대법관 후보추천위원회 규칙'을 개정함으로써 대법관 인사 절차의 투명화와 충실화를 꾀하는 방안을 고려해볼 수 있다. 대법관후보추천위원회 규칙 제6조 제2항에서 비공개로 후보를 천거하도록 한 내용은 후보자 검증의 공론화에 반하므로 삭제하는 것이 타당하고, 동 규칙 제7조에서 대법원장이 직접 추천위원회에 심사대상자를 제시할 수 있게 정한 내용 역시 삭제함이 적절하다. 안타깝게도 아직 신임 대법원장은 '대법관 후보추천위원회 규칙'개정에 이르지 못했다. 다만 현재 진행 중인 신임 대법원장이 취임한 이후 첫 대법관 인선 절차에서는 그나마 관례적으로 고등부장판사가 담당했던 '대법관이 아닌 법관1명'에 대하여 전국법관대표회의 의장을 맡고 있는 지방법원 부장판사를 임용한 것만이 작지만 긍정적인 신호로 이해된다. 아울러 추천과정에서 대법원장의 의견을 개선하지 않겠다고 천명한 점도 눈에 띈다. 그러나 2018년에도 적지 않은 대법관 임명이 예정되어있는 만큼 조속히 규칙 개정을 통해서 대법관 절차의 투명성을 확보하는 개혁이 이뤄져야 할 것이다.

다음으로는 국회가 추천위원회 구성을 다양화 할 수 있는 입법조치를 취해야 한다. 예를 들어, 추천위원회 위원을 15인으로 확대하고 국회가 그 중 6명을 추천하여 대법관 후보선정에 대한 민주적 정당성을 강화함과 동시에 국회가 지명하는 위원 중 상당수는 변호사 자격을 갖지 아니하는 사람과 여성위원으로 정하도록 하고, 각 심급별 법관회의 대표자로 법관 4명을 위원으로 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또는 현행 법원조직법에서 대법원장이 위촉하도록 되어 있는 3명을 국회에서 추천하는 것으로만 개정하더라도 현 상태보다는 대법관 후보 추천과정에 민주적 정당성을 상대적으로 더 많이 확보할 수 있을 것으로 생각된다. 이와 유사한 취지로 현재 20대 국회 법제사법위원회에는 이춘석 의원 대표발의로 대법관후보추천위원회의 위원 구성을 국회에서 추천하는 인사 3명, 대법원에서 추천하는 인사 3명, 각계 전문분야의 학식 있고 덕망있는 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 인사 3명 등

11 법원조직법 제41조의2 제3항 1. 선임대법관 2.법원행정처장 3. 법무부장관 4. 대한변호사협회장 5. 사단법인 한국법학교수회 회장 6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장 7. 대법관이 아닌 법관 1명, 8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.

9명으로 하되, 각 추천 단계에서 여성 1명 이상을 포함하도록 하는 개정안이 발의되어 법제사법위원회에 회부되어 있는바, 향후 국회의 논의방향을 주시할 필요가 있다.

아울러 공정하고 신속한 재판을 보장하기 위한 재판제도 개선도 절실하다. 우선 법원은 양승태 대법원장 재임시절 적극 추진되었던 상고법원 설치에 국민의 재판받을 권리 침해가능성이 있음을 숙고할 필요가 있다. 오히려 재판받을 권리 확대를 위한 대법관 증원이 타당한 방향이다. 국민참여재판 확대, 증거개시제도 개선 등 국민의 인권보장을 실현하는 형사사법절차에 관한 제도개선 방안도 심도 있게 살펴져야 할 것이다. 아울러 공정한 재판을 보장하기 위해서는 현 시점에서 큰 국민적 우려가 담긴 전관비리의 문제가 더 이상 반복되지 않기 위한 제도 개혁도 동반되어야 할 것이다.

지금은 사법부가 시민 속에서 다시 신뢰받는 공간이 되기 위하여, 또 시민과 함께하는 사법 절차를 마련하기 위하여 사법개혁이 절실히 요구되는 때이다. 부디 법원이 더 이상 개혁의 필요성을 외면하거나 회피하지 않기를 바란다.

2. 헌법재판소

가. 박근혜 대통령 탄핵결정의 함의

헌법재판소의 올해 한 가장 큰 이슈는 대통령을 파면하는 탄핵 결정을 선고한 것이었다. 헌법재판소는 △ 국민주권주의와 법치주의 위반, △ 대통령의 권한남용, △ 언론의 자유 침해, △ 생명권 보호의무와 직책 성실수행의무 위반 △ 뇌물수수를 포함한 형사법 위반 등 탄핵소추 사유 중 일부에 대하여 박 대통령이 헌법과 법률을 중대하게 위반했음을 인정했다. 국민의 신임을 배신하여 국정을 담당할 자격을 상실한 대통령을 ‘파면’한 것은 ‘소수’의 권력자에 의해 훼손된 대한민국의 헌정질서를 바로잡는 것이며 주권자인 국민이 ‘국정농단 세력’에 대하여 내린 엄중한 결정이었

다고 할 수 있다.

대통령 탄핵 결정은 촛불시민에 의하여서 가능했다. 참가 연인원 1,600만명을 넘어선 촛불시민은 주권자로서 국민주권주의, 법치주의, 민주주의의 가치를 존중하며, 대한민국 헌법 전문이 선언하고 있는 “사회적 폐습과 불의를 타파하며 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 한다”는 헌법적 가치에 동의하는 ‘헌법시민’으로서 평가할 수 있다.

다만 헌법재판소가 “생명권 보호의무와 직책 성실수행의무 위반”의 탄핵소추 사유를 탄핵 결정의 이유로 인정하지 않은 것은 유감스러운 부분이다. 김이수, 이진성 재판관의 보충의견과 같이 박근혜 전 대통령은 사고의 심각성을 인식한 이후에도 국민의 생명과 안전을 보호하기 위한 심도 있는 대응을 전혀 하지 않았음이 밝혀졌다. 헌법재판소 다수의견과 달리 국가지도자가 헌법이 부여한 국민의 생명과 안전 보호 의무를 위반한 것은 그 자체로 중대한 탄핵사유라고 할 수 있기 때문이다.

나. 헌법재판소 구성의 민주적 정당성 확보 등

한편 탄핵결정의 역사적 의미의 한 축에서 헌법재판소 구성의 문제를 제기하지 않을 수 없다. 국회에서의 다수결의 원리로 결정된 사안이 범한 오류를 교정(?)할 수 있다는 의미에서 헌법재판 및 헌법재판소가 헌법규범에 구체화된 것은 사실이다. 그러나 이러한 헌법재판제도가 한편으로는 민주주의 원리에 다소 반할 수 있는 측면을 부인할 수 없다는 점에서 그 민주적 결핍을 보충하기 위한 기제가 요청된다. 이는 무엇보다도 현행 헌법재판소 재판관의 임명방식에 관한 문제와 맞닿아 있다. 박근혜 게이트에 대해서도 애초에 탄핵사유가 분명했음에도 불구하고, 민주적 정당성이 결핍된 헌법재판소를 전적으로 신뢰하기 어려웠 것도 같은 이유다. 이와 관련하여 현재 헌법재판소의 민주적 구성을 마련하기 위해서는 중국적으로는 개헌을 포함하는 제도개혁 방안이 논의될 필요성이 있을 것이다. 아울러 사상 최장기의 헌법재판소 소장 권위사태와 헌법재판소장 임기 문제 그리고 헌정 사상 최초의 김이수 헌법재판관의 헌법재판소장의 국회 임명 동의 부결 사태는 현행 헌법재판소가 갖는

제도설계에 있어서 취약성을 다시 한 번 보여주고 있다. 우선 김이수 헌법재판소장 후보 임명 부동의 경우 개인적 소신과 이념의 문제를 떠나서, 이미 국회를 통하여 임명이 동의된 현직 헌법재판관에 대하여 소장직에 지명한 자에 대하여 국회가 부결시킨 것이 적절한 선택인지 의문이 든다. 지속적으로 논란이 되고 있는 헌법재판소장의 임기 문제의 경우도 차제에 개헌 또는 입법을 통해서 조속한 해결이 필요하리라 보인다.

따라서 헌법재판소 제도 개혁을 위해서는 개헌이 검토될 필요가 있다. 현재의 사법부/입법부/행정부가 3인씩 지명하여 구성하도록 있는 헌법재판소는 외관상 중립적으로 구성되어있는 것처럼 보이지만 실제로는 대통령과 여당이 인사권을 9명 가운데 7,5명에 대하여 행사한다는 측면에서 그 편향성이 보장된 구조일 수밖에 없다. 또 헌법재판관 중 3인을 대법원장이 지명하는 현행제도의 문제에 대해서도 학계와 전문가집단에서 오랫동안 그 정당성이 문제되어왔다. 무엇보다도 헌법재판소의 핵심적인 역할인 위헌법률심사권은 기본적으로 의회의 입법권에 대한 침해라고 볼 수 있기 때문에, 필연적으로 민주적 정당성 문제에 관하여 응답할 필요성이 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 국회에게 헌법재판관 선출권을 모두 부여하는 것이 헌법재판소의 민주적 정당성과 다양성을 충족할 수 있는 바람직한 형태라고 생각된다.

또 헌법재판의 기능과 성격에 비추어 볼 때, 오로지 법관들로만 헌법재판소를 구성할 근거와 필요성이 있는 것은 아니라고 보이기 때문에, 법관의 자격을 가진 자에게만 헌법재판관 자격을 부여할 이유도 없을 것으로 보이는 바 개헌이 2018년에 이뤄진다면 적극적으로 개정을 검토할 사항이라고 판단된다.

3. 검찰

가. 검찰 개혁의 현황과 과제

그 어느 해보다 검찰의 부침이 심했던 2016년과 2017년은 검찰개혁의 필요성을 전 국민적으로 공감했던 시기였다. 그러나 2017년 11월 현재까지 검찰개혁은 여전

히 미진하거나 과제로 남겨져 있다. 2016년 타오른 촛불시민항쟁은 우리 사회 전반에 걸친 전면적 대개혁을 요구하고 있다. 특히 박근혜 게이트가 가능하게 했던 필요조건으로서 검찰이 가능했었던 점에 비추어보면 검찰개혁은 중차대한 과제라고 할 수 있다.

현재 우리나라 검찰의 비극은 세계적으로도 유례가 없을 정도로 권한이 독점되어 있으며, 이로 인하여 검찰권력이 비정상적으로 커져있다는데서 기인한다. 검찰은 형사절차에 있어서 재판권을 제외한 거의 모든 권한을 배타적으로 독점하고 있다. 대표적으로는 영장청구권을 포함한 직접 수사권과 수사지휘권, 불기소권을 포함한 기소권·공소유지권을 꼽을 수 있다. 이처럼 비정상적이라 할 정도의 권한 독점은 국민에게 불행인 것은 물론이거니와, 검찰 자체에도 멍에가 되어왔다. 모든 정권은 인사권을 매개로 해서 검찰 조직 전체를 정권의 하수인으로 취급했다. 검찰 조직 역시 왜곡된 울타리에 안주하여 자신의 기득권 보호 및 확대에만 골몰하였으며, 검찰 본연의 임무에 충실하지 못했다고 평가할 수 있다. 이러한 제도 및 구조를 개선하여 국민의 검찰로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 집중된 권한을 해체하여 ‘검찰의 정상화’를 도모해야 할 때이다.

그러나 2017년 11월 현재 검찰개혁은 다소 더딘 상황이다. 2017년 3월 검찰청법 개정을 통해서 대통령 비서실 소속의 공무원이 퇴직 후 2년이 지나지 않으면 검사로 임용될 수 없게 되었고, 현직 검사도 퇴직 후 1년이 지나야 대통령 비서실에서 근무할 수 있게 한 점이 거의 유일한 검찰관련 개혁입법이라고 수 있다. 새로운 정부가 출범한 이후 오랜만에 비검사 출신 법무부 장관이 임명된 점, 법무부 탈검찰화가 ‘소폭’이뤄진 점, 법무부에 법무·검찰개혁위원회가 대검찰청에 검찰개혁위원회가 설치된 변화가 있었지만 매우 유의미한 진전이라고 평가하기엔 아직 곤란하다.

현재 법무부 법무·검찰개혁위원회는 ‘법무부의 탈검찰화’, ‘고위공직자범죄수사처 설치와 운영’, ‘검찰 과거사 조사위원회 설치’“과거사 재심사건 관련 적정한 검찰권 행사”를 권고안으로 발표하였다. 그러나 ‘법무부 탈검찰화’와 ‘공수처 설치’의 실제 추진 정도는 미약한 상황이다. 두 가제 주요 과제 뿐 아니라 2018년에는 검경 수

사권 조정, 재정신청의 전면적 확대와 검사 작성 피의자 피의자신문조서 증거능력 제한에 관한 형사소송법 개정까지 이뤄져야 할 것이다.

나. 고위공직자비리수사처의 설치

공수처 법안은 1996년부터 국회에서 오랫동안 논의 되어온 상황이다. 그러나 현실에서는 검찰 내부의 반대부터 정치권의 당리당략적 접근 때문에 물론 공수처의 문제의식과 일정하게 궤를 함께하는 특검제도 및 특별감찰관 제도 도입으로 축소되었을 뿐이다. 현재의 특검제는 상시적·전문적으로 권력형 비리와 고위공무원들의 부정부패사건 등을 수사하고 검찰의 권한남용을 통제하는 것이 아니라 특정 사건 발생 이후 대통령이 특검을 임명하여 한시적으로 활동하는 제도특검으로서 공수처와 비교할 때 그 한계가 명확했다. 또 많은 특검이 정치권력으로부터 독립성을 유지 못한 운영으로 축소수사에 그친 경우도 적지 않았다. 대통령 친인척 및 측근을 대상으로 특별감찰관 제도도 그 감찰대상과 감찰범위 등이 매우 제한적일 뿐만 아니라 감찰권 이외에 수사·기소권이 부여되지 않았다는 점 등에서 한계가 명확하며, 실제로 박근혜 게이트에 대해서 제대로 된 감찰 기능과 역할을 하지 못했다는 점도 평가해야 할 부분이다. 따라서 이제는 고위공직자비리수사처의 설치는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

20대 국회에서는 이미 2016년 박범계·이용주안과 노회찬안이 발의되었을 뿐 아니라, 2017년에는 더불어민주당 양승조안과 바른정당의 오신환안이 입법발의가 된 상황이다. 아울러 법무·검찰개혁위원회에서도 공수처 설치 권고안을 발표한 바가 있다.

그런데 2017년 10월 법무부가 발표한 ‘공수처’자체 방안은 법무·검찰개혁위원회가 발표한 개혁안 보다 권한이 대폭 축소되었다는 점에서 지적될 필요가 있다. 법무부의 자체 공수처 안은 공수처를 사실상 형해화할 우려가 있는 측면이 많이 있다. 우선, 법무부 자체 안은 공수처의 우선적 수사권에 대해 공수처장이 이첩을 요청하는 경우만 공수처에 이첩하도록 하였다. 이는 공수처장의 요청이 없어도 고위공직

자비리범죄가 있음을 알게 된 때에는 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하도록 하는 기존의 안들과 큰 차이가 있다. 검사가 수사 중 비리가 있음을 알게 된 때 즉각 통지하도록 하지 않는다면 공수처는 적기에 수사할 타이밍을 놓칠 수 있다. 공수처의 우선적 수사권을 실질적으로 담보하기 위해서 즉각 통지의무 규정이 반드시 포함되어야 한다. 이뿐만 아니라 법무부 안은 검사의 경우 '직무관련성'이 있는 범죄만 공수처가 수사하도록 하였는데 이 부분도 큰 문제이다. 검찰의 경우 공수처 검사의 모든 범죄를 관할하는 반면 공수처 검사는 검찰 소속 검사의 범죄를 한정적으로만 수사할 수 있도록 하는 것은 견제와 균형의 원칙에도 맞지 않으며, 형평성에도 어긋나는 조항이다. 검찰이 '제식구'비리를 제대로 수사하지 못하기 때문에 공수처가 도입되는 점을 상기한다면 이는 문제가 있는 조항이다.

법무부 자체 안은 '공수처 검사에게는 독립성과 막강한 권한이 부여되어 있음을 감안하여' 공수처 검사와 수사관 임기제를 제안한다고 밝혔다. 그러나 검사가 외압에 흔들리지 않고 권력의 눈치를 보지 않고 소신대로 수사를 해나가기 위해서는 직위의 안정성을 보장하는 것이 요구된다. 전반적으로 법무부 자체안은 공수처 검사와 수사관의 임기가 너무 짧다는 점에서 독립성 보장을 저해한다고 볼 수 있다.

아울러 법무부 자체 안은 수사대상을 정무직공무원으로 한정하고 있다. 공수처의 규모는 고위공직자의 범위와 대상범죄에 따라 달라질 수 있으며 이는 사회적 합의에 따라 달라질 수 있다. 그러나 그동안 검찰이 제대로 수사하지 못한 전례를 감안해 고위공무원단의 범위를 좀 더 확대할 필요가 있다. '슈퍼', 또는 '미니'공수처가 쟁점이 아니라 검찰의 검찰권 오남용을 답습하지 않도록 공수처를 설계하는 것이 중요하다. 공수처는 검찰을 견제하는 것이 가장 큰 목적 중 하나이기 때문이다. 모쪼록 이런 지적을 유념하여 국회가 조속히 공수처 설치법을 통과시킬 것을 촉구한다.

다. 법무부 탈검찰화의 확대

법무부는 국민에게 법무서비스를 제공하고 인권옹호 임무를 가진 기관이고, 검찰은 수사 및 기소기관이므로 두 기관은 적절한 견제와 균형을 유지하여야 한다. 그동

안 법무부 직책 중 많은 주요 보직은 검사만 맡을 수 있거나, 검사가 맡을 수 있도록 되어있었다. 이로 인하여 검찰청에 대한 상급기관인 법무부에 하급기관인 검찰청의 검사들이 다수 포진해있는 결과를 낳았고, 이들은 순환보직제를 통해 1~2년 정도 근무하다가 다시 검찰로 돌아가고 있어서 이로 인한 폐단이 다수 발생하고 있다.

우선, 법무부에 파견나간 검사들은 검찰청에 대한 상급기관인 법무부의 관료로서가 아니라 검찰청에서의 선후배관계 등 서열에 따라 스스로를 인식하는 경향으로 생기는 문제가 있다. 법무부에 파견된 검사들은 검찰 수사에 직접 개입하거나 부당한 간섭과 영향력 행사의 연결고리가 되고 있으며, 검찰의 비리나 권한 남용이 발생했을 때에도 제 식구 감싸기로 감독 또는 견제역할을 제대로 수행하지 못했다. 현직 검사뿐만 아니라 심지어 검사장 출신 전관들이 포함된 법조비리 사건들에서 법무부의 미온적 조치가 더 이상 반복되어서는 안 될 것이다.

둘째, 검찰 중심의 법무행정이 이루어지는 탓에 인권, 범죄예방, 출입국, 외국인, 교정, 보호관찰 등 각종 법무행정 분야에 대한 법무부의 역량이 집중되지 못하는 문제가 발생하고 있고, 이는 현재 법무행정의 전문성 상실의 원인이자 결과로서 그 문제를 드러내고 있다. 위 업무들 상당수를 검사가 담당하고 있고, 이들을 짧은 기간 해당 업무를 담당하다가 다시 검찰로 돌려보내는 순환보직제로 운영하고 있는 탓에 주요 입법과제들이 잦은 담당자 교체로 업무가 지연되는 일이 부지기수로 발생하고 있다. 더불어 검사의 법무부 파견이 마치 파견검사의 고위직 보장 혹은 경력관리 차원으로 운영되고 인식되고 있다는 점도 법무부의 전문성 축적에 방해요인으로 작용하고 있다

셋째, 검찰 개혁을 담당할 법무부가 검사들에 의하여 구성됨으로써 개혁의 추진이 제대로 되지 않을 가능성이 크다는 점이다. 검찰개혁은 시민의 관점에서 이뤄져야 함에도 불구하고, 이해관계가 상충될 우려가 있는 검사들에 의하여 주도된다면 검찰개혁이 요원해지거나, 용두사미에 그칠 가능성이 크다.

법무부는 지난 8월1일에 법무부 주요 보직들을 검사만 맡을 수 있게 한 '법무부

와 그 소속기관 직제'의 일부 개정을 시작으로 '법무부 탈검찰화'의 첫 발걸음을 떼다. 당시 개정 내용은 법무부 실국본부장 직위 중 기획조정실장, 법무실장 및 범죄예방정책국장의 보임 직급을 검사 단수 직급에서 검사 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 변경하여 그 보임 범위를 확대한 것이었다. 그러나 실제로 법무부 인사에서는 법무실장직만 비검사 출신을 임용하였을 뿐이다. 또 기존 복수보임이 가능했던 직책 중에서도 국장급 직책 2자리와 과장직 1자리만을 비-검사로 인사를 한 것에 그치고 있어서, 법무부 탈검찰화는 여전히 미진한다고 평가할 수 있다. 애초에 검사의 본분은 기소를 하는 직역일 뿐, 신분이라고 할 수 없다. 법무부 주요 직책에 검사'출신'을 임명할 수 없다고 하는 주장이 아니라 '검사'를 보하는데 문제가 있는 것이다. 2018년에는 법무부가 직제규정을 개정하여 모든 실국장 직책에 비검사를 임명 하고, 법무부에 파견되는 검사의 숫자도 대폭 축소해야 할 것이다.

라. 검경 수사권 수정의 필요성과 방향

수사권과 기소권에 대해 각각 견제·감시 장치가 필요할 뿐 아니라 수사권과 기소권 사이에서도 견제·감시가 필요하다. 그런데 수사를 직접 시작한 사람이 공소 제기 여부를 결정하게 되면 수사과정의 위법이나 부당함을 발견하고 통제할 방법이 없다. 수사권과 기소권이 결합돼 있는 경우 수사가 부족, 부당하거나 위법하여 기소가 잘못되었다고 공소기각판결을 하거나 무죄판결을 하는 경우가 늘어나게 된다.

현재 시행되고 있는 형사소송법에 따르면 경찰 수사에 대한 수사지휘권과 기소권, 영장청구권, 그리고 형 집행권 등이 모두 검찰에 집중돼 있다. 그러나 검찰과 경찰이 상호 감시·견제해야 한다는 원칙 아래 검찰의 직접 수사 기능을 축소해야 할 필요가 있으며, 경찰수사의 독립성을 인정하는 방식의 '수사권 분점을 통한 합리적 배분'도 추진될 필요가 있다. 또한, 수사와 기소의 분리로 수사와 기소에 있어서의 객관성과 공정성을 보장하여야 하고 검찰과 경찰 사이의 권력구조의 균형을 통해 수사기관의 정치적 중립도 보장하여야 한다.

검경수사권 조정은 검찰과 경찰의 권한과 직접 관련된 문제이어서 합리적 해결이

쉽지 않다. 현재 검찰과 경찰 모두 정치적 중립성과 공정성에 심각한 문제가 있고, 중앙 집중적이며 비대하여 국민의 신뢰를 얻지 못하고 있는 상황이다. 따라서 어느 기관이 권한을 보다 많이 확보하는가라는 관점이 아니라 어떻게 비대한 권한을 분산하여 견제와 균형을 이룸으로써 국민의 인권보장에 더 기여할 수 있는가를 고민해야 한다. 무엇보다도 검경수사권 조정은 검찰에 종속된 경찰의 수사권을 독립시켜 상명하복의 관계가 아닌 상호감시와 견제의 관계로 재정립하는 개혁의 일환으로 이해되어야 한다. 정확한 법률적용, 실제적 진실발견, 수사절차에서의 불법과 인권침해 방지 및 증거능력 있는 증거 확보 등을 위해 경찰수사에 대한 검사의 수사지휘권 확보는 반드시 필요하다. 다만 검찰이 수사권과 기소권을 독점한 가운데 수사의 적법성 통제라는 기소권자로서의 역할을 제대로 수행하는 것은 곤란하므로 장기적으로 수사권과 기소권이 분리되는 것이 타당하다.

그러나 수사권 기소권이 분리되는 것이 결과적으로 수사기관의 권한이 확장돼 국민의 인권이 위협해 질 수 있다는 우려가 있으므로, 수사총량이 확대되는 결과로 이어져서는 안 될 것이다. 특히 현재 검찰과 경찰 사이에 수사권 조정이 이뤄질 경우 경찰의 권한에 대한 통제장치를 함께 마련해야 할 것이다. 경찰이 수사권을 갖는 것은 명백히 경찰권한의 강화를 의미한다. 경찰의 불철저한 개혁 정도나 수사과정의 인권침해적 요소, 경찰에 대한 국민의 불신을 생각하면 경찰에 대한 견제장치는 필수적이다. 이와 관련해서는 현재 활동적인 경찰개혁위원회의 다양한 권고안을 경찰청이 전면적으로 수용하기로 한 점은 유의미하다고 할 것이다. 인권친화적 수사관행의 확립, 경찰위원회 및 독립적 시민통제위원회의 설치 및 실질화가 제도적으로 동반되어야 한다는 의미이다.

아울러 검찰과 경찰의 수사권 조정은 국가적 과제인 만큼, 최종적인 결정이 검찰과 경찰에 이해관계를 갖는 부처와 기관 뿐 아니라 시민사회와 학계 전문가그룹을 포함한 국민이 참여하는 과정 속에서 이뤄져야 할 것이다. 검찰과 경찰 양자의 합의는 존중되어야 하지만 이것이 결정적이어서는 안 된다. 검찰과 경찰의 의견을 존중하되 그 논의과정을 민주적 정당성을 갖는 정치권력과 국민이 통제해야 한다.

마. 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력 제한

우리 형사소송법은 전문법칙의 예외와 관련하여 제312조에서 ‘검사가 작성한 피의자신문조서(이하 ‘피신조서’라고 한다)와 ‘검사 이외의 수사기관(경찰)’이 작성한 피신조서를 구별하여 규정하고 있다. 경찰이 작성한 조서는 그 내용을 법정에서 피고인이 부인하면 증거로 사용할 수 없음에도 불구하고 검사가 작성한 조서는 그 내용을 피고인이 법정에서 부인하더라도 증거로 사용이 가능할 뿐 아니라, 자신이 진술한대로 기재되었음을 부인하더라도 객관적인 방법(예를 들어, 영상녹화물)으로 실질적 진정성립이 증명된다면 역시 증거로 사용이 가능하다. 이렇게 검사가 작성한 피신조서의 증거능력에 우월성을 인정하여, 인정요건을 완화하는 형태로 규정한 것은 한국 사회의 특수성에 기인한 것이다. 1954년 형사소송법 제정 당시 부족한 수사 인력과 경찰의 자질 문제 등의 현실을 감안하여 임시적인 조치로 취해진 것으로서, 상황이 정상화 되는대로 개선할 것을 예정하였던 것이다. 그러나 검사작성 피신조서의 증거능력에 우월성을 인정하는 형태의 규정은 공판중심주의를 형해화하고, 형사재판이 일명 조서재판 형태로 이루어지게 만들었다는 비판을 끊임없이 받고 있다.

공판중심주의란 형사재판에서 유무죄 및 양형에 대한 판단이 공개된 법정에서 행해지는 검사와 피고인, 변호인 사이의 공방과 입증에 기초하여 이루어져야 한다는 원칙이다. 공판중심주의는 공개재판주의, 직접주의, 구술주의, 피고인의 반대신문권 보장 등과 같은 형사소송법상 기본원칙을 내포하고 있다. 이는 형사절차에 국민의 감시와 통제를 가능하게 하고 공정한 절차가 확보되도록 함으로써 국민의 인권을 보장해주고 실체적 진실에 효과적으로 접근할 수 있도록 한다. 피고인의 진술은 법원에 대하여 구두진술의 형태로 행해지는 것이 원칙이며 수사기관이 작성한 피신조서로 피의자의 직접진술을 대신하는 것은 허용되지 않는다. 이것은 수사기관의 피의자신문이 변호인 참여가 없는 상태에서 밀실수사의 형태로 행해지는 경우가 많고, 설사 변호인이 피의자신문에 참여한다고 해도 수사기관의 신문조서에 기재된 피의자진술이 법관 면전에서 직접진술을 대체할 수는 없기 때문이다. 수사기관이 경찰이 아닌 검사라고 해서 사정이 달라진다고 볼 수는 없다. 검사가 아닌, 오로지

법관만이 법정에서 헌법과 양심에 따라 진실을 가릴 수 있게 하려면, 검사가 작성한 조서도 법정에서 피고인이 그 내용을 부인하는 때에는 증거로 사용하지 못하게 해야 한다.

바. 재정신청 전면확대

현행 법제는 검사의 기소편의주의에 의한 불기소처분의 남용을 견제하기 위한 제도로 형사소송법 제260조에 재정신청제도를 두고 있다. 검찰의 기소는 범죄로부터 피해자를 보호하는 사회의 방위수단이다. 이 기소가 제대로 이루어지지 않는 경우 피해자는 앞으로도 범죄에 고스란히 노출될 수밖에 없다. 그리고 그 피해자들은 이미 범죄에 노출될 만큼 약자의 지위에 있었음에도 불구하고 불기소처분에 의해 약자의 지위를 앞으로도 스스로 확인하고 수인해야 하는 상황을 마주하게 된다. 그러나 현재의 재정신청은 고소사건과 일부 고발사건에만 제한적으로 운영되고 있는 현실이다.

재정신청이 허용되는 경우에도 제 기능을 하지 못하고 있는 것도 현실이다. 2016년 12월 26일 법원행정처가 박범계 의원에게 제출한 자료에 따르면 당시 기준으로 5년간 재정신청 건수는 8만5777건이었지만, 공소제기 결정이 이뤄진 것은 0.8%에 해당하는 683건에 불과한 것으로 나타났다. 재정신청건수는 2012년 1만5474건이었지만 2015년에는 2만906건으로 5년 사이 지속적으로 큰 폭으로 증가했다. 재정신청수가 증가함에 반해 인용률은 추세적으로 감소했다. 2012년에는 151건에 공소제기 결정을 내려 1.03%의 인용률을 보인 반면 2015년에는 168건으로 0.76%에 그쳐 1%도 넘지 못하였다. 재정신청사건의 낮은 인용률은 현재 형사소송의 항소법원으로 기능하고 있는 고등법원이 재정신청사건을 모두 처리하고 있는데서 오는 과중한 업무 부담과 당사자들과 지리적으로 떨어져 있기 때문에 충실하지 못한 심리를 할 수밖에 없는 제도 내재적 한계에서도 영향을 크게 받았을 가능성이 높다.

이와 같은 문제점을 해소하고 재정신청제도의 실효성을 확보하기 위해 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고발사건으로 확대하는 것이 타당하다. 또한 재정신청

이 확대된 경우 업무처리의 효율성, 신속성, 신청자의 접근성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 관할법원이 지방법원으로 변경되어야 한다. 현재 관할법원을 고등법원으로 한 이유는 검찰항고를 거쳤기 때문에 심급체계를 일치시키기 위한 취지였다. 그러나 검찰의 내부 심사와 법원의 외부 통제는 다르기 때문에 고등법원을 관할법원으로 유지할 이유는 없다. 마지막으로 법원이 현행 형사소송법 제 262조 제 2항 제 2호에 따라 신청이 이유 있다고 판단하여 사건에 대해 공소를 결정한 경우 그 사건에 관하여 공소제기한 것으로 간주하는 제도와 법원이 공소유지 담당자를 변호사 중에서 선임하도록 하는 제도가 필요하다.

IV. 개헌과 사법개혁

1. 헌법의 민주화, 사법의 민주화

개헌은 현행 헌법을 민주화하는 과정으로 이해되어야 한다. 민주화의 함의가 무엇인지 정의하기 쉽지는 않겠지만, ‘민-주’란 의미가 본디 민에 의한 자기통치/자기 지배라는 뜻을 가진다고 생각했을 때 치자와 피치자의 (권한)차이를 감축하는 과정으로 이해할 수 있지 않을까 생각한 다. 현행 헌법도 민주 공화정을 선포한다는 의미에서 민주주의 헌법이라고 할 수 있지만, 여전히 민주적 요소가 결핍되어 있거나, 민주화를 영속적으로 요청받는다. 이러한 요청은 사법 분야 에서도 마찬가지이다.

그러나 그동안 ‘사법의 민주화’라는 원칙은 상대적으로 경시되어왔다. 오히려 헌정질서가 시작된 이래 사법개혁에서 가장 빈번하게 애용되어온 구호이자 원칙은 ‘사법의 독립성’보장이었다. 그런데 사법의 독립성 확보라는 요청과 사법의 민주화라는 담론은 종종 긴장관계를 형성해온 온 듯하다. 사법의 독립성을 강조할 경우 법관에 의한 지배가 정당화될 우려가 있는 반면에, 사법의 민주화에 대한 요청은 종종 재판의 독립 내지 법관의 독립을 훼손할 가능성에 대한 우려가 있었기 때문이다.

그런데 우리 헌법 현실에서 양자의 대립은 가상적인 것에 가깝다. 우선 현행 헌법에서 보장하고 있는 사법(법원)의 독립성은 실상을 초 법원행정처 블랙리스트 의혹에서 드러난 것과 같이 사법의 독립성이 가져야 할 본디 의미를 갖춘 제도에 미달할 뿐 아니라, 오히려 사법부 수장의 제왕적 권한을 가능하게 한 구조로 설계되어있는 것이 현실이다. 또 법원의 민주화로 인하여 사법의 독립성을 해칠 기능을 할 수 있는 제도가 존재한다고 보기 어렵다.

오히려 사법의 민주화를 도외시한 사법의 독립성 보장이라는 구호가 갖는 위험을 지적할 필요가 있다. 민주화가 동반되지 않은 독립성에 대한 강조는 근본적으로 사법개혁이 엘리트 법관(또는 법률가)의 역량에만 의지하는 개혁을 내포하는 함의가 있기 때문이다. 우리는 그동안의 수많은 사법개혁 논의가 담론에만 그치거나, 미완의 개혁으로 끝난 이유에는 ‘사법의 민주화’요청을 상대적으로 도외시켰기 때문이라는 점을 간과할 수 없다. 사법개혁의 관점과 시선은 법관을 위한 것이 아니라, 오히려 시민을 위한 사법, 시민을 중심으로 한 사법으로 재구성될 때 유의미성을 가질 수 있다. 그런 의미에서 사법개혁도 이제는 ‘사법의 민주화’라는 관점에 보다 초점이 맞추어져서 논의되어야 할 필요가 있다. 여기서 ‘사법의 민주화’는 법관 등 법률가가 아닌 시민이 중심이 되는 사법, 시민의 사법 접근권 확대, 사법부에 대한 민주적 통제의 강화 등의 방향으로 구체화될 수 있을 것이다. 이를 위하여 불가피하게 개혁이 요청되는 사항들이 존재한다.

2. 구체적인 주요 개혁 검토 사항

가. 검사의 독점적 영장청구권 삭제

현행 헌법 제12조와 제16조에서 강제수사에 있어서의 영장청구권은 오직 검사에게만 부여되도록 되어있다. 강제수사에 관한 사항은 인권침해요소가 강하기 때문에 법적 통제를 받아야 한다. 그러나 이러한 요청은 법관에 의하여 영장심사 절차를 통해서도 충분히 충족할 수 있으며, 검사의 독점적 영장청구권이 필연적으로 요청되

는 것은 아니다. 비교법적으로도 검사가 영장청구권을 독점하는 예는 발견하기 어려우며, 연혁적으로도 57년 군사정변이후 별다른 근거 없이 우리 헌법에 도입되었다는 측면에서 해당 권한을 유지할 근거가 약하다고 여겨진다. 따라서 '검사의 신청'을 삭제하는 것이 검찰개혁의 요청에 부응할 수 있으며, 검경수사권 조정 논의에도 탄력성을 부여할 수 있다는 점에서 반드시 필요한 개정사항이라고 할 것이다.

나. 변호인의 조력을 받을 권리의 확대

현행 헌법 제12조 제4항에서 느슨하게 정의된 변호인의 조력을 받을 권리를 명징하게 두고, 형사사건의 피고인에게만 국한되어 있던 국선변호인제도를 형사피의자로 확대함으로써 검찰권력과 시민의 무기대등을 꺾음으로서, 인권보호적인 사법체계를 구축하는데 한 걸음 더 나아갈 수 있도록 해야 한다.

다. 제노사이드 및 국가폭력 사건의 공소시효 배제규정의 신설

형사법상 공소시효 제도는 '정의'의 이념이 '법적 안정성'의 이념에 양보를 한 결과 생겨난 제도라고 할 수 있다. 그러나 이러한 원칙도 특별한 사정이 있는 경우에 예외를 인정할 필요성이 헌법적으로 요청될 수 있다. 국가와 헌법이 존재하는 궁극적 이유가 인간의 존엄과 가치를 보장하기 위한 것이라는 점을 고려한다면 이러한 근본적 가치를 훼손한 행위에 대해서는 정의가 우선시될 필요가 있다. 군부독재 시절에 고문 등을 동반한 다양한 국가폭력사건들이 뒤늦게 조사를 통하여 사건의 실체가 밝혀진 경우에도 공소시효의 벽에 맞춰서 정의의 요청을 충족시키기 어려웠던 것이 사실이다. 이러한 문제해결을 위해서 입법적으로는 「헌정질서파괴범죄의 공소시효등에 관한 특례법」을 통해서 일부 도입된 바가 있지만, 차제에 헌법 개정을 통해 보편적 인권보장의 요청에 조금이라도 부응하는 것이 필요하리라고 본다.

라. 범죄피해자구조청구권의 확대

현행 헌법 제30조에서 인정하고 있는 범죄피해자구조청구권은 범죄를 사전에 방

지하지 못한 책임을 국가가 부담하여 사회보장을 실현하는 성격을 갖는데, 현대사회의 다양한 범죄양상을 고려하여 ‘정신적 피해’까지 책임 범위가 확장되어야 한다는 요청이 크기 때문에 헌법개정이 검토되어야 할 것이다.

마. 공정하고 공개적인 재판을 받을 권리

법원에서 공정하고 공개적인 재판을 받을 권리는 적법절차 원칙의 핵심적인 요청이다. 우리 국회가 1990년 비준한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」제14조 제1항에서도 공정한 재판에 관한 권리를 보장하도록 규정하고 있다. 유럽기본권헌장 역시 제Ⅱ-107조에서 ‘모든 사람은 공정하고 공개적으로 합리적 기간 내에 사전에 법률에 의하여 설치된 독립적이고 공정한 재판에서 변론할 권리가 있다’고 규정하고 있다. 그러나 우리 헌법은 ‘신속성’에 관한 요청만 명문으로 규정하고 있는바, 이는 사법절차 내에서 충분한 권리보장의 요청을 충족하고 있지 못하다고 할 것이다. 사법의 주체가 시민이라는 점에 기대어 보면 ‘공정한 재판을 받을 권리’가 새로운 헌법 개정사항에 포함되어야 한다는 데는 이론의 여지가 있기 어렵다.

아울러 국가안전보장 등의 사유로 비공개 재판을 허용하는 현행 헌법 제109조도 병영국가의 잔재이자 국가주의적 통제가 정당화되던 낡은 관념이 스며든 조문이라는 점에서 개정이 필요하다고 판단되는바 ‘기본권의 중대한 침해’로 변경하는 것이 합당할 것이다.

바. 참심제/배심제의 헌법적 근거의 확보

법원의 민주화에서 가장 대표적으로 검토할 수 있는 방안은 ‘법의 지배’가 아닌 ‘법관의 지배’를 제어할 수 있는 참심제도 및 배심제도의 도입이다. 독일, 일본, 프랑스에서 운영되고 있는 참심제도 또는 영국과 미국에서 대표적으로 운영되는 배심제도에 관한 수용의 목소리는 오래전부터 제기되어온 것이었다. 주지하다시피 2008년 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률’에 따른 국민참여재판제도가 운영되고 있는 상

황이지만 헌법에 의한 구조적 제약이 존재한다. 물론 모든 제도가 완벽할 수 없고, 장단점이 있을 수밖에 없기 때문에 참심제, 배심제를 실제 운용하는 제도 설계에 관해서는 더 많은 모색이 필요한 것도 사실이다. 그러나 법관에게 사법권이 독점적으로 귀속되어있는 현행 헌법에서 더 이상의 생산적인 논의가 가로막혀있다는 점을 고려할 때 관련 조항의 헌법 개정이 필요하다는 것에는 의심이 있을 수 없다.

사. 평시 군사법원의 폐지

군 사법제도는 군대 안에서의 인권 보장 수준을 보여주는 중요한 리트머스 시험지라고 할 수 있다. 그러나 불행히도 우리 헌법에서 군사법원 제도는 대단히 기괴한 형태를 띠고 있다. 이 또한 오랜 기간 군부독재를 겪은 우리 현대사의 굴곡에서 비롯된 것이다. 현행 헌법상의 군사법원은 기본적으로 사법권 독립을 훼손할 뿐 아니라 헌법 제27조에서 보장하는 재판청구권 등을 훼손한다는 점에서 대단히 심각한 기본권 침해를 예정한 제도이다. 특히 제110조 제4항은 단심제까지 허용하고 있다는 점에서 철저히 헌법정신에 반하는 규정이라고 할 수 있다. 군사법원이 사법기관으로서 전문성과 독립성, 민주성을 갖추지 못한 채 '지휘관 사법'에 가까운 형태로 운영되고 있는 상황을 지양하기 위해서는 전시 이외의 시기에는 군사법원을 폐지하는 것이 가장 근본적인 해결책이라고 할 수 있다. 이를 위해서 현행 헌법 제27조 및 제110조에 대한 개정이 요청된다.

아. 사법행정개혁 및 인사제도의 혁신을 위한 사법평의회 구성

앞서 살펴본 것과 같이 사법행정에 대한 개혁의 필요성과 대법원장의 인사권에 관한 제도개혁이 필요하다. 그런데 현행 헌법상으로는 대법원장의 대법관 제청권, 대법원의 법관인사권 등이 독점 되어있는 부분에 대해서 헌법 개정이 검토될 필요도 있다. 이 가운데 유력한대안의 하나로 프랑스, 스페인 여러 유럽국가에서 채택하고 있는 '사법평의회'제도를 수용하자는 견해가 국회 개헌특위 자문위원회 사법분과 다수안으로 채택된 상황이다. 현재 국회 개헌특위자문위 다수안으로 제기된 사법평의회안은 16인으로 구성된 (국회 추천 8인, 대통령 추천 2인, 법관회의 추천 6인) 형

태로서 법관인사와 사법행정을 전담하는 별도의 사법행정기구를 헌법을 통해서 설치할 것을 구상하고 있는 것이다. 이를 통해서 재판과 사법행정을 완전히 분리하고 사법부 인사에 결핍된 민주적 정당성을 보완하면서, 인사권을 무기로 한 제약적 대법원장의 탄생 가능성을 차단하자는 제안이다.

이와 같은 사법평의회 도입 방안에 대해 반대의 목소리가 없지 않다. 무엇보다도 의회 다수파에 의해 사법부가 휘둘릴 수 있는 가능성, 민주주의 기본원칙인 삼권분립이 침해될 수 있는 개연성에 대한 우려가 가장 큰 것으로 생각된다. 그러나 이와 같이 우려하는 목소리도 현재의 제도로는 재판의 독립성 확보 및 사법행정과 재판의 이원화라는 과제를 충분히 달성하기 어렵다는데 있어서는 인식을 같이 하고 있는 것으로 파악된다.

물론 헌법상 별도의 사법행정기구를 설치하는 것이 필연적인 선택이라고 주장하기는 어려울지도 모른다. 실제 법관의 승진제도로 기능하고 있는 이른바 ‘고등부장 제도’의 폐지와 지방법원 및 고등법원의 인사 이원화, 법원행정처의 탈판사화, 대법관추천위원회의 실질화 등의 입법과제로 충분히 달성할 수 있다는 견해도 설득력을 가진다고 볼 수 있기 때문이다.

그러나 입법과제를 통해서 사법(행정)개혁을 달성할 수 있다는 견해 및 그에 따른 구체적인 정책대안들이 사법평의회와 병존할 수 없는 제도라고 생각되지 않는다는 점, ‘사법의 정치화’에 대한 우려와 관련해서는 다양한 정치세력이 함께하는 사법평의회는 합의제적 성격이 오히려 정치적 논란에서 자유로울 수 있는 제도라는 점, 법관회의에게 사법평의회와 상당한 구성권을 부여하고 있다는 점, 사법평의회 위원은 대법관임용이 될 수 없는 방안이 제시되고 있는 점, 종전에 대법원장과 법원행정처가 독점적으로 행사하던 것에 비해서 법관 인사권이 훨씬 더 분산되고 투명화 된다는 점에서 현재 논의되는 사법평의회 안이 충분히 유효적절한 대안이 될 수 있다.

물론 아직까지 사법평의회 제도가 우리에게 생소한 점이 있는 것이 사실이고, 반대와 우려의견도 적지 않다. 모든 제도에는 장단점이 공존할 수밖에 없다는 점, 우리가 선택할 수 있는 대안은 언제나 복수의 가짓수가 있을 수 있다는 점을 인정한다면 공론의 장에서 보다 열려있는 토론이 이뤄지길 기대한다.

2017년 소수자 인권 분야 보고

집필

성소수자 인권 분야: 박한희 변호사(민변 소수자인권위원회)

장애인 인권 분야: 김재왕 변호사(민변 소수자인권위원회 위원장)

감수

김재왕 변호사(민변 소수자인권위원회 위원장)

성소수자 인권 분야

1. 들어가며

2017년 민주사회와 적폐청산을 이야기하는 새로운 정부가 들어섰음에도, 반성소수자세력의 지속적인 차별선동과 혐오와 이에 대한 국가의 방치, 공공기관의 성소수자 행사 방해 등으로 성소수자 인권상황은 그다지 진전을 보이지 못했다.

4월에는 육군본부가 군대 내 동성애자 군인에 대하여 색출 수사를 실시했다는 사실이 알려졌다. 30여명의 동성애자 군인들이 인권침해적인 수사를 당하였고, 'A대위'로 알려진 한 군인은 전역을 한 달도 남기지 않고 구속되어 결국 징역 6월, 집행유예1년의 유죄 판결을 받았다. 이 사건은 그 동안 정부가 사문화되었다고 주장해 온 군형법 제92조의6 추행죄가 실질적으로 '동성애 처벌법'으로 작동하고 있다는 사실을 보여주었다.

정치권에서는 성소수자에 대한 공공연한 차별선동과 혐오가 계속해서 드러났다. 제19대 대선 TV토론에서는 “동성애에 반대한다”는 발언이 공공연하게 나왔고, 인사청문회, 국정감사에서는 일부 보수 야당이 동성애 찬반을 들어 사상검증을 하거나 앞장서서 성소수자, 이주민, HIV 감염인에 대한 혐오발언을 하는 의원들도 있었다.

2017년은 또한 공공기관에 의한 성소수자 행사 방해가 지속적으로 이루어진 해이기도 하다. 그 동안 서울과 대구에서만 열렸던 퀴어문화축제가 올해 부산과 제주에서도 열렸지만, 관할 지방자치단체의 비협조로 부산의 경우 장소 사용허가를 얻지 못한 채 진행하였고, 제주는 법원을 통해 공원사용허가 거부처분에 대한 집행정지 결정을 받아서야 개최를 할 수 있었다. 또한 10. 21. 열릴 예정이었던 제1회 퀴어여성생활체육대회는 동대문구의 갑작스러운 체육관 대관 취소로 결국 개최가 연기되었다.

이처럼 성소수자에 대한 차별과 인권침해가 계속 되는 상황 속에서, 한편으로는 법원을 통해 의미 있는 결과들이 나오기도 하였다. 2월에는 인천지방법원이 균형법 제92조의6에 대하여 직권위헌심판제청을 하였고, 마찬가지로 2월에는 최초로 외부 성기 형성수술을 하지 않은 성전환자 여성에 대한 성별정정 허가결정이 이루어졌다. 또한 비온뒤무지개재단의 사단법인 설립신청을 법무부가 거부한 것에 대해서 대법원을 통해 최종적으로 처분의 위법성을 인정하는 판결이 확정되었다.

2. 동성애 비범죄화

가. 육군본부, 동성애자 군인에 대하여 색출 및 처벌 지시

2017년 4월 육군본부가 군대 내 동성애자에 대한 색출 및 처벌을 지시했으며, 수사 과정에서 반인권적 행위가 이루어졌다는 사실이 군인권센터의 기자회견을 통하여 알려졌다. 이에 따르면 육군 중앙수사단은 성관계 영상을 SNS에 게시한 사건을 수사하는 과정에서 피의자가 동성애자인 것을 알게 되자, 그와는 무관한 다른 동성애자 군인들을 대상으로 표적 수사를 실시하였다. 또한 이러한 색출 및 처벌 지시가 장준규 육군참모총장으로부터 나왔다는 주장 역시 제기되었다.¹

1 한겨레, 2017. 4. 13.자 「군인권센터 “육군참모총장이 동성애 군인 색출·처벌 지시”

육군 중앙수사단의 이러한 수사는 군형법 제92조의6 추행죄를 근거로 하여 이루어졌다. 그러나 이 조항은 합의하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 사실상 ‘동성애 처벌법’으로서 폐지되어야 한다는 지적이 여러 차례 제기된 조항이다. 그럼에도 중앙수사단은 이 조항을 근거로 동성애자 군인들만을 표적으로 색출 수사를 실시하였다. 심지어 데이팅 어플리케이션에 위장 가입하여 동성애자 군인을 찾는 ‘함정수사’를 실시한 정황도 포착되었다. 또한 수사 과정에서 수사와 관계없이 성관계 경험에 관한 모욕적인 질문을 하거나 아우팅 협박을 하는 등 인권침해를 벌였다는 증언 역시 나왔다.²

이러한 색출 수사의 결과 30여명의 동성애자 군인들이 수사대상이 되었으며 ‘A대위’로 알려진 한 군인은 전역을 한 달도 채 남겨두지 않은 상황에서 체포 및 구속이 되었다. 인권단체들은 긴급 기자회견을 열고 “이번 사건을 통해 동성애 처벌법이라는 군형법 제92조의6 추행죄의 본질이 명확히 드러난 것이다”고 평하면서 “반인권적 불법 수사의 중단”과 “군형법 제92조의6 폐지”를 촉구했다.³ 또한 대학가에서는 이 사건과 사회의 동성애에 대한 혐오를 비판하며 ‘나도 잡아가라’는 제목의 대자보가 잇따라 게시되었다.⁴

이러한 각계각층의 비판에도 불구하고 2017. 5. 24. 육군본부 보통군사법원은 결국 ‘A대위’에 대해 징역 6월, 집행유예 1년의 유죄 판결을 선고하였다. 민변 소수자 인권위원회(위원장 김재왕)은 성명을 통해 “인간의 존엄성을 짓밟은 유죄 판결을 엄중히 규탄”하고 “판결의 근거가 된 군형법 제92조의6이 폐지될 때까지 노력을 다할 것”이라 밝혔다.⁵ 현재까지도 이미 수사 대상에 오른 20여명의 동성애자 군인이 입건되어 일부는 유죄판결이 선고되었으며 일부는 재판 또는 수사가 진행 중이다.

2 허핑턴포스트 코리아, 2017. 4. 13.자 「육군이 군대 내 동성애자를 '색출'하기 위해 기획수사를 벌이고 있다는 폭로가 나왔다」
3 육군의 동성애자 군인 색출 수사와 인권침해 규탄 긴급 기자회견 참가자 일동, 2017. 4. 14.자, 「성명」 육군의 동성애자 군인 색출 수사와 인권침해를 규탄한다」
4 한겨레, 2017. 4. 30.자 「대학가에 “나도 잡아가라” 대자보 릴레이」
5 민주사회를 위한 변호사모임 소수자인권위원회, 2017. 5. 25.자 「성명」동성애를 이유로 한 유죄 판결을 규탄한다」

나. 균형법 제92조의6에 대한 위헌심판제청과 공동대리인단 조직

2017. 2. 17. 인천지방법원(판사 이연진)은 균형법 제92조의6 중 ‘그 밖의 추행’에 관하여 직권으로 위헌심판을 제청⁶하였다. 이번 위헌심판제청은 2008년 보통군사법원이 구 균형법 제92조에 대하여 한 직권 위헌심판제청에 이어 두 번째의 위헌심판 제청이며, 이로써 균형법 추행죄는 네 번째로 헌법재판소의 심판을 받게 되었다.

균형법 추행죄는 몇 차례 조문의 위치와 문구가 바뀌었으나 합의하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 ‘동성에 처벌법’이라는 본질은 변하지 않아 위헌성 논란이 이어져 왔다. 그러나 헌법재판소는 2002년,⁷ 2011년,⁸ 그리고 2016년⁹ 모두 이 조항에 대해 합헌 결정을 내렸다. 이에 대하여 인천지방법원은 이 조항이 가벌성의 범위가 불명확하여 명확성의 원칙에 반하며, 강제성이 없는 합의에 의한 동성 간 성적 행위를 처벌하는 것은 성적자기결정권 등 기본권에 대한 침해이자 성별·성적지향·성별정체성에 따른 합리적 이유 없는 차별행위로 평등원칙에도 반한다고 제청 이유를 밝혔다.

한편 이와 같은 균형법 제92조의6 위헌 소송에 대하여 2017. 7. 12. 민변은 75명의 변호사로 구성된 대규모 대리인단을 구성하고 헌법재판소에 이 사건의 의미를 설명하는 의견서를 제출하였다. 대리인단은 “앞으로 논리 정연한 의견 개진과 전문적 견해를 담은 의견 등을 제출해 나가고자 한다”면서 “헌법재판소가 최대한 신중하고도 객관적이며 진지한 심사를 해줄 것”을 요청하였다.¹⁰

6 헌법재판소 2017헌가16

7 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 2001헌바70 결정

8 헌법재판소 2011. 3. 31. 선고 2008헌가21 결정

9 헌법재판소 2016. 7. 28. 선고 2012헌바258 결정

10 비마이너, 2017. 7. 12.자 「게이 사냥하는 균형법 제92조의6 위헌 소송, 대규모 대리인단 꾸려졌다 민변 소속 75명 변호사 힘 모아... “동성에 범죄화, 이젠 끝내야”

다. 균형법 제92조의6 폐지안 발의

2017. 5. 24. 균형법 제92조의6 추행죄를 삭제하는 내용을 담은 균형법 일부개정 법률안이 김종대 의원 외 9명의 의원들에 의해 발의¹¹되었다. 이는 국회에 두 번째로 발의된 균형법 추행죄 폐지안으로, 이전 제19대 국회에서 동일한 내용의 법률안이 진선미 의원 외 9명 의원들에 의해 발의되었으나 임기만으로 폐기된 바 있다.

이번 법률안 발의는 시민사회의 균형법 추행죄 폐지를 촉구하는 입법청원에 따라 서 이루어졌다. 2016년 10월 “군 관련 성소수자 인권침해·차별 신고 및 지원을 위한 네트워크”는 균형법 추행죄 폐지를 위한 1만인 입법청원운동에 돌입했고, 2017. 1. 17. 국회 정론관에서 기자회견을 열어 1만 2,202명의 입법청원을 국회에 제출하였다.¹² 현재 이 법률안은 국회 법제사법위원회에 상정되어 계류 중이다.

3. 차별선동과 혐오

가. 대선 과정에서의 성소수자 차별선동과 혐오

2017. 5. 9. 제19대 대통령 선거가 진행되었다. 그러나 촛불을 들고 민주사회를 바라는 시민들의 목소리에 따라 이루어진 대선은 지난 2016년 제20대 총선과 마찬가지로 성소수자, 이주민에 대한 차별선동과 혐오로 얼룩진 선거였다.

2017. 4. 20. 한국기독교공공정책협의회가 주체한 '제19대 대통령선거 기독교 공공정책 발표회'에 문재인, 안철수, 홍준표, 유승민 당시 대선 후보 측 관계자들이 참석하여 한 목소리로 동성애, 동성혼, 차별금지법에 반대한다고 밝혔다. 문재인 후보 측 김진표 의원과 안철수 후보 측 문병호 최고위원은 “동성애, 동성혼은 국민정서상

11 연합뉴스, 2017. 5. 24.자 「김종대, 균형법 '軍 동성애 처벌' 조항 폐지 대표발의」

12 비마이너, 2017. 1. 17.자 「시민 1만 2207명, '동성애 처벌법 폐지 20대 국회가 나서라」

받아들이기 어렵다”, “동성혼 법제화에 반대한다”고 하였다. 홍준표 후보 측 안상수 의원과, 유승민 후보 측 이혜훈 의원은 동성애, 동성혼 반대에서 더 나아가 “성적지향 등이 포함된 차별금지법 제정에도 반대한다”고 밝혔다.¹³

심지어 2017. 4. 25. 대선 TV토론에서는 공개적으로 동성애에 반대한다는 답변이 나오기까지 하였다. 당시 토론에 참여한 홍준표 후보는 문재인 후보를 향하여 “동성애에 반대하느냐”고 하자 문후보는 “반대한다”고 응답하였고, 다시금 홍 후보가 “군에서 동성애가 굉장히 심각해 전력을 약화하는데 어떻게 생각하느냐”고 묻자 “그렇게 생각한다”고 답하기도 하였다.¹⁴ 비록 토론 막바지에 문후보는 “동성애를 합법화할 생각은 없지만, 차별은 반대한다”고 다소 다른 입장을 보였지만, 전국민이 보는 대선 토론회에서 공개적으로 존재를 반대당한 사실은 성소수자들에게 큰 충격을 안겨 주었다. 토론회 다음날인 4. 26.에는 이러한 발언에 항의하기 위하여 무지개 깃발을 들고 문후보를 찾아간 성소수자 활동가들이 경찰에 의해 연행당하는 일까지 발생하였다.¹⁵

이러한 대선 후보들의 성소수자에 대한 차별선동과 혐오에 대해 민변(회장 정연순)은 “대선 후보들은 성소수자의 인권을 침해하는 모든 차별/혐오 표현을 멈춰라”는 성명¹⁶을 통해 강하게 비판하였다. 민변은 성명에서 “존재에 대해 찬/반, 분리/배척하는 것은 차별의 대표적인 표징으로 대선 후보들의 이러한 차별적 발언에 우려를 금할 수 없다”고 하였다. 그러면서 대선 후보들에게 “성소수자들에 대한 혐오/차별 발언을 당장 중단하고 이에 대해 사과할 것”과 “성소수자를 비롯한 이 땅의 모든 사회적 소수자에 대한 부당한 차별을 없앨 수 있도록 ‘차별금지법’을 제정하는 데 앞장설 것”을 강력하게 촉구하였다.

13 중앙일보, 2017. 4. 20.자 「동성애 동성결혼 찬성? 반대? 대선주자 입장 확인」

14 SBS, 2017. 4. 26.자 「문재인 TV토론서 "동성애 합법화 반대, 차별은 안돼"」

15 오마이뉴스, 2017. 5. 25.자 「"우리도 사람, 차별금지법 제정!" 성소수자 외침 뒤로한 채 떠난 문재인 - 성소수자 단체 '무지개 행동' 기습 시위, "혐오발언 사과" 요구... 일부 활동가 경찰에 연행」

16 민주사회를 위한 변호사모임, 2017. 4. 26.자 「성명」대선 후보들은 성소수자의 인권을 침해하는 모든 차별/혐오 표현을 멈춰라」

나. 청문회, 국정감사와 개헌 논의에서의 성소수자 차별선동과 혐오

대선이 끝나고 문재인 정부가 들어선 뒤에도 국회에서 성소수자에 대한 차별선동과 혐오는 계속되었다. 특히 일부 보수 야당은 인사 청문회에서 계속해서 동성애, 동성혼에 대한 찬반 질문을 사상 검증의 도구로 실시하였다.¹⁷ 2017년 6월 실시된 김이수 헌법재판소장 청문회에서 자유한국당 등은 김이수 후보자가 2016년 구 군형법 제92조의5 추행죄에 대한 헌법재판소 판결에서 위헌 의견을 냈다는 이유로 “동성애를 옹호한다”고 공격하였다. 자유한국당 등은 그 밖에도 김이수 후보자가 통합진보당 해산 결정에서 소수의견을 낸 것과 같이 인권적 가치에 기반을 둔 결정을 한 것을 지속적으로 공격하였고, 결국 헌법재판소장 후보자 부결이라는 전례가 없는 일까지 벌어지기도 하였다. 인사청문회에서의 성소수자에 대한 차별선동과 혐오는 김명수 대법원장 후보자에 대한 청문회에서도 이어졌다. 자유한국당 등은 김명수 후보자가 성소수자 인권 관련 학술대회를 열었던 사실을 문제 삼았으며, 심지어 “성소수자를 인정하게 되면 근친상간, 소아성애, 시체성애, 수간까지 비화될 것”라는 극단적인 혐오발언까지 나오기도 하였다.¹⁸

10월에 열린 문재인 정부 첫 국정감사에서 역시 성소수자, HIV 감염인에 대한 차별선동과 혐오가 쏟아졌다. 10. 13.에 열린 보건복지부 국정감사에서는 HIV 감염인에 대한 인권침해로 요양병원 위탁이 중지된 수동연세병원의 원장이자, 반성소수자 세력과 함께 성소수자에 대한 혐오를 퍼뜨려온 염안섭 원장이 증인으로 출석하였다. 국정감사에서 염안섭과 자유한국당 의원들은 질의응답을 주고받으며 “에이즈 테러”, “에이즈는 어마어마하게 위험한 질병”, “과도한 에이즈 복지로 인한 도덕적 해이”와 같은 이야기들을 하였고, 동성애를 에이즈의 원인으로 지적하며 동성애와 HIV 감염인에 대한 사회적 낙인과 차별을 조장하는 발언들을 하기도 하였다.¹⁹

이처럼 정치권이 소수자에 대한 차별선동과 혐오를 방치하고 때로는 동조하는 사

17 한겨레, 2017. 9. 15.자 「김이수 이어 김명수...보수야당 '동성애 혐오' 새 색깔론」

18 중앙일보, 2017. 9. 14.자 「이재미 의원 "성소수자 인정하면 수간까지 허용하게 될 것"」

19 메디포뉴스, 2017. 10. 23.자 「정부의 과도한 에이즈 복지로 에이즈 환자 급증?」

이 2017년 하반기에 전국적으로 이루어진 국회개헌특위의 헌법개정 국민대토론회에서는 성소수자, 이주민에 대한 공공연한 혐오발언들이 쏟아지는 상황마저 벌어졌다. 보수기독교 등 반성소수자 세력들은 「동성애·동성혼 개헌반대 국민연합」이라는 모임을 결성하고 토론회가 열리는 지역마다 찾아가 발언권을 독점하고 “동성애는 하늘의 섭리에 반한다”, “차별금지사유에 인종이 추가되면 무슬림에 의한 피해가 극심해질 것”, “양성평등 Yes, 성평등 No”와 같은 성소수자, 이주민에 대한 차별선동과 혐오를 지속적으로 드러내었다. 이처럼 개헌 논의가 혐오로 얼룩짐에도 그에 대해 국회는 어떠한 대처도 하지 않는 것에 대해 인권단체들은 성명²⁰을 통해 “개헌 토론은 헌법에 따라 평등의 가치를 확산시키는 과정이 되어야 한다”고 이야기하면서 “시대에 뒤떨어진 혐오에 국회가 단호히 대처할 것”을 촉구하였다.

4. 성소수자에 대한 차별과 폭력

가. 성소수자 현수막 훼손 잇따라

2016년에 이어 올해도 대학 성소수자 동아리와 정당의 성소수자 현수막이 훼손되거나 절도를 당하는 일이 발생하였다. 이러한 성소수자 현수막의 훼손은 성소수자의 존재자체를 인정하지 않겠다는 적대감에서 비롯된 증오 범죄에 해당한다.

2017년 2월 서강대학교에서는 서강대학교 성소수자협의회와 서강퀴어모임&서강퀴어자치연대 춤추는큐(Q)가 게시한 현수막 2장이 일주일 만에 도난당하는 사건이 발생했다. 해당 현수막들에는 ‘춤추는Q, 서강대학교 성소수자협의회’ 모임 이름과 온라인 커뮤니티 주소가 적혀 있었다. 성소수자협의회 등은 기자회견을 열고 “우리가 새 학기에 홍보물을 제작하고 설치하는 것은 혐오의 시대에 성소수자의 존재를 알리고 새롭게 입학한 새내기들에게 그들이 혼자가 아니라는 것을 알리기 위한 노

20 차별금지법제정연대, 2017. 8. 28.자 「[논평]개헌 토론은 헌법에 기초해 평등의 가치를 확산하는 과정이 되어야 - 국회 개헌 특위 전국순회 국민대토론회에 부처」

력의 일환”이라며 “이런 현수막을 무단 철거하는 것은 성소수자 혐오의 연장선상에서 벌어지는 일이다. 자신과 성 정체성이 다르다는 이유로 성소수자를 공격하는 행동”이라고 비판했다.²¹ 서강대학교에서는 2016년에도 성소수자 신입생을 환영하는 현수막이 칼로 찢겨 버려진 사건이 있었다.

이 사건에 이어 10월에는 서울시 도시재생계획에 성소수자를 지우지 말라는 취지의 현수막이 훼손되는 일이 있었다. 10. 13. 정의당 성소수자위원회와 서울시당은 서울시가 발표한 종로3가 도시재생계획에 성소수자에 대한 언급이 없음을 비판하고자, 종로구 돈화문 네거리에 “지난 40년, 성소수자도 종로와 함께했다. 낙원동에서 성소수자를 지우지말라!”는 문구의 현수막을 게시하였다. 그러나 게시 후 이틀도 지나지 않아 ‘성소수자’에서 ‘성’이라는 글자만을 누군가가 그대로 올려내었다.²²

나. 동대문구 퀴어여성생활체육대회 of the 체육관 대관 취소

성소수자 여성들의 생활체육대회가 성소수자 행사라는 이유로 이미 허가를 얻은 체육관 대관을 취소당하는 일이 발생하였다. 성소수자 인권단체들의 연대체인 퀴어여성네트워크는 2017. 10. 21. 제1회 퀴어여성생활체육대회를 개최하기로 결정하고 개최 장소로 동대문구 체육관에 대해 대관 신청을 하여 9. 19. 허가를 받았다. 그러나 동대문구 시설관리공단은 9. 25. 퀴어여성네트워크와의 전화 통화에서 “항의민원들이 지속적으로 제기되고 있다”, “성소수자 체육대회는 미풍양속에 어긋난다”, “반대 집회가 열릴 경우 시설 상에 안전 우려가 있다” 등의 이야기를 하며 대관을 취소할 수 있다고 하였다. 그리고 다음날인 26일 체육대회 당일 갑작스럽게 천장 공사를 하게 되었다는 이유로 대관 취소 통보를 하였다.²³ 퀴어여성네트워크는 동대문구 체육관에 앞서 장소로 고려하였던 양천구민 체육센터로부터도 9. 13. 석연치 않은 공사를 이유로 대관을 취소당한 바 있다.

21 한겨레, 2017. 3. 6.자 「칼로 찢더니 올해는 절도...몸살 앓는 대학가 성소수자 현수막」

22 한겨레, 2017. 10. 16.자 「도시계획에 성소수자 지우지 말라」는 펼침막마저 훼손」

23 한겨레, 2017. 9. 29.자 「단독」 성소수자에 잇단 대관 불허...허가 며칠 뒤 “공사” 이유로 취소하기도」

이러한 동대문구의 대관취소에 대하여 성소수자 인권단체들은 성명을 통해 “항의 민원으로 대관취소를 저울질 하는 것은 성소수자에 대한 명확한 차별”이라고 지적하고, 동대문구에 대관취소의 철회와 성소수자의 체육시설 이용 권리 보장을 촉구하였다.²⁴ 한편으로 국가인권위에 ‘성적지향’을 이유로 한 시설이용 차별을 이유로 진정을 제기하였다. 또한 퀴어여성네트워크는 10. 18. 동대문구청 앞에서 여성성소수자 켈기대회를 개최하고 동대문구를 강하게 규탄하였다. 그럼에도 동대문구는 대관 취소를 철회하지 않았고 결국 퀴어여성생활체육대회는 연기될 수밖에 없었다.

성소수자 행사에 대한 시설 이용 차별은 반복적으로 발생한 일들이다. 2014년에는 ‘공공시설에서 노골적으로 동성애를 옹호·조장하는 행사가 열려서는 안된다’는 일부 보수개신교계의 항의에 따라 서울시립 청소년미디어센터에서 행동하는성소수자인권연대의 청소년인권팀 행사에 대한 대관을 거부한 사건이 발생한 바 있다. 또한 2015년에도 한국게이인권운동단체 친구사이가 정기총회를 위해 대관을 신청한 서울시립청소년수련관으로부터 내부 프로그램을 진행한다는 이유로 대관을 거부당한 바 있다. 이처럼 성소수자에 대한 시설 이용 불허 사건이 반복하여 발생하자, 서울특별시 인권위원회는 2017. 5. 12. 국제성소수자혐오반대의 날을 앞두고 서울시장에게 “서울시 운영, 관리 시설 이용에서 성소수자에 대한 차별과 인권침해가 없도록 지도·감독을 철저히 할 것”, “이러한 차별행위를 막기 위한 서울시 차원의 대책을 마련할 것”을 권고하기도 하였다.²⁵

그러나 위와 같은 서울특별시의 시설 이용에 대한 인권침해 결정과 권고들은 이 사건과 같이 다른 지방자치단체와 자치구에서 이루어진 차별 행위에는 미치지 못한다는 점에서 한계를 갖고 있다. 따라서 성소수자의 재화·용역 이용에서의 차별이 더 이상 반복되지 않도록 국가 차원에서 강력한 가이드라인을 만들 필요가 제기된다.

24 퀴어여성네트워크, 성소수자차별반대 무지개행동, 2017. 9. 29.자 「공동 성명」 성소수자는 ‘공’도 차지 말라고? 동대문구는 ‘여성성소수자 체육대회’ 대관 취소 철회하고 성소수자에게 체육시설 사용권리 보장하라!」

25 서울특별시 인권위원회, 2017. 5. 12.자 「시설 이용 관련 성소수자 차별□인권침해 방지에 대한 서울시 인권위원회 권고」

5. 집회·결사의 자유, 표현의 자유

가. 대법원, 법무부의 성소수자 인권단체 법인설립 불허처분 위법 판결 확정

2017. 7. 27. 대법원은 법무부가 성소수자 인권단체인 비온뒤 무지개재단에 대하여 한 사단법인설립불허처분의 위법성을 구하는 소송에서, 피고 법무부의 상고를 기각하였다.²⁶ 이로써 비온 뒤 무지개재단은 2015년 법무부로부터 불허처분을 받은 지 2년 만에 승소를 확정짓고 사단법인 설립이 가능하게 되었다.

비온뒤 무지개재단은 한국 최초의 성소수자 인권재단으로 2014년 11월 법무부에 사단법인 설립신청을 하였다. 그러나 법무부는 2015. 4. 29. 법인설립 불허를 통보하면서 “법무부는 국가 인권 전반에 관한 정책을 수립, 총괄, 조정하고 있으며 그와 관련된 인권옹호 단체의 법인 설립 허가를 관장하고 있다. 귀 단체는 사회적 소수자 인권 증진을 주된 목적으로 하고 있는 단체로서 법무부의 법인설립허가 대상 단체와 성격이 상이하다”는 점을 불허 사유로 제시했다.

이에 비온뒤 무지개재단은 2015. 7. 27. 서울행정법원에 불허처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였고 법원은 “법무부가 인권옹호에 관한 사무를 관장하고 있고, 비온뒤무지개재단은 인권옹호단체의 범주에 속한다고 할 수 있으므로 법무부가 이 단체의 설립허가를 담당할 주무관청의 하나”라고 보아 2016. 6. 24. 원고 승소 판결²⁷을 하였다. 이에 법무부는 항소하였으나 항소심 역시 2017. 3. 15. 항소를 기각²⁸하였고, 결국 이번 대법원의 상고 기각으로 판결이 확정되었다.

나. 퀴어문화축제에 대한 공공기관의 지속적인 방해

2017년에 퀴어문화축제는 기존의 서울, 대구에 이어 처음으로 부산, 제주에서 개

26 대법원 2017. 7. 27. 선고 2017두41283 판결

27 서울행정법원 2016. 6. 24. 선고 2015구합69447 판결

28 서울고등법원 2017. 3. 15. 선고 2016누54321 판결

최되었다. 이렇게 총 4개 도시에서 퀴어문화축제가 열린 것은 한국 사회 전반의 성소수자에 대한 인식 향상과 성소수자 대중의 가시화를 상징적으로 보여준다는 점에서 고무적인 일이다. 그러나 이러한 변화에 대하여 지방자치단체들이 광장 사용의 불허와 같이 행사를 지속적으로 방해하는 일이 발생하였다.

먼저 서울퀴어문화축제의 경우 서울시는 축제 조직위원회가 2017. 5. 2. 제출한 서울광장 사용신고에 대하여 같은 달 19일 “열린광장운영시민위원회의 의견을 수렴한 후 수리여부를 결정할 예정”이라고 통보했다. 서울시는 이 공문에서 “서울광장 사용은 원칙적으로 수리되어야 하나 ‘서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례’ 제6조에 따라 광장의 조성목적에 위배되거나 다른 법령에 따라 이용이 제한되는 경우 시민위원회의 의견을 들어 수리여부를 결정한다”고 밝혔다. 이에 대하여 조직위원회는 서울시가 조례상 근거 없이 “퀴어문화축제가 광장 사용목적에 위배된다”고 판단하고 책임을 시민위원회에 떠넘겼다고 비판하였다.²⁹ 이후 6. 9. 열린 ‘열린 광장 운영 시민위원회’는 퀴어문화축제 조직위원회의 서울광장 사용을 허용하였고, 서울퀴어문화축제는 7. 15. 서울광장에서 주최측 추산 약 7만명이 참여하여 성황리에 개최되었다.³⁰

다음으로 9. 23. 개최된 부산퀴어문화축제의 경우 역시 축제 장소인 구남로 광장의 점용허가를 둘러싸고 갈등이 벌어졌다. 관할 구청인 해운대구는 조직위원회의 구남로 광장이 점용허가를 두 차례나 반려하였다. 구남로 광장이 법적으로 도로이기 때문에 일어난 일인데 이에 대하여 실질적으로 광장임에도 구청이 도로인 것을 빌미로 행사 개최를 자의적으로 판단하고 있다는 비판이 제기되었다. 이에 조직위는 9. 14. 부산 해운대구청 앞에서 ‘해운대 바다 위에 무지개 깃발을 펼치자’는 제목으로 퀴어문화축제의 개최 허가를 촉구하는 기자회견을 열었고, 민변 소수자인권위원회 정명화 변호사도 참여하여 환영 의사를 밝혔다.³¹ 한편으로 부산광역시 행정심

29 경향신문, 2017. 5. 26.자 「퀴어문화축제 서울광장 사용 논란…서울시 “시민위 의견 듣고 결정”

30 한겨레, 2017. 7. 16.자 「“나중은 없다. 지금 우리가 바꾼다” 18회 퀴어문화축제」

31 부산일보, 2017. 9. 14.자 「토크콘서트는 되고 퀴어축제(성소수자축제)는 안 돼?」

판위원회에 점용허가의 임시처분을 신청하였으나 기각³²되었다. 결국 부산퀴어문화축제는 점용허가를 얻지 못하였지만 그대로 구남로 광장에서 개최되었다.

마지막으로 10. 28. 개최된 제주퀴어문화축제의 경우 이미 허가가 내려진 신산공원 사용허가가 보수 기독교의 항의민원으로 철회되는 일이 발생하였다. 제주퀴어문화축제 조직위원회는 제주시에 축제 개최 예정지인 신산공원에 사용허가신청을 하여 9. 28. 조건부 사용허가회신을 받았다. 그러나 제주시는 주민들의 민원이 제기된다는 것을 이유로 갑작스럽게 민원조정위원회를 개최하였고, 10. 18. 조직위에 사용허가를 취소한다고 통보하였다. 갑작스러운 취소통보에 조직위는 기자회견을 열고 제주시에 면담을 요청하였으나 제주시는 “면담은 실익이 없다”며 응하지 않았다.³³ 결국 조직위는 제주지방법원에 사용허가 거부처분에 대한 취소소송 및 집행정지를 신청하였고, 법원은 10. 27. 제주시가 이미 문제 삼지 않겠다고 한 사용허가 거부에 대한 부분은 기각하고 부스설치 불허 처분은 그 효력을 정지하는 결정을 내렸다.³⁴ 그 결과 제주퀴어문화축제는 예정대로 10. 28. 신산공원에서 개최되었고 500여명이 참여하여 제주시청까지 퍼레이드를 진행하였다.

이와 같이 전국 여러 도시에서 개최되는 퀴어문화축제에 대하여 지방자치단체가 반복적으로 법령상 명확한 근거 없이 위원회를 개최하거나 심지어 사용을 불허가하는 것은 성소수자의 집회의 자유, 표현의 자유를 침해한다는 점에서 문제적이다. 앞으로도 퀴어문화축제가 더욱 활성화되고 규모가 커질 것을 고려한다면 원활한 축제 개최가 이루어질 수 있도록 국가와 각 지방자치단체의 적극적인 노력이 요구된다 할 것이다.

32 부산광역시 행정심판위원회 2017. 9. 20.자 임시처분 제2017-01호 결정

33 오마이뉴스, 2017. 11. 6.자 「반대 많았던 제주 '첫' 퀴어문화축제, 이렇게 열렸다」

34 제주지방법원 2017. 10. 27.자 2017아54결정.

7. 성전환자 성별정정

- 외부성기 형성수술 하지 않은 성전환자 여성의 성별정정(남>여) 첫 허가

2017. 2. 14. 청주지방법원 영동지원은 외부성기 형성 수술을 받지 않은 성전환자(성전환자 여성)에 대하여 가족관계등록부상 성별을 ‘남’에서 ‘여’로 정정하는 결정³⁵을 내렸다. 이는 성전환자 여성에 대해 최초로 외부성기 형성수술 없이 성별정정이 인정된 사례³⁶라는 점에서 의의가 크다.

현재 성전환자의 성별정정은 2006년의 대법원 전원합의체 결정³⁷과 이를 바탕으로 한 대법원 예규 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」를 바탕으로 가정법원의 허가를 받아 이루어지고 있다. 그러나 위 결정과 예규는 성전환수술을 하였을 것, 생식능력이 없을 것, 현재 혼인 중이 아닐 것, 미성년자녀가 없을 것과 같이 지나치게 엄격한 요건을 두어 오히려 성전환자의 인권을 침해한다는 비판을 받아 왔다.³⁸ 특히 모든 성전환자가 수술을 받는 것이 아니며 특히 신체적, 사회적, 경제적 등의 이유로 외부성기 형성수술을 하지 않고 살아가는 사람들이 많음에도, 예규의 ‘외부성기를 포함한 신체외관의 변화’라는 규정에 의해 법원은 그간 관행적으로 외부성기 형성수술을 요구하여 왔다. 이 사건의 신청인 역시 생식능력 제거수술(고환절제술)만을 받은 상태이나, 이미 직장에서 여성으로 대우받고 일상생활 역시 여성으로 살고 있음에도 외부성기 형성수술을 하지 않아 성별정정을 할 수 없었고, 그래서 일상에서 많은 어려움을 겪어 왔다.

이 결정에서 법원은 우선적으로 질, 외음부 등 외부성기 성형수술이 신청인과 같은 트랜스젠더 여성이 ‘더 여성적으로 느끼게’ 해주거나 하지는 않으며, 반면에 수술로 인한 위험성과 휴우증이 크다는 점, 그로 인하여 외부성기 성형수술을 하지 않고 살아가는 성전환자들도 많다는 점을 지적하였다. 그러면서 ① 외부성기 형성수술을

35 청주지방법원 영동지원 2017. 2. 14.자 2015호기302결정

36 성전환자 남성에 대해서는 2013년 서울서부지방법원의 결정 이래 몇 가지 사례가 있어 왔다.

37 대법원 2006. 6. 22.자 2004스42 전원합의체 결정

38 2008년 국가인권위원회는 대법원에 지나치게 엄격한 성별정정 요건을 완화할 것을 권고한 바 있다. 국가인권위원회 2008. 8. 25.자 06진자525·506진자673병합 결정 참조

받지 않은 성전환자는 사고나 질병으로 생식기 등을 절제한 경우와 다르지 않음에도 성별 지위를 인정하지 않는 것은 공평하지 않다는 점, ② 공동체 내 다른 구성원이 혐오감, 불편함 등을 느낀다는 주장은 다양성 존중과 소수자의 권익을 보호하는 민주사회에서 받아들이기 어려운 점, ③ 외부성기 형성 수술을 받지 않아 성전환자가 어려움을 겪을 수 있다 하더라도 이에 대해 국가가 개입할 의무는 없다는 점 등을 통해 성별정정에 있어 외부성기 형성 수술을 요구할 근거가 없음을 밝혔다. 그리고 신분관계가 개인의 헌법상 행복추구권, 인격권과 분리되어 경직되게 운영되어서는 안 된다는 사실을 지적하면서, 성전환자가 구체적 현실 속에서 겪는 사회적, 경제적, 인격적 고통에 비추어 보았을 때 외부성기 형성수술이 성별정정의 절대적 요건이 될 수 없다는 점을 분명히 하였다.

이 결정은 이와 같이 외부성기 수술요구의 위헌성을 확인하고 외부성기 형성수술을 하지 않았다는 이유만으로 성별정체성을 인정받지 못하고 고통을 겪던 성전환자의 인권을 크게 증진시켰다는 점에서 의의가 크다. 그러나 1심 법원의 결정이었기에 일반적 사례가 되지 못한 점, 생식능력제거는 여전히 필요한 것처럼 실시한 점은 아쉬움으로 남는다. 한편으로 이 결정을 통하여 외부성기 성형수술만이 아닌 생식능력제거와 같이 성전환자의 신체의 자유를 침해하는 수술 요구 전반에 대한 검토 및 성전환자의 권리를 보장하기 위한 성별정정 제도의 마련이 필요하다 할 것이다.

8. 국제사회의 권고

가. 유엔 고문방지위원회와 사회권위원회의 권고

올해 5월과 10월에는 각각 유엔 고문방지위원회와 사회권위원회의 한국정부에 대한 심의가 있었다. 각각의 심의에서 모두 한국사회의 성소수자 인권에 대한 질문들과 권고들이 나왔다. 이러한 조약기구들의 권고는 2015년 유엔 자유권위원회의 권고에 이어 한국 사회의 성소수자 인권상황이 심각하다는 것과, 한국정부의 성소수자 인권개선 개선을 위한 노력이 긴급하게 요구된다는 점을 잘 보여주었다.

먼저 2017. 5. 11. 유엔고문방지위원회는 한국정부에 대한 최종권고문에서 합의
하의 동성 간 성관계를 범죄화하는 균형법 제92조의6과 그에 기반한 색출사건에 우
려를 표명하면서, 한국정부에 균형법 제92조의6 폐지 검토와 군대 내 성소수자에
대한 폭력을 처벌하기 위한 조치를 취할 것을 권고³⁹하였다.

다음으로 10. 9. 유엔 사회권위원회는 한국정부에 대한 최종권고문에 성소수자의
권리에 대해 보다 폭 넓고 강력한 권고들을 내렸다. 위원회는 군대 내 합의된 동성
간 성관계의 범죄화, 동성커플에 대한 차별과, 공공생활에서의 성소수자에 대한 차
별에 우려를 표명⁴⁰하면서, 한국 정부에 다음과 같은 사항들을 권고⁴¹하였다.

“위원회는 당사국이 성소수자에 대한 법적 및 사실적 차별을 제거하기 위하여 효
과적인 조치를 취할 것을 권고한다. 위원회는 특별히 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 동성 간의 관계를 범죄화하는 균형법의 조항을 폐지할 것
- (b) 사회보장, 재생산 건강, 주택과 관련된 차별적이거나 차별적인 효과가 있는
법적 및 규제 조항들을 개정할 것
- (c) 채택될 포괄적인 차별금지법이 성적지향과 성별정체성에 근거한 차별을 금지
하도록 보장할 것
- (d) 성소수자에 대한 편견에 맞서기 위해 인식 제고 캠페인을 시행할 것.”

또한 위원회는 높은 수준의 자살율의 근본적인 사회적 원인을 다루기 위한 조치가
부족하다는 점에 우려를 표명하면서, “교육 및 노동에서의 과도한 스트레스, 노
인 빈곤, 그리고 성소수자와 같은 특정 집단이 겪는 차별과 증오 발언 등 사회적 근
본 원인을 다루는 것을 포함한 자살 예방 노력을 강화할 것”을 권고⁴²하였다.

39 CAT/C/KOR/3~5 para. 35~36

40 E/C.12/KOR/4 para. 24

41 E/C.12/KOR/4 para. 25

42 E/C.12/KOR/4 para. 56

나. 유엔 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서의 권고

2017. 11. 9. 유엔 인권이사회에서는 한국정부에 대한 3차 국가별 인권상황 정기검토 심의가 있었다. 심의에는 총 99개의 유엔 회원국이 참여하여 한국 정부에 218개의 권고⁴³를 내렸는데, 그 중 20개 이상의 성소수자 관련 권고들이 나왔다. 이는 2012년 2차 정기검토에서 4건의 성소수자 관련 권고가 나온 것에 비교하면 크게 증가한 것으로 이는 한국의 성소수자 인권침해가 심각한 수준이라는 것과 이를 한국 정부의 인권보장 책무가 막중하다는 것을 나타낸다 할 것이다.

주된 권고들의 내용은 성적지향, 성별정체성을 포함한 차별금지법 제정과 균형법 제92조의6 추행죄 폐지였다. 특히 성적지향, 성별정체성을 포함한 차별금지법 제정에 대한 권고는 13개로 가장 많았다. 한국정부는 2012년 2차 정기검토에서도 차별금지법 제정 권고를 받았으나 사회적 합의로 제정에 어려움을 겪고 있다는 답변만을 하고 그 이후로 제정을 위한 어떠한 노력도 보여주지 않았다. 그러나 앞서의 사회권위원회의 권고와 이번 인권상황 정기검토와 같이 차별금지법 제정은 인권 보장을 위해 더 이상 미룰 수 없는 우선적인 책무임을 명심해야 할 것이다. 균형법 제92조의6 역시 6건의 폐지권고가 나왔는데, 2차 정기검토에서 “균형법 추행죄의 폐지를 검토하라(미국)”는 다소 모호한 권고가 나온 것에 비하면 더욱 강력하고 명료한 권고가 나온 것이다. 그 외에는 소위 '전환치료'의 금지(우루과이), 성소수자 인권에 대한 전사회적인 인식제고(프랑스)와 같은 권고들 역시 나왔다.

이번 권고들에 대해서 한국정부는 2018년 3월에 열리는 제37차 유엔인권이사회 전에 이에 대한 답변들을 제출하여야 한다. 한국정부가 더 이상 성소수자의 심각한 인권현실을 외면하지 않고 적극적인 인권개선 의지를 담은 답변들을 제출하기를 기대한다.

43 A/HRC/WG.6/28/L.8

장애인 인권 분야

1. 들어가며

2017년 올해에도 많은 장애인 인권 이슈가 있었다. 문재인 정부가 들어서면서 5년에 걸친 장애등급제·부양의무제 폐지 농성이 마무리되었고, 장애등급제와 부양의무제 폐지를 위한 민관 협력이 시도되고 있다. 민관 협력은 장애인 시외이동권 문제에서도 이루어지고 있다. 한편, 서울시 강서구 특수학교 설립 논란이 불거지면서 장애학생의 교육권 문제와 장애인 시설 설치에 대한 배척 문제가 부각되었다. 장애인 영화관람권 보장소송, 염전노예 국가배상소송, 공직선거법에 대한 헌법소원과 「장애인활동 지원에 관한 법률」에 대한 위헌심판 등 장애인권에 관한 소송도 꾸준히 진행·제기되었다. 올해 1월 1일부터 시행된 장애인복지법에 따라 중앙장애인권익옹호기관과 몇몇 지역장애인권익옹호기관이 설립되었는데, 앞으로 장애인 학대 문제를 줄일 수 있을지 기대된다.

2. 장애등급제, 부양의무제, 시설수용정책 폐지 운동

장애등급제는 장애인을 신체적·정신적 기능의 손상 정도에 따라 1급에서 6급까

지의 등급으로 구분해 등록하도록 하는 제도이다. 하지만 장애인 개인의 욕구를 무시한 채 장애인에게 등급을 매기는 행정편의적 발상이고, 인권침해적인 제도라는 지적이 계속되었다. 부양의무제는 빈민 부양의 1차 책임을 1촌 이내의 직계혈족과 그 배우자에게 부담시키는 제도이다. 부양의무제는 부양의무자의 범위와 소득인정액이 현실적이지 않고 그로 인해 복지의 사각지대가 발생한다는 지적이 있어 왔다.

지난 2012년 8월 8일 장애인·빈민단체 등은 ‘장애등급제·부양의무제폐지 공동행동’(이하 ‘공동행동’)을 결성하였다. 공동행동은 장애등급제와 부양의무제가 장애인과 빈민에게 필요한 복지를 장애등급과 부양가족 유무로 제한하는 제도라고 비판하며, 그동안 두 제도의 폐지와 대책 마련 등을 촉구하는 다양한 활동을 전개해 왔다. 공동행동은 18대 대선 당시 박근혜 후보에게 장애등급제 폐지, 모든 장애인에게 장애인연금 20만 원 지급, 부양의무자 기준 완화를 통한 사각지대 축소 등의 약속을 받아 내기도 하였다.⁴⁴

그러나 2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 ‘장애등급제’라는 이름만 없애고 기존 제도의 모순을 그대로 담아낸 개선책을 마련했을 뿐이었다. 그리고 2015년 이른바 ‘송파 세 모녀’ 사건을 계기로 국민기초생활보장법을 개정하였으나 여전히 존재하는 부양의무자 기준, 기초연금 중복지급금지, 주거급여 기준강화, 조건부 수급 등으로 복지사각지대를 해소하지 못하고 있다.⁴⁵

지난 8월 25일, 박능후 보건복지부 장관은 직접 공동행동의 광화문 농성장을 방문해 장애와 가난 때문에 죽어간 이들을 조문하였다. 공동행동과 보건복지부 장관은 ‘장애인의 완전한 통합과 참여’와 ‘부양의무자기준 완전 폐지’를 목표로 위원회를 구성하여 ‘장애등급제·부양의무자기준·장애인수용시설’ 폐지의 구체적 계획을 논의하기로 협의하였다. 이에 공동행동은 문재인정부의 정책 방향에 대한 확인과 상호 신뢰를 바탕으로, 광화문역 농성 1842일이 되는 지난 9월 5일, 5년의 농성을 중단하였다. 이들은 장애등급제, 부양의무제에 더하여 장애인을 집단적으로 수용하여 지역사회로부터 배제하고 사회 통합을 가로막는 ‘장애인수용시설’을 ‘장애인과 가난한

44 참세상, 2014. 8. 21., "장애등급제·부양의무제 폐지 사회화, 2년의 성과" - 공동행동, 광화문역 농성장과 함께한 2년 돌아보다 <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=79733>

45 참세상, 2016. 8. 22., '송파 세모녀법' 시행 1년, 상황은 더 '처참'해졌다 - '주거급여' 문제 심각... 국토부 담당자 "토론할 거 없다"며 당일 불참 통보, <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=101413>

사람들의 3대 적폐'로 명명하고, 위 세 가지 적폐를 완전히 폐지하기 위해 '장애인과 가난한사람들의3대적폐폐지공동행동'을 구성해 활동하고 있다.

가. 장애등급제

박근혜 정부에서 보건복지부는 장애등급제 폐지가 아닌 장애등급 중경 단순화로 정책 방향을 잡고 2015년부터 시범 사업을 진행하고 있다. 장애계는 장애등급의 중경단순화는 등급이 버젓이 살아 있는 것이라며 반발하고 있다.⁴⁶ 이런 와중에 서울 고등법원은 2016. 8. 19. 10년 넘게 심한 틱장애로 일상생활에 어려움을 겪어온 원고가 장애인복지법 시행령이 정한 장애 유형에 해당하지 않는다는 이유로 장애인등록이 반려된 후 제기한 추소소송에 대하여 장애인복지법 시행령은 경중 여부를 불문하고 틱 장애를 등록대상 장애로 규정하지 않고 있는데, 장애인에게 이익을 부여하는 평등이 합리적 이유 없이 행정입법인 시행령에 의해 충분히 확보되지 않았으며, 원고는 장애인복지법 시행령에 틱 장애에 관해 아무런 규정을 두지 않은 행정입법 부작위로 인해 장애인등록을 받을 수 없게 되는 불합리한 차별을 받고 있으므로 원고에 대한 장애인등록신청서 반려처분은 위법하다는 판결을 내렸다.⁴⁷ 이 판결이 대법원에서 확정될 경우 장애등급을 포함한 장애인등록제도의 변화가 불가피할 것으로 보인다.

한편, 공동행동과 보건복지부 장관과의 합의에 따라 장애계 4명, 학계 6명, 복지부 2명 등 총 12명 위원으로 구성된 민관협의체가 꾸려졌다. 민관협의체는 기존 1~6등급으로 장애를 구분해 서비스를 제공하던 '장애등급제' 폐지 후 개인별 서비스를 제공하기 위한 종합 판정 체계 구축 방안을 논의하게 된다.⁴⁸

46 에이블뉴스, 2016. 6. 22., 빛 속 '장애등급제 중·경 단순화 개편' 반발.

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420160622170046197283>

47 법률신문, 2016. 8. 22., [판결] '틱 장애' 장애인 등록대상서 제외는 위헌.

<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=102646>

48 비마이너, 2017. 10. 20., 장애등급제 폐지 위원회, 드디어 1차 회의 열려.

<http://beminor.com/detail.php?number=11485&thread=04r03>

나. 부양의무제

2015년 이른바 ‘세 모녀법’이라고 불리며 개정된 국민기초생활보장법은 여전히 많은 한계를 가지고 있다. 20대 국회에서 기초연금을 생계급여 기준소득에서 제외하는 다수의 입법안이 발의되었다. 특히, 부양의무자 기준 삭제를 내용으로 하는 국민기초생활보장법, 주거급여법, 의료급여법 개정안이 발의되었지만,⁴⁹ 법안 처리는 되지 않고 있다. 보건복지부 장관은 공동행동과의 합의에 따라 부양의무제 폐지를 위한 민관 협의체 구성을 약속하였다.

한편, 2014년 8월, 인공혈관교체 수술 후 일상생활이 어려워 일반 수급자로 분류되었던 사람이 근로능력평가에서 근로능력 있음 판정을 받고, 조건부 수급자로 변경되어 고용노동부 자활사업에 참여하였다가 사망한 일이 있었다. 2017. 8. 28. 유족이 근로능력평가와 수급변경처분을 한 국민연금공단과 수원시를 상대로 국가배상 소송을 제기하였다.⁵⁰

다. 시설수용정책

장애인 거주시설에서의 거주 장애인 폭행이 끊이지 않고 있다. 그 이유는 거주시설의 폐쇄성과 족벌 운영, 비전문가인 직원의 생활지도 때문이다. 무엇보다 세계적으로 장애인복지의 추세가 사회통합과 자립생활을 지향하고 있는데 반해 우리나라의 장애인복지는 여전히 시설 중심으로 이루어지는 탓이 크다. 장애인 복지예산도 시설에 집중된 실정이다. 시설에서 자립생활로 장애인 복지의 중심이 이동하여야 할 필요가 있다. 한편, 보건복지부 장관은 공동행동과의 합의에 따라 장애인수용시설 폐지를 위한 민관 협의체를 구성하기로 약속하였다.

49 장애인신문, 2016. 8. 26., 빈곤 양산하는 ‘부양의무자’ 폐지 법안 발의 돼,
<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=58205>

50 비마이너, 2017. 8. 30., 근로능력평가가 사람을 죽였다... 한국의 ‘나, 다니엘 블레이크’ 국가배상 소송한다,
<http://beminor.com/detail.php?number=11315&thread=04r01>

3. 장애인 이동권

지난 2005년 장애인을 포함한 교통약자의 이동권을 보장하기 위해 제정된 「교통약자의 이동편의 증진법」은 제 3조에서 ‘교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다’고 규정하고 있다. 이러한 내용에도 불구하고 법·제도적 미비와 이동권을 위한 정책부재로 인하여 여전히 장애인을 포함한 교통약자의 이동권은 제한받고 있다. 특히 장애인의 시외이동권은 시내이동에 비해 열악하다. 시외이동을 위한 버스운송수단은 전혀 마련되어 있지 않다. 현재 운행되고 있는 전국 9,574대의 광역버스를 비롯한 고속·시외버스 중 교통약자가 탈 수 있는 버스는 단 한 대도 없는 실정이다.

이에 2014년 3월 장애우권익문제연구소, 전국장애인차별철폐연대 등 8개의 단체로 구성된 이동권소송공동연대가 ‘장애인도 고속버스, 시외버스 등을 이용해 이동할 권리가 보장되어야 한다’며 서울중앙지방법원에 소송을 제기하였다. 이 소송은 장애인, 노인, 영유아동반자 등 5명의 교통약자가 ‘교통약자들이 시외구간에서 이용할 수 있는 버스가 도입되지 않아 이동권을 침해당하고 있으니 이러한 차별을 시정해 달라’며 국가, 지방자치단체, 버스회사를 상대로 낸 차별구제 및 손해배상 청구소송이다.

이에 대해 서울중앙지방법원 민사 46부는 2015년 7월10일 교통약자 사업자를 상대로 한 일부 청구에 이유가 있다면서 버스회사 2곳에 대해서는 시외버스, 시내버스 중 광역급행·직행좌석·좌석형 버스에 휠체어 승강설비 등 승·하차 편의를 제공하라고 판시한 반면, 국토교통부와 지자체에 대해서는 관련법에 따라 ‘교통약자 이동편의 증진계획’을 수립할 때 교통약자가 이용 가능한 저상버스 등의 도입을 포함할 의무가 없고 손해배상 청구도 인정되지 않는다며 기각하였다. 이에 쌍방이 항소하여 현재 항소심이 진행중이다.

소송 외에도 전국장애인차별철폐연대는 지난 2014년부터 매년 시외이동권을 위해 전국 동시다발 기자회견과 버스탑승행사를 진행하며 정부를 대상으로 시외이동권의 중요성과 예산을 요구해 오고 있다. 이들은 장애인 탑승을 위한 편의시설 설치

비용은 일반버스 1대 당 4천만원이라고 주장하고 있다. 해마다 이어지는 버스타기의 영향으로 국토교통부는 16억원의 예산을 상정하였지만 기획재정부와 예산결산 위원회에 심의 과정에서 정부는 예산이 없다는 이유로 예산 책정을 하지 않았다.

문재인 정부가 들어서고 김현미 국토교통부 장관은 2017. 9. 29. 전국장애인차별 철폐연대의 서울 고속버스터미널 앞 농성장을 찾아 장애인 이동권 현안에 대해 논의할 수 있는 위원회를 구성·운영하기로 약속하였다.⁵¹

한편, 2014년 9월에 열린 유엔장애인권리협약 정부심의회에서 유엔장애인권리위원회는 ‘농촌 및 도시 지역에서 장애인들이 접근 가능한 버스 및 택시의 수가 적다는 사실에 우려를 표하며 장애인들이 모든 유형의 대중교통을 안전하고 편리하게 사용할 수 있도록 현재 실시 중인 대중교통 정책을 점검할 것을 요청 한다’고 최종견해를 표한바 있다. 장애인의 이동권 보장을 위한 정부의 적극적 노력이 필요한 상황이다.

4. 서울시 강서구 특수학교 설립 논란

서울시 강서구 특수학교는 공진초등학교가 마곡지구로 이전하면서 발생한 이적지 일부를 이용해 설립되는 것으로 2019년 3월 개교를 목표로 현재 설립 준비 중이다. 부지 5,000㎡를 활용해 지어지는 학교엔 106명(16학급)의 지적장애학생을 대상으로 중·고등학교 과정과 전공과가 들어설 예정이다. 이는 2013년에도 행정예고된 적 있으나 당시 주민들의 반발로 무산되었다. 그러던 중 지난해 강서구가 지역구인 김성태 당시 새누리당 국회의원이 공진초등학교 이적지에 국립한방의료원 설립안을 발표하면서 갈등은 다시 수면 위로 떠올랐다.

