

2019년 상반기 112호

민중사회를 위한 변론



MINSYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사 모임

목차

시론	흔들림 없는 촛불개혁을 정부와 여당에 주문한다	김준우	7
	1. 재벌개혁운동의 현황/전망/과제	김종보	17
집중분석	2. 산업안전보건법 전부 개정 법률의 의의와 한계, 향후 과제	오민애	39
	1. 필리핀 법조인 살해에 대한 국제 진상조사	박인숙	81
국제화시대의 인권	2. 제1회 민변 국제인권기행 기행문	김용빈	107
	1. 선거연령 하향을 위한 입법제안	황준협	137
입법제안	2. 사법행정의 현황과 개혁방향	서선영	157
	3. 가계부채현황 및 그 해결을 위한 입법과제	백주선	211

	1. “제주 4·3사건” 피해자들에 대한 재심 개시 결정	이동준	235
	2. ‘피해자다움’이라는 고정관념을 거부하기	한주현	263
판례평석	3. ‘종북’ 관련 표현에 대한 민사상 명예훼손 책임을 부인한 판결	오현정	287
	4. 보호의 객체에서 동반자로 - 에버랜드 시각장애인 놀이기구 탑승거부 사건 판결	김재왕	309
특별기고	국가보안법은 폐지되어야 한다	채희준	329
의견서	제10차 방위비 분담 특별협정안 비준동의 반대 의견서	미군문제 연구위원회	345

시론

흔들림 없는 촛불개혁을 정부와 여당에 주문한다 | 김준우

시론

흔들림 없는 촛불개혁을 정부와 여당에 주문한다

— 촛불개혁의 리트머스 시험지-검찰개혁과 선거개혁

김준우

I. 들어가며

촛불과 정권교체 이후에도 우리 사회의 변화는 아직 충분히 다가오지 못했다. 대통령 교체로 상징되는 정권교체가 이뤄진 후, 개혁적인 행정조치들이 일부 이뤄졌으며, 지난 10년간은 상상하기 어려웠던 개혁적인 인사가 있었던 것도 사실이다. 그러나 변화에 대한 기대와 열망이 제대로 충족되었다고 평가하긴 어렵다.

문재인 정부가 들어서고 2주년이 된 지금 우리는 다시 한 번 촛불개혁 중간평가를 내릴 때가 되었다. 다만 평가의 관점은 평론이나 진영론에 기댄 시선이 아니라, 사회운동적 관점과 촛불에 대한 역사적·정치적 책임감을 함께 견지하는 데서 출발해야 할 것이다. 이제는 조금 식상한 표현이지만, 지금의 정권이 세워진 것은 대통령이나 민주당의 정치적 유능함과 역량에 기초한 것이 아니라, 지난 정권의 무능과 촛불의 위력이 조우함으로써 가능했다. 정권교체에 사회운동과 촛불의 기여가 있는 만큼, 현

재의 정권에서 사회운동의 활동과 역할도 조정될 필요성이 있다는 의미다. 사회운동은 정권에 대한 비판적 입장을 견지하는 데 그치는 것이 아니라, 촛불을 통해서 집권한 정부가 개혁을 제대로 추진하고 실행할 수 있도록 견인하는 역할까지 감당해야 한다.

II. 촛불개혁의 현재 스코어

문재인 정부가 수행해야 할 국정개혁과제는 산적해있지만, 집권 초기부터 천명했던 세 가지 큰 축이 있었다. 첫 번째는 한반도 평화체제 구축, 두 번째는 민생개혁과 경제민주화, 세 번째는 권력기관 개혁과 정치개혁 및 개헌이었다.

먼저 한반도 평화와 관련한 문제는 아직 성적표를 제출하기에는 이르지만, 정부 당국의 의지와 노력이 결연하다는 것은 분명해 보인다. 다만 한반도 평화 프로세스는 미국과 북한을 비롯한 다자외교관계를 통해서 해결해야 할 지난한 문제이기 때문에 단시일에 급격한 문제 해결이 이뤄지는 쉽지 않아 보인다. 그러나 2년 전의 상황과 비교해보았을 때 분명 많은 진전이 있었다는 점을 감안한다면, 아쉬움보다는 정책적 제언 등을 하는 것이 사회운동의 역할이라고 할 수 있겠다.

민생개혁과 경제민주화의 경우는 정부의 정책에 대한 평가가 엇갈릴 것이다. 정부의 개혁 의지가 일정한 동요를 보인 적도 있었고, 심지어 때로는 촛불개혁에 역행하는 일들도 적지 않게 벌어졌다. 각종 노동개악입법이나 각종 규제완화입법의 경우는 정부여당이 오히려 보수야당과 공조하

여 통과시킨 대표적인 사례다. 이 점은 분명히 짚어져야 한다. 아울러 불평등 지표가 지속적으로 높아지고 있다는 점, 적극적인 조세정책과 재정정책을 펼치는데 정책당국이 인식한 점에 대해서는 비판이 필요해 보인다. 다만 경제문제의 특성상 정부의 정책 추진결과가 즉자적인 가시적 성과로 나타나기 어려운 성질을 감안하면 조금 유보적인 평가를 내릴 부분도 있을 것이다. 또 세계적으로 저성장 기조가 이어지고 있다는 외인도 작용하고 있어서 정책당국의 개혁의지만으로 문제 해결이 가능한지도 불투명한 측면도 있다. 이 점에서 사회운동은 정부여당의 올곧은 개혁의 방향으로 흔들림 없이 나아갈 수 있도록 비판과 감시의 역할을 마다하지 않아야 할 것이다.

한편 검찰·경찰·국정원을 위시한 권력기관 개혁과 선거제도 개혁을 핵심으로 하는 정치개혁, 그리고 개혁의 경우도 아직까지는 별다른 성취가 없는 상황이다. 여러 가지 이유와 원인이 있지만, 가장 크게 작용한 것은 개혁이 추진되기 위해서 필요한 국회에서의 개혁 입법이 너무나 더딘 탓이다. 그러나 달리 말하면 권력기관 개혁·정치개혁·개혁은 모두 국회에서의 개혁입법만으로 거의 대부분의 문제 해결이 가능하다는 점에서 한반도 평화 의제나 민생경제 의제와는 다른 층위에서 분석과 평가가 필요하다.

Ⅲ. 지지부진했던 개혁입법의 원인 : 어려움과 불가능의 구별

촛불 이후 개혁입법이 제대로 이뤄지지 않은 이유는 중층적이지만 정부와 여당은 입법 환경을 가장 큰 이유로 내세울 것이다. 물론 개혁입법

에 관해서는 보수야당의 반대라는 상수가 존재한다. 그러나 다당제 구도라는 20대 국회의 특질과 보수야당의 일부까지 함께해서 만들어진 ‘탄핵’이라는 사건을 기억한다면 20대 국회에서의 개혁입법이라는 과제는 어려울 뿐 불가능한 과제는 아니다.

사실 집권 초기부터 촛불개혁입법연대라는 이름하에 정부여당이 일부 야당과의 적극적인 협치에 나서라는 제안도 많았다. 그러나 정부와 여당은 집권 초기부터 개혁의제에 관한 원론적인 입장만 제출할 뿐, 개혁입법을 위한 협치를 펼치는 데는 대단히 소극적이거나 인색했다. 개혁입법이 제대로 이뤄지지 않은 것은 보수야당의 반대라는 입법 환경만큼이나 정부와 여당의 불투명한 개혁의지 탓도 크다는 점이 지적되어야 한다.

2018년 상반기의 경우 개헌 무산이 가장 대표적이 사례였다. 기본권의 확대 실현과 사법개혁 그리고 정치개혁을 위해서 개헌은 반드시 필요한 것이었다. 더욱이 정권의 드높은 지지율을 감안한다면 개헌은 충분히 가능했다. 그러나 정부와 여당은 개헌안에 대한 기본적인 입장만 제출했을 뿐, 적극적인 협치와 소통의 정치를 구현하는 모습을 좀처럼 보이지 않았다. 첨예한 쟁점이었던 선거제도와 권력구조에 관해서 당리당략을 쫓은 태도를 취한 탓도 컸다. 같은 시기 있었던 6월 지방선거의 기초의회선거구 확정 과정에서 여당이 기득권 강화의 틀에 얽매인 태도를 보인 것도 옳지 못한 태도였다.

2018년 하반기 정기국회에서 여당은 선거제 개혁을 요구하는 야 3당 등의 의견은 실질적으로 도외시한 채, 자유한국당과 공조하여 예산안을 통과시키는데 중점을 두었던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 당시 민주당이

추진한 가장 큰 개혁 법안은 유치원3법이었는데, 이조차도 당차원의 접근이었다기보다는 개별 의원의 역량에 기댄 측면이 더 컸다.

IV. 촛불개혁의 리트머스 시험지-검찰개혁과 선거개혁

적어도 20대 국회에서 개혁입법이 이뤄지기 위해서는 정부와 여당이 자신들에게 단기적으로는 다소 불리할 수 있는 쟁점에 대해서는 원론적 입장만 나열하며 소극적인 자세로 임할 것이 아니라, 적극적인 정치의 영역에서 논쟁을 조직하고 활동할 필요가 있다. 정부와 여당이 올바른 개혁의 방향타를 설정해서 국민적 공의를 모아낼 수 있는 사안이라면 개혁입법은 분명히 가능하다. 권력기관 개혁 및 정치개혁·개헌 등이 이뤄지지 않은 원인을 제1야당 탓으로만 돌리거나, 청와대가 국회의 의견을 존중한다는 식의 정치적 수사만 남발하는 것은 촛불이 정부와 여당에게 부여한 역사적 책무를 스스로 배신하는 행태로 기록될 것이다.

앞으로 제20대 국회가 1년이 채 남지 않은 상황에서 정부와 여당이 촛불이 부여한 역할을 성실하게 이행하고 있는지 확인할 수 있는 리트머스 시험지는 단연코 선거개혁과 검찰개혁이다. 국회에서 2017년 하반기부터 정치개혁특별위원회가 설치되어왔고, 2018년 상반기부터는 사법개혁특별위원회가 설치되었지만 아무런 성과도 도출하지 못했다. 그런 측면에서 최근 국회에서 공수처법안·검경수사권조정법안·선거제도 개혁법안이 국회법상 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되면서, 검찰개혁과 선거개혁의 불씨가 살아난 것은 불행 중 다행이라고 평가할 수 있다.

V. 촛불개혁의 일보전진을 바라며

물론 현재 패스트트랙 절차에 올라온 법안들이 사회운동과 학계를 비롯한 전문가그룹에서 제기해왔던 다양한 문제의식을 충분히 담아내고 있지는 않다.

선거제도 개혁의 경우 선거권을 만 18세로 하향한 것은 온당하나, 정당 지지율과 의석수의 불일치를 해소하기 위해 사회운동이 오랫동안 제기해 온 ‘연동형 비례대표제’가 정당 지지율의 50%까지만 보장하는 준-연동형이라는 세계적으로도 유례가 없는 제도로 발의된 것은 아쉬운 점이다. 그러나 적어도 현재의 공직선거법에 비해서는 불비례성의 개선이 확실하기 때문에 상대적으로 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

검찰개혁의 경우도 유사하다. 검경수사권 조정 법안에서는 검찰에게 여전히 남아있는 1차적 수사권의 범위가 너무 크다는 점, 자치경찰에 대한 개혁입법이 동반되지 않았다는 점이 뼈아프다. 또 공수처 법안도 공수처의 기소권이 상당히 제한되고 있다는 점은 한계로 보인다. 그러나 공수처 설치법안이 부분적으로나마 검찰의 기소독점을 깨뜨릴 수 있다는 점, 형사소송법 개정안에 인권친화적 수사관행 확립을 위해서 시민사회와 학계에서 오랫동안 주장했던 검사작성 피의자신문조서 증거능력 요건 강화가 담겼다는 점에서 개혁적 의의가 분명히 존재한다.

촛불개혁을 한걸음이라도 진전시키기 위해서는 아쉬움이 크더라도, 이번 패스트트랙 법안의 주요 골자가 반드시 20대 국회에서 통과되도록 추진해야 할 것이다.

문제는 오히려 신속처리안건으로 지정된 법안들이 국회 본회의에서 무리 없이 통과될 것이라고 낙관하기도 어렵다는 데 있다 우선 1차적 이해관계자인 보수야당과 검찰의 반발은 더욱 격렬해질 것이다. 패스트트랙에 동의한 여야의 공조도 지속될지 알 수가 없다.

이처럼 개혁입법을 둘러싼 조건은 여전히 만만치 않다. 이러한 상황에서 개혁입법을 위한 정부와 여당의 의지가 흔들린다면 개혁의 첫걸음이라도 뗄 수 있게 하는 가능성은 더욱 낮아진다. 정부와 여당은 지금의 정치구조와 체제가 촛불을 통해서 가능했다는 점을 망각해서는 안 되는 이유도 하다. 그리고 사회운동은 국회에서도 개혁이 제대로 출발할 수 있도록 감시와 실천 활동에 전력투구해야 한다. 우리 모두가 촛불을 함께든 이유가 단순히 행정수반의 퇴진과 정권교체가 아니라, 이 사회의 진정한 변화를 만들기 위함이었다면 말이다.

집중분석

1. 재벌개혁운동의 현황/전망/과제 | 김종보

2. 산업안전보건법 전부 개정 법률의 의의와 한계, 향후 과제 | 오민애

집중분석 1

재벌개혁운동의 현황/전망/과제

김종보

I. 서론 : 민변의 재벌개혁 운동 개요

민변은 재벌 문제에 적극 대응해왔다. 2005년 삼성 X과일 사건을 비롯하여, 2007년 김용철 변호사의 양심 고백으로 촉발된 삼성 비자금 조성 및 지배권 불법 승계 사건이 대표적 사례이다. 당시 민변은 참여연대 등과 함께 이견희 삼성그룹 회장을 직접 고발하였다.

민변은 2008년 한국사회의 개혁과 입법과제를 발간하면서, 이종대표소송제도 도입, 회사기회 유용 금지제도의 확대, 출자총액제한제도 유지 등을 주장하였고, 2012년 민변 민생위가 민주정책연구원이 의뢰한 재벌개혁 입법과제 연구용역을 수행하면서 재벌개혁을 위해 상법, 공정거래법, 하도급법, 상속증여세법, 자본시장법, 유통상인발전법 등의 개정 및 소비자집단소송법, 중소기업 적합업종 보호에 관한 특별법, 독일식 기업집단법 등의 제정을 주장하였다.

민생위는 참여연대 경제금융센터와 함께 재벌의 지배구조 문제를 담당해왔다. 2015년 민생위는 삼성물산·제일모직 합병이 이재용 삼성전자 부회장의 지배력 승계 작업 중 하나라는 점을 강조하며, 국민연금에게 합병에 반대할 것을 주장하였다. 또한, 2016년 서울고등법원이 주식매수가격결정 청구 사건에서 삼성물산의 주가가 낮게 산정되었고 의도적으로 주가를 낮추려고 했던 정황이 있었다고 판단하자, 이를 근거로 민생위는 이재용·이부진·이서현 및 홍완선 당시 국민연금기금운용본부장 등을 업무상 배임 혐의로 검찰에 형사고발하였다. 이후 2016년 하반기 박근혜·최순실 게이트가 불거져 나오면서 이재용 부회장의 뇌물공여 정황이 드러났고, 다시 이재용 부회장 등을 업무상 횡령 등 혐의로 형사고발하기도 하였다.

재벌의 정경유착 비리와 경제력 집중 현상이 심화되면서, 보다 적극적으로 재벌문제에 대응할 필요가 있다고 보았다. 특히 2016년 10월부터 2017년 상반기까지 금속노조의 재벌개혁 입법과제 연구용역을 수행하면서 금속노조, 민주노총 등과 접촉면을 넓혔고, 재벌개혁에 관한 공감대를 형성하였다. 이후 민생위는 참여연대 경제금융센터, 경제개혁연대, 금속노조, 민주노총, 서비스연맹 등과 함께 정기 회의체를 구성하여 다양한 재벌개혁 이슈에 대해 의견을 개진하였다. 시민운동 차원에서는 참여연대 경제금융센터가 주요 기획과 실무를 담당하였고, 민주노총과 금속노조는 조직적으로 결합하고 투쟁을 만들었다. 해당 회의체에서 점검·논의·실행된 주요 활동은 아래와 같다.

- 현대자동차 그룹의 사돈기업 삼포에 대한 일감 몰아주기와 통행세 이슈, 허위세금계산서 발행 문제 공론화

- 현대로템의 중소기업 썬에어로시스 기술탈취 사례 공론화
- 현대건설기계의 광역대리점 부당지원 문제 공론화
- 현대차 1차센터의 2차센터에 대한 갑질 횡포 문제 공론화 및 개선 촉구
- 산업은행에 대하여 대우조선해양 전 대표이사 남상태 등에 대한 주주대표소송 촉구
- 현대차그룹 지배구조 개편 방안의 문제점 발표 및 공론화
- 현대중공업그룹의 지배구조 개편으로 인한 정몽준 일가의 이익 집중 문제 공론화 및 현대중공업노조, 사내하청 피해업체와의 연대활동
- 삼성바이오로직스 분식회계 등 삼성그룹 경영권 승계 대응 활동
- 대한항공 조양호 회장 일가의 갑질 횡포 및 주주총회 대응
- 민주노총 재벌개혁 투쟁 연대활동

이 중 대한항공의 경우 2018년 조양호 회장 총수 일가의 전횡이 적나라하게 드러나면서 내부에서 퇴진 요구가 터져 나왔고, 이후 직원연대노조와 연대하게 되면서 위 회의체는 조양호 회장 퇴진 운동에 결합하게 되었다. 민변이 대한항공 주주총회에서 프록시 파이트(위임장 대결)에 참여하게 된 것은 위 회의체를 통한 민생위의 연대활동 중 하나였다.

현재 민생위는 공정거래법 개정 및 스튜어드십 코드 활성화를 통한 제도적 측면에서의 재벌개혁과 연대활동을 통한 사회운동적 측면에서의 재벌개혁을 추진하고 있다.

II. 재벌개혁 입법운동 현황

1. 상법 개정을 위한 연구 및 활동

민생위는 2016년 노회찬 의원이 발의한 상법 개정안(의안번호 2002091)을 입법 지지법안으로 정하였다. 노회찬 의원안의 주요 내용은 아래와 같다.

- 회사의 주식을 소유한 주주는 누구나 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 주주대표소송의 원고적격을 단독주주권으로 변경하되, 주식 6개월 이상 보유 요건을 추가하여 남소를 방지함(안 제402조).
- 과반수의 노동자로 구성된 노동조합이 있는 경우에는 회사의 노동조합, 노동조합이 없는 경우에는 해당 회사 근로자의 과반수를 대표하는 자 역시 대표소송을 제기할 수 있도록 함(안 제403조 제1항).
- 특정 회사의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하는 “지배회사”의 주주 역시 그 지배회사의 영향력을 받는 “피지배회사”에 대한 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 다중대표소송을 허용함. 이 때 지배회사란 피지배회사의 100분의 30 이상의 주식을 보유하거나, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호의 기업집단에 소속된 회사로 사실상 피지배회사의 사업내용을 지배하는 회사를 포함함(안 제406조의2).
- 다중대표소송의 실효성을 기하기 위해, 다중대표소송을 제기한 주주는 회계장부열람권을 가지도록 하며, 제466조의 회계장부열람권의 범위를 피지배회사로 확대함(안 제406조의2 제3항 내지 제4항 및 제

466조).

- 사외이사 중 1인을 근로자대표가 추천한 인물로 선임하도록 하여, 근로자의 경영참가를 보장하고, 기업에 대한 준법감시를 강화함(안 제542조의8).
- 상장회사는 주주총회에서 감사위원회위원이 되는 이사를 다른 이사와 분리하여 선임하도록 함(안 제542조의12).
- 이사 선임에 대한 집중투표제를 도입하고(안 제542조의7), 일정 규모 이상의 상장회사에 대하여는 전자투표 또는 서면투표 실시를 의무화함(안 제542조의14 신설).

20대 국회에는 상당수의 상법개정안이 발의되어 있고, 전문위원 검토까지 마쳐진 상태이나, 법사위에서 논의가 제대로 진행되고 있지 않은 상황이다. 특히 2017년 2월 임시국회 중 여야 지도부는 다중대표소송제도와 전자투표제 단계적 의무화 등 2건에 관해 합의한 바 있으나, 결국 법사위에서도 통과되지 못하였다. 이후 2017년 5월 대선이 경과하면서 상법 개정안은 논의 안건으로도 상정되지 않고 있는 상태이다.

주주총회의 진행이나 다중대표소송 등 상법상 제도에 대하여 재계의 반대는 매우 거센 상태이고, 특히 노동자추천이사제도는 더욱 큰 반대에 부딪히고 있어 도입되기 어려운 상황이다. 민생위는 상법 개정보다는 공정거래법 개정에 더 집중하였다.

2. 공정거래법 개정을 위한 연구 및 활동

공정거래법은 20대 국회에서 현재 100여건이 넘는 개정안이 발의되어 있을 정도로 다양한 이슈에서 여러 가지 개정 방향이 제시되고 있다. 공정거래위원회는 ‘공정거래법 전면개정’을 2018년 주요 업무 계획 중 하나로 정하였다. 이에 대해 민생위는 민주당 최운열 의원실로부터 공정거래법 전부개정 방향에 대한 연구용역을 수행하면서 재벌개혁 입법 과제를 구체적으로 도출하였다. 이후 공정위는 공정거래법 전부개정안을 성안하였고, 2018. 11. 30. 전부개정안(의안번호 2016942)을 발의하였다. 현재 해당 정부안을 중심으로 공정거래법 개정 방향이 논의되고 있으며, 민생위는 각종 토론회와 공청회에 참석하여 토론하였다. 민생위는 정부안이 재벌개혁에 미흡하다고 판단하고 있고, 10대 주요 개정 방향을 제시하였다. 이 중 재벌그룹의 지배력 유지·강화를 규제하는 내용은 아래 6가지이다.¹

가. 독과점적 시장에 대한 시장구조개선명령제 도입 및 시장지배적사업자 지위 남용 행위 규정 정비

시장구조개선명령제의 대표적인 사례는 ‘스탠다드 오일’ 사건과 ‘파라마운트 사건’이 있다. 미국 법무부 독점국(DOJ)은 1906년 스탠다드 오일 그룹을 구성하는 스탠다드 오일 뉴저지 및 33개 기업, 록펠러 등을 연방법원에 셔먼법 1조 및 2조 위반으로 제소하고 스탠다드 오일 그룹의 분할을 청구 하였다. 미국 연방대법원은 6개월 안에 스탠다드 오일 뉴저지를 중

¹ 이하 내용은 김남근, ‘공정거래법 전면개정안에 대한 10대 개혁과제 추가’ 내부 발제문에서 발췌·인용

심으로 한 결합을 주식교환의 방식으로 해체하고 향후 유사한 결합의 재형성을 금지하는 판결을 하였고, 스탠다드 오일 그룹은 34개사로 분할되었다. 또한 DOJ는 1938년 5개 주요 영화사를 연방법원에 서면법 제1조와 제2조 위반으로 제소하고 영화사와 극장의 분리를 청구하였다. 연방대법원은 1949년 5개 영화사의 행위를 서면법 제1조·2조 위반이라 판단하고 행태적 조치만으로는 불충분하다고 판단하여 수직통합구조의 분할조치(극장의 분리)를 판결하였다.

일본에는 시장구조개선명령제가 도입되어 있다. 일본 공정거래법은 시장구조개선명령 요건으로 i) 최근 1년간 상품 또는 용역의 총 공급가액이 1,000억엔을 초과할 것, ii) 상위 1사 점유율 50% 초과 또는 2사 점유율 75% 초과, iii) 다른 사업자가 당해 분야의 사업을 새로이 영위하는 것을 현저히 곤란하게 할 사정이 있을 것 등을 요구하고, 다시 시장 폐해 요건으로 iv) 당해 상품 또는 용역에 대해 상당기간 수급의 변동 또는 공급 비용 변동에 비해 가격상승이 현저하거나 그 하락이 근소할 것, v) 당해 업종의 표준이익율을 현저히 초과한 이익률을 얻거나, 표준 판매관리비에 비해 현저히 관대한 비용을 지출하고 있을 것 등을 정하고 있다.

위 미국의 사례 및 일본 입법례를 참고하여 공정위가 엄격한 요건 하에 시장구조개선명령 처분을 할 수 있도록 개정될 필요가 있다. 아울러 현행 공정거래법상 시장지배적사업자지위 남용 금지 규정(공정거래법 제3조의2)은 열거주의를 택하고 있는데, 이를 예시주의로 전환하고 포괄적 금지규정을 도입하며, 시장지배적사업자 추정 요건을 CR1 ≥ 50%를 40%로, CR3 ≥ 75%를 50%로 낮추고, CR5 ≥ 66.7%를 추가하여 독과점 규제를 강

화할 필요가 있다.²

나. 손자회사 지배금지 등 재벌그룹의 경제력 집중 억제 강화

본래 지주회사 제도는 다수의 회사를 수직계열화하는 제도로서 과도한 경제력 집중을 조장할 수 있다. 이에 1986년 공정거래법 제1차 개정에서 지주회사 설립·전환은 금지되었다.³ 그러나 IMF 사태 이후 1999년 제11차 개정에서 지주회사 제도가 도입되었다.⁴ 그 후 지주회사에 대한 행위규제는 점점 완화되었다.

시점	부채비율 제한	자회사 주식보유 의무	손자회사
1999. 2. (최초)	부채비율: 100% 자본총액(대차대조표상 자산총액에서 부채액을 차감한 금액)을 초과하는 부채액 보유 행위 금지	비상장회사 50%, 상장회사 30% 미만 주식 보유 금지	원칙적 금지 (사업연관성이 있는 경우 예외적으로 허용)
2004. 12.	상동	상동 + 벤처지주회사 20%로 하한 완화	손자회사 지분보유 의무 도입 (비상장 50%, 상장 30%)

² CR: concentration ratio, 어떤 특정 산업에서 상위 m개 업체(대개 4개 업체 내외로 정함)가 차지하는 시장 점유율. 예: CR3 - 상위 3개 업체의 시장점유율 합계

³ 구 공정거래법 (법률 제3875호)제7조의2(지주회사의 설립금지등) ①누구든지 주식의 소유를 통하여 국내 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사(이하 "持株會社"라 한다)를 설립할 수 없으며 이미 설립된 회사는 국내에서 지주회사로 전환하여서는 아니된다. ②제1항의 규정은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다. 1. 법률에 의하여 설립하는 경우 2. 외자도입법에 의한 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 경제기획원장관의 승인을 얻은 경우 [본조신설 1986·12·31]

⁴ 구 공정거래법 (법률 제5831호)제8조 (지주회사 설립·전환의 신고) 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 한다.[전문개정 1999. 2. 5.]

2007. 4.	부채비율: 200% 자본총액(대차대조표상 자산총액에서 부채액을 차감한 금액)의 2배 를 초과하는 부채액 보유 행위 금지	비상장회사 40%, 상장회사 20% 미만 주식 보유 금지	손자회사 지분보유 의무 완화 (비상장 40%, 상장 20%)
2007. 8.			손자회사의 사업관련성 요건 폐지 + 증손회사 허용

지주회사 제도가 허용되면서, 그 동안 LG, SK 등 다수의 재벌그룹은 순환출자구조를 해소하고 신용카드, 캐피탈 등 금융계열사들을 매각하면서 지주회사 체제로 전환하여 왔다. 순환출자구조는 많이 해소되어 2017. 11. 30. 공정거래위원회가 발표한 자료에 의하면 순환출자 고리 수는 삼성 7개, 현대자동차 4개, 현대중공업 2개, 농협 2개, 현대산업개발 4개 등 롯데 67개 외에는 대부분의 재벌 기업집단에서 순환출자구조가 해소되어 왔음을 알 수 있다.⁵

그러나 비록 지주회사 체제로 전환하더라도 순환출자로 계열사를 지배하던 시대에 비해 재벌그룹의 계열사 수는 더 늘었다. 30대 재벌의 계열사는 1987년 68개에서 2012년 118개로 1.7배 증가하였다. 특히 총수가 있는 재벌그룹은 같은 기간 92개에서 148개로 1.6배 증가하였다.⁶ 이러한 증가세는 최근까지 계속되고 있다. 그 결과 자산집중도에서 민간재벌그룹이 차지하는 비중이 2000년 36.28%에서 2012년 말 46.13%로 크게 증가하였다. 이러한 재벌 기업집단의 문어발식 계열사 확장은 중소기업이나 자영

5 공정거래위원회, “순환출자집단과 순환출자 고리 수”, 2017. 11. 30.

6 경제개혁연대, “재벌 대기업으로의 경제력 집중과 통태적 분석(1987-2012)” 경제개혁리포트 2014-02호, 2014. 2. 11.

업자가 영위하는 적합업종으로의 진출까지 이어져 중소기업과 자영업자의 생존을 위협하기도 하고, 시장에서의 경쟁을 제한하여 다른 중소기업들이 대기업으로 성장하는 것을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 나아가 지주회사 제도와 손자회사의 무분별한 허용 정책은 계열사 부당지원(일감몰아주기)과 결합하여 재벌총수 일가의 편법적인 경영권 승계 수단으로 활용되고 있다. 이러한 상황에서 지주회사 행위 규제는 최소한 도입 당시인 1999년 수준으로 복귀해야 한다.

다. 재벌공익재단과 금융계열회사의 계열회사 주식에 대한 의결권 제한 강화

거의 모든 재벌그룹은 금융보험사와 공익재단을 거느리고 있는데, 금융보험사와 공익재단이 총수일가의 지배력을 유지하는 수단으로 작동하고 있다.

이와 관련하여 현행 공정거래법은 1) 금융보험사 의결권 행사를 제한하고 있으나 그 예외사유가 넓어 사실상 제한 효과가 없고,⁷ 2) 공익법인의 의결권 행사는 제한하지 않고 있다. 이에 대해 정부안은 금융보험사와 공익법인 모두 5%까지만 의결권을 제한하는 것으로 일보 전진하였으나, 발행주식의 5%를 넘는 주식을 가지고 있는 공익법인은 별로 없어서⁸ 큰 효과를 기대하기 어렵다. 재벌그룹 계열사인 금융보험사나 공익법인이 같은

7 현행 공정거래법 제11조 단서. 임원 선임, 정관변경, 영업양도 및 합병 등 핵심적 사항에 대해 15%까지의 결권 행사를 허용하고 있어, 재벌의 지배력 행사에 아무런 지장이 없다.

8 주요 재벌그룹 공익법인의 주식 보유율은 아래와 같다. -삼성문화재단·삼성생명공익재단: 삼성생명 6.86% -현대차정몽구재단: 현대글로벌비스 4.46% / 현대미포조선 9.00% -롯데장학재단: 롯데제과 8.69% -아산사회복지재단: 현대중공업 2.53%, 현대미포조선 4.30% -정식인하학원: 한진 3.97%, 대한항공 3.23%, 한진칼 2.16% 경제개혁연대, “대기업집단 소속 공익법인의 주식 보유현황 분석(2015년)”, 경제개혁리포트 2016-11호, 경제개혁연구소, 2016. 10. 12.

소속 계열사의 주식을 보유하는 것은 투자수익이나 공익사업과 크게 상관이 없고, 총수일가의 지배력 유지 강화에 동원될 뿐이다.

라. 중소기업 경쟁력 강화를 위한 담합 규제 적용 제외

현행 공정거래법은 사업자가 다른 사업자와 부당한 공동행위를 하는 것을 금지하고 있다. 그러나 대통령령으로 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 예외적으로 허용하고 있다.

그런데 이와 같은 담합규제가 일률적으로 적용되는 경우 경제력 열위에 있는 중소기업이나 소상공인들이 경쟁력을 갖추기 어렵고, 오히려 재벌그룹의 지배력 유지·확장에 도움을 준다. 여기서 독일 경쟁제한방지법을 참고해보면, 독일 경쟁제한방지법 제3조는 중소기업 카르텔에 대해 동법의 적용을 원칙적으로 제외하도록 규정하고 있다. 다만 중소기업 간의 카르텔을 전면적으로 허용하기보다 ① 중소기업 카르텔이 '경제과정의 합리화'를 목적으로 해야 하고 카르텔 행위를 통해 중소기업의 경쟁력 강화를 가져온다는 점(인과관계)이 입증되고, ② 관련시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하지 않아야 하며, ③ 상대적 규모와 개별 시장의 구조에 따른 엄격한 요건을 갖춘 경우 예외적으로 인정하는 태도를 취하고 있다. 이와 같이 해외 입법례를 살펴보면 적용제외 제도와 동시에 인가제도를 운영하는 예는 찾아보기 힘들다. 과거 일본이 이러한 입법례를 취했으나 최근 모두 폐기하였다. 우리 법 제19조 제2항은 실무상 거의 적용된 예를 찾아보기 어려워 사문화되었다.

현행 공정거래법 제19조 제2항의 인가제도는 부당한 공동행위의 성립

요건으로서 행위의 공동성과 부당성을 전제로 하고 있다. 따라서 연성 공동행위에 대해서는 인가제도를 운영할 것이 아니라 위법성 심사 단계에서 고려하고, 경성 공동행위에 대해 제한된 요건을 두고 인가제도를 운영하는 것이 본래 취지에 부합한다. 보다 근본적으로는 인가규정의 내용을 대폭 위법성 판단 요소로 포섭하여 위법성 판단절차를 정비할 필요가 있다. 위법성 판단과 관련하여 현 시행령 단계에서 규정하는 요건을 법률에 규정할 필요가 있다.

마. 담합행위에 대한 자진신고 감면제도(리니언시)에서 담합 주도자 제외

공정거래위원회는 강제조사권을 가지고 있지 않다. 이에 은밀하게 이루어지는 담합행위를 적발함에 있어 자진신고자에게 처벌을 감면해 주는 리니언시에 크게 의존하고 있다. 그런데 자진신고에 의존하다 보니, 공정거래위원회가 검찰과의 협력행정을 하는 모습을 보이면 별도의 검찰수사를 우려한 담합행위자가 자진신고를 꺼려할 우려가 있다는 이유로 검찰에 정보를 제공하지 않게 되고, 압수·수색 등 강제수사권을 활용하지 못하고 있다.

이처럼 담합 사건에서 리니언시에 크게 의존하다보니, 담합을 주도해 놓고 리니언시로 처벌을 회피하는 경우가 발생하게 되었다. 공정거래법 시행령 제35조 제1항 제5호는 강요자와 상습위반자에 대해 자진신고자 과징금 감면의 적용 제의를 규정하고 있다. 반면, 주도한 자에 대해서는 적용 제의를 규정하지 않고 있다. 이로 인해 담합을 주도한 사업자가 자진신고의 가장 큰 혜택을 보게 되는 경우가 있어 불공정하다는 지적이 있어 왔다. 실제로 LPG 담합사건에서 시장점유율이 가장 큰 SK 계열 회사

들은 자진신고자 감면제도를 통해 50~100%의 과징금을 면제받았고, PP, HDPE 담합사건에서도 가장 큰 호남석유화학이 100% 면제받았으며, 설탕 담합사건에서도 가장 큰 CJ가 50% 면제받은 바 있다.⁹

바. “일감몰아주기”라는 재벌기업집단 내 부당지원행위 대상기업 확대

일감몰아주기는 재벌총수 일가의 지배력을 세습하는 도구로 사용되고 있다. 재벌 2, 3세가 대주주인 회사로 일감을 몰아주어 회사가치를 상승시킴으로써 재벌 2, 3세의 재산이 기하급수적으로 늘어나면서 상속세를 감당할 수 있게 되거나, 모기업 주식을 인수할 수 있는 재무상태를 만들어 낸다. 대표적인 예가 바로 현대글로비스와 정의선 부회장이다. 현대글로비스는 2001년 정몽구 현대차그룹 회장과 정의선 부회장이 각각 10억 원, 15억 원을 출자해 만든 회사인데, 현대차그룹의 물류 부분 일감을 전담하면서 설립 첫해 2001년부터 매출 1,985억 원, 영업이익 93억 원(자본금 투자의 373%), 당기순이익 65억 원을 기록했다. 현재는 2016년 기준 매출 약 12조 원, 영업이익 5천억 원, 당기순이익 4천억 원으로 15년 만에 엄청난 성장을 하였다. 정의선 부회장은 최초 현대글로비스 등 현대그룹 계열사에 446억 원을 투자하였는데, 현재 약 4조 5,000여 억 원의 재산을 보유한 것으로 평가된다.

2013년 대기업 총수일가의 사익편취와 경제력집중을 억제하기 위해 대기업 계열사 간 부당한 일감몰아주기를 규제하는 공정거래법 제23조의 2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지) 조항이 신설되었다. 하지만

9 황태희, 「현행 카르텔 자진신고자 감면제도의 문제점과 개선방안」, 『경쟁법연구』, 2007.

그 효과는 미미하다. 규제대상은 완화되었고, 내부거래 금액과 비중은 증가하였기 때문이다. 2015년 연구결과¹⁰에 따르면, 규제 대상은 2014년 대비 12개 감소(159개→147개)하였으나, 내부거래 금액은 1조 원 증가하였고(7.9조 원→8.9조 원), 내부거래 비중은 0.7%p 증가(11.4%→12.1%)하였다. 특히 재벌 2세 지분율이 높아질수록 내부거래 비중이 높아지는 것은 전형적인 총수일가가 사익편취를 위해 계열사 간 일감몰아주기를 활용하고 있음을 잘 보여준다.

따라서 대기업집단의 일감몰아주기 규제대상을 확대할 필요가 있다. 이를 위해 1) 규제대상 계열사 지분 요건을 상장사의 경우에도 현행 30%에서 20%로 낮추어 그 범위를 확대하고, 2) 총수일가가 간접 지배하는 계열사도 포함하는 것으로 확대할 필요가 있다. 특히 최근에는 재벌 기업집단의 지배구조가 지주회사 체제로 바뀌면서 지주회사의 자회사 간 내부거래가 더욱 심해지고 있는데, 그 결과 지주회사의 자회사 간 내부거래를 통한 얻는 초과이익은 지주회사로 귀속되고, 이는 배당 등을 통해 총수일가에 귀속되는 현상이 발생한다. 정부안은 총수일가 등 특수관계인이 지배하는 회사(지주회사)가 50% 이상의 지분을 가지는 계열회사와의 내부거래만을 부당지원행위로 규제하고 있는데, 현실적으로 대부분의 지주회사가 50% 이상을 보유하고 있지 않으므로 별다른 효과가 없을 것이 명확하다. 한진그룹을 예로 들면, 지주회사 한진칼(총수일가 지분 28.96%)과 특수관계인 대한항공 사이의 내부거래는 정부안의 규제가 적용될 수 있지만, 한진칼의 자회사인 대한항공과 다른 한진칼의 자회사 사이의 내부거래는 한진칼이 해당 자회사의 지분을 50% 이상 가지고 있지 않는 한 정부

10 중소기업중앙회, “공정거래법 전면개정 논의과제 선정을 위한 중소기업중앙회 의견 제출” 2018. 3.

안의 규제가 적용되지 못한다. 따라서 간접지배 방식의 기준을 100분의 50이 아니라 적어도 100분의 30으로 낮출 필요가 있다.

Ⅲ. 대한항공 주주총회 참여의 의미

1. 대한항공 주주총회 참여 배경

대한항공 조양호 회장의 장녀 조현아의 ‘땅콩회항’ 사건이나, 차녀 조현민의 ‘물컵폭행’ 사건, 배우자 이명희의 ‘육설사건’ 등 총수일가의 갑질 횡포와 범죄적 행태는 국민적 공분을 불러일으켰다. 이에 더하여 조양호 회장 개인의 업무상 횡령·배임 및 약사법 위반, 관세법 위반 밀수 혐의 등이 드러났다. 민생위와 참여연대 경제금융센터는 조양호 회장에 대한 범죄혐의와 전횡은 재벌 문제를 가장 집약적으로 보여주는 사건으로 보았고, 상법상 대표이사의 충실의무 및 회사기회 유용 금지의무 등을 위반한 것으로 판단하였다. 나아가 박창진 사무장 등 대한항공 직원들이 직원연대 노동조합을 구성하여 더 이상 조양호 회장 일가의 전횡을 참을 수 없다고 목소리를 높인 것은, 노동자가 회사의 지배구조에 문제제기를 하고 일터에서의 민주주의를 추구하는 활동이라는 점에서 고무적이었다. 또한 대한항공 정관에 이사 선임 정족수가 출석 2/3 이상으로 정해져 있었기에 해볼 만하다는 판단이 들었다. 이와 같은 배경 아래 민생위와 참여연대 경제금융센터는 조양호 회장 퇴진 운동에 결합하였다.

2. 대한항공 주주총회에 대비한 민변·참여연대의 활동

가장 주요한 활동은 2대 주주인 국민연금(지분율 11.56%)이 ‘국민연금의 수탁자책임 활동에 관한 지침’ 즉 ‘스튜어드십 코드’에 따라 조양호 회장 선임에 반대 의결권을 행사하도록 사회적 여론을 조성하는 것이었다. 이는 조양호 퇴진 운동의 차원이었을 뿐만 아니라, 스튜어드십 코드가 제대로 작동되어야 한다는 시민운동의 차원에서도 진행된 것이었다. 국민연금의 스튜어드십 코드 활성화 정책은 지난 2016년 이재용 뇌물사건의 핵심인 삼성물산-제일모직 합병 사태를 배경으로 한 문재인 대통령의 대선 공약이었다. 국민연금은 스튜어드십 코드를 만들고, 수탁자책임전문위원회를 설치하여 주주권 및 의결권 행사와 책임투자 관련 주요 사안을 검토·결정하기로 하였으나, 수탁자책임전문위원회는 예상보다 더 소극적이었다. 하지만 우여곡절 끝에 반대표를 행사하기로 결정되었다.

또 하나의 중요한 활동은, 자본시장법 제152조에 근거하여 직접 ‘의결권 대리행사 권유’활동을 하고, 조양호 회장 퇴진의 필요성에 공감하는 주주들로부터 위임장을 모으는 활동이었다. 경제개혁연대에서 활발한 주주 활동을 전개했던 이상훈 변호사는 대한항공 주주총회를 대비하여 미리 1주를 확보하였고, 주주총회가 임박해지면서 직접 프록시 파워를 선언한 후 금융위원회에 의결권 권유자로 등록하였다. 민변과 참여연대도 시민단체가 여론에 호소하는 것을 넘어 직접 행동에 나설 필요가 있다는 판단 아래 각 단체 명의로 의결권권유자로 등록하였다.¹¹ 이후 참여연대를 중심으로 민변, 이상훈 변호사는 홈페이지를 개설하여 의결권 위임을 요청하였

11 한겨레, 2019. 3. 5. 자 「참여연대·민변도 조양호 이사 반대 ‘위임장 대결’ 선언」 http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/884567.html#csidx64bd8c2f922129883111ba25823fbd2

고, 대한항공을 상대로 주주명부 열람·등사를 청구하였으며, 대한항공이 이를 불허하자 주주명부 열람·등사 가처분을 제기하였다. 대한항공은 가처분 심문기일 바로 다음 날 주주명부를 제공하였다.

예상보다 많은 주주들이 의결권을 위임해주었다. 미국, 캐나다, 멕시코, 홍콩 등 해외에서도 위임장을 보내주었던 점은 상당히 고무적이었다. 결국 총 140여 명의 주주들로부터 515,907주(지분율 0.54%)를 위임받았다. 또한 입수한 주주명부를 보고 사학연금, 공무원연금, 군인연금 등 공적기금과 메리츠증권, KB증권, NH증권 등 금융기관을 무작위로 방문하여 반대 의결권을 행사할 것을 권유하였다.

3. 대한항공 주주총회의 결과

주주총회 장소(대한항공 본사 5층 강당)에 들어가기 위해서 140여 명으로부터 받은 위임장을 일일이 확인하는데 약 1시간이 소요되었다. 총회 장소 내에는 전직 대한항공 직원 등 회사에 우호적인 주주들도 있었고, 조양호 회장 선임에 반대하기 위해 처음으로 주주총회에 참석한 주주도 있었다. 소위 ‘총회꾼’으로 불리는 사람들은 조양호 회장의 범죄 혐의를 언급하며 이사 자격이 없음을 지적하는 발언에 대해 야유를 보내기도 하였다.

주주총회는 약 1시간 정도 소요되었다. 가장 중요한 안건이었던 조양호 회장 사내이사 선임 안건은 찬성 64.09%, 반대 35.91%로 부결되었다. 다수의 외국인 주주들은 ISS 등 투자자문사의 ‘반대’ 권고에 따라 반대표를 행사한 것으로 보이고, 국민연금이 반대표를 행사함에 따라 사학연금, 공

무원연금도 반대표를 행사한 것으로 파악되었다.

IV. 향후 재벌개혁 운동의 전망과 과제

1. 재벌개혁 운동의 전망

국민연금은 그동안 조양호 회장 이사 선임에 계속하여 반대표를 행사해 왔다. 하지만 이번 대한항공 주주총회에서 국민연금의 반대 의결권 행사는 실질적인 부결을 이끌었다는 점에서 앞으로 국민연금의 스튜어드십 코드에 대한 논의 및 적극적 주주권 행사를 촉구하는 목소리가 보다 활발해질 것으로 전망된다. 내년 초 주주총회 시즌에서 다시 감시해야 할 대목이다.

그러나 상법이나 공정거래법 등 재벌개혁 입법이 이루어질 것인지는 미지수이다. 현재 국회는 사실상 휴업 상태로서 상당수 법안들이 논의조차 되지 못하고 있고, 내년에 국회의원 선거가 있는 점을 고려하면 개정 가능성은 낮아 보인다. 특히 정부가 발의한 공정거래법조차 통과되지 못하게 된다면, 문재인 정부는 공약을 이행하지 못하였다는 비판에 직면하게 될 것으로 전망된다.

한편 민주노총은 재벌개혁 의제를 보다 중요하게 고려할 것으로 전망된다. 지금까지 민주노총이나 금속노조 등 주요 노동조합은 재벌개혁의 구호를 외쳤으나 구체적 실천 방안을 도출하지 못하였다. 하지만 재벌개혁 운동을 통해 현대중공업 정몽준 회장 일가가 지주회사로 전환하는 과정

에서 소위 ‘자사주 마법’을 통해 지배력을 확대하고 이익을 도모한 사실을 예리하게 폭로하면서 노동조합도 회사법과 공정거래법 영역을 중시하게 되었다. 또한 대한항공 직원연대 노동조합과 공공운수노조, 민주노총 등 노동단체가 조양호 회장 퇴진 운동에 적극 결합하면서 시너지 효과가 발생하였고, 이는 재벌개혁 의제에서 중요한 연대경험이 되었다.

2. 재벌개혁 운동의 과제

민생위의 재벌개혁운동은 조양호 회장 이사 선임을 저지하는 성과를 거두기도 하였지만, 그 한계도 분명하다. 조양호 회장은 대한항공의 사내 이사가 되지 못한 것일 뿐, 한진그룹에 대한 지배력에는 아무런 영향이 없기 때문이다. 재벌의 지배력을 약화시키는 유의미한 제도적 성과를 거두기 위해 노력할 필요가 있고, 이를 과제로 도출해 보면 아래와 같다.

가. 노동조합의 재벌개혁 운동에 대한 참여도 제고

재벌개혁운동은 기업지배구조 개혁에 대한 문제임과 동시에 일터에서의 민주주의 문제이기도 하다. 따라서 노동조합이 보다 적극적으로 재벌 개혁에 관심을 가지고 결합할 필요가 있다. 그러나 현재 다수의 노동조합은 임금이나 근로시간, 정년 등 근로조건 문제에 관심을 집중하고 지배구조 개혁에 집중하지 않는 경향이 있는 것으로 파악된다. 심지어 재벌 총수 일가의 지배력을 인정하고 보다 유리한 근로조건을 얻어내는 경우도 발생한다. 이는 아쉬운 대목이다. 민주주의는 결국 지배력을 둘러싼 갈등을 본질로 한다. 당장의 근로조건에 집중하다 보면 민주주의 관점에서의 재벌개혁이 후순위로 밀려나고, 결국 재벌체제의 연속성을 강화시킨다.

회사 경영진의 문제를 제일 잘 아는 사람은 주주도 아니고, 사외이사도 아니다. 바로 그 회사에서 일하는 노동자이다. 직장에서의 불이익을 우려하여 폭로에 나서기 어렵지만, 노동조합이 보호막이 되어준다면 기업에서의 감시자이자 재벌총수일가에 대한 견제자 역할이 가능하다. 나아가 노동조합 스스로 경영에 관심을 가지고 회사가 나가야 할 바를 고민해야 한다. 그렇지 않고서는 임금투쟁에 매몰될 위험이 있다.

나. 저성장 국면 및 산업구조 개편에 대한 고려

반도체 호황에 힘입은 삼성전자와 SK하이닉스를 제외하면 다수 재벌그룹의 영업이익률이 저하되는 경향을 보이고 있다. 게다가 한국 경제가 저성장 국면에 접어들면서 산업구조를 재편해야 할 필요성도 커지고 있다. 기술 개발, 일자리 문제를 간과한 채 지배구조 개혁만을 주장하는 것은 재벌개혁 운동에 있어 단선적인 접근이 될 위험이 있다. 소위 '4차 산업혁명'으로 명명되는 산업구조 재편기에서 국내 산업과 복잡한 국내외 경제 현실까지 함께 고민하며 대안을 제시할 수 있어야 한다.

다. 스튜어드십 코드의 활성화

전경련이나 경총 등 경영자단체는 국민연금의 스튜어드십 코드를 '연금 사회주의'라고 비판하는데, 이는 전적으로 잘못된 주장이다. '연금사회주의'라는 말은 피터 드러커가 1976년 한 기고문에서 처음 사용한 것으로 알려져 있는데, 여기서 피터 드러커는 노동자를 위한 기업의 퇴직연금금이 그 당시 미국 상장기업 지분의 25%를 갖고 있고 자영업자나 공무원, 교사 등을 위한 연금금이 10%를 더 갖고 있었던 현상을 함축적으로 표현하

기 위해 만들어낸 용어일 뿐이고,¹² 사회주의와는 아무런 연관이 없다. 국민연금은 스튜어드십 코드에 따라 적극적으로 주주권을 행사할 수 있어야 한다.

라. 중견·중소기업에서 더 심각하게 나타나는 전횡적 지배구조에 대한 견제와 개혁의 필요성

총수일가의 전횡적 행태는 비단 재벌그룹에 한정되지 않는다. 한국미래 기술 양진호 사건에서 극명하게 드러난 바와 같이, 기업 오너에 의한 갑질과 횡포는 오히려 중견기업이나 중소기업에서 더 심각하게 나타난다. 재벌개혁운동은 재벌이라는 특권계층을 부인하는 운동이자, 경제권력을 민주화를 통해 일상에서의 민주주의를 추구하는 운동이어야 한다. 따라서 중견기업이나 중소기업에서 벌어지는 총수일가의 갑질과 횡포가 적극적으로 폭로되어야 한다.

V. 결론 : 재벌개혁 운동의 활성화를 위하여

소액주주운동은 재벌그룹 지배구조 개혁에 있어 지대한 공헌을 하였다. 소수주주권이 확대되었고, 경영투명성이 제고되었다. 그동안의 소액주주 운동을 통해 학습된 대한항공 조양호 퇴진 운동은 그동안의 성과들이 결합된 결과물이다. 하지만 소액주주운동과 주주총회를 통한 재벌개혁의 한계 역시 명확하다. 소수지분만으로는 주주총회에서 유의미한 성과를 거두

¹² 한겨레, 2019. 1. 29.자, [주진형 칼럼] 「연금사회주의, 원조는 미국이다」 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/880395.html#csidxbf46a02e36bceb092757a55a964298a>

기 어려울 뿐만 아니라, 기업을 감시하는 것에도 한계가 있다. 그리고 무엇보다 일터에서의 민주주의를 추구하기 어렵다. 노동조합과의 활발한 연대가 중요하고 또 필요한 이유다.

재벌개혁은 제도적 변화로 이루어져야 한다. 따라서 상법과 공정거래법 개정이 이루어져야 한다. 그리고 스튜어드십 코드가 정착하기 위해서는 정부에 대한 끊임없는 감시와 촉구가 수반되어야 한다. 현재 민생위는 재벌개혁 운동을 펼치면서도 역량 부족을 느끼고 있다. 보다 많은 사람들이 함께 모여 재벌개혁을 고민할 때, 우리 사회에 더 많은 민주주의가 뿌리내릴 수 있을 것이라 믿는다.

집중분석 2

산업안전보건법 전부 개정 법률의
의의와 한계, 향후 과제

오민애

I. 들어가며

2018. 12. 27. 산업안전보건법 전부개정안이 극적으로 국회를 통과했다. 노동자들이 안전한 환경에서 일할 수 있도록 하기 위한 산업안전보건법의 전부 개정은 역설적이게도 김용균 노동자의 죽음으로 가능했다고 해도 과언이 아니다. 이번 전부개정법률안은 8개 분야, 32개 조항의 전부개정을 골자로, 2020. 1. 15. 시행¹을 앞두고 있다

산업안전보건법 개정의 역사는 노동자들의 죽음과 희생으로 이루어졌다고 할 수 있다. 이번 전부개정법률은 1981년 법 제정 이후 1990. 1. 전부 개정을 거쳐 28년 만에 전부 개정된 결과물이다. 이번 산업안전보건법 전부개정의 배경과 개정 법률안의 주요 내용을 살펴보고, 그 의의와 한계, 그리고 향후 과제에 대하여 살펴보고자 한다.

¹ 대표이사의 안전·보건계획 수립의무 관련 개정규정(제14조)은 2021. 1. 1.부터, 물질안전보건자료 관련 개정규정(제110조-제114조)은 2021. 1. 16.부터 각 시행예정임.

II. 산업안전보건법 개정의 배경

1. 28년만의 산업안전보건법 전부개정

1990. 1. 산업안전보건법의 전부개정(전문개정, 1990. 1. 13. 법률 제 4220호)은 1988. 7. 15세의 노동자 문송면이 급성수은중독으로 사망하고, 같은 달 원진레이온에서 수백 명의 노동자들이 이황화탄소에 중독, 수십 명이 사망하면서 촉발되었다. 노동자들의 죽음이 노동현장을 돌아보게 만들었고, 산업안전보건법의 전부개정을 촉진시켰던 것이다. 당시 개정의 이유는 아래와 같다.

[전문개정] 사업장 안전보건관리체제에 있어서의 제반 문제점을 해소하고 자율재해예방활동이 촉진될 수 있도록 하며, 산업재해예방사업을 효율적으로 추진하기 위하여 산업재해예방기금을 설치하여 산업재해의 감소와 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키려는 것임.

- ① 산업안전보건업무에 대한 정부의 책무를 규정함.
- ② 행정기관이 사업장내 안전·보건에 관한 사항을 규제하고자 할 경우에는 미리 노동부장관과 협의하도록 함.
- ③ 근로자대표는 사업장내 안전·보건에 관한 조치결과를 사업주에게 요청할 수 있도록 하며, 사업주는 이에 성실히 응하도록 함.
- ④ 사업주는 안전·보건표지를 설치하거나 부착하도록 함.
- ⑤ 안전보건관리규정의 작성, 안전·보건에 관련되는 안전장치 및 보호구의 구입시 적격품 여부 확인을 안전보건관리책임자의 업무에 추가하고, 의사가 아닌 보건관리자를 둔 사업의 경우에는 산업보건의를 따로 두어 근로자의 건강관리업무등 보건관리자의 업무를 지도하도록 함.

록 하고 종전의 보건담당자의 업무를 보건관리자의 업무에 흡수·통합함.

- ⑥ 산업안전보건위원회의 구성을 노·사 동수로 함.
- ⑦ 건설분야재해를 획기적으로 줄이기 위하여 해체작업 및 건축물에 의한 붕괴 우려가 있을 때에도 안전상의 조치를 하도록 추가하고, 표준안전관리비를 계상하는 근거를 마련함.
- ⑧ 근로자에 대하여 정기적으로 안전·보건교육을 실시하도록 함.
- ⑨ 기계·기구등을 대역자에 대하여 안전상의 조치를 하도록 의무를 부여하고, 유해·위험기계·기구에 부착하는 방호장치는 성능검사를 받도록 함.
- ⑩ 근로자에게 건강장해를 일으키거나, 보건상 유해한 화학물질에 대하여 그 종류에 따라 제조금지, 제조·사용허가제, 성분·함유량등의 표시제 내지 유해성 조사 및 조치의무등에 관하여 정함.
- ⑪ 건강관리수첩제도를 도입하여 사업주의 건강관리책임을 명확히 하고, 직업병 발생을 예방하며, 질병에 이환된 근로자의 사후관리가 가능하도록 함.
- ⑫ 유해·위험작업에 종사하는 근로자의 근로시간을 1일 6시간, 1주 34시간으로 제한함.
- ⑬ 중대재해발생사업장등에 대하여 필요한 경우 노동부장관이 지정하는 자의 안전·보건진단을 받도록 함.
- ⑭ 산업재해예방사업을 효율적으로 추진하는데 소요되는 재원을 확보하기 위하여 산업재해예방기금을 설치·운용하도록 함.

이후 첨단화되어가는 산업구조, 원·하청 구조의 급격한 확산 등 빠르게 변화하는 노동환경으로 인하여 기존의 법제로는 더 이상 노동자들의

건강과 안전을 보장할 수 없게 되었다. 특수고용노동으로 분류되는, 또는 이러한 범위에도 포섭되지 않는 다양한 형태의 노동현장에서 노동자들의 건강과 안전을 보호하고, 산업안전을 보장하지 않는 사업주에 대한 실질적인 제재 수단에 대한 지속적인 논의가 필요하게 되었다.

2. 정부의 ‘중대 산업재해 합동대책’ 발표와 개정안 입법예고

이러한 내용을 반영한 산업안전보건법 개정안은 수차례 발의되었지만, 실질적인 법안 통과와 관련된 논의는 거의 이루어지지 않았다. 이번 개정안이 통과되기 전 20대 국회에 계류 중인 개정안만 75개에 이르렀다. 2017. 8. 정부는 ‘중대 산업재해 합동대책’을 발표하였고, 이를 주요 기조로 하는 법제화를 추진하였다. ‘중대 산업재해 합동대책’의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.²

- 추진배경: 산업안전 정책의 패러다임 전환에서부터 출발. 산재예방의 책임주체와 보호대상을 획기적으로 확대하고 사고재발방지를 위해 구조적·관행적인 문제까지 개선하고자 함.
- 주요 현황 및 과제
 - 1) 2016년 산업재해로 인한 사고 사망자 수가 전년보다 증가: 유해·위험성이 높은 작업의 도급을 금지하고, 원청·발주자 등의 안전관리 책임을 획기적으로 강화
 - 2) 2006년 법정형을 상향하였으나 실제 처벌은 미약하고, 처벌대상도 현장책임자에 집중되어 재해예방 효과가 저조하다는 문제제기 계속: 사망사고 발생 시 처벌을 강화하고, 법인 대표자에 대해서도 처벌이

² 관계부처 합동, ‘중대산업재해 예방대책’ (2017. 8. 17.)

수반되는 책임을 부과

- 3) 현행 제도는 ‘근로자’ 중심으로 보호대상을 한정하고 있어, 고용관계가 불확실한 음식배달 대행원 등은 안전관리의 사각지대에 노출: 특수형태 근로종사자, 고객응대 종사자 등의 안전과 건강을 보호하기 위한 제도를 보완
- 4) 산업안전 법·제도가 불합리한 규제는 인식하에 지속적으로 완화: 안전은 규제가 아닌 근로자 보호제도이므로 안전보건교육을 확대하고 사업장 안전보건관리 업무를 직접 수행하도록 제도 보완
- 5) 금년에는 산재로 인한 사고사망자수는 전년보다 약간 감소하였으나, 대형인명사고가 반복 발생하여 하청업체 근로자들이 주로 희생
 - ⇒ 위험의 외주화를 방지하고, 안전 관련 권한·책임을 공정하게 배분하여 사망재해를 획기적으로 감소, 산재예방의 보호대상과 보호범위를 확대하여, 사각지대를 해소, 사업장 안전·보건관리 업무의 외부 위탁을 제한하고, 안전보건관리시스템을 강화.

2018. 2. 위 정책의 기초를 반영하여 입법예고된 개정법률안은, “정부가 2022년까지 산업재해 사고사망자를 절반 수준으로 감축하는 것을 목표로 설정하고 노동자의 생명과 안전이 보장되는 일터조성을 국정목표로 삼아 그간 발표한 중대 산업재해 예방대책 등의 내용 중 제도 개선 과제를 모두 포함”하고 있었다.³ 이후 노동계와 경영계 의견을 반영하여 법안을 완성하였으나, 같은 해 11월에 이르러서야 국회에서 법안에 대한 논의가 가능했다. 그러나 당시 탄력근로제 확대 논란 등으로 개정안에 대한 논의가 사실상 불가능했다. 개정안에 대한 실질적인 논의는 28년 전에

3 2018. 2. 9.자 고용노동부 보도자료 “산업안전보건법 전부 개정안 입법예고!”

그랬던 것처럼, 2016년 구의역 김 군의 사망, 그리고 2018년 김용균 노동자의 사망이었다.

3. 김용균 노동자의 죽음, 그리고 개정법률안의 국회 본회의 통과

2018. 12. 11. 입사한 지 3개월이 채 되지 않았던 故 김용균 노동자가 2인1조 근무수칙에도 불구하고 혼자 근무하다가 9·10호기 컨베이어벨트에 끼어 숨진 채 발견되었다. 태안화력발전소에서 김씨 이전에 지난 10년간 작업 도중 사망한 12명의 노동자 모두 하청업체 소속이었고, 김씨의 사망은 ‘위험의 외주화’가 빚어낸 참극이었다. 김씨의 죽음 이후 위험의 외주화가 아무런 제한 없이 허용되고, 노동자의 안전이 실질적으로 보장되지 않더라도 사용자는 제재 받지 않는 잘못된 구조를 바꾸어야 한다는 목소리가 커졌고, 실제 정부가 입법예고했던 법안이 수정 발의되어 본회의를 통과하게 되었다.

Ⅲ. 산업안전보건법 개정 법률의 주요 내용

개정법률안의 주요 내용⁴을 기준으로, 정부의 입법예고안과 최종 개정 법률을 비교하고, 의의와 한계를 구체적으로 살펴보고자 한다.

⁴ 이는 고용노동부의 “산업안전보건법 전부개정법률 주요내용 설명자료”의 분류기준에 의하여 분류함.

1. 법의 보호대상 확대

가. 법의 목적 및 산업재해범위 확대

‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 자’로 보호대상을 달리하여 ‘근로자’에 포섭되지 않았던 다양한 형태의 노동자들이 산업안전보건법의 적용을 받게 되었다. 그러나 입법예고안에서는 ‘일하는 사람’이라고 하여 법률에 사용된 용어의 정의를 어떻게 하는지 여부와 무관하게 적용대상을 예측할 수 있었던 것에 비해 다소 범위가 축소되었다고 할 수 있다.

현행	입법예고안	개정 법률
제1조(목적) 이 법은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 산업안전과 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 일하는 사람의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 산업안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 자의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “산업재해”란 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “산업재해”란 일하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “산업재해”란 노무를 제공하는 자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

나. 특수형태근로종사자의 산업재해예방

특수형태근로종사자(특수고용노동자)의 경우, 현행 산업재해보상보험법

이 보호하고 있는 특수고용노동자⁵와 동일한 형식의 조문으로 보호규정을 마련하였다. 그러나 생명·신체의 안전을 보장받아야 할 필요성은 노동의 형태에 따라 달라질 수 없음에도 불구하고, 이러한 분류기준에 포섭되지 않는 다양한 형태의 특수고용노동자들의 경우 여전히 산업안전보건법의 적용을 받을 수 없다는 명백한 한계가 존재한다.

현행	입법예고안	개정 법률
제5조(사업주 등의 의무) ① 사업주는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자의 안전과 건강을 유지·증진시키는 한편, 국가의 산업재해 예방정책에 따라야 한다.	제5조(사업주 등의 의무) ① 사업주는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 일하는 사람의 안전과 건강을 유지·증진시키는 한편, 국가의 산업재해 예방정책에 따라야 한다.	제5조(사업주 등의 의무) ① 사업주(제77조에 따른 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자와 제78조에 따른 물건의 수거·배달 등을 증가하는 자를 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)는 … 근로자(제77조에 따른 특수형태근로종사자와 제78조에 따른 물건의 수거·배달 등을 하는 자를 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)의 … 따라야 한다.
제6조(근로자의 의무) 근로자는 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준 등 산업재해 예방에 필요한 사항을 지켜야 하며, 사업주 또는 근로감독관, 공단 등 관계자가 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따라야 한다.	제6조(일하는 사람의 의무) 일하는 사람은 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준 등 산업재해 예방에 필요한 사항을 지켜야 하며, 사업주 또는 근로감독관, 공단 등의 관계자가 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따라야 한다.	제6조(근로자의 의무) 근로자는 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 지켜야 하며, 사업주 또는 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관, 공단 등 관계인이 실시하는 산업재해 예방에 관한 조치에 따라야 한다.
(신설)	제77조(특수형태근로종사자의 산업재해 예방) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는	제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 자로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는

5 보험모집인, 건설기계, 학습지교사, 골프장 캐디, 택배, 퀵서비스, 대출모집인, 카드 모집인, 대리운전기사

	<p>직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업주는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 <u>고용노동부령으로 정하는 안전·보건에 필요한 조치를 하여야 한다.</u></p> <p>1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것</p> <p>2. 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것</p> <p>② 제1항에 따른 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받은 사업주는 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 안전보건교육을 실시하여야 한다.</u></p> <p>③ 정부는 제1항에 따른 특수형태근로종사자의 안전과 보건의 유지·증진에 사용하는 비용의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.</p>	<p>사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것</p> <p>2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것</p> <p>3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것</p> <p>② 대통령령으로 정하는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자는 <u>고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 교육을 실시하여야 한다.</u></p> <p>③ 정부는 특수형태근로종사자의 안전 및 보건의 유지·증진에 사용하는 비용의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.</p>
--	---	--

다. 배달종사자에 대한 안전 및 보건조치

이륜자동차를 이용하여 물건을 수거·배달하는 경우 안전·보건조치를 하도록 근거규정을 마련하여, 법원의 ‘근로자성’ 인정여부에 따라 보호여부가 달라졌던 배달 업무 종사자들에 대한 보호가 가능해졌다. 다만, 이륜자동차를 수단으로 하는 경우만 보호가 가능하다는 한계가 있다.

현행	입법예고안	개정 법률
(신설)	<p>제78조(배달종사자에 대한 안전 보건조치) 단말기 등으로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 사업주는 그 중개를 통해 「자동차관리법」 제3조제1항제5호에 따른 이륜자동차(이하 “이륜자동차”라 한다)로 물건의 수거·배달을 하</p>	<p>제78조(배달종사자에 대한 안전 조치) 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 그 중개를 통하여 「자동차관리법」 제3조제1항제5호에 따른</p>

	는 사람의 산업재해 예방을 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전·보건조치를 하여 한다.	이륜자동차로 물건을 수거·배달 등을 하는 자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건 조치를 하여야 한다.
--	---	--

2. 법의 적용범위 명확화

현행	입법예고안	개정 법률
제3조(적용 범위) ① 이 법은 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다. ② 이 법과 이 법에 따른 명령은 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업에 적용한다.	제3조(적용 범위) 이 법과 이 법에 따른 명령은 모든 사업에 적용한다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수(건설공사의 경우에는 건설공사 금액을 말한다. "이하 상시근로자 수"라 한다) 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다. (삭제)	제3조(적용 범위) 이 법은 모든 사업에 적용한다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수(건설공사의 경우에는 건설공사 금액을 말한다. 이하 같다) 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 종류의 사업 또는 사업장에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다. (삭제)

3. 위험의 외주화 방지를 위한 도급 제한

가. 유해한 작업의 도급금지 및 도급의 승인

유해·위험성이 매우 높아 현재 '인가 대상'으로 규정된 도급작업, 수은·납·카드뮴의 제련·주입·가공·가열작업, 허가물질의 제조·사용 작업은 사내 도급을 금지하였고, '작업'만을 분리하는 형태의 일부 유해 작업의 도급 또한 금지 대상으로 명시하였다.

그러나 '인가' 대상에서 '금지' 대상으로 변경된 것 외에, 법률이 정하고 있는 도급금지 '업무'의 범위 자체는 현행법과 달라지지 않았다. 개정법률은 '김용균법'이라고 불리지만, 정작 고용노동부의 승인을 받아 도급할 수

있는 업무의 범위는 하위법령에서 정하도록 하였다.⁶ 또한 고용노동부장관의 승인을 받은 경우와 ‘일시·간헐적인 경우’에 도급이 가능하므로, 고용노동부의 구체적인 승인절차, ‘일시·간헐적’인지 여부에 대한 판단기준이 마련되어야 하고, 결국 위임받은 하위법령에서 어떻게 규정하느냐에 따라 달라질 수밖에 없다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제28조(유해작업 도급 금지) ① 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령으로 정하는 작업은 고용노동부장관의 인가를 받지 아니하면 그 작업만을 분리하여 도급(하도급을 포함한다)을 줄 수 없다.</p> <p>시행령 제26조(도급 금지 및 도급 사업의 안전·보건 조치) ① 법 제28조제1항에서 “대통령령으로 정하는 작업”이란 같은 사업장 내에서 공정의 일부분을 도급하는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도급작업 2. 수은, 납, 카드뮴 등 중금속을 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업 3. 법 제38조제1항에 따라 허가를받아야 하는 물질을 제조하거나 사용하는 작업 4. 그 밖에 유해하거나 위험한 작업으로서 「산업재해보상보험법」 제8조제1항에 따른 산업재해보상보험및예방심의위원회(이하 “산업재해보상보험및예방심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 작업 	<p>제58조(근로자에게 유해한 작업의 도급금지) 사업주는 근로자의 안전과 보건에 유해하거나 위험한 작업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하여 같은 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도급작업 2. 수은, 납 또는 카드뮴의 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업 3. 제123조제1항에 따라 허가를 받아야 하는 물질을 제조하거나 사용하는 작업 	<p>제58조(유해한 작업의 도급금지) ① 사업주는 근로자의 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 해서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도급작업 2. 수은, 납 또는 카드뮴을 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업 3. 제118조제1항에 따른 허가대상물질을 제조하거나 사용하는 작업 <p>② 사업주는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일시·간헐적으로 하는 작업을 도급하는 경우 2. 수급인이 보유한 기술이 전문적이고 사업주(수급인에게 도급을 한 도급인으로서의 사업주를 말한다)의 사업 운영에 필수 불가결한 경우로서 고용노동부장관의 승인을 받은 경우

6 2019. 4. 22. 현재 고용노동부가 입법예고한 시행령은 도급을 위해 고용노동부의 승인이 필요한 작업으로 황산·불산·질산·염산 취급 설비 개조 등의 작업만을 지정하고 있어, 발전소, 조선소 등을 비롯한 위험을 수반하는 노동현장에서의 작업이 제외되어있다.

<p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 인가를 할 경우 제49조에 준하는 안전·보건평가를 하여야 한다.</p>		<p>③ 사업주는 제2항제2호에 따라 고용노동부장관의 승인을 받으려는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 실시하는 안전 및 보건에 관한 평가를 받아야 한다.</p> <p>④ 제2항제2호에 따른 승인의 유효기간은 3년의 범위에서 정한다.</p> <p>⑤ 고용노동부장관은 제4항에 따른 유효기간이 만료되는 경우에 사업주가 유효기간의 연장을 신청하면 승인의 유효기간이 만료되는 날의 다음 날부터 3년의 범위에서 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 그 기간의 연장을 승인할 수 있다. 이 경우 사업주는 제3항에 따른 안전 및 보건에 관한 평가를 받아야 한다.</p> <p>⑥ 사업주는 제2항제2호 또는 제5항에 따라 승인을 받은 사항 중 고용노동부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 변경에 대한 승인을 받아야 한다.</p>
<p>④ 고용노동부장관은 제1항에 따라 인가를 받은 자가 제2항에 따른 기준에 미달하게 된 경우에는 인가를 취소하여야 한다.</p>		<p>⑦ 고용노동부장관은 제2항제2호, 제5항 또는 제6항에 따라 승인, 연장승인 또는 변경승인을 받은자가 제8항에 따른 기준에 미달하게 된 경우에는 승인, 연장승인 또는 변경승인을 취소하여야 한다.</p>
<p>② 제1항에 따라 유해하거나 위험한 작업을 도급 줄 때 지켜야 할 안전·보건조치의 기준은 고용노동부령으로 정한다.</p>		<p>⑧ 제2항제2호, 제5항 또는 제6항에 따른 승인, 연장승인 또는 변경승인의 기준·절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제28조 (유해작업 도급 금지) ① 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령으로 정하는 작업은 고용노동부장관의 인가를</p>	<p>제59조(도급의 승인) ① 사업주는 안전과 보건에 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령으로 정하는 작업은 고용노동부장관의 승인을</p>	<p>제59조(도급의 승인) ① 사업주는 자신의 사업장에서 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업 중 급성 독성, 피부 부식</p>

<p>받지 아니하면 그 작업만을 분리하여 도급(하도급을 포함한다)을 줄 수 없다.</p> <p>② 제1항에 따라 유해하거나 위험한 작업을 도급 줄 때 지켜야 할 안전·보건조치의 기준은 고용노동부령으로 정한다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 인가를 할 경우 제49조에 준하는 안전·보건평가를 하여야 한다.</p> <p>④ 고용노동부장관은 제1항에 따라 인가를 받은 자가 제2항에 따른 기준에 미달하게 된 경우에는 인가를 취소하여야 한다.</p>	<p>받지 아니하면 같은 사업장 내에서 도급할 수 없다.</p> <p>② 사업주는 제1항에 따른 승인을 받으려고 할 경우 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전과 보건에 관한 평가를 받아야 한다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 승인을 하는 경우 승인의 유효기간은 3년을 한도로 한다.</p> <p>④ 고용노동부장관은 제2항의 승인기간이 만료되는 경우에 사업주가 그 기간의 연장을 신청하면 승인의 유효기간이 만료되는 날의 다음 날부터 3년의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 사업주는 제2항에 따른 안전과 보건에 관한 평가를 받아야 한다.</p> <p>⑤ 사업주는 제1항에 따라 승인을 받은 사항(제4항에 따른 기간연장에 따라 변경되는 사항이 있는 경우 그 사항을 포함한다) 중 고용노동부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 변경에 대한 승인을 받아야 한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 승인의 기준, 그 밖에 승인에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>성 등이 있는 물질의 취급 등 대통령령으로 정하는 작업을 도급하려는 경우에는 고용노동부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 평가를 받아야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 승인에 관하여는 제58조제4항부터 제8항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>(③, ④항 삭제)</p>
--	--	--

나. 도급의 승인 시 하도급 금지 및 적격수급인 선정 의무

현행	입법예고안	개정 법률
<p><신설></p>	<p>제60조(도급의 승인 시 하도급 금지) 제59조에 따라 고용노동부장관의 승인을 받아 도급받은 수급인은 도급받은 해당 작업을 하도급할 수 없다.</p>	<p>제60조(도급의 승인 시 하도급 금지) 제58조제2항제2호에 따른 승인, 같은 조 제5항 또는 제6항(제59조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 연장승인 또는 변경승인 및 제59조제1항에 따른 승인을 받은 작업을 도급받은 수급인은 그 작업을 하도급할 수 없다.</p>

〈신설〉	제61조(적격 수급인 선정 의무) 사업주는 이 법과 이 법에 따른 명령을 준수하고 산업재해 예방을 위하여 필요한 조치를 할 수 있는 능력이 충분한 사업주에게 도급하여야 한다.	제61조(적격 수급인 선정 의무) 사업주는 산업재해 예방을 위한 조치를 할 수 있는 능력을 갖춘 사업주에게 도급하여야 한다.
------	---	---

4. 산업재해 예방책임 주체 확대

가. 안전 및 보건에 관한 계획 수립

대표이사의 안전 및 보건에 관한 계획수립과 이사회 보고의무를 규정하여, ‘경영’에 산업안전 및 보건에 관한 정책이 반영될 수 있도록 하였다. 계획 수립 시 안전·보건에 관한 비용을 포함하고 시설, 인원 등의 사항을 명시하도록 하며, 계획을 이사회에 보고하지 않거나 승인을 얻지 않을 경우 과태료를 부과하도록 하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
〈신설〉	제13조(대표이사의 안전과 보건에 관한 계획 수립) ① 상법 제169조에 따른 회사의 대표이사, 업무집행지사(이하 ‘대표이사 등’이라고 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 회사의 안전과 보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 얻어야 한다. ② 대표이사등은 안전과 보건에 관한 계획을 성실하게 이행하여야 한다.	제14조(이사회 보고 및 승인 등) ① 「상법」 제170조에 따른 주식회사 중 대통령령으로 정하는 회사의 대표이사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 회사의 안전 및 보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 받아야 한다. ② 제1항에 따른 대표이사는 제1항에 따른 안전 및 보건에 관한 계획을 성실하게 이행하여야 한다. ③ 제1항에 따른 안전 및 보건에 관한 계획에는 안전 및 보건에 관한 비용, 시설, 인원 등의 사항을 포함하여야 한다.

