2020년 상반기 113호

민주사회를 위한 변론

MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사 모임

목차

시론	촛불시민혁명의 완성을 위하여	좌세준	7
집중분석	1. 문재인 정부 검찰개혁 중간평가	김인회	19
	2. 미완의 정치개혁에 관한 소고	김준우	45
	3. 노동인권의 현황과 진단	신인수	65
변론기	'삼성 작업환경 보고서' 공개 소송 및 '삼성 보호법' 위헌 소송	임자운	95
국제화시대의 인권	홍콩의 민주주의 시위	류다솔	115
입법제안	도시공원일몰제에 따른 도시공원 문제 해결을 위한 입법제안	최재홍	135

활동기	1. 만화와 함께 생각해 보는 페미니즘	천지선	155
	2. 검찰 과거사 조사단 활동을 돌아보며	조영관	173
판례평석	1. 동물보호법 제정 28년 만에 첫 실형 선고	김경은	197
	2. 사법농단 관여 법관에 대한 1심 판결 분석	전정환	215
특별기고	1. 5 · 18민주화운동 왜곡과 법적 대응	임태호	239
	2. 대체복무제도 도입 이후의 과제들 – 심사대 위에 올라가게 된 '평화'	장길완	251

시론

촛불시민혁명의 완성을 위하여 | 좌세준

촛불시민혁명의 완성을 위하여

좌세준

단상(斷想) : 2017년 4월

코로나19가 모든 뉴스를 압도하는 가운데 21대 총선이 보름 앞으로 다가왔다. 이 글이 책으로 묶여 나올 때쯤이면 '새로운' 국회 의석이 결정되어 있을 것이다. 나는 꼭 3년 전인 2017년 4월『민주사회를 위한 변론』(109호)에 〈모든 것을 압도하는 국민주권의 촛불〉이라는 글을 썼다. 2016년 11월 광화문 촛불집회 정국에서 민변이 구성한 '박근혜 정권 퇴진 및 헌정질서 회복을 위한 특별위원회'의 활동을 되돌아보며 그 성과와 의미를 되새겨본 글이었다. 위 글 바로 뒤에 박찬운 회원의 시론 〈촛불시민혁명: 그 완성을 위해 무엇을 할 것인가〉라는 글이 실려 있다. 두 개의 글을 찾아 찬찬히 읽어보면서 지난 3년을 되돌아본다.

촛불시민혁명, 아직 진행 중

개념사 연구로 유명한 코젤렉(Reinhart Koselleck)에 따르면, '혁명(Revolution)'은 적어도 두 개의 경험 영역을 포함하고 있다. 한편으로 그 개념은 내전으로 상승할 수 있는 폭력적 소요를 의미하며, 다른 한편으로 그 개념은 "장기적인 구조 변동을 함축하는" 과정과 발전을 의미한다. 현 정부를 '촛불시민혁명'에 의해 탄생한 정부라고 규정하는 경우, 우리는 코젤렉이 지적한 후자의 '혁명' 과정을 목도하고 있는 것인지도 모른다.

2016년 가을에 시작되어, 2017년 새해 벽두까지 계속된 연인원 1,700만 명에 이르는 촛불시민들의 요구와 압력에도 불구하고 박근혜 대통령은 스스로 물러나지 않았다. 역설적으로 들릴지 모르지만, 나는 바로 이와 같은 상황, 대통령이 여론에 밀려 마지못해 퇴진한 것이 아니라 헌법적 절차에 따라 퇴진한 것을 다행스럽게 여긴다. 헌정질서의 회복이 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 이루어진 것이다. 이것은 대한민국 헌정사상 최초의 경험이다. 코젤렉이 언급하고 있는 "장기적인 구조 변동을 함축하는" 과정과 발전으로서의 혁명이 시작된 것이다.

지난 3년 동안 많은 일들이 있었다. 문재인 정부 3년의 공과에 대해 갑론을박의 논쟁, 찬사와 폄하, 온갖 분석과 예측들이 난무한다. 내가 이 글에서 문재인 정부 3년 동안 이루어진 개별적 정책이나 사건들에 대해 토를 다는 것은 큰 의미가 없다고 본다. 그 이유는 이렇다. 3년은 '평가'하기엔 너무 짧은 기간이다. 수많은 개혁 현안들은 지금 막 착수단계에 있거나 현재 진행형이다. 물론 3년 동안 많은 시행착오가 있었다. 하지만 좀 더 기다려줄만 하다. 그렇다고 '촛불시민혁명'으로 탄생한 현 정부의 정책

들에 대한 분석이나 비판을 마냥 뒤로 미루자는 것은 아니다. 촛불광장에서 표출된 적폐청산, 정치개혁, 검찰 · 사법개혁, 남북대화와 한반도 평화정착, 경제적 불평등과 차별 개선, 언론개혁 등의 의제들에 대한 시민사회의 감시와 의견 제시는 상시적으로 이루어져야 한다. 내가 지적하고 싶은 것은 이와 같은 평가와 분석을 함에 있어 보다 긴 호흡과 시간, 관점의 전환이 필요하다는 것이다.

나는 장기적 구조변동 과정이자 발전으로서의 '촛불시민혁명'이 미완의 혁명이 아니라 완성된 혁명이라는 평가를 받으려면 최소 한 세대, 햇수로 따진다면 30년 정도는 족히 걸릴 것이라 본다. 너무 길지 않느냐고 물을 수도 있겠다. 하지만 박찬운 회원이 3년 전 쓴 '시론'에서 지적하고 있는 것처럼 1987년 6월 항쟁에 의해 쟁취된 '민주화'가 안정적으로 제도화되는데 30년이 걸렸고, 박근혜의 퇴진을 전환점으로 하여 '87년 헌법 체제'는 근본적 한계에 이르렀다. 도식적이라 할 수도 있겠지만 대한민국의 민주주의가 공고화되는 데에는 87년 민주화 이후 30년, 촛불시민혁명 후 다시 30년의 시간을 필요로 할지도 모른다.

문재인 정부는 이제 막 '혁명'의 첫 걸음을 걷고 있는 중이다. 촛불시민혁명의 완성을 위해 제도 정치권과 시민사회에 몇 가지 제언을 해보려 한다. '제언(提言)'의 사전적 의미는 '의견이나 생각을 내놓는 것'을 말한다. 말 그대로 이 글을 쓰는 사람의 여물지 않은 의견 또는 생각을 적어본 것이다.

제도 정치권에 대한 제언

여기서 '제도 정치권'이라 함은 대의제도로 명명될 수 있는 모든 것들의 주체, 대표적으로는 정당을 의미한다.

첫째, 제도 정치권이 가장 먼저 되돌아보아야 하는 것은 대의제도의 핵심이라 할 수 있는 정당과 의회의 역할에 대한 반성과 개혁이다. 2016년 촛불집회를 분석한 의견 중 "의회와 정당이 강했다면 시민이 직접 나설 일도 없었을 것"이라는 지적이 있다. 이와 같은 지적은 현 시점에서도 여전히 유효하다. 표현의 적절성 여부를 떠나 20대 국회는 '식물국회', '동물국회'라 불릴 정도로 최악의 모습을 보여주었다. 3년 전에 쓴 글에서도 지적했지만 여전히 우리 사회는 "다양한 갈등구조가 통상적 정치 채널로 소통되지 못하는 '민주주의의 결손(Democratic deficit)' 지점"을 안고 있다. 정당과 의회의 발전 수준이 촛불광장에 모인 시민들의 민주주의에 대한 감수성에 훨씬 미치지 못한다는 것이다. 제도 정치권은 무엇보다 위와 같은 지적에 대해 답해야 한다. 말이 아니라 실제 변화된 모습을, 최소한 변화를 위한 진지한 노력을 하고 있다는 것을 보여주어야 한다.

둘째, 제도 정치는 엘리트들이 수행하는 것이라는 착각에 빠져서는 안 된다. 흔히 "정치는 현실"이라는 말로, 또는 "정책의 과오에 대해서는 사후에 선거를 통해 주권자들의 심판을 받으면 된다."는 논리로 개혁 의제에 대한 정책 수립이나 수행이 소수의 엘리트 정치인과 관료들에 의해 주도되곤 한다. 대의제도의 역사나 이념적 배경을 감안할 때 '대중주권(popular sovereignty)'의 행사를 소수의 대표자들에게 맡기는 것 자체를 문제 삼을 수는 없을 것이다. 하지만, 우리는 대의제도의 한계를 넘어서면

서도 대의제도와 조화될 수 있는 직접민주주의의 가능성을 목격하고 있다. 21세기형 민주주의는 4년에 한번, 5년에 한번 대표자를 선출하는 선거 이외에도, 주권자들로부터 상시적 의견을 수렴할 수 있는 소통매체의 도움으로 발전적 진화를 거듭할 수 있다. 이와 같이 변화된 현실을 무시하고, 몇 사람의 아이디어나 결정이 정당이나 대통령의 결정을 좌우하는 것은 금물이다. 일찍이 안토니오 그람시(Antonio Gramsci)는 '무능한 정치인'이라는 글에서 과학자와 정치가의 차이를 다음과 같이 지적했다. 그의 말의 요지는 이렇다.

"과학자가 내세운 가설이 틀렸다 하더라도 그렇게 나쁜 것은 아니다. 과학자의 가설이 틀렸다는 것은 사물이 갖는 다양한 해석과 내용 중 일부분이 사라졌다는 것을 의미할 뿐이며, 그것은 마치 많은 풍선 중 하나가 터진 정도에 불과하다. 그러나 만약 정치가의 가설이 틀리다면, 사람들의 삶은 위험으로 내달리고, 반란이 일어나며, 기근이 넘치고, 굶어죽지 않기 위해 사람들은 혁명을 일으킨다."

100년 전 이탈리아의 정치 현실을 두고 한 말이지만 "내가 모든 것을 안다"는 착각에 빠진 엘리트 정치인들의 발상이 얼마나 위험한 것인지를 그람시는 지적하고 있다. 촛불시민혁명의 완성을 위한 '정치적 리더십'이 갖추어야 할 덕목 하나를 들라면 나는 바로 이것, 엘리트적 오만에 대한 경계를 들고 싶다.

셋째, 촛불시민혁명의 완성을 위해 '연합정치'는 필수적이다. '연합정치'란 다수의 정당과 정치세력이 현실 정치를 주도하는 것을 말한다. 대표적 형태로 다수의 정당과 정파가 하나의 정부를 구성하는 것에서부터,

다당제 의석 구조의 의회에서 개별 안건별로 다수의 정당과 정파가 지속적인 공동 대응 및 의결을 관철해나가는 형태까지 다양한 유형이 상정될 수 있다.

주지하다시피 87년 헌법은 대통령 직선제를 중심으로 하고 있고, 87년 이후 여러 차례의 총선은 승자 독식의 선거 제도로 치러졌다. 이와 같은 제도가 우리 사회의 '소수자'나 '약자'들을 제대로 대표하지 못하고, 다양하게 분화하고 있는 우리 사회의 갈등들을 온전히 대표하지 못하는 것에 대해서는 정치학자, 정치인, 주권자들의 공감대가 형성되어 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 공직선거법 개정의 필요성이 제기되었고, 최근 제한적 형태로나마 '연동형 비례대표제'가 제도화되었다. 그러나 이번 총선을 앞두고 등장한 이른바 '위성정당'으로 인해 정치적 소수 세력을 대표하는 의회 구성은 사실상 물거품이 되고 말았다. 스스로 보수를 표방하던 자유한국당이 미래통합당과 미래한국당으로 '재편'된 것이야 그렇다치더라도, 촛불시민혁명의 가치를 존중하고 공유한다는 현재의 집권 여당이 초록동색의 위성정당으로 이번 총선을 치르는 것을 과연 어떻게 보아야 할까. 2016년 촛불집회를 통해 제기된 우리 사회의 개혁 의제 모두를 현재의 집권 여당이 수용하는 데는 한계가 있고, 바람직하지도 않다. 집권 여당이 '현실 정치'라는 실리를 감안하여 위성정당이라는 불가피한 선택을 한 것이라지만, 장기적으로 볼 때 집권 여당 지지층의 확산성이나 '진보 연합정치'의 가능성이 급격히 위축된 것에 대해서는 어떤 답변을 할 것인가. 이번 총선의 승패 여하를 떠나 총선 이후 집권 여당이 어떤 방법으로 다양한 정치적 견해를 가진 촛불시민들의 정치적 요구에 답할 수 있을 것인지 의문이다.

시민사회에 대한 제언

'시민사회'라 함은 국가 또는 좁은 의미의 정치 영역과 시장 영역을 제외한 자발적인 주권자로서의 시민이 중심이 되는 영역을 말한다.

첫째, 시민사회는 제도 정치권 또는 현실 정치와 일정한 '거리두기'를 하는 것이 필요하다. 2016년 촛불시위는 '정치적 시민의 탄생'이라고 부를 만한 변화를 가져왔다. 최장집 교수의 표현에 의하면 2016년 촛불시위가 정치적 성과를 낳은 것은 한손에는 촛불, 한손에는 정치를 부여잡은 '양손잡이 민주주의' 덕분이었다. 하지만 오른손이 왼손이 될 수 없고, 왼손이 오른손이 될 수 없듯이 '시민사회'와 '제도 정치' 사이에는 일정한 거리두기가 필요하다. 시민사회의 구성원들이 현실 정치를 담당하는 '정치인'이 되는 것을 잘못이라고 비판하는 것이 아니다. 87년 이후 시민사회의 구성원들이 한국 현실정치의 발전을 일정 부분 견인한 것은 부인할 수 없는 사실이며, 이에 대해서는 우리 시민사회가 자부심을 가져도 좋을 것이다. 다만, 2016년 촛불집회를 통해 제기된 우리 사회의 수많은 개혁 의제들을 성공적으로 수행해나가는 데는 제도권 정치의 역할 이외에 '강한 시민사회'의 역할 또한 필수적이다. 제도권 정치가 개혁 현안에 대해 '정치' 논리를 들어 주춤거리거나 유권자들의 지지를 우려하며 눈치 보기를 할 때, 시민사회는 전문성에 기초한 비판과 구체적 대안을 제시하는 능력을 보여주어야 한다.

둘째, 시민사회는 각자의 영역에서 전문성을 무기로 그냥 '자기 말'을 하면 된다. 한국의 시민사회는 사실상 87년 민주화 이후 눈에 보이기 시작했다. 1987년 이전 한국 사회는 '국가' 영역은 과도하고, '시민사회' 영역

은 눈에 보이지 않을 정도로 극히 왜소한 사회였다. 87년 이후 제도 정치가 일정 부분 민주화되면서, 한국 시민사회도 성장을 거듭했다. 앞서 말한 것처럼, 한국 시민사회는 제도 정치를 일정 부분 견인하는 역할을 하기도 했다. 2016년 촛불 집회는 대통령 탄핵과 새로운 정부의 탄생을 가져온 것 이외에도 우리 사회의 다양한 목소리가 시민사회에 '재장전'되는 효과를 가져왔다. 촛불시민혁명은 단순한 정치혁명이 아니라, 평화, 환경, 여성, 성소수자, 모든 차별의 철폐, 사회적 약자에 대한 관심과 배려에 이르기까지 우리 사회 전반을 아우르는 '사회혁명'으로 이어져야 한다. 촛불시민혁명이 정치혁명을 넘어 우리의 삶이 질적으로 변화되는 사회혁명으로 이어지는 과정에서 시민사회는 다양한 분야에서 쌓아올린 전문성을 바탕으로 각자의 영역에서 특화된 자신의 말을 계속해야 한다.

셋째, 다소 현실적인 문제 제기지만 시민사회의 각 영역에서도 진정한 세대교체가 필요하다. 이번 총선에 출마한 후보자들의 평균 연령이 55세라고 한다. 100세 시대임을 감안하더라도 너무 많다. 미래에 더 많은 삶을 살아야 할 젊은 세대의 정치적 결정이 앞선 세대에 의해 좌지우지되는 것은 결코 바람직한 현상이 아니다. 이런 현상은 정도의 차이는 있지만 시민사회 영역에서도 마찬가지다. 20대, 30대 활동가들이 시민단체의 대표나 주요 역할을 맡는 책임자가 될 수 있는 기회를 제공해야 한다. 앞서 말했지만 촛불시민혁명은 한 세대 남짓 지속되어야 할 연속혁명이다. 한국 시민사회의 젊은 세대가 자신이 살아갈 세상을 스스로 바꾸어나가는 연속혁명의 주체가 되어야 한다.

글을 마치며 : 촛불시민혁명의 완성을 위한 민변의 역할

올해는 민변 회장을 비롯한 새로운 집행부가 구성되는 해이다. 이번에 구성되는 민변 집행부는 향후 2년 동안 촛불시민혁명의 완성을 위해 제도정치권과 시민사회 영역에서 제기되는 다양한 현안들에 대해 책임 있는 발언과 정책을 제시할 수 있어야 한다. 또한 바라건대, 창립 이후 민주주의의 위기 때마다 빛났던 우리 민변의 역량을 되새기며 선배 회원들로부터 이제 막 입회한 새내기 회원에 이르기까지 무거운 책임감으로 세상에 나아감(出)과 머무름(處)에 있어 한 점 부끄러움이 없어야 할 것이다.

집중분석

1. 문재인 정부 검찰개혁 중간평가 | 김인회

2. 미완의 정치개혁에 관한 소고 | 김준우

3. 노동인권의 현황과 진단 | 신인수

문재인 정부 검찰개혁 중간평가

김인회

1. 중간평가의 필요성

가. 분란도, 성과도 많은 검찰개혁

검찰개혁이 이토록 많은 시민들의 관심사가 될 줄은 아무도 몰랐을 것이다. 이토록 정치권에서 필사즉생의 각오로 싸울만한 주제인 줄도 몰랐을 것이다. 재벌개혁, 교육개혁, 언론개혁, 경제개혁, 노동개혁, 정부혁신 등 수많은 개혁과제들보다 더 중요해질 줄도 몰랐을 것이다. 그런데 이렇게 되어 버렸다. 너무나 많은 사람들이 거리로 나와서 외칠 정도로 촛불혁명의 대명사가 되어 버렸다. 다른 많은 개혁과 관심사를 모두 빨아들였다.

검찰개혁의 성과는 분명히 있다. 수사권과 기소권의 분리, 고위공직자범죄수사처('공수처') 신설, 법무부의 탈검찰화는 성과를 냈다. 1954년 형사소송법이 처음 제정될 때의 수사체제가 바뀌었다. 65년만의 변화로 사법절차를 바꿀 정도로 큰 개혁이다. 검찰과 경찰의 관계가 상명하복 관계

에서 상호협력관계로 바뀌었다. 수사권은 원칙적으로 경찰에게 속하게 되었다. 검찰은 제한된 분야에 대해서만 수사권을 가지게 되었고 원칙적으로 기소기관이 되었다.

공수처가 출범하게 된 것도 엄청난 개혁이다. 반부패전문수사기관으로서 공수처는 정경유착, 권력형 비리를 추방하기 위해서 반드시 필요한 조직이다. 그리고 검찰의 권한을 분산한다는 측면에서 검찰개혁의 일환이다. 수십 년 걸린 입법 노력이 결실을 맺었다.

법무부의 탈검찰화는 법무부 간부직을 고위직 검사가 아닌 변호사 출신 전문가들이 담당하는 성과가 있었다. 처음부터 속도를 내어 다른 과제에 비하면 성과가 있다고 할 수 있다. 쟁점 중의 하나는 검찰국장 자리다. 중요 보직인 검찰국장은 여전히 검사가 담당하고 있지만 검찰청을 지휘, 감독해야 하는 법무부의 특성상 검찰국장에는 검사가 자리를 해도 큰 문제는 없다고 본다. 법무부 탈검찰화는 기대보다는 신속하게 진행되지 못했고 또 탈검찰화를 통한 검찰견제도 충분히 이루어지지 못했다.

성과는 있지만 그렇다고 검찰개혁이 완성된 것은 아니다. 검경수사권 조정은 구체적인 실무와 현장의 개혁까지 가려면 한참 남았다. 공수처도 설치와 운영까지 넘어야 할 산이 한두 개가 아니다. 여전히 많은 과제를 남겨두고 있어 청와대, 국회, 법무부, 검찰, 경찰의 협력과 공동 작업이 필요하다. 범정부적 역량을 동원하면서도 리더십이 필요하다. 그런데 전망은 불투명하다. 야당의 극심한 반대도 반대이지만 법무부와 검찰청의 대립 양상은 시민들에게 많은 불안을 던져준다.

현재 검찰개혁은 소강상태다. 국회의 법률안 통과라는 큰 산을 넘었다는 것이 하나의 이유다. 법률 제정, 개정 이후 현장과 실무의 개혁이 중요하게 되었다. 현장과 실무의 개혁은 아무래도 법률 제정, 개정보다는 큰 개혁이 아니다. 시행령, 시행규칙 등 행정부가 독자적으로 할 수 있는 개혁이다. 그래서 갈등의 수위가 낮아진 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 법무부와 검찰청의 대립은 완전히 해소되지 않았다. 여기에 국가적 위기가 발생한 점도 검찰개혁이 태풍의 중심에서 멀어지게 한 요소다. 검찰개혁은 코로나19로 뉴스초점에서 벗어났다. 다른 큰 위기가 닥쳤기 때문이다. 소강상태에 빠진 지금 검찰개혁의 목표와 과정, 전망을 되돌아보고 점검할 필요가 있다. 문재인 정부가 절반을 넘었다는 점도 중요하지만 법률 제정, 개정 이후 갈등의 수위가 낮아진 지금 중간점검이 필요하다.

나. 중간평가의 초점

중간평가는 첫째, 지금까지 무엇을 했고 무엇이 남았는가를 점검하는 것에서 시작한다. 과제 중심의 평가부터 시작한다. 둘째, 개혁과정에서 실제 벌어진 일을 정리하고 평가할 필요가 있다. 의도했던 의도하지 않았던 개혁과정에서는 여러 가지 마찰과 갈등, 대화와 협력이 발생한다. 그 실체가 무엇이고 왜 이런 일이 발생했는가를 밝히는 것도 평가의 대상이다. 셋째, 주체들이 어떤 대응을 했는가도 주요한 평가의 대상이다. 개혁과정에서는 특히 주체들의 리더십이 중요하다. 주체의 대응에 따라 상황은 변하기 마련이다. 리더십은 개혁철학, 개혁과제, 개혁방법론, 개혁의지 등으로 구성된다. 이 글도 이런 관점에서 평가를 시도한다. 다만 중간평가가 본 평가가 아니듯 이 글도 하나의 시론이다. 본격적인 평가를 하려면 좀 더 객관적인 관찰이 필요하다. 거리를 두는 객관적인 관찰을 하

기에는 검찰개혁이 현재 진행형이어서 어려움이 있다.

검찰개혁을 평가할 때 검찰개혁만을 고려해서는 안 된다. 한국의 검찰개혁은 공권력 개혁의 일부다. 더 크게는 사회개혁의 일부다. 그래서 검찰개혁은 경찰개혁, 국정원개혁과 함께 논의되고 진행되어야 한다. 나아가 사회개혁의 일부인 반부패개혁과도 깊은 관계가 있다. 공수처는 검찰개혁 과제이면서 반부패개혁의 과제이기도 하다. 공정경제 개혁과는 공정거래위원회 문제를 중심으로 관련이 있다. 정치 역시 검찰개혁의 중요 변수 중의 하나다. 검찰개혁에 대한 평가는 이들 사회개혁과 무관할 수 없다.

다. 검찰개혁의 시기 구분

검찰개혁 평가에서 시기구분은 좋은 접근법이다. 개혁의 진척과정과 이에 따른 갈등 정도에 따라 시기를 구분하면 평가하는데 편리하다. 문재인 정부의 검찰개혁 시기는 크게 『형사소송법』 개정과 『고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률』 제정을 중심으로 나누어진다. 정치권의 법률 통과는 사실 개혁의 절반 이상을 차지한다. 법률의 제정, 개정은 입법부에서 정치를 통하여 이루어지지만 이후의 과정은 행정부가 담당한다. 즉 법률의 제정, 개정을 전후로 개혁과제, 쟁점, 개혁주체, 갈등의 정도 등이 모두 바뀐다. 지금이 바로 이 때이다.

법률의 제정, 개정 이전의 과정 역시 세분하여 살펴볼 필요가 있다. 개혁과제의 명확화, 개혁주체의 등장, 갈등의 정도 등을 고려해서 다시 시기구분을 할 필요가 있다.

문재인 정부의 검찰개혁 제1기는 문재인 정부 출범부터 조국, 윤석열 등장 이전이라고 볼 수 있다. 조국과 윤석열 이전에는 검찰개혁이 중요하기는 했지만 급박하게 진행되지 않았다. 오히려 걱정될 정도로 천천히 진행되었다. 소위 자율적, 분산적, 상향식 개혁 방식을 통하여 의견을 모으는 과정이 약간 지루하게 이어졌다. 따라서 대립은 분산적이었고 정치권 전부가 확 달아오르는 상태가 아니었다. 검찰의 대응도 반발이 아니라 협조에 가까웠다. 촛불혁명으로 탄생한 정부의 리더십이 확실하게 개혁을 지배하고 있었다.

그런데 이 모든 상황은 조국과 윤석열의 등장으로 바뀌었다. 검찰개혁은 정부의 운명을 건 개혁이 되었고 정국의 중심이 되어 버렸다. 정국의 중심이 된 것은 정확하게 말하면 검찰개혁이 아니었다. 조국과 윤석열의 대립, 여당과 야당의 대립이 중심이 되었다. 검찰개혁을 대화와 타협으로 해결할 가능성이 현저히 낮아졌다. 정치적 대립이 모든 것을 결정한 시기로 넘어갔다. 조국과 윤석열의 등장이 하나의 분기점인 것은 틀림없다.

따라서 검찰개혁의 시기는 제1기 : 문재인 정부 출범부터 조국과 윤석열 등장 전, 제2기 : 조국과 윤석열 등장부터 패스트 트랙 법률 통과, 제3기 : 패스트 트랙 법률 통과 이후 지금까지로 구분할 수 있다.

2. 검찰개혁 제1기

가. 검찰개혁 제1기

검찰개혁 제1기는 정부 출범부터 조국, 윤석열의 등장 전까지다. 정부

출범일은 2017년 5월 10일이다. 조국, 윤석열의 등장 중 더 중요한 계기는 조국 법무부장관 지명이다. 조국 법무부장관 지명은 2019년 8월 9일이다. 2년 3개월의 기간이다. 매우 긴 기간이었지만 별다른 변화가 없었던 조용한 시기였다.

(1) 특징

검찰개혁 제1기의 특징은 검찰개혁이 진행되는지 아닌지 알 수 없을 정도의 느린 진행이라고 할 수 있다. 제1기 동안 검찰개혁이 조용하게 진행된 것은 이상한 일이다. 왜냐하면 촛불혁명 당시 검찰개혁이 강하게 주장되었기 때문이다. 검찰개혁은 문재인 정부 출범의 가장 큰 공약 중의 하나였다. 하지만 제1기 동안 큰 성과는 내지 못했다. 검찰개혁 3대 과제인 수사권과 기소권의 분리, 공수처 신설, 법무부의 탈검찰화 중 법무부의 탈검찰화만 진행되었다. 나머지 두 개의 개혁과제는 법률 제정, 개정 사항이므로 국회의 입법을 기다려야 했다. 이것이 가장 큰 이유였다. 타당한 지적이기도 하다. 다만 다른 여러 요소는 고려할 필요가 있다.

(2) 주역의 등장

이 기간 동안 검찰개혁의 주역들이 모두 등장했다. 민정수석으로 조국, 법무부장관으로 박상기 교수가 등장했다. 문무일 검찰총장도 검찰개혁의 사명을 안고 등장했다. 그리고 윤석열 검찰총장도 서울중앙지방검찰청장으로 등장했다. 조국 민정수석은 스스로 검찰개혁을 자신의 소원이라고 말할 정도로 검찰개혁에 강한 애착을 보였다.

박상기 법무부장관의 임명은 법무부가 아니라 청와대가 검찰개혁의 중심, 조국 민정수석이 검찰개혁의 중심이라는 것을 상징적으로 보여주는

인사로 평가할 수 있다. 사실 문재인 대통령은 참여정부 당시 검찰개혁에 직접 관여했고 이후 2011년 "문재인, 김인회의 검찰을 생각한다"라는 책을 쓸 정도로 검찰개혁에 강한 의지를 보였다. 대통령이 검찰개혁의 최고 전문가이자 최고 리더인 이상 청와대가 중심인 것은 피할 수 없는 일로 평가할 수 있다. 하지만 실제로 법무부장관은 매우 중요한 자리였다. 제1기의 검찰개혁이 제대로 성과를 내지 못한 것이 이를 증명한다. 청와대도 조국 민정수석을 법무부장관에 임명함으로써 인정했다.

검찰개혁의 핵심주체는 아니지만 검찰총장과 서울중앙지검장의 임명은 검찰개혁에 큰 의미가 있다. 역사적으로 참여정부 당시 검찰개혁에서 검찰총장의 저항이 문제가 된 적이 있었다. 내용적으로도 검찰과 함께 개혁을 해야 하기 때문에 검찰총장은 중요하다. 검찰개혁은 검찰이 개혁에 반발하지 않는 것을 넘어서서 검사들이 검찰개혁의 대의를 이해하고 현장과 실무의 개혁에 노력할 때 성공한다. 큰 틀의 개혁까지는 검찰이 나서서 추진하기는 어렵다. 그렇지만 현장과 실무의 개혁에는 검사들의 노력이 필요하다. 문무일 검찰총장은 검찰개혁의 대의를 이해하고 검찰의 변화를 적극 이끌어내기 위하여 노력할 인물로 임명된 것으로 보인다. 실제로 검찰의 의견을 수렴하고 검찰개혁 과제 중 과거사 정리 등은 잘 수행했다. 윤석열 서울중앙지검장은 결이 좀 다르다. 적폐청산을 제대로 하기 위하여 임명되었다. 검찰개혁을 위하여 임명된 것은 아니었다.

(3) 개혁위원회의 설치

이 시기에 검찰개혁 관련 위원회가 출범했다. 법무부의 법무검찰개혁위원회(위원장 한인섭), 대검찰청의 검찰개혁위원회(위원장 송두환)가 그것이다. 개혁작업은 법무검찰개혁위원회 중심으로 이루어졌다. 그리고 경

찰의 경찰개혁위원회(위원장 박경서, 박재승), 국정원의 국정원개혁발전위원회(위원장 정해구)가 있었다. 하지만 법무검찰개혁위원회, 검찰개혁위원회, 경찰개혁위원회, 국정원개혁발전위원회가 어떤 관계를 가지고 통일적으로 개혁 작업을 수행하는지는 불분명했다. 법무부와 법무검찰개혁위원회는 공수처 설치 법안을 두고 갈등이 있었다. 법무검찰개혁위원회가 제안한 공수처 설치 구상을 법무부가 대폭 축소한 사태는 개혁추진이 통일적이고 체계적이지 않다는 것을 보여주는 사례였다.

(4) 법무부장관과 행정안전부장관의 합의

제1기의 가장 큰 성과는 2018월 8월 21일 법무부장관과 행정안전부 장관의 검찰개혁 합의다. 당시 합의 내용은 검찰개혁의 큰 청사진을 제시한 것이었다. 장관의 합의에 청와대 조국 민정수석이 참석한 것은 청와대를 중심으로 검찰개혁이 진행되고 있다는 점을 보여주는 하나의 증거였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

①검사와 사법경찰관은 수사와 공소제기, 공소유지의 원활한 수행을 위하여 서로 협력 ②법무부장관은 검찰총장 · 경찰청장과 협의하여 수사에 관한 일반적 준칙을 정함 ③사법경찰관은 모든 사건에 대하여 '1차적 수사권'을 가짐 ④검사의 송치 전 수사지휘는 폐지 ⑤검사는 보완수사 요구권, 직무배제, 징계요구권 보유 ⑥경찰은 검찰의 영장 미신청시 관할 고등검찰청의 영장심의위원회(가칭)에 이의제기 ⑦사법경찰관은 '1차적 수사종결권'을 가짐 ⑧검사의 재수사 요청권 보유 ⑨사법경찰관은 고소인, 고발인, 피해자 또는 그 법정대리인에게 사건처리 결과를 통지 ⑩고소인, 고발인, 피해자 또는 그 법정대리인의 이의신청권 부여 ⑪검사의 1차적 직접 수사는 반드시 필요한 분야로 한정 ⑫검사는 경찰, 공수처 검사

및 그 직원의 비리사건, 부패범죄, 경제 · 금융범죄, 공직자범죄, 선거범죄 등 특수사건 및 이들 사건과 관련된 인지사건(위증 · 무고 등)에 대하여는 직접적 수사권 보유 ⑬수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진 ⑭대통령 직속 '자치분권위원회'가 계획 수립, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력 ⑮검찰의 영장청구권 등 헌법개정이 필요한 사안은 이번 합의에서 제외

이후의 개혁은 이 합의에 따라 진행되었다. 패스트 트랙으로 국회에서 통과된 형사소송법과 공수처 설치 법률은 이 합의 내용을 바탕으로 하고 있다. 그만큼 중요한 합의였다. 다만 자치경찰제 등 경찰개혁 과제는 예상대로 진행되지 않았다. 검찰개혁 법률과 달리 패스트 트랙 절차로 입법되지 못했다. 경찰개혁과제는 패스트 트랙 법률 통과 후 가장 중요한 법률개정 과제가 되었다.

이 합의는 문재인 정부가 출범한 이후 1년 3개월 정도 지나 이루어졌다. 내용은 각 위원회의 권고 사항을 반영하여 정리했다. 그렇게 하다 보니 시간이 많이 소요되었다. 개혁추진 기구로서의 위원회의 한계는 있었겠지만 이 정도의 합의는 좀 더 이른 시기에 할 수 있었을 것으로 생각된다.

나. 성과

제1기의 성과는 개혁주체세력의 등장과 리더십의 형성, 그리고 개혁과제의 선정과 구체적인 합의문 작성 등으로 정리할 수 있다. 과거보다 훨씬 더 구체적으로 개혁이 진행되었다. 박근혜 정부 역시 검찰개혁을 시도하기는 했지만 공약도 부실했고 실제 진행은 더 부실했다. 공수처를 대신

한 특별감찰관제는 실패로 끝났다. 검경수사권 조정은 시도조차 하지 못했다. 이에 비해 문재인 정부는 촛불시민들의 검찰개혁 요구를 전면적으로 수용하여 검찰개혁에 최선을 다했다. 그 의지만은 의심의 여지가 없었다. 그에 따라 민정수석과 법무부장관, 검찰총장, 경찰청장 등의 인사가 이루어지고 위원회가 만들어졌다. 검찰개혁의 체제가 정비된 것이다. 리더십은 청와대를 중심으로 구성되었고 개혁과제 역시 구체적으로 확정되었다. 그 성과 중의 두드러진 것이 바로 2018년 8월의 법무부장관과 행정안전부장관의 합의문이었다. 약간의 마찰이 없지는 않았지만 큰 틀에서 검찰개혁 추진은 순조로웠다. 다만 개혁 속도가 느린 것이 문제였다. 이 속도의 지체에 제1기의 한계가 숨어 있었다.

다. 비판

제1기의 쟁점을 비판적으로 보면 다음과 같은 의문이 든다. 제1기의 한계와 관련해서는 더 구체적으로 평가를 하면 좋을 것이다. 다만 아직 개혁이 진행 중이고 이 글은 시론의 성격을 띠므로 여기에서는 의문을 제기하는 선에서 그치고자 한다.

첫째, 검찰개혁은 자율적, 분산적, 상향식 개혁으로 진행되었다. 이런 방식이 과연 검찰개혁에 적정했을까? 검찰개혁 방식이 자율적, 분산적, 상향식이었다는 것은 법무부에 법무검찰개혁위원회, 대검찰청에 검찰개혁위원회, 경찰청에 경찰개혁위원회 등을 만들었다는 사실, 이들 위원회의 결론을 바탕으로 부처의 방침이 결정되었다는 사실, 부처의 의견을 수렴하여 법무부장관과 행정안전부장관의 합의문이 작성되었다는 사실, 검찰개혁과 경찰개혁을 종합적으로 추진하는 독자적인 조직이 없었다는 사

실 등에서 확인할 수 있다. 이 결과 논의는 많이 이루어졌지만 진행은 늦었다. 그리고 부처 외부의 시민단체나 전문가들이 참여하기는 했지만 부처 내 공무원에 대한 교육, 일반 시민에 대한 홍보와 공청회 등 소통은 부족했다.

이미 검찰개혁에 대한 소명의식과 국민적 공감대가 분명하고, 과제도 선명하고, 이론적 기반도 있다면 검찰개혁은 속도를 냈어야 했다. 그렇다면 중앙집중식, 하향식 방식을 주로 하고 분권적, 상향식 방식을 보조적으로 채택하는 것이 훨씬 효율적이었을 것이다. 시간은 항상 개혁세력의 편이 아니다.

둘째, 검찰개혁의 컨트롤 타워는 새로 만들어지지 않았다. 기존의 체제로 충분하다고 판단한 듯하다. 기존의 체제로 개혁을 추진한다면 청와대 민정수석실이 검찰개혁 컨트롤 타워여야 한다. 실제로 조국 민정수석의 중요한 임무가 검찰개혁이라는 점에 대해서는 누구도 의심하지 않았다. 법무부장관과 행정안전부장관의 합의문 작성 당시 조국 민정수석이 참석했다.

그런데 민정수석실이 검찰개혁의 컨트롤 타워로 적합했을까? 민정수석실은 검찰개혁에만 집중할 수 있는 조직이 아니다. 조직체계상 주어진 일이 있기 때문이다. 조직체계상 주어진 일에 더하여 검찰개혁을 담당하다 보니 여러 문제가 발생했다. 먼저 민정수석실이 검찰개혁에만 집중할 수 없으니 부처별로 개혁과제를 도출하고 이를 조정하는 역할에 그친 감이 있다. 개혁을 끌고 나가지 못한 것이다. 다음으로 다른 개혁과제와 조율하는 것도 쉽지 않았다. 검찰개혁과 관련된 개혁과제로는 경찰개혁, 국정

원개혁, 적폐청산 문제 등이 있다. 이들 과제를 모두 민정수석실에서 담당하는 것은 좀 어려웠지 않았을까 생각된다. 그리고 민정수석실은 청와대의 핵심 부서이므로 항상 정치적 공방의 대상이 되는데 이점에서도 검찰개혁에 불리한 요소가 있었다. 민정수석실의 다른 업무로 정치적 비난을 받으면 검찰개혁도 영향을 받기 마련이다. 실제로 인사문제가 발생할 때마다 민정수석실은 논란의 대상이 되었다. 이런 면에서 민정수석실이 검찰개혁 컨트롤 타워가 된 것은 문제가 있었던 것으로 생각된다. 검찰개혁 전담조직을 만드는 것이 결과적으로 더 나은 선택이었던 것으로 생각된다. 아니면 민정수석실이 검찰개혁을 신속하게 진행하는 것이 하나의 방법이었을 것이다.

셋째, 예규나 내규 등 법률개정사항이 아닌 개혁과제는 이 시기에 집중적으로 진행되었어야 하지 않았을까? 그래야만 나중에 법률 제정, 개정사항에 대한 부담을 줄일 수 있었을 것이다. 하지만 현실에서는 피의자 소환 시 포토라인 설치 문제, 피의사실공표문제, 언론과의 관계, 과도한 압수수색의 문제 등이 전혀 해결되지 않았다. 제2기에서 법률 제정, 개정문제와 함께 이 문제들이 부각된 것을 생각해보면 제1기에 실무적인 과제들을 해결하지 못한 것은 아쉬웠다.

이 문제에 관한 한 법무부의 리더십이 문제가 된다. 제1기 동안 법무부 장관은 시민들의 인권에 직접 영향을 미치는 실무적인 문제를 해결했어야 했고 실제로 해결할 수 있었다. 하지만 해결하지 못했다. 조국 장관 취임 이후 이러한 문제가 본격적으로 제기되었다. 하지만 이 문제들은 곧 조국 장관 본인과 가족의 문제와 직접 관련되어 있어 정치적 논쟁의 대상이 되어 버렸다. 법무부의 리더십 부재가 문제였다고 보여진다.

넷째, 제1기가 너무 길었던 것은 아닐까? 조국 민정수석이 법무부장관으로 임명되면서 검찰개혁이 본격화되었다. 물론 검찰개혁이 본격화되면서 정치적 공방도 본격화되었지만 어쨌든 검찰개혁이 본격화된 것은 사실이다. 제1기에 비해서 확실히 속도감이 있었다. 제1기 동안 검찰개혁이 진행되지 않은 것은 아니지만 기대보다는 천천히 진행되었고 눈에 보이는 성과는 크게 없었다.

조국 장관이 더 빨리 임명되어 검찰개혁을 진행했더라면 더 나은 결과가 되었을 것으로 생각된다. 이렇게 빠른 결정을 하지 않은 이유는 나중에 더 분석해보아야 하겠지만 장관 교체에 따른 인사청문회 부담, 한번 임명하면 교체를 거의 하지 않는 인사방침이 주요한 원인이 아니었나 생각된다. 하지만 개혁이 필요한 시기에는 개혁이 인사의 첫 번째 원칙이 되어야 할 것이다.

다섯째, 검찰이 제1기 동안 적폐청산의 주역으로 활동한 것이 적절했을까? 검찰은 적폐사건을 적극적으로 해결하면서 적폐청산의 주역이 되었고 개혁의 주체로까지 격상되었다. 적폐청산에는 누구도 이의를 제기할 수는 없을 것이다. 다만 적폐청산 과정에서 검찰이 중심이 되는 것은 다른 문제이다. 검찰개혁 정부는 개혁된 검찰의 모습을 현실에서 구현해야 한다. 개혁된 검찰의 모습은 당연히 수사기관이 아닌 기소기관인 검찰이다. 수사기관은 경찰이 된다. 아무리 적폐청산이 문제가 되었다고 하더라도 문재인 정부 하에서는 검찰이 아닌 경찰이 수사를 담당했어야 했다. 검찰개혁의 미래를 현실에서 시험하고 정치인들과 시민들이 체감하도록 하는 것이 필요했다고 본다.

3. 검찰개혁 제2기

가. 검찰개혁 제2기

(1) 조국와 윤석열의 등장

검찰개혁 제2기는 조국과 윤석열의 등장으로 시작한다. 물론 이들은 모두 제1기 때부터 등장했다. 하지만 전면은 아니었다. 제2기에서는 한명은 검찰총장으로, 한명은 법무부장관으로 검찰개혁의 주역으로 본격 등장했다.

먼저 등장한 쪽은 윤석열 검찰총장이었다. 윤석열 검찰총장은 2019년 7월 25일 임명되었다. 윤석열 총장의 임명과 관련해서는 여당은 환영, 야당은 비난의 반응을 보였다. 논쟁은 벌어졌으나 정치권력 눈치는 보지 않고 권력형 비리를 수사할 인사라는 점에는 어느 정도 공감대가 있었다. 다만 검찰을 최우선하는 태도는 일부로부터 비판을 받았다.

조국 법무부장관은 지명 때부터 논쟁의 중심에 섰다. 2019년 8월 9일 문재인 대통령은 법무부 장관에 조국 전 청와대 민정수석을 지명했다. 지명의 이유는 검찰개혁의 성과가 필요하다는 것이었다. 그동안 검찰개혁이 지지부진했던 것에 대한 반성이면서도 앞으로의 다짐이기도 한 인사였다. 조국 후보자의 장관 지명에는 정치권의 반발이 있었다. 민정수석이었던 인사를 법무부장관으로 임명한 것에 대한 이론적인 반발도 있었지만 본질적으로는 정치권력을 둘러싼 대결이었다.

두 명의 인사는 검찰개혁에서 매우 중요한 인사이기는 했으나 이 두 사

람이 싸울 것이라고는 아무도 생각하지 못했다. 법무부장관과 검찰총장으로서 검찰개혁을 둘러싼 마찰은 있겠지만 수사까지는 예상하지 못했다. 그렇지만 윤석열 검찰총장은 조국 후보자의 여러 문제에 대해 전격적으로 압수수색을 시작했고 심지어 청문회 당일 부인을 기소하기까지 했다. 검찰개혁을 둘러싼 싸움은 아니었지만 법무부장관, 청와대를 한편으로 하고 검찰을 한편으로 하는 싸움이 벌어졌다. 여야는 나뉘어졌고 정치판은 완전히 소용돌이로 빨려 들어갔다. 언론은 온통 조국과 윤석열의 기사로 도배되었다. 이 과정은 조국 장관이 사퇴할 때까지 이어졌고 심지어 조국 장관의 재판으로 지금도 계속되고 있다.

(2) 검찰의 위상을 둘러싼 논쟁

윤석열 검찰총장의 조국 법무부장관 수사와 기소는 여러 면에서 검찰의 위상을 다시 묻는 계기가 되었다. 정치권을 좌우하는 검찰의 힘을 보고 검찰개혁의 불길이 다시 타올랐다고 보는 논자도 있고 조국 장관이 검찰에 의해 희생당한 것이라고 보는 논자도 있다. 모두 일리가 있는 말이지만 올바른 평가가 아니다. 분명한 것은 윤석열도, 조국도 문재인 정부에서 임명된 인사라는 사실이다. 검찰개혁의 최적임자라고 판단되어 임명되었다. 검찰개혁을 두고 싸울 이유는 없었다. 그럼에도 불구하고 법무부장관에 대한 수사와 기소가 이루어졌다.

이를 기폭제로 검찰개혁은 중요한 이슈로 부각되었다. 검찰개혁이 검찰의 단계를 넘어 정치권의 운명을 건 문제가 되어 대화와 협상, 타협과 조정의 대상에서 멀어졌다. 검찰개혁에 좋지 않은 상태가 되었다. 그 계기는 검찰의 선택이었다. 검찰의 판단은 비판적으로 볼 수밖에 없다. 특히 다음과 같은 점은 지적되어야 한다.

첫째, 검찰이 정치검찰을 넘어 검찰국가를 지향한다는 의심이 일었다. 검찰국가는 검찰이 내각, 장관임명권까지 가지고 국가의 방향을 결정하는 것을 말한다. 검찰은 그 동안 정치검찰 2단계까지 진화했다. 첫 단계는 정치권력의 하수인 단계이고 두 번째 단계는 정치권력과 함께 권력을 장악하는 것이다. 검찰국가는 세 번째 단계이다. 검찰은 결과적으로 장관임명권에 영향력을 행사함으로써 내각 구성권까지 장악하려고 했다. 물론 국가기관으로서 이러한 태도를 노골적으로 취할 수는 없지만 그런 인식을 불러일으키기에 충분한 수사였다. 이제 모든 인사는 검찰의 결제가 필요하다는 자조 섞인 말도 나왔다. 이 문제는 확실히 극복해야 한다. 검찰은 자신의 권한을 절제함으로써 정치권력을 존중하면서도 견제하는 성숙된 자세를 보여야 한다.

둘째, 검찰개혁 중 제도개혁과 함께 실무의 개혁, 현장의 개혁이 중요하다는 점이 확인되었다. 검찰개혁은 제도개혁이 중심이다. 검경수사권 분리, 공수처 설치, 법무부의 탈검찰화 등의 제도개혁이 되면 그 효과는 사방팔방으로 퍼지게 마련이다. 수사방법의 변화 역시 제도개혁이 선행되어야 제대로 이루어질 수 있다. 그렇지만 제도개혁이 되지 않는다고 하더라도 수사방법 개혁으로 검찰의 문제를 완화할 수 있다. 조국 장관에 대한 수사는 특히 가혹한 것이었다. 여기에 많은 사람들이 충격을 받았다. 제도개혁 이외에 수사방법 개혁이 이루어지지 않으면 시민의 자유와 인권, 안전이 지켜지지 않을 것이라는 점이 확인되었다.

(3) 패스트 트랙 법률 통과

조국 장관과 윤석열 총장 사태는 검찰개혁에 대한 저항으로 인식되었고 검찰개혁은 국민적 관심사가 되었다. 정치권은 한 치의 양보도 없는 투쟁

을 이어갔다. 이 와중에 갑자기 조국 장관이 2019년 10월 14일 취임한 지 35일만에 사퇴했다. 이때 사퇴의 변은 "검찰개혁 불쏘시개 역할은 여기까지"였다. 그리고 2020년 1월 2일이 되어서야 추미애 법무부장관이 임명되었다. 장관 부재 동안 차관 체제로 검찰개혁은 추진되었는데 그 기간이 2개월 반으로 결코 짧지 않았다. 검찰개혁의 중심은 이미 국회로 이동한 상태였지만 충실한 입법지원활동이 이루어졌는지는 의문이다.

국회는 2020년 1월 13일 『형사소송법』 개정, 『고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률』 제정으로 검찰개혁의 큰 산을 넘었다. 『형사소송법』 개정으로 경찰에게 수사권이 부여되었고, 검사의 수사지휘를 폐지하고 경찰과 검찰의 관계가 상명하복 관계에서 협력관계로 변경되었다. 검사의 직접 수사범위는 축소되었지만 경찰 수사에 대한 검사의 통제장치는 신설되었다. 『공수처 설치 및 운영에 관한 법률』 제정으로 고위공직자범죄수사처가 설치되어 대통령, 국회의원, 정무직 공무원 등 고위직 공무원의 부패범죄, 권력남용범죄에 대한 독자적인 수사권을 갖게 되었다. 검찰의 수사권이 분리된 것이다. 앞으로는 법률의 제정과 개정과 같은 큰 개혁이 아니라 실무적인 개혁이 중요하게 되었다.

나. 성과

(1) 수사권 기소권의 분리, 공수처의 설치

제2기의 가장 큰 성과는 『형사소송법』 개정과 『공수처 설치 및 운영에 관한 법률』 제정이다. 이로써 검찰개혁의 절반 이상은 이루어졌다. 성과임은 틀림없다.

수사권 기소권 분리와 관련해서는『형사소송법』과『검찰청법』이 개정되었다. 그 주요 내용은 ①검사의 수사지휘를 폐지하고 검찰과 경찰의 협력관계 명시 ②경찰을 1차적 수사권자로 설정 ③검사는 2차적, 보완적 수사권자로 하고 직접 수사범위는 축소(직접 수사 범위 : 부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업범죄 등 중요범죄, 경찰공무원 범죄, 송치사건과 직접 관련된 사건) ④검사의 통제장치 신설(보완수사요구권, 시정조치요구권, 기록검토권, 재수사요청권, 직무배제 및 징계요구권), ⑤경찰 수사에 대한 국민의 권익 구제절차 신설(검사에게 구제신청권, 이의신청권), ⑥검사작성 피의자신문조서의 증거능력 인정 요건 강화(내용인정 요건 부가, 단 4년 이내 시행) 등이다.

『공수처 설치 및 운영에 관한 법률』제정으로 공수처가 설치되게 되었다. 6개월 이내 설치이므로 2020년 7월중에는 설치되어야 한다. 정부는 국무총리 산하에 추진단을 구성하였다. 공수처는 고위공직자(대통령, 국회의원, 정무직 공무원, 판사와 검사 포함)의 뇌물과 같은 부패범죄와 직권남용범죄를 수사한다. 검찰이 가지고 있는 수사권을 독립시킨 것이다. 부패에 대한 특별수사기관이다. 판사, 검사, 경찰에 대해서는 수사권과 기소권을 함께 갖는다. 그 외의 경우에는 수사권만 있다. 공수처의 규모는 처장, 차장, 공수처검사는 모두 25명이고 수사처수사관은 40명이다. 처장은 국회의 추천위원회(7인 구성, 6명 찬성)에서 2명을 추천하면 대통령이 1명을 지명하고 1명에 대하여 인사청문회 이후 대통령이 임명한다. 고위공직자 범죄에 대해서 우선적 관할을 갖는다.

(나) 의의

제2기 성과는 검찰개혁 역사의 한 페이지를 정리하는 역사적 의의가 있다. 1954년 제정된 『형사소송법』의 틀을 바꾸었다. 당시 검경간의 관계는 상명하복의 관계였다. 검사가 수사권, 기소권을 모두 가진 수사의 주재자였고 경찰은 수사의 보조자였다. 수사권한은 오로지 검찰이 독점했다. 아무리 특수한 분야, 전문분야라고 하더라도 검찰만이 수사를 장악했다. 이미 철지난 검사동일체 원칙으로 무장한 검찰이 형사사법권한을 독점함으로써 검찰은 거대한 권력기관으로 등장했다. 이 관계가 65년 동안 이어졌다.

검경수사권 조정이라고도 불리는 수사권 기소권 분리는 김대중, 노무현 대통령의 선거공약으로 한국 역사에서 처음 등장했다. 노무현 대통령은 2003년 검사와의 대화를 시작으로 검찰개혁을 시도했다. 노무현 대통령은 공직부패수사처 설치 법률안을 정부제출 법안으로 국회에 제출했으나 국회는 입법을 하지 않았다. 이후 2009년 임기를 다한 노무현 대통령에 대한 수사가 있었고 2016년 박근혜 정부에서 국정농단 사태가 발생했다. 이 와중에서 검찰개혁에 대한 실천적, 이론적 모색은 계속 이어졌다. 제2기의 성과는 검찰개혁의 현실적, 이론적, 정치적 문제를 정리했다.

다. 비판

성과는 성과이지만 한계도 있었다. 다음과 같은 점은 검토되어야 한다.

첫째, 이 시기 검찰개혁은 두 가지 방향에서 동시에 진행되었다. 하나는 법률의 제정, 개정이었고 다른 하나는 실무상의 개혁이었다. 실무상의 개

혁 문제로는 대표적으로 포토라인 설치, 피의사실공표문제, 언론과의 관계, 과도한 압수수색문제, 가혹한 수사 등이 있다. 이 문제는 사실 제1기 동안 해결했어야 했다. 하지만 제1기 때 해결하지 못함으로써 제2기에 문제가 집중되었다. 한꺼번에 여러 문제가 겹치면서 정치적 공방은 더 격화되었다. 실무상의 개혁도 정치투쟁의 장이 되어 의미가 왜곡되었다. 평소였다면 누구도 반대할 수 없었던 여러 실무상의 조치가 검찰을 공격하는 것으로 해석되어 어려움을 겪었다. 변화에 저항하는 일부 검사들에게 힘을 실어주었다. 이런 점에서 실무상의 개혁을 다른 방식으로 해결할 수는 없었는지 반성이 필요하다.

둘째, 정치적 대결의 극대화로 검찰개혁이 더 어려워진 측면이 있다. 검찰개혁에 너무 많은 정치적 의미를 부여함으로써 검찰개혁의 중요성이 과장되었다. 그 결과 정부, 여당의 성공이 검찰개혁에 달려있게 되었고 야당도 물러설 수 없는 상황이 되었다. 정치를 둘러싼 대화와 타협, 협상과 절충은 사라졌다. 제2기 전에는 수사권 기소권의 분리, 공수처의 설치에 대해서는 여야 사이에 일정한 공감대가 있었다. 자유한국당 역시 검찰개혁의 필요성은 일부 인정했다. 박근혜 대통령도 검찰개혁 자체는 반대하지 않았다. 하지만 정치적 의미가 극대화되면서 자유한국당은 무조건 반대로 돌아섰다. 정치 실종 속에 여당은 정국을 슬기롭게 극복하지 못했다. 대결과 투쟁만이 남게 되어 검찰개혁 법률안이 통과되었으나 남은 개혁과제는 더 어렵게 되었다.

셋째, 검찰개혁이 가장 중요한 과제로 떠오르면서 검찰개혁을 중심으로 국론이 분열되었다. 제2기에서는 거의 대부분의 정치적 쟁점이 검찰개혁으로 모아졌다. 과거의 행적은 모두 불문에 붙여지고 검찰개혁 찬성 여부

만이 쟁점이 되었다. 촛불혁명으로 퇴장당했던 탄핵 대상들도 검찰개혁을 계기로 다시 정치적 힘을 회복하게 되었다. 국론분열은 더욱 심각해졌다. 검찰개혁도 어려워졌지만 다른 개혁과제는 더 어렵게 되었다. 검찰개혁은 사회개혁의 일부다. 검찰개혁은 사회개혁과 함께 이루어져야 한다. 다른 사회개혁을 모두 포기하고 검찰개혁에만 매진한다고 한국이 제대로 개혁될 리 없다. 다른 개혁이 제대로 될 때 검찰개혁도 안정적으로 그리고 반동의 가능성 없이 제대로 된다. 검찰개혁을 둘러싼 국론분열은 국민통합에도 저해요인이지만 개혁 전반에도 부작용을 낳고 있다.

4. 검찰개혁 제3기

가. 검찰개혁 제3기

(1) 특징

검찰개혁 제3기는 패스트 트랙 통과 이후 현재까지다. 추미애 법무부장관 임명이 2020년 1월 2일이고 패스트 트랙 법률 통과가 1월 13일이므로 거의 출발점이 같다. 법률 통과 이후의 개혁 작업이 제3기의 특징을 규정한다. 검찰개혁의 큰 산은 입법으로 해결되었으니 이제 남은 것은 실무와 현장에서의 개혁 안착이라고 할 수 있다. 수사권과 기소권의 분리에 따른 검찰 조직의 변화, 검찰과 경찰과의 관계 설정, 수사방식의 인권친화적인 개혁, 수사와 재판에서 검사들의 역할 재조정 등이 필요하다. 그리고 공수처 설치를 위한 실무작업이 필요하다. 공수처장과 차장의 임명, 공수처 검사와 실무 인력의 확보 등 인적, 물적 준비가 필요하다. 이 모든 과정에서 법무부장관이 주된 역할을 해야 한다. 공수처의 출범은 국가적인 업무이므로 국무총리 산하에 '공수처 설립 추진단'(추진단장 남기명)이 2월 초

설치되었다. 추진단에서도 법무부장관이 핵심적인 역할을 해야 한다. 공수처는 검찰의 권한을 일부 분산시킨 조직으로 검찰청의 축소판이라고 할 수 있다. 법무부는 공수처의 설치와 운영에 조언을 할 경험이 있다.

제3기에서 특기할 만한 것은 제2기 법무검찰개혁위원회의 활동이다. 제2기 법무검찰개혁위원회는 2019년 9월 30일 김남준 변호사를 위원장으로 출범해 지금까지 활동하고 있다. 개혁과제가 법률의 제정, 개정으로 큰 틀에서 정리된 이상 현장과 실무의 개혁을 위해서는 위원회와 같은 조직이 필요하다. 적절한 시기에 만들어져서 현장과 실무의 개혁을 추진하고 있다. 2020년 3월말까지 25차 전체회의를 열었고 15차례의 권고안을 발표했다. 검찰개혁의 방향에 맞게 검찰조직의 축소 및 기능전환, 검찰조직의 민주적 통제, 검찰권행사의 공정성 확보, 수사과정에서 인권보장 강화 등을 주된 개혁방향으로 잡고 있다. 제3기의 성격에 맞는 활동으로 현장과 실물의 개혁을 선도할 것으로 보인다.

⑵ 정치적 대립과 코로나 19

법률 제정, 개정으로 검찰개혁의 큰 산은 넘었지만 검찰개혁 관련 다툼은 계속되고 있다. 제도개혁에 따라 조직의 변화는 불가피하다. 수사현장의 실무적인 변화 역시 필요하다. 이 과정은 제도개혁에 따른 후속조치이므로 정치 쟁점이 될 수 없고 될 필요도 없다. 검사들의 자존심이나 감정을 건드리면서 진행할 필요도 없다. 실무와 현장의 변화는 훨씬 더 구체적이고 치밀한 것이지만 그만큼 다툼이 크지는 않다.

