

# 2019 한국 인권 보고서

2019 Korea Human Rights Report

# 2019 한국 인권보고서

2019 Korea Human Rights Report

2019 Korea Human Rights Report  
2019 한국인권보고서

발행일 2019년 12월 9일

발행인 김호철

발행처 평등과 연대로! 인권운동더하기  
민주사회를 위한 변호사모임

06596 서울시 서초구 법원로 4길 23

(서초동) 대덕빌딩 2층

TEL 02-522-7284 FAX 02-522-7285

E-MAIL admin@minbyun.or.kr

http:// minbyun.or.kr

\* PDF 파일은 민변 홈페이지 등에서 확인 가능합니다.

민주사회를 위한  
변호사모임

평등과 연대로!  
인권운동더하기



민주사회를 위한 변호사 모임

평등과 연대로! 인권운동더하기

**2019**  
**한국인권보고서**

# 2019 한국 인권보고서

2019 Korea Human Rights Report

## 목차

---

[발간사] | 6

---

[2019년 한국 인권상황 총괄보고] | 9

---

[제1부] 2019년 인권현황 – 분야별 보고 | 19 (\*내용은 PDF 파일에서 확인 가능합니다)

- 2019년 과거사청산 분야 보고 | 21
- 2019년 교육·청소년 분야 보고 | 105
- 2019년 국제인권 분야 보고 | 125
- 2019년 국제통상 분야 보고 | 143
- 2019년 노동 분야 보고 | 149
- 2019년 디지털정보 분야 보고 | 227
- 2019년 미군문제 분야 보고 | 265
- 2019년 민생경제 분야 보고 | 283
- 2019년 사법 분야 보고 | 307
- 2019년 소수자 인권 분야 보고 | 337

---

• 2019년 아동 인권 분야 보고 | 383

• 2019년 언론 분야 보고 | 451

• 2019년 여성 인권 분야 보고 | 447

• 2019년 통일 분야 보고 | 539

• 2019년 환경보건 분야 보고 | 571

---

[제2부] 2019년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고 | 591

---

[제3부] 집중조명 | 639

- 집중조명 1. 사법개혁(법원, 검찰) 현황과 과제 | 641
  - 집중조명 2. 인권으로 톺아보는 강제동원 사건 | 701
- 

자료 1. 직장갑질 119 | 745

자료 2. 고 김용균 재단 | 753

민주사회를 위한 변호사모임(민변)과 인권운동더하기는 올해도 작년에 이어 공동으로 인권보고서를 발간합니다. 법률전문가단체인 민변과 현장 활동가들의 단체로 조직된 인권운동더하기는 세계인권선언 70주년을 맞은 작년에 우리의 인권상황을 더욱 깊이 성찰해보자는 취지에서 실험적으로 공동작업에 임했었습니다. 그런데 그 공동작업이 한 번에 그치지 않고 반성과 평가를 거쳐 올해에도 거듭되게 된 것입니다. 이는 시민사회의 연대 활동에서 새로 탄생한 모범적 활동이 뿌리를 내리며 인권운동을 더욱더 튼튼하게 만들고 있다는 징표여서 매우 기쁘고 뜻깊게 여겨집니다.

올해 2019년은 고 김용균 님의 죽음과 같은 비극이 다시 되풀이되어서는 안 된다는 사회적 각성으로 시작했습니다. 그러나 지난 11월 21일 자 경향신문 1면에 하단 광고도 없이 깨알 같은 활자만으로 실린 산재 사망노동자 1,200명의 명단은 우리 사회가 2019년에도 여전히 이윤을 위해 노동자들을 죽음으로 내모는 비극의 공간임을 보여줍니다. 수십 년을 지속하는 ‘한 해 평균 산재 사망노동자 2,000명 이상’, 무섭습니다. 무서운 숫자는 또 있습니다. ‘지난해 합계출산율 0.98’, 이 숫자는 전쟁하는 나라에서 나오는 수준입니다. 부동산으로 부를 축적해 사교육과 절세로 신분을 세습할 수 없는 입장에서 출산은 전장을 치르는 것과 같다는 것입니다. 민주주의가 이루어지고 경제 강국의 반열에 오른 상황에서 지속되는 이 숫자들이 증명하는 것은 다름 아닌 ‘불평등’입니다.

올해의 인권보고서는 별도의 기획이 있지 않았음에도 우리 사회의 불평등한 현실을 고스란히 담고 있습니다. 인권보고서를 일독할 때 불평등이라는 맥락을 설정해 보심도 좋지 않을까 생각합니다. 민변 15개 상임위원회가 보고하는 각 분야의 다양한 인권현황들은 우리 사회 불평등의 현상들을 드러내 줄 뿐 아니라 불평등이 만들어내는 무서운 병리들과 불평등을 가져오는 사회구조도 짚어내 드릴 것입니다. 1%의 행복을 위해 99%가 존엄할 수 없는 불평등한 사회는 지속 가능하지 않습니다. 현

법에서 평등권이 인권 목록의 맨 앞에 위치하고 인권운동이 불평등한 현실을 향하는 이유입니다.

민변과 인권운동더하기는 2019년에도, “감춰지고 미뤄지기 쉽지만 가장 긴급한 언어들, 광장이 드러내지 않은 불편한 존재들의 언어를 드러내며 부당한 현실을 고발”(인권운동더하기, 2019년 한국 인권상황보고)하는 도전을 지속했습니다. 그리고 그 도전의 대가로 얻게 되는 무거운 과제들을 어깨에 떠메고 묵묵히 걸었습니다. 그 여정에서 만나는 디딤돌 판결은 우리의 어깨를 가볍게 하였지만 걸림돌 판결은 어깨를 천근만근으로 짓눌렀습니다. 올해도 인권보고서는 이런 디딤돌 판결과 걸림돌 판결을 엄선하여 제시하고, ‘불편한 존재들의 언어’는 별도의 자료에 직접 화법으로 생생히 담았습니다. 그리고 드디어 광장에서도 터져 나오는 ‘사법개혁(법원, 검찰)’의 현황과 과제, 보편적 인권의 문제를 매개로 한일 양국의 관계를 재정립하게 만드는 ‘강제동원 사건’, 두 개의 현안문제를 훑아보며 집중 조명하였습니다.

한편, 이 번 인권보고서는 발간형식에 일대 변화를 주었습니다. 종이와 PDF 파일을 결합시켜 민변 15개 상임위원회가 작성한 ‘2019년 분야별 인권 현황—분야별 보고’는 종이 보고서가 아닌 별도의 PDF 파일에 담아 민변 홈페이지에서 그 내용을 확인하도록 하였습니다. 디지털 시대에 자원을 절약하는 것은 물론 보존도 간편하게 하고 자료의 활용도도 높이는 다중효과를 고려한 것입니다. 혹여 기존 체제에 익숙했던 분들께서 불편함과 아쉬움을 가지신다면 너른 양해를 부탁드립니다. 이번 인권보고서발간과 인권보고대회 개최까지 민변과 인권운동더하기 두 단체의 회원들은 또다시 일상을 쪼개고 밤잠을 설치는 노고를 기울였습니다. 그 분들께 거듭 감사의 인사를 드립니다. 두 단체가 최선을 다해 펴낸 이 보고서가 부디 우리 사회로 하여금 평등을 향한 도전과 연대로 나아가게 하는데 든든한 뒷받침이 되기를 기원합니다.

2019년 12월 9일  
민주사회를 위한 변호사모임  
회장 김호철

# 2019년 한국 인권상황 총괄보고

집필  
평등과 연대로! 인권운동더하기

## 2019년 한해를 돌아봅니다

세계인권선언 70주년이었던 2018년 12월 10일, 고 김용균 님의 죽음이 전해졌습니다. 생명보다 이윤이 앞서는 사회에서 반복되는 비극을 멈춰야 한다는 간절함으로 2019년을 맞았습니다. ‘잘 사는 나라’에서 ‘함께 잘 사는’ 나라로 한국사회가 변화해야 한다는 비전이 제시됐지만, ‘함께’라는 범주가 모두에게 열려있지는 않았습다. 어떤 사람을 ‘나중’으로 밀어내거나, ‘보이지 않는 존재’로 취급하며 배제하고 삭제하는 시도에 맞서 바로 ‘지금’ 인권의 요구라는 목소리도 끊임없이 이어진 한 해였습니다. 5.18민중항쟁, 일제 강제동원의 피해자를 모욕하고 역사를 왜곡하는 흐름에 맞서 지나간 과거가 아닌 현재의 문제로서 진실과 정의를 세우려는 실천도 이어졌습니다.

참 많은 일들이 있었지만 올해 한국사회의 문제로 등장하고 실현해야 할 가치로 주목 받으며 많이 이야기된 것이 ‘공정함’이었습니다. 공정에 대한 열망은 각자도생해야 하는 시대의 단면을 보여주는 것 같습니다. 특권과 반칙 없는 공정한 룰을 통해 경쟁에서 살아남기 위한 생존가능성을 각자가 높여야 한다는 것입니다. 이는 불

평등한 구조의 문제를 노력과 능력이 부족한 개인의 문제로 뒤바꿉니다. 공정이라는 환상에 가려지는 불평등의 문제를 드러내야 바로 지금 ‘평등’이라는 더 많은 이야기들이 이어져야 할 것입니다.

2019년 한국사회를 함께 살아가며 인권운동이 지키고 만들어간 다양한 자리들이 있었습니다. 우리는 어디쯤 와있는지 몇 가지 키워드로 질문을 나누며, 다시 또 나아가기 위해 어떤 고민이 필요한지 이야기 나누고 싶습니다.

## 1. 혐오에 어떻게 대응하여야 하는가

### 평등을 위협하는 혐오와 차별

2019년, 또 다시 혐오와 차별에 대한 이야기로 시작해야 할 것 같습니다. 혐오선동세력의 노골적인 언어들, 전국으로 뻗어 나갔습니다. 기초·광역자치체들마다 인권과 평등의 가치를 담은 단어를 둘러싼 전쟁이 연이어 일어났습니다. 작년 조례폐지 사태의 시작이라고 할 수 있는 충남인권조례폐지사태 당시의 충격은 아무것도 아니었다는 듯, 일일이 열거하기도 어려울만큼 많은 지역에서 인권, 성평등, 다양성이라는 단어가 들어간 조례들이 줄줄이 무너졌습니다. ‘성평등은 동성애를 합법화하려는 것이다’, ‘다양성으로 포장하여 무슬림들을 들이려고 한다’, ‘인권조례는 다수자에 대한 역차별을 야기한다’와 같은 말들은 전국 곳곳 굽이굽이 시민들의 삶속으로 파고들었습니다. 그렇게 많은 인권기본조례, 문화다양성조례, 학생인권조례들이 부결되거나 이미 있던 조례들이 사라졌습니다.

성소수자를, 이주민을, 난민을, 장애인을 공격하는 이들은 말을 무기로 그들의 존재를 지워버리려 합니다. 일부 혐오선동세력만의 문제가 아닙니다. 시민의 권리를 보장할 의무가 있는 정치인들마저도 시민 중 누군가를 배제하고 비하하였습니다. 아무렇지도 않게 이주노동자에게는 차별적 임금을 주어야 한다는 정치인, 누군가를 비하하기 위하여 장애인을 깎아내리는 정치인, 누군가의 삶의 지향을 찬반의 대상

인 것처럼 분별 못하는 정치인들이 수두룩 하였습니다.

급기야 20대 국회의 마무리를 앞두고 성소수자를 차별하겠다고 노골적으로 선언하고 성별이분법을 공고히 하는 국가인권위원회법 일부개정안이 발의됐습니다. 현행법이 규정한 차별금지사유 중 ‘성적지향’을 삭제하고, ‘성별이란 개인이 자유로이 선택할 수 없고 변경하기 어려운 생래적, 신체적 특징으로서 남성 또는 여성 중의 하나를 말한다’는 조항을 신설하는 내용의 개악안에 여야를 막론하고 40명의 국회의원들이 동참했습니다.

### 혐오에 대항하는 목소리와 행동

한편, 혐오에 맞서고 평등을 요구하는 목소리와 행동을 북돋는 시간도 쌓여가고 있습니다. 차별금지법제정연대가 발간한 <혐오하는 사회, 집회하는 소수자를 위한 대항가이드북 ‘집회에서 만나요’>처럼 우리의 대항적 말하기를 확산하고 확장하려는 노력이 이어지고 있습니다. 무너지는 조례들을 지키기 위하여 시민들이 힘을 합치기도 하였습니다. 차별없는경기도를위한범도민행동은 속수무책 조례들이 무너지는 와중에 경기도는 성평등 조례를 지켜냈고, 의원과 도민이 힘을 합쳐 지금도 이어지는 혐오선동세력의 압박을 이겨내고 있습니다.

국가인권위원회법 개악안에 인권·시민사회단체에서는 일제히 비판 성명이 쏟아져 나왔습니다. 시민들의 반발도 거셌습니다. 혐오에 질리고 지친 시민들도 이제는 단호히 혐오를 물리치는데 동참하고 있습니다. 내년 총선을 앞두고 혐오발언한 후보는 공천에서 배제한다는 원칙을 일부 정당들에서 세우게 된 것도 시민의 힘이었습시다.

누군가의 존재를 지워버리는 어떤 이들의 시도가 날로 악랄해지고 있으나 그에 맞서는 이들 또한 호락호락하게 혐오에 자리를 내주지는 않을 것임을 확인할 수 있었던 2019년이었습니다. 우리의 일상에서, 일터에서, 삶에서 평등을 말하는 목소리는 더욱 높아질 것입니다.

## 2. 존엄한 노동은 어떻게 가능한가

### 안전하게 일할 권리를 위해

제 몸을 불태워 이 땅의 노동자의 권리를 외쳤던 전태일 열사의 기일인 11월 13일, 청년 전태일 옆에 정규직이 꿈이었던 태안화력발전소 스물네 살 김용균 님의 얼굴이 현수막에 같이 걸렸습니다. 인간다운 노동을 위해 전태일 열사가 ‘근로기준법을 준수하라’고 외친 지 49년이 흘렀지만, 우리는 ‘비정규직’과 ‘위험’ 두 단어가 빚어내는 비극을 마주하고 있습니다.

2019년 12월 고 김용균 님의 죽음에 추모와 애도가 이어지고, 반복되는 하청노동자의 죽음을 멈춰야 한다는 목소리가 이어졌습니다. 2019년 1월, 오랜 시간 국회에서 잠자고 있던 산업안전보건법 전부 개정안이 통과됐습니다. 위험한 업무의 도급을 제한하고, 하청 노동자가 산업재해를 당하면 원청에도 책임을 묻는 내용이었습니다. ‘고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회’는 ‘위험의 외주화’를 중대재해의 근본 원인으로 지적하면서, 중대재해를 막기 위해 현장 개선, 안전보건 체계 마련, 고용구조 개편, 법 제도 개선 등의 권고안을 정부에 제시했습니다. 노동자들의 안타까운 죽음을 멈추는 것을 넘어, 안전하게 일할 권리를 위해 쌓아온 시간들입니다.

그러나 매년 2천400명의 노동자가 일터에서 죽고 있습니다. 산업안전보건법을 위반해 직원을 죽거나 다치게 해도 처벌받는 사람은 거의 없습니다. 여전히 위험이 정규직에서 비정규직으로, 하청에서 또 하청으로 ‘외주화’되고 있고 있습니다. 노동자들은 위험에 내몰리지만, 사업주들은 책임을 지지 않으려 하고 있습니다. 현실, 생명보다 이윤을 우선하는 기업이 안전을 나 몰라라 하는 사이 노동자들은 위험은 오늘도 위험에 내몰립니다. 위험한 일터를 바꾸려면 노동자가 안전하게 일할 권리가 보장되어야 합니다.

### 노동자의 권리가 모두에게 온전히 보장될 때

문재인 정부는 비정규직 제로시대를 선언하며 공공부문 정규직화를 약속했지만, 대법원 판결 이후에도 일터로 돌아가지 못한 채 톨게이트 노동자들은 수개월을 거리에서 싸우고 있습니다. 여전히 한국도로공사는 교섭조차 나오지 않고 있고, 청와대 경제수석은 ‘톨게이트 수납원이 없어질 직업’이라며 쉽게 얘기해버립니다. 정규직화 요구는 그저 고용형태에 대한 것만이 아닙니다. 기간제, 파견, 하청, 용역, 특수고용 등 다양한 비정규 노동의 형태로 쪼개면서 저임금, 고용불안, 차별, 위험을 고스란히 노동자들에게 전가하고 사용자가 책임을 지지 않도록 해온 것을 바로 잡아야 한다는 요구입니다. 노동자의 권리가 일하는 누구에게라도 온전히 보장될 때 존엄한 노동은 싹틀 수 있습니다.

2019년 이 땅에 노동자들의 삶과 자존을 무너뜨리려 하는 것은 물리적인 위험만이 아닙니다. 비정규직, 생명과 안전, 생존을 주제로 우리는 아직 목소리를 내고 싸워야 할 게 많습니다.

## 3. 무엇을 위한 권력기구 개혁이어야 하나

### 여전한 경찰, 검찰, 국정원

올 초 클럽 버닝썬 사건에서 경찰의 유착이 드러났습니다. 2009년 고(故) 장자연 리스트, 2013년 김학의 전 법무부 차관 성폭력 사건 등을 다루는 검찰 과거사진상조사단에 대해 당시 사건 담당 검사들의 ‘외압’이 폭로되기도 했습니다. 이른바 ‘장학썬’으로 묶여 불리게 된 이 사건들은 경찰과 검찰이라는 공권력이 여성에 대한 성적 착취를 공유하며 남성권력을 유지하고 지탱해왔다는 것을 드러냈습니다. 검·경 수사권 조정이라는 현안을 놓고, ‘조직의 명운을 걸겠다’던 요란함이 무색하게 해당 사건들에 대한 수사나 진상조사는 별다른 진전 없이 종료됐습니다. 경찰청 인권침해 진상조사단의故염호석 삼성전자서비스 노조원 사건 조사 결과 삼성의 손발 노릇을



해온 정보경찰의 행태도 드러났습니다. 자본권력 편에서 노조파괴 기업의 대리인 노릇을 했던 정보경찰은 정치권력에 맞춤형 충성을 해왔습니다. 선거개입·불법사찰이라는 위법한 정보활동이 드러나고, 강신명, 이철성 전직 경찰청장들은 기소되어 현재 재판이 진행 중입니다. 국회의 수사권 조정 논의 과정에서 서로를 나치 게슈타포와 중국 공안으로 빗대며 깎아내리던 경찰과 검찰은 2018년 국가사회기관 신뢰도 조사에서 나란히 하위 점수를 받았습니다.

국정원은 어떤가요? 지난 가을 드러난 ‘프락치’ 공작사건에서 알 수 있듯 정권은 바뀌어도 국정원은 그대로였습니다. 국내 정보 수집부서를 폐지하며 국내 정치와 절연하겠다는 선언으로 시작했지만, 대공수사라는 명목 하에 불법적인 정보 수집과 민간인 사찰이 이어지고 있었습니다. ‘프락치’ 공작에 대해 ‘국가보안법에 따른 정당한 내사’를 국정원이 주장하는 것처럼 권력기구들이 ‘공안’이라는 칼날을 언제든 자유롭게 휘둘러 수 있는 국가보안법이라는 뿌리는 여전히 견고합니다.

#### 권력기구를 위한 권력기구 개혁이 되지 않으려면

‘환골탈태’, 권력기구 개혁이 이야기될 때 함께 따라붙는 말입니다. 적폐청산의 과제로 권력기구 개혁에 대한 의지를 밝힌 문재인 정부 출범 이후, 권력기구들은 저마다 개혁위원회를 구성하며 적폐로 지목된 과거와 단절하고 변화할 것처럼 나섰습니다. 권력기구별로 개혁방안에 대한 권고들이 있었지만, 변화를 체감하기는 어려운 것 같습니다.

조국 전 법무부장관의 임명과 사퇴과정에서 무소불위 검찰의 권력이 다시금 확인되었고, 검찰개혁을 요구하는 목소리는 더 커졌습니다. 하지만 수사권 조정과 공수처 설치 등 검찰권력을 분산하기 위한 방안은 국회 앞에 가로막혀있습니다. 그리고 수사권 조정과 공수처 설치 그 자체가 권력기구 개혁이 될 수 있을지는 의문입니다. ‘장학선’ 사건들이 보여주듯 경찰과 검찰은 법을 집행하는 공권력이지만, 이들이 주어진 권한을 행사할 때는 법의 잣대로만 이루어지지 않습니다. 이해관계에 따라 권한을 더 적극적으로 행사하거나 반대로 권한을 제대로 행사하지 않으면서 어떤 사

건은 더 부각하고 어떤 사건은 적극적으로 덮어왔습니다.

무소불위 검찰, 베일에 감춰져온 국정원 개혁 방안으로 경찰로 수사권을 조정하고 대공수사권을 이관하고, 비대해지는 경찰권력을 자치경찰제로 분산시킨다는 방향입니다. 권력기구 개혁의 주요 방향으로 이야기되는 이러한 논의는 권력을 분산하면 서로 감시와 견제를 할 것이라는 전제에서 이루어집니다. 하지만 권력의 총량과 성격을 그대로 둔 채 각 기구 간 권력을 조정하면서 형식적인 권한 배분에만 그친다면 근본적인 개혁이라고 할 수 없습니다. 우리가 목도해온 술한 사건들에서 경찰, 검찰, 국정원은 인권침해를 자행하며 공조와 가담을 통해 서로를 뒷받침해왔습니다. 이들을 견제할 수 있는 더 강력한 기구를 만드는 것도 권력의 총량과 성격 그 자체를 변화시키는 방안은 아닙니다. 권력기구를 위한 권력기구 개혁이 되지 않기 위해 지금 필요한 것은 근본적으로 공권력에 대한 시민적 통제 방안을 어떻게 마련할 것인가 여야 하지 않을까요?

## 2019년이 남긴 인권운동의 도전과 과제

### 인권의 빈칸들

‘인권’이 혐오의 수식으로 전락하고 사회적 소수자들만이 요구하는 가치인 것처럼 왜곡되는 상황 속에서, 인권은 외려 모두의 생존과 존엄을 위한 권리로 거듭 요청됩니다. 그것은 어떤 안전도 보장받지 못해 죽음의 외주화로 불리는 비정규직과 해고 노동자와 더불어 검찰개혁이 정치적 논쟁으로 휘발되는 상황에서도 놓지 말아야 하는 가치로 빈칸처럼 남아있습니다. 인권의 빈칸 주변에 우리는 다양한 각도로 인권을 이야기하고, 인권을 다양한 맥락으로부터 발견하며, 인권의 언어를 확장해가고 있습니다.

지난 9월 21일 서울 대학로에는 5천 명의 시민들이 ‘9·21 기후위기 비상행동’ 집

회에 참여했습니다. 기후위기에 침묵하는 정부와 온실가스 다배출 기업 등을 비판하는 이들은 세대와 소속을 막론하고 각계각층에서 기후위기의 진실을 인정하고 비상상황을 선포할 것을 정부에 요구하고 나선 것입니다. 이들의 목소리는 기후변화의 원인이자 기후변화가 초래하는 환경 파괴 등의 화두에만 머물러있지 않았습니다. 개발 중심의 경제체제와 산업구조가 노동 유연화와 양극화에 가속을 붙인다는 문제의식은 공장 생존을 향합니다. 기후위기로 인한 피해는 동일하지 않습니다. 빈곤과 불안정한 삶에 내몰린 사람들에게 기후위기는 더 큰 재난으로 이어집니다.

인권의 빈자리를 읽는 긴급한 시도들은 다른 국면에서도 계속해서 이어졌습니다. 지난 가을동안 조국 전 법무부장관의 거취와 검찰 개혁을 화두로 진행된 서초동과 광화문의 대중집회가 이어졌습니다. 하지만 반으로 갈린 정국 속에서 서초동으로도, 광화문으로도 쉽사리 발길을 향할 수 없었던 이들은 자신들의 터전에서, 자신들이 서 있어야 하는 장소에서 저마다 목소리를 냈습니다. 이들은 죽음이 외주화된 비정규직이었고 폭력과 차별의 일상으로부터 안전과 평등한 사회로의 변화를 요구하는 여성이었으며, 접근을 거부한 채 시혜와 동정의 프레임에 가두는 장애인이었고 국민의 영역에서 외부인으로 구분되어 낙인찍히고 제도로부터 밀려나는 이주민이자 난민이고 성소수자였습니다. 저마다의 자리에서 각기 다른 장소를 향했지만 서로 다른 외침들은 인권을 향하였습니다. 감춰지고 미뤄지기 쉽지만 가장 긴급한 언어들. 그들은 그때나 지금이나 자신들이 살고 있는 공간에서 광장이 드러내지 않는 불편한 존재들의 언어를 드러내며 부당한 현실을 고발했습니다.

인권을 갈망하는 이들은 지구적 재난으로부터, 광장의 목소리로부터도 자신이 어떻게 배제되고 삭제되며 착취되고 있는가를 읽어냈습니다. 그로부터 이들은 서로의 인권의 자리를 확보하고 인권의 언어를 만들어 가고 있습니다. 이는 생존의 감각 너머 생애에 걸친 그물들을 세고 꿰는 것과 비슷합니다.

## 인권, 저항을 조직하는 언어와 운동으로

수개월 넘게 이어지고 있는 홍콩의 시민항쟁은 많은 시사점과 고민을 안겨줍니다.

다. 홍콩 시민항쟁은 자결권 뿐 아니라 생존권에 대한 투쟁이기도 하기 때문입니다. 하지만 투쟁과정 중에 시민의 목숨을 위협하는 경찰의 폭력적인 대응은 이들의 시민권이 곧 인권의 문제이자 민주주의와 연결 되어 있음을 보여줍니다. 인권이 서로의 삶을 연결하고 변화 가능성을 열어낸다고 할 때, 그렇다면 먼 거리에 있는 홍콩 시민들에게 우리는 어떻게 지지를 보낼 수 있을 것인지. 인권운동의 언어는 어때야 하는지 고민하게 됩니다.

인권의 언어는 당사자의 생존에만 머무르지 않습니다. 인권은 지구를 망가뜨리는 개발정책과 빈곤의 영속화, 정치적 이념, 이권갈등의 근원에 배제되고 삭제되는 목소리를 드러내는 행동들에 귀를 함께합니다. 여기에는 자신의 권리와 평등을 요구하는 것 너머 고립된 목소리들에 귀 기울이고 손잡는 노력이 필요하게 됩니다. 그것은 인권을 생존에 국한시켜 소극적으로 해석하는 프레임 너머 변화와 저항의 언어로 만들어낼 수 있는 가능성의 지평을 엽니다. 이제 인권운동 앞에는 삶의 감각으로부터 어떻게 인권의 언어를 만들어 낼 것인가, 저항의 감각을 어떻게 발견하고 조직할 수 있을 것인가 하는 새로운 도전이 놓여있습니다.

[제**1**부]  
2019년 인권현황  
- 분야별 보고

\* 해당 내용은 민변 홈페이지 등에 공유된 PDF 파일에서 확인 가능합니다.

## 2019년 과거사청산 분야 보고

### 집필

들어가며 : 조영관 변호사(민변 과거사청산위원회)

진실 화해를 위한 과거사 정리 기본법 개정 논의 : 김성주 변호사(민변 과거사청산위원회)

형제 복지원 피해사건 진상규명 특별법 : 이선경 변호사(민변 과거사청산위원회)

일본군 위안부 문제 : 박지현 변호사, 서채완 변호사, 권태윤 변호사(민변 과거사청산위원회)

긴급조치 관련 보고 : 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

제주 4.3 사건 : 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

### 감수

이동준 변호사, 조영관 변호사 (민변 과거사청산위원회)

## 2019년 과거사청산 분야 보고

### I. 들어가며

민변 과거사 청산위원회에서는 올 한 해 있었던 많은 과거사 관련 문제들 중에서 ①진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정, ②형제복지원 사건, ③일본군 위안부 문제, ④긴급조치 사건, ⑤제주 4.3 사건을 주요 보고 주제로 선정하였다.

강제동원 문제 역시 올 한해 많은 관심을 받았지만, 2019년 인권보고대회 집중조명 순서에서 “인권의 관점에서 훑아보는 일제 강제동원 문제”에 대해 논의할 예정이므로 이 부분은 과거사청산위원회 인권보고서에 별도로 담지 않는다.

이번 인권보고는 그동안 각 주제별로 정리/발표된 자료를 토대로 각 분야 담당자들이 올 해를 기준으로 수정·보완하였다. 각 주제별로 의미 있는 진전도 있었지만, 아직도 수년째 반복되어 남아있는 묵은 과제들도 많이 남아있었다. 모쪼록 2020년에는 과거사 문제가 올바른 방향으로 청산되기를 희망한다.

## II. 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 논의<sup>1)</sup>

### 1. 서론

문재인 정부는 2017년 7월 19일 국정운영 5개년 계획을 발표하면서, 100대 국정 과제 중 세 번째 과제로서 “국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결”을 제시하였다. 세 부 안으로는 ①2017년 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 ‘진화위법’)을 개정하고, ②2018년 상반기 중 진실화해위원회 활동을 재개하며, ③2019년에 과거사 통합재단을 설립하기 위한 기본계획을 수립한다는 계획이 포함되어 있다.

2018년도에도 진화위법 개정안은 여전히 국회에 계류된 채 답보 상태에 있었다. 주무부처인 행정안전부 김부겸 장관은 2018년 7월 25일경 국회 행정안전위 전체회의에 출석하여 제2기 진실화해위원회의 출범이 필요하다는 의견을 개진한 바 있으나, 이후 실제 개정을 위한 후속조치들은 이루어지지 않았다.

그러나 2019년도에는 의미 있는 진전이 있었다. 진화위법 개정안은 2019년 9월 23일, 국회 행정안전위원회 안전조정위원회에 회부된 후 90일 간 논의를 거쳐 행안위를 통과하였다. 그리고 이제 법제사법위원회에서의 표결을 기다리고 있다.

아래에서는 진화위법 개정안의 주요 내용을 살펴보고, 진화위법 개정안 통과와 필요성과 전망을 살펴보고자 한다.

## 2. 제1기 진실화해위원회의 활동 종료 및 진화위법 개정안의 발의

### 가. 개요

제1기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’)는 2005. 12. 1.부터 2010. 12. 31.까지 활동하면서, 총 11,175건의 과거사 사건을 조사하고 이 중 8,450건(약 75%)에 대하여 진실규명 결정을 하였다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 진화위의 활동기간을 연장하지 아니함에 따라 활동이 종료되었고, 이 과정에서 종전 조사활동 또한 중단됨에 따라 진실규명결정을 받지 못한 사건이 다수 존재하며, 제1기 진실화해위원회에 진실규명신청을 하지 못한 유족들 또한 다수 존재하는 상황이다.

이에 따라 기존 제1기 진실화해위원회의 성과와 한계를 승계하여 진실규명 업무를 담당할 제2기 진실화해위원회의 필요성이 강하게 제기되었고, 20대 국회에서 소병훈(2017. 1. 31.), 진선미(2017. 2. 3.), 권은희(2017. 2. 8.), 이개호(2017. 3. 9.) 추혜선(2017. 7. 13.) 의원 등이 대표 발의하여 모두 7개의 진화위법개정안에 대한 의원입법안이 발의되었다.

다만, 위 각각의 의원입법안에 대해 통합의 필요성이 제기되었다. 국회 행정안전위원회 법안심사소위 제3차 회의에서도 과거사관련 법률안을 통합한 검토안을 마련할 필요성이 있다는 의견이 제기되어, 행안위 법안심사소위는 이에 따라 2018년 2월, 위 법안들을 하나로 통합한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정안 [대안]’을 수정의견으로 제시하였다.

### 나. 진화위법 통합 개정안의 주요 내용

행안위 법안심사소위가 제시한 진화위법 통합 개정안의 주요 내용은 아래의 표와 같다.

<sup>1)</sup> 정리 : 김성주 변호사(민변 과거사청산위원회)

법안명(의안번호)	진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안[대안]
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	2018. 2.
대표발의	행정안전위원회 법안심사소위
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>•진실규명 범위 - ① 해외동포사에 대한 진실규명범위를 1기 진화 위법시행일로 함 ② 한국전쟁기 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건을 ‘사망·상해·실종’사건으로 변경, ③ 그 외 인권침해사건이나 적대세력에 의한 사건에 대해 종기를 ‘<u>권위주의통치</u> 시’까지를 종기로 할지에 대하여 판단유보, ④ 법원의 확정판결을 받은 사건에 대한 <u>진실규명요건</u>에 ‘재심사유’가 필요한지에 대하여 판단 유보</li> <li>•위원회 구성 - 민주인권관련 민간단체 10년 경력자 추가, 이에 대한 판단유보</li> <li>•신청기간 - 시행일로부터 2년(현행 1년)</li> <li>•조사기간 - 최초 조사개시결정일로부터 4년, 2년 연장(현행과 동일)</li> <li>•조사방법 - 진술, 출석, 제출, 영치, 조회, 감정 등(현행과 동일, 제출 명령거부시 소명의 기산점관련 문안정비)</li> <li>•청문회 - 증언, 감정, 검증, 진술청취(신설)</li> <li>•위원 등 보호규정</li> <li>•회복조치 - 피해 및 명예를 회복시키고 이들을 위로하기 위하여 피해에 대한 배상 또는 보상방안의 강구, 위령사업의 실시 등 적절한 조치를 취하여야 한다(문안정비).</li> <li>•특별재심 - 진실규명결정을 받은 자에 대한 <u>특별재심</u>과 면소판결을 받은자에 대한 <u>특별재심 허용여부</u>에 대한 규정을 신설하고, 이에 대한 판단유보</li> <li>•가족관계등록부 작성 - 가족관계등록부가 작성되지 않거나 사실과 다르게 작성된 경우 위원회 결정에 따라 가족관계등록부를 작성 또는 정정 근거규정 신설</li> </ul>

주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>•과거사연구재단 - 정부는 재단을 설립하고 자금출연방안을 강구하여야 한다(문안정비).</li> <li>•피해자지원단체조직제한 - 영리목적의 단체조직 및 활동을 금지 규정 신설</li> </ul>
------	---

#### 다. 검토 의견

진화위법 통합 개정안은 각 의원입법안들이 담고 있는 내용 중 특유한 부분은 제거하고 일응 공통적 부분만을 가지고 대안을 마련한 것으로 평가되고 있다.

다만 우리 위원회는 금년에도 위 개정안을 주요 개혁입법과제로 선정하고 몇 가지 추가적인 의견을 제시한 바 있다. 주요 내용은 아래와 같다.

##### ○ 먼저 대안에서 ‘심사 또는 결정이 필요하다’고 지적한 부분에 대하여

- 진실규명의 범위에서 한국전쟁기의 민간인 ‘희생’사건을 사망, 상해, 실종으로 구체화 한 것은 바람직하다고 사료됨. 다만, 사람의 생명·신체의 침해는 그 자체가 불법적이고, 불법적 침해에 대하여 집단성을 요구하는 것은 적절하지 않다고 사료되므로, ‘불법적’이나 ‘집단’이라는 문언은 삭제하는 것이 적절해 보임.
- 또한 위원회가 진실규명을 위한 조사활동을 함에 있어, ‘법원의 확정판결을 받은 사건’에 대하여도 위원회가 진실규명을 위해 조사를 할 현실적 필요성이 있고, 위원회의 조사는 법원의 판결절차가 아니므로, 위원회의 조사에 법원의 판결절차에서 요구되는 ‘재심사유’를 요구하는 것은 논리나 체계에도 부합하지 않고, 피해회복의 차원에서 바람직하지 않음. 그러므로 진실규명에 있어서 재심사유를 요구하는 현행법 규정은 삭제되는 것이 바람직함.
- 위원회에 ‘민간단체에서 민주·인권관련 활동을 10년 이상 종사한 자’를 ‘위원’으로 추가할 수 있는 부분은 신설된 경우로서, 위원회 구성의 다양성을 위해 긍정적으로 보임.
- 특별재심의 경우, 진실규명자에 대한 피해회복의 차원에서 필요한 측면이 있고, 그러한 점은 면소판결을 받은 자에도 마찬가지임. 또한 유관법률(5.18법, 부마항

쟁법)에서 특별재심을 이미 허용하고 있고, 면소판결을 받은 자에 대한 특별재심도 허용하고 있으므로, 형평의 차원에서도 이를 허용하는 것이 바람직함.

○ 그 외 몇 가지 부분에 대하여

- 조사의 방법과 관련하여, 신설되는 ‘청문회’의 경우 진실규명활동이나 사회적 관심의 유도 차원에서 바람직할 것으로 사료됨.
- 피해 및 명예회복조치와 관련하여, ‘배상 또는 보상의 방안의 강구’라는 표현은 사실상 공허한 말에 그칠 위험성이 있으므로, ‘배상 또는 보상법안의 입법시기’를 이 법안에 구체적으로 명기할 필요가 있음.
- 과거사재산의 설립과 관련하여, 정부에 대해 재단설립기한과 자금출연을 의무화하도록 문안을 수정하는 것이 필요함.
- 피해자지원단체조직제한규정의 경우, 이 법안의 중심은 진상조사에 있고, 이 법안 자체에서 피해자에 대한 금전지급을 예정하고 있는 것이 아닌 만큼, 통상적으로 금전지급을 전제로 한 법안에서 존재하는 위 규정은 불요할 것으로 사료됨.
- 유해발굴의 경우, 조사의 방법의 성격과 이후 위령의 대상의 성격을 가지고 있음에도 불구하고, 이 부분에 대한 명시적 규정이 없음.

### 3. 향후 전망 및 결론

진화위법 개정안은 2019년 9월 23일, 드디어 국회 행정안전위원회 안건조정위원회의 90일 간 논의를 거쳐 가결되었다. 이제 국회 법제사법위원회와 본회의만 남겨두고 있는 상황이다. 2018년도에 비해 상당히 진전된 상황이라는 점은 분명하다.

그러나 문제인 정부가 출범 초기부터 국정 과제로서 국민들과 과거사 피해자들에게 제2기 진실화해위원회의 출범을 약속했음에도, 여전히 그 결실을 보는 데 까지 상당한 인내와 노력이 필요한 상황이다. 법제사법위원회에서 야당의 법안 통과 협조여부 또한 불투명하기에, 법안의 통과를 위한 여당 의원들의 설득이 반드시 수반

되어야 한다.<sup>2</sup>

이미 많은 국가 폭력의 피해자들이 유명을 달리했으며, 생존해 있는 피해자들 또한 대부분 고령이다. 정부와 국회는 진화위법 개정안의 통과와 제2기 진실화해위원회 출범을 통한 조사활동이 대한민국 과거사의 완전한 청산을 위한 마지막 기회가 될 수 있다는 점을 인식하여야 한다. 국가폭력이 없는 사회를 만들기 위한 전제 조건은 과거 국가폭력의 완전한 청산이다.

---

2 마지막 문장은 2017년도 한국 인권보고서 53쪽(진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 논의 중 3. 결론 부분)의 기재 내용을 원용함



### III. 형제복지원 피해사건 진상규명 특별법<sup>3</sup>

“마침내 검찰총장이 비상상고와 사과를 하였다.”  
그럼에도 필요한 형제복지원 피해사건 진상규명 특별법<sup>4</sup>

#### 1. 들어서며

지난 2018년 9월에 대검 개혁위원회와 검찰 과거사위원회(위원장 김갑배)가 형제복지원 원장 박인근의 특수감금죄에 대한 무죄 판결에 대하여 검찰총장의 비상상고 및 사과를 권고하였고 이를 받아들여 11월 검찰총장이 비상상고와 공식사과를 하였다.<sup>5 6</sup> 그러나 그럼에도 불구하고 형제복지원 피해사건에 대한 진상규명을 위한 특별법의 필요성은 여전하다.

형제복지원은 1980년대 대표적 인권유린 사례인데, 부랑인 선도 명분으로 내무부(현 행정안전부) 훈령 제410호(1987년 폐지)에 따라 1975~1987년 운영된 형제복지원은 장애인, 고아 등 3,000여명을 상대로 강제노역과 학대 등을 일삼았으며 복지원 공식 집계로만 이 기간 513명이 사망하였다. 대법원은 당시 부랑인 수용자 감금을 내무부 훈령에 의거한 정당행위로 보고 복지원 원장인 박인근 씨의 횡령 혐의만 유죄로 인정해 징역 2년6개월을 선고하였는데 박씨는 2016년 사망하였다.

<sup>3</sup> 정리 : 이선경 변호사 (민변 과거사청산위원회)

<sup>4</sup> 이하 조영선 변호사가 2016년 인권보고서에 제출했던 ‘형제복지원 피해사건에 대한 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성’을 인용, 보완한다.

<sup>5</sup> 검찰 과거사위원회 조사결과에 따르면 검찰은 실제적 진실 발견과 인권보호 의무를 방기하고 형제복지원 울주 작업장에 대한 수사과정에서 인권침해 범죄에 대한 수사, 원장의 횡령에 대한 수사 등을 방해하거나 축소한 것으로 나타났으며, 형제복지원 본원에 대한 수사는 시작도 하지 않아 사건의 실체를 밝히는 것을 지연시켰고 부산시도 형제복지원의 위법한 수용과 감금과정에서의 위법행위 등을 사실상 묵인해온 정황도 포착되었다. 검찰 과거사위원회는 “위헌·위법한 내무부 훈령 제410호를 근거로 형제복지원 원장의 감금 혐의에 대해 무죄로 판단한 당시 법원의 판결은 법령에 위반한 판결”이라며 “형사소송법 제441조에 따라 검찰총장이 비상상고를 신청할 것을 권고한다”고 밝혔고, “검찰이 수사를 축소하고 은폐한 사실이 확인됐고 그로 인해 형제복지원 본원에 대한 조사조차 이루어지지 않아 실제적 진실을 규명하지 못했다”고 지적하며 “검찰총장은 형제복지원 피해자들에 대해 검찰의 과오를 사과할 것을 권고한다”고 강조하였다.

<sup>6</sup> 경인투데이 뉴스, 2019. 11. 11. 자, “민주당, 자유한국당 형제복지원 진상규명 막지 말고 법안처리 동참해야”

이처럼 과거 30년 전, 형제복지원 문제는 박인근 개인의 횡령 등에 대한 문제로 왜곡, 축소되었고 당시 수용자 3,000여명<sup>7</sup>을 비롯한 많은 사람들이 왜, 이곳에 강제격리<sup>8</sup>되어 강제노동을 당하여야 하였는지, 그리고 왜 수많은 사람들이 폭행으로 사망에 이르렀는지 밝혀진 바가 없다. 또한 박인근에 대한 특수감금죄가 왜 무죄가 되었고, 피해자들에 대한 폭행치사 등에 대한 조사나 공소제기가 왜 이뤄지지 않았는지 또한 밝혀진 바가 없다고 하면서 지속적으로 진상규명과 특별법 제정 요구를 하여왔다.

뿐만 아니라 강제격리수용의 근거가 된 내무부 훈령은 당시 헌법이나 형사소송법, 그리고 아동복지법 등 관련 법률에 위반한 위헌적, 위법적이었으며, 감독관청인 정부와 부산시의 관리감독 부실도 이 참담한 비극에 일조하였다.

2019년 부산시가 시행한 형제복지원 피해 용역 조사 결과는 형제복지원 사건이 국가 책임이라는 사실을 확인시켜주었다.<sup>9</sup> 위 조사 결과를 보면 당시 부랑자들을 강제 수용하도록 한 내무부 훈령부터 법치주의를 위반한 것이라고 하였다. 훈령은 행정기관 내부에만 영향을 미칠 뿐 일반 국민에게 적용되어서는 안 되는 것임에도 불구하고 기본권을 침해하는 근거로 사용되었고, ‘부랑아’의 개념도 모호하였으며, 강제 수용과정과 복지원 운영과정, 이후 수사와 재판 모두 법치주의를 위반한 것으로 재차 확인하였다.

또한 2017년에 형제복지원과 입양기관이 결탁하여 형제복지원에 수용되어 있던 어린 아이들이 해외에 입양되었다는 사실이 확인되었던데 이어, 2019년 11월 9일 AP통신은 형제복지원에서 70명의 아동이 해외입양된 사실을 확인하였다고 보도하였다.<sup>10</sup>

이런 이유로 형제복지원 피해사건 진상규명을 위한 특별법의 필요성이 여전하기

<sup>7</sup> 김용원 검사, 박인근에 대한 감금죄 등 논고문에 따르면 ‘형제복지원 수용자수는 1987.1.15.현재 3,174명이다’라고 밝히고 있다.

<sup>8</sup> 신민당 보고서에 의하면 당시 포항제철 직원(연련과) 서상렬(당시 27세)는 휴가차 부산에 왔다가 역 대합실에서 공안원 직원 김대수씨에 의해 연행되었다고 밝히고 있다.(4면)

<sup>9</sup> MBC뉴스, 2019. 10. 7. 자, “형제복지원 사건은 국가 책임”

<sup>10</sup> sbs뉴스, 2019. 11. 9. 자, “‘인권유린’ 형제복지원, 아동 해외입양으로 돈벌이 확인”

에, 2019년 11월 6일부터 형제복지원 피해자 최승우는 국회의사당역 6번 출구 지붕 위로 올라가 ‘진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법’(과거사법) 개정안이 통과될 때까지 무기한 단식농성을 하고 있다.<sup>11</sup> 과거사법은 국가 폭력 사태에 대한 진상 규명을 목적으로 하는 진실화해위원회 활동을 재개하는 것으로 형제복지원 사건 진상 규명을 위한 핵심 법안이다.<sup>12</sup>

## 2. 형제복지원 피해사건에 대한 국가의 책임

### 가. 부랑인 수용의 근거규정 - 내무부 훈령

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

그런데 당시 체포, 수용된 원생들은 대부분 당시 훈령에 의한 ‘부랑인’도 아니었다는 데 더 심각한 문제가 있다. 부산역 등지에서 ‘배회’하다, 학교 다녀와서 집에 가다 경찰에 붙잡혀 들어온 이들도 있고, 일부는 그곳에 가면 배불리 먹을 수 있다, 기술을 배울 수 있다는 허언에 속아 자기 발로 걸어 들어온 이들도 있었다.<sup>13</sup> 이처럼 부모나 가족 등 연고자가 있음에도, 직장이나 학교가 있음에도 경찰에 잘못 걸려 복지원에 수용되었고, 수차 외부로의 편지 등을 통해 연고자를 찾으려 하였음에도 복지

원에 의해 편지는 외부에 전달되지 않았다는 것이다.

2019년 부산시가 시행한 형제복지원 피해 용역 조사 결과 연구팀은, 1975년 제정된 내무부 훈령 410조가 규정한 ‘부랑인’의 경우 부랑인의 범위가 불명확하고 규정 자체가 국민 기본권을 침해했다고 확인하였다.<sup>14</sup>

### 나. 전두환 정권의 비호

다른 한편, 1981. 4. 10.자 전두환이 총리에게 보낸 지휘서선에 의하면, ‘총리 귀하. 근간 신체장애자 구걸행각이 늘어나고 있다는 바, 실태 파악을 하여 관계부처 협조 하에 일정 단속보호조치하고 대책과 결과를 보고해 주시기 바랍니다’라고 하여, 전국적으로 부랑인 검속을 강화하도록 지시하였다. 결국 내무부 훈령이 여전히 존속하는 전제에서 대통령의 이러한 지시는 복지원 수용인원을 대폭 증가하게 하는 한편, 복지원의 수용, 감금, 폭행을 정당화함으로써 반사적으로 인권침해가 대폭적으로 확대되었음을 의미하는 것이다.

### 다. 당시 헌법, 법률에의 위반

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

당시 유신 헌법<sup>15</sup>에 의하면, 법률에 의하지 아니하고는 체포 · 구금 · 압수 · 수색 · 심문 · 처벌 · 강제노역과 보안처분을 받지 아니할 자유(제10조 제1항)을 비롯하여 고문을 당하지 않을 자유(제2항), 영장에 의한 체포, 구금(제3항), 거주이전의

11 프레시안, 2019. 11. 15.자, “형제복지원, 6.25 민간인학살 그리고 과거사법 개정”

12 국제신문, 2019. 11. 18.자, “무한 표류 지역법안 ‘자동폐기’ 위기”

13 sbs뉴스, 2018. 10. 14.자, ‘전두환 정권은 왜 형제복지원 수사를 방해했나. 32 년만에 드러난 형제복지원의 진실’

14 MBC뉴스, 2019. 10. 7.자, “형제복지원 사건은 국가 책임”

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

자유(제12조)를 규정<sup>16</sup>하고 있는바, ‘법률’에 의하지 아니한 ‘훈령’에 의한 체포·격리·구금 등은 당시 헌법 제10조 등에 위반되는 것임이 명백하다. 또한 헌법이 인정한 제 권리를 구체화한 형법, 형사소송법상의 제 규정을 위반한 것임을 재론의 여지조차 없다. 또한, 부랑아의 개념이 불분명하고 추상적이어서 명확성의 원칙에도 반한다 할 것이다. 이와 같은 내용이 2019년 부산시 형제복지원 피해 용역 조사 결과에서도 확인되었다.<sup>17</sup>

## 라. 국가 및 부산시의 관리감독 해태

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

또한, ‘당시 내무부 훈령에 의하면, 지 파출소 소장은 수용기관에 1주에 1회 순찰해야한다고 되어 있는데, 한 번도 이를 지키지 아니함으로써 구타, 가혹행위 등 인 권유린을 방치하였으며, 오히려 형제복지원과 유착되어 있다고 수용자들은 주장하고 있다’<sup>18</sup>고 밝히고 있다.

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

제10조

① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노동과 보안처분을 받지 아니한다.  
② 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.  
③ 체포·구금·압수·수색에는 검사의 요구에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 요구할 수 있다.  
④ 누구든지 체포·구금을 받은 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 법률이 정하는 경우에 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 국가가 변호인을 붙인다.

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

17 MBC뉴스, 2019. 10. 7자 “형제복지원 사건은 국가 책임”

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

검찰 과거사위원회 조사에 따르면, 형제복지원을 관리, 감독해야할 부산시는 구청에 감독권을 모두 넘겼고 구청 개발국장은 박원장에게서 받은 6천 5백만원의 돈으로 자기 땅을 샀다. 형제복지원 관리부장을 지냈던 사람은 당시 조사에서 “10년동안 감사를 받아본 적이 없다. 모든 것은 독자적으로 처리했다”고 털어놨다.<sup>19</sup>

## 마. 소결

따라서 형제복지원을 비롯한 당시 복지원에의 최소한의 체포·강제격리·강제수용은 헌법, 형법, 형사소송법 등에 위반한 위헌·위법한 훈령에 의한 것이었을 뿐만 아니라 위헌·위법적인 훈령에 근거한 감금 등 행위는 ‘고의’에 의한 불법행위를 구성하고, 나아가 복지원내에서의 감금·강제노동, 그리고 폭행 등 가혹행위, 치사 등 또한 적어도 국가, 부산시의 관리감독의 소홀에 따른 책임을 지지 않을 수 없다.<sup>20</sup>

검찰 과거사위원회는 “위헌·위법한 내무부 훈령 제410호를 근거로 형제복지원 원장의 감금 혐의에 대해 무죄로 판단한 당시 법원의 판결은 법령에 위반한 판결”이라며 “형사소송법 제441조에 따라 검찰총장이 비상상고를 신청할 것을 권고한다”고 밝혔고, “검찰이 수사를 축소하고 은폐한 사실이 확인됐고 그로 인해 형제복지원 본원에 대한 조사조치 이루어지지 않아 실제적 진실을 규명하지 못했다”고 지적하며 “검찰총장은 형제복지원 피해자들에 대해 검찰의 과오를 사과할 것을 권고한다”고 강조하였고 이에 따라 20108년 11월 검찰총장이 비상상고와 사과를 하였다.

19 sbs뉴스, 2018. 10. 14.자, ‘전두환 정권은 왜 형제복지원 수사를 방해했나, 32년만에 드러난 형제복지원의 진실’

20 형제복지원 내에서의 인권침해를 국가에게 그 책임을 물을 수 있느냐와 관련해서, 관리감독의 범위, 형제복지원과 부산시 내지 보건복지부 등 관계기관과의 관계, 관리감독 행태 등 다각적인 조사 등을 통하여 밝혀야할 부분이기도 하나, 적어도 관리감독 책임을 면할 수는 없다 할 것이다.

### 3. 형제복지원에서의 인권침해

#### 가. 형제복지원 인권침해 근거자료

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

#### 나. 진상규명되어야 할 형제복지원 내에서의 인권침해

형제복지원에서 행해진 인권침해는 소위 부랑인이라는 이유로 행해진 영장에 의하지 아니한 체포·강제격리, 본인의 의사에 반한 감금(강제수용), 강제노동, 폭행, 상해, 성폭력 그리고 이로 인한 치사(살인), 정신적 장애 등 이루 말할 수 없는 고통을 당하였다. 원생들은 스스로 형제복지원을 ‘아오지 탄광’ 내지 ‘생지옥’<sup>21</sup>이라고 표현한다.

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

또한 강제감금과 관련해서는, 김용원 검사는 1987.1.16. 형제복지원에 내려가 보

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

니, ‘건물마다 출입문에는 안팎으로 견고한 자물쇠 장치가 되어 있었다. 이 시설은 사회복지시설이 아니고 완벽한 감금시설이었다. 병동이라고 하는 것도 있었다. 안에 사람들이 있는데도 밖으로 자물쇠가 채워져 있었다. 안내하던 사람이 이곳은 중증 결핵환자들이 수용되어 있는 곳이니까 들어가지 말라고 하였으나 나는 자물쇠를 열게 한 후 들어가 보았다. 그곳에는 죽음의 그림자들이 질게 드리워진 흉측한 몰골의 사람들이 수십 명 여기저기 모여 있었다.’라고 회고하고 있다.<sup>22</sup> 말하자면, 본인의 자유의 의사에 의해 외부로 출입할 수 없는 구조였음을 말해주고 있는 것이다.

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

한편, 신민당 조사보고서에 따르면, 1975년부터 1986년까지 형제복지원 기간지 ‘새마음’에 나와 있는 자료를 재정리하였는데 총 인원 18,521명 중 513명이 사망하였으며, 특히 재소자가 3,000명을 초과하였던 1985년 1986년에는 각 89명, 95명에 이르는 사망자가 발생하였다고 밝히면서(10),<sup>23</sup> ‘수용인원이 너무 많아 관리능력이 한계에 달하였거나 예전보다 현재 인권상황이 매우 악화된 것에 기인’한다고 밝히고 있다.

또한 신민당 보고서는 사인에 대한 의혹을 버릴 수 없다면서, ‘86년 사망자 95명

22 2013. 3. 22. 형제복지원 사건 진실규명 및 해결방안 모색을 위한 토론회 발표문 24면.

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

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

표1. 연도별 사망자 현황

중 구포남 등 6명은 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있으나, 본적 주소가 불상으로 되어 있고(새마음 1987.1월호 페이지 193~201), ‘김상택 등 31명은 사체 처리가 불명하고, 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있는 이천용의 경우도 주소지에 연고자가 없는 것으로 확인되었다(이상 8면)’고 확인하고 있다. 이에 보고서는 ‘사체가 병원 등에 실험용으로 팔려간다는 면담자 주장에 유의하지 않을 수 없으며, 적어도 새마음지에 기재된 사인과 사체인계 등의 기록이 많은 경우가 허위 기재이며, 사실과 다르다는 점은 확인할 수 있었다(이상 8면)’고 의견을 개진<sup>24</sup>하고 있다. 말하자면, 사망 경위는 원내의 폭행에 의해 자행되었으며, 사체 또한 병원에 불법으로 매도되었음을 강하게 반증하고 있는 것이다.

#### 다. 형제복지원 수용 영, 유아들에 대한 해외 입양

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

1970년~1980년 대 해외 입양이 한해 수천 명에 이를 정도로 많이 발생했던 시기에 입양기관들은 입양 대상 아동을 확보하기 위해 서로 경쟁했고 그 과정에서 입양기관들이 복지시설과 병원 등 의료기관에 양육비, 사례금 명목으로 돈을 줬다는 사실은 당시 보건사회부 감사를 통해서도 확인된 사실인바, 고아원이 아니라 부랑아,

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

24 또한 김용원 검사는 작업장에서 맞아 죽은 수용자의 사체처리경위를 조사하다가 복지원 의사가 사망진단서를 신부전증이라고 허위로 기재한 것이 밝혀져, 구속하려고 하였으나 검찰총장 동생이라는 사람이 나타나 검사장에게 청탁하여 불구속 수 사지휘가 떨어졌다고 회고하고 있다. 2013. 3. 22. 형제복지원 사건 진실규명 및 해결방안 모색을 위한 토론회 (발표문 27면)

인 시설인 형제복지원도 입양기관으로부터 돈을 받고 입양대상 아동을 공급하는 역할을 했던 것이다. 경찰은 길 잃은 아이를 발견하고도 부모를 찾으려는 별다른 노력 없이 형제복지원 등 시설로 아이를 넘겼고, 아이들은 다시 입양기관으로 보내졌던 것이다.

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

AP통신은 2019. 11. 9. 군사정권 시절 부산 지역 최악의 인권유린 사건을 일으킨 형제복지원이 돈벌이를 위해 해외 입양아 ‘공급책’ 역할을 한 것으로 드러났다고 보도했다. AP통신은 국회의원과 정부 관계자, 정보공개청구를 통해 확보한 자료로 형제복지원이 1979년부터 1986년 사이 아동 19명을 해외에 입양 보냈다는 직접적 증거를 확보했으며 이외에도 51명 이상을 해외에 입양시킨 것으로 추정되는 간접 증거도 찾았다고 보도했다.<sup>25</sup> 나아가 AP통신은 "지난 30년 동안 형제복지원에서 입양된 건수는 더 많을 것으로 보이지만 전체 수치가 외부에 알려지지 못했다"며 "대부분의 관련 문서들은 정부와 입양기관에 의해 분실되거나 파손됐기 때문"이라고 전했다.<sup>26</sup>

#### 라. 소결

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

25 sbs뉴스, 2019. 11. 9.자, “‘인권유린’ 형제복지원, 아동 해외입양으로 돈벌이 확인”

26 조선닷컴, 2019. 11. 11.자, “80년대 ‘최악 인권유린’ 주범 부산 형제복지원, 아동 해외 보내 연간 230억원 돈벌이”

양 아동들에 대한 진상 규명도 이제 우리의 몫이 되었다.

#### 4. 1987년 당시 수사 및 재판의 왜곡, 축소

##### 가. 사건 개요

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

결국 박인근이 여론에 밀려 구속되기는 하였지만, 주례동 형제복지원 내의 인권 침해 등에 대해서는 일체 수사를 하지 못한 채, 울주 작업장에서 도주한 원생에 대한 폭행치사 및 박인근의 횡령 사건 등에 대해서만 수사와 기소가 이뤄졌다. 법원은 최종적으로 박인근에 대해 2년 6개월형만 확정하였고, 특히 특수감금죄와 관련하여 울산지원 유죄→대구고법 유죄→대법원 무죄, 판기 환송→대구고법 유죄→대법원 무죄, 파기환송→대구고법 무죄→대법원 무죄로 확정되는 등 7차례 상급·하급법원을 오간 매우 특이한 사건이었다.

##### 나. 형제복지원 수사의 축소, 중단

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

김용원 검사에 의하면, 검찰이 횡령한 금액으로 기소한 금액은 2년동안 6억8천만

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

2018년 검찰 과거사위원회 조사결과에 따르면, 검찰 수뇌부에서 수사를 적극적으로 방해하였으며 형제복지원 원장이 구속되자 전두환 당시 대통령이 법무부장관에게 “검찰이 쓸데 없는 일을 했냐”며 원장을 풀어주라고 지시했던 것으로 확인되었다.<sup>27</sup>

##### 다. 법원 판결 과정에서의 의혹들

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

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

앞서 본 내무부 훈령 410호나 이에 근거한 부산직할시장과 형제복지원 사이의 위탁계약 및 이에 따른 부산직할지사의 지도 또는 지시 가운데 피보호자의 도주 방지를 위한 경비, 경계를 철저히 하도록 한 부분은 적어도 피보호자의 자유로운 의사에

<sup>27</sup> sbs, 2018. 10. 14.자, '전두환 정권은 왜 형제복지원 수사를 방해했나, 32년만에 드러난 형제복지원의 진실', 부산일보, 2018. 10. 10.자, "형제복지원 절규의 기록, 전두환 전대통령 '원장 풀어주라'"

반하는 범위 내에서는 위 법 규정들에 저촉되어 그 효력을 갖지 못하는 것으로 볼 여지가 있고… 중략… 그것이 훈령이나 보호기관인 부산직할지상의 지시에 따른 것이라 하더라도 수용인들의 의사에 반하는 한 위법이 아닌가 하는 의문을 떨칠 수 없다.

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

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

#### 라. 소결

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

2018년 검찰 과거사위원회 조사결과에 따르면 검찰은 실체적 진실 발견과 인권보호 의무를 방기하고 형제복지원 울주 작업장에 대한 수사과정에서 인권침해 범죄에 대한 수사, 원장의 명령에 대한 수사 등을 방해하거나 축소하는 것으로 나타났으며, 형제복지원 본원에 대한 수사는 시작도 하지 않아 사건의 실체를 밝히는 것을 지연시켰고 부산시도 형제복지원의 위법한 수용과 감금과정에서의 위법행위 등을 사실상 묵인해온 정황도 포착되었다. 지난 2018년 11월에 검찰총장이 형제복지원 원장

의 무죄판결에 대하여 비상상고를 하기는 하였으나 1년동안 아직 사건은 대법원에 계류 중이다.<sup>28</sup>

## 5. 형제복지원 피해사건의 진상규명 등을 위한 특별법 제정의 필요성

### 가. 입법방향의 기초

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

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

### 나. 특별법이 담아야할 내용<sup>29</sup>

통상 과거청산의 방법에 대해 역사가 볼프손(Wolffsohn)은 4W(Wissen[알], Werte[가치], Weinen[슬퍼함], Wollen[의지])를 제안한 바 있다. 즉 과거청산이란 무엇이 일어났는지 알아야 하고, 그 행위를 악한 것으로 가치를 판단해야 하고, 희생자를 위해 최소한 상징적으로 슬퍼해야 하며, 다른 좀 더 도덕적이고 일반적인 어떤 것으로 승화시키려는 의지를 내보이는 것을 포함한다는 것이다.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 경인투데이뉴스, 2019.11.11.자, “민주당, 자유한국당, 형제복지원 진상규명 막지말고 법안처리에 동참해야”

<sup>29</sup> 진선미 의원 등이 발의한 특별법(내무부 훈령등에 의한 형제복지원 피해사건 진상규명 법률안-2000688) 내용 참조

<sup>30</sup> 김민철 [한국과거청산의 성과와 과제], 9면 일부 요약

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

이재승 교수는 [국가범죄]에서 과거청산의 5대원칙인 ① 진실규명, ② 책임자 처벌, ③ 피해 배상, ④제도개혁, ⑤ 문화적 구

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

#### 다. 소결 - 입법부의 책임

형제복지원 특별법<sup>31</sup>은 2014년 19대 국회에서 진선미 의원이 대표발의했으나 임기종료로 폐기되었다가 2016년 20대 국회에서 진의원에 의해 재발의되었다. 이후 형제복지원 진상규명 법안은 특별법이 아니라 행정안전위원회에서 ‘진실, 화해를 위한 과거사정리기본법’ 진행되고 있으며 2019년 10월 22일 행안위를 통과한 이후 현재 법제사법위원회에 계류 중에 있다.<sup>32</sup>

형제복지원 사건에는 행정부, 사법부 뿐만 아니라 입법부의 책임도 있다. 입법부의 부작위는 2014년 진선미 의원이 특별법을 발의하기 전까지 거의 30년 동안 이어졌으며, 입법부가 책임을 방기한 결과 형제복지원 피해자들은 법이 통과되기를 기다리면서 희망고문에 시달리고 있다.<sup>33</sup>

## 6. 마치며

2018년 1월 8일 국가인권위원회는 국회의장에게 형제복지원 특별법을 조속히 제정하라고 권고하였다. 정부는 형제복지원 원장에 대한 서훈을 취소한다고 밝혔다.<sup>34</sup> 검찰총장은 대검 개혁위원회와 검찰 과거사위원회의 권고를 받아들여 비상상고를

하였다. 오거돈 부산시장은 국회에 형제복지원 특별법의 제정을 촉구하는 서면을 제출하였다.<sup>35</sup>

또한 부산시는, 2018년 형제복지원 사건<sup>36</sup>에 대해 공식사과를 하였고 피해생존자 모임측의 요구를 수용하여 “사건 자료를 수집, 피해생존자 트라우마 상담창구 개설, 인권조례 제정”등을 실시하기로 하였다.<sup>37</sup> 그 후 2019년 부산시는 지방자치단체 최초로 형제복지원 사건 피해자 실태조사 용역을 실시하면서 나름 형제복지원의 국가 책임을 확인하는 성과를 거두었다.<sup>38</sup> 그러나 부산시가 2020년 1월 개소 예정인 형제복지원종합지원센터가 상근인력을 고작 2명 배치한다는 사실이 알려지면서, 피해 신고뿐만 아니라 피해자 심리치유와 피해자를 위한 모임 공간을 제공하는 등 시 차원에서 피해자들을 지원하고 진상규명을 위한 자료를 축적해 나가겠다는 당초 설립 목적과 달리 반쪽 기능밖에 못할 것이라는 우려가 제기되고 있다.<sup>39 40</sup>

이러한 상황에서 피해자들의 입법을 위한 투쟁은 계속되고 있다. 2017년 11월 7일부터 국회 앞 차가운 길바닥에서 700일 넘게 노숙농성을 하면서 특별법 제정을 요구하고 있으며 심지어 지난 2019. 11. 6.부터는 국회 앞 지하철역 지붕 위에서 고공 단식 농성을 하고 있다.<sup>41</sup> 30여년이 지났다. 이제 국회가 입법으로 회답할 차례이다.

35 프레시안 2018. 10. 12.자, ‘오거돈, 형제복지원 사건 특별법 제정 국회에 호소’

36 서울신문 2018. 9. 16.자, ‘부산시, 30년만에 형제복지원 사건 사과... 피해자들 “행동으로 보여달라”’

37 국민일보 2018. 10. 1.자, ‘부산 형제복지원 사건 30여년 만에 보상 추진’

38 연합뉴스 2019. 10. 7.자, “형제복지원 인권유린 국가책임 재확인...부산시 조사 속도”

39 부산닷컴 2019. 11. 12.자 기사, “형제복지원종합지원센터 ‘반쪽’ 안 돼... 오거돈 시장 공약 이행할”

40 뉴시스 2019. 10. 8.자, “부산시, 형제복지원사건 국가책임 이론적 토대 만든다”

41 미디어오늘 11. 9.자, “변한게 없으니...” 형제복지원 피해자 다시 국회 앞 농성

축 등을 제기하기도 하였다.

31 내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상규명 법률안

32 국제신문 2019. 11. 18.자, “무한 표류 지역법안 ‘자동폐기’ 위기”

33 허핑턴포스트코리아 2018. 10. 19.자, ‘형제복지원 특별법을 제정하라’

34 뉴스웍스, 2018. 7. 10.자, ‘간접조작- 형제복지원- 5. 18 진압 관련자 53명, 2개 단체 서훈 취소’



## IV. 일본군 ‘위안부’ 문제<sup>42</sup>

### 1. 일본군 ‘위안부’ 문제 우리는 어디까지 왔는가?

가. “누가 그들의 한을 풀어주랴” 정부에 등록된 일본군 ‘위안부’ 피해자 240명 가운데 생존자는 현재 20명만이 남았다.<sup>43</sup> 문재인 대통령은 2017년 8·15 광복절 경축식에 참여하여 “인류의 보편적 가치와 국민적 합의에 기한 피해자의 명예회복과 보상, 진실규명과 재발방지 약속이라는 국제사회의 원칙이 있다. 정부는 이 원칙을 반드시 지킬 것”이라고 ‘위안부’ 피해자들을 비롯한 과거사 피해자들의 명예회복과 진실규명 원칙에 대한 확고한 의지를 표명했다. 하지만 ‘위안부’ 피해자들에 대한 명예회복과 보상, 진실규명과 재발방지를 위한 진전은 과연 제대로 이루어지고 있는가. 2019년이 마무리되어가는 지금에도 일본군 ‘위안부’ 문제의 진정한 해결은 여전히 묘연해 보인다.

나. 일본의 태도는 변화가 없다. 일본 정부는 지금도 한국 정부에게 2015년 한·일 합의로 ‘위안부’ 피해자들의 문제는 종결되었다는 기존 입장을 고수하고 있다. 유엔 여성차별철폐위원회,<sup>44</sup> 유엔 인종차별철폐위원회의 2018년 권고<sup>45</sup>에도 일본은 위 기존 입장을 되풀이하며 국제사회의 권고를 수용하지 않고 있다.

다. “우리는 어디까지 왔는가” 작년 광장의 촛불은 정권을 교체되고 새로운 정부가 들어섰다. 그리고 시민들은 새 정부에게 일본군 ‘위안부’ 피해자들을 포기한 지난 정부와는 확연하게 다른 모습을 기대했다. 이하에서는 2018 ~ 2019년 일본군 ‘위안

부’ 문제의 현황을 주요 발표 및 사건들을 중심으로 돌아본다. 이를 통해 일본군 ‘위안부’와 관련해 무엇이 달라졌는지, 무엇이 진전되거나 퇴보되었는지를 검토하고, ‘위안부’ 피해자 우리들에게 남겨진 과제가 무엇인지를 살펴본다.

### 2. 2015년 한·일 합의에 대한 후속조치의 진행경과

가. 외교부 ‘한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스’의 2015년 한·일 합의 검증결과 발표

(1) 외교부 ‘한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스’(이하 ‘태스크포스’라고 한다)는 2017. 7. 31. 출범했고, 5개월에 걸친 검증 끝에 2017. 12. 27. 검증결과 보고서를 발표했다.<sup>46</sup> 검증의 주요 내용은 이하에서 상세히 살펴보듯이 비공개 합의 및 피해자 중심적 접근의 존재 여부 등이었다. 전반적으로는 ‘위안부’ 피해자 지원단체가 제기했던 문제점에 대한 검증이 이루어졌다고 평가할 수 있다. 특히 위 태스크포스는 출범 당시 2015년 한·일합의의 주역인 국가정보원 내 TF에 대한 조사가 배제되어있었다는 점이 지적되었는데, 이 부분과 관련하여 태스크포스는 이 병기 전 국가정보원장이 비공개 협의를 통해 2015년 한·일 합의과정을 주도했다는 사실을 확인했다.<sup>47</sup>

(2) 태스크포스가 검증결과보고서를 통해 밝힌 2015년 한·일 합의의 대표적인 문제점은 다음과 같다. 첫째, 피해자 중심주의 접근이 부재했다. ‘위안부’ 피해자들의 입장을 반영하고 의견을 수렴하기 위한 구체적 절차는 하나도 이루어지지 않은 정부입장중심의 합의였던 것이다. 둘째, 민주적 절차, 과정의 부재와 주무부처의 무능함이 드러났다. 이병기 전 국가정보원장의 주도로 인하여 ‘위안부’ 피해자들의 인권의 문제를 경제, 문화, 안보, 외교와 연계했고, 모든 정책결정권한이 박근혜

<sup>42</sup> 작성 : 박지현 변호사(민변 과거사청산위원회), 서채완 변호사(민변 과거사청산위원회), 정리 : 권태윤 변호사(민변 과거사청산위원회)

<sup>43</sup> 여성가족부 일본군‘위안부’ 피해자 e-역사관, 숫자로 보는 일본군‘위안부’, <http://www.hermuseum.go.kr/mainPage.do>, 검색일자 2019. 11. 20.

<sup>44</sup> United Nation Committee on the Elimination of Discrimination against Women, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the Republic of Korea’, 2018. 3. 14, CEDAW/C/KOR/CO/8

<sup>45</sup> United Nation Committee on the Elimination of Racial Discrimination, ‘Concluding observation on the combined tenth and eleventh periodic reports of Japan’, 2018. 8. 30, CERD/C/JPN/CO/10-11

<sup>46</sup> 한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크 포스, 「한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의(2015.12.28.) 검토 결과 보고서」, 2017. 12. 27.

<sup>47</sup> 한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크 포스, 앞의 글, 8쪽.

전 대통령에게 집중되어 졸속적으로 합의가 채택되고 그 이행이 진행되었다. 셋째, 이면합의의 사실이 드러났다. 소녀상, ‘성노예’ 표현 사용 반대, 최종·불가역적 해결을 위한 피해자 및 지원단체 설득 등 납득할 수 없는 내용이 이면합의로 추진되었다는 충격적인 사실이 드러났다.<sup>48</sup>

(3) 한편 태스크포스의 검증결과에 부족한 부분도 있었다. 태스크포스는 일본의 ‘법적책임’ 이나 ‘책임인정’이라는 말을 이끌어 내지는 못했으나 ‘책임통감’이라는 표현을 통해 진전을 이루었으며, 일본정부 예산에서 거출된 10억 엔이 일본정부의 법적책임으로 해석될 수 있다고 평가했다. 하지만 그동안 피해자들과 지원단체가 주장해온 법적책임 인정은 전쟁범죄의 ‘가해내용의 구체적 명시와 인정’, 그리고 ‘책임주체의 구체적 명시’를 토대로 한 법적책임 인정이었는바, ‘책임통감’이라는 표현은 진전이라 평가될 수 없으며 피해자들의 의견이 전혀 반영되지 못한 검증 TF의 자의적인 평가일 뿐이다. 이러한 태스크포스의 자의적 평가는 태스크포스가 출범할 당시 일본군성노예제를 오랜 기간 연구해온 법, 역사, 여성학 전문가들이 배제되었기 때문으로 보인다.<sup>49</sup>

(4) 이상에서 살펴본 태스크포스의 검증결과를 통해 2015 한·일합의가 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 입장에서 수용할 수 없는 인권침해적 합의라는 점이 명확히 드러났다. 따라서 한국정부는 신속히 2015 한·일 합의가 조속히 폐기, 그 합의의 중심인 화해치유재단은 즉각 해산, 한국정부가 일본으로부터 지급받은 10억 엔 반환 등 2015 한·일합의의 무효화를 미루어서는 안 된다. 하지만 위 2015 한·일 합의의 무효화는 이루어지고 얼마나 추진되고 있을까? 이하에서는 항을 나누어 화해치유재단 해산과 등을 중심으로 2015 한·일합의의 무효화의 추진경과를 살펴본다.

48 위의 글, 11쪽-31쪽 참조.

49 민변 일본군‘위안부’ 문제 대응TF, 「[[공동 기자회견문] 문제인 정부는 한일‘위안부’합의 검증 TF 결과 수용하여 지금 당장 2015한일합의 폐기하라!」, 2017. 12. 27. <http://minbyun.or.kr/?p=37445>

## 나. 화해치유재단 해산 등 2015 한·일 합의 무효화의 추진경과

(1) 여성가족부는 2017. 12. 27. 화해·치유재단과 일본군 위안부 피해자 관련 기념사업에 대한 점검·조사 결과를 발표하면서 그동안 제기되었던 화해치유재단의 문제점이 사실이라는 점을 밝혔다. 조사결과에 따르면 재단 설립 절차상 위법사항은 발견되지 않았으나 여성가족부가 신청일로부터 평균 20일이 소요되는 법인설립 허가를 5일 만에 처리하고, 설립허가를 위해 필수적인 법인사무실의 임대차 계약을 소속 직원이 대리하여 체결하는 등 재단설립을 적극 지원한 정황이 확인됐다. 재단 운영비 국고지원과 관련하여 아무런 사업수행실적이 없는 재단에 국고를 보조하였고, 국고보조 전에 받아야 하는 일본군‘위안부’ 피해자 생활안정지원 및 기념사업 심의 위원회의 심의를 받지 않았다.

(2) 또한 일본군 위안부 피해자 현금지급사업을 진행하면서 2016. 1.부터 2017. 6.까지 외교부·여성가족부·재단관계자에 의해 생존피해자별로 1~7차례 면담을 실시했다. 이 과정에서 정부 및 재단 관계자가 피해자들에게 한일합의의 긍정적인 면을 부각시키고 현금수령을 적극적으로 권유하거나 설득하였다. 또한 피해자 동의 하에 당사자가 직접 현금지급신청서를 작성하였으나 피해자가 노환 또는 문맹 등으로 작성하기 곤란한 때에는 보호자가 대리하여 작성하였는바, 일부 피해자의 경우 동의 의사를 표시하였더라도, 고령·언어(중국어) 제약 등으로 인해 지급되는 현금의 의미를 정확하게 알았는지 불분명하다. 그리고 여성가족부는 위안부 관련 기록물의 유네스코 세계기록유산 등재사업 지원을 중단한 사실을 인정하고 피해자들의 의견을 충분히 청취하여 관계기관과 협의해 나갈 계획이라고 밝혔다.

(3) 이러한 조사결과에 따라 한국정부는 2015년 한일합의에 따른 화해치유재단에 대하여 해산 의사를 밝히면서 일본과 관련 협의절차를 밟고 있다고 밝혔다.<sup>50</sup> 나아가 진선미 여성가족부 장관은 2018. 11. 16. 화해치유재단에 대한 정부 입장을 정리

50 한겨레, 2018. 10. 31.자 「“한국, ‘화해·치유재단 해산’ 일본에 통보” <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/868133.html>

했다며, 11월 중에는 반드시 화해치유재단 처리 결과를 발표할 것이라 밝혔다.<sup>51</sup> 태스크포스의 결과 발표 이후 약 11개월이 지났지만, 여전히 화해치유재단 처리 문제는 해결되지 않았다. 정부에 보다 신속한 조치가 필요한 시점이다.

(4) 한편 10억 엔의 반환과 2015년 한·일 합의의 전면 무효화 역시 신속하게 처리되고 있지 않다. 정부는 한일 위안부 합의에 따라 일본 정부가 출연한 피해자 지원금 10억 엔을 우리 정부 예산으로 충당하여 이미 사용한 지원금도 원상복원하기로 했다.<sup>52</sup> 하지만 정부는 기존 위안부 합의를 파기하거나 재협상을 요구하지는 않겠다는 입장을 표명한 이후 별도로 2015년 한·일 합의로 발생한 문제점을 어떻게 해결할 것인지 구체적으로 밝히고 있지 않다.

### 3. 2018년 유엔 인권기구의 권고사항

가. 우리 위원회는 지난 2017년 인권보고서에서 유엔고문방지위원회 및 유엔인권이사회가 2017년에 2015년 한·일 합의로 ‘위안부’ 피해자들의 인권침해 상황이 전혀 해결되지 않았다는 입장을 갖고 있다는 점을 살펴보았다. 유엔고문방지위원회는 2017년 5월 ‘2015년 한일합의를 개정하여 제2차 세계대전 성노예 피해자들이 고문방지협약 제14조의 내용에 상응하는 보상과 재활, 진실 추구의 권리, 회복 및 재발방지 등의 구제조치를 제공받을 수 있어야 한다’라고 권고하였고, 유엔인권이사회도 2017년 11월 17일 일본정부에게 ‘위안부’ 피해자들에 대한 사죄, 보상, 올바른 역사교육, 법적 책임 인정 등을 권고했다.

나. 위와 같은 유엔인권기구의 입장은 2018년에도 유지되었다. 유엔여성차별철폐위원회는 2018. 3. 9. 한국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해에서 태스크포스의 검증결과가 발표되었다는 점, 피해자 중심 접근법을 기반으로 하는 후속조치가 이

루어질 예정이라는 한국정부의 계획과 ‘위안부’ 피해자와 그 가족들이 한·일 합의에 대해 반대하고 있는 상황에 주목한다고 밝혔다. 그리고 유엔여성차별철폐위원회는 한국정부에게 ‘위안부’ 피해자 및 그 가족들의 견해를 고려하고, 진실과 정의 및 배상에 대한 권리를 완전히 보장할 것을 권고했다.<sup>53</sup>

#### 한국정부에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 2018. 3. 14. 권고

##### ‘위안부’

26. 위원회는 일본에 대한 위원회의 최종견해들(CEDAW/C/JPN/CO/6, 37항 및 38항, CEDAW/C/JPN/CO/7-8, 28항 및 29항)을 상기하며, 한일간 2015년 12월 28일 양자합의에 대한 당사국의 검토결과 보고서가 2017년 12월 27일 발표된 이후의 추가 조치들을 환영한다. 또한 위원회는 피해자중심 접근법을 기반으로 후속조치를 취하겠다는 당사국의 의사에 주목하며, 양자합의에 따라 일본으로부터 제공받은 10억엔의 사용을 위해 설립된 화해치유재단에 대해 피해자/생존자들 및 그 가족들이 반대하고 있는 상황에 주목한다.

27. 위원회는 당사국에 다음의 사항을 권고한다:

- (a) 2015년 12월 일본과 공동으로 발표한 양자합의의 이행에 있어 당사국이 피해자/생존자들 및 그 가족들의 견해에 대한 충분한 고려를 보장할 것;
- (b) 재활, 공정하고 충분한 손해배상의 지체없는 제공 등 피해자/생존자들 및 그 가족들의 진실과 정의 및 배상에 대한 권리가 완전히 인정되도록 보장할 것.

다. 유엔 인종차별철폐위원회는 2018. 8. 30. 일본정부에게 2015년 합의는 피해자 중심의 접근이 결여된 합의로서, ‘위안부’ 피해자 문제의 해결에 지속적인 해결 노력을 하라고 권고했다.<sup>54</sup> 유엔 인종차별철폐위원회는 2015년 한·일 합의를 포함하여 일본의 ‘위안부’ 피해자 문제 해결 노력이 적절하지 않았다는 점, 일본 정부의 책임

51 연합뉴스, 2018. 11. 16.자 「진선미 “화해치유재단 정부 입장 정리됐다”」<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/11/15/0200000000AKR20181115155400005.HTML?input=1195m>

52 한국일보, 2018. 1. 9.자 「정부 “일본 위안부 지원 10억엔, 예산으로 충당”

53 United Nation Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 앞의 문서, 26-27문단 참조.

54 United Nation Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 앞의 문서, 27-28문단 참조.

을 축소하기 위한 일본 공직자들의 행태 등에도 우려를 표명하였다.

#### ‘위안부’

27. 위원회는 2015년 한·일 합의를 포함하여 ‘위안부’ 피해자 문제를 해결하기 위한 일본정부의 노력과 관련하여 일본정부가 제공한 정보를 검토한 결과, 일본 정부의 ‘위안부’ 피해자 문제 해결 노력은 완전한 피해자 중심적 접근이 결여된 것으로, 생존한 ‘위안부’ 피해자들과의 적절한 협의가 되지 않았고, 2차 세계대전 전후 군부에 의한 ‘위안부’ 피해자들의 인권 침해에 대한 분명한 책임이 제공되지 않았다. 위원회는 ‘위안부’ 피해자 문제와 관련하여 정부의 책임을 최소화하려는 일본정부 공직자들의 주장과 그 주장에 생존한 ‘위안부’ 피해자들 미치는 잠재적인 부정적 영향을 우려한다.

28. 위원회는 일본정부가 모든 국가의 ‘위안부’ 피해자들을 포함하여 피해자 중심의 접근법을 통해 ‘위안부’ 피해자 문제에 대한 지속적인 해결책을 확보하고, ‘위안부’ 피해자들에 대한 인권침해의 책임을 인정할 것을 권고한다. 위원회는 일본정부에게 생존한 ‘위안부’ 피해자들과 그 가족들을 위한 적절한 조치를 포함하여 ‘위안부’ 피해자 문제를 해결하기 위한 노력에 관한 상세한 정보를 다음 정기보고서에 제출할 것을 요구한다.

#### 4. ‘위안부’ 피해자 문제 해결을 위한 관련 소송의 경과

가. 앞서 살펴본 국제사회의 권고내용과는 달리 우리나라 사법부는 ‘위안부’ 피해자 문제 해결의 의지를 보이지 않고 있다. ‘위안부’ 피해자들이 일본국을 상대로 낸 손해배상 청구소송은 2016. 12. 28. 소장이 접수된 뒤로 약 3년이 지난 2019. 11. 13. 제1차 변론기일이 진행되었다. 일본국에서는 여전히 소장 등의 송달을 거부하여 소장의 송달은 2019. 3. 5. 자 법원의 공시송달 명령에 따라 2019. 3. 8. 공시송달되어 2019. 5. 9. 0시 송달의 효력이 발생되었다.

나. ‘위안부’ 피해자들이 2015년 한·일 합의를 체결한 한국 정부에 대해 국가배상을 청구한 사건에 대해, 제1심 법원은 원고 전부 패소판결을 선고했다(서울중앙지방법원 2018. 6. 15. 선고 2016가합552135 판결). 1심 법원은 두 가지 측면에서 국가가 ‘위안부’ 피해자들에 대한 배상책임이 없다고 판단했다.

첫째, 헌법재판소가 2011년 위안부 피해자들의 배상청구권을 실현하기 위하여 한일청구권협정 제3조에 따른 분쟁해결절차를 취해야 한다고 결정한 점에 비추어 보아도 2015년 한일 위안부 합의가 정치적 합의라는 점을 감안하여 볼 때, 피해자들의 배상청구권을 제한하지 않을 뿐만 아니라 헌법재판소의 위헌결정에서 정한 의무를 이행하지 않거나 이행하지 않는 부작위상태를 지속시키는 등으로 국가배상책임을 부담하지 않는다고 판단하였다.

둘째, 국가의 외교적 보호권 행사 의무를 불이행하였다는 점과 관련하여 2015년 한일 위안부 합의 체결 전·후 과정에서 위안부 피해자들에 대한 불충분한 외교적 보호권을 행사한 측면이 있기는 하나 위안부 피해자들의 동의가 있었다고 볼 수 없고 2015년 한일합의가 국내법과 같은 효력을 가지는 조약으로 볼 수 없으므로 이 사건 합의의 효력으로 위안부 피해자들의 배상청구권이 소멸한다고 볼 수는 없다고 보았다. 따라서 위법한 행위라고 볼 수 없고, 합의 교섭과정에서 외교적 보호권을 행사하였을 가능성도 있으며, 정치적 합의에 불과하므로 국민의 기본권을 제한하는 행정작용이라고도 볼 수 없을 뿐만 아니라 외교행위로 재량이 허용되는 영역이라 법률유보의 원칙이나 의회유보 원칙이 적용되지 않는다고 판시하였다.

그러나 위 판결에는 2015년 한일합의 이후 위헌상태가 제거되지 않고 지속되고 있음에도 국가가 그 위헌상태를 제거하기 위한 작위의무를 이행하지 않고 있다는 부작위 주장에 관하여 일체의 판단하지 아니하였을 뿐만 아니라, 외교적 보호권 행사의 한계와 재량권 일탈 여부에 관하여도 전혀 판단하지 않았다. 피해자들은 위 판결에 즉시 항소를 제기해, 현재 위 사건의 항소심이 진행 중이다.

다. 한편 헌법재판소에 제기된 2015년 한·일 합의에 대한 위헌소송은 여전히 결

론을 맺지 못하고 있다. 외교부는 위 소송이 제기된 지 2년 3개월만인 2018. 6. 한일 합의가 법적 효력을 가지는 조약이 아니라 외교적 합의에 불과하기 때문에 국가기관의 공권력 행사로 볼 수 없다는 점, 외교 당국자 사이의 정치적 선언으로 인해 개별 배상청구권을 비롯한 법적 권리나 기본권이 직접 침해되지는 않는 점, 이라크 파병 등 고도의 외교적 행위는 헌법소원 대상으로 삼을 수 없어 각하한 전례가 있는 점을 근거로 각하되어야 한다는 취지의 답변서를 제출했다.

하지만 국민의 기본권을 침해하거나 침해할 우려가 있는 공권력 행사는 헌법재판소의 심사의 대상이 될 수 있다는 점, 2015년 한·일 합의가 외교 당국자 사이의 합의이지만 당사자인 ‘위안부’ 피해자들의 인간의 존엄성 및 배상청구권 등 기본권에 관한 합의라는 점, 2015년 한·일 합의가 아무런 효력이 없다면 부작위 상황이 지속되고 있다는 점 등을 고려했을 때, 위 외교부의 각하 주장은 타당하지 않다. 더불어 위 2015 한·일 합의는 피해자 중심적 접근을 결여한 합의로서 그 자체로 ‘위안부’ 피해자들이 피해자로서 가지는 인간의 존엄성, 참여의 권리 등을 침해하는 것이기도 하다. 따라서 헌법재판소는 본안으로 나아가 철저하기 2015 한·일 합의의 위헌성을 철저하게 심사해야 한다.

## 5. 결론

여전히 일본군 ‘위안부’ 문제와 관련해, 우리는 아직 한 발자국도 제대로 나아가지 못했다. ‘위안부’ 피해자들의 목소리를 외면하는 2015년 한·일 합의 문제는 제대로 해결되지 않았고, ‘위안부’ 피해자들의 진실과 정의, 배상의 권리 실현은 이루어지지 않고 있다. 그리고 생존자는 오직 20명만이 남아있다. 정부, 입법부, 사법부 모두는 더 이상 지체할 시간이 없다는 점을 엄중히 인식하고, ‘위안부’ 피해자 문제 해결을 위해 신속하고 실효성 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

## V. 긴급조치사건 관련 보고<sup>55 56</sup>

### 1. 서론

박정희는 지금으로부터 46년 전인 1972. 10. 17. 19시, ‘한국적 민주주의를 정착한다’는 명목으로 ‘비상계엄’을 선포하면서, ① 국회해산 및 정치활동 중지하고, 일부 헌법의 효력을 중지한다. ② 정지된 헌법 기능은 비상국무회의가 대신한다. ③ 평화통일지향의 개정헌법을 1개월 이내에 국민투표로 확정한다. ④ 개정헌법이 확정되면 연말까지 헌정질서를 정상화한다는 4개 항의 ‘특별선언’을 하였다.

이러한 초헌법적 비상조치에 따라 비상국무회의는 1972. 10. 27. 헌법개정안을 공고하고, 11. 21. 국민투표를 실시하여 유신헌법이 확정되었다(헌법 제8호). 이어서 박정희는 12. 15. 통일주체국민회의를 구성한 후, 여기에서 12. 23. 제8대 대통령으로 당선되어 12. 27. 정식 취임함으로써, 인권탄압과 공포정치로 대변되는 ‘유신·긴급조치시대’(소위 ‘제4공화국’)를 출범시켰다.

박정희는 9차례에 걸쳐 긴급조치권을 행사하면서, 민주주의를 요구하는 학생운동과 국민을 탄압하였다. 이 과정에서 무수한 대학생, 지식인, 언론인, 야당 정치인, 시민들이 체포되고 불법 구금되었으며, 구타 및 가혹행위를 당했고, 유죄를 선고받았다. 1974. 1. 8. 긴급조치 1호가 선포된 때로부터 1979. 12. 8. 긴급조치 제9호가 해제될 때까지 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하, ‘진화위’라 한다)가 입수 분석한 긴급조치 위반 판결만도 1412건에 이른다.

사법부는 위와 같은 인권유린의 독재정권 하에서 무고한 시민들을 보호하기는커녕, 독재자의 꼭두각시 역할을 충실히 수행했다. 국가의 불법행위에 동조하여 판

55 정리 : 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

56 이하, 2018년 인권보고서에 제출했던 내용을 인용, 보완한다.

결로서 불법을 적법으로 포장하고 ‘사법살인’을 자행한 인혁당 사건은 물론이거니와 긴급조치 9호 발동 후 1979년 10월까지 4년 반 동안 위 긴급조치 위반을 이유로 1,400여 명이 구속되었고, 이 중 1,000여 명이 유죄를 선고받았다. 검찰 등 행정부가 국가 폭력을 주도하였음은 별론, 사법부는 긴급조치의 위헌성에 대해서 애써 의문을 품지 않고 ‘정찰제 판결’을 선고함으로써 박정희가 만들어낸 폭압적 야만의 시대를 유지하는 든든한 축이 되어주었다.

## 2. 국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치

먼저, 유신헌법<sup>57</sup> 제53조<sup>58</sup>에 규정된 대통령 긴급조치권은 단순한 행정명령 하나만으로도 국민의 자유와 권리에 대해 무제한의 제약을 가할 수 있는 초헌법적 권한으로서, 이러한 긴급조치권의 발동을 요하는 비상사태의 발생 여부에 관한 판단은 대통령이 독자적으로 내릴 수 있도록 되어 있어 사실상 반유신세력에 대한 탄압도 구로 악용되었다.

<sup>57</sup> 이른바 <10월유신>에 따라 1972년 12월 17일 국민투표로 확정된 <조국의 평화통일을 지향하는 헌법개정안>의 제정. 한국헌정사상 7차로 개정된 제4공화국의 헌법이다. 10월 27일 평화적 통일지향·한국적 민주주의의 토착화를 표방한 개헌안이 비상국무회의에서 의결·공고되어 개헌반대 발언이 완전히 봉쇄된 가운데 11월 21일 국민투표에서 투표율 91.9%에 91.5% 찬성으로 확정. 대통령 취임일인 12월 27일 공포·시행되었다. 네이버 지식백과, 한국근현대사사전, 2005. 9. 10., 가람기획.

<sup>58</sup> 구 대한민국 헌법(1972.12.27. 헌법 제8호로 개정되고 1980.10.27. 헌법 제9호로 개정되기 전의 것)

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

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

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

④ 제1항과 제2항의 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다.

⑤ 긴급조치의 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체없이 이를 해제하여야 한다.

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

〈긴급조치의 내용〉<sup>59</sup>

제 목 (발동 일시)	내 용
긴급조치 제1호 (1974. 1. 8. 17시)	① 대한민국 헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하는 일체의 행위 금지 ② 대한민국 헌법 개정, 폐지를 주장, 발의, 제안 또는 청원하는 일체의 행위 금지 ③ 유언비어 날조유포 행위 금지 ④ 위 행위 권유, 선동, 선전하거나, 방송, 보도, 출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 언동금지 ⑤ 이 조치 위반자 및 비방자는 법관 영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하며 15년 이하 징역에 처하며 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음 ⑥ 이 조치 위반자 및 비방자는 비상군법회의에서 심판, 처단
긴급조치 제2호 (1974. 1. 8. 17시)	긴급조치 제1호 위반자를 심판, 조사하기 위한 비상군법회의, 검찰부의 설치, 관할, 직무, 구성에 관하여 규정
긴급조치 제3호 (국민생활의 안정을위한 대통령긴급조치 1974. 1. 14.)	저소득자에 대한 조세부담의 경감, 사치성 소비억제, 버스요금억제로 통행세 감면, 농가소득증대 위해 미곡수매 가격 가마당 500원씩 인상, 영세민 취업보장위해 100억 확보, 노동집약적 토목사업 실시, 임금우선변제제도 신설, 임금체불, 부당해고에 대한 가중처벌을 내용으로 하여 74년도 예산, 세율 재조정, 관계세법 개정하도록 함(전 7장 35호 부칙으로 구성)
긴급조치 제4호 (1974. 4. 3. 22시)	① 민청학련과 이에 관련되는 제 단체의 조직, 가입 및 그 구성원과 회합, 통신 기타 방법으로 연락, 구성원의 잠복, 회합연락 그 밖의 활동 위해 장소·물건·금품 기타 편의제공, 단체나 구성원의 활동에 직간접으로 관여하는 일체의 행위 금지 ② 단체나 구성원 활동에 관한 문서, 도화·음반 기타 표현물 출판·제작·소지·배포·전시·판매 행위 금지

<sup>59</sup> 긴급조치에 의한 인권침해 사건 보도자료, 2009. 9. 1. 진실화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진화위’라 한다).

긴급조치 제4호 (1974. 4. 3. 22시)	<p>③ 위 행위 권유, 선동, 선전하는 일체 행위 금지</p> <p>④ 이 조치 선포전 위 행위를 한 자는 1974.4.8.까지 행위내용 전부를 수사정보기관에 고지하여야 함. 고지자는 처벌하지 아니함</p> <p>⑤ 학생의 이유 없는 출석·수업 또는 시험거부, 학교관계자 감독하의 수업·연구활동 제외한 학교 내외의 집회·시위·성·농성 기타 일체의 개별적, 집단적 행위 금지(단, 의례적, 비정치적 행위는 예외)</p> <p>⑥ 이 조치 금지 행위를 권유, 선동·선전하거나 방송·보도·출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 행위 금지</p> <p>⑦ 문교부장관은 긴급조치 위반학생에 대한 퇴학·정학처분이나 학생조직, 결사 기타 학생단체의 해산, 이 조치 위반자 소속 학교의 폐교처분 할 수 있음</p> <p>⑧ 위 조항 위반자 및 이 조치 비방자는 사형, 무기 또는 5년 이상 유기 징역에 처하고 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음. 1, 3, 5, 6항 위반경우에는 미수, 예비, 음모한 자도 처벌</p> <p>⑨ 이 조치 위반자는 법관영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하고 비상군 법회의에서 심판처단함</p> <p>⑩ 비상군법회의의 검찰관은 긴급조치 위반자에 대해 소추하지 않을 때 에도 압수서류 또는 물품의 국고귀속을 명할 수 있음</p> <p>⑪ 군지역사령관은 서울특별시장, 부산시장, 또는 도지사로부터 치안 질서유지를 위한 병력출동요청 받은 때는 지원하여야 함</p>
긴급조치 제5호 (1974.8.23.10시)	<p>① 긴급조치 제1호, 제4호 해제</p> <p>② 해제당시 긴급조치 제1호, 제4호를 위반하여 재판 계속 중에 있거나 처벌 받은 자에게는 영향 미치지 않음</p>
긴급조치 제6호 (1974.12.31.0시)	<p>① 긴급조치 제3호 해제</p> <p>② 해제당시 3호 적용받았거나 받을 사항에 대하여는 영향 미치지 않음</p> <p>③ 해제당시 3호에 의해 부과하였거나 부과할, 또는 감면하였거나 감면할 제세에 관해서는 종전 예에 의함</p> <p>④ 해제당시 3호 위반행위에 대한 벌칙적용과 재판관할에 관해서는 종전 예에 의함</p>

긴급조치 제7호 (1975.4.8.17시)	<p>① 1975.4. 8.17시 기하여 고려대에 휴교를 명함</p> <p>② 동교 내에서 일체의 집회, 시위금지</p> <p>③ 위 제1,2호 위반자는 3년 이상 10년 이하 징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지를 병과할 수 있음</p> <p>④ 국방부장관은 필요하다고 인정한 때 병력을 사용하여 동교의 질서를 유지할 수 있음</p> <p>⑤ 이 조치 위반자는 법관의 영장없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음</p> <p>⑥ 이 조치 위반자는 일반법원에서 심판함</p>
긴급조치 제8호 (1975.5.13.15시)	긴급조치 제7호 해제
긴급조치 제9호 (국가안전과공공질서의수호를위 한대통령긴급조치 1975.5.13.15시)	<p>① ◦ 유언비어 날조, 유포, 사실왜곡전파행위 금지</p> <p>◦ 집회·시위 또는 신문, 방송, 통신 등 공중전파수단이나 문서, 도화, 음반 등 표현물에 의해 대한민국 헌법을 부정·반대·왜곡·비방하거나 그 개정, 폐지를 주장·청원·선동·선전하는 행위 금지</p> <p>◦ 학교당국 지도, 감독하에 행하는 수업, 연구 또는 학교장의 사전 허가를 받았거나 기타 의례적 비정치적 활동을 제외한 학생의 집회, 시위 또는 정치관여행위 금지</p> <p>◦ 이 조치를 공연히 비방하는 행위 금지</p> <p>② 제1에 위반한 내용을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파, 그 내용의 표현물을 제작·배포·판매·소지·전시하는 행위 금지</p> <p>③ 재산도피목적으로 대한민국 또는 대한민국 국민재산을 국외에 이동하거나 국내 반입될 재산을 국외에 은닉 또는 처분하는 행위 금지</p> <p>④ 관계서류의 허위 기재 기타 부정한 방법으로 해외이주 허가를 받거나 국외에 도피하는 행위 금지</p> <p>⑤ 주무장관은 이 조치 위반자, 범행당시의 소속학교, 단체, 사업체 또는 그 대표자나 장에 대해 다음 각 호의 명령, 조치할 수 있음</p> <p>◦ 대표자나 장에 대한 소속임직원, 교직원 또는 학생 해임이나 제적명령</p> <p>◦ 대표자나 장·소속 임직원·교직원이나 학생의 해임 또는 제적조치</p> <p>◦ 방송·보도·제작·판매 또는 배포의 금지조치</p>

<b>긴급조치 제9호</b> <b>(국가안전과공공</b> <b>질서의수호를위</b> <b>한대통령긴급조치</b> <b>1975.5.13.15시)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휴업 · 휴교 · 정간 · 폐간 · 해산 또는 폐쇄의 조치</li> <li>• 승인·등록·인가·허가 또는 면허의 취소조치</li> </ul>
	⑥ 국회의원이 국회에서 직무상 행한 발언은 이 조치에 저촉되더라도 처벌하지 않음(단, 그 발언을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파한 자는 처벌받음)
	⑦ 이 조치 또는 이에 의한 주무부장관 조치에 위반한 자는 1년 이상 유기징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지 병과함. 미수, 예비, 음모자도 같음
	⑧ 이 조치 또는 이에 의한 주무부장관 조치에 위반한 자는 법관의 영장없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음
	⑨ 이 조치 시행후, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조(뇌물죄의 가중처벌) 죄를 범한 공무원, 정부관리기업체 간부직원 또는 동법 제5조(국고손실) 죄를 범한 회계관계직원 등은 동법 각조에서 정한 형에 수뢰액 또는 국고손실액의 10배 벌금 병과함
	⑩ 이 조치 위반죄는 일반법원에서 심판함
	⑪ 이 조치 시행을 위해 필요한 사항은 주무부장관이 정함
	⑫ 국방부장관은 서울특별시장, 부산시장 또는 도지사로부터 치안질서유지위한 병력출동을 요청받은 때에는 지원할 수 있음
	⑬ 이 조치에 의한 주무부장관의 명령, 조치는 사법적 심사의 대상이 되지 않음

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

#### 〈심급별 판결 현황〉

		1,4호		3호		9호(75)		9호(76)		9호(77)		9호(78)		9호(79)		합계(건)
사건수		36건		9건		126건		97건		103건		177건		41건		589
판결수	1심	36	190	9	14	126	291	97	253	103	280	177	404	41	61	1412
	2심	35		4		114		92		98		163		16		
	3심	36		1		46		52		67		47		3		
	기타	2		0		5		12		12		17		1		
인원수		155명		11명		251명		176명		167명		312		68		1140

#### 〈유형별 판결 현황〉<sup>60</sup>

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

<sup>60</sup> 긴급조치 판결분석 보고서, 진화위, 296쪽, [긴급조치위반 유형별 판결 현황]



〈긴급조치 제1호 적용 주요 사례〉<sup>61</sup>

연번	관련자	소속 및 직책	발생일	적용 사항	형량	판결요지
1	장준하 백기완	사상계 대표 백범사상연구소 대표	74. 1. 13.	긴조 1호	징역,자격정지15년 (장준하), 징역,자격정지12년 (백기완)	전 신민당 국회의원으로 잡지 '사상계'를 출판(장준하), 신민당 국회의원 낙선, 3선개헌반대투쟁활동, 백범사상연구소 소장(백기완)으로, 개헌청원 100만인 서명운동을 전개하기로 하여 74.합석헌, 계훈제 등과 개헌청원운동에 대해 논의하면서 긴급조치를 비판함
2	유갑종 권대복 정동훈 김장희 김성복	(민주통일당) 당무국장 조직국장 노동국장 청년국장	74. 1.	긴조 1호	징역15 (정동훈), 징역12(김장희, 김성복), 징역10 (유갑종, 권대복) ※ 모든 피고인에게 징역형과 동일한 자격정지형 부과	1973. 1. 민주통일당의 창당시 간부들로서, 73.12.14. 최고위원 장준하 주동으로 개헌청원서명운동 전개를 적극 지지하다, 74.1.13.장준하가 긴조 1호위반으로 구속되자 그 석방대책수립을 위해 간담회를 개최하고, 긴급조치 즉각철폐, 구속인사석방, 민주주의 본질을 소생시킬 수 있는 대의기관 서둘러 구성할 것 등을 요구하는 내용의 발표문을 조선,신아,중앙신문 등의 편집국장 등에게 우편발송함
3	김진홍 이해학 이규상 인명진 박윤수 김경락	활빈교회, 성남 주민교회, 수도권특수선교위원회, 영등포도시산업선교연합회 등의 목사, 전도사	74. 1. 17.	긴조 1호	징역15(김진홍, 이해학, 이규상), 징역10 (인명진, 박윤수, 김경락) ※ 징역형과 동일한 자격정지형 부과	긴급조치 철폐와 개헌청원서명운동을 허용할 것을 촉구하는 시국기도회를 개최할 것을 결의하고 지학순, 김재준 목사 등을 고문으로 추대하고, '개헌논의 허용하라, 민주질서 회복하라'는 현수막과 선언문을 작성하여 1.17. 종로구 기독교회관 소재 한국기독교교회협의회에서 선언문을 낭독하고 개헌청원서명록에 서명하고, 기자들에게 선언문을 배포함
4	000	무직	74. 1. 27.	긴조 1호	징역5	강원도 속초시 모다실에서 동석한 사람들과 물가문제와 사회정세 등을 이야기하다가, "정부가 물가조정한다고 하면서 물가가 오르기만 하니 정부가 국민을 기만하는 것이 아니냐", "중앙정보부에서 모 대학교수를 잡아 조사를 하다 때려죽이고서는 자살하였다고 거짓발표하였다, 그래서 학생들이 데모를 하니 이후락을 영국으로 도망보냈다, 이 모든 것이 000와 000

61 긴급조치 3호(9건) 포함

						이가 시켜서 한 짓들이다"라고 말함 (유언비어 날조유포)
5	김동완 권호경 김매자 이미경 차옥승 박상희	전도사, 목사, 기독교교회협의회 사무원 등	74. 2. 16.	긴조 1호	징역, 자격정지15 (김동완), 징역3(김용상, 박주환), 징역3집행유예5(차옥승, 김매자, 김용상) 징역17자격정지15(권호경), 징역7(박상희)	수도권 특수지역 선교회 전도사, 목사, 한국신학대, 이대생들로서, 김진홍 등 소장파 교역자들이 1.17. 헌법개정청원서명허용 시국선언기도회 개최로 긴조 위반으로 구속되자, 시국기도회 경위와 연행구속사실을 실은 '개헌청원운동 성직자 구속사건 경위서' 470매를 작성하여 전국 교회에 우편으로 발송함
6	000	농업	74. 5.	긴조 1, 4호, 반공법, 명예훼손		이웃주민에게 긴조법령은 법이 아니라 국민의 모든 행동을 제약하려는 법이라고 말한 바 있고, "여순반란사건 때 000가 부두목으로 가담했는데 운이 좋아서 대통령까지 되었지"라고 말함(국가원수 명예훼손)
7	지학순	천주교 원주교구장	74. 7. 6. (1차연행), 74. 7. 23. (2차연행)	긴조 1, 4호, 내란선동, 특수공무방해	징역, 자격정지15	1973.11~12. 원주교구로 찾아온 민청학련 간부 김영일(김지하)과 전국적 학생연맹조직 통한 대정부투쟁을 찬양격려, 활동자금 지원으로 108만원 교부, 비상보통군법회의에서 성모병원으로 주거제한명령을 받았으나 이를 어겨 외부인과 접견하고, 긴조4호 위반의 점에 대해 양심선언제하의 유인물에서 유신헌법철폐와 긴급조치의 폭력성 등에 대해 작성하여 배포하고, 군법회의에 응하지 않겠다고 하며 감호공무원을 뿌리치고 병원밖으로 나와 신도 200여명과 함께 성모마리아상에 기도를 함
8	강신옥	변호사	75. 8. 7.	긴조 1, 4호 법정모독	징역, 자격정지10 →무죄	민청학련 관련자 나병식, 김영일, 황인성, 나상기, 서경석, 이광일, 여정남 등의 변호를 수임하여 군법회의 법정에서 변론중 "이번 사건 변호를 하면서 법은 정치의 시녀, 권력의 시녀라고 단정하게 되었다. 애국학생들을 국보법, 반공법, 긴조로 걸어 빨갱이로 몰아 사형을 구형하고 있으니 이는 사법살인행위이다, 악법은 지키지 않아도 좋으며, 저항할 수도 있고 투쟁할 수도 있다"는 등의 변론을 하다 수차례 경고, 제지받음

긴급조치는 민주주의 사회에서의 보편적 사상과 언론의 자유, 정치적 의견을 표명할 자유를 심각하게 침해하였다. 긴급조치는 단지 학생, 지식인들의 유신체제에 대한 저항을 제압하기 위한 것이기도 하였지만, 특히 일반 국민들의 일상적인 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한, 대국민 공포정치였다. 진화위의 2009. 9. 1.자 ‘긴급조치에 의한 인권침해사건’ 진실규명 보도자료에 따르면, 진화위가 입수한 긴급조치 사건 판결문 1,412건 중 유신체제와 긴급조치에 항의하는 지식인, 종교인, 학생, 정치인 등 민주화운동 관련자에 대한 처벌 비율이 32%이고, 일반 국민들의 일상적 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한 사례는 48%에 달한다.<sup>62</sup> 또한 긴급조치 위반자는 대부분 반정부 시위, 유인물제작 반포보다는 사실왜곡, 유언비어 유포 등이 많았다.<sup>63</sup> 긴급조치 제9호 위반자의 유형별 현황<sup>64</sup>을 보면 전체 450여 건 중에서 절반 이상인 273건이 사실왜곡, 유언비어 유포혐의였다.

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

### 3. 긴급조치에 대한 위헌성과 위법성의 확인

이에, 진화위는 2007. 11. 오종상의 긴급조치 위반사건에서 실제 발동된 9차에 걸친 긴급조치가 언론·출판·집회·결사의 자유, 신체의 자유, 학문·예술의 자유, 양심·사상의 자유 및 죄형법정주의, 영장주의, 인신구속기간의 제한 등 헌법상 보장된 국민의 권리와 자유를 제약 내지 박탈하고 헌법의 기본원칙을 배제하였

<sup>62</sup> 긴급조치 제1호 위반으로 기소된 오종상의 범죄사실은 ‘우리나라가 부패돼 있으니 이것이 무슨 민주체제냐, 유신헌법 체제 하에서는 민주주의가 발전할 수 없으니 이런 사회는 차라리 일본에 팔아넘기든가 이북과 합쳐서 나라가 없어지더라도 배불리 먹으면 좋겠다고 말하여 대한민국헌법을 비방하고 반국가단체인 북괴활동을 찬양·고무·동조하여 북괴를 이롭게 하였다는 것이었다.

<sup>63</sup> 진화위, 위 보고서, 296면 인용

<sup>64</sup> 민족문제연구소, ‘식민의 유산, 유신의 추억’, 77면

으며 정권안보 및 유지를 명분으로 내세워 이 조치를 비판하는 경우까지 처벌하게 한 것은 국민의 기본권 보장을 목적으로 하는 현대 입헌민주주의 국가에서는 용납될 수 없는 공권력 행사로서 중대한 인권침해에 해당한다는 취지로 진실규명 결정을 하였다.<sup>65</sup>

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

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

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

<sup>65</sup> 오종상 긴급조치 위반사건 보도자료, 2007. 11. 진화위.

대법원 2013. 4. 18.자 2011초기689 결정).

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

#### 4. 과거사 청산에 대한 사법부의 퇴행적 움직임: 유신에 대한 면죄부

그런데 대법원은 40년 전 대법원과 마찬가지로 헌법이 부여한 국민의 기본권보장과 법치주의를 수호할 책무를 포기하고, 긴급조치 배상 판결에 있어서 수사기관의 고문 가혹행위 등 불법행위를 배상요건으로 내세우거나 민주화보상법상 재판상 화해규정을 적용하여 배상을 부인해왔고, 급기야는 위헌인 긴급조치를 정당화하는 역사적 과오를 저질렀다. 그리고 심지어 여기에는 양승태 대법원장 체제의 “유신 부활 내지 정당화의 기조” 그리고 상고법원의 도입을 둘러싼 초유의 “사법 농단”이 자리하고 있었다.

##### 가. 지연이자의 기산점과 민보상법상 재판상화해

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

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

또한 지연이사 기산점에 대한 판결<sup>66</sup>은 수십 년간 확고하게 반복 확인되어 온 민보상 손해배상 청구권 발생시점과 ‘불법행위로 인한 손해배상채무의 지연손해금 기산일은 불법행위 성립일’이라는 판례를 뒤엎는 것일 뿐만 아니라 판례가 말하는 ‘장기간 세월’과 ‘통화가치의 상당한 변동’이란 개념은 불명확하여 어떠한 기준도 될 수 없어, 기왕의 손해배상의 관념에도 배치되는 것이다.

나아가, 위 판례변경에 해당하는 판결들은, 법원조직법<sup>67</sup> 규정에도 불구하고 모두 전원합의체가 아닌 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 심리되고 판례를 변경하였다는 점에서도 문제가 된다.

나. 손해배상 책임의 제한을 위한 노력 : “법령이 위헌으로 선언되기 전에 그 법령에 기초하여 수사가 개시되고 유죄판결이 선고되었더라도 그러한 사정만으로 유죄판결에 의한 복역 등이 곧바로 국가의 불법행위에 해당한다고 볼 수 없다”

대법원은 앞서 살펴본 바와 같이 ‘긴급조치 제1호, 9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법

<sup>66</sup> 대법원 2011.1.13.선고 2009다103950 판결 등

<sup>67</sup> 법원조직법 제7조(심판권의 행사) ① 대법원의 심판권은 대법관전원의 3분의 2이상의 합의체에서 이를 행하며 대법원장이 재판장이 된다. 다만, 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 먼저 사건을 심리하여 의견이 일치한 때에 한하여 다음의 경우를 제외하고 그 부에서 재판할 수 있다.

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

상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 긴급조치 제1호가 해제 내지 실효되기 이전부터 유신헌법에 위반되어 위헌'이고, '현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌'이라고 판시한바 있다.<sup>68</sup> 이는 유신 헌법이 3선 헌법을 절차적, 내용적으로 위반한 점은 논외로 하더라도, 적어도 유신헌법에 기한 긴급조치 입법행위 자체가 당시 헌법에 의하더라도 위헌이라는 취지이다. 굳이 하수인 내지 수족에 불과한 검찰과 경찰 등 수사기관의 위법행위를 논하지 않더라도 국민을 보호할 의무가 있는 국가가 입법이라는 수단을 통하여 불법행위를 저질렀음을 인정한 것이다. 대법원이 긴급조치가 형식적 의미의 법률도 아니라고 선언한 것 또한 긴급조치 발령이 박정희 대통령의 영구 집권을 위한 위헌적, 위법적 입법행위임을 인정한 것이다.

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

그러나 긴급조치 사건은, 정무직 공무원인 박정희 대통령이 장기 독재 집권의 야욕 하에 이것이 가능하도록 헌법을 개정한 후 유신헌법을 비판하는 국민의 소리가 거세지자 이를 차단할 목적으로 비상시에만 발동할 수 있는 대통령의 긴급조치를 발동하여 헌법이 보장한 국민의 표현의 자유에 해당하는 정당한 행위를 범죄행위로 몰아 무고한 시민들을 형사 처벌한 사건으로서, 법을 집행하는 수사관 및 법관을 이

용하여 '법과 재판이라는 형식'을 빌어 자행한 불법행위이다. 그런데 이를 두고 법을 집행하는 수사기관의 위법행위만을 논하는 것은 법 형식논리에 빠진 독단으로 실질적 법치주의 원리에도 위배된다.

나아가 이 판결은 "당시 수사기관이나 법관으로서는 유신헌법상 사법심사의 대상에서 배제되어 있는 현행 법률인 긴급조치를 적용하여 수사하고 재판하는 행위를 할 수밖에 없었으므로, '공무원의 고의 또는 과실'이 없다"는 취지인데, 이는 위법성 인식의 문제를 행위에 대한 인식인 고의·과실의 문제로 보고 있는 법리오해의 위법이 있다. 불법행위에 있어서 고의는 일정한 결과가 발생하리라는 것을 알면서 감히 이를 행하는 심리상태로서, 객관적으로 위법이라고 평가되는 일정한 결과의 발생이라는 사실의 인식만 있으면 되고, 그 외에 그것이 위법한 것으로 평가된다는 것까지 인식하는 것을 필요로 하는 것은 아니다.<sup>69</sup>

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

이처럼 위법성 인식을 고의의 요소로 판단하여 유효한 법령의 형식을 갖춘 위헌적 기본권 침해 행위에 근거한 수사기관과 법관의 직무행위는 공무원의 고의·과실에 의한 불법행위에 해당하지 않는다고 보고, 그 자체로 위법한 긴급조치 제9호의 발동이라는 입법행위 내지 대통령의 불법행위 책임 역시 간과한 이번 판결은, 긴급

68 2010도5986 전원합의체 판결, 2011초기689형사보상 등 참조

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

조치가 위헌·무효라 하더라도 국가배상책임이 부인될 가능성을 높였다는 점에서 사실상 유신에게 면죄부를 준 반역사적 판결이며, 민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률상의 재판상 화해규정에 연이은 긴급조치 위반 피해자들에 대한 모욕이다.

또한 대법원은 유독 긴급조치와 같은 과거사 사건에서 재판부마다 다른 판단을 함으로써, 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 있다. 이는 무엇보다 지난 6. 26.에 선고한 대법원 판결(2013다95896판결)과 정면으로 모순된다.<sup>70</sup>

다. 유신정권에 대한 면죄부 : “유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 통치행위로서, 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다”

급기야 대법원(대법원 민사 제3부 재판장 박보영, 주심 권순일, 민일영, 김신 대법관)은 2015. 3. 26. 긴급조치 9호가 사후적으로 법원에서 위헌·무효로 선언되었다고 하더라도, ‘유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가행위’로써, ‘대통령의 이러한 권력행사가 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다’면서 대통령의 긴급조치 발동행위에 대하여 고의과실을 인정한 원심을 파기하고 대전지방법원으로 환송하였다.<sup>71</sup>

종래 대법원 전원합의체 판결(2010. 12. 16. 선고 2010도5986판결)은 ‘고도의 정치성을 띤 국가행위, 이른바 통치행위라 하여 사법심사를 스스로 억제할 수 있다 하더라도, 기본권 보장, 법치주의 이념을 구현하여야 할 법원의 책무를 포기하여서는 아니된다’면서, 당시 국회의 입법권 행사라고 볼 수 없는 긴급조치 1호는 그 발동요

건 및 목적이 현행 헌법뿐만 아니라 당시 헌법 제53조에 위반하여 ‘긴급조치가 해제 내지 실효되기 이전부터 위헌’이었다는 것이다. 즉 긴급조치 발동은 박정희 군사정권의 영구집권을 위하여 유신체제에 대한 국민적 저항을 탄압할 목적으로 발령한 행위로서, 당시 그리고 현행 헌법상 취지에 비추어 성공한 쿠데타로서 처벌할 수 있다는 것이다.

되돌아보면, 김영삼 정부 하 정치검찰은 전두환 등에 대한 내란죄 등 고소사건에서 ‘(전두환, 노태우 등이) 하극상에 의한 군사반란을 일으킴으로써 헌정사를 후퇴시킨 점등에 비취 공소제기를 통해 잘못된 과거를 청산하는 것이 마땅하다’면서도 ‘그러나 이들을 기소할 경우 재판과정에서 과거사가 재론되는 등 법적 논쟁이 계속돼 국가분열과 대립양상을 재연함으로써 국력을 우려가 있다’며 결국 성공한 쿠데타에 대하여 기소유예 등 처분을 내렸었다. 그러나 헌법재판소 결정(헌법재판소 1995. 12. 15. 95헌마221)에 의해 ‘성공한 쿠데타도 처벌할 수 있다’하여 결국 전두환 등을 법정에 세울 수 있었다.

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

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

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

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

## 라. 과거사 사건에 대한 대법원의 사법 거래 의혹

그러던 중, 양승태 대법원장 재임 시절(2011. ~ 2017.) 사법부가 긴급조치 피해자들의 국가배상청구를 받아들인 판사들에 대한 징계를 추진하였으며, 대법원의 숙원 사업인 ‘상고법원’에 대한 박근혜 정부의 동의를 얻기 위하여 과거사 관련 국가배상 소송에서의 국가 배상 책임을 제한하고 대통령 긴급조치권 행사의 불법행위성을 부정하는 판결을 선고함으로써 박근혜 정권에 자발적으로 협조한 사실이 사법행정권 남용 의혹 관련 특별조사단의 조사보고서를 통하여 밝혀졌다. 삼권 분립에 기반하여 민주주의와 인권의 최후 보루 역할을 수행해야 할 사법부가, 스스로 헌법을 부정하고, 재판의 독립성을 저해하였으며, 과거사 피해자들의 인권을 앞장서서 침해하였던 것이다.

특히 위 보고서에 별지로 첨부된 [현안 관련 말씀 자료]에 따르면, 양승태 대법원장 시절 사법부는 “그동안 대통령의 국정운영을 뒷받침하기 위하여 최대한 노력”해왔다고 자평하면서, 과거사정리위원회 관련 사건들의 경우 “부당하거나 지나친 국가배상을 제한하고 그 요건을 정립”하였으며, 특히 긴급조치 사건의 경우 “긴급조치 당시 상황과 정치적 함의를 충분히 고려”하였다고 자부하고 있다. 이렇게 정권의 ‘입맛’에 맞는 관련 판결들이 만들어져 올려졌다.

국가의 부당한 폭력에 저항하다가 희생된 과거사 피해자들이 사법부의 상고법원 설치를 위한 ‘협상 카드’로 이용되었다. 사법부는 과거사 청산의 의지가 없다는 점을 보여주는 것에서 그치지 않고, 과거사 청산을 적극적으로 방해하기 위한 법리를 개발하고 정권의 입맛에 맞는 판결을 하였다.

그리고 이러한 사법부의 사법거래 기조에 어긋나는 판결을 선고하는 판사들에 대한 징계를 추진한 사실도 드러났다. 서울중앙지법 민사합의11부에서 대법원 판례를 깬 1심 판결을 선고한 김기영 부장판사가 그 대상이었다. 앞서 살펴본 바와 같이 대법원은 긴급조치의 위헌성은 인정하면서도 국가배상의 대상은 아니라는 모순된 판결을 선고하였다. 자연히 이에 대한 많은 비판이 있던 상황에서 국가배상책임을 인

정한 소신 있는 판결을 선고한 법관을 표적으로 삼아 징계를 추진한 것이다. 당시 ‘양승태 대법원’은 이와 같은 징계의 전례가 없다는 의견에도 불구하고 해외 사례까지 수집토록 지시하는 등 징계 추진에 있어 집요함을 보였다. 이에 대하여는 항을 나누어 자세히 살펴보도록 한다.

## 5. 긴급조치 사건과 사법거래

### 가. 긴급조치 사건과 사법거래

대법원은 2013. 4. 18. 형사재심 사건에서 긴급조치 제9호를 제1호와 마찬가지로 위헌결정을 하는 한편, 당초부터 위헌무효인 경우에는 형사소송법 제520조 제5호의 명백한 새로운 증거로서 재심사유로 인정하는 전향적 결정을 하였다(대법원 2013. 4. 18.자 2011초기689 결정, 대법원 2013. 4. 18.자 2010모363 결정). 그리고 2013. 5. 16.에는 긴급조치 제4호에 대해서도 위헌무효 판결을 선고하였다(2013. 5. 16. 선고 2011도2631 판결).