지난 7월 5일 서울시교육청 주최로 강서구 특수학교 설립에 관한 주민토론회가 열렸으나 시작조차 못하고 무산되었다. 그로부터 2달 뒤인 9월 5일, 다시 주민토론회가 열렸으나 파행되었다. 이 자리에서 장애아를 둔 부모들이 설립을 반대하는 주민들 앞에 무릎을 꿇은 것이 알려지면서 큰 논란이 일었다.⁵²

51 뉴스1, 2017. 9. 30., 장애인단체 "국토부와 장애인이동권보장위원회 11월 개최", <http://news1.kr/articles/?3116012>

52 한겨레, 2017. 9. 6., "장애아 학교 짓게 부디..." 또 무릎꿇은 부모들, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/809974.html

2016년 특수교육 대상 학생수는 87,950명으로, 이 중 30%는 170개 특수학교에 재학 중이나 법정정원이 준수되는 특수학교는 84.1%에 불과하여, 전반적으로 과밀상태다. 서울시에는 4,496명의 장애학생이 29개 특수학교에 재학 중이나 8개구에 특수학교가 없어 인근 지역으로 2~3시간 걸려 원거리 통학을 하는 실정이다.⁵³ 현재 서울 강서·양천구엔 정원 104명인 발달장애 학생을 위한 사립 특수학교 교남학교가 있지만, 정원이 적어 강서구 지역 내 발달장애 학생들은 타 지역 특수학교로 원거리 통학을 하고 있다.⁵⁴

이에 지난 9월 13일, 김상곤 교육부 장관 겸 사회부총리가 장애학생부모들을 만난 자리에서 특수학교 설립은 학생 교육권을 위해 양보할 수 없는 일이라고 밝혔고, 이어 국가인권위원회는 특수학교 설립 반대 행위는 헌법의 평등정신에 위배된다는 의견을 표명하였다.⁵⁵ 그리고 특수교육대상자가 일정 수준 이상이 되는 시·군·구에는 1개 이상의 특수학교를 의무적으로 짓도록 하는 법안이 발의되기도 하였다.⁵⁶

5. 시·청각장애인 영화관람권 보장 소송

“지난 2011년 청각장애인의 인권침해에 대한 내용의 동명소설을 영화화 한 도가니가 개봉되었습니다. 그 당시 영화가 보고 싶었지만 저는 볼 수가 없었습니다. 대부분의 영화가 자막이나 수화 등이 없이 모두 음성으로만 이뤄져 있어 영상만으로는 내용을 이해하기에 한계가 있었습니다. 이렇듯 저는 제가 원하는 날짜와 시간에 보고 싶은 영화를 보고 싶지만 그럴 수 없습니다. 왜냐하면 우리를 위한 정당한 편의제공이 이뤄지지 않고 있기 때문이죠. 영화관은 시·청각장애인들을 위해 배리어 프리 영화를 제공한다고 하며 영화관에서 날짜와 시간, 작품을 정해 제한된 조건속에서

53 비마이너, 2017. 9. 18., 인권위, '강서구 특수학교 설립 반대' 목소리에 일침... "헌법정신에 위배", <http://beminor.com/detail.php?number=11369>

54 한겨레, 2017. 9. 6., "장애아 학교 짓게 부다..." 또 무릎꿇은 부모들, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/809974.html

55 비마이너, 2017. 9. 18., 인권위, '강서구 특수학교 설립 반대' 목소리에 일침... "헌법정신에 위배", <http://beminor.com/detail.php?number=11369>

56 MBN, 2017. 10. 1., [주목 이 법안] 계속되는 특수학교 논란.. '의무 설치' 추진, <http://v.media.daum.net/v/20171001101000125?f=o>

상영을 진행하는데요. 우리는 왜 선택권이 없이 영화를 봐야하는지 모르겠습니다. 우리가 바라는 것은 제한된 조건이 없이 정당한 편의제공을 통해 선택권을 가지고 영화를 관람할 수 있는 문화가 형성되는 것입니다.”

현재 국내 영화산업은 2014년 기준 2조276억 원의 매출을 올리고, 인구 1인당 영화관람횟수는 연간 4.19회에 이른다. 그러나 시·청각장애인들은 화면해설(영상의 내용을 음성으로 설명해 주는 것)이나 한글 자막이 제공되지 않아 한국 영화를 마음껏 관람하지 못하였다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제15조, 제21조, 제24조 등에 따르면 스크린기준 300석 이상 규모의 영화상영관은 2015. 4. 11.부터 장애인에 대하여 장애가 없는 사람과 동등하게 영화를 볼 수 있도록 정당한 편의를 제공할 의무를 진다. 그 편의의 내용에는 시각장애인을 위한 화면해설, 청각장애인을 위한 한글 자막 등이 포함된다고 할 수 있다. 그러나 CGV, 메가박스, 롯데시네마 등 영화상영관은 법 적용 이후에도 장애인을 위한 편의제공을 거의 하고 있지 않았다.

이에 장애인정보문화누리, 장애우권익문제연구소, 장애인차별금지추진연대 등은 전맹과 저시력 시각장애인, 농과 난청인 청각장애인 4명을 원고로 하여 CGV, 메가박스, 롯데시네마를 상대로 차별구제소송을 제기하였다. 이들은 미국 영화사의 경우에 개인형 화면해설기와 특수안경 등을 제공하여 시·청각장애인이 장애가 없는 사람과 같은 상영관에서 같은 영화를 볼 수 있다며, CGV 등이 원고들에게 화면해설이나 한글 자막 등을 제공하여야 한다고 주장하였다.⁵⁷ 이들 단체는 2017. 10. 13. 특수안경 등 보조기술을 사용하여 영화를 보는 시연회를 개최하였다.⁵⁸

5. 장애인 염전노예 사건 국가배상청구소송

2014년 1월, 수많은 장애인과 노숙인들이 전남 신의도에 팔려가 염전 밭에서 노

57 장애인신문, 2016. 2. 17., 영화, 고를 수도 볼 수 없다? 차별구제청구소송 제기.
<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=55649>

58 경향신문, 2017. 10. 15., “자막 뜨는 스마트안경 쓰니 영화 몰입 높아” - 경향신문.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710151657011&code=940100

예로 부러진 염전노예 사진이 사회에 알려져 한국사회를 떠들썩하게 했다. “최근에 일어난 염전노예 사건은 정말 21세기에 있을 수 없는 충격적인 일로 다시는 이런 일이 없도록 철저히 뿌리를 뽑아야 한다”는 대통령의 지시가 있었고, 경찰은 신안군 일대 염전뿐 아니라 전국의 염전과 양식장 등에 대한 일제 점검을 하였으며, 전라남도에서는 사회적 약자 보호 캠페인을 전개하였다. 가혹 행위와 학대가 밝혀진 극히 일부의 염전주들이 구속되었고, 염전노예 피해자들은 일부 임금을 보전받았다.

그러나 많은 염전주들은 시효가 만료되지 않은 3년 치 임금을 지급하면 형사처벌이 면제되었고, 형사입건된 염전주들도 검찰과 법원에서 ‘(염전노예가) 지역의 관행이었다’는 이유로 줄줄이 풀려났다. 맞지 않는 노숙인시설에 보내진 일부 피해자들은 시설생활을 견디다 못해 탈출하여 염전으로 되돌아갔다. 가해자에 대한 합당한 처벌도, 피해자에 대한 충분한 지원도 없었다. 섬에 있던 모든 주민도, 면사무소에 서도, 파출소에서, 지방노동사무소에서 이러한 사실을 알았거나 알 수 있었다. 그런데도 노예를 부리는 관행은 철저하게 조장되거나, 묵인되고, 방조 되었다. 민주공화국 대한민국의 영토에서, 대한민국의 국민이 노예 상태에 놓여 있었음에도 국가와 지자체는 그 누구도 이에 대해 책임지지 않았다.⁵⁹

2015년 11월 염전노예장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회(이하 염전공동대위)는 장애인 염전노예 사건 관련 국가배상청구소송을 제기하였다. 원고들은 많게는 20여년간 강제노동과 폭언·폭행에 시달려 왔으며, 인근에 파출소와 면사무소가 있었지만 지역에 만연해 있는 관행을 묵인하는 것을 넘어 적극적으로 염전업자들에게 협력했다고 주장하였다. 원고 중에 박모씨의 경우 ‘염전에서 3번이나 탈출해 파출소로 찾아갔지만 파출소에서 염전업자에게 연락을 해서 다시 염전에 잡혀 갔다’고 하였고, 또 다른 원고 최모씨도 ‘염전업자가 일을 못한다고 칼로 찔렀고 경찰에 신고했지만 묵살되었다’고 주장하였다. 원고들은 정기적으로 사업장인 염전을 감독해야 하는 근로감독관이 직무를 제대로 하지 않았고, 직업소개소를 감독해야 할 신안군도 제대로 감독을 하지 않아 이에 대한 책임이 있다고 주장하였다.

지난 9월 8일 국가배상소송 1심 선고가 있었다. 재판부는 8명의 피해자 중 박 모씨에 대하여, 외딴 섬에서 생활하던 피해자가 도움을 요청할 유일한 대상인 경찰이

59 공익인권법재단 공감 블로그 <http://withgonggam.tistory.com/1747>

보호의무를 저버렸으며, 피해자가 느꼈을 당혹감과 좌절감을 고려해 국가가 청구금액인 3천만원을 모두 지급하라고 판결하였다. 하지만 나머지 피해자 7명에 대해서는 국가가 보호의무를 다하지 않았음을 인정할 증거가 없으며 청구를 모두 기각하였다.⁶⁰ 이 판결은 국가가 적극적 도움을 요청한 국민을 외면한 것에 대하여 국가배상 책임이 있다는 것을 확인한 점에서 의의가 있다. 한편, 염전공대위 등 장애인 단체에서는 이 판결에 대한 아쉬움을 토로하였고, 일부 원고는 항소하였다.⁶¹

7. 장애인 참정권 보장

장애인 참정권 보장의 문제는 선거가 있을 때마다 제기되는 단골 이슈이다. 지난 5월 대통령선거에서도 다시금 장애인 참정권 문제가 불거졌다. 장애인들의 현실 정치에 대한 참여욕구가 과거에 비해 월등히 높아지고 있는 반면, 이동권 문제부터 장애인 편의시설 미비, 정보습득 부족 등 장애인들이 국민으로서 마땅히 누려야 할 참정권을 누리지 못하고 있는 것이 현실이다.

지난 대통령 선거일에도 활동보조인의 기표 보조를 받으려는 뇌병변장애인이 활동보조인 1명만을 동반하여서는 투표할 수 없다는 이유로 선거관리위원회 투표사무원으로부터 투표를 제지당하는 일이 있었다. 투표사무원은 제지의 근거로 공직선거법 제157조 제6항 후단과 중앙선거관리위원회의 업무지침을 제시하였는데, 공직선거법 제157조 제6항 후단은 “시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다.”고 규정하고 있고, 중앙선거관리위원회의 업무지침은 시각 또는 신체의 장애가 있는 선거인이 지명한 사람이 없거나, 지명한 사람이 1명(가족 제외)인 경우에는 투표참관인의 입회 하에 투표사무원 중에서 2명이 되도록 선정하여 투표를 보조하도록 안내하고 있었다.

이에 장애인차별금지추진연대와 민변 소수자위는 투표사무원의 제지행위와 공직

60 서울중앙지방법원 2017. 9. 8. 선고, 2015가합571351 판결

61 연합뉴스, 2017. 10. 17., 장애인단체, '염전노예 사건' 국가배상 판결에 항소.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/17/0200000000AKR20171017098600004.HTML?input=1195m>

선거법 제157조 제6항 후단이 선거권, 평등권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 생각하여 헌법소원을 제기하였다. 낮은 사람이 지켜 보는 아래 자신이 원하는 대로 투표하기는 어렵고, 가족은 1명이 보조해도 되는데 가족이 아닌 사람은 2명이 보조해야 한다는 것은 가족의 보조를 받는 사람과 가족이 아닌 사람의 보조를 받는 사람을 차별하는 것이며, 자신이 알리고 싶지 않은 기표 내용을 누군가에게 보여야 하는 것은 인권침해이기 때문이다.⁶²

8. 장애인 활동법에 대한 문제제기

장애인 활동지원 제도는 신체적·정신적 장애로 일상생활이나 사회생활을 하기 어려운 중증 장애인에게 활동지원 급여를 제공하는 제도로, 만 6세 이상 만65세 미만 장애인을 대상으로 한다. 지난 7월 6일 광주지방법원은 「장애인활동 지원에 관한 법률」(이하 ‘장애인활동법’) 제5조 제2호 위헌법률심판제청신청에 대해 위헌법률 제청 결정을 하였다. 신청인은 다발성경화증으로 왼 팔만을 움직일 수 있는 장애인으로 이웃들과 교류하며 자유롭게 존엄하게 살아가고 싶은 50대 여성이다. 그녀는 2010년 노인장기요양등급을 신청하여 월요일부터 금요일까지 하루 4시간의 재가(가사 간병)급여를 받았다. 그러다가 2016년에서야 장애인활동지원급여(최대 하루 14~5시간, 사회활동까지 지원)가 있음을 알게 되었다. 그리고 그해 여름 광주광역시 북구청에 장애인활동지원급여를 신청하였으나 거부되었다. 이유는 장애인활동법 제5조에서 노인장기요양급여를 받고 있는 경우(제2호)는 신청 자격이 없다는 법률 조항 때문이었다. 당사자는 2016년 9월 광주지방법원에 장애인 활동지원급여 변경처분 취소소송을 제기하고 위 조항에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였다. 광주지방법원은 이 신청에 대해 “65세 ‘미만’ 중증장애인으로서 노인등에 해당하는 사람과 그렇지 않은 사람을 차별하고 있다”고 판단하여 위헌제청결정을 내렸다.⁶³

장애인활동지원급여는 노인장기요양급여와 달리 그 수급자를 요양과 보호의 대

62 뉴스1, 2017. 8. 4., 장애인 투표에 선관위 직원 동행...선거법 위헌심판 청구, <http://news1.kr/articles/?3066645>

63 연합뉴스, 2017. 7. 6., '노인성질환 장애인 장애급여 지급금지' 위헌심판.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/06/0200000000AKR20170706185000054.HTML?input=1195m>

상이 아니라 자립생활의 주체로 대우합니다. 65세 미만의 중증장애인이 노인성 질병을 앓게 되어 노인장기요양급여의 수급자격을 얻었다고 해서, 자립생활을 위한 활동지원급여의 지급 목적이나 사유가 없다고 할 수 없는데도, 장애인활동법 제5조 제2호는 이들의 장애인활동지원급여 신청을 제한해 왔다. 이 밖에도 만 65세 미만인 사람을 신청자격으로 하여, 장애인활동지원급여를 받다가 만 65세 이상인 된 장애인이나 만 65세 이후에 장애를 가지게 된 사람 모두 서비스를 받지 못하는 문제가 있다.⁶⁴ 그래서 장애인활동지원급여를 받아 지역사회에 거주할 수 있는 장애인들이 어쩔 수 없이 요양시설에 입소하는 일이 발생하고 있다. 지금 국회에는 장애인활동법의 신청자격 조항에 대한 개정안이 발의되어 있다.

헌법재판소에서 위헌제청결정의 취지에 따라 장애인활동지원법 제5조 제2호에 대해 위헌 결정을 내리면, 그동안 지속적으로 제기되었던 문제를 근본적으로 해결할 수 있게 될 것으로 보인다. 헌법재판소의 결정 이전이라도 국회에서 장애인활동법이 개정되면 복지의 사각지대가 해소될 것이다. 헌법재판소의 현명한 판단과 국회의 결단이 필요하다.

9. 장애인권리옹호제도 시행

2015년 5월29일 장애인 권익증진과 학대방지 내용이 담긴 장애인복지법 개정안이 국회 본회의를 통과하였다. 개정안은 보건복지위에서 발의된 총 5개 법안을 병합 심사해 보건복지위원장 대안으로 의결된 법안으로 장애인 권익 증진과 장애인 학대방지 등이 담겨있다.⁶⁵ 올해 1월 1일부터 장애인권리옹호기관 설치를 골자로 한 개정안의 마지막 사항이 시행되었다.

개정 장애인복지법은 국가는 장애인학대 예방을 위한 중앙장애인권리옹호기관을 설치·운영하도록 하고, 학대받은 장애인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리

64 연합뉴스, 2017. 11. 8., 장애인단체 "중증장애인 활동지원서비스 연명제한 폐지하라".

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/08/0200000000AKR20171108143000004.HTML?input=1195m>

65 에이블뉴스, 2015. 05. 29., '장애인복지법 개정안' 국회 본회의 통과

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420150529081519375320>

하기 위해 지역장애인권익옹호기관을 두도록 했다(장애인복지법 제59조의9 제1·2항). 장애인권리옹호기관은 공공기관 또는 장애인 학대의 예방·방지를 목적으로 하는 비영리법인을 지정하도록 하였다(같은 조 제3항).

장애인권익옹호기관은 장애인학대 및 장애인 대상 성범죄에 대한 신고기관이고(장애인복지법 제59조의4 제1항), 장애인 학대 현장에 출동하여 학대받은 장애인을 학대행위자로부터 분리하거나 치료가 필요하다고 인정할 때에는 장애인권익옹호기관 또는 의료기관에 인도할 수 있다(같은 법 제59조의5 제1·2항). 장애인권익옹호기관의 장은 장애인학대가 종료된 후에도 가정방문, 시설방문, 전화상담 등을 통하여 장애인학대의 재발 여부를 확인하는 등 사후관리를 하여야 한다(같은 법 제59조의10).

개정 장애인복지법이 시행되면서 중앙장애인권익옹호기관과 대구광역시, 대전광역시 등에서 지역장애인권익옹호기관이 설립되었다. 장애인권익옹호기관이 활성화된다면 시설과 지역사회에 만연해 있는 장애인 학대를 줄이는 데에 기여할 수 있을 것이다.

2017년 아동 인권 분야 보고

집필

들어가며: 김영주 변호사(민변 아동인권위원회 부위원장)

아동학대: 정은혜, 김영주 변호사(민변 아동인권위원회)

출생등록제도: 송진성 변호사(민변 아동인권위원회)

입양: 이진혜 변호사(민변 아동인권위원회)

이주아동: 김진 변호사(민변 아동인권위원회)

아동에 대한 보편적 복지-건강보험을 중심으로: 서채완 변호사(민변 아동인권위원회)

아동의 참정권: 황준협 변호사(민변 아동인권위원회)

소년사법: 김희진 변호사(민변 아동인권위원회 위원장)

아동의 사생활의 권리 및 통신의 자유 침해: 서채완 변호사(민변 아동인권위원회)

청소년 노동권 - 현장실습을 중심으로: 정지영 변호사(민변 아동인권위원회)

청소년 성소수자의 인권: 송지은 변호사(민변 아동인권위원회)

아동의 행복추구권과 학습권-셋다운제·선행학습 중심으로: 조덕상(민변 아동인권위원회)

감수

김수정 변호사(민변 아동인권위원회 위원장)

김영주 변호사(민변 아동인권위원회 부위원장)

2017년 아동 인권 분야 보고

I. 들어가며

2016년 말부터 시민들은 추위 속에서 촛불을 들고, 박근혜로 상징되는 적폐에 대해서 평화롭지만 단호하게 저항하였다. 우리 청소년들은 당시 누구보다도 열심히 촛불을 들고 당당히 탄핵을 외치고 새로운 세상을 희망하였다. 마침내 2017년 박근혜는 탄핵되었고 새로운 대통령과 새로운 정부가 들어서 마치 새로운 시대가 열린 듯하였다. 그러나 촛불의 주역인 우리 청소년들은 촛불의 힘으로 정권을 바꾼 이 시점에도 투표조차 할 수 없는 처지이다. 여전히 우리 청소년들은 선거권과 피선거권이 없고 정당에 가입할 수도 없다. 심지어 본인들이 당사자인 교육 관련 정책에서조차도 의견을 낼 수 없다. 이처럼 아동·청소년의 ‘권리’는 철저히 부정되어왔다.

이에 2017. 9. 26. 아동청소년 관련 단체들이 모여 ‘촛불청소년인권법제정연대’를 발족하였고, 민변 아동인권위원회 김수정 위원장이 공동대표를 맡았다. 촛불청소년인권법제정연대는 청소년참여권 보장활동, 어린이청소년인권법제정, 학생인권법제

1 <http://youthact.kr/about/>

정을 목표로 삼아 활발히 활동중이며, 아동을 보호의 대상만으로 보던 기존의 시각에서 벗어나서 ‘권리’의 측면에서 접근하는 이들의 운동과 접근은 획기적이라고 평가되고 있다. 앞으로 이들의 활동을 주목하면서 이들로 인해 바뀔 세상에 대한 희망을 가지게 된다.

그러나 2017년은 아동인권과 관련하여 이전 해들과 달라진 것이 거의 없었다. 여전히 아동들의 권리는 무시당하고 인권은 침해당했으며 아동학대와 성폭력사건이 연일 뉴스에 나왔다. 그간 지속적으로 아동인권의 실태를 모니터링하고 의견을 내왔던 민변 아동인권위원회는 이러한 2017년의 아동인권 상황에 대해서 검토하고 평가해보기로 한다.

II. 아동학대(정은혜/김영주)

올 한해도 온 국민이 경악할 만한 끔찍한 아동학대뉴스가 이어졌다. 이러한 아동학대에 대한 대책으로 아동복지법이 개정되고 ‘아동보호 종합지원체계 구축’이 문재인 정부 100대 국정과제로 제시되기까지 하였으나 여전히 구체적인 대책과 실효성 측면에서는 아쉬움이 크다. 특히 아동의 특수성에 대한 이해가 부족하여 이루어지는 판결이나 법규정에 대한 비판들이 많았던 바, 몇 년간 이어진 끔찍한 아동학대사건들에도 불구하고 획기적인 변화가 이루어지지 않고 있는 점에 대해서는 그 대책 마련과 개선을 계속적으로 촉구하여야 할 것이다.

1. 문재인 정부 ‘아동보호 종합지원체계 구축’ 100대 국정과제로 제시

문재인 정부는 2017. 7. 20. 100대 국정과제를 제시하면서, 그 중 하나로 ‘학대피해아동 지원을 위한 아동보호종합지원체계 구축’을 발표하였다. 학대아동·입양아동·요보호아동 등 지원에 대한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능과 공공성을 강화

하고, 공공중심의 아동보호 종합지원체계 구축 및 아동보호 전문기관 기능 역할 재정비를 중점적으로 추진하며, 2017년부터 빅데이터를 활용하여 위기아동 조기 발견 시스템을 구축하겠다는 것이다. 그러나 이런 내용들은 이미 이전 정부들부터 여러 차례 발표되었던 내용들이며 당시 실질적 시행이 이루어지지 않았었기 때문에, 문재인 정부의 위 발표에 대해서도 의구심이 든다. 문재인 정부의 발표에서도 여전히 아동학대 현황에 대한 파악과 구체적인 전략 제시가 부족하고, 발표 이후 반년이 지나도록 실질적 시행이나 구체적 대책이 없는 점에 대해서는 아쉬움이 많이 남는다.

2. 「아동복지법」 일부개정

「아동복지법」은 2017. 10. 24.로 일부개정되어 2018. 4. 25.자로 시행될 예정인 바, 그 주요내용은 아래와 같다.

제22조의 2 (학생등에 대한 학대 예방 및 지원 등)

- ① 국가와 지방자치단체는 「유아교육법」에 따른 유치원의 유아 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 학생(이하 이 조에서 “학생등”이라 한다)에 대한 아동학대의 조기 발견 체계 및 제45조에 따른 지역아동보호전문기관(이하 “지역아동보호전문기관”이라 한다) 등 관련 기관과의 연계 체계를 구축하고, 학대피해 학생등이 유치원 또는 학교에 안정적으로 적응할 수 있도록 지원하여야 한다.
- ② 교육부장관은 아동학대의 조기 발견과 신속한 보호조치를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기결석 학생등의 정보 등을 보건복지부장관과 공유하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 학교 적응 지원 등 대통령령으로 정하는 업무는 교육부장관 또는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감이 지정하는 기관에 위탁할 수 있다.

제28조의 2 (국가아동학대정보시스템)

- ① 보건복지부장관은 아동학대 관련 정보를 공유하고 아동학대를 예방하기 위하

여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가아동학대정보시스템을 구축·운영하여야 한다. [개정 2016. 3. 22.] <시행일 2016. 9. 23.>

② 보건복지부장관은 피해아동, 그 가족 및 아동학대행위자에 관한 정보와 아동학대예방사업에 관한 정보를 제1항에 따른 국가아동학대정보시스템에 입력·관리하여야 한다. 이 경우 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장, 아동보호전문기관 등에 필요한 자료를 요청할 수 있다. [개정 2016. 3. 22., 2017. 10. 24.] <시행일 2018. 4. 25.>

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 아동의 보호 및 아동학대 발생 방지를 위하여 필요한 경우 국가아동학대정보시스템상의 피해아동, 그 가족 및 아동학대행위자에 관한 정보를 보건복지부장관에게 요청할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 목적과 필요한 정보의 범위를 구체적으로 기재하여야 한다. [신설 2017. 10. 24.] <시행일 2018. 4. 25.>

1. 시·도지사 및 시장·군수·구청장
2. 판사, 검사 및 경찰관서의 장
3. 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장
4. 제29조의 7에 따른 아동학대 전담의료기관의 장
5. 제52조 제1항 제1호부터 제6호까지 및 제9호·제10호에 해당하는 아동복지시설의 장
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 피해아동의 보호 및 지원 관련 기관 또는 단체의 장

④ 보건복지부장관은 제3항에 따른 요청이 있는 경우 국가아동학대정보시스템상의 해당 정보를 제공할 수 있다. 다만, 피해아동의 보호를 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 정보의 제공을 제한할 수 있다. [신설 2017. 10. 24.] <시행일 2018. 4. 25.>

⑤ 제3항 및 제4항에 따라 피해아동관련 정보를 취득한 사람은 제3항에 따른 요청 목적 외로 해당 정보를 사용하거나 다른 사람에게 제공 또는 누설하여서는 아니 된다. [신설 2017. 10. 24.] <시행일 2018. 4. 25.>

⑥ 보건복지부장관은 중앙아동보호전문기관에게 제1항에 따른 국가아동학대정보시스템 운영을 위탁할 수 있다.

국가와 지방자치단체는 유치원의 유아 또는 학교의 학생에 대한 아동학대의 조기 발견 체계 및 관련 기관과의 연계 체계를 구축하고, 학대피해 학생이 유치원 또는 학교에 안정적으로 적응할 수 있도록 지원하도록 하여, 학대의 조기발견과 신속한 보호조치가 이루어지기 위한 체계구축과 정보공유의 근거를 마련하였다. 또한 국가 아동학대시스템을 구축하여 아동학대정보를 공유하고 아동학대의 예방을 도모하였고, 학대피해아동에 대한 지원을 강화하는 방안으로 피해아동을 위한 법률상담과 소송대리 등의 지원을 할 수 있도록 하는 조항을 신설하고, 아동학대 전담의료기관도 지정할 수 있도록 하였다.

3. 아동학대 조기 발견을 위한 ‘e아동행복지원시스템’

정부는 작년부터 빅데이터를 활용하여 학대징후를 미리 발견하여 서비스를 지원하고, 위기아동에 대한 모니터링을 실시하는 ‘e아동행복지원시스템’을 구축하여 2017년 하반기부터 시범운영을 시작하고, 내년부터 본격 가동을 예고하고 있다.² 이 시스템은 아동학대 사각지대를 좁히기 위해 보육료, 양육수당 등을 신청하지 않거나 건강검진, 예방접종을 받지 않은 정보 등을 통해 위기아동을 발굴하고자 하는 것인데, 그 대상이 경제적 취약계층에 한정되어 있다는 문제점이 있다. 또 지속적으로 제기되고 있는 개인정보보호 수집과 활용 문제, 정보의 임의적 해석과 처리의 문제도 관련법령인 사회보장급여법 등의 개정만으로는 논란을 잠재우기 어려울 것으로 보인다. 그러나 수집된 빅데이터를 이용하여 아동학대 위험군을 파악할 수 있는 전문가 양성이 선행되어 있지 않다면 향후 시스템 운영을 통해 효과적인 위기아동 발굴이 이루어질 수 있을지 여전히 우려되는 상황이다.

2 파이낸셜 뉴스(17.8.28.) <정부, 미취학 아동찾는 ‘e아동행복지원시스템’하반기 운영>, 매일경제 뉴스(17. 8. 23.) <“빅데이터로 학대아동 구하기”복지부, 조기발견 체계 구축>

4. 성매매 ‘대상아동·청소년’에 대한 인권위 의견표명

그간 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 규정에 따라 성매매 범죄의 상대방이 된 아동·청소년에 대해 ‘대상아동·청소년’으로 구분하고 이들에게 「소년법」에 따라 보호처분을 하여 왔다. 이러한 법체계로 말미암아 성적 자기결정권을 합리적으로 행사하기 어려운 상태로 성매매에 유입된 아동·청소년이 오히려 처벌과 다른없는 보호처분을 받게 되고 이를 악용한 성매수자 또는 성매매알선자 등이 협박을 하거나 강압적 성착취를 하게 되는 일이 빈번하였다. 결국 법체계가 아동·청소년들을 보호하는 것이 아니라, 더욱 곤궁한 처지로 빠지도록 하는 상황에 대해서 많은 비판과 개정의 필요성에 대한 목소리가 있었다.

이에 김삼화 의원과 남인순 의원이 각 2017. 2. 13., 2016. 8. 8. 대표발의한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 개정안에 대해서 국가인권위원회가 2017. 6. 15. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」상 ‘대상아동·청소년’규정을 ‘피해아동·청소년’으로 개정하여 이들이 성매매범죄의 피해자임을 분명히 하고, 성매매 아동·청소년에 대한 보호처분 규정을 삭제하고 이들에 대한 보호와 지원을 강화하는 것이 바람직함. 국가와 지방자치단체가 성매매 피해아동·청소년 전문 지원센터를 설치·운영하고, 성매매 피해아동·청소년의 이용을 활성화할 수 있도록 근거규정을 신설하는 것이 바람직함”이라는 의견을 표명하였다.

아동·청소년이 성매매로 유입되는 근본적인 원인을 해당 아동·청소년 개인의 문제가 아니라 가족의 해체, 사회안전망의 미흡 등으로 인한 물질·인적 자원의 부재에 있다고 파악하고 이처럼 결정한 국가인권위에 대해서 매우 환영한다. 미국, 캐나다, 스웨덴 등 많은 국가에서 일정 연령 이하의 아동·청소년에 대한 성매매는 동의여부를 묻지 않고 처벌의 대상으로 삼고 해당 아동·청소년을 처벌하지 않고 있는바, 이러한 점에 비추어 보더라도 기존 우리 법체계는 아동·청소년의 보호와 성매매근절에 미흡한 방식이었음을 확인할 수 있다. 따라서 속히 법개정을 통해 피해아동·청소년을 보호하도록 해야 할 것이며, 성매매 피해아동·청소년 전문 지원센터 등의 신설을 통해 실질적 지원이 이루어지기를 바란다.

5. 2017년 아동학대 주요 사건

가. 목포 5세 아동 실명 사건

20대 남성이 사실혼배우자의 5세 아들을 3개월간 8차례에 걸쳐 폭행하고 지속적으로 학대행위를 하여 피해아동의 양다리위와 늑골, 한쪽 팔 등에 골절상을 입히고, 광대뼈 인근이 함몰되고 결국 한쪽 눈을 실명하게 한 사건이 발생하였다. 이 남성은 아동학대처벌법상 중상해, 살인미수 등으로, 피해아동의 친모는 아동방임 혐의로 기소되었다. 광주지법 목포지원의 1심에서 이 남성에게는 살인미수를 제외한 아동학대특례법 위반 등의 혐의만을 인정하여 징역18년을, 친모에게는 징역6년을 선고하고 각각 160시간의 아동학대치료프로그램 이수를 명령을 내렸다. 1심 재판부는 이 남성이 피해아동을 돌보는 3개월 간 상습적 폭행하면서 수술과 입원을 반복하게 한 점을 이유로 중형을 선고하였으나, ‘이를 넘어 아동에게 즉각적으로 사망의 결과를 발생시킬 수 있을 만큼 강한 외력을 가했다고 인정할 만한 증거가 발견되지 않았다는 점 등에 비추어 피해아동을 살해할 만한 뚜렷한 동기나 이유를 찾기 어렵다는 점을 들어 살인미수 혐의에 대해서는 무죄로 판단했다. 친모에 대해서는 치료적 방임에 의한 아동학대혐의가 인정되었다. 검찰은 “지속적으로 전신에 심각한 중상해를 입힌 점에서 살인미수죄가 적용돼야 한다”는 입장을 보이며 항소하였고, 현재 항소심이 진행되고 있다.³

이 사건은 아동보호전문기관의 미흡한 조사와 경찰의 수사 소홀로 치명적인 피해가 발생했다는 비난을 피할 수 없는 사건이었다.⁴ 1차적으로 아동학대 의심 신고를 받은 아동보호전문기관은 담당 의사의 소견서를 확보하지 못하였고, 사고로 다쳤다는 친모의 말만 믿고 학대가 아니라고 판단하였다.⁵ 전남경찰청 목포서는 동부서의 수사요청 공문(피해아동이 세 차례 목포에서 병원치료를 받은 이유와 두 달 간 유치

3 중앙일보(17.10.26) <내연녀 5세 아들 실명하게 해놓고 “징역18년형 너무 무겁다”>, 뉴시스1(17. 10.26.) <내연녀 5세터 상습폭행 실명...‘살인미수’ 적용 공방>

4 동아일보(17.7.13.) <6세 실명’ 아동학대 수사요청 목살...전남경찰청, 목포쪽 사실조사 착수>

5 동아일보(17.7.31.) <6세실명’ 병원측 신고받은 아동기관, 의사 소견 안듣고 “학대없었다” 결론>

원을 결석한 경위 확인을 요청)을 묵살하고 아동보호기관의 의견만 듣고 수사를 진행하지 않았고, 그 사이 피해아동은 죽음의 직전까지 학대를 당하였다. 아동학대사건들을 담당해야 할 아동보호전문기관이나 경찰의 이와 같은 허술한 대응과 비전문적인 태도는 반드시 개선되어야 할 것이다.

나. '10대 현대판 민며느리' 사건

2014년 당시 초등학교 6학년이던 10대 소녀가 아동복지센터에서 자신을 돌보던 아동복지교사(29, 1급 지체장애인)로부터 성폭력⁶을 당한 후 이듬해 딸을 낳았다. 당시 주변인들의 신고로 수사를 착수한 전북경찰청 성폭력특별수사대는 2015. 8. 미성년자의제강간 혐의를 적용하여 검찰에 송치하였으나, 전남지검 군산지청은 2015. 10. 아동복지교사에 대해 기소유예처분을 내렸다. 피해아동이 “내가 원하여 성관계가 이뤄졌다”고 진술하고, 처벌을 원하지 않았던 점, 위 교사와 아동이 결혼할 것을 서약하고 이미 딸을 낳아 사실혼관계를 유지하고 있는 점 등이 고려되었다. 그러나 2017년 올해 중학교 3학년이 된 피해아동은 가출과 학교결석이 잦았고 이를 면담한 학교측이 아동학대의심 신고를 하여 경찰이 수사에 착수하였다.⁷ 경찰은 이미 기소유예를 내렸으나 위와 같은 정황으로 인해 학대가 있었는지를 중점적으로 조사하였고, 아동복지교사에게는 수년간 지속적으로 피해아동이 원치 않는 성관계를 하게 한 혐의와 2년 전 기소유예 처분을 하였던 미성년자의제강간 혐의도 추가해 구속하고 재판에 넘겼다. 또한 경찰은 아동복지기관으로부터 수사를 의뢰받아 피해아동을 ‘며느리’라고 주장하는 아동복지교사의 부모도 아동복지법 위반 기소의견으로 검찰에 넘겼다.

이 사건은 경제적 심리적으로 취약한 가정환경에 놓인 아동·청소년들이 신뢰관계를 형성한 보호자들에 의해 성폭력을 당하고도 ‘그루밍’(길들이기, Grooming),⁸ 즉 가해자가 피해자를 길들이 성폭력을 용이하게 하거나 은폐하는 행위로 재학대가

6 이에 대해 피해아동은 “성관계”라고 진술하였다고 한다.

7 중앙일보(17.10.15) <10대 현대판 민며느리' 남편 '아동강간죄' 구속기소 왜>.

8 한겨레(17.11.7.) <아동·청소년 성범죄의 특성, '그루밍'을 아시나요?>

발생하게 되고, 이에 대해서 사법기관이 아무런 인식이 없는 문제점을 드러냈다.

다. 기타 사건

일명 ‘안아키(약 안 쓰고 아이 키우기)’ 사건으로 아동학대 중 의료적 방임에 대한 문제가 이슈화 되었다. 일부 부모들이 예방접종까지 거부하며 다른 아동의 건강까지 위협할 수 있다는 문제가 제기되었고, ‘안아키’카페 운영자인 한의사가 아동학대 혐의로 고발되기도 하였으나, 현재 약사법과 의료법 위반으로만 수사가 진행되고 있다. 이 사건을 통해 아동에게 적절한 의료적 처치가 필요한데도 의료기관을 통해 진단을 받지 않거나, 진단에 따른 처치를 하지 않는 것이 의료적 방임에 해당되어 아동학대가 될 수 있다는 인식이 높아졌다.

한편 2017. 10. 미국 괌에서 두 아이를 차량에 방치한 혐의로 체포된 판사·변호사 부부 사건이 발생하였다. 두 사람은 괌 현지에서 마트에 쇼핑하러가면서 아들(6세)와 딸(1세)을 차 안에 두고 갔다가 주민신고로 출동한 경찰에 의해 ‘아동학대’와 ‘차량에 아동방치’혐의로 체포되었고, 부모가 석방될 때까지 두 아이는 아동보호국에 보호되었다. 현지 검찰은 부부에게 ‘차량에 아동방치’ 혐의만을 적용하고, 괌가정법원은 각 벌금500달러(약56만원)을 선고하였다. 캘리포니아주법에서는 6세미만 아이를 보호자 없이 15분 이상 차 안에 방치하는 경우 경미범죄(Petty Misdemeanor)로 처벌하고 있고, 미국 20여개 주에서 비슷한 처벌 규정을 두고 있다.⁹ 우리나라는 ‘차량 방치’에 대한 처벌 규정도 없을 뿐만 아니라 아동학대로 보기 어렵다는 의견이 다수 제기되었으나, 아동이 위험이 처해질 수 있는 상황에 대한 경각심을 불러일으킨 점에서 의미 있는 사건이었다 할 것이다. 현재 수사기관은 아동을 어린이집 차량에 장시간 방치한 경우에 업무상과실로만 처리하고 아동학대로 의율하지 않고 있다. 이 사건을 계기로 차량 내 아동을 방치하는 것이 아동학대로도 볼 수 있다는 인식의 변화를 기대해 본다.

9 중앙일보(2017.10.9. <차에 아동방치' 처벌법 없는데...괌서 체포된 판사 징계 고민>

6. 아동학대 주요 현황¹⁰

2017년에 발표된 2016년 아동학대 주요현황을 살펴보면, 아동학대사건들을 언론에서 지속적으로 보도하였고 범정부적으로 아동보호체계구축을 위한 점검 및 조치들이 실행되면서 신고접수건수가 크게 증가하였다. 전국 아동보호전문기관을 통해 신고접수된 29,671건 중 25,878건이 아동학대의심사례로, 2015년 대비 54.5%가 증가하였다. 신고자 유형별로 살펴보면, 신고의무자에 의한 신고는 8,288건(전년대비 2.6% 증가), 그 중 초·중·고교직원이 3,984건(아동학대의심사례 신고 건 중 15.4%)을 신고하였고, 사회복지전담공무원이 815건(3.1%), 아동복지시설종사자가 498건(1.9%)을 신고하였다. 비신고자 직군에서는 부모가 4,619건(17.8%)을 아동학대의심사례로 신고하였고, 사회복지관련 종사자가 4,088건(15.8%), 아동본인이 2,322건(9%)을 신고하였다. 아동이 신고한 비율은 2014년부터 증가하는 추세로, 2015년과 2016년 동일한 비율로 나타났다. 학대행위자와 피해아동과의 관계를 살펴보면 부모인 경우가 15,048건(전체80.5%), 대리양육자인 경우는 2,173건(11.6%)이고, 대리양육자에 의한 학대 중 보육교직원이 587건(3.1%), 초·중·고교직원 576건(3.1%)으로 나타났다. 2016년 아동보호전문기관으로 보고된 아동학대에 의한 사망사건은 30건으로 나타났으나 많은 수가 누락되었을 것으로 추측된다. 미국의 CDR(Child Death Review)과 같이 아동사망사건을 조사하는 조직¹¹이 구성되어 실효성 있는 정책 제언과 구체적인 대책을 마련할 필요도 있음을 제언해본다.

또 2014년부터 2016년까지 3년간 어린이집 평가인증을 받은 어린이집 중 아동학대 관련 「아동복지법」 위반으로 인증이 취소된 어린이집은 100개소에 이르고, 2017년 7월까지 26개소가 어린이집 인증이 취소되었다. 이어 같은 기간 자격이 취소된 보육교직원도 모두 120명으로 매해 증가하고 있다. 아동학대로 자격이 취소되고 있는 보육교직원이 증가하는 것은 심각한 문제이며, 근본적으로 보육교직원의 업무환

10 중앙아동보호전문기관,〈2016 전국아동학대현황보고서〉 참조.

11 미국 CDR(Child Death Review)는 법 집행관, CPS담당자, 검사, 변호사, 검사관, 공중보건사, 소아과 의사, 가정의학과 의사, 응급의료서비스 담당자등 전문가들이 아동의 사망을 조사하고 다른 아동의 사망을 예방, 건강과 안전을 증진하는 활동을 하고 있다. 위 책, 264면.

경 개선을 비롯하여 도덕·윤리교육확대, 어린이집 평가인증 강화 등 정부의 종합적인 관리대책이 필요하다.¹²

Ⅲ. 출생등록제도(송진성)

1. 아동의 출생등록 될 권리

「유엔아동권리협약」 제7조 제1항과 「시민적·정치적 권리에 관한 국제협약」 제24조 제2호는 모든 아동이 출생 후 즉시 등록되고, 이름과 국적을 가질 권리가 있음을 명시하고 있다. 이들 두 국제인권규약이 정하고 있는 ‘보편적 출생등록제도’는 “관할권 내에 있는 모든 아동이 신분과 부모의 이주지위에 관계없이 즉시 자동으로 출생등록 되는 제도”를 의미한다. 즉, 보편적 출생등록제도는 ①국민인지 여부에 관계없이 모든 아동이, ②출생즉시 자동으로 공적시스템에 등록될 것을 요한다.

‘아동의 출생 등록될 권리’는 출생등록 자체로 아동이 국가에 의해 ‘법 앞의 인간’으로 인정받는다. 그리고 추후에 출생사실을 확인할 수 있는 증명을 받을 수 있다는 점에서 반드시 보장되어야 할 하나의 독립적인 권리이다. 더 나아가서 출생등록이 됨으로써 아동은 비로소 국가로부터 건강권, 교육권 등 아동이 누려야 할 기본적인 권리들을 보장받을 수 있다는 점에서 그 중요성이 더욱 강조될 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 현재 우리의 ‘출생신고’ 제도는 아래에서 살펴보는 바와 같은 문제들로 인해 ‘보편적 출생등록제도’와는 거리가 멀다. 그동안 국제사회는 수차례에 걸쳐 우리나라의 현행 출생신고제도의 문제점을 지적하고 ‘보편적 출생등록제도’의 도입을 촉구한 바 있다.

12 중앙일보(17.10.27.) <아동학대로 문 닫은 어린이집 3년간 100곳…자격취소 보육교사 120명>

2. 현행 출생신고제도의 문제점

현행 출생신고제도의 문제점은 크게 세 가지 이다. 우선 현행법상 출생신고는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 ‘가족관계등록법’이라고 한다)에 의해 규율되고 있는데, 이 법에 따라 출생신고를 하면 가족관계등록부가 창설되고, 이를 통해 가족관계 및 신분사항의 발생과 변동사항이 등록·관리되기 시작한다. 이처럼 가족관계등록법은 출생신고의 의의를 아동의 권리보장의 측면에 두기 보다는 ‘국민의 신분정보의 관리 및 공시’라는 행정적 편의에 우위를 두고 운용되고 있고, 그 결과 친생추정 규정과의 충돌문제, 미혼부에 의한 출생신고의 어려움 등의 문제가 발생하고 있다. 특히 미혼부에 의한 출생신고의 경우 2015년 가족관계등록법 제57조의 개정(일명 ‘사랑이법’)¹³을 통해 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 출생신고를 할 수 있게 되었으나, 법원이 본 규정을 지나치게 엄격하게 해석하여 친모의 인적사항을 일부라도 알고 있는 경우에는 본 조의 적용을 배제하여 청구를 기각하는 판결을 잇달아 내놓고 있다.¹⁴ ¹⁵ 이는 우리 사회가 아직 출생신고 문제를 아동인권의 관점에서 접근하지 못하고, 가족관계 공시제도로서만 바라보는 시각 때문에 법이나 제도가 정비되더라도 이를 적용하는 과정에서 아동의 이익을 최우선적으로 고려하지 못하는 모습을 반영하고 있다.

13 사랑이법은 생모의 인적사항을 몰라 출생신고를 하지 못한 사랑이(가명)가 몸이 아픈데도 불구하고 건강보험을 적용을 받을 수 없어 치료를 받지 못하는 안타까운 사연이 언론에 방송되면서 이를 계기로 미혼부에 의한 출생신고가 가능하도록 가족관계의 등록 등에 관한 법률의 개정이 이루어진 것이다.

14 사랑이법의 해석 및 적용에 있어 하급심 법원들이 일관되지 못한 판례를 내고 있는데, 2015.12.10. 의정부지방법원은 2015 호기298결정을 통해 모의 이름을 아는 경우는 “모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호” 모두를 알지 못하는 경우가 아니므로 동 법의 적용 대상이 아니라고 결정하였다. 이에 대한 항고심법원은 입법취지를 고려하였을 때 가족관계등록법 제57조 제2항이 정하는 “모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호”를 알 수 없는 경우라 함은 모의 인적사항, 즉 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호의 전부 또는 일부를 알 수 없어 모를 특정하지 못하여 가족관계등록법 제57조 제1항에 따라 부가 바로 친생자출생의 신고를 하지 못하는 경우를 의미한다고 해석하여야 한다고 결정하였다(의정부지방법원 2016.1.20.선고 2015브60 결정). 비슷한 시기 서울동부지방법원에서는 의정부지방법원의 1심 결정과 동일하게 친모의 인적사항을 일부라도 알고 있는 경우는 동법의 적용대상이 아니라고 결정하였고, 항고심에서 1심 결정이 유지된 채 확정되었다(서울동부지방법원 2015.12.29. 2015호기291결정).

15 이러한 판례의 태도는 대다수의 아이들이 병원에서 태어난 후 모에 의해 버려지는 상황에서 모의 최소한의 인적사항은 기록이 남을 수밖에 없고, 미혼부로서는 의사가 발급한 출생증명서에 기재된 모의 인적 사항 외의 모의 혼인여부 등에 자녀의 출생신고를 위해 필요한 추가적인 인적사항을 알 길이 없다는 현실을 외면하고 있다.

다음으로 출생신고의무자가 신고의무를 해태 할 경우 이를 감시하고, 강제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점이다. 가족관계등록법은 출생신고의 1차적 의무자를 ‘부모’로 하고, ‘부모’가 출생신고를 해태 할 경우 ‘동거하는 친족’이나 ‘분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람’이 출생신고를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 실제로 의사 등이 출생신고를 하는 경우는 전무하다. 이에 2016. 5. 29. 개정된 가족관계등록법에 따라 신고의무자인 부모가 기간 내 출생신고를 하지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우 검사 또는 지방자치단체장이 출생신고를 할 수 있도록 보완되었으나(제46조 제4항), 검사와 지방자치단체의 장이 부모가 기간 내 출생신고를 하였는지 여부를 파악할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 여전히 입법적 공백이 존재하고 있다.

마지막으로 국내에 거주하고 있는 미등록 아동들에 대한 출생신고의 문제이다. 가족관계등록법은 제1조에서 그 목적을 ‘국민’의 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정하는 것으로 명시하고 있어서, 외국인은 기본적으로 본 법의 규율대상이 아니다. 따라서 부모가 모두 외국인인 자녀가 대한민국에서 출생할 경우 그 자녀는 국민이 아니므로, 가족관계등록법에 따라 출생신고를 할 수 없다. 외국인인 부모 사이에서 출생한 자녀는 부모의 국적국의 법에 따라 출생신고를 해야 하는데, 부모의 본국법이 대한민국 등 해외에서 출생한 자국민의 자녀의 출생등록에 관하여 절차를 마련하지 않거나, 부모와 국적국 사이의 관계가 재외공관 등을 통해 행정절차를 밟기 어려운 상태인 경우에는 자녀의 출생을 등록할 방법이 없게 된다. 한편, 외국인인 부모가 자녀의 출생신고를 국내법에 따라 하는 경우에는 이를 ‘가족관계등록부작성에 관한 신고 이외의 가족관계등록신고’에 해당하는 것으로 보아, 가족관계의 등록등에 관한 규칙 제69조에 따라 ‘특종신고편철장’에 편철하여 보관하도록 되어 있다. 이 경우 관할 행정청은 신고인에게 수리 또는 불수리 증명서를 발급하여 주는데 이 수리·불수리 증명서에는 아동의 성명, 출생연월일, 성별, 국적이 기재되기는 하나 이는 아동의 ‘출생사실’을 증명하는 공적 서류는 아니다. 출생의 신고가 ‘접수’는 되었으나, 공적 장부에 출생사실이 ‘등록’된 것은 아님을 의미하는 것이다.

한국에서 태어나 한국 사람의 정체성을 가지고 살아가고 있지만 외국국적 또는 무국적이라는 이유로 등록되지 못하는 아동의 수는 현재 통계에도 제대로 잡히지 않고 있으나, 현재 국내 거주하는 외국인인 총 수가 200만 명을 넘어선 것을 감안할 때 그 수는 결코 적지 않을 것으로 추정된다. 국적을 불문하고 아동을 보호할 의무가 있는 우리 정부와 국회는 미등록 아동들이 아동으로서 누릴 수 있는 최소한의 권리인 등록될 권리를 보장받을 수 있도록 하루 속히 적절한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

3. 출생신고 제도 개선을 위한 입법현황

가. 민법 상 친생추정 규정의 개정

2015년에 헌법재판소는 ‘혼인 종료 후 300일 이내에 출생한 자’를 전남편의 친생자로 추정하는 민법제844조 제2항 중 “혼인관계종료의 날로부터 300일 내에 출생한 자”에 관한 부분이 모가 가정생활과 신분관계에서 누려야 할 인격권, 혼인과 가족생활에 관한 기본권을 침해한다고 판시하면서 헌법불합치결정을 내렸다.¹⁶

이에 대해 국회는 2017.10.31. 민법 개정을 통해 혼인관계종료한 날로부터 300일 내에 출생한 자녀에 대하여 모 또는 전남편은 혈액형검사, 유전자검사, 동서결여에 대한 소명 등을 통해 가정법원에 친생부인의 허가를 청구할 수 있도록 하고 허가를 받은 경우에는 친생추정이 배제되도록 하였다.¹⁷ 이와 같은 개정을 통해 보다 간단한 절차를 통해 친생추정을 배제할 수 있어, 친생추정 규정과의 충돌로 인해 출생신고를 하지 못하는 경우는 훨씬 줄어들 것으로 예상된다.

¹⁶ 헌법재판소 2015. 4. 30. 자 2013헌마623 결정

¹⁷ 민법 854조의2 신설, 2018.2.1. 시행예정

나. 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부 개정 법률안

2017. 8. 8.에는 더불어민주당 권미혁의원의 대표발의로 가족관계등록법에 대한 일부개정 법률안¹⁸이 발의되었는데, 그 주요 내용은 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 출생 후 14일 이내에 건강보험심사평가원에 출생증명서를 제출함으로써 출생 사실을 통보하도록 의무화하고, 이를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하며, 출생신고 기간 내에 신고를 이행하지 않은 경우 출생신고를 할 것을 최고하거나 지방자치단체가 직접 출생신고를 할 수 있도록 하는 것이다. 본 법률안은 부모가 출생신고를 해태하는 경우 현 제도상으로 국가가 그 현황을 파악하고 관리할 장치가 없는 문제를 개선하기 위해 제안된 것이다.

2015년 통계청 자료에 따르면 전체 신생아의 99.1%가 병원에서 태어나고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 병원에 출생통보의무를 부여하고 출생신고가 누락되지 않도록 점검할 수 있는 시스템을 구축하는 것은 출생신고의무자가 신고의무를 해태함으로써 출생신고 되지 못하는 아동의 수를 크게 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

다. 이주아동의 출생신고에 관한 특례법안

2016년도에 13개 국내 아동·인권단체가 참여하여 구성된 ‘보편적 출생신고 네트워크’¹⁹는 이주아동도 국내법에 따라 출생신고 될 수 있도록 하는 입법 제안을 꾸준히 해왔고, 그 결과물로서 ‘이주아동의 출생신고에 관한 특례법안’이 마련되어 곧 발의가 될 예정이다.

18 의안번호 2008435

19 ‘보편적 출생신고 네트워크’는 공익인권법 재단 공감, 국제아동인권센터, 뿌리의 집, 세이브더칠드런, 안산글로벌청소년센터, 유니세프 한국위원회, 유엔난민기구, 이주민지원공익센터 감사와 동행, 이주민센터 친구, 재단법인 동천, 플랜코리아, 피난처, 민주사회를 위한 변호사 모임, 사단법인 두루로 구성되어 있다. 보편적 출생신고 네트워크는 그동안 법제도 개선을 위한 캠페인을 벌여오는 한편, 2016. 10. 국가인권위원회와의 공동 토론회 주최, 2017. 7. 보편적 출생신고 법률지원단 발족을 통한 법률상담 및 소송 지원 등의 활동을 벌여왔다.

이 법안은 이주아동의 출생에 관한 신고와 그 증명에 관한 사항을 규정함으로써 「아동의 권리에 관한 협약」에 따라 모든 아동의 출생이 신고 될 권리를 보장하는 것을 목적으로 하며, 대한민국에서 거주하는 대한민국의 국민이 아닌 18세 미만의 사람을 이주아동으로 정의하고 있다. 또한 이주아동의 출생에 관한 신고와 등록 및 그 증명에 관한 사무를 대법원이 관장하도록 하고, 시·읍·면의 장에게 위임하도록 하고 있다. 이 법안에 따르면 이주아동의 출생의 신고는 출생 후 1개월 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 부 또는 모가 하도록 하고 있고, 본인 또는 부모는 이주아동출생등록부의 기록사항에 관하여 열람 또는 증명서의 교부를 청구할 수 있다.

그리고 이주아동 출생신고 업무수행 과정에서 이주아동 또는 출생신고인의 신상 정보를 지득한 공무원은 「출입국관리법」 제84조 제1항에도 불구하고 업무상 지득한 정보를 지방출입국·외국인관서의 장에게 통보하지 않도록 규정함으로써 강제추방을 당한 우려 때문에 출생신고를 기피하는 것을 방지하도록 하는 규정을 두고 있다. 이 법안이 국회에서 발의되어 통과된다면 약 2만 명으로 추정되는 국내 거주 미등록 이주아동들이 출생등록 될 수 있는 국내법상의 근거가 마련될 수 있게 되는 것이다.

4. 소결

2011년도 「유엔아동권리협약」 제3·4차 국가보고서 심의 결과에 대한 유엔아동위원회 권고사항에서 유엔아동위원회는 한국에서의 미등록 이주민 자녀들의 경우 출생신고가 사실상 또는 지속적으로 가능하지 않다는 사실과 출생신고 의무자가 출생신고 의무를 해태하고 있는 경우에 대한 사법감시가 부재하다는 점에 대한 우려를 표시하고 이에 대한 개선을 촉구한 바 있다.²⁰

뿐만 아니라 올해에는 유엔 경제적·사회적·문화적 권리규약 위원회가 우리 정

20 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 및 권고사항 자료집, 보건복지부 정책자료 2011. 04

부에 대해 외국인 자녀들의 출생등록을 포함한 사회보장제도가 외국인을 배제하고 있는 것에 대하여 우려를 표하며, 정부가 모든 아동에 대하여 부모의 체류자격과 관계없이 보편적 출생 등록을 허용하도록 촉구한 바 있다. 또한 올해 11월에 개최된 제3차 국가별 정례 인권검토(UPR)에서도 보편적 출생등록 제도를 채택할 것에 대한 권고가 여러 국가로부터 나왔다.

「시민적·정치적 권리에 관한 국제협약」과 「유엔아동권리협약」의 당사국으로서 우리 정부는 보편적 출생 등록 제도를 마련할 국제법상 의무를 질뿐만 아니라, 헌법 제6조가 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있는 이상, 대한민국 관할권 내의 모든 아동의 출생이 등록되도록 법적·제도적으로 보장할 국내법적 의무를 진다고 할 수 있다. 아동에게 출생 즉시 등록될 권리는 그 자체로서도 법 앞에서 자신의 존재를 인정받는다는 점에서 중요한 권리일 뿐만 아니라, 건강권, 교육권 등 다른 권리 보장의 전제가 되는 권리인 만큼 그 어떤 이유로도 보편적 출생 등록 제도의 도입이 늦춰져서는 안 될 것이다.

IV. 입양(이진혜)

2016년 인권보고대회 당시 입양제도 관련 문제점으로 지적되었던 ‘베이비박스’ 이슈는 현재진행형이다. 「입양특례법」의 사각지대로 지적되었던 「민법」 제867조, 제908조의2 등에 의한 입양(이른바 ‘민법상 입양’)은 양부모에 대한 입양 교육의 의무화(2017. 2. 1. 가사소송규칙 개정) 등 관련 부처의 제도 개선이 있었으나 여전히 입양 대상 아동의 권리실현에는 역부족이다. 과거 대규모로 이루어진 해외입양으로 인해 발생한 문제점들이 20여년이 흐른 오늘날 밝혀지고 있다.

1. 국내 입양 제도의 문제점 및 입양특례법의 개정

가. 입양아동 학대사망사건 진상조사위원회 활동

작년 7월과 10월 입양 아동이 양부모의 학대로 인해 사망한 사례²¹가 연달아 발생하면서 ‘대구·포천 입양아동 학대·사망사건 진상조사와 제도개선위원회’(이하 ‘진상조사위’이라 한다)가 조직되었고, 우리 모임 역시 위원회 활동에 참여하여 활발히 활동하였다. 각 공공기관 뿐만 아니라 사건 발생 지역 기관에 대한 현장조사, 관계 부처 질의 및 간담회, 서울 소재 입양 기관에 대한 진상조사 등을 진행하였고, 이를 기초로 현 「입양특례법」을 넘어서서 「민법」상 입양과 「입양특례법」상 입양에 통합하여 적용되는 기본법 개정안을 제안하기에 이르렀다.

나. 「입양특례법」의 문제점 및 제도개선방향

위 대구·포천 입양아동의 학대로 인한 사망 사건은 현행 입양 시스템과 제도가 지닌 허점의 결과이다. 진상조사위에서는 여러 공공기관과 입양기관등에 대한 조사를 거쳐 입양의 진행 과정 전반에 대한 제도개선과제를 제시하고, 이를 반영한 입법안을 통과시키기 위하여 노력하고 있다.

제도개선과제의 주요 내용은 입양을 원하는 예비 양부모에 대한 자격요건을 강화하고 입양특례법에도 불구하고 관행적으로 무분별하게 이루어지는 입양 전 가정위탁을 폐지하고, 형식적으로 이루어지고 있는 부모교육을 내실화하는 사전 절차 뿐만 아니라, 입양과정을 민간 입양기관이 주도함으로써 인하여 발생하는 여러 문제점(친생부모와의 단절, 관리감독의 부재 등)을 해결하기 위해 입양 과정에서 공공의 적극적 개입을 늘리는 한 편 사후 관리체계를 마련하여 입양 아동에 대한 학대를 사전에 예방하는 것 등이다.

21 해당 사건에 관한 재판은 현재 대법원에서 계속 중이다.

2. 해외입양으로 인해 발생한 문제

가. 해외입양-해외입양인의 입양 배경

대한민국은 한국 전쟁 이후 대규모 ‘아동 수출국’이 되었다. 홀트아동복지회를 비롯한 사적 입양기관이 해외입양절차를 주도하였고, 미국 등 대표적 수령국을 중심으로 만1세 가량의 영아가 입양되어갔다. 2016년까지 한국에서 외국으로 입양된 입양인의 숫자는 보건복지부 통계에 따르면 166,512명에 달한다(2016 보건복지부 입양 관련 통계).

전쟁으로 인한 고아뿐만 아니라 80년대 이후에도 국제입양은 끊임없이 이루어졌다. 1980년대 국제아동입양이 ‘시장화’ 되는 가운데, 한국은 80년대 10년간 전세계적으로 일어난 17~18만건의 국제입양 건수의 60%를 차지한다.²² 80년대 이후 입양의 특징은 국제아동입양에 대한 수령국의 수요와 아동보호 의무를 회피하기 위한 송출국의 공급, 그리고 이를 중개하는 사적인 전문중개기관의 등장이다.²³ 시장원리에 의한 아동입양은 입양부모의 자격심사, 사후관리 등 아동보호에 필요한 절차를 갖추지 못하였고, 그 결과 현재 전 세계 2만여명의 한국 출신 입양인이 해당 국가에서 국적을 취득하지 못하고 추방 위기에 처하게 되었다.

나. 해외입양인이 처한 문제점

1) 무국적 입양인 현황과 피해 사례

보건복지부의 ‘국적취득 미승인 입양아 현황’ 자료에 따르면, 2017년 8월 말까지 입양특례법 개정 전 국외로 입양된 입양인 중 국적취득 여부가 확인되지 않은 입양인이 총 25,996명에 달한다. 보건복지위원회 기동민 의원은 그 이유를 ‘과거 우리나라

22 이경은, ‘국제입양에 있어서 아동 권리의 국제법적 보호’ 2017, p.45.

23 전계서, p.41.

라가 해외 입양을 보낼 때 아동의 우리 국적 박탈만 신경 썼을 뿐 입양 국가의 국적 취득 문제는 전혀 신경쓰지 않았기 때문' 이라고 밝혔다.²⁴

우리나라가 신경쓰지 않은 것은 국적 뿐만이 아니었다. 입양 부모 자격 심사를 사적 입양기관에 전적으로 맡기고 정부는 신경쓰지 않은 결과, 양부모로부터 학대를 당한 끝에 주거침입이라고 신고 당해 한국으로 강제 추방된 '아담 크랩서'의 사례,²⁵ 여러 차례 파양과 입양이 반복되다가 한국으로 강제 추방되어 친부모를 끝내 찾지 못하고 자살에 이른 '필립 클레이'의 사례,²⁶ 2013년 입양특례법 시행 이후 입양된 지 4개월 만에 양부에 의해 살해된 '현수' 사례²⁷를 비롯하여 무수한 아동학대 피해가 발생하였다. 이는 아동권리를 우선적으로 고려하지 않은 정책 시행의 결과가 얼마나 비극적인지 보여주는 극단적 사례들이다.

친부모가 존재하고 심지어 출생신고를 통해 그 가족관계가 증명되는 경우에도 해외 입양을 손쉽게 진행하기 위해 새로이 '기아 호적'을 창설하여 입양 절차에 이용하는 관행 역시 시장화된 해외입양의 문제점으로 지적된다. 이 때문에 해외 입양인의 친생부모를 알 권리가 침해되는 것은 물론이고, 친부모가 입양 아동을 다시 만날 수 있는 길까지 원천 차단되는 결과를 가져온다. 한 해에 입양되는 아동의 90% 이상이 미혼모의 자라는 통계²⁸의 이면에는, 한국 사회 특유의 보수적이고 정상 가정 이데올로기가 강한 문화 속에서 홀로 아이를 키울 수 없어 어쩔 수 없이 포기하거나, 부모 등 가족의 압박에 못이겨 아이를 포기하는 사례들도 다수 존재한다. 특히 '베이비 박스'라는 아동의 유기수단이 마치 합법적인 것처럼 존속하고 있는 현실에서, 그러한 선택이 합리화되고 선부른 '의명 출산 제도' 도입 논의로 포장되고 있다.

24 2017. 10. 13. 자 더불어민주당 기동민 의원 보도자료 「해외입양인 중 국적취득 미확인 인원 미국 1만8,603명, 미국 외 7,393명」

25 2017. 10. 31. 프레시안 「나는 1억 원짜리 '서류 고아였다」 [심층 취재-한국 해외입양 65년] '추방 입양인' 아담 크랩서 인터뷰, 참조.

http://www.pressian.com/news/article.html?no=173847&utm_source=naver&utm_medium=search

26 2017. 7. 18. SBS 뉴스 「취재파일」 그의 집은 어디였을까...한 40대 입양인의 귀향」 참조. http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004300643&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

27 2016. 7. 20. 경향신문 「입양아 현수' 죽인 미국인 양부 '12년형' 그쳐」 참조. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607201246001&code=970201#csidx48e8e423efbb035a1e88e65c35ab54a

28 2014. 7.18. 한국일보 「미혼모에 도끼는 뜬 냉혹사회」 참조.

<http://hankookilbo.com/v/340112c81a624a688ee36d6e9b5a92fb92fb>

다. 시급한 대책의 필요성

1) 무국적 입양인에 대한 각 국가별 구제책 마련

대한민국은 지금이라도 과거 무책임하고 무분별하게 이루어진 해외입양으로 인하여 발생한 피해를 회복하여야 한다. 국적 취득이 되지 않은 것으로 집계된 2만 6천명의 입양인이 거주하고 있는 해당 국가에서 특별 조치를 취하여서라도 국적을 부여하고 영아 때부터 자라 온 국가에서 뿌리를 내리고 살아갈 수 있는 방안을 마련할 것을 촉구하여야 한다. 특히 미국의 경우, 입양이 완료되지 못하고 예비 입양 비자(IR-4)를 발급받아 미국으로 송출된 입양인 중 국적을 취득하지 못한 자의 경우 경미한 범죄로도 한국 등으로 추방될 수 있는 불안정한 체류 자격을 유지하고 있으므로 이에 대한 구제책을 정부 차원에서 강력하게 요구하여야 한다.

2) 정부 및 민간 입양기관의 손해배상책임 이행

1958년 전쟁 피해 국가로서 난민이 된 아동들을 입양 보내기 시작한 것을 넘어서서, 입양 아동 1명당 1000~3000만원에 달하는 수수료를 지불하도록 하고 무분별하게 입양을 진행하고 확대시킨 민간 입양기관들은, 그 과정에서 입양 아동의 생존권, 학대받지 않을 권리, 부모를 알 권리, 원가정에서 살아갈 권리를 침해하는 여러 가지 과오를 저질렀다.

이러한 해외입양절차를 관리감독하여 아동의 권리를 보호할 책임이 있는 국가는 오히려 해외 외화 벌이를 위하여 이를 묵인하기도, 때로는 장려하기도 하였다. 그런데 그에 대한 반성은커녕, 2017. 8. 29. 이낙연 총리는 국무회의에서 해외 입양기관에 ‘감사 편지’를 보낼 것을 검토하라고 지시하는 등 문제에 대한 인식조차 부재한 모습을 보이고 있다.²⁹ 막대한 수수료를 기반으로 성장해 온 여러 민간 해외입양기관들과 외화 유입의 덕을 봄과 동시에 한국 사회에서 아동 보호를 위해 지불하여야

29 이에 대해 우리 모임을 비롯한 여러 시민단체들이 2017. 9. 6. 연대성명을 발표한 바 있다.

할 사회적 비용을 회피한 대한민국 정부는 지금부터라도 그 잘못을 인정하고 입양인들이 입은 손해를 금전적으로라도 배상하여야 할 책임이 있다.

라. 제도개선 필요성

1) 헤이그국제입양협약의 성실한 이행을 위한 입법안 마련 촉구

우리 모임은 2016년 입법감시 대상 법안으로 김승희 의원의 ‘입양특례법 전부개정법률안(2002467)’이 지닌 문제점을 지적하고, 입법 반대 의견을 제시한 바 있다. 위 개정안은 2013년 우리나라가 서명한 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」(이하 ‘헤이그국제입양협약’이라 한다)의 실행을 입법적으로 이행하기 위한 취지에서 제안되었으나, 그 구체적인 내용에서 헤이그국제입양협약의 취지를 실현하는 데 실패하였다. 입법 심사 소위원회에서도 위 법안에 대한 반대의견이 개진된 이후 헤이그국제입양협약과 관련한 제개정안은 결국 발의되지 않았다. 이에 헤이그국제입양협약의 취지를 실현하고, 한국의 해외 입양에 관한 특수한 역사적 배경을 고려하여 입양특례법을 보다 더 아동권리에 친화적인 방향으로 개정할 필요가 있다.

2) 「입양특례법」의 한계

헤이그국제입양협약이 국적이 아닌 ‘상거소’를 기준으로 하고 있음에도 불구하고, ‘입양특례법은 양친과 양자의 국적을 기준으로 하여 양친이 외국인이고 한국에서 한국아동을 입양하는 경우를 국내에서의 국외입양(「입양특례법」 제18조)으로, 양친이 외국인이고 외국에서 한국아동을 입양하는 경우를 국외에서의 국외입양(「입양특례법」 제19조)으로 하여 두 경우만을 규정³⁰하고 있으며, 헤이그국제입양협약은 「입양특례법」 제19조에 해당하는 경우에만 영향을 미친다. 또한 「입양특례법」은 그 적용 대상이 아닌 요보호아동의 국제입양절차 및 외국 아동을 국내로 입양하는 절차에 대해서는 규정을 두고 있지 않는 문제점이 있다.

30 안소영, 「헤이그협약 비준에 즈음하여」, 2015, p.154.

3) 입양관련 법제도 개선 요구

기관을 통한 입양이 아닌 개인 간 합의를 통한 입양의 경우 가정법원의 심판을 거칠도록 되어 있으나, 그 요건이 「입양특례법」에 비해 양부모 심사 과정이 너무도 허술하여 이미 지난해 입양아의 사망까지 이르는 문제점을 드러냈다. 개인간 합의를 통한 입양 역시 법원의 형식적 심사가 아닌 철저한 입양 환경 조사와 신중한 검토를 거쳐 이루어지도록 관련 법규가 개선되어야 한다.

V. 이주아동(김진)

2017년 현재 대한민국에는 약 13만 명의 외국 국적 아동이 거주하고 있다. 이는 합법적인 체류자격을 가지고 외국인등록이 된 아동에 대한 통계로, 통계에 잡히지 않는 미등록 이주아동과 무국적 아동 등을 포함하면 약 15만 명 이상의 이주배경 아동이 거주하고 있는 것으로 추정된다. 대한민국 정부는 1991년 「유엔아동권리협약」을 비준하여, 국적, 체류자격 등에 따른 차별 없이 관할권 내 모든 아동의 권리를 보장해야 할 법적 의무를 지고 있다. 그럼에도 불구하고 이주배경 아동 중 다수의 아동은 대한민국 국민이 아니라는 이유로 차별받고 있다. 「아동복지법」에 따른 지원도 어렵고, 의무교육의 대상도 아니다. 특히 이들 중 체류자격이 불분명한 미등록 이주아동은 단속과 강제추방의 공포로 인하여 국가의 지원이 필요한 경우에도 지원 요청조차 하지 못해 가장 기본적인 권리조차 누리지 못하고 있다.

1. 보호와 지원을 받을 권리

2017. 5. 19.자 동아일보에는 ‘짐승으로 변한 새아빠... 추방 두려워 신고 못한 지은이’라는 기사가 실려 사회적 공분을 일으켰다. 베트남인 부모 사이에서 태어난 초등학교 6학년생 지은(가명)이에 대한 기사로, 엄마가 한국인 새아빠를 집에 들인 후

새아빠가 집에 아무도 없을 때를 노려 지은이를 성폭행했음에도 불구하고 지은이는 어떠한 조치도 취할 수 없었다. 경찰에 신고할 생각도 했지만 한국에 미등록 상태로 체류하고 있는 지은이는 자칫하면 강제로 추방될 수도 있기 때문에 신고도 할 수 없었다.³¹ 만일 신고가 이루어진다 하더라도 지은이는 현실적으로 보호를 받지 못할 가능성이 크다. 현행 아동보호체계는 대한민국 국적을 가지고 있지 않은 이주아동을 배제하고 있기 때문이다.

가. 사회복지체계의 정비의 필요성

현행 「아동복지법」은 그 적용 대상인 ‘아동’을 “18세 미만의 사람”으로 국적과 관계없이 포괄적으로 정의하고 있으며, 제2조 기본이념을 통하여 모든 아동은 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라야 한다는 차별금지를 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제로 「아동복지법」의 일부 조항은 「국민기초생활보장법」 등 사회복지와 관련된 법령의 해석에 의하여 대한민국 국적을 가진 아동에만 한정 적용되어 대부분의 이주아동은 아동 보호 및 지원체계에서 배제되고 있다. 이주아동이 원칙적으로 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활수급권자가 되지 못함에 따라 대다수 이주아동은 「아동복지법」 제15조의 보호조치 및 제37조 취약계층 아동에 대한 통합 서비스 지원 등의 지원을 받지 못한다.

따라서 아동의 복지와 보호와 관련된 법령이 이주아동을 배제하지 않도록 하기 위해서는 현행 사회복지체계를 정비하여 아동의 복지와 관련된 법령에 명시된 서비스가 실제로 이주아동에게 적용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 그 수급권자를 일정한 조건을 갖춘 결혼이주민에만 한정하고 있는 현행 「국민기초생활보장법」 제5조의2의 특례 조항에 「아동복지법」 제50조에 의해 설치된 아동복지시설의 이용 대상자를 포함하는 등의 방식의 법 개정의 필요성이 대두되고 있다. 또한, 아동복지법의 정의가 이미 모든 ‘사람’인 아동을 포함하는 만큼 이에 대한 적극적인 해

31 2017. 5. 19. 동아일보 기사 “짐승으로 변한 새아빠… 추방 두려워 신고 못한 지은이”: <http://news.donga.com/3/all/20170519/84434541/1>

석이 필요하다.

나. 아동복지시설 입소 등 보호조치에 대한 거부 금지

최근 들어 아동학대가 사회적인 문제가 되면서 학대 피해 아동의 발견, 보호, 지원 관련 체계가 정비되고 있다. 하지만 한국 국적이 없이 국내에 체류하고 있는 외국인 아동의 경우에는 아동학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 경우가 발견되고 있다. 현행 「아동복지법」과 아동학대처벌법이 적용 대상인 아동에 적합한 체류자격을 요구하지 않는 만큼 해당 법령에 의한 보호 및 지원에서 제외되지 않고 이주아동이 본인 또는 부모의 체류자격과 관계없이 관련 서비스를 이용할 수 있도록 국가 및 지방자치단체의 노력이 필요하다. 이 때, 미등록 이주아동을 포함한 이주아동이 보호대상 아동이 될 경우 아동복지시설이 정당한 사유 없이 보호대상아동의 입소를 거부하지 못하도록 하는 금지조항을 신설하여, 관련 시설에의 입소를 통한 보호조치가 실효적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

2. 교육을 받을 권리

현행 「교육기본법」은 초등교육과 중등교육을 의무교육으로 정하고 있다. 하지만 그 권리의 주체와 관련하여, 목적 조항에서 이 법이 ‘국민’의 교육에 관한 권리와 의무를 규정한다고 명시하고(제1조), 모든 ‘국민’이 의무교육을 받을 권리를 갖는다고 규정함(제8조)에 따라 그 권리의 주체를 국민으로 한정하고 있다. 이주아동은 체류자격과 무관하게 초등학교와 중학교에 전, 입학이 가능하긴 하다. 하지만, 이주아동은 원칙적으로 의무교육의 대상이 아니어서 취학통지서가 발부되지 않기 때문에, 초등학교에 입학하려는 외국인 아동은 「초·중등교육법 시행령」 제19조에 따라 거주지가 속하는 학교 내 초등학교의 장에게 입학을 따로 신청하여야 입학이 가능하다. 이에, 부모가 취학의무를 다하지 않는 경우에도 취학 독촉이나 경고, 기타 취학 독려조치가 취해지지 않는다.

한편, 「초·중등교육법 시행령」 제19조에 의해 외국인 등록이 되지 않은 미등록 이주아동도 임대차계약서, 거주 사실에 대한 인우보증서 등 거주 사실을 확인할 수 있는 서류가 있으면 외국인등록증이 없어도 거주 사실 확인 후 학교 입학이 가능하게 되었다. 정부는 이러한 사실을 토대로 이주아동의 교육권을 보장하고 있다고 주장하고 있지만, 이는 외국인 학생에 대한 절차 상 시혜적 조치일 뿐 시행령에 기재된 시혜적 절차만으로 이주아동의 교육권을 보장한다고 할 수 없다.

또한 고등학교 뿐 아니라 의무교육에 해당하는 초등학교, 중학교 역시 그 입학을 학교장에 “신청할 수 있다”고 규정하여 입학 여부가 학교장의 재량사항에 해당한다고 해석될 여지가 있다. 학교장이, 예를 들어 한국어가 서툰 학생에 편의를 제공할 수 없다는 이유 등으로 입학을 거부한다면 입학이 거부된 이주아동은 이에 대해 조치를 취할 수 있는 방법이 없는 것이다. 실제로 지방에는 인도적 체류허가를 받은 이주아동 등이 집 근처의 학교에서 입학이 거부되어 한 시간 이상 거리의 학교로 통학하는 사례도 발견되었다.

따라서 「교육기본법」에서 정하는 의무교육의 내용이 이주아동에게도 동일하게 적용될 수 있도록 조치가 취해져야 한다. 현행 「난민법」 제33조는 난민 인정자나 그 자녀는 “미성년자인 경우 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다”고 규정하여, 난민에 대해서는 외국인이라 하더라도 의무교육을 받을 권리를 보장한 바 있는 바, 다른 경우의 이주아동에 대해서도 의무교육대상으로 포섭해야 할 것이다.

3. 보육에 대한 권리

「유엔아동권리협약」 제18조는 당사국으로 하여금 아동의 양육 책임 이행에 있어 부모와 법정 후견인에게 적절한 지원을 제공하여야 하며 아동 보호를 위한 기관 시설 및 편의의 개발을 보장하여야 하고, 취업 부모의 아동들이 이용할 수 있는 아동 보호를 위한 편의 및 시설 사용에 대한 권리를 보장하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 현행 「영유아보육법」은 그 대상에 대해 “6세 미만

의 취학 전 아동”(제2조)으로 규정하고 있으며, 제3조에서 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다고 규정하여 차별금지를 그 이념으로 하고 있다.

그럼에도 불구하고 「영유아보육법」 제4조는 모든 ‘국민’이 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다고 하고 있어 국민이 아닌 외국인을 영유아 보육의 책임에서 배제하고 있다. 한편, 동법 제34조는 어린이집에서 보육 서비스를 제공받는 영유아에 대해 국가와 지방자치단체가 무상보육을 실시하도록 하고 있으며, 특히 장애아와 다문화가족의 자녀 등은 취약보육의 우선 실시(제26조) 및 보육의 우선 제공(제28조) 대상으로 정하고 있다. 또한 제34조의2는 국가와 지방자치단체가 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아에게 아동의 연령과 부모의 소득수준을 고려하여 양육수당을 지원하도록 하고 있다. 하지만 법률 상 외국인인 보육 책임에서 배제되고 있기 때문에 이주아동은 무상보육 및 양육수당 지원 대상에서 제외되는 것으로 해석되고 있다. 또한, 보건복지부는 지침을 통하여 본 법의 보육료와 양육비의 지원대상을 “대한민국 국적을 가진 자로서, 「주민등록법」에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 만 0~5세 아동”³²으로 제한하고 있다.

이에 이주아동은 매달 40만원이 넘는 어린이집 보육료를 부담해야 하며, 미등록 이주아동은 어린이집에서 입소가 거부된다 하더라도 이에 대한 조치를 취하지 못하고 있다. 실제로 외국인등록이 되지 않은 아동이 대부분의 어린이집에서 입소 거부당한 후 어렵게 종교기관 부설 어린이집에 가게 되었으나, 매달 보육료를 부담해야 했을 뿐 아니라 안전사고를 당하더라도 어린이집의 책임을 묻지 않겠다는 각서를 쓴 후이나 입소가 가능했던 사례도 있었다. 따라서 영유아보육법 상 영유아 보육 책임의 대상을 ‘국민’이 아닌 국내에 거주하는 모든 사람으로 확대하고, 보육비 및 양육수당에 대한 지원을 국적, 체류자격과 무관하게 모든 영유아에게 제공할 수 있도록 길을 열어둘 필요가 있다.

32 보건복지부 (2017) 2017년도 보육사업안내 참고. 단, 난민으로 인정받은 아동은 예외적으로 보육료 및 양육수당 지원사업의 대상이 됨.

4. 이주아동의 체류자격의 보장 및 구금의 금지

현행 「출입국관리법」 제46조에 의해 지방의 출입국·외국인관서의 장은 체류자격 및 체류자격 준수 의무를 위반한 외국인을 강제퇴거시킬 수 있고, 이를 위하여 보호 조치를 취할 수 있다(제51조 제1항). 이에 체류자격이 불분명한 이주아동은 언제라도 단속 및 강제퇴거 대상이 될 수 있다는 가능성에 생활 자체가 불안정하다.

현재 대한민국에는 1년에 100명이 넘는 20세 미만 미등록 이주아동이 강제퇴거 명령을 받거나 구금되고 있다.³³ 더불어민주당 금태섭 의원이 법무부로부터 제공받은 자료에 의하면, 2016년에는 김포 및 제주 공항에서 추방을 위해 부모 없이 대기하는 아이들이 68명으로 확인되었다. 이렇게 구금 또는 강제퇴거 명령을 받은 아동은 대부분의 경우 법적인 도움을 받지 못하고 추방된다. 2017. 6.에는 천식을 앓던 18세 미등록이주아동이 50일동안 구금되었다 보호일시해제로 풀려난 사례가 있었으나, 이는 해당 아동의 사연이 대대적으로 보도되고 이를 알게 된 시민 1650여 명이 탄원서를 낸 후에나 가능했다.³⁴

관련하여 국가인권위원회는 2011. 2. 법무부장관에게 “외국인에 대한 단속, 보호, 강제퇴거 시 아동의 처우에 대한 내용을 관련 법령에 별도로 규정하고, 이주아동의 부모에 대한 강제퇴거 조치를 일정 기간동안 일시 유예하는 방법을 마련할 것”, 교육공무원을 포함해 “이주민의 권리보호나 구제를 업무로 하는 공무원에 대한 공무원 통보의무의 적용을 유보 혹은 면제한다는 내용을 관련 법령에 규정할 것”을 권고한 바 있다. 이에 법무부는 이주아동의 학습권을 보장하기 위하여 2010년 9월부터 초등학교 또는 중학교에 재학중인 미등록 아동에 대하여 단속을 자제하고, 적발된다 하더라도 최장 15세 또는 중학교 과정 수료 시까지 학생과 그 부모에 대해 강제퇴거 집행을 유예하였다. 2013년부터는 이 지침을 고등학생에 대하여도 적용하도록 하고 있다. 비록 법적 근거가 없는 내부 지침에 의한 결정이지만 이주아동의 교육권

33 법무부 화성, 청주, 여수 출입국관리사무소 정보공개 자료 (2015. 10. ~ 2016. 8.)

34 2017. 6. 3. 동아일보 기사 “[단독] 폐버, 다시 가족 품에 안기다”: <http://news.donga.com/sub/3/all/20170602/84698497/1>

을 보장하기 위하여 체류권을 보장하였다는 데에는 의미가 있다.

하지만 이와 같은 상황에서 해외 다수의 국가들은 단순히 강제퇴거를 유예하는 데 그치지 않고 합법적인 체류자격을 부여하는 등 보다 적극적으로 이주아동의 교육권 및 체류권을 보장하고 있다. 미국의 경우에는 아동이 당국에 거주하는 것이 아동 최상의 이익에 해당한다고 판단될 경우, ‘특별 이민 아동 지위’를 마련하여 적절한 체류자격을 부여하고 있다. 캐나다 역시 연방법인 이민난민보호법에 ‘아동 최상의 이익 고려’ 원칙을 명문화하여, 미등록 이주아동의 경우에도 아동 최상의 이익의 원칙을 고려하여 인도적 사유에 의한 체류자격을 신청할 수 있도록 하고 있다. 영국의 경우에는 18세 미만 미등록 외국인의 경우 최소 7년을 지속적으로 거주하였거나, 18~25세의 청년이 인생의 반 이상을 영국에서 살았다면 한시적으로 체류자격을 신청할 수 있도록 제도를 마련하였다. 이러한 해외 입법례를 참고하여 이주아동의 체류권을 보다 적극적으로 보호하기 위하여 대한민국에 체류하는 것이 해당 아동의 최상의 이익에 해당한다면 아동과 그 보호자에 대하여 합법적인 체류자격을 부여할 수 있도록 하는 특별 체류자격 부여 제도 마련을 검토할 필요가 있다.

또한, 이주아동에게 「출입국관리법」 위반 사실이 존재한다 하더라도 아동의 건강한 발달에 해가 될 수 있는 단속, 구금, 강제퇴거는 지양되어야 한다. 국가인권위원회는 이주아동의 인권, 특히 미등록 이주아동의 기본적 권리 보장을 위해서는 안정적인 체류가 보장되어야 하고, 18세 미만의 이주아동은 단속 및 구금조치를 받지 않도록 하여야 한다고 권고하고 있다.³⁵ 유엔 아동권리위원회와 유엔 인권이사회 역시 수차례 대한민국 정부에 미등록 이주아동의 구금을 삼가야 한다고 권고하고 있다.

「유엔아동권리협약」을 비준한 대부분의 국가에서는 자국 내 거주하는 이주아동에 대하여 본인 또는 부모의 체류자격과 관계없이 아동으로서의 건강한 성장과 발달에 필요한 기본적인 권리를 보장하고 있다. 프랑스, 영국, 스페인, 벨기에, 캐나다 등 선진 국가들은 미등록 이주아동의 다양한 권리를 법으로 보장하고 있으며, 유엔 아

35 국가인권위원회 (2012) 이주인권 가이드라인

동권리협약을 비준하지 않은 미국, 비교적 엄격한 이민정책을 실시하는 일본 등도 아동에 대해서는 국적과 체류자격과 관계없이 기본적인 권리를 보장한다. 현재 대한민국의 이주아동은 본인이 대한민국에서 살겠다고 결정한 것도 아님에도 불구하고 한국에서 태어났거나, 한국에 거주하고 있다는 이유로 의무교육, 보육, 보호, 복지 서비스에서 제외되고 있다. 이러한 아동의 권리를 대한민국 국적이 없다는 이유로, 또 합법적인 체류자격을 가지고 있지 않다는 이유로 제한하고 박탈하는 것은 국제사회가 제시하는 인권 기준에 반한다는 것을 인식하여야 한다. 정부는 대한민국에 체류하는 모든 아동이 본인 또는 부모의 체류자격과 관계없이 교육, 건강, 보육, 아동보호와 관련하여 실질적인 권리를 행사할 수 있도록 법 제도를 정비하고 필요한 조치를 시행하여야 할 것이다.

VI. 아동에 대한 보편적 복지-건강보험을 중심으로(서재완)

1. 아동의 건강권, 사회보장제도의 혜택을 받을 권리

「유엔아동권리협약」제24조는 같은 협약 제6조의 생명권 및 생존 및 발달권을 구체적으로 보장하기 위해 아동이 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리를 천명하고 있다. 나아가 같은 협약 제26조 제1항 전문은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 보장하고 있고, 후문은 당사국에게 전문의 권리의 완전한 실현을 위해 필요한 조치를 다할 의무를 부과하고 있다. 즉 아동은 아동이기에 생존과 건강을 향유하기 위한 사회보험의 혜택을 받을 권리를 갖고 있는 것이다. 이하에서는 2017년 특히 문제되었던 아동의 건강보험을 수급할 권리에 대해 살펴보고자 한다.

2. 현행 건강보험제도에서 아동의 지위

현행 「국민건강보험법」은 직장가입자와 지역가입자를 구분하여 보험료를 부과하는 방식을 채택하고 있다. 직장가입자의 아동은 일반적으로 위 법 제5조 제2항에 따라 피부양자의 지위를 취득하고 보험료 납부 의무가 면제된다. 하지만 지역가입자인 아동의 경우 같은 법 제76조에 따라 아동이 속한 세대에 부과되는 건강보험료를 세대원들과 연대하여 납부하여야 한다. 즉 아동의 부모가 지역가입자인 경우, 부모가 부담해야 하는 보험료를 아동에게 연대하여 납부하도록 하고 있는 것이다. 지역가입자들에게 소득이 없는 경우에도 연대납부 의무를 부과하는 것이 타당한지에 대해서는 논란이 있어왔다.³⁶

지역가입자인 아동에 대해서는 같은 법 제77조 제2항을 2017. 4. 개정하여 보험료 연대납부 의무를 제한적으로 면제하여 소득이 없거나 대통령령이 정하는 사유³⁷에 해당하는 아동의 연대납부 의무를 면제하고 있다. 즉 아동의 보험료 연대납부 의무를 제한적으로만 면제하고 있는 것이다. 위와 같이 아동에게 제한적으로만 보험료 납부 의무를 면제하는 국민건강보험 제도는 수차례 문제를 일으켰다. 국민건강보험공단은 2015년 세월호 참사로 인하여 부모를 잃고 고아가 된 7세, 9세 아동에게 건강보험료를,³⁸ 2016년에는 태어난지 두 달밖에 되지 않은 아동에게 어머니가 미납한 체납료를 부과 및 독촉하여 논란이 된 바 있다.³⁹ 2017년에는 중소기업 인턴을 하던 청년에게 17년 전 헤어져 연락이 없는 아버지의 건강보험료를 부과 및 독촉하여, 해당 청년의 정규직 합격이 취소된 사례가 있었다.⁴⁰ 또한 학대로 인해 보호시설에 입소한 아동에게 부모의 보험료 250만 원을 부과하는 통지가 발송되어 큰 논란이 되었다.⁴¹

36 전광석, 『한국사회보장법론』, 제10판, p.239~240.

37 시행령에서는 성년자가 포함된 세대에서 소득과 재산이 없는 미성년자 또는 부모가 모두 사망한 미성년자로 소득이 없는 미성년자를 면제대상으로 규정하고 있다.

38 경향신문, 「세월호 참사로 고아된 아동에 건강보험료 부과 논란」http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?articleid=201509121046431&code=940100#csidxbb7ab79763d1ce2b5126888546e4ea4, 2015. 9. 12.

39 YTN, 「[단독] 첫먹이에게 어머니 미납 건강보험료 독촉」http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201609050503569741, 2016. 9. 15.

40 국민일보, 「[기획] 아버지 건보료 체납에... 정규직 합격 취소된 아들」<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923688645&code=11131100>, 2017. 2. 3.

41 KBS, 「건보료 체납도 대물림...자녀 통장압류에 취업취소」<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3422679>, 2017. 2. 3.

3. 연대납부의무부과를 사법적으로 다룰 수 없는 아동

이상에서 살펴본 사례들과 같이 경제력이 없는 아동에 대해 부모가 보호자로서 납부하지 않은 건강보험료를 부과하는 것은 급여제한⁴²의 위험성을 부담하도록 하는 것으로 아동의 사회보험을 향유할 권리를 위협할 뿐만 아니라 건강권을 침해하는 것이다. 하지만 아동은 위와 같은 권리침해를 사법절차를 통해 사실상 구제받을 수 없다.

현행 법령상 소송능력이 결여된 아동은 보험료부과를 다투는 행정소송을 직접 제기할 수 없고, 보호시설의 장 등 후견인이나 학대 등으로 사실상 관계가 단절된 부모의 동의를 받아야 하는 바, 이는 사실상 불가능한 일이기 때문이다. 또한 법령자체의 개선이 없는 이상 행정소송을 제기하더라도 승소가능성이 낮아 비용부담을 감수해야하는데, 이 또한 사법절차의 구제가능성을 기대할 수 없는 이유이다.

또 연대납부의무 부과 조항에 대해 헌법소원심판을 청구한 사안에서, 헌법재판소는 보험료부과처분 또는 독촉고지를 직접 다투라는 취지로 해당 청구를 각하한 바 있는데⁴³ 이는 사실상 헌법소원심판을 통해 구제를 받기도 어렵다는 점을 보여준다.

4. 문제의 본격적 제기와 경과

아동에 대한 건강보험료 연대납부의무 부과 문제는 지속적으로 문제제기가 되어 왔지만, 적극적인 대응이 시작된 것은 2016년부터였다. 국민건강보험공단이 학대로 인하여 그룹홈에 8살부터 거주하게 된 아동에 대하여 19번의 독촉장을 보내자⁴⁴ 이에 대해 건강세상네트워크가 2016. 8. 경 국가인권위원회에 진정을 제기했다. 국회에서도 2017. 2. 20 아동의 건강보험료 연대납부의무를 전면적으로 면제하자는 입

42 체납이 누적하여 6회가 되는 경우 급여가 제한된다.

43 헌법재판소 2015. 11. 11. 선고 2015헌마1024 결정

44 한겨레21, 「조동생한테 19번 독촉장」 http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/42113.html, 2016. 7. 25.

법안이 발의되었다.⁴⁵ 하지만 위와 같은 제도의 전면 개선시도는 성공을 거두지 못하였다.

국회에 발의된 아동의 건강보험료 연대납부의무 전면 면제안⁴⁶은 사회보험의 원리가 훼손된다는 이유와, 아동으로만 구성된 세대에 보험료를 부과하지 않는 경우 부모가 제도를 악용하여 보험료 부담을 회피할 수 있는 가능성이 존재한다는 이유 등으로 받아들여지지 않았다.⁴⁷ 다만 소득이 없는 아동에 대해서만 건강보험료 연대납부의무를 면제하겠다는 수정 법안이 통과되었고, 현재까지 연대납부의무로 인해 채무를 부담하고 있는 아동에 대해서는 그 채무를 소급적으로 면제하였다.⁴⁸ 이에 국가인권위원회는 2017. 9. 11. 건강세상네트워크가 제기한 진정을 진정요지가 해결되었다는 취지로 기각했다.⁴⁹

5. 근본적 해결의 필요성

일시적으로 아동에게 부과된 보험료를 면제하는 것은 미봉책일 뿐 결코 근본적인 해결책이 될 수 없다. 또한 개정된 국민건강보험제도에 따르더라도 아동으로만 구성된 단독세대에 포함되거나 아르바이트 등으로 소득이 생긴 아동은 부모가 부담하지 않은 건강보험료를 연대하여 납부해야 한다. 즉 아동은 건강보험을 수급할 권리를 향유함에 있어 여전히 불안정한 지위에 있는 것이다.

보건복지부는 아동의 연대납부의무를 전면적으로 폐지하는 경우 부모가 이를 악용하여 보험료 부담을 회피할 수 있다고 하는데, 이는 별도의 제재를 통해 충분히

45 이투데이, 「오늘의 법안」 '건보료 대물림' 방지... 미성년자 연대납부 면제,

<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1458172>, 2017. 2. 21.

46 국회의안정보시스템, [2005699] 국민건강보험법 일부개정법률안(기동민의원 등 42인)

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_11A7D0J2H2D0Z1A4S3V3V4W4B6M2F6

47 보건복지위원회, 「국민건강보험법 일부개정법률안 검토보고」, 2017. 60~61쪽.

48 한국일보, 「미성년자에 부과됐던 건강보험료 체납분 일시에 탕감한다」

<http://www.hankookilbo.com/v/4bc032f950d44b5c9c9ebd27a9d116da>, 2017. 3. 29.

49 국가인권위원회, 진정사건 결과통지(16-진정05941000), 2017. 9. 11.

해결할 수 있는 문제로 아동의 건강보험료 연대납부의무를 정당화하는 논거가 될 수 없다. 나아가 건강보험료 연대납부의무 규정을 두고 있지 않은 일본, 대만, 독일 등 여러 국가의 건강보험법에 비추어보았을 때에도 제한적으로 연대납부의무를 면제하고 있는 우리나라 건강보험법은 정당성을 인정하기 어렵다. 이와 같은 관점에서 아동의 사회보장을 받을 권리를 보장하기 위해 아동을 보험료 부과대상에서 전면적으로 면제하는 것을 제안한다.

Ⅶ. 아동의 참정권(황준협)

1. 청소년 참정권 보장의 필요성

아동·청소년은 사회적 약자인 동시에 소수자이기도 하다. 그런 까닭에 그들은 가정과 학교, 또 학교 밖에서 쉽게 배제되고 그저 ‘보호와 양육’의 대상으로만 여겨지기도 한다. 기존 청소년 관련 정책은 ‘보호와 양육의 대상’이라는 패러다임 하에 설계되었으며, 그 결과 아동·청소년은 아동을 대상으로 한 정책을 결정하고 이행하는 과정에서 철저히 배제되어 왔다. 탄핵정국에 있어 아동·청소년은 촛불민심의 중심에 있었다. 광화문 광장에 서서 정치현실에 대해 어떠한 정치적 선택에도 얽매이지 않고 자신의 소신에 따라 발언하였으며,⁵⁰ 광화문 집회에 자발적으로 참석하여, 자신의 의견을 개진하고, 폴리스라인을 뚫고 경찰에 돌진하려던 50~60대를 막아서며 평화로운 집회를 강조하는 모습을 보여 주었다.⁵¹ 그러나 정작 촛불집회로 실현된 지난 5월 조기대선에서는 투표를 할 수 없었다. 선거권 연령을 만 19세 이상으로 규정하고 있었던 현행 공직선거법 규정 때문에 촛불민심의 주체였던 학생들이 오히려 그들의 행동을 통해 이루어낸 조기대선에는 참여할 수 없는 아이러니한 상

50 고3 여고생들의 대자보 "대한민국 안개를 걷어내자"

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002259408

51 세계일보, 「경찰 지킨 10대들 "평화로운수룩 우리 목소리는 커진다"」, 2016. 11. 6, 자

<http://www.segye.com/content/html/2016/11/06/20161106000041.html>

황이 발생한 것이다.

「유엔아동권리협약」 제12조 제1항에서는 ‘당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.’고 하여 아동의 연령과 성숙도에 따라 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리를 보장하고 있다. 여기서 ‘본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리’에는 선거권을 행사하거나 선거운동을 하거나 정당 활동을 하거나, 스스로 선거에 출마하는 권리가 포함됨은 물론이다. 또한, 같은 협약 제12조 제2항은 ‘이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.’고 하여, 대표자를 통해 아동에게 영향을 미치는 모든 사법·행정절차에서 진술할 기회를 부여하도록 관계기관에 이행의무를 부여하고 있다.

무엇보다 아동·청소년의 인권이 보장되려면 청소년들의 의견이 정치에 반영되고, 아동·청소년 역시 주권자이자 사회의 구성원으로서 그들에게 영향을 주는 정책 결정과 이행과정에 참여할 수 있어야 한다. 아래에서는 상술한 논지에서 청소년 참정권 관련 법률 개정안을 통해 그 법률 개정의 움직임을 살펴본 후, 현행 참정권 관련 법률의 내용 및 개정방향에 대해 검토해보고자 한다.

2. 청소년 참정권 관련 법률 개정 움직임

가. 관련법안 발의현황

과거 국회에서 발의되었거나 현재 계류 중인 법안의 내용들은 대통령 및 국회의 원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거권 및 조례제정 개폐청구권, 주민감사

청구권, 주민투표권의 연령을 종전의 19세에서 18세로 하향하는 내용이 주류이며, 피선거권과 관련해서는 박주민의원이 대표 발의한 대통령을 제외한 공직선거에서 피선거권 연령을 25세에서 18세로 하향하는 안과 송옥주 의원이 대표발의한 19세로 하향하는 안이 계류 중이다. 또한 청소년의 선거운동과 관련해서는 윤소하 의원이 발의한 미성년자 선거운동 금지조항 삭제안과 정춘숙 의원이 발의한 만14세 이상 청소년들에 대한 선거운동을 가능하도록 하는 안이 계류 중이다. 정당가입연령과 관련해서도 박주민의원원 가입연령을 15세로 하향하는 안과 송옥주 의원이 발의한 정당법상 가입연령제한을 삭제하는 안이 계류 중이다. 또한 교육감 선거에 있어서도 그 선거권 연령을 16세로 하향하는 내용의 지방교육자치에 관한 법률안을 박주민의원이 발의한 바 있다.

위와 같이 과거 발의되었거나 현재 국회에 계류 중인 법안들은 선거권 및 피선거권 연령기준을 18세로 설정하고 있는 경우가 대부분이다. 그러나 18세를 기준으로 하는 참정권 관련 법률안은 현행 참정권 수준에서 한층 진일보한 법률안이라는 하나 청소년의 다양한 정치적 요구와 이익을 대표하기에는 턱없이 부족한 수준이다. 아래에서는 현재 참정권 법률의 내용을 개략적으로 살펴보고, 바람직한 개정방향에 대해 검토하고자 한다.

나. 참정권 관련 법률에 대한 비판적 검토

1) 공직선거법

가) 선거권 연령

현행법은 선거권 연령을 '19세'로 규정하고 있으며, 현재 국회에 계류 중인 법안 역시 그 선거권 연령을 '18세'로 낮추는 법안이 대부분이다. 그런데 각종 선거가 4, 5, 6월에 치러지게 되는 우리나라 선거 일정을 고려하면, 18세로 선거연령을 하향할 경우 18세 중에서도 극히 일부의 청소년들만이 선거권을 행사할 수 있다. 특히 최근

학생인권 실태조사⁵²에 따르면, 청소년 2명 중 1명이 박근혜 퇴진운동에 참여했는데, 18세만으로는 청소년의 정치적 요구를 담아내기에 턱없이 부족하다.

OECD 34개국 가운데 선거연령을 19세로 정하고 있는 국가는 한국이 유일하며, 세계적으로도 선거연령은 점차 낮아지는 추세이다. 오스트리아, 독일의 일부 주, 스코틀랜드, 아르헨티나 등은 선거연령이 '16세'이며, 수십 년 전 선거연령을 18세로 정한 미국과 유럽 나라들에서도 최근 선거연령을 '만16세'로 하향하자는 논의들이 지속적으로 전개되고 있다. 한편, 독일, 영국 등 유럽의 많은 나라들에서 지방선거의 선거연령의 경우 이미 '16세'이다.⁵³

일각에서는 청소년들이 정치적 판단 능력이 부족하므로 선거권을 행사하기에 부족하다는 문제제기를 하고 있으나 이는 근거 없는 기우에 불과하다. 오히려 Piaget, Kohlberg의 인지발달이론, 도덕성발달이론, Moshman의 논리적 추론능력 발달 연구결과 등을 구체적으로 살펴 본 결과 대부분의 인지능력이나 도덕성, 자율성 등은 주로 10대 초반(11~12세경)에 이미 성인 수준의 발달을 완료하는 것으로 나타나고 있다.⁵⁴ 또한 부모나 보호자에 대한 의존성으로 인한 정치적 독립성의 문제에 대해서는 선거권 행사과정에서 부모나 보호자와의 상호간의 영향 자체가 부정적이라고 하기도 어렵고, 성인도 정치적 판단과 선택에 있어 가족이나 동료, 대중 매체 등으로부터 일정한 영향을 받는 것이라는 점에서 반대 논거로 삼기에는 적절치 않다.