하지만 법무부와 검찰청의 갈등은 여전히 남아 있는 것으로 보인다. 정치권도 역시 검찰개혁을 둘러싸고 다투고 있다. 수사실무의 개혁을 둘러

싸고 현장에서 마찰도 계속되고 있다. 감정의 잔재가 남아 후속 개혁을 방해하고 있는 것이다. 정치권이 먼저 검찰개혁 중 제도개혁이 끝났음을 인정하고 후속 개혁을 행정부에 맡긴다는 인식전환이 필요하다. 법무부와 검찰청도 새로운 단계로 진입했음을 인정하고 감정을 배제하고 개혁 작업에 발맞출 필요가 있다.

코로나19 사태라는 국가적 위기 사태로 검찰개혁은 일단 수면에서 사라졌다. 이 기간 동안 정치권, 법무부, 검찰청 모두 격렬했던 감정을 가라앉히고 검찰개혁 후속과제를 찾아서 집중하는 것이 필요하다.

나. 쟁점과 전망

(1) 남은 과제

제3기의 과제는 개혁을 안착시키는 것이다. 후속 개혁작업은 조직의 변화와 수사의 변화가 핵심이다. 이중 우선적인 것은 조직의 변화다. 수사의 주재자로서 수사와 공소제기, 공소유지에 관한 모든 권한을 가진 검찰청은 더 이상 존속할 수 없다. 조직 변화를 추진하되 가능한 한 갈등과 마찰이 없도록 부드럽게 개혁을 해야 한다. 검사들의 감정을 자극할 필요는 없다. 법률이 개정된 이상 조직변화와 수사변화가 필요하다는 것은 검사들도 인정하고 있다. 검찰도 개혁의 필요성과 시급성을 인정해야 한다. 법률이 개정되고 제정된 이상 개혁은 불가피하다. 국가기관인 이상 입법부가 제정한 법률을 위반하는 것은 상상할 수도 없다. 검사들도 개혁의 대의에 동의하고 개혁에 동참해야 한다. 법률의 정신을 실무와 현장에서 구현하는 노력이 필요하다. 한편 조직의 변화는 경찰조직의 변화도 포함한다. 수사권을 가지게 된 경찰이 제대로 된 수사를 하면서도 견제를 받

도록 조직을 재설계해야 한다.

수사 실무의 변화 역시 필요하다. 특히 인권친화적이고 미래지향적 정의를 실현하는 수사 실무의 변화가 필요하다. 피의사실공표문제, 포토라인 문제, 지나친 압수수색 문제, 정보 보호 문제, 엄벌화 경향 문제 등에 대하여 실무의 변화를 추진할 필요가 있다. 검찰조직의 변화와 수사실무의 인권친화적 변화에는 제2기 법무검찰개혁위원회의 활동이 중요하다.

공수처의 설치와 안정화는 제3기의 가장 중요한 과제다. 특히 공수처장은 공수처의 상징이면서 반부패개혁의 상징이므로 신중한 인선이 필요하다. 철학을 갖추고 실력 있고 인품도 훌륭한 사람이 필요하다. 처장의 인선 이후 차장과 공수처 검사 등의 인선이 기다리고 있다. 공수처의 중요성에 비추어 보면 전행정부의 역량이 동원되어야 한다. 여기에는 당연히 검찰청도 포함된다. 공수처의 안정적인 출범을 위하여 검찰청의 협조를 이끌어내야 한다.

⑵ 경찰개혁과 국정원 개혁

3기의 검찰개혁은 경찰개혁, 국정원 개혁과 함께 해야 한다. 검찰개혁은 공권력 개혁의 일부이며 더 크게는 사회개혁의 일부이다. 이 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 제3기의 검찰개혁을 완성하기 위해서는 경찰개혁 및 국정원 개혁이 필요하다.

경찰개혁의 당면 과제는 자치경찰제 실시다. 경찰개혁위원회는 2017년 11월 광역단위 자치경찰 도입안을 제안하고 자치분권위원회는 2018년 11월 자치경찰제 도입방안을 확정했다. 자치경찰제의 주요 내용은 ①시도경

찰위원회 구성(합의제 행정기관으로 자치경찰사무 관장), ②시도에 자치경찰본부, 시군구에 자치경찰대 신설, ③자치경찰 사무 : 생활안전(성폭력, 가정폭력, 학교폭력 중 일부), 교통(음주, 무면허, 주취소란), 지역경비와 이와 밀접한 수사, 국가경찰 사무 : 수사, 정보, 보안, 외사, 전국규모 통일적 민생치안 사무, ④경찰상호간 협조관계, 치안행정협의회 구성, ⑤경찰공무원 계급을 국가경찰과 자치경찰로 구분, ⑥시범운영 실시 등이다. 부족하지만 당장 시행이 필요하다.

자치경찰제를 뒷받침하는 것은 경찰위원회다. 시도지사 소속의 합의제 행정기관으로 시도경찰위원회는 자치경찰사무를 관장하고 독립적으로 직무를 수행한다. 시도경찰위원회는 시도지사 1명 지명, 시도의회 2명 · 대법원 1명 · 국가경찰위원회 1명 추천으로 구성한다. 사무는 자치경찰의 조직, 인사, 예산 등 주요정책 결정, 자치경찰본부장 및 대장 후보자 추천, 자치경찰에 대한 감찰과 징계요구 등이다.

국가정보원 개혁과제는 국내정치 개입 금지, 사찰 금지, 해외정보전문기관으로 변화, 대공수사권 이전, 국회 정보위원회 감시 강화 등이다. 이 내용은 국정원개혁발전위원회가 내린 결론이다. 모두 법안으로 제안되어 국회에 제출되었으나 여야간 정쟁으로 입법이 지연되고 있다.

5. 검찰개혁의 위상 재정립

검찰개혁이 중요한 개혁과제임은 분명하다. 촛불혁명을 거치면서 국민들 사이에 깊은 공감대가 형성되었다. 조국 장관 사태를 겪으면서 검찰에 대한 우려는 더해졌다. 검찰이 나라를 흔드는 사태가 벌어졌기 때문이다.

검찰개혁이 가장 중요한 개혁으로 부상했다. 이 과정에서 어렵게 국회에서 법률이 통과되었다. 이 과정에서 많은 사람들이 피해를 입었고 정치권은 분열되었다. 검찰개혁이 마치 세상의 전부인 것처럼 투쟁이 벌어졌다.

하지만 검찰개혁은 개혁의 전부가 아니다. 여러 번 강조한 바와 같이 검찰개혁은 공권력개혁의 일부이며 사회개혁의 일부다. 검찰과 검사들이 사회의 모든 악을 상징하고 있는 것은 더욱 아니다. 그리고 검찰개혁 관계자들에게도 검찰개혁이 인생에 가장 중요한 것이 아니다. 죽을 각오를 하거나 실제로 죽어야 하는 것도 아니다. 검찰개혁은 좋은 사회를 만들어 시민들이 좋은 삶을 누릴 수 있도록 하는 개혁이다. 개혁의 결과도 좋아야 하지만 개혁의 과정도 좋아야 한다. 검찰개혁 과정에서 대통령, 장관, 검찰총장, 검사들이 다치고 상처를 입는다면 그것은 잘못된 일이다. 실제의 중요성에 걸맞는 중요성을 가질 때 검찰개혁은 차분하게 진행될 것이다. 제3기와 혹시 있을지 모를 제4기에서는 차분한 검찰개혁을 기대한다. 공권력개혁, 사회개혁과 함께 하는 검찰개혁을 기대한다.

집중분석 2

미완의 정치개혁에 관한 소고

– 정치개혁입법 평가와 과제

김준우

1. 들어가며

만 18세 선거권 부여와 정당 지지율에 따른 의석수 배분이라는 문제의식을 담은 준연동형 비례대표제의 도입을 주요 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 2019년 12월 27일 국회 본회의에서 통과되었다. 애초에 이 글은 공직선거법 개정을 계기로 지난 몇 년간의 정치개혁을 위해 사회운동적 차원에서 가졌던 문제의식과 실천과정을 되짚어보면서 향후 사회운동의 정치개혁과제에 대한 시론적 모색을 담는 것을 목적으로 기획되었다. 그런데 개정 공직선거법으로 총선을 치러보기도 전에 각종 위성정당, 위헌정당의 출현으로 인하여 공직선거법 재개정이 불가피해진 상황이 되어버렸다. 따라서 최초 기획의도를 조금 수정하여 공직선거법 개정과정에 대한 평가와 함께 향후 공직선거법 개정 방향에 관한 구체적인 과제까지 덧붙여 살피고자 한다.[1]

1 한편 본문은 21대 총선 투표일 전에 작성되었다는 점을 밝혀둔다.

2. 공직선거법 개정 과정에 대한 평가

가. 2019 선거제도 개혁의 의미

이번 선거제도 개혁의 한계를 논하기 전에, 2019년 12월에 의결된 공직선거법 개정이 갖는 몇 가지 의미를 되짚어보자.

먼저 이번 공직선거법 개정의 가장 큰 의미는 '국회'를 통한 선거제도 개혁이 이뤄졌다는데 있다. 우리 사회가 1987년 형식적 민주주의의 회복 이후, 한국의 국회의원 선거제도는 단순 다수 소선거구를 중심으로 하여 병립형 비례대표제를 가미한 형태에서 출발했고, 큰 변동 없이 30년 이상 지속 되어왔다. 물론 몇 번의 작지 않은 변화도 존재했다. 대표적으로는 비례대표 선출방식이 1인 1표제에서 1인 2표제로 바뀐 것과 지역구 선거구 간 인구편차 허용범위[2]가 점차 감소한 것을 꼽을 수 있을 것이다. 그런데 이러한 변화는 국회에서의 '정치적'이면서 생산적인 논의를 통해서 이뤄진 것이 아니라, 헌법재판소의 결정이라는 '사법적' 방식의 우회로를 통한 것이었다.

이는 국회에서의 '정치'의 부재를 드러낸 것이기도 했고, 유권자보다는 선거제도의 주요 이해관계당사자인 정당의 입김이 더욱 크다는 점에서 선거제도 개혁의 어려움을 나타내는 것이기도 했다. 이러한 이유로 사회운동에서도 전통적(?)으로 선거제도 개혁운동에 관한 논의는 항상 어

---

2 국회의원 지역구 선거구간 인구편차는 2014년 헌재결정을 통해서 2:1까지 감축되었다. 한편 지방의회 지역구 선거구간 인구편차는 2018년과 2019년 헌재결정을 통해서 3:1까지 감축되어서 2022년 지방선거부터 적용될 예정이다.

두운 전망이 짙었던 것도 사실이다. 그런 측면에서 이번 공직선거법 개정 과정은 헌법재판소의 결정이 아니라 국회에서 의결을 통해서 이뤄졌다는 점은 긍정적인 대목이다. 그리고 이를 추동하는 데는 사회운동[3]의 끈질긴 노력이 있었다는 점에서도 종전의 선거제도 개정 · 개혁과는 다소 궤를 달리했다.

다음으로 이번 공직선거법 개정을 통해 바뀐 국회의원 선거제도의 성격은 분명 '개혁'이었다는 점을 지적하고 싶다. 물론 50%에 불과한 연동률을 적용한 '준연동형'으로 제도가 설계된 점, 비례의석 자체는 20대 국회와 동일하게 47석으로 한 점, 그나마도 준연동형에 30석 상한선을 두고 17석은 병립형으로 설계한 것 등에서 나타나듯 불충분한 개혁이었다. 애초에 패스트트랙 절차를 통해서 신속처리안건으로 지정되고 국회 정치개혁특별위원회에서 의결된 법안은 지역구 225석, 비례대표 75석을 주요 내용으로 하여 획기적인 비례성 개선이 가능해보였으나, 2019년 하반기 국회 논의과정에서 거대정당들의 석연치 않은 입장변화로 인하여 누더기 입법이 된 셈이다.[4]

그러나 20대 국회에 적용되었던 선거제도에 비해서 표의 비례성이 증진되고, 사표가 감축되고, 소수정당의 원내 진출이 조금 더 용이해질 수 있다는 점에서 비록 만족스럽지는 않더라도 낙제점을 줄 것은 아니었다. 더욱이 연동형 의석 30석 상한선은 '부칙'을 통해서 둔 것이라 애초에 22대

3 선거제도 개혁에 관한 사회운동의 노력과 합의는 2017년 여름에 전국 570여개 시민사회운동단체가 결합한 '정치개혁공동행동'의 이름으로 이뤄졌고 2020년 현재까지 꾸준한 활동을 펼치고 있다.

4 패스트트랙 합의 당시에 포함되었던 '석패율제도'도 의결과정에서 사라졌다.'석패율 제도'의 필요성에 대해서는 사회운동 차원에서 꼭 필요한 제도라고 보았던 사항은 아니다. 그러나 석패율 제도 도입을 오랫동안 주장해오고, 관련 발의도 많이 해왔던 민주당의 석연찮은 입장변화는 이해하기 어려운 것이었다.

총선에서는 더 개선된 제도를 예정하고 있었다. 물론 개혁의 '성과'에 방점을 찍는 것으로 평가될 수 있었던 공직선거법 개정이 각종 위헌적 비례정당의 난립으로 인하여 무화된 것은 사실이다. 그러나 이것은 공직선거법 개정 시에 '디테일'의 부재, 입법의 불비라기보다는, 주요 정당의 퇴행적 선택에 더 많은 책임을 묻는 것이 상식적이다.

한편 선거법 개정과정에서 선거제도 및 투표권 하향을 제외한 여타의 공직선거법 개혁을 위한 요구들은 대부분 반영되지 못했다는 점도 지적되어야 할 것이다. 선거공영제[5]의 확대, 유권자 표현의 자유 및 선거운동의 자유를 저해하는 각종 독소조항의 폐지 요구 등은 발의만 되었을 뿐이고 21대 국회에서의 논의를 기약하게 되었다.[6]

다만 선거권 부여 연령이 만 19세에서 만 18세로 하향한 것도 평가해야 할 부분이다. 비록 피선거권 부여 연령의 하향, 청소년의 정당가입 허용 문제에 관한 공직선거법 및 정당법 개정은 이뤄지지 못했지만, 이번 선거권 연령 하향은 청소년 참정권 증진을 위해 지속해서 활동을 펼쳐온 사회운동의 소중한 성과임은 분명하다.

나. 선거제도 개혁에 있어서 사회운동의 역할

2019년 선거제도 개혁이 가능했던 조건들에 대해서 많은 이들은 20대

---

5 다만 비례대표 의원의 기탁금은 2020년 3월 임시국회에서 종전 1500만원에서 500만원으로 하향되었는데, 이는 헌법재판소의 결정(2015헌마1160)에 따른 것이었다.

6 선거제도를 제외한 여타 공직선거법 다양한 개정법안들은 국회 정치개혁특별위원회 논의과정에서공직선거법 일부개정법률안(대표발의: 심상정, 의안번호2016379)으로 압축되었지만 결국 18세 선거권외에는 모두 반영되지 못했다.

국회가 다당제로 구성된 점, 검찰개혁과 정치개혁 의제를 하나로 묶은 패스트트랙이라는 정치적 선택, 패스트트랙 원안에 비해서 후퇴된 개정안을 선택함으로서 자유한국당의 정치적 반발이 적었던 점 등을 주요한 원인으로 꼽고 있다. 반면에 사회운동의 역할이 무엇이었는지는 제대로 조명되지 못했다. 사회운동은 기존의 정치개혁 · 선거제도 개혁운동 보다는 훨씬 폭넓은 활동과 노력을 해왔고, 이에 대해서는 이 글을 통해서라도 별도의 기록을 남길 필요성을 느낀다.

종전에도 사회운동 차원에서 선거제도 개혁의 필요성에 대한 논의는 있었으나, 다종다기한 선거제도 개혁의 쟁점에 대해서 안정적이고 집합적 실천이 제대로 형성되지는 못했었다. 국회의원 선거제도 개혁의 구체적 방향에 대해서도 독일식 연동형 비례대표제가 사회운동의 공동의 대안으로 합의가 형성된 것도 아주 오래된 일이 아니다. 독일식 연동형 비례대표제는 2000년대 초반부터 진보정당 일각에서 꾸준히 주장해온 의제였지만, 사회운동에서는 주요 사안으로 삼고 적극적인 활동을 형성하지는 않았다. 사실 연동형 비례대표제가 현실정치에서 유의미한 경로 및 대안으로 떠오른 것은 2015년부터라고 해도 과언이 아닐 것이다. 2014년 12월 헌법재판소의 결정을 통해서 국회의원 지역구 선거구간 인구편차가 2:1로 축소되면서 그 나비효과로 선거제도 개편에 관한 필요성이 제기되었고, 당시 중앙선거관리위원회에서 지역구 200석, 비례대표 100석으로 하는 권역별 비례대표 정당명부제를 제안하면서 논의가 점화되었던 것이다. 이때부터는 사회운동도 선거제도 개혁을 위한 적극적인 활동을 펼쳤으나, 결과적으로 별다른 성과를 내지는 못한 채 오히려 비례대표 의석수만 더

욱 축소된 채 20대 총선이 치러졌다.[7]

그러나 2015년에 논의된 궤적은 선거제도 개혁운동의 밑거름이 되었고, 20대 국회에서는 연동형 비례대표제도의 문제의식을 반영한 다양한 공직선거법 개정안들이 제출되었다.[8] 이러한 움직임에 조응하여 사회운동에서 본격적으로 선거제도 개혁 등에 관한 활동을 '재개'한 것은 2017년이었다. 2017년 초 사회운동은 대선을 맞이하여 한시적 연대체로 〈선거법개혁공동행동〉[9]을 결성하여 대선 결선투표제와 18세 선거권 등을 주장했고, 대선 이후에는 공동활동의 성과를 기반으로 하여 2017년 여름 전국 570여개 단체가 함께하는 〈정치개혁공동행동〉을 출범시켰다.

대선 이후 선거제도 개혁과 관련된 사회적 논의는 2017년 6월부터 2018년 6월까지의 시기로서 지방선거에 맞춘 개헌 논의와 함께 이뤄졌다. 2017년 6월 국회는 '정치개혁특별위원회'와 '헌법개정특별위원회'를 동시에 출범시켰고, 2018년 상반기에는 두 특위를 통합하여 '헌법개정 및 정치개혁 특별위원회'를 가동시켰다. 사회운동 역시 적극적인 대응과 활동을 펼쳐나갔다. 그러나 결과적으로 아무런 성과 없이 활동이 종료되었다.[10]

---

7 당시 현재결정으로 선거구 지역구간의 인구편차가 3:1에서 2:1로 감축되었지만, 국회에서는 거대 양당의 야합으로 비례대표 의석수를 7석 줄이는 결정을 했다는 점에서는 후퇴한 개정이었다. 한편 2015년 3월에 국회에 설치된 정개특위 논의 과정 막바지에 당시 정개특위 위원장이었던 이병석 의원이 준연동형 비례대표제를 합의안으로 제시했었는데, 결과적으로 이러한 제안이 이번 공직선거법 개정에서 반영된 결과로 이어졌다.

8 20대 국회에서는 소병훈 의원안, 박주현 의원안, 김상희 의원안, 박주민 의원안 등이 발의되었다. 소병훈 의원안은 중앙선관위의 2015년 제안을 수용한 안이었고, 박주현 의원안은 스코틀랜드식 선거제도를 롤모델로 하여 16석의 비례의석 증대를 제시한 안이었다. 김상희 의원안과 박주민 의원안은 국회의원 의석수를 인구증감에 연동하면서, 비례대표의 비율은 높이는 방안을 공통적으로 제시했다.

9 민변을 포함한 120여개 시민사회노동단체가 결합했고, ▲국민 참정권(18세 투표권 및 유권자 표현의 자유) 보장 ▲정당득표율에 따른 의석배분-연동형 비례대표제 도입 ▲대통령 등 결선투표제 도입이라는 3대 요구안을 중심으로 활동했다.

10 당시 민변은 민변 개헌특위를 발족시켜서, 민변의 개헌안을 마련하였으며 제 사회운동단체와 함께 〈국민

당시 개헌이 무산된 것을 두고 누구의 책임이 더 큰지에 대해서는 견해의 차이가 존재할 수 있다. 그러나 당시 개헌과 선거제도 개혁에 관한 청와대와 민주당의 원론적이지만 소극적 입장이 결국 개헌 및 개혁 무산의 주요 원인이었음을 부인할 수는 없다.

개헌은 무산되었지만, 2016년 공직선거법 개정을 통해서 선거구획정을 총선 1년 전에 해야 하는 규정[11]에 힘입어 2018년 하반기 국회에는 정치개혁특별위원회가 다시 구성되었다.[12] 이때부터 사회운동은 더욱 적극적인 선거제도 개혁을 위한 활동을 펼쳤다. 우선 〈정치개혁공동행동〉은 2018년 하반기 정기국회 개원과 함께 바른미래당, 민주평화당, 정의당과 각각 '선거제도 개혁 협약식'을 체결하였다. 기존에 사회운동 차원에서는 좀처럼 교집합이 적었던 정당들과도 높은 수준의 연대활동을 결의한 것이다. 이러한 흐름에 힘입어 몇 차례 공동의 기자회견 등을 진행하다가, 조금 더 연대의 범위를 넓혀서 바른미래당, 민주평화당, 정의당 뿐 아니라 민중당, 노동당, 녹색당, 미래당까지 결합한 '선거제도 개혁을 위한 정당–시민사회 연석회의'를 발족시켰다. 당시 민주평화당에서는 연석회의 사무국을 위한 활동공간을 국회 의원회관 내에 제공하였고, 이때부터 제 정당들과 정치개혁공동행동은 정기적인 연석회의를 개최하면서 공동의 거리집회와 문화제, 기자회견, 서명운동, 국회 농성, 토론회 등을 개최하였다. 이처럼 선거제도 개혁을 열망하는 원내와 원외, 진보와 중도세력이 어우

주도 헌법개정 전국네트워크〉를 결성하며 적극적인 개헌운동을 펼친 바 있다.

11 매번 총선 직전에 선거구획정을 한다는 비판으로 인하여 국회는 국회의원 지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다(법 제24조의 2)는 규정을 신설했지만, 결국 21대 총선에서도 선거 직전에서야 선거구획정이 이뤄졌다.

12 그러나 국회 정개특위는 자유한국당이 특위위원 명단을 제출하지 않으면서, 3달이나 지각 출범을 하게 되었다.

러진 공동활동은 '탄핵연대'에 버금가는 것이었으며, 〈정치개혁공동행동〉은 기존의 사회운동 입법촉구 활동에 비해서 더할 나위 없이 폭넓은 연대활동을 펼쳤다고 할 수 있다.

다. 선거제도 개혁운동을 둘러싼 장벽들

선거제도 개혁이 일부 이뤄졌고, 사회운동의 역할도 적지 않았지만 활동의 과정에서 마주했던 현실적인 '장벽'들은 여전히 높았으며 지금도 넘어야 할 산으로 남아있다.

먼저, 선거제도 개혁 과정에서 공직선거법은 '게임의 룰'이기 때문에 다수결이 아닌 합의처리가 필요하다는 프레임을 완전히 벗어나지는 못했다는 점이다. 그동안 현실의 선거제도 개혁논의는 대부분 '게임의 룰'이라는 이름으로 거대 양당의 이해관계 조정에 의한 타협으로 귀결되어왔던 것은 사실이다. 비록 2019년의 선거제도 개혁은 자유한국당의 비타협적 태도에도 불구하고 다당제라는 조건과 검찰개혁 추진과 연동된 정치적 맥락 속에서 원내의 다수자연합을 형성하는데 성공함으로서 입법이 이뤄졌지만, 이 '게임의 룰'이라는 관념을 전면적으로 극복해내지는 못했다. 물론 공직선거법 개정 시에 국민적 합의, 의회 내의 합의 수준이 높아야 하는 것을 부인할 수는 없다. 공직선거법 개정 과정에서 합의수준이 충분치 않았기 때문에 결과적으로 위성정당이 출현했다는 지적도 유념해야 한다. 선거제도 개혁 이후 미래통합당이 '미래한국당'이라는 위헌적 정당을 만들 수 있었던 것도, 선거제도는 당사자들 간의 합의를 통하여 이뤄져야 한다는 프레임이 현실에서 물질성을 확보한 이데올로기로 작동하고 있기 때문이라고 보아야 할 것이다. 그러나 유권자보다는 정당의 이익에 귀속

된 이러한 논의 구조의 왜곡은 타파되어야 한다는 것이다. 선거제도 개혁은 무엇이 주권자 · 유권자의 권리를 보장하고 실현시킬 수 있는가라는 관점에서 출발하여 구체적으로는 선거제도 개혁을 통해서 표의 비례성 · 국회의 대표성을 어떻게 증진시킬 수 있을 것인가라는 수준에서 고민되어야 한다. 만약 '게임의 룰', '국회에서의 전체합의 원칙'[13]라는 왜곡된 담론 구조를 바꿔내지 못한다면 향후에도 선거제도 개혁은 요원한 것이 되거나 헌법재판소의 몫 정도로 남겨질 가능성이 크다.

또 이러한 왜곡된 논변 구조는 '선거구 획정' 과정에서도 드러났다. 국회의원 선거구 획정의 게리맨더링 가능성을 축소하기 위하여 공직선거법에서는 독립적인 선거구획정위원회를 구성하도록 했지만, 결국 거대 양당은 별다른 법적 논거 없이 선거구획정위원회의 최초 획정안을 거부했으며 끝내 거대 양당의 합의를 통해서 선거구가 획정되었기 때문이다.

다음으로 정치에 대한 광범위한 냉소주의의 문제다. 국회와 정치에 대한 냉소와 혐오 정서는 무시할 수 있는 수준이 아니며 이는 선거제도 개혁에도 항상 커다란 제약으로 작동한다. 더욱이 이러한 대중의 냉소를 등에 업고, 종전 정치 기득권을 유지 · 재생산하려는 거대 정당의 움직임도 무시할 수 없는 요소다. 정치에 대한 대중적 냉소와 이에 기생하는 정치권의 태도를 정치개혁운동 과정에서 충분히 극복해내지 못했기 때문에, 공직선거법 개정과정에서 반드시 필요했던 국회의원 숫자의 확대 및 비례대표 비율의 확대에 실패했다고 볼 수 있다.

---

13 국회의원 선거제도에 관한 국회의 합의가 관행이었다는 것은 주장은 사실과 부합하지도 않는다. 대표적으로 88년 총선 직전에 전면적 소선거구제로의 복귀도 날치기였으며, 2016년 총선의 경우에는 소수정당의 의견은 배제된 채 두 거대정당만의 합의로 비례대표를 축소시키기도 했다. 사실 총선에 관한 '합의의 관행'이 있었던 것은 '선거구획정'이라고 지적한 국회 유인태 사무총장의 지적이 타당하다.

현격히 커지는 행정부에 대한 견제기능을 강화하고, 늘어나는 전문적 입법 요구를 감당하기 위해서라도 국회의원 숫자 증대는 절실히 필요하다. 연혁적으로 살펴봐도 제헌국회 구성 당시 국회의원 숫자는 인구 10만 명당 1명의 수준을 기준으로 하여 200명[14]으로 정해졌는데 현재는 국회의원 1명이 국민 17만2천 명을 대표하고 있는 형국이다. 이는 2019년 기준으로 OECD 국가들 가운데 최하위권이다.[15] 그런데도 국민 대다수는 여전히 국회의원 숫자를 늘리기 보다는 오히려 줄이자는 견해가 더 지지를 받고 있다.

비례대표의 비율 확대도 같은 이유에서 어려운 점이 있다. 비례대표제도가 갖는 여러 순기능에도 불구하고, 기존의 한국 정치권에서 보여준 비례대표 공천의 불투명성 등을 이유로 비례대표에 대한 부정적 여론이 다수를 점하고 있다. 이러한 정서에 힘입어 미래통합당은 비례대표제 폐지를 골자로 하는 공직선거법 개정의견을 제출하기도 했다. 그러나 헌법 제41조 제3항에서는 '국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다'라고 하고 있다는 점에서 비례대표 제도의 전면적 폐지가 법률개정을 통해 가능한지 의문이다. 또 비례대표 제도를 통해서 국회 구성에 있어서 지역 대표성 뿐 아니라 다른 계층을 대표하는 이들이 진출[16]하여 국회 구성의 다양성을 확보할 수 있는 점 등에 비추어 볼 때 비례대표를 폐지하는 것은 역기능이 더 많다고 할 것이다.

---

14 국회의원 숫자 확대의 문제의 경우 일각에서 제기되는 '증원위헌론'의 문제도 존재한다. 헌법 제41조에서는 200인 이상으로 한다고만 규정하고 있는데, 이를 기준으로 헌법상 국회의원 300명을 넘어설 수 없다는 견해다. 그러나 헌법 제41조는 입법자에게 구체적인 숫자를 정하도록 맡기되 최소한 의 하한규정으로 200명은 돼야 한다는 것이지 '300명을 넘으면 위헌'이라는 해석은 가능하지 않다는 것이 학계의 다수 견해다.

15 현재 OECD 국가 중 인구대비 국회의원 한국보다 적은 나라는 미국과 멕시코, 일본 정도다.

16 비례대표에서의 성평등 조항이 생긴 이후 국회의 여성비율이 17대 국회부터 개선되었다.

비례대표와 지역구의 문제가 선악의 문제는 아니지만 주요 민주주의 국가들 대부분에서는 비례대표제가 선호되고 있다. OECD 가입 37개 국가를 기준으로 할 때 비례대표 제도가 없는 나라는 5개국[17] 정도에 불과하다. 아울러 한국에서 비례대표의 비율은 가장 적다는 사실도 지적해야 한다. 내각제를 기반으로 전면적 비례대표제(Proportional representation) 등에 기반한 정당명부제를 채택하고 있는 국가들(OECD 37개 국가 중에 24개 국가)은 논외로 하더라도, 독일과 뉴질랜드 등과 같이 지역구와 비례대표를 혼합하되 정당지지율에 따른 의석 배분을 조정하는 연동형 선거제도(Mixed-member proportional representation)를 채택하고 있는 국가들[18]과 일본과 같이 병립형 비례대표제도(Mixed member majoritarian)를 채택하고 있는 국가들을 가운데서도 한국의 비례대표 비율이 가장 낮다.[19]

또 의석수 증원에 대한 대중적인 반감이 더 큰 상황에서, 비례대표 의석수를 확대하려면 지역구 축소가 불가피한데 이에 대한 저항도 만만치가 않다. 자신의 지역을 대표하는 국회의원이 사라지는 것에 민감한 농산어촌 지역 유권자들의 저항과 종래 지역구를 지키고자 하는 현역 국회의원들의 반대가 큰 상황이고, 패스트트랙 합의 당시 지역구 225석, 비례대표 75석이라는 법안 내용이 지역구 253석 비례대표 47석으로 회귀했던 것도 같은 맥락에서 이뤄진 일이다. 물론 국회의원이 국민의 대표여야 한다는

---

17 5개국가는 미국, 프랑스, 호주, 영국, 캐나다다. 그런데 영국에서 스코틀랜드와 웨일즈는 지방의회에서 연동형 비례대표제를 채택하고 있다. 프랑스는 비례대표제도는 없지만 전면적 결선투표제를 채택하고 있고, 호주의 경우는 상원을 기준으로 선호투표제를 채택함으로서 비례성 · 대의성을 보완하고 있다.

18 OECD국가 중 연동형을 채택하고 있는 국가는 4개국이다. 독일은 보정의석 등을 채택하고 있지만 명목상 299:299다. 뉴질랜드는 69: 51, 연동형의 성격을 띈 혼합형으로 평가받는 헝가리는 106: 93, 역시 혼합형이라고 할 수 있는 이탈리아는 386: 232 다.

19 OECD에서 병립형 제도를 채택하고 있는 국가는 일본, 멕시코, 리투아니아다. 일본은 295:180, 멕시코는 300: 200, 리투아니아는 71:70이다.

원론적 입장에도 불구하고, 지역의 이익을 위해 힘쓰는 자라는 인식이 더 많은 것도 함께 작용한 것이다.

3. 향후 공직선거법 개혁의 방향

가. 정치개혁의 원칙: 민주주의의 민주화

각종 위성정당의 난립으로 공직선거법의 추가적인 개정은 이미 예고된 미래다. 이러한 상황에서 사회운동의 구체적인 제도개혁방안에 대한 합의 수준은 아직 확인되지 않는다. 다만 새롭게 대안을 모색하는 과정에서는 기본적인 문제의식을 재확인하는 데서 출발해야 할 것이다.

선거제도에 관한 문제에서 연동형 비례대표제를 채택하려고 했던 것은 현재의 선거제도가 정당지지율과 의석수 배분의 격차가 적지 않고, 유권자 표의 상당수가 사표가 된다는 점을 보완하기 위한 것이었다. 기존의 다수의 소선거구로 뽑는 지역구와 현격히 적은 숫자의 비례대표의석으로는 유권자의 의사를 반영하지 못한다는 것은 부인하기 어려운 사실이다. 물론 연동형 비례대표제도가 유일한 '대안'이라고 할 수도 없고, 또 선거제도 개혁만으로 정치개혁이 완성되지도 않는다. 즉, 연동형 비례대표제도는 수단일 뿐 목적이 될 수 없음은 분명하다. 그러나 사회운동이 정치개혁의제 가운데서도 선거제도개혁에 착목했던 것은 시민의 정치적 기본권을 실현 · 확대하기 위한 것뿐이다. 선거권 · 피선권의 하향을 비롯한 청소년 참정권의 확대, 유권자와 선거운동의 자유 확대도 모두 정치적 기본권의 실현 확대 차원에서 접근하는 것이었다. 그런데 더 나아가자면 정치적 기본권의 실현을 위해서 정치체를 더욱 민주적으로 구성해야 하며, 이

를 위해서 정치체를 구성하는 경로인 선거제도 개혁을 우회할 수는 없다. 즉 사회운동은 기존의 선거제도 개혁을 통해 현존하는 우리의 형식적 민주주의제도를 더욱 '민주화'하는 원칙을 확인하고, 실현하기 위한 관점에서 다시 출발해야 할 것이다.

나. 선거제도 개혁의 구체적 방안에 관한 모색

위성 · 위헌 정당의 난립 문제[20]를 해결하기 위해서 선거제도 개혁은 어떤 방향으로 이뤄져야 할 것인가는 쉽게 답변하기 어려운 문제다. 이 문제를 해결하기 위하여 유사한 사례들에 대한 조사에서부터 시작해야 할 듯하다. 연동형 비례대표제도를 채택하고 있는 독일과 뉴질랜드의 경우 위성정당의 문제가 출현하지 않았지만, 알바니아와 레소토 그리고 베네수엘라에서는 2020년 한국과 닮은 현상이 나타났고 결국 선거제도를 개정했다. 같은 제도를 두고 서로 다른 경로를 밟은 이유에 대한 분석[21]도 필요하겠지만, 우선은 위성정당 문제를 해결하기 위해 알바니아, 레소토, 베네수엘라에서 무엇을 했는지부터 살펴보는 것도 필요한 일이다.

---

20 흔히 위장 · 위성정당이라고 불리는 미래통합당 · 더불어시민당 · 열린민주당은 성격이 서로 다른 측면이 있다. 미래통합당의 경우 결성 및 공천 과정 등에서 헌법과 정당법에서 규정된 '정당'의 요건 자체를 갖추지 못했다는 점에서 가장 명백한 위헌정당이다. 더불어시민당의 경우도 2개의 원외정당에 대한 의석배분을 나눴다는 측면에서 선거연합정당의 외관을 갖추려고 했지만 실질적으로 더불어민주당이 실질적 영향력을 행사했다는 점에서 역시 정당의 자율성을 갖추지 못한 측면이 크기 때문에 위헌적 성격이 크다고 보아야 할 것이다. 열린민주당의 경우 더불어민주당과는 실질적인 정치적 동맹성격이 강하다는 점, 주요인사와 지지세력의 분포 측면에서 보았을 때 정치적으로는 위성정당에 가깝지만, 법적으로는 위헌정당이라고 하기는 어렵다.
한편 시민사회 일각에서 추진하고 녹색당 · 미래당이 동참했던 '비례연합정당'의 경우 실현여부에 따라 '선거연합정당'이라고 평가할 수 있는 측면이 있었지만 불발에 그치고 말았다. 그러나 사실 현재의 공직선거법에서는 유럽 등에서 채택하고 있는 선거연합정당이 허용되고 있지 않다. 선거연합정당 허용의 문제는 입법적인 차원에서 해결할 문제이지 입법 없는 정치적 결단의 문제였는지는 의문이다.

21 이번 위성정당 사태에 관한 시민의 선택과 판단이 반영될 총선 결과까지 살피는 것이 필요할텐데, 본고는 총선 이전에 작성되었다.

먼저 알바니아의 경우 2005년 총선에서 위성정당 문제를 겪은 후 연동형 비례대표제를 폐지했다. 알바니아는 2008년 개헌과 선거제 개편을 통해서 기존의 지역구 100석, 비례대표 40석으로 구성된 연동형 비례대표제를 폐지하고, 전국을 12개의 권역으로 나눠서 1인 1표를 부여하는 전면적 권역별 비례대표제로 전환했다. 일종의 정당명부 대선거구제라고 할 수 있는데, 위성정당이 출현할 가능성을 전면차단하면서 오히려 비례성을 더욱 강화하는 방식으로 선거제도 개혁을 한 셈이다. 이와 같이 1인 1표를 부여하는 권역별 전면비례제 형태는 스웨덴이나 덴마크 등에서도 채택되는 제도다. 다만 스웨덴이나 덴마크의 경우 전국단위 지지율과의 격차를 보정하기 위한 조정의석 개념도 함께 사용하고 있다.

레소토의 경우에는 2002년부터 비례대표 제도를 도입하면서 연동형 비례대표제를 수용했다가 2007년 총선에서 위성정당이 출현하면서 선거제도를 바꾼 경우다. 그런데 레소토도 지지율과 의석수를 연동하는 연동형 비례대표제 자체를 포기했다고 보기도 어렵다. 현재 레소토는 2004년 이전 한국처럼 1인 1표를 부여하고 지역구 지지율에 기반하여 의석수를 계산하되, 비례대표의석을 병립형이 아니라 연동형으로 계산하는 일종의 조정의석으로 활용하고 있다. 구체적으로 보자면 현재도 레소토는 지역구 80석과 비례대표 40석을 두고 있는데, 최근 치러진 2017년 총선의 경우 제1당이 40.52%의 지지율을 얻은 상황에서 지역구 47석이 당선되자 비례는 1석만 배분하였다. 반면에 지역구 표에서 총 8.95%의 지지율을 획득한 제3당의 경우 지역구에서는 1명만 당선되어서 비례에서는 지지율을 반영하여 가장 많은 10석을 차지했다.

베네수엘라의 경우는 2000년과 2005년 총선에서 연동형 비례대표제

(지역구 60%, 비례 40%)를 채택했다가, 2010년 총선부터는 병립형(지역구 110석, 비례 52석) 비례대표제로 전환하면서 비례 비율은 30%로 축소한 경우다. 그런데 이 때문에 표의 불비례성이 커지면서 오히려 베네수엘라의 정치상황은 오히려 더욱 혼란해진 상황이 되었다는 평가다. 실제로 가장 최근에 치러진 2015년 12월 베네수엘라 총선에서 전체 167석 가운데 야당연합(MUD)은 지역구 72석, 비례대표 27석 등 총 99석 확보했고, 여당(PSUV)은 지역구 24석, 비례대표 22석 등 총 46석 확보했다. 그런데 사실 비례대표 지지율에 따른 의석 차이는 5석에 불과할 정도로 차이가 많지 않은데 반하여, 전체 의석수 차이는 총 53석가 났던 것이다. 그리고 이는 베네수엘라의 정국의 혼란함을 더욱 부채질 한 원인으로 꼽힌다.[22]

이렇게 연동형 비례대표제를 채택했다가 위성정당 문제로 제도 변경을 한 3개 국가의 전례를 쫓아보면 새로운 제도개혁 방안을 마련하는 데서 실마리를 찾아볼 수가 있을 것이다. 우선 알바니아처럼 비례성을 더욱 증진하는 형태로 전환하는 방안이다. 물론 알바니아의 경우 12개 지역으로 나눈 일종의 권역별 비례대표제도만을 두어서 지역구와 비례대표를 혼합한 성격이 크기 때문에 한국에서 그대로 수용하기엔 어려운 측면이 있다. 오히려 한국의 경우 권역별 비례대표제와 보정의석 제도를 두고 있는 스웨덴이나 덴마크의 경우를 더 깊게 연구해봐야 할 것이다.[23] 레소토의 경

---

22 이와 유사한 일은 우리 정치사에서도 여러 차례 나타났었다. 2004년 총선에서 열린우리당의 정당지지율은 38.3%, 지역구 득표율은 41.99%였지만 과반을 넘은 152석을 차지했고, 2008년 총선에서 한나라당도 37.48%의 정당지지율, 지역구 득표율은 43.45%였지만 153석을 차지했다. 2012년 총선의 경우 새누리당의 정당지지율은 42.8%, 지역구 득표율은 43.3%였지만 152석을 차지했다.
한편 2016년 총선의 경우 더불어민주당은 25.54%의 정당지지율과 37%의 지역구 득표율로 132석을 획득한 반면에 새누리당은 정당지지율 33.5%, 지역구 득표율 38.3%로 오히려 더불어민주당보다 1석 적은 131석에 그쳤다. 물론 2016년은 국민의당이 3당으로서는 이례적인 26.74%라는 정당 지지율을 획득했다는 면에서 이전의 선거와 견주어 볼 일은 아니다. 이는 유권자의 분할투표에 따른 것이었지만, 다른 말로는 기존 소선거구 중심의 선거제도로는 민의를 반영하기 어렵다는 점을 극명히 보여준 것이기도 했다.

23 스웨덴은 정당명부 비례대표제로 349명 선출하는데, 310명은 2개의 대선거구에서 선출하고, 나머지 39명

우는 1인 2표제로 설계한 우리 선거제도와 호환성과 맞지는 않지만, 비례성을 확보하려는 문제의식은 유지하는 선거제도를 지속하고 있다는 점에 역시 주목해야 할 것이다. 베네수엘라의 경우에는 병립형을 채택하고는 했지만 바뀐 제도 역시 비례대표 비율이 30%는 된다는 점에서, 어떠한 제도를 채택하든 한국의 현저히 적은 비례대표의석 확대 필요성을 시사한다.

선거제도 개혁의 구체적 방안은 앞으로 짧게는 2년 길게는 4년간 공론의 장에서 넓게 논의될 것이다. 현재 시점에서 위 3개 국가의 변화는 참고점일 뿐 이를 그대로 좇기도 어렵다. 다만 시론적 차원에서는 준연동형에서 완전한 연동형으로 더욱 비례성을 증진시키는 방향의 공직선거법 개정방안으로 포함하여 스웨덴, 덴마크와 같은 권역별 비례(대선거구제)를 중심으로 개편하는 방안, 병립형으로 복귀하되 비례대표의 비율을 획기적으로 개선하는 방안 등을 전반적으로 검토해볼 필요가 있을 것으로 보인다. 아울러 비례공천과정의 불투명성 문제에 대한 대안으로 스웨덴 등에서 도입하고 있는 개방형 정당명부제에 대한 검토도 함께 논의되어야 할 것이다.

한편 선거제도 개혁에 있어서 결선투표제 도입 문제에 대해서도 재공론화가 시급하다고 보인다. 비록 대통령 선거의 경우는 헌법개정사항인지 여부가 쟁점이 될 수 있지만, 국회의원 선거 · 지방자치단체장 선거 등에서는 결선투표제 도입을 입법을 통해서 가능하며 충분히 검토해 볼만한

의 순수비례의석은 보정의석으로 배정한다. 덴마크도 유사한데 의원 정수는 179명으로 이중 135명은 10개의 대선거구에서 선출하고, 40명은 정당투표에대한 비례성 보완을 위한 추가의석으로 선출한다. 나머지 4석은 그린란드와 페로 제도에서 각 2인씩 선출한다.

의제다. 프랑스의 경우처럼 비례대표제를 채택하고 있지 않지만 전면적 결선투표제도 도입을 통해서 다당제 구조가 안착된 사례 있는데, 한국에서의 수용 가능성과 필요성을 살펴볼 필요가 있어 보인다.[24]

다. 더 다양한 정치개혁의제들

국회의원 선거제도 개혁 외에도 정치개혁입법 필요성이 있는 의제들에 대해서도 짚을 필요가 있다. 우선 지방의회 선거의 개혁이다. 그동안 지방의회 선거제도는 개혁의 후순위로 치부되어 왔지만, 최근 헌법재판소 결정 등을 통해 지방의회 선거에서도 선거구간 인구편차가 종전에 4:1에서 3:1로 감축되어야 해서 이에 따른 공직선거법 개정이 예정되어있다. 이러한 요인은 지방의회 선거제도 개혁 논의의 시의성을 담보해줄 것으로 보인다. 지방의회 선거에서 제일 문제가 되는 것 역시 표의 불비례성 개선이다. 애초에 지방의회의 경우 비례대표 비율이 10% 수준에 불과하기 때문에 국회의원 선거보다도 표의 불비례성이 심각하게 나타날 개연성이 높다. 다만 시 · 군 · 구의회(기초의회)의 경우 중선거구제를 채택하고 있기 때문에 상대적으로 정당지지율과 의석배분의 불일치가 적은 편이다. 반면에 시 · 도의회의 경우 표의 불비례성이 과도하여 정당지지율과 무관하게 실질적인 일당 독재에 가까운 의석수 배분이 초래되고 있는 실정이다. 또 기초의회의 경우도 3인 선거구는 소수에 불과하고 대부분은 2인 선거구제를 채택하고 있어서, 양당제로 민심이 왜곡되는 현상이 오랫동안 지적되어왔다. 아울러 풀뿌리 주민단체들에서 오랫동안 주창해온 '지역정당'(지방의회 선거에만 출마가 가능한 정당) 허용에 관한 문제도 함께 다뤄

24 호주나 아일랜드도 이와 유사한 단기이양식 또는 선호투표제를 사용하고 있는데, 이 또한 함께 검토대상이 될 수 있음은 물론이다.

져야 함은 물론이다.

그 외에도 다양한 정치개혁의제들이 산적해있다. 우선 청소년 참정권의 경우 선거권은 하향되었지만, 피선거권 하향 문제는 여전히 과제로 남아 있다. 또 청소년의 정당가입의 권리 부여에 관한 입법도 개혁과제다. 여전히 압도적으로 낮은 여성의 원내진출 비율을 확대하기 위한 할당제의 문제도 혜안이 필요한 상황이다. 선거기간 유권자와 후보의 자유로운 의사표현을 억압하는 각종 공직선거법상 독소조항들의 철폐도 여전히 개혁대상이다. 그 외에 교사와 공무원 등의 정치적 기본권 보장, 투표시간 연장 및 장애인의 투표 접근권 보장 등 투표권 보장확대의 문제도 20대 국회에서 논의만 무성했을 뿐 거의 개혁된 것이 없다. 아울러 의석수 등에 따라서 동일한 기호를 부여하는 '기호순번제'의 경우도 여러 가지 폐해를 낳고 있는 만큼, 교육감 선거에서 실시하고 있는 '교호순번제'로 변경하는 문제도 21대 국회에서 다뤄져야 한다. 정치자금법도 여러 가지 개정이 필요한데, 현역 정치인에게만 압도적으로 유리하게 규정되어있는 점을 개선하고, 정치자금 후원에 대한 한도는 높이고 회계 상의 투명성은 더욱 높이는 제도 개선도 개혁입법과제로 다뤄져야 한다.

4. 맺으며

2019년 공직선거법 개정은 미완으로 그쳤다. 사회운동은 이제 새로운 출발선에서 문제의식을 가다듬고 새로운 전망을 형성하고 실천해야 한다. 사회운동은 표의 비례성을 확보하여 유권자 민의를 최대한 대변할 수 있도록 하는 동시에, 승자독식을 통한 소수의견 배제라는 결과를 낳지 않도록 제도를 설계하여 국회구성의 대의성을 치밀하게 구성할 수 있도록 하

는 것을 선거제도 개혁을 목표로 다시 힘을 모아야 한다. 선거제도 개혁에 관해서는 당리당략적 접근이나, 특정한 제도만이 유일한 대안이라고 설파하지 않는 개방적 자세를 유지함은 물론이다. 다른 민주주의 국가에서 실시하고 있는 다양한 선거제도에 관한 연구, 우리 헌법 및 정치구조와의 정합성 등을 고려하면서 대중적 국민적 합의를 다시 구축해 나가야 할 긴 여정이 기다리고 있다. 거대 정당들의 위성정당 창당이라는 퇴행적 선택에 대한 도덕적 비판을 넘어선, 정치의 민주화, 민주주의의 민주화를 위한 장정을 지금/여기에서 다시 시작해야 한다.

집중분석 3

노동인권의 현황과 진단

신인수

1. 들어가며

반환점을 돈 문재인 정부의 노동인권 현황을 한 마디로 요약하면 '촛불은 꺼졌다'로 집약할 수 있다. 정확히 말하면 촛불이 켜진 적이 있었는지도 의심스럽다. 사회적 불평등과 양극화는 심화되고, 비정규직 규모와 차별의 정도는 나아진 것이 없다. 명확한 비전이 없었고, 끈질긴 전략도, 전술도 없었다. '공공부문 비정규직의 정규직 전환'을 표방했지만 실제로는 차별이 지속되는 무기계약직, 중규직 전환에 그쳤다. ILO 창립 100주년을 맞아 '기필코 ILO 핵심협약을 비준하겠다'는 공약은 오히려 정부의 노동개악안 제출로 변질되었다. 최저임금을 대폭 인상해 소득주도 성장을 하겠다는 포부는 최저임금 산입범위 확대와 사상 초유의 실질 최저임금 삭감으로 마감되었다. 주 52시간 근로를 확립하여 노동시간을 단축하고 일과 삶의 균형을 만들겠다고 했지만 여전히 한국 사회는 장시간-저임금 노동체계에 갇혀 있고, 탄력근로제와 특별연장근로 확대 등으로 위험은 가중되고 있다.

의제	약속	현실
공공부문 비정규직	차별 없는 정규직 전환	차별이 지속되는 무기계약직 전환
ILO 핵심협약	ILO 핵심협약 비준 노동기본권 개선	협약 비준은 물건너감 오히려 노동개악 시도
최저임금	최저임금 대폭 인상 저임금 노동자 처우개선	최저임금 산입범위 확대 실질 최저임금 삭감
주 52시간 근로	노동시간 단축 일과 삶의 균형	여전한 장시간 근로체계 특별연장근로 확대

이하에서는 위 4가지 의제를 중심으로 반환점을 돈 문재인 정부의 노동인권 현황을 살펴보고 최소한의 개선방안을 제시하고자 한다. 아울러 최근 코로나19 사태로 극명히 드러난 우리 사회 노동인권의 현 주소를 살펴보고, 그 대안을 고민하고자 한다.

2. 공공부문 비정규직 정규직 전환

(1) 개관

노무현부터 현 문재인 정부에 이르기까지 역대 정부는 공공부문 비정규직 정책을 입안하여 실행에 옮겼다. 정부 의지와 실제 정책효과는 차이가 있지만, 공통적으로 일정한 요건 하에 비정규직을 정규직으로 전환하고, 처우를 개선하겠다고 밝혔다. 문재인 정부는 취임 후 일성으로 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하겠다고 했다. 2017년 7월 20일 관계부처 합동으로 발표한 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획」(이하 '2017년 정부 가이드라인')에서 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하겠다고 밝혔다. 기간제는 정규직 전환 심의위원회, 파견 · 용역은 노사 및

전문가 협의를 거쳐 정규직으로 전환하고, 기존 무기계약직은 처우를 개선하고 인사시스템 체계화를 약속했다. 정규직 전환 후 임금체계는 직종별 동일가치노동 동일임금 취지가 반영될 수 있도록 설계하고, 무기계약직에 대하여는 공식적 인사제도 마련, 처우 개선(복리후생적 금품은 불합리한 차별 없이 지급 포함), 채용관행 개선 등을 통해 '공공부문 비정규직 ZERO' 시대를 열겠다고 선언했다. 그러나 약속은 지켜지지 않았다.

첫째, 공공부문 간접고용 근로자의 정규직 전환은 대부분 자회사 방식으로 이루어졌다. 자회사 방식은 고용(하청-자회사)과 사용(원청-모회사)을 분리하는 간접고용의 또 다른 이름이었다. 문제를 회피하는 것일 뿐 해결책이 될 수 없었다. 이미 2019년 톨게이트 요금수납원 불법파견 문제를 필두로 공공기관 자회사 방식의 문제가 수면 위로 떠오른 상태다.

둘째, 공공부문의 비정규직은 고용과 임금 · 복지수준이 보장된 온전한 '정규직'으로 전환된 것이 아니라, '무기계약직'으로 전환되었다. 고용은 상대적으로 보장되어 정규직에 가깝지만, 임금과 복지수준은 비정규직과 별반 차이가 없는 '중규직'으로 전환된 것이다. 무기계약 전환과 함께 임금체계는 기존 정규직제에 편입되는 것이 아니라 별도 체계로 운영되고, 그 사이에 정규직과 무기계약직의 격차가 존재한다. 기존 기간제 노동이 정규직 직무와 분리된 보조적 직무로 평가 절하되면서 발생한 임금격차가 무기계약 전환 이후에도 그대로 유지되고 있다.

셋째, 정규직과 동등한 수준의 처우개선은 없었다. 보수 수준이 정체되지 않도록 인건비를 설계하고 있으나 최저임금 인상에 따라 불가피하게 오르는 기본급과 형식적인 근속수당으로 되어 있는 대부분의 무기계

약직 임금실태를 생각해보면 실질적인 근속보상과 임금인상은 없다고 할 수 있다. 2017년 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 중앙행정기관에 근무하는 무기계약직의 평균연봉은 약 2,850만 원 수준으로 공무원 대비 약 54.3% 수준에 그쳤다. 2017년 정부 가이드라인에 따라 무기계약직으로 전환된 경우에도 별반 사정은 다르지 않다. 무기계약직 전환 전후 임금 수준을 살펴보면, 전환 이전에는 평균 2,393만 원이었는데, 전환 이후에는 평균 391만 원 상승하였고, 중앙행정기관 무기계약직만 보면 2,322만 원에서 2,579만 원으로 상승한 것에 불과했다.[1] 이 정도 처우개선은 아무리 긍정적으로 평가하더라도 비정규직에서 중규직으로 '양적 개선'에 불과하고, 정규직과 동일한 수준으로 '질적 개선'이 있었다고 보기 어렵다.

넷째, 무기계약직 전환 이후 임금체계도 마련되지 않았다. 2017년 정부 가이드라인이 밝힌 직종별로 동일가치노동-동일임금 취지가 반영된 임금체계는커녕 중앙행정기관에 통일적으로 적용되는 최소한의 임금체계, 최소한의 보수표도 없다.

다섯째, 무기계약직 차별해소 및 처우개선 방안도 없다. 공식적 인사제도는 여전히 존재하지 않고, 이에 따라 전환자의 직군, 교육훈련, 승급체계는 각 기관에서 주먹구구식으로 이루어지고 있다. 정규직과, 그리고 기존 무기계약직과 기본급 차이는 여전히 유지되고 있고, 그나마 차별해소를 공언했던 복리후생적 금품에서도 극히 일부(정액급식비, 명절휴가비, 맞춤형복지포인트 중에서 기본점수)를 제외하면 여전히 차별이 지속되고 있다.

---

1 오계택 · 김동배 · 권순원(2019), '공공부문 정규직 전환 정책 평가 및 향후 과제', 고용노동부 연구보고서

(2) 향후 과제

ILO 제87호, 제98호 및 제151호 협약을 비롯한 국제노동기준은 물론, 주요국가에서는 공통적으로 공공부문 근로자와 노동조합이 실질적으로 참여하는 단체교섭을 제도적으로 보장하여 임금체계 및 임금수준을 결정하고 있다. 공공부문의 노사 당사자들이 직접 머리를 맞대고 숙의하여 임금체계를 결정하고, 이를 제도적 · 관행적으로 뒷받침하고 있다. 우리나라에서도 직접 당사자인 무기계약직 근로자와 이들로 구성된 노동조합이 중앙행정기관과 직접 교섭할 수 있는 통로를 제도적으로 보장할 필요가 있다.

근로기준법 제6조의 균등대우원칙이나 남녀고용평등법 제8조에서 정한 동일가치노동 동일임금 원칙 등은 어느 것이나 헌법 제11조 제1항의 평등원칙을 근로관계에서 실질적으로 실현하기 위한 것이고, 중앙행정기관을 비롯한 공공부문도 예외가 아니다.[2] 중앙행정기관의 장이 무기계약직이라는 이유로, 또한 근무내용과 상관없는 다른 사정을 이유로 불합리한 차별을 하는 것은 위법하고, 그 차별 임금 상당을 지급할 의무가 있다. 특히 동일기관에서 동일 · 유사업무를 수행하고 있음에도 무기계약직간 차별, 업무의 양과 질에 상관없이 정기적 · 일률적 · 보편적으로 지급되는 생활보조적 · 실비변상적 복리후생수당(가족수당, 자녀학비보조수당, 명절휴가비, 맞춤형복지포인트 등) 차별의 경우에는 위법성이 가중된다.

현재 중앙행정기관 무기계약직 차별 실태를 고려할 때, 처우개선과 차별해소는 더 이상 미룰 수 없는 긴급한 과제다. ▲ 근원적으로 처우를 개

2 대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결

선하고 차별을 시정하려면 공무직제를 신설하여 법제화해야 한다. 법률로 무기계약직의 신분보장과 고용안정을 기하고, 정원과 직제, 보수, 승급과 승진, 교육훈련 및 자기개발에 관한 사항을 규정해야 한다. ▲ 단기적으로 임금체계를 개선해야 한다. 현재와 같이 각 기관에 맡겨 방치할 것이 아니라, 기관별 임금체계를 표준화하고, 기관에 공통적으로 적용될 수 있는 최소한의 원칙과 기준을 만들어야 한다. 동일가치노동 동일임금 원칙, 복리후생비 차별금지 원칙을 명문화하여 무기계약직의 처우개선 및 차별을 해소해야 한다. ▲ 예산 편성과 집행 관련 제도적 개선도 시급히 이루어져야 한다. 통일된 예산편성 기준을 마련하고, 무기계약직 관련 예산은 인건비 내지 기본경비로 편성해야 한다. 아울러 적극적 처우개선 조치를 취하기 위하여 총액인건비 적용의 예외를 인정하고, 격차 해소를 위한 하후상박 예산을 편성해야 한다. ▲ 직접 당사자인 중앙행정기관과 무기계약직이 머리를 맞대고 스스로 문제를 해결할 수 있도록 단체교섭과 단체협약 체결권을 제도적, 실질적으로 보장하고 예산편성에 반영되도록 해야 한다. ▲ 최근 출범한 공무직위원회는 그 동안 방치되었던 공무직의 임금 및 처우, 교육훈련, 그리고 체계적 인사관리를 위한 정부위원회를 구성한다는 점에서 긍정적이고, 종전보다 진일보한 실질적 단체교섭의 토대로 기능할 수 있으리라는 기대를 걸게 한다. 그러나 공공기관 자회사 및 민간위탁 근로자 등이 포함되는지 불분명하므로 이를 명확히 할 필요가 있다. 아울러 공무직위원회 구성 시 공무직과 이들로 구성된 노동조합의 참여기회를 실질적으로 보장해야 한다.