나. 안전 및 보건조치 의무를 부담하는 도급인 확대

현행법은 추락, 토사 붕괴 등 22개 위험발생 장소에서 작업하는 경우에, 일부도급 또는 전문 분야 공사 전부에 해당하는 경우에만 도급인으로 하여금 수급인과 같은 책임을 부담하도록 정하고 있다. 이로 인해 사안별로 법 적용여부가 문제되고, 실질적으로 도급인에게 책임을 묻지 못하는 결과가 발생하는 경우가 많았다. 이에 도급, 도급인, 수급인, 관계수급인 등 개념을 명확히 하고, 도급인이 안전·보건조치 의무를 부담하는 범위를 넓히고자 하였다. 안전·보건조치 의무를 부담하는 도급인이 실제 취하여야 할 조치는 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’이므로, 해당 규칙에서 각 주체가 부담하는 의무를 어떤 방식으로 정하는지에 따라 이 조항의 실질적인 기능이 좌우될 수 있을 것이다. ‘보호구 착용 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접조치’는 제외하였는데, 고용노동부는 이를 두고 “불법 파견 등의 분쟁 발생 가능성을 고려하여 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외”한다고 설명하고 있다. 이 규정이 실제로 구체적인 사안에 어떻게 적용될지는 미지수이다.

또한 입법예고안과 달리 건설업에서 발주자를 도급인의 범위에 포함시키지 않았다. 고용노동부는 이미 해석을 통해 사업장 내에서 플랜트 개·보수 공사 등과 같은 사업의 일부를 도급(또는 발주)준 사업주는 ‘사업의 일부를 분리하여 도급을 준 사업주’에 해당한다고 보고, ‘도급사업 시의 안전·보건조치’를 취하도록 하고 있다.⁷ 그럼에도 불구하고 이번 법률 개정으로 오히려 건설업의 발주자를 도급인 범위에 포함시키지 않음으로써

7 고용노동부, “사업주(발주처)에 대한 안전보건조치 의무 적용·시행”(2012. 9.)

그동안의 법령 적용 및 해석에 역행하는 결과를 초래할 우려가 있다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>(신설)</p>	<p>7. “도급”이란 도급, 위임 등 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공 등 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 말한다.</p> <p>8. “하도급”이란 도급을 받은 자가 도급받은 업무의 전부 또는 일부를 다시 제3자에게 맡기는 계약을 말한다.</p> <p>9. “도급인”이란 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공 등 그 밖의 업무를 타인에게 도급하는 사업주”를 말한다. 다만, 제10호의 발주자는 제외한다.</p> <p>10. “발주자”란 건설공사를 타인에게 도급한 사업주로서 자신의 주도에 건설공사를 하지 않는 자를 말한다. 다만, 도급받은 건설공사를 타인에게 도급하는 사업주는 제외한다.</p> <p>11. “건설공사”란 다음 각 목에 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.</p> <p>가. 「건설산업기본법」 제2조제4호의 건설공사</p> <p>나. 「전기공사사업법」에 따른 전기공사</p> <p>다. 「정보통신공사사업법」에 따른 정보통신공사</p> <p>라. 「소방시설공사사업법」에 따른 소방시설공사</p> <p>마. 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사</p> <p>12. “수급인”이란 도급인으로부터 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공 등 그 밖의 업무를 도급받은 사업주를 말한다.</p> <p>13. “하수급인”이란 수급인으로부터 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공 등 그 밖의 업무를 하도급 받는 사업주를 말한다.</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>6. “도급”이란 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 말한다.</p> <p>7. “도급인”이란 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 도급하는 사업주를 말한다. 다만, 건설공사발주자는 제외한다.</p> <p>8. “수급인”이란 도급인으로부터 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 도급받은 사업주를 말한다.</p> <p>9. “관계수급인”이란 도급이 여러 단계에 걸쳐 체결된 경우에 각 단계별로 도급받은 사업주 전부를 말한다.</p>

<p>제29조 (도급사업 시의 안전·보건조치) ① 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 사업의 일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업</p> <p>2. 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업</p>	<p>제63조(도급인의 안전·보건 조치) 도급인은 수급인 근로자가 제62조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 작업을 하는 경우 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전·보건시설의 설치 등 고용노동부령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치) 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다.</p> <p>(1, 2호는 삭제)</p>
---	---	---

다. 안전보건 총괄책임자

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제18조 (안전보건총괄책임자) ① 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그 사업의 관리책임자를 안전보건총괄책임자로 지정하여 자신이 사용하는 근로자와 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄관리하도록 하여야 한다. 이 경우 관리책임자를 두지 아니하여도 되는 사업에서는 그 사업장에서 사업을 총괄관리하는 자를 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다.</p> <p>1. 사업의 일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업</p> <p>2. 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 각 전문분</p>	<p>제62조(안전보건총괄책임자) ① 도급인은 수급인(하수급인을 포함한 다. 이하 같다) 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 작업을 하는 경우에 그 사업장의 관리책임자를 안전보건총괄책임자로 지정하여 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄관리하도록 하여야 한다. 이 경우 관리책임자를 두지 아니하여도 되는 사업에서는 그 사업장에서 사업을 총괄관리하는 자를 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다.</p> <p>1. 도급인의 사업장</p> <p>2. 도급인이 제공하거나 지정한 장소</p> <p>② 안전보건총괄책임자를 지정하여야 할 사업장의 상시근로자 수, 안전보건총괄책임자의 직무·권한, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제62조(안전보건총괄책임자) ① 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에는 그 사업장의 안전보건관리책임자를 도급인의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄하여 관리하는 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다. 이 경우 안전보건관리책임자를 두지 아니하여도 되는 사업장에서는 그 사업장에서 사업을 총괄하여 관리하는 사람을 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다.</p> <p>(1, 2호 삭제)</p> <p>③ 제1항에 따라 안전보건총괄책임자를 지정하여야 하는 사업의 종류와 사업장의 상시근로</p>

<p>야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업</p> <p>③ 안전보건총괄책임자의 직·권한, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		<p>자 수, 안전보건총괄책임자의 직·권한, 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령으로 정한다.</u></p>
--	--	--

라. 도급에 따른 산업재해 예방조치

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제29조 (도급사업 시의 안전·보건조치) ① 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 사업의 일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업</p> <p>2. 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업</p> <p>② 제1항 각 호 외의 부분에 따른 산업재해를 예방하기 위한 조치는 다음 각 호의 조치로 한다.</p> <p>1. 안전·보건에 관한 협의체의 구성 및 운영</p> <p>2. 작업장의 순회점검 등 안전·보건관리</p> <p>3. 수급인이 근로자에게 하는 안전·보건교육에 대한 지도와 지원</p> <p>4. 제42조제1항에 따른 작업환경측정</p> <p>5. 다음 각 목의 어느 하나의 경우에 대비한 경보의 운영과 수급인 및 수급인의 근로자에 대한 경보운영 사항의 통보</p>		<p>제64조(도급에 따른 산업재해 예방조치) ① 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우 다음 각 호의 사항을 이행하여야 한다.</p> <p>(1, 2호 및 제2항 본문 삭제)</p> <p>1. 도급인과 수급인을 구성원으로 하는 안전 및 보건에 관한 협의체의 구성 및 운영</p> <p>2. 작업장 순회점검</p> <p>3. 관계수급인이 근로자에게 하는 제29조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 안전보건교육을 위한 장소 및 자료의 제공 등 지원</p> <p>4. 관계수급인이 근로자에게 하는 제29조제3항에 따른 안전보건교육의 실시 확인</p> <p>5. 다음 각 목의 어느 하나의 경우에 대비한 경보체계 운영과 대피방법 등 훈련</p> <p>가. 작업 장소에서 발파작업을 하는 경우</p> <p>나. 작업 장소에서 화재·폭발, 토사·구축물 등의 붕괴 또는 지진 등이 발생한 경우</p>

<p>가. 작업 장소에서 발파작업을 하는 경우 나. 작업 장소에서 화재가 발생하거나 토석 붕괴 사고가 발생하는 경우</p>		
<p>㉑ 사업을 타인에게 도급하는 자는 근로자의 건강을 보호하기 위하여 수급인이 고용노동부령으로 정하는 위생시설에 관한 기준을 준수할 수 있도록 수급인에게 위생시설을 설치할 수 있는 장소를 제공하거나 자신의 위생시설을 수급인의 근로자가 이용할 수 있도록 하는 등 적절한 협조를 하여야 한다.</p>	<p>제64조(도급에 따른 산업재해 예방 조치) ① 도급인은 수급인 근로자가 제62조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 작업을 하는 경우에 다음 각 호의 사항을 모두 이행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전·보건에 관한 협의체 구성 및 운영 2. 작업장 순회점검 3. 수급인이 근로자에게 하는 안전보건교육을 위한 장소 및 자료의 제공 등 지원. 다만, 특별안전보건교육의 경우에는 그 실시의 확인 4. 화재·폭발, 지진 등에 대비한 경보체계 운영과 대피방법 등 훈련 5. 휴게시설, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을 위하여 필요한 장소의 제공 또는 도급인이 설치한 시설 이용의 협조 	<p>6. 위생시설 등 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을 위하여 필요한 장소의 제공 또는 도급인이 설치한 위생시설 이용의 협조</p>
<p>④ 제1항에 따른 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 그가 사용하는 근로자, 그의 수급인 및 그의 수급인이 사용하는 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장에 대한 안전·보건점검을 하여야 한다.</p>	<p>② 제1항에 따른 도급인은 그가 사용하는 근로자 및 그의 수급인이 사용하는 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장의 안전과 보건에 관한 점검을 하여야 한다.</p>	<p>② 제1항에 따른 도급인은 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 자신의 근로자 및 관계수급인 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장의 안전 및 보건에 관한 점검을 하여야 한다.</p>
<p>⑩ 제2항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 협의체의 구성·운영, 작업장의 안전·보건관리, 안전·보건교육에 대한 지도 및 지원에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>③ 제1항의 안전·보건에 관한 협의체 구성·운영, 작업장 순회점검, 안전보건 교육 지원 등에 관하여 구체적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>③ 제1항에 따른 안전 및 보건에 관한 협의체 구성 및 운영, 작업장 순회점검, 안전보건교육 지원, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>

마. 도급인의 안전 및 보건에 관한 정보 제공 등

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제29조(도급사업 시의 안전·보건조치) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하는 자는 그 작업을 수행하는 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 해당 작업 시작 전에 수급인에게 안전·보건에 관한 정보를 제공하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 도급하는 자가 해당 정보를 미리 제공하지 아니한 경우에는 그 수급인이 정보 제공을 직접 요청할 수 있다.</p> <p>1. 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제(製劑)를 제조·사용·운반 또는 저장하는 설비로서 대통령령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업</p>	<p>제65조(도급인의 정보제공) ① 도급인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하는 경우에 그 작업을 수행하는 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 해당 작업 시작 전에 수급인에게 안전·보건에 관한 정보를 문서로 제공하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 폭발성·발화성·인화성·독성 등의 유해성·위험성이 있는 화학물질로서 고용노동부령으로 정하는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 혼합물을 제조·사용·운반 또는 저장하는 반응기·중류탑·배관 또는 저장탱크로서 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업</p> <p>2. 제1호에 따른 설비의 내부에서 이루어지는 작업</p> <p>3. 질식 또는 붕괴의 위험이 있는 작업으로서 대통령령으로 정하는 작업</p> <p>② 제1항에 따른 도급인은 수급인 근로자가 도급인이 제공한 정보에 따라 필요한 조치를 받고 작업을 수행하는지를 확인하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 도급인이 해당 정보를 해당 작업 시작 전까지 제공하지 아니한 경우에는 수급인이 정보 제공을 직접 요청할 수 있다.</p> <p>④ 수급인은 제3항에 따른 요청에도 불구하고 도급인이 정보를 제공하지 아니하는 경우에는 해당 도급 작업의 개시를 연기할 수 있다. 이 경우 수급인은 도급계약에 따른 지체 책임을 면한다.</p>	<p>제65조(도급인의 안전 및 보건에 관한 정보 제공 등) ① 다음 각 호의 작업을 도급하는 자는 그 작업을 수행하는 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 해당 작업 시작 전에 수급인에게 안전 및 보건에 관한 정보를 문서로 제공하여야 한다.</p> <p>1. 폭발성·발화성·인화성·독성 등의 유해성·위험성이 있는 화학물질 중 고용노동부령으로 정하는 화학물질 또는 그 화학물질을 함유한 혼합물을 제조·사용·운반 또는 저장하는 반응기·중류탑·배관 또는 저장탱크로서 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업</p> <p>② 도급인이 제1항에 따라 안전 및 보건에 관한 정보를 해당 작업 시작 전까지 제공하지 아니한 경우에는 수급인이 정보 제공을 요청할 수 있다.(신설)</p> <p>③ 도급인은 수급인이 제1항에 따라 제공받은 안전 및 보건에 관한 정보에 따라 필요한 안전조치 및 보건조치를 하였는지를 확인하여야 한다.(신설: 시행규칙 제30조의4에서 이동)</p> <p>④ 수급인은 제2항에 따른 요청에도 불구하고 도급인이 정보를 제공하지 아니하는 경우에는 해당 도급 작업을 하지 아니할 수 있다. 이 경우 수급인은 계약의 이행 지체에 따른 책임을 지지 아니한다.(신설)</p>

바. 도급인의 수급인에 대한 시정조치

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제29조(도급사업 시의 안전·보건조치) ⑥ 제1항에 따른 사업주 또는 제5항에 따라 도급하는 자는 수급인 또는 수급인의 근로자가 해당 작업과 관련하여 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에 그 위반행위를 시정하도록 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>⑦ 수급인과 수급인의 근로자는 정당한 사유가 없으면 제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 조치에 따라야 한다.</p>	<p>제66조(도급인의 수급인에 대한 시정조치) ① 도급인은 수급인 또는 수급인 근로자가 해당 작업과 관련하여 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 경우에는 그 위반행위를 시정하도록 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 수급인과 수급인 근로자는 정당한 사유가 없으면 제1항에 따른 도급인의 조치에 따라야 한다.</p>	<p>제66조(도급인의 관계수급인에 대한 시정조치) ① 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 관계수급인 또는 관계수급인 근로자가 도급받은 작업과 관련하여 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하면 관계수급인에게 그 위반행위를 시정하도록 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 관계수급인은 정당한 사유가 없으면 그 조치에 따라야 한다.<후단 신설></p> <p>② 도급인은 제65조제1항 각 호의 작업을 도급하는 경우에 수급인 또는 수급인 근로자가 도급받은 작업과 관련하여 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하면 수급인에게 그 위반행위를 시정하도록 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 수급인은 정당한 사유가 없으면 그 조치에 따라야 한다.</p>

사. 가맹본부의 산업재해예방조치

현행	입법예고안	개정 법률
<p><신설></p>	<p>제79조(가맹본부의 산업재해 예방 조치) ① 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가맹본부는 같은 법 제2조제3호의 가맹점사업자에게 가맹점의 설비나 기계, 원자재, 비품 또는 상품 등을 공급하는 경우에 가맹점사업자와</p>	<p>제79조(가맹본부의 산업재해 예방 조치) ① 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가맹본부 중 대통령령으로 정하는 가맹본부는 같은 조 제3호에 따른 가맹점사업자에게 가맹점의 설비나 기계, 원</p>

	<p>그 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 가맹점의 안전과 보건에 관한 프로그램 마련·시행</p> <p>2. 가맹점사업자에게 가맹본부가 설치하거나 공급하는 설비·기계 및 원자재, 비품 또는 상품 등에 대한 안전과 보건에 관한 정보 제공</p> <p>② 제1항에 따른 안전과 보건에 관한 프로그램의 내용, 시행방법, 정보제공 방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>자재 또는 상품 등을 공급하는 경우에 가맹점사업자와 그 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 가맹점의 안전 및 보건에 관한 프로그램의 마련·시행</p> <p>2. 가맹본부가 가맹점에 설치하거나 공급하는 설비·기계 및 원자재 또는 상품 등에 대하여 가맹점사업자에게 안전 및 보건에 관한 정보의 제공</p> <p>② 제1항제1호에 따른 안전 및 보건에 관한 프로그램의 내용·시행방법, 같은 항 제2호에 따른 안전 및 보건에 관한 정보의 제공방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>
--	---	---

5. 작업 중지 강화

한 개의 조항에 규정되어있던 노동자의 작업중지권과 사용자의 작업중지에 관한 사항을 별개의 조문으로 분리하였다. 그러나 작업중지권의 내용이 달라지지는 않았고, 노동자가 현장에서 작업중지권을 행사할 수 있는 제도적 장치를 마련하지는 않았기 때문에 개정 법률을 통해 노동자의 작업중지권이 실질적으로 강화되었다고 하기는 어려워 보인다. 더욱이 작업중지권을 행사할 경우 불이익을 입을 우려가 작업중지권 행사를 하기 어렵도록 만들고 있다. 사업주가 작업중지권을 행사한 노동자에게 불리한 처우를 하지 못하도록 정하고 있기는 하나, 이를 위반할 경우 사업주에 대한 제재는 정하지 않고 있으므로, 실제 작업중지권을 행사하기 어려운 상황에 변화를 주기는 어려울 것이다. 뿐만 아니라, 실제로 작업중지가 이루어진 경우, 사용자가 작업중지 해제를 요구하면 심의위원회가 이

를 판단하는데, 심의위원회의 구성과 절차 등이 하위법령에서 어떻게 규정되느냐에 따라 작업중지권의 실효성이 좌우될 수 있는 한계가 있다.

가. 근로자의 작업중지⁸

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제26조(작업중지 등) ② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제52조(근로자의 긴급대피) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자, 그 밖에 부서의 장(이하 "관리감독자등"이라 한다)에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 관리감독자 등은 제1항에 따른 보고를 받은 경우에 안전·보건에 관한 적절한 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ 사업주는 근로자가 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고, 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우* 예시(위 고용노동부 설명자료 81쪽)</p> <p>② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 "관리감독자 등"이라 한다)에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 관리감독자 등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.</p>

8 * 예시 (위 고용노동부 설명자료 81쪽)

- [사례1] 높이가 2m 이상인 장소에서의 작업으로서 작업발판, 안전난간 또는 안전방망이 전반적으로 설치되지 않아 추락사고의 우려가 현저히 높은 경우
- [사례2] 비계, 거푸집 동바리, 흙막이 지보공 등 가시설물의 설치기준에 적합하지 않거나 부적합한 자재의 설치 또는 사용불량으로 붕괴사고의 우려가 높은 경우
- [사례3] 토사, 구축물, 공작물 등의 변형 또는 변위가 발생하거나 예상되어 붕괴사고의 우려가 높은 경우
- [사례4] 가연성 또는 인화성 물질 취급장소에서 동시에 화기작업을 실시하여 화재 및 폭발사고의 우려가 높은 경우
- [사례6] 밀폐공간작업으로 작업전 산소농도 측정을 하지 않거나 적정공기 기준을 준수하지 않아 산소결핍에 의한 질식사고의 우려가 높은 경우
- [사례7] 관리대상 유해물질의 가스·증기 또는 분진의 발산원을 밀폐하는 설비 또는 국소배기장치를 설치하지 않아 취급근로자의 건강장해가 현저히 우려되는 경우

나. 사업주의 작업중지

현행	입법예고안	개정 법률
제26조(작업중지 등) ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 <u>필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다.</u>	제51조(사업주의 작업중지) 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 안전·보건에 관한 <u>필요한 조치를 하여야 한다.</u>	제51조(사업주의 작업중지) 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 <u>안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.</u> 제54조(중대재해 발생 시 사업주의 조치) ① 사업주는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 해당 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다. ② 사업주는 중대재해가 발생한 사실을 알게 된 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 고용노동부장관에게 보고하여야 한다. 다만, 천재지변 등 부득이한 사유가 발생한 경우에는 그 사유가 소멸되면 지체 없이 보고하여야 한다. (<u>신설-시행규칙 제4조 제3항에서 이동</u>)

다. 중대재해 발생 시 고용노동부장관의 조치

현행	입법예고안	개정 법률
제51조(감독상의 조치) ⑦ 고용노동부장관은 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 제6항에 따른 명령이 지켜지지 아니하거나 위험 상태가 해제 또	제55조(중대재해 발생 시 고용노동부장관의 작업중지) ① 고용노동부장관은 중대재해가 발생한 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 해당 사업장에서 산업재	제55조(중대재해 발생 시 고용노동부장관의 작업중지 조치) ① <u>고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업으로</u>

<p>는 개선되지 아니하였다고 판단 될 때에는 해당 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부를 중지할 것을 명할 수 있다.</p>	<p>해가 다시 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 작업중지를 명할 수 있다.</p> <p>1. 중대재해가 발생한 해당 작업 2. 같은 사업장 내의 중대재해가 발생한 작업과 동일한 작업 3. 그 밖에 중대재해 발생 원인과 연계되어 산업재해가 발생할 우려가 있다고 판단되는 작업</p> <p>② 고용노동부장관은 안전·보건에 관한 필요한 조치가 완료되었다고 판단하거나 사업주가 제1항에 따른 작업중지의 해제를 신청한 경우에는 작업중지 해제에 관한 심의위원회 심의를 거쳐 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 작업중지를 해제하여야 한다.</p>	<p>인하여 해당 사업장에 산업재해가 다시 발생할 급박한 위험이 있다고 판단되는 경우에는 그 작업의 중지를 명할 수 있다.</p> <p>1. 중대재해가 발생한 해당 작업 2. 중대재해가 발생한 작업과 동일한 작업</p> <p>② 고용노동부장관은 토사·구축물의 붕괴, 화재·폭발, 유해하거나 위험한 물질의 누출 등으로 인하여 중대재해가 발생하여 그 재해가 발생한 장소 주변으로 산업재해가 확산될 수 있다고 판단되는 등 불가피한 경우에는 해당 사업장의 작업을 중지할 수 있다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 사업주가 제1항 또는 제2항에 따른 작업중지의 해제를 요청한 경우에는 작업중지 해제에 관한 전문가 등으로 구성된 심의위원회의 심의를 거쳐 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 제1항 또는 제2항에 따른 작업중지를 해제하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 작업중지 해제의 요청 절차 및 방법, 심의위원회의 구성·운영, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>
<p>제26조 (작업중지 등) ④ 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 예방대책 수립을 위하여 중대재해 발생원인을 조사하고, 근로감독관과 관계 전문가로 하여금 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전·보건진단이나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 할 수 있다.</p> <p>⑤ 누구든지 중대재해 발생현장을 훼손하여 제4항의 원인조사를 방해하여서는 아니 된다.</p>	<p>제56조(중대재해원인조사 등) ① 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 해당 사업장의 산업재해 예방대책 수립을 위하여 그 발생원인을 조사할 수 있다.</p> <p>② 고용노동부장관은 중대재해가 발생한 사업장의 사업주에게 제52조에 따른 안전보건진단, 그 밖에 산업재해 예방 대책 수립을 위한 필요한 조치를 하도록 명할 수 있다.</p> <p>③ 중대재해가 발생한 사업장에 대한 원인조사의 내용 및 절차, 그 밖</p>	<p>제56조(중대재해원인조사 등) ① 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 산업재해 예방대책 수립을 위하여 그 발생 원인을 조사할 수 있다.</p> <p>② 고용노동부장관은 중대재해가 발생한 사업장의 사업주에게 안전보건개선계획의 수립·시행, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.</p> <p>③ 누구든지 중대재해 발생 현장을 훼손하거나 제1항에 따른</p>

	<p>에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p> <p>④ 누구든지 중대재해 발생 현장을 훼손하거나 제1항에 따른 고용노동부장관의 원인조사를 방해하여서는 아니 된다.</p>	<p>고용노동부장관의 원인조사를 방해해서는 아니 된다.</p> <p>④ 중대재해가 발생한 사업장에 대한 원인조사의 내용 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>
--	---	---

6. 건설업 산업재해 예방책임 강화

가. 건설공사 발주자의 산업재해 예방조치

건설공사에서의 발주자 지위를 고려하여 건설공사 계획·설계 등 단계별로 이행하여야 할 안전·보건 상의 조치의무를 규정하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p><신설></p>	<p>제75조(발주자의 안전·보건조치)</p> <p>① 발주자는 자신이 발주하는 건설공사의 산업재해 예방을 위하여 대통령령으로 정하는 건설공사의 계획, 설계 및 공사단계에서 다음 각 호의 조치를 모두 하여야 한다.</p> <p>1. 건설공사 계획단계: 해당 건설공사에서 중점적으로 관리해야 할 유해·위험요인과 이에 대한 감소대책을 포함한 기본안전보건대장 작성</p> <p>2. 설계단계: 제1호에 따른 기본안전보건대장을 설계자에게 제공하여 설계자로 하여금 유해·위험요인에 대한 감소대책을 담은 설계도서(이하 "설계안전보건대장"이라 한다.)를 작성하게 하고 이를 확인</p> <p>3. 건설공사 단계: 건설공사 도급인에게 제2호에 따른 설계안전보건대장을 제공하고 이를 반영하여 안전한 작업을 위한 공사안전보건대장을 작성하도록 하고 그 이행여부를</p>	<p>제67조(건설공사발주자의 산업재해 예방 조치) ① 대통령령으로 정하는 건설공사의 건설공사 발주자는 산업재해 예방을 위하여 건설공사의 계획, 설계 및 시공 단계에서 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 건설공사 계획단계: 해당 건설공사에서 중점적으로 관리하여야 할 유해·위험요인과 이의 감소방안을 포함한 기본안전보건대장을 작성할 것</p> <p>2. 건설공사 설계단계: 제1호에 따른 기본안전보건대장을 설계자에게 제공하고, 설계자로 하여금 유해·위험요인의 감소방안을 포함한 설계안전보건대장을 작성하게 하고 이를 확인할 것</p> <p>3. 건설공사 시공단계: 건설공사 발주자로부터 건설공사를 최초로 도급받은 수급인에게 제</p>

	<p>확인</p> <p>② 발주자가 작성하여야 하는 제1항 각 호의 대장에 포함하여야 할 내용은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>2호에 따른 설계안전보건대장을 제공하고, 그 수급인에게 이를 반영하여 안전한 작업을 위한 공사안전보건대장을 작성하게 하고 그 이행 여부를 확인할 것</p> <p>② 제1항 각 호에 따른 대장에 포함되어야 할 구체적인 내용은 고용노동부령으로 정한다.</p>
--	---	---

나. 기계·기구 등에 대한 건설공사도급인의 안전조치

현행	입법예고안	개정 법률
<p><신설></p>	<p>제76조(건설공사도급인의 타워크레인에 대한 안전조치) 건설공사 도급인은 자신의 사업장에서 타워크레인이 설치되어 있거나 작동하고 있는 경우 또는 이를 설치·해체·조립하는 등의 작업이 이루어지고 있는 경우에 고용노동부령으로 정하는 유해·위험 방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>제76조(기계·기구 등에 대한 건설공사도급인의 안전조치) 건설공사도급인은 자신의 사업장에서 타워크레인 등 대통령령으로 정하는 기계·기구 또는 설비 등이 설치되어 있거나 작동하고 있는 경우 또는 이를 설치·해체·조립하는 등의 작업이 이루어지고 있는 경우에는 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.</p>

다. 타워크레인 설치·해체 등록

타워크레인 설치·해체사업자에 대한 등록제를 도입하고 안전수칙 미준수로 중대재해가 발생할 경우 사후관리 체계를 마련하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p><신설></p>		<p>제82조(타워크레인 설치·해체업의 등록 등) ① 타워크레인을 설치하거나 해체를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라</p>

		<p>인력·시설 및 장비 등의 요건을 갖추어 고용노동부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>② 사업주는 제1항에 따라 등록된 자로 하여금 타워크레인을 설치하거나 해체하는 작업을 하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 등록 절차, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 등록된 자에 대해서는 제21조제4항 및 제5항을 준용한다. 이 경우 “안전관리전문기관 또는 보건관리전문기관”은 “제1항에 따라 등록된 자”로, “지정”은 “등록”으로 본다.</p>
--	--	---

7. 물질안전보건자료의 영업비밀 심사

가. 물질안전보건자료의 작성 및 제출

화학물질 또는 이를 함유한 혼합물을 양도하거나 제공하는 자가 이를 양도받거나 제공받는 자 뿐만 아니라 고용노동부 장관에게도 물질안전보건자료를 제출하도록 하여 화학물질에 대한 관리를 강화하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제41조 (물질안전보건자료의 작성·비치 등) ① 화학물질 및 화학물질을 함유한 제제(대통령령으로 정하는 제제는 제외한다) 중 제39조제1항에 따라 고용노동부령으로 정하는 분류기준에</p>	<p>제113조(물질안전보건자료의 작성 및 제출) ① 제107조에 따라 고용노동부령으로 정하는 분류기준에 해당하는 화학물질 및 이를 함유한 혼합물(대통령령으로 정하는 화학물질 및 혼합물은 제외한다. 이하</p>	<p>제110조(물질안전보건자료의 작성 및 제출) ① 화학물질 또는 이를 함유한 혼합물로서 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 것(대통령령으로 정하는 것은 제외한다. 이하 “물질안전보건자료</p>

<p>해당하는 화학물질 및 화학물질을 함유한 제제(이하 "대상화학물질"이라 한다)를 양도하거나 제공받는 자에게 다음 각 호의 사항을 모두 기재한 자료(이하 "물질안전보건자료"라 한다)를 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 작성하여 제공하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 물질안전보건자료의 기재 사항이나 작성 방법을 정할 때 「화학물질관리법」과 관련된 사항에 대하여는 환경부장관과 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대상화학물질의 명칭 1의2. 구성성분의 명칭 및 함유량 2. 안전·보건상의 취급주의 사항 3. 건강 유해성 및 물리적 위험성 4. 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항 	<p>"물질안전보건자료대상물질"이라 한다)을 제조하거나 수입하는 자는 다음 각 호의 사항을 모두 기재한 자료(이하 "물질안전보건자료"라 한다)를 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 작성하여 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 물질안전보건자료의 기재 사항이나 작성 방법을 정할 때 「화학물질관리법」과 관련된 사항에 대하여는 환경부장관과 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제품명 2. 물질안전보건자료대상물질의 구성성분 중 제107조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질의 명칭 및 함유량 3. 안전·보건상의 취급주의 사항 4. 건강, 환경유해성 및 물리적 위험성 5. 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항 <p>② 물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입하는 자는 제1항에 따라 물질안전보건자료를 작성할 때 제1항제2호의 기재 대상에서 제외된 구성성분에 대하여는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 구성성분의 명칭 및 함유량 정보를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.</p>	<p>대상물질"이라 한다)을 제조하거나 수입하려는 자는 다음 각 호의 사항을 적은 자료(이하 "물질안전보건자료"라 한다)를 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 작성하여 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 물질안전보건자료의 기재 사항이나 작성 방법을 정할 때 「화학물질관리법」 및 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」과 관련된 사항에 대해서는 환경부장관과 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제품명 2. 물질안전보건자료대상물질을 구성하는 화학물질 중 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질의 명칭 및 함유량 3. 안전 및 보건상의 취급 주의 사항 4. 건강 및 환경에 대한 유해성, 물리적 위험성 5. 물리·화학적 특성 등 고용노동부령으로 정하는 사항 <p>〈신설〉 ② 물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입하려는 자는 물질안전보건자료대상물질을 구성하는 화학물질 중 제104조에 따른 분류기준에 해당하지 아니하는 화학물질의 명칭 및 함유량을 고용노동부장관에게 별도로 제출하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항에 따라 제출된 물질안전보건자료에 이 항 각 호 외의 부분 본문에 따른 화학물질의 명칭 및 함유량이 전부 포함된 경우 2. 물질안전보건자료대상물질을 수입하려는 자가 물질안전보건자료대상물질을 국외에서 제조
---	--	---

		하여 우리나라로 수출하려는 자(이하 “국외제조자”라 한다)로부터 물질안전보건자료에 적힌 화학물질 외에는 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질이 없음을 확인하는 내용의 서류를 받아 제출한 경우
⑥ 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 제1항에 따른 물질안전보건자료의 기재 내용을 변경할 필요가 생긴 때에는 이를 물질안전보건자료에 반영하여 대상화학물질을 양도받거나 제공받은 자에게 신속하게 제공하여야 한다. 이 경우 제공 방법·내용, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.	③ 물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입하는 자는 제1항에 따른 물질안전보건자료의 기재 내용에 대하여 구성성분 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 변경할 필요가 생긴 때에는 이를 물질안전보건자료에 반영하여 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 물질안전보건자료 등의 제출방법, 시기, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.	③ 물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입한 자는 제1항 각 호에 따른 사항 중 고용노동부령으로 정하는 사항이 변경된 경우 그 변경 사항을 반영한 물질안전보건자료를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. (신설) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 물질안전보건자료 등의 제출 방법·시기, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

나. 물질안전보건자료의 제공

현행	입법예고안	개정 법률
제41조(물질안전보건자료의 작성·비치 등) ① 화학물질 및 화학물질을 함유한 제제(대통령령으로 정하는 제제는 제외한다) 중 제39조제1항에 따라 고용노동부령으로 정하는 분류기준에 해당하는 화학물질 및 화학물질을 함유한 제제(이하 “대상화학물질”이라 한다)를 양도하거나 제공하는 자는 이를 양도받거나 제공받는 자에게 다음 각 호의 사항을 모두 기재한 자료(이하 “물질안전보건자료”라 한다)를 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 작성하여 제공하여야 한다. 이 경우 고용노동부 장관은 고용	제114조(물질안전보건자료의 제공) ① 물질안전보건자료대상물질을 양도하거나 제공하는 자는 이를 양도받거나 제공받는 자에게 제113조제1항에 따라 작성된 물질안전보건자료를 제공하여야 한다.	제111조(물질안전보건자료의 제공) ① <u>물질안전보건자료대상물질을 양도하거나 제공하는 자는 이를 양도받거나 제공받는 자에게 물질안전보건자료를 제공하여야 한다.</u>

<p>노동부령으로 물질안전보건자료의 기재 사항이나 작성 방법을 정할 때 「화학물질관리법」과 관련된 사항에 대하여는 환경부장관과 협의하여야 한다.</p>		
<p>⑥ 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 제1항에 따른 물질안전보건자료의 기재 내용을 변경할 필요가 생긴 때에는 이를 물질안전보건자료에 반영하여 대상화학물질을 양도받거나 제공받은 자에게 신속하게 제공하여야 한다. 이 경우 제공 방법·내용, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.</p>	<p>② 물질안전보건자료대상물질을 양도하거나 제공하는 자는 제1항에 따른 물질안전보건자료의 기재 내용에 대하여 구성성분 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 변경할 필요가 생긴 때에는 이를 해당 물질안전보건자료에 반영하여 물질안전보건자료대상물질을 양도받거나 제공받은 자에게 제공하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 제공의 방법 및 내용, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.</p>	<p>② 물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입한 자는 이를 양도받거나 제공받은 자에게 제110조제3항에 따라 변경된 물질안전보건자료를 제공하여야 한다.</p> <p>③ 물질안전보건자료대상물질을 양도하거나 제공한 자(물질안전보건자료대상물질을 제조하거나 수입한 자는 제외한다)는 제110조제3항에 따른 물질안전보건자료 제공받은 경우 이를 물질안전보건자료대상물질을 양도받거나 제공받은 자에게 제공하여야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 물질안전보건자료 또는 변경된 물질안전보건자료의 제공 방법 및 내용, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>

다. 물질안전보건자료의 일부 비공개 승인 등

현행법에 의하면 영업비밀로 보호할 가치가 있다고 인정되는 화학물질, 제제를 식별할 수 있는 정보의 경우 MSDS에 적지 않을 수 있고, 노동자에게 중대한 건강장해가 발생하는 경우 등에 의사, 보건관리자, 근로자 대표 등이 정보의 제공을 요구할 수 있다. 이는 화학제품 양도·제공자의 자의에 따라 영업비밀여부를 판단할 수 있는 것으로, 노동자의 알 권리를 중대하게 침해하고, 직업병 예방 또한 어렵게 하고 있다. 개정 법률에서는 물질안전보건자료를 비공개하려는 경우 고용노동부장관의 사전승인을

반도록 하고, 비공개승인 제외대상 물질 및 승인기준은 노사합의에 따라 결정되도록 하며, 비공개 정보제공 요구권자에 역학조사실시기관 및 업무상 질병판정위원회를 추가하였다.

이는 물질안전보건자료를 비롯하여 노동자의 건강과 직결되는 정보를 ‘영업비밀’이라는 이유로 공개하지 않을 수 없도록 한 데에 의의가 있다. 다만, 만약 정보를 공개하지 않거나 은폐하는 경우에 이에 대해 노동자가 어떤 조치를 취할 수 있을지에 대하여는 여전히 규정을 마련하지 않아, 과태료 부과를 감수하고 공개하지 않을 경우 실질적으로 알 권리를 보장하기 어려울 수 있다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제41조 (물질안전보건자료의 작성·비치 등) ② 제1항에도 불구하고 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 작성할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 구체적으로 식별할 수 있는 정보는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 적지 아니할 수 있다. 다만, 근로자에게 중대한 건강장해를 초래할 우려가 있는 대상화학물질로서 고용노동부장관이 정하는 것은 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 화학물질</p> <p>2. 제1호의 화학물질을 함유한 제제</p>	<p>제115조(물질안전보건자료 정보의 비공개 등) ① 제113조제1항에도 불구하고 물질안전보건자료 기재사항 중 제113조제1항제2호에 따른 화학물질의 명칭 및 함유량을 적지 아니하려는 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 승인을 받아 해당 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체할 수 있는 명칭 및 함유량(이하 "대체정보"라 한다)으로 기재할 수 있다. 다만, 근로자에게 중대한 건강장해를 초래할 우려가 있는 화학물질로서 고용노동부장관이 정하는 것은 그러하지 아니하다.</p> <p>② 고용노동부장관은 제1항에 따른 승인 신청을 받은 경우 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 신청인의 영업비밀과 관련되어 비공개 필요성, 물질안전보건자료의 적정성 및 대체정보의 적합성 등을 검토하여 승인 여부를 결정하고 신청인에게 그 결과를 통보하여야 한다.</p>	<p>제112조(물질안전보건자료의 일부 비공개 승인 등) ① 제110조 제1항에도 불구하고 영업비밀과 관련되어 같은 항 제2호에 따른 화학물질의 명칭 및 함유량을 물질안전보건자료에 적지 아니하려는 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 신청하여 승인을 받아 해당 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체할 수 있는 명칭 및 함유량(이하 "대체자료"라 한다)으로 적을 수 있다. 다만, 근로자에게 중대한 건강장해를 초래할 우려가 있는 화학물질로서 「산업재해보상보험법」 제8조제1항에 따른 산업재해보상보험법에 방심의위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 고시하는 것은 그러하지 아니하다.</p> <p>② 고용노동부장관은 제1항 본문에 따른 승인 신청을 받은 경</p>

	<p>③ 제2항에 따른 승인의 유효기간은 3년으로 한다. 다만, 대체정보로 계속 기재하려는 자의 신청에 의하여 그 기간을 연장할 수 있다.</p>	<p>우 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 화학물질의 명칭 및 함유량의 대체 필요성, 대체자료의 적합성 및 물질안전보건자료의 적정성 등을 검토하여 승인 여부를 결정하고 신청인에게 그 결과를 통보하여야 한다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 제2항에 따른 승인에 관한 기준을 「산업재해보상보험법」 제8조제1항에 따른 산업재해보상보험및예방심의위원회의 심의를 거쳐 정한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 승인의 유효기간은 승인을 받은 날부터 5년으로 한다.</p>
<p>⑪ 근로자를 진료하는 의사, 제16조에 따른 보건관리자(같은 조 제3항에 따른 보건관리전문기관을 포함한다), 제17조에 따른 산업보건의 또는 근로자대표 등은 근로자의 안전·보건을 유지하기 위하여 근로자에게 중대한 건강장해가 발생하는 등 고용노동부령으로 정하는 경우에 대상화학물질을 양도·제공하는 자 또는 대상화학물질을 취급하는 사업주에게 제2항에 따라 물질안전보건자료에 적지 아니한 정보를 제공할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 정보 제공을 요구받은 자는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 정보를 제공하여야 한다.</p>	<p>⑤ 다음 각 호에 해당하는 자는 근로자의 안전·보건을 유지하거나 직업성 질환 발생 원인을 규명하기 위하여 근로자에게 중대한 건강장해가 발생하는 등 고용노동부령으로 정하는 경우에 물질안전보건자료대상을 양도·제공하는 자 또는 이를 취급하는 사업주에게 제1항에 따라 대체정보로 기재된 구성성분의 명칭 및 함유량 정보를 제공할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 정보 제공을 요구받은 자는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 정보를 제공하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 근로자를 진료하는 의사 2. 제17조에 따른 보건관리자(제18조제1항에 따른 보건관리전문기관을 포함한다) 3. 제21조에 따른 산업보건의 4. 근로자대표 5. 제170조제2항제39호에 따라 제146조에 따른 역학조사 업무를 위탁받아 실시하는 기관 및 「산업재해보상보험법」 제38조에 따른 업무상 질병판정위원회 	<p>⑩ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 근로자의 안전 및 보건을 유지하거나 직업성 질환 발생 원인을 규명하기 위하여 근로자에게 중대한 건강장해가 발생하는 등 고용노동부령으로 정하는 경우에는 물질안전보건자료대상을 제조하거나 수입한 자에게 제1항에 따라 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보를 제공할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 정보 제공을 요구받은 자는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 정보를 제공하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 근로자를 진료하는 「의료법」 제2조에 따른 의사 2. 보건관리자 및 보건관리전문기관 3. 산업보건의 4. 근로자대표 5. 제165조제2항제38호에 따라 제141조제1항에 따른 역학조사(疫學調査) 실시 업무를 위탁받은 기관 6. 「산업재해보상보험법」 제38조에 따른 업무상 질병판정위원회

라. 국외 제조자가 선임한 자에 의한 정보 제출 등

수입화학물질의 경우 국외 제조사가 국내 수입업체를 거치지 않고 제출할 수 있도록 하여, 실질적인 관리가 가능하도록 하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>(신설)</p>	<p>제116조(국외제조자가 선임한 자에 의한 정보 제출 등) ① 물질안전보건자료대상물질은 국외에서 제조하여 우리나라로 수출하려는 자(이하 “국외제조자”라 한다)는 고용노동부령으로 정하는 요건을 갖춘 자를 선임하여 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자에 갈음하여 다음 각 호에 해당하는 업무를 수행하도록 할 수 있다</p> <p>1. 제113조에 따른 물질안전보건자료 및 구성성분에 관한 자료 제출 2. 제115조에 따른 대체정보 기재 승인 신청</p> <p>② 제1항에 따라 선임된 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 국외제조자에 의하여 선임 또는 해임된 사실을 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.</p>	<p>제113조(국외제조자가 선임한 자에 의한 정보 제출 등)</p> <p>① 국외제조자는 고용노동부령으로 정하는 요건을 갖춘 자를 선임하여 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자를 갈음하여 다음 각 호에 해당하는 업무를 수행하도록 할 수 있다.</p> <p>1. 제110조제1항 또는 제3항에 따른 물질안전보건자료의 작성·제출</p> <p>2. 제110조제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 화학물질의 명칭 및 함유량 또는 같은 항 제2호에 따른 확인서류의 제출</p> <p>3. 제112조제1항에 따른 대체자료 기재 승인, 같은 조 제5항에 따른 유효기간 연장승인 또는 같은 조 제6항에 따른 이의신청</p> <p>② 제1항에 따라 선임된 자는 고용노동부장관에게 제110조제1항 또는 제3항에 따른 물질안전보건자료를 제출하는 경우 그 물질안전보건자료를 해당 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자에게 제공하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 선임된 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 국외제조자에 의하여 선임되거나 해임된 사실을 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 물질안전보건자료의 제출 및 제공 방법·내용, 제3항에 따른 신고 절차·방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>

8. 그 외 유해·위험 방지조치 등

가. 위험성 평가의 실시

사업주가 사업장 내 유해·위험요인을 스스로 찾아내어 평가하고 보호 조치를 하도록 하는 제도의 취지를 고려, 유해·위험방지를 위한 안전·보건조치에 선행하도록 하고, 노동자의 참여에 관한 근거를 법률에 명시하였다. 법률에는 ‘근로자의 참여’만을 명시하고 있는데, 노동조합, 노동조합이 없는 경우 대표자 등이 참여할 수 있도록 하여 형식적인 참여권 보장에 그쳐서는 안 될 것이다.

현행	입법예고안	개정 법률
제41조의2 (위험성평가) ① 사업주는 건설물, 기계·기구, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업행동, 그 밖에 업무에 기인하는 유해·위험요인을 찾아내어 위험성을 결정하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 의한 조치를 하여야 하며, 근로자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다.	제35조(위험성평가의 실시) ① 사업주는 건설물, 기계·기구, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업행동, 그 밖에 업무에 기인하는 유해·위험요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위를 판단하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 의한 조치를 하여야 하며, 근로자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 이 법과 이 법에 따른 명령외의 추가적인 조치를 하여야 한다.	제36조(위험성평가의 실시) ① 사업주는 건설물, 기계·기구·설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해·위험 요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위를 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 따른 조치를 하여야 하며, 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다. 〈신설〉 ② 사업주는 제1항에 따른 평가 시 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 해당 작업장의 근로자를 참여시켜야 한다.

나. 역학조사

역학조사에 참여할 수 있는 사람, 참석할 수 있는 역학조사의 종류에 관한 위임규정을 마련하고, 고용노동부장관이 참여를 허용한 사람의 참여를 거부·방해한 경우와 참여한 사람이 비밀을 누설한 경우의 처벌규정 등을 신설하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
<p>제43조의2(역학조사) ① 고용노동부장관은 직업성 질환의 진단 및 예방, 발생 원인의 규명을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자의 질병과 작업장의 유해요인의 상관관계에 관한 직업성 질환 역학조사[이하 "역학조사(疫學調査)"라 한다]를 할 수 있다.</p> <p>④ 역학조사의 방법·대상·절차, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>제146조(역학조사) ① 고용노동부장관은 직업성 질환의 진단 및 예방, 발생 원인의 규명을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자의 질병과 작업장의 유해요인의 상관관계에 관한 직업성 질환 역학조사[이하 "역학조사(疫學調査)"라 한다]를 할 수 있다.</p> <p>② 역학조사를 실시하는 경우 사업주 및 근로자는 적극 협조하여야 하며, 정당한 사유 없이 이를 거부·방해하거나 기피하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따라 역학조사를 실시하는 경우 고용노동부령으로 정하는 사람의 요구가 있을 때에는 참석을 허용할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 고용노동부장관이 역학조사에 참석을 허용할 때에는 누구든 이를 거부·방해하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 고용노동부장관은 역학조사를 위하여 필요하면 제43조에 따른 근로자의 건강진단 결과, 「국민건강보험법」에 따른 요양급여기록 및 건강검진 결과, 「고용보험법」에 따른 고용정보, 「암관리법」에 따른 질병정보 및 사망원인 정보 등을 관련 기관에 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 응하여야 한다.</p> <p>⑥ 역학조사의 방법·대상·절차, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>	<p>제141조(역학조사) ① 고용노동부장관은 직업성 질환의 진단 및 예방, 발생 원인의 규명을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자의 질병과 작업장의 유해요인의 상관관계에 관한 역학조사(이하 "역학조사"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 사업주 또는 근로자대표, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사람이 요구할 때 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 역학조사에 참석하게 할 수 있다.</p> <p>〈신설〉 ③ 누구든지 제1항 후단에 따라 역학조사 참석이 허용된 사람의 역학조사 참석을 거부하거나 방해해서는 아니 된다.</p> <p>〈신설〉 ④ 제1항 후단에 따라 역학조사에 참석하는 사람은 역학조사 참석과정에서 알게 된 비밀을 누설하거나 도용해서는 아니 된다.</p>

9. 산업재해 예방을 위한 제재 강화

사업주의 안전·보건조치 의무위반으로 근로자가 사망하고 형을 선고 받았음에도, 동일한 죄를 반복하여 근로자가 사망한 경우에 대해 가중처벌규정을 마련하였다. 다만 입법예고안에서 논의되었던 하한 규정은 삭제되어 개정 법률에는 여전히 존재하지 않고, 실제 이 조항이 적용되어 처벌되는 사례가 거의 없다는 점을 고려했을 때 가중처벌 규정만으로 예방 효과를 기대할 수 있을지 의문이다.

또한 도급인의 안전·보건조치 의무 위반 시 3년 이하 또는 3천만 원 이하 벌금에 처하도록 하고(현행 1년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금형), 안전·보건조치 위반으로 노동자가 사망한 경우 수급인과 동일하게 '7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금'을 부과하며 형을 선고받고 형이 확정된 후 5년 이내에 동일한 죄를 범한 경우 그 형의 2분의1까지 가중하도록 하여 도급인에 대한 처벌을 강화하였다.

가. 근로자 사망 시 사업주 처벌 강화

현행	입법예고안	개정 법률
제66조의2 (벌칙) 제23조제1항부터 제3항까지 또는 제24조제1항을 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.	제172조(벌칙) 제37조제1항부터 제3항까지, 제38조제1항 또는 제63조를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.	제167조(벌칙) ① 제38조제1항부터 제3항까지, 제39조제1항 또는 제63조를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. ② 제1항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 제1항의 죄를 범한 자는 그 형의 2분의 1까지 가중한다.

나. 양벌규정

법인인 사업주에 대한 벌금형을 상향하여 형벌의 예방적 효과를 높일 수 있도록 하였다.

현행	입법예고안	개정 법률
제71조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제66조의2, 제67조, 제67조의2 또는 제68조부터 제70조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.	제179조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제172조, 제173조, 제174조, 제1075조, 제176조, 제177조 및 제178조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게는 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제172조의 경우: 10억원 이하의 벌금 2. 제174조, 제175조 또는 제176조부터 제178조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형	제173조(양벌규정)법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제167조제1항의 경우: 10억원 이하의 벌금 2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형

다. 형벌과 수강명령의 병과

현행	입법예고안	개정 법률
	제180조(형벌과 수강명령 등의 병과) ① 법원은 제37조제1항부터 제3항까지, 제38조제1항, 제63조를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 사람에 대하여 유죄의 판결(선고유예는 제외한다)을 선고하거나 약	제174조(형벌과 수강명령 등의 병과) ① 법원은 제38조제1항부터 제3항까지, 제39조제1항 또는 제63조를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 사람에게 유죄의 판결(선고유예는 제외

<p>〈신설〉</p> <p>식명령을 고지하는 경우에는 200시간의 범위에서 산업재해 예방에 필요한 수강명령을 병과하여야 한다. 다만, 수강명령을 부과할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 수강명령은 형의 집행유예기간 내에서 병과 하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 수강명령은 형의 집행을 유예할 경우에는 그 집행유예기간 내에, 벌금형을 선고하거나 약식명령을 고지할 경우에는 형 확정일부터 6개월 이내, 징역형 이상의 실형(實刑)을 선고할 경우에는 형기 내에 각각 집행한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 수강명령이 벌금형 또는 형의 집행유예와 병과된 경우에는 보호관찰소의 장이 집행하고, 징역형 이상의 실형과 병과된 경우는 교정시설의 장이 집행한다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 수강명령은 다음 각 호의 내용으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전·보건에 관한 교육 2. 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 필요한 사항 <p>⑥ 수강명령에 관하여 이 법에 규정한 사항 외의 사항에 대해서는 「보호관찰 등에 관한 법률」을 준용한다.</p>	<p>다)을 선고하거나 약식명령을 고지하는 경우에는 200시간의 범위에서 산업재해 예방에 필요한 수강명령을 병과(併科)할 수 있다. 다만, 수강명령을 부과할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 수강명령은 형의 집행을 유예할 경우에는 그 집행유예기간 내에, 벌금형을 선고하거나 약식명령을 고지할 경우에는 형 확정일부터 6개월 이내에, 징역형 이상의 실형(實刑)을 선고할 경우에는 형기 내에 각각 집행한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 수강명령이 벌금형 또는 형의 집행유예와 병과된 경우에는 보호관찰소의 장이 집행하고, 징역형 이상의 실형과 병과된 경우에는 교정시설의 장이 집행한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 수강명령은 다음 각 호의 내용으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전 및 보건에 관한 교육 2. 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 필요한 사항 <p>⑤ 수강명령에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외의 사항에 대해서는 「보호관찰 등에 관한 법률」을 준용한다.</p>	<p>다)을 선고하거나 약식명령을 고지하는 경우에는 200시간의 범위에서 산업재해 예방에 필요한 수강명령을 병과(併科)할 수 있다. 다만, 수강명령을 부과할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 수강명령은 형의 집행을 유예할 경우에는 그 집행유예기간 내에, 벌금형을 선고하거나 약식명령을 고지할 경우에는 형 확정일부터 6개월 이내에, 징역형 이상의 실형(實刑)을 선고할 경우에는 형기 내에 각각 집행한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 수강명령이 벌금형 또는 형의 집행유예와 병과된 경우에는 보호관찰소의 장이 집행하고, 징역형 이상의 실형과 병과된 경우에는 교정시설의 장이 집행한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 수강명령은 다음 각 호의 내용으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전 및 보건에 관한 교육 2. 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 필요한 사항 <p>⑤ 수강명령에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외의 사항에 대해서는 「보호관찰 등에 관한 법률」을 준용한다.</p>
--	--	--

Ⅲ. 향후 과제

28년 만에 산업안전보건법이 전면 개정되었고, 그동안 해결과제로 제시되었던 상당 부분이 개정 법률에 반영되었다. 그러나 하위법령에 위임하는 방식으로 규정된 조항이 다수로, 개정 법률이 선언적·형식적인 법률에 그치지 않고 전부 개정의 취지를 실현할 수 있기 위해서, 향후 시행

령, 시행규칙이 어떻게 제·개정되느냐가 매우 중요하다. 노동자의 생명과 건강을 지키기 위한 법률이 노동자의 희생이 있어야만 개정되는 슬픈 아이러니를 다시 반복하지 않기 위해서는, 현재 개정 법률의 한계를 시행령, 시행규칙 제·개정 과정에서 최소화할 수 있도록 해야 할 것이다.

국제화시대의 인권

1. 필리핀 법조인 살해에 대한 국제 진상조사 | 박인숙

2. 제1회 민변 국제인권기행 기행문 | 김용빈

국제화시대의 인권 1

필리핀 법조인 살해에 대한 국제 진상조사

박인숙

I. 필리핀 법조인 살해에 대한 국제 진상조사 배경 및 목적

필리핀 두테르테 정부가 2016. 7. 마약과의 전쟁을 선포한 이후 단속과정에서 재판 없이 초법적으로 용의자를 처형하면서 국제형사재판소(ICC)는 2018. 2. 두테르테 대통령이 마약과의 전쟁을 하는 과정에서 자행한 초법적 살인에 대해 예비 조사에 착수하였다.

이에 대해 두테르테 대통령은 2018. 3. 국제형사재판소 탈퇴를 선언했다. 그럼에도 불구하고 국제형사재판소 파투벤수다 검사는 성명을 내어 필리핀이 회원국일 당시에 저지른 범죄에 대해서는 관할권이 있다고 밝히며 예비조사를 계속하겠다는 입장을 고수했다.

현재 마약 용의자를 초법적으로 처형하는 것을 넘어서 마약과 관련하여 기소된 사람을 법률적으로 조력하는 변호사, 마약 관련 사건을 처리하는 검사, 판사까지 살해되고 있는데, 국제 진상조사 임무를 수행하고 있는

중에도 한 명의 변호사가 살해되기도 했다. 두테르테 정부가 들어선 이래 살해된 법조인은 변호사, 검사, 판사를 포함해 37명에 이른다.

필리핀의 변호사, 검사, 판사 및 법률 보조원이 법률가로서 자신의 직업을 수행하면서 발생한 사건에 대해 데이터를 수집하고, 관계 당사자들을 인터뷰함으로써, 필리핀 정부가 변호사 역할에 관한 UN 기본 원칙을 준수하고 있는지를 살펴보고자 하였다.

II. 국제 진상조사단 구성

진상조사단은 국제민주변호사협회(IADL, International Association of Democratic Lawyers), 국제변호사협회(UIA, International Association of Lawyers) 및 멸종위기에 놓인 변호사의 날(DELF, Day of the Endangered Lawyer Foundation)이 주최하고 아시아 태평양지역 변호사연맹(COLAP, Confederation of Lawyers in Asia and the Pacific), 미국국립변호사협회(NLG), 벨기에 진보변호사네트워크(PLN), 이탈리아 민주변호사, 일본 변호사협회(JALISA), 한국의 민주사회를 위한 변호사모임(MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society) 국제연대위원회가 참가하였다.

영국의 할다네(Haldane) 사회당 변호사 협회, 변호사를 위한 네덜란드 변호사, 세계 인권 및 민주주의 변호사(ELDH), 유럽 민주 변호사(AED, European Democratic Lawyers), 그리스의 진보변호사협회(HUPL, Hellenic Union of Progressive Lawyers), 네덜란드 인권 연맹, 국제 인민 변호사 협회(IAPL) 및 이탈리아 변호사협회(INB)는 진상조사단을 지지하였다.

III. 국제 진상조사 방법

2019년 3월 14일부터 3월 17일까지 필리핀 메트로 마닐라(Metro Manila)와 일로일로(Iloilo)에서 정부 및 비정부 기관, 전문가, 희생자 및 희생자 가족을 대상으로 인터뷰와 컨퍼런스를 개최했다. 필리핀 법무부, 국가수사국, 케손시 검찰총장, 인권위원회, 필리핀 변호사협회, 필리핀 판사협회, 만트라반, 카라파탄을 만났다. 하지만 필리핀 국가 경찰과 필리핀 군대는 조사일정을 마칠 때까지 만남을 거부하였고 대법원장은 필리핀 판사협회(PJA) 회장을 대표로 지명했다. 법률 전문가에 대한 13건의 보고된 공격을 면밀히 검토했다.

IV. 필리핀 상황

1. 마약과의 전쟁

필리핀 로드리고 두테르테 대통령은 2016년 취임 직후 마약과의 전쟁을 선포한 뒤 강력한 마약 범죄 색출 정책을 추진하고 있다. 2018. 12. 18. 필리핀 마약단속국은 '마약과의 전쟁'이 시작된 2016년 7월부터 2018년 11월까지 29개월 동안 5천50명이 숨졌다고 밝혔다. 또 이 기간 11만5천여 차례 단속을 벌여 마약 용의자 16만4천여 명을 검거했고, 이 가운데는 정치인과 공무원 5천여 명이 포함됐다고 설명했다. 데릭 카레온 마약단속국 대변인은 단속관들이 작전 중 위협에 처하면 당연히 위협을 물리치기 위해 상응하는 힘을 행사해야 한다고 말했다.

하지만 국제 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)는 필리핀 마약과의 전쟁 과정에서 희생된 사람이 1만2천 명을 넘는 것으로 추산하고 있다. 인권단체들은 필리핀 당국이 마약과의 전쟁 과정에서 '초법적 처형' 등 인권 침해를 저지르고 있다고 비판해왔다.

2018. 11. 30. 이런 가운데 10대를 사살한 경찰관 3명이 처음으로 유죄 판결을 받았다. 사건 당시 경찰은 산토스가 총을 쏘며 저항했다고 발표했으나, 조사 결과 경찰의 일방적인 총격 사실이 드러나며 마약 유희 소탕에 대한 비판이 높아졌다. 분노한 시민들은 거리로 나와 정부를 강하게 비판했고, 마약 소탕 작전에서 벌어진 비인권적 행태에 법적 처벌이 이뤄진 것은 이번이 처음이다.

2. 민다나오 섬

인구의 대략 90%가 가톨릭 신자인 필리핀은 수도 마닐라가 위치한 북쪽의 루손 섬과 중부의 비사야 섬 그리고 남쪽의 민다나오 섬으로 이루어져 있다. 민다나오 섬은 필리핀에서 자원이 가장 풍부하며, 주로 팜유·망고·바나나 등이 많이 생산된다. 두테르테 현 필리핀 대통령이 20년 이상 시장으로 재직했던 다바오시는 민다나오의 가장 큰 도시이고 민다나오는 면적 97,530km로 거의 대한민국만한 크기의 거대섬이다.

필리핀 전체 인구의 5%에 해당하는 약 400만 명의 무슬림(모로족)이 살고 있다. 스페인이 필리핀을 식민 통치하던 16세기 당시부터 민다나오에는 술탄왕국인 마긴다나오 왕국이 자리잡고 있었다. 19세기 마긴다나오 왕국이나 술루 왕국이 멸망하면서 19세기 중반에 식민정부가 차츰 영역을

확장해 나갈 수 있었고 개간할 토지가 필요했던 비사야 섬의 주민들이 대거 남부로 이주하면서 가톨릭으로 개종도 이루어졌다.

이러한 이주 정책은 토착민과의 갈등을 일으켰고 독립적인 이슬람 국가의 수립을 원하던 주민들은 반군 조직을 결성하여 필리핀 중앙 정부를 상대로 이슬람 세력의 분리독립 운동이 끊이지 않았다. 가톨릭 신자가 주류인 필리핀에서 소수집단으로 핍박받아온 무슬림, 일명 ‘모로족’은 분리독립을 주장하며 1972년 모로민족해방전선(MNLF)을 결성했다. 1976년 마르코스 정권은 MNLF와 민다나오, 술루제도 14개주에 자치를 약속하는 트리폴리 평화협정을 체결했으나 정부가 협정을 제대로 이행하지 않으면서 불만이 터졌고 거기에 조직 내부갈등이 겹치면서 이듬해 모로이슬람해방전선(MILF)이 갈라져 나왔다.

정부는 1993년 다시 MNLF와 협정을 맺고 조직원들을 군과 경찰에 편입시켰고, 이때 제외된 조직원들이 MILF에 합류했다. 분쟁이 계속되는 상황에서 중동의 극단주의가 스며들었고, 마우테 형제가 MILF에서 다시 나와서 만든 것이 마우테 그룹으로, 모로족의 독립운동, 이슬람 무장세력의 조직화, IS식 극단주의가 합쳐져 생겨난 부산물이다.

민다나오는 분쟁으로 인해 인프라나 경제기반은 취약하고 문맹률과 실업률은 필리핀 전국에서 가장 높다. 두테르테는 이슬람 반군 전체가 아닌 ‘테러조직 마우테’를 타깃으로 삼고, 지역 발전을 약속하며 주민들의 지지를 얻고 있다.

2018. 5. 30. 필리핀 하원은 민다나오 섬에 이슬람 자치정부 ‘방사모로’

를 설립하는 내용의 '방사모로기본법'(이하 기본법)을 통과시켰고 다음날 상원도 만장일치로 법안을 처리하였다. 기본법이 발효되면 필리핀 남부 민다나오 섬에 입법, 행정, 재정권을 갖는 이슬람 자치정부가 들어서게 되고 민다나오 섬 일대에 '방사모로자치정부'가 설립되고 60명으로 이루어진 자치의회가 구성되며, 국방, 외교, 통화 정책 등을 제외한 농업과 무역, 관광과 교육 분야에서 자치권을 행사할 수 있다. 또 이슬람 율법인 이른바 샤리아법을 자치지역 내 무슬림 주민에 적용할 수 있지만 비무슬림 주민에게는 필리핀 사법제도를 적용하게 했다.

2018. 12. 12.(수) 필리핀 의회는 상·하원 합동회의에서 두테르테 대통령의 남부 민다나오 섬 계엄령(포고령 제216호)을 2019년 말까지 1년 재연장하는 안을 최종 승인하였다. 2017. 5. 23. 마라위 사태¹를 계기로 두테르테 대통령은 남부 민다나오 지역에 60일 기한으로 계엄령을 선포하였으나, 2017년 7월에 2017년 말까지 계엄령을 연장한데 이어, 2017년 12월에 2018년 말까지 계엄령을 추가 연장한 바, 이번 계엄령 연장은 세 번째 연장이다.

3. 공산주의자, 테러리스트 낙인

가. 2017. 12. 공산당과 신인민군을 테러 조직으로 지정

두테르테 대통령은 필리핀 공산당(CPP)과 당내 무장 조직 신인민군

¹ 필리핀 남부 마라위 시에서 필리핀 정부군과 반군 '마우테'가 교전을 벌인 사건이다. 이는 마우테의 마라위 시 기습 점령으로 시작했다. 로드리고 두테르테 대통령은 이슬람국가(IS) 추종 세력인 마우테 격퇴를 내세워 당시 인구 20만 명의 마라위 시를 비롯해 이 도시가 속한 인구 2000만 명의 민다나오 섬 전체에 계엄령을 선포한 바 있다.

(NPA)을 테러 조직으로 지정했다. 이번 테러 조직 지정으로 정부군이 체포한 게릴라에게 더욱 가혹한 처벌이 내려질 것이다. 2007년 “국민 안전법”에 따르면 테러 혐의로 유죄 판결을 받은 자에게는 가석방 없이 40년까지 징역형을 선고할 수 있다(테러 조직 지정 전에는 반란 혐의로 유죄 판결을 받은 경우 20년에서 40년까지 징역형을 선고할 수 있었다).

나. 2018. 3. 21. 인권운동가 등에 대한 테러리스트 지정

필리핀 법무부는 600여 명의 이름이 담긴 55쪽 분량 문서를 마닐라 사실심 법원에 제출하면서 명단에 오른 이들을 ‘테러리스트’로 공식 지정해 달라는 요청이었다. 필리핀의 대안언론 ‘블라랏닷컴’에 따르면 이 문서에는 필리핀 공산당(CPP)과 당의 무장 조직 신인민군(NPA)은 물론 실명 461개와 가명 188개가 빼곡히 적혀 있다. 진보적 인사, 인권운동가, 전 가톨릭 신부, 어민 4명, 농민 5명, 10명 이상의 ‘필리핀 원주민’(Indigenous people) 등이 포함돼 있다. 심지어 현재 유엔의 ‘원주민 인권 특별보고관’을 맡고 있는 빅토리아 톨리-코르푸즈도 명단에 있었다. 그는 1970년대부터 원주민 커뮤니티 인권문제를 오랫동안 다뤄 온 인권운동가이다. 그런 그에게 법무부는 ‘공산주의자’ 딱지를 붙인 것이다. 인권단체 ‘휴먼라이츠워치(HRW)’는 즉각 “암살 대상자 명단이나 마찬가지”라고 비판했다.

다. 2018. 11. 27. 공산당과 신인민군 암살단 조직

로드리고 두테르테 필리핀 대통령이 “필리핀 공산당(CPP)의 무장 조직 신인민군(NPA)이 정부 관계자 암살을 목적으로 운용하는 특수조직에 대항하기 위해 암살단을 조직할 것”이라는, 공산반군에 대항하는 암살단을

조직하겠다는 뜻을 밝혔다. 또한 “두테르테 암살단’은 터미널, 식당과 다른 공공장소에 배치돼 공산 반군을 없애는 역할을 맡을 것”이라고 하면서 “공산주의자들과 평화협상을 시도했지만, 반군들은 계속해 군인과 경찰을 살해했다”고 말했다.

라. 2019. 3. 31. 필리핀 경찰 14명을 사살

경찰은 공산 반군 추정 세력이라고 했지만, 인권 및 농민단체는 사망자들이 무고한 농부라고 반박하고 있다. 필리핀 경찰은 2019. 3. 30. 필리핀 중부 네그로스섬 3곳에서 가택수색을 하던 중 자신들을 공격한 이들을 향해 발포했고, 이 과정에서 공산반군으로 추정되는 14명이 숨졌다고 발표했다. 그러나 인권단체들은 “그들(사살된 사람들)은 토지에 대한 권리를 주장하는 농부들일 뿐”이라며 “연로한 이들도 포함된 이들은 무방비 상태였다. 대량학살”이라고 반박했다.

필리핀 경찰 대변인은 “작전 도중 그들이 반격해 맞받아칠 수밖에 없었다며, 그들 중 일부는 농부였지만 얼마나 되는지는 우리가 확인할 수 없었다”고 해명했다. 사탕수수 산업 중심지인 네그로스섬은 부유한 지주와 극빈층 농장 근로자들이 거주하는 곳으로, 최근 토지 소유권을 둘러싸고 분쟁이 늘어나고 있다. 농업근로자 단체는 이번 사건을 네그로스섬에서 빈번해지는 인권유린 사건으로 보고 진상조사에 나서겠다고 밝혔다.

V. 조사 대상 및 내용

1. 정부기관 및 비정부 기관

가. 법무부(Department of Justice)

37건의 변호사, 판사, 검사의 살해에 대해 충분히 판단하고 있는지 여부에 관한 질의에 대하여, 법무부가 인지하고 있는 사건은 아주 적은 숫자에 불과한데 검사는 수사를 시작할 것인지에 대한 권한도 존재하지 않고 경찰이 부실하게 수사하여 송치를 하더라도 수사를 보충할 것을 요청만 할 수 있을 뿐 경찰이 이를 따르지 않더라도 강제할 권한이 전혀 없는 상황이며, 검사들 또한 위협에 노출되어 있다는 답변을 얻었다.

나. 국가수사국(NBI, National Bureau of Investigation)

국가수사국은 법무부 산하에 있는 기관이다. 국가수사국이 관할권을 갖는 사건은 많지 않은데, 피해자가 국가수사국에 고소를 하면 관할권이 생기지만 보복의 두려움을 느끼는 피해자나 피해자의 유족이 국가수사국에 고소를 하고 있지 못하는 실정이었다.

검사가 피해자인 한 사건은 피해자 유족의 고소로 국가수사국이 수사를 하였는데 CCTV 등을 통해서 경찰이 가해자라는 것을 밝혔고 경찰에게 수집한 증거자료를 송부해달라고 요청하였지만 경찰은 자료를 주지 않아 수사에 어려움이 있다고 하였다.

다. 필리핀 군대(AFP, Armed Forces of the Philippines)

인터뷰요청을 거부하였다.

라. 경찰(PNP, Phillippine National Police)

인터뷰요청을 거부하였다.

마. 말라만, 초법적 살인에 대한 연합(EJK alliance, Extra Judicial Killing)

EJK는 정부 및 요원의 초법적 살해에 대응하기 위해 변호사, 정부측 변호사, 법학도, 법학교수, 판사, 법률종사자와 기타 법률 활동가들의 광범위한 네트워크이다. 2017년 11월 연대하였는데, 출범하고 의장단 목록을 공개한 다음 두테르테 대통령은 말라카냥 언론 브리핑에서, 자유당과 공산주의자들이 하나가 되었다고 주장하며 말라만 의장단을 언급하였다.

바. 필리핀 변호사협회(Integrated Bar Association)

필리핀변호사협회(IBP)는 대법원 변호사 명단에 등재된 모든 필리핀 변호사들의 공식조직으로, 2017년 9월 30일 두테르테 대통령은 양파껍질이 라 불린 다음 변호사협회를 공격하기 시작하였다. 다바오시 변호사협회 회원들의 임명식 도중 협회장에게 항의 성명을 발표하였고 변호사협회 회장 압디엘 파잘도를 위협하면서 방에서 단독대결을 신청하였다.

사. 인권변호사전국협회(NUPL, National Union of Peoples' Lawyers)

최근 몇 달 동안 인권변호사전국협회와 회원들에 대한 희롱, 위협, 공산주의자 낙인 등의 공격이 계속되고 있다.

2018년 12월 이른 아침, 오토바이, 자동차, 군트럭을 탄 무장 범인들이 인권변호사전국협회 사무실 근처에서 목격되었고 그 후 범인들은 사무실 근처 거리 모퉁이에 자리 잡고 있었다. 그들은 권총으로 무장하고 있었는데 허리춤이 불룩한 것으로 알 수 있었다.

2019년 2월 데일리트리뷴 출판인인 니네즈(Ninez Cacho-Olivares)는 자신의 칼럼에서 인권변호사전국협회와 올리리아(Olilia)를 좌익으로 선언했는데, 이는 인권변호사전국협회가 민다나오의 3차 계엄연장을 헌법적으로 지원하는 대법원의 결정을 비판하는 성명을 발표했기 때문이다. 인권변호사전국협회는 마카바얀(Makabayan)연합을 대리하여 3차 연장은 무효라는 소송을 제기하였고 이를 빌미로 공산주의자와 테러리스트를 반대하는 연합(No to Communist Terrorist Group Coalition)의 라우드(Mario Laude)는 인권변호사전국연합을 국가민주전선(NDFP)의 수석평화협상가 피델(Fidel Agcaoili)과 연결지으며 공산주의자로 낙인찍으려 하였다.

마닐라블루틴이 보도한 바에 따르면 라우드(Laude)는 국가민주전선(NDFP)을 언급하며 인권변호사전국연합을 공산주의자, 테러리스트 집단(Communist Terrorist Group)의 법적 무기라고 말하였다.

아. 케손지방검찰청(Prosecutor's League of the Philippines-Quezon City)

피해자2 검사가 근무하였던 곳으로 검사들은 살해의 위협 속에서도 자신의 임무를 수행하기 위해서 최선을 다하고 있다고 하였다. 이렇게 국제 진상조사단과 인터뷰를 하는 것만으로도 표적이 될 수 있지만 정년이 얼마 남지 않은 검사는 그럼에도 불구하고 국제 진상조사단과 대화를 나눴다.

자. 인권위원회(CHR, Commission on Human Rights)

필리핀 인권위원회는 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁을 비판하면서 그 부작용을 조사해왔고 계엄령 선포와 관련한 인권침해 조사도 하고 있다. 이에 대해서 의회는 2017. 9. 필리핀 대통령의 뜻에 따라서 2018년도 인권위원회 예산을 1000페소(약 2만2천원)로 책정하였다.

이러한 압박에도 불구하고 인권위원회는 독립적으로 인권침해로 진정된 사건에 대한 조사를 하고 이에 대한 자료를 축적해 나가고 있었다.