또 선거권 연령의 하향이 곧 고등학교의 정치화에 대한 우려로 귀결된다고 단정하기 어렵고, 현행 선거권 하한연령인 19세 미만자 모두가 대학진학을 앞두고 있는 것도 아닐 뿐만 아니라, 공직선거의 후보자에 대한 정보를 얻고 투표하는데 요구되는 시간이 학업에 지장을 줄만큼 많다고 보기 어렵다. 정치적 관심이 높아서 더 많은 시간과 노력을 정치에 할애하는 경우가 있다고 하더라도 이는 개인의 선택에 따

52 2017. 11. 2. 촛불청소년인권법제정연대의 2017 전국 청소년 인권실태·의식 조사 결과 및 입법 촉구 기자회견 자료 중

53 2017. 02. 04., OECD국가 중 왜 우리만 없을까? "18세 선거권", 오마이뉴스

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002284911

54 최윤진, 청소년의 정치참여와 선거연령, 청소년선거권 토론회 자료집, 5면.

른 것으로 그 부작용을 예단하기도 어렵다.

나) 피선거권 연령

피선거권과 관련하여서는 현행 「공직선거법」에서는 대통령을 제외⁵⁵한 국회의원 및 지방자치단체의 장, 지방의회의원의 피선거권 연령을 25세로 정하고 있는데, 위 피선거권 연령규정은 1947년, 1952년에 제정된 이래 단 한 차례 개정 없이 유지되며 청소년층의 정치 참여를 가로막고 있다. 또한 전체 유권자 중 20대 유권자는 15.9%이지만, 의회 대표성 즉 20대총선에서의 20대 국회의원은 0.3%, 단 1명에 불과한 것도 청년 유권자의 목소리가 과소대표 되고 있다는 것을 보여주고 있다. 청소년 역시 자신들 중 대표자를 선출하여 청소년들의 다양한 욕구와 이익을 보호할 수 있어야 한다. 캐나다(하원), 호주, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 중국, 스웨덴, 스위스, 스페인 등의 나라에서 피선거권 연령은 18세이며, 2002. 9. 독일에서는 고등학생 국회의원이나 튀어만이 선출된 선례도 있다.

대의제의 원리상 선거가 진행되는 과정 중에서는 통치자 집단과 피치자 집단이 구별되어서는 안 되며, 동질적인 국민들이 선거에 참여함에 있어서 ‘평등한 참여’가 이루어지는 것이 중요하다는 점에서도 선거권 연령과 피선거권 연령의 균형을 맞출 필요가 있다. 현행 「공직선거법」 제16조 제2항 및 제3항에서는 국회의원 및 지방의회의원, 지방자치단체의 장의 피선거권 연령을 25세로 설정하여 25세 미만의 국민을 선거의 객체로만 정하고 있는데, 이는 주권자들 스스로가 자신들 중 대표자를 선출하여 ‘자기지배’적 체제를 유지하는 민주주의의 근본원리에 반하는 것이다.

다) 선거운동의 자유

선거운동의 자유와 관련하여서는 현행 「공직선거법」은 19세 미만 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하여, 19세 미만 자의 일체의 선거운동을 금지하고

55 대통령의 피선거권은 헌법에서 40세로 정하고 있어 헌법 개정 사항이다.

있다. 이에 19세 미만 자의 경우, 인터넷상에서 공직후보자에 대해 지지나 반대의 의사표현조차 할 수 없게 되버리는 것이다. 그러나 선거운동은 ‘정치적 표현의 자유’의 일환으로서 청소년에게도 충분히 보장되어야 하며, 법상 금지해야 할 선거운동은 청소년과 성인자에게 동일하게 적용하면 충분하다. 최근 교육수준의 향상, 정보통신의 발전 등 사회적 환경변화로 많은 청소년들이 민주주의를 직접 경험하고 있으며, 청소년은 이미 정치적 표현의 자유를 누릴 수 있는 정신적 능력과 성숙함을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 비교법적으로 보더라도 미국이나 독일 등 외국의 경우에도 선거운동에 대한 연령 제한이 존재하지 않다.

따라서 선거권 기준연령을 현행 19세 이상의 사람에서 16세 이상의 사람으로 낮추고, 피선거권 기준연령 선거권과 동일하게 현행 25세 이상의 사람에서 16세 이상으로 사람으로 낮추며, 선거운동 연령 제한을 없애도록 개정할 필요가 있다.

2) 정당법

현행 정당법은 19세 이상의 국민에게만 정당의 발기인 및 당원 자격을 부여하고 있다. 그러나 정당은 시민이 자신의 의견을 현실정치에 반영할 수 있는 가장 일반적인 매개체의 역할을 하는 창구라는 점, 정당 가입 및 활동을 통해 자연스럽게 정당이 청소년들 스스로가 정치의 주체라는 사실을 일깨울 수 있는 가장 좋은 교육공간의 역할을 할 수 있다는 점, 정당이라는 시민의 자유로운 결사체의 구성원이 되는 자격은 되도록 많은 사람에게 개방되는 것이 민주주의 원칙에 부합한다는 점을 고려하면 오늘날 정당제 민주주의 하에서 정당에 가입하여 당원으로서 활동하는 것은 선거권 부여와 관계없이 더 폭넓게 가능해야 한다.

국가인권위도 2013년 1월 17일 선거권 관련 연령기준 의견표명에서, “정당가입 연령은 선거권 연령보다는 좀 더 넓혀서 국민의 정당가입 및 정치참여 활동의 자유를 확대”해야 한다는 의견을 발표한 바 있다. 또한 정당은 시민의 자유로운 결사체로서 그 구성원의 자격은 법률에서 정할 것이 아니라 정당이 당헌이나 당규를 통해 자율적으로 정하도록 하면 되며, 법률을 통해 정당가입을 제한할 이유가 없다.

비교법적으로 보더라도 영국 및 독일, 프랑스, 호주에서도 법률에서 정당가입 연령을 정하지 않고, 각 당의 당헌 및 당규 등으로 정하도록 하고 있다. 구체적으로 살펴보면 영국의 보수당과 자민당은 연령제한을 두고 있지 않으며, 노동당은 15세 이상의 사람에게 당원자격을 부여하고 있다. 독일의 기민당은 16세 이상의 사람은 당원자격을 가질 수 있고, 기민당의 청소년 조직은 14세부터 당원으로 가입이 가능하다. 한편 독일 사민당은 14세 이상이면 당원 자격을 가질 수 있다. 프랑스는 대중운동연합(Union pour un Mouvement Populaire, UMP)정당은 정당가입 연령제한을 두고 있지 않으며, 프랑스 사회당의 당원은 15세 이상이면 당원자격을 가질 수 있다.⁵⁶

따라서 국회의원 선거권이 있는 자만 정당에 가입할 수 있도록 하였던 종전 규정을 삭제하여 법률에 의한 정당가입 연령 제한을 철폐하되, 정당의 당헌·당규 등을 통해 정당 자체적으로 연령에 제한을 둘 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3) 지방교육자치에 관한 법률

현행법은 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하여 19세 이상의 국민에게만 교육감의 선거권을 부여하고 있어 정작 교육 정책이나 학교운영의 직접적인 영향을 받는 당사자인 아동·청소년은 교육감 선거에 참여할 수 없는 문제가 있다.

교육에서 가장 중요한 주체는 당사자인 아동·청소년들임에도 불구하고 학교 운영이나 교육 정책에 전혀 참여할 수 없는 것이 현실이다. 교육을 받는 당사자의 의견을 배제한 선거는 결국 어른들이 원하는 정책을 강요받도록 하여 교육의 진정성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 또한 교육감 직선제를 통해 교육주체들의 의사를 충분히 반영하여 지방교육의 발전에 이바지하겠다는 종전 지방교육자치에 관한 법

56 청소년 정당가입의 법적 정당성 고찰, 학교교원대학교 대학원, 김성은, 2016, 2, 37면~48면.

를 개정의 취지를 살리기에는 현행법으로는 한계가 있다.⁵⁷ 따라서 교육감 선거권 부여 연령을 16세 이상으로 하향 조정할 필요가 있을 것이다.

3. 소결

촛불집회의 결과로 시민사회에서는 청소년·교육·인권 등 200여 시민사회단체들이 모여 지난 2017. 9. 26. 촛불청소년인권법 제정연대가 결성됐다. 촛불청소년인권법연대는 ①청소년 참정권 보장을 위한 선거·정당관련법 개정 ②아동·청소년 인권법 제정 ③학생인권법 제정(초중등교육법 및 시행령 개정)을 목표로 시민사회 연석회의 및 간담회 개최, 국회 입법청원안 제출, 대국민 서명운동 등 다양한 방식의 입법운동을 전개하고 있다. 이제는 정치권에서 참정권 관련 법률에 대한 진지하고 책임있는 논의를 통해 위와 같은 시민사회의 요구에 응답하여야 할 것이다.

Ⅷ. 소년사법(김희진)

1. 소년사법 관련 법률개정 움직임

2017년에는 ‘소년법 폐지’, ‘청소년 범죄 엄중처벌’이 화두였다. 2017. 3. 인천 초등생 살인사건, 2017년 9월 부산 여중생 집단폭행 사건과 뒤이어 알려진 2017. 7. 강릉 여고생 집단폭행 사건, 2017. 6. 선고된 제2의 밀양성폭행 사건이 잇따라 언론에 보도되면서, 청와대에 대한 「소년법」 폐지 청원에 125,343명이 참여하기도 하였다 (청원마감 2017-11-02 기준).⁵⁸

57 과거 지방교육자치제도는 학교운영위원회 선거인단에 의한 간선으로 교육감을 선출하고 있어, 지방의 가장 중요한 영역인 교육정책에 있어 주민의 의사가 충분히 수렴되는 민주적 정당성의 구조적 기반이 취약하였다. 따라서 교육감선거가 교육주체들의 의사를 충분히 반영하여 교육의 자주성과 전문성 그리고 지방교육의 특수성을 살려 지방교육의 발전에 이바지하기 위해 2006. 12. 20. 법률 제8069호로 개정되어 주민들이 직접 교육감을 선출하게 되었다.

58 청와대 국민청원 및 제안 홈페이지 <https://www1.president.go.kr/petitions/1798>

이러한 여론에 힘입어 제20대 국회에서는 소년사법 관련 법률에 대한 다양한 개정안들도 쏟아져 나왔다. 오늘날 청소년의 육체적 발육 상태와 정신적 성장 상태는 성인과 차이가 없고 점차 청소년 범죄가 흉포화되는 상황임에도 불구하고, 현행 소년사법 규정으로는 국민정서에 반하는 형을 선고할 수 없음을 이유로, 촉법소년을 포함한 보호대상인 소년의 연령을 낮추고 소년에 대한 형 완화규정을 상향하거나 폐지, 나아가 형사미성년자 연령을 낮추고 「소년법」 특례규정도 폐지해야 한다, 심지어 초등학생에게도 사형이 가능하도록 개정하는 등의 법안이 그것이다.⁵⁹

2. 현행 소년사법 체계에 대한 비판

「소년법」 폐지 및 소년범 처벌강화에 찬성하는 사람들은 ‘미성년자임을 악용하고, 일반적인 사고방식을 가진 성인보다 더 잔인한 행태, 범죄소년 저연령화 현상에 대한 강력한 대응 필요성, 교화·개선 가능성 없음’을 이유로 제시하였다. 그러나 이러한 주장은 다음과 같이 부적절하다.

가. 형사미성년자 연령 및 촉법소년·우범소년 연령 하한의 문제

헌법재판소는 “일정한 연령을 기준으로 하여 일률적으로 형사책임연령을 정하고 있는 것은 유소(幼少)한 자의 정신의 발육·성숙과정은 정신장애의 존부(存否)나 정도와는 달라서 정상적인 과정이며, 나아가 개인차가 심하므로 일정한 정신적 성숙의 정도와 사물의 변별능력이나 행동통제능력의 존부·정도를 각 개인마다 판단·추정하는 것은 곤란하고 부적절하기 때문이다. 어린아이들의 경우 그 감수성이 강하고 상처받기 쉬운 정신상태에 있고 반사회성도 고정화되어 있지 않으므로 상당한 정도로 책임이 있는 경우에도 교육적 조치에 의한 개선가능성이 있다는 점에 비추

59 하태경 의원 대표발의 의안번호 2009133 소년법 일부개정안, 장제원 의원 대표발의 의안번호 2009168 소년법 일부개정안, 김도읍 의원 대표발의 의안번호 2009192 소년법 일부개정안, 표창원 의원 대표발의 의안번호 2008283 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 일부개정안, 이석현 의원 대표발의 의안번호 2009207 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 일부개정안, 장제원 의원 대표발의 의안번호 2009164 형법 일부개정안, 이석현 의원 대표발의 의안번호 2009221 형법 일부개정안 등

어 볼 때 형벌 이외의 수단에 의존하는 것이 적당하다는 형사정책적 고려를 가미한 규정”임을 확인하였다(2003. 9. 25. 헌재 2002헌마533 결정).

관련하여, 「소년사법 운영에 관한 유엔 표준 최소규칙」(베이징규칙, 1985)은 정서적, 정신적, 지적 성숙도를 고려하여 형사책임 최저연령⁶⁰의 시작을 너무 낮은 연령대에 정하지 말 것을 권고하였고(제4조), 유엔아동권리위원회는 형사책임 최저연령을 국제적으로 용인되는 수준으로 상향 조정할 것을, 가능한 12세 이상으로, 이후 지속적으로 최저연령을 더 높여갈 것을 당사국에 장려한 바 있다(CRC/C/GC/10/para.32).

또 아래 <소년범죄 연령 현황>표에 따르면, 2009년에는 15세(21.8%)와 16세(23.1%) 소년범이 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 19세(17.1%), 17세(16.0%), 18세(15.4%)로 나타났다. 2015년에는 18세(19.2%) 소년범이 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 17세(25.7%), 16세(24.8%), 15세(20.3%) 순이었다. 결국 14세~15세 소년범 비율이 증가하거나 특별히 높게 나타나지는 않았으며, 일반적으로 소년범이 저연령화되고 있다고 평가할 수는 없다.⁶¹

<소년범죄 연령 현황>

(단위: 명(%))

구분	계	14세미만	14세	15세	16세	17세	18세	19세
2010	89,776 (100)	445 (0.1)	8,870 (9.9)	19,280 (21.5)	21,611 (24.1)	19,637 (21.9)	19,933 (22.2)	-
2011	83,068 (100)	360 (0.4)	5,189 (6.2)	17,084 (20.6)	21,815 (26.3)	19,936 (24.0)	18,684 (22.5)	-
2012	107,490 (100)	856 (0.8)	12,978 (12.1)	21,009 (19.5)	26,080 (24.3)	24,140 (22.5)	22,427 (20.9)	-
2013	91,633 (100)	471 (0.5)	11,338 (12.4)	16,645 (18.2)	20,463 (22.3)	21,208 (23.1)	21,508 (23.5)	-

60 이때의 형사책임 최저연령(The Minimum age of criminal responsibility)은 법을 저촉한 사람이 사법절차에 따른 처분을 받을 수 있는 연령을 의미하며, 우리나라는 소년법상 10세로 정하고 있다고 할 것임.

61 이승현, “소년 강력범죄 대책과 입법 개선 방안 공청회”, 8쪽, 법무부(2017. 11.) 참조.

2014	77,594 (100)	37 (0.0)	9,712 (12.5)	14,041 (18.1)	16,940 (21.8)	17,517 (22.6)	19,347 (24.9)	-
2015	71,035	64 (0.0)	7 (0.0)	14,387 (20.3)	17,624 (24.8)	18,231 (25.7)	20,722 (29.2)	-

주: 2008년 「소년법」 개정으로 연령기준 19세 미만으로 분석 / 출처: 대검찰청, 범죄분석

나. 높은 수준의 재범률에 대한 우려

높은 수준의 소년법 재범률은 2007년 개정안에서도 개정이유로 제시되었다. 그 결과 대안교육, 상담·교육, 보호자 교육명령제도 등 보다 다양한 보호처분을 도입하였고(법 제32조, 제32조의2, 제33조), 소년사건 처리의 전문성을 향상하고 내실화를 목적으로 하여 검사의 처분결정 전 사전 조사제(법 제49조의2), 조건부 기소유예제도(법 제49조의3)를 도입하였다.

그러나 아래 <소년법의 전과 현황>표에서 확인할 수 있듯, 2010년부터 2015년까지 초범, 2범, 3범의 비율은 큰 변화가 없었다. 다만, 4범 이상 재범율은 2010년 9.8%에서 지속적으로 증가하여 2015년에는 15.2%로 나타났다. 이는 소년범죄가 상습화되고 진화되어가고 있는 현실을 반증한다.⁶²

이미 우리는 2011년 유엔아동권리위원회의 제3~4차 심의에서 “대한민국 내 청소년 비행율이 계속하여 증가하고 있고 높은 수준의 재범률 등 청소년 범죄율이 높다는 점, 비행아동이 이러한 상황에 처하게 된 근본원인을 다루기보다 성인 구금시설에 비행아동을 구금하는 등, 아동 범죄자를 사회가 효과적으로 복귀하도록 하는 조치 대신 징계조치를 늘리는 식으로만 청소년 범죄 대책이 이루어졌다는 사실에 대한 우려”를 받은 바 있다(CRC/C/KOR/3~4/paras.80~81). 즉, 요즘 세대 아이들, 특정 문제아 개인의 문제로 치부할 것이 아니라 소년사법제도가 과연 그 목적에 부합하여 적절히 운영되는지 점검이 필요한 때이다.

62 이승현, 위 공청회 발표, 9쪽 참조.

<소년범의 전과 현황>

(단위: 명(%))

구분	계	전과없음	1범	2범	3범	4범 이상	미상
2010	89,776	50,830 (56.6%)	12,091 (13.5%)	6,546 (7.3%)	4,070 (4.5%)	8,831 (9.8%)	7,408 (8.3%)
2011	83,060	45,047 (54.2%)	11,391 (13.7%)	6,254 (7.5%)	3,900 (4.7%)	9,066 (10.9%)	7,402 (8.9%)
2011	107,490	56,527 (52.6%)	14,403 (13.4%)	7,669 (7.1%)	5,001 (4.7%)	13,128 (12.2%)	10,762 (10.0%)
2013	91,633	44,502 (48.6%)	12,388 (13.5%)	6,782 (7.4%)	4,552 (5.0%)	14,324 (15.6%)	9,085 (9.9%)
2014	77,594	40,996 (52.8%)	9,853 (12.7%)	5,244 (6.8%)	3,429 (4.4%)	11,126 (14.3%)	6,946 (9.0%)
2015	71,035	35,650 (50.2%)	8,636 (12.2%)	4,518 (6.4%)	3,110 (4.4%)	10,791 (15.2%)	8,330 (11.7%)

출처: 대검찰청, 범죄분석

다. 보호처분의 실효성과 운영의 문제

현행 「소년법」 제32조는 소년을 원래의 가정으로 돌려보내는 사회 내 비(非)수용 처우(현재 1~5호 처분)와 아동복지시설 등에 위탁하는 중간처우, 국가수용시설인 소년원에 송치하는 시설 내 수용처우(제8~10호)가 있다. 그러나 사법체계 전반에 있어 아동의 가정환경을 충분히 조사하고 고려할 수 있는 체계의 부재는 가정해체 등 불안정한 가정환경으로 돌아간 아동(제1호)의 일탈과 재범을 촉진하는 원인이 되 기도 한다. 2016년 기준 보호관찰관 1인이 담당하는 소년의 수는 134명이었으며 이들 보호관찰관의 과중한 업무는 아동의 사회복귀를 조력하는 역할 수행을 어렵게 한다(제4,5호).⁶³

중간처우는 소년원에 송치할 정도로 비행성이 크지는 않으나, 기존의 보호환경에

63 안병경, “소년 강력범죄 대책과 입법 개선 방안 공청회”, 34쪽, 법무부(2017. 11.) 참조.

서 분리할 필요가 있는 소년에게 지역사회 내 시설에서 거주하며 교정·선도하는 지역사회 수용처우(residential community treatment)에 해당한다(제6호). 지역사회 내에서 적극적인 지지기반을 마련함으로써 소년의 사회복귀를 도와주기 위함이며, 수용시설에서의 범죄학습과 낙인효과를 줄이고 사회생활과의 단절을 줄여 재사회화를 쉽게 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 6호 처분이 가능한 「아동복지법」 제52조 제1항 제3호의 아동보호치료시설은 전국 총 총 11개소가 운영되고 있으며, 그 중 법원이 지정한 7개 시설(이하 '6호시설')에만 보호대상아동을 위탁하는 6호 처분이 이루어지고 있어, 그 시설이 절대적으로 부족한 현실이다. 또한 지역 내 위탁시설이 없어 기존의 지역사회와 분리되어 위탁되는 경우가 대부분이며, 이는 지방자치단체가 예산배정에 소극적인 이유이기도 하다.⁶⁴ 더욱이 '중간처우'라는 설명이 무색하게도, 6호시설에 위탁된 아동들은 학교에서의 학습권도 박탈당한 채 감시와 통제에 기반한 구금생활을 하고 있다.

또한 소년원 생활시설 개선정책이 계속하여 추진되고 있으나, 2017년 9월 30일 기준 소년원 수용인원은 1,726명으로 수용정원 1,250명 대비 476명(38.1%)이 추가로 수용된 상태다. 서울소년원 185%, 안양소년원 171%, 부산소년원은 146%의 과밀 수용 상태라고 한다.⁶⁵ 과밀수용 문제와 더불어 종사자들의 인권감수성 및 아동발달에 대한 인식부족 등 다양한 문제가 있다.

3. 아동인권에 기반한 소년사법 개선의 필요성

국가 소년사법체계에서 최우선적으로 고려되어야 할 사항은 아동 최상의 이익(the best interest of the Child)이다. 유엔아동권리협약은 범죄행위를 한 아동에 대한 사형 또는 종신형 금지, 자유박탈은 최후의 수단으로 최단기간 동안만 행해질 것, 그 경우에도 성인과 분리되어 격리되고 가족과의 면회 등 기본적 권리를 존중받을 것,

64 소년법 일부개정법률안(정성호의원 대표발의, 제3451호) 법제사법위원회 검토보고, 2017. 2.

65 안병경, 위 공청회 발표 34쪽 참조.

신속하고 필요한 법률적 지원을 받을 권리를 명시한다(제37조). 근본적으로 소년사법 체계는 아동의 존엄성과 가치에 부합하는 교육과 처우, 공정한 재판절차를 보장하고, 아동의 연령과 개별적 성숙도에 따라 사회복지기를 지원하고 촉진할 수 있을 것, 일체의 폭력으로부터 보호받을 권리 보장을 내용으로 하여야 한다(제40조).

소년비행방지를 위한 유엔 가이드라인(리야드 가이드라인, A/RES/45/112, 1990)은 특히 소년범죄에 있어서는 예방이 중요함을 강조하였다. 다행히 ‘소년법 폐지청원’에 대해 2017. 9. 25. 등록된 ‘친절한 청와대’ 영상에서도 조국 청와대 민정수석은 “형벌을 아주 강화한다고 범죄가 주느냐? 그렇지 않습니다. 범죄 예방이 훨씬 더 중요합니다.”라고 밝혔다.⁶⁶ 가족, 지역사회, 또래집단, 학교, 직업훈련 및 직업세계, 자원봉사 단체 등을 통한 모든 아동의 성공적인 사회화와 복귀를 촉진하는 예방정책에 초점을 맞추어야 하며, 특히 취약한 가족에 대한 원조, 학교 참여를 통한 기본적인 가치 교육, 위기상황에 처한 소년에 대한 특별한 돌봄과 관심에 초점을 맞추어야 함을 의미한다(CRC/C/GC/10/para.18).

또한 유엔아동권리위원회는 우리나라의 제3~4차 국가보고서에 대한 최종견해에서, “가능한 한 자유박탈 대신 다이버전(diversion), 보호관찰, 상담, 사회봉사, 집행유예 등 다른 대안을 장려할 것(CRC/C/KOR/3~4/para.81)”, “아동친화적인 절차 규정을 더욱 발전시키고 피해아동의 프라이버시와 존엄성이 더욱 존중받도록 할 것을 권고하며, 적절한 법 조항과 규정을 통해 모든 피해아동과 범죄목격자 아동이 협약이 요구하는 보호를 받도록 할 것(CRC/C/KOR/3~4/para.83)”을 권고하였는데, 이는 회복적 사법(restorative justice, peaceful justice)의 한 내용이다. 회복적 사법은 형벌에 기초를 둔 전통적인 응보주의 관점을 넘어 가해자와 피해자, 나아가 이들이 사회적 삶을 영위하는 공동체 구성원 사이의 대화와 교류를 통한 상호이해 및 원상회복을 목적으로 하며, 이는 가해자·피해자 모두의 심리적·정서적 회복에 기여한다. 우리나라에서는 「소년법」상 화해권고 규정(제25조의3), 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」의 분쟁조정 규정(제18조) 등이 회복적 사법으로 이해되고 있다. 2017.

66 한겨레 2017. 10. 7자 기사 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710071346001

9. 발의된 「소년법」일부개정법률안은 소년범죄 사건에서의 피해자 정의를 신설하고, 수사단계에서부터 피해자를 배려하며, 가해자와 피해자 모두 상담을 지원받을 수 있도록 하는 내용이다.⁶⁷ 아동 피해자와 증인이 관여된 사건에 관한 유엔 사법지침(유엔경제사회이사회 결의안 2005/20)이 이들 역시 소년사법체계에서 배제되어서는 안 됨을 확인한 것처럼, 사법제도는 아동의 연속적인 발달과정에 상당하고도 중대한 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 소년범죄·비행을 예방하고 해결하기 위한 국가 단위의 종합적인 정책 수립과정에서 소년사법에 대한 포괄적이고 통합적인 접근이 필요하다 할 것이다.

IX. 아동의 사생활의 권리 및 통신의 자유 침해(서채완)

「유엔아동권리협약」제16조는 모든 아동이 사생활과 통신에 대하여 자의적이거나 위법한 간섭을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 협약에 따라 보장되는 아동의 사생활은 어떠한 상황에서도 보호되어야 한다. 특히 아동은 자신의 개인정보에 대한 자기결정권을 가지며, 동의 없이 개인정보가 타인에 의해 이용되어서는 안 된다. 위 협약에 따라 아동에게 보장된 통신의 자유는 통신의 안정성과 비밀성 모두를 보장할 수 있는 권리를 의미한다.⁶⁸ 즉 모든 아동은 가족 내에 있건 다른 어떤 곳에 있건 자신의 통신을 자의적으로 혹은 불법적으로 간섭받지 않을 권리를 갖는다. 이하에서는 아동의 사생활의 권리 및 통신의 자유와 관련한 2017년의 인권현황을 살펴보고자 한다.

67 2017.9.29. 이삼화의위 대표발의, 의안번호 2009812

68 자유권규약위원회, 「일반논평 제16호」, 1998, 8문단.

1. 개인정보자기결정권과 사생활의 권리를 침해하는 조선대학교의 연구

조선대학교의 윤일홍 교수는 지난 2017. 6. 26. 청소년 범죄의 유전적 요인에 관한 연구를 수행하기 위해 정부로부터 5년간 2억3천750만원의 예산을 지원받았음을 밝혔다. 해당 연구에서 윤일홍 교수는 부모의 동의를 받은 국내 중학생 800명을 표본으로 추출하여 청소년 범죄와 관련된 사회, 환경적 변인을 조사하고, 위 학생들의 구강상피세포를 채취하며, 5년에 걸쳐 위 학생들의 발달과정을 추적·조사한다.⁶⁹

먼저 위 연구는 아동의 동의 없이 부모의 동의만으로 개인정보의 제공이 이루어졌다는 점에서부터 아동의 개인정보자기결정권을 침해한다. 나아가 위 연구는 5년간 표본이 된 아동의 발달과정을 추적하고 조사함으로써 아동의 사생활의 권리를 광범위하게 침해한다. 결국 광주 16개 시민단체는 국가인권위원회에 위 연구가 과도한 정보를 수집함으로써 아동의 자기결정권과 프라이버시, 인격권 등 인권을 침해한다는 내용의 진정서를 제출하였다.⁷⁰ 표본이 된 800명의 아동에 대한 광범위한 인권 침해를 사전에 방지하기 위해서라도 국가인권위원회는 신속히 위 진정사건을 처리해야 할 것이다.

2. 사생활을 침해하는 ‘청소년 보호앱’

한 청소년이 2017. 5.경 SNS에 아동의 스마트폰 사용을 부모가 제한할 수 있도록 하는 앱은 끔찍하다는 게시물을 게재하였다. 이동통신업체 3사가 모두 서비스 중인 청소년 스마트폰 사용 제한 앱⁷¹은 청소년의 스마트폰 사용을 포괄적으로 감시하는 기능을 제공한다. 문자 내용에 비속어가 포함되어 있는 경우 부모에게 알림이 가고,

69 연합뉴스, 「청소년 범죄, 유전자 영향 있다...중학생 800명 5년간 추적조사」, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/26/0200000000AKR20170626114300054.HTML>, 2017. 6. 26.

70 연합뉴스, 「청소년범죄와 유전자·환경 연관성 연구' 인권침해 우려 크다」

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/01/0200000000AKR20170801115400054.HTML?input=1179m>, 2017. 8. 1.

71 이동통신 3사는 가입자들에게 'T청소년유해차단(SK텔레콤)', '올레 자녀폰 안심(KT)', '유플러스 자녀폰지킴이(LG유플러스)' 등의 이름으로 유해물 차단 앱을 제공하고 있다.

검색어를 확인할 수 있으며, 위치정보도 제공된다. 휴대폰의 사용시간 또한 부모가 제한할 수 있다.⁷²

현 전기통신사업법 제37조는 위 앱을 아동이 사용하는 스마트폰에 의무적으로 설치할 것을 요구하고 있다. 이는 가족 간에라도 아동의 개인정보 또는 사생활 공개가 문제가 될 수 있다는 점을 망각한 입법이다. 나아가 학습경쟁이 치열한 우리나라에서 위 앱은 부모가 아동의 생활을 밀착감시하기 위한 도구로 사용할 가능성이 높다.⁷³ 특히 오픈넷, 캐나다 토론 대학 시티즌 랩, 독일 보안감시 회사 큐어가 위 앱의 보안성이 매우 취약하기 때문에 메시지와 검색기록 등에 대한 무단 접속이 가능하다는 보안감사 결과를 내놓기도 하였다.⁷⁴

이상에서 살펴본 바와 같이 이른바 청소년 보호앱은 보호의 용도로 사용되기보다는 아동의 사생활과 개인정보를 과도하게 침해하는 감시도구이다. 전기통신사업법 제37조에 대해서는 2016년에 헌법소원심판이 청구되어 진행 중이고, 앱을 사용하는 청소년들이 직접 2017년 5월 경 국가인권위원회에 위 앱에 의한 인권침해를 진정한 것으로 보인다⁷⁵. 스마트폰을 사용하는 아동의 사생활을 적시에 보호할 수 있도록 헌법재판소와 국제인권위원회가 조속한 결정을 내릴 필요성이 있다.

3. 학교에서의 통신의 자유 침해

청소년인권행동 아수나로 서울지부는 서울지역 중·고등학생 1042명을 대상으로 중·고등학생의 소지품 압수사례를 조사했다. 해당 조사에 따르면 학교에서 휴대전

72 중앙일보, 「청소년 보호 앱은 "끔찍한 앱"...SNS서 '폭풍 공감」 <http://news.joins.com/article/21535456>, 2017. 5. 2.

73 국가인권위원회, 「아동·청소년권리 국제인권기준의 국내이행 기초현황조사」, 2015, 185쪽

74 뉴시스, 「오픈넷 "청소년 휴대폰 의무 설치 앱, 보안 취약」,

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170912_0000093354&cID=10201&pID=10200, 2017. 9. 12.

75 한국경제, 「'청소년 보호나' vs '사생활 침해나'... '유해물 차단앱' 인권위서 따져보겠다는 청소년들」

<http://news.hankyung.com/article/2017050599901?nv=o>, 2017. 5. 5.

화를 압수 대상으로 명시하고 있는 경우가 56.0%였고,⁷⁶ 대부분의 중·고등학교들은 실무적으로 학생들의 휴대전화를 일괄 수거해왔다.⁷⁷

아동에게도 통신의 자유를 행사하기 위해 휴대전화를 사용할 권리가 있다. 학교에서의 휴대전화 전면적 제한과 관련하여 국가인권위원회는 학생들에 대한 휴대전화 소지 및 사용을 금지하는 것이 학생들의 통신의 자유를 과도하게 제한하는 것이라고 권고한 바 있다.⁷⁸ 하지만 국가인권위원회의 결정은 권고적 효력밖에 없기 때문에, 일선 학교들의 개선의지가 없는 이상 휴대전화 사용의 금지로 인한 아동의 통신의 자유 침해는 지속될 것으로 전망된다.

X. 청소년 노동권-현장실습을 중심으로(정지영)

1. 아동의 노동으로부터 보호받을 권리

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」은 제8조에서 강제적인 노동을 금지하고 있고, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제10조 제3항은 모든 아동에게 경제적 사회적 착취로부터 보호받기 위한 특별한 조치가 취해질 것을 요구하고 있다. 위 협약을 구체화하는 취지에서 「유엔아동권리협약」은 제32조에서 아동이 위험한 노동환경으로부터 경제적인 착취를 당하지 않도록 보호하고, 아동의 교육에 방해가 되거나 아동의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적 및 사회성 발달에 해가 되는 노동으로부터 아동을 보호하라는 기본원칙을 선언하고 있다.

76 경향신문, 「'압수 스마트폰 액정 깨진 채 받아도 교사는 무책임' 서울 중·고등학교생 학교서 소지품 어떻게 압수당했나 보니」
압수 스마트폰 액정 깨진 채 받아도 교사는 무책임' 서울 중·고등학교생 학교서 소지품 어떻게 압수당했나 보니」

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201709061436001&code=940100, 201

77 뉴시스, 「학교 내 휴대전화 사용 찬반 팽팽... '인권' vs '면학」

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171117_0000151388&cID=10201&pID=10200, 2017. 11. 18.

78 국가인권위원회 아동권리위원회, 2017. 9. 8. 자 17진정0193700 결정

그러나 대한민국에서 아동은 저임금 노동력 착취, 직장 내 부당행위 강요 등 열악한 노동환경에 노출되어 있고 노동 분야에서 다양한 형태로 인권을 유린당하고 있다.⁷⁹ 올해 특히 특성화·마이스터 고등학교를 재학하는 학생들의 현장실습과정에서 사망하거나 자살하는 아동들이 있었을 정도로 심각한 문제가 있었던 바 이에 대해서 살펴보고자 한다.

2. 현장실습제도의 본질

현장실습제도는 지난 이명박 정부 시절 취업을 향상을 목표로 한 마이스터 고등학교의 설립을 통해 전격적으로 시행되었다. 당시 이명박 정부는 지나친 대학진학 열기를 조정하고, 고등학교 졸업 후 바로 취업을 하는 문화를 장려한다는 데 해당 제도의 취지가 있다고 밝혔다.

「직업교육훈련촉진법」 제2조 제7호는 현장실습제란 직업교육훈련생이 향후 진로와 관련하여 취업 및 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득할 수 있도록 직업현장에서 실시하는 교육훈련과정이라고 규정하고 있다. 즉 현장실습제도의 본질은 대상 아동에게 노동을 강요하는 것이 아닌 교육과정임을 명확히 규정하고 있다. 법령의 형식만을 보았을 때 현장실습제도는 산업현장에서 학생들의 조기 적응을 돕고, 습득한 지식을 산업현장에서 적용하는 것을 목표로 한다는 점에서 그 본질이 교육과정의 연장이라고 볼 수 있다.⁸⁰ 따라서 현재 운영되고 있는 현장실습제도는 학생들의 ‘취업’보다는 학생들의 ‘교육’에 중점을 두고 시행되어야 하는 제도라 볼 수 있다. 그러나 그 실제의 운용은 이러한 취지와는 괴리가 컸다.

79 국가인권위원회, 「아동·청소년권리 국제인권기준의 국내이행 기초현황조사」, 2015, 444쪽.

80 이병욱, 「직업계고 현장실습의 현황과 개선 방향」, 한국교육개발원, 2017, 3쪽.

3. 교육이 아닌 노동착취로서 활용되는 현장실습제도

현장실습제도는 그 운영 목적에 따라 ①맞춤형 인재 개발형, ②채용 전 검증형, ③채용 연계형으로 나눌 수 있고,⁸¹ 현장실습제도가 교육의 본질을 살리기 위해선 ①의 유형으로 운영이 되어야 타당하다. 하지만 ①의 유형은 기업의 장기적인 투자가 요구되기 때문에 실제로 기업에서 거의 사용되지 않고, 사실상 기업들은 소요되는 시간과 비용을 최소화할 수 있는 ②와 ③의 유형으로 현장실습제도를 운영한다. 그리고 이 두 유형의 현장실습제도는 실습생을 교육의 대상으로 보는 것이 아닌, 일반 근로자처럼 취급하기 때문에 값싼 노동력을 착취하는 수단으로 악용되는 것이 현실이다.

더욱 큰 문제는 실습생들이 학생으로서 대우를 받지 못할 뿐만 아니라, 일반 근로자의 대우도 받지 못하고 있다는 점이다. 현장에서 실습생들은 일반근로자와 동일한 업무를 부여받는다거나, 관련 법령이 규정하고 있는 노동시간을 준수하지 못하는 형태로 노동을 착취당한다. 하지만 실제 근로자의 지위를 취득하지 못하는 현장실습생들은 근로자로서 노동법의 보호를 받지 못하기 때문에, 관련법령에서 보장하는 임금, 산재 및 손해보험 등을 보장받지 못한다.

언론의 보도에 따르면 LG유플러스에서 근무하여 유명을 달리했던 실습생은 LG유플러스와 학교에서 제공하는 현장실습협약서 외에 별도의 근로계약서를 체결했고, 그 근로 계약서에는 협약서의 노동조건과 다른 내용이 담겨져 있었다. 이처럼 실습생들은 기업들로부터 열악한 노동조건이 이중 계약을 강요받고, 그 계약에 따른 열악한 노동 환경 속에서 착취를 당하는 것이 현장실습제도의 현재 모습이다.⁸²

81 장명희, 김선태, 최수정, 김대환, 「특성화고 현장실습 운영 매뉴얼-기업용」, 한국직업능력개발원, 2011.

82 아시아투데이, 「LG유플러스 실습생 사망, 학교 협약서와 근로 계약서 내용 달라」
<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170316010011025>, 2017. 3. 16.

4. 아동의 생존을 위협하는 현장실습

나아가 올 한해에는 현장실습제도의 민낯이 여실히 드러났다. 교육부가 발표한 2016. 11.~2017. 1.에 점검결과에 따르면, 부당사례는 465건에 달했다. 2017. 1. LG유플러스에서 현장실습을 하던 실습생은 연장근로, 성과급 미지급 등 열악한 근로 환경에 내몰리고, 실적을 채우기를 강요받아 결국 죽음으로 내몰렸다. 그리고 2017. 11. 제주도에서 관리자 없이 일을 하다 기계에 눌러 중태에 빠진 한 학생은 2017. 11. 23. 생일을 나흘 앞두고 숨을 거두었다.⁸³ 이 학생은 이 공장에서 일하다가 이미 한번 다친 경험이 있음에도 아무런 개선이 없이 다시 투입되어 끝내 사망에 까지 이르러, 그 생명이나 신체의 위협조차 제거되지 않은 현장에 내몰려졌었다.

5. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 대한민국의 현장실습제도는 아동의 인권 착취하고 생존과 발달을 저해거나 박탈하는 수단으로 운영되고 있다. 그리고 시민사회와 정당에서는 교육의 본질을 잃어버린 현장실습제도에 대한 폐지 등의 대책수립을 촉구하고 있다.⁸⁴

XI. 청소년 성소수자의 인권 (송지은)

2017년 한국에서 성소수자는 대통령 후보자 토론에서 ‘찬성과 반대’의 존재로,⁸⁵

83 한겨레, 「열여덟번째 생일을 나흘 앞두고...제주 현장실습생의 죽음」

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/820112.html, 2017. 11. 22.

84 제주일보, 「정의당 제주도당, 21일 논평 통해 "현장실습제도 폐지해야"」

<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=481189>, 2017. 11. 21.

85 한국일보, “동성애 반대”한다는 문재인, 7년 전에는 “동성혼 허용돼야”, 2017. 4. 26. 자 기사 참조.

(<http://www.hankookilbo.com/v/4247ec1743ee41528953c6bf52f322ff>)

군형법 상의 ‘범죄자’로,⁸⁶ 현행 법률혼 체계를 위협하는 ‘시기상조’의 대상으로⁸⁷ 자주 호출되었다. 평등한 인간으로서의 성소수자의 삶과 인권을 이야기하는 것조차 투쟁이 필요해진 현실에서, 청소년 성소수자들은 어디에서, 어떻게 스스로를 지키며 살아가고 있을까. 청소년과 성소수자라는 취약성이 중첩되는 청소년 성소수자들이 학교, 가족, 사회에서 목격하거나 직접 경험하는 혐오피해는 여전히 매우 심각한 것으로 나타났으며, 이러한 피해를 방지하고 구제하기 위해 ‘서울특별시 학생인권조례’가 개정되기도 하였다. 또 ‘초중등교육법’ 및 ‘아동청소년인권법’의 개정과 제정 논의도 진행되고 있다.

1. 「학교 성교육 표준안」에서 지워진 ‘청소년 성소수자’

2015년 교육부는 6억 원을 들여 연구하였다는 ‘국가수준 학교 성교육 표준안’(이하 ‘학교 성교육 표준안’이라 한다)을 발표했다. 국가가 일선 학교들에게 ‘표준안’이라고 제시한 성교육 안의 내용은 교육의 이름으로 혐오와 편견에 기반한 성별고정관념을 강화하고 있으며 왜곡되고 비과학적인 성인식(性認識)을 반영한 교육내용이 산재해 있었다. 특히 성폭력 예방과 관련하여서는 남성의 성욕에 대한 통념을 강화시키고 반대로 여성의 처신에 대해 문제 삼는 등의 여성혐오적인 내용을 담고 있어, 외부에 공개되자마자 청소년성문화센터, 성폭력상담소, 여성인권단체들로부터 많은 항의와 비판을 받았다. 뿐만 아니라 ‘학교 성교육 표준안’은 ‘성소수자’의 존재를 삭제하고, 성정체성에 관한 왜곡된 정보를 실어 엄청난 비판을 받았다.

‘학교 성교육 표준안’ 내용 중 인간관계 영역에 제시된 교육 내용은 다음과 같다: 이성친구와의 관계(초등학교 저학년), 건전한 이성친구 사귀기(초등학교 고학년),

86 여성신문, “육군참모총장이 동성에 군인 색출·처벌 지시…전례 없는 인권침해 사태”, 2017. 4. 13. 자 기사 참조.
(<http://www.womennews.co.kr/news/113360>)

87 데일리안, “이낙연 총리 “동성혼 합법화, 시기상조” 반대 의사 표명”, 2017. 9. 13. 자 기사 참조.
(<http://www.dailian.co.kr/news/view/660863/?sc=naver>)

“유남석 헌법재판관 후보자는 2017. 11. 7. 국회 청문회에 제출한 서면답변서에서 동성혼과 관련하여 “동성애는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 범위에서 제한할 수 있을 것”이라고 언급했다.”, 연합뉴스, 2017. 11. 7. 자 기사 참조
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/07/0200000000AKR2017110719200001.HTML?input=1195m>)

바람직한 이성교제(중학교), 배우자의 선택과 이성관(고등학교). 이토록 이성애중심·편향적인 교육 안에서 동성애 등 그 밖의 다양한 성적지향은 모조리 배제되었다. 또한 중학교 과정 6차시의 ‘청소년기의 성 정체성 형성’ 항목에서 참고자료로 제시된 글은 특히 문제가 심각하다. 동 참고자료는 성적정체성을 설명하면서 “건강한 성적정체성을 가진 사람들은 자신 있게 ‘나는 남자’ 또는 ‘나는 여자’라고 이야기할 수 있다”는 표현 등을 씌으로써 트랜스젠더를 비롯해 태어날 때 지정된 성별과 다른 성별정체성을 고민하는 이들을 ‘건강하지 못하다’고 단정하였다. 그러나 이것은 의학적으로도 정확하지 않은 해석이며, 주류와 다른 정체성을 가지는 것을 질병으로 만드는 것은 반인권적 시각이다.⁸⁸ 이처럼 ‘학교 성교육 표준안’에서 성소수자가 배제되고 왜곡된 것은 다분히 의도된 것이었는데, 교육부가 일선 학교에 전달한 ‘성교육 표준안 연수자료’에서 ‘동성애에 대한 지도는 허락되지 않는다’, ‘다양한 성적 지향 용어 사용을 금지한다’ 등의 문구가 사용되었음은 이미 2015년 한국인권보고서에서도 다룬 바 있다.⁸⁹

비판이 거세지자 교육부는 지적된 부분에 대해 수정·보완하겠다고 밝혔으나 1년 여의 시간이 지나 올해 2017. 1. 22.에 정책연구 결과를 발표하면서 기존 표준안의 참고자료를 일부 수정하였을 뿐, 성소수자와 관련한 내용은 넣지 않는 기존 방침을 유지하였다고 발표하였다.

이와 같은 결정은 학교 내에 실존하는 청소년 성소수자들의 존재를 부정하는 것이고, 국가가 앞장서서 차별과 혐오를 부추기고 전파하는 교육을 하겠다는 것이므로 명백한 성소수자 인권침해이다. 이에 성소수자 인권연대체인 성소수자차별반대 무지개행동 등이 ‘학교 성교육 표준안’ 폐기를 위해 1만인 서명캠페인을 벌였고 16,698명의 서명이 모여져 2017. 8. 30. 민원과 함께 교육부에 전달되었다. 그러나 교육부는 2017. 9. 12.에 형식적인 민원회신⁹⁰을 끝으로 어떠한 입장표명을 하지 않았다.

88 성소수자차별반대 무지개행동, 「2015 교육부 ‘국가 수준의 학교 성교육 표준안’에 대한 성소수자 인권단체의 의견서: 중고등 과정을 중심으로」 참조.

89 민주사회를위한변호사모임, 「2015 한국인권보고서」, ‘교육받을 권리’, 375쪽 참조.

90 동 민원회신에서 교육부 학교정책실 학생복지정책관 학생건강정책과는 성소수자 청소년을 배제시켰다는 비판에 대하여, “초중등학교 교육과정에서 성소수자 인권 존중 교육을 실시하고 있다”는 단 한 줄의 답변만을 제공하였다(민원신청번호

2. 차별과 혐오를 그대로 경험하는 성소수자 청소년들

‘학교 성교육 표준안’에 성소수자와 성정체성에 대한 정확한 내용이 포함되지 않는다는 것은 어떤 의미가 있을까. 가장 먼저, 학교 교육을 받는 청소년들에게 지대한 영향을 미치는 교사들이 성소수자에 대한 잘못된 지식과 편견을 근거로 혐오를 전파하는 행위를 정당화하는 데에 ‘학교 성교육 표준안’을 활용할 여지가 생긴다. 2016년에 서울의 한 고등학교에서는 국어교사가 수업시간에 동성애자와 에이즈에 대한 비과학적이고 사실과 다른 정보를 폭력적인 시각자료까지 동원하여 전달하며 혐오를 표현한 일이 발생하였다.⁹¹ 수업을 들은 학생들이 교사의 인권침해행위를 서울시 교육청 학생인권교육센터에 제보하였고 이후 학생인권교육센터는 교사의 행위가 폭력적이었음을 인정, 교사에게 조사에 응할 것을 요청하였다. 그러나 해당 교사가 조사를 받는 것을 회피하였고 반(反)동성애 진영이 교육청에 수 십 통의 민원 전화를 거는 등으로 항의하면서 인권침해행위에 대한 조사와 구제조치가 신속하게 이루어지지 못하였다. 2017. 5. 제보 후 반년이 지나서야 서울시교육청은 해당 교사의 성소수자 인권침해 행위를 인정하고 교사가 학생들에게 구두로 사과할 것을 권고하였다.

이처럼 해당 교사의 혐오표현은 명백한 성소수자 인권침해 행위이므로 학교 내에서 일어나서는 안 되고 즉각 시정되어야 하는 행위임에도 불구하고, ‘학교 성교육 표준안’에 이성애자만을 ‘정상적인 것’으로 설명하도록 제시된 이상 해당 교사의 설명을 혐오표현으로 문제 삼기 어려워진다. 다행히도 서울시에는 ‘성적지향 및 성별 정체성’을 이유로 차별받지 않을 권리를 보장하는 내용의 학생인권조례가 시행중이기 때문에 해당 교사에게 사과 권고가 가능했다. 그러나 현재 학생인권조례는 전국에서 단 4개의 지방자치단체에서만 제정, 실행되고 있다.

1AA-1790-040534, 처리기관접수번호 2AA-1709-048753).

91 머니투데이, “성소수자=에이즈’ 수업한 국어교사... "구두 사과 권고", 2017. 5. 25. 자 기사 참조. (m.mt.co.kr/renew/view.html?no=2017052413243234312) “서울교육청과 서울시의회 등에 따르면 A중학교 B국어교사는 지난해 11월 성매매를 하다가 에이즈에 걸린 동성애자 관련한 시각자료를 학생들에게 보여줬다. B교사는 또 “남성간 성교를 막지 않으면 에이즈가 증가한다. 아빠들 동남아 관광을 막아라. 거기는 게이들 천지다. 동성애자들은 성관계를 가질 때 모텔 샤워기를 사용한다. 순간도 성소수자의 종류에 포함된다” 등 잘못된 성지식과 동성애에 대한 혐오감을 조장하는 발언을 한 것으로 알려졌다.”

다음으로, 학생 등의 청소년들이 성소수자에 대한 편견을 학습하고 혐오를 답습하게 되는 문제가 발생한다. 성적체성의 다양성과 성소수자의 존재에 대해 학교에서 올바른 정보를 얻을 수 없는 청소년들은 성소수자에 대한 잘못된 정보를 바탕으로 타자화, 혐오하게 된다. 그 과정에서 성소수자 청소년들은 자신의 존재를 감출 수밖에 없게 되며 또래 친구들이 성소수자를 대상으로 쏟아내는 혐오는 고스란히 성소수자 청소년들에게 타격을 입힌다. 어떤 성소수자 청소년들은 자신의 존재를 부정하고 혐오하는 등 극심한 고통을 받는다.

2017. 10. '청소년성소수자위기지원센터 평동'에서 경향신문과 함께 실시한 '청소년 성소수자들이 경험한 차별 및 혐오표현 사례조사'에서는 응답한 청소년 163명 중 100명 이상의 청소년들이 학교에서 교사, 동급생 등으로부터 성소수자에 대한 혐오를 직·간접적으로 경험한 것으로 드러났다.⁹² 이는 국가인권위원회가 2014년에 진행한 '성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사 보고서'에서 청소년 응답자의 80~92%가 학교에서 교사 및 동급생들로부터 성소수자 혐오를 경험했다고 보고된 것과 큰 차이가 없어 청소년 성소수자의 삶이 몇 년째 조금도 나아진 면이 없음을 보여준다.

3. 청소년 성소수자의 인권 보장 노력

가. 각 지방자치단체의 「학생인권조례」

앞서 살핀바와 같이 청소년 성소수자들이 학교 내에서 경험하는 혐오피해는 여전히 심각하지만, 2017년 현재 서울특별시, 경기도, 광주광역시, 전라북도에서는 학생인권조례에서 성소수자 학생에 대한 차별금지를 직·간접적으로 명시하고 있다. 서울특별시는 학생인권조례와 서울시 어린이 청소년 인권조례에서 '성적지향, 성별

92 경향신문, "[창간기획-혐오를 넘어] '동성애 이해 못해'..교사,부모도 혐오의 주체", 2017. 10. 18, 자 기사 참조.
(<http://m.khan.co.kr/view.html?artid=201710161748001&code=960100#csidxfa23d96bf5fa86fa8871cc6c4030b8c>.)

정체성'을 모두 차별금지사유로 명문화하고 있으나, 경기도, 광주광역시 학생인권 조례에서는 차별금지사유에 '성적지향'을 포함하고 있고, 전라북도 학생인권조례에서는 '국가인권위원회법 제2조 제3호의 차별행위'⁹³로만 언급하고 있다는 차이가 있다. 그러나 국가인권위원회법이 제정되었을 당시와 달리 지금은 개인의 성별 불일치를 경험하는 트랜스젠더 청소년들의 차별경험이 지속적으로 확인되고 있기에 차별금지사유에는 '성별정체성'이 반드시 포함되어야 한다.

한편 서울특별시 교육청은 2017. 9. 21. 학생인권조례를 개정하면서 제5조 제3항에 교사 및 학생 등의 소수자에 대한 혐오표현을 금지하는 규정을 신설하고, 혐오표현과 관련해 인식의 재고와 특별한 주의를 당부하는 공문을 일선 학교에 전달하는 등 성소수자 청소년을 혐오로부터 구제할 수 있는 개별적인 방안을 마련하였다. 개정 신설된 내용은 아래와 같다.

「서울특별시 학생인권 조례」 제5조(차별받지 않을 권리)

① 학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.

② 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다. [신설 2017. 9. 21.]

위 신설조항은 기존에 규정한 '차별받지 않을 권리'를 더욱 적극적으로 보장하기 위해, 차별받지 않을 권리를 선언하는데서 그치지 않고 '차별적 언사나 행동', '혐오적 표현을 통한 인권의 침해'등의 구체적인 금지행위를 명시하고 있다. 서울시 교육청은 특정집단에 대한 혐오가 사회적으로 문제가 되고 있고, 특히 최근 학생인권

93 국가인권위원회법 제2조 제3호에서는 '성적지향'만을 차별금지사유로 규정하고 있다.

교육센터로 교사 등에 의한 소수자 혐오 표현으로 피해를 입은 학생들의 구제신청이 증가함에 따라 교육현장에서 혐오에 대한 민감성을 키우고 혐오표현에 대비하고자 하였음을 일선 학교에 보낸 공문에서 밝혔다. 이러한 개정내용은 청소년 성소수자의 평등권과 차별받지 않을 권리가 보장되지 못하는 대한민국의 현실에서 중요한 의미를 갖는다. 다만 현재까지는 해당 조항이 ‘조례’의 형태로만 존재하여, 서울시가 아닌 지역에 거주하거나 혹은 학교 밖에 있는 청소년들을 모두 아우르지 못한다는 한계가 있다.

한편 서울특별시 학생인권조례는 제정당시부터 제28조(소수자 학생의 권리 보장) 제8항에서 학생의 성적지향이나 성별정체성에 관한 정보를 본인의 동의 없이 다른 사람에게 누설해서는 아니된다고 하여 성소수자 학생의 사생활의 자유를 다시 강조하고 있는데, 이 경우에 ‘보호자는 제외한다’는 단서를 두고 있어 문제가 계속되고 있다. 청소년 성소수자는 학교나 사회에서 뿐만 아니라 특히 원가정에서 부모와의 종교관, 정치관 등 그 외의 가치관의 차이에 따라 커밍아웃 전후 관계없이 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 당사자의 동의 없이 부모에게는 자녀가 성소수자라는 사실을 알릴 수 있도록 한 해당 조항은 개정되어야 한다.

「서울특별시 학생인권 조례」제28조(소수자 학생의 권리 보장)

⑧ 교육감, 학교의 장 및 교직원은 학생의 성적지향과 성별 정체성에 관한 정보나 상담 내용 등을 본인의 동의 없이 다른 사람(보호자는 제외한다. 이하 같다)에게 누설해서는 아니 되며, 학생의 안전상 긴급을 요하는 경우에도 본인의 의사를 최대한 존중하여야 한다.

이렇듯 일부분에서 한계가 존재하고 개선이 필요함에도 불구하고 ‘학생인권조례’가 존재 및 작동함으로써 청소년 성소수자의 인권보장에 유의미한 역할을 담당하게 된다. 그러나 ‘학생인권조례’는 2013년도 전라북도에서의 제정을 마지막으로 4년이 지나가는 현재까지 새롭게 제정되지 못하였고, 2013년에 전라남도과 충청북도, 강원도에서, 2016년에는 부산광역시에서, 2017년에는 대전광역시와 울산광역시에서

제정이 발의 및 추진되었으나 보수성향의 단체와 종교단체들의 반발로 공청회는 난장판이 되었고 제정은 번번이 무산되었다. 조례를 반대하는 단체들의 반대사유 중 하나는 학생인권조례가 동성애를 조장한다는 것 이었다.⁹⁴

나. 「초중등교육법」의 개정 및 「아동·청소년인권법」 제정 논의

각 시도 교육청의 학생인권조례 제정은 번번이 무산되어 답보 상태이며, 조례의 상위법인 「초중등교육법」에서 각 학교가 학교규칙(학칙)에 학생의 징계와 지도방법, 학교 내 질서유지에 관한 사항 등을 개별적으로 정할 수 있도록 함으로써(제9조 학교규칙의 기재사항 등), 성소수자 학생을 차별하는 근거가 되는 학칙이라도 조례보다 우선하여 효력을 가질 수 있게 되는 등 청소년 성소수자 중 성소수자 학생의 인권을 보장하는 법과 제도는 아직 매우 미비하다. 이러한 상황에서 2017. 9. 26. 결성된 ‘촛불청소년인권법제정연대’에서는 학생인권조례의 기본권보장 내용을 반영하는 「초중등교육법」의 개정을 추진하고, 나아가 모든 아동·청소년의 인권보장과 그 구체적인 실현을 위해 「아동·청소년인권법」을 제정하기 위한 운동을 시작하였다.⁹⁵

4. 소결

2017년의 대한민국에서 청소년 성소수자는 여전히 비청소년, 즉 성인에 의해 보호 ‘되어야’ 하는 존재이면서 동시에 배제 ‘당하는’ 존재로 주체성이 부정된다. 또한 학교 안과 밖의 모든 청소년들은 왜곡된 성교육과 정보제공을 통해 성소수자 혐오의 가해자가 되고 있다. 스스로 소수자에 대한 혐오의 가해자가 되는 것을 선택한

94 뉴시스, “‘학생도 권리 주체’ vs ‘동성애 옹호 안돼’ 울산학생인권조례 찬반 논란 가열” 2017. 9. 14. 자 기사 참조.

(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170914_0000095613&cID=10814&pID=10800)

한국경제, “강원교육청도 학생인권조례 ‘시끌’... ‘동성애 조장 소지’ 논란 불러”, 2013. 1. 27. 자 기사 참조.

(<http://news.hankyung.com/article/2013012759941>).

오마이뉴스, “‘학생인권조례 만들면 동성애 옹호’ 황당 주장”, 2016. 3. 17. 자 기사 참조.

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002191263)

95 뿐만 아니라 동 연대에서는 청소년의 참정권 보장을 위해 「공직선거법」, 「정당법」 등의 개정을 함께 추진하고 있다. 자세한 내용은 동 보고서 ‘청소년 참정권’ 목차 이하를 참고.

적이 없는 청소년들은 결국 혐오의 피해자가 되기도 한다. 이렇듯 한 사람의 인간으로서 존중받지 못한 채 혐오의 가해자 혹은 피해자가 된 청소년들은, 사실 모두 청소년 성소수자 인권침해적인 이 사회에서의 피해자이다. 누구도 원하지 않는 혐오의 대물림이 더 이상 이어져서는 안 된다. 앞에서 살핀 조례와 법 뿐만 아니라 지금껏 수많은 단체와 사람들이 요구해 왔고, 2017. 4. 국가인권위원회 ‘10대 인권 과제’에 포함되기도 한 ‘포괄적 차별금지법’의 제정이 이루어져 청소년 성소수자 인권 전반이 한 발짝 나아지는 계기가 되어야 할 것이다.

Ⅹ. 아동의 행복추구권과 학습권-셋다운제와 선행학습 규제 중심으로(조덕상)

이 장에서는 앞서 다루지 못했던 아동인권 영역 중 행복추구권 영역을 살펴보고자 한다. 도입될 때부터 현시점까지 과도한 인권 침해 및 실효성 논란이 끊이지 않았던 ‘셋다운제’의 문제와, 사교육을 부추겨 아동의 행복추구권 중 적정한 양의 교육을 받을 권리를 침해하는 주범으로 지적받는 선행학습 규제 문제를 다룰 것이다.

1. 셋다운제

가. 셋다운제의 기본권 침해 논란

청소년의 인터넷게임 이용 시간을 강제로 제한하는 이른바 ‘(강제적)셋다운제’는 2005년부터 입법 시도가 몇 차례 있었다가 2011. 4. 29. 국회 본회의에서 「청소년보호법」개정안이 통과되면서 비로소 실시되었다. 이와는 별개로 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제12조의3 제1항 제3호 이른바 ‘선택적 셋다운제’가 2011. 7. 21. 신설되었다. 현행 「청소년보호법」상의 셋다운제는 16세 미만의 청소년에게 0시부터 6시까지 인터넷게임을 제공하지 못하도록 강제하고 이를 위반하는 경우 형사처벌까지 가능

하도록 하고 있다. 이러한 섯다운제는 아동과 게임업계 및 그 종사자들의 기본권을 광범위하게 침해한다는 비판에 직면했다.

섯다운제가 실시되기 전인 2011년 10월 28일 시민단체 ‘문화연대’와 청소년 1인 및 학부모 2인은 헌법재판소에 섯다운제에 대한 헌법소원을 제기하였고, 이후 인터넷게임 제공업자들도 추가로 헌법소원을 제기하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 2014년 4월 24일 다수의견 7: 소수의견 2로 섯다운제는 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 내렸는데,⁹⁶ 다수 의견은 섯다운제로 인해 청소년의 일반적 행동자유권, 학부모의 자녀교육권, 인터넷게임 제공자들의 직업수행의 자유, 인터넷게임 제공자들의 평등권이 제한받고 있으나, 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시하였고 평등권 침해 주장 또한 인정하지 않았다. 반면 김창중, 조용호 재판관은 섯다운제가 명백하게 위헌이라는 소수의견을 제시했다. 소수의견은 섯다운제가 문화국가의 원리와 자율규제의 원칙에 위배된다는 입장을 밝히면서, 처벌법규의 명확성 원칙에도 위배된다는 판단과 더불어 섯다운제에 대한 과잉금지 원칙 위반 심사에서 목적의 정당성과 수단의 적합성을 갖추지 못한 제도라는 점을 분명히 하였다.⁹⁷ 헌법재판소는 위 결정에서 인터넷 게임제공업자가 게임을 제공할 자유의 침해 여부를 주로 다루었고, 청구인들의 표현의 자유 침해 주장을 인정하지 않았다. 아동이 인터넷 게임을 자유롭게 할 수 있는 권리는 자기결정권이나 놀권리의 영역에 해당한다고 할 수도 있지만, 헌법 제21조의 표현의 자유에서 파생되는, ‘정보에 접근할 수 있는 권리’에 해당한다고 볼 수 있다.

나. 섯다운제의 실효성 논란

기본권 침해 문제와 더불어 섯다운제가 실시되기 전부터 실효성이 없을 것이라는 각계의 비판은 곧 현실이 되어 언론에서는 제도의 실효성이 의심된다는 내용의 기

⁹⁶ 헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2011헌마659·683 결정 참고.

⁹⁷ 헌법재판소가 과잉금지 원칙을 심사하면서 목적의 정당성과 수단의 적합성 단계에서부터 헌법 위반을 지적하는 경우는 매우 이례적인 사안이다.

사를 바로 내보내기 시작했다.⁹⁸ 이미 상당수의 청소년들이 부모 등 친권자의 명의로 온라인게임을 이용하고 있었던 데다, 타인의 주민등록번호를 도용하거나 다른 온라인게임 계정을 거래하는 등의 회피 수단이 가능했기 때문이다. 섯다운제 시행 1년 후 여성가족부가 발표한 <청소년 인터넷게임 건전이용제도 실태조사 결과보고서>에서는 섯다운제가 실시되기 전부터 심야시간대의 인터넷게임 이용률은 전체의 0.5%였고 섯다운제 시행 이후 0.2%로 감소했다는 조사결과를 내놓았다. 위 보고서는 이에 대해 ‘심야시간에 인터넷게임을 이용하는 청소년의 수가 매우 적어 섯다운제 시행으로 인한 게임이용 시간대 변화로 보기에는 무리가 있음’이라고 밝히고 있다. 또한 청소년 600명을 조사한 결과 섯다운제 시행 후 심야시간 게임이용경험이 있는 학생은 9%(54명)였고, 이 54명의 학생 중 ‘부모님의 동의 하에 부모 아이디로 접속함’이라고 응답한 학생은 59% 수준이었고, 다른 40%는 ‘허락 없이 부모님 아이디를 개설하여 게임에 접속함’(27.8%), ‘가족외 타인 주민번호를 이용하여 게임에 접속함’(13%)이라고 답하였다. 섯다운제 시행을 통해 기대했던 효과가 얼마나 쉽게 무력화될 수 있는지를 잘 보여주는 대목이라 할 수 있다.

또한 산업연구원에서는 2014. 8. 28. 개최한 ‘문화산업 글로벌 경쟁력 제고방안’ 공동 세미나에서 섯다운제가 주중·주말에 관계없이 그 실효성이 낮다는 분석 결과를 제시했다.⁹⁹ 위 연구에서는 섯다운제의 정책 효과를 분석한 결과 16세 미만 이용자의 주중 평균 게임사용시간은 약 17~18분 감소한 것으로 나타났고, 주말 평균 이용시간은 약 16~20분 감소했으나 모두 통계적으로 의미 있는 수치는 아니라고 지적한 바 있다. 16세 미만 청소년의 하루 총 게임 이용 가능시간이 24시간에서 18시간으로 25% 줄었지만, 실제 게임 사용시간의 변동 폭이 20분 이내라는 것은 섯다운제가 목표로 하는 효과가 거의 달성되지 않았다는 것으로 해석할 수 있기 때문이다.

98 연합뉴스, ‘셋다운제 한 달...아이들은 ‘코웃음’ 기사 등 참고(<http://v.media.daum.net/v/20111220090413071>)

99 전자신문, ‘산업연구원 “강제 섯다운제 실효성 낮다...자율규제로 바꿔야” 기사 참고(<http://www.etnews.com/20140827000422>)

다. 섯다운제 제정 이후의 정책 방향

섯다운제의 제정과 헌법재판소의 합헌 결정 이후에도 제도를 둘러싼 논란이 끊이지 않자 박근혜 정부에서는 여성가족부와 문화체육관광부의 협의를 거쳐 2016. 12. 6. 현행 섯다운제를 소위 ‘부모섯택제’로 개선하는 개정안을 국회에 제출하였다.¹⁰⁰ ‘부모섯택제’란 친권자 등이 인터넷게임의 제공을 요청한 경우에는 인터넷게임의 제공자가 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공할 수 있도록 하는 제도이다. 기존의 섯다운제와 비교하면 인권 침해 요소를 다소 줄였다고 평가할 수 있으나, 여전히 전면 금지가 원칙이고 친권자 등의 동의에 따른 제한적 허용이라는 점과 친권자 등의 동의를 어떻게 구할 것인지에 대한 구체적인 방안이 불투명하다는 점 등을 문제로 지적할 수 있다. 이 발의안은 현재까지 계류 중이다.

이후 20대 총선에서 당선된 김병관 의원은 공개적으로 섯다운제 폐지 입법을 추진하겠다고 밝혔고,¹⁰¹ 이후 2017. 11. 20. 강제적 섯다운제를 삭제하는 내용의 「청소년보호법」 개정안을 대표발의하였다.¹⁰² 더불어 도종환 문화체육관광부 장관은 인사청문회 서면답변서에서 “섯다운제는 청소년보호라는 입법 목적은 유지하되 가정에서 부모 교육과 균형을 이룰 수 있도록 개선될 필요가 있다. 현행 섯다운제를 ‘부모섯택제’로 전환하는 것을 추진하겠다”는 입장을 밝혔고, 이후 정부에서는 섯다운제의 실효성과 관련하여 ‘청소년 게임 이용시간 제한제도 개선방안에 대한 연구 결과’를 2017. 11. 말 발표할 예정이다.¹⁰³ 한편 문재인 정부의 정현백 여성가족부 장관은 인사청문회에서 섯다운제에 대한 질의에 “섯다운제는 초기에 반발이 많았지만 지금은 정착하는 단계”라며 “문체부와 이견이 있겠지만 지금은 안정화가 중요하다. 섯다운제로 게임산업이 위축됐다고 생각하지 않는다”라고 발언하여 섯다운제에 대한 찬성 입장을 분명히 했고, 국회 여성가족위원회 내에서도 섯다운제의 문제점을 지

100 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_M1F6T1R2Y0M6Y1X5C5B6W2F3Y0G0O0

101 전자신문, ‘게임정책 2기로 진입...국회 "섯다운제 폐기" 정부 "게임문화진흥 종합계획 수립" 기사 참고
(<http://www.etnews.com/20160623000383>)

102 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I1P7K1Z1S2D0H1G4Z2Q6L3F6U1F5E7

103 뉴스웨이, ‘정부發 섯다운제 연구결과 이달말 발표, 규제 개선 ‘단초’ 될까’ 기사 참고
(<http://www.newsway.kr/view.php?tp=1&ud=2017111313392629679>)

적하는 움직임은 없었다.

라. 소결

지금까지 살펴본 것처럼 섯다운제가 보호하는 것은 아동의 인권이 아니다. 섯다운제가 보호하는 것은 어디까지나 아동을 게임으로부터 보호했다는 그럴듯한 명분을 얻기 위한 일부 어른들의 헛된 기대와, 새로운 행정 규제를 통해 조직을 유지, 확장하고자 하는 관련 부처의 욕망¹⁰⁴일 뿐이다. 일부 아동의 게임 과몰입 문제는 여러 전문가들이 오래부터 지적했듯이 그 자체가 어떤 문제의 독립된 '원인'이라기보다는 다른 '원인'들이 복합적으로 작용한 '결과'로 보아야 하며,¹⁰⁵ 이 결과를 해결하기 위해서는 아동들이 게임 외에 다양한 여가 과외 활동을 할 수 없게 만드는 다양한 환경 요인들을 해소하는 것이 필요하다. 그것과 더불어 우리 어른들에게 진정으로 필요한 것은 게임이 해롭다, 아이들을 보호한다 이런 이야기를 논하기 전에 UN아동 권리협약 제12조, 제31조에 따라 아동에게 영향을 미칠 수 있는 문제를 결정할 때 어른들은 아동들의 의견을 경청해야 하고, 아동은 충분히 놀아야 하며 어떻게 놀 것인지에 대한 결정권을 가지고 있다는 '상식'이다.

섯다운제를 청소년 보호라는 가치와 게임업계의 영업권의 충돌 문제로 바라보는 이들의 사고에는 아동의 인권이라는 가치가 들어설 틈이 없다. 정작 그 보호를 받는다는(받는다 고 어른들이 믿고 있는) 대다수의 아동들은 앞서 살펴본 스마트폰 감시앱 문제에서도 그렇듯이 자신들의 권리를 침해하면서 자신들을 보호했다고 생각하는 어른들을 비웃고 있을 뿐이다. 설령 게임업계가 그동안 청소년의 게임 과몰입 현상에 일정 부분 책임이 있다고 해도 그것은 게임업계와 정책 당국이 별도로 풀어야 할 숙제이지, 그것이 곧 섯다운제를 정당화할 수 있는 근거는 전혀 될 수 없는 것이다.

104 중앙일보, '섯다운제, "존폐 위기에 몰린 여성부의 예산 창출수단!"' 기사 참고 (<http://news.joins.com/article/5985926>)

105 디스이즈게임, "게임과몰입? 게임 마치 말고, 아이 스트레스 원인부터 찾아야" 기사 참고

(http://m.thisisgame.com/webzine/news/nboard/4/?n=77003&utm_source=facebook&utm_medium=outlink&utm_campaign=dedukisa&utm_content=77003)

혹자는 섯다운제의 영향을 받는 청소년의 수가 많지 않고, 국가가 청소년 보호를 위해 간섭할 수 있는 최소한의 영역에 해당한다는 등의 이유로 섯다운제 폐지를 반대하거나 그 존재 자체에 커다란 문제의식을 느끼지 못할 수도 있다. 그러나 그 현실적인 효과의 크기와 상관없이 섯다운제는 국가가 청소년을 스스로를 위해 행동하는 주체적인 존재가 아니라 학업 또는 노동의 대상으로 관리하겠다는 강력한 메시지를 담고 있다는 점에서 그 심각성을 절대 무시할 수 없다. 개인의 문화적 권리와 취미 생활을 법으로 통제할 수 있다는 발상을 깔고 시행되는 섯다운제를 우리 사회가 용인한다는 것은 개인의 자유로운 온라인 활동과 문화 생활을 통제하려는 국가의 불온한 움직임에 물꼬를 터주는 것과 다름이 없다. 인터넷 실명제가 헌법재판소에서 위헌임을 선언받은 현 시점에서도 여전히 아동들은 온라인 게임에서 섯다운제를 통해 자신의 존재를 드러내야 하고 그에 따른 통제를 수용해야 한다는 것은 그 자체로 코미디 같은 차별이다.

이러한 섯다운제는 마땅히 아무런 조건 없이 폐지되어야 하며, 앞으로는 아동과 부모가 게임을 하는 문제에 대해 자율적으로 결정하도록 하고, 정책 당국은 그들에 대한 교육과 지원책으로 이를 보조하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해 미국, 유럽 등의 게임 자율규제 및 과몰입 관련 정책을 충분히 참고할 수 있으며, 게임 업계와 정책 당국의 협의를 통해 게임 과몰입 예방을 위한 다양한 장치를 마련할 수 있을 것이다.

2. 섯행학습에 대한 규제

가. 담보 상태인 「공교육정상화법」

무분별한 섯행학습을 금지하기 위해 제정된 「공교육정상화법」은 2016. 12. 20. 에 마지막으로 개정되었다. 그 개정내용은 교원은 학생의 학습권 보호를 위하여 학생

의 선행학습을 전제로 수업을 하여서는 아니 된다는 규정을 추가한 것이다.¹⁰⁶ 현재 이와 관련하여 발전된 법률안으로 제안된 것은 「공교육정상화법」과 관련된 의안은 2016. 12. 28. 더불어민주당 강석호 의원이 발의한 안이 전부인데, 법에 규정된 교육과정정상화심의위원회와 시·도교육과정정상화심의위원회의 위원 중 공무원이 아닌 민간위원에 대한 벌칙 적용에서의 공무원 의제 규정을 신설하는 내용이다.

한편 심상정 대통령 후보는 사교육기관의 선행학습을 직접 제한하고 이를 위반할 경우 행정제재를 가하는 방안을 대안으로 제시했고, 문재인 대통령은 대통령 후보 시절 「공교육정상화법」을 개정하여 사교육 기관에서 선행학습 할 수 있는 범위를 1학기 또는 1년 이내로 제한하는 방안을 검토하겠다는 공약을 내놓았으나¹⁰⁷ 현 시점까지 정부나 국회에서 이에 대한 가시적인 검토 움직임은 찾아볼 수 없다. 아직까지는 새로운 정부가 출범한지 1년이 채 안 된 시점이므로 정부의 향후 정책 방향을 기다려봐야 하겠지만, 정부가 사교육기관의 이해관계에 부딪혀 이와 같이 중요한 공약을 이행하지 못하는 일이 없도록 시민들의 지속적인 감시가 필요하다고 할 것이다.

나. 선행교육 규제 실태

학생들과 부모들에게 불안감을 조성하고 각종 과장을 통해 선행학습 과정을 유발하는 것은 여전히 대다수 사교육기관의 주된 영업 수단이라 할 것이다. 그러나 「공교육정상화법」에서는 제8조 제4항에서 학원, 교습소 또는 개인과외교습자는 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다고만 규정하고 있을 뿐 이를 위반한 자에 대한 형사처벌이나 행정제재가 전혀 없으며, 위 대상자들의 선행학습 행위 또한 구체적으로 규제하고 있지 않다. 그런 상황이니 여전히 사교육기관들은 다양한 방법으로 선행학습 광고를 시도하고 있는데도 교육 당국은 이를 직접 규제할 수 있는 수단이 없으므로, 위와 같은 광고를 한 사교육기관에 대해 구속력 없는 행

106 「공교육정상화법」 제5조의2

107 중앙일보 '문재인 후보 "학원 선행학습, 영업시간 규제할 것' 기사 참고(<http://news.joins.com/article/21493435>)

정지도를 하거나, 다른 위법행위(교습비 초과 징수, 외국인 강사 미검증 채용, 영수증 미발급 여부 등)를 단속하여 간접적으로 선행학습을 억제하고 있는 실정이다.

더욱 우려되는 점은 올해부터 중학교 자유학기제가 확대되고, 학생부종합전형 등 비교과 영역의 입시 비중이 높아지는데다 교육과정 및 수능시험 제도 개편이 예상되는 등 교육 시스템의 큰 변화가 찾아오면서 학생과 학부모의 불안감은 더욱 커지고 사교육시장은 이를 선행학습을 유도하는 기회로 적극적으로 활용하고 있다는 것이다. 학생들에게 진로를 탐색하고 다양한 경험을 쌓기 위한 취지로 자유학기제가 도입되었으나 벌써부터 적지 않은 학생들이 자유학기 기간을 선행학습을 하는 기간으로 삼고 있는 현상이 나타나고 있기도 하다.¹⁰⁸

또한 「공교육정상화법 시행령」 제17조에서는 초등학교 1학년과 2학년에 대한 영어 방과후학교 과정에 대해 동법의 적용을 배제하는 특례 규정을 두고 있는데, 이 규정의 유효 기간은 2018년 2월 28일까지이다. 그런데 교육부에서는 현 시점까지 초등학교 1, 2학년 학생에 대한 영어교육을 향후에도 허용할지 여부에 대한 판단을 내놓고 있지 않아 일선 교육 현장에서 이를 어떻게 운영해야 할지를 놓고 혼선이 빚어지고 있다.¹⁰⁹ 한국어와 한글에 대한 교육이 더 충실하게 이루어져야 할 초등학교 저학년 학생들에게 깊은 고민 없이 사교육시장의 풍토에 맞추어 영어교육을 허용했던 정부에게 이러한 혼란은 당연히 예상되던 사항이다.

반면 「공교육정상화법」이 고등교육기관의 선행학습 유발 행태에 제동을 거는 일도 있었다. 교육부는 2016학년도와 2017학년도에 대학별 고사에서 연세대학교와 울산대학교가 「공교육정상화법」을 위반한 문항을 출시했다고 밝혔다.¹¹⁰ 이미 작년에 조치명령을 받은 이들 학교에 대해 교육부는 「공교육정상화법」 제14조에 따라 입학정원의 최대 10%에 해당하는 수의 신입생 모집을 금지시킬 수 있고, 총장 징계 의결

108 한국일보 '선행학습금지법 3년... 되레 빨라진 선행학습' 기사 참고

(<http://www.hankookilbo.com/v/0de9f750da6b4f3481cc7d4cda9645f7>)

109 중부일보 '가이드라인 없는 초교 1·2학년 방과 후 영어... 교육현장 혼란 가중' 기사 참고

(<http://www.joongbo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1203791>)

110 세제일보 '논술 위반' 연대, 신입생 10% 감원 위기' 기사 참고(<http://www.segye.com/newsView/20170914005109>)

을 요구할 수 있다. 「공교육정상화법」이 사교육 열풍의 목표지점인 대학 입시를 어느 정도 규제할 수 있다는 사실이 확인된 셈이지만, 여전히 교육 현장에서는 상위권 대학 입시를 위해서는 교과 과정 외의 내용을 선행학습하지 않으면 안 된다는 분위기가 팽배한 상황이다.

다. 소결

한국 사회에서 선행학습의 문제는 아동 및 학부모, 사교육기관의 자율적인 선택과 영업의 자유 영역으로 남겨둘 수 없는 지경에 이르렀다고 판단된다. 「공교육정상화법」은 그러한 문제 의식 하에서 어렵게 제정된 법률이었지만 제정 초기에서부터 그 실효성에 의문의 목소리가 적지 않았고, 우려했던 내용은 2017년에도 현실이 되었다. 초등학생이 중학생 과정을, 중학생이 고등학생 과정을 미리 공부하는 것이 극소수 학생들의 선택이 아니라 다수 학생들의 사실상 의무가 되어버린 교육 현실은 반드시 바로잡아야 한다.

뿐만 아니라 선행학습의 문제는 비단 「공교육정상화법」을 손보는 것만으로는 충분히 바로잡을 수 없다. 이미 오래 전부터 초등학교 교육과정에서 학생들에게 요구하는 수준이 높아지고 소화해야 하는 학습량도 꾸준히 증가해왔고 이는 중등 교육 과정에도 영향을 미치고 있음을 부정할 수 없다. 「공교육정상화법」의 개정과 함께 현재 초등학교 교과 과정 단계에서부터 사교육을 유도하는 과도한 학습량을 제거하는 노력이 꼭 필요하다. 아동과 부모 및 현장 교사들의 의견이 공교육 교과 과정 제작에서 철저하게 배제되어 있는 구조부터 바꾸고, 충분한 휴식과 체육, 체험 활동이 학교 생활에서 보장될 수 있도록 교육 과정을 재설계하는 것이 함께 진행되어야 「공교육정상화법」이 비로소 탄력을 받을 수 있을 것이다.

2017년 언론 분야 보고

집필

양대 공영방송 총파업의 쟁점 : 이강혁 변호사(민변 언론위원회)

국정원 공영방송장악 문건 : 김정욱 변호사(민변 언론위원회)

방송국과 독립PD, 그리고 관행이라는 이름의 악행 : 김주표 변호사(민변 언론위원회)

블랙 & 화이트 리스트 : 박준모 변호사(민변 언론위원회)

포털 뉴스편집 및 여론조작 문제 : 이희영 변호사(민변 언론위원회)

감수

이강혁 변호사(민변 언론위원회 위원장)

양대 공영방송 총파업의 쟁점

I. 들어가며

한국방송(kbs)·문화방송(mbc) 양대 공영방송 노동조합들이 박근혜 정권에서 임명된 경영진들의 퇴진을 통한 방송 정상화를 요구하며 9월 전면 총파업에 돌입해 방송 파행이 이어졌다.

mbc의 경우 파업의 영향 속에 대주주인 방송문화진흥회(방문진) 이사회에서 구 여권(현 야권) 성향 이사들이 퇴진하며 여·야 성향 이사 간 다수 관계가 역전돼 11월 김장겸 사장 해임이 이루어지면서 총파업이 종료됐다. 그러나 kbs는 고대영 사장과 이인호 이사장을 비롯한 구 여권 성향 이사들이 퇴진을 완강히 거부하면서 연말로 접어드는 시점에서도 총파업과 방송 파행이 장기화할 조짐을 보였다.

총파업의 핵심 쟁점은 전 정권 하에서 임명된 공영방송 경영진의 임기 보장이 이루어져야 할 것인지 하는 문제였다. 또한 파업 과정에서 kbs 고 사장이 방송법 개정을 퇴진 조건으로 내건 것을 계기로, 방송관계법 개정의 진정한 의의와 방향에 관한 논쟁이 새삼 가열됐다.

II. 공영방송 경영진의 임기 보장 문제

1. 절대적 보장론

노조들의 경영진 퇴진 요구에 대해, 해당 경영진 및 이들을 지지하는 보수 야당·언론은 kbs 이사·사장 및 방문진 이사에 대한 법률상 임기 규정이 있음을 들어 ‘공영방송 경영진의 임기는 방송의 자유와 독립을 위해 반드시 보장돼야 한다’고 맞섰다. 이들은 특히 2000년 방송법 제정 시 대통령이 kbs 이사·사장을 “임명”한다고 규정(현행 방송법 제46조 제3항, 제50조 제2항)함으로써 그 전의 한국방송공사법이 “임면”한다고 한 것과는 달리 대통령의 kbs 이사·사장에 대한 해임(면직)권을 배제했다며, 이런 법 개정 취지는 역시 공영방송인 mbc 경영진에게까지 적용돼야 한다는 주장을 폈다.

공영방송의 정권으로부터의 독립성 확보 수단으로서, 정권 교체에도 불구하고 전 정권에 의해 임명된 공영방송 경영진이 임기를 마칠 수 있도록 보장하는 것은 일반적으로 볼 때 바람직함이 사실이다. 위 방송법 문구 변경도 이런 정신을 반영한 것으로 보인다.

2. 비판

그러나 공영방송 경영진 임기 보장이 언제 어떤 상황에서건 무조건 지켜져야만 하는 고정불변의 금과옥조라고 보는 불합리하다. 법률을 넘어 헌법에 임기가 규정되고 국민 직접선거로 최고의 민주적 정당성을 지니는 대통령마저 법 위배로 국민의 신임을 배반한 경우 탄핵돼 임기를 마치지 못함이 우리의 법질서이며, 바로 얼마 전 우리는 이를 실천적으로 확인한 바 있다.

만약 공영방송 경영진이 방송을 사유화하고 불법행위를 자행하는 등 심각한 비위

를 저질러 공영방송을 사회적 공기(公器)로서 제대로 기능할 수 없는 비정상적 상태로 전락시킨다면, 이들을 퇴진시켜 소중한 사회적 자산인 공영방송을 정상화하고 살려내는 길로 나아갈 수밖에 없다.

법원 역시 공영방송 경영진에 대한 임명권자의 해임권을 인정하고, 적법한 사유와 절차를 통해 이들을 해임할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

즉 kbs 정연주 사장 해임처분 무효확인 소송에서 대법원은 △ 감사원이 kbs 임원 등의 해임을 요구할 수 있는데(방송법 제63조 제3항, 감사원법 제32조 제9항) 이는 대통령에게 한국방송공사 사장 해임권한이 있음을 전제로 한 것으로 볼 수 있는 점 △ 방송법 제정 시 대통령의 해임권을 제한하기 위해 “임면” 대신 “임명”이라는 용어를 사용한 것이라면 해임 제한에 관한 규정을 따로 두어 이를 명확히 할 수 있었을 텐데 방송법에 kbs 사장의 해임 제한 등 신분보장에 관한 규정이 없는 점 등에 비추어, kbs 사장의 임명권자인 대통령에게 해임권한도 있다고 판단했다(2011두5001 판결).

또 kbs 김환영 사장 해임처분 취소 소송에서 서울행정법원도 ‘kbs 사장의 임기제가 공영방송의 독립성·공정성·자율성을 보장하기 위한 필요에서 마련된 것이어서 해임처분의 기준을 엄격하게 해석할 필요가 있기는 하나, kbs 이사회 역시 kbs의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 존재하는 최고의결기관이므로 사장이 직무를 제대로 수행하지 못하여 국가기간방송으로서 kbs의 공적 기능에 현저한 장애를 초래하는 경우에는 이사회에서 사장에 대한 해임제청안을 심의·의결할 수 있고, kbs 사장에 대한 임명권과 해임권을 갖는 대통령 역시 이사회의 해임제청에 따라 사장을 해임할 수 있다’고 봤다(2014구합14723 판결. 이 판결은 항소심과 상고심을 거쳐 대법원에서 최종 확정됐다).

3. 상대적 보장론

결국 ‘공영방송 경영진에 대해 인사권자의 해임권이 배제돼 어떤 경우에건 이들을 해임할 수 없고, 스스로 사임하지 않는 한 이들의 임기는 절대적으로 보장된다’는 주장은 이론 및 판례 실무상 부당하되, 임기 보장론이 담고 있는 나름의 의미를 고려해 공영방송 경영진에 대한 해임권 행사는 다른 공적 영역에 비해 상대적으로 엄격한 요건 하에서 신중하게 이루어져야 한다고 정리할 수 있다.

따라서 kbs 이사와 사장은 대통령(방송법 제46조 제3항, 제50조 제2항), 방문진 이사는 방송통신위원회(방문진법 제6조 제4항)가 각 임명권자로서 해임권한도 지니며, 주식회사인 mbc 사장은 선임권(mbc 정관 제27조 제1호)을 지닌 mbc 주주총회(방문진이 70% 지분의 최대주주이다)가 해임권을 갖는다고 볼 수 있다.

공영방송 경영진의 해임 사유로는 △ kbs 이사 또는 사장이 kbs의 공적 책임인 방송의 공정성과 공익성(보도가 공정하고 객관적일 것, 국민의 기본권 옹호, 각 정치적 이해 당사자에 관한 프로그램 편성에 있어 균형성 유지 등. 방송법 제6조) 등을 실현함(방송법 제44조)에 있어 재정운영 등 각 직무를 제대로 수행하지 못하여 kbs의 공적 기능에 현저한 장애를 초래한 경우 △ 방문진 이사가 mbc의 공적 책임(인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서의 존중, 민주적 여론형성에 이바지 등. 방송법 제5조)을 실현하고 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지함(방문진법 제1조)에 있어 재정운영 등 각 직무 수행을 제대로 하지 못하여 mbc의 공적 기능에 현저한 장애를 초래한 경우 △ 감사원이 감사 실시(kbs-방송법 제63조 제3항, 방문진-감사원법 제23조 제7호, 제24조 제1항 제3호) 결과 kbs 이사 또는 사장, 방문진 이사에게 문책사유(부실 경영, 인사 전횡, 사업 위법·부당 추진 등)에 해당하는 비위(非違)가 뚜렷하다고 인정해 임명권자 등에게 해임을 요구한 경우(감사원법 제32조 제9항) 등이 존재하며, 특히 주식회사인 mbc 사장은 상법 법리에 따라 mbc 주주총회가 경영판단 등에 따라 해임을 결의할 수 있다(대법원 2004다25123 판결)고 할 것이다.

4. 소결

이번 총파업에서 퇴진 요구 대상인 경영진의 경우 전 정권과 결탁해 정권의 이해와 이념을 대변·관철하려는 과정에서 이를 비판하는 제작 종사자들에 대해 위법한 인사 조처나 블랙리스트 작성 등 부당노동행위를 저지르고 전 대통령 탄핵 국면에서 탄핵 반대 태극기 집회를 부각시키는 등 불공정 보도를 자행해 방송의 공정성·공익성을 파괴하는데 가담한 사실이 상당 부분 드러났으며, 2011년 민주당 도청 의혹 관여 및 불보도 대가 국가정보원 금품 수수(kbs 고 사장), 관용차 사적 유용(kbs 이 이사장) 등 개인 범죄 혐의까지 제기되고 있어, 엄격한 요건을 기준으로 삼더라도 해임권 행사가 충분히 가능할 것으로 보인다.

향후 공영방송 경영진 임기 문제에 관한 불필요한 논란 발생 및 자의적인 해임권 행사를 예방하기 위해서는 임명권자의 해임권 존부, 해임 사유와 절차 등을 방송관계법에 구체적으로 명시해야 한다. 나아가 국민의 방송이어야 할 공영방송을 어용방송으로 전락시키는 등의 비위를 저지르는 경영진이 있을 경우 국민의 뜻에 의해 탄핵할 수 있도록 국민 일정 수 이상의 발의나 (현재보다 민주적 대표성을 강화한) 시청자위원회의 의결 또는 공영방송 내부 구성원들의 발의 등에 의해 해임 절차가 개시될 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 방송관계법 개정 문제

1. kbs 경영진과 구 여권의 태도 변화

kbs 고 사장은 11월 mbc 경영진 퇴진이 이뤄지며 공영방송 정상화의 요구가 자신에게 집중돼 오는 가운데 자유한국당·바른정당·국민의당 등 현 야 3당이 방송관계법 개정을 새삼 주장하고 나서자 ‘정치권이 방송 독립을 보장할 방송법 개정안을 처리하면 임기에 연연하지 않고 사퇴하겠다’는 입장을 밝혔다.

방송관계법 개정 관해서는 2016년 더불어민주당·국민의당·정의당 등 당시 야 3당이 △ 공영방송 이사 추천 숫자를 여·야 7대6으로 재편 △ 사장 선임 시 이사회 사장추천위원회 구성 및 이사회·사장추천위원회 각각 3분의 2 이상의 특별다수 찬성 요구 △ 방송사업자-종사자 동수 추천의 편성위원회 구성 의무화 등을 골자로 한 세칭 '언론장악방지법안'을 발의한 바 있다. 그러나 당시 여당인 새누리당 내지 그 후신 자유한국당 의원들이 국회 소관 상임위원회에서부터 막아서는 바람에 위 법안은 1년 넘게 진전 없이 계류돼 왔다.

그렇게 방송관계법 개정 부정적이던 구 여권 정당들은 11월 총파업 속에 공영방송 경영진 퇴진이 임박해지자 갑자기 태도를 바꿔 조속한 법 개정을 촉구하고 나섰다. 자유한국당 의원들은 강효상 의원 대표발의로, kbs 이사를 시도지사협의회가 4명, 변호사협회·신문협회·신문방송편집인협회·국공립대총장협의회·사립대총장협회의·교원단체총연합회 등의 단체들이 각 1명 추천하도록 하는 등의 내용의 방송법 개정안을 내놓기까지 했다.

2. 현 여권 등의 입장

구 여권의 태도 돌변에 대해, 현 여당인 더불어민주당은 '자유한국당이 입장을 바꾼 이유부터 설명해야 하며 공영방송 개혁과 방송법 개정안은 별개의 것인 만큼 이를 연계하지 않아야 한다'고 주장했다. 자유한국당이 별도의 개정안 발의까지 해가며 갑자기 방송관계법 개정 논의에 불을 붙이고 kbs 고 사장 역시 이에 화답하듯이 자신의 퇴진 문제를 연계시키고 나선 것은 기본적으로 정치권에서의 복잡하고 지루한 입법 논쟁으로 초점을 전환시킴으로써 kbs 경영진에 대한 퇴진 압박을 약화시켜 최소한 2018년 6월 지방선거 때까지 kbs 장악을 유지하려는 의도라고 본 것이다.

방송관계법 개정의 방향과 내용에 관해서는 문재인 대통령이 앞서 8월 언론장악 방지법안에 대해 '이 법안이 통과되면 어느 쪽으로든 비토를 받지 않은 사람이 (공영방송 사장으로) 선임되지 않겠나. 소신 없는 사람이 될 가능성도 있다'라고 한계를

지적인 것으로 전해진 바 있다. 이후 방송통신위원회도 산하 자문기구로 구성한 방송미래발전위원회를 중심으로 독자적인 법안 의견 등을 낼 준비에 나섰다.

한편 다수의 언론 시민단체, 학자, 현업인들도 ‘국민의 주권의식과 직접 민주주의 요구가 얼마나 큰지 보여준 촛불혁명의 정신을 받들어, 국민의 방송인 공영방송의 사장 선임을 정치권에만 맡길 것이 아니라 이에 국민이 직접 참여할 수 있도록 진실 보한 내용의 새로운 입법이 필요하다’는 입장을 잇따라 내놓았다.

이에 11월 정의당 추혜선 의원은 방송통신위원회가 지역·성별·연령을 고려해 분야별로 균형 있게 선정해 위촉한 일반 국민 200명으로 공영방송 이사추천국민위원회를 구성한 뒤 이 위원회에서 공개 면접을 거쳐 각 공영방송 이사를 추천하도록 하는 등의 내용의 방송관계법 개정안을 대표발의했다. 또 민주언론시민연합은 공영방송 이사진 추천을 여당 교섭단체가 3명, 야당 교섭단체가 3명, 해당 공영방송 사측과 종사자측이 각 1명, 방송 학계가 1명 하도록 하고, 사장 추천은 이사회가 일반 국민 중에서 무작위로 선발해 구성한 사장추천위원회가 하도록 하는 내용의 방송관계법 개정안(공정방송 투쟁을 이끌어오다가 암으로 투병 중인 mbc 해직언론인 이용마 기자의 이름을 따서 ‘이용마 법’이라 칭하였다)을 제시했다.

3. 평가

공영방송을 사유화하고 자신의 영달 수단으로 삼는 해바라기 언론인들의 출현을 막기 위해서는, 자신을 임명한 정권의 입맛에 맞춰 공영방송을 정권의 나팔수로 전락시키고 이에 저항하는 종사자들에 대해 불법행위까지 범하였다는 등의 구 경영진 비위 혐의를 철저히 진상규명하고 책임 추궁해 분명한 역사적 교훈을 남겨야 한다. 따라서 새로운 법제 도입을 명분 삼아 진상 규명 등 과정을 정치권에서의 타협으로 대체하려는 시도를 허용해서는 안 되며, 방송관계법 개정 논의 진행에도 불구하고 진상 규명 등의 진행을 중단해서도 안 될 것이다.

언론장악방지법안은 공영방송에 대한 정권의 외압과 개입이 너무나 극심하고 혹독했던 전 정권 치하에서, 이를 완화하고 최소한의 정치적 균형성과 중립성을 확보하기 위해 제시된 여·야 간 차선의 현실적 타협 방안으로서 나름의 분명한 의미를 지니고 있었다.

그러나 위 법안에 따를 경우 공영방송이 대통령(여당)의 영향으로부터는 다소 벗어난다 하더라도 이사들을 추천할 국회 교섭단체(주요 정당)들의 입김으로부터 자유로워지는 것은 아니므로, 그 정치적 독립을 근본적으로 보장한다고 보기는 어렵다. 또한 다수당의 법안 단독 처리를 막기 위한 국회선진화법이 식물 국회를 낳고 있다는 비판과 유사하게, 소수당이 몽니를 부릴 경우 공영방송 사장 임명 자체가 제대로 이루어지지 못할 것이라는 우려도 (특히 다당제 현실 아래에서) 제기된다.

따라서 촛불혁명 정신을 이어받아 직접 민주주의 요소를 가미함으로써 공영방송이 정치적 독립을 보다 강화하면서도 주인인 국민의 뜻을 보다 잘 받을 수 있도록, 언론장악방지법안 이후의 이를 넘어선 지배구조 개선 입법에 나서야 할 것이다.

IV. 나가며

직전 보수정권 하 공영방송이 정권의 나팔수로 전락하면서 공영방송에 대한 국민들의 신뢰와 애정은 그야말로 밑바닥까지 전락했다. 이에 따른 실망과 분노가 워낙 컸기에, 공영방송 종사자들의 정상화 요구 파업을 바라보는 국민들의 시선 일부에는 회의와 냉소가 깔려있기도 했다.

또한 jtbc를 위시한 종편의 영향력 확대, 팟캐스트와 같은 대안적 매체들의 확산 등 변화된 언론 환경은 구 경영진의 퇴진과 그 이전으로의 단순한 회귀만으로는 공영방송이 더 이상 과거와 같은 사회적 위상과 영향력을 되찾지 못할 것임을 가리키고 있다.

그러나 이런 공영방송의 위기 속에서도, 공영방송의 독립성과 공정성을 바로세우기 위한 뜻있는 현업 언론인들의 진정성 어린 실천의 모습은 공영방송이 참된 국민의 방송으로 국민들의 품속으로 돌아오는 순간이 결코 머지않았음을 확인시켜 주었다.

국정원 공영방송장악 문건

1. 들어가며

미국 질병통제예방센터라는 곳에서 “좀비 사태 대응 매뉴얼”을 배포한 적이 있다. 사실 이것은 좀비라는 흥미로운 소재를 이용하였을 뿐, 어떤 종류의 대재앙이 닥치든 적용할 수 있는 기본적인 지침서였다. 하지만, 이러한 사실이 알려진 당시에, 우리나라에서는 대한민국 정부의 주먹구구식 대응과 비교하면서 미국의 재난에 대한 조직적이고 체계적인 대응 체계를 상당히 부러워하였다. 그런데, 최근 우리나라에서도 드디어 조직적이고 체계적인 매뉴얼이 등장하는 신기원적 사건이 발생하였다. 다만, 미국 질병통제예방센터의 경우 좀비로부터 일반인들을 보호하기 위한 매뉴얼이었다면, 우리나라의 경우 언론을 좀비로 만들어 일반인들까지 좀비화시키기 위한 매뉴얼이었다는 점에서 차이가 있다.

II. 언론 좀비화 프로젝트¹

1. 좀비 프로젝트 매뉴얼

언론 좀비화 프로젝트는 청와대 홍보수석의 지시에 따라 국정원에서 매뉴얼로 작성되었다. 좀비 바이러스 살포 계획은 능력 좋은 MB 정부답게 매우 은밀해서 ‘국정원 개혁발전위원회’가 밝혀내기 전까지는 전혀 알 수가 없었다.

좀비 바이러스 살포는 여러 언론사에 할 필요가 없었다. 대표적인 언론사 몇 군데만 선정하면 되었다. 국정원에서는 노조에 의해 운영되거나(노영방송) 좌파세력에 영합하는 편파보도를 하는 방송사를 ‘정상화’ 혹은 ‘쇄신’시킨다는 미명 하에 문화방송(MBC)과 한국방송(KBS)을 주 타겟으로 삼은 후, 바이러스 살포 공작에 앞서 개별적인 매뉴얼로 ‘MBC 정상화 전략 및 추진방향’ 문건과 ‘케이비에스 조직개편 이후 인적쇄신 추진방안’ 문건을 작성하였다.

2. 문화방송 좀비 만들기 3단계 프로젝트

1) 기본 전략

국정원은 김재철 사장 선임 직후인 2010년 3월 작성된 ‘문화방송 정상화 전략 및 추진방안’ 문건을 작성하면서, 문화방송 좀비화의 기본전략으로 정권 입맛에 맞지 않는 언론인과 프로그램을 ‘좌편향’으로 낙인찍어 퇴출하고, 이어 노조를 무력화한 뒤 마지막으로 소유구조를 개편해 민영화한다는 기본 전략을 설정하고, 이에 대해 총 3단계의 구체적인 추진방안을 세운 후 실행하였다.