3. ILO 핵심협약 비준은커녕 오히려 노동개악 시도

(1) 노동후진국의 대명사 대한민국

노동자들의 노동조합 결성을 금지하던 영국의 단결금지법은 19세기(1824년)에 폐지되었고, 결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약은 20세기(1948년 87호 협약, 1949년 98호 협약)에 제정되었다. 그러나 21세기 한국의 노동자들은 여전히 19세기 단결금지법, 노동조합 혐오 법률에 묶여 있다. 250만 명에 이르는 특수고용노동자, 200만 명의 간접고용노동자의 노동기본권이 부정되고, 공무원이 직급과 직무에 의해 이중으로 결사의 자유를 부정당하고 있다. 6만 명의 조합원이 있는 전국교직원노동조합은 해직교원 9명, 비율로 0.015%의 조합원 자격에 문제가 있다는 이유로 법외노조통보를 받았고, 문재인 정부 들어서도 전혀 개선되지 않고 있다. 이제 우리도 21세기 국제노동기준에 따라 노동기본권이 보장되어야 하고, 그 최소한이 20세기에 제정된 결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약을 비준하는 것이다.

(2) ILO 핵심협약 비준 약속 위반 : 비준의지, 노력, 실천 부존재

ILO 협약 중에서 8개의 핵심협약은 모든 회원국이 비준 여부와 상관없이 존중하고 준수해야 한다. 우리나라는 8개 핵심협약 중 차별금지 및 아동노동금지에 관한 4개 협약은 비준했지만, 결사의 자유 및 강제노동금지에 관한 4개 협약은 비준하지 않았다. 결사의 자유에 관한 제87호, 제98호 협약 2개에 모두 가입하지 않은 회원국은 20개국에 불과하며, 경제협력개발기구(OECD) 35개 회원국 중에는 미국과 우리나라만 가입하지 않고 있다. 아래 [표]에서 보는 것처럼 우리나라는 1996년 OECD 가입 당시부터 ILO 핵심협약을 비준하겠다고 줄기차게 약속하였고, 2020년 현재까지 24

년간 줄기차게 약속을 위반하고 있다.

- 1996년 OECD 가입 당시 결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약 비준 약속
- 1998년 한국을 방문한 ILO 고위급 노사정 대표단에 제87호, 제98호 협약 비준을 약속, 1998년 3월 ILO 이사회에 보고됨
- 2006년과 2008년 유엔 인권이사회 이사국으로 출마하면서 ILO 4개 핵심협약 비준을 공약으로 제시
- 유엔은 사회권규약 3차 국가보고서 심의(2009. 11.), 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 2차 회기 심의(2012. 10.), 자유권규약 4차 국가보고서 심의(2015. 11.), 사회권규약 4차 국가보고서 심의(2017. 10.) 등을 통해 결사의 자유 협약 비준 촉구 권고안 채택
- 한·EU FTA 체결 시 ILO 제87호, 제98호 협약 비준 약속
- 한국 정부는 2016. 8. ILO에 제출한 연례보고서에서 결사의 자유에 관한 제87호, 제98호 협약에 관하여는 공무원 단결권에 관한 국내법조항 문제를, 강제노동금지에 관한 제29호, 제105호 협약에 관하여는 의무 군복무로 인한 사항을 각 협약의 미비준 이유로 제시하였음.
- 유럽의회는 2017. 5. 18. 한국이 ILO 핵심협약 비준 약속을 이행하지 않자 "유럽연합 집행위원회가 한국 정부와 공식 협의를 개시하고 적절한 조치를 취하라"고 촉구하는 결의문 채택
- 우리나라는 2006년 이후부터 연속으로 유엔 인권이사회 이사국 역임
- 2016년에는 인권이사회 의장으로 선출되어 1년간 의장직 수행
- 주한제네바한국대표부 대사는 2017~2018년 임기 ILO 정부그룹 의장을 맡았고, ILO 예산 분담률 13위임

– 국회에는 ILO 핵심협약 비준 촉구 결의안(2017. 5. 24. 한정애 의원 대표발의, 2018. 11. 14. 심상정 의원 대표발의) 2건이 발의되어 있음

20여 년에 걸친 국제사회와의 약속과 대한민국의 위상을 고려할 때, ILO 핵심협약 비준은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제였다. 국제사회 일원으로서 대한민국의 국격, 신뢰와도 직결된 문제였다. 촛불정부를 자임한 문재인 정부는 대선공약 및 100대 공약 과제로 ILO 핵심협약 비준을 약속했고, 2017. 9. 초에 한국을 방문한 가이 라이더 ILO 사무총장에게 ILO 창립 100주년을 맞는 2019년 ILO 핵심협약을 비준하겠다고 거듭 약속했다. 그뿐 아니라 한–EU FTA 13.4조 3항 후문에서 대한민국은 'ILO 핵심협약을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력'을 하겠다고 약속했다.

그러나 문재인 정부는 2019년 하반기에 이르러서야 형식적으로 결사의 자유 협약(제87, 98호), 강제노동금지 협약(제29호) 비준 동의안만 국회에 제출하였을 뿐, 실제 국회 동의를 받아 비준을 하려는 의지나 노력, 실천은 없었다. 한–EU FTA에서 명시한 '계속적이고 지속적인 노력'은커녕 책임 회피에만 급급하고 협약비준을 위한 어떤 실천도, 의지도 보여주지 않았다.

첫째, 문재인 정부는 '선입법–후비준' 입장을 고수하고 국회 핑계를 대며 ILO 핵심협약 비준을 지체했다. 그러나 ILO 핵심협약을 먼저 비준하고, 그 후에 국내 법과 제도를 개선하면 충분하고('선비준–후입법'), 이는 ILO 뿐만 아니라, 국가인권위원회의 공통된 입장이다.

✔ ILO 코린 바르가(Corinne Vargha) 국제노동기준 국장(2019. 5. 9.)

○ 법제가 완벽해지고 모든 이해당사자가 만족할 때까지 핵심협약 비준을 미룬다면 노동권 보호 진전은 더욱 지체될 것이다.

✔ 국가인권위원회 최영애 위원장(2019. 4. 4.)

○ ILO 핵심협약을 먼저 비준하고 이에 맞게 국내법을 정비해야 한다는 게 국가인권위원회의 입장이다.

ILO와 국가인권위원회의 권고에도 불구하고 정부가 선입법–후비준 입장을 굽히지 않는 것은 사용자와 국회 내 반대세력이 협약 비준에 반대할 것이라는 점에 착안한 것이다. 반대세력을 핑계로 ILO 핵심협약을 비준하지 않겠다는 것이 정부의 본심이자 진의였다.

둘째, 선입법–후비준 입장을 내세우면서도 정작 협약 비준을 위한 법과 제도개선에는 관심이 없었다. 후술하는 것처럼 가칭 ILO 핵심협약을 비준을 위한 정부입법안은 ▲ ILO 원칙과 국제노동기준에는 훨씬 못 미치고, ▲ ILO 핵심협약과 전혀 상관없는 개악안만 가득했다.

셋째, 강제노동금지에 관한 105호 협약 비준 동의안은 만들지도 않았다. 결사의 자유에 관한 87호, 98호 협약, 강제노동금지에 관한 29호 협약은 비준하면서 105호 협약은 비준하지 못하겠다는 정부의 태도는 모순이다.

넷째, 국회와 상관없이 정부가 먼저 할 수 있는 일들도 하지 않았다. 법외노조통보 근거규정인 노조법 시행령 제9조 제2항 삭제, 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 특수고용노동조합에 대한 설립신고서 수리와 조합활동 보장은 국회 입법과 상관없이 정부가 지금 바로 할 수 있는 조치들이다. 그러나 아무것도 하지 않았다. 정부에게 ILO 핵심협약 비준 의지가 없고, 한-EU FTA 13.4조 3항을 대놓고 무시하겠다는 명확한 증거였다.

다섯째, 뒤늦게 국회에 제출된 결사의 자유에 관한 87호, 98호 협약, 강제노동금지에 관한 29호 협약 비준안을 통과시키기 위한 진지한 노력도 전혀 없었다. 한-EU FTA 13.4조 3항 후문에서 명시한 '계속적이고 지속적인 노력'은커녕, 최소한의 노력도 없었다. 국회 본회의에 안건으로 올라가지도 않았고, 그 전단계인 소관 상임위에서 제대로 논의조차 되지 않았지만 정부는 팔짱만 낀 채 수수방관하며 아무런 노력도 하지 않았다.

(3) 오히려 ILO 핵심협약 비준을 핑계로 노동법 개악시도

정부는 선입법-후비준 입장을 고수하면서 2019. 7. 31. 가칭 결사의 자유 관련 노조법 개정안을 마련하여 입법 예고를 했다. 그러나 정부입법안에는 결사의 자유를 보장하기는커녕 오히려 이를 침해하고, ILO 핵심협약 비준에 장애가 되는 노동개악 요소만 가득했다.

첫째, ILO가 결사의 자유를 침해한다고 지적하면서 지속적 · 명시적으로 개선을 권고한 핵심사항들은 모두 누락되었다. ▲ 노조법 제2조 제1호 근로자 정의(자영자 · 특수고용노동자의 결사의 자유), ▲ 제2조 제2호 사용자 정의(하청, 간접고용노동자의 결사의 자유), ▲ 제12조(노조설립 시 행

정당국의 광범위한 재량권), ▲ 파업과 민 · 형사책임 문제 등 결사의 자유와 단체교섭권을 효과적으로 인정할 수 있는 개선사항들은 모두, 통째로, 100% 누락되었다.

둘째, 그나마 입법안에 담긴 내용도 ILO 원칙과 국제노동기준에 훨씬 못 미쳤다. ▲ 실업자 · 해고자 노조가입 관련 정부입법안은 노조법 제2조 제4호 라목 전체가 아니라 단서만 삭제하고, 노조법 제2조 제1호 근로자 정의규정은 건드리지 않았다. 실업자 · 해고자, 자영자와 특수고용노동자 등 모든 노동자의 결사의 자유를 보장하려면 노조법 제2조 제1호 근로자 정의규정을 개정해야 하지만, 정부는 여기에 관심이 없었다. ▲ 노조 임원자격은 규약으로 정하되, 기업별노조의 임원은 재직자로 한정했다. 현재도 공무원노조 · 교원노조를 제외한 산별노조는 실업자 · 해고자도 조합원이 될 수 있고, 따라서 산별노조 임원이 될 수 있다. 문제는 기업별노조 임원자격인데 정부입법안은 여전히 실업자 · 해고자는 기업별노조의 임원이 될 수 없도록 했다. 현재와 달라진 것이 아무것도 없지만 마치 노조임원 자격을 확대하여 결사의 자유를 보장한 것처럼 노동자와 ILO, 그리고 유럽연합을 기망했다. ▲ 전임자급여도 마찬가지다. ILO는 지속적으로 전임자급여 지급은 노사 간에 자율적으로 정할 문제지 국가가 관여할 사항이 아니라는 점을 분명히 하고 있다. 그러나 정부 입법안은 여전히 법으로 정한 근로시간면제제도를 유지하고 그 한도를 초과한 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하고 있다. ▲ 공무원의 단결권 역시 직급 제한은 삭제되었지만 직무 제한은 여전히 남아 있고, 공무원과 교원의 결사의 자유를 실질적으로 뒷받침하는 단체교섭과 쟁의권 보장에 관한 사항은 누락되었다.

셋째, 대신 ILO 핵심협약 비준과 상관없는, 오히려 결사의 자유를 침해하는 노동법 개악요소들은 가득했다. ▲ 노조법 제5조 개정안은 사업 또는 사업장에 종사하는 조합원(종사자 조합원)과 종사자가 아닌 조합원(비종사자 조합원)을 구분하여 조합활동을 차별한다. 비종사자 조합원이 사업 또는 사업장 내에서 노동조합 활동을 하려면 노사 합의 또는 사업장 규칙을 준수해야 한다. 여기서 '종사자가 아닌 조합원'에는 실업자 · 해고자뿐만 아니라, 산업별 · 지역별 · 연합단체 등 초기업노조의 임원 · 조합원도 포함된다. 개정안은 사용자가 산별노조 임원과 조합원들의 조합활동을 제한하는 도구로 악용할 가능성이 높다. 사용자가 임의로 사업장 규칙을 만들어 산별노조 임원과 조합원, 연대단체의 출입을 막더라도 이의를 제기하기 어렵다. 이 경우 필연적으로 산별노조 활동은 위축되고 결사의 자유는 심각하게 침해될 것이다. ▲ 노조법 제42조 제2항 개정안은 직장점거를 전면적 · 포괄적으로 금지한다. 사용자의 점유를 배제하고 조업을 방해하는 형태의 쟁의행위를 금지하고, 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설에 대해서는 이를 '전부 또는 일부'라도 점거하는 일체의 행위를 금지한다. 여기서 '전부 또는 일부'는 100% 금지하겠다는 것인데 주요업무 시설을 부분적 · 병존적으로 평화롭게 일부 점거하여 피켓팅을 하는 것도 금지될 우려가 있다. ▲ 노조법 제32조 개정안은 단체협약 유효기간의 상한을 2년에서 3년으로 확대하고 있다. 그러나 3년이 지나야 단체교섭, 단체협약을 체결할 수 있다는 것은 헌법상 보장된 단체교섭권을 과도하게 침해하는 것이다. 단체협약 유효기간 연장이 교섭창구 단일화 제도와 결합할 경우, 소수노조는 교섭대표노조가 결정된 날로부터 최소 4년 이상 교섭을 요구할 수 없고 이는 실질적으로 단체교섭권의 박탈에 다름 아니다. 이상 비종사자 조합원의 조합활동 차별, 직장점거 금지 및 단체협약 유효기간 연장은 ① ILO 핵심협약 비준과 전혀 상관없을

뿐 아니라(무익적 개정사항), ② 협약 비준을 빌미로 기존의 노동기본권을 후퇴시킨다는 점에서 그 자체로 ILO 헌장 제19조 제8항, 제87호 협약 제8조 위반에 해당한다(유해적 기재사항).

✔ **ILO 헌장 제19조(협약 및 권고)**

8. 어떠한 경우에도 총회에 의한 협약이나 권고의 채택 또는 회원국에 의한 협약의 비준이 협약 또는 권고에 규정된 조건보다도 관계 노동자에게 보다 유리한 조건을 보장하고 있는 법률, 중재재정, 관습 및 협정에 영향을 미치는 것으로 간주되어서는 안 된다.

✔ **ILO 제87호 협약 제8조**

2. 국내법은 이 협약에 규정된 보장사항을 저해하거나 저해할 목적으로 적용되어서는 안 된다.

(4) 향후 과제

ILO 핵심협약 비준, 그리고 이에 걸맞는 국내 법 · 제도의 개선은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이자 국제사회에 대한 대한민국의 국격, 신뢰와 직결된 문제다. ILO 핵심협약 비준은 원칙의 문제로서 흥정이나 거래의 대상이 될 수 없다.

21세기 노동자들을 19세기 단결금지, 노동조합 혐오법률로 묶어 놓고 얼마만큼 풀어줄지 재벌, 자본과 협상해야 한다는 정부의 태도, ILO 핵심협약을 비준하려면 사용자에게 그에 걸맞는 선물을 주어야 한다는 정부의

태도는 도저히 납득하기 어렵다.

2019년은 ILO 창립 100주년이 되는 뜻깊은 해로 ILO 핵심협약 비준의 골든타임이었지만, 문재인 정부는 협약을 비준하지 않았다. 대선공약과 100대 공약 과제, ILO, EU에 거듭 핵심협약을 비준하겠다고 약속했지만 협약 비준 의지도, 노력도 없었다. 촛불은 꺼졌고, 오히려 ILO 핵심협약 비준을 핑계로 노동개악의 폭풍을 걱정하는 어처구니없는 일이 벌어졌다. 노동개악안이 가득한 정부입법안이 제출되었을 때 "차라리 아무것도 하지 말라"는 기자회견에서의 외침은 현 정부의 노동인권 현 주소를 단적으로 보여준다.

4. 최저임금은 어디로?

(1) 최저임금 산입범위 확대

2018년 6월 12일 법률 제15666호로 개정되어 2019년 1월 1일부터 시행되는 개정 최저임금법의 주요 골자는 다음과 같다. ▲ 첫째, 최저임금 산입범위를 확대했다. 매월 정기적으로 지급되는 상여금과 현금으로 지급하는 복리후생적 임금은 각각 해당년도 시간급 최저임금액을 월단위로 환산한 금액의 25%와 7%를 초과하는 부분이 최저임금 산입범위에 포함되고, 연도별로 그 비율을 단계적으로 축소하여 2024년 이후에는 모두 포함된다. ▲ 둘째, 최저임금 산입을 위한 취업규칙 변경절차의 특례를 규정했다. 최저임금으로 산입되는 임금에 포함시키기 위해 1개월을 초과하는 주기로 지급하는 임금을 총액의 변동 없이 매월 지급하는 것으로 취업규칙을 변경할 경우, 근로기준법 제94조 제1항에도 불구하고 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자의 의견을 듣도록 하고, 이를 위반 시 500만 원 이하의

벌금에 처하도록 했다(제6조의2 및 제28조 제3항 신설).

헌법 제32조 제1항은 "모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적 · 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다'고 규정하여 적정임금과 최저임금제 시행의무를 규정하고 있다. 그런데 개정된 최저임금법은 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙을 위반하여 저임금 노동자에게 치명적 피해를 가하고 있다.

첫째, 최저임금의 산입 범위를 상여금, 복리후생비의 일정 비율과 연계할 필요성이나 합리적 근거를 찾기 어렵다. 매월 정기적으로 지급되는 상여금과 현금으로 지급되는 복리후생비 중 시간급 최저임금액을 월단위로 환산한 25%와 7%를 초과하는 부분이 왜 최저임금 산입범위에 포함되어야 하는지, 25%와 7%라는 기준이 어떤 근거에서 나온 것인지, 연도별 산입비율은 어떻게 산정된 것인지 아무런 근거가 없다.

둘째, 설령 최저임금 산입범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다고 하더라도, ① 지금처럼 상여금, 복리후생비를 아무런 제한 없이 막무가내로 산입할 것이 아니라, ② 연소득과 최저임금을 연동하여 충분히 단계적으로 산입할 수 있었다. 예컨대 상여금, 복리후생비를 단계적으로 최저임금 산입범위에 포함하더라도 연간소득 2,500만 원 이하의 경우 적용이 없다는 단 2줄만 산입했더라도 저임금 노동자 보호를 할 수 있었다. 그러나 최저임금법을 졸속 처리한 국회, 이를 그대로 공포한 정부는 저임금 노동자를 보호하기 위한 최소한의 안전장치, 보완장치를 전혀 고려하지 않았다. 저임금 노동자의 생존권은 아예 관심이 없었고, 따라서 보이지 않았던 것이다.

셋째, 최저임금 산입범위가 확대되어 근로자에게 불리함에도 근로자의 동의가 아니라, 단순히 '의견'만 듣도록 취업규칙 변경절차의 특례를 규정한 것도 심각한 문제다. 과반수 노동조합, 과반수 근로자의 동의 여부와 상관없이 사용자의 일방적인 임금구조 개편, 이른바 '상여금 쪼개기'가 가능하도록 통로를 열어주었다. 임금구조 및 결정에 관한 사용자의 독주 · 독재를 조장하여 헌법상 노사자치원칙, 근로조건 민주주의 원칙을 정면으로 훼손하였다.

넷째, 최저임금 산입범위 확대가 저임금 노동자에게 미치는 영향은 치명적이다. 민주노총이 조합원 602명을 대상으로 한 실태조사 결과 연봉 2,500만 원 미만의 저임금 노동자 10명 중 3명이 불이익을 받는 것으로 나타났다.[3] 고용노동부도 연간소득 2,500만 원 이하 노동자(1~3분위) 중 무려 21만 6,000명이 개정된 최저임금법으로 불이익을 받는다고 확인하고 있다.[4]

(2) 2020년 최저임금 전년대비 2.87% 인상

최저임금위원회는 2019년 7월 12일 2020년 적용 최저임금을 시급 8,590원으로 심의 · 의결했다. 이는 2019년에 적용되는 최저임금 시급 8,350원에 비해 240원, 전년 대비 2.87% 인상된 수준이었다. 고용노동부장관은 최저임금위원회의 심의 · 의결을 그대로 받아들여 2019년 8월 5일 2020년 적용 최저임금액을 사업의 종류별 구분 없이 시간급 8,590원, 209시간 기준 월 환산액 1,795,310원으로 고시했다.

---

3 민주노총, "개악 최저임금법, 임금 노동자에게 미치는 영향", 2018. 5. 25.
4 고용노동부, "최저임금법 개정안 관련 주요내용", 2018. 5. 29.

전년 대비 2.87% 인상의 의미는 무엇일까. ▲ 첫째, 1998년 외환위기 당시의 2.7%, 2009년 글로벌 금융위기 당시의 2.75%에 이어 역대 세 번째로 낮은 수치다. 2019년 기준 경제상황이 1998년 외환위기, 2009년 글로벌 금융위기와 비교할 수 없다는 점은 명백하고, 이 점만 보더라도 2.87% 인상안은 도저히 납득할 수 없는 수치다. ▲ 둘째, 사용자가 주장하는 경제상황을 고려하더라도 터무니없이 낮은 수준이다. 역대로 최저임금 인상률은 대체로 거시경제지표(경제성장 및 물가상승률)를 합한 수치보다 높았다. 최저임금 결정 당시 2019년 예상되는 경제성장률은 2.5%, 물가상승률은 1.1%로서 거시경제지표 합은 3.6%였다. 경제지표가 유사한 시기는 2015년 3.5%(경제성장률 2.8% + 물가상승률 0.7%), 2016년 3.9%(경제성장률 2.9% + 물가상승률 1%)인데, 해당연도의 최저임금 인상률 7.1%, 8.1%와 비교하더라도 2019년 2.87% 인상은 도저히 이해할 수 없는 수준이다. ▲ 셋째, 2018년 개정된 최저임금법에 따라 최저임금 산입범위가 확대된 점까지 고려하면 최저임금제도가 시행된 이래 처음으로 실질 최저임금이 삭감되는 결과가 초래되었다. 개정된 최저임금법에 따라 2020년 적용 최저임금은 2019년보다 최저임금 산입범위가 확대(정기상여금은 25% → 20% 제외, 복리후생비는 7% → 5% 제외)되므로 이를 고려하면 실질 최저임금이 삭감되는 초유의 일이 발생한 것이다.

[예시] 월 교통비 10만 원, 식대 10만 원이 지급되는 최저임금 노동자

- 2020년 최저임금의 209시간 기준 월 환산액은 1,795,310원으로 복리후생비 중 산입범위 제외 5%에 해당하는 금액은 89,765원임
- 이에 따라 복리후생비 20만 원 중 110,235원이 최저임금에 산입됨
- 2020년 최저임금의 월 인상액은 50,160원(2019년 1,795,310원 –

2018년 1,745,150원)이지만, 최저임금 산입범위 확대로 인한 삭감액이 110,235원에 이르므로 ① 최저임금 인상분 50,160원을 모두 잠식하고, ② 여기에 더해 기존에 받던 기본급 60,075원까지 잠식

☞ 실질적 임금삭감, 실질적 최저임금 삭감

최저임금법 제4조 제1항은 "최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다."고 규정한다. 그런데 정부는 2020년 최저임금을 고시하면서 위와 같은 결정기준을 전혀 고려하지 않았다. 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 분배율 등을 어떻게 조합하더라도 2.87%라는 수치가 나올 수 없다. 오죽하면 2018년 최저임금 산입범위를 확대하는 개정안을 주도했던 서형수 더불어민주당 의원은 2019년 8월 6일 '2020년 최저임금 확정 고시에 대한 입장문'에서 "입법기관으로서 저의 책임을 인정하며 깊이 사과의 말씀을 드린다"고 밝힐 정도로 어처구니없는 초유의 사태가 발생한 것이다.

(3) 향후 과제

최저임금은 500만 명에 이르는 저임금 노동자의 생존권에 관한 문제다. 또한 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모할 수 있을 정도로 임금의 최저수준을 보장하는 것은 단순한 빈말이 아니라, 헌법 제32조 제1항, 최저임금법 제1조가 명시한 헌법적 · 규범적 요청이다.

① 경제위기 상황에서나 가능한 2.87% 인상안, ② 물가상승률, 그에 따른 근로자 생계비 증가만 고려하더라도 실질 최저임금 삭감, ③ 무엇보다

2018년 개정 최저임금법에 따른 최저임금 산입범위 확대에 따라 최저임금제도가 시행된 이래 처음 있는 초유의 대폭적인 실질 삭감안이 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모할 수 있을 정도의 수준이라고는 감히 그 누구도 말하지 못할 것이다. 촛불정부를 자임하는 문재인 정부에서 헌법이 보장한 최저임금 제도의 목적과 근간을 뒤흔드는, 부정하는 초유의 사건이 벌어진 것이다.

차제에 최저임금 산입범위는 저임금 노동자의 생존권을 보장하도록 합리적으로 재조정되어야 하고, 취업규칙 변경에 관한 특례는 폐지되어야 한다. 실질 최저임금 삭감이라는 어처구니없는 결정을 한 최저임금위원회의 구성방식에 대해서도 근본적으로 고민할 때가 되었다. 현재 최저임금위원회는 근로자위원 9명, 사용자위원 9명 및 공익위원 9명으로 구성되는데, 노사대표가 동수인 상황에서 최저임금 인상률은 사실상 공익위원 손에 달렸다고 해도 과언이 아니다. 정부가 일방적으로 추천한 공익위원들이 일방적으로 최저임금 수준을 결정하고, 노사 위원은 들러리 신세로 전락하여 최저임금위원회의 독립성과 공정성이 심각하게 훼손되고 있다. 따라서 공익위원을 노 · 사 · 정이 각 3인씩 추천하여 ① 직접 이해당사자인 노사의 참여를 실질적으로 보장하고, ② 정부의 일방적인 최저임금 결정을 방지하여 최저임금위원회의 독립성과 공정성을 보장해야 한다.

5. 주 52시간 근로시간 상한제도 무력화

(1) 주 52시간제 의미

2018년 3월 20일 법률 제15513호로 개정된 근로기준법은 일반적으로 주 52시간제를 도입했다는 평가를 받고 있다. 개정이유에서도 '실근로시

간 단축의 시대적 과제를 해결하고 향후 발생할 사회적 비용을 최소화하기 위하여 1주당 최대 근로시간이 휴일근로를 포함 52시간임을 분명히 하고',라고 밝히고 있다.

그런데 주 52시간제를 확립하려고 개정했다는 내용은 제2조 제1항 제7호의 "1주란 휴일을 포함한 7일을 말한다."는 규정이 전부다. 1주가 월, 화, 수, 목, 금, 토, 일요일을 포함한 7일이라는 것은 상식과 경험칙이다. 1주가 토요일, 일요일 휴일을 제외한 5일이라는 노동부의 궤변을 사회통념과 상식대로 바로잡은 것이 주 52시간제 확립, 일과 삶의 균형으로 칭송되는 현실은 우리 사회가 얼마나 저임금-장시간 노동체계에 갇혀 있는지 되돌아보게 한다.

(2) 주 52시간제 무력화

그나마 정부는 주 52시간제가 채 시행되기도 전에 이를 끊임없이 흔들고, 무력화시키기에 급급했다. 고용노동부는 2019년 11월 18일 '주52시간제 입법 관련 정부 보완대책 추진방향'을 발표하면서 주 52시간제 시행을 앞둔 전체 50~299인 기업에 충분한 계도기간을 부여하고, 시행규칙 개정으로 가능한 범위 내에서 특별연장근로 인가 사유를 최대한 확대하겠다고 밝혔다. 같은 해 12월 11일에는 다시 고용노동부 등 7개부처 합동으로 '주52시간제 현장안착을 위한 보완대책'을 발표하면서 ▲ 50~299인 기업에 주52시간제 적용을 유예하여 1년의 계도기간을 부여하고, ▲ 시행규칙을 개정하여 특별연장근로 인가사유를 확대하겠다고 밝혔다.

끝내 고용노동부장관은 2020년 1월 31일 근로기준법 시행규칙 제9조 제1항을 개정하여 근로기준법 제53조 제4항에서 규정한 특별연장근로 인

가사유를 확대했다. 종래 근로기준법 제53조 제4항과 개정 전 시행규칙에 의하면 특별연장근로는 문언 그대로 '특별한 사정'이 있는 경우에만 허용되었다. 그러나 개정된 시행규칙은 '통상의 사정', '경영상 사정'에 대해서도 무차별적으로 특별연장근로를 확대하여 주52시간제는 물론, 근로기준법상 근로시간에 관한 규제를 무력화시켰다.

첫째, 개정된 시행규칙 제9조 제1항 제2호는 '인명보호 또는 안전을 확보하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우' 특별연장근로를 허용하고 있다. 문제는 인명보호 또는 안전을 확보하기 위한 업무는 상시 · 지속 · 필수적 업무라는 점이다. 특별연장근로를 하기에 앞서 사전에 충분한 인력과 예산을 확보하여 통상근로로 대처해야 하고, 그래야 비로소 인명을 보호하고 안전을 확보할 수 있다. 개정된 시행규칙은 본말을 전도하여 사용자가 인명보호 · 안전을 위해 충분한 인력을 충원하지 않도록 조장함으로써 오히려 사고 위험성을 높이고 있다.

둘째, 개정된 시행규칙 제9조 제1항 제3호는 '시설 · 설비 · 시스템 장애 · 고장 등 돌발상황 발생시'에도 특별연장근로를 확대하고 있다. 이 역시 앞서 본 인명보호 또는 안전을 확보하기 위한 경우와 마찬가지다. 시설 · 설비 · 시스템 장애 · 고장 등 돌발적인 상황에 대처하는 것도 사업수행에 필수적인 것이므로 당연히 사전에 충분한 인력과 예산을 확보하여 통상근로로 대처해야 한다. 개정된 시행규칙은 이 역시 본말을 전도하여 사고발생 위험성을 높이고 있다.

셋째, 개정된 시행규칙 제9조 제1항 제4호는 '통상적인 경우에 비해 업무량이 대폭적으로 증가한 경우'에도 특별연장근로를 허용한다. '업무량

급증'이라는 경영상 사유에도 특별연장근로를 허용할 경우 ① 근로기준법에서 정한 주 52시간제, 1주 연장근로한도 12시간 원칙이 무너질 수밖에 없고, ② 사용자 편의에 따라 임의로 근로시간을 연장할 위험이 있다. 원청이 갑자기 물량을 늘리거나, 주문량이 급증하는 경우에도 특별연장근로가 무제한적으로 허용될 우려가 있다.

넷째, 가장 압권은 개정된 시행규칙 제9조 제1항 제5호의 '고용노동부장관이 국가경쟁력 강화 및 국민경제 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 연구개발'의 경우에도 특별연장근로를 확대하고 있다는 점이다. 우선 '연구개발'의 범위가 불분명하여 무제한적으로 확대될 우려가 있다. 나아가 '국가경쟁력 강화 및 국민경제 발전'을 위하여 노동자에게 장시간 노동을 강요하는 것은 전근대적 발상이자 헌법과 근로기준법에 따른 근로시간 규제 원칙의 근간을 무너뜨리는 반헌법적 발상이다. 군사정권 하에서나 가능한 논리, 그 당시에도 노동악법으로 규탄 받을 내용이 버젓이 2020년 시행규칙으로 둔갑하는 상황에 깊은 절망을 느낄 수밖에 없다.

(3) 향후 과제

그나마 정부가 장시간 노동체계를 개선했다고 홍보하던 주 52시간제는 채 시행되기도 전에 퇴색되어 무력화되었다. 저임금-장시간 노동으로 고통 받는, 따라서 대기업과 비교할 수 없을 정도로 근로시간 규제가 절실한 중소기업은 정부가 임의로 계도기간을 부여하고 아무런 감독도 하지 않아 주 52시간제가 무력화되었다. 중소기업의 어려운 상황을 감안한 정부 지원책을 강구하는 대신, 손쉽게 저임금-미조직 노동자에게 장시간 노동의 굴레를 계속 씌운 것이다.

특별연장근로 인가사유 확대는 주 52시간제는 물론, 근로기준법상 근로시간규제 원칙의 근간마저 무너뜨렸다. 개정된 시행규칙은 근로기준법 제53조 제4항의 '특별한 사정'을 통상 발생할 수 있는 '통상의 사정', '경영상 사유'로 둔갑시켰고, 국가경쟁력 강화를 위해서라면 얼마든지 노동자에게 장시간 노동을 시킬 수 있다는 전근대적, 전체주의적 발상을 적나라하게 보여주었다. 문제는 이것이 끝이 아니라는 점이다. 정부는 재벌, 자본의 주문을 받아 탄력근로제를 비롯한 유연근무제를 확산하겠다고 노골적으로 밝히고 있다. 주 52시간제 확립, 일과 삶의 균형, 저임금-장시간 노동체계의 개선이라는 촛불은 그렇게 순식간에 꺼져 버렸다.

6. 코로나19 사태로 드러난 한국 사회의 민낯

(1) 바이러스는 평등하지만 인간은 평등하지 않다!

코로나19 사태로 가장 먼저 쓰러지고 고통 받는 사람들은 노동법과 사회안전망의 사각지대에 놓인 이주노동자, 영세 자영업자, 미조직-영세사업장 노동자(5인 미만 사업장), 특수고용노동자들이었다. 단적으로 지난해 8월 통계청이 발표한 고용동향에 따르면 취업자 2,735만 명 중 고용보험 가입자는 1,352만 명으로 절반이 되지 않았다. 고용보험 가입자 중에도 기간제 노동자 385만 명은 휴업수당 대신 계약해지를 당하고 있고, 정규직으로 분류되는 사내하청 간접고용 노동자 300만 명 역시 폐업이나 원청의 계약해지로 휴업수당을 받지 못하고 있다. 파견용역 49만 명은 채용과 해고를 수시로 반복하는 인력파견 업종이기 때문에 고용유지지원금 신청 대상이 아니다. 코로나19의 직격탄을 맞고 있는 학원강사, 학습지교사, 대리운전기사, 방과후강사 등 특수고용노동자 220만 명도 고용보험 사각지대에 놓여 있다.

결국 취업자 2,735만 명 중 사실상 휴업급여를 받기 어려운 직장인은 2,127만 명(77.8%)에 달한다. 코로나19 위기 상황에서 취업자 10명 중 8명에게 최소한의 사회안전망인 휴업급여조차도 그림의 떡인 셈이다.

구분	세분	수	취업자 대비 비율	사유
취업자		27,350,000		
고용보험가입자		13,528,000	49.5%	
	기간제	3,857,000		계약해지
	사내하청	3,000,000		계약해지
	파견용역	496,000		고용유지지원금 대상 아님
	특수고용 호출·가내	101,000		계약해지
고용보험미가입자		13,822,000		
휴업급여 가능		6,074,000	22.2%	
휴업급여 불가능		21,276,000	77.8%	기간제+사내하청+파견용역+특수고용+고용보험미가입자

(2) 향후 과제

코로나19는 저임금-장시간 노동체계로 유지되는 한국 사회의 민낯을 그대로 드러냈다. 근로기준법, 노조법, 그리고 고용보험의 사각지대에 놓인 노동자들이 사실상 거의 절반에 가깝다는 사실이 새삼 드러났다. 코로나19를 막을 수 있는 최소한의 햇살, 근로기준법의 햇살이 가장 절실한 5인 미만 영세사업장 노동자에게 정작 근로기준법이 적용되지 않는 참혹한 현실을 그간 우리는, 촛불 정부를 자임한 문재인 정부는 애써 눈을 감고 외면했다. 이제 눈을 떠야 한다. 코로나19 이전과 이후는 달라져야 한다.

첫째, 5인 미만 사업장에 근로기준법을 전면 적용해야 한다(근로기준법 제11조, 부칙 제1조 개정). 헌법 제32조 제3항은 "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다"고 규정한다. 인간의 존엄성을 보장할 수 있는 '최저 근로조건'을 정한 것이 바로 근로기준법이다. 그러나 정작 근로기준법이 가장 필요한 5인 미만 영세사업장 근로자들은 근로기준법이 적용되지 않는다. 5인 미만 사업체에 종사하는 임금노동자는 378만 명, 전체 노동자 2,005만 명의 약 19%에 달한다. 그러나 현행 근로기준법은 5인 미만 사업장의 경우에는 대통령령으로 일부 규정만 적용하고 있다. 5명 중 1명이 인간의 존엄성을 훼손당하고 '최저 근로조건'조차 보장받지 못하는 상황에서 사회양극화, 사회불평등 해소는 공염불에 불과하다. 인간의 존엄성은 5인 미만이든, 5인 이상이든 다르지 않다. 5인 미만을 포함하여 모든 사업장에 근로기준법을 전면 적용하고, 실질적 규범력을 확보하는 차원에서 근로기준법 부칙으로 5인 미만 중소 · 영세사업장에 대한 지원방안(근로기준법 적용에 따른 세제 및 대출혜택, 재정적 지원방안)을 구체적으로 마련해야 한다.

둘째, 특수고용, 간접고용을 포함한 모든 노동자의 노조할 권리를 보장해야 한다(노조법 제2조 제1호, 제2호 개정). 헌법 제33조 노동3권을 말하기에 앞서 250만 명에 달하는 특수고용노동자, 급증하는 플랫폼 노동자의 노조할 권리 보장은 사회양극화, 사회불평등 해소와 직결된 문제이다. 나아가 코로나19 사태를 통해 노조할 권리가 '생명의 권리', '안전할 권리'라는 점도 새삼 확인되었다. 노조법 제2조 제1호의 협소한 근로자 정의 규정을 개정하여 노동법 사각지대에 놓인 이들에게 노동3권을 부여해야만 스스로 단결하여 자신의 생명과 안전, 생존권을 지킬 수 있다. 나아가 위험의 외주화, 고용과 사용의 분리로 노무제공으로 이익은 누리면서도 그

로 인한 책임과 위험은 회피하는 사용자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 노조법 제2조 제2호 사용자 정의 규정도 시급히 개정되어야 한다.

셋째, 고용보험 사각지대를 해소해야 한다. 현재 고용보험 제도는 ① 제도적 사각지대(보험료 미납 사업장, 1개월 이내 단기간 근로자, 주 15시간 미만 단시간근로자), ② 실제 사각지대(보험가입을 하지 않은 중소/영세사업장 저임금노동자), ③ 위장 자영업자(특수고용노동자, 플랫폼 노동) 문제가 중첩되어 있다. 사실상 취업자의 절반이 고용보험의 사각지대에 놓여 있다. 코로나19 사태로 대규모 해고, 대량 실업이 현실화된 상황에서 고용보험 사각지대 해소는 더 이상 미룰 수 없는, 촌각을 다투는 시급한 과제이다.

7. 결 론

문재인 정부는 촛불정부를 자임하며 '노동존중'을 국정 모토로 내걸었다. 그러나 촛불은 꺼졌고, 노동존중의 깃발은 사라졌다. 공공부문 비정규직 철폐와 차별해소는 무기계약직 차별로 고착화되었다. 2019년 ILO 창립 100주년을 맞아 기필코 ILO 핵심협약을 비준하겠다고 노동자에게, 국민에게, 국제사회에 약속했지만, 핵심협약 비준은커녕 오히려 이를 빌미로 노동개악 시도에 급급했다. 최저임금 대폭 인상을 통한 소득주도 성장은 최저임금 산입범위 확대, 최저임금제도가 도입된 이래 처음 있는 실질 최저임금 삭감으로 귀결되었다. 주 52시간제를 확립하여 노동시간 단축, 일과 삶의 균형을 만들겠다고 했지만, 계도기간 부여와 특별연장근로 인가사유 확대 등으로 주 52시간제는 채 시행되기도 전에 퇴색되었고, 근로기준법상 근로시간 규제 원칙마저 무너졌다. 여기에 더해 코로나19 사태는 저임금-장시간 노동으로 유지되는 한국 사회의 민낯을 고스란히 드

러내면서 노동법과 사회안전망의 사각지대에 놓인 이주노동자, 특수고용 노동자, 5인 미만 영세사업장 저임금–미조직 노동자들이 직격탄을 맞았지만, 정부는 실효적 대안을 제시하지 못하고 있다. 늦었지만 이제라도 정부와 시민사회가 함께 머리를 맞대고 원점에서 다시 시작해야 한다.

변론기

‘삼성 작업환경 보고서’ 공개 소송 및 ‘삼성 보호법’ 위헌 소송 | 임자운

변론기

‘삼성 작업환경 보고서’ 공개 소송 및 ‘삼성 보호법’ 위헌 소송

임자운

2007년부터 시작된 삼성 반도체 직업병 투쟁의 역사는 곧 그 공장 작업환경에 관한 알권리 투쟁의 역사였다. 노동자들은 직업병 피해를 인정받기 위해 공장의 작업환경 문제부터 밝혀야 했고, 기업은 처음부터 모든 걸 감추려 했다.

은폐 논란이 불거진 대표적인 자료가 〈작업환경 보고서〉(정식 명칭은 ‘작업환경 측정 결과 보고서’)다. 보고서 은폐 논란은 훨씬 전부터 있었지만, 이 보고서의 공개여부를 놓고 직접 법정 다툼이 벌어진 것은 2015년부터였다. 시민단체 ‘반올림’이 먼저 소송을 제기했고, 그 소송은 2018년 고등법원 판결로 끝이 났다. 노동건강권, 그리고 알권리의 완승이었다. 그렇게 일단락되는 줄 알았다. 하지만 그 직후 삼성은 제2라운드를 걸어왔고, 이른바 ‘삼성 보호법’까지 만들어냈다. 그래서 지금 ‘반올림’과 노동자들은 이 보고서에 대한 정보공개 소송을 계속하고 있고 얼마 전 ‘삼성 보호법’에 대한 위헌 소송까지 제기했다.

1. 〈작업환경 측정 결과 보고서〉

"인체에 해로운 작업을 하는 작업장"을 운영하는 사업주는 "작업환경 측정"을 한 후, 그 결과를 고용노동부 장관에게 보고해야 하고 노동자에게도 알려야 한다. 산안법(산업안전보건법) 제125조에 따른 의무사항이다. "인체에 해로운 작업을 하는 작업장"이란 "작업환경측정 대상 유해인자에 노출되는 근로자가 있는 작업장"을 뜻한다(동법 시행규칙 제186조 제1항). "작업환경측정 대상 유해인자"에는 발암성 · 생식독성 같은 인체유해성이 확인된 183종의 화학적 인자와 2종의 물리적 인자, 7종의 분진이 포함되어 있다(동법 시행규칙 별표 21).

삼성 반도체 공장은 산안법이 말하는 "인체에 해로운 작업을 하는 작업장"이다. 따라서 삼성은 산안법이 특별히 유해하다고 판단한 190여종의 유해인자가 공장 내부에 얼마나 노출되는지 정기적으로 측정해야 하고, 그 결과가 기재된 보고서를 고용노동부에 제출해야 한다. 문제의 〈작업환경 보고서〉란 이 보고서를 의미한다.

물론 이 보고서는 직업병 피해자들의 산재 입증에도 매우 중요한 자료다. 노동자가 직업병 피해를 인정받으려면 '업무 중 유해인자에 상당 수준 노출되었다'는 사실을 입증해야 한다(산재보험법 시행령 제34조). 그런데 그러한 노출 상황을 입증할 수 있는 자료가 얼마 없다. 삼성 반도체 공장에서는 '가스 누출 감지 시스템'이라는 것도 운영되지만, 삼성은 관련 기록은 더 적극적으로 은폐해 왔다. "1년이 지나면 다 폐기해 버린다" 했고, 고용노동부 등 감독기관이 요청해도 제출하지 않았다. 그러니 직업병 피해가족들이 공장 내부의 유해물질 노출 상황을 알 수 있는 거의 유일한 자

료가 이 〈작업환경 보고서〉인 셈이다.

2. 삼성전자와 고용노동부의 계속된 은폐

삼성은 최근 이 보고서에 대한 공개소송에서 "산재 입증에 필요한 작업환경측정 결과 보고서 자료를 충분히 그리고 예외 없이 제공해 왔다"고 했다. 그러니 이 보고서를 굳이 공개할 필요가 없다는 주장이다. 물론 새빨간 거짓말이다. 정말 그렇게 '충분히, 예외 없이' 제공되어 왔다면 산재소송도 버거운 직업병 피해가족들이 왜 정보공개 소송까지 제기해야 했을까. 반도체 직업병 사건에서 왜 대법원까지 나서서 삼성의 자료 은폐 문제를 지적했던가.[1]

지금껏 산재 심사 및 소송 과정에서 삼성이 제출해 왔던 자료들은 산안법이 그 형식과 내용을 구체적으로 정한 〈작업환경 보고서〉가 아니라, 그 내용을 임의로 발췌 · 편집한 정체불명의 자료였다. 노동자 측으로서는 원본과 내용이 일치하는지도 알 수 없었다. 그리고 재해노동자가 담당했던 공정, 노출된 물질 중 상당 부분이 누락되어 있었다. "산재입증에 필요한" 자료라기보다는 "산재 불승인 처분을 이끌어 내려고" 만들어진 자료에 가까웠다.

---

1 "당시 위 회사가 '공정에 따라 취급하는 유해화학물질의 현황 및 개선방안, 작업환경측정 현황 및 개선방안, 안전검사 실시 현황, 누출시물질배출처리 시스템 현황, 보호구 지급 현황과 개선방안, 근로자 건강관리 현황과 개선방안 등에 관한 정보'는 영업비밀에 해당하므로 외부에 공개해서는 안 된다고 하여 그에 관한 정보는 삭제되어 있었다. … (중략) … 이 사건 사업장을 운영하는 사업주와 대전지방고용노동청 천안지청이 LCD 모듈공정에서 취급하는 유해화학물질 등에 관한 정보가 영업비밀이라면서 공개를 거부하였다. 이에 따라 원고가 자신에게 해악을 끼친 유기용제 또는 유해화학물질의 구체적 종류나 그에 대한 노출 정도를 증명하는 것이 곤란해졌다. 원고의 업무와 질병 사이의 상당인과관계를 판단할 때 위와 같이 역학조사 방식 자체에 한계가 있었던 데다가 사업주 등이 유해화학물질 등에 관한 정보를 공개하지 않은 점도 고려하여야 한다." (대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결, 삼성 LCD 다발성경화증)

측정일시	라 인	공 정	물 질	측정치	노출기준
'04 년 상반기	U 동	WET	불 산	불검출	C2.5
			질 산	불검출	5
			황 산	0.0025	5
			염 산	0.0004	C7.5
			혼합유기용제	0.0045	1.216
			암모니아	0.119	18
			과산화수소	0.1357	1.5
	U 동	Photo	혼합유기용제	Trace	1
- '02. 3 월 ~ '04.12 월까지 작업환경측정 횟수조정(1 회/3 년)을 받음 - Trace : 분석결과, 숫자로 표현할 수 없는 미미한 수준을 일반적으로 표현					

* C : Ceiling(최대값)

어느 직업병 소송에서 삼성전자가 제출한 '작업환경 측정 자료'. 산안법상 〈작업환경 보고서〉의 일부 내용을 발췌·편집한 것으로 재해노동자가 담당했던 공정, 노출된 물질 중 상당부분이 누락되어 있었다. 삼성은 직업병 사건에서 계속 이러한 자료를 제출해 놓고, "산재입증에 필요한 자료를 충분히 제공해 왔다"고 거짓 주장을 했다.

하지만 놀랍게도, 근로복지공단은 그처럼 부실한 자료에 근거해서 노동자의 업무환경을 평가했다. 삼성 직업병 사건에서 산재 불승인 사유로 자주 등장하는 "유해물질 노출 정도가 확인되지 않았다"는 문장은 대부분 삼성이 제출한 그런 자료들에 근거하고 있었다.

그래서 우리는 산재 소송에서라도 어떻게든 〈작업환경 보고서〉 전문을 확보하려 했다. 삼성 직업병 소송에서 보고서 전문에 대한 증거조사를 신청했고, 재판부도 그 필요성을 인정해 삼성에 보고서 전문의 제출을 요

청했다. 그럼에도 삼성은 보고서 전문은 폐기했다며, 공단에 제출했던 그 정체불명의 자료를 다시 제출하곤 했다. 전문은 폐기하며 요약본은 갖고 있다? 믿기 어려운 주장이었지만 산재소송 재판부에 이런 의문을 제기하는 것은 별 의미가 없었다.

삼성에 대한 기대를 접고 고용노동부에 자료를 요청하면(이 보고서는 정기적으로 노동부에 제출하도록 되어 있다),[2] 노동부 측 답변은 더 가관이었다. 삼성의 영업비밀을 보호해야 한다며 제출 자체를 거부하거나, 본부/지청/안전보건공단 사이에서 책임 떠넘기기를 하는가 하면, 삼성 측이 영업비밀을 주장하는 항목이 모두 삭제된 반쪽자리 자료를 냈다. 참다못한 법원이 보고서 전문을 제출하라는 문서제출 '명령'을 내려도 고용노동부는 이를 거부했다. 직업병 피해가족들이 기업과 함께, 때로는 기업보다 더, 국가에게 책임을 묻는 이유가 이런데 있었다.

3. 정보공개 소송과 사회적 문제 제기

그래서 반올림은 정보공개소송을 기획했다. 산재 소송에서 법원의 자료제출 요청이나 명령이 거절되었을 때, 그 제출을 강제할 방법이 없었기 때문이다. 삼성 측이 막무가내로 내세우는 그 '영업비밀' 주장의 법적 타당성을 따져보자는 취지도 있었다. 마침 삼성 반도체 온양 공장에서 백혈병에 걸려 사망한 고 이범우 씨의 유족이 고용노동부로부터 또다시 〈작업환경 보고서〉 비공개 처분을 받자, 나는 '희망을 만드는 법' 변호사들과 함께 그 유족을 대리하여 2016년 1월, 정보공개거부처분 취소 소송을 제

2 산업안전보건법 제125조

기했다.

아울러 집회, 기자회견, 기고글 등을 통해 이 문제의 심각성을 널리 알리고자 했다. 그 결과, 2016년 국회 환경노동위원회 국정감사에서는 삼성전자 부사장이 증인으로 불려 나와, 산재 소송에서의 자료 은폐 문제에 대해 강한 질타를 받았다. 같은 해 8월 UN 총회가 공식 채택한 〈UN 인권이사회 특별보고관의 방한 보고서〉[3]에도 삼성의 화학물질 정보 은폐 문제가 적시되었다.

〈2016년 UN 인권이사회 특별보고관 방한 보고서〉

삼성은 피해자들이 고용되었던 당시에 어떤 물질들을 사용하였는지는 영업비밀 정보라고 주장하며 공개하지 않으려 하였다. 삼성은 납품업체들에게 삼성이 구매하는 화학제품들이 유해성분을 함유하지 않고 있다는 보증서를 제출하도록 요구하고 있다고 설명했다. 특별보고관은 국제법, 국제 정책 체제와 국내법에 따라 유해물질의 안전보건에 대한 정보는 비밀로 간주되어서는 안된다는 점을 강조하는 바이다. 삼성전자는 생산공정에 유해물질이 전혀 사용되지 않는다고 주장하고 있다. 회사는 이러한 주장을 정당화할 수 있는 정보, '유해성' 분류를 명확히 할 수 있는 정보, 혹은 생산공정에서 사용된 화학물질에 변화가 있었는지, 있었다면 그 변화가 언제 이루어졌는지를 명확히 할 수 있는 정보를 제공하지 않았다.

3 정식 명칭은 '유해물질 및 폐기물 처리 관련 인권 특별보고관의 방한 보고서'

4. 2017년 3월, 대전지방법원 "삼성 반도체 공장(온양) 작업환경 보고서는 비공개 정보"

소송이 시작되자, 상대는 이 보고서의 기술적 내용, 즉 '영업비밀 해당성'에 초점을 맞추고자 했다. 하지만 정보공개법의 취지를 보더라도 정보공개 소송의 핵심 쟁점은 해당 자료의 '공개 필요성'이어야 했다. 더욱이 이 보고서는 "사람의 생명 · 건강 보호를 위해 공개가 필요한 정보"[4]였다. 그래서 우리는 이 보고서의 내용은 공장의 전 · 현직 노동자와 지역 주민 등의 생명 · 신체 · 건강 보호를 위해 반드시 공개되어야 하는 정보일 뿐 아니라, 산재 입증, 고용노동부 관리 · 감독 업무의 신뢰성 확보 등을 위해서도 '공개 필요성'이 크다는 점을 강조했다. 반면 상당부분 알려진 정보일 뿐 아니라 생산기술에 관한 주요 내용이 기재된 것도 아니므로, '공개를 거부할 정당한 이익'은 존재하지 않는다고 했다. 재판부 승인을 받아 최종 변론은 보고서의 주요 내용과 공개 필요성을 강조하는 프리젠테이션 변론을 하기도 했다.

하지만 대전지방법원은 2017년 3월, 원고 패소 판결을 내렸다.[5] "이 사건 정보는 삼성전자의 경영 · 영업상 비밀에 해당"한다며 정보공개법 제9조 1항 제7호 본문에서 정한 비공개 대상 정보에 해당한다고 보았다. 아울러 "사람의 생명 · 신체 또는 건강 보호를 위해 공개할 필요가 있는 정보에 해당한다고 보기도 어렵다"(제7호 단서)고 했다.

판결 이유 중 납득가지 않는 부분이 많았다. 이를테면 "이 사건 정보는

4 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호 가목

5 대전지방법원 2017. 3. 8. 선고 2016구합100927 판결

삼성전자가 온양공장에서 반도체를 생산하면서 취급했던 모든 화학물질들, 설비, 공정 배열의 변화 등이 총망라되어 있고, 이러한 정보들이 공개되면서 삼성전자가 다년간 축적해 온 생산정보나 연구 성과들도 아무런 보호조치를 받음이 없이 일반에 함께 공개될 수밖에 없다"는 내용이 있는데, 이는 결국 판사가 〈작업환경 보고서〉가 무엇인지도 잘 알지 못한다는 생각을 갖게 했다. 그 보고서 어디에 "모든 화학물질, 설비, 공정 배열의 변화 등"을 알 수 있는 정보가 있단 말인가. 그리고 "산업재해 관련 소송 절차에서 필요한 경우 증거조사를 통하여 이 사건 정보를 취득할 수 있다"는 문장도 나오는데, 직업병 피해 노동자가 법정에 섰을 때 처하게 되는 현실에 판사가 이렇게 까지 무지할 수 있을까 싶었다.

5. 2018년 2월, 대전고등법원 "삼성 반도체 공장(온양) 작업환경 보고서 공개하라"

항소심에서는 〈작업환경 보고서〉의 의의와 그 내용에 대한 전문가 소견을 듣기 위해 산업보건학회에 대한 사실조회를 신청했다. 그리고 쌍방 합의로 추천된 전문가에 대한 비공개 심문도 있었다. 그 과정에서 이 보고서는 직업병 예방을 위해 공개되어야 할 필요성이 크고, 보고서 내용을 종합하더라도 '공정간 배열, 설비 기종 및 보유대수, 생산능력' 등을 추정할 수 없음이 밝혀졌다. 또한 산재소송에서 삼성과 고용노동부가 〈작업환경 보고서〉의 주요 내용을 은폐해왔다는 사실도 밝혀졌다.

그러자 고용노동부는 소송 중에 입장을 변경하여 "작업환경 보고서의 '단위작업장소별 유해인자 측정위치도 및 측정결과의 개인이름'을 제외하고 모두 공개할 의사가 있다"고 했다. 그리고 2018년 2월, 대전고등법원

은 '측정위치도'까지 공개해야 한다고 판결했다.[6]

대전고등법원은 이 보고서 내용이 전반적으로 "법인 등의 경영상 · 영업상 비밀에 해당한다고 보기 어렵"고(정보공개법 제9조 제1항 제7호 본문), 또한 "근로자의 생명 · 신체 · 보건과 직결된 정보로서 공개되어야 할 필요성이 매우 높다"(제7호 단서)고 보았다. 판결 내용 중에 가장 인상적인 부분은 이런 것이었다.

"삼성전자 온양공장을 포함하여 반도체 사업장의 경우 화학제품의 사용으로 인해 사업장 내의 공기 중으로 황산, 벤젠, 포름알데히드 등 발암물질의 유해인자, 방사선 등이 누출될 수 있고, 그로 인해 근로자들의 신체 · 건강에 악영향을 미치게 됨은 그와 관련된 최근의 보고서, 논문 등을 통해 상당 부분 알려진 사실이다. 또한, 2000년대 후반부터 삼성전자의 반도체 및 엘시디(LCD) 생산 공정에서 일하던 근로자들이나 유족들이 직업병 등을 이유로 수 십 건의 산업재해보상을 신청하고, 관련 소송을 제기하였던 사실도 이미 언론 등을 통해 드러난 바 있다. 따라서 삼성전자 온양공장의 작업환경은 단지 위해 발생의 추상적 · 주관적 발생 가능성만 존재할 뿐이라는 취지의 피고의 주장은 받아들이기 어렵다."

오랜 시간 직업병 피해가족들과 '반올림'이 외롭게 제기해 왔던 그 공장 내부의 수많은 문제들, 삼성과 언론에 의해 날조된 소문 정도로 치부되고 말았던 그 문제들이, 이제는 엄연히 실체가 있고 꽤 구체적인 위험으로 받아들여지고 있구나 생각했다.

---

6 대전고등법원 2018. 2. 1. 선고 2017누10874 판결

고용노동부는 이 판결을 수용하여 삼성 온양공장 〈작업환경 보고서〉를 망 이범우 씨의 유족에게 전달했고, 아울러 "이 판결을 참조하여 앞으로 「작업환경 측정 결과 보고서」를 적극적으로 공개하기로 하고, 이를 위해 안전보건자료 정보공개지침의 개정을 추진하겠다" 했다.[7]

망 이범우 씨의 유족은 2014년 10월 정보공개 청구를 한지 3년 4개월 만에, 망인이 근무했던 사업장에 대한 〈작업환경 보고서〉를 볼 수 있게 되었다. 삼성 반도체 공장에서 직업병 피해를 입은 노동자와 그 가족들 중 〈작업환경 보고서〉 전문을 열람한 최초 사례였다. 그 후 1년 6개월 뒤(2019년 8월), 망인의 유족은 소송을 거쳐 산재승인 처분도 받아냈다.[8]

6. 삼성전자가 시작한 제2라운드

망 이범우 씨는 삼성 반도체 공장에서 27년간 일하다 백혈병에 걸려 세상을 떠났다. 아내 김씨가 남편의 죽음이 '산업재해'임을 인정받기 위해 그 공장 '작업환경 보고서'에 대한 정보공개 청구를 하자, 삼성은 이 보고서가 "영업비밀"이라 했고, 심지어 "이 보고서는 산업재해 판정과 전혀 무관하다"며 유족의 정보공개 청구를 "본사를 괴롭히려는 것으로 밖에 보이지 않아 권리남용에 해당한다"고 했다. 그래서 김씨는 산재소송에 앞서 정보공개 소송부터 제기해야 했고, 3년 4개월여에 걸친 소송 끝에 결국 그 보고서를 공개하라는 법원 판결을 받아냈다. 자 그렇다면, 그토록 지난한 과정을 거쳐 보고서가 결국 공개되었을 때, 삼성은 김씨에게 무어

---

7 2018. 2. 고용노동부 보도자료

8 망 이범우의 유족이 제기한 산재 소송은 법원의 조정권고(피고의 불승인 처분 취소와 원고의 소취하)를 양측이 받아들이면서 끝이 났다.