그런데 대법원은 2014년에는 긴급조치가 당시로서는 유효한 법규였던 만큼 이를 따른 공무원의 직무행위가 곧바로 불법행위에 해당하는 것은 아니라는 판결을 하였고(대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결), 2015년에는 긴급조치 9호는 위헌이지만 긴급조치 발령은 고도의 정치적 행위로 국가가 배상할 필요가 없다는 판결을 하여(대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결) 긴급조치에 대한 국가의 책임을 부정하였다.

위와 같은 판결은 기존 대법원 판례(위헌판정을 받은 법령에 따른 수사기관의 행위가 불법행위에 해당한다고 한 대법원 2013다95896 판결 등)와도 배치되는 것으로서, 과거사 단체들은 물론 법조인과 법학 연구자들로부터 많은 비판을 받았음은 물론, ① 2015년 광주지방법원 목포지원(재판장 이옥형)에서는 긴급조치에 따른 수사의 불법성을 인정하는 판결, ② 2015년 9월 서울중앙지방법원(재판장 김기영)과

2016년 광주지방법원(재판장 마은혁)에서는 긴급조치 발령의 위법성을 인정하는 판결이 내려지는 등 대법원 판결과 결론을 달리하는 하급심 판결이 잇달아 선고되었다.

#### 나. 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단에서 공개된 문건의 내용

사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(단장 안철상 법원행정처장, 이하 ‘특조단’)이 2018. 5. 25. 자 조사보고서를 통해 공개한 문건 중, ① ‘법관의 잘못된 재판에 대한 직무감독 [412]’, ② ‘대법원 판례를 정면으로 위반한 하급심 판결에 대한 대책 [73] [395]’, ③ ‘상고법원 입법추진을 위한 BH 설득방안 [80]’ 등에서 긴급조치 사건 및 과거사정리위원회 사건과 관련된 내용이 발견되었다.

‘법관의 잘못된 재판에 대한 직무감독 [412]’ 문서에서는 “법령해석의 통일을 위하여 선고된 대법원 판결에 반하는 판결을 선고하여 논란이 된 사례”로 긴급조치 관련 대법원 판결과 배치되는 하급심 판결을 한 김기영 전 부장판사와 이옥형 전 부장판사를 특정하였고, ‘대법원 판례를 정면으로 위반한 하급심 판결에 대한 대책 [73] [395]’ 문서에서는 김기영 부장판사에 대해서 “대법원 판례를 정면으로 위반하였다”며 “하급심 판사는 최고 법원인 대법원을 정점으로 하는 전체 사법부 관점에서 법령을 해석하고 적용하도록 최선을 다할 의무”를 부담하므로, 대법원 판례에 반하는 판결 선고가 “매우 부적절한 행동으로서 직무윤리 위반”이 될 수 있다고 결론지었다. 그리고 ‘상고법원 입법추진을 위한 BH 설득방안 [80]’ 문건에서는 사법부가 대통령의 국정운영을 뒷받침하기 위하여 최대한 노력한 사례 중 “과거사 정리위원회 사건”과 “대통령 긴급조치 사건”을 들면서, “부당하거나 지나친 국가배상을 제한하고 그 요건을 정립”한 것과 “대통령 긴급조치가 내려진 당시 상황과 정치적 함의를 충분히 고려”한 것을 내세웠다.

특조단은 위와 같은 긴급조치 사건에 관한 문건 내용에 대해, “재판의 결과를 두고 담당 판사에 대한 불이익을 검토한 것으로서 재판의 독립을 침해할 수 있는 사법행정권의 남용으로 평가할 수 있을 것”이라고 판단하면서도, 징계절차가 구체적

으로 진행된 것은 아니라 검토하는 수준이었다고 판단하였다. 더욱이 특조단에서는 인적 조사를 통해, 임종헌 전 법원행정처차장이 김기영 부장판사의 위 판결을 지목하며 ‘대법원 판례를 위반한 하급심 판결에 대한 직무감독 등 대책’을 수차례 검토시켰고, 윤리감사관실에서는 해외 연수중인 판사들에게 법관 징계 사례를 수집하도록 지시했던 점을 확인했으면서도, 위와 같은 조치들이 특정한 판사에 대한 징계를 관철하기 위한 목적이라고 단정하기는 어려우며 법관의 재판상 잘못에 대한 직무감독권에 관한 일반적인 기준을 세우기 위한 조치로 평가될 여지가 있다고 보았다.

#### 다. 문제점

대법원에서는 자신들이 추진하는 상고법원을 관철시키는 수단으로 과거사 사건의 대법원 판결을 청와대에 적극적으로 홍보하였는데, 이는 과거사 사건이 모두 국가범죄의 피해자들이 대한민국을 상대로 제기한 손해배상 사건으로 국가를 상대로 소송에서 청와대와 대통령을 해당 사건의 실질적 피고라는 점에서 소송 당사자 일방과 ‘판결 거래’를 했던 것으로 평가될 수 있다. 심지어 당시 문건에서는 ‘대통령 긴급조치 사건’에 대해, 긴급조치가 내려진 당시 상황과 정치적 함의를 충분히 고려하였다고 평가함으로써, 스스로 긴급조치 사건에 대한 판결이 법리적 판단이 아닌 정치적 판단이었다고 자인하였다.

더욱이 대법원에서는 2015. 8. 6. 대통령과의 회동 직후 한 달 만에 긴급조치 관련 대법원 판결에 반하는 하급심 판결이 선고되자 상고법원 추진에 혹여 차질을 빚을까 우려하여, 지속적, 반복적으로 해당 하급심 판결 재판부의 부장판사에 대한 징계권 행사 검토를 지시하였다.

대법원의 판결은 법원조직법 제8조에 따라 해당 사건의 하급심에 대해서 기속력을 가지나, 다른 사건에는 그와 같은 기속력을 가지지 않는다. 따라서 법관은 대법원에서 파기환송된 당해 사건이 아닌 한 대법원 판결을 따르지 않고 자신의 소신에 따라 독립해서 판결할 수 있다.

이 사안에서 대법원장과 법원행정처에서는 하급심 판결이 대법원 판결과 다른 내용의 판결을 했다는 이유만으로 법원에 대한 징계를 시도하였던바, 이는 헌법상 법관의 재판상 독립과 신분상 독립을 정면으로 침해해 위헌적 행위임은 물론, 법원에 대한 징계 권한이 있는 대법원장이 징계의 대상이 될 수 없는 사항에 대하여 자신의 권한을 현저하게 남용하여 법관의 징계를 실무적으로 담당하는 법원행정처로 하여금 ‘사찰’에 가까운 징계의 검토를 지시함으로써 법적으로 의무 없는 일을 강요한 것으로 징계절차가 구체적으로 진행되었는지 여부와 관계 없이 형법 제123조의 직권 남용권리행사방해죄에 해당하는 중대한 위법행위에도 해당한다.

그럼에도 특조단에서는 대법원의 법관징계와 관련한 명백한 위법행위에 대해 ‘일반적인 직무감독권 기준을 세우기 위한 조치로 평가될 여지가 있다’며 판단을 회피하고, 과거사 사건의 판결을 상고법원 도입의 거래 수단으로 삼았다는 합리적 의심이 드는 자료에 대해서는 충분한 조사 및 판단을 하지 않았다.

## 6. 법무부와 검찰 - 결자해지를 위해 나아가다

### 가. 긴급조치위반 사건에 대한 직권재심청구

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

민주사회를 위한 변호사 모임은 긴급조치 위헌 판결 이후, 지난 2013. 5. 6. 긴급조치위반으로 유죄판결을 받은 사람들을 일괄구제하기 위하여, 검찰총장에게 이들의 유죄판결에 대해 비상상고 절차를 밟을 것을 촉구한바 있다. 그런데 검찰은 2013.8.2. 회신을 통해 ‘피고인의 권리구제를 주목적으로 하는 비상상고’는 인정하기 어렵고, 다른 사례와 ‘형평성’ 문제 등 비상상고의 합목적성을 인정하기 어려워

수용하기 어렵다고 회신하였다. 그러나 ‘법령이 위헌인 경우의 불법성’은 단순히 ‘판결이 법령에 위반된 경우’보다 불법성의 정도가 훨씬 큼은 자명하고, 긴급조치 피해자들의 일괄구제의 필요성이 여전히 존재하고, 검찰의 과거사에 대한 자기반성의 기회가 될 것이었기 때문에 위와 같은 검찰의 주장은 이해하기 어려웠다. 위 직권 재심 청구가 늦은 감이 있는 것은 사실이지만 이제라도 검찰이 정의회복과 피해자 구제에 한 발 다가섰다는 점에서 환영할 만한 일이다.

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

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

### 나. 과거사 국가배상 패스트 트랙 제도

법무부는 2018.1.부터과거사 관련 국가배상소송의 절차 지연으로 인한 피해자들의 고통을 덜어주기 위해 무리한 상소를 자제하는 취지의 「과거사 국가배상 패스트 트랙(Fast Track)」 제도를 시행함으로써 신속한 피해회복을 도모하겠다고 밝히고 있다.

「과거사 국가배상 패스트 트랙(Fast Track)」이란 재심무죄 확정된 과거사 국가배상사건의 신속하고 적절한 피해전보를 위해 배상책임 성부 및 위자료 금액에 대한 내부 기준을 마련하여 ▲무리한 상소 자제, ▲화해·조정 등 대체적 분쟁해결수단



(ADR), ▲청구인낙 등을 적극 활용하여 소송을 조기 종결하는 제도이다.<sup>72</sup>

법무부는 최근 5년간의 과거사 국가배상 사건의 패소원인 및 위자료 금액을 사건 유형별로 분석하여 배상책임의 성부 및 적정 위자료 금액에 대한 자체 기준을 수립하여 일선에 배포하였으며, 「과거사 국가배상 패스트 트랙(Fast Track)」시행 이후, 재심무죄 확정된 과거사 국가배상 사건이 소송의 지연 없이 조기 종결되는 등 과거사 사건에 대한 진정성 있는 후속조치가 이루어지고 있다고 밝히고 있다.<sup>73</sup>

그렇다면 법무부 장관은 긴급조치 피해자들의 손해배상 청구 소송에 대하여도 과거사 패스트트랙에 의하여 마련된 내부기준에 의하여 인정범위 내 청구 인낙을 하는 것이 가능하며 또 필요하다. 속도만큼 중요한 것은 방향이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 과거사 사건에 대한 진정성 있는 후속조치를 모색한다는 차원에서 적극적으로 나서줄 것을 촉구한다.

72 다른 것만 다루는 '합리적 상소문화 구현', 2018. 4.23. 법무부 보도자료.

국가의 불법행위 책임 성부가 다투어지는 경우
법원의 선고 후 항소여부 결정 단계에서 자체 기준을 적용 ➡ 무리한 상소 자체
국가의 책임이 명백히 인정되고 위자료 액수가 다투어 지는 경우
1) 기준에 적정 범위 내에서 근접한 경우 ➡ 화해·조정 등 ADR 2) 기준과 일치하거나 사실상 차이가 없다고 판단되는 경우 ➡ 청구인낙

73 과거사 국가배상 패스트 트랙(Fast Track) 적용 사례, 위 보도자료.

일시	사건내용	조치
'18.1.	'국가보안법, 반공법위반'등으로 12년 복역 후 가석방된 원고 및 그 친족들이 국가배상 청구하여 원고 일부 승소(1심, 항소심)	상고 포기 (종결)
'18.1.	'남북여부 사건'관련하여 반공법 위반으로 징역형 등을 선고받은 원고 및 그 친족들이 국가배상 청구하여 원고 일부 승소(1심)	항소 포기 (원고 일부 항소)
'18.2.	'유럽 간첩단 사건'관련하여 사형 당한 망인의 유족들이 국가배상 청구하여 1심 원고 일부 승소, 항소심 계속 중 화해권고	화해 (종결)
'18.2.	'삼척 고정간첩 사건'관련하여 사형 당한 망인의 유족들이 국가배상 청구하여 원고 일부 승소(1심)	항소 포기 (원고들 항소)
'18.3.	'부림사건'관련 불법구금된 원고 및 그 친족들이 국가배상 청구하여 원고 일부 승소(1심)	항소 포기 (종결)

## 7. 긴급조치 등 과거사 사건에 대한 헌법재판소 결정

### 가. 민주화보상법 화해 조항 일부 위헌

헌법재판소는 2018. 8. 30. 재판관 7:2의 의견으로 구 '민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률'(민주화보상법) 제18조 제2항(소위 '재판상 화해 간주' 조항)의 '민주화운동과 관련하여 입은 피해' 중 불법행위로 인한 정신적 손해에 관한 부분에 대하여 국가배상청구권을 침해한다는 이유로 일부위헌을 결정하였다. 민주화보상법 상 보상금 등의 지급대상과 그 유형별 지급액 산정기준 등에 의하면 '민주화운동과 관련하여 입은 피해'에는 적극적 손해와 소극적 손해 이외에 정신적 손해까지 포함되어 있다고 볼 수 없으므로 이에 대한 국가배상청구마저 금지한 것은 민주화보상법의 입법목적에도 부합하지 않는 것으로서 국가배상청구권을 침해한 것이고, 국가의 기본권 보호의무를 규정한 헌법 제10조 제2문의 취지에도 반하는 것으로서 지나치게 가혹한 제재에 해당한다고 판단하였다.

그간 법원은 '민주화운동과 관련하여 입은 피해'는 정신적 손해를 포함한 피해 일체를 의미한다는 대법원 전원합의체 판결(대법원 2012다204365) 등에 따라서 보상금 등을 수령한 과거사 피해자들의 국가배상청구를 일체 인정하지 않았다. 이와 같은 대법원 판결에 대하여 과거사 피해자들에게 다시 한 번 극심한 고통을 가한 것이 아니냐는 비판부터 보상금 수령 당시 예측할 수 없었고, 특히, 위자료까지를 포함하여 동의했다고 볼 수 없음에도 지나치게 의제적으로 해석했다는 비판도 다수 제기되었다. 이번 헌재결정은 위와 같은 대법원의 무리한 법해석을 바로잡아 제한적으로나마 계속 중인 사건이나 확정된 사건의 과거사 피해자들에게 구제의 길을 열었다는 점에서 의미 있는 결정이라 평가할 수 있다.

### 나. 소멸시효의 객관적 기산점 규정 위헌 판단

또한 헌법재판소는 재판관 6:3의 의견으로 과거사 국가배상청구 '소멸시효' 사건에 대하여도 일부위헌을 결정하였다.

과거사정리기본법 제2조 제1항 제3호의 ‘민간인 집단희생사건’과 제4호의 ‘중대한 인권침해·조작의혹사건’은 국가기관이 국민에게 누명을 씌워 불법행위를 자행하고, 소속 공무원들이 조직적으로 관여하였으며, 사후에도 조작·은폐함으로써 장기간 진실규명이 불가능한 경우가 많아 일반적인 공무원의 직무상 불법행위 사건과 성격이 판이하게 다르므로 이에 대해서조차 일반적인 국가배상청구사건처럼 불법행위 시점을 소멸시효의 기산점으로 삼는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하는 것으로 보기 어렵고, 발생한 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 지도원리에도 부합하지 않는다고 하면서 위와 같은 특수한 사건에도 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항에 규정된 불법행위 시점을 기준으로 소멸시효가 적용되도록 하는 것은 과거사 피해자들의 국가배상청구권을 침해하는 것으로서 위헌이라고 결정하였다.

이전에 법원이 신의칙을 이유로 소멸시효를 배척했는데, 이번에 헌법재판소가 관련 규정에 대해 위헌을 선고한 것이다. 과거 국가에 의하여 자행된 불법행위에 대하여 불법행위 시점을 기준으로 소멸시효 기간을 적용할 경우 사실상 권리구제의 가능성이 희박할 뿐만 아니라 이는 소멸시효 제도의 취지에도 부합하지 않는다는 점에서 지극히 당연한 결정이다.

헌법재판소는 이와 같은 소멸시효의 객관적 기산점에 관한 규정을 위헌으로 판단하면서도 여전히 ‘손해 및 가해자를 안 날’이라고 하는 주관적 기산점에 대하여는 과거사 사건과 같은 특수한 경우에도 여전히 적용된다는 전제하에 진실규명결정 또는 재심판결 확정을 안 날로부터 3년이 도과하면 소멸시효가 완성된다고 판단하였다. 이로써 대법원이 2013년에 법적 근거도 없이 권리행사기간을 무죄판결확정일로부터 ‘6개월’로 단축하여 국가책임을 인정받지 못한 피해자들이 구제되는 길을 열어놓았다.

다만, 이와 같은 소멸시효의 객관적 기산점에 관한 규정을 위헌으로 판단하면서도 여전히 ‘손해 및 가해자를 안 날’이라고 하는 주관적 기산점에 대하여는 과거사 사건과 같은 특수한 경우에도 여전히 적용된다는 전제하에 진실규명결정 또는 재심판결 확

정을 안 날로부터 3년이 도과하면 소멸시효가 완성된다고 판단한 것은 매우 아쉽다.

#### 다. 재판 헌법소원 각하

그런데, 헌법재판소는 재판관 7:2의 의견으로 긴급조치 제1호 및 제9호 발령행위 등에 대한 국가배상책임을 부정한 대법원 판결들에 대한 헌법소원심판청구가 부적법하다는 결정을 선고하였다.

일반적인 재판소원의 인정 여부는 별론으로 하더라도 이번 재판소원의 대상이 되는 위 문제의 대법원 판결은 사실상 헌법재판소가 위헌으로 판단한 기존 결정의 기속력에 반하여 과거사 피해자들의 기본권을 침해한 것이므로 취소되어야 마땅했다.

소수의견에 따르면, 문제의 대법원 판결들은 대통령의 긴급조치 발령은 입법행위로서의 성질이 있고 긴급조치의 발령에 따른 배상책임 역시 입법행위에 따른 것과 다르게 규율되어야 할 이유가 없음에도 불구하고, 긴급조치 제1호와 제9호를 발령한 행위가 ‘그 내용이 헌법의 문언에 명백히 위배됨에도 불구하고 굳이 당해 입법을 한 것과 같은 특수한 경우’에 해당하는지의 여부를 따지지 않고 대통령의 긴급조치 발령은 위헌인 긴급조치임에도 국가배상책임을 성립되지 않는다고 만연히 판단하였다.

그런데, 문제의 대법원 판결들이 (1) 대통령의 긴급조치 발령행위가 통치행위여서 국가배상책임을 성립여부에 관한 사법적 판단의 대상에서 제외된다는 의미이거나, (2) ‘그 내용이 헌법의 문언에 명백히 위배됨에도 불구하고 굳이 당해 입법을 한 것과 같은 특수한 경우’에도 국가배상의 성립여부에 관한 사법적 판단의 대상이 되지 않는다는 의미라면 고도의 정치적 결단에 의하여 행해지는 국가 긴급권의 행사라 할지라도 국민의 기본권 침해와 직접 관련되는 경우에는 사법적 심사에서 면제될 수 없다는 위 2010헌바 132등 결정의 기속력에 반한다.

또한, 문제의 대법원 판결들이 (3) 긴급조치 제1호와 제9호가 ‘그 내용이 헌법의

문언에 명백히 위배됨에도 불구하고 굳이 당해 입법을 한 것과 같은 특수한 경우'에 해당하지 않는다는 의미라면 이 역시 긴급조치 제1호와 제9호가 위 특수한 경우에 해당한다는 위 2010헌바132등 결정의 기속력에 반한다.

결국, 이 사건 대법원 판결은 위 2010헌바132등 결정의 기속력에 반하여 예외적으로 헌법소원심판의 대상이 되는 판결이 되고, 또한 헌법재판소의 위헌결정의 기속력에 반하여 청구인들의 헌법상 보장된 기본권인 국가배상청구권을 침해하고 있어 응당 파기되어야 했다.

그럼에도 헌법재판소는 실질적인 판단 없이 지극히 형식적인 판단으로 위헌적인 대법원 판결을 헌법소원의 심판대상에서 제외했다. 이는 헌법재판소가 스스로 위헌이라 결정한 긴급조치에 대하여 그 위헌 결정의 구체적 논거에 정면으로 반하는 논리전개를 통해 긴급조치 피해자들의 국가배상청구를 부정한 대법원 판결에 면죄부를 부여한 것으로 엄중하게 비판받아야 한다.

#### 라. 국가배상법에 대한 위헌 여부

한편, 긴급조치가 위헌·무효임은 헌법재판소와 대법원에 의해서도 명확히 확인되었는데, 이렇게 국가의 권력작용으로서 위헌·무효의 법령이 선포되고 집행되는 과정에서 돌이킬 수 없는 기본권 침해가 있었음에도 불구하고, 주관적 요소로서 위법성에 대한 인식을 요구하는 국가배상법에 의해 국가배상책임이 부정된다면, 이는 정의관념과 형평, 법상식에 부합하지 않는다. 따라서, 국가배상법 제2조 제1항 제1문 중 고의 또는 과실로 법령에 위배하여' 부분은 헌법상 국가배상청구권의 성립요건을 넘어서는 요건을 규정함으로써 기본권으로서 국가배상청구권을 형해화시키고, 법치국가의 원리 및 기본권 보장, 평등 원칙에 위배된다는 의견이 제기되었다.

먼저, 헌법 제29조 제1항은 '공무원의 직무상 불법행위'라고 하여 입법자가 넘을 수 없는 국가배상책임 요건을 규정하고 있다고 할 것인데 이 사건 심판 청구 대상 조항은 헌법 규정에는 없는 성립 요건으로서 법령 위반에 대한 고의 또는 과실, 즉

위법성 인식이 있을 것까지를 요구하고 있다. 그런데, 긴급조치 시행 당시 수사기관이나 법원이 긴급조치에 따라 위반자를 수사하고 재판하는 자신의 행위를 정당한 행위였다고 인식하였다 하더라도, 긴급조치에 따라 수사를 하고 피의자나 피고인이 그에 따라 구금을 당하고 유죄판결을 받고 복역을 한다는 사실 자체는 인식하였다고 할 것인바, 직무행위에 대한 고의가 존재하고 그 행위가 객관적으로 위법하며 그로 인한 피해가 발생하였다고 봄이 마땅하다. 그렇다면 헌법 제29조 제1항 제1문의 '공무원의 직무상 불법행위'가 성립함에도 불구하고, 대법원은 위법성에 대한 인식을 국가배상책임의 성립 요건으로 함으로써 국가배상책임을 부인하였던바, 이렇듯 헌법에는 존재하지 않는 위법성에 대한 인식으로서 주관적 요소를 규정한 국가배상법 조항은 청구권적 기본권이자 재산권으로서 헌법상 국가배상청구권을 침해한다.

나아가, 국가배상책임이 성립하기 위해서 가해 공무원에게 위법성의 인식이 요구된다고 한다면, '공무원의 직무상 불법행위'로 손해를 입은 경우라도 공무원의 법령위반에 대한 고의 또는 과실이 없으면 국가배상을 받지 못하게 되는데, 사인에 의한 불법행위로 손해를 입은 경우와 비교하여 볼 때 공무원의 불법행위로 손해를 입은 경우 손해배상 가능성이 현저하게 축소되어 평등 원칙에 위배된다. 국가배상책임을 인정하는 것은 종래 "국가는 악을 행하지 않는다"는 주권면책사상으로부터 "국가는 악으로부터 자유롭지 못하다"는 국가의 적극적인 책임주의로 전환한 바탕 위에서 이루어진 것이라 할 수 있다. 이러한 흐름 속에서 국가행위로서 외관을 갖춘 행위에 의해 국민이 재산상 신체상 정신적 피해를 입었다면 공무원의 고의 또는 과실을 특정하기 어려운 경우라도 국가는 당연히 배상책임을 부담하여야 한다는 무과실 책임주의 또한 국가배상법 관련 논의에서 유력하게 부상하고 있다.<sup>74 75</sup> 헌법상 국가

74 김중권, 국가배상책임상의 주관적 책임요소와 법치국가원리적 문제점, 2015. 10. 12. 법률신문; 정하중, 국가배상법의 문제점과 개선방향, 서강법학 제9권, 2007.105-133(113면); 정준현, 전제논문

75 국가배상에 관하여 독일은 1982년에 ① 국가의 직접적 배타적 책임(자기책임) 인정 ② 공무원 개인에 대한 배상책임 불인정 ③ 입증책임 전환(원칙적으로 과실책임을 유지하되 입증책임을 국가에게 부담) ④ 기본권 침해 및 기술적 설비의 고장으로 인한 손해에 대한 무과실책임주의 ⑤ 결과제거청구권 인정 ⑥ 위법무과실행위에 대한 구제의 인정 등을 내용으로 하는 '국가책임법(Staatshaftungsgesetz)'이 제정·시행되었으나, 국가책임법의 입법권은 연방의 입법권한에 속하지 않는다는 형식상의 이유로 연방헌법재판소에서 위헌판결을 받아 폐지되었습니다. 위헌판결은 받은 것은 연방에서 국가책임법을 제정할 권한이 없다는 이유에서이지, 동법 규정 내용의 위헌성이 문제된 것은 아니었습니다. 이러한 위헌의 문제는 독일 통일을 계기로 개정된 기본법이 국가책임법을 연방의 입법권한으로 규정함으로써 해결되었고, 연방 차원의 국가책임법 제정이 활발하게 논의되고 있습니다; 김강운, 국가배상책임의 성질과 책임의 주체, 법학연구 제22집 제2권.

의 기본권 보장 의무(헌법 제10조) 및 국가배상제도의 정신 측면에서 보더라도 국가 배상책임은 민법상 불법행위책임보다 그 인정 범위가 넓어야 할지언정 결코 축소되어서는 안 될 것인바, 국가배상 성립에 위법성 인식이라는 요건을 요구함으로써 민법상 불법행위책임보다 인정 범위가 축소된다면 이는 사인에 의한 불법행위로 인해 손해를 입은 경우에 비해 정당한 배상에 있어 심히 부당한 차별을 하는 것이라 하지 않을 수 없을 것이다.

또한, 법치국가 원리는 국가에 대해, 그의 위법한 행위의 결과를 광범하게 제거 할 것과 위법하게 행사된 공권력으로 인해 손해를 입은 국민에게 상당한 손해보전을 행할 것을 명한다. 위법한 행위로부터 비롯된 손해는, 행정소송(특히 취소소송)을 통해서만 전혀 메워질 수 없거나 단지 국소적으로만 메워질 수 있다. 이런 법체계상의 흠결을 헌법 제29조의 국가배상책임제도가 메우고 있는바, 2차적 권리보호 수단으로서의 국가배상책임제도는 1차적 권리보호를 보충하는 필수불가결한 수단이다. 그러나 국가배상법 제2조 제1항은 ‘법령위반에 대한 공무원의 고의 또는 과실’이라는 헌법상 국가배상청구권 요건에는 없는 추가적인 요건을 요구하여 가해공무원의 위법성 인식의 존부가 국가배상책임 인정을 좌우하는 요소가 되게 하였고, 이로써 위법하게 행사된 공권력으로 인한 손해전보를 현저하게 축소시켜 국가배상책임이라는 2차적 권리보호수단이 제대로 기능하지 못하게 하고 있다.

이에, 긴급조치 피해자들은 헌법재판소에 국가배상법(2009. 10. 21. 법률 제9803호로 개정된 것) 제2조 제1항 제1문 중 고의 또는 과실로 법령에 위배하여 부분은 헌법에 위반된다는 취지로 헌법소원을 제기하여 현재 심리 중에 있다.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> 2016헌바180, 2017헌바264, 2017헌바269, 2017헌바469 등

## 8. 긴급조치 피해자 일괄보상과 명예회복을 위한 특별법

### 가. 특별법 제정의 필요성

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

그리고, 긴급조치 피해자들 중 상대적으로 자기방어에 취약했던 이른바 “막걸리 긴급조치위반” 피해자들의 경우 보다 많은 가혹행위를 당하면서 ‘창조’되었고 이어서 ‘중형’이 선고되었음에도, 이들은 현재까지 자기방어 능력의 부재로 인하여 재심 청구 등의 그 어떤 호소조차 하지 못하고 있는 것이 현실<sup>77</sup>이다.

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

대검찰청 공안부가 앞으로 긴급조치 1호, 4호 위반으로 처벌된 사건 등도 순차적으로 검토하여 직권 재심 청구 여부를 결정할 예정이라고 밝혔지만, 유신긴급조치에 의해 과거 입법부가 철저히 유린했던 잘못된 역사를 바로 세운다는 점, 독일이

<sup>77</sup> 일반인의 긴급조치 위반의 경우, 대체로 당시 연령이 30-50대였던 점에 비추어 보면 40년이 지난 현재 60-80대로서 고령이거나 사망하였을 가능성이 많고, 가족들이 이러한 긴급조치 위반사실조차 알지 못한 경우도 상당할 것이다.

1998년 제정된 형사재판에서 과거 나찌 하의 판결을 포괄적으로 무효화하였던 전례(1998.8.25 제정, 2002.7.23 개정),<sup>78</sup> 사법적 해결방식은 우회적이고 비용·입증·시간 등의 어렵다는 점, 긴급조치 피해사건의 유형이 특정가능하고 피해자 숫자가 제한되어 있는 점, 입증이 상대적으로 용이한 점 등에서 볼 때 일괄적이고 간이하게 입법적으로 해결하는 것이 바람직하다 할 것이다.

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

나아가, 헌법재판소가 재판에 대한 헌법소원을 각하한 이상, 양승태 사법부의 만행에 의해 국가배상이 기각되어 확정된 피해자들은 추후 문제의 대법원 판결이 대법원 전원합의체에 의하여 변경되더라도 배상을 받을 방법이 사실상 사라졌다. 사

78 긴급조치의 위헌성과 피해자 명예회복 방안에 대한 토론회, 2007.3.28. 진화위, 김선택 '유신헌법, 긴급조치의 불법성과 그에 근거한 불법판결의 청산', 58면 이하 인용

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

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

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

제3조(전부 또는 일부 파기)

- ① 결정이 다수의 형벌규정의 위반을 이유로 하고 동시에 제1조 제1문의 (파기)요건이 제2조와 관련해서도 결정의 일부에만 존재하는 경우에는 제2조와 관련해서도 제1조 제1문의 (파기)요건을 구비한 결정 일부가 부차적인 의미에 머물지 않는 경우에는 결정은 전체가 파기된다.
- ② 사태의 성질상 제1항의 요건이 구비되었는지의 의문스러운 경우에는 행위자에게 보다 유리하게 해석되어야 한다.

제6조(파기신청)

- ① 신청이 있는 경우에는 검찰청은 판결이 파기되었는지 여부를 확인한다. 그에 대하여 검찰청은 증명서를 발급한다. 신청권자는 유죄선고를 받은 자, 그가 사망한 경우에는 그의 직계 친척과 인척, 그의 형제자매, 배우자, 반려자이다. 신청권자가 사망하거나 그의 체류지가 알려지지 않는 경우에는 검찰청은 정당한 이익이 있다면 직권으로 확인결정을 내려야 한다.
- ② 제1조에 예시된 결정이 나오게 된 절차를 개시한 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 행위지점에 관련인의 주소를 관할하는 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 다른 이유로 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 관할검찰청을 연방법원이 정한다. 검찰청은 연방중앙범죄기록소에 판결파기의 확인사실을 통보한다.

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

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

법 농단이 철저히 규명되고, 피해자들이 이에 대하여 재심<sup>79</sup>을 청구하거나, 사법농단이라는 초유의 불법행위에 대하여 다시금 국가배상을 청구할 수 있는 가능성도 존재하지만 앞서 살펴본 바와 같이 사법적 해결방식은 그 자체로 한계가 있다.

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

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

### <불법판결청산법> 제1조

①국가사회주의 또는 군국주의에 대한 정치적인 저항행위들은 처벌받지 아니한다.

②특히 다음과 같은 행위를 한 자는 무죄이다.

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

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

79 민사소송법 제451조(재심사유) ① 다음 각 호 가운데 어느 하나에 해당하면 확정된 종국판결에 대하여 재심의 소를 제기할 수 있다. 다만, 당사자가 상소에 의하여 그 사유를 주장하였거나, 이를 알고도 주장하지 아니한 때에는 그러하지 아니하다.

4. 재판에 관여한 법관이 그 사건에 관하여 직무에 관한 죄를 범한 때

이처럼, 독일의 포괄적인 청산법은 우리에게 시사점을 준다 할 것인데, 연합국은 제2차 세계대전 직후에 나치의 주요한 악법들을 무효화하였고, 그러한 악법을 적용한 나치 법비들의 유죄판결을 자동적으로 무효화하였다. 또한 독일정부는 이러한 무효화조치를 1998년에는 59개의 나치 악법에 확대 적용하였고, 나아가 테러기구로 평가받았던 나치의 정치재판소<sup>80</sup>의 판결을 통째로 무효화하기도 하였다. 판결무효화조치에 의해 자동적으로 제거되지 않았던 판결들은 피해자나 관련자들의 개별적인 청구에 따라 재심을 진행하였고, 이 경우에도 나치청산이라는 목표에 맞춰 피해자들에게 우호적인 특수한 재심법리들이 적용되었다.<sup>81</sup>

따라서, 독일의 전례에 따라 유신체제에서 긴급조치 위반사건에 대해서도 개별적으로 재심할 것이 아니라 일괄해서 무효화하는 것이 필요하다 할 것이다.<sup>82</sup>

#### 다. 법률안의 주요 내용

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

(2) 여기서 “긴급조치”란 유신헌법 제53조에 근거하여 1974년 1월 8일 선포한「대통령 긴급조치 제1호」, 1974년 4월 3일 선포한「대통령 긴급조치 제4호」, 1975년 4월 8일 선포한「대통령 긴급조치 제7호」, 1975년 5월 13일 선포한「대통령 긴급조치 제9

호」를 말한다. 다만「대통령 긴급조치 제9호」중 제3항, 제4항 및 제9항은 제외한다.

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

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

(5) 긴급조치를 위반한 혐의로 기소된 자에게 선고된 유죄판결은 무효로 한다(단, 이와 같은 입법례에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 앞서 살펴본 나치불법판결의 파기 사례에 비추어 긴급조치위반을 이유로 내려진 법원의 유죄 결정을 “파기”하는 방법이나, 불법판결청산법과 같이 긴급조치에 의한 혐의는 모두 무죄로 하는 방법 등이 고려의 대상이 될 것이다).

(6) 긴급조치피해자에 대한 보상금을 지급키로 하되 재판상화해를 적용하여 국가배상을 청구할 수 없도록 하고, 보상금에 관한 권리는 5년의 소멸시효를 적용한다. 형사보상금을 위 보상금에서 공제하지 않도록 하되 국가배상 청구를 할 수 없도록 한다(국가배상청구 등 사법적 구제절차를 진행하였는지 여부와 배상금의 지급여부와 정도 등을 기준으로 법 적용 대상자에 대한 구체적인 분류가 필요하며, 원칙적으로 소송을 통해 배상을 받지 못한 피해자들을 대상으로 하되 나머지 피해자

<sup>80</sup> 나치시대의 테러법원이 많았지만 민족재판소(Volksgerichtshof)를 빼놓을 수 없다. 이 재판소에 대한 역사적인 탐구는 Walter, Wagner, Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat, Oldenbourg, 2011.

<sup>81</sup> 독일에서 나치불법판결의 청산과정에 대해서는 Beckmann, Rainer, “Rechts-grundlage zur Aufhebung nationalsozialistischen Unrechts in der Strafrechts- pflege,” Juristen Zeitung(1997), 922쪽 이하; 이재승, “나치체제하에서 저항운동가에 대한 전후처리”, 의사문진상규명위원회(간), 진실을 향한 험난한 여정(연구논문특별책, 2004), 특히 388-403쪽.

<sup>82</sup> 이호중, “인혁당재건위 사건 재심무죄판결의 의미와 사법과거청산의 과제”, 기억과 전망 16호, 2007, 136쪽 이하.

들에 대해서 예외, 경과 규정 등을 마련하는 등으로 입법하는 것이 바람직할 것으로 보인다).

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

## VI. 제주 4.3사건<sup>83</sup>

### 1. 제주4.3사건의 개요<sup>84</sup>

#### 가. 진상조사보고서

2003년 ‘제주4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회’가 발행한 ‘제주4.3사건 진상조사보고서’의 결론부분에서는 ‘제주4.3사건’에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다.<sup>85</sup>

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

이런 분위기 속에서 1947년 ‘3.1절 발포사건’이 터져 민심을 더욱 악화시켰다. 3.1절 발포사건은 경찰이 시위 군중에게 발포해 6명 사망, 8명 중상을 입힌 사건으로, 희생자 대부분이 구경하던 일반주민이었던 것으로 판명됐다.<sup>86</sup> 바로 이 사건이 4.3사건을

<sup>83</sup> 정리 : 이동준 변호사(민변 과거사청산위원회)

<sup>84</sup> 이하, 서중희 변호사가 2017년 인권보고서에 제출했던 ‘제주4.3사건법의 현황과 개정방향’을 인용, 보완한다.

<sup>85</sup> 제주4.3사건진상조사보고서, pp533~536 참조.

<sup>86</sup> 제주4.3사건진상조사보고서, pp107~111, 양정심, 제주4.3항쟁, pp58~61 참조. - 1947.3.1. 제28주년 3.1절 기념식이 제주 민전(민주주의민족전선) 주최로 제주북국민학교에서 3만명의 도민이 모인 가운데 개최되었다. 기념행사가 끝나자 1만여명이 관덕정(觀德亭) 광장을 향해 행진을 시작하였는데, 관덕정의 제주감찰청에 있던 응원경찰대가 시위행렬이 지난 후 구경하던 사람들에게 충격을 가하였다.

촉발하는 도화선이 됐다. 이때 남로당 제주도당은 조직적인 반경(反警)활동을 전개했다. 경찰발포에 항의한 **‘3.10 총파업’**은 관공서 민간기업 등 제주도전체의 직장 95% 이상이 참여한, 한국에서는 유례가 없었던 민·관 합동 총파업이었다.

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

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

미군정은 초기에 이를 ‘치안상황’으로 간주, 경찰력과 서청의 증파를 통해 사태를 막고자 했다. 그러나 사태가 수습되지 않자 주한미군사령관 하지(John Reed Hodge) 중장과 군정장관 딘(William Frishe Dean) 소장은 경비대에 진압작전 출동명령을 내렸다. 한편 9연대장 김익렬 중령은 무장대 측 김달삼과의 **‘4.28 협상’**을 통해 평화적인 사태 해결에 합의했다. 그러나 이 평화협상은 우익청년단체에 의한 **‘오라리 방화사건’** 등으로 깨졌다. 미군정은 제20연대장 브라운(Rothwell H. Brown) 대령과 24군단 작전참모 슈(M. W. Schewe) 중령의 제주 파견, 경비대 9연대장 교체 등을 통해 5.10 선거를 성공적으로 추진하려고 노력했다. 그러나 5월 10일 실시된 총선거에서 전국 200개 선거구 중 제주도 2개 선거구만이 투표수 과반수 미달로 무효 처리되었다. 그러자 미군정은 브라운 대령을 제주지구 최고사령관으로 임명, 강도 높은 진압작전을 전개

하며 6월 23일 재선거를 실시하려고 시도했으나 실패했다. 5월 20일에는 경비대원 41명이 탈영해 무장대 측에 가담하는 사건이 생겼고, 6월 18일 신임 연대장 박진경 대령이 부하 대원에 의해 암살당한 사건이 발생, 충격을 주었다.

그 이후 제주 사태는 한때 소강국면을 맞았다. 무장대는 김달삼 등 지도부의 ‘해주대회’ 참가 등으로 조직 재편의 과정을 겪었다. 군경 토벌대는 **정부 수립과정**을 거치면서 느슨한 진압작전을 전개했다. 그러나 소강상태는 잠시 뿐이었다. 남한에 대한민국이 수립되고, 북쪽에 또 다른 정권이 세워짐에 따라 이제 제주도 사태는 단순한 지역 문제를 뛰어 넘어 정권의 통통성에 대한 도전으로 인식되었다. 이승만 정부는 10월 11일 **제주도경비사령부**를 설치하고 본토의 군 병력을 제주에 증파시켰다. 그런데 이때 제주에 파견하려던 여수의 14연대가 반기를 들고 일어남으로써 견잡을 수 없는 소용돌이 속에 휘말리게 되었다(1948.10.19.). 11월 17일 제주도에 **계엄령**이 선포되었다.

이에 앞서 9연대 송요찬 연대장은 해안선으로부터 5km 이상 들어간 중산간지대를 통행하는 자는 폭도배로 간주해 총살하겠다는 **포고문**을 발표했다(1948.10.17.). 이때부터 ‘중산간마을’을 초토화시킨 대대적인 강경진압작전이 전개되었다. 이와 관련, 미군 정보보고서는 “9연대는 중산간지대에 위치한 마을의 모든 주민들이 명백히 게릴라부대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 마을 주민에 대한 ‘대량학살계획(program of mass slaughter)’을 채택했다”고 적고 있다.

계엄령 선포 이후 **중산간마을** 주민들이 많은 피해를 입었다. 중산간지대에서 뿐만 아니라 **해안면 마을**에 소개한 주민들까지도 무장대에 협조했다는 이유로 죽임을 당했다. 그 결과 목숨을 부지하기 위해 입산하는 피난민이 더욱 늘었고, 이들은 추운 겨울을 한라산 속에서 숨어 다니다 잡히면 사살되거나 형무소 등지로 보내졌다. 심지어 진압 군경은 가족 중에 한 사람이라도 없으면 ‘도피자 가족’으로 분류, 그 부모와 형제 자매를 대신 죽이는 **‘대살(代殺)’**을 자행하였다. 12월 말 진압부대가 9연대에서 2연대로 교체됐지만, 함병선 연대장의 2연대도 강경진압을 계속하였다. 재판절차도 없이 주민들이 집단으로 사살되었다. 가장 인명피해가 많았던 **‘북촌사건’**<sup>87</sup>도 2연대에 의해

87 제주4.3사건 진상조사보고서, p314 참조-1949년 1월 17일에는 해안마을인 초천면 북촌리에서 가장 비극적인 세칭 ‘북촌사건’이 벌어졌다. 이날 아침에 세화 주둔 제2연대 3대대의 중대 일부 병력이 대대본부에 있던 함덕으로 가던 도중에 북촌마을 어귀 고갯길에서 무장대의 기습을 받아 2명의 군인이 숨졌다. 그러자 흥분한 군인들이 북촌리를 불태우고 주민 300여 명을



자행되었다.

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

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

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

## 나. 법률규정

이러한 진상조사보고서의 결론에 따라, 2000. 1. 12. 제정된 제주4.3사건법(시행

집단 총살한 것이다. 또한 군인들은 살아남은 주민들 중 함덕리로 소개해 간 북촌리 주민100여 명을 또다시 총살했다. 그런데 이 사건과 관련, 당시 경찰로서 대대장 차량운전수로 차출됐던 김병석은 놀랄만한 증언을 했다. 김병석은 “이미 집들을 다 불태워 버린 상태에서 그들을 수용할 대책이 없어 죽였으며, 군인 개개인에게 총살의 경험을 주기 위해 박격포 대신 총을 사용했다”고 증언했다.

2000. 4. 13.) 제2조는 ‘**제주4.3사건**’이라 함은 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다.’라는 정의규정을 두고 있다(동조 제1호).

## 2. ‘제주4.3사건’ 수형인들의 군법회의에 대한 재심청구 사건<sup>88</sup>

### 가. 재심청구 사건의 개요

제주 4.3사건 피해자들인 재심청구인 18명(이하 ‘재심청구인들’이라 한다)은 제주 4·3사건이 진행 중이던 1948년 가을경부터 1949년 7월경 사이에 군·경에 의하여 제주도 내 수용시설에 구금되어 있다가, 1948년 12월부터 1949년 7월경 사이에 육지에 있는 교도소로 이송된 후 일정 기간 교도소에 구금되어 있었다.<sup>89</sup> 그런데 재심청구인들에 대한 수형관련 기록만 남아있고, 공소장이나 공판기록, 판결문 등은 확인되지 않은 상태였다. 재심청구인들은 “인권유린 행위에 대한 사법적 판단을 구한다”며 위 수형관련 기록을 토대로 제주지방법원에 2017. 4. 19. 재심의 개시를 청구하였다.

제주지방법원은 2018. 2. 5. 처음으로 심문기일을 열었고, 그 후 추가로 다섯 차례의 심문기일을 열어 전문가 증인 1인과 재심청구인 17명의 진술을 법정에서 청취한 다음 2018. 9. 3. 재심청구인들 모두에 대한 재심개시결정을 하였다. 제주지방법원은 2018. 10. 29. 제1회 공판기일을 열었고, 2018. 11. 26. 및 2018. 11. 27. 양일간 진행될 공판기일에는 피고인신문이 예정되어 있다.

제주4.3사건 당시 진행되었던 군법회의는 ‘과연 그것을 재판이라고 부를 수 있는

<sup>88</sup> 제주지방법원 2018. 9. 3. 선고 2017재고합4 결정

<sup>89</sup> 전주(9명), 인천(6명), 대구(2명), 서울 마포형무소(1명)에 수감되었다.

가?’하는 의문이 제기될 정도로 절차적으로 중대한 흠결이 있었다. 그렇기 때문에 그 군법회의가 재심의 대상이 될 수 있는지도 불분명하였다. 그러나 결국 약 70년 만에 1948년과 1949년에 있었던 군법회의에 대한 재심이 개시되었고, 재심청구인들은 이제 다시 법정에서 ‘공소기각’ 또는 ‘무죄’판결을 구하고 있다.

이하에서는 재심개시절차에서 문제가 되었던 쟁점 및 그에 대한 법원의 판단을 정리하면서, 재심개시절차의 의미를 살펴보고자 한다.

#### 나. 쟁점 1 : 재심대상판결의 존부

(1) 먼저, 형사소송법 제420조는 ‘유죄의 확정판결’에 대하여 재심을 청구할 수 있는 것으로 규정하는데, 당시 재심청구인들이 교도소에 구금된 것이 ‘유죄의 판결’에 의한 것인지, 군·경의 임의적인 처분으로 불법적인 구금이 이루어진 것에 불과한 것인지가 쟁점이 되었다.

(2) 재판부는 ① 당시 군법회의가 일제의 계엄령 제11조, 구 국방경비법 제32조, 제33조 등에 따라 재심청구인들에 대해 적용된 죄목에 관한 재판권을 행사하는 지위에 있었던 것으로 보이는 점, ② 당시 실제 제주도에 군법회의가 설치·운영되었던 것은 사실로 판단되는 점, ③ 당시 재심청구인들을 수형자의 신분으로 수감하기 위해서는 어떠한 형태로든 이를 가능하게끔 하는 유권적인 결정이 필요하였을 것으로 보이는 점을 종합하면, 그 실체적 정당성이나 절차적 적법성 여부를 떠나, 당시 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 ‘사법기관의 판단’이 있었고, 그에 따라 재심청구인들이 교도소에 구금된 점이 인정된다고 보았다.

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

려운바, ‘유죄의 판결’이 있었음을 인정하였다.

(4) 나아가, 일응 그 판결의 특징이 가능하며, 다만 기록의 소실 내지 산일 등 당사자가 책임질 수 없는 불상의 사유로 말미암아 그 판결문의 존재를 확인할 수 없는 이 사건에서, 재심청구인들이 위 규정에 따른 ‘원판결의 등본’을 제출하지 못하였다고 하여 이 사건 재심청구가 부적법하다고 할 수는 없다고 판단하였다.

#### 다. 쟁점 2 : 본안판단의 가능성과 재심개시결정의 관계

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

(2) 재심절차의 개시 그 자체가 바로 재심청구인들의 신원 회복으로 이어질 수밖에 없을 것으로 보이는 지금에 와서, 더구나 당시 재심청구인들의 경우와는 그 입장을 달리 하여 남로당 무장대에 의하여 죽음을 당한 사람들의 후손들 또한 존재하여 경우에 따라서는 재심을 통한 재심청구인들의 신원 회복이 그들에게 또 다른 상처가 될 수도 있는 상황에서, 과거 국가기관이 당시 가지고 있었던 나름의 자료를 기초로 하여 판단한 바를 뒤집을 수 있는 절차인 재심을 개시하는 것이 과연 적절한 것인지가 또 하나의 쟁점이 되었다.

(3) 이 사건 결정은 재심개시 결정 이후의 본안 심리가 사실상 곤란한 경우라 할지라도 재심 개시의 요건이 충족된 이상 재심개시의 결정을 하여야 한다고 판단하였다. 즉, 형사소송법상 재심의 요건은 유죄의 확정판결 및 재심 이유의 존재라고 할 것이어서, 유죄의 확정판결 및 재심 이유의 존재는 인정되나 기록 멸실 등의 사유로 재심개시결정 이후의 본안 심리가 사실상 곤란한 경우라 할지라도, 현행 형사소송법상 공소사실의 특징과 그에 대한 입증은 검사가 해야 하므로, 법원으로서 재심

개시의 요건이 충족된 이상 재심개시의 결정을 하고 그에 따른 본안 재판을 진행하여야 한다는 것이다.

(4) 나아가, 이 사건 결정은 무고한 자를 국가의 형벌권 행사로부터 지켜주고자 하는 ‘소극적 실체진실주의’가 형사소송의 기본 이념으로 채택된 점을 강조하면서 법률이 정한 재심 요건이 인정됨에도 앞서 본 바와 같은 우려가 있음을 들어 재심청구인들이 그들에 대한 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 차단하는 것은 법관들에게 부여된 위와 같은 임무를 외면하는 결과가 됨을 강조하였다.

### 라. 쟁점 3 : 재심 이유의 존부

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

(2) 또한, 제헌헌법 제9조는 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 법률에 의하지 아니하고는 체포, 구금, 수색, 심문, 처벌과 강제노역을 받지 아니한다. 체포, 구금, 수색에는 법관의 영장이 있어야 한다. 단, 범죄의 현행·범인의 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 수사기관은 법률의 정하는 바에 의하여 사후에 영장의 교부를 청구할 수 있다. 누구든지 체포, 구금을 받은 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리와 그 당부의 심사를 법원에 청구할 권리가 보장된다.”고 정하고 있고, 구 형사소송법(1948. 3. 20. 군정법령 제176호로 개정되어 1948. 4. 1. 시행된 것) 중

체포·구금과 관련한 규정은 별지 ‘형사소송법의 개정’ 기재와 같은바, 위 각 규정에 의하면 당시 사람을 체포·구금하기 위해서는 사전 또는 사후에 법관이 발부한 영장이 있어야 하고, 영장이 발부된 경우라 하더라도 수사기관에 의한 구속기간은 최장 40일을 초과할 수 없는 것으로 해석된다.

(3) 한편, 재심청구인들에 대한 1948년 군법회의의 근거가 된 것으로 보이는 일제의 계엄령은 위와 같은 영장주의의 예외에 관한 특별한 규정을 두고 있지 아니하며, 1949년 군법회의의 근거가 되었던 구 국방경비법은 제63조 전단에서 “여하한 범죄 피적용자를 불문하고 본법 조항에 해당하는 범죄 중 중대한 범죄로 인하여 기소당하는 경우에는 정황에 따라 감금 또는 금족함.”이라고 정하고 있으나, 위 “정황에 따라 감금 또는 금족”한다는 문언이 제헌헌법이 천명한 영장주의를 배제한다거나 또는 그 예외를 설정한 취지라고 볼 수는 없다.

(4) 즉, 제헌헌법과 구 형사소송법의 관련 규정에 따라 사람을 체포·구속하기 위해서는 법관이 발부한 영장이 있어야 하고, 영장이 발부된 경우라도 구속기간은 최장 40일을 초과할 수 없다고 해석되며, 영장주의는 배제되지 아니하는 것이어서, 재심청구인들의 경우 구속영장의 존재가 전혀 확인되지 않는 점, 일부 재심청구인들은 40일을 초과하여 구금되었거나 조사과정에서 폭행과 고문 등 가혹행위를 당한 것으로 인정되는 점, 재심청구인들에 대한 위와 같은 불법구금 내지 가혹행위는 제헌헌법 및 구 형사소송법의 인신구속에 관한 규정을 위반한 것으로서 구 형법 제194조가 정한 특별공무원직권남용죄 등에 해당되는 점을 고려할 때 재심대상판결에는 형사소송법 제420조 제7호, 제422조의 재심사유가 존재한다고 보았다.

### 마. 이 사건 결정의 의미

무엇보다 이 사건 결정은 제주4.3 수형인들의 억울함을 인정하는 사법부의 첫 결정이라는 사실에 큰 의미가 있다. 또한 형사소송의 기본 이념을 강조하면서 무고한 피해자들을 보호해야 하는 법원의 사명을 강조한 것 역시 주목할 만하다.

구체적으로 이 사건 결정은 전술한 바와 같이 재심개시 결정 이후 본안 심리가 불가능한 경우라 할지라도, 재심청구인들에게 그들에 대한 유죄 판결을 다투어 그 신원을 회복할 기회를 부여해야 하는 것이 법원의 임무라 강조하였다. 그리고 재심청구인들의 형벌법규 위반 여부 및 그 처우에 관한 ‘사법기관의 판단’이 있었다면 ‘판결’이 있었던 것으로 볼 수 있다고 판단함으로써 제주4·3사건 당시 있었던 군법회의의 실체적 정당성이나 절차적 적법성 여부, 관련 자료의 존재 여부와는 관계없이 재심청구의 적법성을 인정하였다. 이는 형식적인 요건을 문제 삼아 국가 폭력의 피해자들에 대한 보호를 제한하려고 하는 행위에 경종을 울리는 것으로서 환영할만하다.

#### 바. 후속 진행 상황

공소기각을 받은 수형인들은 2019. 2. 22. 제주지방법원에 형사보상을 청구하였다(2019코15). 공소기각 판결이 확정된 2019년 1월 기준 최저시급에 하루 8시간을 적용해 최대 14억7427만원을 산출했다. 제주지방법원 제2형사부(정봉기 부장판사)는 형사보상청구 결정 기한을 하루 앞둔 21일 18명의 형사보상 청구를 모두 받아들였다. 인용한 보상액은 최저 8000만원, 최고 14억7000만원 등 모두 53억4000만원이다.

이어 제주 4.3사건 피해자들인 생존자 9명이 2019. 10. 22. 제주지방법원에 재심을 청구하였다. 아직도 2천건이 넘는 불법적인 4.3수형 사건이 남아 있고, 그 중 18명만이 명예를 회복하고 형사 보상을 받게 된 것이다. 사회적 비용의 측면에서 볼 때 피해자들이 개별적으로 소를 제기하는 것도, 검찰이 비상상고를 하는 방안도 모두 비효율적이며 현실적으로도 어렵다. 결국 4.3특별법 개정을 통해 군사재판을 무효화하고 진상조사 및 권리구제가 이어질 수 있도록 해야 한다.

### 3. 제주 4.3 특별법의 개정 필요성

#### 가. 현행 제주4.3법에 대한 평가

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

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

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

한편, 가족관계등록부 작성 내지 정정과 관련하여, ‘위원회’의 역할이 결정적이라고 할 수 있다. 즉 위원회 결정으로 가족관계등록부의 작성, 정정을 위한 결정을 한다면, 이를 통해 피해자는 가족관계등록부의 작성등을 할 수 있는 법률구조이다. 그런데 제주4.3사건법에서는 ‘제주4.3사건 당시 호적부가 소실되어’라는 문언을 두어 ‘위

원회'가 스스로 이 문언을 규정 전체를 수식하는 문언으로 해석하게끔 하였다. 결과적으로 가족관계등록부 작성등과 관련하여 스스로 입지를 좁힌 '위원회'의 행보에 아쉬운 점이 있는 것은 사실이다. 다만 이렇게 된 주요 원인에는 그 법률규정에 있다.

#### 나. 개정의 필요성<sup>90</sup>

제주4.3사건법은 법적 책임의 관점에서 보자면, ▲ 피해구제의 측면에서는 그 전에 제정된 '5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률'(1990년)<sup>91</sup>에 미치지 못하였고, ▲ 조사권한의 측면에서는 '의문사진상규명에 관한 법률'(2000년)이나 '진실·화해를 위한 과거사 정리기본법'(2005년)<sup>92</sup>에 미치지 못했다.

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

또 제주4.3사건법을 통해 명예회복<sup>93</sup>이 진정으로 달성되었는지 되짚어 보아야 한다. 명예회복은 상징적 배상(평화공원조성)과 공식사과 정도로 마무리되었다. 이 정도의 행위는 구제조치의 일환일 수 있으나 구제조치의 본령이 아니다. 제주4·3사건법의 명예회복은 유엔총회가 채택한 <피해자 권리장전><sup>94</sup>의 구제(remedy)와 피해

회복(reparation)의 수준에 한참 미달한다.

지금의 제주4·3사건법과 제주에서의 4·3 과거청산작업은 성취면에서 말하자면 '피해구제를 결여한 신원(伸冤) 모델'에 가깝다. 그 결과 지난 16년간의 과거청산작업 이후 제주4·3사건의 희생자와 유족들은 제주4·3사건의 진실을 완전히 규명하지도 못하였고, 그 이름을 바로 세우지도 못하였다. 이제 우리의 작업은 상징적인 배상을 위주로 한 신원모델에서 '피해구제를 중심으로 하는 책임과 정의의 모델'로 이동해야 한다.

<sup>90</sup> 이재승, '제주4.3특별법의 개정초안 해설' 참조

<sup>91</sup> 5.18민주화보상법 제1조(목적) 이 법은 1980년 5월 18일을 전후한 광주민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자(이하 "관련자"라 한다)와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주고 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하며 나아가 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다.(제정당시)

<sup>92</sup> 진실화해법 제36조(피해 및 명예회복) ① 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

<sup>93</sup> 명예회복이 전통적인 의미에서 해원, 신원이라고 말할 수 있지만, 영어의 문맥에서는 rehabilitation을 의미한다. 사법적·정치적 복권을 의미한다면 과거의 유죄판결이나 재제조치의 정치적 해제를 의미하고, 이른바 신체적 정신적 의미의 복권을 의미한다면 재활조치, 치료, 치유를 의미한다.

<sup>94</sup> Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/Res./60/147, 2006,3,21.)

## 2019년 교육·청소년 분야 보고

### 집필

I. 들어가며 : 이정환(민변 교육청소년위원회)

II. 학생인권

가. 학교폭력의 경우 : 김영준(민변 교육청소년위원회)

나. 소년의 교육받을 권리: 박인숙(민변 교육청소년위원회)

III. 유치원 - 사립유치원 운영의 공공성 : 김영준(민변 교육청소년위원회)

IV. 중등교육

가. 대학입시제도 개편: 홍민정(민변 교육청소년위원회)

나. 자사고·외고 등 폐지 : 탁경국(민변 교육청소년위원회)

V. 고등교육

가. 대학 교원의 노조할 권리: 이용우(민변 교육청소년위원회)

나. 대학운영의 공공성 및 민주화

VI. 나가며 : 이정환(민변 교육청소년위원회)

### 감수

탁경국, 김준우(민변 교육청소년위원회)

## 2019년 교육·청소년 분야 보고

### Ⅰ. 들어가며

조국 전 법무부장관의 임명과 둘러싼 광풍에 교육계도 자유로울 수 없었다. 조국 전 법무부장관 자녀의 입시관련 의혹으로 사회 전반의 공정성에 대한 목소리가 강하게 요구되는 가운데, 2019. 10. 22. 대통령이 정시확대를 추진하겠다는 입장을 밝혔고, 교육부는 2025년에 맞춰 자사고, 외고, 국제고를 폐지하는 내용의 초·중·등교육법시행령 개정을 천명하였다.

이러한 혼란 속에서 의미있는 소식들도 있었다. 대입정책 4년 예고제를 담은 고등교육법 일부개정안이 국회를 통과하여, 대입에 대하여 학부모와 학생의 알권리를 보장하고 예측가능성을 높일 수 있는 방향으로 개선되었고, 정기국회에서 뒤늦게나마 중등교육과정의 무상교육정책이 통과되기도 하였다.

또한 작년 8. 30. 대학교원을 교원노조법의 적용범위에서 제외한 교원노조법 조항에 대하여 헌법불합치 결정이 나온 이후, 전국교수노동조합 이외에도 전국사립대학교수회연합회, 전국국립대학교수회연합회 등 교수단체들이 내부적으로 노동조

합 설립 움직임을 본격화하고 있다. 이와 같이 실제 대학 현장에 교원노동조합의 설립이 본격화된다면 학교현장에서 새로운 움직임과 분위기가 형성될 것으로 보인다. 단순히 대학 교원의 권익 향상을 넘어 교육정책과 대학정책 등 여러 측면에서 대학 교원의 건강한 목소리가 반영되어 결과적으로 법, 제도, 정책적 측면에서도 순기능을 할 것으로 보인다.

2019. 8. 2. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(이하 ‘학폭법’) 개정안이 국회를 통과했다. 개정안의 가장 큰 변화는 현재 학교에 설치된 학교폭력대책자치위원회를 교육지원청이 관장하는 것으로 상향 이관하여 일선 학교의 부담을 줄였고, 현행 이원화되어 있는 재심을 폐지하고 교육장 조치에 대하여 행정심판을 청구하도록 불복 절차를 일원화, 간소화 하였다.

한편 작년에 패스트트랙 안건으로 지정된 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법(소위 유치원 3법)의 개정안이 2019. 11. 22. 이후 국회 본회의에 자동 상정될 예정이다. 본회의 상정에 앞서 2019. 11. 6. 개정안의 발의자인 임재훈 의원은 시행시기 1년 유예조항을 삭제하고, 처벌수위를 상향 조정한 재수정안을 제출하여 본회의에서 패스트트랙에 오른 수정안과 함께 재수정안도 표결에 붙여질 예정이다.

이상 간략히 조망한 올해의 교육이슈에 대해서 아래에서 보다 본격적으로 살펴보고자 한다.

## II. 학생인권

### 1. 학교폭력의 경우

학교폭력으로 인한 피해 사례들이 보도되면서 2004년 제정된 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’은 학교폭력에 대한 대응과 피해학생의 보호라는 점에서 환영받았

으나, 심각한 사안이 보도될 때마다 국민 여론에 편승하여 엄벌주의가 강화되는 방향으로 개정되면서 단위 학교 학교폭력대책자치위원회가 사법기구화 되었다는 비판을 받아왔다.

이에 교육부는 2018년 11월 학교폭력 제도개선 방안에 대한 국민참여정책참여숙려제를 진행하였는데, 교육부는 위 토론결과와 여론조사 등을 종합하여 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’ 개정안을 제출하였고, 2019년 8월 2일 국회 본회의에서 위 개정안이 통과되었다. 주요내용은 (1) 현재 단위 학교에 설치된 학교폭력대책자치위원회(이하 ‘자치위원회’)를 교육지원청 학교폭력대책심의위원회(이하 ‘심의위원회’)로 상향 이관하고 (2) 피해학생 및 보호자가 자치위원회(이관시 심의위원회) 개최를 원하지 않으며 일정한 요건을 모두 충족하는 학교폭력은 전담기구 확인·심의를 거쳐 학교장이 자체 해결할 수 있도록 하고 (3) 학교장 자체 해결 여부 및 가·피해학생 조치 심의시 학부모 의견이 반영될 수 있도록 전담기구 및 심의위원회에 학부모 3분의 1 이상이 참여하며 (4) 가·피해학생 재심을 폐지하고, 교육장 조치에 대하여 행정심판을 청구하도록 불복 절차를 일원화·간소화하는 것이다.

위 개정 법률에 대하여는 학교장 자체 해결이 가능한 요건 중 ‘지속적’, ‘피해의 즉각적 복구’ 등 학교폭력의 경중을 구분하는 기준이 모호하고 임의적이라 학교 차원의 은폐·축소 우려를 키운다는 지적이 있으나, 사건을 자체 해결 절차로 넘기려면 피해 학생과 보호자의 의사를 서면으로 확인하고, 학교폭력의 경중을 판단하는 전담기구의 서면 확인 및 심의를 받아야 하도록 하고 있으므로 위와 같은 우려는 상당부분 해소된다고 보인다(학폭법 제13조의2 제2항).

다만, 내년 1학기부터는 연간 3만 건이 넘는 학교폭력 사건 심의를 각 교육청 산하 교육지원청이 맡게 되는데, 전담 인력 확충 계획이 미비해 부실 조사가 이뤄질 수 있다는 우려가 제기되고 있으며, 이에 대해서는 각 시·도교육청의 인력충원 등의 노력이 요망된다고 하겠다. 교육부는 개정안 이외에 가해학생이 경한 처분(1호 서면사과, 2호 접촉·협박·보복 금지, 3호 교내봉사)을 받았을 때는 최초 1회에 한해 학교생활기록부 기재를 유보하는 방안도 추진 중이다.



대학입시에서 중요한 학교생활기록부에 기록이 남는 것을 막기 위해 가해학생이 소송을 제기하는 경우가 많아서 상대적으로 가벼운 처분에 대하여는 최초 1회에 한해 학교생활기록부기재를 유보하여서 분쟁을 경감하고, 학교폭력보다 중하다고 볼 수 있는 소년보호처분의 경우 생활기록부에 기재되지 않는 것과의 형평성을 고려해 서인 것으로 보인다.

## 2. 소년의 교육받을 권리

소년은 경찰, 검찰, 법원의 소년부 송치와 보호자 또는 학교, 사회복지시설, 보호관찰소의 장의 소년부 통고에 의하여 소년보호사건으로 소년재판에 회부되어 심리를 받고, 심리 전 혹은 심리 중에 소년법 제18조의 임시조치로 소년분류심사원 등에서 4주 정도<sup>1</sup> 수용될 수 있다. 그리고 소년법 제32조 제1항의 10가지 보호처분 중에서 1호, 6호, 7호, 8호, 9호, 10호의 6가지의 보호처분이 내려지면 소년은 개인 또는 시설에 위탁 또는 수용되게 되는데 이러한 위탁 또는 수용된 소년의 교육받을 권리에 대해 주목할 필요가 있다.

1호 처분 중 소년을 ‘보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호 위탁’하는 것은 개인에게 소년을 6개월<sup>2</sup>(연장되면 1년) 간 위탁하는 것인데, 현재 운영되는 실태는 아동복지법상의 아동보호치료시설<sup>3</sup>과 청소년복지지원법상의 청소년회복

지원시설<sup>4</sup> 등을 운영하는 개인에게 위탁한다. 1호 처분의 경우 시설에 수용되는 것이 아니어서 자유롭게 외부활동이 가능하고, 학교를 다니는 것에 아무런 제약이 없지만, 서울에 위치한 아동보호치료시설 중 하나의 경우에 주중 일과 시간에 학습을 하는 일반학교에 보내지 않고 직장인 등이나 학습시기를 놓친 성인들을 위하여 주말에 운영하는 방송통신중학교나 방송통신고등학교에 보내어 또래 친구들과의 함께 교육받을 수 없도록 하여 실질적으로 교육을 받을 권리를 침해한 사례가 있다.

6호 처분은 소년을 ‘아동복지법에 따른 아동복지시설이나 그 밖의 소년보호시설에 감호 위탁’하는 것으로, 시설에 소년을 6개월(연장되면 1년) 간 위탁하는 것이다. 국가인권위원회의 ‘2017년 아동보호치료시설 방문조사 결과보고서<sup>5</sup>’에 따르면 6호 처분에 따라 위탁되는 시설 프로그램은 심성훈련 프로그램, 학과지도 프로그램, 직업훈련프로그램, 여가 및 취미활동 프로그램, 각종 의무교육 프로그램(교통안전, 재난대비 안전, 성폭력예방, 건강, 인권, 위생, 성, 약물오남용 교육 등)으로 구성되어 있으나 대부분의 시설은 소년들이 가정 내에서 애정결핍을 경험하고 학교생활에 적응하지 못하여 학과공부에 관심이 없다는 이유로 학과지도 프로그램보다는 심성훈련과 직업훈련 프로그램에 더 중점을 두고 있다. 의무교육대상인 10세에서 15세까지의 초등학생과 중학생들이 재학 중인 상태에서 위탁되고, 시설에 위탁되어 있는 기간 동안 출석이 인정되어 위탁 종료 후 바로 학교에 복귀하게 되는데, 6개월에서 1년에 이르는 짧은 기간 동안 기본 교과과목에 대한 교육을 거의 하지 않는 것은 이들이 학교를 떠날 수밖에 없는 결과를 초래한다.

7호, 8호, 9호, 10호 이렇게 4개의 처분은 법무부가 운영하는 소년원 등에 수용되는 처분이다. 8호 처분의 경우는 1개월 이내의 소년원 송치 처분으로 4주간, 140시간의 교양교육, 비행유형별 전문교육, 체험교육, 심성훈련을 위한 집단상담을 실시하고 있다. 7호 처분은 의료소년원에 6개월(연장되면 1년) 간 수용하는, 9호는 소년

1 1개월을 초과하지 못하고 특별히 계속 조치할 필요가 있는 경우 한 번에 한하여 결정으로써 연장할 수 있습니다.

2 소년법 제33조(보호처분의 기간) ① 제32조제1항제1호·제6호·제7호의 위탁기간은 6개월로 하되, 소년부 판사는 결정으로써 6개월의 범위에서 한 번에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다. 다만, 소년부 판사는 필요한 경우에는 언제든지 결정으로써 그 위탁을 종료시킬 수 있다.

3 아동복지법 제52조(아동복지시설의 종류) ① 아동복지시설의 종류는 다음과 같다. <개정 2016. 3. 22., 2017. 10. 24., 2019. 1. 15.>

3. 아동보호치료시설: 아동에게 보호 및 치료 서비스를 제공하는 다음 각 목의 시설

가. 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원소년부지원에서 보호위탁된 19세 미만인 사람을 입소시켜 치료와 선도를 통하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설

나. 정서적·행동적 장애로 인하여 어려움을 겪고 있는 아동 또는 학대로 인하여 부모로부터 일시 격리되어 치료받을 필요가 있는 아동을 보호·치료하는 시설

4 청소년복지지원법 제31조(청소년복지시설의 종류) 「청소년기본법」 제17조에 따른 청소년복지시설(이하 “청소년복지시설”이라 한다)의 종류는 다음 각 호와 같다. <개정 2016. 5. 29.>

4. 청소년회복지원시설: 「소년법」 제32조제1항제1호에 따른 감호 위탁 처분을 받은 청소년에 대하여 보호자를 대신하여 그 청소년을 보호할 수 있는 자가 상담·주거·학업·자립 등 서비스를 제공하는 시설

5 발간등록번호 11-1620000-000686-01

원에 6개월 이내,<sup>6</sup> 2년 이내<sup>7</sup>로 수용하는 처분이다. 보호소년 등의 처우에 관한 법률 제29조<sup>8</sup>에 따라 설치된 소년원학교에서는 중고등학교 학과과정을 운영하고 있지만 선생님이 직접 교육을 하지 않고 화상강의로 대체하여 실질적 교육이 이루어지지 않는다는 문제점이 지적되었고, 이러한 문제점이 계속 지적되자 2019. 하반기부터는 학과과목을 가르치는 선생님들을 고용하여 학교와 같이 직접 교육하고 있다.

보호처분을 받은 소년은 가족과의 관계에서도 상처를 입고 학교생활에도 적응을 하지 못하는 경우가 많으나, 그렇다고 그들에게 일반적인 학교교육이 필요 없다는 것을 의미하지 않는다. 가정의 보살핌이 부족하여 학습에도 어려움을 느끼는 소년들이 보호처분이 종료된 후 학교로 돌아갔을 때에 학교생활에 잘 적응할 수 있도록 시설에서는 미진했던 부분까지 학습할 수 있는 교육환경을 구축해야 한다.

### III. 유치원 : 사립유치원 운영의 공공성

2018년 10월 23일 박용진의원 대표발의로 이른바 유치원 3법이라고 하는 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법 (이하에서는 ‘유치원 3법’ 이라 한다)의 개정안이 발의되었다. 유치원 3법은 2018년 통과가 유력한 것으로 보였지만, 자유한국당의 반대로 국회 교육위원회 법안심사소위에서의 통과가 연이어 무산되면서 불발됐다.

이에 국회 교육위원회는 2018년 12월 27일 자유한국당이 불참한 가운데 바른미래당 임재훈의 원이 유치원 3법을 수정하여 제출한 법안을 신속처리안건 지정(패스트 트랙)으로 의결했다. 임재훈 의원의 수정안은 박용진의원 대표발의한 유치원3법을 바탕으로 하되 정부의 사립유치원 지원금을 보조금으로 전환하지 않고, 유치원

의 설립자나 원장이 교비를 교육 목적 외 사용한 경우에 대해 형사처벌 조항을 신설한 것이 주요 내용이며, 처벌 조항을 원안 ‘2년 이하징역 또는 2,000만 원 이하 벌금’에서 ‘1년 이하 징역 또는 1,000만 원 이하 벌금’으로 규정하고, 처벌 시행은 1년간 법 적용 유예기간을 두었다.

이에 따라 유치원 3법 수정법안은 최장 330일이 지나면 상임위원회 심의·의결을 거치지 않더라도 자동으로 국회 본회의에 상정되게 되는데, 2019년 11월 22일 이후 국회 첫 본회의에 자동 상정될 예정이다. 임 의원의 수정안은 상대적으로 박 의원의 원안보다 처벌 수위가 약하다는 지적이 있었으나 그럼에도 불구하고 자유한국당이 유치원 3법 처리에 호응하지 않자, 임의원은 본회의 자동상정을 앞두고 11월 6일 중재안에 담긴 ‘시행 시기 1년 유예’ 조항을 삭제하고, 지원금을 교육 목적 외 사용할 경우 처벌 수위를 ‘1년 이하 징역, 1000만원 이하 벌금’에서 ‘2년 이하 징역, 2000만 원 이하 벌금’으로 상향 조정하는 재수정안을 제출했다.

본회의에서는 패스트트랙에 오른 유치원 3법 수정안과 함께 6일 임 의원이 제출한 재수정안도 표결에 부쳐진다.

한편 교육부는 ‘유치원 공공성 강화 방안’의 일환으로 2019년 3월 1일 사학기관재무회계규칙 53조의 3을 개정하여서 사립학교법에 따른 인건비·학교운영비에 대한 보조금을 받지 않는 각종학교·외국인유치원을 제외하고 유치원을 포함한 고등학교 이하 각급 학교에 대해서는 교비회계에 속하는 예산·결산 및 회계 업무를 교육부장관이 지정하는 정보처리장치로 처리하도록 함으로써 사립유치원의 에듀파인사용을 의무화하였다.

또한 2019년 7월 30일 유치원 폐원기준 수립, 행정처분의 세부기준 신설, 원장 자격인정기준 강화를 내용으로 하는 유아교육법시행령이개정이 국무회의에서 의결되었다. 시도 교육감이 유치원 폐원을 인가할 때 폐쇄 연월일의 적정성, 유아 지원 계획의 적절성, 학부모의 의견, 학습권 보호 여부 등 네 가지를 반드시 살피도록 하였고, 유치원 원장은 폐원 신청을 할 때 반드시 아이들을 어느 유치원으로 보낼지에

<sup>6</sup> 6개월을 초과하지 못합니다.

<sup>7</sup> 2년을 초과하지 못합니다.

<sup>8</sup> 보호소년 등 처우에 관한 법률 제29조(학교의 설치·운영) 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소년원에 「초·중등교육법」 제2조제2호부터 제5호까지의 학교(이하 "소년원학교"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

대한 '전원조치계획서'를 제출해야 하는데, 인가권을 준 교육감도 이행 여부를 확인하는 의무를 부담하도록 하였다.

현행 시정명령 불이행에 대한 처분 기준을 신설하여 아이들 에듀파인가입 등의 시정명령을 듣지 않을 경우 회차에 따라 모집정지 6개월에서 1년 6개월까지 내릴 수 있고, 회계 부정에 대한 시정명령에 따르지 않은 유치원은 최대 20%의 정원을 감축할 수 있게 하였다. 유치원 원장 자격인정을 위한 최소 경력기간과 교육경력에는 기존에 교육·교육행정 경력 7년 이상, 11년 이상이었으나 이번 개정으로 초·중·고 학교장 기준에 준하는 각각 9년, 15년으로 상향되었다. 교원 간 불합리한 임금 격차를 해소하고 근무여건 개선으로 교육의 질이 올라갈 수 있도록 유치원 규칙에 교직원의 보수기준도 기재하도록 했다

한편 서울시교육청은 한국유치원총연합회 (이하 '한유총'이라 한다.) 이 '개학연기 투쟁'을 벌이는 등 '공익을 해하는 행위'와 '정관상 목적 외 사업'을 벌였으며 2019년 4월 22일 사단법인 설립허가를 취소했다.

이에 한유총은 즉각 서울행정법원에 설립허가 취소처분 취소를 요구하는 행정소송을 제기하고 효력정지를 신청하였으나, 한유총의 효력정지신청은 신청자인 김동렬 이사장이 감독청인 서울시교육청의 승인을 받지 못해 적법한 대표자가 아니라는 이유로 각하됐다. 한유총은 이후 효력정지를 다시 신청한 뒤 김동렬 이사장을 '임시 이사장'으로 재선출하는 절차를 밟은 효력정지를 신청하였는데, 2019년 7월 23일 한유총에 서울행정법원은 한유총의 신청을 인용하여 사단법인 취소처분의 효력을 현재 진행 중인 관련 행정소송 1심 판결이 나오는 날로부터 30일이 되는 날까지 정지한다고 결정했다.

2018년 10월 11일 국정감사에서 박용진의원에게 의하여 2013년도부터 2017년도까지 각 시도교육청에서 진행한 사립유치원감사자료가 공개된 이후 진행된 '사립유치원 공공성강화논의'는 위에서 살펴본 바와 같이 정책과 입법에서 현재진행형이며 입법을 눈앞에 두고 있다.

사립학교법 제1조는 사립학교의 자주성에 대하여 규정하고 있으나, 아울러 공공성도 규정하고 있으며 사립학교의 자주성은 학교의 자치, 즉 교육공동체구성원의 자치를 의미하는 것이지 설립자의 측재수단 등으로 이해되어서는 안 될 것이고, 유치원도 현행법상 학교라는 점에서 '사립유치원 공공성강화안'은 타당하다고 할 것이다.

## IV. 중등교육

### 1. 대학입시제도 개편

교육부가 국가교육회의 권고에 따라 2018년 8월 17일 수능 상대평가와 30% 이상 정시 확대를 확정 발표했다. 이 결정에 대하여 교육단체들은 교육이 여전히 변별력이라는 가치에 발목이 잡혀 학교 현장에서 창의적 교육, 학생의 선택과 의사를 존중하는 학생중심교육을 시도할 수 없는 형국을 만들어 버린 것에 대해 강하게 비판했다.

그렇게 일단락이 되는 듯하다가 2019년 연일 보도된 조국 전 법무부 장관 자녀의 비시 비리 의혹으로 인해 사회 전반에 공정성에 대한 목소리가 강하게 요구되었다. 이에 따라 2019년 10월 22일 시정연설에서 문대통령은 입시 공정성을 위해 “정시가 능사가 아닌 것은 알지만 단순한 것이 가장 공정하다는 국민의 요구대로 입시 전형을 단순화해야한다”고 밝혔고 이에 따라 서울 주요 대학의 정시 비율이 상향될 것으로 보인다.

그러나 정시를 확대한다고 해서 공정성이 담보될 수 있을지 우려의 목소리가 높다. 정시 비중을 확대할 경우 해도 결국 수혜를 입는 계층은 고소득층이 될 것이어서 진정한 의미의 공정은 담보될 수 없기 때문이다. 고소득 계층일수록 정시를 선호

하고<sup>9</sup> 수능 점수가 높다<sup>10</sup>는 사실은 통계나 논문으로 이미 증명된 사실이다. 따라서 국민이 요구인 특권 대물림 교육 중단을 위한 방안으로 매우 부적절하다.

또한 정시 확대는 사교육 폭증을 몰고 올 것이다. 2018년 상반기부터 진행된 정부의 정시 확대 기조가 이번 대통령의 발언까지 이어지면서 사교육비가 요동칠 것이다. 최근 수능 관련 코스닥 상장 기업의 주가 상승<sup>11</sup>과 정부가 발표한 초중고 사교육비 조사 결과<sup>12</sup>가 이를 뒷받침한다.

마지막으로 정시확대는 고교학점제의 안착에 적신호로 작용할 것으로 예상된다. 학생의 진로와 적성에 따라 교과목 선택권과 개설권을 확대가 고교학점제 안착의 열쇠인데 정시 비중 상향은 학생의 과목 선택권 및 개설권을 오히려 박탈한다. 수능 시험 과목이 결국 학생의 선택을 제한할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 국민이 원하는 공정을 담보하기 위해서는 입시 공정성이라는 미시적인 문제 해결에만 머무를 것이 아니라 우리사회의 공정과 정의를 특권 대물림 교육 문제를 중단하기 위한 큰 그림이 필요하다. 특권이 대물림 되고 결국 힘을 가진 계층이 교육의 수혜 대상이 되어버린 사회구조를 변화시킬 수 있는 입시를 뛰어넘는 제도의 개선이 반드시 필요한 상황이 되어 버린 것이다.

정시확대 이외의 대입제도의 변화로 4년 예고제의 법제화를 꼽을 수 있다. 대입 정책 4년 예고제를 담은 고등교육법 일부개정안이 국회를 통과하여 2019년 10월부터 시행되고 있다. 대입에 대하여 학부모 학생의 알권리를 보장하고 예측가능성을 높이겠다는 취지이다. 그동안 정책으로 시행되었던 예고제가 법률의 근거를 갖게 되면서 예고의 시기도 앞당겨졌다. 중학교 3학년 8월 새 대입제도가 발표됐다면 앞으로는 중3 새 학기 시작 전 2월까지 공표해야 한다. 명확한 법률의 근거를 가지고

학부모와 학생의 권리를 보다 두텁게 보장한 것은 환영할 만하다.

그러나 시행되고 있는 대입제도의 문제를 개선이 긴급함에도 불구하고 4년을 기다려야 하는 문제가 발생할 수 있다. 또한 이번 개정 조항 고등교육법 34조의 5는 대학입학 시험의 기본방향·과목·평가방법·출제형식 대학 지원 횟수 그밖에 대학 입학과 관련한 것으로서 교육부 장관이 필요하다고 인정하는 사항은 4년 전 발표하도록 하고 있는데 교육부 장관이 필요하다고 인정하는 사항을 어디까지로 볼 수 있을 것인지 명확하지 않아 실제 적용에 어려움이 따를 수 있을 것으로 보인다.<sup>13</sup>

## 2. 자사고 및 외고 등 폐지

2017. 12. 29. 개정된 초·중등교육법시행령(대통령령 제28516호)에 대하여 자사고측이 제기한 헌법소원에 대하여 헌법재판소는 2019. 4. 11. 자사고 일반고 동시선발 조항에 대해서는 합헌 4인·위헌 5인으로 합헌 결정을, 이중지원 금지 조항에 대해서는 만장일치로 위헌 결정을 하였다. 결정할 만한 보충의견으로, 정부와 국회의 ‘고등학교의 종류나 구분, 유형’과 ‘신입생 선발시기’와 같이 학생과 학부모, 학교법인, 나아가 국가와 사회에 미치는 영향이 큰 교육정책에 관하여 논란을 불식시키려면 중요사항을 법률에서 직접 규정하는 것이 교육제도 법정주의에 보다 부합한다는 의견이 있었다.

한편, 서울시교육청은 올해 서울 지역 자사고 13교에 대한 재지정 여부 평가 결과 자사고 지정 목적 달성이 어렵다고 판단된 8교(경희고·배재고·세화고·송문고·신일고·이대부고·중앙고·한대부고)에 대해 지정 취소 처분을 하였고, 부산시교육청과 경기도교육청도 각각 부산해운대고와 안산 동산고에 대하여 지정 취소 처분을 하였는데, 이들 10개 학교가 이에 불복하는 소송을 제기하면서 함께 제기한

9 한국교육개발원이 실시한 '2018 교육여론조사

10 2015년 경기도교육연구원이 월평균 가구소득에 따른 수능(언어+수리+외국어 영역) 평균점수 차이를 분석한 결과

11 매일 경제 2019. 9. 2.

12 통계청이 발표한 2018년 초중고 사교육비 조사 결과에서 학교급별 1인당 월평균 사교육비를 볼 때 고등학교가 32.1만원으로 가장 높게 나타난 점이 이를 뒷받침함

13 대학관계자들은 정시확대가 '교육부 장관이 필요하다고 인정하는 사항'에 해당될 수 있다고 보고 4년 예고제 적용을 받아야 한다고 주장하고 교육부는 적용받지 않는다고 해석하고 있음 정시 확대 추진과정에서 법리적 검토가 필요한 것으로 보임

집행정지신청이 모두 인용되었다. 제1심 본안 판결 내용에 따라 희비가 엇갈리겠지만, 설사 교육청 측이 승소하더라도 재지정 평가를 통해 살아남은 자사고가 오히려 고교서열화를 공고히 할 수 있는 만큼, 정부가 자사고의 존립 근거인 초중등교육법 시행령을 개정하는 문제를 진지하게 검토하는 것은 필연적인 수순이었다.

이에 따라 정부는 2025년에 맞춰 자사고 외고 국제고를 폐지하겠다고며 초중등교육법시행령 개정을 천명하였는데, 개정 시행령에 대해서도 헌법 소원 등이 제기될 가능성이 높은 만큼 2020년 총선을 전후하여 사회적 합의를 이끌어내기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 그 핵심이 고교학점제를 근간으로 하는 일반고의 역량강화에 있음은 물론이다.

## V. 고등교육

### 1. 대학 교원의 노동조합 권리

#### 가. 노동조합과 대학 교원

지금까지 대학 교원은 교수협의회, 교수회, 대학평의회 등을 통해 자신들의 권익이나 교육정책, 대학정책, 학문정책 등에 대한 목소리를 제기하였다. 그러나 교수협의회나 교수회는 법정 기구가 아니고, 대학평의회는 일부 교원이 참여하는 심의기구에 불과하여 대학 교원의 목소리를 조직적으로 관철하기에 한계가 명확하다. 이러한 상황에서 대학 교원을 대상으로 하는 노동조합의 필요성이 제기된다. 노동조합은 사용자라고 할 수 있는 학교법인이나 대학당국과 조직적으로 교섭을 진행할 수 있고, 조직력과 교섭력, 쟁의행위 등을 통해 자신의 주장을 관철할 수 있는 힘이 제도적으로 보장되기 때문이다.

그러나 대학 교원은 당연히 노동법상 노동자의 지위를 가지지만 지금까지 법적으

로 대학 교원의 노조설립을 허용하지 않아 왔고, 대학 교원 스스로 노동자로서의 자기인식과 노동조합의 필요성을 인식하는데 한계가 있었던 것이 사실이다. 전국교수노동조합이 전체 대학교원을 조합원으로 하여 전국단위 산별노동조합의 기치를 걸고 투쟁을 전개하였으나 노조설립신고가 반려된 상태에서 여러 가지 어려움을 겪어왔다.

#### 나. 최근 헌법재판소의 결정과 법개정 논의

이러한 상황에서 전국교수노동조합은 대학 교원의 노조설립을 가로막고 있는 교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률(이하 '교원노조법') 제2조에 대한 헌법소원을 제기하였고, 주지하는 바와 같이 헌법재판소는 대학 교원을 교원노조법의 적용 범위에서 제외한 교원노조법 조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하였다(헌재 2018. 8. 30. 2015헌가38결정).

이와 같은 헌법재판소의 결정에 따라 국회는 2020. 3. 31.까지 교원노조법을 개정해야 하는 상황이다. 사실 교원노조법은 1999년 제정 이후 약 20년 동안 특별한 내용상의 변화가 없었다. 그 결과 현행 교원노조법은 변화된 현실을 반영하지 못하고 국제기준에도 전혀 부합하지 않은 상황이다. 또한 현행법은 「고등교육법」 등에 따른 교원의 노동조합 설립과 퇴직 교원의 노동조합 가입을 제한하고 있어 교원의 노동기본권을 필요 이상으로 침해하고 있다는 지적이 있어 전면적인 개정이 필요한 상황이다.

개정이 예상되는 주요 쟁점은, 노동조합의 설립이 가능한 교원의 범위를 대학 교원을 포함하여 확대하는 것, 교원의 정치활동 허용 여부, 교원노조의 설립, 교섭단위와 교섭방식, 단체협약의 효력과 이행방안, 교원노조의 쟁의행위의 인정 범위 등이 될 것이다. 헌법재판소의 결정에 따라 대학교원의 노동조합 설립을 허용하는 내용의 법개정은 당연히 진행될 것이지만 그간 교원의 노동3권이 교원노조법에 의하여 형해화 되었다는 합리적 비판이 상당한 마당이므로 이번에 노동조합 설립 허용 범위를 넘어서 단체교섭권과 단체행동권이 실질적으로 보장될 수 있는 방향으로 교

원노조법이 전면 개정되어야 할 필요가 있다.

#### 다. 최근 대학 교원의 노동조합 설립 움직임, 의의, 과제

이번 헌법재판소 결정은 대학 교원의 단결권에 관하여 처음 판단한 결정이라는 점에서 그 자체로 의미가 있다. 또한 내용적으로도 교육공무원인 대학 교원과 공무원 아닌 대학 교원에 대하여 다른 심사기준을 적용하여 보더라도, 대학 현장의 변화하는 현실과 이에 따른 교원의 열악한 지위, 외국의 입법례와 국제적인 요구 등을 종합할 때 이들에 대하여 일체의 단결권을 인정하지 않는 것은 헌법에 위반된다고 판단하였다는 점에서도 의미가 있다. 헌법재판소의 이번 결정은 2015년 대학 교원을 조합원으로 하는 교수노조의 노동조합설립신고서를 반려한 고용노동부의 행정처분이 잘못된 것임을 확인하였다는 점에서도 의미가 있다.

이와 같은 헌법재판소의 결정에 따라 대학 교원의 노동조합 설립이 허용되는 방향으로 교원노조법 개정이 곧 이루어질 것이다. 더 나아가 교원의 노동3권이 실질적으로 보장되는 방향으로 교원노조법이 개정된다면 학교현장에 더욱 큰 변화가 예상된다.

현재 전국교수노동조합 이외에도 전국사립대학교수회연합회, 전국국립대학교수회연합회 등 교수단체들이 내부적으로 노동조합 설립 움직임을 본격화하고 있다. 현재 노동조합 준비 단위를 결성하여 교원노조법 개정에 맞추어 노동조합 설립을 하려는 계획하고 있다. 각 대학별 모임과 조직화, 설립단위와 활동 방식, 기존 교수(협의)회와의 관계 설정 등 노동조합 설립과 관련된 각종 실무적인 준비와 조직화에 박차를 가하고 있는 상황으로 보인다.

이와 같이 실제 대학 현장에 교원노동조합의 설립이 본격화된다면 학교현장에서 새로운 움직임과 분위기가 형성될 것으로 보인다. 노동조합은 헌법과 노동법에 근거한 법정조직으로서 노동3권에 바탕으로 두고 활동을 하기 때문에 학교법인과 대학 당국이 교원들의 조직적인 목소리를 쉽게 무시하기 어렵게 된다. 물론 실질적이

고 대등한 교섭력의 확보는 대학 교원들의 단결에 달려 있다.

현재 대학 교원들은 여전히 노동조합을 어색해하고 있다. 본격적인 노동조합 설립 움직임이 전개되고 교수들이 주체가 되어 대학 울타리 안에서 조합활동이 활발해진다면 이러한 분위기는 많이 달라질 것이다. 이를 통해 사용자와 대학교원의 민주적인 관계 정립이 자리 잡힐 수 있고, 단순히 대학 교원의 권익 향상을 넘어 교육정책과 대학정책 등 여러 측면에서 대학교원의 건강한 목소리가 반영되어 결과적으로 법, 제도, 정책적 측면에서도 순기능을 할 것으로 보인다.

노동조합이 설립된다고 하더라도 여전히 교수(협의)회, 대학평의원회 등은 그 나름의 역할이 필요할 것이다. 향후 노동조합과 이들의 관계 정립도 고민해볼 지점이다.

## 2. 대학운영의 공공성 및 민주화

2019년 정기국회에서 뒤늦게나마 중등교육과정의 무상교육 정책이 통과되었지만, 고등교육의 경우 국가의 책임과 역할은 여전히 미진하다. 우리사회에서 고등교육의 문제 중에 큰 문제는 실제 설치된 대학의 8할 이상을 사립학교가 차지하고 있는 반면에, 사립학교의 실제 운영은 여전히 비민주성과 부패가 만연하며 동시에 고질적인 재정문제는 해결되지 않아서 등록금에 의존하는 비율도 높은 문제가 존재한다. 그러나 여전히 고등교육에 관한 문제해결을 위한 정책추진은 더딘 것이 현실이다.

### 가. 공영형 사립대

현실의 문제를 지양하기 위한 실험과 대안으로 제기된 대표적인 정책은 ‘공영형 사립대’ 도입과 추진이었다. 실제 지난 대선에서 민주당은 주요 공약으로 ‘공영형 사립대’를 내세웠으며, 대선 이후 정부의 주요 국정과제로도 선정되었다. 이 때문에 2018년에 교육부는 2019년부터 일부 사립대를 공영형으로 전환할 방침으로 대학 한

곳당 200억 원, 4곳을 선정할 계획으로 812억원의 예산을 요청했지만 기획재정부 심사에서 전액 삭감 당했던 바가 있었다. 최종적으로 국회 예산 심사과정에서 연구비 등의 명목으로 10억 원의 예산만 2019년도에 확보되었을 뿐이다. 그리고 이 예산 조차 현재 5천만원 정도만 집행되었을 뿐이며, 2020년에도 정부의 추진의지가 의문스럽기 그지없는 것이 현실이다.

공영형 사립대는 사립대학의 민주적 운영과 혁신을 위해 제기된 기획이면서 동시에 학령인구 감소로 인하여 대학구조개혁이 불가피한 상황에서도 필요성이 인정되는 정책수단이기도 하다. 물론 부실 사학의 존속수단으로 악용될 가능성에 대한 우려가 있는 것도 현실이나, 현실적으로 사립대의 공공적 운영을 실험해볼 경로라는 점, 한국사회의 과도한 고등교육에서의 사학의존성을 낮출 방안이라는 점 등을 고려해 볼 때 우선적으로 추진해볼만한 정책이며 실제 이러한 정책추진에 대한 기대를 갖고 있는 학교들도 적지 않은 점을 고려해 볼 때 더 이상 늦춰서는 안 될 정책이라고 보여진다.

#### 나. 대학운영의 민주화. 대학평의위원회의 실질화

한편 국공립과 사립을 가리지 않고, 대학운영의 민주화도 여전히 더딘 점도 지적되어야 할 것이다. 2005년 사립학교법 개정, 2017년 고등교육법 개정으로 대학평의위원회 설치가 의무화되었지만, 대학의 운영에 있어서 자치와 민주주의의 원리를 관철시키기에는 관련 법령의 내용이 부실하다는 평가에서 자유롭기 어렵다. 특히 2018년부터 대학평의위원회 설치가 의무화된 국공립대의 경우 2019년 3월까지 전국 21개 학교가 대학평의위원회를 설치하지 않았고, 18개 학교는 대학평의위원회 규정조차 미제정한 것이 드러났었다. 다만 2019년 2월 교육부가 2차례에 걸쳐서 시정명령을 내리고, 미이행시 예산 삭감을 통보하자 각 대학이 규정 및 설치에 나서서, 2019년 5월에서 모든 국공립대에 대학평의위원회 학칙과 구성이 완료된 것으로 보인다.

그러나 여전히 관계법령상 대학평의위원회의 기능에는 한계가 많아서 명실상부한 민주적 운영이 어려운 점이 존재한다. 특히 사립학교의 경우 다양하게 발생해왔던

부패비리를 반복하지 않기 위해서는 법인 이사회를 기능을 견제할 수 있는 권한을 대학평의위원회 등에 부여해 학교의 민주적이고 투명한 운영이 가능할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 대학평의위원회의 권한과 민주적 운영을 강화하기 위한 개혁입법이 요청된다.

## VI. 나가며

교육인권과 교육개혁에 관한 과제들은 여전히 산더미 같이 산적되어 있다. 학령인구 감소로 대학구조개혁이 불가피함에도 대선공약으로 내세워진바 있는 공영형 사립대의 도입 및 추진은 이미 임기가 절반이상 지난 지금까지도 실천의지가 있는지 의심될 정도로 유명무실하게 진행되고 있다. 대학운영의 민주화도 여전히 더디게 진행 중에 있으며, 공정성 강화의 이름으로 채택된 정시확대는 사교육 폭증 및 고교학점제의 안착에도 적신호로 작용할 것으로 예상된다. 한편 중등교육 무상화 범위의 확대, 유치원 3법의 신속처리안건 지정, 학폭법의 개정 등 교육받을 권리와 교육환경 제공개선이라는 측면에서 일보 진전된 측면도 있다. 이와 같은 2019년 교육 이슈와 관련한 평가와 반성 속에서 2020년에는 교육적폐 청산과 교육인권 증진에 진전이 있기를 고대한다.

## 2019년 국제인권 분야 보고

### 집필

유엔 아동권리위원회 제5~6차 대한민국 심의 대응활동 : 김진 변호사(민변 국제연대위원회)



## 유엔 아동권리위원회 제5~6차 대한민국 심의 대응활동

### I. 들어가기

대한민국이 1991년 비준한 유엔 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 “협약”)은 아동의 기본적인 권리에 대한 국제적 약속으로 1989년 11월 유엔 총회에서 만장일치로 채택되어, 현재 전 세계 가장 많은 국가(196개국)가 비준한 국제 협약이다. 아동권리협약은 협약 당사국에 아동 또는 그의 부모의 신분과 관계없이, 어떠한 종류의 차별 없이 모든 아동의 권리를 보장할 것, 그리고 아동에 관한 모든 활동에 있어 아동 최상의 이익을 최우선적으로 고려할 것을 당부하고 있다. 협약에서 규정하고 있는 아동 인권 보장을 위해 한국 역시 아동복지법 등 아동과 관련한 다양한 법령을 두었다. 하지만 법과 제도의 미비로 인하여 한국 땅에서 많은 아동은 아직도 차별에 노출되어 있으며, 아동이라면 반드시 누려야 할 권리를 누리지 못하고 있다.

한편, 한국은 유엔 아동권리협약을 비준한 당사국으로서, 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child, 이하 “위원회”)에 협약 이행에 대한 정기 국가보고서를 제출하고 심의를 받아야 한다. 위원회는 이 보고서와 시민사회가 제출한 보

고서 등을 심의하여 최종견해를 발표하며, 협약의 당사국은 최종견해를 고려하여 다음 보고서 제출까지 권고를 이행하고 아동 인권의 증진을 위해 노력하여야 한다. 한국은 2017년 12월, 제5~6차 통합 보고서를 제출했고, 2019년 9월 심의를 진행한 후, 2019년 9월 27일 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해를 발표하였다. 민변 국제연대위원회는 아동인권위원회와 협력하여 개별 이슈-이주아동, 소년사법 등-에 대한 보고서를 제출하였고, 스위스 제네바에서 열린 사전심의회와 본 심의에 모두 참석해 다양한 로비활동을 진행하였다.

## II. 유엔 아동권리위원회 개괄

유엔 아동권리위원회는 협약 당사국들에 의해 선출된 18명의 전문가로 구성되어 있으며, 위원 임기는 4년으로 재선출이 가능하다. 유엔 아동권리협약은 제43조에 협약의무 이행 진전 상황 심사를 위한 아동권리위원회의 설립과 위원회에 대한 규정을 두고 있는데, “고매한 인격을 가지고 이 협약이 대상으로 하는 분야에서 능력이 인정된” 위원을 “형평한 지리적 배분과 주요 법체계를 고려하여 당사국의 국민중에서 선출”한다고 규정하고 있다. 위원회는 협약 당사국이 협약 이행 상황을 심의하기 위해 정부를 대상으로 1년에 세 번, 1회당 4주씩 스위스 제네바에서 본 심의를 진행하며, 1주일간 유엔 기구들, 시민단체, 국가인권위원회, 그리고 아동을 대상으로 사전심의를 진행하여 다음 세션을 준비한다. 대한민국 제5~6차 국가보고서의 심의가 진행된 제82차 세션에서의 한국 담당 위원은 Amal Salman ALDOSERI (바레인, 부의장), Benyam Dawit MEZMUR (에티오피아), Cephas LUMINA (잠비아), 그리고 Renate WINTER (오스트리아, 부의장) 총 4명이었으며, 그 외 아동권리위원회의 위원은 다음과 같다 (2019년 11월 현재).<sup>1</sup> Suzanne AHO ASSOUMA (토고), Hynd AYOUBI IDRISI (모로코), Bragi GUDBRANDSSON (아

이슬란드), Philip JAFFE (스위스) Olga a. KHAZOVA (러시아), Gehad MADI (이집트, 부의장), Faith MARSHALL-HARRIS (바베이도스), , Clarence NELSON (사모아), Mikiko OTANI (일본), Luis Ernesto PEDERNEIRA REYNA (의장, 우루과이), José Angel RODRÍGUEZ REYES (베네수엘라), Aissatou ALASSANE SIDIKOU (니제르), Ann Marie SKELTON (남아프리카공화국), Velina TODOROVA (불가리아, 부의장).

## III. 2019년 대한민국의 아동권리협약 심의 과정

유엔 아동권리위원회의 대한민국 제5~6차 국가심의 과정은 다음과 같다.

- 2017. 12. 제5~6차 국가보고서 제출
- 2018. 11. NGO 보고서 및 아동보고서 제출
- 2018. 11. 국가인권위원회 보고서 제출
- 2019. 2. 7. 비공개 아동회의 및 사전 심의 진행
- 2019. 2. 15. 쟁점 질의목록 (List of Issues) 발행
- 2019. 8. 대한민국 추가 답변 제출 (2019. 5. 15. 기한)
- 2019. 8. 15. 국가 추가 답변에 대한 NGO 의견 제출
- 2019. 9. 18. 아동권리위원회의 대한민국 정부 심의 (질의)
- 2019. 9. 19. 아동권리위원회의 대한민국 정부 심의 (답변 및 추가 질의)
- 2019. 9. 27. 아동권리위원회의 최종견해 발표

### 1. 국가보고서 및 시민사회 보고서의 제출

유엔 아동권리협약의 당사국은 협약 이행 상황에 대하여 정기적으로 위원회에 보고해야 한다. 위원회는 협약에 가입한 당사국 제출한 협약 이행에 대한 보고서를 검

<sup>1</sup> 유엔 아동권리위원회, Membership, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx> (Retrieved at 2019. 11. 13.)

토하여 해당 국가가 협약 내용을 어떻게 이행하고 있는지 심의하고, 추가로 이행해야 할 부분이 있으면 최종견해를 통해 권고를 마련하여 당사국에 전달한다. 대한민국은 1994년 제1차 보고서를 제출했고, 2000년에 제2차 보고서를 제출하였으며, 2009년 제3~4차 통합 보고서를 제출한 데 이어, 2017년 12월, 제5~6차 통합보고서를 제출했다.

이어 시민사회에서는 국내 아동관련 단체들이 주축이 된 한국NPO연대를 중심으로 2018년 11월 시민사회 연대보고서를 제출하였다. 연대보고서에는 2011년에 진행되었던 위원회의 제3~4차 국가보고서에 대한 권고사항 이행 현황과 2017년 12월 제출된 대한민국의 제5~6차 유엔아동권리협약 이행 국가보고서에 대한 시민사회의 의견을 담았다. 국제아동인권센터 등 7개 단체가 보고서 작성을 위한 워킹그룹을 구성하여 주도하였고, 민변을 포함한 41개 단체가 보고서 작성에 참여하였다. 연대보고서는 1) 협약을 위한 일반이행조치(유보, 입법, 정책조정, 국가행동계획, 아동예산, 자료수집, 보급, 인식제고 및 교육연수, 국제협력, 아동권리와 재계 등) 2) 아동의 정의 3) 일반원칙(차별금지, 생명권, 생존 및 발달의 권리, 아동 이익 최우선의 원칙, 아동의 의견 존중) 4) 시민권과 자유(국적취득 및 출생신고, 사상·양심 및 종교의 자유, 표현 및 집회·결사의 자유, 사생활의 자유 및 개인정보 보호, 정보접근) 5) 아동에 대한 폭력(체벌, 아동학대 및 방임을 포함한 아동에 대한 폭력, 학교 폭력, 아동에 대한 모든 폭력 철폐를 위한 국가전략 개발) 6) 가정환경 및 대안양육(가정환경 및 부모의 책임, 부모 지원 및 아동돌봄 서비스, 부모와 함께 살 권리, 가정환경 상실 아동 지원, 아동 양육비 확보, 입양, 보호 및 양육 관련 조치의 정기적 심사, 불법 해외이송 및 미귀환, 감금된 부모의 자녀와 교도소에서 모와 함께 사는 아동에 대한 보호조치) 7) 장애·기초보건 및 복지(장애아동, 생존 및 발달, 건강 및 보건서비스, 약물 남용 보호조치, 돌봄 서비스, 사회보장 및 적절한 생활수준 보장) 8) 교육·여가 및 문화(교육받을 권리, 교육의 목적, 여가 및 문화활동, 원주민 및 소수인종 아동의 권리) 9) 특별보호조치(난민아동 및 무국적 아동, 이주배경 아동, 탈가정 청소년 보호, 아동노동을 포함한 경제적 착취, 성적 착취 및 성적 학대, 인신 매매, 불법거래, 유괴, 소년사법 운영, 범죄 목적 아동 및 피해아동 보호) 10-1) 아동매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 선택의정서 후속 조치(선택의정서 이

행을 위한 조치, 역외관할권 확립을 위한 입법 조치) 10-2) 아동의 무력분쟁 참여에 관한 선택의정서 후속 조치(선택의정서 이행을 위한 조치, 국제협력 및 홍보) 등 폭 넓은 내용을 포함하였다. 또한, 아동인권 보장을 위한 국제사회의 거듭된 권고에도 불구하고, 여전히 분절적이고 제한적으로만 고려되는 아동정책을 지적하며, 정부의 적극적인 역할을 촉구하였다.

유엔 아동권리협약이 9개 국제인권조약 중 최다 국가가 비준한 조약인 만큼 위원회의 위원들은 다른 조약의 관련 위원회의 위원회보다 심의에 있어 더 큰 시간적 압박을 받을 수밖에 없다. 따라서 타 위원회에 비해 연대보고서의 비중을 더 크게 두는 편이다.<sup>2</sup> 따라서 최대한 많은 단체들의 의견을 수렴해 아동권리위원회에 공동으로 보고서를 제출하는 것은 개별 단체의 보고서보다 더 큰 효과가 있을 수 있다. 하지만 보고서의 분량 제한이 있을 뿐 아니라 공동 보고서에 모든 내용을 담기는 어려우므로 연대보고서와 별도로 개별 이슈를 자세히 다룬 개별 보고서의 제출이 함께 진행된다면 보다 효율적으로 한국 시민사회의 목소리를 위원회에 전달할 수 있다. 국제연대위원회에서는 한국에서의 이주아동 실태에 대한 보고서(김진, 이탁건 등)와 소년사법 보고서 작성(박인숙, 서채완 등)에 참여하였으며, 청소년페미니즘모임의 스쿨미투 관련 보고서 작성을 지원(장보람 등)하였다. 2018년 12월까지 대한민국의 제5~6차 유엔아동권리협약 이행 국가보고서에 대해 개별 시민사회 보고서를 제출한 단체들은 다음과 같다.

	개별보고서 제출 단체	주제	비고
1	민변 외 3개	이주아동	
2	민변 외 2개	소년사법	
3	세이브더칠드런	놀 권리	아동보고서
4	십대여성인권센터	아동성착취	
5	아동권리스스로지킴이	교육, 여가 및 문화	아동보고서

<sup>2</sup> Child Rights Connect, The Reporting Cycle of the Committee on the Rights of the Child: a Guide for NGOs and NHRIs, [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GuideNgoSubmission\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GuideNgoSubmission_en.pdf)

6	전국입양가족연대	입양	
7	청소년페미니즘모임	스쿨미투	아동보고서
8	한국아동단체협의회	교육 및 참여	아동보고서
9	ECPAT International/ Korea	아동성착취	
10	End All Corporal Punishment of children	아동 학대	
11	GIESCR 외 2개	환경	
12	Human Rights Watch	성교육	
13	KCOC 아동권리실무그룹	국제개발협력	

한편, 유엔 아동권리위원회는 타 조약기구의 위원회와 다르게 협약의 특성 상 국가, NGO 등 성인들이 작성하는 보고서 외에 아동 당사자가 참여하여 본인의 권리에 대해 이야기하는 것을 권장하며 중요하게 고려한다. 아동은 일반적인 글 형태의 보고서 뿐 아니라 비디오, 그림 등 다양한 방식을 통해 위원회에 정보를 제출할 수 있다.

## 2. 사전심의 (Pre-session)

국가보고서와 시민사회의 보고서, 그리고 아동보고서가 제출된 후, 위원회는 보고서를 제출한 시민사회 단체들, 아동들과 국가인권위원회를 초청하여 비공개 사전심의 및 아동회의를 진행한다. 제82차 세션의 대한민국 보고서에 대한 사전심의는 2019년 2월 7일 오전 10시부터 약 3시간 진행되었으며, 보고서를 제출한 단체들이 초청을 받아 사전심의를 참여하였다. 또한 사전심의 당일 오전 9시부터는 1시간 동안 비공개로 아동회의가 진행되었다. 이때, 성인은 아동의 보호자 또는 아동이 원하는 경우에만 회의에 참석할 수 있으며 참석하더라도 회의에 참여해 발언하거나 의견을 제시할 수는 없다.

초청된 단체들은 제네바 출국 전부터 제네바 현지에서까지 사전 협의하여 적절하

게 발언 시간과 주제를 조율하여 아동 인권 의제가 빠지지 않도록 노력하였다. 이에 연대보고서를 제출한 단체들을 대표하여 국제아동인권센터(김희진)가 10분간 전체 아동 인권 이슈를 브리핑하였고, 이어서 이주아동(김진, 민변/ 이주아동청소년네트워크), 아동 성착취(김리라, ECPAT International), 소년사법(박인숙, 민변), 국제개발협력(KCOC 아동권리실무그룹), 스쿨미투(양지혜, 청소년페미니즘모임) 등의 이슈 담당자가 각자의 개별 이슈에 대해 3분간 발언하였다.

사전심의를 비공개로 진행된 만큼 위원회 및 사전심의를 주관한 현지 단체인 Child Rights Connect는 심의 중 위원들의 질문과 NGO의 발언과 답변을 외부에 공개하지 말 것을 당부하였다. 한편, 국가보고서와 시민사회 보고서를 검토하고, 한국 상황에 대한 이야기를 들은 한 위원은 “한국은 아동을 혐오하는 나라인가?”라는 질문을 던지며 한국의 협약 이행 상황에 우려를 표하기도 하였다.

## 3. 쟁점 목록(List of Issues)과 추가보고서의 제출

위원회는 사전심의 1~2주 후 기존 국가와 시민사회가 제출한 보고서와 사전심의에서 논의된 내용을 바탕으로 국가에 자료와 답변을 요청하는 쟁점 목록을 채택하며, 당사국은 이 쟁점 목록을 바탕으로 위원회가 요청한 기간까지 서면 답변을 추가로 제출한다. 이러한 쟁점 목록은 위원회가 국가보고서 제출 이후 1~2년의 시간이 흐른 동안 국가의 변화된 상황 및 정책을 파악하기 위함으로, 본 심의에서 주요하게 다루고자 하는 주제들을 포함하지만 본 심의에서 논의되는 의제가 쟁점 목록에 한정되지는 않는다. 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 쟁점 목록은 2019. 2. 15. 발표되었으며, 한국 정부는 3개월 후인 5. 15.까지 서면 답변을 제출할 것을 요청받았다.

2019년 2월 발표된 대한민국 정부의 제5~6차 통합 보고서에 대한 쟁점 목록에는 포괄적 차별금지법의 채택과 아동 관련 검토, 아동의 연령, 아동 예산, 베이비박스에서 발생하는 아동 유기 문제, 보편적 출생등록 제도 마련을 위한 조치와 국내 발

생 출생 미등록 아동 확인을 위한 조치, 환경 문제와 아동 안전, 통합교육 강화를 위한 정부의 조치, 한국의 교육 제도 실태, 아동 폭력에 대한 대응과 구체적 조치, 국내 입양과 국외 입양에 대한 정보 및 재소자 자녀에 대한 구체적인 정보, 소년사법 현황, 이주아동, 장애아동, 성착취 피해아동의 권리 등 협약 전반에 대한 정부의 구체적 이행 계획 및 자료 요청이 포함되었다.

한편, 대한민국 정부는 정해진 기한이 지난 8월까지도 추가보고서를 제출하지 않아 쟁점 목록에 대한 시민사회가 파악하고 있는 자료를 바탕으로 국가의 답변을 예상하여 보완하는 방향으로 작성되었다. 정부가 법에 근거하지 않은 지침을 통해 복지 서비스를 제공하고 있는 경우에는 법에 근거하는 제도가 아니므로 불안정한 지원일 뿐이라는 사실을 전달하였고, 법이 마련되어 있으나 실제로 적용이 미흡한 경우에는 통계 자료로 보완하였다. 또한, 현재 한국에는 종합적으로 아동 최상의 이익을 판단할 수 있는 통합된 기구가 부재하여 아동의 인권이 지엽적이고 한정된 범위에서만 다뤄지고 있음을 강조하였다.

#### 4. 본 심의(Plenary Session) 대응

NGO 대표단은 국제아동인권센터의 주도 하에 본 심의 약 2달 전부터 모여 로비 문서 작성 등 현지 로비활동을 계획하였고, 2019. 9. 16.부터 9. 19.까지 진행되는 공식·비공식 일정에 참여하여 현장 대응을 함께 하였다. NGO 참가자는 민변 국제연대위와 아동인권위(류다솔, 박인숙, 신수경), 국제아동인권센터(김희진, 김상원), 굿네이버스(한유정), 세이브더칠드런(김은정), 사단법인 두루(김진), 오픈넷(김가연), 청소년성소수자위기지원센터 평동(송지은), 촛불청소년인권법제정연대(공현), KCOC 아동권리실무그룹(박진이, 이하늬, 한보연) 등 총 12개 단체가 함께 하였다.

##### 1) 사전 위원 로비 활동

유엔 아동권리위원회의 본 심의는 18명의 위원 중 당사국 심의를 담당하는 위원

들(2명으로 구성된 국가 담당관 또는 3~4명으로 구성된 Task Force)이 주도한다. 이때 Task Force 위원들은 우선 질문할 수 있는 권한이 있으며, 본 심의 이후 채택되는 최종견해를 작성하는 역할까지 수행하기 때문에 이들에게 한국 상황을 정확히 알리는 것이 NGO 대표단의 가장 중요한 역할이라 할 수 있다. NGO 대표단은 8월 말부터 4명의 TF 위원들-Amal Salman ALDOSERI, Benyam Dawit MEZMUR, Cephas LUMINA, Renate WINTER - 에게 NGO의 방문 예정을 알리며 미팅을 요청하였고, 본 심의 당일 오전에 미팅을 갖게 되었다.

TF 위원들과의 사전 미팅에서는 포용국가 아동정책의 한계, 사회적 합의를 이유로 개선 조치를 취하지 않는 정부의 태도, 법안이 발의만 되었거나 실효성 없는 법안의 한계에 대해 구두로 설명하였고, 질의응답을 중점적으로 진행하였다. 위원들은 한국의 경쟁적인 교육 제도에 관심을 가졌으며, 아동이 학교와 사회 이슈에 참여할 권리가 보장되는지, 아동 프라이버시에 대한 문제, 스쿨미투의 진행 경과에 대하여 질문하였다. 또, 소년사법제도와 이주아동의 교육권 및 사회보장권에 대한 구체적인 질문도 이어졌다. LGBTI+ 아동의 존재를 부정하는 사회 시스템과 장애아동의 교육권 등에 대해서는 아동보호에 사회적 합의가 필요한 이유가 무엇인지에 대해서 질의하기도 하였다. 위원들은 이러한 문제들은 주로 개발도상국에서 나타나는데 이미 고도로 개발된 한국에서 왜 이런 문제들이 계속 일어나는지 궁금하다며 의문을 표했다.

##### 2) 본 심의의 시작 - 정부의 기초 발언

정부는 유엔 아동권리위원회의 심의가 그동안 대한민국 아동권리 신장에 중요한 계기가 되어 왔음을 강조하며, 1996년 심의 후 2000년 청소년보호법의 제정, 2003년 심의 후 2007년 민법 개정을 통한 아동정책조정위원회의 설치 등을 예로 들었다. 이번 제5~6차 심의와 관련된 정책에 대해서는 올 5월 발표한 포용국가 아동정책을 중요한 성과로 언급하며, 2018년 아동수당의 도입, 2019년 아동권리보장원의 설립을 강조하였다.

2018년부터 정부는 e-아동행복지원시스템을 구축·운영하고 있다고 밝히며,

이 시스템은 학교·보육기관 결석, 영유아건강검진 및 예방접종 미 실시, 양육수당 보육료 미신청 등 사회보장 빅데이터를 활용하고 있으므로 이 시스템을 통해 학대 위기아동을 조기에 예측하여 보호할 수 있다고 하였다. 또한, 2019년 7월 설립된 아동권리보장원(National Center for Rights of the Child)을 재차 강조하며, 아동권리보장원은 요보호 아동에 대한 통합적·체계적 서비스 제공을 위해 설립되었음을 밝혔다. 이전에는 아동학대, 입양, 가정위탁, 실종 등 8개 사업을 진행하였으나 이제는 그 중앙지원 조직이 아동권리보장원으로 통합되게 되어 보호아동에 대한 초기 상담, 보호, 보호종료, 사후관리에 이르는 전 단계를 아동의 관점에서 통합적으로 보호하고 자립할 수 있도록 지원하고 제도를 개선해 나갈 수 있게 되었다고 자찬하였다.

2019년 5월 발표한 포용국가 아동정책(Policies for Children Toward Building an Inclusive Society)에 대해서는, 보호, 인권 및 참여, 건강, 놀이라는 4가지 핵심 주제를 아우르는 정책임을 강조하며, 요보호 아동에 대한 국가 책임을 확대하고 아동을 권리의 주체로 인식하도록 사회적 분위기를 제고하기 위한 정책이라고 밝혔다. 또한, 정부는 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호받을 권리를 위해 출생통보제를 도입하여 의료기관의 아동 출생 정보를 국가 기관에서 통보받음으로써 위기 아동 발굴 및 보호 체계를 강화해 나갈 것이라는 계획에 대해서도 이야기하였다.

또한 놀이와 여가가 부족한 아동들의 놀 권리를 보장하기 위한 대책에 대해서는 2019년 하반기까지 놀이혁신위원회를 설치하려 한다는 계획을 밝혔다. 그리고 놀이담당 전담부서를 아동권리보장원에 설치하여 컨설팅과 같은 전문적, 기술적 지원을 지방자치단체에 제공하려 한다고 하였다. 마지막으로 아동의 행복과 권리를 위해 더 해야 할 일이 있다면 한국 정부는 그것이 실현될 수 있도록 최선을 다하겠다는 결의를 밝혔다.

### 3) 본 심의의 진행 -위원의 질의 및 정부의 답변

9월 18일 오후 3시부터 오후 6시, 19일 오전 10시부터 오후 1시까지 각 3시간씩 진행된 본 심의에서는 다양한 분야에 대한 위원들의 질문이 이어졌다. 먼저, 정부가

중요한 성과로 제시한 포용국가 아동정책에 대해 포용국가 아동정책에 대한민국 국적이 없는 이주아동이 모두 포함되는지 질의하며, 아동에 대한 정책이 이주아동을 배제한다면 한국이 어떻게 이들을 포용할 수 있는 사회가 될 수 있는지 되물었다. 특히 이주아동과 난민 아동에 대한 차별에 대해 난민 신청을 하고 200일 넘게 공항에 방치된 ‘루렌도 가족’의 사례를 언급하며 “이런 상황이 놀랍고 한국과 같은 나라에서 어떻게 이런 일이 발생하는지 궁금하다”고 질문하였다. 이주아동이 한국 국적을 가진 아동과 마찬가지로 차별 없이 아동 수당 및 보육 지원을 받을 수 있는지, 또 이주아동이 학대 피해를 당할 경우 공적인 아동보호체계에 차별 없이 편입되는지에 대한 질의와 함께 미등록 이주아동이 고등학교 졸업 후 강제퇴거 될 수 있는 문제에 대한 질문도 이어졌다. 차별에 대한 질의는 장애아동의 교육권으로 이어졌는데, 정부가 장애아동의 통합 교육에 대해 특수학교에의 투자 증진을 이야기하자 이는 통합 교육이 아닌 분리 교육으로 보이는데 한국 정부가 이야기하는 통합 교육이 무엇인지, 협약 등 국제규범이 정하듯 주요 교육 제도 변화를 추진할 것인지 질의하였다. 대한민국 정부는 이러한 구체적인 질의에 대해 “자문단을 꾸려 논의 중”이라거나 “현재 관련 법이 발의되었으나 계류 중”이라고 답변하는 등 질문에 대한 정확한 답을 피하였다.

한국의 소년사법 제도에 대해서는 유엔 아동권리협약에 반하는 제도로 보인다는 지적과 함께 사실상 미결 구금에 해당하는 소년분류심사원에 아동을 수용하는 행위를 철폐하기 위하여 어떤 노력을 하는지, 또 14세 미만 아동의 구금을 방지하기 위해 정부는 어떤 조치를 취하고 있는지 질의하였다. 그 외에도 아동이 성인과 분리되어 수감되지 않는 문제, 아동을 독방에 수용하거나 시설에서 수감 등 신체를 구속하는 장비를 사용하는 문제 모두 아동권리협약의 정신과 반하며, 인권 침해라고 지적하였다.

위원들이 가장 많은 관심을 가진 주제 중 하나는 아동의 차별과 아동 폭력에 대한 것으로, 한국에서 차별이 명시적으로 법에 의해 금지되고 있는지 질문하며 민법 제915조의 부모의 징계권에 대한 조항을 개정할 계획이 있는지 정부의 구체적인 답변을 요구했다. 이에 대해 법무부는 “민법상 징계권은 아동에 대한 차별, 학대, 폭력을

허용하는 근거로 보지 않으며, 징계권 용어를 순화하거나 제한을 두는 방안을 검토하기 위해 의견을 수렴하겠다.”고 답하였으며, 교육부는 “시·도 교육청과 함께 간접 체벌을 금지하는 규정 제정 등에 노력하겠다.”고 밝혔다. 스쿨미투 또한 직접 언급되며, 학생이 교사에 의해 성희롱과 성폭력에 노출되었을 때 신고 후 당할 불이익이 두려워 신고되지 않는 경우가 있었음을 지적하였고, 스쿨미투 피해자에 대한 보상과 피해 복구는 어떻게 이루어지고 있는지 질의되었다.

또한, 위원들은 한국의 교육 제도의 문제에도 큰 관심을 보였는데, “한국의 공교육 제도의 최종적인 목표는 오직 명문대 입학인 것으로 보인다.”라며 우려를 표하였다. 질의에 앞서 정부가 놀이 정책을 성과로 제시하였던 것과 아동회의 때 아동들이 반복해 이야기했던 것처럼 한국의 아동들은 밤늦게까지 학원에 있어야 한다는 사실을 언급하며 이러한 상황에서 아동들이 실제로 놀 수 있는지, 여가 활동을 마음 놓고 즐길 수 있는지 질의하였다.

위원들이 아동 인권 관련 사안에 대해 다양하고 구체적인 질문을 던졌던 것에 비해 한국 정부 대표단은 형식적인 답변만을 반복하는 실망스러운 모습을 보였다. 이미 국가보고서에 명시된 내용을 그대로 반복하는 데 그쳤으며, 대부분 “검토 중이다.”, “사회적으로 이견이 있어 사회적 합의가 필요하다.”, “의견을 수렴하여 노력하겠다.” 등의 실속 없는 답변이 대부분이었다. 위원들은 이러한 답변에 대해 사회적 합의는 정부가 주도해서 적극적으로 도출해 나가야 하는 것이라고 한 번 더 강조하였다.