¹ 국정원이 공영방송장악 문건을 작성하고 실행한 행위는, 현실에서는 있어서는 안 되고 있을 수도 없는 일입니다. 필자는 이에 대하여 영화에서나 나올 법한 명칭인 이른바 ‘언론 좀비화 프로젝트’라 명명하였습니다. 필자는 이와 같은 명칭을 사용하려는 필자의 의도에 대하여 독자들께서 감히 헤아려 주시기를 청하며 양해를 구합니다.

2) 1단계

1단계는, 김재철 당시 MBC 신임 사장 취임에 맞춰 지역MBC 및 자회사 사장단의 재신임을 검토하도록 하는 등의 '인적 쇄신'부터 시작한다. 그 후, <PD수첩>, <MBC 스페셜>, <후플러스>, <시사매거진2580>의 제작진과 진행자를 교체하고 프로그램 명칭과 형식도 변경하도록 압력을 넣었다. 교체하는 제작진과 진행자에는 간부급 인사 및 제작본부 산하 부서와 논설위원실 인원까지 실명으로 포함되어 있었다. 특히 <PD수첩>에 대해 국정원은 '상징성으로 당장 폐지가 어렵기에 사진심의 확행과 책임자 문책으로 공정성을 확보'한다는 구체적 계획까지 세워 실행하였다.

국정원은 '인적 쇄신'을 명분으로 퇴출할 각 지방 문화방송 사장과 간부의 성향, 과거 행적 등을 담은 명단을 작성했으며, '노조와 야권에 빌붙은 국장급 간부 교체', '일선 기자와 피디(PD)도 정치투쟁, '편파방송' 전력자에 대한 문책인사 확대 시행' 등을 주문했다. 그러면서 기자와 피디 발탁의 최우선 기준으로 '국가관'을 제시하기도 했다. <피디수첩>이나 <시선집중> 등 '좌편향'으로 규정한 프로그램 명단을 제시하며 담당 피디는 물론 진행자, 프리랜서 작가, 외부 출연자까지 전면 교체하라는 내용도 담고 있다.

위 문건이 드러난 이후 전국언론노조 MBC본부의 기자회견에 따르면, 위 문건의 내용 중 대부분이 국정원 지침대로 실행되었다는 점이 밝혀졌다. 국정원이 '인적 쇄신'을 명분으로 퇴출할 각 지역 MBC 사장과 간부의 성향, 과거 행적 등을 담은 명단을 작성했고 실제 노조와 야권 우호적 성향의 국장급 간부 교체나 해고 등이 이뤄졌으며, 시사고발프로 '후플러스'가 7개월 뒤 폐지되는 등 이명박 정권이 문제로 삼은 프로그램도 차츰 사라지게 되었다.

3) 2단계

2단계는 노조 무력화와 조직 개편 단계이다. 사규에 따라 노조의 파업 등의 행위를 징계하고 관련자들에 대한 적극적인 사법처리로 영구 퇴출을 추진하며, 노조의

보도·인사권 관여를 막기 위하여 단체협약 개정 등을 추진하게 했다. 여기에서 노조 무력화에는 언론노조가 아닌 MBC 내의 다른 노조(공정방송노조²)를 이용하여 ‘좌파정부시절 비리의혹과 노조 배후 인물의 비리’를 폭로하도록 독려하는 내용이 포함되었다.

전국언론노조 MBC본부에 따르면, 실제로 2010년 이후 3차례 파업을 거치며 조합원 10명이 해고됐고 216명이 대기발령·감봉 이상 징계를 받았다고 한다.

4) 3단계

3단계에서는 언론노조위원장 임기만료를 계기로 이른바 ‘건진성향’의 노조위원장 당선을 지원하도록 하고, 문화방송 장악의 최종 목표로서 ‘인수자 공모’ 등을 통하여 민영화하는 단계를 제시하였다.

3. 한국방송 좀비 만들기 프로젝트

문화방송에 관한 ‘문화방송 정상화 전략 및 추진방안’ 문건 작성 후 석 달 뒤 청와대 홍보수석실 요청으로 한국방송에 대해서도 2010년 6월 ‘케이비에스 조직개편 이후 인적쇄신 추진방안’ 문건이 만들어졌다.

이 문건은 MB정부의 국정 지원에 소극적이며 정부 비판적 보도³를 했다는 이유로 특정 언론인들의 실명을 적시하여 배제 대상으로 명시하고 일부 인물에 대해서는 ‘반드시 퇴출시키라’는 인사 지침까지 내렸다. 몇몇 간부에 대해 ‘인사에 개입하고 내부 정보를 야권에 흘렸다’는 이유 등을 들어 ‘특별관리’를 권고하기도 했으며, ‘사원행동’ 가담자, 언론노조 한국방송본부 조합원, 편파방송 전력자 배제도 강조했

2 MBC 공정방송노조는 박근혜 정권 아래에서도 이른바 ‘태극기 부대’ 인원과 연계해 집회를 여는 등 독자적인 행보를 보여 왔다.

3 위 문건에 따르면, 좌편향 간부뿐만 아니라 MB 정부에 적극적으로 동조하지 않은 간부 역시 무소신 간부로 분류되었다.

다. 국정원의 문건에는 개별 간부의 성향 외에도 개인 신상과 관련된 정보가 상당수 포함되어 있었다.

Ⅲ. 마치며

좀비의 무서운 점은 좀비에 물어뜯긴 피해자 역시도 좀비가 된다는 점이다. 언론이 좀비로 되면서, 결과적으로는 그 언론을 보고 듣는 일반 국민들까지 전부 좀비로 변하게 된다. 헌법상 보장하는 언론의 자유가 유명무실하게 되어 버린다. MB 정부는 그들의 기득권을 유지하기 위해서는 국민들을 좀비로 만들었어야만 했다. 아무 생각도 못하고, 주어진 먹이에만 달려드는, 말하자면 먹고 사는 문제 이상의 민주적 신념에 대해서는 꿈도 못 꾸는 좀비가 그들이 바라는 이상적인 국민상이었을 것이다.

하지만, 좀비 프로젝트를 만들던 자들은 실패했다. 좀비가 되어 가던 언론사 내부에서 면역 체계를 갖추어 좀비 바이러스에 끈질기게 저항하였기 때문이다. 또한, 좀비화 타겟이 되었던 언론사가 아닌, 또 다른 언론사가 앞장서서 좀비가 된 언론이 퍼뜨리는 좀비 바이러스로부터 국민들이 감염되는 것을 막았다.

MB 정부 때 좀비가 되었던 언론사는 박근혜 정부 들어서도 정권의 나팔수 역할에만 충실할 뿐 제대로 된 언론의 기능을 다하지 못하였다. 박근혜-최순실 게이트가 터지고 적폐세력이 밝혀지는 와중에도 그들은 침묵하였다.

현재, 좀비화 프로젝트는 물건너 갔다. 하지만, 이제 시작이다. 좀비 바이러스를 제거하지 않는 이상, 언젠가 그들은 또 다시 국민들을 좀비로 만들기 위하여 새로운 프로젝트를 시작할 것이다. 적폐세력을 청산해야 할 이유이다. 공영방송장악 문건을 만들도록 지시한 자, 방관한 자, 실행한 자 모두에 대하여 그 책임을 물어야 한다. 한편으로는, 정권의 외압과 내부 해바라기 인사들에 맞서 공영방송의 독립성과

공정성을 바로 세우려 했던 여러 언론인들에게, 그들의 치열했던 전투에 대하여 치하하고 위로하며 고생했다고 따뜻한 말을 건네고 보듬어 안아 줄 때이다.

방송국과 독립PD, 그리고 관행이라는 이름의 악행

지난 7월 14일, 남아프리카공화국에서 다큐멘터리 ‘야수의 방주’를 촬영하던 박환성 PD와 김광일 PD가 교통사고로 세상을 떠났다. 방송 제작 현장의 열악함을 온몸으로 고발하며 작년 10월 26일 스스로 목숨을 끊은 이한빛 PD의 소식이 들려온 지 채 1년이 지나지 않아 벌어진 또 다른 비극이었다.

연이어 발생한 방송국 소속 PD와 독립 PD의 비극에 대해 이 원고의 지면을 빌어 짧은 의견을 표명한다는 점에 죄송한 마음이 먼저 든다.

1. 노동인권의 사각지대 - 방송제작 등

가. 문제의 소재 - 근로기준법 제59조의 위헌성

「근로기준법 제59조」⁴는 ‘근로시간 및 휴게시간의 특례’를 규정하여 일정 산업군의

4 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다.

경우 '주 40시간, 일일 8시간'이라는 근로기준법의 근로시간 보호대상에서 제외하고 있다. 문제는 ① 사용자와 근로자대표가 서면 합의를 요하는 것이 업계의 실정에 맞는 지, ② 제정 후 51년 동안 특례 대상 산업군이 변화가 없는 것이 타당한 지 여부에 있다.

고 최한빛 PD 유서 中

촬영장에서 스탭들이 농담 반 진담 반 건네는
'노동 착취'라는 단어가 가슴을 후벼팠어요.
물론 나도 노동자에 불과하지만,
적어도 그네들 앞에선 노동자를 쥐어짜는 관리자 이상도 이하도 아니니까요.

하루에 20시간 넘는 노동을 부과하고
두세시간 재운 뒤 다시 현장으로 노동자를 불러내고
우리가 원하는 결과물을 만들기 위해 이미 지쳐있는 노동자들을 독촉하고 등떠밀고
제가 가장 경멸했던 삶이기에 더 이어가긴 어려웠어요.

나. 업계의 실정

1) 사용자와 근로자대표의 서면합의 요건

“4대 보험 같은 거 없다. 형들도 그런 걸 생각은 않는다. 당연하다고 생각하고 본인들이 더 조심해야한다고 생각하고 만일 촬영하다 장비 파손 시켰을 경우에도 다 저희들의 책임이다.” – 촬영 1년차 I⁵

1. 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업

2. 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업

3. 의료 및 위생 사업, 접객업, 소각 및 청소업, 이용업

4. 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업

5 2017. 9. 21. tvN-사망사건대책위 주관, 더불어민주당 신경민, 한정에 국회의원 주최 “카메라 뒤에 사람이 있다.”공청회 내용 中

독립프로덕션의 형태이든 그 때 그 때 촬영팀이 꾸려지는 소속이 없는 독립PD팀 이든, 방송제작비가 수년 째 고정되고 외주제작프로덕션 사이에 경쟁이 심화되는 지금으로서는 근로기준법 제59조의 사용자와 근로자대표의 서면합의를 거부할 수 있는 근로자는 없을 것이다. 애초에 프리랜서, 개인사업자 형태로 고용되는 촬영 스태프의 경우 그러한 합의조차도 필요하지 않다.

최근 언론보도에 따르면 방송국의 인하우스 프로덕션의 표준제작비 대비 외주 프로덕션의 제작비는 40~50% 선에 그친다고 한다. 이에 더해 방송사들은 사전 시사회 등을 통해 외주제작사에 소위 '방송 보류'결정을 함으로써 그 제작비 지급마저도 탄력적으로 늦추고 있다. 이러한 사정을 비추어 보면 위 서면합의는 이미 사문화된 지 오래인 것으로 보인다.

2) 51년 째 바뀌지 않는 특례대상 산업군

우리나라 산업의 3분의 1정도가 위 특례대상 산업군에 포함됨에 따라, 공중의 편의 도모라는 입법취지 아래 많은 노동자들이 신음하고 있다. 업계 특성상 자연스레 나타나는 소위 하청업체의 협상력의 부재는 같은 하청업체끼리의 출혈 경쟁을 일으키고, 공중의 편의 도모라는 입법취지는 쉽게 노동력을 착취할 수 있는 사회적 관행 내지는 도구로 변모한다.

필자 역시 변호사가 되기 전 위 특례대상 산업군인 광고회사에서 근무하면서 여러 가지 관행이라는 이름의 악행을 경험했다. 견적서에 기재된 대로 정해진 근로시간을 채우는 지 저녁 8시에 회사로 방문해 본인 회사의 프로젝트를 수행하는 지 컴퓨터 화면을 검사하던 광고주부터, 24시간 대기조로 업체를 달래가며 영상 콘텐츠 수정을 하던 경험까지 사례도 다양하다.

연일 이어지는 철야근무에 교통사고로 사망한 근로자, 촬영 현장에서 한 두 시간 쪽잠을 자고 다시 카메라를 짚어지는 프리랜스 카메라기자가 '공중의 편의 도모'와 무슨 상관이 있는지 묻고 싶다. 아직까지 본 조항에 대하여 헌법소원이 단 한 건도

없었다는 것이 의아할 정도이다.

다. 소결

더 이상의 사회적 타살을 막기 위해서라도 근로기준법 제59조의 전면개정이 필요하다. 이렇게 생존권 내지 생명권이 본질적으로 위협받는 상황에서 공중의 편의 도모를 내세워 비례원칙 준수와 합헌성을 주장함은 무책임한 것이다.

2. 매체의 변화와 다자간 계약에 따른 방송국-외주제작사 상생 시스템 구축

가. 창작물의 창작에 기여한 사람이 저작권자가 되는 저작권법의 기본 원칙은 - 방송사-외주제작사 간 공동제작계약의 경우 제작물의 권리가 나누어지는 것이 예외로 치부되는 현재 국내 방송업계의 실정 상 무너진 지 오래이다.

나. 저작권 귀속문제와 제작 사전 비용 정산 등의 제도를 도입한 영국의 2003년 커뮤니케이션법 개정 당시, 영국 내부에서도 방송사가 단순 영상제작물의 플랫폼으로 전락하는 것이 아니냐는 회의적인 의견이 많았다. 그러나 방송사-외주제작사 간의 힘의 균형이 맞춰진 개정이후 양자간 상생의 활로가 열렸고 꾸준히 방송콘텐츠 시장이 성장하면서 회의론은 기우에 그쳤음이 확인되고 있다.

영상저작물 외주제작계약서

주식회사 문화방송(이하 '갑'이라 함)과 [redacted] (이하 '을'이라 함)은 본 계약 방송 프로그램(이하 '프로그램'이라 함)의 제작 및 납품과 관련하여 다음과 같이 계약을 체결한다.

프로그램	제작권	제안타이틀 : [redacted] 서브타이틀 :
	연출자 :	
	작가 :	
	주요연기자 :	
개요	형식	ENG (O) Studio () 음계자 () 6 sec ()
	제작권수	55분량, 1편 (단, '갑'의 상황에 따라 증감될 수 있음)
	납품소재	HD Tape 1개, WB Tape 2개, 물러이력 Tape 1개
납품방법	방송일자 : 20[redacted]년 [redacted]월 [redacted]일, 주 1편('갑'의 상황에 따라 변경가능) 납품일자 : 방송 3일전 납품장소 : '갑'의 사무 내 관안스튜디오-주조장실	

[MBC와 외주제작사 간 계약서 일부, 계약은 방송사 사정에 따라서만 변경이 가능하다. 계약서에는 시작시점만 나와 있고 계약 종료시점은 나와 있지 않다. 자료=유승희, 추혜선 의원 국정감사 정책자료집]

제13조 (프로그램의 저작권)

1. '외주사'가 납품한 프로그램(촬영 원본 소재자료 포함)에 대하여 공중송신권(방송권, 전송권, 디지털음성송신권 등), 복제권, 배포권, 공연권, 전시권, 2차적저작물 및 편집저작물의 작성권 등 모든 저작재산권은 본 계약을 체결함으로써 'SBS'에 귀속되며, '외주사'는 'SBS'의 사전 동의를 얻어 원본 소재자료를 이용 할 수 있다. 구체적인 이용범위 및 조건은 별도로 정한다.
 - 가. 국내외에서 방송(지상파, 유선, 위성, DMB, IPTV 등 포함)하는 권리
 - 나. 국내외에서 다른 방송사업자(지상파, 유선, 위성, DMB, IPTV 등 포함)에게 제공하는 권리
 - 다. 국내외에서 비디오, CD, DVD, CD-ROM, VCD, LD 등으로 복제, 배포하는 권리
 - 라. 국내외에서 무선 또는 유선통신의 방법으로 전송하는 권리
 - 마. 국내외에서 상영하는 권리
 - 바. 프로그램의 2차적저작물 또는 편집저작물을 작성하여 이용할 권리
2. 'SBS'는 전항에 따라 'SBS'에게 귀속되는 저작재산권을 활용함에 있어 납품한 프로그램의 내용을 'SBS'의 필요에 따라 수정, 변경, 삭제, 변형할 수 있으며 '외주사'는 이에 대하여 어떠한 이의도 제기하지 아니하기로 동의한다.

[SBS와 외주제작사 간 계약서 일부, 저작권은 SBS에게 양도해야 하고, 모든 책임은 외주제작사가 지도록 돼 있다. 자료=유승희, 추혜선 의원 국정감사 정책자료집]

다. 박환성 PD가 제기했던 ‘간접비’⁶ 문제뿐만이 아니다. 책임은 외주제작사에게 권리는 방송사에게, 편집권은 방송사에게 편집은 외주제작사에게 등 불균형한 방송 제작계약의 관행에 그 악행의 원인이 있다. 실제로 남아프리카공화국은 수도인 요하네스버그 일부 지역을 제외하면 현지인도 스스로 이동하기 위험한 지역이 다수이다. 그러한 지역을 비용절감이라는 이유로 현지 코디도 없이 뻑뻑한 일정 속에 직접 운전을 하며 촬영을 한다는 것은 그야말로 죽음으로 내모는 것에 다름이 없다. 그야말로 사회적 타살이다.

3. 결론

“왜 죽어서야 내 목소리가 들리게 될까?”라는 The Band Perry의 'if I die young'의 노래가사처럼 지금에서야 독립PD들의 설움과 방송제작관행의 문제점에 대한 공청회, 입법개선 노력, 시민사회의 움직임이 활발해지고 있다. 다만 현재 방송법 개정의 노력에도 불구하고 ‘외주제작사’쟁점은 제외되고 심지어 이번 국정감사에서도 다루어지지 않은 것에 깊은 우려를 표시한다. 이번 남아프리카 사고 며칠 전, 고 김광일PD가 “이번에는 집에 가고 싶다.”고 메시지를 보냈다는 아내의 인터뷰기사가 가슴을 먹먹하게 한다. 화려한 이면에 가려진 업계의 설움과 눈물을 더 이상 외면해서는 안 된다.

6 외주제작사, 독립PD가 수령한 정부제작지원비를 방송제작계약의 ‘협찬’으로 규정해 전체 지원비의 40%(2011년), 20%(2014년)을 각 수령한 한국교육방송국의 간접제작비(소위 간접비) 문제

블랙 & 화이트 리스트

I. 들어가며

'It don't matter if you're black or white'

Michael Jackson - Black or White 중(中)

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 (중략) 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 하며 (후략)

대한민국 헌법 전문 중(中)

제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

대한민국 헌법 중(中)

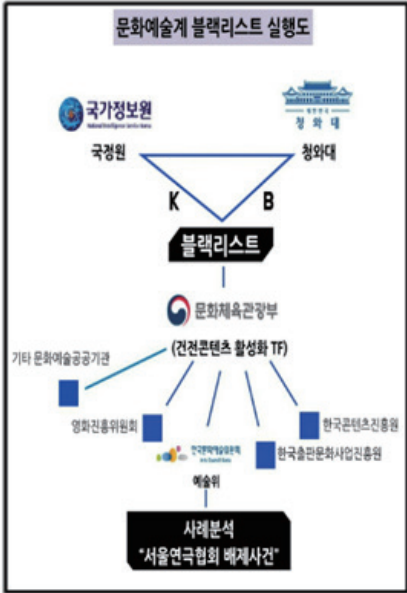
故 마이클 잭슨은 'Black Or White'에서 '네가 흑인(Black)이든 백인(White)이든 상관없어'라고 외치고 떠났지만, 이명박근혜 정부는 권력을 거머쥐고 난 후 흑(Black)과 백(White)을 철저히 나누고 헌법상 보장되는 언론의 자유, 사상의 자유, 표현의 자유, 일반적 행동자유권 등 핵심적인 기본권들을 종류별로 골고루 침해하고 가차 없이 억압했다.

II. 대한민국 블랙리스트 사건

이명박근혜 정부에서 정권에 비우호적인 문화·예술인을 탄압·규제하기 위해 작성한 리스트로, 그 목적은 각 개인의 표현의 자유를 국가 차원에서 억압하는 것이었다. 박근혜 최순실 게이트 특검의 수사 결과 박근혜 정부의 문화예술계 블랙리스트가 밝혀졌고, 최근 이명박 정부가 블랙리스트를 먼저 작성하였으며, 박근혜 정부는 그 뒤를 이어받은 것이었다는 사실이 드러났다. 더불어 공영방송 MBC 블랙리스트 그리고 노동계 블랙리스트까지 존재했다는 논란이 제기되고 있다. 역사는 반복된다. 한번은 비극으로, 또 한 번은 희극으로.

1. 이명박 정부의 블랙리스트

문재인 정부 출범이후 국가정보원은 2017년 6월 19일, '개혁발전위원회'를 발족하고 그 산하에 적폐청산 TF와 조직 강화 TF를 두었다. 이 중 적폐청산 TF가 이명박, 박근혜 정부 총 9년 동안 국정원의 정치 개입, 민간인 사찰, 댓글 공작 등의 진상을 국정원 차원에서 조사하고 불법행위는 검찰로 넘겨서 수사를 의뢰하는 방식으로 진행되고 있다.



2017년 9월 13일, 국정원 적폐청산 TF는 이명박 정부 당시 국정원이 '좌파 연예인 대응 TF'를 조직하고 소위 이명박 정부에 비판적인 좌파 연예인들을 블랙리스트로 작성해 부당한 압력을 가하고 불이익을 줬다는 사실을 발표했다. 이후 다음 날인 9월 14일에 이 블랙리스트에 오른 총 82명의 명단을 공개했다. 이 명단에는 이명박 정부 당시 부당한 외압으로 불이익을 받았다고 의심되던 문성근, 김미화, 김제동 등 82명의 인사들이 포함된 것으로 확인되었으며, 이명박 정부는 꼼꼼하게 문화인들의 성향을 분류하고 감시하여 정부 비판적인 문화계 인사들을 관리한 것이다. 더구나 위 82명 리스트는, 하나의 문건에서 나온 것에 불과하고 향후 추가적인 문건과 리스트가 발표될 것으로 예상된다.⁷

7 CBS 김현정의 뉴스쇼, 2017. 9. 22. 이원재 문화부 블랙리스트 진상조사위 대변인 인터뷰 참조.
<http://www.nocutnews.co.kr/news/4851624>

김현정> 82명 명단이 있다라고 하지만 이것도 한 문건에서 나온 게 그거일 뿐이고.

이원재> 그리고 지금 말씀하신 82명은 최근에 국정원TF에서 발표한 연예계, 대중문화연예계나 또 문화예술계에서 MB정부 때 82명 국정원 TF를 말씀하시는 거고요. 전체적으로는 사실은 지금 우리 위원회가 파악하고 있는 건 문화예술계 전반까지 본다면 최소한 지금 확정된 범죄사실로만 보더라도 거의 1차 법원 판결의 판결문에 나온 것만도 거의 400여 건이 됩니다.

2. 박근혜 정부의 블랙리스트

박근혜정부에서도 블랙리스트 작업은 그대로 계승되었다. 그리고 발전(?)했다. 세월호 정부 시행령 폐기를 촉구하는 서명자 594명, 세월호 시국선언 한 문학인 754명, 문재인 후보 지지선언을 한 문화인 6,517명 그리고 박원순 후보 지지선언을 한 문화인 1,608명, 총 9,473명으로 이루어졌다. 거의 1만 명에 육박하는 것이며, 몇몇 진보 예술계 인사뿐만 아니라 정권에 비협조적인 예술계 인사들 상당수, 시국 문제에 참여한 예술인들, 그리고 야당 정치인 등을 지지하는 예술계 인사들을 포괄하고 있다. 이명박 정부의 블랙리스트를 확대재생산한 것으로, 전형적인 ‘나빼싫(나 빼고 다 싫어!)’을 시전한 예로, 그는 나빼싫을 반복하다가 결국 아군으로 인식하던 ㄹ일보 등의 일격을 받고 결국 헌법재판소의 심판으로 탄핵되기에 이른다.

3. 블랙리스트의 도미노

이명박근혜 9년 간 차별과 배제의 역사는 확대 재생산되어왔다. 그 결과 방송계, 노동계 등 사회 전반에 걸쳐 블랙리스트 작성 및 불법행위가 자행된 것으로 여겨지고 있다. 향후 이에 대한 철저한 사실관계 규명 및 책임자 처벌이 필요할 것이다.

가. 최근 MBC 노조는, 고영주 前 이사장이 ‘블랙리스트’를 지휘한 정황을 폭로하였다.⁸ 언론노조 MBC본부는 지난 2월 사장 면접 이사회 속기록을 공개하였는데, 고영주 방문진 前 이사장이 사장 후보 면접에서 조합원들을 겨냥하여 “리포트 안 시킬 방법이 없는지” 등을 질문하였고, 김장겸은 “과거 히스토리를 주로 보겠다”는 취지로 답하였으며, 이는 MBC 블랙리스트 운영 및 부당노동행위 등을 의미하며 향후 파장이 클 것으로 예상된다.⁹

8 이에 관해서는 오마이뉴스 'MBC노조 "MBC 블랙리스트' 고영주가 지시했다' 폭로' 2017. 8. 16,자 기사 참조
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002351595&PAGE_CD=N0002&CMPT_CD=M0112

9 이에 관한 자세한 내용은, 김정욱 변호사, '국정원 공영방송장악문건 보고' 참조.

나. 전국공공운수노조, 한국발전산업노동조합, 정의당, 새민중정당 등은 최근 서울중앙지방검찰청 앞에서 기자회견을 열고 한국동서발전(주)의 부당노동행위를 비판하며 고소하는 기자회견을 가졌다.¹⁰ 이들은 “지난 2010년부터 최근까지, 발전노조와 조합원들은 이명박 박근혜 정권과 그 앞잡이들에 의해 철저히 유린당했다”며 “우리는 2010년 당시 5개 발전회사 가운데 가장 악랄하고 치밀하게 부당노동행위를 자행했던 한국동서발전의 이길구 사장과 박희성 노무팀장 외 2명에 대한 형사고소를 통해 그들의 불법행위에 대한 죄를 묻고자 한다”고 밝혔다. 이들은 “발전노조를 와해시킬 목적으로 일부 조합원들을 포섭하여 어용노조 설립을 지원, 지도하였다. 조합원들의 성향을 분석하고 배/사과/토마토로 분류하여 발전노조를 탈퇴하고 어용노조에 가입하도록 회유 또는 협박했다”고 지적했다. 또한 “민사소송(서울고등법원 2014나54801 사건)에서는 그들의 부당노동행위와 손해배상 책임이 인정되었지만, 형사처벌은 이루어지지 않았다. 실제로 2011년 발전노조의 고소에 따라 수사가 시작되었으나, 본사 압수수색 직후 담당검사가 이유 없이 교체되고 수사는 중단되었다.”고 밝히며 “이번 고소에 대한 엄정한 수사를 통해 청와대, 지식경제부, 국정원, 검찰, 경찰청 연루자들의 불법행위까지 처벌할 것을 촉구”했다.

4. 화이트리스트

박영수 특검팀은 청와대가 블랙리스트가 아닌 화이트 리스트도 작성했다는 사실을 파악했다. ‘블랙리스트’가 특정 단체를 상대로 지원을 끊는 도구였다면, ‘화이트리스트’는 활동비를 지원해야 하는 단체들의 목록이다. 블랙리스트와 화이트리스트는 동전의 양면인 셈이다. 청와대는 2014년 삼성, LG, 현대차, SK 등 대기업에서 받은 자금과 전경련 자금을 합해 약 24억원을 청와대 지정 22개 단체에, 2015년 31개 단체에 35억원, 2016년 22개 단체에 약 9억원 등 총 68억원을 지원하도록 한 것으로 드러났다. 2016년 4월 시민단체가 서울중앙지검에 전경련의 보수단체 우회 자금 지원 등 의혹 관련 수사를 의뢰한 뒤에도 이 같은 지원은 계속된 것으로 밝혀졌

10 레드양 2017년 09월 28일자 기사를 인용함. <http://www.redian.org/archive/115212>

다.¹¹ 향후 수사를 통해 더 밝혀져야 할 대목이다.

III. 블랙리스트 사건의 처벌현황 및 대응방안

1. 형사처벌 및 수사 현황

가. 형사처벌

1) 직권남용죄의 검토

형법 제123조 (직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

가) 의의

이 죄는 공무원이 자신의 일반적 직무권한에 속하는 사항에 관해 실질적, 구체적으로 위법·부당한 행위를 한 경우에 성립한다. 즉 공무원이 형식상 일정한 일반적 권한을 가지고 있는 사항에 대하여 실질적으로 위법한 목적으로 그 부여된 권한을 남용함으로써 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해하는 때에 본죄는 성립한다. 이때 일반적 직무권한은 반드시 법률상의 강제력을

11 박근혜정부 시절 대기업 자금으로 친정부 시위나 야당 정치인 낙선운동에 특정 보수단체를 동원한 혐의를 받는 허현준 전 청와대 국민소통비서관실 행정관이 2017. 10. 19. 구속됐다. 서울중앙지법 오민석 영장전담 부장판사는 18일 허 전 행정관에 대한 구속 전 피의자 심문(영장실질심사)을 진행한 뒤 "범죄혐의가 소명되고 증거인멸의 우려가 있어 구속의 사유와 필요성이 인정된다"며 19일 구속영장을 발부했다.

http://www.huffingtonpost.kr/2017/10/19/story_n_18311218.html

수반해야 하는 것은 아니다. 본죄의 보호법익을 국가기능의 공정한 행사라고 보는 견해가 다수설이다.

나) 블랙리스트 사건과 관련한 주요 구성요건

㉠. 직권남용

직권남용이란 공무원이 그의 일반적 권한에 속하는 사항에 관하여 그것을 불법하게 행사하는 것, 즉 형식적 외형적으로는 직무집행으로 보이나 그 실질은 정당한 권한 이외의 행위를 하는 경우를 의미한다. 다시 말하면 공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항에 관하여 직권의 행사에 가탁하여 실질적 구체적으로 위법·부당한 행위를 하는 경우를 말한다. 이번 사안도 블랙리스트 작성이 '일반적 직무 권한' 이내의 문제인지가 쟁점이 된다.

이 사건에 관해 살피면, 대통령을 보좌해 국정 전반을 살펴보는 비서실장이나 정무수석의 포괄적 직무에 해당한다. 비서실장이나 정무수석이나 대통령과 모든 국정 현안을 논의할 수 있는 위치이며 정권 성향에 반하는 리스트 작성도 일종의 직무 권한이라고 볼 수 있는 것이다. 대법원 판례에 따르면 대통령 비서실 민정수석이 농수산물시장 관리공사 대표이사에게 요구해 수의계약으로 대통령 근처에게 일부 시설을 임대하도록 했다가 직권남용죄가 인정된 사례가 있다. 대통령 비서실 정책실장이 특별교부세의 교부 대상이 아닌 특정 사찰의 증·개축 사업을 지원하는 특별교부세 교부 신청 및 교부 결정을 하도록 한 행위, 국세청장이 특정그룹에 대한 추징 예상 세액안을 보고받으면서 추징세액을 더 낮춰보라는 취지의 지시를 한 행위도 직권남용죄가 인정됐다.

㉡. 의무 없는 일

'의무 없는 일을 행하게' 하는 경우란 법령상 전혀 의무가 없는 경우뿐만 아니라 의무의 태양을 변경하여 행하게 하는 경우도 포함한다. 예를 들면 의무이행시기를 앞당기게 한다든지 또는 이에 각종의 조건을 부가하는 경우이다.

㉔. 권리행사 방해

권리행사를 방해한다 함은 법령상 행사할 수 있는 권리의 정당한 행사를 방해하는 것을 말한다. 판례는 '본조가 규정하는 타인의 권리행사방해죄에 있어서 권리행사를 방해한다 함은 법령상 행사할 수 있는 권리의 정당한 행사를 방해하는 것을 말한다'고 할 것이므로 이에 해당하려면 구체화된 권리의 현실적인 행사가 방해된 경우 '우려할 것'이라고 밝혔다. 서울시 교육감이 인사담당 장학관 등에게 지시해 특정 교원들을 적격 후보자인 것처럼 추천하거나 임의로 평정점수를 조정하는 방법으로 승진 임용하거나 그 대상자가 되도록 한 경우 직권남용죄가 인정된 판례가 있다.

이 사건과 관련하여 단순히 리스트 작성만으로는 직권남용을 적용하기 어렵다. 다만 이를 토대로 김 전 실장 등이 문체부나 산하기관으로 하여금 특정 문화예술인에 대한 지원을 끊도록 지시한 사실이 확인되었다고 판단된다.

㉕. 고의

구성요건적 고의는 행위자가 자신이 공무원이라는 점과 직권을 남용한다는 점, 타인으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 타인의 권리행사를 방해한다는 점 및 그로 인해 현실적인 권리행사방해의 결과가 발생할 수 있으리라는 점에 대한 인식과 의사이다. 미필적 고의로도 충분하다.

2) 1심 판결

김기춘 전 청와대 비서실장은 블랙리스트 사건으로 기소되어 형법상 직권 남용, 위증(청문회에서 위증)은 유죄, 강요 혐의는 무죄를 선고받았다. 강요죄가 성립하려면 '폭행 또는 협박'이 있어야 하는데 그 정도는 아니었다고 본 것이다. 직권 남용 행위에 대한 형량 '징역 3년'은 이례적 중형(重刑)으로 볼 수 있다. 보통 징역 1~2년이나 집행유예를 선고한다.

블랙리스트 1심 재판은 김기춘 전 대통령비서실장, 김종덕 전 문체부 장관, 김상률 전 청와대 교육문화수석 등 청와대와 문체부 핵심 관계자들을 처벌 대상으로 삼았다. 이 사건의 1심을 맡은 서울중앙지법 형사30부(재판장 황병헌)는 판결문에 블

랙리스트를 만들고 집행한 국가기관이 문체부와 국정원 양쪽임을 분명히 적시했다.

나. 본 판결의 한계

하지만 사법처리 과정에 국정원의 그림자는 찾아볼 수 없다. 국정원은 '엔터팀' 등을 운영하는 등 다양한 불법행위의 흔적이 있다. 국정원이 문화예술계 인사들을 사찰해 블랙리스트를 작성했고 이들을 배제하기 위해 실제 움직인 것으로 보이는 정황이 명확히 담겨 있음에도 책임지는 자가 없는 법적 공백이 생긴 셈이다.

다. 수사 현황

이명박 정부 시절의 블랙리스트와 관련하여서는, 2017. 11. 현재 고소고발을 접수한 서울중앙지검에서 수사 중에 있다.

2. 대응방안 검토

우리나라는 건국헌법이라 문화국가의 원리를 헌법의 기본원리로 채택하여 왔다. 문화국가원리는 국가의 문화국가실현에 관한 과제 또는 책임을 통하여 실현되는바, 국가의 문화정책과 밀접 불가분의 관계를 맺고 있다. 과거 국가절대주의사상의 국가관이 지배하던 시대에는 국가의 적극적인 문화간섭정책이 당연한 것으로 여겨졌다. 그러나 오늘날에 와서는 국가가 어떤 문화현상에 대하여도 이를 선호하거나, 우대하는 경향을 보이지 않는 불편부당의 원칙이 가장 바람직한 정책으로 평가받고 있다. 오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는 데 두어야 한다. 문화국가원리의 이러한 특성은 문화의 개방성 내지 다원성의 표지와 연결되는데, 국가의 문화육성의 대상에는 원칙적으로 모든 사람에게 문화창조의 기회를 부여한다는 의미에서 모든 문화가 포함된다.

헌법재판소 2003헌가1, 2004. 5. 27. 결정 中

헌법의 문화국가원리에 따라, '문화의 자율성' 즉 문화에 대한 국가의 불개입을 기본으로 하면서도 '문화적 다양성'과 '문화적 평등'을 실현해야 할 것이다. 또한 헌법 제 22조 제 2항은 '모든 국민'의 학문과 예술의 자유를 규정한 제 22조 제 1항과 달리 '저작자·발명가·과학기술자·예술가'라는 특정 직업에 대한 권리보호를 규정하고 있다. 즉 우리 헌법은 다른 나라 헌법과 달리 '문화'를 강조하는 반면, 예술가에 대한 권리의식을 바라보는 사회적 시각은 나아지지 않았다. 근본적으로 예술가에 대한 사회적 권리의식이 높아져야 한다. 이러한 헌법규정에도 불구하고 중요한 문제로 다루어지지 않은 현실이 블랙리스트 사태의 배경이 된 것이다.¹²

황승흠(국민대학교 법학부 교수)은, '헌법의 예술가 권리보호와 예술가 권익보장법의 제언'에서 블랙리스트 사태의 근절을 위해서는 정부의 예술 지원에 있어서 예술가에 대한 부당한 차별행위를 금지하고 차별을 목적으로 하는 예술가 명단 작성 실행행위 자체를 형사 처벌하는 법률을 도입해야 한다고 강조했다. 황 교수는 “블랙리스트 자체는 차별의 예비행위지만, 더 나쁘고 합리적이지 않다. 예술기관이 아닌 정보·정치기관에서 명단을 작성한 것이 사회적 분노를 일으킨 것이다. 명단 작성 자체를 하나의 범죄행위로 규정할 필요가 있다”고 했다. 이외에도 황 교수는 예술가 권익보장법 제정과 옴부즈만 제도 확립, 예술가권익위원회 설치 및 독립성 보장을 강조했다.

IV. 나가며

역사는 반복된다. 한 번은 비극으로, 또 한 번은 희극으로.

마르크스는 헤겔을 인용하며 1799년 프랑스 혁명의 영웅 나폴레옹이 끝내는 쿠데타로 집권해 황제에 오른 것을 비극으로, 1851년 총기가 한참 떨어지는 그의 조카 루이 보나파르트 나폴레옹이 삼촌을 흉내 내 또 다른 쿠데타로 즉위한 것을 희극으로

12 이에 관하여는, 황승흠(국민대학교 법학부 교수), '헌법의 예술가 권리보호와 예술가 권익보장법의 제언', '예술가의 권익보장을 위한 법 제정방안 의견 수렴 토론회' 2017. 7. 21. 발제문 참조.

로 보았다.

이명박 정권의 블랙리스트가 자신들의 정적과 그 지지인사 제거를 도모한 비극이라면, 박근혜 정부의 블랙리스트는 그 규모와 판단기준(나빠싫!)을 볼 때 이들이 과연 기본적인 헌법정신을 인식하고 있었는지조차 의문이 들만큼 희비극적이다. 조선시대 수차례 사회(士禍)가 있었고 중세 유럽의 지난한 종교전쟁이나 현대 문명의 충돌이 반복되고 있다. 자신과 생각이 다르고 종교가 다르다는 이유만으로 '다른 것을 틀리다.'며 차별과 배제를 일삼고 억압하고 차별하는 역사는 청산되어야 한다. 역사를 교훈삼아 관용의 정신을 헌법으로 도출한 '표현과 양심의 자유'는 민주주의의 핵심 가치이자 민주주의 구현의 기반이다. 블랙리스트는 이에 반하는 대표적인 사건이며, 확실한 사실관계 규명과 책임자 처벌이 선행되어야 할 것이다. 나아가 이러한 사례가 반복되지 않기 위한 제도와 의식 개선이 필요하다. 故 마이클 잭슨이 노래한 것처럼 그들을 두려워하지 않고 싸워나가야 한다.

I am tired of this devil
I am tired of this stuff
I am tired of this business

Sew when the going gets rough
I ain't scared of your brother
I ain't scared of no sheets
I ain't scared of nobody
Girl, when the going gets mean

이런 나쁜 인간들에 지쳤어
이런 나쁜 것들에도 지쳤고
이런 일 모두 지쳐가

세상이 어려워진다 해도
난 네 형제들이 무섭지 않아
전과자가 되는 것도 무섭지 않고
아무도 무섭지 않아
세상이 비열해진다 해도

Michael Jackson - Black or White 중(中)

포털 뉴스편집 및 여론조작 문제

1. 들어가며

문화체육관광부 여론집중도조사위원회의 '2015년 여론 집중도 조사'에 따르면 뉴스 이용창구 기준 여론 영향력 1위는 방송사나 신문사가 아닌 검색 포털 네이버 (18.1%)였다.¹³ 그럼에도 포털들은 기사를 대부분 기계적 알고리즘을 통해 배열하기 때문에 자신들은 언론이 아니라고 해명하면서 책임을 회피해 왔다.

그러나 그동안 지속적으로 의혹이 제기되어 왔던 인터넷 포털의 뉴스편집권 남용이 일부 사실로 드러났다.

13 주간동아「특집 | 국내 기업 역차별, 네이버는 돌 던질 자격 있나?」, 2017. 11. 15.자

II. 포털의 불공정한 뉴스편집과 소규모 신규 언론 배제

1. 지속되어온 포털 뉴스 편집 관련 의혹

국내에서 독점적 지위를 행사하고 있는 거대 인터넷 포털들의 불공정하고 편향된 뉴스 편집과 자의적 제목 수정 등에 대해서는 끊임없이 문제점 지적과 의혹 제기가 잇따랐으나 그때마다 포털은 뉴스를 인위적으로 조작하는 것은 불가능하며 공정하게 관리하고 있다고 주장해 왔다.

한겨레신문은 2017. 7. 19. “삼성이 네이버와 다음 등 주요 포털 사이트에 이재용 삼성전자 부회장에게 불리한 내용의 기사가 노출되지 않도록 영향력을 행사한 정황이 검찰 수사 과정에서 확인됐다”고 보도했다. 한겨레는 2015년 5월 15일 최 모 삼성 미래전략실 전무가 장충기 전 미래전략실 사장에게 보낸 문자메시지에 “지금은 네이버와 다음에서 기사들이 모두 내려갔다. 포털 쪽에 부탁해 됐다”는 내용이 있었다고 전했다. 이날은 이 부회장이 당시 1년째 병상에 있던 아버지 이진희 삼성전자 회장을 대신해 삼성생명공익재단과 삼성문화재단 이사장에 선임되는 등 그룹의 경영권 승계와 관련해 중요한 일정이 있었다. 언론은 ‘이 부회장이 경영권 승계의 첫발을 내디뎠다’는 기사를 쏟아 냈고 이 부회장이 경영권 승계를 위해 그룹 공익재단을 사적으로 이용한다는 지적도 나왔다.

한겨레는 2015. 5. 16. 장충기 전 사장이 “(네이버와 다음) 양쪽 포털 사이트에 미리 협조 요청을 해 놔서인지 조건 기사가 전혀 노출되고 있지 않다. 포털에 노출되지 않아 댓글이 퍼지고 있지 않은 추세. 기껏해야 댓글은 10여 개”라는 보고를 받았다는 보도도 내놓았다.

이에 네이버는 “삼성 외압 의혹이 제기된 2015년 5월 15일 관련 기사들은 네이버 모바일 메인에 7시간32분 동안 노출됐다”며 “1분 단위로 기사 배열 이력을 모두 공개하고 있다”고 해명했다. 네이버는 “어떤 외부 요인에도 네이버 뉴스 서비스 책임자인 유봉석 전무이사를 포함한 직원들이 지켜 온 기사 배열 원칙이 흔들린 적이 없

다”고 주장하며 “법적 대응을 포함해 모든 조치를 고려하고 있다”고 밝혔다.¹⁴

그러나 당시 “이재용 부회장, 삼성 재단 이사장 선임…후계자 지위 강화”라는 제목의 기사는 오전 10시32분부터 12시19분까지 1시간46분 동안 떴다가 내려갔고 대신 12시19분부터는 “삼성공익재단에도 이재용식 ‘변화의 바람’ 부나”라는 기사로 대체됐다. 이 기사는 3시간14분 동안 노출됐다. 오후 4시11분부터는 “삼성, “재단 이용한 ‘우회상속’은 없다”는 제목의 삼성 입장을 담은 기사가 2시간33분 동안 노출됐다.¹⁵

이후에도 포털이 기사 배열로 여론을 좌우할 수 있다는 지적이 이어지자, 네이버는 2017. 10월 언론사의 뉴스 배열 편집권을 강화하는 방안으로 모바일 메인화면에 언론사가 직접 편집한 뉴스를 노출하는 ‘채널’ 서비스를 도입했다. ‘채널’ 도입으로 네이버 뉴스 서비스에서 내부 큐레이터에 의해 기사가 배열되는 영역은 20% 이하로 축소되었다.

2. 사실로 드러난 외압에 의한 기사 재배치

그러나 ‘채널’을 도입한 지 불과 며칠 뒤 네이버가 한국프로축구연맹의 청탁을 받고 연맹에 대한 비판 기사를 잘 보이지 않는 곳으로 재배치한 사실이 확인되면서 네이버는 공식 사과문을 발표했다. 스포츠 전문매체 엠스플뉴스는 2017. 10. 20.자 기사 ‘네이버, 축구연맹 청탁 문자 받고 기사 숨긴 정황 포착’에서 네이버가 한국프로축구연맹으로부터 청탁을 받고 연맹에 대한 부정적인 기사(2016년 10월 3일자 오마이뉴스, ‘한국프로축구연맹, 누군가를 처벌할 자격이 있다’)를 이용자들의 눈에 잘 보이지 않게 재배치하였다는 의혹을 최초로 보도했다.¹⁶ 해당 기사는 원래 게재 당일 네이버 주요면에 배치되었었다.

그간 꾸준히 제기되었던 의혹이 사실로 드러난 것이다. 엠스플뉴스는 네이버 에디터들이 마이너 언론사와 시민기자의 기사를 무시하는 경향이 있다는 네이버 전·

14 일간스포츠, 「삼성 '포털 장악' 의혹에 네이버 필적 "법적 대응도 고려」, 2017. 7. 19.자

15 미디어오늘, 「기사는 손 안 댄다? 네이버의 해명을 믿기 어려운 이유 [언론포커스] 팩트로 짚어본 네이버 여론 조작 의혹」, 2017. 11. 3.자

16 엠스플뉴스, 「네이버 청탁 기사 재배치 파문, '축구는 그렇게 엄청난 분야가 아니라고?」, 2017.10.20.자

현직 에디터들의 증언도 인용하여 보도했다. 복수의 전-현직 네이버 에디터는 “같은 기사를 마이너 언론사가 먼저 써도, 그 기사는 주요 지면에 걸리기 어렵다. 네이버 고위층이나 담당 에디터와 가까운 언론사, 네이버에 적극 협조하는 언론사가 뒤늦게 기사를 쓰면 그 기사가 네이버 메인 기사 면에 더 잘 오르곤 한다. 협회, 연맹 등을 비판하는 기사를 마치못해 메인에 걸 때도 있지만, 그땐 잠깐만 메인에 노출하곤 한다. ‘메인 노출 이력’ 증거를 확보하기 위해서다. 실상은 협회, 연맹, 구단 입장을 옹호하는 기사를 ‘공정성’이란 미명 아래 더 오래 메인에 노출하곤 한다. 이것이 네이버 편집의 현실이다”라고 폭로했다.

파문이 커지자 네이버는 같은 날 오후 한성숙 대표이사 명의로 “감사 결과 네이버 스포츠 담당자가 외부의 기사 재배포 요청을 일부 받아들인 적이 있는 것으로 확인했다”고 이 같은 사실을 시인하며 사과문을 냈다. 한 대표는 “사업 제휴와 뉴스 서비스가 혼합된 조직을 분리하고, 다양한 인공지능(AI) 추천기술을 적용해 내부 편집자가 기사배열을 하는 영역을 줄이는 방향으로 집중하겠다”고 향후 계획을 밝혔다. 또 앞으로 기사배열 책임자를 일원화하고 투명성 위원회가 기사 배열에 대해 점검하는 한편 콘텐츠 선별 및 배열, 매체 및 창작자 선별, 이슈 선별에 대한 기준도 마련해 외부에 투명하게 공개할 방침이라고 전했다.¹⁷

10. 23.에는 네이버가 △모바일 플랫폼에서는 언론사 자체 편집 영역 확대 △모바일·PC 플랫폼에서는 인공지능(AI) 기반 뉴스 자동 추천 시스템 '에어스' 적용 영역을 신속히 확대하는 것을 뉴스 서비스 개선 방향으로 잡았으며 뉴스편집을 담당하는 인력 역시 줄여나갈 것이라고 밝혔다.

이해진 네이버 창업자도 10. 30. 국회 과학기술정보방송통신위원회 국정감사에 증인으로 출석해 해당 사안에 대하여 “굉장히 심각한 문제”라면서 사과하였으나 다만 지금 같은 뉴스 편집권을 완전히 포기할지에 대해서는 분명한 입장을 내놓지 않았다. 이 창업자는 국회의원들의 질타가 쏟아지자 갑자기 구글과 페이스북으로 화살을 돌려 국내 기업 역차별 이슈를 꺼냈다.

청탁을 받고 한국프로축구연맹에 불리한 기사 배치를 재배포한 것으로 드러난 네

17 중앙일보, 「청탁받고 기사 숨겨준 네이버 "죄송하다" 사과」, 2017.10.20.자

이버의 이사는 회사에서 정직 1년의 징계를 받았다.¹⁸

그럼에도 이 사건으로 한국프로축구연맹보다 더 힘이 센 기관이나 인물의 청탁도 통할 수 있다는 합리적 의심이 가능하며 당연히 그 사례가 단 한번이 아닐 수도 있다는 의혹도 뒤따른다.

3. 연관검색어 관리 문제

네이버는 기사 배치 조작뿐만 아니라 특정 단어를 검색할 때 다른 이용자들이 함께 검색한 단어를 보여주는 기능인 ‘연관검색어’를 관리한다는 지적도 끊임없이 받아왔다. 연관 검색어 삭제나 관리를 통해 이슈 확산을 막거나 확대하여 여론을 자의적으로 조정할 수 있기 때문이다.

과거 한 전직 국회의원의 성추행 의혹이 제기되었을 때 네이버가 성추행 관련 연관검색어를 삭제하였고 당시 네이버는 ‘명예훼손’과 관련해 연관 검색어를 삭제할 수 있으며 권리 침해 요청에 따른 정상적인 절차였다고 해명했다.

누구나 연관검색어 삭제를 요청할 수 있고 타당하면 받아들여진다는 네이버의 해명이 있었지만 그 기준이 명확하지 않다는 데 문제가 있다. 또 검색 결과가 관리되고 편집된다는 사실, 네이버가 의도할 경우 특정 사안을 확산시키거나 차단할 수 있다는 점이 중요하다.

한편 기업에 불리한 검색어가 사라지고 있다는 정황도 있었다. 한국인터넷자율정책기구 검증위원회는 지난해 보고서에서 “명예훼손을 근거로 한 네이버의 제외 검색어에는 기업과 관련된 검색어의 비중이 컸다”고 지적했다.

4. 포털 뉴스제휴평가위원회 통한 신규 언론 통제

포털 네이버와 다음의 언론사 진입과 퇴출을 심사하는 포털 뉴스제휴평가위원회는 최근 신규 콘텐츠 제휴 매체 심사 결과를 발표했는데 신청 매체 323개사(네이버

18 한겨레신문, 「네이버 뉴스 배치 조작한 이사 '정직 1년' 징계」, 2017.11.03.자

140개사, 다음 카카오 183개사) 중 겨우 2곳만 제휴가 허가되었다. 기존 제휴 매체에 대한 평가에서는 콘텐츠 제휴사는 2개사, 검색제휴사는 6개사가 퇴출되었다.¹⁹ 결국 신규 인터넷 매체 대부분이 언론유통 시장에서 배제되었으며 퇴출된 언론사들도 심각한 경영난에 봉착할 것으로 예상된다.

이에 따라 언론유통의 90% 이상을 차지하는 거대 포털들이 기존 언론사의 기득권만을 강화해주면서 신규 매체가 건전하게 발전할 통로를 막고 있다는 지적이 일고 있다. 포털 뉴스제휴평가위원회는 인적 구성부터 소규모 인터넷 매체의 의견이 반영될 수 없는 체제이고, 자의적 판단에 좌우될 소지가 크다는 문제가 제기되어 왔으며 사실상 자본에 의한 언론 통제라는 비판도 받고 있다.

포털 뉴스제휴평가위원회는 박근혜 정권이 인터넷신문 등록 요건을 강화하여 기존 인터넷신문 80% 이상을 등록취소 할 수 있게 하는 ‘신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령 개정안’을 발의하던 시기와 비슷한 2015. 10. 등장했다. 이 법안은 헌법재판소의 위헌 결정으로 폐지되었으나 박근혜 정권이 소규모 인터넷 매체를 탄압하려는 의도로 일을 진행할 때 등장한 이 위원회 역시 포털의 언론통제 장치라는 의혹을 받았다.

오늘날 다양한 1인 매체가 등장하는 등 정보생산과 유통이 혁명적인 변화를 겪고 있으나 이처럼 포털에 장악된 국내 언론유통 시장에서는 신규 매체의 등장이나 발전이 거의 불가능해지고 있다.

5. 소결

네이버는 직접 뉴스를 생산하는 매체가 아니라 뉴스 유통을 담당하는 매체지만 현재 인터넷 기사 이용 점유율 55.4%로 압도적인 1위를 차지하고 있다. 영리 목적의 기업이지만 네이버가 어떤 기사를 어떻게 노출하느냐에 따라 의제의 흐름이 바뀌고 실시간 인기 검색어가 여론의 방향을 흐드는 등 이미 공적 플랫폼으로 자리 잡

19 미디어스, 「고승우칼럼 네이버 등 포털의 횡포, 더 이상 방치해선 안 된다… 신규 매체 제휴 평가 합격률 0.6%…자본의 언론 통제 심각」, 2017.11.17.자

았다. 그러나 포털에서 검색이든 뉴스든 완벽한 알고리즘은 있을 수 없고 편집에 주관과 판단이 개입하게 되므로 포털은 정파적 공격을 받을 수밖에 없고 의혹과 비판에서 자유로울 수 없다. 이 때문에 야당 등 일각에서는 포털의 독주를 막기 위해 정부까지 포함된 뉴미디어 편집위원회 설립을 제안하기도 하나 뉴스 배치와 편집에 정치권이나 정부가 나설 경우 문제는 더 커질 수 있다.

III. 나가며

청탁을 통한 네이버의 기사 재배치 문제는 이번에 사실로 드러난 스포츠 분야뿐만 아니라 정치, 경제 등 다른 영역에서도 이러한 불공정한 기사 편집과 배치를 해왔을 가능성을 시사한다. 네이버는 국내 언론 중 가장 막강한 플랫폼 권력을 가지고 있으면서도 항상 "언론이 아니다"라고 강조해 왔으나 이번 사태는 네이버가 무소불위의 의제설정 또는 여론조작 기구가 될 수 있는 위험성도 보여주었다.

뉴스의 포털 집중현상이 극심한 우리나라에서 포털이 의도적으로 기사 배치에 개입한다면 포털이 언론의 공정성을 심각하게 위배하고 여론을 입맛대로 조작하면서 국민의 알권리를 침해하고 더 나아가서는 민주주의를 훼손하는 결과로 이어질 수 있다.

그러므로 네이버가 이번 일을 빠르게 인정하고 사과하면서 재발방지를 약속했으나 그 이상의 신뢰할 수 있는 대책이 필요하다. 네이버 뉴스편집을 둘러싸고 끊임없이 공정성 시비가 제기되어 왔음에도 폭로가 불거진 뒤에야 개선책을 내놓은 점도 문제지만, 앞으로 채택하겠다는 AI 기반 편집시스템 '에어스' 역시 알고리즘은 사람이 만들기 때문에 네이버의 대책을 완전히 신뢰할 수는 없다.

네이버는 더 이상 온라인 뉴스플랫폼이 특정 이해관계에 휘둘리지 않을 수 있도록 외부 감시·견제 시스템을 도입하는 등 뉴스 부당 배치 재발 방지에 대한 대책 마련하는 한편 네이버 포털을 통한 뉴스 검색, 추천 등의 알고리즘을 투명하게 공개해야 한다. 또한 현재 인터넷 소프트웨어 및 서비스 업종으로 분류되어 언론에 관한 법규를 적용받지 않고 있는 네이버 등 뉴스 유통 포털과 관련한 입법을 위하여 정부

와 국회, 업계가 논의에 나서야 한다. 포털이 신규 매체의 언론시장 진입을 좌우하는 기구인 포털 뉴스제휴평가위원회의 존재와 구성, 운영에 대해서도 사회적인 재논의가 필요한 시점이다.

2017년 여성 인권 분야 보고

집필

공적분야: 김의지 변호사(민변 여성인권위원회)

이주여성 분야: 위은진 변호사(민변 여성인권위원회 위원장)

가족법 분야: 이한본, 박한희, 최현정 변호사(민변 여성인권위원회)

여성폭력: 이선경, 안지희, 박지현, 현지현 변호사(민변 여성인권위원회)

빈곤과 여성노동팀 공동집필(민변 여성인권위원회)

감수

김인숙 변호사: (민변 여성인권위원회)

공적 분야

1. 개관

영국의 시사주간지 이코노미스트가 2017.3.8. 발표한 '유리천장 지수(The glass-ceiling index)'에 따르면, 한국은 유리천장지수가 발표된 2013년 이래 5년 연속 OECD 회원국 29개국 가운데 최하위를 기록했다. 이 지수는 직장 내 여성이 동등한 대우를 받을 기회를 평가하는 지표로서 고등교육, 경제활동참여율, 임금, 양육비용, 여성과 남성의 육아휴직 등의 권리, 경영대학원 신청자 수, 간부직 내 여성 비율 등 10개 항목을 가중 평균해 산출한다.¹ OECD 국가들의 유리천장 지수 평균은 60점이며, 한국은 조사 대상국 가운데 꼴찌인 29위를 차지했다. 꼴찌에서 두 번째인 일본에 이어 대부분 이슬람 신자인 터키보다도 뒤쳐진 것이다. 남녀의 취업률 차이로 볼 수 있는 '노동시장 참여율 격차'는 한국이 20.8%로 터키(42%)를 제외하고 최하위였으며, 기업 이사회에서의 여성 비율도 2.4%로 평균(20.5%)보다 크게 낮았다. 남녀 임금격차 역시 36.7%로 평균(14.7%)의 배에 이르렀으며, 벨기에(3.3%)와 비교하면 열 배를 넘어섰다. 한국이 최고점을 받은 항목은 평균임금에서 차지하는 순보

1 연합뉴스문, 2017. 3. 8. 자 「유리천장 지수」 OECD 중 한국 꼴찌... 英 이코노미스트지 평가

육비 부문이 유일했으며, 이는 무상 의무교육 등의 덕분으로 해석된다.²

여성의 공적 분야 진출은 여성의 특수한 요구와 이익이 고려되어 공적 분야는, 물론 나아가 민간 분야에서의 남녀평등을 가져올 수 있는 사회구조적 변화를 가능하게 할 수 있다. 그렇기에 여성의 공적 분야 진출은 남녀 평등, 다양성 제고를 위한 필요조건이다. 그러나 아래 제 2.항 현황에 기재된 바와 같이 그 상황이 작년과 비교해 보았을 때 조금이라도 나아졌다고 결코 보기 어렵다. 유리천장이 아니라 방탄 천장이라는 말까지 나오는 실정인 것이다.

공적 분야에 여성의 활발한 진출을 위하여, 고위 공직에의 여성참여 확대, 각종 선거의 여성참여비율 확대, 각종 위원회의 여성참여 비율 확대, 공무원의 평등고용 실현 등을 위한 적극적인 조치가 개발·도입되어야 한다. 이러한 조치 중 하나로 최근 2017. 11. 21. 문재인 정부는 임기 안에 여성 고위공무원과 공공기관 여성 임원 비율을 각각 10%와 20%까지 늘리겠다는 내용의 ‘공공부문 여성 대표성 제고 5개년 계획’ 등³ 방침을 발표하였다. 또한 공적 영역에 대한 여성의 적극적 참여를 현실적으로 확대 내지 유지하기 위하여서는 일·가정 양립의 전제조건인 육아에 대한 제도적 뒷받침도 병행되어야 할 것이다.

2. 현황

가. 행정부

(1) 소속별/직종별 공무원

2017 인사혁신통계연보⁴에 따르면, 2016.12.31. 기준 행정부 국가공무원 중 여

2 The Economist, 2017. 3. 8.자 「The best and worst places to be a working woman」

3 한겨레, 2017. 11. 21.자 「고위공무원 여성비율 10%로...5년내 '유리천장' 깬다」

4 인사혁신처, 2017, 「2017 인사혁신통계연보」

성은 49.8%로 49.4%를 기록한 전년보다 소폭 상승하였다. 국가공무원 중 직종별 여성공무원 비율을 살펴보면, 정무직 5.1%(6명), 별정직 31.9%(89명), 일반직 34.6%(55,366명)로 나타났다. 특정직의 경우에 전체 공무원 중 여성공무원 비율은 54.8%였으나, 외무 32.9%, 경찰 10.3%, 소방 3.1%, 검사 28.8%, 교육 70.5%로 분야별 성비차이가 여전히 큰 것으로 드러났다.

행정부 지방공무원은 국가공무원보다 여성공무원 비율이 훨씬 더 낮았다. 2016.12. 31.기준 행정부 지방공무원 중 여성공무원은 37.7%였고, 직종별로 보면 여성공무원은 정무직 3.5%(9명), 별정직 18.5%(97명), 일반직 41.8%(134,516명), 특정직 11%(5,320명)에 불과하였다.

(2) 부처별/직급별 공무원

더불어민주당 김경협 의원이 인사혁신처로부터 제출받은 자료를 분석한 결과, 전체 중앙행정부처 중 여성공무원 비율이 가장 낮은 부처는 법무부이며, 법무부의 여성공무원 비율은 15.3%에 불과한 것으로 드러났다. 여성공무원 비율이 20% 이하인 중앙행정부처로는 경찰청(12.8%), 국민안전처(9.5%), 해양수산부(20.0%)가 있다. 반면 현재 49개 정부 부처 전체 여성 공무원 비율은 49.8%로 여성 비율이 50%를 넘는 부처는 고용노동부, 교육부, 국가보훈처, 병무청, 보건복지부, 식품의약품안전처, 여성가족부 등 7개 부처이다.

한편 고위공무원(3급 이상) 전체 1,490명 중 여성은 단 86명으로 전체의 5.77%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 여성 고위공무원의 OECD 평균 32%(2015년 기준)에 크게 못 미치는 수치다. 반면 고용 안정성이 낮은 한시임기제 공무원은 전체 507명 중 399명(78.7%)이 여성으로 여성 비율이 압도적인 것으로 나타났다. 한시임기제 공무원은 기존 공무원의 업무 대행을 위해 채용되는 대체 인력으로, 1년 6개월 이내의 기간에서만 근무하는 임기제공무원이다.⁵

5 법률저널, 2017. 10. 27.자 「공무원 '유리천장' 여전...고위직 男 한시직 女」

(3) 정부 산하 공공기관

국민의당 박주현 의원이 기획재정부로부터 제출받은 ‘공공기관 여성현원’ 자료에 따르면, 전체 공공기관 임직원 32만7675명 중 여성은 9만761명으로 집계됐다. 비율로 따지면 27.7%로 공무원 시험에 적용하고 있는 양성평등채용목표제 30% 수준에도 못 미치는 셈이다. 기관별로는 한국조폐공사를 비롯한 공기업 32개, 한국농어촌공사와 같은 준정부기관 53개, 강원랜드 등 기타공공기관과 부설기관 117개의 여성 비율이 30% 미만이었다. 특히 한국건설관리공사는 전체 직원 중 416명 중 여성이 9명으로 2%에 그쳤고, 대한석탄공사는 1399명 중 40명(3%), 한전KPS는 5718명 중 215명(4%)으로 여성 비율이 저조한 것으로 나타났다. 반면 건강보험심사평가원은 전체 2499명 중 여성이 1917명(77%)으로 여성 비율이 높은 대표적 공공기관이었다. 공공기관의 전체 임원 가운데 여성 비율은 12%로 집계됐다.⁶

조선비즈가 ‘공공기관 경영정보공개시스템(알리오)’을 통해 자산 기준 상위 30대 경제부처 산하 공공기관의 지난해 신입직원 채용현황을 집계한 결과, 이들 공공기관은 총 5324명을 채용하였는데 이 중 여성은 1159명으로 21.76%에 불과했다. 지난 2012년(25.6%)과 비교하면 3.84%포인트 낮아진 수치이며, 공공기관의 여성 채용 비중은 일반 기업평균(26.2%)에 비해서도 낮은 수준이다. 부산항만공사(14.29%), 한국도로공사(14.84%), 한국철도공사(코레일, 16.23%) 등 3곳은 여성채용 비중이 10%대에 머문 것으로 나타났다.⁷

자유한국당 김선동 의원이 금융 공공기관의 업무보고서를 분석한 결과, 현재 총 7개 기관에 95명의 임원이 재직하고 있으며, 그 중 여성임원은 4명으로 비율이 4.2%에 불과하고, 상임이사는 2명으로 나머지 2명은 비상임이사였다. 또 7개 기관 중에 산업은행, 예금보험공사, 신용보증기금, 예탁결제원은 여성 임원이 한 명도 재직하고 있지 않았다.⁸

6 이태일리, 2017. 9. 29.자 「공공기관의 유리천장..여성 임원 비율 12% 그쳐」

7 조선비즈, 2017. 5. 7.자 「지난해 30대 공공기관 신입직원 5명 중 1명만 여성. 양성평등목표제 무색」

8 헤럴드경제, 2017. 9. 18.자 「김선동 “금융공공기관 여성임원 비율 4.2%”」

나. 입법부

20대 국회의원 299명 가운데 여성 의원은 51명으로 전체의 17%에 그친다. 5개 정당 가운데 여당인 더불어민주당과 바른정당, 정의당 등 3개 당 대표에 여성이 뽑혀 ‘여풍(女風)’이 불고 있다는 해석도 나오지만, 실질적인 비율은 국제 사회 기준에 한참 못 미치는 것이다. UN이 권고하는 적정 여성 의원 비율은 30%고, 국제의원연맹(IPU) 회원국 기준 평균인 22.7%보다도 낮다.⁹ 더욱이 국제의회연맹 189개국의 여성 국회의원 비율과 비교하면 2014년 90위, 2015년 88위, 2016년 106위, 2017년 116위로 매년 하락하고 있다.¹⁰

국회의원실에서 실질적인 입법 업무를 담당하는 보좌직원의 경우 상황은 더 열악하다. 2017. 10. 28. 기준 국회사무처에 등록된 4급 보좌관 590명 가운데 단 37명만 여성으로 전체의 6%에 불과했다. 4급 보좌관은 국회의원실에서 일하는 가장 높은 급수 직원으로, 한 의원실 당 2명씩 고용할 수 있다. 4급과 5급 보좌관을 합쳐도 여성 직원 비율은 10% 초반을 벗어나지 못한다. 국회의원실에 소속된 4·5급 보좌관 1184명 가운데 여성은 144명(12%)에 그쳤다. 의원 1명이 4·5급 보좌관을 모두 4명씩 둘 수 있음에도, 여성 보좌관을 1명도 고용하지 않은 의원실이 절반 이상인 셈이다. 국회 보좌직원 현황은 급수가 올라갈수록 여성의 승진이 어려운 전형적인 ‘유리 천장’의 구조를 띤다. 4급 보좌관의 여성 비율은 6%에 그치지만 가장 낮은 9급 비서의 경우 여성이 3분의 2를 넘는 74%다. 정책과 정무보다 대체로 의원실의 회계와 접객 등을 담당하는 9급 비서에 한해서만 여성 직원의 비율이 더 높은 것이다.¹¹

다. 사법부

더불어민주당 백혜련 의원이 2017. 9. 26. 대법원과 인사혁신처 자료를 분석한 결과, 2017. 8. 기준 전체 2천974명의 판사 중 여성은 866명으로 29.1% 수준이다. 직

9 헤럴드경제, 2017. 8. 15.자 「여성 내각 30% 시대...국회는? 의원 17%, 보좌관 12%」

10 여성소비자신문, 2017. 11. 13.자 「2018 지방선거 여성의 정치 참여를 확대하라」

11 헤럴드경제, 2017. 8. 15.자 「여성 내각 30% 시대...국회는? 의원 17%, 보좌관 12%」

급별로 보면 평판사에서는 여성이 38.6%에 달하지만, 고등법원 판사는 18.1%, 지방 법원 부장판사는 13.7%에 불과했다. 행정부 차관급 대우를 받는 '법관의 꽃' 고법 부장판사 135명 중에서는 5.2%인 7명에 그쳤다. 경륜 있는 고법 부장판사가 오를 수 있는 지방법원장·고등법원장은 여성이 '0명'이었다. 다만 여성 대법관은 박보영·김소영·박정화 대법관 등 13명 중 3명으로 23.1%의 비율을 보였다. 지난해 말 기준으로 1566명에 달하는 사법부 내 5급 이상 일반직 공무원 중에서도 여성의 비율은 8.9%였다. 이는 행정부(15.9%), 입법부(32.5%)보다 크게 떨어지는 수치다.¹² 한편, 2017. 11. 기준 헌법재판소 재판관 9명 중 여성은 '0명'이다.

라. 기타 공공분야

(1) 공기업

기업 경영 평가 사이트인 CEO스코어는 2017. 11. 5. 공기업 35곳의 신규 채용 인원을 분석한 결과 지난해 신규 채용 인원은 5736명으로 4839명이었던 2012년에 비해 18.5% 늘었다고 밝혔다. 그러나 35개 공기업이 신규 채용한 여성은 지난해 1146명으로 2012년(1155명)보다 오히려 0.8% 줄었다. 신규 채용 중 여성 비중도 2012년 24%에서 2016년 20%로 4%포인트 떨어졌다. 이 기간 여성 채용 비중이 늘어난 곳은 35곳 중 12곳이었다. 가장 많이 늘린 곳은 울산항만공사(2012년 27%→2016년 71%)였다. 여수광양항만공사(0%→38%), 그랜드코리아레저(32%→55%), 한전 KDN(13%→28%) 등도 신규 채용자 중 여성 비중이 크게 늘었다. 반면 2012년 신규 채용 35명 중 17명을 여성으로 채웠던 한국광물자원공사는 지난해 신규 채용 5명을 모두 남성으로 채웠다. 한국석유공사도 2012년엔 97명 중 36명(37%)을 여성으로 뽑았지만, 지난해엔 신규 채용 4명 모두 남성이었다. 대한석탄공사도 지난해 여성을 한 명도 뽑지 않았다.¹³

12 연합뉴스, 2017. 9. 27.자 「차관급 고위판사 중 여성 5%뿐...사법부 '유리천장' 여전」

13 조선비즈, 2017. 11. 6.자 「공기업 전체 채용 늘었지만 여성 채용은 오히려 줄었다」

기업경영 평가 사이트 CEO스코어가 2017. 11. 13. 올해 상반기 기준 시장·준시장형 공기업 35곳의 여성고위직(1~2급) 비율을 조사한 결과, 한국전력 자회사 중 고위직(1급) 여성이 거의 없는 것으로 드러났다. 3~5직급 운용의 공기업은 1급이, 6~9직급 운용의 공기업은 1~2급이 고위직에 해당한다. 한전 자회사 고위직 총 인원은 남동발전 48명, 남부발전 49명, 동서발전 40명, 서부발전 53명, 중부발전 53명으로 모두 남성이다. 한국수력원자력과 한전KPS도 각각 160명·104명의 고위직이 있지만, 이중 여성은 단 한명도 없었다. 모회사인 한국전력공사의 여성 고위직은 고작 1명뿐이었다. 전체 고위직의 0.3%다. 한국전력기술도 전체 고위직 86명 중 1명에 그쳐 1.2% 비중을 기록했다. 한전KDN은 32명 중 1명을 기록해 여성고위직 비중 3.1%를 유지했다. 반면, 여성 고위직이 가장 많은 곳은 한국관광공사로 여성비중이 22.4%에 해당했다. 관광공사는 전체 고위직 인원 38명 중 11명이 여성이다. 이어 그랜드코리아레저(9.4%), 부산항만공사(7.5%), 한국방송광고진흥공사(3.9%), 한국공항공사(3.6%), 인천국제공항공사(3.5%) 등의 순으로 여성 고위직이 많았다.¹⁴

(2) 정부출연 연구기관

국민의당 신용현 의원이 2017. 11. 3. 공개한 공공기관 경영정보 공개시스템의 자료 분석에 따르면, 현재 25개 정부출연 연구기관(이하 '출연연'이라 함)의 여성 근로자 비율은 전체 인원 대비 13%로(기관 전체 평균 16%) 공공기관의 평균인 25.7%에 크게 미치지 못했다. 또한 각 출연연별 책임연구원의 여성 비율은 전체 인원 대비 8%(기관별 평균은 17%)로, 정부가 조사한 공공기관·지방공기업 139곳의 5급 이상 중간 관리자급 여성 비율인 23.7%에 비해서도 턱없이 낮은 것으로 나타났다.¹⁵

더불어민주당 김성수 의원이 2017. 10. 9. 공개한 국가과학기술연구회의 '출연연 연구직 인력현황' 분석 결과에 따르면, 올해 6월 기준 정규직 여성 연구인력의 비중은 11.7%에 불과한 것으로 드러났다. 전체 정규직 연구 인력은 8944명, 비정규직은

¹⁴ CEO스코어데일리, 2017. 11. 13.자 「한국전력 등 발전 공기업, 여성 고위직 제로...유리천장 안깨져」

¹⁵ 이데일리, 2017. 11. 3.자 「신용현 의원 '출연연, 여성 유리천장..책임연구원 여성비율 8% 그쳐」

2670명이었다. 정규직 연구 인력 중 여성이 차지하는 비율이 10% 미만인 출연연은 한국기계연구원, 한국전기연구원, 한국원자력연구원 등 12곳인 반면, 여성 정규직 연구 인력이 35% 이상인 출연연은 안전성평가연구소, 한국식품연구원, 한국한의학연구원 단 3곳에 불과했다.¹⁶

(3) 금융

이현재 자유한국당 의원이 2017.10.23.한국은행으로부터 제출받은 ‘한국은행 임직원 현황’¹⁷에 따르면, 3급(과장) 이상 관리직 직원 665명 중 여성은 14명(2.1%)에 불과했다. 관리직 직원 10명 중 9.8명은 남성인 셈이다. 특히 임원 중 여성은 전무했다. 7월 현재 총재(1명), 금융통화위원(5명), 감사(1명), 부총재보(5명) 등 총 12명의 임원들이 모두 남성이다. 1급(국장) 직원 85명 중 남성은 83명(97.64%)이었으며 여성은 단 2명(2.35%)에 그쳤다. 또한 2급(부장) 직원 183명 중에서는 여성이 아무도 없었다. 3급 직원(385명)에서는 남성이 373명(96.8%), 여성이 12명(3.11%)을 기록했다. 반면 4급 이하의 하위직으로 내려갈수록 여성 비율은 증가하고 남성 비율은 감소하는 ‘상박하후(上薄下厚)’ 구조를 형성했다. 4급 직원의 여성 비율은 29.71%(175명)이었으며, 5급 45.65%(205명), 6급 및 기타 72.16%(464명) 등 직급이 낮을수록 여성 비율이 높아졌다. 한은 전체 직원 중 남성은 63.42%(1,488명), 여성은 36.57%(858명)이었다.

금융감독원 전자공시시스템에 따르면, 지난해 말 기준으로 4대 은행과 3대 생명보험사, 3대 손해보험사, 4대 신용카드사, 6대 증권사 등 금융회사 20곳의 임직원 11만9천39명 중 여성임원은 22명에 불과했다. 이마저도 한 명이 금융회사 두 곳의 임원을 겸직해 사실상 21명이다. 이들 금융회사 20곳 중 11곳에는 아예 여성임원이 한 명도 없다. 여성임원 중에도 회장, 부회장, 사장, 부사장 등의 직급은 없으며, 대부분 상무나 상무보급 정도다.

16 아시아경제, 2017. 10. 9.자 「과학기술 출연연, 정규직 女연구원 10명 중 1명…고용 양극화 심각」

17 헤럴드경제, 2017.10.23.자 「[2017 한은 국감] 韓銀의 유리천장…고위직 여성 2.1% 불과」

4대 은행 중에는 하나은행과 신한은행 임원이 각각 23명, 24명이지만 여성은 존재하지 않았다. 우리은행은 임원 30명 중 정수경 상임감사위원이 유일한 여성이었다. 국민은행은 20명 중 여성은 박순애 감사위원과 박정림 여신그룹 부행장 등 2명뿐이다. 정수경 상임감사위원과 박순애 감사위원은 21명의 여성임원 가운데 둘뿐인 등기임원이다. 생명보험사 '빅3' 중 한화생명 임원 64명이 모두 남성이었다. 삼성생명은 69명 중 3명, 교보생명은 43명 중 2명이 여성임원이다. 5명 모두 상무급이다. 손해보험사 '빅3'인 삼성화재(62명), 현대해상(56명), 동부화재(58명) 임원 170여명 중에는 여성이 한 명도 없었다. 4대 신용카드사 중에서도 신한카드와 KB국민카드의 여성임원이 한 명도 없다. 삼성카드는 32명 중 여성임원은 이인재 디지털본부장(전무) 등 3명뿐이다. 대형 증권사 6곳 중에는 NH투자증권, 한국투자증권, 신한금융투자 등 세 곳에 여성임원이 전혀 없었다. 미래에셋증권은 임원 100명 중 여성은 1명뿐이다. KB증권은 임원 50명 중 1명만 여성이다. 그나마 삼성증권은 임원 31명 중 여성이 2명이었다. 삼성증권을 비롯해 삼성생명, 삼성카드 등 삼성 금융 계열사 세 곳의 여성임원은 8명으로 20개 금융회사 여성임원 21명의 38%를 차지했다.¹⁸

(4) 언론

더불어민주당 이재정 의원이 방송통신위원회, 방송문화진흥회 등으로부터 제출받은 '미디어 규제기구 및 공영방송 임원 현황' 자료를 분석한 결과, 2017년 8월 기준 EBS는 총 9명, MBC는 총 10명, 방통위는 총 5명의 임원 중 여성 임원은 0명이었다. KBS에만 임원 총 11명 중 여성 2명이 선임된 것으로 나타났다. MBC 방송문화진흥회의 경우 역대 10기의 임원진 중 평균 여성 임원 비율 10%로, 1988년 1기 출범 이후 현재까지 여성 임원은 전체 123명 중 11명에 불과했다.¹⁹

18 매일경제, 2017. 4. 17.자 「금융권 '유리천장'...12만 임직원 중 女임원 21명」

19 여성신문, 2017. 10. 6.자 「공영방송 여성임원비율 6%...「미디어환경 유리천장 이제 깨야」

이주 여성

1. 주요 이슈

(1) 여성 이주노동자에 대한 성폭행 및 열악한 처우

농촌에서 일하는 여성 이주노동자 10명 중 1명이 한국인 사업주에게 성폭력을 당했다는 조사 결과가 나와 그동안 여성이주노동자들에 대한 성폭력 피해 및 열악한 처우에 관한 문제 제기가 실증적으로 입증되어 대책 마련이 필요해 보인다. 김지혜 강릉원주대 교수(다문화학과)와 김정혜 고려대 연구교수(법학과)는 2016년 5월부터 8월까지 베트남(50명)·캄보디아(152명) 출신 여성 이주노동자 202명을 대상으로 조사를 진행했다. 응답자 중 169명(84.5%)은 농업비자인 비전문비자(E-9)를 취득했고, 4명(2%)은 결혼이민비자(F-6)를 취득했다. 거주 지역은 경기(44%)·대구(21.3%)·전남(11.4%) 순이었다. 응답자들은 농촌에서 농산물을 선별 또는 포장하거나 재배하는 일을 주로 했다. 응답자 12.4%는 성폭력 피해를 경험했다. 이 중 64%는 한국인 고용주나 관리자에게 성폭력을 당했다고 답했다. 피해 유형으로는 신체 접촉(64.3%), 강제적 성관계(14.3%), 외설적 농담(14.3%), 접대 요구(7.1%) 순으로 높았다. 국가기관에 도움을 요청하지 않은 이유를 묻는 질문에 응답자 중 68.4%는 “한국말을 잘 못했기 때문”이라고 답했고, 52.6%는 “어디에 도움을 요청할지 몰

랐다”고 답했다. 처우도 열악했다. 응답자 중 65.9%는 하루 평균 10시간 이상 근무했고, 휴무일수가 월 2회 이내라는 노동자가 76.8%나 됐다. 4회 이상 쉰다고 답한 응답자는 22.5%에 그쳤다. 응답자 5.5%는 100만원도 못 받았고, 응답자 30.7%는 임금이 120만원 미만이고, 52.5%는 130만원보다 적게 받았다. 노동시간을 감안하면 절반가량이 최저임금 미만의 임금을 받고 일하는 것이다. 55.8%는 컨테이너박스나 비닐하우스 같은 가건물에서 지냈다.²⁰

(2) 결혼이민자에 대한 가정폭력 실태

결혼이주여성의 가정폭력 실태를 보여주는 정확한 통계 수치는 없어 가정폭력 상담 건수를 통해 유추해 볼 수는 있는데, 2016년 다누리콜센터에 접수된 가정폭력 상담 건수는 1만 3천여 건이다. 이주여성 가운데 7%가 크고 작은 가정폭력을 호소했다는 이야기다. 가정폭력 특성상 문제가 발생해도 외부에 잘 알리지 않는 점, 언어 문제로 가정폭력을 당하더라도 외부에 도움을 요청하거나 경찰 신고를 꺼리는 점, 다른 민간단체의 조사에서는 3명 중 1명꼴로 가정폭력을 경험했다는 통계도 있는 점을 고려하면 이보다 훨씬 많은 이주여성이 폭력에 시달리고 있을 것으로 추정된다. 폭력 피해 등으로 임시 보호가 필요해 긴급피난처를 이용한 입소자도 523명에 달했다.²¹ 결혼이주여성에 대한 가정폭력은 주요 혼인파탄 사유이기도 하므로, 다문화가족의 정착 지원을 위해서도 결혼이주여성의 가정폭력 실태조사를 하는 등 대책 마련이 필요하다.

(3) 정부의 다문화 정책 변화의 필요성

여성가족부가 제출한 ‘2000년 이래 연도별 국제결혼 및 이혼 현황’에 따르면, 2000년 11,605건에 불과하던 외국인과의 혼인 건수는 2003년 24,776건으로 3년 만에 두 배로 증가하였고, 2004년 34,640건, 2005년 42,356건으로 정점을 찍고 2010년대 들

²⁰ 매일노동뉴스 2016. 12. 15.자

²¹ SBS 2017. 7. 31.자

어 29,762건, 2016년 20,591건으로 차츰 줄어들고 있다. 국제결혼 건수가 급증하면서 이혼 건수도 급증하였는데, 2000년 1,498건에 불과했던 이혼 건수는 2004년 3,300건으로 두 배로 증가하더니, 2011년 11,495건으로 정점을 찍고 난 후 2014년 9,754건, 2016년 7,665건으로 완만하게 감소하는 양상을 보이고 있다. 결혼이민자와 귀화자의 정착 기간은 10년 이상 체류 비율이 2012년 36.1%에서 2015년 47.9%로 증가했다. 여성가족부가 제출한 ‘연령별 다문화가족 자녀 현황’에 따르면, 2014년 기준 18세 미만 다문화가족 자녀가 20만 명을 넘어섰고, 이 중 절반 이상인 약 12만명이 만 6세 미만이었으며, 만 7세 이상의 취학자녀들의 수도 꾸준히 증가하고 있다. 여성가족부가 운영하는 ‘2016년 다누리콜 사유별 상담 현황’에 따르면, 2016년 한 해 동안 ‘폭력 피해’ 15,519건, ‘부부 가족 갈등’ 23,614건, ‘이혼문제 법률지원’ 24,500건의 상담이 진행되어, 여전히 다문화가족 해체 가능성이 높은 것으로 나타났다. 2018년부터 5년간 시행되는 제3차 다문화가족기본계획 수립에는 위와 같은 다문화가족 및 국제결혼의 변화를 반영하여 결혼이주여성들의 초기 국내정착 중심의 정책방향에서 더 나아가 자녀양육 문제, 가정폭력 문제, 한부모가족화 등 새로운 문제들에 대한 대비가 필요하다.²²

여성가족부는 다문화가족의 증가율이 둔화하는 대신 결혼이민자의 정착 기간이 늘어나고 다양한 가족 유형이 발생하는가 하면 학령기에 진입한 다문화가족 자녀의 비중이 높아지는 등의 추세를 감안해 2018년부터 향후 5년간 정부가 추진할 제3차 다문화가족정책 기본계획안에 5대 영역, 80여 개 세부과제를 담았는데, 5대 영역은 ▲다문화가족 정착 지원 ▲결혼이민자 사회·경제적 참여 확대 ▲다문화가족 자녀의 안정적 성장 지원과 역량 강화 ▲상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고 ▲협력적 다문화가족정책 운영을 위한 추진체계 강화로 정했다.²³

22 대전투데이 2017. 11. 6.자

23 연합뉴스 2017. 11. 9.자

2. 주요 입법

(1) 재한외국인 처우 기본법²⁴

결혼이민을 목적으로 국내에 거주하고 있는 재한외국인의 경우 당장 우리 국민이 아니라 할지라도 일정한 시간이 흐르면 국적을 취득하는 경우가 대부분이라 건강검진 등을 통해 질병 예방의 필요성은 있으나 구체적인 근거 규정이 없어 실시에 어려움이 있자, 결혼이민자, 내국인과 사실혼관계에 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 건강검진을 실시할 수 있는 근거규정을 신설하였다.

(2) 주민등록법 시행령²⁵

외국인등록을 한 외국인 또는 국내거소신고를 한 외국국적동포로서 대한민국 국민의 배우자 또는 직계혈족은 가족관계등록부에는 배우자 또는 부모 등으로 기록되고 있으나 주민등록표에는 혼인관계나 혈족관계가 기록되지 아니하여 한부모가정으로 오해받는 등 일상생활에서 불편을 겪고 있다는 지적이 있었다. 이에 시장·군수 또는 구청장은 외국인 또는 외국국적동포가 세대주 또는 세대원의 배우자이거나 직계혈족이고, 그 체류지가 세대주의 주민등록지와 일치하는 경우에는 신청을 받아 세대별 주민등록표에 기록할 수 있도록 하고, 세대별 주민등록표에 기록된 외국인 또는 외국국적동포는 해당 외국인 등이 속한 세대의 주민등록표 등본의 교부도 받을 수 있도록 시행령을 개정하여 일상에서의 불편을 해소할 수 있게 하였다.

3. 주요 판례

(1) 맞선 상대방의 정보를 고객에게 제공하도록 규정한 국내법 적용을 피하려고

²⁴ 법률 제14974호, 2017.10.31., 일부개정, 시행 2017.10.31.

²⁵ 대통령령 제28299호, 2017.9.19., 일부개정, 시행 2018.3.20.

중국 업체를 앞세운 국제결혼중개업체 대표에게 유죄를 선고한 판결²⁶

국제결혼중개업체 대표인 임씨는 2013년 7월 국제결혼을 하려는 한국인 남성 A씨와 중국인 여성의 만남을 주선하는 과정에서 상대 여성의 혼인경력과 건강상태, 직업, 범죄경력 등 신상정보를 A씨에게 제공하지 않은 혐의로 기소됐다. 임씨는 여러 명의 여성을 한 번에 소개해달라는 A씨의 요구를 들어주기 위해 A씨와 중국인 소개업자 B씨가 중개계약을 체결하도록 한 것으로 조사됐다. 임씨는 자신은 A씨를 중국인 결혼중개업자에게 소개해 줬을 뿐이기 때문에 결혼중개계약의 당사자가 아니라고 주장했고, 1, 2심은 "검사가 제출한 증거만으로는 임씨와 A씨가 결혼중개계약을 체결했다고 인정할 수 없다"면서 A씨와의 결혼중개계약의 당사자는 B씨라고 판단해 임씨에게 무죄를 선고했다. 그러나 대법원은 "결혼중개업법이 금지한 사항을 회피하기 위한 방편으로 중국인 소개업자를 내세운 것으로 보이므로 결혼중개계약 당사자는 임씨이므로 임씨를 계약 당사자가 아니라고 판단해 무죄를 선고한 원심판결은 법리를 오해한 잘못이 있다"고 밝히고, "중개업자가 실질적인 계약 당사자로 활동하면서 결혼중개업법상 의무·금지사항을 피하기 위해 형식상의 계약명의자만 외국 업체로 할 경우에는 그 중개업자를 계약 당사자로 봐야한다"고 판시했다.

국제결혼의 경우 단기간의 만남으로 결혼에 이르는 경우가 많아 상대방에 대한 정확한 정보를 제공받아 혼인할지 여부를 결정할 수 있도록 하는 것은 매우 중요하고 혼인 후 갈등을 예방할 수 있는 최소한의 장치이다. 그러므로 법이 정한 정보제공의무를 회피하고 법의 적용을 피하기 위해 형식적으로 외국 업체를 계약당사자로 내세운 국제결혼중개업체 대표에게 유죄를 선고하여 경종을 울린 것은 결혼중개업법의 입법취지를 잘 해석 적용한 판결이다.

(2) 자녀 낳고 이혼한 외국인에 대한 체류 연장 불허가처분은 자녀에 대한 면접교섭권을 봉쇄할 우려가 있으므로 신중해야 한다는 판결²⁷

26 대법원 2017. 4. 26. 선고 2017도2248 판결

27 서울행정법원 2017. 2. 15. 선고 2016구단61337 판결

베트남 출신 여성인 A씨는 2006년 6월 한국인 B씨와 혼인해 결혼이민 비자(F-6)를 받아 입국한 뒤 이듬해 6월 아들을 출산했으나, 2011년 8월 이혼소송을 냈고 2012년 7월 이혼 조정이 성립되었는데, 아들의 양육자는 아버지인 B씨로 지정됐고, A씨는 한 달에 두 번 아들을 만날 수 있는 면접교섭권을 얻었다. A씨는 이후 베트남 출신 남성을 만나 임신을 하게 됐고, 출산 후 아이를 베트남에 있는 부모에게 맡기기 위해 2014년 8월 출국해 베트남에서 1년간 머물렀다. 그 사이 전 남편과의 사이에 낳았던 첫째 아들은 만나지 못했다. 2015년 8월 A씨는 서울출입국관리사무소에 결혼이민 자격 체류기간 연장 신청을 했지만 출입국관리사무소는 A씨가 1년간 아들에 대한 면접교섭권을 행사하지 않았다는 이유로 연장 신청을 불허하고, 방문동거(F-1) 자격으로 체류자격을 변경했다. 1년이 흐른 지난해 8월 A씨는 다시 결혼이민 자격으로 체류자격 변경신청을 냈다. 하지만, 이번에도 출입국관리사무소는 "국내 체류의 불가피성이 없다"며 불허했다. 이에 A씨는 "아이를 출산하기 위해 베트남으로 출국할 때까지 한 번도 빠짐없이 아이를 만났다"며 "면접교섭의 진정성을 의심해 국내 체류의 필요성이 없다고 하는 것은 위법하다"며 소송을 냈다. 서울행정법원은 A씨가 서울출입국관리사무소장을 상대로 낸 체류기간연장 등 불허가처분 취소소송에서 "A씨가 베트남에서 일정 기간 거주한 과정에서 아들과 면접교섭이 제대로 이뤄지지 못한 것은 한국과 베트남 간의 물리적 거리로 말미암은 것에 불과하므로 A씨가 베트남에 거주한 기간 아들에 대한 면접교섭을 행사할 수 없었던 상황을 처분의 사유 또는 전제로 삼을 수 없다"고 밝히고, "이 사건 불허가 처분에 의해 얻는 공익에 비해 A씨가 입게 될 불이익이 지나치게 커 재량권의 일탈·남용에 해당한다"고 판시하면서, "대한민국 국민과 결혼한 외국인에게 태어난 자녀에 대한 면접교섭권은 체류기간 연장 불허 등 행정청의 출입국 관련 처분에 따라 면접교섭권 행사가 사실상 봉쇄될 우려가 있다"며 "이런 상황에 놓인 외국인에 대한 체류기간 연장 등 허가 여부는 인도적인 관점에서 보다 신중하게 판단되어야 한다"고 판시했다.

자녀에 대한 면접교섭권은 이혼 후 자녀와 부모의 관계가 계속 유지될 수 있도록 뒷받침하는 제도로서 비양육친은 자녀를 정기적으로 만나 성장하는 모습을 지켜볼 수 있도록 하는 측면과 자녀의 정서안정과 원만한 인격발달을 통한 복리실현을 목적으로 하는 측면이 있기 때문에 면접교섭권의 행사가 제한되지 않도록 하여야 한

다. 비양육친이 외국인인 경우 생계유지가 가능한 안정적인 국내 체류가 보장되지 않는 한 물리적 거리로 인하여 면접교섭권 행사가 불가능해질 수 있는데, 본 판결은 이러한 현실을 직시하여 면접교섭권을 가진 외국인의 체류연장 등 허가 여부를 인도적인 관점을 고려하여 판시하였다는 데 의의가 있다.

가족법 분야

1. 주요 이슈

가. 혼인·출산·육아와 양성평등

2016년 혼인 건수²⁸는 28만 1600건으로 2015년(30만2800건)보다 2만1200건(7%) 급감했는데, 30만 건을 밑돈 건 1974년(25만9100건) 이후 42년 만의 일이다.²⁹ 이러한 통계를 두고, 한 언론은 ‘한국 여성은 결혼파업 중’이라고 명명하기도 했고,³⁰ 한국 여성이 ‘출산파업 중’이라는 표현을 쓰기도 했다.³¹ 2016년 출생아 수는 40만 6200명으로 역대 최저치를 기록했는데,³² 이는 전년보다 7.3% 떨어진 수치이며 1970년 관련 통계가 작성된 이래 가장 적다. 합계출산율(여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상

28 우리나라 국민이 2016. 1. 1. ~ 2016. 12. 31. 사이에 시·구청 및 읍·면·동 사무소에 신고한 혼인신고서를 바탕으로 작성한 통계이므로, 사실혼과는 차이가 있을 수 있다(통계청, 2017. 3. 21.자 보도자료 참조).

29 여성신문, 2017. 3. 22.자 「한국 여성은 ‘결혼파업’ 중… 결혼 건수 42년 만에 최저」 이 기사에 따르면, 이러한 통계에 대하여 통계청 인구동향과장은 “경제적 측면으로는 20~30대 실업률이 높은 데다 전월세 비용이 높아지는 등 여건이 그다지 좋지 않은 것이 한 요인”이며, “결혼을 해도 그만 안 해도 그만이라고 여기는 비중이 늘어나는 등 인식 변화가 혼인 건수가 줄어드는데 영향을 미쳤다”라고 분석했다.

30 여성신문, 2017. 3. 22.자 「한국 여성은 ‘결혼파업’ 중… 결혼 건수 42년 만에 최저」

31 오마이뉴스, 2010. 3. 17.자 「한국 여성, 이례서 출산파업 중이다」

32 통계청, 2017. 8. 29.자 보도자료, 「2016년 출생 통계(확정)」

되는 평균 출생아 수)도 1.17명으로 전년보다 5.4% 감소하였다.

정부는 2007. 12. 21. 남녀고용평등법을 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률로 개정하면서부터 본격적으로 일·가정 양립 지원이라는 타이틀로 저출산 대책을 내어 놓았는데, 그 내용을 보면 결국, 여성이 일도 하면서 육아와 가사를 병행할 수 있도록 지원하겠다는 것으로 육아와 가사를 여성의 역할로 전제하고 있는 것이었다. 2008년 이명박 정부가 들어서면서 여성부를 여성가족부로 변경한 것도 유사한 맥락으로 이해할 수밖에 없으며, 이러한 대한민국 정부의 정책들에서는 성 인지적 관점을 전혀 찾아볼 수 없었다.

2016. 12. 29. 오전, 행정자치부는 「대한민국출산지도(birth.korea.go.kr)」라는 사이트를 공개하였는데, 전국 243개 지방자치단체의 출생아 수·합계출산율, 가임기 여성 인구 수, 평균 초혼연령 등 결혼·임신·출산 관련 통계치를 한눈에 볼 수 있도록 제작된 사이트였다. 지자체별로 가임기 여성 인구수와 그에 따른 전국 순위를 볼 수 있도록 한 점이 특히 국민들의 공분을 샀다. 사이트를 공개한 직후부터 항의 전화가 쇄도하자, 결국 행정자치부는 같은 날 오후 이 사이트를 폐쇄하였다.³³ 2017. 2. 24.에는 정부출연연구기관인 한국보건사회연구원이 출산율 제고를 위해 ‘고학력·고소득 여성이 소득과 학력 수준이 낮은 남성과도 결혼할 수 있게 만들 필요가 있다’는 대책을 내놓았다가 여성들의 강한 반발로 해당 보고서 작성자가 사퇴하기도 하였다.³⁴

한국 여성의 ‘결혼 파업’이나 ‘출산 파업’은, 주거 불안정, 고용 불안정, 성별임금격차, 여성이 가사와 육아를 전담해야 하는 현실 등이 복합적으로 영향을 끼친 결과이다. 주거와 고용이 불안정하고, 저임금 일자리에 집중되어 있는 여성들이 출산을 결정하기는 쉽지 않다.³⁵ 고용과 수입이 안정적인 배우자가 있는 경우라도, 가사와 육

33 한겨레, 2016. 12. 29.자 「대한민국 출산지도에 비판 쏟아진 이유」

34 경향신문, 2017. 2. 27.자 「정부야 아무리 나대봐라 내가 결혼하나 고양이랑 살지」

35 주거 불안정이나 고용 불안정, 저임금, 양육 제도의 부재가 여성만이 겪고 있는 어려움은 아니지만, 성별을 고려한 통계는 처참한 수준이다. 2017. 6. 27. 여성가족부와 통계청이 발표한 '2017 통계로 보는 여성의 삶'에 따르면, 2016년 여성 고용률은 50.2%로 전년에 비해 0.3% 증가하기는 하였으나, 남성 고용률 71.1%에 비하면 매우 낮다. 고용 형태도 남성에 비하여 더

아의 주책임자가 여성인 이상, 출산은 여성의 경력단절과 직결된다는 점에서 쉬운 선택이 아니다. 한국 남성의 가사노동 시간은 OECD 국가 중 ‘꼴찌’다.³⁶ 맞벌이 부부라 하더라도 가사와 육아는 여성이 주로 도맡는다. 2016년 일·가정양립지표(통계청)³⁷에 따르면, 2014년 기준으로 맞벌이 여성의 가사노동 시간은 하루 평균 3시간 14분, 남성은 40분에 불과하다.

이러한 현실에서, 결혼에 대한 여성과 남성의 인식차가 존재하는 것은 당연하다. 여성가족부와 통계청의 ‘2017 통계로 보는 여성의 삶’에 따르면, 미혼 여성의 경우 결혼을 원하는 비율은 몇 년째 꾸준히 감소하여 2016년에는 31.0%에 불과했다.³⁸ 미혼 남성들도 결혼을 원하는 비율은 꾸준히 감소하고 있지만, 42.9%로 나타나 여성보다는 다소 높은 비율을 유지하고 있다. 여성가족부가 2017. 3. 9. 발표한 양성평등실태조사에서는 여성들은 성평등 실현을 위해 한국 사회가 개선해야 할 최우선 과제가 ‘가사·육아에 남성 참여 저조’(27.4%)라고 답했는데, 가정 안에서 남성과의 역할분담문제를 심각하게 인식하고 있는 것이다. 이와 대조적으로 남성들은 ‘대중매체에서의 성차별적 표현’(21.3%)을 가장 우선으로 꼽았는데, 이 역시 중요한 문제이기는 하지만 가사·육아와 관련한 통계들이 보여주는 현실을 고려하면 다소 엉뚱한 진단처럼 보이기도 한다.³⁹

저출산 문제 해결을 위한 실효성 있는 정책을 마련하려면, 여성을 단지 ‘출산 가능한 몸’으로만 대상화해서는 안 된다. 혼인이나 출산·육아는 주거, 고용, 임금 등 삶의 질을 결정하는 사회·경제적 요인에 크게 의존한다. 가사노동·육아의 주체를 여성만으로 전제한 일·가정 양립 정책은 실패할 수밖에 없다. 남성이 가사와 육

불안정하다. 여성 임금근로자의 41.0%가 비정규직인 반면, 남성 임금근로자의 경우 26.4%가 비정규직이다(2016년 기준). 비정규직 근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비율도 여성이 50.1%로 남성(24.5%)보다 24.6%포인트나 더 많다(2016년 8월 기준). 성별 임금격차도 심각해서, 월 평균 임금은 여성이 1,869,000원으로 남성 2,918,000원의 64.1% 수준에 불과하다(2016년 6월 기준). 최근의 주택소유통계에 따르면, 주택 소유자도 남성(7,421,000명)이 여성(5,624,000명)보다 약 1.3배 많다(2015년 기준).

36 허핑턴포스트코리아, 2015. 12. 7.자 「한국 남성의 가사노동 시간, OECD 국가 중 ‘꼴찌’다」

37 통계청, 2016. 12. 13.자 「일·가정양립지표」

38 여성신문, 2017. 6. 28.자 「미혼여성 70% “결혼 안 해도 돼”…6년새 15.8%p 증가」

39 여성신문, 2017. 3. 9.자 「[양성평등 실태조사] 양성평등 실현 최대 현안…여성 “남성의 가사·육아 참여” 남성 “대중매체의 성차별 표현”」

아에 참여하지 않는 한, 여성의 취업은 평등이 아니라 이중노동을 의미하기 때문이다.⁴⁰ 국가인권위원회는 2017. 8. 29. 정부에 출산 관련 정책을 수립·시행할 때에는 성평등 관점을 고려하라는 의견을 표명하면서 “저출산 문제를 개인이나 여성 탓으로 돌리는 한국사회의 인식이 바뀌어야 한다”고 언급하기도 하였다.⁴¹ 국가 정책 기조의 변화와 함께, 국민의 인식 변화와 실천도 필요하며, 이를 위해서는 적극적인 성평등 교육과 캠페인이 필요하다. 물론, 먼저 정책을 실현할 정부의 구성원들부터 이와 같은 인식개선을 하여야하고 더 많은 성평등 교육을 받아야만 할 것이다. 앞서 본 통계에서 드러나듯이 개개인의 의지만 가지고는 저출산 문제는 해결될 수 없다.