라 했을까. 김씨가 고용노동부로부터 이 보고서를 전달받은 직후, 삼성전자는 직접 김씨에게 편지를 보냈다. 나는 그 내용을 보고 또 한 번 뜨악했다. "이 보고서를 산재소송 입증 자료 외에 다른 용도로 사용하지 말라"는 내용 뿐이었다. 그 공장에서 사랑하는 가족을 잃은 유족에게 미안하다는 말 한마디 없었다.[9]

대전고등법원 판결 이후 삼성이 보인 놀라운 행태는 이뿐만이 아니었다. "앞으로 작업환경 보고서를 적극 공개하겠다"는 고용노동부의 발표를 믿고, 직업병 피해가족들은 2018년 3월부터 삼성전자 다른 사업장 〈작업환경 보고서〉에 대해서도 정보공개 청구를 하기 시작했다. 고용노동부는 약속대로 그 보고서들에 대한 공개 결정을 내렸다. 그러자 삼성은 집행정지와 함께 행정심판을 걸었다. 그렇게 제2라운드가 시작되었다.

제2라운드의 대대적인 시작은 언론을 통해 먼저 알게 되었다. 두 달 전, 고용노동부가 대전고등법원 판결을 수용해 보고서를 공개했을 때는 50여 개의 기사가 나왔었다. 대체로 고용노동부 보도자료를 인용하는 기사였고, 기사 제목도 "고용부, 삼성전자 작업환경 보고서 유족에 공개(2018. 2. 18. 뉴시스)" 정도로 평이했다. 그런데 삼성이 행정심판 등을 제기하며 적극적인 대응에 나서면서 분위기는 크게 달라졌다. 300여개의 관련 기사가 쏟아졌다. 기사 제목만 보더라도 고용노동부가 공개하려는 것은 삼성의 〈작업환경 보고서〉가 아니라 "영업비밀"이었고 "반도체 핵심 기술"이었으며, 심지어 "30년 반도체 노하우"였다. 어느새 고용노동부의 공개 결정은 "국내 반도체 산업의 근간을 흔드는" 일이 되었고, "중국에 반도체 기

9 2018. 4. 12. 미디어오늘 〈삼성전자가 직업병 피해 유족에게 보낸 편지를 공개합니다〉

밀을 떠먹여 주는" 일이 되었다. 그래서 전문가들은 "한목소리로 반대"하고 있다고 했다. 사설을 통해 고용노동부를 비판하는 언론도 많았다. 마치 고용노동부의 공개 결정으로 인해 삼성은 물론 국내 반도체 산업 전체가 곧 망하기라도 할 것처럼 기사를 썼다.

삼성 핵심기술 줄줄이 공개하는 정부	2018.04.04 | 한국경제
"삼성전자 영업비밀 다 풀려"..법조계, 고용부 결정 비판	2018.04.05 | 이코노믹리뷰
반도체 기밀 공개하는 정부.. 中에 노하우 유출하는 꼴	2018.04.05 | 문화일보
30년 반도체 노하우 담긴 삼성 보고서 공개 안된다	2018.04.06 | 매일경제
수많은 시행착오 끝에 쌓은 노하우 공개하라니 삼성전자, 국민권...	2018.04.06 | 조선비즈
반도체 정보공개.."中에 우리 기밀 떠 먹여주는 격"	2018.04.06 | 지디넷코리아
[기자수첩] 고용노동부 '공익' 실현, 삼성은 없었다	2018.04.06 | 쿠키뉴스
"삼성 반도체 핵심기술 공개 반대"..청와대 국민청원 10건 이상	2018.04.08 | 뉴스1
삼성전자 기밀유출, 국익을 위해 무조건 막아야	2018.04.08 | 푸른한국닷컴
"반도체 화학물질 정보만 알아도 제조공정 파악"	2018.04.09 | 디지털타임스
고용부 작업환경 보고서 공개 강행.."기업비밀 누설..절박한 심정"	2018.04.09 | 머니투데이
[기자수첩] 누구를 위한 반도체 영업기밀 공개인가	2018.04.09 | 아시아경제
"삼성전자 반도체 노하우 공개하라니...中 돕는 꼴"	2018.04.09 | 아주경제신문
반도체 전문가들 "삼성전자 '작업장 보고서' 공개 반대" 한 목소리	2018.04.10 | 뉴시스
정부 반도체 작업환경 정보공개 강행..전문가들 "개탄스럽다"	2018.04.10 | 헤럴드경제
수출버팀목 반도체, 스스로 흔드는 정부	2018.04.11 | 디지털타임스
악화되는 여론...점점 커지는 "삼성을 지켜라"	2018.04.11 | 아시아타임즈
삼성 기밀 풀어라...고용부 방침에 중국이 웃는다	2018.04.11 | 이코노믹리뷰
정부·법원이 나서 영업기밀 공개하라니..	2018.04.12 | 머니투데이
영업비밀인 화학물질 정보도 공개하라니..	2018.04.12 | 조선일보
삼성이 제조 정보 공개하면..재계, 정보 공개 도미노 우려	2018.04.12 | 중앙일보

삼성전자는 산자부(산업통상자원부)도 끌어들였다. 이 보고서들을 산자부로 가져가 산업기술보호법상 '국가핵심기술'로 판정해 달라고 신청한 것이다. 황당무계한 신청이었다. 공공기관이 어떤 정보를 공개할지 여부는 정보공개법(공공기관의 정보공개에 관한 법률)에 따라 판단된다. 산업기술보호법상 '국가핵심기술' 지정 절차는 정보공개법에 따른 정보공개와 아무런 관련이 없었다. 그리고 특정 '기술'이 아닌 '문서'에 대한 국가핵심기술 지정 신청은 산업기술보호법 명문 규정에 반하는 것이었고,[10] 당연히

10 산업기술보호법 제9조(국가핵심기술의 지정 · 변경 및 해제 등) ① 산업통상자원부장관은 국가핵심기술로 지정되어야 할 대상기술을 선정하거나 관계 중앙행정기관의 장으로부터 그 소관의 지정대상기술을 선정 ·

선례도 없는 것이었다. 즉 삼성의 국가핵심기술 지정 신청은 그 목적과 절차 면에서 모두 위법했다.

하지만 산자부는 그 위법한 신청을 그대로 받아들였고, 신속하게 심사했으며, 2018년 4월, 급기야 그 보고서들을 '국가핵심기술'로 지정하고 말았다. 그리고 행심위(중앙행정심판위원회)는 그러한 국가핵심기술 지정을 주요 근거로 삼아, 해당 보고서들에 대한 고용노동부의 공개 결정 일부를 취소했다. '측정대상 공정' 관련 부분, 즉 공장 내에서 유해물질이 노출되는 '장소'를 알 수 있는 부분과 '취급 물질' 관련 부분을 모두 비공개 하도록 한 것이다. 그로써 직업병 피해 노동자들은 다시금 자신이 일했던 공장의 작업환경을 알 수 없게 되었다.

7. '삼성 보호법'을 만들어낸 국회

2018년 10월, 반올림은 행심위(중앙행정심판위원회) 재결에 대한 취소소송을 다시 제기했다. 끝을 알 수 없는 소송전이 또 시작된 것이다. 하지만 전혀 예상치 못한 곳에서 또 다른 작업이 벌어지고 있는 줄은 알지 못했다. 삼성이 끌어들인 것은 산자부만이 아니었다.

산자부가 삼성의 〈작업환경 보고서〉를 국가핵심기술로 지정한 직후인

통보받은 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 국가핵심기술로 지정할 수 있다. 이 경우 산업통상자원부장관이 선정한 지정대상기술이 다른 중앙행정기관의 장의 소관인 경우에는 위원회 심의 전에 해당 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다.

(② ~ ⑤ 생략)

⑥ 대상기관은 해당 기관이 보유하고 있는 기술이 국가핵심기술에 해당하는지에 대한 판정을 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관에게 신청할 수 있다.

⑦ 제1항 및 제3항의 규정에 따른 국가핵심기술의 지정 · 변경 및 해제의 기준 · 절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2018년 5월, 자유한국당 윤한홍 의원은 "정보공개청구 절차에서 국가핵심기술에 관한 정보는 공개되어선 안 된다"는 법안(산업기술보호법 개정안)을 발의했다. 그리고 반올림이 행심위 결정에 대한 취소소송을 제기한 직후인 2018년 11월에는, 자유한국당 윤영석 의원이 "(절차를 불문하고) 국가핵심기술에 관한 정보는 공개되어선 안 된다"는 한발 더 나아간 법안을 발의했다.

2019년 7월, 국회 산업통상자원위원회(산자위) 위원장인 자유한국당 이종구 의원은 윤영석 의원의 법안과 다른 9개 산업기술보호법 개정안을 모두 통합한 법안을 대안으로 발의했고, 산자위는 이를 그대로 채택했다. 그리고 2019년 8월, 그렇게 만들어진 산업기술보호법 개정안은 국회 본회의에서 다른 175건의 법안과 함께 단 한 명의 반대표도 없이 가결되었다(더불어민주당 · 정의당 · 민중당 포함 206명 찬성).

국회 본회의에서 이 법이 통과될 당시, 세상은 한-일 무역 분쟁으로 시끄러웠다. 일본이 반도체 산업에 쓰이는 화학제품에 수출 규제를 걸면서, 국내 반도체 산업을 보호해야 한다는 여론이 높았다. 그 상황을 적극 이용하여, "국내 산업기술에 대한 보호를 강화"한다는 명목을 앞세워, 공장 내부 문제를 손쉽게 은폐할 수 있는 법안을 통과시킨 것이다.

이 법이 국무회의까지 통과되자 산업통상자원부는 관련 보도자료를 냈다. 그 안에도 "국가핵심기술 보호 강화"가 강조되었을 뿐, 삼성 측이 주도한 것으로 보이는 독소 조항들은 일체 소개되지 않았다. 그래서 우리도 전혀 모르고 있었다. 심지어 이 법에 찬성표를 던진 민주당, 정의당 국회의원들도 이 법을 누가, 어떤 의도로 만들었고, 그래서 어떤 내용이 들어

가 있는지, 전혀 알지 못했다고 답했다. 참담한 노릇이었다.

우리는 이 법을 '삼성 보호법'이라 부른다. 이유는 크게 세 가지다. 첫째, 그동안 삼성전자가 법원, 국정감사 등에서 공공연하게 내세웠던 주장들, 하지만 산업기술보호법 취지에 맞지 않아 끝내 받아들여지지 않았던 그 주장들이, 고스란히 법률로 명문화되었다. "국가핵심기술 관련 정보는 공개되어서는 안 된다"는 것은 2016년 국정감사에 증인으로 출석한 삼성전자 부사장에게서 처음 나왔던 주장이다. 그 후에도 〈작업환경 보고서〉, 〈안전보건 진단 보고서〉 등에 대한 정보공개 소송에서 나왔던 주장이기도 하다. 하지만 법원은 이러한 주장을 받아들이지 않은 채 이 보고서들을 모두 공개하라 했다. 자신들이 했던 주장이 법적 근거가 없다는 이유로 부인되자, 직접 그 근거를 만들어 넣은 셈이다.

둘째, 이 법이 심의되는 과정에서 국회에서 작성된 각종 문서들 곳곳에 삼성의 흔적이 묻어 있다. 예컨대 자유한국당 윤영석 의원이 2018. 11. 관련 법안을 처음 제안하며 제출한 문서를 보면, '제안이유'에 "삼성전자 반도체 공장 관련 자료 정보공개 청구 소송"이 직접 계기가 되었다고 적혀 있다.[11] 관련 법안을 심의했던 2019. 7. 국회 산업통상자원중소벤처기업소위 회의록을 보더라도, '국가핵심기술 정보 비공개 조항'과 관련하여 국회 수석전문의원이 사람의 생명 · 건강 보호를 위한 예외규정이 필요하다는 의견을 제시하자, 자유한국당 의원들이 '삼성전자 자료공개 논란'을 언급하며 강하게 반대하는 내용이 나온다.

---

11 (제안이유 중) "그런데 최근 삼성전자의 반도체 공장 관련 자료 정보공개 청구 소송에서 국가핵심기술 유출에 대한 논란이 있었는데, 현행법에는 국가핵심기술에 관한 정보를 비공개로 한다는 조항이 없어 국가핵심기술의 보호에 취약한 측면이 있고,"

셋째, 이 법이 통과되자, 삼성 측 변호사들은 진행 중이던 〈작업환경 보고서〉 공개 소송에서 일제히 이런 주장을 했다. "(이번 산업기술보호법 개정은) 국가핵심기술을 공개함으로써 촉발된 이 사건에 대한 반성적 고려에서 진행된 입법적 조치입니다.", "이 사건 논란을 계기로 산업기술보호법이 개정되어, 사실상 입법적으로 해결되었다."

반올림은 14개 노동단체 및 시민단체들이 참여한 대책위를 꾸리고, 2019년 11월 기자회견을 시작으로 이 법의 문제점을 공론화하기 시작했다. 그러자 언론에서도 이 법을 "삼성 보호법"이라 부르며, 그 문제점을 집중보도하기 시작했다. 방송사 중에서도 JTBC 뉴스룸,[12] MBC 스트레이트,[13] KBS 9시 뉴스[14]가 차례로 이 문제를 심층 보도했다.

그리고 2020년 3월, 우리는 국민의 알권리와 생명권, 표현의 자유 침해 등을 이유로 이 법에 대한 헌법소원을 제기했다.

8. 2020년 2월, 서울행정법원 "삼성 반도체 공장(기흥) 작업환경 보고서는 비공개 정보"

2020년 2월, 서울행정법원은 〈작업환경 보고서〉 관련 중앙행심위 재결에 대한 취소소송에서 원고 패소 판결을 내렸다. 그 보고서의 '화학제품' 및 '측정대상 공정' 항목을 모두 비공개하도록 한 행심위 재결이 위법하지 않다고 했다. 3년 전, 삼성 반도체 공장(온양) 〈작업환경 보고서〉를 "비

---

12 2020. 1. 6. 〈"산업기술보호법은 삼성 보호법" … 발의서 '삼성' 노골적 언급도〉 등 4건.
13 2020. 2. 10. 〈삼성만 만나면 작아지는 국회, 이번엔 '삼성 보호법'〉
14 2020. 3. 20. 〈(국회감시K) 삼성과 현대차는 어떻게 국회를 움직였나〉

공개 정보"라고 했던 대전지방법원 판결로 돌아간 것 같았다. 이번에도 이 보고서는 "참가인(삼성전자)의 경영상 · 영업상 비밀에 관한 사항"으로서 비공개 대상 정보(정보공개법 제9조 제1항 제7호 본문)에 해당할 뿐, "사람의 생명 · 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보"(제7호 단서)에는 해당하지 않는다고 했다.

판결 내용을 보면, 결국 삼성이 억지스럽게 끌어들인 산업통상자원부의 '국가핵심기술 판정'이 크게 영향을 미쳤다. 재결 이후에 개정된 산업기술보호법 개정도 그 판정의 효과를 강화하는 방향으로 영향을 미쳤다. 우리 법원은 삼성 백혈병 사건이 세상이 알려진 후 11년 만에 처음으로 이 〈작업환경 보고서〉를 공개하라고 판결하더니(2018년 2월 대전고등법원 판결), 그로부터 2년 만에 다시 은폐하라고 판결했다. 우리는 이 판결에 바로 항소했다.

9. 결론

그 공장의 많은 노동자들이 알 수 없는 이유로 병에 걸려 사망했다. 그래서 유족과 활동가들은 공장 내부의 문제를 살펴보려 했지만, 회사와 고용노동부는 계속 정보공개법상 "영업비밀"에 해당한다며 감추었다. 법원이 관련 자료를 공개하라고 명령해도 소용없었다. 그래서 그 "영업비밀" 주장의 법률적 타당성을 따져보자며 정보공개 소송을 제기했고, 끝내 이겼다. 공장의 〈작업환경 보고서〉는 그렇게 처음 공개되었다.

그러자 고용노동부도 태도를 바꿔 앞으로 이 보고서들을 적극 공개하겠다고 밝혔다. 그때부터 회사는 제2라운드를 시작했다. 고용노동부의 공개

결정에 행정심판을 걸더니, 생뚱맞게도 산업자원통상부를 끌어들여 그 보고서들이 산업기술보호법상 "국가핵심기술"에 해당한다는 판정을 받아냈다. 회사는 거기서 그치지 않았다. 이번에는 국회로 달려가 "국가핵심기술에 관한 정보는 공개할 수 없다"는 법을 만들어 달라 했다. 일부 의원들이 그 요청에 적극 화답하는 법안을 냈고, 다른 의원들도 법안의 내용은 제대로 살펴보지 않은 채 그저 "국가핵심기술 보호"라는 미명에 속아 일제히 찬성표를 던졌다. 그렇게, 회사가 정확하게 원하는 내용으로 법률까지 뚝딱 만들어졌다. 그러자 회사 측 변호사는 재판 중에 "〈작업환경 보고서〉 공개 논란이 최근 입법적으로 해결되었다" 선언했고, 법원도 보고서를 계속 은폐하는 게 맞다고 판결했다.

'삼성 〈작업환경 보고서〉 공개 논란', 혹은 '삼성 보호법 논란'으로 알려진 사태의 전말이 이러하다. 우리는 여전히 이 보고서의 공개를 요구하는 항소심 소송과 '삼성 보호법'의 폐지를 요구하는 헌법소원을 계속하고 있다. 무엇보다 노동자의 알권리와 건강권을 지키기 위한 싸움이다.

국제화시대의 인권

홍콩의 민주주의 시위 | 류다솔

홍콩의 민주주의 시위

류다솔

I. 들어가며

2019년 세계의 이목이 가장 집중된 곳은 단연 홍콩이다. 2019년 6월, 인구 750만 명의 도시에서 4명 중 1명꼴인 약 200만 명의 사람들이 거리로 쏟아져 나와 "5대요구, 결일불가(五代訴求, 缺一不可, 다섯 가지 요구 중 하나도 빠져선 안 된다)", "광복홍콩, 시대혁명(光復香港, 時代革命)" 등의 구호를 외쳤다. 홍콩 역사상 가장 대규모의 시위였다. 세계적 관광 명소인 빅토리아 공원을 빼곡히 수놓은 촛불은 얼핏 우리의 지난하고도 평화로웠던 촛불시위를 떠올리게 했다. 한편 홍콩 정부는 홍콩 시민들의 외침에 강경 진압으로 맞섰고 중국 정부 역시 무력 개입을 경고하는 등 홍콩 내 집회시위의 자유를 포함한 민주주의와 인권이 크게 위협받기 시작했다.

한국현대사를 통해 민주화운동의 고통과 필요성을 누구보다 깊이 공감하는 한국에서는 홍콩에서 날아오는 소식이 연일 언론에서 비중 있게 다뤄졌다. 한국 시민사회단체도 한국 내에 홍콩 시민들의 목소리를 알리기

위해 여러 차례 기자회견과 시위를 조직하고, 홍콩 인권활동가의 한국 내 활동을 지원하며 힘을 보탰다.[1] 그러나 안타깝게도 한국을 포함한 세계 곳곳의 연대와 지지에도 불구하고 홍콩 현지의 상황은 계속해서 악화되었다. 이에 2019년 12월 민주사회를 위한 변호사모임과 다산인권센터, 인권운동공간 활, 진보네트워크, 참여연대, 한국YMCA전국연맹 등 국내 단체들은 연대네트워크로서 직접 홍콩에 방문하여 현지 사정을 듣고 연대를 표하기도 하였다.[2] 아래에서는 홍콩인들이 작년부터 1년 넘게 이어오는 홍콩 시위의 배경과 그 경과를 자세히 살펴보며 일련의 시위가 홍콩 시민들에게 갖는 의미와 심각한 홍콩 내 국가폭력의 문제점, 그리고 이들이 우리에게 던지는 시사점 등에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 홍콩 시위의 배경

1. 홍콩 시민사회의 민주주의 운동

홍콩은 1997년 7월 1일 영국의 지배에서 벗어남과 동시에 중국으로 반환되며 '중화인민공화국 홍콩특별행정구(中華人民共和國香港特別行政區, Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of

---

1 관련 보도자료: 한국 92개 종교, 인권, 시민사회단체 공동 기자회견, 홍콩 정부는 민주주의와 인권을 요구하는 시민들 탄압말고 집회 시위의 자유 보장하라, 2019. 8. 8. (http://minbyun.or.kr/?p=43257); 홍콩 시민들과 함께하는 한국 시민사회단체, 홍콩 정부는 무차별적인 폭력 진압 중단하고 집회 시위의 자유 보장하라, 2019. 10. 4. (http://minbyun.or.kr/?p=43508); 홍콩의 민주주의를 지지하는 한국시민사회단체, 한국-홍콩 민주주의 공동행동 "우리의 연결로 홍콩의 민주주의를!", 2019. 11. 9. (https://www.peoplepower21.org/International/1665657); 홍콩의 민주주의를 지지하는 한국시민사회단체, 홍콩 시민의 안타까운 죽음을 애도하며, 2019. 11. 14. (http://minbyun.or.kr/?p=43855) 등.

2 안승섭, "홍콩도 꼭 민주화 이루길"…홍콩 시위에 한국 시민단체 첫 참여, 연합뉴스, 2019. 12. 8. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191208059600074).

China)'라고 명명되었다. 중국은 위 반환 과정에서 향후 50년간 일국양제(一國兩制, 하나의 나라, 두 개의 제도) 체제하에 '홍콩인에 의한 홍콩 통치(港人治港)'와 외교 · 국방을 제외한 행정 · 입법 및 사법권을 향유할 수 있도록 보장한다는 '고도자치(高度自治)'의 원칙을 약속하였다.[3] 이는 단순한 약속에 그치지 않고 홍콩의 헌법 기능을 수행하는 기본법(Basic Law)에 반영되어 홍콩 자치의 기본 이념이 되었다.[4] 기본법은 홍콩이 "중화인민공화국의 분리할 수 없는 일부분"이라고 강조하면서도,[5] 높은 수준의 자치와 행정관리권, 입법권, 독립적인 사법권 및 최종심판권을 향유하며, 법 시행일인 1997년 7월 1일부터 50년간 자본주의 제도와 생활방식을 유지한다고 명시하였다.[6]

이러한 기본적 원칙에 대하여 홍콩 시민들이 의문을 제기하기에는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 2002년 9월 홍콩 정부는 기본법 제23조[7]에 따라 국가안전법 제정을 추진하고, 다음해 7월 홍콩의 국회인 입법회(Legislative Council)에서 표결처리 할 것임을 발표하였다. 위 법안의 주요 내용은 국가 안전과 관련된 행위에 대한 처벌을 법제화하는 것이었는데, 그 법 조항이 구체적이지 않고 정부의 자의적 판단에 의한 인권 침해 소지

---

3 강인화 (2019). 2019년 홍콩시위와 민주주의, 그리고 '탈식민'. 내일을 여는 역사, 77, 125-126.

4 외교부 동북아시아국 동북아3과, 홍콩 · 마카오 개황, 2018. 4.(http://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=2019062701581603&rs=/viewer/result/202004).

5 중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법 제1조 (법제처 세계법제정보센터 한글 번역본 참조, 이하 '기본법', http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do;jsessionid=qCDxkprYi80WwWHpDjhjsMCPI1nu52dn8KIyoZgMgc8eseY20pvWaYWkPN5tr3kP.eduweb_servlet_engine7?A=A&CTS_SEQ=38145&AST_SEQ=1291).

6 기본법 제2조, 제3조 및 제5조.

7 기본법 제23조 "홍콩특별행정구는 자체적으로 법을 제정하여 국가를 배반하고 국가를 분열시키며 반동을 선동하고 중앙 인민정부를 전복하며 국가기밀을 절취하는 행위를 금지하여야 하며 외국의 정치 조직 또는 단체가 홍콩특별행정구에서 정치 활동을 진행하는 것을 금지하고 홍콩특별행정구의 정치 조직 또는 단체가 외국의 정치 조직 또는 단체와 관계를 구축하는 것을 금지하여야 한다."

가 많았다.[8] 이에 기본법 제23조의 법제화에 대한 반대운동을 조직하고자 30개 이상의 홍콩시민사회단체 등이 모여 2002년 9월 13일 '민간인권전선(民間人權陣線, Civil Human Rights Front)'을 결성하였다.[9] 민간인권전선은 홍콩의 중국반환 6주년이던 2003년 7월 1일 대규모 법안 반대 시위를 조직하였고, 약 50만 명의 홍콩 시민이 거리로 나와 국가안전법 제정 반대를 외쳤다. 이는 홍콩특별행정구 성립 이후에 이루어진 첫 대규모 반정부 대중 시위였다. 시민들의 거센 반발이 일어난 뒤 홍콩의 법조계와 종교계, 나아가 정치권에서도 비판의 목소리가 이어졌고, 퉁치화(董建華) 당시 홍콩 행정장관은 2003년 9월 5일 기본법 제23조 입법안을 철회한다고 발표했다.[10] 당시의 성과는 홍콩인들에게 홍콩 내 정치 참여를 장려하고 민주주의 운동에 새로운 생명을 불어넣었다.[11]

그러나 홍콩의 사회 각 분야에서 빠른 속도로 중국의 영향력이 커지면서 홍콩 사람들은 기존에 누려온 자유와 권리, 나아가 향후 50년간 보장되었던 일국양제의 원칙이 위협받고 있음을 피부로 느끼게 되었다. 홍콩 시민들은 권위주의적인 정부의 정책이 발표될 때마다 강하게 저항했다. 2009년 중국 정부가 반분열국가법[12] 개정을 추진하며 홍콩의 기본법을 개정하려면 중국 전국인민대표회의(이하 '전인대')의 사전 승인을 받으라는

---

8 이병규, 홍콩의 보안법 파동, 한국일보, 2003. 7. 14. (https://www.hankookilbo.com/News/Read/200307140067243646).

9 Ngok Ma (2005) Civil Society in Self-Defense: the struggle against national security legislation in Hong Kong, Journal of Contemporary China, 14:44, 465-482, DOI: 10.1080/10670560500115416, p. 475.

10 김인, 초점 : 중국초점 ; 홍콩 기본법23조 관련 입법 추진과 연기: 의미화 영향, 월간 아태지역동향 141권0호, 한양대학교 아태지역연구센터, 2003년 10월, pp. 5-8.

11 Ngok Ma (2005) Civil Society in Self-Defense: the struggle against national security legislation in Hong Kong, Journal of Contemporary China, 14:44, 465-482, DOI: 10.1080/10670560500115416, p. 482

12 법제처 세계법제정보센터, 중국 국가분열방지법(反分裂国家法)(반분열국가법), 2018. 12. 27. (http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=7941&AST_SEQ=53).

홍콩 조항을 만들었을 때 홍콩 시민들은 대규모 시위를 통해 강력히 반발했다.[13] 2012년 중국 정부가 홍콩의 중 · 고등학교 교육과정에 중국에 대한 애국심을 고취하는 국민교육을 도입하려 할 때는 중 · 고등학생을 주축으로 시민 수 만 명이 대규모 반대 시위를 벌였고,[14] 홍콩 정부는 국민교육 추진계획을 철회하였다. 2019년 송환법 반대 시위 전 마지막으로 이루어진 대규모 반정부 시위는 2014년 세계적으로 큰 조명을 받은 '우산운동(Umbrella Movement)'이다.[15] 중국 전인대 상임위원회가 홍콩 행정장관 선거 후보자의 자격을 제한하자 홍콩 시민들은 행정장관 완전 직선제를 요구하며 2014년 9월 28일부터 79일간 도심 곳곳에서 시위를 이어갔다. 경찰의 최루탄을 우산으로 막으며 강경히 투쟁했지만 경기 침체에 대한 우려와 시위 지도부간의 의견충돌로 시위는 막을 내렸고 이후 홍콩 시민사회는 한동안 침체기를 겪었다.[16]

2. 범죄인 인도법 개정안 발의 배경 및 그 내용

2019년 홍콩 시위의 직접적인 계기는 홍콩 정부가 2019년 2월 발표한 범죄인인도법(이하 '송환법') 개정안이었다.[17] 위 개정안은 한 홍콩 남성의 살인사건에서 촉발되었다. 2018년 2월 발렌타인데이를 맞아 한 홍콩 커플

---

13 정근식, 우산과 가면, 아주경제, 2019. 11. 26. (https://www.ajunews.com/view/20191126130203814).

14 최형규, "중국식 붉은 세뇌교육 말라" … 홍콩 9만 명 시위, 중앙일보, 2012. 7. 31. (https://news.joins.com/article/8912721).

15 흔히 '우산혁명(Umbrella Revolution)'이라고도 부르는데, 시위대는 '혁명'이라는 어휘가 주는 정치적 색채로 시위대의 진정한 목표가 퇴색된다는 우려를 표하며 '혁명'이 아닌 '우산운동(Umbrella Movement)'이라고 불러줄 것을 요청한 바 있다. Chris Yeung, Don't Call Hong Kong's Protests an 'Umbrella Revolution', The Atlantic, 2014. 10. 8. (https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/10/dont-call-hong-kongs-protests-an-umbrella-revolution/381231/).

16 Elizabeth Barber, 79 Days That Shook Hong Kong, Time, 2014. 12. 15. (https://time.com/3632739/hong-kong-umbrella-revolution-photos/).

17 (https://www.info.gov.hk/gia/general/201902/15/P2019021500628.htm).

이 대만으로 여행을 떠났다가, 홍콩 남성이 자신의 여자친구를 살해한 뒤 홀로 홍콩으로 돌아왔다. 형사법상 속지주의를 택하고 있는 홍콩에서는 이 남성에 대해 처벌할 법적 근거가 없었고 범죄인인도협정을 맺지 않은 대만으로 가해자를 송환할 수도 없었다.[18] 이에 홍콩 정부는 홍콩이 중국, 마카오, 대만 등 별도의 범죄인인도협정을 맺지 않은 지역으로도 범죄인을 인도할 수 있도록 송환법을 개정하겠다고 발표한 것이다.

홍콩의 진보적 변호사 단체인 PLG(Progressive Lawyers Group)는 즉각 비판 성명을 통해 깊은 우려를 표했다. PLG는 위 개정안이 통과된다면 홍콩 행정장관이 정치인 등 홍콩 내 모든 사람에 대한 중국 본토 등으로의 송환 여부를 결정하게 되는바 홍콩에 있는 모든 사람의 자유가 위협받게 될 것이라고 지적하였다.[19] 중국반환 이후 빠른 속도로 변해가는 사회 분위기와 정치 체제를 느껴온 홍콩 사람들에게 이러한 지적은 매우 현실적으로 다가왔다. 특히 2015년 말 홍콩의 번화가인 코즈웨이베이에 위치한 퉁뤄완(銅鑼灣) 서점에서 중국 내 '금서(禁書)'를 판매하였다는 이유로 서점 관계자 5인이 차례로 실종된 사건을 겪은 홍콩인들에게 범죄인인도협정이 맺어지지 않은 중국 본토 등으로 송환될 수 있다는 사실은 심각한 공포로 다가왔다.[20]

---

18 김정우, 홍콩 反中시위는 20대 치정 살인사건이 불러온 나비효과, 한국일보, 2019. 6. 16. (https://www.hankookilbo.com/News/Read/201906161697028046).

19 PLG, 정부의 송환법 개정안에 관한 성명, 2019. 2. 22. (https://hkplg.org/2019/02/22/%e6%b3%95%e6%94%bf%e5%8c%af%e6%80%9d%e5%b0%b1%e6%94%bf%e5%ba%9c%e5%bb%ba%e8%ad%b0%e4%bf%ae%e8%a8%82%e5%bc%95%e6%b8%a1%e7%9b%b8%e9%97%9c%e6%b3%95%e4%be%8b%e4%b9%8b%e8%81%b2%e6%98%8e-statement-of-the/).

20 유상철, [유상철의 차이 나는 차이나] 홍콩 시위 뒤엔 '반시진핑 서점' 5인 실종 사건 있었다, 중앙일보, 2019. 6. 17. (https://news.joins.com/article/23498244).

III. 2019년 홍콩 시위와 국가 폭력

1. 2019년 송환법 반대 시위의 경과

홍콩 시민사회는 2019년 3월부터 크고 작은 시위를 조직하여 송환법 반대시위를 시작했고,[21] 민간인권전선이 2019년 3월 31일 조직한 첫 대규모 송환법 제정 반대 시위에는 약 1만 2천 명이 참석하였다.[22] 송환법 반대에 대한 홍콩 사회의 인식이 점차 높아지던 중이던 4월 8일, 찬킨만(陳健民) 홍콩중문대 교수, 베니 타이(戴耀延) 홍콩대 교수, 추이우밍(朱耀明) 목사 등 홍콩의 원로 지식인들을 포함한 9명의 2014년 우산운동 주도자들이 유죄판결을 받고 구속되는 일이 벌어졌다.[23] 2015년 말 퉁러완 서점 납치사건에 이어 사회 원로 지식인들의 잇단 구속에 큰 충격을 받은 홍콩 사회는 4월 26일 이루어진 두 번째 송환법 반대시위에 약 13만 명이 동참하며 정부의 송환법 개정안에 대한 비판이 급속히 확산되었다.[24]

홍콩의 송환법 반대 시위는 2019년 6월 정점에 다다랐다. 6월 9일 열린 송환법 반대시위에는 약 103만 명의 시민들이 참가하여 평화행진을 하였

---

21 Holmes Chan, 'Legalised kidnapping': Hong Kong activists arrested following sit-in over China extradition law, Hong Kong Free Press, 2019. 3. 15. (https://hongkongfp.com/2019/03/15/legalised-kidnapping-hong-kong-activists-stage-sit-new-extradition-law/).

22 Jessie Pang, Noah Sin, Thousands march in Hong Kong over proposed extradition law changes, Reuters, 2019. 3. 31. (https://www.reuters.com/article/us-hongkong-politics-extradition/thousands-march-in-hong-kong-over-proposed-extradition-law-changes-idUSKCN1RC0DG); 안승섭, '중국 본토로의 범죄인 인도 반대' 홍콩서 대규모 시위, 연합뉴스, 2019. 4. 1. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190401065600074).

23 Martin Yip, Hong Kong 'Umbrella' protesters found guilty of public nuisance, BBC, 2019. 4. 9. (https://www.bbc.com/news/world-asia-47863061); 김윤구, 홍콩 법원, '우산혁명' 지도자 9명에 유죄 판결, 연합뉴스, 2019. 4. 9. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190409110151009).

24 Julia Hollingsworth, Hong Kong protesters hold biggest march in 5 years, political group says, CNN, 2019. 4. 29. (https://edition.cnn.com/2019/04/29/asia/hk-protest-extradition-intl/index.html).

고, 미국 워싱턴, 캐나다 밴쿠버, 호주 시드니 등 세계 29개 도시에서 홍콩 시위를 지지하는 연대 집회가 열렸다.[25] 6월 12일에는 입법회에서 송환법 개정안의 국회 통과를 위한 2차 심사가 예정되어 있었다. 당일 새벽부터 입법회 건물에 하나둘 모인 시위대는 수만 명을 이루어 건물을 에워쌌는데, 홍콩 경찰은 페트병을 던지는 시위대를 향해 고무총과 최루가스, 물대포 등을 발포하며 강경 진압하였다.[26] 이로 인해 수십 명의 부상자가 속출하였으며, 법안 심의는 전격 연기되었다.[27] 홍콩 경찰의 대규모 시위대를 향한 무차별 진압은 수십 년 만에 처음 발생한 일이었고, 이러한 모습은 수많은 언론과 인터넷 개인 방송 등을 통해 삽시간에 퍼져나갔다.[28] 이 사건 직후 이루어진 6월 16일 대규모 송환법 반대 시위에는 홍콩 인구의 26% 가량인 200만 명 가까이 참여하여 홍콩 역사상 최대 규모의 시위를 이루었다.[29] 홍콩 시민들은 6월 12일 발생한 경찰의 과잉진압에 분노하며 경찰의 사과와 독립조사기구 설치 및 캐리 람 행정장관의 사퇴 등을 요구하는 의미로 검은 옷을 입고 '검은 대행진' 시위를 벌였다.[30]

이후 홍콩 시위대는 경찰본부를 둘러싸고 항의시위를 벌이거나,[31] 사상

---

25 안승섭, 홍콩 반환 후 최대 103만 명 집회에 세계 곳곳 '연대시위', 연합뉴스, 2019. 6. 10. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190610079600074).

26 이승선, 물대포 꺼낸 홍콩 정부, '우산혁명 10배' 시위에 화들짝, 프레시안, 2019. 6. 12. (https://www.pressian.com/pages/articles/244674).

27 James Pomfret, Clare Jim, Hong Kong police fire rubber bullets as extradition bill protests turn to chaos, Reuters, 2019. 6. 12. (https://www.reuters.com/article/us-hongkong-extradition/hong-kong-police-fire-rubber-bullets-as-protests-turn-to-violent-chaos-idUSKCN1TC1WR).

28 홍콩 시위 지지자 일동, Statutory Powers and Monitoring of the Hong Kong Police Force, Appendix 1: Evidence on the Suspected Contravention of Regulations against the Hong Kong Police Force when Discharging Duties, pp. 2-15 (https://www.hkpfreport.org/full-report).

29 Hong Kong protest: 'Nearly two million' join demonstration, BBC, 2019. 6. 17. (https://www.bbc.com/news/world-asia-china-48656471).

30 안승섭, 홍콩 '송환법 철폐' 요구 '검은 대행진'…주최측 "200만 모여", 연합뉴스, 2019. 6. 17. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190616037153074).

31 안승섭, 홍콩 시민들, 경찰청 둘러싸고 '송환법 철회' 대규모 시위, 연합뉴스, 2019. 6. 21. (https://www.

처음으로 입법회를 점거하면서 진입을 위해 유리벽과 문 등을 부수며 경찰과 강하게 충돌하였다.[32] 홍콩변호사협회는 송환법 개정안 철회를 요구하며 경찰의 과잉진압을 조사하기 위한 독립위원회 구성을 촉구하는 성명을 발표하기도 하였다.[33] 이 무렵부터 검은 옷은 시위대의 상징이 되었고, 평일 저녁과 주말이 되면 도심 거리 곳곳에서 시위가 이뤄졌다. 7월 21일, 43만 여명이 참가한 송환법 반대 시위의 일부 참가자들이 홍콩 주재 중국 연락사무소를 향해 계란을 던지거나 페인트로 반중 구호를 적는 등 기습 시위를 벌였다.[34] 그리고 그날 밤 11시, 한 지하철 역 내에서 흰색 티셔츠를 입은 남성 100여명이 검은 옷을 입은 시민들과 만삭의 임산부 등을 포함하여 귀가 중이던 시민들을 향해 들고 있던 몽둥이로 무차별 폭행을 가한 이른바 '백색테러'가 일어났고,[35] 경찰과 폭력배들의 유착설이 상당한 설득력을 얻기도 했다.[36]

이후 시위는 최루탄과 물대포를 쏘는 경찰과 이에 대항하여 벽돌과 화염병을 던지는 시위대 양쪽 모두에서 과격해졌다. 시위대는 2019년 8월 12일부터 3일간 홍콩 첵랍콕 공항을 점거하여 비행기 300여 대를 결항시

---

yna.co.kr/view/AKR20190621081051074).

32 정인환, 홍콩 시위대, 의사당 점거…홍콩 반환 이후 최대 위기, 한겨레, 2019. 7. 1. (http://www.hani.co.kr/arti/international/china/900098.html#csidxa0a05be98d320079e1e7f4e4f858313).

33 홍콩변호사협회(HKBA), Statement of the Hong Kong Bar Association on Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill 2019, 2019. 6. 21. (https://www.hkba.org/sites/default/files/Statement%20of%20the%20Hong%20Kong%20Bar%20Association%20on%20Fugitive%20Offenders%20and%20Mutual%20Legal%20Assistance%20in%20Criminal%20Matters%20Legislation%20%28Amendment%29%20Bill%202019.pdf).

34 정인환, 반송중 시위, 중국을 겨누다, 한겨레, 2019. 7. 22. (http://www.hani.co.kr/arti/international/china/902788.html).

35 유상철, 만삭 임신부까지 공격했다…홍콩 한밤 '백색 테러' 쇼크, 중앙일보, 2019. 7. 22. (https://news.joins.com/article/23532182).

36 안승섭, 홍콩 경찰, 백색테러 용의자 어깨 두드리며 "고맙네", 연합뉴스, 2019. 7. 23. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190723083200074).

켰고, 기자로 위장한 사복경찰을 잡아내기도 하였다.[37] 결국 2019년 9월 4일, 캐리 람 행정장관은 송환법 개정안의 철회를 선언했고,[38] 입법회는 10월 23일 이를 공식 철회하였다.[39] 그러나 시위대는 뒤늦은 철회 선언이 "썩은 살에 반창고를 붙이는 것과 같다"고 비판하며 시위대의 5대 요구(① 송환법 공식 철회, ② 경찰의 강경 진압에 관한 독립적 조사, ③ 시위대 '폭도' 규정 철회, ④ 체포된 시위대의 조건 없는 석방 및 불기소, ⑤ 행정장관 직선제 실시)가 모두 수용되기 전까지 시위를 계속할 것임을 분명히 하였다.[40] 홍콩 시위대는 도심과 대학가, 법원 등에서 저항을 이어갔다. 지난 11월 치러진 구의원 선거에서 범민주 진영이 사상 첫 과반을 차지하며 압승하고[41] 최근 코로나19의 세계적 대유행 등으로 시위가 줄어들었지만, 시민들과 정부의 긴장 관계는 여전히 유지되고 있다.[42]

---

37 안승섭, 홍콩 시위대 공항 점거로 이틀째 '항공대란'…경찰과 충돌, 연합뉴스, 2019. 8. 14.(https://www.yna.co.kr/view/AKR20190813161451074).

38 Hong Kong leader Carrie Lam to withdraw extradition bill, BBC, 2019. 9. 4. (https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49575381).

39 Kris Cheng, Hong Kong officially withdraws controversial extradition bill from legislature, Hong Kong Free Press, 2019. 10. 23. (https://hongkongfp.com/2019/10/23/just-hong-kong-officially-withdraws-controversial-extradition-bill-legislature/).

40 안승섭, 홍콩 시위대 '송환법 철회' 수용 거부…주말시위가 향방 가를 듯, 연합뉴스, 2019. 9. 5. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190905090000074).

41 최종 투표율은 역대 최고인 71.23% (2015년 선거 당시에는 47%)를 기록하였으며, 범민주파가 선출직 총 452석의 88%인 389석을 차지하며 압승했다. 박은경, 홍콩 민심이 이겼다…구의원 선거 '범민주파' 압승, 경향신문, 2019. 11. 25. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201911252253015#csidx73645ce03ce168fac2cebbf42267017).

42 최근 홍콩 젊은이들이 닌텐도 게임 '동물의 숲'에서 홍콩 정부에 대한 비난을 표출한 뒤 중국 내 대형 전자상거래 플랫폼에서 위 게임 판매가 중단되기도 하였다. 조효석, 홍콩 시위 명소 된 '동물의 숲', 중국에서 사라져, 국민일보, 2020. 4. 11. (http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014468160&code=61131811&sid1=all).

2. 시위대를 향한 홍콩 공권력의 폭력 행위

가. 무력 사용

홍콩 경찰은 시위대를 '폭도'라고 규정하며 이들을 향해 최루탄, 고무탄과 물대포 등에 이어 실탄까지 사용하면서 강경 진압하였다. 2019년 12월, 홍콩 경찰은 지난 6개월 간 불법집회, 폭동, 무기소지 등의 사유로 시위대 6천 명 이상을 체포하였고, 시위 진압 과정에서 최루탄 1만 6천 발, 고무탄 1만 발, 빈백(bean bag)건 2천발, 스펀지탄 1천900발 등 3만 발 이상을 발사하였으며, 약 2,600명이 공공병원 응급실에서 치료를 받았다고 발표하였다.[43] 체포한 시위대 중 2,393명은 학생이었고, 그중 최연소자는 11살, 최고령은 84세였다. 인도네시아 출신의 외국 기자가 시위 현장을 생중계하던 중 경찰의 고무총에 맞아 한쪽 눈을 실명하였고,[44] 중국 국경절이던 10월 1일에는 18세 청소년이 경찰의 실탄에 맞아 다쳤으며,[45] 아무런 무기 없이 걸어오던 시위대 청년에게 경찰이 실탄을 쏴 중태에 빠뜨리기도 하였다.[46]

시위대와 홍콩 경찰 사이에 가장 심각한 무력 충돌은 2019년 11월 중순

---

43 Kris Cheng, Hong Kong police used crowd control weapons 30,000 times since June; over 6,000 arrested, Hong Kong Free Press, 2019. 12. 10. (https://hongkongfp.com/2019/12/10/hong-kong-police-used-crowd-control-weapons-30000-times-since-june-6000-arrests/).

44 Emma Graham-Harrison, Hong Kong protests: journalist blinded in one eye amid mounting violence, 2019. 10. 3. (https://www.theguardian.com/world/2019/oct/03/hong-kong-protests-journalist-blinded-in-one-eye-as-attacks-on-media-escalate).

45 박효재, 홍콩 경찰 실탄 발사, 가슴에 총상입고 쓰러진 시위대는 10대 남학생, 경향신문, 2019. 10. 1. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201910011853001#csidx2caac5b07172dc892f2e3a974637dce).

46 정인환, 홍콩 경찰, 코앞 시위자 복부에 실탄…20대 위중, 한겨레, 2019. 11. 11. (http://www.hani.co.kr/arti/international/china/916621.html#csidx96e5a0b6bec80508fd20474ca423d24).

대학가에서 일어났다. 2019년 11월 8일, 홍콩과기대생 차우츠록(周梓樂) 씨가 시위 현장에서 추락해 사망하는 사건이 발생했다.[47] 홍콩에서 시위 등 사회운동에 참여했다가 현장에서 사망한 사건은 처음이었고, 그 전에 이루어진 일련의 충격 사건 등에 더해 시위대의 분노는 격화되었다. 시위대는 대중교통 방해 시위, 점심 시위 등을 벌였고, 홍콩 주요 대학 내에 바리케이드를 설치하고 경찰 진입을 막기 시작했다.[48] 홍콩중문대학 등에서 경찰이 시위대를 향해 수백 발의 최루탄과 고무탄 등을 쏘았고 학생들은 이에 대항해 수제 화염병과 불화살 등을 던졌으며, 이 과정에서 수십 명이 다쳤다.[49] 경찰이 홍콩중문대학을 진압하자 시위대는 홍콩이공대학으로 모여들었다. 경찰은 홍콩이공대학 캠퍼스 내에서 11월 18일 단 하루 동안 1,458개의 최루탄, 1,391개의 고무탄, 325개의 빈백탄, 265개의 스폰지탄을 발포했다.[50] 시위대는 현장에서 잡히면 폭도죄로 최장 10년형의 유죄를 받을 수 있다는 사실에 더욱 격렬히 대응하였으나, 경찰에 완전히 포위된 뒤 음식과 물 등이 떨어지며 몸과 마음이 모두 지쳐갔다. 투항한 300여 명의 18세 미만 청소년들은 인적사항을 제출한 뒤 현장을 빠져나갔고 성인들은 체포되었는데,[51] 다수는 부상으로 병원에 실려 갔다.[52]

---

47 정인환, 홍콩시위 도중 추락 '의식불명' 대학생 끝내 숨져, 한겨레, 2019. 11. 8. (http://www.hani.co.kr/arti/international/china/916313.html#csidxbbb5be9268feb13a372d9fd5e5d77d4).

48 Mike Ives, Ezra Cheung, Katherine Li, Hong Kong Protesters Stage Fiery Clash With Police, The New York Times, 2019. 11. 11. (https://www.nytimes.com/2019/11/11/world/asia/hong-kong-protests-shooting.html).

49 안승섭, 차병섭, 홍콩 대학 교정서 학생-경찰 충돌…"전쟁터와 흡사", 연합뉴스, 2019. 11. 12. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191112087452074).

50 Hong Kong Polytechnic University: Protesters still inside as standoff continues, BBC, 2019. 11. 19. (https://www.bbc.com/news/world-asia-china-50465337).

51 안승섭, 차병섭, 홍콩 시위 잦아들어…경찰 "이공대사태 해결, 데드라인 없어", 연합뉴스, 2019. 11. 22. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191122071252074).

52 Jasmine Leung, Yuliya Talmazan, Matt Bradley, Hundreds arrested, but 100 remain holed up at Hong Kong university, NBC News, 2019. 11. 19. (https://www.nbcnews.com/news/world/china-says-hong-kong-can-t-overturn-ban-masks-protests-n1085376).

홍콩 경찰은 최루탄 사용이 1925년 제네바 의정서에 의해 금지되었으나 폭동 규제를 위해서는 사용이 허락된다는 이유로 시위대를 상대로 쉴 새 없이 최루탄을 퍼부었고, 이로 인해 홍콩 인구의 최대 88%가 최루가스에 노출되었다는 주장이 제기되었다.[53] 최루탄 사용으로 인해 장기간 눈물, 피부자극, 비정상적 설사와 각혈 등의 증상을 호소하는 이들이 늘어났으며 홍콩 공공의사협회 아리시나 마 회장은 "경찰이 사람들이 몰린 곳에서 단시간에 빈번하게 최루탄을 쐈다"고 비판하기도 하였다.[54] 홍콩 경찰은 계속해서 시위대의 폭력성을 강조하며 자신들의 무력 진압을 정당화하려 하지만, 자신의 의견을 표하는 와중에 눈앞에서 최루탄이 터지고 고무탄 수백 발이 발사될 때 택할 수 있는 선택지가 과연 얼마나 될까. 나아가 그 규모와 영향력을 고려할 때 경찰의 무력진압이 시위대의 저항에 비해 훨씬 강력한 것으로 보인다.

나. 성고문 및 여성에 대한 폭력

2019년 10월 9일, 홍콩중문대학에 다니는 소니아 응(Sonia Ng)씨는 대학 당국과의 간담회에서 시위대 중 최초로 자신의 신원을 밝히고 자신이 구치소에서 경찰에게 성폭력을 당했다고 폭로했다. 그는 산욱링(新屋嶺) 구치소의 어두운 방에서 경찰이 휴대전화를 빼앗고 욕설을 하며 몸수색을 위해 옷을 벗도록 요구하기도 한다면서, 체포된 시위자들은 여러 명의 남

53 Sheridan Prasso, Millions in Hong Kong Have Been Exposed to Tear Gas Since June, Bloomberg Businessweek, 2019. 11. 6. (https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-05/up-to-88-of-hong-kong-population-exposed-to-tear-gas-since-june).

54 차병섭, 홍콩서 '경찰 최루탄 사용 규탄' 집회…"성분 공개 요구", 연합뉴스, 2019. 12. 7. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191207025000097).

성과 여성 경찰로부터 성적 학대와 고문을 받고 있다고 주장했다.[55] 나아가 홍콩 여성단체들은 2019년 6월부터 6개월간 이루어진 설문에서 송환법 반대 시위에 참여하였다가 성폭력을 당했다고 응답한 사람이 총 67명이고 이 가운데 여성이 58명, 경찰에 의해 성폭력을 당한 사례가 32건에 달한다고 밝혔다.[56] 이들 단체는 가해자가 경찰이나 정부 공무원 등인 탓에 피해자들이 대부분 경찰에 신고하지 못하고 고통 받고 있다며 정부의 독립적인 조사위원회 구성을 촉구했다.

다. 긴급법 발동의 문제

경찰의 실탄에 의한 첫 시위대 부상자가 나오고 얼마 지나지 않은 2019년 10월 4일, 홍콩 정부는 긴급법을 발동해 모든 공공 집회나 시위에서 마스크 착용을 금지하고 이를 어길 시 최대 징역 1년, 벌금 25,000 홍콩달러(약 400만 원)에 처하는 내용의 복면금지법을 시행한다고 전격 발표했다.[57] 홍콩 시위대의 상징이자 경찰의 첨단 장비를 동원한 채증 등으로 개인정보가 노출되는 것을 피하기 위한 도구인 마스크 착용을 금지한다는 소식에 시민들은 크게 반발했다. 이에 대해 홍콩 민주파 의원들과 시민사회단체 등이 제기한 복면금지법 위헌 소송에서 홍콩 1심 법원은 "복면금지법으로 인한 기본권 제한이 공공 안전 목적을 달성하기 위해 필요한 합리적 수준을 넘어섰다"며 기본법에 부합하지 않는다는 결정을 내렸다.[58]

---

55 진혜민, 시위 참여한 홍콩 대학생 “경찰에 성폭력 당했다” 고발…15세 소녀 사망 의혹도, 여성신문, 2019. 10. 12. (https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=193690).

56 안승섭, 홍콩 시위 6개월…여성단체 "경찰 성폭력 사례 32건 달해", 연합뉴스, 2019. 12. 9. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191209075100074).

57 안승섭, "홍콩 정부, '복면금지법' 5일 0시부터 시행", 연합뉴스, 2019. 10. 4. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191004125700074).

58 박성훈, 홍콩고등법원,'복면금지법 위헌'… “기본권 제한 과도하다”, 중앙일보, 2019. 11. 18. (https://

법원의 위헌 결정으로 인해 홍콩 시위대는 마스크 착용의 정당성이 밝혀졌다고 하였으나, 다음날 중국 전인대는 홍콩의 법률이 홍콩 기본법에 부합하는지 여부는 전인대 상무위원회의 판단 및 결정에 달렸으므로 홍콩 법원의 위헌 결정이 중앙 정부의 권위에 도전하는 행위라며 강력히 반발하였다.[59] 이후 전인대 상무위원회가 홍콩 법원의 결정을 뒤집어 위헌 결정을 무효로 하지는 않았지만, 일국양제라는 특유한 상황 속에서 이러한 논란은 다시 일어날 수 있을 것으로 보인다. 최근 홍콩 항소 법원(Appeals Court)은 코로나19의 전염 위험이 있는 상황에서 합법적인 공중모임에서 마스크 착용을 금지하는 것은 위헌이지만, 정부는 불법집회에서의 마스크 착용을 금지할 권리가 있고 "공공의 위험(public danger)"에 처한 경우 정부가 긴급조치를 발동하는 건 합헌이라고 판단하여 1심 결정을 일부 뒤집었다.[60] 홍콩 시위대의 마스크와 관련한 법적 다툼은 코로나19의 세계적 대유행이 끝나고 난 뒤에도 이어질 것으로 보인다.

라. 독립조사위원회 설치의 필요성

전체 인구의 4분의 1에 가까운 200만 명이 참여한 시위에서도 질서를 유지했던 홍콩의 시위대가 화염병을 만들고 새총으로 불화살을 쏘게 된 건 결코 하루아침에 시위대가 폭도가 될 결심을 했기 때문이라고 보기 어렵다. 경찰 조사 단계와 구치소 수감 중에 일어나는 성폭행과 고문에 대

---

news.joins.com/article/23635531).

59 심재훈, 홍콩 복면금지법 위헌결정 파문…中 "도전 행위" 발끈, 연합뉴스, 2019. 11. 19. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20191119052900083).

60 Jessie Pang, Hong Kong court rules that blanket ban on masks is unconstitutional, Reuters, 2020. 4. 9. (https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-masks/hong-kong-court-rules-that-blanket-ban-on-masks-is-unconstitutional-idUSKCN21R193).

한 문제 제기도 시위 기간 내내 끊임없이 이어졌지만 이에 관한 독립된 조사나 책임자 처벌은 아직까지 한 건도 이루어지지 않았다. 시위대와 경찰의 긴장 관계를 풀기 위해서는 시위대의 5대 요구 중 하나인 경찰의 강경 진압에 대한 독립 조사위원회가 설치되어 투명한 진상조사가 이루어지고 그에 따른 책임자에 대한 처벌이 이루어져야 할 것이다.

IV. 마치며

2019년의 홍콩은 우리에게 자유란 무엇인지, 민주주의와 인권이란 무엇인지에 관한 근본적인 물음을 던진다. 위에서 살펴보다시피 홍콩 시민들은 홍콩의 법이 보장하는 자유와 권리를 지키기 위해 시대의 파도 속에서 끊임없이 저항해왔다. 그간의 성공과 실패의 경험, 그리고 점점 더 조여 오는 사회 각 분야에서의 압박감은 이들이 이번 시위에서 결코 물러날 수 없는 이유이기도 하다. 그러나 안타깝게도 국제 사회에서 홍콩인들의 고통과 절규에 대해 답하는 가시적인 대응책은 찾아보기 어렵다. 혹자는 모두가 불편해하지만, 아무도 진지하게 토론하기를 꺼리는 '방 안의 코끼리(the elephant in the room)'인 중국 때문에 세계가 홍콩의 고통에 소극적으로 대응하고 있다고 지적한다.[61] 유엔인권사무소(OHCHR)의 미셸 바첼렛 인권최고대표마저도 홍콩 당국의 강경진압을 비판하는 한편 "일부 시위 참가자들이 극단적인 폭력행위에 의존하고 있는 것은 매우 유감스럽고 용납될 수 없다"고 하여 시위대의 폭력성을 부각시켰다.[62] 과거 홍콩을 지

---

61 김진호, 중국이라 나선 미국 의회, 나서지 않는 '세계', 프레시안, 2020. 1. 6. (https://m.pressian.com/m/pages/articles/272691?no=272691).

62 이재우, 유엔, 홍콩 당국 · 시위대 양측에 폭력 자제 · 대화 호소, 뉴시스, 2019. 11. 19. (https://www.fnnews.com/news/201911192237499565).

배한 영국을 포함하여 영연방 국가와 민주주의와 인권을 언제나 앞세우던 유럽 국가들은 홍콩 정부에 대하여 여러 차례 규탄 성명을 냈지만 뚜렷한 행동을 취한 바는 없다. 문재인 정부 출범 당시 100대 과제 중 하나로 주변 4국과의 당당한 협력외교를 추진하겠다고 밝힌 외교부도 홍콩 시위와 관련하여 "당사자 간에 원만히 해결될 수 있도록 기대하고 있다."고 밝히는 수준의 입장에 그쳤다.[63]

홍콩의 상황은 기존의 국제질서나 법과 제도만으로는 해결하기 어려운 부분이 있다. 우리나라의 70~80년대 민주화 운동 당시의 상황과도 제반 사정이 매우 다르다. 그럼에도 불구하고 우리는 함께 나아가야 한다. 주어진 현실로 인해 안타깝지만 손 내밀 수 없다고 하는 순간, 또다시 소중한 한 생명이 아스라이 사라질지 모른다. 유서를 쓰고 시위에 나서던 홍콩의 젊은이들과 이들에게 따뜻한 밥을 무료로 나눠주던 작은 음식점들, 그리고 시위 현장에서 '임을 위한 행진곡'의 가사를 번역하여 함께 부르던 이들이 우리에게 주는 시사점을 결코 간과해서는 안 된다. 우리의 국가폭력 피해자들이 그러했듯 홍콩의 시위대는 지금 잊혀지지 않기를 바란다. 5대 요구사항 중 이루어지지 않은 4개의 요구사항이 이루어지기를 바라며 오늘도 진심을 다해 자신이 사랑하는 고향과 사람들을 위해 시위를 이어나가고 있다. 이 글을 통해 홍콩 시위의 경과를 다시금 살펴보며 이들이 결코 멈출 수 없는 이유를 이해하고 공감하며 함께 걸어갈 수 있기를 바란다.