심의를 진행되는 동안 NGO 대표단은 질문의 취지를 보다 구체화하여 정부의 답변을 이끌어내기 위한 추가 요청을 쪽지 또는 이메일로 위원들에게 전달하였다. 또한, 휴식시간에는 위원들에게 접근하여 추가 질의를 요청하고, 정부 대표단이 잘못 이야기한 내용을 바로잡기도 하였다. 18일 일정이 끝난 후에는 위원들의 질의를 훑어보며 추가 질의목록을 정리하였고, 한국 상황에 보다 부합하는 최종권고의 안을 만들어 19일 심의가 시작되기 전에 위원들의 책상에 올려놓고, 본 심의 모니터링을 계속하였다. 또한 민변과 국제아동인권센터, 사단법인 두루는 한국에서 함께 유튜브

브 영상과 유엔 WebTV를 통해 지켜보며 모니터링하는 자리를 갖기도 했다. 이들 단체는 아동 당사자, 현장단체의 활동과 함께 제네바 현지의 NGO 대표단과 상시적으로 소통하며 심의에 대응하고, 보도자료를 작성해 배포하였다.

#### IV. 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해

유엔 아동권리위원회는 2019. 9. 27. 열린 제2430차 회의에서 대한민국 제5~6차 국가보고서(CRC/C/KOR/5~6)에 대한 최종견해(CRC/C/KOR/CO/5~6)를 채택하였다.

제5~6차 최종견해는 대한민국 정부의 노력 중 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지 협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」의 비준과 「국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약」 가입, 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등 아동과 관련된 법의 제정, 아동권리보장원의 신설, 아동정책영향평가, 온라인 출생신고 제도 및 만 7세 아동에 대한 아동수당의 도입 등을 긍정적으로 평가하였다.

그에 반해 아동권리협약의 8개 영역인 일반이행조치, 일반원칙, 시민적 권리와 자유, 아동에 대한 폭력, 가정환경과 대안양육, 장애·기초보건과 복지, 교육·여가·문화활동, 특별보호조치에서 38개의 장점에 대해 우려와 함께 권고를 제시하였다. 특히 비차별(차별금지법, 보편적 출생등록제도의 도입, 보육과 교육, 복지에의 동등한 접근 보장 등), 생명·생존·발달권, 폭력으로부터의 아동보호(체벌금지, 아동참여의 증진, 학대 예방 및 피해아동 회복 등), 성적 학대(온라인 성매매, 그루밍, 교사 성희롱과 성폭력 예방, 아청법 대상아동청소년 조항의 개정 등), 교육(모든 아동에게 의무교육 보장할 것, 장애아동의 통합교육, 학업성취도 기반 차별 예방, 대안학교의 인가 등), 소년사법(소년전문법원, 형사책임 최저연령 유지, 우범소년 규정 삭

제, 소년법상 구금기간이 최종형벌에 포함되도록 하고 최후의 수단이자 최소기간동안 이루어지는 조치가 되도록 할 것, 성인과 함께 수용되지 않도록 할 것 등), 난민 신청아동과 이주아동의 권리보장(구금의 금지, 무국적 판정절차 도입, 차별금지 등) 등의 문제에 강한 우려를 표하며 시급하게 조치가 취해져야 함을 강조하였다.

## V. 평가 및 향후 활동 계획

2011년의 제3~4차 아동권리위원회의 한국 심의까지 아동권리협약 이행 모니터링 활동은 주로 아동을 지원하는 사회복지단체들을 중심으로 이루어졌으며, 아동 인권 옹호 활동을 하는 다양한 단체들이 연대하여 대응한 것은 이번 제5~6차 심의 대응이 처음이었다. 이는 시민사회가 활발히 연대하여 대응해왔던 기타 국제인권조약이 보장하는 타 권리에 비해 아동의 권리에 대한 관심이 상대적으로 부족했음을 의미하기도 한다. 이에 반해 제5~6차 심의 대응은 연대보고서 작성 단계부터 다양한 단체가 포함되어 함께 준비했으며, 이 연대는 사전심의와 본 심의 활동까지 이어졌고, 그 결과 가능한 배제되는 이슈 없이 아동 인권 이슈가 폭넓게 논의될 수 있었으며 아동권리협약의 8개 영역에 대한 구체적인 권고를 도출할 수 있었다.

그럼에도 불구하고 이번 최종견해의 많은 부분은 지난 2011년 제3~4차 한국 심의에 대한 권고에도 포함된 내용이었다. 특히 정부 부처 간 아동 정책을 조정하는 문제, 아동에 대한 정보 수집에 대한 문제, 모든 아동이 출생등록되지 않고 있는 문제, 학생의 정치적 참여가 보장되지 않는 문제, 이주아동의 구금과 장애아동의 통합 교육 문제 등은 8년 전에 이어 또 다시 문제로 지적되었다. 권고의 많은 부분이 이미 권고를 받았던 내용에 할애되었다는 것은 한국의 아동 인권보장을 위한 활동이 아직 해결하지 못한 문제가 많이 남아있다는 것을 의미한다.

위원회는 대한민국 정부에 최종견해에 포함된 권고들이 완전히 이행될 수 있도록 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 것을 권고하며, 제5~6차 국가보고서와 최

종견해가 한국어로 번역되어 널리 이용될 수 있도록 할 것을 강조하였다. 또한 차기 국가 심의 절차에 대해 언급하면서 2024년 12월 19일까지 본 최종견해에 대한 후속 조치 관련 정보를 포함한 제7차 국가보고서를 제출할 것을 요청하기도 하였다. 이번 국제연대위원회를 포함한 시민사회 연대는 보건복지부, 국가인권위원회 등과 함께 정부에 최종견해 이행을 촉구하는 토론회와 포럼을 준비 중이며, 이러한 기회에 아동 인권과 관련된 현안이 빠짐없이 논의할 수 있기를 기대하고 있다. 그 결과 2024년의 국가보고서에는 아동 최상의 이익 실현에 대한 정부의 구체적인 노력이, 심의 후 최종견해에는 기존에 수없이 제기된 같은 우려가 아닌 새로운 내용이 담기기를 기대한다.



## 2019년 국제통상 분야 보고

집필

김종우 변호사(민변 국제통상위원회)

## 2019년 국제통상 분야 보고

### I. 들어가며

국제통상위원회가 가장 큰 관심을 기울여온 투자자-국가 분쟁해결제도(ISDS) 관련, 올해까지 대한민국 정부의 패배와 승리 두 가지 결정이 나왔다. 나아가 올해에는 기존의 FTA와는 질적으로 다른 메가 FTA(참가국이 여러 국가인 FTA)로 불리는 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP)이 타결되었다고 대한민국 정부가 주장하고 있다. WTO에서는 대한민국이 개발도상국 지위를 포기하였고, 쌀 시장은 관세화를 통해 개방되었다. 이러한 일련의 과정에서, 유독 국제통상이라는 주제에 대해, 대한민국 국민의 결정권, 그 이전에 정보접근권조차 철저히 배제되어왔다.

### II. 투자자국가분쟁해결제도(ISDS) : 총 10개 사건, 청구금액 13조5천억 원

가장 최근의 말레이시아 버자야 그룹의 4조4천억 원짜리 청구까지 포함하여, 현재 총 10개의 ISDS 사건이 접수되었고, 이 중 2개의 사건이 종결되었다. 그 첫 사건인 론

스타 ISDS 사건은 아직도 진행 중이고, 언제 결론이 나올지 알 수 없는 상태이다.

첫 패배는 대우일렉트로닉스 인수계약에 관한 분쟁인 다야니 사건이다. 대한민국은 730억 원을 배상하라는 결정문을 받았고, 현재 영국 법원에 취소소송을 제기하였다. 첫 패배 사건인 만큼, 또한 결정문이 나올 때까지 어떠한 쟁점도 공개된 바 없는 사건이었기에, 중재판정문을 통해 그 실체를 처음 접할 수 있으리라 기대되었으나, 우리 정부는 취소소송을 제기하였다는 이유로 그 공개를 거부하였다.

첫 승리는 우리 토지수용제도를 문제로 삼은 미국인 서 아무개 사건이다. 우리 정부는 ISDS 첫 승소라며 그 의미를 크게 홍보하였으나, 한국인이었던 시절에 취득한 재산에 대하여 미국인이 된 다음 제기한 청구이기에 본안 판단을 받지 못하고 각하된 사례이어서, 과연 선례로 가치가 있는지 의문이 아닐 수 없다.

앞으로 어느 정도 청구가 더 이어질지 알 수 없고, 어느 정도로 배상을 해주어야 하는지도 알 수 없다. 알 수 없는 이유는 우리 정부가 아무것도 공개하고 있지 않기 때문이다. 어떻게 대응하고 있는지를 알 수 없는 것은 물론이고, 도대체 투자자가 무엇을 문제 삼고 있는지 알 수도 없다. 결과에 대해서도 누구 하나 책임질 일이 없다.

알지 못하는 영역에 대하여 여론을 형성하기는 어렵다. 어떠한 비판이든, 모르고 하는 소리라는 한마디로 말문을 틀어막고 있다. 대한민국 국민의 결정권은 이처럼 대한민국 관료들의 부당한 행태로 배제되고 있다. 최악의 경우 13조 원을 배상해야 하는데, 당연히 세금으로 물어주어야 한다.

### III. 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 타결과 경제영토론

대한민국 정부는 RCEP이 타결되었다고 홍보하였다. 이로 인해, 그간 보아왔던 전형적인 문구인, 대한민국의 경제영토가 넓어졌다, 한국 경제의 0.5% 성장 효과, 소비

자 후생 50억 달러 증가 등의 보도가 이어졌다. 이에 대하여 과연 타결된 것이 맞느냐, 서명되어야 타결되었다고 할 수 있는 것 아니냐는 비판이 있었다. 대한민국 정부는 타결된 게 맞다고 주장하다가, 급기야 내년에 RCEP가 서명되기를 희망한다는 언급으로 아직 타결된 게 아님을 간접적으로 인정하기도 하였다.

이러한 해프닝을 보면서 지나친 성과주의를 당연히 지적할 수 있겠으나, 그 이전에 이러한 경제조약의 직접적인 이해당사자인 국민들은 그 성과를 누리거나 할 것이지 그 과정에 참여할 필요가 없다는 구시대적인 엘리트주의를 지적할 수밖에 없다. 더 구체적인 이해당사자인 농민, 소상공인들의 경우, RCEP으로 인해 어떠한 영향을 받게 되는지 전혀 알지 못한다. 특히 RCEP에서 탈퇴하겠다고 선언한 인도의 경우 중국산 공산품 수입증대로 인한 자국 공산품 산업에 미칠 악영향에 대한 우려가 그 이유라고 알려져 있는데, 우리가 인도만큼이라도 자국의 이해당사자를 고려하고 있는지 자신할 수 없다.

### IV. WTO에서 대한민국의 개발도상국 지위 포기과 쌀 수입 관세화

대한민국은 WTO 우등생이라고 불릴 정도로 그간 WTO를 통해 많은 혜택을 누리왔다고 알려져 있다. 특히 개발도상국 지위를 유지하여 왔기에 농업을 보호하면서도 공산품 수출을 통해 경제개발을 이룩하여왔다. 그런데 최근 결국 개발도상국 지위를 포기하기로 하였다는 소식이 전해졌다. 이에 농민들은 매우 불안해하고 있고, 우리 농업이 시장개방으로 인하여 무너지는 것이 아닌지 걱정하고 있다.

더구나 1994년 우루과이 라운드 이후로 계속해서 지켜온 쌀 수입제한이 끝나고, 이제는 쌀 시장을 개방해야 하는 시기가 되었다(이 또한 우루과이 라운드에서 정한 것이다). 이제는 관세(513%)만 내면 무제한 외국쌀을 수입할 수 있게 된 것이다. 당연히 농민들의 시름이 깊어진다.

산업구조의 변화, 시대의 변화가 있다면, 그리고 이해관계를 절충해야 한다면, 정부의 역할이 중요하다. 우리 정부가 그 역할을 하기 위한 기본 전제가 신뢰인데, 국민을 정책 결정에 따른 시혜를 얻는 대상으로만 보는 정부를 누가 신뢰할 수 있을까? 당장 비난이 두렵더라도, 이를테면 왜 513%가 적절한 관세인지, 투명하게 정보를 공개해야 할 것이다.

## V. 나가며

국제통상 영역에서 대한민국 국민의 결정권은 전혀 보장받지 못하고 있다. 통상영역의 정보 접근권 배제는 정권의 교체와 무관하게 일관된 대한민국 정부의 태도이다. 최근 개봉한 영화 블랙머니는 대한민국 정부의 관료들이 해외 투기자본과 공범 관계이어서 이런 일이 벌어지고 있다는 가설을 제시한다.

우리는 이런 가설을 믿고 싶지 않다.

## 2019년 노동 분야 보고

### 집필

개별적 근로관계: 박용범, 이종훈 변호사(민변 노동위원회)

집단적 노사관계: 법률원[민주노총·금속노조·공공운수노조·서비스연맹](민변 노동위원회)

국제노동: 유태영 변호사(민변 노동위원회)

산업재해, 산업안전: 문은영, 손익찬, 오민애, 이용우, 장범식, 천지선 변호사(민변 노동위원회)

이주노동: 이경재 변호사(민변 노동위원회)

### 총평 및 감수

정병욱 변호사(민변 노동위원회 위원장)

## 2019년 노동 분야 보고

### I. 총평

올해 11. 13.은 ‘노동자는 기계가 아니다, 노동자를 혹사하지 말라, 근로기준법을 준수하라’며 외친 전태일 열사의 49주기이고, 내년이면 50주기이다. 그러나 멀리도 아니고 우리 주변을 돌아보아도 여전히 노동현실은 50년 전이나 지금이나 똑같다. 아니 더 악화되었다.

전태일 열사가 준수하라며 외친 근로기준법은 탄력적 근로시간제를 비롯한 변형 근로시간제의 확대논의로 이어져, 근로기준법을 준수하는 것이 오히려 노동자를 ‘과로사’하게 만들고, 혹사로 몰아넣게 될 위험에 처해있다. 그럼에도 불구하고 청와대와 여당은 변형 근로시간제를 어떻게든 확대할 생각에만 골몰해있다. 사회적 대화기구로 출범한 대통령 직속 경제사회노동위원회는 탄력적 근로시간제를 어떻게 논의하였는지 알 수 없음에도 불구하고 노사정이 합의하였다는 이유로 의결과정에 나아가려다 여성, 청년, 비정규 3인 대표의 불참을 불러왔으며 그들에 대한 제대로 된 사과도 없다. 정부는 2020년 최저임금을 IMF나 글로벌 금융위기 당시 수준으로 올리면서 최저임금의 인상에 제동을 걸기 위해 최저임금위원회를 이원화하는 개편안

을 내놓았고, 고용노동부와 검찰은 현대기아자동차 불법파견에 대한 철퇴를 거두어 들었으며, 한국도로공사의 톨게이트 요금수납 노동자들은 직접고용하라는 대법원 판결까지 받았지만, 자회사로 편입되어 또다시 비정규직이 되게 생겼다.

콜텍, 파인텍, 쌍용자동차 등 구조조정 투쟁 사업장에서는 노사합의가 이행되면서 복직이 이어졌지만, 기업의 일방적인 구조조정 과정에 노동자들과 노동조합이 개입할 수 있는 제도적 장치가 부재한 현실에 대한 반성적 성찰은 찾아볼 수 없다. 또, 올해에는 부당노동행위를 계획하고 실행한 범죄자들에 대한 유죄판결이 이어졌지만, 수사기관의 지연된 수사와 소극적 수사도 여전하다.

산업안전보건법은 발전하청청년노동자 김용균의 사망으로 28년 만에 전면개정되었지만, 정부가 입법예고한 시행령과 시행규칙은 도급금지 범위와 원청의 책임대상 범위를 축소함으로써 산업안전보건법을 ‘김용균 없는 김용균법’으로 만들었다는 비판을 받고 있다. 고 김용균 노동자의 사망의 근본적 원인도 위험의 외주화임이 밝혀졌지만 위험의 외주화는 계속되고 있고, 산재사망율은 여전히 OECD 국가 중 1위이다.

ILO 기본협약 중 한국은 결사의 자유(87호, 98호), 강제노동금지(29호, 105호)에 관한 4개 협약을 20년째 비준하지 않고 있고, 문재인 정부는 출범 당시부터 거듭 ILO 기본협약을 비준하겠다고 약속했지만, 그 약속은 현재까지 지켜지지 않고 있다.

교사 및 공무원들의 결사의 자유와 정치적 기본권은 소외받고 있고, 고용허가제 아래의 이주노동자들의 노동현실은 임금 차별이 당연하다는 취지의 야당 대표의 발언에서 보듯 열악하다.

우리 노동위원회는 이번에도 개별노동관계, 집단노동관계, 국제노동, 산업재해, 이주노동 등 2019년의 노동환경과 노동현실, 노동권을 비롯한 노동 전반에 관한 사항을 돌아보았다. 우리 노동위원회는 지금껏 그래왔듯이 노동자들을 위하여 연구와 연대와 투쟁을 계속할 것이다.

## II. 개별적 근로관계

### 1. 경사노위와 사회적 대화

사회적 대화기구인 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’)가 지난해 11. 22. 공식 출범하였다. 경사노위는 위원 구성이나 조직 등에서 기존 노사정위와는 성격이 다르다. 중요한 경제주체인데도 그동안 노사정 대화에서 배제됐던 여성·청년·비정규직 대표자와 중견·중소기업 및 소상공인 대표를 참여시킨 것은 노사 쪽 다양한 집단의 목소리를 반영하겠다는 의지로 보였다.

그러나 출범 전부터 여야정 국정상설협의체는 경영계의 요구사항을 받아들여 탄력근로제 단위기간을 확대하기로 합의하고, 이를 경사노위 산하 노동시간제도개선 위원로 넘겨 논의하도록 하여 아직 출범도 하지 않은 경사노위에 합의를 압박하였다. 정치권이 사회적 대화의 여지를 좁히고 정부가 내놓은 각종 개악안들이 정부와 경사노위에 대한 노동자들의 불신을 불러왔다. 이에 출범당시부터 위원 18명 가운데 끝내 민주노총 몫 1명이 빠진 채 출범하게 되었다.

정부는 ILO 핵심협약 비준을 이유로 사업장 점거 금지 등 단체행동권을 약화시키는 방안, 탄력근로제 단위기간을 3개월에서 6개월로 연장하는 방안 등을 경사노위에서 통과시키려 했다. 이에 노동자들의 항의 목소리가 이어져 1월 28일 민주노총 대의원대회는 경사노위 불참을 결정했다. 노동법률단체 소속 법률가들은 1) 노동법 개악 저지 2) 탄력근로제 경사노위 합의 철회 3) ILO핵심협약 비준 촉구를 주장하며 2월 27일부터 경사노위 앞에서 집단 단식농성을 진행하였다. 그런 가운데 정부가 경사노위에서 탄력근로제 확대 합의를 밀어붙이자 경사노위에 참여하고 있던 여성·비정규직·청년 등 계층별 위원들이 본회의에 불참하였고, 정족수 미달로 경사노위는 탄력근로제 확대를 최종 의결하지 못했다.

경사노위가 장기간 파행을 지속하자, 급기야 정부는 지난 8월 반대자들을 해임하

는 ‘결단’을 내리고, 그 자리를 정부 친화적인 인물들로 빈자리를 메워 2기 경사노위를 출범시켰다. 2기 경사노위는 2018. 10. 11. 출범 첫날에 본회의에서 탄력근로제 확대를 의결하고 합의안을 국회에 제출하였다. 결국 ‘사회적 대화’를 내세우며 출범했던 경사노위는 출범 당시의 우려대로 ILO핵심협약 비준 약속을 지키지 않으면서 노동법 개악안에만 합의하여 노동기본권이 거래와 흥정의 대상이 될 수 없다는 원칙을 재확인시켰다.

## 2. 경영상해고

### 가. 파인텍

공장 정상화와 단체협약 이행 등을 요구하며 서울 양천구 목동 열병합발전소 굴뚝에서 고공농성을 벌여온 파인텍 노동자들과 스타플렉스(파인텍 모기업)가 2019. 1. 11. 아침 7시20분께 전날부터 20시간 넘게 이어진 마라톤협상 끝에 ‘자회사 고용’을 보장하는 잠정 합의안을 도출하였다. 이로써 생명을 건 426일 간의 박준호, 홍기탁 굴뚝고공농성, 6일 간의 고공단식, 33일 간의 차광호 단식, 25일 간의 시민사회 4인 대표단의 연대단식, 20일 간의 시민 김우의 연대단식을 끝낼 수 있게 되었다.

이번 굴뚝농성은 스타플렉스(파인텍) 노동자들이 사용자와 합의하였던 고용, 노동조합, 단체협약 약속을 사용자가 지키지 않았기 때문이었다. 2015년에도 노사 합의로 차광호 지회장이 408일 만에 굴뚝에서 내려왔지만, 스타플렉스(파인텍) 측은 약속을 지키지 않았고, 스타플렉스(파인텍)가 약속을 지키게 하기 위하여 노동자들은 1년 이상을 75m 고공에서 단식까지하며 농성해야 했다. 따라서 2018. 12. 27. 부터 지난 9일 사이 열렸던 1~5차 교섭에서 핵심 쟁점은 김세권 스타플렉스(파인텍 모회사) 대표의 법적 책임과 노동자들의 ‘지속가능한 고용’보장 문제였다. 당시 협상에서 노조 쪽은 “김 대표가 고용 보장과 관련한 합의를 이행하지 않을 경우 향후 법적 책임을 진다는 약속을 해야 한다”며 회사의 합의 불이행에 대한 ‘안전장치’를 강력하게 요구했다.

파인텍 노사는 협상을 통해 △파인텍 대표이사를 김세권 스타플렉스(파인텍 모회사) 대표가 맡고 △오는 7월1일부터 공장을 정상 가동해 조합원 5명을 업무에 복귀시키며 △고용은 2019년 1월1일부터 최소 3년간 보장한다는 내용에 합의하였다. 교섭 합의사항 이행을 위한 ‘안전장치’를 두기 위해 김세권 스타플렉스 대표를 파인텍 대표로 세우고 고용에 대해 ‘최소 3년간 보장’이라는 전제를 두었다.

위 합의는 파인텍지회 다섯 명의 노동자들의 스타플렉스 본사로의 직접고용은 아닌 점, 고용을 ‘최소 3년간 보장’하여 3년 이후 ‘지속가능한 고용’에 대해 논란의 여지를 남긴 점에서 아쉽긴 하지만 다섯 명의 노동자들도 부당한 사용자들의 행위에 맞설 수 있음을 다시 한 번 일깨웠다. 민주노총, 금속노조, 시민사회, 종교단체들의 큰 연대와 관심 역시 열악한 지위에 있는 노동자들이 노동3권을 보장받는데 큰 힘이 되었다.

### 나. 콜텍

국내 최장기 정리해고 투쟁 사업장인 콜텍의 노동자들이 2019. 1. 22. 사측과 협상을 타결했다. 기타 제조업체 주식회사 콜텍이 2007년 7월 10일 자로 대전공장을 폐쇄하고 기타를 만들던 모든 노동자를 해고한지 햇수로 13년, 날수로는 4,380일 만에 정리해고에 대한 회사의 유감 표명, 끝까지 복직을 요구한 세 사람의 ‘명예복직’, 노조원 25명에 대한 보상금 지급 등에 합의하였다.

과거 콜텍 노동자들이 제기한 해고무효확인 소송에서 2심은 정리해고가 무효라는 판결을 내렸다. 그런데 대법원은 2012년 2월 “기업 전체의 경영상황이 악화될 우려가 있는 등 장래 위기에 대처할 필요가 있다는 사정”이 있다면 전체적으로 흑자여도 일부 사업부문을 폐쇄하고 정리해고 할 수 있다는 판결을 선고하였다. 이 판결은 기업이 흑자이더라도 가격경쟁력 확보를 위하여 해외로 공장을 이전하면서 국내의 노동자들을 정리해고해도 된다는 것으로 많은 사회단체와 언론들이 한국사회의 노동기본권을 크게 후퇴시킨 최악의 결림돌 판결로 비판하였다. 또한 법원의 사법권남용 의혹 조사과정에서 콜텍 정리해고 사건은 양승태 사법부가 정권의 원활한 운영

을 뒷받침하기 위해 내린 판결 중 하나였다는 점도 드러났다.

이번 합의로 '명예복직'하게 된 세 명의 콜텍 노동자들은 5월 2일 입사해 그달 30일 퇴사하기로 했다. 13년 째 거리에서 복직을 위해서 싸우느라 사십대였던 노동자는 이제 60살 정년이 임박했다. 너무나 늦은 합의이지만 '명예복직'이라는 표현에서 보듯 이들의 복직은 상징적인 의미가 크다고 할 수 있다. 너무 오래 지체됐지만 이렇게라도 콜텍 노동자들이 투쟁의 정당성을 인정받게 된 것은 다행스러운 일이다. 콜텍 노동자들이 회사로 돌아가는 것은 이윤을 위해서 함부로 노동자들을 해고해오던다는 자본의 횡포와 그 자본의 논리를 그대로 용인한 사법부와 정치권의 거리를 끊어낸 것이다. 그러나 큰 고통 속에 긴 시간을 견뎌야 했다는 것은 그만큼 우리 사회가 노동자의 기본권을 보장받기 어려운 사회라는 방증이다. 콜텍 사태의 마무리가 정리해고의 근본적인 문제를 되돌아보는 계기가 되길 바란다.

### 3. 근로시간

#### 가. 탄력근로제 단위기간 연장

2018년 7월 300인 사업장에서 '주 최대 52시간 근무제'가 도입되자 정부와 여당은 이에 대한 보완책이라며 재계의 오랜 요구였던 탄력근로제 단위기간 연장을 밀어붙였다. 52시간 근무제가 처벌 유예로 제대로 시행조차 되지 않은 상황에서 여야정 국정상설협의체는 작년 11월 5일 탄력근로제 확대를 법제화하겠다고 합의하여 이를 새로 출범하는 경사노위 산하 노동시간제도개선위원회로 넘겨 논의하도록 하였다.

출범한 경사노위 노동시간제도개선위원회에서 "탄력근로제 단위기간을 3개월에서 6개월로 연장한다"는 내용의 합의안이 나왔다. 정부는 이를 "사회적 합의의 첫 사례"라며 추켜세웠다. 그러나 2019년 3월 비정규직, 여성, 청년 근로자위원 등 3인이 합의안에 반대하며 경사노위 본회의 불참을 선언했다. 경사노위 본회의 의결을 위해서는 각 이해관계자 위원회 위원 1/2 이상의 의결이 필요하여 합의안은 경사노위 본

회의를 통과하지 못하였다. 그럼에도 의결되지 않은 위 안을 국회에 제출하였다.

탄력근로제란 단위기간을 정하고, 해당 기간의 특정 주 노동시간을 늘리거나 줄여 주 평균 노동시간을 40시간으로 맞추는 제도다. 연장 노동에 붙는 통상임금 0.5배의 가산 수당 지급 여부도 주 40시간이 아니라 탄력근로제로 결정된 특정 주의 노동시간을 넘겨서 일했는지에 따라 결정된다. 탄력근로제로 결정된 특정 주에는 근로기준법상 한 주 연장 노동 제한 시간인 12시간을 넘겨 일을 시킬 수 있을 뿐 아니라 이에 대해 가산 수당을 주지 않을 수 있다. 탄력근로제 도입 조건은 현행과 개정안 모두 노동조합이 있는 경우 노동조합 대표, 노동조합이 없는 경우 근로자 대표와의 서면 합의인데 결국 탄력근로제 단위기간 확대로 인한 장시간 노동, 임금 삭감 등의 피해는 노동조합 없는 사업장 노동자에게 집중될 가능성이 높다. 장시간 노동과 과로를 방지하려던 52시간 근무제 역시 무너질 수밖에 없다.

국회에 제출된 합의안은 "경사노위 합의안대로 진행하자"는 민주당과 "단위기간 1년으로 확대, 선택근로제와 재량근로제 확대, 주휴수당 폐지 등 더 세계 가자"는 한국당이 맞선 탓에 통과되지 못했다. 지지부진하던 논의 끝에, 정부는 탄력근로제 연장에 반대한 비정규직, 여성, 청년 근로자위원을 포함한 위촉직 위원 전원을 해촉하는 강수를 두면서 2019. 10. 11. 2기 경사노위를 출범시켰다. 2기 경사노위는 10월 11일 진행된 첫 본회의에서 "탄력근로제 단위기간을 3개월에서 6개월로 연장한다"는 내용의 합의안을 만장일치로 의결하였고 다시금 합의안을 국회에 제출했다. 탄력근로제 연장 법안이 국회에서 통과될 가능성은 어느 때보다 높아졌다.

위 합의가 그대로 근로기준법에 규정된다면, 우리나라는 OECD 국가 중 장시간 노동 국가라는 오명을 영원히 벗을 수 없게 될 것이다. 우리 미래 세대들도 장시간 노동과 과로로 사용자와 자본의 노예가 되어 죽어라 일만하다 죽을 수밖에 없게 되었다. 이번 합의는 근로시간 단축을 위한 노동자투쟁의 역사 200년을 되돌리는 것이며, 근로기준법은 과로사를 조장하는 과로사법이 되는 것이다. 노동법 개악안이 국회에서 통과되지 않도록 지속적인 감시와 견제가 필요한 상황이다.



## 나. 집배노동자 과로사

2019년에도 집배노동자들의 안타까운 죽음이 이어졌다. 지난 5월 13일 공주우체국 소속 30대 집배노동자의 과로 사망 사건이 보도되는데 이어 고작 1개월밖에 지나지 않아 또다시 충남 당진우체국 소속 집배노동자가 6, 19, 오전 사망하는 일이 발생하였다. 이에 집전국우정노동조합(이하 '우정노조')은 집배원 인력 증원 등을 요구하며 2019. 7. 9. 총파업을 예고하였으나 과학기술정보통신부 우정사업본부와 중재안에 합의하며 하루를 앞두고 철회를 결정했다.

중재안에는 '토요 업무를 대신할 위탁택배원 750명을 포함한 900여 명 인력 증원', '내년부터 농어촌 지역부터 주 5일제 시행', '우체국 예금 수익을 국고로 귀속시키지 않고 우편사업에 쓰도록 하는 방안' 등이 담겼다.

우정사업본부는 900여 명의 증원을 약속했지만 지금까지 위탁집배원 120명을 충원하는 데 그쳤고, 나머지 인력을 11월과 12월에 충원하겠다는 방침만 밝히고 있다. 그러는 사이 7월 파업을 철회한 후 4개월 동안 집배원 4명이 과로사(자살)와 교통사고로 숨진 것으로 드러났다. 노조가 밝힌 바에 따르면 올해 들어 사망한 우정노동자만 34명이다.

이미 지난 해 10월 22일 '집배원 노동조건 개선 기획 추진단'은 '적정노동시간을 위한 단계적 2천명 인력 증원, 토요택배 폐지를 위한 사회적 협약, 안전한 일터 만들기, 현재의 비인간적 1인당 적정 배달물량 시스템인 집배부하량 시스템 개선, 조직문화 혁신, 집배원 업무완화를 위한 제도개편, 우편공공성 유지와 질 향상을 위한 재정확보' 등 7가지 정책권고안을 제시한 바 있지만, 여전히 제대로 이행되지 않고 있다. 조속히 권고안을 이행하고 더 이상의 집배노동자 과로사는 없어야 한다(보다 자세한 내용은 노동자건강권팀 부분 참조).

## 4. 최저임금

### 가. 고용노동부 최저임금 결정체계 개편안

2년 연속 두 자릿수로 오른 최저임금에 대한 경영계의 반발이 한해 내내 이어졌다. 중소기업협회는 작년 및 올해 최저임금 고시에 대해 헌법소원을 제기하여 공개변론이 열렸으며, 소상공인협회도 주휴시간을 최저임금 산정기준에 포함하는 내용의 최저임금법 시행령 개정안에 대해 헌법소원을 제기하였다. 주휴수당 폐지, 최저임금 지역별·업종별 차등적용과 관련한 논란도 계속되었다.

고용노동부는 2019. 1. 7. 최저임금제도가 1988년 시행된 후 31년 만에 처음으로 최저임금 결정구조를 개편하기로 하는 개편안 초안을 발표하였고, 1월부터 2월 초까지 전문가 토론회, 일반국민의 의견을 수렴하여 2월 27일 최저임금 결정체계 개편안을 확정하였다고 발표하였다. 위 개편안은 최저임금을 일괄 심의·의결하던 최저임금위원회를 '구간설정위원회'와 '결정위원회'로 이원화하겠다는 내용을 담고 있다. 이에 따르면 전문가 9명으로 구성된 구간설정위원회가 상시적인 통계분석, 현장 모니터링을 통해 최저임금 상·하한 구간을 먼저 정한다. 이후 노·사·공익위원으로 구성된 결정위원회가 이 구간 안에서 최종적으로 최저임금을 심의·의결하게 된다. 그래서 최저임금은 전문가들이 최저임금 상·하한선을 정하면 노동자와 사용자, 공익위원들이 그 안에서 인상 수준을 정하는 2단계 방식으로 변경된다.

우리나라가 비준한 ILO 협약 제26호 '최저임금결정제도의 수립에 관한 협약' 제3조 제2항 (가)호에 따르면, '최저임금결정제도를 적용하기 "이전에" 관련 사용자 및 근로자 대표(사용자 및 근로자 단체가 존재하는 경우에는 그 단체의 대표자 포함), 그리고 권한 있는 기관이 협의하는 것이 적당하다고 인정하는 직업상 직무상 책임자와 협의할 것'이라고 규정하고, 같은 항 (나)호에 따르면, '최저임금결정제도의 운영에 "어떠한 경우에도" 사용자와 근로자는 동등한 인원 및 조건으로 참가'하도록 규정하고 있다. 현행 최저임금법 역시 위 ILO 협약에 따라 노동자대표, 사용자대표, 공익위원 각 9명이 최저임금을 심의하고 의결하는 최저임금위원회를 구성하고,

고용노동부장관이 최저임금위원회가 심의의결한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하도록 하고 있다.

그런데, 고용노동부는 이번에 최저임금결정제도를 개편하면서 최저임금결정제도 이원화 개편 적용 “이전에” 사용자 및 근로자 대표와의 협의를 이행하지 않아 ILO 협약 제26호 제3조 제2항 (가)호를 위배하였을 뿐만 아니라, 최저임금결정을 구간설정위원회와 결정위원회로 이원화하면서 구간설정위원회의 경우에는 아예 ‘전문가위원’으로만 구성하도록 하여, “어떠한 경우에도” 사용자와 근로자가 동등한 인원 및 조건으로 참가하라는 ILO 협약 제3조 제2항 (나)호도 위배하였다. 고용노동부는 전문가위원이 노사추천으로 구성되어 있으므로 노사가 동등하게 참가하는 것이라고 반박하나, 구간설정위원회는 전문가위원으로 구성하면서, 결정위원회는 노동자 대표와 사용자 대표 그리고 공익위원을 두어 노사가 참가하도록 하여, 이원화 체계에 일관성도 없는 데다가, 결정위원회가 구간설정위원회의 거수기 역할만 할 게 뻔하여 실질적으로 노사대표 참가도 형식적인 것에 불과하다.

최저임금 결정체계 이원화를 위한 최저임금법 개정안의 국회 통과가 미뤄지면서 2020년 최저임금은 현행 결정체제로 결정되었다. 위 최저임금법 개정안은 현재도 탄력 근로제 단위 기간 확대 관련 노동법 개정안과 함께 국회에 계류 중으로 최저임금법 개악을 막기 위한 지속적인 감시가 필요한 상황이다.

#### 나. 2020년도 최저임금

지난 2년간 최저임금이 두 자릿수 상승한 것에 대해 경영계는 최저임금 속도조절을 넘어 삭감까지 내세우며 격렬히 반대하였다. 결국 내년도 최저임금으로 2019. 7. 11. 제13차 최저임금 결정 전원회의에서 올해보다 2.87% 올린 8,590원을 제시한 사용자 위원 안과 6.3% 올린 8,880원을 제시한 근로자 위원 안을 놓고 표결을 벌인 끝에 15 대 11(기권 1)로 사용자 안 8,590원이 결정되었다.

이는 올해 8,350원에서 240원이 오른 것으로, 월급(209시간) 기준으로는 179만

5,310원에 해당하고 올해 기준 174만5150원에서 5만 160원만이 오른다. 이러한 최저임금 인상율은 IMF 외환위기 때인 1998년도 2.7%와 글로벌 금융위기 때인 2010년도 2.75% 이후 가장 낮은 인상율이다.

근로자 위원은 2019. 7. 2. 제7차 전원회의에서 내년도 최저시급 1만원을 제시하기도 하였으나, 여기에서 양보하여 6.3% 올린 8,880원을 최종적으로 제시하였다. 그럼에도 불구하고, 최저임금을 별다른 근거없이 IMF나 글로벌 금융위기 수준의 2.87% 정도만 인상한 것은 지나친 속도조절이라는 비판이 나오고 있다. 문재인 정부가 소득주도 성장이나 노동 존중을 포기한 것 아니냐는 의문이 나오는 이유다. 대통령은 2019. 7. 14. 2020년 최저임금 1만원 공약을 달성하지 못한데 대해 사과하면서 소득주도 성장을 폐기한 것은 아니라고 했다. 그러나 2020년 최저임금 1만원이 깨진 이상 최저임금이 소득주도 성장을 이끄는 동력은 약해질 수밖에 없다.

#### 5. 불법파견(현대기아차)

2015년 대법원에서 근로관계의 실질에 따라 근로자파견과 도급을 구분해야 한다는 판단 기준을 제시한 이래(대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결 등), 하급심 판결들은 사내하청 근로자들이 제기한 근로자지위확인 등 소송에서 불법파견을 인정해왔다. 자동차 업종의 경우 거의 모든 공정에서 불법파견이 인정되었는데, 특히 올해에는 기아자동차 3개 공장의 지게차 수리·도장설비 청소업무 같은 간접공정을 불법파견으로 인정되었다.<sup>1</sup>

문재인 정부 출범 뒤 김영주 고용노동부 장관이 설치한 ‘고용노동행정개혁위원회’는 2018. 8. 1. 활동 결과를 발표하면서, 근로감독분야 적폐청산 과제 가운데 하나로 삼성전자서비스와 현대기아차 불법파견 문제를 다뤘다. 현대기아차의 경우 공장에서 일하는 사내하청 노동자가 불법파견에 해당한다는 법원의 판결이 잇따르는데

<sup>1</sup> 매일노동뉴스, 2019. 11. 6.자

도 고용노동부가 직접 고용하라는 시정명령을 하지 않는 문제점이 지적되었고, 위원회로 하여금 고용노동부 장관에게 법원 판결 기준에 따라 당사자 확정을 위한 조사를 토대로 직접고용 명령, 당사자 간 협의 중재 등 적극적인 조치를 조속히 취할 것을 권고했다.<sup>2</sup> 그리고 고용노동부는 2018. 10. 7. 성명을 통해 고용노동행정개혁위원회의 권고사항에 기초해 직접고용 시정명령을 진행해 나갈 계획이라고 밝혔다.

고용노동부는 현대기아차의 사내하청 노동자들이 2015. 7.에 박한우 기아차 사장과 정몽구 현대자동차그룹 회장을 파견법 위반 혐의로 고발한 사건의 수사를 3년이 넘도록 끌어오다, 2018. 12.에야 대법원의 불법파견 판단 기준 등에 따라 근로자 1,670명을 불법파견한 혐의로 박한우 사장을 검찰에 기소 의견으로 송치했다. 그런데 검찰은 2019. 7. 간접공정에 투입된 사내하청 근로자들은 불법파견으로 볼 여지가 적다고 하며, 1,670명 중 860명에 대해서만 불법파견 혐의를 적용했다.<sup>3</sup>

이후 2019. 여름 고용노동부가 현대기아차와 관련하여 컨베이어 벨트 위에서 이루어지는 직접생산공정에 대하여만 시정명령을 할 방침이라는 사실이 알려지게 되었고, 금속노조 기아차 비정규직지회장은 이에 항의하며 단식투쟁을 전개하게 되었다. 실제로 고용노동부는 2019. 9. 30.에 과거 1,670명 부분 전부에 대하여 기소의견으로 송치하였던 스스로의 판단을 뒤집고 검찰 기소 내용에 따라 그 범위를 대폭 축소해 그 절반에 대해서만 직접고용 시정명령을 하였다. 이에 반발한 근로자들이 단식농성과 서울지방고용노동청 점거농성까지 하였으나 고용노동부는 입장을 번복하지 않았고, 2019. 9. 30. 직접고용 시정명령 대상이 된 860명 부분과 관련하여서도 25일 안에 시정명령이 이행되지 않았음에도 과태료 부과를 하지 않았다. 2019. 11. 5.에는 국가인권위원회가 고용노동부에 원청의 실질적 지휘·명령 시 불법파견으로 인정한 대법원 판례를 기준으로 삼아 불법파견에 대한 적극적 지도·감독과 엄중 처벌을 권고하기에 이르렀다.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 한겨레, 2019. 8. 21.자

<sup>3</sup> 경향신문, 2019. 9. 30.자

<sup>4</sup> 매일노동뉴스, 2019. 11. 6.자

이처럼 고용노동부는 법원의 수년간의 판결을 외면하면서까지 검찰의 판단에 종속되어 스스로의 입장을 반복하며, 불법파견 문제에 대하여 응당 취해야 할 적극적인 조치를 취하지 않고 있다. 인권의 최후의 보루라고 하는 법원에서 지난한 소송을 통해 불법파견을 인정받은 근로자들은 오히려 정부의 미온적인 태도로 인해 법이 예비해놓은 최소한의 구제마저 받지 못하고 있는 것이다.

## 6. 공공부문 비정규직의 정규직화(한국도로공사)

한국도로공사 톨게이트 요금수납 노동자들은 원래 한국도로공사의 정규직이었으나, 1998년 외환위기, 2009년 이명박 정부의 이른바 ‘공공기관 선진화’ 방안에 따라 외주화되어 용역업체 하청 직원으로 전락하였다. 이후 근로자들이 불법파견을 주장하며 소송을 제기하였고, 1·2심에 이어 2019. 8. 29.에 있었던 대법원 판결에서도 불법파견 및 한국도로공사의 직접고용의무가 인정되었다.

위 대법원 판결은 파견법에 따라 직접고용간주 또는 직접고용의무의 법적 효과가 발생한 이후 파견근로자가 파견사업주에 대한 관계에서 사직하거나 해고를 당하였다고 하더라도, 이러한 사정은 사용사업주와 파견근로자 사이의 직접고용간주나 직접고용의무와 관련된 법률관계에 영향을 미치지 않는다는 법리를 설시하였다. 즉, 형식적으로 하청업체 소속인 파견근로자가 스스로 사직하거나 하청업체에 의해 해고되더라도 이는 원청과 파견근로자 사이에 이미 형성된 사용종속관계에 영향을 끼치지 않으므로, 불법파견인 경우 파견법에 따라 얼마든지 원청에 대하여 근로자로서의 지위가 인정될 수 있다는 점을 분명히 한 것이다.

그런데 한국도로공사는 위 대법원 판결이 있기 전, 수납업무 자체를 통째로 자회사에 넘겼다. 도로공사는 정년 1년 연장, 임금 30% 인상 등을 제시하며 요금수납 노동자들에게 자회사 입사를 독려했고, 6,500여 명 중 5,000여 명이 자회사행을 선택하였다. 끝까지 자회사 입사에 동의하지 않은 1,500여 명은 외주업체와의 계약이

만료되는 방식으로 해고되었다.<sup>5</sup> 그리고 위 대법원 판결 이후에는, 이 소송의 당사자였던 300여 명에 대하여서만 직접고용 의사를 밝히고, 1심 소송 중인 900여 명 등 나머지 근로자들에 대하여서는 해당 소송의 경과를 지켜보겠다고 하며 직접고용을 회피하고 있다. 전국에 산재한 톨게이트 영업소는 통일적으로 운영·관리되기 때문에, 톨게이트 요급수납 노동자들의 근무관계는 전국적으로 동일할 것임에도, 대법원 판결 당사자가 아니라는 이유로 의무를 외면하고 있는 것이다.

현 정부는 출범 시 ‘공공기관 비정규직 제로’, ‘노동존중’을 표방하였다. 그런데 법원의 판결 전후로 공공기관인 한국도로공사가 보인 행태는, 노동존중의 정신은 도저히 찾아볼 수 없다. 법원의 판결에도 불구하고, 근로자들은 다시금 오체투지로 내몰리고 있다.

## 7. 직장 내 괴롭힘

### 가. MBC 계약직 아나운서 직장 내 괴롭힘

2019. 1. 15.에 신설된 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 조항이 시행된 2019. 7. 16. 고용노동부에 직장 내 괴롭힘 1호 진정이 접수되었다. 2016~2017년 MBC에 ‘계약직’으로 입사한 아나운서들이다.

노조에 가입하거나 파업에 참가하는 경우 정규직의 해고는 어려운 반면 계약직의 계약연장 거부하는 쉽기 때문에, MBC는 정권순응적인 MBC를 만들어내려는 시도의 일환으로 이례적으로 ‘계약직’ 아나운서들을 채용하였다. 정권이 교체된 이후 MBC는 이들 계약직 아나운서들을 대상으로 명목상 ‘특별채용절차’를 진행했고, 특별채용되지 않은 계약직 아나운서들에 대하여 그 결과에 따라 근로계약을 종료하였다. 이는 사규의 절차를 따르지 않았던 것으로서 해고에 해당한다. 일부에서는 이들에

<sup>5</sup> 시사HN, 2019. 11. 6.자

대해 MBC파업의 대체인력이라거나 적폐세력의 부역자라고 하며 비난을 하며 이들에 대한 해고가 정당하다고 주장하나, 이들이 입사하기 전 2012년 파업은 이미 종료된 상태였고, 이들이 입사하기 전 다른 부서로 전보된 11명의 아나운서들은 10~20년차 선배들로서 당시 신입사원인 이들이 전보된 아나운서들이 진행하던 프로그램을 대체 진행한 것도 아니다. 이들은 파업대체인력이라기보다는 지난 경영자들의 통제 전략 하에 열악한 조건으로 입사하였던 것이다.

이 아나운서들은 지방노동위원회에 부당해고구제신청을 하였고 이는 인용되었으며 중앙노동위원회의 판단도 같았다. MBC가 재심판정취소소송을 제기하자, 아나운서들은 해고무효확인소송을 제기하면서 근로자지위보전가처분 신청을 하였고, 이 가처분 신청이 인용되었다.

법원의 가처분 결정에 따라 MBC에 출근한 이들에 대하여, MBC는 업무 미부여, 아나운서실이 아닌 별도 사무공간 배치, 사내 인트라넷 차단 등의 조치를 취하면서, 임금은 지급하지만 출근을 하지 않아도 상관없다는 입장을 고수하였다. 이에 아나운서들은 고용노동부에 진정을 하였던 것이다. 그런데 진정 이후 MBC가 자체 조사위원회를 구성하여 일부 조치를 취하자, 고용노동부는 2019. 7. 26. 순차적 개선 시도를 하였으므로 이 사건은 직장 내 괴롭힘이 아니라고 결정했다. 그러나 MBC의 조치는 아나운서국 누구도 한 적이 없는 업무를 명목상으로만 아나운서국 업무로서 맡기거나, 이미 역량평가를 통과해 입사한 이들에 대해 다시 평가를 하여 방송 투입 여부를 결정하겠다고 하는 등 지극히 형식적인 조치에 불과하였다. 직장 내 괴롭힘 진정 이후 사용자의 이러한 조치만으로 ‘직장 내 괴롭힘’이 아니라고 판단한 것은, 피해자의 입장에서 신체적·정신적 고통 유무를 판단하여 근로자들을 보호하고자 하는 제도의 존재목적 자체를 몰각한 것으로서, 매우 부당하다.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 레디앙, 2019. 10. 4.자

## 나. 직장갑질119 출범 2주년

2017년 포문을 연 ‘직장갑질119’가 출범 2주년을 맞이하였다. 1,400여 명 이상의 근로자들이 오픈채팅방에 참여하고 있고, 하루 평균 80~100건의 상담이 들어오고 있으며, 지금까지 4만 건 이상의 상담 및 제보를 받았다. 직장갑질119는 실제 제보를 바탕으로 ‘한림성심병원 갑질보고서’를 만들어 국회의원실에 전달하는 등으로 근로기준법 개정(직장 내 괴롭힘 금지 규정 삽입)을 이끌어내기도 하였고, 이는 2019. 7. 16.부터 시행 중이다. 직장갑질119는 2019. 11. 1. 출범 2주년을 맞아 갑질극복 수기 공모전을 개최하기도 하였는데, 병원 간호사의 이른바 ‘태움’에 대한 고발이 수상하였다.<sup>7</sup>

## 8. 주요 노동사건 합의 타결

2015년 5월에 시작된 스타플렉스(파인텍) 노동자들의 투쟁은 408일 만에 끝났으나, 사용자는 고용, 노조 인정, 단체협약 등의 약속을 지키지 않았고, 노동자들은 2017년 11월 두 번째 고공농성을 시작하였다. 생명을 건 426일 간의 박준호, 홍기탁의 굴뚝고공농성, 6일 간의 고공단식, 33일 간의 차광호 단식, 25일 간의 시민사회 4인 대표단의 연대단식, 20일 간의 시민 김우의 연대단식 등을 감행하고 나서야, 스타플렉스 김세권 대표이사와 금속노조 파인텍지회 차광희 지회장이 (스타플렉스 직접 고용은 아니지만) 스타플렉스 김세권 대표이사가 파인텍의 대표이사가 되고 파인텍 지회의 인정과 단체협약을 체결할 것을 합의하였다. 그러나 2019. 7. 1.부터 새 공장에 출근하기로 합의가 이루어졌음에도, 공장 내에 기계가 들어오지 않아 합의된 시점에 정상적인 근로제공이 시작되지 못하였고, 단체협약 체결도 역시 지체되었다.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 뉴스원, 2019. 10. 31.자

<sup>8</sup> 연합뉴스, 2019. 7. 2.자

## 9. 개별적 근로관계 관련 주요 판결

서울고등법원 2018. 12. 28. 선고 2017나2025282 판결은 계속적·정기적으로 지급되는 정기상여금에 일방적으로 부가된 재직자조건은 무효이고 위 정기상여금이 통상임금에 포함된다고 판시했다. 고정적 금액이 계속적·정기적으로 지급되는 형태의 정기상여금은 근로자의 입장에서는 기본급과 마찬가지로 근로를 제공하기만 하면 당연히 수령을 기대하는 임금에 해당하며, 사용자가 정기상여금에 일방적으로 재직자조건을 부가하여 지급일 전에 퇴직하는 근로자에 대하여 이미 제공한 근로에 상응하는 부분까지도 지급하지 아니하는 것은 기발생 임금에 대한 일방적인 부지급을 선언하는 것으로서 무효라는 판단이다. 2013년 통상임금에 관한 전원합의체 판결(2012다89399 판결) 이후 법원은 재직자 조건이 있는 정기상여금은 통상임금이 아니라는 판결을 다수 내렸는데, 이번 판결은 재직자 요건 자체를 근로기준법 위반으로 무효라고 하면서 정기상여금이 실질에 비추어 통상임금에 해당한다고 판단하였다.

대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결은 시간강사를 전업(專業)과 비전업으로 구분하여 시간당 강의를 차등지급하는 것은 부당한 차별적 처우에 해당한다고 판시했다. 대학의 시간강사 또한 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공하는 근로자에 해당하는 점, ‘균등대우 원칙’(근로기준법 제6조) 및 ‘동일노동 동일 임금 원칙’(남녀고용평등법 제6조 제1항)이 모두 헌법상 ‘평등 원칙’을 근로관계에서 실질적으로 실현하기 위한 것인 점을 고려할 때 근로내용과 무관한 다른 사정을 이유로 근로자에 대해 불합리한 차별 대우를 하여서는 아니 되며 따라서 근로계약에 전업과 비전업을 구분하여 강사료를 차등지급하는 내용이 이미 포함되어 있다고 하더라도 이는 위 원칙에 위배되어 근로자에게 불리한 부분은 무효라고 판단하였다.

대법원 2019. 4. 18. 선고 2016다2451 판결은 택시 회사가 정액사납금제 하에서 고정급이 최저임금에 미달하는 것을 회피할 의도로 실제 근무형태나 운행시간의 변경이 없음에도 소정근로시간만 단축하는 내용으로 변경한 취업규칙 조항은 근로자 측의 동의가 있었어도 무효라는 판시하였다. 택시회사들은, 택시운전근로자와 관련

하여 '생산고에 따른 임금', 즉 초과운송수입금을 최저임금에 산입되는 임금에서 제외하도록 한 최저임금법 특례조항이 시행되자 초과운송수입금을 제외한 고정급이 최저임금에 미달하는 것을 회피할 의도로 소정근로시간만을 단축하여 시간당 고정급을 외형상 증액시켜왔다. 해당 판결은 위와 같은 소정근로시간 단축합의가 근로자들이 동의하더라도 강행법규인 최저임금법 특례조항의 적용을 잠탈하기 위한 탈법행위로서 무효라는 점을 명확히 하였다.

대법원 2019. 8. 29. 선고 2017다219072 판결은 한국도로공사와 통행료 수납업무 용역계약을 체결한 외주사업체 소속 수납 노동자들이 불법파견을 주장하며 한국도로공사를 상대로 근로자 지위 확인 등을 청구한 사건에서 외주사업체 소속으로 근무한 수납 노동자들과 한국도로공사는 근로자파견관계에 있었다고 봄이 상당하다고 판시하였다. 위 판결은 한국도로공사가 요금수납 노동자들을 불법으로 파견 받아 사용하였다는 원심판결의 정당성을 확인하였을 뿐만 아니라, 직접고용 간주되거나 직접고용의무가 발생한 이후 파견근로자가 파견사업주로부터 해고를 당하거나 사직을 하더라도 직접고용간주나 직접고용의무와 관련된 법률관계에는 영향을 미치지 않는다고 하여 직접고용의무 발생이후의 관계는 직접고용의무와 관계가 없다는 법리를 대법원에서 최초로 실시하였다.

헌법재판소 2019. 4. 11.자 2017헌마820 결정은, 근로기준법 제11조 제2항의 위임을 받은 같은 법 시행령 제7조 [별표1]이 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정을 나열하며 근로기준법 제23조 제1항(부당해고 제한)과 제28조 제1항(노동위원회 구제절차)을 포함시키지 않은 부진정입법부작위가 청구인의 평등권과 근로의 권리를 침해하지 아니하여 합헌이라는 취지로 기각 결정을 하였다. 4인 이하 사업장은 영업이익 등에서 영세하여 인력을 자유로이 조절할 필요성이 크고, 인사관리의 역량도 미비하기 때문에 해고의 정당성 입증도 쉽지 않으며, 부당해고구제절차 관련 이행강제금도 사업상 부담이 되는 등의 사정을 고려할 필요가 있고, 특별 부당해고제한조항(근로기준법 제23조 제2항 등)은 4인 이하 사업장에도 적용되므로 용인될 수 있는 재량의 범위 내에 있는 입법부작위라는 취지이다. 그러나 위와 같은 판단은 사용자의 경제적 이익과 사업운영상의 편의 등을

주된 근거로 삼고 있다는 점에서, 국민 특히 약자의 권리 침해 여부에 대한 판단을 통하여 기본권의 최후 보루 역할을 하여야하는 헌법재판소의 결정으로서는 매우 부적절하다.

대법원 2019. 4. 25. 선고 2019도1162 판결은, 피고인에 대하여 허위사실적시 명예훼손죄의 죄책을 인정한 원심 판결(서울북부지방법원 2019. 1. 11. 선고 2018노1160 판결)에 대한 피고인의 상고를 기각하여 유죄판결을 확정하였다. 노동위원회와 법원에서 정당한 해고임이 인정된 해고에 대하여 이를 '부당해고'라고 규탄하는 현수막 게시 및 피케팅 행위를 한 해고근로자에 대해 위와 같은 표현을 허위 여부를 판단할 수 있는 구체적 사실의 적시이자 허위의 사실이라고 본 원심 판결이 적법하다고 본 것이다. 그러나 위와 같은 해석은 '정당'과 '부당' 등의 표현을 의견 및 평가가 아닌 단순 사실에 해당하는 것으로 그릇 판단한 것으로서, 노동위원회와 법원의 유권해석 작용을 단순히 사실 판단으로 격하시킨 것일 뿐만 아니라, 국가기관의 판단과 다른 견해를 가지고 있는 근로자의 표현의 자유를 침해하는 것으로서, 매우 부당하다.

광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결은 아이돌봄 지원법에 따라 지방자치단체장이 지정한 서비스제공기관을 통하여 아이돌봄서비스를 제공하였던 아이돌보미들의 근로기준법상 근로자성을 부정한 판결이다. 위 판결은 그 근거로 소속 아이돌보미 선택에 관하여 서비스기관에 실질적인 재량이 있다고 보기 어렵다는 점, 아이돌보미에게 출퇴근 의무 및 본인의 의사에 반하여 근로를 제공할 의무가 있다고 보기 어려운 점, 적용 취업규칙·인사규정 등이 없는 점 등을 들고 있으나, 아이돌보미와 서비스기관 사이에 '아이돌봄 지원사업 아이돌보미 근로계약서'라는 명칭의 계약서가 작성되었음에도 위와 같은 사정들을 들어 근로자성을 부정한 것은 부당하다. 아이돌보미들은 생산수단 및 실질적 의사결정권을 보유하고 있지 않은 채로 서비스 제공기관에 의존해서만 생계의 원천인 임금을 지급받을 수 있으므로, 마땅히 근로기준법의 보호를 받아야 할 것인바, 위 판결은 반드시 재고되어야 한다.

대법원 2019. 8. 22. 선고 2016다48785 전원합의체 판결의 다수의견은, 사용자가

선택적 복지제도를 시행하면서 직원 전용 온라인 쇼핑몰에서 물품을 구매하는 방식 등으로 사용할 수 있는 복지포인트를 단체협약, 취업규칙 등에 근거하여 근로자들에게 계속적·정기적으로 배정한 경우라고 하더라도, 이러한 복지포인트는 근로기준법에서 말하는 임금에 해당하지 않고, 그 결과 통상임금에도 해당하지 않는다고 보아, 이와 달리 본 원심 판결을 파기하였다. 그러나 위 전원합의체 판결의 소수의견이 적절히 지적하고 있는 바와 같이, 복지포인트가 사용가능성이 한정되어 있다고 하여 금품이 아니라거나, 그 배정을 금품의 지급이 아니라고 할 수는 없으므로, 사용자의 복지포인트 배정에 따라 그에 상응하는 재산적 이익의 처분권이 근로자에게 이전되어 확정적으로 근로자에게 귀속되었다고 보는 것이 실질에 부합하고, 복지포인트의 임금성 및 통상임금성을 인정하는 것이 임금체계의 개선과 노동현장의 법적 안정성이라는 거시적·미래지향적 관점에서도 바람직하다.

### III. 집단적 노사관계

#### 1. 노동기본권이 거래와 흥정의 대상이 된 2019년

ILO가 설립된 지 100년이 된 2019년, 대한민국은 여전히 ILO 기본협약 미비준 국가다. 유엔은 2017. 10. 사회권규약 4차 국가보고서 심의에서 대한민국에 결사의 자유 협약 비준을 촉구하는 권고를 채택했고, 국가인권위원회는 2018. 12. 결사의 자유에 관한 제87호 및 제98호 협약의 즉각적인 비준을 요구하였으며, EU는 한-EU FTA를 근거로 한국정부에 ILO 기본협약 비준 노력을 요구하고 있다.

한국 정부는 1996년 OECD 가입 이후 지금까지 계속하여 ILO 기본협약 비준을 약속해왔다. 그러나 ILO 기본협약 비준을 약속했던 문재인 정부는 출범 이후 비준을 위한 적극적인 노력 없이 ILO 기본협약 비준과 사용자의 민원해결을 맞바꾸려는 태도를 보이고 있다. 경제사회노동위원회 노사관계 제도·관행 개선위원회는 ILO 기본협약 비준에 소극적인 사용자를 설득한다는 명목으로 사용자측이 요구하는 의

제에 관한 논의를 하였다. 이러한 상황을 틈타 사용자단체와 보수언론은 한국 사회에서 노동조합이 과보호되고 있다는 공세적 주장을 펼쳤다. 노동기본권이 거래와 흥정의 대상이 되면서 노동기본권 관련 담론 지형이 왜곡되고 있다.

2019년의 노동기본권 현실은 어떤가. 정부와 국회는 탄력적 근로시간제 단위기간 확대를 통해 장시간·저임금 노동체제를 유지하려고 하고 있다. 앞으로 대기업과 중소기업 사업장 노동자들 사이의 노동시간과 삶의 질 격차는 더욱 커질 것이다. 태안화력 비정규직 노동자 김용균의 죽음 이후 더 이상 위험의 외주화·죽음의 외주화를 방지해서는 안 된다는 투쟁이 이어졌고, 산업안전보건법은 28년 만에 전면개정되었다. 그러나 정부가 입법예고한 시행령과 시행규칙은 도급금지 범위와 원청의 책임대상 범위를 축소함으로써 산업안전보건법을 '김용균 없는 김용균법'으로 만들었다는 비판을 받고 있다. 여전히 우리는 노동자들의 생명과 안전보다 기업의 이윤이 우선인 사회에서 살고 있다.

콜택, 파인택, 쌍용자동차 등 구조조정 투쟁 사업장에서는 노사합의가 이행되면서 복직이 이어졌지만, 기업의 일방적인 구조조정 과정에 노동자들과 노동조합이 개입할 수 있는 제도적 장치가 부재한 현실에 대한 반성적 성찰은 찾아볼 수 없다. 기업들은 여전히 이윤을 위해 노동자들을 배제하고 일방적인 구조조정을 해오고 있다. 사회보장제도가 취약한 현실에서 노동자들이 어쩔 수 없이 굴뚝에 오르고 천막농성을 하면서 싸울 수밖에 없는 현실은 언제쯤 바뀔 수 있을까.

2019년에는 부당노동행위를 계획하고 실행한 범죄자들에 대한 유죄판결이 이어졌다. 그러나 수사기관의 지연된 수사와 소극적 수사는 노동현장에 드리워진 노조 파괴의 그림자를 지워내지 못한다. 여전히 유성기업 등의 노동자들은 거리와 천막에서 교섭 등을 요구하면서 노조파괴의 시대와 맞서 싸우고 있다.

간접고용 노동자들과 특수고용 노동자들의 투쟁도 계속되고 있다. 한국도로공사 톨게이트 요금수납 노동자들은 대법원의 판결 이후에도 직접고용을 거부하고 있는 한국도로공사에 맞서 투쟁을 벌이고 있고, 현대기아차·한국지엠·아시히글라스

등의 사내하청 노동자들도 수차례의 법원 판결에도 불구하고 직접고용을 거부하고 있는 원청을 상대로 투쟁을 계속하고 있다. 고용노동부나 검찰은 법원의 판결에도 불구하고 소극적인 근로감독과 수사로 일관하면서 책임을 방기하고 있다.

공공부문 비정규직 노동자의 정규직 전환에 대해서는 정부가 오히려 무기계약직과 자회사 전환을 유도하고 있다는 비판이 이어지고 있다. 집배노동자와 궤도노동자 등 공공부문 노동자들은 여전히 심각한 장시간·중노동에 시달리고 있기도 하다. 국민생활과 밀접한 관계에 있는 공공부문에 대해서는 공공성 확보를 위해 인력충원과 안전한 노동환경 확보가 필요하다. 한편 필수유지업무제도는 필수공익사업의 범위와 사업별 필수유지업무 범위를 지나치게 광범위하게 정하고 있고, 객관적인 기준 없이 유지율이 높은 방향으로만 설정되어 있어서 단체행동권을 과도하게 제한하고 있다. 국제기준과 본래의 범취지에 맞는 법제도 개정이 필요하다.

전교조는 여전히 법외노조 상태다. 정부는 법외노조 통보를 직권취소할 수 있음에도 불구하고 법원판결을 기다려야 한다거나 입법으로 해결해야 한다며 전교조 문제해결에 손을 놓고 있다. 정부는 2018년에 이어 2019년에도 기간제교사노조의 노조설립신고를 반려처분했다. 기간제교사노조는 이에 대해 대한민국 정부를 ILO 결사의 자유 위원회에 제소했다. 노조설립을 허가하고 법외노조 통보를 하는 노동후진국의 오명에서 언제쯤 벗어날 수 있을까.

## 2. 2019년 한국사회의 노동기본권 관련 동향

### 가. 노동존중 사회? ILO 기본협약부터 비준하라!

ILO 기본협약은 회원국이 지켜야 할 가장 기본적 의무이자 국제노동기준으로 결사의 자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 차별금지 등 4개 분야 8개 협약으로 구성되어 있다. 한국은 기본협약 8개 중 결사의 자유(87호, 98호), 강제노동금지(29호, 105호)에 관한 4개 협약을 20년째 비준하지 않고 있다. ILO 187개 회원국 중에 결

사의 자유, 강제노동금지에 관한 협약을 모두 비준하지 않은 국가는 중국, 브루나이, 마셜제도, 팔라우, 투발루, 통가, 한국 등 7곳에 불과하다.

결사의 자유와 관련한 ILO 기본협약의 내용은 거창하지 않다. ▲노동조합 설립의 자유 ▲노동조합의 자주적인 운영과 활동 ▲노조설립과 활동에 대한 국가의 간섭 배제 ▲노동조합 활동을 이유로 한 불이익취급 배제 등 대한민국 헌법 제33조가 보장하고 있는 노동3권 내용과 별반 다르지 않다. ILO 기본협약 비준을 한사코 반대하는 것은 헌법상 노동3권을 인정하지 않겠다는 반헌법적 발상이다.

문재인 정부는 출범 당시부터 거듭 ILO 기본협약을 비준하겠다고 약속했지만, 그 약속은 현재까지 공염불에 그치고 있다. ILO 기본협약도 비준하지 못한 국가는 국제사회에서 노동후진국의 오명을 벗어날 수 없다. 당장 유럽연합은 한국이 한-EU FTA에서 약속한 ILO 기본협약 비준 노력을 하고 있지 않다며 분쟁절차를 진행 중이다. ILO 기본협약 미비준의 귀책사유가 전적으로 한국에 있다는 점에서 한-EU 분쟁에서 변명할 여지도 없다.

### 나. 노조법 개정 추진 현황

고용노동부는 2019. 7. 30. 노동조합 및 노동관계조정법 개정안(이하‘개정안’)을 발표하였다. 개정안의 전반적인 내용은 ILO 기본협약 기준에 미달할 뿐만 아니라 일부 규정은 노동3권을 침해할 우려가 있다.

개정안은 제2조 제4호 라목 단서를 삭제해 실업자와 해고자의 노동조합 가입을 인정하고 있으나, 이들에게 단순히 조합원 지위만을 인정할 뿐 이들의 조합활동을 실질적으로 배제하고 있다(제5조 제2항 내지 제5항, 안 제17조 제2항 단서). 개정안은 노조 전임자 급여지급 금지에 관한 규정을 삭제하였으나, 근로시간면제제도를 그대로 두고 있어 결과적으로 현행법과 아무런 차이가 없다. 단체협약 유효기간의 상한기간을 3년으로 연장하는 것(제32조) 역시 단체협약의 완결성이 높은 사업장이 드문 한국 사회에서 단체협약 개정에 관한 노동자들의 권리를 제약할 가능성이 크다.



무엇보다 개정안의 사업장 점거 제한 규정(제42조)은 노동3권을 정면으로 침해하는 안이라 할 수 있다. 현행 판례상 쟁의행위를 함에 있어서 사업장의 전면적 점거는 허용되지 않고, 부분적이고 병존적인 점거에 한하여 정당한 쟁의행위로 허용된다. 따라서 사업장 점거 제한 규정은 부분적·병존적 직장점거까지 금지하는 규정으로 악용될 가능성이 크다. 그렇게 될 경우 부분적·병존적 직장 점거는 물론이고 사업장 내에서 평화적으로 진행되는 일체의 조합활동도 원천적으로 제한될 것이다. 또한 노동조합이 쟁의행위를 할 경우 사용자는 대체인력 투입을 할 유인이 커지는데, 개정안이 통과된다면 노동조합은 대체인력 투입을 감시하는 것도 사실상 불가능해진다. ILO 기본협약 기준에 맞추어 노조법 개정안을 내놓은 것이라 하나, 여전히 국제기준에 미달할 뿐만 아니라 현행법에서 퇴보한 규정까지 두고 있는 실정이다.

#### 다. 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 시도

문재인 정부는 2019. 2. 19. 경제사회노동위원회를 통해 탄력적 근로시간제도의 단위기간을 최장 6개월로 확대하는 안을 발표했다. 현행 탄력적 근로시간제도는 2주 내지는 3개월 단위 기간 내에 평균하여 법정 근로시간(1주 40시간)을 넘기지 않으면 최장 노동시간 한도 내에서 기업이 필요에 따라 노동시간을 신축적으로 활용하되, 그에 따른 연장근로수당을 지급하지 않도록 하고 있다.

노동계의 거센 반대에도 불구하고 현재 국회는 위와 같은 탄력적 근로시간제의 확대 시도를 담은 근로기준법 개정안을 논의하고 있다. 여야는 최소 6개월 단위의 탄력적 근로시간제도 확대에는 이견이 없는 상황에서, 1년 단위의 탄력적 근로시간제도(자유한국당 발의안)까지 논의하고 있는 상황이다. 탄력적 근로시간제도의 단위기간을 확대하는 안이 통과될 경우 노동시간 단축을 위해 도입된 이른바 “1주 최장 52시간 상한제”가 무력화될 수 있다. 노동자들은 최대 3개월에 걸쳐 1주에 64시간까지 연장근로수당을 지급받지 못하고 장시간 노동을 할 수 있게 되는데, 이는 고용노동부가 인정하는 만성적 과로 기준보다 더욱 과중한 장시간 노동에 종사하게 되는 것이다. 국회에서 탄력적 근로시간제 단위기간 확대안이 통과될 경우 저임금

장시간 노동이 유지·확대되고 노동자들의 건강권은 침해될 것이다.

#### 라. 위험의 외주화와 태안화력 비정규직 노동자 김용균의 죽음

한국발전기술 소속의 청년 노동자 김용균은 2018. 12. 11. 한국서부발전의 태안 화력발전소 석탄이송용 벨트컨베이어 밀폐함 점검구에서 컨베이어 설비 상태를 점검하던 중 벨트와 롤러 사이에 끼어 사망했다. 원청인 한국서부발전은 사고가 난 2018. 12. 하청인 한국발전기술에 석탄 운반용 컨베이어 설비 개선을 요청했으나 사망사고가 발생할 때까지도 개선은 이뤄지지 않았다. 원·하청의 책임전가와 회피로 설비 개선은 이뤄지지 않았고, 결국 한 청년 노동자는 안타까운 죽음을 맞이했다.

이윤만을 쫓는 전형적인 위험의 외주화였다. 발전소 연료환경설비와 정상정비 업무는 고도의 전문성이나 복잡성이 요구되는 업무이기보다는 단순 노무 도급에 가까운 반면, 작업의 위험성은 높아 외주화가 부적절한 업무이다. 특히 위험 관리를 위해서는 작업자 간 의사소통이 매우 중요한데 외주화와 그에 따른 잦은 인력 교체는 의사소통 체계교란을 초래하여 위험을 더 증폭시켰다.

민주노총을 비롯한 88개 단체는 故 김용균 사망사고 진상규명 및 책임자처벌을 위한 시민대책위원회를 꾸렸다. 시민대책위는 ▲ 철저한 진상규명과 책임자 처벌, 재발방지 및 보상 ▲ 위험의 외주화를 금지하고 법안과 산업안전보건법 전부 개정, 중대재해기업처벌법의 12월 임시국회 통과 ▲ 한국사회에서 가장 심각한 문제인 비정규직 철폐를 목표로 활동했다. 전국 각 지역별로 추모 분향소가 설치되었고, ‘비정규직 이제 그만! 내가 김용균이다!’, ‘위험의 외주화를 중단하라’며 추모와 재발 방지를 위한 촉구가 이어졌다. 그러한 노력의 결실로 2018. 12. 27. 28년 만에 유해 위험 작업의 도급 제한, 원청 사업자의 하청업체와 하청업체 근로자에 대한 안전보건 의무를 강화, 위반자 처벌 강화를 내용으로 하는 산업안전보건법이 국회에서 통과되었다. 그러나 정부는 이후 제한적이던 도급금지 범위를 더욱 축소하고, 원청 책임대상의 범위에서 많은 업종과 설비를 제외하는 내용의 시행령과 시행규칙을 입법예고했다. 위험의 외주화 방지와 원청 책임 강화라는 산업안전보건법 전면개정의 취지

가 무색해진 것이다.

2019. 10. 27. 출범한 故 김용균 재단은 앞으로 ‘위험의 외주화 근절, 산재 예방·대응 및 피해 지원, 비정규직 철폐, 청년노동자 권리 보장, 차별 없는 일터 만들기’ 등의 활동을 하겠다고 밝혔다. 언제쯤 일하다가 죽거나 다치지 않는 안전한 사회에서 살 수 있을까.

### 3. 노동기본권 관련 주요 판결

#### 가. 직장점거와 쟁의권

대법원 2018. 12. 17. 선고 2017도16870 판결은 파업 과정에서 병원 1층 로비를 점거한 조합원들에게 무죄를 선고하였다. 검찰과 1심 법원은 노동조합이 병원 1층 로비를 사실상 전면적·배타적으로 점거하여 병원의 원무과 수납업무, 입·퇴원 업무, 안내센터 업무 등을 방해하였다고 보았으나, 항소심과 상고심 법원은 “헌법으로 보장되는 근로자의 단체행동권은 파업으로 인해 불편을 겪는 다른 사람들에게 파업의 정당성에 대한 의사를 표현할 기회를 제공받는 것을 필요로 한다”며 “노조가 1층 로비를 의견을 표출할 공간으로 활용한 것은 적절한 수단으로 보이고, 이외에 대체할 만한 다른 장소도 없어 보인다”고 판결하였다. 대법원은 위 판결을 통하여 병원과 같은 공중 밀집 사업장에서도 근무지에서의 쟁의권 보장이 필요하다는 점을 확인하였다. 특히 위 판결은 직장점거농성의 헌법적 의의를 분명히 한 판결로 의미를 갖는다.

#### 나. 노동조합법상 근로자성 인정 판결

##### (1) 자동차 대리점 판매노동자 사례

대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712 판결은 자동차 판매대리점과 판매용역계약서를 체결한 카마스터들이 노동조합법상 근로자에 해당한다는 전제에서, 판매대리점주가 카마스터에게 노동조합 탈퇴를 종용하고 이에 따르지 않자 판매용역계약을

을 해지한 행위는 부당노동행위에 해당한다고 판시하였다. 대법원은 노동조합법상 근로자성 판단기준이 근로기준법상의 그것과 다르다는 점을 재확인하고, ① 대리점이 지급하는 판매수당과 인센티브가 카마스터들의 주된 소득인 점, ② 카마스터들은 대리점이 제공한 정형화된 형식의 판매용역계약을 체결한 점, ③ 대리점으로서 카마스터들이 제공하는 노무가 운영에 필수적인 요소인 점, ④ 카마스터들이 여러 해에 걸쳐서 전속적·지속적으로 판매용역계약을 체결한 점, ⑤ 카마스터들에 대한 직급체계와 근태관리, 표준업무지침 하달, 판매목표 설정, 영업 관련 지시나 교육 등이 이루어진 점 등을 종합하여 노동조합법상 근로자성을 인정하였다.

##### (2) 철도 매점노동자 사례

대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결은 철도 역사 내 매점운영자들이 노동조합법상 근로자에 해당한다고 판단하였다. 해당 사건은 매점운영자들이 독립사업자라는 전제에서, 이들이 가입한 노동조합은 노동조합법상의 노조에 해당하지 않는다는 취지의 주장에 대한 판단이었다. 대법원은 ① 매점노동자들이 제공하는 노무가 철도 매점 운영에 필수적인 요소인 점, ② 용역계약 관계가 지속적이었고, 상당한 정도로 전속되어 있었던 점, ③ 업무내용과 업무시간이 용역계약에 따라 구체적으로 결정되었고, 휴점을 하려면 별도의 신청을 하여 허가를 받도록 되어 있는 점, ④ 매점노동자들이 지급받는 용역비는 매점 관리와 물품판매에 대한 대가로서 지급된 것으로 보이는 점 등을 종합하여 사용자와 경제적·조직적 종속관계를 이루고 있는 매점노동자들을 노동조합법상 근로자로 인정하였다. 이상의 판결들은 통상 노동조합법상 근로자의 범위가 근로기준법상 근로자에게 적용되는 사용·종속관계의 개념보다 넓게 인정된다는 점과 계약의 명칭과 상관없이 일정한 전속성이나 의존성이 인정되는 경우에 노동3권의 보호가 필요하다고 보아 노동조합법상의 근로자성을 인정하여야 한다는 점을 확인하였다는 의미가 있다.

## 4. 구조조정 사업장에서의 투쟁

### 가. 현대중공업 등 조선업종 노동자들의 구조조정 투쟁

조선업종 노동자들은 2019년에도 일방적인 구조조정의 바람을 피하지 못했다. 중 소형 조선소의 대표주자격인 성동조선은 마땅한 인수자를 찾지 못해 조선소 문을 닫아야 할 위기에 놓였고, 세계 1, 2위를 다투는 현대중공업과 대우조선은 인수·매각 절차 완료 이후 다시 구조조정을 진행할 우려가 높은 상황이다. 현대중공업과 대우조선은 2019년 초 노동조합과의 사전 논의 없이 현대중공업그룹의 대우조선 지분 인수를 합의했고, 현대중공업은 조선사업 부분만을 분할하는 의사결정을 했다. 이에 금속노조 현대중공업지부/대우조선지회를 중심으로 고용안정 대책, 조선산업 생태계 회복 등에 관한 대책 마련을 요구하면서, 일방적인 대우조선 매각 결정을 반대하는 투쟁을 전개하였다. 금속노조 현대중공업지부는 사업부문 축소, 구조조정을 염두에 둔 일방적인 회사분할에 반대하는 투쟁활동도 전개했다. 그러나 현행 법제도 하에서 노동자들과 노동조합이 기업의 일방적인 구조조정 의사결정에 절차적으로 개입할 여지가 없다. 2020년에는 조선업종 노동자들에게도 좋은 소식이 전해질 수 있을까? 지금으로서는 어두운 소식만이 들릴 뿐이다.

### 나. 파인텍과 콜텍 노동자들의 투쟁

금속노조 파인텍지회 박준호, 홍기탁이 2019. 1. 11. 지상으로 내려왔다. 공장정상화와 단체협약 이행 등을 요구하며 75m 높이의 서울 목동 열병합발전소 굴뚝에 올라간 지 426일 만이다. 노사는 스타플렉스가 공장을 정상가동하고 최소 3년의 고용보장을 하기로 하는 내용에 합의했다. 한국합섬의 파산, 스타플렉스의 한국합섬 인수, 스타케미컬로 사명 변경, 스타케미컬의 폐업선언, 차광호의 408일 고공농성, 스타플렉스의 고용승계·단체협약 체결·생계 및 생활보장 약속, 스타플렉스의 파인텍 설립, 해고자들의 복직, 파인텍의 사실상 폐업이라는 일련의 과정에서 노동자들의 삶은 기업 이윤을 위해 소모되는 물건쯤으로 취급되었다.

한편 콜텍 노동자들은 해고된 지 4,464일 만에 회사 측과 합의를 하였다. 노사 상호간 유감을 표시하고 5월 한 달 간 김경봉, 이인근, 임재춘 조합원의 복직, 국내공장 재가동시 희망자 우선채용, 콜텍지회 조합원 25명에 대한 합의금 지급 등이 그 내용이다(2007년 해고당한 콜트악기 방중운은 여전히 회사를 상대로 투쟁 중이다). 대법원은 2012년“긴박한 경영상의 필요라 함은 반드시 기업의 도산을 위한 경우에 한정되지 않고, 장래에 올수도 있는 위기에 미리 대처하기 위하여 인원 삭감이 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정되는 경우도 포함”된다고 하여 콜텍의 정리해고가 정당하다는 판결을 선고하였다. 기업이 경쟁력확보라는 명목으로 해외로 생산기지를 이전할 경우 정리해고 할 수 있다는 것이 대법원 판결요지였다. 인간의 삶보다 기업의 이윤을 우선하고 있는 사법부의 인식은 아직 바뀌지 않고 있다.

### 다. 쌍용자동차 노동자들의 투쟁

쌍용자동차 정리해고 노동자 48인은 2019. 7. 1. 2018년 9월의 노노사정 합의에 따라 마지막으로 회사로 복직하였다. 하지만 파업과 진압 과정에서 발생한 손해에 대한 법적인 다툼은 여전히 해결되지 않고 있다. 회사가 금속노조를 상대로 제기한 55억 원의 손해배상청구의 소는 2019. 11. 15. 항소심 판결을 앞두고 있고, 대한민국 정부가 금속노조, 쌍용자동차지부와 조합원들을 상대로 제기한 16억7천만 원의 손해배상 소송은 3년째 대법원 계류 중이다. 2009년 정리해고의 그림자는 여전히 쌍용자동차 노동자들의 삶에 깊게 드리워있다.

## 5. 노동3권 침해 부당노동행위

### 가. 노조파괴 시대의 공범들

창조컨설팅 등의 자문을 받아 노조파괴를 시도하였던 기업 대표자 및 관련자들에게 대한 법원판결이 이어졌다. 대법원은 창조컨설팅의 자문을 받아 파업유도, 조합원 해고, 기업노조 설립 지원 등 일련의 계획을 실행하여 자주적 노조를 파괴한 발레

오만도 강기봉 대표이사에게 징역 8월의 실형을 선고한 원심을 확정하였다(대법원 2019. 7. 25. 선고 2019도3431 판결). 대법원은 유성기업 유시영과 발레오전장 강기봉의 부당노동행위 범행을 방조한 창조건설팅의 심종두, 김주목에게 각 징역 1년 2월의 실형을 선고한 원심을 최종 확정하였다(대법원 2019. 8. 29. 선고 2019도4481 판결).

한편 대전지방법원 천안지원은 유시영 회장이 창조건설팅의 노조파괴전략을 알고도 기존 노조의 약화 목적으로 회사로 하여금 컨설팅 비용을 지불한 것과 부당노동행위 방조혐의로 기소되어 재판을 받으면서 변호사 선임료 등을 회삿돈으로 지급한 것이 업무상 배임 및 횡령에 해당한다고 보고 징역 1년 10월, 벌금 500만 원을 선고하면서 법정구속했다[대전지방법원 천안지원은 2019. 9. 4. 선고 2019고합23, 2019고합45(병합)]. 대전지방법원 천안지원은 또한 현대자동차 임직원 4명이 유성기업 노조활동에 지배·개입한 혐의를 인정하고 징역형을 선고하였다(대전지방법원 천안지원 2019. 8. 22. 선고 2017고단1027 판결).

창조건설팅의 자문을 받은 기업들의 노조파괴행위가 시작된 지 9년이 지났지만 여전히 노동자들은 거리에서 오체투쟁과 천막농성 등을 하면서 교섭과 범죄자들의 처벌을 요구하고 있다. 고용노동행정개혁위원회가 2018년 펴낸 백서에는 검찰, 고용노동부, 국가정보원 등이 노조파괴를 위해 논의한 정황(발레오만도 사례)과 검찰이 압수수색을 통해 노조파괴에 관한 증거를 확보하고도 오랫동안 이를 묵인해온 정황(유성기업 사례) 등이 포함되어 있다. 수사기관은 노동자들의 고소고발에 대해서는 증거가 없다는 이유로 수사를 진행하지 않은 반면 노동자들에 대한 고소고발 사건은 신속하고 엄정한 수사로 대응해왔다. 수사기관의 선택적 정의가 노동자들의 삶을 파괴하고 있다.

#### 나. 삼성 미래전략실의 노조파괴 전략

2013. 10. 공개된 ‘2012년 S그룹 노사전략’ 문건은, 삼성이 노동조합을 전면적으로 부정하면서 전(全)사에서의 노조설립·활동에 대응하기 위한 계획문건이었다.

각 계열사는 위와 같은 그룹 차원의 지침에 따라 노조파괴 공작을 실행하였고, 이에 금속노조 삼성전자서비스지회 등은 2013. 10. 서울지방고용노동청에 삼성 임원들과 각 협력업체 대표이사 등을 고소하였다. 그러나 고용노동부는 고소제기 후 2년 반이 지난 2016. 3. 8. 삼성 측 피고소인들에 대해서 전부 불기소의견으로 검찰 송치하였고, 이후 검찰도 2년 동안 수사를 사실상 방치하였다. 그런데 2018년 초, 검찰이 삼성전자가 다스의 미국 소송비를 대납했다는 혐의로 삼성전자 본사를 압수수색하는 과정에서 노조파괴 문건들이 대량 발견되면서 뒤늦은 수사가 개시되었다.

검찰은 2018. 9. 27. 중간수사결과발표를 통해 삼성그룹 미래전략실이 노조파괴를 총괄한 것임을 밝혔다. 현재 삼성임원 등에 대한 구속기소를 비롯하여 총 32명과 2개 법인이 기소되어 공판이 1년 넘게 진행 중이고 조만간 1심 선고를 앞두고 있다. 한편 검찰은 고용노동행정개혁위원회 조사 결과를 바탕으로 고용노동부가 삼성전자서비스 불법파견에 대한 수시근로감독결과를 뒤집고 감독대상인 삼성에게 감독정보를 누설한 혐의에 대해 수사를 진행했으나, 수사 지연으로 인해 공무상비밀누설죄에 대한 공소시효를 도과한데다가 기소범위도 대부분의 관여 공무원들을 배제한 채 전 차관 등 단 두 명의 고위공무원들만 직권남용권리행사방해죄로 기소하는 등 상당히 소극적이고 축소된 공소제기를 하였다. 서울중앙지방법원은 고용노동부 차관이 근로감독 중 감독대상 기업에게 노동부 1차 조사 결과 불법파견으로 인정한 사장들에 대한 시정안을 건네는 등의 행위를 적법한 행정지도의 일환이라 판단하는 등 모두 무죄를 선고하였고, 현재 항소심 진행 중이다.

그 외 검찰은 과거 불기소했던 삼성물산(과거 삼성에버랜드) 부당노동행위 사건에 대해서도 재고소가 있자 수사를 진행하였다. 검찰은 삼성그룹 미래전략실 부사장을 비롯한 임직원들을 업무방해 및 부당노동행위 혐의로 기소하였고, 삼성물산이 주도하여 설립한 노조의 전·현직 위원장도 부당노동행위의 공범으로 함께 기소하였다. 위와 같은 수사와 재판에도 불구하고 삼성물산은 최근까지도 기소된 전·현직 위원장측의 노조를 교섭대표노조로 공고한 후 위 노조와 교섭을 진행하고 있다. 금속노조 삼성지회는 위 노조에 대한 노동조합 설립무효 확인소송을 제기한 상태이다.

## 다. 삼성테크윈에서 한화테크윈으로 이어진 노조파괴

삼성계열사인 삼성테크윈은 2015. 6. 경 한화그룹에 매각되면서 한화테크윈으로 사명을 변경하였다. 이 회사에는 삼성 시절인 2014. 12. 금속노조가 설립되었는데, 금속노조가 교섭을 요구하자마자 사무 연구직 중심의 기업노조가 설립되어 교섭대표노조가 되었다. 이후 회사는 현장노동자 중심인 금속노조를 와해시키기 위해 조합원들에 대한 잔/특근 지시권, 인사평가권 등을 가진 현장 중간관리자들을 대상으로 적극적인 탈퇴공작을 전개하고, 금속노조 간부 및 주요 조합원들을 중심으로 하위고과를 적극 배분하는 등 차별행위를 하였다. 2017년 정부가 바뀌자 고용노동부는 한화테크윈 사업장을 압수수색하여 관리자 20여명을 부당노동행위 혐의로 기소하였고, 법원은 사업장장에게 징역형의 집행유예를 선고하였다. 금속노조는 2019. 5. 경 위 압수수색 자료 일부를 확보하였다. 이 자료에는 ▲2015년 초 삼성테크윈 시절 유성기업 등 금속노조를 와해시킨 타 사업장을 벤치마킹하여 금속노조 파괴를 사전 계획하고, ▲전체 조합원의 노조 활동 성향을 분석하여 5단계로 등급화하여 관리하며, ▲주요 간부들에게 회유 담당자까지 배정하고, ▲금속노조 조합원에 대한 의도적인 잔업, 특근배제 등으로 임금감소를 유도하며, ▲인사고과에서 금속노조 조합원에게 불이익을 주는 동시에 기업노조 조합원에는 혜택을 준다는 세부적인 계획이 기재되어 있었다. 삼성테크윈과 한화테크윈에서는 'S그룹 노사전략'문건의 구체적 실행계획이라고 보아도 무방할 정도의 치밀하고 구체적인 부당노동행위가 벌어진 것이다.

## 6. 특수고용 노동자들의 투쟁

### 가. 택배기사

택배산업이 성장하면서 택배노동자들의 노동시간도 증가되었다. 택배노동자들의 노동시간 대비 수입(택배기사의 시간당 보수)도 2007년 2,945원에서 2017년 6,443원으로 증가하기는 하였으나, 2017년 택배기사의 노동시간 대비 환산 '보수'는 법정

최저임금 6,470원보다 낮은 역전 현상이 발생하였다. 택배산업이 성장하면서 업무 중 재해자 수 및 사망자도 계속 증가하였으나 시장의 자정적 기능만으로는 해결할 수 없다는 점이 드러났다. 전국택배연대노조는 노동조건 및 안전한 일터 확보를 위하여 2018년부터 집배점과 씨제이대한통운 주식회사를 상대로 교섭요구 투쟁을 전개하였다. 그러나 회사 측은 단체교섭을 거부하면서 노동위원회의 교섭요구 사실의 공고에 대한 시정 재심 결정 취소 청구의 소를 제기하였다. 노조법상 노동자성이 쟁점이 되는 위 사건은 2019. 11. 중순 이후 1심 선고를 앞두고 있다.

한편 노동조합은 표준산업분류 내지 표준직업분류의 측면에서 화물운송과 염연히 구분되는 택배업을 규율하는 약칭 생활물류서비스법 제정 운동을 전개하면서(화물자동차운수사업법과 달리 택배업을 규율하는 법률은 존재하지 않는다), 국회 토론회, 조합원 선전투쟁 등을 진행 중에 있다. 택배노동자들의 장시간 노동해소, 안전강화, 표준계약서 등 근로환경 개선을 도모하는 방편으로 최소한의 법정 기준을 정하여 공정한 택배시장 질서를 확립하고 택배서비스의 질을 제고함으로써 궁극적으로 시민의 편익을 증진하려는 것이 생활물류서비스법의 취지다.

한편 대리운전노동자들은 최근 들어 서울(2018. 11.), 수원(2019. 4.), 대전(2019. 9.), 광주(2019. 2.), 구미(2019. 3.), 대구(2019. 1.), 부산(2019. 2.), 울산(2018. 12.), 전남(2018. 12.), 전북(2019. 1.), 제주(2019. 1.), 충북(2019. 2) 각 지방자치단체로부터 지역 단위 노조 형식으로 노동조합 설립 필증을 교부받았다. 전국대리운전노동조합은 위 지역별 단위노조를 통합하고, 고용노동부에 설립신고(조직형태 변경)를 하면서 각 지역별로 교섭 투쟁을 준비하고 있다.

### 나. 자동차 판매대리점 카마스터

현대·기아자동차의 지점에는 현대·기아자동차(본사)가 직접 고용한 정규직 판매영업사원(카마스터)이 있다. 대리점에는 본사와 대리점 계약을 체결한 대리점 대표, 대리점 대표와 판매용역 등 명칭의 계약을 체결한 비정규직 카마스터가 있다. 1997년 IMF 이후 구조조정 과정에서 대리점 체제가 도입되었다.

비정규직 카마스터들은 2015년 9월 노동조합을 결성하였는데, 노동조합 설립 직후부터 극심한 탄압을 받았다. 노동조합 위원장은 대리점 대표로부터 갖은 폭행을 당하였고, 부위원장, 사무국장 등 임원들은 물론 평조합원들까지 100여 명이 해고되었다. 노동조합 탈퇴 중용, 불이익취급, 해고, 폐업 등 탄압은 2019년 현재까지도 전국 곳곳에서 계속되고 있다.

대리점은 본사-지역본부-지점으로 이어지는 판매조직의 최하부에 있고, 1~2년 단위로 재계약을 해야 하므로 존속 여부가 본사의 의사에 달려 있다. 대리점 대표들은 본사가 노동조합원들을 해고하거나 노동조합에서 탈퇴시키라고 하였다거나, 노동조합원이 있는 대리점과는 재계약하지 않는다고 하였기 때문에 단체교섭을 거부하거나 노동조합을 탄압하였다고 진술하였고, 관련 대리점 대표들 다수가 부당노동행위로 형사처벌을 받았다. 하지만 본사에 대한 수사와 처벌은 제대로 이루어지지 않고 있다.

2019년 6월 대법원은 대리점 카마스터에게 노동3권을 보장할 필요성이 있다는 이유로 노조법상 근로자성을 긍정하였고, 대리점 대표가 카마스터에 대하여 한 계약 해지를 부당노동행위로 인정하였다(대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712, 33828 판결). 이에 따라 원직복직을 명한 노동위원회의 구제명령도 확정되었는데, 조합원들의 복직은 대리점 대표들의 사업자등록 등 부당한 요구로 지지부진한 상황이다. 노동조합과 대리점들 사이의 교섭은 만 4년 만에 비로소 시작하는 국면이다.

#### 다. 플랫폼 노동의 현실

4차 산업혁명으로 대표되는 디지털 기술이 발전함에 따라 사업모델 역시 다양한 형태로 변화하고 있다. 인터넷을 통해 소비자와 공급자를 연결하는 플랫폼 기업은 다양한 형태의 고용형태를 만들어내고 있다. 새로운 형태의 노동인 플랫폼 노동 역시 대거 발생하고 있다. 한국고용정보원은 플랫폼 노동에 대하여 디지털 플랫폼의 중계를 통하여 구한 단속적 일거리 1건 당 일정한 보수를 받으며, 고용계약을 체결하지 않고 일하면서 ‘근로소득’을 획득하는 근로형태로 규정하고 있다.

플랫폼 노동은 본질적으로 비정형 노동형태에 해당한다. ILO는 비정형 고용으로 ‘임시고용’, ‘단시간 노동’, ‘파견노동과 다자계약’, ‘위장된 고용관계 및 종속 자영업’의 4가지 유형으로 구분하고 있는데, 플랫폼 노동은 이러한 특징을 모두 갖고 있다. 플랫폼 기업은 노무 제공자에게 직접적인 업무 지시와 징계권을 행사하고 있지 않은 경우가 많으며, 이러한 이유로 플랫폼 노동은 근로기준법 상 근로자성을 인정받기 어려운 상황이며 노동3권 역시 일부 혹은 전혀 적용받지 못하는 상황이다.

노무제공 형태가 다양화되는 흐름 속에서 제도 사각지대에 놓여있는 플랫폼 노동자들의 실질적인 노동권 보장을 위해서는 단체교섭과 단체협약 체결이 가장 현실적인 방안이다. 플랫폼 노동을 포함하여 다양한 노무 제공자들의 노조할 권리를 보장하고 사용자의 책임자성을 인정할 수 있도록 노동조합 및 노동관계조정법 제2조의 규정을 개정할 필요가 있다. 민주노총은 노조법 상 근로자의 개념뿐만 아니라 노조법 상 사용자 역시 근로자의 노동조건에 지배력 또는 영향력을 행사하는 자로 범위를 확대하여야 한다고 요구하고 있다. 노동자들이 모여 부당한 노동환경을 사회적으로 의제화하고 법 제도 개선 추진 활동 등을 위해 2019년 3월 19일 출범한 플랫폼 노동연대 역시 플랫폼 노동자들의 조직화를 통한 노동 기본권 쟁취를 위한 활동을 전개해 나가고 있다.

## 7. 간접고용노동자들의 투쟁

### 가. 한국도로공사 톨게이트 요금수납 노동자들의 투쟁

요금수납 노동자들을 직접고용했던 한국도로공사는 수납업무를 외주화한 후 근로자파견사업 허가를 받은 얀이사가 외주사업체로부터 요금수납 노동자들을 불법으로 파견 받아 사용해왔다. 이에 요금수납 노동자들은 2013. 경 한국도로공사를 상대로 근로자지위확인 소송을 제기하였고 1심과 항소심 법원에서 모두 승소했다.

1, 2심의 불법파견 판결이 나오자 한국도로공사는 요금수납 노동자들에게 자회

사로 전적하거나, 전적을 하지 않을 경우 요금수납원에서 도로정비, 환경정비 등으로 ‘직종을 변경’하여 ‘기간제’ 근로계약을 체결할 것을 종용하였다. 한국도로공사는 2019. 7. 1. 자회사 전적을 거부한 1,500여명의 요금수납 노동자들을 집단으로 해고하였다. 소송에서 이기고도 해고된 요금수납 노동자들은 한국도로공사에 ‘직접고용’을 촉구하며 10m 높이의 서울톨게이트 캐노피위에 올라 한여름의 땀별 아래서 농성을 시작했다.

농성을 시작한 지 두 달이 다 되어가던 2019. 8. 29. 대법원은 1, 2심과 마찬가지로 요금수납 노동자들이 한국도로공사와 근로자파견관계에 있다는 판결을 선고하였다(대법원 2019. 8. 29. 선고 2017다219072 등 판결). 대법원은 요금수납 노동자들과 한국도로공사 직원이 상호 유기적인 보고와 지시, 협조를 통해 업무를 수행하였고, 한국도로공사는 업무 범위를 지정하는 것을 넘어 규정이나 지침 등을 통하여 요금수납 노동자들의 업무수행 자체에 관하여 지시를 하였다고 볼 수 있으며, 한국도로공사가 요금수납 노동자들의 업무처리 과정에 관여하여 관리·감독하였다고 볼 수 있고, 톨게이트 영업소 관리자와 요금수납 노동자들은 전체적으로 하나의 작업집단으로서 한국도로공사의 필수적이고 상시적인 업무를 수행한 점 등을 들어 불법파견임을 인정하였다.

그러나 한국도로공사는 2019. 9. 9. 보도자료를 배포하면서 1, 2심에 계류 중인 약 1,047여명의 요금수납 노동자에 대하여는 끝까지 계속 소송을 하겠다고 하면서 부당해고 철회 및 직접고용의무 이행 요구를 거부했다. 대부분 여성, 장애인, 고령의 요금수납 노동자들은 대법원 판결에도 불구하고 한국도로공사가 직접고용을 거부하자 김천에 있는 한국도로공사에서 이강래 사장과 면담을 요구하면서 농성에 돌입했다. 그 사이 서울고등법원은 요금수납 노동자들이 제기한 근로자지위보전가처분에서 ‘요금수납원들이 한국도로공사의 근로자 지위에 있음을 확인하고 한국도로공사에 요금수납원들의 직접 고용 시까지 임금에 해당하는 일정금원을 지급할 것’을 명함으로써 한국도로공사가 요금수납 노동자들을 직접고용 할 의무가 있다는 사실이 또 한 번 입증되기도 하였다(서울고등법원 2019. 10. 23. 자 2019카합20081 결정). 톨게이트 요금수납 노동자들이 불법파견에 대한 대법원의 확정판결을 받기까

지 걸린 시간은 무려 6년이다. 한국도로공사는 일반 사기업이 아니라 공공기관 사용자로서 모범이 되어야 한다. 자신이 사용하는 노동자로부터 이윤과 이익을 얻는 만큼 노동자의 고용과 권익을 보호할 공적 책임이 있다.

#### 나. 현대기아자동차 사내하청 노동자들의 투쟁

2010년부터 현재까지 대법원은 3차례 판결, 서울고등법원은 4차례 판결, 서울중앙지방법원은 5차례 판결 선고를 통해 현대자동차의 울산·전주·아산공장, 기아자동차의 화성·소하리·광주 공장에서 근무하고 있는 사내하청 노동자들과 현대기아차가 파견근로관계에 있다고 판단해왔다.

그러나 고용노동부와 검찰은 법원 판례를 자의적으로 해석·적용하면서 현장의 혼란을 가중시키고 있다. 고용노동부는 2018. 12. 직간접 공정 구분 없이 기아자동차 등이 화성공장 내 사내하청업체들로부터 노동자들을 파견 받아 사용하였다는 혐의로 검찰에 송치하였는데, 검찰은 2019. 7. 경 컨베이어벨트와의 물리적 거리를 기준으로 직간접 공정으로 구분한 후 직접공정에 대해서만 불법파견이 인정된다고 박한우 대표이사와 화성공장 공장장만을 기소하였다. 이에 현대기아자동차 사내하청 노동자들은 2019년 7월 말부터 9월 말까지 서울지방고용노동청 앞에서 단식농성을 하면서 법원판결 기준에 따른 시정명령을 할 것을 촉구하였다. 시정명령을 하지 않고 있던 고용노동부는 2019. 9. 30. 검찰 기소의 후속조치라면서 검찰이 기소한 부분에 대해서만 시정명령을 해버렸다.

고용노동부와 검찰의 지연된 수사와 축소된 불법파견 인정은 하루 이틀 된 일이 아니다. 울산·아산·전주 노동사무소는 2004년 현대자동차 전 공정(9,234공정, 127개 업체)에 대하여 불법파견으로 인정했으나, 검찰은 2006. 12. 모두 무혐의 처분한 바 있다. 2010년 대법원의 현대자동차 울산공장의 불법파견 인정 이후 고발이 이어지자 검찰은 2015. 12. 한시도급(1~6개월), 비상도급(1개월 미만) 부분만 윤감한 사장을 기소하고 나머지에 대해서는 불기소 처분을 하였다. 지연된 정의와 선택적 정의는 정의가 아니다.

## 다. 아사히글라스 사내하청 노동자들의 투쟁

아사히글라스 사내하청 노동자들은 2015. 6. 30. 노동조합 설립 한 달 만에 원청인 아사히글라스가 사내하청업체와 계약해지를 하면서 일터에서 쫓겨났고 여전히 공장 앞에서 천막농성을 하고 있다. 사내하청 노동자들은 원청인 아사히글라스를 상대로 근로자지위확인의 소를 제기하였고, 대구지방법원 김천지원은 2019. 8. 사내하청 노동자들이 아사히글라스와 근로자파견관계에 있다는 판결을 선고하였다[대구지방법원 김천지원 2019. 8. 23. 선고 2017가합15778, 2018가합15119(병합) 판결 등]. 또한 아사히글라스 법인과 전 대표이사는 파견법 위반으로 형사재판을 받고 있다.

현재 해고노동자 23명은 아사히글라스의 불법파견과 부당노동행위를 알리는 투쟁을 계속하고 있다. 그러나 회사 측은 공장 진입로에서 집회를 개최 못하도록 출입 금지 가처분을 신청하는가 하면, 집회 참가자들이 진입로에 스프레이 래커로 ‘원칙 복직’ 등의 구호를 쓰자 재물손괴 및 명예훼손 혐의로 고소하였고, 도로 자체를 재포장한 후 민사 손해배상청구까지 하여 현재 수사와 재판이 진행 중이다.

## 라. 한국지엠 사내하청 노동자들의 투쟁

법원은 한국지엠의 불법파견을 인정하는 판결을 여러 차례 선고해왔고, 이미 대법원에서 확정 형사, 민사 판결도 있다(인천지방법원 2019. 2. 14. 선고 2015가합560-1 판결, 대법원 2013. 2. 28. 선고 2011도34 판결, 대법원 2016. 6. 10. 선고 2016다10254 판결 등). 하지만 한국지엠은 법원 판결도 고용노동부의 시정지시 이행도 거부하고 있다. 사내하청 노동자들은 2019. 8. 25. 부평공장 정문 앞에 철탑을 설치하여 해고자 복직을 요구하는 고공농성을 시작하였고, 그 아래에서 단식농성까지 진행하였다. 그런데 법원은 한국지엠의 철탑 철거 가처분을 인용하였다(인천지방법원 2019. 10. 15.자 2019카합10422 결정). 고공농성은 10. 25.까지 계속되었고, 한국지엠 대표이사 구속 투쟁으로 전환하였다. 검찰의 수사는 더디기만 하다.

## 8. 공공부문 노동자들의 노동기본권

### 가. 공공부문 비정규직 노동자의 정규직 전환 현황

고용노동부 통계에 따르면 공공부문에서 일하는 비정규직 노동자들은 모두 416,000명<sup>9</sup>으로, 정부는 이 중에서 절반 수준인 20만 명을 정규직으로 전환하겠다고 약속했다. 정부는 중앙행정기관과 자치단체, 교육청과 국공립 교육기관, 공공기관, 지방공기업 등을 대상으로 1단계 정규직 전환을 추진하고, 2단계로 지자체 출자·출연기관과 공공기관 및 지방공기업 자회사를 대상으로 정규직 전환을 진행하고 있으며, 3단계로는 민간위탁 기관을 대상으로 정규직 전환을 하겠다고 했지만, 현재까지 1단계도 완전히 마무리되지 않았다. 또한 정규직 전환 과정에서 「가이드라인」<sup>10</sup>에 기술된 광범위한 전환 예외를 적용하여 정규직 전환 대상을 축소하려는 경향이 드러나기도 했다. 올해 초 발표한 통계<sup>11</sup>에 따르면 기간제 노동자의 31.3%, 파견·용역 노동자의 56.1%만 전환되었고, 교육기관의 전환율은 11.8%에 불과했다.

한편 정부는 기간제 노동자들을 정규직으로 전환하면서 직군을 분리하여, 제대로 된 정규직 전환을 하는 것이 아니라 무기계약직을 양산하도록 하고 있다. 또한 「가이드라인」에서 “파견·용역의 경우 기관별로 직접고용, 자회사, 사회적기업 등 전환 방식을 결정”하도록 함으로써 자회사 전환을 사실상 독려하고 있다. 실제로 공공기관의 경우 자회사로 전환한 경우가 54.7%에 이른다. 「가이드라인」은 정규직 전환 원칙으로 “국민부담 최소화”를 천명하고 있는데, 이는 결국 비정규직 노동자들의 노동조건을 적극적으로 개선할 의지는 없다는 의미이다. 또한 「가이드라인」은 “청년선호 일자리 경쟁채용”을 명시하여 정규직 전환에 대한 부정적인 인식에 힘을 보태고 있다. 비정규직 노동자가 열악한 노동조건을 감내하면서 묵묵히 일했는데, 그 노동자들이 정규직 전환 대상이 되었다는 이유로 이제는 ‘청년선호 일자리’라는 명분 아래 일자리에서 쫓겨나게 된 것이다.

9 고용노동부가 2017. 10. 25. 발표한 「공공부문 비정규직 특별실태조사 결과」에서 인용함

10 고용노동부가 2017. 7. 20. 발표한 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」을 의미함

11 고용노동부가 2019. 1. 25. 발표한 「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적」에서 인용함



## 나. 장시간·중노동 철폐와 노동기본권

### (1) 집배노동자들의 사례

2017년 안양과 서광주에서 집배원들이 연달아 자살하면서 집배원의 과로사 문제가 본격적으로 세상에 알려졌다. 집배노동자들은 연평균 2,745시간의 노동을 하는 것으로 조사되었는데, 이는 다른 직종 노동자들에 비하여 87일을 더 일하는 셈으로 심각한 장시간·중노동에 해당한다. 이에 지난 2018년에는 노동조건 개선을 위한 합의안이 도출되기도 하였으나, 당시 우정본부가 약속했던 2,000명 인력 충원과 토요일택배 폐지 등은 이루어지지 않았다. 우정본부가 약속을 이행하지 않는 사이에 집배노동자들은 계속 열악한 노동환경에 노출되었고, 올해 상반기에만 9명이나 되는 집배원이 사망하면서 결국 총파업이 결의되었다. 집배원 과로사 문제를 해결해야 한다는 공감대가 형성되면서 국민여론과 언론 반응도 우호적이었다. 다만 실제로는 노사합의로 직전에 파업이 철회되었는데, 합의의 주요 내용이 특수고용형태인 위탁 집배원을 증원한다는 것이고, 그 규모도 기존 합의의 절반에도 미치지 못하는 수준이어서 현실을 근본적으로 바꾸기에는 역부족이라는 비판이 이어지고 있다.

### (2) 궤도노동자들의 사례

2019. 10. 2. 전국철도노동조합, 서울교통공사노조, 공공운수노조 서울메트로9호선지부, 공공운수노조 서해선지부는 공동기자회견을 열고 안전인력 확보, 노동조건 개선, 민간위탁 중단 등을 요구하면서 파업투쟁 계획을 발표하였다. 이들은 각각 대규모 공공기관 사업장(철도, 서울지하철)과 노선운행을 위탁받아 운영비 내에서 운영되는 사업장(9호선, 서해선의 경우)으로 세부적인 노동조건에 있어서는 차이가 있으나, 현장 인력이 부족하여 시민과 노동자들의 안전이 우려됨에도 예산 통제로 인력 충원이 요원하고, 지속적으로 비정규직을 늘려왔다는 점에서 공통점이 있다. 궤도사업장은 국민 생활과 밀접한 관계에 있고, 안전 및 공공성과 직결되는 공공부문인 만큼, 정부는 종래 효율성에 기반한 예산·인력 통제를 골간으로 해온 정부의 공공부문 정책을 변화시켜야 한다.

### (3) 운수노동자들의 노동기본권

화물자동차 운수사업법의 일부 개정안 형태로 내년부터 시행을 앞두고 있는 안전운임제는 현재 ‘안전운임위원회’에서 최저운임의 산출 모델과 수준을 놓고 화주와 운수사업자, 화물차주, 공익위원들이 논의를 진행하고 있는 상황이다. 안전운임은 운송사업의 평균 운영비용에 노동력에 대한 적정 보수를 더하여 산출되기 때문에 최저 소득수준을 보장하고, 저임금·장시간의 위험 운전을 강요받던 운수노동자들에게 적정운임을 보장함으로써 도로안전을 제고하는 효과도 기대된다. 무엇보다도, 현행법상 노동자성을 온전히 인정받지 못하는 특수고용노동자들이 대정부교섭과 투쟁을 통해 산업 최저임금제를 쟁취한 사례로 주목할 만하다.

한편 택시사업장에서는 최저임금의 인상에 따라 실제 근무형태나 운행시간의 변경이 없음에도 소정근로시간을 지속적으로 단축하는 문제가 만연해왔다. 법개정에 따라 최저임금 산입범위에서 생산고에 따른 임금이 제외되었기 때문에, 택시회사는 고정급을 인상하는 대신 소정근로시간만을 줄여 최저임금 위반의 문제를 회피하려 한 것이다. 최근 대법원은 일련의 판결을 선고하여 위와 같은 소정근로시간 단축행위는 탈법행위로 무효임을 명확히 하였다. 근본적 문제해결을 위해 택시노동자들은 사납금제 폐지, 전액관리제 시행 등 제도개선을 요구하고 있다. 그러한 요구의 결실로 사회적 합의기구의 논의를 거쳐 주40시간 이상 월급제를 골간으로 한 여객자동차운수사업법, 택시발전법이 개정되었다.

## 다. 필수유지업무 전면개정 투쟁

필수유지업무제도의 기본적인 취지는 ‘노동기본권과 공익의 조화’다. ‘공중 전체 또는 일부의 생명이나 정상적인 생활조건에 대한 위협을 피하기 위해 필요한 업무’에 한해 최소유지업무의 설정을 허용하는 ILO 기준도 기본적인 취지는 동일하다. 그러나 한국의 필수유지업무제도는 필수공익사업의 범위와 사업별 필수유지업무 범위가 지나치게 광범위하고, 객관적인 기준 없이 유지율이 높은 방향으로만 설정되어 있어서 국제적 기준과 다르게 단체행동권이 과도하게 제한되고 있다. 또한 현행 법률은 필수공익사업에서 직권중재를 폐지하는 대신에 대체근로금지 규정의 적

용을 배제함으로써 이중으로 공익사업 노동자의 파업권을 제약하고 있다.

이에 민주노총에서는 공익사업 노동자의 쟁의권을 형해화하는 필수유지업무제도를 폐지하고, 합리적 기준으로 최소유지업무를 신설하여 쟁의권과 시민권의 조화를 이룰 것을 요구하고 있다. 이러한 요구는 이미 세 차례나 한국정부에 필수유지업무제도를 개선하라고 권고한 ILO의 입장과도 궤를 같이 하는 것일 뿐만 아니라 법제도의 원래 취지와도 부합하는 것이다.

## 9. 교사 및 공무원들의 결사의 자유와 정치적 기본권

### 가. 지속되고 있는 전교조 법외노조 상태

2019년 전교조는 여전히 법외노조 문제를 해결하지 못한 채 설립 30돌을 맞았다. 올 초, ILO 100주년 기념총회를 앞두고 잠시 훈풍이 부는 듯했으나 결과적으로는 아무것도 달라지지 않았다. 정부는 여전히 ‘법원 판결을 기다려야 한다’ 또는 ‘입법으로 처리하여야 할 사안’이라고만 할 뿐 전교조 문제에 대하여 뚜렷한 해결책을 제시하지 않고 있다. 법외노조통보 취소소송의 쌍방 당사자인 고용노동부와 전교조는 모두 법원에 조속한 판결을 희망하는 의사를 표시하였지만 대법원은 감감무소식이다. 이러한 정세 속에서 전교조 본부는 2019. 9. 25. 민주당사 앞 기자회견을 열고 이해찬 당대표 면담을 촉구하면서 농성을 시작하였다. 이와 더불어 전교조 해고자(피해자)들로 구성된 원직복직투쟁위원회는 2019. 10. 21.부터 고용노동부장관의 제2집무실이 있는 서울고용노동청사 내에서 법외노조 직권취소, 해고자 원직복직, 교원공무원 노동3권 보장, 노동법 개악중단, 조건 없는 ILO기본협약 비준이라는 요구사항을 내걸고 농성하였으나 농성 9일차인 10. 29. 경찰에 의하여 강제 연행되었다.

### 나. 교사, 공무원들의 정치적 기본권

공무원들과 교원은 4대강사업이나 국정역사교과서와 같은 정책을 비판하고 정당에 월1만원을 후원했다는 이유로 징계와 처벌을 받아왔다. 이에 대해 ‘ILO~ 협약·권고 적용에 관한 전문가위원회(이하 전문가위원회)’는 2019. 2. 8. 발표한 보고서에서 교사·공무원의 정치활동을 일체 금지하는 국가공무원법 제65조가 정치적 견해에 기초를 둔 차별을 금지하는 ILO 제111호 협약 위반이라고 보았다. 국가인권위원회도 2019. 4. 29. 공무원과 교원이 직무와 관련해 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 국가공무원법과 관련 법률조항 등을 개정할 것을 정부와 국회에 권고했다. 전국공무원노동조합은 2019. 11. 8. 공무원의 정치기본권을 제한하는 국가공무원법 등에 대한 헌법소원을 청구하였다.

### 다. 기간제교사들의 투쟁

올해 기간제교사는 5만 명을 넘어 사상 최고치를 경신하였다(2018년 49,977명에서 2019년 54,539명으로 9% 증가). 그런데 정부는 기간제교사들의 결사의 자유를 여전히 제한하고 있다. 정부는 기간제교사노조의 설립신고를 지난해에 이어 2019. 6. 다시금 반려하였다. 이에 대하여 기간제교사노조는 2019. 10. 16. ‘ILO 결사의 자유 위원회’에 정부를 제소하였다. 기간제교사들은 차별시정 영역에서도 투쟁을 이어갔다. 기간제 교사들은 기간제교사 처우개선 협의회에 적극 참여하여 차별영역의 시정을 요구하였으나 정부는 예산 부족을 이유로 당장 해결할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 국가인권위원회는 2019. 11. 6. 기간제교사에 대한 맞춤형 복지점수 배정 차별에 대한 시정을 권고하였다[국가인권위원회 2019. 9. 30.자 17진정 0719301, 17진정0955201(병합)결정]. 한편 전교조 기간제교사특위는 2019. 11. 7. 호봉승급, 정근수당, 복지포인트 등 임금차별로 인한 다섯 개 영역의 미지급임금을 청구하는 소송을 제기하였다.

## IV. 산업재해, 산업안전

### 1. 현황

고용노동부가 2019년 5월 발표한 「2018년 산업재해 발생현황」<sup>12</sup>에 따르면, 2018년 산업재해자<sup>13</sup>수는 102,305명으로 전년보다 12,457명(13.9%) 증가하였다. 질병 재해자 수가 11,473명으로 전년 대비 2,290명(24.9%) 증가하였고, 사고 재해자 수도 90,832명으로 전년 대비 10,167명(12.6%) 증가하여 총재해자 수가 증가하였다. 재해율(노동자 100명당 발생하는 재해자 수의 비율)도 0.54%로 전년 대비 0.06%p 증가하였는데, 이는 사고재해율이 0.48%로 전년 대비 0.05%p 증가하고 질병 재해율은 0.06%로 전년 대비 0.01%p 증가한 것에 기인한다.

산업재해로 인한 사망자 수는 총 2,142명으로 전년 대비 185명(9.5%) 증가했다. 이 중 사고사망자 수는 971명으로 전년 대비 7명(0.7%) 증가하였고, 질병 사망자 수도 1,171명으로 전년 대비 178명(17.9%)이나 증가하였다. 사망 만인율(노동자 10,000명당 발생하는 사망자 수의 비율)은 1.12‰로 전년 대비 0.07‰p 증가하였다. 이 중 사고 사망 만인율은 0.51‰(전년 대비 0.01‰p 감소하였으나, 질병 사망 만인율은 0.61‰로 전년 동기 대비 0.07‰p 증가하였다.

이러한 산업재해자수 증가와 산업재해 사망자 수 증가는 산업재해 신청과 승인이 쉬워진 것에 연유한 부분도 있어서, 특히 질병 재해자 수 증가는 비판적으로만 볼 것은 아니다.

전체 재해자의 특징을 분석해보면, 기타의 사업(37,505명, 36.7%), 5~49인 사업장(47,554명, 46.5%), 60세 이상 근로자(28,424명, 27.8%), 녀어집(19,077명,

18.6%), 신체부담작업(3,322명, 3.2%)이 가장 많이 발생했다. 이 중 사고사망자의 특징을 분석해보면, 건설업(485명, 49.9%), 5~49인 사업장(423명, 43.6%), 60세 이상 근로자(358명, 36.9%), 떨어짐(376명, 38.7%)이 가장 많이 발생하였으며, 질병사망자의 특징을 분석해보면, 광업(465명, 39.7%), 5~49인 사업장(383명, 32.7%), 60세 이상 근로자(475명, 40.6%), 뇌심질환(457명, 39.0%)이 가장 많이 발생하였다.

업무상질병판정위원회의 질병승인율은 2016년 44.1%, 2017년 52.9%, 2018년 8월까지 63.0%로 높아지는 추세이다.<sup>14</sup> 각 질환별 승인율 변화를 살펴보면, 정신질환은 17.6%p(41.4%→55.9%→73.5%), 직업성 암은 11.1%p(58.8%→61.4%→72.5%), 뇌심혈관계질환은 8.7%p(22.0%→32.6%→41.3%), 근골격계질환은 8.5%p(54.0%→61.5%→70.0%) 증가하였다.<sup>15</sup>

### 2. 주요 현안

#### 가. 위험의 외주화와 김용균 투쟁

2018년 12월 11일 충남 태안화력발전소에서 한국서부발전의 비정규직 노동자 김용균(24) 씨가 사망했다. ‘김용균이라는 빛’으로 인하여, 2018년 12월부터 2019년 하반기까지 위험의 외주화와 산재 사망사고 문제는 예년에 비교하여 큰 주목을 받았다.

노동계는 정부가 발전소의 정비·운영을 차례로 민영화하고 위험을 외주화한 것이 김용균의 사망 원인이라고 비판했다. 공공운수노조에 따르면 5개 발전사에서 2012년부터 2016년까지 5년간 발생한 사고 346건 가운데 337건(97%)이 하청 업무에서 발생했고, 2008년부터 2016년까지 9년 동안 이곳에서 산재로 사망한 40명 가

<sup>12</sup> 이하 고용노동부, 「2018년 산업재해 발생현황」

<sup>13</sup> 사망자 및 4일 이상의 요양을 필요로 하는 부상자 또는 질병자로서 근로복지공단의 산재요양이 승인된 재해(지방고용노동관에서 산재 미보고 적발 재해 포함)

<sup>14</sup> 2018. 10. 18. 고용노동부 산재보상정책과 간담회 자료

<sup>15</sup> 고용노동부, 근로복지공단, 2019. 11. 8. 「산재보험 55주년 기념 국제세미나 자료집」 116쪽

운데 하청 노동자는 37명(92%)이었다.

그럼에도 한국전력(이하 한전)과 한국수력원자력(이하 한수원), 화력발전 5개사(남동발전, 서부발전, 중부발전, 남부발전, 동서발전) 등 7개 전력기관은 최근 5년간(2013년~2017년) 산재 보험료 497억 원을 감면받았는데, 이는 위험업무를 외주화하여 재해율이 낮다고 평가받았기 때문이었던 것으로 드러났다.<sup>16</sup>

노동계의 지속적인 요구 끝에 정부는 ‘고 김용균 사망사고 진상규명과 재발 방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 ‘김용균 특조위’)를 꾸려서 사고원인과 재발 방지 대책을 조사토록 했다. 특조위는 8월에 “고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서”를 내면서 △정비·운영 업무의 민영화와 외주화 철회를 제1과제로 내세우고, △산업안전보건법 개정 및 중대재해기업처벌법 제정 △징벌적 손해배상제도 마련 등 22개 권고안을 냈다. 김용균 투쟁은 10월 26일 사단법인 김용균 재단의 설립으로 김용균 투쟁의 제2막을 알렸다.

현대제철 당진공장의 경우, 2007년부터 12년 사이 산업재해로 35명이 숨졌는데 계약직과 하청 등 비정규직 노동자가 29명이나 됐다. 국가인권위는 2월 23일 현대제철 당진공장의 급여, 복리후생 면에 있어서 비정규직이 심각한 차별을 받는다고 시정을 권고하기도 했다. 또 국정감사에서는 최근 6년간 조선업종에서 116명이 사고로 사망하였는데, 그 중 84.4%가 하청업체임이 드러나, 조선업에서의 위험의 외주화가 심각함이 재차 부각되었다.

#### 나. 직장 내 괴롭힘과 정신질환

직장 내 괴롭힘을 금지하는 개정 근로기준법이 2019년 7월 15일부터 시행되었다. 이로써 직장 내 괴롭힘이 개인이 아닌 사회가 해결해야 하는 문제라는 인식이 퍼져나갔다. 다만 개정 근로기준법은 사용자가 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로

자 및 피해근로자 등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하는 경우만 형사처벌을 하는 것 외에는 제재규정이 부족하다는 비판을 받았다. 근로감독관들의 태도가 소극적이라는 비판도 끊이지 않았다.

직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 이후인 7월16일부터 9월 30일까지 77일 동안 신원이 확인된 전자우편 제보는 총 712건이었다. 그중에서 자살 충동, 불면증, 체중의 감소, 공황장애 등 정신질환을 호소하는 것이 98건(13.8%)이었다. 근로복지공단에 따르면 지난 5년 동안 직장에서 얻은 정신질환이 산업재해로 인정된 것만 500건이 넘고 그중 170여 명은 자살 사건이었다.