나. 여성의 재생산권 보장을 위한 낙태죄 폐지

2011년 진행된 제49차 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2011. 7. 29.자 한국 정부에 대한 최종권고문에서 “임신중절을 한 여성들에게 부과되는 처벌 조항들을 삭제할 목적으로 임신중절과 관련된 법, 특히 형법을 검토할 것을 고려하고, 안전하지 않은 임신중절로부터 발생할 수 있는 합병증 관리를 위해 양질의 서비스를 제공할 것”을 촉구하였다. 대한민국 정부는 이후 6년 동안 위 권고에 대하여 아무런 조치를 취하지 않았다. 오히려, 2016. 9.경 보건복지부는 ‘모자보건법 제14조 제1항을 위반해 임신중절 수술을 한 경우’를 ‘비도덕적 진료행위’로 규정하여 적발 시 최대 1년간 의사 자격 정지가 가능하도록 하는 ‘의료관계 행정처분 규칙 일부 개정령(안)’(이하 의료법 규칙 등 개정령안)을 입법예고하여 대한산부인과 의사회 등이 임신중절 수술 전면 중단을 선언하는 등의 일련의 사태를 촉발시키기도 했다(비판 여론이 거세어지면서 정부는 위 개정령안을 스스로 철회하였다). 이를 계기로 낙태죄 폐지를 주장하는 여성단체와 시민사회 단체의 목소리가 높아지기 시작하였고, 2017. 9. 30.부터 시작된 낙태죄 폐지와 자연유산 유도약(미프진) 합법화 청와대 국민청원은 한 달 만에 235,372명이 청원에 참여하였으며, 2017. 11. 2. 발표된 여론조사에서는 국민의 낙태죄 폐지 의견이 과반수를 넘게 되었다.⁴²

40 한겨레, 2013. 11. 15.자, 「정희진의 어떤 메모-2교대」

41 여성신문, 2017. 8. 29.자 「인권위 “정부 저출산정책 추진시 성평등 관점 고려해야”

42 연합뉴스, 2017. 11. 2.자 「낙태죄폐지51.9%, 유지36.2%…7년 전과 정반대[리얼미터]

임신중절⁴³의 필요성은 다양함에도 불구하고 「형법」은 일률적으로 모든 임신중절을 처벌하고 있으며, 1973년 출산억제를 위해 만들어진 「모자보건법」은 우생학적, 윤리적, 의학적 사유의 일부 경우에만 임신중절을 허용하고 있는데, 이는 현재까지 큰 변화 없이 유지되고 있다. 그러나 실제 모자보건법상의 허용사유와 무관하게 임신중절이 성행하고 있고,⁴⁴ 2010년부터 2013년까지 대검찰청 범죄분석 결과 낙태 관련 범죄자 처분은 28건(2009년), 53건(2010년), 35건(2011년), 38건(2012년), 33건(2013년) 등⁴⁵이고, 법원에서도 기소된 임부에 대해서는 거의 대부분 선고유예를 선고하는 등 처벌은 미미한 상황이어서 현실과 규범 사이에 많은 차이가 발생하고 있다.

2011년 ~ 2016년 낙태 관련 형사공판사건 1심법원 선고결과⁴⁶

구분	선고합계	징역형	벌금형	집행유예	선고유예	기타
2011년	16	1	4	1	8	
2012년	9	1	0	2	6	
2013년	16	0	2	1	11	무죄 ¹ ,형면제 ¹
2014년	8	0	1	3	4	
2015년	14	0	2	8	4	
2016년	24	2	2	13	7	
합계	87	4	11	28	40	

한편, 2012. 8. 23. 헌법재판소는 형법상 낙태죄의 헌법소원 사건에서 위헌의견 4, 합헌의견 4에 의해 합헌결정을 하였고(2012. 8. 23. 선고 2010헌바402 결정), 헌

43 부정적인 의미를 내포하고 있는 '낙태'라는 용어 대신에 '임신중절'로만 지칭하도록 한다. 참고로 형법에서는 '낙태'로, 모자보건법은 '인공임신중절수술'로 표현하고 있다.

44 2010년 보건복지부/ 연세대학교의 "전국인공임신중절 변동 실태조사"에 따르면 2010년 가임기 여성의 인공임신중절 건수는 168,734 건, 2005년 보건복지부 / 고려대학교의 "인공임신중절 실태조사 및 종합대책 수립"에 따르면 342,433건으로 추정하고 있다.

45 대검찰청, 범죄분석(2010 ~ 2014), 2015년 범죄분석부터는 낙태죄를 분석하지 않고 있다.

46 법원행정처, 사법연감(2012 ~ 2017), 형법 제 27장 낙태의 죄에 대한 통계이므로 자기 낙태죄, 촉탁 승낙 낙태죄, 낙태 치사상죄, 의사 등의 동의낙태죄, 부동의 낙태죄, 부동의 낙태치사상죄를 모두 포함하며, 약식명령에 대한 통계는 제외되었기 때문에 대검찰청 범죄분석과 차이가 있음.

재 또다시 헌법소원 사건이 진행 중이다(2017헌바127 형법 제269조 제1항등 위헌 소원).

이와 같은 상황에서 대전지방법원은 2017년 7월, 업무상 촉탁 낙태 등의 혐의로 기소된 산부인과 의사에게 징역형을 선고한 원심을 파기하고 벌금 800만원에 대한 선고를 유예하였다.⁴⁷ 위 의사는 2015년 5월부터 2016년 3월까지 모두 41차례의 낙태 시술을 한 혐의로 기소되었다. 기소된 낙태 시술 건수를 고려할 때 선고유예라는 결과도 이례적이지만, 더 주목할 부분은 양형의 이유이다. 재판부는 피고인이 잘못을 반성하고 있고, 징역형의 집행유예가 확정되면 의사면허가 취소된다는 사정과 함께, “여성의 낙태에 대한 자기결정권 또한 가볍게 볼 수 없다”는 점을 판결이유에 적시하였다. 2017. 5.에는 의정부지방법원에서 헤어진 여성과 낙태 수술 부탁을 들 어준 의사를 협박해 돈을 갈취하고 고발한 남성에 대하여 징역 1년을 선고하고, 여성과 의사에 대하여는 선고를 유예하기도 하였다.⁴⁸

세계보건기구(WHO)와 미국 연구 단체인 구트마커연구소가 지난 9월 의학전문지 '랜셋'(Lancet)에 발표한 연구 결과에 의하면 2010년부터 2014년까지 전 세계에서 한 해 약 2500만 건의 안전하지 않은 인공임신중절이 일어났다. 97%가 아프리카, 아시아와 라틴 아메리카에서 이뤄졌다. 연구진은 제대로 된 성교육의 부재, 피임에 대한 정보 부족, 안전한 임신중절에 대한 접근 제한이 이러한 결과를 낳았다고 보았다. 임신중절을 아예 금지하거나 임신부의 생명이 위태로울 때만 허용하는 나라에선 4 건 중 1건만이 안전한 방법으로 이뤄졌다. 임신중절이 좀 더 폭넓게 허용된 국가에서는 10건 중 9건이 안전하게 시행됐다.⁴⁹

모든 임신중절을 처벌하고 있는 형법상 낙태죄는 모든 임신중절을 원칙적으로 불법화함에 따라 여성의 건강권, 자기결정권, 재생산권 등을 침해하는 심각한 문제점을 안고 있다. 낙태죄 규정 중 산모의 동의하에 이루어지는 임신중절을 처벌하는 모

47 경향신문, 2017. 7. 20.자 「“여성의 자기결정권 가볍지 않다”...40여차례 낙태시술 의사 항소심서 감형」

48 한겨레, 2017. 9. 12.자 「원치 않았어도 키울 수 없어도 닥치고 낳으라고요?」

49 여성신문, 2017. 11. 13.자 「세계 달구는 낙태죄 폐지 요구 속 한국의 결정은」

든 규정을 폐지하여 임신중절을 결정한 여성들이 안전하게 임신중절 시술을 받을 수 있는 대안을 마련하여야 한다. 낙태죄의 폐지와 함께 피임교육과 피임에 대한 접근권 보장, 출산과 양육지원 정책의 강화, 출산, 임신중절과 관련한 의료서비스의 지원 등의 기타 정책수단들을 병행해 나가야 하는 것이다.

다. 50여년만의 주민등록번호 변경 결정과 한계점

2017. 8. 8. 행정안전부 주민등록번호변경위원회는 9건의 주민등록번호 변경신청을 인용하는 결정을 내렸다. 이는 1968년 주민등록번호가 처음으로 부여된 이래 약 50년 만에 나온 변경 결정이다. 9건의 변경 건 중에는 21년간 사실혼 관계의 배우자로부터 상습폭행을 당한 여성을 포함해 2건의 가정폭력 피해가 포함되었다.⁵⁰

주민등록번호 변경제도는 2015년 헌법재판소가 변경 제도를 두지 않고 있는 주민등록법이 개인정보자기결정권을 침해한다며 내린 헌법불합치 결정⁵¹에 따라 2016. 5. 29. 개정되고 2017. 5. 30. 시행된 개정 주민등록법⁵²에 따라 이루어졌다. 이에 따르면 주민등록번호 유출로 생명·신체·재산에 피해를 입을 우려가 있는 사람과 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자로서 유출 피해 우려가 있는 사람의 경우 주민등록변경위원회의 의결을 거쳐 주민등록번호를 변경할 수 있다.

그러나 이러한 변경제도는 가정폭력 피해자나 친족간 성폭력에서 가해자가 부모인 경우 무용지물이다. 부모의 경우 자녀의 가족관계증명서를 발급받아 변경된 번호를 확인할 수 있기 때문이다. 또한 생년월일, 성별 등의 개인정보가 담긴 현행 주민등록번호 체계를 유지한 채 지역번호 등 뒤의 몇 자리만을 바꾸는 현재의 변경제도는 개인정보 침해 문제를 해결할 수 없다. 생년월일, 성별 등의 정보를 통해 주민등록번호를 알아맞히는 것이 가능하기 때문이다.⁵³ 따라서 근본적인 해결을 위해서

50 여성신문, 2017. 8. 12. 자 「21년간 남편에게 폭행 당한 여성, 주민번호 바뀐다... 50년 만에 '최초」

51 헌법재판소 2015. 12. 23. 자 선고 2013헌바68결정

52 「주민등록법」 제7조의 4 내지 5

53 경향신문, 2017. 10. 12. 자 「화제의 국감인」이재정 의원 “김부겸 장관 주민번호 맞혀 볼까요?”

는 목적별 번호 도입, 주민등록번호 변경대상 확대, 임의번호 도입, 가족관계증명서 교부의 엄격한 제한과 같은 제도가 적극적으로 도입되어야 할 것이다.

2. 주요 입법

- 민법 및 가사 소송법 일부 개정:친생추정이 미치는 경우에도 친생부인의 소 없이 출생신고 가능

혼인 종료 후 300일 이내 출생한 자녀에 대하여 친생부인 또는 인지 허가청구를 통해 출생신고가 가능하도록 하는 민법 및 가사소송법 일부개정안이 2017. 9. 29. 국회 본회의를 통과하였다. 이는 2015. 4. 30. 헌법재판소가 이혼 후 300일 이내 출생한 자녀를 전남편의 친생자로 추정하는 민법 제844조 제2항에 대하여 내린 헌법 불합치 결정⁵⁴에 따라서 이루어진 것이다.

개정되기 전 민법 제844조 제2항은 “혼인성립의 날로부터 2백일후 또는 혼인관계 종료의 날로부터 3백일내에 출생한 자는 혼인중에 포태한 것으로 추정한다”고 규정하고 있었다. 이 조항은 여성에게만 혼인 종료 후 6개월 내에 재혼할 수 없도록 하였던 구 민법 제811조와 함께 만들어진 것으로 위 조항이 2005년 폐지된 후에도 개정되지 않아 재혼여성에게만 부담을 지우고 있다는 지적이 계속 제기되었다.⁵⁵ 헌법 재판소 역시 위 판결에서 이 조항이 “모가 가정생활과 신분관계에서 누려야 할 인격권, 혼인과 가족생활에 관한 기본권을 침해한다”하여 헌법불합치 결정을 하였다.

개정된 민법에 따르면 혼인 종료 후 300일 내에 출생한 자녀는 혼인 중 임신한 것으로 추정되나, 모 또는 전 남편이 가정법원에 친생부인의 허가청구를 하거나 생부가 인지 허가청구를 함으로써 그 추정을 없앨 수 있다. 엄격한 친생부인의 소보다

54 헌법재판소 2015. 4. 30.자 선고 2013헌마623 결정

55 오마이뉴스, 2017. 8. 27.자 「재혼 여성 괴롭히는 '이혼 후 300일 내 출산, 전남편 아이 추정'...시대착오적 민법 조항 손본다」

간편한 절차인 친생부인 또는 인지 청구를 하고 그 허가결정을 받아 생부와 모의 자녀로 출생신고를 할 수 있는 것이다.

또한 개정된 가사소송법은 라류 가사비송사건으로 위 친생부인 및 인지 허가 사건을 추가하고 관할 및 허가절차에 대한 내용을 추가하였다. 정부가 제출한 개정안에서는 친생부인 및 인지 허가 시에 반드시 전 남편의 의견을 듣도록 하여 재혼 여성에게 또 다른 부담을 준다는 문제가 지적되었는데,⁵⁶ 개정된 가사소송법은 전 남편의 의견 청취를 필수가 아닌 법원의 재량 사항으로 두고 있다.

3. 주요 판결

가. 법원, 외부성기 형성수술 안 한 성전환자 여성의 성별정정(남>여) 첫 허가⁵⁷

2017. 2. 14. 청주지방법원 영동지원은 외부성기 형성 수술을 받지 않은 남성에서 여성으로의 성전환자(성전환자 여성)에 대하여 처음으로 가족관계등록부상 성별을 여성으로 정정하는 것을 허가하였다. 그 동안 외부성기 형성수술을 하지 않은 여성에서 남성으로의 성전환자(성전환자 남성)에 대해서는 2013년 서부지방법원 결정 이후 다수의 성별정정 허가 결정이 있었으나, 성전환자 여성에 대해서는 이번 결정이 첫 사례라는 점에서 의의가 크다.

현재 법원의 성전환자에 대한 성별정정은 2006년 대법원 전원합의체 결정⁵⁸과 이를 바탕으로 한 대법원 예규 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」이 제시하는 절차와 요건에 따라 이루어지고 있다. 그러나 위 결정과 예규는 지나치게 엄격한 요건을 제시하여 성전환자의 인권을 침해한다는 비판을 받아 왔다. 특히 예규의 ‘외부성기를 포함한 신체외관의 변화’이라는 규정은 신체적, 사회적, 경제적

56 로이슈, 2017. 2. 7.자 「이혼 후 300일 내 출생한 아이에 대하여 친생부인 판결 없이도 생부가 출생신고 가능해져」

57 청주지방법원 영동지원 2017. 2. 14.자 2015호기302결정

58 대법원 2006. 6. 22.자 2004스42 전원합의체 결정

등의 이유로 외부성기 형성수술을 받지 않은 성전환자에게 큰 부담을 주어 왔다. 이 사건의 신청인 역시 생식능력 제거수술(고환절제술)만을 받은 상태이나, 이미 직장에서 여성으로 대우받고 일상생활 역시 여성으로 살고 있음에도 법적 성별이 남성이기에 많은 어려움을 겪고 있었다.

이 결정에서 법원은 위 대법원 결정과 예규에 대한 합헌적 해석과 외부성기 수술을 받지 않은 성전환자가 처한 구체적 현실에 대한 분석을 통해 신청인의 성별정정 허가신청이 이유 있다고 판단하였다. 법원은 ① 외부성기 형성수술을 받지 않은 성전환자는 사고나 질병으로 생식기 등을 절제한 경우와 다르지 않음에도 성별 지위를 인정하지 않는 것은 공평하지 않다는 점, ② 공동체 내 다른 구성원이 혐오감, 불편함 등을 느낀다는 주장은 다양성 존중과 소수자의 권익을 보호하는 민주사회에서 받아들이기 어려운 점, ③ 외부성기 형성 수술을 받지 않아 성전환자가 어려움을 겪을 수 있다 하더라도 이에 대해 국가가 개입할 의무는 없다는 점 등을 통해 성별정정에 있어 외부성기 형성 수술을 요구할 근거가 없음을 밝혔다. 그리고 신분관계가 개인의 헌법상 행복추구권, 인격권과 분리되어 경직되게 운영되어서는 안 된다는 사실을 지적하면서, 성전환자가 구체적 현실 속에서 겪는 사회적, 경제적, 인격적 고통에 비추어 보았을 때 외부성기 형성수술이 성별정정의 절대적 요건이 될 수 없다는 점을 분명히 하였다.

이 결정은 2013년의 서부지방법원 결정에 이어 성별정정에 있어 외부성기 수술 요구의 위헌성을 확인하고, 외부성기 형성수술을 하지 않았다는 이유만으로 성별정체성을 인정받지 못하고 고통을 겪던 성전환자의 인권을 크게 증진시켰다는 점에서 의의가 크다. 그러나 1심법원의 결정이기에 후속 결정으로 이어지지 않은 점, 생식능력 제거수술은 여전히 요구되는 것처럼 실시한 점은 한계로 지적된다. 한편으로 이 결정을 통하여 그 동안 여성/남성으로 성별을 경직되게 구분해 온 신분체계가 갖는 한계와 문제점에 대해서 좀 더 깊은 논의가 이어져야 할 것이다.

나. 결혼 이민자에 대한 체류기간연장 불허가 처분을 취소한 사건⁵⁹

한국 남성과 혼인하여 대한민국 국민의 배우자로 체류자격을 얻어 입국한 베트남 국적 여성 이 한국 남성을 상대로 이혼 및 위자료 청구소송을 제기하여 일부승소 판결이 확정된 후 체류기간 연장허가 신청을 하였으나, 관할 출입국관리사무소장이 ‘혼인의 진정성 결여 및 배우자의 귀책사유 불명확 등’을 이유로 위 신청을 불허하는 처분을 한 사안에서, 법원은 단지 남편의 잘못으로 발생한 이혼을 이유로 송두리째 부인한다면 그 결과는 베트남 여성에게 지나치게 가혹한 점 등 제반 사정들을 고려하면, 베트남 여성이 자신에게 책임이 없는 사유로 한국 남성과 정상적인 혼인생활을 할 수 없었다고 보이므로 이와 달리 한국 남성 역시 혼인관계 파탄에 책임이 있다고 판단하여 위 처분을 한 것은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 하였다.

출입국관리법 시행령⁶⁰에서는 외국인의 체류자격 중 결혼이민에 대하여 “국민의 배우자, 국민과 혼인관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부장관이 인정하는 사람, 국민인 배우자와 혼인한 상태로 국내에 체류하던 중 그 배우자의 사망이나 실종, 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람”으로 규정하고 있다. 이에 따라 혼인으로 이주한 여성들이 이혼한 경우, 귀화로 국적을 취득하기 이전까지는 스스로 체류자격을 입증하여야 하는 어려움을 겪고 있다. 통계청 자료(2015년 4월)에 따르면 결혼 2년 안에 이혼하는 다문화 가정은 전체 이혼의 41.2%로, 한국인 가정(13.1%)에 비해 월등히 높은데, 법무부의 내부지침에 따르면 결혼이민비자(F-6)의 기간 연장이 가능한 외국인의 책임 없는 사유로 인한 이혼의 경우에도 이혼 판결문 외에 각종 증거사진, 진단서, 주변인 확인서 등 귀책사유 입증자료를 엄격히 요구한다.⁶¹ 그런데, 위 입증자료 중 주변인 확인서라는 것은 결국 남편과 그 친척들일 수밖에 없기 때문에 이혼 소송을 겪은 남편과 그 친척들이 이주여성에게 유리한 입증자료를 내어 줄 것을 기대할 수는 없어서 이는 이주여성에게 극히 부당한 지침이다.

59 울산지방법원 2017. 5. 11.선고 2016구합7006 판결, 항소

60 출입국관리법 시행령 제12조 [별표1] 제28의4호

61 한국일보, 2017. 1. 24.자「이혼하자 추방 압박… 이주여성이 죄인가요」

한국 법원이 이혼 판결을 통하여 남편의 귀책사유를 인정하여 위자료 배상을 명했음에도 불구하고 체류기간 연장심사에서 이혼한 남편과 그 친척 등의 진술서 등을 근거로 하여 체류기간 연장을 불허가하는 법무부의 지침은 위 판결을 계기로라도 변화하여야만 할 것이다.

다. 이혼한 결혼 이민자에 대한 귀화불허가처분을 취소한 사건⁶²

한국 남성과 혼인하여 입국한 베트남 여성이 자녀를 출산한 후, 혼인한지 3년 여만에 별거를 하게 되었고(베트남 여성은 시어머니가 내쫓았다고 주장함), 한국 남성의 이혼 등 청구에 의하여 이혼판결이 확정된 후,⁶³ 입국한 지 5년이 지나 귀화를 신청하였으나, 법무부장관이 원고의 '품행미단정'을 이유로 귀화 신청을 불허한 사안에서, 법원은 베트남 여성이 한국 남성과 이혼에 이른 과정에 대한 사실을 오인하였거나 고려하여야 할 사정을 공평하게 참작하지 아니하여 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 판단하였다.

선행된 이혼 사건에서는 베트남 여성이 반소를 제기하지 않아서 한국 남성의 귀책사유를 명확하게 판단하지 않았고, 한국 남성이 이혼 1심 판결의 공동친권자 지정에 대해서만 불복하여 항소, 상고까지 하여 이혼사건이 확정되었는데, 귀화 허가 과정에서 한국 남성과 한국 남성의 모의 진술을 근거로 베트남 여성이 혼인의 목적과 결혼생활에 진정성이 부족하다고 판단하여, 품행미단정을 사유로 귀화허가신청을 불허한 처분이 부당한 것은 명백하다. 이 판결은 이혼 사건에서 한국 남성의 귀책사유를 판단하지 않았음에도 불구하고, 혼인생활과 이혼의 경위를 다시 검토하여 불허가 처분을 위법하다고 판단한 합리적인 판결인데, 귀화허가에서도 이혼한 남편과 그 친척들의 진술서를 근거로 품행미단정과 같은 애매한 기준의 귀화 요건을 판단하는 것을 지양하여야만 할 것이다.

62 서울행정법원 2017. 4. 7. 선고 2016구합66124 판결, 확정

63 베트남 여성은 반소를 청구하지 않았기 때문에 한국 남성의 귀책사유를 인정하여 이혼판결이 난 것이 아니라 이혼의 합의와 혼인관계의 파탄을 이유로 이혼판결이 있었다.

여성폭력방지

1. 가정폭력

가. 개관

가정폭력은 매년 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 경찰청에 따르면, 최근 5년간 가정폭력 검거건수가 매년 증가해 총 12만 9540건에 달한 것으로 밝혀졌다. 특히 지난해(4만 5614건)의 경우 2012년(8762건) 대비 가정폭력 검거건수가 무려 5.2배나 늘어났다. 유형별로 보면 2014년 기준, 아내학대가 전체(1만 7557건)의 70.1%인 1만 2307건을 차지했으며, 기타(2374건, 13.5%), 남편학대(1182건, 6.7%), 노인학대(916건, 5.2%), 아동학대(778건, 4.4%)순이었다. 지난해 역시 전체 가정폭력 피해자(4만 5453명)의 74.4%인 3만 3818명이 여성인 것으로 집계돼, 여성들에 대한 폭력 예방 대책 마련이 시급한 것으로 확인됐다.⁶⁴

가정폭력사건의 기소율은 2012년 14.8%에서 지난해 8.5%로 감소했다. 2008년부터 본격적으로 시행된 상담조건부 기소유예제도가 가해자가 처벌을 피할 수 있도록

64 헤럴드경제, 2017. 5. 21. 자 기사, 「부부의 날」 5년간 가정폭력 5배 증가...아내 학대가 70%

면죄부 역할을 하였다는 비판이 제기되었다. 20대 국회에 더불어민주당 남인순 의원은 가해자가 상담치료를 받으면 기소를 유예하는 '상담조건부 기소유예 제도를 폐지하는 내용으로 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정안을 발의했다.⁶⁵

법원행정처가 발간한 '2017 사법연감'에 따르면, 가정보호 사건은 지난 5년 간 급격히 늘었다. 지난 2012년에는 3801건에 불과했지만 2013년 6468건, 2014년 9489건, 2015년 2만 131건으로 뛰어올랐고, 지난해 2만 2482건으로 역대 최고 수치를 경신했다.⁶⁶ 일반 사건이었다면 형사처벌을 받았을 행위가 가정폭력이라는 이유로 가정보호사건으로 분류되어 경미하게 처분되고 있다는 비판이 제기되었다. 20대 국회 남인순 의원은 일정 기간 내에 재범을 저지를 경우 가정보호사건으로 처리할 수 없도록 엄격히 규정하는 등 가정보호사건의 처리기준을 명확히 하는 내용으로 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정안을 발의했다.⁶⁷

<표, 법원행정처, 2017 사법연감, p.7225>

1. 가정보호사건 접수·처리별 누년비교표

구 분 연 도	접 수	처 리	전년에 대한 증감비율(%) (▽는 감소)		지 수	
			접 수	처 리	접 수	처 리
2007	4,747	4,550	12.5	▽5.1	100.0	100.0
2008	4,865	5,132	2.5	12.8	102.5	112.8
2009	4,714	4,822	▽3.1	▽6.0	99.3	106.0
2010	3,257	3,812	▽30.9	▽20.9	68.6	83.8
2011	3,087	2,971	▽5.2	▽22.1	65.0	65.3
2012	3,801	3,626	23.1	22.0	80.1	79.7
2013	6,468	5,699	70.2	57.2	136.3	125.3
2014	9,489	8,586	46.7	50.7	199.9	188.7
2015	20,131	16,868	112.2	96.5	426.1	370.7
2016	22,482	21,802	11.7	29.3	473.6	479.2

65 한국정책신문, 2017. 3. 6.자 기사, 「남인순, 가정폭력 범죄 처벌 강화법 추진...」가해자, 현장서 즉시 체포」

66 헤럴드경제, 2017. 10. 1.자 기사, 「지난해 가정보호 사건 역대 최고 수치 경신」

67 한국정책신문, 2017. 3. 6.자 기사, 「남인순, 가정폭력 범죄 처벌 강화법 추진...」가해자, 현장서 즉시 체포」

나. 주요 이슈

(1) 가정폭력 피해 아내의 남편 살인 사건, 여전히 정당방위 인정 안 해

2017. 5. 7. 남편이 아들과의 관계를 의심하며 욕설을 하자 아내가 누워있던 남편의 목을 졸라 살해한 혐의로 재판에 넘겨졌다. 이 여성은 25년간 남편의 폭력과 의처증에 시달렸고, 최근 1년 동안 가정폭력으로 경찰에 신고한 횟수만 21회에 이를 정도로 남편의 폭력에 시달린 것으로 알려졌다. 서울북부지법 형사13부는 살인 혐의로 기소된 아내에게 징역 3년을 선고했다.⁶⁸

2017. 4. 30. 휴대폰도 빼앗기고 사실상 감금 상태에서 폭행과 학대를 당하던 아내가 남편을 흉기로 찔러 살해한 혐의로 재판에 넘겨졌다. 결혼 초기 가볍게 시작된 폭행은 점점 심해졌고, 방 하나, 거실 하나인 집에서 남편은 수시로 아내를 폭행하거나 성적으로 학대했다. 남편은 도망가거나 자살하면 아내와 자식을 모두 죽여버리겠다고 협박하기도 했다. 사건 전날도 남편은 아내를 화장실로 데리고 가 옷을 벗게 한 뒤 머리카락을 잘랐다. 부산지방법원 형사6부는 살인 혐의로 기소된 아내에게 징역 5년을 선고했다.⁶⁹

2016. 12. 16.에도 남편이 별다른 이유 없이 흉기로 아내의 허벅지 안쪽 부위를 찌르자, 놀란 아내가 격분해 남편을 흉기로 15차례 찌른 사건이 발생했다. 사고 직후 남편은 아파트 14층에서 투신하여 즉사하였지만, 아내가 가한 상해가 사망의 직접적인 원인이 되지는 않았다고 보고, 검찰은 아내를 살인미수로 기소했다. 의정부지방법원 제13형사부는 아내에게 징역 3년에 집행유예 5년을 선고했다.⁷⁰

이와 같이 가정폭력 피해자가 남편을 살해하는 사건이 지속적으로 발생하고 있고, 법원과 검찰은 정당방위를 인정하지 않는 태도를 유지하여 유죄판결이 선고되

68 아시아경제, 2017. 7. 14.자 기사, 「25년간 폭력·의처증 시달린 아내...남편 살해 후 '징역 3년」

69 부산일보, 2017. 10. 26.자 기사, 「[이슈추적] 가정폭력 피해 여성, 남편 살인」

70 로이슈, 2017. 6. 29.자 기사, 「의정부지법, 남편폭력에 15차례 찌른 조선족아내 '집유」

고 있다.

(2) 가정폭력 피해자 보호시설에 가해자 침입, 경찰은 방관

2017. 11. 2. 저녁 7:30경 가정폭력 가해남성이 가정폭력 피해자 보호시설(쉼터)에 찾아와 3개월째 머물고 있는 가정폭력 피해 여성과 아이의 이름을 부르며 소리를 질렀다. 이 남성은 쉼터 내부까지 들어왔으며, 이로 인하여 피해자 9명이 밤 11시경 다른 쉼터로 이동하는 사건이 발생했다. 가해 남성의 위와 같은 행동은 명백하게 ‘주거침입죄’, ‘주거수색죄’, ‘업무방해죄’에 해당할 수 있는 범죄행위이다.

피해자는 가해남편이 쉼터에 침입하였다고 경찰에 신고했지만, 경찰은 ‘남성이 위해행위를 하지 않았다’며 격리조치를 하지 않았고, 여성청소년계 경찰들은 현장에 뒤늦게 도착하였을 뿐만 아니라 ‘아이를 보고 싶어 하는데 보여주지 그랬냐.’는 반응을 보였다. 또한 경찰 관계자는 해당 남성이 가정폭력으로 신고 된 적이 없어 적극적으로 대응하기 어려웠다고 설명했다. 설상가상으로 출동하고 2시간이 지나서야 시설 측 관계자가 주거침입 혐의를 적용해 처벌해 달라고 요청하자, 남성을 임의동행 하였다.⁷¹

한국여성의전화 등 여성인권단체들은 경찰청 앞에서 이를 규탄하는 기자회견을 가졌다. 이들은 가정폭력쉼터에 침입한 가해자에 무대응으로 일관한 경찰들을 강력하게 규탄한다고 밝혔다. 가정폭력 범죄의 성격상 경찰에 신고전력이 없다 하더라도 가정폭력보호시설에 입주한 사정이 있다면 경찰이 조치를 취했어야 하며, 경찰이 출동하자마자 주거침입혐의로 조치를 취할 수 있었다고 주장했다.

이날 기자회견에 참석한 여성인권단체들은 진상조사와 경찰책임자에 대한 징계, 피해자 보호시설에 대한 공식 사과, 가정폭력피해자 지원시설에 대한 경찰의 인식

71 중앙일보, 2017. 11. 10.자 기사, 「“가정폭력 피해자 비밀 쉼터에 가해자 침입…경찰은 수수방관”

향상 교육 계획 수립, 가정폭력 사건 초동대책 마련 등을 경찰에 요구했다.⁷²

다. 주요 판결

(1) 남편을 살해한 가정폭력 피해 여성에 대한 정당방위 부정 판결⁷³

올해에도 아내에게 가정폭력을 행사해온 남편을 피해 여성이 살해한 경우 정당방위를 부정한 판결이 이어졌다. 지금까지 이와 관련하여 정당방위를 인정한 사례는 한 건도 없다. 구체적으로는, 침해의 현재성을 인정한 사례는 있으나, 방위행위의 상당성을 인정한 사례가 한 건도 없다.

춘천지방법원은 2017. 10. 20. 37년간 가정폭력을 당해온 아내가 남편을 살해한 사건에서, 피해 여성에게 징역 4년의 실형을 선고했다. 남편이 수석, 유리컵 등을 집어던지며 가정폭력을 행사하자, 아내는 남편이 던졌던 수석으로 남편의 머리를 찍었고 남편은 병원으로 옮겨졌지만 사망했다. 법원은 피해 아내가 사건당시 생명 또는 신체에 부당한 침해를 당한 사실은 인정할 수 있지만, 수석으로 남편의 머리를 찍은 행위는 사회통념상 상당성을 인정하기 어려워 정당방위나 불처벌적 과잉방위에 해당하지 않는다고 판단하였다. 여태까지 그래왔던 것처럼 이 사건에서도 방위행위의 상당성을 인정하지 않은 것이다.

가정폭력 외의 사건의 경우, 법원은 칼과 같은 위험한 물건을 동원한 침해가 있었던 경우에는 방어행위가 치명적인결과를 야기하더라도 정당방위를 인정하는 경우가 있다.⁷⁴ 그런데 유독 가정폭력이 원인인 경우에는 상대방이 위험한 물건을 동원한 경우라 하더라도 방위행위의 상당성을 인정하는데 인색하다. 법원은 이 사건에서도 남편이 위험한 물건에 해당하는 수석을 아내에게 던졌지만 방위행위의 상당성

72 뉴스원, 2017. 11. 9.자 기사, 「여성단체 "가정폭력 가해자 보호시설 침입 경찰이 방관"」

73 춘천지방법원 2017. 10. 20. 선고 2017고합47 판결, 연합뉴스, 2017. 10. 20.자 기사, 「37년간 가정폭력에 시달린 아내, 장시용 돌로 내리쳐 남편 살해」

74 독일, 한국, 일본의 정당방위 판례의 차이점과 그의 법문화적 배경, 김성천, 2013년, 중앙법학

을 부정했다.

검찰도 가정폭력 아닌 일반사건에서는 살인죄 피의자에게 정당방위를 인정하여 불기소 처분한 사례가 있어 화제가 되었다. 약혼녀를 살해한 가해자가 피의자에게 칼을 휘둘러 피의자가 얼굴과 손등을 찔리는 상해를 입었다. 피의자는 격투 끝에 흉기를 빼앗아 가해자의 옆구리 등을 찔렀고, 가해자는 사망했다. 이에 대하여 검찰은 다양한 외국 사례를 검토하고 최근 변화하는 국민들의 법 감정을 감안한 결정이라고 밝혔다. 그러나 가정폭력 피해 여성이 남편을 살해한 경우에 있어서는 여전히 중형을 구형하는 등 정당방위 적용을 원천적으로 배제하고 있다.

2. 성폭력

가. 개관

법무부가 국회에 제출한 '성폭력사범 재범률 현황' 자료에 따르면 성폭력 사범은 2012년 2만 3,068명에서 지난해 3만7,794명으로 63.8% 증가했고 재범인원은 같은 기간 1,311명에서 2,796명으로 113% 늘어났다. 살인, 강도, 방화, 성폭력 등 강력범죄 피해자 10명 중 9명은 여성으로 정부의 대책 마련이 시급하다. 올해 통계청과 여성가족부가 발표한 '통계로 보는 여성의 삶'에 따르면 2015년 강력범죄 피해자 3만 1431명 중 여성 비율은 88.9%를 차지했다.

대학 내 성폭력 사건은 해마다 늘고 있는데, 지난해 여성가족부가 한국대학성평등상담소협의회에 의뢰해 발표한 '대학 성폭력 피해자 지원 및 사건처리 현황'에 따르면, 전국 95개 대학의 2015년 대학별 성폭력 신고 접수는 평균 2.48건이다. 이는 국가인권위원회가 2012년 발표한 2009~2011년 평균 신고건수(0.87)보다 3배가량 증가한 것이다.⁷⁵

75 인권위에 따르면 대학별 성폭력 신고 건수는 2009년 0.61건, 2010년 0.82건, 2011년 1.18건이다.

2016년에 이어 올해에도 문화예술계 성폭력 사건에 대한 폭로와 재판이 계속되었고, 디지털 성폭력, 데이트 폭력 피해의 심각성이 대두되었으며 연예인과 관련한 무고 사건 등이 이어졌다.

나. 주요 이슈

(1) 대학내 성폭력 사건

2017년 상반기에 포스텍(포항공대), 건국대 등 대학의 신입생활영희 자리에서 선배가 후배를 추행하는 사건이 발생하였다. 대학내 성폭력 사건은 지속적으로 증가하고 있는데, 한국대학성평등상담소협의회 조사에 따르면 피해자는 학부생(78.9%)이 가장 많았고, 같은 학부생이더라도 상대적으로 우월한 지위에 있는 선배 등이 주로 가해자, 취약한 위치의 후배가 피해자인 것으로 나타났다.⁷⁶

나이·지위가 오를수록 윤리의식이 약화되고 잘못된 행동을 합리화하는 경향이 커지므로 어렸을 때부터 성 관련 교육을 체계적이고 지속적으로 진행해야 하며, 초등생부터 사회초년생까지 성 교육 방법이 다 다르므로 나이·대상에 맞는 맞춤형 생애주기별 성 관련 예방교육을 정부나 학교 차원에서 끊임없이 보급해야 한다는 것이 전문가들의 의견이다.⁷⁷

(2) 문화예술계 성폭력 사건

2016년 SNS를 통한 폭로로 시작되었던 문화예술계 성폭력 사건은 당시 가해자로 지목되었던 소설가 박범신, 시인 박진성, 시인 배용제, 시인 김요일, 큐레이터 함영준 등이 사과문을 올리면서 활동중단을 선언하여 그대로 정리되는 듯하였다.

⁷⁶ 뉴스1, 2017. 3. 1.자 기사, 새 학기 대학가 성폭력 얼룩...가해자 처벌'만으론 한계

⁷⁷ 뉴스1, 2017. 3. 1.자 기사, 새 학기 대학가 성폭력 얼룩...가해자 처벌'만으론 한계

그러나 일부 작가는 시간이 지남에 따라, 또 다른 일부 작가는 수사가 시작되자 태도를 바꾸어 가해사실을 부인하기 시작하였고 그 중 일부는 피해자를 무고로 고소하는 등의 태도를 취하였다. 현재까지 시인 김요일에 대한 강제추행 혐의가 유죄로 인정되어 징역 4월에 집행유예 1년이 확정되었고, 고양예고 강사로 재직하던 중에 여러 학생들을 추행, 강간하고 성적으로 학대한 사실로 기소된 배용제 시인은 징역 8년의 중형을 선고받았다.⁷⁸

(3) 디지털 성폭력 사건

연인간에 촬영한 성적 이미지 및 성관계 영상 등을 상대방의 동의나 인지 없이 배포하는 행위를 ‘디지털 성폭력’⁷⁹이라 한다. 경찰청 통계에 따르면 2015년 성폭력 사건의 4분의1 가량이 디지털 성폭력이라고 할 정도로, 대한민국에서 디지털 성폭력은 심각한 수준이다.⁸⁰

이와 관련하여 디지털 성폭력의 기반인 온라인 서비스 제공자에게 문제된 이미지나 영상의 삭제 의무를 부과하지 않으면 디지털 성폭력을 근절하기 어렵다는 판단 하에, 2017. 9. 13. 유승희 더불어민주당 의원 외 11인은 성폭력특별법 개정법률안을 통하여 제14조(카메라 등을 이용한 촬영)를 위반한 정보에 대해서 피해자는 온라인서비스제공자에게 신고할 수 있고, 온라인서비스제공자는 해당 정보의 신고를 받은 경우 즉시 삭제하고, 해당 정보의 유통을 막기 위한 조치를 취하도록 의무화하고, 이를 이행하지 않는 경우 제재규정을 마련하였다.⁸¹

또한 현행법에는 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 다른 사람의 신체를 그 의사에 반하여 촬영하거나 유포한 경우에는 처벌하고 있으나 자신의 신체를 스스로 촬영한 촬영물을 이후 제3자가 당사자의 의사에 반하여 유포한 경우에는 처벌

78 한겨레, 2017. 9. 20.자 기사, ‘꿈’ 볼모로 미성년 성폭행…배용제 시인 판결이 남긴 것

79 이른바 ‘리벤지 포르노’라는 용어가 더 자주 사용되고 있으나 성폭력의 일종을 명확히 하기 위해 ‘디지털 성폭력’이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다.

80 투데이 신문, 2017. 9. 26.자 기사, “‘디지털 성폭력, 피해자만 있고 가해자는 없어’

81 ???

할 수 없는 법적 공백이 있고, 영리를 목적으로 촬영대상자의 의사에 반하여 촬영물을 정보통신망을 통해 유포한 경우 벌금형에 그치는 경우가 많아 처벌이 약하다는 문제점이 있었다. 이에 남인순 더불어민주당 의원 외 9인은 자신의 신체를 촬영한 촬영물을 당사자의 의사에 반하여 유포한 경우에도 처벌할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 촬영대상자의 의사에 반하여 촬영물을 영리를 목적으로 정보통신망을 이용해 유포하는 경우 선택형인 벌금형을 삭제하여 7년 이하의 징역형만으로 처벌함으로써 디지털 성범죄에 대한 처벌을 확대 강화하는 개정안을 제출하였다(의안번호: 2010071)

마지막으로 남인순 더불어민주당 의원(국회 여성가족위원장)은 디지털 성폭력 피해자들이 불법 영상물의 삭제비용 때문에 상당한 경제적 어려움을 겪고 있는 점을 감안하여, 디지털 성범죄자가 삭제비용을 부담하는 것을 원칙으로 하고, 국가가 관련 피해자에 대해 우선 지원할 경우에는 가해자에게 그 비용에 대해 구상권을 청구할 수 있도록 하는 '성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안'을 발의했다(의안번호: 2009333).

(4) 데이트 폭력 사건

데이트 폭력은 해마다 증가하고 있다. 지난 해 경찰에 검거된 피의자가 8,000명을 넘어섰으며, 올해 8월까지만도 6,919명의 피의자가 검거되었다. 지난 7월에는 서울 신당동 길가에서 여자친구를 폭행하는 남성의 모습이 담긴 영상이 확산되면서 데이트 폭력의 심각성이 공론화되었다. 데이트 폭력은 '사랑싸움'이라며 가볍게 취급되는 경향이 있으나, 실제로는 살인과 살인미수, 강간·강제추행, 상해 등이 전체 검거 건수의 과반수를 차지하는 심각한 폭력행위이다.⁸²

경찰 검거 건수에 포함되지 않는 유형의 데이트폭력도 심각하기는 마찬가지다. 경범죄처벌법상 10만 원 이하의 벌금 또는 구류만이 부과되는 스토킹은 말할 것도

82 아주경제, 2017. 10. 18.자 기사, "최근 4년 데이트폭력 검거 2만9천여명...살인(미수) 300여건"

없고, 모욕이나 고함·폭언·위협 등 감정 및 언어적 폭행, 휴대전화 검사, 몰래카메라 등 수시로 위치 확인하기, 옷차림 지적 등 통제행동 역시 상대방에게 정신적 피해를 남긴다. 이러한 유형의 데이트폭력을 포함하는 각종 설문조사는, 성인 남녀 과반수가 데이트폭력을 경험한다고 말하고 있다.⁸³

20대 국회에는 현재 ‘스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 특례법안’, ‘데이트폭력 등 관계집착 폭력행위의 방지 및 피해자 보호에 관한 법률안’, ‘지속적 괴롭힘범죄의 처벌 등에 관한 특례법안’ 등 여러 관련 법안이 발의되어 있다. 이러한 입법시도는 15대 국회에서부터 꾸준히 있어왔으나 결국 의원임기만료 등으로 무산된바 있어, 20대 국회에서도 통과 여부가 불투명하다. 한편, 대통령 직속 성평등위원회는 데이트 폭력을 포함한 ‘젠더폭력방지기본법 제정’을 국정과제로 지정하여 추진하고 있다.

다. 주요 입법: 성폭력 특별법 개정(신상정보 등록 차등화)⁸⁴

이른바 ‘몰카’ 범죄로 벌금형을 받는 등 가벼운 성범죄자는 신상정보 공개 대상에서 제외된다. 개정된 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(성폭력처벌법)이 2017. 6. 21.부터 시행되었다. 개정안은 죄질이 가벼운 성범죄자는 신상정보 등록 대상에서 제외하고 선고 형량에 따라 등록기간을 차등화하는 내용을 담았다. 이는 2015.7.30. 헌법재판소에서 성폭력처벌법 제45조가 “범죄의 경중을 따지지 않고 일률적으로 성범죄자의 신상정보를 등록·관리하도록 한 것은 위헌 측면이 있다”는 취지로 헌법불합치 결정을 내린 데 따른 것이다.

이에 따라 2017. 6. 21.부터는 개정성폭력처벌법에 따라 성적 목적 공공장소침입죄, 통신매체 이용 음란죄, 카메라 등 이용 촬영죄, 아동·청소년 이용 음란물 소지·배포죄로 벌금형을 받은 경우는 신상정보를 등록하지 않는다.⁸⁵

83 한국일보, 2017. 8. 1.자 기사, 성인남녀 절반 이상 “데이트 폭력” 당해봤다”

여성신문, 2017. 9. 21.자 기사, “데이트폭력, 스톱킹... 젠더폭력 처벌법 시급한데 국회는 ‘뭣집’
세계일보, 2017. 10. 14.자 기사, 대구 성인 남녀 10명 중 6명 “데이트 폭력 경험했다”

84 서울경제, 2016. 8. 9.자 기사,

85 성폭력처벌법 제42조(신상정보 등록대상자) ① 제2조제1항제3호·제4호, 같은 조 제2항(제1항제3호·제4호에 한정한다), 제3

신상정보 등록기간도 4단계로 나누어 벌금형은 10년, 징역 3년 이하는 15년, 3~10년형은 20년, 10년형 초과면 30년으로 차등화되었다.⁸⁶

라. 주요 판결

(1) 연예인 박유천 무고 판결⁸⁷

유명 연예인 박유천(31)씨에게 성폭행을 당했다고 고소했다가 무고 혐의로 재판에 넘겨진 유홍업소 여성이 항소심에서도 무죄를 선고 받았다. 서울고법 형사5부(부장 윤준)는 무고 등 혐의로 기소된 송모(24)씨에게 1심과 마찬가지로 무죄를 선고했다.

송씨는 2015년 12월 자신이 일하는 유홍주점에서 ‘조용한 데서 대화하자’는 박씨 말에 림 안에 있는 화장실로 따라 들어갔다가 성관계를 맺었다. 송씨는 성관계 직후 112에 신고해 ‘박씨에게 성폭행 당했다’는 피해 사실을 알리려다 박씨 이름을 말하지 못해 신고를 철회했고, 이후 비슷하게 피해를 봤다는 여성이 언론에 등장하자 재차 경찰에 고소장을 냈다. 박씨는 자신이 무혐의 처분을 받자, 송씨를 무고 혐의로 고소했다. 송씨가 방송 인터뷰에 응한 것에 대해서도 명예훼손으로 고소했다.

재판부는 “고소 내용이 객관적 사실에 반하는 허위사실이란 증거가 이뤄졌다고

조부터 제15조까지의 범죄 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호가목·라목의 범죄(이하 “등록대상 성범죄”라 한다)로 유죄판결이나 약식명령이 확정된 자 또는 같은 법 제49조제1항제4호에 따라 공개명령이 확정된 자는 신상정보 등록대상자(이하 “등록대상자”라 한다)가 된다. 다만, 제12조·제13조의 범죄 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제11조제3항 및 제5항의 범죄로 벌금형을 선고받은 자는 제외한다.

86 성폭력처벌법 제45조(등록정보의 관리) ① 법무부장관은 제44조제1항 또는 제4항에 따라 기본신상정보를 최초로 등록한 날(이하 “최초등록일”이라 한다)부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간(이하 “등록기간”이라 한다) 동안 등록정보를 보존·관리하여야 한다. 다만, 법원이 제4항에 따라 등록기간을 정한 경우에는 그 기간 동안 등록정보를 보존·관리하여야 한다.

1. 신상정보 등록의 원인이 된 성범죄로 사형, 무기징역·무기금고형 또는 10년 초과 징역·금고형을 선고받은 사람: 30년
2. 신상정보 등록의 원인이 된 성범죄로 3년 초과 10년 이하의 징역·금고형을 선고받은 사람: 20년
3. 신상정보 등록의 원인이 된 성범죄로 3년 이하의 징역·금고형을 선고받은 사람 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제49조제1항제4호에 따라 공개명령이 확정된 사람: 15년
4. 신상정보 등록의 원인이 된 성범죄로 벌금형을 선고받은 사람: 10년

87 한국일보, 2017. 9. 21.자 기사, '박유천 무고 혐의' 유홍업소 여성 2심도 무죄

보기도 어렵다”며 1심 판결이 정당하다고 밝혔다. 재판부는 “박씨와 일행, 다른 종업원들이 있는 룸 내부 화장실에서 (합의해) 성관계를 갖는다는 점은 상식적으로 받아들이기 어렵다”며 “룸이 시끄러워 ‘조용히 대화하자’는 박씨 말에 따라 화장실로 이동했다는 점에 비춰볼 때 송씨가 화장실에서 성관계를 갖게 될 것이라고 예상하기 힘들었을 것”이라고 지적했다.

재판부는 이어 “성관계 도중 누군가가 화장실 문을 열고 들어오려다 닫는 과정에서 여성인 송씨가 성관계를 계속하려 했다는 점은 납득하기 어렵다”며 “법률상 (박씨 행위가) 감금이나 강간으로 평가될 수 있는지는 다들 쟁점이겠지만, 송씨가 박씨를 고소한 것이 터무니없는 사실에 기초한 것으로 볼 수는 없다”고 판단했다. 송씨 고소가 돈을 요구하거나 비방을 목적으로 한 게 아니라는 점도 참작됐다.

재판부는 송씨의 언론 인터뷰 내용도 명예훼손이 아니라고 판단했다. 재판부는 “인터뷰 중요 내용인 ‘성관계에 동의하지 않았다’는 부분은 검찰이 제출한 증거만으로는 허위라고 보기 어렵다”며 “유명 연예인인 박씨의 성폭행 문제는 국민이 알아야 할 공적 성격도 갖고 있다”고 설명했다. 재판부는 “당시 국민적 관심이 높았던 점과 방송국 관계자가 인터뷰에 응하도록 송씨를 설득한 점에 비춰보면 비방의 목적이 있었다고 보기 어렵다”고 밝혔다.

(2) 고양예고 강사 배용제 시인 판결⁸⁸

지난해 10월 트위터를 중심으로 #문단_내_성폭력 고발운동이 확산된 뒤 처음으로 가해자에게 중형이 선고됐다. 2008년부터 2013년까지 고양예술고등학교에서 ‘시창작’ 과목 전공 실기 교사로 근무하며 미성년 제자를 여러 차례 성추행, 성폭행을 한 혐의(아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반 등)로 구속기소된 배용제 시인에 대해 9. 12. 징역 8년이 선고됐다. 배용제 시인은 교사로 근무하며 학생들에게 “손금을 봐주겠다”며 손을 잡아끈 뒤 “손금을 보면 너의 가슴과 성기의 모양이 다 드러

88 한겨레, 2017. 9. 20.자 기사, “꿈 불모로 미성년 성폭행, 배용제 시인 판결이 남긴 것”

난다”고 말하곤 했다. 악수를 하듯이 손을 잡고선 손가락으로 학생의 손바닥을 긁었다. 성관계를 하고 싶다는 의미였다. “다리가 예쁘니 짧은 것만 입고 다녀라”, “속옷이 다 보인다”, “기슴이 되게 예쁠 것 같다” 입버릇처럼 성희롱 발언을 일삼았다. 자신의 창작실로 학생들을 불러 강제로 입을 맞추고 추행했다. 지역에서 열린 백일장 대회에 참가한 학생에게는 “늦게 끝나니까 부모님께 친구 집에서 자고 간다고 말하라”고 시킨 뒤 성폭행을 했다.

“피고인은 평소 피해자들에게 수시로 ‘나에게 배우면 대학에 못가는 사람이 없다. 나는 편애를 잘 하니 잘 보여라. 글을 제대로 가르쳐 줄 수 있는 사람은 나밖에 없고 대학 교수보다도 나에게 배우는 것이 낫다. 내가 고등학생뿐만 아니라 대학생과 성인을 상대로도 등단반을 운영하고 있고 문단과 언론에 아는 사람이 많다. 내가 사람 하나 등단을 시키거나 문단 내에서 매장시키는 것은 일도 아니다’라는 등으로 입시와 문학계 등단에 대한 피고인의 영향력을 과시하였다.”

범죄가 반복될 수 있었던 건, 배씨의 권력 때문이다. 학생들이 ‘문학특기자’ 특별 전형 등을 통해 대학교에 입학하려면 백일장 등 수상경력과 전공 교사의 추천서가 필요했다. 일부 주요 대회의 출전 인원은 제한됐고, 전공 교사에게 추천권이 있었다. 피해자들은 재판에서 “피고인이 지도하는 학생이 백일장이나 입시에서 좋은 성과를 거뒀다”, “피고인으로부터 미움을 받으면 학교에서든, 향후 문단에서든 불이익을 감수해야 한다”, “피고인은 학생들을 편애하고 배척된 선배, 학생에 관하여 험담을 한다”고 진술했다. 꿈을 위해선, 배씨의 요구에 반항하기 어려웠다.

재판부는 배씨의 혐의 대부분을 유죄로 인정하며 “피고인은 피해자들과의 ‘관계적 요인’을 피해자들의 성적 자유를 침해하고 이에 대한 피해자들의 항거와 반항을 점차 무력화하는데 활용했다”고 지적했다. 배씨는 “아이들이 싫어하지 않았다. 합의 하에 성관계를 가졌다”고 주장했지만, 재판부는 “피해자가 거세게 반항하지 않았다거나 다소 순응적인 태도를 보였다고 하여 피해자들이 성적 자기결정권을 충분히 행사하여 피고인의 성행위를 받아들였다고 볼 수는 없다”는 판결을 내렸다. 배용제는 항소한 상태다.

(3) 칠레 외교관 강제추행 판결⁸⁹

미성년자를 성추행한 혐의로 기소된 전 칠레 외교관이 실형을 선고받고 법정 구속됐다. 광주지법 형사11부(강영훈 부장판사)는 11일 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 위반 혐의로 불구속 기소된 박모(51) 전 칠레 주재 참사관에게 징역 3년을 선고하고 법정구속했다.

또 40시간의 성폭력 치료강의 수강도 명령했다.

재판부는 "성추행 횟수가 네차례나 되고 피해자와 합의되지 않았다"며 "범행으로 인해 공무원 품위와 국가 이미지가 손상됐다"고 밝혔다. 그러나 성추행 정도가 심하지 않고 일부 범행은 방송사에 의해 의도된 점, 범죄 전력이 없는 점 등을 참작했다.

칠레 주재 한국대사관에서 근무하며 공공외교를 담당한 박 전 참사관은 지난해 9월 현지 여학생(12)에게 한국어를 가르치는 과정에서 강제로 껴안고 휴대전화로 음란한 내용의 문자메시지를 보낸 혐의를 받고 있다. 그는 같은 해 11월 대사관 사무실에서 현지 여성(20)을 껴안는 등 4차례 수행한 혐의도 받고 있다. 피해 여학생의 제보를 받은 칠레 현지 방송사가 다른 여성을 박 전 참사관에게 접근시킨 뒤 합정 취재를 했고, 박 전 참사관이 이 여성에게 신체 접촉을 시도하는 장면이 카메라에 포착되면서 범행이 들쭉났다. 외교부는 지난해 12월 박 전 참사관을 파면 처분하고 미성년자 성추행 혐의로 검찰에 고발했다.

(4) 연예인 조덕제 강제추행 판결⁹⁰

A씨는 지난 2015년 4월 저예산 영화 촬영 중 상호 합의되지 않은 상황에서 상대 남배우가 속옷을 찢고 바지에 손을 넣어 신체 부위를 만지는 등 성추행을 당했다며 조덕제를 강제추행치사 혐의로 고소했다. 지난해 12월 열린 1심에선 조덕제에 무죄

89 연합뉴스 2017. 8. 11.자 기사, 미성년자 성추행 전 칠레외교관 징역 3년 법정구속

90 매일경제 2017. 10. 24.자 기사, 정작 본인만 빠진, 조덕제 성희롱 파문 여배우 기자회견

가 선고됐지만, 지난 13일 2심에선 원심을 깨고 징역 1년, 집행유예 2년, 성폭력 치료프로그램 40시간 이수라는 양형이 내려졌다.

조인섭 변호사는 “1심 판결의 경우에는 피해자의 진술을 믿기 어렵고, 설사 신체 접촉이 있었다고 하더라도 이는 업무로 인한 행위로서 정당행위로 위법성이 조각된다. 즉 감독의 지시가 있었던 것인 양 판단했지만 2심 판결의 경우는 피해자의 진술에 신빙성이 있으며 영화촬영장에서의 성추행에 대해서도 감독의 일방적인 연기지시나 이에 따른 피고인의 연기내용에 관해 피해자와 사전 공유, 피해자로부터 승낙을 받지 않은 이상 그것을 단지 정당한 연기만으로 볼 수 없다고 판결했다”고 설명했다. 감독이 ‘직접적으로 피해자의 가슴을 만지고 피해자의 바지 속으로 손을 넣으라’는 것은 없고, 또한 이 사건 신의 촬영은 얼굴 위주라고 말하고 있어 피고인의 행위가 감독의 연기 지시에 충실이 따른 것이라거나 정당한 연기를 하는 과정에서 이뤄졌다고 볼 수 없다고 판단한 것. 조 변호사는 “이번 2심 판결은 감독의 지시가 있다고 하더라도 연기 내용에 대해 피해자와 공유가 되지 않는 이상 ‘연기에 충실한 것일 뿐’이라는 말로는 면죄부가 주어지지 않는다는 것을 의미한다”면서 “연기로 인한 우발적 행위라고 해도 강제 추행이 인정된다는 셈”이라고 강조했다. 현재 조덕제가 상고장을 제출한 상태이다.

(5) 아동·청소년 이용 음란물 소지자 신상정보등록 합헌 결정⁹¹

아동·청소년 음란물을 갖고 있다가 적발된 성범죄자의 신상정보를 국가기관이 수집·관리하도록 한 법 조항이 헌법에 어긋나지 않는다는 결정이 나왔다. 헌법재판소는 전모씨가 아동·청소년 음란물 소지죄로 징역형을 확정받은 범죄자의 신상정보를 등록하도록 한 ‘성폭력범죄 처벌 특례법’ 42조가 헌법상 ‘개인정보 자기결정권’을 침해한다며 낸 헌법소원사건에서 재판관 6대2의 의견으로 합헌 결정했다. 성폭력범죄 처벌 특례법은 아동·청소년 음란물을 소지해 징역형이 확정된 성범죄자의 이름과 주소·직장·주민등록번호 등을 법무부에 등록해 15년간 관리하도록 하

91 서울경제 2017. 11. 3.자 기사, 아동 음란물 소지 성범죄자 주소 등 신상정보 등록 합헌

고 있다. 현재는 “신상정보 등록제도는 성범죄를 억제하고 수사의 효율성과 신속성을 제고하기 위해 국가기관이 범죄자 정보를 내부적으로 보존·관리하는 제도”라며 “신상정보를 일반에 공개하는 제도에 비해 법익침해가 제한적”이라고 판단했다. 김이수·이진성 재판관은 “재범의 위험성이 인정되지 않는 경우까지 등록하도록 해 침해의 최소성에 반한다”며 위헌 의견을 냈지만 위헌정족수(6명)에 미치지 못했다

(6) 초등학교 제자와 성관계한 여교사 징역 5년 판결⁹²

자신이 근무하는 초등학교의 고학년 남학생과 수차례 성관계를 맺은 30대 여교사에게 중형이 선고됐다. 창원지법 진주지원 제1형사부(부장 조은래)는 14일 성적 자기결정권이 미약한 만 13세 미만 초등생과 수차례 성관계를 한 혐의로 구속 기소된 여교사 A(32) 씨에게 미성년자 의제 강간죄 등을 적용해 징역 5년을 선고하고 성폭력 프로그램 이수 80시간, 10년간 신상 공개를 명명했다. 재판부는 판결문에서 “교사인 피고인이 만12세 6학년인 피해자를 두 차례 추행하고 6회에 걸쳐 간음한 공소 사실이 모두 유죄로 인정된다”며 이같이 선고했다. 재판부는 “피고인이 피해자와의 연락, 만남, 추행에 이르기까지의 과정을 주도했다는 점에서 죄질이 불량하다”고 밝혔다. 재판부는 “피고인은 피해자가 어른스럽고 사랑스러웠다고 주장하나 만13세 미만인 초등학생과의 성관계는 강간과 동일하다는 것을 인식해야한다”고 지적했다.

3. 성매매방지

가. 개관

성매매특별법이 제정 이후 13년이 경과하면서 다양한 형태의 성매매가 확산되고 있는 한편으로 성매매여성의 탈성매매를 위한 지원이 확대되고 있어, 성매매근절을 위해서는 차후 성구매 수요층에 대한 보다 실효적인 처벌이 이루어질 필요성이 있다.

92 문화일보 2017. 11. 14.자 기사, 초등생 제자와 성관계 여교사 징역5년... 10년 신상공개

여성가족부의 '2016 성매매 실태조사' 결과를 보면 지난해 전업형 성매매 집결지는 전국 42곳으로 2013년 조사 때 44곳과 큰 차이가 없었으며 오히려 집결지 업소는 1천869곳으로 3년 전 1천858곳에서 소폭 증가하였다.⁹³ 더욱이 업소가 아닌 오피스텔을 이용하거나 온라인을 통한 성매매가 번창하면서 포주들에 대한 처벌 및 범죄수익에 대한 몰수·추징액이 더욱 감소한 점, 청소년들이 조건만남의 주요 통로로 이용하는 채팅 앱을 통한 성구매자를 찾기 어려운 점⁹⁴ 및 성매매사범에 대한 처벌 역시 충분치 않다는 점⁹⁵만 보더라도 성매매특별법상의 성매매여성들을 비범죄화하고 성구매자들의 처벌을 더욱 강화하는 노르딕 모델(Nordic Model) 방향으로 성매매 주요 차단 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

나. 주요 이슈

(1) 성매매피해자들의 자활지원을 위한 조례 제정

성매매 집결지 폐쇄와 더불어 성매매피해자를 지원하기 위한 조례가 각 지역별로 제정되었다. 대구시에서는 2016. 12.에, 전주시에서는 2017. 4.에, 아산시에서는 2017. 5. 각 성매매피해자 자활지원을 위한 조례를 제정하고 자활지원 대상자 선정기준, 자활지원 신청 방법, 지원기준 및 지원내용 등에 대한 세부 지침을 마련하였다.

각 조례안에는 성매매피해여성들이 자활지원을 희망할 경우 지자체와 관계기관의 협력 하에 생계유지와 주거안정 비용 지원, 직업훈련을 지원하는 내용⁹⁶을 골자로 하고 있다.

93 연합뉴스 2017. 5. 1.자 기사 [성매매 실태조사] 집결지 42곳·업소 1천869곳...3년 전보다 증가

94 노컷뉴스 2017. 7. 13.자 기사 [단독] 청소년 성매매 온상 스마트폰 채팅앱 '처벌 불가'

95 여성신문 2017. 10. 3.자 기사 「성매매사범 지난해 113.7%급증... 구속은 1.3%불과」

96 전주시의 경우 생계지원으로 월 100만원 이내, 직업훈련비로 월 30만원 이내 각 최대 12개월까지 지원할 수 있고, 주거지원비로 1회 700만원을 지원하되 전주시가 계약당사자가 되어 입차 계약만료 후에는 전주시로 환수하고 있다. 아산시의 경우 생계지원으로 최대 12개월 동안 월 100만원씩(동반자녀 1인당 10만원 최대 3인) 지급하고 있으며, 주거지원으로는 1회 600만원, 자활참여수당으로는 647,000원을 지급하는 안을 시행중이다.

이를 통해 지자체는 성매매집결지 폐쇄 의지를 표명하였을 뿐만 아니라 여성들에 대한 구조적인 착취가 이루어지는 성매매산업에서 여성들이 피해자 또는 생존자의 지위에 있음을 확인하고 여성들의 인권보호를 위한 실질적이고 개별적인 지원절차를 마련한 점에 큰 의의가 있다.

이에 발맞추어 서울 성북구에서는 ‘서울특별시 성북구 성매매예방 및 성매매피해자 등의 자활지원 조례안’이 2017. 10. 20.에,⁹⁷ 광주광역시에서는 ‘광주광역시 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립·자활 지원 조례’가 2017. 10. 25.에⁹⁸ 각 시의회에서 통과되었으며, 수원시의회에서는 집결지 폐쇄를 조속히 진행하기 위한 특별위원회 활동을 시작하여 성매매피해여성에 대한 자활지원 등을 논의하기로 하는 등⁹⁹ 전국 곳곳에서 성매매 근절을 위한 노력이 계속되고 있는 상황이다.

이 외에 다른 성매매집결지역에서도 집결지 폐쇄와 더불어 성매매피해자 자활지원 조례 제정을 위한 논의가 이루어지고 있으나 지방자치단체의 관심과 협조 없이는 힘든 상황이다. 성매매수요차단 못지않게 성매매피해자들의 탈성매매 역시 성매매 근절에 있어 중요한 일이므로 본 조례에 따른 자활사업이 성공적으로 정착하여 전국적으로 성매매피해자들의 자활지원을 위한 정책이 확대되어야 할 것이다.

(2) 성매매 경고문구 게시대상의 확대

온라인을 통한 성매매 유입을 방지하고 잠재적 성매매수자에 대한 경각심을 고취하려는 목적으로 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제33조가 2016. 12. 20. 일부개정되어 2017. 6. 21. 시행됨에 따라 정보통신망을 이용하여 2명 이상이 실시간으로 대화할 수 있는 기능이 포함된 디지털콘텐츠의 대화 화면에 성매매가 처벌대상이라는 사실 외에 추가로 아동·청소년 대상 성매매 신고 포상금과 「성매매알

97 여성신문 2017. 8. 21.자 기사「성북구 하월곡동 성매매집결지 성매매 여성 지원 논한다」, 시민일보 2017. 10. 20.자 기사「성북구의회 252회 임시회 폐회」

98 시민의 소리 2017. 10. 26.자 기사「성매매피해자 인권보호 및 자립·자활 지원 조례 통과」

99 CNBC뉴스 2017. 10. 26.자 기사「수원시의회, '수원역 성매매집결지 폐쇄 및 여성인권 지원 특별위' 활동 시작」

선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따른 성매매 신고 보상금에 대한 안내문을 홍보하도록 하였다.

동법 제33조가 개정됨에 따라 여성가족부 고시(제2017-29호)로 디지털콘텐츠의 대화창에 아래 표와 같은 내용을 이용자가 알아보기 쉽게 3초 이상 게시할 것을 의무사항으로 두었고, 게시물을 게시하지 않는 경우 5백만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다.¹⁰⁰

청소년들이 채팅앱을 통하여 성매매로 유입되는 경우가 많은 점을 고려할 때 성매매의 불법성을 알리고 온라인을 통한 성매매 유입을 예방하기 위한 최소한의 조치 이기는 하나, 디지털콘텐츠에 청소년유해매체물로 지정된 채팅사이트만 포함되어 있어(인터넷을 통한 성인화상채팅 및 애인대행서비스, 여성가족부고시 제2015-50호) 청소년들이 주로 사용하는 채팅앱까지 경고문구를 확대하는 방안 검토가 필요하며,¹⁰¹ 잠재적 성 매수자들에게 성매매가 권력과 폭력이 결부된 인권 문제라는 인식이 없기 때문에 인권침해에 관한 문구를 추가하는 것을 고려해보아야 할 것이다.

(3) 성매매 피해 아동·청소년으로의 용어 개정

국가인권위원회는 더불어민주당 남인순, 국민의당 김삼화 의원이 각각 대표발의한 ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부 개정안’에 동의한다는 의견을 국회의장에게 제출하면서 “성매매 범죄의 상대방이 된 아동·청소년을 ‘대상 아동·청소년’으로 명명한 현행 규정을 ‘피해 아동·청소년’으로 개정해 이들이 성매매 범죄의

100 < 게시 문구의 표시 내용 >

- 성매매는 불법이며 성을 파는 사람, 성을 사는 사람, 성매매를 알선·권유·유인·강요하는 사람 또는 성매매 목적의 인신매매를 한 사람은 법에 따라 형사처벌을 받을 수 있습니다.
- 장에 아동·청소년 간음·추행, 아동·청소년 성매수 및 그 알선영업·유인·권유·강요 등의 행위를 한 사람을 수사기관에 신고하여 기소(기소유예)된 경우 신고한 사람은 여성가족부장관으로부터 포상금을 지급받을 수 있습니다.
- 범죄단체·집단이 개입된 성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 한 사람을 수사기관에 신고하여 기소(기소유예)된 경우 신고한 사람은 관할 지방경찰청경감(지방경찰청 지청장을 포함합니다)으로부터 보상금을 지급받을 수 있습니다.

101 헤럴드경제 2017. 9.19.자 기사 「성매매 추방 주간」 급증하는 청소년 성매매에도 ‘숨방망이 처벌’ 여전」

피해자임을 분명히 하고 이들에 대한 보호처분 규정을 삭제하는 등 보호와 지원을 강화하는 것이 바람직하다”고 하였다.¹⁰²

유엔 아동권리위원회의 경우 ‘불법적이거나 심리적으로 유해한 성적 행위를 하라고 아동을 설득하거나 강요하는 것을 성적학대와 착취’로 보고, 미국·캐나다·스웨덴 등의 국가에서는 일정 연령 이하의 아동청소년에 대한 성매매는 동의와 상관없이 성구매자만을 처벌하고 있다.¹⁰³

더욱이 해당 법의 제정 취지가 청소년을 보호·구제하고 ‘성을 사는 구매자’를 규율하려는 것인데 아동·청소년을 피해자가 아니라 성매매 ‘대상 아동·청소년’으로 규정해 처벌로 인식되는 보호처분을 부과하는 것은 모순이고, 이 때문에 아동·청소년들이 자신의 성매매 피해 사실을 외부에 알려 도움을 요청하기 어려워 성구매자나 알선자들이 이를 악용해 성매매를 지속해서 강요하는 등 피해가 가중되고 있는 현실을 고려하면 아동·청소년에 대한 처벌규정은 삭제되어야 할 것이다.

(4) 성매매로 취득한 범죄수익의 몰수·추징 강화

검찰의 성매매사범 처분건수는 2013. 1만 7,918건에서 2016. 4만 3,493건으로 2배 이상 증가했고, 2017. 8. 기준 처분건수는 1만 9,248건에 이른다. 몰수·추징보전 조치 건수는 2013.부터 총 2141건으로 2013. 262건에서 2016. 575건으로 2배 이상 증가했고 2017. 6.까지도 이미 198건이 청구되었다.¹⁰⁴

반면 매년 몰수·추징 보전 청구액은 줄어들고 있다. 이에 대해 국회 여성가족위원회에서는 국정감사자료를 바탕으로 “몰수추징 보전 청구건수는 늘어나고 있는데 반해 청구금액이 감소하고 있으며 그 원인으로는 오피스텔 이용이나 신·변종 업소 등 단기간 영업을 하고 장소를 옮기는 경우가 늘어나고, 건물주가 성매매에 제공되

102 경향신문 2017. 8. 1.자 기사「인권위 “성매매 법상 ‘대상 아동’을 ‘피해 아동’으로 용어 바꿔야」

103 로이슈 2017. 8. 1.자 기사「인권위 “성매매 유입 아동·청소년은 피해자」

104 여성신문 2017. 11. 2.자 기사「성매매사범 늘었는데, 범죄 수익 몰수·추징보전 청구금액은 감소」

는지 알았는지를 특정하기 어렵기 때문”이라고 분석하였다.¹⁰⁵

현재 포주들이 성매매 여성들에게 대부업체를 통하여 교묘하게 선불금 채무를 부담하도록 하는 방법을 통해 손쉽게 여성을 착취하고 있는 반면, 성매매를 통해 얻은 불법적인 수익을 회수하지 못하고 있어 성매매특별법의 취지가 퇴색되고 있다. 성구매자 처벌과 더불어 여성의 성을 착취하여 얻은 수익이 환수되어야만 성산업 구조를 약화시킬 수 있으므로 성매매로 얻은 수익에 대한 형사상 몰수·추징제도의 보완 검토가 필요하다.

다. 주요 판결

경남 통영시 소재 티켓다방에서 일하던 성매매 여성이 2014. 11. 성구매 남성으로 위장한 경찰의 단속을 피하려다 모텔 6층에서 추락하여 숨진 사건이 발생하였다. 당시 피해자는 모텔 6층에 도착하여 15만원을 지급받고 샤워를 하기 위해 욕실에 들어간 사이, 경찰관은 모텔 아래에서 대기 중인 동료경찰관들을 방으로 불러 옷을 벗은 채로 문 뒤에 숨어 있던 피해자에게 단속사유를 고지하고 임의동행하려 하였다. 이에 피해자는 옷 입을 시간을 달라 하여 방 밖에서 대기하던 경찰들을 피해 창문으로 피신하다 모텔 아래로 추락 사망하였다.

피해자의 유족은 위법한 함정수사로 수사과정에서 여성의 안전과 인권을 보호하기 위한 아무런 조치가 없었다는 이유로 국가를 상대로 위자료 5,000만원 지급 소송을 제기하였는데 1심 재판부는 “성매매 여성을 단속함에 있어서는 단속 대상자가 여성이고 단속시 신체적인 접촉을 요할 가능성이 높으므로, 성매매 여성의 인권보호나 돌발 상황에 대한 대처를 위하여 여성 경찰관을 동행하는 것이 필요하다고 할 것임에도 이 사건 수사 당시 남성 경찰관들만으로 단속에 임하였고, 불법게임장 단속을 할 수 없게 되자 다소 즉흥적으로 구체적인 교육도 없이 단속을 개시한 것으로 보이며, 단속 경찰관들은 단속 장소에 대한 위험요인도 제대로 파악하지 못하였는

105 위의 글

바, 경찰관들은 급작스럽게 단속을 당한 A씨가 상당한 수치심과 공포심으로 인하여 정상적인 상황판단을 할 수 없을 가능성이 높다는 점을 고려하여 A씨의 심리상태를 잘 파악하면서 그의 행동을 세심하게 감시하고 창문으로 도주하는 등 우발적인 사고에 대비하여 상당한 조치를 취하여야 함에도 불구하고, 이러한 조치를 제대로 취하지 아니하여 결국 A씨의 돌발적인 행동을 방지하지 못한 과실이 있다”며 “피고는 경찰관들의 직무집행상 과실로 말미암아 발생한 사고로 인하여 그 가족인 원고가 입은 정신적 손해를 배상할 책임이 있다”는 취지로 500만원의 위자료를 인정하였고 항소심 역시 같은 취지로 판단하였다.¹⁰⁶

그러나 1,2심 재판부는 “경찰관들은 수사기관과 직접적인 관련을 맺지 않은 A씨에게 범행을 부탁하였을 뿐 사술이나 계략 등을 사용하였다고 볼 수 없다”며 수사가 위법한 함정수사에 해당한다는 원고의 주장은 받아들이지 않았다.

그리고 대법원은 국가의 상고를 기각, “위자료 500만원을 지급하라”고 판결한 원심을 확정했다(대법원 2017. 6. 29. 선고 2017다224487 판결).

성매매문제해결을위한전국연대는 이와 관련하여 “반복된 인권 침해의 역사를 끊어내기 위해서는 단속과 수사의 전문성을 가진 성매매전담수사체계를 제대로 꾸리고 성매매 단속 시 여성들의 인권보호를 우선하는 인권지침 마련과 알선조직과 업체, 구매자를 단속해 수요를 차단하는 방식으로 바뀌서 불행한 사건이 또 다시 발생되지 않도록 해야 할 것”이라며 “성매매 여성에 대한 비범죄화가 우선적으로 필요함을 다시 한 번 강력히 요청한다”고 대책을 요구하고 있다.¹⁰⁷

성매매 여성을 비범죄화하고 성구매 남성에 대한 처벌이 이루어지는 노르딕 모델을 적극적으로 도입하였다면 상기 사고와 같은 비극적인 일은 피할 수 있었을 것으로 보이며, 피해 여성 역시 단속과 처벌을 두려워하여 피하다가 투신하게 된 것임

106 리걸타임즈 2017. 7. 5.자 기사 「성매매 단속 피하러다가 모델 6층서 추락사...국가도 책임」

107 여성신문 2017. 7. 3.자 기사 「단속 중 성매매 여성 투신 사망... 대법 상고 기각 “국가 책임 있다”」

로 여성의 성을 다각도로 착취하고 있는 성산업구조 및 성매매 수요자 대한 별다른 제재 없이 단순히 성매매 여성을 단속하여 해결하려는 정책으로는 성매매 문제를 제대로 해결할 수 없다.

빈곤과 여성노동

1. 여성노동현황

가. 고용률, 경력단절, 임금격차

2017. 10. 통계청이 발표한 자료¹⁰⁸에 의하면 9월 전체 고용률은 61.3%로 전년 동월대비 0.3%포인트로 전년 동월대비 5만 1천 명 감소하였다. 이 중 남자가 58만 5천명으로 전년 동월대비 약 2천명이 감소하였고, 여자는 35만명으로 전년 동월대비 약 4만 9천명이 감소하였다. 성별 실업률은 남성 3.7%로 전년 동월과 동일하였고, 여성 3.0%로 전년 동월대비 0.4%포인트 감소하였다.

경제협력개발기구(OECD)의 2017. 4. 15. 통계에 따르면 2016년 기준 한국의 여성고용률은 하위권이다. 고용률의 경우 한국의 남성은 75.8%, 여성은 56.2%로 격차는 19.6%포인트이다. 경제협력개발기구(OECD) 평균은 남성 74.7%, 여성 59.3%로, 격차는 14.4%포인트이다. 작년 우리나라의 여성 고용률은 OECD 회원국 중에서는 터키(31.2%), 그리스(43.3%), 멕시코(45.1%), 이탈리아(48.1%), 칠레(52%),

108 통계청, 2017. 9. 고용동향

스페인(54.3%) 등에 이어 일곱 번째로 낮았다.¹⁰⁹ 특히, 30대 여성고용률은 60.2%로 남성고용률 90.5%, 40대 여성고용률은 66.2%로 남성고용률 92.7%에 비해 각 30.3%포인트, 26.5%포인트나 차이가 난다.¹¹⁰

경제협력개발기구(OECD) 2017. 7. 3. 통계에 따르면 2015년 기준 한국의 남녀 임금격차는 37.2%로 비교가 가능한 18개국 가운데 1위다. 격차가 30% 넘게 벌어지는 국가는 한국이 유일했다. 한국에 이어 일본(25.7%), 멕시코(16.7%)가 뒤를 이었다. 한국의 임금 격차는 코스타리카(2.7%), 덴마크(5.8%), 노르웨이(7.1%)보다 5~14배나 크다. 심지어 헝가리(9.5%)에 비해서도 4배나 격차가 컸다.¹¹¹ 남녀 통틀어 저임금 노동자 비율은 23.5%로 콜롬비아(25.3%), 미국(25.0%), 아일랜드(24.0%)에 이어 4위인데, 남성의 저임금 비율은 15.2%로 OECD 9위였지만 여성은 저임금 비율이 37.6%로 비교 가능한 16개국 중 가장 높고 가장 낮은 핀란드(10.4%)의 3배가 넘는 수준이다.¹¹²

경력단절여성은 2016. 4. 기준 190만 6천 명으로 취업하지 않은 기혼여성 중 20.6%가 경력단절 여성이며, 30~39세의 비취업 기혼 여성의 53.1%가 경력단절 여성이다.¹¹³ 경력단절 여성은 전년대비 14만 7천명 감소하였으며, 경력단절 사유는 결혼(34.6%), 육아(30.1%), 임신·출산(26.3%), 가족돌봄(4.8%), 자녀교육(4.1%) 순이었다.¹¹⁴ 고용노동부에 따르면 만 14세 이하의 자녀를 둔 한국 부부 10쌍 중 3쌍(29.4%)만 맞벌이를 하는 것으로 나타났다. OECD 회원국 평균(58.5%)의 절반 수준이다. 한국을 제외한 OECD 회원국에선 자녀가 성장하면서 전일제 맞벌이(부부 양쪽 모두 전일제로 일하는 경우)가 많이 늘어난다. 자녀가 만 0~2살 때 34.4%였다가 자녀가 6~14세인 경우 47.6%로 13.2%포인트 상승한다. 그러나 한국은 같은 시기 19.6%에서 25.7%로 6.1%포인트만 증가했다.

경력단절 여성이 얻은 새 일자리는 급여도 낮다. 한국여성정책연구원이 2016년 발간한 보고서에 따르면 경력단절여성이 재취업하면 이전(평균 월 189만 원)보다

109 매일경제 2017. 4. 15.자 「한국 여성 고용률 OECD 평균에도 못 미쳐...」경단녀 재취업 어려운 구조」

110 통계청, 2017. 9. 고용동향

111 중앙일보 2017. 7. 4.자 「한국 남성 100만원 받을 때 여성은 63만원 받아...남녀 임금격차 OECD 최고」

112 중앙일보 2017. 7. 4.자 「한국 남성 100만원 받을 때 여성은 63만원 받아...남녀 임금격차 OECD 최고」

113 머니투데이, 2017. 1. 20.자 「돌봄노동만 여성 일자리?」 저숙련·저임금 업종 '수두룩」

114 통계청, 2016. 12. 7. 2016년 상반기 지역별고용조사(부가항목) 경력단절여성 및 사회보험 가입 현황

20% 가량 낮은 급여(평균 153만 원)만 받는 것으로 나타났다.¹¹⁵

나. 여성노동자의 비정규직화

2017. 8. 경제활동 부가조사 결과¹¹⁶ 비정규직 노동자는 654만 2천명으로 전년 동월대비 9만 8천 명 증가하였으며, 임금노동자 중 차지하는 비중은 32.9%이다. 이 중 남성이 293만 명으로 2만 4천 명(0.8%) 증가하였고, 여성이 361만 1천명으로 7만 4천 명(2.1%) 증가하였다. 여성 임금노동자 중 비정규직 비중은 41.8%로 전년 41.1% 대비 0.7%포인트 증가하였고 남성은 0.7%포인트(26.4%→27.1%) 증가하였다. 비정규직 노동자의 성별 비중은 여성이 55.2%, 남성이 44.8%로 여성이 남성보다 10.4%포인트 높았다. 전년 동월(54.9%)대비 여성의 비중이 0.3%포인트 높아져서 “여성의 비정규직화”와 “비정규직의 여성화”가 계속해서 진행되고 있음을 보여준다.

위 조사 결과¹¹⁷ 비자발적 사유로 비정규직을 선택한 노동자는 49.9%였고, 비자발적 비정규직 노동자의 76.5%가 사유로 ‘당장 수입이 필요해서’를 들었다. 서울지역 여성 비정규 노동자 356명을 대상으로 한 노동실태조사¹¹⁸에 따르면, 비정규직으로 일하게 된 이유로 67.7%가 “당장 수입이 필요해서”라고 답했다. “원하는 정규직 일자리를 구하기 어려워서”라고 답한 비율은 52.5%, “전공 경력에 부합하는 일자리가 없어서”라고 응답한 비율은 22.8%였다. “일하기 원하는 직종이기 때문”이라고 답한 비율은 30.6%였다. 여성 비정규 노동자들이 비자발적으로 비정규직 고용형태를 수용할 수밖에 없었다는 방증이다.

다. 여성의 빈곤화

여성 비정규 노동자들은 우리나라 전체 노동자 월평균 급여의 51.5%에 불과한 임금을 받고 있다. 월평균 세전 급여액은 167만원이고 세후 급여액은 156만원이다. 올

115 조선비즈 2017. 10. 6.자 「경단녀를 줄여라」① 2030 기혼 여성 35% 경력 단절」

116 통계청, 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

117 통계청, 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

118 매일노동뉴스, 2017. 9. 18.자 「국민연금 7만원도 부담스러워 못 낸다」 고용사다리 밑바닥 빠진 여성 비정규 노동자」

해 5월 기준 전체 노동자의 1인당 월평균 임금총액은 324만4천원이다. 심지어 전체 응답자의 38%는 최저임금 미만 임금을 받고 있었다. 이들의 월평균 급여는 84만1천 원에 그쳤다.¹¹⁹

2016년 1인 이상 사업체의 여성 월평균 임금은 186만 9천 원으로 전년보다 8만 8천 원 증가하였으며, 남성 임금의 64.1% 수준이었다. 여성 시간당 임금은 11,507원으로 전년보다 780원 증가하였으며, 남성의 68.4% 수준으로 전년(68.0%)보다 0.4% 포인트 증가하였다.¹²⁰

2017. 8. 경제활동 부가조사 결과¹²¹에 따르면, 최근 3개월 간 월평균 임금은 정규직 284만 3천원, 비정규직 156만 5천원으로 127만 8천원의 차이가 있다. 정규직과 비정규직 노동자간 월평균 임금격차는 9.4%로 전년 동월대비 1.1%포인트 축소되었지만, 여전히 작지 않은 격차이다.

2016년 여성 1인 가구의 월 평균 소득은 100만원 미만이 56.9%로, 남성 1인 가구의 100만원 미만의 비율(29.5%)보다 약 1.9배 높았다. 특히 60세 이상의 여성 1인 가구는 100만원 미만의 소득이 80.2%를 차지하였다.¹²²

2. 여성노동 정책

가. 주요 이슈

1) 경력단절여성 지원

여성가족부는 '제2차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획'에 따른 2017년도 시행계획을 발표하였다.¹²³ 이번 계획은 4대 영역, 80개 과제로 구성되어 있으며, 재직 여성 등의 경력단절 예방을 위해 일·가정 양립 지원을 위한 '워킹맘·워킹대

119 매일노동뉴스, 2017. 9. 18.자 「국민연금 7만원도 부담스러워 못 낸다」 고용사다리 밑바닥 빠진 여성 비정규 노동자,

120 통계청, 2017. 6. 26. 배포, 2017 통계로 보는 여성의 삶

121 통계청, 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

122 통계청, 2017. 6. 26. 배포, 2017 통계로 보는 여성의 삶

123 국제뉴스, 2017. 4. 16.자, 「여가부, "경력단절여성, 경제활동촉진 기본계획' 마련」

디지털' 기관 확대(2016년, 82개소→2017년, 104개소), 여성의 경력개발 및 관리직 진출을 위해 운영되는 '여성인재 아카데미' 교육을 경력단계별(청년여성/중간관리자/고위관리자)로 체계화한 심화과정을 운영, 보육·돌봄 인프라를 강화하기 위해, 다양한 직장어린이집 모델(대기업-중소기업/지자체-공공기관) 확산, 중소기업 직장 어린이집 설치비 한도를 상향(단독: 3억→4억, 공동: 6억→8억), 지자체·공공 시설 활용 및 민간기업과의 협력을 통해 공동육아나눔터를 지속적으로 확대하는 것 등을 내용으로 하고, 건강보험과 고용보험 정보를 연계해 여성이 다수 고용된 IT·출판 업종 사업장에 대한 모성보호제도 위반 여부를 수시 점검하겠다는 내용을 포함하였다.¹²⁴

고용노동부가 2017. 3. 밝힌 '2017~2021년 제4차 근로복지증진기본계획'에는 중소기업에 근무하다가 그만둔 경력단절 여성이 비슷한 규모의 사업장에 다시 취업을 하면 3년간 소득세 70%를 감면하고, 경력단절여성을 채용한 기업에는 사회보험료 감면율을 50%에서 100%로 확대하는 계획을 추진하겠다는 내용이 담겼다.¹²⁵

위의 정책들이 현실을 반영한 실효성 있는 경력단절 예방 및 재취업 대책인지에 대해서는 지속적으로 지켜볼 필요가 있다.

2) '여성 차별' 기업명단 첫 공표¹²⁶

2017. 3. 에는 여성 고용을 기피하다 정부로부터 개선 촉구를 받았음에도 이를 이행하지 않은 금호타이어·한라 등 27개 기업 명단이 처음으로 공개됐다. 고용노동부는 여성 근로자와 여성 관리자 비율이 저조한 데다, 개선노력이 현저히 미흡한 26개 기업과 1개 공공기관 등 27곳을 적극적 고용개선조치(Affirmative Action·AA) 제도 위반사업장으로 선정하고 2일 공표했다. 이번 명단공표는 AA의 실효성을 확보하기 위해 2014년 4월 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 개정에 따라 처음으로 이뤄진 것이다. 2006년 도입된 AA제도는 공공기관과 500명 이상 사업장을 대상으로 여성고용기준(여성 근로자·관리자비율)을 충족하도록 유도함으

124 국제뉴스, 2017. 4. 16.자, 「여가부, "경력단절여성, 경제활동촉진 기본계획' 마련」

125 연합뉴스, 2017. 3. 1.자 「대리운전·퀵서비스·택배기사 쉽게 생긴다」

126 연합뉴스, 2017. 3. 2.자 「'여성 차별' 기업명단 첫 공표... 금호타이어·한라 등 27곳」

로써 고용상 성차별을 해소하고 고용평등을 촉진하기 위한 제도다. 작년을 기준으로 AA제도를 적용받는 곳은 공공기관 322곳, 민간기업 1천718곳 등 총 2천40곳이다. 최종 명단에는 적극적 고용개선조치 대상 사업장 중 3년 연속 여성고용기준(여성 근로자 또는 관리자 비율이 업종별·규모별 평균의 70%)에 미달하고, 이행촉구를 받고도 이를 제대로 지키지 않은 사업장이 포함됐다. 여성을 채용할 때 차별을 한 민간기업은 광혁건설·도레이케미칼·메리츠증권·삼안·솔브레인에스엘디·수산이앤에스·에어릭스·이테크건설·한국철강·한라·케이텍맨파워·와이번스 안전관리시스템·케이티에스글로벌·조은세이프·태광메니저먼트·포스코엠텍·우리자산관리·우원방제·금호타이어·대한유화·동부증권·송실대·케이이씨·현대다이모스·현대오트론 등 26곳이다. 이 중 광혁건설·도레이케미칼·메리츠증권·한라·케이텍맨파워·와이번스 안전관리시스템·조은세이프·포스코엠텍·우원방제·금호타이어·송실대·현대다이모스 등 12개 기업은 1천명 이상 대규모 사업장이다. 공공기관으로는 대한장애인체육회가 유일했다. 업종별로는 사업지원서비스업이 6개소(22.2%)로 가장 많았고, 의료용물질외기타, 종합건설업, 사업시설관리 관련업 등 순이었다.

나. 주요 입법

1) 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 일부개정법률

2016. 12. 1. 국회는 더불어민주당 문미옥 의원 등이 발의한「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 일부개정법률안」을 가결하였다(2016. 12. 20. 공포). 이 개정은 “가족친화 인증제도 사후관리에 관한 사항을 법률로 직접 규정함으로써 보다 내실 있는 인증심사와 사후관리”를 도모하기 위한 것으로, “여성가족부장관은 인증을 받은 기업등이 제15조 제6항에 따른 인증기준에 적합한지 여부를 조사할 수 있다”는 제17조의 2를 신설하는 것을 내용으로 한다. 입법취지에 부합하는 실효성이 확보되는지 여부는 여성가족부가 실제로 이러한 조사 활동을 얼마나 할 수 있는지를 보아야 할 것인데, 이 법률이 시행된 2017. 6. 20. 이후 여성가족부가 개정 법률에 따라 조사를 개시하였다는 소식은 아직 없어, 판단하기는 이르다.

2) 경력단절여성등의 경제활동 촉진법 일부개정법률

2017. 3. 2. 에는 여성가족위원회 위원장 대안(2016. 10. 25. 자 윤종필 의원 대표 발의안, 2016. 12. 30. 자 이명수 의원이 대표발의안)으로 부의된「경력단절여성등의 경제활동 촉진법 일부개정법률안」을 가결하였다. 이 개정법률은 “경력단절여성등에 대한 재취업 지원과 함께 여성이 경력단절 없이 지속적으로 경제활동을 할 수 있도록 하는 경력단절의 예방이 매우 중요하다 할 수 있으나, 현행법은 경력단절 예방 지원을 위한 법적 규정이 미흡한 실정”이라는 문제의식으로, “경력단절 예방과 경제활동 촉진을 위한 지원을 강화하고, 서비스 전달체계의 체계적 구축 등을 통해 여성이 경력 단절 없이 안정적으로 경제활동을 유지할 수 있도록” 하는 것을 입법 목적으로 적시하면서, i) “경력단절여성등”의 정의에 경력단절 사유로 여성의 생애주기별 주요 사유인 ‘혼인’을 추가하고(제2조 제1호), ii) 경력단절여성등의 경력단절 예방과 경제활동 촉진을 수행하기 위해 시·도 또는 시·군·구에 경력단절여성지원센터를 지정할 수 있도록 하며(제13조), iii) 경력단절 예방과 경제활동 촉진에 관한 정책을 효율적·체계적으로 지원하기 위해 중앙경력단절여성지원센터를 지정할 수 있도록 하고(제13조의 2), iv) 경력단절여성지원센터 및 중앙경력단절여성지원센터의 지정취소 사유 및 절차에 관한 근거를 마련하고 있다(제13조의 3). 이 법은 2017. 9. 22.부터 시행되었고, 2017. 11. 16. 현재 중앙경력단절여성지원센터 운영사업 수행기관을 공모하고 있다(1차 공모하였으나 단독 응모접수하여 재공모).

3. 여성 노동권과 모성 보호

가. 주요 이슈

1) 여성 공무원 과로사

세 아이의 엄마였던 보건복지부 공무원이 2017. 1. 15. 오전 8시40분 정부 세종청사 10동 6층 계단에서 숨진 채 발견됐다. 사망하기 약 일주일 전인 2017. 1. 9. 육아

휴직을 마치고 복직하였는데, 복직 후 일주일 내내 새벽 출근과 야근, 장관 보고, 국회 출장, 주말 근무까지 강행군하였다. 평일에는 저녁 9시 전에 퇴근한 적이 없고, 사망 전날인 토요일에는 오후에 아이들과 시간을 보내기 위해 새벽 5시에 출근하여 3시간 정도 업무를 봤다.¹²⁷

이 사건은 ‘슈퍼우먼 워킹맘 과로사’로 크게 보도되었고, 이후 보건복지부는 “토요일 출근 금지와 토요일 초과근무 수당을 지급하지 않겠다”는 내용이 포함된 “일·가정 양립대책 시행 협조 공문(2017. 2. 2.)을 각 부서에 내려 보냈으나, 복지부의 위와 같은 대책은 ‘수당 없는 잔업’만 확대시킨 것이라는 비판이 있었다.¹²⁸

이 사건에 대해 한국여성단체연합은 “사회와 국가, 부모가 함께 아동양육을 책임지는 정책 추진과 사회적 인식 변화가 필요하다, 이 사건은 출산여성에 대한 지원을 약속한 정부 정책이 여성의 삶을 제대로 파악하지 못했음을 보여준다, 한국사회의 지속가능성을 담보하기 위해선 성평등 정책을 제대로 입안·추진하고 사회적 인식이 변화되어야 한다”고 논평하였다.¹²⁹

2) 가스검침원 파업

도시가스 검침원들의 열악한 근로환경이 사회적 이슈가 되었다. 도시가스 고객센터에서 검침업무 등을 수행하는 직원들의 급여는 월 120만 원 수준이고, 교통비·연차수당·연장근로수당은 아예 지급되지 않았고, 12만원으로 산정된 식대는 2014년과 2015년은 5만원, 2016년에는 6만원만 지급되었다. 한편, 고객센터 내 다른 직종인 사무행정직과 민원기사에게는 12만원을 그대로 지급했다. 검침원들의 식대만 줄여 차등지급한 것이다. 심지어 명절선물과 근로자의 날 선물을 제공하고 이를 임금에서 공제했다. 그리고 검침원들은 대부분 여성들로, 가스 검침 및 안전 점검, 고지서 송달 과정에서 성희롱과 성추행 등 성폭력 위험에 노출되어왔다.

강북5센터 안전매니저 33명 가운데 20여명이 2016. 7. 노조(공공운수노조 서울경인지부 도시가스분회)를 결성하고, 같은 해 8월부터 2017년 초까지 11차례 교섭을

127 문화일보 2017. 1. 19.자 「새벽출근·야근에 주말근무까지... '워킹맘' 공무원의 과로사」 기사 일부수정

128 데일리팝 2017. 10. 31.자 「'복지부, 워킹맘 사무관 과로사 이후에도 토요일근무」 기사 참조

129 여성신문 2017. 1. 20.자 「여성연합, '워킹맘' 공무원 과로사에 "사회·국가·부모 함께 양육 책임져야"」 기사 참조

진행했지만 사측이 요구안을 거부해 결렬되었으며, 2017. 1. 23. 조정 기간이 만료되고,¹³⁰ 2017. 2. 1. 부터 식대 차별, 열악한 노동조건, 낮은 임금 등 처우개선을 요구하며 파업에 돌입하였다.

조합원들은 “우리는 하찮은 일하는 아줌마가 아니다, 주부 사원이 아니라 여성 노동자”라 외치며 43일간 파업을 이어나갔으며,¹³¹ 도시가스 요금과 고객센터 노동자 임금을 책정하는 서울시에 대해서도 “책임을 회피하지 말고 지급수수료 사용처를 제대로 관리·감독하라”며 “안전매니저들의 생활임금과 노동조건을 책임지라”고 요구했다.¹³²

도시가스 요금 승인권자이면서도 개입에 한계가 있다며 거리를 뒀던 서울시는 여론이 악화되자 고객센터 지급수수료 원가 산정액을 공개하고, 문제가 있다면 시 차원에서 행정지도에 나서겠다고 입장을 선회했다.¹³³ 또한 서울도시가스 강북5고객센터는 파업을 끝내고 돌아오지 않으면 원청인 서울도시가스에 사업권을 반납하겠다고 파업 중인 검침원들을 압박하기도 하였으나,¹³⁴ 파업 42일 만에 파업 검침원들이 현장에 복귀하는 즉시 1인당 36만 원을 지급하고, 식대도 서울시의 지급수수료 기준을 적용해 올려주기로 하는 등 임금·근로조건 개선, 파업 참여 검침원에 대한 불이익 금지 등에 합의했다. 또한 서울시도 노조에 “검침원 임금 수준 개선의 필요성을 공감하고 있으며 2017년 센터 지급수수료 산정 시 서울형 생활임금 이상의 수준이 실질적으로 반영되도록 추진하겠다”고 밝혔다.¹³⁵

3) ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 제정안’

고용노동부는 2017. 6. 26. ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 제정안’을 입법 예고했다. 이 법안은 현재 직업소개업체를 통해 가사노동자와 이용자가 직접 계약

130 매일노동뉴스 2017. 1. 25, 자 「[악 소리] 나는 서울 도시가스 검침원 실태 책정된 밥값 절반만 주고, 명절선물이라더니 월급에서 까고」 기사 참조

131 경향신문 2017. 3. 9, 자 「우린 하찮은 일하는 아줌마가 아니라 여성 노동자」 파업 37일째 맞은 가스 검침원」 기사 참조

132 2017. 2. 27, 자 「월 120만원 박봉·성희롱 위협 가스 검침원, 노동조건 어떻게 개선해야 하나」 기사 참조

133 이투데이 2017. 2. 13, 자 「[기자수첩] 도시가스 검침원 파업의 본질」 기사 참조

134 매일노동뉴스 2017. 3. 14, 자 「40일 넘게 파업하는 도시가스 검침원」 업체 “복귀 안 하면 서울도시가스에 업무 반납” 기사 참조

135 경향신문 2017. 3. 15, 자 「가스 검침원 파업 타결. 노사 합의, 서울시 대책 발표」 기사 참조

을 맺었던 것과 달리, 가사서비스 제공기관이 가사노동자와 근로계약을 맺고, 이용자는 이 기관과 이용계약을 맺는 방식으로 바꾼다는 내용이다. 가사서비스 제공기관은 고용부가 시설·인력·운영실적 등의 요건 등을 검토한 뒤 ‘인증’한다. 그동안 ‘가사노동자’는 근로기준법의 ‘노동자’에 해당되지 않아 사회보험 가입이 불가능했지만, 서비스제공기관과 근로계약을 맺은 노동자들의 경우 1년간 노동시간이 624시간 이상일 경우엔 6일 이상, 468~624시간인 경우엔 5일 이상의 유급휴가를 부여받고 산재보험과 고용보험 등 4대 보험 가입도 의무화된다.

한편 기업 등이 직원 복지증진 등에 활용할 수 있도록 고용부가 가사서비스이용권을 발급해, 해당 이용권을 이용자가 가사서비스제공기관에 제시하면 서비스를 이용할 수 있도록 했다. 다만 고용부는 기존처럼 직업소개업체를 통해 가사노동자와 이용자가 직접 계약을 맺는 방식으로 가사서비스를 제공받는 방식도 유지된다고 밝혔다.¹³⁶

이 법률안에 대해서는 찬반 양론이 있으나, 가사노동자들을 노동법 보호의 사각지대에 방치하지 않고 법적 보호를 시도하기 위한 적극적 논의라는 점에서 작지 않은 의의가 있다.