63 현혜란, 외교부 "홍콩 시위, 당사자 간 원만히 해결되길 기대", 연합뉴스, 2019. 8. 20. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190820119500504).

입법제안

도시공원일몰제에 따른 도시공원 문제 해결을 위한 입법제안 | 최재홍

입법제안

도시공원일몰제에 따른 도시공원 문제 해결을 위한 입법제안

최재홍

I. 들어가며

시민들에게 휴식공간과 자연을 향유할 수 있게 해주는 역할, 도시의 대기오염 정화와 열섬효과 완화는 물론 홍수피해를 방지하는 역할을 수행하던 도시공원[1]이 2020. 6. 30.자로 공원으로서 지위를 자동으로 상실한다는 소식은 지역 사회에 새로운 갈등을 야기하고 있다.

이러한 갈등은 도시공원 내 토지를 소유한 토지주와 도시공원 일몰에 따른 개발사업의 이권을 노리는 개발업자 그리고 20년이라는 기간 동안 도시공원일몰제에 대한 준비를 제대로 하지 않은 중앙정부와 지방정부가 일몰제 시한에 쫓겨 민간개발특례 조항으로 도시공원이 지니는 공익적 가치를 자본의 사유화로 해결하려는 정책방향에 저항하는 일부 시민들의 도시공원 개발사업 반대투쟁으로 야기되고 있다.

---

1 공원녹지법 제2조 제3호 "도시공원"이란 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강ㆍ휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 다음 각 목의 것을 말한다.

그러나 이제 시작에 불과하다. 2020. 7. 1. 공원해제가 예정된 공원면적이 서울시 면적(605㎢)의 절반이 넘는 363.6㎢에 달하지만, 서울환경운동연합이 지난 2. 26.부터 3. 1.까지 서울시민 1010명을 대상으로 실시한 '서울시민 공원일몰제 인식도 조사'에서는 무려 77.9%에 해당하는 787명이 도시공원일몰제를 모른다고 답하였다.[2] 이는 서울환경운동연합이 2년 전 서울시민 1001명을 대상으로 진행한 인식 조사보다 단지 6.9% 감소한 것으로, 아직도 시민들은 도시공원일몰제가 자신의 주변 환경을 어떻게 변화시킬지 아직 인식하지 못하고 있기 때문이다.

도시공원일몰제는 헌법재판소가 도시계획법 제6조 위헌소원 사건[3]에서 보상규정이 없는 장기미집행 도시계획시설에 대한 헌법불합치결정이 계기가 되어 입법화되었으나, 동 제도는 헌법재판소의 결정 취지를 왜곡하여, 도시공원이라는 공적자원에 대한 활용보다 사회적 의무가 있는 소유권의 내재적 한계부분마저 절대적으로 보장해버리는 과잉입법의 산물이라고 할 수 있다.

본 글에서는 도시공원일몰제의 탄생배경과 일몰제에 대응하는 중앙정부 및 지방정부의 정책방향들을 살펴보고 이에 대한 비판적 접근을 하고자 한다.

---

2 http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=563577 환경일보, 2020. 3. 30.자

3 헌법재판소 1999. 10. 21.자 97헌바26 결정

Ⅱ. 도시공원일몰제 도입 경과와 정책대응

1. 도시공원일몰제 변천 과정 개관

당초 도시계획법상 도시계획시설로 예정된 도시공원은 도시민에게 필수적으로 필요한 공익적 시설이나, 도시공원내 토지소유자의 재산권 침해 논쟁이 예정되어 있었다. 그러나 재산권은 절대적 기본권이 아니며, 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 대상이며, 재산권의 사회적 의무에 따른 내재적 제한을 고려한 해결방안이 모색되어야 한다.

그런데, 도시공원에 관한 도시계획법 제6조에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정의 취지는 1997년 IMF 사태이후 공적 자원을 대량으로 민간영역으로 이양하던 시기와 맞물려 재산권 보장과 관련한 존속보호가 아닌 보상보호를 위한 도시공원일몰제가 도입되었다는 비판이 제기되고 있다.[4]

2. 도시공원일몰제에 관한 법률 개정 경과

가. 도시공원 관련 법률과 헌법재판소의 헌법불합치 결정

(1) 도시공원 관련 법률

도시공원은 당초 도시계획법상 도시계획시설사업의 대상으로서 지위를 가지고 있었고, 지방자치단체장은 20년 단위의 장기도시개발계획 기본계획을 수립한 후 결정된 도시계획시설로서 도시공원에 대한 연차별집행계

4 이계수, 「도시공원일몰제와 '대지의 노모스'」, 『법연』 FALL 2019 Vol.64, 69쪽

획을 통해 도시공원설치에 관한 실시계획을 수립하는 것이 예정되었다.

〈도시계획법(1971. 1. 19. 법률 제2291호로 전문 개정되어 1991. 12. 14. 법률 제4427호로 개정된 것)〉

제2조(정의)

① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "도시계획"이라 함은 도시계획구역 안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕·질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용·교통·위생·환경·산업·보안·국방·후생 및 문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다.

나. ~ 녹지·공원 ~기타 대통령령으로 정하는 시설의 설치·정비·개량에 관한 계획

제4조(행위 등의 제한)

① 도시계획구역 안에서 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 행위를 하고자 하는 경우와 제25조의 규정에 의하여 실시계획의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하며, 제1호의 경우 산림안에서의 재식 및 죽목의 벌채에 대하여는 산림법의 규정에 의한다.

1. 토지의 형질변경, 죽목의 벌채·재식 또는 토석의 채취
2. 건축물 기타 공작물의 신축·개축·증축과 대통령령이 정하는 물건을 대통령령이 정하는 기간 이상 쌓아 놓는 행위
3. 대통령령이 정하는 토지분할

제10조의2(도시기본계획의 수립)

① 서울특별시·직할시 기타 대통령령으로 정하는 도시계획구역을 관할하는 시장 또는 군수는 20년을 단위로 하여 장기도시개발의 방향 및 도시계획 입안의 지침이 되는 도시기본계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 도시기본계획을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

제14조의2(연차별집행계획의 수립)

① 시장 또는 군수는 제2조 제1항 제1호 나목 및 다목에 관한 도시계획 중 도로·광장 기타 대통령령으로 정하는 사항에 관한 도시계획에 대하여는 제12조 제4항에 의한 도시계획의 결정고시가 있은 날로부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 연차별집행계획(이하 "집행계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

(2) 헌법재판소의 헌법불합치 결정

헌법재판소는 1999. 10. 21. 97헌바26 사건에서 위 도시계획법에 대해 다음과 같이 판시하며 헌법불합치결정[5]을 하였다.

---

5 위 다수의견에 대한 이영모 재판관의 반대의견은 "가. 다수의견이 토지 재산권의 보장과 제한은 광범위한 입법형성권의 영역에 속한다고 하면서도, 재산권의 보장이 우선한다는 결정을 한 것은 재산권 행사에 대한 사회적 의무성을 강조하는 헌법의 조항과 이념에 반한다. 나. 나대지 소유자는 도시계획시설 설치에 지장이 있는 건축행위를 할 수 없지만, 가설건축물 등을 건축할 수 있고 경작이 가능하므로 나대지에 대한 사적 유용성이 완전히 배제되는 것은 아니며, 그 처분을 금지하는 것도 아니다. 이와 같은 토지 재산권의 제한은 그 자체에 내재된 사회적 제약에 불과한 것이다. 법익의 비교형량면에서도 대지 소유권자가 입는 불이익보다 공공복리에 기여하는 이익이 더 크고, 입법목적 달성을 위한 합리성 · 필요성을 갖추었으므로 헌법 제37조 제2항이 정한 기본권 제한 한계요건을 벗어나는 것도 아니다."

– 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성이 배제되거나 또는 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로도 사용할 수 없기 때문에 이로 말미암아 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에는, 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정하여 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 해야 한다.
– 도시계획시설로 지정된 토지가 나대지인 경우, 토지소유자는 더 이상 그 토지를 종래 허용된 용도(건축)대로 사용할 수 없게 됨으로써 토지의 매도가 사실상 거의 불가능하고 경제적으로 의미있는 이용가능성이 배제된다. 이러한 경우, 사업시행자에 의한 토지매수가 장기간 지체되어 토지소유자에게 토지를 계속 보유하도록 하는 것이 경제적인 관점에서 보아 더 이상 요구될 수 없다면, 입법자는 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 한다.
– 어떠한 경우라도 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서도 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장에 위배된다고 보아야 한다.

(3) 헌법불합치결정에 따른 법률개정

헌법재판소의 위 헌법불합치결정에 따라 도시계획법상 장기미집행도시계획시설에 대한 실효규정이 다음과 같이 도입되었다.

〈도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전문 개정되고 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지된 것)〉

제41조 (도시계획시설결정의 실효)

① 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 결정 고시일부터 20년이 경과될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은 그 결정·고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 상실한다.

부칙 제10조 (기존의 도시계획시설에 관한 경과조치)

③ 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 제41조의 규정에 불구하고 2000년 7월 1일로 본다.

이후 도시계획법은 국토계획법으로 통합되었고, 국토계획법상 도시계획시설부지 매수청구제도가 도입되었다.

〈국토계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정된 것)〉

제47조 (도시계획시설부지의 매수청구)

① 도시계획시설에 대한 도시관리계획의 결정(이하 "도시계획시설결정"이라 한다)의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우(제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가 또는 그에 상당하는 절차가 행하여진 경우를

제외한다. 이하 같다) 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 **지목이 대인 토지**(당해 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 소유자는 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다.

제48조 (도시계획시설결정의 실효)

① 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 경과될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 상실한다.

부칙 제16조 (도시계획시설결정의 매수청구 및 실효기산일에 관한 경과조치)

① 이 법 시행 당시 종전의 도시계획법에 의하여 결정·고시된 도시계획시설로서 부칙 제15조 제1항의 규정에 의하여 도시계획시설로 보는 시설의 결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 제48조의 규정에 불구하고 다음 각 호에 의한다.

1. 2000년 7월 1일 이전에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 2000년 7월 1일

(4) 공원녹지법상 실효제도 및 도시자연공원구역제도 도입

2005. 3. 31. 법률 제7476호로 개정된 공원녹지법은 국토계획법상 20년 장기미집행도시계획 자동실효제도를 단축하여, 도시관리계획결정 고시

후 10년 동안 공원조성계획 고시가 없는 경우에는 도시공원결정이 실효하도록 하였고(제17조), 지방자치단체의 재원부족으로 장기미집행 도시자연공원에 대하여는 국토계획법상 신설된 용도구역인 도시자연공원구역으로 지정할 수 있는 기준을 제시하고(제26조), 도시자연공원구역 내 토지소유자에게 토지매수청구권을 부여(제29조)하였다.

(5) 도시계획법 부칙 제10조 제3항 등 위헌소원

위와 같이 개정된 도시계획법과 국토계획법상 장기미집행 도시계획시설 실효규정 및 실효기간의 기산일을 규정한 부칙 규정, 매수청구권 대상을 "토지 중 지목이 대인 토지"에 한정한 부분 등에 대한 헌법소원사건[6]의 주요 결정 내용은 다음과 같다.

– 장기미집행 **도시계획시설결정의 실효제도**는 도시계획시설부지로 하여금 도시계획시설결정으로 인한 사회적 제약으로부터 벗어나게 하는 것으로서 결과적으로 개인의 재산권이 보다 보호되는 측면이 있는 것은 사실이나, 이와 같은 보호는 입법자가 새로운 제도를 마련함에 따라 얻게 되는 **법률에 기한 권리**일 뿐 헌법상 재산권으로부터 당연히 도출되는 권리는 아니다.

– 도시계획시설부지를 종래 용도대로 계속 사용할 수 있거나 법적으로 허용된 이용방법이 아직 남아 있는 경우에는 도시계획시설결정으로 인한 재산권의 제약이 수인하여야 하는 사회적 제약의 범주 내에 있는 한편 종래 **용도대로 사용할 수 없거나 실질적으로 사용수익을 전**

6 헌법재판소, 2005. 9. 29. 2002헌바84 · 89, 2003헌마678 · 943(병합)

혀 할 수 없는 경우에는 매수청구제도라는 보상적 조치가 마련되어 있어 법익균형성도 갖추었으므로, 비례원칙에 반하지 아니한다.

– 국토의계획및이용에관한법률 제47조 제1항 중 "토지 중 지목이 대인 토지" 부분으로 인하여 매수청구권의 대상이 지목이 대인 도시계획시설부지로 한정되기는 하지만, 도시계획시설부지가 나대지인 경우와 달리 **지목이 대 이외인 토지인 경우**는 도시계획시설결정에 의한 제한이 수인하여야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로서 재산권에 대한 침해라고 할 수 없고, 이에 따라 지목이 대인 토지에 대하여 인정되는 매수청구권을 인정하지 않더라도 합리적 이유가 있으므로 평등원칙에 반하지 아니한다.

(6) 공원녹지법상 민간개발특례 제도 도입

2009. 12. 29. 법률 제9860호로 개정된 공원녹지법은 민간공원추진업자가 5만㎡ 이상의 공원에서, 공원 면적의 70%이상을 기부채납하는 경우 나머지 도시공원부지에 비공원시설(아파트 등)을 설치할 수 있도록 허용해 주는 특례조항을 신설하였다.

3. 정부 및 지방자치단체의 도시공원일몰제 대응을 위한 정책수립

가. 정부의 도시공원일몰제 대책

국토부는 2014. '장기 미집행 도시계획시설 해제 가이드라인'을 발표하여 공원변경지역과 우선보상지역을 구분하려고 시도하였고, 2016.에는

'민간공원조성특례사업 가이드라인'을 발표하여 지방자치단체 및 민간공원추진자를 위한 절차와 방법을 제시하였다.

이후 정부는 2018. 4. 17. 제1차 부처합동대책을 발표하여, 도시공원 중 공법적 제한(개발제한구역, 보전녹지 · 산지 등), 물리적 제한(표고, 경사도)이 없는 지역, 주민활용도 등을 감안 2020년 실효대상 공원(397㎢)의 30% 가량인 116㎢을 우선관리지역으로 선정 정책역량을 집중하겠다고 하였고, 이를 위해 우선관리지역에 대한 지방채 발행시 최대 5년간 이자를 50%지원하며, 국고지원 사업(도시재생, 지역개발사업)과 연계*하여 낙후된 구도심의 주거환경개선과 함께 녹지공간 확충을 도모하고, '도시생태 복원사업(환경부)', '도시 숲 조성사업(산림청)' 등 친환경적인 정책수단과도 연계하는 방안과 개발제한구역 내 '주민지원사업'과 '훼손지 복구사업'을 통해 미집행 공원을 조성할 수 있도록 사업 대상을 확대하겠다고 하였다. 그러나, 대부분의 국고지원 사업은 사유지라는 이유로 토지보상비로 지원이 되지 않았으며, 일몰제 시한이 1년이 남지 않는 시점으로서 대책의 실효성이 없다는 비판이 제기되었다.

이후 정부는 2019. 5. 28. 제2차 부처합동대책을 발표하였는바 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 지방채 발행 이자지원 및 확대

5년간(2019~2023년) 발행하는 지방채에 대해 발행일로부터 5년간 최대 50%까지 이자지원(광역시·도는 이자지원 보조율을 70%, 다만, 서울

시는 현행 25% 유지)

⑵ LH 공공사업을 통한 공원 조성

– 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 '공공지원민간임대주택 공급촉진제도'를 통한 공원 조성으로 공공성 강화

– 민간공원 특례사업 대비 추진기간을 평균 1.5년에서 1년 이내로 단축

⑶ 도시자연공원 구역제도 개선

– 도시자연공원구역 내 설치 가능한 여가시설과 공원·녹지 등 도시계획시설 종류를 확대하여 행위제한 완화 추진

– 공원녹지법 시행령 개정을 통해 환경적 영향이 크지 않은 범위 내에서 도시자연공원구역 내 설치 가능한 건축물·공작물 등을 확대

⑷ 국·공유지 실효 유예

– 2020년 7월 실효대상 공원부지 중 국·공유지 면적은 전체의 25%에 해당하는 90㎢(산림청 55%, 국방부 11%, 국토부 11%, 기재부 4%, 기타 11%)

– 국·공유지는 원칙적으로 실효 유예 단, 공원기능 유지가 어려운 일부 구역은 실효

– 자치단체 공원조성 유도를 위해 10년 실효유예 후 관리실태 등을 평가해 유예 연장 검토

⑸ 토지은행 활용 제고

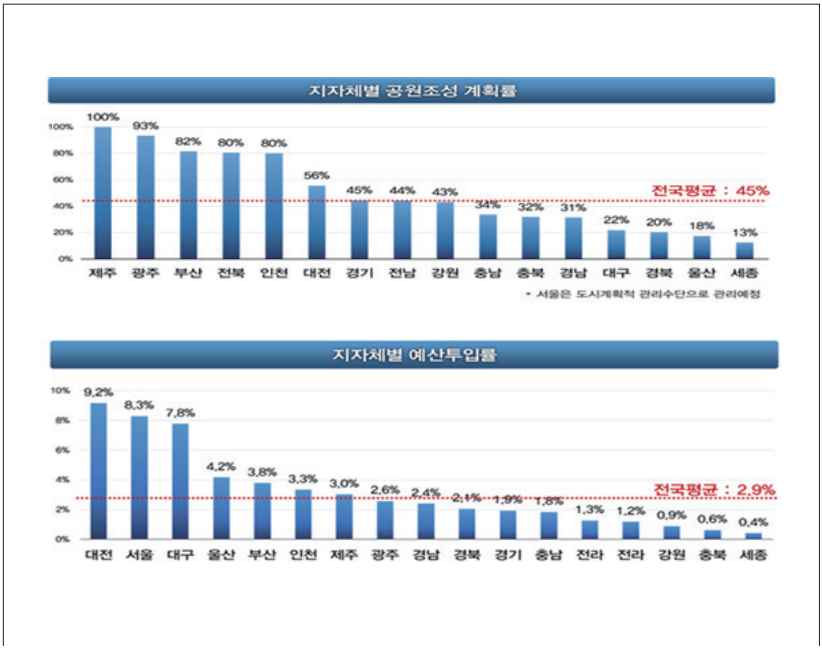
– LH 토지은행에서 부지를 우선 매입·비축(3년)하고, 자치단체가 5년에 걸쳐 분할 상환

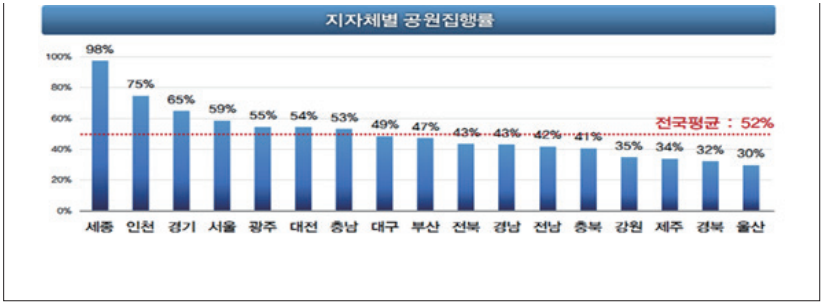
– 2019년에는 5개 자치단체가 신청한 총 2.1㎢ 공원 부지를 비축사업으로 선정

나. 국토부의 지방자치단체 공원일몰제 대응 평가

국토부는 2019. 9. 11. 전국미집행도시공원에 대한 지방자치단체의 대응을 공원집행률(공원으로 결정된 전체면적 중 실제 조성된 공원의 비율), 공원조성 계획률(20.7월 일몰대상 공원 중에서 조성 중인 공원의 비율), 예산투입률(지자체별 19년 예산 대비 19~20년간 공원조성을 위한 재정투입액)의 비율로 평가하여 인천, 대전, 제주 순으로 우수한 성적이라고 발표하였다.

그러나 공원집행률이나 공원조성계획률은 50% 내외에 불과하였고, 예산집행률은 평균 2.9%에 불과하여 전국 지방자치단체가 도시공원일몰제에 대해 사실상 선제적 대응을 포기하였다고 평가할 수밖에 없다.





한편, 2019. 10. 국토부에 대한 국정감사 과정에서 지방자치단체가 자체 예산 및 지방채 등으로 공원을 매입하려는 계획이 수립되었으나 실제 재원조달이 제대로 되지 않은 경우도 상당한 것으로 확인되었다.

〈광역자치단체별 우선관리지역 매입을 위한 지방재정 (지방예산 및 지방채) 조달 현황(2019~2020년)〉

(단위:억원)

구분	지방예산				지방채				총계(19~20년)	
	19년		20년		19년		20년			
	계획	조달	계획	조달	계획	조달	계획	조달	계획	조달
서울	1,000	1,000	1,033	700	8,196	4,000	4,392	8,900	14,621	14,600
부산	300	300	304	1,300	697	679	314	–	1,615	2,279
대구	111	90	332	194.5	179	200	–	2,807	622	3,292
인천	376	376	1,200	200	820	820	–	570	2,396	1,966
광주	132	36	155	–	132	154	155	421	574	611
대전	2,522	872	–	–	–	–	–	1,500	2,522	2,372
울산	55	120	–	348	250	350	–	180	305	998
세종	4	10	25	–	–	–	–	64	29	74

경기	2,737	2,400	2,357	1,860	1,263	1,298	1,098	2,284	7,455	7,842
강원	108	372	516	145	–	–	30	360	654	877
충북	172	334	186	150	–	–	–	–	358	484
충남	433	785	1,000	593	–	80	–	540	1,433	1,998
전북	428	546	482	664	50	–	100	140	1,060	1,350
전남	1,677	789	3,218	647	–	–	–	100	4,895	1,536
경북	402	803	1,236	2,472	–	–	–	–	1,638	3,275
경남	1,165	1,130	1,362	1,727	150	200	250	680	2,927	3,737
제주	30	81	119	119	680	690	726	936	1,555	1,826
계	**11,651**	**10,044**	**13,526**	**11,120**	**12,417**	**8,471**	**7,065**	**21,482**	**44,659**	**51,117**

※ 2020년 지방예산 및 지방채는 현재 지방자치단체별로 예산 심의 중임.

※ 장기미집행 도시계획시설(공원)에 대한 집행/미집행 기준은 실시계획 인가 여부인데, 실시계획인가를 받으면 실효 대상에서 제외됨. 실시계획인가 이후 5년 동안 토지수용(매입) 절차가 진행되므로, 2020년 7월 실효대상 공원 대한 지방재정 투입은 2019~2025년 동안 이뤄짐.

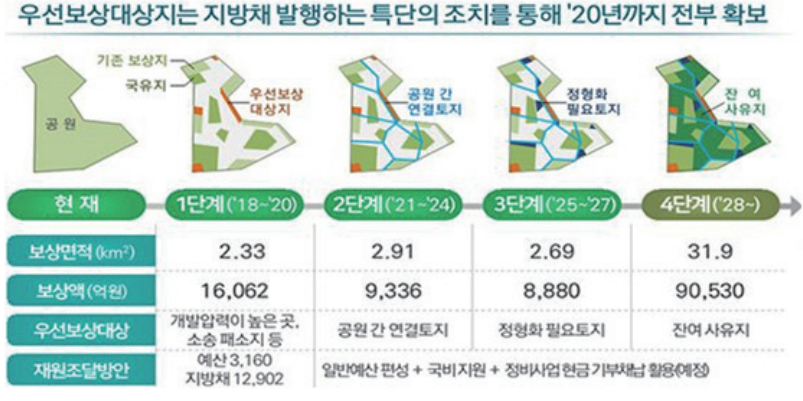
※ 다만, 2019년 5월 정부의 '장기미집행공원 해소방안' 수립 당시, 실시계획인가 이후 3년 내 수용해야 하는 내용의 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 개정안을 반영해 2019~23년까지 계획을 수립하였으나, 국회 심의과정에서 '5년 내 수용'으로 변경되어 의결됨. 이에 따라 당초 계획과 달리 실제 지방재정 투입은 2025년까지 이뤄질 예정임.

<출처 : 국토교통부>

다. 서울시의 도시공원일몰제 대응

서울시는 2018. 4. '장기미집행 도시공원 실효대응 기본계획'을 발표하였고, 주요 내용은 주택가 도로 인접 등 개발 압력이 높은 공원을 우선보상 대상지(면적 2.33㎢)로 정하여 시비 1조 6,000억 원을 투입해 우선 매입하고, 나머지 사유지 공원 37.5㎢는 2021년부터 순차 매입하겠다는 것이다.

구체적으로 살펴보면 아래 그림과 같이 서울시는 헌법재판소의 도시계획법 제6조 헌법소원의 취지에 따라 도시공원내 사유지 중 ① 국토계획법상 용도가 대지인 토지, ② 소송패소가 명백하여 보상이 불가피한 토지, ③ 주택가나 도로와 인접해 개발압력이 높은 토지, ④ 공원기능을 유지하기 위하여 반드시 필요한 토지를 우선보상 대상지로 선정하였다. 또한, 우선보상 등 단계적 보상을 통한 매입을 실시한다 하더라도 도시공원일몰제에 따라 공원지정이 해제될 경우 공원이 분절되거나, 개발되어 공원기능을 상실할 우려가 있기에 도시공원을 공원녹지법상 도시자연공원구역으로 지정 관리할 계획에 있다.



한편, 재원마련 수단으로 서울시가 예정한 현금기부채납제도는 공원녹지법상 공적자원인 공원의 공익적 기능을 자본의 사유화 수단으로 전락시키는 민간공원특례제도와 달리 도시 재생과정에서 발생되는 이익금으로 도시공원부지를 매입하는 것으로, 도시공원의 공적기능을 유지시키고, 토지소유자에게 적절한 보상을 실시하는 법익균형성을 구비한 제도로 평가할 수 있다.

Ⅲ. 도시공원 문제 해결을 위한 입법제안

도시공원의 공적 자원으로서 역할과 공익적 가치실현 기능을 고려한다면, 현행 도시공원일몰제도가 이러한 공익실현 수단으로서 도시공원의 헌법적 가치를 도외시하고, 헌법재판소의 결정 취지를 왜곡해 재산권의 존속보장이 아닌 보상보장에 치우쳤다는 비판은 정확하다.

현행 국토계획법상 도시공원일몰제는 현재의 도시공원내 사유지 이용상황 등을 고려하지 않고 있고, 공원녹지법상 도시공원문제의 해결을 위한 공익의 사유화 수단으로 예정된 민간공원특례사업제도는 지방자치단체장이 도시공원내 사유지 매입재원 확보의 어려움을 회피하려는 의도와 개발업자의 공원 사유화 수단으로 활용이 예상되고 있다.

특히 민간공원특례사업을 통해 도시공원 문제를 해결하려는 일부 지자체의 시도는 벌써부터 시민들의 저항에 직면하고 있다. 2020. 3. 26. 천안 일봉산지키기시민대책위는 천안시장 보궐선거에 입후보한 각 당 후보들에게 일봉산 민간공원특례사업을 통한 개발이 아닌 일봉산 보전 정책공약

의 수립을 촉구하며 단식농성에 들어갔고,[7] 청주시 매봉공원지키기 주민대책위원회는 2020. 3. 10. 청주시청에서 기자회견을 개최하고 매봉공원 민간개발 사업에 대해 환경영향평가와 교통영향평가 상충, 재해영향평가 누락, 주민이 참여하는 토론회 개최 촉구 등을 요구하였다.[8]

한편, 국회는 2020. 1. 29. 공원녹지법을 개정하여 미집행 도시공원 부지 중 국공유지에 대하여는 도시공원일몰제 기간을 10년 연장하였고, 1회에 한하여 추가 연장이 가능하도록 하였다.(제17조)

2020. 6. 30. 도시공원일몰제에 따른 도시공원 일괄 해제를 앞두고, 각 지방자치단체에서 자행될 민간공원특례사업을 통한 도시공원의 사유화를 차단하기 위하여는 국공유지에 한정된 실효기간 연장의 임시방편적 대응이 아닌 전면적인 공원녹지법 개정이 필요하다.

그 시작은 재산권의 보상보장적 관점이 아닌 존속보장적 관점의 접근과 헌법재판소의 결정 취지를 제대로 구현하는 지점에서 시작되어야 한다. 이를 위하여 일괄적인 도시공원일몰제 적용을 구체화하여 현재의 도시공원내 부지활용상태를 고려해 재산권의 사회적 의무의 범주내에 해당하는 임야 등의 경우에는 도시공원일몰제 적용대상에서 제외하여야 할 것이고, 서울시의 현금기부채납제도와 유사한 형태의 도시공원의 공적기능 유지와 토지주와의 법익 균형성을 관철시킬 수 있는 보상제도 마련이 필요하다 할 것이다.

---

7 연합뉴스, 2020. 3. 26.자
8 굿모닝충청, 2020. 3. 10.자

활동기

1. 만화와 함께 생각해 보는 페미니즘 | 천지선

2. 검찰 과거사 조사단 활동을 돌아보며 | 조영관

활동기 1

만화와 함께 생각해 보는 페미니즘

천지선

I. 서– 만화와 함께 생각해 보는 페미니즘 배경 및 목적

1. 성평등, 그 어려운 목표

여성은 사람이 아니던 때가 있었다. 지금은 아무도 여성이 사람이냐 아니냐, 여성을 남성과 동등하게 대우해도 되느냐에 대해 논하지 않는다. 이제는 여성이 사람임이 너무 당연하기 때문이다. 우리 사회는 최소한 여성이 사람이고, 남성과 평등하게 대우받아야 함이 합의된 사회이다.

그러면 우리 사회에서 여성과 남성은 평등한가? 어떤 여성은 자신은 성별로 인한 차별을 받아 본 적이 없으며, 이미 우리 사회에서 성별로 인한 불평등은 사라진 것이 아니냐고 말한다. 또 어떤 여성은 우리 사회의 성별로 인한 불평등이 심각한 수준이라고 말한다. 이러한 차이는 개인적인 경험의 차이, 성인지감수성의 차이, 성별이나 세대의 차이 등으로 인해 발생하는 것이리라 추측할 수 있다.

그리고 본질적으로 평등한가, 구체적인 상황에서 어떤 것이 평등인가는 매우 어려운 문제이다. 평등이란 '같은 것을 같게 다른 것을 다르게' 취급하는 것인데, 하늘 아래 똑같은 것은 없기 때문이다. 형식적 평등은 실질적으로 불평등일 수 있고, 실질적 평등이 형식적으로 불평등하게 보일 수도 있다. 남성과 여성은 같은가? 다른가? 조금 다르게 물어보자, 당신은 다른 성별의 사람을 동료로 혹은 동지로 받아들일 준비가 되어 있는가? 혹은 당신은 다른 사람을 동료 혹은 동지로 받아들이기 위해 얼마나 노력할 수 있는가? 얼마나 불편을 감수할 수 있는가?

2. 감수성의 차이? 인지의 차이?

필자는 3개의 위원회에 가입하였다. 3개의 위원회에서 활동하다 보면, 각 위원회 별로 감수성에서 차이가 남을 발견할 수 있다. 개인적인 경험이기도 하고 어디까지가 개인차인지 알 수 없어서 일반화시키는 것이 조심스럽지만, 노동 이슈에는 노동위원들이, 여성인권 이슈에는 여성인권위원들이, 소수자인권 이슈에는 소수자인권위원들이 가장 뛰어난 감수성을 가지고 있음을 경험할 수 있었다.

감수성이라고 통칭하긴 하지만 여기서 말하는 감수성이란 일종의 인지능력이다. 감수성이 풍부한 사람하면 보통은 쉽게 눈물을 흘리는 사람을 떠올리며, 감정이 풍부한 사람과 유사한 의미로 사용되곤 한다. '제가 인권감수성이 부족해서', '제가 성인지감수성이 부족해서'라는 말은 쉽게 하지만 '제 인지능력이 부족해서', '제 공부가 부족해서'라는 말은 쉽게 하지 않는다. 아마도 감수성이란 일종의 타고 나는 감정 같은 것이어서 책임지지 않아도 되는 영역이라고 생각하는 것이리라 추측한다.

하지만 필자는 세 위원회에서 경험한 감수성의 차이가 열심히 공부하고 연구하고 고민한 결과라고 생각한다. 감수성도 물론 모든 인지능력이 그렇듯이 타고나는 측면이 있지만, 공부하고 연구하고 고민하고 경험하면 나아진다. 필자는 소수자인권위원회에 이런저런 핑계로 잘 나가지 못했는데, 솔직히 고백하면 내 무지로 인해 누군가에게 상처를 주게 될까, 그래서 내가 상처받을까 두려웠다. 내 감수성 부족은 내 책임이고 내가 보완해야 하는데 지금도 계속 뒤로 미루고 있다.

3. 기득권을 포기하는 용기

아마 많은 사람들이 나처럼 살아왔을 것이라고 생각했다. 필자는 내가 가입한 모임의 상당수의 구성원들이 최소한 본인의 부족함을 인지하고 개선하려는 생각을 가지고 있을 것이리라 믿는다. 하지만 나처럼 두렵고, 바쁘고, 배울 기회나 경험할 기회가 없거나 없었다는 핑계로 미뤄왔을 것이라 생각한다.

솔직히, 이미 아무 불편함을 느끼지 못하는 삶을 살고 있다면, 좀 더 노골적으로는 사회가 준 기득권을 영위하는 삶을 살고 있다면, 사람들이 모두 변호사님을 훌륭하다고 칭송한다면, 구태여 불편함을 찾을 이유가 무엇이 있겠는가.

그래서 소중했다. 그래서 우리 모임이 소중했고, 쭈뼛거리며 여성위의 문을 두드리는 남성 회원들이 소중했고, 뭐라도 해주고 싶었다. 내가 여성으로 태어난 것이 잘못이 아니듯, 그들이 남성으로 태어난 것도 잘못이 아니다. 여성인권위원회의 나이 많은 남성 후배가 '만화와 함께 생각해 보

는 페미니즘' 모임을 시작한 계기였다. 이 모임은 여성인권위원회의 공식 모임이 아니라, 여성인권위원회에 연착륙하기 위한 준비 모임의 성격을 지닌다. 덧붙여 이 글도 여성인권위원회의 공식 입장이 아니라 개인적인 소회임을 미리 밝혀 둔다.

II. 왜 만화였나?

1. 익숙함과 편안함

우선 필자는 만화를 무척 좋아하고 꾸준히 읽었다. 아주 어렸을 때부터 지금까지 꾸준히 읽고 있다. 소싯적에는 만화가의 사인을 받기 위해 긴 줄을 서서 기다리기도 하였다. 유시진과 신일숙의 사인지는 여전히 보물이고, 강경옥, 신일숙, 유시진, 권교정의 신작을 기다린다. 가장 많이 읽은 책도 만화책이다. 이처럼 만화는 필자에게 익숙해서 자신 있는 형식이었다.

만화는 쉽고 부담 없고 재미있다. 읽고 쓰고 말하는 것이 직업이 된 이후에는 오히려 일과 관련이 없는 글을 읽는 것이 일을 열심히 하지 않는 것처럼 느껴져 다른 책을 시간을 들여 읽는 것에 무척 부담을 느꼈는데, 만화는 쉽고 부담 없다는 일종의 편견 때문에 꾸준히 읽어서 익숙했다. 공부해야 할 것, 생계, 활동 등으로 바쁜 분들이 조금이나마 쉽고 편안하게 접근하길 바라는 마음으로 만화를 선택했다.

2. 여성 서사의 역사

여성인 만화 작가들은 꾸준히 있었다. 그리고 그들은 그들이 의도했던 의도하지 않았던 여성의 이야기를 해왔다. 만화 속 여성들은 예전에도 자유롭고 씩씩했다. 그래서 아름다웠다. 과거에 영화가 그랬던 것처럼, 만화라는 이유로 저평가되거나 쉽게 사라지지만 만화 형식의 여성 서사는 계속 있었고 지금은 웹툰이라는 새로운 매개를 통해 더 다양한 이야기와 표현이 가능해졌다.

3. 구체성

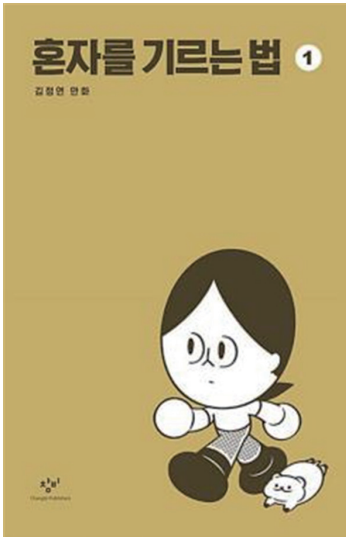
만화의 구성은 어쩌면 법률 서면의 사실관계 서술과 비슷할지도 모른다. 수없이 많은 사실 중에 유의미한 사실관계를 부각시킨다는 점에서 말이다. 만화는 이야기를 하기 위해 이를 가장 잘 표현할 극적인 장면을 선택하고 이를 그림으로 보여준다. 만화에 등장하는 구체적인 상황은 하나하나 개별적인 케이스를 보는 것과 비슷하다. 만화를 선택한 이유 중 하나는 만화가 가지고 있는 구체성 때문이었다.

Ⅲ. 함께 본 만화들(스포일러 포함)

모임은 만화를 읽고 와서 함께 만화에 관한 이야기를 하는 방식으로 진행되었다. 아쉽게도 별도의 기록을 남기지 않아서 오갔던 대화들을 모두 기억하지는 못한다. 어쩌면 잘못 기억하는 부분이 있을지도 모른다. 이 점 미리 양해를 구한다.

1. 혼자를 기르는 법(김정연)

혼자를 기르는 법 1부의 제목은 “여기 사람 있어요”이다. 모임의 시작을 어떻게 할까 고민하다가 이 책을 고른 이유는, 우선 ‘여성이 사람이다’라는 기본에서부터 출발해야겠다고 생각했기 때문이다. 이 작품의 화자는 사색적이고 관조적이며 유머러스하다. 직접 불평등을 주장하지도 않는다. 가장 직접적으로 여성임이 드러나는 장면은 골목에서 성폭력을 당하는 에피소드이다. 이 작품은 사람들이 일반적으로 생각하는 페미니즘 만화가 아닐 수 있다.



하지만 이 작품은 작가가 모 매체 인터뷰에서 밝힌 것처럼 20대 여성의 서사이다. “시다”라는 이름의 주인공은 “오늘도 중장비보다 오래 일”한다. 저렴한 월세의 대가로 주민등록조차 하지 못한다. 하지만 시다는 비좁은 고시원에서도 “내가 뭘 갖고 싶은지 절대 까먹지 않겠다”고 말한다.

개인적으로 필자에게 인상 깊었던 부분은 동물이 나오는 부분들이었다. 이 만화에는 많은 동물들이 등장한다. 시다가 기르는 햄스터 쥐윤발부터, 열대어, 파충류를 기르는 장면들이 나온다. 가마우지 낚시 다큐멘터리를 보며 가마우지가 불쌍해서 우는 장면 다음에 월급이 들어왔다고 기뻐하는 장면이 나오기도 하고(월급은 통장을 스치운다), 커피컵에 담겨져서 겨

우 살아있는 열대어 베타에 대해 점원이 "괜찮아요. 안 죽어요"라고 말하는 장면이 나오기도 한다. 이야기의 초반인 2화에서는 "괜찮을 줄 알았던 것들"이라는 소제목으로 "물만 있으면 될 줄 알았던 열대어, 여행을 다녀와도 될 줄 알았던 거북이, 내가 먹던 간식을 나눠줘도 될 줄 알았던 병아리, 내 방식대로 같이 놀면 될 줄 알았던 강아지, 많은 실수들을 반복하면서 분명하게 배운 것은… 내 방식만으로는 아무것도 괜찮지 않았다는 것."이라고 말한다. 시다는 계속 상당한 시간과 노력을 들여서 동물들과 함께 살아가려고 노력한다. 우리는 다른(성별의, 성적 지향의, 건강 상태의 등등) 사람과 함께 살아가기 위해 얼마나 노력하고 있을까? 얼마나 노력해야 할까?

김정연 작가의 신작은 아직 나오지 않았고, 한 인터뷰 기사에 따르면 워킹홀리데이를 떠났다고 한다.

2. 그래도 되는가(우다)

두 번째 작품은 가족의 문제를 주로 다룬 작품으로 골랐다. 당시 여성인권위원회에는 가족법연구팀, 빈곤과 여성노동팀, 여성폭력방지팀의 3팀이 있었고, 나름 그 주제들이 모두 담길 수 있게 작품을 골랐다. 또한 첫 번째 작품과 정반대 느낌이 나도록 골랐다. 이 작품은 돌아가신 할아버지의 장례식장에서 시작된다. 할머니는 모든 재산을 장남에게 상속한다는 내용의 유언장을 꺼내 놓는다. 주인공은 직접 말하고 싸운다.

첫 작품을 가지고 모임을 할 때, 메갈리아와 워마드에 관해 어떻게 생각하느냐는 질문도 받았고, 소개팅을 나간 여성 회원이 메갈리아와 워마드

를 하느냐는 질문을 받아서 무례하다고 느꼈다는 이야기도 들었다. 첫 작품과 비교되는 다른 작품을 예로 들며 공격적인 이야기 방식이라는 평가도 들었다. 개인적인 취향을 배제하고 원론적인 답변을 하자면 평등이라는 가치에 반하지 않는 한 여러 운동 방법이 있고 모든 운동에서 그렇듯 과격한 집단이 과다 대표되는 경향이 있다고 답했던 듯하다. 본인이 주로 하는 사회운동에 대입해서 생각해 보면 비교적 쉽게 이해할 수 있다고 생각한다. 운동이 공격적이라는 것 자체로 비난받는 것은 어색하고 타당하지도 않아 보인다. 대부분의 사람들은 한 번쯤은 욕을 하며 속시원했을 것이고, 혹은 나도 모르게 욕이 터져나온 경험이 있지 않을까 싶다. 반대로 지극히 공손한 어조와 말로 비난받거나 거절당해서 상처받은 혹은 더 불쾌했던 경험도 말이다.

하지만 본질을 전도하는 것은 다른 문제다. 최근 숙대에 합격한 트랜스젠더 여성에 대해 소위 래디컬 페미니스트들이 입학 반대 입장을 내놓았다. 개인적으로 필자는 지금은 평등과 다양성의 가치를 부정하는 사람은 페미니스트가 아니라고 생각하고, 트랜스젠더 여성의 친구이면서 소위 래디컬 페미니스트의 친구가 되는 것은 양립 불가능하다고 생각한다.

우다 작가는 최근 「재벌과의 인터뷰」를 다시 연재하기 시작했다.

3. 아 지갑놓고나왔다(미역의효능)

세 번째 작품은 아홉 살에 교통사고로 죽은 딸 노루와 홀로 남겨진 엄마 선희, 선희의 엄마 경자의 이야기가 이승과 저승을 오가며 펼쳐진다.

선희는 소위 발랑까진 가출 미혼모로 여러 남자를 전전한다. 선희는 피해자다움을 벗어난 성폭력 피해자다. 선희는 사람의 얼굴이 새의 모습으로 보인다. 노루는 어른스러운 아이다. 죽고 나서도 엄마 선희를 걱정하지만, 자신이 살아있었어도 자신에게 집착하는 엄마 선희를 견디지 못하고 가출했을 것이라는 것을 알게 된다. 그리고 노루는 모르지만 노루의 엄마에 대한 애정과 이로 인한 질투는 오히려 선희를 불행하게 할 수도 있다. 경자는 식당을 하며 어렵게 선희를 키우다가 폐쇄적인 교회를 마음의 의지로 삼게 된다. 두 쌍의 모녀는 서로를 지극히 사랑하지만 오히려 서로에게 상처가 되기도 한다. 셋은 모두 피해자이면서 가해자인 모습을 가지고 있다.

자칫 어둡고 고통스러울 수 있는 이 작품을 따뜻하게 해주는 것은 선량한 조연들이다. 다행히도 선희 주변의 다른 인물들은 선량하다. 선희는 다행히도 유쾌하고 선량한 동성 친구들이 있고, 선량한 남자친구를 만나며, 선량한 이웃 수선집 아주머니도 만난다. 노루도 선량한 귀신인 한기태를 만나며, 적어도 노루에게만은 나쁘다고 할 수 없는 무당도 만난다.

충격적인 사건은 일상을 파괴한다. 어쩌면 사건 그 자체가 주는 고통보다 이후 일상의 파괴가 주는 고통이 더 클 수 있다. (우리가 성폭력을 이야기하며 2차 가해를 이야기할 수밖에 없는 이유이기도 하다) 선희의 일상도

그렇게 파괴되었지만, 선량한 사람들 덕에 그럭저럭 살아간다. '성폭력 피해자의 좋은 친구되기'는 쉬운 일이 아니지만, 또 어찌 보면 그 중요성에 비해 그리 어려운 일만은 아니기도 하다.

참고로 작품의 제목은 스토리와 상관이 없고, 그 다음 이어질 말이 "집에 가자"라는 것 때문이라고 한다. 그렇게 선희의 일상은 회복된다.

미역의효능 작가는 최근 「닭은 의외로 위대하다」로 복귀했다. 여기까지가 2019년에 함께 보았던 3작품의 이야기다.

4. 아기 낳는 만화(쇼쇼)

2020년 첫 작품은 제목에서 알 수 있듯이 작가의 임신, 출산기이다. 위에서 소개된 작품들이 소위 총론적인 성격을 가진 작품들이었다면, 이번엔 각론 성격을 가진 작품들을 골라보았고, 첫 작품은 여성과 남성의 가장 큰 차이인 임신과 출산 이야기로 골랐다.

필자는 아기 낳는 만화에서 처음 알게 된 이야기들이 너무 많아서 놀랍고 슬펐다. 모임에 온 다른 여성 회원도 처음 알게 된 것이 너무 많다고 했다. 나름 훌륭한 학생으로 살아왔다고 자부했건만 어디에서도 배우지 못한 이야기들 투성이었다.

낙태죄 사건 서면을 준비하며 아직 결코 낮지 않은 모성사망률에 놀랐고, 임신 시 수많은 신체의 변화를 알게 되었다고 생각했는데, 산부인과 교과서에 나오는 어떤 호르몬이 몇 배 증가하고 어떤 기관이 몇 배 늘어나

고가 아니라, 일상에서 드러나는 방식과 일상에 미치는 영향을 접하니 그 충격은 또 달랐다.

댓글을 통해 여성의 임신, 출산 경험이 공유되는 것도 좋았다. 수많은 여성들이 연재 중 댓글에서 자신의 임신, 출산 경험과 어려움을 공유했는데 그 자체로 좋은 경험이었다.

필자는 아직 임신 경험이 없는데, 막연히 출산 이후의 육아기간 동안 일을 못할 것을 걱정했지, 임신기간 동안 일을 못 할 수 있다는 생각은 하지 못했다. 변호사 생활 초기에는 임신출산육아기에 박사논문을 써야한다든지, 출산 후 몇 개월 만에 복귀했다든지 하는 이야기를 흔히 들었고, 당연히 필자도 그럴 수 있을 것이라고 생각했다. 하지만 이 작품과 연재 중 작품에 달린 댓글들을 보고 알게 된 건, 그건 상당히 운이 좋아야 가능하다는 것이었다. 의지나 노력으로 해결될 문제가 아니었다. 힘들게 사회생활을 이어온 수많은 워킹맘들에게 이 자리를 빌어 존경을 표한다.

작가는 그 외에도 자연분만에 대한 환상, 무통주사에 대한 터부, 낙태 등 일종의 강요된 모성 신화에 대한 이야기도 빼놓지 않았다.

쇼쇼 작가는 신작 「아이키우는만화」를 연재 중이며, 비슷한 소재를 다룬 닥터베르 작가의 「닥터앤닥터 육아일기」도 연재 중이다.

5. 며느라기(수신지)

소설계에 82년생 김지영이 있다면, 만화계에는 며느라기가 있다.

작품에서는 '며느라기'를 다음과 같이 설명한다. "사춘기, 갱년기처럼 며느리가 되면 겪게 되는 '며느라기'라는 시기가 있대. 시댁 식구한테 예쁨 받고 싶고 칭찬받고 싶은 그런 시기. 보통 1, 2년이면 끝나는데 사람에 따라 10년 넘게 걸리기도, 안 끝나기도 한다더라고."

이 작품은 결혼한 여성이라면 한 번쯤 들어봤을 법한, 결혼한 남성이라면 한 번쯤 말했을 법한 말과 상황들로 구성되어 있다. 작품을 읽는 내내 불편하다. 이 작품의 훌륭한 점은 편안했던 일상을 불편하게 만든다는 것에 있다.

예를 들면, 만화에서는 남자친구 집에 처음 인사가기 전, 과일을 깎는 것에 대해 고민하거나 고민했던 여성들에 대한 이야기가 나온다. 돌이켜보면 필자도 비슷한 고민을 했던 듯하다. 모임에 나온 여성 회원도 사과를 토끼 모양으로 깎아야 하나 고민했었다는 이야기를 했다. 남성 회원은

부모님 댁에 인사하고 돌아오는 길에 여자친구가 불편했던 상황에 대해 "별 생각 없이 하신 말씀일 거야"라고 말했던 경험을 고백했다.

모임에서 나눴던 많은 이야기들 중 가장 기억에 남는 말은 이 작품이 가족 내 문제를 주로 다뤘지만, 가족 내 문제에만 적용되지 않는다, 사회 안에서도 여성에게 요구되는 역할은 비슷하다라는 지적이었다. 이른바 커다란 리액션과 웃음, 분위기를 띄우는 역할, 소위 "싹싹함"이 요구된다는 이야기였다. 잘 하고 싶은 욕망, 집단에 들어온 낯선 사람, 나이 어린 사람이라는 위치 등 며느리와 신입 여성 직원은 비슷한 점이 많다.

수신지 작가는 「노땡큐 며느라기 코멘터리」라는 일종의 해설집도 출판하였으며, 현재 차기작 「곤」을 연재 중이다.

6. 27-10(AJS)

"그녀는 죽지도, 죽이지도 않은 채 별일 없이 자란 어른이 되었다."

이 작품의 단행본 띠지에 적혀 있는 문장이다. 「27-10」은 친족 성폭력 생존자에 관한 이야기이다. 작품 속 주인공은 10살 무렵부터 아버지로부터 물리적 폭력과 성폭력을 당했고, 27살에 그 이야기를 처음 꺼내 놓는다.

이 작품은 성폭력 사건에 집중하기보다는 그 이후의 삶에 대해 담담히 서술하고 있다. 그녀는 두 마리 고양이와 함께 일러스트레이터로 일하며 생계를 유지한다. 작품에서 그녀는 이렇게 말한다. "누가 차에 치인 순간을 길게 묘사하겠는가, 사고 후의 후유증과 재활이 힘들지."

성폭력에 대한 사회의 이해는 점점 나아지고 있다. 성폭력은 폭력이 아니던 시절이 있었고, 피해자가 헤퍼서, 피해자에게 다른 꿍꿍이가 있어서 생기는 문제로 치부하던 시절이 있었다. 그러다가 성폭력도 일종의 폭력으로 인정받기 시작했고, 판결문에 '성인지감수성'이라는 단어가 나오게 되었다. 사건 발생 후 즉각적인 공간분리 등 사전 예방조치도 법제화되었다. 우리 모임만 해도 약속문을 만들고, (행위자가 칭찬이라 생각하더라도) 외모에 대한 언급 자체를 자제하는 것이 바람직하다는 합의까지는 형식적으로나마 이루어진 듯하다.

하지만 아직 갈 길은 멀다. 이제는 실질적인 피해자 구제를 위한 디테일한 연구가 필요하다. 얼마 전 성폭력, 성희롱 생존자가 이후 가해자와 어떻게 지내야 하는지에 관한 연구를 수소문했던 적이 있다. 그런 연구는 전무했다. 작품 속 그녀는 성인이 되어서 아버지의 집을 떠나고 심리상담을 받으며 비로소 자기 이야기를, 어떻게 보면 자기의 삶을 시작할 수 있었다. 가해자의 영향으로부터의 독립이 치유의 시작이었다. 많은 성희롱, 성폭력의 가해자는 친인척, 직장 상사 등 아는 사람이다. 그리고 많은 여성들은 소규모 사업장에서 비정규직으로 일한다.[1] 이제는 많이 알려졌듯이 성희롱, 성폭력은 성욕의 문제가 아니라 권력의 문제이다. 가해자는 권력을

1 KOSIS 홈페이지 전국, 산업별, 성별, 규모별 사업체수 및 종사자수(종사상지위별) http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUP50

가지고 있고, 이미 그 조직에 상당한 영향력을 가지고 있는 사람이며, 피해자는 대부분 신입의, 기반이 없는 사람이다. 많은 성희롱, 성폭력 피해 여성들에게 가해자와의 분리란 사실상 불가능하다. 그들에게 가해자와의 분리란 많은 경우 피해자를 배제하는 방식으로 나타날 가능성이 크다. 그들에게 선택지란 그냥 티 나지 않게 참거나, 나가거나 둘 중의 하나이다. 이것을 선택이라고, 피해자의 의사에 따른 것이라고, 피해자를 보호하기 위한 것이라고 말할 수 있는지 의문이다. 그렇다면 사회는 피해자도, 가해자도, 어쩌면 가해자의 친구이면서 피해자의 친구이기도 할 제3자도 같이 살아가는 방법을 고민해야 한다. 지금까지 이것은 온전히 피해자의 몫이었다. 공포와 두려움, 모욕감과 비참함을 느끼는 피해자가 혼자 가해자와의 이후의 관계 맺기까지 고민하게 하지 말아야 한다.

첨언하자면, 즉각적인 대처가 빠른 합의 종용을 의미하는 것은 아니어야 한다. 다시 한 번 성희롱과 성폭력을 교통사고에 비유하자면, 교통사고 후유증이 이후에 얼마나 강하게, 얼마나 오래 나타날지는 의사도, 피해자도, 가해자도 모른다.

작품 속 그녀는 자신의 경험을 이야기하는데 17년이 걸렸다. 서지현 검사는 8년이 걸렸다. 가해자가 조직 내에서 영향력을 가지고 칭송받고 있다면, 위원회의 장이라면, 사무총장이라면, 회장이라면, 실질적으로 문제를 제기하기는 매우 어렵다.

필자는 여러 회원들과 함께 2019년 1월부터 민주사회를 위한 변호사모임 회원을 대상으로 하는 (가칭) 성희롱 등 예방 및 처리 규정을 만들고 있다. 논의가 길어지는 쟁점은 여러 가지가 있었는데, 그 중 하나가 신청기

한이다. 필자는 성희롱, 성폭력의 특성을 고려할 때 신청기한을 두지 않는 편이 적합하다고 생각해서 이를 주장했다.

노동당규는 명시적으로 신청기한이 없다는 규정을 두고 있고, 녹색당, 민주노총, 전국공공운수노조, 민주노총 금속노조, 서울시, 서교인문사회연구실, 인권운동사랑방, 주식회사 한샘은 신청기한 규정을 두지 않는 방식으로 신청기한을 두지 않고 있다. 서울대학교 인권센터 규정은 기한이 있지만 6년이고 이는 학생의 경우 재학 연한이 정해져 있기 때문일 것이라고 추정된다.

필자는 모임 내 회원 간 규정을 만드는 일차적인 목적은 어떻게든 모임 내에서 문제를 해결하여 지속가능한 활동을 하려는 것이라고 생각한다. 우리는 수도 없이 공소시효, 소멸시효로 인한 억울한 일을 경험했다. 치료 없이 방치해둔 상처는 시간이 지난다고 문제가 해결되지 않는다, 오히려 더 곪아갈 뿐. 시간이 지나도, 피해자는 다시, 또다시 그 때로 소환된다. 벗어날 수 없는 지옥처럼 재경험을 반복한다.

이러한 성폭력의 특성을 고려하여 과학적인 증거가 있는 경우에는 공소시효가 10년 연장되고(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제21조 제2항), 강간 등 살인 등 몇몇 성범죄에 대해서는 공소시효를 적용하지 않는다(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제21조 제4항).

AJS 작가는 12명의 여성 만화가가 모인 프로젝트팀 〈총명기〉에서 여성 주연, 비 로맨스 테마 단편만화 모음집 「여명기」를 준비 중이다.

IV. 아쉬운 점

현재, 여성인권위원회의 팀은 성착취대응팀, 재생산건강권팀이 추가되어 기존의 가족법연구팀, 여성노동과 빈곤팀, 여성폭력방지팀까지 총 5개 팀이 있다. 낙태에 관한 이야기는 주로는 아니지만 부수적으로나마 다룰 기회가 있었는데, 성착취에 관련한 내용은 다루지 못했다. 포르노나 성매매에 관한 작품성 있는 만화를 아직 찾지 못했다. 성착취는 가장 극단적인 형태의 성폭력이고 여성인권을 이야기하며 꼭 다뤄야 하는 영역임에도 불구하고 이를 다루지 못해 큰 아쉬움이 남는다.

그리고 이미 상당한 수준의 고민을 한 사람들이 신청자의 대부분인 것도 아쉽다. 물론 비슷한 생각을 가진 사람들을 만나고 서로를 응원하는 일도 필요하다. 하지만 그분들은 굳이 이 모임이 아니어도 여성인권위원회의 다른 모임에서도 비슷한 효과를 얻을 수 있을 것이어서 감사하지만 미안한 마음도 같이 든다. 차회 모임[2]에는 용기 있는 많은 사람들의 신청을 기대한다.

V. 결어

함께 본 여섯 작품들은 훌륭한 여성서사이다. 고무적이게도 여성서사만화는 점점 늘어나고 있고 그 내용도 세분화되고 있으며, 작품성도 뛰어나다. 훌륭한 작품을 만들어준 작가들에게 팬심을 가득 담아 찬사와 응원을

2 페미니즘 만화감상모임 '만감'이 정식 소모임으로 승인받았습니다. 많은 참여 부탁드립니다.

보낸다.

요약하면 만화와 함께 생각해 보는 페미니즘 모임은 I. 서– 모임의 배경 및 목적에서 풀어 놓은 이야기들을 고민하는 자리였다. 모임의 주최자인 필자의 역량이 부족하여서이기도 하지만 애초에 답을 내려는 자리는 아니었다. 페미니스트로서 계속 가지고 갈 일종의 화두를 던져주는 것, 고민이 될 때 돌아갈 기본을 단단하게 만들어주는 것이 목적이었다. 개인적으로는 하늘을 우러러 한 점 부끄럼이 없는 사람보다는, 잎새에 이는 바람에도 괴로워하는 사람이 페미니스트로서 더 좋은 자질을 가진 사람이라고 생각한다. 적지 않은 경우 자기 확신은 폭력적일 수 있기 때문이다. 함께 고민하고, 공부하고, 경험할 용기를 가진 많은 분들과, 앞으로도 모임을 계속해 나갈 수 있길 바란다.