한편, 개정 근로기준법 시행에 앞서서 직장갑질119는 모범 취업규칙을 만들어서 현장에 배포하였다.<sup>17</sup> 직장갑질119는 올해에도 활발히 활동하며 직장 내 괴롭힘과 정신질환 문제를 부각시켰다.

서울시 산하 서울의료원의 서지운 간호사가 1월에 자살하면서, ‘병원 사람들의 조문을 받지 말라’는 유서를 남겨서 직장 내 괴롭힘이 있었는지가 문제가 되었다. 서울시는 노동계와 유족의 요구를 받아들여 진상대책위원회(이하 ‘대책위’)를 꾸렸고, 대책위는 9월 6일 서간호사가 다른 간호사들보다도 더 만성적인 과로에 시달렸고 아무도 원치 않는 보직에 남들보다 길게 근무하는 등 구조적인 원인과, 직장 내 괴롭힘이 있었음을 보고했다.

작년 2월에 사망한 서울아산병원 박선욱 간호사의 자살이 올해 3월에 근로복지공단으로부터 산재로 인정되었다. 그러나 서울아산병원 측은 대책위에 자료협조를 거부했고, 고용노동부 장관도 특별근로감독에 나서지 않아 산재인정을 넘어서는 구조적 문제해결에 어려움을 겪었다.

직장 내 성희롱, 성범죄도 문제가 되었다. 근로복지공단에 따르면 직장 내 성폭력

16 오마이뉴스, 2018. 12. 15.자 「단독」 김용균 사망한 태안화력, 4명 추락사' 누락했다

17 매일노동뉴스, 2009. 1. 7.자 「취업규칙에 직장갑질 종류·적용대상자 명시하자」

으로 인한 산업재해 신청 건수는 2016년 8건, 2017년 11건, 2018년 13건으로 조금씩 늘고 있고, 전부 산재로 승인받았다. 하지만 실제 직장 내에서의 성희롱이나 성범죄의 숫자에 비하여 산재 신청이 저조한 것으로 보여, 직장 내 미투에 이어 안심하고 치료받고 복귀할 권리가 보장되어야 함이 부각되었다.<sup>18</sup>

#### 다. 플랫폼 노동자의 건강권

한국고용정보원은 6월 2일 플랫폼 경제 종사자 규모를 최대 53만 8천 명으로 추정했다. 남성은 66.7%, 여성은 33.3%였고, 연령별로는 50대가 32.6%로 가장 많았고, 40대 21.7%, 60세 이상은 18.6%순이었다. 장년층이 많은 까닭은 역시 대리운전·퀵서비스·화물운송 직종의 숫자가 많기 때문이다.

배달 노동자들이 목숨을 걸고 일을 할 수밖에 없는 현실이 계속하여 조명되었다. 롯데마트는 결제 후 30분 만에 배송이 되는 '30분 배송 서비스'를 도입하겠다고 하였는데, 피자 브랜드의 30분 배달제가 사회적 비판을 받고 폐지된 상황에서 대형마트에서 똑같은 제도를 부활하겠다고 공언하여 큰 비판을 받았다.<sup>19</sup>

배달 앱이 소비자들의 인기를 얻기 시작하면서 이륜차의 교통사고가 증가했다는 점이 드러나기도 했다. 2013년 발생한 이륜차 사고는 1만433건으로 큰 변동 없이 평년 수준이 유지되고 있었지만 배달 앱 이용자가 늘기 시작한 2014년부터 1만1758건으로 급증하기 시작해 2015년 1만2654건, 2016년 1만3076건으로 늘어났다. 이륜차 사고 가해 운전자 가운데 10대 청소년의 비율은 22.7%로 전체 연령대 중 가장 높다. 그러나 2017년 국토교통부에 신고된 이륜차 약 216만6000대 중 종합보험 대신 배상 항목에 가입한 이륜차는 약 12만3000대로 5.7%에 불과해서 산재보험을 비롯한 보험법의 보호도 받지 못하고 있었다.<sup>20</sup>

18 노컷뉴스, 2019. 8. 11.자 「미투로 성폭력 상담 느는데 '산재 신청'은 저조, 왜?」

19 투데이신문, 2019. 1. 17.자 「단독」 롯데마트, '죽음의 30분 배달제' 위험성 알고도 도입 예정」

20 경향신문, 2019. 3. 3.자 「24시간 배달 전쟁, 무엇을 얻고 무엇을 잃었나」

고용노동부는 7월 31일 옥외노동자의 작업중지 권고 온도를 38도에서 35도로 낮추었다. 여기에, 온도뿐만 아니라 대기오염도 작업중지의 기준에 포함되어야 한다는 논의도 있었다. 특히 배달 노동자의 경우에는 폭우도 건강에 큰 위협이 될 수 있다는 점이 부각되었다.

최근 3년간 18~24세 중 오토바이 배달로 사망한 사람은 32명으로 파악되어, 청년 산재 사망 원인 중 1위로 꼽혔다. 그러나 이들은 '근로자'가 아니어서 산업재해 통계에 등장조차도 하지 않았다.<sup>21</sup>

#### 라. 과로사

과로사 소식이 끊이지 않는 가운데, 국회에서는 탄력근로제의 산정 단위시간을 늘려야 한다는 논의가 이어졌다. 현행법은 2주, 3개월 단위의 탄력근로제를 두고 있고 최대 주 64시간까지 근로를 시켜도 합법이다. 그런데 국회에서는 단위기간을 6개월, 나아가 1년으로도 늘리자는 논의가 이어졌다. 또한 대통령 직속 경제사회노동위원회는 10월 11일에 위원 16명 중 15명의 찬성으로 탄력근로제 단위기간을 최대 6개월로 연장하는 안을 의결하였다. 이로써 국회의 탄력근로제 단위 기간 개악 논의에 힘을 실었다.

노동계에서는 탄력근로제 기간이 늘어나면 노동부의 현행 과로사 인정기준과도 맞지 않는다고 지적하고 있다. 6개월 단위 탄력근로제가 도입될 경우 최대 3개월간 노동자들에게 주당 64시간 노동을 시킬 수 있다. 그런데 노동부의 만성과로 산재 인정기준에 따르면 발병 전 12주 동안 업무시간이 1주 평균 60시간, 4주간 평균 주당 64시간을 초과하면 업무와 만성과로의 발병과 관련성이 강하다고 되어 있으므로, 국회의 논의대로라면 과로사할 정도로 일을 시켜도 된다는 말이 되기 때문이다.<sup>22</sup>

21 프레시안/뉴스타파, 2019. 10. 1.자 「죽음의 청년산업...18~24세 산재 사망 1위 '배달」

22 경향신문, 2018. 12. 2.자 「만성 과로 부추기는 탄력근로제」

노동계는 계속되는 과로사를 막기 위해서는 국회에서 잠자고 있는 과로사 방지법 제정안을 통과시켜야 한다고 주장한다. 이 법은 2017년에 발의된 이래로 국회에서 잠자고 있다. 경사노위에서는 탄력근로제 법안을 개정하려면 과로사방지 대책도 동시에 의결해야 한다는 일부의 목소리가 있었지만, 여전히 진전은 없는 상황이다.

이처럼 국회와 정부에서는 과로사를 줄이자는 시대정신에서 역행하는 가운데, 현장에서의 과로사와 과로 자살은 줄어들지 않았다. 2월에는 설 연휴 근무 중에 윤한덕 중앙응급센터장이 숨진 채로 발견되었다. 같은 달에는 인천의 한 대학병원에서 36시간 연속근무에 투입된 30대 전공의가 과로사로 사망하기도 했다.

우정노조, 집배노조는 우정사업본부를 상대로 계속된 과로사를 두고 볼 수 없다며 7월에 파업을 예고했다. 다만 우정사업본부가 위탁 집배원 750명을 포함한 988명 충원을 약속하여 파업이 실행되지는 않았다. 그럼에도 위탁 집배원 충원은 120명에 그쳤고, 올해 들어 사망한 우정사업본부 노동자는 34명인데 그중 4명이 파업 철회 이후의 사망자이다.<sup>23</sup>

#### 마. 사고 사망과 산재 은폐

올해에도 건설업, 제조업 위주로 산재 사고 사망이 잇달았다. 2월에는 한화 대전 로켓공장에서 폭발사고가 발생하여 3명이 숨졌다. 포스코 건설은 2018년 10명의 노동자가 사망하였는데 모두 하청 노동자인 것으로 밝혀져 ‘2019 최악의 살인기업’으로 선정됐다. 속초 공사현장에서 3명, 해운대 공사장에서도 2명이 추락사했고, 서울시 목동 빗물펌프장으로 3명이 사망하고, 영덕 오징어 공장 질식사고로 이주 노동자 4명이 사망했다.

추락, 끼임, 누림과 같은 재래식 사고가 끊이지 않고, 특히 건설업이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 안전보건공단(이사장 박두용)은 재래식 사고를 줄이기 위한 노

력을 11월 4일 브리핑을 통해서 밝혔다. 공단은 올해 전국의 2만5818개 사업장에 대해 패트롤(순찰) 점검을 실시했고 2만1350개소에 대해 즉시 개선조치를 시행했음을 밝혔다. 아울러 불량 사업장 450개소에 대해 노동부에 감독을 요청하여 383개소 감독이 실시되어 112곳이 사법처리 됐고, 17곳이 과태료 부과 등 행정조치를 받았다고 밝혔다.

건설현장과 제조업에서의 산재 은폐는 올해에도 반복되었다. 포스코에서는 2월 2일에 사망한 노동자에 관해서 심장마비라고 설명하였지만, 부검결과 장기파열에 의한 과다출혈로 밝혀져 산재 은폐를 시도한 것이라는 비판을 받았다. 호반건설의 경우 8월 3일에 건설근로자가 심정지 증상을 보여서 안전관리자가 119에 신고를 하였는데, 현장책임자인 상무가 지정병원이 있는데 119에 신고하였다고 폭언과 폭행을 가하고 사설 차량으로 환자를 이송했다. 대기업뿐만 아니라 중소기업 사업장에서의 사설 구급차를 이용한 산재 피해자 이송 등 산재 은폐 시도가 뒤늦게 언론을 통해 드러났다.

한정에 의원실은 2016년부터 2019년 7월까지 산재 미보고 또는 은폐로 과태료 처분을 받은 건수가 3,841건이라고 밝혔다. 추이를 보면 2016년 1,338건, 2017년 1,315건씩 매해 1,300건을 넘다가 2018년 801건, 2019년 7월 기준 387건으로 일정하게 감소하고 있다. 이는 2017년 10월 19일부터 산업안전보건법이 개정되어 은폐 시 형사 처벌(1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금형)에 처하고 단순 미보고 시에도 1,500만 원까지 과태료를 상향하였기 때문으로 추정된다. 그러나 산재 은폐로 기소된 사업장은 4곳에 불과하여 아직 갈 길이 멀다는 한계도 보여주었다.<sup>24</sup>

23 매일노동뉴스, 2019. 10. 25.자 「우정노조 파업 철회 이후 넉 달, 집배원 4명 숨졌다」

24 레디앙, 2019. 9. 25.자 「산업재해 발생 미보고·은폐 여전해」

### 3. 주요 판결

#### 가. 구체적 사실관계를 살펴 사업주의 산업안전보건법상 주의의무 위반 사실을 인정한 판결들

(1) 폭염경보가 발효된 날 옥외 공사현장에서 용접작업을 하던 근로자가 온열 질환으로 쓰러져 사망한 사안에서, 근로자를 보호할 의무를 위반한 관리책임자에게 징역형을 선고

근로자 A는 섭씨 42도 이상으로 폭염경보가 발효된 2018. 7. 26. 16:00경 옥외장소인 공사현장에서 테크플레이트 용접작업을 하던 중 온열질환으로 쓰러져 같은 날 16:48경 현장에서 사망하였다. 법원은 해당 건설업체의 대표이사에 대하여는 보건관리책임자로서 폭염에 직접 노출되는 옥외장소에서 작업하는 경우 휴식시간에 이용할 수 있는 그늘진 장소를 제공하여야 할 업무상 주의의무가 있음에도 불구하고 이를 게을리하여 휴식시간에 이용할 수 있는 그늘진 장소를 제공하지 아니하고 그대로 피해자에게 업무를 지시한 과실을 인정하였고, 해당 건설업체에 대해서는 업무에 관하여 산업재해 예방을 위해 필요한 보건조치를 취하지 아니하여 근로자를 사망하게 한 과실을 인정하여, 대표이사에게는 징역 6월, 집행유예 2년의 형을, 해당 업체에 대하여는 벌금 300만 원을 선고하였다(대구지방법원 2019. 8. 29. 선고 2019고단3023 판결).

(2) 사업주가 근로자에게 벽체 도장작업을 지시하면서 안전상의 조치를 하지 않아 근로자가 추락하여 사망한 사안에서, 사업주에 대하여 징역형을 선고

인테리어 공사업체를 운영하는 피고인은 인테리어 공사현장에서 근로자 B에게 석고보드 벽체 도장작업을 지시하였는데, 안전모 착용, 이동식 비계의 고정 등 안전상의 조치를 하지 않았다. 근로자 B는 약 4.5m 높이의 벽체 도장작업을 위해 이동식 비계 작업발판 위에 높이 2.9m의 사다리를 올려 벽체에 기대어 놓고 작업을 하다가, 고정되지 않은 이동식 비계가 갑자기 밀리면서 추락하여 치료를 받던 중 사망

하였다. 법원은, 사업주는 추락할 위험이 있는 장소에서 작업하는 근로자에게 안전모를 지급하고 착용하도록 하여야 하고, 이동식 비계를 조립하여 작업하는 경우 바퀴를 고정시킨 다음 비계의 일부를 견고한 시설물에 고정하는 등 필요한 조치를 하여야 하며, 작업 발판은 항상 수평을 유지하고 작업발판 위에서 안전난간을 딛고 작업하거나 받침대 또는 사다리를 사용하여 작업하지 않도록 하여야 함에도 불구하고 이를 위반하여 근로자의 사망이라는 중한 결과가 발생하였다는 이유로, 피고인에게 징역 6월, 집행유예 2년을 선고하였다(수원지방법원 2019. 5. 24. 선고 2019고단 1160판결).

대법원은, 빌딩 공사장에서 주차기 설치공사 중 사업주가 안전관리 및 감독의무를 게을리하여 작업 중이던 피해자로 하여금 추락해 사망에 이르게 했다는 혐의로 기소된 사안에서, 위 사망은 안전한 장소에서 안전장비를 제대로 설치하지 않고 작업을 한 피해자의 부주의에서 유발된 점이 크고, 작업발판, 지지대, 간이리프트의 설치과정 혹은 구조 자체의 하자에서 유발된 것으로 보기 어렵다는 이유로 사업주에게 무죄를 선고한 바 있다(대법원 2005. 11. 10. 선고 2005도6000판결). 위 수원지방법원의 판결은 근로자의 사망이라는 중한 결과에 비해 사업주에 대한 처벌의 강도는 크지 않다고 할 수 있으나, 위 대법원 판결에 비하여 사업주의 산업안전보건법상의 책임을 강조한 판결이라고 할 수 있다.

#### 나. 업무상 재해 판단 기준 - 근로자 보호의 필요성, 업무와의 관련성을 구체적이고 실질적으로 살핀 판결들

(1) 구 석탄산업법 시행령 제41조 제3항 제4호의 “재해발생기간에 불구하고 폐광일 현재 장애등급이 확정되지 아니한 자”의 해석에 관한 판결 - 진폐증의 특수성을 근로자에게 유리한 사정으로 고려함

이 사건 원고는 1986. 2.부터 1990. 8.까지 광업소에서 광원으로 근무하다가 퇴직하였는데(광업소는 1990. 11. 폐쇄됨), 근무 중이던 1987. 4.경 무장해 진폐증 진단을 받았다가, 1997. 2.경 진폐병형 3/2형, 심폐기능 F0형(정상)으로 진단되어 산업

재해보상보험법상 장애등급 11급 판정을 받고 1997. 5.경 장애보상일시금을 수령하였다. 이후 2006. 2.경 진폐정밀진단결과 진폐병형 3/2형, 심폐기능 F1형(경도 장애)으로 상태가 악화되었고, 이에 따라 장애등급 7급으로 상향되어 2006. 8.경 장애보상일시금 차액을 수령하였다. 원고는 2016년에 이르러 한국광해관리공단을 상대로 석탄산업법에 따른 재해위로금 지급을 청구했지만 공단 측이 거부하였고, 원고는 1987년 당시 진폐에 따른 신체장애등급 규정이 없어 별도의 장애등급을 받지 못하였을 뿐, 폐광일 후 장애등급을 받았으므로 구 석탄산업법상 재해위로금<sup>25</sup> 지급 대상이 된다는 취지로 소송을 제기하였다.

법원은 구 석탄산업법상 ‘재해위로금’은 통상적인 재해보상금에 추가하여 지급되는 위로금의 성격을 갖는다고 전제한 후, 폐광일 후에 장애상태가 악화되어 장애등급 판정을 받게 되거나 산업재해보상보험법령상 진폐 장애등급 판정기준의 개정 등에 따라 장애등급 판정을 받게 된 경우 ‘재해발생기간에 불구하고 폐광일 현재 장애등급이 확정되지 아니한 자’에 해당한다고 보았다(대법원 2019. 7. 25. 선고 2017두 69830판결). 구체적으로, 진폐증은 석탄광업소의 근로자에게 발생할 수 있는 대표적인 업무상 재해로서 현대의학으로도 완치가 불가능하고 분진이 발생하는 직장을 떠나더라도 진행이 계속되는 한편 진행 정도도 예측하기 어려워 폐광일 당시 무장해 판정이 있었다고 하여 진폐증상이 고정되어있는 상태에 있었다고 보기 어렵고, 폐광일 전에 발생한 진폐증에 언제 장애등급이 부여될지 여부는 예측 곤란한 진폐증의 진행속도에 따른 우연한 사정에 불과하여, 위 조항은 광업소 근무로 발생한 업무상 재해가 폐광일 현재를 기준으로 장애등급이 부여될 수 있을 상태임을 요구하지 않는다고 보았다. 진폐증의 특수성을 고려하면, ‘최초 장애등급 판정을 받았다가 재요양 후 새로운 장애등급 판정을 받은 경우’와 ‘최초 무장해 판정을 받았다가 나중에 증상 악화로 비로소 장애등급 판정을 받은 경우’를 달리 취급할 이유가 없는바, 원고의 경우 폐광일 전에는 무장해 진폐증 진단을 받았으나 폐광일 후 진폐병형이

나 심폐기능에 변화가 없었음에도 판정기준의 개정으로 장애등급을 받았고, 폐광일 후에 증상이 악화되어 최종적으로 장애등급 7급 판정을 받았으므로 ‘폐광일 현재 장애등급이 확정되지 아니한 자’에 해당하므로, 위 공단은 원고에게 장애보상일시금과 동일한 금액의 재해위로금을 지급할 의무가 있다고 보았다.

(2) 전세버스 운전기사가 19일 동안 휴무 없이 근무하다가 쓰러져 급성심근경색으로 사망한 사안이 업무상 재해에 해당한다고 인정한 판결

전세버스 운전기사인 망인은 2015. 6.부터 같은 해 8월 중순경까지 메르스 질병으로 이용객이 급감하자 버스 운전업무를 하지 못하다가, 같은 해 9월부터 수요가 한꺼번에 몰리면서 2015. 9. 15.부터 사망 전날인 10. 3.까지 19일 동안 휴무 없이 계속 운전업무를 하였는데, 사망 전 4주간 주당 평균 47시간 7분을 근무하였고, 사망 전날부터 1주일간은 72시간을 근무하였다. 근무 중 대기시간에는 휴게공간이 설치돼있지 않아 차량 또는 주차장에서 대기하여야 했고, 사망 전날에는 기존에 해오던 전세버스 운전업무가 아닌 셔틀버스 운전업무를 하였는데 커브 구간이 있는 산지를 왕복하면서 15시간 15분 동안 운전을 하였다. 셔틀버스 운행을 마치고 잠시 집에서 휴식을 취한 후 같은 버스를 운전하여 출근, 버스를 세차하던 중 쓰러졌고 1시간 만에 급성심근경색증으로 사망하였다.

법원은 ① 버스운전기사는 승객들의 안전과 교통사고의 방지를 위하여 집중하면서 기본적으로 적지 않은 스트레스를 받게 되는데 망인의 경우 사망 전날까지 19일 동안 휴무 없이 근무하여 업무상 부담이 단기간에 급증함으로써 육체적·정신적 피로가 급격하게 증가한 것으로 보이는 점, ② 근무시간에 대기시간이 포함되어있으나 차량 또는 주차장에서 대기하여야 하고 대기시간도 규칙적이지 않아 대기시간 전부가 온전한 휴식시간이었다고 보기 어려운 점, ③ 특히 망인은 사망 전날 셔틀버스를 운전하였는데 업무내용, 업무 강도에 급격한 변화가 있었고 업무로 인한 피로가 급격하게 누적된 상태였다는 점, ④ 망인이 수행한 운전업무 외에 달리 사망의 원인이 되었다고 볼만한 특별한 사정이 없다는 점 등에 비추어볼 때, 운전업무로 단기간에 가중된 과로와 스트레스가 망인의 급성심근경색을 유발 또는 악화시켰다

<sup>25</sup> 구 석탄산업법 시행령(1990. 12. 31. 대통령령 제132216호로 개정되기 전의 것) 제41조 제3항 제4호는 “폐광일로부터 소급하여 1년 이내에 업무상 재해를 입은 자로서 폐광일 현재 장애등급이 확정된 자 또는 재해발생기간에 불구하고 폐광일 현재 장애등급이 확정되지 아니한 자에 대하여 지급하는 재해위로금. 이 경우 재해위로금액은 퇴직근로자가 지급받은 산업재해보상보험법 제9조의5 제1항의 규정에 의한 장애보상일시금 또는 동법 제9조의6 제1항의 유족보상일시금과 동일한 금액으로 한다”고 정함.



고 보고, 망인의 사망과 업무와의 인과관계를 인정하였다(대법원 2019. 4. 11. 선고 2018두40515판결).

(3) 업무상 과오에 대하여 불이익을 받게 될지도 모른다는 스트레스로 근로자가 자살한 사안에 대하여, 업무와 사망 사이의 상당인과관계를 인정한 판결

망인은 한 회사에서 20년 2개월 동안 근무하였는데, 근무 기간에 징계나 불이익 처분을 받은 적이 없었고 정신과 치료를 받은 적도 없었다. 그러던 중 감사원이 회사에 대한 감사를 실시하였고, 직원들의 과실로 회사가 손실을 입은 사실이 확인되어 감사원은 회사에게 망인을 비롯한 직원들에 대하여 정직처분을 하라는 문책요구서를 보냈다. 망인은 문책요구서의 사본을 전달받은 후, 징계에 따른 승진누락, 회사로부터의 구상권 청구 등의 불이익을 받게 될지도 모른다는 생각에 스트레스를 받던 중 자살하였다.

법원은 망인이 감사원 감사결과 망인에 대하여 문책을 요구하자 극심한 스트레스를 받은 것으로 보이는 점, 자살 직전에는 이상 행동에까지 이르는 등 정신적으로 매우 불안정한 모습을 보여 우울증세가 급격히 악화된 것으로 보이는 점, 망인이 자살 전 유서를 남겨놓지 않았고 등산객의 편의를 위해 설치한 로프를 나무에 걸고 목을 매어 자살한 점, 그리고 감사원의 감사 이전에는 신경정신병적 증상으로 치료를 받은 전력이 전혀 없다는 점 등에 비추어볼 때 망인의 자살은 우울증으로 인한 정신적 장애 상태에서 우발적으로 이루어진 것이고 업무 외의 다른 요인으로 위와 같은 증상에 이르렀다고 보기는 어렵다고 판단하여, 망인의 업무와 사망 사이의 상당인과관계를 인정하였다(대법원 2019. 5. 10. 선고 2016두59010판결). 원심은 다른 동료직원들과 비교해볼 때 망인에게만 우울증이 초래될 특별한 사정이 없다는 점 등을 이유로 망인의 사망과 업무 사이의 상당인과관계를 부정하였으나, 망인의 근무 경위, 발병 경위 및 이후 정황을 두루 살펴서 원심판결을 파기하고 상당인과관계를 인정하였다.

(4) 업무상 재해로 인한 상병을 치료하는 과정에서 부작용으로 인해 발생한 질환 또한 업무상 재해에 해당한다고 인정한 판결

원고는 1988. 3. 현대정공 주식회사 소속 울산2공장에 입사하여 송풍기 탈부착 작업 등 업무를 하다가 1991. 10.경 ‘골수이형성증후군’진단을 받고 이듬해 퇴사를 하였다. 이후 1998. 8.경 주식회사 동국테크노에 입사하여 제관공으로 근무하던 중 1999. 9.경 1.5미터 높이의 철구조물에서 바닥으로 뛰어내린 후 엉덩이에 심한 통증을 느끼다가 2000. 5.경 양측 고관절 무혈성 괴사 진단을 받았다. 원고는 양측 고관절 무혈성 괴사에 관하여 요양급여를 신청하였으나 상당인과관계가 없다는 이유로 불승인 처분을 받았고, 2015. 9.경 골수이형성증후군과 양측 고관절 무혈성 괴사에 대하여 요양급여를 신청하였으나 골수이형성증후군에 대하여만 요양승인처분을 받았고 양측 고관절 무혈성 괴사에 대해서는 불승인 처분을 하였다.

법원은 이에 대하여, 업무상 재해로 인한 상병을 치료하는 과정에서 의료과오가 개입하거나 약제나 치료방법의 부작용으로 인하여 새로운 상병이 발생하였더라도 상당인과관계가 인정되는 한 이 또한 업무상 재해에 해당하는 것으로 보아야 한다고 전제한 후, ① 원고가 골수이형성증후군 진단을 받은 당시에는 양측 고관절 무혈성 괴사가 발병하지 않은 점, ② 2001년 불승인 시에도 자문의사의 소견상 위 증후군에 따른 혈액 이상이 양측 고관절 무혈성 괴사의 원인이 될 수 있다는 판단을 받은 점, ③ 위 증후군 자체 및 치료 약물로 인해 혈액 응고 이상이 발생할 가능성이 있는 점 등에 비추어볼 때 위 괴사는 피고(근로복지공단)가 요양급여 승인을 한 위 증후군으로 인하여 발생하였거나 치료과정에서 발생하였다고 추단함이 상당하다고 보고, 양측 고관절 무혈성 괴사가 업무상 재해에 해당한다고 판단하였다(부산고등법원 2019. 2. 13. 선고 2018누22333판결).

(5) 재해근로자들이 진폐증과 합병증으로 요양 중이어서 그 증상이 고정된 상태에 이르게 된 것이 아니더라도, 곧바로 장해등급에 따른 장해급여 지급의 청구가 가능하고 장해급여청구권이 발생한다고 본 판결

원고들은 각 망인의 배우자로, 이 사건 재해근로자들이 요양승인을 받았던 당시 진폐병형과 심폐기능을 고려할 때, 이 사건 재해근로자들은 13급의 장해등급에 해당했다면서 근로복지공단에 장해등급에 해당하는 장해급여 내지 미지급 보험급여

의 지급을 청구하였다. 이에 대하여 근로복지공단은 장해급여는 치유된 후 신체 등에 장해가 있는 경우에 지급하는데, 망인들의 경우 요양 중인 근로자로서 장해급여 지급기준에 해당하지 않는다는 이유로 장해급여부지급처분 내지 미지급보험급여부 지급처분을 하였다.

법원은, 진폐증에 대하여는 다른 병들과 달리 산업재해보상보험법령상의 장해등급기준에 해당하면 진폐증에 대한 치료를 받아 완치되거나 증상이 고정된 상태에 이르게 된 것을 요구하지 않고 근로복지공단이 곧바로 해당 장해등급에 따른 장해급여를 지급해야 한다는 것을 전제로, 이 사건의 경우 재해근로자들이 진폐증과 합병증으로 요양 중이어서 그 증상이 고정된 상태에 이르게 되지 않았더라도 곧바로 장해등급에 따른 장해급여청구권이 발생한다고 보았다(서울행정법원 2018. 11. 9. 선고 2018구단53767판결).

그리고 피고의 소멸시효 완성 항변에 대하여는, 피고가 위와 같은 사유로 진폐증을 진단받아 요양 중인 근로자의 장해급여청구를 일관되게 거부하여왔고, 근로자들로서는 권리행사를 해도 피고가 이를 거부할 것이 명백하여 권리행사를 하지 못한 것에 사실상의 장애 사유가 있다고 볼 수 있으며, 이 사건 재해근로자들의 진폐증에 의한 요양신청에 대하여 요양을 승인하고 통지한 외에 장해등급에 관하여는 전혀 안내한 바가 없어, 피고의 소멸시효 완성 주장은 권리남용으로 허용될 수 없다고 보았다.

#### 4. 주요 입법

가. 산업재해보상보험법 일부개정 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16273호, 2019. 1. 15., 일부개정]

업무상 질병의 인정 기준에 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병을 추가함으로써 업무상 재해를 폭넓게 인정할 수

있는 제도적 장치를 갖추려고 하였다.

나. 산업재해보상보험법 시행령 일부개정 [시행 2019. 1. 1.] [대통령령 제29354호, 2018. 12. 11., 일부개정]

(1) 업무상 부상 또는 질병으로 요양을 하고 있는 근로자가 업무상 부상 또는 질병의 치료를 위하여 거주지 또는 근무지에서 요양 중인 산재보험 의료기관으로 통원하는 과정에서 발생한 사고도 업무상 사고로 봄으로써 재해근로자에 대한 보호를 확대하였다.

(2) 요양종결일 또는 직장복귀일부터 6개월 이내에 직장적응훈련을 시작한 경우에만 직장적응훈련비를 지급하던 것을, 요양종결일 또는 직장복귀일 직전 3개월부터 직장적응훈련을 시작한 경우에도 지급하도록 하였다.

(3) 합병증 등 예방관리 대상을 공단이 자문의사의 자문 등을 거쳐 합병증 등의 예방관리가 필요하다고 결정한 사람으로 하고, 합병증 등 예방관리 대상자에게 진찰, 검사, 약제의 처방 또는 재활치료 등의 조치를 받을 수 있도록 하는 등 합병증 등 예방에 필요한 조치내용을 구체화하였다.

(4) 보험급여를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 부정수급자의 명단을 공개하지 않을 수 있는 사유로 부정수급자 또는 연대책임자가 부정수급액의 100분의 30 이상을 납부한 경우 등으로 규정함으로써 부정수급자의 명단 공개를 통한 부정수급 예방효과와 명단 공개에 따른 개인정보 침해 간의 균형을 도모하였다.

(5) 석면 노출로 인하여 발병할 수 있는 질병의 직업성 암 인정기준을 노출기간, 잠복기간 및 동반 질환과의 연관 관계에 따라 체계적으로 구분하고, 벤젠의 경우 노출기준을 현행 1ppm에서 0.5ppm으로 낮추며, 벤젠에 노출되어 발생하는 질병에 비호지킨림프종을 추가하는 등 직업성 암 발병요인 중 과학적으로 연관성이 밝혀진 유해물질을 업무상 질병 인정기준에 반영하여 재해근로자 보호를 강화하였다.

다. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정 [시행 2019. 1. 15.] [법률 제16268호, 2019. 1. 15., 일부개정]

65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 실업급여계정 보험료를 징수하도록 하고, 퇴직한 근로자의 편의를 제고하기 위하여 근로자의 고용관계 종료 시 보험료 정산 근거 마련하였으며, 근로자의 불편을 해소하기 위하여 잘못 낸 고용보험료의 근로자 직접 반환 근거를 마련하고, 보험료 분할 납부 신청 시 사업주의 재산목록 제출제도를 폐지하였으며, 자영업자 고용보험 관계의 당연소멸요건을 고용보험료를 3개월간 연속 체납한 경우에서 6개월간 연속 체납한 경우로 완화하고 자영업자에 대한 체납처분제도를 폐지하였다.

라. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 일부개정 [시행 2019. 1. 1.] [대통령령 제29455호, 2018. 12. 31., 일부개정]

사업의 일괄적용 대상을 확대하고, 산업재해보상보험의 보험료율의 특례적용 대상 사업 및 산업재해예방으로 인정되는 활동을 확대하였으며, 산업재해발생 실적 산정 시 산업재해의 범위에서 업무상 질병을 제외하였고, 현재 해당 사업의 사업주만 고용보험료 지원을 신청할 수 있도록 한 것을 앞으로는 해당 사업의 근로자도 고용보험료 지원을 신청할 수 있도록 하였으며, 상시근로자수 300명 이상을 고용하고 있는 사업주도 보험사무대행기관에 보험사무를 위임할 수 있도록 하였다.

마. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 일부개정 [시행 2019. 7. 1.] [대통령령 제29914호, 2019. 6. 25., 일부개정]

자영업자의 경우 종전에는 사업자등록증에 적힌 개업일부터 5년 이내인 경우에만 고용보험에 가입할 수 있었던 것을, 앞으로는 고용보험 가입 가능 기간을 없애 고용보험 가입 신청 당시 사업자등록을 하고 사업을 영위하고 있으면 고용보험에 가입할 수 있도록 하여 자영업자의 고용보험 가입 기회를 확대하였다.

바. 산업안전보건법 전부개정 [시행 2020.1.16.] [법률 제16272호, 2019.1.15., 전부개정]

산업안전보건법이 1990. 7. 14. 전부개정 이후 29년 만에 처음으로 전부 개정되었다. 산업재해로 인한 사고사망자 수가 연간 천여 명에 이르러 피해 당사자뿐만 아니라 국가적으로도 큰 손실을 초래하고 있고 이러한 현실을 개선하기 위해 산업안전보건법을 강화해야 한다는 사회적 공감을 얻으면서 전면 개정안이 통과되었다. 이번 전면 개정의 특징은 이 법의 보호 대상에 다양한 고용형태의 노무 제공자가 포함될 수 있도록 그 보호 대상 범위를 넓히고, 근로자의 작업중지권에 관한 구체적인 법적 근거가 마련되었다. 또한, 근로자의 안전과 건강권 확보를 위해 도급작업 등 유해·위험작업에 대하여 원칙적으로 도급을 금지하고, 도급인의 관계 수급인 근로자에 대한 산업재해 예방책임을 강화하고, 근로자의 안전 및 건강에 유해하거나 위험한 화학물질을 국가가 직접 관리할 수 있도록 물질안전보건자료를 고용노동부 장관에게 원칙적으로 제출하도록 하였다.

(1) 법의 보호 대상 확대(제1조, 제77조부터 제79조까지 등)

이 법의 기존 보호 대상은 근로기준법상의 근로자에 한정되었으나 최근 다양화된 고용형태에서 종사하는 자들을 폭넓게 보호하기 위하여 노무를 제공하는 자로 그 보호 대상 범위를 확대하였다. 특히 특수형태근로종사자의 산업재해를 예방할 수 있도록 사업주에게 특수형태근로종사자에 대한 안전·보건 조치의무를 부여하고, 이동통신 단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 노무 제공자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전·보건 조치를 해야 한다. 아울러 가맹본부의 가맹사업자와 그 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 안전·보건에 대한 조치를 하도록 하였다.

(2) 근로자에게 작업중지권 부여와 실효성 확보수단 마련(제52조)

산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 근로자가 작업을 중지하고 대피하는 방식으로 산업재해의 직접적인 피해로부터 벗어날 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 작업을 중지할 수 있고 사업주는 이러한 이유로 작업을 중지하고

대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하지 못하도록 하였다.

### (3) 도급작업 등 유해·위험한 작업의 도급금지(제58조)

유해·위험 작업의 대부분이 도급을 통하여 외주화되어 심각한 산업재해 사고는 대부분 수급인의 근로자에게 발생하고 있어 이러한 문제점을 개선하기 위해 유해·위험성이 매우 높은 작업에 대한 도급을 원칙적으로 금지하고 고용노동부 인가를 받거나 일시·간헐적으로 작업하는 작업의 경우만 도급이 가능하도록 하여 유해·위험 작업의 도급을 제한하는 방식으로 법적 체계를 마련하였다.

### (4) 도급인의 산업재해 예방책임 강화(제63조 및 제65조 제4항)

이번 법 개정으로 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 근무하는 경우뿐만 아니라 도급인이 제공하거나 지정한 장소에서 근무하는 경우까지 산업재해 예방책임을 져야 한다.

또한, 도급인은 폭발성·발화성·인화성·독성 등의 유해성·위험성이 있는 화학물질을 제조·사용·운반·저장하는 저장 탱크 등으로서 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업 등을 수행하는 수급인에게 관련 안전 및 보건에 관한 정보를 제공하지 아니하면 수급인은 해당 도급 작업을 하지 아니할 수 있고, 계약의 이행 지체에 따른 책임을 지지 않도록 하였다.

### (5) 물질안전보건자료의 작성·제출 등(제110조 및 제112조 등)

기존에 화학물질 및 이를 함유한 혼합물을 양도하거나 제공하는 자는 이를 양도 받거나 제공받는 자에게만 물질안전보건자료를 작성하여 제공하면 되었으나, 이 법 개정으로 해당 물질을 양도받거나 제공받는 자 이외에 고용노동부장관에게도 제출하도록 하여 국가가 근로자의 건강장해를 유발하는 화학물질에 대해 관리를 강화하여 산업재해를 예방하고 건강장해를 유발하는 사고에 대하여 신속히 대응할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

특히 기존에는 화학물질 중 영업 비밀에 해당한다고 판단하면 해당 물질을 기재

하지 않아도 되었지만, 법 개정으로 개별 기업의 판단만으로 기재가 면제되지 않는다. 영업 비밀 등을 이유로 화학물질에 대하여 기재하지 않으려면 고용노동부 장관의 승인을 받았을 때만 다른 방식으로 대체하여 기재할 수 있다.

### (6) 법 위반에 대한 제재 강화(제167조)

개정 전에는 안전조치 또는 보건조치 의무를 위반하여 근로자를 사망하게 한 자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을, 법 개정으로 제1항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 같은 죄를 범한 자는 그 형의 2분의 1까지 가중처벌을 할 수 있도록 하여 제재 수준을 강화하였다.

## 5. 주요 정책

### 가. 산재 신청서 기재항목 절반으로 대폭 축소

2019. 8. 26.부터 산업재해를 입은 노동자가 산재 신청을 위해 작성하여 제출하는 신청 서식이 대폭 간소화된다. 근로복지공단(이사장 심경우)은 재해노동자가 산업재해로 인정받기 위해 공단에 제출해야 했던 신청서의 기재항목이 많고 작성이 어려워 재해 발생 후 신속하게 신청하기 어려운 측면이 있었으나 작성항목을 대폭 축소하여 신청서 작성 및 제출이 쉽도록 개선하였다고 밝혔다. 기존에는 재해노동자가 산재를 신청하기 위해서는 「요양급여 및 휴업급여 신청서」 서식을 작성하고, 공단이 정한 의료기관의 소견서를 첨부하여 제출해야 하였으나, 처음 산재를 신청하는 입장에서는 기재항목이 지나치게 많고, 이해하기 어려워 재해노동자가 쉽게 작성하기 어렵다는 의견이 많았다.

이에 기존 45개의 기재항목으로 구성되어 있던 서식을 27개 항목으로 대폭 축소하고 반드시 작성하여야 하는 사항은 굵은 선으로 표시하는 등 재해노동자의 측면에서 작성이 용이하도록 개선하였다. 또한 기존에 공단이 정한 서식으로 제출해야

했던 의료기관의 소견서 역시 이를 제출할 수 없는 사정이 있는 경우에는 일반 진단(소견)서로 대체할 수 있도록 하여 보다 쉽게 산재 신청을 할 수 있도록 하였다.

공단은 개정 서식(요양급여신청서)의 작성 방법을 동영상으로 제작하여 홈페이지, 유튜브 등을 통해 배포할 예정이며, 아울러 산재보험 의료기관이 온라인(고용·산재보험 토털서비스)으로 산재 신청을 대행하고 있는 경우가 많은데, 앞으로는 재해노동자가 직접 온라인을 통해 산재 신청이 가능하도록 신청 경로를 확대할 예정이다.

#### 나. 중대재해 발생에 따른 작업중지 기준 변경

고용노동부(장관 이재갑)는 2019. 5. 20. 중대재해 발생 사업장에 대한 작업중지의 요건 및 범위와 해제절차를 규정한 ‘중대재해 발생에 따른 작업중지의 범위·해제절차 및 심의위원회 운영 기준’을 전국 지방고용노동관서에 알렸다고 밝혔다.

2019. 1. 15. 개정된 “산업안전보건법”이 중대재해 발생에 대한 작업중지의 요건과 범위 및 해제 심의위원회의 심의 등을 명확히 규정함에 따라(개정 전에는 해제 심의위원회 규정 등이 없음), 작업중지 제도를 보다 투명하게 운영하도록 개정법의 취지를 반영해 운영 기준을 변경하게 된 것이다. 이번에 변경된 ‘중대재해 발생에 따른 작업중지의 범위·해제절차 및 심의위원회 운영 기준’의 내용은 다음과 같다.

첫째, 작업중지 명령은 중대재해가 발생한 사업장에 산업재해가 다시 발생할 “급박한 위험”이 있는 경우에 ‘해당 작업’ 또는 ‘중대재해가 발생한 작업과 동일한 작업\*’에 대하여 작업중지 조치를 하도록 했다. 다만, ‘토사·건축물 붕괴, 화재·폭발 등 재해가 발생한 장소 주변으로 산업재해가 확산’하는 등 추가 대형사고의 발생 우려가 큰 경우에만 해당 사업장의 작업을 중지하도록 했다.

둘째, 작업중지의 해제는 해당 사업주가 작업중지 대상의 유해·위험요인에 대하여 안전·보건 개선조치를 하고 해당 작업의 노동자 과반수의 의견을 들은 다음 신

청하도록 했다. 근로감독관이 현장을 방문하여 유해·위험요인이 실질적으로 개선됐는지를 확인하고, 신청일로부터 4일 안에 ‘작업중지 해제 심의위원회’를 열어 해제 여부를 심의·결정하도록 했다.

셋째, ‘작업중지 해제 심의위원회’는 당해 사업장과 이해관계가 없는 관련 분야의 외부 전문가를 반드시 포함하여 4명 이상으로 구성하여 해제 과정의 전문성과 투명성을 높였다.

한편 안전관리자 선임대상 사업장에서 안전·보건조치를 소홀히 해 중대재해가 발생하여 잠재적인 위험이 있는 경우는 안전·보건진단을 명령하고 재해 예방대책을 수립하여 시행토록 하였다.

## V. 2019년 국제노동 분야 보고

### 1. 제108차 ILO 총회 개관

2019. 6. 10.부터 2019. 6. 22.까지 2주간 스위스 제네바 ILO 본부 및 UN제네바 사무국에서 제108차 ILO 총회가 개최되었다. ILO 창립 100주년을 맞이하여 예년보다 큰 규모로 개최되어, 178개 회원국과 NGO에서 약 7천여 명이 참석하였다. 한국 대표단은 정부 측 이재갑 고용노동부 장관 등 35명, 사용자 측 손경식 한국경영자총협회 회장 등 26명, 노동자 측 김주영 한국노총 위원장 등 23명으로 구성되었다. 민변에서는 유태영, 천지선, 이종희, 박정민, 정진아, 전다운, 류다솔, 김소리 총 8명이 노동자 측 기타 참가자(Other person attending the Conference) 자격으로 참석하였다.

제108차 ILO총회는 총 3개의 위원회로 진행되었다. 회원국의 ILO협약 위반을 심사하는 상설위원회인 기준적용위원회(Committee on the application of standards)

에는 박정민, 정진아, 전다운, 비상설위원회인 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 위원회(Violence and harassment against women and men in the world of work)에는 유태영, 천지선, 김소리, 전원위원회(Committee of the Whole)에는 이종희, 류다솔이 참석하였다.

## 2. 기준적용위원회

ILO 헌장 제22조에 의하면, 회원국 정부는 기존에 비준한 협약의 이행 상황을 매년 6월부터 9월 사이에 ILO 사무국에 보고해야 한다. 노동자 및 사용자 단체는 각 정부가 제출한 보고서에 대해서 의견서(Comment)를 제출할 수 있다. 이후 매년 11, 12월에 ILO의 전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR)는 이 내용을 검토해서, 해당 정부에 질의를 보내고 답변서를 요청하는 직접 요청(Direct Request)을 하거나, 회원국의 장기적이고 심각한 협약 위반에 대한 검토 의견(Observation)을 보고서로 발표한다. 이 검토 의견(Observation)을 취합한 보고서가 ‘제너럴 리포트(General Report)’이며, 매년 ILO 총회 기준적용위원회에서 채택되어 ILO의 공식 권고가 된다. 올해 제너럴 리포트에는, 한국의 제111호 고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(1958년)과 위반에 대한 검토 의견도 포함되었다. 전문가위원회는 공무원과 중등교사들의 정치 활동을 제한하는 국내 법률과 정책들에 대한 우려와 더불어, 일의 세계에서 성차별과 모성보호가 이루어지지 않는 점, 여성 노동자들이 집중된 저임금 비정규직 산업구조를 지적하고 이에 대한 정부의 실태조사 및 대책수립을 촉구하였다. 이에 대하여 한국 노동자 측은 2013년 전교조에 대한 ‘노조 아님’ 통보에 대해 언급하면서, 정부에 대하여 부당한 행정처분을 직권으로 취소할 것을 강력히 촉구하는 발언을 하였다. 그러자 한국 정부 측은 전교조가 제기한 법외노조 통보처분 취소소송이 대법원에서 소송 계속 중이기 때문에 정부가 처분을 취소하기가 어렵고, 해고자의 조합원 자격 문제는 입법으로 다루어져야 한다며 2019. 2. 21. 국회에 제출된 교원노조법 개정안이 국회에 계류 중이라고 발언하였다.

또한 기준적용위원회에서는 일본의 제29호 강제근로에 관한 협약(1930년)의 이행 실태에 대해서도 논의되었다. 전문가위원회는 2차 세계대전 중 한국여성들에 대한 성 착취 문제(위안부)에 대한 UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 2016년 발표문을 인용하며, 2015년 양국 정상 간 합의의 불완전성을 언급하고 피해자들의 피해회복을 위한 해결을 시급히 이행하라고 일본 정부에 권고하였다.

## 3. 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 위원회

ILO는 협약, 권고를 제정할 때 2년에 걸친 논의 절차(double discussion)를 거친다. 작년 제107차 총회에서도 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 근절 위원회가 열렸고, 노사정은 일터에서의 폭력과 괴롭힘에 대한 국제노동기준은 ‘협약과 이를 보충하는 권고’의 형태를 취해야 한다고 합의하였다. 제107차 총회 이후인 2018년 8월, ILO 사무국은 위 총회에서 채택된 결론문에 따라 협약과 권고 형태의 보고서를 발표했다. 이후 회원국 정부는 3개월 간 노사단체와의 협의 결과를 반영하여 이 보고서에 대한 의견서를 제출하였다. 2019년 3월 ILO 사무국은 위 의견서를 반영하여, 협약, 권고 제정안(Proposed texts)을 발표하였다.

한국 정부는 위원회 초반에 2019년 근로기준법 개정으로 직장 내 괴롭힘에 관한 규정이 도입되어 폭력과 괴롭힘으로부터의 보호가 강화되었다고 발언하며, 협약 제정안에 대해서는 더 많은 유연성이 필요하다고 덧붙였다. 이후 제정안 규정 제반에 대해서 회원국 국내 수준에 맞게 규정할지, 아니면 최소한의 국제기준을 만들 것인지 장시간의 토론과 수정안 검토가 이루어졌다. 최종적으로 채택된 협약에 의하면, 폭력과 괴롭힘은 “신체적 피해, 심리적 피해, 성적 피해, 경제적 피해를 끼치는 것을 목적으로 하거나 이러한 피해들을 끼칠 가능성이 있는 행위와 관행”으로 정의된다. 또한 적용 범위는 민간과 공공 부문, 공식 경제와 비공식 경제, 도시와 농촌 등 산업과 지역과 무관한 모든 영역으로서, 직장에서 뿐만 아니라 재택근무 장소, 사택, 출장, 훈련, 업무 관련 연락, 출퇴근 등을 포괄한다. 이 협약을 비준한 회원국은 이 협약을 시행하기 위해서 직장 내/외에서의 분쟁 해결 메커니즘, 법원 또는 조사위원

회, 피해자 보호, 고발인과 피해자 지원을 위한 적절한 조치를 취해야 한다. 그 외 협약의 적용대상, 취약집단 등에 관하여, 성소수자와 같이 구체적인 소수자 집단에 대해 명시할지에 대해 격렬한 토론이 이루어지기도 했다.

#### 4. 전원위원회

ILO는 설립 100주년을 맞이하여, 1944년 필라델피아 선언, 1998년 노동의 기본 원칙과 권리에 관한 선언, 2008년 공정한 세계화를 위한 사회정의 선언의 정신을 잇고 변화하는 일의 세계에 대응하기 위한 새로운 선언 초안을 마련하였다. 이 초안에 대하여 노사정 대표단이 수정안을 제출하였고, 이를 전원위원회에서 다시 심사하여 완성된 선언문이 채택되었다.

선언문은 제조업 중심의 전통적인 노동형태가 붕괴되어 분절화·파편화되어가는 현재 '항구적 평화는 사회정의 기초 위에서만 가능하다'는 ILO 기본정신에 따라 세계화로 인하여 변화하는 일의 세계에서 '인간중심 접근'을 다시 한 번 강조하는 내용을 담고 있다. 노동자들의 고용형태나 계약형식에 관계없는 노동권 보장이 가능할 것인가에 대한 노사 간 열띤 토론이 오갔다. 그 결과 최종 선언문은 일의 세계에서 변화에 따른 기회를 모두가 누릴 수 있고, 모든 노동자들은 기본적인 노동권, 임금과 노동시간의 규제, 산업안전 등을 기초로 양질의 일자리에 대한 권리를 갖는다는 점을 다시 한 번 확인하고 있다.

### VI. 이주노동

#### 1. 들어가며

“외국인은 우리나라에 그동안 기여해온 바가 없기 때문에 산술적으로 똑같이 임

금수준을 유지해줘야 한다는 건 공정하지 않다고 생각한다”, “불법체류 외국인이 급증한 원인을 분석하고 관계기관과 협의해 수를 감축할 실효적 대책을 마련하라”

올해 하반기 때 이슈가 된, 이른바 지도층 인사들의 발언이다. 이에 대하여 이주 인권시민단체 등은 물론 정치권의 비판이 줄을 이었지만, 이주민에 대한 몰이해가 사회에 만연해 있음을 보여주는 예시라 할 수 있다.

2019. 10. 31.자 기사에 따르면, 외국인 근로자와 결혼이주자 등 한국에 거주하는 외국인이 200만 명을 돌파했다고 한다. 이는 국내 총인구의 4%로 만 4세 이하 내국인 수를 넘는 수치이다.<sup>26</sup> IOM이민정책연구원의 '국내 이민자의 경제활동과 경제기여 효과' 정책 보고서에 따르면, 2016년 외국인 노동자가 국내 경제에 미치는 효과는 생산 효과 54조6000억 원, 소비지출 효과 19조5000억 원 등 총 74조1000억 원에 달하는 것으로 나타났다.

보고서는 "외국인 근로자가 노동시장에 미치는 부정적 효과로는 내국인 근로자의 실업 증가 등이 꼽히는 반면 긍정적인 측면으로는 생산 확대, 소비 진작 등이 거론된다"면서 "외국인 근로자는 생산자이면서 소비자이기 때문에 거시적으로는 경제적 효과가 양(陽)으로 나타나는 것으로 볼 수 있다"라고 진단했다. 황교안 자유한국당 대표의 인식과 달리 외국인 노동자가 국내 경제에 기여하는 바가 높다고 분석한 것이다.<sup>27</sup>

한 사회의 인권의 척도는 가장 열악한 지위에 놓인 계층의 노동권과 인권의 보장 정도라 할 것이다. 그러나 한국 사회는 그 기준이 점점 하향되는 분위기이다.

<sup>26</sup> 세계일보, 2019. 10. 31.자, 「국내 거주 외국인 200만명 넘어섰다」

<sup>27</sup> 오마이뉴스, 2019. 6. 20.자, 「『경알못』 황교안 외국인 차별 발언, 해프닝일까」

## 2. 외국인 건강보험 제도변경<sup>28</sup>

### 가. 현실

2019년 7월 16일부터 외국인 및 재외국민이 국내에서 6개월 이상 체류하는 경우 건강보험에 당연가입하도록 국민건강보험법 법령이 개정되었다.<sup>29</sup> 보건복지부는 “외국인 및 재외국민 건강보험 제도 개선으로 도덕적 해이는 방지하고 내외국인 형평성은 높인다”는 명목 하에 제도 변경이 이루어졌다고 하나, 본 개정은 이주민의 현실을 모른 채, 이주민의 건강보험 가입장벽을 높이고 기존의 차별을 오히려 강화하는 내용을 담고 있다.

올해 1월부터 지역 건강보험에 가입해 있던 이주민들은 많게는 30배 이상 오른 보험료가 부과된 고지서를 받기 시작했고, 새롭게 건강보험에 가입하려는 이주민들은 가족을 피부양자나 동일 세대 구성원으로 등록하는 데 어려움을 겪고 있다. 그나마 지금까지는 건강보험 가입이 선택이었지만, 개정된 법령의 시행으로 모든 이주민이 반드시 건강보험에 가입해야 하고, 법무부는 건강보험에 가입하지 않거나 3회 이상 보험료를 체납하는 이주민에게 각종 체류 허가기간을 6개월 이내로 제한하고, 4회 이상 체납하는 경우 체류 허가를 취소하겠다는 방침을 천명한 상황이다.

2018년 12월 국민건강보험공단이 발표한 건강보험 가입자 현황에 따르면, 여전히 외국인등록이나 거소신고를 하고 합법적으로 체류하고 있는 이주민의 40% 가량이 건강보험 미가입자이고, 이들은 개정된 건강보험 제도 하에서 고액의 보험료를 납부하거나 체류 허가에 불이익을 받는 진퇴양난의 상황에 처하게 되었다. 특히, 실직이나 질병, 장애 등으로 생계가 곤란한 이주민들, 가족들과 함께 체류하고 있지만 가족으로 인정받지 않아 따로 건강보험에 가입해야 하는 이주민들, 아동이나 노인 이주민들의 상황은 더욱 어려워질 것으로 예상이 된다.<sup>30</sup>

28 더불어민주당 귀환중국동포권익특별위원회 외, “개정된 건강보험제도 무엇이 문제인가?” 2019. 10. 30.

29 경인일보, 2019. 9. 11.자, 「[수요광장]외국인 앞에만 멈추는 공정성과 형평성, 건강보험의 경우」

30 이주와 인권연구소, 2019. 7. 8., “이주민 건강보험제도 차별 폐지를 위한 공동행동을 제안합니다” <http://www.mihu.re.kr/>

## 나. 개정 이주민 건강보험 제도에서 나타난 문제점<sup>31</sup>

개정 이주민 건강보험 제도는 이주민을 건강권 보장의 정책대상으로 보지 않고, 단순히 도덕적 해이만을 이유로 충분한 조사 없이 졸속히 시행된 결과, 심각한 차별의 결과를 야기하게 되었다. 본 개정으로 지역 건강보험 가입을 강제하면서 보험료, 세대원 구성 등을 차별적으로 적용하여 이주민에 대하여 같은 소득재산을 가진 한 국민보다 수배의 건강보험료를 부과하게 하였으며, 특히 농축산업 사업장 등 열악한 사업장에 종사하는 노동자의 경우 직장 건강보험 가입이 안 되어, 내국인뿐만 아니라 제조업에서 일하는 노동자와의 차별도 발생하게 되었다. 아울러 과도한 보험료를 감당하지 못하는 가정에 속하는 외국인의 경우 내국인과 달리 3회 초과 미납 시 체류자격을 박탈하게 함으로써 이중적 제재 성격 역시 가지고 있다.

### 다. 비판

이주민의 지역 건강보험 의무가입은 그 자체로 문제가 있는 것은 아니나, 보험료를 평균보험료 이상을 부과하도록 하고, 세대원으로 인정되는 범위를 차별함으로써 이주민을 부당하게 차별하는 결과를 낳고 있으며, 특히 저소득층일수록 불리하게 작용한다는 점에서 문제가 크다. 이에 보건복지부는 제도를 보완하기 위한 연구용역을 검토하겠다고 했다. 그러나 모두에게 적용되는 기준이 정당한 이유 없이 특정 집단에 적용되지 않거나 반대로 엄격하게 적용될 때 우리는 그것을 차별이라고 부른다. 우리 헌법은 부당한 차별을 금지한다. 차별은 점차 개선하는 것이 아니라 당장 중단되어야 한다. 지금이라도 정부는 인종차별적인 건강보험제도의 시행을 멈춰야 한다.<sup>32</sup>

[activities/20190708-healthcare-action/](http://activities/20190708-healthcare-action/)

31 김사강, “이주민 건강보험제도 차별의 문제점과 과제”, 위의 자료집, 20-24쪽; 박영아, “토론문”, 위의 자료집, 70-71쪽 참조

32 경향신문, 2019. 9. 1.자, 「[시선] 외국인 '건보 차별' 왜 문제인가」, 조영관



### 3. 미등록이주노동자 이슈<sup>33 34</sup>

#### 가. 폭력적 단속

2008년부터 현재까지 미등록 체류 노동자를 단속하면서 80명의 사상자가 발생한 것으로 나타났다. 이 중 사망자는 11명으로, 대부분은 단속을 피해 무리하게 도망가려고 시도하다 사고가 발생했다. 그러나 단속 과정에서 발생한 사고에 대해 법무부가 단속반을 징계한 사례는 한 건도 없는 것으로 파악되고 있다. 작년 건설 현장에서 미안마 노동자 판저테이씨가 단속 과정에서 사망하고 장기기증을 한 사건은 사회를 떠들썩하게 했다. 국가인권위원회에서는 직권조사를 실시하였고, 법무부에 책임이 있음을 분명히 함과 동시에 책임자 징계 및 재발방지 대책을 세울 것을 권고하였다. 그러나 법무부는 이에 대하여 일절 대응하지 않고 있으며, 오히려 법무부의 수장은 9월 24일 ‘불법체류 외국인’을 줄이기 위한 대책을 마련하라고 지시하였고, 이는 사실상 단속 강화 지시로 여겨질 수밖에 없었다.<sup>35</sup> 공교롭게도 이날 태국 출신 미등록 이주노동자가 법무부 산하 부산출입국·외국인청의 단속을 피해 달아나다 작업장 인근에서 숨진 채 발견되었다.

이명박 정부 이후 극대화된 토끼몰이식 야만 단속 형태는 2009년 6월 15일 ‘출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙’이 시행되었음에도 불구하고 계속 이어지고 있다. 오히려 2014년에는 보험금 수령 후 미등록으로 체류하는 사례가 발생하지 않도록 한다는 명목 하에 출국만기보험 지급시기를 ‘출국 후 14일 이내’로 법령을 변경하였다.

#### 나. 단속추방 정책의 문제점

첫째, 정부는 미등록 체류자 문제에 대하여 강제 단속추방을 중심으로 인권침해

적 요소가 다분한 폭력적인 방법을 활용한다. 출입국업무 담당 공무원에게 단속 할 당량을 설정하여 이를 채우도록 하는 점, 사업장이나 주거지, 식당 등을 급습하는 방식을 활용한다는 점에서 정부가 이주노동자를 단순히 실적의 대상으로 바라보는 것을 알 수 있다.

둘째, 정부와 사업주는 미등록 체류자를 저임금 노동력으로 활용해왔다. 미등록 체류자는 전체 이주민 대비 적게는 10%에서 많게는 50% 가까이 유지되어 왔으며, 사업주들은 미등록 노동자들의 열악한 조건을 악용하여 최저임금에 미치지 못하는 임금을 지불하는 방식으로 노동력을 착취하고 있다. 정부는 미등록 체류자 발생의 근본적인 원인—이를테면 사업장 이동 제한—을 개선하지 않으면서 사후적인 단속에만 집중하는 것이 작금의 현실이다.

셋째, 강제 단속추방을 정당화하기 위해 미등록 체류자에게 ‘불법’ 딱지를 붙여 일상적으로 범죄화한다. 정부와 언론은 외국인 범죄사건이 발생할 때마다 미등록 체류자 전체를 잠재적 범죄자집단으로 취급한다. 2018년 국가인권위가 ‘불법’이라는 용어의 변경을 권고했음에도 불구하고, 법무부는 아무런 대응이 없다.<sup>36</sup>

#### 다. 미등록 이주민이 양산되는 이유<sup>37</sup>

원칙적으로 고용허가제 하에서 사업장 변경 사유가 제한되기 때문에 이주노동자는 근로조건이 열악하더라도 참고 일할 수밖에 없으며, 최악의 경우 사업장을 이탈하는 선택을 하게 된다. 설혹 변경사유에 해당한다 하더라도, 이주노동자는 사업장 변경 신청 이후 1달 이내에 구직 등록을 해야 하고, 구직 등록을 한 이후에는 3개월 안에 새로운 사업장을 정해야 한다. 이 과정에서 이주노동자는 구직 정보를 통보받는 수동적인 존재일 뿐이다. 사업주가 일방적인 고용변동신고 및 이탈신고를 할 경우 당사자인 이주노동자는 신고 자체를 인식하지 못한 채, 미등록되는 케이스가 중

33 국가인권위원회 외, “미등록 이주민 단속 실태 파악과 대안 마련을 위한 토론회” 2019. 4. 29.

34 이주공동행동 외, “또 다시 단속으로 인한 미등록 이주노동자 사망, 언제까지 죽어야 하는가!,” 『기자회견문』, 2019. 10. 1.

35 미디어오늘, 2019. 9. 27.자, 「조국, 미등록이주민 인권 얘기하더니 되레 단속 조장」

36 정영섭, “미등록 이주민 단속추방 정책의 역사와 문제점”, 위의 자료집, 5~21쪽 참고

37 우다야 라이, “미등록 노동자를 양산하는 한국 정부의 고용허가제, 계절노동자제도”, 위의 자료집.

중 발생한다는 점이 이를 방증한다.

#### 4. 고용허가제 15년

고용허가제는 온전히 사용자만을 위한 제도로써, 이주노동자를 ‘값싼 대체 노동력’, ‘일회용 노동력’이자 착취의 대상으로 바라보는 관점이 기저에 깔려 있다. 그러나 2018년 7월 중소기업중앙회는 입국 1년차에 최저임금의 80%, 2년차에 90%를 지급하는 내용의 ‘외국인 노동자 수습제’를 제안하였고, 국회는 최저임금 차등지급을 가능하게 하는 ‘최저임금법’ 개정안을 발의하였다. 이러한 논의는 근로기준법 제6조 등 국내법과 유엔 인종차별철폐협약 등에 정면으로 배치되는 반헌법적·위법적 시도임에도 불구하고 악화된 경제 상황을 이유로 거리낌 없이 논의되는 것이 작금의 현실이다. 심지어 “외국인 근로자를 단순 ‘인력’이 아닌 ‘자산’으로 바라보며 인권 문제 해결과 근로환경 개선을 위한 지속적인 노력을 병행해야 할 것이다.”라는 말을 서슴없이 하는 것이 고용허가제 15년을 바라보는 주관부서의 시각이다.<sup>38</sup>

현실에서 고용허가제는 실질적인 무권리 강제근로 제도와 다를 바가 없다. 사업장 변경은 원칙적으로 허용되지 않으며, 예외적인 사유일 경우에만 제한적으로 이직을 허용하는데 이 경우에도 이주노동자가 본인이 예외 사유에 해당한다는 점을 주장하고 입증해야 한다. 정부는 사용자의 동의 여부와 관계없이 사업장 변경이 가능하다고 주장하고 있으나, 실질적으로 그러한 경우는 거의 없다. 고용센터는 이주노동자의 말을 듣기 보다는 사용자의 말만 듣고, 믿고 우선하기 일쑤이다.

이주노동자의 산재 사건 수는 2016년 6,560건에서 2018년 7,314건으로 11.5% 늘었다. 또 지난해 우리나라 전체 노동자의 산업재해율은 0.54%였는데, 이주 임금노동자 재해율(산재승인자 기준)은 0.86%로 1.5배 이상 더 높았다. 일터에서 위험에 더 쉽게 노출된다고 해석할 수 있다. 산재사망자는 2016년 71명, 2017년 108명,

2018년 126명으로 매년 늘고 있다.<sup>39</sup>

최근 노동 현장에서 발생한 중대 사고만 살펴봐도 이주민을 둘러싼 살벌한 풍경을 확인할 수 있다. 지난 6월 광주 서구의 한 호텔 공사장 13층에서 베트남 노동자가 추락해 숨졌고, 지난 9. 10.에는 경북 영덕의 오징어젓갈공장 폐기물 지하 탱크에서 이주노동자 4명이 질식사했다. 하지만 이주노동자가 사망하는 산재가 발생해도 해당 업체는 고용허가제 사업장 평가 시 1점만 감점될 뿐이다.<sup>40</sup>

이주노동자의 열악한 산업 환경은 결국, 자유롭게 직장을 선택할 수 없게 하고 강제노동을 강제하는 고용허가제의 근본적 문제에서 기인한다. 사업장 이동의 자유와 노동3권을 보장하기 위해서는 고용허가제를 폐지하고 노동허가제로의 변화가 필요하다.

#### 5. 나오며

이주노동자들은 이른바 ‘위험의 외주화’ 구조에서도 맨 끝자락에 있다. 한국인 노동자도 산재사고 위험에 노출돼 있지만, 이주노동자들은 한국 노동자도 꺼리는 일 자리에 주로 투입된다. 중소기업중앙회의 ‘2018 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태 조사’ 보고서에 따르면 이주노동자 고용 사유는 ‘내국인을 구할 수 없어서’가 80%로 가장 많았다.

이주노동자들의 사망 사고는 비용 절감에서 비롯된 “예고된 죽음”이다. 경북 영덕 오징어 가공업체에서 질식사한 이주노동자 4명은 유해가스를 막을 마스크 등 안전장비를 지급받지 못한 것으로 드러났다. 목동 빗물펌프장 수몰사고 때도 통신장비만 제때 지급됐다면 사고를 막을 수 있었을 것이란 조사 결과가 나왔다.

39 서울신문, 2019. 9. 24.자, 「[단독] 이주민 산재 사망자 年 100명… 차별의 그늘 ‘위험의 이주화’

40 서울신문, 2019. 9. 24.자, 「[단독] 이주민 산재 사망자 年 100명… 차별의 그늘 ‘위험의 이주화’

38 중앙일보, 2019. 9. 16.자, 「[비즈 칼럼] 고용허가제 15년, 궁정과 희망의 시선」

정부는 이런 죽음을 방지한다. 노동부는 올 초 이주노동자를 사업장에 배정하는 점수기준을 발표했다. 이주노동자가 산업재해로 사망했을 때 사업주가 받는 감점은 1점에 불과하다. 성폭행이 감점 10점, 폭언·폭행·성희롱이 감점 5점인 점과 비교하면 턱없이 낮은 수준이다.<sup>41</sup>

인권적인 측면을 차치하고서라도, 이주노동자는 오늘날 한국 경제를 지탱하는 중요한 구성원이다. 이제 이주노동자가 없으면 한국 경제는 돌아갈 수가 없다. 그럼에도 한국인이 아니라는 이유로, 혹은 지금 하고 있는 일이 비자가 허락하지 않은 것이라는 이유로 이주노동자들은 다양한 차별과 위협에 노출되어 있으며, 위협은 그들의 목숨을 앗아가기까지 한다.

우리가 생각해야 할 것은 ‘그러게 왜 미등록으로 살아, 왜 불법으로 살아’가 아니라 ‘무엇이 이들을 불법으로 만드는 것인지?’이다.<sup>42</sup> 이주노동자는 ‘자산’이 아닌 ‘사람’임을 우리는 명심해야 한다.

## 2019년 디지털정보 분야 보고

### 집필

2019년 디지털정보분야 입법 및 판례 동향: 김하나 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회)

2019년 디지털정보분야 주요 변론: 조지훈 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회)

2019년 유엔 프라이버시권 특별보고관 방문조사 대응: 서채완 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회)

### 감수

조지훈 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회)

<sup>41</sup> 경향신문, 2019. 10. 3.자, 「죽어서도 차별받는 이들, 이주노동자...아무도 이들의 죽음에 책임지지 않았다[창간기획]」

<sup>42</sup> 노동건강연대, “너네 그런 데서 일하지 마”, 이주연 <http://laborhealth.or.kr/35139?fbclid=IwAR0nZYVztKMe2cOABLA C15r9WYknV-alCc2V2faxv3OoyJa-UGXFVSGIcG4>

## 2019년 디지털정보 분야 보고

### I. 들어가며

민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회(이하 ‘민변 디지털정보위원회’라 한다)를 비롯한 정보인권 시민단체들은 2019년에도 디지털시대의 정보기본권 침해  
를 방지하기 위해 지속적인 활동을 이어나가고 있다. 정보인권 시민단체들은 2018  
년부터 이어온 개인정보보호, 통신비밀보호, 국정원 개혁 법제에 대한 입법 활동을  
지속하고 있으며, 2019년 드러난 기무사, 국가정보원의 민간인 사찰 등의 의혹에도  
적극적으로 고발 등의 법적조치를 취하고 있다.

한편 2019년은 대한민국이 국제인권규범의 관점에서 프라이버시권 보장 수준을  
평가받는 해이기도 했다. 정보인권 시민단체들이 지속적으로 요구했던 유엔 프라이  
버시권 특별보고관방문조사가 2019. 7. 15.부터 7. 26.까지 이루어졌다. 정보인권  
시민단체들은 연대하여 시민사회보고서를 제출하고, 간담회를 개최하는 등 유엔 프  
라이버시권 특별보고관의 방문조사에 적극적으로 대응했다.

이하에서는 먼저 ① 2019년 디지털정보분야 주요입법 활동과 ② 판례 동향을 살

펴봄으로써, 개인정보보호 및 통신통신망법제의 주요 쟁점들을 소개한다. 또한 ③ 민변 디지털정보위원회가 2019년 사법적으로 대응했던 주요 사안의 쟁점을 살펴본다. ④ 마지막으로 민변 디지털정보위원회를 포함한 정보인권시민단체들이 2019년 적극적으로 참여한 유엔 프라이버시 특별보고관 방문조사 대응활동의 구체적인 경과를 살펴보고 그 성과를 검토한다.

## II. 2019년 디지털정보분야 입법 동향

### 1. 데이터3법

여야 원내교섭단체 3당은 2019년 11월 그동안 개인정보 침해 논란으로 국회에 장기간 계류되어 있었던 데이터3법의 처리를 문제의식 없이 합의하였고,<sup>1</sup> 이에 큰 논란이 일고 있다. 민변 디지털정보위원회를 비롯한 정보인권시민단체들은 데이터3법의 처리가 개악에 해당하고, 사회적 논의가 필요하다는 입장을 발표했고,<sup>2</sup> 긴급 여론조사를 통해 데이터3법이 국민들의 의지와는 상관없이 추진되고 있다는 점을 지적했다.<sup>3</sup> 국회에서의 데이터 3법 최종 처리 여부는 끝까지 지켜보아야겠지만, 통과 여부를 떠나 국회의 데이터3법의 무리한 추진으로 2019년은 정보인권 관련 제도 변천사에 길이 기억될 한 해가 되었다.

데이터3법은 빅데이터 산업과 밀접한 관련이 있는 개인정보보호법(더불어민주당 인재근의원 대표발의),<sup>4</sup> 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(더불어민

주당 노웅래의원 대표발의, 약칭 ‘정보통신망법’), 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(더불어민주당 김병욱의원 대표발의, 약칭 ‘신용정보법’)의 각 개정법을 지칭한다. 산업계는 개정 데이터3법을 빅데이터 산업 및 경제 활성화를 위한 ‘마중물’이라고 평가하고 있으나, 개정법의 주요 내용이 산업발전을 위해 정보주체의 권리를 축소하고 가명정보의 임의적인 사용을 허용하고 있어 향후 개인정보자기결정권 및 사생활의 권리 침해에 대한 논란의 소지가 매우 크다.

데이터3법은 개인정보보호법 개정법 내용이 골자이고, 각 법률의 체계에 맞게 나머지 정보통신망법과 신용정보법의 동일한 규정은 개인정보보호법으로 일원화하고, 데이터 종류에 따라 ‘가명정보 활용’ 관련 내용을 정비한 형태이다. 데이터3법 개정법은 많은 부분에서 비판을 받고 있지만 가장 근본적인 문제는 ① 가명정보 개념 도입 및 활용목적, ② 가명정보 활용 범위, ③ 정보주체의 권리 축소와 관련된 부분이다.

먼저, 개정 데이터3법의 골자는 보호대상인 개인정보와 신용정보를 가명처리한 후 그 정보를 활용할 수 있도록 한 것인데, 개인정보와 신용정보를 가명처리하고, 가명처리한 정보를 활용할 수 있는 근거를 마련하기 위해 개인정보, 가명처리, 익명 정보 정의 규정을 마련하였다. 가명정보는 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 가명처리한 정보를 일컫고, 익명정보는 시간·비용·기술 등 개인정보처리자가 활용할 수 있는 모든 수단을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없는 정보를 일컫는다(익명정보는 제58조의2 적용제외 형식으로 규정됨).

개정법은 이 중 가명처리한 개인정보와 신용정보는 더 이상 보호대상이 아니라는 전제하에 통계작성·과학적 연구·공익적 기록보존 등을 위하여 활용하고, 개인정

1 파이낸셜뉴스, 2019. 11. 12.자, 「여야, 데이터3법 19일 처리 합의..패트 긴장은 고조」, <http://www.fnnews.com/news/201911122001391235>, 검색일자: 2019. 11. 13.

2 연합뉴스, 2019. 11. 12.자, 「"데이터 3법" 개정안, 개인정보 유출 우려...논의 중단해야」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191112076500004?input=1195>, 검색일자: 2019. 11. 12.

3 오마이뉴스, 2019. 11. 13.자, 「국민 80% "가명정보 제공 반대"... '데이터3법' 제동」, [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002586687&CMPT\\_CD=P0010&utm\\_source=naver&utm\\_medium=newsearch&utm\\_campaign=naver\\_news](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002586687&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news), 검색일자: 2019. 11. 13.

4 민변 디지털정보위원회는 작년에 이재정 의원실과 함께 「개인정보보호법 개정 입안을 위한 검토 및 대안 제시」 연구용역을 진

행하여, 2018. 11. 16. '개인정보보호법 일부개정법률안'(이재정의원 대표발의, 의안번호 2016668)이 발의되었다. 이 법률안도 국회 법안심사 과정에서 함께 논의가 되었지만 인재근 의원이 대표로 발의한 개정안을 중심으로 대안이 마련되었다고 한다.

보처리자간 정보집합물 결합을 할 수 있다고 정하였는데, 이때 과학적 연구 범위를 기초·응용·‘민간투자’ 연구까지 확대하여 명시하였다. 즉, 민간 투자 영역인 상업적 목적을 이유로 가명정보의 단순 활용 및 결합 활용을 폭넓게 인정하였다.

개정 데이터3법은 개인정보처리자가 정보주체의 동의 없이 가명정보를 제3자에게 제공하도록 하고 있고, 제3자에게 제공된 가명정보의 사용 범위와 목적을 제한하지 않고 있기 때문에 제공된 가명정보가 무기한·무한정 사용될 가능성도 배제할 수 없다. 이는 가명처리된 개인정보와 신용정보를 더 이상 보호대상으로 보지 않기 때문에 가능한 내용이다. 그런데 가명정보가 다른 개인정보와 결합하는 경우, 그 결합된 정보 자체로 개인을 식별할 수 있다는 연구결과가 지속적으로 나오고 있다. 이러한 상황에서, 가명정보의 활용범위를 지나치게 넓은 입법안은 향후 큰 부작용을 낳을 개연성이 상당하다.

나아가 개정법은 정보주체의 별도 동의를 얻지 않더라도 ‘수집목적과 합리적으로 관련된 범위 내’에 있다면 정보를 활용할 수 있도록 활용범위를 확대하였으며, 개인정보를 가명처리하거나 가명처리된 개인정보를 활용하는 과정에서 정보주체에게 관련 통지를 하지 않고 정보를 활용할 수 있도록 정하였다. 다시 말해, 개인정보를 가명처리할 때 당사자 동의를 얻지 않아도 되고, 이후 가명정보를 제3자에게 제공할 때나 활용할 때 정보주체에게 어디에 제공되었는지 통지할 의무가 없다. 앞서 언급한 것과 같이 제3자에게 제공된 가명정보가 무기한 사용될 가능성을 배제할 수 없는데, 만약 가명정보가 유출되는 등 사고가 발생하여도 정보주체에게 이를 통보할 의무도 없어지게 된다. 그동안 개인정보처리자가 수행하여야 했던 고지의무, 파기의무, 개인정보유출통지의무, 열람청구에 응할 의무가 가명처리한 개인정보에 대해서는 전부 면제된다.

시민사회단체들은 위와 같은 문제점 이외에도 체계상 개인정보보호위원회의 독립성이 보장되지 않고, 권한이 강화되지 않은 점과 정보집합물 결합에 관한 규정이 불명확한 점 등 구조적인 부분에 대한 많은 지적을 하고 있다. 개정법은 빅데이터 산업 육성이라는 명목 하에 상업적·공익적 목적에 제한 없이 가명처리된 개인정보

와 신용정보를 무한정·무기한 활용할 근거를 제공하였다. 가명정보가 정보결합을 거쳐 재식별 되거나 가명정보가 대량으로 유출되어 보이스피싱 등 관련 범죄가 다양한 유형으로 진화할 가능성을 배제할 수 없다. 무엇보다 관련 법률이 정보주체의 권한을 축소하고 개인정보처리자의 정보 활용 권한을 보호하는 취지이기 때문에, 정보주체의 개인정보자기결정권을 심각하게 침해하지만, 이를 책임질 주체가 존재하지 않는 아이러니한 상황이 발생할 수 있다.

위와 같은 데이터3법이 통과된다면 개정법을 통해 지금까지 수많은 판례와 법령 해석을 통해 조금씩 강화되어오던 정보주체의 권리가 제도적으로 일순간에 퇴보한 것이라 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 통신비밀보호법

헌법재판소는 통신제한조치의 총 연장횟수가 무제한적으로 허용되는 제도의 위헌성을 지적<sup>5</sup>한 이후에도, 기지국 수사에 대한 헌법불합치,<sup>6</sup> 위치정보 추적자료의 제공 및 통지조항에 관한 헌법불합치,<sup>7</sup> 인터넷회선 감청(패킷감청)에 관한 헌법불합치<sup>8</sup> 등 통신비밀보호법의 여러 조항들에 대하여 위헌판단을 하였다. 그 중 일부는 그 개정시한을 도과하기도 하였고, 일부는 개정시한이 임박하여 시급히 개정이 필요한 상황이다.

정부가 2019. 3. 28. 발의한 통신비밀보호법 일부개정 법률안(이하 ‘개정안’)은 ‘통신사실확인자료 제공 및 이에 대한 통지’, ‘위치정보 추적자료 제공’ 및 ‘기지국 통신사실확인자료 제공’의 각 요건 등을 추가하거나 강화하는 취지로, ① 통신제한조치 기간 연장 시 총 연장기간을 신설(1년 이내로 하도록 하고, 예외적으로 내란죄·외

5 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정

6 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정

7 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마191, 550, 2014헌마357(병합) 결정

8 헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2016헌마263 등 결정

환죄 등 국가안보와 관련된 범죄 등에 대해서는 3년 이내), ② 검사나 사법경찰관이 위치정보 추적자료의 제공 요청시, 다른 방법으로는 범죄실행을 저지하기 어렵거나 범인의 발견·확보 또는 증거의 수집·보전이 어렵다는 등의 보충성 요건을 갖춘 경우에만 위치정보 추적자료에 대한 열람·제출을 요청할 수 있도록 하였다(단, 과거의 위치정보 추적자료와 내란죄·외환죄 등 통신제한조치의 대상이 되는 범죄 및 전기통신을 수단으로 하는 범죄에 대한 실시간 위치정보 추적자료는 보충성 요건 불요). ③ 기지국에 대한 통신사실 확인자료제공을 요청하는 경우에도 보충성 요건을 추가하였고(단, 앞서 위치정보 추적자료 제공요청시와 같이 예외조항 둬), ④ 통신사실 확인자료제공을 받은 검사 또는 사법경찰관은 기소중지결정·참고인증지결정 처분을 한 날부터 1년(국가안보 관련 범죄 등의 수사 등을 목적으로 하는 경우에는 3년)이 경과한 때 또는 수사가 진행 중인 경우 통신사실 확인자료제공을 받은 날부터 1년(국가안보 관련 범죄 등의 수사 등을 목적으로 하는 경우에는 3년)이 경과한 때에는 그 기간이 경과한 날부터 30일 이내에 통신사실 확인자료제공을 받은 사실, 제공요청기관 및 그 기간 등을 정보주체인 전기통신가입자에게 서면으로 통지하도록 하였으며, ⑤ 통신사실 확인자료제공 사실을 통지받은 당사자는 요청 사유를 알려주도록 수사기관에 신청할 수 있고, 수사기관은 국가안전보장을 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고 그 사유를 통지하도록 하였다.

그런데 위 개정안은 헌법재판소의 각 헌법불합치결정 취지를 형식적·최소한으로만 받아들임으로써 정보주체의 기본권을 보장하고 수사기관의 과도한 권한 남용을 예방·통제한다는 통신비밀보호법의 근본적 취지를 상실하였고, 인터넷회선감청(패킷감청)에 대한 헌법불합치결정의 내용은 일체 반영되어 있지 않다. 위 개정안에 대하여 국가인권위원회도 2019. 7. 22. 정보주체의 기본권 보장과 수사기관의 권한 남용을 예방·통제하는데 불충분한 입법임을 지적하며, ① 통신제한조치의 연장이 더욱 축소, 제한되어야 한다는 점, ② 통신사실확인자료 제공의 요건이 강화되어야 한다는 점, ③ 위치정보 추적자료제공의 요건이 강화되어야 한다는 점, ④ 기지국 통신사실 확인자료 제공의 요건이 강화되어야 한다는 점, ⑤ 통신사실확인자료 통지가 실질적으로 보장되어야 한다는 의견을 밝혔다.

특히 위 개정안에 전혀 포함되지 않은 패킷감청의 경우, 개정시한이 4개월여 밖에 남지 않았고, 현재까지도 관련 논의가 전혀 이루어지지 않고 있어 관련 입법이 개정시한에 임박하여 졸속적으로 이루어지는 것은 아닌지 상당한 우려가 제기되고 있다. 개정안은 정보주체의 기본권 보장과 수사기관의 권한 남용의 예방·통제에 기여하지 못하는 불충분한 법률안이므로 다양한 목소리를 충분히 반영한 개정활동이 조속히 이루어져야 한다.<sup>9</sup>

### Ⅲ. 정보인권 관련 주요 판례

#### 1. 테러방지법 위반으로 기소된 외국인에 대해 무죄가 선고된 판결<sup>10</sup>

##### 가. 쟁점 및 판결요지

피고인은 시리아 국적으로 한국에 2007년 9월경 입국하였고, 이후 폐차장에서 일을 하며 오랜 기간 경제활동을 하여왔다. 피고인은 수니파 이슬람교도로 시아파를 지지하는 정부에 반감을 가지고 있었고, 시리아 정부군의 폭격으로 자신의 집이 무너지는 피해를 입은 후 정부군과 싸우는 ISIS에 호감을 가지고 있었다. 피고인은 페이스북 등을 통한 테러단체 가입을 선동하고, 테러단체 가입을 권유하여 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’) 위반 혐의로 기소가 되었다. 제1심 법원은 테러단체 가입 선동 부분을 유죄로 판단하여 징역 3년을 선고하였고, 테러단체 가입 권유부분은 무죄가 선고되었다. 항소심에서는 테러단체 가입의 선동이 있었는지 여부에 대한 판단기준이 무엇인지가 쟁점이 되었다.

<sup>9</sup> 이와 관련하여 정보인권단체들은 여러 차례의 논의를 거쳐 통신비밀보호법에 대한 개정안을 제안하였고 이를 가지고 2019. 9. 18. “[입법토론회] 헌법불합치 통신비밀보호법의 개선 쟁점과 방향”이라는 토론회를 진행하였다. 현재 박주민 의원실을 통하여 입법발의 절차를 진행하고 있다.

<sup>10</sup> 인천지방법원 2019. 7. 12. 선고 2018노4357 판결(검사가 상고를 제기하여 현재 대법원 2019도11015호 사건으로 심리 중에 있다.)

이에 대하여 항소심 법원은 ‘테러단체 가입 선동’이 있었는지 여부에 대하여, ① 테러단체 가입을 선동하는 표현은 표현행위의 상대방이라면 누구나 그 표현행위가 행하여지는 문맥이나 정황 등에 의하여 그것이 테러단체 가입에 관한 내용임을 알 수 있어야 하고, ② 선동행위가 테러단체 가입을 그 내용으로 하거나, 그 표현행위가 행하여지는 정황 등에 의하여 테러단체 가입에 관한 내용임을 쉽게 추단할 수 있는 정도에 이르지 않는다면 처벌대상으로 삼을 수 없으며, ③ 테러단체의 가입에서 ‘가입’은 테러단체 가입 여부를 판별할 수 있으며 테러단체의 구성원이 되었음을 알 수 있을 만한 상당한 표지가 있어야 하며, ④ 테러단체 가입 ‘선동’은 테러단체가 내세우는 특정한 정치적, 종교적 이념이나 추상적 원리를 옹호하거나 교시하는 것만으로는 테러단체 가입의 선동이 될 수는 없고, 어떤 표현행위가 테러단체 가입의 선동에 해당하는지를 가림에 있어서는 선동행위의 내용, 선동행위가 이루어진 당시의 객관적 상황, 선동행위가 택한 수단, 방법 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다고 보았다. 따라서 ⑤ 테러단체 가입을 선동하는 표현행위에 해당하는지를 판단함에 있어서는 테러단체 가입을 현실화할 수 있는 최소한의 방법이나 수단, 절차 등이 그 표현행위에 개략적으로라도 드러나 있거나, 표현행위가 취한 매체, 표현행위가 행하여진 맥락과 정황 등에 비추어 피선동자에 의하여 쉽게 추단될 수 있는지, 피선동자가 선동자의 성격, 위치 또는 지위 등에 비추어 선동하는 테러단체 가입이 현실화될 수 있다고 인식할 만한지 등을 종합하여 그 표현행위가 객관적으로 보아 피선동자로 하여금 실제로 가입을 선동한다는 진지한 인상을 줄 정도가 되는지 살펴 보아야 한다고 구체적인 기준을 제시하며, 검사가 제출한 증거들만으로는 피고인이 테러단체의 활동을 찬양·고무하거나 지지를 호소하는 것을 넘어 테러단체 가입을 선동하였다는 점이 법관으로 하여금 합리적 의심을 할 여지가 없을 정도로 충분히 증명되었다고 보기 어렵다고 판단하여 무죄를 선고하였다.

## 나. 평가

이 사건은 테러방지법 제정 이후 첫 적용사례로, 피고인의 ISIS를 지지하는 표현행위를 어떻게 평가할 것인가가 문제가 되었다. 이 사건에서 항소심 재판부는 선동행위의 판단기준으로 “그 표현행위가 객관적으로 보아 선동자로 하여금 실제로 가

입을 선동한다는 진지한 인상을 줄 정도가 되는지 살펴보아야 한다” 라고 ‘객관적 진지성’ 요건을 처음으로 실시하며 엄격한 해석기준을 제시하였다.

## 2. 약학정보원과 한국아이엠에스헬스 주식회사가 환자의 질병정보를 위법하게 수집하여 매매한 행위에 대한 손해배상청구를 기각한 항소심 판결<sup>11</sup>

### 가. 쟁점 및 판결요지

약국 개설자는 피고 대한약사회의 회원으로 가입하고 연회비를 납부한 후 무료로 PM2000이라는 프로그램을 제공받아 사용할 수 있었는데, 해당 프로그램은 약국관리 프로그램으로 환자관리 및 조제데이터를 입력·저장하여 요양급여 비용 청구 등을 용이하게 하도록 한 것이었다. 피고 약학정보원은 피고 한국아이엠에스헬스와 계약을 체결하여 시스템 구축비용으로 3억 원을 지원받고 PM2000을 통해 수집한 환자의 주민등록번호, 환자의 성별과 생년월일, 처방전 발급기관, 의료인의 성명 및 면허번호, 처방의약품 명칭, 분량 및 용법 등을 비식별조치하여 대가로 제공하였고, 피고 아이엠에스헬스는 이를 판매하였다. 이에 대하여 의사와 환자로 구성된 원고들은 개인 의료기록을 위법하게 수집하여 판매한 행위에 대하여 정신적 손해에 따른 위자료 지급 소송을 제기했다. 개인정보 수집·판매행위의 위법성과 손해배상책임 성립여부, 손해배상의 범위가 쟁점이 되었고, 제1심은 원고들의 청구를 전부 기각 하였다.

항소심 법원은 피고 약학정보원과 한국아이엠에스헬스의 행위가 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제49조의 ‘타인의 비밀을 침해, 도용하는 행위’, 제49조의2 ‘정보통신망을 통하여 속이는 행위로 다른 사람의 정보를 수집한 행위’로 보기 어렵다고 판단하였다. 반면 개인정보에 비식별화 조치가 이루어졌다고 하더라

11 서울고등법원 2019. 5. 3. 선고 2017나2074963, 2017나2074970(병합) 판결(원고들이 상고를 제기하여 현재 대법원 2019다242045호 사건으로 심리 중에 있다.)



도 재식별 가능성이 합리적으로 존재한다면 여전히 개인정보에 해당하는데, 이 사건 정보는 적절한 비식별화 조치가 이루어지지 않아 재식별 가능성이 존재하여 개인정보에 해당하고 나아가 이 사건 정보는 고유식별정보, 민감정보에 해당하므로 이를 제3자에게 제공하는 방법으로 처리한 것은 개인정보보호법 위반해 해당한다고 판단하였다. 그러나 항소심 법원은 이 사건 정보가 피고 약학정보원에 의하여 수집되고 피고 회사에 제공되었다는 사정만으로는 원고들에게 위자료로 배상할 만한 정신적 손해가 실제로 발생하였다고 보기는 어렵고, 현행 개인정보보호법 제39조의2가 정하고 있는 ‘법정손해배상청구’는 같은 법 부칙(2015. 7. 24. 법률 제13423호) 제2조에 따라 2015. 7. 24. 이후에 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손된 개인정보에 관한 손해배상 청구분부터 적용되므로 피고들에 대하여 2011년 1월 말 정부부터 2015년 초경까지의 개인정보 수집 및 제공행위를 이유로 손해배상을 구하는 이 사건 청구에는 적용되지 않는다고 보아 원고들의 청구를 기각한 원심을 유지하였다.

#### 나. 평가

항소심 법원은 원고들의 청구를 전부 기각한 제1심과 달리 ‘재식별 가능성이 합리적으로 존재’한다면 여전히 개인정보에 해당한다고 보아 개인정보보호법 위반을 인정하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나 법원은 정신적 손해에 대한 구체적인 입증을 요구하고, “원고들은 언론보도 등을 통하여 피고 약학정보원과 피고 아이엠에스헬스가 이 사건 정보를 수집·이용하였다는 사실을 알게 되었고 수사기관에 대한 사실조회 등을 통하여 비로소 자신들의 개인정보가 위법하게 수집된 사실을 알게 되었을 뿐이다”라는 점을 들어 정신적 손해가 발생하였다고 보기 어렵다고 판단하여 이 사건 청구를 기각하였다.

개인정보 유출사고 특성상 피해자들은 언론보도 등을 통해 피해사실을 확인하는 경우가 대다수이며(이 사건에서도 피해를 야기한 회사들이 정보주체들에게 이를 통지하지도 않았고, 피해여부를 확인할 수 있는 절차도 제공한 적이 없다), 피해자가 자신의 피해를 인지하게 된 과정이 언론보도 등 대중적인 방법이었다고 하여 개인

이 입은 정신적 손해가 존재하지 않는다고 볼 수도 없다. 피고가 개인정보보호법이라는 법률상 의무를 위반하는 행위를 하였고, 법률위반행위의 대상이 원고들의 고유식별정보와 민감정보 등의 개인정보이며, 원고들이 전혀 예견하지 않았고 예견할 수도 없었던 절차와 방법으로 개인정보가 처리된 것으로, 이 자체로 원고들의 개인정보자기결정권을 심각하는 침해함으로써 원고들에게 정신적 손해가 발생했다고 보는 것이 타당하다. 그런데 이 사건 판결은 개인정보보호법 위반행위에도 불구하고 민사상 손해배상이 인정하지 않은 선례로서, 향후 개인정보유출사고로 인하여 발생한 정신적 손해를 원고들이 구체적으로 입증을 하여야 한다는 의미여서 정보주체들의 권리구제에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다.

### 3. 위법한 ‘팩스영장’ 압수수색에 대한 손해배상청구에 대하여 국가의 손해배상 책임을 제한적으로 인정하고 주식회사의 책임을 부인한 제1심 판결<sup>12</sup>

#### 가. 쟁점 및 판결요지

수사기관은 원고가 SNS대화방에서 대화한 내용 일체에 대한 압수·수색영장을 집행하는 과정에서 형사소송법에서 정한 적법한 절차에 따르지 않은 채 원본이 아닌 사본이 팩스로 제시되었고, 당사자의 참여권이나 통지절차가 보장되지 않은 위법한 방식으로 영장을 집행하였다. 이에 원고는 대한민국과 위법한 압수·수색영장 집행에 응한 주식회사를 상대로 사생활침해에 따른 손해에 대한 배상을 청구하였다. 이 사건에서는 위법한 영장집행 행위의 위법성과 손해배상의 범위가 쟁점이 되었다. 또한 압수과정에서 수사기관이 대화방에 포함되어 있던 다른 대화상대방들의 연락처 등을 입수한 것에 대해서도 손해배상청구를 하였다.

법원은 수사기관이 영장원본을 제시하지 않은 것은 위법하나, 당사자인 원고에게 30일이 지난 이후에 영장집행 사실을 통지한 것, 이 사건 영장의 집행에 의하여 원

<sup>12</sup> 서울중앙지방법원 2019. 10. 2. 선고 2014가단5351343 판결(원·피고 쌍방이 항소를 제기하여 현재 서울중앙지방법원

고에 대한 범죄혐의사실과 무관한 대화내용이나 사진 등이 압수되어 영장 집행의 범위를 일탈하여 집행이 된 것, 원고의 참여권이 보장되지 않은 것은 위법하지 않다고 판단하였다. 나아가 피고 대한민국을 상대로 한 손해배상은 100만원을 인정하였으나, 피고 주식회사에 대한 손해배상 책임은 이 사건 영장 집행에 응하여 원고의 개인정보를 제공한 데에 고의 또는 과실이 없다고 보아 청구를 기각하였고, 대화방에 포함되어 있던 나머지 사람들이 제기한 손해배상 청구에 대하여는 해당 압수수색영장으로 해당 카카오톡 메시지 내용이나 아이디, 전화번호 등 개인정보가 압수되었다고 보기 어렵다는 이유로 기각하였다.

#### 나. 평가

SNS대화방 압수수색은 정보주체의 사생활 및 개인정보자기결정권을 중대하게 침해한다는 점에서, 엄격한 절차적 통제가 필요하다. 위 판결은 위법한 압수·수색 영장 집행 자체의 위법성을 인정하였다는 점에서 긍정적인 측면이 있으나 그 이외에 영장 집행사실을 늦게 통지한 점, 범죄혐의와 무관한 내용까지 모두 압수하여 영장의 집행범위를 일탈한 점, 참여권을 미보장한 점의 위법성을 인정하지 않아 형식적인 판단을 하였다고 평가할 수 있다.

한편 피고 주식회사는 개인정보를 수집하여 수사기관에 제공한 당사자로서 관련 정보를 충분히 알 수 있었고, 회사의 규모와 다루는 개인정보의 중대성에 비추어 관련 법령을 충분히 숙지할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 법원이 주식회사의 고의 또는 과실이 없다고 평가하여 이에 대한 손해배상 책임을 면제하여 준 것은 개인정보를 관리하여 수사기관에 제공하는 과정에서 카카오 등 대규모 포털 업체들이 관행적으로 이루어져 온 불법행위에 대하여 사실상 면죄부를 준 것과 다름없다.

#### 4. 수사기관이 이동통신회사에 제공한 통신자료제공요청서를 당사자인 가입자에게 공개할 의무가 없다는 점을 긍정한 대법원 판결<sup>13</sup>

##### 가. 쟁점 및 판결요지

원고는 피고와 이동전화이용계약을 체결한 가입자인데 2016년 3월경 피고에게 자신의 통신자료를 제3자에게 제공한 내역을 공개할 것을 요청하였고, 그 결과 총 3건의 제공사실이 있다는 것이 확인되었다. 이에 대하여 원고는 피고가 수사기관 내지 정보수사기관으로부터 받은 통신자료제공요청서가 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’)상 ‘개인정보’에 해당하므로 원고에게 공개할 의무가 있다는 점을 들어 통신자료제공요청서 공개청구의 소를 제기하였다. 이 사건에서는 통신자료제공요청서가 개인정보에 해당하는지 여부가 쟁점이 되었다.

이에 대하여 원심은 통신자료제공요청서는 전기통신사업법 제83조 제3항에 규정된 통신자료제공요청 기관 등이 재판, 수사 등을 위하여 필요한 이용자의 개인정보 내지 통신자료를 확보하지 못해 전기통신사업자에게 해당 이용자의 성명, 주민등록번호 등 개인정보의 제공을 요청하는 서류인 점을 감안하면, 이 사건 요청서 및 그에 기재된 통신자료 요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위가 정보통신망법 제30조 제2항 제2호에 의하여 이용자에게 열람·제공 요구권이 인정되는 ‘이용자의 개인정보를 제3자에게 제공한 현황’에 해당한다고 보기 어렵다고 판단하였고, 더불어 원고가 주장한 ① 정보통신망법 제30조 제2항 제1호 ‘정보통신서비스 제공자등이 가지고 있는 이용자의 개인정보’, ② 개인정보보호법 제4조 제1호 ‘개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리’, ③ 개인정보 보관자로서의 선관주의의무에 기해 피고가 원고에게 통신자료제공요청서를 공개해야 할 의무가 있다는 주장도 배척하였다. 대법원도 이러한 원심판결을 그대로 받아들여 원고의 상고를 기각하였다.

<sup>13</sup> 대법원 2019. 10. 31. 선고 2017다232501 판결

## 나. 평가

그러나 위와 같은 대법원 판결은 정보주체의 권리를 지나치게 좁게 해석한 결과이다. 직접적으로 범죄를 저질러 기소가 된 정보주체는 소송기록을 통해 통신자료 제공요청서를 확인할 수 있는 반면, 혐의가 없거나 해소된 정보주체는 통신자료 제공요청서를 확인조차 할 수 없다. 수사기관은 전기통신사업법 제83조 제3항 “전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장이 재판, 수사 등을 위하여 통신자료제공을 요청하면 그 요청에 따를 수 있다”는 규정에 따라 이동통신업체에 ‘통신자료제공요청서’를 보내 원고의 개인정보를 수집하였다. 원고가 기소되는 등의 사정이 존재하지 않는다는 점에 비추어 보았을 때, ‘수사’를 이유로 원고의 개인정보를 수집한 것인지에 대한 합리적인 의심이 가능하며 개인정보자기결정권 행사를 위해서도 어떠한 사유로 개인정보가 제공된 것인지 통신자료제공요청서의 내용을 확인할 필요성이 상당하다. 그럼에도 불구하고 이 사건 판결은 법률의 규정을 지나치게 엄격하게 문리해석하여 정보주체가 통신자료제공요청서를 확인할 권리를 박탈하였다.

## IV. 2019년 디지털정보분야 주요 변론

### 1. 박근혜정부의 비식별조치 가이드라인에 따른 데이터결합 개인정보보호법위반 고발 사건의 항고<sup>14</sup> 및 재항고

#### 가. 진행 경과

민변 등 시민사회단체들<sup>15</sup>은 2017. 11. 9. 박근혜정부 시절 아무런 법적 근거 없

이 마련된 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인(비식별 조치 기준 및 지원·관리체계 안내)’<sup>16</sup>을 토대로 SK텔레콤 등 24개의 기관 및 업체<sup>17</sup>가 데이터결합 행위를 한 것이 개인정보보호법 위반에 해당한다는 이유로 검찰에 고발장을 접수하였다.<sup>18</sup>

이에 대해 검찰은 2019. 3. 22. “피의자들이 취급한 정보집합물은 개인정보에 암호화 등 적절한 비식별조치를 취함으로써 특정 개인을 식별할 수 없는 상태에 이르렀으므로 개인정보보호법에 따른 ‘개인정보’라고 보기 어렵고, 설령 그렇지 않다 하더라도 피의자들의 행위는 상관이나 관계기관의 승인 또는 지시에 따른 행위로 형법 제16조에 의하여 별할 수 없는 경우에 해당한다”, “이에 반하는 고발인의 주장은, 논문 등 고발장 첨부 자료에 비추어 보다 철저한 개인정보 보호 필요성에 근거한 정책 변경을 주문하는 것으로 보이고, 그 주장과 제출 자료만으로 피의사실을 인정하기에 부족하다”는 이유로 ‘혐의없음(증거불충분)’ 처분을 하였고,<sup>19</sup> 고발단체들은 이에 대해 항고를 제기하였는데 서울고등검찰청은 2019. 6. 27. 항고를 기각하였다. 고발인들은 2019. 7. 30. 대검찰청에 재항고를 제기해 놓은 상태이다.

## 나. 변론 내용

(1) 검찰의 불기소처분 이유 : ㉠ 위 가이드라인에 따른 비식별 조치는 재식별이 현저히 어려운 방법이고, 피고발인이 비식별 조치를 취하여 정보집합물을 취급한 이상 위 정보집합물이 개인정보보호법에 따른 ‘개인정보’라고 보기 어렵다는 것과,

맹, 진보네트워크센터, 민주사회를위한변호사모임

<sup>16</sup> 이 가이드라인 책자의 표지에는 ‘국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부’ 등 6개의 정부부처가 기재되어 있다.

<sup>17</sup> 피고발인 기관 및 업체들 - 에스케이텔레콤 주식회사, 한화생명보험 주식회사, SCI평가정보 주식회사, 비씨카드 주식회사, 주식회사 더블유소핑, 주식회사 엘지씨엔에스, 주식회사 엘지유플러스, 주식회사 케이비국민카드, 주택보시보증공사, 한국주택금융공사, 신한카드 주식회사, 코리아크레딧뷰로 주식회사, 현대자동차 주식회사, 보험개발원, 주식회사 그뤼터연구소, 나이스평가정보 주식회사, 주식회사 케이티, 한화손해보험 주식회사, 삼성생명보험 주식회사, 삼성카드 주식회사, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원, 금융보안원, 한국신용정보원

<sup>18</sup> 경향신문, 2017. 11. 9.자, 「12개 시민단체, 고객정보 무단 결합해 데이터로 만든 공공기관·기업 고발」, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201711091626001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201711091626001), 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>19</sup> 서울중앙지방법검찰청 2018형제64683호[서울중앙지검에 2017. 11. 9.에 접수된 고발장 사건번호는 서울중앙지검 2017형제100231호였으나, 수사 중 2018. 7. 19. 서울동부지검으로 타관이송 처분되었고(서울동부지검 2018형제29338호 사건), 이 사건은 다시 타관이송으로 서울중앙지검으로 돌아와서 2019. 3. 22. 불기소처분이 되었다.]

<sup>14</sup> 서울고등검찰청 2019고불항제4950호

<sup>15</sup> 고발인 단체들 - 건강사회를위한약사회, 건강사회를위한치과의사회, 노동건강연대, 인도주의실천의사협의회, 참의료실현청년한의사회, 건강권실현을위한보건의료단체연합, 언론개혁시민연대, 참여연대, 함께하는시민행동, 전국민주노동조합총연

㉔ 설령 그렇지 않다고 하더라도 위 가이드라인에는 ‘본 가이드라인에 따라 특정 개인을 알아볼 수 없도록 비식별 조치하여 활용하는 경우에는 법적 책임이 없다’고 면책 사항을 규정하고 있고, 피고발인들은 가이드라인에 따라 정보집합물을 취급하였으며, 국무조정실 등은 피고발인들에게 관계기관에 해당하기 때문에 형법 제16조에 따라 벌할 수 없다는 것이다.

(2) 위 ㉔부분에 대한 반박 : 검찰은 위 가이드라인에 포함되어 있는 비식별 조치에 대한 적정성 여부 판단 모델인 ‘k-익명성 모델’에서 k값이 3이상인 경우 안전도를 보장하는 수준에 해당하고, 이번 사안의 정보집합물 케이스의 경우 그 적정성 평가 척도인 k값은 대부분 3 이상으로 그 안전성이 담보된다는 평가를 전제로, 이는 결국 재식별이 어려운 상태이기 때문에 더 이상 개인정보가 아니라고 판단하였다. 그러나, ㉔ SK텔레콤이 주관연구기관으로 참여하여 작성한 「개인정보 비식별 자료 생성·유통의 현장적용을 위한 실증 최종보고서」<sup>20</sup>에서도 ‘현재 k-익명성 프라이버시 모델의 재식별 가능성 존재’라는 항목에서 ‘k-익명성, l-다양성 모델만으로는 민감속성(일반 속성자) 값을 미리 알고 시도되는 민감속성 기반 공격을 막지 못함’이라고 기재되어 있다는 점, ㉔ 「데이터 연계·결합 지원제도 도입방안연구」<sup>21</sup>에서도 “자사보유 데이터셋을 전문기관을 통해 다른 기업의 데이터셋과 결합시켜 돌려받은 기업으로서는 비식별 조치 이전 데이터셋 원본 또한 가지고 있으며, 임시 대체키를 직접 생산한 상태이므로 해당 데이터 셋에서 개인을 알아볼 가능성이 있다”고 분석하고 있다는 점, ㉔ 2019. 7. 23. 과학 저널 <네이처 커뮤니케이션스>에 발표된 영국 임페리얼 칼리지 런던 연구팀의 논문<sup>22</sup> 내용은 “15개 인구통계적 속성(나이, 성별, 결혼 여부 등)만 알아도 그 어떤 익명화된 데이터라 할지라도 99.98% 정확도로 개인을 구분해 낼 수 있었다”<sup>23</sup>는 점을 종합해보면, 검찰의 판단은 피고발인들의 소명

만을 일면적으로 받아들인 잘못된 것이다.

(3) 위 ㉔부분에 대한 반박 : 대법원은 형법 제16조의 ‘정당한 이유’와 관련하여 “행위자에게 자기 행위의 위법의 가능성에 대해 심사숙고하거나 조회할 수 있는 계기가 있어 자신의 지적능력을 다하여 이를 회피하기 위한 진지한 노력을 다하였더라면 스스로의 행위에 대하여 위법성을 인식할 수 있는 가능성이 있었음에도 이를 다하지 못한 결과 자기 행위의 위법성을 인식하지 못한 것인지 여부에 따라 판단하여야 할 것”이라고 판시해 왔다.<sup>24</sup> 따라서, ㉔ 이 사건 가이드라인이 개인정보보호법령에서 어떠한 위임도 받지 않은 채 정부관련기관 연명으로 작성된 것은 명백하고, 가이드라인의 내용 또한 현행 개인정보보호법의 관련 규정과 배치된다는 점, ㉔ 피고발인들은 대규모의 개인정보를 직접 처리해 온 ‘개인정보처리자’의 지위를 가지는 공공기관 및 기업들로서 위와 같은 가이드라인의 법적 문제점을 그 누구보다 잘 인식하고 있었다(또는 아주 용이하게 인식할 수 있었다)는 점, ㉔ 언론에서조차 그 당시 가이드라인이 심각한 문제가 있다는 지적을 여러 차례 제기했었다<sup>25</sup>는 점을 고려하면, 피고발인들에게 형법 제16조상의 정당한 이유가 있다는 검찰의 판단은 대법원 판례 법리에 반한다.

## 2. 국회 정보위원회 법안심사소위 방청불가 헌법소원심판 청구 사건<sup>26</sup>

### 가. 진행 경과

민변이 함께 활동하고 있는 ‘국정원감시네트워크’(이하 ‘국감넷’)<sup>27</sup>는 2018. 12. 4.

20 미래창조과학부 한국과학기술기획평가원, 2017. 4. 30.

21 개인정보보호위원회 연구용역보고서(연구기관 정보인권연구소), 2017. 12.

22 「Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models」, Luc Rocher, Julien M. Hendrickx & Yves-Alexandre de Montjoye, Nature Communications volume 10, Article number: 3069 (2019)<https://www.nature.com/articles/s41467-019-10933-3>, 검색일자 : 2019. 11. 22.

23 한겨레, 2019. 7. 29자, 「비식별화는 없다」<http://www.hani.co.kr/arti/science/technology/903748.html>, 검색일자 : 2019. 11. 22.

24 대법원 2006. 3. 24. 선고 2005도3717 판결, 대법원 2006. 9. 28. 선고 2006도4666 판결, 대법원 2008. 2. 28. 선고 2007도 5987 판결, 대법원 2008. 10. 23. 선고 2008도5526 판결 등 참조

25 예를 들면, 한겨레, 2016. 8. 1.자, 「“개인정보 비식별 정부 가이드라인 따랐다가 큰코다친다”」<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/754640.html>, 검색일자 : 2019. 11. 22.

26 헌법재판소 2018헌마1162호 사건

27 참가단체 - 민들레\_국가폭력피해자와함께하는사람들, 민주사회를위한변호사모임, 민주주의법학연구회, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국진보연대

헌법재판소에 국회 정보위원회 법안심사소위 방청 불가에 대한 헌법소원을 제기하여, 현재 심리 중에 있다.<sup>28</sup> 국회법 제54조의2 제1항<sup>29</sup> 본문이 헌법 제50조 제1항의 국회의사공개의 원칙에 위배되고 국민의 알권리를 침해하고 있다는 이유에서이다.

#### 나. 청구 내용

(1) 헌법 제50조 제1항은 '공개'를 원칙으로 하고, 일정한 요건(출석의원 과반수 찬성 또는 의장이 국가안전보장을 위해 필요하다고 인정할 때)이 있는 경우에만 예외적으로 비공개할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 국회법 제54조의2 본문은 국회 정보위원회 회의 '일체'에 대하여 모두 '비공개'하도록 규정하고 있다. 이는 (ㄱ) 헌법이 원칙적 공개, 예외적 비공개로 규정하고 있는 형식과도 배치되고, (ㄴ) 어떠한 재량도 부여하고 있지 않은 채 일괄적으로 국회 정보위원회의 모든 회의를 비공개하는 것이므로, 헌법에서 규정하고 있는 의사공개의 원칙의 기본취지에 정면으로 위배된다.

(2) 국민의 알권리 침해 부분 : 헌법소원 청구인들은 2018. 11. 26. 국회 정보위원회 법안심사소위가 개최된다는 것을 파악하고 방청을 신청하였지만, 피청구인인 국회 정보위원회에서는 위 국회법 규정을 근거로 이를 허가하지 않았다. 위 청구인들은 국회가 조속히 국정원법개정법률안 등을 심의·의결하여 국정원의 제도적 개혁을 이루어야 한다는 요구를 해 온 사람들이다. 그런데 위 국회법 조항은 국가안전보장이나 비밀을 요하는 정보사안들에 관한 논의가 아닌 법률안 개정에 관한 논의조차도 국민들이 알 수 있는 경로를 원천적으로 차단하고 있기에 헌법이 요구하고 있는 과잉금지 원칙에 위배(특히 방법의 적절성·수단의 적합성 요건 불충족)된다.

<sup>28</sup> 헌법재판소가 2018. 12. 18. 심판회부 결정을 하여 본안 심리 중에 있다. 심판회부결정이 있는지 거의 1년이 다 되어 가는 지금까지도 국회 정보위원회는 어떠한 서면이나 자료도 헌법재판소에 제출하지 않고 있다.

<sup>29</sup> “정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 공청회 또는 제65조의2에 따른 인사청문회를 실시하는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개할 수 있다.”

### 3. 기무사 등의 불법감청으로 인한 통신비밀보호법위반 고발 사건<sup>30</sup>

#### 가. 진행 경과

JTBC ‘뉴스룸’은 2019. 4. 8.부터 2019. 4. 9.까지 이틀에 걸쳐 “세월호 직후, 민간인 불법감청…영화관·식당 등 무차별 도청”,<sup>31</sup> “‘전파관리소’까지 불법도청 동원 시도…검찰도 협의 상황”,<sup>32</sup> “당시 기무사 문건대로 실행됐다면…‘전국적 도청’ 가능”,<sup>33</sup> “대검 ‘실시간 무선 통신내역 확인 요청’ 수상한 공문”,<sup>34</sup> “검찰총장 명의 ‘무선 통신내용 협조’ 공문…법적 문제는?”<sup>35</sup> 등의 기사를 보도하였다. 세월호 사건과 관련되었다고 지목된 유병언 수사를 이유로 광범위한 지역과 상당수의 사람들을 대상으로 기무사와 전파관리소가 불법감청을 한 의혹이 있다는 내용이었다. 이 보도를 바탕으로 참여연대, 진보네트워킹센터, 민변 디지털정보위원회 등의 시민사회단체들은 2019. 4. 16. 서울중앙지검에 기무사와 전파관리소, 검찰 관계자 여러 명을 통신비밀보호법위반 혐의로 고발하였다.<sup>36</sup>

#### 나. 고발 내용

(1) 기무사·전파관리소 관계자들의 통신비밀보호법위반 부분 : 누구든지 통신비밀보호법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열·전기통신의 감청 또는 통신사실확인자료의 제공을 하거나 공개되지 아니한 타 인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못함에도 불구하고, 피고발인들은 공모하여 법원의 허가없이 2014. 6. 10.부터 2014. 7. 22.까지 서울, 하남, 성남, 용인, 안성, 대구, 순천, 부산 등에서 舊국군기무사령부 기동방탐장비 또는 전파관리소 전파감시

<sup>30</sup> 서울중앙지방법검찰청 2019형제31774호 사건

<sup>31</sup> [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11797498](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11797498), 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>32</sup> [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11797496](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11797496), 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>33</sup> [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11797499](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11797499), 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>34</sup> [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11798014](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11798014), 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>35</sup> <https://news.joins.com/article/23436311>, 검색일자 : 2019. 11. 22.

<sup>36</sup> 현재 서울중앙지방법검찰청 2019형제31774호로 수사가 진행 중이다.

설비를 이용하여 민간에서 사용하는 무전기의 실시간 통신내용 등 약 22,000건을 청취 및 녹음함으로써 통신비밀보호법 또는 형사소송법 등의 규정에 의하지 않고 전기통신의 감청 및 타인의 대화를 청취 내지 녹음하였다는 것이다(통신비밀보호법 제16조 제1항 제1호,<sup>37</sup> 제3조 제1항).

(2) 검찰 관계자들의 직무유기 부분 : 피고발인 중 검사들은, 범죄혐의를 인지한 경우 이를 수사할 직무상 의무가 있고 범죄행위를 하려는 다른 공무원의 행위를 저지할 책임이 있음에도 불구하고, 2014. 6. 17. 대검차장은 국군기무사령부 제3처장으로부터 국군기무사령부가 국군기무사령부령상 직무를 벗어나 당시 인천지검이 수사중이었던 유병언 검거를 위해 법원(또는 군사법원)의 허가없이 미래창조과학부 전파관리소를 활용하여 민간에서 사용하는 무전기를 불법 감청한다는 계획을 전달받아 국군기무사령부의 통신비밀보호법위반 사실을 알게 되었음에도 불구하고 이를 인지해 수사하지 아니하여 정당한 이유없이 직무를 유기하였고, 2014. 6.부터 2014. 7. 이후 국군기무사령부의 불법감청에 협력하고 관련자들의 위법사실을 인지하였음에도 이를 수사하지 아니함으로써, 정당한 이유 없이 직무를 유기하였다는 것이다(형법 제122조).

#### 4. 국가정보원 해킹 프로그램(RCS) 구매·사용 민간인 사찰 사건 항고<sup>38</sup>

##### 가. 진행 경과

2015. 7.경 이탈리아 보안업체 ‘해킹팀(Hacking Team)’의 서버가 해킹을 당하여 400기가바이트 용량의 위 회사 관련 데이터가 유출되었는데, 그 고객 명단에 한국 정부 육군 5163부대(국정원을 지칭)가 포함되어 있었고, 데이터 분석 결과 국정원은 ‘나나테크’라는 국내 회사의 중개로 2010. 9.경 RCS(Remote Control System, 원격해

킹시스템) 구입의사를 밝힌 후 ‘해킹팀’과 지속적인 관계를 이어온 것이 확인되었다. 또한 유출된 ‘해킹팀’ 자료에는 국정원이 ‘해킹팀’에 국내 이동통신사에서 출시된 스마트폰 모델을 특정하여 해킹 방법을 요청하거나, 카카오톡에 대한 해킹방법, 안랩 모바일 백신 대응 등과 관련된 내용이 포함되어 있었고, 138개 한국IP 기록이 발견되었으며, 천안함 사태에 의혹을 제기한 전문가 등을 상대로 스파이웨어를 침투시키려 한 정황도 확인되었다.

이에 참여연대 등은 2015. 7. 27.부터 2015. 7. 29.까지 온라인상으로 ‘시민고발단’을 공개모집하여 고발참여의사를 밝힌 2,786명의 일반시민들과 41개의 시민사회단체들이 2015. 7. 30. 국정원 해킹사찰 의혹에 대해 서울중앙지방검찰청에 고발하였고, 2015. 8. 20. 추가로 참여의사를 밝힌 1,114명의 국민고발단이 2차 고발장을 접수하였다. 이 사건에 대해 적극적인 수사를 개시하지 않고 있던 검찰은 고발장 접수 후 4년이 넘는 시점인 2019. 7. 23. ‘혐의없음(증거불충분)’ 불기소 처분<sup>39</sup>을 하였다. 대표고발인 8명이 2019. 8. 19. 항고를 제기하였지만 서울고등검찰청은 2019. 10. 29. 이를 기각하였다(현재 고발인들은 대검찰청에 재항고를 제기해 놓은 상태이다).

##### 나. (재)항고 내용<sup>40</sup>

###### (1) 검사의 불기소이유

검찰은, 국정원이 RCS를 이용하여 총 213명을 대상으로 211건의 점거 및 정보를 수집한 사실을 확인하였고, 이를 전제로 이 사건 행위들이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 : 정보통신망법)상의 ‘악성프로그램 전달’(제48조 제2항), ‘정보통신망 침입’(제48조 제1항), ‘타인의 비밀 침해’(제49조), ‘속이는 행위로 개인정보 수집’(제49조의2)에 모두 해당하고, 외국인에 대해 이루어진 통화녹음 파일 수집 행위 또한 통신비밀보호법 제16조 제1항의 ‘불법감청’에 해당한다고 인정하면서도, RCS 활용은 모두 기술개발부서장(국장급)의 승인하에 진행되어 국장급에

<sup>37</sup> 이러한 불법감청행위를 한 사람에 대하여 통신비밀보호법은 ‘1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다’는 상당히 무거운 법정형을 규정해 놓고 있다.

<sup>38</sup> 서울고등검찰청 2019고불항제9111호 사건

<sup>39</sup> 서울중앙지방검찰청 2015형제76305호 사건

<sup>40</sup> 전체 고발내용에는 국정원 직원들에 대한 증거인멸교사, 공전자기록등위작·변작교사, 공용전자기록등손상교사, 국가정보원법위반 및 국가공무원법위반 부분도 포함되어 있지만 이번 보고서에서는 논외로 한다.

최종 책임이 있기 때문에 국장 위의 국정원장, 2, 3차장 등에 책임을 물을 수 없고, 최종 책임이 있는 국정원 전 기술개발부서장 등에 대하여는 내사종결처리하였다.

검사가 국정원 전 기술개발부서장 등을 입건하지 않고 내사종결 처리하면서 내세운 사유는, (㉠) 본건 RCS가 대북, 대테러, 대공 등 국익 목적 정보활동을 위하여 사용되었던 점, (㉡) 해킹 외에 해외 통신제한조치를 위한 설비가 양성화되어 있지 아니한 현실, (㉢) 통비법의 주된 보호대상이 ‘국민’으로 규정되어 있어 국민이 아닌 주로 외국인을 대상으로 한 본건은 가벌성이 상대적으로 낮은 점, (㉣) 결국 본건으로 RCS 운영 실무자였던 임OO 과장이 사망하였고, 국정원은 더 이상 RCS를 사용하지 않고 있는 점, (㉤) RCS를 사용하여 민간인 사찰을 한 것은 아니었다는 것이다.

## (2) (재)항고의 내용

검찰도 “RCS가 국정원 기술개발부서 부서장(국장급)의 승인하에 도입되고 운용된 사실, 결재 선상에 국장, 단장, 처장, 과장이 있는 사실”은 인정하고 있다. 설령, 검찰의 판단대로 국장 이상의 직위(차장, 원장)에 있는 사람이 RCS 도입 및 운영에 관여했다고 볼만한 증거가 없다<sup>41</sup>고 하더라도 RCS 도입·운영 시기의 해당 사업 진행 과정에 있었던 국장, 단장, 처장, 과장을 모두 입건도 하지 않고 내사종결처리한다는 것은 명백한 검찰권 남용이다(수사사건의 진행과정에서 관계자로 특정된 사람을 따로 떼어내서 입건도 하지 않는 내사사건으로 처리하여 종결하는 것은 검찰사건사무규칙에도 맞지 않는다).

수사결과 정보통신망법상의 악성프로그램 전달, 정보통신망 침입, 타인의 비밀 침해, 속이는 행위로 개인정보 수집, 통신비밀보호법상의 불법감청 등의 범죄행위를 확인하였고, 위 행위들의 법정형만 경합범 가중으로 따져보아도 벌금형이 불가능한 징역형 이상의 양형<sup>42</sup>이 선고되는 무거운 형사범죄에 해당함이 명백함에도 불

구하고, 법률적으로도 불분명한 사유들을 나열하는 것만으로 검찰의 형사소추권 행사 자체를 스스로 포기하는 것은 형사사법체제의 근간을 부정하는 행위이다.

대법원은, 국정원의 전신인 안기부 직원들이 1997년 대통령선거를 앞두고 그 당시 야당후보에 대한 허위사실을 적시하여 배포한 사건에서, “피고인은 국가안전기획부장의 비서실장으로서 국가기관인 안기부의 자금으로 허위의 사실로 특정 후보를 비방하는 내용의 책자를 발간·배포하거나 기사를 게재하도록 하였다는 것이어서, 그러한 책자의 발간·배포나 기사의 게재가 상관의 지시에 따른 것인지 여부를 불문하고 정당행위의 요건을 갖추었다고는 볼 수 없다”고 하였고, “공무원이 그 직무를 수행함에 즈음하여 상관은 하관에 대하여 범죄행위 등 위법한 행위를 하도록 명령할 직권이 없는 것이며, 또한 하관은 소속상관의 적법한 명령에 복종할 의무는 있으나 그 명령이 대통령 선거를 앞두고 특정후보에 대하여 반대하는 여론을 조성할 목적으로 확인되지도 않은 허위의 사실을 담은 책자를 발간·배포하거나 기사를 게재하도록 하라는 것과 같이 명백히 위법 내지 불법한 명령인 때에는 이는 별써 직무상의 지시명령이라 할 수 없으므로 이에 따라야 할 의무가 없고,<sup>43</sup> 설령 안기부가 그 주장과 같이 엄격한 상명하복의 관계에 있는 조직이라고 하더라도 안기부 직원의 정치관계가 법률로 엄격히 금지되어 있고, 피고인도 (상관인) 상피고인의 의도를 잘 알고 있었으며, 여기에 피고인의 경력이나 지위 등에 비추어 보면, 이 사건 범행이 강요된 행위로서 적법행위에 대한 기대가능성이 없다고 볼 수는 없다”고 판단하였다.<sup>44</sup> 즉, 정보통신망법위반죄·통신비밀보호법위반죄에 해당하는 명백한 위법 내지 불법한 명령(행위)을 근거로 국정원이 상명하복의 질서 안에서 조직적·체계적으로 RCS건을 진행하였다는 사실이 확인된 이상 이는 어떠한 사유로도 그 위법성이나 책임을 조각시킬 수 없다는 것이다.