4) 직장 내 성폭력

가구업체 한샘 신입 사원 성폭력 논란이 공론화하면서 많은 여성들이 그간 사회생활을 하며 속으로만 삭였던 피해 경험들을 공개하기 시작하였다.¹³⁷ 일부에서는 미국 할리우드에서 시작된 ‘미투’(me too, ‘나도 당했다’)며 성폭력 사실을 폭로하는 피해자 연대 운동) 열풍의 재현으로 보기도 하지만, 이번 사태는 ‘미투’라기보다 국내 기업 전반의 깊은 문제가 의도치 않게 일시에 터지면서 불거진 ‘지연된 분출’로 봐야 한다는 지적도 있었다.¹³⁸

한국여성민우회 등 국내 18개 여성단체는 2017. 11. 13. 기자회견을 열고 “최근 굴지의 기업 한샘과 현대카드에서 발생한 성폭력 사건은 기업에서 여성노동자가 어

136 한겨레 2017. 6. 27. ‘직장맘’ 위한 가사서비스 이용권 나온다

137 한국일보 2017. 11. 10. 자 “나도 직장 성폭력 당했다” 한국서도 번지는 미투 운동」 기사 참조

138 한겨레 2017. 11. 9. 자 「한샘, 현대카드… 직장 내 성폭행’한참 뒤 폭로되는 이유는?’ 기사 참조

떻게 성적으로 대상화되고 있는지 보여주고 있다”며, “한샘과 현대카드에서 발생한 성폭력 사건은 특수한 사례가 아니었고 우리사회 여성들이 일하는 모든 기업과 모든 일터의 모습”이라고 지적하면서, “꽃뱀으로 낙인찍거나 ‘무고 아니냐’는 등 성폭력 피해자에 대한 왜곡된 편견도 변하지 않고 있다”고 논평했다.¹³⁹

나. 주요 입법

1) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 중 일부개정법률

20대 국회에서 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’) 개정안이 총 8건 발의되었고(정부제출안 포함), 이를 통합·조정한 남녀고용평등법 개정안이 본회의에 부의되어 2017. 11. 9. 국회 본회의에서 통과되었다.

개정법은 직장 내 성희롱 예방교육을 매년 실시할 것을 법률상에 규정하고(개정 전 시행령에서 규정), 예방교육 내용의 사업장 게시의무, 위탁교육시 사업주의 의무 및 위탁기관 취소 요건 등을 규정함으로써 직장 내 성희롱 예방교육을 강화하였고, 직장 내 성희롱 발생 시 사업주의 의무도 강화하였다. 작위의무로 기존에 행위자에 대한 징계의무만을 규정하고 있었으나, 조사의무와 피해자에 대한 보호조치의무(조사 중의 임시적인 조치도 포함)를 명시하였다. 피해자에 대한 불리한 처우의 종류를 구체화하여 보복조치 금지의 실효성을 높이고자 하였으며, 조사자의 비밀누설금지의무도 규정하였다. 고객 등에 의한 성희롱의 경우 피해 근로자의 고충 해소 요청시 사업주의 ‘노력’만을 규정하고 있었으나, 피해자에 대한 보호조치를 의무로 규정하였다.

한편, 난임치료휴가 규정도 신설하였다. 근로자가 인공수정 등 난임치료를 받기 위하여 휴가를 청구하는 경우 연간 3일 이내의 휴가(최초 1일은 유급)를 줄 것을 규정하고, 난임치료휴가를 이유로 한 불리한 처우 금지도 명시하였다.

개정된 남녀고용평등법은 성희롱 법제 실효성 강화를 위하여 그동안 논의되던 사항을 다수 반영하였다. 다만, 법률안 통합·조정 과정에서 성희롱 피해자 외 다른 노동자가 신고, 증언, 자료제출 등을 하는 경우에 있어서의 보복조치 금지 등 필요

139 웹데일리 2017. 11. 13. 「여성계, “한샘·현대카드 사내 성폭력 논란, 용기있는 여성들이 고장난 시스템 바꿨다”」 기사 참조.

한 규정을 모두 담지 못한 것은 아쉬운 부분이다.

2) 근로기준법 중 일부개정법률

2017. 11. 9. 연차 유급휴가일수 산정 시 육아휴직으로 휴업한 기간을 출근한 것으로 명시하는 근로기준법도 본회의에서 가결되었다.

연차 유급휴가일수 산정시, 산전후휴가기간은 출근한 것으로 의제하는 규정을 두고 있었으나 육아휴직기간은 그렇지 아니하였고, 이에 대법원도 2013년 연간 소정 근로일수에서 육아휴직 기간이 차지하는 일수는 제외한 나머지 일수를 기준으로 근로자의 출근율을 산정하여 연차유급휴가 취득 요건의 충족 여부를 판단하여야 한다고 판시한 바 있다.¹⁴⁰

개정된 근로기준법은 연차 유급휴가일수 산정 시 육아휴직 기간을 출근한 것으로 보도록 명시함으로써 육아휴직을 한 사람의 경우 다음 해 연차 유급휴가일수가 없거나 매우 적어져 실질적으로 불이익을 받는 문제를 해소할 수 있게 되었다.

다. 주요 판결

1) 백화점 위탁 판매원의 근로자성을 인정한 대법원 판결¹⁴¹

백화점 입점업체와 판매용역계약을 맺고 매출 실적에 따라 수수료를 받는 백화점 위탁판매원도 근로자에 해당하기 때문에 퇴직금 등을 지급해야 한다는 취지로 원심 판결을 파기한 대법원 판결이 나왔다.

대법원은 종래의 근로자성 판단기준을 확인하면서, ① 백화점 입점업체인 피고가 정규직으로 고용하여 오던 백화점 판매원들로부터 일괄적으로 사직서를 제출받은 다음 판매용역계약을 체결하였으나, 전후로 백화점 판매원들의 업무내용이 달라진 것은 없는 점, ② 백화점 판매원들은 지정된 근무장소에서 그 백화점 영업시간 동

140 대법원 2013. 12. 26. 선고 2011다4629 판결

141 대법원 2017. 1. 25. 선고 2015다59146 판결, 대법원 2017. 1. 25. 선고 2015다63299 판결, 사실관계가 동일한 두 개의 사건이 별개의 사건으로 진행되었고, 대법원에서 같은 날 동일한 내용의 판결이 선고되었다.

안 지정된 물품만을 지정된 가격으로 판매하여 온 점, ③ 피고가 근태를 관리하거나 업무와 관련한 각종 공지를 한 적이 있는 점, ④ 각 매장에서 사용되는 비품, 작업 도구 등은 피고 소유로 무상으로 제공된 점, ⑤ 백화점 판매원들은 판매용역계약 체결 이후 매출에 따라 계산된 수수료를 상·하한선의 범위 내에서 지급받았으나, 계약 기간이 종료되어도 판매용역계약을 새로 체결하지도 않는 등에 비추어 백화점 판매원들과 피고가 협의하여 그 수수료 비율을 정하였는지 여부가 명확하지 않고 고정급을 지급받기도 한 점 등을 들어, 원고들을 비롯한 백화점 판매원들은 피고와의 계약 형식이 위임계약처럼 되어 있지만 그 실질은 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 피고에게 근로를 제공한 근로계약관계라고 판단하였다. 백화점 판매원들의 사업소득세 납부 등에 대해서는 백화점 판매원들에게 일괄적으로 사직서를 받고 판매용역계약을 체결하는 과정에서 사용자로서 경제적으로 우월적 지위를 이용하여 임의로 정하였다고 볼 여지도 있다고 판시하였다.

이번 대법원 판결은 백화점 등에 위탁판매계약이 일반화되어 여성 집중 직군이라 할 수 있는 판매노동자들의 고용불안이 심화되고 있는 가운데, 백화점 위탁판매원들의 근로자성을 처음으로 확인하였다는 데 의의가 있다.

2) 반도체산업 노동자에게 발병한 난소암, 유방암을 업무상 재해로 인정한 판결¹⁴²

서울고등법원은 삼성전자 반도체사업부 온양사업장에서 6년 넘게 일하다 퇴사한 뒤 난소암으로 숨진 여성 노동자의 유족이 근로복지공단을 상대로 낸 유족급여 및 장의비 부지급처분 취소 소송에서 1심에 이어 원고 승소판결을 하였다. 근로복지공단이 상고를 하지 않음으로써 이 판결은 확정되었다.

서울고등법원은 “망인이 이 사건 작업장인 금선연결 공정에서 근무하면서 발암물질과 생식독성물질인 유해 화학물질에 장기간 지속적으로 노출되었고, 상당한 기간 주·야간 교대근무를 하였으며, 그로 인해 피로, 스트레스가 누적된 상태에서 구토와 복부팽만 등 건강 이상으로 퇴사한 후 1년도 채 되지 아니하여 좌측 난소의 경계

142 난소암에 관해서 서울고등법원 2017. 7. 7. 선고 2016누38282 판결, 유방암에 관해서 서울행정법원 2017. 8. 10. 선고 2015 구단56048 판결(이 판결도 근로복지공단이 항소하지 않아 확정되었다).

성 종양을 진단받았고, 망인에게 점액성 난소암을 일으킬 만한 다른 건강상의 결함이나 유전적 요인이 밝혀진 바도 없다.”면서 망인의 사망은 업무상 재해에 해당한다고 보았다.

서울행정법원에서도 삼성전자 반도체공장 하청업체 노동자에게 발병한 유방암을 업무상 재해로 인정하는 판결을 하였다. 사업장의 상시 여성노동자 20여 명 중 4명이 유방암이 발병하였음에도 근로복지공단은 요양급여신청을 불승인하였으나, 서울행정법원은 “이 사건 상병의 발병 경로가 명백히 밝혀지지 않았다고 하더라도 원고가 다소 비정상적인 작업환경을 갖춘 이 사건 사업장에서 근무하는 동안 신화에 킬렌 등 발암물질을 포함한 각종 유해화학물질 등에 지속적으로 노출되면서 야간·연장·휴일근무를 함으로써 이 사건 상병이 발병하였거나 자연경과적 진행속도 이상으로 악화되었다고 추단할 수 있으므로 원고의 업무와 이 사건 상병 사이에 상당인과관계가 있다”라고 판단하였다.

두 판결 모두 산업보건안전연구원이 수행한 역학조사의 문제를 구체적으로 지적하면서 근로자에게 책임 없는 사유로 사실관계가 제대로 규명되지 않은 사정에 관하여는 증명책임에 있어 열악한 지위에 있는 근로자를 불리하게 취급하는 것은 형평에 어긋난다고 판시하였다. 이 판결들은 반도체 사업장 여성노동자들이 생식독성물질 등의 유해물질에 지속적으로 노출되는 근무환경에 있음을 지적하고, 입증책임을 완화하는 판시를 하였다는 데 의의가 있다.

4. 일·가정 양립과 보육

가. 주요 이슈

1) “출산휴가·육아휴직 회사 허락 필요 없다”...법개정 추진

사업주 허락 없이 출산휴가와 육아휴직을 쓸 수 있도록 법을 개정하는 노력이 2년 만에 본격 재개됐다.

서울시 직장맘지원센터는 9개 여성노동단체와 기관, 더불어민주당 이용득 국회의

원과 함께 7일 근로기준법과 남녀고용평등과일·가정양립지원에관한법률 개정안을 2015년에 이어 재발의한다고 밝혔다. 현행법에서는 사업주 허락 없이 출산전후휴가와 육아휴직을 사용하면 무단결근으로 간주된다. 또 법적으로 보장된 출산휴가와 육아휴직을 허락하지 않는 사업주를 고용노동부에 신고(진정이나 고소)하면 사업주가 법적처벌을 받지만 여전히 휴가·휴직 사용은 보장되지 않는 경우가 발생한다.

서울시는 직장맘지원센터가 2012년 4월 개소 후 4년 11개월간 종합상담 1만 3천 915건 중 '직장 내 고충' 비중이 약 80%였으며, 이 가운데 74%가 출산전후휴가와 육아휴직 관련이었다고 전했다. 이번 개정안에는 근로자 출산전후휴가 급여 신청 시 관련 서류를 고용노동부가 대신 사업주에게 요청하는 조항이 신설됐다. 또 비정규직 여성근로자들이 계약기간 종료와 상관없이 출산전후휴가를 온전히 보장받는 조항도 있다.

이번에 발의된 개정안은 서울시 경력단절예방지원단 정책제안이 바탕이 됐다. 국회 환경노동위원회 소속 이용득 의원은 출산전후휴가와 육아휴직 제도 실효성 확보 필요성에 공감하며 서울시 직장맘지원센터가 마련한 개정안을 보완해 대표 발의했다고 서울시는 전했다. 엄규숙 서울시 여성가족정책실장은 "서울시가 직장맘들을 실질적으로 지원하기 위해 만든 직장맘지원센터의 연구 성과를 토대로 이번 개정안이 재발의됐다"며 "개정안이 통과되면 출산전후휴가와 육아휴직제도 실효성 확보에 크게 도움이 될 것으로 보인다"고 말했다.¹⁴³

2) 남성 육아휴직 증가

2017. 7. 17일 고용노동부는 지난 6월 말 기준 남성 육아휴직자는 총 5101명으로 전년 대비 52.1% 늘었다고 밝히면서, "이 추세라면 올해 남성 육아휴직자 숫자는 1만명을 돌파할 것으로 예상된다"고 하였다.

남성 육아휴직자 수는 2013년 2293명, 2014년 3421명, 2015년 4872명, 지난해 7616명으로 가파르게 늘고 있다. 전체 육아휴직자 가운데 남성이 차지하는 비율도 매년 높아지고 있다. 올해 상반기 전체 육아휴직자(4만4860명) 가운데 남성 비율은

143 연합뉴스 2017. 3. 7. "출산휴가·육아휴직 회사 허락 필요없다"…법개정 추진

11.3%를 기록해 지난해 상반기보다 약 4%포인트 증가했다. 남성 육아휴직자 비율은 2009년 1.4%에 불과했으나 매년 빠르게 늘어 지난해에는 8.5%를 기록했다. 정부는 현재 남성 육아휴직을 장려하는 제도로 2014년부터 ‘아빠육아휴직 보너스제’를 운영하고 있다. 부부 중 1차 육아휴직 사용자(주로 여성)에게는 최대 1년간 통상임금 40%가 급여로 지급되는데, 2차 사용자(주로 남성)에게는 첫 3개월에 한해 통상임금 100%를 지급하는 제도다.¹⁴⁴

한편 정부는 2017. 6. 29. ‘2018년 정부예산안’을 통해 남성 육아휴직자에 대한 육아휴직 급여 인상 지원 계획을 밝혔다. 기획재정부가 공개한 ‘2018년 정부예산안’에 따르면 근로자의 일·가정 양립을 위해 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자의 육아휴직 급여 지원으로 부부가 순차적으로 육아휴직을 사용하면 두 번째 육아휴직자의 급여를 인상해 지원(이른바 ‘아빠 육아휴직 보너스’)하겠다고 하였고, 지원내용으로 모든 자녀 대상 상한액 200만원으로 인상, 첫 3개월 육아휴직 급여 인상을 지속 추진할 방침이라고 하며, 남성의 육아참여 확대를 통한 부모 공동 육아 장려, 직장부귀 촉진, 대·중소기업간 일·가정 양립 격차 완화할 계획이라는 것이다.¹⁴⁵

3) 기업규모에 좌우되는 육아휴직 급여자

고용노동부가 발간하는 ‘고용보험통계연보’를 분석한 결과 지난해 육아휴직 급여를 처음 받은 사람은 남자 7616명, 여자 7만 5996명으로 10년 전인 2007년에 비해 각각 24.6배, 3.6배 증가했다. 고용보험의 통계집계가 시작됐던 2007년 휴직을 하고 처음 육아휴직 급여를 받은 여성 근로자는 전체 피보험자 320만 9598명의 0.7%인 2만 875명이었다. 피보험자는 2015년 506만 4769명으로, 수급자도 7만 5996명(1.6%)으로 증가했다. 하지만 회사 규모에 따른 격차는 여전했다. 100인 미만 기업의 수급자는 2007년 피보험자 203만 7961명의 0.4%인 8145명에서 2015년 피보험자 325만 2893명의 1.0%인 3만 2799명으로 늘었다. 같은 기간 중견·대기업의 피보험자는

144 경향신문 2017. 7. 17. 남성 육아휴직, 올해 중 1만명 돌파 전망

145 경향신문 2017. 7. 17. 남성 육아휴직, 올해 중 1만명 돌파 전망

78만 3399명에서 122만 8276명으로, 수급자는 피보험자의 1.4%(1만 1012명)에서 3.2%(3만 9383명)로 늘었다. 육아휴직 사용자가 3배 이상 늘었지만 기업 규모에 따른 사용률 격차는 유지된 것이다.

남성 근로자의 경우 회사 규모에 따른 격차가 더 벌어졌다. 2007년 100인 미만 중소기업에 다니는 남성 근로자 가운데 육아휴직 초회 수급자는 208명에서 지난해 2186명으로 11배가량 늘었다. 같은 기간 중견기업의 수급자는 23명에서 956명으로 42배, 대기업은 79명에서 4474명으로 57배 급증했다. 피보험자 중 수급자 비율은 100인 미만 중소기업이 2007년 0.006%에서 2015년 0.037%, 100인 이상 300인 미만 중견기업이 0.003%에서 0.063%, 300인 이상 대기업이 0.005%에서 0.125%로 각각 늘었다. 2007년 기업 규모와 관계없이 비슷한 수준이었던 육아휴직 사용자 비율이 10년 사이에 3배 넘게 벌어진 것이다. 특히 중소기업의 고용 인원이 전체 근로자의 88%임을 고려했을 때 실제 육아휴직을 쓰고 싶지만 눈치가 보여 쓰지 못하거나 경제적 여건 때문에 쓸 수 없는 남성 근로자가 많았음을 추정할 수 있다.¹⁴⁶

나. 주요 입법 : 고용보험법 시행령 개정

고용보험법 시행령이 개정되어 육아휴직 최초 3개월까지 최대 150만원의 범위에서 월 통상임금의 100분의 80에 해당하는 금액을 지급하도록 급여가 상향 조정되었다(대통령령 제28256호, 2017. 8. 29.). 이 시행령은 2017. 9. 1.부터 시행되고 있으며, 개정 전에는 전체 육아휴직 기간에 대하여 매월 최대 100만원의 범위에서 월 통상임금의 100분의 40에 해당하는 금액을 일률적으로 지급하였다.

다. 주요 판결 : 비동거 부모 육아휴직급여 판결¹⁴⁷

대법원은 육아휴직기간 동안 자녀를 친정에 맡긴 채 해외에 머물렀고 해당 기간

146 서울신문, 2017. 4. 20. 자「[단독] '육아휴직'도 양극화... 중소기업, 대기업의 3분의1 그쳐」

147 대법원 2017. 8. 23. 선고 2015두51651 판결

동안 육아휴직급여를 수급하였다면, 이는 육아휴직급여 수급대상에 해당하지 않지만, 본인이 급여신청서에 허위사실 등을 적어낸 것이 아니라면 곧바로 육아휴직급여 부정수급으로 판단해서는 안 된다고 판단하였다. 이 사건 당사자는 육아휴직 후 남편의 해외 창업을 위해 아이와 함께 멕시코로 갈 예정이었으나, 아이 건강이 나빠져 아이는 친정부모에게 맡기고 홀로 출국하였다. 그러나 귀국 후 서울지방고용노동청으로부터 해외에 체류하면서 아이를 양육하지 않았으면서도 육아휴직급여를 수급한 것은 부정수급에 해당한다며 휴직급여의 반환 및 부정수급에 따른 추징금통지를 받았다.

대법원은 육아휴직 급여의 지급은 원칙적으로 ‘육아휴직 대상 자녀를 양육하기 위한 것’임이 전제되어야 한다고 밝히면서도, 육아휴직자가 육아휴직 대상 자녀를 국내에 두고 해외에 체류한 경우에도 그것이 육아휴직 대상인 자녀를 양육한 때에 해당하는지는 육아휴직자의 양육의사, 체류장소, 체류기간, 체류목적 및 경위, 육아휴직 전후의 양육의 형태와 방법 및 정도 등 여러 사정을 종합하여 사회통념에 따라 판단하여야 한다고 하였다. 또한 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 지급받은 경우’에 해당한다고 보기 위해서는 허위, 기만 등 사회통념상 부정이라고 인정되는 행위가 있어야 하고, 단순히 요건이 갖추어지지 아니하였음에도 급여를 수령한 경우까지 이에 해당한다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 그리고 육아휴직 중인 근로자가 관련 법령 및 행정관청에서 요구하는 육아휴직 급여 신청서 서식에 기재되어 있는 모든 사항을 사실대로 기재하고, 요청되는 제출서류도 모두 제대로 제출한 경우라면, 실질적인 육아휴직 급여 수급요건을 갖추지 못하였다고 하여 선불리 소극적 행위에 의한 부정수급에 해당한다고 인정할 수는 없다고 판단하였다.

이 판결은 부모가 자녀의 양육에 적합한 방식을 적절하게 선택할 수 있음을 확인하고, 다양한 방식의 양육이 이루어질 수 있다는 점을 인정하였다는 점에서 의미를 갖는다. 또한 ‘부정수급’의 의미 및 이에 대한 해석·적용의 기준을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

2017년 통일 분야 보고

집필

2017년 문재인 정부 등장과 남북관계 : 양승봉 변호사 (민변 통일위원회 부위원장)

북한 해외식당 종업원 집단 입국 사건 : 오민애 변호사 (민변 통일위원회)

‘조선학교 고교무상화 재판’에 대하여 : 김유정 변호사 (민변 통일위원회)

감수

채희준 변호사 (민변 통일위원회 위원장)

2017년 통일 분야 보고

I. 요약문

북한 붕괴론에 기대어 남북관계를 질곡에 빠뜨린 박근혜 정부가 역사적인 촛불 시민혁명과 2017. 3. 10. 헌법재판소의 대통령 탄핵 결정에 의하여 물러나고, 제19대 대통령선거를 거치며 새로이 문재인 정부가 들어섰다. 문재인 정부는 북한의 체제 안전보장 및 한반도의 평화체제 구축 등을 담은 소위 '베를린 구상'을 통하여 이명박·박근혜 정부와는 다른 전향적인 대북 정책을 발표하였다. 그러나, 연초에 취임한 미국 트럼프 대통령의 계속되는 대북 적대시 발언, 북한의 연이은 미사일 발사 시험과 2017. 9. 3. 제6차 핵실험, 한·미 연합군사훈련 실시 및 B-1B 랜서 등 미국 전략무기의 한반도 출동 등으로 한반도의 군사적 긴장상태는 풀릴 기미가 보이지 않았고, 여기에 더하여 문재인 정부가 미국이 주도하는 대북 제재에 적극 동참하는 자세를 취하면서 경색된 남북관계는 그 출구를 찾지 못하고 있다. 대미, 대북관계 등에서 문재인 정부의 대담하고도 획기적인 정책 전환이 있기를 기대해 본다.

한편, 작년 4. 7. 집단 입국한 것으로 알려진 북한 해외식당 종업원 12명에 대하여 북한은 지속적으로 전원 송환을 요구하면서 이 문제가 해결되지 않는 한 남·북

이산가족상봉 등의 사업이 실시될 수 없다는 입장인데, 새로이 들어선 문재인 정부에서도 이 종업원들의 신변안전이나 집단 입국과 관련한 진정한 의사 등의 확인은 전혀 진척을 보지 못하고 있다. 부모들로부터 자기 딸들의 안위 등을 확인해 달라는 위임을 받은 변호사들이 여러 차례에 걸쳐 정부 당국에 접견이나 면담을 신청하였지만 모두 거부당하였고, 변호사들이 제기한 접견거부처분 등 취소소송에 대하여 법원은 가장 기초적인 사실관계조차 확인하려는 노력을 하지 않은 채 재판을 끝내기에만 급급하였다. 우리 사회의 적폐 중에서 가장 심각하고도 뿌리 깊은 ‘분단적폐’를 적나라하게 보여주고 있는, 이 종업원들의 집단 입국과 관련한 모든 진상들이 명명백백하게 밝혀지지 않는다면 우리 사회는 또 다시 이러한 적폐를 되풀이하여 경험하게 될 것이다.

일본에서 온갖 차별과 싸우고 견뎌내며 우리의 글과 문화와 역사 등으로 교육을 하는 조선학교에 대해 일본 정부가 고교무상화법 시행규칙을 고쳐가면서까지 무상화 대상 불지정 처분을 하였다. 제일 외국인학교인 미국계 인터네셔널스쿨, 중화학교, 대만학교, 호라이즌자판 인터네셔널스쿨, 코리아국제학원 등이 무상화 대상으로 지정된 것과 극명하게 비교가 되며, 아무런 차별 없이 균등한 교육을 받을 권리를 선언하고 보장하고 있는 ‘세계인권선언’, ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’에도 위반되는 조치인 것이다. 이에 대하여 조선적 변호사, 양심적인 일본 변호사들이 힘을 합쳐 2013년부터 일본 각지에서 소송을 제기하였는데, 2017. 7. 19. 히로시마 지방재판소에서는 일본 정부의 손을 들어 주었지만, 2017. 7. 28. 오사카 지방재판소는 조선학교 측에게 전부 승소판결을 하였다. 오사카 지방재판소의 위 승소판결은 교육의 기회균등 실현과 민족교육 보장의 중요성을 확인하고, 일본 정부의 조선학교에 대한 차별 행위에 제동을 걸었다는 데 큰 의미가 있으며, 곧 있을 아이치와 후쿠오카에서의 제1심 판결 선고도 기대되고 있다.

II. 2017년 문재인 정부 등장과 남북관계

변호사 양승봉¹

1. 박근혜 정부와 남북관계

박근혜 정부는 이명박 정부와 마찬가지로 남북관계에서 전혀 진전을 이루지 못하였다. 특히 2016년 1월 북한이 제4차 핵실험을 하자 박근혜 정부는 개성공단을 전면 중단하였고 이에 대한 반발로 북한은 개성공단에 있는 남측 인원을 철수시키고 개성공단에 있는 모든 남한 기업의 자산을 동결해버렸다. 또한 박근혜 정부는 사드배치를 전격적으로 결정하여 남한과 북한뿐만 아니라 중국 및 러시아 등 주변국과의 갈등도 고조되었다. 특히 중국은 사드배치를 자국에 대한 안보위협으로 간주하고 남한으로의 단체관광까지 금지시키는 등 경제적 보복까지 하였다. 박근혜 정부의 마지막 해인 2016년도에 이루어진 남북한의 인적, 물적교류와 남북교역액, 이산가족 상봉, 분야별 남북대화 현황을 살펴보면 그 유래가 없을 정도로 빈약하다. 그리하여 2015년도에 남북한은 132,101명이 서로 왕래하였는데 2016년도에는 14,787명만이 왕래하였고 그나마 북한에서 남한을 방남한 사람은 0명이었다. 그리고 남북교역액은 2015년도에 27억불에 달하였는데 2016년도에는 불과 3억불에 그쳤다. 2015년도에 모두 5회의 남북회담이 열렸지만 2016년도에는 0회, 이산가족 상봉 역시 전혀 이루어지지 않았다.² 이처럼 남북한의 실질적인 관계 개선을 전혀 이루지 못한 상태에서 2017년 3월 10일 헌법재판소에서 만장일치로 박근혜 대통령에 대한 탄핵이 결정되어 박근혜 정부는 남북관계에 큰 상처만 남기고 막을 내리고 말았다.

1 통일위원회 부위원장

2 통일부 남북관계 통계자료

2. 문재인 정부 등장 후 북한의 미사일발사와 핵실험

박근혜 대통령이 탄핵된 이후 치러진 제19대 대통령선거에서 문재인 대통령이 당선되어 9년만에 보수정권이 막을 내렸다. 소위 촛불혁명을 통해 탄생한 문재인 정부는 남북관계에 있어서 이전 보수정권에 비해 전향적인 태도가 기대되었다. 대통령 후보시절 문재인은 남과 북의 긴장완화를 위해 대통령에 당선되면 미국보다 북한을 먼저 방문할 용의가 있다고까지 하였다. 그러나 북한은 문재인 정부 출범 4일만인 2017년 5월 14일에 미사일 발사를 하여 남북 양측사이에 문재인 정부 초기부터 긴장이 조성되었다.

문재인 대통령은 2017년 7월 6일 독일 베를린에서 소위 '베를린 구상'을 발표하였는데 골자는 한반도에 항구적인 평화 체계를 구축하고 이를 바탕으로 '한반도 신경제 지도'를 그리겠다는 것이었다. 문대통령은 항구적 평화를 정착시키기 위해 정전협정 체제를 종식하고, 한반도 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 한다고 강조하며 북핵문제와 평화체제를 포괄적으로 접근, 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠다는 뜻을 분명히 했으며 평화 체제 구축을 위한 국내 조치로는 남북 합의의 법제화를 추진키로 천명했다. 문대통령은 평화정착을 위한 5대 기조로 ① 한반도 평화 추구 ② 북한 체제의 안전을 보장하는 비핵화 ③ 항구적 평화 체제 구축 ④ 한반도 신경제지도 구상 ⑤ 비정치적 교류협력사업 추진 등을 밝혔고 '베를린 구상'을 실현하기 위한 구체적 방안으로 비교적 정치적 부담이 작은 일부터 남북이 함께 추진해 나가자며 '4대 제안'을 했는데 우선, 민족 최대 명절이자 10·4 정상선언 10주년인 ① 10월 4일 이산가족 상봉 행사를 개최할 것과 내년 2월 ② 평창 동계올림픽에 북한이 참가할 것을 공식 제안했고 ③ 휴전협정 64주년이 되는 27일을 기해 남북이 군사분계선에서의 적대행위를 중단할 것과 ④ 남북정상회담을 포함한 남북 대화의 재개를 촉구했다.³

그러나 이러한 문재인 대통령의 '베를린 구상'에 대하여 9일이 지난 2017년 7월 15

3 연합뉴스 2017. 7. 6.

일에 북한은 노동신문 개인 명의 논평의 형식을 통해 ‘베를린 구상’이 “6·15 공동선언과 10·4 선언에 대한 존중, 이행을 다짐하는 등 선임자들과는 다른 일련의 입장들이 담겨져 있는 것은 그나마 다행스러운 일”이라고 일부 긍정적인 면이 있다는 점을 언급하였으나 “근본적인 정책, 입장 전환이 없다면 어떤 언약도 새로운 실천을 기대하기 어렵다”고 강조하면서 구상 발표 장소를 ‘흡수통일’로 인식하고 있는 베를린으로 택한 것을 “황당하다”며 비난했다. 또한 “핵, 미사일 도발을 중단하지 않는다면 제재와 압박 외에 선택이 없다”는 문 대통령의 언급에 “외세를 부추겨 무장 해제시키겠다는 흥심을 드러낸 것”이라고 비판하면서 문대통령의 대화 제안도 ‘올바른 조건’을 거론하며 사실상 조건부 대화라고 비판했고, 민간교류 역시 5·24 조치나 탈북 여종업원 등을 거론하며 적대적 남북 관계의 근본적 해결을 촉구했다.⁴ 또한 “북핵폐기를 평화의 전제조건으로 삼아야한다는 것은 흑백을 전도하는 파렴치한 꾀변이며, 사실상 외세와 공조하여 위협천만한 평화교란행위에 계속 매달리겠다는 것을 공공연히 드러내놓은 것이다”라고 비판하면서 북핵폐기를 전제조건으로 삼는 것에 강한 거부감을 표시하였다.⁵

그런데 문재인 정부 출범 후 4개월이 채 되지 않은 2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 한 후 수소폭탄실험에 성공했다고 발표했다. 이러한 북한의 핵실험에 대해 문재인 대통령은 곧바로 강력한 제재를 천명하였고 미국을 비롯한 국제사회에도 북한에 대한 제재 동참을 호소하였다. 결국 문재인 정권이 북한과 본격적인 대화를 시도하기도 전에 남북관계는 오히려 심한 갈등 국면에 돌입하였다. 그나마 문재인 정부는 핵실험과 별개로 인도주의에 입각한 이산가족상봉을 추진하거나 인도적 지원 및 각종 남북회담을 계속 제안하여 종전 박근혜 정부와 달리 군사적 문제와 정치적, 인도적 문제를 구별하는 시도를 하였지만 북한은 탈북여종원에 대한 송환⁶이 이루어지기 전까지는 어떠한 인도주의 문제도 논의할 수 없다는 입장을 밝히며 남한 측의 인도적 지원도 거부하였다.

4 연합뉴스TV, 2017. 7. 15.

5 뉴스1, 2017. 7. 15.

6 2015년 4월 총선을 목전에 두고 중국 닝보의 유경식당에서 12명의 북한여종업원이 남한으로 입국한 사건

3. 북한과 미국의 극단적 대치

2017년 1월 20일 미국 트럼프 대통령이 취임이후 북한과 미국의 관계는 더 악화되었고 양측의 입장은 여전히 평행선을 달리고 있다. 북한은 2016년도에 모두 8차례 미사일 발사를 하였지만 대부분이 실패하였다. 하지만 2017년도에 들어서 2017년 9월 15일까지 약 16차례 발사된 미사일 발사는 대부분 성공하였고 발사거리도 비약적으로 늘어났다.⁷ 북한이 7월 28일 ICBM급 미사일 화성 14형을 발사하고 미사일 사거리가 뉴욕까지 도달할 수 있을 것으로 추정되자 미국은 곧바로 전략폭격기 B-1B 랜서를 한반도 상공에 다시 출격시켰고 북한을 맹비난하였다. 8월 6일 유엔안전보장이사회에서는 북한에 대한 대북제재안 2371호를 통과시켰고 이 제재안에 대해 니키 헤일리 유엔 주재 미국 대사는 “이번 제재는 북한에 대한 기존의 어떤 제재안보다도 더 큰 단일 제재로는 사상 최대”라고 강조했다. 대북제재안 2371호는 석탄, 철광석, 납, 해산물 등 북한의 수출을 전면 금지하는 것으로 이들 수출 액수는 2016년 약 30억 달러의 북한 수출 가운데 3분의 1이 넘는 10억 달러 이상을 차지하고 있는 것이었다. 또한 대북제재안 2371호는 각국이 북한 노동자들을 더 이상 받지 않도록 하고 북한 기업들과의 합작회사 설립을 금지하였지만 원유공급 차단 조치는 빠져 있었다. 이 제재안은 당시까지 북한에 대해 이루어진 제재 중 가장 강력한 제재였다.⁸

8월 9일 워싱턴 포스트는 미국 정보당국이 북한이 ICBM급 미사일에 탑재할 수 있는 소형핵탄두 개발에 성공한 것으로 결론을 내렸다고 보도하였고 같은 날 트럼프 대통령은 ‘전세계가 보지 못한 화염과 분노에 직면하게 될 것이라며’ 북한을 압박하였다. 이에 대해 북한은 중장거리탄도미사일인 ‘화성12’로 꺾을 포위 사격하는 작전을 검토 중이라고 맞대응을 하고 같은 시기 중국은 서해에서 대규모 군사훈련을 하였다.

7 뉴스1, 2017년도에 북한은 문재인 대통령 취임 전 6차례, 취임 후 10여 차례의 미사일을 발사하였다.

8 뉴스1 2017. 8. 6.

2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 감행하고 수소폭탄을 만들었다고 대외적으로 천명하였다. 이에 9월 11일 유엔안보리에서는 북한의 6차 핵실험에 대한 대북 제재결의안 2375호를 만장일치로 채택하였는데 북한에 대한 유류공급을 제한하고 북한산 섬유제품 수입을 금지하는 내용이 주요 골자였다. 2375호 결의에 따라 북한산 섬유제품 수출이 금지되고 북한에 대한 천연가스 수송이 차단되고 북한으로 유입되는 정유제품과 원유 수입량도 줄게 된다. 그러나 북한의 '생명줄'로 여겨졌던 유류 공급은 미국 측이 요구한 대북 원유 '전면 금수 조치' 대신 기존 규모에 상한을 두는 것으로 결정되었다.⁹

하지만 북한은 이러한 유엔의 대북제재안에 개의치 않고 9월 15일 화성 12형 탄도미사일을 일본 상공을 지나 북태평양 해상으로 발사하였다. 9월 20일 트럼프 대통령은 유엔총회 연설에서 북한에 대한 경고수위를 가장 최고조로 끌어올리면서 “미국과 동맹국들을 방위해야한다면”이라는 단서를 달았지만 “북한을 완전히 파괴하는 결정을 내릴 수 밖에 없다”는 극단적인 표현까지 써가면서 북한을 비난하였다. 하지만 이러한 트럼프 대통령의 극단적 표현은 미국 내부에서도 강한 비판을 받았고 북한 외무상 리용호는 9월 25일 기자회견을 열어 트럼프가 북한에 대해서 명백한 선전포고를 한 이상 미국의 폭격기가 비행을 한다면 자위적 대응권리를 북한이 보유하게 될 것이라고 맞대응을 하였다. 이처럼 2017년 트럼프 대통령이 취임한 이후 미국과 북한의 관계는 사상 최악으로 치달았다.

4. 중국과 러시아, 일본의 태도

2017년 북한이 한 일련의 미사일 실험과 핵실험에 대하여 중국과 러시아, 일본은 각국이 처한 입장과 북한과의 관계에 따라 약간씩 차이가 있었다. 하지만 전통적으로 북한과 친밀한 관계를 유지하였던 중국과 러시아도 유엔의 대북제재안에 거부를 하지않고 동참하는 등 조금씩 변화의 기류가 보였다. 중국은 2017년 8월 6일 유엔에서 이루어진 2371호 대북결의안에 대하여 찬성을 하고 결의안은 북한의 수출품인

9 뉴스원 2017. 9. 12.

석탄을 비롯해 철·철광석 등 주요 광물, 수산물의 수출 금지와 북한의 신규 해외 노동자 송출을 중단하는 내용이 담겨있었다. 중국은 위 결의안 찬성 이후 상무부나 공상총국 등을 통해 석탄이나 수산물 등의 수입을 중단하겠다고 발표했다. 유엔은 제재결의안 채택 이후 90일 이내에 이행 보고서를 제출해야 하는 규정을 두고 있는데 기존에 중국은 이행보고서 제출을 제시간에 잘 제출하지 않았었지만 2371호 대북제재안에 대한 보고서는 2017년 11월 2일에 제출¹⁰하여 기존과 다른 태도를 보였다.

또한 중국이 북한의 6차 핵실험 이후 전개된 9월 11일 유엔의 2375호 대북제재안 결의에 찬성한 이후 9월 28일 경 중국 상무부는 공고문(2017년 55호)을 통해 “상무부는 국가공상관리총국과 함께 지난 12일 유엔 안전보장이사회 대북 제재 결의 2375호 18항에 따라 이런 조치를 취한다”고 발표하며 폐쇄 대상 기업을 정하였는데 폐쇄 대상에는 북한 개인이나 기업이 중국 경내에 설치한 합작기업, 합자기업, 독자기업들이 포함된다고 하였다. 또한 중국 기업이 해외에서 북한 개인이나 기업과 합작, 합자 설립한 기업들도 안보리 결의 관련 조항에 따라 (120일내) 폐쇄해야 한다고 정하였다. 이와 같이 대북제재에 적극적으로 동참하는 중국의 태도변화는 무역균형을 무기삼은 미국의 트럼프 대통령의 강력한 요청도 한 원인이지만 유엔 안보리 결의 이외의 독자 제재를 반대하는 기존 입장을 고수하면서 동시에 중국의 역할을 강조하고자 하는 것으로 보인다.

러시아 역시 북한의 미사일 발사와 핵실험에서 비롯된 대북제재결의안에 찬성을 하고 이행보고서도 제출하고 있다. 그러나 푸틴 러시아 대통령은 그 동안 북한의 핵실험은 잘못된 것이지만 군사적 긴장은 안되며 대화로 해결해야한다는 원론적인 입장을 계속 표명해오고 있다. 일본은 북한의 미사일 발사와 핵실험이 있을 때마다 강하게 반발하면서 이미 진행하고 있는 독자적인 대북제재를 더 강화하고 있다. 아베 수상은 11월 6일 일본을 방문한 트럼프 대통령과 함께 북한에 대한 최대한의 압력을 가하는 것에 다시 합의하였다.

10 뉴스스 2017, 11, 9.

북한이 전통적으로 우호적 관계였던 중국과 러시아와의 갈등을 감수하면서도 미사일 발사와 핵실험을 계속하고 있는 것은 더 이상 다른 나라의 입장을 고려하면서는 자신들이 원하는 상태를 얻을 수 없다는 판단을 한 것으로 보인다.

5. 사드문제

2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험이후 전격적으로 도입이 결정된 사드는 한국 내에서 많은 갈등을 유발하였고 중국은 심각한 반한감정을 부추기며 경제적 압력을 행사하는 등 국제적으로도 사드로 인해 많은 갈등이 발생하였다. 한국과 미국은 2016년 2월 7일 사드배치와 관련한 협의를 개시한 이후 2016년 7월 8일에 경북 성주에 사드배치를 발표하였지만 성주군민의 반발이 심해지자 2016년 9월 30일 롯데가 운영하는 성주 스카이힐골프장 부지로 사드배치지역을 변경하였다. 사드배치의 실제적 효율성에 대한 논의여부를 떠나 사드배치 결정 과정은 절차적으로 많은 문제가 있었다. 사드배치를 결정한 박근혜 대통령에 대한 헌법재판소의 탄핵심판 결정이 2017년 3월 10일에 이루어졌는데 바로 직전인 2017년 3월 6일 밤에 주한미군은 사드장비를 오산공군기지로 반입하였고 같은 해 4월 26일 새벽 사드발사대 2기를 전격적으로 배치해버렸다. 그러나 한국과 미국은 2016년 11월경 1차 합의안에서 2017년 9월 경 사드를 임시배치하고 2018년 이후 본배치를 마치고 완전운용하기로 합의하였는데 탄핵의 어수선함을 틈타 본래 계획보다 훨씬 빨리 사드를 배치해버린 것이며 이 과정에서 우리 국방부고위관계자와 김관진 당시 안보실장이 관여한 것으로 드러났다. 2017년 11월 10일에 서울행정법원은 ‘사드배치 관련 검토보고서 등에 관한 정보비공개결정취소 사건’에서 민주사회를 위한 변호사모임과 참여연대의 청구를 기각하면서 관련 보고서 등을 공개하는 것이 한미 군사 당국 사이의 신뢰를 저해하고 한미 동맹에 악영향을 미칠 우려가 있으며, 외교 관계에 관한 사항으로서 공개될 경우 이에 관한 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있음을 이유로 원고들의 청구를 기각하였다. 그러나 이러한 행정법원의 판단은 국민의 생명과 직결된 문제에 대한 국민의 알권리를 심각하게 훼손한 것이다. 문재인 정부는 2017년 9월 7일 사드 4기를 주민들의 거센 반대에도 불구하고 추가배치해버렸지만 10월 31일 중

국과 사드추가배치 포기를 약속하기도 하는 등 일관성있는 태도를 보이지 못하고 있다.

6. 문재인 정부와 남북 교류

2016년 1월 북한의 제4차 핵실험에 대응해 박근혜 정부는 2016년 2월 10일 개성공단을 전면 중단시켰고 북한은 군사분계선을 전면 봉쇄하고 2월 11일까지 개성공단에 있는 모든 남측 인원들의 철수를 명함과 동시에 개성공단에 있는 남한 기업의 설비, 물자, 제품을 포함한 모든 자산을 동결하였다.¹¹ 전격적인 개성공단 폐쇄의 절차적, 실체적 문제를 따지는 것은 차치하고서라도 대북문제에 있어서 이전 정부보다 진보적인 시각을 가진 문재인 정부는 2017년 11월 10일 개성공단폐쇄로 인해 피해를 입은 중견·중소기업에 한정해 투자자산 144억원, 유동자산 516억원 등 총 660억원 규모로 추가 지원한다고 지원책을 발표했지만 가장 중요한 개성공단 재가동에 대하여는 구체적인 청사진을 제시하지 못하고 있다.

문재인 정부가 출범하기 전인 2017년 4월에 강릉에서 열린 세계아이스하키선수대회와 평양에서 열린 여자축구 아시안컵 예선으로 남한과 북한에서 경기가 열리기도 하였지만 2017년 6월 북한태권도시범단이 남한방문승인 신청을 하고 6월 19일 통일부가 방문을 승인하여 문재인 정부 출범이후 최초의 교류가 이루어졌다. 그리하여 북한의 태권도 시범단이 세계태권도연맹(WTF)이 6월 24일부터 30일까지 무주에서 진행한 세계태권도선수권대회에서 시범공연을 하기 위하여 김포공항을 통해 6월 23일 남한을 방문하였다. 북한의 태권도시범단 방문은 2007년도 이후 약 10년에 이루어진 것으로 남북교류의 첫 물꼬를 트는 것처럼 보였지만 북한의 장웅 단장은 스포츠 교류보다는 정치로 먼저 남북문제를 해결해야한다고 하였고 북한은 2017년 9월에 평양에서 열리는 세계태권도대회에 우리 시범단을 초대하여 시범으로 보이기로 합의를 하였으나 8월 19일에 남한시범단의 방문을 공식적으로 거절하였다. 이산가

11 연합뉴스 2016, 2, 11.

족상봉이나 인도적 지원 문제 등도 이루어지지 않아 문재인 정부도 종전 정권에 비해 남북교류를 크게 진전시키지는 못하고 있는 상태다.

7. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 남북관계는 문재인 정부에서도 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 인한 갈등으로 진전되지 못하였다. 다만 문재인 정부는 이전 박근혜 정부와 달리 군사문제와 정치, 인도적 문제를 분리하려는 전향적인 태도를 보이고 있어 남북관계 개선의 여지는 더 크다고 보여진다. 하지만 문재인 정부가 이전 박근혜 정부와 마찬가지로 북한의 핵실험에 대하여 제재와 압박을 최우선으로 선택하는 것이 과연 타당하고 실효적인지 큰 의문이다. 미국은 북한의 핵폐기를 전제로 제재와 압박을 강행하지만 북한과 직접적으로 대면하고 있는 우리로서는 북한이 핵실험을 하는 진정한 의도를 정확히 파악하여 이에 따른 대응을 하는 것이 더 실효성있는 대응이 될 것이다. 북한의 핵실험은 싫든 좋든 간에 이미 상당히 진전되어 버린 현실이며 북한은 미국을 향해서 끊임없이 시위를 하고 있지만 결국 현실적인 위협과 부담은 우리에게 가장 직접적으로 미치는 것이 사실이다. 그러므로 우리는 북한의 핵실험 중단을 촉구하는 동시에 북한을 향한 미국의 일방적인 적대적 태도의 방향을 바꾸는 노력을 해야할 것이다. 우리가 이미 적대국이었던 중국과 수교를 하고 양국 간 교류를 증진시켜 중국과의 긴장관계를 해소한 것처럼 미국 역시 북한과 불가침, 평화조약을 체결한 후 수교를 하도록 우리가 주도적으로 추구하고 가교를 놓는 역할을 해야할 것이다. 그래야만 북한도 우리의 의도를 신뢰하고 남북관계는 새로운 전기를 맞을 수 있을 것이다.

III. 북한 해외식당 종업원 집단 입국 사건

변호사 오민애¹²

1. 들어가며

지난해 4월 중국 저장성 Ningbo시 류경식당에서 근무하던 12명의 종업원이 지배인과 함께 집단 입국한 사실이 알려진 후 1년 반의 시간이 흘렀고, 두 번의 추석명절을 보내면서 종업원 중 한명의 아버지가 사망했다는 소식까지 전해졌지만, 여전히 종업원들의 신변을 확인할 수 없는 상황이다. 지난 5월 정권이 교체된 후 정부는 남북 적십자회담, 군사당국회담과 이산가족 상봉 추진 등을 제안했지만 북한은 이에 응하지 않았고, 남북이산가족 상봉에 앞서 종업원 12명과 김련희씨의 송환을 요구¹³하였다. 그러나 정부는 이에 대하여 이렇다 할 입장을 밝히지 않았고, 진상을 밝히거나 해결하고자 하는 의지를 보이지 않고 있다.

그런 가운데 북 해외식당 종업원 기획탈북 의혹 사건 대응 TF(이하 ‘TF’)는 지난해부터 국내법상 절차(「인신보호법」상 인신보호구제심사청구, 준항고, 접견 등 거부처분에 대한 취소소송 등)와 국제법상 절차(자유권규약위원회에 대한 긴급청원, 개인 진정 등)를 진행하였고, 통일부·경찰청·국가정보원(국정원) 관계자들에 대한 면담을 진행해왔다. 국정원 개혁발전위원회가 꾸러진 후 이 사안에 대하여 진상조사를 하고 밝혀줄 것을 요청하는 의견서를 제출하기도 하였다. 인신보호구제심사청구사건과 준항고사건은 대법원에서 모두 각하결정을 받았고, 행정소송은 상고심 진행 중이다. 정부 관계자들과의 면담이 가능하게 되었다는 점, 사안의 심각성을 다시 확인하게 되었다는 점에서는 유의미한 변화가 있었으나, 여전히 종업원들의 신변을 직접 확인할 수 없고 종업원들과 가족들은 서로의 생사조차 확인할 수 없는 상태이다.

12 통일위원회, 미군문제연구위원회

13 한국일보, 2017. 6. 8.자, 연합뉴스 2017. 6. 8.자 등

2. 관계자들의 엇갈린 진술과 더욱 커진 진상규명의 필요성

TF는 신임 통일부장관, 국가정보원장 그리고 경찰청장에 대한 면담신청을 하였다. 법원에서는 국정원의 주장을 토대로 실제적인 판단을 하지 않고 있는 상태에서, 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」에서 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원의 주체로 규정¹⁴되어 있는 통일부장관, 국가정보원장, 경찰청장과 직접 만나 사실관계를 확인하기 위함이었다.

그런데 면담과정에서 각 관계자들의 진술이 엇갈렸다. 2017. 7. 28. 통일부 정승훈 당시 공동체기반조성국장 등과의 면담에서 공동체기반조성국장은 종업원들은 국정원의 특별보호대상이어서 통일부는 이들에 대한 교육지원과 주택지원만 하였고, 특별보호 대상으로 지정되면 별도의 해제절차가 없다고 하였다. 또한 2017. 8. 24. 경찰청 이재열 보안국장 등과의 면담에서 보안국장은 경찰청에서 2016. 8.경부터 종업원들의 신변을 관리하고 있으나 이와 관련하여 작성된 업무일지 등 자료가 전혀 존재하지 않고, 종업원들에 대한 면담신청에 대하여도 전혀 들은바가 없다고 하였다. 그보다 앞선 7. 6. 북한이탈주민보호센터장과의 면담에서 센터장은 현재 국정원은 필요한 경우에만 종업원들의 상황을 확인하고 있으며, 국정원 민원담당관을 통하여 TF 변호사들의 면담신청 사실을 종업원들에게 전하겠다고 하였고, 민원담당관은 신변보호 담당 경찰관을 통해 확인한 결과 종업원들이 면담을 원하지 않는다고 회신한 바 있었다.

즉, 국정원과 경찰청은 국정원이 종업원들을 관리하지 않고 있고 경찰이 신변보호를 하고 있다고 하였으나, 경찰청은 1년간 신변보호를 하면서 구체적인 신변보호 내역을 작성조차 하지 않았고 신변보호 담당 경찰관을 통한 면담신청 사실도 알지 못하고 있었다. 더욱이 북한이탈주민보호센터를 나온 북한이탈주민의 정착지원을 담당하는 통일부에서는 국정원의 특별보호 대상이라고 하여 실질적인 국정원의 지

14 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 및 동법 시행령은 북한이탈주민에 대한 보호결정 및 정착지원의 설치·운영(통일부장관, 국가정보원장), 사회적응교육 및 직업훈련, 취업보호, 주거지원(이상 통일부장관), 신변보호(통일부장관이 국방부장관 및 경찰청장에게 협조요청) 등의 주체에 관하여 정하고 있다.

배 및 관리 하에 있음을 확인할 수 있었던 것이다.

종업원들의 신변이 전혀 드러나지 않고 있는 상황에서 국정원은 이들의 신변을 간접적으로 확인할 수 있는 유일한 창구였고, 통일부와 경찰청 역시 북한이탈주민의 보호 및 정착지원의 주체로서 종업원들의 신변과 안위를 정확히 파악하고 있어야 할 책임이 있었다. 그러나 관계자들의 진술은 위와 같이 엇갈리면서 종업원들이 여전히 국정원의 지배 및 관리 하에 있다는 의혹을 떨쳐버릴 수 없게 하였고, 행정소송에서 구체적인 사실관계를 확인할 필요가 더욱 커졌다.

3. 다시 한 번 확인된 법원의 의무 방지

가. TF 소속 변호인들의 접견신청, 물품 및 서신 반입신청에 대한 거부처분 취소소송에서 1심 법원은 “종업원들이 이미 북한이탈주민보호센터에서 출소하였으므로 소의 이익이 없다”는 취지로 각하하였다.¹⁵ 당시 국정원은 국가정보원장 명의로 종업원들이 퇴소하였다는 내용으로 작성한 확인서, 통일부의 언론브리핑 외에는 종업원들이 현재 자유롭게 생활하고 있다는 증거를 제출하지 못했는데, 재판부는 이를 근거로 종업원들이 퇴소하였고 현재 국정원의 관리에서 벗어나 자유롭게 생활하고 있다는 사실을 인정하였다. 가족들로부터 위임을 받은 변호사들의 접견신청이 있었다는 사실과 그 의미를 제대로 알고 있었는지, 진정한 의사에 따라 거부한 것이었는지, 현재에도 국정원의 실질적인 지배 및 관리 하에서 생활하고 있는 것은 아닌지 확인되어야 했고 가장 확실한 방법이 종업원들이 직접 법정에서 증언하는 것이었으나, 증인신청을 기각하고 사실관계를 전혀 확인하지 않은 채 국정원의 주장을 모두 그대로 받아들인 것이다.

나. 이에 항소를 제기하였고, 항소심 재판 첫 기일 이전에 종업원들에 대한 증인신청과 이들의 인적사항을 확인하기 위한 사실조회신청을 하였다. 재판부는 증인신

15 서울행정법원 2017. 2. 23. 선고 2016구합72150판결

청을 기각하고 판단하겠다는 취지의 의사를 표시하였다. 그러나 종업원들이 소송 진행의 의미, 법원에 출석해서 증언한다는 것의 의미를 제대로 알기 어렵고 피고 측의 설명만으로 종업원들이 법정에 나올 의사가 없다는 점을 확인하는 것은 부당하다고 하였다. 이에 재판부는, 재판부가 종업원들을 직접 만나 증언의사를 확인하고, 비공개로 증인신문을 진행하는 것에 대해 차회기일 전에 양쪽의 의견을 제출하면, 이를 토대로 증인신청에 대한 채부결정을 하기로 하였다.

항소심 첫 기일에 이르기까지 국정원은 직접 종업원들의 의사를 확인하였고 그에 따르면 종업원들이 변호인들을 만날 의사가 없고 법정에 출석할 의사가 없다고 하였다. 그런데 재판부에서 직접 종업원들의 의사를 확인해보겠다는 계획을 밝히자 경찰청에서 종업원들을 관리하고 있다고 주장하면서 경찰청에 대한 사실조회 신청과 함께 일방적으로 기일변경 신청을 하였고, 재판부는 이를 그대로 받아들였다. 국정원은 지금까지와는 다른 주장을 하면서 당사자들과 재판부가 합의하여 진행하기로 한 내용을 일방적으로 변경한 것이다.

항소심 2회 기일에서 재판부는 “피고(국정원장)측 주장에 의하면 원고들(TF소속 변호사들)이 종업원들을 자유롭게 만날 수 있을 것으로 보인다”면서 국정원의 입장을 그대로 받아들이고 이전의 재판 진행과 완전히 다른 입장을 보였다. 앞서 통일부·경찰청·국정원(북한이탈주민보호센터장) 관계자와의 면담 결과 서로 모순되는 설명이 있었고, 이를 확인하기 위해 증인 신청을 하겠다고 하자 재판장은 재판부와의 협의조차 없이 모두 즉시 기각했다. 국정원의 새로운 주장이 있었고, 통일부 및 경찰청 관계자와의 면담결과 새로운 사실 확인의 필요성이 존재하여 이를 다루고자 하였으나 모든 기회를 그 자리에서 박탈당한 것이다.

이에 재판장에 대한 기피신청을 하였으나, 재판장은 기피신청에도 불구하고 변론 종결을 선언하고 판결선고기일을 지정하였다. 이후 항소기각 판결 선고¹⁶와 함께 기피신청에 대하여도 각하결정을 하였다. 현재 접견거부처분 취소소송의 상고심과 기

16 서울고등법원 2017. 9. 14. 선고 2017누42943판결(행정7부 재판장 윤성원 판사)

피신청에 대한 항고심이 계류 중이다.

다. 부모들의 위임을 받은 변호사들의 접견신청 사실을 종업원들이 알고 있었는지, 이를 진정한 의사에 따라 거부한 것인지, 현재 완전히 자유로운 상태에 있는지 여부는 모두 당사자인 종업원들에게 확인해야할 사항이었다. 입국 직후부터 종업원들을 관리해왔던 국정원의 설명만으로 이를 확인해야하는 상황 자체의 위법성과 부당성을 다투기 위해 진행된 소송이 행정소송이었다. 그럼에도 불구하고 법원은 국정원의 주장을 사실로 인정하고, 그 외에 사실 확인을 위한 다른 방법은 시도조차 하지 않은 채 절차를 종료시킨 것이다.

4. 그 밖의 진행경과

가. 2017. 10. 13. TF 소속 변호사들은 박경서 대한적십자사 회장과의 면담을 진행했다. 인도적인 차원에서 이 문제를 해결하고 남북 대화의 물꼬를 틀 수 있기를 바라는 의사를 전달하기 위함이었다. 이 사안의 중대성을 공감하고 인도주의적 관점에서, 적십자정신에 입각하여 이 문제를 바라보고 노력하겠다는 취지의 대화가 진행되었다. 이후 11. 6.부터 터키에서 열린 국제 적십자사연맹 총회에 TF는 긴급청원서를 제출하여 각국의 관심과 해결을 위한 노력을 촉구하는 의견을 전달하였다.

나. 한편 2017. 10. 25. TF 소속 변호사들은 국정원 기획조정실장 등 관계자들과의 면담을 진행했다. 국정원장에 대한 면담신청 후 북한이탈주민보호센터장과의 면담이 진행되었으나, 실제 종업원들을 북한이탈주민보호센터에 수용하고 있었던 센터장으로부터 들을 수 있는 얘기는 이미 센터에서 나갔고 자유롭게 생활하고 있다는 얘기뿐이었다. 이후 통일부, 경찰청 관계자와의 면담을 진행하였고, 엇갈린 진술에 관하여 진상을 확인할 필요가 있어 국정원장에 대한 면담을 재차 신청했고, 국정원 기획조정실장과의 면담이 진행된 것이다.

북한이탈주민보호센터장, 경찰청 보안국장 등이 동석한 이 자리에서 여전히 종업원들은 자유롭게 생활하고 있고 변호사들과의 만남을 원하지 않는다는 취지의 이야기가 계속됐다. 그러나 가족들의 위임을 받은 변호사들의 접견조차 한 차례도 허용되지 않은 채 1년 6개월간 외부와의 접촉이 차단된 종업원들의 문제는 인권과 천륜의 문제라는 점에 대하여 기획조정실장은 깊이 공감했고, 본인의 주된 업무는 아니나 내부적으로 검토해보겠다는 의사를 밝혔다.

다. 이외에도 북 해외식당 종업원 기획탈북 의혹사건 해결을 위한 대책회의(이하 '대책회의')와 함께 통일부 앞에서의 1인 시위, 추석연휴를 앞두고 신문광고 게재 등이 사안에 대한 지속적인 관심을 환기시키고, 정부에 대하여는 문제해결을 촉구하는 활동을 계속하여왔다.

5. 마치며

북 해외식당 종업원들이 어떤 경위로 입국하게 된 것인지, 완전히 자유로운 상태로 살고 있는지, 만약 그렇다면 가족을 포함하여 외부와의 접촉이 완전히 차단되어야 하는 이유는 무엇인지, 어떤 것도 밝혀지지 않은 채 1년 6개월의 시간이 흘렀다. 그러나 이 사안의 문제점과 심각성에 대하여 이야기하고, 이를 공감하고 함께 해결 방안을 모색할 수 있는 창구가 많아진 점은 분명 변화라 할 수 있을 것이다. 또한 국정원과 경찰청, 통일부 관계자들을 통해 여전히 국정원의 실질적인 관리 하에 있을 가능성이 매우 높다는 사실과 진실을 밝혀야할 필요성이 더욱 커졌다는 사실을 분명하게 확인할 수 있었다. 진실이 밝혀지고 의혹이 해소될 때까지 다양한 방법을 통해 계속 노력해나가야 할 이유이기도 하다.

IV. ‘조선학교 고교무상화 재판’에 대하여

변호사 김유정¹⁷

1. 조선학교 고교무상화 재판의 배경

일본 정부는 2010. 4. 1.경 ‘공립고등학교 수업료의 불징수 및 고등학교 등 취학지원금의 지급에 관한 법률’(이하 ‘고교무상화법’이라 함)을 공포·시행하였다.

고교무상화법 제1조¹⁸는 공립고등학교 수업료 불징수와 고등학교 등 취학지원금 지급으로 고등학교 등에서 교육에 관한 경제적 부담 경감을 도모하고 교육의 기회균등에 기여함을 목적으로 규정하고 있다.

고교무상화법 시행 이후 외국인학교인 미국계인터네쇼널스쿨, 중화학교, 대만학교, 호라이존사관인터네쇼널스쿨, 코리아국제학원 모두 심사를 거쳐 고교무상화 대상교로 지정되었다.

그러나 2010. 11.경 북한의 연평도 포격 사건이 발생하였고, 당시 일본 간 나오토 수상은 불측사태에 대비해야 한다며 문부과학성에 조선학교에 대한 고교무상화법 적용 심사절차 중단을 지시하였다.

2011. 8. 심사절차가 재개되었지만 아무런 처분도 진행되지 않았고, 2012년까지(고교무상화법 시행 후 3년이 지나도록) 조선학교 학생들은 방치되었다.

17 통일위원회, 미군문제연구위원회

18 제1조 이 법률은 공립고등학교에서 수업료를 징수하지 않기로 함과 동시에 공립고등학교 이외의 고등학교 등의 학생이 그 수업료에 총당하기 위하여 고등학교등 취학지원금의 지급을 받을 수 있도록 함으로써 고등학교 등에서 교육에 관한 경제적 부담의 경감을 기도하며 이에 의하여 교육의 기회균등에 기여함을 목적으로 한다.

2013. 1.경 오사카조선학원 등은 일본 정부를 상대로 조선학교도 고교무상화 대상교로 지정해 줄 것을 요구하는 소송을 제기하였다.

오사카조선학원 등이 고교무상화 대상교 불처분 위법확인소송을 제기하자, 2013. 2.경 문부과학대신은 고교무상화법 시행규칙 제1조 제1항 제2호 '하' 규정을 삭제하고,¹⁹ 고교무상화 대상교 지정에 관한 규정 제13조에 조선학교가 적합하지 않는다는 이유로²⁰ 불지정 처분을 내렸다.

고교무상화 대상교 지정 관련 일본 정부의 조선학교에 대한 차별적 행위에 대하여, 오사카²¹ 이외에도 도쿄, 아이치, 후쿠오카, 히로시마에서도 국가배상(심사중단 또는 고교무상화 대상교 미지정으로 인한 정신적 손해배상 청구) 또는 행정소송(불지정처분 취소 및 지정처분 등 의무부과) 등 다양한 형태로 소송이 진행되었다.²²

19 고교무상화법 제2조는 학생이 취학지원금을 받을 수 있는 (공립학교이외의) '고등학교 등의 내용으로서 고등학교, 중등교육 학교의 후기과정, 특별지원학교의 고등부, 고등전문학교, 전수학교 및 각종학교를 열거하고 있다. 이 중 '전수학교 및 각종학교에 관해서는 (이중에서 고등학교의 과정에 유사한 과정을 두는 것으로서 문부과학성령이 규정 하는 것에 한정하여) 라는 내용이 부가되어 있는데, 여기서 말하는 문부과학성령에 해당하는 고교무상화시행규칙 제1조는 <전수학교 및 각종학교>를 다음과 같이 규정하고 있다.

1 전수학교의 고등과정

2 각종학교이면서 일본국에 거주하는 외국인을 독립적으로 대상으로 하는 것중에서 아래에 해당하는 것

하 이 및 하에 제시한 것 외에도 문부과학대신이 정함에 따라 고등학교의 과정에 유사하는 과정을 둔다고 인정되는 것이라고 문부과학성이 지정한 것

즉, 조선학교가 고교무상화 대상교로 인정되기 위해서는 위 고교무상화시행규칙 제1조 제1항 제2호 '하' 규정에 따라 문부 과학성의 지정을 받아야 하는데 문부과학대신이 위 근거규정을 임의로 삭제해 버린 것이다.

20 고교무상화 대상교 지정에 관한 규정 제13조는 ① 취학지원금이 수업료에 관한 채권의 변제에 확실히 충당되고, ② 법령에 근거한 학교운영이어야 한다고 규정하고 있는데, 조선학교는 북한이나 재일본조선인총연합회(조총련)와의 밀접한 관계가 의심돼 학교 운영이 적정하게 되는지 의심스럽다는 이유였다.

21 오사카조선학원 소송대리인단은 최초 제기한 불처분 위법확인 소송의 청구취지를 변경하여 '불지정 처분의 취소, 지정처분의 의무이행을 구하는 소송'으로 진행하였다.

22 도쿄 및 아이치, 후쿠오카의 경우 조선학교 고교무상화 대상교 심사중단 발원, 고교무상화 대상교 미지정 및 방치 등으로 인한 학생들의 정신적 피해에 대한 손해배상청구소송이 진행되고 있고, 히로시마의 경우 국가배상(심사중단 또는 고교무상화 대상교 미지정으로 인한 정신적 손해배상 청구) 및 행정소송(불지정처분 취소 및 지정처분 등 의무부과)이 진행되었다.

2. 조선학교 고교무상화 재판 진행 경과

2013년에 시작된 조선학교 고교무상화 재판 중 가장 먼저 선고된 사건은 히로시마에서 진행된 재판이었는데, 2017. 7. 19. 히로시마 지방재판소는 일본 정부의 주장을 전부 받아들여 원고들의 청구를 전부 기각하였다. 고교무상화 대상교에서 조선학교를 제외하는 것은 합리적인 차별이며, 문부과학대신의 불지정처분은 재량권 범위 내라는 이유였다.

2017. 7. 28. 오사카 지방재판소는 문부과학대신의 조선학교 고교무상화 대상교 불지정처분이 위법하다며 원고 전부 승소판결을 선고하였다. 그러나 2017. 9. 13. 도쿄 재판에서 도쿄 지방재판소는 또 다시 일본 정부의 손을 들어 원고 패소 판결을 선고하였다.

3. 오사카 고교무상화 재판 판결 요지

오사카 지방재판소는 아래와 같이 이유를 설시하며, ‘① 국가는 조선학교를 고교 무상화법 시행 규칙 제1조 제2호 규정(하)에 근거해 대상으로 지정하지 않은 처분을 취소하라, ② 국가는 오사카 조선고급학교를 무상화법 대상으로 지정하라’는 원고의 청구를 모두 인용하였다.

가. 사안의 개요

(1) 오사카조선고급학교를 설치 및 운영하는 원고는 오사카조선고급학교를, 2013년 법률 제90호에 의해 개정전의 공립고등학교에 관한 수업료 불징수 및 고등학교등 취학지원금의 지급에 관한 법률(이하 ‘지급법’이라 함) 2조 1항 5호 및 그 위임을 받은 사법시행규칙 1조 2항 2호 하의 규정(이하 ‘본건 규정’이라 함)에 근거해 문부과학대신에게 지정 신청을 하였다.

이에 대해 당시 시모무라 하쿠분 문부과학대신(이하 ‘시모무라 문과대신’이라 함)은 2013년 2월 20일, 본건 규정을 삭제한 다음 ① 본건 규정 삭제 및 ② 본건 규정 13조의 요건에 적합하다고 인정함에 이르지 못하였다며 이 학교에 대해 위와 같은 지정을 하지 않겠다는 취지의 처분(본건 불지정 처분)을 했다.

(2) 본건은 원고가 본건 불지정 처분의 취소 및 본건 규정에 근거한 지정의 의무를 요구한 사안으로, 주요 쟁점은 ① 본건 규정 삭제의 위법성 ② 오사카조선고급학교의 본건 규정 13조 적합성이다.

나. 판단의 개요

(1) 본건 규정의 삭제 위법성

지급법 2조 1항 5호는 국가의 재정적 부담에 있어서 교육을 실시하는 것이 후기 중등교육단계의 교육 기회균등의 확보 관점에서 타당함을 인정하는 각종학교의 범위 확정을 문부과학성령에 위임했음에도 불구하고, 시모무라 문과대신은 후기 중등교육단계의 교육 기회균등과는 무관한 조선학교에 지급법을 적용하는 것은 북조선과의 납치문제 해결에 방해가 되며, 국민의 이해를 얻을 수 없다는 외교적, 정치적 의견에 근거해 조선고급학교를 지급법의 대상에서 배제하기 위해 본건 규정을 삭제한 것이라고 인정한다. 따라서 본건 규정의 삭제는 동호의 위임 취지를 일탈하는 것으로서 위법, 무효로 해석해야 마땅하다.

(2) 오사카조선고급학교의 본건 규정 13조 적합성

원고는 사립학교법에 근거해 재산목록, 재무제표 등을 작성함과 동시에 이사회도 개최하고 있다. 오사카조선고급학교는 2007년 4월부터 2011년 9월까지 관할기관인 오사카부지사로부터 교육기본법, 학교교육법 등 법령 위반을 이유로 행정처분을 받은 일이 없다. 따라서 오사카조선고급학교에 대해서는 그밖에 본건 규정 13조 적합성에 의심을 할 만한 특단의 사정이 없는 한, 이 조건의 적합성이 인정되어야 한다.

피고는 조선고급학교가 북조선 또는 조선총련과 일정의 관계가 있다는 취지의 보도 등을 지적해 조선고급학교가 취학지원금을 학생들의 수업료로 충당하지 않고, 조선총련으로부터 ‘부당한 지배’(교육기본법 16조1항)를 받을 우려가 생긴다는 취지의 주장을 하고 있다. 그러나 피고가 지적한 보도의 존재 및 이에 따른 사실을 이유로 상기와 같이 특단의 사정이 있다고 할 수 없다.

4. 오사카 고교무상화 재판 판결의 의미

‘세계인권선언’은 비차별의 원칙을 비롯하여 모든 인간은 교육을 받을 권리를 가진다고 선언하고 있다. ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’ 제5조도 교육을 받을 권리를 보장하고 있다.

교육을 받을 권리는 민주주의 및 복지국가 실현에 반드시 필요한 것으로, 교육의 기회는 누구에게나 균등하게 보장되어야 하며, 실질적인 평등교육을 위해서는 적극적인 정책 실현이 뒷받침되어야 한다.

일본 정부가 2010년경 고교무상화법을 제정, 시행한 목적도 ‘고등학교 등에서 교육에 관한 경제적 부담을 줄여 교육의 기회균등에 기여’하기 위해서였고, 특히 외국 인학교 등을 고교무상화법 적용대상으로 규정한 것은 국적, 인종 등을 떠나 인간의 권리로서 교육을 받을 권리 보장을 지향했기 때문일 것이다.

그러나 일본 정부는 북한과의 외교문제 등을 이유로 조선학교에 대해서만 고교무상화법 적용을 유보했으며, 2012. 12. 제2차 아베내각이 성립된 이후에는 조선학교에 대한 고교무상화 대상교 지정의 근거가 되는 문부과학성령 규정을 삭제하고 불지정 처분을 하는 등 위법행위를 자행하였다.

위 오사카 고교무상화 재판 판결은 교육의 기회균등 실현과 민족교육 보장의 중요성을 확인하고, 일본 정부의 조선학교에 대한 차별 행위에 제동을 걸었다는 데 큰 의미가 있다.

5. 결론

2014. 9. 유엔인종차별철폐위원회는 일본 정부에 조선학교에 고교무상화 제도를 적용하도록 권고한 바 있다. 2017. 7. 28. 오사카 지방재판소는 일본 정부의 조선학교 차별 행위에 대해 위법성을 확인하였다. 최근 2017. 11. 14. 제3차 유엔 인권이사회 국가별정례인권검토(Universal Periodic Review) 일본심사에서도 조선학교에 고교무상화 제도를 적용하라는 취지의 권고가 나왔다고 한다.

아직까지 일본 정부는 이에 대해 어떠한 응답도 하지 않고 있다.

일본 정부가 국제사회의 보편적 논리와, 오사카 지방재판소의 법적 판단을 받아들여 전국의 모든 조선고급학교에 대해 신속하게 고교무상화 제도를 적용하기를 바란다.

아울러 현재 히로시마, 도쿄에서 진행되고 있는 고교무상화 재판 항소심 재판부 및 1심 판결 선고를 앞둔 아이치, 후쿠오카의 법원에서도 오사카 지방재판소 판결과 같은 좋은 소식이 있기를 기대해 본다.

2017년 환경보건 분야 보고

집필

시작하며: 최재홍 변호사(민변 환경보건위원회 위원장)

미세먼지의 현황과 원인 및 법제 개선: 박애란 변호사(민변 환경보건위원회)

핵발전소: 최재홍 변호사(민변 환경보건위원회 위원장)

예방적 살처분: 김경은 변호사(민변 환경보건위원회)

가습기 살균제 피해구제를 위한 특별법: 노승진 변호사(민변 환경보건위원회)

감수

최재홍 변호사(민변 환경보건위원회 위원장)

2017년 환경보건 분야 보고

I. 시작하며

2017. 3. 10. 탄핵결정으로 박근혜가 파면된 후 촛불혁명을 통해 문재인 정부가 등장하였다. 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 규제완화와 개발중심의 국가정책 수립은 환경보건분야에 재앙이 되었으며, 이에 대한 적폐청산을 요구하는 민심을 반영해 문재인 대통령은 환경보건분야 대선 공약으로 자연사회적 재해 재난 예방,¹ 지속가능한 대한민국²을 표방하였다.

실제 문재인 정부는 당선 이후 노후 화력발전소 4기에 대한 일시적 섰다운 정책 발표, 월성1호기 중단 발표, 신고리 5·6호기 공사중지조치 및 공론화위원회 발족, 4대강에 설치된 4개보의 수문개방과 효과 검증, 가습기 살균제 피해자에 대한 정부 차원의 사과 등 환경보건분야에 있어 이전 정부보다 진일보한 모습을 보여주고 있다. 그러나 오색케이블카와 관련한 문화재청의 반문화적, 반환경적 작태와 규제프

1 미세먼지저감 종합대책, 원전정책 전면 재검토, 원전사고 걱정없는 나라

2 에너지정책 패러다임 전환, 국민 환경권 수호, 탈원전정책, 재생에너지 비율 20%로 상향, 국정우선순위로 생태계보전, 4대강 재자연화.

리존법에 대한 문재인 정부의 미묘한 입장변화 등 아직 문재인 정부가 내세웠던 생태계보전을 국정우선순위로 두겠다는 공약의 실천의지가 분명하게 확인되지는 않고 있다.

특히 신고리 5,6호기와 관련한 공론화위원회를 통한 속의 민주주의 실험은 우리 사회에 토론문화와 주권자인 국민의 의사에 의하여 주요 정책을 결정한 첫 사례라고 볼 수도 있으나, 탈핵이라는 주요한 국가정책수립에 대한 정치적 부담을 회피하고자 국민에 의한 정책결정이라는 우회수단을 선택하여 핵발전예에 대한 위험정보가 제대로 공유되지 않은 상태에서 신고리 5,6호기 공사가 재개되도록 하였다라는 비판도 있었다. 이러한 비판은 최근 포항지진을 통해 핵발전예에 관한 국민적 우려가 증폭되는 상황에서 더욱 거세지고 있는 실정이다.

한편, 환경보건분야에 있어 2017.은 개헌논의와 맞물려 환경권의 강화, 동물권의 헌법적 포섭에 대한 논의가 활발하게 이루어지기도 하였다. 동물권의 경우 최근 비약적으로 증가한 반려동물의 영향으로 동물에 대한 사회적 인식이 변화된 측면이 있으며, 동물을 더 이상 사람의 욕망의 대상이 아닌 생명으로서 그 존재 자체를 인정하는 경향이 강화되고 있다. 이와 관련하여 조류독감의 예방수단으로 남발되어 왔던 예방적 살처분에 대한 집행정지가 받아들여지는 사례도 확인되었다. 또한 우리 사회에 단일 환경보건사건으로는 최대의 피해자를 야기한 가슴기 살균제 사건은 가해자들에 대한 형사판결이 선고되었고, 피해자들의 피해 구제를 위한 ‘가슴기살균제 피해구제를 위한 특별법’이 2017. 2. 8. 제정되어 2017. 8. 9부터 시행되었다.

이에 본 글에서는 2017.에 있었던 주요 환경분야 이슈 중 미세먼지, 핵발전소, 동물들에 대한 예방적 살처분, 가슴기살균제 등을 중점으로 현황과 문제점 등을 살펴보고자 한다.

II. 미세먼지의 현황과 원인 및 법제 개선

1. 들어가며

미세먼지(PM10이하)는 유기탄소, 황산염, 질산염 등 다양한 유해물질을 포함하고 있다. 특히 초미세먼지(PM2.5이하)는 직접 사람의 폐를 통하여 혈관에 침투할 수 있어 더욱 치명적이라고 알려져 있다. 2013년 10월에는 세계보건기구(WHO)가 대기오염을 발암물질 요인으로 규정하였고, 국제암연구소(IARC)는 미세먼지를 석면, 흡연과 같은 1급의 발암물질로 지정하였다.

그러나 우리나라의 미세먼지 연간 평균 농도는 일본, 영국, 독일 호주 등 OECD 국가 대비 두 배 수준으로, WHO 권장 기준을 두 배 이상 초과하고 있다. 최근 미세먼지 일평균 기준 초과 일수가 급격히 증가면서 미세먼지에 대한 공포가 날이 갈수록 더욱 확산되고 있다. 특히 미세먼지 예보·경보제 시행 등에 따라 사람들의 관심이 높아지면서 체감 오염도까지 더욱 높아지고 있다.

이러한 미세먼지 문제 해결을 위해서는 정확한 원인분석을 통한 국가의 개입이 필수적이다. 그러나 환경부는 지난 2016년 5월, ‘요리할 때에는 꼭 창문을 열고 환기하세요’라는 제목의 미세먼지 조사결과를 발표하면서 고등어구이를 미세먼지의 주범으로 지적하여 애꿎게 고등어 값 폭락 사태를 벌이기도 하는 등 미덥지 못한 대책을 내놓아 비판을 받기도 했다.³

따라서 본 글에서는 미세먼지 대책을 위하여 어떠한 법제 개선이 이루어져야하는지를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저 미세먼지의 현황과 원인을 파악하고, 주요 국가의 미세먼지 관련 법제를 살핀 후, 우리의 미세먼지 관련 법 대응책을 검토하고

3 2016. 7. 3.자 연합뉴스, 미세먼지 ‘오명’에 안동 간고등어 ‘위기’,
<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20160703001800038/?did=1947m>

자 한다.

2. 미세먼지의 오염 현황 및 발생원인

가. 미세먼지의 오염 현황

우리나라의 미세먼지 오염도는 지역별, 계절별로 상이하게 나타나고 있다. 계절별로는 난방으로 인한 연료 연소와 바람의 원인으로 겨울과 봄의 미세먼지 농도가 높다. 지역별로는 경기, 충북, 강원, 전북이 높은 수준이다. 그러나 2014년을 기준으로 오염도가 가장 낮은 전남도 미세먼지 연평균농도가 $38\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 WHO 권고기준인 $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ 의 두 배 가까이 된다.⁴

그런데 2012년까지는 우리나라 전체 미세먼지 농도가 꾸준히 감소 추세로,⁵ 특히 서울은 2002년에 비해 2012년까지는 약 46프로가 감소하였다. 이는 2003년 12월 제정되어 2005년 1월부터 시행된 수도권 대기환경개선에 관한 특별법에 따라 수도권 지역은 기초조사, 오염측정망 구성 등이 타 지역에 비해 상세하게 이루어지고 있고, 사업장 오염물질 배출총량제가 도입되었기 때문이라고 평가되고 있다.⁶ 그러나 2012년까지 개선 추세였던 PM10 오염도는 2013년부터 악화 또는 정체되고 있는 상태이고, PM2.5 농도는 2016년 기준으로 전국, 서울 모두 $26\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 WHO 권고기준($10\mu\text{g}/\text{m}^3$), 선진 주요도시(2015년 도쿄 $13.8\mu\text{g}/\text{m}^3$, 런던 $11\mu\text{g}/\text{m}^3$) 대비 2배가량 높은 상태이다. 최근 들어 PM2.5 농도 및 주의보·경보발령 횟수가 증가하는 등 국민들이 실생활에서 체감하는 오염도는 악화되고 있는 상황이다.⁷

4 자세한 수치는 국립환경과학원, 대기환경연보 2014, 2015, 7. 참조

5 홍유덕, 미세먼지 현황 및 대책, 한국독성학회 심포지움 및 학술발표회 자료집, 2014, 87쪽

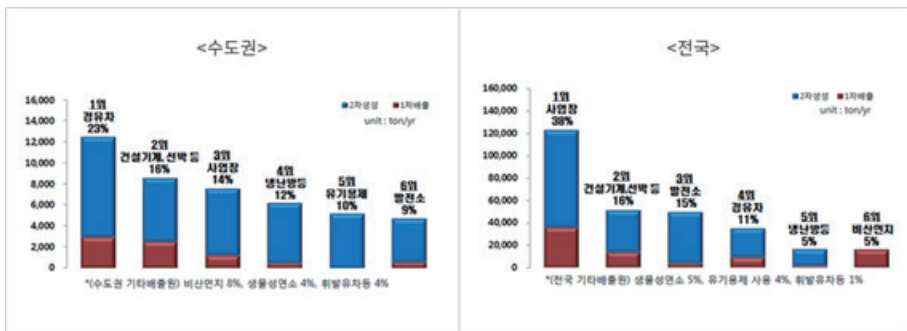
6 현준원, 미세먼지오염 저감을 위한 대기관리법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2015, 10., 27쪽

7 PM2.5 농도(1월~5월) : 2015년 $280\mu\text{g}/\text{m}^3$ → 2016년 $290\mu\text{g}/\text{m}^3$ → 2017년 $30\mu\text{g}/\text{m}^3$, 주의보·경보 발령 횟수(1월~5월) : 2015년 72회 → 2016년 66회 → 2017년 92회

나. 미세먼지의 발생원인

우리나라의 미세먼지 발생원인이 무엇인지에 대해서는 아직도 명확한 결론이 나오지 않았다. 정부의 2017년 9월 ‘미세먼지관리 종합대책’에 의하면 아래의 표와 같이 미세먼지 국내 배출원은 대도시의 경우 경유차가, 전국적으로는 사업장이 1순위라고 한다. 그리고 평상시 중국, 북한 등을 포함한 국외영향은 연평균 30~50%, 고농도 시(2015년~2016년, 연간 18~29일)에는 60~80%로 추정된다고 한다.

<국내 미세먼지 배출원>⁸



최근 ‘미 항공우주국(NASA)과의 공동연구’결과(2017년 7월, 측정시점 2016년 5월부터 6월까지)도 중국 등 국외영향 48%, 국내배출 52%로 분석된다고 하고 있다. 이러한 한·미 공동조사를 통해 나온 초미세먼지 국외 기여율 수치는 1년 중 초미세먼지 농도가 높지 않은 특정 시기에 한 지역에서 이뤄진 조사를 바탕으로 했다는 점에서 대표성에는 한계가 있다. 하지만 환경부가 지금까지 제시한 초미세먼지 국외 유입률(연간 30~50%, 고농도 시 60~80%) 범위에서 벗어나지 않아 기존 환경부 발표의 신뢰성을 높여주는 의미가 있다.

한편 서울시의 ‘초미세먼지 배출원 상세 모니터링 연구’최종 보고서(2017년 4월 발표)에 의하면 평소 서울시 미세먼지의 지역별 기여도는 중국 등 국외 영향이

8 관계부처 합동, 미세먼지 관리 종합대책, 2017. 9., 3면

2011년 49%에서 2016년 55%로 6%포인트 증가했다. 같은 기간 수도권 지역 영향은 12%(2011년 18%), 수도권 외 지역 영향은 11%(2011년 9%) 였다. 미세먼지 주의보가 발령됐던 2015년 10월 19일부터 22일까지 4일간은 평상시 대비 중국 등 국외 영향이 55%에서 72%로 17%포인트 증가했다. 반면 서울시 자체 영향은 평상시 22%에서 16%로 6%포인트 줄었다. 이는 미세먼지가 심한 날일수록 중국의 도심 지역과 산동성 등 공업 지역에서 발생한 오염물질이 장거리 이동해 한반도의 미세먼지 농도에 더 큰 영향을 끼쳤다는 것을 보여준다.

3. 미세먼지 저감을 위한 법제 및 개선 방안

가. 주요 국가의 미세먼지오염 저감정책 및 법제

미국의 청정대기법은 미세먼지와 관련하여 법원에 제소할 수 있는 객관소송을 인정하고 있다. 그리고 연방환경보호청에게 대기질과 배출기준 정립 권한을 부여하고, 주정부 등에게는 이러한 정책을 수행할 의무를 부과한다. 이를 위하여 자금지원 보류 권한 등 매우 강력하게 주정부를 압박하는 것이 가능하고, 위반행위에 대해 벌금형(최대 10만달러), 금고형도 규정하고 있다.

독일의 경우 유럽법의 대기질과 청정대기에 관한 유럽지침(2008/50/EG), 지침을 독일 국내법적으로 이행한 연방 이미씨온보호법과 그 시행령이 존재한다. 이 시행령은 미세먼지의 한계수치가 엄격하게 규정 되어 있고, 미세먼지 한계수치를 초과하는 경우에는 대기질 정화계획을 수립할 의무가 존재한다.

일본의 경우에는 대기오염방지법에 따른 시설관리(고정오염원 관리), 자동차 배출가스 관리(이동오염원 관리), 자동차 NO_x, PM법(대책지역 차종규제) 등이 시행되고 있다.

중국은 주로 원칙적인 규정이 많은 대기오염방지법 개정이 최우선 과제로 부상되

고 있는 가운데, 2015년 1월 시행된 환경보호법(25년 만에 개정)에 환경범죄를 엄격히 다스리는 규정이 포함되었다.

나. 국내 미세먼지 법제, 정책 현황 및 개선 방안

1) 미세먼지 명칭 정리

우리의 경우 1990년 공해방지법이 환경정책기본법 제정과 함께 환경매체별 법령이 분화되던 1991년 시행령에서 부유분진에 대한 환경기준이 처음 들어왔다. 이후 1992년 개정에서 이것이 먼지로 바뀌고, 1993년에는 총먼지와 미세먼지로 구분되어 규정되었다. 그 후 2000년에는 미세먼지가 유해하다는 것이 알려지면서 총먼지 항목이 삭제, 미세먼지만이 규정되었고, 2011년에는 2.5PM 이하인 초미세먼지 항목이 추가되었다. 환경부는 ‘미세먼지’라는 명칭이 국제 기준에 맞지 않다는 전문가들의 지적에 따라 2017년 3월, ‘미세먼지’를 ‘부유먼지’, ‘초미세먼지’를 ‘미세먼지’로 명칭 변경하기로 하였다. 그러나 2017년 11월에는 오히려 국민 혼선을 키울 수 있다는 우려 때문에 이를 철회하기로 하여 더 큰 혼란을 야기하였다. 미세먼지 명칭에 대한 명확한 정리가 반드시 필요하다.

2) 미세먼지 환경기준 및 예보 구간 기준 변경

환경정책기본법⁹상의 환경기준은 목표기준으로, 초과 시 바로 법적 효과가 있는 것은 아니지만 환경정책 및 법제도 수립의 기준이 된다. 그런데 WHO의 미세먼지의 권고기준은 $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ 인데 우리나라의 환경기준은 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이며, 미세먼지 권고기준은 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 인데 비해 우리나라의 환경기준은 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 현재 WHO 권고 기준보다 두 배 이상 약한 수준이다. 또한 우리나라의 미세먼지(PM-10) 환경기준은

⁹ 환경정책기본법 제12조 (환경기준의 설정) 제1항과 제2항에 의하면, “①국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다. ②환경기준은 대통령령으로 정한다”라고 규정하고 있으며, 동법시행령 제2조에 의하면 [별표]에서 환경기준을 정하고 있다. 환경기준의 1. 대기 분야에서 미세먼지(PM-10)의 기준으로 연간 평균치는 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하이고, 24시간 평균치는 $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하로 설정되어 있으며, 미세먼지(PM-2.5)의 기준으로는 연간 평균치가 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하이고, 24시간 평균치는 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하로 설정되어 있다.

100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 예보의 '나쁨'구간인 80~150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 사이에 있고, 초미세먼지(PM-2.5) 환경기준도 '나쁨'의 시작 농도와 일치한다는 문제가 있다. 따라서 미세먼지 환경기준을 WHO 권고 기준으로 변경하고, 예보 구간 기준의 변경도 필요하다.

3) 미세먼지 중대경보 등 기준 마련

대기환경보전법 및 동 시행령¹⁰은 대기오염도 예측과 발표의 대상 오염물질로 미세먼지, 초미세먼지를 규정하여 대기오염경보 등을 발령하게 하고 있다. 이는 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례로서 9개의 시도에서 정하고 있다. 그러나 이 조례만으로는, 법률의 근거가 없으므로 국민의 권리 제한 등 강력한 조치가 불가하다는 한계와 발령기준과 권한이 시도지사에게 있어 지차제 별로 달리 규정되고 있다는 문제가 있다. 그리고 대기환경보전법상 발령기준과 환경정책법상 미세먼지 환경기준이 일치하지 않아 미세먼지의 경우 환경기준이 초과하더라도 대기환경보전법 기준이 충족되지 않으면 24시간 평균이 지나서야 주의보가 발령된다는 것도 문제이다. 사후적 발령도 문제인데 비구속적 효과뿐임에도 그 기준이 엄격하다는 것은 더 문제이기 때문이다. 오존의 경우 주의보, 경보, 중대경보(구속력 있는 조치가 가능)발령이 가능한데, 미세먼지의 경우에도 이러한 중대경보의 발령기준을 마련할 필요가 있다.

10 대기환경보전법 제8조(대기오염에 대한 경보)에 의하면 미세먼지가 환경기준을 초과하여 주민의 건강이나 재산 또는 동식물의 생육에 심각한 위험과 손해를 야기할 우려가 있는 경우에는 대기오염경보를 발할 수 있고 개별적이고도 구체적인 조치들을 취할 수 있도록 규정하고 있다. “①시·도지사는 대기오염도가 「환경정책기본법」 제12조에 따른 대기에 대한 환경기준(이하 “환경기준”이라 한다)을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 심각한 위험을 끼칠 우려가 있다고 인정되면 그 지역에 대기오염경보를 발령할 수 있다. 대기오염경보의 발령 사유가 없어진 경우 시·도지사는 대기오염경보를 즉시 해제하여야 한다. ②시·도지사는 대기오염경보가 발령된 지역의 대기오염을 긴급하게 줄일 필요가 있다고 인정하면 기간을 정하여 그 지역에서 자동차의 운행을 제한하거나 사업장의 조업 단축을 명하거나, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 대기환경보전법시행령 제1조의2(대기오염도 예측·발표 대상 등) 제2조에서는 미세먼지(PM-10)와 미세먼지(PM-2.5)에 대해서 대기오염도를 예측·발표하도록 규정하고 있다. 대기오염경보 단계는 대기오염경보 대상 오염물질의 농도에 따라 주의보 또는 경보를 발하도록 규정하고 있다.

4) 비수도권 지역에 대한 총량규제 확대 실시 및 인벤토리 구축

수도권 대기환경개선에 관한 특별법¹¹은 서울, 인천, 경기 지역별 대기오염물질 배출허용총량을 정하도록 하여 총량규제를 하고 있다. 이는 온실가스 배출권거래제도와 유사한데, 초과 시 과징금이 부과된다. 동법 시행 이후 서울 공기질이 상당부분 개선되었다고 평가되고 있다. 그런데 총량관리가 실시되고 있는 물질이 질소산화물과 황산화물 2종에 불과하다는 점은 심각한 문제이다. 한편, 이러한 대기오염물질 총량관리제의 확대 시행은 반드시 필요하다. 대도시 지역이 아니라면 고정오염원인 사업장 배출 관리가 필요한데, 현재 미세먼지 환경기준을 초과하거나 대도시 지역이 아닌 충북, 강원, 전북, 경남 등은 사업장 배출관리에 중점을 두어 총량규제를 도입하여야 한다. 또한 수도권이 아닌 지역에도 대기오염측정망 확대 및 미세먼지 인벤토리 구축, 수도권대기환경청과 같은 행정청의 설치가 추가적으로 필요하다.

5) 새 정부의 미세먼지관리 종합대책과 그에 따른 관련 계획 등 변경 및 법 개정

정부는 미세먼지에 대한 우려가 증대되자 2013년 12월 관계부처 합동으로 ‘미세먼지 종합대책’을 수립하여 발표, 2016년 6월 관계부처 합동으로 다시 “미세먼지 관리특별대책”을 발표하였으나 계속하여 고농도의 미세먼지가 빈발하는 등 대책의 한계에 대한 비판이 많았다. 이후 문재인 정부는 2017년 9월에 ‘미세먼지관리 종합대책’을 발표하여 임기 내 국내배출량 30% 감축목표 달성을 위하여 발전, 산업, 수송, 생활에 이르는 강력한 대책을 내놓았다.¹² 이러한 대책이 실제로 목표를 달성할 수 있으려면 실제로 잘 시행되고 있는지에 대한 지속적인 모니터링과 관련 법제의 개정이 필요하다. 예컨대 2017년 5월 변경된 ‘수도권 대기환경개선 기본계획’은 새 정

11 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제3장은 “사업장 오염물질 총량관리”를 규정하고 있다.

12 ○ (발전) 공정을 낮춘 석탄발전소 4기의 액화천연가스(LNG) 등 연료전환 추진 협의(나머지 5기는 최고수준 배출기준 적용), 노후석탄발전소(30년 이상, 7기) 임기 내 폐지
○ (산업) 대기배출총량제 수도권 외 전국 확대, 제철·석유 등 다량배출 사업장의 배출허용기준 대폭 강화, 먼지총량제 신규 도입
○ (수송) 노후 경유차(05년 이전, 286만대) 임기내 77% 조기폐차 등 저공해화, 운행제한지역 수도권 외 전국확대, 친환경차 보급 확대(22년 200만대(전기차 35만대)), 노후건설기계 및 선박의 저공해조치 강화
○ (생활) 도로청소차량 2배 확충, 건설공사장·농촌불법소각 집중점검

부가 2017년 9월 발표한 '미세먼지관리 종합대책'의 미세먼지 배출량 감축 목표와 환경기준뿐 아니라 석탄 발전소, 대기오염 총량제, 자동차 협력금제도 등 여러 부분에서 뒤떨어져 있다. 새 종합대책에 맞게 기본계획을 변경하여야만 한다.¹³

4. 결론

미세먼지 문제 해결은 정확한 관측을 통한 정교한 원인 분석에서 시작되어야 한다. 그러나 환경부가 활용하고 있는 미세먼지 예측모델은 미국 환경청(EPA)의 프로그램 모형으로, 미국의 관측 자료에 맞게 최적화된 것이어서 우리에게 그대로 적용할 경우 정확도가 떨어진다. 측정구의 높이도 잘못되어 체감 오염도를 반영하지 못하고 오보가 끊이지 않고 있다. 따라서 이러한 측정 문제의 해결이 우선적으로 이루어져야 한다.

한편, 한·중·일은 국경을 넘어 이동하는 오염물질에 대처하기 위해 1995년 한국의 제안으로 미세먼지공동연구(LTP)를 진행, 2000년 연구계획 수립 등을 거쳐 2013년 초미세먼지(PM2.5) 배출원-수용지 관계 분석을 본격 시행하여 공동연구 마무리를 앞두고 있다. 그동안 중국의 반대로 이에 대한 내용이 공개되지 않았는데, 최근 이를 공개하기로 합의한 것은 늦었지만 다행이다.¹⁴ 이를 통하여 보다 실효적인 미세먼지 저감 대책이 마련되기를 기대한다.

미세먼지에 대한 명칭 정리도 명확하게 이루어져야만 한다. 또한 미세먼지 환경기준을 국제수준에 맞도록 변경하여야 하고, 미세먼지 중대경보 등의 기준을 마련하여야 하며, 비수도권 지역에 대한 총량규제 확대 실시 및 인벤토리 구축, 새정부의 미세먼지관리 종합대책과 이에 대한 모니터링, 관련 계획 변경 및 법 개정이 수반되어야 할 것이다.

13 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제8조 제1항은 기본계획 수립의무를 규정하고 있고, 제3항은 “환경부장관은 기본계획이 수립된 날부터 5년이 지나거나 관계 중앙행정기관의 장이 변경을 요청하는 등 기본계획을 변경할 필요가 있다고 인정되면 그 타당성 여부를 검토하여 변경할 수 있다.”고 규정하고 있으므로 이에 따라 변경이 가능하다.

14 2017. 8. 25자 경향신문, 한국 미세먼지에 중국책임은 얼마나 있을까? 한·중·일 대기오염 공동 연구결과 공개기로, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708251607001&code=940100

III. 핵발전소

1. 핵발전소의 전주기 문제점

핵발전소는 건설계획수립에서부터 착공과 준공, 운영, 송전시스템, 폐로, 사용후 핵연료의 처리등 전주기에 걸쳐 우리 사회에 많은 문제들을 야기하고 있다. 이에 본 글에서는 핵발전소의 전주기에 걸친 단계별 문제점들을 살펴보고, 특히 최근에 문제되었던 신고리 5,6호기의 공사중단과 공론화위원회 운영 및 신고리 5,6호기 건설의 법적 쟁점들을 살펴보고자 한다.

가. 핵발전소 전주기 문제점

핵발전소 건설계획은 정부가 수립하는 전력수급 기본계획에 의하여 기저발전을 담당할 대형 발전소의 설치 필요성과 열원종류를 어떻게 설정할 것인지에 따라 결정된다. 특히 이명박 정부는 친환경 녹색발전을 내세우며, 핵발전소가 경제적이고 안전한 전원이라는 전제하에 2008. 12. 수립한 제4차 전력 수급기본계획에서 핵발전소가 전체 발전 설비에서 차지하는 비율을 2022. 기준으로 34%로 상향하는 계획¹⁵을 수립하였으며, 이에 따라 신고리 5,6호기와 신울진 1~4호기의 건설계획을 수립하였다. 그러나, 이명박 정부가 수립한 전력수급기본계획은 최대전력수요와 전력공급 예비율을 과도하게 설정하여 핵발전소의 추가 설치 필요성을 만들어낸 것에 불과하였다. 실제 2008. 이후 석탄 및 화력발전소의 급격한 증가로 현재의 발전소 설비는 114,206MW에 달하며,¹⁶ 2016. 1. 전력소비가 가장 많았던 날조차 1,597.8만 kW의 발전설비 여유가 있었다. 위 여유량은 고리핵발전소 1호기 22기 분량이자, 전체 핵발전 설비의 75%에 해당하는 규모라는 점에서 위와 같은 분석은 매우 설득력이 있다.

15 이명박 정부는 2008. 8. 발표한 국가에너지기본계획에서 2030.까지 핵발전소 설비 비중을 41%로 높여가기로 하였다.

16 2017. 8.기준

또한 우리의 핵발전소들은 핵단지화로 조성된다는 점이다. 핵단지화는 후쿠시마 사태에서 확인되듯이 1개의 핵발전소에서 발생한 문제가 주변 핵발전소까지 연쇄 파급효과를 가져올 수 있다는 점에서 심각하다. 여기에 핵단지화로 조성된 고리, 신고리 주변 30km 지역에는 380만명에 이르는 국민이 거주하고 있다는 점에서 핵단지화의 위험성은 더욱 증가하고 있다.

나. 공사과정에서 문제점

핵발전소 공사과정에서는 핵발전소 건설에 필요한 부품이 품질기준에 미달함에도 부품의 시험성적서를 위조하여 납품¹⁷해왔던 핵마피아 문제가 2013.경 적발되어 관련자들이 중형을 선고받는 등 사회적으로 큰 논란이 야기되기도 하였으며, 1988.에 건설된 한울 1,2호기의 경우 건설계약 당시 프랑스 알스톰사로부터 내진검증문서를 포함하지 않아 주요 안전계통에 대한 자료도 없이 30여년간 상업운전을 하고 있다. 또한, 신고리 5,6호기 공사에서 확인되듯이 건설허가가 내려지기 전에 사전공사를 진행하는 등 불법과 탈법으로 얼룩져 있다.

특히 핵마피아 문제는 핵발전소 안전성을 심각하게 위협하고 있다. 실제 2012. 1.~ 2017. 8.까지 국내 핵발전소에서 발생한 고장 건수는 총 45건이며, 이중 34건의 고장 원인을 한국수력원자력은 자연적, 인적 하자가 아닌 제작, 설계, 시공결함 등 원천적 하자로 분류하기도 하였다.¹⁸

다. 운영과정에서 문제점

운영과정의 경우 한국수력원자력의 불충분한 정보제공과 은폐시도등으로 핵발전소 인근 주민들의 불안이 증가하고 있으며, 핵발전소의 운영에 불투명성으로 인한 핵위험성의 증가가 문제되고 있다. 지금까지 한국수력원자력이 정보를 은폐하였던 사례로는 1984.과 1988. 월성1호기 냉각수 누출사고 은폐, 1996. 영광2호기 냉각채

17 위조된 부품을 사용하여 건설된 것이 확인된 핵발전소는 영광 1~6호기, 울진 3호기, 고리2~4호기, 신고리 1~4호기, 신월성 1,2호기 등 현재 가동중인 핵발전소 대부분에 위조 부품이 들어가 있다.