활동기 2

검찰 과거사 조사단 활동을 돌아보며

조영관

1. 들어가며

지난 2018. 2.부터 2019. 6.까지 약 1년 4개월 동안 대검찰청 소속 "검찰 과거사 진상규명을 위한 대검찰청 진상조사단(이하 '검찰 과거사 조사단')"에 조사단원으로 활동했다. 이 글은 검찰 과거사 조사단에서 진행했던 개별 사건의 조사내용에 관한 글은 아니다. 다만, 검찰 개혁 과제 중 하나로 이루어진 검찰 과거사 조사단 활동의 경과를 정리하고, 여전히 진행되고 있는 검찰의 개혁과제인 검찰 수사과정의 인권침해와 검찰권 남용 문제에 관한 독립된 기관으로서의 '조사위원회'가 필요함을 주장하고자 한다.

2. 경과

가. 법무·검찰 개혁위원회 권고

검찰 개혁에 대한 국민적 요구가 어느 때보다 높다. 문재인 정부는 '권

력기관의 민주적 개혁'을 핵심 국정과제로 선정하고, 첫 번째로 '국민을 위한 검찰상(像) 확립'을 선언했다. 그리고 세부 정책 목표로 1)고위공직자 비리수사처 설치, 2)검 · 경 수사권 조정, 3)검찰인사 관련 제도 정비, 4)법무부 탈검찰화를 꼽았다. 구체적인 검찰개혁에 대한 내용을 만들기 위해서 지난 2017년 법무 · 검찰 개혁위원회(1기, 위원장 한인섭)를 구성했다.

전원 외부위원으로 구성된 법무 · 검찰 개혁위원회는 위원회 합의를 거쳐 총 14개의 권고안(①법무부의 탈검찰화 권고, ②공수처 설치방안 권고, ③검찰 과거사 위원회 설치 권고, ④과거사 재심사건 관련 적정한 검찰권 행사 권고, ⑤인권보장 강화를 위한 인권보호수사준칙 개정 등 권고, ⑥반인권적 범죄 피해자를 위한 국가배상 및 소멸시효 관련 권고, ⑦검찰 내 성폭력 관련 권고, ⑧검 · 경 수사권 조정 방안 권고, ⑨검사장 관련 제 및 운용의 시정 필요 권고, ⑩법무 · 검찰의 성평등 증진을 위한 권고, ⑪검사의 타기관 파견 최소화 권고, ⑫공안기능의 재조정 권고, ⑬검찰국의 탈검찰화 권고, ⑭젠더폭력 관련법 재정비 권고를 발표하였다.

(1) 개별 사건에 대한 조사

법무 · 검찰 개혁위원회는 "검찰 과거사 위원회 설치"를 권고하면서, 그 배경으로 '과거 검찰이 권한을 행사하는 과정에서 인권을 침해하고 권한을 남용하였다는 의혹이 계속하여 제기되어 왔다'고 하면서 '법원의 경우 지난 10여년간 다수의 재심 사건에서 무죄판결을 선고하며 과거 잘못된 재판에 대한 시정 및 사과, 피해자의 권리구제를 꾸준하게 해오고 있고, 국가정보원과 경찰도 최근 별도의 위원회를 설치하여 과거사 진상조사 활동을 적극적으로 진행'하고 있는 반면, '검찰은 과거 인권침해 및 검찰권 남용에 대하여 자체적으로 조사를 진행한 적이 없었고, 이를 토대로 반성

및 재발방지를 위한 조치를 취한 바 없었다.' 고 밝혔다. 개혁위원회는 검찰 과거사 위원회의 기본 방침과 조사대상, 조사위원회와 조사단의 구성에 대해서도 구체적인 내용을 제안했다. 조사단의 목적을 '과거 검찰에 의한 인권침해 및 권한남용 의혹이 제기된 사건의 조사와 유사 사례의 재발방지 및 피해회복' 으로 명시했다.

'개별사건에 대한 조사' 라는 개혁위원회의 제안은 매우 파격적인 것이었다. 사실 검찰 수사과정에서 발생한 인권침해 또는 검찰권 남용의 문제는 매우 오래된 문제다. 그 동안 우리 사회가 민주화되고 인권의식이 성장해가면서 잘못된 수사관행이 일정 부분 개선된 부분도 있지만, 여전히 개별 구체적인 사건에서, 특히 변호인이 선임되지 못한 피의자의 사건이나 검찰 조직에서 수사방향을 정한 사건들에서 검찰권이 남용되는 경우가 많았다. 형사소송법에는 검사가 위법하게 수집한 증거는 유죄의 증거로 쓸 수 없다고 명시되어 있지만, 실제 법원의 공판과정에서 이 부분이 주요하게 다투어지는 경우는 드물었다. 검찰권 남용은 적극적인 방식(인권침해 방식의 수사 등) 보다는 소극적 방식(이른바 깜깜이 · 봐주기 수사)으로도 이루어지는 경우가 많은데, 이에 대한 피해자가 선택할 수 있는 불복방법인 항고나 재정신청의 인용률도 매우 낮다. 그럼에도 불구하고 법적인 구제방안은 마련되어 있다는 이유로 그동안 검찰은 개별적인 사건에 대해 다시 살펴보는 시도는 없었다. 이는 개별 검사에게도 매우 민감한 문제일 수 있다. 한번 자신이 결론이 낸 사건을 다른 누군가 다시 들여다보고 그 판단의 당/부를 살펴볼 수 있다는 것은 검사들에게는 매우 낯선 일이기 때문이다. 아래에서 다시 설명하겠지만, 이런 이유로 검찰 내부에서는 이러한 과거사 조사단의 조사방식이 위법한 것이라는 주장을 하기도 했다.

⑵ 조사대상 사건의 범위와 유형

개혁위원회는 권고에서 조사대상 사건의 범위와 유형에 대해서도 구체적으로 제안했다. 크게 4가지 유형이었다. 첫째는 '검찰권 행사가 잘못되었음이 무죄 판결(재심 포함)을 통하여 확인된 사건', 둘째는 '검찰권이 행사되는 과정에서 인권침해 의혹이 제기된 사건', 셋째는 '국가기관에 의한 인권침해 의혹이 상당함에도 검찰이 수사 및 공소를 거부하거나 현저히 지연시킨 사건', 넷째는 '기타 검찰이 관련된 인권침해 내지 검찰권 남용 의혹을 받고 있는 사건' 이다.

이 역시 논쟁의 지점이 있었는데, 개혁위원회 권고에서는 조사 대상의 전제가 되는 '과거사' 라는 개념의 시간적 범위를 분명하게 밝히지 않았기 때문이다. 개혁위원회가 제시한 4가지 유형의 조사필요성에는 누구나 공감하지만 조사위원회의 명칭이 '과거사 위원회'라는 점에서 그 시간적 범위 또는 대상 사건의 소극적 요건을 분명히 해야 할 필요는 있었다. 실제로 진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법 등 우리나라의 과거사 관련 입법에서도 그 진실규명의 범위를 시간 순서로 가장 먼저 정하고 있다. 이러한 조사범위의 결정은 조사과정에서도 그 목적과 방향에서도 영향을 준다는 점에서 중요했다. 특히, 형사사건은 공소시효와 관련한 추가기소/수사의 문제가 있기 때문에 이를 사전에 정확하게 결정하는 것이 필요했다고 생각한다.

개혁위원회의 회의록을 살펴보면 이유를 대략 짐작해 볼 수 있는데, 개혁위원회 논의자료에 따르면 최초 제안되었던 위원회의 이름은 '검찰인권조사위원회' 이고 그 조사대상도 '과거 검찰에 의한 인권침해 의혹 및 권한남용 의혹 사건에 대한 진상조사'로 정하고 있었다. 여기서 '과거'의 의

미는 엄밀하게는 그동안 우리 사회에서 사용되어 온 '과거사'의 맥락과는 구별되는 개념이었다. 회의록을 보더라도 논의 과정에서 '최근 사건에 대해서도 조사가 필요한가?' 라는 부분보다는 '오래된 사건이라도 국민의 기본권 침해가 컸던 사건은 조사가 필요하다' 라거나 '현재 검찰의 관행이나 문제점을 반성하기 위한 기초 작업을 하는데 중점을 두어야 하므로 비교적 최근의 사건으로 한정할 필요' 가 있다는 논의가 있었을 뿐이다.

이러한 권고의 맥락이나 지난 조사단의 활동을 종합하여 돌아보면 '과거사 위원회' 보다는 '인권조사위원회' 가 보다 적절한 이름이었다고 생각한다. 특히, 개혁위원회는 '조사 완료된 사안은 그 이전에라도 조사결과를 발표하여 사건 관련 피해자들의 신속한 권리구제에 도움이 될 수 있도록' 하는 것을 목적[1]하였는데, 이는 '과거사'에 대한 진상규명의 만큼이나 피해자에 대한 즉시적 권리구제라는 실질적 목적을 달성하기 위해서는 보다 적극적인 조사와 권고가 가능했어야 했는데, '과거사 조사' 라는 틀은 한계가 많았다. 무엇보다 현재 검찰의 모습이 조사대상이 되는 '과거 검찰' 과 질적으로 구별될 수 있는지도 의문이기 때문이다.

(3) 조사위원회와 조사단의 구성

개혁위원회는 조사위원회와 조사단의 구성에 대한 구체적인 내용도 권고했다. 조사위원회의 구성은 민간위원으로 구성하는 것을 원칙으로 하고, 활동기간은 1년으로 하되 필요에 따라 6개월 연장할 수 있도록 하였다. 조사단은 '임기제 공무원'으로 채용하여 '민간조사관' 과 '법무부 · 검

1 개혁위원회 논의자료에 따르면 과거사 조사단의 목표 중 하나인 피해자에 대한 신속한 구제조치로 ▲검찰총장의 비상상고, ▲적극적 사전조치를 거쳐 검사 직권으로 재심청구, ▲재심무죄판결에 대한 상소 취하, ▲형사보상 및 국가배상의 실질적 조력, ▲국가의 무리한 손배소 취하, ▲보상/배상 신청기한의 재조정, ▲국가폭력에 대한 손해배상사건의 경우 국가의 시효원용 중단 등을 제안하고 있다.

찰청 소속 공무원인 공직조사관'으로 구성하도록 하고 있다.

개혁위원회에서는 검찰 과거사 조사위원회를 법무부와 대검찰청 중 어느 곳에 설치할 것인지에 대해 논의가 있었는데, 법무부에 설치하는 것이 다수 의견이었다. 대검에 설치해야 한다는 소수 의견은 '법무부에 설치된 위원회를 통하여 구체적 사건에 대하여 검찰을 지휘하는 것이 되어 바람직하지 못하고', '검찰의 조직적 반발 또는 협조거부'의 문제가 발생할 수 있다는 근거를 제시했다. 결국, 최종 권고에는 구체적인 내용은 제안되지 않았고 법무부장관과 검찰총장이 협의하여 결정하도록 하는 수준에서 정리되었다. 실제로는 '검찰과거사위원회'는 법무부에, '검찰과거사 진상조사단'은 대검찰청에 설치되는 이원적(二元的) 조직이 설치되었고, 진상조사단은 검찰에서 파견한 검사(내부단원)와 외부에서 참여한 교수 및 변호사(외부단원)으로 구성되었는데 외부 단원은 임기제 공무원이 아닌 겸임이 가능한 비상근 위원으로 구성되었다.

(4) 조사위원회의 활동 결과 및 협력의무

개혁위원회는 권고안에 '조사위원회의 조사결과 발표 내용에 조사결과뿐만 아니라 재발 방지 대책, 피해자 권리구제 방안도 포함' 하도록 하였다. 나아가, 조사위원회와 조사단의 권한과 관련하여 '조사위원회 위원과 조사단 조사관은 수사기록 및 재판기록 등을 확인할 수 있는 권한을 부여' 하고, '검사를 비롯한 검찰청 소속 공무원들은 조사위원회와 조사단의 자료제출 요청과 출석 및 진술요구, 진술서 제출 요청에 성실히 응하여야' 하며, '법무부 장관과 검찰총장은 조사위원회의 필요에 따른 요청이 있는 경우 국가정보원 등 유관기관에 필요한 사항에 대한 협조를 적극 요청' 하도록 했다.

나. 검찰과거사위원회와 검찰 과거사 조사단 구성

개혁위원회의 권고에 따라서 2017. 12. 12. 법무부 산하에 '검찰 과거사 위원회'를 구성하였고, 대검찰청은 2018. 2. 6. 검찰과거사위원회에서 선정한 진상조사 대상사건을 조사하기 위하여 '검찰 과거사 진상규명을 위한 대검찰청 진상조사단'을 설치하였다.

검찰 과거사 위원회 규정(제6조 제1항)에 따른 조사대상 사건은 다음과 같다.

첫째, 재심을 포함한 법원의 판결로 무죄가 확정된 사건 중 검찰권을 남용하였다는 의혹이 제기된 사건

둘째, 검찰권 행사 과정에서 인권 침해 의혹이 제기된 사건

셋째, 국가기관에 의한 인권침해 의혹이 상당함에도 검찰이 수사 및 공소제기를 하지 않거나 현저히 지연시킨 사건

넷째, 그 밖에 검찰이 관련된 인권침해 또는 검찰권 남용 의혹을 받고 있는 사건

(1) 조사대상 사건 선정 절차

검찰과거사위원회는 심의를 통해 검찰이 관련된 인권침해 또는 검찰권 남용 의혹이 있는 사건을 선정(개별조사사건 17건, 포괄적 조사사건 4건)하였고, 이에 대해 과거사 조사단에 사전 조사를 진행하도록 하였다. 과거

사 조사단은 각 사건별로 2개월 정도 사전조사를 진행하고, 대상 사건에 대한 조사결과를 검찰 과거사 위원회에 보고했고, 위원회는 진상조사단의 조사결과를 검토한 이후 ① '유성기업 노조파괴 및 부당노동행위 사건'에 대해서는 관련 재판이 진행 중인 점, ② '춘천 강간살해 사건'에 대해서는 재심 절차를 통한 진상규명이 이루어졌고 새롭게 제도 개선을 권고할 사항을 발굴하기 어려운 점, ③ 포괄적 조사사건(간첩조작, 긴급조치 위반)에 대해서는 대검에서 긴급조치 위반 사건에 대해 긴급 재심사건을 신청하는 등 적극적 조치를 취하고 있는 점을 고려하여 본 조사를 진행하지 않기로 결정했다.

이에 따라 개별조사사건 총 15건 (①김근태 고문 은폐사건, ②청와대 총리실 민간인 사찰 사건, ③형제복지원 사건, ④PD수첩 사건, ⑤KBS 정연주 사장 배임 사건, ⑥박종철 고문치사 사건, ⑦용산지역 철거민 사망사건, ⑧강기훈 유서대필 조작사건, ⑨유우성 증거조작 사건, ⑩장자연 리스트 사건, ⑪삼례 나라슈퍼 사건, ⑫김학의 전 차관 사건, ⑬약촌오거리 살인사건, ⑭남산 3억원 제공 의혹 등 신한금융 관련 사건, ⑮낙동강변 2인조 살인사건)과 포괄적 조사사건 2건 (①피의사실 공표사건, ②선임계 미제출 변론 사건)이 본 조사 대상사건으로 선정되었다.

⑵ 과거사 조사단 구성

실제 조사업무를 담당하는 과거사 조사단은 2018. 2. 외부단원인 법학교수(총12명), 변호사(총12명)와 내부단원인 검사(총6명)가 임명되었고, 한 팀당 5명 (교수2명, 변호사2명, 검사1명)으로 구성되어 총 6팀이 최초 구성되었다. 이후, 2018. 5.경 내부단원 검사가 각 팀별로 1명씩 충원되었고, 결과적으로는 한 팀당 6명으로 구성되었다. 또한 조사활동을 조력하기 위

하여 각 팀별로 1인씩 검찰 수사관이 파견되었다.

내부단원과 조사관은 상근인력으로 파견되어 조사활동에 전담할 수 있었지만, 외부단원은 비상근 인력으로 본업을 유지하면서 일과 시간 이외에 본인의 시간을 내어 조사단에 출근하여 업무를 하였다.

조사단은 서울동부지방검찰청에 마련된 사무실에서 조사활동을 진행했고, 대검에서 행정지원을 위한 행정지원인력을 제공하였다. 다만, 대검찰청은 조사단 활동을 상호 조정하고 총괄하는 조사단장이나 개별 팀의 팀장 등 의사결정을 하는 운영 체계는 마련되지 못했다. 결국 조사단의 조사활동은 개별 팀 또는 개별 위원들의 판단과 역량에 전적으로 의존하여 진행될 수밖에 없었고, 이는 조사단 운영과정에서 여러 문제를 발생시키는 원인이 되었다.

(3) 조사방법 및 절차

과거사 조사단은 조사대상으로 선정된 사건의 수사기록과 판결문 등 관련 서면 자료를 제공받아 의혹사항 규명 필요성 및 가능성을 조사하였다. 이 과정이 만만치 않았는데, 관련 기록들이 매우 방대하였고 기록을 열람 · 등사하여 조사단에 제공되는데도 상당한 시간이 소요되었다.

특히, 관련 기록은 조사단 내에서만 열람할 수 있었고 외부 반출이 불가하였기 때문에 겸직하여 비상근으로 참여하고 있는 외부단원들에게는 기록을 검토하기 위해서 별도 휴가를 쓰거나, 일과시간 이외(야간, 주말)에 조사단 사무실에 출근해야 하는 어려움이 있었다. 지방에서 활동하는 위원들에게는 더 큰 어려움이 있었고, 상당기간 후에 각 지방 검찰청에

관련 기록을 열람할 수 있도록 하였으나 서류 조사 과정이 원만하지 못했다.

본 조사 과정에서는 사건 관련 참고인들을 직접 만나는 대면조사도 진행하였는데 출석을 강제하거나 담보하기 어려운 경우도 많았다. 면담 당사자의 주소 또는 연락처를 확인하는 과정도 외부단원들에게는 접근 권한이 없었고, 일부 내부단원들만 가능했다. 다른 기관(경찰 등)의 자료 협조 요청을 하였으나 원만하게 이루어지지 못했다. 최초 조사단 이후 있었던 문무일 검찰총장과의 간담회에서 검찰총장은 검찰 조직 내의 전폭적인 행정지원을 약속하면서 '필요한 경우 검찰 금융조사 분석팀 등 검찰 내부 지원 기관의 협력도 제공' 하겠다고 하였으나, 실제 조사과정에서 대검찰청의 직접적인 지원은 충분하지 않았다.

그럼에도 불구하고, 어려운 상황에서도 과거사 조사단으로서 책임을 다하고자 하는 조사단원들의 헌신적인 노력으로 조사대상 사건과 관련하여 새로운 의혹들을 밝혀내기도 하였고, 배정된 사건 모두에 대해 조사 결과 보고서를 작성 제출하였다.

(4) 과거사 위원회의 권고

과거사 조사단은 팀별로 배당된 각 개별 사건들에 대한 결과 보고서를 법무부 과거사 위원회에 보고하였고, 위원회는 해당 보고서를 검토 · 심의한 후에 조사 결과 및 개선사항을 아래와 같이 권고 하였다.

권고사건	권고요지
장자연 리스트 사건 중 강제추행 재수사 권고(18. 5. 28.)	▶ 장자연 리스트 사건 중 공소시효가 남아 있는 가해자에 대한 강제추행 사건 재수사 권고
형제복지원 사건 (18.10.10.)	▶ 검찰총장 비상상고, 피해자 사과 ▶ 형제복지원 사건 관련 검찰 수사의 문제점을 소상히 알릴 것 ▶ 검찰의 정치적 중립성 확립 등 제도 및 대책 수립
박종철 고문치사 사건 (18.10.11.)	▶ 검찰의 잘못된 수사사례와 모범적 수사사례를 대비하여 원인, 문제점 등을 교육과정에 반영 ▶ 검찰의 정치적 중립성 확립 등 제도 및 대책수립
김근태 고문 은폐 사건 (18.10.11)	▶ 검찰의 사과 ▶ '안보수사조정권' 폐지(대통령령 개정)
남산 3억원 위증 수사권고 (18.11.6.)	▶ 신한금융그룹 전·현직 임직원 10명의 조직적 위증 혐의에 대해 엄정 수사할 것을 권고
남산 3억원 의혹 수사 촉구 권고 (18.11.14.)	▶ 관련 피의자에 대한 특정범죄가중처벌등에관한법률 위반(뇌물) 사건을 엄정 수사할 것을 권고
강기훈 유서대필 사건 (18.11.21.)	▶ 검찰총장이 검찰의 과오에 대해 사과 ▶ 확인되지 않은 피의사실 및 단정적 주장을 언론에 발표하는 잘못된 관행 개선 ▶ 재심사건에서 검찰이 기계적으로 불복하는 관행을 중단하고 재심절차에 관한 검찰권 행사의 준칙 재정립 등 제도개선, '상고심사위원회'에서 과거사 재심결정 등 심의하도록 제도 개선
피디수첩사건 (19.1.9.)	▶ 검찰의 정치적 중립 준수·특정사건에 대한 대검의 수사지휘 축소·범죄혐의와 무관한 사항에 대한 수사지위 지양 ▶ 위법·부당한 수사지시에 대한 실효성 있는 이의제기 절차 마련 및 수사지휘 과정의 투명한 운영 ▶ 수사결과 발표 시 피의사실 공표, 개인 명예와 사생활 침해하는 방식으로 발표하지 않도록 〈인권보호를 위한 수사공보준칙〉 준수할 것

	▶ 수사내용이 위법하게 유출되지 않도록 하는 검찰 내부통제 방안 마련 ▶ 강제수사 최소화 및 강제수사 필요성 엄격히 판단하여 남용되지 않도록 할 것
남산 3억원 제공 등 신한금융 사건(19. 1. 15.)	▶ 사건 진상규명을 위해 허위 고소의 책임이 있는 핵심 관련자들의 무고 의심 정황에 대해 살펴볼 것 ▶ 신한금융 임직원의 조직적 위증 및 남산 3억원 사건에 대한 신속하고 엄정한 수사 ▶ 봐주기 식으로 이루어진 본 사건 무죄 평정 경위에 대한 진상 파악
KBS 정연주 사장 사건 (19. 1. 17.)	▶ KBS 정연주 전 사장에 대한 검찰총장의 사과 ▶ 검사의 위법·부당한 공소제기 등 권한남용에 대한 통제방안 마련 ▶ 검찰의 정치적 중립성 보장 확보를 위한 제도적 개선책(법무부 장관의 구체적 사건에 대한 검찰총장 지휘·감독권 제도 개선책 포함)마련 ▶ 법왜곡죄(판사, 검사, 중재인 등이 법률사건을 처리하거나 재판함에 있어 당사자 일방에게 유리하거나 불리하게 법을 왜곡한 경우 처벌) 도입 적극 검토
약촌오거리 사건 (19. 1. 17.)	▶ 살인 누명을 쓴 피해자 및 가족, 살인사건 유족에 대한 검찰총장의 직접적인 사과 ▶ 과거사 관련 국가배상 사건의 신속·실효적인 이행방안 수립과 철저한 시행 ▶ 법원의 재심개시 결정에 대해 재항고한 경위 등 본건 재심 대응의 적정성 파악 ▶ 중형 선고된 중요 강력사건에서 기록보존 시한까지 범행에 사용된 흉기 등 핵심 압수물 보존할 수 있는 제도개선 방안 강구 및 유관기관과의 논의 진행
삼례 나라슈퍼 사건 (19.1.23.)	▶ 수사단계에서 신청 또는 직권에 의해 국선변호인 선정하여 법률적인 조력을 받을 수 있도록 형사공공변호인제도 도입 ▶ 장애인의 경우 조사과정 필수적으로 영상녹화하고, 그 영상녹화물에 증거능력 부여할 수 있도록 제도 개선 ▶ 수사사건은 물론 내사사건에서도 기존 사건 수사에

	참여했던 검사 및 수사관들이 당해 사건에서 배제될 수 있도록 기피, 회피제도 도입 ▶ 살인 등 강력범죄 등에 대해서는 결재 제도와는 별개로 다른 검사가 기록 일체를 교차적으로 검토하여 상호 자문하는 등의 기록 교차검토제도 도입
청와대 및 국무총리실 민간인 사찰 사건 (19.1.28.)	▶ 고위공직자비리수사처(공수처) 설치 등을 통한 국가권력에 대한 검찰의 엄정한 검찰권 행사 ▶ 검찰 지휘부의 수사지휘권 행사기준 마련 및 이의제기절차 도입 ▶ 핵심 증거물의 소재, 부적절한 사용 여부에 대한 감찰 등 실효성 있는 후속조사 필요 및 이에 따라 혐의가 확인 될 경우 수사 ▶ 기록 관리책임자 지정 및 이동상황에 대한 기록 등 기록관리제도 보완 ▶ 종국처분 이후 드러난 사실관계에 대해서도 책임감 있는 후속 수사 가능한 제도 마련 ▶ 사건 배당 후 수사 진행 없이 방치되는 것 방지할 제도 마련
유우성 증거조작 사건 (19.2.8.)	▶ 피해자에 대한 검찰총장의 진정성 있는 사과 ▶ 국정원의 대공수사 및 탈북민 조사과정에서 인권침해 방지 방안 등 마련 ① 대공수사 과정에서 증거로 확보된 자료가 해외에서 생성된 문건일 경우 해당 문건의 진위 여부를 검증할 수 있는 방안 강구 ② 혐의사실 입증을 위한 탈북민의 진술증거에 대해서는 추가적인 검증절차(예컨대, 진술인에 대한 참고인 조사 의무화 등)를 마련할 것 ③ 국정원 합신센터 신문과정에서 범죄혐의와 관련하여 조사가 진행되는 경우 피조사자에게 진술거부권을 고지하고 변호인의 조력을 받을 수 있도록 하며, 조사 과정의 진행경과를 확인하는데 필요한 사항을 기록하는 등 제도 개선 검토
김학의 전 차관 사건 관련 '특가법위반(뇌물)등' 수사 권고 (19. 3. 25.)	▶ 김학의 전 법무부 차관 사건 중 뇌물 및 직권남용권리행사방해 혐의에 대한 신속하고 공정한 수사 권고

낙동강변 살인사건 (19. 4. 17.)	▶ 피의자가 자백을 번복하는 경우 검사가 자백을 검증할 수 있는 기준과 절차 마련 ▶ 강력사건의 경우 유죄입증에 관련되어 있는 중요 증거물에 대하여 기록보존 혹은 공소시효 만료시까지 보전할 수 있는 방안 마련 ▶ 법률적 조력이 필요한 피조사자에 대한 조사 및 조서 열람시 필요적으로 신뢰관계인을 동석시켜 조서의 진정성 확보 및 조서 열람권을 보장하는 방안 마련 ▶ 형사소송법 제198조 제3항에 따라 작성한 수사기록 목록의 진실성 등을 확보할 수 있는 절차와 이를 위반한 검사, 수사관 등에 대한 징계절차 마련
선임계 미제출 변론사건 (19. 4. 17.)	▶ 현행 검찰의 '형사사건 변론기록' 제도 개선 ① 검찰 형사사건에 관한 기본 정보를 온라인 등을 통해 충실히, 신속히 제공 ② 검찰청 출입기록과 연계한 변론 기록 시스템을 개발하는 등 변론기록 작성 누락 방지대책 마련 ③개인 연락처를 통한 변론도 기록 ④ 상부 지휘검사에 대한 변론은 1)특별한 이유가 있는 경우에 한해 허용, 2)허용사유, 변론내용, 수사검사 등에 대한 지시유무 등을 의무적으로 기록하는 제도 개선 ▶ 사건 분리 처분시 미처분 부분 누락 방지 대책 마련 ▶ 몰래 변론 연루 검사 감찰 및 징계 강화
장자연 리스트 사건 (19.5.20)	▶ 성폭행 피해 증거의 사후적 발견에 대비한 기록 보존 – 성폭행 의혹과 관련하여 최대 상정 가능한 공소시효 완성일인 2024.6.29.까지 이 사건 기록 및 조사단 조사기록을 보존할 수 있도록 보존사무 관련 법령에 따라 조치할 것 ▶ 위증혐의자에 대한 수사권고 ▶ 디지털 증거의 원본성 확보를 위한 제도 마련 ▶ 압수수색 등 증거확보 및 보존과정에서 공정성 확보 방안 마련 – 범죄의 증거가 개인적인 기록물에 남아 있을 가능성이 큰 성범죄 등의 사건에서 피해자에게 예외적으로 증거확보를 위한 참여권 보장할 필요가 있는 경우 등 이에 관한 추가적인 연구 제안 ▶ 수사기관 종사자의 증거은폐 행위에 대한 법왜곡죄 입법 추진

	▶ 검찰 공무원 간 사건청탁 방지제도 마련
피의사실공표 사건 (19.5.28.)	▶ 가칭 '수사공보에 관한 법률' 개정 – 법무부, 행정안전부 포함하는 범정부 차원의 '수사공보 제도개선 위원회' 구성, 훈령 수준의 현행 공보 규정을 폐지하고 대신 '수사공보에 관한 법률'을 마련하는 등 관행적으로 이루어져 온 피의사실 공표의 개선 방안 마련 ▶ 수사공보 대상의 제한 – 공판에서 입증되어야 하는 주요 혐의사실들은 원칙적으로 공개 혹은 수사공보의 대상이 되어서는 안되고, 수사공보 필요성 판단하는 과정에서 공보대상자의 구체적인 혐의 정도 반드시 고려 ▶ 수사공보 대상자의 반론권 등 권리보장 절차 마련
김학의 전 차관 사건 (19. 5. 29.)	▶ 위원회가 수사권고 한 혐의자들에 대한 수사와 함께 원주 별장을 둘러싼 실체적 진실과 이권, 고의적인 부실수사 의혹, 다수 법조 관계자를 비롯한 조직적 유착/비호 세력에 대하여 성역 없이 엄정히 수사함으로써 실체적 진실 규명할 것 ▶ 검사의 직무 관련 범죄를 좌고우면하지 않고 엄정히 수사·기소할 수 있는 실효적 권한을 갖추고 공정성과 중립성이 보장된 제도로서 '고위공직자 범죄수사처'를 마련하기 위한 입법적 논의에 법무부와 검찰이 조직이해를 넘어 적극 참여할 것 ▶ 법무부와 검찰은 검찰 사건처리에 있어 그 적정성을 가하기 위한 결재제도를 전면적으로 점검하고, 점검결과를 토대로 검사의 실제 책임에 보다 상응하는 방향으로 전결권의 범위를 조정하되, 사무감사와 감찰 강화 등 방법으로 사후통제도 엄격하게 이루어 질 수 있도록 제도 개선을 강구할 것 ▶ 성범죄에 대한 체계적이고 빈틈없는 처벌과 피해자 보호 등을 위하여 관련 법제도를 정비하고, 특히 약물을 이용한 성범죄, 동영상 유포 등을 협박의 수단으로 사용하는 성범죄에 대한 폐해가 날로 증가하는 점을 고려하여 이를 별도의 범죄를 하는 구성요건을 추가하거나 처벌을 강화 할 필요가 있으므로 관련 법령을 개정할 것

용산지역 철거민 사망사건 (19. 5. 31.)	▶ 용산지역 철거사건 관련 철거민들과 사망자 유족들에 대한 사과 ▶ 수사기록 열람/등사에 관한 교육 및 제도 개선 – 헌법재판소는 수사기록 열람등사 거부처분에 대해 피고인의 열람등사권 및 신속하고 공정한 재판을 받을 권리와 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하는 것임을 분명히 확인 – 향후 유사사례 재발 방지를 위하여 검사들에게 이에 관한 충분한 교육을 실시하고, '수사기록 열람/등사에 관한 업무처리 지침' 및 '위임전결규정'을 개정할 것 ▶ 형사소송법 제222조 제2항에 따른 영장없는 긴급 부검지휘에 대한 검찰 내부 구체적 판단 지침 마련할 것 ▶ 검사의 구두지휘에 대한 서면기록 의무화

3. 과거사 조사단 활동에 대한 평가와 제언

가. 최초의 검찰 과거사 조사

검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체의 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니된다(검찰청법 제4조). 검사는 사건 관계자들의 인권을 보장하고 헌법과 법령에 규정된 절차를 준수하여야 한다(검사윤리강령 제6조). 그러나 그동안 검찰은 국민이 법으로 부여한 검찰권의 행사과정에서 사건 관계인의 인권을 침해하고, 권한을 남용한 경우가 많았다. 이번 과거사 조사단은 그동안 지적되어온 수사과정의 지휘 책임자인 검찰이 스스로 자신의 잘못을 되돌아보고 이를 개선하고자 하는 의지를 보인 첫 번째 시도였다는 점에서 매우 큰 의미가 있다.

권력을 가진 모든 조직은 필연적으로 오염될 수밖에 없다. 이를 극복하는 유일한 방법은 스스로의 잘못을 햇빛아래 드러내고, 썩은 부위를 과감

하게 도려내는 것이다. 검찰조직은 헌법이 정한 어느 국가기관보다 막대한 권한을 가지고 있으며, 국민을 직접 상대로 법을 집행하는 민원기관임에도 불구하고 스스로의 잘못을 되돌아보기 위한 노력을 하지 않았다. 외부에서의 감시와 비판도 실질적으로 이루어지지 않았다. 검찰 개혁이라는 정책적 목표를 이루어가기 위한 여러 구체적인 정책 방안 중이 검찰이 그동안 국민들로부터 비판받아왔던 구체적 사건들을 되돌아보고 이를 반성의 계기로 삼기로 한 것은 그 자체로 큰 성과라고 생각한다.

나. 검사의 수사와 처분에 대한 제3자의 조사

이번 검찰 과거사 조사의 또 다른 의미는 그동안 불문율로 여겨졌던 검찰의 수사와 처분에 대해서 제3의 기관이 다시금 조사하고 살펴보았다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 그동안 검사의 수사와 처분에 대해서는 법과 제도적으로 불복할 수 있는 방법은 마련해두고 있었지만 사실상 사문화 되어 있었거나 현실적으로 실질적으로 피해자를 구제하기에 한계가 있었다.

특히 이른바 '봐주기 수사'와 같은 소극적 형태의 검찰권 남용(불기소 처분)의 경우에는 피해자가 항고 또는 재정신청을 하더라도 이를 구제하기가 어려웠다. 항고 사건의 경우 사실상 검찰 내부절차로 다른 검사의 수사미진에 대해서 같은 기관에 소속된 검사가 그 잘못을 인정하는 것이라서 아주 예외적인 경우가 아니고서 적절한 구제방안이라 보기 어렵다. 수사기관이 아닌 법원에서 다시금 사건을 살펴보는 재정신청 제도가 있지만, 그 인용률은 매우 낮다. 2018년 기준으로 대략 2만 여건의 재정신청 사건 중 인용건수는 115건으로 인용률이 1%도 채 되지 않는다. 게다가,

재정신청제도는 미진한 수사를 보완하는 절차가 아니라 수집된 증거를 바탕으로 공소를 제기할 수준이 되는지를 판단하는 절차이다. 따라서, 검사가 충실하게 조사를 하여 많은 자료를 확보하여 두었음에도 결과적으로 불기소를 하였거나, 신청인인 피해자 또는 고소인이 입증자료를 충분하게 제시한 경우는 인용될 가능성이 높지만, 반대의 경우에는 인용되기 어렵다. 결국 검사가 사건을 제대로 조사하지 않고 불기소 처분을 한 경우에는 재정신청 또한 인용가능성이 낮아지는 문제가 있는 것이다.

그러다 보니 검사들은 본인이 수사한 기록과 결과에 대하여 사후에 다른 기관에서 그 정당성을 다시 평가하리라는 것을 생각하지 않았다. 미진한 수사가 있더라도 재정신청을 거쳐 사법부의 최종 판단을 받을 수 있다는 것을 면죄부 삼았다. 피의자에게 가혹행위를 하거나 심지어 혐의를 입증하기 위해 위조된 공문서를 증거로 사용하더라도 실제 공판과정에서 피고인이 이를 밝혀내지 못한다면 영원히 문제되지 않을 것이라는 생각이 있었던 것 같다. 그러나 이번 조사단의 조사를 통해 검사가 수사한 사건에 대해서 인권의 측면에서 제3의 기관이 당부를 조사할 수 있다는 경험을 하게 되었고, 이는 검찰 내부 조직적으로 잘못된 관행을 한번쯤 돌아보게 하는 계기가 되었다고 생각한다.

이런 측면에서 이번 검찰 과거사 조사단의 활동이 사실 매우 만족스럽지는 못했더라도 검찰의 권한남용과 인권침해 사건에 대해 견제하고 조사할 별도의 기구가 계속적으로 존재하여야 할 필요가 있다고 생각한다. 최초 법무검찰 개혁위원회에서 제시한 목적과 방향에 부합하도록 '검찰인권(조사)위원회'를 상설조직으로 마련하고, 위원들은 반드시 검찰 외부에서 충원하되 일부는 꼭 상임위원으로 하여 운영할 필요가 있다고 생각한

다. 필요하다면 조사관을 둘 수 있도록 하고 이는 임기제 검찰 공무원으로 채용하여 검찰 내부 전산망과 기록에 대한 접근에 제한이 없도록 해야 한다. 이는 검찰 내부의 비위를 조사하는 '감찰'과는 다른 방법과 수단으로 검찰 내 조직 권력을 견제하는 유의미한 수단이 될 수 있을 것이라 생각한다.

다. 검찰총장의 사과와 일부 권고에 대한 후속대책

법무부 검찰 과거사 위원회의 권고에 대해서 검찰총장이 '과거사위원회의 조사결과를 무겁게 받아들이며, 국민의 기본권 보호와 검찰권 행사라는 본연의 소임을 다하지 못했음을 깊이 반성하고 피해자들과 그 가족에게 머리숙여 진심으로 사과드린다'고 사과하고, '권한을 남용하거나 정치적 중립성과 수사의 공정성이 훼손되지 않도록 제도와 절차를 개선해가겠다'고 약속한 것 역시 의미 있는 성과라고 생각한다. 실제 형제복지원 사건의 경우 대검찰청은 대법원에 비상상고를 신청했고, 일부 권고안에 대해서 검찰 내부적으로 후속대책이 마련하여 시행중이다.

물론 과거사 위원회는 개별 사건 피해자들에 대한 사과를 권고하였으나 검찰총장은 전체 사건 피해자들에 대한 포괄적인 사과를 하였고 그 방법도 일방적이었다는 점, 과거사위가 권고한 내용 중에 아직까지 후속조치가 이루어지지 못한 과제들이 남아있다는 점은 아쉬운 부분이다. 특히, 문무일 검찰총장의 임기 만료 이후 새롭게 검찰총장으로 임명된 윤석렬 검찰총장이 지난 검찰 과거사위원회의 권고사항에 대한 적극적인 후속대책을 마련하지 않고 있는 것은 매우 유감스러운 일이다.

4. 나가며

검찰 과거사 조사단의 활동을 돌아보면 한편으로 아쉬운 마음이 많다. 솔직하게는 법무검찰 개혁위원회의 권고에 비하면 실제 구성 · 운영되었던 법무부 검찰 과거사 위원회와 대검찰청 과거사 진상조사단은 부족한 점이 훨씬 더 많았다. 돌이켜 생각해보면 최초 조직을 구성하는 과정에서 좀 더 세밀하고 과감한 결단이 필요했다고 생각된다.

법률 전문가인 검사가 절차와 형식을 갖추어 만들어 놓은 기록을 보고 그 이면에 감추어진 잘못과 부족한 점을 밝혀내기 위해서는 보다 힘있는 조사권한과 안정적인 조사인력이 갖추어져야 했다. 특히, 조직을 조정하고 운영해가는 안정적인 구심점(조사단장 등)의 부재는 조사단 초기 운영체계를 갖추는 과정과 법무부와 대검찰청을 상대로 조사단에 필요한 역할과 권한을 요구하는 과정, 조사단 후반기에 접어들면서 많은 단원들이 자리를 떠나고 남은 단원들로 새롭게 팀을 구성하는 과정, 조사단원 내부에서 이견과 갈등이 발생하였을 때 이를 효과적으로 조정 조율하지 못하여 결국 조사보고서 작성과정에 여러 어려움이 발생했던 과정에서 제대로 된 추진력을 확보하지 못했고, 이는 두고두고 아쉬운 지점으로 남아있다.

개인적으로도 육아를 이유로 변호사 업무를 잠시 쉬고 있을 시기에, 어렵게 짬을 내어 일주일에 서너번 경기도 파주에서 서울 송파구 동부지방법원으로 출 · 퇴근하는 것이 쉽지 않은 일이었다. 그래도 조사단원으로 함께 참여했던 선배 · 동료 변호사들의 열정과 헌신을 가까이에서 지켜보았던 경험, 또 검찰의 잘못된 수사로 삶을 송두리째 빼앗겼던 피해자들을

직접 만나서 그들의 이야기를 들었던 경험은 법을 밥벌이로 하는 직업인으로서의 지켜야 할 원칙의 정하는 바탕이 되었다.

판례평석

1. 동물보호법 제정 28년 만에 첫 실형 선고 | 김경은

2. 사법농단 관여 법관에 대한 1심 판결 분석 | 전정환

판례평석 1

동물보호법 제정 28년 만에 첫 실형 선고

김경은

1. 서론

최근 동물권 운동의 진영에서 큰 도약이 있었다. 바로 동물보호법이 제정된 이래로 28년 만에 동물학대자에게 처음으로 실형을 선고하고 법정구속을 한 사례가 나왔기 때문이다.

동물보호법은 1988년 서울올림픽 개최에 큰 걸림돌이 되었던 '개를 먹는 나라'라는 비판을 완화하고자 1991년에 처음 제정되었다. 제정 당시 총 12개 조문으로 구성되었으나, 형식적으로 급조하여 만들다 보니 그 내용이 간략하고 선언 내지 권고에 그치는 경우가 많았다. 또한, 동물학대자에게 20만 원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 처할 수 있도록 함으로써 그 실효성 확보가 매우 어려워 사실상 사장된 법이었다. 그러다 2007년 인천 장수동 재개발구역에서 개고기 판매업을 하던 노모씨가 개들을 데려다놓고 소위 '알박기'를 하면서 약 10억 원의 보상을 요구하였는데, 그 사이 개들은 방치되어 1m 이상 높이에 쌓인 배설물 위에서 굶주림에 서로

잡아먹으며 죽어가는 일명 '인천 장수동 개지옥 사건'[1]이 일어났다. 마치 지옥과 같은 처참한 모습에 큰 충격을 받은 국민들은 노모씨의 처벌을 강력히 요구하였으나, 최고 형량이 20만원에 불과하여 제대로 된 처벌을 할 수 없다는 것을 알게 되었다. 이에 형량 상향을 요구하는 목소리가 높아졌고, 2008년 동물보호법이 전면 개정되면서 동물학대자에 대한 형량도 500만 원 이하의 벌금으로 상향되었다.

2010년대 들어 동물을 애완동물이 아닌 반려동물로 여기는 인식이 자리 잡으면서 가족의 일원으로서 정서적 교감을 나누는 국민들이 점점 늘어나기 시작하였다. 그러나 그만큼 동물학대사건도 많이 발생하기 시작하였고, 학대의 양상은 날이 갈수록 잔혹해져갔다. 국민들의 동물보호에 대한 의식이 높아짐에 따라 동물보호법에 대한 처벌 강화 요구는 끊임없었고, 그로 인하여 2012년에 1년 이상의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금으로의 상향 및 2018년에 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금으로 상향되었다. 현재는 동물을 살해한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금으로 법 개정을 추진 중이다.

이러한 국민의 동물보호에 대한 인식 및 입법추세와는 달리, 실제 사법부의 처벌은 솜방망이에 그쳤다. 경찰청 통계에 따르면 2015년부터 2017년까지 3년 동안 경찰이 수사한 동물학대 사건 575건 중 70건만이 형사처벌을 받았고, 이 중 68건은 벌금형, 나머지 2건은 집행유예가 선고되었다. 아무리 잔혹한 동물학대범죄를 저질렀다고 하더라도, 실형의 경우는 단 1건도 없었기에 국민의 법 감정과는 괴리가 있었다. 또한, 벌금을 내고도

---

1 시사포커스, 2006. 3. 20.자

또 다시 동물학대행위가 반복되기도 하였는데, 대전 신탄진에 사는 김모씨는 쥐약을 버무린 닭고기를 놓아 배고픈 길고양이들로 하여금 이를 먹게 함으로써 결국 죽게 만든 혐의로 벌금 70만원을 선고받았으나, 그 이후에도 계속해서 닭고기를 놓는 장면이 목격되기도 하였다.

그런데 최근 동물학대와 관련해 경종을 울릴만한 판결이 연이어 선고되었다. 동물을 학대하였다는 이유로 실형이 선고된 것이다. 이는 그 동안 벌금형에 그친 동물학대행위에 대하여 경종을 울린 판결로 평가된다. 관련 판결을 소개한다.

2. 사실관계 및 판결의 요지

[첫 번째 판결] 경의선 숲길 자두(고양이) 살해 사건[2]

일명 '경의선 숲길 고양이 자두 살해 사건'은 2019년 7월 13일 서울 마포구 경의선 책거리의 한 가게 화분에서 잠을 자고 있던 고양이 자두(2살, 코리안숏헤어)가 정모씨로부터 무참히 살해당한 사건이다. 피해자는 서울 신도림에서 식당을 하면서 고양이들을 돌봐왔는데, 인근 주민들 일부가 고양이들을 좋아하지 않아 몰래 돌보다가, 고양이들을 좀 더 나은 환경에서 돌보기 위하여 2018년 가을에 경의선 책거리에 맥주 가게를 열고, 뒷마당에 고양이들을 위한 공간을 마련하여 7마리를 돌봐왔다.

오전 8시가 막 지난 시간, 자두는 평소처럼 가게 앞 화분 안에서 잠을

2 서울서부지방법원 2019고단2803 동물보호법위반 등

자고 있던 중 정모씨가 다가오기에, 자두가 자리를 떠나려고 하자 정모씨는 갑자기 자두의 꼬리를 낚아채더니 바닥에 수차례 패대기치고 짓밟는 방법으로 죽인 후, 근처 경의선 숲길 공원에 사체를 버렸다. 이후에도 정씨는 자두의 사체에 세제 용액을 들이붓는가 하면 고양이들 사료에 세제로 추정되는 하얀 가루를 섞어 놓기도 하였다.

정모씨는 오래전 고양이에게 할퀌을 당한 적이 있고, 고양이가 너무 많다는 이유로 이와 같은 일을 벌였다고 경찰에서 진술하였다. 정모씨의 자두 살해 장면은 CCTV에 고스란히 담겨졌는데, 그 방법이 너무도 잔혹하여 언론을 통해 보도되자마자 큰 공분을 샀고, 급기야 청와대 국민청원에 '자두를 잔혹하게 살해한 범인을 잡아 강력 처벌해주세요(동물보호법 강화해주세요)'라는 내용에 대하여 211,240명이 청원동의를 하였다. 검찰은 정모씨에 대해 사전구속영장을 청구하였으나 기각되었고, 정모씨는 동물보호법 위반 및 재물손괴죄로 기소되었다.

정모씨는 재판 과정에서 '재물손괴의 고의가 없었으며, 길고양이인줄 알았다.' 라고 주장하였다. 그러나 법원은 "증거를 검토해본 결과 자두는 피해자의 보호를 받은 고양이라는 점을 인정할 수 있고, 피해자가 사건 현장인 가게 테라스 앞에 고양이들에 대한 안내 간판을 세워놓았던 점을 고려했을 때 피고인의 길고양이인줄 알았다는 주장은 받아들일 수 없다"며 정모씨의 주장이 신빙성이 없다고 판단했다.

또한, "범행 수법이 잔인하고, 생명을 존중하는 태도를 찾아볼 수 없는 점 및 피해자가 극심한 고통을 호소하고 있으며 정모씨가 피해자에게 용서를 받지 못한 점, 범행으로 사회적 공분을 일으킨 점"도 양형사유로 밝

히면서, 2019년 11월 21일 서울서부지방법원은 정모씨에 대해 동물보호법 및 재물손괴 혐의로 징역 6개월을 선고하고 법정 구속했다.

[두 번째 판결] 화성 고양이 시껌스 살해 사건[3]

시껌스라는 고양이는 동네 주민들의 사랑을 받으며 보살핌을 받아온 고양이다. 특히, 피해자들인 미용실 부부가 2년여 동안 시껌스를 집안에서 재우기도 하면서 돌봐왔고, 사건이 발생하기 한 달 전에는 중성화수술도 시켜주는 등 적극적으로 보호 · 관리를 하고 있었다.

2019년 6월 25일 새벽, A씨는 경기도 화성의 미용실 앞에서 시껌스를 쓰다듬다 허벅지를 물리게 되었다. 그러자 A씨는 시껌스의 뒷목을 잡아 바닥에 집어던지고 꼬리를 잡아 벽에 수차례 내려쳐 잔인하게 죽였다. 이 모습은 미용실 CCTV에 고스란히 찍혔다. 뿐만이 아니라, A씨는 다음날 오후 8시쯤 새로 분양받은 고양이를 자신의 집에서 물과 먹이를 잘 주지 않다가 이 고양이가 반항하자 주먹으로 머리를 여러 차례 때려 죽였고, 그 다음날에 새로운 새끼 고양이를 또다시 입양했던 것으로 전해졌다. 다행히 이 고양이는 동물보호단체에 의해 구조되었으나, A씨는 이 고양이를 계속 돌려달라고 요구했다.

이 사건은 처음엔 벌금 500만원으로 약식기소가 청구되었지만, 인근 주민들은 물론 사건에 분노한 시민들의 탄원이 이어지면서, 법원은 이 사건에 대해 직권으로 정식재판에 회부하였다. 1심 공판에서 판사는 "중대하

3 서울신문, 2020. 1. 17.자

고 심각한 사안"이라며 형량 재조사를 명령했고, 검사는 징역 6월을 구형하였다.

2020년 1월 17일 수원지방법원은 판결문에서 "피고인은 연달아 두 마리의 고양이를 살해했으며, 그 범행수법이 잔혹해 생명존중의 태도를 찾아볼 수가 없다"고 하면서 "피고인은 첫 번째 범행 당시 순간적인 두려움으로 범행에 이른 것이라고 주장했으나, 범행 다음 날 또 다른 고양이를 살해했으며, 그 직후 고양이를 입양하는 등 이해할 수 없는 행동을 한 것을 볼 때, 순간적인 실수로 보기 어렵다"고 하였다. 이어 "피해자가 이 사건으로 인해 극심한 정신적 고통을 호소하며 엄벌을 원하고 있고, 다만 피고인이 이 법정에서 잘못을 모두 인정하고 있는 점 등을 참작"한다며, A씨에 대하여 징역 4개월을 선고하고 법정구속 하였다.

[세 번째 판결] 토순이 살해 사건[4]

2019년 10월 9일 서울 마포구 망원동의 한 주택가에서 강아지 토순이를 키우고 있던 피해자가 토순이와 함께 산책하다 토순이를 잃어버렸다. 정모씨는 토순이를 발견하고 자신이 키울 목적으로 잡으려고 따라갔는데, 토순이가 자신을 피해 도망치다가 막다른 길에 이르러 짖기 시작하자 화가 난다는 이유로 토순이 머리를 때려 죽였다. 토순이는 인근 주차장에서 머리가 심하게 훼손된 상태로 발견되었다.

정모씨는 2019년 11월 말 구속기소가 되었고, 검찰은 결심 공판에서

4 한겨레, 2020. 1. 22.자

"피고인이 '화가 난다'는 이유로 살아있는 생명체를 잔인하게 살해한 중대한 범죄"라며 "피고인은 약자를 상대로 반복적으로 폭력을 행사해 처벌을 받은 전력이 있고, 폭력 누범 기간 중에 범행해 재범의 위험성 또한 매우 높다"며 징역 1년 6개월을 구형했다.

2020년 1월 22일 서울서부지방법원은 동물보호법 위반 및 재물손괴죄로 정모씨에게 징역 8월을 선고했다. 재판부는 "피고인은 길을 잃은 강아지를 자신이 키울 목적으로 잡으려다 이에 저항하는 강아지를 죽였다"며 "그 범행수법이 매우 잔혹하고 피고인의 생명 경시 태도가 여실히 드러났으며, 그 범행 동기에도 비난의 여지가 있다"고 판시했다. 이어 "피해자와 가족은 큰 정신적 충격을 받고 현재까지도 피고인의 엄벌을 원하고 있다"면서도 "피고인이 범행을 시인하고 반성하고 있는 점, 계획범죄가 아닌 것으로 보이는 점 등을 감안했다"고 양형 이유를 밝혔다.

3. 대상판결의 검토

가. 현행 동물보호법

동물보호법

제8조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 〈개정 2013. 3. 23., 2013. 4. 5., 2017. 3. 21.〉

1. 목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음에 이르게 하는 행위
2. 노상 등 공개된 장소에서 죽이거나 같은 종류의 다른 동물이 보는 앞

에서 죽음에 이르게 하는 행위

3. 고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 인하여 동물을 죽음에 이르게 하는 행위

4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음에 이르게 하는 행위

② 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 3. 21., 2018. 3. 20.〉

1. 도구·약물 등 물리적·화학적 방법을 사용하여 상해를 입히는 행위. 다만, 질병의 예방이나 치료 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

2. 살아 있는 상태에서 동물의 신체를 손상하거나 체액을 채취하거나 체액을 채취하기 위한 장치를 설치하는 행위. 다만, 질병의 치료 및 동물실험 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3. 도박·광고·오락·유흥 등의 목적으로 동물에게 상해를 입히는 행위. 다만, 민속경기 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3의2. 반려(伴侶) 목적으로 기르는 개, 고양이 등 농림축산식품부령으로 정하는 동물에게 최소한의 사육공간 제공 등 농림축산식품부령으로 정하는 사육·관리 의무를 위반하여 상해를 입히거나 질병을 유발시키는 행위

4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위

③ 누구든지 다음 각 호에 해당하는 동물에 대하여 포획하여 판매하거나 죽이는 행위, 판매하거나 죽일 목적으로 포획하는 행위 또는 다음 각 호에 해당하는 동물임을 알면서도 알선·구매하는 행위를 하여서는 아니 된다. 〈개정 2017. 3. 21.〉

1. 유실·유기동물
2. 피학대 동물 중 소유자를 알 수 없는 동물

④ 소유자등은 동물을 유기(遺棄)하여서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 〈개정 2017. 3. 21., 2019. 8. 27.〉

1. 제1항부터 제3항까지에 해당하는 행위를 촬영한 사진 또는 영상물을 판매·전시·전달·상영하거나 인터넷에 게재하는 행위. 다만, 동물보호 의식을 고양시키기 위한 목적이 표시된 홍보 활동 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 도박을 목적으로 동물을 이용하는 행위 또는 동물을 이용하는 도박을 행할 목적으로 광고·선전하는 행위. 다만, 「사행산업통합감독위원회법」 제2조제1호에 따른 사행산업은 제외한다.
3. 도박·시합·복권·오락·유흥·광고 등의 상이나 경품으로 동물을 제공하는 행위
4. 영리를 목적으로 동물을 대여하는 행위. 다만, 「장애인복지법」 제40조에 따른 장애인 보조견의 대여 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

제46조(벌칙)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 〈개정 2017. 3. 21., 2018. 3. 20.〉

1. 제8조제1항부터 제3항까지를 위반하여 동물을 학대한 자

동물보호법에서 가장 중요한 규정은 동물학대를 금지하고 있는 제8조이다. 제1항은 동물을 죽음에 이르게 한 행위를, 제2항은 동물에게 상해를 입히거나 신체적 고통을 주는 행위를, 제3항은 유실 · 유기동물을 포획하여 판매하거나 알선 · 구매하는 행위를, 제4항은 동물을 유기하는 행위를, 제5항은 동물학대행위를 촬영하거나 영리를 목적으로 동물을 대여하는 행위 등을 금지하고 있다.

위 사건들에 적용된 조문은 제1항 제1호의 '목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음에 이르게 하는 행위'였다. 위 규정 위반 시에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원의 이하의 벌금에 처하게 된다.

나. 동물학대범죄에 대하여 실형을 선고한 최초의 판결

동물을 학대하였다는 사실만으로는 대부분 수사 단계에서 혐의없음(증거불충분)으로 사건이 종결되거나 약식기소로 벌금형에 그쳤기에, 판결문 열람시스템으로 조회되기 어려웠다. 그나마 열람이 가능했던 일부 사건에서의 동물학대사건들의 대부분은 다른 범행과 병합되어 있었다. 조회된 위 사건들은 폭행, 협박, 주거침입, 공무집행방해, 도박 심지어 살인까지

함께 병합되어 재판을 받은 사건들인데, 그마저도 동물보호법 위반 사실은 마지막에 한 문단 정도 언급되는 정도일 뿐, 양형에 별다른 영향을 미치지 못했다.

동물학대 단독 사건의 경우, 길고양이를 잡아 가둔 채 끓는 물을 붓고 불에 달군 쇠꼬챙이로 지진 뒤 방치해 결국 죽인 사건에서는 징역 4월에 집행유예 2년이 선고되었고,[5] 자신이 키우던 반려견이 집 창문 앞에 똥과 오줌을 싸 냄새가 집안으로 들어오자 화가 난다는 이유로 빨래건조대 봉으로 폭행하여 반려견의 한쪽 눈을 실명시킨 사건에서는 징역 4월에 집행유예 1년이 선고되었다.[6] 이처럼 끔찍하고 잔혹한 동물학대 범죄행위에도 집행유예에 그친 것이다.

그러나 2.에서 소개한 사건들은 동물을 학대했다는 행위만으로 실형이 선고된 판결들로, 법원도 이전처럼 벌금형이나 최대 집행유예에 그칠 것으로 예상되었으나, 피해 동물들을 돌보던 사람들의 노력과 국민적인 공분으로 인하여 결국 모두 실형이 선고된 것으로 평가된다.

물론 실형만이 능사가 아니지만, 되풀이되었던 솜방망이 처벌에 어느새 동물은 학대하여도 문제가 없다는 인식이 만연해 있었고, 더욱이 가해자는 동물 한 마리 죽인 것이 뭘 그렇게 큰 문제냐는 식으로 자신의 행위에 대한 성찰이나 진지한 반성은 찾아보기 어려웠다. 시껌스 사건의 경우에도 동물보호단체가 가해자가 새로 입양한 고양이를 구조하였음에도, 가해자는 계속 돌려달라고 하면서 새로 입양을 시도했던 것만으로도 행위

5 창원지방법원 2016. 8. 10.선고 2016노799 판결
6 동아일보, 2019. 6. 4.자

에 대한 죄의식이 전혀 없었던 것으로 보인다. 모든 범죄는 그에 따른 합당한 처벌을 받았어야 하나, 영문도 모른 채 잔혹하게 죽임을 당한 동물들에 대한 피해보상은 전혀 없었다. 잔혹한 동물학대 범죄에 대해서는 실형을 선고함으로써 동물을 함부로 죽이거나 폭행을 가하면 실형에 처해질 수 있다는 경각심을 가지게 하는 것도 동물학대 범죄를 예방하는데 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 장기적으로는 사람을 대상으로 하는 범죄로 나아가는 것을 차단할 수도 있다. 즉, 미국 등 외국에서는 동물학대범죄를 중범죄로 다루고 있는데, 그 이유는 수많은 연구사례에서 동물학대는 결국 사람에 대한 범죄로 나아가는 양상을 보였기 때문이다. '연쇄 및 연쇄성 살인범죄 연구-FBI 연쇄살인범 387명 분석파일'에 의하면, 살인범이 인간에게 가학적 행위를 하기 전에 동물들을 상대로 연습했다는 기록이 있으며, '오스트레일리아의 경찰연구'에도 성폭력 살인범의 100%는 동물학대의 경험이 있는 것으로 나타났다. 보스턴 노스이스턴 대학에 따르면, 동물학대범의 70%는 적어도 하나 이상의 다른 범죄를, 40%는 사람에 대한 폭력 범죄를 저지른 경험이 있었고, 남성 범죄자의 30%, 아동성추행의 30%, 가정폭력의 36%, 살인범의 46%에서 동물학대의 흔적을 발견했다고 밝혔다.[7]

우리나라에서도 마찬가지이다. 연쇄살인범 강호순은 도축장을 운영하며 개를 잔혹하게 살해한 경험이 있었는데, 그는 살인 이유에 대하여 "개를 많이 잡다 보니 사람을 죽이는 것도 아무렇지 않게 느끼게 됐고, 살인 욕구를 자제할 수는 없었다."고 진술하였다. 2003년부터 2004년까지 노인

---

7 세계일보, 2018. 11. 3.자

과 여성 등 21명을 참혹하게 살해한 유영철도 첫 범행 직전에 개를 상대로 살인 연습을 한 것으로 알려졌다. 그런가 하면 2017년 10월 미성년자 유인 · 사체유기 등으로 긴급체포 된 뒤 무기징역형을 선고받은 '어금니 아빠' 이영학도 재판에서 딸이 자신을 무서워하며 지시에 따른 것에 대해 "예전에 내가 화가 나서 개 6마리를 망치로 죽이는 모습을 봤기 때문인 것 같다."고 말했다. 종합하면 강호순, 유영철, 이영학 모두 범행에 앞서 동물 학대를 통해 일종의 '범행 연습'을 한 것과 다름없다.