2. 피해자 혹은 피해자 유가족

가. 살해당한 피해자1의 유가족

피해자1은 시 검사보(Assistant City Prosecutor)로, 1999년 필리핀 변호사시험 합격 후 같은 해 세부시 검찰청에 검사보2급(Associate Prosecution Attorney II)으로 임용되었다. 그 전에는 의료 기술자(Registered Medical

Technician)로 일하였고, 고향에서 기초자치단체 의원(Barangay Kagawad)을 역임하였다. 검사로서 수차례 상을 받았는데, 지방검찰국(the Office of the Regional State Prosecutor)으로부터 우수수사상(1위), 국가수사국(National Bureau of Investigation)과 마약단속국(Philippine Drug Enforcement Agency)으로부터 우수공직 감사증(Certificates of Merit and Appreciation)을 각각 수상하였다. 필리핀 국가검찰협회의 비사야 지역대표와 비사야 부회장에 선출되었고 최근 마스베이트 지방검찰청에 임명되었다.

세부 시뮬로그 축제가 한창일 때, 피해자1은 저녁에 집으로 운전해 가던 중 신원미상의 습격자로부터 충격을 받고 사망하였다. 차량 안에 블랙박스가 있었음에도 축제일이었기에 너무 늦게 발견되었고 차량의 시동이 걸려 있어서 블랙박스 또한 계속 녹화중이어서 사건 당시의 상황에 대한 영상은 지워진 상태였다고 한다. 조사가 제대로 이루어지지 않고 있어 용의자를 전혀 알 수 없는 상황이다.

나. 살해당한 피해자2의 유가족

검사인 피해자2는 케손시에서 2018. 5. 11. 16:55경 운전 도중 살해당하였다. 최소한 4인이 검찰청에서 기다리다가 피해자2와 피해자2의 가족이 탄 차를 미행하였고 피해자2가 탄 차량의 앞을 가로 막고 총을 난사하였다. 피해자2의 가족도 함께 차에 타고 있었지만 피해자2만 최소한 12개 이상의 총상을 입었는데 훈련된 사격수에 의한 암살로 보인다. 곧장 주변 병원으로 후송되었으나 오후 18:07 무렵 사망하였다.

국가조사국(NBI)이 3달간 수사하여 목격자와 CCTV에 의해 식별된 3명의 경찰관을 살인죄로 기소하였다. 그가 살해된 동기는 아마도 마약사건을 다룬 것과 관련 있는 것으로 보인다.

다. 피해자3의 유가족

2018. 6. 4. 메트로마닐라 케손시에서 살해당하였는데 피해자3은 움부즈만사무국에서 특별검사로 일하였다. 케손시 로토아울렛 앞에서 칼에 찔렸을 당시 피해자3은 임신 중이었다. 밀크티를 사서 사무실로 돌아가던 중 가해자가 다가가서 칼로 찔렀기에 경찰은 강도로 생각했다.

경찰관은 케손시에서의 후속수사에서 주요 용의자인 묘묘(Angelo Galvez Avenida, Moymoy로도 불림)를 체포하였는데, 경찰 주장에 따르면 호송 도중 경찰의 총을 빼앗아 자살하려다가 경찰에게 살해당했다고 한다.

라. 피해자4

2017. 8. 30. 인권변호사이며 인권변호사전국연합(NUPL)의 전국담당관인 피해자4는 무장범인들의 목표가 되었고, 그들은 피해자4의 사무실로 가서 살해시도를 하였으나 실패했다. 그때 사무실 안에 기자들을 포함한 몇 명의 사람들을 보았기 때문이다. 암살시도는 백주대낮에 여러 사람이 있는 곳에서 발생했는데, 피해자4의 사무실은 복잡한 거리에 있기 때문이다. 처음에는 누군가 법률사무소에 들어와 사무원에게 어떤 문서를 복사해 달라고 하였는데 그곳에 있던 기자가 그가 군정보국 소속이라는

것을 알아채자, 곧바로 그는 사무실을 나가 근처 빌딩으로 들어간 다음 갑자기 검은 자켓을 입은 다른 누군가와 함께 나왔다.

검은 자켓을 입은 사람과 군정보국 소속 요원이 함께 피해자4의 법률사무소로 들어가려고 시도했지만 기자와 법률보조원에 의해 제지당했고, 처음에 사무소로 들어왔던 군정보국 요원의 허리춤에 총이 꽂혀 있었다.

2016. 11. 초 누군가가 피해자4의 집을 샅샅이 뒤지고 랩탑 컴퓨터와 개인소지품을 훔쳐 갔고 1주일 뒤 인권변호사전국연합(NUPL)의 다른 회원도 랩탑 컴퓨터를 도난당했다. 피해자4는 지역 경찰(PNP)의 마약 감시리스트에 자신이 올랐다는 걸 알게 되었으나 이를 무시하였다. 2017. 8. 살해사건 후에도 인권변호사로서의 임무를 계속하며 정치범에 대한 법정 심리에 참석해 오던 중, 9월 어느 날 법정 심리 참석 후 법원에서 그의 사무실까지 군정보요원으로 의심되는 사람에게 미행당하였고 2017. 10. 25. 그의 법률보조원인 에드윈 푸라(Edwin Pura)가 군인으로 의심되는 자에 의해 살해당하였다.

피해자4는 2013년 변호사가 되어 정치범과 다양한 분야의 소송을 수행하고 있고 현재도 인권변호사로서 활동하고 있다.

마. 피해자5

2019. 2. 22. 민다나오 카가안데오로 주변에서 익명의 리스트가 유포되었는데, 인권변호사전국연합(NUPL)과 그 우호단체인 민다나오 인권변호사협회(UPLM, Union of Peoples' Lawyers in Mindanao), 필리핀 공산당

(CPP) 필리핀 국가민주전선(NDFP) 신인민군(NPA) 소속의 3명의 여성 변호사에 관한 것이었다.

피해자5와 더불어 2명의 변호사는 위 5개 조직에 소속된 19명에 포함되어 공산주의자로 분류되었다. 피해자5는 2명의 변호사와 함께 인권 및 공익 소송을 하고 있다.

바. 피해자6

피해자6은 2005년에 변호사시험 합격 후 인권 변호사로 활동을 하고 있다. 처음에는 공익변호사사무실(Public Attorney's Office)에서 근무하였고 인권변호사전국연합(NUPL)의 창립회원이며 현재 루손의 현직 부위원장이자이다.

피해자6은 국선변호사로서 5년 임기를 마친 후 개인 법률사무소를 개업하여 개업변호사로서 수차례 정치적 억류자들을 변호하였고, 대부분의 그의 의뢰인은 정부에 의해 비밀조직인 공산당, 신인민군(CPP-NPA) 회원으로 분류되어 괴롭힘을 받는 인권옹호자와 농민, 분야별 조직, 시민단체의 대표이거나 회원이다.

피해자6은 “좌파변호사”로 분류되어 필리핀 군사정보국(Intelligence Service of the Armed Force of the Philippines; ISAFP) 요원들에게 몰래 미행당하였고, 이른바 공산테러리스트 지지자들에게 법률 서비스를 제공한다는 명목으로 군인들의 감시 명단에 올랐다. 자신의 법률보조원이 살해당하는 일이 생길 때까지 미행, 감시, 협박을 당하였고 이러한 상황들

때문에 인권변호사전국연합(NUPL)은 피해자6을 위해 인신보호 및 정보 공개영장을 청구하였고, 법원이 허가하였지만, 경찰 등은 오히려 피해자6에게 무엇을 해야 하는지를 묻고 있으며 스스로 피해자6을 보호하는 조치를 전혀 취하고 있지 않다. 최근에는 블랙리스트에 등재가 되어서 암살의 위협에 놓여 있다.

사. 피해자7

2018. 2. 13. 메트로마닐라 산후안시에서 살해시도가 있었다. 피해자7이 운전하던 중 무장 범인들이 두 대의 오토바이를 타고 피해자7을 향해 발포하였으나 피해자7은 앞자리에 있던 총을 꺼내려 했고 앞자리에 타고 있던 그의 동료인 라모스(John Ramos)가 총을 꺼냈고 암살범과 총격을 주고받다가 용의자 아이레스(Mark Ayeras)를 죽였다. 다른 용의자인 나폴레스(John Paul Napoles)의 오토바이는 피해자7의 자동차에 부딪혀 부상당했다. 세 번째 용의자는 가까스로 도망갔으나 추적하여 잡았다. 피해자7은 살해 시도가 중혼죄로 인해 의사 면허를 박탈당한 멩구이타(Dr. Mark Dennis Menguita)와 관련있을 것이라 의심하여 살인미수죄와 불법무기소지죄로 멩구이타를 케손시 검찰청에 고소하였고 케손시 경찰국은 나폴레스의 살인미수죄와 불법무기소지죄를 분리하여 고소하였다.

경찰에 따르면, 변호사인 피해자7과 운전기사, 친구인 라모스와 크루즈(Rodel de la Cruz) 또한 총기 소지허가증을 제시하지 못하여 불법무기소지죄로 고발당하였다.

아. 피해자8

피해자8은 대학시절부터 여성과 아동인권에 대한 확고한 옹호자로서 활동을 하였는데, 다. 가브리엘라 여성 법률 서비스(Gabriela Women's Party Legal Service)의 구성원이며 현재는 인권변호사전국협회의 여성아동 지휘부의 코디네이터이다.

공식적인 첫 번째 법률사건은 지역의 전 부시장에 의한 22회의 강간 사건이었으며, 부시장은 징역 5년을 선고받았다. 2018년 피해자8은 보석이 불가능한 유괴 및 심각한 불법감금으로 고소되었는데, 2018. 10. 네그로스옥시당탈주 사가이시에서 발생한 9명의 설탕노동자의 살해 사건에 대한 증인과 생존자들을 조력한 후에 발생했다. 경찰은 미성년자인 소년을 증인으로 법정에 세우고자 하였지만 소년과 그의 어머니가 이를 원하지 않아서 피해자8이 그들을 법률적으로 조력하게 되었는데 경찰을 피해자8에게 위와 같은 죄명으로 허위 기소를 하였고 이 사건은 마닐라 법무부에 계류 중이다.

자. 살해당한 피해자9의 유가족

인권변호사인 피해자9는 살해당하기 전 감시받으며 공산주의자로 낙인 찍혀 있었다. 인권변호사전국연합의 창립회원이자 네스로스옥시당탈주 인권변호사전국연합의 사무총장인 피해자9는 오토바이를 탄 살인범들에게 충격을 당하여 살해당하였다.

인권, 정의, 평화에 대한 확고한 옹호자인 그는 불법 체포된 청년지도자

들과 살해된 설탕노동자들에 대한 소송을 법률적으로 조력했으며, 많은 수의 정치범들을 대리하였고 네그로스 섬의 농장들과 농장노동자들과 협업하였다.

그가 총격을 당한 날 밤, 피해자9는 친구 집에서 나와 근처 가게 앞에서 담배에 불을 붙이고 담배를 피며 가게 입구 플라스틱 의자에 앉은 가게 점주와 짧은 일상 대화를 하던 중이었다. 검은 오토바이가 거리 한가운데 피해자9와 3~4미터 정도 떨어진 곳에 갑자기 멈춰 서더니 오토바이 뒷자리에 있던 살인범이 내려서 피해자9에게 인사를 하며 다가서는데, 피해자9가 그를 향해 몸을 돌리자 가해자인 살인범은 피해자9에게 총을 쏘고 몸의 오른쪽을 타격하였다. 피해자9는 쓰러졌고 가해자는 신체 다른 부위에 총을 2발 더 발사한 다음 즉시 오토바이를 타고 도주하였다. 길 건너편에서 술을 마시던 목격자 중 한명(점주의 아들)이 그를 뒤쫓아 달려갔고 그들을 맞추기 위해 맥주병을 던졌으나 실패하였고 피해자9는 곧장 병원으로 후송되었으나 도착 전에 사망하였다.

피해자9가 초법적 살인 피해자의 소송에서 사선검사(private prosecutor)를 수행할 때에도 암살시도가 있었으며, 심각한 감시와 위협을 경험하였다. 인권변호사로서 정치 억류자들을 다루는 소송을 수행할 때 그는 신인민군(NPA) 변호사로 낙인찍혔고 2018년 4월 그의 사진을 포함한 포스터가 경찰(PNP)에 의해 모이즈스 파딜라 지역에서 유포되었는데, 비밀조직(CPP-NPA-NDF)의 유명인사라고 주장되었다.

차. 구금된 피해자10

피해자10은 현직 필리핀 국회의원이며 2017년 2월 24일 체포된 후 두테르테 정부에 의해 보석 없이 구속 중이다. 처음에는 불법마약거래 혐의였으나 이후 불법마약거래 실행 공모 혐의로 변경되었다.

피해자10은 2008년부터 2010년까지 필리핀 인권위원회 위원장이었으며, 그가 위원장일 당시 두테르테 대통령은 다바오 시장이었다. 피해자 10은 두테르테 시장을 이끈바 다바오암살단, 경찰 및 시민 암살단의 배후조종 혐의로 수사했다. 그들은 1998년부터 2009년까지 대략 1800명의 살인과 실종에 책임이 있는 것으로 사람들이 믿고 있다. 피해자10은 2010년 필리핀 대통령 베니그노 아키노 3세에 의해 법무부장관으로 지명되었고 법무부장관으로서의 첫 번째 조치는 선거방해혐의로 전 대통령 글로리아 마카파갈아로요를 구속하여 감옥에 보낸 것이다. 피해자 10은 법무부 장관으로 재직 중 필리핀 마약왕이 저지른 마약유통에 대해 단호한 조치를 취했다. 당시 마약왕은 빌리비드 국립교도소 내 별도의 고도의 보안빌딩 시설에 격리되어 있었다. 보안이 엄격한 교도소 내에서 마약왕은 불법마약유통을 지휘하는데 사용되는 불법통신장치에 접근할 수 없었다. 피해자 10에 대한 불법마약거래 혐의에 대한 기소는 빌리비드 교도소에 갇힌 마약왕과 다른 범죄자들의 조작된 증언에 의해 이뤄졌고, 다른 증거는 전혀 없었다. 피해자10에 대한 정부의 주장을 뒷받침할 어떤 문서나 증거도 없었다.

피해자10은 구속과 체포의 위법성에 대해 상고했고 대법원은 9대6으로 기각하였는데, 피해자10의 구금에 찬성한 이들은 전 대통령 아로요(피해

자10에 의해 구속)와 현 대통령 두테르테(피해자10에 의해 수사 받음)에 의해 지명된 사람들이었다.

VI. 국제 진상조사결과

1. 살인

현 행정부가 2016년 6월에 취임한 이래 최소 37명의 법률 전문가가 사망한 것으로 보고되었다. 최근에 살해당한 피해자인 민다나오 변호사 로포즈(Mindanaoan Attorney Rex Jasper Lopez)는 우리가 국제 진상조사를 하는 중에 타굼(Tagum)시에서 살해당했다. 인권 변호사의 법률보조인 2명이 살해당한 사실도 알게 되었다.

2. 마약과의 전쟁

두테르테 대통령의 “마약과의 전쟁” 결과 경찰 등이 갖고 있는 마약 목록에 있는 사람들을 목록화하는 것이 일반적인 관행이 되었다. 이 목록에 이름을 기재하는 기준이나 최소한의 증거도 없지만 목록화된 이름은 자주 공개된다. 이것은 마약 범죄로 기소된 사람들을 변호하는 변호사에게까지 확대되었다. 이 목록에 이름이 오르면 살해될 가능성이 아주 높다.

3. 공산주의자, 테러리스트 낙인

필리핀의 변호사들이 인권 보호, 반정부 체제방어, 인권 침해 피해자 방

어 등의 이유로 공산주의자 테러리스트로 낙인이 찍혀서 괴롭힘, 감시, 고용 상실 및 살인의 대상이 되었다. 이전 정부에도 이러한 낙인이 존재했지만, 현 정부에서 극적으로 증가했다.

4. 변호사와 인권 옹호자를 범죄자로 둔갑

변호사를 압박하고, 괴롭히며, 신용을 불량하게 만들고, 협박하였다. 이는 널리 퍼진 관행으로, 일반적으로 범죄를 조사하는 책임이 있는 경찰과 군대에 의해 이루어졌다.

5. 사법과 적법절차로의 접근이 어려워짐

이러한 모든 상황이 두려움의 분위기를 조성했고, 변호사들이 법률가로서 자신의 업을 수행하는 것을 막았다. 변호사들은 살해되거나 범죄로 기소될 수 있어서 마약 범죄로 기소된 사람들을 옹호하거나 정치적 사건을 수임하는 것을 두려워한다.

6. 정부가 용인한 폭력

데이터를 검토한 결과, 살인과 국가경찰(PNP) 및 필리핀군대(AFP)의 행동 사이의 연결을 암시하는 패턴이 있었다. 이러한 연결을 유지하는 반복되는 요소가 있었다.

- 1) 두테르테 대통령이 변호사를 대상으로 한 공개 선언. 2016년 8월 마약과의 전쟁에 대해 연설하며 두테르테는 다음과 같이 말했다. “심지

어 그들의 변호사들 또한 포함될 것이다.”

- 2) 살인이 일어나기 전에 희생자는 표적이 되고 괴롭힘과 감시를 당하고 살해된다.
- 3) 살해 방법
 - ① 혼잡한 공공 거리에서 운영되는 복면 쓴 살인자
 - ② 전문적이고 숙련된 저격수
 - ③ 종종 소음기가 달린 22구경 총을 사용하고 하나의 상처 당 하나의 총알
 - ④ 오토바이를 타고 있음
- 4) 충분한 조사 부족
 - ① 사용된 총의 목록 없음
 - ② 사법부와 관련된 살인 사건에 관한 문서 파일이 없음
 - ③ 목격자의 청문 및 보호 거부
 - ④ 경찰이나 군대에 의한 증인 폭력 보도
- 5) 정치적 사건과 마약 사건을 다루는 변호사를 겨냥한 살인
 - ① 군사 지역에서 잦은 살인 발생
 - ② 경찰은 변호사가 어떤 경우에 언제 어디서 법정에 출두하는지를 알고 있음

7. 불처벌의 문화

2016. 8.경 두테르테는 “만약 변호사가 정의를 방해한다면 죽여도 좋다”라고 말했다. 소수의 확인된 가해자만 기소되었고 어떤 배후도 발견되지 않았다. 법 집행 기관 뿐 아니라 법무부에도 사건에 대한 부인과 최소화, 불처벌에 대한 용인이 널리 퍼져 있음이 드러났다. 두테르테의 선

언과 범죄자에 대한 불처벌은 경찰, 군대 뿐 아니라 누구나에게 누군가를 괴롭히거나 죽일 수 있는 면허를 부여하였다.

VII. 국제 진상조사의 결론

가. 변호사 및 기타 법률 전문가에 대한 심각한 인권 침해가 진행되고 있다.

나. 두테르테 행정부에서 초법적 살인 사건이 급격히 증가했다.

다. 희생자와 그 가족에 대한 구조적 보호, 보상, 구제는 없다.

라. 불처벌을 지지하는 집행 기관에 대한 효과적인 감독이 부족하다.

마. 변호사의 살인, 괴롭힘, 감시 및 형사처벌로 인해 그들이 자유롭게 자신의 업을 수행할 수 없다.

바. 법률가에 대한 계속되는 공격은 법치주의와 민주주의를 저해한다.

사. 또한 이러한 공격은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 제2조 제3항과 UN 인권 선언 제8조를 위반하여 시민의 사법과 적법절차에 대한 접근권을 방해한다.

아. 그러한 관행은 변호사들뿐만 아니라 전체 사회에 대한 두려움의 문화를 창출한다.

VIII. 예비 권고

변호사, 검사 및 판사의 초법적 살인, 위협 및 괴롭힘을 막기 위해 다음과 같은 권고안을 제시한다.

- 자. 두테르테 대통령과 그의 행정부는 공개적으로 변호사를 공격하는 것을 삼가야 하며 대신에 모든 수준에서 그리고 강한 조건으로 변호사, 검찰관 및 판사에 대한 모든 공격을 공개적으로 비난해야 한다.
- 차. 정부는 공산주의자 혹은 테러리스트로의 낙인(red-tagging)과 마약 리스트의 공개를 중식시켜야 한다.
- 카. 변호사의 역할에 관한 UN 기본 원칙에 따라 변호사와 법률가의 안전을 보호해야 한다. (제17조, “변호사의 안전이 그들의 기능을 수행한 결과로 위협받는 곳에서는 당국에 의해 적절하게 보호되어야 한다.”)
- 타. 유엔 원칙 제18조에 따라 “변호사는 자신의 기능을 수행한 결과로, 의뢰인 또는 의리인의 의뢰 사유와 동일시되어서는 안된다.” 검찰 및 판사를 포함한 공공 기관에 대한 초법적 살인, 괴롭힘 및 감시는 엄청난 구조 문제이지 법률가의 위협만이 아니라는 것을 이해하고 수용한다.
- 파. 즉각적으로 피해자 가족을 돕고 법적인 지원과 재정적 원조를 제공한다. 예를 들어 그 목적을 달성하기 위한 독립적이고 국가적인 기구의 기금을 통해 지원한다.
- 하. 정부에 의해 통제되지 않는, 독립적이고 신뢰성 있는 단체를 만들고 전적으로 지원한다. 그 구성원들은 그들의 인권 기록, 독립성 및 성실성을 바탕으로 변호사 조직, 시민사회, 교회 등으로부터 투명하게 선출되어야 한다.
- 거. ① 협박, 장애, 괴롭힘 또는 부적절한 간섭없이 직업적인 기능을 수행할 수 있도록 ② 국내외를 자유롭게 다니면서 고객과 상담할 수 있도록 ③ 공인된 전문직의 의무, 기준 및 윤리에 따라 취해진 모든 조치에 대해 기소, 행정, 경제 또는 기타 제재를 겪거나 위협해서는 안된다는 변호사의 역할에 관한 UN 기본 원칙을 철저히 준수한다.

너. 1985년 11월 29일 UN 총회 결의안 40/34에서 채택된 “효과적 예방과 초법적이며 임의적인 수사 및 즉결심판에 대한 UN원칙”과 “범죄와 권력남용의 피해자를 위한 정의 기본원칙 선언”에 따라, 초법적인 살해 패턴을 중단시킬 수 있는 뼈대를 완전하게 구축하라.

더. 사법권은 수사, 기소하는 집행 권한과 독립되는 것으로, 양형은 독립적인 사법기구 내에서 그리고 사법기관에서 처리해야 한다.

IX. 향후 계획

2019. 3. 17. 국제조사단은 위와 같은 조사결과와 결론 그리고 예비권고를 기자회견을 열어 발표하였다. 향후 더 자세한 보고서를 작성하여 UN 등에 제출할 예정이다.

제1회 민변 국제인권기행 기행문

김용빈

들어가며 : “도하의 기적? 도하의 비극?”

혹시 ‘도하의 기적’을 기억하십니까? 이걸 알고 계신 분들은 나이 사십 줄에 접어든 분들일 것입니다. 1993년 우리나라가 극적으로 미국월드컵 본선에 진출했던 일이 있었습니다. 잠시 제 개인적인 경험을 말씀드리겠습니다. 저는 1993년에 초등학교 4학년을 일본에서 다녔습니다. 한국 학생이 한명도 없는 일본 초등학교를 1년간 다니면서 많은 경험을 하였습니다. 여러 가지 좋은 기억도 많지만, 제 삶에 가장 큰 영향을 미친 것은 ‘차별’과 ‘집단 따돌림’의 기억입니다.

처음에는 일본어를 전혀 하지 못해서 3개월간 말 못하는 사람처럼 학교를 다녔습니다. 의사표현을 하지 못하다 보니 무언가 부족한 아이로 취급을 당했고, 급우들이 이지메(집단괴롭힘)를 시도한 적도 있습니다. 그러다 겨우 말이 트여 학교생활에 적응하며 교우생활도 원만해졌고, 어느 순간 ‘나도 이제 다르지 않다.’라는 생각을 하였던 것 같습니다. 일본인 학교를

다니기 시작한지 8개월 지나면서 모든 것은 순조로웠고 안정적이었습니다. 그러던 중 1993년 10월 중동 카타르의 도하에서 ‘사건’이 일어납니다. 월드컵 본선진출 탈락 위기였던 한국이 극적으로 본선을 진출하여 환희가 넘쳤던 밤, 그 밤을 한국은 ‘도하의 기적’이라 기억하지만 일본은 ‘도하의 비극’으로 기억합니다.

1993년 일본에서는 프로축구가 처음으로 출범하였고 축구에 대한 열기가 뜨거웠습니다. 미국 월드컵 본선 출전을 위한 아시아 지역 예선이 진행되면서 월드컵 본선 최초 진출에 대한 기대감으로 일본 열도가 들썩였습니다. 1993년 10월 28일 당시 모든 팀이 마지막 경기만을 남겨놓고 있었습니다. 남한 대 북한, 사우디아라비아 대 이란, 이라크 대 일본. 6개 팀 중 북한만 탈락이 확정되었을 뿐, 나머지 다섯 팀 모두에게 본선 진출은 계산상으로 가능했습니다. 이 때문인지 마지막 경기는 승부 조작을 방지하기 위해 세 경기 모두 마지막 날 같은 시간에 치러졌습니다. 마지막 경기를 남겨놓고 사우디아라비아는 1승 3무로 승점 5점이었으며, 일본은 2승 1무 1패로 승점 5점, 대한민국은 승점 4점이었습니다.

사우디아라비아와 일본이 모두 승리를 거둔다면 대한민국은 북한과의 최종 경기에서 아무리 많은 골을 넣어 이긴다고 해도 승점에서 밀려 본선 진출이 좌절되는 상황이었습니다. 대한민국이 진출할 수 있는 유일한 방법은 사우디아라비아와 일본 중에서 한 팀이 패배 혹은 무승부를 기록한 다음, 북한에 최대한 많은 골을 넣어 골득실차를 높여야 하는 방법밖에 없어서 사실상 자력 진출은 불가능했습니다.

최종전에서 대한민국은 후반전에 골을 모아 넣으며 북한을 3:0으로 누

르고 승리했습니다. 같은 시각, 사우디아라비아와 이란의 경기는 사우디의 4대3 승리로 경기가 끝난 상황이었으며, 일본은 이라크에 2대1로 앞선 채 후반 45분이 끝나고 추가로 주어진 3분밖에 남지 않은 상황이었습니다. 대한민국의 월드컵 진출 실패가 거의 확실한 듯 했습니다. ‘그런데’, 2대1로 앞서고 있던 일본이 경기 종료 10초를 남기고 이라크의 자파르 오란 살만에게 헤딩골을 허용하면서 경기는 2대2 무승부로 끝나게 됩니다. 이 경기로 대한민국과 일본은 승점이 같아졌지만 골득실에서 대한민국 +5, 일본 +3으로 대한민국이 앞서게 된 것입니다. 경기종료 10초 전에 들어간 한 골로 일본의 미국 월드컵 본선 진출은 좌절되고 대한민국이 진출하는 ‘비극’과 ‘기적’의 드라마 같은 상황이 발생한 것입니다.

당시 일본에 살고 있던 집에서 경기를 보고 있던 우리 가족은 환호하였지만, 집 밖에서는 탄성이 들려왔습니다. 크게 개의치 않았습니다. 축구가 나에게 어떤 영향을 미칠 것이라 상상도 하지 못했습니다. 다음날 평상시처럼 등교를 하였으나 하룻밤 사이 모든 것이 바뀌어있었습니다. 제가 한국 사람인 것을 아는 거의 모든 구성원들의 싸늘함이 느껴졌습니다. 친하게 지내던 친구들이 말을 안 거는 느낌이 들었고, 평소에 말 한마디 나눈 적 없던 형들이 “한국으로 돌아가라.”, “쿠소조센징(빌어먹을 조선인)”, “북한이나 남한이나 다 똑같다.”라는 말을 무슨 용기 있는 행동인 것처럼 저를 향해 내뱉었습니다. 당시 11살이었던 저는 순간 “여긴 내가 있을 곳이 아니다.”라는 생각이 들었습니다. 그날부터 TV에서는 동점골을 허용하는 장면, 일본인들이 충격에 휩싸여 오열하는 장면, 한국인들이 기뻐 환호하는 장면을 번갈아가며 보도하였던 것 같습니다. 저의 언행과 전혀 인과관계가 없는 차가운 반응과 공격적인 말들, 그렇게 경험하게 된 오싷한 집단의 차별은 제법 오랜 기간 지속되었고 그때부터 25년이 지난

지금도 제 기억 속에 생생히 남아있습니다.

제 주변의 일밖에 모르다가 대학을 다니면서 더 큰 세상을 알게 되었고, 그러면서 저는 고작 1년을 거주하면서 느꼈던 당혹스러움과 차별을 제일 동포와 그 후손들은 반세기 이상을 시시때때로 사건이 있을 때마다 계속해서 느껴왔을 것이라는 생각을 하였습니다. ‘북한의 미사일 발사, 핵실험, 한국과 일본의 분쟁들, 독도 문제, 한국과 일본 간의 스포츠 경기’와 같은 이슈가 있을 때마다 그들이 느꼈을 감정들, 그리고 우리 사회의 이방인들이 우리 땅에서 느끼고 있을 똑같은 감정들에 대해서 ‘나는 무엇을 어떻게 해야 할까’라는 생각을 자주 하였습니다. 그런데 그렇게 생각만 하다가 시간이 흘러갔고, ‘2019년에는 뭔가 해볼 수 있으면 좋겠다.’라고 생각한 연초에 「제1회 민변 국제인권기행 : 일본 오사카」(이하 ‘국제인권기행’)라는 안내 문자를 받았습니다. 일본에 살아가고 있는 제일교포 그리고 한국적 · 조선적 보유자들의 삶을 이해하고자 하는 취지의 인권기행이라는 설명을 들었습니다. 그 순간 제가 개인적으로 경험했던 차별과 무지에 대한 궁금증 그리고 아직까지 우리사회 곳곳에서 존재하는 불편함과 당혹스러움에 대한 불만이 다시금 솟아올랐습니다. 그리고 결심했습니다. “이건 꼭 가야해!”

1일차 - “반세기 ‘자이니치(제일교포)’로서의 고단한 삶”

일제의 지배 기간 동안 한반도에서 일본으로 건너간 조선인은 200~250만 명으로 추산되고 있습니다. 우리가 제일교포¹라고 부르는 동포들은 해

¹ 본 기행문에서는 제일교포, 제일동포, 제일조선인 등으로 문맥의 느낌에 따라 번갈아 사용하게 됨을 이해 바랍니다.

방 이후 반세기가 넘는 시간동안 각기 남한과 북한으로 귀국하고, 일본 국적을 취득하면서 일본 사회로 녹아 들어갔음에도 여전히 45만 명 이상이 대한민국 국적과 조선적(朝鮮籍)을 가지고 일본에서 살아가고 있습니다.²

국제인권기행 첫날은 해방 후 반세기 이상 어려움을 겪어온 재일교포들의 삶을 여실히 경험할 수 있었습니다. 김현태 활동가님과 몽당연필의 김명준 감독님의 안내로 시작한 첫날 일정은 코리아NGO센터의 김광민 선생님과 오찬, 미유키모리 소학교(초등학교)의 민족학급 수업, 코리아NGO센터 방문으로 이어졌습니다.

개인적으로 첫날 가장 인상 깊었던 것은 미유키모리 소학교에서 10여명 되는 재일교포 학생들이 받는 민족학급 수업을 참관한 것이었습니다. 미유키모리 소학교는 앞으로 소개할 조선학교가 아닌 일본의 보통 소학교였습니다. 재일교포들이 많이 거주하는 츠루하시라는 지역의 특수성으로 재일교포 학생들이 제법 다니고 있었고, 이들을 위하여 민족학급이라는 이름으로 1주일에 한번정도 재일교포 학생들끼리 모여 한글과 우리문화를 배울 수 있는 시간이 마련되어 있었습니다.

1시간 남짓 5~6학년 학생들을 대상으로 진행된 홍우공 선생님의 수업은 정말 많은 것을 생각하게 하였습니다. 여러 가지 내용 중 가장 인상 깊었던 부분을 홍우공 선생님 부부가 재일교포 4세인 아들 시현이의 초등학교 졸업을 축하하며 쓴 편지였습니다. 이 편지를 들으면서 저를 포함하여 몇몇 회원들께서 눈물을 흘리셨던 것으로 기억합니다. 짧지만 말로 형

2 자이니치(재일) 코리아인의 현황과 과제. 코리아NGO센터, 박진웅



언할 수 없는 많은 것들이 녹아있었습니다. 우리 민변 회원들과 공유하고 싶어 편지 원문을 그대로 옮겨보았습니다.

초등학교 졸업을 축하한다.

시현이의 졸업을 축하한다. 6년이 무사히 지나갔구나. 아빠가 자신의 인생에서 가장 기쁘고 감동했던 적은 네가 태어난 때였다. 정확하게 말하면 태어난 순간이 아니라, 그 며칠 후 구청에 출생 신고를 하러 가서 외국인등록 접수를 할 때였다. 외국인 등록의 '통칭명(일본명)'을 공란으로 한 채, 아빠는 접수를 마쳤다. 그렇게 너는 태어나는 순간부터 「강시현」이라는 단 하나의 이름을 가진 사람으로서 시작하게 된 것이었다.

아빠는 「강효유」라는 진정한 이름 이외에 「칸다 타카히로」라는 이름을 가진 사람으로 이 세상에 태어났어. 그 중 「칸다」라는 성은 우리나라가 일제의 지배를 받던 시기에 억지로 창씨개명을 당한 이름이었다. 1940

년대 너의 증조할아버지가 우리 집안을 이끌어가던 때, 선조대대로부터 이어오던 중요한 성씨를 일본식 성으로 바꿀 수밖에 없던 증조할아버지는 매우 분하셨을 것 같다. 또한 “나는 강(씨)대!”라는 저항을 표현하기 위하여 「칸다」라는 일본식 성을 생각해낸 증조할아버지의 강한 분노를 아빠는 느낄 수 있을 것 같다.

우리나라와 일본, 두 나라의 역사 속에서 재일교포 1세인 증조할아버지, 2세인 할아버지 3세인 아빠들이 괴로워하면서도 반세기 이상 극복하지 못한 것을, 재일교포 4세인 네가 태어나면서 드디어 극복하는 일이 이루어진 것이란다.

‘시현이의 탄생이 우리 강씨집안에 「해방」을 가져온 것과 같다.’

네가 이러한 조상들이 있어서 태어나게 된 것을 결코 잊지 말았으면 좋겠다. 그리고 네가 앞으로 걸어가는 인생에서 너와 연결되는 모든 사람들이 너를 지켜주고, 지지하고, 응원하고 있다는 것도 결코 잊지 않았으면 좋겠다. 생명을 중요하게, 사람을 중요하게 여기면서, 자기자신을 잃지 않고, 유연하고 여유롭게 살아가길 바란다.

「시현」이라는 이름은 「진실된 말을 표현한다」라는 뜻이 있다. 각양각색의 일과 사물이 있는 세상 속에서 굳건한 시선으로 올바른 것을 찾아가면 그것을 표현할 수 있는 사람으로 자라주길 바란다.

- 아빠, 엄마가

이름을 빼앗기면서부터 원하는 이름을 당당하게 등록할 수 있게 되기 까지 4세대에 걸쳐 반세기 이상이 걸렸던 한 일가족의 사연은 재일교포들의 기구한 삶의 단편에 불과하였습니다. 미유키모리 소학교에 이어 방문한 코리아NGO센터에서의 간담회를 통하여 알게 된 재일교포들의 과거와 현재는 마음을 무겁게 만들었습니다. 절대 간단할 수 없는 반세기 이상 재일교포의 삶을 간단하게 정리해보면 다음과 같습니다.



2018년 6월 말 현재, 재일 외국인등록 인구는 약 263만 명입니다. 그중 45만 명 이상이 대한민국 국적과 조선적(朝鮮籍)을 가진 우리 재일동포³입니다. 해방 후 일본에는 200~250만으로 추산되는 조선인들이 있었습니다. 식민지배 직후였으므로 그들은 당연히 모두 일본 국적이었습니다. 1947년 일본을 점령 중이던 GHQ(연합군총사령부)의 외국인등록령을 통

³ 일본으로 귀화한 동포를 제외한 협의의 동포를 의미합니다.

하여 한반도 출신자를 뜻하는 ‘조선적’⁴으로 편입되면서 두 개의 국적을 보유한 차별적 지위에 놓이게 됩니다. 1952년 샌프란시스코 강화조약의 발표로 연합군이 일본에서 떠나자 일본은 조선적 재일동포들의 일본국적을 일방적으로 박탈합니다. 당시 일본에 있던 모든 조선인들은 하루아침에 일본국적을 박탈당하고 언제라도 추방될 수 있는 ‘조선적’이라는 존재 하지도 않는 나라의 국적만 보유하게 되었습니다.

1952년 일본국적을 완전히 박탈당할 당시에 60만 명 이상의 재일조선인의 외국인등록증의 국적란에 기재되어 있던 조선적은 현재 3만 5천 명 정도만이 남았습니다. 원래는 전부 조선적이었던 재일교포들이 이렇게 줄어든 이유는 남한이나 북한이 일본과 국교가 없다가 1965년 한일조약이 체결되어 대한민국만 국교정상화가 이루어졌고, 일본정부는 ‘대한민국 국적’을 신청한 자에게만 영주권을 부여한다는 조약을 발표한 것과 관련이 있습니다. 한반도의 분단을 받아들이기 힘들었던 많은 재일교포들이 저항하였음에도, 빈곤한 삶을 살아가며 멸시받던 재일조선인들에게 ‘협정영주권’⁵은 안정된 삶의 보장이었습니다. 이 과정에서 협정영주권이 재일조선인들에 대한 분열정책이라고 비판하는 재일본조선인총연합회(총련)와 영주권을 획득해야 생활이 편해진다는 재일본대한민국민단(민단)의 주장이 팽팽하게 맞섰고 이 두 단체의 배후에 있던 남한과 북한의 체제경쟁 속에서 재일조선인의 분단이 가속화되어 재일조선인을 전체를 대표하는 단체가 부재하게 되는 안타까운 결과로 이어지게 됩니다. 이후 영주권과 관련된 실질적 문제와 북한의 비정상국가적인 이미지로(일본인 납치문제, 미사

4 1947년 조선적으로 분류될 당시에 한반도에는 국가가 없었습니다. 그래서 분단 전 ‘조선’으로 명명한 것이지 이는 애당초 국적이 될 수 없는 것이었습니다.

5 이 당시 대한민국 국적자에게 주어진 영주권은 협정영주권이라 불립니다. 이 제도는 1995년 없어지고 특별 영주권으로 전환되었습니다. 이때부터 ‘조선적’도 특별영주권을 얻게 되었습니다.

일 실험 등) 인하여 ‘조선적’ 보유 재일동포의 숫자는 2018년 기준 3만5천 명으로 줄어들게 됩니다.

이러한 국적을 통한 차별과 체류자격의 불안정 속에서 재일동포들은 민족교육의 자주성을 빼앗기고,⁶ 복지제도에서 배제⁷되고, 심각한 취직의 차별⁸을 경험하게 됩니다. 이 과정에서 민단과 총련이 분단의 사고를 극복하지 못한 채 남한과 북한에 이용당하면서 조직적인 대처가 어려웠고, 재일동포들은 조직적인 차별이 적은 요식업, 파칭코업, 산업폐기물 수집업, 토목과 건축업, 엔터테인먼트·스포츠업 등으로 진출하게 됩니다.

이렇게 고단했던 재일교포의 삶은 1990년대부터 조금 나아지는 듯하다가, 2000년대 후반부터 우경화된 일본 정부, 한일관계의 악화, 혐한기류의 확대로 다시 고단해지기 시작합니다. 2007년 ‘재일특권을 용납하지 않는 시민모임(재특회)’이 활동을 시작하면서, 2009년 이들 단체가 교토 조선초급학교를 습격하는 사건이 발생하고 2012.4.부터 2015.9.까지 전국에서 1150회 이상의 조선인들을 대상으로 한 혐한시위가 발생합니다. 일본 정부는 ‘아직은 심각한 상황이 아니다.’라고 방조하였지만, 시위 현장에서 맞불 시위가 발생하고, 인권 침해라는 법원의 판단들과, 국제사회의 비판, 그리고 상식 있는 일본인들의 자성을 통하여 2016. 5. 헤이트스피치해소법이 만들어지게 됩니다.

오후부터 시작된 짧은 첫날 일정이었지만 하루를 마무리하자 새로 알게

6 4.24 한신교육투쟁 등

7 1951년 공영주택법, 1958년 국민건강보험법, 1959년 국민연금법 등

8 1970년 히타치 취직차별 재판 등

된 너무 많은 사실들이 머릿속을 맴돌았고 ‘우리는 재일동포들을 위하여 무엇을 하여야하는지, 우리사회에서는 재일동포들에 대한 차별과 같은 것들이 존재하지는 않는지, 우리는 우리사회의 차별을 없애기 위하여 무엇을 해야 하는지’에 대한 생각들에 쉽게 잠을 이루기 어려웠습니다.

2일차 “차별 받는 민족교육에 봄이 올 수 있을까?”

이번 국제인권기행이 시사하는 바는 여러 가지가 있었지만 개인적으로 크게 느껴졌던 부분은 “재일교포로서의 차별적인 삶”과 “민족교육의 황폐화”였습니다. 첫째 날에 재일교포들의 삶을 경험할 수 있었다면, 둘째 날은 민족교육이 황폐화되어가는 현실을 여실히 느낄 수 있었습니다.

국제인권기행 둘째 날의 일정은 크게 오사카조선고급학교의 방문과 고교무상화오사카재판 변호인단과의 간담회로 이루어졌습니다. 첫째 날 경험하였던 민족학급의 수업이 일본 공교육제도속의 일부였다면, 둘째 날



방문한 오사카조선고급학교는 반세기 이상 슬한 어려움 속에서도 일본 공교육에 편입되는 것을 거부하고 자체적인 민족교육의 명맥을 이어가는 감동의 현장이었습니다. 북한의 느낌이 강하게 들어서 신기하였지만 학생들은 한없이 맑았고, 선생님들은 열정이 넘쳤습니다.

우리가 무관심했던 지난 세월 속에서도 재일교포들은 우리의 뿌리를 잊지 않고 역사관과 자주의식을 가진 조선인으로서 살아가고자 했고, 자녀들과 후손들도 그렇게 살아가기를 바랐던 것 같습니다. 이러한 의지의 표현이 조선학교이고, 일본은 자신들의 관점에서 이질적인 수밖에 없는 조선학교를 차별해왔습니다. 민족교육의 요람인 조선학교의 반세기 역사를 압축하여 소개하면 다음과 같습니다.

다시 시작된 우리교육 '국어강습소'

1945년, 일본에 거주하고 있던 재일교포들은 귀국의 설렘과 해방의 기쁨 속에 '국어강습소'를 만들었습니다. 빼앗긴 우리말과 우리글 우리 역사를 찾고 귀국을 준비하기 위해서였습니다. 1945년 말에 일본 각지에 500여개소가 세워졌고, 이러한 '국어강습소'는 '조선인학교'라는 체계적인 학교로 변해갑니다. 그러나 그 과정은 쉽지 않았습니다.

4. 24. 한신교육투쟁과 조선학교가 받아왔던 다양한 차별

해방 직후 '국어강습소'를 체계적인 민족교육으로 정비했던 주체는 일제시기 독립운동과 사회주의 운동을 하였던 '재일조선인연맹(조련)'이었습니다. 그 당시 일본을 점령했던 연합국총사령부(GHQ)는 사회주의 세력

을 견제하는 차원에서 1948. 1. 14. ‘조선학교 폐쇄령’을 내립니다. 그러나 재일조선인들은 이에 대하여 격렬하게 저항하였고, 1948. 4. 24. 효고현 동포들은 효고현 지사로부터 민족교육을 인정받게 됩니다. 그러나 기쁨도 잠시 그날 밤 효고현 일대에 GHQ의 비상사태가 선포되고 투쟁을 주도했던 재일조선인이 대대적으로 검거되었습니다. 이를 후 이를 항의하며 오사카 동포들이 오사카 공원에서 펼친 시위에서 16살 김태일 소년이 총격에 사망하기도 했습니다. 동포 3천 명이 검거되고 213명이 검거되었습니다. 사태가 심각해지자 일본 정부는 한발 물러서 ‘각서’를 교환한 ‘조선학교의 자주적 교육’을 인정하게 되었습니다. 이른바 ‘한신교육투쟁’ 또는 ‘4.24 교육투쟁’으로 민족교육을 수호하기 위한 재일동포들의 투쟁의 시발점이자 공지의 역사로 기억되는 사건입니다.

각종학교 인가획득

1952년 샌프란시스코 강화조약으로 일본이 점령상태에서 벗어나자 일본 정부는 조선학교에 대해서 ‘외국인 자녀로서 일본학교에 취학의무가 없다.’고 선언했습니다. 그전에는 조선학교가 자주적인 교육을 할 수 없으며 일본 학교로 모두 취학시키더니 이제는 ‘일본인이 아니니 알아서 해라’는 것입니다.

조선학교가 폐쇄되어 ‘공립 조선인학교, 독립 조선인학교, 일본학교의 분교’ 형태로 운영되었던 것인데 그동안 국가와 현이 운영해왔으면서 갑자기 모든 지원과 관리를 끊어버렸습니다. 조선학교를 지키기 위해 동포들은 스스로가 운영하고 아무 간섭을 받지 않도록 ‘각종학교 인가’ 획득 운동을 시작했습니다. 1953년 교토 조선학원(7개교)를 시작으로 20여 년

이 지나 1975년 산요 조선 초중급학교 (현재 오카야마 조선 초중급으로 통합)를 마지막으로 155개 교가 모두 인가를 취득하였습니다.

일본 정부는 조선학교의 ‘각종학교’ 지위조차도 인정하려 하지 않았으나 각종학교 인가 권한은 원래 지자체장에게 있었습니다. 60년대 도쿄도 지사로 있었던 미노베 지사(조선대학교 인가)처럼 정부의 탄압과 우익인사들의 협박에 저항했던 지자체장들의 협력이 있었기에 가능했습니다.

이후 반세기 이상 우여곡절이 많았지만, 어렵사리 민족교육은 지속되어 왔습니다. 그러나 2010년 들어서 동포사회가 ‘민족교육의 위기’라고 말하는 두 가지 사건이 일어나는데 바로 ‘고교무상화 정책에서의 배제’와 ‘지자체 보조금 중단 문제’입니다.

고교 수업료 무상화 정책에서 조선학교 제외와 소송 투쟁



2010년 4월, 일본의 고등학생들은 외국인학교를 막론하고 모두 ‘고등학교 수업료 무상화’의 대상이 되었습니다. 그 발생에서부터 모든 평등에서 제외되어 온 조선학교는 이번에도 마찬가지로였습니다. ‘조선학교’만 유일하게 이 제도에서 제외된 것입니다. 2002년 9월 일본을 떠들썩하게 했던 ‘납치문제’가 빌미가 되었습니다. 민주당 정권에서 천명했던 본 법안의 취지 ‘정치적 외교적 고려 없이 모든 고등학생에게 평등한 교육 기회를 보장한다.’는 말은 온데간데없었습니다.

민주당 내각에서는 차마 제외를 결정하지 못하고 심사 대상으로만 유지했다가 아베 2차 내각이 들어선 2013년 초, 일본은 ‘법령’까지 뜯어고치며 조선학교를 법적으로 제외해 버렸습니다. 그 사이에도 동포들은 UN 각종 심사가 열리는 제네바에서의 어머니들 연좌농성, 각종 항의 집회, 거리 선전을 벌이며 여론에 호소해왔습니다. 양심적인 일본의 시민세력도 함께 연대했습니다. 한국에서도 ‘몽당연필’을 비롯한 많은 사람들이 연대했습니다. UN 사회권 규약위원회, 인종차별철폐위원회 등에서도 해마다 일본 정부에게 시정 권고를 했지만 소용없었습니다.

결국 학생들이 일어섰습니다. 2013년 아베 내각의 ‘법적제외’가 발표되자 아이치, 오사카, 히로시마, 후쿠오카, 도쿄의 조선고급생 249명이 원고가 되어 일본 정부를 상대로 재판 투쟁에 돌입한 것입니다. 이를 뒷받침하는 어른들의 투쟁도 계속되었습니다. 매주 화요일 일본 오사카부청 앞에서는 동포들, 일본인들의 항의시위가 6년째 진행되고 있고, 금요일은 금요행동이라는 이름으로 조선대학교 학생, 학부모, 일본인들의 항의 집회가 열리고 있습니다. 연대의 의미로 한국에서도 2014년 여성, 종교, 시민단체가 연합해 결성한 ‘우리 학교와 아이들을 지키는 시민모임’ 주도로

일본대사관 앞에서 1인 시위를 벌이고 있습니다.

2017년 7월 19일 마침내 히로시마에서 고교 무상화 재판 1심 판결이 내려졌습니다. 결과는 학생 측의 패소, 9월에 도쿄에서 열린 재판에서도 패소했습니다. 2018년 4월 27일 아이치 패소. 그러나 동포들에게 한 가닥의 희망을 주었던 7월 28일 오사카 승소 소식은 민족교육 역사상 쾌거라고 불릴 빛나는 승리였습니다. 그러나 희망은 잠시, 2018년 9월 27일 오사카 고등재판소가 원고의 승소를 기각하고 다시금 일본 정부의 손을 들어주었습니다.

“저는 오사카를 참 좋아합니다. 오늘의 판결은 이제야 겨우 제가 이 땅에 살아도 좋다고 인정받는 기분이었습니다.”(오사카 1심 승소 보고대회에서 오사카조고 학생의 소감발표)

후배들을 위해 차디찬 법정엔 선 학생들. 이제 사회인이 되어 어찌면 이 재판의 변호인이 되었을지 모를 그들은 후배들에게 어떤 마음을 가지고 있을까요? 세대와 세대를 이어 전해지는 재일조선인의 민족교육 사수를 위한 몸부림과 역시 세대와 세대를 이어 계속되는 일본의 조선 사람에 대한 차별이 부딪히는 그 지점에서 ‘고교무상화 재판 투쟁’은 파악되어야 합니다. 그 첨예한 지점에 조선 학생들이 온몸으로 나섰습니다. 남과 북이 만나 ‘종전’과 ‘평화’를 논하는 이 시대에 아직 일본 땅에서는 재일교포들에게는 ‘일제강점기’가 끝나지 않은 것처럼 느껴지는 이유입니다.

지자체 교육보조금 중단 문제

2011년 동일본 대지진으로 일본 동북부 미야기현 센다이시 소재 ‘도호쿠 조선 초중급학교’는 심대한 타격을 입었습니다. 아직 일본의 적십자사가 변변한 구호물자도 지급하지 못했던 때였습니다. 전국의 재일조선인들은 학교와 동포를 지키겠다고 끊어진 도로를 넘고 넘어 물자를 조달했습니다. 덕분에 산더미처럼 쌓인 구호물자로 센다이의 조선사람들은 무사히 위기를 넘길 수 있었습니다. 그러나 여전히 그 지역 일본인들은 구호시설조차 없었습니다. 빠르게 물자가 확보되었던 조선사람들은 자신들의 식사를 아껴 김밥과 따뜻한 국을 끓여 일본 피난민들에게 나누어주었습니다. 이 일은 당시 지역신문에도 대서특필되어 미담으로 회자 되었습니다. 차별의 대상이었던 재일조선인들이 이번에는 그 차별의 주체였던 일본인들을 도운 것입니다.

지진의 여파가 잦아들 즈음 생각지도 못한 일이 발생했습니다. 단 20명 남짓한 이 조선학교에 센다이시에서 교육보조금을 끊어버린 것입니다. 동포들은 분노했습니다. ‘어찌 은혜를 원수로 갚는가?’

애초에 조선학교는 일본의 학교교육법 상 1조교가 될 수 없었고 되려고 하지도 않았습니다. 1조교가 되기 위해서는 문부과학성의 교육지침을 따라야하기 때문입니다. 조선사람의 역사, 문화, 언어를 제대로 가르치기 위해서는 당연한 일이었습니다. 그래서 조선학교는 ‘각종학교’라는 최소한의 법적 틀에 머무르고 있으며 일본에서 학교를 운영하기 위해서는 어쩔 수 없었습니다. 각종학교는 ‘지자체장’의 인가를 통해 획득할 수 있으며, 적은 양이나마 지자체로부터 교육보조금을 받을 수 있습니다.

‘교육보조금 동결, 중지의 사태’는 단순히 센다이시 뿐 아니라 그 전부터 일본 전역에 걸쳐 일어났습니다. 한창 고교무상화 문제가 대두되던 2010년 오사카부 하시모토 토오루 지사가 지자체 교육보조금을 지급 중지했습니다. 이에 호응하여 도쿄도 이시하라 신타로 또한 조선학교에 교육보조금을 중단했습니다. 연이어 사이타마, 미야기, 치바로 도미노 현상이 되어 교육보조금이 중단되는 현상이 점점 늘어갔습니다. 2010년 이후 9개 현, 6개 도시가 보조금을 중단하거나 삭감, 동결한 상태입니다.

지자체 장들이 보조금 동결의 근거로 제시한 이유는 ‘납치문제’, ‘초상화’ 등 교육내용과는 전혀 별개의 문제들이었습니다. 처음 동결을 시작한 오사카부 하시모토 토오루 지사의 경우 고교무상화가 조선학교에 유리하게 진전되는 국면에서 내린 ‘보복성 조치’였습니다. 결국 무상화에서 조선학교가 제외되자 많은 지자체 수장들이 앞을 다투어 조선학교에 보조금을 동결했습니다. 일본 사회가 나침반 없이 우경화하는 극단적인 사례라고 할 수 있습니다.

특히 오사카부 교육보조금 비율이 조선학교 재정의 40퍼센트에 육박했으나 이 중단으로 말미암아 부내 10개의 조선학교가 큰 타격을 입었습니다. 2012년 9월 오사카 조선학원은 오사카부와 시를 상대로 ‘보조금 중지 결정취소와 교부 의무를 요구하는 소송’을 일으켰습니다. 이 재판은 2심(2018년 3월 20일)이 패소하여 현재 일본 대법원에서 다투고 있습니다. 고교무상화 제외에 이어 보조금 동결까지 일본 정부는 제도적이며 정치적이고 노골적으로 조선학교를 차별하고 있습니다.

민족교육을 위한 남한과 북한의 지원

이렇게 재일교포들은 정체성과 뿌리를 잃지 않으려고 거리에 그리고 법정에서 나서고 있는데, 정작 모국인 남한과 북한은 이제까지 무엇을 하였고 현재 어떠한 지원을 하고 있는지 의문이 들었습니다.

해방 당시 250만 명으로 추산되는 재일조선인중 4분의 3 가량은 귀국했다고 합니다. 하지만 60만 명은 귀국 시 지참금의 제한 등의 문제로 잔류를 하였습니다. 한국전쟁의 여파가 가시지 않은 어려운 형편이었지만 북한은 재일동포 사회에 교육 원조금과 장학금 명목으로 1959년까지 7억여 엔을 총련에 지원했다고 합니다. 당시 일본정부가 재일조선인 중 생활보호대상자에게 지급하는 금액이 연간 2억 엔 정도였다고 하니 재일조선인들에게는 적지 않은 감동이었을 것입니다. 이는 1959년부터 재일조선인의 97퍼센트가 38선 이남을 고향으로 두고 있었다는 사실에도 불구하고 10만 명에 가까운 재일동포가 자신의 실제 고향인 남한이 아닌 북한으로 '귀국'하게 된 것과 무관하지 않다고 합니다.

이번 국제인권기행을 통해서 재일교포 관계자들에게 들은 바에 의하면, 북한은 10억원 정도의 지원을 해주고 있지만 이는 각 조선학교에 교과서도 충당하기 어려운 금액이고, 남한은 자체적으로 지원하는 한국학교 세 곳 이외에는 조선학교에 대한 정부차원의 지원은 없다고 합니다. 재일교포와 교직원들 그리고 유학생 간첩조작사건의 피해자인 이철 선생님은 무엇보다 민족교육을 위해 남한과 북한 정부가 나서주기를 바라고 있었습니다.

3일차 “분단의 산증인 그리고 통일의 꿈나무들과의 만남”

국제인권기행의 첫째 날, 둘째 날은 우리가 미처 몰랐던 재일교포들의 과거와 현재를 알게 된 시간이었기에 회원여러분과 이를 공유하고자 기행문의 내용에 있어 사실의 전달 부분이 많았습니다. 셋째 날과 마지막 날은 재일교포 사회 속에서 다양한 구성원들을 만나는 시간을 주로 가졌던 것 같습니다.

셋째 날은 오전에 ‘사랑방’이라는 재일교포 어르신들을 위한 개호시설을 방문하고 오후에는 조호꾸 조선초급학교 학생들의 예술발표회를 참관하였습니다. 그리고 저녁에는 재일동포 유학생 간첩사건의 피해자인 이철 선생님과 유영수 선생님을 만나 뵙는 뜻깊은 자리가 있었습니다.

사랑방은 우리 재일교포 어르신들이 함께 모여 서로 정을 나누는 작지





만 따뜻한 공간이었습니다. 세분의 재일교포 할머니와 환담을 나누었는데 한분 한분이 다 살아있는 역사처럼 느껴졌습니다. 제주 4.3 사건으로 도 일하신 할머니의 경험담부터, 자신이 경험했던 차별을 거울삼아 중국인 학생들이 부당하게 체포당했을 때 경찰서를 찾아가 항의한 할머니의 무용담까지 생생한 역사를 접할 수 있었던 소중한 시간이었습니다. 사랑방에서 먹은 꿀이 너무 맛있어서 그 맛을 잊지 못해 다음날 마트에서 꿀을 잔뜩 사 먹기도 하였습니다.

오후에는 아사히구 구민센터에서 죠호꾸 조선 초급학교 학생들의 발표회를 참관하였습니다. 학교 측과 재일교포분들께서 민변을 위하여 특별한 내빈석까지 마련해주시는 환대 덕분에 우리 아이들의 공연을 더욱 감명 깊게 볼 수 있었습니다. 유치부 아이들부터 초등부 그리고 졸업을 하는 6학년 학생들이 준비한 공연은 생각보다 수준이 높았고, 한쪽지 한쪽지의 공연이 전부 통일과 공동체 의식 함양에 대한 의미가 담겨 있어서 깊은 감명을 받았습니다. 우리가 준비하지 못하는 통일교육이 일본에서 재일교포



아이들에게 이루어지는 것을 보면서 통일의 꿈나무들이 차별의 땅에서 자라고 있다는 역설적인 생각이 들었습니다. 1부 공연과 2부 공연 사이에 일본군 '위안부' 피해자 길원옥 할머니가 무대에서 아이들을 응원하면서 '두만강'을 부르셨고, 김복동 할머니의 생존 당시 영상에서 할머니가 희망을 잃지 말라는 메시지를 보내는 장면에서 눈물샘이 고장난 것처럼 하염없이 눈물이 나왔습니다.

저녁에는 재일교포 유학생 간첩조작사건의 피해자 두 분을 뵈 수 있었습니다. 목적이야 어찌되었든 북한은 일찌감치 해외교포를 공민으로 받아들이고 재일교포사회에 지원을 해왔고 미약하나마 조선학교에 대한 지원이 현재까지 이어지고 있습니다만 민주화 이전에 남한정부가 재일교포사회에 행한 과오는 낫부끄러운 점이 많습니다. 1948년 10월에 이승만이 일본을 방문했을 때 이승만은 일제시대에 징역을 가장 오래 산 유명한 독립운동가인 박열 민단 단장과 접견하지도 않았고, 민단이 주최한 환영대회

에 참석하지도 않았다고 합니다. 하여 버릴 ‘기’자를 쓴 ‘기민정책’이라는 말이 동포사회에서 나왔다고 합니다. 이러한 기민정책인 박정희 정권에도 이어졌습니다. 더 나쁜 것은 이승만 정권이 동포사회에 무관심했다면 박정희 정권은 남북이 대결하는 장에 동포들을 동원하기 위해 민단을 장악하려 했고, 이 과정에서 민단 내 반대파들을 중앙정보부를 동원하여 모략하고 탄압하여 동포사회의 분열을 부채질했다는 것입니다. 그리고 130여명에 이르는 제일교포 유학생들을 간첩으로 몰아 그들의 삶을 송두리째 흔들어놨습니다.

사형수로 13년 옥고를 치르신 이철 선생님과 무기징역을 선고받고 오랜 기간 옥고를 치르신 유영수 선생님을 만나보니 상상이 불가한 너무도 끔찍한 경험 후에도 한없이 맑은 눈빛과 웃음 그리고 타인에 대한 배려가 나올 수 있는 것인지 인간에 대한 경외감이 들었습니다.

이철 선생님은 130여명에 달하는 피해자 중 다시 한국을 가는 것을 두려워하거나 마뜩찮게 생각하는 분들 그리고 연락조차 되지 않는 분들로 인하여 40명만 재심을 받게 된 상황을 안타까워하면서 “재심 무죄가 잇따르고 있지만 한국에서는 제대로 보도되지 않아 아직도 우리를 간첩이라고 생각하는 사람들이 많다. 이런 사회 인식을 바꾸기 위해서라도 최소한 대한민국이라는 국가의 사과가 있어야 한다. 대통령이 우리를 청와대로 부르거나 아니면 일본을 방문할 때 잠깐이라도 만나 ‘과거 정부가 여러분께 잘못을 범했다’는 한마디 말이라도 해줬으면 좋겠다. 그런 날을 학수고대하고 있다.”라고 하였고, 이러한 문제를 일거에 해결하기 위한 특별법 제정까지 이루어지는 것을 바라고 계셨습니다.

두 분의 말씀을 더 듣고 싶어서 계속 이어진 자리에서 조금 먼저 일어난 유영수 선생님을 조용히 따라가 악수를 청하였더니 무슨 악수냐고 와락 안아주시기에 눈물이 왈칵했고, 우연히 같은 방향으로 지하철을 이용하게 된 이철 선생님께서는 우리를 잊지 말아 달라고 꼭 다시 만나자고 하셨던 말씀이 아직도 선합니다.

4일차, 마지막 날, 글을 맺으며 : “새로운 시작. 우리는 무엇을 해야 할까?”

마지막 날 일정은 짧았지만 우리에게 큰 숙제를 던져주는 것 같은 일정이었습니다. 과거 인덕천황이 들렀다는 미유키모리 신사와 인근의 코리아타운을 돌아보면서 지리적으로 인접한 한국과 일본이 어떠한 관계를 만들어 나가야 하는지 고민을 하게 되었습니다. 마지막으로 들른 통국사라는



절에서는 한반도의 당사자들보다 재일동포들에게 통일이 더 중요한 문제일 수 있다는 생각을 하게 되었습니다. 일본 땅에서 끊임없는 차별과 멸시를 당하게 되는 중요한 원인이 그들의 뿌리인 한반도가 둘로 나뉘어 대립하면서 제대로 된 도움도 받지 못하고, 그들 내부에서도 단결하지 못한 채 분열하는 현실 때문이기에 통일을 더 절실할 수 있음을 느꼈습니다.

이번 인권기행을 마치면서 재일교포에 한정하지 않고 생각해보았습니다. ‘우리 민족, 한민족의 수는 얼마인가?’라는 물음에 남한 5천만 명, 북한 2500만 명 외에 해외동포 550만을 더하여 생각하는 사람이 얼마나 될까요? 정확히 통계하기가 어렵지만 해외에 살고 있는 우리민족은 중국 200만 명, 미국 100만 명, 일본 100만 명, 중앙아시아 옛 소련지역 40만 명, 유럽 및 기타 130여 개국에 100만 명으로 약 550만 명에 이른다고 합니다. 남북한 인구 7500만에 550만을 더하면 한민족의 수는 8천만 명이 훌쩍 넘어갑니다.

1945년 해방 당시를 기준으로 하면, 당시 한민족 전체 인구는 3500만 명 정도였는데 해외 거주 인구는 중국 220만 명, 일본 230만 명, 옛 소련 40만 명, 미국 및 기타 지역 10만 명으로 역시 500만에 이르러 해외거주 한민족은 전체 민족 구성원의 14% 가량이었다고 합니다. 한국 근대사에서 해외이민이 시작된 것은 조선 말기인 1860년대 대기근이 들었을 때부터였다고 하니 80여년 만에 민족의 일곱 명에 한명이 해외에 나간 것입니다. 이러한 역사를 어떻게 설명하고 받아들여야 할지 모르겠습니다. 이렇게 한 민족 집단에서 다수 성원이 해외로 나간 것은 1840년대 아일랜드의 대기근으로 800만중 100만이 10년 동안 이민을 떠난 것을 제하고는 세계사에서 유례를 찾기 힘든 민족의 이산(디아스포라)이 아닐까 싶습니다. 화

교가 세계에 널리 퍼져 있다지만, 1949년 신중국이 수립되기 전까지 전 세계에 분포된 화교 수를 1000만 명 정도로 추산하는 것을 보면 우리의 민족의 갑작스런 이산과 그로부터 파생되는 문제들은 한민족의 관점에서 가볍게 받아들여서는 안 될 것입니다.

근래 많은 사람들이 550만 해외 동포를 염두에 두고 한민족 공동체 운운하면서, 전 세계 특히 미국·중국·일본·러시아 4대 강국에 무시 못할 이민 집단을 형성하고 있는 한인 동포들에게 한민족 공동체의 번영을 위해 ‘기여’하게 할 것인가 그리고 그들을 어찌 ‘활용’할 것인가에 관심을 기울이는 듯합니다. 그러나 그에 앞서 각 이민 집단이 한국의 근현대사와 이주해간 국가의 근현대사의 격동 속에서 어떠한 삶을 거쳐 오늘에 이르렀는지에 대한 겸허한 이해와 조국이 그들에게 소홀했던 점에 대한 사과, 그리고 그들이 직면하고 있는 차별의 해소와 상처를 치유하기 위한 지원이 선행되지 않은 채 그들의 활용과 기여를 논한다면 그것만큼 파렴치한 논의도 없을 것 같습니다. 오히려 조국의 분단과 대립으로 말 못 할 상처를 받았음이 분명하기 때문입니다.

애시당초 배타성을 느끼며 살 수밖에 없는 동포사회에 조국의 무관심은 그들의 생활을 더 고되게 만들었을 것입니다. 이는 재일동포 사회에 국한되는 것이 아닐 것입니다. 정도의 차이가 있을 뿐 세계 어느 국가의 동포들이건 조국의 관심을 느끼진 못했을 것이라 생각합니다. 오히려 그들이 관심을 가지고 다가가려 하면 본국의 문화적 차별과 각종 법적 규제에 의한 차별이 매몰차게 그들을 맞이하지 않았나 싶습니다. 해외동포에 관한 차별적 규제는 동포들의 이해와 인내심으로 표면화되지는 않았지만 진정한 세계 속의 한민족 공동체의 전제 작업으로 선행되어야 할 것입니다.

이러한 차별적 규제 해소와 더불어 동포사회에 대한 진지한 이해와 그들이 한민족으로서 차별받지 않고 당당히 살아갈 수 있도록 하는 지속적인 지원이 제공될 때 우리는 진정으로 그들을 끌어안을 수 있고, 자랑스러운 역사와 문화 그리고 조국을 그들과 함께 나눌 수 있게 될 것입니다.

끝으로 제1회 국제인권기행을 통하여 통감한 재일교포가 겪는 차별이 우리가 등한시 하고 있지만 우리 내부에서 일상화된 차별과 다를 바가 없다는 생각을 하였습니다. 서로 다른 문화와 집단에 대한 무지와 의심 그리고 불신이 우리 인류 역사의 비극의 씨앗이 되었다는 점을 기억함과 동시에 우리가 우리 동포들을 위하여 다른 국가에게 하게 될 요구 또는 비판 우리사회의 모습과 모순되지 않도록 노력해야겠다는 생각을 하였습니다. 전쟁과 침략으로 비롯된 한민족의 이산과 현재까지 이어지는 차별이 다시 되풀이되는 일이 없기를 바라며 인권기행 첫날 미유키모리 소학교의 민족학급에서의 수업 중에 접한 유네스코 현장을 통해서 기행문을 마치고자 합니다.

『전쟁은 인간의 마음에서 비롯된 것이므로, 평화를 지키는 것도 인간의 마음에서 비롯되어야 하며, 인류의 역사를 통해 다른 국민들의 삶과 방식에 대한 무지가 의심과 불신의 원인이 되었으며, 이로 인한 차이점들이 자주 전쟁으로 치달았다. 이제 막 종료된 전쟁은 인간의 존엄성, 평등, 상호존중의 민주주의 원칙을 부정하고 그 대신 인간과 인류의 불평등 원리를 무지와 편견을 통해 조장함으로써 가능하였다. 문화를 널리 전파하고 정의, 자유, 평화를 교육 시키는 것이 인간의 존엄성에 불가분한 요소이며 모든 국가들이 상호 지원과 협력의 정신 하에 완성해야 하는 신성한 의무이고, 정부 간 정치적·경제적 협의에만 기초한 평화는 전

세계인들로부터 만장일치를 받은 지속 가능하며 건설한 지원을 확보할 수 있는 평화가 아니므로 평화가 실패하지 않기 위해서는 반드시 인류의 지적 및 도덕적 결속력에 기반을 두어야 한다. 이와 같은 사유로, 이 현장 당사국들은 모든 이를 위한 교육에 대한 완전하고 평등한 기회제공, 객관적 진실에 대한 무제한적 추구, 사상과 지식의 자유로운 교류를 믿으며 당사국 국민들간 대화와 소통의 방안을 마련하고 증진하며 상호 이해 및 보다 진실되고 완전한 지식을 위해 동 방안을 활용하는데 합의하고 단결하였다.』

－ 유네스코(UNESCO) 현장

입법제안

1. 선거연령 하향을 위한 입법제안 | 황준협

2. 사법행정의 현황과 개혁방향 | 서선영

3. 가계부채현황 및 그 해결을 위한 입법과제 | 백주선

입법제안 1

선거연령 하향을 위한 입법제안

황준협

1. 현행 선거연령 조항의 문제점

아동·청소년(이하 ‘청소년’이라 함)은 가정과 학교, 또 학교 밖에서 쉽게 배제되고 그저 ‘보호와 양육’의 대상으로만 여겨지고 있다. 그러나 청소년들은 그저 ‘보호와 양육’의 대상이 아니라 엄연히 ‘인권의 주체’이다. 그러나 기존 청소년 관련 정책은 ‘보호와 양육의 대상’이라는 패러다임 하에 설계되었으며, 그 결과 청소년을 대상으로 한 정책을 결정하고 이행하는 과정에서 청소년 당사자는 철저히 배제되어 왔다. 이는 무엇보다 청소년의 목소리를 정책결정에 반영할 수 있는 정치적 권리 즉, 참정권에서 청소년들이 철저히 배제된 탓이 크다. 스스로 청소년들이 자신들과 관련된 현안에 대해 목소리를 내고, 정책에 관철시킬 수 있으려면 1차적으로 선거권을 통해 자신들의 목소리를 대표할 수 있는 사람을 선출할 수 있는 권리가 보장되어야 한다.

그런데 현행법체계에서는 선거권은 만 19세 이상의 성인만 행사할 수

있는 권리이다. 구체적으로 살펴보면 헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”라고 정하고 있으며, 헌법의 위임을 받아 선거권 행사 연령을 정하고 있는 현행 공직선거법 제15조 제1항 및 제2항(이하 ‘선거연령조항’이라 함)에서는 선거권을 행사할 수 있는 연령을 19세 이상의 자로만 규정하고 있다.

공직선거법

[시행 2018. 4. 6.] [법률 제15551호, 2018. 4. 6., 일부개정]

제15조(선거권) ① 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다. <개정 2011. 11. 7., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13.>

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람

2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람

② 19세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다. <개정 2009. 2. 12., 2011. 11. 7., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13.>

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

[2009. 2. 12. 법률 제9466호에 의하여 2007. 6. 28. 헌법재판소에서 헌법불합치결정된 이 조 제2항제1호를 개정함.]

[제목개정 2011. 11. 7.]

이하에서는 이러한 현행 공직선거법 규정의 문제점에 대해서 살펴보고, 개정방향 대해 제안해보기로 한다.

2. 국제인권규범의 요구 및 비교법적 고찰

우리나라가 유엔의 당사국으로서 1991년 12월 20일 비준한 유엔아동권리협약 제3조 제1항은 ‘공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.’고 정하고 있으며 같은 협약 제4조에서는 ‘당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다.’고 정하여 같은 협약에서 인정하고 있는 아동의 권리를 실현하기 위한 사법·행정·입법기관의 적극적 이행의무를 규정하고 있다.

한편 같은 협약 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 행사하는 권리는 물론 선거운동을 하거나 정당 활동을 하거나, 스스로 선거에 출마하는 권리가 포함되어야 할 것이다.

한편, 우리나라가 유엔의 당사국으로서 1990. 7. 10.에 가입하여 비준한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제25조에서는 ‘(a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것, (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운

표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것, (c) 일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임하는 것'의 선거권 및 피선거권, 정치참여의 권리를 차별과 불합리한 제한 없이 누릴 수 있도록 정하고 있다.

아동권리협약 제1조에서 아동을 18세 미만의 사람으로 정하고 있어, 양협약의 적용에 있어 만 18세의 경우 아동권리협약의 보호대상은 아니더라도, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제25조가 적용될 수 있다. 한편, 아동권리협약 제12조 제1항에서는 '아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.'고 정하여 일종의 '아동의 연령과 성숙도'에 따른 제한 정당화 규정을 두고 있기도 하다. 그렇다면, 아동의 연령과 성숙도라는 제한조항을 고려하더라도 만 18세의 경우는 연령과 성숙도에 따른 제한의 대상이 될 수 없는 것이고, 일반 시민으로서의 권리보호 대상으로 보아야 한다. 그렇다면 최소한 18세 이상에 대해서는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 대상으로서 선거권이 보장되어야 함에도 불구하고 현행법상으로는 18세인 청소년은 정치적 권리를 전혀 행사하지 못하도록 하고 있어 현행 공직선거법상의 선거연령 조항이 우리나라가 가입·비준하고 있는 유엔아동권리협약 및 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약의 취지에 반하고 있다는 비판이 충분히 가능하다.

「아동의 권리에 관한 협약」

제1조

이 협약의 목적상, 아동은 아동에게 적용되는 법에 의하여 보다 조기에 성인연령에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람을 의미한다.

제3조

1. 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.

제4조

당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리안에서 이러한 조치를 취하여야 한다.

제6조

2. 당사국은 가능한 한 최대한도로 아동의 생존과 발전을 보장하여야 한다.

제12조

1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에

게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 상당한 비중이 부여되어야 한다.

2. 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.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」

제25조

모든 시민은 제2조에 규정하는 어떠한 차별이나 또는 불합리한 제한도 받지 아니하고 다음의 권리 및 기회를 가진다.

- (a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것
- (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것
- (c) 일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임하는 것

또한 비교법적으로 보더라도 아동의 ‘연령과 성숙도에 관한 기준’은 최소 18세 이하임이 확인된다. 아래 표에서 확인되는 바와 같이 놀랍게도 현재 선거연령을 19세 이상으로 규정하고 있는 국가는 OECD 34개국 가운데에는 대한민국이 유일하다. 최근 우경화 바람이 불고 있는 일본에서도 2015년 법률개정을 통해 선거연령을 18세로 낮춘 바 있으며, 교복 입

은 사진을 내걸어 선거참여를 독려하기도 하였다.¹ 미국은 18세 선거권을 1971년에 이미 헌법에 명시하였으며, 캘리포니아주의 샌프란시스코, 메릴랜드주의 타코마 파크 등 일부 도시에서는 16세에게 주민투표나 지방선거에서 투표권을 부여하고 있고, 매사추세츠, 뉴욕, 뉴멕시코 등에서도 논의 중인 상황이다.² 우리에게 잘 알려진 스코틀랜드와 영국의 분리독립 주민투표에서도 16세 이상부터 주민투표에 참여하였으며, 그밖에도 오스트리아, 독일의 일부 주, 아르헨티나 등은 선거연령이 ‘16세’이다. 우리나라는 비교법적으로 보더라도 선거연령 제도에 있어서도 그 후진성을 면치 못하고 있는 것이다.