41 RCS 구매에 상당한 국정원 예산이 집행되었는데 국장급 이상의 직위에 있는 사람이 전혀 모르고 있었다는 것은 상식적으로 납득이 되지 않는 내용이다.

42 ㉠ ‘불법감청·녹음 행위’는 통신비밀보호법 제16조 제1항 제1호, 제3조 제1항에 따라 ‘1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지’, ㉡ ‘악성프로그램 전달’행위는 정보통신망법 제70조의2, 제48조 제2항에 따라 ‘7년이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금’, ㉢ ‘정보통신망 침입’과 ‘타인의 비밀 침해’행위는 정보통신망법 제71조 제1항 제2호(제48조 제1항), 제11호(제

49조)에 따라 각 ‘5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금’, ㉤ ‘속이는 행위로 개인정보 수집’행위는 정보통신망법 제72조 제1항 제2호에 따라 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’에 처하도록 규정되어 있다.

43 대법원 1988. 2. 23. 선고 87도2358 판결 등 참조

44 대법원 1999. 4. 23. 선고 99도636 판결

## 5. 국가정보원의 이른바 프락치를 이용한 민간인 사찰 고소·고발 사건<sup>45</sup>

### 가. 진행 경과

머니투데이는 2019. 8. 26. “국정원, 문대통령 뜻 거역한 민간인사찰 이어왔다”<sup>46</sup>는 기사를 시작으로 국정원 프락치 민간인 사찰 관련 단독기사들을 여러 차례 보도하였다. 이 기사들이 보도된 이후 국감넷은 진상조사TF를 꾸려서 2019. 9. 초순에 국정원 프락치 활동을 5년 동안 해왔다는 제보자를 직접 만나 질의응답 방식의 자체적인 진상조사를 진행하였고, 이 과정을 토대로 2019. 9. 24. 참여연대에서 “국정원 ‘프락치’ 공작사건 진상 규명 촉구” 기자회견을 개최하면서 국감넷 차원의 진상조사 보고서<sup>47</sup>를 발표하였다[이 자리에서 ‘국정원 프락치 공작사건 대책위원회’<sup>48</sup>(이하 이 항목에서 ‘국정원대책위’로 약칭)가 구성되었다]. 사찰 대상이었던 피해자들과 국감넷·국정원대책위는 2019. 10. 7. 국정원 관계자들을 대상으로 서울중앙지검에 고소·고발을 제기하였다.

### 나. 고소·고발 내용

#### (1) 국가보안법위반(무고·날조) 및 허위공문서작성, 위계공무집행방해죄

국감넷 진상조사 결과, 없는 국가보안법 사건을 만들어 무고하려는 의도가 분명히 확인되었다. 특히 허위로 조작된 지하혁명조직원과 접촉(이른바 ‘방파제 모임’) 녹음파일은 국정원 수사관의 지시·제안에 따라 제보자가 자신의 사촌 동생 목소리를 지하혁명조직 관계자의 발언인 것처럼 꾸며서 녹음한 것이었다. 그 이후 진행된 국정원 수사가 이 녹음파일에 근거하여 진행되었을 가능성이 농후하다. 이것이 검찰의 수사과정에서 객관적으로 확인된다면 국정원이 4~5년간 진행해왔다고 하는

수사 자체가 조작된 증거에 의해 시작된 셈이다.

제보자 진술에 따르면, 국정원 수사관들은 제보자가 진술서나 진술조서를 작성할 때 일정한 내용상의 가이드라인을 미리 제시하거나 사전준비를 시킨 후 진행했다는 것이다. 국정원 수사관이 제보자의 말을 듣고 작성한 참고인 진술조서는 ‘공문서’에 해당하고, 이처럼 ‘조작’된 내용을 미리 알려주고 이 내용을 제보자의 입으로 말하게 하는 방법으로 국정원 수사관이 진술조서를 작성하였다면, 이는 제보자를 범죄행위의 도구로 사용한 허위공문서작성죄의 간접정범에 해당한다. 또한 허위로 작성된 진술서와 허위의 내용이 담긴 진술조서를 근거로 법원에 통신제한조치허가서 등 강제수사에 관한 절차를 밟았다면, 이는 위계에 의한 공무집행방해죄도 성립할 것이다. 특히 국정원 수사관들은 제보자에게 ‘내가 쓴 진술서나 진술조서는 내가 법정에 나가서 작성한 것이 맞다고 증언을 하면 법적 효력을 갖게 되니 문제가 없다’는 말을 하였다고 한다. 이는 국정원 수사관들이 자신들의 행위가 범죄행위에 해당한다고 하는 명백한 고의를 갖고 있었다는 것을 보여준다.

#### (2) 국정원법위반(직권남용)

대법원은 국가정보원법 제11조 제1항의 ‘직권의 남용’과 관련하여 “공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항을 불법하게 행사하는 것, 즉 형식적·외형적으로는 직무집행으로 보이나 그 실질은 정당한 권한 이외의 행위를 하는 경우를 의미하고, ‘남용’에 해당하는가의 여부는 구체적인 공무원의 직무행위가 그 목적, 그것이 행하여진 상황에서 볼 때의 필요성·상당성 여부, 직권행사가 허용되는 법령상의 요건을 충족했는지 등의 제반 요소를 고려하여 결정하여야 한다”고 판시하였다.<sup>49</sup>

1) 직무행위의 목적 : 국정원은 ‘내사’라고 해명하고 있으나, 사찰의 대상이 된 대상자들이나 단체에 대하여 국가보안법위반의 점에 대한 수사 단서를 확보하여 범죄 혐의가 인정된다고 판단하여 수사를 개시한 것이 아닌, 사람들을 탐색·유인하면서 사건을 기획하였다. 국정원 직원들이 제보자에게 ‘사업’을 제안하였을 때, 제보자가

<sup>45</sup> 서울중앙지방법검찰청 2019형제35584, 35585호 사건

<sup>46</sup> <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019082610340596264&VR>, 검색일자: 2019. 11. 22.

<sup>47</sup> <http://minbyun.or.kr/?p=43437> 첨부파일 참조, 검색일자: 2019. 11. 22.

<sup>48</sup> 국정원민간인사찰피해대책위원회, 다산인권센터, 민들레\_국가폭력피해자와함께하는사람들, 민주노총, 민중공동행동, 진보네트워크센터, 이석기의원내란음모사건피해자한국구명위원회, 인권중심사람, 천주교인권위원회, 한국진보연대, NCKK 인권센터

<sup>49</sup> 대법원 2019. 3. 14. 선고 2018도18646 판결 참조



무슨 사업이냐고 묻자 “경기동부 RO 중에서 처벌을 받은 사람이 일부고, 아직 잔당이 남아 활동하는데, 우리는 일망타진하는 것이 목표다”라고 말하며 프락치 활동을 제안했다는 것이다. 즉 구체적인 혐의가 있었던 자에 대한 사찰 지시가 아니었다.

2) 불법적인 사찰이 행하여진 상황에서 직무행위의 필요성·상당성 : 국정원은 제보자에게 “주체사상을 모르면 그들로부터 제대로 인정을 받지 못한다”며 직접 주체사상 교육을 시키기도 하였다고 하는데, 정작 제보자는 사찰 대상자들 어느 누구와도 주체사상을 공부한 적은 없다고 한다. 결국 직무행위의 필요성도 없고, 국정원이 직접 나서서 주체사상 교육을 하는 방식으로 탐색적인 사찰을 행한 것이기 때문에 상당성도 인정되기 어렵다.

따라서 국정원 직원들이 직권을 남용하여 제보자를 통하여 오랜기간 동안 불법적인 민간인 사찰행위를 지속함으로써, 사찰 대상이 된 민간인들은 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유, 인격권 등 중대한 권리의 행사를 방해받았기 때문에, 국정원법 위반(직권남용)에 해당하는 것이다.

### (3) 특정범죄가중처벌등에관한법률(국고등손실)위반, 성매매

제보자는, 국정원 직원들이 ‘범인카드’로 유홍비를 지출하고, 불법적인 성매매를 하며, 허위의 진술서 작성을 대가로 현금을 지급해 주었다는 진술을 하고 있다. 이는 국민세금으로 모여진 국고에 손실을 입힐 것을 알면서 업무상 횡령 내지 배임행위를 한 것이므로 특가법(국고손실)위반과 성매매특별법위반에 해당할 수 있다.

## V. 시민사회의 유엔 프라이버시권 특별보고관 2019년 방문조사 대응

### 1. 방문조사 대응단위의 구성

유엔 특별보고관은 유엔 인권이사회로부터 임명받은 독립적 전문가로 개별 국가

의 인권 현황을 감독하고 특정 인권의 구체적 주제를 연구하며, 관련 보고서를 작성한다. 특별보고관의 업무 중 특히 개별 국가의 방문조사를 통해 작성되는 방문조사 보고서는 해당 국가에게 특별보고관이 담당하는 영역에 관한 국제인권규범의 구체적 해석을 제시하고, 여러 개혁과제를 제안한다는 점에서 큰 의미가 있다.

유엔 프라이버시권 특별보고관은 2015. 3. 26. 유엔 인권이사회 결의 28/16를 통해 신설되었다.<sup>50</sup> 2013년 에드워드 스노든이 미국 국가정보원(NSA)이 자행한 대량 감청을 폭로한 사건이 계기가 되었고, 세계 63개 NGO가 각 정부에 특별보고관 신설을 적극적으로 요구<sup>51</sup>하는 등 전 세계 시민사회의 성과였다.

유엔 인권이사회는 2015. 7. 3. 조셉 카나타치(Joseph CANNATACI)를 첫 번째 프라이버시권 특별보고관으로 임명했다. 조셉 카나타치는 몰타(Malta) 출신으로 네덜란드의 그로닝겐(Groningen) 대학에서 유럽정보정책 및 기술법 의장을 맡았으며, 유럽연합 위원회(Council of Europe), 유럽위원회(European Commission) 및 유네스코의 프라이버시, 데이터 보호, 인터넷과 사이버 범죄에 대한 패널을 위한 전문가 등으로 활동한 사람이다.<sup>52</sup>

민변 디지털정보위원회, 진보네트워킹센터, 참여연대, 사단법인 오픈넷 등 다양한 정보인권 시민단체는 2017.경부터 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문조사에 대응하는 연대체를 구성했다. 유엔 프라이버시권 특별보고관이 정보인권 시민단체들에게 2018. 7.경 한국에 방문조사를 예정하고 있다는 소식을 전해왔기 때문이다. 정보인권 시민단체들은 대응을 위해 수차례 회의를 진행했다. 그러나 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문은 2018. 2. 알 수 없는 사정으로 일정이 1년 정도 무기한 연기<sup>53</sup>되었고, 정보인권 시민단체들은 대응 준비를 잠정적으로 중단했다.

50 유엔 인권이사회, 「The right to privacy in the digital age」, 유엔문서(A/HRC/28/L.27), 2015, 3쪽

51 진보네트워킹센터, 「세계 63개 NGO, 각 국 정부에 UN 프라이버시 특별보고관 신설 요구」, 2015, <http://act.jinbo.net/wp/8506/>, 검색일자: 2019. 11. 11,

52 유엔인권최고대표사무소, 「Biography of Joe Cannataci, Special Rapporteur on the right to privacy」, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/JoeCannataci.aspx>, 검색일자: 2019. 11. 11,

53 이에 대해서는 정부가 1년에 특별보고관을 1회 초청할 수밖에 없다는 의사를 유엔 인권이사회에 밝혔기 때문이라는 의심이

## 2. 2019년 방문조사 일정의 확정과 시민사회단체 연대보고서 작성

유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 3. 11. 정보인권 시민단체에게 대한민국 방문조사가 2019. 7. 15.부터 26.로 최종 확정되었다는 소식을 전해왔다. 이로써 유엔 프라이버시권 특별보고관은 한국을 방문조사 한 10번째 특별보고관이 되었다.<sup>54</sup> 방문조사가 4개월밖에 남지 않은 상황이었기 때문에 과거 대응을 준비해온 단체들을 중심으로 본격적인 방문조사 준비를 시작했다.

민변 디지털정보위원회, 사단법인 오픈넷, 진보네트워크센터, 참여연대는 2019. 3. 22. 첫 회의를 통해 유엔 프라이버시권 특별보고관에게 사전적으로 제출할 보고서를 작성할 계획을 논의했다. 위 첫 회의에서는 ① 보고서에 담을 주제 선정, ② 시민사회단체 비공개 간담회, ③ 토론회 개최, ④ 홍보 및 참여 독려 등이 논의되었고, 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문조사 직전에 한국을 방문했던 유엔 주거권 특별보고관의 방문조사를 대응했던 활동가를 초대하여 그 경험을 공유 받았다.

위 4개 단체를 포함한 총 11개의 시민사회단체 및 연대체로 구성된 유엔 프라이버시권 특보 방한을 위한 시민사회단체 네트워크<sup>55</sup>(이하 ‘네트워크’라 한다)가 구성되었고, 네트워크는 2019. 6.경 약 3개월간의 작성·취합과정을 거쳐 완성된 시민사회단체 연대보고서<sup>56</sup>를 유엔 프라이버시권 특별보고관에게 제출했다. 시민사회단체 연대보고서가 다룬 주제는 다음과 같다:

- 정보수사기관(국가정보원, 기무사, 경찰)과 프라이버시
- 통신비밀(패킷감청, 통신사실확인자료, 통신자료 제공, 디지털정보 압수수색)
- 주민등록제도(주민등록번호제도, 강제적 지문날인 제도, 본인확인기관제도, 연계정보(CI))
- 통신의 익명성(휴대전화 실명제, 인터넷 실명제: 공직선거법, 청소년보호법, 게임산업법)
- 개인정보의 보호(빅데이터와 개인정보보호법제, 개인정보감독기구, 소비자 개인정보, 건강정보와 프라이버시권, 공공기관 개인정보의 정보수사기관 제공, 사회보장정보시스템, DNA 데이터베이스)
- 노동감시
- 사회적 약자의 프라이버시권(성소수자, HIV/AIDS, 북한이탈주민, 외국인 피의자, 아동, 성범죄피해자, 여성의 프라이버시권)

유엔 프라이버시권 특별보고관은 위 시민사회단체 연대보고서를 확인한 후 원활한 방문조사를 위해 네트워크의 양해를 구하며 위 연대보고서를 한국 정부에게 전달하여 답변을 준비하도록 하겠다고 제안했다. 네트워크는 유엔 프라이버시권 특별보고관에게 정부의 답변을 공유해줄 것을 요청하며 위 제안을 수락했다.

네트워크는 2019. 7. 11. 참여연대 아름드리 홀에서 기자회견을 열고 위 시민사회단체 연대보고서를 공개했다. 또한 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문조사 사실의 의미와 향후 대응계획을 밝혔다.<sup>57</sup> 위 기자회견에서는 유엔 프라이버시권 특별보고관의 시민사회간담회, 정부 간담회 및 지방 방문 일정 등을 구체적으로 발표하지 않았는데, 이는 특별보고관의 일정이 비공개 방식으로 진행되었기 때문이다.

한편 유엔 프라이버시권 특별보고관은 지역의 인권침해 사례를 조사하는 일정 역시 수행해야했는데, 네트워크로부터 추천을 받아 제주, 대구, 밀양에 방문하기로 사

있었다. 이에 한국 시민사회단체들은 문제제기를 준비하기도 했지만, 정부나 유엔 인권이사회로부터 받은 답장을 보았을 때 위와 같은 의심이 명확히 드러나지 않았다.

<sup>54</sup> 유엔 프라이버시 특별보고관의 방문조사 전 한국을 방문조사 한 유엔 특별보고관은 다음과 같다: 레일라니 파르하 유엔 주거권 특별보고관(2018년 5월), 인권과 다국적기업 실무그룹(2016년 5월), 마이나 키아이 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관(2016년 1월), 베스킷 툰각 유엔 유해물질 및 폐기물처리 관련 인권 특별보고관(2015년 10월), 무토마 루티에르 현대적 인종차별 특별보고관(2014년 9월), 마가렛 세카기야 유엔 인권옹호자 특별보고관(2013년 5월), 프랭크 라 튀 유엔 의견과 표현의 자유 특별보고관(2010년 5월), 호르헤 부스타만테 이주민 인권 특별보고관(2006년 12월), 아비드 후사인 의견과 표현의 자유 특별보고관(1995년 6월)

<sup>55</sup> 건강과 대안, 민주사회를 위한 변호사모임, 문화연대, 사단법인 오픈넷, 성소수자차별반대무지개행동, 진보네트워크센터, 참여연대, 청소년인권행동 아수나로, 한국소비자단체협의회, 한국사이버성폭력대응센터, HIV/AIDS 인권활동가네트워크

<sup>56</sup> 건강과 대안 외 10, 「유엔 프라이버시 특보 방한을 위한 한국 시민사회 보고서」, 2019

<sup>57</sup> 연합뉴스, 2019. 7. 11.자, 「시민단체 "유엔 프라이버시 특보에 '한국 실태 보고서' 제출"」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190711074600004?input=1195>, 검색일자: 2019. 11. 11.

전 결정했다. 유엔 프라이버시권 특별보고관의 지역 방문조사 일정에 대해서는 인권운동연대 등 10개의 대구경북 인권·시민사회단체<sup>58</sup>가 침해사례 보고서를 작성하여 대응을 준비했다.<sup>59</sup>

### 3. 시민사회단체 간담회 등 방문조사 대응

가. 시민사회단체 비공개 간담회 개최: 2019. 7. 15. ~ 7. 16.

유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 15.부터 2019. 7. 26.까지 약 12일 간 방문조사를 실시했다. 시민사회단체와의 비공개 간담회는 2019. 7. 15.부터 7. 16. 양일 각 4~5시간 정도로 진행되었다. 시민사회단체 비공개 간담회는 미리 제출된 연대보고서의 내용을 기초로 한 발제와 프라이버시권 침해의 피해자들의 직접 증언으로 진행되었다.

국가정보원 사찰 대상자, 세월호참사 유가족, 집회시위 참여자, 노동감시 대상자, HIV/AIDS 인권활동가, 청소년 활동가 등 다양한 피해자들이 2019. 7. 15.부터 2019. 7. 16.까지 직접 증언하였고, 시민사회단체 연대보고서에 담긴 대부분의 내용에 대한 질의와 응답도 이루어졌다. 유엔 프라이버시권 특별보고관은 많은 질문과 의견을 제시하며 시민사회단체 간담회에 적극 참여했다. 하지만 한정된 시간으로 인해 피해자들이 충분하게 증언할 시간이 다소 부족했다. 또한 유엔 프라이버시권 특별보고관과 법원과의 면담 일정이 간담회 도중 급박하게 잡혀 진행되던 간담회가 잠시 중단되기도 했다. 시간의 제약은 있었지만 간담회는 2019. 7. 16. 종료되었고, 유엔 프라이버시권 특별보고관은 정부로부터 수신한 답변을 네트워크에 공유하며 이에 대한 추가 자료와 의견을 요청했다.

58 금속노조구미지부KEC지회, 대구경북여성단체연합, 대구경북차별금지법제정연대, 대구퀴어문화축제조직위, 무지개인권연대, 레드리본인권연대, 소성리사드철회성주주민대책위, 전교조대구지부, 인권운동연대, 청도345KV송전탑반대대책위

59 금속노조구미지부KEC지회 외 9, 「유엔인권이사회 프라이버시 특보, 대구경북지역 방문 프라이버시 침해 의제 발표」, 2019

유엔 프라이버시권 특별보고관이 2019. 7. 16.까지 수신한 정부의 답변은 일부 부처만의 답변으로 구성되어 있었다. 방송통신위원회, 문화체육관광부, 교육부, 여성가족부, 보건복지부, 과학기술정보통신부, 경찰청, 선거관리위원회, 언론중재위원회, 전파관리소 등이 사전적으로 답변을 제출했는데, 주제들 중 일부에 대해서는 상세한 답변을 하지 않았다. 더불어 국가정보원, 기무사 등 정보수사기관의 답변은 방한이 종료되는 시점까지 제출되지 않은 것으로 보인다. 네트워크는 2019. 7. 16. 이후 제출된 답변을 신속히 검토하고, 추가보고서를 통해 제출된 정부의 답변 중 오류가 있는 부분을 지적하고, 부당한 답변에 대해서는 반대하는 의견을 제시했다.

나. 제주, 대구, 밀양 지역방문조사: 2019. 7. 19. ~ 7. 23.

유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 19.부터 7. 23.까지 제주, 대구, 밀양 등을 방문하여 조사를 진행했다. 유엔프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 19. 제주 지역을 방문하여 스마트시티 프로젝트의 실태를 조사했고, 2019. 7. 22.과 7. 23.에 이루어진 대구와 밀양 방문조사를 진행했다. 대구와 밀양 방문조사에 대해서는 인권운동연대 등 10개의 대구경북 인권·시민사회단체가 적극적으로 대응했다. 인권운동연대 등 10개 단체는 경찰의 과도한 정보수집 문제, 대구교육청 출입구 지문인식기 도입의 문제, 교도소 내 성소수자 피해 사례 등 프라이버시권 침해 사례를 중심으로 간담회를 진행했다.<sup>60</sup>

다. 정부 면담일정으로 인한 추가 비공개 간담회의 취소: 2019. 7. 24. ~ 7. 25.

한편 유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 24. 네트워크와 추가적인 비공개 간담회를 가질 계획이었다. 그러나 정부 면담 일정 등으로 인해 위 간담회는 무산되었고, 몇몇 분야의 활동가들과는 짧은 비공개 면담만이 진행되었다. 특히 유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 24. 활동가들과 이루어진 짧은 면담에서 국가정보

60 뉴스민, 2019. 7. 19.자, 「22일 UN특별보고관 대구 방문...HIV감염인 인권침해 등 청취 예정」, <http://www.newsmmin.co.kr/news/40651/>, 검색일자: 2019. 11. 11.

원의 개혁에 관한 의견을 청취하고 자신이 생각하고 있는 독립감시기구 발족 등 개혁방안을 제시했다.

#### 라. 보도자료 및 성명 발표와 토론회 개최: 2019. 7. 26

유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 26. 프레스센터에서 방문조사 이후 보도자료와 성명을 발표했다.<sup>61</sup> 유엔 프라이버시권 특별보고관은 보도자료에서 이번 방문조사과정을 통해 대한민국이 프라이버시권과 관련하여 진전이 있다고 보지만 긴급한 개혁이 여전히 필요하다는 의견을 밝혔다.<sup>62</sup> 특히 유엔 프라이버시권 특별보고관은 경찰청, 국가정보원과 기무사 등에 의한 프라이버시권 침해상황을 확인했다며 정보수사기관의 정보활동에 대한 독립적인 감시기구가 필요하다는 점과 LGBTQI의 인권이 수용시설에서 침해되고 있다는 점을 강조했다. 또한 유엔 프라이버시권 특별보고관은 대한민국에게 균형법 제92조의 6이 LGBTQI의 프라이버시권을 침해하는 법률조항이므로 폐지할 것과 개인정보보호위원회 독립성을 강화할 것을 권고했다. 유엔 프라이버시권 특별보고관은 프레스센터에서 발표를 마친 후 시민사회단체들이 주도하여 개최한 ‘한국사회의 국가 감시와 디지털 시대 개인정보’ 토론회에 참석했고, 이 토론회 참여를 끝으로 방문조사를 마무리했다.

한편 유엔 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 15.부터 2019. 7. 26.까지 이루어진 방문조사에 대한 기자회견 배포 성명<sup>63</sup>(이하 ‘특별보고관의 성명’이라 한다)도 발표했다. 특별보고관의 성명은 방문조사의 결과를 보도자료보다 구체적으로 담았다. 해당 성명에는 정보인권의 관점에서 긍정적으로 평가할 수 있는 내용도 있지만, 실망스러운 내용도 있었다. 특별보고관의 성명에 대해서는 이하에서 항을 나누어 보다 자세히 살펴본다.

61 프레시안, 2019. 7. 26.자, 「유엔 특별보고관 “박근혜 정부, 사생활 인권 침해 증거 입수”」, <http://www.pressian.com/news/article?no=250850>, 검색일자: 2019. 11. 11.

62 The Office of the High Commissioner for Human Rights(OHCHR), 「South Korea: Urgent reforms on right to privacy still needed despite significant progress, says UN expert」, 2019. 7. 30, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24864&LangID=E>.

63 유엔 프라이버시권 특별보고관, 「Statement to the media by the United Nations Special Rapporteur on the right to privacy, on the conclusion of his official visit to the Republic of Korea, 15–26 July 2019」, 2019

## 4. 특별보고관의 성명 발표 및 시민단체들의 후속대응

### 가. 특별보고관의 성명발표의 의미

특별보고관은 2020년 3월경 발표될 최종 방문조사결과보고서에 앞서 유엔 프라이버시권 특별보고관이 방문조사를 통해 직관적으로 인식한 내용을 담고 있는 문서이다. 물론 특별보고관의 성명에 기재된 내용이 반드시 최종 방문조사결과보고서에 반영되는 것은 아니고, 특별보고관의 성명에 기재된 내용의 범위에서만 최종 방문조사결과보고서가 작성되는 것도 아니다. 하지만 특별보고관의 성명은 유엔 프라이버시권 특별보고관이 어떠한 우려와 권고 의지를 갖고 있는지를 살펴볼 수 있는 문건이라는 점에서 그 내용을 상세히 평가해볼 필요가 있다.

### 나. 유엔 프라이버시권 특별보고관의 권고와 의견

유엔 프라이버시권 특별보고관은 특히 정보수사기관에 의한 민간인 사찰과 인권 침해 문제에 큰 우려를 표했다. 유엔 프라이버시권 특별보고관은 세월호참사 유가족들에 대한 사찰과 경찰에 의해 대구와 밀양에서 발생한 인권침해 사실 등을 언급하며 사찰과 관련한 진상규명과 관련 책임자에 대한 처벌이 반드시 필요하다는 입장을 밝혔다.<sup>64</sup>

한편 유엔 프라이버시권 특별보고관은 경찰청, 국가정보원, 국군기무사령부 등 정보수사기관들이 과거의 책임을 인정하고 재발 방지를 위한 노력을 약속하는 등의 진전이 있다고 보았다. 하지만 기술 활용에 대한 기본적인 법적 체계나 오남용을 방지하는 안전장치가 심각할 정도로 불충분한 상황임을 우려하며, 감시사찰 및 정보수집 활동 기능을 감독할 수 있는 위원회 설치 등 감독체계를 구성할 것을 권고했다.<sup>65</sup>

64 위의 글, para. 22, -23.

65 위의 글, para 11, -19.

유엔 프라이버시권 특별보고관은 통신감시 분야에도 의견을 냈다. 유엔 프라이버시권 특별보고관은 수사기관에 의한 통신자료의 열람 건수가 매년 640만에서 930만 건 가량으로 충격적인 수준이라는 우려를 표명했다. 그리고 열람 요청에 대한 사법적 감독체계 도입을 고려해볼 필요가 있다며 이를 위한 신규인력의 채용도 필요한 것으로 보인다는 의견을 제시했다.<sup>66</sup>

개인정보분야에 대한 우려와 권고도 있었다. 유엔 프라이버시권 특별보고관은 한국의 개인정보보호위원회가 인사 및 예산의 독립성이 결여되어 있는 것에 우려를 표하고, 개인정보 감독기구에게 자율성과 독립성을 보장할 것을 촉구했다.<sup>67</sup> 또한, 제주도를 비롯한 스마트시티 프로젝트가 프라이버시영향평가도 없이 추진되는 것에 대해 우려를 표하며, 프라이버시 중심설계(privacy by design) 및 프라이버시 기본설정(privacy by default)의 원칙을 준수할 것을 권고했다. 특히 유엔 프라이버시 특별보고관은 “개인정보 보호 기본체계는 혁신과 경제성장의 걸림돌이 아니”라 강조했다.<sup>68</sup>

유엔 프라이버시권 특별보고관은 후천성면역결핍증예방법이 HIV/AIDS 감염 여부를 알리지 않는 행위를 처벌하는 것, 구금시설에서 감염 사실을 당사자 동의 없이 공개하는 것이 프라이버시권 침해라는 점을 확인했다.<sup>69</sup> 군대 내 성소수자(LGBTI)에 대해서는 “폭력, 차별, 프라이버시권 침해에 노출”되어 있는 상황에 심각한 우려를 표하며, “헌법재판소가 해당 사안에 대한 결정을 내리기 앞서 정부가 먼저 균형법 92조의6을 폐지”할 것과 “성다양성에 관한 교육을 군대 내에서 실시”할 것을 권고했다.<sup>70</sup> 젠더기반 사이버폭력 분야에 있어서 국가가 영상물 삭제를 지원하는 것이 핵심이라는 의견도 제시했다.

66 위의 글, para 20.

67 위의 글, para 30.

68 위의 글, para.38, -41.

69 위의 글, para. 34.

70 위의 글, para. 42, -43.

## 다. 유엔 프라이버시권 특별보고관의 일부 분야에 대한 아쉬운 인식과 후속대응

앞서 나.에서 살펴본 것과 같이 네트워크는 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문조사로 일정정도 성과를 거두었다. 그러나 유엔 프라이버시권 특별보고관은 몇 가지 쟁점에 대해서는 아쉬운 인식을 보였다. 또한 네트워크가 반드시 특별보고관의 권고를 받고자 한 몇 가지 쟁점은 언급조차 되지 않았다.

네트워크 소속 단체들은 특별보고관의 성명에서 아쉽게 다루어지거나 다루어지지 않았던 쟁점들에 대해 각 후속보고서를 제출했다. 사단법인 오픈넷은 감청통지, 압수수색에 기반한 통신감시, 휴대폰실명제 문제를, 한국 사이버 성폭력센터는 디지털 성범죄에 대한 통합적 조치 부재 및 법적 미비사안 등의 문제를, 민변 디지털정보위원회는 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법, 노동감시, 사회보장정보시스템의 문제를, 청소년인권행동 아수나로 등 5개 단체<sup>71</sup>는 어린이집 CCTV 등 아동의 프라이버시권 문제를, 진보네트워크센터는 정보수사기관 개혁, 안면인식기술, 주민등록번호, 개인정보보호법, 의료정보 등의 문제를 다루는 각 추가보고서를 제출했다. 각 추가보고서에는 유엔 프라이버시 특별보고관이 평가한 부분 중 아쉬운 지점을 지적하고, 네트워크 소속 각 단체가 요청하는 권고를 대한민국 정부에게 내려달라는 내용으로 작성되었다.

## 5. 대응활동의 잠정적 종료 및 평가 회의의 진행

네트워크는 2019. 9.경 각 단체가 모든 추가보고서를 제출함에 따라 방문조사 대응활동을 잠정적으로 종료했다. 한편 네트워크는 추가보고서 제출을 완료하기 전인 2019. 8. 23. 방문조사 대응을 평가하는 회의를 진행했다. 네트워크는 해당 회의에서 ① 방문조사를 대응하는 초기부터 여러 다른 단체들을 모집하고 함께 대응하는 것이 필요했다는 점, ② 평소 정보인권분야에 결합하지 않았던 단체들의 경우 장시

71 청소년인권행동 아수나로, 국제아동인권센터, 정보인권연구소, 민주사회를 위한 변호사모임 아동인권위원회, 사단법인 오픈넷

간 진행되는 간담회에 적극적으로 참여하기가 어려웠다는 점, ③ 행정을 맡을 사무국의 구성이 더 초기에 준비되는 것이 필요했다는 점, ④ 선례에 대한 조사와 내용공유를 위한 워크숍을 진행할 필요성이 있었다는 점 등의 평가의견을 공유했다. 네트워크는 유엔 프라이버시권 특별보고관이 2020. 3. 한국 방문조사 최종보고서를 발표하면, 보고서를 기초로 한 후속 활동을 재개할 예정이다.

## VI. 맺으며

2019년은 이상에서 살펴본 것과 같이 개인정보보호 및 통신비밀보호 법제의 개정이 집중적으로 논의되었던 한 해이자, 정보인권과 관련한 다수의 걸림돌 판결이 선고된 해였다. 또한 유엔 프라이버시권 특별보고관의 방문조사를 통해 국제인권규범의 관점에서 한국의 프라이버시권 보장 실태를 평가받기도 했다. 비록 보고서에 언급되지는 않았지만, 민변 디지털정보위원회를 비롯한 많은 정보인권 시민단체들은 2019년에도 국정원 등 정보기관 개혁 활동을 지속적으로 이어왔고, SNI 차단 등 새로운 이슈에도 참여했다. 이처럼 디지털정보 분야는 더욱 그 내용과 쟁점이 다양해지고 있다. 민변 디지털정보위원회는 2020년에도 2019년과 같이 다른 시민단체들과 적극적으로 연대하여 새롭게 등장하는 주제에 적극적으로 대응해 나갈 계획이다.

## 2019년 미군문제 분야 보고

### 집필

서론 : 박진석 변호사(민변 미군문제연구위원회)

한미관계(전시작전통제권 전환과 유엔사 강화 움직임에 대하여) : 민변 미군문제연구위원회 한미관계팀

북미관계(싱가포르 북미 정상회담 이후 북미 비핵화 협상 경과와 전망에 대하여) : 민변 미군문제연구위원회 북미관계팀

한반도와 동북아 평화 : 민변 미군문제연구위원회 한반도와동북아평화팀

미군기지와 소파 : 민변 미군문제연구위원회 미군기지와소파팀

### 감수

박삼성 변호사(민변 미군문제연구위원회)

## 2019년 미군문제 분야 보고

### - 2019년 한반도: 혼란과 긴장의 연속

작년 이맘때쯤 인권보고서를 작성하며 2018년 한반도를 ‘봄의 도래, 평화의 시작과 주춤’이라고 평하였다. 이유는 2018년의 한반도 모습은 평화와 대립, 군사적 긴장 완화와 군비 확장이라는 모순된 상황들이 동시에 일어나고 있었기 때문이다. 그러면서 2019년은 이러한 모순이 해결되고 오직 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 힘차게 나아가는 한 해가 되기를 기원하였다.

그러나 2019년의 한반도 모습은 우리의 희망과는 다소 거리가 멀었다.

2월 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담은 한껏 기대감을 부풀렸으나 결국 아무런 성과 없이 결렬되며 크나큰 실망감만을 안겨 주고 말았다. 6월에 트럼프 대통령과 김정은 위원장, 문재인 대통령이 역사상 최초로 판문점에서 만나며 다시 한번 기대감을 안겨 줬으나, 그 뒤의 후속 협상은 별다른 성과를 내지 못하고 더디기만 하다. 이런 상황 속에서 북은 올해 12월을 시한으로 제시하며 미국이 협상장에 새로운 계산법을 들고 나오지 않으면 중대 결단을 내리겠다고 엄포를 놓고 있다.

남북관계는 북미관계보다 더욱 처참하다. 2018년 세 번이나 만났던 남북정상은 올해 사실상 제대로 된 정상회담조차 열지 못했다. 남북관계 정상화 및 남북교류

활성화의 토대가 될 것으로 기대하며 2018년 9월에 설치된 남북공동연락사무소는 사실상 제 기능을 전혀 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 올해 10월 평양에서 열렸던 남북 간의 월드컵 아시아 예선전은 어쩌면 현재의 남북관계를 상징적으로 보여주는 사건이었을지도 모른다.

더구나, 미국과 중국의 패권경쟁이 심화되면서 동북아시아에서의 군사적 긴장도 고조되고 있는 형국이다. 여기에 일본은 군사대국화를 계속 추진하며 동북아시아의 긴장을 더욱 고조시키고 있으며, 이에 맞대응해 중국과 러시아는 군사적 연계를 점점 더 강화해 가는 추세이다.

이처럼 2019년 한반도를 둘러싼 정세는 혼란스럽고 긴장의 연속이었다고 해도 과언이 아니다. 이에 미군문제연구위원회는 한반도를 둘러싸고 일어난 일들을 크게 ‘한미관계’ · ‘북미관계’ · ‘한반도 및 동북아평화’ · ‘미군기지와 소파’ 4가지 분야로 나눠서 살펴보고자 한다.

## I. 한미관계(전시작전통제권 전환과 유엔사 강화 움직임에 대하여)

### 1. 전시작전통제권 전환

#### 가. 전작권 전환 경과

2007. 2. 24. 미국 워싱턴에서 열린 한미 국방장관 회담에서 2012년 4월 17일부로 전작권을 우리 군이 환수하기로 하였다. 그러나 2010. 6. 26. 가진 한미 정상회담에서 전시작전통제권의 한국 이양 시점이 2015. 12. 1.로 연기되었다. 이후 2014. 10. 23. 미국 워싱턴에서 열린 한미 연례안보협의회(SCM)에서 전시작전통제권 전환을 일정한 조건을 충족했을 때 전환하는 것으로 합의하였다.

당시 제시된 조건은 ‘대한민국과 동맹이 핵심 군사능력을 구비하고 한반도 및 역내 안보환경이 안정적인 전작권 전환에 부합할 때’라는 것이었다. ‘동맹’, ‘핵심 군사능력’, ‘역내 안보환경’의 의미부터 불명확하고, 그 판단기준과 주체도 불명확하여 실질적으로는 전작권이 무기한 연기되었다는 평가를 받았다.

#### 나. 문재인 정부의 전작권 전환 계획

현 정부는 임기 내에 전작권 전환을 마무리한다는 계획을 밝힌 바가 있다. 국방부는 전작권 전환에 대하여 기본운용능력, 완전운용능력, 완전임무수행능력을 순차적으로 검증하여 2022년에는 전작권을 환수한다는 계획을 추진 중이다.

## 2. 미국의 유엔사 강화 움직임

미국은 2014년부터 유엔사 재활성화 프로그램을 추진하고 있다. 미국은 미군 일색이었던 유엔사 구성을 다국군화 하고 있고, 한국에 전작권이 전환되고 한반도 평화협정이 체결된 후에도 유엔사를 통해 영향력을 유지하려 하고 있다.

2019. 4. 21. 유엔사는 1950년 유엔사 창설 이래 최초로 기자회견을 공식 초청하여 유엔사가 수행하는 임무를 설명하는 행사를 열었다. 유엔사 부사령관은 ‘전작권이 전환된 후에도 그 역할에는 변화가 없다’는 점을 강조하였다. 전작권이 전환되거나 평화협정이 체결되는 등 한반도 안보 정세가 바뀌더라도 유엔사의 영향력을 유지하겠다는 의사를 피력한 것이다.

유엔사 창설 이래 사령관과 부사령관은 줄곧 미군 장성이었다. 그런데 2018년에 캐나다 육군 중장인 웨인 에어가 부사령관에 임명된 데에 이어 2019. 4.말에는 호주 장성 출신 스튜어트 캠벨 메이어가 부사령관에 임명되었다. 미국이 유엔사에 다국적군 색채를 입히기 위해서 제3국 장성을 부사령관으로 임명한 것이라는 평가가 지배적이다.



미국은 2019. 7. 한미연합사를 통해 유엔사의 평시 직위 99개 중 최소 20개를 한국 군이 맡아달라고 우리 국방부에 요청했다. 인력난은 겉으로 드러난 명분이며, 미국의 속내는 유엔사의 기능 강화에 있었다.

유엔사가 한반도 유사시 전력을 제공할 국가에 일본을 포함하는 방안을 추진한 것으로 알려져 큰 논란이 되었다. 미국은 유엔사를 주한미군사령부와 분리된 독립 기구화 하기 위하여 유엔사에 일본 등 다수 국가를 참여시킴으로써 동북아에 미국 동맹 위주의 '다국적 군사기구'를 띄워 중국을 견제하려는 의도라는 관측이 나왔다.

위와 같은 유엔사 강화 움직임은 전작권 전환과 종전선언에 이은 평화체제 수립 이후에도 유엔사를 다국적·독립적 군사기구화 하여 유럽의 나토와 같은 역할을 모색하려는 의도로 풀이된다.

### 3. 유엔사에 의한 전작권 전환 무력화 가능성

2018. 10. 한미 연례안보협의회와 2019. 6. 한미 국방장관회담에서 전작권이 전환 된 후 현재의 한미연합사는 가칭 '미래연합사'로 대체되고, 미래연합사의 사령관은 한국군 4성 장군이 맡고 미국군이 부사령관을 맡기로 하였다.

미국은 2019. 5. 한미연합사를 서울 용산에 위치한 국방부가 아니라 경기도 평택의 캠프 험프리스 미군기지로 옮기겠다는 입장을 밝혔다. 연합사를 한국 국방부 내에 둘지, 평택 미군기지 안에 둘지는 단순한 위치 이상의 의미가 있다. 국방부는 문재인 대통령 임기가 끝나는 2022. 5.까지 전작권 전환을 마친 뒤 합동참모의장이 미래연합사의 연합사령관을 맡는 그림을 짜 냈다. 그러나 연합사가 평택 미군기지로 들어가면 합참의장이 서울과 평택을 오가며 지휘해야 해 사실상 '합참의장 겸 연합사령관' 자리를 만들기가 쉽지 않게 된다. 미군 관할지역 내에 연합사가 있는 만큼 전작권 전환 이후에도 미군의 주도권이 유지될 가능성이 높다. 결국 2019. 6. 한미 국방장관 회담에서 미래연합군 사령관은 합참의장을 겸직하지 않는 별도의 한국군

4성 장성으로 임명하는 방안이 승인되어 우리 합참의장이 연합사령관을 맡는 그림은 어렵게 되었다.

한미 군 당국은 2019. 8. 실시한 전작권 전환 검증연습 때 유사시 유엔군사령관의 한국군에 대한 작전지시 권한 유무를 놓고 갈등이 있었던 것으로 알려졌다. 미측은 전작권 전환 이후에도 평시 위기 사태가 발생하면 유엔군사령관이 정전협정 관리에 부합하는 지시를 한국 합참에 할 수 있다는 입장을 보였으며, 특히 전작권 전환 이후에도 유엔군사령관의 정전협정 유지와 관련한 역할이 보장되어야 한다는 점을 강조한 것으로 전해졌다. 이는 미국이 전작권 전환 이후에도 한반도에서 유엔의 이름으로 사실상 '작전지휘권'을 행사하려는 움직임과도 연관된 것으로 평가된다.

최근 한미가 "정전협정 준수와 관련해 유엔사가 한미연합사를 지휘할 수 있다"는 토르 조항을 놓고 이견을 보이는 것으로 확인되었다. 미국은 '토르'라는 한미 간 2급 비밀 약정을 통해, 유엔군사령관이 아예 한미연합사를 지휘할 수 있도록 구상하고 있는 것이다. 그렇게 되면 전작권 전환을 사실상 무력화할 수 있는 제도적 근거가 마련되는 셈이다.

### 4. 미래연합사 체제에 대한 재검토 필요

노무현 정부는 전작권 환수에 합의하면서 한미연합사를 해체하기로 했었다. 그러나 이명박·박근혜 정부를 거치면서 전작권 전환이 무기한 연기되었고, 2018년 한미 연례안보협의회에서 현재의 연합군사령부 구조를 유지하기로 결정하였다.

우리나라가 전작권을 단독으로 환수하지 않고 한미연합사에서 미래연합사로 전작권이 전환된다면, 우리 군이 단독으로 전작권을 행사하기 어려운 구조가 된다. 전작권이 환수되더라도 연합사 체제를 유지하는 한 어떤 형태로든 한국군은 미국의 작전통제를 받게 될 가능성이 높다는 점에서 미래연합사 체제를 원점에서 재검토할 필요가 있다.

## 5. 결론

우리나라는 1907년에 일제에 의해 군사주권을 빼앗겼다. 광복 후 1949년 미군철수로 잠시 군사주권을 회복하였지만 1년도 채우지 못하고 한국전쟁으로 미국에게 작전통제권을 이양하였다. 그로부터 69년이 넘는 세월 동안 주권의 핵심요소인 군사주권을 회복하지 못하고 있다.

전작권 환수가 가시권에 들어오긴 했지만 연합사 체제가 유지된다면 독자적인 전작권 행사는 요원해질 수 있다. 게다가 미국은 유엔사를 동아시아판 나토로 만들어서 한반도에 평화체제가 자리 잡은 이후에도 군사적 영향력을 유지하려 하고 있다. 미국이 유엔사를 이용하여 미래연합사를 지휘하게 된다면 지금과 별반 달라질 것이 없어질 수도 있다.

현재 한미 군 당국은 전작권 전환 후 한국합참-한미연합사-유엔사의 관계를 정리하는 논의를 진행 중이다. 명실상부한 군사주권 회복을 위하여 힘과 지혜를 모아야 할 때다.

## II. 북미관계(싱가포르 북미 정상회담 이후 북미 비핵화 협상 경과와 전망에 대하여)

### 1. 2018년도 남북미관계의 급격한 변화와 북미관계의 교착 상태

2018년도는 남북미 관계가 급속하게 변화되었다. 평창올림픽을 계기로 남북 특사 상호방문, 남북 정상의 4.27 판문점 회담, 5.26 판문점 회담, 북미 정상의 6.12 싱가포르 회담, 남북 정상의 9.19 평양 정상회담이 숨 가쁘게 개최되었다. 하지만, 6.12 싱가포르 정상회담 이후 북미 관계는 북한의 몇 가지 선제적 유화조치 이외에 실질적인 관계정상화 단계로 나아가지 못하였다.

## 2. 하노이 회담의 결렬

2019. 첫날 김정은 위원장은 신년사를 발표하였고, 트럼프 대통령은 곧이어 1. 6. 2차 정상회담 추진 중이라는 사실을 공개하였으며, 같은 달 18. 김영철 노동당 부위원장이 방미하여 트럼프 대통령을 면담하고 2월 말 정상회담 계획을 발표하였다. 김정은 위원장은 그 사이인 1. 9. 중국을 방문하여 시진핑 주석과 정상회담을 갖고 협력을 강화하기로 하였다. 2. 6.부터 8.까지 북측 실무협상 대표 김혁철과 미국 측 실무협상 대표 비건 사이에 실무협상을 진행하고, 2. 27., 28. 북미 정상은 베트남 하노이에서 정상회담을 개최하였다. 하지만, 기대와 달리 정상회담에서 합의문이나 공동선언을 발표하지 못하고 회담은 막을 내렸다.

트럼프 대통령은 회담 직후 가진 기자회견에서 합의문이 있었고, 트럼프 대통령이 원한다면 100% 서명할 수 있었지만, 준비가 안 돼 있었고, 1단계 조치로 주고받을 교환물로 북한은 영변 핵시설 해체를, 미국은 영변과 그 이외의 추가 시설의 해체를 요구했다고 밝혀 1단계 핵시설 폐기 대상을 놓고 북미 사이에 이견이 있었고, 그 이견이 합의문이 불발된 이유임을 시사했다. 그 외 결렬 원인으로 미국은 핵폐기 과정의 모든 단계에 대한 로드맵을 합의하자는 빅딜 방식을 주장했고, 북측은 핵폐기 과정을 몇 단계로 나눠 첫 단계 합의 후 그 합의에 따른 이행 및 검증, 첫 단계 완료 후 다음 단계 협상을 개시하는 단계적 접근 방식을 주장했던 점, 핵폐기 이외에 생화학무기, 탄도미사일 등 모든 WMD 폐기를 주장하는 등 미국이 골대를 이동시키거나 좁게 만들었다는 점, 코언 청문회가 그 시점에 개최되어 트럼프 대통령이 궁지에 몰리게 된 미국 국내 정치적 문제 등이 추정되고 있다.

다만, 트럼프 대통령은 회담이 따뜻하게 마무리되었고, 호감을 갖고 있다고 했다. 또 트럼프 대통령은 김정은 위원장이 핵과 로켓 실험을 하지 않을 것이라고 약속했고, 빠른 시일 내에 김 위원장을 만나길 희망한다고 밝혔다. 이런 발언으로 보아 북미 협상이 완전히 결렬되어 파국에 이른 것은 아니고 기싸움 중이고, 상호 긴장을 증대시키는 조치를 하지 않기로 양해되었다는 점을 알 수 있었다.

### 3. 3차 북미 정상회담 모색과 북측의 연말 시한 압박

하노이 회담 결렬 이후 김정은 위원장은 미국이 관계개선을 위한 의지가 있는지의 의문을 제기하고, 북미 관계를 개선하기 위해서는 미국이 북측에 대한 적대정책을 철회해야 하며, 북측의 굴복을 요구하기보다 북미 쌍방 이해에 부합되는 해법을 찾아야 3차 정상회담을 개최할 의향이 있다고 밝혔다. 그는 북미 관계 개선의 시점을 연말로 제시했다(2019. 4. 13. 김정은 위원장 노동당 대의원대회 시정연설). 북측은 5. 4. 단거리 미사일 발사를 시작으로 10. 31.까지 12회에 걸쳐 신형 전술유도탄, 신형 방사포, 초대형 방사포 등을 시험발사했다. 트럼프 대통령은 북측의 시험발사에 대해 신뢰 위반이 아니라고 평가하고, 유엔안보리도 추가적인 제재를 부과하지 않았다.

김정은 위원장은 싱가포르 회담 1년이 되는 6. 12. 트럼프 대통령에게 친서를 보냈다. 남북미 정상은 예고 없이 6. 30. 판문점에서 상봉하고, 북미 회동을 가졌다. 이 회동은 전날 오전 트럼프 대통령의 트윗 제안으로 시작해, 오후에 북측의 화답, 늦은 밤 판문점에서 실무자 협상 후 확정되었다. 이런 신속한 판문점 회동 과정을 두고 두 정상 사이의 인간적 관계가 매우 돈독한 것으로 평가되었다. 트럼프 대통령은 이 과정에서 판문점 군사분계선에서 김정은 위원장을 만나 인도를 받고 군사분계선을 넘어 북측 지역을 방문하였다. 북미 두 정상이 판문점을 걸어 내려온 후 문재인 대통령과 회동 했다. 북측의 주장에 따르면 판문점에서 트럼프 대통령이 한미연합훈련 중단을 약속했다고 한다(2019. 7. 16.자 북측 외무성 대변인 담화 문답).

판문점 3차 정상회담 후 미국 백악관 안보보좌관 존 볼턴은 9. 11. 경질되었다. 트럼프 대통령과 대북 강경파인 그는 북한 문제 해결 방안을 두고 갈등을 빚어왔었다. 볼턴 경질로 북미 협상에 대한 기대가 높아졌다. 북미간 실무협상을 위한 정상간 친서 교환, 실무자 접촉이 있은 후 북미는 10. 5., 6. 스웨덴 스톡홀름에서 실무협상을 개최하였다. 북미간 간극을 좁히고 3차 정상회담을 위한 진전을 이룰 것이라는 기대가 있었으나 협상은 결렬되었다. 북측 실무협상 대표 김명길 대사는 결렬 이유로 “미국이 구태의연한 입장과 태도를 버리지 못한 데 있다”는 점을 지적했다.

그는 이에 더하여 “핵실험과 ICBM 시험발사 중지가 계속 유지되는가 그렇지 않으면 되살리는가 하는 것은 전적으로 미국 입장에 달려있다”고 미국을 압박했다. 실무협상 결렬 이후 2019. 11. 15. 현재까지 북미 사이에 접촉 소식은 전해지지 않고 있다. 다만, 북측에서 미국에 연말 시한을 압박하는 담화들이 나오고 있는데, 김계관 외무성 고문이 10. 24. 담화를 발표하였고, 하노이 회담 이후 실각한 것으로 예측됐던 김영철 전 노동당 부위원장이 10. 27. 조선아시아태평양평화위원회 위원장 명의로 담화를 발표하였다. 한편으로 북측은 김영철 조선아시아태평양평화위원회 위원장이 11. 14. 담화를 발표하여 한미 합동군사훈련을 강행할 경우 응징할 수 있다고 경고하였다. 미국은 이에 반해 트럼프 대통령이 의회에서 탄핵 조사 절차가 진행되는 탓으로 특별한 대응을 하지 못하고 있고, 내년도 대통령 선거전을 앞두고 있다.

### 4. 2020 북미관계 전망

북측이 제시한 연말 안에 북미가 합의에 도달할 가능성은 낮고, 2020년 상반기에 낮은 수준의 합의가 있을 것으로 예상된다. 북측은 김정은 위원장이 공개 발언한 연말 시한을 준수할 것이고, 미국은 북측의 압박 없이 입장을 변경할 만큼 정치적 관심이 없기 때문이다. 미국은 이란 문제, 중국과의 패권경쟁 등 외교적 사안이 산적해 있고, 탄핵 조사, 2020년 대통령 선거 등 국내 정치사정으로 자발적으로 북측에 대한 관심을 높이기 어렵다.

북측은 2020년 연초부터 장거리 탄도미사일 발사, 핵실험 재개 등 압박 카드를 사용할 가능성 있다. 북측은 핵무력 완성 이후 만 2년 이상 핵탄두 수량, 장거리탄도미사일 수량 등 핵능력 감소가 없었고, 오히려 그 기간 동안 무기급 핵물질량과 장거리탄도미사일 수량이 증가했을 것으로 추정되며, 장거리탄도미사일 기술력(다탄두 재돌입 기술)과 잠수함탄도미사일 발사 능력이 개선되었을 것으로 추정되고, 다량의 SLBM을 탑재 가능한 신형 잠수함을 개발하고 있다. 북측은 그 결과 하노이 회담 노딜에도 불구하고, 협상 기간 동안 사실상 핵보유국 입지가 강화됐다. 북측은

미국과 갈등 관계인 이란과 핵, 탄도미사일, 그 외 방공미사일 시스템 교류협력을 강화하고, 반미 국가인 베네수엘라, 시리아, 예멘 반군 등에 북한의 무기 수출을 통해 외화를 획득하면서 미국을 골치 아프게 할 수 있다.

미국은 북측이 이렇게 압박해 온다면, 마땅한 해결책을 찾기 어렵다. 미국이 핵 무력을 보유한 북한에게 핵전쟁을 감수할 각오 없이 군사적 위협을 한다는 것은 사실상 불가능하다. 유엔안보리를 통한 대북 경제제재는 북한의 경제발전 속도를 늦출 수는 있어도 경제를 뒷걸음질 치게 하거나 정권을 붕괴시킬 정도로 강력하지 않다. 북측은 이런 사정을 감안하여 올해 연말까지로 시한을 설정하고 미국을 압박하고 있다고 보인다.

이렇게 미국의 대응책이 여의치 않다고 하더라도 패권국 미국이 움직이지 않으면 북측은 정상국가로 도약할 수 없다. 북측은 미국과의 군사적 긴장을 높이는 과정에서 막대한 국력을 소비할 수밖에 없고, 따라서 갈등 전략을 지속하기 어렵다. 또 김정은 위원장은 부강국가를 신속히 건설하겠다는 의지가 큰 것으로 보인다. 현실적으로도 트럼프 대통령이 북측에게 양보할 공간이 협소하다. 트럼프 대통령은 하원을 장악하지 못하고 있기 때문에 대북제재 관련 법률을 개폐할 수 없다. 트럼프 대통령은 자신의 권한에 속하는 유엔대사를 통해 유엔안보리 대북제재 결의안을 개폐하거나 미국의 대북제재에 관한 행정명령을 개폐하는 방식으로 북한의 요구사항을 충족시켜 줄 수 있을 뿐이다. 북측은 이러한 사정을 고려하여 만족스럽지 않겠지만 낮은 단계의 합의가 현실적이라는 점을 잘 알고 있을 것이다.

결국 북미는 2020년 상반기에 낮은 수준에서 타협할 가능성이 높다고 보인다. 그 수준은 아마도 하노이 회담에서 북측이 내놓겠다고 한 영변에 있는 플루토늄과 우라늄 농축 시설을 폐기하는 것과 북측이 그 대가로 요구한 2016년 이후 채택된 유엔안보리 결의안 6건 중 핵과 탄도미사일과 관련 여부를 가리지 않고 포괄적 제재를 시작한 2321호 결의안 이후에 채택된 5건의 결의안에서 민생과 인도주의와 관련된 일부 제재를 해제하는 것의 교환이 될 것으로 추정된다.

### Ⅲ. 한반도와 동북아 평화

2019. 2. 27.부터 28.까지 2차 북미정상회담이 열렸지만 합의문 도출에는 실패한 이래 한반도 평화 프로세스는 뚜렷한 진전을 보이지 못하고 있다. 특히 미·중간의 갈등은 보다 뚜렷해지고 있는데, 무역 분쟁이 격화된 것뿐만 아니라 군사·안보적 측면에서의 갈등 또한 뚜렷해지는 징후를 보여, ‘신 냉전 시대’가 도래하는 것이 아닌가 하는 우려를 불러일으키고 있다.

미국이 중국의 해상 진출 관문인 남중국해와 한반도 인근으로 항공모함 등 전략 자산을 전개하는 훈련의 빈도를 높이자, 중국과 러시아는 2019. 7. 23. 동해상에서 전례 없는 연합훈련을 펼치고, 러시아 조기 경보통제기 1대는 독도 영공을 침범했다. 이에 미국은 2019. 8. 2. 러시아와의 중거리핵전력(INF) 조약을 탈퇴하였고, 마크 에스퍼 장관이 “지상 발사형 중거리 미사일을 아시아에 배치하고 싶다”는 입장을 밝히면서 이러한 조치는 중국의 중거리 미사일 전력 증강에 대한 대응 차원임을 밝히기도 했다.<sup>1</sup> 중국과 러시아는 미국의 위와 같은 입장에 예민하게 반응했다.<sup>2 3</sup> (배치 지역이 한반도가 아니더라도) 만약 위와 같은 중거리 미사일 배치가 현실화된다면, 한반도의 군사적 긴장은 한층 더 강화될 수밖에 없다.

올해는 특히 한국의 강제징용 대법원 판결을 빌미로 한 일본의 한국에 대한 수출 규제 조치로 인해 격화된 한·일 간의 갈등 끝에 정부가 2019. 8. 22. 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 이하 ‘지소미아’)을 더 이상 연장하지 않기로 결정하기도 했다. 지소미아는 일본과 군사정보를 공유하기 위한 협정으로, 과거 식민지배에 대한 진지한 반성이 없는 일본과 군사정보를 공유하는 협정이라는 점, 미국이 주도하는

1 KBS, 2019. 9. 2.자, 「[글로벌 돋보기] 막 오른 미중 ‘미사일 대전(大戰)’…‘고래 싸움’ 쓰나미가 다가온다」

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4274599&ref=A>으로 접근 가능)

2 KBS, 2019. 10. 17.자, 「중, 미 아시아 중거리 미사일 배치 경고…“반격 한다”」

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4304647&ref=A>으로 접근 가능)

3 YTN, 2019. 9. 6.자, 「푸틴 “한일에 미중거리 미사일 배치, 심각한 우려”」

([https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_201909060338099648](https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201909060338099648)으로 접근 가능)

MD체계로의 편입을 가속화시키는 조치이며 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중·러’의 신 냉전 구도를 고착화시키고 동북아 다자안보보장 체제로의 이행을 차단한다는 점에서 시민사회의 비판을 받아왔다. 박근혜 정부는 탄핵 촛불집회가 한창이던 2016. 11. 22. 국무회의 심의를 통과시키고 하루 만에 서명식까지 마무리하는 등 졸속으로 지소미아를 체결하여 민주주의의 원칙마저 훼손하였다는 비판이 강하게 일었다. 우리 정부가 뒤늦게나마 지소미아 파기 결정에 이르렀지만, 미국과 일본은 2019. 11. 23. 종료되는 지소미아 연장을 압박하고 우리 정부는 일본의 수출 규제 조치 철회를 조건으로 지소미아 연장을 검토할 수 있다는 입장을 밝혔다.<sup>4</sup> 그러나 일본의 수출 규제 조치 철회 여부와 별개로, 신 냉전 시대와 맞물려 동북아의 항구적 평화와 번영을 위해 한·미·일 동맹에만 의존해 온 종전의 안보 체제에 대한 근본적인 고민이 필요한 시점으로 보인다.

## IV. 미군기지와 소파

### 1. 미군기지와 환경문제

#### 가. 1990년 이후 미군기지의 환경관련 사건들

1990년 7월 6일 대전 대청호 기름유출 사건을 시작으로 주한미군 기지에서는 매년 수 건의 기름유출, 기름오염 사건이 일어났으며, 쓰레기 불법 매립, 산에 있는 바위에 낙서, 오폐수 방류, 산불, 농지에 제초제 살포, 석면 오염, 사격으로 인한 오염 등 다양한 형태의 수많은 환경오염 사건들이 일어나고 있다. 2000년 이후에도 2000년 7월 13일 미군 한강 독극물방류 사건, 2001년 녹사평 기름유출 사고, 2006년 캠프김 기름유출 사고 등이 있었으며, 2010년 부산 하야리아 미군기지 반환시 오염

<sup>4</sup> 뉴스1, 2019. 11. 16.자, 「靑 “원칙 훼손은 없겠지만 지소미아 문, 끝까지 열어둔다”」 (<http://news1.kr/articles/?3770641>으로 접근 가능)

정화비용을 최초 3억 원으로 예상하고 반환을 받았지만, 실제로는 146억 원의 정화비용을 지출하기도 하였다. 한편, 2015년에도 살아있는 탄저균을 주한미군 기지로 반입한 사실이 있고, 미군은 주한미군 기지에서 ‘주피터(JUPITER) 프로젝트’라는 명칭으로 생화학 실험을 진행하고 있음이 밝혀진 바 있다.

#### 나. 2019년 주한미군의 생화학물질 반입

질병관리본부가 국회에 제출한 문서에 따르면, 2019년 1월 9일 군산 미 공군기지와 오산 미 공군기지, 부산항 8부두, 평택 캠프 험프리 4곳에 생화학 실험을 주관하는 미 생화학방어합동참모국(JPEO-CBRND)의 생화학물질인 보툴리눔 독소이드(독소)와 포도상구균, 리신 등 3가지 12ng(나노그램)이 반입되었다.<sup>5</sup> 이러한 사실이 알려졌음에도 불구하고, 미군과 국방부의 관계자는 모르쇠로 일관하거나 반입되었다고 하더라도 독성이 없다는 취지로 답변하기도 하였으며, 반입된 이후 그 사용 용도와 실험 과정, 사용 현황 등에 대해 미군이 공개하지 않아 사용처를 알 수 없는 상황이고, 우리 정부는 이에 대하여 아무런 대처도 하지 않았다.<sup>6</sup>

#### 다. 미군기지 반환과 오염 정화비용 부담 문제

청와대는 2019년 8월 30일 정의용 국가안보실장 주재로 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회 회의를 열고 국내 미군기지 26곳의 조기 반환과 평택기지로의 조기 이전을 적극 추진하겠다고 밝힌 바 있고, 상임위원들은 용산 미군기지의 반환절차를 올해 안에 개시하기로 했다. 현재 용산기지 부지에는 지난해 6월 주한미군사령부와 유엔군사령부가 평택기지로 이전하면서 한미연합군사령부 본부 정도만 남아있다. 연합사 본부도 조만간 평택기지로 옮겨갈 예정이지만, 부지의 공식 반환을 위한 절차는 아직 시작되지도 않았다.

<sup>5</sup> 전북일보, 2019. 11. 3.자, 「국방부, 생화학물질 반입 확인했는데 ‘모르쇠 일관」

<sup>6</sup> 전북일보, 2019. 10. 31.자, 「주한 미군 군산기지 생화학 실험물질 반입」

한미SOFA는 주한미군 기지 반환을 위한 절차를 ‘반환 개시 및 협의→환경 협의→반환 건의→반환 승인→기지 이전’으로 규정하고 있는데, 원만한 반환을 가로막는 가장 큰 요인은 환경 협의 단계라고 볼 수 있다. 기지 내 환경 평가를 실시해야 하고 오염 정화비용을 어떻게 부담할 것인지 협의가 이뤄져야 하는데 미국은 이해할 수 없는 핑계를 대면서 오염 정화비용을 부담하지 않으려고 하고 있다.

한편, 원주의 캠프 룡, 캠프 이글, 인천 부평의 캠프 마켓, 동두천의 캠프 호비 사격장 등은 이미 주한미군이 철수했지만 오염 정화비용 부담 문제나 환경조사 결과에 대한 이견으로 반환 절차가 멈춰있는 상황인데, 주한미군사령부 측은 위 4개의 기지를 포함하여 15개의 기지를 조속히 반환할 수 있다고 말하기는 하면서도, 정화비용에 대하여는 언급을 하지 않고 있다.<sup>7</sup>

#### 라. 한미SOFA 및 관련부속합의서의 환경규정과 정부의 의지

한미SOFA 제4조 1항은 원상회복 의무 면제 조항이 있는데, 시설 등의 원상회복이 면제되는 것일 뿐, 오염된 환경에 대한 복구비용을 면제하는 조항은 아니다. 우리 헌법재판소도 “이 규정들(한미SOFA 4조)은 합중국군대에게 그 공여 받은 시설과 구역을 오염시킬 수 있는 권한을 부여하거나, 환경오염을 방지한 상태로 시설과 구역을 반환할 수 있도록 규정하는 것이 아니다”(헌재 2001.11.29. 선고 2000헌마462 결정)고 판시한 바 있다. 오히려 한미SOFA 합의의사록 제3조 2항 규정이나 환경보호에 관한 특별양해각서 체결(2001. 1. 18 서명)에 따르면, 주한미군이 기지의 환경오염을 치유하거나 오염 정화비용을 한국정부에게 지급하여야 하는 것이다.

대한민국 정부는 미국의 눈치를 살필 것이 아니라 당당하게 기지 반환을 요청하고, 오염 정화비용을 계산하여 청구하여야 할 것이고, 오염 정화비용을 미국이 부담하지 않는 경우 방위비 분담금에서 오염 정화비용을 공제하여 지급하는 등 과감한 태도가 필요한 것이다.

<sup>7</sup> 연합뉴스, 2019. 9. 18.자, 「주한미군 “15개 기지 이미 폐쇄…한국정부에 조속 반환 가능”

## 2. 방위비 분담금 문제

2019. 2. 10. 한·미 당국은 총액 1조389억 원, 유효기간 1년을 주요 내용으로 하는 2019년도 주한미군 방위비 분담금 특별협정(SMA)에 합의했다. 1991년 1차 한·미 SMA 이후 처음으로 다년 계약이 아닌 1년짜리 계약이 맺어진 것이다. 2019년 합의는 처음으로 1조 원을 넘기게 된 것으로(2018년 분담액 9,602억 원에서 한국의 국방예산 인상률 8.2%를 적용하였음), 미국의 당초 50% 인상 요구에서는 물러섰지만 해마다 협상을 통해 한국 측 부담을 늘리겠다는 전략으로 해석돼 당장 상반기부터 시작해야 하는 2020년 분담금 협상에 진통이 예상되었다.

트럼프 대통령은 협정 합의 이후 얼마 지나지 않아 동맹국의 방위비 분담금을 올리겠다고 말하고 다니기 시작하였으며,<sup>8</sup> 2019. 9. 24.~25. 서울에서 열린 ‘제11차 방위비 분담금 특별협정(SMA)’ 협상의 첫 번째 협상에서 50억 달러(한화 약 6조 원)를 언급하기 시작하여, 2019. 10. 23.~24. 하와이 호놀룰루에서 열린 두 번째 협상에서도 미국은 분담금의 대폭 인상을 요구하였는데, 미국이 계산한 주한미군 운용비용 50억 달러는 주한미군 인건비와 전략자산(무기) 전개비용 등이 모두 포함된 액수이다.<sup>9</sup> 특히 미국 측은 한미 방위비 분담금 특별협정(SMA) 협의에서 한반도 외의 지역에서 발생한 ‘역외 부담’ 비용을 요구했다고 밝혀지기도 하였다.<sup>10</sup> 세 번째 협상은 2019. 11. 말경으로 예정되어 있는데, 미국은 연내에 협상을 마무리하기를 원한다고 알려져 있으며, 주한미군 사령관이 주한미군 내의 한국인 군무원의 인건비의 75%가 방위비 분담금에서 사용된다며, 여론전을 펼치기도 하였다.<sup>11</sup>

방위비 분담금 특별협정의 정식명칭은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정」이다. 즉, 방위비 분

<sup>8</sup> 뉴시스, 2019. 4. 28.자, 「트럼프 유세에서 또 동맹국 방위비 압박…“내년엔 더 내야”

<sup>9</sup> 서울신문, 2019. 10. 25.자, 「한미 이틀째 방위비 협상…미 대폭인상 요구에 난항 관측」

<sup>10</sup> 동아일보, 2019. 11. 9.자, 「강경화 “美, 방위비 역외 부담 요청 있었다”

<sup>11</sup> 동아일보, 2019. 11. 14.자, 「여론전 나선 주한미군 “방위비, 결국 한국경제에 돌아가는 돈”

담금 특별협정은 한미상호방위조약과 한미SOFA를 모범으로 하는 협정이다.

미국은 한미상호방위조약 제4조<sup>12</sup>에 근거, 대한민국 영토에 주한미군을 주둔시키고 있다. 그런데 한미상호방위조약은 적용범위(제3조)<sup>13</sup>를 남한 방어에 한정하고 있다. 이 제3조에 대한 미 상원 양해사항은 “이 조약의 어떤 경우도 대한민국의 행정적 관리 하에 합법적으로 존치하기로 된 것과 미합중국에 의해 결정된 영역에 대한 무력공격의 경우를 제외하고는 미합중국이 대한민국에 대하여 원조를 제공할 의무를 지우는 것으로 해석되어서는 안 된다.”로 되어 있다. 한미상호방위조약 제3조 양해사항은 ‘행정지배 하에 있는 영토’의 범위를 “대한민국”으로 엄격히 한정하고 있는 것이다. 따라서 한미상호방위조약 적용범위에서 미국 영토와 태평양 지역은 제외된다.<sup>14</sup>

한미주둔군지위협정(SOFA) 제2조 1. 가)는 한미상호방위조약 상의 남한 방어를 전제로 주한미군에게 대한민국 안의 시설과 구역의 사용을 공여하고 있고, 제5조는 ‘시설·구역’을 제외한 미군이 주둔하는데 드는 모든 경비는 미국이 부담하도록 명시하고 있다. 방위비 분담금 특별협정(SMA)은 시설과 구역을 제외한 주한미군 유지 경비를 모두 미국이 부담하도록 규정한 SOFA에 반하는 규정인 것이지만, 특별협정의 형식으로 주한미군 주둔 경비의 일부를 대한민국이 부담하기로 한 한시적인 계약일 뿐이다.

특히, 이번 제11차 방위비 분담금 특별협정 과정에서 미국이 분담금 대폭 인상을 요청하는 근거가 한반도 이외의 지역에서 발생한 비용의 부담 때문이라면, 모범이라고 할 수 있는 한미주둔군지위협정과 한미상호방위조약을 위반하면서까지 이를 받아들여야 할 이유는 없는 것이다.

12 상호합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여하고 미합중국은 이를 수락한다.

13 각 당사국은 타 당사국의 행정지배 하에 있는 영토와 각 당사국이 타당사국의 행정지배 하에 있는 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서, 타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통된 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동할 것을 선언한다.

14 유영재, 제11차 방위비분담금 특별협정 토론회 발제문 “세계패권전략 수행 비용 전가하는 미국의 방위비분담금 대폭 증액 요구의 불법부당성과 우리의 대응 기조와 방향” 10쪽, 11쪽

## 2019년 민생경제 분야 보고

### 집필

주택임대차보호법 계약갱신청구권 등 도입 입법운동: 김대진 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회)

### 감수

민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회 금융부동산팀

## 2018년 민생경제 분야 보고

### - 주택임대차보호법 계약갱신청구권 등 도입 입법운동

#### I. 전월세 세입자의 주거실태 - 2018년 주거실태조사 결과를 중심으로<sup>1)</sup>

##### 1. 전월세 가구의 비율

가. 2018년 국토교통부 주거실태조사 결과에 따르면, 2018년 현재 자가점유율은 57.7%, 자가보유율은 61.1%이다. 이미 2010년에 주택보급률이 100%를 넘어섰음에도 불구하고 여전히 국내 전체 가구의 약 40%는 자기 소유가 아닌 다른 사람의 집을 빌려서 살고 있는 소위 ‘무주택 가구’라고 할 수 있다.

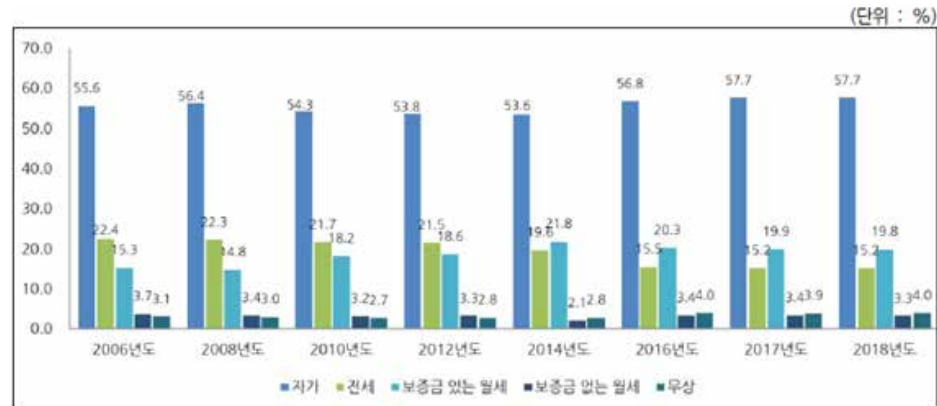
나. 점유형태별로 살펴보면, 지난 12년 동안 저금리로 인한 월세화가 계속됨에 따라 2012년을 기점으로 월세가구(보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세 포함)의 비율이 전세가구의 비율을 추월한 상태이다(2006년 전세가구 22.4%, 월세가구 19.0% → 2012년 전세가구 21.5%, 월세가구 21.9% → 2018년 전세가구 15.2%, 월세가구 23.1%).

---

<sup>1)</sup> 본 장에서 소개된 통계자료는 국토교통부, 「2018년도 주거실태조사 -연구보고서-」, 2019. 3.에서 인용



<그림 1> 점유형태 추이



자료 : 국토교통부, '주거실태조사', 각년도

다. 소득별로 살펴보면, 소득 하위가구와 소득 상위가구의 자가보유율 격차가 2006년 24.2%(하위 52.6%, 상위 76.8%)에서 2018년 32.7%(하위 48.8%, 상위 81.5%)까지 벌어져, 소득계층에 따른 주택 소유 양극화가 더욱 심화된 것을 알 수 있다.

<표1> 소득별 자가점유율

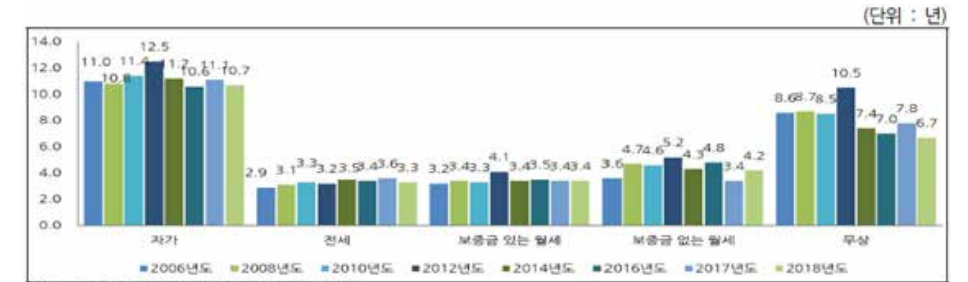
구분	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
전체	55.6	56.4	54.3	53.8	53.6	56.8	57.7	57.7
하위	49.7	51.9	46.9	50.4	47.5	46.2	47.5	47.2
중위	55.3	54.7	54.0	51.8	52.2	59.4	60.2	60.1
상위	67.0	69.4	69.5	64.6	69.5	73.6	73.5	75.2

자료 : 국토교통부, '주거실태조사', 각년도

## 2. 전월세 가구의 평균 거주기간

가. 2018년 전체 가구의 평균 거주기간은 7.7년인데, 점유형태별로 보면 자가 가구는 10.7년인 반면에 무주택 가구는 3.4년(보증금 없는 월세 4.2년, 보증금 월세 3.4년, 전세 3.3년)에 불과하여 그 격차가 상당한 것으로 나타났다. 또한 현재주택 거주기간이 2년 이내인 가구 비율 또한 36.4%에 이른다.

<그림 2> 점유형태별 현재주택 거주기간



자료 : 국토교통부, '주거실태조사', 각년도

나. 참고로 우리나라와 민간임대주택 비율이 비슷한 독일의 경우, 세입자의 평균 거주기간은 12.8년으로 국내 자가 가구보다도 높으며, 20년 이상 한곳에서 산 세입자도 전체의 22.7%에 이른다(독일 GEVOS 연구소 2009년 통계).<sup>2</sup>

## 3. 전월세 가구의 주거비 부담

가. 먼저 월소득 대비 임대료 비율(RIR)을 살펴보면, 전체 RIR은 중위수 기준으로 2006년 18.7%에서 2014년 20.3%까지 올라갔다가 이후 계속 하락하여 2018년 현재 15.5%까지 떨어진 상태이다. 지역별 RIR은 수도권 18.6%, 광역시 16.3%, 도지역 15.0% 순으로 나타났다. 소득별 RIR은 2018년 현재 소득 하위가구 20.3%, 중위 가구 16.7%, 상위가구 18.3%로 여전히 소득 하위가구의 RIR이 높기는 하나 그 격차는 줄어든 편이다.

<표2> 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

구분	구분	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
전체	중위수	18.7	17.5	19.2	19.8	20.3	18.1	17.0	15.5
	평균	22.9	22.8	23.1	26.4	24.2	21.4	21.8	21.1
지역	수도권	중위수	19.9	22.3	20.9	23.3	21.6	17.9	18.4
		평균	25.3	26.1	26.4	30.5	27.4	24.6	24.0
	광역시	중위수	18.5	19.3	16.4	16.8	15.4	15.3	16.3
		평균	20.1	19.5	19.4	22.0	20.5	16.9	17.6

2 경향신문, 2010. 5. 19.자, 「주거의 사회학」 독일, 안정적 임대 어떻게 가능한가

도지역	중위수	17.8	15.9	14.4	14.5	15.8	14.2	15.0	15.0
		평균	18.5	16.4	16.2	19.3	17.3	15.1	15.4
	하위	중위수	27.6	25.0	28.2	21.8	29.0	23.1	22.2
		평균	36.3	30.9	31.1	33.6	34.1	26.7	26.3
	중위	중위수	18.9	17.6	16.6	17.3	17.0	14.9	15.7
		평균	20.7	21.4	21.4	20.3	23.1	18.9	19.2
	상위	중위수	16.1	17.4	21.1	22.6	21.6	19.0	20.3
		평균	18.5	20.3	21.0	24.4	21.2	20.6	21.9
	소득	중위수	18.9	17.6	16.6	17.3	17.0	14.9	15.7
		평균	20.7	21.4	21.4	20.3	23.1	18.9	19.2

주 : 월세 전환율(월세이율)은 조사시점을 고려하여 2006년 11.88%에서 2008년 11.76%, 2010년 11.52%, 2012년 10.44%, 2014년 9.36%, 2016년 6.70%, 2017년 6.40%, 2018년도 6.20%로 지속적으로 하락함<sup>2)</sup>  
 자료 : 국토교통부, '주거실태조사', 각년도

나. 그러나 통계청 가계동향조사 상의 가계소득과 가계지출 중 주거비(주거·수도·광열) 지출을 비교해보면, 소득분위가 낮을수록 전체소득 대비 주거비가 차지하는 비중이 급격히 상승하며(2018년 기준 소득 1분위 28.54%, 소득 10분위 3.03%), 이러한 경향은 최근 12년 동안 더욱 강해졌는바(소득 1분위 2006년 19.41% ⇄ 28.54%, 소득 10분위 2006년 3.85% ⇄ 2018년 3.03%), 이를 통해 전월세 가구 비율이 높은 소득 하위계층의 주거비 부담이 갈수록 커지고 있음을 알 수 있다.

<표3> 소득분위별 가계소득 및 주거비 지출(2006년/2018년)

소득 분위	가계수지 항목별	2006년		2018년	
		금액(원)	주거비비율	금액(원)	주거비비율
전체	소득	3,116,923	6.32%	4,750,997	6.25%
	주거비	197,033		296,711	
1분위	소득	741,989	19.41%	868,424	28.54%
	주거비	144,004		247,879	
2분위	소득	1,399,754	12.90%	1,791,598	14.92%
	주거비	180,548		267,223	
3분위	소득	1,823,358	9.52%	2,529,030	11.94%
	주거비	173,626		302,033	
4분위	소득	2,189,997	8.46%	3,159,531	9.46%
	주거비	185,279		298,858	

5분위	소득	2,587,380	7.11%	3,783,418	7.61%
	주거비	183,962		288,029	
6분위	소득	3,005,483	6.52%	4,451,773	6.47%
	주거비	195,832		287,820	
7분위	소득	3,483,677	5.92%	5,191,101	5.71%
	주거비	206,282		296,459	
8분위	소득	4,058,094	5.33%	6,119,580	4.91%
	주거비	216,262		300,294	
9분위	소득	4,812,765	4.41%	7,549,347	4.14%
	주거비	212,334		312,903	
10분위	소득	7,058,191	3.85%	12,046,654	3.03%
	주거비	271,955		365,542	

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 2006, 2018년도<sup>3)</sup>

## II. 주택임대차보호법 개정의 필요성

### 1. 주택임대차보호법의 연혁 및 주요 내용

가. 민법의 특별법인 주택임대차보호법은 1981년 3월 5일 제정·시행되었다. 당시 주택임대차보호법의 주된 목적은 임대차 등기가 없는 경우에도 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 경우 대항력을 부여하기 위한 것이었다. 이후 1983년 12월 31일자 개정(법률 제3682호, 1984년 1월 1일 시행)으로 차임등의 증감청구권과 소액보증금의 우선변제권 규정이 도입되었고, 다시 1989년 12월 30일자 개정(법률 제4188호, 같은 날 시행)으로 임대차 최단기간이 종전 1년에서 2년으로 늘어남과 동시에, 대항력 및 확정일자를 갖춘 임차인의 보증금 우선변제권, 소액보증금의 최우선

<sup>3)</sup> 2018년 가계소득은 각 분기별 통계의 평균값임

변제권 등이 도입되었다. 그리고 최근 들어 2016년 5월 29일자 개정(법률 제14175호, 2016년 11월 30일 시행)에 주택임대차 분쟁조정제도가 새로 도입되어 현재 각 시·도 대한법률구조공단 지부에 주택임대차분쟁조정위원회가 설치·운영 중이다.

나. 현행 주택임대차보호법 상 세입자의 권리보호를 위한 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

(1) 대항력(제3조) : 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때 그 다음날로부터 제3자에 대하여 효력이 생긴다.

(2) 보증금의 우선변제권(제3조의2) : 임차인이 위 대항요건 및 임대차계약증서상의 확정일자를 갖춘 경우, 경매나 공매 시 임차주택의 환가대금에서 다른 후순위 권리자나 일반 채권자보다 우선 변제받는다.

(3) 임대차기간(제4조) : 기간을 정하지 않거나 2년 미만인 임대차의 기간은 2년으로 간주한다. 단, 임차인은 2년 미만으로 정한 기간의 유효함을 주장할 수 있고, 보증금을 반환받기 전까지는 임대차계약은 존속되는 것으로 간주한다.

(4) 계약의 갱신(제6조) : 임대인이 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 1개월 전까지 임차인에게 갱신거절의 통지를 하지 아니하거나 계약조건을 변경하지 아니하면 갱신하지 아니한다는 뜻의 통지를 하지 않는 경우 종전 임대차와 동일한 조건으로 다시 임대차한 것으로 간주한다.

(5) 차임 등의 증감청구권(제7조) : 당사자가 약정한 차임이나 보증금이 임차주택에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제사정 변동으로 적절하지 않을 때 장래에 대하여 증감을 청구할 수 있다. 다만, 증액의 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따른 비율(현행 5%)을 초과하지 못한다.

(6) 소액보증금의 최우선 변제(제8조) : 보증금이 일정한 금액 이하<sup>4</sup>인 임차인에게 보증금 중 일정액<sup>5</sup>에 대한 최우선변제권을 인정한다.

<sup>4</sup> 현행 주택임대차보호법 시행령 제11조에 따르면, 서울 1억1천만 원, 수도권 과밀억제권역·세종시·용인시·화성시(이하 “과밀억제권역등”) 1억 원, 광역시(과밀억제권역, 군지역 제외)·안산시·김포시·광주시·파주시(이하 “광역시등”) 6천만 원, 그 밖의 지역 5천만 원임.

<sup>5</sup> 현행 주택임대차보호법 시행령 제10조에 따르면, 서울 3천7천만 원, 과밀억제권역등 3천4백만 원, 광역시등 2천만 원, 그 밖의 지역 1천7백만 원임.

(7) 주택임대차 분쟁조정제도(제14조 내지 제29조) : 법률구조공단과 시·도에 설치된 주택임대차분쟁조정위원회를 통해 주택임대차에 대한 분쟁을 조정한다.

## 2. 주택임대차보호법 개정을 통한 세입자 보호의 필요성

### 가. 세입자의 계속되는 주거 불안정

앞서 살펴본 바와 같이 무주택 세입자 보호를 목적으로 하는 주택임대차보호법이 시행된 지 약 40년 가까이 되어 가고 있으나, 무주택자들은 여전히 평균 3.4년에 불과한 짧은 거주기간과 소득대비 20% 이상의 주거비 부담 등의 주거 불안정에 시달리고 있다. 실제 2018년 주거실태조사 중 설문결과에 의하면, 무주택 가구의 80% 이상<sup>6</sup>이 임대료 및 대출금 상환에 부담을 느끼고 있으며, 비자발적인 이동(‘계약만기’, ‘집값·집세 부담’, ‘집주인이 나가라고 해서’등)도 전체 이사 가구의 약 30%<sup>7</sup>에 이를 정도이다.

세입자 보호를 위한 법적 안전장치가 제대로 갖춰지지 않은 현 상황에서 주거안정을 도모하기 위한 유일한 방법은 자가 보유자가 되는 것, 즉 ‘내집마련’ 밖에 없다. 그러나 서민 무주택자들에게는 이마저도 쉽지 않은 상황이다. 2019. 3. 26.자 KB주택시장 동향에 따르면, 지난해 12월 연소득(명목) 하위 20%인 1분위 가구(2인 이상, 도시가구)의 서울 주택가격 1분위 기준 PIR(소득 대비 주택가격)은 21.0이었다고 한다. 즉, 저소득층이 서울에서 자신의 소득에 맞는 집을 마련하기 위해서는 21년 동안 한 푼도 쓰지 않고 돈을 모아야 한다는 것이다. 또한 고소득층 가구와 저소득층 가구의 PIR 격차도 통계가 집계된 2008년 12월 이후 가장 큰 6.4년이었다.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 보증금 있는 월세가구 86.0%, 보증금 없는 월세가구 82.4%, 전세 74.9% 순. 반면 자가 가구는 55.7%로 상대적으로 부담을 덜 느끼고 있음.

<sup>7</sup> 이유별로 살펴보면, ‘계약 만기로 인해서’가 15.3%, ‘집값 혹은 집세가 너무 비싸고 부담스러워서’가 11.6%, ‘집주인이 나가라고 해서’가 2.9%임.

<sup>8</sup> 매일경제신문, 2019. 3. 26.자

최근 정부의 연이은 부동산대책으로 전세가격이 하향 안정세이기는 하나(한국감정원의 전월세통합지수 통계에 의하면, 2017년 12월부터 2019년 9월까지 월별 전월세통합지수 변동률이 연속 마이너스임), 한편으로는 부동산 가격급등 당시 시세차익을 목적으로 전세를 끼고 주택을 구입한 소위 갭투자자들이 최근 전세가격 하락으로 세입자가 보증금을 돌려받지 못하는 ‘역전세난’ 우려 또한 커지고 있다. 실제로 주인이 전세보증금을 돌려주지 못해 보증회사가 세입자에게 대신 보증금을 돌려준 돈이 2017년 398억 원에서 2018년에는 1천 607억 원으로 4배 이상 늘어났다고 한다.<sup>9</sup> 세입자들로서는 이중의 압박을 받을 수밖에 없는 상황이다.

#### 나. 현행 주택임대차보호법의 세입자 보호제도로서의 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 현행 주택임대차보호법은 임차인의 대항력과 보증금에 대한 우선변제권, 최단임대차기간, 차임등 증감청구권, 주택임대차 분쟁조정제도 등 세입자 보호를 위한 장치를 규정하고 있다. 그러나 세입자 보호의 핵심은 임대기간 보장과 임대료 규제에 있다고 할 것인데, 그러한 측면에서 현행법은 아직 미흡한 점이 많다.

우선 임대기간에 있어서 1989년에 ‘2년’의 기간을 보장하는 것으로 개정이 된 이후 현재까지 30년째 그대로 유지 중이다. 계약갱신 또한 임대인이 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 1개월 전까지 갱신거절 또는 계약조건을 변경하지 아니하면 갱신하지 아니한다는 통지를 하지 아니한 경우에만 갱신되는 ‘묵시적 갱신’만 인정하고 있고, 임차인에게 적극적으로 계약갱신을 요구할 수 있는 ‘계약갱신청구권’은 규정하지 않고 있다. 그렇다 보니 2년의 임대차기간이 종료하면 임대차 관계는 원칙적으로 종료하여, 임차인은 임대인이 일방적으로 정하는 임대료 인상을 받아들여 재계약을 하거나 아니면 이사를 하는 선택을 할 수밖에 없다. 또한 2년마다 재계약 또는 새로운 임차인과 계약을 하면서 임대료를 새로 정하다 보니, 그때마다 임대료가 인상되어 임대주택이 부족한 대도시 지역에서는 임대료가 계속해서 오르는 원인이

될 뿐만 아니라 잦은 이사과정에서 이사비용, 교육문제 등 서민들의 부담도 늘어날 수밖에 없다. 상가임대차의 경우, 이미 2001년 상가건물임대차보호법 제정 당시부터 5년을 초과하지 않는 범위 내에서 임차인에게 계약갱신청구권을 인정하였고 최근에는 그 기간을 10년까지 연장하였는바, 국민 생활에 있어 보다 기본적 권리인 주거에 있어서 이러한 갱신제도가 아직까지도 도입되지 않는 현실이 좀처럼 이해하기 어려운 상황이다.

임대료에 대해서는 현행 주택임대차보호법 상 1년에 5%의 범위 내에서만 인상할 수 있도록 하는 차임등 증감청구(제5조)와 보증금의 전부 또는 일부를 월차임으로 전환할 때 산정률 제한(제7조의2)에 관한 규정을 두고 있기는 하다. 그러나 그 중 차임등 증감청구권에 대해서는 대법원이 임대차계약의 존속 중 당사자 일방이 약정한 차임 등의 증감을 청구한 때에 한하여 적용되고, 임대차계약이 종료된 후 재계약을 하거나 또는 임대차계약 종료 전이라도 당사자의 합의로 차임 등이 증액된 경우에는 적용되지 않는다고 판시하여(대법원 2002. 6. 28. 선고 2002다23482 판결) 현재 동 규정은 사실상 사문화된 상태이다. 결국 계약갱신제도가 도입되지 않은 현 상황에서는 2년의 계약기간 만료 시 임대인이 5% 이상의 임대료 인상을 요구할 경우 이를 규제할 만한 아무런 법적 장치가 없어, 임차인은 임대인의 임대료 인상을 그대로 수용하면서 재계약을 하거나 아니면 퇴거를 할 수밖에 없는 상황이다. 즉, 현행 주택임대차보호법으로는 세입자의 실질적인 주거안정을 위한 보호 장치가 전무한 셈이다.

#### 다. 민간임대주택 등록 활성화 정책의 한계

정부는 2017년 12월 13일 ‘임대주택 등록 활성화 방안’을 발표하였다. 주요 내용인즉, 임대주택 등록 시 임대사업자에게 조세감면 및 금융지원 등의 혜택을 제공하여 임대무기기간(4년 또는 8년) 및 임대료 상한율(5%)의 적용을 받는 등록임대주택을 확대해 민간임대 세입자의 주거불안을 해소하겠다는 것이다. 실제 국토교통부 보도자료에 의하면, 위 방안 발표 당시 98만 채이던 등록 임대주택이 2019년 9월 현

<sup>9</sup> 매일경제신문 2019. 2. 10.자

재 146.7만 채까지 증가하였다.<sup>10</sup>

그러나 민간임대주택 등록 활성화 정책은 과도한 조세감면 혜택 제공으로 인한 부작용은 별론으로 하더라도, 세금감면 등 인센티브에만 의존한 채 임대주택 등록을 의무화하지 않은데다가 임대사업자가 4년 또는 8년의 임대의무기간이 경과한 후 등록을 말소하면 위 임대기간, 임대료 제한에서도 벗어나 세입자 보호를 위한 정책으로서의 애당초 근본적인 한계가 있는 것이었다. 현재 등록된 임대주택 146.7만 채도 총주택 재고(2018년 통계청 주택총조사 기준 1,763.3만호)의 약 8.31% 수준에 불과한 데다가 지난해 9. 13. 대책 발표로 세제 혜택이 축소되자 올해 들어 등록주택 수가 월평균 1만여 채 수준으로 감소하여<sup>11</sup> 더 이상의 큰 규모의 등록 확대를 기대하기 어려운 상황이다. 또한 2018년 급증한 등록임대주택의 임대의무기간이 경과한 때 대규모 등록말소 사태 및 투기시장이 형성될 것이라는 우려도 크다.

정부는 위 방안 발표 시 향후 시장 상황 등을 감안하여 2020년 이후 등록 의무화를 단계적으로 추진하고 이와 연계하여 계약갱신청구권 및 전월세상한제를 도입하겠다고 밝혔다. 이후 아직까지 구체적인 논의가 없어 실행 의지 자체도 의문이지만, 임차인 권리에 대한 보편적·일반적인 보호 없이 임대인이 임대사업자 등록을 하는지에 따라 임차인 권리의 보호 여부 및 그 정도가 달라진다는 것 또한 쉽게 납득하기 어렵다. 오히려 위 민간임대주택 등록은 먼저 계약갱신청구권 및 전월세상한제가 실시되고 임대소득 과세가 이루어진 상태에서 다주택자들로 하여금 절세 혜택 등을 위해 자발적인 임대등록을 하도록 하는 보조수단으로서 추진하는 것이 타당할 것이다.

## 라. 소결

현재 우리나라의 민간임대차 시장은 사실상 아무런 규제를 받지 않은 채 시장 논

리에 의해서만 작동되고 있다. 공공임대 확대를 통한 주거안정을 꾀할 수도 있겠으나, 공공임대주택 비율이 아직 OECD 평균(8.7%)에 못 미치는 데다가<sup>12</sup> 단기간 내에 확대가 어려워 당장 주거 불안정에 시달리고 있는 서민 무주택자들을 위해서는 민간임대차 시장에 대한 적절한 규제 및 세입자 보호를 위한 법적 장치의 도입이 시급하다.

앞서 언급한 대로 세입자 보호의 핵심은 임대기간 보장과 임대료 규제에 있다. 사실 주택임대차보호법 개정을 통해 임차인에게 계약갱신청구권을 부여하고 임대료 인상을 상한제를 실시하자는 문제 제기는 2000년대 중후반부터 꾸준히 제기된 사항이고, 그동안 많은 법률개정안도 발의되었으나 통과되지 못한 채 지금에 이르렀다.

계약갱신청구권 및 임대료 인상률 상한제 도입은 단순히 이해관계의 대립이나 갈등의 문제가 아닌 주거권 보장의 문제이다. 국제 사회도 이러한 관점에서 국내 무주택자의 주거문제를 바라보고 있다. 이미 2017년 10월 UN사회권규약위원회가 대한민국 정부의 사회권규약 이행상황에 대한 4차 최종 권고문에서 민간 부문(private sector)의 치솟는 주거비를 규제하기 위한 메커니즘을 도입하고, 임차인의 더 오랜 계약기간을 보장하기 위한 임대차계약 갱신권 부여를 권고한 바 있다. 또한 UN 주거권 특별보고관 레이라니 파르하가 지난 2018년 5월 한국 방문 당시 ‘한국 정부는 UN의 <도시빈민의 주거안정성에 대한 지침(A/HRC/25/54)>에 따라 임차인에게 임대차계약 갱신권을 보장하고 임대료 상한제를 도입하여 거주자의 안정성을 높이는 조치를 취해야 한다. 거주자의 안정성을 보장하기 위한 최우선적인 조치로 정부는 다주택 소유자들의 임대사업자등록을 의무화하여야 한다’<sup>13</sup>고 권고한 바 있고, 다시 2019년 3월 <한국 국가방문 보고서(Visit to the Republic of Korea)>를 통해 ‘임대주택에 거주하는 임차인의 거주 안정성 향상을 위해 임대료 인상 상한제와 거주기간 장기화의 기반이 되는 다주택자의 임대사업자등록을 의무화할 것’을 한국 정부에 거

10 국토교통부, 2019. 10. 11.자 보도자료

11 1월 15,238채, 2월 10,693채, 3월 11,057채, 4월 10,965채, 5월 13,150채, 6월 9,015채, 7월 11,607채 8월 10,298채, 9월 13,101채 (국토부 월별 보도자료 참조)

12 2019. 5. 28. 개최된 ‘문재인 정부 주택정책 2년의 성과와 과제’ 정책 세미나에서 서순탁 서울시립대 총장이 소개한 바에 따르면, 2015년 6.4%에 불과했던 공공임대주택 비율이 2017년 7.2%로 높아졌다고 함. 매일경제신문, 2019. 5. 28.자 기사 참조.

13 적절한 수준의 삶을 영위할 권리와 차별금지에 대한 권리로서의 적절한 주거에 대한 UN특별보고관 레일라니 파르하(Leilani Farha) 방한 결과 정리 보고서, 2018. 5. 23.

듬 권고한 바 있다. 더 이상 제도 도입을 미룰 명분도, 이유도 없는 것이다.

### III. 외국의 입법례 – 계약갱신청구권 및 임대료 인상률 상한제 중심으로<sup>14</sup>

계약갱신청구권 및 임대료 인상률 상한제 도입을 위해 해외 주요 선진국들의 세입자 보호제도를 적극 참고할 필요가 있다. 서구 유럽과 미국, 일본 등의 국가들은 이미 1960년대부터 세입자 문제를 해결하기 위해 꾸준히 임대차 안정화 정책을 펼쳐왔다. 이들의 세입자 보호제도는 정해진 기한이 없거나 법정갱신을 보장하는 방법을 통해 장기 임대차를 지향하면서, 임대료는 표준(공정)임대료, 가이드라인 등을 참고해 조정하되, 일정한 범위 내로 인상을 규제하는 내용을 기본으로 하고 있다. 그리고 임대인의 일방적인 계약해지를 제한하여 세입자를 보호하는 한편, 퇴거 시 임대인이 세입자에게 일정한 보상을 하도록 의무를 부과하기도 한다. 이하에서는 각 국가별로 법정갱신 및 임대료 규제·조정 제도를 위주로 살펴보도록 한다.

#### 1. 독일 : 기한을 정하지 아니한 임대차가 원칙. 2013년부터 대도시 위주 임대료 규제 강화

먼저 독일을 살펴보면, 독일은 유럽 내에서도 가장 강력한 세입자 보호제도를 갖춘 국가이다. 독일은 제1, 2차 세계대전을 겪으면서 심각한 주택난에 시달리게 되었다. 이를 해결하기 위해 다른 유럽 국가들과 달리 1960년대부터 민간자본시장이 주택공급을 주도하는 정책을 추진하였고, 동시에 민간임대시장에 대해 강한 규제정책을 시행해왔다.

우선 임대기간에 있어서 독일은 기간을 정하지 아니한 임대차가 원칙이다. 즉, 계약해지사유가 발생하지 않는 이상 세입자는 기간의 제한 없이 계속해서 거주할 수 있는 것이다. 임대인이 계약을 해지하기 위해서는 세입자가 임대료를 연체하거나, 임대인이 직접 거주하려고 하는 등의 정당한 사유가 있어야 하며, 그러한 사유가 있는 경우라도 계약해지가 임차인에게 너무 가혹한 경우에는 해지할 수 없다. 기간을 정한 임대차는 엄격한 조건 하에 예외적으로만 가능하다. 이러한 법적 장치를 통하여 실제 독일은 앞서 언급한 대로 세입자의 평균 거주기간이 약 12.8년에 이를 정도로 임대차 안정화를 이루고 있다.

임대료 조정에 있어서도 일정한 제한이 가해진다. 임대인은 15개월마다 임대료 인상을 요구할 수 있는데, 인상기준은 동일 또는 유사 지역 내에서 유사한 종류, 크기, 시설, 성상, 위치 및 에너지 시설을 가진 주택의 통상적인 임대료(Mietspiegel, 국내에서는 ‘표준임대료’ 또는 ‘지역상례적 비교차임’으로 번역)에 따른다. 표준임대료는 임대료 표본조사, 국내가계물가지수에 기초해 임대인·임차인 대표 및 지자체가 함께 4년에 한 번씩 정한다. 한편 임대인이 표준임대료에 따라 인상을 청구하더라도 그 임대료는 3년 동안 20%를 초과할 수 없다. 또한 2000년대 중반부터 대도시 중심으로 임대료가 급등하자 2013년 법 개정을 통해 주택공급이 부족한 인구과밀지역에 대해서는 상한율을 15%까지 낮출 수 있도록 하여, 현재 베를린, 바이에른, 헤센, 노르트-베스트팔렌 주 등이 그 적용을 받고 있다. 나아가 임대차계약을 체결할 때 최초임대료는 당사자가 자유롭게 정하는 것이 원칙이나, 이 또한 2015년 법 개정을 통해 과밀주택시장으로 지정된 지역 내에서는 최초임대료도 표준임대료의 10%를 초과하여 정하지 못하도록 하는 등 계속해서 임대료 급등을 막기 위한 규제를 강화하고 있다.

#### 2. 프랑스 : 계약해지 시 정당사유를 심사, 고령·저소득층 퇴거 시에는 대체주거 제공해야. 2014년부터 과밀주거지역에 대한 임대료 규제 강화

프랑스는 ‘임대차관계 개선을 위한 1989년 7월 6일 법률’(메르마즈법)이라는 특별법으로 주택임대차를 별도로 규율하고 있다. 메르마즈법은 주거권의 보장과 함께

<sup>14</sup> 본 장의 주요내용은 오마이뉴스 2019. 2. 14.자 기고문(제목 : 먼나라 이웃나라 세입자들은 어떻게 살고 있나) 발췌. 보다 자세한 내용은 법무부, 「주택임대차 계약갱신제도에 관한 입법사례 분석 및 제도 도입 필요성에 관한 연구」, 2018. 12. 19. 참조.

임대인과 임차인의 대등한 관계를 전제로 하면서 주로 약자적 지위에 있는 세입자 보호에 초점이 맞춰져 있다. 우선 임대기간에 있어서는 3년(임대인이 법인인 경우는 6년)의 최단임대차기간을 보장하면서, 계약기간이 끝났을 때에도 계약이 자동종료 되는 것이 아니라 임대인에게 정당한 사유(예를 들어, 임대인이 직접 거주하려 하거나 매각하려는 경우, 또는 세입자가 임대료를 지급하지 않는 경우 등)가 있는 경우에만 해지할 수 있도록 하여 실질적으로는 법정갱신을 보장하고 있다. 또한 세입자가 66세 이상의 고령이고 저소득층인 경우에는 대체주거를 제공하여야만 계약해지를 할 수 있다.

프랑스도 대도시를 위주로 한 임대료 급등의 문제에 대응하기 위해 2014년 올랑드 정부 하에서 ‘주택 및 도시정비에 관한 법’(알뤼르법)을 시행하여 임대료 인상을 비교적 강하게 규제하고 있다. 알뤼르법은 규제적용대상을 과밀주거지역과 비과밀주거지역을 나누어, 과밀주거지역 내에서는 계약갱신 시 임대료 조정은 물론이고 최초 계약체결 시의 임대료까지도 규제하고 있다. 과밀주거지역 내에서 임대차계약을 체결할 경우 최초 임대료는 지역 임대료 조사통계소가 지역별, 건물유형별로 조사한 임대료의 평균값인 기준임대료의 20%를 초과할 수 없고, 갱신 시에도 기존 임대료가 기준임대료의 20%를 초과하는 경우에는 오히려 세입자가 임대인에게 감액을 요구할 수 있다. 반면에 비과밀주거지역 내에서 최초임대료는 당사자가 자유롭게 정할 수 있으며, 갱신 시에는 임대료가 명백히 적은 경우에만 비교가능한 인근주택들의 임대료 3개 이상을 참고하여 임대료를 조정할 수 있다. 특히 갱신 시 임대료 인상액이 정해지더라도 한꺼번에 인상을 하는 것이 아니라 갱신된 임대기간 내에서 단계적으로 인상되도록 정하고 있다.

### 3. 영국 : 규제임대차에서 보장임대차, 보장단기임대차로 임대차 규제가 완화되면서 세입자의 주거불안정 심화

영국은 1960~70년대까지 강력한 임대차 안정화 정책을 시행하다가 1980년대 대처정부가 들어서면서 민간임대주택 시장 확대를 위해 규제를 대폭 완화하였다. 이로

인하여 현재는 임대기간 보장이나 임대료 인상에 대한 규제가 거의 풀린 상황이다.

1988년 주택법이 개정되기 전에는 임대기간 보장 및 임대료 규제를 통하여 세입자를 강력하게 보호하였다(regulated tenancy 규제임대차). 세입자는 임대기간이 끝난 후에도 계속 거주하고 있는 한 별도의 연장계약 없이도 임대차가 유지할 수 있었고, 임대인의 퇴거요구도 법률이 정한 정당한 사유가 있어야만 가능하였다. 또한 임대료 분쟁이 발생한 경우 임대료 사정관(Rent officer)이 공정한 임대료를 결정하여 이를 등록하면 당사자는 등록된 임대료에 따라야 했다.

그러나 1988년 주택법이 개정되면서 1989년 1월 15일 이후의 임대차에 대해서는 임대료에 대한 별도의 규제가 없이 시장 임대료가 그대로 적용되게 되었다. 임대기간 보장도 점차 완화되어, 1997년 2월 27일까지는 원래의 임대기간 종료 시 당연히 법정주기만큼 임대차가 갱신되어 세입자의 점유가 어느 정도 보장되었으나(assured tenancy 보장임대차), 이후로는 임대인이 2개월 전에 사전 통지만 하면 아무런 사유 없이도 임대차를 종료시킬 수 있게 되었다(assured shorthold tenancy 보장단기임대차).

영국 일간지 ‘가디언’의 기사에 의하면, 2018년 현재 잉글랜드와 웨일즈의 약 80%의 민간 임대차가 6개월 또는 12개월로 정해진 보장단기임대차라고 한다. 그러다보니 2016~2017년 현재 영국 임차가구의 평균거주기간은 3.9년까지 떨어진 상태이고, 특히 대도시를 중심으로 임대료가 폭등하여 런던의 경우 2005~2016년 사이에 소득 지수가 21% 오르는 동안 임대료 지수는 38% 가까이 올라 가계 부담이 크게 증가하였으며, 특히 청년과 신혼부부가 심각한 주거난에 시달리고 있다.

### 4. 미국 : 대도시 위주로 임대차 안정화 정책 추진. 뉴욕은 임대차등록제 및 다양한 프로그램을 통해 꾸준한 임대차 안정화 정책 시행. LA, 샌프란시스코는 신자유주의 영향으로 임대차 갱신, 임대료 규제 완화

미국은 2차 세계대전 이후 연방정부 차원에서 한시적으로 법률을 제정해 임대



료를 통제하다가, 이후 1951년부터는 대도시가 있는 뉴욕(뉴욕시), 메세추세츠(보스턴시), 메릴랜드(볼티모어시), 캘리포니아(LA, 샌프란시스코시) 4개주와 워싱턴 DC(칼럼비아 자치구)에서만 주법을 통해 임대차 안정화 정책을 계속 추진 중이다.

뉴욕시는 심각한 도시 과밀화 및 주택난, 그리고 높은 임대료 수준에 대응하기 위해 지속적으로 임대차 안정화 정책을 발달시켜 왔다. 1984년부터는 임대차 등록제를 시행하여 임대차 관리행정의 기본인프라를 구축하였고, 이를 바탕으로 임대주택 공급확대 프로그램, 조세 면제 프로그램, 중산층 주택 공급 프로그램 등을 통해 임대차 안정화 규제를 받는 민간임대주택을 늘리기 위한 정책을 계속해서 펴고 있다. 위 제도의 적용을 받는 민간임대주택의 임대인은 부동산 보유세 감면 등의 혜택을 받는 대신 임대료의 규제를 받는다. 또한 뉴욕시는 임대료 조정에 관한 가이드라인을 정하기 위한 임대료 가이드라인 위원회도 운영 중이다. 한편 임대기간에 있어서는 원칙적으로 세입자가 임대료를 계속 지급하는 한, 임대인이 계약 갱신을 거절하거나 세입자를 강제로 퇴거시킬 수 없도록 하여 세입자를 보호하고 있다.

캘리포니아 주의 LA, 샌프란시스코도 뉴욕시와 마찬가지로 기한이 없는 임대차가 원칙이다. 다만 캘리포니아 주는 신자유주의의 영향으로 1985년 일정한 요건을 갖추면 임대시장에서 임대주택 철수를 이유로 임차인의 강제퇴거가 가능하도록 한 ‘엘리스 법(Ellis Act)’과 1995년 샌프란시스코, 로스앤젤레스 등의 도시에서 신규 주택에 대해 임대료 규제를 하지 못하도록 하는 ‘코스타-호킨스 임대주택법(Costa-Hawkins Rental Housing Act)’이 각각 제정·시행됨에 따라 현재로서는 세입자 보호정책에 상당한 제한을 받고 있는 실정이다.

#### 5. 일본 : 정당한 사유가 있어야 임대차계약 종료. 임대료는 차임증감청구를 통해 조정 가능

일본은 차지차가법(借地借家法)이라는 특별법을 통하여 임대차를 규율하고 있다. 차지차가법은 임대인의 갱신거절(기간이 정해진 임대차의 경우) 또는 해약신청(기간을 정하지 않은 임대차의 경우)에 정당한 사유가 있는지를 판단하여 정당성이 인

정되는 경우에만 그 임대차계약이 종료되도록 규정하고 있다. 정당한 사유가 있는지는 법원이 차지차가법에서 정한 기준 및 당사자 쌍방의 이익을 비교하여 최종적으로 판단하는데, 세입자에게 일정한 퇴거료를 보상하는 것을 조건으로 정당성을 인정하기도 한다. 건물 임대차에서 계약갱신이 없다는 조항의 효력을 인정하는 규정(‘정기건물임대차’)이 있기는 하나, 2017년 현재 정기건물임대차로 계약을 체결한 비율이 2.3%에 불과하다.

한편 임대료는 당사자가 자유롭게 정하는 것이 원칙이고 차지차가법에서 특별히 상한을 정하고 있지 않다. 다만 차지차가법에서는 우리 주택임대차보호법과 유사한 차임증감청구권(임대료가 경제 사정의 변동 등의 사정 변경에 의하여 상당하지 않은 경우에는 증감을 청구할 수 있는 권리) 규정을 두고 있는데, 우리와 달리 장기 임대차를 전제로 하는 일본에서는 차임증감청구권의 행사를 통한 임대료 조정이 실제로 제 역할을 하고 있다. 차임증감청구 시 상대방의 협의가 이루어지지 않으면 소송을 제기하여야 하는데, 이때 민사조정법에 따른 조정절차를 우선 거쳐야 한다. 특히 임대인이 증액청구를 한 경우 세입자는 조정 또는 재판의 확정 시까지 상당액이라고 인정하는 임대료를 지불하기만 하면 된다.

## IV. 계약갱신청구권 및 임대료 인상률 상한제 도입에 관한 몇 가지 논의

### 1. 부작용 우려에 대한 반론 및 제도 도입의 적기 판단

계약갱신청구권 및 임대료 인상률 상한제의 도입 논의가 있을 때마다 반대 논리로 제기된 것 중 하나가 바로 제도를 도입하는 과정에서 유예기간 중 임대인들이 미리 임대료를 크게 올려 임대료 폭등의 우려가 있다는 것이다. 이러한 주장을 하는 쪽에서는 1989년 주택임대차보호법 상 최단임대차기간이 1년에서 2년으로 개정될



당시 임대료가 약 16~17% 정도<sup>15</sup> 폭등한 것을 대표적인 사례로 든다.

그러나 위 1989년 법 개정의 전후 사정을 살펴보면, 이미 임대료는 법 개정 전인 1987, 1988년부터 두 자릿수 인상률을 기록하는 등(1987년 19.4%, 1988년 13.2%) 임대료 폭등 현상이 이어져 왔던 데다가, 법 개정 이후인 1990년도 2분기 이후부터는 임대료가 안정되어 1991년 1.9% 상승률을 기록한 이후 8년 동안 5% 전후의 한 자릿수 상승률을 기록하였는바,<sup>16</sup> 따라서 법 개정 당시 임대료 폭등현상의 원인을 임대기간 연장으로 단정할 수는 없다고 할 것이다.<sup>17</sup>

오히려 앞서 언급한 대로 임차인의 계약갱신청구권이 인정되지 않아 임대인이 2년마다 재계약 또는 새로운 임차인과 계약을 하면서 임대료를 임의로 조정하여 임대료 상승의 원인이 되었던 만큼, 계약갱신청구권을 도입하여 임대기간을 좀 더 보장하고 임대료 인상률 상한제를 통해 임대료를 적정한 수준에서 관리한다면 장기적으로 임대료를 안정시킬 수 있다고 할 것이다. 그리고 유예기간 중의 임대료 폭등이 우려된다면, 부칙에서 유예기간을 두지 않고 개정법이 공포되는 날 즉시 효력이 발생하도록 하면서 현재 유효하게 존속 중인 임대차에 대해서 개정조항이 적용되도록 함으로써 사전에 차단할 수 있을 것이다.<sup>18</sup>

한편으로, 제도 도입 시 예상되는 부작용을 최소화하기 위해서는 주택임대차 시장 상황을 고려해 제도 도입을 위한 적기를 판단할 필요가 있는데, 그러한 측면에서 대도시 중심으로 주택이 대량공급되어 상대적으로 임대차 시장이 안정된 최근이 적기라 할 수 있다. 통계청 인구주택총조사 및 부동산114 조사결과에 의하면, 2015, 2016년 두 해 동안의 전국 민영아파트 분양물량이 전국 재고 아파트(2016년 기준

10,029,644호)의 약 8%인 816,656가구(2015년 436,846가구, 2016년 379,810가구)였고, 2017, 2018년에는 주춤하긴 하였으나(2017년 266,394가구, 2018년 222,729가구) 2019년에는 지난해 9. 13. 부동산 대책, 청약제도 변경, 주택도시보증공사 분양가 조율 등의 이슈로 밀렸던 물량들이 대거 공급되어 386,741가구의 아파트가 분양될 전망이라고 한다. 또한 2019년 1분기 주택 매매가격, 전세가격 지수변동률도 계속해서 마이너스를 기록 중이다.<sup>19</sup> 이렇게 민간임대차 시장이 안정된 상황이라면 제도 도입으로 인한 임대료 폭등 등의 부작용도 상대적으로 적을 것이다.

## 2. 계약갱신청구권 도입 시 갱신기간, 거절사유 및 적용범위

계약갱신청구권을 도입할 경우 임차인에게 얼마만큼의 갱신을 보장해야 하는지에 대해서는, 임차인의 주거권 보장, 임대인의 사유재산권과의 균형은 물론, 국회에서의 통과 가능성과 지역별 요인까지 함께 고려해야 할 것이다.

그동안 국회에 계약갱신청구권 도입을 위한 다양한 내용의 주택임대차보호법 일부개정법률안이 발의되었고, 현재 20대 국회에도 총 12개의 관련 개정법률안이 계류 중인바, 대다수는 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권의 행사를 인정하여 총 4년(2+2)의 기간을 보장하는 내용이나,<sup>20</sup> 그 외에도 계약갱신청구권을 2회까지 행사하여 총 6년(2+2+2)을 보장하는 법률안,<sup>21</sup> 임대차기간을 3년으로 늘리고 1회에 한하여 계약갱신청구권을 행사하여 총 6년(3+3)을 보장하는 법률안,<sup>22</sup> 횟수, 기간을 정하지 아니하고 임차인에게 차임연체 등 일정한 사유가 없는 한 계약갱신청구권을 행사할 수 있도록 하는 법률안<sup>23</sup> 등이 있다.

15 1989년 17.5%, 1990년 16.8%, 한국감정원 〈전국주택가격동향조사〉 참조

16 한국감정원, 위 조사 참조. 특히 IMF사태가 발생한 이후인 1988년에는 전세가격이 폭락하여 -18.4%를 기록하기도 함.

17 참고로, 19대 국회 서민주거특별위원회 논의 과정에서 국토교통부에서 발주한 한국주택학회 연구용역의 시뮬레이션 결과에서도, 전월세상한제를 제외한 상태에서 1회에 한하여 계약갱신청구권만 적용했을 경우 초기 임대료 상승률이 0.74%~0.77% 수준으로 미미하게 나타난.

18 이미 2015년 상가건물임대차보호법에서 권리금제도를 도입할 당시 위와 같은 방법을 통해 상가임대료 인상의 부작용을 방지한 바 있다.

19 2019년 1분기 월별 매매가격 변동률은 -0.15, -0.12, -0.16, -0.21, 전세가격지수 변동률은 -0.22, -0.22, -0.25, -0.12임. 한국감정원 부동산통계 참조.

20 2+2 법률안으로는, 박영선의원 대표발의(의안번호 2000016호), 윤후덕의원 대표발의(의안번호 2000037호), 정성호의원 대표발의(의안번호 2000148호), 송기석의원 대표발의(의안번호 2000508호), 윤호중의원 대표발의(의안번호 2001056호), 박홍근의원 대표발의(의안번호 2001188호), 백혜련의원 대표발의(의안번호 2006534호), 정동영의원 대표발의(의안번호 2012668호)

21 윤영일의원 대표발의(의안번호 2001865호)

22 김상희의원 대표발의(의안번호 2001278호), 노회찬의원 대표발의(의안번호 2006210호)

23 박주민의원 대표발의(의안번호 2004662호)

자가 소유자들의 반발과 국회에서의 통과 가능성, 계약갱신제도 도입 자체의 상정성 등을 고려하면 2+2 법률안이 가장 현실적이고, 주거지 선택 시 가장 중요한 고려사항 중 하나인 초중등학교(6+3+3)를 감안하면 임대차기간을 3년으로 늘린 3+3 법률안 또는 동일하게 6년이 보장되는 2+2+2 법률안도 바람직할 것이다.

그러나 한편으로 횡수, 기간을 정하지 아니하고 임차인에게 계약갱신청구권을 인정한 경우에도 갱신거절사유를 통해 임대인의 사유재산권 행사와 충분히 조화를 이룰 수 있을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 독일, 프랑스, 일본 등은 임대인의 계약해지 사유를 제한하거나 해지의 정당성을 심사하는 방법 등으로 임차인의 계약갱신청구권을 보장하고 있는데, 그러면서도 임차인의 차임연체, 파손 등 의무위반, 임대인이 직접 사용하려 하거나 또는 주택을 매도하려는 경우, 철거 또는 재건축 등의 경우에는 예외적으로 갱신을 거절할 수 있도록 하고 있다. 또한 우리 상가건물임대차보호법에서도 계약갱신거절사유에 대해 상세히 규정하고 있다.<sup>24</sup> 주택소유자가 재산권을 행사하는 방법이 크게 임대, 매각, 직접사용 3가지라고 한다면, 위와 같이 갱신거절사유를 상세히 규정함으로써 임차인의 주거권을 보호하는 한편 임대인의 재산권 행사도 충분히 보장할 수 있을 것이다.

나아가 계약갱신청구권을 전국적, 일률적으로 도입할 필요가 있는지에 대한 고민도 필요하다. 지방의 경우 자가점유율이 상대적으로 높을 뿐만 아니라 임차인 우위

의 임대차시장이 형성되어 있는 곳도 있어, 수도권 등 대도시에 비하여 계약갱신청구권을 통해 임차인을 보호할 필요성이 상대적으로 낮다. 따라서 예를 들어, 주택임대차보호법에 계약갱신청구권을 규정하되 그 구체적인 적용범위는 광역시·도별로 조례를 통해 정하게 하는 등 보다 다양한 방법에 대한 논의가 필요하다.

### 3. 임대료 인상률 상한제 도입 시 인상률 기준

임차인에게 계약갱신청구권이 인정되어 최초 임대차계약이 갱신될 경우, 다음으로 갱신된 임대기간 동안 임대료를 어떻게 조정할 것인지의 문제가 남게 되는데, 이때 임대인이 과도한 임대료 인상을 요구하여 계약갱신청구권을 형해화시키거나 임대인, 임차인 간에 임대료 분쟁이 발생하지 않으려면, 종전 임대료에서 어느 수준까지 인상할 수 있는지에 대한 기준, 즉 인상률 상한을 규정할 필요가 있다.

인상률 상한률을 규정하는 방식에 대해서는, 현행 상가건물임대차보호법이나 주택임대차보호법의 차임등 증감청구권 규정처럼 법률에 구체적인 수치를 정하지 아니하고 대통령령에 위임하거나, 또는 법에 일정한 상한선을 정하되 구체적인 수치는 대통령령에 위임하는 방식으로 규정할 수도 있을 것이다. 현재 계류 중인 법률안은 후자를 따르고 있는데, 그 중 5% 이하의 범위에서 대통령령으로 비율을 정하도록 하는 것이 대부분이며,<sup>25</sup> 일부 법률안은 ‘임대차 시작 월부터 종료 직전 월까지의 통계청 발표 월별 소비자물가상승률 평균비율의 2배에 해당하는 금액과 약정한 차임이나 보증금의 연 5%의 금액 중 낮은 금액’,<sup>26</sup> “직전 2개년도 소비자물가상승률 평균” 또는 ‘통계청에서 작성·발표하는 직전 2개년도 전년도 가구당(2인 이상) 월평균 소득 상승률 평균’ 중 낮은 비율<sup>27</sup> 등으로 보다 구체적으로 규정하는 내용이다.

24 상가건물임대차보호법 제10조 제1항 각호에서 규정하고 있는 계약갱신 거절사유는 아래와 같다.