결국 동물학대범죄에 대하여 강력히 대응하고 관리함으로써 동물을 보호하고 나아가 사회적 약자를 상대로 한 범죄에도 예방효과를 가져올 수 있다고 평가된다.

다. 재물손괴죄와 실형과의 관계

자두나 시껌스의 경우, 가정이 아닌 길에서 자유롭게 사는 길고양이와 같은 존재였지만, 소유자의 보호 · 관리를 받아온 것이 확인되어 재물손괴죄도 함께 적용되었다.

특히 자두사건에서 피고인은 재물손괴 혐의를 벗기 위하여 "이 사건 고양이는 피해자의 소유라고 보기 어렵다." "이 사건 고양이를 길고양이로 생각했기 때문에 재물손괴의 고의가 없었다."고 주장하였다. 그러나 재판부는 "① 피해자가 가게 뒤편에 고양이 생활공간을 만들어 매일 사료를 주는 등으로 이 사건 고양이를 출생 후부터 전적으로 보호 · 관리해온 점, ② 범행 이전 이 사건 고양이가 가게 테라스 내의 화분 위에 웅크리고 앉아 있었고 테라스 앞에는 가게에서 기르는 고양이들에 대한 안내 간판이

세워져 있었던 점, ③ 범행 직후에는 범행으로 인해 쓰러진 안내간판을 스스로 세워둔 점, ④ 범행 당시에 이 사건 고양이는 피고인이 근접한 상태에서도 도망가지 않은 채 화분 위에서 별다른 반응 없이 머물다가 테라스 안쪽으로 이동하려 하는 등 길고양이의 전형적 특성을 보이지 않은 반면, 피고인은 길고양이와 주인 있는 고양이에 대한 본인 나름의 구별 기준도 설명하지 못한 채 무조건 길고양이인 줄만 알았다고 진술하고 있는 점 등에 비추어 보면, 피고인으로서는 이 사건 고양이가 가게 주인에 의해서 보호 · 관리도는 고양이일 가능성이 있음을 인식하고서도 이를 용인하고 범행에 나아간 것, 즉 적어도 피고인에 대하여 그 소유주가 있는 고양이라는 점에 대한 미필적 인식은 인정된다."고 판시하면서 재물손괴죄를 인정하였다.

동물보호법 위반은 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금이고, 재물손괴죄는 3년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금이다. 재물손괴죄가 동물보호법 위반보다 양형이 높다. 때문에 동물보호법만 적용될 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금이지만, 동물보호법 위반과 재물손괴죄가 동시에 적용되면 두 죄는 상상적 경합의 관계에 있기 때문에 재물손괴죄에 정한 형인 3년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금에 처하게 된다. 즉, 재물손괴죄까지 적용되면 최고 형량이 더 늘어나게 되는 것이다. 피고인으로서는 동물에 대한 소유자 유무에 따라 양형범위가 달라지기 때문에 재물손괴죄를 부인할 수밖에 없다.

먼저, 무주물인 길고양이를 어디까지 보호 · 관리하여야 재물손괴죄의 소유자로 인정되는지에 대한 검토가 필요하다. 최근 길고양이에게 밥과 물을 챙겨주는 소위 '캣맘' 내지 '캣대디'가 많아졌는데, 단순히 밥을 주는

정도로는 소유자로 인정받을 수 없어 보인다. 필자는 자두사건과 시껌스 사건에서의 공통점으로 '잠자리'를 제공한 것과 '치료'를 해주었다는 점에 주목했다. 자두는 피해자가 가게 뒤편에 고양이의 생활공간을 마련해주었고, 시껌스는 피해자 부부가 데려와서 집에서 잠을 재워주기도 하였다. 또한, 두 고양이는 피해자의 비용으로 중성화수술을 받았고, 아프면 치료도 받았다.

동물학대사건은 아니지만 2017년 3월경 돌봐주던 길고양이가 행인의 다리를 물고 할퀴게 한 혐의(과실치상)로 기소된 B씨에게 벌금 150만원을 선고한 사례가 있었다.[8] 이 사건에서 B씨는 고양이가 자신의 것이 아니라 주인 없는 길고양이므로, 관리 소홀의 책임이 없다고 주장했지만, 재판부는 "피고인은 자신이 기르는 고양이가 아니라고 주장하나, 4년 전 부터 피고인이 고양이에게 먹이를 주고 집 마당에 잠자리를 마련해주고 예방접종을 해주는 등 관리해준 점으로 미뤄 관리 책임이 있다."고 판시하였다. 즉, 단순히 밥과 물을 주는 것을 넘어서 잠자리를 제공해주고, 치료해주는 정도가 되어야 소유자로서 인정받을 수 있다고 판단된다.

다음으로, 자신의 개를 죽여 재물손괴죄가 적용되지 않는 경우, 아무런 보살핌을 받지 못하는 길고양이를 죽인 경우도 위 판결들과 같은 결론이 나올 수 있을지 여부이다. 비슷한 시기에 개를 산채로 목매달아 불에 태워 죽인 혐의로 필자가 고소한 사건은 벌금 300만 원 약식기소가 확정되었다. 잔인함의 정도를 비교하면 비슷하지만, 앞서 소개한 세 판결은 모두 공통적으로 피해자가 극심한 정신적 고통을 호소하고 있고, 피해자로

8 서울중앙지방법원 2019고정2429 과실치상

부터 용서받지도 못하고 있는 점, 그 범행으로 인하여 사회적 공분을 초래하기도 한 점을 양형 이유로 들고 있다. 결국 얼마나 피학대동물이 피해를 입었는지 여부보다는 얼마나 피해자가 피해를 입었는지 여부에 따라 양형이 결정되는 것으로 생각된다. 이는 동물을 위한 판결 보다는 사람을 위한 판결로 해석된다. 소유자의 유무와 무관하게 생명의 무게는 다르지 않음에도 다른 잣대로 판단하는 것에 아쉬움이 있다.

4. 결론

필자는 동물권 단체에서 상근변호사로 일하면서 여러 현실의 벽에 부딪히고 있다. 자두 사건에서 보았듯이, 동물학대범죄를 신고하더라도 경찰들은 별로 대수롭지 않다는 반응이다. 심지어 동물보호법이 있는 줄도 모르는 경우가 많다. 피학대동물은 스스로 진술하지 못하는 상황에서 고발인이 모든 증거를 직접 수집해 제출하여야 하고, 증거를 수집하는 과정에서 주거침입, 절도와 같이 역고소가 들어오기도 하며, 일반적으로 기소라는 문턱조차도 넘기 힘든 것이 현실이다.

그러다 사건이 언론에 보도되어 사회적인 공분을 일어나면 그제야 경찰은 적극적으로 수사하기 시작한다. 개인이 동물학대를 신고하는 것보다 단체가 함께 나서주는 것이, 언론에 노출되어 주목을 받게 하는 것이 동물학대사건을 쉬이 다루지 못하도록 하는 방법이다. 재판의 경우도 언론을 통해 주목된 사건에 대하여는 국민의 법 감정과 상이한 판결을 내리기 어렵다. 위 판결들도 평소와 같았으면 벌금형으로 끝날 사안이었으나, 피해자들의 적극적인 호소와 국민청원 등을 통해서 이슈화되었기에 실형이 선고된 것으로 보인다.

관련하여 최근 농림축산식품부는 '동물학대 행위 근절뿐만 아니라 반려동물로 인한 안전사고 예방 등 주요 정책 현안에 효과적으로 대응하기 위해서 농식품부와 지자체, 경찰청 등 관계기관 간의 유기적인 업무 협조가 필요하다고 생각됩니다. 현장 지도 · 단속 방안, 제도 개선 방향 등을 포함한 동물보호 전반에 대한 기관 간 업무 협조를 강화하기 위해 농식품부와 경찰청 간 협의체 구축 · 운영 방안 등을 모색하고 있다는 말씀드립니다.'라고 하면서 자두사건과 관련된 국민청원에 회신을 하였다. 그러나 농림축산식품부 내의 동물복지정책팀이 동물복지정책과로 승격된 지 불과 6개월밖에 되지 않았고, 지자체 일선에서는 동물보호담당자가 1명 있거나, 그마저도 다른 업무와 병행하고 있는 것이 실정이다. 이제는 1500만 명의 국민이 동물을 가족으로 여기며 반려하고 있고, 그만큼 국민들의 동물보호에 대한 수준이 높아졌으며, 동물학대에 대한 관심이 커졌다. 그러나 커진 관심만큼이나 사회적 인프라가 뒷받침되어야 하는데 아직 전문기관이나 인력이 턱없이 부족하여 국민들의 기대수준에 맞는 법을 만들고 적용하기에는 역부족이다.

한국의 동물학대 처벌규정의 양형이 낮은 편은 아니다. 그러나 동물학대 발생 건수에 비하여 실제 처벌로 이어지는 경우가 적은데다, 동물학대자들에 대한 선고형도 낮은 것에 문제가 있다. 그렇지만 이번 판결들로 인하여 이러한 문제점들이 개선될 희망이 보인다. 보통 합리적인 양형의 적절성은 이전의 유사한 사건에서 어떻게 판결하였는지에 대한 조사를 하게 된다. 이번 판례들을 신호탄으로 잔혹한 동물학대 사건에 대하여 실형이라는 선택지가 하나 더 생긴 만큼 쉽게 생각할 수 없게 되었다.

동물보호법은 진정으로 동물을 위한 법이 되어야 한다. 국민청원이나

뉴스보도가 아니더라도 동물학대사건의 처리에 대한 선진적인 시스템이 갖추어져, 모든 동물학대 사건을 중하게 바라보고 적극 수사하고 엄벌에 처할 수 있기를 기대한다. 국민들의 동물학대에 대한 인식과 법 감정처럼 사법부의 인식과 법 감정 또한 상향되었는지 앞으로의 판결을 지켜볼 일이다.

사법농단 관여 법관에 대한 1심 판결 분석

전정환

I. 들어가는 말

"사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단"이 구성되어 이른바 "사법농단" 사태에 대한 진상조사를 진행하고 그 결과를 발표한지 2년에 가까운 시간이 흘렀다. 그러나 시간이 흐르면서 사법농단 사태는 해결에 가까워지기보다는 대중과 언론의 관심에서 점점 멀어져 갔다. 그러는 사이 2020. 2.경에는 사법농단 관여 법관들 중 일부에 대한 1심 판결이 이루어졌고, 모두 무죄가 선고되었다. 해당 판결들은 모두 공소사실들을 대체로 인정하면서도 직권남용죄 및 공무상비밀누설죄에 대한 법리적 판단에 따라 무죄를 선고한 것이어서, 이번 사태에 대한 법원의 시선을 파악할 수 있다. 아울러 양승태 전 대법원장, 임종헌 전 법원행정차장 등 이른바 사법농단 사태의 "몸통"에 대해 진행 중인 재판들에 대한 전망을 어둡게 하고 있다.

본 평석에서는 2020. 2.경 선고된 일련의 사법농단 사건 중에서 특히 임

성근 사건(서울중앙지방법원 2020. 2. 14. 선고 2019고합189 판결) 및 신광렬 사건(서울중앙지방법원 2020. 2. 13. 선고 2019고합188 판결)에 대하여 분석하고자 한다. 이 두 사건은 모두 서울중앙지방법원 형사수석으로 재직하였던 법관에 대한 판단으로서 사법행정을 빙자한 재판개입이 어떻게 이루어지는지(및 이를 법원이 어떻게 평가하고 있는지)를 잘 보여주는 사례일 뿐 아니라, 아래에서 자세히 살펴보는 바와 같이 "형사수석부장판사"라는 직책에 대한 명백한 논리적 모순을 담고 있어 항소심에서 논란이 불가피한만큼 현재 시점에서 이를 법리적으로 검토하여 항소심에 대응할 필요성이 크기 때문이다.

Ⅱ. 대상 판결들의 내용

1. 임성근 사건(서울중앙지방법원 2020. 2. 14. 선고 2019고합189 판결)

가. 검찰의 공소사실

이 사건의 피고인은 2014. 2.경부터 2016. 2.경 사이 서울중앙지방법원 형사수석부장판사로 재직하였던 자이다. 형사수석부장판사는 지방법원장을 보좌하여 형사재판부 재판장, 영장전담판사 인선 등 재판부 구성, 중요 형사 사건의 접수 및 진행상황에 대한 수시 보고, 형사재판 사무 등의 처리에 필요한 사항에 관한 감사 및 보고, 형사부 소속 법관들의 근무평정 및 사건 배당, 형사재판에 관한 기획 · 공보 업무를 포함하여 제반 사법행정사무 관련 지휘 · 감독권 및 국민의 공정하고 신속한 재판을 받을 수 있는 권리를 보장하기 위한 재판 관련 사항에 대한 직무감독권을 행사

할 수 있는 직무상 권한을 가지고 있다.

피고인은 위와 같은 형사수석부장판사로서의 직권을 남용하여 다음과 같이 특정 사건의 담당 법관들에게 의무 없는 일을 하게 하였다.

① 박근혜 전 대통령의 세월호 사건 당시 "7시간 행적 의혹"과 관련한 보도들 한 "산케이신문 서울지국장에 대한 명예훼손 사건"과 관련하여 피고인은 이를 담당하였던 재판장 이OO에게 판결 선고 전이라도 문제된 기사의 내용이 허위임이 밝혀지면 이를 분명히 밝혀달라는 요청을 하는 하였다. 또한 해당 사건의 판결 선고 무렵에는 다시 이OO 재판장에게 판결 이유에 설시될 내용에 대한 구체적인 부탁(기사의 내용이 허위라는 점을 분명히 하고 다만 비방 목적이 없어 무죄라는 취지)을 하면서 판결 선고 구술본(판결 선고 당시 법정에서 구술할 내용)을 미리 검토 받을 것과 판결 선고 시에 외교부에서 피고인에 대한 선처를 바라고 있다는 사실을 언급하여 줄 것을 요구하였다. 이에 따라 이OO 재판장은 2015. 3. 30.경 위 사건의 제4회 공판기일에서 문제된 기사의 내용이 허위임은 확인되었으므로 비방목적 유무에 대하여 변론하여 달라는 소송지휘권을 행사하였고, 피고인의 요청에 따라 판결 선고 구술본을 검토받고 그 결과를 반영하는 한편 판결 선고시에 피고인이 요청한 외교부의 선처 희망과 관련된 발언을 하였다.

② 이른바 "민변 변호사들에 대한 체포치상 사건"과 관련하여 해당 사건의 판결문을 공보판사 맹OO로부터 송부 받은 이후 해당 판결문은 이미 등록까지 되어있었음에도 불구하고 공보판사에게 판결문의 배포를 보류하여 줄 것을 지시하면서 위 사건의 담당 재판관이었던 최OO에게 양

형 이유 중 논란이 될 수 있는 부분의 "톤을 다운해달라"라며 수정을 요구하였다. 이에 최OO 판사는 위와 같은 요구에 따라 양형이유 부분을 일부 수정하였고 기존의 판결문은 등록취소되어 삭제된 후 새로운 판결문이 등록되었다.

③ 이른바 "프로야구선수 도박사건"과 관련하여 해당 사건을 담당하게 된 약식명령사건 김OO 판사가 이를 정식재판으로 회부하자 김OO 판사에게 다른 판사들의 의견을 들어보고 결정하라고 요구하는 한편 담당 직원에게는 이미 입력된 공판절차회부서를 삭제하고 착오로 입력된 것으로 처리하도록 요청하였다. 이에 따라 김OO 판사는 기존의 결정을 번복하고 위 사건과 관련하여 1,000만원의 약식명령을 발령하였다.

나. 법원의 판단

이와 같은 공소사실에 대하여 법원은 법원조직법상 수석부장판사에게 독자적인 사법행정권한, 특히 재판에 대한 지휘 · 감독 권한이 있다고 볼 근거가 없어 "직권이 없으면 남용도 없다"는 원칙에 따라 직권남용죄에 해당하지 않는다고 보았다. 다만, 해당 행위들이 개인적 친분을 이용하여 법관의 재판 독립을 침해하는 위헌적인 행위라고 보았다.

법원은 여기에서 더 나아가서 직권남용이 인정된다고 하더라도 피고인의 행위와 각 담당 판사들의 행위 사이에 인과관계가 없다고 판단을 덧붙이고 있다. 즉, "산케이신문 서울지국장에 대한 명예훼손 사건" 및 "민변 변호사들에 대한 체포치상 사건"의 경우 합의부 사건이었기 때문에 재판장이 피고인으로부터 어떠한 요청을 받았다고 하더라도 다른 배석판사

들과의 협의에 따라 결정이 이루어지는 점, 약식명령사건의 경우 담당 판사였던 김OO이 피고인의 제안을 들은 이후 신중한 검토하기로 마음먹고 다시 결정하였다는 취지로 진술한 점을 근거로 각 담당 판사들의 행위가 피고인의 직권남용에 의한 것이 아니라고 보았다.

2. 서울중앙지방법원 2019고합188 사건

가. 검찰의 공소사실

피고인 신광렬은 2016. 2.경부터 2018. 2.경까지 서울중앙지방법원 형사수석부장판사를 하였던 자이고 피고인 조의연, 성창호는 같은 법원에서 영장전담판사로 재직하였던 자들이다.

2016. 4.경 이른바 "정OO 게이트"가 발생하자 피고인 신광렬은 법원행정처 차장으로부터 해당 사건과 관련하여 연루된 법관 및 이에 대한 검찰의 수사상황에 대한 정보를 보고하여 줄 것을 요구하였다. 이에 따라 피고인 신광렬은 나머지 피고인들에게 "정OO 게이트"관련 영장청구가 접수될 경우 이 중에서 법관의 비위와 관련된 내용을 정리하여 보고할 것을 요청하였다. 이에 따라 2016. 5.경부터 2016.경 9.경사이 피고인 조의연, 성창호 등이 관련 영장 사건을 담당하게 되자 검찰이 제출한 수사자료(영장청구서 및 수사보고서 등) 중 피고인 신광렬이 요청한 부분을 피고인 신광렬에게 전달하고 피고인 신광렬은 이렇게 전달받은 수사 자료 중 주요 부분을 정리한 문서를 작성하여 이를 다시 법원행정처 차장에게 전달하는 방식으로 공무상 알게 된 비밀을 누설하였다.

나. 법원의 판단

이 사건에서는 증거능력과 관련한 중요한 쟁점이 몇 가지 있었지만 본 평석에서는 공무상비밀누설죄 성립 여부에 대한 법원의 판단에 집중하기로 한다.

법원은 우선 영장전담판사였던 피고인 조의연, 성창호의 경우 "관행적"으로 주요 사건에 대한 결과 등을 형사수석부장판사에게 보고하였던 관계에 있었기 때문에 이 사건 관련 수사 자료를 피고인 신광렬에게 제공할 당시 피고인 신광렬이 이를 정리하여 다시 법원행정처에 보고하였는지 여부를 알지는 못하였다고 판단하여 피고인들의 공모를 부정하였다. 특히 이러한 보고는 통상적으로 이루어진 것으로서 직무상 정당성을 가진다고 판단하였다.

이에 따라 법원은 피고인 신광렬이 법원행정처에 관련 보고를 한 부분에 대해서 공무누설죄 적용 여부를 따로 판단하였다. 법원은 우선 공무상 비밀누설죄의 보호객체인 "비밀"에 해당하기 위해서는 보호의 필요성이 있어야 한다는 전제하면서 법원행정처는 사법행정업무를 총괄하는 기관으로서 법관의 비위 및 징계에 대한 업무를 담당하고 있는 점, 당시 관련 언론 보도가 충분히 이루어져 사건 내용이 어느 정도 알려져 있었고, 당시 법원과 검찰이 이 사건과 관련해서는 상호 협조적이었음을 지적하고 있다. 즉, 수석부장판사는 지방법원장을 보좌하여 사법행정 업무를 수행하는 자로서 당시 "정OO 게이트" 사건은 사법의 신뢰를 보호하기 위하여 관여 법관에 대한 징계 등 사법행정상의 조치가 이루어져야할 필요성이 높은 상황에서 관련 법적 근거에 따라 상급 사법행정기관을 상대로만 이

루어진 것이기 때문에 법원행정처에 대하여 비밀을 유지할 필요성이 크지 않아 공무상 비밀 누설에 해당하지 않는다고 판단하였다.

Ⅲ. 서울중앙지방법원 2020. 2. 14. 선고 2019고합189 판결의 쟁점 검토 : 형사수석부장판사의 일반적 직무권한의 범위

1. 직권남용과 관련된 기존의 판결례

법원은 직권남용을 공무원이 일반적 권한 범위 내에 있는 행위를 불법적으로 행사하는 것으로 일관적으로 정의하고 있다. 따라서 어떠한 공무원의 행위가 처음부터 자신의 일반적 권한 범위 내에 있지 않은 경우 직권남용죄가 적용될 여지가 없게 된다(이른바 "직권 없이 남용 없다"는 원칙). 문제는 공무원의 직무 범위를 설정하는 과정은 모호한 경우가 많고 실제로 법원의 판결도 일관적이지 못하다는데 있다.

공무원의 일반적 직무권한을 규정하는 가장 간단한 방법은 법령상의 근거를 살펴보는 것이다. 그러나 문제는 실제 공무원 업무의 상당 부분은 명시적인 근거 규정을 찾기 어려운 경우가 많고, 법령상의 근거가 명확하지 않은 영역이 가장 권한이 남용될 위험성이 높다는 점이다. 따라서 판례 역시 공무원의 일반적 권한에 속하는 사항은 반드시 법령상에 명문의 근거가 없더라도 "법 · 제도를 종합적, 실질적으로 관찰해서 그것이 해당 공무원의 직무권한에 속한다고 해석되고, 이것이 남용된 경우 상대방으로 하여금 사실상 의무 없는 일을 행하게 하거나 권리를 방해하기에 충분한 것이라고 인정되는 경우에는 직권남용죄에서 말하는 일반적 권한에 포함

된다고 보아야 할 것이다."라고 하고 있다.[1] 이에 따라 해군 본부 법무실장이 국방부 감찰수사관에게 군내 납품 비리와 관련된 수사기밀사항을 보고하게 한 사안에서 해군 법무실장은 해군의 소송, 징계 등 법무 업무 전반에 관하여 해군참모총장을 보좌하는 자로서 "해군 소속 인원의 사법처리와 관련된 중요 사항에 관하여 보고를 받을" 일반적 직무권한이 있다고 보았다. 이처럼 일반적 직무권한을 판단하기 위해서는 해당 직책이 가지는 특수성과 실질적 업무 형태를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다.

위와 같은 법리는 최근에 일련의 이른바 "적폐 청산" 관련 소송을 통하여도 재확인되고 있다. 즉, 대통령이 대기업에 대하여 문화 · 체육 관련 재단에 출연을 강요한 사안에서 행정부의 수반으로서 기업활동에 관한 정책, 문화 · 체육에 관한 정책을 수립하는 직무권한을 남용한 사례로 보았다.[2] 또한 이른바 문화계 블랙리스트 사건에서도 문화계 블랙리스트 작성이 대통령, 비서실장, 문화부 장관, 교육문화수석의 일반적 직무권한을 남용한 것으로 보았다.[3] 이러한 사건들은 모두 앞서 언급한 대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도1739 판결을 인용하고 있으며 공무원의 직무 범위를 법령에 명시된 것보다는 포괄적이고 종합적으로 판단하고 있는 사례들이라고 할 수 있다.

---

1 대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도1739 판결

2 대법원 2019. 8. 29. 선고 2018도14303. 다만, 실제 유죄 부분에 대한 판단 설시는 대체로 1심 판결 참조(서울중앙지방법원 2018. 4. 6. 선고 2017고합364-1)

3 대법원 2020. 1. 30. 선고 2018도2236 이 사건은 직권남용 공소사실 중 일부를 파기환송하고 있으나 대체적으로는 하급심의 결정을 유지하고 있다.

2. 형사수석부장판사의 일반적 권한

가. 관련 법률 및 법원 내규

그렇다면 위와 같은 판례의 입장에 비추어 볼 때 형사수석부장판사에게 어떠한 "일반적 직무 권한"이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 수석부장판사라는 직책이 법에 명시적으로 언급된 경우는 법원조직법 제26조 제4항이 유일하다. 그런데 해당 조항은 구체적으로 수석부장판사의 지위나 권한을 명시한 것이 아니라 단순히 고등법원장이 궐위되거나 직무를 수행할 수 없을 때의 권한 대행 순서에 관한 사항만을 정하고 있을 뿐이다(이는 법원조직법 제29조 제4항을 통하여 지방법원에도 준용되고 있다). 한편, 법원조직법은 고등법원장과 지방법원장은 각 법원의 사법행정사무를 관할한다고 규정하고 있다(제26조 제3항 및 제29조 제3항). 이러한 점을 종합하여 보면 법원조직법이 수석부장판사의 직무범위를 구체적으로 제시하고 있지는 않지만 적어도 해당 직책의 법령상 근거가 존재하며 어느 정도의 사법행정 업무를 "대행" 또는 "보좌"하고 있는 점을 유추할 수 있다(다만, 대상판결은 "대행"과 "보좌"를 엄격히 구별해야한다는 입장으로 보인다). 실제로 대상판결 역시 형사수석부장판사는 법원장의 "구체적 위임 또는 지시를 받아 사법행정업무를 담당하는 것"이라고 표현하고 있어 재판사무와 구별되는 사법행정사무를 수행하였다는 점은 분명해 보인다.

법원조직법 외에도 이 사건 과정에서 다양한 법원 내규가 제시되었다. 그중에서 "수석부장판사"라는 직책이 명시적으로 언급된 것은 "법원홍보업무에 관한 내규"로서 제6조 제2항에서 "각급 법원의 공보관은 해당 법원장 또는 수석부장의 지휘를 받아 홍보업무에 관하여 해당 법원장을 보

좌하고, 재판보도와 일반보도에 관여한다."라고 규정하고 있다. "중요사건의 접수와 종국 보고"(재판예규 제1306호. 현재는 폐지되었음)에 따르면 고위공무원 및 법조인이 피고인인 형사 사건, 선거범죄사건, 법원공무원(법관포함)의 직무상 불법행위에 관한 사건 등은 "중요사건"으로 분류하고 사건의 담당 주무과장은 이에 대하여 전산망에 중요사건임을 입력하는 방식으로 법원행정처에 보고하도록 하고 있다. "적시처리가 필요한 중요사건의 선정 및 배당에 관한 예규"에서는 위와 같은 중요 사건 중 일정 요건에 해당하는 경우 이를 "적시처리가 필요한 중요사건"으로 분류하여 해당 사건에 대한 배당절차의 특례를 규정하고 있다. 이와 같은 법원 내규들은 통하여 법원이 사법행정의 일환으로 일정한 사건들을 별도로 분류하여 특별한 관리 업무를 수행하였음을 알 수 있다.

나. 이른바 "중요사건"과 관한 형사수석부장판사의 역할

대상판결은 위와 같은 법 규정에 대한 분석을 통하여 형사수석부장판사의 사법행정 기능은 법원장의 유고에 따른 대행적 기능에 불과하고 관련 내규를 살펴보았을 때 특정한 사법행정권한에 대한 위임이 없다고 판단하였다. 특히, 수석부장판사의 역할이 명시적으로 언급된 "법원 홍보업무에 관한 내규"의 경우에도 이는 수석부장판사와 공보관 사이의 지휘관계일 뿐 재판과 관련해서는 어떠한 행정기능을 수행하지 않는다고 보았다. 특히 사법행정권의 한계와 재판 독립의 중요성에 대하여 다소 장황하게 설시를 하면서 사법행정권을 통하여 재판에 개입하는 것은 헌법에 위배되기 때문에 수석부장판사에게 재판 개입의 근거가 될 수 있는 어떠한 업무가 위임되어 있을 리가 없다는 취지로 판시하고 있다.

그러나 이는 지나치게 형식적인 판단으로 보이고 직권남용 사건에 있어서 판례가 강조한 법제도에 대한 종합적이기 실질적인 판단이 결여된 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 법원은 일정 사건들을 "중요 사건"으로 분류하고 이에 대한 경과 확인을 사법행정의 일환으로 수행하였던 것으로 보인다. 한편, "법원 홍보업무에 관한 내규"에서는 법원 공보관이 수행하는 법원 관련 보도의 종류 중 "재판보도"를 규정하고 있는데 보도의 대상이 되는 구체적인 재판에 대해서는 별도로 규정하고 있지는 않다. 다만, 현실적으로 앞서 언급한 "중요사건"들이 재판보도의 대상이 되는 경우가 대부분일 것으로 보인다. 그리고 이러한 재판보도는 수석부장판사의 지휘에 의하여 이루어진다. 뿐만 아니라 검찰이 증거로 제출한 자료에 따르면 피고인은 언론에 특정 법관의 발언이 기사화 되거나 법정 내에서 소란이 있었다고 보도된 언론 기사를 확인하고 해당 법관을 면담하여 경위를 확인하기도 하였다. 이러한 사정들을 종합하여 보면 수석부장판사는 "중요사건" 또는 적어도 언론의 보도가 이루어지는 사건들에 대해서는 적극적으로 그 진행내용을 확인하거나 적극적인 언론 대응을 위하여 담당 법관들에 대한 재판 관련 내용 보고 요청 업무를 한 것으로 보인다.

실제로 이 사건과 관련해 구체적으로 살펴보면 공소사실 중 두 번째 사건의 경우 공보관을 통하여 판결문을 입수한 이후 판결문의 이유 부분에 대한 수정을 요구한 사안이고 첫 번째와 공소사실의 경우에는 당시 세간의 이목이 매우 집중되어 있었던 사건으로서 이 사건 공소사실과 같이 이 OO 재판장이 이른바 "중간판결적 발언"을 하자 법원행정처에서는 이를 기사화하기도 하였다. 즉, 피고인의 공소사실 기재 행위들은 대체로 수석부장판사로서의 공보 관련 업무와 관련하여 이루어진 것이다.

다. 수석부장판사의 기타 사법행정 또는 사법지원 업무 수행 내역

이 사건을 통하여 수석부장판사들이 판사 근무 평정 초안을 작성하고 있었던 사실이 확인되었다. "판사 근무성적 등 평정 규칙"에 따르면 법관에 대한 인사 평가는 해당 법원장의 권한이다. 그러나 법원장이 실제 개별 법관의 근무 상황을 파악하는 것은 현실적으로 어렵다보니 법원에서는 관례적으로 각 수석부장판사를 통하여 근무 평정이 이루어지고 있었다.

피고인은 서울중앙지방법원 형사법관들에게 계속 중 사건에 대하여 피고인의 이익을 위하여 재판의 병합을 권고하는 이메일을 발송하거나 진행 중인 재판에 참관하여 모니터링을 진행한 후 재판장의 언동, 진행 방식 등에 대한 권고 등을 하기도 하였다. 이러한 사정을 종합하여 보면 피고인은 수석부장판사로서 서울중앙지방법원 형사 법관들을 대상으로 포괄적인 인사권 및 업무 감독권을 행사하고 있었다고 볼 수 있다.

라. 권한을 남용할 가능성에 대한 판단 부족

앞서 언급한 대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도1739 판결은 어떠한 행위가 "해당 공무원의 직무권한에 속한다고 해석되고, 남용된 경우 상대방으로 하여금 사실상 의무 없는 일을 행하게 하거나 권리를 방해하기에 충분한 것이라고 인정되는 경우에는 직권남용죄에서 말하는 '일반적 권한'에 포함된다고 보아야 한다."고 하고 있다. 즉, 앞서 살펴본 법제도에 대한 분석과 함께 "남용가능성"이라는 판단요건을 가져오고 있는 것이다.

그런데 대상판결은 헌법상 보장된 법관의 독립성을 강조하면서 어떠한

경우에도 법관의 재판업무에 개입하는 공무원의 직무권한이 인정될 수 없기 때문에 이를 전제로 한 직권남용이 성립할 여지가 없고 실제로 재판개입행위가 이루어졌다면 이는 "위헌적이지만 위법하지는 않은" 행위라고 판단하고 있다.

헌법상 재판독립의 원칙은 당연히 보장받아야할 당위이지만 직권남용죄는 그러한 당위에 대한 침해 위험성으로부터 보호할 수 있어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 수석부장판사는 공보업무를 매개로 해서 개별 재판 사항에 대하여 보고를 받기도 하고 특정 사건의 재판장과 면담을 하기도 하였다. 또한, 인사권 및 재판 업무에 대한 일반적인 차원의 지휘(개별 사건에 대한 지시까지는 아니더라도 전반적인 운영방안에 대한 "조언"을 하였던 것으로 보인다)를 하였다. 대상판결은 법원홍보업무에관한내규가 수석부장판사와 공보관 사이의 지휘 관계만 규정하고 있을 뿐 개별 사건을 진행하는 재판관에 대한 업무지시는 없다는 판단을 하고 있으나 위에서 살펴보는 바와 같이 그러한 직무권한은 인사권 등을 매개로 하여 매우 쉽게 남용될 수 있다는 점을 보여주고 있다.

3. 인과관계에 대한 판단

가. 대상판결의 판단

대상판결은 가사 직권남용죄가 인정되어야 한다고 하더라도 이 사건에서 피고인의 직권남용행위와 개별 재판장들의 의무 없는 행위 사이에 인과관계가 없다고 판단하고 있다. 즉, 첫 번째와 두 번째 공소사실의 경우 모두 합의부 관할의 재판사건으로서 재판장은 배석판사와 협의하여 재판

을 진행하는 반면, 피고인은 재판장에게만 일정한 행위를 하였기 때문에 인과관계가 단절되었다는 것이다. 약식사건에 해당하였던 세 번째 공소사실과 관련해서는 담당법관이 피고인의 "조언"에 따라 결론을 다시 생각해 보기로 하였고 이후에는 자신의 의지로 결론을 바꾸었다는 증인진술 내용을 근거로 인과관계가 단정되었다고 판단하고 있다. 그러나 법원의 이러한 판단은 다음과 같은 문제점이 있다.

나. 대상판결의 문제점

첫째, 합의부 관할의 사건들로서 이 사건 공소사실에서 문제가 된 재판장의 "의무 없는 일"은 재판장이 재판 진행 과정에서 중간판결적 발언을 하고 소송지휘권을 행사한 행위, 판결문의 선고 당시 읽을 구술본의 내용을 사전 보고하는 행위, 판결 내용 중 이유 또는 양형내용의 표현을 완화하는 행위 등으로서 반드시 합의부 소속 법관의 합의를 전제로 하고 있는 것은 아니다. 오히려 배석과의 합의보다는 재판의 진행이라는 재판장의 권한이 더 강조된 행위들이다. 따라서 이 사건들이 합의부였는지 단독재판이었는지 여부는 이 사건 판단에 영향을 미칠 여지가 없다.

둘째, 직권남용죄의 기수 시기는 "권리행사의 방해"라는 행위가 현실적으로 일어날 것을 요한다. 그런데 재판장의 권한에는 앞서 언급한 재판의 진행과 관한 역할 외에도 합의부의 일원으로서 재판의 결론에 대한 합의 과정에 참여하여 독자적인 판단을 제시할 권한이 포함되어 있다(만약 단독사건이라면 독립적으로 재판의 결론에 이를 수 있는 권한을 의미한다). 그런데 만약 피고인의 직권남용 행위 이후 이에 영향을 받은 담당 재판장들이 배석과의 합의 과정에서 피고인이 요청한 사항을 그대로 주장하였다

면 이는 이미 “합의부의 일원으로서 합의에 임할 권한”을 침해받게 된 것이다. 이와 같이 이미 합의부의 일원 중 한 명이 직권남용의 결과로 왜곡된 의사결정을 한 상황에서 나머지 배석들이 같은 의견을 제시하였는지 여부는 범죄의 기수 이후의 사정으로서 이 사건 인과관계를 단절하는 요인이라고 할 수 없다. 비슷한 예로 약식명령을 담당하는 판사는 독자적으로 재판의 결론을 내릴 권한이 있는 것이고 실제로 담당 법관이 결정을 내려 결정문을 법원 전산망에 등록까지 한 상황에서 피고인의 요청에 따라 이를 재고하였다면 해당 법관의 독립성은 이미 침해된 것이고 해당 법관이 실제로 다른 법관들에게 조언을 구하여 같은 결론에 이르렀는지 여부는 역시 기수 이후의 사정이라고 보아야 할 것이다.

4. 소결

이상에서 살펴보는 바와 같이 대상판결은 직권남용에서 직무범위의 범위를 지나치게 좁게 해석하고 있는데 이는 기존의 판례 입장과도 배치되는 것으로 보인다. 앞서 살펴본 사정들을 종합하여 보면 형사수석부장판사는 소속 법관들에 대하여 인사권 및 일반적 감독권을 행사할 뿐 아니라 공보 업무라는 법원 내규에 의한 명시적인 권한을 매개로 하여 개별 재판장들을 대상으로 진행 중인 사건에 대한 보고를 받는 지위에 있었다. 이러한 권한은 남용될 가능성이 높고 이 사건 또한 그러한 예로 보인다.

또한 인과관계를 판단하는 과정에서도 인관관계의 단절은 지나치게 쉽게 인정하고 있고 이 역시도 일반적인 판례의 경향과는 차이가 있어 보인다.

IV. 2019고합188 사건에서의 쟁점: 수사기록 전달이 직무상 행위인지 여부

1. 공무상 비밀누설죄에서 "비밀"의 범위에 관한 기존 판결례

공무상 비밀누설죄의 보호 객체는 공무원이 직무상 알게 된 것으로서 반드시 법령에 의하여 비밀로 할 것이 요구되는 것이 아니더라도 객관적 일반적 입장에서 외부에 알리지 않는 것이 국가에게 상당한 이익이 되는 사항을 포함한다.[4] 따라서 어떠한 정보가 공무상 비밀에 해당하는지 여부는 해당 정보의 "비밀로서의 가치"에 따라 판단하여야 하는 것이다. 한편, 형법 조문의 문언 및 관련 판결례를 살펴볼 경우 정보가 공개되었을 때의 이익을 고려하거나 이를 정보의 비밀 유지 필요성과 비교형량하는 법리는 발견되지 않고 있다.

어떤 정보가 비밀로서의 가치를 가지는지는 각 정보마다 개별적인 판단을 하여야 할 것이다. 그런데 적어도 진행 중인 형사 사건의 경우 비밀 유지의 필요성이 고도로 요구된다는 점은 다수의 사례에서 확인되고 있는 것으로 보인다. 대법원 2007. 6. 13. 선고 2004도5561판결에서는 "수사기관이 어떠한 정보를 확보하였고 수사책임자가 어떠한 의견을 가지는지 여부는 해당 사건에 대한 종국적인 판결을 하기 전까지는 외부에 누설되어서는 안 될 수사기관 내부의 비밀에 해당한다"라고 명확히 판단하고 있다.

---

4 대법원 1996. 5. 10. 선고 95도780 판결 외 다수의 판결

또한 앞서 언급한 직권남용 사건(대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도1739 판결)의 경우 문제가 된 직권남용 행위는 진행 중인 감찰과 관련하여 담당 감찰관으로부터 비위 내용과 관련된 보고를 받은 사안이었다. 즉, 해군법무실장의 경우 징계권, 인사권 등 해군의 법률 업무에 대한 포괄적인 권한이 있다는 점을 인정하면서도 "진행중인 수사 내용이 외부에 유출될 경우 검찰단의 수사 기능에 현저한 장애를 초래하기 때문에" 이를 보고하도록 하는 일은 "의무 없는 일"이라고 판단하였던 것이다. 즉, 이 사건의 경우 공무상비밀누설죄가 문제된 사안은 아니지만 진행 중인 형사 사건의 경우 일반적인 직무권한에 따라 보고를 받을 수 있는 자에 대해서도 그 비밀을 지켜야 한다는 점을 확인하여 주고 있는 사례이다.

2. 사법행정 상 필요성이 검토될 필요가 있는지 여부

대상판결 역시 진행 중인 형사사건과 관련된 정보가 공무상 비밀에 해당한다는 점은 인정하고 있는 것으로 보인다. 그러나 대상판결은 사법행정의 측면에서 법조비리에 연루된 법관의 비위에 대한 징계를 하고 이에 대한 대외적 신뢰도를 지키기 위하여 해당 정보를 법원행정처가 신속하게 입수할 필요성이 있었다는 점을 강조하고 있는 것으로 보인다. 한편, 대상판결은 법원조직법 및 부속 법원 예규 등을 근거로 들면서 위와 같은 사법행정에 부합하는 정보의 제공을 직무상 정당한 행위로 포섭하려는 것으로 보인다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 공무상 비밀누설죄에 있어서 "비밀"은 비밀유지의 필요성과 정보공개 시의 이익을 형량하여 판단하는 것이 아니라 오직 비밀유지의 "필요성"만을 기준으로 판단하는 것이다. 따라서 사

법행정처 입장에서 해당 정보를 신속하게 입수할 필요성이 있는지 여부는 이 사건에서 판단의 대상이 되어서는 안 된다. 특히 법원행정처는 개별 재판을 진행하는 재판부와는 구별되는 조직과 기능을 가진 기관으로서 법원행정처의 행정 수요를 개별 재판부 소속 법관을 통하여 충족시키는 행위를 정당화하기는 어렵다.

3. 비밀누설의 상대방이 누구인지에 대한 검토가 필요한지 여부

대상판결은 정보 제공의 상대방이 법원행정처였다는 점을 중요한 판단 요소로 삼은 것으로 보인다. 즉, 일반적으로 진행 중인 형사사건에 관한 정보는 비밀을 유지하는 것이 국가에게 이익이 된다는 점을 인정하면서도 비밀누설 상대방의 "신뢰성"에 의하여 정보누설에 따른 위험성이 적다는 취지로 판시하고 있다. 이를 뒷받침하기 위하여 대상판결은 사법행정과 관련한 일련의 예규 및 지침 등을 통하여 법원행정처에 대한 보고의무를 도출하는 한편, 법원행정처가 언론과 검찰은 통하여 이미 상당한 정보를 수집하였다는 취지로 설시하고 있다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 현행 법원조직법 및 관련 법원 예규들은 수석부장판사에 대하여 구체적인 업무범위를 규정하고 있지 않다. 대상판결이 제시하고 있는 중요사건의 접수와 종국보고에 관한 예규 및 법원 홍보에 관한 내규의 경우 그 적용 대상자를 "담당주무과장" 및 "담당 공보관" 등으로 하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 이러한 예규를 통하여 수석부장판사가 소속 법관으로부터 보고를 받을 의무가 있는지 여부 또는 이를 다시 법원행정처에 보고할 의무가 있는지 여부를 도출하기가 쉽지 않다.

다만, 법원행정처의 사법행정 기능은 법령상 명확한 편이고 앞서 첫 번째 대상판결에서 살펴본 바와 같이 수석부장판사가 어느 정도의 공보 업무를 수행하고 이를 위한 개별 사건에 대한 보고가 이루어졌던 것도 사실이다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 진행 중인 형사 사건에서 관련 자료의 비밀 유지 필요성을 고려해 볼 때 위와 같은 포괄적이고 일반적인 차원의 업무 권한 및 체계만을 근거로 이 사건에서와 같이 영장청구서에 첨부된 수사보고서 등 수사기밀에 해당하는 사안에 대한 자료의 공유 권한이 부여되어 있다고 보기는 어렵다.

4. 소결

대상판결은 공무누설비밀죄와 관련하여 사실상 새로운 법리를 펼치고 있다고 보아도 무방할 정도로 기존의 판례에서 찾아보기 어려운 논리를 펼치고 있다. 특히 주목할 점은 법원행정처에 대한 예외적인 태도이다. 결국 대상판결은 "법원의 제 식구 감싸기"라는 비판을 피하기 어려워 보인다.

V. 사법행정권의 범위에 관한 법원의 모순적인 태도

위 두 대상판결의 쟁점을 살펴보면 그 자체로 논리적 모순이 있음을 어렵지 않게 알 수 있다. 즉, 첫 번째 대상판결에서는 형사수석부장판사의 직책에 대하여 법원조직법을 비롯한 법원 내부 규정 어디에도 사법행정권이 부여된 자가 아니기 때문에 재판에 개입하는 일련의 행위들의 "위헌성"에도 불구하고 직무 범위에 속하지 않는 것으로 보았다. 반면 두 번째

대상판결에서는 형사수석부장판사가 사법행정의 일환으로서 법관과 관련한 수사 사항을 개별 재판부의 법관으로부터 보고 받고 이를 다시 상급기관인 법원행정처에 보고할 의무가 있어 직무상 정당하다는 설시까지 나아가고 있는 것이다. 특히, 일부 법원 예규(중요사건의 접수와 종국보고에 관한 예규 및 법원홍보에 관한 내규)의 경우 이를 통하여 수석부장판사의 역할에 대하여 정반대의 결론을 도출하고 있기도 하다. 따라서 이 사건 대상판결들은 항소심 및 상고심을 거치면서 법리적으로 수정될 수밖에 없을 것으로 보여 그 한계가 뚜렷하다.

위와 같은 모순적 판단은 법리상 무죄라는 결론을 무리하게 도출하려다보니 발생한 것으로 보인다. 직권남용이란 원래 어떠한 권한을 부당하게 남용하면서 성립하는 것이고 이와 같이 권한을 남용하면서 취득하거나 제공한 비밀 정보에까지 직무정당성을 인정할 필요는 없을 것이다. 따라서 형사수석부장판사가 진행 중인 사건에 대하여 보고를 받거나 법원행정처에 통지하는 직무 현실을 인정하면서도 구체적인 이 사건 공소사실에서 해당 행위(재판 개입 또는 비밀누설)의 업무적 위법성을 판단하였다면 더욱 간명하고 설득력 있는 결과에 이르렀을 것으로 보인다.

이와 같이 재판부에 따라 모순적 판단이 나오게 된 것은 사법행정의 모호한 성격에서 기인하는 점도 크다. 대상판결들을 살펴보다보면 결국 법원조직법에 명칭만 부여되어 있을 뿐 그 권한과 의무가 명시되어 있지 않은 수석부장판사 제도 자체에 대한 의문이 들 수밖에 없다. 나아가서 "사법행정"의 업무 범위에 대하여 사법부 스스로도 명확한 정의를 내리지 못하는 모습을 볼 수 있다.

대상판결은 역설적으로 사법농단에 대한 면죄부를 주는 과정에서 오히려 재판의 독립성이라는 헌법가치와 사법행정과 재판업무의 분리의 중요성을 강조하고 있다. 이 사건들의 최종적인 판단과는 별개로 향후에 사법행정과 재판업무의 분리를 어떻게 이끌어낼 것인지에 대한 논의가 필요하다.

VI. 사법농단 연루 법관에 대한 탄핵의 필요성

우리 모임은 사법농단 사태 발생 초기부터 관여 법관들에 대한 탄핵을 주문하여 왔다. 법관 탄핵의 요구하는데에는 크게 두 가지 의미가 있다. 첫째, 현행 법관징계법은 법관의 징계를 정직, 감봉, 견책으로만 정하고 있어 법관이 스스로 사의를 표하지 않는 이상 직무로부터의 완전한 배제가 어렵다. 따라서 대상판결이 피고인들에 대해 유죄판결을 내렸더라도 탄핵이 별도로 이루어지지 않는 이상 사법농단 행위자들에 대한 파면이 이루어지질 수 없다. 둘째, 사법농단 사태와 같은 사건의 경우 필연적으로 형법상 죄가 성립하는 부분과 형법상 무죄이지만 여전히 그 비난 가능성이 높고 사법신뢰를 하락시키는 행위가 혼재되어 있기 마련이다. 실제로 임성근 사건의 경우 대상판결은 피고인의 행위가 "위헌적이지만 위법하지는 않다"는 기이한 판단을 하고 있다. 그런데 탄핵의 경우 반드시 형법 위반이 아니더라도 일반적인 법률 위반은 물론 헌법 위반 여부까지 판단할 수 있다.

뿐만 아니라 탄핵 사건은 헌법재판소가 관할하는 만큼 이른바 법원이 스스로 법관에 대한 판단을 하는 "셀프 재판"을 예방하고 어느 정도의 중

립적인 판단을 기대할 수 있었던 것이다. 사법농단 사태를 해결하기 위해서는 재발 방지를 위한 제도 개선도 필요하지만 과거에 대한 청산도 필요하다. 다음 국회에서라도 사법농단 관여 법관에 대한 탄핵이 이루어져야 하는 이유다.

특별기고

1. 5·18 민주화운동 왜곡과 법적대응 | 임태호

2. 대체복무제도 도입 이후의 과제들 – 심사대 위에 올라가게 된 '평화' | 장길완

특별기고 1

5 · 18 민주화운동 왜곡과 법적대응

임태호

1. 들어가며

가. 5 · 18 민주화운동은 1980년 5월 18일부터 27일 새벽까지 열흘 동안, 전두환을 정점으로 한 당시 신군부 세력의 진압에 맞서 광주시민과 전남도민이 '비상계엄 철폐', '유신세력 척결'등을 외치며 죽음을 무릅쓰고 민주주의 쟁취를 위해 항거한 역사적 사건을 일컫는다.[1]

나. 5 · 18 민주화운동은 이미 발생 배경과 경과, 계엄군과 광주시민 사이의 교전사태의 발생원인, 진행상황, 그 밖에 인명피해의 발생원인, 5 · 18 민주유공자들의 지위와 그에 대한 보상, 예우 등에 관하여 역사적 평가가 확립되어 있을 뿐만 아니라, 법적으로도 5 · 18 민주화운동 등에 관한 특별법, 5 · 18 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률, 5 · 18 민주유공자예우에 관한 법률 등이 제정됨으로써 정당성을 부여받았다고 할 수

1 5 · 18기념재단 홈페이지

있다.[2]

다. 그럼에도 불구하고 5 · 18 민주화운동에 대한 왜곡은 끊임없이 이어져 왔다. 2010년대 초기 일간베스트저장소 사이트를 통한 5 · 18 왜곡, 폄훼, 종편 방송에서의 지속적인 왜곡, 지만원 등 일부 극우주의자들의 출판물 및 강연회, 사이트를 통한 사실 왜곡 및 허위사실 유포 등에서부터 지만원의 광수시리즈, 전두환의 회고록을 통한 왜곡, 심지어는 거대 야당의 5 · 18 공청회를 빙자한 역사왜곡 등을 거쳐 유튜브에 무차별적인 왜곡 동영상 게시에 이르기까지, 최근에는 훨씬 정밀하고 다양한 방식으로 5 · 18 왜곡이 이루어지고 있는 추세이다.

라. 이하에서는 5 · 18 왜곡에 대한 초기 법적 대응에 대한 설명을 하고, 5 · 18 왜곡의 정점에 있는 지만원에 대한 5 · 18 4단체 및 피해자 개인들의 형사 고소, 민사소송 등 진행 상황을 점검하고 법원 판결이 갖는 의미 및 한계에 대하여 서술하고자 한다.

2. 2010년대 초반 일베, 종편방송 등의 5·18 민주화운동 왜곡에 대한 법적 대응 및 결과

가. 2013. 봄 일간베스트저장소(일베) 및 종편방송에서 5 · 18 왜곡, 폄하를 하는데 대하여 5 · 18 4단체[3]를 대리하여 민변광주전남지부와 광주지방변호사회 산하 5 · 18 민주화운동법률지원특별위원회가 상호 협력하

---

2 물론 아직도 5 · 18 진상 규명이 제대로 이루어지지 않은 부분이 많아 2019. 12. 10. 5 · 18민주화운동 진상규명을 위한 특별법이 제정되어 진상규명 작업이 진행되고 있는 상황이다.

3 편의상 5.18기념재단과 5.18관련 3단체(5 · 18민주유공자유족회, 5 · 18민주화운동부상자회, 5 · 18구속부상자회)를 합하여 5 · 18 4단체라 칭함

여 형사고소를 진행하였다.

나. 그런데 유감스럽게도 위 사건들의 처리 결과를 보면 일베 회원들 중 한명은 모욕죄로 형사 처벌된 반면, 나머지 일베 회원들은 광주지방검찰청에서 검사의 입회 하에 5 · 18 4단체 및 피해자에 대한 사과를 하고 5 · 18 국립묘지를 참배하는 절차를 거친 후 형사 합의를 하였고, 종편 출연자들은 모두 혐의없음 불기소 처분으로 마무리되었다.

다. 위 각 사안들에 대한 형사처벌이 이루어지지 못한 것은 아래에서 설명하듯이 소위 '집단표시에 의한 명예훼손' 논리 및 구체적 사실 특정 여부, 가치판단 여부 등에서 현행 형사법상 명예훼손의 구성요건에 해당되지 않는다는 판단에 따른 것이었다.

3. 지만원의 5·18 역사왜곡, 폄훼에 대한 형사처벌 경과

가. 지만원의 5 · 18 역사 왜곡, 폄훼[4]에 대한 형사처벌 추이를 살펴보면, 지만원은 5 · 18 관련 사실왜곡 명예훼손죄 등으로 2002.경에는 징역 10월에 집행유예 2년을 선고받았고,[5] 2011.경에는 무죄 판결을 선고받았으며,[6] 2013.경에는 징역 8월에 집행유예 2년을 선고받았다.[7]

---

4 지만원의 초기 5 · 18 왜곡은, '5 · 18은 북한 특수부대원 600여명이 집단으로 광주에 침투하여 광주 시민들과 내통하여 대한민국 정부에 대항하고 광주 시민들을 살해한 폭동'이라는 주장으로 정리할 수 있겠다.

5 광주지방법원 2003. 1. 28. 선고 2002고합594 판결, 광주고등법원 2003. 3. 20. 선고 2003노102 판결, 대법원 2003. 5. 14. 선고 2003도1699 판결

6 수원지방법원 안양지원 2011. 1. 19. 선고 2010고합51 판결, 서울고등법원 2012. 8. 23. 선고 2011노308 판결, 대법원 2012. 12. 27. 선고 2012도10670 판결

7 서울중앙지방법원 2013. 1. 29. 선고 2010고단6321 판결, 서울중앙지방법원 2012. 5. 9. 선고 2013노619 판결, 대법원 2013. 11. 14. 선고 2013도6326 판결

나. 지만원이 5 · 18에 대하여 허위 사실을 적시하고 유포하였음에도 불구하고 법원의 판결이 유 · 무죄로 엇갈린 것은 각 사안별 피해자 특정 여부로 인한 것이었는데,[8] 특히 수원지방법원 안양지원의 무죄 판결을 주목할 필요가 있다.

다. 법원은 지만원이 게시글에서 '5 · 18 민주유공자들'이나 5 · 18 민주화운동 참가자들 전체의 사회적 평가에 관한 허위 사실을 적시하였다면서도, ① 이 사건 게시글은 이른바 집단표시에 의한 명예훼손에 해당하여 명예훼손의 내용이 그 집단에 속한 특정인에 대한 것이라고는 해석되기 어렵고 집단표시에 의한 비난이 개별구성원에 이르러서는 비난의 정도가 희석되어 구성원의 사회적 평가에 영향을 미칠 정도에 이르지 않으므로 원칙적으로는 구성원 개개인에 대한 명예훼손이 성립되지 않는 것이 원칙이며, ② 5 · 18 민주유공자는 수천명에 달해 이 사건 게시글에 의한 비난이 5 · 18 민주유공자들 개개인에 대한 것으로 여겨질 정도로 구성원의 수가 적다고 할 수 없고, ③ 5 · 18 민주화운동은 이미 법적 및 역사적 평가가 확립된 상태이어서 이 사건 게시글을 통하여 5 · 18 민주유공자나 참가자들에 대한 기존의 사회적 평가가 근본적으로 바뀔 수 있다고 보기도 어려운 점 등을 근거로 하여, 결론적으로 이 사건 게시글의 내용이 5 · 18 민주유공자 등의 개개인의 명예를 훼손하는 정도에 이르렀다고 볼 수 없다고 판단하였다.

라. 지만원의 5 · 18 왜곡에 대하여 무죄판결이 선고된 이래 검찰 및

---

8 서울중앙지방법원 2010고단6321 판결 역시 김대중 전 대통령과 관련된 것으로 피해자가 특정되어 있고 남북정상회담과 관련된 내용이어서 예외적으로 유죄 판결이 가능했던 것으로 보인다.

법원은 집단표시에 의한 명예훼손의 법리를 유지해 오고 있다.[9] 아울러 5 · 18은 법적으로나 역사적으로 평가가 확립된 상태여서 위와 같은 사실 왜곡만으로는 기존의 5 · 18에 대한 사회적 평가가 바뀌지 않는다는 점을 들어 원칙적으로 지만원의 5 · 18 4단체에 대한 형사 책임을 인정하지 않고 있다.

4. 지만원의 광수 주장에 따른 새로운 양상

가. 법원의 지만원에 대한 2011. 무죄 판결은 현실에서 다소 복잡한 양상으로 전개되었다. 인터넷이 발달되면서 지만원은 위 무죄판결이 자신의 기존 주장에 정당성을 부여해 준 것인 양 호도하더니, 기존 주장에 더 나아가 5 · 18 당시 북한에서 광주에 파견된 특수부대원 일명 '광수'들이 5 · 18이 끝나고 북한으로 되돌아가 그곳에서 고위 권력층에 포진하였다는 주장을 하게 된다. 당시 시민군들이나 복면을 한 사람들은 모두 북한의 특수부대원들이라는 것이다.

나. 그러면서 5 · 18 항쟁 당시 사진속 인물들을 북한 고위직 인물들이라고 구체적으로 적시하는데, 예를 들면 5 · 18 항쟁 당시 시민군 상황실장이었던 박남선의 당시 사진을 가리키며 그것은 황장엽(71광수)과 동일인이고, 당시 사망한 남편의 관 앞에서 오열하는 심모씨를 북한 고위층 홍일천(139광수)이라고 우기는 식이다. 일명 광수시리즈로 지만원은 5 · 18 당시 파견된 북한 특수군이 600명이라면서도 '광수'라고 주장하는

9 대법원은 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002다62494 판결, 대법원 2011. 9. 2. 선고 2010도17237 판결, 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016도14678 판결 등에서 5 · 18 왜곡 이외의 사안에서 일관되게 집단표시에 의한 명예훼손의 법리를 유지해 오고 있다.