각국의 선거권 연령³

16세	오스트리아, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 쿠바, 니카라과
17세	조선민주주의인민공화국, 인도네시아, 동티모르, 수단, 남수단, 그리스
18세	아시아 : 중화인민공화국, 일본, 중화민국, 인도, 필리핀, 베트남, 아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아, 홍콩, 파키스탄, 방글라데시, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오스, 몽골, 네팔, 팔레스타인, 스리랑카, 타지키스탄, 태국, 우즈베키스탄, 캄보디아, 아랍에미리트, 카타르, 바레인, 키프로스, 이란, 이라크, 요르단, 사우디아라비아, 이스라엘, 터키, 예멘, 몰디브 아프리카 : 이집트, 남아프리카공화국, 알제리, 앙골라, 베냉, 보츠와나, 부르키나파소, 부룬디, 카보베르데, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 지부티, 에티오피아, 에리트레아, 잠비아, 가나, 기니비사우, 기니, 케냐, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모로코, 모리타니, 튀니지, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 니

1 일본 총무성의 홍보 방법이다. 투표 참여 홍보물에 교복 입은 학생 사진을 사용하고 있다. (출처: 2017. 2. 4. 오마이뉴스 기사, OECD 국가중 왜 우리만 없을까? '18세 선거권', http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002284911)

2 2017-02-04 OECD국가 중 왜 우리만 없을까? "18세 선거권", 오마이뉴스 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002284911

3 Wikimedia Foundation, Inc., 위키피디아 "선거연령", <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%84%A0%EA%B1%B0%EC%97%B0%EB%A0%B9>, 2019. 4. 23.

<p>18세</p>	<p>제르, 나이지리아, 르완다, 상투메프린시페, 세이셸, 소말리아, 시에라리온, 세네갈, 토고, 짐바브웨, 스와질란드, 코트디부아르, 탄자니아, 우간다, 감비아, 중앙아프리카공화국, 가봉</p> <p>유럽 : 독일, 프랑스, 영국, 러시아, 스페인, 벨기에, 불가리아, 알바니아, 안도라, 벨로루시, 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 마케도니아, 몬테네그로, 몰도바, 모나코, 네덜란드, 노르웨이, 루마니아, 산마리노, 폴란드, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 안도라, 우크라이나, 포르투갈, 리히텐슈타인</p> <p>아메리카 : 미국, 캐나다, 볼리비아, 앤티가 바부다, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 버뮤다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카, 도미니카 공화국, 엘살바도르, 그레나다, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 자메이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 푸에르토리코, 세인트키츠 네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 수리남, 트리니다드 토바고, 우루과이, 베네수엘라</p> <p>오세아니아 : 호주, 뉴질랜드, 아메리칸 사모아, 키리바시, 마셜 제도, 마이크로네시아, 뉴칼레도니아, 팔라우, 파푸아뉴기니, 피지, 투발루, 바누아투</p>
<p>19세</p>	<p>대한민국</p>
<p>20세</p>	<p>나우루</p>
<p>21세</p>	<p>말레이시아, 싱가포르, 레바논, 쿠웨이트, 오만, 카메룬, 사모아, 통가, 솔로몬 제도</p>

3. 헌법심사에 의한 통제 가능성

우리나라에서는 과거 여러 차례에 걸쳐서 위 공직선거법 선거연령 조항에 대한 헌법심사가 이루어진 바 있으며, 그때마다 해당 조항에 대해 합헌 선언이 이루어져왔다. 가장 최근의 결정은 현재 2014. 4. 24. 2012헌마 287 결정인데, 해당 결정에서도 헌법재판소는 “선거권 행사는 일정한 수준의 정치적 판단능력이 전제되어야 하는데, 입법자는 우리나라의 현실상 19세 미만의 미성년자의 경우, 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나, 독자적인 정치적 판단을 할 수 있을 정도로 정신적·신체

적 자율성을 충분히 갖추었다고 보기 어렵다고 보고, 지방의회의원 등의 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정한 것이다. 선거권 행사 연령은 국가마다 특수한 상황 등을 고려하여 결정할 사항이고, 다른 법령에서 18세 이상의 사람에게 근로능력이나 군복무능력 등을 인정한다고 하여 선거권 행사능력도 반드시 동일한 기준에 따라 정하여야 하는 것은 아니므로 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정한 것이 불합리하다고 볼 수 없다. 따라서 지방의회의원 등의 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정한 것이 입법자의 합리적인 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 19세 미만인 사람의 선거권 등을 침해하였다고 볼 수 없다.”고 하여 합헌결정을 하였다. 이러한 헌법재판소 결정은 선거권에 대해 ‘입법자의 입법형성권의 범위 내에 있는 국가내적 권리’라고 보는 데에 근본적인 한계가 있다. 즉, 헌법재판소의 결정의 논리는 첫째, 선거권은 기본적으로 ‘법률에 의해 구체화 되는 것’이고, 둘째, 선거연령 기준을 19세로 본 것이 ‘입법자의 합리적인 입법재량의 범위’를 벗어난 것이 아니어서 합헌이라는 것이다. 위와 같은 사법심사기준에 따를 때 헌법재판소에 의해 공직선거법 선거연령조항의 위헌결정을 바라는 것은 요원해 보인다.

4. 선거권의 법적 성격에 대한 관점 전환의 필요성

선거권은 대한민국 헌법 제1조 제1항의 민주주의 원리를 구현하는 권리이다. 또한 선거권의 행사는 국가의사를 결정하는 가장 기본적이고 중대한 절차로서의 의미를 가진다. 헌법재판소도 선거권은 국민의 참정권 중 가장 중요한 것임을 인정하고 있다(헌법재판소 2006. 2. 23. 선고 2005헌마403결정 참조). 또한 선거권은 헌법 제1조 제2항의 국민주권 원리를 구현하는 권리이다. 선거권은 국민주권의 상징적 표현으로서 공동체의 의

사를 결정하기 위해서 주권자 개개인이 가장 기본적으로 행사할 수 있는 권리이기 때문이다. 이와 같은 관점에서 선거권은 국민의 다른 기본권에 대하여 우월적 지위에 있다(헌법재판소 1989. 9. 8. 선고 88헌가6결정 참조).

그런데도 선거연령을 하향하는 문제에 있어서는 헌법재판소는 유독 소극적인 시각을 견지해 왔다. 이는 헌법재판소가 기존 청소년의 선거권을 이해하는 관점이 가지는 근본적 한계라고 볼 수도 있다. 즉, 헌법재판소에서는 선거권을 인간의 권리, 즉 인권이 아닌 국민의 권리로서 ‘국가 내적 기본권’으로 보았던 것이다.⁴ 단순히 선거권을 국가내적 권리로만 이해했을 때에는 현실의 선거권의 민주주의 원리나 보통선거원리를 훼손할 정도에 이르렀다고 하더라도 그 사법심사에 소극적일 수밖에 없는 근본적 한계를 가질 수밖에 없게 된다.

위와 같은 한계를 극복하기 위해서는 우리는 선거권을 바라보는 새로운 관점을 가질 필요가 있다. 즉, 선거권은 국민주권원리 및 민주주의원리의 실현을 위해 최대한 보장되어야 할 필요가 있다. 또한 선거권은 선거권의 행사를 통해 정치적 의사를 표출함으로써 자신의 권익과 행복을 추구하는 동시에, 인간으로서 지니고 있는 본능적인 정치적 욕구도 충족하는 기본권적 성격도 가지고 있다(헌법재판소 1989. 9. 8. 선고 88헌가6 참조).

즉, 선거권은 민주주의의 원리, 국민주권의 원리를 구현하는 권리이자 인간의 권익과 행복, 정치적 욕구를 충족하기 위한 생래적 기본권으로서

⁴ 헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”, 헌법 제25조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”정하여 “법률이 정하는 바에 의하여”에 주목하여 선거권과 피선거권은 국가에 의해 형성되는 권리이며 국가 내적 기본권이라는 것이 학계의 다수의 견해이기도 하다. 성낙인 헌법학 제15판, 법문사, 2015년, 722면. ; 정중섭 헌법학원론 제10판, 박영사, 2015, 737면.

의 성격을 가지고 있는 것이다. 선거권에 대해 이러한 관점의 전환이 선행된다면 선거연령 하향 논의의 출발점이 훨씬 더 당겨 질 수 있을 것이다.

5. 선거연령 하향 반대논거의 대한 비판적 검토

가. 미성숙 논거의 부적절성

청소년 선거권을 제한하는 가장 주된 논거는 청소년이 아직 자신의 선거권을 행사하기에는 미성숙하다는 것이다. 그러나 이러한 논거는 과거 참정권 확대의 역사에서 여성과 흑인의 참정권을 제한하였던 논거와 완전히 동일한 것으로, 그 논거의 부적절성은 이미 역사적 경험을 통해 입증되었다. 또한 성인의 경우 그들의 정치적 판단능력이나 성숙성에 대한 입증을 요구받지 않으며 항상 의사결정과정에 합리적으로 행동할 필요가 없다는 점과 비교해 보아도 그 논거의 비합리성을 쉽게 확인할 수 있다.⁵ 또한 실제에 있어 아동이 역량들을 획득하는 연령은 한편으로는 그들의 삶의 경험과 사회·문화적 환경에 따라 다양하고 다른 한편으로는 그들이 처해진 상황에 의해 발휘되기를 요구하는 역량의 특성에 따라 달라진다.⁶ 그러므로 연령을 기준으로 하여 모든 청소년의 능력을 획일적으로 평가하는 것은 한계가 있다. 오히려 우리나라는 국민 대다수가 공교육의 혜택을 받고, 지식정보화 사회로의 큰 변화를 겪으면서 쉽고 빠르게 정보와 지식을 얻을 수 있으며, 그 결과 지식과 의식수준이 높아져 정치적 판단능력을 갖추는 연령도 낮아지는 추세이다. 또한 각종 인지발달능력 연구결과

5 실제 인지능력이 현저히 떨어져 있는 노인이나, 인지능력이 결여된 치매노인이라고 하여 선거권이 제한되지는 않는다.

6 김효연, "선거권 연령에 관한 헌법재판소 결정의 주요논거에 대한 비판적 검토", 헌법연구 제2권 제2호 (2015. 9.), 366면 참조

에 따르면 10대 초반에 이미 성인수준의 발달을 완료하는 것으로 나타나고 있어,⁷ 인지이론의 관점에서 보더라도 정치적 판단능력을 이유로 19세 미만의 청소년의 참정권을 인정하지 않는 것은 부당하다.

위와 같이 연령에 따른 성숙성을 근거로 선거권을 제한하는 것은 전혀 합리적인 기준이라고 볼 수 없으며, 성숙성 근거 자체를 받아들인다고 하더라도 현재의 18세를 미성숙하다고 보는 것은 변화된 현실에도 부합하지 않는다.

나. 교실의 정치화 우려 논거의 부적절성

또 다른 반대논거는 18세까지 선거연령을 하향하는 경우 학교가 정치화 될 수 있다는 것이다. 그러나 오히려 학교는 훌륭한 정치교육의 장이 될 수 있는 공간이다. 청소년은 그저 보호의 대상이 아니라 인권의 주체로서의 개개가 한 명의 시민이다. 이런 입장에서 일찍이 영국 및 독일, 프랑스 등 유럽의 주요 나라들뿐만 아니라 미국에서도 정치교육이 정규 교육과정에 편입되어 정치교육을 장려하고 있다. 또한 위 각국의 정당들은 오히려 스스로 다양한 정치교육 프로그램을 마련하여 정치교육에 앞장서고 있다.⁸

통계적으로 보더라도 만 18세 선거연령 하향으로 인해 교실이 정치화된다고 단정할 수 없다. 행정안전부의 주민등록 인구통계에 따르면 2018

7 최윤진, 청소년의 정치참여와 선거연령, 청소년선거권 토론회 자료집, 5면.

8 의회 및 정당의 정치교육 비교연구, 이지수, 허규선, 임종현, 홍태영, 최희식, 신철희, 2011년도 국회연구용역과제 연구보고서 참조

년 기준 18세 인구는 총 638,581명이고, 17세 인구는 559,205명이다.⁹ 또 2018년 교육통계연보에 따르면 고등학교 3학년 학생 570,661명 중 18세 인 학생은 65,013명에 지나지 않는다.¹⁰ 그렇다면 18세 인구 638,581명 중 고등학교 3학년 학생은 6만5천명 뿐이고, 고등학교 3학년 전체 중에서도 극히 일부분에 지나지 않는 것이다.

또한 만 18세는 아직 학교를 졸업하지 않은 상태여서 18세에게 선거권을 확대하는 경우 교실이 정치화된다는 논리라면 역으로 학교를 졸업하여 더 이상 학교 정치화의 우려가 없는 사람들도 선거권을 행사할 수 없게 된다는 모순된 결과가 발생하게 된다. 여러 면에서 교실의 정치화 우려는 비합리적이며, 현실을 반영하지 못하고 있는 반대를 위한 반대논거인 것이다.

6. 개정안 제안

탄핵정국에 있어 청소년은 촛불민심의 중심에 있었으며 성숙한 시민의식을 바탕으로 촛불집회에 참여하며 자신들의 목소리를 내왔으나, 정작 촛불집회로 실현된 2017. 5. 대선 및 문재인 정부가 탄생한 이후인 2018. 6. 지방선거에서 조차도 자유한국당의 반대로 인해 만 18세로 선거권을 규정한 공직선거법 개정안 통과가 무산되어 투표를 할 수 없었다. 2018. 선거연령의 18세 하향을 주장하며 청소년 단체들은 43일간의 국회노숙농성 및 삭발투쟁을 전개하기도 하였고 이에 대해 자유한국당을 제외한 4개의 여야정당 원내대표들이 18세 선거연령 하향에 합의하였으나, 2019. 4.

⁹ 출처: <http://27.101.213.4/#> (검색일: 2019.4. 23.)

¹⁰ 출처: <https://kess,kedi.re.kr/index>, 2018년 교육통계연보 중 학년 및 연령별 학생수

현재까지 선거연령을 18세로 낮추는 공직선거법 개정안은 국회 본회의에 상정되지도 못하고 있다.¹¹

하루빨리 공직선거법상 선거연령 조항이 현재의 19세에서 18세로 하향되어야 한다. 또한, 18세 선거권 이외에도 피선거권 및 선거운동의 자유, 정당가입의 자유 등 다른 참정권과 관련한 연령기준도 이에 맞추어 전면적으로 재조정될 필요가 있다. 이와 관련하여 국회에서는 2012년 이후부터 꾸준히 개정안을 발의하고 있으며, 국회에 계류중인 개정안들의 개요는 아래와 같다.

① 2012. 10. 22. 정진후 의원(정의당), 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하고, 미성년자의 선거운동 금지 규정을 삭제하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의 / 주민투표권의 연령을 18세로 하향하는 주민투표법 일부개정법률안 대표발의

② 2012. 10. 30. 장하나 의원(민주당), 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하고, 미성년자의 선거운동 금지 규정을 삭제하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의

11 다만 2019. 4. 22. 자유한국당을 제외한 여야 4당 원내대표가 선거연령을 18세로 하향하는 내용을 포함한 공직선거법 개정안을 국회 패스트트랙에 올리는 것에 대해서는 합의를 이룬 상태이다.
(출처: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201904222232005&code=910402)

③ 2016. 8. 4. 박주민 의원(더불어민주당), 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하고, 대통령선거를 제외한 공직선거의 피선거권 연령을 18세로 하향함. 또한 선거운동을 할 수 없는 미성년자의 연령을 18세 미만의 자로 하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의 / 교육감 선거권 연령을 16세로 하향하는 지방교육자치에관한법률 일부개정법률안 대표발의 / 정당 가입 연령을 15세로 하향하는 정당법 일부개정법률안 대표발의

④ 2016. 6. 17. 김관영 의원(국민의당), 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권의 연령을 18세로 하향하는 지방자치법 일부개정법률안 대표발의 / 주민투표권의 연령을 18세로 하향하는 주민투표법 일부개정법률안 대표발의

⑤ 2016. 9. 6. 윤소하 의원(정의당), 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하고, 미성년자의 선거운동 금지 규정을 삭제하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의 / 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권의 연령을 18세로 하향하는 지방자치법 일부개정법률안 대표발의 / 주민투표권의 연령을 18세로 하향하는 주민투표법 일부개정법률안 대표발의

⑥ 2017. 4. 18. 송옥주 의원(더불어민주당), 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 피선거권 연령을 19세로 하향하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의 / 정당가입연령 제한을 삭제하는 내용의

정당법 일부개정법률안 대표발의

⑦ 2017. 8. 2. 이재정 의원(더불어민주당), 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의

⑧ 2017. 8. 9. 정춘숙 의원(더불어민주당), 14세 이상 청소년의 선거운동을 가능하게 하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의

⑨ 2017. 12. 13. 표창원 의원(더불어민주당), 18세 이상의 국민에게 선거권을 부여하도록 하고, 대통령선거를 제외한 공직선거의 피선거권 부여 연령을 선거권 부여 연령과 동일하게 18세로 규정하며, 미성년자의 선거운동 제한 규정을 삭제하여 나이제한없이 선거운동 가능하게 하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의

⑩ 2018. 4. 5. 하태경 의원(바른미래당), 18세 이상의 국민에게 선거권과 피선거권을 동일하게 부여하고, 선거운동 제한 연령을 14세 미만의 자로 하향 조정하는 공직선거법 일부개정법률안 대표발의

다만, 국회에서 발의되었거나 현재 계류 중인 참정권 관련 법안의 내용들은 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의장 및 지방의회의원 선거권 및 조례제정 개폐청구권, 주민감사청구권, 주민투표권의 연령을 종전의 19세에서 18세로 하향하는 내용이 대부분이다.

18세 선거권이 현실화되는 것을 개정입법의 1차 과제로 삼을 수 있겠지만, 그 이후 관련된 피선거권 및 선거운동, 정당가입 연령 역시 같이 개정되어야 할 것이며, 선거연령의 추가 하향의 논의도 계속해서 이루어져야 한다. 18세라는 연령은 성인과 경계에 있는 연령대로서 청소년들 스스로가 당면해 있는 다양한 스펙트럼의 인권 및 교육, 생활의 문제를 대변하기에는 한계가 있는 연령이기 때문이다. 일찍이 같은 문제의식을 가지고 오스트리아의 경우 16세로 선거연령을 하향하였으며, 스코틀랜드나 독일, 미국의 일부 주에서도 주민투표나 지방선거에서 선거연령을 16세로 하향하여 시행하고 있다는 것에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같다. 또한 현재 우리나라의 인구의 고령화 경향과 관련해서도 청소년층의 선거권이 확대되지 않으면, 노인과 장년층이 과도한 대표권을 가지게 되는데 비해, 청소년 당사자들의 선거권은 과소 대표되어 청소년 당사자들의 목소리가 전혀 정책에 반영되지 않을 위험도 크다.¹² 따라서 그 이후 선거연령 하향은 적어도 16세를 기준으로 논의될 필요가 있다.

선거권을 단순히 국가내적 권리로 보려는 관점은 이제는 바뀌어야 한다. 선거권은 단순히 투표할 권리이기 이전에 공동체의 구성원이 공동체의 의사결정 과정에 참여하여 자신의 인간으로서의 존엄과 행복을 추구할 권리인 것이다.¹³ 선거권은 최대한 보장되어야 한다. 과거 선거권이 확대된 역사를 보면 재산, 인종 및 성별이라는 기준이 하나씩 무너지고 확대

¹² 「시민의 확장」 펴낸 김효연 고려대 정당법센터 연구원 “청소년 선거권은 세계적 추세”, 주간경향, 1323호 (출처: <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201703141110301&code=115#csidxfbf39694ed0c6cb7a77eb6622ce35d>).

¹³ 권민지, 김택현, 나인선, 박지혜, 배정훈, 이준구, “공직선거법상 연령에 대한 선거권 제한에 대한 비판”, 공익과 인권 통권 14호(2014), 392~398면 참조.

된 역사였다.¹⁴ 이제 선거권을 제한하는 유일한 기준은 연령이다. 우리사회에서도 선거권 제한의 마지막 기준인 ‘연령’에 대해서 진지하게 고민하고 검증해야 할 것이다.

14 「시민의 확장」 퍼낸 김효연 고려대 정당법센터 연구원 “청소년 선거권은 세계적 추세”, 주간경향, 1323호 (출처: <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201703141110301&code=115#csidxfbbf39694cd0c6cb7a77eb6622ec35d>).

입법제안 2

사법행정의 현황과 개혁방향¹

서선영

I. 들어가며

1, 사법행정의 의의, 존재이유와 위험성

가. 사법행정의 의의

법원은 재판을 하는 곳이자 삼권분립의 한 축이다. 법원은 행정부, 의회와 같이 국민이 직접 선거로 구성된 기관은 아니지만, 사법권력 또한 국민으로부터 위임된 것임은 틀림없다. 대한민국의 모든 권력은 국민으로부터 나오기 때문이다. 그러나 법원은 다수파 기관은 아니며, 오히려 다수로부터 소수를 보호하는 역할을 수행한다. 다수로부터 소수를 보호하기 위해서는 독립이 보장되어야 하며 헌법이 법관의 독립을 선언하고 있는 것도 그 이유에서다.

¹ 이 글은 『민주사법 준비 1호』(2019. 2.)에 게재된 「사법행정의 현황과 개혁의 방향」의 문장 일부를 수정하고, 변화된 제도를 반영한 것입니다.

그러나, 독립은 ‘법관’이라는 이름이 붙여지는 순간 저절로 생겨나는 자연적 속성이 아니다. 법관이 독립하기 위해서는 그것을 가능케 하는 제도가 있어야 한다. 법관의 독립을 위태롭게 하는 제도가 촘촘히 짜인 조직이라면 그 누구도 그런 조직의 생리와 무관하게 살기는 어렵다. 판사는 당연히 독립된 재판을 하는 사람이고 재판 거래는 상상할 수 없다고 말할 근거는 더 이상은 없다. 재판거래, 재판개입, 블랙리스트 등 재판의 공정이나 법관의 독립과 양립할 수 없는 사건들이 매일 쏟아져 나왔다. 어떻게 이런 일들이 벌어졌고 그 원인은 무엇인가.

사법농단이 발생한 이유에 대해서는 여러 가지 분석들이 있다. 그 중 핵심적인 원인으로 언급되는 것이 관료적 사법행정이다. 사법행정이 무엇기에 이런 사태의 주요 원인으로 언급되는 것일까.

사법행정 또는 법원행정은 재판 작용 그 자체는 아니지만 재판을 하고 법원을 운영하는데 필요한 행정작용(조직, 인사, 예산, 회계, 시설, 통계 등)을 말한다. 재판을 하기 위해서는 인적·물적 시설이 갖추어지고 운영되어야 한다. 각급 법원에 법관들을 배치해야 하고, 접수된 사건을 각 재판부에 배당해야 한다. 재판할 건물을 관리해야 하며 전자재판을 위한 시스템도 갖추어야 한다. 이런 것들은 재판 자체는 아니지만, 법원이라는 조직을 유지·운영하기 위해서, 궁극적으로는 재판을 하기 위해 반드시 필요한 것이다. 그런데 이렇게 법원을 운영하기 위해 필요한 사법행정은 반드시 법원만이 하는 것은 아니다. 예를 들어 재판을 하기 위해서는 각급 법원이 어느 지역을 관할하는지를 정해야 하고, 각 법원에 판사를 배치해야 하는데 각 법원이 어느 지역을 관할할지는 법률 사항이다(‘각급 법원의 설치와 관할 구역에 관한 법률’). 판사의 수도 국회가 정하는 법률사항이

다(‘각급 판사 정원법’). 이렇게 정해진 법에 따라 각급 법원에 배치할 판사의 수를 정하는 권한이 법원에 있을 뿐이다(‘각급 법원에 배치할 판사의 수에 관한 규칙’). 사법권도 주권자로부터 나오기 때문에 법원 운영에 관한 핵심 사항을 법으로 정하는 것은 당연한 것이다. 법원의 사법행정의 독립성이나 자율성도 법을 넘어설 수 없다. 헌법 제108조도 「대법원은 ‘법률에 저촉하지 아니하는 범위 안에서’ 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다」라고 하여 법원의 사법행정 자율성도 법률에 저촉되지 않는 범위 내라는 것을 명시하고 있다. 재판과 법관의 독립은 헌법 사항이며 구체적 재판에 관해서는 국회가 절대 관여해서는 안 되지만² 법원의 사법행정에 대해서는 국회의 감시가 가능한 것도 그 이유에서다(국회법은 법원의 사법행정에 관한 사항을 법제사법위원회의 소관사항으로 규정하고 있다).³ 그러므로 사법행정의 시스템을 어떻게 할 것인지, 사법행정총괄권을 대법원장에게 부여할 것인지 회의체에 부여할 것인지, 회의체의 구성을 어떻게 할지, 법관이 아닌 위원이 과반으로 참여할 수 있을지 등을 국회가 정하는 것은 당연히 위헌이 아니다.⁴

나. 사법행정의 속성과 한계

사법작용, 즉 재판작용은 소극적 성격을 갖는다. 재판은 소가 제기되었을 경우나 기소가 되었을 경우에만 시작된다. 법원이 스스로 사건을 기획할 수는 없다. 그런데 사법행정은 사법작용이 아니라 행정작용이다. 행정

² 헌법 제103조 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

³ 국회법 제37조(상임위원회와 그 소관) 제1항 2. 법제사법위원회 마. 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항

⁴ 당연해 보이는 이 문장을 굳이 길게 쓴 이유는, “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속하므로(헌법 제101조 제1항), 법관이 사법행정을 직접 담당하지 않는 것은 위헌 소지”가 있으므로, 사법행정회의의 구성에서도 법관 위원이 과반을 유지해야 한다는 것이 대법원의 공식입장이기 때문이다.

의 일반적 속성은 재판과 달리 기획과 같은 적극적 속성이 있고(각급 법원에서 사법행정업무를 담당하는 법관을 부르는 명칭은 ‘기획’ 법관이다), 일사불란한 관료주의를 지향한다. 조직을 구성하는 개개인의 독립성 보다 조직의 효율성과 신속성을 중요시한다. 사법과 행정은 대립하는 속성을 갖는다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 사법행정, 즉 재판을 지원하기 위한 행정이 일반 행정조직의 행정과 같아서는 안 된다. 재판이 일사불란해서는 안 되며, 구성원(법관)의 독립이 행정의 관료주의에 의해 침해당하면 안 되기 때문이다. 자신의 정체성을 헌법기관이 아니라 행정 조직의 상하급자로 인식하는 사람은 굳이 법관을 할 필요가 없고 법관을 해서도 안 된다. 요컨대 법원의 사법행정은 철저히 공정한 재판, 재판과 법관의 독립을 위한 방식으로만 움직여야 하며 재판지원을 위한 활동에 머물러야 한다. 사법행정의 효율성이 재판지원이라는 한계를 넘어 고도화되면 사법행정의 존재이유였던 재판 자체가 위태로워진다. ‘사법<행정>이 되어버리면 행정이 재판의 독립과 법관의 영혼을 삼켜버리게 되며, 우리는 법관동일체의 원칙, 승진만을 바라보는 회사원으로서의 법관을 맞닥뜨리게 된다. 사법행정의 고도화는 그 자체로 위험성을 내포하고 있다.

사법행정은 재판, 법관의 독립과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다. 사법행정 일부인 법관 인사행정은 법관의 독립에 직접적 영향을 줄 수 있다. 또 다른 사법행정인 사무분담과 사건배당은 재판과 매우 가깝다. 재판에 영향을 미치려는 사람들이 노골적으로 재판에 직접 관여할 수 없을 때 사법행정을 재판 개입의 지렛대로 사용하려는 욕망을 갖게 되고, 우리는 이런 사례들을 많이 봐 왔다. 인사행정을 통해 판사들을 순치시켜 튀는 판사, 튀는 판결들이 나오는 것을 막는 방법, 중요한 형사사건이 있는 재판부에 특정한 성향의 판사를 의도적으로 배치해서 판결에 영향을 미치는

방법 등 각 사법행정마다 재판의 독립을 침해하는 우회적 방법과 그 예들이 있다. 대한민국 헌법이 제정되기도 전인 1946년에도 당시 대법원장이었던 김용무가 자신을 증인으로 소환하려는 형사부 판사를 민사부로 전임 조치하라고 법원장에게 지시했었다는 기록이 있다.⁵ 사법행정을 통한 재판개입의 역사는 오래고 깊다.

이렇게 사법행정은 재판과 밀접한 관련이 있기 때문에 이 시스템을 어떻게 구축하는가는 재판 자체 못지않게 중요하다. 사법행정시스템은 관료주의가 아니라 법관의 독립을 보호하는 방향으로, 법관이 인사행정의 눈치를 보지 않도록, 사무분담 등을 통한 재판개입의 위험성이 없도록 만들어져야 한다. 그러나 현재 한국의 사법행정은 그와 정반대의 구조로 설계되어 있다. 그런 상황에서 누군가에게 사법행정은 어디로든 통하는 ‘만사형통’의 권한이었다.

2. 포식자가 되어 버린 사법행정, 그 제도적 토대 들여다보기

2008년 서울중앙지방법원장이었던 신영철의 촛불재판 개입 사건이 있었다. 많은 반발이 있었지만 최종적으로 공직자윤리위원회에서는 “사법행정권 행사의 일환으로 이루어진 것”이라고 규정한 후, 다만 “‘외관상’ 재판 관여로 ‘인식되거나 오해될 수 있는’ 부적절한 행위”라고 했다.⁶ 재판 관여로 ‘오해’될 수 있지만 사법행정권 행사였다는 결론이었다. 그로부터 10여년이 지난 2018년, 3차에 걸쳐 이루어진 대법원의 진상조사 중 3

5 이에 반발하여 현직 판검사들이 대법원장의 불신임안에 대해 80% 연명을 했었다. 김두식, 『법률가들』, 창비, 2018, 270~271

6 연합뉴스, 2009. 5. 8. 자. 「신영철 사건」 대법 윤리위 발표 전문」

차 조사위원회의 이름은 “사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단”(이하 ‘특조단’)이었다.⁷ 3차에 걸친 조사와 이후 검찰 수사과정에서 사법행정을 활용해서 재판에 관여한 사례들이 우수수 쏟아졌다. 법원행정처라는 행정조직은 노골적으로 특정 재판의 결과에 영향을 미치는 문서를 작성하고 전달하면서 이것을 사법행정작용이라고 했다. 예를 들어 임종헌 공소장에는 법원행정처의 사법지원실에 근무하던 심의관이 특정 사건에 대한 검토 자료를 작성하여 사건 담당 법관들에게 전달하면서 ‘정상적인 사법지원 차원에서 참고자료를 전달’한다고 이야기했다는 내용이 있다. 이름을 배당이라고 붙이긴, 사법지원이라고 붙이긴 이런 사법행정은 재판을 지원하는 것이 아니라 지배한 것이다. 사법행정에 의해 재판이 이루어진 것이며 재판을 청구한 사람들은 법원에서 재판을 받는다고 생각했는데, 사실은 재판이 아니라 사법행정에 의한 판결을 받아버린 것과 같다.

이런 일들이 반복되는 데에는 분명 그 제도적 토대가 있다. 신영철, 양승태, 박병대, 임종헌 등등 이런 사람들의 문제이긴 하지만, 이런 사람들만의 문제인 것은 아니다. 현재의 사법행정 시스템이 사법행정의 본래적 위험성을 증폭시키고 재판 개입을 쉽게 할 수 있도록 한 측면이 분명히 있다. 현 제도는 사법행정 타락을 유인할 수 있는 구조이자, 타락을 실행하기에 편리한 구조다. 제도로 모든 것을 막을 수는 없지만, 제도로 막을 수 있는 것은 막아야 한다.

7 특조단은 조사의 목적을 ‘사법부 스스로의 힘으로 진상을 규명하고 이번 사안을 해결함으로써 사법부에 대한 신뢰를 회복’한다는 데 있다고 밝혔지만 원세훈 사건, 통상임금 사건, 전교조 사건, 통진당 사건 등의 재판 개입과 관련한 문서를 확인하였음에도 그 진상을 제대로 조사하지도 않았다. 보고서 총평에서는 “실제 실행된 사례는 손가락으로 꼽을 정도이지만 작성된 문서들이 주는 충격이 큰 이유는 이와 같은 임종헌 차장이 선호하는 문서 스타일과 무관치 않음”이라고 하며 사법행정담당자의 문서 스타일의 문제로 축소시키거나 “재판에 영향을 실제 미칠 의도가 없었다고 하더라도 상고심의 절박한 상황을 해결하여야 한다는 미명 하에 판결을 거래나 흥정의 수단으로 삼으려고 한 흔적들이 발견되었음”이라고 하여 재판 거래를 “시도”나 “흔적” 정도로 표현하면서 “영향을 실제 미칠 의도가 없었고 하더라도”라고 하여 변론도 잊지 않았다.

이 글은 현 사법행정의 현황은 어떤지, 어떻게 바뀌어야 하는지 제도 그 자체를 들여다보는 것이 목적이다. 사법행정이라는 단어는 ‘사법행정권 남용’과 같이 ‘남용’이 함께 붙지 않으면 그 자체로는 아직 낯설다. 사법행정은 법원 인사, 배당, 직무 감독 등의 문제이기 때문에 법원에서 알아서 할 문제라는 사고도 많다. 그러나 공정한 재판의 위태화는 사법행정의 타락과 멀리 있지 않으며 사법행정을 지렛대로 재판개입을 했다는 것이 우리가 최근 확인한 사실들이기도 하다. ‘사법행정’은 익숙하지도 않고 드라마틱한 이목을 끄는 이슈도 아니지만, 법원에서 알아서 하도록 맡겨두어서는 안 된다는 것이 사법농단이라는 큰 비용을 치르면서 깨달은 교훈이다. 이하에서는 Ⅱ. 에서 우선 피라미드로 구조화되어 있는 한국 사법행정의 구조적 틀을 먼저 살펴보고 Ⅲ.에서는 인사, 평정, 사무분담 등 재판과 법관의 독립에 미치는 영향이 큰 부분의 구체적 운용현황을 확인한 후, 마지막으로 Ⅳ. 각각의 개혁방향을 생각해보고자 한다.

Ⅱ. 한국 사법행정의 구조와 문제점

1. 구조의 기본 틀 - 대법원장을 정점으로 하는 피라미드형 구조

헌법은 제102조 제3항에서 대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다고 규정하고 있다(법원조직 법정주의). 이에 따라 법원조직법이 한국의 사법조직과 사법행정의 틀을 형성하고 있다. 한국 법원의 사법행정구조를 간단히 말하면 대법원장을 정점으로 하는 중앙집권적 피라미드형 관료적 사법구조라 할 수 있다. 사법행정총괄권이 대법원장에게 있고, 대법원장 직속 중앙 행정관료조직인 법원행정처가 있으며, 판사들의 보직권, 평정

권도 모두 대법원장에게 집중되어 있다. 각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 법원장도 대법원장이 보하며 법원 승진구조의 핵심인 고등법원 부장판사(고법부장) 인사도 대법원장이 한다(법원은 신규 고법부장 보임은 하지 않겠다고 밝혔고 2019년 신규 고법부장 발령은 없었다). 대법원장의 사법행정총괄권, 법관들의 서열 및 승진구조, 그리고 그 속에서 법관들의 의식을 지배하는 조직의 구성원으로서의 정체성이 수직적 피라미드 구조를 받치고 있다. 이들 각 요소들이 서로 상승작용을 통해 법원조직의 특수한 폐쇄성을 형성한다.

2. 제왕적 대법원장

대법원은 최고법원이고 원칙적으로 3심제의 중심이다. 대법원장은 대법원의 심판권 행사에서 재판장이 된다.⁸ 대법원장은 전원합의체에서 재판장이 되는 것 외에는 다른 대법관과 똑같이 1/13의 판단으로 존재해야 한다. 이것이 재판에서의 대법원장의 지위이다. 그러나 사법행정에서의 대법원장의 지위는 막강하다. 대법원장 1극 체제라고 불러도 좋을 정도로 대법원장에게 모든 권한이 집중되어 있다. 대법원장의 권한을 구체적으로 들여다보면 아래와 같다.

가. 대법원장의 사법행정총괄권

법원조직법은 제9조에서 사법행정사무를 규정하고 있다.⁹ 9조에 따르

⁸ 법원조직법 제7조 제1항

⁹ 법원조직법 제9조(사법행정사무) ①대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다.

②대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 또는 대

면 대법원장은 사법행정사무를 총괄하는 권한을 갖는다. 총괄권이라는 것은 사법행정의 모든 분야에 대해 대법원장이 권한을 갖는다는 것이다. 또한 대법원장은 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독하며 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙이 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처장이나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원도서관장에게 위임할 수 있다.

한편, 법원 전체의 사법행정사무를 관장하는 기구로 법원행정처를 두는데(법원조직법 제19조),¹⁰ 법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항).¹¹ 각급 법원의 사법행정과 관련해서는, 법원조직법 제26조 제3항이 '고등법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다'고 규정하고 있고 이런 유형의 조항은 특허법원(법원조직법 제28조의 2, 제3항), 지방법원(법원조직법 제29조 제3항), 지원(법원조직법 제31조 제3항, 지원장은 소속 지방법원장의 지휘를 받음), 가정법원(법원조직법 제37조 제3항), 가정법원 지원(법원조직법 제39조 제2항, 지원장은 소속 가정법원장의 지휘를 받음), 행정법원(법원조직법 제40조의 2, 제3항), 회생법원(법원조직법 제40조의 4, 제3항)에 각 규정되어 있다.

좀 복잡하지만 정리하면, 대법원장이 사법행정총괄권을 갖고 관계공무

법원장의 명으로 법원행정처나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원도서관장에게 위임할 수 있다.

- 10** 법원조직법 제19조(법원행정처) ① 사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다.
 ② 법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다.
- 11** 법원조직법 제67조(법원행정처장 등) ② 처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 소속 직원을 지휘·감독하여 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다.

원의 지휘·감독권을 갖는데 사법행정사무의 지휘·감독권 일부를 법원장 등에게 위임할 수 있고, 대법원에 사법행정사무의 중심기관으로 법원행정처를 설치하고 행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다. 대법원장이 보임하는 각급 법원의 장은 각각 그 법원의 사법행정사무 관장권과 소속 공무원의 지휘·감독권을 갖는다. 이렇게 대법원장은 직접, 법원행정처를 통해, 각급 법원의 장 등을 통해 사법부의 전체 사법행정을 관리한다. 대법원장-법원행정처-각급 법원의 법원장으로 이어지는 중앙집권적이고 관료적인 사법행정구조로, 그 정점에 총괄권을 갖는 대법원장이 자리 잡고 있다.

나. 대법원장의 인사권

대법원장의 사법행정권한 중 중요한 것이 인사에 관한 권한이다. 현 법원조직법상 인사권은 대법원장에게 집중되어 있는데, 구체적으로 판사의 임명, 연임, 퇴직 등 신분의 득실에 관한 것 외에 보직과 전보가 모두 대법원장의 권한이다. 이 중 판사의 임명, 연임은 법관인사위원회의 심의와 대법관회의의 동의를, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거치는 등 약간의 견제장치가 있지만 보직과 전보에 관한 대법원장의 권한은 특별한 견제장치도 없다.

한국 법원은 서열화된 구조를 갖고 있기 때문에 승진, 근무지 결정 등이 대법원장에 독점되어 있다는 것은, 대법원장이 인사권을 가지고 손쉽게 법관들을 장악할 수 있다는 뜻이기도 한다. 대법원장이 인사를 통해 법관을 통제하거나, 법관 스스로 좋은 인사를 받기 위해 대법원장의 눈치를 살피는 경우가 발생 할 수 있기 때문이다. 판사가 인사권자의 입맛에 맞는 재판을 하게 되는 순간 재판의 독립과 공정성은 깨질 수밖에 없다. 사

건 자체가 아니라 대법원장의 눈치를 살피며 내린 판결을 독립적이고 공정한 판결이었다고 보기는 어렵기 때문이다. 또한 한국은 법관 인사소요가 많은데 그 많은 인사소요가 견제되지 않은채로 1인에게 집중되어 있는 것 또한 법관 독립을 위태롭게 하는 원인 중 하나다. 대법원장에게 독점되어 있는 인사권의 구체적 현황은 Ⅲ. 이하에서 다시 살펴보기로 한다.

다. 대법원장의 평정권

판사들에게 평정은 매우 중요하다. 평정이 인사관리에 반영되어 발탁인사, 승진 등이 결정되기 때문이다. 재임용에 평정이 반영되기 때문에 판사직을 계속 유지할 수 있을지 여부에도 영향을 미친다. 이렇게 판사에게 중요한 영향을 미치는 평정의 기준을 설정하고, 평정을 실시하고 인사관리에 반영하는 권한도 대법원장에게 집중되어 있다(법원조직법 제44조의 2). 근무 성적을 평정한 후 대법원장에게 그 자료를 제출하는 평정자는 법원장 등인데 이들을 그 자리에 보한 사람도 대법원장이다. 판사도 사람인지라 평정에 신경을 쓰지 않을 수 없고 평정권자의 눈 밖에 나는 일을 가급적 삼가게 된다. 판사들은 법원장의 눈치를 보고, 법원장은 자신을 그 자리에 앉힌 대법원장의 뜻에 거스르지 않으려 한다. 결국 승진 인사 등에 반영되는 평정제도를 통해서 법관사회가 순치되고 동일체적인 조직으로 될 가능성이 높다.

이상에서 본 바와 같이 대법원장은 판사의 임명, 연임, 퇴직, 승진 등 보직, 전보, 배치, 평정권을 모두 갖고 있다. 대법원장이 인사권을 마음대로 들지 않는 판사를 찍어내거나 괴롭히는 수단으로 활용하려고 하면 그로부터 자유로울 수 있는 판사는 없다고 봐야 할 것이다.

라. 그 외 수많은 사법행정의 총괄

대법원장이 사법행정총괄권을 갖고, 사법행정을 담당하는 중심기관이 법원행정처이기 때문에 대법원장의 사법행정에 어떤 것까지 포함되어 있는지는 법원행정처에서 담당하는 사무를 들여다보면 좀 더 구체적으로 알 수 있다. 법원행정처가 다루는 사무는 ‘법원사무기구규칙’을 통해 확인할 수 있다. 이에 대해서는 3항의 법원행정처 부분에서 구체적으로 다루기로 한다.

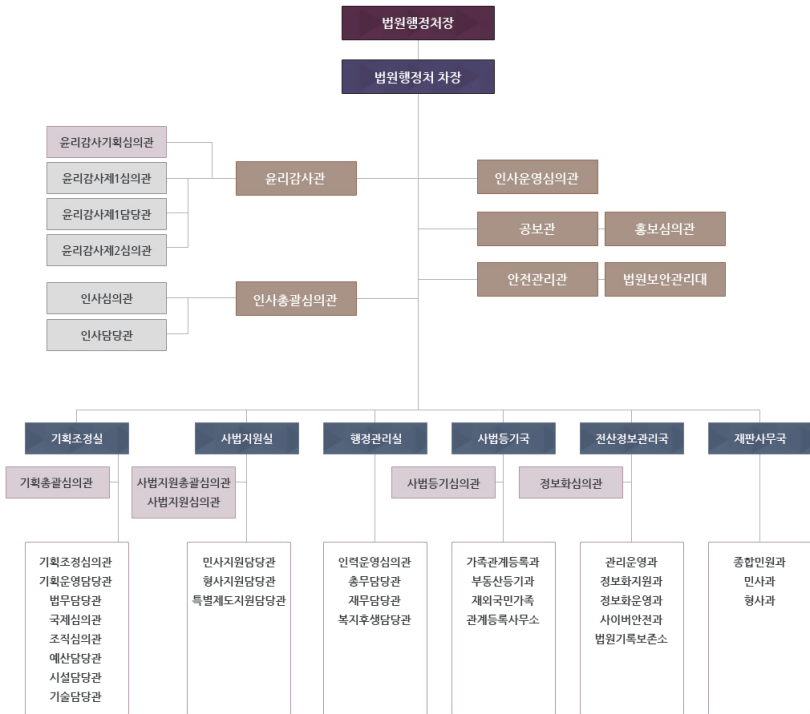
3. 제왕적 대법원장 권한의 실행기구로서의 법원행정처

법원행정처는 대법원장의 사법행정사무총괄권을 보좌하는 기구다. 법원조직법 제19조는 법원행정처에 대해 사법행정사무를 관장하는 기구로(1항), 구체적으로 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다고 규정한다(2항). 법원조직법 67조에서부터 71조에서도 별도의 장으로 법원행정처 처장, 조직 등을 정하고 있다. 현재 법원행정처는 사법행정권을 남용하고 재판 개입과 거래를 실행한 중심 기구로 지목받고 있다. 법원행정처가 단순히 대법원장의 보좌기구였다는 것만으로는 이런 일들이 일사불란하게 행해진 것이 제대로 설명되지 않는다. 특히 직접 범죄적 행위를 지시하고 수행한 법원행정처 판사들의 행위는 더욱 이해되지 않는 측면이 많다. 판사라는 사람들이, 이런 위헌적이고 범죄적인 행위를 업무수행 명목으로 행한 데에는 법원행정처의 특수한 구조와 문화가 뒷받침되었다고 봐야 한다. 재판을 하지 않는 대법관(법원행정처장)과 고위 법관들, 엘리트로 인정받는 법관들이 상근을 하며 관료

적 조직원으로 움직이는 법원행정처가 어떻게 위헌적 행위들의 중심처가 될 수 있었는지에 대해서 좀 더 구체적으로 들여다볼 필요가 있다.

가. 법원행정처 조직 개요

〈법원행정처 조직도〉¹²



법원행정처 조직구조는 법원조직법 제71조와 함께 법원사무기구에 관한 규칙에 근거를 두고 있다. 특히 법원사무기구에 관한 규칙 제2조에 의

12 <http://www.scourt.go.kr/judiciary/organization/affiliate/index.html>

하면 행정처의 각 실·국의 구체적 분장사무가 별표에 자세히 규정되어 있다. 조직도와 같이 간단히 요약하면 3실(기획조정실, 사법지원실, 행정관리실), 3국(사법등기국, 전산정보관리국, 재판사무국), 차장직속(윤리감사관, 인사총괄심의관, 인사운영심의관,¹³ 공보관, 안전관리관¹⁴)의 구조로 되어 있다. 2018년 법원행정처에서 일하는 상근 법관은 처·차장 포함 34명(차장, 기획조정실장, 사법지원실장, 윤리감사관은 고법부장급, 그 외 부장판사와 중견법관들로 구성), 판사가 아닌 법원공무원은 일반직 772명, 임기제 40명, 별정직 57명, 청원경찰 7명이었다(2018. 4. 기준). 큰 조직이다. 2019년 인사에서는 고법부장급 인사는 4명에서 3명으로 줄어들고(윤리감사관을 고법부장급에서 지방법원 부장급으로 변경), 처·차장을 제외한 판사 중 11명이 행정처에서 빠졌다.¹⁵

나. 재판을 하지 않는 대법관-법원행정처장

법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항). 법원행정처장은 대법관 중에서 보한다(법원 조직법 제68조 제1항). 대법관 중 1명이 법원행정처장이라는 말이다. 우리는 대법관 중에서 재판을 하지 않고 행정업무만 하는 대법관을 두고 있는 것이다. 많은 사람이 재판을 하지 않는 대법관이 있다는 사실을 알면 놀란다. 놀라는 것이 당연하다.

¹³ 인사총괄심의관은 법관인사를, 인사운영심의관은 4급 이상 법원공무원 인사를 담당

¹⁴ 종래 사법정책실은 2018. 2. 폐지되었고, 2018년에 차장직속으로 사법정책총괄심의관이 있었으나 2019. 규칙개정으로 사법정책총괄심의관도 폐지되었다.

¹⁵ 아시아투데이, 2019. 1. 28. 자 「김명수 대법원장, '법원행정처 힘빼기 돌입...사법개혁 신호탄 될듯」

문제는 법원조직법에서 명시적으로 대법관 중에서 법원행정처장을 보한다고 규정하고 있다는 것이다. 대법관이 법원행정처장이 된 연원을 보면, 검사였던 서영교가 1977년부터 법원행정처장을 하다가 전두환이 1981년 그를 대법관에 임명한 것이 최초다. 참여정부 시절 임명된 이용훈 대법원장은 “대법관의 법원행정처장 겸직 관행을 깨겠다”고 하여, 2005년 12월 행정처장이 장관급 정무직으로 전환된 적이 있었다(2005. 12. 14. 법원조직법 개정).¹⁶ 그러다가 2년 밖에 지나지 않아 다시 대법관이 법원행정처장이 되도록 법이 개정되었다(2007. 12. 27. 법원조직법 개정). 대법관의 법원행정처장의 겸임 여부에 따라 우리나라의 대법관 수는 14명에서 13명이 되었다가 다시 14명이 되었다. 다시 되돌린 것에 대해 공식적으로는 ‘법원행정처장을 대법관 중에서 임명하여 대법관회의에서 의결권을 행사할 수 있게 함으로써’라고 하여¹⁷ 대법관회의 의결권을 이유로 들었지만, 실질적 이유는 국회에 출석하는 행정처장이 ‘대법관급’이 되어야 일이 된다는 발상 때문이었다는 것은 많은 사람들이 하는 이야기다. 그래서 지금도 대법관 중 한명은 재판을 하지 않는다. 법원행정처장인 대법관을 우리는 대법원에서 재판하는 모습이 아니라 국회에서 질문에 답하는 모습으로 뉴스에서 본다.

다. 법원행정처 차장-행정처 의사결정 전반에 관여하는 관료 판사

법원조직법은 법원행정처차장을 판사 중에서 보하도록 규정하고 있다(법원조직법 제68조 제2항). 법원행정처 차장은 행정처의 의사결정에 거의 모든 부분을 관여해왔다. 법원행정처 주요 회의는 매월 셋째 주 목요일

¹⁶ 세계일보, 2005. 9. 30. 자 「법원행정처장 제자리 찾나」

¹⁷ 2017. 12. 27. 법원조직법 개정 이유

일 오전 대법관 회의(대법원장 주재), 1, 4, 7, 10월 넷째주 화요일에 하는 분기 실·국장 회의(법원행정처장 주재), 매주 월요일 오전에 하는 주례 실·국장 회의(법원행정처 차장 주재), 매주 수요일 오전에 열리는 부장판사 회의(법원행정처 차장 주재), 기타 각 실국별 회의가 있는데 차장은 부장판사 회의까지 주요 회의를 모두 참석하고, 매주 열리는 실·국장 회의와 부장판사 회의를 주재했다(2018. 4. 기준).

또한 법원행정처 차장은 소위 ‘대관 업무’를 한다. 차장은 기획 조정실을 통해 국회 등 대외 기관의 정보를 보고받고 관련 업무를 지시한다. 법원행정처 차장을 했던 임종헌은 대관 업무를 누구보다도 성실히 임했다고 알려져 있다. 의원들이 봤을 때 부담스러울 정도로 90도로 인사하는 모습도 종종 후배 법관들 눈에 띄었다고 한다.¹⁸ 법관들의 국회 등 대관업무는 재판거래로 이어질 위험이 높다. 그 실태는 누구보다 대관업무를 열심히 했다는 임종헌의 사례에서 고스란히 드러났다.

라. 법원행정처의 상근 법관들-엘리트 코스가 보장된 관료법관

법원행정처 근무는 한국 사회에서 엘리트로 인정받는 법관들 중에서도 엘리트로 여겨진다. 엘리트 중의 엘리트다. ‘각급 법원 판사 정원법’상 판사의 수가 3,214명인데(2014. 12. 31. 개정되어 2019년까지 매년 50명에서 90명까지 증원) 행정처에서 상근하는 판사의 수가 2018년 기준 34명이었으니 판사의 1% 안에 드는 그룹이라고 볼 수도 있다. 판사들 사이에서 ‘왕당파’, ‘법원판 하나회’로 불린다는 이야기도 있다. 행정처 근무 경력이 있

¹⁸ 주간경향, 2018. 12. 10. 자 「임종헌 전 법원행정처 차장의 ‘과욕’이 부른 참사」

어야 고위 법관으로 승진할 수 있다는 것은 공공연한 사실이었다. 이용훈·양승태 대법원장 시절 행정처에 근무한 판사 100%가 고법부장으로 승진했으며,¹⁹ 2012년부터 2017년까지 법원내 요직으로 불리는 서울중앙지법 수석부장 판사 19명중 17명이 행정처 출신이다.²⁰ 어떤 행정처 출신 판사들은 다시 재판업무로 복귀한 다음에도 법관들 동향을 파악해서 행정처에 보고하는 ‘거점’법관이 되었다. 행정처 출신들이 법원 조직 전체에 영향을 주는 것이다.

김명수 대법원장은 후보 시절 “31년 5개월 동안 법정에서 당사자와 호흡하며 재판만 해온 사람입니다. 그 사람이 어떤 수준인지, 어떤 모습인지 이번에 보여드릴 것으로 기대합니다”라고 했는데 국민들은 판사가 재판만 하는 사람이지만 다른 뭘 해야 해야 하는지 의아했다. 법원 가족이 아닌 사람들은 왜 법관들이 행정업무를 하는 것을 이렇게 좋아하는지 잘 이해가 되지 않는다. 그러나 법원 내에서는 행정처로 발령 나면 주변에서 “영전”을 축하한다. 어떤 기준으로 행정처로 발탁이 되는지 공개되지 않지만 선택받은 사람으로 여겨졌다.

현재 법원조직법은 실장, 국장, 심의관등을 판사로 보할 수 있도록 규정²¹하고 있다. 행정처에 판사가 상근으로 일하는 것은 문제가 많은데, 이 문제가 비단 행정처 출신들이 엘리트 코스를 밟게 된다는 것에만 있지

19 경향신문, 2017. 9. 21, 자「[단독] ‘재판하지 않는’ 판사, 사법부를 장악하다」

20 한겨레, 2017. 3. 16, 자「양승태 대법원장 취임 뒤…고법부장 승진자 41% ‘행정처 출신」

21 법원조직법 제71조 ④ 실장은 판사 또는 법원관리관으로, 국장은 판사·법원이사관·시설이사관 또는 공업이사관으로, 심의관 및 담당관은 판사·법원이사관·법원부이사관·법원서기관·시설이사관·시설부이사관·시설서기관·공업이사관·공업부이사관 또는 공업서기관으로, 과장은 법원부이사관·법원서기관·시설부이사관·시설서기관·공업부이사관 또는 공업서기관으로 보한다.

는 않다. 법관은 누구보다 독립적인 영혼을 가져야 한다고 하는데 행정처는 관료조직²²이고, 일하는 동안 상명하복의 원칙이 지배하는 관료적 ‘습’이 묻는다. 행정처 근무하는 판사들 사이의 끈끈한 관계와 ‘윗사람’에 대한 존경심은 어느 조직 못지않다. 박병대 전 대법관이 퇴임할 때 행정처에서 이룬 ‘업적’에 대한 헌사가 담긴 책에는 “국장님을 모시는 동안 제가 느낀 심정을 한마디로 표현하자면 석가여래와 손오공입니다. 이른바 철학에서 말하는 창발적 진화의 순간입니다”라는, 읽는 사람이 다 부끄러워지는 용비어천가가 가득 차 있다.²³ 판사들을 사찰하고, 재판 개입하는 문서들이 지속적으로 생산되었던 행정처에서 이런 위헌적인 행위를 거부한 사람이 이탄희 판사 단 한명이었다는 것은 단순히 행정처가 관료조직이었다는 것만으로는 설명되지 않는다. 선민의식으로 뭉쳐진 서로에 대한 끈끈함도 영향이 없지 않았을 것이다. 심의관들의 평점점수를 매기는 사람이 법원행정처 차장이기 때문에 불이익을 받고 싶지 않은 개인적 욕망도 작용했을 것이다(판사 근무 성적 등 평정규칙에 의하면 법원행정처 판사 중 실장급 이상은 법원행정처장이, 그 외 법원행정처 근무 판사는 법원행정처 차장이 평정하도록 규정하고 있다). 판사로서, 아니 적어도 최소한 시민으로서의 자의식도 없이 시키는 일을 ‘업무’라는 이름으로 수행했다는 점에서 행정처 판사 그룹이 심각하게 타락했었다는 것을 부인하기는 어렵다. 법원 요직으로 가는 중요 관문에 이상한 판사 집단이 존재했던 것이다.

22 행정처의 결재라인은 심의관-총괄심의관-실장-차장-처장(-대법원장)/심의관-총괄심의관·국장-차장-처장(-대법원장)이다. 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전 위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

23 경향신문, 2017. 6. 5. 자「[기자칼럼] 이 안쓰러운 헌사」

마. 점점 확장되었던 법원행정처의 업무

법원행정처 업무도 점점 확장되었는데, 1977년 법원행정처 조직을 대거 확대하면서(1실 4국 12과) 기획조정실 신설하고 주요 보직(기조실장, 기조실 조서관 및 담당관 등)에 본격적으로 법관들을 배치하기 시작했다.²⁴ 중견 법관들의 행정처 근무가 늘어난 것은 행정처 업무가 확대된 것과 분리되지 않는다. 법관 배치 시작의 계기가 된 기획조정실은 ‘대관’ 업무의 중심이다. 몇십 년 전부터 계속 확대되어 방대해진 법원행정처 업무에 판사가 편입되고, 법원의 사법행정을 담당하는 이들 판사들이 엘리트 중의 엘리트로 선망의 대상이 되는 기형적 구조가 수십 년에 걸쳐서 점점 견고해져 왔다. 법원 개혁에서 법원행정처 개혁이 핵심이라 이야기되지만 행정처에서 판사가 상근으로 일하는 것이 자연스럽게 보이는, 이런 오래되고 견고한 구조는 개혁을 어렵게 만드는 요인 중 하나다.

4. 각급 법원 자율성이 최소화된 중앙집권적 사법행정

가. 법원장

각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 사람은 법원장인데 법원장도 대법원장이 기수·서열에 따라 지명한다.²⁵ 서열구조상 법원장은 고법부장

24 1977년 기획조정실 신설, 1989년 법원행정처 차장 직속으로 인사관리심의관실 신설, 1990년 사법정책연구관실 신설(법원행정처가 처음으로 정책연구기능을 갖게 됨), 2006년 대법원 재판사무국 신설, 차장 직속 윤리감사관실 신설, 2009년 정보심의관실을 전산정보관리국으로 승격, 인사심의관실을 인사총괄심의관실로 개편, 2011년 사법정책실을 사법지원실과 사법정책실로 분리, 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

25 법원조직법 제44조(보직) ① 판사의 보직은 대법원장이 행한다.
 ② 사법연수원장, 고등법원장, 특허법원장, 법원행정처차장, 지방법원장, 가정법원장, 행정법원장, 회생법원장과 고등법원 및 특허법원의 부장판사는 15년 이상 제42조 제항 각 호의 직에 있던 사람 중에서 보한다.

바로 윗 단계에 해당한다. 법원장은 대법관 제청 대상 후보군이라 여겨져 왔는데, 대법관 제청 권한도 대법원장에게 있다(법원장은 재판 업무를 거의 하지 않고 사법행정만을 주로 하기 때문에 법원장에서 대법관이 된다는 것은 적어도 몇 년간 재판을 하지 않은 사람이 대법관이 된다는 것이다. 법원의 상층부로 가는 구조가 재판 중심이 아니라 사법행정 중심임을 보여주는 하나의 예이기도 하다). 대법원장은 자신을 법원장에 앉혀준 사람이기도 하고, 앞으로 대법관이 될지를 결정하는 사람이기도 하다. 이러한 인사구조는 대법원장의 의사결정이 각급 법원의 법원장에게 무비판적으로 수행될 가능성을 높여준다. 중앙에서 각급법원으로 이어지는 하향적·수직적 사법행정이 이루어지는 기초다.

법원장은 재판 업무의 부담 없이 법원의 인력 활용 등 사법행정사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독하며 대법원장으로부터 위임받은 사무를 행한다. 이를 좀 더 상세히 서술하면 사무분담, 사건배당, 소속 판사 근무평정, 징계청구, 판사회의 의장, 소속 법관 해외연수 선발 관련 의견 제시 또는 추천을 하는 권한 등이 있다. 판사들이 어떤 부에 배속되어 일을 하는가의 문제인 사무분담은 판사들에게 매우 중요할 뿐 아니라, 법원이 사건을 관리하는 방식으로 악용될 수도 있는데(정치적 영향력이 큰 형사사건이 집중되어 있는 서울중앙지방법원의 영장전담판사와 형사 합의부를 행정처 심의관이나 재판연구관 출신들이 독점하는 것이 문제되는 이유이다) 이런 사무분담을 결정하는 사람이 법원장이다. 신형철 사태, 즉 촛불재판 개입에서 문제가 되었던 법원장의 권한은 사건배당과 관련한 것이다. 판사의 승진, 재임용과 관련있는 사법행정은 근무성적 평정권인데 이것도 법원장에게 있다. 이렇게 각급 법원에서의 사법행정권한은 법원장에게 집중되어 있고 이 권한이 판사들의 전망에 미치는 영향들이 크기 때문에 판

사들은 법원장의 눈치를 완전히 무시하기는 어렵다. 그렇기 때문에 2008년 신영철의 촛불집회 재판개입 사건에서와 같이 판사들의 평정권등 강력한 권한을 갖고 있는 법원장이 “위헌제청과 관계없이 현행법에 따라 처리”하라고 독촉하는 것은(누구라도 현행법에 따라 유죄판결을 하라는 의미로 받아들일 수밖에 없다) 단순한 개인 의견이 아니라 재판개입이 될 수밖에 없는 것이다. 대법원장에서 법원장으로, 법원장에서 판사들 개개인으로 사법행정이 깊숙이 파고들어 재판에 영향을 미치고자 하면 미칠수 있는 취약한 구조이다.

나. 수석부장

수석부장은 각급 법원 사법행정업무에서 법원장을 보좌한다. 수석부장의 권한에 대해서 법원조직법은 법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때의 1차적 권한 대행자로 규정하고 있는데 (법원조직법 제29조 제4항, 제26조 제4항²⁶ 준용), 실제 대부분의 법원에서 사건 배당을 주관하고 법원 내 각종 위원회(청사운영위원회, 예산집행심의외 등)의 위원장직을 맡는 등 각급 법원의 사법행정에서 차지하는 비중은 매우 크다. 2008년 촛불집회 재판개입 사건에서 신영철과 함께 특정 재판부에 사건 배당을 한 것으로 지목된 사람도 허만 당시 중앙형사수석 부장이다. 수석부장은 2003년까지는 일부 법원에서만 선별적으로 인사발령을 하다가 2004년부터는 모든 법원에 인사발령을 하고 있다.²⁷ 수석부장은 엄밀

26 법원조직법 제26조(고등법원) ④ 고등법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 수석부장판사, 선임부장판사의 순서로 그 권한을 대행한다.

27 지방법원 수석부장 중, 고법부장이 수석부장인 법원은 10개(서울중앙, 서울가정, 행정, 회생, 인천, 수원, 대전, 청주, 대구, 제주), 지법부장이 수석부장인 법원은 11개(서울동부, 서울남부, 서울북부, 서울서부, 의정부, 춘천, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주)이다(01-기초보고-법관인사 이원화 정착을 위한 제도개선방안, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 6. 8.

히 말해서 각급 법원의 사무분담 영역이기 때문에 각급 법원 사무분담권자인 법원장이 지명하는 것이 맞으나, 현재는 대법원장이 일률적으로 수석부장 임명하는 방식으로 보임이 행해지고 있다.

다. 기획법관과 공보관

각급 법원에서 사법행정을 담당하는 법관으로 법원장, 수석부장 외에 기획, 공보법관이 있다. 기획법관은 2006년부터 5개 고등법원과 서울중앙지방법원에 둔 후 점차 확대되어 왔다. 법원은 기획법관을 둔 취지가 법원행정처와 각급 법원의 의사소통 창구와 판사회의 간사로 판사회의 활성화를 도모하는 역할이라고 하지만²⁸ 실제로는 대법원장, 법원행정처의 수직적 의사결정이 각급 법원으로 이어지는 통로 역할을 하거나 일선 판사들을 감시·통제하는 수단으로 남용되었다. 예를 들어 서울중앙지법 기획법관었던 김 모 부장판사는 판사회의 의장 경선과 관련하여 서울중앙지법 기획라인이 의장 경선에 이루어지지 않은 것에 중요한 역할을 했다는 문건을 만들어 기조실에 보고하기도 했다.²⁹ 주요 법원의 기획법관은 법원행정처 등 선망하는 보직으로 진출하는 요직으로 여겨져 사법행정의 재판우위를 상징적으로 보여주는 존재였다. 김명수 대법원장은 기획법관제 개선방침을 밝혔지만 사실상 사무분담표에서 기획법관 직책만 빠졌을 뿐 기획업무와 기획법관은 여전히 유지되고 있다.³⁰

각급 법원에는 공보관이 있는데 많은 법원에서는 기획법관이 법원 공보관의 역할을 겸임하고 있다. 공보관도 사법행정의 문제점을 그대로 담고

28 법원행정처, 『사법부의 어제와 오늘 그리고 내일(상)』 2008. 12.)

29 한겨레, 2018. 5. 31. 자 「판사 복귀 뒤에도 'BH 설득 문건' 만들고...동료 법관 뒤 캐고...」

30 한국일보, 2018. 6. 18. 자 「기획법관제' 손본다더니...수뇌부 개혁의지 의문 품는 판사들」

있다. 공보관도 단순히 판결을 쉽게 설명하는 역할을 하는 것이 아니라 기획 업무와 합체되어 법원장의 뜻을 대변하거나 언론에 법원행정처의 논리를 전파하는 등 폐해가 컸다.

5. 정리

여기까지가 70여 년간 우리 법원이 기본적 틀로 갖고 있었던 대법원장을 정점으로 하는 관료적 사법행정의 모습이다. 이 구조는 사법농단 사태에도 불구하고 아직 그대로다. 이 구조가 근본에서부터 바뀌지 않는 한 사법행정이 재판의 우위에서 판사와 재판의 독립을 침해할 가능성은 그대로 있다. 언젠든 또다시 재판개입, 재판거래 등의 사법농단 사태가 재발할 수 있다. 거대한 피라미드가 있고 꼭짓점으로 갈수록 많은 혜택과 권력을 누릴 수 있다면 자연스럽게 욕망이 발생한다. 그렇기 때문에 피라미드 자체가 없어져야 한다. 즉 대법원장의 사법행정 독점 체제, 승진구조, 법관이 자신을 관료로 인식하게 하는 보직구조가 없어져야 한다. 이 구조가 그대로 남아 있으면 판사로부터 재판을 받은 것인지, 사법관료의 결정을 받은 것인지 의심은 계속될 가능성이 높다. 사법행정의 전체 골격이 이렇게 사법행정 우위를 보장하는 구조이기 때문에, 몇 개의 사법행정 분야를 부분적으로 개선한다고 해서 문제가 없어질 수는 없다. 틀을 바꿔야 한다.

지금까지는 사법행정의 전체적 구조를 살펴봤다. 이제는 이런 구조 하에서 분야별 사법행정이 어떻게 운영되는지 조금 더 세세하게 보기로 한다.

Ⅲ. 분야별 사법행정의 현황과 문제점

1. 법관 인사

가. 법관의 서열구조

법관들이 관료화되고 윗사람의 눈치를 보게 하는 핵심 매개에는 법관들 사이에 존재하는 촘촘한 승진구조가 있다. 서열구조가 있으므로 승진이 있고, 승진이 있기 때문에 평정권자의 눈 밖에 나지 않아야 한다. 승진구조가 있으면 인사권자가 조직을 통제하기도 쉽다. 하지만 이런 승진을 통한 조직 통제는 고스란히 재판청구권의 공정한 재판을 받을 권리의 침해로 이어질 가능성이 크다. 독립해서 재판해야 할 판사들이 윗사람의 눈치를 보는 순간, 윗사람의 시선이 재판에 영향을 미치지 않을 수 없기 때문이다.

법으로만 따지면 현행법상 법관의 직급은 대법원장, 대법관, 판사의 3가지로만 구성된다. 법원장, 고법부장, 지법부장은 직급이 아니라 보직 개념일 뿐이다.³¹ 그러나 고법부장이 '직급'이 아니라는 것은 법에서일 뿐, 실질적으로는 법원 내 계급구조가 존재한다는 것은 공공연한 사실이다. 일반적으로 법관 서열은 '지방법원 배석판사 → 지방법원 단독판사 → 고등법원 배석판사 → (대법원 재판연구관)→지방법원 부장판사(지방 부장)

31 1994년 법원조직법 개정을 통해 법원장, 고등법원 부장판사, 지방법원 부장판사, 고등법원 판사 등의 직급을 폐지했다. 그러나 여전히 보수에서 직급과 비슷한 체계를 유지하고 있었는데, 2004년 '법관 등의 보수에 관한 법률'의 개정을 통한 단일호봉제를 시행으로 직급제가 공식적으로는 완전히 폐지됐다. 2004. 5. 22. 개정된 '법원관용차량관리규칙'의 개정이유에 의하면 '직급 개념으로서의 고등법원 부장판사 제도가 폐지되었음, 법관 단일호봉제 도입 이후 그 의미가 보직 개념임을 명확히 하고'라고 하여 고등부장도 '법상으로는' 계급이 아니라 보직일 뿐이다.

→ 고등법원 부장판사(고등 부장) → 법원장 → 대법관 → 대법원장'의 단계로 이루어져 있다. 판사들이 각 심급을 왕래하면서 도제식으로 교육을 받는 구조이다. 이런 과정을 거치면서 헌법상 독립적 규범주체여야 할 판사들이 서로 대등하게 토론을 하는 것이 아니라 부장님을 '모시게' 되고, 엘리베이터를 탈 때도, 밥을 먹으러 갈 때도 줄을 서서 가고 말하는 순서가 정해지는 이상한 문화까지 형성되는 것이다.

나. 서열 구조의 핵심-고법부장

이런 서열구조의 핵심에는 고등법원 부장판사(고법부장)가 존재한다. 일정기간이 되면 모두 지법부장이 되는 것과 달리, 고법부장은 지법 부장 중 일부만이 되기 때문에 인사권자에게 '발탁'되어야만 갈 수 있는 자리이다. 고위 법관이 되기 위해서는 고법부장이 되어야만 했다. 그렇기 때문에 고법부장 승진에서 탈락한 판사들은 더 이상 머무르지 않고 대거 사직을 하고 이는 전관예우까지 연결되기도 한다.

'고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙'에 따르면 대법원장, 대법관, 사법연수원장 및 사법정책연구원장, 각급 법원장, 법원행정처 차장, 대법원 수석재판연구원·선임재판연구원, 법원도서관장, 대법원장 비서실장, 법원행정처 실장, 사법연수원 수석교수 및 사법정책연구원 수석연구위원, 고등법원 및 특허법원 부장판사, 서울중앙지방법원의 민사 제1수석부장판사 등이 "고등법원 부장판사급 이상의 법관"에 해당한다(동 규칙 제2조). 고등부장은 전용차량이 제공되고(법원공용차량관리규칙), 여비액수, 집무실 및 관사 면적에도 차이가 있다. 고등부장에게는 일종의 품위유지를 위한 편의들이 제공된다. 고등부장이 '법관의 꽃'

이라 불리는 여러 이유 중 하나이다. 2018년 정기인사 직후 고법부장급 이상 법관³²의 수는 161명(대법원장, 대법관, 원로법관 8명 별도)이었다.

고법부장 제도와 판사의 심급간 왕래 구조가 법관의 관료화를 조장하고 조기 퇴직, 전관예우 문제의 발생, 하급심의 심리 역량 저하로 이어진다는 지적은 계속 있어왔다. 그래서 양승태 대법원장 전임인 이용훈 대법원장은 2010. ‘법관인사 이원화’ 계획을 발표했다. 법관인사 이원화는 고등부장 발탁과 승진 구조를 없애고 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여 고법부장 승진제도는 자연스럽게 폐지하고 고등법원 부는 기수나 경력 면에서 대등한 고법판사 3인의 대등 합의부로 구성한다는 것이었다. 이에 따라 2010. 제정된 법관인사규칙에 의하면 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여 보임하고 특별한 사정이 없으면 지방법원 등으로 전보되지 않도록 하고 있다.³³ 이후 2011. 2. 말 최초로 20명의 고법판사가 보임되었다(이후 계속 고법판사가 임용되어 2019년 이후는 서울고등법원에서, 2020년 이후는 지방 소재 고등법원에서 고법판사가 아닌 배석판사는 소멸될 예정이다).³⁴ 그러나 2017년 안착을 목표로 한 이용훈 대법원장의 로드맵은 양승태 대법원장 시절 다시 후퇴했다. 고법부장 승진은 법관을 관료적으로

32 고등법원 재판장 외 ①법원장 보직 29개, ②법원도서관장, 행정처 차장 및 실장, 대법원장 비서실장, 양형위 상임위원, ③대법원 수석연구관, 선임연구관, ⑤서울중앙(민사1, 민사 2, 형사) 인천, 수원, 대전, 대구 수석부장판사, ⑥사법연수원 수석교수, ⑥서울가정, 행정, 회생 수석 직무대리, ⑦ 원로법관 지명, ⑧ 사법연구 등에 의함(‘01-기초보고-법관인사 이원화 정착을 위한 제도 개선방안’, [별지 1] 고법판사 및 고법부장 임용 현황 관련 자료), 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 6. 8.

33 법관인사규칙 제10조(고등법원 판사의 보임) ① 고등법원(특허법원을 포함한다, 이하 같다) 판사는 상당한 법조경력이 있는 사람 중에서 지원을 받아 보한다. ② 제1항에 따라 고등법원 판사를 보임하고자 하는 때에는 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제11조(전보의 제한) 제10조에 따라 보임된 고등법원 판사는 특별한 사정이 없으면 지방법원, 가정법원, 행정법원 또는 회생법원으로 전보되지 아니한다.

34 ‘01-기초보고-법관인사 이원화 정착을 위한 제도 개선방안’, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 6. 8.

통제할 수 있는 효과적 수단이었는데 이를 포기하지 않은 것이다. 고법부장 승진 제도를 계속 운영할 수 있음을 암시하는 공지글들이 법원 게시판에 올라오면서 법관인사 이원화나 고법부장 폐지는 물 건너갔다는 이야기들도 나왔다. 양승태 이후 취임한 김명수 대법원장은 종래와 같은 고등부장 보임은 하지 않겠다고 밝혔다. 법관인사 이원화(고법부장 폐지)가 명확히 법에 명시되지 않고 법원의 의지에만 맡겨졌기 때문에 개혁은 후퇴와 재추진을 왔다 갔다 하고 있다.

다. 법관 인사 통제 시스템

법관 인사는 임명, 퇴직, 보직등으로 나누어진다. 법조 일원화에 따라 판사는 10년 이상의 법조 경력자 중에서 임용하지만(법원조직법 제42조 제2항), 경과규정에 따라 2017년까지는 3년, 2021년까지는 5년, 2025년까지는 7년 이상 법조경력자들을 대상으로 법관 임용이 이루어진다.³⁵ 대법원장의 법관 임명과 연임은 법관인사위원회의 심의를 거쳐 대법관 회의의 동의를 받아야 한다(법관 임명에 대한 대법관회의 동의는 헌법사항, 연임은 법률사항). 법관인사위원회는 임명, 연임 외에 퇴직에 관한 사항도 심사한다. 모두 판사 신분의 득실과 관련한 사항이다.