1. 임차인이 3기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체한 사실이 있는 경우
2. 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임차한 경우
3. 서로 합의하여 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우
4. 임차인이 임대인의 동의 없이 목적 건물의 전부 또는 일부를 전대(轉貸)한 경우
5. 임차인이 임차한 건물의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손한 경우
6. 임차한 건물의 전부 또는 일부가 멸실되어 임대차의 목적을 달성하지 못할 경우
7. 임대인이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 목적 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위하여 목적 건물의 점유를 회복할 필요가 있는 경우
  - 가. 임대차계약 체결 당시 공사시기 및 소요기간 등을 포함한 철거 또는 재건축 계획을 임차인에게 구체적으로 고지하고 그 계획에 따르는 경우
  - 나. 건물이 노후·훼손 또는 일부 멸실되는 등 안전사고의 우려가 있는 경우
  - 다. 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 경우
8. 그 밖에 임차인이 임차인으로서의 의무를 현저히 위반하거나 임대차를 계속하기 어려운 중대한 사유가 있는 경우

25 박영선의원 대표발의(의안번호 2000016호), 윤후덕의원 대표발의(의안번호 2000037호), 정성호의원 대표발의(의안번호 2000148호), 송기석의원 대표발의(의안번호 2000508호), 윤영일의원 대표발의(의안번호 2001865호), 박주민의원 대표발의(의안번호 2004662호), 백혜련의원 대표발의(의안번호 2006534호), 정동영의원 대표발의(의안번호 2012668호), 한편 기존 차임등증감청구권(제7조) 규정을 적용하도록 한 법률안으로는 윤호중의원 대표발의(의안번호 2001056호), 박홍근의원 대표발의(의안번호 2001188호)

26 노회찬의원 대표발의(의안번호 2006210호)

27 김상희의원 대표발의(의안번호 2001278호)

상가임대차의 경우, 법률에 차임등 증감청구권의 행사요건으로 ‘차임 또는 보증금이 임차건물에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제 사정의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 경우’라고 명시하고 있음에도, 실제로는 이러한 사정과 상관없이 대통령령에 규정된 상한률까지 무조건 인상할 수 있는 것으로 받아들여지고 있는 점, 독일의 표준임대료와 같이 임대료 조정을 위한 추가적인 제도를 도입하기에는 아직 여건이 어려운 점 등을 감안하면, 법률에 최소한의 상한률(선)을 규정하는 것이 더 바람직해 보인다.

나아가 임대료 급등문제는 국내외 공통되게 인구밀집도가 높고 주택 수요 대비 공급이 부족한 대도시에서 주로 발생하는 문제로, 이에 관련하여 독일, 프랑스는 2010년 중반 인구과밀지역에 대해 행정명령을 통해 임대료 인상률 상한을 추가로 조정할 수 있게 하거나(독일), 인구과밀지역과 비과밀지역 사이에 인상률을 차등 적용하는(프랑스) 내용으로 법 개정을 하기도 하였는바, 우리 또한 법률에 규정된 상한선을 초과하지 않는 범위 내에서 구체적인 인상률은 각 자치단체에서 조례로 정하는 방법도 검토해 볼 만하다.

## 2019년 사법 분야 보고

### 집필

총평: 최용근 변호사(민변 사법위원회)

2019년 사법연감으로 본 한국의 인권 상황: 최용근 변호사(민변 사법위원회)

법원개혁: 서선영 변호사(민변 사법위원회)

검찰개혁: 김지미 변호사(민변 사법위원회)

### 감수

김지미 변호사(민변 사법위원회)

## 2019년 사법 분야 보고

### I. 총평

2019년 11월, 문재인 정부는 반환점을 돌았다. 사법개혁은 문재인 정부의 주요 개혁의제 중 하나였고 사법개혁에 대한 국민적 요구도 높았다. 특히 2017년부터 사법농단 사태가 본격화되면서, 그간 시민의 관점에서 통제가 어려웠던 사법부의 여러 문제점이 백일하에 드러났다. 2019년에는 조국 전 법무부 장관의 임명과 퇴진을 거치면서, 검찰에 대한 개혁의 목소리는 어느 때보다 뜨거웠다. 이렇듯 문재인 정부의 전반기는 사법개혁의 적기였고, 커다란 성과를 낼 수 있는 여러 상황도 조성되었다.

그러나 주지하다시피, 문재인 정부 전반기의 사법개혁 성적은 낙제 수준이다. 사법농단 사태에 대한 진상은 검찰 수사에 의지하였을 뿐 구체적으로 충분히 드러나지 못했다. 사법농단 사태의 책임추궁 또한 형사절차가 일부 진행되고 있을 뿐이다. 법원조직법 개정 등이 요구되는 구조적 재발방지책은 국회 무관심으로 방치되고 있다. 사법농단 피해자에 대한 피해 회복은 논의조차 되지 못했다. 그밖에 사법개혁과 관련된 다수의 논점들(상고심 개혁, 사법부 과거사 정리, 사법의 민주적 통제와 국민의 참여 등)은 시야에서 사라졌다.

검찰개혁 또한 지지부진하다. 검·경 수사권 조정과 고위공직자비리수사처 설치 관련 법안만이 패스트트랙에서 논의되었을 뿐이다. 특수부는 명칭을 바꾸고 축소하였으나 여전히 주요 검찰청에는 상당한 직접수사 인력이 상존하고 있다. 인권중심적 수사를 어렵게 만든 별건수사, 피의사실공표 등의 문제도 여전히 해결되지 않은 채 실존의 문제로 남아 있다. 조국 전 장관 임명 이후 법무부에 제2기 법무검찰개혁 위원회를 설치하였고, 위원회가 검찰개혁에 유의미한 여러 권고안을 발표하기도 하였다. 그러나 법무부는 이러한 권고안을 적극적으로 수용하는 모습을 보이지는 않는 것으로 보인다. 검찰개혁도 그 길을 찾지 못하는 모양새다.

이제 문재인 정부는 임기 후반기로 치닫는다. 사법개혁의 골든타임을 놓쳤다는 지적도 적지 않다. 그러나 사법개혁은 이대로 포기할 수 없는 시대적 과제이다. 법원과 검찰의 셀프 개혁을 기다릴 시간은 지났다. 사법개혁을 법원과 검찰 뿐만 아니라 정부와 시민사회가 함께 풀어가야 할 공동의 과제로 인식하고, 함께 머리를 맞대어 개혁안들을 성안하고 추진해야 한다.

## II. 2019년 사법연감으로 본 한국의 인권 상황

법원행정처에서 2019년에 발간한 사법연감(2018. 1.~2018. 12.) 중 형사사건과 관련된 통계의 추이를 살펴보면 한국의 인권 상황 및 국가의 공권력 행사 실태를 분석해 본다.

아래 [표1]에서 확인할 수 있는 바와 같이 2018년도에 각급 법원에 접수된 형사사건은 총 1,455,735건이었다. 형사사건은 전년도인 2017년도에 비하여 본안사건·본안외사건 모두 감소하였다.

[표1] 형사사건 접수·처리 총괄

사건별	2018년도		2017년도		2016년도	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	1,455,735	1,454,314	1,546,597	1,547,276	1,644,804	1,634,158
본안사건	339,753	338,554	371,887	379,226	389,155	377,298
본안외사건	1,115,982	1,115,760	1,174,710	1,168,050	1,255,649	1,256,860

[표2]에서 확인할 수 있는 것과 같이 약식기소된 비율이 전체 형사사건의 35.8%인데, 이는 전년도의 39.2%보다 비율상으로는 다소 감소한 것이다.

[표2] 형사사건 종류별 구성 - 접수

사건 종류	개수 (비율)
공판 (치료감호 포함)	339,753 (23.3%)
영장	429,985 (29.5%)
약식	520,947 (35.8%)
즉결	65,280 (4.5%)
신청 및 (재)항고	99,770 (6.9%)

[표3]에서 확인할 수 있는 것과 같이 2008년부터 2015년까지 경향적으로 감소해 왔던 한 해의 전체 형사사건이 2016년에는 소폭 증가하였으나, 2017년과 2018년에는 대체로 감소하였다.

[표3] 형사사건 연도별 비교 - 접수

연도	합계		공판사건		약식명령사건	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2009	1,930,039	100.0	376,561	100.0	1,028,837	100.0
2010	1,703,845	88.3	356,587	94.7	868,901	84.5

2011	1,655,333	85.8	368,992	98.0	800,357	77.8
2012	1,619,141	83.9	378,617	100.5	751,823	73.1
2013	1,656,961	85.9	358,213	95.1	743,166	72.2
2014	1,582,373	82.0	366,772	97.4	684,644	66.5
2015	1,577,686	81.7	363,652	96.6	667,471	64.9
2016	1,644,804	85.2	389,155	103.3	684,072	66.5
2017	1,546,597	80.1	371,887	98.8	605,755	58.9
2018	1,455,735	75.4	339,753	90.2	520,947	50.6
연도	즉결사건		영장사건		신청 및 (재)항고	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2009	76,753	100.0	353,126	100.0	94,762	100.0
2010	61,349	79.9	312,886	88.6	104,122	109.9
2011	56,334	73.4	310,190	87.8	119,460	126.1
2012	53,054	69.1	307,806	87.2	127,841	134.9
2013	56,099	73.1	372,984	105.6	126,499	133.5
2014	46,469	60.5	367,114	104.0	117,374	123.9
2015	54,239	70.7	380,799	107.8	111,525	117.7
2016	74,580	97.2	392,456	111.1	104,541	110.3
2017	70,319	91.6	396,698	112.3	101,938	107.6
2018	65,280	85.1	429,985	121.8	99,770	105.3

형사공판사건(인원수) 중 구속사건의 비율은 [표4]를 통해서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 전체 형사사건 중 10.4%로서 전년도(10.9%)에 비해 다소 줄었고, 구속된 인원수도 24,876명으로 전년도(28,728명)에 비하여 상당히 줄었다. 항소심에서는 38.9%(29,246명), 상고심에서는 47.5%(11,384명)가 구속사건이었다.

[표4] 형사공판사건(인원수) 중 구속사건 비율 - 접수

	합계	구속	불구속
총계	339,471 (100.0%)	65,506 (19.3%)	273,965 (80.7%)
제1심			
합계	240,244 (100.0%)	24,876 (10.4%)	215,368 (89.6%)
합의	19,721	5,804	13,917
단독	220,523	19,072	201,451
항소심			
합계	75,252 (100.0%)	29,246 (38.9%)	46,006 (61.1%)
고등법원	9,729	5,517	4,212
지방법원	65,523	23,729	41,794
상고심			
합계	23,975 (100.0%)	11,384 (47.5%)	12,591 (52.5%)
1심 합의	3,710	2,504	1,206
1심 단독	20,084	8,835	11,249
군사재판	181	45	136

상소심 판결의 파기 및 기각 건수는 [표5]를 통해 비교할 수 있는데, 전반적으로 파기율이 전년도에 비해 상승한 사실을 확인할 수 있다.<sup>1</sup>

[표5] 상소심 파기(취소)·기각 비교

	기각	파기
지방법원	40,602 (66.7%)	20,247 (33.3%)
고등법원	4,698 (52.4%)	4,273 (47.6%)
상고심	6,369 (93.6%)	432 (6.4%)

1 지방법원의 경우 파기율이 33.3%(전년도 31.3%), 고등법원의 경우 47.6%(전년도 39.0%), 상고심의 경우 6.4%(전년도 4.3%)

판결로 종결된 사건 중에서 자유형이 선고된 사건은 [표6]에서 확인할 수 있는데, 자유형(징역·금고)이 선고된 사건 중에서 집행유예 선고를 받은 비율은 제1심이 57.2%(전년도 59.8%), 항소심은 40.3%(전년도 40.0%)였다.

[표6] 자유형(징역 또는 금고) 형기별 인원

심급	합계	징역 또는 금고							
		무기	10년 이상	5년 이상	3년 이상	1년 이상	1년 미만	집행유예	부정기
제1심	139,905	29	506	2,227	5,324	27,493	23,630	80,070	626
항소심	17,575	8	104	560	1,225	4,824	3,705	7,078	71

형사공판사건의 상소율은 [표7]에서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 합의사건의 항소율은 65.5%(전년도 65.1%)인 반면, 단독사건의 항소율은 39.8%(전년도 39.2%)로 여전히 합의, 단독사건 간에 큰 차이를 보이고 있다.

[표7] 형사공판사건 상소율<sup>2</sup>

사건	제1심			항소심		
	판결 인원	항소 인원	항소율(%)	판결 인원	상고 인원	상고율(%)
합계	220,123	92,267	41.9	69,820	24,083	34.5
합의	18,065	11,832	65.5	8,971	3,709	41.3
단독	202,058	80,435	39.8	60,849	20,374	33.5

국선변호인 선정의 경우, 전체 형사공판사건(치료감호 포함) 피고인 339,753명 중 37.4%에 해당하는 127,027명이 국선변호인의 조력 아래 재판을 받았다. 위 국선변호인의 선정 비율은 전년도(35.2%)에 비해 다소 높아졌다.

<sup>2</sup> 항소심 합의사건은 고등법원, 단독사건은 지방법원 항소부 사건임

[표8] 국선변호인 선정 사건수 및 피고인수<sup>3 4</sup>

선정사유	합계		제1심				항소심				상고심	
			합의		단독		고등법원		지방법원			
	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원
합계	119,569	127,027	6,952	7,940	70,329	74,455	3,888	4,309	27,405	28,795	10,995	11,528
사형, 무기, 단기3년 이상 징역, 금고	4,608	5,030	1,865	2,099	1,366	1,433	449	503	151	161	777	834
미성년자	747	925	49	61	651	809	1	1	39	47	7	7
70세이상	5,992	6,141	113	115	4,228	4,320	16	16	1,113	1,148	522	542
농아자	63	70	-	-	46	51	-	-	14	15	3	4
심신장애인	160	160	12	12	120	120	2	2	22	22	4	4
기타	107,956	114,656	4,913	5,653	63,918	67,722	3,420	3,787	26,066	27,402	9,639	10,092
군사상고	43	45	-	-	-	-	-	-	-	-	43	45

각종 영장의 발부율은 [표9]에서 확인할 수 있다. 2018년 연간 수사를 위한 구속영장 발부 인원수(24,457명) 대비 구속기소 인원수(24,876)명의 비율은 101.7%로 나타났다.

[표9] 영장사건 처리상황 - 전심급<sup>5 6 7</sup>

종류	청구	발부	기각	발부율(%)	직권발부
합계	393,931	352,474	41,459	89.5	36,054
구속영장	30,065	24,457	5,610	81.3	36,054

<sup>3</sup> 선정사유가 중복된 경우에는 그 중 한 사유란에만 기재함  
<sup>4</sup> 치료감호처분 사건에 대한 국선변호인 37명 및 체포·구속적부심사 청구사건에 대한 국선변호인 선정인원 1,473명이 포함됨  
<sup>5</sup> 발부율은 수사를 위한 청구인원 대 발부인원의 비율임  
<sup>6</sup> 기각에는 일부기각이 포함되어 있음(압수수색검증영장 28,218건, 통신제한조치허가서 4건, 통신사실확인자료제공요청 3,183건, 디엔에이감식시료채취영장 6건이 일부기각임)  
<sup>7</sup> 통신제한조치허가서란에는 기간연장이 포함됨

체포영장	39,877	39,175	702	98.2	-
감호영장	12	11	1	91.7	-
압수수색검증영장	250,720	219,829	30,891	87.7	-
감정유치장	535	535	-	100.0	-
통신제한조치허가서	80	74	6	92.5	-
통신사실확인자료 제공요청	68,737	64,542	4,195	93.9	-
디엔에이감식시료 채취영장	268	259	9	96.6	-
구인장	2,263	2,243	20	99.1	-
유치허가장	1,374	1,349	25	98.2	-

지방법원 형사신청사건의 처리상황에 대해서는 [표10]과 [표11] 및 [표12]에서 확인할 수 있다.

[표10] 체포·구속적부심사 청구인별 처리상황<sup>8</sup>

구분	합계	변호인	비변호인
접수	2,109	1,016	1,093
처리계	2,099 (100.0)	1,011 (100.0)	1,088 (100.0)
석방명령	258 (12.3)	172 (17.0)	86 (7.9)
무조건부 석방명령	141	94	47
조건부 석방명령	117	78	39
청구기각	1,794 (85.5)	814 (80.5)	980 (90.1)
기타	47 (2.2)	25 (2.5)	22 (2.0)

8 ( )내의 수는 구성비(%)임

[표11] 보석청구사건 처리상황

법원	금년접수	처리					보석결정 평균처리 기간(일)	직권 보석 <sup>10</sup>
		계	허가	불허가	기타	허가율 (%) <sup>9</sup>		
합계	5,583	5,594	1,865	3,581	148	33.3		302
지방법원	5,191	5,199	1,769	3,289	141	34.0	15.3	280
고등법원	331	338	95	240	3	28.1	23.8	16
대법원	61	57	1	52	4	1.8	65.0	6

[표12] 체포·구속적부심사 청구사건 석방률 비교

연도	합계			변호인			비변호인		
	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)
2014	2,241	459	20.5	1,137	313	27.5	1,104	146	13.2
2015	2,207	363	16.4	1,069	253	23.7	1,138	110	9.7
2016	2,437	367	15.1	1,075	225	20.9	1,362	142	10.4
2017	2,324	333	14.3	1,257	243	19.3	1,068	90	8.4
2018	2,109	258	12.2	1,016	172	16.9	1,093	86	7.9

한편, 소년보호사건의 처리상황은 [표13]에서 확인할 수 있다. 70.7%에 해당하는 대부분의 소년(24,494명)이 보호처분을 받았다.

[표13] 소년보호사건 처리내역

사건	합계	보호처분	심리 불개시	불처분	타법원에 이송	검사에게 송치	기타
소년보호사건	34,276	24,494	5,590	2,805	1,709	305	3
구성비(%)	100	70.7	16.4	8.7	3.1	1.1	0.0

9 허가율 = 허가건수 / 처리건수 × 100

10 직권보석은 접수, 처리계란에 포함되지 않음



### III. 법원개혁

#### 1. 개관

역사를 돌아보면 그 정도의 사태에는 그 정도로 무력해서는 안 되었다는 아픈 회고를 하게 되는 엄중한 사건들이 있다. 무력하게 보낸 시간들은 반드시 돌아와서 그 값을 치르게 했다. 근래 법원의 역사에서는 2008년, 2009년 신영철 재판개입 사태가 그랬다. 당시 서울 중앙지방법원장이었던 신영철이 촛불집회 참가자들에 대한 형사 재판에 개입하려한 사실이 드러났지만 그는 대법관 임기를 무사히 다 채우고 내려왔다. 판사회의가 여러 곳에서 열렸고 시민단체의 기자회견 등이 있었지만 책임을 제대로 묻지 못하고 흐지부지 묻혀 버렸다. 그리고 결국 한국사회는 사법농단이라는 사태를 맞닥뜨리게 되었다. 10여 년 사이, 재판개입은 더 커지고 더 조직적으로 이루어졌다. 법원행정처가 하나의 거대한 범죄집단과 같이 움직였다. 신영철 사태를 그냥 보내버린 역사의 값이 이렇게 돌아왔다.

사법농단의 충격으로부터도 또 시간이 흐르고 있다. 김명수 대법원장이 개혁의 책임자라는 기대를 받고 임명된 지도 2년이 지났고, 법원의 충격적인 재판개입 사태가 구체적으로 드러난 법원의 진상조사 보고서가 나온 때로부터도 1년 반이 넘었다. 이 정도의 비상적 사태에, 이 정도의 시간이 흐른 상황에서는 비상적인 개혁이 어느 정도 이루어졌어야 하는 게 맞다. 그러나 2019년 법원개혁에 관한 보고서는 그런 내용으로 채울 수가 없다.

수많은 사법농단 관여 판사들 중 탄핵소추가 된 법관은 0명이다. 1차 징계는 면책을 위한 징계 수준으로 종료되었다. 2차 징계 절차에 오른 법관은 극소수에 불과한데 그마저도 제대로 진행되고 있지 않다. 사법농단의 법적 책임은 전 대법원장인 양승태의 구속과 전현직 법관 몇 명에 대한 형사재판에서의 유무죄 공방으로 축소되어 버렸다. 제도적 개혁도 제대로 이루어진 것이 없다. 사법농단 사태를 불러온 사법행정의 근원적 문제를 해결하겠다는 공언들은 있었지만 현재 만들어진 것은 대법

원장을 자문하는 기구 하나 설치된 것뿐이다. 고등부장 폐지나 법원행정처 탈판사화 등 주요 개혁은 법률개정으로 이어지지 못했다. 국회는 아무것도 하지 않았고, 법원 자체 개혁안은 자꾸만 개혁의 알맹이를 삭제하는 어정쩡한 방식으로 이루어져 더 이상 신뢰하기가 어렵다.

뭔가가 강력하게 휩쓸고 간 자리에 새로운 내용이 채워지지 않으면 결국 과거의 것들이 다시 그곳을 채우려 할 것이다. 2019년 법원개혁의 상황을 돌이켜 보면 그 자리를 채울 새로운 한걸음을 제대로 딛지 못하고 있다.

#### 2. 사법농단, 그 후

##### 가. 탄핵소추된 법관, 0명

2017년과 2018년, 2019년까지 진상규명 요구, 법원의 내부조사, 검찰 수사, 재판이라는 일련의 과정을 통해 세상에 알려진 사법농단은 법원의 존재 이유를 근간부터 흔드는 일들로 가득 차 있었다. 법원의 판사들이 스스로 재판을 흥정의 대상으로 삼아 권력과 거래를 하려 했다. 파견 판사를 통해 스파이처럼 헌법재판소 정보를 빼내고, 국제인권법 연구회를 와해시키는 공작을 계획하고, 비판적인 판사 뒷조사와 블랙리스트를 작성했다. 인사 불이익을 주고 기사를 대필했다. 모두 법관들이 한 일들이다.

직관과 상식으로도 이런 행위를 한 사람이 법대에 앉아 법관이라는 자격을 갖고 재판을 한다는 것은 이상하고 부조리한, 뭔가 세상이 잘못 돌아가고 있다는 강력한 신호다. 재판이라는 것이 ‘헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여’ 심판하는 것인데(헌법 제103조), 헌법과 법률과 법관으로서의 직업적 양심은 언제든 버릴 수 있고, 실제로 버렸던 사람들이 오로지 ‘국민과 사회로부터만’ ‘독립’해서 여전히 법관의 자격을 유지하고 재판을 한다는 것, 그런 사람들이 하는 재판을 받는다는 것은 재판청구권자들에게는 심각한 모욕이다.

사법농단에서 드러난 사례들은 법관 탄핵이 필요한 전형적인 케이스들이었다고 평가해도 틀리지 않을 것이다. 탄핵의 첫 단계인 소추를 하기 위해 국회가 당연히 나서야 할 일이었다. 이미 2018. 10. 30. ‘양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의(‘시국회의’)’는 법관 1차 탄핵소추안(권순일, 김민수, 박상언, 이규진, 이민걸, 정다주 총 6명)을 공개하며 제 정당에 탄핵소추 발의를 촉구했다. 전국법관대표회도 2018. 11. 19. ‘징계절차 외에 탄핵소추 절차까지 검토되어야 할 중대한 헌법위반행위라는데 인식을 같이한다’고 의결했다. 전국법관대표회의 의결 후 국회의 논의가 활발해질 것이라는 기대가 있었지만 아니었다. 2019. 1. 31. 시국회의는 2차 탄핵소추안(김종복, 나상훈, 문성호, 시진국, 신광렬, 윤성원, 이진만, 임성근, 조한창, 최희준 총 10명)을 공개하며 또 다시 국회에 발의를 촉구했다. 정의당은 2019. 2. 14. 탄핵소추 대상 법관 10명을 발표했지만(권순일, 이규진, 이민걸, 임성근, 김민수, 박상언, 정다주, 시진국, 방창현, 문성호), 민주당은 탄핵 추진 이야기만 무성했을 뿐 끝내 탄핵 소추를 실행하는 단계로 나아가지 않았다. 결국 재적의원 1/3만이 필요한 법관 탄핵소추 ‘발의’ 조차 이루어지지 않았다.

국민은 타락한 법관들이 불편함이나 부끄러움 없이 재판하는 것을 지켜볼 수밖에 없는 상황이 되었고 국회는 이런 사태를 눈감고 있다. 법관의 신분 보장은 재판의 독립을 위한 수단이지만, 탄핵이 실효적으로 작동하지 않는 법관의 신분 보장은 헌법이 작동하지 않는 권력기관을 만드는 것에 기여할 뿐이다. 탄핵소추는 시효가 없고 탄핵대상자가 공직에 있는 한 언제든지 발의될 수 있기 때문에 앞으로도 불가능한 것은 아니다. 20대 국회의원들이 하지 않은 것일 뿐이다. 탄핵소추는 계속 추진되어야 하고 실현되어야 한다.

#### 나. 법관 징계 종료 - 부실과 감싸기, 면죄부와 밀행성

법관이 직무상 의무를 위반하거나 직무를 게을리 한 경우, 품위를 손상하거나 위신을 떨어뜨린 경우 법관을 징계할 수 있다. 그러나 법관 징계처분은 정직(1개월 이상 1년 이하), 감봉(1개월 이상 1년 이하), 견책 3종류 뿐이기 때문에 사법농단 관여라는 큰 사태를 담기 어렵다. 원칙적으로 탄핵으로 다루어져야 할 사안인 것이다.

법관징계는 이런 한계가 있기 때문에 징계절차와 그 결과는 법관징계라는 한계 내에서라도 법원이 할 수 있는 최선의 방식으로 진행되어야 했다. 그러나 법원의 징계절차는 면피성으로만 흘러갔다. 이제 법원이 사과한다는 말도 사람들은 믿지 않게 되었다.

2018. 6. 대법원장은 1차로 법관 13명에 대한 징계를 청구했으나 징계 대상이 누군지 밝히지 않았고 징계위원도 공개되지 않았다(징계위원회는 위원장 포함 총 7명으로 구성되는데 위원장은 대법관이 맡고, 위원은 법관 3명, 법관이 아닌 사람이 3명이다. 7명중 4명이 법원 사람이고, 이들을 포함해 나머지 3명도 모두 대법원장이 임명하거나 위촉한다). 2018. 12. 징계대상자 13명 중 8명에 대해서만 징계가 이루어졌는데, 5명에 대해 징계가 이루어지지 않은 구체적 이유도 제대로 알 수 없었다(김연학, 노재호 불문, 심준보, 홍승면, 김봉선 무혐의). 징계 결정된 8명도 그 중 최대 징계가 정직 6개월에 그쳤다(이규진 정직 6개월, 이민걸 정직 6개월, 방창현 정직 3개월, 박상언, 정다주, 김민수 감봉 4개월, 시진국 감봉 3개월, 문성호 견책). 이 글을 쓰는 시점에 최대 징계였던 정직 기간은 모두 끝났다. 몇 명은 불복절차를 진행하고 있다. 한편 검찰이 현직 판사 66명에 대해 사법농단 관여로 비위통보한 후 김명수 대법원장은 2019. 5. 9. 법관 10명에 대한 추가 징계청구를 하면서 “사법행정권 남용 의혹과 관련한 조사 및 감사를 마무리”한다고 밝혔다. 2차 징계청구에 대해서는 징계위원회가 1회 열린 후 2차 심의기일은 진행되지 않고 있다. 또한 66명중 10명만 징계청구를 한 이유는 제대로 설명되지 않았다. 66명중 32명이 징계시효가 지난 것으로 알려졌는데 아직 국민들은 66명의 명단이 누군지, 그 중 징계시효를 넘긴 32명이 누군지, 왜 법원은 징계시효를 넘기게 된 것인지, 시효를 점검해야 할 징계 시스템이 제대로 작동은 한 것인지, 징계청구된 10명은 누군지 알 수가 없다.

법원은 징계를 통해 스스로의 자정의지를 보여줄 수도 있었다. 그러나 징계 절차와 결과는 상정할 수 있는 나쁜 경로를 모두 밟아갔다. 감싸기(밀행성, 비위통보 법관, 징계대상자 등 미공개), 부실(징계시효 도과), 감싸기(비위 정도에 비해 너무나도 낮은 경징계), 면죄부(불문, 무혐의). 법원의 징계 절차와 결과는 법원 스스로는 잘못을 도려내고 다시는 이런 일이 발생하지 않도록 만들 수 있는 능력이 없는 곳임

을 보여주고 있다. 법원은 사법실회 회복을 말하지만 이런 법원을 두고 신뢰를 회복하기는 어렵다.

#### 다. 양승태 등에 대한 형사재판

사법농단 당시 법원행정처차장이었던 임종현은 2018. 10. 27.에, 대법원장이었던 양승태는 2019. 1. 24. 구속되었다(양승태는 2019. 7. 22. 보석으로 석방). 현재 임종현, 양승태, 고영한, 박병대, 이규진, 유해용, 심상철, 신광열, 조의연, 성장호, 임성근, 이태중, 이민걸, 방창현이 사법농단으로 기소되어 재판을 받고 있다.

사법농단 관여 판사에 대한 형사적 판단은 필요한 것이지만, 이를 직권남용 등 유무죄의 관점으로만 좁혀서 바라볼 때 사법농단의 본질이 비껴나갈 가능성이 크다. 헌법상 의무를 저버리고 위에서 시키는 대로 작성해서는 안 될 문건들을 작성하고 실행에 나선 판사들이 오히려 형사재판에서는 직권남용의 피해자처럼 되어 버리는 것이 대표적이다. 진행되고 있는 재판에서는 여전히 충격적인 사실들이 밝혀지고 있으나 재판이 오래 진행되는 과정에서 사법농단에 대한 집중도와 관심도 점점 사라지고 있다. 검사와 법원의 손에만 일임되지 않도록 모니터와 감시가 활발하게 이루어져야 할 때이다.

### 3. 길을 잃은 사법행정개혁

#### 가. 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단의 핵심 내용을 무력화한 대법원의 법원조직법 개정안

대법원은 2018년 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’의 건의문을 구체적으로 성안하기 위해 ‘사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단’(이하 ‘추진단’)을 구성했다. 법원의 셀프 개혁을 통해서는 진정한 개혁이 되기 어렵다는 비판과 우려를 대법원장이 받아들여 외부인사와 법관 대표들이 참여하는 추진단을 만든 것이었다. 추

진단은 2018년 11월 법안을 성안한 후 대법원장에게 보고했다. △ 합의제 기구인 사법행정회의를 신설하여 대법원장 1인에게 집중되어 있던 사법행정 총괄권을 사법행정회의에 부여, △ 위원장과 법관·비법관 5명씩 동수로 사법행정회의를 구성, △ 법원행정처 폐지 및 탈판사화 등을 주요 내용으로 담았다.

문제는 이후에 발생했다. 국회 일정 등을 이유로 11월까지 추진단에 대해 법안 성안을 마무리해달라고 강력하게 요청했던 대법원장은 막상 추진단이 성안한 법안을 받고 나서는 예정에 없던 법원 내부 의견 수렴을 진행하더니 추진단 법안의 핵심 내용을 사실상 폐기 내지 대폭 축소한 의견을 국회에 제출했다(2018. 12. 12. 대법원이 국회에 제출한 ‘사법행정제도 개선에 관한 대법원 법률 개정 의견’). 구체적으로 △ 추진단안은 사법행정회의에 대해 사법행정에 대한 총괄권을 갖는 기구로 위상을 부여했으나 대법원안은 그 권한을 대폭 축소시켜 중요 사법행정사무에 관한 심의·의결권만 갖게 하고 대법원장의 사법행정 총괄권은 그대로 유지시켰고, △ 사법행정회의의 구성도 대법원장이 임명하는 상근 법원사무처장을 당연직 위원에 포함시키는 등 위원 구성과 의사결정에 있어 대법원장의 영향력을 매우 높이는 방식으로 변경했고, △ 법원행정처 탈판사화는 법원조직법 개정안에 넣지 않았다. 사실상 추진단 개혁안의 가장 핵심 쟁점 부분을 모두 무력화한 내용이었다.

이런 조치는 대법원장이 법원조직법 개정안 성안에 있어 법원행정처의 직접적 개입을 배제하겠다는 약속, 추진단이 성안한 법률안의 입법을 추진하겠다는 약속을 뒤집는 것이었다. 약속을 뒤집는 이유에 대해 별다른 이유나 해명은 없었다. 대법원장은 2018년 국민과 함께하는 사법발전위원회를 구성하고 국민과 함께하는 사법행정개혁을 추진하겠다고 했으나 법원의 입장을 구체적으로 정하는 마지막 단계에서 결국은 대법원의 의견만을 관철시켰다.

#### 나. 무위의 국회

2018년 10월 국회의 2기 사법개혁특별위원회(사개혁위)가 활동을 시작했다. 그러나 법원개혁과 관련해서 국회 사개혁위는 회의만 몇 번 한 것 외에 사실상 아무것도

하지 않았다. 사개특위 산하 법원·법조 개혁 소위원회는 2019. 1. 10. 4차 회의를 마지막으로 열리지 않았다. 소위에서 고등법원 부장판사 폐지에 대해서는 어느 정도 합의를 봤지만 이것도 법 개정으로 이어지지 않았다. 사법농단 사태 앞에서 국회는 법관 탄핵에서도, 제도 개혁에 있어서도 그 역할을 전혀 하지 않았다.

#### 다. 사법행정 자문회의의 설치 - 사법행정 개혁의 핵심 취지를 벗어난 제도 설계

대법원은 법원조직법 개정 전이라도 사법행정에 대해 자체적으로 개혁을 추진한다는 명목하에 '사법행정자문회의'를 출범시켰다. 사법행정에 관한 자문기구로 총 9명의 위원(법관위원 5인, 비법관 위원 4인)으로 구성하고 산하에 법관인사, 재정시설분과, 재판제도분과, 사법정책분과 위원회를 두도록 했다.

2019. 9. 26. 열린 1차 회의에서 대법원장은 '사법행정의 패러다임을 바꾸는 역사적인 사법행정 자문회의'라고 자찬했다. 그러나 사법행정자문회의는 법원의 폐쇄적이고 대법원장을 정점으로 하는 수직적 사법행정 권력체제를 다소 완화하거나 보완하는 정도의 의미만 있을 뿐 사법행정 패러다임의 변화를 가져올 수 있는 기구가 아니다.

자문회의가 비상설 기구로 분기별로 한 번씩 열린다는 것은 상징적으로 이 기구의 위상을 보여준다. 1차 회의는 9월에 열렸고 2차 회의는 12월에 열린다. 사법행정의 많은 과제들에 대해 자문회의가 실제로 꼼꼼히 검토를 하고, 깊이 있는 토론을 할 시간 자체가 없다. 3~4개월에 한 번씩 열리는 비상근 위원들이 회의를 주체적으로 이끌어가는 것은 불가능하기 때문이다. 이렇게 되어버리면 자문회의는 제왕적 대법원장의 권한을 분산하는 것이 아니라 대법원장의 결정을 정당화하는 들러리 기구로 전락할 위험도 크다.

분기별로 한 번씩 열리기 때문에 실제로 자문회의가 중심이 아니라 그 산하 분과 위원회가 생산한 내용을 중심으로 논의가 이루어질 가능성이 높다. 그런데 사법행정자문회의의 규칙은 분과위원회 위원장과 위원을 모두 대법원장이 임명 또는 위촉하

고 법관 아닌 위원은 포함할 수도 있고 안할 수도 있도록 규정("법관이 아닌 사람을 포함하여 구성할 수 있다")하고 있다(법관인사분과위원회는 법관으로만 구성). 분과위원회 위원 구성에서 대법원장의 영향력이 절대적이며 법관 중심 구조다. 자문회의에서 다룰 의제와 방향을 실질적으로 주도할 가능성이 높은 분과위원회가 대법원장이 임명한 법관들 중심 구조라면, 이것이 법원행정처 실국장 회의와 뭐가 다른가 하는 우려까지 나오고 있다. 또한 자문위원회 위원도 법관위원이 실질적으로 6명으로 가령 시민사회의 요구와 법관의 이익 또는 법관이 꺼려하는 의제가 있을 때 결과적으로 시민사회의 요구가 통과되기 어렵도록 구성되어 있다.

물론 자문회의를 구성하는 위원들의 면면과 의지에 따라 조금은 사법행정 의사결정이 대법원장 1인이 결정하는 방식에서 여러 가지 의견이 제안되는 방식으로 조금 나아질 가능성도 있다. 그러나 자문위원회 규칙은 이 위원회를 대법원장 친위부대로 만들려고 한다면 얼마든지 만들 수 있는 가능성도 모두 열어놓았다. 사법행정자문회의는 사법행정 개혁을 법원이 알아서 진행할 때 어떤 모양새가 될 것인가를 잘 보여주고 있다. 법원이 설계하는 제도는 대법원장의 권한을 절대 놓지 않고, 법관이 사법행정의 결정을 주도해야 한다는 전제를 벗어나지 않는다. 제왕적 대법원장 권한 분산이나 사법행정 패러다임 전환과는 거리가 있는 것이다. 사법권력이 국민으로부터 나온다는 것을 실현하는 새로운 사법행정 거버넌스로의 전환 논의가 국회에서, 시민단체에서 계속 이어져야 한다.

#### 라. 법원장 추천제 실시와 비판

대법원은 2019년 법원장 인사에서 대구와 의정부 지방법원에 법원장 후보 추천제를 시범실시한다고 했으나 의정부 지방법원은 후보가 단수로 추천되었음에도 추천 법관을 법원장으로 임명하지 않았다. 추천제를 하지만 대법원장의 인사권은 행사하겠다는 메시지였다. 2020년 인사에서 대법원은 서울동부지방법원, 대전지방법원에서 법원장 후보 추천제를 실시한다고 밝혔으나 법조경력 22년(사법연수원 27기) 이상 및 법관재직경력 10년 이상, 반드시 3인 이내 복수 추천을 전제로 달았다. 각급 법원 사법행정 담당자인 법원장을 소속 법관들의 의사가 반영되는 방식으로 만든다

는 것은 중앙집권적 사법행정에서 각급 법원의 자율적 사법행정으로 가는 중요한 의미를 갖는 제도이다. 그런데 대법원장은 이 제도로 나아가는 시범실시를 하는 듯 하면서도 대법원장의 인사권을 절대 놓지 않겠다는 의지를 확실히 표명했다. 거기에 대법원장이나 대법관(법조경력 20년 이상), 헌법재판소장이나 헌법재판관(법조경력 15년 이상)보다 높은 법조 경력 22년이라는 요건을 설정한 것은 작년 의정부 지방법원과 같은 사례를 사전에 차단하겠다는 것이다. 대법원장이 설정한 울타리는 설득력이 없고 개혁이라 평가하기도 어렵다. 법원은 매번 제도개혁을 스스로 이렇게 망치고 있다. 안타깝다. 결국 각급 법원 사법행정 자율성을 보장하기 위해서는 법원장 인사를 각급 법원 단위에서 결정할 수 있도록 법원조직법을 개정하는 수밖에 없다.

#### 마. 법원행정처 탈판사화 추진

법원행정처 탈판사화는 대법원장도 임기내 실현하겠다고 약속하고 있는 내용이다. 2019년 정기인사에서 법원행정처 상근법관을 1/3 정도 줄였고, 임기중 최대한 빠른 기간내에 비법관화를 완성하겠다고 했다. 2019년 9월에는 비법관화를 지속적으로 추진하고 일부 심의관을 외부개방직으로 채용한다는 공고를 발표했다. 대법원이 2018. 12. 국회에 법원조직법 개정안을 제출하면서 추진단안을 변경한 핵심적 내용 중 하나가 법원행정처 탈판사화였다. 추진단은 법원행정처에서 판사가 근무할 수 있는 근거 조항을 모두 삭제했으나, 대법원안은 근거를 다시 살려놓았다. 외부의 비판에 대해서는 탈판사화 의지는 변함이 없으나 실제로 탈판사화를 실시하기 위해서는 예산 등이 뒷받침되어야 하기 때문에 법으로 바로 규정할 수는 없다고 이야기하고 있다. 그러나 법으로 탈판사화가 명문화되지 않을 경우 중단되어도 막을 방법이 없다. 대법원장이 약속한 대로 탈판사화의 단계적 실시가 이루어지는지 계속 감시하는 것과 함께 불가역적인 탈판사화를 위해서는 법을 바꾸는 작업도 함께 진행해야 할 것이다.

#### 바. 파견 판사 어정쩡한 축소

판사의 외부기관 파견은 많은 문제를 낳았다. 파견 판사가 사법농단의 중요한 매

개고리가 된 사례가 여럿 나왔다. 대법원은 2019년 인사에서 국회 판사 파견을 중단하겠다고 밝혔다. 그러나 사실상 기존에 법제사법위원회 전문위원만 파견을 중단했을 뿐, 국회에서 상근하는 자문관은 그대로 남겨뒀다. 재판을 위해 자격을 부여한 판사가 왜 국회에서 자문관으로 있어야 하는지 정당성을 찾기 어렵다. 국회 상근판사 제도는 국회의원의 이해와도 맞는 측면이 있어서 외부에서 강력히 비판을 하지 않으면 존속할 가능성이 있다. 결국 2019년에도 국회 파견 판사가 당사자가 받지 못한 결정서를 국회의원에게 건네준 사건이 발생했다.<sup>11</sup> 파견 판사에 대한 법원의 어정쩡한 태도가 또 이런 문제를 낳고 있는 것이다.

#### 사. 그 외

고등법원 부장판사 폐지는 사법개혁 특위(법원·법조 개혁 소위)에서도 사실상 합의를 이룬 내용이고, 법원, 시민단체의 의견도 합치하는 부분이다. 그러나 법 개정은 이루어지지 않아서 고등부장 직무대리 방식으로 운용되고 있다. 고등부장 폐지와 법관인사 이원화도 빨리 법 개정이 이루어져야 한다.

### 4. 마무리

사법농단이라는 불행한 사태를 통해 얻은 교훈이 있다면 앞으로 두 가지 방향에 집중해야 한다는 것이다. 하나는 사법농단의 행위자들에 대해 충분히, 최선을 다해 책임을 묻는 것이다. 또 하나는 이런 일들을 가능하게 했던 시스템을 근본적이고 불가역적으로 바꾸는 것이다. 우리는 2019년까지는 이런 일들을 해내지 못했다. 특히 2019년은 검찰 개혁 이슈에 많은 에너지가 집중되면서 법원 개혁 이슈에 제대로 대응하지 못했다. 시민사회도 법원 개혁과 관련해서는 몇 번의 토론회를 개최한 것을 제외하고는 무기력하게 시간을 보냈다고 평가할 수밖에 없을 듯 하다. 법관인사 이원화 시대의 판사 임용, 상고심 제도 개혁, 재판에서 국민참여 확대 등 재판제도 개

11 「한국당 의원 손에 간 총리 동생 개인정보...파견 판사가 유출」, KBS, 2019. 11. 22.자

혁에 관한 주요 이슈는 아직 제대로 논의가 올라오지도 못하고 있는 상태다.

2020년은 총선이 있는 해이다. 개혁과제는 제도적으로는 법을 통해 이루어질 수밖에 없다. 21대 국회에서 이루어내야 할 사법개혁 과제가 산적하다. 검찰 개혁은 단순히 국회나 정치권이나 법무부, 정권에 맡겨두서는 안 된다는 공감대가 한국사회에서 어느 정도 올라왔다. 그러나 법원개혁은 여전히 국회든 법원이든 어딘가에 맡기고 바라봤던 측면이 크다. 개혁을 원하는 주체가 끈질기게 움직이지 않으면 개혁은 왜곡되고 실종될 수밖에 없다. 법은 그냥 만들어지지 않고 국회의원도 그냥은 움직이지 않는다. 법관 탄핵, 법원 개혁을 만들어낼 수 있도록 실효적이고도 절실한 방안 모색이 필요하다.

## IV. 검찰개혁

### 1. 2019년 검찰개혁 정국에 대한 개관

2019년은 검찰개혁의 해라고 해도 과언이 아니다. 조국 민정수석을 법무부장관으로 지명하면서 시작된 조국 일가에 대한 검찰의 수사는, 검찰에게 얼마나 많은 권한이 집중되어 있는지, 검찰이 그 막강한 권한을 얼마나 자의적으로 행사할 수 있는지 국민들이 낱낱이 알게 되는 계기가 되었다. 2019년을 기점으로 검찰개혁은 소수의 법률가와 학자, 시민운동가들이 외치는 구호가 아니라 전 국민이 바라는 시대적인 과제가 되었다.

현 정부 출범 초기부터 권력기관을 개혁하기 위한 다양한 시도들이 있었고 검찰 개혁과 관련하여 법무부의 제1기 법무검찰개혁위원회, 대검찰청의 검찰개혁위원회, 검찰 미래위원회, 검찰 과거사위원회의 활동을 통해 검찰 개혁을 위한 여러 방안들이 제안되고 일부는 현실화되기도 하였다. 그러나 현 정부 출범 이후 검찰 개혁의 가장 주요한 수단으로 제시되었던 고위공직자범죄수사처의 설치와 검경수사

권조정을 위한 법안이 대통령 임기의 절반이 지나가도록 아직 국회를 통과하지 못하고 있다. 우여곡절 끝에 패스트트랙 법안으로 지정되어 오는 12월 3일 본회의 부의를 앞두고 있으나 국회의 논의 과정을 들여다보면 그 전망이 밝다고 할 수만은 없다. 더구나 패스트트랙으로 지정된 법안의 내용들도 야당과의 협상 과정에서 법안의 주요 부분들—공수처의 기소권, 검찰의 직접수사의 범위 등—이 후퇴하여 이대로 국회에서 통과가 된다면야도 반쪽짜리 개혁에 그칠 가능성이 있다.

법무부는 2019년 주요 업무계획을 발표하면서 검경 수사권 조정, 공수처 관련 법안이 신속히 통과될 수 있도록 적극 지원하고, 검찰 포토라인·피의사실 공표·심야조사 등 피의자 인권침해 문제를 야기한 관행을 개선하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 문무일 전 검찰총장은 퇴임을 앞둔 지난 5월 기자들에게 보낸 입장문을 통해 신속처리안건으로 지정된 법률안들은 견제와 균형이라는 민주주의 원리에 반한다며 반대 의사를 분명히 하였으며, 파격적인 임명에도 불구하고 검찰 개혁의 책임자로 기대를 모았던 윤석열 총장은 조국 법무부장관 일가의 수사를 통해 현 정부가 조국 법무부장관을 통하여 하고자하는 검찰 개혁에 명백히 반대하고 있음을 보여주었다.

조국 법무부장관은 취임 후 제2기 법무검찰개혁위원회를 구성하고 입법사항이 아닌 개혁안들을 중심으로 속도감 있게 개혁안을 도출하였으나 가족에 대한 전방위적인 수사에 결국 2개월의 짧은 임기를 마치고 사퇴하였다. 제2기 법무검찰개혁위는 조 장관의 사퇴이후에도 개혁안들을 점검하고 있고 대검, 법무부가 자체 개혁안들을 연이어 발표하면서 가장 많은 개혁안이 쏟아져 나오고 있으나 어떤 것이 진정한 개혁안인지 권한의 분산, 견제와 균형이라는 원칙에 입각해서 분별하는 눈이 필요한 시기이다.

아래에서는 2019년 검찰 개혁을 위해 구성된 기구의 활동과 법무부, 대검에서 발표한 개혁방안을 일별해보기로 한다.

## 2. 검찰 과거사위원회

검찰 과거사위원회는 4번의 활동 기간 연장을 거쳐 2019. 5. 31. 그 활동을 종료하였다. 올해 과거사위원회는 MBC 피디수첩 사건, 남산 3억 원 제공 등 신한금융 사건, KBS 정연주 특경(배임) 사건, 약촌오거리 사건, 삼례 나라슈퍼 사건, 이명박 정부의 ‘청와대 및 국무총리실 민간인 사찰 사건, 유우성 증거조작 사건, 용산참사 재조사 사건에 대한 조사 결과와 권고를 발표했으며 김학의 전 법무부차관의 뇌물수수 혐의에 대해 재수사를 권고해 검찰이 김학의 사건 담당 수사단(여환섭 수사단장)을 출범시키고 김학의와 윤중천을 구속, 기소하였다.

## 3. 제2기 법무검찰개혁위원회

제2기 법무검찰개혁위원회는 제1기 법무검찰개혁위원회의 권고 이행 상황을 점검하는 한편 검찰의 직접수사 축소/형사부 공판부로의 중심 이동, 법무부 검찰국 등의 완전한 탈검찰화를 위해 「법무부와 그 소속기관 직제」(대통령령)를 개정해 법무부에 ‘검사’ 보직을 배제하는 방안, 배당절차의 투명화를 위해 사무분담 및 사건배당 기준위원회 설치, 검찰 직접수사부서 검사 인원 및 내부파견 제한, 대검찰청 등의 정보수집 기능 폐지, 검찰의 책임성과 투명성을 제고하기 위해 대검찰청도 감사원의 정례 감사를 받을 것 등을 권고하였다. 법무부 산하 검찰개혁추진지원단은 법무부의 검찰에 대한 직접 감찰 범위 확대와 검찰의 법무부에 대한 감찰 보고 및 자료 제출 의무를 신설하는 내용의 「법무부 감찰규정」을 개정해 시행하겠다고 밝혔다.

## 4. 대검의 검찰개혁안

대통령이 검찰의 자체 개혁안을 주문하자 대검은 연이어 개혁안을 발표하고 있는데 주요 요지는 아래와 같다.

2019. 10. 1.	<p>〈검찰개혁 추진 관련 발표문〉</p> <p>- ‘검찰권 행사의 방식, 수사관행, 조직문화 등에 관하여 국민과 검찰 구성원의 의견을 수렴하고 이를 토대로 인권보장을 최우선으로 하는 검찰개혁방안을 마련하겠다.’</p> <p>① 서울중앙지검 등 3개 검찰청을 제외하고 전국의 모든 검찰청에 설치된 특수부 폐지</p> <p>② 외부기관 파견검사 전원 복귀, 형사부·공판부에 투입하여 민생범죄 담당</p> <p>③ 검사장 전용차량 이용 중단 조치</p>
2019. 10. 4.	<p>〈공개소환 전면 폐지 지시〉</p> <p>- 수사공보 개선방안이 최종 확정되기 전이라도 우선적으로 사건관계인에 대한 ‘공개소환’ 전면 폐지하고, 수사과정에서 이를 엄격히 준수할 것을 전국 검찰청에 지시</p>
2019. 10. 7.	<p>〈밤 9시 이후 심야조사 금지 방안〉</p>
2019. 10. 10.	<p>〈검찰권 행사 방식, 수사관행 및 내부문화 개혁 방안〉</p> <p>① 필요최소한의 영역에 절제된 검찰권 행사</p> <p>- 경제, 부정부패, 공직, 방위사업, 선거 분야 등 중대범죄 대응에 직접수사 역량을 필요최소한으로 집중</p> <p>- ‘헌법의 과잉금지, 비례의 원칙을 준수하고, 검찰 내외부의 견제가 실효적으로 이루어지도록 시스템을 고쳐나가는 등 검찰권의 절제된 행사를 통해 국민의 인권을 철저히 보장하겠음’</p> <p>② ‘전문공보관’ 도입</p> <p>- 현재 수사담당자가 맡고 있는 공보 업무를 별도의 전문공보관이 전담하도록 할 계획</p>
2019. 10. 16.	<p>〈검찰, 중단 없는 개혁 추진 발표〉</p> <p>- 법무부와 협의하여 「인권보호 수사규칙」을 조속히 마련할 것임</p> <p>- 대검찰청에 외부 인권전문가를 중심으로 ‘인권위원회’를 설치하여 검찰권 행사 방식, 수사관행과 내부문화 전반을 재점검하고 개선할 것임</p> <p>- 공개소환 전면 폐지, 전문공보관 도입 등을 포함한 「수사공보준칙」을 재정립하여 사건관계인의 명예와 인권을 보호할 것임</p>

2019. 10. 24.	<p>〈검찰 자체감찰 강화 방안 마련〉</p> <p>① 의원면직 제한사유인 중징계 해당여부가 불분명한 경우 원칙적으로 사표 수리를 제한하고, 검사 중징계 등 주요 사안은 감찰위원회에 회부하여 징계 수위를 심의할 것임</p> <p>② 감찰에 대한 외부 통제를 강화하기 위하여 변호사·변리사·회계사·감사 전문성을 보유한 공직자(감사원, 경찰, 국세청) 등 외부 전문 인력을 적극 영입할 것임</p> <p>③ 심야조사나 압수·수색 등 수사 과정에서 발생하는 인권침해 사건에 대해 대검 인권부와 협조하여 감찰권을 엄정하게 행사할 것임</p> <p>④ 법무부와 감찰 협업을 강화하여, 선제적으로 법무부에 감찰을 요청하는 한편, 감찰에 필요한 정보와 자료 공유를 확대할 것임</p>
2019. 10. 29.	<p>〈검찰, 변호인의 변론권 강화 방안 마련 시행〉</p> <p>- 전국 18개 지방검찰청 인권보호담당관과 변호사단체, 각종 시민단체 등의 간담회에서 수렴된 의견을 바탕으로 마련할 주요 내용임</p> <p>① 피의자 외에 피혐의자, 피내사자, 피해자, 참고인 등 모든 사건관계인의 변호인(변호사)도 조사에 참여할 수 있도록 할 것임</p> <p>② 조사 참여는 서면 외에 구두, 형사사법포털을 통한 신청이 가능하도록 할 것임</p> <p>③ 현재 '변호인의 피의자신문 참여 운영지침'에 의한 증거인멸, 공범 도주 우려 등 일정한 사유 있는 경우 변호인의 참여 사전 제한을 폐지할 것임</p> <p>④ 변호인이 직접 검사를 상대로 구두 변론을 요청하는 경우 신속히 일정, 시간, 방식 등을 협의하여 변론 기회를 부여할 것임</p> <p>⑤ 피의자 소환, 사건배당, 처분결과 등을 사건당사자뿐만 아니라 담당 변호인에게도 문자로 통지할 것임</p> <p>⑥ 변호인의 구두변론을 포함한 변론내역을 형사사법정보시스템(KICS)에 등재하여 변론상황을 공유함으로써 소위 '몰래변론' 여지를 차단할 것임</p> <p>⑦ 현재 비공개로 되어 있는 '변호인의 피의자신문 참여 운영지침'등 변호인의 변론권 관련 각종 지침을 공개할 것임</p>

## 5. 법무부의 검찰개혁안

2019. 10. 8.	<p>〈국민과 검찰이 함께하는 검찰개혁 추진계획〉</p> <p>① 「검사 수사차량 운영규정」(법무부 훈령) 제정·시행 - 검사장에 대한 전용차량 제공을 중단</p> <p>② 「검사 파견 심사위원회 지침」(법무부 예규) 제정·시행 - 검사의 내·외 파견을 최소화하고 심사위원회를 설치하여 불가피한 경우에만 파견을 허용. 심사위원회는 외부 위원과 일선 검찰청의 직급별 검사 등으로 구성되고, 검사 파견의 필요성을 엄격하고 공정하게 심사하여 일선 검찰의 형사·공판부 인력이 확충되도록 할 예정</p> <p>③ 검찰이 발표한 개혁방안을 포함하여 즉시 시행 가능하고 신속히 제도가 필요한 부분을 '신속 추진과제'로 선정, 이번 달부터 단계적으로 관련 규정을 시행하는 등 과감한 검찰개혁을 추진할 예정임</p> <p>[신속 추진과제]</p> <p>① 직접수사 축소와 민생에 집중하는 검찰조직 개편 - 직접수사부서 축소, 공판부 확대 직제개편, 검사 파견·직무대리 최소화 및 엄격심사</p> <p>② 인권 존중과 절제된 검찰권 행사를 위한 수사관행 개혁 - 형사사건공개금지규정 신속한 확정과 시행 - 장시간 조사·심야조사 금지 (조사시간 8시간 이내로 제한) - 부당한 별건수사·수사장기화 제한 (출석조사 최소화 등의 규정 포함) - 검찰 직접수사에 대한 고등검사장의 사무감사 강화 - 출석조사의 최소화 등 인권친화적 수사방식 구현 - 출국금지 대상자의 알권리 강화</p> <p>③ 견제와 균형 원리에 기반한 검찰 운영 - 검찰에 대한 법무부 감찰 강화 및 실질화 - 검찰에 대한 법무부 행정 사무감사 실질화 - 비위 검사의 의원면직 제한</p> <p>* ① 관련: 검찰의 특수부 폐지 건의를 반영하여, 서울중앙지검을 비롯한 3</p>
--------------	--



2019. 10. 8.	<p>개 거점청에만 반부패수사부를 필요최소한으로 설치하는 내용으로 「검찰청 사무기구에 관한 규정」 개정 추진할 계획 (10월 중)</p> <p>* ② 관련: 현행 「인권보호수사준칙」을 「인권보호수사규칙」(법무부령)으로 상향하여 10월 중 제정할 예정 및 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」 제정 예정 (10월 중)</p> <p><b>[연내 추진과제]</b></p> <p>① 직접수사 축소와 민생에 집중하는 검찰조직 개편</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가송무사무 법무부로 환원</li> <li>- 법무부 탈검찰화 확대</li> <li>- 대검찰청의 조직 및 기능 개편</li> </ul> <p>② 인권 존중과 절제된 검찰권 행사를 위한 수사관행 개혁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 검사의 이익제기 제도 실효성 확보</li> <li>- 피의자 열람등사권 확대 보장</li> <li>- 피의자신문시 변호인 조력권 강화</li> <li>- 수사 관련 행정규칙 공개 확대</li> <li>- 통신자료확인자료 제공, 계좌내역 조회에 관한 알권리 강화</li> </ul> <p>③ 견제와 균형 원리에 기반한 검찰 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투명하고 공정한 사건배당 및 사무분담 시스템 확립 방안</li> <li>- 검사 신규임용방안 마련 등 인사제도 재정비</li> <li>- 검찰 옴부즈만 활성화</li> <li>- 변호사 전관예우 근절 방안 마련</li> <li>- 반복적이고 광범위한 영장 청구 개선</li> </ul>
2019. 10. 14.	<p>① 특별수사부 명칭 폐지 및 축소</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울중앙지검, 대구지검, 광주지검 3개 청에만 ‘특별수사부’를 남기되 명칭을 ‘반부패수사부’로 변경하고 분장사무를 현행 ‘검사장이 지정하는 수사’에서 ‘공무원 직무 관련 범죄, 중요 기업범죄 등’으로 구체화하여 규정</li> <li>- 나머지 특수부는 형사부로 전환하여 형사부 강화</li> </ul> <p>② 인권 존중과 절제된 검찰권 행사</p>

2019. 10. 14.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권보호수사준칙을 법무부령인 ‘인권보호수사규칙’으로 상향 (10월 중 제정 예정)</li> <li>- 심야조사 제한, 부당한 별건수사 제한, 출석조사 최소화 등 규정할 계획</li> </ul> <p>③ 피의사실 공표 금지 관련 대검찰청 의견 반영, 10월 중 확정 예정 (공개소환 전면 금지, 전문공보관 제도 도입 등)</p> <p>④ 법무·검찰의 감찰 실질화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법무부 감찰규정 10월 중 개정 (검찰공무원 비위 발생시 보고의무 신설 및 1차 감찰 사유 확대)</li> </ul> <p>⑤ 직접수사부서 축소, 전국 각 검찰청의 형사·공판부를 제외한 직접수사부서 축소에 대하여도 대검찰청과 협의하여 신속히 추진할 계획</p>
2019. 10. 30.	<p>〈형사기획과, 기존 수사관행 개선을 위하여 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」(법무부훈령) 제정, 12. 1. 시행〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내사사실을 포함한 피의사실과 수사상황 등 형사사건 관련 내용은 원칙적으로 공개가 금지되고, 공개소환 및 촬영이 전면 금지됨</li> <li>- 예외적으로 국민의 알권리를 위하여 공개가 허용되는 경우에도 전문공보관과 형사사건공개심의위원회를 거치도록 함</li> <li>- 보칙 제33조(오보 대응 및 필요한 조치) ② 검찰총장 및 각급 검찰청의 장은 사건관계인, 검사 또는 수사업무 종사자의 명예, 사생활 등 인권을 침해하는 오보를 한 기자 등 언론기관 종사자에 대하여 검찰청 출입 제한 등의 조치를 취할 수 있다.</li> </ul>
2019. 10. 31.	<p>〈형사기획과, 수사방식 개선을 위한 「인권보호수사규칙」 제정〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 법무부훈령인 「인권보호수사준칙」을 법무부령으로 상향한 것</li> <li>- 장시간조사와 심야조사를 엄격히 제한, 별건수사로 피의자를 부당하게 압박하거나 수사 중인 사건을 부당하게 지연하는 것을 금지, 출석조사를 최소화</li> </ul>

## 6. 결론

검찰에 집중된 막강한 권한은 필연적으로 권력자로 하여금 정권의 보위에 이를 이용하고픈 유혹을 느끼게 한다. 정권 초기, 각종 권력기관 개혁이나 적폐청산의 방법으로 사법적, 형사적 해결이 주를 이루면서 결국 검찰 개혁을 말하면서 검찰의 힘을 키우는 이율배반적인 행태로 인해 검찰 개혁의 역사는 언제나 실패로 끝날 수밖에 없었다. 검찰이 재벌권력이나 정치권력에 대한 수사를 통해 국민적 지지를 얻어 개혁을 유야무야시키거나 국민들이 그간 검찰 개혁에 크게 관심을 가지지 못했던 것도 검찰 개혁을 어렵게 하는 요인이 되었다. 2019년은 역사상 검찰 개혁에 대한 국민적 요구가 가장 높고 검찰 개혁을 위한 거시적, 미시적인 다양한 방안들이 가장 많이 제안된 해로 기억될 것이다. 그만큼 개혁에 저항하는 검찰의 위세 또한 무섭다. 중요한 것은 100가지 안을 내놓는 것이 아니라 하나라도 실천을 하는 것이다. 실천을 위한 감시, 이것이 내년 검찰 개혁의 목표가 되어야 하는 이유이기도 하다.

## 2019년 소수자 인권 분야 보고

### 집필

성소수자 인권 분야 : 서희원, 김두나, 조윤희, 장서연(민변 소수자인권위원회 성소수자인권팀)  
장애인 인권 분야 : 곽예람, 김재왕, 류다솔, 서채완, 최정규(민변 소수자인권위원회 장애인권팀)  
수용자 인권 분야 : 수용자인권증진모임(민변 소수자인권위원회, 민변 공익인권변론센터, 천주교인권위원회) - 김동현(민변 소수자인권위원회), 강성준(천주교인권위원회), 박한희(민변 소수자인권위원회), 이상현(수용자인권증진모임)

### 총괄

조윤희(민변 소수자인권위원회)

## 2019년 소수자 인권 분야 보고

### Ⅰ. 성소수자 인권 분야

#### 1. 법과 제도 영역에서의 진전과 퇴보

##### 가. 성전환자의 성별정정 관련 대법원 예규에서 부모동의서 제출규정 폐지

대법원은 올해 8월 「성전환자의 성별정정 허가신청사건 등 사무처리지침」을 개정하여, 위 예규 제3조 제1항 제6호에 규정된 성별정정신청인이 첨부해야 할 서류 중 하나인 ‘부모 동의서’ 부분을 삭제하였다. 이에 따라 성전환자는 앞으로 부모의 동의 없이 법원에서 성별을 전환할 수 있다.

대법원은 2006. 6. 22.자 2004스42 전원합의체 결정을 통해 성전환자가 가족관계 등록부와 주민등록증의 성별을 정정할 수 있다고 하였고, 이에 따라 그해 9월 「성전환자의 성별정정 허가신청사건 등 사무처리지침」이 제정되었다. 그러나 예규에서 부모 동의서 등 불필요한 서류를 내도록 한 점이 문제로 지적되었다. 성전환자는 사회적 낙인으로 인해 가족과 갈등을 겪기 쉬운 현실에 놓여 있으므로 부모 동의서를

얻기 어려운 경우가 많은 데다가, 성인의 성별 정정에 있어서 부모의 동의를 요구하는 것은 당사자의 자기결정권을 침해하는 것이기 때문이다.<sup>1</sup>

SOGI법정책연구회가 2014년 수행한 ‘한국 LGBTI커뮤니티 사회적 욕구조사’에 따르면 성전환자 응답자의 28.4%가 법적 성별 정정 시 부모의 동의서를 받을 수 없는 점이 장애물이라고 응답하였고, 희망을만드는법이 2018년 수행한 ‘성전환자 성별정정경험 조사’에서도 45.7%가 부모의 동의서가 요구되는 점 때문에 어려움을 겪었다고 응답하였다.

이러한 성전환자의 현실에 관한 고려가 반영되어, 지난 7월 인천가정법원 가사1부는 부모 동의서가 없다는 이유로 1심에서 성별 정정 청구가 기각된 사건의 항소심에서 “신청인이 자신의 상태에 관해 고민해 신중한 결정을 내린 이상, 부모가 성별 정정에 동의하지 않더라도 신청인의 성별 정정을 허가하지 않을 직접적 이유가 되지 못한다.”고 결정하였다.<sup>2</sup>

이와 흐름을 같이 하여 성별정정에 관한 대법원예규가 제정된 지 13년 만에 부모 동의서 제출규정이 폐지되었다. 이는 부모의 지지를 받지 못하는 성전환자의 성별을 정정할 권리의 실현을 돕는 방향의 개정이었다는 점에서 의의가 있다.

#### 나. 부산시의회의 양성평등 기본 조례 일부개정조례안 부결

「부산광역시 양성평등 기본 조례 일부개정조례안」은 부산시의회 기획행정위원회 김문기 의원이 발의한 것으로, 그 내용은 성인지 강화, 성 주류화 확산(공공정책, 입법 등에 양성관련 함의를 반영한 것)을 위해 양성평등정책을 전담하는 ‘젠더 자문관’을 신설하는 것을 주요점으로 하고 있다.

그러나 올해 6월 부산시의회 복지환경위원회는 정례회의 상임위원회 결과로서 위 일부개정조례안을 부결시켰다. 젠더 자문관의 업무 범위가 명확하지 않다거나, ‘젠더’ 용어 사용에 관한 사회적 합의가 필요하다는 등의 이유였다.

부산기독교총연합회, 부산동성애대책시민연합 등은 부산시의회 앞에서 시위를 열어 젠더는 사회적 성을 의미하므로 젠더라는 표현을 사용하게 되면 자신이 직접 성을 결정할 수 있는 것으로 이해되므로 양성의 구분이 사라지고 동성결합이 허용될 것이라는 주장을 하며 위 개정조례안에 반대하는 목소리를 내었는데, 부산시의회의 일부개정조례안 부결 결정은 이러한 성소수자 혐오주장과 조응하는 것이었다는 점에서 비판받았다.<sup>3</sup>

#### 다. 경남도의회, 경남학생인권조례안 부결

광주·경기·서울·전북에서는 학생인권조례가 제정되어 시행되고 있으나, 경남 지역에서는 아직 학생인권조례가 제정되지 않았다. 학생인권조례는 학교 내 학생자치 실현하고 학생의 권리를 보장할 수 있는 발판이 되는 것으로서 제정의 필요성이 크다. 이에 ‘경남학생인권조례 제정을 위한 촛불시민연대’는 조례 제정을 위한 노력을 기울여 왔다.

경남도교육청은 올해 초 공청회 등 여론수렴 과정을 거쳐 도의회에 경남학생인권조례안을 제출하였으나, 올해 5월 경남도의회 상임위원회인 교육위원회는 위 조례안을 찬성3표, 반대6표로 부결시켰다. 상임위원회에서 부결된 안건은 도의회 의장이 본회의에서 직권 상정하거나 의원의 1/3이상의 서명을 받아 발의할 수 있다. 그러나 경남학생인권조례안은 경남도의회 본회의에 상정, 발의되지 않아 자동폐기되었다.

경남학생인권조례를 반대하는 의원들은 도민 여론, 교육현장의 목소리가 충분히

1 SOGI법정책연구회 논평, 2019.8.21.자, 「트랜스젠더 성별정정, 부모동의서 요구 않겠다」는 대법원예규 개정을 환영한다.」

2 인천가정법원 2019.7.2.자 2019브6 결정

3 연합뉴스, 2019.6.18.자, 「'젠더' 용어 사용 논란...부산시의회 양성평등 조례 개정 부결」

반영되지 않았다는 등의 이유를 제시하였다. 그러나 경남학생인권조례 제정을 위한 촛불시민연대를 포함하여 차별금지법제정연대, 충남인권교육활동가모임 부들, 평등교육실현을위한전국학부모회 등 다수 시민단체는 경남도의회 부결 결정은 의원들의 정치적 이해관계 때문에 학생의 인권을 외면한 처사라며 비판하였다.<sup>4</sup>

## 2. 교육 기관에서의 성소수자 차별과 혐오 사건

### 가. 서울동부지방법원, 장신대 '무지개퍼포먼스' 징계무효확인 판결

2018. 7. 26. 장로회신학대학교(임성빈 총장)는 5. 17. 국제 성소수자 혐오 반대의 날(아이다호데이)을 맞아 성소수자 차별에 반대하는 의미로, 무지개색 옷을 입고 채플에 참여한 후 무지개 깃발을 들고 기념촬영을 한 재학 대학생 5명에 대하여 정학, 근신, 사회봉사, 교수 면담, 반성문 제출 등의 징계를 결정하고 통보했다.

해당 학생들은 채플이 끝난 뒤 예배당에서 무지개 깃발을 들고 기념촬영을 한 뒤 이를 개인 SNS 계정에 게시하였는데, 그 글이 반동성에 진영에 알려지면서 '동성애 반대' 입장을 표명한 대한예수장로회통합 총회의 결의와 반대되는 학생들에 대한 제재를 가하라는 외부의 압박이 시작되었다. 전국장로회연합회에서는 해당 사건을 문제 삼으며 장신대 총장 및 당사자, 지도교수, 채플 담당자 등에 대한 징계를 요청하고, 동성애를 지지하는 교수를 해직하고 암묵적 동의를 하는 교수에 대해서도 징계할 것 등을 요청하였으며, 해당 학생들의 사진이 실린 책자를 배포하며 위의 징계요청을 청원하는 서명운동을 진행하는 등 강력한 압박을 가했다. 이와 같은 상황 속에서 장신대는 동성애에 대한 반대 입장을 밝히고 징계 시행세칙을 개정하여 징계 대상에 '대한예수장로회 총회의 동성애에 관한 결의에 반하는 행위를 한 학생'을 추가 개정하였으며, '동성애에 대한 의사 표현과 관련한 총회 및 학교 교칙 위반의 건'으로 해당 학생들을 조사하고, 학생징계에 관한 규정 위반으로 징계를 결정하였다.

4 오마이뉴스, 2019.5.16.자, 「경남학생인권조례 부결에 경남 물론 전국에서 '비판」

이에 민변 소수자인권위원회는 위 학생들을 대리하여 법원에 위 학생들에 대한 징계무효확인을 구하는 소를 제기하였고, 이에 대하여 서울동부지방법원(재판장 심태규)는 위 학생들이 받은 징계가 전부 무효임을 확인하였다(서울동부지방법원 2019. 7. 18. 선고 2018가합114202 판결).<sup>5</sup>

장신대가 학생들에게 내린 징계는 이미 지난 2019. 5. 17. 효력정지가처분결정을 통해 절차 뿐만 아니라 내용에도 하자가 있다는 점이 명백하게 인정된 바 있다.<sup>6</sup> 그리고 위 본안 판결은 확인되는 절차상의 하자만으로도 징계처분이 무효임을 확인하였다. 재판부가 징계처분의 절차적 하자만을 언급한 것은 그 하자가 내용을 살펴볼 필요도 없이 중대한 것임을 선언한 것이다.

### 나. 국가인권위, 한동대 성소수자 관련 강연회 및 영화 상영 대관 불허는 인권침해

2017. 12. 한동대학교는 학내 한 동아리가 페미니즘을 주제로 강연을 열겠다고 하자, 내용이 기독교 정신과 맞지 않다고 대관을 불허했다. 이에 주최 측이 다른 공간에서 강연을 강행하자, 교수와 학생들이 찾아와 피켓을 들고 침묵시위를 했다. 심지어 한동대학교 측은 페미니즘 강연을 주도한 것이 반동성애라는 학교이념에 위배된다고 학생들을 특별지도 대상으로 삼았고, 결국 이 사건을 배경으로 징계위를 열어 한 학생에게 무기정학 징계를 내리기까지 했다. 이에 당시 강연을 주최했다가 징계를 받은 학생들은 국가인권위원회에 진정을 냈다.

국가인권위원회는 2019. 1. 7. 건학 이념 등을 이유로 대학 내에서 성소수자 관련 강연회와 영화 상영 대관 등을 불허하는 것은 집회의 자유와 평등권 침해라고 결정했다. 국가인권위원회는 본 사건 결정문에서 “2017년 한동대 내 동아리가 개최한 ‘흡혈 사회에서, 환대로, 성노동과 페미니즘 그리고 환대’ 강연회를 학교 쪽이 허가하지 않고, 주최자 등 학생들을 징계한 것은 집회의 자유와 표현의 자유를 침해한

5 뉴시스 2019. 7. 18.자 「무지개옷 채플 장신대 4명, 복학한다…징계무효 승소」

6 뉴스앤조이 2019. 05. 17.자 「법원 "장신대 무지개 퍼포먼스 학생들 징계 부당" 절차·내용상 하자, 본안 확정판결 전까지 징계 효력 정지…학생 측 "징계 철회해야"」

것”이라고 지적했다. 학교 측은 “학내에서 동성애, 성매매 등에 관한 강연회를 여는 것은 건학 이념에 반하고, 대학에 부여된 종교의 자유, 학문의 자유, 대학의 자율성을 이유로 개최를 불허했다”고 주장했으나, 인권위는 이에 대해 “과잉금지의 원칙을 위배한 것”이라며 “학생에 대한 무기정학과 특별지도 처분을 취소하고, 재발방지 대책을 시행할 것을 총장에게 권고했다”고 밝혔다.<sup>7</sup>

#### 다. 연세대학교 ‘연세정신과 인권’, 보수단체들의 반대로 필수과목 지정취소

연세대학교는 2019. 8. 학부 신입생들이 ‘연세정신과 인권’ 강의를 필수로 이수하게 하여 “인간을 차별하지 않으시는 하나님의 보편적인 사랑을 체득하고 실천할 수 있도록 교육하겠다”는 내용의 보도자료를 발표했다. 위 강의는 역사, 사회정의, 젠더, 아동, 장애, 노동, 환경, 난민 등의 주제를 다루는 내용으로 계획되었다. 그런데 이 중 특히 ‘젠더’, ‘난민’ 부분을 문제 삼는 보수단체들의 반대가 이어졌다. 이들은 “무분별한 인권교육이 연세대 건학이념에 반한다”, “인권교육이 동성애를 옹호를 조장한다”, “특정 소수만 보장하는 왜곡된 인권의식을 심어준다”는 터무니없는 주장과 혐오발언을 하며 항의집회를 열고 대학에 민원을 넣었다.

이에 연세대학교는 “사회적 약자를 이해하고 보호하는 일은 기독교인이 추구하는 가치와 일치한다”는 입장을 밝히며 해당 강의를 유지하겠다고 밝혔다.<sup>8</sup> 그러나 보수단체들의 반대가 계속되자 연세대학교는 결국 ‘연세정신과 인권’ 강의를 필수과목이 아니라 ‘선택 교양 과목’으로 운영하겠다는 후퇴된 입장을 내놓았다. 이는 대학이 지켜야 할 본연의 가치와 역할을 저버린 것이다.

이에 성소수자 차별반대 무지개행동은 연세대학교의 ‘연세정신과 인권’ 강의 필수과목 지정취소 결정을 강하게 규탄하며, 대학 당국이 즉시 해당 결정을 취소하고 이로 인해 모독 받고 인권을 침해당한 대학 구성원들에 대해 철저한 반성과 사과를 할

것을 촉구하였다. 또한 연세대·대학원 졸업생 동문들은 인권 수업 필수과목 지정 철회를 규탄하는 플래카드를 걸고 항의 의사를 표명했다. 이들은 김용학 연세대 총장에게 “보편적 인권 가치와 평등 자체를 부정하는 주장은 자유민주주의 사회에서 묵과할 수 없는 일”이라며 “‘인권과 젠더’, ‘인권과 난민’ 강좌 개설을 지지하고 응원한다.”고 밝혔다.<sup>9</sup>

### 3. 성소수자 인권 관련 국제사회의 조류

성소수자 인권 운동의 시발점이 된 스톤월 항쟁(Stonewall Riots) 50주년을 맞는 2019년, 국제사회에서는 동성애 비범죄화·동성결혼 법제화 등을 통한 차별철폐와 성소수자 권리 신장을 위한 노력이 이어졌다. 그 중 특기할만한 사항은 아래와 같다.

#### 가. 대만 동성결혼 법제화

2019년 5월 17일, ‘사법원 해석 748호의 해석과 실시에 관한 법률’이 대만 입법원(한국 국회와 유사)에서 가결됨에 따라 아시아 국가 중 최초로 대만에서 동성혼이 법제화되었다.<sup>10</sup> 이로써 동성혼은 총 27개국 45개 법관할에서 합법화되었다.

지난 2017년 5월, 대만 사법원(헌법재판소와 유사)은 ‘남성과 여성 간에만 혼인할 수 있도록 규정한 현행 민법이 인간의 자유와 평등을 침해한다’는 결정과 함께 2년 내에 동성혼을 합법화하는 방향으로 현행 민법을 개정하거나, 동성혼을 인정하는 특별법을 제정할 것을 촉구하였다.<sup>11 12</sup> 이와 같은 사법원의 결정에도 동성혼 인정에 반대하는 세력의 반발은 그치지 않았고, 결국 2018년 11월 ‘혼인평권’(민법상 동성혼을 인정하는 내용) 관련 안건이 국민투표에 붙여졌다. 해당 안건은 부결되었으나,

<sup>9</sup> 한겨레, 2019. 9. 25. 자 「인권 강의’ 필수과목 철회하자…연세대 졸업생·재학생 반발 확산」

<sup>10</sup> 한겨레, 2019. 5. 17. 자 「아시아 최초 동성혼 합법화 … “대만에서 사랑이 이겼다”

<sup>11</sup> 머니투데이, 2018. 12. 2. 자 「대만은 왜 동성혼 합법화’ 투표를 하게 됐을까」

<sup>12</sup> 당시 결정문에는 입법시한이 도과하였음에도 대체입법이 이루어지지 않은 경우, 동성 부부에게 우선적으로 혼인등기를 할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있었다.

<sup>7</sup> 한겨레 2019. 1. 7.자 「인권위, 한동대·숭실대에 “성소수자 강연회·대관 불허 시정하라”

<sup>8</sup> 한겨레, 2019. 8. 15.자 「연세대 ‘인권과 젠더’ 수업 우파모임 집단항의에…“예정대로 진행”

국민투표의 결과에도 사법원의 결정은 여전히 유효하다는 판단 하에 행정원은 2019년 2월 해당 특별법안을 정부입법으로 발의하였다.

특별법안의 통과와 함께 대만 내 동성 부부는 법적으로 독점·영구적 결속 관계를 인정받을 수 있게 되었으며, 정부 기관에 혼인 신고를 할 수 있는 권리가 보장되게 되었다. 다만, 특별법안은 동성 부부의 완전한 입양권도 허용하고 있지 않아,<sup>13</sup> 혼인 생활에 있어서의 진정한 평등 실현을 위한 또 다른 과제를 남겨두게 되었다.

#### 나. 세계보건기구 국제질병분류 제11판 공개 : ‘성주체성장애’ 삭제, ‘성별불일치’ 신설

세계보건기구(이하 WHO)가 2019년 5월 열린 총회에서 과거 ‘정신질환 및 행동장애 범주’에 포함되어 있던 ‘성주체성장애’라는 정신과 진단 항목을 삭제한 국제질병분류 제11판을 최종 소개했다.

과거 WHO는 1990년 5월 17일 동성애를 정신질환목록에서 삭제하며,<sup>14</sup> 동시에 ‘성전환증(Transsexualism)’과 ‘성주체성장애(Gender Identity Disorder)’를 국제질병분류 제10판에 포함시킨 바 있다. 이에 근거하여 트랜스젠더 정체성은 그동안 ‘정신질환 및 행동 장애’의 하나로 분류되어왔다. WHO의 ‘트랜스젠더 정신장애’ 분류는 트랜스젠더 정체성이 신체적 또는 정신적 문제로 인한 질병의 일종이라는 인식을 형성하고, 트랜스젠더에 대한 사회적 낙인과 편견을 강화해왔다. 미국 등 일부 국가에서는 트랜스젠더에 대한 의료보험 거부, 고용차별 등을 정당화하는 근거로 악용되기도 하였다. 덴마크에서는 이러한 국제기준에 반기를 들어, 2017년 자국의 보건부 가이드라인 중 ‘정신질환’ 목록에서 트랜스젠더를 삭제하였다. 플레밍 뢰러 모르텐센 덴마크 사민당 보건 부문 대변인은 당시 “트랜스젠더를 정신질환자로 낙인찍는 일은 단순한 행정적 분류를 넘어 실제 사람들의 삶에 피해를 끼친다”며 WHO의

변화를 촉구하였다.<sup>15</sup> 결국 WHO는 2018년 6월, 국제질병분류 제11판에서는 이들 항목을 모두 삭제하겠다고 발표하였다.

올해 최종 공개된 국제질병분류 제11판은 ‘성별불일치(Gender Incongruence)’ 항목을 정신장애가 아닌 ‘성적 건강 관련 상태(Conditions Related to Sexual Health)’ 범주로 옮겨 규정한다. WHO는 개정 취지를 밝히며 “(트랜스젠더 정체성은) 더는 정신장애가 아니라는 점은 명백하며, 그렇게 정의하는 것은 트랜스젠더에 대한 엄청난 사회적 낙인을 유발할 수 있다”며 “트랜스젠더에 대한 사회적 인식 개선과 더불어 더 나은 의료서비스의 제공이 필요하다”고 전했다.<sup>16</sup>

WHO의 가이드라인에 맞춘 한국표준질병·사인분류 개정은 2025년에야 이루어질 것으로 보이나, 그 이전이라도 트랜스젠더를 바라보는 인식의 근본적인 개선이 이루어질 수 있도록 포괄적 차별금지법 제정을 포함한 법적·제도적 개선이 이루어져야 한다. 특히 이번 WHO의 비병리화 결정을 계기로 개인의 성적지향·성별정체성을 강제로 교정하려는 ‘전환치료’의 문제점이 보다 널리 인식되어야 할 것이다. 무엇보다 이번 WHO의 결정이 트랜스젠더와 성별비순응 개인이 겪는 심리적·정신적 고통은 성별불일치의 현상 자체에서 기인한 것이 아닌, 사회적 편견과 차별에서 비롯하는 것임을 재확인하는 계기가 되어야 할 것이다.<sup>17</sup>

#### 다. 일가 아시아 컨퍼런스, 서울에서 개최

제8회 국제성소수자협회(International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, ILGA) 아시아 컨퍼런스가 2019년 8월 21일부터 23일까지 서울에서 개최되었다. ‘운동의 역량강화를 위한 연대 구축하기’를 주제로 열린 이번 컨퍼런스에는 아시아 지역 내 최초의 인터섹스 네트워크인 ‘인터섹스 아시아’(Intersex Asia), 아

13 동성 부부는 파트너의 생물학적 자녀를 입양하는 것만 허용될 뿐, 이성 부부처럼 생물학적 자녀가 아닌 사람을 공동으로 입양하는 것은 허용되지 않는다. 참고: <https://amnesty.or.kr/28941/>

14 국제사회는 이 날을 ‘세계성소수자차별철폐의 날(International Day Against Homophobia, Transphobia and Biophobia)’로 지정. 성소수자에 대한 차별 철폐에 대한 인식 제고를 위한 다양한 캠페인을 진행한다.

15 여성신문, 2018. 6. 19. 자 「30년 만에...WHO “트랜스젠더, 정신질환 아니다”

16 의협신문, 2018. 7. 20. 자 「WHO “트랜스젠더, ‘장애’ 아닌 ‘상태”

17 성소수자 차별반대 무지개행동, 2018. 6. 19. 자 「[논평] 트랜스젠더 정체성을 비병리화한 세계보건기구의 결정을 환영하며 - 역사적 결정에 발맞춘 한국정부의 변화를 요구한다」

시아태평양 지역 최대의 트랜스젠더 네트워크인 ‘APT’N(Asia Pacific Transgender Network), 대만 동성혼 법제화 운동을 주도한 ‘통즈’(Taiwan Tongzhi Hotline Association), 일본 동성혼 법제화 운동을 하는 ‘일본 J-ALL’(Japan Alliance for LGBT Legislation), 인도의 가장 큰 LGBTI 단체인 ‘흙사파르 트러스트’(Humsafar Trust) 등 해외 성소수자 인권단체와 활동가 등 30여 개국에서 300여 명이 참여해 지난해 인도의 동성애 처벌법 폐지, 올해 대만 동성혼 법제화 등 급속한 변화가 만들어지는 시기에 아시아의 성소수자 운동과 연대에 대해 논의하였다.<sup>18</sup> 이번 컨퍼런스에서는 ‘대만과 일본의 혼인 평등 캠페인’, ‘아시아의 인터섹스 운동과 인터섹스 아시아’를 포함한 20여 개의 다양한 주제를 다룬 세션이 진행되는 등 아시아 지역 내 성소수자 운동의 쟁점들이 논의되었다.

#### 4. 성소수자에 대한 차별과 폭력 사건

##### 가. 부산 해운대구의 부산퀴어문화축제 공간 사용 불허

제3회 부산퀴어문화축제가 부산 해운대구의 완강한 반대로 취소됐다. 해운대구는 부산퀴어문화축제가 처음 열린 2017년부터 단 한 차례도 도로점용을 허가하지 않았다. 보행자가 다니는 해운대 구남로에서 축제가 열리기 위해선 집회신고 뿐만 아니라 도로점용 허가까지 받아야 한다고 요구하면서 안전을 이유로 허가를 내주지 않은 것이다. 해운대구청은 위 축제 기획단이 적법한 집회신고를 거쳐 행사를 진행했음에도, 지난해 도로점용 불허 결정에도 불구하고 축제를 강행했다며 부산퀴어문화축제 기획단장을 형사고발하고 과태료를 부과했다.<sup>19</sup> 시민사회단체들은 2019. 9. 21. 부산퀴어문화축제에 대한 해운대구청의 도로점용 불허 처분을 규탄하며 규탄 집회인 <제2회 전국퀴어총궐기: 마! 해운대구청 단디해라!>를 개최하였다.<sup>20</sup>

18 한겨레, 2019. 8. 21. 자 「함께 만드는 변화...제8회 국제성소수자협회 컨퍼런스 개막」

19 한겨레 2019. 8. 19. 자 「제3회 부산퀴어문화축제 취소...“해운대구, 혐오세력 방관”」

20 민중의소리 2019. 9. 10. 자 「부산퀴어문화축제 불허에 21일 전국퀴어총궐기」

##### 나. 국가인권위, “문화재청 한복 가이드라인은 성별표현을 이유로 한 차별에 해당”

문화재청은 2013년부터 「궁·능 한복착용자 무료관람 가이드라인」(이하 ‘한복 가이드라인’)을 만들어 고궁, 종묘 등 유적관람 시 한복을 입은 사람에 대해 입장료를 감면해왔다. 그러나 2015년 문화재청은 민원을 이유로 ‘남성은 바지한복, 여성은 치마한복’을 입은 경우에만 무료관람을 인정하는 것으로 한복 가이드라인을 개정하였다. 이러한 성별이분법적인 가이드라인에 대해 시대에 맞지 않는다는 비판이 제기됐음에도, 문화재청은 2017년에는 ‘궁궐의 품격에 어울리는 한복 착용을 권장’한다는 내용을 추가하면서 성별에 따른 한복 착용을 계속 요구하였다. 이에 민변 소수자 인권위원회와 민변 공익인권변론센터가 공동대리인단을 구성하여 위 가이드라인에 대한 진정을 진행하였다.

국가인권위원회는 2019. 5. 9. ‘성별에 맞는 한복’을 입은 사람만을 무료관람 대상으로 인정하는 문화재청의 한복 가이드라인은 성별표현을 이유로 한 차별에 해당한다고 판단하고, 문화재청에 가이드라인 개선 등 재발방지대책 마련을 권고했다.<sup>21</sup> 그리고 문화재청 궁능유적본부는 2019. 6. 26. 위 국가인권위원회 권고 내용을 받아들여 다른 성별 한복을 착용해도 고궁과 조선왕릉 무료입장이 가능하도록 바꾼 ‘궁·능 한복착용자 무료관람 가이드라인’을 2019. 7. 1.부터 적용한다고 밝혔다.<sup>22</sup>

##### 다. 국가인권위, 동대문구 및 시설관리공단 “성적지향 이유로 대관 취소는 차별행위”

퀴어여성네트워크는 2017. 10. 21. 퀴어여성 생활체육대회를 열기 위해 같은 해 9. 19. 동대문 시설관리공단으로부터 동대문체육관 대관을 허가받았다. 그런데 이후 9. 25. 동대문 시설관리공단 담당자는 퀴어여성네트워크에 전화해 “(성소수자 행사인 것을 이유로) 민원이 제기되고 있다”, “미풍양속을 이유로 대관이 취소될 수도 있다”, “(성소수자 인권이 아니라) 정치적으로도 받아들일 수 있다”며 난감한 기색을

21 뉴스1 2019. 5. 9. 자 「“성별과 다른 한복 입으면 고궁 무료관람 제외는 차별” 인권위, 문화재청장에 재발방지대책 마련 권고」

22 연합뉴스 2019. 6. 26. 자 「다음달부터 치마저고리 입은 남성도 고궁 무료입장」



내비쳤다. 그리고 다음날 대관은 취소됐다. 이에 퀴어여성네트워크는 “체육관 대관 취소는 성적지향에 대한 차별”이라며 인권위에 진정을 냈다.

국가인권위원회는 2019. 5. 9. 지난 2017년 9월 시설관리공단이 ‘퀴어여성 생활 체육대회’ 대관을 취소한 것과 관련해 “성적지향을 이유로 체육관 대관 허가를 취소한 것은 차별행위에 해당한다”며 “동대문구청과 동대문 시설관리공단은 재발방지 대책을 마련하고, 직원들에게 성소수자 인권 개선을 위한 특별 인권교육을 실시하라”고 권고했다. 동대문 시설관리공단은 ‘체육관 천장공사 일정을 몰랐던 담당자의 실수’라고 해명했지만, 인권위는 이 같은 주장을 받아들이지 않았다. 인권위는 “동대문 시설관리공단은 최종 공사일정이 정해지지 않은 상태에서 성소수자 단체의 행사를 반대하는 민원의 영향을 받아 대관 허가를 취소했다”며 “같은 날 대관이 취소된 어린이집과 달리 다른 날짜로 일정을 조정해주지 않은 행위는 성적지향을 이유로 한 차별이다”고 밝혔다. 또 동대문구청에 대해선 “체육관 대관과 관련해 퀴어여성네트워크 쪽의 민원이 제기되는 것을 알면서도 동대문시설관리공단 감독기관으로서 대관 취소와 같은 잘못된 행위를 하지 않도록 적절한 조치를 취하지 않았다”고 하였다.<sup>23</sup>

#### 라. 국가인권위, 동성 커플의 배우자 사증 발급 거부처분에 대한 진정 사건 각하

외국에서 결혼한 뒤 결혼이민을 신청한 동성 커플이 “부부 지위를 인정해달라”며 낸 진정 사건에 대하여 국가인권위원회는 2019. 2. 27. 각하 결정을 했다. 국가인권위원회는 “우리 법원은 민법에 따라 동성 간 합의를 혼인의 합의로 인정하지 않고, 이들 관계를 부부로 보지 않는다”며 “동성 결혼 배우자에게 결혼이민 체류 자격을 부여하기 위해서는 민법상 혼인의 성립과 부부의 정의에 대한 사법적 해석의 변경과 사회적 합의가 필요하다”고 부연했다. 그러나 국가인권위원회는 이는 법에 따른 각하일 뿐 인권위가 동성 결혼을 부정하는 것은 아니라고 강조했다.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 한겨레 2019. 5. 10. 자 「인권위 “성소수자 행사 이유로 체육관 대관 취소는 차별”

<sup>24</sup> 연합뉴스 2019. 2. 27. 「인권위 “동성결혼 부정 안 해...정책적 검토 필요” 결혼이민 신청 동성커플 '부부지위 인정' 진정 각하」

#### 마. 해군 상관에 의한 성소수자 군인 성폭력 사건, 항소심 무죄 판결

2018. 4. 직속 부하인 A중위에게 상습적 강간과 강제추행을 한 해군 소령 B 및 대령 C에 대하여 1심 재판부가 ‘성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률위반(강간 등 치상)’을 인정하여 각 10년, 8년의 징역형을 선고하였다. 피해를 입은 해군 A중위는 여성 성소수자로, 가해자들은 A중위의 성정체성을 알고 난 뒤 “네가 남자를 잘 몰라서 그런 것 아니냐, 가르쳐 주겠다”는 등의 발언을 하며 수차례 성폭행을 저지른 것으로 알려졌다.

그런데 2심 고등군사법원은 2018. 11. 8.과 19. 원심을 깨고 두 사람에게 무죄를 선고하였다. “피해자의 진술만으로는 피고인의 폭행 또는 협박을 수단으로 하여 피해자를 간음한 것인지에 관한 입증이 부족하고 달리 각 강간의 점을 증명할 만한 증거가 부족하다”는 게 이유였다. 위 무죄 판결이 있는 다음날, 청와대 국민청원 게시판에 ‘부하 여군을 강간한 두 명의 해군 간부를 처벌해주시시오’라는 글이 올라왔고 이 글은 20만6447명의 동의를 받았다.<sup>25</sup>

‘해군 상관에 의한 성소수자 여군 성폭력 사건 공동대책위’는 2019. 1. 29. 기자회견을 열고 대법원에 상식적인 판결을 촉구했다. 대책위는 고등군사법원이 무죄를 선고하며 내린 “피해자가 저항하지 않았으므로 폭행 또는 협박이 있다고 보기 어렵다”, “가해자가 피해자의 의사를 오해할 여지가 있었으므로 강간의 고의가 있었다고 보기 어렵다”는 판단을 비판하며, 대법원이 성폭력 사건의 특수성과 여성·군인·성소수자로서 피해자가 처했을 상황을 고려해 신중한 판단을 내려야 한다고 강조했다.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> 청와대 국민청원, 부하 여군을 강간한 두 명의 해군 간부를 처벌해주시시오. [참여인원: 206,447명]

<sup>26</sup> 한겨레 2019. 1. 29. 자 「저항 안해서 무죄? “부하 성폭행한 해군 간부들에게 상식적 판결을」

## II. 장애인 인권 분야

### 1. 들어가며

문재인 대통령과 박능후 보건복지부장관은 2017. 9. 5. 장애등급제와 부양의무자 기준 완전폐지를 약속하였다. 그러나 현실은 그렇지 않았다. 장애등급제는 폐지되지 않고 이름만 바꾸어 존속하였고, 부양의무자 기준 역시 완전히 폐지되지 않았다. 2019년 장애계 탈시설 운동은 지방정부를 상대로 정책 이행 준비를 촉구하였다. 한편, 피후견인의 의사능력을 제한하는 성년후견제도의 문제와 장애인의 안전한 이동권이 보장되지 않는 현실을 개선하기 위한 소송이 제기되었다. 기존 장애인 운동에 더하여 최초로 장애인 노조가 출범하였고, 정신장애인 당사자 운동이 새로운 방식으로 전개되기도 하였다.

### 2. 장애등급제 및 부양의무제 폐지운동

#### 가. 다시 시작한 장애등급제·부양의무자 기준 폐지 농성

시민단체는 2017. 9. 5. 문재인 대통령과 박능후 보건복지부장관이 장애등급제와 부양의무자 기준 완전폐지를 약속하여 2012. 8. 21.부터 1,842일간 이어온 장애등급제·부양의무자 기준 폐지를 위한 광화문 농성을 마무리했었다. 그러나 시민단체들은 빈곤철폐의 날인 2019. 10. 17. ‘부양의무자 기준 완전폐지 공약이행을 촉구’하며 광화문 농성이 중단된 이후 774일 만에 다시 청와대 앞 농성에 돌입했다.<sup>27</sup> 시민단체들은 왜 다시 농성에 돌입할 수밖에 없었을까?

<sup>27</sup> 민중의 소리, 2019. 10. 22.자, 「[정성철 칼럼] 부양의무자기준 폐지를 위한 우리들의 기지개」, <https://www.vop.co.kr/A00001443045.html>, 검색일자: 2019. 11. 11.

#### 나. 장애등급제의 형식적 폐지

장애등급제는 2019. 7. 1. 공식적으로 폐지되었다.<sup>28</sup> 약 31년 동안 장애인을 차별하는 대표적 복지제도로서 기능해 온 장애등급제가 공식적으로 폐지된 것이다. 이는 시민 사회의 오랜 투쟁의 성과라 평가할 수 있다. 하지만 2019. 7. 1. 이후의 복지체계를 구체적으로 살펴보면 이번 장애등급제 폐지는 형식적인 폐지로밖에 볼 수 없다. 턱없이 부족한 예산의 책정,<sup>29</sup> 활동지원서비스의 배제 및 축소 우려,<sup>30</sup> 엄격·부당한 판정기준의 존속,<sup>31</sup> 차별적인 복지급여의 지급 범위 및 수준<sup>32</sup> 등 이전과 비교했을 때 달라지지 않거나 오히려 퇴보한 복지체계 때문이다.

한국의 장애인복지지출 비중은 OECD국가의 평균의 1/3에도 이르지 못하는 수준이다.<sup>33</sup> 그럼에도 불구하고 정부는 2020년 장애인복지 관련 예산안 중 일반회계를 2019년 예산 대비 약 15.1%만을 증액하여 편성했는데, 이는 전년도 증액 비율에 비해 약 8%나 낮은 증가비율이다.<sup>34</sup> 이와 같은 정부의 예산의 소극적 편성은 「장애인의 권리에 관한 협약」 제4조 제2항이 규정하는 국가의 가용자원이 허용하는 ‘최대한의 조치’를 취할 의무를 위반하는 것뿐만 아니라, 장애등급제 폐지를 실질적으로 실현하기 위한 의지가 부족하다는 점을 여실히 드러내는 것이다.

의료적 관점에 의존하는 장애판정 또한 개선되지 않고 있다. 장애등급제 폐지 이후 새롭게 도입된 종합조사표도 여전히 의료적 관점에 기반을 두고 있어 여전히 수

<sup>28</sup> 보건복지부, 「장애인 정책이 31년 만에 바뀝니다.」, 2016. 6. 24.

<sup>29</sup> 경향신문, 2019. 10. 22.자, 「전장연, 남대문세무서 1층 점거농성...」장애인들을 위한 2020년 예산 보장하라」, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201910221245001&code=940202](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201910221245001&code=940202), 검색일자: 2019. 11. 11.

<sup>30</sup> 에이블뉴스, 2019. 10. 21.자, 「등급제 폐지 후 최중증 절반 활동지원 '뚝'」, <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420191021132728661737>, 검색일자: 2019. 11. 11.

<sup>31</sup> 에이블뉴스, 2019. 11. 1.자, 「활동지원 확대요? 장애인이 바보임니까」, <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420191031132637944310>, 검색일자: 2019. 11. 11.

<sup>32</sup> 쿠키뉴스, 2019. 10. 21.자, 「인재근 “3급 장애인, 장애인연금 등 지원수준 낮아”」, <http://www.kukinews.com/news/article.html?no=711441>

<sup>33</sup> 2015년 OECD 평균지출은 1.9%, 2017년 한국의 평균지출은 0.6%이다(OECD, 「Public spending on incapacity (indicator)」, 2019, <https://data.oecd.org/social-exp/public-spending-on-incapacity.htm#indicator-chart>, 검색일자: 2019. 11. 11.

<sup>34</sup> 보건복지위원회, 「2020년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2019. 366쪽

많은 장애인들이 등급 외 판정을 받아 복지사각지대에 방치되고 있다.<sup>35</sup> 이러한 의료적 관점에 의존적인 엄격한 조건의 부과는 엄연한 장애인의 인권 침해에 해당한다. 유엔 장애인권리위원회도 지난 2014. 10. 3. 대한민국 제1차 국가보고서에 대한 최종견해를 통해 정부에게 ‘의료적 평가’에 의존하는 장애등급제도를 개선할 것을 분명히 권고한 바 있다.<sup>36</sup>

정부는 수요자 중심 장애인지원체계를 내세우고 있지만, 장애등급제 폐지 발표 이후 지급되는 급여 또한 여전히 장애인의 인간다운 생활을 할 권리를 실현에 부합하지 못하고, 기존의 차별을 답습하고 있다. 장애인 연금의 대상은 장애등급제 폐지 이후에도 확대되지 않아 그 문제점이 지적되고 있다. 특히 활동지원서비스의 제공이 장애등급제 폐지 이후 오히려 주는 경우가 있어 사회적으로 논란이 되고 있다. 국회 보건복지위원회 김상희 의원의 ‘장애등급제 폐지 후 활동지원시간 증감현황’에 따르면 활동지원이 가장 절실한 최중증 장애인 48%가 활동지원시간이 줄었고, 단순히 기존의 시간이 유지된 사람은 39.1%, 늘어난 사람은 13.5%밖에 되지 않았다.<sup>37</sup> 보건복지부는 향후 3년간 일부 지원 시간 감소가 예상되는 수급자에 대해 3년간 급여량을 유지하겠다고 밝혔지만 이는 미봉책에 불과하다.

또한 활동지원을 받던 장애인이 만 65세에 이르는 경우 일률적으로 「노인장기요양보험법」에 편입되어 활동지원서비스에서 배제되는 문제가 개선되지 않고 있다.<sup>38</sup> 보건복지부는 2017년 재정부담을 이유로 국가인권위원회의 제도 권고를 불수용했고, 현재까지 아무런 변화를 염두에 두고 있지 않다. 국가인권위원회는 2019. 8. 26. 관련 법률을 개정하라는 의견표명<sup>39</sup>을 발표하고, 2019. 9. 25. 관련 진정에 긴급구

제를 결정<sup>40</sup>하는 등 적극적으로 목소리를 내고 있다. 만 65세 이상의 장애인에 대한 활동지원서비스 배제는 생명권과 건강권을 직접 침해하는 것이므로, 정부와 국회는 시급히 개선책을 마련해야할 것이다.

이처럼 장애등급제 폐지 이후 장애인의 인간다운 생활을 할 권리, 생명권, 건강권의 보장은 뚜렷한 개선을 보이지 못하고 있다. 여전히 수많은 장애인들은 사각지대에서 자신들의 존엄을 위협받고 있다. 장애등급제 폐지가 실질적 폐지에 이르기 위해서는 장애인의 특성, 상황, 욕구에 부합하는 제도개선이 이루어져야 한다. 그러나 앞서 살펴본 문제점들과 같이 정부는 형식적으로 장애등급제를 폐지했을 뿐, 실질적 개선을 이루지 못하고 있다. 즉 장애인들은 여전히 등급제의 굴레에서 벗어나지 못한 채 인권침해를 호소하고 있는 것이다.

#### 다. 부양의무자 기준 완전폐지의 좌절

국민기초생활 보장법이 규정하고 있는 부양의무자 기준은 가난이라는 사회적 위험에 대응하는 공공부조에 부과되는 조건이다. 부양의무자 기준은 기초급여를 수급하기 위해 부과되는 조건이라는 점에서 그 자체로 수급자의 인간다운 생활을 할 권리 등 기본권의 제약을 발생시킨다. 참고로 유엔 극빈과 인권 보고관도 ‘빈곤의 형벌화’에 관한 보고서를 통해 공공서비스에 대한 엄격한 요구사항 및 조건의 부과는 수급자의 자기결정권, 신체 및 정신 건강을 향유할 권리 등 다양한 인권을 침해한다는 해석을 제시한바 있다.<sup>41</sup>

부양의무자 기준의 전면 폐지는 장애인을 비롯한 가난한 사람들의 인권침해를 방지하기 위해 시민단체가 지속적으로 추진해 온 과제였다. 비교법적으로 그 유례를 찾아보기 어렵고,<sup>42</sup> 광범위한 빈곤 사각지대를 발생시키는 기준이기 때문이다. 뿐

35 복지타임즈, 2019. 10. 15.자, 「장애등급제 폐지, "희망고문인가?"」, 검색일자: 2019. 11. 11, <http://www.bokjitime.com/news/articleView.html?dxno=21889>, 검색일자: 2019. 11. 11.

36 유엔 장애인권리위원회, 「Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea」, 유엔문서(CRPD/C/KOR/CO/1/Add.1), 2019. 10. 29., para 8.

37 뉴스핌, 2019. 10. 21.자, 「수요자 중심 지원?...최중증 장애인 절반 오히려 활동지원 줄어」, <http://www.newspim.com/news/view/20191021000063>, 검색일자: 2019. 11. 10.

38 프레시안, 2019. 10. 14.자, 「인권위, "65세 이상 장애인, 활동지원 이어져야"」, <http://www.pressian.com/news/article?no=260974>, 검색일자: 2019. 11. 10.

39 국가인권위원회 2019. 7. 5.자 65세 이상 장애인활동지원서비스 보장을 위한 의견표명 결정

40 국가인권위원회 2019. 9. 25.자 19진정0698300 결정

41 유엔 극빈과 인권 특별보고관, 「Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights」, 유엔문서(A/66/265), 2011. 8. 4., para 49-51

42 이만우, 「기초생활보장 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안」, 『국회입법조사처 현안보고서』 Vol. 113., 2010.

만 아니라, 부양의무자 기준은 수급권 확보를 위해 가족관계를 단절시키는 등 가족 간의 갈등을 조장<sup>43</sup>하는 제도이기도 했다. 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회도 지난 2017. 10. 19. 대한민국 정부에게 부양의무자 기준을 완전히 폐지할 것을 권고하며, 부양의무자 기준이 국제인권규범을 위반하는 반인권적 제도임을 인정한 바 있다.<sup>44</sup>

장애인단체, 빈곤단체를 주축으로 한 광화문 농성은 현 정부와 보건복지부장관의 약속을 받아내며 부양의무자 기준 완전폐지를 이끌어내는 듯했다. 그러나 지난 3년간의 변화는 매우 제한적이었다. 정부는 2018. 10.경 주거급여에 한정하여 부양의무자 기준을 전면적으로 폐지하였을 뿐,<sup>45</sup> 핵심급여인 생계급여와 의료급여에 대한 부양의무자 기준 전면 폐지에 대해서는 모호한 입장을 취하고 있다.

박능후 보건복지부장관은 2019. 4. 16. 2020년 제2차 기초생활보장 종합계획에 ‘부양의무자 기준’을 전면 폐지하는 방안을 반영하겠다고 밝히며<sup>46</sup> 의지를 보여주는 듯했다. 그러나 보건복지부는 5개월 뒤인 2019. 9. 5. 갑작스레 제2차 기초생활보장 종합계획에서는 생계급여에 대해서는 2023년까지 단계적 폐지하겠다고 하며 기존의 입장을 반복했다.<sup>47</sup> 생계급여와 의료급여에 대한 부양의무자 기준이 존속하는 이상, 장애인을 비롯한 가난한 사람들의 삶은 변화할 수 없다. 반복되는 정부의 입장에 시민단체들은 다시 농성에 돌입할 수밖에 없었던 것이다. 보건복지부를 비롯한 대한민국 정부는 더 이상 입장을 반복하지 말고 스스로 공약한 부양의무자 완전폐지 공약을 2020년 발표할 제2차 기초생활보장 계획에 반영해야 할 것이다.

### 3. 장애인의 탈시설 운동의 경과

2019년 장애계의 탈시설 운동은 지방정부를 위주로 정책 이행의 준비를 위한 박차를 가했다. 서울시는 2019. 3. ‘제2기 서울시 장애인 인권증진 기본계획’을 통해 향후 5년 동안 서울시에 있는 장애인 거주시설로부터 연 60명의 탈시설을 지원하겠다고 발표하였다.<sup>48</sup> 이에 대해 서울장애인차별철폐연대(서울장차연)는 ‘서울시 산하 장애인 거주시설에 거주하는 2,657명 중 2,000여명은 감옥 같은 시설에 방치하겠다는 뜻과 다를 바 없다’고 주장하며 2019. 4. 12.부터 4. 30.까지 서울시청사 후문에서 노숙농성을 벌였다.<sup>49</sup> 서울장차연과 서울시는 시설거주 장애인 800명의 탈시설을 지원하는 등의 조건으로 합의를 이루어 내고 4. 30. 농성을 마무리하였다. 하지만 서울장차연은 2019. 10. 8. 서울시가 2020년도 예산안 편성에 탈시설 관련 예산 반영이 제대로 되지 않았다는 이유로 기자회견을 가진 뒤 예산이 반영될 때까지 서울시청에서 농성을 이어가겠다고 밝혔다.<sup>50</sup>

서울시 외에 인천시는 “탈시설 및 지역사회통합지원 5개년 계획”을 수립하고 이에 대한 시행을 위해 탈시설 자립지원 관련 민관협의체를 운영하기로 하였다.<sup>51</sup> 또 한 부산시는 42일째 농성을 이어오던 ‘420 장애인차별철폐연대’와 합의하여 장애인 탈시설 5개년 계획을 수립하기로 하였다.<sup>52</sup> 한편 보건복지부는 2019. 4. 15. 장애인 탈시설 제도화에 관한 “장애인 자립생활 지원 및 탈시설 기본방향” 초안을 장애인단체와 공유하고, 정책 추진을 위해 장애인 커뮤니티케어 정책 포럼 운영 및 6월부터 2개 지자체를 대상으로 선도사업을 시행한다고 밝혔다.<sup>53</sup> 나아가 국가인권위원회는

<sup>48</sup> 서울시 정보소통광장, <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/17423713>

<sup>49</sup> 한겨레, 2019. 4. 18.자, “탈시설 요구하는 장애인들이 서울시청 앞에서 농성하는 이유”, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/890538.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/890538.html)

<sup>50</sup> 에이블뉴스, 2019. 10. 8.자, “박시장, 장애인탈시설 약속 예산으로 답하라”, <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=004420191008135737964075>

<sup>51</sup> 국민일보, 2019. 2. 28.자, “인천시 장애인 탈시설 5개년계획” 지역사회에서 행복한 삶 인프라 대대적 확충”, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013103659&code=61121111&cp=nv>

<sup>52</sup> 부산일보, 2019. 5. 29.자, “부산시 ‘장애인 자립 지원’ 탈시설 5개년 계획’ 수립”, <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2019052919260471863>

<sup>53</sup> 에이블뉴스, 2019. 4. 16.자, “장애인 탈시설, ‘거주시설 개편’ 3단계로”, <http://www.ablenews.co.kr/News/Include/NewsContentInc.aspx?CategoryCode=0022&NewsCode=002220190416134207798743>

<sup>43</sup> 최병근, 「기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지 논의 및 정책과제」, 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1295호, 2017, 3-4쪽

<sup>44</sup> 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회, 「Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea」, 유엔문서(E/C.12/KOR/CO/4), 2017. 10. 19., para 41.

<sup>45</sup> 국토교통부, 「저소득 가구 부양가족 있어도 10월부터 주거급여 받는다」, 2018. 8. 6.

<sup>46</sup> 한겨레, 2019. 4. 16.자, 「박능후 “기초생활보장제도 부양의무자 기준, 전면 폐지하겠다”」[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/890283.html#csidx98c6b8176c34d1b9270b43564170fa5](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/890283.html#csidx98c6b8176c34d1b9270b43564170fa5), 검색일자: 2019. 11. 10.

<sup>47</sup> 이데일리, 2019. 9. 5.자, 「탈북모자 비극 다시 없도록…복지급여 신청 벽 낮춘다」, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02030326622617168&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, 검색일자: 2019. 11. 10.

2019. 9. 22. 국무총리에게 탈시설한 장애인의 지역사회 자립을 위해 민관이 함께 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’을 구성하고, ‘장애인 탈시설 로드맵’을 마련할 것을 권고하였다.<sup>54</sup>

이와 같이 2019년은 중앙 및 지방정부 등의 탈시설 관련 정책이 기반을 닦는 시기였다. 2020년은 탈시설과 관련된 여러 단위의 다양한 정책이 실질적으로 이행되는 해가 되어야 한다. 다양한 정책이 문서 속 문자로만 남지 않고 장애인 거주시설에 남은 이들에게 일상의 자유를 건네는 실질적 변화를 가져올 수 있어야 할 것이다. 특히 해외에서는 탈시설 정책을 추진한다는 명목하에 대규모 장애인 거주시설이 문을 닫으면서 소규모의 시설로 변형되어 실질적 의미의 탈시설이 이루어지지 않는 문제가 발생하기도 하였다. 국내 탈시설 정책이 진정한 의미의 통합사회를 이룩할 수 있도록 시민사회의 지속적인 관심과 감독이 필요할 것이다.

#### 4. 장애인의 의사결정능력 문제

금치산·한정치산제도를 폐지하고 피후견인의 잔존능력과 그에 기초한 자기결정권을 최대한 존중할 수 있는 제도로 2013년 7월 1일부터 시행되고 있는 성년후견인 제도가 여러 문제점을 노출하고 있다. 피성년후견인은 기존의 금치산자와 동일하게 장애인의 의사결정능력을 전면적으로 인정하지 않는 부분은 이미 작년 10월경 헌법 소원이 제기되었으며, 올해는 피한정후견인의 금융기관차별에 대해서 문제제기가 되었다.

한정후견심판결정문상 30일 합산 100만 원 미만의 경우에는 후견인의 동의없이 사용할 수 있게 되었음에도 우체국 등 금융기관에서는 금액과 상관없이 모든 비대면거래를 금지시켰고, 30일 합산 100만 원 이상 300만 원 미만의 경우에는 후견인

의 동의로 거래가 가능한데, 우체국 등 금융기관에서는 후견인의 동행을 요구하는 것이다. 이에 대해 한정후견결정을 받은 정신장애인들이 법원에 장애인차별금지소송 및 국가인권위원회에 진정을 제기하였고, 국가인권위원회는 2019. 5. 8. 관련 사건이 소송에 계류 중이어서 권고결정은 내리지 않았지만 위와 같은 금융기관의 행태가 장애인차별이라는 전제하에 금융감독원장에게 개선대책을 마련하라는 의견표명<sup>55</sup>을 하였다. 이후 2019. 8. 28. 서울중앙지방법원<sup>56</sup>은 우체국에 장애인차별행위를 중지할 것과 정신장애인에게 위자료 지급을 명하는 판결을 선고하였다.

아울러 현행 성년후견인제도의 폐해를 보완하기 위해 장애인의 의사결정능력을 제한하는 제도가 아니라 장애인의 의사결정능력을 지원하는 제도에 대한 논의가 지속되었고, 2019. 5. 14. 고령, 질병, 장애 등으로 의사결정에 어려움을 겪고 있는 의사결정능력 부족 성인들이 후견제도를 통해 자기결정권을 행사할 수 있도록 지원하는 기본법, ‘후견 등 의사결정지원에 관한 기본법안’이 더불어민주당 원혜영 의원의 대표발의로 국회에 계류 중이다.

#### 5. 장애인 이동권 문제

##### 가. 시외 운영 휠체어 버스의 도입

그동안 고속 및 시외버스에는 휠체어 장애인이 탑승 가능한 설비가 마련되어 있지 않아, 비용 부담이 큰 특별교통수단을 이용해야만 하는 등 장애인의 장거리 이동권이 크게 제약되어 왔다. 이로 인하여 장애인 단체들을 중심으로 한 시외 장거리 이동권의 쟁취를 위한 투쟁이 2014년부터 이어져 왔다. 국회는 2018. 2. 21. “교통약자 이동편의 증진계획에 포함되어야 하는 사항에 휠체어 탑승설비를 장착한 버스 도입에 관한 사항을 추가하고, 휠체어 버스를 도입할 경우 대통령령으로 정하는 노

<sup>54</sup> 한겨레, 2019. 9. 23.자, “인권위 ”장애인 탈시설 로드맵 마련하라“ 정부에 권고”, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/910520.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/910520.html)

<sup>55</sup> 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 의견표명(19진정 0127900 ‘장애인 피한정후견인 우체국 은행이용시 차별’)

<sup>56</sup> 서울중앙지방법원 2018가합586347 장애인차별행위금지 등(현재 항소심 진행 중)

선버스 운송사업자에게 국가와 지방자치단체가 재정 지원하도록 규정할 것을 내용으로 하는” 교통약자의 이동편의 증진법 개정안을 통과시켰는데, 이로써 오랜 기간 이어져 온 운동이 소기의 성과를 달성하였다.<sup>57</sup>

국토부는 휠체어 탑승설비를 장착하여 버스당 2대까지 휠체어가 탈 수 있는 고속 버스를 개발하였고, 2019. 10. 28.부터 3개월간 서울에서 부산, 전주, 당진, 강릉 등 4개 노선에 모두 10대의 버스가 시범 운영되기 시작하였다. 그러나 노선과 버스 수가 적어 장애인이 편하게 이동하기에는 한계가 많아 보인다. 그래서 장애인 단체는 버스 확대를 주장하고 있다.<sup>58</sup>

#### 나. 지하철 역사의 안전성 확보 소송

2017년 10월 20일, 휠체어 리프트를 이용하려던 한경덕씨는 신길역 환승구간의 계단 위에서 추락하여 사망하였다.<sup>59</sup> 지하철 역사 내 휠체어 리프트로 인한 사망 사고는 2001년부터 발생한 일이지만 이로부터 19년이 흐른 현재에도 서울시 지하철 역사 내 많은 구간에는 승강기 대신 안전성을 담보할 수 없는 휠체어 리프트가 설치되어 있다.

서울교통공사는 사건 발생 초기에는 위 사고는 개인의 과실로 인하여 발생한 것이므로 설치 및 운영상의 책임이 없다고 주장하면서 자신의 책임 소재를 부인하였다. 이에 한경덕씨의 유족들은 서울교통공사를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였고, 법원은 서울교통공사가 한경덕 씨의 유족에게 1억 3천여만 원을 배상하라는 판결을 내렸다.<sup>60</sup>

또한, 지하철 승강장과 지하철 사이의 넓은 간격과 단차 때문에 휠체어 바퀴가 틈에 빠져 안전사고를 당한 장애인들이 “승강장에 안전발판을 설치하고 손해를 배상하라”며 서울교통공사에 대한 소장을 법원에 제출하였다. 「도시철도건설규칙」과 「도시철도 정거장 설계 지침」에 따르면 승강장 연단의 간격은 10cm, 높이 차이는 1.5cm를 넘어서는 안 되나, 2017년 기준 서울지하철 1~9호선 역사 중 간격이 10cm 이상 벌어진 역사는 111개로 전체 역사의 3분의 1이 넘는다고 한다.<sup>61</sup>

## 6. 장애인의 노동권

그간 장애인의 노동인권 증진과 관련한 논의는 노동 현장에서 장애를 이유로 한 차별 금지, 장애인에 대한 최저임금법 적용배제 철폐 운동, 장애인 고용의무제도 개선 등과 같이, 주로 근로자들의 개별적 권리 내지 고용증진을 위한 복지 제도 개선에 중점을 두고 이루어져 왔다. 2019년에는 이러한 기존의 패러다임에서 벗어나, 장애인의 집단적 노동관계에 관한 권리, 즉 노동 3권의 보장을 통한 장애인의 노동인권 증진 운동이 활발히 이루어졌다.

먼저 장애인 교원들로 구성된 ‘함께하는 장애인 교원 노동조합’(이하 ‘장애인교원노조’)이 2019. 7. 6. 출범하였다.<sup>62</sup> 위 단체는 교원노동조합연맹 산하의 단체로, 공립 및 사립학교의 장애인 교원을 조직 대상으로 하고 있다. 전국에 약 5,000여 명의 장애인 교원이 있지만, 이는 전체 교원 수의 약 1% 정도인 소수에 불과하기 때문에, 장애인 교원들은 그간 교육 노동 현장에서 자신의 권익을 증진하기 위한 목소리를 내기 어려운 상황에 처하여 있었다. 장애인교원노조는 장애인 교원에 대한 편의제공 확대, 교원연수 및 인사제도 개선 등으로 장애인 친화적 근무환경을 만들기 위한 단체교섭을 추진할 것이며, 장애인을 차별하거나 배제하는 비장애인 중심주의적 문

57 비마이너, 2018. 9. 28.자, 「장애인 시외이동권 기대하며 시승식도 열었는데... 이후 진행은?」, <http://beminor.com/detail.php?number=12647&thread=04r08>, 검색일자: 2019. 11. 13.4

58 KBS 뉴스, 2019. 10. 28.자, 「휠체어 탑승' 고속버스' 오늘부터 운행... "이동 권리 더 보장"」, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4311775&ref=A>, 검색일자: 2019. 11. 13.

59 SBS 뉴스, 2018. 9. 12.자, 「[리포트+] 신길역 사고, 11개월 만에 사과... 「리프트는 살인 기계」 장애인 단체 목소리 높였던 이유」, [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1004932059&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004932059&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND), 검색일자: 2019. 11. 13.

60 연합뉴스, 2019. 10. 18.자, 법원 「신길역 리프트 사고 유족에 1억3천여만원 배상」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191>

018075300004?input=1195, 검색일자: 2019. 11. 13.

61 뉴시스, 2019. 7. 3.자, 「"지하철 승강장 안전판 만들라" 서울교통공사에 소송」, [http://www.news1.com/view/?id=NISX20190703\\_0000700344&clID=10201&pID=10200](http://www.news1.com/view/?id=NISX20190703_0000700344&clID=10201&pID=10200), 검색일자: 2019. 11. 13.

62 에이블뉴스, 2019. 7. 8.자, “장애인교원노조 출범...평등한 교권 실현” <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0020&NewsCode=002020190708082215722772>, 검색일자: 2019. 11. 10.

화에서 벗어나 평등한 학교 문화를 만들기 위하여 노력할 것이라고 밝혔다.

다음으로 장애인을 조합 대상으로 하는 일반 노동조합인 ‘공공운수노조 장애인일 반노동조합지부’(이하 ‘장애인노조’)가 2019. 11. 2. 창립총회를 열고 출범하였다.<sup>63</sup> 위 단체는 전국의 모든 산업을 아울러, 모든 장애인을 조직 대상으로 하며, 전체 60%에 해당하는 실업 상태의 장애인도 노조의 가입대상에 포함한다는 계획이다. 왜냐하면 장애인노조는 모든 장애인의 일할 권리 보장을 목표로 삼고 있기 때문이다. 장애인노조는 사용자에게 기업뿐 아니라 국가가 포함된다고 하면서, 정부를 상대로 법정 의무고용률 상향 조정, 장애인 최저임금 적용 제외 폐지, 장애인 노동안전대책 마련 등을 요구하겠다는 계획을 밝혔다. 한편 장애인노조는 2019. 11. 9. 첫 대외 활동으로 전국 노동자대회에 참가하여, 노조 출범 및 향후 활동에 대한 포부를 말하기도 하였다.<sup>64</sup> 장애인의 노동을 의무고용률 달성을 위한 ‘숫자’로만 치부하는 기존의 프레임을 깨고, 진정한 노동‘인’권을 쟁취하기 위하여 투쟁하겠다고 선언한 장애인 노조의 향후 활동에 응원을 보낸다.