18 <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017100210493184443>

누출사고 은폐, 2002. 울진4호기 냉각수 누출사고 은폐, 2004. 영광5호기 방사성물질 누출 은폐, 2008. 고리 1호기 원전정지사건은폐, 2009. 월성1호기 사용후핵연료 낙하사고 은폐, 2012. 고리1호기 정전사고 은폐, 2012. 고리4호기 화재시 화재경보기 고장은폐, 2017. 한빛4호기 증기발생기 내부에서 발견된 초소형망치 은폐, 2017. 월성 3호기 원자로 냉각재 누출 은폐, 2006. 한국수력원자력이 원전 설비 품질등급을 완화하고 안정성등급을 요하는 설비 또는 부품에 비안전성 등급으로 임의 하향 조정 은폐등이 있다.

왜곡된 정보를 전달한 사례로는 최근 포항지진으로 원전의 내진성능 강화에 관한 사회적 요구가 빗발치자 한국수력원자력은 국내 원전 24기 중 21기에 대한 내진성능 강화가 완료되었다고 하였으나, 실제 원자력안전위원회의 심사를 통과한 내진성능강화 원전은 고리1호기와 월성 1호기 뿐이며, 나머지 19기는 아직 심사가 완료되지 않았다는 사실이 확인되기도 하였다.

황당한 부실관리의 사례로는 고리4호기와 한빛2호기의 원자로 용접점검부위를 30년간 검사하면서, 고리3호기와 한빛1호기의 설계도로 용접점검부위를 검사해 안전점검대상인 17개 부분 중 2개 부분을 30년간 점검하지 못했던 사실이 2014.에서야 확인되기도 하였다.

라. 송전시스템

중앙집중적 에너지 발전시스템의 한축을 담당하고 있는 핵발전소는 대형 송전선로를 통해 국가 전력계통에 연결되어 있다. 대형발전소의 특성상 핵발전소는 해안가에 위치할 수 밖에 없고, 발전된 전력을 송전탑을 통해 수요처에 공급할 수 밖에 없기 때문이다.

위 과정에서 송전선로가 경유하는 지역은 지가하락, 대출차단, 항공방제불가, 전자파 위험등에 노출되는등의 문제가 되어 왔다. 대표적인 송전탑 분쟁은 밀양이다.

마. 폐로

2017. 6. 9. 원자력안전위원회는 고리 1호기 영구정지 운영변경허가안을 심의의결하였고, 이에 따라 2017. 6. 18. 고리 1호기는 상업운전을 시작하지 40년만에 운영이 정지되는 최초의 핵발전소가 되었다. 고리1호기의 폐로 과정은 2018~2022.까지 핵연료를 냉각하고, 2022~2028.까지 원자로 오염 제거 및 해체과정을 거쳐, 핵발전소 부지 및 건물표면 오염제거에 15년정도가 소요되어 최종 폐로절차가 종료되는 시점은 2045.경으로 추정되고 있다.

그러나, 핵발전소 폐로에 대한 경험이 없고, 폐로에 관한 법적 장치가 불확실하여 폐로 과정이 순조롭게 이루어질 것인지 의문이다. 우리의 경우 폐로에 관한 비용인원전 해체충당금을 원전사업자인 한국수력원자력이 관리하고 있으며, 그것도 실제 현금적립구조가 아닌 충당부채형태로 장부상 적립만 되고 있는 실정이기에 원전해체비용의 운영은 실제 폐로 작업이 시행될 경우 상당한 부담으로 적용될 수 있다.

현행법상 핵발전소해체, 폐로에 관한 사항을 규율하는 법은 원자력안전법과 방사성폐기물관리법으로 구분되어 있어, 폐로에 관한 인허가 및 감독권한은 원안위가 갖고 폐로 사업은 원전 운영자가 담당하도록 되어 있으며, 원전해체에서 발생된 방사성폐기물 처리 부분은 원안위와 산업통상자원부가 관여하도록 되어 있어 폐로에 대한 전담기관이 없는 실정이다. 또한, 원전해체, 영구정지, 폐로 등에 관한 사항에 대한 규정이 불충분하고, 빈약할 뿐만 아니라, 원자력안전법은 원자력의 연구·개발·생산·이용에 따른 안전관리에 관한 사항을 규정하여 방사선에 의한 재해의 방지와 공공의 안전을 도모함을 목적으로 하고 있어, 설치와 이용, 이용 중 안전에 관한 사항을 규율함이 주 목적이고, 방사성폐기물관리법 또한, 원자력 설치 이용과정에서 발생하는 방사성 폐기물의 관리, 처리에 관한 사항을 중점으로 하고 있다.

따라서, 이용이 완료되어 영구정지상태에 들어갈 원전의 해체, 폐로에 관한 사항은 미래세대에 미치는 영향과 사회적 갈등비용의 최소화, 엄격한 관리 전담기구와 기술개발, 비용적립 필요성상 신법 제정을 통해 관리해야 할 것으로 보인다.

바. 사용후 핵연료

(1) 사용후 핵연료 개념

사용후핵연료는 문자 그대로 핵발전소에서 사용하고 남은 연료를 의미한다. 자연 상태에서 채광하는 천연우라늄은 우라늄 235(0.7%)과 우라늄 238(99.3%)로 구성되어 있다. 천연우라늄은 이후 정제 및 농축과정을 거쳐 우라늄 235의 비중을 2~5% 정도까지 높게 된다. 이렇게 만들어진 핵연료 다발은 원자로에서 핵분열반응을 통해 핵발전소의 원료원으로 사용되며, 핵연료는 사용과정에서 3~4%만 소비되고 1% 정도의 플루토늄과 95~96% 정도의 우라늄으로 변하게 된다. 사용후핵연료는 재처리 과정을 거칠 경우, 플루토늄과 우라늄으로 분리될 수 있으며, 플루토늄은 나가사키에 떨어진 것과 동일한 플루토늄 핵폭탄의 원료이고, 사용후핵연료는 방사선 준위가 높고 뜨거운 열이 계속 분출되고 있기 때문에 대기중에 노출되어서는 안된다.¹⁹

(2) 규제법률

사용후 핵연료를 규제하는 법률인 원자력안전법은 동법 시행령 제2조에 의하여 방사성폐기물을 고준위 방사성 폐기물과 중·저준위방사성폐기물로 나누고 있으며,²⁰ 고준위 방사성 폐기물은 다시 사용후 핵연료와 재처리과정에서 나오는 일반 고준위 핵폐기물로 나뉘나 우리의 경우 재처리가 없어 고준위 방사성 폐기물과 사용후 핵연료가 동일 의미로 사용된다. 현재 국내 사용후 핵연료는 각 발전소에 임시 보관상태로서 이를 중간저장할 것인지, 처분할 것인지, 재처리 할 것인지에 대한 기본 계획조차 수립되어 있지 않다.

19 사용후핵연료는 평균 1만년에서 100만년에 가까운 반감기를 갖고 있어, 300~400년의 반감기를 갖는 중저준위핵폐기물보다 안전하게 보관한다는 것이 매우 어렵다.

20 원자력안전법 시행령 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "고준위방사성폐기물"이란 방사성폐기물 중 그 방사능 농도 및 열발생률이 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조에 따른 원자력안전위원회(이하 "위원회"라 한다)가 정하는 값 이상인 방사성폐기물을 말하고, "중·저준위방사성폐기물"이란 고준위방사성폐기물 외의 방사성폐기물을 말한다

(3) 사용후 핵연료처리장 설치문제

우리의 경우 중저준위방사성폐기물처리장의 설치와 관련하여 1990. 안면도 핵폐기장 반대운동, 1995. 굴업도 핵폐기장 반대운동, 2003. 부안 핵폐기장 반대운동 등 지역사회에 상당한 반발을 가져왔고, 2005. 에서야 주민투표를 통해 경주 중저준위 방사성폐기물처리장 부지가 선정되기에 이르렀다. 그러나, 경주 방폐장 부지 선정 과정은 방폐장 설치에 따른 직접 지원금 3천억원 이상과 간접지원금 4조5천억원이라는 경제적 이익문제로 접근한 결과 국가의 정책판단과 무관하게 핵폐기물을 경제적 이익을 위한 수단이라고 인식하게 되는 문제가 있었다.

중저준위방사성폐기물 처리장을 설치함에 있어서도 지역사회의 반발이 극심하였던 것을 고려하면 반감기가 최소 1만년에 이르는 사용후 핵연료 처리장의 설치에 해당 지역사회에 메가톤급 분쟁을 야기할 수 밖에 없다. 더욱이 최근 경주와 포항 지진등을 고려할 때 최종처리장에 적합한 사업부지를 확보할 수 있을 것인지에 관한 우려가 높다.

그럼에도 불구하고 기 운영중인 핵발전소에서 생산된 사용후 핵연료의 처리장을 설치하는 문제는 매우 시급한 과제이며, 사용후 핵연료 처리장이 마련되지 않는다면 현재 운영중인 핵발전소의 조기 폐로도 심각하게 고민하여야 할 문제이다.

(4) 미국 연방법원의 NRC의 핵폐기물 신뢰성 원칙 갱신 무효판결의 의미

미국의 NRC(원자력규제위원회)는 1979년 두 개 핵발전소의 사용후 핵연료 임시 저장조 확장을 허용하였으나, 연방고등법원은 사용후 핵연료의 핵발전소 부지외 저장 해법이 핵발전소 운영허가 만료 기간까지 가능한지, 만약 가능하지 않을 경우 그 이후까지 사용후 핵연료를 핵발전소 안에 안전하게 저장할 수 있다는 합리적 보장이 있는지에 대해 고려할 것을 지시하였고, 그에따라 NRC는 1984. 8. 31. 핵폐기물 신뢰성원칙(WCD)을 공표하였다.

당시 발표된 핵폐기물신뢰성원칙에는 아래와 같이 5개의 검토결과를 포함하였다.

① 핵폐기물은 심지층 저장소에서 기술적으로 안전하게 처분될 수 있다. ② 이러한 저장소는 2007~2009까지 확보할 수 있다. ③ 저장소가 확보될 때까지 핵폐기물은 안전하게 관리될 것이다. ④ 사용후핵연료는 각 핵발전소의 허가 수명보다 최소 30년 이상 핵발전소에서 안전하게 저장될 수 있다. ⑤ 필요하다면, 안전하고 독립적인 저장이 가능할 것이다.

이후 미국 원자력규제위원회는 핵폐기물신뢰성 원칙을 2차례에 걸쳐 개정하였으며, 2010. 개정내용에는 위 5개 검토 결과 중 ② 사용후 핵연료 저장소의 확보 시기를 1차 개정시 유예한 2025.에서 '필요한 때'라는 불확정적 시기로 변경하였고, ④ 사용후 핵연료 임시 보관시기를 30년에서 60년 이상으로 연장하였다.

그러나, 위와 같은 핵폐기물신뢰성원칙에 대해 미연방법원은 2012. 6. 8. 무효판결을 하였다. 주된 쟁점으로서 사용후 핵연료 영구처분장의 마련과 관련하여 '필요할 때'가능할 것이라는 미국원자력규제위원회의 판단은 지나치게 낙관적으로 영구 처분시설의 확보에 실패할 경우를 고려하지 않았다는 점과 지난 60년동안 핵발전소 부지내에 임시보관된 사용후 핵연료에 특별한 문제가 없다고 하여 미래 발생 가능한 위험의 안전을 담보하지 못한다는 것이다.

이에 따라 미국원자력규제위원회는 핵폐기물신뢰성원칙 문제가 해결될때까지 신규 원전 건설과 운영면허 및 수명연장면허 발급을 중단하겠다고 발표하였다.

이러한 내용에 비추어 우리가 이미 핵발전소 부지에서 임시보관중인 사용후 핵연료와 향후 발생될 사용후 핵연료에 대한 영구처분장이 마련되지 않은 상태에서 계속적인 핵발전소 가동과 신규 핵발전소 건설은 현세대 및 미래세대에 심각한 핵위험을 가져올 수 있다는 점에서, 미국원자력규제위원회 결정과 같이 신규 핵발전소 및 기존 핵발전소의 수명연장을 사용후 핵연료 영구처분장의 부지 마련시까지 중단할

것을 심각하게 고려하여야 한다.

2. 신고리 5.6 호기 건설중단과 재개 과정 및 법적 쟁점

가. 신고리 5, 6호기 건설중단과정

핵단지화와 핵발전소 추가 건설문제의 대표적 사안이었던 신고리 5,6호기의 경우 10기의 원전이 밀집되는 최대규모의 핵단지화가 조성되는 사업으로, 사업계획단계에서부터 우려와 비판의 목소리가 끊이지 않았고, 후쿠시마 사태와 경주지진을 겪으면서 신고리 5,6호기의 안전성에 대한 논란은 더욱 심화되었다. 문재인 대통령은 박근혜의 탄핵이후 안전한 대한민국을 기치로 내세우면서, 탈핵에 대한 로드맵²¹을 제시하였고, 그 중 하나로 신고리 5,6호기 공사 중단을 공약하였다.

그러나, 대통령에 당선된 이후 신고리 5,6호기 공사중단과 관련하여 원자력업계의 적극적인 여론작업이 시작되었으며, 과도한 매몰비용, 원전수출 타격에 따른 경제적 손실, 전력공급의 불안정성 확대, 과도한 전기료 인상등의 주장이 난무하였다.

특히 2017. 5.말 기준으로 신고리 5,6호기 건설의 종합공정률은 28.8%로, 신고리 5,6호기 총 사업비 8조6,254억원 중 한수원이 기 집행한 공사비는 1조 5,000억원 정도에 이르러 공사중단시 계약해지에 따른 보상비용 1조원을 고려할 경우 2조 5,000억원 정도가 매몰비용으로 추산된다고 하였다.

그러나, 신고리 5,6호기가 설치 운영될 경우 설계수명 60년 동안 발생할 방사성폐기물 처리비용은 산업통상부 추계로 약2조8,000억원 정도가 추산되었으며, 국회에 산정책처가 2014년 발표한 ‘원자력발전 비용의 쟁점과 과제’에서 제2차 에너지 기본계획 민관합동워킹그룹이 제시한 국내 원전 사고 대응 비용은 후쿠시마와 스리마일 섬, 체르노빌 사고 비용의 평균인 58조원으로 원전 사고로 피해를 보는 반경 30km 이내 실제 주거 인구를 기준으로 계산할 경우 손해규모는 343조원으로 증가되는 것으로 확인되었고, 실제 해외에서는 공사중은 물론 준공이후에도 원전가동을 중단하

21 문재인 대통령은 신규 원전건설계획의 전면 백지화, 원전 설계수명의 연장금지, 연장가동 중인 월성 1호기의 조기폐쇄등의 탈원전 정책을 발표하였다.

는 결정들이 내려지기도 하였다.²²

나. 공론화위원회 발족 및 정책권고

신고리 5,6호기 공사중단에 대한 상호주장이 대립하자 문재인 대통령은 2017. 6. 19. 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 신고리 5,6호기 문제를 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 선언하였고, 그 후속절차로 공론조사²³ 방식의 공론화를 추진하기로 결정하였다. 2017. 06. 29. 산업통상자원부는 공론화를 위해 신고리 5,6호기 공사의 일시중단 이행 협조요청을 하였고, 2017. 07. 14. 한국수력원자력 이사회는 공사일시중단을 결정하였다.

2017. 07. 24. 공론화위원회가 정식 출범한 이후, 2017. 10. 20. 최종 권고안을 발표할 때까지 3개월간 동 위원회는 14회의 공론화위원회 회의, 7차의 소통협의회 회의, 개별 분과위원회 운영, 숙의를 위한 기본프로그램(오리엔테이션, 숙의 자료집, 이터닝 및 시민참여단 전용Q&A, 시민참여단 종합토론회)과 보강 프로그램(지역순회 공개토론회, TV토론회, 미래세대 토론회)이 운영되었다.

위와 같이 공론화가 진행된 후 공론화위원회는 2017. 10. 20. 신고리 5,6호기의 건설을 재개하되, 핵발전소 비중을 축소하는 방향으로 에너지 정책을 수립할 것을 권고하기도 하였다.

다. 신고리 5,6호기 건설의 법적 쟁점

현재 서울행정법원에서는 신고리 5,6호기 건설허가 취소소송(2016구합75142)이

22 경향신문의 2017. 9. 10. 보도에 의하면 세계적인 에너지 전문가 마이클 슈나이더가 매년 발간하는 '세계원전산업 현황보고서'에서 1977년부터 2016년까지 17개국에서 원전 92기가 건설 중 중단되거나 취소되었으며, 독일과 오스트리아는 원전이 완공되었음에도 가동하지 않았다.

23 공론조사는 무작위추출을 근간으로 한 확률추출법에 의해 선정되어 대표성을 갖춘 일정수의 시민들에게 전문가 등이 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 충분한 학습과 토론을 하게 한 후 의견수렴의 결과를 도출하는 조사방식으로서, 미국 스탠퍼드대학교의 제임스 피시킨 교수가 제안하였다. 성공적인 공론조사의 필수적인 구성요소는 조사 참여자의 대표성과 숙의 과정의 실제성이다.(공론화위원회 최종보고서 제4쪽)

진행중에 있어 위 소송의 결과에 따라 신고리 5,6호기의 운명은 결정될 것으로 보인다. 위 소송에서 쟁점은 다음과 같다.

① 위치기준 고시 위반

인구밀집지역으로부터 원전 시설이 떨어져서 지어져야 한다는 위치 기준 고시를 위반하였다는 것으로, 신고리 5,6호기 원전부지 반경 30km 이내에 380만명의 인구가 거주하고 있는 바, 우리나라 위치기준고시가 준용하고 있는 미국의 원전부지 기준인 10CFR100.11의 참조규정(TID14844)에 위반되어 부적합한지 여부

② 대피가능성 규정 위반

신고리 5,6호기 원전부지 30km 이내에 380만명이 거주 중이지만, 신고리 5,6호기에서 중대사고 발생으로 방사능이 나오기 시작할 때 대규모 인구가 신속하게 대피할 수 있는 도로나 대책이 없는 상태인바, 관련 조사 결과에 의하면 위 거주인구의 5%에 불과한 18만명이 대피하는 데에만 4시간 30분이 걸릴 것으로 추정되어, 응급 의료구조팀의 접근이나 거주민의 안전대책이 전무하다는 점을 고려하였을 때 신고리 5,6호기가 인근 주민들이 대피가능한 곳에 설치되어야 한다는 규정을 위반하였는지 여부

③ 중대사고 관리 규정 위반

후쿠시마 사태이후 국회는 중대사고에 대한 대책을 강화하도록 원자력안전법을 개정²⁴하였으나, 원자력안전위원회가 상위법률에 위반하여 신고리 5,6호기의 경우

24 2015. 6. 22. 원자력안전법 개정이유에 관하여 국회는 “발생가능성이 매우 낮을 것으로 평가된 중대사고가 2011년 일본 후쿠시마에서 실제로 발생함에 따라 중대사고관리에 대한 중요성이 제기되고 있으나 중대사고 안전관리가 중대사고 정책성명 공표 및 사업자 이행요구 등과 같은 법적 근거가 미약한 행정명령으로 이루어짐에 따라, 중대사고 대처설비 설계 및 사고관리 등 사고관리계획에 대한 안전규제 규정이 현행법상 미흡한 실정이므로 「원자력안전법」에 중대사고관리를 포함한 사고관리 관련 책무와 규제요건을 명확히 규정함으로써, 만일에 중대사고가 발생할 경우에도 사고관리 프로그램을 통하여 방사성 물질이 발전소내 또는 소외로 방출하는 것을 최소화하고, 또한 발전소를 안전한 상태로 회복시킬 수 있도록 개정·보완하는 한편, 2011년 일본 후쿠시마 원전사고, 2013년 고리1호기 전력공급중단 은폐 및 일련의 원전비리 사건이 발생하면서 원자력

중대사고에 대한 대책을 수립하지 않을 수 있도록 하위법령에 예외규정을 신설한 것이 위임입법의 하계를 일탈한 것인지 여부로 원자력안전위원회는 위 헌법재판소의 판단과 같이 중대사고에 관한 내용은 건설허가시 판단대상이 아닌 운영과정에서 문제라는 항변을 하고 있음

④ 중대사고에 대한 방사선환경영향평가 미실시

위 ③과 동일하게 중대사고의 경우를 상정한 방사선환경영향평가를 실시하였어야 하나, 하위법령으로 신고리 5,6호기는 이를 면제하였는바, 상위법령인 원자력안전법에 위반여부

⑤ 의견수렴절차 위반

개정된 원자력안전법은 확대된 방사선비상계획구역 주민과 지방자치단체를 대상으로 방사선환경영향평가서에 대한 주민의견수렴절차를 시행하도록 의무화하고 있으며, 이때 확대된 방사선비상계획구역은 20~30km이나, 개정전 구역은 8~10km였고, 신고리 5,6호기는 개정전 규정을 적용하여 8~10km 범위에 거주하는 주민들만을 대상으로 주민의견수렴절차를 실시한 것이 개정된 원자력안전법에 위반된 것인지 여부로, 원자력안전위원회는 2011. 말에 위 개정전 구역의 주민들을 대상으로 실시한 주민의견 수렴절차를 반영한 방사선환경영향평가서를 한국수력원자력이 2012. 건설허가시 제출하였고, 이에 대해 원자력안전위원회가 2013. 경 내부절차를 통해 서류적합성 통보를 하였기 때문에 개정된 법률에 따른 추가적인 의견수렴절차를 진행하지 않아도 위반은 아니라고 항변하고 있음

안전에 대한 국민적 신뢰가 조성되지 못하고 있는 실정으므로 원자력안전위원회가 원자력이용시설에 대한 건설허가 및 운영허가 관련 심사결과와 원자력안전관리에 관한 검사결과 등을 국민에게 공개하도록 함으로써 공공의 안전을 도모하고 원자력에 대한 국민적 불안감을 완화하고자 하는 것임”이라고 밝히고 있다.

⑥ 부지 다수호기 위험성평가 미실시

신고리 5,6호기를 포함하여 현재 국내 원전 규제는 단일 원전에 대한 위험관리에 집중되고 있으며, 다수호기 부지에 영향을 미치는 중대사고 조건에서 발생할 수 있는 원전 간 상호작용은 고려되지 않고 있다. 그러나, 2011. 후쿠시마 사태이후 원전 밀집에 따른 핵단지화 위험이 현실화되었고, 2012. 국제원자력기구는 '다수호기 안전성 평가'를 모든 회원국이 실시하도록 지침을 통해 권고하였으며, 실제 2014. 5. 캐나다 연방법원은 국제원자력기구가 권고한 다수호기 위험성 평가를 소홀히 했다는 이유로 달링턴 신규원전의 준비허가를 보류시키기도 하였으나, 신고리 5,6호기는 세계적으로 유래가 없는 8개의 원전이 밀집된 지역에 추가로 2기의 원전을 건설하는 사업임에도 다수호기 위험성평가가 전혀 이루어지지 않음

⑦ 지진 관련 규정위반

핵발전소는 지진이 일어날 가능성이 희박한 곳에 설치해야 하고, 문헌조사를 통해 원자로 반경 320km 이내 활동성 단층을 조사해야 하는데 신고리 5,6호기는 해양 쪽 조사를 생략하였고, 부지 반경 40km 실지조사 규정도 위반함

IV. 예방적 살처분

겨울이 점점 다가오면서 올해도 어김없이 조류인플루엔자(AI)가 발생하였다. 11월 18일 전북 고창에 소재한 오리농장에서 가금류 도축장 출하 전 검사를 하던 중 H5형 조류인플루엔자(AI) 항원이 검출되었다. 11월 19일 정밀검사 결과 고병원성 조류인플루엔자(AI H5N6)를 확진하였고, 정부는 AI 고병원성 확진과 동시에 AI 위기 경보단계도 즉각 '심각'으로 격상했고 20일 자정부터 48시간 동안 전국 가금류 농가에 일시 이동중지 명령을 발령했다. 이 농가는 축산기업인 참프레의 위탁을 받아 오리 1만2300마리를 사육하고 있었는데, 11월 18일 H5형 조류인플루엔자(AI) 항원

이 검출되자 부군수 등 간부공무원 35명으로 구성된 초동방역팀 투입을 하여 예방 살처분에 즉각 돌입했다. 가축 전염병이 퍼지는 것을 막기 위해 오리들을 한꺼번에 모아 열 소각하는 방식에 오리 사체들을 처리했다.²⁵



2017. 1. 15. 천안시 제공

2017년 붉은 닭의 해(정유년)에 정작 닭들은 여태껏 없었던 최악의 재앙을 맞이하였다. 2016년 11월 16일 전남 해남에서 발생한 AI는 2017년 4월까지 계속되면서 무려 3800만 마리가 살처분되었다. 우리나라 인구수가 약 5000만 명이니 이중 약 75% 정도의 인구에 버금가는 수의 생명이 살처분된 것이다. 그러나 이 많은 숫자 중 실제로 고병원성 조류인플루엔자에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 타당한 이유가 있다고 판단한 닭들은 얼마 되지 않고, 넉넉잡아도 거의 99%의 닭들은 ‘예방적 살처분’이라는 명목으로 죽음을 맞이하게 되었다.²⁶



2016. 12. 27. 뉴스시스

‘예방적 살처분’은 무엇인가? 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 타당한 이유가 있다고 판단한 닭들은 얼마 되지 않고, 넉넉잡아도 거의 99%의 닭들은 ‘예방적 살처분’이라는 명목으로 죽음을 맞이하게 되었다.²⁶

‘예방적 살처분’은 무엇인가? 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상 증상이 있는 가축이 있거나 있었던 장소를 중심으로 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 있는 가축을 살처분하는 것을 말한다. 가축전염병예방법 제20조²⁷에 따라 제정된 농림축산식품부고시「조류인플

25 최근 들어 비닐을 깔고 사체를 매장하는 방식은 축산 폐수 오염 때문에 사용되지 않고 있다고 한다.

26 2003년부터 2014년까지 살처분된 가금류 2500여만 마리 가운데 실제 감염이 확인된 개체는 불과 121마리에 불과하다고 한다.

27 제20조(살처분 명령) ① 시장·군수·구청장은 농림축산식품부령으로 정하는 제1종 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀 검사 결과나 임상증상이 있는 가축의 소유자에게 그 가축의 살처분(殺處分)을 명하여야 한다. 다만, 우역, 우폐역, 구제역,

루엔자 방역실시요령」 제17조 제1항에서 시장·군수는 가축의 소유자에게 발생농장²⁸에서 사육되고 있는 적용대상동물의 살처분을 명해야하고, 발생농장으로부터 반경 5백 미터 이내의 지역(관리지역) 안에서 사육되고 있는 적용대상 동물의 경우에는 살처분 여부를 결정하여 이를 시행하여야 하며, 제2항에서 검역본부장 또는 시·도지사는 발생농장으로부터 반경 3킬로미터 내외의 지역에서 사육되고 있는 적용대상동물의 살처분을 할 것을 농림축산식품부장관에게 건의할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 사실상 AI가 발생되면 발생농장으로부터 3킬로미터 이내의 지역 안에서 사육되고 있는 가축들을 모두 살처분하고 있는 실정이다.

2011년부터 구제역·AI등 가축전염병으로 7년간 7500만 마리를 살처분하였고, 보상금 등으로 정부는 2조 2000억 원을 투입하였다. 2016년 11월부터 올해 4월까지 AI로 3800만 마리가 살처분돼 보상금 등으로 무려 3084억 원에 이른다. 또한 살처분으로 인하여 농장주들은 무기력과 분노, 그리고 좌절을 경험하고, 깊은 트라우마로 남는다. 무엇보다도 살처분에 종사했던 사람들이 받았던 정신적·신체적 타격은 심각한 수준이었다. 반복되는 가축전염병 대란 속에서 의문이 생겨나기 시작하였다. 건강한 가축을 꼭 죽여만 하는 것인지, 과연 ‘예방적 살처분’이 가축전염병의 근절에 효과가 있는 것인지, 같은 가축전염병인데 왜 유독 우리나라는 다른 나라보다 훨씬 더 많이 죽이고 있는 것인지, 닭들을 무차별 살상하는 임기응변식 대응에 불과한 것은 아닐지.

그래서 몇몇 농가들은 살처분 명령에 저항해보기도 하였다. 그러나 마치 군사작전을 펼치듯 자정쯤 들이닥치는 경찰과 공무원들의 강제 살처분 집행에 속수무책으로 당하게 되고 가축들은 잠결에 영문도 모른 채 이 세상과 작별하게 되었다.²⁹ 그러나 이 와중에서도 살아남은 5천여마리의 닭들이 있었으니, 바로 ‘참사랑 동물복지농

돼지열병, 아프리카돼지열병 또는 고병원성 조류인플루엔자에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 경우에는 그 가축이 있거나 있었던 장소를 중심으로 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 있는 가축의 소유자에게 지체 없이 살처분을 명할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

28 '발생농장'이라 함은 환축 또는 의사환축이 발생된 가축의 사육시설이 있는 농장을 말한다.

29 2017. 2. 4. 오마이뉴스 '나는 왜 강제 살처분에 끝까지 저항했는가'

장에 있는 닭들이었다.

‘참사랑 동물복지농장’(이하 ‘참사랑 농장’)은 2015년부터 산란용 닭 5천여 마리를 키우고 있다. 동물복지 기준(1㎡당 9마리)보다 넓은 계사(1㎡당 5마리)에 닭들을 방사하고³⁰ 친환경 사료와 영양제를 먹여 친환경인증과 동물복지인증, HACCP(식품안전관리 인증)을 받았다. 익산시 농축산물브랜드인 ‘탐마루’를 붙여 최고급 계란을 공급해왔다.

그런데 2월 27일 불과 2.1km 떨어진 익산시 망성면 하림 직영 육계농장에서 고병원성 조류인플루

엔자(AI)가 발생하였다. 다음날인 2월 28일 참사랑 농장은 조류독감 감염 여부 검사 결과 음성 판정을 받았다. 이때까지만 하더라도 당국은 참사랑농장에 대해 ‘예방적 살처분’명령을 내리지 않는 상태였다. 그런데 3월 5일 인근 농가에서 조류독감이 추가 확진되었다. 확진 농장은 첫 발병농장보다 더 먼 거리에 있었지만 가축방역협의회는 참사랑 농장에 대해서도 ‘예방적 살처분’이 필요하다고 결정했다. 익산시는 참사랑 농장에 3월 10일까지 살처분을 이행하라고 통보하였다. 동물복지 인증을 받은 농장의 경우 음성 판정을 받은 상태에서 살처분한다면 1.5배 높은 보상금³¹을 받을 수 있었지만 닭들을 애지중지 길러온 참사랑 농장주는 AI의 최대 잠복기인 21일



2013. 12. 22. 아시아투데이 - 배터리케이지 사육



2017. 4. 1. YTN - 참사랑 동물복지농장

30 참사랑 농장에 사는 5천마리의 닭들은 땅도 밟을 수 있고 두툼이 깔린 깔짚 위에서 탐구활동을 할 수도 있다. 비록 실내이긴 하지만 어떤 산란상자에 알을 낳을 것인지 스스로 선택할 수 있으며 햇대가 설치되어 있어 원한다면 푸드덕 좀 더 높은 곳에 올라 해를 칠 수도 있다.(2017. 6. 5. 모심과 살림연구소 8.5호 - 참사랑 복지농장, 생명폐기처분에 반대하는 우리 모두의 현장)

31 농림축산식품부고시「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」

잘 넘기면 닭들을 살릴 수 있으리라 생각하고 소독에 각별한 주의를 기울이며 버터 보기로 하였다. 살처분 명령 이행기간인 3월 10일이 지나자 언제 살처분 조가 들이닥칠지 모르는 상황에서 하루하루 살얼음판을 딛던 참사랑 농장주는 닭들을 지키기 위해서 3월 13일 국내에서 처음으로 살처분 명령 집행정지 신청과 함께 행정소송을 제기했다.³² 전주지방법원 행정합의부는 3월 23일 신문절차를 진행하였고, 3월 28일 “특별한 사정이 없는 한 금전으로 보상이 가능할 것으로 보인다.”면서 “살처분으로 인하여 신청인에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있다거나 집행 또는 절차를 정지할 긴급한 필요가 있다고 인정되지 않는다.”고 기각하였다. 이에 참사랑 농장주는 즉시 항고를 하였다.

그리고 AI의 최대 잠복기간인 21일이 지나자 참사랑 농장주는 감염 여부 검사를 위해 제일 먼저 전북 동물위생시험소 북부지소를 찾았다. 검사를 통해 확인을 받겠는데도 위생소 측은 “살처분을 거부하고 있는 농장에서 음성 판정이 나오면 시비에 걸릴 수 있다.”고 하여 검사에 응해주지 않았다. 그래서 충남대 서상희 교수 연구실에 의뢰하였고 3월 29일 다시 한번 조류독감 음성판정을 받았다. 닭들은 잠복기가 지난 시점에서 조류독감에 감염된 바 없이 여전히 건강했다.

하지만 익산시는 참사랑 농장에 대한 살처분 명령을 철회할 수 없다며 강행 방침을 고수하였다. 이미 떨어진 명령은 집행해야 하며 예외가 있을 수 없고, 인근 16개 농장의 닭 85만 마리는 모두 살처분 되었다는 다른 농가와의 형평성을 이유로 들었다. 또한 익산시는 3월 28일 예찰지역 전환을 결정하였음에도, 4월 21일에서야 달걀을 출하해도 좋다고 참사랑 농장에 이 사실을 뒤늦게 통보했다. 익산시가 내린 예찰지역 전환 조치로 참사랑 농장은 27일부터 계란 출하를 시작했다. 그러나 달걀 출하 직전까지 총 4번의 조류독감 음성판정에도 불구하고 언제 들이닥칠지 모를 익산시의 살처분 강행 우려에 시달려 왔다.

32 이 과정에서 익산시가 해당 농장을 가축전염병예방법 위반 혐의(살처분 명령 위반)로 경찰에 고발하기까지 하였다. 현행 가축전염병예방법은 살처분 명령을 이행하지 않은 가축의 소유자에게 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 부과한다.

5월 16일 광주고등법원 전주 행정1부(부장 황진구)는 “살처분 집행으로 신청인(농장주)에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 염려가 있고 이를 예방하기 위해 ‘살처분 명령 취소 소송’ 사건에 대한 선고 때까지 집행을 정지해야 할 필요가 있다”고 인정했다. 또 “농가가 있는 지역이 보호지역(3월 6일~27일)에서 예찰 지역으로 전환되고 익산시장도 농장주가 생산한 계란에 대한 검사 결과 이상이 없다고 판단해 판매를 허용한 사정 등도 감안했다”고 밝혔고, “피신청인이 제출한 자료들만



2017. 09. 03. 이데일리-흙목육종인 닭들



2017. 8. 18. 한겨레

으로는 본안 사건 판결 선고 때까지 살처분 집행을 정지하더라도 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하기에 부족하다”고 덧붙였다. 집행은 정지되었으나 아직 소송은 끝나지 않았다. 11월 16일 첫 기일이 진행되었고, 속행되어 계속 중이다. 살처분 명령은 철회되지 않아 참사랑 농장의 5천마리 닭들은 건강하지만 여전히 살처분의 위험 속에 있다.

참사랑 농장으로 인해 ‘예방적 살처분’이란 이름으로 그동안 얼마나 무고한 생명들을 죽여왔는지 여실히 보여주었다. 참사랑 농장 주변 16개 농장에서 닭 85만 마리를 살처분 했음에도 불구하고 7~8km 떨어진 두 농장에서 조류독감이 발생한 것을 정부는 어떻게 설명할 것인가. 바이러스를 철저히 제거하는 완벽한 방역이 불가능한 상황에서 마구잡이로 실시되는 ‘예방적 살처분’은 건강하고 멸종한 동물들을 죽이는 대량 동물학대 일뿐이고 정부의 전시행정과 책임 떠넘기기에 불과하다.

매년 반복되는 가축전염병을 막기 위해서는 근본적인 해결책이 필요하다. AI(조류독감)은 본래 야생에 사는 새들이 가지고 있던, 사람들이 수시로 겪는 감기 같은 자연스러운 질병이다. 현재 유행하는 조류독감은 대부분 야생에 사는 새들의 감기가 닭이나 오리에게 전염돼 발생한 것인데, 보통 비위생적이고 좁은 곳에서 공장식³³으로 길러지기 때문에 면역력이 거의 없어 바이러스가 더욱 쉽게 전파되기도 하며, 감염되면 치명적이다. 한 해 동안 우리나라를 찾아오는 겨울 철새는 대략 126만 마리. 철새를 막을 수 없다면 새로운 해결책을 찾아야 한다.

자연상태에서의 닭들은 흠에 몸을 비비는 흠목욕과 자신의 발을 이용해 모래를 몸에 뿌려 벼룩이나 진드기 등 해충을 없애는 생존 본능을 가지고 있다. 하지만 철창안의 닭들은 흠목욕은 커녕 제대로 움직이지조차 못한다. 닭들은 진드기 때문에 밤새 잠을 못 자고 스트레스를 받아 면역력이 급격하게 떨어지고 심지어는 폐사하기에 이르고 있다. 또한, 닭에 기생하는 진드기 스스로가 살충제에 대해 내성이 생기면서, 살충제 살포 주기도 빨라지고 약품의 강도도 높아지고 있다.³⁴ 따라서 살처분 대신 친환경동물복지 농장을 확대해서 조류독감에 쉽게 감염되지 않도록, 또 감염되었다고 하더라도 쉽게 이길 수 있도록 가축들의 면역력을 키워야 한다. 또한, 무의미한 살처분을 막을 수 있도록 ‘예방적 살처분’은 중단되어야 하며, 바이러스가 검출된 해당 농가만 살처분하고, 나머지 인근 농장은 철저한 이동제한, 이동금지 명령 등 차단 방역을 강화하는 것을 골자로 긴급 방역지침을 개정해야 할 것이다.

33 국내 알내는 산란계 닭 사육농장은 약 1,400여 곳으로 이들 농장의 99%가 닭들을 철창 케이지에 감금하여 기르는 공장식 축산이다. 닭 한마리 당 케이지 면적은 가로 20cm, 세로 25cm 로, A4복사용지보다 작은 공간에서 키우고 있다. 닭들은 날 개조차 펼 수 없는 좁은 공간에서 극도의 심각한 스트레스와 고통을 받고 있는 것이다.

34 이로 인하여 지난 8월 살충제 계란파동이 터지기도 하였다.

V. 가슴기 살균제 피해구제를 위한 특별법

1. 시행

2017. 2. 8. 우여곡절 끝에 국회 본회의에서 가결 된 가슴기 살균제 피해구제를 위한 특별법(이하 “가슴기살균제 특별법”이라 약칭함)이 시행(2017. 8. 9.)된 지 채 4개월이 되지 않았다. 가슴기 살균제 피해자들의 요구에 많이 부족한 제정 법률이지만 시행 이후 나름의 성과를 내고 있다. 이 글은 가슴기 살균제 특별법의 부족함을 지적하기보다는 그 주요 내용과 시행 이후 가슴기 살균제 피해 구제에 어떠한 결과를 양산했는지에 초점을 맞추어 알아보고자 한다.

2. 동법 시행령 포함한 주요 내용

2016. 11. 8. 기준 총 5117명이 정부기관에 가슴기 살균제로 인한 폐질환 등 피해를 신고했고, 그 중 사망자는 1,064명에 이르렀다. 여기에 가슴기 살균제로 인한 폐렴 사망자가 2만 여명에 가깝다는 연구결과와 우리 국민 20%가 가슴기 살균제를 사용했을 것이라는 여론조사 추정치 등을 더하면 피해규모는 가늠하기 어려운 수준이었다. 이에 가슴기 살균제 피해자에 대한 신속한 구제 및 지속가능한 지원 대책을 마련하기 위해 제정·시행되었다.

가. 건강피해 인정

신청을 받은 날로부터 60일 이내 피해구제위원회 심의를 거쳐 건강피해 인정 여부 및 피해 등급 결정.

나. 피해구제위원회와 구제계정운용위원회

건강피해에 대해 구제 및 지원 등에 관한 사항을 심의 의결하기 위해 위원회 운영하고, 건강피해 인정 등 보다 전문적인 검토를 위해 폐질환 조사판정전문위원회 및 폐 외 질환 조사판정전문위원회 운영.

특별구제계정을 활용하여 피해자를 지원하는 구제계정운용위원회에 건강피해 및 법률 관련 전문가, 자산운용 전문가, 피해자단체 등이 추천하는 전문가 등을 포함.

다. 구제급여 종류 확대

기존 4개(요양급여, 요양생활수당, 장의비, 간병비)에 추가로 특별유족조위금, 특별장의비, 구제급여조정금 항목을 추가.

라. 특별구제계정 설치 및 운영

가습기 살균제 피해자 등을 지원하기 위하여 사업자 분담금 등으로 조성되는 특별구제계정 설치·운영.

마. 센터 설치·운영

피해자 지원업무 및 구상권 행사와 건강모니터링 등을 위한 가습기 살균제 종합 지원센터와 의료 상담 및 지원, 건강피해 조사와 연구 등을 위한 가습기 살균제 보건센터를 설치·운영.

바. 소멸시효

손해배상책임을 지는 자를 안 날로부터 5년, 건강피해가 발생한 날로부터 20년.

사. 가습기 살균제 피해구제분담금

특별구제계정의 재원으로 쓰일 가습기 살균제 사업자 또는 원료물질 사업자들이 납부하게 될 분담금에 대한 사업자 간 분담기준 구체화. 분담금 1,250억 원 중 1,000억 원은 가습기 살균제 사업자가, 나머지 250억 원은 원료물질 사업자가 분담. 중소기업의 분담금 부담을 고려하여 하나의 제품에 여러 사업자가 있어 공동으로 분담해야 할 경우, 중소기업이 과도한 부담을 지지 않도록 하였고, 독성 화학물질이 전혀 포함되지 않은 가습기 살균제나 원료물질을 전체 판매량의 1/100 미만으로 판매한 소기업의 경우 분담금 면제.

3. 가습기 살균제 특별법 시행 이후 피해 구제 현황

가. 모든 유독물질 위해성 평가 및 환경오염피해구제법 개정

정부는 가습기 살균제에 사용된 모든 유독물질 성분에 대해 위해성 평가를 실시해 피해 원인을 정확히 규명할 방침이다. 이에 따라 가습기 살균제 성분으로 독성시험이 완료된 물질(PHMG·PHG)이나 진행 중인 물질(CMIT·MIT)을 제외한 나머지 모든 물질(BAC·NaDDC·DDAC 등)에 대해서 위해성 평가를 추가 실시하고, 피해자 지원과 배상의 근거자료로 활용할 예정이다. 가습기 살균제 제품 외에 건강 피해가 발생해도 구제수단이 없는 '생활화학제품'에 의한 피해도 구제할 수 있도록 '환경오염피해구제법' 개정도 연내 추진할 방침이다. 생활화학제품에 대한 실태조사는 올해 10%에서 2019년 20%로 확대하고 위해제품은 시장에서 퇴출하는 한편, 안전성이 검증되지 않은 살생물 물질과 제품은 2019년부터 제조·수입을 원천 차단할 계획이다. 흡입독성값이 없는 스프레이형 제품은 2021년부터 시장에서 퇴출된다. 아울러 '무독성', '친환경' 등 과장·왜곡 광고는 금지된다. 유해물질 사용이 명백한 기업에 대해서는 공정거래위원회가 부당광고 재조사를 실시하고, 검찰 수사 등 진상규명도 지속 추진한다. 연간 1톤 이상 유통되는 화학물질은 단계적으로 등록기한을 설정하되, 발암·돌연변이·생식독성 등 위험물질과 연간 1000톤 이상 유통 물

찰은 2021년까지 우선 등록하도록 할 계획이다.

나. 가슴기 살균제 피해자 108명 추가 인정(태아피해자 17명 포함)

환경부는 2017. 8. 10. '제1차 가슴기 살균제 피해구제위원회'를 열고 가슴기 살균제 피해신청자 조사·판정, 천식피해 인정기준 등 4건의 안건을 심의·의결했다. 3차 가슴기 살균제 피해신청자 205명(2015년 신청)과 4차 피해신청자 1009명(2016년 신청)에 대한 조사·판정 결과를 심의, 이 중 94명을 피인정인으로 의결했다. 또 이전 조사·판정 결과에 이의를 제기한 38명을 재심사해 이 중 3명을 피인정인으로 인정했다. 가슴기 살균제 피해 가능성이 낮은 3단계 판정을 받은 3명을 가능성이 높은 2단계로 변경해 준 것이다. 그리고 위원회는 또 태아피해 사례 42건에 대한 조사·판정 결과, 17명이 피해가 있는 것으로 의결했다.

환경부는 10일 서울 중구 한국프레스센터에서 '제1차 가슴기 살균제 피해구제위원회(위원장 환경부차관 안병욱)'를 열고 가슴기 살균제 피해신청자 조사·판정, 천식피해 인정기준 등 4건의 안건을 심의·의결했다.

다. 3단계 판정자 정부 지원대상 피해자와 동일 수준으로 지원

구제계정운용위원회는 전날 3차 회의를 열고 전문위원회 검토 결과를 토대로 정부 지원대상 피해자가 아닌 폐섬유화 3~4단계 판정자에 대한 구제급여 지급 방안 등 피해 구제 계획을 심의·의결했다. 구제계정운용위원회는 회의에서 다음 달까지 3단계 판정자 208명에 대한 피해 구제 우선 심사를 마무리하고 신속히 지원하기로 했다. 구제계정운용위원회는 3단계 판정자와 관련해 기존 폐 손상 조사, 판정 기준 및 결과를 고려해 의학적 개연성과 시간적 선후관계 요건을 충족한다고 판단했다. 다만, 건강 피해의 중증도와 지속성은 요건을 심사해 최종 판정하기로 했다. 구제계정운용위원회는 또 4단계 판정자 1천541명에 대해서는 구제급여 지원을 위한 전문위원회를 오는 11월부터 운영해 순차 지원할 계획이다. 이번 의결에 따라 3~4단계 판정자는 정부 지원대상 피해자들이 받는 구제급여와 동일한 수준으로 의료비(본인 부담금 전액), 영양생활수당, 간병비, 장의비 등을 지원을 받게 된다.

신청 및 접수 현황(2017. 11. 17. 기준, 한국환경산업기술원)

구분	계	생존	사망	비고
합계	5,918	4,640	1,278	
1차 피해조사 (11.11.~13.6.)	361	254	107	판정 완료
2차 피해조사 (14.4.~ 14.10.)	169	126	43	판정 완료
3차 피해조사 (15.2.~15.12.)	752	668	84	판정 중
4차 피해조사 (16.4.25. ~)	4,636	3,592	1,044	접수 및 판정 중

폐질환 건강피해 조사·판정 결과(1차 ~ 4차, 한국환경산업기술원)

구분		지원금 대상	지원금 비 대상159				
			소계	3단계	4단계	판정불가	
합계 (1~4차) 합계		2,196	377	1,819	208	1,541	70
	생존	1,723	218	1,505	167	1,291	47
	사망	473	159	314	41	250	23
1차 질본		361	172	189	40	144	5
	생존	257	96	161	31	126	4
	사망	104	76	28	9	18	1
2차 환경부		169	51	118	21	96	1
	생존	133	33	100	21	78	1
	사망	36	18	18	0	18	0
3차 환경부		657	78	579	84	456	39
	생존	576	56	520	79	409	32
	사망	81	22	59	5	47	7

4차 환경부	1,009		76	933	63	845	25
	생존	757	33	724	36	678	10
	사망	252	43	209	27	167	15

라. 천식을 가슴기 살균제 피해 질환으로 공식 인정

환경부는 2017. 9. 25. ‘제2차 가슴기 살균제 피해구제위원회’에서 가슴기 살균제로 인한 천식피해 인정기준을 심의·의결했다. 피해구제위원회는 회의에서 가슴기 살균제 노출 증거력, 일반 천식의 질병 경과와 차별성 등을 검토해 기존 상정안을 보완한 천식피해 인정기준을 의결했다. 천식피해 인정기준 의결로 천식은 폐섬유화 질환과 태아피해에 이어 정부가 인정하는 세번째 가슴기 살균제 피해 질환이 됐다. 환경부는 천식이 가슴기 살균제 피해질환으로 공식 인정됨에 따라 건강보험공단 진료자료를 분석하는 ‘천식피해 조사·판정 프로그램’을 개발해 조사판정 대상자를 선정하고, 피해신청자가 제출한 의무기록 등을 전문위원회에서 조사·판정해 의료비 등 필요한 지원을 할 계획이다.

환경부는 아울러, 천식 이외에 간질성 폐렴 등 기타 피해 질환의 인정을 위한 관련연구를 추진 중(2017.8~2018.5)에 있으며, 호흡기계 질환에 대해서는 올해 말까지 인정기준안을 마련하고, 타 장기영향과 기저질환·특이피해 등도 연구결과가 나오는 대로 신속하게 인정기준을 마련할 계획이다. 또 과거 지원이 이루어지지 못했던 3·4단계 판정자에 대해서도 중증질환자는 긴급의료지원(최대 1인당 3천만 원)을 실시 중이며, 3단계 판정자는 질환의 중증·지속성 등 최소요건만 확인 후 구제계정에서 우선 지원(2017.10~)하되, 조사·연구를 통해 일정한 증거자료가 확보되면 정부가 지원하는 피해자로 인정할 계획이다. 4단계 판정자에 대해서도 지원 대상 질환과 지원 기준을 검토할 예정이다.

4. 가슴기 살균제 특별법 개정안 발의

현행법에서는 폭넓은 피해 지원에 한계가 발생하고 있어 가슴기 살균제 피해자의 범위를 조정해야 할 필요가 제기되어 2017. 10. 11. 우원식 국회의원이 개정안을 대표발의 하였다.

연구계획, 재발방지 대책 수립 등의 국가 책무 명시 및 피해자단체에 대한 정부 지원 추가를 통해 국가 책임을 강화하고, 현행 구제급여의 지급의 전제조건으로 규정되어 있는 사업자에 대한 손해배상청구권 대위를 삭제하여 구제급여의 지급조건을 확대하였다. 또한, 피해자들에 대한 지원 확대를 위해 정부 출연 및 사업자분담금 추가납부를 통한 특별구제계정 재원 확대와 손해배상의 소멸시효 적용 제외, 징벌적 손해배상 등을 도입하여 가슴기 살균제 사업자 및 원료물질 사업자의 책임을 강화하는 주요 내용을 담고 있다.

5. 평가

얼마 전 공개된 지난 정부의 청와대 문건들 속에서는 그들이 가슴기 살균제 때문에 죽거나 평생 고통 속에 살아야 하는 피해자들을 위한 구제법을 입법 관련 정부 부처까지 동원하면서 막았다는 사실이 드러났다. 세정을 넘어 살균에 테라피 효과까지 광고를 하면서 독약을 판매하였던 기업 관계자들과 해당 제품의 독성 실험보고서를 조작해 준 전문가들에 대한 재판이 시작한 게 작년 봄이다. 그리고 원인 모를 폐 질환으로 임산부와 영유아들이 목숨을 잃게 된 참사의 원인이 가슴기 살균제 때문이라는 사실이 밝혀진 게 2011년 8월이다. 지난 6년 동안 정부가 한 일은 관련 자들에 대한 솜방망이 처벌과 가슴기 살균제 특별법 제정·시행이 전부이다. 특별법마저 제정 당시 피해자들과 소비자들의 요구를 충분히 담지 못했다.

촛불에 의해 바뀐 현 정부는 기존 정부와는 달리 헌법의 가치에 충실하도록 정책을 수립·시행하기를 바란다.

2017년 기타 분야 보고

4.16 세월호 참사 진상규명 과제와 2기 특조위 구성을 위한 제언

집필

서채완 변호사 (세월호 참사 대응 TF)

조영관 변호사 (세월호 참사 대응 TF)

조영신 변호사 (세월호 참사 대응 TF)

최새얀 (민변 18기 자원활동가)

I. 들어가며

세월호 참사로부터 1311일째가 되던 날인 2017. 11. 16. 미수습자 가족들은 목포 신항에서 정부의 수색종료 선언을 수용한다는 내용의 기자회견을 개최하였다. 기자회견 말미에는 아직 돌아오지 못한 5명의 이름이 불려졌다.

“남현철, 박영인, 양승진, 권재근, 권혁규”

아직 돌아오지 못한 5명의 이름이 불리어지는 순간, 미수습자 가족들은 울음을 터트리며 무너졌다. 미수습자 가족들은 2017. 11. 18. 기다림 끝에 돌아오지 못한 5인의 가족들을 가슴에 묻고 세월호 참사 1313일만에 장례를 치렀다.

더이상 수색은 무리한 요구이자 국민을 더 이상 아프지 않게 해야한다고 말하는 미수습자 가족들의 모습은 피해자인 유가족들의 아픔을 제대로 어루만져주기보다는 오히려 유가족들에게 부담을 안겨준 비뚤어진 우리 사회의 모습을 여실히 보여준다.

우리는 세월호 참사를 더욱 기억해야한다. 미수습자 가족들이 눈물로 요청한 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌, 재발방지 대책 마련을 통한 안전사회 구축은 우리에게 맡겨진 책무이다.

이하에서는 지난 민변 세월호참사 TF의 활동경과를 개괄적으로 살펴보고, 2017년 한 해간 세월호 참사와 관련한 인권현황을 살펴본다. 더불어 우리 TF는 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」의 보완점을 검토함으로써 세월호참사에 대한 미완의 진상규명을 완성할 강화된 2기 특조위의 신속한 출범을 주장한다.

II. 민변 세월호참사 TF의 활동경과

1. 세월호참사의 경과

2014. 4. 16. 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 제주로 가던 여객선 세월호는 알 수 없는 이유로¹ 침몰했다. 구조자를 제외한 승선자 304명 중 299명은 사망했고, 5명이 실종되어 있는 상태이다. 세월호가 침몰 원인은 현재까지 밝혀진 바 없다. 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 4.16.세월호참사특별조사위원회(이하 ‘특조위’)는 지난 2016. 6. 30. 박근혜 정부의 위법한 해산명령에 따라 2016. 9. 30. 공식적인 활동을 종료를 선언했다.² 이후 세월호참사에 대한 공식적인 진상규명은 더 이상 이루어지지 않고 있다.

1 대법원 2016. 1. 18. 선고 2015도6809 판결

2 한국일보, 「세월호특조위 공식 활동 종료 “진실 규명은 계속”」,

<http://www.hankookilbo.com/v/656602c074a442f5ba0473000f153fcb>, 2016. 10. 1.

2. 활동경과

우리 모임은 2014. 4. 16. 참사 직후부터 세월호참사의 진상규명과 법률지원을 위한 TF를 구성하여 특별법의 제정과 진상규명 및 유가족들의 법률지원을 위해 활동해왔다. 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(이하 ‘1기 특별법’)이 통과되고, 특조위가 활동을 시작하면서 자연스레 위 특별위원회는 잠정적으로 해소되었다.

2016년 특조위의 강제해산 국면에서 우리 모임은 다시 한 번 TF를 구성하였다. TF는 2016년 특조위 강제해산을 저지하기 위해 기자회견, 릴레이단식, 집회 개최, 광화문 단식 농성 지지선언 등의 활동에 참여함으로써 특조위 강제해산의 위법성을 공론화하였다. 특조위 강제해산의 위법성을 밝히기 위한 특조위 예산 미편성에 대한 공익감사를 청구하였고, 헌법소원심판을 청구하였으며, 세월호 특조위 조사관들에 대한 보수미지급분을 지급하라는 소를 제기하였다.

2017년 TF는 2016년의 연속선상의 활동을 지속하였다. TF가 2016년에 제기한 각 사건의 변론을 진행하였고, 특조위가 강제해산 된 이후 결성된 국민조사위원회의 출범을 지원하였으며, 박근혜 전 대통령의 탄핵심판 과정에서는 생명권 보호의 무 위반에 관한 의견서를 제출하였다. 박근혜 전 대통령의 탄핵이 결정되고, 당시 권한대행이었던 황교한 전 국무총리가 세월호 참사와 관련된 박근혜 전 대통령의 기록물을 대통령지정기록물로 지정하여 봉인한 사실이 드러나자 이에 대한 헌법소원심판도 청구하였다.³ 이하에서는 먼저 TF가 관여하거나 관심을 갖고 살펴본 2017년 세월호참사와 관련된 주요 사건들을 살펴본다.

3 내일신문, 『"세월호 7시간' 대통령기록물 지정은 위헌』, http://www.naeil.com/news_view/?id_art=246125, 2017. 8. 1.

II. 탄핵의 인용 그리고 환호와 눈물

헌법재판소가 2017. 3. 10. 박근혜 전 대통령을 파면하였다. 대한민국 역사상 첫 탄핵심판 인용결정을 하였다. 국민들의 환호 속에 탄핵 심판의 선고를 지켜보던 유가족들은 울음을 터뜨릴 수밖에 없었다. “왜 세월호만 안됩니까. 왜 죽었는지 그거 하나만 알려달라는데”라고 울부짖는 유가족들의 모습⁴에서 헌법재판소의 2017. 3. 10. 탄핵결정은 온전히 환호받을 결정이 아니었다.

위와 관련하여 우리 모임도 헌법재판소의 위 결정을 국민주권주의를 정면으로 위반한 대통령을 파면한 측면에서는 환영하였지만 생명권 보호의무와 직책 성실수행 의무 위반의 탄핵소추 사유를 탄핵결정의 이유로 인정하지 않은 것에 대해서는 유감을 표명한 바 있다.⁵

대법원은 “국민의 생명·신체·재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어서 국민의 생명·신체·재산 등을 보호하는 것을 본래의 사명으로 하는 국가가 초법규적, 일차적으로 그 위험배제에 나서지 아니하면 국민의 생명·신체·재산 등을 보호할 수 없는 예는 형식적 법령에 근거가 없더라도 국가가 관련공무원에 대하여 그러한 위험을 배제할 작위의무를 인정”하고 있다.⁶ 이와 같은 법리를 고려했을 때, 박근혜 전 대통령에게 구체적이고 특정한 행위 의무가 발생하지 않아 생명권 보호의무를 위반하였다고 인정하기 어렵다는⁷ 헌법재판소의 다수의견은 큰 아쉬움을 남긴다.

4 경향신문, 「박근혜 파면」유경근 세월호가족협의회 집행위원장 “도대체 왜 세월호만 안됩니까?” 오열,

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201703101557001&code=940100,2017. 3. 10.

5 민주사회를 위한 변호사모임, 「성명」 국민주권의 승리, 헌법재판소의 탄핵 결정을 환영한다!

<http://minbyun.or.kr/?p=34976>, 2017. 3. 10.

6 대법원 2005 6. 10. 선고 2002다53995 판결.

7 헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1 결정.

III. 세월호의 인양

세월호 선체가 2017. 3. 25. 세월호참사 1075일만에 수면위로 인양되었다. 지난 박근혜 정부 때 수차례 인양은 좌절되었었지만, 결국 세월호의 선체는 인양이 되었고, 진상규명과 미수습자 수습의 새로운 국면이 전개되었다. 하지만 세월호가 인양된 뒤에도 해양수산부 등 관계 기관은 여전히 피해자 중심적인 사고를 가지지 않은 채 선체를 취급함으로써 많은 문제를 야기하였다.

먼저 세월호의 인양 과정에서 세월호 선미 왼쪽 램프가, 스테빌라이저, 앵커 등이 절단되었다. 위 절단된 램프 등은 침몰 원인을 규명할 중요한 증거에 해당하여 절단에 대해 특조위 등은 지속적으로 반대의견을 표명했다. 하지만 해양수산부는 인양에 불가피하다며 아무런 설명 없이 위 램프 등의 절단을 강행하였다.⁸ 이러한 증거보전을 고려하지 않는 방식의 인양과정은 향후 진상규명에 있어서도 중요한 부분으로 철저히 조사되어야 할 것이다.

해양수산부는 인양 이후 증거의 철저한 보전과 감시를 요구하는 세월호 가족들의 요구를 무시하는 행태를 보였다. 인양된 세월호의 선체의 참관을 제한한다거나,⁹ 가족들이나 선체조사위원회와의 협의 없이 선체의 절단을 추진하는 등 피해자를 중심에 두지 않은 선체조사 강행을 시도하였다.¹⁰ 또한, 선체조사 작업 초기에 유가족은 당사자가 아니기에 머물 수 없다며, 미수습자 가족들과 유가족들을 선체 참관에서 분리하는 등¹¹ 피해자들에 대한 고려가 일체 없는 공권력의 모습은 피해자에 대한 폭력 그 자체였다.

8 헤럴드경제, 「세월호 인양작업 의문점 3가지...램프, 스테빌라이저, 앵커 절단」

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170327000109>, 2017. 3. 27.

9 광주드림, 「내달 6일 세월호 목포신항 거치 ... 유가족 참관 불가 논란」

http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=479313, 2017. 3. 31.

10 JTBC뉴스, 「"객실만 떼어내 vs 증거인멸"...선체 절단 '엇갈린 시선」

http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11442675, 2017. 3. 23.

11 미디어스, 「세월호 유가족이 당사자가 아니라는 해수부, 제정신인가」

<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=86614>, 2017. 4. 4.

IV. 봉인된 박근혜 전 대통령기록물

2017. 3. 10. 대한민국 헌정사상 최초로 현직 대통령이 파면되자, 박근혜 전 대통령의 기록물을 어떻게 처리해야할지 여부가 큰 논란이 되었다. 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 상으로 15년 또는 30년간 비공개할 수 있는 정보를 정할 권한이 대통령에게 있었기 때문이었다. 나아가 박근혜 전 대통령의 기록은 세월호참사 뿐만 아닌 국정농단의 증거이기 때문에 임의로 훼손하지 못하도록 해야 하는 측면도 있었다. 이와 관련하여 한국기록전문가협회는 2017. 3. 10. 파면된 박근혜 전 대통령의 기록물을 비공개정보로서 지정할 권한이 박근혜 전 대통령의 권한대행인 황교안 전 국무총리에게 없음을 명확히 밝히며 지정없이 이관되어야 한다는 의견을 제시한바 있다.

하지만 행정자치부 소속 국가기록원 대통령 기록관은 2017. 3. 14. 갑작스레 박근혜 전 대통령기록물의 이관 작업을 착수하겠다고 선언했고, 2017. 4. 17. 법제처의 유권해석도 없이 자문번호사 3명의 자문을 근거로 황교안 전 국무총리에게 박근혜 전 대통령의 기록물을 지정할 권리가 있다고 밝혔다.¹² 이와 같은 정부의 일방적 강행에 시민사회는 대응할 수 없었고, 2017. 5. 3. 언론보도를 통해 황교안 전 국무총리가 박근혜 전 대통령기록물 중 세월호참사 당일 행정관련 기록물을 포함한 수만 건의 기록물을 비공개정보로 지정한 사실이 드러났다.¹³

피해자의 유가족들은 피해자의 뜻밖에 죽음에 대한 진상을 규명을 요구할 권리로써 신원권과 진실을 알 권리를 가진다. 박근혜 전 대통령의 기록물 중 세월호 참사와 관련된 부분은 진상규명을 위해 필요한 기초자료이다. 이러한 자료를 최장 30년간 비공개하는 것은 세월호참사의 진상규명을 방해하는 것으로서 피해자의 유가족

12 한겨레, 「법제처 유권해석도 안받고…'박 전 대통령 기록물' 이관 강행」
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/791123.html, 2017. 4. 17.

13 한겨레, 「황교안, 세월호 7시간 대통령지정기록물로 '봉인」
http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/793361.html, 2017. 5. 3.

들이 가지는 신원권 및 진실을 알권리를 명백히 침해하는 것이다. 이에 TF는 유가족들을 대리하여 2017. 7. 31. 황교안 전 국무총리를 피청구인으로 한 헌법소원심판을 청구하였다.¹⁴

최근 청와대는 캐비닛에서 수 차례 세월호참사와 관련한 문서를 발견하고 있다. 발견된 문서에는 특조위를 무력화하고, 언론과 협조하여 유가족들의 일탈행위를 부각시키라는 지시내용이 포함되어 있었다.¹⁵ 이는 박근혜 전 대통령 정부가 세월호참사에 대한 진상규명을 의도적으로 방해하였고, 진상규명을 요구하는 유가족들을 탄압하였으며, 세월호참사의 진실을 철저히 은폐했다는 사실을 방증한다. 진상규명을 위해 황교안 전 국무총리가 봉인한 박근혜 전 대통령의 기록물은 반드시 조사할 필요성이 있다. 이와 같은 관점에서 TF가 제기한 사건에 대한 헌법재판소의 빠른 결정을 촉구한다.

V. 특조위 강제해산에 대한 사법부의 판단

지난 박근혜 정부는 2016. 6. 30. 이후 특조위에 대한 예산을 일체 편성하지 않았다. 2016. 6. 30.은 특조위가 조사를 개시한 지 9개월밖에 되지 않은 시점임에도 박근혜 정부는 2016. 5. 경 특조위에 대하여 특조위의 조사활동이 끝났다며 예산을 편성하지 않겠다고 통보한 것이고, 예산을 일체 지급하지 않겠다는 것은, 사실상 특조위에게 강제해산 통보를 한 것이다. 이에 TF는 2016. 5. 16. 특조위의 강제해산 국면에서 특조위의 강제해산을 밝히기 위해 예산을 편성하지 않는 정부의 행위에 대한 헌법소원심판을 청구한 바 있다.

14 민주사회를 위한 변호사모임, 「민변 세월호TF[보도자료] 대통령기록물지정행위 위헌확인 헌법소원청구」, <http://minbyun.or.kr/?p=36043>, 2017. 7. 31.

15 중앙일보, 「캐비닛 문건서 박근혜 정부, 세월호 특조위 무력화 지시 구체적 정황」, <http://news.joins.com/article/21771508>, 2017. 7. 19.

하지만 헌법재판소는 1년간 위 청구를 심리하다 2017. 5. 25. 청구를 각하하였다. 헌법재판소는 특조위에 대해 예산을 미편성한 행위가 국가기관 간의 내부적 행위에 불과하고, 국민에 대하여 직접적인 법률효과를 발생시키는 행위로 볼 수 없다는 점을 각하사유로 제시하였다.¹⁶ 형식적으로 국가기관 간의 내부적 행위라도 실질적으로 국민의 기본권이 침해된다면, 공권력 행사에 해당한다고 봄이 상당하다. 특조위의 조사를 중단시키는 것은 유가족들의 헌법에 따른 국가기관으로부터 구조·조사·보호를 받을 권리를 명백히 침해하는 것이다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소는 내부적 행위라는 형식적인 법리를 내세우며, 유가족들의 기본권 침해를 외면하였다.

특조위 강제해산의 진실은 TF가 2016년 제기한 서울행정법원의 판결을 통해 간접적으로 밝혀졌다. TF는 2016년 활동기간을 마치지 못하고 종료된 특조위의 조사관들을 대리하여 미지급분 보수를 청구하는 소를 제기하였다. 특조위가 강제종료된 이후 출근한 특조위 조사관들의 보수를 청구함으로써, 특조위의 활동기간에 대한 사법적 해석을 받고자함이었다. 그리고 서울행정법원은 약 1년간의 심리 끝에 2017. 9. 8. 특조위의 강제해산을 아래와 같이 공식적으로 밝혔다.¹⁷

“위원들이 2015. 1. 1. 이후에 임용되었고 그 후 상당 기간 동안 관련 시행령, 직원 임용, 예산 등 위원회 활동을 위한 기본적인 여건조차 갖추어지지 않았음이 명백함에도 위 규정을 근거로 위원회가 구성을 마친 날이 2015. 1. 1.로 소급하게 된다고 해석하는 것은 특별법 제7조 제1항에서 정한 위원회의 활동기간(1년또는 1년 6개월)을 자의적으로 축소하는 해석으로서 부당하다.”

위 판결은 비록 특조위가 해산한 이후 1년 후의 판결이지만, 특조위가 2015. 1. 1.이 아닌 2015. 8. 4.부터 조사활동을 개시하였음을 명확히 하고 박근혜 전 정부에 의해 강제해산 되었음을 밝힌 첫 사법적 해석임에 큰 의미가 있다.

¹⁶ 헌법재판소 2017. 5. 25. 선고 2016헌마383 결정

¹⁷ 서울행정법원 2017. 9. 8. 선고 2016구합78097 판결

VI. 아직도 미흡한 피해자 지원 등

4·16연대, 4·16가족협의회, 박주민·김현권·위성곤 더불어 민주당 의원, 황주홍 국민의당 의원, 유소하 정의단위원은 2017. 11. 10. 세월호 참사 피해구제 지원법 개정을 위한 피해자 증언대회를 개최하였다. 해당 증언대회에서는 세월호 참사 이후에도 사회적 참사의 책임은 국가나 지자체가 아닌 개별 가해기업과 개인에게만 지우는 관행이 그대로 남아있기 때문에 체계적인 재발방지 시스템이나 피해자 지원 대책이 제대로 세워지지 않았다는 지적이 있었다.¹⁸

2015년 3월에 시행된 「세월호 참사 피해구제 특별법」(이하 ‘피해구제법’)은 피해자의 범위를 지나치게 좁게 규정했다는 비판을 받아왔다. 이를 시정하기 위해 박주민 더불어민주당 의원은 2016년 6월 개정안을 발의했다. '김관홍 잠수사법'으로도 불리는 이 개정안에는 희생자 혹은 피해자의 범위를 구조 활동과 수습활동을 진행한 민간인 잠수사, 소방공무원, 단원고 재학생과 교직원 등으로 확대하는 등의 내용이 담겼었다. 그러나 국회에서는 현재까지 아무런 논의조차 되지 못하고 있어, 관심과 조속한 입법이 필요하다.¹⁹ 더불어 피해구제법은 세월호 참사의 피해자들이 배상금 또는 위로금을 신청하는 경우 세월호 참사에 대해 일체의 이의제기를 하지 못하도록 하여 위헌성이 논란이 되었는데, 헌법재판소는 2017. 6. 29. 2년간의 심리를 거쳐 이의제기를 할 수 없도록 한 피해자지원법 시행령이 위헌임을 밝혔고,²⁰ 이에 따라 정부는 2017. 11. 7. 피해자지원법 시행령을 개정하였다.²¹

세월호 참사 피해자들이 억울함을 풀고 온전히 치유하기 위해서는 사회의 적극적인 인 지원가 배려가 필요하다. 유가족들을 비롯한 민간인 잠수사, 자원 활동가, 생존

18 뉴스1, 「세월호 참사 1304일...국가 외면 속에 '피해자'만 남았다」, <http://news1.kr/articles/?3149816>, 2017. 11. 10.

19 내일신문, 「"참사 후 고통 겪지만..." 피해자라고 말 못하는 사람들」
http://www.naeil.com/news_view/?id_art=256518, 2017. 11. 13.

20 헌법재판소 2017. 6. 29. 선고 2015헌마654 결정

21 경향신문, 「정부, 이의제기 못하게 한 세월호피해자지원법 시행령 개정」

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201711071050001&code=910100, 2017. 11. 7.

자, 순직 교사, 진도 주민 등 참사로 인해 외상 후 스트레스장애를 겪거나 신체적 손상을 입은 피해자들 모두에게 정부 차원의 지속적이고 체계적인 지원이 필요하다. 이를 위해 국회에 계류 중인 피해지원법의 적용 범위를 확장하는 개정안이 하루빨리 통과되어야 할 것이며, 정신적 치료는 단기간에 이루어질 수 없다는 점을 감안하여, 지원기간 또한 연장하는 것이 필요하다.

무엇보다 피해자들의 온전한 회복을 위해서는 진상규명이 선행되어야 한다. TF는 이하에서 2017. 11. 24. 통과를 앞두고 있는 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」의 내용과 개선점을 상세히 살펴봄으로써, 제2기 특조위의 신속한 출범이 필요하다는 점을 주장하고자 한다.

VI. 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법의 도입 필요성

1. 사회적참사법안의 발의배경

특조위는 2016년 강제 해산될 당시 왕성하게 조사활동을 진행하던 중이었다. 또한 세월호 참사와 관련한 진상규명 과제는 산적해 있었다. 2기 특조위가 반드시 필요하다는 인식 아래 2016. 12. 19.에 박주민의원등 국회의원 11인에 의하여 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법안」(이하 ‘사회적참사법안’)이 제안되었고, 사회적참사법안은 국회 환경노동위원회 심사를 거쳐 330일의 기다림 끝에 2017. 11. 24. 본회의에 통과를 앞두고 있다.

2. 법안의 주요 내용

가. 위원회의 정원 및 구성

사회적참사법안은 1기 특별법에서 정한 17명의 위원(상임위원 5명 포함)에서 대폭 축소된 9명의 위원을 위원회의 구성원으로 정하고 있다. 또한 위원 추천 기관도 1기 특조위법에서 국회, 대법원, 대한변호사협회, 희생자가족대표회의 등으로 정하였던 것과 달리 국회만을 선출권한이 있는 기관으로 정하고 있다.

소위원회의 구성과 관련하여서는, 1기 특별법과는 달리 가슴기살균제 사건이 추가되었기에 각각의 진상규명위원회를 두는 것으로 규정하고 있다. 다만, 안전사회 및 지원 소위원회의 경우에는 각 참사별로 두지 않고 공통으로 두고 있다.

나. 위원의 신분보장 제외 사유

사회적참사법안은 1기 특별법에서 추가된 위원의 신분보장 제외 사유를 두고 있다. 법안 제9조 제2항 제2호에 ‘위원회 업무를 방해하거나 혹은 고의적인 피해를 입힌 경우라고 인정되는 경우’를 추가한 것인데, 이는 1기 특조위의 위원들 중 여당추천 위원들이 대거 사퇴의사를 표명하고 실제로는 사퇴하지 않아 위원회의 정원을 차지하고 있는 상태로 있는 등 위원회 업무를 방해하는 사례가 발생하였기에 추가된 것으로 판단된다.

다. 위원회 활동기간

앞서 살펴보았듯이 1기 특별법의 위원회 활동기간 규정을 두고 의견이 분분했던 점을 인지하여 사회적참사법안은 위원회 활동 기산점을 ‘조사개시 결정이 있는 날’로 정하였다. ‘조사개시 결정’은 위원회가 그 구성을 마치고 실질적으로 조사업무를 시작함을 뜻하므로 이를 기산점으로 정한 것으로 판단된다. 또한 활동기간을 기존의 1년 혹은 1년 6개월에서 2년 혹은 3년으로 대폭 늘린 것은 세월호 참사 진상규명

에 대한 조사와 함께 기습기살균제 사건에 대한 조사를 위한 충분한 기간도 함께 고려한 것으로 판단된다.

라. 공무원 파견에 관한 규정

사회적참사법안에서는 공무원 파견과 관련하여 위원장의 파견 철회 요청권을 추가 신설하였다. 1기 특조위에는 감사원, 경찰청, 해수부, 기획재정부 등에서 파견된 공무원 및 직원들이 근무하였다. 그런데 이들 중 일부 파견 공무원은 1기 특조위 법에 따라 소속기관으로부터 독립하여 위원회의 업무를 수행하여야 함에도 불구하고 기존의 기관에 소속된 공무원인양 근무하는 행태를 보이기도 하였다. 위원장의 업무지시를 따르지 않거나, 적극적인 위원회 업무 방해 행위를 하는 경우도 있었다. 이에 따라 파견 철회 요청권을 신설한 것으로 판단된다.

마. 특검과 관련한 규정

사회적참사법안에서는 특검과 관련한 권한을 강화하였다. 법안에 따르면, 위원회는 ‘언제든지’ 국회에 특별검사 임명을 요청할 수 있으며, 요청이 있는 경우 국회 소관 상임위원회는 해당 안건에 대한 요청이 있는 날로부터 1개월 내에 심사를 마쳐야 한다. 또한 그 기한 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 바로 본회의에 부의된 것으로 간주하고, 1개월 이내에 본회의에 상정되어야 한다. 여기에 더해 1개월 이내에 본회의에 상정되지 아니한 때에는 그 기간이 경과한 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정되도록 하는 강제규정도 신설하였다. 위원회에 기소권이 없는 대신 특검요청 권한에 완전간주규정을 두어 강력한 수단으로 활용할 수 있도록 한 것이다.

바. 사법경찰권

사회적참사법안에 신설된 규정이다. 법안 제56조에 따라 특조위 조사관은 피의자·증인 또는 참고인을 조사하는데 있어 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있게

되었다. 사법경찰관에 관한 규정은 특조위 조사관들이 「형사소송법」 제197조²²에 근거한 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따라 특별사법경찰관리의 지위를 얻게 하기 위함으로 판단된다.

3. 법안의 보완방향

살펴본 바대로 사회적참사법안은 1기 특별법과 비교하였을 때, 특조위가 참사의 진상규명 조사업무를 수행하는데 원활을 꾀할 수 있도록 그 권한을 강화하는 데 주력한 것으로 보인다.

하지만 법안은 2016. 12. 19.에 제안된 법안으로, 그 뒤로 정권이 바뀌는 등의 변화 있었기에 지구수정해야 할 규정들이 존재한다. 특히 법안 제6조 제2항의 위원 추천과 관련하여, ‘여당 3명, 야당 6명의 추천으로 대통령이 임명(여당 추천 상임위원 2명과 야당 추천 상임위원 3명을 포함)’과 같은 규정은 현 상황에 맞는 수정이 불가피해 보인다.

위원회 정원도 확대될 필요가 있다. 1기 특조위는 3개의 소위원회에 17명의 위원을 두었는데, 2기 특조위법안은 4개의 소위원회에 9명의 위원만을 정하고 있다. 1기 특조위와는 달리 추가적으로 가습기살균제 사건까지 다뤄야 함을 고려하면, 위원회 운영의 원활을 위해 반드시 정원을 늘려야 할 것으로 판단된다.

또한 지난 2017. 3. 28. 공식 출범한 세월호 선체조사위원회와 2기 특조위와의 관계를 정리하기 위한 규정도 삽입될 필요가 있을 것으로 판단된다. 선체조사위원회는 세월호 침몰 원인을 밝히기 위한 세월호 선체 조사 및 인양과정에 대한 조사에 집중할 것으로 보이는 바, 이는 세월호 참사의 진상규명을 위하여 매우 중요한 사안

22 형사소송법 제197조 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다.

이므로 선제조사위원회의 성과를 2기 특조위에서 이어받을 수 있게 하기 위한 기록 이관 등과 관련한 규정 정비가 시급해 보인다.

한편 사회적참사법안에서 조사권한 강화를 위한 규정들을 마련해놨지만, 부족한 부분들이 존재하므로 이를 보완하기 위한 방향에 대해서도 살펴보겠다.

가. 사법경찰권의 확대

사회적참사법안 제56조의 사법경찰권한은 진술조사 시에만 적용되는 규정이다. 그러나 특조위 조사관들의 조사 업무는 진술조사에만 국한되는 것이 아니므로 권한의 확대가 필요하다.

사회적참사법안 제26조에서 규정하고 있듯이 조사관들은 △조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출 요구 △조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취 △조사대상자 및 참고인, 그 밖의 관계 기관·시설·단체 등에 대하여 위원회 업무에 필요하다고 인정되는 자료 또는 물건의 제출 요구 및 제출된 자료 또는 물건의 보관 △관계 기관·시설·단체 등에 대한 사실조회 △감정인의 지정 및 감정인의 △위원회 업무 수행을 위해 출입이 필요하다고 인정되는 장소에 출입하여 장소, 시설, 자료나 물건에 대한 실지조사 등 실질적으로 수사기관이 수행하는 업무의 대부분을 수행하게 된다. 또한 동법안 제55조에서 규정하고 있듯이 증인·조사대상자 및 참고인에게 출석요구도 할 수 있고, 「형사소송법」상의 ‘체포’와 비슷한 효력을 지닌 동행명령도 할 수 있다(동법안 제27조). 이상의 열거된 조사업무들은 1기 특조위에서 수행했던 활동과 동일하다.

그러나 조사대상자 등이 정당한 이유 없이 조사관의 위와 같은 조사활동에 응하지 않는 경우에는 과태료를 부과하는 것 외에 별다른 강제수단이 없다는 점이 문제이다. 과태료를 부과하는 경우 「질서위반행위규제법」에 따라 사전통지를 한 후 10일의 기간을 정해 대상자의 의견 제출을 받아야 하고, 60일 이내의 이의제기 기간을 기다려 법원에 통보한 후 재판 등의 절차를 거쳐야 한다. 최장 3년의 위원회 활동 기

간을 고려할 때 불합리하게 많은 시간을 소비할 수밖에 없는 절차인 것이다.

실제로 1기 특조위에서는 3회에 걸친 출석요구에 정당한 이유 없이 응하지 않은 조사대상자에 대한 동행명령이 내려졌고, 동행명령에도 정당한 이유 없이 응하지 않아 과태료 부과 결정이 내려진 바 있다. 무려 4명의 조사대상자들에게 과태료 부과 결정이 내려졌지만 4명 모두 이의를 제기하였고, 결국 강제 해산 절차가 진행되며 더 이상의 절차가 진행되지 못한 채 상황이 종료되었다. 즉, 과태료 부과와 같은 강제수단은 아무런 효력이 없었던 것이다. 자료제출 요구나 실지조사 등도 같은 이유로 제대로 집행되지 않는 경우가 허다했다.

따라서 위 법안 제56조의 사법경찰관은 진술조사 외 다른 조사활동에도 확대 적용될 필요가 있다. 특히 「특별사법경찰관리 집무규칙」의 규정에 따른 △조사대상자에 대한 체포 및 그와 관련한 영장청구 △증거보전의 신청 및 그와 관련한 압수·수색 등의 권한은 필수적이라고 판단된다. 특별사법경찰관리의 모든 권한까지는 아니더라도 조사활동에 필연적으로 수반되어야 할 권한까지는 확대되어야 조사관들이 원활한 조사활동을 수행할 수 있을 것이다.

나. 자료제출 거부의 제한

특조위의 조사활동에서 위원회 업무에 필요하다고 인정되는 자료 또는 물건의 제출을 요구하는 것은 매우 중요한 활동이며, 실제로 위원회 업무에서 많은 비중을 차지하는 활동이다. 진상규명을 위하여 관련 증거자료들을 모으는 것은 조사의 출발점이기 때문이다.

그러나 조사대상자 등은 여러 이유를 들어 자료제출을 거부하기 마련이다. 그 중 대표적인 이유는 개인정보이기 때문에 공개하기 어렵다는 것과 군사기밀이기 때문에 공개하기 어렵다는 것이다. 특조위의 조사대상은 청와대, 해경, 해군, 국정원 등 개인정보와 국가기밀을 다루는 기관이 많다. 이들 기관이 자료제출 요구에 대하여 위와 같은 이유를 들어 제출을 거부한다면 조사가 원활히 진행될 수 없다. 따라서

이들을 이유로 한 자료제출 거부를 제한하기 위한 규정이 마련되어야 한다.

(1) 개인정보를 이유로 한 자료제출 거부의 제한

「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제3호에서는 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 개인정보를 수집할 수 있다고 규정하고 있다. 「개인정보 보호법 시행령」 제2조 제2호.²³ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 제1호²⁴에 따라 ‘다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관’이라고 볼 수 있는 특조위는 규정의 신설을 통해 자료제출 거부 제한을 피할 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 군사기밀을 이유로 한 자료제출 거부의 제한

「군사기밀 보호법」 제8조 제1호에서는 법률에 따라 군사기밀의 제출 또는 설명을 요구받았을 때에는 절차에 따라 군사기밀을 제공하거나 설명할 수 있다고 규정하고 있다. 필요한 절차는 「군사기밀 보호법 시행령」 제8조²⁵에 규정되어 있다. 즉, 2기 특

23 개인정보 보호법 시행령 제2조(공공기관의 범위) 「개인정보 보호법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제6호나목에서 "대통령령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.1. 「국가인권위원회법」 제3조에 따른 국가인권위원회2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사와 지방공단4. 특별법에 따라 설립된 특수법인5. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교

24 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조(공공기관)① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

25 군사기밀 보호법 시행령 제8조(제공 및 설명) ① 국방부장관이나 방위사업청장이 법 제8조에 따라 군사기밀을 제공하거나 설명할 때에는 다음 각 호의 방법에 따라야 한다.1. 비밀보호 서약 등 보안조치를 마련할 것2. 군사기밀을 제공하거나 설명하기 전에 다음 각 목의 사항을 고지할 것가. 군사기밀의 기밀등급나. 군사기밀에 대한 녹음·메모·촬영·발행 및 복사 등의 금지다. 제3자에 대한 군사기밀의 제공 또는 설명의 금지라. 군사기밀을 제3자에게 누설할 경우 법 제12조부터 제15조까지와 제18조에 따라 처벌받는다는 사실바. 제공받은 군사기밀에 대한 도난·분실·화재 또는 파괴 등으로부터의 보호 의무3.

조위법안에 군사기밀의 제출 또는 설명을 요구할 수 있다는 규정을 신설하고, 위 시령에 따른 절차를 규정하여 진상규명에 필요한 자료가 군사기밀이라 하더라도 제출받을 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

4. 소결 - 보완된 사회적참사법안이 반드시 통과되어야 한다.

사회적참사법안은 「국회법」 제85조의2에 의하여 ‘신속처리대상안건’으로 지정되어 본회의에 사실상 직권상정된 법안이다. 1기 특별법이 350만 명이 넘는 시민들의 자발적인 서명을 통해 제정되었듯, 작년 말 ‘촛불정국’에서 시민들이 한 목소리로 염원했기에 본회의에 상정될 수 있었던 법안이다. 그러나 본회의를 앞두고 강화된 조사권한 규정이 축소되는 방향으로 수정될 것을 우려하는 목소리가 크다.

그러나 참사 발생 4주기가 넘도록 진상규명이 되지 않고 있는 세월호 참사와 피해자가 5,226명에 달하는 가슴기 살균제 사건의 조속한 해결을 위해서는 더욱이 조사권한이 강화된 법안으로 통과되어야만 할 것이다.

VII. 맺음말

국민의 힘으로 쟁취되었다고 평가되는 현 정부에서도 세월호 참사에 대한 진상규명은 아직도 미완성이다. 그럼에도 불구하고 유가족들에 대한 혐오적인 시선은 없어지지 않았고, 부담을 감당할 수 없었던 미수습자 가족들은 결국 2017. 11. 13. 목포항에서의 기다림을 중단했다. 정말 세월호 참사에 대한 기억과 활동은 이제 중단해야 하는 때인가? 대체 무엇을 해결했고 무엇을 밝혔다고 우리사회는 세월호 참사

군사기밀을 설명하는 경우 제3자의 출입제한 등의 보안조치가 이루어진 장소에서 할 것^② 제1항에 따른 군사기밀의 제공 또는 설명의 절차 및 보안조치 등을 위하여 필요한 사항은 국방부장관이나 방위사업청장이 소관 사무에 따라 각각 정한다.

에 대한 기억과 활동의 종단을 요구하는 것일까?

세월호 참사를 기억하고자 목소리를 내는 것은 우리 사회에서 결여되어 있던 인간성을 되찾기 위한 노력이다. 국민이 국가로부터 보호받을 권리, 공권력의 피해자가 인간으로서 존중받을 수 있는 권리가 지켜지는 사회를 만들고자하는 행동이다. 세월호참사의 회복은 진상규명, 책임자 처벌, 그리고 국민이 바라는 안전사회가 건설될 때 비로소 이루어질 수 있다. 세월호 참사의 피해자들의 아픔을 온전히 어루만져줄 수 있는 사회를 향한 발걸음에 TF는 앞으로도 최선을 다해 조력할 것을 다짐한다.

[제2부]

2017년 디딤돌·걸림돌 판결
선정 결과 보고

1. 디딤돌, 걸림돌 판결 선정 경과

올해 민변과 경향신문이 공동으로 발표하게 된 ‘2017년 10대 디딤돌, 걸림돌 판결’의 선정을 위해 구성된 선정위원회의 위원장은 우리 모임 부회장이자 2017 한국인권보고대회 준비위원장인 김도형 변호사가 맡았고, 참여연대 박근용 공동사무처장, 새사회연대 신수경 대표, 정한중 교수(한국외국어대학교 법학전문대학원), 임지봉 교수(서강대학교 법학전문대학원), 조경배 교수(순천향대학교 사회과학대학 법학과), 경향신문 이해리 기자, 강문대 변호사(민변 사무총장), 송상교 변호사(민변 공익인권변론센터 소장), 조영관 변호사(민변 사무차장)가 위원으로 참여하였다.

민변 15개 위원회와 민변 회원, 그리고 선정위원들은 2016. 12. 1.부터 2017. 11. 14.까지 대법원을 비롯한 각급 법원 및 헌법재판소에서 선고된 판결, 결정을 대상으로 디딤돌·걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 올해는 과거 어느 때보다 많은 총 60건의 디딤돌 판결 후보와 20건의 걸림돌 판결 후보가 추천되었다.

선정위원회는 사전에 추천된 후보 판결과 회의 당일 현장에서 추가로 추천된 판결까지를 대상으로 놓고, 사건의 내용, 인권 분야별 쟁점, 기존 판례와의 차이, 우리 사회에 미친 영향력, 소수자 및 약자의 인권 증진에 기여한 정도 등을 주요한 심사 기준으로 삼아 오랜 시간 숙의를 거쳐 10대 디딤돌·걸림돌 판결 및 최고의 디딤돌 판결, 최악의 걸림돌 판결을 각각 선정하였다. 후보로 추천된 판결들의 숫자도 많았지만, 판결의 내용도 하나도 가볍게 볼 수 없는 소중한 내용이라 선정위원들의 격론을 통해 최종 후보로 좁혀진 10여개의 판결에서 10개의 판결을 선정하는 과정은 결국 몇 차례 익명 투표와 결선투표까지를 거쳐 밤늦은 시간에서야 결정되었다. 선정 결과에 대해서 이의는 없었으나, 선정위원 모두의 공통된 의견으로 10대 판결에 선정되지 못하였지만 최종 후보에 올랐던 나머지 판결에 대해서도 마지막에 간단한 요지와 함께 소개하여 그 아쉬움을 달래기로 했다.

올 해 최고의 디딤돌 판결로는 “삼성전자 반도체 노동자의 업무상 재해를 인정한 대법원 판결”이 선정되었다. 올 해 8월에 선고된 다발성 경화증에 대해 업무상 재

해를 인정한 판결과 11월에 선고된 뇌종양에 대해 업무상 재해를 인정한 판결이 함께 선정되었다. 위 판결들은 자연과학적으로 발병원인이 규명되지 않은 첨단산업 노동자에게 발생한 희귀질환에 대해서 산업재해를 인정하지 않았던 근로복지공단의 처분이 부당하다고 판단하면서 재해와 업무 사이에 상당인과관계를 인정하였다. 특히 이는 산업안전보건상의 위험을 사업주나 근로자 일방에게 전가하는 것이 아니라 공적 보증을 통해서 산업과 사회 전체가 분담하고자 하는 산업재해보상보험제도의 목적과 기능에 따른 것임을 명시적으로 선언하여 그동안 소극적으로 다루어졌던 노동자의 희귀질환에 대한 산재보상보험의 범위를 확대하여 노동자의 건강권 보장에 기여하였다는 점에서 높은 점수를 받았다.

최악의 디딤돌 판결로는 “현대자동차 사내하청 노동자에 대한 20억 손해배상 판결”이 선정되었다. 현대자동차 사내하청 노동자로 일하다 해고된 조합원 최병승에 대해 불법파견을 인정한 대법원 판결이 선고된 후, 현대자동차 사내하청노조 조합원들이 불법파견 노동자의 정규직화를 요구하며 한 파업에 대해 사측이 조합원들에게 20억의 손해배상을 청구하자 회사의 손을 들어주었던 판결이다. 아무리 쟁의행위에 대해서도 손해배상책임을 인정한 대법원 판결이 있다고 하더라도 하급심 법원은 구체적인 사정을 고려하여 헌법적 가치인 파업권을 존중하는 용기 있는 판결이 필요한데, 대법원 판결을 무시하는 사측의 잘못을 고려하지 않고, 인지대가 없어 상고도 어려운 노동자들에게 수십억의 배상책임을 인정하는 것은 헌법에 보장된 쟁의권과 노동권을 부정하는 것이라는 점이 심사위원들의 일치된 의견이었다. 특히, 사측이 노동조합의 쟁의행위를 이유로 거액의 손해배상 소송을 제기하는 것이 일종의 보복적 괴롭힘 소송에 해당한다는 의견도 있었다. 이 사건은 시민들의 모금으로 인지대를 마련해 상고심에서 심리가 진행되고 있는 만큼, 대법원의 전향적인 판결이 있기를 기대한다.

어느 해보다 치열한 논의가 있었던 10대 디딤돌·걸림돌 판결을 소개한다. 작년 겨울 촛불을 들고 광장에 선 시민들의 힘으로 만들어 낸 피청구인 박근혜를 파면하는 탄핵 결정문을 비롯한 헌법재판소 결정이 디딤돌 2개, 걸림돌 1개로 선정되었고, 한센인에 대한 강제 단종·낙태 수술에 대한 국가배상 책임을 인정한 판결을 기록

한 대법원 판결은 디딤돌 3개, 걸림돌 1개로 선정되었다. 특히, 올해 초 육군에서 군대 내 동성애자를 색출하기 위한 반인권적 기획수사를 통해 기소된 동성애자 군인에 대해 유죄판결을 선고한 육군본부 군사보통법원 판결이 걸림돌 판결에 불명예스러운 이름을 올렸다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결

○ 삼성전자 반도체 공장 노동자의 질병(다발성경화증, 뇌종양)에 대해 업무상장애를 인정한 대법원 판결

선고법원	대법원 제3부 판결
선고일	2017. 8. 29.
주심판사	재판장 대법관 김창석, 대법관 박보영, 대법관 이기택, 주심 대법관 김재형
사건번호	2015두3867 요양불승인처분취소 원심 서울고등법원 2015. 10. 21. 선고 2014누7123 판결
판결요지	<p><사실관계></p> <ul style="list-style-type: none"> - 원고는 1984년생으로, 고등학교 3학년으로 재학 중이던 2002년에 삼성전자에 입사하여 천안 LCD 공장에서 LCD 패널 검사작업을 하였음. 원고는 여러 지역의료기관에서 진료를 받았으나 정확한 질병진단을 받지 못하다가, 그 증상이 악화되어 2007. 2. 15. 퇴사하였으며, 2008년 9월경에서야 다발성 경화증 확진을 받음. - 원고는 2010. 7. 23. 근로복지공단에 산재요양을 신청하였으나, 근로복지공단은 2011. 2. 7. 산업안전보건연구원의 역학조사 결과를 기초로 요양불승인 처분을 하였고, 이에 원고는 소를 제기. - 1,2심은 원고의 업무와 다발성 경화증 발병 사이에 상당인과관계를 인정하기 어렵다며 원고의 청구를 기각하는 판결을 함.

판결요지	<p><판결 요지></p> <p>- 첨단산업분야에서 유해화학물질로 인한 질병에 대해 산업재해보상보험으로 근로자를 보호할 현실적·규범적 이유가 있는 점, 산업재해보상보험제도의 목적과 기능 등을 종합적으로 고려할 때, 근로자에게 발병한 질병이 이른바 ‘희귀질환’ 또는 첨단산업현장에서 새롭게 발생하는 유형의 질환에 해당하고 그에 관한 연구결과가 충분하지 않아 발병원인으로 의심되는 요소들과 근로자의 질병 사이에 인과관계를 명확하게 규명하는 것이 현재의 의학과 자연과학 수준에서 곤란하다하더라도 그것만으로 인과관계를 쉽사리 부정할 수 없다. 특히, 희귀질환의 평균 유병율이나 연령별 평균 유병율에 비해 특정 산업 종사자 군이나 특정사업장에서 그 질환의 발병을 또는 일정 연령대의 발병율이 높거나, 사업주의 협조 거부 또는 관련 행정청의 조사 거부나 지연 등으로 그 질환에 영향을 미칠 수 있는 작업환경상 유해요소들의 종류와 노출 정도를 구체적으로 특정할 수 없었다는 등의 특별한 사정이 인정된다면, 이는 상당인과관계를 인정하는 단계에서 근로자에게 유리한 간접사실로 고려할 수 있다. 나아가 작업환경에 여러 유해물질이나 유해요소가 존재하는 경우 개별 유해요인들이 특정 질환의 발병이나 악화에 복합적·누적으로 작용할 가능성을 간과해서는 안 된다.</p> <p>- 원고의 경우 상당인과관계를 긍정할 여지가 상당함</p> <p>① 원고는 입사 전에는 건강에 별다른 이상이 없었고, 다발성 경화증과 관련된 유전적 소인, 병력이나 가족력이 없는데, 삼성전자 LCD공장에서 상당 기간 근무하던 도중에 우리나라의 평균 발병연령(38세)보다 훨씬 이른 시점인 만 21세 무렵에 다발성 경화증이 발병하였음</p> <p>② 다발성 경화증의 직접 발병을 촉발하는 요인으로 유기용제 노출, 주·야간 교대근무, 업무상 스트레스, 햇빛노출 부족에 따른 비타민D 결핍 등이 거론되고 있으므로, 이러한 사정이 다수 중첩될 경우 다발성 경화증의 발병 또는 악화에 복합적으로 기여할 가능성이 있음</p> <p>③ 역학조사 방식 자체에 한계가 있었고, 사업주와 관련 행정청이 해당공정에서 취급하는 유해화학물질 등에 관한 정보가 영업비밀이라며 공개를 거부함으로써 원고가 유해화학물질의 구체적 종류나 그에 대한 노출 정도를 증명하는 것이 곤란해진 특별한 사정이 인정되므로 이를 근로자에게 유리한 간접사실로 고려하여야 함</p>
------	---

판결요지	<결론> 원심판결을 파기하고, 원심법원에 환송함.
선정이유	삼성전자 반도체, LCD 공장에서 근무한 근로자의 직업병 산재사건 중에서 대법원이 상당인과관계를 인정한 첫 사례임.

선고법원	대법원 제3부
선고일	2017. 11. 14.
주심판사	재판장 대법관 이기택, 대법관 김창석, 대법관 김재형, 주심 대법관 박보영
사건번호	2016두1066 요양불승인처분취소 원심 서울고등법원 2016. 10. 6. 선고 2014누8492 판결
판결요지	<p><사실관계></p> <ul style="list-style-type: none"> - 망인(1980. 1. 10. 생)은 1997. 5. 12. 삼성전자 주식회사에 입사하여 온양사업장 '반도체 조립라인'의 검사공정에서 생산직 근로자로 근무하다가 2003. 7. 15. 퇴사하였음 - 망인은 주로 4조 3교대 또는 3조 3교대 근무를 하였고, 인력이 부족하거나 생산물량이 증가하는 경우 1일 12시간까지(06~18시 또는 18시~06시) 연장 근무를 하였음 - 망인은 2003. 7. 15. 삼성전자 주식회사에서 퇴직한 후 2004년경 결혼하여 자녀 2명을 출산하고 자녀 양육과 집안일을 도맡아 하던 중 2010. 5. 4. 뇌종양(교모세포종) 진단을 받았고, 뇌종양 제거수술을 받은 후 항암치료를 받다가 2012. 5. 7. 사망하였음 - 망인은 사망 전 자신의 뇌종양이 업무상 재해에 해당한다고 주장하며 산재 요양을 신청하였으나, 피고는 망인의 뇌종양과 업무 사이에 상당인과관계를 인정하기 어렵다는 이유로 요양불승인 처분을 하였음 ○ 소송 경과 > 제1심 - 원고 승소 - 망인이 이 사건 사업장에서 유해화학물질에 지속적으로 노출된 점, 역학 조사 당시 화학물질 중 일부에 대해서만 조사가 이루어진 점, 망인의 작업 여

<p>판결요지</p>	<p>건, 발병의 원인이 될 만한 개인적 요인이 없는 점 등을 고려하여 상당인과 관계를 인정함.</p> <p>> 원심 - 원고 패소</p> <p>- 위험요인들에 대한 위험노출 정도가 높지 않은 점, 뇌종양(교모세포종)은 수개월 만에 급격한 성장을 하는 특징이 있는데, 망인은 퇴사 후 7년이 지나서 교모세포종으로 진단받은 점 등에 비추어 업무와 발병 사이의 상당인과관계를 인정하기 어렵다고 판단하였음.</p> <p><판결 요지></p> <p>○ 원고의 경우 상당인과관계를 긍정할 여지가 상당함</p> <p>- 망인은 이 사건 사업장에서 약 6년 2개월 동안 근무하면서 여러 가지 발암물질(벤젠, 포름알데히드, 납, 비전리방사선)에 지속적으로 노출되었음. 발암물질의 측정수치가 노출기준 범위 안에 있다고 할지라도 여러 유해인자에 복합적으로 장기간 노출되거나, 주야간 교대근무 등 기타 작업환경의 유해요소까지 복합적으로 작용하는 경우에는 건강상 장애를 초래할 가능성이 있음</p> <p>- 이 사건 역학조사를 하였을 당시에는 망인이 근무한 때부터 이미 여러해가 지난 시점이었고 발암물질로 알려진 포름알데히드 등에 대한 노출수준이 측정되지 않았음 ○ 망인의 업무와 질병 사이의 상당인과관계를 판단할 때에는 위와 같이 역학조사 자체의 한계도 고려하여야 함</p> <p>- 망인은 입사 전에는 건강에 별다른 이상이 없었고, 뇌종양과 관련된 유전적 소인, 병력이나 가족력이 전혀 없는데, 이 사건 사업장에서 상당 기간 근무하고 퇴직한 이후에 우리나라의 평균 발병연령보다 훨씬 이른시점인 만 30세 무렵에 뇌종양이 발병하였음</p> <p>- 이 사건 사업장과 이와 근무환경이 유사한 반도체 사업장에서의 뇌종양 발병률이 한국인 전체 평균발병률이나 망인과 유사한 연령대의 평균발병률과 비교하여 유달리 높다면, 이러한 사정 역시 망인의 업무와 질병사이의 상당인과관계를 인정하는 데에 유리한 사정으로 작용할 수 있음</p> <p>- 교모세포종은 빠른 성장을 보이는 것으로 알려졌지만, 이는 종양이 빠른 속도로 성장/악화된다는 것을 의미할 뿐, 발암물질에 노출된 후 뇌종양발병에까지 이르는 속도 역시 빠르다는 것을 의미한다고 보기는 어려움</p>
-------------	--

판결요지	<p>- 따라서 망인이 퇴직 후 7년이 지난 다음 뇌종양 진단을 받았다는 점만으로 업무와 뇌종양 발병 사이에 관련성이 없다고 단정할 수 없음</p> <p><결론> 원심판결을 파기하고, 원심법원에 환송함.</p>
선정이유	<p>이 판결은 산업현장에서, 상시적으로 노출허용기준 이하의 유해인자에 노출되는 근로자에게 그 발병원인을 정확히 알 수 없는 희귀질환이 발병한 경우에 보다 전향적으로 업무와의 상당인과관계를 인정하여 산재요양급여를 지급하여야 하며, 이것은 산업안전보건상의 위험을 사업주나 근로자 어느 일방에 전가하는 것이 아니라 공적(公的) 보험을 통해서 산업과 사회전체가 이를 분담하고자 하는 산업재해보험보상제도의 본래 목적과 기능에 따른 것임을 강조한 점에서 의미가 있음</p> <p>나아가, 이 사건은 앞선 사건과는 달리 근로자가 회사를 퇴직한 후 7년이 경과한 다음 뇌종양 진단을 받은 사안인데, 대법원은 뇌종양의 경우 발암물질에 노출된 후 상당 기간이 경과한 이후에 발병할 가능성이 있다는 점, 악성도가 낮은 신경교종이 발생하였다가 수년의 기간을 거쳐 악성도가 높은 교모세포종으로 변화하는 사례도 보고된 적이 있는 점 등을 고려하여, 퇴직 후 7년이 경과하였다는 사정만으로 상당인과관계를 부정할 수는 없다고 판단한 부분도 의미가 있음.</p>

나. 그 밖의 10대 디딤돌 판결 (무순위)

○ 구치소 내 과밀수용(1인당 면적 1.27 제곱미터 수준)은 헌법에 위반된다는 헌법재판소 결정 및 이에 대하여 국가배상 책임을 인정한 판결

선고법원	부산고등법원
결정일	2017. 8. 31.