이에 반해 판사의 보임, 전보 등에 대해서는 특별한 통제시스템이 없다. 법원조직법 제44조 제1항에서 판사의 보직은 대법원장이 행한다고 규정하고 있을 뿐이다. 판사의 보직은 정기인사에서 법원별로 판사를 배치하는 것, 종래 선발성 인사로 분류된 특수보직 인사(대법원 재판연구원, 법원

³⁵ 2011. 7. 18. 개정 법원조직법 부칙 제2조

행정처 심의관, 사법연수원 교수, 헌법재판소 파견, 법원장과 수석부장, 지원장, 특허법원, 회생법원, 행정법원, 가정법원의 가사소년 전문법관, 해외 연수³⁶ 등이 있다. 결국 판사들의 근무지나 파견, 승진과 발탁은 법원행정처 인사총괄심의관실-차장-처장의 결재를 거쳐 대법원장이 최종적으로 결정하는 것이다. 판사의 임명, 연임, 퇴직도 대법원장이 하는 것이므로(임명, 연임의 경우 대법관회의와 법관인사위원회, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 하지만), 대법원장의 인사권은 실로 막강하다. 꼭 승진을 중요시하지 않더라도 전보로 비판적인 판사들을 힘들게 할 수 있는 방법은 매우 많다. 판사 블랙리스트 문건(‘물의 야기 법관 인사조치 보고서’)에서 인사평가를 조작해 지방으로 좌천시킨 것³⁷이 그 대표적 예다. 대법원장의 막강한 인사권이 통제되지 않는 한 사법농단은 언제든지 다시 발생할 수 있다.

2. 법관 근무 평정

판사들이 상급자의 눈치를 보게 되는 가장 대표적 제도가 근무성적 평정제도다. 근무평정은 1995년 도입되었는데 인사권자의 주관적인 인사운용을 배제하고 공정하고 객관적인 기준을 마련한다는 도입 취지와는 달리 평정 기준의 신뢰성과 공정성 시비가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 평정제도 자체가 오히려 사건의 부실한 처리를 조장한다는 지적이 제기되었다. 평정이 재판 독립과 관련해서 가장 문제인 점은 평정권자가 평정권을 판사들에 대한 관리의 수단으로 활용하고 법관들은 그에 예속될 수 있다

³⁶ 판사들이 민감하게 생각하는 해외연수를 결정하는 해외연수선발위원회 위원장은 법원행정처 차장이다. 법원행정처 차장이 비판적인 판사들을 해외연수 선발에 있어 고려할 수 있는 근거가 되고 있다.

³⁷ 한겨레, 2018. 11. 18. 자, [단독] '블랙리스트 판사' 불이익 없었다더니...인사평가 조작해 지방 좌천

는 점이다. 현행 근무평정은 법원조직법 제44조의2³⁸와 ‘판사 근무성적 등 평정 규칙’(이하 ‘평정규칙’)에 근거하여 실시하고 있다.

평정은 대법원장과 대법관을 제외한 모든 판사가 대상이다. 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 경력 5년 미만의 법관은 근무평정 대상에서 제외되었으나 2012. 9. 11. 평정 규칙 개정으로 대상에 포함되었다(다만 현재 제도 이들은 등급 평정은 제외되고 서술식 평정만 실시). 평정자가 매년 1회(12월) 평정을 행한 후 대법원장에게 자료를 제출하면 대법원장이 평정 자료를 보관하고 인사에 반영하는 시스템이다. 현 근무평정 제도는 평정 기준 및 방식의 문제, 평정권자의 문제, 불투명성의 문제, 평정 활용의 문제로 나뉘 볼 수 있다.

가. 평정 방식 및 기준의 문제

(1) 평정기준

법원조직법 제44조의 2에 따르면 평정기준은 대법원장이 마련하고 실시하는데, 평정기준은 ‘근무성적’ 평정과 ‘자질 평정’으로 나뉘며 ‘사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 성실성, 청렴성 및 친절성’ 등이 평정 기준의 예시로 규정되어 있다. 구체적인 세부평가 항목과 기준

38 법원조직법 제44조의 2(근무성적 등의 평정) ① 대법원장은 판사에 대한 근무성적과 자질을 평정(評定)하기 위하여 공정한 평정기준을 마련하여야 한다.

② 제1항의 평정기준에는 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어야 하고, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다.

③ 대법원장은 제1항의 평정기준에 따라 판사에 대한 평정을 실시하고 그 결과를 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 근무성적과 자질의 평정에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

은 다음 표와 같다.³⁹

평정 사항	세부 평가항목	평정기준	평가방법
근무 성적	<ul style="list-style-type: none"> 법정에서의 소송진행 판결작성 사건처리 	<ul style="list-style-type: none"> 근무성적은 사건처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국율 등 기준에 따라 재량평가 평가의 근거에 관하여는 세부 평가항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로 서술 기재 	항목별 서술식 평가 + 근거기재 항목별 서술식 평가 + 근거기재
자질	<ul style="list-style-type: none"> 법률지식 및 법적사고능력 직무자세 전문성 및 발전가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 자질은 성실성, 청렴성, 친절성, 균형감, 책임감 등 기준에 따라 재량평가 평가의 근거에 관하여는 세부 평가항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로 서술 기재 	항목별 서술식 평가 + 근거기재
특기 사항	<ul style="list-style-type: none"> 건강, 성격 및 품성 법원조직 적합성 	<ul style="list-style-type: none"> 자질평정 항목에 포함되지만 평가결과를 기재하기 어려운 항목임 항목별 특이사항 기재 	항목별 서술기재
종합평정		<ul style="list-style-type: none"> 우수, 보통, 노력필요, 미흡 	등급식 평가
종합의견		<ul style="list-style-type: none"> 종합평정의 근거 및 특이사항 	서술기재
인사참고사항		<ul style="list-style-type: none"> 인사에 참고할 수 있도록 하되 평정사항은 아닌 내용만 기재 	서술기재

위 지표 중 중요하게 인식되는 것은 ‘처리율’이다. 그런데 처리율이 중요 지표가 되는 순간 판사가 사건의 충실한 심리보다 사건통계에 의존하게 되며 통계수치에 매달리는 현상이 발생한다. 사건을 ‘떼기’에 바쁘기 때문에 부실심리가 이루어질 수 있다. 또한 상소율, 파기율이 평정기준이 되므로 소신없이 기존 대법원 판결만 추수하는 현상이 나타나게 된다. 사건처리율, 실질처리건수, 종국율은 재판에 관한 것인데 이를 이유로 불이

³⁹ 『06-기초보고-법관평가제도 개선』, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

익을 주게 되면 재판 독립 침해의 문제가 발생할 수 있고 판사로 하여금 재판을 양적 성과를 중심으로 바라보게 한다는 문제도 있다. 구체적인 실례로, 조정·화해를 강권하거나 항소 취하를 조정·화해로 유도하여 조정율을 높이는 방법, 평정 시기 직전까지는 과다하게 사건을 처리한 후 평정 종료되면 사건처리를 소홀히 하는 경우, 상소가 예상되는 사건의 처리를 최대한 미뤄 후임자가 처리하도록 하여 자기 근무시 상소율을 낮추는 방법(심한 경우 인사이동 시기 전에 선고한 판결의 원본등록을 뒤늦게 함으로써 후임자 부임 이후 상소가 이루어지도록 하는 경우), 필요한 증인신청을 받아들이지 않고 심리를 종결하여 사건처리수를 늘이고 심리가 미진한 상태에서 중국 판단을 하는 경우 등⁴⁰ 평가지표와 관련한 갖가지 폐단이 나타난다.

건강, 성격, 품성, 법원조직 적합성이라는 평가지표도 문제다. 결국 위에서 하는 말을 잘 듣고 각종 행사에도 적극적으로 참여하는 사람이 건강하고 성격과 품성도 좋다는 평가를 받을 것으로 예상된다. 법원조직 적합성은 무엇을 의미하는지도 모호하다.

(2) 평정방식-상대적 기준에 의한 절대평가 방식⁴¹?, 상대평가의 문제

평정방식은 등급은 상(우수), 중(보통), 하(노력필요)의 3단계에 일정한 비율을 정해서 등급을 주는데 이 3단계 외에 연임심사에서 검증이 필요하다고 판단하면 '미흡'등급을 준다. 상(20%), 중(70%), 하(10%)의 권고비율이 있는 상대평가 방식이기 때문에 평정 대상 판사의 일정비율은 하(10%)

⁴⁰ 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

⁴¹ 상(우수) 20%, 중(보통) 70%, 하(노력필요) 10%의 비율을 권고하면서도 소속법원 내 다른 판사와 비교할 필요가 없는 점에서 절대평가적 요소가 있다고 하여 '상대적 기준에 의한 절대평가 방식'이라는 모호한 용어를 법원에서는 사용하는데, 사실상 상대평가이다.

에 들어갈 수밖에 없다. 평정권자의 눈 밖에 나서 하 등급에 들어가는 상황이 발생하지 않기 위해 평정권자에게 예속된 법관들, 윗사람들에게 대들지 않는 무난한 법관들을 만들어내는 구조다.

나. 1인 평정시스템

평정자에 대해서는 평정 규칙에 별표로 평정대상자별 평정자가 규정되어 있는데 1인(예를 들어 각급 법원 근무 판사에 대한 평정자는 소속 법원장 또는 소속 지원장, 법원행정처에서 근무하는 판사 중 실장급 아래는 법원행정처 차장등)이 평정을 하는 시스템이다(평정규칙 제3조 제1항). 자연적으로 그 1인이 어떻게 평가하는가에 따라 법관의 앞길이 좌우될 수 있다. 나의 앞길을 좌우하는 사람이 싫어하는 것을 굳이 할 사람은 별로 없다. 여기에 합의부의 경우 재판장이 배석판사에 대해 의견서를 제출받아 평정에 참고하고 의견서를 첨부(평정규칙 제5조 제2항)하기 때문에 배석판사는 부장판사의 눈치를 보게 되어 합의부가 본래의 취지가 아니라 비정상적으로 운영된다. 꼭 평정을 할 때뿐만 아니라 평상시에도 부장과 법원장은 평정권을 관리의 수단으로 사용하고 통계를 이용해서 압박하거나 전시성 행사를 강요할 수도 있다. 이렇게 각급 법원 판사들이 법원장을 중심으로 수직적으로 종속되고, 법원행정처와 대법원장이 전국 법원장들을 통제하게 되면 결국 대법원장이 정점인 수직적 관료화 구조가 완성하게 된다.

법관들 시각이 아닌, 당사자나 외부의 시각이 평정에 전혀 반영되지 않는 문제도 있다. 변호사회는 매년 법관평가를 실시하고 결과를 발표하는데 매우 심각한 사례들이 종종 보고된다(소송대리인에게 전화하여 “판결을 쓰기가 어려워 기각할 것이니 소 취하할 것”을 요구, 조정 기일에 원고에게

“이혼할 수 있는 방법을 알려주겠다”고 하면서, 원고에게 “피고의 집에 다른 여자를 데리고 들어가라. 같이 데리고 살면서 피고가 보는 앞에서 나쁜 짓을 하면 피고와 이혼할 수 있다”고 하였음 등).⁴² 그러나 이에 대해 법원은 변호사는 이해당사자로 객관적이고 공정한 평가를 기대할 수 없다고 하며 사실상 무대응으로 일관하고 법관근무평정에 반영하지 않고 있다.

다. 불투명성 및 불복절차의 부재

평정결과에 대해서는 ①해당 연도 평정결과가 현저히 불량한 경우(미흡 등급) 또는 ②누적된 평정결과가 불량한 경우에 해당하는 판사가 ‘신청’을 한 경우에 평정결과의 ‘요지’를 고지하도록 규정하고 있다(평정규칙 제9조), 요지를 고지 받은 판사가 2주 이내에 평정자료 제공을 요청하면 대법원장은 해당 연도 평정자료 사본을 교부하고, 다시 이를 교부받은 판사는 2주 내에 의견서를 제출할 수 있다. 그러나 이 의견서는 평정자료와 함께 보관될 뿐 평정결과에 대한 이익로서의 효력은 갖지 못하며 연임심사에 활용될 수 있을 뿐이다. 평정결과의 공개도 제한되어 있고 평정대상자에게 실질적 방어권도 부여하지 않고 있다. 투명성도 없고 일방적 평정 후 방어권도 보장하지 않기 때문에 결과의 신뢰성도 없다.

라. 평정의 광범위한 활용

법원조직법 제44조의 2 제3항에 의하면 대법원장은 평정결과를 연임, 보직 및 전보등 인사관리에 반영한다고 규정하고 있다. 평정이 판사 연임

42 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

심사에서 사법행정권자의 눈에 가시인 판사를 걸러내는 방식으로 활용될 가능성이 있다는 점, 평정을 승진과 선발성 특수보직, 해외연수 법관 선발에 사용된다는 점 등은 평정의 활용에서 가장 문제로 지적받는 점이다.

(1) 비판적 판사를 찍어낼 수 있는 평정제도

판사의 연임과 관련한 조항인 법원조직법 제45조의2의 2항은 ‘근무성적이 현저히 불량하여 판사로서 정상적인 직무를 수행할 수 없는 경우’를 연임 탈락의 사유중 하나로 규정하고 있다. 구체적으로는 연임대상 10년 동안 매년 받은 상(우수), 중(보통), 하(노력필요), 미흡 등급을 점수로 환산해서 ‘집중검토 대상 커트라인’과 ‘부적격 대상 커트라인’을 걸러내어 이들에 대한 10년치 평정자료의 주요 부분을 법관인사위원회에 제공하여 연임 부적격 여부를 심사하게 하는 방식이다. 평정 기준 자체도 평정권자의 자의적인 평가에 의해 공정성이 의심받는 상황이고 매년 행해지는 평정에 대한 이의권도 없는 상황에서 이들 점수를 환산한 후 일정 점수 이하를 대상으로 연임 여부를 판단하기 때문에 연임 심사도 평정과 마찬가지로 불투명성과 공정성의 의심을 받는 것은 당연하다. 대법원장의 의중과 일치할 가능성이 높은 법원장이 평정권자이므로, 고분고분하지 않는 판사의 경우 평정점수가 계속 안 좋을 가능성도 높다. 평정점수라는 객관적 외양을 갖춰서 연임심사에서 사법행정권자의 눈에 가시인 판사를 찍어낼 위험이 현 평정제도에는 내재하고 있다.

(2) 승진, 선발성 특수보직 인사, 해외연수 등에의 활용

평정은 고법판사 보임심사, 대법원 재판연구관이나 외부기관 파견 등 일부 선발성 특수보직 인사, 해외 연수법관 선발 등에서도 활용된다. 단독 판사의 경우 해외 연수나 대법원 재판연구관, 각종 타기관 파견법관,

고법판사의 선발에서 평정이 중요한 기준이 되기 때문에 좋은 평정을 받기 위해 과당경쟁이 벌어지기도 한다. 지법 부장의 경우 고등부장 보임시 직전 근무평정 가중치가 높아 이를 둘러싼 경쟁이 매우 과도한 상태였다 고도 한다.

3. 사무분담 및 사건 배당

가. 사무분담과 사건배당이라는 사법행정

각급 법원의 핵심 사법행정 중 하나로 사무분담과 사건배당이 있다. 사무분담은 각급 법원의 재판부 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 배당순서, 법관 등의 배치, 단독판사와 합의부 재판장 보임 등을 정하는 사법행정이다. 사건배당은 접수된 사건에 대하여 담당재판부와 주심판사를 정하는 것이다.

사건배당이라는 사법행정을 통한 재판 개입의 위험성에 대해서는 이미 신영철 중앙지방법원장이 촛불집회 사건을 특정 재판부에 몰아서 배당했던 사례에서 경험한 바 있다. 사무분담도 이런 위험성에서 떨어져 있지 않다. 최근 세상에 드러난 법원행정처의 '물의 야기 법관 리스트'문건에서는 눈엣가시 판사들에게는 인사뿐만 아니라 법원의 주요 업무를 맡지 못하도록 사무분담에서 불이익을 주는 조치도 취했다는 것이 확인됐다.⁴³

사무분담을 통해서서는 튀는 판결이 나올 가능성을 사전적으로 관리할 수

⁴³ 한국일보, 2018. 11. 21. 자, 「양승태 사법부, 눈엣가시 법관인사 불이익 이어 주요업무도 배제」

도 있다. 양승태 대법원장 시절 위와 같이 ‘물의 야기 법관’으로 찍힌 판사들에게는 형사부 배치가 부적합하다거나 영장 전담 등 주요 보직에 배치하면 안 된다는 취지가 행정처를 통해 법원장에게 전달한 것으로 보도되고 있다. 관리해야 할 판사들에 대한 불이익 조치이면서 동시에 튀는 판결이 나오지 않도록 관리하는 측면도 있다. 영장 전담재판부를 행정처 출신 위주로만 배치한다거나, 서울중앙지방법원 형사합의부와 같이 정치적 영향력이 큰 형사사건을 다루는 재판부가 사법행정라인의 의사가 관철되는 판사들로 구성될 경우 ‘관리’가 가능할 수 있기 때문이다. 실제 서울중앙지법의 형사부 판사 배치 계획과 해당 판사들의 이력을 기재한 ‘2017년 형사부 구성안’이라는 문건이 존재했다는 것이 이번 사법농단 사태에서 드러났는데, 이 문건에는 형사합의부와 형사합소부 재판장의 법원행정처, 대법원 재판연구관, 사법정책연구원, 사법연수원 교수 등 일선 재판부가 아닌 곳에서 근무한 경력이 적혀 있고 심지어 일부 배석판사에는 ‘김앤장 출신’이라는 문구까지 적혀 있었다.⁴⁴ 나. 항에서 상세히 보겠지만 각급 법원 사무문담은 각급 법원의 장이 정하도록 규정하고 있지만 주요 재판부 사무문담은 법원행정처를 통해 관리되었을 가능성이 있음을 보여주는 문건이다. 2017년 2월 정기인사에서 서울중앙지법 영장전담부와 형사합의부 소속 법원은 각각 66%, 77%가 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력자였으며 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거·부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도 없었다.⁴⁵

⁴⁴ 경향신문, 2018. 8. 1. 자, 「형사·영장 합의부 어떤 판사 배치할지 사전 보고받은 법원행정처」

⁴⁵ 국민일보, 2017. 3. 27. 자 「「사법부는 ‘계왕적 대법원장제’…자기 목소리 못 내」

나. 사무분담 결정 구조 및 농단 발생의 원천적 위험

현재 사무분담은 법원조직법이 아닌 대법원규칙과 예규에 의해 규율되고 있다. 대법원 규칙으로는 ‘법원재판사무 처리규칙’⁴⁶과 ‘판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙’,⁴⁷ 예규로는 ‘법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규’⁴⁸가 있다. 이 규칙과 예규에 따르면 (1) 각급 법원의 사무분담 결정권자는 해당법원의 장이고(법원재판사무 처리규칙 제4조 제1항), (2) 사무분담에 관한 ‘기본원칙’의 심의권은 판사회의가 갖고 있다(판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙 제5조 제1항 제3호), (3) 판사회의와 법원장의 사무분담 결정권의 관계는 각급 법원장이 사무분담을 결정할 때 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라 사무분담을 확정하도록 한다(법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조 제2항). 그러나 실제에 있어서는 사무분담의 기본원칙에 대해 판사회의의 심의가 이루어지는 곳이 많지 않았고, 결국 구체적인 사무분담의 결정이 어떤 기준에 의해 이루어졌는지에 대한 알 수 없는 상태로 법원장이 구체적인 사무분담 결정을 했었

46 법원재판사무 처리규칙 제4조(사무분담) ① 각급법원(지원포함, 이하 같다)의 재판사무 등에 관한 사무분담은 해당법원의 장이 정한다

② 제1항의 사무분담을 정함에 있어서는 법관 기타 직원들 상호간의 업무분담이 공평하도록 하여야 하고, 사무분담을 자주 변경함으로써 업무수행에 지장을 초래하는 일이 없도록 하여야 한다.

47 판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙 제6조(기능) ③ 판사회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

3. 판사의 사무분담에 관한 기본원칙

4. 사무분담이 확정된 후 특정판사에 대한 사무분담의 변경. 다만, 해당 판사의 이의가 있는 경우에 한한다.

48 법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조(사무분담의 확정)

① 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 인사로 인하여 그 법원 또는 지원에 근무하는 법관 등이 정하여지거나 변경되면 지체없이 법관 중의 사무분담을 정하여야 한다.

② 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 사무분담을 정함에 있어 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라, 다음 각 호의 사항을 확정하여야 한다.

1. 재판부의 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 명칭 및 배당순서
2. 법관 등의 배치 및 분담사무(이하 각호 생략)

다. 앞서 본 바와 같이 법원장의 사무분담에 법원행정처가 개입하고 있다는 의혹도 있다.

이렇게 현행 사무분담 결정방식은 기준과 과정이 모두 불명확하기 때문에 특정 재판부의 경우는 승진코스로 여겨지거나 소위 ‘찍힌’법관은 갈수 없는 곳으로 여겨지는 등 사무분담의 공정성에 대한 법원 내·외부의 의심과 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 2014년 서울중앙지법 단독판사회의 의장을 맡으면서 현행 사무분담이 법원장의 자의를 배제하기 어렵다고 비판했던 판사는 양승태 대법원장 시절 ‘물이야기 법관’ 블랙리스트에 이름이 올랐고, 행정처는 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장 선거에까지 관여하려고 했다. 최근에는 사무분담에 관해 각급 법원의 내규나 지침을 통해 개선을 시도하고 있다. 예를 들어 부산고등법원은 2017. 12. 18. 전체판사회의 의결을 통해 사무분담위원회를 구성하기로 했고(2018. 2. 26. 기준), 서울중앙지방법원은 2018. 9. 「법관사무분담위원회 설치 및 운영에 관한 내규」를 제정해서, 당연직 위원으로 민·형사 수석부장판사와 선출직 위원으로 각 내부 판사회의에서 선출된 부장판사 3인, 단독판사 3인, 배석판사 3인으로 구성된 사무분담위원회를 설치하도록 했다.

다. 사무분담의 특수문제로서 전담재판부

사무분담 일반의 문제와 함께 사무분담 개선의 특수 문제로서 전담재판부의 문제가 있다. 전담재판부는 부패범죄, 선거범죄 전담 재판부와 같이 특정분야 사건을 전담하는 재판부를 말한다. 현재 법률상 근거가 있는 것으로는 성폭력 범죄 전담재판부가 있고(성폭력범죄의 처벌에 관한 특례법),

부패범죄, 선거범죄 전담 재판부 등은 특별한 예규에 근거를 두고 있다.⁴⁹ 전담재판부의 일반적인 근거로는 「전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규」가 있다.

전문재판부(또는 전담재판부, 이하 ‘전담재판부’) 자체에 대해서는 장단점이 모두 있다고 볼 수 있다. Specialist, Generalist 중 어떤 법률가가 바람직한가라는 일반적 논쟁과도 관련이 있다. 노동법원 같은 전문법원이 없는 상황에서 전담재판부가 그 역할을 일정하게 담당한다는 긍정적 효과도 있고, 전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규도 ‘전문재판부의 설치는 그 운용에 따라서는 전문법원의 신설에 준하는 효과를 거둘 수 있으므로 각급 법원은 이를 점진적·지속적으로 확대하여 나가는 것이 바람직하다’고 규정하고 있다(제3조).

문제는 특정 전담재판부의 경우, 중요 권력관계 사건이 집중적으로 다루어진다는 점이다. 촛불집회 배당사건에서 보듯, 특정 시국사건을 특정 재판부에 집중 배당하는 것으로도 재판 개입의 문제가 지적되었는데, 부패, 선거, 영장 전담 재판부의 경우는 관리해야 할 사건이 사전적으로 특정 재판부에 사전적으로 집중 배당되는 것과 같은 효과가 생긴다. 부패 사건의 경우 특별히 전문성을 요하는 분야라고 보기가 어려운데 굳이 전문재판부를 설치한 것에 대한 의문이 제기되기도 하고, 이들 재판부는 행정처 라인으로 구성된다는 비판도 지속적으로 제기되었다. 실제로 앞서 본 기사에 의하면 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거·부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도

⁴⁹ 부패의 경우 ‘부패범죄 전담재판부 설치등에 관한 예규’, 선거의 경우 ‘선거범죄 사건의 신속 처리 등에 관한 예규’

없었다. 사무분담 일반과 함께 전담재판부 폐지가 논의되는 이유이다.

라. 사건 배당

사건배당은 「법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규」⁴⁹조 이하에서 규정하고 있는데, 각급 법원장 및 지원장이 주관하고 각급 법원장은 수석 부장판사에게, 지원장은 다른 부장판사 또는 수석단독판사에게 사건배당 사무를 위임할 수 있다. 촛불재판 개입 이후 사건배당으로 재판개입할 가능성을 차단하도록 배당순서에 따라 자동배당하고 업무 부담의 현저한 불균형이 발생하는 등이 명백한 경우에만 재판장들과의 협의를 거친 후 다르게 배당(예규 제18조 제2항, 3항) 하도록 개선했다고 했지만 결국, 양승태 시절 '통진당 지위확인 소송' 사건에 대해 또다시 배당 조작 시도가 정황이 드러났다.⁵⁰ 제도를 고쳐도 어떻게든 구멍을 찾아내서 편법을 시도하는 사람들은 있다.

IV. 개혁방향

앞에서 언급한 사법행정 부분은 모든 것을 망라한 것도 아니다. 다루지 못한 사법행정부분도 많이 있지만 대표적인 몇 개만 살펴봐도 모든 것이 대법원장이라는 꼭짓점으로 수렴되도록 견고하게 구조화되어 있다는 것을 곳곳에서 확인할 수 있다. 결국 이런 구조를 바꾸지 않고서는 사법행정이 재판의 우위에 서면서 재판을 지배하는 위협을 없앨 수 없다. 이와

⁵⁰ 경향신문, 2018. 12. 4. 자, 「양승태·박병대, '통진당 소송' 배당 조작 시도...“특정 재판장에 보내라” 실제 이뤄져」

함께 촘촘하게 줄 세우는 서열화의 문제, 서열화의 기초자료로 등급을 매겨 평가하는 제도를 고치는 것도 함께 가야 한다. 재판의 공정과 관련해서 사무분담을 법원장이 독점하는 시스템도 조속히 개선되어야 한다. 개혁은 (1) 피라미드형 사법행정구조를 해체하는 것이 기본이 되어야 한다. 그러기 위해서는 대법원장의 제왕적 권한을 분산하고, 대법원장의 수족인 관료판사의 양성소가 되었던 법원행정처를 해체해야 하며, 이들 중앙집권적 결정이 각급 법원에 수혈되는 통로가 되었던 법원장 보임방식이 바뀌어야 한다. (2) 피라미드형 구조가 내면화 되도록 만드는 핵심인 서열식 인사구조가 개선되지 않고서는 피라미드형 구조를 해체하는 것이 제대로 효과를 거둘 수가 없다. 인사 개선의 핵심은 ‘승진’구조를 없애는 것이다. 그러기 위해서 가장 시급한 것은 승진의 정점에 있었던 ‘고법부장’을 없애고, 지방법원과 고등법원의 이원화를 완성하는 것이 필요하다. (3) 독립적인 규범적 판단 주체가 아니라 성적에 여전히 목매는 판사상을 만들어내는 평정제도의 개선, 재판 공정성과 독립의 핵심적 사법행정이라 할 수 있는 사무분담 제도를 개선하는 것도 개혁의 중요한 과제이다.

1. 피라미드형 사법행정구조의 해체

가. 제왕적 대법원장 권한의 해체 및 분산-대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 합의제 기구를 통한 사법행정

앞서 길게 살펴봤지만 한국 사법에 있어서 대법원장의 권한은 너무나 많다. 그런데 이 권한을 대법원장 1인이 의사결정해서 관철시키는 방식으로 구조화하고 있다. 이를 법원조직법은 ‘사법행정 총괄권’이라고 이름 붙이고 있다. 대법원장에게 집중돼 있는 제왕적 권한을 분산하지 않고서

는 제도적 개혁을 일부 한다고 하더라도 언제든지 다시 옛날로 회귀할 수 있다.

대법원장의 제왕적 권한의 문제는 권한 자체를 떼어버리는 측면과 권한을 분산하는 측면으로 나누어볼 수 있다. 개혁이 필요한 것도 있고 법원조직법 개정으로 실행할 수 있는 것들도 있다. 이 중 법원조직법 개정으로 가능하면서 사법행정의 개선과 관련해서 시급한 것은 대법원장이 갖고 있는 권한을 분산하는 것이다. 대법원장 1인이 사법행정에 관한 모든 결정(모든 판사들에 대한 인사권, 평정권에서부터 국회에 대한 의견 제출, 예산·건물 등등)을 하는 것을 여러 사람이 결정하도록 하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 위원회를 설치하여 사법행정에 관한 의사결정의 민주성을 확보해야 한다. 이 위원회가 단순히 대법원장의 의사결정과 집행 권한을 추인하는 수준의 유명무실한 보좌기구가 아니라 실질적으로 제왕적 권한 분산의 효과를 갖기 위해서는 회의체의 의사결정이 집행으로 관철될 수 있는 구조를 갖춰야 한다. 대법원장이 모든 의사결정권과 집행 권한을 갖는다는 의미를 지닌 총괄권이 그대로 유지되는 한 어떤 조직을 만들어도 실질적으로 대법원장의 권한 분산의 효과를 갖고 오긴 어렵다. 따라서, 법원조직법 제9조의 대법원장의 사법행정총괄권 조항은 삭제되어야 한다. 또한 대법원장이 임명하는 집행기관이 위원회의 의사결정을 주도할 수 있는 여지를 둘 경우 회의체가 들러리 기구로 전락할 위험이 높아진다. 그러므로 사법행정에 관한 집행기구의 장(법원행정처장 또는 법원사무처장)은 위원회의 위원이 되어서는 안 된다.

상근 위원의 필요성에 대해서는 여러 의견이 있으나, 아직 사법부의 사법행정은 비상근으로 하기에는 매우 많다는 점, 사법행정을 줄여나가는

결단과 실행도 당분간은 사법행정이라는 이름을 통해 행해질 수밖에 없다는 점을 고려하면 상근 위원이 필요한 것으로 생각한다. 몇 주에 한번씩, 한 달에 한 번씩 열리는 비상근 구조로는 사법행정에 대한 장악력을 가질 수도 없고, 결국 대법원장과 집행단위가 실질적으로 사법행정 의사를 기안한 것을 추인하는 기구로 전락할 수 있기 때문이다.

구체적 재판과 달리 사법행정은 법관만이 해야 하는 것이 아니다. 지금까지 한국의 사법부의 역사를 보면 법원은 재판의 독립이라는 헌법적 가치를 권력의 횡포에 맞서 소수자의 권리를 옹호하기 위해 사용한 것이 아니라, 사법부 조직보위의 논리로 사용해왔다는 합리적 의심을 지울수 없다. 사법권도 위임받은 권력이 틀림없음에도 ‘사법부 독립’을 주권자에 대한 거부의 언어로 사용해 온 것이다. 재판은 독립해야 하지만 사법부는 법관들만의 것이 아니다. 사법행정에는 법관만이 아니라 주권자가 참여해서 함께 결정을 할 수 있어야 한다. 회의체의 구성을 어떻게 할 것인지는 신중하게 결정해야 할 문제지만, 사법부 독립이라는 이유로 법관 중심으로 회의체가 구성되어야 한다는 것은 왜곡이다.

대법원장의 제왕적 권한 해체는 사법개혁에 필수적이다. 이를 위해 기존에 대법원장 1인에 집중되어 있던 사법행정권을 합의제 형식의 위원회를 통해 행해지도록 하는 근본적 전환이 있어야 할 것이다. 그 위원회는 주권자의 의사가 반영되도록 구성되어야 하며, 사법행정에 관한 실질적 권한을 가질 수 있도록 설계되어야 한다.

나. 법원행정처 해체-탈판사화

법원행정처가 엘리트 중의 엘리트 코스로 대법원장에게 충성하는 관료 법관의 양성소 역할을 해왔던 것은 위에서 상세히 봤다. 행정처는 법관 관료화를 상징하는 곳이자, 각급 법원의 관료화에 피를 공급하는 심장과 같은 곳이다. 판사는 재판하는 사람이라는 당연한 이야기가 법원에서만 전도되는 이상한 현상은 더 이상 유지되어서는 안 된다. 법원행정처는 사법행정에 관한 결정을 집행하는 지원기관이면 족하지 권력기관이 되어야 할 이유가 없다. 사법행정의 집행기관이어야 할 행정처가 권력기관이 된 것에는 행정처에서 판사가 상근하는 구조를 빼놓고 이야기할 수 없다. 고위 법관과 엘리트라고 자타가 언급하는 법관들이 모여서 서로 끌어주고 보은을 하며 특정한 계급 집단을 형성했다. 법관들을 촘촘히 사찰할 수 있었던 것도, 행정처가 법관들을 심리적으로, 실제로 지배하는 곳이 되었던 것도 판사들이 여기 모여 있었기 때문에 가능한 것이었다. 이름을 법원행정처에서 법원사무처로 바꾼다고 한 들, 상근판사를 그대로 두는 한 행정처 폐지는 거짓말이다. 법원행정처는 단순 집행을 하는 지원기관으로 제자리를 찾아야 하며, 판사가 근무하지 못하도록 입법자가 명시하여야 한다. 대법관이 법원행정처장을 하고 있는 이상한 상황도 시급히 고쳐져야 한다. 근본적으로는 사법행정 수요가 대폭 줄어들어야 하고 그와 연장선상에서 법원행정처(사무처)가 하는 일도 축소되어야 한다.

다. 각급 법원의 사법행정은 자율적으로-법원장 호선제 등, 기획법관 폐지

중양집권적이고 권력적인 사법행정은 각급 법원장 보임을 대법원장이 하는 구조에서도 비롯된다. 각급 법원의 자율적 행정이 아니라 윗선의 눈

치를 보는 행정 또는 윗선의 의중이 내려 쫓히는 행정은 각급 법원 사법행정권자인 법원장과 보좌기구로서 수석부장, 행정을 담당하는 기획법관과 공보관 제도를 통해 이루어진다. 관료화가 각급 법원에서 완성되는 승진의 하부를 법원장등 각급 법원 행정구조가 굳건히 받히고 있는 제도이다.

그러므로 각급 법원 행정이 자율성을 갖기 위한 가장 우선적 과제는 법원장 보임방식을 바꾸는 것이다. 현재 법원조직법 제44조 제2항은 각급 법원의 법원장 보임을 대법원장이 보임하도록 하고 있는데 이 조항이 개정되어야 한다(법원장 보임을 어떻게 할 것인지에 대해서는 호선제, 순번제, 위원회 추천, 주민선거제 등의 안들이 제시되고 있다). 2018. 6. 국민과 함께하는 사법발전위원회는 ‘법원장 보임에 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다’는 건의문을 대법원장에게 전달하였고, 9월에는 전국법관대표회의도 같은 취지의 내용을 의결한 바 있다. 법원장 인사가 기수와 서열에 따라 대법원장이 일방적으로 임명하는 방식에서 소속 법관들의 의사가 반영되는 방식으로의 변화가 필요하다는 것이 사법발전위 건의의 취지였다. 이에 따라 법원행정처장은 의정부지법과 대구지법에서 ‘법원장 후보 추천제’를 시범 실시해서 법원장 후보를 복수로 선정하면 2019년 정기인사에 추천된 법원장 후보 중에서 법원장을 임명할 계획이라고 밝혔다. 그러나 법원장 보임권은 법원조직법상 대법원장에게 있기 때문에 법이 개정되지 않는 한 여전히 최종적인 결정은 대법원장이 한다. 실제, 위 ‘법원장 후보 추천제’ 시범 실시에 따라 후보 추천을 받은 의정부지법과 대구지법 두 곳 중, 의정부 지방법원은 후보가 단수로 추천되었음에도 김명수 대법원장은 추천된 법관을 법원장으로 임명하지 않았다.⁵¹ 소

51 서울신문, 2019. 1. 29. 자 『판사 추천 법원장, 절반만 임명...미완의 사법개혁』

속 법관들의 의사를 반영하여 법원장 후보를 각급 법원에서 추천하더라도 대법원장이 받아들이지 않으면 그만이라는 한계를 그대로 보여준 인사였다. 법원조직법에서 법원장에 대한 인사권을 대법원장에게 부여하고 있는 한, 최종적으로는 대법원장의 의중이 관철되는 인사는 필연적이라는 것이 이번 법원장 인사에서 확인된 셈이다. 각급법원 사법행정 담당자인 법원장에 대해 호선제 등을 도입하여 소속 법관들의 의사가 반영되도록 하는 방식은 중앙집권적 사법행정에서 각급 법원의 자율적 행정으로 가야 한다는 방향에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 법원장 후보에 대해 소속 법관들의 의사가 반영될 수 있도록 추천을 받거나 다른 방식의 보완을 하더라도 보임 결정권이 여전히 대법원장에게 있는 한 그 한계는 너무나 명확하다. 각급 법원 사법행정의 자율성이 제대로 보장되기 위해서는 법원장 인사를 각급 법원 단위에서 '결정'할 수 있도록 법원조직법이 개정되어야 한다.

각급 법원의 사법행정 개혁과 관련해서 수석부장, 기획법관, 공보관 제도도 빼 놓을 수 없다. 수석부장도 승진과 관료화를 조장하는 핵심 제도이다. 양승태 시절 고법부장 폐지가 후퇴하던 시기에는 고법부장 선발인원을 확보하기 위해 고법부장이 수석부장으로 배치되는 지방법원이 확대되었다는 지적도 있었다. 각급 법원의 사무분담이나 사건배당에 있어서 법원장의 위임을 받아 사무를 처리하는 수석부장이 꼭 필요하다고 보이지 않으며 재판을 해야 할 판사가 행정업무만을 하는 것도 바람직하지 않다는 면에서 수석부장제도는 폐지하는 것이 맞다고 생각한다. 대법원장, 법원행정처와 각급 법원 간 소통 역할을 수행한다는 명목의 기획법관의 폐해도 이번에 많이 드러났다. 소통이 아니라 일선 판사에 대한 감시와 통제 역할을 수행했고 그러면서도 주요 보직으로 진출하는 요직으로 여겨

졌다. 기획법관제도 폐지하는 것이 맞다고 생각한다. 판결에 대한 국민의 알권리는 판결문 공개 확대 등의 원칙적 방향을 통해 실현하는 것이 맞고 굳이 판사가 공보관 역할을 담당해야 할 필요는 없어 보인다. 공보 업무가 꼭 필요한 것이 있다면 판사가 아닌 법률전문 행정인력이 담당하면 될 것이다.

2. 인사제도의 개선

가. 줄 세우기 인사 없애기

(1) 고법부장 폐지

고법부장 제도는 법관 서열의 꽃이자 이에 도달하지 않으면 법관 옷을 벗어야 하는 승진제도에서의 중요한 분기점이다. ‘고등법원 부장판사급 이상’이라고 하여 명명하는 보직들(「고등법원 부장판사급 이상의 법관이 보직범위에 관한 규칙」을 보면 법관의 승진구조의 상층부에 자리 잡고 있는 보직을 파악할 수 있다. 법관들을 하나의 줄로 세워야 일률적으로 통제하기 쉬운데, 이런 줄 세우기의 핵심에 고법부장 제도가 있다. 그러므로 승진에 목매는 법관, 동등하게 토론을 하는 법관들이 모인 곳이 아니라 위와 아래가 있는 법관 사회의 문화를 바꾸기 위해서는 고법부장 제도를 폐지하지 않으면 안 된다. 고법부장으로 올라가지 않으면 대거 퇴직해서 전 관예우가 발생하는 중요한 원인으로 지적되기도 하는 것처럼 고법부장 제도는 단지 법관 내부의 문제가 아니라 모든 것에 영향을 미친다. 고법부장 제도를 폐지하지 않고서는 인사제도가 제대로 개혁될 수 없고, 인사제도가 개혁되지 않으면 몇 개 제도가 바뀐다 하더라도 법원 관료화의 큰 흐름은 강고하게 유지될 수밖에 없다. 고법부장 폐지의 흐름으로 가는 것은

이미 이용훈 대법원장 시절부터 합의된 내용이었다. 그러나 법원조직법 개정이라는 제도적 뒷받침 없이 대법원장의 의지와 실행만으로는 언젠든 후퇴할 수 있기 때문에(양승태 코트 시절과 같이), 법원조직법 자체를 개정해서 고법부장 폐지는 되돌릴 수 없도록 만들어야 한다(법원조직법은 제27조 제2항 삭제, 고법부장이 재판장이 되도록 한 제27조 3항은 부의 구성원 중에서 재판장이 될 수 있도록 개정). 고법부장을 폐지하는 마당에 단지 신규 고법부장 보임만 하지 않을 것이 아니라 기존 고법부장직과 특권(전용차량)도 유지할 필요도 없어 보인다.

(2) 법관인사 이원화 완성

고법부장 폐지는 법관인사 이원화와 연동되어 있다. 지방법원 배석판사에서 시작해서 지방법원과 고등법원 사이의 서열구조를 없애기 위해서는 지방법원과 고등법원을 오가며 승진하는 구조를 차단하면 된다. 이미 2010년부터 법관인사규칙을 통해 법관인사 이원화가 시작되었다. 고법부장+배석판사 구성에서 고법판사 3인의 대등재판부가 도제식이 아닌 대등합의를 하는 것은 재판의 충실화도 직결되어 있다(다만, 기존 고법부장이 있기 때문에 과도기에는 종전 고법부장과 고법판사 1-2의 재판부가 다수 있을 것이다). 지방과 고등을 오가지 않는 인사는 법관인사 이원화의 시작이며, 법관인사 이원화가 완성하기 위해서는 고법판사 보임이 또 다른 승진 개념으로 운영되지 않도록 하는 문제, 법조 일원화에 맞춘 고법판사 임용 문제, 재판장 제도를 어떻게 운영할 것인지의 문제(고법부장 제도가 존재할 때는 부장이 재판장을 맡았으나, 부장제도가 없어지면 재판장을 사건별로 정할지, 기간별로 정할지, 재판부내 3개의 소부를 구성할지 등의 문제가 있다), 대등 재판부가 활발한 토론과 합의를 통한 실질적 3인 합의의 방향으

로 가는 게 아니라 오히려 업무 부담의 증가로 2인 합의 구조⁵²나 사실상 단독화로 귀결되지 않도록 제도를 설계하는 문제가 여전히 남아있다.

(3) 발탁 인사 대폭 축소 및 폐지

발탁인사도 관료화의 주요 원인이다. 단일호봉제 이후 공식적인 승진구조는 없지만 여전히 좋은 자리로 인식되는 곳으로의 발탁을 위해 평정예목을 매거나 눈치를 살피는 등의 원인으로 발탁인사가 지목된다. 따라서 승진구조, 발탁인사라고 여겨지는 보직은 대폭 폐지·축소해야 하며, 폐지할 수 없는 것은 올바른 선발 기준을 정립해야 한다.

우선 승진구조의 관점에서 보면 「고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙」상의 보직 중 판사가 담당하지 않거나 승진이 아닌 방식으로 운용되어야 할 제도가 대부분이다(예를 들어 법원장은 앞서 말한 대로 호선제등을 통해 발탁보임에서 탈피해야 하고, 사법연수원장이나 사법정책연구원장, 법원행정처 처차장 등은 비법관화 방향으로 가야 한다). 고법 부장은 당연히 폐지되어야 한다. 승진은 아니지만 선발성 인사로 분류되는 보직 중 대표적인 것으로 해외기관 파견도 있다(양승태 코트 시절 법관의 해외파견을 위해 재판거래를 했다는 것은 이미 다 아는 사실이다). 해외연수에 평정이 반영되는 문제도 개선되어야 하고, 그 외 법원행정처 심의관, 대법원 재판연구원, 사법정책연구원 연구위원은 탈판사화의 방향으로 가야 한다. 지금 언급된 보직들만 없애거나 탈판사화를 해도 승진구조, 선발성 인사의 서열, 발탁 구조는 대폭 개선될 것이다.

52 법원조직법 제66조 제1항은 합의의 방법에 대해 '합의심판은 헌법 및 법률에 다른 규정이 없으면 과반수로 결정한다'고 규정하고 있기 때문에, 합의부에서 2인 합의로 재판하는 운용하는 것은 사실상 범위반 상태로 봐야 한다.

나. 인사수요의 축소

한국 법원처럼 대규모 인사이드가 잦은 곳은 찾기 어렵다. 인사가 잦기 때문에 인사로 누르거나, 인사로 불이익을 줄 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 인사 관련한 가장 근본적 개혁방향은 인사 자체를 대폭 줄이는 것이다. 법조일원화의 완성에 맞춘 권역별 임용, 향판(향판의 지역 권력과의 유착이 문제되나 이는 전국적 인사가 아니라 징계 등의 문제로 접근해야 할 것이다), 평생 법관제(재임용 제도의 재검토), 더 근본적으로는 판사 임용의 문제까지(이는 개헌사항을 포함한다) 연구 및 개선되어야 할 부분이 많다. 다만 여기서의 글쓴이의 역량상 인사수요 자체를 줄여야 한다는 방향만 언급하고 넘어간다.

3. 법관 평정 제도의 개선

법조인들은 기본적으로 성적에 민감하다. 법관들의 근무평정이 부적격 인사를 걸러내는 것이 아니라 발탁이나 선발에 이용될 경우 더욱더 성적에 민감할 수밖에 없다. 현재의 법관 평정제도는 제도의 활용 측면(눈엣 가시인 법관을 찍어낼 수 있는 용도로도, 평정의 승진 및 발탁 활용을 통해 판사들을 순차시키는 용도로도 사용 가능한 방식), 1인 평가의 문제(법원장등 사법행정권자의 눈치를 보게 만들며, 주권자들의 시각을 전혀 반영하지 않는 방식), 등급제·상대평가식 평정으로 누군가는 하위권에 들게 만드는 줄 세우기 방식, 처리율과 통계에 의존하는 방식 등 여러 문제들이 총체적으로 결합되어 있다.

판사들을 업무 등급에 따라 ranking을 매기는 것은 여러모로 부적절하

다. 이 ranking이 발탁 등에 이용되는 것은 더욱 불합리하다. 따라서 법관 평정의 개선에서 가장 우선적으로 고려해야 할 방향은 평정의 활용을 최소화하는 것이다. 평정은 발탁이 아니라 법관직을 수행할 수 없을 정도의 부적격자를 걸러내는 정도로만 사용되어야 한다(물론 부적격자 배제를 위한 구체적 운용에 있어서도 등급과 상대평가에서 일률적으로 몇%는 하위 평정을 주는 방식도 폐지해야 한다). 문제가 있는 판사는 징계로 접근해야 하며, 평정에 목매달지 않고 독립적으로 재판을 할 수 있도록 해야 한다. 처리율과 통계에 의존하는 방식은 궁극적으로 국민의 재판청구권을 침해하게 된다. 소위 '5분 재판'은 판사수의 부족도 중요한 이유이지만, 평정의 처리율도 한 몫을 하고 있다. 평정주체는 다양화되어야 하며(법원 내부가 아니라 외부의 시각까지 반영), '법원 조직 적합성'과 같은 평정기준도 바뀌어야 할 것이다. 또한 평정 결과는 평정 대상자에게 공개되고 이의와 불복이 가능하도록 투명하고 합리적으로 운영되어야 할 것이다.

4. 사무분담 제도의 개선

법원장이(수석부장과 함께) 재판부 구성과 법관 배치를 결정하는 현행 사무분담의 방식도 개선되어야 한다. 사무분담이 공평하게 이루어진다는 믿음을 주지 못하면서 국민에게 재판을 신뢰하라고 하는 것은 억박에 가깝다. 현행 사무분담은 대법원장과 법원장으로 이어지는 사법행정라인의 의사가 관철될 수 있는 구조이고, 법관의 사법행정권자에 대한 예측과 결과적으로 법관의 독립과 재판 청구권자의 공정한 재판을 받을 권리 침해의 위험을 내재하고 있다. 따라서 법원장 1인의 자의적 의사가 관철되는 방식의 사무분담 결정 구조를 합의제 방식에 의한 위원회에서 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 선출된 위원으로 구성된 독립된

사무분담위원회를 설치할 법원조직법에 의하여 제도화하는 방안을 생각해볼 수 있다(사무분담위원회를 별도로 설치하는 것이 아니라 판사회의 산하 운영위원회에서 사무분담을 결정하도록 하는 방안도 있다.⁵³ 그러나 사무분담은 판사들의 이해관계와도 직결되는 문제가 있는 만큼 최종적으로 판사회의의 다수결을 거치도록 하는 방식이 아니라 판사회의로부터도 독립적이어야 한다는 의견도 있다). 사무분담위원회는 법원장의 자문기관이 아닌 의결기관으로서의 위상을 가져야 할 것이다. 현재 사무분담위원회가 설치되어 있는 법원들이 있는데, 이는 내규상 기구이며 최종 결정권은 여전히 법원장에게 있다.

전담재판부 중 부패 전담 재판부는 폐지하는 것이 옳다고 생각한다. 부패 전담재판부의 경우 전담을 설치할 만큼의 특수한 전문성이 요구되지 않는 반면, 권력자가 재판에 개입하려는 유혹과 위협이 가장 높은 곳이라는 폐해에 대한 지적은 계속 있었다. 선거 전담재판부의 경우 양형 편차를 줄여야 할 필요성이 다른 범죄보다 높다는 이유로 존치를 주장하는 의견이 있으나, 양형 편차의 문제가 반드시 재판부의 문제라고 할 수 없다는 반론이 있다. 부패, 선거 전담 재판부의 일률적 폐지에 대해 여전히 논의가 더 필요하다고 하면 적어도 특정 법원에 대해 반드시 부패 전담 재판부 등을 지정하도록 하는 예규⁵⁴는 없애고 각급 법원의 사무분담위원회가 자율적으로 설치 여부를 판단하게 하는 것이 맞다고 보인다.

53 참고로 독일에서도 사무분담을 '법원운영위원회'에서 판사들이 결정하는데, 독일의 법원운영위원회는 우리와 같이 판사회의의 산하에 설치된 기구가 아니라 사법행정과 관련한 다양한 기구(법원운영위원회, 법관대표인사위원회, 법관협의회, 법관직무법원) 중 하나이다.

54 「부패범죄 전담재판부 설치 등에 관한 예규」에 의하면 1. 서울고등법원 2. 부산고등법원 3. 서울중앙지방법원 4. 대전지방법원 5. 대구지방법원 6. 부산지방법원 7. 광주지방법원의 법원장은 부패범죄 전담재판부를 지정하도록 규정하고 있다.

5. 그 외

사법행정 개혁에 있어 가장 시급한 문제이자 큰 줄기는 관료적 구조를 없애는 것(대법원장의 제왕적 권한 분산, 법원행정처 폐지와 탈관사화, 법원장 호선제 등 각급 법원 사법행정 자율화), 인사 서열구조 혁파(고등부장 폐지, 법관인사 이원화, 승진·선발·발탁 인사 대폭 폐지와 축소)이다. 법관들에게 ranking을 매기는 방식의 평정구조 개선과 사무분담의 공정성 확보도 필요하다. 이 글에서는 이 정도만 다루었지만 사법행정의 연구 및 개혁의 대상은 많다. 위에서는 고법부장 폐지만 다루었지만 부장제도의 전면적 폐지도 장기적으로 생각해볼 수 있다. 5분 재판관을 없애기 위해 법관의 수도 증원되어야 하고, 1심은 단독법관화의 방향으로 제도를 만들어 가는 것이 맞다고 생각한다. 사법연수원, 사법정책연구원의 개선의 문제도 있다.

사법행정만이 아니라 전체 사법개혁의 시각까지로 넓힌다면 대법관 수의 증원 및 대법관 구성의 다양화, 국민참여재판의 확대를 비롯한 다양한 개혁과제가 있다. 이 글은 이런 많은 과제 중 아주 일부를 다룬 것에 불과하다.

Ⅵ. 결론

2009년 신영철 재판개입 사건 때, 목소리들은 많았지만 결국 아무것도 바꾸어내지 못하고 우리는 양승태 시절을 거쳐 지금의 거대한 사법농단의 실체를 다시 보고 있다. 법원은 ‘사법행정권 남용 의혹’ 정도의 이름과 그

정도의 문제로 넘어가려 했을지 모른다. 사법행정권 남용이라 명명 속에 이 문제를 법원 내에서 권력자와 판사의 문제로만 보려고 하는 무의식이 엿보이기도 한다. 그러나 현재와 같이 사법행정이 재판보다 우위에 설 수 있는 구조에서는 사법행정권 남용은 그 자체가 공정한 재판의 침해로 직결될 수밖에 없다. 판사들만의 문제가 아니다. 재판청구권자들이 고통을 받았으며, 사람들은 법원을 신뢰하지 않고 있다.

“법원의 진정한 모습은 피라미드가 아니라 독립적인 법관들이 점점이 모여 빛나는 ‘성단’과 같은 것이다.”⁵⁵ 10년 전 신영철 사건 때 우리는 이런 법원을 만들었어야 했다. 그러나 무력하게 그 시간들을 보내버렸다. 사법농단이라는 거대한 부패 앞에서도 또 다시 어영부영하다가 시간들이 흘러가고 있다. 이런 사법농단 사태 앞에서도 아무것도 바꾸지 못한다면 그 다음은 언제가 될 것인가. 절박한 시점이다.

55 문준영, 『법원과 검찰의 탄생』, (주) 역사비평사, 2010, 922쪽

입법제안 3

가계부채현황 및 그 해결을 위한 입법과제

백주선

I. 가계 부채 현황

1. 가계부채는 얼마인가? - 가계부채의 규모

가계부채의 국제비교는 자금순환표상 가계 및 비영리단체(개인부문) 총 부채를 기준으로 한다. 가계신용이란 금융기관이 가계에 대출해 준 돈(가계대출)과 카드·할부금융사의 외상판매대금(판매신용)을 합친 금액을 말한다.

한국은행이 지난 1월 9일 발표한 ‘2018년 3/4분기 중 자금순환(잠정)’에 따르면, 2018년 9월말 현재 가계 및 비영리단체1(개인부문)의 금융부채가 1,762.3조 원에 달한다. 또한 한국은행이 지난 2월 22일 발표한 ‘2018년 4/4분기 중 가계신용(잠정)’에 따르면, 2018년 12월말 현재 가계신용 잔액

1 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 소비자단체, 자선·구호단체, 종교단체, 노동조합, 학술단체 등 가계에 봉사하는 민간비영리단체

은 1,534.6조 원(가계대출 1,444.5조 원, 판매신용 90.2조 원)에 달한다. 참고로 우리나라의 국내총생산(명목 GDP)은 2017년 말 기준으로 1,730.3조 원 상당으로 파악된다(출처: 한국은행 국민소득, e-나라지표).

공식 통계에는 잡히지 않지만 우리나라에서는 개인 간 부채(친인척이나 친구로부터 차용한 돈 및 임대차보증금반환채무)도 무시할 수 없다. 통계청이 지난해 12월 20일 발표한 2018년 가계금융·복지조사 결과²에 의하면, 2018년 3월 말 현재 가구당 부채는 평균 7,531만 원이고 이 중 금융부채는 72.3%(5,446만 원), 임대보증금은 27.7%(2,085만 원)로 조사되었다. 이를 근거로 임대보증금 규모를 산정하면 가계대출만 금융부채로 계산하더라도 임대보증금채무의 규모는 $1,444.5\text{조 원} \times 27.7/72.3 = 553.4\text{조 원}$ 이 된다. 임대보증금반환채무(553.4조 원)를 가계 및 비영리단체 금융부채(1,762.3조 원)에 합하면 가계부채의 총 규모는 2315.7조 원이 된다.

2. 가계부채는 어느 정도까지는 괜찮은가? - 과다부채 판단 기준

가계부채가 과다한지 여부는 소득, 자산 및 현금흐름 측면에서 점검하는 것이 일반적이다. 부채 규모를 소득과 비교하여 전반적인 부채상환능력을 나타내고, 부채를 금융자산과 비교하여 실물자산 처분 없이 부채를 상환할 수 있는 능력을 표시하며, 부채를 총자산과 비교하여 최종적인 부채상환능력을 나타낸다. 소득 중 원리금상환에 투입되는 비율을 통하여 현금흐름 측면에서의 부채 부담을 파악한다.

² 통계청이 금융감독원 및 한국은행과 공동으로 전국 2만 표본가구를 대상으로 2012년 이후 매년 실시하고 있음

국제기구 등은 각 부문의 과대부채를 판정하는 임계치로 대체로 저량(stock) 기준으로는 GDP대비 60~90% 정도, 유량(flow) 기준으로는 소득(수입) 대비 20~30% 정도를 제시하고 있다. 세계경제포럼(WEF)은 가계부채는 GDP 대비 부채잔액이 75%, 가치분소득 대비 원리금상환액 20%를 임계치³로 제시하였다.

한편 서브프라임 사태 및 글로벌 위기가 발생한 2007~2008년 미국의 가계부채는 GDP 대비 96~98%, 기업부채는 75~77% 수준이었고, 주가 및 부동산가격이 급락한 1989~1991년 당시 일본의 가계부채는 GDP 대비 56~60%, 기업부채는 149~152%, 정부부채는 60% 수준이었다.

3. 우리나라 가계부채는 괜찮은가?

우리나라 가계부채의 국내총생산(명목 GDP) 대비 비율은 2017년 말을 기준으로 97.5%(1,687.3⁴조원(가계 및 비영리단체 금융부채)/1,730.3조 원)이다. 018년 말 가계신용 기준으로는 2017년 말 83.8%에서 2018년 말 86.1%로 상승하였다.⁵

처분가능소득 대비 가계부채(가계신용 기준) 비율은 2017년 말 159.8%에서 2018년 말 162.7%(추정치)로 증가하였다.⁶

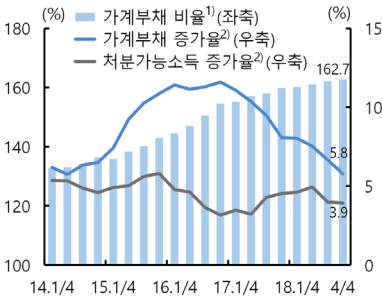
3 CEO, 중앙은행, 감독기구 및 학계전문가들에 대한 설문조사 결과

4 한국은행, 2017년중 자금순환(잠정)

5 한국은행, 금융안정 상황, 2019. 3.

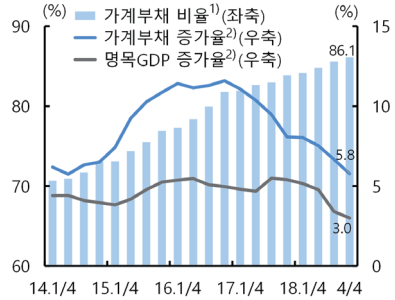
6 한국은행, 금융안정 상황, 2019. 3.

처분가능소득 대비 가계부채 비율



주:1)가계신용 기말 기준

명목GDP 대비 가계부채 비율



2) 전년 동기 대비, 처분가능소득의 경우 18.4/4분기 등은 추정치

자료: 한국은행

금융부채 보유가구의 DSR(소득대비원리금상환비율)은 2018년 31.8%로 전년 대비 소폭(+1.0%p) 상승했다.⁷

한편 2016년 기준 처분가능소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(Debt Service Ratio)은 우리나라가 소득분위 별로 19.6%~28.6%⁸로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)⁹보다 높은 수준이다.

⁷ 한국은행, 금융안정 상황, 2019. 3.

⁸ 전 가구, 소득 1분위 19.6%, 2분위 26.9%, 3분위 26.6%, 4분위 28.6%, 5분위 25.9%. 통계청, 2016년 가계 금융복지조사(패널)

⁹ 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

II. 과도한 가계 부채가 경제에 미치는 영향

1. 국내 경제에 미치는 영향

가. 소비 위축

적절한 부채는 가계의 소비 능력을 증가시켜 총수요를 진작시키나, 과도한 부채는 원리금상환부담의 증대로 소비위축을 초래한다. 채무부담 증가 ⇨ 내수위축 ⇨ 소득축소 ⇨ 채무부담증가의 악순환의 고리가 형성될 우려 있다.

2018년 가계금융복지조사 결과에 의하면, 금융부채보유가구 중 원리금상환이 부담스럽다고 응답한 가구가 67.3%(매우 부담 19.5%, 약간 부담 47.7%)였고, 부담스럽다고 응답한 가구 중 원금상환 및 이자지급의 부담으로 가계의 저축 및 투자, 지출을 줄이고 있는 가구는 75.3%였다.

나. 성장률 하락

소비위축의 당연한 결과로 경제성장률이 하락한다. 한국의 잠재성장률은 이미 3% 정도에 불과하다는 연구보고가 있다.

다. 인적자본 사장

과다한 부채에 허덕이는 가계는 정상적인 경제생활을 하기 어렵다. 돈을 벌어서 모두 빚을 갚는데 써야 한다면, 이는 바로 채무노예에 다름 아

니다. 감당할 수 없는 과도한 빚은 근로의욕을 상실하게 하여 인적자본이 사장된다.

라. 사회보장 비용 증가

과다한 부채로 인적자본이 사장되면 이들을 부양하기 위한 사회보장 비용이 증가한다.

2. 경제위기 발생 위험 증가

부채가 과다한 상태에서 금리 급등, 경기침체, 인구구조 변화 등과 같은 충격 발생 시 금융위기 등으로 발전할 가능성이 증대한다. 급격한 금리상승에 따른 충격 등으로 소득 및 자산가치가 급감하는 경우 채무불이행이 증가하면서 시스템리스크가 확대될 수 있다.

경기침체, 외부적 충격 등으로 디플레이션이 발생하면 『실질 금리 상승 ⇨ 채무부담 증가 ⇨ 자산매각 및 소비지출 축소 ⇨ 가격하락』이 반복되는 부채디플레이션(debt deflation)으로 진행될 수 있다. 인구구조 변화 등에 따른 수요 둔화로 자산가격이 하락세로 전환되면(또는 가격하락 기대가 형성되면) 투기적 경제주체들의 부채상환능력이 크게 저하되면서 위기가 발생할 수 있다.

일본, 미국, 스페인, 아일랜드 등 금융위기를 겪은 국가들의 경우 인구 고령화에 따른 생산가능인구의 상대적 비율이 낮아지기 시작하는 시점과 위기발생 시점이 비슷하다는 점이 관찰되었다. 부동산을 저축의 수단으로

불 때 순저축 주체인 생산가능인구와 순소비 주체인 고령층 등 여타 인구 간 상대적 비율이 하락할 경우 부동산 수요가 줄어들면서 부동산 등 자산 가격이 하락한다.

Ⅲ. 과도한 가계부채문제의 해결 방안

1. 과다부채 해결에서 고려할 사항

과다부채는 긴축, 고성장, 채무조정, 정부부채로의 이전, 인플레이션 유발 등 다양한 방법으로 축소할 수 있으나 과다부채 축소과정이 경제위기를 발생시키지 않도록 유의하여야 한다.

가. 긴축은 경제주체의 지출을 억제함으로써 부채 증가율을 수년간 성장률 아래로 유지하거나 부채의 절대 규모를 축소하는 것이다. 긴축은 과다부채 문제에 대한 가장 즉각적인 대응 방법이지만 긴축과정에서 소비와 투자가 줄고 경기침체로 경제주체들의 부채상환능력이 더 악화될 위험이 있다.

나. 고성장은 부채를 줄이지 않고 높은 성장을 통해 부채상환 능력을 향상시키는 것이다. 이 방법은 가장 이상적인 방법이지만 수출급증, 전쟁 등 상당한 행운이 따라야 가능한 방법이다. 부채가 많은 상태에서는 정부가 경기부양을 위하여 재정을 확대하더라도 그 돈이 소비와 투자로 들어가는 것이 아니라 부채 축소에 사용됨으로써 경기부양 효과를 반감시키기도 하며, 경기를 부양한다는 명목으로 가계신용을 확대하여 성장은 제대

로 하지도 못하면서 부채 문제만 악화시키기도 한다.

다. 도산 또는 채무 재조정은 민간·공공부문 경제주체들의 파산을 용인하거나 채권자들의 합의를 통해 부채의 만기, 규모, 금리 등을 상환이 가능한 범위 내로 조정하는 것이다. 파산이나 채무 재조정은 이를 이용한 경제주체의 신용훼손으로 장기간 상당한 비용을 치르게 될 수 있다.

라. 정부부채로의 이전은 민간 경제주체들의 부채를 구제금융, 경기부양책 등을 통해 정부가 떠안는 방식이다. 정부부채 수준이 높은 상황에서 이러한 전략을 채택하기 어려우며 정부부채의 과도한 증가는 국가부도 위기를 초래할 수 있다.

마. 높은 인플레이션을 일으킴으로써 부채의 실질가치를 하락시키는 방법으로 주로 정부채무부담을 줄이는데 활용된다. 고인플레이션은 국제경쟁력을 약화시키고, 국가신인도를 떨어뜨리며, 기축통화국이 아닌 경우 외화 유출을 가져와 외환위기 등에 처할 우려가 있다.

2. 채무조정 방안의 검토

위에서 살핀 과다부채 해결 방안을 비교 검토할 때 과다한 가계부채 문제의 해결을 위하여 비교적 부작용이 적으면서 우선적으로 사용할 수 있는 방안은 채무조정-즉, 탕감이다. 경제시스템을 교란하지 않으면서 가계부채를 최대한 탕감하는 것이 가계부채 문제를 해결하기 위한 가장 경제적인 방법이다.

IV. 가계부채문제를 해결하기 위한 개인회생·파산제도 개선 방안

1. 개인파산제도의 개선

가. 직권주의로부터 대심적 구조로 변경

개인파산절차를 직권심리에 의한 필연적인 이유는 없다. 개인파산제도는 사인의 채권·채무관계를 규율하는 민사절차의 일환이므로 변론주의, 처분권주의를 인정하여도 무방하다고 보인다. 면책불허가사유에 관하여 채권자의 이의신청이 없으면 별도의 조사를 하지 않는 구조로 변경할 필요가 있다. 법원은 판단하는 기관이지 채권추심기관은 아니며 파산관재인인 경우에도 채무자 면담 이외에는 채권자의 이의제기가 없는 사항까지 조사할 필요는 없다고 할 것이다.

개인파산제도를 활성화하기 위해서는 신속한 면책결정이 필수적이다. 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」 제12조 제2항에서는 법원은 직권으로 회생사건·파산사건·개인회생사건 및 국제도산사건에 관하여 필요한 조사를 할 수 있다고 정하고 있으므로 면책불허가사유의 존부도 법원의 직권조사사항에 해당하는 것으로 해석된다. 따라서 면책결정에 의하여 불이익을 받을 파산채권자가 이의신청을 하지 않더라도 법원이 직권으로 면책불허가사유를 심리하여 면책의 허부를 결정한다.

그러나 이와 같이 법원이 일일이 직권으로 면책불허가사유를 심리하는 것은 현실적으로 과도한 부담을 법원에 안기는 것이 되고 당사자의 신청에 의하여 사법적 채권채무관계의 정리를 위하여 진행되는 면책절차에서

반드시 필요한 것이라고 할 수도 없다.

현행 민사소송법에서는 절차의 신속을 위하여 무변론판결선고 제도, 이행권고결정 제도 등을 도입하여 상대방이 이의하지 않는 경우에는 신속히 재판절차가 진행되도록 하고 있다.

따라서 면책결정에 있어서도 면책불허가사유의 유무를 법원이 직권으로 조사할 필요는 없고, 면책신청에 대하여 파산채권자의 이의신청이 없는 경우에는 면책불허가사유의 유무를 조사함이 없이 면책결정을 함이 타당하다.

나. 차별적 대우의 금지

현행법상 파산자에 대하여 약 150여개의 자격을 가질 수 없게 하고 100개에 이르는 사업을 할 수 없게 하고 있는 등 가혹한 불이익을 가하고 있으며, 특히, 공무원, 사립학교 교원 등의 경우에 당연퇴직사유로 하고 있고 각종 회사의 취업규칙에서 파산자가 되면 당연퇴직하는 것으로 정하고 있다. 개인회생을 신청한 경우에 관하여 자격이나 직업 등에 관하여 특별히 불이익을 규정한 법률 규정은 없으나 사기업에 취업한 급여소득자의 경우 개인회생 신청으로 인하여 인사상 불이익을 받을 우려가 있다는 이유로 개인회생 신청을 주저하는 사례가 많이 발생하고 있다.

국가가 마련한 정당한 법적 절차를 이용하였다는 이유로 이러한 차별적 취급을 하는 것은 합리적인 근거가 없으며 매우 부당한 규정이다. 소비자도산절차의 활성화를 위해서는 파산자가 입는 불이익을 최소화하는 것이

필요하다.

「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」제32조의2(차별적 취급의 금지) 누구든지 이 법에 따른 회생절차·파산절차 또는 개인회생절차 중에 있다는 이유로 정당한 사유없이 취업의 제한 또는 해고 등 불이익한 처우를 받지 아니한다.’는 조항은 파산자에 대한 차별금지를 명문으로 입법화한 규정이다. 이를 소비자 도산절차 이용자에 대한 차별금지를 선언하는 원칙적인 규정으로 보고 현행법상의 파산자에 대한 불이익 처우 규정을 전면적으로 재검토해야 한다.

다. 파산절차에서 중지명령의 도입

회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 파산절차에서도 중지명령을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 제고할 필요가 있다. 이 경우 파산신청의 취하에 관한 규정을 신설하여 파산선고전까지 파산신청을 취하할 수 있도록 하되, 보전처분이나 중지명령이 있을 후에는 법원의 허가를 받도록 한다.

더불어 중지명령이 있음을 알면서도 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의하지 아니하고 채무변제를 요구하는 행위에 대한 제재를 규정할 필요가 있다. 현행 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 제12조 제4호는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차, 파산절차 또는 개인회생절차에 따라 전부 또는 일부 면책되었음을 알면서 법령으로 정한 절차 외에서 반복적으로 채무변제를 요구하는 행위를 금지하고 500만 원 이하의 과태료에 처하고 있는바, 이를 일부 개정하여 중지명령의 경우까지 확장

하는 방안 또는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제660조(과태료) 제3항¹⁰을 개정하는 방안을 고려할 수 있다.

라. 면제재산의 확보

파산위기에 처한 개인으로부터 모든 재산을 빼앗은 후 맨 주먹으로 경제활동을 새로 시작할 것을 요구하는 것은 지나치게 가혹하다. 파산위에 처한 개인 채무자에게도 새로운 출발을 위한 최소한의 재산은 면제재산으로 보호되어야 한다. 또한 개인파산제도의 보험 기능을 증진시키기 위해서도 면제재산의 수준을 관대하게 설정할 필요가 있다. 개인채무자는 이러한 면제재산과 미래 소득, 면책의 기초 아래 비로소 새로운 출발을 할 수 있게 된다.

특히, 주거를 위한 최소한의 재산권은 생존을 위한 필수 조건이므로 주거용 임대차보증금의 보호를 강화할 필요가 있다. 미국은 파산법에서는 12만 5천불까지의 주거용 재산은 면제재산으로 인정할 수 있도록 하고 있다. 민사집행법 개정으로 주택임대차보호법 제8조(보증금중 일정액의 보호)의 규정에 의하여 우선변제를 받을 수 있는 소액보증금은 압류금지재산으로 하였는데, 압류가 금지되는 소액보증금의 범위를 확대하여 채무자가 파산에도 불구하고 삶의 기초인 최소한의 주거권을 누리도록 할 필요가 있다.

¹⁰ 제251조·제566조 또는 제625조에 의하여 면책을 받은 개인인 채무자에 대하여 면책된 사실을 알면서 면책된 채권에 기하여 강제집행·가압류 또는 가처분의 방법으로 추심행위를 한 자는 500만원 이하의 과태료에 처한다.

도산은 중산층의 일상이 되고 있음을 고려하여 생계비 인정 범위를 탄력적으로 운영하고 주거용 재산에 대한 보호를 강화할 필요가 있다.

마. 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. 이와 별도로 재단채권은 파산채권이 아니므로 당연히 면책에서 제외된다. 따라서 파산선고전의 원인으로 생긴 채권이라도 국세징수법 또는 국세징수의 예에 의하여 징수할 수 있는 청구권, 파산자 및 그 부양을 받는 자의 부양료, 파산자의 피용자의 급료·퇴직금 및 재해보상금, 파산선고전의 원인으로 생긴 파산자의 피용자의 임치금과 신원보증금의 반환청구권은 면책의 대상이 아니다.¹¹

이러한 면책제외채권 중 국세징수법 또는 국세징수의 예에 의하여 징수할 수 있는 청구권으로는 국세, 지방세 등 지방자치단체의 징수금, 관세와 가산금, 산업재해보상보험법상의 산업재해보상보험료 기타 징수금, 과태료와 국유재산법상의 사용료·대부료·변상금채권 국민건강보험법상의 건강보험료, 국민연금법상의 연금보험료 등이 있다.

11 그 외의 재단채권은 파산관재인이 선임되지 않는 동시폐지 사건에서는 거의 문제되지 않는다.

이렇게 광범위하게 면책제외채권이 인정되고 있어서 개인채무자가 파산제도를 이용하더라도 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 여전히 납부하여야 하고 이러한 부담은 과중채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있다.¹²

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. 다만, 개인회생절차에서 개인회생재단채권으로 인정되는 원천징수하는 조세, 부가가치세·특별소비세·주세 및 교통세, 특별징수의무자가 징수하여 납부하여야 하는 지방세, 위 조세의 부과·징수의 예에 따라 부과·징수하는 교육세 및 농어촌특별세는 면책제외채권으로 인정해야 할 것이다.¹³

바. 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 너

12 개인파산제도 뿐 아니라 개인회생제도를 이용함에 있어서도 조세채무와 공과금 채무의 우선변제가 실무상 강요되고 있어서 조세채무와 공과금 채무 때문에 개인회생절차를 이용하지 못하는 경우도 자주 발생하고 있고, 신용회복위원회의 개인워크아웃이나 배드뱅크를 이용함에 있어서도 국가가 개인워크아웃협약 등의 당사자로 가입하지 않아 조세와 공과금 채무의 재조정이 불가능하다.

13 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제583조 제1항 2호 참조

무 장기간이므로 이 기간을 5년으로 단축하고, 복권시에는 당연면책되도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

2. 개인회생제도의 개선

가. 주택담보부 채무

개인회생절차를 이용하는 개인 채무자가 주택 담보부 채무를 부담하고 있는 경우, 이를 별제권으로 인정하기 때문에 별제권자는 거의 예외없이 담보권을 실행하게 되고 개인 채무자는 주거를 상실하고 새로 월세를 얻어야 하는 상황에 처하게 되는 경우가 다수 발생하고 있다. 현행 개인회생제도에 의하면 채무자는 가용소득으로 무담보채무만을 변제할 수 있다. 예컨대, 가용소득이 50만 원인 채무자 갑이 시가 7천만 원 다세대 주택에 5천만 원의 담보채무(월 25만원씩 이자 지급)를 부담하고 있고, 이외에도 5천만 원의 무담보채무를 추가로 부담하고 있으면 50만 원의 가용소득은 5년간 무담보채무의 변제에만 사용된다. 따라서 채무자는 담보채무의 원리금을 변제할 능력이 없으므로 집은 경매에 처해지고 개인회생절차를 신청했다고 할지라도 결국은 거리에 나앉게 되는 상황에 처하게 된다.

나아가 현재 실무상 담보권 행사로 인하여 변제받지 못하는 채권은 미확정채권으로 분류되어 월 변제액에서 일정 금액을 유보해 두는데 담보권자는 이러한 유보금액을 수령하기 위하여 채무자가 개인회생신청을 하면 담보권을 실행하려고 하는 유인을 갖게 되는 문제점이 있다.