## 7. 정신장애인 혐오 확대와 당사자 운동

2018년 말 강북삼성병원 정신건강의학과 임세원 교수가 진료중 중증 정신장애인에게 목숨을 잃는 일이 있었다. 이 사건으로 인해 정신장애인을 잠재적 범죄자로 여기는 기사가 늘어났고, 강제입원 요건을 완화한 「정신건강 증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 정신건강복지법) 개정안(윤일구 의원 대표발의)이 ‘임세원법’으로 불리며 발의되기도 하였다.<sup>65</sup> 그러던 중 2019. 4. 경남 진주에서 중증 조현병 환자에게 5명이 목숨을 잃는 참사가 일어났고, 정신질환자에 대하여 치료명

령 등을 시행하는 정책이 법무부 장관 후보자의 정책으로 발표되기도 하였다. 이에 민주사회를 위한 변호사모임 소수자인권위원회 등은 위 정책 공약에 대해 정신장애인에 대한 잘못된 편견을 확산시키는 등 혐오와 차별을 조장한다는 점에서 깊은 우려를 표하였다.<sup>66</sup>

이런 혐오와 차별에 맞서 정신장애인 당사자들의 움직임도 활발하였다. 2019. 10. 26. 제1회 서울 매드프라이드가 개최되었다. ‘매드 프라이드’란 1993년 캐나다 토론토에서 정신장애인과 지지자들이 모여 정신장애인들이 배제당하고 차별받는 현실을 드러내기 위해 만들어진 대중운동이자 축제다. 정신장애인을 비하하는 단어(매드)를 당사자가 스스로 정체성을 규정하는 언어로 되찾고, 이러한 정체성에 자부심(프라이드)을 느끼자는 메시지가 담겨 있다. 정신장애인이 주도적으로 논의해 법안을 구성한 정신건강복지법 개정안(김상희 의원 대표발의)도 발의되었다. 개정안은 정신건강복지센터에 정신장애인 동료지원가 채용 근거를 마련하였고, 정신장애인의 입원부터 퇴원 이후까지 지원하는 절차보조서비스를 규정하였다. 그리고 강제입원이 필요한 응급상황이 아닌 당사자가 방문해 안정을 취하고 사회에 복귀할 수 있도록 정신재활시설에 ‘정신장애인 쉼터’를 추가하였다.<sup>67</sup>

## III. 수용자 인권 분야

### 1. 2019년 주요 법령 개정 상황 및 평가

#### 가. 개관

20대 국회를 기준으로, 수용자의 행형을 규율하는 대표적인 법률인 「형의 집행 및

<sup>63</sup> 비마이너, 2019. 11. 3.자, “장애인노조 출범 “자본이 배제하는 노동, 새롭게 정의할 것” 공공운수노조 산하 지부로”, <http://beminor.com/detail.php?number=14010>, 검색일자: 2019. 11. 9.

<sup>64</sup> 비마이너, 2019. 11. 9.자, “장애인노조 드디어 출범, 첫 활동으로 전국노동자대회 참가”, <http://beminor.com/detail.php?number=14035&thread=04r07>, 검색일자: 2019. 11. 11.

<sup>65</sup> 미디어오늘, 2019. 2. 12.자, 「민주당의 ‘임세원법’은 반(反)임세원법?」, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=146802>, 검색일자: 2019. 11. 13.

<sup>66</sup> 경향신문, 2019. 8. 28.자, 「민변 “조국 정신질환 정책, 정신장애인 혐오·차별 조장”」, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201908281709001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201908281709001&code=940100), 검색일자: 2019. 11. 13.

<sup>67</sup> 한겨레21 제1285호, 2019. 10. 29.자, 「정신장애인이 만든 법안 국회 발의됐다」, [http://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/47778.html](http://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/47778.html), 검색일자: 2019. 11. 13.

수용자의 처우에 관한 법률(이하 ‘형집행법’)의 발의안은 총 21건(정부 발의 3건, 의원 발의 16건, 위원장 대안 발의 2건)이고 법률이 국회를 통과한 것은 이 중 3건이다. 이와 같이 수용자 인권 분야는 법안의 발의와 개정이 빈번한 분야는 아니다. 과밀수용, 폭서·혹한기 등 수용자의 인권 관련 언론보도들에 비추어 보면, 법안의 발의와 개정 자체가 많이 이루어지고 있지 않는 이러한 현상이 수용자의 인권 관련 제도적인 정비가 완비되어 있기 때문은 아닐 것이다. 오히려 법률에 의하여 투표권이 제한되는 등 제도적으로 민주주의로부터 배제되어 있는 수용자의 지위에서부터 원인을 찾을 필요가 있다. 수용자의 법적 지위를 부정하였던 소위 특별권력관계이론이 극복 또는 수정되었고, 수용자에게 형집행 또는 행형 처분에 대한 법률적 이익이 인정되고 이러한 이익을 실현할 수 있는 법적 절차가 어느 정도는 제도적으로 보장되고 있으나, 여전히 수용자는 한국 사회에서 가장 주변부에 위치한 집단이다. 그리고 이들의 이익이 어떠한 정치세력으로부터도 대변되고 있지 못하는 상황이 바로 법률안의 발의 및 개정의 현황에서 드러난다고 할 수 있다.

2019년에는 형집행법의 개정이 이루어진 바 있다. 이하에서는 2019년 형집행법 주요 개정사항을 진단하고 평가하기로 한다.

## 나. 형집행법 주요 개정사항

### (1) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 기본계획(이하 ‘기본계획’)의 수립

법무부장관은 수용자의 처우와 권리 및 교정시설의 운영을 위하여 5년마다 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 기본계획을 수립·추진하도록 함(제5조의2 신설).

### (2) 수용자의 미성년 자녀와의 접견 시 접촉차단시설 미설치 장소에서 접견 허용 등

수용자 접견은 원칙적으로 접촉차단시설이 설치된 장소에서 하도록 하고, 예외적으로 미결수용자가 변호인과 접견하는 등의 경우, 접촉차단 시설이 설치되지 아니한 장소에서 접견하도록 하되, 수용자가 미성년자인 자녀와 접견하는 등의 경우에는 접촉차단시설이 설치되지 아니한 장소에서 접견할 수 있도록 함(제41조제2항 및 제3항 신설).

### (3) 교정 시설 내 소지와 반입금지 물품 추가

교정 시설 내 소지와 반입이 금지되는 물품에 무인비행장치, 전자·통신기기, 그 밖에 도주나 다른 사람과의 연락에 이용될 우려가 있는 물품을 추가함(제92조제1항 제2호).

### (4) 허가 없이 교정 시설 내부 녹화 촬영 시 처벌규정 신설

소장의 허가 없이 교정 시설 내부를 녹화·촬영한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처함(제135조).

### (5) 교정자문위원회 조직 변경

각 교정시설에 설치되어 있는 교정자문위원회를 폐지하고 이를 대신하여 각 지방 교정청에 설치하여 수용자 관리 및 교정교화 사무에 대한 지방교정청장의 자문에 응하도록 함(제129조).

## 다. 평가

### (1) 기본계획의 수립에 대한 평가

개정 사항 중 (1)항은 바람직하다고 평가된다. 기존에는 교정행정 예산의 편성 및 배정에 관한 기본계획·비교도의 복무·후생 및 교육훈련에 관한 기본계획 등 교정 관련 기본계획들이 수립 시행되어 왔으나, 본 개정사항과 같이 형의 집행 및 수용자의 처우 전반에 대한 체계적인 계획의 수립 및 시행은 부족하였던 것으로 평가된다. 형집행법상 기본계획의 세부 사항들이 아래와 같이 비교적 상세하게 규정되어 있는데, 이 중 수용자의 인권 보호 실태와 인권 증진 방안이 세부 항목으로 포함되어 있는 점도 긍정적이다.<sup>68</sup> 또한 관계기관과의 협의 및 실태조사 등도 규정에 포함되어

68 1. 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본 방향

2. 인구·범죄의 증감 및 수사 또는 형 집행의 동향 등 교정시설의 수요 증감에 관한 사항

3. 교정시설의 수용 실태 및 적절한 규모의 교정시설 유지 방안

4. 수용자에 대한 처우 및 교정시설의 유지·관리를 위한 적정한 교도관 인력 확충 방안

5. 교도작업과 직업훈련의 현황, 수형자의 건전한 사회복귀를 위한 작업설비 및 프로그램의 확충 방안

6. 수형자의 교육·교화 및 사회 적응에 필요한 프로그램의 추진방향

7. 수용자 인권보호 실태와 인권 증진 방안



있으므로, 향후 중장기적인 교정 관련 정책의 수립 및 시행이 체계적으로 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 수용자의 미성년 자녀와의 접견 시 접촉차단시설 미설치 장소에서 접견 허용에 대한 평가

수용자의 미성년 자녀와의 접견 시 접촉차단시설 미설치 장소에서의 접견허용의 근거규정이 신설되었는데 이 부분도 긍정적으로 평가할 수 있다. 종래에는 여성 수용자에 한해서만 ‘접촉차단시설’이 없는 곳에서 미성년 자녀 접견이 가능하였으나, 개정법은 수용자의 성별과 관계없이 미성년 자녀에 대한 접견을 접촉차단시설 미설치 장소에서 실시할 수 있도록 한 것이다.

또한, 교도소장 등이 신입 수용자에게 「아동복지법」에 따른 미성년 자녀의 보호조치를 의뢰할 수 있음을 알려주고, 수용자 요청 시 보호조치를 지원하는 내용도 개정되었는데 이 부분도 바람직한 개정사항으로 평가된다. 수용자가 교정시설에 수용되는 경우 미성년 자녀가 방치되는 경우가 있어 보호조치가 필요하다는 지적이 제기된 바 있는데, 개정법은 수용자에게 아동복지법상 보호조치의 존재를 고지하여주고 수용자가 원하는 경우에 한하여 교정시설에서 지원하도록 한 것이다.

## (3) 허가 없이 교정 시설 내부 녹화 촬영 시 처벌규정 신설에 대한 평가

개정된 법문언을 형식적으로만 본다면, 소장의 허가 없이 교정 시설 내부의 녹화 촬영이 금지되는 행위이고 이에 대한 처벌규정이 신설되는 것 자체가 문제되는 것으로 보이지는 않는다. 하지만 위 법 개정은 언론의 취재 요청에 대해 교정기관이 어떠한 입장을 취해 왔는지에 대한 종래의 관행과 최근의 판결의 맥락에서 그 문제점을 진단해 볼 필요가 있다.

형집행법 제41조는 수용자와의 접견에 대해 특정 사유를 제외하고 허용하는 입장

을 취하고 있다. 하지만 종래 언론사의 취재 요청에 대해 교정기관이 허용하지 않은 사례가 많았고, 이로 인하여 시민사회단체 등으로부터 비판을 받아 왔다.<sup>69</sup> 최근의 사례에서는 한 언론사가 교도소장의 허락 없이 수용자를 접견하고 이 내용을 비밀리에 촬영하여 기사에서 공개하였는데, 1심 및 2심 법원은 전부무죄를 선고한 바 있다.<sup>70</sup> 이를 종합하여 본다면, 허가 없는 촬영행위에 대한 벌칙이 규정되면서 그 규제의 정도는 강화되었지만, 언론의 자유를 과도하게 제한하는 관행에 대한 보완입법은 전혀 이루어지지 않은 것으로 평가할 수 있는 것이다.

교도소의 모든 장소 그리고 모든 상황이 자유로운 촬영의 대상이 되는 것이 아님은 분명하다. 가령, 도주로부터 안전을 보장하기 위하여 교도소의 전경이나 주요 통로 등이 제한되어야 할 것이다. 하지만 강화된 규제에 의한 언론의 자유의 위축을 보완하기 위한 제도와 관행의 개선의 노력이 필요함에도 불구하고 이번 개정 및 개정 과정에서 보인 정부의 태도에서 그러한 모습은 찾을 수 없다. 이러한 점에서, 이 부분 법 개정은 접견 시설 및 접견 내용이 일반적으로 녹음 및 촬영의 대상에 해당할 수 있는지에 대한 판단 여부를 떠나 문제적이다.

## 2. 2019년 수용자 인권 관련 국가인권위원회의 주요 권고사항

### 가. 개관

구금된 수용자는 인권침해의 상황에서도 구제를 받기가 쉽지 않다. 수용자는 비수용자와 달리 소송비용의 마련 및 증거확보의 불균형성으로 인해 사법적 구제절차를 이용하기 어렵기 때문이다. 이러한 관점에서 수용자의 인권침해 상황을 공적으로 감시하고, 조정하고, 제도의 개선을 이루어낼 수 있는 권한을 갖춘 국가인권위원회의 역할은 매우 중요하다. 이하에서는 국가인권위원회가 2019년 한 해 동안 수용

8. 교정사고의 발생 유형 및 방지에 필요한 사항

9. 형의 집행 및 수용자 처우와 관련하여 관계 기관과의 협력에 관한 사항

10. 그 밖에 법무부장관이 필요하다고 인정하는 사항

69 <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201202281795841058>

70 [1심] 서울남부지방법원 2016고단3834 (무죄); [2심] 서울남부지방법원 2017노2000 (항소기각); [3심] 대법원 2018도15213 (계류중)

자의 인권과 관련하여 권고사항들을 살펴봄으로써 국가인권위원회가 주목한 수용자 인권보장의 주요쟁점들을 살펴본다.

나. 2019년 국가인권위원회 주요 권고사항

1) 제도개선 권고

가. 과밀수용 해소를 위한 정책 실시 및 대책 마련 권고

국가인권위는 2018. 12. 7. 구금시설 과밀수용에 대한 진정 등으로 인해 개시된 직권조사결과를 발표했다.<sup>71</sup> 국가인권위원회는 현재 대한민국에서 발생하고 있는 과밀수용은 국제인권기준 및 헌법이 보장하는 인간의 존엄성을 훼손하는 점을 지적했다. 또한 국가인권위원회는 구금시설의 과밀수용 상황이 국가 형벌권을 넘어 6만여 명의 수용자의 인권을 침해하는 행위임을 밝히며, 아래 표와 같이 법무부장관, 검찰총장, 국무총리, 대법원장에게 각 과밀수용의 해결을 위한 대책을 마련할 것을 권고했다. 하지만 국가인권위의 위와 같은 권고에도 불구하고, 현재까지도 과밀수용상황을 해소하기 위한 뚜렷한 움직임은 정부차원에서 마련되지 않고 있는 것으로 보인다. 한편 법무부는 가석방 출소자를 꾸준히 늘려왔으며, 교정시설의 과밀수용 완화를 지속적으로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 가석방의 심사기준이 완화되었는지 여부는 불투명하고 어떠한 정책을 구체적으로 추진할지는 뚜렷하지 않다.<sup>72</sup>

구분	구체적 권고사항
법무부장관	○ 유희수용동 활용, 여성 수용자 거실확대 등 우선 조치 사항을 시행 ○ 교정시설 신축, 증축 대책 및 지역주민 설득방안 마련하여 시행 ○ 가석방을 적극적으로 확대할 방안을 마련 ○ 이행사항을 정례적으로 통지
검찰총장	○ 불구속 수사 원칙을 구현하여 미결구금을 줄이기 위한 방안을 마련 ○ 이행사항을 정례적으로 통지

71 국가인권위원회 2018. 11. 5.자 17직권0002100 등 결정  
72 머니투데이, 2019. 7. 7.자, 『"교도소 과밀수용 해소 위해..." 늘어나는 '가석방' 출소자』, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019070518198221564>, 검색일자: 2019. 11. 13.

국무총리	○ 법령의 개정, 예산과 인력 총원 등을 위한 법무부, 행정안전부, 기획재정부 등 관련 부처가 참여하는 협의체를 구성하여 신속히 과밀수용문제를 해결
대법원장	○ 불구속 재판 원칙을 구현하여 미결구금을 줄이기위한 방안을 마련

나. 2018년 교정시설 방문조사에 따른 수용자 인권증진 개선 권고

국가인권위원회는 2019. 3. 12. 2018년 교정시설 방문조사 결과를 종합하여 수용자 인권 증진을 위한 개선방안 마련을 법무부장관에게 권고했다.<sup>73</sup> 국가인권위원회의 2018년 교정시설 방문조사는 특히 조사수용 후 징벌처분을 받기까지의 과정을 중점적으로 조사했다. 국가인권위원회는 수용자에 대한 징벌이 자의적으로 이루어지고 있다는 점, 보호장비를 수면시간과 용변 중에도 착용하게 한 점, 장기 독방 격리수용이 만연한 점 등 교정시설 내 인권침해행위를 지적했고, 조사수용 및 징벌절차를 대대적으로 개선할 것을 권고했다. 해당 권고와 관련하여 법무부장관은 뚜렷한 개선 사안이나 입장을 밝히지 않고 있다.

다. 2018년도 외국인보호소 방문조사에 따른 제도개선 권고

국가인권위원회는 2019. 2. 22. 2018년 외국인보호소 방문조사 결과를 종합하여 법무부장관에게 보호외국인 인권증진 개선방안 마련을 권고했다.<sup>74</sup> 국가인권위원회는 강제퇴거대상 외국인이 수용되어 있는 화성외국인보호소·청주외국인보호소·여수출입국외국인청을 대상으로 보호외국인의 수용환경에 대한 전반적인 조사를 진행했다. 특히 국가인권위원회는 기한 없는 구금 지속에 대한 실효적인 구제방안이 없다는 점을 지적했다. 이와 더불어 장기 보호외국인을 위한 정신건강 증진 방안 마련, 친인권적 보호소운영시스템 변경, 보호해제의 가능성 및 절차 등에 대한 구체적인 정보를 다국어영상 등으로 안내받을 수 있는 시스템의 마련 등을 법무부장관에게 권고했다.

73 국가인권위원회 2019. 1. 16.자 18방문0001500 결정  
74 국가인권위원회 2019. 2. 12.자 2018년도 외국인보호소 방문조사에 따른 권고 결정

#### 라. 형사사법 단계에서 수용자자녀 인권보호를 위한 정책권고

국가인권위원회는 2019. 5. 30. 형사사법 단계에서 수용자자녀 인권보호를 위한 정책권고를 발표하며 경찰청장, 대법원장, 법무부장관에게 개선방안 마련을 권고했다. 국가인권위원회는 경찰청장에게 피의자 체포·구속 시 아동의 인권침해를 방지하기 위한 지침 및 가이드라인을 제정할 것을, 대법원장에게는 피고인에게 구금형을 선고하는 경우 양육이 필요한 유무 등 양형조사를 활성화할 것을, 법무부장관에게 아동친화적 가족접견실 및 수용자의 미성년자녀에 대한 현황 파악을 위한 법적 근거 마련을 권고했다.

#### 2) 개별 진정에 대한 인권침해 및 차별 확인 및 권고

국가인권위원회는 2019년 수용자의 인권과 관련하여 접수한 다수의 개별 진정에 대하여 인권침해와 차별을 확인하였다. 국가인권위원회가 인권침해 또는 차별임을 인정한 주요 사안과 그 구체적 내용은 아래 표와 같다. HIV 감염 수용자와 성전환 수용자에 대한 차별 및 인권침해 부분에 대한 결정문의 내용은 이하 4. 성소수자/HIV감염인 수용자에 대한 차별 및 인권침해에서 보다 상세히 살펴본다.

사건번호(일자)	인권침해 및 차별행위	침해된 인권	권고사항
18진정0728000 (2019. 2. 21.)	수용자에게 장시간 뒷 수갑을 사용한 행위	신체의 자유	인권교육 및 철저한지도·감독 권고
18진정0856500 (2019. 2. 21.)	지인에게 보낸 서신에 동봉한 보상금 관련 질의 답변 문서 반송	통신의 자유	「수용자 교육교화 운영지침」제19조 해석 기준 작성 및 전파 권고
17진정0726700 (2019. 3. 20.)	성전환 수용자에 대한 외부전문진료 및 외부병원 진료 거부, 여성수용동 배치 및 부당 처우 행위	인간의 존엄성, 평등권, 신체의 자유 등	인권교육 및 성소수 수용자 처우개선 권고
19진정0116200 (2019. 6. 5.)	HIV 감염 수용자에 대한 격리수용, 특이환자 표식 및 호명, 감염사실 노출, 운동 분리 등 행위	인간의 존엄성, 사생활의 비밀	HIV 감염자에 대한 차별 금지 방안 마련 및 개인 병력 노출금지 방안 마련 권고

17진정1039800 18진정0779900 (2019. 4. 24.)	감독자 순시를 위한 수용자 정렬 및 단체 인사 지시행위 등	일반적 행동의 자유권	수용자 정렬행위 등 금지 사례전파, 관행개선 권고
19진정0166700 (2019. 6. 19.)	불공정한 경비처우급 결정행위	알 권리	경비처우급 결정 시 점수공개방안 마련 권고
19진정0003400 (2019. 7. 8.)	교도소 참관제도 운영에 교정시설참관 행위	해당없음(기각)	참관제도 개선(목적 및 고지절차 개선) 및 수용자 프라이버시권 보호조치 권고
18진정0572900 (2019. 8. 29.)	타인의 인술린 일회용 주사기 사용 행위	해당없음(기각)	의약품 지급실태 등 관련자료 통계 구비 및 재발방지대책 마련 의견 표명
19진정0449200 (2019. 9. 17.)	수용되어 있는 추징금 미납자에 대한 공문을 여러 교정시설에 발송한 행위	개인정보자기결정권	직무교육 실시 권고

### 3. 2019년 수용자 인권 관련 제기된 주요 진정 사례

시민단체들은 지속적으로 수용자들의 인권 증진을 위한 진정을 다수 접수해왔다. 2019년에도 다양한 수용자 인권 관련 진정이 시민단체들에 의해 접수되었다. 이하에서는 몇 가지 주요 진정 사례를 살펴본다.

천주교인권위원회는 부산구치소에 수감된 마약류 수용자로부터 충분한 근거 없이 외부도서 반입이 전면 차단되고 있다는 탄원을 접수받았다. 천주교인권위원회는 위 탄원을 받고 2018. 12. 17. 국가인권위원회에 외부도서 반입 전면차단은 위 수용자의 알 권리, 정보접근권, 정보공개청구권을 침해한다는 취지의 진정서를 접수했다.<sup>75</sup> 마약류수용자에 대한 외부도서 반입전면차단은 지속적으로 개선되지 않고 있는 문제이다. 일부 마약류수용자들이 과거 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구하였

<sup>75</sup> 미디어오늘, 2018. 12. 18.자, 「마약범은 구치소에 책 못 읽나? 인권위 진정」, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=145979>, 검색일자: 2019. 11. 13.

지만, 헌법재판소는 기본권 침해의 직접성 요건의 불비<sup>76</sup> 등을 이유로 해당 사안에 관하여 본안판단 없이 청구를 각하해왔다.<sup>77</sup>

민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터, 소수자인권위원회, 천주교인권위원회 등으로 구성되어 있는 수용자인권증진모임은 2019. 8. 20. 국가인권위원회에 ‘폭염 수용’에 따른 수용자들의 인권침해를 진정했다.<sup>78</sup> 2016년 8월 두 수용자의 열사병 사망이 있었지만, 정부는 뚜렷한 개선방안을 마련하지 않고 있다. 수용자인권증진모임은 아무런 대책의 마련 없이 수용자들을 폭염에 방치하는 것은 수용자의 인간의 존엄과 가치, 신체의 자유, 인간다운 생활을 할 권리, 건강권을 침해한다는 취지로 국가인권위에 법무부장관과 각 구치소장에게 냉방설비 등의 개선 및 관련 법령에 적정온도의 기준을 명시해줄 것을 요청했다.

한편 대구에서는 대구경북차별금지법제정연대 등이 성소수자라는 이유로 50대 수용자에 대한 강제 독거수용을 국가인권위원회에 진정하였다. 해당 진정에 대해서는 이하 4. 성소수자/HIV감염인 수용자에 대한 차별 및 인권침해 부분에서 상세히 살펴본다.

#### 4. 성소수자/HIV감염인 수용자에 대한 차별 및 인권침해

##### 가. 개관

교정시설 내에서 수용자들은 여러 가지 인권침해 상황에 놓이며, 특히 사회적 소수자인 수용자들의 경우 소수자에 대한 차별과 낙인을 추가로 경험하기도 한다. 성소수자, HIV감염인의 경우도 그러한데 2014년 국가인권위원회 ‘성적지향·성별정체성

에 따른 차별실태조사’에 따르면 교도소 등에 수감된 성소수자 9명 중 4명이 ‘모욕적 발언’, ‘원치 않는 독거수용’, ‘HIV/AIDS 강제검진’ 등의 차별을 경험했다고 응답한 바 있다.<sup>79</sup> 특히 2019년에는 이러한 성소수자/HIV 감염인 수용자의 차별사례가 시민사회의 문제제기, 국가인권위원회 권고 등을 통해 아래와 같이 여러 건이 드러났다.

##### 나. HIV감염인 수용자에 대한 감염누설, 격리수용

2019. 2. 대구교도소 내에서 HIV감염인들이 공개적인 감염사실 노출, 타 수용자와의 격리, 수용동 거실에 ‘특이환자’ 팻말 부착 등 인권침해와 차별을 겪고 있다는 사실이 대구·경북 시민사회단체들을 통해 알려졌다.<sup>80</sup> 대구교도소에 수감된 3명의 HIV감염인들이 인권단체들에게 편지를 보내면서 알려진 이 사건에 대해 시민단체들은 법무부장관과 대구교도소장을 상대로 인권위 진정을 넣고 재발방지 대책을 요구했다.

이에 대해 법무부는 계속해서 해당 사실을 전부 부인하였다. 그러나 2019. 6. 5. 국가인권위원회는 진정인들이 겪은 인권침해 및 차별을 인정하고 시정권고를 내렸다.<sup>81</sup> 인권위 결정문에 따르면 이 사건의 교도소 측은 피해자들이 수용된 의료거실 상단에 ‘특이환자’라는 표식을 부착하였고 운동시간에 운동장에 줄을 그어놓고 피해자와 다른 수용자들을 분리하였다. 또한 피해자들의 감염정보에 대해서도 다른 수용자들이 교도관들을 통해 이러한 정보들을 들은 사실들이 확인되었다. 이에 따라 국가인권위원회는 교도소장에 대해 재발방지 대책 마련과 직원대상 교육을 실시할 것을 권고하고, 법무부장관에게는 관련 지침을 마련할 것을 권고했다.

그러나 이러한 국가인권위의 권고에도 불구하고 2019. 8. 서울구치소에서 다른 수용자들의 항의로 HIV감염인 수용자들이 독거수용을 강제당하는 사건이 일어난<sup>82</sup> 등 HIV감염인 수용자가 겪는 인권침해와 차별사례가 계속되고 있다. 따라서

<sup>76</sup> 헌법재판소 2006. 6. 20. 선고 2006헌마610 결정

<sup>77</sup> 헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌바63 결정

<sup>78</sup> 한겨레, 2019. 8. 20.자, 「“교도소 폭염 사망은 인권침해” 민변, 인권위 진정」, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201908201646334789>, 검색일자: 2019. 11. 13.

<sup>79</sup> 장서연 외, 「성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사」, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2014, 212쪽

<sup>80</sup> 뉴스민, 「“대구교도소 수용자의 HIV 감염 사실 공개, 인권침해”」, 2019. 2. 15.

<sup>81</sup> 국가인권위원회, 2019. 6. 5.자 19진정0116200 결정

<sup>82</sup> 조선일보, 「에이즈와 다른데… HIV 보균자 입감에 난리난 서울구치소」, 2019. 8. 7.

이러한 일을 방지하기 위해 보다 철저한 재발방지 대책과 구체적인 지침이 신속히 마련될 필요가 있다.

#### 다. 트랜스젠더 남성 수용자에 대한 의료조치 거부, 처우상 차별

2019. 3. 20. 국가인권위원회는 한 트랜스젠더 남성 수용자가 구치소 수용 시 호르몬요법 등 의료적 조치를 거부당하고 원치 않게 여성수용동에 수감된 것에 대해 차별행위로 판단하고, 구치소장 및 법무부장관에게 재발방지를 위한 대책마련을 권고하였다.<sup>83</sup>

이 사건의 진정인은 출생 시 성별은 여성이나 자신을 남성으로 인식하는 트랜스젠더 남성으로, 구치소 입소당시 유방절제, 자궁적출 등 외과수술을 받고 남성호르몬을 투여받고 있었다. 진정인은 입소 당시 이러한 사실을 구치소장 및 담당자에 알리면서 호르몬요법을 지속하기를 원하였으나, 구치소 측은 진단서와 소견서가 없다는 이유를 들어 외부진료 등 의료적 조치를 제공하지 않았다. 또한 구치소 측은 진정인과 충분한 상담없이 진정인을 여성수용동에 수감하였고 처우에 있어서도 별다른 고려를 하지 않았다.

이에 대해 국가인권위는 호르몬요법은 트랜스젠더에게 필수적인 의료적 조치임에도 구치소 측이 별다른 이유 없이 호르몬요법을 거부한 것은 「형집행법」 및 「수용관리 및 계호업무 등에 관한 지침」에 어긋난다고 판단했다. 또한 당시 규정상<sup>84</sup>으로 진정인을 남성수용동에 수감하기는 쉽지 않았다 하더라도 이에 대한 충분한 상담과 처우상 고려를 하지 않은 것은 성소수자에 대한 이해 부족에서 나온 것이며, 따라서 법무부장관으로 하여금 트랜스젠더 수용자의 실태를 파악하고 개선방안을 마련할 것을 권고하였다.

<sup>83</sup> 국가인권위원회 2019.3.20.자 17진정0726700 결정.

<sup>84</sup> 이 사건 당시 시행되던 「수용관리 업무지침」은 '성전환자(트랜스젠더) 수용자의 경우 독거수용해야 한다'고만 규정하고 있었다. 이후 2018년 위 지침을 폐지하고 새로이 제정된 「수용업무 및 계호업무 등에 관한 지침」은 '성소수 수용자의 성적 정체성에 적합한 수용동에 독거수용 하여야 한다'고 규정하고 있다.

#### 라. 동성애자 수용자에 대한 격리수용

2019. 7. 대구구치소 내에서 동성애자라는 이유로 한 수용자가 원치 않게 독거수용을 당하고 있다는 사실이 알려졌다. 2019. 4. 입소된 이 수용자는 입소 과정에서 성소수자라는 사실이 알려졌고 이후 2회의 HIV 검사를 받아 모두 음성판정이 나왔다. 그러나 구치소 측은 해당 수용자가 혼거수용을 원하였음에도 계속해서 독거수용을 했고 이 과정에서 당사자가 자살을 시도하는 일도 있었다.<sup>85</sup>

이러한 사실은 당사자가 인권단체와 언론사 앞으로 편지를 보내면서 알려졌다. 이에 대구경북차별금지법제정연대 등 시민단체들은 7. 26. 대구구치소 앞에서 규탄 기자회견을 진행하였다. 또한 8월에는 국가인권위원회에 진정을 제기하여 현재 조사가 이루어지고 있다.

### 5. 외국인보호시설 수용자에 대한 인권침해

#### 가. 개관

출입국관리법은 강제퇴거의 대상자 등에 대해 '보호처분'을 할 수 있다고 규정하고 있는데,<sup>86</sup> 여기서 보호란 '강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호소 등에 인치하고 수용하는 집행활동'을 말한다.<sup>87</sup> 즉, 이러한 집행활동은 그 법적 명칭이 '보호'이지만 그 실질은 '구금'임이 분명하다. 연혁적으로 보더라도 과거 출입국관리법은 외국인 구금제도에 대해 '외국인수용소'이나 '수용처분'이라고 규정하였고,<sup>88</sup> 이후 명칭만 각각 '외국인보호시설'과 '보호처분'으로 바뀌었다.

<sup>85</sup> 평화뉴스, 「성소수자 아웃팅·1평 독방...대구구치소 '인권침해' 논란」, 2019. 7. 26.

<sup>86</sup> 출입국관리법상 보호는 심사결정을 위한 보호(제51조), 일시보호(제56조), 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호(제63조)로 나뉜다.

<sup>87</sup> 출입국관리법 제2조 제11호

<sup>88</sup> 구 출입국관리법(1992. 12. 8. 법률 제4522호로 개정되기 전의 것) 제2조 제13호, 제50조

그간 외국인보호시설에 대해서는 구금기간의 상한 부재, 열악한 수용환경 등의 문제제기가 있어왔다. 그 연장선상에서 2018년에는 외국인보호제도의 근거법률에 대한 위헌제정 사건에서 5인의 헌법재판소 재판관이 위헌의견을 밝히기도 하였다.<sup>89</sup> 결국 위헌정족수에 이르지 못하여 제도가 그대로 존속하게 되었으나, 과반의 재판관이 위헌의견을 밝혔을 정도로 외국인보호제도에 인권침해적 요소가 내재하고 있다는 점은 분명하다. 외국인보호시설에서의 수용은 형사범죄를 이유로 하는 것이 아니라 ‘강제퇴거명령의 집행보전’이라는 행정목적 달성을 위한 것이라는 점에서 이는 더욱 문제가 된다.

그런데 헌법재판소의 우려에도 불구하고, 위 결정 이후로 근본적인 제도개선이냐, 외국인보호시설 수용자에 대한 충분한 처우개선은 이루어지지 않은 것으로 평가된다.<sup>90</sup> 이러한 상황에서 2019년에는 화성외국인보호소에 1년간 구금되어 있던 외국인이 제대로 된 치료를 받지 못하고 사망하는 사건이 발생하기도 하였다.<sup>91</sup> 이는 외국인보호시설에서 수용자에 대한 건강권, 의료서비스 접근권의 침해가 이루어지고 있음을 시사한다.

이하에서는 외국인보호시설 수용자의 전반적인 인권현황을 살펴본 후에 건강권 및 의료서비스 접근권에 대해서 보다 자세히 조망하기로 한다.

## 나. 외국인보호시설 수용자의 전반적인 인권현황

대한변호사협회는 ‘2018년 외국인보호시설 실태조사’를 통해 화성외국인보호소의 인권실태를 조사한 바 있다. 이 조사는 구체적인 조사결과가 공개되어 있는 외국인보호시설 실태조사 중 가장 최근의 것이고,<sup>92</sup> 화성외국인보호소는 국내 외국인보호

시설 중 가장 규모가 크므로, 그 결과를 중심으로 외국인보호시설 수용자의 전반적인 인권현황을 살펴보기로 한다. 위 실태조사에서 지적된 사항은 다음과 같다.<sup>93</sup>

- (1) 동절기에 온수가 1일 2회 아침, 저녁 각 1시간만 제공되고 있어서 보호실의 수용인원을 고려할 때 온수를 이용할 시간이 부족할 것으로 보인다.
- (2) 의복이 상하의 각 한 벌만 지급되고 있어서 세탁을 하는 경우 입고 있을 옷이 없다.
- (3) 종교적으로 금기시될 수 있는 돼지고기, 소고기 등을 피하다보니 육류는 오로지 닭고기만 제공되고 있는 문제가 있다.
- (4) 외국인보호시설의 수용자가 용변을 보거나 샤워를 할 때 외부의 타인에게 노출이 되지 않도록 하여야 하는데, 특별계호실의 경우 이를 위한 시설이 부족하다.
- (5) 일반보호실의 샤워실에 칸막이가 없어 사생활 보호에 문제가 있는 경우가 있었다.
- (6) 보호시설에 다수의 CCTV가 설치되어 있는데, 이에 대한 고지가 이루어지지 않고 있다.
- (7) 우편함이 없어 서신을 보내고자 하는 수용자들의 불편이 있을 것으로 보이며, 수발신 우편물의 개봉과 관련된 지침이 마련되어 있지 않다. 특히 변호인 또는 소송대리인인 변호사와의 우편물에 대해서는 개봉을 금지해야 할 필요성이 있다.
- (8) 야간에는 공중전화의 사용이 제한되는데, 수용자의 출신국가에 따라서는 야간에 전화통화를 해야 할 필요가 있다.
- (9) 인터넷의 사용이 어려운데, 난민신청자나 소송을 하고 있는 수용자의 경우에는 이메일 등을 통해 외부와 소통하여야 할 필요성이 크다.
- (10) 수용자가 병원진료나 재판출석을 위해 외출을 하는 경우 보호복을 입고 수갑을 착용하도록 하고 있는데, 3~4명의 계호인원이 동행을 하고 있으므로 도주나 자해의 위험이 큰 경우에만 제한적으로 수갑 등을 사용하는 것이 바람직하다.

이처럼 외국인보호시설에서는 온수사용, 의복, 식사 등에 관한 기본적인 처우의

<sup>89</sup> 헌법재판소 2018. 2. 22. 선고 2017헌가29 결정

<sup>90</sup> 국가인권위원회 2018. 4. 2.자 보도자료, ‘구금적 형태의 외국인보호소, 인권친화적으로 바뀌어야’

국가인권위원회 2019. 2. 22.자 보도자료, ‘난민신청 보호외국인에 대한 구금 대안 시행 적극 필요’

국가인권위원회 2019. 11. 6.자 보도자료, ‘강제퇴거 전망 없는 보호외국인에 구금대안적 방안 적극 시행 필요’

<sup>91</sup> 한국일보 2019. 11. 6.자 보도 ‘의사 1명이 200여명 떠맡는 외국인보호소 “이란인 사망은 국제적 타살”’

<sup>92</sup> 화성외국인보호소에 대한 실태조사는 2018. 11. 13.에 실시되었다.

<sup>93</sup> 대한변호사협회, “2018년 외국인보호시설 실태조사 결과보고서”, 외국인보호시설 실태조사 보고대회 자료집(2019. 2.)

문제부터, 사생활 보호 및 통신의 자유의 침해문제, 과도한 계구사용의 문제 등이 존재하고 있다.

#### 다. 외국인보호소 수용자의 건강권 및 의료서비스 접근권 현황

올해 화성외국인보호소에는 1년간 구금되어 있던 외국인이 급성신부전증으로 사망하는 사건이 발생하였다. 언론보도에 따르면, 망인은 사망하기 약 한 달 전부터 음식을 전혀 삼키지 못하고 하체에 심각한 부종이 나타나는 등 심각한 건강이상 증세를 호소했지만 제대로 된 치료를 받지 못하였다고 한다. 그리고 망인은 화성외국인보호소 입소 후 얼마 지나지 않아 간질환을 앓았지만 외부 진료는 받지 못했다고 한다. 한편, 현재 화성외국인보호소에는 260여 명의 외국인이 구금되어 있는데, 상주하고 있는 의사는 정년퇴직한 정형외과 전문의 한 명이고, 간호사도 1명이 상주하고 있을 뿐이라고 한다. 공중보건의도 1명씩 배치되어야 하나 2017년 4월부터 보건복지부가 배정을 중단해서 2년째 공석이라고 한다.<sup>94</sup> 외국인보호시설에서의 건강권 및 의료서비스 접근권 침해는 심각한 상황인 것으로 보인다.

위 사망사건이 발생하기 이전부터 외국인보호시설에서의 건강권 및 의료서비스 접근권 문제에 대해서는 꾸준히 문제제기가 있어왔으나, 개선은 거의 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 그간 지적되었던 문제는 다음과 같다.

(1) 상주하는 의료인력이 부족하다.<sup>95</sup>

(2) 여성 보호외국인의 경우 여성 의료진의 도움이 필요한 상황이 있는데, 여성 의료진이 상주하지 않고 있는 경우가 있다.<sup>96</sup>

(3) 외국인보호시설 수용자가 자신의 증상을 정확히 설명할 수 있어야 할 것이나, 진료 시 별도의 통역인이 없어 몸짓이나 대강의 단어만으로 짐작하여 진단을 하고

<sup>94</sup> 한국일보 2019. 11. 6.자 보도 '의사 1명이 200여명 떠맡는 외국인보호소 "이탄인 사망은 국제적 타살"'

<sup>95</sup> 국가인권위원회, "2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서", 92~93쪽, "2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서"(2014. 12.), 63쪽. 이발래, "방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안", 일감법학 제34호(2016), 17~18쪽.

<sup>96</sup> 대한변호사협회, "외국인보호소 실태조사 결과 보고서"(2015.2.), 92~96쪽.

있다.<sup>97</sup>

(4) X-Ray 촬영기기 등 기본적인 진단기기도 갖추어져 있지 않아 대부분 문진에 의존하고 있는 실정이다.<sup>98</sup>

(5) 처치실의 시트가 깨끗하지 않는 등 위생상태가 좋지 않은 경우가 있다.<sup>99</sup>

(6) 환자가 입원할 수 있는 별도의 병동이 없으며, 환자도 각자 자신의 거실에서 생활하고 있다.<sup>100</sup>

(7) 장기보호외국인이나 고문 피해를 받은 경험이 있는 비호신청자의 경우 정기적인 심리상담이나 정신과 전문의의 상담이 필요하나, 기존에 시행하고 있던 심리상담마저 예산부족으로 중단되었다.<sup>101</sup>

(8) 외부진료가 가능한 경우에 관한 규정이 모호하고 불명확하여 외국인보호시설 측의 재량이 무한정 확대될 수 있는 위험이 존재한다.<sup>102</sup>

(9) 외부진료 여부를 판단할 때 도주의 우려를 고려한다.<sup>103</sup>

(10) 외부 진료비는 원칙적으로 본인 부담이고, 국비부담 건수가 적어서, 외부병원진료를 받기 쉽지 않다.<sup>104</sup>

건강권 및 의료서비스 접근권은 인간의 가장 기본적인 권리 중 하나이다. 전술한 문제점에 대해서는 근본적이고도 획기적인 개선이 시급하다. 위 사망사건 이후에 법무부가 외국인보호시설의 의료환경을 개선하겠다고 밝힌 만큼,<sup>105</sup> 이에 대한 조속한 조치를 기대한다.

<sup>97</sup> 대한변호사협회(2019. 2.), 38~42쪽.

<sup>98</sup> 대한변호사협회(2019. 2.), 38~42쪽.

<sup>99</sup> 대한변호사협회(2015. 2.), 92~96쪽.

<sup>100</sup> 국가인권위원회, "2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서"(2011. 12.), 161~162쪽.

<sup>101</sup> 대한변호사협회(2019. 2.), 42~43쪽.

<sup>102</sup> 대한변호사협회(2015. 2.), 96~100쪽.

<sup>103</sup> 대한변호사협회(2015. 2.), 96~100쪽.

<sup>104</sup> 아시아의 친구들, "2018 화성외국인보호소 방문활동 보고서", 19쪽, 대한변호사협회(2015. 2.), 96~100쪽.

<sup>105</sup> 법무부 2019. 11. 8.자 정책브리핑, "주기적 건강검진 등 외국인보호소 의료 환경 개선"

## 6. 수용자 선거권

### 가. 1년 이상 징역형 수형자 선거권

2019. 3. 양심에 따른 병역거부(병역법 위반)로 1년 6월의 징역형을 선고받아 2016. 4. 총선에서 선거권을 박탈당한 김아무개씨 등 4명은 한국 정부가 보통선거권을 보장하고 있는 유엔 자유권규약 제25조를 위반했다며 유엔 자유권위원회에 개인 진정(Individual Complaint)을 제기했다.

과거에는 집행유예자와 수형자가 모두 선거권을 박탈당했다. 2014. 1. 헌법재판소가 선거권 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다는 이유로 집행유예자 부분에 대해서는 위헌 결정을, 수형자 부분에 대해서는 2015. 말 시한으로 헌법불합치 결정을 함으로써 집행유예자는 곧바로 선거권을 갖게 되었다.<sup>106</sup> 그러나 2015. 8. 국회는 공직선거법 제18조 제1항 제2호를 개정하면서 “1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람”, 즉 실형 1년 이상을 선고 받고 교정시설에 수용된 수형자와 가석방자의 선거권은 여전히 박탈했다. 이에 진정인들은 2016. 7. 헌법소원을 냈으나 2017. 5. 헌법재판소는 “선거권의 박탈은 범죄자에 대해 가해지는 형사적 제재의 연장으로서 범죄에 대한 응보적 기능을 갖는다”라며 재판관 7(합헌):1(위헌)의 의견으로 합헌 결정을 내놓은 바 있다.<sup>107</sup> 『2018 법무연감』의 2017년 <수형자 형명, 형기별 인원>에 따르면 선거권이 보장되는 징역형 1년 미만 수형자는 6082명으로 전체 수형자 3만 6167명의 16.8%에 불과할 정도로 대다수 수형자가 선거권을 박탈당하고 있다.

2019. 8. 헌법재판소는 국가보안법위반(찬양·고무등) 등으로 1년 6월의 징역형을 선고받은 진아무개씨가 2017. 5. 실시된 제19대 대통령선거에서 선거권을 행사하지 못하게 되자 제기한 헌법소원 사건에서 선거가 이미 실시되었고 청구인이 징

역형 집행을 마쳐 기본권이 제한되는 상황이 종료되었으므로 주관적 권리보호이익이 소멸되었다는 이유로 각하 결정했다. 또한 위 2017. 5. 합헌 결정을 변경할 만한 사정변경도 있다고 보기 어렵다며 예외적인 심판의 이익도 인정하지 않았다.<sup>108</sup>

다만, 이 결정에서 반대의견을 낸 이석태, 김기영 재판관은 선거권 제한의 위헌성에 관한 의문이 여전히 제기되고 있고 헌법재판소의 판단도 변화를 거쳐 왔다고 심판의 이익을 예외적으로 인정했다. 또한 이들은 “공동체의 구성원들 중에서 통치조직의 구성에 참여하는 것이 바람직한 구성원과 바람직하지 아니한 구성원을 나눌 수 있다는 인식을 바탕으로 한 것으로서 정치적 영역에서의 평등과 보통선거의 원칙에 정면으로 배치된다”고 지적했다. 한편 이 결정은 앞선 합헌 결정에 비해 반대의견이 1인(이진성 재판관)에서 2인으로 늘어났다. 앞으로 제기될 유사한 사건에서 헌법재판소의 태도 변화를 기대한다.

### 나. 피치료감호자 선거권

수형자와 달리 피치료감호자는 선고된 치료감호 기간과 관계없이 선거권을 박탈당하고 있다. 치료감호 등에 관한 법률 제47조 제2호는 피치료감호자가 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 공법상의 선거권을 행사하지 못하도록 규정하고 있다. 치료감호제도는 1980년 제정된 구 사회보호법의 보안처분 중의 하나로 우리나라에 도입되었다. 구 사회보호법은 신군부의 집권과정에서 계엄포고 13호에 의거 실행된 삼청교육과 이들에 대한 보호감호처분 등을 위해 국회가 아닌 국가보위입법회의에서 제정된 법으로, 사회보호라는 미명 아래 장기간의 사회격리 수단으로 사용되었다. 당시 구 사회보호법에 따라 보호감호 선고를 받은 사람에게는 다양한 인권침해가 이루어졌는데, 그 중 하나로서 구 사회보호법 제38조 제2호는 공법상의 선거권을 전면 박탈했다. 이후 2005년 사회보호법이 폐지되었으나 치료감호제도는 별도 제정된 법률로 유지되었고 선거권 박탈 조항도 여기에 그대로 승계되었다.

<sup>106</sup> 헌법재판소 2014. 1. 28. 선고 2012헌마409·510, 2013헌마167(병합) 결정

<sup>107</sup> 헌법재판소 2017. 5. 25. 선고 2016헌마292·568(병합) 결정

<sup>108</sup> 헌법재판소 2019. 8. 29. 선고 2017헌마442 결정



치료감호제도는 심신장애 등 범죄자에 대해 적절한 보호와 치료를 함으로써 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한다. 선거권 박탈은 이러한 목적에 부응하거나 수반하는 것으로 볼 수 없다. 오히려 선거권을 부여하는 것이 피치료감호자에게 자기 자신 역시 사회의 구성원이라는 심리적 안정감을 부여하여, 치료에 따른 재사회화라는 목적 달성에 기여할 수 있다.

2017. 8. 헌법재판소는 2017. 5. 실시된 제19대 대통령선거에서 선거권을 행사하지 못한 피치료감호자 A씨가 낸 헌법소원 사건에서 청구기간 1년이 지난 후 제기해 부적법하다며 각하 결정했다.<sup>109</sup> 헌법재판소는 A씨가 2014. 3.부터 공주치료감호소에 수용되었으므로 2014. 6. 총선 무렵 기본권 침해 사유가 발생했다고 판단했다. 이는 청구인이 피치료감호자로 치료를 지속적으로 받아야만 했고, 공주치료감호소에 수감됨으로써 외부로부터 격리되어 법률적 조력을 구할 수 있는 기관들과 일체 소통할 수 없어 청구기간을 준수하지 못한 정당한 사유가 있었음을 간과한 판단이었다.

독일의 경우 2019. 7. 1. 정신질환에 따른 책임무능력 상태에서 행한 범죄행위로 정신병원에 수용된 수용자의 선거권을 허용하는 개정 ‘연방선거법(Bundeswahlgesetz)’이 공포되었다. 앞서 2019. 1. 29. 독일 연방헌법재판소는 일상생활의 모든 영역에서 후견인에게 의존하는 중증장애인과 정신질환에 따른 책임무능력 상태에서 자행한 범죄행위로 정신병원에 수용된 수용자에 대한 선거권 배제가 ‘기본법(Grundgesetz)’이 규정하고 있는 ‘보통선거의 원칙(Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl)’과 ‘장애에 따른 차별금지 원칙(Diskriminierungsverbot)’에 위배된다고 판결했다.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> 헌법재판소 2017. 8. 16. 결정 2017헌마866 결정

<sup>110</sup> 김종갑, 독일의 중증장애인 및 정신질환 수용자에 대한 선거권 부여, 외국입법 동향과 분석 제12호, 국회입법조사처, 2019. 10. 30.; 헌법재판소 헌법재판연구원, 장애인의 선거권을 배제하는 규정의 위헌성, 세계헌법재판동향 2019 제4호, 2019. 7., <<https://ri.court.go.kr/cckri/cr/study/selectPublishList.do?searchCategory=003>>

## 2019년 아동 인권 분야 보고

## 2019년 아동 인권 분야 보고

1. 들어가며 : 조덕상(민변 아동인권위원회)

2. UN 아동권리위원회의 대한민국 정부 보고서 심사에 대한 대응활동 및 성과 : 김희진(민변 아동인권위원회)

가. 대안보고서 제출 및 쟁점목록 채택

나. 쟁점목록에 대한 NGO 추가의견서 작성

다. 본심의 모니터링

3. 시민권과 자유(협약 제7, 8, 13~17조)

가. 출생등록 : 이진혜(민변 아동인권위원회)

나. 표현, 결사 및 평화적 집회의 자유 : 조은호(민변 아동인권위원회)

다. 사생활에 대한 권리 : 서채완(민변 아동인권위원회)

라. 아동청소년의 참정권 : 황준협(민변 아동인권위원회)

4. 아동에 대한 폭력(협약 제19, 제24(2), 34, 37(a))

가. 체벌금지과 아동학대 : 신수경(민변 아동인권위원회)

나. 아동에 대한 성착취 - 성매매 : 신수경, 전민경(민변 아동인권위원회)

다. 아동에 대한 성착취 - 스쿨미투 : 서채완(민변 아동인권위원회), 양지혜(위티 - 청소년 페미니스트 네트워크)

5. 가정환경 및 대안 양육(협약 제5, 9-11, 18(1), 18(2), 20-21, 25, 27(4))

가. 유아교육 공공성과 유치원3법 : 조민지(민변 아동인권위원회)

나. 탈시설아동 : 조민지(민변 아동인권위원회)

다. 입양 : 박예안(민변 아동인권위원회)

라. 수용자 자녀 : 마한열(민변 아동인권위원회)

6. 교육, 여가 및 문화(협약 제28, 29, 30, 31조) : 조덕상(민변 아동인권위원회)

가. 선행학습 금지 등 사교육 관련

나. 청소년의 게임 이용 규제

7. 아동노동을 포함한 경제적 착취 : 최석군(민변 아동인권위원회)

8. 소수자 아동의 인권

가. 이주아동 : 이제호(민변 아동인권위원회)

나. 사법절차에서의 아동 인권 : 전정환(민변 아동인권위원회)

다. 장애 아동의 인권 : 엄선희(민변 아동인권위원회)

라. 성소수자 아동의 인권 : 송지은(민변 아동인권위원회)

감수

소라미, 조덕상(민변 아동인권위원회)

### I. 들어가며

민변 아동인권위원회는 2019년에도 아동을 단순한 수혜와 보호의 대상으로 보는 사회적 편견을 바로잡고, 아동이 온전한 인격체이자 인권의 주체라는 사실을 한국 사회에 널리 알리기 위해 다양한 아동 인권 이슈를 발굴하고 아동 인권 운동에 적극적으로 참여하였다.

우리 모임은 2019년에도 ‘촛불청소년인권연대’와 ‘보육 더하기 인권 함께하기’, ‘보편적 출생신고 네트워크’와 결합하여 공직선거법 등 정치 관련 법령 개정 및 아동청소년인권법 제정, 보육의 공공성 강화, 아동의 출생등록 될 권리 보장 등을 위한 활동에 참여하였다. 또한 입양아동의 인권과 관련하여 2018년 ‘해외입양연구모임’을 발족한 것에서 한 단계 더 나아가 불법적인 해외입양에 대한 국가와 민간기관의 책임을 묻는 기획소송(아담 크래서의 국가배상 청구)을 본격적으로 진행하였다. 또한 ‘아동청소년 대중문화 예술인 노동인권 개선을 위한 팝업’, ‘청소년성호보법 개정을 위한 공동대책위원회’와 새로운 결합을 통해 아동의 노동권과 성적 자기 결정권을 보장하기 위한 활동을 시작하였으며, 모임 내에 아동학대 TF, 소년사법 TF를 신

설하여 전자는 법무부의 아동학대처벌법 개정 연구용역에 참여하고, 후자는 소년법 등 소년사법 관련 법령의 분석·개정안 마련 작업에 착수하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2019년 한국사회의 아동인권 분야에서 의미 있게 평가할 수 있는 정책적 성과는 거의 없었다고 보아도 무방할 지경이다.

이러한 한국 사회의 아동인권 현실에 경고하듯 UN 아동권리위원회에서는 2019. 9. 27. 대한민국 정부의 아동권리협약 이행에 대한 5, 6차 국가보고서에 대한 최종 견해(이하 ‘2019년 최종견해’)<sup>1</sup>를 채택하였다. 우리 모임은 ‘2019년 최종견해’의 발표를 환영하며, UN 아동권리위원회의 국가보고서 심사에 대한 대응활동 및 성과를 짚어보고, ‘2019년 최종견해’의 목차 및 내용 구성에 맞춰 2019년 한국사회의 아동인권 이슈를 살펴보고자 한다.

## II. UN 아동권리위원회의 대한민국 정부 보고서 심사에 대한 대응활동 및 성과(김희진)

2019년 9월, 대한민국의 아동권리협약 이행에 대한 대한민국 정부의 제5-6차 보고절차에 따른 심의가 마무리되었다. 지난 제3-4차 심의 이후 약 8년 만에 개최된 제5-6차 심의의 가장 큰 성과는 ‘아동단체의 성장과 연대’라 하여도 과언이 아니다. 놀랍게도 대한민국이 아동권리협약을 비준한 1991년 이후 28년이 흘렀지만, 협약 이행 과정에 시민단체의 조직적인 역할이 이루어진 적은 이번 제5-6차 심의가 처음이다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 고문방지협약과 여성차별철폐협약 등 여타 국제인권조약에 비해 그동안 아동권리협약에 대한 우리 사회의 관심이 현저히 부족했다고 할 것이다. 다행히 제5-6차 심의는 국가보고서 제출 당시부터 적지 않은 사회적 관심을 받으며 사전심

의, 본심의 대응활동까지 이어졌다. 아동권리협약이 아동 또한 성인과 동등한 인권의 주체임을 확인하며 전 세계적 변화를 이끌어왔듯, 협약에 대한 인식 증진은 아동인권 실현을 위한 시민사회의 활동을 촉진하였다 할 것이다. 본 절에서는 협약 이행 보고절차에 참여한 시민사회의 역할을 중심으로, 구체적인 역할과 성과를 기록하고자 한다.<sup>2</sup>

### 1. 대안보고서 제출 및 쟁점목록 채택

아동권리협약은 시민사회의 역할을 명시한 최초의 국제인권조약으로서, 협약 제45조 가항은 “위원회는 전문기구, 유니세프 및 위원회가 적절하다고 판단하는 기타 권한 있는 기구(other competent bodies)에게 각 기구의 권한에 속하는 분야에 있어 협약 이행에 관한 전문적인 자문 제공을 요청할 수 있다”고 규정한다. 아동권리위원회는 이때의 권한 있는 기구란 비정부기구(NGOs), 국가인권기구(NHRIs), 개별 전문가 및 아동 당사자를 포함하는 개념임을 안내하며, 당사국의 협약 이행 전반에 국가 외 기구의 적극적인 참여를 요청해 왔다.<sup>3</sup>

시민사회의 참여는 아동권리협약 이행에 대한 국가보고서에 언급된 쟁점들에 대한 논의를 보충하고 그 외의 다양한 아동인권 이슈들에 대한 논의를 확장시켜 심사과정에서의 쟁점목록 도출에 기여함으로써 당사국의 실질적인 현안을 확인할 수 있는 기회를 제공한다. 즉, 시민사회는 국가보고서가 제출된 이후 국가보고서를 보완하는 대안보고서(Alternative Report)를 제출하고, 국가 외 기구와 UN 아동권리위원회의 비공개 담화가 이루어지는 사전심의에 참여함으로써 협약 이행 상황을 모니터링하는 UN 아동권리위원회의 이해를 돕는다.

이번 제5-6차 심의에서는 유례없이 많은 대안보고서가 제출되었는데, 아동보고

<sup>1</sup> UN 아동권리위원회, “Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea”, CRC/C/KOR/CO/5-6, 27 September 2019.

<sup>2</sup> 본 장의 내용은 “김희진, (2019). 아동인권 실현을 위한 시민사회의 역할 -대한민국의 유엔아동권리협약 이행 제5·6차 심의 과정을 바탕으로-, 공익과 인권, 19(0), 319-349.”을 요약하며, 본심의 모니터링 활동을 보완한 내용이다.

<sup>3</sup> 아동권리협약 Annex VIII, 위원회의 사전심의에 있어 관계자(NGO 및 개별 전문가) 참여에 대한 지침 참조.

서 및 국가인권위원회의 보고서를 포함하여 국내·외 시민사회 연대 또는 개별 단체가 제출한 보고서가 16개에 이르렀다. 우리 모임도 NPO연대를 사무국으로 하는 포괄적 연대보고서 집필 및 연명에 참여하였으며, 그 밖에 소년사법, 아동성착취, 이주아동 관련 개별보고서 작성에 함께하며 심의 전반에 다양한 아동인권 이슈가 논의될 수 있도록 노력하였다.<sup>4</sup>

2018년 11월 1일이 기한이었던 대안보고서 제출 이후, 2019년 2월 둘째 주에는 사전심의(Pre-session)가 개최되었다. 우리 모임을 포함해서 대안보고서를 제출한 10여 개 단체가 UN 아동권리위원회의 초청을 받았으며, 초청받은 단체들은 준비모임을 거듭하여 사전심의를 준비하였다. 해당 단체들은 2시간 30분이라는 제한된 시간을 효과적으로 활용할 수 있도록 각 단체별 발언 시간과 순서를 조율하였고 아동인권 옹호를 위한 한국 시민사회의 대표로서 협약의 전 부문이 포괄적으로 논의될 수 있도록 협력하였다. 그 결과 채택된 제5-6차 쟁점목록에서는 2011년 대한민국 정부의 제3, 4차 보고서에 대한 UN 아동권리위원회의 최종견해(이하 ‘2011년 최종견해’) 및 2019년의 제5-6차 국가보고서에는 언급되지 않았던 미세먼지와 석면 등 환경과 기후변화, 가슴기살균제 사태, 베이비박스와 노키즈존, 수감자 자녀 보호정책 등의 문제가 새롭게 제시되었으며, 교내 학생인권 제한 실태, 장애학생의 교육권 보장, 형사미성년자 연령하향 대한 논의 및 아동구금 현황, 그루밍을 포함한 성착취 범죄 대응방안, 스쿨미투 후속조치 등 현안에 대한 보다 구체적인 정보가 요청되었다. 이는 시민사회 보고서 및 사전심의 과정을 통한 성과라 할 것이다.

## 2. 쟁점목록에 대한 NGO 추가의견서 작성

쟁점목록을 전달받은 당사국 정부는 본심의 전까지 서면답변(Written replies)을 준비하게 되는데, 위원회가 한국에 요청한 답변서 제출기한은 2019년 5월 15일이었

<sup>4</sup> 한국의 아동권리협약 이행 심의 과정에 제출된 문서는 OHCHR 웹사이트에서 확인할 수 있다. (출처: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KOR&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KOR&Lang=EN))

다. 시민사회 또한 쟁점목록에 기초하여 본심의를 준비하는 추가의견서(Additional information)를 낼 수 있는데, 국가가 작성한 답변서를 보완하는 것이 주된 기능이다. 협약 이행의 주체는 당사국이며, 시민사회는 당사국의 역할을 촉진하는 조력자이자 감시자이기 때문이다.<sup>5</sup> 다만, 한국의 답변서는 제출기한을 한참 지난 2019년 8월 9일에 제출되었으며, 시민사회의 추가의견서 제출기한이었던 8월 15일까지 해당 내용에 기초한 답변을 준비하기는 시간이 매우 촉박했다. 그러나 민변 아동인권위원회를 포함한 시민사회는 그간의 모니터링 기록을 토대로 답변서의 오류를 간략하게 짚으며 누락된 현황자료를 추가하여 기한에 맞춰 추가의견서를 제출하였다. 추가의견서에서는 포괄적 차별금지법의 부재, 아동권리보장원의 제한된 역할, 아동에 대한 화학물질 관리체계 부재, 외국인보호소에서 이주아동이 성인과 함께 수용되는 실태 및 성인비율이 훨씬 높은 김천소년원의 현황 등을 담았다. 이 내용들은 본심의 당시 위원들의 질의에 그대로 반영되었다.

## 3. 본심의 모니터링

2019. 9. 18.~19. 이틀에 거쳐 위원회와 한국 정부대표단의 질의응답이 이루어지는 제5-6차 본심의가 개최되었으며, 시민사회의 역할은 본심의까지 계속되었다. 12개 시민단체가 연대하여 사전로비문서 작성, 아동권리위원회 위원 개별미팅 등 본심의 대응을 준비하였고, 심의 당일에는 국/영문 속기를 통해 답변의 적절성을 모니터링하였으며, 즉각적인 현장로비 활동을 통해 아래와 같이 보다 구체적인 내용의 질의를 상당수 이끌어냈다.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 시민사회가 제출하는 보고서 관련 자료는 OHCHR 웹사이트의 아동권리위원회 - Information for partners에서 확인할 수 있다(출처: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/InfoPartners.aspx>).

<sup>6</sup> 이하의 표에 정리한 질문기록은 대한민국의 아동권리협약 이행 제5-6차 본심의 현장을 증명한 국제아동인권센터 유튜브 기록에서 발췌한 내용이다. 본심의 전체 기록은 국제아동인권센터 블로그 공지 「제5·6차 유엔아동권리협약 이행 대한민국 본심의 기록」에서 확인할 수 있다. (출처: <https://blog.naver.com/childrights/221661175709>)

- 입양기관의 투명성에 대한 문제제기가 있었습니다. 이는 헤이그협약을 비준하고 이행함으로써 해결될 수 있다고 보이는데, 헤이그협약은 언제 비준할 계획인지 구체적으로 기한을 말씀해주시죠.
- (보편적 출생등록을 위하여 이행 추진 자문단을 통한 지속적인 연구 및 회의를 열어 법안을 검토했다는 법무부 답변 이후) 법무부에서 보편적 출생등록에 대한 협의가 이루어졌고 이제 완료가 됐다고 들었는데, 그 법안이 언제 제정될 수 있을지, 기한을 말씀해주시겠습니까?
- (대상아동·청소년 관련 법무부 답변 이후), 성착취 피해아동의 구금과 관련한 질문에 대한 답변해줄 예정이신가요? 아니면 제가 다시 질문드려야 할까요?
- (일부 관련 내용 중 사회구성원 간 이견이 있는 내용은 성교육 표준안에 반영되지 않았다는 교육부 답변 이후) 특히 LGBT 성소수자에 대한 성교육을 학교 성교육 표준안에 포함시킬 계획이 있습니까?
- (민법상 징계권 관련 법무부 답변 이후) 혹시 언제까지 실질적인 조치를 취하기 위해 필요한 자료를 수집하며 그 기한은 있으신지, 어떤 전략을 통해 처벌에 대처하실 것인지, 혹시라도 민법 제915조를 구체적으로 어떻게 개정하실 계획이 있으신지요?
- 현재 난민 신청을 한 10세 미만의 아동 4명이 있는 가족이 인천공항에서 200일 이상 환송구역에서 머물고 있습니다. 이러한 상황이 굉장히 놀랍고, 왜 이런 일이 발생하는지, 그리고 왜 이렇게 오랜 시간 소요되어야만 결정이 나는지 궁금합니다.

본심의에서 제기된 수많은 질문에 대해 정부는 제대로 답변하지 않았고 답변한 경우에도 대부분 형식적인 문구에 그쳐 구체적인 이행계획을 확인하기 어려웠다. 그럼에도 불구하고, 현장에서 제시된 위원들의 질문은 협약 이행에 대한 명백한 방향성을 제시한다. 영상과 기록으로 남겨진 본심의 현장의 모든 담화는 앞으로 정부가 아동권리협약 이행을 위해 염두에 두어야 할 주요한 지침이다. 시민사회단체가 제기한 문제제기의 상당 부분이 2019년 최종견해의 권고사항에 반영되었다. 시민사회는 본심의 모니터링을 통해 2019년 최종견해 이행을 위한 출발점을 확인할 수 있었다.

### III. 시민권과 자유(협약 제7, 8, 13~17조)

#### 1. 출생등록 (이진혜)

##### 가. 개관

아동권리협약 제7조 제1항은 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생시부터 성명권과 국적취득권을 가진다고 하여 아동의 출생등록 될 권리를 명시하고 있다. 아동은 출생등록 됨으로써 사회구성원으로서 교육, 보건의료, 사회보장 등 공적 서비스와 법적인 보호를 받을 수 있으며, 정체성과 존재를 인정받고 사회 전반에 걸친 관심과 보호의 대상으로 편입된다(인천지방법원 2016. 6. 9. 선고 2015고단6538 판결).

아동권리협약 뿐만 아니라 많은 국제협약이 아동의 출생등록 될 권리를 천명하고 있다. 유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약, 장애인권리협약, 인종차별철폐 협약 등은 모든 아동이 장애, 인종, 피부색, 국적 등과 관계없이 출생등록 될 권리를 명시하고 있다.

그러나 현재 「가족관계등록법」상 아동에 대한 ‘출생신고’는 모든 아동이 출생등록 될 권리를 완전히 보장하지 못하고 있다. 당초 아동의 권리보장이 아닌 국민의 출생, 혼인, 사망, 국적의 표시 등 가족관계 및 신분사항의 발생과 변동 사항을 등록 및 관리하는 데 초점이 맞추어져 있어서 민법상 친생자 추정과의 충돌이 발생하고, 미혼부에 의한 출생신고의 어려움이 있으며, 국내에서 출생한 외국 국적 아동의 출생신고가 불가능하다는 측면에서 국적 또는 부모의 신분을 이유로 한 차별을 양산하고 있는 실정이다.

## 나. 주요 이슈

### (1) 외국인 등록부 신설 문제

한국 국적의 보유가 확인되지 않은 아동에 대해서도 출생신고를 보장해야 한다는 주장에 대해, 「가족관계등록법」의 적용대상은 국민이기 때문에 이주아동에 대한 출생신고의 기록이 「가족관계등록법」 체계에 부합하지 않는다는 반론이 있다. 그러나 「가족관계등록법」은 대한민국 영토주권이 미치는 전 지역에 적용되며 대한민국 내 있는 사람은 국적을 불문하고 적용대상이 되는 것으로 해석된다. 한국 국민과 혼인한 외국 국적의 이주여성이 가족관계등록부에 혼인 사실 및 그 인적사항이 기재되는 등 더 이상 가족관계등록부가 ‘한국인’만의 장부로 남겨져야 한다는 근거도 희박하다. 국민과 동일한 형태의 가족관계등록부가 창설되어야 하는지도 의문이다.

### (2) 모의 개인정보를 알 수 없는 경우의 문제

「가족관계등록법」제57조 제2항은 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 비혼부가 가정법원의 확인을 받아 단독으로 출생신고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 일선 법원에서는 성명, 등록기준지 또는 주민등록번호 중 한 가지라도 알고 있는 경우에는 위 조항에 의한 출생신고를 할 수 없다고 판시하여 비혼부가 친생모의 이름만 아는 경우에도 출생신고를 할 수 없다고 판단하고 있다. 또한 위 조항에 의하더라도 미혼인 친부가 외국인인 경우에는 아예 단독으로 출생신고 할 수 있는 길이 없어, 친모가 한국인이어서 출생에 의해 한국국적을 취득하는 아동의 경우에도 출생신고가 불가능하다는 문제가 있다.

### (3) 출생신고 의무 관련 문제

가족관계등록법은 출생신고의 1차적 의무자를 ‘부모(혼인 외 출생자의 경우에는 모)’로 규정하고, 부모가 출생신고를 할 수 없는 경우에는 동거하는 친족이, 그마저도 불가능한 경우에는 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람이 출생신고 의무자가 되도록 규정하고 있다. 만약 신고의무자가 1개월 내 출생신고를 하지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체장이 출생신고를 할 수 있는 길을 열어두고 있다(법 제46조). 하지만 검사 또는 지방자치단

체장이 출생신고되지 않은 아동의 존재를 파악할 방법이 없으며, 설사 알았다 하더라도 검사 또는 지방자치단체장이 출생신고에 관여하지 않는 경우 이를 제제할 방법이 없다. 또한 출생신고의무자가 그 의무를 이행하지 않은 경우에는 5만 원의 과태료 규정밖에 없어 실효성을 기대하기 어렵다. 출생신고의무자가 출생신고를 이행하지 않는 경우 아동복지법상 확대에 해당한다는 적극적인 사법적인 판단과 아예 명문규정을 도입하는 입법적 조치가 필요하다.

## 다. 주요 입법

### (1) 출생통보제 관련

김순례 의원이 대표발의한 「가족관계등록법」일부개정안(의안번호2021468호)은 부모의 출생신고 해태 시 아동이 위험에 빠지는 것을 막기 위해 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람이 출생지의 시·읍·면의 장에게 출생증명서를 송부하도록 하고, 시·읍·면의 장이 이를 수리한 때에 출생신고가 된 것으로 보는 규정을 신설하였다. 신동근 의원이 대표발의한 동법 일부개정안(의안번호2018828호)은 출생신고의무자의 신고와는 별개로 의료기관 등에게 아동의 출생 통지의무를 부여하고, 통지를 받은 시·읍·면의 장은 출생신고가 있었는지 확인 후 출생신고가 되지 않은 경우 출생신고를 최고하도록 하는 방식을 제안한다. 이찬열 의원이 대표발의한 동법 개정안(의안번호2018307호)은 출생신고 시 혼인 외 출생자의 경우에도 부 또는 모가 신고할 수 있도록 출생신고 의무 대상자를 확대하고 의사등이 작성한 출생증명서를 지자체의 장에게 송부하도록 하는 등 출생등록될 권리를 더 두텁게 보장하도록 하고 있다.

### (2) 비혼부의 출생신고 관련

남인순 의원이 대표발의한 동법 일부개정안(의안번호2019512호)은 부가 혼인 외 자녀에 대하여 모의 성명, 등록기준지, 주민등록번호 중 일부를 알 수 없는 경우에도 친생자 출생신고를 할 수 있도록 하여 비혼부의 출생신고를 용이하게 하도록 개정하는 내용을 담고 있다.

### (3) 외국인 아동의 출생신고 관련

원혜영 의원이 대표발의한 동법 개정안(의안번호2015749호)은 국내에서 외국인  
의 자녀가 출생한 경우 그 출생 사실을 등록하기 위하여 외국인아동출생등록부를  
작성하고 이에 관한 증명서의 열람 또는 교부를 청구할 수 있도록 함으로써 해당 외  
국인 자녀의 출생 사실과 신분을 증명할 수 있도록 하고 있다.

## 2. 표현, 결사 및 평화적 집회의 자유 (조은호)

### 가. 개관

아동권리협약 제13조 제1항은 아동에게 표현의 자유가 있다는 사실을 밝히고 있  
다. 이 권리는 말이나 글, 예술의 형태 또는 아동이 선택하는 다양한 매체를 통해 모  
든 정보와 사상을 국경에 관계없이 탐색하고 주고받을 수 있는 자유를 포함한다. 제  
14조 제1항은 아동의 사상과 양심, 종교의 자유를 인정하고 있으며, 제15조 제1항은  
아동의 결사의 자유·평화적 집회의 자유에 대한 권리를 인정한다. 위 권리는 국가  
안보, 공공안전, 공공질서, 공중보건의 이익 등 법에 규정된 극히 예외적인 경우를  
제외하고는 어떠한 것으로도 제한할 수 없다.

지난 촛불집회의 두드러지는 특징 중 하나는 다양한 연령층이 어우러졌다는 점이  
다. 많은 아동들이 자신의 현재와 미래를 어른의 손에만 맡길 수 없다며 촛불을 들  
었고, 광장을 행진하며, 무대에 올라 발언을 했다. 2019년 5월부터 9월까지 세 차례  
에 걸쳐 이루어진 ‘기후를 위한 결석시위’ 중 제3차 시위에는 500여 명이 참석할 만  
큼 정치적 의사를 표현하려는 아동들의 움직임은 활발하다. 그러나 학생의 기본 인  
권을 천명한 경남학생인권조례안이 자동 폐기되고, 결석시위에 참석했다는 이유로  
아동에게 징계 압박을 가한 최근 사례들을 보면 여전히 우리 사회는 아동이 무슨 일  
이 있든 그저 가만히 있기를 원하는 듯하다.

### 나. 주요 이슈

#### (1) 경남 학생인권조례안 제정 좌절

2019년 7월 19일 교육감 발의로 경남학생인권조례안이 도의회에 상정되었으나  
경남도의회 교육위원회에서 부결되면서 자동 폐기되었다. 2009년, 2012년에 이어 3  
번째 좌절이었다. 도의회 의장 직권상정, 재적의원 1/3 이상의 요구로 안건 상정하  
는 방법 등이 있음에도 불구하고 사회적 합의가 부족하다는 이유로 경남학생인권조  
례안을 외면하였다.

총 51조로 구성되었던 경남학생인권조례안은 인간으로서 아동·학생의 권리를  
바탕으로 양심과 사상, 표현과 집회의 자유, 나이·젠더·종교·출신지역 등에 따  
라 차별받지 않을 보편적 평등권, 학교의 정책결정·학교 운영에 참여할 권리 등을  
명시하였다.<sup>7</sup> 일부 시민들은 경남학생인권조례 중 모든 종류의 차별을 금지하는 평  
등권 조항이 아동의 표현의 자유를 탄압하며, 아동에게 표현·집회·결사의 자유를  
보장하는 조항은 아동을 정치에 이용하는 것이라고 지적하였다. 이들은 학생인권조  
례가 교권을 침해하고, 아동의 성적을 떨어뜨리며, 아동에게 편향된 가치관을 심어  
줄 수 있다는 이유로 반대하였다.<sup>8</sup>

비록 도의회의 문턱을 넘지 못했으나 경남학생인권조례 제정 운동은 당사자인 아  
동이 중심이 되어 아동·학생인권에 대하여 고민하는 계기가 되었다. 지난 11월 3일  
열린 경남청소년인권문화제에 참여한 시민단체, 아동·청소년단체들은 경남학생인  
권조례를 제정하려는 노력을 포기하지 않겠다고 밝혔다.<sup>9</sup>

7 경남신문, 2019. 5. 9. 자. [전문게재] 직접 읽어보자, 학생인권조례안 전문

<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1286348>

8 (1) 나쁜경남학생인권조례제정반대경남도민연합, 2019. 3. 14. [성명서] 경남학생인권조례 수정안 반대한다.

<https://blog.naver.com/pshskr/221489056897>

(2) 경남신문, 2019. 5. 8. 자. 경남학생인권조례, 왜 반대하나?

[http://www.gnnews24.kr/bbs/board.php?bo\\_table=news&wr\\_id=5638](http://www.gnnews24.kr/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=5638)

9 오마이뉴스, 2019. 11. 3. 자. 학생저항의 날 “학생인권, 죽지도 않고 또 왔네.” [현장] 조례만드는청소년, 3일 창원 분수광장에  
서 ‘경남학생인권문화제’ 열어

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002583587&CMPT\\_CD=P0010&utm\\_source=naver&utm\\_medium=newsearch&utm\\_campaign=naver\\_news](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002583587&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news)

## (2) 기후변화 대응 촉구 시위 참여

기후변화가 미래를 위협하는 중대한 문제로 대두됨에 따라 학업 거부를 통해 기후변화에 대한 대응을 촉구하는 '기후를 위한 결석시위'가 전 세계적으로 확산되고 있다. 이 시위의 주축은 기후변화에 따른 위기를 정면으로 맞이할 미래 세대인 아동이다. 한국에서도 '청소년기후행동'의 주최로 2019년 3월 15일, 5월 24일, 9월 27일 세 차례에 걸쳐 '기후를 위한 결석시위'가 진행되었다. 아동 상당수는 현장체험학습의 형태로 이 시위에 참가하고 있다. 가장 규모가 컸던 지난 3차 시위를 기점으로 학교가 시위에 참가하는 아동에게 징계위원회에 회부하겠다는 압박을 가한 사례들이 발견되고 있다.

징계 압박을 받은 아동의 말에 따르면 학교는 학생의 시위 참가는 학교의 명예를 실추시키는 것이라고 주장하였다.<sup>10</sup> UN 아동권리협약 제13조부터 제15조는 물론, 국내 학생인권조례에서 아동의 표현·양심과 사상의 자유를 명시하고 있는 만큼 학교 안팎에서 아동의 집회의 자유 또한 충분히 보장되어야 한다. 그럼에도 불구하고 일부 학교가 집회에 참여한 아동에 대한 징계까지 검토한 것은 동 협약과 조례를 위반한 부당한 처사라 하지 않을 수 없다.

## 다. 주요 입법

주요 입법은 없으나 아동의 표현·결사·집회의 자유를 보장하기 위한 정치적 노력은 계속되고 있다. 경남학생인권 조례의 경우 조례가 무산됨에 따라 경남도교육청은 공식적으로 조례 추진을 포기하였으나 교육인권경영도입 등 우회적 방법을 모색하고 있다.<sup>11</sup>

서울시와 서울시교육청은 2019년 9월 26일 기후위기 공동선언문을 발표하면서,

서울시교육청은 학교에서 학생들의 기후위기 대응활동을 지원하기 위한 지원금 마련과 학생들의 참여를 위한 시간을 적극 확보하겠다고 밝혔다.<sup>12</sup> 또한 2019년 10월 21일 열린 국회 교육위원회 국정감사에서 교육부장관은 '기후를 위한 결석시위' 참가하는 학생들의 학습권이라는 입장을 밝히고 시·도교육청과 협의하여 이를 보장하기 위한 적극적 조치를 모색하겠다고 답하였다.<sup>13</sup>

## 3. 사생활에 대한 권리(서재완)

### 가. 개관

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 학교에서 발생하고 있는 아동의 사생활 침해 문제에 대해 주목했다. UN 아동권리위원회는 학교가 성적, 징계조치와 같은 학생의 개인정보를 공개하고 있고 사전 동의 없이 소지품을 검사하고 복장을 제한한다는 사실이 우려된다고 밝히면서, 대한민국 정부에게 학교에서 아동의 스마트폰을 포함한 사생활 및 개인정보보호를 법과 관행으로서 보장할 것과, 아동인권 친화적인 사전 동의 수집절차를 개발할 것을 권고했다.<sup>14</sup> 여기서는 아동의 사생활에 대한 권리와 관련하여 UN 아동권리위원회가 명시적으로 우려를 표명한 학교 내 사생활 침해현황과 지난 1년간의 주요이슈 등을 살펴본다.

### 나. 주요 이슈

#### (1) 학교 내 사생활에 대한 권리 침해현황

전국 중고등학생진보동아리총연합회는 2019. 7. 14.부터 8. 3.까지 총 1,742명의 서울시내 중·고교 학생들에 대하여 '2019 서울시 학생인권조례 실태조사'를 진행했

10 경향신문, 2019. 10. 16. 자, [인터뷰] '기후 결석시위' 참석했다 징계 압박 받은 고등학생... "현실적 기후위기 교육 원해"  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201910151733001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201910151733001&code=940100)

11 경남도민신문, 2019. 8. 29. 자, 경남교육청, '교육인권경영' 정책수립추진단 발대식  
<http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=216822#0BNb>

12 중앙일보, 2019. 9. 27. 자, "文대통령 유엔 발언에 실망" 오늘 청소년들 결석 시위 나선다  
<https://news.joins.com/article/23588385>

13 경향신문, 2019. 10. 21. 자, 유은혜 교육부 장관, '청소년 기후 결석시위'에 "학생들 '학습권' 해당"  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201910211526001&code=940100#csidxfe130437eff2788a8435c4e473f2ade](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201910211526001&code=940100#csidxfe130437eff2788a8435c4e473f2ade)

14 UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 25.



다. 해당 실태조사에서 학생들은 92.8%가 복장을 규제당하고, 77.0%가 휴대전화를 수거당하고, 60.3%가 소지품 검사·압수를 경험했으며, 8.5%가 교사가 동의 없이 일기장을 읽었다는 점을 증언하며 사생활에 대한 권리 침해를 호소했다.<sup>15</sup> 이처럼 학교 내 사생활에 대한 권리 침해는 학생인권조례가 제정된 지역에서조차 일상적으로 발생하고 있고, 이를 제재할 수 있는 뚜렷한 개선책이 마련되지 않고 있다. 앞서 살펴본 UN 아동권리위원회의 권고와 같이 학교 내 사생활 침해를 방지하기 위한 법령 차원의 강력한 조치 마련이 시급하다.

## (2) UN 프라이버시권 특별보고관의 방문조사 대응

UN 프라이버시권 특별보고관은 2019. 7. 15.~26. 한국을 공식 방문하여 한국 사회의 사생활에 대한 권리 보장 실태를 조사했다. 우리 모임은 청소년인권행동 아수나로와 함께 시민사회단체 간담회를 개최하여 UN 프라이버시 특별보고관에게 ① 학교생활기록부 및 NEIS 시스템의 동의 없는 개인정보 수집, ② 학교생활규정에 따른 사생활 침해 및 일기장 강제 검사, ③ 어린이집 CCTV 의무화, ④ 학교 내 인간관계 규제, ⑤ 만 14세 미만의 일률적 개인정보자기결정권 박탈, ⑥ 청소년 스마트폰 감시 어플리케이션, ⑥ 언론에 의한 아동의 사생활 침해 등의 다양한 아동의 사생활에 대한 권리 침해현황을 보고했다.<sup>16</sup>

유엔 프라이버시 특별보고관은 방문조사를 마친 후 2019. 7. 26. 성명을 발표했다. 특별보고관은 해당 성명에서 ① 일기장 강제 검사가 엄밀한 요건 아래 허용될 수 있고, ② CCTV 의무설치에 우려가 있지만 적절한 안전장치가 구비되어 있으며, ③ 학교 내 사생활 침해가 현재 해결된 문제일 수도 있다는 등의 의견을 밝히며 아동의 사생활에 대한 권리 침해 현황에 대해 다소 문제의식이 부족한 입장을 드러냈다.<sup>17</sup>

15 경향신문, 2019. 8. 9.자, 「[단독]여전한 차별·언어폭력·체벌...학생 70% “인권조례가 뭐예요?”」[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201908090600045&code=940401#csidxa7c18d1872051b1aa6135fd81b066d6](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201908090600045&code=940401#csidxa7c18d1872051b1aa6135fd81b066d6)

16 프라이버시 특보 방한을 위한 시민사회단체 네트워크, 「유엔 프라이버시 특보 방한을 위한 한국 시민사회 보고서」, 2019. 7. 11., 74-81쪽

17 United Nations Special Rapporteur on the right to privacy, “Statement to the media by the United Nations Special Rapporteur on the right to privacy, on the conclusion of his official visit to the Republic of Korea, 15-26 July 2019”, 26 July 2019, para 24-27.

우리 모임을 비롯하여, 청소년인권행동 아수나로, 국제아동인권센터, 사단법인 정보인권연구소, 오픈넷 등 관련 시민단체는 위와 같은 특별보고관의 인식을 심각하게 우려하였고, 특별보고관에게 아동의 프라이버시권에 관한 시민사회 추가보고서를 제출하면서 최종보고서 작성에 고려해줄 것을 요청했다. 시민단체는 해당 추가보고서에서 사생활에 대한 권리에 대한 접근방식으로서 아동 권리가 중심이 된 접근의 필요성을 강조했고, 추가자료 등을 통해 일기장 강제검사 전면 폐지의 필요성, CCTV 의무화의 문제점 등을 지적했다. 나아가 학교생활에서의 일상적 사생활 침해가 지속적으로 발생하고 있다는 추가자료도 제출했다.<sup>18</sup>

## (3) 지문인식시스템 도입 등 아동의 사생활에 대한 권리 침해 논란

2019년에도 언론보도 등을 통해 아동의 사생활에 대한 권리 침해가 논란이 된 다수의 사안이 확인되었다. 유해매체 접근을 막는다는 구실로 아동의 사생활을 감시할 수 있는 휴대전화앱 설치 강제가 지속적으로 논란이 되었고,<sup>19</sup> 유튜브에 의한 아동의 사생활 침해 문제도 보도되었다.<sup>20</sup> 또한 아동센터<sup>21</sup> 또는 학교<sup>22</sup> 등이 아동의 보호, 안전, 교육 등을 명목으로 지문을 수집하는 시스템을 도입하거나 도입할 계획을 밝혀 큰 논란이 일고 있다.

## 다. 주요 입법

교육부는 2019. 8. 30. 현행 「초·중등교육법」 시행령 제9조 제1항 제7호가 학교생활규정에 기재하도록 한 “두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기 사용”(이하 ‘예시규정’이라 한다)을 전면 삭제하는 동시행령 일

18 MINBYUN - Lawyers for a Democratic Society 외 4, “Additional NGO Report on the Right to Privacy in the Republic of Korea”,

19 세제일보, 2019. 3. 16.자, 「"통제 당연" vs "인권 침해"...'자녀 스마트폰 통제 앱' 논란 [어떻게 생각하십니까?], <http://www.segye.com/newsView/20190310509299>

20 경향신문, 2019. 8. 9.자, 「유튜브 속 아이들, 랜잡은 걸까?」[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201908091521001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201908091521001&code=940100)

21 경향신문, 2019. 2. 12.자, 「아동센터 출석 확인용 지문 인식 도입하려는 구청...누굴 위한 돌봄인가」[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201902121412001&code=940601#csidx9faf52a951c2026b2d895b36b7bb833](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201902121412001&code=940601#csidx9faf52a951c2026b2d895b36b7bb833)

22 경향신문, 2019. 7. 26.자, 「초등학교에 지문인식 출입시스템?...“아동 기본권 제한”」[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201907261200001&code=940202](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201907261200001&code=940202)

부개정령(안)을 입법예고했다. 예시규정은 학생인권조례를 무력화하고, 소지품 검사 등 학교생활규정에 의한 인권 침해는 정당화하는 법적 근거로 활용되어 왔다. 따라서 예시규정의 전면 삭제는 학교생활규정에 의한 인권침해를 방지하는 데 일정 정도 기여할 수 있는 행정입법이라 평가할 수 있다.

아동의 사생활에 대한 권리와 관련하여 국회에서는 신경민 의원이 「학교밖청소년법」 일부개정법률안을 대표 발의하였는데, 주요 내용은 의무교육 대상자인 청소년이 학업을 중단하는 경우 동의절차를 생략한 채 해당 청소년의 개인정보를 학교 밖 청소년 지원센터에 제공하고, 1년 이내에 동의를 받지 못하거나 개인정보처리정지 요구를 받으면 즉시 파기하도록 하는 것이다. 해당 법률안은 비록 학교 밖 청소년에 대한 지원을 목적으로 하지만, 개인정보의 활용에 있어 필요적으로 요구되는 ‘사전 동의’ 원칙을 준수하지 않는다는 문제가 있다.

한편 UN 아동권리위원회는 아동 인권 친화적인 사전 동의 수집절차를 개발할 것을 권고하였으나 현재까지 위 권고와 관련된 입법은 찾아볼 수 없다. 현행 「개인정보보호법」 등은 특정 연령을 기준으로 아동의 동의를 법정대리인의 동의로 대체하고 있는데, 아동의 연령과 발달정도를 고려하여 아동의 의사를 직접 확인할 수 있는 제도를 구축할 필요가 있다.

#### 4. 아동청소년의 참정권(황준협)

##### 가. 개관

청소년들은 성숙한 시민의식을 바탕으로 탄핵정국 촛불집회에 참여하여 목소리를 냈으나, 정작 촛불집회로 실현된 문재인 정부에서도 만 18세로 선거권을 규정한 「공직선거법」 개정안 통과가 무산되어 2018년 지방선거에서 투표를 할 수 없었다. 2018년 선거연령 하향을 주장하며 청소년 단체들은 43일간의 국회 노숙농성 및 삭발투쟁을 전개하였고, 이에 자유한국당을 제외한 4개의 여야정당 원내대표들이 18

세 선거연령 하향에 합의하였다. 이후 2019. 4. 초까지 국회에서 논의가 공전되다가 2019. 4. 30. 선거권 연령을 18세로 하향하는 「공직선거법」 개정안이 패스트트랙 안건으로 지정되면서 국회 본회의 부의를 앞두고 있다.

##### 나. 주요 이슈

###### (1) UN 아동권리위원회의 선거연령 및 정당 가입 연령 하향 권고

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 대한민국의 청소년 참정권과 관련하여 표현의 자유 영역에서 아동참여를 증진하고, 현재 만 19세로 규정된 선거연령 및 정당 가입 연령 하향을 고려할 것을 권고하였다.<sup>23</sup> UN 아동권리위원회는 정치참여를 통해 자신의 견해를 자유롭게 표명하고 정책을 실현을 할 수 있는 권리를 보장받지 못하고 있는 한국 아동의 현실에 심각한 문제의식을 느끼고 있었다.

###### (2) 「공직선거법」 개정안의 패스트트랙 안건 지정

2019. 4. 30. 자유한국당을 제외한 4개 정당의 공조로 정개특위에서 「공직선거법」 개정안이 신속처리안건으로 지정되었으며, 이 법안에는 선거권 연령과 선거운동 가능 연령을 18세로 하향하는 내용이 포함되었다. 이후 자유한국당은 이 법안이 패스트트랙 절차를 통해 처리되는 것을 저지하려고 극렬히 저항하였으나, 안건조정위원회에서 의결된 공직선거법 개정안은 2019년 8월 29일 정개특위 전체회의에서 가결되었다. 이후 이 「공직선거법」 개정안은 패스트트랙 절차에 따라 법제사법위원회로 이관, 최장 90일 동안 체계·자구 심사를 받게 되며, 2019. 11. 27. 본회의에 부의될 예정이다.

##### 다. 주요 입법

국회에서는 2012년부터 꾸준히 선거권 연령을 하향하는 공직선거법 개정안이 발의되고 있다. 2012. 10. 22. 정진후 의원 대표발의안을 시작으로 2012. 10. 30. 장하

<sup>23</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 24.

나 의원 대표발의안, 2016. 8. 4. 박주민의원 대표발의안, 2016. 9. 6. 윤소하의원 대표발의안, 2017. 8. 2. 이재정의의원 대표발의안, 2017. 12. 13. 표창원의의원 대표발의안, 2018. 4. 5. 하태경의원 대표발의안 등 자유한국당을 제외한 다수 정당이 18세로 선거연령을 하향하는 내용을 담은 「공직선거법」 일부개정법률안을 발의한 상태였다. 앞서 소개한 패스트트랙 절차를 통해 본회의 부의가 예정된 공직선거법 개정안은 2019. 4. 24. 심상정의의원 대표발의안이다.

#### 라. 개정 제안

공직선거에서 선거권 연령을 18세로 하향하는 것이 개정 입법의 1차 과제이지만, 정치활동의 연령 기준 하향은 이후 정당가입 연령 및 주민투표 및 조례 제정·개폐 청구권, 감사청구권, 교육감 선거의 선거권에서도 도입될 필요가 있다. 선거권은 단순히 투표할 권리이기 이전에 공동체의 구성원이 공동체의 의사결정 과정에 참여하여 자신의 인간으로서의 존엄과 행복을 추구할 권리<sup>24</sup>로서 최대한 보장되어야 하기 때문이다. 과거 선거권이 확대된 역사를 보면 재산, 인종, 성별이라는 기준이 하나씩 무너지고 확대된 역사였다.<sup>25</sup> 선거권을 제한하는 기준은 이제 연령이 유일한데, 이 연령이 선거권을 제한하는 합리적인 기준인지에 대해 진지하게 고민해야 할 때이다.

24 권민지, 김택현, 나인선, 박지혜, 배정훈, 이준구, “공직선거법상 연령에 대한 선거권 제한에 대한 비판”, 공익과 인권 통권 14호 (2014), pp. 392-398.

25 「시민의 확장」 펴낸 김효연 고려대 정당법센터 연구원 “청소년 선거권은 세계적 추세”, 주간경향, 1323호, (출처: <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201703141110301&code=115#csidxfbf39694ed0c6cb7a77eb6622ee35d>)

## IV. 아동에 대한 폭력(협약 제19, 제24(2), 34, 37(a))

### 1. 아동학대(신수경)

#### 가. 개관

정부는 2019. 5. 23. 관계부처 합동으로 아동학대 대응체계의 전면개편 내용을 담은 ‘포용국가 아동정책’을 발표하였다.<sup>26</sup> 그동안 민간에서 수행하던 학대조사 업무를 시군구 단위의 사회복지직 공무원에게 이관하고, 민간 아동보호전문기관은 피해아동과 그 가정에 대한 사례관리에 집중할 수 있도록 한다는 것이 주된 골자다. 또한 위 ‘포용국가 아동정책’은 친권자의 자녀에 대한 체벌의 근거로 해석되던 「민법」 제 915조의 징계권 조항의 개정 방침도 담고 있다. 이러한 ‘포용국가 아동정책’은 2000년 「아동복지법」 전면개정과 2014년 「아동학대처벌법」의 제정에 이어 아동학대 문제에 대한 범정부적 대응이 필요하다는 방향성에 부합한다는 의미가 있다. 피해아동 보호라는 위 정책의 취지가 실효성 있게 구현되는지에 대하여 지속적인 관심이 요청된다.

#### 나. 주요 이슈

##### (1) 아동학대사망사건의 발생과 학대피해아동보호체계의 공백

지난 해 말 강서구 위탁모 아동학대사망사건을 비롯하여, 광주 13세 아동 살인사건, 지난 9월 인천 계부에 의한 5세 아동 살인사건 등 강력 아동학대 사건들이 연이어 발생하였다. 그런데 해당 아동들은 모두 아동학대로 신고된 적이 있었고, 아동 스스로 수사기관에 도움을 요청한 적이 있었으며(광주사건), 「아동학대처벌법」상 법원의 피해아동보호명령에 따라 공적 개입이 있었던(인천 사건) 사건으로 학대피해

26 대한민국 정책 브리핑, 2019. 5. 23. 자 「아동이 행복한 나라 만든다...『포용국가 아동정책』 발표」 [http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148861072&call\\_from=naver\\_news](http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148861072&call_from=naver_news)

아동보호체계 내에 인지된 아동들이었다. 그럼에도 불구하고 현행 학대피해아동보호체계의 심각한 공백으로 인해 해당 아동들은 제대로 보호받지 못한 채 사망하고 말았다. 시행 5년차를 맞는「아동학대처벌법」의 실제 운용상의 문제점을 점검하고, 일선 인력의 전문성을 제고하여 이러한 공백을 줄일 수 있는 방안을 찾아야 한다.

#### (2) 아동학대 전문적 대응 부재에 대한 우려

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 아동학대에 대한 한국 정부의 법률 제정·예산·인력 증원 등의 노력을 긍정적으로 평가하면서도 여전히 아동학대에 대응하는 전문적인 인력(상담사, 심리학자, 변호사)과 지원(지역아동보호전문기관, 학대피해아동쉼터) 및 이주아동 과 장애아동에 대한 특별한 지원이 부족한 것에 우려를 표명하였다.<sup>27</sup> 한국 정부가 아동학대 대응에 있어 단순히 양적인 지원을 늘리는 것을 넘어 전문적인 전략을 통하여 피해아동의 최선의 이익을 위한 대응을 하여야 한다는 지적이다.

#### (3) 징계권 조항 삭제 논의와 UN 아동권리위원회의 체벌금지 명문화 권고

친권자가 자녀를 체벌할 수 있는 근거로 해석되던 「민법」 제915조의 징계권 조항을 삭제하여야 한다는 논의가 오래 전부터 있었고, 2019년에는 아동권리보호단체들이 동 조항 삭제를 위한 서명운동을 벌이기도 하였다.<sup>28</sup> 정부가 발표한 ‘포용국가 아동정책’에서는 “징계권이라는 용어가 자녀를 부모의 권리행사 대상으로만 오인할 수 있는 권위적 표현”이라며 이를 변경하고 한계를 설정하는 것을 추진과제로 내놓았다. 그러나 정부는 징계권의 전면 삭제가 아닌 징계권 한계 설정이라는 유보적인 입장을 취했고 이러한 의견을 UN 아동권리위원회에 제출하였으나, UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 “간접체벌”, “징계적 체벌”을 포함한 한국 내 모든 환경에서의 체벌을 명시적으로 금지할 것을 권고하였다.<sup>29</sup>

정부가 ‘포용국가 아동정책’을 발표하면서 인용한 아동 체벌에 대한 국민 인식 조

사에 따르면 여전히 체벌이 필요하다는 답이 76.8%로 필요없다는 23.2%의 답을 크게 앞섰다. 이러한 국민적 여론은 체벌 외의 아동의 발달에 입각한 긍정적 훈육에 대한 논의가 본격화되지 않았기 때문으로 보인다. UN 아동권리협약은 모든 영역에서의 아동에 대한 체벌금지 원칙을 규정하고 있고, 아동의 발달과 능력에 적합한 지도를 받을 권리를 규정하고 있다. 「민법」상 징계권 조항을 삭제하는 것은 이러한 UN 아동권리협약과 현행 「아동복지법」 제5조·「초·중등교육법 시행령」 제31조에 규정된 체벌금지 원칙이 가정 안에서도 실현될 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다. 또한 아동 체벌은 학대이며, 훈육은 비폭력적·긍정적 방식으로 이루어져야 한다는 방향으로 국민 인식을 전환하는 계기가 될 것으로 기대된다.

#### (4) 아동학대 대응체계 전면개편의 의의와 한계

정부의 ‘포용국가 아동정책’에 따르면, 아동학대조사를 시군구 단위에서 사회복지 담당공무원이 행하게 되며, 현재 아동학대 업무의 일선에 있던 민간의 아동보호전문기관들은 피해아동이 가정으로 복귀하기까지의 사례관리를 전문적으로 담당하게 된다. 아동권리의 절대적인 침해상황인 아동학대에 있어 국가가 의무를 방기한 채 민간에 이를 맡겨두었다는 그간의 지적에 대하여, 아동학대조사 업무를 전면적으로 국가(공공)가 책임지는 방향으로 개편한다는 것이다. 이러한 개편 방향은 일견 타당해 보인다. 다만, 정부의 발표는 기존의 아동학대 대응 업무 중 조사 업무에 대해서만 그 주체를 국가(공공)로 바꾼 것에 지나지 않는다. 피해아동 보호나 아동학대 예방을 위한 새로운 정책이 마련된 것은 아니라는 점에서 아쉬움이 남는다. 또한 위 정책은 당장 내년에 시행을 앞두고 있으나 아직 법령조차 정비되지 않아 아동학대 대응 현장은 혼란스럽다. 그러한 혼란 중 피해아동의 보호의 공백이 우려되는 실정이다.

#### 다. 주요 입법

천정배의원이 대표발의한 「민법」 일부개정법률안(의안번호: 2014273)이 국회 계류 중이다. 그 내용은 친권자의 징계권을 인정하되 상해 등 체벌과 연관된 학대행위를 징계권의 범위에서 제외하는 것이다. 위 개정안은 현행 규정과 비교했을 때 학대

<sup>27</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 26 (g).

<sup>28</sup> 「Change 915 징계권 조항 삭제 캠페인」 <https://www.change915.org/>

<sup>29</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 27 (c).

금지를 명문화하한다는 점에서 진일보한 측면이 있지만, 징계권의 완전 삭제가 아닌 징계권의 한계 설정 수준에 머물러 있어, 경미한 처벌은 가능하다는 등 해석의 여지를 남기고 있다는 문제점이 있다.

또한 아동학대 대응체계의 전면개편으로 인하여 아동학대 관련법인 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」의 개정이 불가피하다. 이러한 아동학대 대응체계 변화에 따른 개정안으로 남인순의원이 대표발의한 「아동복지법」 일부개정법률안(의안번호: 2022531), 「아동학대처벌법」 일부개정법률안(의안번호: 2022530)이 국회에 계류 중이다.

## 2. 아동에 대한 성착취 - 성매매 (신수경, 전민경)

### 가. 개관

위기청소년교육센터의 상담결과에 따르면, 성매매 청소년 10명 중 6명은 중학생 때 처음으로 ‘조건 만남’ 등을 통해 성매매로 접어든 것으로 나타났으며, 최초 피해 당시 평균 연령은 16.81세이며, 그 피해 경로는 ‘인터넷’이 절반이고, 주변의 강요나 소개, 노래방·보도방 등 업소 등의 순으로 나타났다. ‘조건 만남’을 하게 된 이유로 ‘가출 후 생계비 마련’(44.8%)이 가장 컸으며, ‘강요에 의해서’, ‘남자친구’도 그 이유로 꼽혔다. 대구위기청소년교육센터 남은주 센터장은 “상담에서 만난 청소년들은 버스비조차 없는 빈곤 상태였으며, 성구매자가 판치는 온라인에서 그루밍으로 성매매에 유입됐고, 다수는 가정에서 폭력을 당하고 있어 집에 돌려보내도 다시 가출할 수밖에 없는 상황”이라고 전했다.<sup>30</sup>

이처럼 아동·청소년의 성매매가 가출 후 생계비 마련 등 경제적 사유(빈곤)로 행해지고 있는 실정인데도, 성매매를 한 아동·청소년을 ‘대상아동·청소년’으로 규정하여

보호처분을 부과할 수 있도록 하는 현행 「청소년성보호법」에 대한 비판이 꾸준히 제기되었다.

### 나. 주요 이슈

#### (1) UN 아동권리위원회의 ‘대상아동·청소년’ 규정 삭제 권고

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 「청소년성보호법」의 대상아동·청소년 규정이 성착취피해 아동·청소년을 범죄자로 취급하여 그들이 법적 조력 및 서비스 지원을 받을 수 없도록 하고 구금과 같은 소년법상 보호처분을 받을 것이 두려워 성착취 신고를 포기하게 만드는 문제에 대한 우려를 명시적으로 표명하였다. 이에 UN 아동인권위원회는 성착취 및 성학대에 연루된 모든 18세 미만의 아동을 범죄자 아닌 피해자로 처우할 것을 강력하게 권고하면서 이와 함께 (i) 대상아동·청소년을 법률상 “피해자”로 지칭할 것, (ii) 대상아동·청소년에 대한 “보호처분”을 폐지할 것, (iii) 지원서비스 및 법적 조력을 제공할 것, (iv) 보상과 구제를 포함한 사법절차 접근성을 보장할 것을 구체적인 권고내용으로 제시하였다.<sup>31</sup>

그러나 법무부는 유엔 아동권리위원회(CRC) 본심의에서, “일정 연령까지만 대상아동·청소년 규정 적용을 제외하는 방안”을 제시하면서 여성가족부 등 다른 정부 부처와는 다른 견해를 피력했다. 특정 연령을 기준으로 아동의 성매매범죄 피해자 여부를 결정하는 법무부의 시각은 아동 인권 개념의 부재를 여실히 보여주고 있다. 정부는 신속하게 UN 아동권리위원회의 권고를 즉시 수용하여 대상아동·청소년 및 보호처분 제도를 폐지해야 한다.

#### (2) 「청소년성보호법」 제8조의2 시행과 문제점

2019. 7. 16. 시행된 「청소년성보호법」 제8조의2는, 19세 이상의 사람이 13세 이상 16세 미만인 아동·청소년의 공박한 상태를 이용하여 해당 아동·청소년을 간음하거나 추행하는 경우에는 강화된 처벌을 적용한다는 것이다. 그러나 위 조항은 성범

30 문화일보, ‘성매매청소년 절반이 16세 때 채팅앱을 통해 시작’, 2019. 9. 4. 기사

31 UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 28–29.

죄에 이용당한 아동·청소년의 특정 연령을 기준으로 피해자와 피해자가 아닌 자로 구분하여 모든 아동의 온전한 발달을 지원할 사회적 책무를 외면하였다. 또한 연령 구분 없이 성범죄의 대상이 된 모든 아동·청소년을 보호·구제하는 장치를 마련하고자 하는 동법의 입법 취지 및 국제인권규범의 정신에 정면으로 반한다.

또한 ‘궁박한 상태’ 요건의 의미와 해석도 불분명하다. 위 조항의 해석·적용은 결국 수사·사법기관의 판단에 달려있는데, 관련 종사자를 위한 아동 권리 교육·훈련이 부재한 상황에서 피해자 아동·청소년이 불리한 판단을 받을 우려가 있고, ‘궁박한 상태’의 증명책임이 사실상 아동·청소년에게 부과될 가능성도 높으며, 아동·청소년의 궁박한 상태를 확인하는 과정 자체가 곧 2차, 3차 피해로 직결될 수도 있다. 이러한 문제를 안고 있는 위 조항은 신속히 개정되어야 한다.

### (3) 아동청소년 성매매에 따른 음란물 유통 급증

한편 스마트폰 앱을 통한 성매매나 음란정보의 유통이 급증하고, 특히 익명채팅 앱을 통해 아동·청소년들이 성매매의 위협에 광범위하게 노출되고 있어 대책마련이 시급하다. 더불어민주당 김성수 위원이 방송통신심의위원회로부터 제출받은 자료에 따르면 성매매·음란정보 관련 앱에 대한 시정요구 건수는 지난해 총 2,380건으로 141건이었던 2015년보다 약 17배 증가하였다. 이러한 성매매 음란 채팅 앱을 통해 성착취 피해 청소년 10명 중 7명이 성구매자를 만난 것으로 조사되고 있어 이에 대한 대책마련 또한 시급한 정책과제이다.

### 다. 주요 입법

현행 「청소년성보호법」상 검사는 제38조 제2항에 따라 송치된 사건의 성질·동기 및 결과와 행위자의 성행(性行) 등을 고려하여 대상아동·청소년에게 「소년법」에 따른 보호처분을 하는 것이 상당하다고 인정하는 때에는 그 사건을 관할 법원 소년부에 송치할 수 있고(제39조 제1항), 사건을 송치받은 법원 소년부 판사는 그 아동·청소년에게 「소년법」과 「청소년성보호법」 소정의 보호처분을 할 수 있다(제40조).

이러한 대상 아동·청소년 규정의 문제점을 인식하여 남인순, 김삼화 의원이 대표 발의한 「청소년성보호법」 일부법률개정안이 상정되어 있으나 법무부 등의 반대로 국회 법제사법위원회의 문턱을 넘지 못하고 있다. 개정안의 핵심내용은 성매매 아동·청소년을 피해자로 보고 처벌이 아닌 보호 및 지원을 강화하는 것이다. 현행법상 대상아동·청소년은 검찰·법원의 결정에 따라 「소년법」에 따른 보호처분을 받을 수 있는데, 이는 아동에게 매우 강력한 제재수단으로 기능하고 있고, 이들이 보호처분을 받은 사실은 수사경력 자료로 남아 성매매의 상습성을 인정하는 증거로 사용되고 있으므로, 개정안에서는 ‘대상아동·청소년’을 삭제하고 ‘피해아동·청소년’을 포함하도록 하는 것을 골자로 하고 있다.

### 라. 주요 판결 등

JTBC에서 아동·청소년성보호법이 개정·시행된 지난해 7월 17일부터 현재까지 대법원 인터넷 판결검색으로 확정 판결문을 전수조사한 결과, 위와 같은 취업제한 여부를 판단하지 않은 확정판결은 24건이 넘는 것으로 확인되었다. 특히 10살 친딸에게 6년 동안 성폭력을 저지른 친아버지, 15살 청소년을 한 달 동안 감금하고 성매매를 시킨 일당들은 모두 형기를 마치면 자유롭게 아동·청소년 관련 기관에 취업할 수 있게 되었다.<sup>32</sup>

구 「청소년성보호법」에서는 일률적으로 모든 아동·청소년 대상 성범죄자에게 취업제한조치 10년을 내렸지만, 2016년 헌법재판소에서 해당 조문에 대한 위헌 결정을 내린 후 동법이 개정되고 난 2018년 7월부터는 재판부가 직접 취업제한 여부를 판결문에 적시하도록 돼 있는데, 일부 재판부가 이를 지키지 않은 것이다. 이에 대하여 대법원은 개별 사건 판결에 대해 대법원에서 입장을 표명하는 것은 적절치 않아 보인다고 하면서 다만 판결이 확정된 뒤라도 재심을 청구할 수 있고, 개별 사건 심판이 법령에 위반됐을 경우 검찰총장이 대법원에 비상상고를 할 수 있다고 밝혔을 뿐이다. 이 문제의 심각성을 사법부는 간과하고 있다.

32 JTBC ‘아동·성범죄자 취업제한 판단도 안한 법원 판결 24건’, 2019. 11. 6.

### 3. 아동에 대한 성착취 - 스쿨미투 (양지혜, 서채완)

#### 가. 개관

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 스쿨미투 이슈에 대한 정부의 적극적 역할을 촉구했다. UN 아동권리위원회는 교사의 성희롱이 만연하고, 아동에 대한 성적 착취 및 성적 학대로 유죄판결을 받은 성인 범죄자에게 관대한 형벌이 부과되고 있다는 점에 대해 심각한 우려를 표명했고, 국가에게 적극적 조치를 취할 것을 요청하면서, 구체적으로 ① 교사에 의한 성희롱을 포함한 아동에 대한 모든 형태의 성적착취 및 성적학대를 방지하고 대응하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 것, ② 학교의 인식개선 강화 및 접근성이 높고 비밀이 보장되며 아동친화적이고 효과적인 신고체계를 구축할 것, ③ 교사를 포함한 모든 성범죄자들에 대한 처벌이 국제기준에 부합할 것 등을 권고했다.<sup>33</sup> 또한 활동가들이 지적한 학교의 성차별적 고정관념을 고착화시키고 있는 '성교육 표준안'의 개정도 권고했다.<sup>34</sup>

위와 같은 UN 아동권리위원회의 권고는 2018년부터 이어진 '스쿨미투' 운동에 침묵한 대한민국의 실상을 보여줌과 동시에 다양한 개선과제를 시사한다. 이하에서는 2019년 한 해 동안 '스쿨미투'의 경과를 상세히 살펴봄으로써 학교 내 성폭력의 근절과 성평등한 학교를 위해 개선되어야 할 과제들을 고찰해 본다.

#### 나. 주요 이슈

##### (1) 이루어지지 않는 학교 내 성폭력 전수조사

2018년 한 해 트위터에서 '스쿨미투'라는 용어가 가장 많이 언급되었다는 사실은 학교 내 성폭력이 개별 학교의 문제가 아니라 교육 현장 전반의 문제임을 드러냈다.<sup>35</sup>

그럼에도 교육부와 각 시도교육청은 스쿨미투 고발 학교 수, 처리 과정, 결과 등을 제대로 파악하지 않았다. 이에 시민단체는 학내 성폭력 전수조사를 요구했지만, 정부는 “학교가 너무 많아서”, “학교 구성원들의 반발이 심해서” 등의 이유로 전수조사가 아닌 표본조사를 시행하겠다는 입장을 밝혔다.<sup>36</sup> 대한민국 정부가 장기적인 관점에서 실효성 있는 학내 성평등 문화를 정착하고 피해자 개인이 위협을 무릅쓰고 고발해야 하는 구조를 개혁할 의지가 있다면, 표본조사가 아닌 지속적·정기적 학내 성폭력 전수조사를 도입해야 할 것이다.

##### (2) '스쿨미투' 가해자에 대한 관대한 처벌과 형식적인 재교육

교육부가 2019. 9. 23. 국정감사 자료로 제출한 '2016~2019 초·중·고 학교급별 교원 성비위 징계현황'에 따르면, 2016년부터 2019년 상반기까지 성비위로 징계를 받은 교원 578명 중 250명이 교단에 복귀할 수 있는 정직·감봉·견책 등 경징계를 받았다고 한다. 2018년 '스쿨미투'를 알린 대표적인 학교인 용화여고에서도 가해교사 18명 중 3명을 제외한 15명이 정직 3개월 등 경미한 징계를 받고 다시 학교로 복직했다.<sup>37</sup> 뿐만 아니라 가해 교사에 대한 재교육은 몇 회의 온라인 강의로만 구성되는 등 매우 형식적으로 이루어지고 있다.<sup>38</sup>

##### (3) 피해자 중심적 접근이 결여된 신고 및 구제절차

2018년 12월 스쿨미투 종합대책에 따라 교육부와 5개의 시도교육청에서 학내 성폭력 온라인 신고센터를 운영하기 시작했다. 그러나 신고센터에 신고를 접수하려면 '공인인증서' 혹은 '모바일 인증'이 필요하기 때문에 접근성이 떨어진다는 비판을 받고 있다. 익명신고의 경우 어떠한 조사나 답변도 이루어지지 않아 실효성이 결여되어 있다.<sup>39</sup>

36 내일신문, 2019. 2. 18.자, 「[인터뷰] 유엔에 스쿨미투 알린 양지혜 활동가」 “학내 성폭력 이야기하니 국가는 뭘 하느냐 묻더라”, [https://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=304372](https://www.naeil.com/news_view/?id_art=304372)

37 중앙일보, 2019. 9. 23.자, 「'스쿨미투' 가해자 43%, '숨방망이' 처벌 받고 학생 가르쳐」, <https://news.joins.com/article/23584171>

38 미디어 일다, 2019. 4. 8.자, 「청소년들이 주도하는 페미니즘 운동, 스쿨미투」, <http://www.ildaro.com/8436>

39 오마이뉴스, 2019. 8. 10.자, 「남자는 누드에 약하다는 교육부에 청소년들이 날린 일침」, [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002561105](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002561105)

33 UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 28-29

34 UN 아동권리위원회, 위의 글, para. 42 (f)

35 천지일보, 2018. 12. 5.자, 「올해 국내 최대 트윗 언급 '스쿨미투'... 음악분야는 방탄소년단」, <https://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=579801>

또한 정부가 가해 교원의 징계 결과를 피해자에게 통지해 징계 결과의 투명성을 확보하고 피해자의 권리 강화가 필요하다고 밝혔음에도, 학교와 교육청은 각 교원의 개인정보를 이유로 가해 교사 처벌 결과를 공개 및 통지하지 않고 있다.<sup>40</sup> 뿐만 아니라, 학교폭력위원회, 성희롱심의고충위원회 등 학내 성폭력 사안 처리체계는 모두 성인/교사를 중심으로 구성되어 있어 피해자/학생이 의견을 개진할 수 있는 창구가 없다.

#### (4) 2차 가해와 피해자의 회복을 위한 지원체계 부재

각 시도교육청과 학교는 학내 성폭력 사안 접수 이후, 가해 교사 일부에 대한 징계만을 이행하고 있다. 그러나 대부분의 학교에서 고발 이후, 신변의 위협, 욕설, 비난 등 피해자에 대한 2차 가해가 발생하고 있다. 심지어는 상담센터 등 피해자를 지원해야 하는 기관에서도 2차 가해 발언이 계속되고 있다.<sup>41</sup> 각 시도교육청과 학교가 2차 가해를 제재하고, 피해자 회복과 공동체 문화 성찰을 위한 지원체계를 형성해야 한다.

#### (5) 학교 내 성차별적 문화 개선 계획의 부재

학내 성폭력 고발 이후, 학교 문화의 변화는 일어나지 않고 있다. 학생 대상의 성교육과 인권 교육은 1년에 1회기, 집단 강의 형식으로 방송 강의, 강당 강의를 통해 진행된다. 대한민국 정부가 발표한 성교육 표준안은 ‘이성교제가 건전하지 못할 때 성폭력이 발생할 수 있다’, ‘여자는 무드에 약하고 남자는 누드에 약하다.’ 등 성폭력 문화를 정당화하는 내용을 담고 있다.<sup>42</sup> 성교육 표준안은 교육부가 자체적으로 구성한 자문위원회에서 폐기를 권고 받은 바 있음에도,<sup>43</sup> 여전히 학생건강증진 정책 방향(2019), 학교 성교육 및 성폭력 예방교육 추진계획(2019) 등에 기본지침으로 포함

되어 있다.

교사 양성, 임용, 연수 과정에서도 제대로 된 성평등 교육은 이루어지지 않고 있다.<sup>44</sup> 학교 현장에서 스쿨미투 고발은 교사의 권리 침해로 호도되고 있다. 대한민국의 가장 큰 교원단체인 교원총연합회는 “스쿨미투로 인해 교육적 지도가 성추행으로 오인된다”는 입장을 밝혔다. 정부는 ‘교사들의 반발’을 이유로 학내 성폭력 전수조사를 이행하지 않는 등 스쿨미투를 폄훼하는 교사들의 입장에 적극적으로 동조하고 있다.<sup>45</sup>

#### 다. 주요 입법

「사립학교법」이 개정되어 비리를 저지른 사립학교 교원도 국공립학교 교원과 동일한 징계를 받게 된다. 그러나 개정된 「사립학교법」에 따르더라도 그 적용 범위가 ‘교원’으로 한정되어 있어 다른 직원들(이사장 등)의 학내 성폭력에 대해서는 공정한 제재를 가할 수 있을지 의문이다. 향후 보완 입법을 통해 교직원 전체에게 국공립학교 교원의 수준으로 징계가 적용될 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 학생인권법, 차별금지법 등 젠더 위계, 교사와 학생간의 위계를 해소하기 위한 포괄적 인권보장 및 차별금지 입법이 필요하다. 2017년 11월, 국가인권위원회가 발표한 초중고 교사에 의한 학생 성희롱 실태조사 결과, 피해 학생이 교사의 성희롱에 적극적으로 대처하기 어려운 이유로 ‘진학 등에 불이익을 당할 수 있어서’가 21.6%를 차지했다.<sup>46</sup> 이처럼 학내 성폭력 사안의 대부분이 교사와 학생 간의 위계로 발생하는데도 불구하고, 정부는 정책 수립에 이러한 문제의식을 제대로 반영하지 않고 있는 것으로 보인다.

<sup>40</sup> 한겨레, 2019. 6. 7.자, 「성희롱 가해 교사가 그 학교로 돌아왔다」, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/897070.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/897070.html)

<sup>41</sup> 한국경제, 2019. 2. 16.자, 「스쿨미투 1년…청소년 단체 "바뀐 것 없다…2차 가해 시달려" 비판」, <https://www.hankyung.com/society/article/2019021666937>

<sup>42</sup> 한겨레, 2019. 3. 12.자, 「“정자·난자 만난 얘기 말고 ‘진짜 성교육’ 필요해요”」, <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/885531.html#csidx0965531f0262fbb9c4143ffa1302002>

<sup>43</sup> 한국일보, 2019. 7. 10.자, 「성차별 가르치는 ‘학교 성교육’ 언제 바꾸나」, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201907071805080120>

<sup>44</sup> 한겨레, 2019. 11. 8.자, 「“선생님 섹스가 뭐예요?” 예비교사 성교육 페스티벌」, <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/916335.html>

<sup>45</sup> 교육정책뉴스, 2019. 4. 5.자, 「여전히 계속 발생하는 학교내 성희롱, 성범죄...대책이 시급하다」, <http://www.edupolnews.com/news/articleView.html?idxno=11114>

<sup>46</sup> 중앙일보, 2018. 5. 3.자, 「“에 잘 낳게 생겼다” 교교생 10명중 4명 교사에게 성희롱 경험해」, <https://news.joins.com/article/22593277>



## V. 가정환경 및 대안 양육(협약 제5, 9-11, 18(1), 18(2), 20-21, 25, 27(4))

### 1. 유아교육 공공성과 유치원 3법 (조민지)

#### 가. 2019년 최종견해의 권고안

UN 아동권리위원회는 “자원의 할당”과 관련하여 아동의 권리 실현을 지원하는 부문의 재화 및 용역에서 뇌물수수나 특혜, 불규칙한 지급 등 부패를 척결하기 위한 노력을 강화하고 공공조달 절차에서 책무성을 제고할 것<sup>47</sup>을, “가정환경”과 관련하여 「영유아보육법」개정을 포함한, 돌봄 서비스의 범위와 적절한 유연성을 늘리고, 모든 아동이 국적에 관계없이 보육시설 및 재정적 지원에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 것을 각각 권고하였다.<sup>48</sup>

#### 나. 사립유치원 비리 논란과 함께한 2019년, 해결은 안개 속

2018년 불거진 사립유치원 비리 문제의 파장은 2019년에도 이어졌다. 2018. 10. 유치원 감사 결과가 공개된 것을 계기로, 여당은 박용진 의원이 대표발의한 유치원 3법을 당론으로 내세웠고, 교육부는 ‘유치원 공공성 강화 방안’을 발표했으며,<sup>49</sup> 사립유치원 설립·경영자들의 단체인 한국유치원총연합회는 이에 반발하며 폐원까지 언급하는 등 거친 대립이 있었다.

이 과정에서 핵심적으로 논의되었던 것은 바로 사립유치원의 사유재산성과 공공성의 대립이다. 사립유치원 설립·경영자들은 사립유치원이 자신들이 건물과 부지를 투자하여 설립한 ‘사유재산’이므로 국가의 지나친 개입은 사유재산권 침해라고 주장했다. 유아교육진흥계획을 수립하여 시설규정 완화, 학비제한 폐지 등으로 유

치원 취학률을 확대하던 당시 전두환 정권의 정책을 신뢰하고 사립유치원을 설립하였다는 것이다. 그러나 사립유치원의 공공성은 사립유치원 설립·경영자들이 출자한 토지와 건물에 대한 것이 아니다. 현행 「사립학교법」상 유치원은 유아학교에 해당하며 운영재원은 누리과정 지원금과 교육청 지원금, 그리고 학부모 부담금으로 이루어져 있다. 사립유치원의 공공성이란 바로 이러한 ‘교육기관’에 대한 것으로, 보육 정책에서 가장 우선적으로 추구되어야 할 가치임이 명백하다.<sup>50</sup>

#### 다. 유치원 3법의 발의

유치원 3법은 현행 누리과정 지원금을 보조금으로 전환하여 교비회계의 사적 목적 유용시 형사처벌이 가능하도록 하고(「사립학교법」일부법률개정안), 국가회계시스템(에듀파인) 사용을 의무화하며(「유아교육법」일부법률개정안), 부실급식 처벌의 근거를 만드는 것(「학교급식법」일부법률개정안)을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 에듀파인 도입에 대한 여야간 의견 차이로 인해 유치원 3법은 2018. 12. 27. 패스트 트랙 안건으로 지정되었고 2019. 11. 22. 이후 국회 본회의에 자동상정될 예정이다.

우리 모임은 그동안 보육문제에 관하여 공동대응해 오던 시민사회단체 연대(보육더하기 인권 함께하기)에 참여하여 사립유치원 비리가 논란이 되었던 사태 초기부터 대응하여, 유치원 3법 관련 토론회 참여, 유치원 3법 통과 촉구 기자회견, 한국유치원총연합회 설립허가 취소 촉구 기자회견, ‘국회톡톡 제안’<sup>51</sup> 등 다양한 영역에서 활동하였다.

한편, ‘협동조합형 유치원’을 설립하려는 대안적 움직임이 있다. 교육부는 2018. 11. 6. 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제7조를 개정하여 사회적 협동조합이 사립유치원을 설립하는 경우 공공건물을 임대하여 유치원의 교사 또는 교지로

<sup>47</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 10, (c)

<sup>48</sup> UN 아동권리위원회, 위의 글, para. 31, (a)

<sup>49</sup> 「유치원 공공성 강화 방안」, 교육부, 2018. 10.