사람이 600명이 훨씬 넘는 상황이다. 아울러 지만원은 인터넷 매체인 뉴스타운과 연계하여 위 매체에 '호외'시리즈로 3회에 걸쳐 기사화하고 신문 배포를 시도하였다.

다. 위와 같은 상황에 직면하여 5 · 18 기념재단을 위시한 관련 단체에서 이번에는 지만원이 지목한 사진속의 인물들을 직접 수소문하여 그들을 당사자로 참여시킴으로써 피해자를 특정하고 집단표시 논리를 극복할 수 있는 계기를 마련하였다.

(1) 피해자들은 지만원 및 뉴스타운을 상대로 하여 발행 · 게시 및 배포 금지 가처분 신청을 하여 인용 결정을 받았고,[10] 특히 천주교 정평위에서 발간한 5월 사진집에 대한 지만원의 왜곡까지 보태어 결국 광수로 지칭된 사람들 및 천주교 정의평화위원회 소속 신부님들을 포함한 9명의 개인들 명의로 형사 고소를 함과 아울러 5 · 18 4단체, (재)광주구천주교회유지재단까지 포함한 14명의 원고들이 지만원 및 뉴스타운을 상대로 민사상 손해배상 청구 소송을 제기하였다.

(2) 아울러 광수로 지칭된 개인들은 지만원을 상대로 하여 정보통신망법상 명예훼손죄로 형사고소를 함으로써 본격적인 수사가 개시되었다.[11]

---

10 광주지방법원 2015. 9. 25. 선고 2015카합636 결정

11 5 · 18 관련 단체에서는 지속적으로 사진속의 주인공을 찾아내어 추가고소를 진행하여 결국 4차에 걸친 기소가 이루어졌고, 병합되어 재판이 진행되었다.

5. 지만원 등에 대한 민사·형사소송 진행 과정 및 선고 결과

가. 민사소송을 제기한 이후 얼마 지나지 않아 지만원은 형사상 명예훼손죄로 기소되면서 순조롭게 진행될 것으로 기대했던 재판은 지만원 측의 억지스런 영상 검증 요구, 각 원고들에 대한 당사자본인신문 절차 진행 요구, 관련 형사 사건의 선고시까지 재판 연기 요구 등 각종 지연 작전으로 인해 상당한 시간이 흘러갔고, 그 와중에 영상 검증을 제외한 다른 절차를 적극적으로 진행하면서 소 제기 후 1년 5개월만인 2017. 8. 1심 판결이 선고[12]되었고, 항소심과 대법원 역시 1심과 동일한 내용의 판결이 선고됨으로써 마무리되었다. 아울러 광수로 지칭된 5명 및 5 · 18 4단체가 추가로 제기한 민사소송 역시 2018. 10. 1심 판결[13]을 거쳐 2019. 9. 최종 대법원 판결이 선고됨으로써 일단락되었다. 위 두 건의 재판 시작부터 마무리까지 3년 6개월의 기간이 소요된 것이다.

(1) 각 판결에 따라 인정된 위자료 금액은 개인은 최대 1,500만 원, 단체는 500만 원으로 최종 법원의 판결에 따라 원고들이 지만원 측으로부터 지급받은 금액은 합계 2억 원에 달하는데, 뜻밖에도 지만원은 위 두건의 대법원 판결 확정 이후 자발적으로 위 각 금원을 원고 측에 입금함으로써 판결에 따른 집행 절차까지 마무리된 상태이다.

(2) 위 두건의 판결 금액 집행 과정에 일부 관여한 필자로서는 지만원의 배후에 지만원을 후원하는 다수의 경제력을 갖춘 극우 보수 세력이 있다는 사실을 알게 되었고, 심지어는 소위 '지만원 팬클럽'이 존재하고 그들

12 광주지방법원 2017. 8. 11. 선고 2016가합51950 판결
13 광주지방법원 2018. 10. 25. 선고 2017가합55683 판결

이 지만원의 5 · 18 왜곡 활동에 따른 자금을 모금하여 지원한다는 사실도 알게 되었다. 지만원의 왜곡 행위가 단순한 개인적인 일탈 행동이 아니라 조직적인 배후 세력과 연계되어 지속적이고 치밀하게 이루어지는 것이라는 사실을 위 민사재판 진행 및 집행 과정에서 구체적으로 확인하게 된 것이다.

나. 무엇보다도 그나마 다행인 것은 지만원에 대한 정보통신망법의 명예훼손 관련 형사사건이 2016. 4. 21. 기소된 이래 4년여 만인 2020. 2. 13. 서울중앙지방법원은 지만원에게 징역 2년의 실형을 선고[14]함으로써 1심 재판이 마무리된 점이다. 다만 위 재판이 무려 4년이나 지속된 데 대하여 많은 아쉬움이 있고, 1심은 징역형을 선고하면서도 법정 구속을 시키지 않아 현재 지만원은 불구속 상태에서 항소심 재판을 계속하고 있으며, 여전히 5 · 18 왜곡을 되풀이하고 있다.

6. 지만원에 대한 두 건의 민사 판결 및 형사판결이 갖는 의미와 한계

가. 과거 지만원의 5 · 18 왜곡에 대한 형사 판결이 집단표시 논리나 5 · 18이 법적으로나 역사적으로 평가가 확립되었다는 논리로 면죄부를 줬던 점에 비추어 보면, 위 두 건의 민사 판결은 5 · 18 4단체에 대한 손해배상 책임까지 인정함으로써 민사상 명예훼손에 따른 손해배상 책임을 보다 넓게 인정했다는 점에서 의미를 찾을 수 있겠다.

나. 위 두 건의 민사 판결은 5 · 18 4단체의 당사자적격을 명확히 인정

---

14 서울중앙지방법원 2020. 2. 13. 선고 2016고단2095 판결, 함께 기소된 뉴스타운 대표는 벌금 500만원을 선고받았다.

하였다. 법원은 "민법 제764조에서 말하는 명예에 있어 법인의 경우에는 그 사회적 명예, 신용을 가리키고 명예를 훼손한다는 것은 그 사회적 평가를 침해하는 것을 말한다. 이와 같이 법인의 명예가 훼손된 경우에 그 법인은 상대방에 대하여 불법행위로 인한 손해배상과 함께 명예 회복에 적당한 처분을 청구할 수 있다(대법원 1997. 10. 24. 선고 96다17851 판결 등 참조)는 전제에서 5 · 18 단체들 또한 법인으로서 상대방에 의하여 명예가 훼손된 경우에는 명예회복에 적당한 처분[15]을 청구할 수 있고, 5 · 18 민주화운동과 관련하여 5 · 18 단체들의 명예가 훼손되는 이상 5 · 18 단체들이 5 · 18민주화운동 이후 설립되었다 하더라도 마찬가지이다."고 함으로써 향후에도 5 · 18 단체가 적극적으로 나서서 5 · 18 왜곡 폄훼 행위에 대하여 법적인 대응을 할 근거를 명확히 확인해 주었다.

다. 더군다나 소위 집단표시에 의한 명예훼손과 관련하여서도 "원고 단체들은 5 · 18 민주화운동 정신을 기념하고 계승하며 선양할 목적으로 5 · 18 민주화운동 관련자와 유족들로 구성된 법인"이라면서 "원고 단체 및 5 · 18 민주화운동 참가자들 전체를 비하하고 그들에 대한 편견을 조장함으로써 원고들에 대한 사회적 가치 내지 평가를 저해하면 설령 그 표현 자체에서 원고들을 직접 지칭하지 않았다고 하더라도 원고들에 대한 명예훼손이 성립한다."고 판시함으로써 범위를 폭넓게 인정하였다.

라. 아울러 지만원 등이 발행한 호외 기사를 통하여 5 · 18 민주화운동에 대한 법적 · 역사적 평가가 근본적으로 바뀔 수 있는지 여부는 지만원 등의 5 · 18 단체 등에 대한 명예훼손을 판단하는 요건이나 기준이 된다

15 위 2017가합55683 판결은 '피고는 별지 왜곡 도서의 추가발행, 출판, 판매, 배포 및 인터넷 게시를 해서는 안되고 이미 게시된 글을 삭제하며 이를 위반할 경우 1회당 2,000,000원을 지급하라'는 주문을 담고 있음

고 보기 어렵다고 함으로써 지만원에 대한 형사 무죄판결의 논리와는 다른 관점에서 민사상 명예훼손 책임을 인정한 점에서 의미를 부여할 수 있을 것이다. 덧붙여 위자료 인정뿐만 아니라 게시물 발행, 배포 등의 금지 및 이를 위반할 경우 회당 200만 원의 간접강제금 지급을 명함으로써 향후 5 · 18 왜곡의 여지를 상당부분 없애준 점에서 큰 의미를 갖는 판결이라 할 것이다.

마. 보다 고무적인 것은 위와 같은 지만원에 대한 판결 이후 법원은 전두환 회고록의 5 · 18 왜곡에 대하여도 5 · 18 4단체 및 개인 피해자에 대한 민사상 손해배상 책임을 인정하고[16] 전두환을 형사상 명예훼손으로 기소하여 현재 1심 재판 진행 중에 있는 바,[17] 5 · 18 왜곡에 대하여는 위 두 건의 민사판결을 통하여 어느 정도 법적 책임의 인정 근거 및 구체적인 손해배상금 인정 범위가 정해지게 되었다는 점이라 할 것이다.

마. 다만 5 · 18은 여전히 진상 규명이 제대로 되지 않는 가운데 왜곡의 정도가 갈수록 심화되고 있어서 위와 같은 민사상 손해배상 책임을 지우는 것만으로는 이를 중단시킬 뾰족한 방법이 없고, 여전히 민사상 명예훼손과 관련된 손해배상의 인정 범위가 제한적이고 인정 금액이 그리 많지 않는 부분은 아쉬움으로 남는다고 할 것이다.

바. 지만원에 대한 형사판결은 1심에서 실형 2년이라는 비교적 중형을 이끌어낸 성과가 있음에도 불구하고 여전히 5 · 18 4단체의 피해자로서의 지위를 인정받지 못한 채 5 · 18 단체가 아닌 광수로 지칭된 피해자 개개

---

16 광주지방법원 2018. 9. 13. 선고 2017가합55560, 2018가합50128 판결, 현재 항소심 진행 중
17 광주지방법원 2018고단1685

인의 형사 고소에 의하여 이루어진 처벌이라는 점에서, 역으로 그러한 피해자 특정이 없이 5 · 18 왜곡 및 명예훼손이 있는 경우 이를 처벌할 마땅한 수단이 없는 한계를 다시 한번 드러내 주었고, 결국 이를 극복할 대안의 필요성을 확인해 준 측면에서 의미를 찾을 수 있을 것이다.

사. 대법원의 일관된 집단표시 명예훼손 논리를 극복하는 것은 현행법상 죄형법정주의에 따른 확장해석으로 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 명백한 역사왜곡에 대한 형사처벌을 위한 법 규정 추가 혹은 홀로코스트 입법 등 특별법 제정을 통한 문제 해결을 본격적으로 논의하고 법제화해야 할 시점에 이른 것이다.

7. 마무리지으며

가. 아무리 5 · 18이 법적으로나 역사적으로 어느 정도 평가가 확립되어 있다고 하더라도 지만원의 터무니없는 날조, 왜곡이 자신의 시스템클럽이라는 인터넷 사이트에 수시로 게재되고, 뉴스타운이라는 인터넷 언론사를 통해 반복되며, 일부 일베 회원들에 의하여 유포되고, 거기에 일부 종편들까지 가세한데다가 급기야는 친박 태극기부대라는 동조세력까지 확보한 마당이라면 문제의 심각성은 달라진다.

나. 유튜브를 통해 끝없이 확대 재생산되는 5 · 18 관련 허위 사실 유포에 대하여는 보다 직접적인 형사 처벌 규정을 신설하거나 홀로코스트법의 제정과 아울러 아직도 밝혀지지 않은 5 · 18 진상 규명이 선행되어야 할 것이다. 그것이 지난번 5 · 18 진상규명특별법의 통과 및 그에 따른 후속 절차를 주시해야 하는 이유이기도 하다.

특별기고 2

대체복무제도 도입 이후의 과제들 —심사대 위에 올라가게 된 '평화'

장길완[1]

1. 서문

지난 2018년 6월 28일 헌법재판소는 "양심적 병역거부를 헌법상 기본권인 '양심의 자유'의 실현으로서 인정하였고, 양심적 병역거부자들에게 형사처벌이 아닌 대체복무제가 주어져야 함에도 이를 보장하지 않은 「병역법」 제 5조 제1항은 헌법에 위반된다고 결정했다."[2] 1939년, 기록된 한반도 최초의 병역거부였던 등대사 사건 이후 다양한 양심에 의해 병역거부를 행했던 약 1만 9천여 명의 이들이 처벌 받았던 3만 6천년의 시간 이후 내려진 결정이었다. 양심적 병역거부자 변론을 해왔던 민변 회원들을 포함하여 활동가들, 나의 병역거부를 지지해줬던 지인들과 함께 대심판정을 나오며 "드디어 군대와 감옥이라는 이분법에 갇혀 살지 않아도 되는

1 민주사회를 위한 변호사모임에서 상근 활동가로 있습니다. 여성인권위원회, 아동인권위원회, 소수자인권위원회 간사를 맡고 있으며, 지난 2019년 11월 병무청에서 현역입영통지서를 받은 이후 양심적 병역거부자임을 공개적으로 밝혔습니다. 우리가 병역의 자원으로 분류되고 동원되는 '것'이 아닌 다양한 감정과 생각을 지니고 실천하는 '사람'으로서 존중받는 사회를 만들어가고 싶습니다.

2 [성명] 양심적 병역거부 인정하고 대체복무제 도입을 명령한 헌법재판소의 결정을 환영한다. / 2018. 6. 29. 군인권센터, 민주사회를 위한 변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대

세상이 왔다"며 기쁨을 느꼈던 것이 아직도 생생하다.

헌법재판소의 이 결정은 양심의 자유를 제한하며 병역거부자들을 처벌해온 과오를 이제는 멈춰야 한다는 시대적 흐름을 만들고, 평화와 인권의 담론을 확장시켜온 시민사회가 길어 올린 것이다. 결정 당시에도 수감되어 있던 이들이 바로 석방될 수 없었던 것은 큰 한계로 남지만 이 결정 이후 국가가 양심의 자유를 심각하게 제약해온 역사에 대한 반성과 당연하게 여겨지는 군사주의에 대한 평화 운동의 비판을 토대로 병역거부권을 폭넓게 인정하는 대체복무제도 도입 논의가 시작되리라 기대했다.

같은 해 11월 1일 여호와의 증인인 양심적 병역거부자에 대해 대법원이 "공동체와 다를 수 있는 자유"를 명시하며 무죄를 선고했던 터라 그 기대감이 더 높아졌다. 양심의 실현으로서 병역거부를 처벌하는 것은 부당하다는 새로운 상식이 점차 쌓여갔다. 2019년 12월 27일 개정된 「병역법」과 「양심적 병역거부 대체복무제 도입을 위한 대체역 편입 및 복무 등에 관한 법률」은 그러한 기대와 더불어 헌법재판소와 대법원 결정을 충실히 반영하였을까? 이 법률로 인하여 양심적 병역거부자들은 원치 않는 기나긴 수형 생활을 더 이상 마주하지 않을 수 있을까? 대체복무제도가 군사주의의 견고한 담장을 넘어설 수 있는 제도로서 고안되었을까? 헌법재판소 결정이 있은 지 2년이 지난 현재, 긍정의 대답이 불가능하다. 시대적 결정 이후 새롭게 도입된 대체복무제도가 사실상 양심의 자유를 제약하는 방식으로 도입되었음을 문제 삼고 '우리'가 '지금' '이 장소'에서 함께 더 고민해봐야 할 지점은 없는지, 입법안, 표출되었던 여론, 그리고 나의 '양심'과 생각을 토대로 부족하지만 짚어보고자 한다.

2. 입법과정에서의 문제 : '양심적 병역거부'에서 '종교 등에 의한 병역거부'로

일상생활에서 자주 침해되지만 제대로 행사된 적은 극히 드문 헌법적 권리 중 하나가 양심의 자유일 것이라 생각한다. 당장 거부하기 어려운 외부의 압력에 의해 나의 양심에 반하는 행위를 요구 받았던 기억 – 초등학생 때 썼던 반성문, 회사에서 쓰는 경위서, 사상전향서 등 – 은 누구나 쉽게 떠올릴 수 있다. 아마 한국사회를 살아가는 시민들에게 양심이 침해된 사례들을 모으면 수십 권의 책으로 낼 수 있지 않을까.

'양심의 자유'는 기본권으로 인식되지 않고 일상에서 제약되어 있기에 권리의 실현 자체를 상상하기 어렵다. 그래서 '양심'은 티비 프로그램 〈양심 냉장고〉에서처럼 '선하고 좋은 마음' 정도로만 인식되어 왔고 양심적 병역거부는 그 용어에 있어서 가장 큰 오해를 불러일으켜 왔다. 단적으로 관련 언론보도 댓글로 "군대를 갔다 온 나는 비양심인 것이냐?"고 성토하는 이들을 어렵지 않게 찾을 수 있다. 이런 반응에 대한 '대답'은 사람마다 다르겠으나, 적어도 '보통'의 시민들이 양심을 이해하는 방식과 양심적 병역거부를 말할 때의 '양심'은 괴리가 있다는 점이 분명하게 드러나는 장면이다.[3]

이해의 간극이 존재하지만 양심의 자유는 민주공화국이 성립이후, 민주화 운동의 흐름 속에서 점차 실현된, 인간이 '사람'으로 살아갈 수 있도록 보장된 보편적 권리로서 "옳고 그름을 스스로 판단하는 개인의 가치 체계의 총체"이자, "어떤 일의 옳고 그름을 판단함에 있어서 그렇게 행동하지

3 '일반 시민'들의 입장이야 그렇다 하더라도, 국회의원 역시 '의도된 오독'을 한다는 점에서 문제적이다. 대체복무제도 도입 과정에서 국회 국방위원회 회의록 등에서 매우 명확하게 드러난다.

않고는 자신의 인격적인 존재 가치가 파멸하고 말 것이라는 강력하고 진지한 마음의 소리"이다.[4] 또한 헌법상의 양심의 자유는 단지 이러한 권리가 모든 인간에게 주어져있을 뿐만 아니라 국가 등 외부로부터 함부로 침해되지 않을 내용까지 권리에 포함하고 있다.

문제는 정부안 입법예고 1주일 전, 국방부는 "대체복무제 용어를 둘러싼 불필요한 논란을 최소화하고 국민적 우려를 해소하기 위해 앞으로 '양심', '신념', '양심적' 등과 같은 용어는 사용하지 않을 것"이라 표명하며 "종교적 신앙 등에 따른 병역거부"로 고쳐 부르겠다고 입장을 밝혔다.[5] 전쟁을 반대하고 상대방을 '적'으로 간주하여 '총'을 드는 행위를 부당하다 여기는 '평화적 양심'에 의해 진일보한 판결이 나올 수 있었음에도 국민적 우려를 불식시키기 위한 명분으로 이들의 "강력하고 진지한 마음의 소리"는 삭제된 것이나 다름없는 조치였다. 국방부의 입장은 특정 신앙에 대해서만 병역거부권을 인정하는 특혜의 문제로 읽혀질 수 있다는 점에서 우려를 해소하겠다는 목적조차 달성하지 못 한 '불필요한 논란'이었음도 지적하고 싶다.

100여 년 전부터 쓰여 왔던 양심적 병역거부(Conscientious Objection), 이 권리를 어떻게 충분하게 '표현' 할지는 논의의 대상이 될 수 있다. 실제로 병역거부 운동에서도 '양심적'이라는 용어가 불필요한 논란을 야기될 수 있다고 판단하여 '양심에 의한'으로 고쳐 부르자는 논의들이 있어왔다. 하지만 앞서 얘기 했듯 양심의 자유가 개개인의 삶에 실현된바 극히

---

4 전쟁없는세상, 이용석, 「[서평] 굳건한 신념보다는 불안한 떨림– 〈우리는 군대를 거부한다〉를 읽고」, 2016. 10. 11. 자 http://www.withoutwar.org/?p=12545

5 MBC 2019. 1. 4. 자 「국방부, 양심적 병역거부→'종교적 신앙 등에 따른~'으로 대체」

적고, 왜곡되고 곡해된 현실로 말미암아 "논란"이 되어왔던 것이기에, 용어 그 자체를 없애겠다고 보는 시각은 헌법에 따라 기본권을 보장해야 하는 국가기관으로서의 '옳은' 태도로 보기 어렵다.[6] 불행의 전조와도 같던 용어 변경의 소동 이후, 국방부는 2007년 참여정부 당시 정부가 제출했던 입법안 보다 인권의 시각에서 더 후퇴된 입법안을 제출하였고, 이후 국회 국방위, 법사위 심사를 거치며 열 걸음 더 후퇴된 대체복무제도가 본회의에서 통과되는 것으로 일단락되었다.

3. 대체복무제도 도입 기본 시각의 문제점

한국전쟁을 계기로 이승만 정부에서 도입된 국민개병제는 "입영률 100% 달성"을 목표하던 군사정부 시절을 지나 현재까지 여전히 유지되고 있다. 징병제 시행 60여 년 만에 병역거부권이 인정 된 이후 도입된 대체복무제도는 '제대로' 설계되었을까? 헌법재판소의 결정과 양심적 병역거부권의 마그나카르타로 불리는 유엔 인권이사회 결의 77호 등이 이를 평가할 시금석이 될 수 있다. 이것들을 종합적으로 살펴보았을 때 "양심적 병역거부권은 다양한 동기에 의해 발생한 신념과 양심에서 유래" 하며 그에 맞는 대체복무제도의 몇 가지 기준들을 제시하고 있다.[7] [8]

---

6 오히려 이와 같은 국방부의 입장은 군사주의 시각을 그대로 드러낸 것이 아닐까? 한국군은 내부에서 통용되는 권위와 복종, 위계와 폭력의 질서를 부당하다 여기며 "양심선언" 이란 이름으로 저항했던 내부의 '이질적 존재'를 탄압해온 역사가 있다. 그들의 '양심적 실천'에 의해 한국군이 그나마 지금 이 정도 '수준'까지 변모했음에도 불구하고, 시민불복종 운동의 한 형태라 할 수 있는 양심적 병역거부에 대해서는 인정하지 않으려는 태도는 어쩌면 스스로의 과오마저 성찰하지 않는, '일관된 입장'으로 까지 읽혀진다.

7 헌법재판소 2018. 6. 28. 자 2011헌바379 결정. "대체복무의 기간이나 고역의 정도가 과도하여 양심적 병역거부자라 하더라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은, 대체복무제를 유명무실하게 하거나 징벌로 기능하게 할 수 있으며 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다"

8 유엔 인권이사회 결의 77호 :
1. 전시 상황에서도, 군복무 중에 있는 사람에게도 병역거부권을 보장해야함
2. 양심적 병역거부자의 신념을 차별하지 않아야 함

국제인권기준에 부합한 대체복무제도라 한다면 국가의 안보 목적과 군사적 필요에 따라 인간-몸을 서열화 하고 배치하는 군사주의 시각을 토대로 하는 것이 아니라, '양심의 자유'를 적극적으로 실현할 수 있는 시각을 밑바탕으로 설계했어야 했다. '병역 자원'으로서 일체성을 갖고 '하나'가 되길 요하는 군대의 문법과 신성시되고 자연화 되어 있는 '병역의 의무'를 질문하는 병역거부자의 '양심'은 그 전제에서부터 다를 수밖에 없기 때문이다. 하지만 정부와 국회는 논의의 출발점인 헌법재판소의 결정 취지와 국제인권규범 조차 충실히 담아내지 못 했다.

'국민'을 언제든 병역 자원으로 동원할 수 있다는 시각을 이면에 여전히 유지한 채, 병역거부자를 '병역기파자'이자 '무임승차자'로 보는 '의심'을 거두지 않고 있는 것이다. 그렇기에 헌법에 명문화된 '양심의 자유'로부터 도출된 '병역거부권'을 실현할 수 있는 최대한의 장치가 아닌, 국방 · 안보와 "현역병의 상대적 박탈감"[9]을 이유로 그러한 권리가 언제든 유보될 수 있다는 시각이 제도 곳곳에 스며들게 되었다. 이러한 시각의 문제점은 심사위원회의 설치 · 운영, 복무기간과 방식, 그리고 현재 진행 중인 사법부의 판단으로 예상되는 향후 심사 과정에서 단적으로 드러난다.

---

3. 군 관련 정부 기관으로부터 독립적이고 공정한 의사결정기관에서 심사 받을 수 있어야 함
4. 징병제를 채택하고 있는 국가의 경우 병역거부의 이유에 부합하는 다양한 형태의 대체복무제를 도입해야 함
5. 대체복무는 형벌적 성격이 아닌 비전투적인 민간 성격이어야 함,
6. 구금되거나 반복적으로 형사처벌 받지 않아야 함
7. 병역거부자가 사회 각 영역에서 차별받지 않아야 함

9 동아일보. 2018. 11. 2. 자.「대체복무 어떻게…기피 악용 고려 36개월 교정시설 합숙 가닥」

4. 대체복무제도 쟁점

(1) 심사위원회 설치·운영

대체복무제도에서 가장 먼저 지적되는 문제는 심사위원회 관할과 관련한 사항이다. 대체역 심사위원회 운영의 문제점부터 먼저 살펴보면, 정부가 제출한 초안에 있던 재심 절차는 국회 심사를 거치며 삭제되었다. 향후 양심적 병역거부자가 심사위원회 결정에 의의가 있는 경우 행정법원에 소를 제기 할 수밖에 없어졌고, 이는 당사자가 불필요한 소송비용을 치러야 하는 결과로 이어지는 문제를 가져올 것이다.

대체역 심사위원회의 구성 또한 문제점을 안고 있다. 위원회는 병무청장 소속 하에 설치된다. 정부가 제출한 초안에 있던 여성 위원 비율 조항이 삭제된 채로 위원회의 구성은 국가인권위원회 위원장, 법무부장관, 대한변호사협회 회장, 그리고 국방부장관, 병무청장, 국회 국방위원회에서 추천된 이들로 총 29명의 위원이 임명되는 것으로 정해졌다. 이는 군 관련 정부기관으로부터 독립적으로 설치 · 운영 되어야 함을 권고하는 국제기준에 부합하지 않는다. 뿐만 아니라 군과 관련한 일체의 행위를 거부하는 양심을 가진 이들에게는 이 위원회에서 심사를 받는 게 오히려 '양심에 반하는 일'이 되는 문제점이 있다. 심사 기구 관할과 구성의 문제점으로 인하여 심사 자체를 거부할 수밖에 없게 만들고, 그로 인해 또 다시 형사처벌을 받는 상황이 초래된다면, '군대 아니면 감옥'의 시절로 다시 회귀하는 것과 다름없어진다. 병역거부자도 합당한 대체복무를 이행할 수 있는 권리의 보장이 법률안의 목적이라면, 반드시 군사 기관의 영향 아래 설치될 이유가 없음으로 독립적인 관할과 위원 임명권, 그리고 재심 절차는 시급히 개정되어야 하는 부분이다.

(2) 복무 기간과 방식

양심적 병역거부자가 이행할 대체복무 방식과 기간 역시 민간영역에서 다양한 형태로서 징벌적이지 않은 대체복무제도의 도입을 권고하는 국제기준에 부합하지 않게 설계되었다.[10] 현재 도입된 제도에 의하면 양심적 병역거부자는 교정시설에서 합숙하고 36개월의 복무 기간을 이행해야 한다. 이미 산업기능요원 등 비군사적인 방식의 대체복무제도가 운영되고 있음에도, (대체로) 4주 군사훈련과 집총을 거부하는 다양한 특기를 가진 양심적 병역거부자에게만 교도소에서 '의무' 이행을 강제하는 것은 '사회적 낭비'로 지적될 수 있다.

현역 복무 기간에 비해 현저히 길고, 최대한 힘든 업무를 부여하는 징벌적 대체복무제도가 "이 추운 엄동설한에 찬물로 몸을 씻는 국군장병"과 비교했을 때 형평성과 공정성에 부합한다고 보는 여론도 있었다. 하지만 국가인권위원회의 지적대로 "국방부의 법률안은 현행 제도와 비교할 때 복무 영역 · 기간 등 구체적인 복무내용에 대한 합리적 근거를 제시하지 못하고 있다."[11]

징벌적 대체복무제도의 복무내용에 대한 합리적 근거가 제시될 수 없는 이유는 현역병의 경우만 보더라도 알 수 있는데, 장소와 업무 배치 등에 따라 '힘듦'의 정도는 천차만별이기에 모두가 동일한 기간과 방식의 군복무를 한다는 것은 '신화'에 가깝기 때문이다. 병역 자원으로 동원되는 이들(그렇지 않은 이들도)이 사회적으로 위치 지어진 성별, 계급, 인종, 장

---

10 독일 헌법의 경우 현역과 동일한 기간을 보장해야 함을 명시해두고 있으며, 유엔 인권이사회, 유럽 인권 기구 등에서는 명확한 기간을 설정하고 있지 않지만 통상 대체복무제 기간이 현역의 1.5배를 넘지 않도록 권고하고 있다.

11 여성신문 2018. 12. 28. 자「인권위, 국방부 대체복무제 도입안에 깊은 우려 표명」

애 등에 따라 각기 다른 삶의 궤적을 그리듯이 말이다. 애초에 동원하는 기준, 복무 방식 · 기간은 해당 시기 사회 · 경제적 조건과 국가의 '필요'에 의해 유동적으로 결정되기에 '징벌적 대체복무제도'는 '합리성'마저 충족하지 못한다. 반군사주의와 비폭력 신념을 가진 이들이 비군사적 방식으로 '공동체의 의무'를 하고자 선택하는 대체복무제도가 획일화된 특정 사례와 비교되어 설계될 이유가 없다.

국방 · 안보상의 이유 이외에도 제도를 인권적 관점에서 후퇴하게 설계하는데 가져온 강력한 논리 중 하나는 '현역병의 박탈감'이었다. '헌신적인-국군장병'과 '무임승차자-병역거부자' 라는 프레임은 이 제도가 형벌적으로 도입되는데 많은 기여를 했다. 하지만 현역병의 박탈감이 생기게 된 원인의 상당수는 군대가 가질 수밖에 없는 폭력성, 위계질서, 폐쇄성이라는 구조적 문제이지, 군대가 수행하고자 하는 폭력에 동원되길 거부하는 '불온'한 병역거부자들 때문도, 의무에서도 배제되었기에 권리에서도 배제당한 '비국민' 때문도 아니다. 국방부가 주장하는 '현역병의 박탈감'과 그를 시정하기 위한 '형평성에 부합하는 조치'라는 프레임으로 인해 또 다시 국가의 책임은 가려졌다.

대체복무제도가 국제인권 기준에 부합하고 평화를 실천할 수 있는 최소한의 토대로서 마련되기 위해 반드시 필요했던 '국가의 책임'이 제도 도입 과정에서부터 방기되었다. '현역병의 박탈감'이 '문제'였다면, 그것은 국방 · 안보의 해석을 독점적으로 점유해온 국방부 · 병무청이 군사적 방식으로 의무를 강제하는데서 기인한다는 점을 인식하고, '현역병의 처우개선 · 인권 보장'과 '다양한 양심에 맞는 비군사적 · 비형벌적 대체복무제도 도입'이라는 두 가지 현안이 대립하는 문제가 아님을 명확하게 설정했어야 했

다. 형벌적인 방식의 대체복무제도가 군복무자들의 박탈감 해소에 당장은 기여했을지도 모른다.[12] 하지만 차별시정과 인권 보장이라는 국가 기관으로서의 책임을 방기함으로써 양심의 자유 실현도, 근본적인 현역병의 인권 증진에도 기여하지 못 한 채 모두의 권리가 후퇴되는 결과로 수렴된 것은 아닌지 우려스럽다. 뿐만 아니라 이 문제를 서로가 서로의 파이를 갉아먹는 문제로 설정함으로서 한국 사회에서 함께 고민해봄직한 질문들은 가려졌다.[13] 결국 1년 6개월의 감옥살이로 양심을 증명하라던 앞선 인권침해적 조치들과 마찬가지로 징벌적 대체복무제도를 통해 병역거부자의 양심을 '증명'할 수 있다는 시각을 여전히 유지한 채 제도가 도입된 것이다.

(3) 심사과정

군사기관 아래 설치되는 심사위원회, 징벌적 복무기간 · 내용을 모두 수용한다 하여도 향후 진행될 심사과정 시작부터 문제가 생길 것으로 예상된다. 징벌적 대체복무의 내용이 설정되었으니 '병역기피자'가 이 제도를 '악용'할 가능성이 어느 정도 해소되었으므로, '최소한의 합리성'을 갖춘 제도로 평가 받기 위해서는 심사과정을 '간소화'해야 할 것이다.[14] 하지만 심사 절차가 최소한의 합리성마저 유보된 채 운영되리라는 우려는 과거 병무청에서 시행되었던 입영연기 절차만 보아도 충분히 현실가능성 있

---

12 사실 그렇지도 않다. 많은 군필자들이 양심적 병역거부자들에 대해 갖고 있는 배타적인 '감정'은 여전히 유효하다.

13 예컨대 이런 것들이다 – 병역의 의무는 특정 인간(비장애인–남성–이성애자)만을 '국민'으로 '정상화'하는데 기여하지 않는지? 공정성은 이런 '정상성' 토대 위에 구축된 '보편적' 인간을 기준으로 설정되지 않는지, 그렇게 구축된 '공정한 조치'란 사실상 2등 시민에게 '자격'을 따져 묻는 더 차별적 조치로서 불평등한 사회적 조건을 공고하게 만들지 않는지? 병역의 의무 이행 과정에서 형성되는 '남성성', 그리고 남성–인간이 '국민'으로 사회화되는 과정에 문제점은 없는지?

14 '병역기피자'를 걸러낸다는 목적은 이미 군사적 방식으로 '의무'를 이행하는 것과 군사화 된 사회를 당연한 전제로 두고 군사적 행위를 '성스럽고 명예로운 것'으로 정당화하는데 기여하기에 적극적으로 '긍정'하기 어렵다. 그럼에도 매우–최대한 선회한 입장에서 이해해보자면 그렇다.

다. 작년까지 병무청은 입영일을 더 이상 연기할 수 없는 병역거부자들을 대상으로 서류를 구비하면 임시적으로 심사하여 입영일을 무기한으로 연기하는 한시적인 절차를 운영하였다. 이 절차에서 병무청이 요구한 서류는 본인, 부모, 직장 동료, 지인(친구)의 진술서와 사회활동 경력을 증명할 수 있는 '객관적' 자료들이었고, 최대한 육하원칙 하에 반드시 '자필'로 적어야 한다는 기준을 제시했다.

제출해야 하는 서류의 양과 '자필'이라는 기준 등은 매우 황당하고 도리어 '객관성'과 '형평성' 마저 갖추지 못하였다. 빡빡한 요건을 갖출 수 없는 병역거부자들의 모습이 머리에 스쳐지나갔다. 양심적 병역거부라는 신념이 아직까지 사회에서 통용되기 어려운 현실인데, 부모나 제 3자의 진술서를 받을 수 없는 이들, 증명될 만한 활동 경력이 별로 없는 이들은 요건을 이미 갖출 수 없기에 '통과'될 수 없는 것이나 마찬가지였다. 실제로 사회활동 경력을 제출하지 않아 병역법 위반으로 기소가 된 병역거부자가 발생하기도 하였다.

필자는 이 절차에 필요한 서류들을 준비하며, 트랜스젠더퀴어가 대법원의 성별정정을 신청하는 과정이 비슷하게 겹쳐 보였다. 성별정정 요건 역시 매우 까다롭게 설정되어 있는데,[15] 그러한 요건들이 기존 성별이분법은 강화한 채 당사자들에게 매우 인권침해적 절차임을 비판하는 퀴어 운동의 비판이 있어왔다. 마찬가지로 매우 복잡하고 까다로운 요건을 구

15 대법원 가족관계등록예규 '성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침'에서 요구하는 것은 다음과 같다. 1) 만 19세 이상의 행위능력자로서 2) 사회생활상 전환된 성으로 살고 있고, 3) 혼인중이 아니면서 4) 부모의 동의를 얻었으며 5) 의료적으로 2인 이상의 정신과전문의의 정신과 진단이 있고 6) 생식능력을 상실하였으며 7) 전환된 성으로의 외부성기 성형수술 등을 포함한 '성전환수술'을 받을 것. 이를 증명하기 위해서 의무적으로 2명 이상의 정신과 전문의 진단서, 2명 이상의 인우보증을 요구하였으며, 부모 동의서는 2019년에야 없어졌다.

비해야한다는 복잡한 기준은 그러한 요건을 갖추지 못 하는 상황에 놓여 있는 병역거부자들에게 사실상 양심의 실현이 제약되는 조치가 될 것이다. 심사 과정이 '간소화'되지 않는다면 평화적 신념 등에 의한 양심을 보장하기 위해 도입된 대체복무제도는 시작부터 병역거부자가 이중삼중의 어려움에 놓이게 함으로써 사실상 권리 실현이 제약되는 제도로 유명무실화 될 수 있다.

(4) 심사과정에서의 또 하나의 문제 – '진짜'를 가려내는 질문들

심사과정에서 또 한 가지 우려되는 지점은 심사위원회가 군 영향 아래 놓여있으므로 심사과정 중에 인권 침해가 빈번하게 발생할 것으로 예상된다는 점이다. 시행령 제정과 위원 임명 과정이 남은 대체역 심사위원회는 사법부의 판단을 대부분 인용할 텐데, 하급심 법원에서는 여전히 '양심과 비양심'이라는 이분법적 시각에 입각하여 병역거부자임을 '불인정'하는 유죄 선고가 이어지고 있기 때문이다. 심사과정이 이와 같은 절차가 되리라는 우려 역시 충분히 현실가능성이 있는 예견된 비극이다.

헌법재판소 결정 이후에도 하급심 법원에서는 '병역기피자'를 가려내는 것을 목적으로 여전히 병역거부자들의 '자격'과 '진정성'을 의심하는 질문들이 주를 이루고 있다. 다양한 동기에서 발생한 양심을 이분법적 틀에 맞춰 재단하려는 편견적 시각이 여전히 유지되고 있는 것이다. 병역거부 운동이 한국사회에서 본격적으로 공론화되기 시작한 2000년대 초반에도 재판과정에서 "강도가 집에 침입하여 가족을 죽이는 상황에 폭력을 사용하지 않겠냐?"는 질문이 자주 등장했다고 한다.[16] 이런 질문들이 여전히

---

16 쉽게 말해서 어떠한 상황에서도 폭력을 사용하지 않겠느냐? 는 질문인데, 일단 무엇을 폭력으로 규정할 것인지는 대단히 어려운 논쟁을 요한다. 이 글에서 이 논의까지 연결 지어 설명할 자신이 없지만, 적어도 넓

재판과정에서 유효하게 사용된다는 소식을 전해들을 때마다 사법부의 인권 의식 수준은 어디까지 도달했는지 궁금하다.

법원은 '병역 기피'를 가려내겠다는 의도 하에 추상적이고 딜레마적인 상황을 가정하고 둘 중 하나의 정답을 택해야하는 강제적 상황에서 '진정한 양심'의 판단이 가능하다고 믿고 있다. 애초에 '양심'이 물리적인 어떤 것으로 증명하기 매우 어렵다는 점에서, '진정한 양심'을 판단할 수 있다는 목표 자체가 이미 현실화 할 수 없는 불가능함에 도달하려는 기획이나 마찬가지이다. 그 불가능함에 도달하기 위해 어렵게 쌓아올린 '사회적 합의'와 '원칙'을 사법부가 스스로 무너뜨리고 있다는 점은 심각한 문제이다. 필자는 법률가가 아니라서 법률의 언어로 그들의 논리를 반박해낼 재주가 없지만, 적어도 법원은 10명의 '병역기피자'를 가려내기 위해 '한 명의 양심'을 희생시키지 않아야 한다는 원칙을 견지해야 할 것이다. 만약 법원이 이를 포기한다면 우리 모두의 존엄을 포기하는 것과 다를 게 없다.

최근 진행되고 있는 재판에서 무죄 선고를 받은 병역거부자는 대부분 종교 활동을 열성적으로 해온 게 증명되는, '의심할 여지없는' 여호와의 증인 신도라는 점에서 사법부가 내리는 판단의 문제점이 보다 명확하게 드러난다. 물론 여호와의 증인이라고 하여 매번 '합격'하지 않지만,[17] [18] 평

은 의미로서의 폭력은 도미야마 이치로가 말했듯 "나는 그들을 알고 있다는 식의 타자화(他者化)야 말로 가장 큰 폭력" 이라고 생각한다. 타자를 멋대로 재단하고 소수자적 위치로 영원히 추방하려는 시도들, 차별의 근거로서 차이와 경계를 그어내는 것이 가장 넓은 의미에 폭력이지 않을까?

17 평화적 신념 등에 의한 양심적 병역거부자에 비해 무죄 선고를 받는 경우가 많다 뿐 사법부는 '여호와의 증인' 신도라고 해서 모두 무죄 선고를 내리고 있지 않다. 최근 2020년 3월 29일 서울북부지법 형사 1 단독 재판부에서는 여호와의 증인 신도 5명에 대해 징역 6월에 집행유예 1년을 선고하였다. 주된 이유는 종교적 양심이 "종교를 믿는 가족이나 주위 신도들의 영향"을 받았으며, "양심을 실천하기 위해 특별히 활동한 바"가 없고 "양심의 신념도 깊지 않"기 때문이라고 밝혔다.

18 파이낸셜 뉴스 2020. 3. 29. 자「여호와의 증인 신도 5명, 병역거부 1심 유죄…"양심 깊지 않아"」

화적 신념 등에 의한 '정치적 병역거부자'는 그 자체로 '양심'을 의심받는다. 가령 이런 질문으로 그 의심을 확인하고자 한다. "5 · 18 민주화 운동 당시 시민들이 총을 든 것은 폭력행위라고 생각합니까?" 이 글을 읽고 있는 당신이 만약 이와 같은 질문을 받았다면 어떤 대답을 할 수 있을까? 정말 솔직하게 이야기하자면 필자는 저 상황에서 "잘 모르겠다."는 답변 이외에 어떤 대답이 '가능'할까 싶다. 개개인들을 폭력이 발생하는 강제적 상황에 놓이게 하는 그 '힘'은 질문되지 않은 채, '나'가 총(가해자) 아니면 죽음(피해자)이라는 두 가지 중 하나만을 택해야 하는 상황, 이 모두가 그 자체로 폭력이 아닌지 반문하고 싶다.[19]

병역거부자들의 답을 듣고 법원이 '탈락'을 결정짓는 주된 이유들도 결국 그들의 '진정성'이 입증되지 않았다고 판단하기 때문이다. 특별한 평화 활동 이력이 없다는 이유로, 과거에 입영연기를 했다는 이유로, 산업기능요원 복무를 희망했다는 이유로,[20] 전과가 있다는 이유로,[21] 가치관이 변화한(혹은 양심 형성의) 결정적 계기가 없다는 이유로, 외부의 영향을 받았다는 이유로, 일관되지 않다는 이유로 등. 예비군 병역거부자는 현역병이었던 과거 자체가 '탈락'의 이유가 된다. 판단 취지를 살펴보고 있으면 법원은 양심적 병역거부자의 '특정한 모델'을 상정하고 있는 듯하다. 양심을 도덕의 문제로만 환원함으로써 그 흔한 '사소한' 잘못도 저지르지 않으며 '태어날 때부터 본디 심성이 이로운', '양심적'으로 살아가는 성인군자를 생각하고 있는 건 아닐까? 혹은 결정적 계기가 있다 하더라도, 필연적으로 마주하는 모순적 상황에서 조차 아무런 생각의 흔들림 없이 평화를

---

19 무엇보다도 이 질문은 5.18 민주항쟁에서의 국가의 책임을 '잊어야' '가능한' 질문이기도 하다.
20 한겨레 2019. 9. 26. 자「'평화적 신념 따른 병역거부', 법원 또 유죄 판결」
21 중앙일보 2019. 11. 24. 자「"교도소서 깨달아, 난 비폭력주의자" 병역거부자 실형 확정」

실천하고 살아가는 '투사'를 상정하고 있을 수도 있다. 그렇다면 '특정 모델'에 해당하지 않는, 다양한 동기와 상황들에 의해 형성된 양심으로 다양한 형태의 병역거부를 결심하는 이들은 이런 기준에 '미달'할 수밖에 없기에 어디에서도 권리를 보장받지 못 하는 상황에 처하게 되는 것과 다름없다. 이는 양심적 병역거부권 실현을 1년 6개월 징역형으로 제약해온 과거를 반성하고 성찰을 거듭해야 할 사법부가 여전히 한 발자국도 움직이지 못 한 퇴행을 거듭하고 있는 것이다.

역사 속의 수많은 성인들조차 이러한 '시지프스'의 형벌을 넘어서기 어려울 것이다. 성인들까지 갈 이유도 없이, 평화 활동가들, 앞서 양심적 병역거부자로서 '커밍아웃'한 이들이 반군사주의 · 비폭력 신념을 갖게 된 동기와 이유, 결심한 계기와 순간들은 다양하다.[22] 결심의 '언제'를 명확하게 제시하고 있는 이들 역시 많지 않을 것이다. '피해자'로서의 서사만이 아니라 "살인자의 대오"[23]에 있었음을 이유로 평화의 가치를 말하는 이들, 직접적인 군대와 전쟁의 폭력을 마주 하지 않았지만 군대가 작동하고 재생산하는 차별과 폭력에 동의하지 않는 이들 등 동기 · 이유 · 목적은 다양하다. 이들의 병역거부 소견서[24]를 보며 한 가지 명확하게 깨달을 수 있는 건, 매우 구체적인 맥락과 삶의 궤적, 그리고 상호 주고받는 영향들 속

22 누군가는 군대에 가서 막상 총을 들고 방아쇠를 당기는 순간 자신이 총을 들 수 없는 사람이라고 깨달을 수 있다고 생각한다. 필자 역시 '착하고 선해서' 병역거부까지 이르게 된 사람이 아니고, 반차별 운동, 세월호 추모 집회 참여 등 수많은 경험이 영향을 미쳤기에 '결정적 계기'를 '특정'하라는 요구에 답하기 어렵다고 느낀다. 무엇보다도 스스로를 흔들리지 않는 신념을 가진 '강한' 사람이기 보다 매번 흔들리고 모순적인 상황 속에서 최대한 평화적 신념에 맞는 선택을 내리고자 하는 '약한' 사람이라고 생각한다. 그렇다면 필자는 현재 법원이 판단하고 있는 '특정한 모델'에 해당되는 사람일까? 그 판단기준에 부합하는 것을 목적으로 노력하는 게 오히려 '양심에 반하는 일'은 아닐지 반문해본다.

23 한겨레, 2015. 4. 12. 자 「[세상 읽기] 명복을 빌지 마라」.

24 그동안 한국사회에서 양심에 의한 병역거부를 밝혔던 이들의 소견서 내용이 궁금하다면 전쟁없는세상 홈페이지 혹은 다음 링크를 참조해보세요 : http://peacearchive.net/xe/s_3

에서 이 결정이 도출될 수밖에 없음을 이야기하고 있다는 점이다. 또한 이들이 말하는 '평화'는 '뜬구름 잡는 이야기'가 아니라, 정확히 '지금' 내가 발 딛고 있는 이 '현실'에 근거하여 판단하고 고민을 내린 '결론'이라는 점, 그렇기에 때때로 모순되기도 하다는 것이다.[25] '병역거부자'를 1년 6개월의 징역 혹은 36개월의 대체복무를 통해 '완결되는 서사'가 아닌 앞으로 이런 신념을 꾸준히 공유하고 실천하며 살아가겠다는 '과정'으로 이해해야 하는 것도 바로 위와 같은 이유들 때문이다.[26] 이와 같은 관점에서 현행 하급심 법원이 병역거부자의 '진정성'을 판단할 수 있다는 시각은 전면 수정되어야 한다.

(5) 심사 과정에서 바뀌어야 하는 질문

누군가는 대체역 심사위원회 혹은 하급심 법원의 심사대에 올라 '진정성'을 증명 받고 통과하겠지만, 대체복무제도가 평화적 신념을 실현할 수 있는 제도가 되기 위해선 가장 먼저 '진정성을 증명하겠다'는 시각 자체가 수정되어야 하지 않을까? 여성주의 운동에서는 성폭력 발생시 '피해자다움'을 강요하는 문화가 피해자 자신의 피해를 증명하기 더욱 어렵게 만들

---

25 '진정성'을 가려내는 질문들이 도돌이표처럼 반복되는 것은 '평화'를 "뜬구름 잡는 이야기" 정도로 오독하고 있어서 그런 게 아닌가 싶다. 뿐만 아니라 삶에서 내리는 중요한 선택들은 현실에 근거할 수밖에 없고 인간이 복합적이고 모순적이며 다면적인 존재라는 너무 기본적인 사항을 법원이 간과하고 있다고도 보여진다. 내가 위치 지어져 있는 '자리', 영향 받았던 경험, 타인과의 관계, '외부'의 도움을 토대로 '나'가 존재하는 건 자명한 '사실'이다. 인성론과 심리학의 전문가가 아니라도 당장 자신을 돌아보아도 알 수 있다(애초에 평화적 신념은 '인성'의 문제가 아니다). 이 '사실'을 망각하고, '나'가 곧 인류를, 심지어 '타인'마저, 함부로 대변할 수 있는 단독자라는 '자만'이 무수히 많은 폭력과 전쟁이 발생시켰다고 생각한다. 그래서 타인을 이분법적 틀 안에 이해하려는 그 사고와 실천이, 비폭력과 평화적 인식론이 저항하는 가장 폭력적인 행동이다.

26 평화적 신념에 의한 병역거부는 하나의 완성된 '정체성'이라기보다, 전쟁과 폭력이 '승인'되는 세상을 비판적으로 바라보겠다는 인식론이라고 생각한다. 동시에 그러한 인식론을 토대로 우리가 사는 세계의 '폭력'을 어떻게 무엇으로 정의내릴지 공동의 답을 지어나가며, 그것을 '지금' 현장'의 문제들과 연결 짓고, 삶에서 실천해나가겠다는 매순간 갱신되는 선언이자 시끄럽고 지난한 과정이라고 생각한다. 이 과정에서, 폭력과 차별을 구체적으로 언어화하려는 시도들은 지배적 규범에 의해 필연적으로 실패를 거듭하기 마련이고 그렇기에 '흔들릴' 수밖에 없다. '흔들림' 없이 이미 완성되어 있는 어떤 신념이 존재할 것이라는 시각이 기존 질서에 근거하고 있음을 지적하고 싶다.

뿐만 아니라, '진정한' 피해자라는 시각 자체가 성폭력을 용인하는 일상의 가부장적 사회 구조에 기대어 있다는 점을 오래시간 문제제기해왔다. 또한 성폭력 피해자가 자신의 피해를 즉각적으로 말할 수 없는 이유를 그들에게서 찾을 것이 아니라, 말할 수 없는 조건을 만들어온 사회의 책임을 성찰하자고 요구해왔다.

'진정한 피해자', '피해자다움'을 요하는 문제와 결이 다를 수 있으나, 병역거부자에게 '진정성'을 증명해내라는 강요된 요구 역시, 방어적인 대답밖에 할 수 없게 이들을 위치시킴으로써 스스로가 '나'의 중요한 서사를 탈각시키고 양심을 적극적으로 표현할 수 없게 만든다는 점에서 문제적이다. 근본적으로 '진정한 병역거부자와 병역기피자'라는 프레임에서 '병역기피자'라는 시각 자체가 이미 군사주의 시각에 기대어 있기 때문에 문제적이다. 그러한 시각은 병역거부자들이 말하는 비폭력과 평화적 신념을 납작하게 이해함으로써 전쟁을 수행하고 유지하는 가장 중요한 국가의 책임은 면피된 채로 유지할 수 있는 시각이다. '진정한' 병역거부자를 선발해서 '병역기피자'를 가려낼 수 있다는 시도들은 '비폭력적인 군대'가 만들어질 수 없는 것만큼이나, 애초에 불가능하다.

전과자로서의 삶, 그 이후 낙인의 문제 때문에 자신의 양심을 언제 어떻게 꺼내놓아야 하는지 말하기 어려운 환경이 조성되어 있었고, 대체복무제도는 그런 이들에게 '말할 수 있는' 아주 기본적인 토대로서 도입되었음을 상기해야 한다. 사법부와 향후 운영될 심사위원회는 심사과정에 앞서 '외부의 영향 없이 형성되는 일관되고 진정한 양심'이라는 존재하지 않은 허상을 상정하기 이전에, 병역거부자들 역시 당신들과 마찬가지로 군사화

된 한국 사회[27]라는 삶의 토대이자 조건 속에 살아가는 인간이라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.[28] 만약 그들의 입장에서 '정치적 병역거부자'의 언어가 '빈곤하다' 생각된다면, 그것은 우리 모두가 전쟁과 폭력이 당연한 전제조건으로 형성되어 있는 사회에서 살아가고 있기에, 아직 도래하지 않은 사회를 상상해나가는 과정 중에 있기 때문이라고, 전향적인 생각의 전환이 필요할 때가 아닐까?

시대가 달려졌으니 질문 역시 달라져야 한다. 군대와 전쟁을 '당연한 질서'로 받아들일 수 없는 이들에게 사회에 통용되는 기존 상식을 기준점 삼아 양심을 심사한다면 그 과정 자체가 폭력적인 과정이 될 것이다.[29] '양심과 비양심' 대신에 '불안'과 '흔들림'이 어떻게 병역거부라는 결정에까지 이르렀는지를 '듣는 게' 더 '생산적'인 심사 과정이 될 것이다. 사법부와 심사위원회는 '위계와 권위에 복종하길 거부하는 태도'가 끊임없이 세계와 '불화'할 수밖에 없음을 인식하고, 이 '불화하는 양심'을 어떻게 헌법적 권리로 폭넓게 해석할지 함께 고민해보길 요청한다. 대체역 심사위원회가 법원의 문제적 시각을 반복하지 않음으로서 평화적 담론을 이해할 수 있는 '소중한 기회'들 역시 잃지 않길 바란다.

---

27 정희진,「군사문화가 낳은 성차별… '경제강국' 디딤돌?」,조선일보 2007. 2. 23. 자

28 그래서 군대-군사주의-병역의 의무와 관련한 일련의 논의들에 있어서, 이 문제가 양심적 병역거부자와 군필자들'만'의 문제라기보다, '우리' 모두가 함께 고민에 동참해야 하는 문제이지 않나 싶다. 양심에 의한 병역거부자는 징병 당사자로서 여겨지는 '남성'만 있지 않았다. 여성평화활동가들이 쓴 병역거부 소견서도 참조하여 읽어보길 바란다. : http://www.withoutwar.org/?tag=%EC%97%AC%EC%84%B1%EB%B3%91%EC%97%AD%EA%B1%B0%EB%B6%80-%EC%84%A0%EC%96%B8 (여성병역거부 선언, 전쟁없는세상 홈페이지 참조)

29 흔들림 없이 나아갔던 굳건한 '양심' – 대표적으로 "유태인을 인종청소 하는 것이 독일 민족의 사명"이라 얘기했던 나치 독일 – 을 뚝심 있게 실천했던 이들로 인하여 역사 속에서 비극이 되풀이되었다는 점도 상기해볼 필요가 있다.

5. 나가며 – 정리되지 않은 생각의 메모들

대체복무제도가 최소한 국제인권 규범에 부합하게 설계되었다면, 지금과 같이 '진짜와 가짜'라는 이분법의 문제를 지적하는 대신 보다 근본적인 질문과 논의가 가능했을 것이다. '왜 모두가 다 가는 군대를 너는 안 가냐?'며 군대의 존재, 군사주의적 목적에 따라 배치되는 일상적 삶을 그대로 승인하는 질문 대신 필자가 함께 논의하고픈 것은 이런 것이다. 전쟁의 수행과 준비가 '일상화' 되어있는 것을 '정상적인 상태'로 받아들여야 하는가? 그것이 누군가의 일상을 '전쟁과도 같은 삶'이 되는데 기여하지는 않는가? 또한 차별의 근거로서 차이를 재생산하는 군대라는 장소는 어떻게 재논의 되어야 하는가? 국가 안보의 내용과 성격은 변화될 필요성이 없는가? 이 질문들이 당장의 '정답'을 내릴 수 없는 것들이긴 하지만, 적어도 함께 논의해보고 싶은 고민들이다.

필자의 입장에서는 군대라는 장소, 전쟁의 일상적 유지와 준비라는 행위 자체가 부자연스럽게 느껴진다. 병역이라는 군사적 방식으로 '의무'를 이행하는 게 '당연하다'고 여기지도 않고, '자격'과 '의무'를 중심으로 시민권이 배타적으로 할당되어온 역사가 '각자도생의 시대'를 앞당겨왔다고 생각한다. 군대야말로 남성중심주의–이성애중심주의–성별이원제의 억압적인 구조와 문화가 집약적으로 모여 있는 장소이고 비판을 개진할 수 없는 공간이라고도 생각한다. 애초에 정상과 비정상의 경계를 설정하지 않는, 힘의 논리가 없는 '비폭력적인 군대'가 가능한지도 의문이다. 정부가 '변화'를 지연시키고 '양심에 의한 병역거부자'를 '예외적'이고 '특이한' 인간으로 가둠으로써 발생하는 문제는 바로 병역거부자들이 말하는 평화적 담론을 함께 성찰할 수 있는 기회를 원천적으로 차단시킨다는 점이다.

무엇보다 군사주의 자체가 도전받지 않는다.

평화운동의 언어들을 명확하게 이해할 수 없다 하더라도, '양심의 자유가 침해되는 것은 문제가 있다'는 명확한 인식이 있었다면 적어도 대체복무제도는 '글로벌 스탠다드'에는 맞춰져서 도입되었을 것이다. 그럼으로써 '더 나은 논쟁'이 가능한 공론의 장은 좀 더 확보되었으리라는 아쉬움이 남는다. 향후 정부와 국회가 시민사회단체들의 비판들을 겸허히 받아들이고 양심에 의한 병역거부권을 최대한 보장한다는 시각에 기초하여 대체역 심사위원회를 독립적으로 설치 · 운영하고, 복무의 기간과 방식을 수정하는 등 전면적인 개정 작업에 나설 것을 요청한다. 대체복무제도의 기간과 방식에 있어서는 앞선 독일과 대만 등의 사례를 참조 삼아 그간 사회적 지원체계에 소외되어 있던 소수자들을 대상으로 병역거부자들이 다양한 방식의 사회적 노동을 제공하는 방식으로 공동체의 책임을 형성할 수는 없을지 고민해볼 수 있다. 대체복무제도가 인권침해적 제도가 아니라, 인권 보장적 제도이자 평화를 말할 수 있는 제도로 안착될 수 있도록 국가가 책임 있는 시각을 견지해나가길 바란다.

민주사회를 위한 **변론**

113호 2020년 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