현실적으로 과중채무자 중 다수는 주택을 소유하고 있으나 그 주택을

담보로 한 채권이 주택의 시가를 초과하는 경우도 다수 있어서 그 주택 자체의 재산 가치는 전혀 없는 경우도 많으며 주택담보부채권의 경우 그 채권에 대한 이자 상당액의 지출을 하는 것은 개인채무자에게는 주거비를 지출하는 것과 경제적으로는 동일한 효과가 있다.¹⁴

따라서 미국, 일본과 같이 주택에 대한 담보채무에 대하여도 가용소득으로 변제할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 주택담보부채권에 관한 변제계획에서 주택담보부채권 전액을 변제하도록 하는 방안, 청산가치만 변제하도록 하는 방안, 원금만 변제하도록 하는 방안 등을 생각할 수 있는데, 원금을 분할상환하는 것으로 하되 최소한 청산가치는 보장하는 것으로 하는 방안이 적절하다고 판단된다.

나. 주거비

개인회생절차를 이용하는 채무자에게도 주거의 안정은 생활의 기초이다. 그런데 월세의 형태로 지출하는 주거비가 채무자 및 그 피부양자의 생활에 필요한 생계비에 해당하는지 여부가 명백하지 않아 월세를 지급하여야 하는 개인 채무자들이 변제계획을 이행하는데 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 생계비와 주거비를 공제한 나머지 금액을 가용소득으로 하도록 명백히 규정할 필요가 있다.

¹⁴ 금융권의 이자율이 낮으므로 채무자가 월세를 지급하는 것 보다 이자를 지급하는 편이 이익이다.

다. 보증채무자의 보호

「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」제625조 제3항은 개인회생절차에서 보증에 대한 특칙을 규정하고 있어서 주채무자가 개인회생절차에 의하여 면책을 받더라도 보증인은 당초 보증채무의 내용대로 채무를 이행하여야 한다.¹⁵ 이러한 규정으로 인하여 채무자는 개인회생절차를 신청하는 것을 주저하게 된다. 일반적으로 보증인은 채무자의 가족 내지 지인들인데 만일 채무자가 개인회생신청을 함으로써 채권자가 보증인에게 일시 청구 및 추심을 하게 되면 보증인도 과중채무자로 전락하게 되기 때문이다. 이러한 결과를 피하기 위하여 주채무자가 개인회생을 신청할 때에 보증인도 주채무자와 함께 개인회생이나 파산을 신청할 수밖에 없게 되는데 이는 국가경제적으로 낭비가 아닐 수 없다. 보증인이 보증책임을 일시에 이행할 능력이 없으면 채권자가 실질적으로 채권의 만족을 얻지 못하면서 보증인까지 파산상태에 처하게 하는 결과가 초래된다. 나아가 주채무자의 주변사람까지 재정상황을 악화시켜 주채무자의 회생에 커다란 악영향을 미치게 된다.

하지만 주채무자가 변제계획을 통하여 변제하지 못하는 부분에 대하여만 보증인이 책임을 부담하게 하면 보증인도 채무를 변제하는 것을 선택할 가능성이 높아진다. 보증인의 입장에서는 주채무의 전부에 대한 보증책임을 이행할 수 있는 확률보다는 주채무자가 변제계획에 의하여 변제하지 못하고 남은 일부에 대하여만 보증책임을 이행할 수 있는 확률이 높다.

¹⁵ 이와 달리 채권금융기관들의 신용회복지원협약에 의한 개인 워크아웃에서는 보증인에 대한 채권추심이 중지되고 주채무가 조정됨에 따라 보증채무도 조정된다.

따라서 주채무자가 개인회생신청을 한 경우 원칙적으로 보증인에 대하여는 인가나 폐지된 이후에 변제계획으로 변제받지 못하는 부분에 대하여만 청구를 하도록 할 필요가 있다. 다만, 주채무자가 명목상 채무자로 되어 있지만 실제로는 보증인이 주채무자가 차입한 채무액을 사용한 경우 또는 이행을 청구하지 않으면 채권자에게 회복할 수 없는 손해를 입게 되는 경우에는 법원의 허가를 얻어 언제든지 청구가 가능하도록 하여야 할 것이다.

V. 그 밖의 관련 법률의 개정방향

1. 이자제한법 개정

가. 이자의 최고한도 제한

이자제한법상의 최고이자율의 한도는 선진각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 금전소비대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 20%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 한다.¹⁶

나. 이자약정 또는 소비대차약정의 전부 무효

불법고리대를 근절하기 위해 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이

¹⁶ 다만, 우리보다 앞서 고금리문제를 해결한 일본이 100만엔 이상 대출의 최고이자율이 연 15%인 점, 미국 각 주 평균 최고이자율이 대략 연 8~18%인 점, 이자율 연 20%는 원금의 1/5을 1년 동안 이자로만 낸다는 것으로 여전히 과도한 면이 있다는 점을 감안하여 우리도 이자제한법 상의 최고이자율을 연 15%로까지 인하하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 전혀 받을 수 없도록 한다.

나아가 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자뿐만 아니라 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 한다.

한편 최고이자율을 초과하는 부분만 무효(일부무효)임을 전제로 초과 지급된 이자 상당금액의 변제충당에 관해 규정한 현행 이자제한법 제2조 제4항은 개정법률안에 따르면 불필요해지므로 그 내용을 삭제하는 대신, 채무자가 안 제2조 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자가 채권자에게 그 반환을 청구할 수 있음을 명시한다.

다. 적용범위의 전면적 확대

대부업법은 2009년 개정을 통하여 여신금융기관에 대한 제한금리를 대부업체의 제한금리와 동일하게 규율하고 있는데, 대부업법은 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 평등의 원칙에 위반하여 특혜를 주고 있는 것이나 여신금융기관에 대하여 이러한 특혜금리를 인정할 어떠한 정책적, 법률적 이유가 없으므로 모든 소비대차약정과 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 한다.

2. 대부업법 개정

가. 대부업자에게 허용한 특례금리제도의 폐지

대부업자에게 인정되던 특례금리제도를 폐지한다.

그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다는 규정은 항을 달리하여 유지한다. 단, 단서에서 부대비용에 관한 예외를 규정한 내용은 제한금리를 탈법하는 수단으로 악용되는 사례가 많으므로 삭제한다.

대부업자가 선이자를 사전에 공제하는 경우에는 그 공제액을 제외하고 채무자가 실제로 받은 금액을 원본으로 하여 이자율을 산정하는 규정도 항을 달리하여 유지한다. 단, 대부업자에게 인정되던 특례금리제도를 폐지하고 이자율제한을 이자제한법으로 일원화 하는 것에 맞춰 ‘제1항에 따른 이자율’ 부분을 단순히 ‘이자율’로 개정한다.

대부업자에게 특례금리설정을 인정하지 않는 방향으로 개정함에 따라 불필요해지는 현행법의 제8조제3항 내지 5항, 제11조는 모두 폐지한다.

나. 여신전문금융기관에도 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정의 준용 등

여신금융기관에 관하여 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정을 각 준용한다.

여신금융기관은 대부자금의 조달비용, 연체금의 관리비용, 연체금액, 연체기간, 금융업의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 율을 초과하여 대부금에 대한 연체이자를 받을 수 없다는 규정은 유지한다.

3. 채권의 공정한 추심에 관한 법률 개정

채권추심자가 채권추심과 관련하여 야간에 채무자나 관계인을 방문하거나 전화 등을 하여 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위를 금지하고, 주간이라고 하더라도 정당한 사유없이 방문 등의 행위를 할 수 없도록 한다.

채권추심자가 채무를 변제할 법률상 의무가 없는 채무자의 배우자나 관계인에게 대리변제를 요구하는 행위를 금지한다.

채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 따른 회생절차, 파산절차 또는 개인회생절차가 진행 중이거나 이러한 절차에 따라 전부 또는 일부 면책되었음을 알면서 법령으로 정한 절차 외에서 채무변제를 요구하는 행위를 금지한다.

채무자가 변호사, 비영리민간단체, 채무상담 전문 사회적 기업 등을 채무자 대리인으로 선임할 수 있게 하고, 채무자가 채무의 수액이나 존부를 다투거나 채무상환을 거절하는 경우 또는 채무자가 채무불이행 사실을 인정하는 경우에는 채무자가 채권추심자에게 대리인 선임 사실을 통보할 수 있게 하며, 이러한 통보를 받은 채권추심자는 채권추심에 관하여 대리인에게 연락하도록 하고 채무자에게 직접 연락하지 못하도록 하며, 채권추

심자가 이를 위반한 경우에는 2천만 원 이하의 과태료에 처한다.

판례평석

1. “제주 4·3사건” 피해자들에 대한 재심 개시 결정 | 이동준

2. ‘피해자다움’이라는 고정관념을 거부하기 | 한주현

3. ‘중복’ 관련 표현에 대한 민사상 명예훼손 책임을 부인한 판결 | 오현정

4. 보호의 객체에서 동반자로-에버랜드 시각장애인 놀이기구 탑승거부 사건 판결 | 김재왕

“제주4·3사건” 피해자들에 대한 재심 개시 결정

- 제주지방법원 2018. 9. 3. 선고 2017재고합 4 결정

이동준

I. 서론

대상판례는 재심개시 결정 이후 분안 심리가 불가능한 경우라 할지라도, 재심청구인들에게 그들에 대한 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 부여해야 하는 것이 법원의 임무라 강조하였다. 그리고 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 ‘사법기관의 판단’이 있었다면 ‘판결’이 있었던 것으로 볼 수 있다고 판단함으로써 제주4·3사건 당시 있었던 군법회의의 실체적 정당성이나 절차적 적법성 여부, 관련 자료의 존재 여부와는 관계없이 재심청구의 적법성을 인정하였다. 대상판례의 쟁점은 첫째, 재심대상 판결의 존부, 둘째, 원판결등본의 제출 요건, 셋째, 분안판단의 가능성과 재심개시 결정의 관계, 넷째, 제420조 제7호 전단의 재심 이유 존부였던바, 이에 대해서 구체적으로 살펴보겠다.

II. 사실관계의 요지

1. 제주4.3사건의 개요

2003년 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회’가 발행한 ‘제주4·3사건 진상조사보고서’의 결론부분에서는 ‘제주4·3사건’에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다.¹

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 사회 문제로 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

1 제주4.3사건진상조사보고서, 533쪽~536쪽

판명됐다.² 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.

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 한달만에 500여 명이 체포됐고, ‘4·3사건’ 발발 직전까지 1년 동안 2,500명이 구금됐다. 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 방어의 수단으로써, 다른 하나는 당면한 단선·단정을 반대하는 구국투쟁으로써 무장투쟁을 결정했다. 1948년 4월 3일 새벽 2시 350명의 무장대가 12개 지서와 우익단체들을 공격하면서 무장봉기가 시작됐다. 이들 무장대는 경찰과 서청의 탄압 중지와 단선(單選)·단정 반대, 통일정부 수립 촉구 등을 슬로건으로 내걸었다. 미군정은 초기에 이를 ‘치안상황’으로 간주, 경찰력과 서청의 증파를 통

2 제주4.3사건진상조사보고서, 107쪽~111쪽, 양정심, 제주4.3항쟁, 58쪽~61쪽 참조. - 1947.3.1. 제28주년 3.1절 기념식이 제주민전(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.

해 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 ‘해주대회’ 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 지역문제를 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 포고문을 발표했다(1948.10.17.). 이때부터 ‘중산간마을’을 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 해안변 마을에 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 형제자매를 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’³도 2연대에 의해 자행되었다.

1949년 3월 제주도지구전투사령부가 설치되면서 진압·선무 병용작전이 전개되었다. 신임 유재홍 사령관은 한라산에 피신해 있던 사람들이 귀순하면 모두 용서하겠다는 사면정책을 발표했다. 이때 많은 주민들이

3 제주4·3사건 진상조사보고서, 314쪽 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.

하산하였다. 1949년 5월 10일 국회의원 재선거가 성공리에 치러졌다. 그 해 6월 무장대 총책 이덕구의 사살로 무장대는 사실상 궤멸되었다. 그러나 **한국전쟁**이 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 명**에 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 7개월**만에 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.

2. 법률규정

이러한 진상조사보고서의 결론에 따라, 2000. 1. 12. 제정된 제주4·3 사건법(시행 2000. 4. 13.) 제2조는 ‘**제주4·3사건**’이라 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).

Ⅲ. 판결의 요지

1. 재심의 청구⁴

‘제주4·3사건 피해자들인 재심청구인 18명(이하 ‘재심청구인들’이라 한다)은 제주4·3사건이 진행 중이던 1948년 가을경부터 1949년 7월경 사이에 군·경에 의하여 제주도 내 수용시설에 구금되어 있다가, 1948년 12경부터 1949년 7월경 사이에 육지에 있는 교도소로 이송된 후 일정 기간 교도소에 구금되어 있었다.⁵ 그런데 재심청구인들에 대한 수형관련 기록만 남아있고, 공소장이나 공판기록, 판결문 등은 확인되지 않은 상태였다. 재심청구인들은 “인권유린 행위에 대한 사법적 판단을 구한다”며 위 수형관련 기록을 토대로 제주지방법원에 2017. 4. 19. 재심의 개시를 청구하였다.

2. 재심개시결정

제주지방법원은 2018. 2. 5. 처음으로 심문기일을 열었고, 그 후 추가로 다섯 차례의 심문기일을 열어 전문가 증인 1인과 재심청구인 17명의 진술을 법정에서 청취한 다음 2018. 9. 3. 재심청구인들 모두에 대한 재심개시 결정을 하였다. 위 결정은 재심개시 결정 이후 본안 심리가 불가능한 경우라 할지라도, 재심청구인들에게 그들에 대한 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 부여해야 하는 것이 법원의 임무라 강조하였다. 그리고 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 ‘사법기관의 판단’

⁴ 제주지방법원 2018. 9. 3. 자 2017재고합4 결정

⁵ 전주(9명), 인천(6명), 대구(2명), 서울 마포형무소(1명)에 수감되었다.

이 있었다면 ‘판결’이 있었던 것으로 볼 수 있다고 판단함으로써 제주4·3 사건 당시 있었던 군법회의의 실제적 정당성이나 절차적 적법성 여부, 관련 자료의 존재 여부와는 관계없이 재심청구의 적법성을 인정하였다.

3. 공소기각판결

제주지방법원은 2019. 1. 17. ‘제주4·3사건’ 당시 내란실행 또는 구 국방경비법 위반의 죄목으로 군법회의의 재판을 받고 군·경에 의하여 제주도 내 수용시설 등에 구금되었다가 육지에 있는 교도소로 이송된 후 일정 기간 수형인의 신분으로 구금되었던 피고인들이 재심대상판결에 대해 재심을 청구하여 재심이 개시된 사안에서, 피고인들이 당시 구체적으로 어떠한 공소사실로 군법회의에 이르게 된 것인지 확인할 만한 자료가 없어 공소사실이 특정되지 아니한 점, 당시 피고인들에 대하여 구 국방경비법에서정한 기소사실의 통고 절차가 이루어지지 아니하였던 점 등을 종합하면, 피고인들에 대한 공소는 각 ‘공소제기의 절차가 법률의 규정에 위반하여 무효인 때’에 해당한다는 이유로 공소를 모두 기각하였다.

IV. 대상 재판 검토

1. 관련규정

가. 형사소송법[법률 제13720호, 2016. 1. 6., 일부개정]

제420조(재심이유) 재심은 다음 각 호의 1에 해당하는 이유가 있는 경

우에 유죄의 확정판결에 대하여 그 선고를 받은 자의 이익을 위하여 청구할 수 있다.

1. 원판결의 증거된 서류 또는 증거물이 확정판결에 의하여 위조 또는 변조인 것이 증명된 때
2. 원판결의 증거된 증언, 감정, 통역 또는 번역이 확정판결에 의하여 허위인 것이 증명된 때
3. 무고로 인하여 유죄의 선고를 받은 경우에 그 무고의 죄가 확정판결에 의하여 증명된 때
4. 원판결의 증거된 재판이 확정재판에 의하여 변경된 때
5. 유죄의 선고를 받은 자에 대하여 무죄 또는 면소를, 형의 선고를 받은 자에 대하여 형의 면제 또는 원판결이 인정한 죄보다 경한 죄를 인정할 명백한 증거가 새로 발견된 때
6. 저작권, 특허권, 실용신안권, 의장권 또는 상표권을 침해한 죄로 유죄의 선고를 받은 사건에 관하여 그 권리에 대한 무효의 심결 또는 무효의 판결이 확정된 때
7. 원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초 된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초 된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 의하여 증명된 때 단, 원판결의 선고 전에 법관, 검사 또는 사법경찰관에 대하여 공소의 제기가 있는 경우에는 원판결의 법원이 그 사유를 알지 못한 때에 한한다.

제421조(동전) ①항소 또는 상고의 기각판결에 대하여는 전조 제1호, 제2호, 제7호의 사유 있는 경우에 한하여 그 선고를 받은 자의 이익을 위

하여 재심을 청구할 수 있다. <개정 1963. 12. 13.>

②제1심 확정판결에 대한 재심청구사건의 판결이 있는 후에는 항소기각 판결에 대하여 다시 재심을 청구하지 못한다. <개정 1963. 12. 13.>

③제1심 또는 제2심의 확정판결에 대한 재심청구사건의 판결이 있는 후에는 상고기각판결에 대하여 다시 재심을 청구하지 못한다.

제422조(확정판결에 대신하는 증명) 전2조의 규정에 의하여 확정판결로써 범죄가 증명됨을 재심청구의 이유로 할 경우에 그 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 그 사실을 증명하여 재심의 청구를 할 수 있다. 단, 증거가 없다는 이유로 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 예외로 한다.

나. 형사소송규칙[대법원규칙 제2696호, 2016. 11. 29., 타법개정]
제166조(재심청구의 방식) 재심의 청구를 함에는 재심청구의 취지 및 재심청구의 이유를 구체적으로 기재한 재심청구서에 원판결의 등본 및 증거자료를 첨부하여 관할법원에 제출하여야 한다.

2. 쟁점 1 : 재심청구 대상의 존부

가. 문제의 제기

먼저, 형사소송법 제420조는 일정한 사유가 있는 경우 ‘유죄의 확정판결’에 대하여 재심을 청구할 수 있는 것으로 규정하는데, 이 사건의 경우 수형인명부, 재심청구인들 중 일부에 대한 범죄·수사경력회보, 군집행

지휘서나 감형장 등의 수형 관련 문서 이외에는 재심청구인들에 대한 공소장이나 공판기록 내지 판결문 등이 발견되지 아니하는 등, 당시 재심청구인들이 교도소에 구금된 것이 ‘유죄의 판결’에 의한 것인지, 군·경의 임의적인 처분으로 불법적인 구금이 이루어진 것에 불과한 것인지 알 수 없어, 재심 청구의 대상이 되는 유죄의 확정 판결이 존재하는지가 쟁점이 되었다.

나. 재심청구의 대상

(1) 유죄의 확정 판결

재심청구가 허용되는 판결은 “유죄”의 확정판결에 한한다. 따라서 형이 선고되거나 형의 면제가 선고되어 확정된 판결(따라서 제1심의 유죄판결과 상소심에서의 파기자판에 의한 유죄판결이 포함된다)만이 재심청구의 대상이 된다. 선고유예의 판결도 유죄의 판결이므로 재심청구의 대상이 된다. 경합범 관계에 있는 수죄에 대하여 유죄가 선고되어 한 개의 형 또는 여러 개의 형이 선고되었더라도 재심청구가 허용된다. 무죄의 판결,⁶ 면소의 판결, 공소기각의 판결, 관할위반의 판결 및 환송판결,⁷ 항소심에서 파기된 제1심판결 등은 재심청구의 대상이 되지 아니한다.⁸ “확정” 판결만이 재심청구의 대상이 되므로 상고심에 계속 중인 미확정판결에 대한 재심청구는 법률상의 방식에 위배되어 부적법하다.⁹ 판결”만이 재심청구의 대상이 된다. 따라서 판결이 아닌 재판(예를 들어 공소기각의 결정,¹⁰ 재정신청기각

6 대법원 1983. 3. 24.자 83모5 결정

7 대법원 2006. 6. 27.자 2005재도18 결정

8 대법원 2004. 2. 13.자 2003모464 결정

9 대법원 1983. 6. 8.자 83모28 결정

10 대법원 1986. 10. 29.자 86모38결정

의 결정,¹¹ 재항고기각의 결정 등)은 재심청구의 대상이 될 수 없다.

(2) 사면이 된 경우

유죄의 확정판결을 받은 자가 사면된 경우 그 확정판결이 재심청구의 대상이 되는지는 사면의 종류에 따라 달라진다. 일반사면은 형의 선고의 효력을 상실하게 하나 형의 선고에 의한 기성의 효과는 변경하지 아니하므로 일반사면을 받은 경우에는 재심을 청구할 수 있다.¹² 특별사면은 일반적으로 형의 집행을 면제하는 것이므로(사면법 제5조 제2호 본문) 특별사면을 받은 경우에는 재심을 청구할 수 있다. 다만 특별사면 중 ‘특별한 사정이 있을 때에는 이후 형의 언도의 효력을 상실’하게 하는(같은 호 단서) 특별사면은 유죄 판결의 선고의 효력을 상실하게 하므로 이러한 예외적인 특별사면을 받은 경우에는 재심을 청구할 수 없다.¹³

다. 사안의 경우

재판부는 ① 당시 군법회의가 일제의 계엄령 제11조, 구 국방경비법 제32조, 제33조 등에 따라 재심청구인들에 대해 적용된 죄목에 관한 재판권을 행사하는 지위에 있었던 것으로 보이는 점, ② 당시 실제 제주도에 군법회의가 설치·운영되었던 것은 사실로 판단되는 점, ③ 당시 재심청구인들을 수형자의 신분으로 수감하기 위해서는 어떠한 형태로든 이를 가능

11 형사소송법상 재심청구는 유죄의 확정판결에 대하여서만 할 수 있고 결정에 대하여는 허용되지 않는 것인 바, 재항고기각 결정은 유죄의 확정판결이 아님은 물론 이로 인하여 유죄의 판결이 확정되는 것도 아니어서 재심청구의 대상이 되지 아니 한다. ; 대법원 1991. 10. 29.자 91재도2 결정

12 대판 재판예규 제46호 「일반사면령에 의하여 형의 선고의 효력이 상실된 사건에 대한 재심청구(재형 64-1)」도 같은 취지이다.

13 대법원 1997. 7. 22. 선고 96도2153 판결

하게끔 하는 유권적인 결정이 필요하였을 것으로 보이는 점을 종합하면, 그 실제적 정당성이나 절차적 적법성 여부를 떠나, 당시 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 ‘사법기관의 판단’이 있었고, 그에 따라 재심청구인들이 교도소에 구금되었다고 인정된다고 보았다.

그리고 ‘유죄의 판결’이라 함은 특정인이 어떠한 형벌법규를 위반하였다는 사실을 확정하고 해당 법률에 따른 위반자에 대한 처우를 결정하는 사법기관의 유권적 판단을 의미하는 것으로서, 이와 같은 ‘사법기관의 판단’이 내려진 것으로 인정되는 이상, 판단 권한이나 판단 과정에서의 하자 존재하더라도 이는 판결의 정당성이나 적법성에 관한 문제일 뿐, 이로써 판결 자체의 성립이나 존재를 부정하기는 어려운바, ‘유죄의 판결’이 있었음을 인정하였다.

3. 쟁점 2 : 원판결 등본의 제출 요건

가. 문제의 제기

앞서 살펴본 바와 같이 당시 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 사법기관의 판단이 있었고, 그에 의하여 구금되기에 이른 사실을 충분히 인정할 수 있다고 하더라도, 형사소송규칙은 재심의 청구시 원판결의 등본을 첨부하여 제출할 것을 요구하고 있어, 재심청구의 방식과 관련하여 원판결등본이 없는 경우 재심을 개시할 수 있는지가 문제 된다.

나. 재심 청구의 방식

(1) 관련규정

규칙 제166조는 재심청구의 방식에 대하여 규정하고 있다. 즉, 재심청구서에 재심청구의 취지 및 청구이유를 구체적으로 기재할 것과 원판결의 등본 및 증거자료를 첨부하여 제출할 것을 요구하고 있다. 따라서 구술신청은 허용되지 아니한다.

(2) 재심 청구의 취지와 청구이유의 기재

재심청구서에 제420조 몇 호에 해당한다고 기재하는 것만으로는 불충분하므로 그 사유를 구체적으로 기재하여야 한다. 다만 그 취지와 사유의 기재가 불비하더라도 그것이 치명적인 것이 아닌 한 곧바로 청구를 부적법하다고 하여 기각할 것이 아니라 어느 정도 탄력적으로 취급하여야 할 것이다.

(3) 원판결등본의 첨부

첨부할 원판결등본이라 함은 재심의 대상이 되는 판결등본을 말하는데, 유죄의 확정판결 자체에 대한 재심청구일 때에는 문제가 없으나, 상소기각의 판결에 대한 재심청구일 때에는 그 상소기각 판결등본 뿐 아니라 그 원심판결 등본까지 첨부할 필요가 있다.

(4) 증거자료의 첨부

증거자료도 재심이유 및 구체적인 사실내용에 따라 필요하다고 여겨지는 증거서류와 증거물을 첨부하면 될 것이다. 확정판결(심결 포함)에 의하여 재심사유를 증명하여야 할 경우(법 제420조 제1·2·3·4·6·7호)에

는 그 확정판결(심결 포함) 등본이 될 것이고, 새로운 증거를 발견한 것을 이유로 할 경우(제5호)에는 그 새로운 증거인 서류(또는 등본·사본)를 첨부하거나 그밖에 증거의 요지를 명시하면 될 것이다. 재심청구인의 입장을 고려하여 법원 또는 검찰에 보관되어 있는 증거인 경우에는 재심청구인이 그 증거자료를 구체적으로 열거하여 그 소재를 명시함으로써 법원으로 하여금 그 취득을 가능하게 하는 등 적당하다고 여겨지는 정도로 첨부하면 된다는 견해가 있다.¹⁴

재심의 청구가 있으면 법원은 상대방에게 그 사유를 통지하여야 한다. 상대방에 대한 안내의 의미 뿐 아니라 검사의 형집행정지처분(법 제428조)을 위해서도 필요하기 때문이다. 재심의 청구가 법률상의 방식에 위반한 경우에는 결정에 의하여 기각된다(법 제433조).

다. 사안의 경우

재판부는 위 형사소송규칙위 규정이 ‘원판결의 등본’을 제출할 것을 요구하는 취지는 재심법원이 재심대상판결의 존재와 내용을 확인할 수 있도록 하고자 함에 있다 할 것이어서, 앞서 본 바와 같이 수형인명부, 재심청구인들 중 일부에 대한 범죄·수사경력회보, 군집행지휘서나 감형장 등의 수형 관련 문서 등 제반 자료들에 의하여 과거 재심청구인들의 형벌법규 위반의 점에 관한 사법기관의 판단, 즉 ‘유죄의 판결’이 있었음을 인정할 수 있고, 일응 그 판결의 특징이 가능하며, 다만 기록의 소실 내지 산일 등 당사자가 책임질 수 없는 불상의 사유로 말미암아 그 판결문의 존재

14 차용석·최완주, 日東京高決, 1955. 9. 1., 832쪽

를 확인할 수 없는 이 사건에서, 재심청구인들이 위 규정에 따른 ‘원판결의 등본’을 제출하지 못하였다고 하여 이 사건 재심청구가 부적법하다고 할 수는 없다고 판단하였다.

4. 쟁점 3 : 본안판단의 가능성과 재심개시결정의 관계

가. 문제의 제기

한편, 이 사건에서는 70년에 달하는 세월이 지나 재심청구인들의 주장이나 진술 외에는 과연 재심청구인들이 당시 그 처벌규정의 구성요건에 해당하는 특정 행위를 하였는지 아닌지 여부를 확인할 만한 자료가 없고, 당시 국가가 재심청구인들에 대한 처분의 기초로 삼았던 일체의 자료가 소실되어 재심절차가 개시된다고 하더라도 그 본안 판단이 사실상 불가능한 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었다.

나. 재심의 의의

재심(Wiederaufnahme)이란 확정된 유죄판결에 대하여 일정한 사유가 있는 경우에 유죄판결을 받은 자의 이익을 위하여 주로 사실인정의 부당을 시정함을 내용으로 하는 비상구제절차이다. 일반적으로 판결은 확정되기 전에는 상소에 의하여 다룰 수 있는 가능성이 남아있는 유동성의 상태이지만 확정된 후에는 통상적인 불복절차를 통해서 더 이상 다룰 수 없고 판결의 내용에 따른 법률관계가 확정된다. 이러한 판결의 확정력은 형사사법의 근본이념인 ‘법적 안정성’을 실현하기 위하여 제도적 장치로서 기능하는 것이다.

그러나 통상적인 판결의 확정력을 통해서 유지되는 ‘법적 안정성’이 그 판단과정에 내재되어 있는 정당화될 수 없는 사유에 의해 더 이상 존중될 수 없는 불가피한 경우가 발생할 수 있는데 그러한 ‘비상’적 상황을 전제로 한 것이 재심제도라고 할 수 있다.

따라서 재심은 재판이 확정된 이후라도 사실인정의 오류나 그 밖의 사유가 발견된 경우에 그것으로 인해 가려진 ‘실체적 진실’과 ‘정의’를 다시금 밝혀내려는 형사절차라는 데 그 제도적 이념이 있다.¹⁵

다. 재심제도를 보는 시각

(1) 실체적 정의와 법적 안정성의 조화를 강조하는 견해

이 견해는 일단 확정판결에 의해 발생한 법적 안정성을 인정하고 예외적으로 판결의 판단과정에 사실인정의 오류 등 중대한 결함이 있는 경우에 오류의 시정을 통하여 피고인을 법적으로 구제함으로써 실체적 진실 또는 정의를 실현하려는 제도가 재심이라고 이해하는 종래의 전통적인 견해이다. 따라서 이러한 관점에서 볼 때 재심제도는 확정판결에 의한 법적 안정성과 오류의 시정을 통한 실체적 진실 또는 정의가 충돌하는 경우에 있어서 재심은 법적 안정성을 위태롭지 하지 아니하는 범위 내에서 실체적 진실 내지 정의를 추구하여야 한다고 본다.

(2) 헌법적 근거를 바탕으로 인권보장을 강조하는 견해

이 견해는 재심제도를 헌법상의 적법절차 조항에 근거한 제도로 이해

15 이용식, 「형사재심제도의 한계와 구조에 관한 재조명」, 형사법연구, 2007년 통권 제32호 제19권 제3호 하, 756쪽~757쪽

하고, 재심의 목적은 무고하고 죄 없는 시민의 법적 구제를 통한 인권보장에 있다고 본다. “모든 국민은 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 않는다”는 헌법 제13조 제1항의 일사부재리원칙은 인권이념을 실현하기 위한 것으로 파악한다. 즉, 일사부재리를 규정한 헌법상의 규정은 인권보장의 이념적 표현이고 따라서 일사부재리의 효력과 일응 상충하는 재심제도 일지라도 인권이념에 모순되지 않도록 해석되어야 한다는 것이다. 이 견해에 따르면 재심은 무고한 시민의 구제를 통한 인권옹호의 구체적인 실현인 동시에 최후의 보루이고 이러한 재심제도는 적법절차원칙의 또 다른 표현이라고 한다.

(3) 견해의 비교

이러한 재심제도를 보는 두 가지 시각은 재심을 제도적 예외성과 요건의 엄격성을 통해 제한할 것인가 아니면 확대할 것인가에 관한 문제, 즉 재심의 활용에 대한 기본적 입장에서 그 차별성이 드러난다.

(가) 실제적 정의와 법적 안정성의 조화를 강조하는 견해(전자)에서는 재심을 실제적 정의와 법적 안정성의 이익형량적 관점에서 접근하여 정의감정에 감당할 수 없는 정도의 오류가 인정되는 경우에 한하여 법적 안정성을 후퇴시키는 제도로서 이해하기 때문에 법적 안정성을 위해서 재심의 적용범위를 제한할 것을 주장한다. 전자의 견해는 헌법적 근거를 바탕으로 인권보장을 강조하는 견해(후자)에 대하여 ① 우리 근대사의 정치적 특수성을 고려하여 재심의 본질과 재심제도가 갖는 제도적 의미를 지나치게 인권보장에서만 찾으려고 하는 후자의 견해는 재심제도의 구조와 실제적 운영에 있어서는 어떠한 구체적인 판단기준이나 방향성을 제시하지 못한다는 점, 따라서 재심제도를 바라볼 때는 인권보장이라고 하는 일반적인

고 추상적인 거대한 담론보다는 형사법적인 관점에서 재심제도가 갖는 법적 의미를 형사소송의 이념 및 법적인 근거지움을 통해 해명해보려는 시도가 필요하다는 점, ② 법적 안정성은 재판부의 확정판결을 존중함으로써 법적 평화를 도모한다는 측면에서는 국가적 이익이라고 할 수 있지만 피고인이 동일한 사건으로 인해 거듭 재판을 받지 않게 된다는 측면에서는 피고인의 이익이라고(법적 안정성의 이중적 의미 내지 양방향성) 할 수 있으므로 후자의 견해처럼 법적 안정성을 비판만 할 것은 아니라는 점 등의 주장을 한다.

(나) 헌법적 근거를 바탕으로 인권보장을 강조하는 견해(후자)에서는 재심을 무고한 자의 구제를 위한 제도적 장치로 이해하고 이러한 이해를 바탕으로 헌법적 근거를 통해 인권보장적 측면을 강조하므로 재심의 활용에 대해서는 구체적 인권보장을 위해서 재심의 적용범위를 확대할 것을 주장한다. 후자의 견해는 실체적 정의와 법적 안정성의 조화를 강조하는 견해(전자)에 대하여 ① 전자의 견해가 강조하는 법적 안정성 뿐 아니라 실체적 정의도 모두 국가적 이익이므로 법적 안정성 못지 않게 실체적 정의도 중요하다는 점, ② 법적 안정성을 강조하게 되면 사실상 ‘중대한’ 오류가 있는 경우에 한하여 예외적으로 재심을 인정하게 되므로 재심제도를 유명 무실하게 할 위험성이 있다는 점, ③ “의심스러울 때는 피고인의 이익이 아니라 확정력의 이익으로”라는 원칙이 적용되는 결과를 초래한다는 점 등의 단점이 있다고 주장한다.

라. 사안의 경우

이 사건 결정은 재심개시 결정 이후의 본안 심리가 사실상 곤란한 경우

라 할지라도 재심 개시의 요건이 충족된 이상 재심개시의 결정을 하여야 한다고 판단하였다.

즉, 형사소송법상 재심의 요건은 유죄의 확정판결 및 재심 이유의 존재라고 할 것이어서, 유죄의 확정판결 및 재심 이유의 존재는 인정되나 기록 멸실 등의 사유로 재심개시결정 이후의 본안 심리가 사실상 곤란한 경우라 할지라도, 현행 형사소송법상 공소사실의 특정과 그에 대한 입증은 검사가 해야 하므로, 법원으로서 재심개시의 요건이 충족된 이상 재심개시의 결정을 하고 그에 따른 본안 재판을 진행하여야 한다는 것이다. 나아가, 이 사건 결정은 무고한 자를 국가의 형벌권 행사로부터 지켜주고자 하는 '소극적 실체진실주의'가 형사소송의 기본 이념으로 채택된 점을 강조하면서 법률이 정한 재심 요건이 인정됨에도 앞서 본 바와 같은 우려가 있음을 들어 재심청구인들이 그들에 대한 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 차단하는 것은 법관들에게 부여된 위와 같은 임무를 외면하는 결과가 됨을 강조하였다. 생각건대, 이 사건에서 재판부는 헌법적 근거를 바탕으로 인권보장을 강조하는 입장에 서서 재심을 무고한 자의 구제를 위한 제도적 장치로 이해하고 이러한 이해를 바탕으로 헌법적 근거를 통해 인권보장적 측면을 강조하였다고 본다.

5. 쟁점 4: 재심 이유의 존부

가. 문제의 제기

이 사건에서 청구인들은 재심대상판결에는 각 형사소송법 제420조 제7호 및 제422조가 정한 재심 이유가 있다고 주장하였는바 그 이유의 존부

가 쟁점이 되었다.

나. 재심이유의 제한

형사소송법상의 재심이유는 제한적이다. 즉 형사소송법 제420조 각 호의 사유에 해당할 때에만 재심이 허용된다. 따라서 민사소송법에서는 재심이유에 해당하더라도(예를 들어 민소법 제451조 제1항 제1호) 형사소송법 제420조 각 호의 사유에 해당하지 아니하면 재심이 허용될 수 없다.¹⁶ 또한 판례에 의하면 이와 같이 재심이유를 제한하는 이 조문의 규정은 헌법에 위반되지 아니한다.¹⁷

다. 재심사유 제7호: 관여법관 등의 직무 위반 범죄

(1) 제7호 본문에서는 원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 의하여 증명된 때를 재심이유로 정하고 있다. 직무범죄가 확정되면 원판결에 사실오인의 존재가 의심된다는 실체적 이유와 재판의 공정성이 의심되는 사유를 제거함으로써 재판의 권위를 유지하여야 한다는 절차적 이유가 동시에 작용하여 직무범죄를 재심의 사유로 삼았다고 해석된다.

‘공소의 기초된 수사에 관여’하였다 함은 당해 사법경찰관 등이 직접 피

¹⁶ 대법원 1995. 3. 29.자 94재도9 결정

¹⁷ 대법원 2005. 1. 28.자 2004초기512 결정, 대법원 2005. 1. 28.자 2004모484 결정

의자에 대한 조사를 담당하였을 것을 요하지 않는다. 따라서 유죄의 확정판결을 받은 자(재심청구권자)의 구속 여부에 대한 수사지휘 품신을 올리고 구속영장 집행을 감독한 사법경찰관과 첩보보고를 함으로써 유죄의 확정판결을 받은 자에 대한 수사가 정식으로 개시되게 한 정보보안과 소속 경찰공무원도 공소의 기초된 수사에 관여한 자에 포함된다.

‘직무에 관한 죄’의 범위에 대하여 ① 형법 제2편 제7장에 규정된 죄(직무유기·직권남용·불법체포·불법감금·가혹행위·피의사실공표·업무상비밀의 누설·뇌물수수 등)로 제한된다는 견해와 ② 위 죄로 제한할 이유가 없다는 견해가 대립되고 있다. 판례는 불법감금 뿐 아니라 협박죄·형의 실효 등에 관한 법률 위반죄의 경우에도 직무에 관한 죄에 포함된다고 하여 후자의 견해를 취한다고 해석된다.

(2) 원판결의 선고 전에 관여법관 등의 직무위반범죄에 대하여 공소가 제기되고 원판결의 법원이 그 사유를 안 때에는 재판의 공정을 해할 염려가 없으므로 재심이유가 되지 아니한다(제7호 단서).

라. 확정판결에 대신하는 증명

(1) 형사소송법 제422조의 취지

이 조문은 형사소송법 제420조 제1·2·3·7호에서 요구하는 “확정판결에 의하여” 범죄나 증거의 허위 등이 증명된 때라는 재심이유에 관한 보충규정이다. 즉 “확정판결에 의하여” 범죄나 증거의 허위 등이 증명되지 아니하더라도 “확정판결을 얻을 수 없다는 사실을 증명하는 때”에는 재심을 청구할 수 있다고 이 조문 본문에서 규정하고 있는 것이다. 다만

단서에서 “증거가 없다는 이유로” 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 재심을 허용하지 아니한다고 규정하고 있다. 일본 형사소송법의 규정도 거의 동일하다.¹⁸

(2) 확정판결을 얻을 수 없는 때

이 조문 본문의 “확정판결을 얻을 수 없는 때”란 유죄판결을 선고할 수 없는 사실상 또는 법률상의 장애가 있는 경우를 말한다. 예를 들어 범인이 사망하거나 행방불명이 된 경우, 범인이 심신상실의 상태에 있는 경우, 공소시효가 완성된 경우, 사면이 된 경우, 기소유예의 처분이 난 경우가 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당한다는 것이 다수설이다. 판례는 기소유예의 처분이 난 경우에는 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당하지 아니한다고 하여 이를 부정한바 있는데,¹⁹ 기소유예의 처분 이후에 그 기소유예의 처분이 정당하다는 재정신청의 결정까지 있는 사안에서는 이를 긍정하기도 하였다.²⁰ 현재 확정판결이 없는 경우만으로는 부족하고 장

18 第四百三十七條(確定判決に代える事實の証明)前二條の規定に従い、確定判決により犯罪が証明されたことを再審の請求の理由とすべき場合において、その確定判決を得ることができないときは、その事實を証明して再審の請求をすることができる。但し、証拠がないという理由によつて確定判決を得ることができないときは、この限りでない。

(번역) 제437조 [확정판결로 대신할 사실의 증명] 전 2조의 규정에 따라 확정판결에 의하여 범죄가 증명되었음을 재심의 청구이유로 해야 할 경우에 그 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 그 사실을 증명하여 재심의 청구를 할 수 있다. 단, 증거가 없다는 이유에 의하여 확정판결을 얻을 수 없을 때는 그렇지 아니하다

19 대법원 1959. 7. 30. 자 4292형제1 결정; 형사소송법 제422조 소정의 “확정판결을 얻을 수 없는 때”라 함은 공소시효의 완성 등으로 검사의 공소제기를 기대할 수 없어 확정판결을 얻을 수 없는 때를 말하는 것이며 검사의 공소권불행사 또는 기소유예 등으로 인하여 확정판결을 얻을 수 없는 때는 이를 포함하지 않는다고 해석하여야 한다.

20 대법원 2006. 5. 11.자 2004모16 결정, 日叢決 1966. 9. 6. 위 2004모16.은 ① 검사의 기소유예처분과 ② 그 기소유예처분이 정당함을 이유로 하는 고등법원의 재정신청기각결정이 각각 있는 사안에 대한 것이다. 따라서 위 판례가 i) 기소유예처분이 있는 경우에도 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당한다는 취지인지(그렇다면 종전의 4292형제1,의 견해를 변경한 것이 된다), 아니면 ii) 기소유예처분이 있는 경우에는 이에 해당하지 아니한다는 종전의 견해를 유지하면서 다만 기소유예처분 이외에 재정신청기각결정까지 있는 경우에는 예외적으로 해당한다는 취지인지(그렇다면 종전의 견해가 유지되거나 일부 예외를 인정한 것이 된다) 불분명하다.

래에도 얻을 수 없음이 명백하거나 얻을 수 없음이 거의 확정적이라는 요건도 요구된다. 따라서 현재 수사 중이거나 재판 중인 때라면 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당한다고 할 수가 없다.²¹

(3) 사실의 증명

“그 사실을 증명하여”란 확정판결을 얻을 수 없다는 사실과 형사소송법 제420조와 제421조에 의하여 재심이유로 된 범죄행위 등이 행하여졌다는 사실을 각 증명하여야 한다는 의미이다. “증명”의 정도는 유죄의 확정판결을 대신하는 것이기 때문에 “그 사실”의 존재에 대하여 법원으로 하여금 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도에 이르러야 한다.²² “증명”의 방법에는 특별한 제한이 없을 것이나 고등법원에서 한 재정신청에 대한 결정은 중요한 증명의 방법일 것이다.²³ 또한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리기본법’에 기초한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’에서 한 결정도 증명의 방법으로 인정한 하급심 결정례도 있다.²⁴

21 대법원 1972. 10. 31. 선고 72도1914 판결

22 매매계약서 변조를 들어 형사소송법 제420조 제1호 소정의 재심사유를 주장함에 있어 매매계약서 변조의 점에 대하여 공소시효완성을 이유로 한 검사의 불기소처분으로써 같은 법 제422조에 의한 확정판결에 대신하는 증명으로 삼기 위해서는 그와 같은 불기소처분이 있었다는 것만으로는 부족하고 나아가 그와 같은 범죄사실의 존재가 적극적으로 입증되어야 한다(대법원 1994. 7. 14. 자 93도66 결정).

23 대법원 1997. 2. 26. 자 96도123 결정: 공소의 기초가 된 수사에 관여한 사법경찰관이 불법감금죄 등으로 고소되었으나 검사에 의하여 무혐의 불기소결정이 되어 그 당부에 관한 재정신청이 있다. 재정신청을 받은 고등법원이 29시간 동안의 불법감금 사실은 인정하면서 여러 사정을 참작하여 검사로서는 기소유예의 불기소처분을 할 수 있었다는 이유로 재정신청기각결정을 하여 그대로 확정된 경우, 이는 형사소송법 제422조에서 정한 “확정판결로써 범죄가 증명됨을 재심청구의 이유로 할 경우에 그 확정판결을 얻을 수 없는 때로서 그 사실을 증명할 경우”에 해당하므로, 형사소송법 제420조 제7호의 재심사유인 “공소의 기초가 된 수사에 관여한 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 대신하는 증명으로써 증명된 때”에 해당한다.

24 광주고등법원 2008. 11. 17. 자 2008제노1 결정: 기록에 의하면, ◆◆◆◆ 소속 수사관들이 1986. 2. 21. 수사권이 없는 민간인인 재심청구인을 임의동행 형식으로 영장 없이 불법적으로 연행한 후, 같은 해 4. 5. 피고인들에 대한 구속영장이 발부될 때까지 외부와의 연락을 차단한 채 불법적으로 감금한 상태에서 구 안전기획부 소속 수사관의 명의를 빌려 수사하였고, 그 수사과정에서 □ 조서가 공소의 기초가 된 사실을 인정할 수 있는데, 특별사법경찰관들의 위와 같은 행위는 형법 제124조(불법체포, 불법감금)에 해당된다. 한편, 위와 같은 특별사법경찰관들의 피고인에 대한 불법체포 및 불법감금죄는 그 법정형이 7년 이하

마. 사안의 경우

(1) 확정판결을 얻을 수 없는 때에 해당하는지 여부

먼저 형사소송법은 제420조 제7호 전단에서 “원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 의하여 증명된 때”를 재심 이유 중의 하나로 정하고 있고, 제422조 전단에서 “전 2조의 규정에 의하여 확정판결로써 범죄가 증명됨을 재심청구의 이유로 할 경우에 그 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 그 사실을 증명하여 재심의 청구를 할 수 있다.”고 정하고 있는바, 위 형사소송법 제420조 제7호가 정한 직무에 관한 범죄의 공소시효가 이미 완성되거나 범인이 사망하는 등 더 이상 그 범죄에 관한 유죄판결을 얻을 수 없는 사실상·법률상의 장애가 있다고 인정되는 경우라면 이는 위 형사소송법 제422조가 정한 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당한다고 보아야 한다.

(2) 제420조 제7호 재심사유가 존재하는지 여부

또한, 제헌헌법 제9조는 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 법률에 의하지 아니하고는 체포, 구금, 수색, 심문, 처벌과 강제노역을 받지 아니한다. 체포, 구금, 수색에는 법관의 영장이 있어야 한다. 단, 범죄의 현행·범인의 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 수사기관은 법률의 정하는 바에 의하여 사후에 영장의 교부를 청구할 수 있다. 누구든지 체포, 구금을 받은 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리와 그 당부의 심사를

의 징역과 10년 이하의 자격정지’이므로, 앞서 본 불법체포 및 불법 감금 일자에 비추어 보면, 구 형사소송법(2007. 12. 21. 법률 제8730호 개정되기 전의 것) 제249조 제1항 제4호에 정한 공소시효 5년이 경과되었음이 명백하고, 이는 같은 법 제422조 소정의 “확정판결을 얻을 수 없는 때”에 해당한다.

법원에 청구할 권리가 보장된다.”고 정하고 있고, 구 형사소송법(1948. 3. 20. 군정법령 제176호로 개정되어 1948. 4. 1. 시행된 것) 중 체포·구금과 관련한 규정은 별지 ‘형사소송법의 개정’ 기재와 같은바, 위 각 규정에 의하면 당시 사람을 체포·구금하기 위해서는 사전 또는 사후에 법관이 발부한 영장이 있어야 하고, 영장이 발부된 경우라 하더라도 수사기관에 의한 구속기간은 최장 40일을 초과할 수 없는 것으로 해석된다.

한편, 재심청구인들에 대한 1948년 군법회의의 근거가 된 것으로 보이는 일제의 계엄령은 위와 같은 영장주의의 예외에 관한 특별한 규정을 두고 있지 아니하며, 1949년 군법회의의 근거가 되었던 구 국방경비법은 제 63조 전단에서 “여하한 범죄피적용자를 불문하고 본법 조항에 해당하는 범죄 중 중대한 범죄로 인하여 기소당하는 경우에는 정황에 따라 감금 또는 금족함.”이라고 정하고 있으나, 위 “정황에 따라 감금 또는 금족”한다는 문언이 제헌헌법이 천명한 영장주의를 배제한다거나 또는 그 예외를 설정한 취지라고 볼 수는 없다.

즉, 제헌헌법과 구 형사소송법의 관련 규정에 따라 사람을 체포·구속하기 위해서는 법관이 발부한 영장이 있어야 하고, 영장이 발부된 경우라라도 구속기간은 최장 40일을 초과할 수 없다고 해석되며, 영장주의는 배제되지 아니하는 것이어서, 재심청구인들의 경우 구속영장의 존재가 전혀 확인되지 않는 점, 일부 재심청구인들은 40일을 초과하여 구금되었거나 조사과정에서 폭행과 고문 등 가혹행위를 당한 것으로 인정되는 점, 재심청구인들에 대한 위와 같은 불법구금 내지 가혹행위는 제헌헌법 및 구 형사소송법의 인신구속에 관한 규정을 위반한 것으로서 구 형법 제 194조가 정한 특별공무원직권남용죄 등에 해당되는 점을 고려할 때 재심

대상판결에는 형사소송법 제420조 제7호, 제422조의 재심사유가 존재한다고 보았다.

V. 결론

무엇보다 올해 제주 4.3 사건과 관련하여 가장 반가운 소식이 대상 판례가 제주 4·3 당시 불법구금과 고문을 당한 뒤 군사재판에서 실형을 선고받고 수감된 수형인 18명에 대하여 재심 개시 결정을 내린 점이었다. 재판부는 대상판례에서 헌법적 근거를 바탕으로 인권보장을 강조하는 입장에 서서 재심을 무고한 자의 구제를 위한 제도적 장치로 이해하고 이러한 이해를 바탕으로 헌법적 근거를 통해 인권보장적 측면을 강조하였다고 보여진다. 그리고 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 부여해야 하는 것이 법원의 임무라는 점을 전제로 제주4·3사건 당시 있었던 군법회의의 실체적 정당성이나 절차적 적법성 여부, 관련 자료의 존재 여부와는 관계없이 재심청구의 적법성을 인정하였다. 대상판결의 재심청구인들의 경우와 달리, 군사재판의 진행과정에서 행방불명되거나 억울하게 목숨을 잃은 희생자들의 경우, 재심을 청구할 길이 더욱 어려운 상황인데, 입법적 차원의 과제 실현이 담보상태인 현실 속에서, 사법부가 인권보장을 강조하는 입장에서 적극적으로 무고한 자들의 구제를 위하여 재심 절차의 활용을 넓게 해석해주길 바란다.

‘피해자다움’이라는 고정관념을 거부하기

- 안희정 전 충남도지사 사건을 중심으로
서울고등법원 2019. 2. 1. 선고 2018노2354 사건

한주현

I. 프롤로그

서지현 검사의 폭로로부터 시작된 한국의 여러 미투(Me-too)사건들 중에서도 가장 많은 사회적 논쟁과 토론을 야기한 사건이라면 단연 안희정 전 충남도지사에게 대한 미투 사건이라 할 수 있다. 피해자의 방송 인터뷰 이후 사건에 대해 상반된 견해를 가진 사람들 간의 격렬한 논쟁이 오고 갔고, 이를 반영이라도 하듯 1심과 항소심 재판부는 각 ‘무죄’와 ‘유죄’라는 다른 결론을 내놓았다.

이 글은 안희정 전 충남도지사에게 대한 1심과 항소심 재판이 그토록 다른 결과를 내게 된 판결 과정상의 주요 차이점을 확인해보고, 특히 항소심이 어떻게 소위 ‘피해자다움’이라 불리는 성범죄 피해자에 대한 고정관념에서 탈피한 판결을 이끌어낼 수 있었는지를 살펴보고자 한다.

II. 대상 판결의 내용

1. 공소사실

안희정 전 충남도지사(이하 “피고인”)는 제19대 대통령선거 출마 선언을 하여 더불어민주당 대선주자 경선에서 2위를 득표하는 등으로 정치적, 사회적 지위가 있는 사람이고, 피해자는 피고인의 대선 경선팀 캠프 홍보기획팀에서 일하다가 대선주자 경선 후 충남도청 지방별정직 6급 상당에 임용되어 피고인의 수행비서로서 피고인의 모든 일정을 수행한 사람이다.

피고인은 총 10개의 범죄사실로 기소되었는데, 이는 아래와 같이 5회의 강제추행, 4회의 피감독자간음, 1회의 성폭력처벌법위반(업무상위력등에 의한추행)으로 구성된다.

	일자	죄명	발생 장소
1	2017. 7. 29.	강제추행	러시아 요트
2	2017. 7. 30.	피감독자간음	러시아 호텔
3	2017. 8. 10.	강제추행	KTX 기차
4	2017. 8. 12.	강제추행	호프집
5	2017. 8. 13.	피감독자간음	강남구 호텔
6	2017. 8. 16.	강제추행	식당
7	2017. 8. 중순/말경	강제추행	집무실
8	2017. 9. 3.	피감독자간음	스위스 호텔
9	2017. 11. 26.	성폭력처벌법위반(업무상위력등에 의한추행)	관용차 안
10	2018. 2. 25.	피감독자간음	마포구 오피스텔

이 글은 업무상 위력에 의한 간음 및 추행과 관련된 판단을 중심으로 대 상 판결을 검토하기 위한 것이므로, 전체 공소사실 중 4회의 피감독자간 음 및 1회의 성폭력처벌법위반(업무상위력등에의한추행) 관련 공소사실에 대해서만 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

가. 2017. 7. 30.경 피감독자간음 (러시아 호텔)

피고인은 2017. 7. 30. 새벽경 러시아 소재 호텔의 객실에서 다른 객실에 있는 피해자에게 스마트폰 텔레그램을 이용하여 ‘맥주가 필요하니 맥주를 가져오라’는 메시지를 보내 피해자로 하여금 맥주를 가지고 피고인의 객실로 오도록 지시하였다. 피고인은 위 지시를 받고 맥주를 들고 찾아온 피해자를 보고 갑자기 손으로 피해자를 껴안고, 피해자가 이에 놀라 수회 거절의사를 표시하였음에도 손으로 피해자를 잡고 침대로 데려가 눕힌 다음 피해자의 옷을 벗기고 피해자의 몸 위에 올라타 피해자를 1회 간음하였다.

나. 2017. 8. 13.경 피감독자간음 (강남구 호텔)

피고인은 2017. 8. 13. 새벽경 서울 강남구 소재 호텔 로비에서 피해자에게 ‘내 방으로 오라’고 말하여 피해자로 하여금 피고인의 객실로 오도록 지시하였다. 피고인은 위 지시를 받고 찾아온 피해자에게 ‘나를 안게’라고 말하여 피고인을 안도록 요구하였으나 피해자가 이에 응하지 않고 있자 갑자기 손으로 피해자를 꽉 끌어안은 후 피해자의 옷을 벗기고 피해자를 침대에 눕힌 다음, 피해자의 몸 위에 올라타 피고인의 행동을 피하여 움직이려는 피해자의 어깨를 짊 누르고 1회 간음하였다.

다. 2017. 9. 3.경 피감독자간음 (스위스 호텔)

피고인은 2017. 9. 3. 새벽경 스위스 소재 호텔의 객실에서 스마트폰 텔레그램을 이용하여 그 호텔의 다른 객실에 있는 피해자에게 ‘담배를 가져오라’는 메시지를 보내 피해자로 하여금 피고인의 객실로 오도록 지시하였다. 피고인은 위 지시를 받고 찾아온 피해자를 보고 ‘침대로 오라’고 요구하였고 피해자가 수회 거절의사를 표시하였음에도 피해자를 침대로 데려가 그곳에 눕힌 후 피해자의 몸 위에 올라타 1회 간음하였다.

라. 2017. 11. 26.경 성폭벌처법위반(업무상위력등에의한추행)(관용차 안)

피고인은 2017. 11. 26.경 서울에서 출발하여 충남 소재 관사로 이동하는 관용차 뒷좌석에서 피해자의 무릎에 담요를 덮으면서 손으로 가슴과 허벅지를 만지고, 피해자의 바지 위로 음부 부위를 문지르고, 계속하여 피해자의 바지 지퍼를 열려고 하자 피해자가 다리를 오므리며 이를 거부하는 것을 보고도 손으로 피해자의 다리를 벌린 후 지퍼를 열려고 하였다. 피고인이 지퍼를 열려고 시도하던 중에 벨트에 연결된 버클에서 딸그락거리는 소리가 나게 되었는데, 피고인을 만류하기는 불가능하고 계속해서 딸그락거리는 소리가 날 경우 관용차 운전자가 그 소리를 듣고 추행 상황을 알아차릴 것을 두려워한 피해자가 스스로 지퍼를 내리자, 피고인은 피해자의 팬티 안에 손을 넣어 피해자의 음부 부위를 만졌다.

마. 2018 2. 25.경 피감독자간음 (마포구 오피스텔)

피고인은 2018. 2. 24. 밤경 서울 마포구 소재 오피스텔에 있던 중 스

마트폰 텔레그램을 이용하여 피해자에게 ‘어디니, 뭐하니, 마포로 오라’는 메시지를 보내고, 피해자가 가기 어렵다는 취지의 메시지를 보냈음에도 피해자에게 ‘1시간 안에 와라, 늦더라도 오라’며 수회 재촉하여 피해자에게 위 오피스텔로 오도록 지시하였다. 피고인은 피해자가 다음날 새벽경 오피스텔에게 찾아오자 ‘요즘 미투에 대해 이야기가 많이 나오는데 미투를 보며 그때 내가 너한테 했던 것들이 상처가 된 걸 알았다, 미안하다, 그때 너 괜찮았니? 괜찮니? 괜찮은 것 같니?’라고 피해자의 심리상태를 확인하려는 말을 여러 차례 하였다. 피해자는 피고인으로부터 불이익을 당하게 될지도 모른다는 것에 겁을 먹고 ‘내가 어떻게 미투를 할 수 있겠어요’라고 말하였다. 이후 피고인은 피해자에게 ‘나를 안으라’고 요구하고, 피해자가 피고인을 안지 않은 채 주저하자 피해자를 안고 피해자의 입술에 입을 가져다 대고, 피해자를 침대로 데려가 피해자의 옷을 벗기고 눕힌 다음 피해자의 몸 위에 올라타 1회 간음하였다.

2. 1심 판결의 요지

1심은 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄가 성립하기 위해서는 ① 위력이 존재할 뿐만 아니라, ② 그 위력이 행사되어야 하고, ③ 행사된 위력과 간음(추행)행위 사이에 인과관계가 인정되어야 하며, ④ 그로 인해 피해자의 성적 자기결정권이 침해되는 결과가 발생해야 한다는 기준을 제시하였다.

1심은 위 기준을 전제로 하여, 피고인과 피해자 간의 업무상 상하관계 등에 비추어봤을 때 피고인에게는 피해자의 자유의사를 제압하기 충분한 정도의 위력이 존재하였다고는 보았으나, 피고인이 위력을 행사하여 피해

자를 간음하였다고 볼 증거가 충분하지 않고 피고인의 위력 행사로 인하여 피해자의 성적 자기결정권이 침해되지도 않았다고 하며 피고인에게 전부 무죄를 선고하였다.

3. 항소심 판결(이하 “대상 판결”)의 요지

항소심은 1심과 같이 위력의 존재 및 행사 여부, 피해자의 성적 자기결정권 침해 여부 등을 판단 기준으로 삼지 아니하고, ① 피고인과 피해자 간 성행위가 피해자의 의사에 반하여 이루어졌는지 여부, ② 피고인이 업무상 위력으로써 피해자를 간음(추행)하였는지 여부를 중심으로 피고인의 각 행위가 업무상 위력에 의한 간음(추행)에 해당하는지를 판단하였다.

피해자의 의사에 반하여 이루어진 성행위인지 여부에 관하여는 “피해자가 명시적인 의사표시를 하지 않았더라도 가해자와 피해자의 관계, 가해자가 간음행위에 이르게 된 경위, 간음행위 당시의 구체적 상황, 간음행위 이후의 정황 등을 종합하여 피해자가 간음행위 당시 처하였던 구체적 상황을 기준으로 피해자가 간음행위에 동의하지 않았음이 인정되는 경우에는 피감독자간음죄가 성립한다”고 하였고, 업무상 위력으로써 피해자를 간음(추행)하였는지 여부에 관하여는 “행사한 유형력의 내용과 정도 내지 행위자의 지위나 권세의 종류, 피해자의 연령, 행위자와 피해자의 이전부터의 관계, 그 행위에 이르게 된 경위, 구체적인 행위 태양, 범행 당시의 정황 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2007. 8. 23. 선고 2007도4818 판결 등 참조)”고 하였다.

또한, 항소심은 피해자 진술의 신빙성 여부를 판단함에 있어서 “피해자

를 비롯한 증인들의 진술이 대체로 일관되고 공소사실에 부합하는 경우 객관적으로 보아 도저히 신빙성이 없다고 볼만한 별도의 신빙성 있는 자료가 없는 한 이를 함부로 배척하여서는 안 된다(대법원 2015. 11. 12. 선고 2015도7423 판결 등 참조)”며 “합리적 의심이란 모든 의문이나 불신을 말하는 것이 아니라 논리와 경험법칙에 기하여 증명이 필요한 사실과 양립할 수 없는 사실의 개연성에 대한 합리적인 의문을 의미한다. 따라서 단순히 관념적인 의심이나 추상적인 가능성에 기초한 의심은 합리적 의심에 포함되지 않는다(대법원 2013. 6. 27. 선고 2013도4172 판결 등 참조).”고 하였다.

결론적으로 항소심은 2018. 8. 중순 내지 말경 강제추행을 제외한 모든 공소사실에 대하여 피해자의 진술 등에 따라 합리적 의심을 배제할 정도의 증명이 되었다는 유죄의 판시를 하면서 피고인에게 3년 6월의 징역형을 선고하였다.

Ⅲ. 대상 판결에 대한 검토

1. 업무상 위력에 의한 간음(추행)의 판단 기준에 관하여

1심은 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄가 성립하기 위해서는 업무상 위력이 ‘존재’하는 것은 물론이고 그 위력이 ‘행사’되어야 한다는 판단 기준을 제시하고 있다. 그러나 이와 같은 1심 판단에 대해서는 현실에서의 위력의 작동 방식을 전혀 고려하지 아니한 기준이라는 거센 비판을 받았다.

형법 제303조 제1항은 “업무, 고용 기타 관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 사람에 대하여 위계 또는 위력으로써 간음한 자는 7년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.”고 규정하고 있는바, 이때의 ‘위력’은 그 유형력 또는 무형력이 폭행이나 협박의 정도에 미치지 못하는 못하나, 업무고용관계에서 비롯된 위세에 놀려 성적 자기결정의 자유가 억압될 정도의 유무형의 힘을 뜻하는 것으로서,¹ 위 규정은 성적 자기결정권이 침해받기 쉬운 취약한 지위를 형사정책적으로 고려하겠다는 취지의 규정이다.² 즉, 업무상 위력에 의한 간음죄가 처벌하고자 하는 행위는 피감독자보다 우위에 있는 감독자의 ‘지위’ 자체로 인하여 발생한 피감독자의 의사에 반하는 간음행위인 것이지, 그 지위에서 비롯된 힘(위력)을 ‘행사’함으로써 인하여 발생한 간음행위가 아닌 것이다. 물론, 감독자가 자신의 요구를 들어주지 않을 경우 일정한 불이익을 가하겠다고 고지하는 등으로 위력을 ‘행사’하여 간음에 이르는 경우도 존재할 것이나, 업무상 위력에 의한 간음죄에서의 감독자는 자신의 사회적·정치적 지위나 권세를 드러내는 행위를 반드시 할 필요는 없다. 왜냐하면, 피감독자는 감독자와의 권력적 종속관계로 인하여 애초부터 감독자의 부당한 성적 요구로부터 자신을 방어하는 데에 일정 정도 취약한 상황에 놓여 있기 때문이다.^{3,4}

1 김한균, 「업무상 위력 간음죄와 권력형 성폭력」, 『서울법학』 제26권 3호, 2018, 263쪽; 류부곤, 「미성년자 등 간음죄에 있어서 ‘위력’의 의미」, 『형사법연구』 제25권 1호, 2013, 136-137쪽; 안경옥, 「위력’에 의한 간음·추행죄의 판단기준 및 형법상 성범죄구정의 개선방안」, 『경희법학』 제50권 4호, 2015, 226쪽

2 전해성, 「업무상 위력 등에 의한 간음죄에 대한 판례 평석」, 『법학논집』 제23권 2호, 2018, 275쪽

3 이호중, 「업무상 위력에 의한 성폭력의 판단기준에 대하여 - 안희정 1심 판결에 대한 비판」, 『위력에 의한 성폭력, 판단기준은 무엇인가』 토론회, 2019, 6쪽

4 ‘민주사회를 위한 변호사모임 여성인권위원회가 2018. 11. 23. 항소심 재판부에 제출한 의견서에서는 “군대에서 사단장이 좋은 대학을 나온 병사에게 주말에 자신의 아들 과외를 해달라고 할 때, 사단장이 병사의 보직을 좌우할 수 있는 권한이 있음을 상기시키거나 과외를 해주지 않으면 어떤 불이익을 주겠다는 말을 하지 않았더라도, 사단장이 과외를 요청하였다는 사실 그 자체만으로 병사에게는 저항하기 어려운 위력의 행사가 되는 것”이라는 예시가 제시되기도 하였다(의견서 7쪽).

그간의 판례들에서도 업무상 위력에 의한 간음(추행) 여부를 판단함에 있어서 감독자가 ‘위력으로써’ 간음(추행) 하였는지를 살폈을 뿐, 그 위력을 어떻게 ‘행사’하여 간음(추행)하였는지를 살피지는 않았다. 피고가가 동북지시시설 원장이고 원고는 해당 시설에 고용된 교사로 일하였던 사건에서, 법원은 피고가 원고에 대한 채용 및 해고 권한을 가지고 있는 등의 자신의 지위를 이용하여 원고의 저항을 쉽게 억압하고 추행하였다며 피고가 원고에 대하여 불법행위(업무상 위력 등에 의한 추행)로 인한 손해배상 책임을 진다고 판시하였을 뿐, 별도로 위력을 어떻게 행사하였는지에 대해서는 언급하지 않았다(광주지방법원 순천지원 2008. 2. 21. 선고 2008가합48 판결).⁵ 또한, 피고인이 연예기획사 대표이고 피해자는 그 연예기획사에 고용된 가수인 사건에서, 법원은 피고인이 연예기획사 대표라는 지위를 이용하여 피해자를 추행하기로 마음먹고 피해자의 옷 속으로 손을 넣어 가슴과 허벅지, 음부 등을 만졌다는 사실을 범죄사실로 판시하였을 뿐이고, 피고인이 어떠한 행위를 통하여 연예기획사 대표 지위라는 위력을 행사하였는지에 대해서는 특정하여 언급하지 않았다(의정부지방법원 2017. 1. 24. 선고 2016노3012 판결).⁶

즉, 1심 판결은 업무상 위력의 ‘존재’와 ‘행사’를 분리하여 그 위력이 ‘행사’되어야만 업무상 위력에 의한 간음죄가 성립될 수 있다고 봄으로써, 형법 제303조 제1항의 입법취지, 관련 법리 및 판례의 태도에 반하는 판단을 하였고, 결과적으로 이는 해당 조문의 적용범위를 매우 축소시키는 부당한 결론을 가져왔다.

5 이 판결은 대법원 2009. 2. 26. 선고 2008다89712 판결에 의하여 확정되었다.

6 이 판결은 대법원 2017. 4. 14. 선고 2017도2699 판결에 의하여 확정되었다.

반면, 대상 판결은 업무상 위력의 ‘존재’와 ‘행사’를 분리하여 판단하는 무리한 형식적 기준을 제시하는 대신, 형법 제303조 제1항을 문리적, 법규적으로 해석함으로써 피고인이 ‘업무상 위력으로써’ 피해자를 간음하였는지 여부에 관하여 살펴보았고, 이를 통해 위력의 현실적인 작동 방식을 충분히 고려한 판단을 할 수 있었다. 예를 들어 대상 판결은 당시 피해자가 ① 수행비서라면 일정 정도의 희생은 당연히 감수하여야 한다는 압박감, ② 안희정 수행비서로서의 평판이 향후 커리어에도 계속 영향을 미치게 될 것이라는 두려움 등을 느끼고 있었음을 언급하면서,⁷ 피고인이 자신의 업무상 위력을 어떤 식으로 ‘행사’하였는지에 대해서는 특정하여 언급하지 않은 채로, 피고인이 ‘업무상 위력으로써’ 피해자를 간음하였음을 인정하였다.

결론적으로, 대상 판결은 1심 판결에 의하여 그 적용 범위가 부당하게 축소될 뻔 했던 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄의 판단 기준을, 그 입법 취지, 관련 법리 및 판례의 태도 등에 부합하게 재확립하였다.

2. 피해자 진술의 신빙성 여부를 둘러싼 1심 판결과 대상 판결 간의 차이점

대상 판결은 피해자 진술의 신빙성을 인정하고 이로써 피고인에 대한 공소사실이 입증된다고 하였으나, 1심 판결은 다양한 이유를 들어 피해자

⁷ 대상 판결에 의하면, 피해자는 ‘대통령을 만들기 위한 소신과 책임감이 있었고, 누군가는 희생을 해야 한다는 뭔가가 있었던 것 같다. 주변인들이 “원래 수행은 힘들어. 원래 그런거야. 난 널 믿어.” 이런 것들이 계속 있었고, 여자로서 창피한 부분도 있었다. 지금 미투의 상황에서는 얘기할 수 있지만, 피고인의 밑에서는 당신의 행동이 그르다고 얘기를 못 한다. (중략) 이 거대한 조직이 가지고 있는 힘이 너무 크다.’, ‘사람들이 수행비서로서 들어온 순간 안희정의 사람이라는 꼬리표가 붙는다고 했고, 이 일을 그만두더라도 평판조화를 하니까 다른 일을 할 수도, 다른 정치관에 갈 수도 없다고 생각했다.’ 등의 진술을 하였던 것으로 확인된다 (판결문 64쪽, 65쪽).

의 진술이 서로 모순적이거나 납득하기 어렵다고 하였다. 이하에서는 피해자 진술의 신빙성 여부에 관한 1심 판결과 대상 판결 간의 주요 차이점을 각 공소사실별로 살펴보도록 하겠다.

가. 2017. 7. 30.경 피감독자간음 (러시아 호텔)

1심은, 피고인이 피고인의 지시에 따라 맥주를 가지고 객실에 방문한 피해자를 갑자기 껴안는 등의 행동을 하자, 당황하여 그 상황을 받아들일 수밖에 없었다는 피해자의 당시 상태가 ‘긴장성 부동화 또는 심리적 얼어붙음’ 혹은 ‘그루밍(성적 길들이기)’에 해당하는지 여부 등을 장황하게 서술하며, 피해자의 경우는 이에 모두 해당하지 않는다고 하였다. 그러면서, ‘긴장성 부동화 또는 심리적 얼어붙음’, ‘그루밍(성적 길들이기)’ 등에 해당하지도 않는 피해자가 피고인의 권세에 의해 자유의사를 제압당하여 그 상황을 받아들일 수밖에 없었다고 하는 것은 신빙하기 어렵다는 취지로 판시하였다.

또한, 1심은 피해자가 간음 몇 시간 후인 당일 아침에 피고인이 순두부를 좋아한다면서 순두부집을 물색하려고 애쓴 점, 당일 저녁에 피고인 및 현지 통역관 부부와 함께 와인바에 동행하여 담소를 나누었던 점 등을 언급하며, 이러한 행동에 비추어 볼 때 피고인으로부터 간음 피해를 당하였다는 피해자의 진술을 그대로 믿기는 어렵다고 판시하였다.

하지만, 대상 판결은 ① 러시아 출장을 같이 간 일행들이 피해자와 친밀한 사람이 아니었기에 피해자가 러시아 현지에서 피고인의 행위에 대해 대처할 방법이 딱히 없었던 점, ② 피고인의 국내에서의 지위 및 러시아

일정에서 받는 예우 등을 고려하면, 피해자가 즉시 피해 사실을 밝히기도 어려웠던 점, ③ 특히 피해자로서는 첫 여자 수행비서에 대한 기대와 우려 등이 있는 상태에서 피고인의 요구를 강하게 거부할 경우 한 달 만에 수행비서직에서 잘릴 수도 있다는 걱정을 하였던 점 등을 고려하여, 당시 는 당황하여 상황을 받아들일 수밖에 없었던 피해자가 7개월 후에야 피해 사실을 밝힌 경위 등은 납득할만하다며, 피해자의 진술을 신빙할 수 있다는 취지로 판시하였다.

또한, 대상 판결은 늘 피고인의 심기를 살피고 배려하여 피고인이 요구할 시 맥주까지도 객실로 직접 가져다주어야 하는 수행비서의 업무적 특성을 고려한 판단을 하였다. 즉, 피고인의 식사메뉴를 확인, 보고하는 업무가 수행비서 본연의 업무에 속하는 이상, 간음 피해에 대해서 곧바로 문제를 제기하지 않기로 마음먹은 피해자로서는, 간음 피해를 입은 당일 아침이라 하더라도 업무 수행의 일환으로 피고인을 위하여 순두부집을 물색하려 애쓰는 모습을 보일 수 있다고 하였다.

특히, 대상 판결은 정형화된 성범죄 피해자상(象)을 전제로 하여 순두부집 물색, 와인바 동행 등을 문제 삼는 피고인 측 주장에 대해 “특정하게 정형화한 성범죄 피해자의 반응만을 정상적인 태도라고 보는 편협한 관점에 기반한 것으로서” 그 자체로 받아들이기 어려운 주장임을 명확히 하였다(판결문 25쪽). 이는 최근 대법원이 성범죄 사건 심리 시 고려하도록 한 ‘성인지 감수성’을 매우 적절하게 적용한 판단이라 할 수 있다. 최근 들어 ‘성인지 감수성’이 마치 기존의 형사법적 판단 기준과는 구별되는 대단히 새로운 판단 기준인 것처럼 부각되고 있으나, ‘성인지 감수성’은 기존의 왜곡된 성범죄 피해자상에서 벗어나 피해자의 현실적인 경험과 인식을

더욱 면밀하게 살피는 합리적인 판단 기준에 불과한바, 대상 판결은 위 점을 잘 드러내는 판시를 하였다는데 큰 의미가 있다.

결론적으로, 대상 판결은 1심 판결과는 달리 러시아 출장 당시 및 출장 전후로 피해자가 처하였던 상황을 충분히 고려함으로써, 피해자에 대한 일방적 편견에 근거하지 아니한 채로 피해자 진술의 신빙성을 인정하였다.

나. 2017. 8. 13.경 피감독자간음 (강남구 호텔)

1심은 피고인과 피해자가 2017. 8. 13. 간음에 이르게 된 경위를 살펴보았을 때, 그것이 업무상 위력에 의한 간음이라는 피해자의 진술은 신빙할 수 없다고 하였다.