재판부	제6민사부 윤강열(재판장), 박성준, 엄성환
당사자/ 소송대리인	원고 : 수용자 2명(대리인 법무법인 부산) 피고 : 대한민국
사건번호	2014나40975
사건개요	원고1은 2008. 2. 21. 사기 혐의로 구속되면서 부산구치소에 수용되어 2008. 9. 4. 출소한 자인데, 수용기간 동안 1인당 공간(도면상 면적 기준)이 1.44㎡~2.16㎡이다. 원고2는 2011. 1. 20. 사기 혐의로 구속되면서 부산구치소에 수용되어 2012. 9. 20. 출소한 자인데, 수용기간 동안 1인당 공간(도면상 면적 기준)이 1.23㎡~3.81㎡이다. 원고들은 적어도 1인당 2.58㎡(법무부 훈령에서 정하는 1인당 수용면적)의 공간이 확보되어야 수용자들의 인간적 존엄성과 건강이 유지될 수 있는데, 이에 미달하는 면적에서 수용됨으로써 위생 및 건강상의 문제가 발생하는 등 정신적, 육체적 고통을 입었다는 이유로 각 2000만원/3000만원의 위자료를 청구하였다.
판결요지	<ol style="list-style-type: none"> 1. 행형에 있어 국가는 인간의 존엄과 가치에서 비롯되는 국가형벌권 행사의 한계를 준수하여야 하고, 어떠한 경우에도 수형자가 인간으로서 가지는 존엄과 가치를 훼손할 수 없다. 따라서 국가가 객관적인 정당성 없이 적정한 수용수준을 넘어 좁은 공간에 수용자들을 과밀 수용함으로써 기본적인 인권을 침해하였다면 국가배상책임이 인정된다. 2. 법무부 훈령/예규는 대외적 구속력을 갖는 규정이 아니므로, 각 훈령/예규에서 규정한 2.58㎡의 1인당 수용면적을 확보하게 해 줄 법률상 의무가 있다고 보기는 어렵다. 3. ① 위 법무부 훈령/예규 조항이 1인당 수용면적을 2.58㎡로 정하고 있는 점, ② 우리나라 성인 남성의 평균 신장이 174cm이고, 일반적으로 시중에서 판매되는 싱글 침대 매트리스 크기가 가로 1000mm, 세로 2000mm 정도이므로, 최소한 1인당 2㎡의 공간, 특히 누운 방향으로 가로로 어깨넓이 보다 넓은 1m 정도의 공간은 최소한 확보되어야만 다른 수용자들과 부딪히지 않고 잠을 잘 수 있을 것인 점, ③ 고문 및 비인도적 또는 모욕적 처우나 처벌의 방지를 위한 유럽위원회에서 1인당 최소수용면적을 4㎡로 제시하고, 유럽인권재판소가 1인당 수용면적이 2.7㎡인 수용실에 몇 개월간

<p>판결요지</p>	<p>수용한 경우 유럽인권협약 제3조 모욕적 처우의 금지 의무에 위반된다고 판단한 점 등을 종합하여 보면 1인당 수용거실 면적이 2㎡에 미달한 경우에는 그 해당 기간 동안의 수용행위는 수인한도를 초과하여 위법하다. 따라서 원고들에 대한 과밀수용행위는 위법하다.</p> <p>4. 피고는 국가예산 등의 문제에 따른 불가피성을 주장하였으나, 이는 정당화 사유가 되지 못하며, 피고는 장기대책의 수립과 함께 임시조치로서 교정시설 내 사무실, 창고, 작업공간 등 다른 공간을 수용거실로 리모델링하는 등의 조치를 취함으로써 수용자들의 고통을 덜어줄 책무가 있다.</p> <p>5. 피고는 원고1에게 1,500,000원, 원고2에게 3,000,000원을 위자료로 지급할 책임이 있다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2013헌마142 결정이 과밀수용의 위헌성을 이미 확인하였고, 재판관 박한철, 재판관 김이수, 재판관 안창호, 재판관 조용호의 보충의견으로써 국가가 상당한 기간(늦어도 5년 내지 7년) 내에 수형자가 수용생활 중에도 인간으로서의 존엄과 가치를 지킬 수 있도록 교정시설 내에 수형자 1인당 적어도 2.58㎡ 이상의 수용면적을 확보하여야 한다고 결정한 것에 비하면 기준이 다소 낮다고 할 수 있음.</p> <p>다만 과밀수용에 따른 국가의 배상책임을 인정한 첫 사례라는 점, 피고가 임시조치라도 시급히 취하였어야 한다고 하면서 당장 착수할 수 있는 구체적인 방안 또한 판결문에 제시한 점에서 행형의 실질적 개선을 도모하는 의의가 있다고 판단되어 디딤돌 판결로 선정함.</p>

○ 국가가 국립소록도병원 등에서 한센인들에게 시행한 정관절제수술 또는 임신 중절수술은 헌법상 한센인들의 기본권을 침해한 것으로서, 국가가 한센인들에게 가한 불법행위에 해당하며, 이에 대해 국가배상책임을 인정한 대법원 판결

<p>선고법원</p>	<p>대법원</p>
<p>선고일</p>	<p>2017. 2. 15. 선고</p>

재판부	대법원(주심 대법관 권순일)
사건번호	2014다230535 손해배상(기)
사실관계 및 심판대상 조항	<p>1. 사실관계</p> <p>○ 원고들은 모두 한센병을 앓은 적이 있는 사람들로서, 피고 산하 국립소록도 병원 등에 입원해 있다가 1950년경부터 1978년경까지 사이에 위 병원 등에 소속된 의사 등으로부터 정관절제수술 또는 임신중절수술을 받았음</p> <p>○ 2007. 10. 17 법률 제8644호로 제정된「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자생활지원 등에 관한 법률」(이하 '한센인피해사건법')에 따라 설치된 한센인피해사건 진상규명위원회는 원고들이 피고 산하 병원 등에서 격리 수용되어 있는 기간 동안 피고 소속 의사 등으로부터 강제로 정관절제수술이나 임신중절수술을 받았다는 등의 이유로 원고들을 같은 법에서 정한 한센인피해사건의 피해자로 결정하였음</p> <p>○ 원고들은 피고 산하 국립 소록도 병원 등에서 그 소속 의사 등이 한센인들에 대하여 행한 정관절제수술이나 임신중절수술이 불법행위라고 주장하면서 피고 대한민국을 상대로 국가배상을 구하는 이 사건 소를 제기함</p> <p>2. 관련조항</p> <p>헌법</p> <p>제 10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.</p> <p>제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다.</p> <p>제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.</p>
판결요지	<p>[1] 환자는 헌법 제10조에서 규정한 개인의 인격권과 행복추구권에 의하여 생명과 신체의 기능을 어떻게 유지할 것인지에 대하여 스스로 결정하고 의료행위를 선택할 권리를 보유한다. 따라서 수술과 같이 신체를 침해하는 의료행위를 하는 경우 환자로부터 의료행위에 대한 동의 내지 승낙을 받아야 하고, 동의 등의 전제로서 질병의 증상, 치료방법의 내용 및 필</p>

<p>판결요지</p>	<p>요성, 발생이 예상되는 위험 등에 관하여 당시의 의료수준에 비추어 상당하다고 생각되는 사항을 설명하여 환자가 필요성이나 위험성을 충분히 비교해 보고 의료행위를 받을 것인지를 선택할 수 있도록 하여야 한다. <u>만일 의료행위 주체가 위와 같은 설명의무를 소홀히 하여 환자로 하여금 자기 결정권을 실질적으로 행사할 수 없게 하였다면 그 자체만으로도 불법행위가 성립할 수 있다.</u></p> <p>[2] 국가가 한센병 환자의 치료 및 격리수용을 위하여 운영·통제해 온 국립 소록도병원 등에 소속된 의사나 간호사 또는 의료보조원 등이 <u>한센인들에게 시행한 정관절제수술과 임신중절수술은 신체에 대한 직접적인 침해행위로서 그에 관한 동의 내지 승낙을 받지 아니하였다면 헌법상 신체를 훼손당하지 아니할 권리와 태아의 생명권 등을 침해하는 행위이다. 또한 한센인들의 임신과 출산을 사실상 금지함으로써 자손을 낳고 단란한 가정을 이루어 행복을 추구할 권리는 물론이거니와 인간으로서의 존엄과 가치, 인격권 및 자기결정권, 내밀한 사생활의 비밀 등을 침해하거나 제한하는 행위임이 분명하다. 더욱이 위와 같은 침해행위가 정부의 정책에 따른 정당한 공권력의 행사라고 인정받으려면 법률에 그에 관한 명시적인 근거가 있어야 하고, 과잉금지의 원칙에 위배되지 아니하여야 하며, 침해행위의 상대방인 한센인들로부터 '사전에 이루어진 설명에 기한 동의(prior informed consent)'가 있어야 한다. 만일 국가가 위와 같은 요건을 갖추지 아니한 채 한센인들을 상대로 정관절제수술이나 임신중절수술을 시행하였다면 설령 이러한 조치가 정부의 보건정책이나 산아제한정책을 수행하기 위한 것이었다고 하더라도 이는 위법한 공권력의 행사로서 민사상 불법행위가 성립한다.</u></p> <p>[3] 한센병을 앓은 적이 있는 甲 등이 국가가 한센병 환자의 치료 및 격리수용을 위하여 운영·통제해 온 국립 소록도병원 등에 입원해 있다가 위 병원 등에 소속된 의사 등으로부터 정관절제수술 또는 임신중절수술을 받았음을 이유로 국가를 상대로 손해배상을 구한 사안에서, 의사 등이 한센인인 甲 등에 대하여 시행한 정관절제수술과 임신중절수술은 법률상 근거가 없거나 적법 요건을 갖추었다고 볼 수 없는 점, 수술이 행해진 시점에서 의학적으로 밝혀진 한센병의 유전위험성과 전염위험성, 치료가능성 등을</p>
-------------	--

<p>판결요지</p>	<p>고려해 볼 때 한센병 예방이라는 보건정책 목적을 고려하더라도 수단의 적정성이나 피해의 최소성을 인정하기 어려운 점, 甲 등이 수술에 동의 내지 승낙하였다 할지라도, 甲 등은 한센병이 유전되는지, 자녀에게 감염 될 가능성이 어느 정도인지, 치료가 가능한지 등에 관하여 충분히 설명을 받지 못한 상태에서 한센인에 대한 사회적 편견과 차별, 열악한 사회·교육·경제적 여건 등으로 어쩔 수 없이 동의 내지 승낙한 것으로 보일 뿐 자유롭고 진정한 의사에 기한 것으로 볼 수 없는 점 등을 종합해 보면, 국가는 소속 의사 등이 행한 위와 같은 행위로 甲 등이 입은 손해에 대하여 국가배상책임을 부담한다고 한 사례.</p> <p>[4] 소멸시효를 이유로 한 항변권의 행사도 민법의 대원칙인 신의성실의 원칙과 권리남용금지의 원칙의 지배를 받는 것이어서, 채무자가 시효완성 전에 채권자의 권리행사나 시효중단을 불가능 또는 현저히 곤란하게 하였거나, 그러한 조치가 불필요하다고 믿게 하는 행동을 하였거나, 객관적으로 채권자가 권리를 행사할 수 없는 장애사유가 있었거나, 또는 일단 시효 완성 후에 채무자가 시효를 원용하지 아니할 것 같은 태도를 보여 권리자로 하여금 그와 같이 신뢰하게 하였거나, 채권자보호의 필요성이 크고 같은 조건의 다른 채권자가 채무의 변제를 수령하는 등의 사정이 있어 채무 이행의 거절을 인정함이 현저히 부당하거나 불공평하게 되는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 채무자가 소멸시효의 완성을 주장하는 것이 신의성실의 원칙에 반하여 권리남용으로서 허용될 수 없다.</p> <p>한편 채권자에게 위와 같은 장애사유가 있었던 경우에도 채권자는 장애사유가 소멸한 때로부터 상당한 기간 내에 권리를 행사하여야만 채무자의 소멸시효 항변을 저지할 수 있다. 여기에서 '상당한 기간' 내에 권리행사가 있었는지는 채권자와 채무자 사이의 관계, 손해배상청구권의 발생원인, 채권자의 권리행사가 지연된 사유 및 손해배상청구의 소를 제기하기까지의 경과 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하나, 소멸시효 제도는 법적 안정성의 달성 및 증명 곤란의 구제 등을 이념으로 하는 것이므로 적용요건에 해당함에도 신의성실의 원칙을 들어 시효 완성의 효력을 부정하는 것은 매우 예외적인 제한에 그쳐야 한다. 따라서 권리행사의 '상당한 기간'은 특별한 사정이 없는 한 민법상 시효정지의 경우에 준하여 단기간으로 제한되어야 하고, 특히 불법행위로 인한 손해배상청구 사건에서</p>
-------------	--

판결요지	<p>는 매우 특수한 개별 사정이 있어 기간을 연장하여 인정하는 것이 부득이한 경우에도 민법 제766조 제1항이 규정한 단기소멸시효기간인 3년을 넘을 수는 없다.</p> <p>→ 한센인피해사건법에 의한 피해자 결정을 받은 원고들에게는 그 결정 시까지 객관적으로 권리를 행사할 수 없는 장애사유가 있었고, 나아가 원고들이 피고의 입법적 조치를 통한 피해보상 등을 기대하였으나 피고가 아무런 적극적 조치를 취하지 아니하자 비로소 피고를 상대로 개별적으로 손해배상청구 소송을 제기하기에 이른 것으로 보이는 특수한 사정이 있다. 따라서 한센인피해사건 피해자 결정일로부터 3년이 경과하기 전에 이 사건 소를 제기한 원고들은 피고의 소멸시효 항변을 배제할 만한 상당한 기간 내에 권리행사를 한 것으로 보는 것이 타당하다.</p>
선정이유	<p>국가가 국립소록도병원 등에서 한센인들에게 시행한 정관절제수술 또는 임신중절수술은 헌법상 한센인들의 기본권을 침해한 사건으로서, 국가가 한센인들에게 가한 불법행위에 해당하며, 이에 대하여 국가는 국가배상 책임을 부담한다는 점을 밝힌 <u>첫 번째 대법원 판례</u>라는 점에서 디딤돌 판결로 선정함.</p>

○ 국정교과서 연구학교 지정처분의 효력 및 후속절차의 집행을 정지한 결정

선고법원	대구지방법원
선고일	2017. 3. 17.
재판부	재판장 판사 손현찬. 판사 이혜량. 판사 박상한.
당사자/ 소송대리인	<p>신청인 문명고 1학년 재학생의 부모. 법무법인 자연 담당변호사 이영기, 법무법인 일현 담당변호사 김영준 피신청인 경상북도 교육감 소송대리인 정부법무공단</p>
사건번호	2017아10067 연구학교 지정처분의 효력정지 신청

<p>사건개요</p>	<p>1. 교육부장관은 2015. 9. 23. 교육부고시 2015-74호로 [2015 개정 교육과정]을 제정하고, 2015. 12. 1. 자 교육부고시 제2015-80호 및 2017. 1. 6. 자 교육부고시 제2017-108호로 이를 일부 개정하였다. 이에 따라 위 교육과정에 기하여 개발된 국정 역사교과서는 2018년 이후 모든 학교에서 수업 교재로 사용되게 되었다.</p> <p>2. 한편, 교육부는 2017. 1. 10. '2015개정 교육과정에 따른 역사교육 연구학교 운영계획'을 발표하였는데, 이에 따라 지정된 연구학교는 2015개정 역사과 교육과정을 적용받아 국정 역사교과서를 주교재로 사용하게 된다.</p> <p>3. 피신청인은 2017. 1. 18. 경상북도 내 중고등학교를 대상으로 연구학교를 공모하고 2017. 2. 10. 14:00로 응모신청서 제출기한을 안내하였으며, 2017. 2. 8. 경 위 제출기한을 2017. 2. 15. 로 연장하였다.</p> <p>4. 문명고 학교장은 2017. 2. 15. 피신청인에게 2017역사학교 연구학교 응모신청서(이하 '이 사건 신청')를 제출하였고, 피신청인은 2017. 2. 17. 경 위 학교를 2017. 3. 1.부터 2018. 2. 28. 까지 문명고를 '참여형 수업을 통한 국정 고등 한국사교과서의 현장 적합성 연구'를 위한 연구학교로 지정(이하 '이 사건 처분')하였다.</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 신청인 적격에 대한 판단</p> <p>헌법 제31조 제1항이 규정하는 학습권의 보장은 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 인간다운 생활을 영위하는 필수적 조건이자 대전제이고, 부모의 자녀에 대한 교육권은 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권이다. 따라서 국가는 학교교육과정에 대한 편성과 운영을 하면서 이러한 헌법상 권리를 침해하여서는 안 된다.</p> <p>또한 학부모는 교육기본법 제5조 제2항, 제13조 제2항에 따라 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있고, 학교는 이를 존중하여야 하며, 나아가 초·중·고, 특수학교에 학부모 대표 등으로 구성된 학교운영위원회를 구성, 운영해야 하고, 사립학교의 장은 학교교육과정의 운영방법 및 교과용 도서의 선정에 대하여 학교교육운영위원회에 자문하여야 한다.</p> <p>따라서 이 사건 처분은 학습자인 학생들의 인격발현과 학부모의 자녀교육권에 직결되는 문제이고, 신청인들은 학교운영위원회 등을 통하여 교</p>

<p>판결요지</p>	<p>과용 도서 등의 선정에 참여하여 의견을 제시할 법률상 권리가 있으므로 이 사건 처분을 다룰 법률상 이익이 있다.</p> <p>2. 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위한 긴급한 필요성 이 사건 국정교과서는 국회에서 폐기 여부가 논의되는 등 앞으로의 적용 여부가 불확실한 상태인바, 이 사건 처분의 효력이 유지될 경우 학생들은 적용 여부가 불확실한 교과서로 대학입시를 준비해야 하는 현실적 피해가 발생한다. 뿐만 아니라 위 교과서의 위헌, 위법 여부에 대한 논란이 분분하고 소송이 계류 중인바 위헌적일지도 모르는 국정교과서로 학생들이 수업을 받는 것은 최종적이고 대체불가능한 경험으로서 결코 회복될 수 있는 손해가 아니다.</p> <p>3. 본안의 승소가능성이 없음이 명백하지 않을 것 기록 등에 비추어 볼 때 (1)학교운영위원회의 의결이 일사부재의의 원칙을 위반한 잘못이 있는지, (2)지금까지의 연구학교 지정과 달리 이 사건 국정교과서 연구학교에 대해서만 교원동의율에 관한 연구학교 운영 지침을 배제한 것이 위법한지 여부, (3)신청서에 누락된 학교장 직인의 사후보완의 위법 등은 본안에서 충분히 다투어질 여력이 있고, 한국사 국정교과서에 관한 고시의 효력 여부에 대해서도 헌법소원 및 행정소송이 계류 중이어서 소송의 결과에 따라 그 후속조치인 이 사건 처분 또한 위법하다고 볼 여지가 있으므로 본안청구가 이유 없음이 명백한 경우에 해당하지 않는다.</p> <p>4. 공공의 복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는지 여부 피신청인은 전국에서 유일한 이 사건 국정교과서 연구학교 지정 처분의 효력이 정지될 경우 국가의 교육정책에 막대한 장애가 발생하여 공공의 복리에 중대한 영향이 있다고 주장하나 피신청인들의 주장만으로는 일반적, 추상적 공익에 대한 침해 우려가 아닌 당해 처분의 효력정지로 말미암아 발생할 구체적이고도 개별적인 침해 발생 가능성이 인정된다고 볼 수 없다. 더욱이 국정교과서 교육의 위헌, 위법성 또는 이 사건 처분의 위법성이 추후 확인될 경우 잘못된 국정교과서로 한국사를 배운 학생들과 그들</p>
--------------------	---

<p>판결요지</p>	<p>의 학부모가 침해당할 학습권, 자녀교육권과 비교형량하여 보더라도 피신청인이 내세우는 공공의 복리가 더 중대하다고 볼 수 없다.</p> <p>5. 결론</p> <p>2017. 2. 17. 자 문명고 연구학교 지정처분의 효력 및 후속절차의 집행을 본안판결 확정일까지 정지한다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>한국사 국정교과서는 식민사관 및 국가주의적, 전체주의적 사관에 입각하여 서술하였을 뿐 아니라 역사적 사실을 왜곡하여 사실과 다른 내용을 게재한 것으로 자유민주주의와 입헌주의를 채택한 우리 헌법의 이념에 부합한다고 보기 어렵다. 무엇보다도 국정교과서를 채택함으로써 역사를 해석하는 다양한 가치관과 이념을 배척하고, 단 하나의 이념에 따른 편향된 역사 교육을 강요한다는 점에서 폐단이 매우 크다. 이러한 문제점들을 인식하고, 집행정지신청의 신청인 적격을 비교적 넓게 해석함으로써 역사적 판단을 회피하지 않고 적극적으로 판단하였다는 점에서 디딤돌 판결로 추천한다.</p>

○ 정부가 4·16 세월호참사 특별조사위원회(특조위)의 활동기간을 자의적으로 해석하여 활동을 중단한 것은 위법하므로 활동기간 동안 미지급된 보수를 지급해야 한다는 판결

<p>선고법원</p>	<p>서울행정법원 제4부</p>
<p>선고일</p>	<p>2017. 9. 8.</p>
<p>재판부</p>	
<p>원고/ 대리인</p>	<p>김경민 외 42인 원고들 소송대리인 동화법무법인 담당변호사 이정일 법무법인 향법 담당변호사 오현정 법무법인 다산 담당변호사 오세범</p>

원고/ 대리인	법무법인 덕수 담당변호사 조영관 법무법인 도담 담당변호사 이은종
피고	대한민국
사건번호	2016구합78097 공무원보수지급청구
선고결과	원고 전부승소
사건개요	<p>1. 사실관계</p> <p>2014. 4. 16. 전남 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하는 사고가 발생한 후, 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다)이 2014. 11. 19. 제정되어 2015. 1. 1. 시행되고, 이에 따라 4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 ‘위원회’라 한다)를 설치하도록 정하였음.</p> <p>위원회 구성을 위해 특별법 제6조에 따라, 희생자가족대표회의는 2014. 11. 27. 위원 2명을 선출하고, 대한변호사협회는 2014. 11. 28. 위원 2명을 지명하고, 대법원장은 2014. 12. 9. 위원 2명을 지명하고, 국회는 2014. 12. 29. 위원 10명을 선출하여 대통령에게 통지하였음. 대통령은 2015. 2. 17. 위 17명의 위원을 임기를 ‘2015. 1. 1.~2015. 12. 31.’로 하여 위원회의 상임위원 또는 위원으로 정부인사발령통지하고, 2015. 3. 5. 상임위원들에 대해, 2015. 3. 9. 비상임위원들에 대해 각 임명장을 수여하였음. 위원회는 2015. 3. 9. 제 1차 회의를 개최하여 위원장을 선출하였음. 위원회에 두는 직원의 정원, 위원회의 조직 등(특별법 제15조 참조)을 정하는 특별법 시행령은 2015. 5. 11. 제정되어 시행되었다. 위원회는 2015. 5. 27. 직원 채용을 공고하여 2015. 7. 27. 선발된 직원들에게 임명장을 수여하였고, 위원회 예산은 2015. 8. 4. 국무회의에서 의결되어 위원회에 배정됨.</p> <p>위원회는 2015. 6. 4. 제7차 회의를 개최하여 특별법 제7조 제1항에 따라 위원회의 활동기간을 6개월 연장하였다. 피고는 위원회의 활동기간이 2015. 1. 1.부터 1년 6개월 후인 2016. 6. 30.까지라고 주장하면서 2016. 7. 1.부터의 위원회 예산을 편성하지 않았고, 원고들에게 2016. 7. 1.부터의 보수를 지급하지 않았다. 그러나 원고들은 2016. 9. 30.까지 대부분의 인원이 정상 근무하였다.</p>

<p>판결요지</p>	<p>법령에서 정한 각 사항들이 구성되어야 비로소 위원회의 구성이 마쳐졌다고 할 수 있는 점, 특별법 제7조 제1항은 위원회가 그 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다고 정하고 있으므로 이는 위원회가 그 구성을 마친 날부터 활동을 시작할 수 있는 여건에 있음을 전제로 한 것으로 보이는 점, 특별법 부칙 제3조가 위원회 위원의 임기는 이 법의 시행일(2015. 1. 1.)부터 시작하는 것으로 본다고 정하고 있다 할지라도 이는 위원의 임기에 관한 규정에 불과할 뿐 위원회의 구성에 관한 규정이 아니고, 위원들이 2015. 1. 1. 이후에 임용되었고 그후 상당 기간 동안 관련 시행령, 직원 임용, 예산 등 위원회 활동을 위한 기본적인 여건조차 갖추어지지 않았음이 명백함에도 위 규정을 근거로 위원회가 구성을 마친 날이 2015. 1. 1.로 소급하게 된다고 해석하는 것은 특별법 제7조 제1항에서 정한 위원회의 활동기간(1년 또는 1년 6개월)을 자의적으로 축소하는 해석으로서 부당한 점 등을 종합하면, 특별법 제7조 제1항에서 말하는 ‘위원회가 구성을 마친 날’은 피고의 주장처럼 2015. 1. 1.이라고는 볼 수 없고, 원고의 주장과 같이 위원회의 인적·물적구성이 실질적으로 완비된 2015. 8. 4.이라고 보는 것이 타당하다.</p> <p>한편, 갑 제1, 6, 7호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함)의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고들은 피고가 위원회 활동기간 종료시점으로 주장하는 2016. 6. 30. 이후에도 조사업무, 3차 청문회(2016. 9. 1.~2.) 준비, 출장 등 위원회 직원으로서의 업무를 수행하면서 2016. 9. 30.경까지(그 전에 퇴직한 원고들은 퇴직일까지) 근무한 사실이 인정되고, 2016. 9. 30.은 위원회가 구성을 마친 2015. 8. 4.로부터 1년 6개월이 도과하지 않은 시점이므로, 원고들은 위원회가 활동을 존속하는 기간인 2016. 7. 1.부터 2016. 9. 30.까지(그 전에 퇴직한 원고들은 퇴직일까지) 위원회 소속 직원으로서 근무한 부분에 대하여 별정직 공무원의 지위에서 보수를 청구할 수 있다고 보아야 한다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>정부의 법령에 대한 축소해석으로 인하여 부당하게 세월호 특조위의 활동이 와해된 점에 대하여 사후적으로나마 정당한 평가가 내려졌다는 점에서 디딤돌 판결로 선정함</p>

○ 외부성기 형성수술 하지 않은 성전환자 여성에 대하여도 성별정정(남→여)을 허가한 결정

선고법원	청주지방법원 영동지원
선고일	2017. 2. 14.
주심판사	신진화
사건번호	2015호기302
판결요지	<p>생식능력제거수술(고환적출수술)만을 받고 외부성기 형성수술은 받지 않았으나 현재 직장 및 일상에서 여성으로 생활하고 있는 성전환자 여성이 낸 등록부정정허가신청에 대하여,</p> <p>“① 외부성기 형성수술을 받지 않은 성전환자는 사고나 질병으로 생식기 등을 절제한 경우와 다르지 않음에도 성별 지위를 인정하지 않는 것은 공평하지 않다는 점, ② 공동체 내 다른 구성원이 혐오감, 불편함 등을 느끼는 주장은 다양성 존중과 소수자의 권익을 보호하는 민주사회에서 받아들이기 어려운 점, ③ 외부성기 형성 수술을 받지 않아 성전환자가 어려움을 겪을 수 있다 하더라도 이에 대해 국가가 개입할 의무는 없다는 점 등을 통해 성별정정에 있어 외부성기 형성 수술을 요구할 근거가 없다”고 판시.</p> <p>또한 “신분관계 정립의 기준을 보다 명확하고 일의적으로 할 필요는 있다. 그러나 연령, 출생지, 부모 등과 달리 현실에서도 쉽게 다양함이 목격되는 성별 특성 등을 감안한다면, 성전환증을 인정하고 따라서 그에 따른 성별정정을 인정하는 한, 또한 그 성별정정이 제3자의 이익을 해하거나 탈법적인 수단으로 성행할 우려가 없는 한 성전환자들의 특성은 최대한 반영될 필요가 있다. 이들의 외관이 일반적인 성별 기준에 미치지 못한다는 데서 오는 일반인의 혼란감은, 경제적 어려움, 수술의 위험성 또는 자신의 성생활방식 등에 대한 선택으로 외부성기 수술을 받지 않은 채 살아가는 성전환자들이 외부성기를 갖추지 못했다는 이유로 성별정정이 되지 않음으로써 겪게 되는 사회적, 경제적, 인격적 고통에 비하면, 당연히 감내되어야 할 것이기 때문이다.”고 판시하면서 신청인의 등록부상 성별정정을 허가함</p>

선정이유	2013년 외부성기 형성수술 없는 성전환자 남성에 대해 성별정정(여→남)을 허가한 결정은 있었으나 성전환자 여성에 대한 결정은 최초임. 외부성기 형성수술을 성별정정의 요건으로 요구해 온 대법원 결정과 예규의 위헌성을 확인하고 성전환자의 구체적 삶에 비추어 성별정정의 필요성을 판단함으로써 성전환자의 인권을 크게 향상시켰다는 점에 의의가 있음
------	--

○ 중등특수교사 임용시험에 응시한 뇌병변 장애인의 구술고사 면접과정에서 장애를 고려한 편의제공을 하지 않은 것은 위법하여 불합격처분을 취소하는 항소심 판결

선고법원	광주고등법원
선고일	2016. 12. 8.
관여법관	이창한(재판장), 김호석, 김성준
당사자 및 소송대리인	원고(피항소인) 장혜정 / 법무법인 JP (담당변호사 김용혁 외 1인) 피고(항소인) 광주광역시교육감 외 1명 / 변호사 양시복
사건번호	2016누4361 중등 특수교사 임용시험 불합격처분 취소
판결요지	<p>사건의 개요</p> <p>원고는 언어장애가 있는 뇌병변장애인으로 광주광역시 중등특수교사 임용시험 장애인구분 선발에 응시하여, 1차 시험에서 우수한 성적으로 합격하였다. 원고는 2차 시험으로 구술고사 형식의 면접에 응시하였는데, 평가위원 5인으로부터 학생과의 언어적 소통이 어렵다는 이유 등으로 부적격 판정 (40점 만점 중 0점)을 받았다. 피고 광주광역시 교육감은 면접시험에서 원고에게 스케치북을 제공하였을 뿐 다른 장애인 편의제공을 하지 않았다. 피고는 원고에게 최종불합격 처분을 하였다. 이에 원고는 이 사건 면접 절차에서 원고의 장애에 상응한 편의제공을 하지 않은 것이 위법하다는 이유로 임용시험 불합격처분의 취소를 청구하였다. 원고는 1심에서 승소하였고, 피고가 항소하였다.</p>

<p>판결요지</p>	<p>판결요지 항소심 법원은 우선 이 사건 면접의 절차적 위법성 여부를 판단하면서, 피고는 장애인차별금지법에 따라 면접에서 간접차별 및 편의제공 거부행위를 하여서는 아니되고 원고에게 시험시간 연장 등 정당한 편의제공을 할 의무가 있음에도, 원고에게 스케치북을 제공한 것 이외에 별다른 조치를 이행하지 않았으며, 이는 장애를 고려하지 않은 기준을 적용함으로써 원고에게 불리한 결과를 초래하는 간접차별해위에 해당하고 따라서 중대한 절차적 위법이 있다고 판단하였다.</p> <p>결론 항소기각</p>
<p>의의</p>	<p>장애인차별금지법이 시행된 이후 고용 영역, 특히 장애인 채용과 관련하여 법원의 판단이 내려진 적은 없었다. 이번 판결은 그 첫 사례이자 첫 항소심 판결이라는 점에서 의의가 있다. 또한 교원임용시험에서 장애인 편의제공이 없는 경우를 장애인 차별로 인정하여 1차 시험에서만 장애인 편의제공을 해 왔던 교원임용시험에 문제점을 지적한 점도 높게 평가할 만하다.</p>

○ 용산미군기지 내 환경오염조사결과를 공개해야 한다는 판결

<p>사건번호</p>	<p>1차소송 - 서울행정법원 2016. 6. 16. 선고 2015구합72610 - 서울고등법원 2016. 12. 14. 선고 2016누53410 - 대법원 2017. 4. 13. 선고 2017두31422</p> <p>2차소송 - 서울행정법원 2017. 6. 1. 선고 2016구합84979 - 서울고등법원 2017. 11. 8. 선고 2017누57051</p>
<p>판결요지</p>	<p>이 사건은 민주사회를 위한 변호사 모임이 직접 당사자가 되어 용산미군기지 내 환경오염조사결과를 공개할 것을 청구한 것인데, 환경부에서는 정보</p>

<p>판결요지</p>	<p>공개법 제9조 제1항 제2호 국가안전보장·국방·통일·외교관계에 해당하며, 동조항 제5호 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항이므로 비공개 결정하였다.</p> <p>재판부는 1, 2차소송에서 일관되게 민변이 공개할 것을 요구한 정보는 오염 정도를 측정한 객관적 지표에 불과할 뿐 어떠한 가치판단이나 왜곡의 가능성을 내포하고 있지 않고, 2003년경부터 용산 미군기지 주변 지하수에서 석유계 총 탄화수소가 검출된 점 등에 비추어 보면, 국민의 알권리 보장의 필요성이 크다고 판단하였다. 또한 주한 미군 측은 이 사건 정보공개를 반대한다는 의견을 소송에 제출하였는데, 그러한 점만으로 양국 간 신뢰관계가 훼손될 것이라 보기는 어렵고, 비공개결정이 오히려 국민의 주한미군에 대한 불신을 초래할 우려가 있고, 불필요한 외교적 마찰을 초래할 수 있다고 판단하였다.</p> <p>또한 이 사건 정보는 오염정도를 확인할 수 있는 객관적 지표에 불과한 것이어서 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항이라고 볼 수도 없다고 판단하였다.</p> <p>나아가 재판부는 정부에서 국민들에게 적극적으로 정보를 공개하고, 설명하는 등의 전향적인 조치를 통해 국민들의 우려를 불식시킬 수 있고, 용산 미군기지 토지오염과 같은 사안이 공론의 장에서 논의되는 과정자체가 실질적으로 국익에 도움이 되는 생산적인 결론을 이끌어내는 데 기여할 수 있다고 판시하여 정부에 국민의 알권리 충족, 국정운영의 투명성 확보를 위해 노력할 것을 촉구하기도 하였다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>이번 판결은 환경오염조사가 진행 중인 상황에서 선제적으로 정보공개를 청구하여, 시민들의 알권리를 행사·충족할 수 있었고, 공개된 결과를 통해 용산미군기지 반환협상과정에 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 기초를 마련하였다는 점에서 의미 있다. 이전에 이루어진 미군기지 반환의 경우, 정보공개청구 시기가 늦어 이미 대한민국이 미군기지내 오염정화책임을 부담하기로 한 뒤에야 정보를 확인할 수 있었다.</p> <p>재판부에서도 외교관계, 신뢰관계를 저해한다는 불확실한 우려보다 국민의 알권리 충족, 국정운영의 투명성 확보가 더 중요한 가치를 천명하였고, 이러한 민감한 문제일수록 공론의 장에서 논의되는 것이 필요하고, 국익에 도움이 되는 것이라는 의미있는 판시를 한 점을 주목할 필요가 있다.</p>

○ 월성1호기 수명 연장 처분이 위법하여 취소되어야 한다는 판결

<p>사건번호</p>	<p>서울행정법원 2017. 2. 7. 선고 2015구합5856 월성 호기수명연장을위한운영 변경허가처분무효확인등</p>
<p>판결요지</p>	<p>1. 이 사건 처분의 경우, 계속운전을 위한 운영변경허가에 관하여 피고(원자력안전위원회) 위원회의 적법한 심의 및 의결이 있었다고 보기 어렵다. 월성 1호기의 계속운전을 위한 안전성평가심사를 전후하여 운영변경허가사항에 해당하는 설비교체가 여러 건 진행되었고, 이에 대한 허가는 피고 소속 과장 전결로 이루어졌다. 이러한 방식의 운영변경허가는 법령이 정한 원자력안전위원회의 심의의결 권한을 잠탈한 것으로 위법하다. 또한 피고는 한수원이 제출한 ‘최종안전성분석보고서 개정(안)’이 계속운전의 허가를 위해 요구되는 ‘비교표’라고 주장하고 있으나, 해당 서류에는 설비교체를 위한 허가사항의 변동 내역이 전혀 기재되어있지 않으므로 비교표라고 볼 수 없다.</p> <p>2. 원안위법은 원자력 규제 기관인 위원회의 독립성과 공정성을 유지하기 위해, 위원의 결격사유로 ‘최근 3년 이내 원자력이용자단체의 장 또는 그 종업원으로서 근무하였거나 근무하고 있는 사람’ 및 ‘최근 3년 이내 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여하였거나 관여하고 있는 사람’을 규정하고 있다. 따라서 한수원의 사내 위원회에서 활동하여 결격사유가 있는 위원들이 관여한 이 사건 의결은 위법하다.</p> <p>3. 원자력안전법 시행령에 따르면 계속운전을 위한 안전성평가를 할 때에는 ‘계통-구조물기기에 대하여 최신 운전경험 및 연구결과 등을 반영한 기술기준을 활용하여 평가하고, 방사선환경영향에 대하여 최신 기술기준을 활용하여 평가하여야 한다. 그러나 한국원자력안전기술원은 계속운전을 위한 안전성평가보고서를 심사하면서 월성 1호기 수출국인 캐나다 규제기관의 규정 R-7 등을 적용하지 않았다. R-7 등은 1991년경 제정되어 월성 2,3,4호기에 적용된 기술기준이며, R-7 등이 월성 1호기에 적용되지 않아도 무방하다고 인정할 자료가 없으므로, 해당 기준을 적용하지 않고 이 사건 처분을 내린 것은 위법하다.</p>

판결요지	<p>4. 이 사건 처분은 ① 계속운전을 위한 운영변경허가 심의 의결에 필요한 비교표가 제출되지 않았고, 피고 위원회가 운영변경허가사항에 대하여 적법한 심의 및 의결을 하지 않았으며, ② 원안위법상 위원의 결격사유가 있는 위원이 심의 및 의결에 참여하였고, ③ 계속운전을 위한 안전성평가에 원자력안전법령이 요구하는 최신기준을 적용하지 않은 흠이 있다. 따라서 피고가 2015.2.27.자로 한 월성 원자력발전소 호기 계속운전을 위한 운영변경허가처분을 취소한다.</p>
선정이유	<p>후쿠시마 원전 사고 이후로 전 세계는 원전 축소 및 폐쇄로 나아가고 있는 추세다. 특히 우리나라는 원전이 밀집되어 있고, 원전부지 80km 이내에 인구 수백만명이 살고 있으며, 지진 활성단층이 원전 인근에 위치하고 있기 때문에 원전 사고가 발생할 경우 그 피해가 매우 심각할 것으로 예상된다. 그럼에도 박근혜 정부는 원전 확대 정책을 고수해 왔으며, 지나친 가동률과 설비 노후화로 사고 위험이 높은 월성 1호기의 수명연장을 허가하는 처분을 내렸다. 수명연장을 위한 안정성 평가에 있어서도 지나치게 큰 비용이 소모된다는 이유로 세계에서 통용되고 있는 최신 기술수준을 적용하지 않았다. 월성1호기 수명연장허가처분이 위법하다는 서울행정법원의 판결은 세계의 원전 폐쇄 경향을 반영한 것이고, 경제적 효율성보다 국민의 안전을 중시한 획기적인 판결로서 우리나라 원전의 역사를 다시 쓰게 만들었다. 이번 판결을 계기로 우리나라의 원전 정책도 폐쇄로 나아가기를 기대해본다.</p>

○ 박근혜 탄핵 헌법재판소 결정문

사건번호	2016헌나1
판결요지	<p>1. 소추사유의 특정 여부 소추사유로 기재된 사실관계는 법률 위배행위 부분과 함께 보면 다른 소추사유와 명백하게 구분할 수 있을 정도로 충분히 구체적으로 기재되어있는 바, 탄핵소추 사유는 특정이 됨</p> <p>2. 국회 의결절차의 위법 여부</p>

	<p>탄핵소추안은 조사 또는 수사결과를 기다리지 않고 의결될 수 있고, 국회 법 상 명문 규정에 없는 토론절차가 강제되지 않으며, 소추사유를 하나의 안으로 발의하는 것도 국회의 재량이므로 이 사건에서 국회 의결절차의 위법이 없음.</p> <p>3. 8인 재판관에 의한 탄핵심판 결정 거부</p> <p>헌법과 헌법재판소법은 헌법 수호 기능이 중단되지 않도록 7명 이상의 재판관이 출석하면 사건을 심리하고 결정할 수 있음을 분명히 하고 있으므로, 8인의 재판관으로 재판부가 구성되더라도 탄핵심판을 심리하고 결정하는데 헌법과 법률상 아무런 문제가 없음</p> <p>4. 본안 판단(다수의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최서원(최순실)의 국정개입을 허용하고 권한을 남용한 행위는 공익실현 의무에 위배되고, 기업의 자유와 재산권을 침해하는 것이자 대통령으로서 비밀엄수의무에 위배되는 것으로 판단됨. - 피청구인의 일련의 행위는 대의민주제의 원리와 법치주의의 정신을 훼손한 것으로서 대통령으로서의 공익실현의무를 중대하게 위반한 것이므로 국민의 신임을 배반한 행위로서 헌법수호의 관점에서 용납될 수 없는 중대한 법 위배행위라고 보아야 함. - 그렇다면 피청구인을 파면함으로써 얻는 헌법수호의 이익이 대통령 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 크다고 인정되므로 피청구인을 파면함. <p>5. 보충의견</p> <ul style="list-style-type: none"> - (김이수, 이진성) 피청구인은 생명권 보호의무를 위반하지는 않았지만, 헌법상 성실한 직책수행의무 및 국가공무원법상 성실의무를 위반하였음. 다만 그러한 사실만으로는 파면 사유를 구성하기 어려움.
<p>판결요지</p>	<ul style="list-style-type: none"> - (안창호) 이 사건 탄핵심판은 보수와 진보라는 이념의 문제가 아니라 헌법질서를 수호하는 문제로, 정치적 폐습을 청산하기 위하여 파면결정을 할 수밖에 없음.

선정이유	<ul style="list-style-type: none"> - 촛불로 명명되는 국민주권주의의 실현을 의미하는 결정임 - 사회적 혼란을 최소화하기 위해 주요 쟁점을 융통성 있게 나누어 집중적으로 심리하여 결정하였음 - 박근혜 전 대통령의 비선실세에 의한 국정농단 등에 대한 국민의 심판으로 대한민국에서 지속적으로 문제가 되었던 정치권의 권력남용 문제를 전면적다룬 결정임
------	--

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결

○ 현대자동차 사내하청 노동자에 대한 20억 손해배상 판결

선고법원	부산고등법원
선고일	2017. 8. 24
주심판사	조용현(재판장), 권순항, 최재원
사건번호	2013나9475
판결요지	<p>2010년 11월 15일부터 12월 9일까지 25일 동안 현대자동차 비정규직지회가 ‘대법원 판결에 따른 사내하청 비정규직 노동자의 전원 정규직화’를 요구하며 울산 1공장을 점거하며 파업을 벌인 것과 관련해 사측이 전국급속노동조합 현대자동차지부(정규직)와 현대자동차 비정규직지회 조합원 29명을 상대로 낸 손해배상 청구 소송으로 법원은 피고들 중 11명에게 현대차 쪽에 20억원을 배상하라고 판결했다.</p> <p>판결은 “민사상 배상 책임이 면제되는 손해는 정당한 쟁의행위로 인한 손해에 국한되는데, 비정규직지회의 당시 쟁의 행위는 정당성이 없는 불법 행위”라고 밝혔다. 불법 행위의 근거로 “현대차와 비정규직지회는 직접 근로계약 관계가 없어 단체교섭의 주체가 될 수 없고, 단체교섭의 주체가 된다 하더라도</p>

<p>판결요지</p>	<p>도 쟁의 행위의 방법과 양상이 사회통념상 용인될 수 있는 수순을 넘었다고 덧붙였다</p> <p>재판부는 또 당시 1공장 점거에 앞서 벌어졌던 비정규직지회 조합원들의 시트공장 생산라인 점거와 관련해서도 현대차 쪽이 손해배상을 청구한 8명의 비정규직지회 조합원 가운데 4명에게 2600여만원을 배상하라고 판결했다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>아무리 쟁의행위에 대해서도 손해배상책임을 인정한 대법원 판결이 있다고 하더라도 하급심 법원은 구체적 사정을 고려하여 헌법적 가치인 파업권을 존중하는 용기 있는 판결이 필요한데, 대법원 판결을 무시하는 사측의 잘못을 고려하지 않고, 인지대가 없어 상고도 어려운 노동자들에게 수십억의 배상책임을 인정하는 것은 헌법에 보장된 쟁의권과 노동권을 부정하는 것이라는 점이 심사위원들의 일치된 의견이었다. 특히, 사측이 노동조합의 쟁위행위를 이유로 거액의 손해배상 소송을 제기하는 것이 일종의 보복적 괴롭힘 소송에 해당한다는 의견도 있었다. 이 사건은 시민들의 모금으로 인지대를 마련해 상고심에서 심리가 진행되고 있는 만큼, 대법원의 전향적인 판결이 있기를 기대한다.</p>

나. 그 밖의 10대 걸림돌 판결 (무순위)

○ 2400원을 횡령한 버스기사의 해고가 정당하다는 항소심 판결

<p>선고법원</p>	<p>광주고등법원 전주제1민사부</p>
<p>선고일</p>	<p>2017. 1. 12.</p>
<p>주심판사</p>	<p>재판장 판사 함상훈, 판사 김용민, 판사 유상호</p>
<p>사건번호</p>	<p>(전주)2015나102250 해고무효확인</p>

판결요지	<p><사건의 개요></p> <p>○ 원고는 1998년경 피고에 입사하여 현재까지 운전기사로 근무한 자임.</p> <p>○ 피고는 원고가 2014. 1. 3. 승객 4명으로부터 수령한 승차요금 46,500 원 중 2,400원을 피고에게 납부하지 않고 착복하였다는 이유로, 2014. 3. 28. 징계위원회를 개최하여 원고를 해고할 것을 의결하였고, 2014. 4. 4. 원고를 2014. 4. 7.자로 해고하기로 하는 내용의 처분을 하였음</p> <p>○ 이에 원고가 2014. 4. 9. 징계위원회에 재심을 청구하여 2014. 4. 22. 재심이 개최될 예정이었으나 피고는 2014. 4. 22. 원고에게 재심을 연기한다는 문자 메시지를 전송하였음</p> <p>○ 그 후 피고는 2014. 6. 2. 원고에게 2014. 6. 11. 재심을 개최할 예정이니 출석하여 진술할 것을 통지한 후 2014. 6. 11. 재심을 개최하였으나 노조 측 징계위원 및 원고가 불출석하여 2014. 6. 19. 다시 재심을 개최하였음</p> <p>○ 이에 피고는 원고에게 2014. 6. 19. 재심을 다시 개최할 예정이니 참석할 것을 통지한 후 2014. 6. 19. 재심을 개최하여 이 사건 해고와 동일한 내용의 의결을 하고, 2014. 6. 23. 원고에게 그 재심결과를 통보하였음</p> <p>○ 원고는 해고무효확인을 구하는 소를 제기하였고, 1심에서는 인용하였으나 피고가 항소하였음</p> <p><판결요지></p> <p>1. 징계절차의 위법 여부</p> <p>① 피고의 이 사건 해고에 대한 재심결정이 어느 정도 지연되기는 하였지만 피고로서는 단체협약에서 정한 기간으로부터 상당한 기간 내에 재심을 위한 징계위원회를 개최하려고 하였던 점, ② 그런데 노조 측으로부터 징계위원 1인의 선임 및 이에 대한 통보가 이루어지지 않아 그 징계위원회를 소집할 수 없었던 것으로 보이는 점 등의 사정을 보태어 보면, <u>피고가 원고의 재심 청구일로부터 단체협약에서 규정하고 있는 20일이 경과된 후에 재심결정을 하였다고 하더라도 그러한 사정만으로 이 사건 해고가 징계절차를 위반하여 무효라고 보기는 어려움</u></p>
------	--

<p>판결요지</p>	<p>2. 징계사유의 존부 및 정당성 여부</p> <p>가. 징계사유의 존부</p> <p>아래의 사정에 의하면, 원고가 승차요금 2,400원을 피고에게 입금하지 않은 것은 착오에 의한 것이라기보다는 원고의 고의에 의한 책임 있는 사유로 인한 것이므로, 해고사유로 정하고 있는 ‘운송수입금의 착복’에 해당한다고 보임 ① 원고가 운행하는 구간은 대체로 현금승차 인원이 적어 요금 계산에 착오를 일으킬 여지가 적고, 현금승차 인원은 1일 평균 0.35명에 불과함. ② 원고는 당시 현금승차 인원을 운행일보에 정확하게 기재하였음에도 승차요금을 학생요금에 해당하는 11,000원으로 계산하여 피고에게 납부하였는고, 원고가 납부하지 않은 2,400원 중 1,000원은 동전이 아닌 지폐였고, 동전은 따로 보관하고 있었음 ④ 위 정류장에서 학생이 승차하는 경우는 매우 드문 것으로 보임 ⑤ 당시 승차한 승객은 모두 40대 내지 50대 여성과 요금을 받지 않는 어린아이뿐이어서 착각할 가능성이 거의 없었음 ⑥ 원고는 피고의 운전기사로서 장기간 근무해오면서 현금수납 업무를 정상적으로 처리해왔고, 현금관리에 대한 경험이 풍부하였음</p> <p>나. 해고의 정당성</p> <p>아래와 같은 사정들에 비추어 보면, <u>원고가 피고의 운전기사로 근무하면서 운송수입금과 관련하여 징계처분을 받은 전력이 없고 원고의 횡령액이 소액이라고 하더라도 원고의 이 사건 운송수입금 횡령행위는 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 책임 있는 사유에 해당한다고 봄이 상당하므로 이 사건 해고는 정당함</u></p> <p>① 원고가 운송수입금 중 일부를 횡령한 것은 그 액수의 다과를 불문하고 기본적인 신뢰를 저버리는 중대한 위반행위에 해당함 ② 피고는 노조와의 협의를 통하여 모든 버스에 CCTV를 설치하고 수당을 지급하는 등 상당한 비용을 들였음 ③ 원고가 버스 운전기사인 이상 그 횡령액이 소액일 수밖에 없고, 소액의 운송수입금 횡령행위도 사소한 위반행위로 간주할 수는 없을 것으로 보임 ④ 피고의 단체협약, 취업규칙, 종업원 징계규정에 의하면 버스 운전기사의 운송수입금 횡령행위에 대한 징계로는 해고만이 규정되어 있고, 노사합의서에서도 해임을 원칙으로 정하고 있음 ⑤ 노사 합의에 따라 위와</p>
-------------	--

판결요지	<p>같은 징계양정이 마련된 이상 이를 존중하는 것이 타당해 보임 ⑥ 당심 증도 ‘원고의 행위가 횡령에 해당한다면 단체규약에 따라 해고를 해도 어쩔 수 없다’는 취지로 증명함 ⑦ 원고는 각서를 제출하기도 하였고, 징계절차 과정에서 자신의 잘못을 인정하거나 반성하는 모습을 보이지 않았음 ⑧ 3회에 걸쳐 800원을 횡령한 다른 버스 기사는 고의성이 약하여 비난가능성이 작다는 사정을 감안하여 위와 같은 징계를 하였다는 것인바, 이 사건 해고가 형평에 반한다고 볼 수 없음 ⑨ 원고는 이 사건 해고 무렵 여러 차례 언론과의 인터뷰나 1인 시위 등을 하여 해고의 부당성을 주장하였는데, 이 사건 해고가 노조에 대한 탄압과 관련이 있다는 취지의 언급을 함으로써 신뢰관계가 회복할 수 없을 정도로 훼손되었다고 보임</p> <p><결론> 원고의 청구를 기각</p>
선정이유	<p>● 해당 판결의 경우 징계사유의 존부, 해고의 정당성에 대한 판단 부분이 비 판받아야한다고 생각함 (해고의 정당성의 근거 등이 인정하기 어려움)</p>

○ 유서대필 조작사건 민사 1심 판결

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2017. 7. 6
주심판사	김춘호
사건번호	2015가합569037
판결요지	<p>1991년 김기설씨 분신 이후 검찰이 강기훈씨를 유서대필자로 지목하여 기소한 후 유죄판결을 받은 사건. 재심 무죄 판결 확정 후, 강기훈씨 및 가족들이 대한민국 및 당시 검사강신욱, 신상규, 국과수 감정인 김형영을 피고로 제기한 손해배상청구의 1심 판결. 1심 법원은 대한민국과 감정인 김형영의 손해배상책임은 인정하고, 검사들 개인에 대해서는 고의 중과실을 부정하거나 소멸시효 완성을 이유로 손해배상책임을 인정하지 아니함.</p>

선정이유	대표적인 공안조작사건인 이른바 ‘유서대필 사건’으로 억울한 옥살이를 했던 피해자에 대해 국가배상책임과 감정인의 손해배상 책임을 인정한 것은 당연한 결론이지만, 당시 사건을 수사한 검사 2명은 필적감정 조작에 개입했다고 보기 어렵다면서 배상 책임을 인정하지 않았던 점은 문제로 지적됨.
------	--

○ 문화계 블랙리스트 1심 형사판결(조윤선 무죄부분)

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2017. 7. 27
재판부	황병헌(재판장), 정진우, 김초하
사건번호	2017고합102
판결요지	<p>1) 문예기금 지원심의 등 부당개입</p> <p>박준우 수석 재임 당시 민간단체보조금 TF가 운영되고 문제단체 조치내역 및 관리방안 보고서가 작성되었으며, 그 후 정무수석실 소통비서관이 좌파 또는 정부에 반대하는 개인·단체를 선별하여 지원에서 배제하도록 하는 행위를 한 사실이 인정된다. 또한 정무수석실에서 문체부의 문예기금 지급 문제 등에 관해 의견을 개진하고 점검을 한 것으로 의심되는 사정이 일부 인정되기는 한다. 그러나 이를 근거로 피고인 조윤선이 정무수석으로서 신동철, 정관주 비서관이 문예기금 등 지원배제에 관여하는 것을 지시하거나 이를 보고받고 승인하는 등 기능적 행위지배를 담당하였다고 인정하기는 어렵고, 달리 증거가 없다.</p> <p>2) 영화관련 지원배제</p> <p>가) 동성아트홀 지원배제</p> <p>영진위가 예술영화전용관 지원사업 지원심의를 보류한 것은 피고인 조윤선이 정무수석에 부임하기 전인 2014년 4월 24일이다. 이후 2014년 8월 25일</p>

<p>판결요지</p>	<p>영진위가 동성아트홀을 포함한 5개의 예술영화전용관에 대한 지원을 배제하는 과정에서 조윤선과 정무수석실이 그 계획을 지시·승인하거나 그 실행에 가담하였음을 인정할 증거가 없다.</p> <p>나) 인디플러스 다이빙벨 상영요청 거부</p> <p>다이빙벨이 부산국제영화제에서 처음 상영된 후 일반상영관 개봉을 앞두고 되자, 청와대와 문체부에서 다이빙벨의 상영 및 확산을 막기 위해 노력하였고, 교문수석실의 지시로 문체부가 수시로 다이빙벨 상영 관련 현황을 파악하고 대책을 보고한 사실은 인정된다. 그리고 피고인 조윤선 정무수석의 지시에 따라 정무수석실에서 부산국제영화제에서의 다이빙벨 상영과 관련하여 여러 대응방안을 논의하고 교문수석실과 정보를 공유한 사정도 인정된다.</p> <p>그러나 앞서 피고인 김○춘에 대한 무죄부분에서 본 바와 같이 그 무렵 다이빙벨의 상영 확산을 막아야 한다는 것이 청와대의 기조였던 것으로 보인다. 영진위가 청와대와 문체부의 위법·부당한 지시에 의해 영화 프로그램 선정에 관한 독립성을 침해당하여 다이빙벨 상영요청을 거부한 것으로 보기는 어렵고, 그 과정에서 영진위의 문봉환 부장 등이 법령상 의무없는 일을 한 것으로 볼 수도 없으며, 달리 증거가 없다.</p> <p>다) 부산국제영화제 지원금 삭감</p> <p>당시 정무수석실은 피고인 조윤선의 지시에 따라 다이빙벨 상영 저지와 상영될 경우 그로 인한 파장의 최소화를 위한 방안을 검토하고 추진하였고, 이와 관련하여 교문수석실에 협조요청을 하여 상영현황과 관련된 정보를 공유하기도 하였다.</p> <p>그러나 ‘문제영화 상영에 대한 사후통제로 차년도 지원예산을 삭감한다’는 취지의 김종덕 장관의 2014. 10. 비서실장에 대한 보고를 정무수석실에서 공유하거나 위 보고에 관여하였음을 인정할 증거가 없다. 또한 신○필이 2014. 12.경 작성하여 보고한 부산국제영화제 지원금 전액삭감방안 보고서, 문체부 이○일이 2015. 3.경 작성하여 보고한 부산국제영화제 반액삭감 등 방안 보고서를 정무수석실에서 보고받거나 승인하였음을 인정할 증거도 전혀 없다. 다이빙벨 상영 문제에 정무수석실과 교문수석실이 공동 대응한다는 지</p>
-------------	---

<p>판결요지</p>	<p>시 또는 논의가 실수비에서 있었던 것으로 볼 여지도 있지만, 이를 근거로 지원금 삭감 문제까지 공동으로 논의한 것으로 보기는 어렵다. 정관주가 2014. 11.경 다이빙벨 상영결과와 진행상황을 피고인 조운선에게 보고했다고 하나 그 내용을 확인할 수 없고, 그 시기에 비추어 지원금 삭감에 관한내용을 보고한 것으로 보기도 어렵다. 이러한 사정을 종합하여 보면, 피고인 조운선 및 정무수석실에서 부산국제영화제에 대한 지원금 삭감에 관여하거나 이를 지시했다고 볼 수 없고, 달리 증거가 없다.</p> <p>라) 인디스페이스 등 지원배제</p> <p>피고인 조운선의 지시로 정무수석실에서 부산국제영화제의 다이빙벨 상영과 관련한 대응을 하였고, 문체부의 다이빙벨 상영현황 일일보고 등 자료를 교문수석실로부터 공유 받은 사실은 인정되나, 피고인 조운선을 포함한 정무수석실에서 다이빙벨 등 문제영화를 상영하였다는 이유로 인디스페이스 등 독립영화전용관에 대한 지원을 배제하는 행위를 지시·승인하거나 이에 개입하였음을 인정할 증거는 전혀 없다.</p> <p>마) 2015년 예술영화제작지원 사업 배제</p> <p>이 사업에 있어서, 문제시되는 작품들의 선정 가능성이 낮다는 이유로 정무수석실의 검토를 거치지 않은 것 같다는 김○영의 진술이 있었다. 따라서 정무수석실에서 이 부분 서류심사를 통과한 작품목록에서 배제대상을 검토하는 등, 작품들에 대한 지원배제 지시에 관여한 것으로 인정하기에 부족하고 달리 증거가 없다. 나아가 피고인 김기춘에 대한 무죄부분에서 본 바와 같이, 특별검사가 제출한 증거만으로는 이○렬 등 영진위 담당자들이 청와대와 문체부의 지시로 말미암아 법령상 의무 없는 일을 하였음을 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.</p> <p>3) 도서관 관련 지원 배제</p> <p>가) 정무수석실에서 세종도서 신청자 명단을 검토했는지</p> <p>피고인 김○영 문체비서관은 이 법정에서 교문수석실 김○라 행정관이 1차적으로 체크를 한 세종도서 신청자목록을 정무수석실 정○주 소통비서관에</p>
-------------	---

<p>판결요지</p>	<p>게 전달하여 문예기금 지원신청자 명단에 대한 검토와 마찬가지로 방식으로 검토를 받았다고 진술하고 있다. 정○주의 지시로 문예기금 지원신청자 명단에 대한 검토를 한 정무수석실 우○준 행정관은 검찰에서 자신이 영화나 도서 쪽 단체를 선별하는데도 관여하였다는 취지의 진술을 하였다.</p> <p>그러나 교문수석실에서 세종도서 신청자 명단을 검토한 김○라는, 문체부로부터 송부 받은 세종도서 교양 및 문학부문 2차 심사 통과자 엑셀자료를 출력하여 다른 직원, 다른 비서관실의 도움 없이 저자를 중심으로 혼자 인터넷 검색을 하여 시국선언 참여자 등 정부를 비판하는 작가를 표시한 후 이를 피고인 김○영에게 보고하였고, 보고를 받은 피고인 김○영이 별다른 말을 하지 않고 문체부에 전달하라고 하여 이를 문체부 이○재 사무관에게 전달하였다고 일관되게 진술하고 있다. 더욱이 김○라는 세종도서가 아닌 예술위의 문예기금 지원사업에 관해서는 김○중 선임행정관이 문체부에서 신청자 명단을 받아 이를 소통비서관실에 보내 지원배제 명단을 받아 문체부에 전달한 과정을 자신의 담당업무가 아님에도 자연스럽게 알게 되었다고 하면서도, 자신이 담당할 세종도서 사업에 있어서는 피고인 김○영이 별다른 지시를 하지 않아 자신이 선정한 결과를 그대로 문체부에 알려 주었다고 하고 있다.</p> <p>한편 우○준은 이 법정에서, 2014년에 도서에 관하여 명단 검토를 한 것은 기억나지 않고, 만약에 했다면 2015년일 것인데, 문화예술 분야 전체를 자신이 했다고 생각했기 때문에 당연히 그 부분도 포함됐을 것으로 생각한다고 진술하였다.</p> <p>김○라가 세종도서 사업을 문예기금 지원사업과 구분하여 명확하게 진술하는 점에 비추어 보면 단순히 착오로 위와 같이 진술한 것으로 보기는 어렵고, 세종도서에 관하여 소통비서관에게 명단을 보내 검토하는 과정이 있었다면 문체부로부터 명단을 받고 검토 결과를 다시 문체부에 전달한 김○라가 이를 모를 수는 없으므로 김○라가 소통 비서관실의 검토가 이루어진 사실을 모르고 위와 같이 진술한 것으로 보기도 어려우며, 김○라가 문예기금 지원사업과 달리 유독 세종도서에 관하여 허위의 진술을 할 이유가 있다고 보기도 어렵다.</p> <p>정○주 소통비서관이 우○준 행정관에게 시켜서 예술위의 문예기금 지원사업과 관련하여 지원신청자 명단을 검토하여 배제대상자를 선별하는 일을</p>
-------------	--

<p>판결요지</p>	<p>하였다는 사정과, 피고인 김○영, 우○준의 진술만으로는 소통비서관실에서 정○주 비서관 등이 세종도서 신청자 명단을 검토하여 배제대상자를 선별하는 행위를 하였음이 합리적 의심 없이 인정된다고 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.</p> <p>나) 정무수석실에서 세종도서 지원배제에 관여했는지</p> <p>신은미가 쓴 '재미동포 아줌마, 북한에 가다'라는 도서가 2013년 상반기 우수도서로 선정된 사실이 언론을 통해 보도된 후 청와대 실수비에서 이에 관한 문제제기가 있었던 사실, 정○주 소통비서관이 그 무렵 신○미 도서의 우수도서 선정 취소 문제에 관하여 피고인 김○영 문체비서관에게 문의한 사실, 피고인 조○선 정무수석이 그 무렵 정○주에게 우수도서 심사위원 추천 문제를 문체비서관실과 협의하라고 지시한 사실 등이 인정된다.</p> <p>그러나 신은미 도서의 우수도서 선정 취소 문제는 2014년, 2015년 세종도서 선정과 직접 관련이 없고, 피고인 조윤선이 그 취소에 직접 관여하였음을 인정할 증거도 없는 점, 신은미 도서가 문제된 것은 2014년 세종도서 3차 심사가 완료된 2014. 11. 14. 이후이므로 소통비서관실에서 2014년 세종도서 심사절차 또는 도서신청 접수 이후 진행되는 심사위원 위촉절차에 관여하여 지도 없는 점, 위와 같은 피고인 조윤선의 지시로 그 후 2015. 7. 28. 공모가 시작된 2015년 세종도서의 심사위원 추천에 정무수석실이 관여했다고 볼 증거가 없고, 정무수석실에서 심사위원을 추천하는 것에 정무수석실이 관여했다고 볼 증거가 없고, 정무수석실에서 심사위원을 추천하는 것이 위법·부당하다고 볼 수도 없는 점 등의 사정에 비추어 보면, 위에서 인정한 사실만으로 피고인 조윤선이 2014년, 2015년 세종도서 지원배제에 관여한 것으로 볼 수는 없고, 달리 증거가 없다.</p> <p>다) 피고인 조윤선의 공동정범관계</p> <p>앞서 본 것처럼 세종도서 지원배제의 경우 정무수석실에서 신청자 명단을 검토하여 배제대상자를 선별하는 작업을 하였다고 볼 증거가 부족하다. 또한 정무수석실에서 2014년, 2015년 세종도서 지원배제에 관하여 구체적으로 지시를 하거나 그 지원배제 행위를 분담하였다고 볼 증거도 부족하다. 미래한국의 보도가 발단이 되어 유진룡 장관이 비서실장에게 보고하고, 그 후</p>
-------------	---

판결요지	<p>후속조치로 문체부가 심사제도 개편방안을 마련하여 청와대에 보고하고 실행하는 과정에 정무수석실이 관여하였다고 볼 증거도 전혀 없다. 따라서 피고인 조윤선이 세종도서 선정 과정에 공동가공의 의사와 공동의사에 기한 기능적 행위지배를 통하여 범죄 실행을 한 것으로 인정하기 부족하고, 달리 증거가 없다.</p>
선정이유	<p>문예기금 지원배제와 관련하여 김상률의 공범관계를 판단하면서 이 사건 판결은 “김소영 문체비서관은 일관되게 피고인 김상률 교문수석에게 문예기금 지원배제 과정을 보고하고 승인을 받았다고 진술하고 있다. 즉 피고인 김상률이 교문수석으로 부임한 후 김종덕 장관이 2014. 10. 21. 비서실장에게 보고한 ‘건전 문화예술 생태계 진흥 및 지원방안’ 및 그와 관련한 대통령 서면 보고 내용 등을 중점적으로 설명하면서 보고하였고, 2015년 문예기금 공모접수를 마친 후 신청자목록에 올라왔을 때 정무수석실의 검토를 통하여 지원배제 대상자를 선별하는 시스템에 대하여 피고인 김상률에게 설명을 하고 기존 시스템대로 하라는 지시를 받았으며, 지원심의 과정에서 특이사항이나 양해요청이 있는 경우 중간보고 형식으로 심사현황을 계속하여 보고하였다고 진술하고 있다”라고 하고 있고, “한편 피고인 김상률도 피고인 김소영으로부터 문예기금 등 지원사업과 관련하여 정무수석실의 스크린을 받는 시스템 자체는 보고받았음을 인정하고 있고”라고 하여 2015년 문예기금 지원배제 과정에 “정무수석실의 스크린을 받는 시스템”이 작동되었고, 그에 따라 지원배제가 이루어졌음을 확인하였다. 2015년 문예기금 공모접수는 2014. 10.경 공고가 이루어지고 2014. 11. 중순경까지 총 959명이 지원을 마친 상태였는데, 당시는 피고인 조윤선이 정무수석으로 재직하고 있을 때였다. 지원배제 프로세스 자체가 이미 “스크린을 받는 시스템”으로 수립되어 있었고, 그대로 이를 실행하였음에도 불구하고 그 부서의 승인권자인 피고인 조윤선이 아무런 관련이 없다는 것은 인정한 다른 사실관계와 모순된다.</p> <p>또한 공범을 인정하는 기능적 행위지배와 관련한 판단에 대한 기준도 다른 피고인과 상이하게 적용한 것이 아닌가 한다. 예컨대 김상률과 관련하여 “문화예술계 지원배제는 피고인의 부임 당시 이미 그 계획이 상당부분 수립되어 있었던 것으로 보이고, 피고인은 이를 단지 보고 받고 승인하였을 뿐”이지만 직권남용을 인정한 것에 비하여 조윤선의 경우에는 매우 구체적인</p>

선정이유	<p>기획과 직접적인 지시 및 구체적인 실행까지 요구하고 있는데, 이는 형평에 맞지 않다. 이 사건 판결에서 확인되는 바와 같이 소위 ‘블랙리스트’는 ‘대통령의 국정기조’에 따라, 김기춘 비서실장이 지시하여 정무수석실에서 작성하여 그 시스템을 마련하여 관철시킨 것인데, 피고인 김상률의 경우와 마찬가지로 이미 상당부분 수립된 ‘시스템’에 따라 보고 받고 승인하였다면 당연히 책임을 져야할 것이다.</p>
------	---

○ 북한 해외식당 종업원들에 대한 인신보호구제심사청구 및 접견거부취소소송 기각판결

선고법원	대법원
선고일	2017. 2. 15.
주심판사	김용덕 대법관
사건번호	2016인마7
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> ● 2016. 4. 8. 북한 해외식당 종업원 12명이 집단으로 입국하였다는 통일부의 발표 이후, 종업원들이 북한이탈주민보호센터에 수용된 사실 외에 어떤 정보도 알려지지 않았음. 북한이탈주민이 입국한 경우 충분한 조사를 마친 후 발표하는 것과 달리 통일부가 입국 직후 발표하였고, 그 시기가 20대 총선을 닷새 앞둔 날이었다는 점은 굉장히 이례적이었음. ● 이에 종업원들의 가족들의 위임을 받아 「인신보호법」상 인신보호구제심사청구를 제기함. 이는 수용자의 의사를 배제하고 피수용자의 수용상태가 정당한 것인지를 확인하기 위한 절차로, 수용시설인 북한이탈주민보호센터에 종업원들이 들어가게 된 경위, 생활 실태 등을 확인하기 위한 것이었음. ● 그러나 1심 법원은 수용자인 국가정보원이 2016. 8. 중순경 종업원들이 모두 퇴소하였다고 주장하자 이를 사실로 인정하고 각하함. 수용자가 배제된 상태로 피수용자의 의사와 상황을 확인해야함에도 불구하고, 피수용자가 배

<p>판결요지</p>	<p>제된 상태로 수용자를 통해 확인하고 이를 근거로 판단함.</p> <p>● 이에 대하여 즉시항고를 제기하였으나 항고심 법원도 퇴소사실을 근거로 항고를 기각함. 다만 1심 법원은 부모의 위임경위가 밝혀지지 않았다고 보았으나 항고심은 현재 가능한 방법으로 위임여부가 소명되었다고 보아 기각함. 재항고 역시 기각됨.</p>
<p>선정이유</p>	<p>● 「인신보호법」상 인신보호구제심사청구제도는 부당하게 인신의 자유를 제한당하고 있는 개인의 구제절차를 마련한 것으로, 수용자의 의사와 개입을 배제하고 피수용자의 의사를 확인하고 수용의 정당성을 판단하는 것을 본질로 하고 있음.</p> <p>● 북한이탈주민보호센터에 수용된 북한이탈주민은 외부와의 접촉이 완전히 차단된 채 최장 180일간 조사를 받을 수 있음. 위와 같이 이례적인 경위로 입국한 사실이 알려졌고, 종업원들에 관련된 모든 정보는 국정원만이 알고 있는 상황에서 구체적인 사실관계를 확인하고 종업원과 그 가족들이 서로의 안부를 확인할 수 있는 방법은 현행법이 마련하고 있는 절차를 통해 법원이 구체적인 사실을 확인하는 것뿐이었음.</p> <p>● 그러나 법원은 수용자를 배제하고 피수용자의 의사를 확인하려는 어떠한 노력도 하지 않은 채, 모든 정보와 권한을 갖고 있는 수용자인 국가정보원의 설명을 사실로 받아들임. 이는 인신보호구제심사청구 제도의 취지에 역행하는 것으로, 적절한 개입을 통하여 인신의 자유를 보호하도록 법원에 부여한 역할을 적극적으로 방기한 결정이라고 할 수 있음.</p>

<p>선고법원</p>	<p>서울고등법원</p>
<p>선고일</p>	<p>2017. 9. 14.</p>
<p>주심판사</p>	<p>윤성원</p>
<p>사건번호</p>	<p>2017누42943</p>

<p>판결요지</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 원고들(북 해외식당 종업원 기획탈북의혹 사건 대응TF 소속 변호사들)은 2016. 4. 8. 북한 해외식당 종업원 12명이 집단으로 입국하였다는 통일부의 발표 이후, 2016. 5.-6. 총 여섯차례에 걸쳐 북한이탈주민보호센터에 수용된 종업원들에 대한 접견신청과 물품 및 서신 반입신청을 함. ● 그러나 피고(국가정보원장)는 당사자가 원하지 않는다는 이유로 모든 신청을 거부함. 그 과정에서 당사자들의 의사를 직접 확인할 수 있는 기회가 없었고, 수용주체인 국정원 직원들의 전언으로 종업원들의 의사를 듣는 것 외에 다른 방법은 없었음. ● 이에 접견거부처분 및 서신·물품반입 거부처분에 대한 취소소송을 제기 하였으나, 1심 법원은 탈북 종업원들이 북한이탈주민보호센터에서 지내다가 각 처분 이후인 2016. 8. 8.부터 2016. 8. 11.까지 사이에 모두 퇴소한 사실이 인정되므로, 각처분의 취소를 구할 소의 이익이 없다고 보고 각하하였음. 1심 재판과정에서 퇴소사실을 확인한 근거자료는 소송 당사자인 국가정보원장(피고)의 확인서와 국정원 관계자의 말을 전달한 통일부의 브리핑 자료가 전부였음. 그럼에도 종업원들의 북한이탈주민보호센터 퇴소 여부에 대한 확인 없이 이를 그대로 받아들여 소의 이익이 없다고 봄. ● 대상판결(항소심)은 원심의 판단이 정당하다고 보고 원고들의 항소를 기각함. ● 항소심 1회 변론기일에서 종업원들에 대한 증인신청을 하였고, 재판장은 재판부가 직접 종업원들에게 소송 진행경위와 증인출석의사를 확인하고 비공개 상태로 재판 진행할 것에 대해 양측의 의견을 구함. 피고(국가정보원장) 측도 종업원들의 의사를 확인해보고 의견을 밝히기로 함. 그러나 2회 변론기일을 앞두고 지금까지의 주장과 달리 경찰에서 신변보호를 하고 있다고 주장하면서 경찰청에 사실조회신청을 하면서 일방적으로 기일변경을 신청함. 재판부는 이를 받아들였고 2회 변론기일에서 피고 측 주장에 따르면 원고들이 종업원들과 자유롭게 만날 수 있을 것으로 보인다고 하면서 재판을 마칠 의사를 표시함. 원고들은 종업원들의 신변에 대해 통일부, 경찰청 관계
-------------	---

판결요지	<p>자들이 서로 모순된 사실을 이야기하고 있으므로, 피고 측의 주장을 그대로 믿을 수 없어 통일부, 경찰청 관계자들에 대한 증인신청을 하였으나 모두 그 자리에서 바로 기각함. 스스로의 재판진행과정과도 모순되고 피고 측의 주장만을 그대로 받아들여 더 이상 공정한 재판을 기대할 수 없어 기피신청을 하였으나, 재판 절차를 그대로 진행하여 변론을 종결하고 판결선고 기일을 지정함.</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ● 이 사건 소제기는 종업원들의 부모로부터 위임을 받은 원고들이 종업원들과 한차례의 접견 기회조차 가질 수 없었고, 종업원들이 원고들의 접견신청 사실과 그 의미에 대해서 제대로 알고 있는지, 진정한 의사에 의해 접견을 거부한 것인지 확인이 필요하기 때문에 제기되었음. 그러나 재판부는 종업원들을 수용·관리하는 피고(국가정보원장) 측의 주장과 설명을 그대로 사실로 인정하였고 원고들이 종업원들을 자유롭게 만날 수 있다고 보았음. 특히 항소심 재판부는 원고들의 증인신청, 사실조회신청 등 모든 증거신청을 기각하고 사실관계에 대한 어떠한 입증기회도 주지 않고 변론을 종결함. ● 이는 일방 당사자의 주장만이 아닌 객관적인 증거를 토대로 사건의 실체를 규명하고 판단해야하는 법원이, 종업원들을 수용하고 있는 주체인 피고(국가정보원장)의 주장을 사실로 인정하고 이를 전제로 판단한 것으로, 법원의 역할을 스스로 포기한 것으로 볼 수 있음.

○ 군형법 제92조의6 추행죄로 기소된 동성애자 군인에 대한 유죄 판결

선고법원	육군본부 군사보통법원
선고일	2017. 5. 24.
주심판사	이재호(재판장, 심판관), 정의성(군판사), 백경훈(군판사)
사건번호	2017고9
판결요지	<p>군형법 제92조의6 추행죄 위반 혐의로 기소된 동성애자 군인에 대하여, “피고인은 현역 대한민국 육군장교로서 하급 간부와 병사들에게 모범을 보</p>

판결요지	<p>여야 하는 자임에도 불구하고, 어플리케이션을 통해 적극적으로 상대방을 물색하여 병사, 하사, 중위와 같이 자신보다 하급자들을 대상으로 *추행행위를 함으로써 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기의 확립 및 엄격한 상하관계 유지를 저해하여 엄벌에 처할 필요가 있다는 점” 등을 들어 징역 6월의 유죄판결을 선고함</p> <p>다만 피고인의 성행, 경력, 환경, 이 사건 범행의 경위, 범행 후 정황 등을 고려하여 그 1년의 집행유예를 선고함.</p> <p>*여기서 말하는 추행은 상대방의 의사에 반한 강제추행이 아닌 '일반인에게 혐오감을 주고 객관적으로 수치심을 주는 동성간 성행위'를 말하는 것으로 합의 하에 이루어진 동성간 성관계까지 포함하는 용어이다.</p>
선정이유	<p>피고인은 A대위로 알려진, 2017년 4월에 밝혀진 육군본부의 소위 '동성애자 군인 색출사건'의 피해자로서 수사 및 구속된 동성애자 군인임. 군형법 제92조의6 추행죄는 동성애 처벌법이라는 비판을 지속적으로 받아왔고 국제사회에서도 여러 차례 폐지를 권고하고, 2017년 2월에는 인천지방법원에 의해 직권위헌제청이 제기되기도 하였음. 그럼에도 이러한 추행죄 조항이 갖는 위헌성에 대한 어떠한 고려도 없이 법률을 기계적으로 적용하여 피고인에게 유죄판결을 선고하였음.</p>

○ 지적장애인에 대한 노동력 착취사건(염전노예사건)에서 구체적인 근로능력평가절차 없이 무조건 노동능력의 40%를 상실했다고 본 판결

선고법원	광주지방법원
선고일	2017. 5. 18.
주심판사	신신호(재판장), 박주영, 김덕수
사건번호	2015가합 58305
판결요지	<p>피고(염주)는 원고(지적장애인)가 지려천박한 점을 이용하여 근로계약을 체결하지 않은 채 이 사건 염전에서 염전 업무에 종사하게 하고 임금을 지급하지 않음으로써 법률상 원인 없이 임금 상당의 이득을 얻고 원고에게 같은 금</p>

<p>판결요지</p>	<p>액 상당의 손해를 입게 하였고, 원고의 임금은 이 사건 염전에서 피고에게 노무를 제공하여 온 점에 비추어 농촌일용노임으로 계산함이 타당하다.</p> <p>다만, 원고가 지적장애 3급 장애인으로서 지능지수가 64에 불과하고, 사회성 속도의 지수가 27에 불과한 점, 이에 일상에서의 간단한 작업, 사회생활, 의사소통 등의 전반적인 대처능력이 매우 미숙한 점 등을 감안할 때, 국가배상법이 정한 장애판정기준)에 비추어 원고는 이 사건 염전에서 노무를 제공한 당시 이미 40%의 노동능력을 상실하였다고 봄이 상당하므로, 피고가 원고에게 지급할 부당이득은 원고의 농촌일용노임 상당임금 및 그에 대한 법정 이자의 60%로 제한함이 타당하다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>[‘학대’당한 피해장애인이 피해구제를 위한 법원의 소송절차에서 ‘차별’을 받게 된 사례]</p> <p>①피해장애인이 종사한 농·어업분야는 고도의 지적활동이 필요한 분야가 아닌 점, ②염주의 노동력착취로부터 벗어나 피해장애인이 2년여 동안 일반 기업체 생산직 직원으로 채용되어 노무제공의 대가로 평균 근로자 이상의 급여를 받고 있는 점, ③지적장애인도 특정분야에서 일반인 보다 뛰어난 능력을 보유하고 있다는 것이 종종 보고되고 있는 점 등에 비추어 볼 때 제1심 재판부의 판단은 장애인 차별적 시각을 드러낸 판결.</p>

○ (주)대한항공이 조양호 회장의 3자녀(조현아, 조원태, 조현민)가 소유한 (주)싸이버스카이와 (주)유니컨버스에게 일감몰아주기를 했음에도 불구하고, 공정위가 ‘부당한 이익’을 제대로 입증하지 못하였다고 하여 공정위의 시정명령 및 과징금 부과처분을 모두 취소한 서울고등법원 판결

<p>선고법원</p>	<p>서울고등법원</p>
<p>선고일</p>	<p>2017. 9. 1.</p>
<p>주심판사</p>	<p>김용석(재판장), 서승렬, 성충용</p>
<p>사건번호</p>	<p>2017누36153</p>

<p>판결요지</p>	<p>공정거래법 제23조2제1항을 해석함에 있어, ‘부당성’이 독립된 규범적 요건이며 제23조2 제1항 제1호의 ‘상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위’에 대해 공정거래저해성이 아니라 경제력집중 등의 맥락에서 조화롭게 해석해야 한다고 전제하고서 1)대한항공, 싸이버스카이의 싸이버스카이숍 광고수입 및 2)동회사의 통신판매수수료 행위에 관련해서는 위반금액의 규모가 미미하고 3)대한항공, 원고 싸이버스카이의 판촉물 매입관련 행위, 4)대한항공, 유니컨버스의 콜센터 수수료 지급 관련 행위에 대해서는 유사거래의 정상 가격을 추단하는 과정이 없었기에 상당히 유리한 조건의 거래라는 점을 공정위가 증명하지 못하였기 때문에 대한항공과 특수관계 계열회사인 싸이버스카이, 유니컨버스 간의 내부거래가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법) 제23조의2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)가 금지하고 있는 ‘특수관계인에 대한 부당한 이익제공’, 소위, 일감몰아주기라고 볼 수 없다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 공정거래법 제23조2는 동법 제23조 제1항 제7호에서 규정하고 있는 부당 지원행위로 규율할 수 없는 재벌총수의 사익편취행위에 대해 규제하고자 신설된 조항으로서, 재벌회사들이 특수관계인에게 일감몰아주기와 같은 부당한 이익을 제공하지 못하도록 규제하고, 대기업 집단 내부지원행위에 대한 부당성 입증의 엄격한 기준을 완화하고자 함에 그 목적이 있음.</p> <p>○ 동법 제23조의2의 입법과정을 보면, 동법 제3장 ‘기업결합의 제한 및 경제력 집중 억제’에 위치할 것인지, 제5장 ‘불공정거래행위’에 위치할 것인지 논의가 있었는데, 기업결합의 문제는 아니라고 보아 제5장에 위치할 것일 뿐만 아니라, 여전히 제3장에 위치해야 한다는 비판과 입법론이 제기되고 있음.</p> <p>○ 결국 서울고법이 ‘부당성’을 별개의 요건으로 보고, 거래규모 등으로 위법성을 판단함과 동시에 부당성의 증명책임을 공정위에 돌린 판단은 공정거래법 제23조2의 입법 목적 및 입법과정에서의 국회 논의내용에 반하는 것으로서 재벌 편들기라는 비판에서 자유로울 수 없음.</p>

○ 가슴기 살균제 사건 관련 자문 보고서에서 옥시에 불리한 내용을 제외한 조명
행 교수에 대한 수뢰후부정처사 및 증거위조의 점 무죄판결

선고법원	서울고등법원
선고일	2017. 4. 28.
재판부	제4형사부 김창보(재판장), 엄기표, 류창성
피고인	조명행(변호인 법무법인 처음 이동명, 조홍찬)
사건번호	2016노3175
판결요지	<p>피고인은 1996. 3.경부터 현재까지 서울대학교 수의학과 교수로 재직하고 있다. 옥시는 2000년경부터 2011년경까지 ‘SKYBIO1125(주성분 PHMG-p)’를 주원료로 하는 가슴기살균제인 옥시싹싹 가슴기당번(이하 ‘이 사건 가슴기살균제’라고 한다.)을 제조하여 판매하였는데, 그 기간 동안 국내에서는 원인 미상의 폐질환으로 인한 사상자가 발생하였다.</p> <p>이에 보건복지부 질병관리본부(이하 ‘질병관리본부’라고 한다.)는 2011. 8. 31.경 역학조사에 따른 중간 조사발표를 통해 가슴기살균제가 원인 미상 폐질환에 대한 위험요인으로 추정된다고 밝히며, 최종 결과가 나올 때까지 국민들에게 가슴기살균제 사용을 자제하도록 권고하고, 옥시를 비롯한 가슴기살균제 제조업체에 대해서도 가슴기살균제 출시를 자제하도록 하였다. 위와 같은 상황에서 옥시는 민·형사사건을 대비한 대응 자료를 마련하기 위하여 이 사건 가슴기살균제에 대한 흡입독성시험을 시행하기로 하고, 2011. 9. 30.경 서울대학교 산학협력단과 ‘가슴기살균제의 안전성평가’ 연구계약(연구기간: 2011. 10. 1. ~ 2012. 9. 30., 연구비: 252,000,000원, 이하 ‘이 사건 연구계약’이라고 하고, 이에 기하여 수행되는 연구를 ‘이 사건 연구’라고 한다.)을 체결하였는데, 피고인은 위 연구의 연구책임자로 지정되어 이를 총괄하여 진행하게 되었다. 피고인은 이 사건 연구과제에 대한 시험이 진행되던 도중인 2011. 10. 24.경 서울대학교 수의과대학 내 피고인의 연구실에서, 당시 옥시 연구소 직원인 최은규로부터 ‘2011. 11.경으로 예정된 질병관리본부의 결과발표 일정에 맞추어 시험결과가 나올 수 있도록 흡입독성시험을 신속하게 진행함과 아울러 해당 시험을 통해 우리 가슴기살균제가 인체에 해롭지</p>

<p>판결요지</p>	<p>않다는 점과 피해자들에게 발생한 폐질환이 옥시 가슴기살균제가 아닌 다른 원인에 의해 발생할 수 있다는 점을 밝혀달라.’는 취지의 부탁을 받고, 그에 대한 대가로 옥시로부터 자문료 명목으로 2011. 10. 28., 2011. 11. 25., 2011. 12. 29. 각 400만 원 합계 1,200만 원(이하 ‘이 사건 자문료’라고 한다.)을 받아 이 사건 연구 수행 직무와 관련하여 뇌물을 수수하였다.</p> <p>피고인은 2011. 11. 중순경 이 사건 연구를 진행하면서 임신 3주 생식독성시험결과 이 사건 가슴기살균제 노출군에서 농도의존적으로 태자(胎子)가 사망한 것을 확인하고, 산자 중 기형아가 관찰되는 등 이 사건 가슴기살균제에 생식독성이 있음을 확인하자 그 사실을 옥시에 알려주고, 애초 하나의 시험계획으로 진행된 일반흡입독성시험과 생식독성시험을 분리해 달라는 옥시 측 요구를 받아들여 2011. 12. 중순경 참여 연구원인 권정택으로 하여금 처음부터 시험을 분리하여 진행한 것처럼 2개의 시험계획서를 작성하게 한 다음 이를 옥시에 보내주었다. 이후 피고인은 2012. 3.경부터 2012. 4.경까지 최종 결과보고서를 작성하면서, 위와 같이 태자 사망 및 기형아 산자가 확인된 생식독성시험 결과를 제외시키고, 2, 4주 일반흡입독성시험의 조직병리 검사 결과 확인된 ‘Interstitial Pneumonia(간질성 폐렴)’ 데이터를 삭제하였으며, ‘Interstitial Pneumonia(간질성 폐렴)’ 항목이 검출되지 않아 시험군과 차별적 병변이 관찰된 Deionized Water(무기염류를 제거한 순수한 물에 가까운 탈이온수, 이하 ‘탈이온수’라고 한다.)를 이용하여 추가로 진행된 대조군 시험결과마저 제외한 후, 나머지 시험결과들만을 근거로 ‘시험군과 대조군 사이에 차별적 병변을 관찰할 수 없었다. 폐장에서 시험물질에 의한 유의성 있는 병변이 암·수 모든 동물에서 시간적으로 혹은 농도의존적으로 관찰되지 않았다.’는 내용으로 옥시에 유리하도록 결론을 도출한 최종 결과보고서(이하 ‘이 사건 최종 결과보고서’라고 한다.)를 작성한 다음 2012. 4. 18.경 권정택으로 하여금 옥시에 직접 제출하도록 하였다. 이후 옥시는 2014. 12. 29.경 가슴기살균제 사용으로 인한 업무상과실치사상 사건을 수사 중인 서울 강남경찰서에 이 사건 최종 결과보고서를 제출하여 옥시의 임·직원들에 대한 형사사건에서 가슴기살균제와 폐질환의 관련성을 부정하는 근거 자료로 사용하였다.</p> <p>이로써 피고인은 공무원의 직무에 관하여 1,200만 원의 뇌물을 수수하고, 옥시에 불리한 시험데이터를 의도적으로 누락시켜 새로운 내용의 보고서를 창</p>
-------------	--

판결요지	<p>출하는 방식으로 부정한 행위를 함과 동시에 타인의 형사사건과 관련하여 증거를 위조하였다는 혐의, 서울대학교로부터 연구비 5,600만원을 편취하였다는 혐의로 기소되었고, 1심에서 유죄가 선고되었다. 그런데 항소심은 증거 위조 및 뇌물 혐의를 모두 무죄 판단하고 5,600만원의 편취행위만을 인정하였다.</p>
선정이유	<p>원심은 실제 수행한 자문 내용에 비하여 자문료가 과도한 점, 피고인이 이 사건 최종 결과보고서에 일부 시험 데이터를 고의로 누락하는 등 부정한 행위를 한 점, 이 사건 연구의 책임연구원인 피고인이 이 사건 가슴기살균제의 위해성과 관련하여 옥시에 유리한 자문을 하기로 계약하고 연구용역비와 별도로 자문료 명목의 돈을 수수하는 경우 사회일반으로부터 연구수행의 공정성과 객관성을 의심받게 되는 점, 피고인이 검찰에서 애초에 자문료를 지급받거나 자문계약을 체결한 것을 부인하는 진술을 한 점 등을 고려하여 보면 이 사건 자문료는 자문료로서의 성질과 이 사건 연구와 관련된 직무행위의 대가로서 성질이 불가분적으로 결합되어 있으므로 자문료 전부가 불가분적으로 직무행위에 대한 대가로서의 성질을 가진다고 보고, 피고인이 이 사건 최종결과보고서가 형사사건의 증거로 사용될 가능성을 인식한 상태에서 간질성 폐렴 항목 데이터와 탈이온수 대조군 시험결과를 제외함으로써 연구자로서 지켜야 할 준칙 내지 규범을 위배하여 최종 결과보고서의 내용과 증거 가치를 변경하여 증거를 위조하였다고 보았으나, 항소심은 연구자의 자율성을 넓게 판단하여 주요 혐의에 대해 무죄를 선고하였다. 대기업의 자문 및 의뢰로 인하여 이루어지는 연구와 관련하여 학문의 객관성이 침해될 가능성이 높은 현실에 비추어 볼 때 엄격하게 볼 필요가 있음에도 이와 달리 판단한 것이 공익적 관점에서 타당하지 않다고 보아 선정하였다.</p>

○ 세월호 특조위에 예산을 미배정한 행위를 형식적으로 각하한 헌법재판소 결정

선고법원	헌법재판소
선고일	2017. 5. 25.
주심판사	재판관 김이수, 이진성, 김창종, 안창호, 강일원, 서기석, 조용호, 이선애

사건번호	2016헌마383
판결요지	<p>- 청구인들(세월호 유가족들)은 피청구인(기획재정부장관)이 2016년 정부 예산안을 편성하면서 ‘4·16세월호참사특별조사위원회’(이하 ‘세월호 특조위’라 한다)의 활동기간을 2016. 6. 30.까지라고 보아 세월호 특조위 활동에 대한 예산으로 6,171,911,000원을 편성하고, 그 이후에 대한 예산을 편성하지 않으므로써, ‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 특별법’ 제2조에 따른 피해자인 청구인들의 기본권을 침해하고 있다고 주장하며 2016. 5. 16. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였음</p> <p>- 피청구인의 이 사건 예산편성 행위는 헌법 제54조 제2항, 제89조 제4호, 국가재정법 제32조, 제33조에 따른 것으로서, 이는 국무회의의 심의, 대통령의 승인 및 국회의 예산안 심의·확정을 위한 전 단계의 행위로서 <u>국가기관 간의 내부적 행위에 불과하고, 국민에 대하여 직접적인 법률효과를 발생시키는 행위라고 볼 수 없다</u>(헌재 1994. 8. 31. 92헌마174 참조). 따라서 이 사건 예산편성 행위는 헌법소원의 대상이 되는 ‘공권력의 행사’에 해당하지 않는다.</p>
선정이유	<p>- 박근혜 전 정부는 세월호 특조위에 대해 예산을 지급하지 않으므로써 특조위를 강제로 해산시켰는바 이는 명백히 유가족들의 기본권을 제한함</p> <p>- 그럼에도 불구하고, 헌법재판소는 예산편성행위가 ‘내부적 행위’라며 해당 청구를 각하하였음.</p>

4. 그 밖의 디딤돌/결림돌 후보 판결

선정위원회에서 10대 디딤돌 판결로까지는 선정되지 못한 아쉬운 디딤돌 후보 판결들과 가까스로 10대 결림돌 판결의 오명을 면한 결림돌 후보 판결들은 다음과 같다.

가. 디딤돌 후보 판결

1	<u>체포된 피의자에 대해 변호인의 접견교통권을 행사한 변호사를 불법체포한 경찰관에 대하여 직권남용권리행사방해 및 직권남용체포의 유죄를 선고한 원심 판단을 수긍하여 이에 불복한 검사 및 피고인의 상고를 기각한 판결</u>	
	사건번호	대법원 2017. 3. 9. 선고 2013도161612
	재판부	재판장 대법관 이기택, 주심 대법관 김소영, 대법관 김용덕, 대법관 김신
	추천이유	변호인의 접견교통권은 그 자체로는 법률상 권리에 해당하지만, 피의자 또는 피고인의 헌법상 기본원인 변호인의 조력을 받을 권리에 대응하여 이를 실질적으로 보장하기 위한 것이므로 선불리 판단하여 제한할 수 없다. 일견 당연한 것으로 보이는 원리를 재확인한 판결이라고도 볼 수 있으나 위법한 법 집행을 자행한 개별 공무원의 형사상 책임을 직접적으로 인정함으로써 최근 약 10년 간 수사기관 등 법 집행기관의 행위에 무조건적인 정당성을 부여해 온 관행에 일침을 가하여 헌법과 법률에 반하는 법집행행위에 제동을 걸었다는 점에서 디딤돌로 추천함.
2	<u>원세훈 전 국가정보원장의 공직선거법, 국가정보원법 위반 유죄 판결</u>	
	사건번호	서울고등법원 2017. 8. 30. 선고 2015노1998 판결
	재판부	제7형사부(김대원 이완희 최승원)
	추천이유	청와대 캐비닛 문건 등 추가 증거의 제출 등으로 유죄 판결을 기대할 수 있는 사정이 있었고, 법리적 판단에서 특별히 유의미한 새로운 판단이 이루어졌다고 보기는 어려울 수 있으나, 박근혜 정부의 사법부 개입 의혹이 강하게 제기되는 대표적인 사례 중 하나가 결과적으로는 시정된 것으로서 상징적 의미가 크고, 환송 전 항소심(3년의 징역형)보다 높은 형(4년의 징역형)을 선고하였다는 점에서 의미가 있어 디딤돌로 추천함.

3	<u>우면산 산사태 때 구민 아닌 피해자에 대해서도 손배책임 인정한 판결</u>	
	사건번호	서울고등법원 2017. 7. 18. 선고 2016나2007058 판결
	재판부	제29민사부(민유숙, 장한홍, 김동건)
	추천이유	2011년 폭우로 인한 서울 서초구 우면산 산사태 때 차를 타고 지나가다 매몰된 피해자(서초구민 아님)에 대해서도 서초구와 경찰이 안전보호 조치를 하지 않은 책임이 있다며 손해를 배상하라는 판결

나. 걸림돌 후보 판결

1	<u>이주여성이 과거 납치로 인한 결혼과 출산에 대해 유효하다는 판단을 내린 판결</u>	
	사건번호	전주지방법원 2017. 1. 23. 선고 2016르210
	재판부	박강희(재판장), 강인혜, 송한도
	추천이유	베트남 북부 소수민족 사이에 현존하는 납치혼(뺏버혼) 풍습에 따라 14살 나이에 강제로 납치되어 혼인 및 출산에 이른 피고의 혼인과 출산에 대하여 법적으로 유효하다는 판단을 내린 것으로, 이러한 법원의 판단은 우리나라가 비준가입한 유엔여성차별철폐협약의 취지에 반하며, 미성년 여아에 대한 조혼 및 강제혼 풍습이 미성년 여성 인권에게 미치는 중대한 침해를 발생시킨다는 사실을 간과한 판결로 아동과 여성인권에 걸림돌 판결로 선정함
2	<u>이집트 성소수자 난민을 인정한 원심판결을 파기한 대법원 판결</u>	
	사건번호	대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두56080 판결
	재판부	대법관 김용건(재판장), 김신, 김소영(주심), 이기택
	추천이유	이집트에서 관광·통과(B-2) 체류자격으로 입국한 H가 이집트에서 동성애가 반종교적 행위로 인식돼 박해 가능성이 있다는 이유

		로 난민인정을 신청하였고, 항소심에서 난민 지위를 인정받았으나 대법원에서 진술의 일관성과 설득력이 부족하고, 신빙성을 떨어진다는 이유로 원심을 파기하고 원고 패소 취지로 파기 환송한 판결.
3	삼성전자서비스센터 서비스기사의 근로자지위확인소송 기각 판결	
	사건번호	서울중앙지방법원 2017. 1. 12. 선고 2013가합53613 판결
	재판부	권혁중(재판장), 박현숙, 안은진
	추천이유	판결은 퇴사자와 해고자를 구분하여 소 각하 판단을 하였는데, 이는 타당하지 않다고 판단됨. 형식적으로만 판단하여 묵시적 근로관계, 파견 관계를 부정하여 노동권에 대한 부족한 이해를 드러낸 판결