피고인은 2017. 8. 12. 밤늦게까지 서울 서초구 소재 호프집에서 회식을 가지던 중 갑작스레 피해자에게 서울에서 숙박을 할 것이라며 호텔 예약을 지시하였고 이에 피해자는 서울 강남구 소재 호텔의 객실 2개를 예약하였다. 이 과정에서 피해자는 운전비서에게는 “지금 (예약한 호텔이) 거의 다 만실입니다”라고 하며 다른 숙소를 예약하도록 하였는데, 1심 재판부는 이를 근거로 피해자의 진술을 그대로 믿기 어렵다고 판단하였다.⁸ 또한, 당시 피고인은 호텔 체크인 후 피해자에게 ‘씻고 오라’고 하였는데, 1심은 ‘씻고 오라’는 지시에 대해 피해자가 구체적인 용건을 묻지 않고 피고인의 객실에 방문한 사실 역시 피해자의 진술을 그대로 믿기 어려운 사정이라고 하였다.

⁸ 대상 판결에 의하면, 피고인 측에서는 위 사실에 미루어 볼 때 “피해자가 피고인과 단둘이 투숙하기 위하여 운전비서에게 호텔이 만실이라고 거짓말”하였다는 취지의 주장을 하였음을 알 수 있다(판결문 49쪽).

이에 대해 대상 판결은 당시 비서실장 및 전임 수행비서의 각 진술, 피해자의 통화내역, 피해자가 후임 수행비서에게 보낸 인수인계 관련 문자 메시지 내용 등을 살펴보았을 때, ① 피고인이 갑작스레 서울 숙박을 결정하여 피해자가 급하게 객실을 알아보았고 실제로 예약이 불가하다는 호텔이 있어서 여러 호텔에 전화를 하였던 점, ② 운전비서는 피고인 및 수행비서인 피해자와는 별개로 알아서 숙소를 잡는 것이 일반적인 업무 관행이었던 점 등이 인정되므로, 피해자가 운전비서에게 다른 숙소를 예약하도록 한 것을 근거로 피해자 진술을 신빙하지 아니할 이유는 없다는 취지로 판시하였다.

또한, 대상 판결은 피해자의 평소 역할 및 업무태도 등에 비추어 보았을 때 피고인의 ‘씻고 오라’는 말을 짐을 풀고 씻고 오라는 것으로 이해하여 ‘피고인이 무슨 할 말이 있으신지 뭘 하실지 모르는 상황이었지만 오라고 하니까 갔던 것’이라는 피해자의 진술은 납득할만하다고 하였고, 더욱이 수행비서인 피해자가 피고인의 지시를 무시하거나 거절하기 어려웠을 것이므로 ‘씻고 오라’는 피고인의 지시를 거부하지 아니하였다고 하여 피해자 진술을 신빙하지 아니할 이유는 없다는 취지로 판시하였다.

피해자는 자신이 운전비서에게 다른 숙소를 예약하도록 한 경위에 관하여 객관적 증거를 토대로 하여 수사 과정에서부터 일관되게 설명하여 왔으나, 1심 판결은 이를 모두 받아들이지 아니하고 마치 피해자가 피고인과 단 둘이 호텔에서 투숙하기 위하여 운전비서를 다른 숙소로 유인한 것처럼 자의적인 해석을 하였다. 이는 적지 않은 수의 성범죄 판결이 ‘호텔 투숙’ 등의 상황에 대해서 보이는 해석 방식이다. 즉, 적극적 반항이 동반되지 아니한 피고인과 피해자 간의 숙박업소 투숙 상황에 관하여, 지금까지

지 많은 판결들은 투숙에 이르게 된 경위 및 전후 상황 등을 구체적으로 살펴보기보다는, 특정한 편견에 기인한 왜곡된 해석을 종종 하여왔다는 것이다. 그러나, 대상 판결은 제3자의 진술 및 객관적 증거 등을 바탕으로 하여 당시의 상황과 수행비서로서의 업무 관행 등을 확인으로써, 피해자가 피고인의 업무상 지시로 인하여 예정에 없던 호텔 투숙에 이르게 된 경위를 구체적으로 파악하였다.

결국, 대상 판결은 당시 상황에 대한 자의적인 해석에서 탈피하여 피해자 진술을 객관적으로 인식함으로써, 왜곡된 편견에 치우치지 아니한 결론을 도출하였다는 데에 큰 의미가 있는 판결이라 할 수 있다.

다. 2017. 9. 3.경 피감독자간음 (스위스 호텔)

1심은 피고인과 피해자가 2017. 9. 3. 간음에 이르게 된 경위를 살펴보았을 때, 그것이 업무상 위력에 의한 간음이라는 피해자의 진술은 신빙할 수 없다고 하였다.

1심이 문제 삼은 것은 크게 첫째, 피해자는 피고인과 다른 동의 객실을 사용할 예정이었는데 교체 요청을 하여 피고인과 같은 동의 객실을 사용하였던 점, 둘째, 피고인은 2017. 9. 3. 새벽경 반복하여 피해자에게 ‘..’이라고 문자메시지를 보내며 성관계 등을 바라며 연락하였던 것으로 보이는 데⁹ 이를 피고인의 불쾌함이나 침묵으로 해석하고 무섭고 두려움을 느꼈

⁹ 1심 판결은 “피고인은 긍정적인 의미로 ‘ㅇ(응)’이라고 보낸 후 재차 ‘..’, ‘답배’, ‘..’라고 보냈는데, 피해자에게 문자를 보낸 시각과 상황 및 전체 맥락 등을 볼 때, 피고인은 피해자에게 답배 외에도 성관계 등을 바라며 문자메시지를 보낸 것으로 보인다.”라고 판시하고 있다(판결문 53-54쪽). 이는 재판부의 근거 없는 선입견이 드러난 대표적인 예라는 비판을 다수 받았다.

다는 피해자의 진술이 믿기 어려운 점, 셋째, 피고인이 담배를 가져다 달라고 지시하자 비서실장에게 ‘(피고인이) 부른다, 어떻게 하나?’고 묻기까지 하는 등으로 성폭행을 당할 두려움이 있었음에도 ‘들어가지 마라’는 비서실장의 조언을 듣지 않고 피고인의 객실에 들어가서 담배를 가져다주었던 점 등이다.

이에 대해 대상 판결은 충청남도 업무 매뉴얼¹⁰ 등을 살펴보았을 때, 수행비서인 피해자의 객실은 피고인과 가급적 근거리의 객실로 배치되어야 한다는 사실이 충분히 인정된다고 하였다. 또한, 수행비서인 피해자가 피고인의 지시를 곧바로 수행하지 않기는 어려웠던 근무 환경이었던 점, 특히, 피고인이 자신의 객실로 기호품을 가져다 달라는 지시를 할 때마다 매번 간음 행위를 하였던 것은 아니기에 피해자로서는 피고인이 자신을 성폭행할 것이라고 미리 예상하고 피고인의 지시를 따르지 않기는 매우 어려웠던 점 등을 고려하면, ‘들어가지 마라’는 비서실장의 조언에도 불구하고 피고인이 지시한대로 담배를 가져다주려 피고인의 객실을 방문할 수밖에 없었던 사정을 납득할 수 있다고 판단하였다.

즉, 대상 판결은 1심 판결과는 달리, 객관적 증거 등을 바탕으로 피해자에 대한 일방적 편견에 기인한 판단을 배척하였고, 스위스 출장 당시 및 출장 전후로 피해자가 처하였던 상황과 수행비서로서의 평소 업무 관행 등을 구체적으로 고려하여 피해자 진술의 신빙성을 인정하였다.

10 대상 판결은 “충청남도 경제통상실에서 2017. 8.경 작성한 ‘UN인권이사회 지방정부 인권패널 토의 참석도지사 스위스 제네바 방문 활동 계획’의 부록에 의하면 “※지사님과 수행비서는 가급적 같은 층(근거리 객실)에 배치”라고 명시되어 있는 점”을 명확히 하였다(판결문 61쪽).

라. 2017. 11. 26.경 성폭력처벌법위반(업무상위력등에의한추행)(관용차 안)

1심은 2017. 11. 26. 당시 제3자(관용차 운전자)가 추행 상황을 알아차릴 것이 두려워 스스로 바지 벨트를 푸는 행위를 하였다는 피해자의 진술은 일반적으로 납득할 수 있는 범위를 넘어섰다고 피해자 진술을 신빙할 수 없다고 판단하였다.

1심은 매우 단호하게 “추행 사실을 두려워해야 하는 주체는 피해자가 아니라 피고인임이 분명(판결문 62쪽)”하다며, 피고인이 아닌 피해자가 오히려 추행 사실을 차량 운전자가 알게 될까봐 두려워하였다는 것을 이해할 수 없다는 취지의 판시를 하였다. 나아가 1심은 피해자가 짧은 비명 소리나 마지막하게 저항하는 목소리만으로도 피고인의 추행을 저지할 수 있었을 것으로 보임에도, 그러한 행동을 하지 않았다는 것 역시 이해할 수 없다고 판단하였다.

하지만, 대상 판결은 당시 차량 운전자가 충남도청 일반직 공무원이었으므로 그가 추행 사실을 눈치 챌 경우 피해자가 향후 충남도청 공무원들에게 불필요한 오해를 살 염려를 할 수 있었던 점, 특히 당시 반복되는 성폭력 피해를 당하면서도 이를 밝힐 결심을 하지 않았던 피해자로서는 그러한 상황이 타인들에게 알려지는 것을 더욱 두려워 할 수밖에 없었다는 점 등을 고려하면, 계속되는 벨트의 딸그락거리는 소리로 인하여 차량 운전자가 추행 상황을 알게 되기 전에 스스로 벨트를 풀었다는 피해자의 진술은 수긍할 수 있다고 판단하였다.

즉, 대상 판결은 지속적으로 성폭력 피해를 당하면서도 이에 대한 대처

방안을 결정하지 못한 채로 피고인의 지근거리에서 수행비서로서의 업무를 수행할 수밖에 없었던 피해자의 업무 환경 등을 충분히 고려하여 피해자 진술의 신빙성을 인정하였던바, 이는 성범죄 피해자가 사건 이후 느끼는 감정과 행동 양식을 구체적으로 타당하게 고려한 판단으로 평가받을 수 있다.

지금까지는 성범죄 피해를 입은 피해자라면 앞뒤 가리지 않고 주변에 도움을 요청한 후 즉시 신고를 할 것이라는 비현실적인 전제 하에, 그 전제에 부합하지 않으면 피해자 진술의 신빙성을 부인하는 식의 판단이 종종 행해져 왔던 것이 사실이다. 대상 판결은 이러한 잘못된 인식을 개선하는 계기로서의 의미가 큰 판결이라 할 것이다.

마. 2018. 2. 25.경 피감독자간음 (마포구 오피스텔)

1심은 피고인과 피해자가 2018. 8. 25. 간음에 이르게 된 경위 및 전후 사정 등을 살펴보았을 때, 그것이 업무상 위력에 의한 간음이라는 피해자의 진술은 신빙할 수 없다고 하였다.

1심은 피해자가 2018. 2. 25.에는 수행비서에서 정무비서로 보직이 변경된 상태여서 더는 피고인의 개인적인 업무 처리 등을 위한 수행 업무를 할 필요가 없었다며, 그럼에도 불구하고 비업무일인 토요일 늦은 저녁 시간에 '서울 마포에 있는 오피스텔로 오라'는 피고인의 문자메시지를 보고 대전에서 KTX를 타면서까지 피고인의 오피스텔에 방문한 피해자의 행위를 이해할 수 없다는 취지로 판시하였다.

반면, 1심은 피해자가 “간음을 당한 직후 엘리베이터를 타고 내려오면서 귀걸이를 다시 착용하는 듯한 모습(판결문 72쪽)”을 보였다는 사실을 언급하면서, 위 사실을 통해 어떤 법적 판단을 도출해 낼 수 있다는 것인지에 대해서는 구체적으로 서술하지 않았다. 이는 아마도 ‘귀걸이를 다시 착용하는 듯한 모습’은 전형적인 성범죄 피해자의 모습과는 모순된다는 점을 부각시키기 위함이었던 것으로 해석된다.

이에 대해 대상 판결은 당시 피해자가 정무비서로서 주로 담당하고 있었던 업무인 ‘도정 DB 정리 및 관련 시스템’은 피고인의 향후 정치 행보에 있어서 매우 중요한 역할을 하는 피고인을 위한 DB 시스템 구축 작업으로서, 정무비서로 보직이 변경되었어도 여전히 피고인의 지위는 피해자의 자유의사를 제압하기에 충분한 무형적인 세력이었다고 판단하였다. 나아가, 대상 판결은 당시 피해자가 보직이 변경되면서 이것이 실제로는 퇴출 수순이라고 생각하고 다른 공무원들로부터 무시당할까봐 걱정을 하였던 상황이었음을 고려하여,¹¹ 피고인의 지시나 요구를 거부하기 더욱 어려웠을 것이라는 취지의 판단을 하였다.¹²

더불어, 대상 판결은 피고인 경선캠프의 수행팀장이자 전전임 수행비서였던 사람의 증언을 근거로 하여 피해자가 위 사람에게 간음 피해 사실을 알리게 된 경위 등이 피해자의 진술과 대체로 일치하다는 점에 비추어 볼

11 대상 판결은 “●●●은 당시 법정에서, ‘1심 때는 공개재판이라 말하지 못하였는데, 피해자가 정무비서로 옮길 때 호소한 취지는, “수행비서에서 정무비서로 가면 공무원들이 자기를 깔본다. 한직인 거 아니냐.”였다고 진술한 점, ◎◎◎도 피해자가 보직변경시 다른 사람들이 밀려난 사람처럼 이야기하는 게 너무 싫다고 하였다고 진술하고 있는 점, ◇◇◇도 인수인계과정에서 피해자가 울면서 “사람들이 저 한직으로 밀려난대요.”라고 말하였다고 진술한 점” 등을 근거로 들고 있다(판결문 69쪽).

12 대상 판결에 의하면, 당시 피해자는 ‘그가 한 얘기에 저는 약간의 두려움과 협박을 느꼈다. 정무비서에서 더 이상 내려갈 수 있는 자리는 없으니까, 잘리는 거니까, 그의 말에 수긍을 해주고 계속해줘야 된다고 생각이 들었고’라고 진술하였다고 한다(판결문 80쪽).

때¹³ 피해자 진술의 신빙성을 충분히 인정할 수 있다고 하였다.

즉, 대상 판결은 1심 판결과는 달리, 당시 정부비서로 보직이 변경된 피해자의 구체적인 상황 등을 충분히 고려하여 피해자 진술의 신빙성 여부를 판단하였을 뿐만 아니라, 귀결이 착용과 같이 성폭행 여부와는 아무런 관련이 없는 정황을 제시하며 피해자 진술을 배척하기 보다는, 제3자 진술과의 일치성 등을 근거로 하여 피해자 진술의 증명력을 인정하는 합리적인 판단을 하였다.

바. 피고인 진술의 신빙성과의 비교

대상 판결은 각 공소사실별로 피해자 진술의 신빙성과 더불어 피고인 진술의 신빙성에 관하여도 함께 살펴보았던바, 이는 “공소사실을 인정할 증거로 사실상 피해자의 진술이 유일한 경우에 피고인의 진술이 경험칙상 합리성이 없고 그 자체로 모순되어 믿을 수 없다고 하여 그것이 공소사실을 인정하는 직접증거가 되는 것은 아니지만, 이러한 사정은 법관의 자유판단에 따라 피해자 진술의 신빙성을 뒷받침하거나 직접증거인 피해자 진술과 결합하여 공소사실을 뒷받침하는 간접정황이 될 수 있다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2018도7709 판결 등 참조).”는 법리에 기인한 것이다.

13 대상 판결에 의하면, “○○○은 검찰에서 2018. 2. 25.경 평창올림픽 폐막식장으로 출발하기 전에 피고인도 폐막식에 참석하는지 궁금하여 피해자에게 물어보려고 전화를 하였고, 대화를 하던 중 피해자의 상태가 좋지 않다는 점을 알게 되었다. 피해자가 통화를 하던 중 “숨쉬기가 어렵고, 더 이상 얘기하기가 불편하다.”라는 말을 하였다. 재차 피해자에게 “무슨 일이나 내가 도와줄 것이 없느냐, 왜 그러냐.”라고 묻는 과정이 반복되다가 피해자가 울기 시작했고, “절대 말할 수 없는 기억이다. 있어도 없는 일이다.”라는 표현을 하였으며, “도움을 줄 테니 이야기해 달라.”고 하자 “밤에 피고인의 오피스텔로 불려가 그런 일을 당하였다.”라고 하기에 “니가 원해서 한 관계이냐”라고 물었더니 “전혀 아니다. 떠올리고 싶지 않은 일이다.”라고 대답하였다. 저는 너무 큰 충격을 받아서 한동안 말을 하지 못하다가 “그것은 범죄에 해당하니 신고를 해야 한다.”라는 말을 하였다.”고 한다(판결문 74쪽).

1심 판결은 피고인 진술의 신빙성을 살펴보기는커녕 피해자 진술에 비하여 피고인 진술을 과도하게 너그럽게 해석하였다는 비판을 강하게 받았던바, 예를 들어 2017. 9. 3. 새벽경 스위스 호텔에서 피해자가 끈이 달린 실크 소재의 속옷(슬립)에 팬티만 입은 채 맨발로 피고인의 방으로 왔다는 피고인의 주장에 대하여, “피고인은 421호실을, 피해자는 513호실을 각 사용하여 피해자가 피고인의 객실로 가기 위해서는 5층의 복도를 거쳐 계단 또는 엘리베이터를 이용해 한 층을 내려온 후 다시 4층의 복도를 지나야만 하는 등 다른 투숙객과 마주치지 않고 속옷 차림으로만 내려오기 어려운 측면이 있다”고 하면서도, 단지 피해자가 피고인의 방에 방문할 당시 구체적으로 치마를 입었는지 바지를 입었는지는 기억나지 않는다고 증언하였다는 것을 이유로 “피해자의 복장에 관한 피고인의 주장이 (중략) 일고의 가치가 없어 배척할 정도라고 단언하기는 어려운 측면이 있다”고 하였다.

이러한 1심 판결과는 달리, 대상 판결은 각 공소사실별로 “피고인 진술의 신빙성에 관하여 살펴본다.”는 항목을 두어 이를 검토함으로써, 피고인의 진술이 계속해서 반복되었다거나 객관적 사실과 배치된다거나 일반의 상식에 비추어볼 때 납득이 어렵다는 점 등을 밝혀내었고, 이를 피해자 진술의 신빙성을 뒷받침하는 간접정황으로 활용하였다. 예를 들어, 피고인은 피해자가 2017. 7. 30. 간음 다음날 자신이 이혼하였던 사실을 밝히며 ‘부담 갖지 마세요’라고 하였다고 진술하였으나, 실제로 피해자가 직장 동료에게 보낸 문자메시지에 의하면, 피해자는 2017. 11.경까지도 직장 생활에 불이익이 있을까 걱정하며 피고인에게 이혼 사실을 밝혀야 하는지 여부를 고민하여 왔음이 드러났다(판결문 30쪽).

1심 판결처럼 피고인 진술에 대해서는 거의 판단을 하지 않고 오직 피해자 진술의 신빙성에 대해서만 판단하는 경우, 성범죄 재판이 ‘피고인’이 아닌 ‘피해자’에 대한 재판처럼 흘러가는 문제점이 종종 발생한다. 이러한 문제점은 대상 판결과 같이 피고인 진술의 신빙성 여부를 공소사실을 입증하는 ‘간접정황’으로 활용하는 방법을 통해 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

사. 소결

대상 판결은 피해자가 처해 있었던 특별한 상황, 예를 들어 수행비서라는 업무적 특성 및 특수한 업무 환경, 관행 등을 구체적으로 고려함으로써, 성폭행 피해자에게 일반적으로 기대되는 행동 패턴¹⁴과는 다소 차이가 난다고 여겨질 수 있는 피해자의 진술까지도 신빙하여 그 증명력을 인정하였다.

또한, 대상 판결은 1심 판결과는 달리, ‘피해자라면 마땅히 이러해야 한다’는 고정관념에 사로잡혀 피해자 진술의 신빙성 여부를 평가하기 보다는, 다양한 주변 인물들의 증언 및 통화내역, 업무 매뉴얼 등의 객관적 자료, 그리고 피고인 진술의 신빙성 등과 같은 간접정황을 종합적으로 검토하여 피해자 진술의 신빙성 여부를 객관적으로 평가하고자 시도하였다.

이러한 대상 판결은 “법원이 성폭행이나 성희롱 사건의 심리를 할 때에는 그 사건이 발생한 맥락에서 성차별 문제를 이해하고 양성평등을 실현할 수 있도록 ‘성인지감수성’을 잃지 않도록 유의하여야 한다. 개별적, 구

¹⁴ 이는 성폭행 피해자가 실제 성폭행 피해 이후 보이는 반응과는 무관한, 성폭행 피해자가 보이리라 기대되어지는 통념 혹은 편견 등을 의미하는 것이다.

체적인 사건에서 성폭행 등의 피해자가 처하여 있는 특별한 사정을 충분히 고려하지 않은 채 피해자 진술의 증명력을 가볍게 배척하는 것은 정의와 형평의 이념에 입각하여 논리와 경험의 법칙에 따른 증거판단이라고 볼 수 없다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2018도7709 판결).”는 최근의 대법원 판시에 부합하는 판결이라 할 것이다.

3. 결론

살펴본 바와 같이, 대상 판결은 두 가지 측면에서 큰 법적 의미가 있는 판결이다.

첫째, 1심 판결에 의하여 그 적용 범위가 부당하게 축소될 뻔 했던 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄 판단 기준을 타당하게 재확립하였다는 의미가 있다. 1심 판결은 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄가 성립하기 위해서는 업무상 위력이 ‘존재’하여야 하고 나아가 그 위력이 ‘행사’되어야 한다고 함으로써, ‘존재’와 ‘행사’를 엄밀하게 구별하기 어려운 현실에서의 위력의 작동 방식을 간과한 판단 기준을 제시하였다. 대상 판결은 1심 판결이 제시한 이러한 판단 기준을 수용하지 아니하고, ① 업무상 위력에 의하여 ② 피해자의 의사에 반한 간음(추행)이 있었는지 여부만을 살폈던바, 이는 업무상 위력에 의한 간음(추행)죄의 입법취지 및 관련 법리, 그간의 판례의 태도 등에 부합하는 판단으로 평가받을 수 있다.

둘째, 1심 판결 및 그 간의 다양한 성범죄 관련 판결에서 문제되었던 성범죄 피해자에 대한 고정관념에서 탈피한 판단을 하였다는 의미가 있다. 1심 판결은 피해자가 간음 피해를 당한 다음날 자신의 본연의 업무인 피

고인의 식사메뉴를 챙기는 행위를 하였다는 이유로 피해자 진술을 신빙할 수 없다고 판단한 등으로 “특정하게 정형화한 성범죄 피해자의 반응만을 정상적인 태도라고 보는 편협한 관점”을 곳곳에서 드러내었던바, 이는 ‘직장상사로부터 성범죄 피해를 입으면 즉각 업무 수행을 거부하는 프로페셔널하지 않은 태도를 보여야 하는 것이냐’는 조롱 섞인 비판을 받기까지 할 정도로 일반의 상식에 어긋나는 판단이었다. 하지만 대상 판결은, 당시 피해자가 처하였던 특별한 사정 등을 충분히 고려하는 동시에 여타의 간접정황 등을 참작함으로써, 소위 ‘피해자다움’이라고 일컬어지는 정형화된 관념에서 벗어난 객관적인 판단을 하였다고 볼 수 있다.

IV. 에필로그

피고인은 2019. 2. 15. 대상 판결에 대해 상고하였는바(대법원 2019도 2562), 이 사건은 아직까지 판결이 확정되어 완료된 사건이 아니다. 즉, 대상 판결은 파기환송 될 가능성이 남아 있다. 그렇지만, 대상 판결이 우리 사회에 던진 의미는 ‘파기되어 환송’될 수 있는 성격의 것이 아니다. 낯선 외국 출장지에서 직장상사로부터 성폭행을 당한 피해자라면 마땅히 그 다음날 자신의 업무를 내팽개치고 피해 호소에 나설 것이라는 ‘피해자다움’에 대한 고정관념은 옳지 않다는 목소리, 그 목소리가 법원의 판결을 통해 확인되었다는 의미가 바로 그것이다.

대상 판결의 주된 논지가 대법원에서조차 다시 한 번 확인되어 확정되기를 바라고, 나아가 더 많은 판결들에서 ‘피해자다움’이라는 고정관념을 거부하는 목소리를 확인할 수 있게 되기를 바란다.

‘중복’ 관련 표현에 대한 민사상 명예훼손 책임을 부인한 판결

- 대법원 2018. 10. 30. 선고 2014다61654 전원합의체 판결

오현정

I. 서론

한국 근현대사의 아픈 궤적들을 따라가다 보면 우리는 수많은 “빨갱이 사냥(Red Hunt)”들을 마주치게 된다. 아직도 그 상흔이 생생한 4·3사건, 보도연맹사건을 비롯하여 한국전쟁 당시 자행된 술한 민간인학살 사건들에서, 희생자들은 권력에 의해 “빨갱이”로 지목(指目)되었다는 이유만으로 생사의 갈림길을 건너야 했다. “빨갱이”는 한반도 분단과 군사독재 정권을 거치며 “북괴 간첩”으로 진화했고, 수십 년이 지나고서야 겨우 그 진상이 밝혀진 수많은 조작간첩사건들은 공안이 지목하면 간첩으로 만들어 져온 삼엄했던 시절을 낱낱이 증언한다.

이 “빨갱이 사냥”이 단지 과거의 산물인 것만은 아니라는 것, “빨갱이 사냥”의 유구한 전통은 21세기의 우리들에게도 언제든 찾아올 수 있다는 것을 우리는 이명박 정부, 그리고 더 나아가 박근혜 정부에서 절절히 목격하고 경험했다. “빨갱이”, “간첩”의 새로운 이름은 “중복”이었다. 이명

박 정부 들어 남북관계가 급속 냉각되고 종전의 남북교류 성과들이 매도 당하면서, 북한 혐오를 그대로 닮은 “중북” 혐오는 갈수록 심화되었다. 한상대 검찰총장은 취임사에서 “중북 척결”을 외쳤고, 원세훈 전 국정원장은 “중북” 타도를 위해 선거 국면의 여론 조작까지 자행했다. 이렇게 조성된 “중북”에 대한 맹목적 혐오의 분위기는 박근혜 정부 집권 후, 이석기 전 국회의원 내란음모사건, 통합진보당 해산 사건 등을 겪으며 더욱 강력한 힘을 발휘했다. “중북”은 실로 척결과 타도의 대상이었으며 맹목적으로 혐오해도 괜찮은 존재로 자리매김했다.

혐오의 물결 속에서 “중북”으로 지목된 사람들은 속수무책이었다. “○○는 중북 세력”이라고 누군가 지목하면, 비슷한 내용의 기사를 제목만 바꿔 끊임없이 반복·재생산하는 인터넷 언론사의 어뷰징(abusing) 기사들은 순식간에 사람들의 이목을 사로잡았다. “중북”이라는 명명(命名) 앞에 열광하며 돌을 던지는 사람들 앞에 반론은 힘이 없었다. “중북” 낙인에 대한 두려움은 사람들을 침묵하게 하고, 말과 글을 검열하게 하고, 연대를 주저하게 만들었다. 이 파괴적 명명인 “중북”에 대한 유일한 사후적 구제수단은 민사소송이었다. 그런데 문재인 정부의 집권, 남북정상회담, 북미정상회담을 거치며 이 광기의 흐름을 간신히 비껴간 2018. 10. 30. 대법원은 “중북” 관련 표현은 명예훼손에 해당하지 않는다고 판결했다.

II. 사실관계의 요지

원고 이정희는 2012. 3. 당시 통합진보당의 대표, 원고 심재환은 그 배우자로 변호사로 활동하고 있었다.

피고 변희재는 2012. 3. 21.부터 같은 달 24.까지 사이에 자신의 트위터 계정에 ‘원고들은 경기동부연합 그 자체이다. 경기동부연합은 충북·주사파이다, 원고 심재환은 경기동부연합의 브레인이자 이데올로그이고, 충북과의 성골쫓 되는 인물로서, 6·25 남침론을 부정하는 <국가보안법의 전제인 북한에 의한 무력남침, 적화통일론의 허구성>이라는 논문을 발표하였는데, 이는 주사파 경기동부연합의 입장이다, 원고 심재환이 경기동부연합의 충북 담론을 만들어냈고, 원고 이정희가 대학 1학년 때부터 경기동부연합이 원고 이정희를 찍었고, 원고 심재환 등이 원고 이정희에게 대중선동 능력만 집중적으로 가르쳐서 아이돌 스타로 기획하였으며, 원고 이정희는 경기동부연합의 마스코트로 위에서 판단을 내려주면 이를 대중적 선동하는 기술만 배웠다’는 취지의 내용을 집중적으로 게재하였다.

피고 이상일은 당시 새누리당 국회의원으로 원고들이 경기동부연합이라는 취지의 성명서를 발표했고, 피고 뉴데일리 주식회사, 피고 주식회사 디지털조선, 피고 조선일보사 등 언론사들과 각 소속 기자들 또한 비슷한 내용을 기사화했다. 원고들은 각 피고들의 각 표현행위가 원고들의 명예를 훼손하였다는 취지의 민사소송을 제기하였다(이하 이 사건에서 문제가 된 피고들의 표현행위를 각 ‘이 사건 표현행위’라고 총칭한다).

Ⅲ. 대법원 판결의 요지

1. 다수의견

이 사건 대법원 판결의 다수의견은 ‘충북’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’ 등

을 사용한 표현행위가 개별적으로 명예훼손에 해당한다는 서울고등법원의 판단이 법리를 오해한 것인지에 관하여 판단하면서, 위와 같은 표현행위가 의견 표명이나 구체적인 정황 제시가 있는 의혹 제기에 불과하여 불법행위가 되지 않거나 원고들이 공인이라는 점을 고려할 때 위법하지 않다고 판시하였다.

우선 다수의견은 정치적 이념에 관한 표현의 자유가 넓게 인정되어야 한다는 기본 법리를 설명하면서, ① ‘종북’이라는 말은 ‘주체사상을 신봉하고 대한민국의 정체성과 정통성을 부정하는 반국가·반사회 세력’이라는 의미부터 ‘북한에 우호적인 태도를 보이는 사람들’, ‘정부의 대북강경 정책에 대하여 비판적인 견해를 보이는 사람들’이라는 의미에 이르기까지 다양하게 사용되고 있고, 시대적, 정치적 상황에 따라 그 용어 자체가 갖는 개념, 그 표현의 대상이 된 사람이 ‘종북’이라는 용어에 대하여 느끼는 감정 또는 감수성도 가변적일 수밖에 없는 점, ② ‘주사파’라는 용어는 대법원 2002. 12. 24. 선고 2000다14613 판결에서 해당 표현을 사용한 표현행위를 명예훼손으로 인정한바 있으나, 이후 십여년이 지나는 동안 민주주의 정치체제가 발전하고 표현의 자유가 확대되어온바 그 용어에 대한 평가가 달라져야 하는데, 이 사건에서 ‘주사파’라는 용어는 ‘종북’이라는 용어와 병렬적으로 사용되어 통합진보당의 운영이나 제19대 국회의원 선거 비례대표 경선 과정을 둘러싸고 원고들이 취한 정치적 행보나 태도를 비판하기 위한 수사학적 과장인바 의견 표명으로 볼 여지가 있는 점, ③ 원고 이정희는 이 사건 표현행위 당시 공인이었고, 원고 심재환도 그간의 사회활동 경력에 비추어 공인이나 이에 준하는 지위에 있었다고 보기에 충분한바 원고들의 정치적 이념에 대한 의문이나 의혹에 대해서는 광범위한 문제제기가 허용될 필요가 있고, 특히 원고 이정희는 면책특권을 누리

는 국회의원으로서 ‘경기동부연합’이라는 표현 등에 대응하여 이를 반박하고 비판하는 등 상호 정치적 공방을 통하여 국민의 평가를 받을 수 있는 기회가 충분히 있었는데, 이 사건 표현행위 내용을 뒷받침할 만한 관련 언론보도(2012. 3.~5.)도 적지 않았던 점에서 이 사건 표현행위를 진실하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있었던 점을 이유로 들어 이 사건 표현행위가 명예훼손의 불법행위에 해당하지 않는다고 판시하였다.

2. 대법관 박정화, 민유숙, 김선수, 이동원, 노정희의 반대의견

반대의견은, 그동안 우리 사회에서 ‘종북’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’이라는 용어는 그러한 입장으로 규정된 사람들을 민주적 토론의 대상에서 배제하기 위한 공격의 수단으로 사용되어 온 측면이 있는데, 민주주의의 성숙을 위하여 위와 같은 극단적 표현들은 자제되어야 하는 점, 형벌을 부과하기 위해 진행되는 형사절차와 그에 따른 형사책임과 달리 민사절차와 민사책임은 원칙적으로 개인간의 권리구제를 위한 것으로서 일방의 권리 침해가 있다면 인정될 수 있는 점을 지적하면서, ① 원심은 적법한 사실 인정을 기반으로 종북, 주사파, 경기동부연합이라는 단어들에 각 게시글에서 사용된 표현의 문언과 함께 기사 전체의 취지, 배경이 된 사회적 흐름과의 연관 하에서 전체적으로 사실 적시 여부를 판단하여 사실 적시가 인정되는 게시글과 부정되는 게시글을 구분하고, 비판이나 과장으로 치부할 수 없는 부분에 대하여만 명예훼손을 인정하였고 이는 적절한 판단인 점, ② 피고들이 ‘주사파’ 등의 표현을 사용한 맥락과 글 전체 취지를 보면 ‘원고들이 주사파 또는 종북 세력으로 인식되고 있는 경기동부연합에 속해 있음으로써 북한 정권을 무비판적으로 추종하여 대한민국의 정체성과 헌법적 기본질서를 부정하는 세력’이라는 의미로 사용한 것인바 ‘주사파’

관련 표현이 명예훼손성이라고 인정한 대법원 2002. 12. 24. 선고 2000다 14613 판결과 달리 볼 이유가 없는 점, ③ 원고들이 공인이거나 이에 준하는 지위에 있었다고 하더라도 당시 우리 사회의 전반적인 상황에 비추어 볼 때 소수자의 위치에 있었는데, 반공주의가 강고하게 사회를 지배하고 있고 국가보안법이 강력한 힘을 발휘하고 있던 시기에 특정인이 ‘중북’, ‘주사파’로 낙인찍히게 될 경우 느끼는 두려움이나 공포는 일반인이 상상하는 것보다 훨씬 심각할 것임에도, 다수의견은 사회적 약자나 소수자가 느끼는 이러한 두려움과 공포에 너무도 무감각한 것으로 보이며, 당시 집권세력과 다수가 소수의 정치세력을 공격하기 위해 이 사건 표현행위들을 했다는 맥락을 고려해야 할 것인 점, ④ 원심은 다수의견이 상당성 판단의 근거로 삼은 언론보도를 포함하여 그 무렵의 여러 언론 보도 내용들을 종합할 때 원고들이 ‘경기동부연합’에 속해 있음을 확인할 수 있는 자료는 발견되지 않았고, 그럼에도 피고 변희재가 원고들이 중북·주사파인 경기동부연합 그 자체라고 한 것에 의혹의 제기나 주관적인 평가를 내릴 수도 있는 구체적 정황의 제시가 충분하다고 볼 수 없다고 판단하고, 나머지 피고들 또한 취재 및 보도 과정에서 사실 확인을 위하여 노력하였다는 점을 인정할 증거가 없다고 판단하였는데, 다수의견은 위와 같은 사실 인정과 판단을 뒤집을 어떠한 점도 적시하지 않은 채 원심을 배척한 점 등을 근거로 다수의견에 대한 반대 의견을 표명했다.

IV. 대상 판결의 검토

1. 정치적 이념에 관한 표현의 자유 법리에 관하여

정치적 이념에 관한 표현의 자유는 보다 폭넓게 보장하여야 한다는 기본 법리는 일견 타당해 보인다. 그러나 우리 역사·사회에서 뿌리 깊은 반공주의, 레드 콤플렉스(Red Complex), 반복적대의식에 기반하여 ‘빨갱이’, ‘용공좌익’ 등 정치적 이념을 이유로 한 혐오표현이 소수자의 발언권을 비롯한 시민권을 박탈하기 위하여 사용된 점을 고려할 때, 이 사건 표현행위가 과연 정치적 이념에 관한 표현이라는 이유로 면책이 허용될만한 성질의 것인지 의문이다.

특히 다수의견은 ‘중북’ 관련 표현과 ‘극우’, ‘보수우익’ 등의 표현을 함께 예시로 들면서, 위와 같은 정치적 이념에 관한 표현은 넓게 허용될 필요가 있다고 하였다. 그러나 이는 ‘중북’ 관련 표현이 ‘극우’, ‘보수우익’과는 전혀 다른 역사적·사회적 맥락을 가지고 있다는 점은 간과하고, 이 사건 표현행위가 원고들의 정치적 이념을 검증하기 위함이라기보다는 원고들에 대하여 ‘중북’이라고 낙인찍고 공론장에서 배제하기 위해서 사용된 혐오표현의 성격을 가지는 것임을 간과한 것이라는 점에서 찬성하기 어렵다.

특히 이 사건 표현행위 당시인 2012. 3.경은 같은 해 4. 국회의원총선거와 12. 대통령 선거를 앞두고 이명박 정부가 정권재창출을 위하여 국정원 등 국가기관을 총동원하여 ‘중북좌파 척결’을 목표로 삼아 각종 지시

와 기획을 관철시킨 때로,¹ 바로 직전 해인 2011. 취임사에서 적극적 수사를 통한 ‘중북 척결’ 의지를 밝힌 한상대 검찰총장이 재직 중이었으며,² 이명박 대통령은 2012. 5. 공식 연설에서 “북한의 주장을 그대로 반복하는 우리 내부의 중북 세력이 더 큰 문제”라고 발언하기까지 했다.³ 위와 같은 공안적 분위기에 힘입어 ‘중북’으로 지목당할 경우 혐오는 물론 ‘척결’의 대상으로 인식되고 민주주의의 공론장에서 배척되는 상황이었다. 군대 또한 예외는 아니었는데, 국방부는 2012. 10. 10.경 ‘중북세력은 국군의 적’이라고 규정하는 내용의 중북 실체 표준교안을 전군에 내려 보내 신병훈련소와 야전부대 등에서 장병 정신교육 교재로 활용하도록 지시했던 바 있다.⁴

실제로 국가보안법 위반 입건 건수, 구속 건수, 기소 건수는 모두 크게 늘었는데, 실제 2012년 국가보안법 입건 건수는 112건, 그 중 26건이 구속 사건으로 2009년은 물론 전년도인 2011년에 비해서도 크게 늘었고, 기소되는 경우도 59명으로 크게 늘었으며, 위와 같은 추세는 2013년으로 가면서 더더욱 심해졌다.⁵

급기야 수원지방법원은 2012. 11. 21. 선고 2012고단324 판결은 풍자와 조롱의 의도로 북한 매체 ‘우리민족끼리’ 트위터 메시지를 리트윗한 박정근에 대한 국가보안법 사건을 유죄로 판결하였는데, 위 판결은 피고인이

1 더불어민주당 적폐청산위원회, 2017. 8. 29.자, 「원세훈의 대국민 여론조작, 반드시 처벌해야」 문서에 기재된 원세훈 지시사항 참조.

2 2011. 8. 12. 한상대 검찰총장 취임사 참조.

3 이명박 대통령 기념재단 「제91차 라디오·인터넷 연설」 참조.

4 한겨레 「“중북세력은 국군의 적” 규정 국방부 공식 교재 내용 논란」 참조.

5 e-나라지표 범죄유형별 공안사건 처리현황-국가보안법 위반사범 참조.

‘중북주의자로 신고하겠다는 반응’을 보고도 트위터 게재행위를 중단하지 않고 지속한 점을 들어 “이적 행위 목적”을 인정하기까지 하였다. 즉, 당시 ‘중북주의자’는 그 자체로 신고 대상으로 인식되었으며, 세간에 의해 ‘중북주의자’라고 의심받고 있음을 알면서도 이적표현물을 SNS에 올리는 경우 국가보안법상 “이적 행위 목적”이 인정될 수 있다는 법원의 판결까지 등장한 것이었다.

박근혜 정부 출범 이후에도 위와 같은 경향은 계속되었을 뿐만 아니라, 대통령과 비서실이 직접 나서서 노동조합과 진보정당을 중북세력으로 지목하고 배제 소멸시키고자 민주노총, 전교조, 통합진보당을 없애는 것을 주요 업무로 인식하고 집요하게 추진했고, ‘블랙 리스트’ 사건에서 그 일단이 드러난 것처럼 문화계의 비판적 인사들을 ‘중북좌파’로 규정해 억누르기까지 했다(서울중앙지방법원 2018. 10. 5. 선고 2017고합1115, 2018고합116, 391 판결 참조).⁶

한편 국민행동본부, 어버이연합 등 이른바 ‘아스팔트 우파’ 단체들은 전 경련과 삼성으로부터 자금을 지원받아 야당 정치인 비난, 국정원 대선개입사건 수사 검사 중북 비판 집회 등 이른바 ‘중북’ 혐오표현을 확산시키는 관제데모에 나섰으며, 위와 같은 과정에서 ‘중북’ 관련 혐오 표현이 수도 없이 유포되었다.⁷

6 위 판결에 따르면, 김기춘은 이러한 의도에서 ‘좌파세력’을 견제하고 국정에 우호적인 여론을 형성하기 위하여 이에 대항할 수 있는 보수단체를 재정적으로 지원함으로써 이들 단체를 국정 운영의 지지단체로 활용하기로 마음먹고 대통령 비서실을 동원해 보수단체에 대한 자금지원 방안을 마련하도록 지시하고, 전국경제인연합회에 지원할 단체명과 지원금액을 정한 ‘자금지원 요구 목록’까지 보고받고 승인하여 그 실행을 지시하였다.

7 MBC, 「어버이연합 삼성이 키웠다…자금 우회 지원, 「삼성, 어버이 연합의 폭력성 육성했다」 각 참조.

즉, 당시 한국 사회에서는 ‘보수 우익’과 같은 여타 정치적 이념에 관한 표현과 달리, ‘중북 좌파’로 칭해지는 경우 그 사람이 국회의원과 같은 공인이라고 하더라도 국가보안법 고발이 이어지고 국가정보원이나 검찰의 수사가 벌어지는 일이 흔했다.⁸ 즉, ‘중북’ 관련 표현은 북한을 맹목적으로 추종하며, 그 자체로 안보 관련 법률 위반으로 형사처벌 될 수 있는 사람이라는 치명적 의미를 가지고 있었다. 한상대 검찰총장이 취임사에서 ‘중북’에 대한 적극적인 수사를 강조하며 ‘중북 척결’을 표명한 것 또한, 안보 관련 법률위반으로 형사처벌 될 언행을 했다는 사실을 전제로 ‘중북’이라고 표현한 것이라 볼 수 있다.

‘중북’ 관련 표명은 이토록 치명적인 의미를 지녔기에, 누군가에 대해 ‘중북’이라고 지목하는 것의 정치적·사회적 효과는 매우 강력했다. 특히 2013년 5, 6월 설문조사 결과, 한국사회 구성원들이 가장 싫어하는 혐오집단을 선택하는 요인은 이념적 성향이고, 가장 싫어하는 혐오집단은 중북세력이라는 결과가 나올 정도였다. 또한 가장 싫어하는 집단의 활동에 대한 금지여부를 통하여 관용의 수준을 측정한 결과 공공연설, 가두행진, 학교 일일교사, 공직출마에 대해 35% 미만만이 허용하겠다고 응답하였으며, 가장 싫어하는 집단이 국회의원 직책 수행, 판사 직책 수행, 공무원 직책 수행 등 공직을 수행하는 것에 대해서는 21% 미만만이 동의한다고 응답함으로써 한국사회의 관용의 수준이 매우 낮은 것으로 조사되었다.⁹ 위와 같은 연구 결과에 비추어 보면, ‘중북’으로 인식될 경우, 그 사람은 사회적으로 배제될 가능성이 높았다고 할 수 있다.

⁸ 조선일보 「통진당 해산」 검찰, 해산된 통진당 ‘주도세력’ 30여명 우선 수사 검토」 참조.

⁹ 임재형, 김재신, 「한국 사회의 혐오집단과 관용에 관한 경험적 분석」 참조.

이렇게 이 사건 표현행위 당시 ‘중복’ 관련 표현의 성격은, 공인의 정치적 이념에 대한 검증 과정에서 사용된 표현이라기보다는, 정부 비판세력에 대한 조직적 공격의 측면을 띠었고, ‘중복’으로 지칭된 사람을 민주적 공론장에서 배제시키고, 그의 존엄을 인정하지 않고, 공동체 구성원으로서의 자격을 박탈하려는 성격을 가졌다. 이 사건 표현행위를 넓게 허용하는 것은 곧, 표현의 자유의 보장 근거인 인간의 존엄성, 민주주의의 발전이라는 측면에서 타당하지 않다. 특히 당시 ‘중복’ 공격이 인터넷 언론의 ‘어뷰징(abusing)’ 기사 남발로 그 정도가 심했던 점을 고려하면, 위와 같은 맹목적 공격은 사상의 자유시장을 오히려 왜곡하는 성격을 가졌다. 대법원 다수의견은 이러한 측면들을 무시하고, 이 사건 표현행위가 민사상 명예훼손에 해당하는지 판단함에 있어 표현의 자유를 지나치게 넓게 인정함으로써 오히려 명예훼손 피해자의 명예권, 표현의 자유, 인간의 존엄이라는 헌법적 가치를 경시하고 피해자가 기댈 수 있는 유일한 구제수단을 박탈한 것이다.

2. ‘중복’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’ 등 용어의 의미 판단에 관하여

어떠한 표현행위가 명예훼손의 불법행위에 해당하는지 판단하려면 ‘중복’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’ 등 개별적 어휘의 통상적인 의미뿐만 아니라 당해 표현행위의 전체적 맥락과 취지, 당시 사회에서 이 사건 표현행위가 가지는 의미, 일반 독자가 기사를 접하는 통상의 방법을 전제로 그 기사의 전체적인 취지와 연관 하에서 기사의 객관적 내용, 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려하여 그 기사가 독자에게 주는 전체적인 인상을 기준이 어떠한지에 관하여 판단하여야 한다.

그런데 이 사건 대법원 다수의견은 ‘중복 세력’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’ 등 어휘들의 통상적인 의미를 고려하더라도 원심이 이 사건 표현행위를 모두 사실 적시로 본 것은 타당하지 않다고 지적하면서, 그 논증에 있어서는 ‘중복’은 다양하게 사용되고 있고 시대적 정치적 상황에 따라 용어 자체가 갖는 개념과 포함하는 범위가 변하며 사람들의 감정도 가변적이어서 그 의미를 객관적으로 확정하기 어려워 사실 적시로 보기 어려운 점, ‘주사파’도 이 사건에서는 의견 표명으로 볼 여지가 있는 점 등 각각의 어휘의 통상적인 의미에 관하여 고려해 볼 수 있는 몇 가지 일반적 언급을 하고 있을 뿐, 이 사건 표현행위의 전체적 맥락과 취지, 당시 사회에서 이 사건 표현행위가 가지는 의미, 일반 독자가 기사를 접하는 통상의 방법을 전제로 그 기사의 전체적인 취지와 연관 하에서 기사의 객관적 내용, 사용된 어휘의 통상적인 의미, 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려하여 그 기사가 독자에게 주는 전체적인 인상을 기준이 어떠한지에 관하여는 제대로 판단하지 않고 있다.

그러나 이 사건 표현행위의 의미는 당해 표현물 전체의 맥락 속에서 판단해야하며, ‘중복’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’ 등 어휘는 위와 같은 표현물 전체의 맥락 속에서 함께 쓰여서 “대한민국의 정체성과 헌법적 기본질서를 부정하는 행위를 하여 형사처벌을 받아야 하는 사람으로서 반사회세력이라는 부정적이고 치명적인 의미”를 형성해 낸 것이다. 이 점에서 원심 판결이 오히려 대법원 판례 법리와 적법한 사실 인정에 따라 이 사건 표현행위의 의미를 보다 정확하게 포착한 것이라는 대법원 반대의견의 지적에 일리가 있다.

특히 대법원 다수의견은 ‘중복’ 표현의 용례가 다양한 점, 그 의미나 그

용어에 대해 느낄 수 있는 감수성이 다양하고 가변적일 수 있다는 점을 들어 그 객관적 의미를 확정하기 어렵다고 만연히 단정하였다. 그러나 첫째, ‘중복’으로 지칭되는 사람의 범위가 점점 넓어진 것은 해당 용어의 객관적 의미가 변화하였기 때문이라기보다는, 누군가를 ‘중복’으로 지칭함으로써 그 사람의 사회적 평판을 떨어트리고, 그 사람을 민주적 공론장에서 배제하는 사회적 효과가 매우 강력했기 때문에 해당 표현이 남용된 결과이지 그 개념이 의미하는 바가 변화하였기 때문은 아니다. 둘째, 어떠한 표현행위의 객관적 의미는 표현행위 당시(2012. 3.)의 사회적인 배경과 흐름을 바탕으로 판단하여야 할 것인데, 다수의견은 2번의 정권 교체, 국회의원 총선거, 남북회담 개최 등 이 사건 표현행위 이후 대법원 판결이 나기까지 6년이라는 시간동안 이루어진 여러 변화 양상까지 고려하여 판단한 것으로 보이는바, 판단의 기준시점을 오인한 것이라는 반대의견의 지적이 타당하다.

특히 대법원 다수의견은 ‘주사파’ 관련 표현에 관하여 명예훼손을 인정한 대법원 2002. 12. 24. 선고 2000다14613 판결이 선고된 이후 십여 년 이상 지나는 동안 민주주의 정치체제가 발전하고, 그동안 표현의 자유가 계속 확대되어 온 시대적, 정치적 상황을 고려하면 ‘주사파’라는 용어에 대한 평가도 달라져야 한다고 하였으나, 위와 같은 판단은 상당히 의아하고 허술한 것이다.

우선 “1994년 이래 십여 년 간 계속 민주주의가 발전하고, 표현의 자유가 계속 확대되어 왔다”는 전제 사실부터가 타당하지 않다. 보수적 성향의 이명박 정부가 들어서자마자 표현의 자유는 급격히 후퇴하였고, 이 점은 상당히 공인된 평가라고 할 수 있다. 유엔 표현의 자유 특별보고관 프

랭크 라튀는 2011. 3. 21. 보고서에서, “특별보고관은 2008년 촛불 시위 이후, 정부의 입장과 일치하지 않는 견해를 밝힌 개인들을 국제적 기준에 일치하지 않는 국내 법규에 근거하여 사법 조치하는 사례가 늘어나는 점을 들어 개인의 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 제약이 늘어나고 있음을 우려하고 있다.”고 하면서, 특히 국가안보를 이유로 하는 의사·표현의 자유 제한이 심각하다고 지적하기도 하였다.¹⁰ 박근혜 정부에서는 이러한 경향은 더욱 심해졌다.¹¹

이 사건 표현 당시는 정부에 의한 표현의 자유 통제가 강화되는 한편, 검찰 공안부의 국가보안법 적용 등은 점차 강화되는 상황으로, ‘표현의 자유가 확대되는 시점’이라기보다는 오히려 ‘주사파’와 같은 어휘가 그 자체로 반국가적 행위를 하여 국가보안법 등 안보관련 법률을 위반한 사람이라는 치명적 의미로 사용되었던 시기이다. 특히 당시 경찰은 국가보안법 관련 수사 상황에 관하여 ‘주사파 활동가를 적발’하였다고 공공연하게 언론에 공표하는 등,¹² 당시 ‘주사파’라는 어휘의 통상적 의미는 그 자체로 공안 당국의 색출 대상이 되는 것을 의미하기까지 했다. 결국 위와 같은 구체적 사정들을 도외시키고 ‘1994년 이후 민주주의가 발달하고 표현의 자유가 전반적으로 넓게 보장되고 있다’는 막연한 논거만으로 종전 판례가 판단한 ‘주사파’ 용어의 의미를 달리 판단한 것은 타당하지 않다.

한편 반대의견이 지적하듯 다수의견은 ‘경기동부연합’ 표현의 경우 사

10 프랭크 라튀 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 보고서(2011. 3. 21.자) 참조.

11 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya는 “명예훼손의 형사처벌, 인터넷상에서 표현의 자유, 국가보안법의 오남용 등으로 인해 한국 인권옹호자들이 의사표현의 자유, 집회결사의 자유 등 기본권 행사의 제약을 받고 있다”고 지적하기도 하였다.

12 한국경제TV 「경찰 “철도노조 내 주사파 활동가 적발했다”」 참조.

실적시로 판단하고, 그 전제 하에 공익성, 상당성이라는 명예훼손의 위법성 조각사유에 관하여 판단한 것으로 보인다. 그러나 대법원 다수의견은 ‘경기동부연합’이라는 표현의 객관적 의미가 무엇인지, 그것에 비추어 볼 때 이 사건 표현행위가 허위사실을 적시한 것인지는 명확히 밝히고 있지 않으며, 원고들이 ‘경기동부연합’이라는 이 사건 표현행위는 허위라는 점에 관한 구체적 주장에 대해서도 전혀 판단하고 있지도 않다.

특히 피고 변희재의 경우 ① 원고들이 ‘경기동부연합’이라는 단체의 핵심적 구성원이라고 하면서, ② ‘경기동부연합’을 ‘종북’, ‘주사파’와 연관지어 적시하고 있고, ③ ‘경기동부연합’이 원고 이정희가 대학 1학년 때부터 원고 이정희를 찍어서, ‘경기동부연합’의 이데올로그이자 브레인인 원고 심재환이 대중선동 능력만 집중적으로 가르쳐서 원고 이정희를 ‘아이돌스타’로 기획하였으며, 원고 이정희는 ‘경기동부연합’ 수뇌부의 판단에 따라 대중적으로 선동하는 기술만 배웠으며 판단할 권리조차 없고 조직에서 시키는대로 따라한다고 하여 원고들이 ‘경기동부연합’과 어떻게 관련되어 있으며 조직 내의 역할은 무엇인지에 관한 주장을 매우 구체적으로 기재하였고, ④ 관련하여 ‘김재연-최호현 부부 또한 원고들과 유사하게 경기동부연합이 실제 머리 역할 하는 남편 대신 부인을 얼굴 마담으로 내세운 경우에 해당한다’거나, ‘이상규는 경기동부연합의 기동쫄 되는 인물’이라고 하여 ‘경기동부연합’의 다른 구성원에 관한 주장 또한 기재하고 있으며, ④ ‘진중권 등 진보신당파들은 원고들이 경기동부연합 그 자체라는 점을 다 알고 있다’는 등 다른 사람들도 자신이 기재한 사실관계를 인식하고 있다고 언급하기까지 했다.

그런데 위와 같은 피고 변희재의 각 적시 사실은 완전한 허위사실이다.

특히 경기동부연합의 상부조직인 전국연합이 1992년 만들어졌는데 1987년 대학에 입학한 원고 이정희를 경기동부연합이 찍어서 아이돌 스타로 기획하였다는 것은 기본적으로 잘 알려진 사실관계만을 기초로 판단해도 앞뒤가 맞지 않는 것이었다. 더욱이 원고 심재환은 1997년경 사법연수원에서 원고 이정희를 만났으며 경기동부연합이 만들어졌다고 하는 1992년경에는 사법시험 공부를 하고 있었고, 달리 경기동부연합이 주로 활동하던 지역에서 사회운동을 한 적도 없었으므로, 위와 같은 원고 심재환이 1987년부터 원고 이정희를 ‘키웠다’는 주장 자체가 성립하지 않는다. 그런데 피고 변희재는 이 사건 표현행위 당시 위와 같은 취지의 원고 이정희의 반박에 대해 소개하면서도 “경기동부가 뭘지 모른다더니, 잘 알고 있네요.”라고 하여 원고들이 경기동부연합 소속이라는 주장을 계속한 것으로 보아 허위성에 대한 인식이 있었던 것으로 보인다. 이런 부분은 명예훼손의 위법성 조각사유인 진실성, 상당성을 탄핵하는 중요한 근거이지만, 대법원 다수의견은 이런 부분은 고려하지 않았다.

3. 원고들의 공인으로서의 지위나 반론권 행사 가능성에 관하여

이 사건 표현행위 당시 원고들의 공인으로서의 지위나 반론권 행사 가능성에 대하여 지나치게 추상적으로 판단하여, 실제로는 원고들이 반론권을 행사하기 어려웠던 사정을 전혀 고려하지 않은 문제점이 있다.

공인에 대한 명예훼손 표현의 경우 그 위법성에 관하여 엄격하게 판단하는 것은 공인의 경우 언론보도 등에 관하여 반론권을 적절하게 행사할 수 있는 지위에 있을 가능성이 높아 명예훼손적 표현의 영향을 덜 받을 수 있다는 점에서 기인한 것이다. 특히 원고 심재환의 경우 1999년 이래 변

호사로서 활동하면서 공익변론이나 시민단체 활동을 함께 하였을 뿐 공적 권한을 갖는 지위에 올랐던 적이 없고, 그것도 대체로 누군가의 대리인이나 변호인으로서의 활동이 중심이 되었으므로 자기 자신의 사상이나 과거 이력에 대하여 반론권을 적절하게 행사할 수 있는 지위에 있지도 않았다. 그럼에도 불구하고 대법원 다수의견은 원고 심재환을 공인이나 공인에 준하는 지위로 판단하였는데, 공인 이론의 취지를 고려하면 이는 매우 부적절한 판단이다.

더욱이 이 사건 표현행위 당시 원고들은 이른바 ‘통합진보당 부정경선 사태’에 어떤 식으로든 개입된 바가 없었음에도 불구하고 일방적으로 매도당하고 있었고, 여기에 ‘중복’, ‘주사파’로 인식되고 있었던 ‘경기동부연합’으로 지칭되고, 그러한 내용의 언론 보도가 남발되면서 엄청난 비난에 직면하여 반론권 행사 가능성이 크게 제약된 상태였다. 대법원 다수의견은 원고 이정희가 가졌던 국회의원으로서의 면책특권까지 언급하였지만, 국회의원의 면책특권은 의정활동에 관하여 행사할 수 있는 것으로 해당 개인의 과거 이력을 문제삼는 이 사건 표현행위에 대응하여 사용할 수 있는 권한도 아니었다.

그럼에도 불구하고 대법원 다수의견은 원고들이 진보정당 소속으로 정부 여당의 집중 포화를 받는 소수자의 입장이었던 점을 간과하고 공인 이론을 넓게 적용하였는데, 이는 역시 이 사건 표현행위의 내용과 의미, 당시의 맥락, 사회적 효과를 간과하고 피고들이 면책되는 범위를 지나치게 넓힌 것에 해당한다.

4. 상당성 판단 근거에 관하여

한편 대법원 다수의견은 이 사건 표현행위 이후의 유사한 보도들이나 다른 사람들의 주관적 발언만을 근거로 이 사건 표현행위 당시 그와 같은 표현이 사실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있었다고 판시하여 위법성 조각 사유로서의 '상당성'에 대한 합리적 해석의 범위를 일탈하였다.

대법원 다수의견은 이 사건 표현행위를 진실이라고 믿을 만한 상당성이 있었는지에 대하여 판단하면서, 2012. 3. 21.부터 2012. 5.경까지 게재된 다른 언론의 보도나 인물의 발언을 거론하였다. 그러나 이 사건에서 문제된 표현행위들은 2012. 3. 21.자 피고 변희재의 트위터에서 시작되어 3. 27. 사이에 게재된 트위터 게시물과 기사들인데, 이 사건 대법원 판결이 고려한 판단 근거들은 모두 이 사건 표현들이 나온 직후부터 몇 달 뒤까지 피고 변희재가 트위터로 표현한 것과 유사한 내용을 되풀이한 것들로서 객관적 사실 여부를 판단할 수 있는 자료가 아닌바, 이는 사실인정의 상당성 근거로 볼 수 없다.

5. 소결론

요컨대, '종북' 관련 표현의 의미에 관하여는 해당 표현이 '보수 우익'과는 완전히 상반되는 결과로 이어지는 역사적 맥락을 고려해 판단해야 한다. 특히 2008년-2016년처럼 정권 차원에서 조직적으로 '종북' 혐오표현을 유포하고 '종북 척결'에 나선 시기에 이루어진 표현이라면 더욱, '종북' 용어만으로도 다른 구체적 정황 제시 없이 그 자체만으로도 사실 적시에 해당하거나 적어도 의견 표명과 함께 그 전제되는 사실을 적시한 것으로

평가되어야 한다.

이 사건 표현행위 당시 ‘중북’이란 “북한을 무비판적으로 추종하는 것으로서 주사파와 같은 계열에 들 수 있고, 대한민국의 정체성과 헌법적 기본질서를 부정하는 행위를 하여 형사처벌의 대상도 될 수 있다는 부정적이고 치명적인 의미”라고 한 원심(서울고등법원) 판결은 ‘중북’ 표현의 의미를 정확하게 파악한 것이었다.

그러나 대법원 다수의견은 이 사건 표현행위 당시의 사회적 배경, 이 사건 표현행위 당시 각 용어의 구체적 의미와 그 효과를 면밀히 살피지 못하고, ‘중북’, ‘주사파’, ‘경기동부연합’이라는 용어를 각각 분리한 뒤 ‘중북’ 표현에 대해서는 그 객관적 의미의 확정을 만연히 포기하였으며, ‘주사파’ 표현의 의미 또한 잘못된 전제 사실을 근거로 의견 표명의 성격이라고 판단하였고, ‘경기동부연합’ 표현에 대해서는 제대로 판단조차 하지 않았다. ‘경기동부연합’ 관련 표현에 관하여는 명예훼손에 해당하는 점 자체는 인정한 것으로 보이지만, 그 적시 사실의 허위성에 대한 판단을 누락하고 공익성과 상당성에 대하여 피고들의 면책 범위를 지나치게 넓힘으로써 원고들의 청구를 기각하는 결론으로 나아간 것은 잘못이다.

V. 결론

이 사건 대법원 판결은 전원합의체 판결임에도 종전의 명예훼손 판단 법리와 차별화되는 지점이나 새로운 논증을 전혀 제시하지 못했고, 이 사건 표현행위 당시 ‘중북’ 관련 표현의 의미나 누군가를 ‘중북’으로 지칭하

는 것의 의미에 관하여 그 특수성을 충분히 살피지도 못했으며, 개별적 논거 또한 사실에 부합하지 않는 판단에 근거하여 이루어졌거나 막연하고 애매한 표현을 사용하여 그 의미가 명확하지 않다. 즉, 전원합의체 판결임에도 불구하고 그 논리의 정합성이 떨어지고 관련 사건들에 관한 판단 법리를 명확히 정리하지 못하고 있는 것이다.

이 사건 대법원 판결 이후에도 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016다23489 판결은 “종북이란 북한을 무비판적으로 추종하는 것으로서 주사파와 같은 계열에 들 수 있고, 대한민국의 정체성과 헌법적 기본질서를 부정하는 행위를 하여 형사처벌의 대상이 될 수 있다는 부정적이고 치명적인 의미를 갖는다. 남북이 대치하고 있고 국가보안법이 시행되고 있는 우리나라의 현실에서 특정인이 북한을 무비판적으로 추종한다는 종북으로 지목될 경우 그는 범죄를 저지른 사람으로서 반사회세력으로 몰리고 그에 대한 사회적 명성과 평판이 크게 손상될 것이므로, 이로 인하여 명예가 훼손된다고 보아야 할 것이다”라고 판시한 원심을 확정하였다. 위 대법원 판결은 일견 이 사건 대법원 판결의 태도와는 상반된 것으로 보이기도 하는데, 이는 이 사건 대법원 판결이 취한 애매모호한 입장과도 관련이 있어 보인다.

무엇보다 이 사건 대법원 판결이 가지는 가장 큰 문제점은, 이 사건 표현행위 시점인 2012년 당시 파괴적 힘을 가졌던 ‘종북’몰이의 성격과 효과, 그것이 ‘종북’으로 지목당한 사람의 표현의 자유를 저해하고 민주주의를 후퇴시키는 정도에 대한 고찰이 전혀 없다는 것이다. 당시 ‘종북’ 몰이는 가히 ‘광풍’이라 할 정도로 공론장을 통한 대응이 불가능했는데, 여기에는 당시의 정부·여당이 ‘종북’ 몰이에 적극 가세한 것은 물론 권력을

남용하여 정부·여당에 비판적인 세력을 침묵시키고 그 발언권을 박탈하려 했던 당시의 엄혹했던 정치·사회적 현실이 그 배경이 되었다.

헌법이 표현의 자유를 기본권으로 보장하는 것은, 그것이 역사적으로 약자가 강자에게 대항할 수 있는 거의 유일한 수단이라는 인식을 반영한다. 그러나 우리가 목도하는 현실은 점점 더 복잡한 것이 되어가고 있다. 전경련 등 자본가 세력이 이른바 ‘화이트리스트’라고 하는, ‘보수우익’ 단체에 대한 지원금을 통해 비판 세력에 대한 ‘중복’몰이에 자금을 대고, 고위공직자인 원세훈 전 국정원장이 다음 선거에서 박근혜를 당선시키기 위해 국정원 직원들에게 문재인 당시 대통령 후보자가 ‘중복’이라는 취지의 ‘덧글’을 쓰도록 독려하기까지 했던 적나라한 현실을 볼 때, 표현의 자유가 약자의 발언권을 축소시키고 강자의 권력을 획득·유지하는 수단으로 쓰이는 현상은 우리가 새로이 목도한 현실이다. 결국 ‘중복’ 관련 표현에 관한 올바른 법적 판단은 단순히 표현행위자의 표현의 자유 문제 뿐만 아니라 ‘중복’으로 지목된 사람의 표현의 자유에 관한 섬세한 고려까지 덧붙여야 이루어질 수 있다. 대법원 다수의견은 이 점에 대한 섬세한 고려가 전혀 없다.

우리 사회 가장 맹목적이었던 혐오를 상징하는 것이 바로 ‘중복’ 관련 표현이다. 그리고 그 사건에 관하여 이루어진 최초의 대법원 전원합의체 판결인 이 사건 판결의 태도에 대해, 그리고 이 사건 판결이 놓친 것이 무엇인지에 대해 비판적으로 고찰하는 것은, 앞으로도 다른 모습으로 반복될 ‘혐오’의 모습을 법이 어떻게 바라보아야 할 것인지에 대해 많은 시사점을 줄 것이다.

보호의 객체에서 동반자로

- 에버랜드 시각장애인 놀이기구 탑승거부 사건
서울중앙지방법원 2018. 10. 11. 선고 2015가합553445 판결

김재왕

I. 서론

보기만 해도 아찔한 놀이기구를 시각장애인이 탈 수 있을까? 놀이기구들은 고속주행, 높은 고도에서의 낙하, 360도 회전, 예측할 수 없는 회전운동, 다른 놀이기구와의 충돌 등을 특징으로 한다. 에버랜드는 시각장애인은 정상적인 시력을 가진 사람보다 상황인지 및 반사적 방어행동의 속도가 느려서 놀이기구 탑승 중 더 큰 충격을 받을 우려가 있고, 시각장애인이 놀이기구들에 승하차 시 안전사고 발생의 가능성이 더 크며, 비상상황 발생의 경우 탈출 및 구조의 어려움이 있다며 시각장애인에게 몇몇 놀이기구 탑승을 금지해 왔다.

이에 대해 시각장애인들은 장애인 차별이라고 주장해 왔다. 놀이기구의 특성상 시각적 인지가 불가능하여 시각장애 여부와 탑승자가 받는 충격은 관련이 없고, 승하차시 안전사고 가능성은 놀이기구 탑승을 제한할 만큼 중대하지 않으며, 비상상황이 발생한 경우 구조자는 요구조자가 기절한

때도 대비하므로, 시각장애인과 비장애인 사이에 차이가 없다는 것이다.

2015년 6월, 에버랜드에서 놀이기구 탑승을 거부당한 시각장애인들과 동행하였던 사람들은 에버랜드를 운영하는 삼성물산 주식회사를 상대로 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’)에 따라 손해배상과 적극적 조치를 청구하였다. 서울중앙지방법원은 2018. 10. 11. 이 사건에 대하여 장애인 차별을 인정하는 판결을 내렸다(서울중앙지방법원 2018. 10. 11. 선고 2015가합553445 판결). 이 평석에서는 대상 판결의 논리 전개를 살펴보고, 대상 판결이 가지는 의미를 살펴보고자 한다.

II. 사실관계의 요지

1. 당사자

원고 A는 1급, 원고 B는 4급, 원고 C는 6급의 각 시각장애인이고, 원고 D, E, F는 위 원고들과 동행하여 피고가 운영하는 용인시 포곡읍 에버랜드로 199에 있는 유원시설인 ‘에버랜드 리조트’(이하 ‘에버랜드’)에 방문하였던 비장애인들이다. 피고는 관광 숙박시설, 유원지 및 테마파크 운영업 등을 영위하는 법인으로서 에버랜드를 운영하고 있다.

2. 피고의 시각장애인들에 대한 일부 놀이기구 이용 거부조치

원고들은 2015. 5. 15. 자유이용권을 구매하여 에버랜드에 입장하였다. 원고 A는 원고 D와 함께 에버랜드의 놀이기구인 ‘티익스프레

스(T-EXPRESS)', '롤링 엑스트레인', '더블락 스피'를 타려고 하였으나, 피고 소속 직원은 위 놀이기구들에 시각장애인인 원고 A는 탑승할 수 없다며 위 원고 A의 탑승을 거부하였다. 원고 B는 원고 E와 함께 'T-EXPRESS'를 타려고 하였으나, 피고 소속 직원은 시각장애인인 원고 B의 탑승을 거부하였고, 원고 C, F 또한 함께 위 놀이기구를 타려고 하였으나, 피고 소속 직원은 시각장애인인 원고 C의 탑승을 거부하였다.

3. 피고의 '어트랙션 안전 가이드북'의 내용

위와 같이 피고 직원들이 시각장애인에 대하여 일부 놀이기구들의 탑승을 거부한 것은 에버랜드 내 놀이기구 이용과 관련한 안전수칙 및 탑승 제한 규정 등을 정한 피고의 자체 규정인 '어트랙션 안전 가이드북'(이하 '이 사건 가이드북')에 따른 조치였다. 위 가이드북의 내용에 따르면 아래 표와 같이 스릴 레벨(Thrill Level)¹이 높거나 탑승자의 운전이 필요한 놀이기구 7종(이하 '이 사건 놀이기구들')에 대하여 시각장애인의 이용을 제한하고 있다.

명칭	스릴 레벨	특징	시각장애인 탑승 제한 내용
더블락 스피	5	앞뒤 360도 회전하는 의자에 앉아 20m 높이에서 연속 3~4회전을 경험할 수 있는 놀이기구	3급 이하 시각장애손님 보호자 동승 시 탑승 가능
렛츠 트위스트	5	360도 회전하는 의자에 앉아 19m 높이에서 다양한 방향의 복합회전을 체험할 수 있는 놀이기구	시각장애손님 보호자 동승 시 탑승 가능

1 피고가 놀이기구의 속도, 회전, 높이 등을 고려하여 놀이기구가 탑승자에게 주는 스릴 정도에 따라 최저 레벨1부터 최고 레벨5까지로 구분하여 정한 놀이기구의 등급

롤링엑스트레인	5	두 번의 360도 회전과 나선형 코스를 질주하는 초고속 롤러코스터	탑승 금지
챔피언십 로데오	5	원판, 테이블, 탑승용몰이 각각 3중으로 고속 회전하는 놀이기구(360도 회전)	3급 이하 시각장애손님 보호자 동승 시 탑승 가능
허리케인	5	허리케인 폭풍 속에 있는 것처럼 공중에서 빠른 회전과 아찔한 스릴을 느낄 수 있는 놀이기구	시각장애손님 보호자 동승 시 탑승 가능
범퍼카	4	자동차를 운전하며 충돌을 즐기는 놀이기구	탑승 금지
T-EX PRESS	5	최고 높이 56m, 최고속도 104km/h, 낙하각도 77도의 목재로 만들어진 롤러코스터	탑승 금지

4. 원고들의 손해배상 및 적극적 조치 청구

원고들은 피고가 원고 A, B, C(이하 ‘시각장애 원고들’)가 시각장애인이란 이유만으로 정당한 사유 없이 원고들의 이 사건 놀이기구들 이용을 거부한 것은, 장애인차별금지법 제4조 제1항 제1호,² 제15조 제1항³ 등에서 금지하고 있는 장애인 차별행위에 해당한다고 주장하였다. 원고들은 시각장애 원고들이 피고의 위와 같은 차별행위로 인하여 심한 정신적 고통을 입었고, 비장애인인 원고 D, E, F(이하 ‘비장애인 원고들’) 또한 자신들의 동행인 위 시각장애인 원고들이 피고로부터 놀이기구 이용을 거부당하는 것을 목격하고 정신적 충격을 받았으므로, 피고에게 그에 대한 위자료 지급을 청구하였다. 아울러 원고들은 피고가 이 사건 가이드북에 따

2 장애인차별금지법 제4조 (차별행위) ① 이 법에서 금지하는 차별이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우
3 장애인차별금지법 제15조 (재화·용역 등의 제공에 있어서의 차별금지) ① 재화·용역 등의 제공자는 장애인에 대하여 장애를 이유로 장애인 아닌 사람에게 제공하는 것과 실질적으로 동등하지 않은 수준의 편의를 가져다주는 물건, 서비스, 이익, 편의 등을 제공하여서는 아니 된다.

라 시각장애인 또는 그 동반자인 비장애인 원고들을 차별하고 있고, 위와 같은 피고의 차별행위는 위 가이드북을 개정하지 않으면 앞으로도 반복될 수밖에 없으므로, 피고의 차별행위를 근본적으로 바로잡기 위해서는 장애인차별금지법 제48조 제2항, 제3항⁴에 따라 피고에게 위 가이드북의 내용을 시각장애인도 이 사건 놀이기구들에 제한 없이 탑승할 수 있도록 수정할 것을 청구하였다.

Ⅲ. 판결의 요지

1. 시각장애 원고들(이하 이항에서는 '원고들'이라고만 한다)의 청구에 대한 판단

가. 장애인 차별행위의 존재

피고 소속 직원이 당시 원고들이 시각장애인이라는 이유로 원고들에게 이 사건 놀이기구들의 이용을 거부한 사실(이하 '이 사건 차별행위')이 인정된다.

나. 정당한 사유의 존재 여부

(1) 피고가 시각장애인들인 원고들에게 이 사건 놀이기구들의 이용을

4 장애인차별금지법 제48조 (법원의 구제조치) ② 법원은 피해자의 청구에 따라 차별적 행위의 중지, 임금 등 근로조건 개선, 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다.

③ 법원은 차별행위의 중지 및 차별 시정을 위한 적극적 조치가 필요하다고 판단하는 경우에 그 이행 기간을 밝히고, 이를 이행하지 아니하는 때에는 늦어진 기간에 따라 일정한 배상을 하도록 명할 수 있다. 이 경우 「민사집행법」 제261조를 준용한다.

제한하고 있는 것은 원고들의 안전을 위한 것으로 정당한 사유가 존재한다는 피고의 주장에 관하여

① 감정인 H의 감정 과정에서 이루어진 실험결과에 따르면 이 사건 놀이기구들의 운행 중 탑승자가 정상적인 시각을 가진 상태와 시각이 차단된 상태에서 신체에 받는 물리력 즉 중력가속도에는 유의미한 차이가 없는 것으로 밝혀졌다.

② 이 법원의 이 사건 놀이기구들 등에 대한 현장검증 과정에서 1급 시각장애인들인 원고 A와 검증참가인 G 역시 별다른 이상 없이 이 사건 놀이기구들을 이용할 수 있었으며, 비상탈출 과정에서도 정상적인 탈출이 가능했었다.

③ 이 사건 놀이기구들의 작동방식 등에 비추어 보면 안전사고의 위험성은 누구에게나 어느 정도 있다고 보이고, 위 놀이기구들은 탑승자가 안전장치에 의해 좌석에 단단히 고정되어 운행되는 구조로 정상적인 시각이 존재하여도 운행 도중 탑승자가 취할 수 있는 움직임은 매우 제한적이어서 시각장애인에게만 특별히 안전사고 위험이 크다고도 보이지 않는다.

④ 설령 시각장애인에게 비장애인과 비교하여 놀이기구 승하차시나 비상상황에서 구조가 필요한 경우에 일부 더 큰 어려움이 존재한다고 하여도, 이러한 시각장애인의 승하차시 또는 구조 상황에서의 어려움은 피고가 에버랜드에서 운행하는 놀이기구들 44종 모두에 있어 마찬가지로 할 것이고, 이 사건 놀이기구들 7종에 대하여만 시각장애인들의 이용을 제한할 만한 본질적인 차이가 있다고 보이지 않는다(피고가 이 사건 놀이기구

들을 선정하여 시각장애인의 이용을 제한한 이 사건 가이드북의 기준도 주로 놀이기구가 탑승자에게 주는 스릴 정도인 스릴 레벨이 높다는 점을 고려한 것으로 보이고, 승하차시 또는 구조 시 어려움을 고려한 것으로는 보이지 않는다.).

위와 같은 사정들에 비추어 보면, 피고가 제출한 증거들만으로는 이 사건 놀이기구들이 시각장애인인 원고들에게 비장애인과 비교하여 안전상 더 큰 위험을 초래한다는 피고의 주장 사실을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다. 따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

(2) 이 사건 차별행위가 관광진흥법 제34조 제1항, 같은 법 시행규칙 제42조 별표 13의 5항(이하 ‘이 사건 관련 법규’) 등 관련 법규가 유원시설업자인 피고에게 부여한 재량의 범위 내에서 정해진 안전기준에 따른 것이고, 시각장애인에게 이 사건 놀이기구들 이용을 제한 없이 허용할 경우 안전사고가 발생할 위험이 커져 피고가 손해배상책임을 부담할 가능성이 크다는 피고 주장에 관하여

이 사건 관련 법규가 “운행 전에는 이용자가 외관상 객관적으로 판단하여 정신적·신체적으로 이용에 부적합하다고 인정되거나 유기기구 내에서 본인 또는 타인의 안전을 저해할 우려가 있는 경우에는 게시 및 안내를 통하여 이용을 거부하거나 제한하여야 한다.”라 규정하고는 있으나, 시각장애인과 비장애인 사이에는 이 사건 놀이기구들 이용에 있어 노출되는 위험 정도에 있어 별다른 차이가 없어 시각장애인이라는 이유만으로 이 사건 놀이기구들 이용에 정신적·신체적으로 이용에 부적합하다거나 본인 또는 타인의 안전을 저해할 우려가 있는 경우라고는 볼 수 없다.

안전사고 발생의 위험이 있는 놀이기구를 운영하는 피고가 손해배상책임을 부담할 가능성은 어느 경우에도 존재하고, 시각장애인들에게 이 사건 놀이기구들이 이용이 허용된다고 하여 그 가능성이 증가한다는 것은 피고의 추측에 불과할 뿐 이를 인정할 객관적인 증거가 없다. 따라서 피고 주장은 이유 없다.

다. 손해배상 청구에 대한 판단

피고의 원고들에 대한 이 사건 차별행위는 장애인차별금지법 제4조 제1항 제1호, 제15조 제1항이 금지하고 있는 장애인 차별행위에 해당한다 할 것이고, 이로 인하여 원고들이 상당한 정신적 고통을 입었을 것은 경험칙에 비추어 인정되므로, 피고는 장애인차별금지법 제46조 제1항에 따라 원고들에게 이를 금전으로 위자할 의무가 있다.

다만, 이 사건 차별행위가 피고의 시각장애인에 대한 충분한 이해 부족으로 발생한 것이기는 하나, 피고가 원고들을 비롯한 시각장애인들을 의도적으로 차별할 목적으로 이 사건 놀이기구들의 이용을 금지한 것으로 보이지는 아니한 점, 피고가 이 사건 가이드북 등을 통해 다른 놀이기구들에 대해 장애인 우선탑승제도 등을 운영하는 등 장애인들의 편의를 위하여 나름대로 노력을 기울인 것으로 보이는 점, 그 밖에 장애인차별금지법의 입법 목적과 취지, 피고가 이 사건 놀이기구들의 이용을 금지하게 된 경위 및 결과, 기타 이 사건 변론에 나타난 여러 사정을 참작하면, 손해배상 액수는 원고들별로 각 2,000,000원으로 정함이 상당하다.

라. 적극적 조치 청구에 대한 판단

이 사건 차별행위가 정당한 사유 없는 장애인 차별행위에 해당하고, 또한 이 사건 차별행위가 피고의 자체 규정인 이 사건 가이드북에 기초하고 있으므로, 위 가이드북의 규정을 개정하지 않으면 피고의 시각장애인들에 대한 차별행위는 앞으로도 반복될 수밖에 없으므로, 피고에 대하여 차별 시정을 위한 적극적 조치의무를 부과할 필요가 있다. 따라서 피고는 시각장애인에 대한 차별을 바로잡기 위한 적극적 조치로 위 가이드북의 내용을 주문 제2항 기재⁵와 같이 개정하여 시각장애인과 비장애인 사이에 그 이용에 따른 위험정도에 차이가 없는 ‘더블락스핀’, ‘렛츠 트위스트’, ‘롤링 엑스 트레인’, ‘챔피언 쉽 로데오’, ‘허리케인’, ‘T-EXPRESS’에 대하여는 시각장애인들의 이용을 전면적으로 허용하고, 직접 운전이 요구되는 ‘범퍼카’에 대하여는 시각장애인이 동반자와 함께하는 경우에 탑승은 할 수

5. 2. 피고는,

- 가. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 8면 ‘더블락스핀’ 항목의 “갑작스런 회전에 대비하기 위해서는 양 손과 다리를 사용할 수 있어야 하며, 움직임을 예측할 수 있는 시력을 가지고 있어야 합니다.”라는 기재 중 “하며, 움직임을 예측할 수 있는 시력을 가지고 있어야” 부분을 삭제하라.
- 나. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 8면 ‘롤링 엑스 트레인’ 항목의 “360도 회전과 빠른 움직임에 대비하기 위해 양 손과 다리를 정상적으로 사용할 수 있어야 하며, 허리와 등, 목을 지지할 수 있는 힘과 적절한 시력을 가지고 있어야 합니다.”라는 기재 중 “과 적절한 시력” 부분을 삭제하라.
- 다. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 8면 ‘렛츠 트위스트’ 항목의 “빠르고 예측 불가능한 회전에 대비하기 위해서 양 손과 다리를 사용할 수 있어야 하며, 허리와 등, 목을 지지할 수 있는 힘과 움직임을 예측할 수 있는 시력을 가지고 있어야 합니다.”라는 기재 중 “과 움직임을 예측할 수 있는 시력” 부분을 삭제하라.
- 라. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 8면 ‘챔피언 쉽 로데오’ 항목의 “예측할 수 없는 움직임과 빠른 회전에 의해 양 손과 다리를 정상적으로 사용할 수 있어야 하며, 적절한 시력을 가지고 있어야 합니다.”라는 기재 중 “하며, 적절한 시력을 가지고 있어야” 부분을 삭제하라.
- 마. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 12면 ‘범퍼카’ 항목의 “범퍼카 탑승을 위해서는 정상적인 힘을 쓸 수 있는 손과 다리, 적절한 시력이 필요합니다.”라는 기재를 “범퍼카 탑승을 위해서는 정상적인 힘을 쓸 수 있는 손과 다리, 운전을 위해서는 적절한 시력이 필요합니다.”라고 수정하라.
- 바. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 15면 ‘티익스프레스(T-EXPRESS)’ 항목의 “급경사와 급회전 코스의 빠른 움직임에 대비하기 위해 양 손을 정상적으로 사용할 수 있어야 하며, 허리와 등, 목을 지지할 수 있는 힘과 적절한 시력을 가지고 있어야 합니다.”라는 기재 중 “과 적절한 시력” 부분을 삭제하라.
- 사. 에버랜드 ‘어트랙션 안전 가이드북’ 20면 ‘더블락스핀’, ‘렛츠 트위스트’, ‘롤링 엑스 트레인’, ‘챔피언 쉽 로데오’, ‘허리케인’, ‘범퍼카’, ‘티익스프레스(T-EXPRESS)’ 각 항목의 시각장애인 탑승 제한을 의미하는 기호를 모두 삭제하라.

있도록 허용할 의무가 있다. 아울러 이 사건 유원시설의 규모나 운영형태, 피고의 원고들에 대한 차별행위의 태양이나 경위, 장애인차별금지법의 입법 목적과 취지 등에 비추어 피고로 하여금 이 사건 가이드북을 위와 같이 신속하게 수정하게 할 필요성이 큰 점 등을 고려하여, 장애인차별금지법 제48조 제3항에 따라 피고가 위와 같은 의무를 이 판결 선고일부터 60일 이내에 이행하지 아니할 때에는 위반한 1일마다 간접강제금을 부담하도록 하되, 그 액수는 이 사건 변론 과정에 나타난 제반 사정들을 참작하여 1일 100,000원으로 정한다.

2. 비장애인 원고들(이하 이항에서는 ‘원고들’이라고만 한다.)의 청구에 대한 판단

가. 손해배상청구에 대한 판단

원고들이 이 사건 차별행위의 직접 상대방인 시각장애 원고들과 에버랜드에 함께 방문하기는 하였으나 그러한 사정을 넘어서 시각장애 원고들과 친족 또는 후견 관계 등 경험칙상 당연히 위자료 청구권이 인정될 수 있을 정도로 밀접한 관계에 있다는 사실을 인정할 아무런 증거 없는 점, 원고들이 비록 자신들의 동행인 시각장애 원고들이 피고 측으로부터 이 사건 차별행위를 당하는 것을 목격하여 다소 불쾌감을 느꼈다고 하여도 피고 측의 위와 같은 행위가 원고들을 향하여 이루어진 것이라고 할 수 없어 원고들이 느꼈을 불쾌감은 이 사건 차별행위와 상당인과관계에 있는 손해라고 보기는 어려운 점 등에 비추어 보면, 원고가 제출한 증거만으로는 이 사건 차별행위로 인하여 원고들에게 어떠한 손해가 발생하였다는 사실을 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다. 따라서 원고들의 피고에 대한 채무불이행 또는 장애인차별금지법위반을 이유로 한 위자료지급

청구 부분은 이유 없다.

나. 적극적 조치 청구의 적법 여부에 관한 판단

장애인차별금지법 제48조 제2항, 제3항에 따르면 차별행위를 중단, 시정하기 위한 적극적 조치를 청구할 수 있는 사람은 차별행위로 인한 피해자라고 할 것이다. 그런데 시각장애 원고들과 단순히 동행한 것에 불과한 원고들이 이 사건 차별행위로 어떠한 손해를 입었다고 보기는 어려운 점, 장애인차별금지법 제4조 제1항 5호에서 “장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리·동행하는 자(장애아동의 보호자 또는 후견인 그 밖에 장애인을 돕기 위한 자임이 통상적으로 인정되는 자를 포함한다. 이하 ‘장애인 관련자’라 한다.)에 대하여 제1호부터 제4호까지의 행위를 하는 경우”라고 규정하여 위 법이 금지하는 차별행위 중 하나로 장애인 관련자에 대한 차별행위 역시 포함시키고 있으나, 이는 장애인차별금지법의 입목목적인 장애인의 권익보호를 위하여 장애인에 대한 직접적인 차별은 없더라도 장애인 관련자를 차별함으로써 간접적으로 장애인을 차별하는 결과가 되는 경우까지를 포괄하여 금지하기 위한 것으로 보인다. 이 사건 차별행위는 시각장애 원고들을 직접 상대방으로 하여 이루어진 것으로 장애인 관련자를 차별한 경우로 볼 수 없으므로, 이 사건 차별행위로 인하여 어떠한 고유 손해를 입었다고 보기는 어려운 점 등에 비추어 보면, 원고들은 이 사건 차별행위의 피해자라고 볼 수 없다. 따라서 원고들은 피고를 상대로 장애인차별금지법에 따른 적극적 조치를 청구할 수 있는 원고 적격이 없으므로 원고들의 이 사건 각 청구 중 적극적 조치청구 부분은 부적법하다.

IV. 대상판결의 검토

1. 장애인차별금지법의 법리

가. 평등과 차별

차별은 평등에 대한 명확한 이해에서 정의할 수 있다. 평등은 모든 것을 언제나 같게 대우하는 ‘절대적 평등’이 아니라 같은 것을 같게 대우하고 다른 것을 다르게 대우하는 ‘상대적 평등’으로 이해할 수 있다.⁶ 상대적 평등의 관점에서는 ‘합리적 근거가 있는’ 차별 대우는 차별에 해당하지 않는다. 이는 모든 차별 대우가 차별이 아니라 다양한 차별 대우가 차별에 해당되는 차별 대우(합리적 근거가 없는 차별 대우)와 차별에 해당하지 않는 차별 대우(합리적 근거가 있는 차별 대우)로 나누어짐을 뜻한다.⁷ 차별 대우와 차별에 대한 구분에서 차별 대우는 ‘사실 확인’의 문제이고, 차별은 ‘규범적 평가’의 문제임을 알 수 있다. 따라서 차별 대우라는 사실관계를 먼저 확인하고 나서 사실관계에 대한 규범적 평가로서 차별인지 여부에 대한 판단을 할 수 있다.⁸

나. 직접차별

직접차별이란 일정한 범규범이 제정되거나 일정한 관행이나 조치가 시행될 때부터 차별 목적을 의도하고 명시적으로 표현한 차별대우를 뜻한

⁶ 이준일, 「차별금지법(안)에 대한 검토와 비교를 통한 대안의 제시」, 『안암법학』 제25호, 2007, 171쪽.

⁷ 이준일, 위의 글, 171쪽.

⁸ 이준일, 위의 글, 171쪽.

다.⁹ 학교법인이 사고로 다리에 장애를 가지게 된 교직원을 원활한 업무 수행이 어렵다는 이유로 보직 임용 대상자에 포함시키지 않은 경우(전주 지방법원 군산지원 2014. 7. 3. 선고 2013가합2599 판결), 금융기관이 대출 서류에 자필로 서명하여야 한다며 양손을 쓰지 못하는 장애인에게 대출을 거부하는 경우 등이 직접차별의 예이다.¹⁰ 장애인차별금지법은 직접차별을 “장애를 사유로 제한·배제·분리·거부 등에 의해 정당한 사유 없이 장애인을 불리하게 대우하는 경우”로 규정하고 있다(같은 법 제4조 제1항 제1호).

다. 정당한 사유

직접차별이 있다고 하여 곧바로 차별로 평가되는 것은 아니다. 차별 대우에 합리적인 근거가 있는지에 따라 차별에 대한 평가는 달라진다. 다른 것을 다르게 대우한 직접차별이 합리적 근거가 있는 차별 대우로 인정받으려면 두 가지 요건을 충족하여야 한다. 먼저 두 비교집단 사이에 유의미한 차이가 존재하여야 한다. 그리고 차별 대우가 그 차이에 걸맞는 것 이어야 한다. 그래서 차별 판단도 두 단계를 거쳐 이루어진다. 먼저 두 비교집단 사이에 차이가 있는지를 평가하여야 한다. 다음은 비교집단에 대한 차별 대우가 그 차이에 걸맞게 합리적인지에 대하여 평가하여야 한다.

장애인차별금지법은 차별의 합리적 근거를 ‘정당한 사유’로 표현하고 있고, “제1항에 따라 금지된 차별행위를 하지 않음에 있어서 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우”, “제1항에 따라 금지된 차별행

9 정영선, 「장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고」, 『법학연구』 제22권 제1호, 2011, 141쪽.

10 김재왕, 「장애인차별금지법 판결 분석」, 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2017, 9쪽.

위가 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우. 이 경우 특정 직무나 사업 수행의 성질은 교육 등의 서비스에도 적용되는 것으로 본다.”로 열거하고 있다. 비행기 조종사를 선발하면서 시력 기준을 두는 경우, 문화재에 승강기를 설치하지 않은 경우 등이 차별의 정당한 사유가 있는 경우라 할 수 있다.¹¹

라. 입증책임의 배분

장애인차별금지법은 이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 입증책임을 배분하고 있다(같은 법 제47조). 이에 따르면 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 하고(제1항), 차별행위가 장애를 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다(제2항).¹²

2. 시각장애 원고들에 대한 판단

가. 차별 대우 인정

이 사건 차별행위에 대한 사실관계는 원·피고 사이에 다툼이 없었다. 대상 판결은 이 사건 차별행위가 이 사건 놀이기구들의 이용이라는 용역의 제공자인 피고가 원고들의 시각장애를 사유로 장애인 아닌 사람에게

11 김재왕, 「장애인 차별 사건으로 본 헌법재판」, 『인권의 창, 헌법의 길』, 경인문화사, 2018, 366쪽.

12 장애인차별금지법 제47조(입증책임의 배분) ①이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 한다.

②제1항에 따른 차별행위가 장애를 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.

제공하는 것과 동등하지 않은 수준의 편익을 제공함으로써 장애인을 불리하게 대하는 경우라고 보았다.

나. 정당한 사유 검토

대상 판결은 차별 대우를 인정한 뒤 그 차별 대우에 대한 평가(차별행위 성립 여부)에 나아갔다. 대상 판결은 이 사건 차별행위에 정당한 사유가 없는 한 장애인차별금지법 제4조 제1항 제1호, 제15조 제1항 소정의 장애인 차별행위에 해당한다고 전제하고 피고의 정당한 사유 주장에 대하여 검토하였다.

대상 판결은 다양한 증거 조사를 통하여 이 사건 놀이기구를 이용하는 데에 시각장애인과 비장애인 사이에 본질적 차이가 있는지를 살폈고, 감정 결과, 현장검증 결과, 이 사건 놀이기구의 작동방식 등에 비추어 두 비교집단 사이에 차이가 없다고 판단하였다(두 비교집단 사이에 차이가 없는 이상 피고의 다른 정당한 사유 주장 역시 인정되기 어렵다). 그리고 승하차 시나 구조시 어려움에 있어서 시각장애인과 비장애인 사이에 일부 차이가 있다고 하더라도, 그 차이는 피고가 운영하는 모든 놀이기구에 마찬가지로 유독 이 사건 놀이기구만 시각장애인의 탑승을 제한하는 합리적 이유가 되지 않는다고 보았다. 이 같은 대상 판결의 논리 전개는 차별 판단의 논증 과정을 충실히 따른 것으로 타당하다고 생각한다. 아울러 대상 판결은 피고에게 정당한 사유의 입증책임을 묻어 장애인차별금지법 제47조의 법리도 충실히 따랐다고 보인다.

다. 손해배상

대상 판결은 시각장애 원고들에게 각 200만 원의 위자료를 인정하였다. 원고에 따라 더 많은 차별을 당한 원고도 있는데, 일률적으로 위자료를 200만 원으로 인정한 것은 다소 아쉬운 점이다.

라. 적극적 조치와 간접강제

대상 판결은 장애인차별금지법 제48조 제2항과 제3항에 따라 피고의 시각장애인에 대한 차별행위가 반복될 수 있으므로 차별 시정을 위한 조치로 이 사건 가이드북의 규정을 개정하도록 하고, 신속한 구제를 위하여 간접강제를 인정하였다. 위 조치의 내용은 시각장애인의 이 사건 놀이기구 탑승을 전면적으로 허용하는 취지인데, 시각장애인과 비장애인 사이에 본질적 차이가 없는 이상 당연한 결론으로 보인다. 장애인차별금지법 제48조는 법원에게 차별 시정 권한을 부여한 조항인데, 대상 판결은 그 권한을 적절히 사용하여 장애인 차별을 시정하는 모습을 보였다.

3. 비장애인 원고들에 대한 판단

대상 판결은 시각장애 원고들과는 달리 비장애인 원고들에게는 차별행위가 없었다고 판단하였다. 이 사건 차별행위는 시각장애 원고들에 대한 차별이지 동행한 비장애인 원고들에 대한 차별은 아니라는 것이다. 그리고 비장애인 원고들이 차별행위의 피해자가 아닌 이상 적극적 조치를 구할 원고 적격이 없다고 보았다. 대상 판결의 판단에 수긍이 간다.

4. 대상 판결의 의미

우리 사회에는 장애인을 보호의 대상으로 보는 시각이 많다. 어쩌면 이 사건 차별행위도 장애인을 ‘보호’하겠다고 한 것일지도 모른다. 이 사건 가이드북은 장애인과 동행한 사람을 ‘보호자’라고 밝히고 있다. 보호자라는 표현 속에는 장애인은 불완전한 존재라는 인식이 깔려 있다. 장애인은 그가 성인이든 아니든, 그가 원하든 원하지 않든 완전하지 않은 보호의 객체인 셈이다.

하지만 장애인은 ‘보호’의 객체가 아니라 우리 사회를 구성하고 같이 살아가는 동등한 주체이다. 장애가 있든 없든 모든 사람은 평등하고 권리를 행사할 수 있다. 이 사건에서 시각장애 원고들과 비장애인 원고들 모두 피고의 고객이었다. 장애인에 대한 ‘보호’의 시선을 바꾸어 장애인을 권리의 주체로 바라보도록 하는 일은, 어쩌면 장애인 차별을 시정하는 시작이라 할 수 있다.

대상 판결은 이 사건에서 시각장애인과 동행한 이들을 ‘보호자’가 아니라 ‘동반자’라고 표현하고 있다. 동반자는 “어떤 행동을 할 때 짝이 되어 함께하는 사람”을 말한다.¹³ 장애인과 비장애인은 보호의 객체와 보호자가 아니라 서로 함께 하는 사람으로 만날 때 평등한 관계를 이룰 수 있다. 이 점이 대상 판결이 법리에 따라 충실한 판단을 내린 것보다 높게 평가받을 점이다. 대상 판결은 우리 사회가 장애인을 어떻게 바라보아야 하는지에 대한 고민 속에서 바람직한 방향을 알려주고 있다.

¹³ 네이버, '동반자': 네이버 국어사전, <https://ko.dicr.naver.com/#/entry/koko/15f8254731a3469082b0f72a7f563e3>, 2019. 4. 24.

V. 결론

대상 판결은 시각장애를 이유로 놀이기구 탑승을 거부한 사례에 대하여 장애인차별금지법을 충실히 따라 차별을 판단한 사례이다. 그리고 장애인차별금지법 제48조에 따라 적극적 조치로서 시각장애인의 탑승을 전면적으로 허용하는 취지로 이 사건 가이드북을 개정하라고 판결하였다. 대상 판결은 법원이 적극적으로 장애인 차별을 시정하려고 하였다는 점에서 의미있다. 무엇보다 판결문에 담긴 단어 하나에도 우리 사회가 장애인을 어떻게 바라보아야 하는지에 대한 고민을 담았다. 우리 사회가 대상 판결이 밝힌 방향으로 장애인을 동등한 주체로 바라보기를 기대한다.

특별기고

국가보안법은 폐지되어야 한다 | 채희준

특별기고

국가보안법은 폐지되어야 한다

채희준

1. 법, 그리고 국가보안법

“법은 도덕의 최소한이다.” 이는 법과대학에 입학하였을 때 1학년 필수 과목인 법학개론의 첫 수업시간에 듣게 되는 말이다. 공동체의 구성원이 마땅히 해야 하거나 하지 말아야 할 행동 중에서 제도적으로 강제해야 할 내용들만 ‘법’으로 만든다. 따라서 공동체가 도덕에 의해 잘 규율되어 진다면 법으로써 강제해야 할 영역은 상대적으로 줄어들 것이고, 반대로 법으로써 규율해야 하는 영역이 커진다고 하는 것은 그 만큼 그 공동체가 강제와 위하력에 의존하고 있다고 보아야 할 것이다. “법률가의 역할은 법을 만드는 것이 아니라 만들어져 있는 법을 폐지하는 것이다.” 이는 필자가 법과대학 4학년 때 민법을 강의하셨던, 존경하는 노교수님께서 하신 말씀이었다. 법률가는 자신이 속해 있는 공동체가 법이 아닌 도덕으로, 강제가 아닌 자율적으로 규율되어질 수 있도록 노력해야 할 의무가 있다는 의미로서, 법이 도덕의 최소한이라는 말과도 잇닿아 있다. 필자가 무슨 말을 하고 싶어서인가 하면, “법은 도덕적이어야 한다!”

국가보안법은 이승만 정권이 1948년 제주도로의 진압 출동명령을 거부하고 친일파 처단과 조국통일을 기치로 일어난 여순항쟁을 미군의 협조를 받아 무참하게 진압한 직후인 12월 1일 제정·시행되었다. 이 법의 모체는 일제강점기인 1925년에 조선총독부법률 제46호로 제정된 ‘치안유지법’이었다. 치안유지법이 제정되기 전까지 일제는 지금으로 치면 도로교통법이나 집시법과 같은 도로취체법, 치안경찰법과 같은 것으로 식민지 체제에 항거하는 조선인들을 처벌해 왔다. 그러나 1919년 전국적으로 벌어진 3.1 독립운동을 기점으로 조선인들의 저항은 더욱 더 맹렬하고도 지속적으로 전개되었고, 일제는 이러한 저항을 탄압하기 위해 특단의 조치를 강구하게 되었다. 1925년 치안유지법, 1933년 사상전향제도, 1936년 조선사상범 보호관찰령, 1941년 조선사상범 예방구금령 등 일련의 법령 제정·시행이 바로 그것이었고, 이러한 법령들이 해방 이후 1948년 국가보안법, 1956년 강제전향제도, 1975년 사회안전법 제정·시행으로 부활하였던 것이다.

국가보안법은 형법이 제정되기도 전에 제정·시행되었다. 국가보안법 제정 당시의 여론은 국민의 지지기반이 약한 이승만 정부가 정권 유지 수단으로 국가보안법을 악용할 것임을 이미 간파하고 있었다. 이 법이 국회를 통과하기 직전인 1948년 11월 14일, 조선일보는 사설에서 아래와 같이 격한 어조로써 국가보안법이 법치주의에 반하는 악법이 될 것이라는 요지로 비판하고 나섰다.

“...이러한 법의 제정은 대한민국의 전도를 위하여서나 우리 국민의 정치적 사상적 교양과 그 자주적 훈련을 위하여 크게 우려할 악법이 될 것을 국회 제공(諸公)에게 경고코저 한다. (중략)... 국민을 착취나 지배의 대상

으로 포로시하는 법망의 주밀, 세공화는 법치의 역사성에 반역하는 것이다. 그러한 예가 군왕 전제의 일본이나 독(獨), 이(伊)의 파씨증국가가 적절한 예가 될 것이다.”

이와 같이 태어나기 전부터 악법이라고 비판받고 정권 유지를 위한 수단으로 남용될 것이라고 예견되었던 국가보안법 제정 당시의 조문 수는 총 6개에 불과했다. 그러나 만 1년여 정도가 지났을 무렵 18개의 조문으로 늘어났고, 1년 동안 118,621명이 국가보안법에 의해 검거·투옥되었다. 기록에 의하면 1949년 9월부터 10월까지 두 달 동안에만 132개의 정당과 사회단체가 해산되었다. 아이러니하지만, 이 땅에서 국가보안법이 제정되고 며칠 지나지 않은 1948년 12월 10일 세계 각국이 모인 유엔 제3차 총회에서는 《세계인권선언》이 채택되었다.

2. 무소불위의 국가보안법

1960년 4·19 시민혁명으로 이승만 정권이 몰락하였으나, 그 뒤로 정권을 잡은 장면 총리의 민주당 역시 반북·냉전적 정책기조에서 벗어나지 못하였다. 당시 민주당은 말년에는 ‘반공임시특별법안’을 마련하였다가 여론의 거센 반발에 물러섰고, 그 대신 국가보안법을 더 강화하겠다고 나서는 등 퇴행적 모습을 보이다가 5.16 군사쿠데타를 맞게 되었다.

여순항쟁과 관련한 좌익혐의로 1942년 2월 군법회의에서 무기징역을 선고받은 일제 강점기 만주군 출신 다카키 마사오(박정희)는 무엇보다도 미국으로부터 5.16 군사쿠데타에 대한 지지를 절실히 필요로 하였다. 때문에 그는 강력한 반공 드라이브정책을 펴므로써 당시 중국, 소련과 침예

하게 대립하고 있는 미국의 지지를 받으려 하였고, 군사쿠데타를 일으킨 지 불과 1개월 보름여가 지난 1961년 7월 3일 국가재건최고회의를 통해 반공법을 제정·시행하였다. 반공법 제1조(목적)는 ‘국가재건과업의 제1목표인 반공체제를 강화함으로써 국가의 안전을 위태롭게 하는 공산계열의 활동을 봉쇄하고 국가의 안전과 국민의 자유를 확보함을 목적으로 한다.’라고 하고 있다. 형법의 특별법적인 성격을 갖는 국가보안법이 있는데다가, 국가보안법의 특별법적인 성격을 갖는 반공법이 탄생한 것이다. 그리고, 한국은 ‘반공’이라는 명칭의 법을 가진 세계 유일의 나라가 된 것이다.

60년대~70년대에 정치·종교·학술·언론·노동·문화예술 등 사회 전반에 걸쳐 극악한 멍위를 떨쳤던 반공법에는 당시 국가보안법에 들어 있지 않은 찬양·고무 등의 죄, 회합·통신 등의 죄, 편의제공죄가 규정되어 있었다. 특히 사상과 양심의 자유의 본질적인 내용을 침해하는 대표적인 조항인 찬양·고무등의 죄(현행 국가보안법 제7조)로 인해 이 법은 ‘막걸리 반공법’으로도 불렸다. 힘든 하루를 끝내고 동료들과 술을 마시다가 몇 마디 한 것이 ‘북괴 찬양’으로 얽여졌고, 철거반원들을 향해 ‘공산당보다 더 한 놈들’이라고 했다가 반공법위반으로 끌려가는 일 등이 심심치 않게 벌어졌다. 1980년 12·12 군사쿠데타로 정권을 잡은 전두환은 국가보위입법회의라는 기구를 통해 반공법을 폐지하는 대신 찬양·고무죄 등 반공법의 주요 조항들을 국가보안법으로 옮겨 규정했다. 악법 중의 악법으로 지탄받아 온 반공법을 폐지했다는 선전효과를 누리면서 반공법을 대표하던 조항들을 국가보안법으로 그대로 옮겨놓은 것이다.

우리 사회에서 상대적으로 힘이 없는 사람들, 한마디로 소수자가 국가보안법과 반공법(이하 ‘국가보안법’으로 통칭)의 주요 희생자가 되었다. 재

일동포 유학생이, 납북어부가, 최근에는 탈북자가 바로 그들이었다. 이들은 공안기관으로부터 일반인들로서는 상상할 수 없는 모진 고문을 받거나 거짓 회유에 속아 ‘만들어진 간첩’이 되었다. 모든 언론에 대문짝만하게 ‘북괴의 간첩’으로 발표되었고 인생은 송두리 채 파멸되었다. 소수자들 뿐만 아니라 우리 사회의 어느 누구도 국가보안법의 칼날을 피해 갈 수 없었다. 학자도, 언론인도, 종교인도, 예술인도, 노동조합의 간부도, 변호사도 국가안보를 해쳤다는 죄로 처벌을 받았다. 이러한 처벌이 온 국민에게 던져주는 위하력은 실로 대단한 것이어서 북한과 관련하여서는 오로지 정권이 허락하는 범위 내에서의 관계적 사고와 행동만이 가능하도록 만들었다. 그리하여 철저하게 국가의 안보가 아닌 정권의 보위를 위한 첨병으로서의 역할을 해 오고 실질적으로 헌법의 위에서 균립한 국가보안법이 분단 상태를 공고화하고, 공고화된 분단 상태가 국가보안법에 더욱 더 힘을 실어주는 비극적인 상황이 70년을 넘게 이어져 왔다.

3. 남북 교류·협력과 국가보안법

국가보안법은 ‘7.4 남북공동성명’이 나왔던 1972년에 폐지되었어야 했다. 이 공동성명에서 남과 북은 자주적·평화적인 통일방식에 합의하고 민족적 대단결을 도모하기로 했으며(제1항), 상호 존중하며 일체 무력을 사용하지 않는 것에도 합의하였고(제2항), 남북 사이에 다방면의 교류를 실시하는 것에도 합의하였다(제3항). 그 이후 2018년 ‘9월평양공동성명’에 이르기까지 남북 사이의 어느 합의를 보더라도 큰 틀에서 볼 때 ‘7.4 남북공동성명’을 벗어나지 않았다. 아니, 벗어나날 수가 없었을 것이다. 남과 북이 관계를 갖는데 있어 가장 기본적이고, 가장 당위적이며, 가장 현실적이기 때문이다.

북·미 관계에 있어서도 1973년 12월 북측의 ‘조·미 평화협정 제안’, 1993년 6월 ‘조·미공동성명(뉴욕)’, 1994년 10월 ‘조·미 기본합의서(제네바)’, 2000년 10월 ‘조·미 공동코뮤니케(워싱턴)’, 2005년 9월 ‘제4차 6자 회담 공동성명(베이징)’, 2018년 6월 ‘조·미 정상회담 합의문(싱가폴)’ 등에서 관계정상화와 평화협정 체결을 위한 대부분의 답들이 이미 나왔다.

노태우 정부 때인 1988년 7월 ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언’, 소위 7.7선언이 발표되었다. 남북 동포간 상호교류 및 해외동포의 자유로운 왕래를 위한 문호 개방(1항), 남북간 교역 개방(3항), 민족경제의 균형발전(4항) 등을 담은 이 발표를 계기로 민간 차원에서의 남북교류와 협력이 시작되었고, 남측 정부가 북측에 대한 인식을 획기적으로 전환하였다고 평가받았다. 나아가 1990년 8월 1일 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정·시행하여 남북 간의 교류와 협력을 제도적으로 뒷받침하였고, 1998년 11월 금강산관광이 개시되면서 남한의 국민들 누구나 북한 땅을 밟을 수 있었다. 2000년 6월 15일 최초로 남측 정상이 평양을 방문하여 북측 정상과 손을 잡고 합의문을 내오는 역사적 대변혁이 온 겨레의 눈앞에서 펼쳐졌다. 2004년 10월 개성공단이 가동되었을 때에는 온 겨레가 남북 공동번영이라는 꿈을 현실로 목격하였고, 남북 교류와 당국자 간 협의·회담이 급격히 증가하면서 이를 규범적으로 뒷받침하기 위한 ‘남북관계 발전에 관한 법률’이 2006년 6월 30일자로 시행되었다. 지금까지 5차례에 걸친 남북 정상들간의 만남, 수도 없이 진행되어 온 남북 간 고위급 회담과 실무급 회담들, 누적인원 200만 명이 넘는 남측의 방북 관광객, 이 모든 것이 ‘반국가단체’인 북측과, 사형에 처하도록 한 반국가단체의 수괴, 간부 기타 지도적 임무에 종사하는 자와의 사이에 있었던 일이었고(국가보안법 제3조), 행위로만 본다면 이들과 정보를 주고받으며(동법 제4조),

스스로 지원도 하며 금품도 주고받았고(동법 제5조), 북과 남을 드나들면서(동법 제6조), 칭찬하고(동법 제7조), 연락해서 만나고(동법 제8조), 가능한 한 최대한 편의를 제공해 오는 등으로(동법 제9조) 모두 국가보안법을 위반하는 것이었다. 이 현실과 ‘국가보안법’을 도대체 어떻게 설명할 수 있는가.

4. 왜 국가보안법이 폐지되어야 하는가

2013년 ‘서울시 공무원 간첩 사건’, 2014년 ‘북한 보위부 직파간첩 사건’이 연달아 무죄로 판결되면서 국가보안법 탄생 이래 끊이지 않았던 공안 기관의 간첩 만들어 내기에 일응 브레이크가 걸렸다. 촛불혁명으로 박근혜 정부가 무너지고 문재인 정부가 들어선 이래 남북의 양 정상이가 6개월여 동안 3차례나 만나는 등 남북관계가 상당히 개선되었다. 시민단체 활동가 등이 김정은 국무위원장의 답방 환영 행사를 준비하는 백두청송위원회를 만들고 활발히 활동하면서 대중의 관심을 모으기도 했다. 최근에는 탈북자가 다시 집에 돌아가고 싶어 월북 하려다가 붙잡혀 국가보안법위반으로 입건되었다는 언론보도 등이 등장하기도 했다.

그러는 한편으로 국민의 주요 관심사는 당장의 먹고 사는 문제에 집중되어 있다. 청년 실업률이 높고, 조기 퇴직자들도 직장을 구하기가 어렵다. 자영업자들의 폐업율은 고공행진을 하고 있고, 앞으로의 경제 전망도 그다지 긍정적으로 보이지 않는다. 북한에서 사업할 것도 아니고, 사회주의나 공산주의에 대해 굳이 알 필요도 없다고 생각하기에 국가보안법은 본인과 관계가 없고 본인에게 적용될 여지도 없다고 생각할 것이다. 또한, 국가보안법이 과거 오·남용되어 온 역사가 있지만 국가 안보를 위

해서는 ‘존재해야 하는 법’이라 생각할 것이고, 특히 젊은 세대에게는 군사 독재정권이 국가보안법을 무기로 인권을 참혹하게 유린했던 시기를 일제 강점기 만큼이나 아득히 먼 옛날로 느껴질 것이다. 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 현직 대통령이 파면되고 정권이 교체될 정도로 민주화를 성취한 이 마당에 국가보안법이 악용되거나 반인권적으로 적용되지는 않을 것이라 생각할 수도 있다.

그러나 필자는 여전히, 아니 오히려 더욱 더 강력하게 국가보안법의 전면적인 폐지를 주장한다. 국가보안법이 폐지되어야 할 이유로 여러 가지가 지적되고 있으나, 여기서는 그 중 세 가지 면에서 주장을 집중해 보자 한다.

우선, 국가보안법은 인간의 사상과 양심의 자유, 학문과 예술의 자유, 표현의 자유를 침해하는 법이다. 위와 같은 자유들은 국민 개개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하고 민주주의 국가에서 국민주권의 원리를 실현함에 있어 가장 기본적이고도 중요한 권리들이다. 현재 60대 이하의 국민들은 태어날 때부터 국가보안법이 시행되고 있었고, 지금까지 평생을—본인이 의식하였든 그렇지 아니하였든—국가보안법과 함께 살아 왔다. 국가보안법으로 인해 휴전선 이북은 ‘반국가단체’가 점령하고 있는 철저한 금단의 지역이었고, 국민 개개인들에게 물리적인 공간으로서 뿐만 아니라 사고하는 공간에서도 배척하도록 강요되어 왔다. 때문에 우리는 평생을 북쪽이 막혀있는 섬보다도 못한 반도의 반쪽에서 살아야 했다.

제한된 물리적 공간이 인간의 사고에 영향을 미치지 않을 수가 없다. 그

러나 더 중요한 것은 어느 사소한 사안에서라도 또한 직·간접적으로라도 자신의 생각이나 표현이 북한과 관련되지 않게 평생 스스로 자기 검열을 하도록 강제되어 왔다는 것이다. 예컨대, 사회주의나 공산주의에 관한 서적은 불온한 것으로서 출판이 허락된 것 외에 읽어서는 안되는 것이고, 일제강점기 독립운동의 큰 축을 이루어왔던 공산주의자들의 활동은 무시해야 한다. 북한의 체제나 사상에 관해 스스로 공부하거나 알려고 하면 안되고, ‘인민’이나 ‘동무’라는 말은 북한에서 사용하기 때문에 일상적인 언어에서 지워야 한다. 북한이 주한미군 철수를 주장하기 때문에 주권 국가에서 외국군대가 주둔하는 것 자체가 문제라는 인식은 위험한 것이었고, 천안함 사건이 북한의 소행이라는 정부의 발표에 의문을 품고 있더라도 잠자코 있어야 편하다. 인간이 어떻게 사고하고 기억을 하는가와 관련하여 많은 과학자들의 이론이 있지만, 인간은 기본적으로는 연상작용에 의하여 사고하고 기억한다. 사상과 학문, 표현의 영역에 대한 외부의 강요된 제한은, 그 제한된 영역을 사고하지 못하고 알지 못하고 내보이지 못하기 때문에 문제가 아니라 온전한 사상과 학문과 표현 등을 이루지 못하도록 하기 때문에 문제가 되는 것이다.

1900년대에 30여년 간 미국 연방 대법관을 지냈던 올리버 홉즈는 “사상의 자유는 우리와 의견을 같이 하는 사람들을 위한 것이 아니라 우리가 증오하는 사상을 위한 사람들을 위한 자유를 뜻한다.”라고 말하였다. 그리고 2017년 8월 4일 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항에 대해 위헌심판 제청 결정을 한 수원지방법원의 김도요 판사는 결정 이유에서 아래와 같이 썼다.

“아울러 이와 같이 불명확한 행위태양은 위 규범에 근거한 형사처벌이

과거 남용되어 왔던 역사적 경험과 결부되어, 북한이 선전하는 내용이나 북한을 긍정적으로 평가하는 주장을 하는 것을 극도로 조심하게 한다. 그 결과 자기검열에 의한 위축효과가 발생하게 되어, 이러한 표현이 ‘사상의 시장’에 진입하고 유통되는 것 자체를 막게 된다. 또한 오히려 ‘사상의 시장’에 나왔더라면 경쟁하여 도태되었을 만한 이성적이지 않은 표현의 내용이 음지에서만 유통되어 오히려 ‘권력으로부터 억압받는 사상’의 가면을 쓰고 잔존할 수 있게 되어, 표현의 자유가 의도하는 민주주의의 발전을 저해시키는 결과가 된다.”

둘째, 국가보안법은 근대 형사법의 가장 기본적인 원리인 죄형법정주의에 반하는 법률이다. 죄형법정주의란 어떤 행위가 범죄가 되고 그 범죄에 대하여 어떤 처벌을 할 것인가가 미리 성문의 법률에 규정되어 있어야 한다는 것을 의미한다. 형법 교과서에는 ‘죄형법정주의는 국가형벌권의 확장과 자의적 행사로부터 시민의 자유를 보장하기 위한 형법의 최고원리’라고 쓰여 있다. 그런데 국가보안법의 경우 국민 개개인으로서 어떤 행위가 이 법을 위반하는지 미리 판단할 수가 없고 1차적으로 공안 수사기관의 판단에 의해 위반 여부가 결정된다. 예컨대, 국가보안법의 주요 조문들은 ‘국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서’라는 주관적인 구성요건을 규정하고 있다. 본인의 어떤 행동이 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 것인지 안하는 것인지 어떻게 판단할 수 있을까? 본인도 잘 모르겠는데 외부인은 또 어떻게 판단할 수 있을까? 앞에서 일부 인용한, 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항에 대한 위헌심판 제청 결정서의 결정 이유에는 아래와 같이 설시되어 있다.

“대법원은 피고인의 경력과 지위, 피고인이 이적표현물과 관련하여 제 5항 소정의 행위를 하게 된 경위, 피고인이 이적단체 가입여부 및 이적표현물과 피고인의 소속한 이적단체의 실질적인 목표 및 활동과의 연관성 등 간접사실을 종합적으로 고려하여 ‘미필적 인식’을 입증하는 것으로 충분하다는 태도를 견지하고 있다(대법원 2010. 7. 23. 선고 2010도1189 전원합의체 판결 등 참조). 그런데 위와 같은 주관적 구성요건 자체도 불명확하고 추상적인 기준일 뿐만 아니라, 간접사실들에 의하여 추론하는 위와 같은 주관적 구성요건은 당해 행위자의 과거의 전력이나 행적에서 추출되는 그 행위자의 평소 사상 및 표현과 깊은 관련을 맺고 있다. 따라서 객관적으로 같은 표현이고 그 객관적 위험이 동일하다고 하더라도, 행위자의 다른 장소에서 표현된 생각이나 의견에 따라 처벌 여부가 달라질 수도 있어, 오히려 개인이 가지는 평소의 사상에 따라 차별 취급을 받을 심각한 우려가 있다. (중략) 즉 이 사건 법률조항에 의하면, 행위자가 미필적으로 인식하는 위험성이 급박하거나 현존하지 않고, 그 행위가 실질적으로 해악을 끼치지 아니하는 객관적인 상황이 있더라도, 행위자가 실질적으로 해악을 끼칠 가능성이 있다거나 위태롭게 할 수 있다는 막연한 생각을 하는 때에도 처벌 받을 수 있다. 특히 위와 같은 추상적인 주관적 구성요건이나 광범위한 객관적 구성요건은, 징역형의 무거운 형벌을 예정하고 있는 위 규정을 읽고 이해하는 일반인의 입장에서, 북한외의 선전과 조금이라도 유사하거나 북한 구성원에 대한 호의를 표출하는 경우에 어떠한 표현이 어느 정도까지 허용되는지 예측하기 어렵게 하여, 행위규범으로서의 역할을 제대로 하고 있다고 보기도 어렵다.”

국가보안법이 죄형법정주의에 반한다는 사실은 국가보안법을 사건을 수사하는 과정에서 이루어지는 반 인권적 수사 관행만 보더라도 명백하

다. 법 규정 자체가 추상적이고 자의적 해석이 가능한 주관적 구성요건으로 되어 있기 때문에 무리한 압수·수색과 자백에 의존하는 수사가 이루어질 수밖에 없다. 국가보안법위반 혐의로 압수·수색을 당하였던 이들로부터 그 이후로는 평소에 메모조차 잘 하지 않게 되었다는 말을 어렵지 않게 들을 수 있다. 아래는 ‘2014년~2017년 국가보안법보고서’에 실린, 군복무 중 전역 2개월을 앞두고 기소되어 7년여 동안 진행된 제1심 재판에서 전부 무죄를 선고받은 서○○씨의 글이다. 서○○씨의 혐의는 집시법위반, 국가보안법상 찬양·고무죄, 이적표현물 반포 및 소지죄이었다.

“기무부대의 압수 수색 이후, 저는 소소한 일상 하나도 사회적 관계망으로 알려질까 봐 인증 샷이나 제 얼굴이 나오는 단체 촬영을 하지 않습니다. 뿐만 아니라 일기도 쓰지 않고 업무와 관련된 일을 제외하고는 메모도 꺼립니다. 저의 생각과 관계를 나타내는 일체의 행위를 피하는 버릇이 생겼습니다. 지난 재판 때 압수되었던 증거물 중에는 저의 소소한 일상과 추억들 또한 가득했기 때문입니다. 개인 통장, 신입생 MT 때 동기들과 추억을 나눈 A4용지, 미니홈피에 올렸던 즐거운 일상, 커뮤니티에 올린 여행 사진, 금강산 기념품 매장에서 사온 〈선녀와 나무꾼〉 동화책, 대학 학보사 신문, 공영방송의 다큐영상들이 바로 그것입니다. 심지어는 사람 한명 나오지 않는 환경다큐멘터리까지 압수되어 증거 인부를 두고 다투었습니다. 검찰은 폭넓은 연관성을 보여주기 위해서라고 주장했지만 이런 말도 안 되는 논리에 맞서 싸우는 과정은 무척이나 길고 답답한 일이었습니다.”

마지막으로, 국가보안법은 남북의 교류와 협력, 평화적인 통일을 가로막고 있는 법이다. 국가보안법에 의해 북한은 ‘반국가단체’가 되고, 북한과 교류하고 협력하는 것은 통신·회합죄, 잠입·탈출죄, 찬양·고무죄

등으로 엄하게 처벌을 받는다. 북한과의 교류·협력을 위해, 공존과 공동번영과 평화적 통일을 위해 남북교류협력법과 같은 새로운 법을 제정하고 시행하게 되었다면 국가보안법은 폐지해야 하는 것이 순리이다. 상대방을 반국가단체라고 하면서 교류와 협력을 이야기하고 공존과 공동번영을 추구하겠다고 하는 것은 지극히 모순된 행동이다.

국가보안법이 폐지되면 휴전선은 단순한 경계선이 될 것이다. 교류와 협력을 하기 위해 휴전선을 넘나드는 것과 경계선을 넘나드는 것은 차원이 달라지는 문제이다. 경계를 넘어 이루어지는 교류와 협력이 공존과 공동번영으로 나아가는 것이지 상대를 적으로 보면서 공존과 공동번영을 이야기할 수는 없다. 남북의 교류와 협력은 남쪽 경제를 위해서도 반드시 필요로 하는 남쪽의 생존 방책이기도 하다. 5천만 명 정도의 인구를 가진 남쪽이 내수적으로 펼칠 수 있는 경제정책은 상당히 빈약하다. 하지만 남북교류와 협력이 활발해져서 남북 경제공동체가 만들어진다면, 여기서 한발 더 나아가 해외동포들까지 더해지는 민족 경제공동체가 이루어진다면 남쪽의 경제정책과 수준에서도 한 차원 높은 단계로 올라서게 될 것이다. 남북 교류와 협력이 국가보안법에 기대어 대북 적대적 태도로 분단체제에 기생하는 부류들이 주장하는 ‘북한 퍼주기’가 결코 아니라는 것이다. 남북 교류와 협력이 있어야 평화가 있고 사실상의 통일이 이루어진다.

이제 국가보안법에 의한 분단체제는 끝내고 사실상의 통일의 시대로 나아가자. 국가보안법으로 인한 고통과 모순과 부조리는 필자의 아버지 세대와 우리 세대가 겪은 것으로 너무나 충분하다.

의견서

제10차 방위비 분담 특별협정안 비준동의 반대 의견서 | 미군문제연구위원회

의견서

제10차 방위비 분담 특별협정안
비준동의 반대 의견서

미군문제연구위원회

I. 의견서에 앞서

박진석

애당초 우리가 부담해야 할 하등의 이유가 없는 돈이었다. 그런데 1991년부터 갑자기 ‘특별’이라는 명목을 부쳐 부담하기 시작했다. 처음에는 그야말로 ‘특별’이라는 말에 어울리는 수준에 머물렀지만, 그 후 계속 증가 되더니 현재는 10배 가까이 증가되었고, 본말(本末)이 전도되는 상황에게까지 이르고 말았다.

그런데도 대다수의 국민들은 이 돈에 관해 별로 관심이 없는 것 같다. 그렇게 무관심 속에 1조 원이 넘는 돈이 허비되고 있다.

과연 이 돈의 정체는 무엇일까? 이미 눈치를 챘겠지만, 이 돈은 바로 주

한미군을 지원한다는 명목으로 매년 지급되고 있는 “방위비 분담금”이다.

그러나 SOFA 제5조는 분명히 규정하고 있다. “시설, 구역 및 통행권을 제외한 그 이외의 주한미군의 유지에 따르는 모든 경비는 미국이 전적으로 부담한다”고. 애당초 한국이 주한미군의 주둔경비를 부담해야 할 근거도 없었고 부담해서 안 되는 것이었다. 그런 측면에서 ‘방위비 분담금’이라는 용어 자체가 틀렸다. 정확한 이름을 붙인다면, ‘주한미군 주둔경비의 부당한 전가비용’이라고 붙이는 것이 백 번 옳다.

그나마 최초에는 방위비 분담금 ‘특별협정’이라는 취지에 맞았을지도 모른다. 그 액수가 1천억 원을 조금 넘는 정도에 불과했으니. 그러나 방위비 분담금은 매해 오르더니 2019년을 기점으로 그 10배에 달하는 1조 원을 넘기에 이르렀다. 1조 원을 초과한 것 자체만으로도 심각한 문제지만, 더욱 심각한 것은 이 금액만으로도 미국이 주한미군과 관련하여 부담하는 액수를 초과하는 지경에 이르르게 되었다는 점이다.

‘특별협정’이 더 이상 ‘특별’한 것이 아닌 ‘원칙’인 본협정을 압도하는 지경에까지 이르게 된 것이다. 본협정인 ‘SOFA’가 ‘예외’가 돼 버리고, 특별협정인 ‘방위비 분담금 특별협정’이 ‘원칙’이 돼 버린, 그야말로 본말(本末)이 전도된 이상한 상황이 벌어지고 있는 것이다.

참고로, 한국은 방위비 분담금 이외에도 직·간접적인 비용으로 그 몇 배에 달하는 비용을 더 부담하고 있고, 방위비 분담금을 포함해 한국이 주한미군과 관련하여 부담하고 있는 모든 비용을 합하면 총 5~6조 원에 이른다고 한다. 과연 우리는 이를 어떻게 받아들여야만 할까?

위와 같이, 원래부터 문제가 많았던 방위비 분담금과 관련하여, 2018년에는 제10차 방위비 분담금 특별협정 체결을 위한 협상이 한국과 미국 사이에서 이뤄졌다. 이 협상이 진행되는 동안 미군문제연구위원회(이하 ‘미군위’)는 다른 시민사회단체들과 연대하여 방위비 분담금 특별협정의 대폭삭감과 집행의 투명성을 강화하기 위한 제도적 개선을 강하게 요구하는 활동을 펼쳐왔다.

그런데, 제10차 방위비 분담금 특별협정에 관한 협상 결과는 친미적이라고 불리는 ‘이명박·박근혜 정권’ 하에 체결된 제8차 및 제9차 방위비 분담금 특별협정보다 못하는 충격적인 것이었다. 소위 ‘촛불혁명’으로 탄생되었다는 문재인 정권 하에서 이런 어이없는 일이 벌어졌다는 점에서 그 충격은 더욱 컸다.

그런데도 제10차 방위비 분담금 특별협정에 대한 비준동의권을 가진 국회는 여·야 할 것 없이 서둘러 통과시키는 데 혈안이 되어 있었다. 미군위로서는 정부와 국회의 한심한 작태를 도저히 그냥 가만히 두고 볼 수만은 없었다. 계란으로 바위를 치는 것일지라도, 항의하고 저항을 하고 싶었다.

그래서 미군위는 제10차 방위비 분담금 특별협정의 문제점을 신랄하게 비판하고 이를 절대 국회가 비준동의해서는 안 된다는 내용을 의견서를 작성하여 국회에 제출하게 되었고, 이런 문제의식을 민변 회원들과 공유하고자 이렇게 국회에 제출한 의견서를 민주변론에 실게 되었다. 아무쪼록 많은 민변 회원 분들이 관심을 가져주실 것을 부탁드립니다.

II. 제10차 방위비 분담 특별협정안 비준동의 반대 의견서

민주사회를 위한 변호사모임 미군문제연구위원회

[개요]

제10차 방위비 분담 특별협정안은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 “불평등(不平等) 조약”이므로, 국회는 비준동의를 해서는 안 됨

- “방위비 분담금이 1조 원”을 넘어가고 “인상률이 8.2%”에 이른 것 자체만으로도 매우 실망스럽지만, 이를 ‘유효기간 1년’과 연동해 볼 때 올해 시작될 제11차 방위비 분담금 협상에서 사실상 최소 인상률로 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로 더욱 실망스러운 결과임
- “유효기간 1년”은 미국의 협상전략에 따른 일방적 요구가 관철된 것으로서 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 것임
- “작전지원(Operational Support) 항목 신설” 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류(保留)된 것에 불과하며, 제10차 방위비 분담 특별협정안에는 심지어 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함되기까지 하였음
- “인건비 분담률”과 관련하여 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 분담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴

- “연장조항”은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 여지가 있는 ‘독소 조항’임

더 나아가, 제10차 방위비 분담 특별협정안이 “당장 올해 시작될 제11차 방위비 분담 특별협정 협상에 미칠 악영향(惡影響)”을 고려해 보더라도, 국회는 비준동의를 해서는 안 됨.

- 제10차 방위비 분담 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 당장 올해에 있을 제11차 방위비 분담 특별협정 협상에서,
- “제10차 특별협정이 방위비 분담금 대폭 증액의 토대”가 될 가능성이 높고,
- 미국이 또다시 “작전지원 항목 신설”을 요구하면 그에 따라 또다시 “작전지원 항목 중 일부가 포함”될 우려가 있으며,
- “인건비 부담률의 대폭 증가”이 우려됨.

1. 비준동의 반대 의견서의 제출 배경과 이유

- 정부는 2019. 2. 10. 제10차 방위비 분담 특별협정안¹(이하 ‘제10차 특별협정안’)에 가서명한 데 이어 2019. 3. 8.에는 최종 서명을 하고,

¹ 방위비 분담 특별협정은 정식 명칭은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정임

2019. 3. 13. 국회의 비준동의를 받기 위해 위 협정안을 국회에 제출 하였음.

- 한편, 정부는 2019. 2. 10. 보도자료를 배포하여 제10차 특별협정안 이 매우 성공적인 협상의 결과물인 점만 부각하였으나, 그 어느 때 보다 절대 액수가 많은 점, 인상률이 높은 점, 특히 제9차 협상 당시 과제로 지적된 부분에 대한 검토가 없다는 점에서 한계가 있음.
- 이에 민주사회를 위한 변호사모임 소속 “미군문제연구위원회”는 제 10차 특별협정안의 실상(實狀)을 밝히고, 위 특별협정안은 그 자체 만으로도 국가와 국민에게 엄청난 부담을 떠안기는 불평등조약(不平 等條約)일 뿐만 아니라 향후 제11차 특별협정 협상에 대해서도 악영 향(惡影響)을 미칠 우려가 높으므로, 국회가 절대 비준동의를 해서는 안 됨을 강력히 요구하고자 이 의견서를 제출함.

2. 방위비 분담금은 당연히 줘야만 하는 것도, 매년 인상해 줘야만 하는 것 도 아님

- 방위비 분담 특별협정은 1991년부터 시작돼 벌써 30년 가까이 지속 되고 있다 보니, 방위비 분담금은 당연히 줘야 할 뿐만 아니라 매년 인상해 줘야 하는 것으로 인식되는 경향이 있음.
- 그러나, 이는 매우 잘못된 인식이며, SOFA² 제5조는 분명히 대한민

² SOFA(주한미군지위협정)의 정식 명칭은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」임

국은 ‘시설, 구역 및 통행권’만을 제공하면 되고(제2항), 그 이외의 주한미군의 유지에 따르는 모든 경비(주둔비)는 미국이 전적으로 부담하도록(제1항) 규정하고 있는바, 방위비 분담금은 당연히 줘야만 하는 것도, 매년 인상해 줘야만 하는 것도 아님.

- 한편, 방위비 분담금 지급을 합리화하기 위해 방위비 분담 특별협정은 ‘SOFA 제5조에 대한 예외적인 특별협정’이라는 논리를 내세우고 있으나, SOFA 제5조는 어떠한 예외도 허용한 바 없으므로, 위 논리는 전혀 타당하지 않음.
- 나아가, 현재 방위비 분담 특별협정은 주한미군 주둔비의 50% 이상³을 한국에 떠넘기고 있는바, 원칙(SOFA 제5조)과 예외(방위비 분담 특별협정)가 완전히 뒤바뀐 매우 모순적인 상황이 연출되고 있음.

3. 제10차 특별협정안은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 “불평등(不平等) 조약”임

가. “방위비 분담금이 1조원”을 넘어가고 “인상률이 8.2%”에 이른 것 자체만으로도 매우 실망스럽지만, 이를 ‘유효기간 1년’과 연동해 볼 때 올해 시작될 제11차 특별협정 협상에서 사실상 최소 인상률로 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로 더욱 실망스러운 결과임.

³ 이는 방위비 분담금 이외에 대한민국이 주한미군과 관련하여 부담하고 있는 각종의 직·간접지원을 제외한 비율임. 만약, 대한민국이 부담하고 있는 직·간접지원까지 포함하면 대한민국의 부담액은 5~6조 원에 이르는 것으로 파악되는데, 이는 미국 부담액의 5~6배에 이릅니다.

- 제10차 특별협정 협상과 관련하여, 국민은 미국의 방위비 분담금 인상요구에 반대하는 의사를 명확히 표시하였음.⁴
- 또한, 2018년 말까지 미집행 방위비 분담금만 해도 1조3천억 원⁵이 넘을 뿐 아니라, 그 동안 군사건설 지원의 큰 비중을 차지해 왔던 ‘평택기지 이전사업’도 마무리되는 등 인하요인은 수없이 많은 반면, 인상요인은 전혀 없었음.
- 그럼에도 불구하고, “방위비 분담금 1조원 시대”를 연 것은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구에 굴복한 것으로 밖에 평가할 수 없음.
- 나아가, 인상률 8.2%는 역대 4번째로 높을 뿐만 아니라 2002년 이후 17년만의 최고치인바, 이는 이번 제10차 특별협정안이 얼마나 실망스런 결과물인지를 여실히 보여줌.
- 이에 대해, 정부는 미국의 대폭적인 증액 요구에 맞서 상당히 금액을 감축시킨 것처럼 주장하지만, 제10차 특별협정안의 유효기간이 미국의 일반적인 요구에 의해 1년으로 설정된 점과 연동해 보면 정부의 주장은 허구에 불과함.

⁴ 2019. 1. 25. YTN이 리얼미터를 통해 실시한 여론조사에서는, 미국의 방위비 분담금 인상요구에 반대하는 의견은 58.7%인 반면, 찬성하는 의견은 25.9%에 그쳐, 인상 반대 의견이 찬성 의견의 2배가 넘었음. 특히, 미국이 협상 과정에서 주한미군 감축·철수 입장을 내놓는다고 하더라도 인상요구에 반대한다는 의견이 52%에 이른 반면, 찬성 의견은 30.7%에 그쳤으나, 이 정도로 국민들은 방위비 분담금 인상에 대한 강한 반감을 나타냈음

⁵ 미집행 방위비 분담금 1조3천억 원은 2019년도 방위비 분담금 1조389억 원보다 많은바, 한마디로 2019년도 방위비 분담금은 한 푼도 주지 않아도 되는 상황이었음

- 즉, 미국은 협상전략의 일환으로 유효기간 1년을 강력히 요구하여 관철시켰고, 이로 인해 정부는 당장 올해 다시 제11차 특별협정안에 관한 협상을 실시해야만 하는데, 이 때 제10차 특별협정안의 인상률 8.2%는 제11차 특별협정안 협상에서 최소 인상률로 작용할 가능성이 매우 높음.
 - 다시 말해, 정부는 이번 제10차 특별협정안을 통해 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 최소 인상률 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로, 이는 제11차 특별협정안의 인상률은 8.2%를 초과할 가능성이 높음을 예고하는 것임.
 - 결국, 방위비 분담금이 1조 원을 넘어가고 인상률이 8.2%에 이르러진 결과는, 미국의 대폭적인 증액 요구를 저지한 것이 아니라, 오히려 미국의 요구가 관철되어 향후 제11차 특별협정안에서 방위비 분담금이 대폭 증액될 수 있는 토대를 마련해 준 것에 불과하다고 평가해야 할 것임.
- 나. “유효기간 1년”은 미국의 협상전략에 따른 일방적 요구가 관철된 것으로서 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 것임.
- 협정의 유효기간이 1년으로 설정된 것은 최초인바, 이는 철저히 미국의 협상전략에 따른 것이었음.
 - 미국은 제10차 특별협정안 협상에서 유효기간으로 당초 5년 이상의 장기를 요구하다가 갑자기 막판에 태도를 돌변하여 1년을 요구하였

는바, 이는 미국이 2019년에 실시될 나토 및 일본과의 방위비 분담 협상을 염두에 두고 있었기 때문임.

○ 즉, 미국은 2019년에 실시될 나토 및 일본과의 방위비 분담 협상에서 한국과의 제10차 특별협정안 결과를 지렛대로 삼아 나토와 일본을 압박하여 방위비 분담금을 대폭 증액하도록 요구하고, 그 후 다시 한국과의 제11차 특별협정안 협상에서 대폭 증액된 나토와 일본의 방위비 분담금을 지렛대로 삼아 한국을 압박하여 다시 방위비 분담금을 대폭 증액하도록 요구하는 협상전략을 세웠던 것으로 파악되고, 그렇게 때문에 미국은 갑자기 태도를 돌변하여 협정의 유효기간을 5년에서 1년으로 단축시켰던 것임.

○ 이와 같이, ‘유효기간 1년’은 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 전조이며, 나아가 협정의 유효기간이 미국의 이해관계에 따라 늘었다 줄었다 하였다는 것 자체가 제10차 특별협정안이 얼마나 불평등한 조약인지를 여실히 보여줌.

다. “작전지원(Operational Support) 항목 신설” 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류(保留)된 것에 불과하며, 제10차 특별협정안에는 심지어 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함되기까지 하였음.

○ 미국은 ‘전략자산 전개비용 · 주한미군 순화배치 비용 · 주한미군 작전준비태세 비용’ 등이 포함된 ‘작전지원 항목 신설’을 요구하였으나, 방위비 분담 특별협정의 취지는 ‘주한미군의 주둔’에 관련되는 경비의 일부를 부담하기 위한 것이므로, 주한미군의 주둔과 관련이

없는 ‘작전지원 항목 신설’ 요구는 방위비 분담 특별협정의 취지에 어긋나는 것으로서 도저히 받아들일 수 없는 것임.

- 한편, 정부는 제10차 특별협정안에 미국이 요구해 온 ‘작전지원 항목 신설’이 반영되지 않음으로써 마치 ‘작전지원 항목 신설’ 문제가 완전히 해결된 것처럼 과장하고 있으나, 이는 허구에 불과함.
- 정부 스스로 인정하고 있듯이 미국이 요구해 온 ‘작전지원 항목 중 일부’ 즉 ‘기지운영지원의 일부(공공요금 중 전기·천연가스·상수도·하수도 요금, 저장, 위생·세탁·목욕·폐기물 처리 용역)’가 ‘군수비용 지원 항목’ 중 하나로 신설되었음(특별조치협정을 위한 이행약정 제5조 제2항 사목).
- 여기에, 협정의 유효기간이 1년으로 설정됨에 따라 올해 또다시 제 11차 특별협정안 협상이 시작될 것이라는 점을 고려해 본다면, ‘작전지원 항목 신설’ 문제는 여전히 해결되지 않은 채 미국의 협상전략에 따라 잠시 ‘보류(保留)’된 것에 불과하다고 평가하는 것이 타당함.
- 즉, 미국은 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 ‘작전지원 항목 신설’을 요구할 가능성이 농후하고, 이 경우 미국은 ‘작전지원 항목 중 일부’가 제10차 특별협정안에 포함된 것을 자신들에게 유리한 근거로 활용할 것임.
- 그렇게 되면, 정부로서도 미국의 ‘작전지원 항목 신설’ 요구를 완전히 거부할 수 없게 될 것이고, 또 다시 ‘작전지원 항목 중 일부’를 다

른 명목으로 수용해야만 할 가능성이 높으나, 이는 결국 방위비 분담금의 대폭 증액을 초래하게 될 것임.

- 결국, ‘작전지원 항목 신설’ 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류된 것에 불과하며, 향후 방위비 분담금을 대폭 증액시키는 수단으로 계속 활용될 가능성이 높다고 평가하는 것이 타당함.

라. “인건비 분담”과 관련하여 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 분담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴

- 정부는 제10차 별협정안 제5조에 “당사자의 관계당국은 주한미군사령부 소속 한국인 근로자의 복지와 안녕을 증진시키기 위하여 지속적으로 노력한다”는 규정을 신설하고, 이행약정 제3절 제5호에 “주한미군사는 주한미군사 소속 한국인 근로자 인건비 전체의 75퍼센트 이상을 한국의 특별조치협정 지원분을 사용해 지급하기 위하여 노력한다”는 규정을 신설한 것이 한국인 근로자의 처우 개선을 위한 “대단한” 제도적 개선인 것처럼 홍보하고 있음.

- 그러나, “주한미군사령부 소속 한국인 근로자의 복지와 안녕을 증진시키기 위하여 지속적으로 노력한다”는 규정은, 이미 제9차 특별협정에 부속된 “특별협정의 이행을 위한 제도 개선에 관한 교환각서⁶의 제4-1.항”에 규정되어 있었던 내용을 토씨 하나 틀리지 않게 그대로 옮겨 적어 놓은 것에 불과함.

6 위 교환각서의 정식 명칭은 「주한미군지위협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 협정의 이행을 위한 제도 개선에 관한 교환각서」

- 심지어, 정부는 제9차 특별협정 협상 타결을 알리는 보도자료에서 “교환각서 제4-1.항”에 위와 같은 규정을 신설한 것이 ‘주한미군 소속 한국인 근로자의 복지 증진’을 위한 ‘제도적 개선’이라고 적극 홍보하기까지 하였음.
- 그럼에도 불구하고, 정부가 기존 교환각서에 있었던 내용을 특별협정에 그대로 옮겨 놓은 것을 두고 “대단한” 제도적 개선인 것처럼 주장하는 것은 지나친 과대포장이라는 비난을 면하기 어려움.
- 오히려, 인건비 부담률 75% 상한을 폐지한 것은, 앞으로 미국이 한국에게 주한미군 소속 한국인 근로자 인건비 부담 100%를 요구할 수 있는 길을 열어 줬음을 의미하는바, 이는 향후 인건비 부담률의 대폭 증가와 그에 따른 방위비 부담금의 대폭 증액을 예고하는 것에 불과함.
- 결국, 제10차 특별협정안은 인건비 부담률 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 부담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴.
- 마. “연장조항”은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 소지가 있는 “독소조항”임
- 제10차 특별협정안에는 ‘당사자의 상호 서면 합의에 의한 연장조항’이 들어가 있는바, 이러한 연장조항은 이전 협정들에서는 볼 수 없었던 생소한 조항임.

- 특히, 위 연장조항은 ‘연장 시의 유효기간과 방위비 분담금 총액의 범위’에 관해 전혀 언급하고 있지 않은바, 이로 인해 제10차 특별협정을 한·미 양국이 연장하기로 합의할 경우 유효기간과 방위비 분담금 총액은 그대로 유지되는 것인지 아니면 한·미 양국의 합의에 의해 유효기간과 방위비 분담금 총액도 연장 및 증액될 수 있는지에 관한 혼란을 가중시키고 있음.
- 그런데, 만약 위 연장조항을 둔 취지가 제10차 특별협정을 한·미 양국의 합의에 의해 연장할 경우 별도의 국회 비준동의 없이 유효기간의 연장이나 방위비 분담금 총액의 증액이 가능하도록 하기 위한 취지라면, 이는 명백히 국회의 조약 비준동의권을 침해하는 것으로서 위헌임.
- 이와 관련하여, 외교부는 기자들과의 백브리핑에서 위 연장조항의 취지에 관해 ‘증가율 없이 갈 수도 있고, 미국의 요구에 의해 증가율을 적용할 수도 있다’는 식으로 애매모호한 답변을 하였다고 하는바, 이는 위 연장조항이 국회의 조약 비준동의권을 침해할 소지가 다분히 있음을 암시해 줌.
- 위와 같이, 제10차 특별협정안은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 수 있는 ‘독소조항’까지 포함하고 있으므로, 절대 비준동의되어서는 안 됨.

4. 제10차 특별협정안은 “당장 올해 시작될 제11차 방위비 분담 특별협정 협상에 악영향(惡影響)”을 미칠 가능성이 매우 높음.

가. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 당장 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 “방위비 분담금 대폭 증액의 토대”가 될 가능성이 높음.

- 제10차 특별협정안의 협상이 타결된 후, 트럼프 행정부는 올해 실시될 나토 및 일본·한국 등 동맹국들과의 미군 주둔경비에 관한 협상에서 동맹국들로 하여금 “미군 주둔경비 전액+50%”를 내도록 하겠다고 공언하였음.
- 협정의 유효기간이 미국의 요구에 따라 1년으로 설정됨에 따라 한국은 당장 올해 제11차 특별협정안 협상을 실시해야 하는데, 트럼프 행정부는 한국에게 “주한미군 주둔경비 전액 + 50%”를 요구할 것임을 천명한 것이고, 이는 방위비 분담금이 현재의 1조389억 원의 3배에 달하는 최대 3조 원 이상까지가 대폭 증액될 수도 있음을 경고하는 것임.
- 그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 제10차 특별협정안은, ① 사실상 제11차 특별협정안 협상에서 최소 인상률 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로, ② 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’를 방위비 분담금에 포함시킴으로써 또다시 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함될 수 있는 빌미를 제공하였으며, ③ ‘인건비 분담률 75% 상한’을 폐지함으로써 인건비 분담률 100%의 길을 열어주는 등 미국이 방위비 분담

금의 대폭 증액을 요구할 수 있는 여러 기제들을 제공해 주고 있음.

- 미국이 한국에 대해 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구할 것임을 천명하고 있는 상황에서, 미국이 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구할 수 있는 여러 기제들을 제공하고 있는 제10차 특별협정안이 국회에서 그대로 비준동의된다면, 이는 결국 올해 시작될 제11차 특별협정 협상에 악영향을 미칠 것으로 예상됨.

나. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 “작전지원 항목의 일부가 포함”될 우려가 있음.

- 앞서 살펴본 바와 같이, 제10차 특별협정안에는 미국이 신설을 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’인 ‘기지운영지원의 일부(공공요금 중 전기·천연가스·상수도·하수도 요금, 저장, 위생·세탁·목욕·폐기물 처리 용역)’가 ‘군수비용 지원 항목’에 포함되고 말았음.

- 이것은 미국이 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 ‘작전지원 항목의 신설’ 내지 ‘그 중 일부의 포함’을 요구할 수 있는 근거로 활용될 가능성이 매우 높을 것으로 우려됨.

- 결국, 미국의 무리한 ‘작전지원 항목 신설’ 요구를 차단하기 위해서도 반드시 제10차 특별협정안에 대한 비준동의안은 부결되어야 함.

다. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 제11차 특별협정안 협상에서 “인건비 분담률이 대폭 증가”될 우려가 있음.

- 앞서 살펴본 바와 같이, 제10차 특별협정안에서는 인건비 분담률 75% 상한을 폐지하고 말았음.
- 이는 미국이 제11차 특별협정안 협상에서 당장 한국에게 ‘인건비 분담률의 대폭 증가를 요구할 수 있는 길을 열어 줬음을 의미함.
- 결국, 미국의 ‘인건비 분담률 대폭 증가’ 요구를 저지하기 위해서도 반드시 제10차 특별협정안에 대한 비준동의안은 반드시 부결되어야 함.

5. 결론: 제10차 특별협정 비준동의안은 반드시 부결되어야만 함

- 제10차 특별협정안은 이전의 제8차 및 제9차 특별협정과 비교해 봐도 한국에게 지나치게 불리한바, 이는 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 “불평등(不平等) 조약”이라고 평가할 것임.
- 나아가, 제10차 특별협정안은 “당장 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에도 악영향(惡影響)”을 미칠 우려가 매우 높음.
- 국회는 국민을 보호하고 국가의 주권을 지켜내기 위해 반드시 제10차 특별협정 비준동의안을 부결시켜야 함.

민주사회를 위한 변론

112호 2019년 상반기

발행인 김호철

편집인 좌세준

편집위원 김경은, 박동훈, 심재섭, 이혜정, 허진선

민주사회를 위한 변호사모임

주소 06596 서울시 서초구 법원로 4길 23 대덕빌딩 2층

전화 02-522-7284

팩스 02-522-7285

홈페이지 <http://minbyun.or.kr>

이메일 admin@minbyun.or.kr