<sup>50</sup> 김남희, 「한유총 주장의 문제점과 유아교육 공공성 강화 방안」, 비리유치원 문제 해결과 유아교육 공공성 강화를 위한 시민 대토론회 자료집, 2018. 12. 21., 21-24면

<sup>51</sup> 국회톡톡, 아이들의 행복, 단 한순간도 미룰 수 없습니다! - 저기요 국회, 유치원3법 당장 통과시켜요!, 2019. 4. 6., <https://toktok.io/projects/649#anchor-participation>

사용할 수 있도록 하였다. 이에 따라 서울시교육청은 학부모들이 사회적 협동조합을 결성하여 직접 유치원을 설립·운영하도록 하는 국내 1호 협동조합형 유치원을 개원하였다.<sup>52</sup>

## 라. 소결

사립유치원 비리 고발을 계기로 정부와 국회는 유아교육 공공성 확보를 위한 정책을 추진하였으나 한계 또한 적지 않았다. 국회는 박용진 의원 등이 대표발의한 소위 ‘유치원 3법’을 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정하였고, 정부는 사립유치원의 공공화를 기치로 삼아 국공립유치원을 확충하고 사립유치원 회계 투명성을 강화하는 등 긴급대책을 제안하였다. 그러나 아직도 갈 길은 멀다. 정부와 여당은 돌연 사립유치원을 ‘매입하여 공공화’한다는 정책을 추진하였지만,<sup>53</sup> 현재의 문제가 국공립유치원 민간위탁의 형태로 이름만 바뀌어 존속할 위험을 남겨두는 것이라는 비판을 받고 결국 철회하였다.<sup>54</sup>

사립유치원이 이처럼 뜨거운 감자로 부상하였지만, 실상은 보육 문제도 마찬가지이다. 유치원과 어린이집은 모두 국가로부터 지원금을 교부받고 있는 비영리기관이며, 생애의 가장 기초가 되는 시기, 보호와 교육이 모두 요구되는 시기에 유아의 발달에 개입하는 기관이기에 어느 모로 보더라도 공공성이 강하게 요구될 수밖에 없다. 우리는 그동안 유아의 나이를 중심으로 어린이집과 유치원, 보육과 교육을 나누어 왔다. 그러나 유아교육에서 돌봄과 교육활동은 말처럼 쉽게 구분되지 않는다. 영유아에 대한 보육과 교육정책은 모두 자원의 할당, 교육환경 제공을 포함한 통합적인 돌봄의 측면에서 접근하여야 한다.

52 서울시교육청, [참고] 서울시교육청, 전국 최초 부모협동조합형 유치원 개원, 2019. 3. 8., <https://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=160002&step1=3&step2=2>

53 박찬대의원 등 12인 발의, 「유아교육법 일부개정법률안」, 의안번호 2020439

54 2019. 6. 10. 제안자들이 스스로 철회

## 2. 탈시설아동 (조민지)

### 가. 2019년 최종견해의 권고안

UN 아동권리위원회는 가정환경 상실 아동과 관련하여 아동의 필요 및 아동 이익 최우선의 관점에서 성년에 이른 양육시설 아동에 대한 지원을 강화할 것을 권고한 바 있다.<sup>55</sup>

### 나. 탈시설아동과 관련한 문제

정부의 “포용국가 아동정책” 4대 분야 중 “보호권” 부분에는 “보호종료 후 안정적으로 자립할 수 있도록 지원 강화”라는 핵심과제가 포함되어 있다. 정부가 발표한 현황과 정책추진배경에 의하면,<sup>56</sup> 정부는 가정환경 상실 아동들이 개별적 상황에 따른 큰 고려 없이 최초 의뢰된 곳이 양육시설이면 시설에서 자랄 가능성이 크며, 최초로 보호자가 어디서 상담했는지에 따라(즉 민간에 의하여) 아동의 인생이 크게 달라지고 있다는 점을 인지하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 보건복지부는 지난 2019. 3. 18.부터 보호종료아동에 대하여 매월 30만 원의 자립수당을 지급하고 있는 데(시범사업 기간, 2019. 4.~12.), 이후 주거지원 및 사례관리(2019. 6. 예정), 취업지원 연계(보건복지부 청년 자립도전 자활사업단, 고용노동부 청년 구직활동 지원금 등)와 연계하여 지원체계를 구축할 계획이라고 한다. 그러나 탈시설아동과 관련하여는 여전히 다음과 같은 문제가 존재한다.

#### (1) 보호종료 시점까지의 체계적 자립교육 부재

「아동복지법」 제16조에 따르면 시설에 위탁된 아동들은 만 18세가 되면 보호가 종료된다. 그러나 현행법상 퇴소를 대비한 자립준비에 관한 구체적인 규정이 존재하

55 UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 32. (c)

56 보건복지부 정책브리핑, 아동에 대한 국가 책임을 확대 합니다. 2019. 5. 23, [http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156332878&call\\_from=rsslink](http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156332878&call_from=rsslink)

지 않아, 시설별로 보호종료 시점까지 경험하는 자립준비 교육의 격차가 심하다.<sup>57</sup> 자립준비 교육을 받는 경우에도 퇴소 직전에 필요한 사항만을 압축적으로 교육하는 경우가 많아, 퇴소하는 아동들은 대부분 자립준비에 관한 지식 및 기술을 체계적으로 습득하지 못한 채로 사회에 나오게 된다. 뿐만 아니라 체계적인 자립준비 프로그램이 제공되지 않아 사회적, 경제적 적응 및 일상생활 적응에 많은 어려움을 겪고 있다.<sup>58</sup>

이 문제와 관련하여 2019. 8. 14. 현재 국가와 지방자치단체가 보호대상아동의 위탁보호 종료 또는 아동복지시설 퇴소 이후의 자립을 지원하는 조치에 자립지원 제도에 대한 교육 및 홍보를 포함하도록 하는 「아동복지법」 일부개정법률안이 발의(김광수의원 대표발의, 의안번호: 2021972)되어 있으나, 추가 진행 상황은 없는 상태이다.

## (2) 중도퇴소 아동에 대한 지원 부존재

한편, 만 18세 이전에도 가출 등 사유로 중도퇴소를 경험하는 아동들이 있다. 아동에 대한 중도퇴소의 결정이 전적으로 보호시설의 장에게 있다는 문제와 더불어, 중도퇴소를 하는 아동에 대한 지원이 전혀 이루어지고 있지 않다는 것도 문제다. 중도퇴소 아동들은 자립지원 교육을 받지 못한 상태로 사회에 나오며, 각종 금전적 지원에서도 배제되어 있다. 정부가 추진하는 ‘자립수당’도 만 18세 이후 보호가 종료된 아동들에게만 지급되고 있어, 사실상 중도퇴소 아동들의 생존권과 보호권은 사각지대에 놓여 있는 셈이다.

## (3) 자립교육과 자립지원의 실질화

아동에 대한 국가 책임을 확대하겠다는 기치를 걸고 나선 정부의 정책은 ‘퇴소 후

57 「아동복지법」 제38조 및 동법 시행령 제38조에서는 퇴소 후 자립지원 조치로 자립에 필요한 주거·생활·교육·취업 등 지원, 자산형성지원, 사후관리체계 구축 및 운영, 자립생활 역량 강화를 위한 프로그램 개발 및 운영, 아동복지시설 등 종사자에 대한 자립지원 관련 교육, 자립정착금 지급 등을 규정하고 있으나, 아동에 대하여 직접 자립준비 교육 등을 할 것을 규정하고 있지는 않다.

58 시설보호아동의 자립지원정책 개선방안에 관한 연구, 보건복지부 아동복지정책가제 최종보고서, 2002, 12., 43-45쪽 참조. 여전히 이 연구의 문제의식으로부터 크게 나아진 바 없다.

의 금전적 지원’에만 초점이 맞추어져 있다. 만 18세의 보호종료 시점에 이르는 동안 특별한 문제를 일으키지 않은 아동에게만, 퇴소 후 금전적인 지원을 하겠다는 취지이다. 이러한 현재의 정책 방향은 사실상 순응적인 아동들에게만 생존할 기회를 부여하는 것이다.

모든 아동은 생존할 권리가 있으며 유해한 것으로부터 보호받아야 한다. 정부가 추진하는 금전적 지원은 달콤하지만 일시적이며, 모든 아동에게 혜택을 주지 못한다. 아동의 보편적 권리 보장이라는 측면에서 더욱 효과적인 것은 자립과 사회에 대한 교육이다. 퇴소 이전부터 자립을 대비한 체계적인 자립교육이 이루어질 필요가 있다. 퇴소 직전의 아동뿐 아니라 생활 전반에 걸친 지속적이고 체계적인 교육이 필요하다. 그리고 이러한 교육은 퇴소 후 지원과 연계되어야 한다. 중도퇴소 아동에 대해서도 금전적 지원이 이루어져야 함은 물론, 퇴소 후에도 지속적으로 자립교육을 받을 수 있도록 하여야 한다.

## 3. 입양(박예안)

### 가. 개관

입양은 한 아동의 일생을 완전히 바꿔놓는다는 점에서, 그 어떤 정책보다도 ‘아동 이익 최우선의 원칙’을 준수해야 한다. 「유엔아동권리협약」제21조와 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」(이하 「헤이그협약」)은 입양이 아동 이익 최우선의 원칙에 따라 결정되어야 한다고 명시하고 있으며, 이는 「입양특례법」제4조에도 명문화되어 있다. UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 “아동 이익 최우선(원칙)이 모든 연령대에 있는 아동을 위한 입양절차에 있어 가장 우선적으로 고려”되어야 함을 확인하였다.<sup>59</sup>

59 UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 33.

이와 더불어 아동은 부모와 구별되는 고유한 인격체로서 자신의 정체성에 대한 알권리를 보장받아야 하며, 특히 아동이 친생부모와 자신의 뿌리에 대한 정보접근권은 더욱 두텁게 보장받아야 한다. 「유엔아동권리협약」 제7조 제1항은 “아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 이름과 국적을 가져야 하고, 가능한 한 부모가 누구인지 알고 부모에 의해 양육 받을 권리(제7조 제1항)가 있다”라고 명시하고 있다. 이처럼 친생부모에 대한 알 권리를 보장하는 것은 입양인의 정체성 혼란을 최소화하기 위해 꼭 필요한 조치인 만큼, 아동의 정체성에 대한 권리 보장을 위해 UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 익명 아동 유기를 가능케 하는 베이비박스를 금지하고, 익명 출산제의 도입은 최후의 수단으로 고려할 것을 촉구하였다.<sup>60</sup>

## 나. 주요 이슈

### (1) 입양제도에 대한 국가의 책임 강화·확대

타국의 아동을 자국으로 입양하는 국가나 자국의 아동을 타국으로 입양 보내는 국가 대부분은 공적 기관이 입양의 주요 업무를 담당하고 있다. 이는 입양이 아동의 일생에 가져오는 변화의 중대성과 더불어 그에 따르는 상당한 수준의 책임을 고려할 때 반드시 공공이 주도적 역할을 해야 함을 깊이 인식함에서 비롯된 것이다.<sup>61</sup>

반면 입양 건수에 따라 입양수수료를 받는 입양 민간기관이 입양 업무를 주도할 경우 초기 생부모와의 상담 과정에서부터 가능한 많은 아동을 입양보내는 방향으로 입양 업무가 진행될 가능성이 높다. 또한 대한민국에서 국제입양 알선비용은 사실상 입양기관의 자의적 결정에 맡겨져 있다. 「입양특례법 시행령」 제6조는 입양 알선비용을 ‘보건복지부 장관이 인정하는 금액 이내로 한다고 규정하고 있지만, 보건복지부는 입양비용 문제에 2001년 단 한 번 국제입양 적정비용을 정한 이래로 단 한 번도 가이드라인을 제시한 적이 없다. 전술한 헤이그협약의 가장 큰 목적은 국제입양을 통한 금전적 이득을 규제하는 데 있는데도 최대 아동 송출국 중 하나인 대한민

국은 이 협약에 가입하고 있지 않다. 이에 UN 아동권리위원회의 대한민국에 대한 제5-6차 심의 진행에서 메즈무르 위원장은 대한민국의 헤이그 국제입양협약 비준계획에 대해서 질의하였고, UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 「헤이그협약」 비준을 고려하고, 「국제입양에 관한 법률안」을 제정할 것을 권고하였다.<sup>62</sup>

### (2) 입양아동의 정체성에 대한 알권리 보장

대한민국을 다시 찾는 입양인들의 가장 큰 바람은 친생부모를 찾는 것이다. 우리나라 헌법 또한 국민의 알 권리를 기본권으로서 보장하고 있다. 헌법재판소는 알 권리가 헌법 제2조의 표현의 자유의 하나이며, 알 권리의 보장은 국민주권주의(헌법 제1조), 인간의 존엄과 가치(제10조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)와 연결되어 있다고 판시하고 있다.<sup>63</sup> 따라서 입양인과 그 가족이 입양 관련 정보에 접근할 권리는 전술한 UN 아동권리협약 제7조와 헌법 제21조에 근거하는 기본권이다.<sup>64</sup>

그러나 해외 입양인들이 한국에서 친생부모를 찾기란 쉽지 않다. 입양인들은 「입양특례법」 제36조에 따라 자신의 입양과 관련된 정보를 청구할 권리가 있지만, 친생부모의 이름, 생년월일, 주소 및 연락처 등은 동법 제36조 제2항에 따라 친생부모의 동의가 있어야 공개할 수 있다. 2015년 국정감사 당시 보건복지부가 제출한 자료에 따르면, 입양기관을 통해 접수된 입양정보공개청구 중 친생부모의 소재지가 파악되어 친생부모의 동의에 따라 정보가 공개된 경우는 14.7%에 불과하다. 한편, 지난 2012년 입양특례법 개정을 통해 가족 찾기 등 입양 사후관리를 목적으로 설립되어 입양 정책을 총괄해오던 보건복지부 산하 중앙입양원이 아동권리보장원으로 통합되면서 입양인의 정체성에 대한 권리 보장 등 성인 입양인의 권리와 관련된 정책이 제대로 집행되지 않을 우려가 커지고 있다.

<sup>62</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 33.

<sup>63</sup> 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정 등 참고.

<sup>64</sup> 「공감 포커스: 해외 입양인의 친가족 찾기, 무엇이 문제인가」, 소라미, 2015. 11. 12 (<https://withgonggam.tistory.com/1748>)

<sup>60</sup> UN 아동권리위원회, 위의 글, para. 23.

<sup>61</sup> 한겨레, 「이슈논쟁: 입양에 대한 국가 책임을 확대해야 한다」, 노혜련, 2019. 5. 13자

## 다. 주요 입법

### (1) 입양의 공공성 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 역할 강화와 입양인의 알 권리 보장

남인순 의원이 대표발의한 「입양특례법」 전부개정법률안(의안번호 2017053호)은 아동의 입양이 시설입소 여부에 따라 입양특례법과 민법으로 이원화 되어있음으로 인해 발생하는 입양 절차와 사후관리상의 공백을 메꾸고 입양 절차에 대한 국가의 책임을 강화하기 위해, 입양 절차의 공공성 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 역할 강화, 해외입양인의 친생부모에 대한 입양정보 공개요청권 신설, 입양 전 위탁에 대한 법적 근거 마련, 입양 숙려기간 연장 등의 내용을 담고 있다.

### (2) 국제 입양되는 아동의 안전과 권리 보호

대한민국 정부는 입양 업무를 중앙정부 책임으로 규정한 「헤이그협약」에 2013년 5월 서명하였으나 국회 비준을 하고 있지 않다. 이를 위한 기반 마련을 위해 남인순 의원은 「국제입양에 관한 법률안」(의안번호 2017051호)을 대표발의하였다. 이 법안은 아동의 입양 적격성을 지방자치단체에서 판단하도록 하고, 보건복지부 장관이 양부모에 대한 심사 및 결연 결정을 하는 등 입양 절차 전반에 국가와 지방자치단체의 관여와 책임을 강화하여 입양되는 아동의 권익과 복지 증진을 추구하도록 하는 내용을 핵심으로 하고 있다.

## 4. 수용자 자녀 (마한얼)

### 가. 개관

대한민국에서 부모가 구금시설에 수용된 아동은 연간 약 54,000명에 달할 것으로 추정된다.<sup>65</sup> 이들은 갑작스러운 양육자의 부재로 경제적·사회적 어려움, 정서적 혼

란과 사회적 낙인을 경험하게 된다. 수용자의 자녀는 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리(UN 아동권리협약 제7조 제1항), 부모와 분리되지 않을 권리(동 협약 제9조 제1항), 면접교섭을 유지할 권리(동 협약 제9조 제3항), 부모에 대한 정보를 알 권리(동 협약 제9조 제4항)를 침해받게 된다. 더불어 모든 아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역 또는 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받아서는 안 되지만(아동복지법 제3조 제5항), 모든 아동이 동등하게 보장받아야 할 생존, 보호, 발달, 참여의 권리가 부모의 수용 여부에 따라 차별적으로 보장되는 것이 우리의 현실이다.

정부는 부모의 수용이 불가피한 경우 자녀의 권리 침해를 방지하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다. UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 수용자 자녀의 보호를 위한 정책(교육과 건강에 대한 권리 등)을 도입하고, 접견권을 보장하며, 부모와 함께 수용된 아동의 경우 교육과 건강에 대한 권리 뿐 아니라 이에 대한 욕구가 충족될 수 있도록 보장할 것을 권고했다.<sup>66</sup>

## 나. 주요 이슈

### (1) 정보의 수집 및 현황 파악

2017년 국가인권위원회의 용역으로 진행된 실태조사에서는 수용자 자녀가 연간 약 54,000명일 것으로 추정했다. 공식적으로 수용자 자녀의 현황을 파악하려는 시도가 없다가 올해부터 교정본부에서 수용자 자녀를 파악하는 ‘보라미시스템’을 구축해 수용자 자녀를 조사하기 시작했다. 다만 수용자 스스로 알리는 경우에만 파악이 가능하다 보니 누락되는 경우가 있을 것으로 추정된다. 수집 정보를 최소화하고 관리자와 정보 접근이 가능한 자의 범위를 엄격히 제한하는 등의 조치를 통해 현황 조사에 대한 신뢰도를 높일 필요가 있다.

<sup>65</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 33.

<sup>66</sup> UN 아동권리위원회, 위의 글, para. 35.

## (2) 형사절차에서의 고려

그동안 수사 담당자의 인식개선이 꽤 이루어졌지만, 여전히 전체 수용자 자녀 중 6.3%의 아동이 현장에서 부모의 체포 장면을 목격한 것으로 보고되고 있다.<sup>67</sup> 2019. 5. 30. 국가인권위원회는 피의자의 체포와 구속 시 현장에 아동의 인권을 침해하지 않도록 「범죄수사규칙」 등 관련 규정을 개정할 것을 권고<sup>68</sup>하였지만, 현재까지 「범죄수사규칙」은 개정되지 않고 있다. 한편, 현장 실무자들은 아동의 유일한 양육자 혹은 모든 양육자가 법정구속이나 긴급체포 되는 경우에는 아동의 보호와 양육에 대한 대비를 하지 못했을 가능성이 높다고 입을 모은다. 따라서 재판부나 수사기관은 수사과정과 재판과정에서 피고인 또는 피의자에게 미성년 자녀가 있는지 여부와 아동 보호에 대한 의견, 아동의 의견 등을 확인하고 부모의 구금이 아동에게 미칠 영향을 평가해 아동을 보호할 수 있는 절차와 필요한 자원을 마련해야 한다.<sup>69</sup>

## (3) 접견권의 침해

최근 대부분의 교도소와 구치소가 가족친화적 접견시설을 갖추고 있어, 아동은 접촉차단시설이 없는 곳에서 부모와 만날 수 있는 기회를 가질 수 있다.<sup>70</sup> 다만 실무적으로 가족접견을 위한 인력과 시설을 확보하여 가족접견이 더 널리 활성화되도록 해야 한다. 또한 구치소의 피의자나 마약 또는 조직폭력 관련 수용자에게는 장소 변경 접견을 제한하고 있고,<sup>71</sup> 아동의 권리와는 상관없는 수용자의 처우등급에 의해 전화사용과 일반접견의 횟수가 제한된다는 문제가 있다.<sup>72</sup> 그마저도 다른 접견자가 그 기회를 사용하는 만큼 아동이 부모와 소통할 기회는 줄어들게 된다. 재학 중인 학생은 학기 중 평일 낮 시간의 접견이나 전화통화가 불가능한데, 토요일 접견은 인터넷이나 콜센터를 통한 사전예약제로 운영되고 있어<sup>73</sup> 이러한 절차를 모르고 방문

했다가 헛걸음을 하는 경우도 있을 수 있고, 인터넷과 ARS활용이 능숙하지 않은 유아, 고령자인 양육자, 시·청각 장애인 등은 주말접견예약이 쉽지 않을 것으로 우려된다. 또한 수용시설이 다른 지방에 있으면 접견을 위해 장거리 이동을 해야 하므로 방학 외에는 접견이 불가능하다는 문제도 있다.

## (4) 사회복지 사각지대

수용자 자녀가 기초수급을 받고 있는 비율은 11.9%로 전국 평균인 2.3%의 5배로, 그만큼 수용자 자녀가 빈곤 문제를 겪을 가능성은 높은 것으로 보인다.<sup>74</sup> 그러나 남겨진 유일한 양육자가 고령으로 노동이 쉽지 않은 상황이거나, 아동만 남겨진 경우에는 스스로 수급을 신청하지 않으면 기초생계급여 등을 지원 받을 수 없다. 고령인 양육자와 아동만 있는 경우 이러한 사회복지 관련 정보를 얻고, 이를 이해하고, 신청하는 모든 과정 또한 만만치 않다.

## 다. 주요 입법

### (1) 「형집행법」 일부개정안<sup>75</sup>

국회 법제사법위원회는 그동안 발의된 입법안을 반영하여, 미성년자녀와 접견하는 경우 접촉차단시설이 없는 장소에서 접견하도록 하였고(형집행법 제41조 제3항), 소장은 「아동복지법」 제15조에 따른 아동보호조치를 의뢰할 수 있음을 수용자에게 알리고, 보호조치의 원활한 진행을 지원하도록(동법 제53조의2) 일부개정안을 발의했다. 이 일부 개정된 형집행법은 2019. 4. 국회에서 통과되어, 2019. 10.부터 시행되고 있다.

### (2) 대검찰청의 ‘구속 피의자 가족 긴급 생계지원’ 발표<sup>76</sup>

대검찰청 인권부는 2019. 10. 7. 구속 피의자나 자유형 미집행자 검거 시 가족 및

67 국가인권위원회, “수용자자녀 인권상황 실태조사” (2017. 11.) 58쪽

68 국가인권위원회 결정, “형사사법 단계에서 수용자자녀 인권보호를 위한 정책권고” (2019. 3. 14.)

69 유럽평의회, “Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents”, (2018), para. 10.

70 법무부, “2019년도 법무연감” (2019) 375쪽

71 법무부 교정본부 “장소변경접견안내” 교정본부 홈페이지(<http://www.corrections.go.kr/corrections/1072/subview.do>, 2019. 11. 7. 확인)

“피의자, 조직폭력·마약류수용자, 조사·징벌수용자, 관심대상수용자는 장소변경접견이 제한됩니다”

72 분류처우업무지침(법무부예규 제1161호) 제4장 처우등급별처우 등

73 법무부 교정본부 “접견안내” 교정본부 홈페이지(<http://www.corrections.go.kr/corrections/1114/subview.do>, 2019. 11. 7.

확인) “토요일 사전예약제 운영(토요일 당일 접수 불가)”

74 국가인권위원회 “수용자자녀 인권상황 실태조사”, (2017). 55쪽.

75 법제사법위원장, ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안(대안)’, 의안번호 19576 (2019. 4.)

76 연합뉴스, ‘검찰, 구속피의자 가족 살핀다...지자체에 생계지원 통보’, 2019. 1. 7. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191007048700004?input=1179m>)

생계지원의 필요 여부를 확인해 긴급복지지원제도를 설명하도록 하고, 지원이 필요한 경우 시·군·구청에 통보하여 긴급복지지원을 받을 수 있도록 연계하겠다고 발표하였다. 이러한 시스템을 구축하려는 대검찰청의 시도를 환영하며, 이러한 조치가 제도로 뿌리내릴 수 있도록 근거 법규를 시급히 마련할 것을 촉구한다.

#### 라. 주요 판결 등

국가인권위원회는 2019. 3. 14. 형사사법 단계에서 수용자 자녀 인권보호를 위한 정책권고<sup>77</sup>를 의결하였다. 위원회는 경찰청장에게 체포 단계에서 아동의 인권침해를 방지하고, 보호대상 아동을 조기에 발견하도록 하며, 보호대상 아동 발견 시 최선의 이익을 위한 보호조치 가이드라인을 만들어 배포하고 교육할 것을 권고했고, 대법원장에게 구금형을 선고하는 경우 아동의 유무를 포함하여 양형조사를 활성화할 것을, 법무부장관에게는 아동친화적 가족접견실의 확대 및 접견의 활성화와 수용자 자녀 현황 파악을 위한 근거법령을 마련할 것을 각각 권고했다.

### VI. 교육, 여가 및 문화(협약 제28, 29, 30, 31조) (조덕상)

한국 사회에서 성적에 따른 극심한 차별과 과도한 경쟁을 부추기는 사교육이 아동의 건강권과 여가 및 문화활동에 대한 권리를 침해한다는 지적은 유엔아동권리위원회의 2011년 최종견해에서부터 강조되었고, 2019년 최종견해에서도 상세한 권고안이 명시되었다. UN 아동권리위원회는 과도한 학업부담과 수면부족, 지나치게 경쟁적인 교육 환경 등을 심각하게 우려하면서 계층간 교육격차 해소와 장애아동과 비장애아동의 통합교육을 강화할 것, 성적에 따른 차별을 포함한 학교 안 차별을 예방·근절하기 위해 노력할 것, 휴식·여가 및 놀이에 관한 관점과 태도를 전환하고

놀이와 오락활동을 위한 충분한 시간과 시설을 보장할 것 등을 권고하였다.<sup>78</sup>

이 주제는 한국 사회의 아동 인권 이슈에서 가장 빈번하게 언급되고 걸쳐 있는 분야가 그만큼 매우 광범위하므로, 여기서는 2019년 최종견해에서 언급된 사항 중 「공교육정상화법」과, ‘셋다운제’로 대표되는 청소년을 대상으로 한 게임 규제에 대해 다루고자 한다.

#### 1. 선행학습 금지 등 사교육 관련

##### 가. 개관

2019년 최종견해에서 UN 아동권리위원회는 한국 정부가 선행학습을 방지하기 위하여 「공교육정상화법」을 제정한 것을 높이 평가하면서도, 공·사립학교의 「공교육정상화법」준수 여부를 모니터링하고 이를 준수하지 않을 경우 제재를 부과할 것을 권고하였다.

##### 나. 주요 이슈

「공교육정상화법」은 초등학교 등 교육관련기관에서 선행학습 및 선행학습 유발행위를 규제하기 위하여 2014. 9. 12. 제정되었으나, 우리 모임이 2016년 인권보고대회에서 지적한 바와 같이 ① 현장에서 선행학습을 주도적으로 시행하는 학원 등 사교육업체에 대한 제재 수단이 전혀 없다는 점, ② 초등학교에서의 선행교육도 원칙적으로 금지되어야 하는데도, 비서울 지역 또는 저소득층 학생들에게 학습 기회를 제공한다는 명목 하에 시행령을 통해 초등학교 방과후과정을 선행교육 금지 대상에서 제외하려고 했다는 점 등 한계점 또한 분명했다.

<sup>77</sup> 국가인권위원회 결정, “형사사법 단계에서 수용자자녀 인권보호를 위한 정책권고” (2019. 3. 14.)

<sup>78</sup> UN 아동권리위원회, 앞의 글, para. 42.

「공교육정상화법」은 제정 후 2016년에 2차례 개정되면서, 대학에 입학전형 영향 평가위원회를 설치하도록 하고 법 위반행위자에 대한 제재 수단을 일부 강화하였으며 교원의 선행학습 금지 의무를 명시했다. 이러한 「공교육정상화법」은 이미 초등학교 전후 단계에서부터 광범위하게 실시되는 선행학습 및 그 유발행위에 대한 제재 수단으로 거의 기능하지 못하였고, 일부 대학들의 입시 전형을 규제하는 정도의 기능만 맡고 있을 뿐이었다.

#### 다. 주요 입법

2016년 개정 이후 사회적 관심에서 한참 멀어진 「공교육정상화법」은 2019. 3. 13. 3년 만에 개정되었는데 그 주요 내용은 ① 휴업일 중 고등학교, 농산어촌 지역과 도시 저소득층 밀집지역 소재 중·고등학교에 대해 학교교육과정을 앞서는 방과후학교 과정을 운영할 수 있도록 허용하고, ② 초등학교 1, 2학년의 영어 방과후학교 과정은 동 법의 적용을 받지 않도록 하며 그 일몰기한을 2025. 2. 28.로 설정한 것이었다. 2016년에 지적되었던 문제를 반성하고 지역과 소득 격차에 따른 교육 기회의 불평등이 발생하지 않도록 교육 과정을 설계해야 하는 국가의 책무는 이번 개정을 통해 다시 한 번 철저하게 무시되었고, 교육 기회 불균등이라는 사회적 차별을 당연한 현실인 것처럼 간주해 선행학습의 예외를 또 인정한 것이다. 현재 동법에 대한 개정 의안들이 일부 발의되어 있으나 이미 개정된 안과 크게 다를 바 없는 내용들이라 향후 선행학습에 대한 근본적인 고민이 없다면 「공교육정상화법」을 실효성 있게 활용하라는 UN 아동인권위원회의 권고는 대답 없는 메아리에 그치게 될 것이다.

미취학 아동이 한글을 상당한 수준으로 익혀야 초등학교 1학년 과정의 원만한 소화가 가능할 정도로 그 시작에서부터 선행학습을 부추기는 내용들로 채워져 있는 공교육 과정에 대한 성찰과 근본적인 전환이 절실한 상황이다. 또한 각종 광고 등으로 과도한 선행학습을 부추기는 사교육 기관에 대한 실효성 있는 규제 등 과감한 정책 대안도 필요하다.

## 2. 청소년의 게임 이용 규제

### 가. 개관

UN 아동인권위원회는 2019년 최종견해에서 게임 중독 또는 과몰입에 대해 구체적으로 명시하고는 있지 않으나 청소년 보건 분야에서 문제적이고 과도한 스마트폰 사용에 대한 대책을 강화할 것을 권고하였고, 교육 문제와 관련하여 학업성적에 대한 사회적 압력으로 인해 청소년들의 여가, 놀이, 운동 시간이 매우 부족하고 안전한 무료시설이 충분하지 않아 청소년들이 과도하게 스마트폰을 사용하게 된다는 점에 심각한 우려를 표명하였다. 이 부분에서는 청소년의 스마트폰 사용과 밀접한 관련이 있는 게임 관련 규제부터 살펴보고자 한다.

정부는 2011. 4. 29. 16세 미만 청소년들의 심야시간 인터넷 게임 사용을 전면 금지하는 섯다운제를 시행하였다. 우리 모임은 2017년 인권보고대회에서 섯다운제가 ① 아동의 의견을 전혀 경청하지 않은 채 아동의 기본권을 전면적으로 제한한다는 점, ② 게임 과몰입 현상의 원인에 대한 몰이해에 기반하고 있다는 점, ③ 정보 도용 등 우회 수단에 취약하여 규제의 실효성이 없다는 점 등을 이유로 명백히 위헌임을 지적한 바 있다. 2014년 헌법재판소의 합헌 결정이 내려진 후 섯다운제는 정책집행 부서인 여성가족부의 연구용역 결과에서조차 그 실효성을 의심받고 있음에도 불구하고, 사회적 무관심을 토양 삼아 여전히 살아 있다.

### 나. 주요 이슈

문재인 대통령은 후보 시절 섯다운제에 대해 자율규제 방향으로 개선하겠다는 모호한 공약을 발표했고, 취임 이후 섯다운제와 관련된 어떠한 개선책도 내놓지 않았다. 그러던 중 여성가족부는 2019. 4. 2. 섯다운제의 적용대상을 규정하는 고시안을 발표했고,<sup>79)</sup> 2019. 6. 26. 홍남기 경제부총리는 ‘제18차 경제활력대책회의 겸 제17

79) 지디넷 2019. 4. 1. 자 기사 ‘여가부, 모바일게임 강제적 섯다운제 보류... 온라인게임은 현행 유지’



차 경제관계장관회의'에 참석해 게임업계의 자율규제 강화와 병행하여 민관협의체 운영을 통한 섯다운제의 단계적 개선을 추진하겠다고 밝혔다.<sup>80</sup> 중요한 청소년 인권 이슈인 섯다운제가 정작 청소년들의 목소리와는 상관없이 경제 논리에 따라 개선이 검토되는 블랙코미디가 연출되고 있는 것이다.

이후 2019. 9. 23. 여성가족부에 대한 국정감사에서 자유한국당 윤종필 의원은 현행 섯다운제를 모바일게임에도 적용해야 한다고 주장했고, 이에 대해 여성가족부는 장기적이고 다차원적으로 관계 부처 등과 협의해 검토하겠다고 즉답을 피했다.<sup>81</sup> 현 정부가 섯다운제를 모바일게임에까지 확대 적용할 가능성은 현실적으로 높지 않아 보이지만, 앞으로 섯다운제가 청소년의 인권을 보장하는 방향으로 폐지 또는 개선될 수 있는 가능성을 점치기도 어렵다. 과거 정부와 현 정부는 모두 청소년의 게임 과몰입 현상의 원인으로 지목되는 과도한 학업 스트레스 등을 해소하는 데는 똑같이 눈을 감고 있다. 섯다운제로 인해 권리를 침해받았거나 침해받는 다수 청소년들의 의견을 청취할 의지가 없는 것이다.

더 우려스러운 것은 이러한 인터넷게임에 대한 섯다운제가 청소년들의 스마트폰 사용 전반에 대한 섯다운제로 비화될 가능성이 있다는 점이다. 현행 「전기통신사업법」상 청소년들이 통신사에 가입하여 스마트폰을 사용할 경우 유해매체를 차단할 수 있는 앱을 의무적으로 설치해야 하고, 이 앱에는 청소년의 모바일게임 사용시간을 통제할 수 있는 기능이 내재되어 있다. 다만 실무상 이 앱을 설치하지 않거나 삭제하더라도 정부가 이를 일일이 확인하기 어려운 문제가 있다. 그런데 한국청소년정책연구원이 여성가족부의 용역을 받아 작성한 '2018년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사' 연구보고서에서는 이 앱의 활용률이 낮다는 점을 지적하면서 청소년의 통신사 가입단계에서부터 이 앱의 설치를 의무화하고, 일부 유료인 앱을 무료화할 것을 주장하였다. 여성가족부가 이러한 정책 제안에 대해 어떠한 입장을 취할 것

인지 현재로서는 확인하기 어려우나, 만약 현행 섯다운제를 개선하는 대신 위와 같은 유해매체 차단 앱 설치 강화 정책을 추진할 경우 대다수의 청소년들에게 모바일 게임 섯다운제를 실시하는 것과 유사한 효과를 가져오게 될 것이다. 최근 중국은 18세 미만인 아동이 밤 10시부터 다음날 오전 8시까지 온라인게임을 하는 것을 금지하고, 평일은 최대 90분, 공휴일과 주말은 3시간까지만 온라인게임을 허용하는 게임 규제안을 시행하기로 했다.<sup>82</sup> 이것이 과연 중국만의 해프닝으로 그칠 것인지 우리는 지켜보아야 한다.

한편 2019. 6. 18. WHO에서는 국제질병사인분류 개정안(ICD-11)을 채택하면서 게임이용 장애에 질병코드를 부여했다.<sup>83</sup> 이 결정을 둘러싸고 여전히 세계적으로 많은 논란이 있고, 한국에서도 의료계와 교육계, 게임업계 사이에 격렬한 토론이 진행되고 있는 상황이다. 게임이용 장애 이슈는 그 속성상 청소년에게 국한되는 이슈라 할 수 없으나, 게임이용 장애가 문제되는 당사자의 상당수가 10대 청소년들이고, 학업 외의 요소에 대해 매우 적대적인 분위기인 한국 사회에서 게임이용 장애가 질병코드로 등록될 경우 게임을 하는 청소년들에 미칠 낙인 효과 등 부작용이 심각하게 우려된다는 점에서 아동인권 분야에서도 계속 주목해야 할 문제라 할 것이다. WHO가 위와 같은 결정을 내리는 데 상당한 검토를 거쳤고 한국 정부가 WHO의 질병코드 등록 사항을 그동안 거의 그대로 수용했다는 전례에 비추어볼 때 위 질병코드가 한국에 도입되는 것 자체를 막기는 현실적으로 어려울 것으로 전망되나, 그러한 질병코드 등록이 게임하는 청소년들에 대한 사회적 편견을 조장하는 것을 방지하고 게임 과몰입 등의 문제로 도움이 필요한 청소년들에게 지금보다 나은 지원이 제공되는 정책 방향으로 이어질 수 있도록 관계 부처와 시민사회의 심도 깊은 논의가 필요하다.

(<https://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190402140505>)

80 동아일보 2019. 6. 27. 자 기사 '홍남기 부총리 "게임 섯다운제 단계적 개선"' (<http://www.donga.com/news/article/all/20190626/96202209/4>)

81 게임메카 2019. 10. 23. 자 기사 '섯다운제 개선 논의하는 마당에, 모바일 추가 검토한다는 여가부' (<https://www.gamemeca.com/view.php?gid=1594604>)

82 BBC 뉴스 코리아 2019. 11. 7. 자 기사 '게임 규제: 중국, 미성년자에 대한 새로운 온라인 게임 규제법 발표' (<https://www.bbc.com/korean/news-50327197>)

83 BBC 뉴스 코리아 2019. 5. 27. 자 기사 '게임 중독: WHO, 질병 분류...우리 삶에 어떤 변화줄까?' (<https://www.bbc.com/korean/news-48418964>)

## 다. 주요 입법

2017. 11. 20. 현행 섯다운제를 폐지하는 내용의 「청소년보호법」개정안을 김병관 의원이 대표발의한 바 있으나 여전히 소관위에 계류 중이다.

향후 섯다운제와 더불어 청소년의 게임 및 스마트폰 과몰입과 관련해 정부와 국회에서 어떤 입법안과 정책을 내놓을지를 장기적으로 지켜볼 필요가 있다. 앞으로 제시될 새로운 게임 및 스마트폰 사용 규제 정책은 청소년 당사자들의 목소리를 충분히 반영하고 그들의 행동자유권과 프라이버시 등 기본 인권을 최대한 보장하는 방향으로 나아가야 한다.

## Ⅶ. 아동노동을 포함한 경제적 착취 (최석균)

### 1. 개관

아동의 노동에 대한 사회적 관심은 높지 않다. 아동을 공부하는 존재로 보고 노동하는 존재로 보지 않는 시선은 여전히, 더구나 노동하는 아동은 상대적으로 소수이다. 서울교육청의 ‘노동인권 실태조사’에 따르면 시내 중·고교생의 15.9%가 아르바이트 경험이 있으며, 이중 절반(47.8%)의 청소년은 노동인권을 침해당했다. 37.1%는 근로계약서조차 쓰지 않았고, 임금 체불(15.1%), 최저임금 미만의 임금 지급(12.4%), 초과근무수당 미지급(16.1%), 주휴수당 미지급(13.4%), 손님으로부터 욕설 및 폭언(17.9%) 등을 겪은 것으로 조사됐다.<sup>84</sup>

우리 모임은 2018년 인권보고대회에서 청소년 배달노동자의 실태를 살펴보고 아

동의 독자적인 노동권을 주장하는데 부정적인 ‘보호주의’적 시각을 넘어서야 함을 주장했다. 그러나 여전히 아동의 노동은 기본적인 보호조치 부족하며 학생들은 근로계약서를 쓰고 최저임금이라도 받을 수 있는 사업장 정도만 되어도 감사하는 열악한 환경 속에 노동하고 있다.

특히 졸업 이전에 실습을 통하여 노동현장을 접하게 되는 특성화고 학생들은 학생으로 받아야 할 보호와 노동자로서 받아야 할 보호 어느 쪽도 제대로 받지 못하고 있다. 엘지유플러스 상담센터, 제주도 음료공장 등에서 일어난 일련의 특성화고등학교 현장실습생의 사망사고 이후, 정부는 직업계고등학교 현장실습을 근로 중심에서 학습중심으로 전환하는 ‘학습중심 현장실습제도’를 마련하여 시행하고 있다. 그리고 ‘한국식 도제제도’라며 2014년부터 시작한 일·학습병행 사업에 대한 법적 근거를 마련하기 위한 「일학습병행제법」이 2019. 8. 27. 제정되어 2020. 8. 28. 시행을 앞두고 있다.

### 2. 주요 이슈 : 정부의 현장실습을 대하는 태도의 반복 - 학습중심 현장실습제도 및 그 보완 방안 발표

‘학습중심 현장실습제도’는 현장실습을 근로 중심에서 학습중심으로 전환하는 것을 목표로 한다. 주요 과제는 학교 중심의 현장실습 지원체제를 마련하고, 현장실습을 학생 보호 중심으로 운영하며, 현장실습참여 학생의 자율권과 보호를 위한 법·제도의 정비를 한다는 것이다. 그리고 실무과목과 연계한 OJT 위주로, 현장실습의 실습기간을 6개월에서 최대 3개월 내외로 축소하고, 취업인정 시점은 3학년 2학기에서 동계방학 이후로 변경하며 현장실습의 지원체제를 강화하는 내용이 포함되어 있다.<sup>85</sup>

이후 정부는 2017. 12. 1. 제4차 사회관계장관 회의에서 「고교 현장실습생 사망

<sup>84</sup> 서울신문 2019. 4. 21. 자 기사 ‘10대 ‘티슈 노동자’ 밀바닥 청춘’  
(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190422001012>)

<sup>85</sup> 「직업계고 현장실습제도 개선방안(안)」, 관계부처합동, 2017. 8. 25.

사고 관련 향후 대응방안」문건에서 현장실습생의 안전을 확보하고 학습권을 보장하기 위하여 학생을 노동력 제공 수단으로 활용하는 ‘조기취업 형태의 현장실습’을 2018년부터 전면 폐지하고, 현장실습 교육프로그램에 따라 실습지도 및 안전 관리 등을 하는 ‘학습중심 현장실습’만을 허용한다고 발표하였다.<sup>86</sup> 이러한 정부의 방안에 대해 실효성이 없다는 지적도 있었으나 현장실습생의 안전과 학습권을 최우선으로 선언하였다는 의미가 있었다. 그러나 정부는 ‘학습중심 현장실습’시행 1년 만에 2019년 현장실습의 기회 확대를 이유로 안전조치 등의 감독을 약화하는 ‘현장실습 보완방안’을 발표하였다.<sup>87</sup> 교육부의 보완방안은 현장실습이 취업률을 떨어뜨린다는 목소리를 반영해 마련된 것이다.

그러나 이러한 정부의 일관성 없는 행보에 대하여 한국교원단체총연합회는 “현장실습에서 ‘안전 확보’는 기본이다. 기업의 부담을 덜기 위해 선도기업 등의 선정절차와 서류를 간소화하고 기업 방문 횟수를 줄이는 것이 안전에 대한 책무까지 느슨하게 만드는 것이어서는 안 된다”고 지적했다. 또한 현장실습유가족모임은 “현장실습 개선안은 사후약방문의 전형이다. 일단 어떤 현장이든 실습을 보내놓고 규제나 선정절차는 완화하면서 실효성도 현실성도 없는 전담노무사 배치, 현장교사 투입만을 거론하고 있다”고 비판했다.<sup>88</sup>

정부의 이러한 정책변경은 당초 현장실습을 학습중심으로 변경하고 학생들의 취업률에 집착하지 않겠다고 한 선언을 스스로 뒤엎은 것이다. 현장실습에서 결코 놓치지 말아야 할 아동의 ‘안전’을 기업부담을 이유로 포기했다는 점에서 정부의 정책변경은 전면적으로 제고되어야 한다.

<sup>86</sup> 「고교 현장실습생 사망사고 관련 향후 대응방안」, 제4차 사회관계장관 회의, 2017. 12. 1.

<sup>87</sup> 「직업계고 현장실습 보완 방안」 교육부, 고용노동부 합동 2019. 1. 31.

<sup>88</sup> 노컷뉴스 2019. 1. 31. 자 기사 “직업계고 현장실습 보완방안 발표…학생 안전 우려” 반발”(https://www.nocutnews.co.kr/news/5098790)

### 3. 주요 입법 : 한국식 도제학교? - 「일학습병행제법」의 입법과 과제

고용노동부는 올해 초 ‘2019년 직업능력개발 주요 사업’ 브리핑에서 기업의 자율성을 높인 민간주도형 일학습병행 모델을 확산시키기 위해 법적 근거가 될 「일학습병행지원법」 제정에 총력을 기울일 계획이라고 밝혔고<sup>89</sup> 동법은 8월에 국회 본회의를 통과했다.

「일학습병행제법」은 2014년 시작된 도제학교의 법적 근거를 마련하기 위해 제정되었다. 도제학교는 특성화고교 2·3학년 학생들이 학교와 산업현장을 오가며 학업과 실습을 병행하는 것을 목표로 하는 교육제도다. 올 4월까지 8만3,821명<sup>90</sup>의 학생이 훈련생 신분으로 도제학교에 참여했지만, 관련법이 없어 수년간 제정 논의가 이어진 끝에 올해 국회를 통과했다. 정부는 “법 제정을 통해 도제학교에 참여하는 학생들의 학습권과 노동권이 보장될 것”이라고 밝혔다.<sup>91</sup> 그동안 근거법령이 없었던 탓에 참여기업 지원, 학습근로자 보호, 훈련 수료 후 고용 등에 한계가 있었으나 동법이 제정되면서 고용노동부 장관은 경영능력, 시설·장비, 현장교사 등을 확보한 우수기업을 학습기업으로 지정하고 이러한 학습기업·훈련기관 등에 대해서는 훈련 실시와 교재 개발 등에 필요한 지원을 할 수 있게 되었다.<sup>92</sup>

그러나 이런 정부의 발표와 달리 도제학교 사업은 현장실습의 또 다른 형태라는 혐의를 벗지 못하고 있다. 2014년 박근혜 전 대통령이 스위스 베른의 상공업직업학교를 방문한 뒤, 입법적 근거 없이 졸속으로 시작된 도제학교 사업은 2017년에는 200여 개 학교로 확대되었다. 도제학교는 기존 특성화고에 도제반을 개설하는 방식으로 이뤄졌다. 1학년 때 희망자를 대상으로 도제반에 진학할 학생을 선발해 2학년 부터 학교와 산업현장을 오간다. 학교에서 배운 이론을 곧바로 기업에서 실습하고,

<sup>89</sup> 머니투데이 2019. 1. 28. 자 기사 “고용부 ‘일학습병행제’ 확산.. ‘법제정 총력’”(https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019012814295638322)

<sup>90</sup> 고용노동부는 이에 대해 이는 제도를 이용한 전체 노동자의 수이며 이중 1만5000명 정도만 특성화고 학생이라고 밝혔다

<sup>91</sup> 경향신문 2019. 8. 20. “일·학습 병행제법, 시행도 전 ‘나쁜 도제학교법’ 논란”(http://news.khan.co.kr/kh\_news/khan\_art\_view.html?art\_id=201908202225005#csidxae74ffb1ab85c4c9d7bd140ac362867)

<sup>92</sup> 뉴스원 2019. 8. 2. “일학습 병행사업, 6년 만에 법적근거 마련…국회 통과”(http://news1.kr/articles/?3686937)

숙련 노동자가 기술을 전수해 우수한 인력을 키워낸 뒤 취업까지 연계하겠다는 것이 도제학교의 취지이다.<sup>93</sup>

정부는 도제학교가 현장실습의 연장이 아닌 별개의 제도라고 주장하나 도제학교 사업이 특성화고 학생들에게 현장실습과 다른 새로운 배움과 취업의 기회가 될 것이라는 전망은 불투명하다. 도제학교 제도에서 학교는 기업을 유치해야 하므로 을의 입장에 설 수밖에 없고,<sup>94</sup> 이는 직업훈련교육의 질과 안전을 학교가 관리하기 어려운 결과를 낳는다. 그리고 도제교육을 시작한 학생이 도제교육을 중도 포기하고 복학할 경우 이에 대한 대책 또한 부족하다.

산학일체형 도제학교가 처음 도입된 2014년 이후 도제교육과 관련 있는 학생, 학교, 기업에 대한 전수조사가 이뤄진 적은 없었으나 2018년 전남청소년노동인권센터가 전남 지역을 대상으로 실태조사를 하였다. 이 실태조사에 따르면 재학생의 50% 이상이 산업 안전 등을 이유로 도제반에 들어간 것을 후회하고 있었다.<sup>95</sup> 「일학습병행제법」의 제정으로 법적 근거가 마련된 도제학교는 ‘학습중심 현장실습’으로 일정한 규제를 받는 현장실습 대신 새로운 형태의 합법적 노동력 착취 수단으로 변용되어 운영될 우려가 높은 만큼, 향후 시민사회의 지속적인 주시와 관심이 필요하다.

<sup>93</sup> 시사IN 2019. 8. 14.자 기사 “도제학교에서 학생들의 꿈이 스러진다”(https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=35262)

<sup>94</sup> 2017. 9. 8. 강원지역 공업고교의 도제사업을 맡은 교사가 과도한 업무지시 등을 이유로 자살하였다(한겨레신문 2017. 9. 2. “[단독] 젊은 교사는 왜 스스로 목숨을 끊었나...도제학교의 비극”, http://www.hani.co.kr/arti/society/society\_general/812264.html#csidx19d061fe3fe0a768cc13dcd95d0c194)

<sup>95</sup> 전남 산학일체형 도제학교 전면 실태조사를 통해 살펴본 도제교육의 문제점, 송정미, “산학일체형도제학교 운영실태, 일학습병행제법의 문제점과 대안토론회” 2019. 8. 20.

## Ⅷ. 소수자 아동의 인권

### 1. 이주아동 (이제호)

#### 가. 개관

UN 아동권리협약 등 국제 조약 및 「아동복지법」에 따르면 이주아동은 한국 국적의 아동들과 동등한 권리를 누릴 수 있어야 한다. 그러나 현재는 이주아동의 권리 보장에 대한 구체적이고 실질적인 입법이 마련되지 않아 제도적 공백이 존재한다. 그 결과, 한국에서 체류 중인 수많은 이주아동들은 아동이라면 당연히 누려야 하는 권리를 보장받지 못하고 있다. 이 항목에서의 이주아동은 한국 국적이 아닌 채 한국에서 체류하는 아동들로, 난민아동, 중도 입국한 이주아동 뿐 아니라 한국에서 태어나는 이주아동을 모두 포함한다.

#### 나. 주요 이슈

##### (1) 이주아동의 보육

한국에 있는 아동들에 대한 보육 지원을 규정하고 있는 「영유아보육법」 제4조는 ‘국민’에게만 영유아를 건전하게 보육할 책임을 부과하고 이에 관해서만 지원을 하도록 규정하여 한국국적이 아닌 자들을 보육 책임과 국가 및 지자체의 지원으로부터 배제하고 있다. 이러한 규정은 아동의 양육책임에 있어서 모든 부모와 후견인들에게 적절한 지원을 해야 한다는 UN 아동권리협약 제18조와 국적과 상관없이 6세 미만의 모든 아동을 영유아라고 규정하고 모든 아동들은 차별을 받지 않아야 한다고 규정하는 「영유아보호법」 제2조 및 제3조의 정의·이념 규정에 배치된다.

2018년 보건복지부가 발간한 아동수당지급 안내 매뉴얼에 따르면 아동수당이 지급되는 대상은 ‘대한민국 국적을 보유한 아동으로서 주민등록법에 따른 주민등록번호가 정상적으로 부여된 아동’만이 「아동수당법」에 따른 아동수당을 받을 권리가 있

는 아동이라고 정의하고 있다.<sup>96</sup> 즉, 한국 국적이 없는 아동들은 정부로부터 가정 양육에 대한 양육비 지원 및 어린이집 이용에 대한 보육비 지원을 받을 수 없다. 이러한 제도적 배제로 인해 이주아동에 대한 보육료 지출 비용에 대한 개인의 부담은 한국 국적의 아동들에 대한 보육료 지출 비용보다 훨씬 높을 수밖에 없다.<sup>97</sup> 더 나아가, 사회적인 차별과 부정적인 인식으로 인해 어린이집에 입소를 할 수 있는 경제적 여력이 있음에도 입소가 거부되는 사례들도 발견된다.<sup>98</sup>

결과적으로 이주아동들은 적절한 보육을 받지 못해 방치되거나, 열악한 환경인 부모의 일터에 동행해야 하거나, 보육능력이 검증되지 않은 이에게 맡겨지거나, 부모의 출신국을 오가며 불안정한 생활을 하게 되어, 위험에 노출되거나 연령에 맞는 언어 및 사회성 발달을 성취하기 어렵다.

## (2) 이주아동의 교육

「초·중등교육법」과 법무부·교육부의 지침을 통해, 한국에 체류 중인 이주아동들은 체류자격·국적과 상관없이 공교육을 받을 수 있고, 미등록 이주아동이라 하더라도 학교를 다니는 중에 강제퇴거를 유예받을 수 있다. 하지만 「교육기본법」에서는 의무교육의 주체를 ‘국민’으로 한정하고 있어 이주아동에게는 취학통지서가 발부되지 않고 별도의 취학 독려 조치도 이루어지지 않는다. 또한 초·중학교에 입학할 원하는 이주아동은 「초·중등교육법 시행령」 제19조와 제75조에서 정한 특례에 근거하여 학교장에게 입학 혹은 전학을 신청할 수 있을 뿐, 학교장이 재량으로 입학을 거절할 경우 이에 대처하기 어려운 현실이다.

## (3) 이주아동의 건강권

보건복지부는 2019년부터 지역보험 신청 시기를 입국 후 6개월로 늦추고, 영주권

96 보건복지부, “아동수당 사업안내 2018”, (2018), 4p. 보건복지부의 지침에 따라, 대한민국 국적이 없는 이주아동 중 난민으로 인정받은 아동은 예외적으로 보육료 및 양육수당 지원사업의 대상이 되고 있다. 하지만 이 역시 언제든 개정이 가능한 지침에 의한 것이기 때문에 근거가 확실하지 않다.

97 경기도외국인인권지원센터(2017) 「경기도 외국인 아동 기본권 실태 모니터링 보고서」, 육아정책연구소(2017) 「영유아 교육·보육비용 추정 연구(V)」.

98 경향신문 [미등록 이주아동 리포트] ③ ‘나홀로’ 방치된 이주아동들 “학교 가고 싶어요”, 2018. 5. 6. ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201805062235005](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201805062235005))

자와 결혼이민자를 제외한 모든 이주민에게 평균 이상의 보험료를 부과하겠다고 발표했다. 또한 본국 정부 기관에서 발급받은 가족관계 증명 서류가 없는 경우에는 자녀에게 피부양자 자격을 주지 않겠다고 발표했다.<sup>99</sup> 그 결과 의료보장에서 배제되는 이주아동은 더 늘어날 전망이다.

한편 생활이 어려운 사람의 의료보장을 위해 실시하고 있는 의료급여제도는 수급권을 받을 수 있는 이주민을 「난민법」에 따른 난민인정자와 국내 체류 결혼이주민 중 일부만으로 제한하고 있어, 대부분의 이주아동은 생활이 어려워 병원비를 감당하지 못하거나 심지어 부모 없이 아동복지시설에서 생활하는 경우에도 의료급여제도를 통한 지원을 받지 못하고 있다.

## (4) 이주아동에 대한 강제 송환과 구금

현행 「출입국관리법」에는 이주아동의 구금을 금지하거나 그들에게 체류자격을 부여하는 규정이 존재하지 않는다. 따라서 이주아동 또한 체류자격이 없을 시에는 원칙적으로 강제퇴거의 대상이 된다. 이에 대해 법무부는 이주아동이 초·중·고등학교에 재학 중인 경우에는 졸업 시까지 강제퇴거를 유예하고 그 부모에게도 한시적 체류를 허용함으로써 일정 정도 이주아동의 교육권과 체류권을 보장하고 있다고 밝히고 있다. 그러나 이는 ①미취학 연령 아동, ②학교 밖 아동, ③고등학교 졸업 아동에게는 해당되지 않는다는 문제가 있다.

특히, 현행 출입국 관련 법령상 이주아동은 강제퇴거의 대상이 될 수 있으며 출국 전까지 외국인보호소에 구금될 수도 있다. 또한 「외국인보호규칙」 제4조에는 이주민인 부모가 강제퇴거 대상이 된 경우 그 자녀를 부양할 자가 없으면 부모의 동의를 받아 자녀를 함께 보호소에서 생활하도록 허가할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 이주아동은 그 부모가 강제퇴거의 대상이 되는 경우에 사실상 강제로 부모와 함께 구금되는 실정이다.<sup>100</sup>

99 연합뉴스, “월소득200만원 안되는 이주민 5인가족에 건보료 45만원”, 2019. 7. 25. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190725158900371>)

100 실제로 2015년 통계에 의하면 3년간 화성 외국인보호소에만 67명의 아동이 구금되었으며(대한변호사협회, 「외국인보호소

아동의 구금은 구금 기간과 관계없이 구금 사실 자체만으로도 아동의 신체, 정신적 건강과 발달에 심각한 영향을 미친다. 이에 UN 아동권리위원회(2011), UN 자유권위원회(2015), 국가인권위원회는 지속적으로 정부에게 아동의 구금을 삼가고, 구금을 최후의 수단으로서 사용하고, 구금의 대안적 보호조치를 고려하는 등 아동 이익 최우선의 원칙을 준수할 것을 권고해왔지만 유의미한 변화와 개선은 아직 없다.

#### 다. 주요 입법

2019. 4. 23. 개정된 「출입국관리법」에서는 아동학대범죄의 피해아동들에 대한 체류를 보장하여 이주아동들을 보호하는 규정이 신설되었다. 아동학대범죄의 피해 외국인 아동과 보호자의 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 함으로써 학대피해 이주아동들에 대한 안정적인 보호와 적절한 지원을 도모하는 것을 주요 내용으로 한다. 그러나 법무부장관이 그와 관련된 외국인에 대한 범칙금, 과태료, 체납정보 등을 관계 기관으로부터 제공받을 수 있는 내용도 함께 포함되어 권리침해의 여지가 없을지 유의할 필요가 있다. 또한 위 개정법안은 아동학대범죄 피해아동들에게만 적용되는 한계가 있다.

현재 국회에는 금태섭 의원이 이주아동의 구금을 원칙적으로 금지하고, 아동의 안전 등 부득이한 경우에만 필요한 최소한의 범위에서 보호할 수 있도록 하는 「출입국관리법」 일부개정법률안을 발의하였으나, 현재도 국회 계류 중이다.

---

실태조사 보고서, 2015. ), 2016년에는 70명의 14세 이상 이주아동이 구금되었고(법무부, 더불어민주당 금태섭 의원실 질의 회신, 2017. ), 2015년 1월부터 2017년 12월까지 전국 외국인보호시설에 구금된 적이 있거나 구금 중인 18세 미만 아동은 총 225명에 달한다.(국가인권위원회 상임위원회, 2018. 7. 26. 결정 출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명).

## 2. 사법절차에서의 아동 인권 (전정환)

### 가. 개관

UN 아동권리협약 제40조는 아동에 대한 형사 절차에 있어 아동의 사회복귀 및 사회에서의 건설적 역할 담당을 촉진하는 것이 바람직하다는 점을 강조하면서 아동은 “인권과 타인의 기본적 자유에 대한 아동의 존중심을 강화시키며, 존엄과 가치에 대한 아동의 자각을 촉진시키는 데 부합하도록 처우 받을 권리를 가짐을 인정한다.”고 규정하고 있다. 구체적으로 당사국은 형사미성년 연령의 설정, 사법절차에 의하지 아니한 절차의 마련 등 아동에게 특별히 적용될 수 있는 법률, 절차, 기관 및 기구의 설립을 촉진하도록 노력할 의무가 있다.

한편, UN 아동권리위원회는 올해 소년사법에서의 아동의 권리에 관한 ‘일반논평 제24호’를 발표했다. 이는 2007년에 발표한 ‘일반권고 제10호’를 대체하는 것으로, 형사미성년 연령을 14세 이하로 하향하지 말 것을 강력하게 권고하는 등 사법절차에서의 아동 인권을 보다 두텁게 보호하는 내용을 담고 있다.

한편, UN 아동권리위원회의 2019년 대한민국 국가보고서 심의 과정에서 시민사회단체는 국내 아동 사법절차에 대해 다양한 문제제기를 하였고, 이에 UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서 ① 아동에 대한 충분한 전문성과 교육을 받은 법관으로 구성된 소년 전담 법원의 설치, ② 형사미성년 연령 하향 반대, ③ 소년법상 우범 규정 삭제, ④ 아동의 사법절차에서의 적법절차 보장(보호자의 참여권 강화, 법률적 조력인의 보장 등), ⑤ 수용의 최후수단화 및 수용이 아닌 방식의 조치 마련(다이버전), ⑥ 아동수용 시설 내 과밀 해소 및 성인과의 엄격한 분리수용 등 환경 개선, ⑦ 과도한 징계권의 행사(독방구금, 징벌적 차원의 원거리 이송) 및 계구의 사용 제한, ⑧ 강제적인 DNA 및 HIV 검사, 화장실 내 CCTV 설치 등 수용시설 내 아동의 사생활권 침해 문제 개선, ⑨ 성소수자를 포함한 소수자 수용 아동

의 보호 등 광범위한 영역에서 국내 소년사법 체계의 문제점을 지적하고 있다.<sup>101</sup> 이러한 UN의 권고는 새로운 것이 아니고 한국의 시민사회가 오랫동안 지적해온 문제들이다.

## 나. 주요 이슈

### (1) 열악한 아동 수용시설의 현황

현재 사법절차 상 아동수용시설은 성인의 미결구금시설에 해당하는 소년분류심사원을 비롯하여 「소년법」 제32조 제1항 제1호에 따른 시설, 제6호에 따른 시설 및 제8호 내지 10호에 따른 시설(소년원) 등이 있다. 그런데 소년원과 소년분류심사원의 과밀수용으로 인해 소년원 내 아동에 대한 각종 인권 침해가 발생하고 있고, 전문적인 교육 또는 개인의 특성에 맞는 처우가 이루어지지 못하여 아동의 보호 및 사회복귀라는 소년사법의 목적을 달성하지 못하고 있다.

전국 소년원의 수용률은 2018. 11. 30. 기준 111%로서 전국 11개 시설 중 8개가 과밀수용상태이다.<sup>102</sup> 이러한 과밀수용의 문제는 단순히 시설의 물적 부족에서만 기인하는 것이 아니라 소년사법에 있어서 수용이라는 수단이 남용되고 있기 때문이다. 실제로 2008년에서 2017년 사이 소년범의 수(범죄소년과 촉법소년의 합계)는 12만6,213명에서 2017년 7만2,759명으로 10년간 42.4% 감소하는 추세임에도 불구하고 아동의 수용인원은 2008년 1,732명에서 2012년 3,429명으로 증가한 뒤 2017년에 다소 감소해 2,450명으로 낮아졌지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

이러한 과밀수용은 인권침해로 이어질 수밖에 없다. 2019. 10. 15. 표창원 국회의원이 법무부로부터 제출받은 자료에 의하면 소년원의 하루 식비가 5,400원(일반 중 고등학교 급식비의 3분의 1 수준)에 불과하여 아동의 영양 상태가 부실함을 지적하였다. 실제로 해당 조사에 따르면 소년원 입소 후 체중이 5% 이상 감소한 보호소년

이 10%에 육박하는 것으로 드러났다.

한편, 국가인권위원회는 2019. 6. 26. 오랫동안 지적되어온 소년분류심사원 제도의 개선 권고를 발표했다. 현재 소년분류심사원은 1곳을 제외하고 소년원이 위탁받아 운영하고 있다. 그 결과 담당자들의 업무 과부하 및 전문성의 부족, 보호 정도가 상이한 다양한 유형의 아동이 혼재 수용되어 아동들 사이에서의 갈등 증폭, 사실상의 미결구금상태에서 발생하는 인권 침해 등의 문제가 발생하고 있다. 이에 국가인권위원회는 소년분류심사원을 분리하여 증축하고, 전문적인 담당 인력을 충원하며, 아동 특성에 맞는 개별적인 처우 마련, 징계절차·이의절차·신체검사 절차 등의 개선을 권고하였다.

### (2) 우범 규정 및 통고 제도의 문제점

「소년법」은 보호대상 소년으로 ① 죄를 범한 소년(범죄소년), ② 10세 이상 14세 미만으로서 법에 저촉되는 행위를 한 소년(촉법소년)과 함께, ③ 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년(우범소년)을 규정하고 있다. 이중 우범소년 규정은 명확한 법 위반 행위가 없음에도 불구하고 범죄 우려를 이유로 아동의 자유를 구속할 수 있는 근거가 되어 여러 차례 문제점이 지적되어 왔다.

한편, 동법 제4조 제3항은 아동의 보호자 또는 학교·사회복지시설·보호관찰소의 장 등이 위와 같은 보호대상 소년을 발견한 경우 수사기관을 경유하지 않고 직접 법원에 소년보호사건을 접수할 수 있도록 하는 통고 제도를 규정하고 있다. 우범소년 규정과 통고 제도는 명확한 법적 기준 없이 시설장이나 학교장의 재량으로 아동을 사법절차에 회부할 수 있고 그 결과 해당 아동에게 “문제아”라는 사회적 낙인을 양산한다. 통고 제도에 따라 재판이 개시되는 사건(통고사건)은 점차 확대되는 추세이다. 실제로 2019년 상반기(1월부터 6월)에 접수된 통고사건은 233건으로서 이는 5년 전인 2014년 한 해 동안 접수된 통고(195건)보다 많은 수치다.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> UN 아동인권위원회, 앞의 글, para. 47

<sup>102</sup> 경향신문, 2019. 7. 23. “보호관찰관 1명에 소년범 114명…‘사회적응 교육’ 결할기에 그친다” [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201907232155015&code=940301](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201907232155015&code=940301)

<sup>103</sup> 경향신문, 2019. 7. 22. 자 “우범소년이란 이유만으로…죄짓지 않았는데도 법정에 세워 처벌”

그러나 법원과 교육 당국은 오히려 통고 제도를 적극적으로 홍보하여 통고 제도의 무분별한 확산에 기여했다. 실제로 법원은 홈페이지를 통해 통고 제도를 ‘신속하고 간편하게 문제해결’, ‘문제해결 부담 경감’, ‘전문가의 효과적인 도움’등의 문구로 홍보하고 있다. 교육부는 ‘교육활동 보호 매뉴얼’을 통해 통고 제도를 적극 홍보하고 있다. 일부 학교에서는 이에 따라 학교생활규칙에 통고 제도의 활용 사항을 기재하는 경우도 있다.

#### 다. 주요 입법

##### (1) 형사미성년자 연령 하향 법안

소년사법과 관련하여 가장 논의가 많이 된 이슈는 「형법」상 형사미성년자 연령 및 「소년법」상 촉법소년 연령의 하향 문제이다. 이와 같은 취지의 형법 및 소년법 개정안은 2018년 이전에도 다수 발의된 바 있어 새롭지는 않다.

그러나 지난 몇 년간 언론을 통하여 소년범죄의 심각성이 지속적으로 부각되면서 형사미성년자 및 촉법소년 연령 하향에 관한 논의가 가속화되었다. 이러한 여론을 의식한 듯 2019. 10. 1. 국무총리는 형사미성년 연령 하향 관련 법안의 조속한 처리를 국회에 촉구하기도 하였다. 반면 국가인권위원회는 2018. 12. 21. 형사미성년 연령 하향을 반대하는 의견표명을 국회의장과 법무부장관에 전달하는 등 이러한 움직임에 대한 반대의사를 명확히 하였다.

##### (2) 소년에 대한 처벌을 강화하는 법안

소년범죄 처벌 강화 여론을 반영하듯 국회에는 소년에 대한 처벌을 강화하는 취지의 법안이 다수 발의되었다. 박맹우 의원이 대표발의한 「소년법」 개정안(의안번호: 2020606)과 유성엽 의원이 대표발의한 동법 개정안(의안번호: 2020243)은 강도, 강간과 같은 특정 강력 범죄에 대하여 소년법의 적용을 배제하는 내용을 담고

있다. 한편, 김철민 의원이 대표발의한 동법 개정안(의안번호: 2018739)의 경우 공무원 임용 절차에 있어 소년보호사건 정보를 열람할 수 있게 하고 있다. 이러한 개정안들은 정확한 통계 및 실태에 기반하지 않고 소년 강력 범죄에 대한 대중의 막연한 우려에 근거한 법안으로서, 아동의 사회복귀를 최우선으로 한다는 소년사법제도의 입법취지를 몰각할 우려가 매우 높다.

#### 3. 장애아동의 인권 (엄선희)

##### 가. 개관

UN 아동권리협약 제23조는 정신적 또는 신체적 장애아동의 존엄성 보장 및 자립 촉진, 적극적 사회참여를 강조하면서 특별한 보호를 받을 장애아동의 권리를 명시하고 있다. 장애아동에 대한 지원은 개별적 상황에 부합해야 하며, 가능하면 무상으로 제공되어야 한다. 또한 전면적인 사회활동 동참여 가능하고 문화적·정신적 발달을 포함한 개인적 발전이 가능하도록 장애아동이 교육, 훈련, 건강관리지원, 재활 지원, 취업준비 및 오락기회를 효과적으로 이용하고 제공받을 수 있도록 계획되어야 한다고 규정하고 있다.

UN 장애인권리협약에서도 장애아동에 대해 별도로 규율하면서 당사국은 장애아동이 다른 아동과 동등하게 모든 인권과 기본적인 자유를 완전히 향유하도록 보장하기 위하여 필요한 모든 조치를 취해야 하며, 장애아동과 관련된 모든 조치는 장애아동의 최대 이익을 최우선적으로 고려해야 한다고 명시하고 있다(제7조 제1항, 제2항).

그러나 한국사회의 장애아동은 교육 및 보육시설 이용, 여가 등 생활 전반에 있어서 여전히 매우 취약한 상황에 놓여있다. UN 아동권리위원회도 2019년 최종견해에서 장애아동이 출생신고, 보육시설 이용, 교육, 여가 및 국가가 제공하는 보호체계

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201907222207005#csidx7431f56a81f23ddb856935efa252481](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201907222207005#csidx7431f56a81f23ddb856935efa252481)



접근에 차별을 경험하는 것을 우려하면서,<sup>104</sup> ① 장애에 대한 권리기반 접근을 채택 하도록 법과 정책을 검토하고, 모든 장애아동을 포용하도록 보장할 것, ② 학교 기 반시설의 적절한 편의시설, 스포츠와 여가를 위한 장소, 통학 수단, 훈련 및 개별 지 원을 위한 특수교사 및 보조교사를 배정할 것을 포함하여 모든 장애아동을 위한 통 합교육을 제공할 것 등을 촉구하였다.<sup>105</sup>

## 나. 주요 이슈

### (1) 사립 특수학교 장애아동 폭행사건

서울인강학교, 교남학교, 태백미래학교 등 사립 특수학교에서 교사와 사회복지요 원이 장애아동을 상습적으로 폭행해온 사실이 2018년에 연이어 드러났다. 검찰은 특수학교에 재학 중인 장애아동에게 정신적 또는 신체적 학대행위를 하거나 학대행 위를 방임한 사회복지요원 및 교사를 아동복지법, 장애인복지법위반 혐의 등으로 기소하였다. 2019. 8. 13. 서울남부지방법원은 교남학교에서 장애인 학생을 폭행한 혐의로 기소된 교사들에게 유죄를 선고하였다.

사립 특수학교의 폐쇄적인 구조와 분리된 교육환경으로 인하여 장애아동에 대한 인권 침해가 반복해서 발생하고 있어 이에 대한 대안으로 특수학교 공립화 및 통합 교육의 확대가 제시되고 있다. 서울인강학교의 경우 2019. 10. 공립학교로 전환(서울도솔학교)하였으나 교남학교의 공립 전환은 사실상 논의가 멈춰 있다.

### (2) 통합놀이터를 위한 법률 개정 추진 운동

놀이터에 설치하는 놀이기구는 「어린이놀이시설법」, 「어린이제품법」에 따라 안전 인증을 받아야 한다. 하지만 현재 우리나라에는 휠체어 그네와 같은 놀이시설의 안 전인증 기준이 마련되어 있지 않아 놀이터에 설치할 수 없다. 성악가 조수미 씨가 기부한 휠체어 그네를 설치하는 과정에서 이런 문제로 철거와 재설치를 반복한 일

화가 있다. 현재 휠체어 그네는 모두 놀이터와 분리된 별도의 공간에 율타리가 둘러 진 상태로 설치되어 있다.

이에 법률가단체, 아동단체, 장애단체 등 9개 단체<sup>106</sup>가 연대하여 ‘통합놀이터 법 개정 추진단’을 결성하고 장애아동과 비장애아동 모두가 함께 놀고 즐길 수 있는 통 합놀이터를 설치하기 위한 운동을 진행하고 있다. ‘통합놀이터 법 개정 추진단’은 2019. 5. 30. 대학로 마로니에공원에서 ‘팝업 통합놀이터’를 설치하여 통합놀이터를 널리 알리는 행사를 진행하였는데, 이날 행사장 부스에서 진행한 법 개정을 위한 서 명에 200명 이상이 참여하였다.

## 다. 주요 입법 : 「특수교육법」 개정안 발의

「헌법」은 제31조에서 국민의 교육 받을 권리, 의무교육을 받게 할 보호자의 의무 및 무상 의무교육을 규정하고 있고, 이에 따라 「특수교육법」은 만 3세부터 만 17세 까지의 특수교육대상자의 의무교육 받을 권리를 명시하고 있다. 그런데 현행법에서 는 특수교육기관을 유치원, 초등학교, 중학교 및 고등학교의 과정을 교육하는 특수 학교 및 특수학급으로 규정하고 있다. 현실은 유치원 특수학급의 부족과 장애유아 에 대한 입학 기피 등의 사유로 장애유아 다수가 유치원이 아닌 어린이집을 이용하 고 있는 실정으로 법적으로 보장된 장애유아에 대한 교육지원이 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 있다.

이에 김해영 의원이 대표발의한 「특수교육법」 일부개정법률안(2018712)은 특수교 육기관 및 각급 학교의 정의에 어린이집을 추가하여 어린이집의 장애유아도 교육받 을 권리를 차별 없이 누리도록 하는 내용을 담았다.

104 유엔아동권리위원회, 앞의 글, para.16(a).

105 유엔아동권리위원회, 앞의 글, para.16(a), para.36.

106 권고받은도시만들기시민연대, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 노들장애인자립생활센터, 사단법인 두루, 세이브더칠 드린, (사)장애물없는생활환경시민연대, 장애인차별금지추진연대, 재단법인 동천, 초록우산어린이재단

## 라. 주요 판결 등

2019. 8. 13. 재학 중인 장애인 학생을 폭행한 혐의에 대하여 사립특수학교인 교남학교 교사가 1심에서 징역형을 선고받았다. 서울남부지방법원은 서울 강서구 교남학교 교사 이모씨에게 「아동학대처벌법」(아동복지시설종사자등의 아동학대가중 처벌)을 위반한 혐의로 징역 1년6개월을 선고하고 3년간 아동관련 기관 취업 금지, 80시간 아동학대치료프로그램 이수를 명령했다. 같은 혐의로 불구속 기소된 다른 교사 3명에게는 징역 6개월~1년에 집행유예를 선고하고 40시간의 아동학대 재범 예방 강의 수강을 명령했다.

위 이모씨는 총 12차례에 걸쳐 13세 남학생 2명을 발로 걷어차고 빗자루로 때리는 등 학대한 혐의로 2018. 11. 구속 기소되었으며, 이후 보석으로 풀려나 불구속 재판을 받다가 실형 선고를 받고 다시 구속됐다. 재판부는 장애아동들의 유형 등을 고려해 특별하고 세심한 배려를 기울여 건강하게 성장할 수 있도록 보호해야 할 지위에 있는 특수학교 교사가 피해 아동들이 자신의 지시에 잘 따르지 않는다는 이유로 폭행한 것에 대한 책임을 물었다.

한편 서울인강학교에서 사회복지무요원과 교사가 장애아동을 폭행하거나 폭행을 방임한 혐의로 기소된 사건에 대하여는 서울북부지방법원에서 재판이 진행 중이다.

## 4. 성소수자 아동의 인권 (송지은)

### 가. 개관

모든 아동이 생존, 보호, 발달, 참여의 기본 권리를 보장받아야 한다는 UN 아동권리협약의 기본원칙에 따라 성소수자 아동 역시 아동이 갖는 권리를 평등하게 누릴 수 있어야 하며, 더불어 아동의 성소수자 정체성에 따라 적절한 조치가 필요한 경우 법·제도적으로 충분히 고려되어야 한다. 하지만 2019년 현재 한국의 성소수

자 아동은 특별한 보호조치는 물론 모든 아동에게 보장되어야 할 기본권을 침해당하는 경우가 빈번하다. 일례로 현행 「청소년복지지원법」은 9세 이상 24세 미만의 모든 청소년이 청소년쉼터 등을 이용할 수 있도록 규정하고 있지만, 성별 이분법적으로 구분된 청소년쉼터에서 트랜스젠더 아동을 수용하기 어려워하거나 거부하는 사례가 발생하였고,<sup>107</sup> 동성애자인 아동은 쉼터 종사자들로부터 ‘쉼터의 안전’을 이유로 특별 감시대상이 되거나 불합리한 규칙을 강요받는가 하면 입소 자체를 거부당하기도 한다.<sup>108</sup>

## 나. 주요 이슈

### (1) UN 아동권리위원회의 성소수자 아동에 대한 권고

UN 아동권리위원회는 2019년 최종견해에서, 일반원칙상 비차별 원칙과 관련하여 2007년 이후 차별금지법 채택이 여전히 이루어지지 않았다는 것과 성적 지향에 근거한 차별 사례가 지속적으로 발생하고 있는 점, 대한민국 정부가 국가보고서에서 성소수자 관련 정책이 불충분한 사실을 인정한 것에 우려를 표하였다. 이에 위원회는 차별금지법을 신속하게 제정하고 성적 지향 및 성 정체성에 근거한 차별금지를 보장할 것을 권고하였다.<sup>109</sup>

또한 청소년들 사이에 임신율과 HIV 발병률이 증가하고 있는 상황에 대하여는 시의적절하고 연령에 적합한 성교육이 부족하다는 점을 지적하면서 성적 지향 및 성정체성을 포괄하여 각 연령에 적합한 성교육을 제공할 것을 권고하였다. 또한 성소수자 아동과 관련하여 학교에서 발생하는 차별을 예방하고 근절할 것, 차별 혐의를 효과적으로 조사하고 다룰 것, 스트레스 완화 및 정서적 안정과 관련된 훈련을 제공할 것 등을 권고하였다.<sup>110</sup> 더 나아가 아동사법 절차에 있어서 모든 아동을 국

<sup>107</sup> 김시은, “성소수자 가출청소년의 보호·지원을 위한 법·정책적 개선방안 연구”, 서울대학교 공익과 인권 제17호(2017), 23-29면

<sup>108</sup> 변미혜, “제도 대상이 아닌 자립 주체로서의 탈가정 청소년”, 비마이너 2019. 11. 6. 자, (<http://beminor.com/detail.php?number=14025&thread=04r01>)

<sup>109</sup> 유엔아동권리위원회, 앞의 글, para. 16.

<sup>110</sup> 유엔아동권리위원회, 위의 글, para. 42 (f).

적, 장애, 성적지향이나 성 정체성 등, 여타 어떠한 근거로도 차별하지 않고 동등하게 대우할 것, 그리고 필요한 경우 적절한 편의를 제공할 것을 권고하였다.<sup>111</sup>

### (2) 국가인권위원회의 혐오표현 인식조사 및 대책 마련 움직임

국가인권위원회는 2019. 5. 9.부터 14.까지 6일간 전국 거주 만 15세 이상 17세 이하 청소년 500명을 대상으로 ‘혐오표현에 대한 청소년 인식조사’를 진행하였다. 그 결과 청소년 10명 중 7명이 혐오표현을 접한 경험이 있으며, 성소수자에 대한 혐오표현은 57%에 이르는 것으로 집계되었다.<sup>112</sup> 국가인권위원회는 2019. 10. 28. 조사 결과를 바탕으로 ‘혐오표현 리포트’를 발간하여 공개하였다.

### (3) 아동·청소년 도서에 성소수자 차별·혐오 조장

아동청소년 대상 학습만화인 ‘Why? 사춘기와 성’(출판사 예림당)에 성소수자에 대한 차별과 혐오, 에이즈에 대한 편견을 유포하는 정보가 포함된 것에 대해, 2019. 6. 18. 한국여성민우회 성폭력상담소가 공식 SNS를 통해 문제제기 및 수정을 요청하였다. 해당 도서에는 만화에 등장하는 모녀의 대화에서 “엄마, 동성애는 나쁜 거지?”라는 질문에 “나쁘다기보다는 정상이 아니지”, “네가 트랜스젠더가 아니라서 다 행이야”라는 엄마의 대답이 등장하는 등으로 성소수자를 혐오하는 내용이 실려 있었다. 해당 출판사는 “2013년 동성애를 반대하는 보수 단체 측의 항의가 있어 수정한 것”이라고 해명하며 문제를 인지하고 수정할 계획을 밝혔다.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> 유엔아동권리위원회, 위의 글, para. 47 (n).

<sup>112</sup> 국가인권위원회, “혐오표현 리포트”(2019)

<sup>113</sup> 서울신문, “아동 청소년 학습만화에 ‘동성애는 정상이 아니다’”, 2019. 6. 19. 자.  
([https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190619500055&wlog\\_tag3=naver](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190619500055&wlog_tag3=naver))

## 2019년 언론 분야 보고

### 집필

‘5.18 망언’ 사건과 역사왜곡행위에 대한 처벌 논의: 김소리(민변 미디어언론위원회)

정치 및 자본권력의 언론행정기관 오남용(誤濫用) 문제에 관하여: 전시은(민변 미디어언론위원회)

가짜뉴스 문제점과 대응 방안의 검토: 최용문(민변 미디어언론위원회)

### 감수

박준모(민변 미디어언론위원회 위원장)

### I. ‘5.18 망언’ 사건과 역사왜곡행위에 대한 처벌 논의

#### 1. ‘5.18 망언’ 사건의 개요

자유한국당 김진태·이종명 의원의 공동주최로 2019. 2. 8. 국회에서 열린 ‘5·18 진상규명 대국민공청회’에서 5.18 민주화운동에 대한 역사 왜곡·편향 발언이 논란이 되었다. 김진태 의원은 “5.18 문제에서만큼은 우리 우파가 결코 물러서면 안 된다고 생각한다.”고 발언하였고, 이종명 의원은 “폭동이 민주화운동으로 변질되었다.”, “논리적으로 북한군이 개입한 폭동이란 것을 밝혀내야 한다.”고 발언하였으며, 김순례 의원은 “종북 좌파들이 판을 치며 5.18 유공자라는 이상한 괴물집단을 만들어내 우리의 세금을 축내고 있다”고 발언하였다.

위 발언들은 5.18 민주화운동의 역사적 정당성을 부정하는 것으로 여론으로부터 크게 질타를 받았고, 여야 4당(민주당, 민주평화당, 정의당 및 바른미래당) 대표는 위 3인에 대한 징계안을 국회에 제출하였다. 자유한국당은 초기에 소극적 태도를 보이다가 거센 비판 여론 앞에 결국 내부적으로 윤리위원회에서 징계 여부를 심의했

지만, 이후 이종명 의원에 대해서만 제명 조치하는 것에 그쳐 요식행위에 불과하다는 등의 비판을 받았다.

일부 국회의원을 중심으로 위 3인에 대한 법적 처벌 필요성이 대두되었고, 이에 따라 이철희 국회의원은 2019. 2. 22. '5.18민주화운동에 대한 부인, 비방, 왜곡, 날조 또는 허위사실을 유포한 자를 처벌하는 내용'을 신설하는 '5.18민주화운동 등에 관한 특별법 일부 개정안'을 발의했다.

## 2. 쟁점 : 현행법 상 처벌이 가능한가

위와 같은 역사 왜곡 발언에 대한 형사 처벌과 관련하여, 형법상 명예훼손죄의 적용 여부를 검토해 볼 수 있다. 구체적으로는 '집단표시에 의한 명예훼손'을 떠올릴 수 있는데, 이에 대해 대법원은 "이른바 집단표시에 의한 명예훼손은, 명예훼손의 내용이 그 집단에 속한 특정인에 대한 것이라고는 해석되기 힘들고 집단표시에 의한 비난이 개별구성원에 이르러서는 비난의 정도가 희석되어 구성원 개개인의 사회적 평가에 영향을 미칠 정도에 이르지 않는 것으로 평가되는 경우에는 구성원 개개인에 대한 명예훼손이 성립되지 않는다고 할 것이지만, 구성원 개개인에 대한 것으로 여겨질 정도로 구성원 수가 적거나 당시의 주위 정황 등으로 보아 집단 내 개별 구성원을 지칭하는 것으로 여겨질 수 있는 때에는 집단 내 개별구성원이 피해자로서 특정된다고 보아야 하고, 그 구체적 기준으로는 집단의 크기, 집단의 성격과 집단 내에서의 피해자의 지위 등을 들 수 있다"고 판시하고 있다(대법원 2006. 5. 12. 선고 2004다35199 판결 등 참조). 즉, 막연한 집단표시만으로는 원칙적으로 명예훼손이 될 수 없고, 피해자가 특정될 수 있을 정도에 이르러야만 명예훼손죄가 성립할 수 있다는 것이다. 이러한 해석 하에서는, 위 5.18 망언자들의 발언은 형법상 명예훼손죄로 처벌할 수 없게 된다. 이들의 발언만으로는 개별 구성원들이 명예훼손의 피해자로서 구체적으로 특정된다고 보기 어렵기 때문이다.

뿐만 아니라 사안 등에 대한 순전한 가치판단이나 의견에 대해서는 원칙적으로

명예훼손이 될 수 없으므로, 역사 왜곡 · 부인 발언의 경우 사실이 아닌 가치판단이나 의견으로 평가될 여지도 존재하기 때문에 역사 왜곡 발언을 명예훼손으로 처벌하는 것은 난망해 보인다.

실제로 지만원 씨가 자신의 인터넷 홈페이지에 "필자는 5.18은 김대중이 일으킨 내란사건이라는 1980년 판결에 동의하며, 북한의 특수군이 파견되어 조직적인 작전 지휘를 했을 것이라는 심증을 다시 한번 갖게 되었다. 불순분자들이 시민들을 총으로 쏘는 것은 물론 제주 4.3사건에서처럼 잔인한 방법으로 살인을 저질러 놓고, 좌익들이 이를 군인들에게 뒤집어씌우는 소위 모략전 반복적으로 구사함으로써 민주화 운동으로 굳혀가는 '아직도 끝나지 않은 내전'이 바로 5.18이라고 생각한다."는 취지의 글을 게시한 것과 관련하여 명예훼손 혐의로 재판을 받았으나, 대법원은 지만원 씨에 대해 무죄를 선고했다. 이 사건에 대한 대법원의 판단을 살펴보면, 명예훼손 법리로 역사 왜곡, 부인행위를 규제하는 것의 현실적 한계를 재확인할 수 있다. 대법원은 이 사건에서 '위 글은 5.18민주화운동에 대한 평가에 지나지 않고, 이미 5.18 민주화운동에 관하여는 법적 · 역사적 평가가 확립된 상태여서 위 글로 5.18 민주화운동 유공자나 참가자들에 대한 기존의 사회적 평가가 근본적으로 바뀌기 어려우며, 위 글이 유공자 등의 개개인의 명예를 훼손하는 정도에 이르렀다고 보기 어렵다'고 판단했다. 위 판결에 대해서는 많은 비판이 있었지만 현행 형법상 명예훼손 법리만으로 이러한 발언들을 규제하는 것에는 분명 한계가 존재한다.

정리하면, 집단표시에 의한 명예훼손죄로써 역사 왜곡 · 부인 행위 및 혐오표현 등을 규제하는 것은 명예훼손죄에 있어 사실과 가치판단 내지 의견의 구별이 쉽지 않다는 점, 집합적 명사를 사용하여 대상을 표현한 경우 그것에 의하여 그 범위에 속하는 구성원 개인을 특정하기 곤란한 경우가 많다는 점, 집단표시에 의한 비난이 개별 구성원에 이르러서는 비난의 정도가 희석되어 구성원의 사회적 평가에 영향을 미칠 정도에 이르지 않는 경우가 있다는 점, 정작 명예훼손죄로 보호받아야 할 구성원이 많은 대규모 집단의 경우 피해자 특성의 곤란으로 인해 명예훼손죄로 보호받

을 수 없다는 점 등으로 인해 많은 한계가 있다.<sup>1</sup>

한편, 명예훼손죄는 그 보호법익이 사람의 가치에 대한 사회적 평가인 이른바 외 부적 명예로 개인적 법익에 관한 죄에 해당하나, 역사 왜곡, 부인의 경우 침해되는 법익은 위와 같은 관련자들 개인의 명예를 넘어서서 공동체의 삶이나 민주주의, 정 치적 환경을 오염시킨다는 점에서 사회적 법익도 있으므로, 보호법익의 측면에서 보면 명예훼손으로 이를 규율한다는 것이 애당초 힘들 수밖에 없다고 생각된다.

### 3. 역사 부정 · 왜곡 행위에 대한 처벌 논의<sup>2</sup>

#### 가. 형사 처벌 여부에 대한 찬반론

독일이나 프랑스 등 대부분의 유럽 국가들에서는 홀로코스트 부정 표현들을 형벌 로써 처벌하는 규정을 두고 있는 반면 영미와 같은 경우에는 표현의 자유를 근거로 그러한 규제를 위헌적으로 판단하는 경향을 보인다.

‘표현의 자유’ 측면에서 보면, 이러한 규제가 옳은가 하는 의문이 있을 수 있다. 이 러한 규제반대론의 논거로는 표현의 자유를 규제함으로써 특정한 역사관과 이데올 로기만 보유하도록 하는 것은 민주사회의 가정에 어울리지 않는다는 점, 역사나 역 사관에 대한 진리 논쟁은 문화적 과정이지 법적 과정이 아니므로 형법의 보호법익 으로 삼을 수 없다는 점, 사실판단과 가치판단 간의 구별은 이론상 가능하지 않다는 점, 말은 정서적 불쾌감을 줄 뿐 해악을 야기하지 않으며, 특정한 범죄를 직접 유 발하지 않는다는 점, 처벌하더라도 부정자의 생각과 태도를 바꿀 수 없으며, 오히려 순교자를 만들 뿐이라는 점 등이 제시된다.

1 2019. 2. 13. 국회에서 열린 '5.18 망언 어떻게 처벌할 것인가' 토론회 자료집에서 김재운 전남대 법학전문대학원 교수의 글을 참고했다.

2 마찬가지로 앞서 언급한 글을 참고했다.

이에 대한 반대 논거로는 부인할 수 없는 역사적 사실은 가치판단이나 의견의 대 상이 아니며 특정 역사관에 대한 진리논쟁의 대상이 될 수 없다는 점, 표현의 자유 도 인간의 존엄, 명예 등 다른 가치와 조화를 이루는 범위 내에서 보호되는 것으로, 인류의 보편적 가치와 충돌할 때에는 이를 법적으로 규제할 필요가 있는 점, 홀로코 스트 부인은 단순한 차별적 표현의 수준을 넘어 홀로코스트 생존자 및 그 피해자의 유가족에게 심각한 심리적 해악을 가져오는 점 등을 들 수 있다.

#### 나. 사법·행정적 규제 방안의 검토<sup>3</sup>

또한 별도로 사법 · 행정적 규제 방안을 검토해볼 수 있다. 1) 국가인권위원회 또 는 민관합의체 기구 등을 신설하여 그 결정으로 5. 18. 망언 등을 공표하는 행위 등 에 대한 금지명령 및 이행강제금 등을 부과하는 방안 및 법원으로 하여금 피해자를 위한 임시조치 및 피해자의 청구에 따라 혐오표현의 중지, 원상회복 또는 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 가능하도록 하는 방안, 2) 방통심의위 또는 민간합의 체 기구 등을 신설하여 그 결정으로 방송, 인터넷, 모바일 플랫폼 사업자에 대한 관 련 콘텐츠 게시중지명령 및 이행강제금 등을 부과하는 방안 등 미국이나 EU 등에서 실시되고 있는 유사 제어 방안, 3) 우리 민사 제도 상 손해배상책임을 강화하여 징벌 적 손해배상 또는 배액 배상(통상손해액의 수배를 배상)하는 규정 등을 신설함으로

#### 3 참조 : 혐오표현 규제법안

혐오표현 규제법안(2017 김부겸 의원 국가인권위원회법 개정안과 함께 대표발의하였다가 철회)
○ 주요내용 다. 국가인권위원회는 혐오표현 확산방지 및 규제를 위한 기본계획을 수립하여야 함(안 제7조). 라. 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사·특별자치시장 및 시·도교육감은 기본계획에 따 른 시행계획을 수립하여야 함(안 제8조). 마. 국가인권위원회는 혐오표현으로 「국가인권위원회법」 제44조의 권고를 받은 자가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하는 경우 피해자의 신청에 의하여 또는 직권으로 그 시정을 명할 수 있음(안 제10조). 바. 국가인권위원회는 시정명령을 받고 그 정한 기간 내에 시정명령의 내용을 이행하지 아니한 자에 대하여 3천만원 이 하의 이행강제금을 부과함(안 제11조). 사. 법원은 혐오표현 피해자를 위하여 임시조치를 명할 수 있으며, 피해자의 청구에 따라 혐오표현의 중지, 원상회복 또는 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있음(안 제15조). 아. 혐오표현으로 타인에게 손해를 가한 자는 그 피해자에 대하여 손해배상 책임이 있으며, 혐오표현이 악의적인 경우 에 법원은 손해액의 2배 이상 5배 이하에 해당하는 배상금을 지급하도록 판결할 수 있음(안 제16조). 자. 혐오표현을 한 자에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(안 제18조).

써 피해자 구제 및 가해자 책임 강화를 유도하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

#### 4. 5.18 망언 행위에 대한 처벌 필요성

역사 왜곡, 부인행위를 처벌할 것인가의 문제는 각 나라가 경험한 역사, 정치적 및 법적 문화 등에 영향을 받을 수밖에 없다. 때문에 나치 하에서의 대량학살을 경험한 유럽국가와 그렇지 않은 미국은 역사 부인행위에 대한 처벌에 있어 다른 모습을 보이는 것일 것이다.

지만원씨 판결에서도 판시되어 있듯이, 5.18민주화운동은 이미 그 발생 배경과 경과, 계엄군과 광주시민 사이의 교전사태의 발생원인, 경과 그 밖에 인명피해의 발생원인, 5.18민주화운동 유공자들의 지위와 그에 대한 보상, 예우 등에 관하여 법적 및 역사적 평가가 확립된 상태이다. 두 번 다시 반복되어서는 안 될 국가폭력행위이고, 우리나라의 민주주의 발전 역사에서 결코 잊어서는 안 되는 중대한 역사적 사건이다. 따라서 이러한 역사적 경험이 없는 국가의 규제 소극적 태도를 우리에게 곧바로 적용시키기는 어렵다고 생각된다.

그 역사적 의미와 중대성을 고려해볼 때 5.18민주화운동에 대한 왜곡·부인 행위는 그 희생자나 피해자들의 명예를 훼손하는 행위일 뿐만 아니라 이를 넘어 민주주의에 대한 공격이다. 이는 표현의 자유로 보호되는 영역이 아니며, 따라서 홀로코스트를 경험한 독일처럼 우리도 이에 대한 형사 처벌 규정을 도입하는 것을 적극적으로 고민해 볼 필요가 있다고 생각한다. 일부 극우사이트들에서는 계속해서 5.18민주화운동을 부인하고 폄하하는 행위들이 반복되고 있고, 보수정치세력도 정치적 고려에 따라 언제든지 ‘망언’을 또 할 수 있다. 형사 처벌이라는 강력한 제재 없이는 이러한 행위들을 억제하기 어렵다고 생각한다. 이러한 ‘망언’으로 인한 소모적인 논쟁은 더 이상 없어야 하고, 유공자 및 희생자 가족들이 모욕당하고 고통 받는 일 또한 더 이상 없어야 할 것이다.

## II. 정치 및 자본권력의 언론행정기관 오남용(誤濫用) 문제에 관하여

### 1. 서(序)

“한 번도 적용된 적 없는 조항으로 피고인을 처벌하는 것은 역사적 의미가 있습니다. ‘관행’이란 이름으로 경각심 없이 행사돼 왔던, 언론에 대한 정치권력의 부당한 간섭이 더는 허용돼선 안 된다는 선언입니다.”

— 서울중앙지법 형사17단독 오연수 판사<sup>4</sup>

흡스나 베버의 권력에 대한 고전적 고찰을 언급하지 않더라도, 우리는 ‘정경(政經) 유착(癒着)’이라는 말을 통해 직관적으로 가장 강력하고 위험한 두 권력의 존재를 인식해 왔다. 정치권력과 자본권력 간 유착으로 인한 폐해가 막대했다는 역사적 경험 속에서, 다행히도(?) 민주 사회를 향한 여러 노력들에 힘입어 권력 간 유착을 막기 위한 다양한 법과 제도들이 마련되었다.

그럼에도 불구하고 정치·자본권력의 겁박, 그 중 언론에 대한 부당한 간섭 역시 계속되어 왔다. 오연수 판사의 말처럼, 이러한 행태는 관행이었다. 세월호 보도 개입 혐의로 기소된 이정현 의원은 2018. 12. 14. 징역 1년 집행유예 2년의 선고를 받았다. 이는 방송편성의 독립과 자유를 보장하는 방송법 조항<sup>5</sup>이 만들어진 지 31년 만에 내려진 첫 처벌이었다.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 한겨레, 2018. 12. 14. 자, ‘세월호 보도 개입’ 이정현 유죄판단...사상 첫 방송법 위반 처벌  
[http://m.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/874453.html#cb](http://m.hani.co.kr/arti/society/society_general/874453.html#cb)

<sup>5</sup> 방송법(2014. 5. 28. 법률 제12677호로 개정되기 전의 것)

제4조(방송편성의 자유와 독립)

① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

제105조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자

<sup>6</sup> 항소심에서는 벌금형이 나왔다.

언론의 자유를 보장하기 위해서 방송의 독립성, 공공성과 공정성이 보장되어야 하고, 진정성과 건전성에 바탕을 둔 이용자 문화가 형성되어야 한다. 또한 그로부터 발생하는 문제들에 대한 신속한 해결 및 피해 구제가 이루어져야 한다. 이러한 제반 조건들이 두루 갖추어졌을 때 언론은 제 기능과 역할을 다 할 수 있을 것이다. 이하에서는 이와 관련하여, 정치·자본권력 등이 언론중재위원회 및 방송통신심의위원회를 남용하고 있는 문제점들과 해결방안에 대하여 간략하게 짚어보았다.

## 2. 언론중재위원회와 방송통신심의위원회의 역할과 문제점

### 가. 각 기구의 배경과 역할

#### (1) 언론중재위원회

언론중재위원회(이하 ‘언중위’라고 한다)는 1981년 3월 31일에 언론 중재 및 피해 구제 등에 관한 법률 제 7조에 기반을 두고 설치된 위원회이다. 공정하고 신속한 조정·중재를 통해 언론분쟁을 원만하고 효과적으로 해결, 민주적인 언론 문화 창달과 국민의 기본권 보호를 목표로 한다.

언중위는 언론보도로 인한 분쟁의 조정 및 중재, 언론 피해와 관련된 법률 상담 서비스 제공, 언론보도내용에 의한 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 시정권고, 불공정 선거 기사 심의 등의 업무를 수행한다.

대체로 언론 기사 등에 의해 피해를 받았다고 판단하는 국민은 언중위에 중재 등을 요청하는 경우가 많다. 조정과 중재를 통해 정정보도청구, 반론보도청구, 추후 보도청구, 손해배상청구 등을 통해 신속하고 간이하게 피해를 회복할 수 있다. 다만 중재의 경우 중재위원회의 특성 상 심의 및 권고가 이루어지는 데에 시간이 많이 걸리는 편이다.

#### (2) 방송통신심의위원회

방송통신심의위원회(이하 ‘방심위’라고 한다)는 방송 내용의 공공성과 공정성을 보장하고 정보 통신의 건전한 문화를 창달하며 올바른 이용환경을 조성하기 위하여 설립이 되었으며 1962년에 세워진 자율심의기관인 ‘방송윤리위원회’가 전신이다. 이후 1973년에 방송법의 개정으로 법정기구화 되었다.<sup>7</sup> 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조 제2항에 설치근거가 있다.

방심위는 ‘방송의 내용’에 대하여 심의할 수 있는 근거인 방송심의에 관한 규정(방송법 제33조 및 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제24조 제1호)을 제정할 수 있는 권한과 ‘정보통신의 내용’에 대하여 심의할 수 있는 근거인 정보통신에 관한 심의규정(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제24조 제2호) 제정 권한을 각각 가지고 있다.

방심위는 음란물 사이트 및 국가보안법에 위반되는 사이트를 차단하고, 지상파 및 케이블TV 뿐만 아니라 인터넷 방송 등 모든 방송내용도 심의한다. 또한 일반 국민의 사용과 관련하여 인터넷상에서의 권리침해정보 심의, 명예훼손분쟁 조정업무도 관장한다.<sup>8</sup>

### 나. 문제점

언중위나 방심위는 언론에 의하여 피해를 입은 국민들, 그 중 법적 쟁송 절차에 소요되는 현실적 비용을 감당하기 어려운 사회적 약자 등을 대상으로 상정하여, 각 피해회복을 위한 구제절차를 마련한 것이다. 그러나 위 각 기구들이 오독(誤讀)되는 경우가 생겼다. 활용 가능한 자원이 상대적으로 풍부하고 막대한 정치권력이나 자본권력 등이, 변호사를 선임하는 등의 적극적 방법으로 위 기구들을 남용한다는 문제점이 발생하고 있다.

<sup>7</sup> 방송위원회 20년사, 방송위원회, 2001

<sup>8</sup> 명예훼손 게시물 삭제하려면 법원에 가거나, 간편하게 방송통신심의위원회의 조정을 거치면 된다.



대표적인 것은 유성기업<sup>9</sup>의 사례다. 유성기업은 언론사를 상대로 ‘무더기 제소’ 전략을 펼치고 있다. 기사뿐만 아니라 외부 필진의 칼럼에도<sup>10</sup> 언론중재를 신청하고, 2019년 상반기만 하더라도 언론중재위에 13곳 언론사를 상대로 37건의 기사에 반론·정정보도를 청구하는 등 폭발적인 청구건수<sup>11</sup>를 보였다. 특히나 부당노동행위 관련 법원 확정판결을 부정하는 내용 등, 사측이 사실과 다른 내용의 반론과 정정보도 청구에 나선다는 점이 문제가 된다. 이와 같은 무차별 반론보도 청구는 언론보도 자체를 위축시키고, 사측의 자본력으로, 사회적 약자인 노동자를 대변하려는 공익적 보도를 방해·억제하는 결과를 가져온다. 또한 다매체·뉴미디어 시대에 주요 언론사가 아닌 미디어로서는 현실적으로 상당한 부담을 느낄 수밖에 없다.

이러한 문제점 등과 관련하여 ‘언론인권센터’는 방심위에 대하여 정당, 국회, 국회의원 방송보도 내용 중 권리침해나 명예훼손 등을 이유로 심의요청을 신청한 내용과 그 심의의 결과에 대해서 정보공개를 요청하기도 하였다. 언론내용에 의하여 피해를 입은 국민들을 구제하는 기능이 정치권력에 의하여 남용되는 것은 아닌지 우려된다는 점 때문이었다.<sup>12</sup>

간단히 통계자료를 소개하면, 2012. 1. 1.부터 2019. 2. 28.까지 대상기간 중 국회(국회의원 및 국회사무처)는 언론중재위에 총 679건을, 정당 및 국회, 국회의원은 방송통신심의위원회에 총 74건을, 그리고 이른바 ‘청부 심사’로 의심될 수 있는 정당, 정치인, 국회, 국회의원을 보도한 방송을 대상으로 심의한 사안은 총 566건에 이르렀다.

<sup>9</sup> 유성기업은 2011년 부당노동행위로 유혈사태를 낳았고 이후에도 노조파괴 문제가 지속되고 있다.

<sup>10</sup> 미디어오늘, 2019. 3. 9.자, 노조파괴 잔혹사 유성기업, 무더기 언론위 제소  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=147230>

<sup>11</sup> 미디어오늘, 2019. 7. 26.자, 사법부 무시하는 유성기업의 ‘무더기’ 반론 청구  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201405>

<sup>12</sup> ‘국가정치권력의 언론행정기관 이용실태, 이대로 괜찮은가 - 방송통신심의위원회·언론중재위원회를 중심으로-’ 언론인권센터, 2019. 11. 8. 제56차 언론인권포럼.

### 3. 해결방안의 모색

#### 가. 방안의 개요

위와 같은 문제들로 인하여 언론보도 자체가 위축되고 영세 언론사는 큰 부담을 느끼게 될 우려가 크다. 또한 언론의 민주적 공론장 형성 기능을 억제하게 되어 민주성과 공공성을 담보하지 못하는 결과가 초래될 수 있다.

이에 대한 방안으로, 1) 이른바 ‘전략적 봉쇄소송’을 제한하는 방법이나 2) 거버넌스 차원에서 각 기구의 인적 구성을 변화시키는 방법, 3) 심의와 심리를 구별하고 4) 제3자 관여금지 및 관여행위 등에 대한 처벌조항 등을 마련하는 방법이 있을 것이다. 아래에서 나누어 다시 살펴본다.

#### 나. 전략적 봉쇄소송의 제한

##### (1) 의의

앞서 본 바와 같이 유성기업의 무더기제소전략과 같이 승소가능성이나 승소의 이익이 크지 않음에도 노동자를 압박하기 위하여 언론위에 반론보도청구 등을 하는 것은 전략적봉쇄소송의 한 유형이다. ‘전략적 봉쇄소송’(SLAPP, Strategic Lawsuit Against Public Participation)이란, 권력이나 자본이 시민, 노동자, 소비자들의 사회 참여와 비판활동을 위축시키기 위해 전략적으로 민사소송을 제기하는 것을 말하며, ‘소권의 남용’과 유사하거나 일부 일치하는 개념으로 평가될 수 있을 것이다.

##### (2) 사례

우리나라의 경우 국방부(해군)가 강정마을 주민들에 대하여 한 제주해군기지 건설공사 지연에 따른 일부 손실금 34억원에 대해 구상금청구 소송이 있었고,<sup>13</sup> 쌍용

<sup>13</sup> 제주의 소리, 2016. 8. 1.자, 제주 변호사들 “해군기지 소송은 전략적봉쇄소송”  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=180548>

자동차 파업과 한진중공업 희망버스, 세월호 범국민대회, 민중총궐기 집회 등 집회·시위 주최자 및 참가자에 대한 국가의 손해배상 청구액도 62억6000만원에 이른다.<sup>14</sup>

미국의 경우 20개 이상의 주에서 '전략적 봉쇄소송 제한 법률'을 운용 중이다. 청문 절차를 해서 원고 측이 승소가능성을 사전에 입증하지 못하면 소송을 조기에 각하하도록 규정한 것이다. 소 남용에 대한 각하 제도를 미국은 적극적으로 쓰고 있다.

### (3) 검토

물론 소권 남용을 방지하기 위한 각하제도와 약식판결 제도가 불비한 우리의 현실에서 위와 같은 제도를 곧바로 적용하기는 힘들 것이다. 그러나 변론준비기일 제도 등을 탄력적으로 운영하는 등 법원의 재량으로 원고에게 주장 사실에 대한 최소한의 입증자료를 요구한 후, 이를 심리해 조기에 각하 또는 기각 결정을 내리는 방법을 가져올 수 있다. 또한 전략적 봉쇄소송이라 판단될 경우 별도의 기일을 지정해 신속한 결정으로 소송을 조기에 종결시킬 수도 있다.<sup>15</sup>

이와 관련하여 작년 법무부 국정감사에서는 표창원 의원, 경찰청 국정감사에서는 이재정 의원과 홍익표 의원 등이 전략적봉쇄소송을 제한해야 한다고 언급했다. 국회에는 국가의 '전략적 봉쇄소송'을 제한하기 위한 민사소송법 일부개정법률안(안호영 민주당 의원\_2017. 2. 17. 제안)과 국가 등의 괴롭힘 소송에 관한 특례법안(박주민 민주당 의원\_2018. 10. 4. 제안) 등이 발의되었으나 계류상태다.<sup>16</sup> 또한 올해 초 법무부는 전략적 봉쇄소송을 제한하는 법률안 발의를 추진하면서, 이를 위하여 한국민사소송법학회와 연구용역 계약을 체결하였다. 이를 입법화할 수 있다면, 나아가 사회적 약자들의 간이한 행정적 구제수단으로 도입된 언론중재위원회 등의 경우

에도 마찬가지로 언론위의 재량적 판단 또는 입법 개정 등을 통해 정치·자본권력 집단에 의한 신청권 남용을 억제할 수 있을 것으로 생각된다.

### 다. 언론위 및 방심위 거버넌스의 확장

언론위 인적구성은 전문가 엘리트 집단 중심으로 구성되는데, 90인의 언론중재위원 중 반드시 3/5(정원의 60%)를 법관, 변호사, 10년 이상 경력의 언론인으로 뽑게 되어있다. 위원회 산하 각 중재부는 통상 5인으로 구성되는데, 중재부 역시 5인의 위원 중 3인을 각 법관, 변호사, 언론인으로 선임하기 때문에 언제나 모든 중재부의 과반을 차지하는 구조이다.

그 중 법관에 대하여는 법원행정처장이, 변호사에 대하여는 대한변호사협회의 회장이 추천하게 되어있어 대통령과 여당이 많이 임명할 수 있는 구조다. 이는 '중재' 본연 기능에 비추어 불가피한 측면도 물론 존재한다고 볼 여지가 있지만 그로 인한 폐쇄성, 편향성 등의 문제점이 발생할 수 있고, 나아가 약자 보호란 본래 도입 취지에 반하는 결과를 초래할 우려가 상존한다.

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 (약칭: 언론중재법)  
[시행 2019. 3. 25.] [법률 제16060호, 2018. 12. 24., 일부개정]

#### 제7조(언론중재위원회의 설치)

- ① 언론등의 보도 또는 매개(이하 "언론보도등"이라 한다)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 "중재위원회"라 한다)를 둔다.
- ③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.

1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람
2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의장이 추천한 사람

<sup>14</sup> 오마이뉴스, 2019. 4. 8.자, 국민들 입 막는 '전략적 봉쇄소송'... 대법원이 해결하라  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002526289](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002526289)

<sup>15</sup> 한국일보 오피니언, 2014. 11. 18.자, 전략적 봉쇄소송의 방지 필요성, 허윤 변호사  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201411182048246192>

<sup>16</sup> 미디어오늘, 2018. 10. 16.자, 국감 초반 달군 '전략적 봉쇄소송'이 뭐기에  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=145006>

3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람
4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람

또한 방심위는 상임위원 3인(위원장, 부위원장, 상임위원)과 비상임위원 6인으로 구성되어있다. 그리고 총 9명의 위원 중 3인은 대통령이 위촉하고, 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하며, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다. 실무적으로는 대통령 3명·국회의장 3명·국회 과학기술정보방송통신위원회에서 각각 3명씩 추천하는데, 통상 정부·여당에서 6명·야당에서 3명을 추천한다.<sup>17</sup>

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 (약칭: 방통위법)  
[시행 2012. 11. 24.] [법률 제11450호, 2012. 5. 23., 일부개정]

제18조(방송통신심의위원회의 설치 등)

- ① 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 심의위원회는 9인의 위원으로 구성한다. 이 경우 심의위원회 위원장(이하 "심의위원장"이라 한다) 1인, 부위원장 1인을 포함한 3인의 위원을 상임으로 한다.
- ③ 심의위원회 위원(이하 "심의위원"이라 한다)은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다.

언중위의 경우 인적구성이 전문가 엘리트 중심이라는 점을 고려하여 보다 일반 시민사회에 위원 자리를 개방하는 방향으로 개선해야 한다. 방심위의 경우 1차적으로 위원수 자체가 적어서 오히려 전문성이 떨어진다는 점을 고려하여 정치적 영향

을 덜 받는 전문가 단체의 추천을 받는 방법 등을 통해 인원수를 늘리는 방향으로 거버넌스의 확장을 고민해 보아야 한다.

#### 4. 결(結)

언론에 의하여 피해를 입을 때 국민들이 빠르게 구제를 받고 피해를 보상받을 수 있는 언중위의 절차들, 인터넷상에서의 권리침해나 명예훼손분쟁조정을 받을 수 있는 방심위의 절차들, 그러나 정작 필요한 국민들의 이용에 앞서 권력집단이 이를 선점·남용하여 제 역할과 기능이 저하되고 있는 현실이다.

이러한 현실의 일부분을 조망하는 것에 불과할 수도 있지만, 언중위와 방심위를 중심으로 정치 및 자본권력에 의해 각 기구가 남용되는 문제점을 지적하고 나아가 이에 대한 해결방안을 모색하려고 시도했다. 이에 입법적 개선 방안과 거버넌스적 관점의 접근으로, 전략적봉쇄소송을 제한하는 입법 추진 방안과 언중위 및 방심위의 구성을 다양하게 확대하는 방안을 고려하였다.

제도적으로 또 다른 방법을 고민할 수는 없을까. 민사의 경우 소송구조제도를 통하여, 소송비용을 지출할 자금능력이 부족한 사람에 대해 법원이 신청 또는 직권으로 재판에 필요한 일정한 비용의 납입을 유예 또는 면제시킴으로써 그 비용을 내지 않고 재판을 받을 수 있도록 하고 있다. 형사의 경우 국선변호인제도를 통하여, 피고인이 사선변호인을 선임하지 않았을 때에 법정된 필요적 경우와 빈곤 그 밖의 사유가 있는 임의적 경우에 국가의 비용으로 국선변호인을 선정해주도록 하고 있다. 이와 관련하여 대한변호사협회는 언중위와 '언론보도 피해조정 및 중재사건에 대한 법률적 지원을 위한 업무협약'을 맺었다. 내부적으로 자문변호사단을 위촉하여 사회취약계층을 대상으로 법률 조력을 제공한다는 내용인데, 이를 보편적 약자 보호수단으로 확대 보완하는 방향을 적극 검토할 필요가 있다고 사료된다.<sup>18</sup> 다만 방심위

<sup>17</sup> 한겨레, 2018. 1. 30.자, 방송통신심의위원장에 강상현 교수  
<http://www.hani.co.kr/arti/society/media/830106.html#csidx1a4159b58d86004a1155168dba1283c>

<sup>18</sup> 뉴스1, 2019. 5. 24.자, 언중위, 사회적 약자 법률지원하는 자문변호사단 위촉, <http://news1.kr/articles/?3629365>

의 경우는 언중위처럼 법률조력 제공의 기회가 아직 없다. 방심위가 방송내용에 대한 ‘심의’ 부분과 불법유해정보로부터 생기는 피해구제 및 분쟁조정 등 ‘심리’에 대한 부분을 모두 맡고 있기 때문이다. 이에 방송내용에 대한 심의와 피해구제 및 분리에 대한 심리 부분을 독립시키는 방안도 살펴보면 좋을 것이다. 또한 이와 같은 조력의 형태가 업무협약보다 제도적으로 안착되기를 기원한다.

### III. 가짜뉴스 문제점과 대응 방안의 검토

#### 1. 서설

이른바 ‘가짜뉴스’라는 표현이 심심치 않게 등장하고 있다. 이는 현재 시점에서 전 세계적 문제로 보인다. 유럽에서는 2018년 4월 BBC 기자라고 주장하는 사람이 영상 보도 형식으로 러시아와 나토(NATO) 사이에 핵 분쟁이 발생했다는 소식을 게재하여 충격을 안겼지만, 가짜뉴스인 것으로 드러났다. 미국의 2016년 대선 당시에도 프란체스코 교황이 미국 대통령 후보로 트럼프를 공식 지지한다는 성명을 발표했다는 소식, 힐러리 클린턴이 ISIS에 무기를 판매한 사실이 폭로됐다는 뉴스도 가짜인 것으로 드러났다. 프랑스에선 2017년 대통령 선거를 앞두고 당시 마크롱 후보가 사우디아라비아 정부로부터 선거자금을 받았다고 주장하는 가짜뉴스도 있었다.

우리나라에서도 최근 정부와 정치권에서는 이른바 ‘가짜뉴스’를 사회악으로 규정하면서, 엄정한 대응을 촉구하며 강력한 규제를 하겠다고 공언하고 있다. 이에 발맞추어, 여당인 더불어민주당(이하 ‘민주당’이라 함)은 2018년 10월 허위조작정보대책특별위원회를 출범시켰고, 2019년 10월 1일 ‘허위조작정보 종합대책’을 발표했다.

아래에서는 민주당의 허위조작정보 종합대책 등을 중심으로 그 의의와 평가를 검토한다.

## 2. 민주당의 허위조작정보 종합대책의 내용

민주당의 허위조작정보 종합대책(이하 ‘종합대책’이라 함)의 내용 중 이른바 ‘가짜뉴스’와 관련하여 핵심이 되는 내용은 아래와 같다.<sup>19</sup>

### 가. 허위조작정보의 기준

종합대책은 허위조작정보 개념을 새롭게 법에 명시하지 않고, 정보통신망법 제44조의 7 제1항에서 명시하고 있는 9가지의 ‘불법정보’를 허위조작정보 기준으로 대체한다고 밝혔다. 정보통신망법에 기재된 9가지의 불법정보는 아래와 같다.

[정보통신망법 제44조의 7 제1항]

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
- 6의2. 이 법 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거래하는 내용의 정보
- 6의3. 총포·화약류(생명·신체에 위해를 끼칠 수 있는 폭발력을 가진 물건을 포함한다)를 제조할 수 있는 방법이나 설제도 등의 정보

<sup>19</sup> 민주당 박광온 의원 블로그 참조(<https://blog.naver.com/kopark2012/221664202190>)

- 7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
- 8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
- 9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(敎唆) 또는 방조하는 내용의 정보

다만, 위 제2호의 “사실이나 거짓의 사실”을 “거짓의 사실”로 개정한다고 밝혔는데, 이는 사실적시 명예훼손이 표현의 자유를 침해하고 사회적 비판을 위축시킨다는 우려를 반영했기 때문이다.

#### 나. 허위조작정보에 대한 임시조치 및 이의신청권

정보통신망법 제44조의 2는 “사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우” 그 침해를 받은 자는 정보통신서비스 제공자에게 침해사실을 소명하여 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청할 수 있고, 정통신서비스 제공자는 지체 없이 삭제를 할 수 있으며, 권리침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우 해당 정보에 대한 접근을 차단하는 임시조치를 할 수 있다.

그런데 종합대책은 위 임시조치를 기존 정보통신망법이 정한 “사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우”라는 범위를 넘어, 위 9가지 불법정보에 대하여 할 수 있도록 확대하였다.

다만, 임시조치에 대한 이의신청권을 신설하여, 이의신청된 정보는 즉시 복원되도록 하고, 방송통신위원회의 명예훼손 분쟁조정부(5인 구성)를 온라인분쟁조정위원회(50인 구성)로 개편하여 이의신청된 정보를 신속하게 조정하도록 개정하였다.

#### 다. 징벌적 손해배상의 도입

허위조작정보 중 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보를 유통할 경우 고의 또는 중과실이 있는 허위조작정보 생산자 및 유통자 또는 이를 방

치한 플랫폼을 대상으로 허위조작정보 피해에 대한 배상책임의 법적 근거를 마련하겠다고 하였다.

### 3. 민주당의 허위조작정보 종합대책의 내용에 대한 평가

위 종합대책에 대해서는 아래와 같이 긍정적 평가와 부정적 평가가 가능하다.

#### 가. 긍정적 평가

##### (1) 『가짜정보 유통 방지에 관한 법률안』의 ‘가짜정보’ 개념을 포기한 점

민주당 허위조작정보대책특별위원회의 위원장인 박광온 의원은 2018. 4. 5. 『가짜정보 유통 방지에 관한 법률안』을 대표 발의하였고, 이 법은 제2조에서 ‘가짜정보’를 “정부기관 등에서 명백하게 그 내용이 사실이 아니라고 판단한 정보”라고 규정하고 있다. 이는 정보의 진실성 여부와 무관하게 그 진위 여부를 정부기관의 판단에 맡기고 있다. 이에 대해서는 정부의 지나친 권한 강화에 따른 오남용 우려와, 표현의 자유 침해 문제 등의 비판이 일었다.

종합대책에서는 이러한 비판을 의식하였는지, 위 법안에서 정한 ‘가짜정보’의 정의를 포기하고, “다툼이 있는 사안에 대해 정부가 나서서 진실과 허위를 판단하는 것이 아닙니다.”라고 하였다. 역행하려던 자세에서 다소 후퇴한 점이 그나마 긍정적으로 평가될 수 있다.

##### (2) 징벌적 손해배상의 도입

종합대책은 “허위조작정보 중 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보를 유통할 경우 고의 또는 중과실이 있는 허위조작정보 생산자 및 유통자 또는 이를 방치한 플랫폼을 대상으로 허위조작정보 피해에 대한 배상책임을 대폭 강화”하겠다고 하였다.

정보통신서비스 제공자, 이른바 플랫폼서비스업자는 콘텐츠의 직접적인 생산자가 아니지만, 가짜뉴스가 창궐하는 비옥한 토양을 제공하였다는 점은 부인하기 어렵다. 그리고 정보통신서비스 제공자는 이런 가짜뉴스들이 인기를 끌수록 광고 수익이나 플랫폼 이용자 수, 플랫폼 인지도 등이 높아질 수 있는 등 사실상 이익을 창출하게 된다는 점에서도, 정보통신서비스 제공자에 대한 의무를 부과하는 근거가 될 수 있다. 그러므로 정보통신서비스 제공자도 가짜뉴스에 대한 책임을 일부라도 져야 한다는 주장은 근거가 있다.

또한 종합대책은 징벌적 손해배상을 불법정보 일반이 아니라, 허위사실 적시의 명예훼손으로만 제한하였다는 점도 긍정적으로 평가될 수 있다.

### (3) 임시조치에 대한 이의신청권

정보통신망법 제44조의 2 제1항은 “사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우” 침해를 받은 자는 정보통신서비스 제공자에게 삭제 등을 요청할 수 있고, 같은 조 제4항은 권리의 침해여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우 해당 정보를 차단하는 임시조치를 30일 이내로 할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 현행법은 이의신청권을 규정하고 있지 않아, 정보통신서비스 제공자가 일단 임시조치를 하게 되면 30일 이내에 복원될 가능성은 거의 전무하다. 만약 30일 뒤에 해당 정보가 복원이 되더라도, 이용자들의 관심에서 사라져 주목받게 될 가능성도 매우 적다. 또한 정보통신서비스 제공자가 책임을 회피하기 위해 일단 임시조치를 할 우려도 제기된다. 이러한 점에서 이의신청권을 부여한 것은 긍정적으로 평가할 만하다.

그러나 아래에서 보는 바와 같이, 종합대책은 임시조치를 할 수 있는 대상을 현행법보다 대폭 확대시켰기 때문에, 이의신청권을 두었다는 점만으로 부정적 평가를 상쇄할 수 있을지는 의문이다.

## 나. 부정적 평가

### (1) 임시조치 대상의 확대

임시조치는 어떤 정보로부터 침해를 받은 자가 정보통신서비스 제공자에게 삭제 요청할 경우, 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간 다툼이 예상되는 경우 해당 정보에 대한 접근을 차단하는 조치이다(정보통신망법 제44조의 2 제4항). 본래 현행법은 정보통신서비스 제공자가 “사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우”에만 임시조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.

그런데 종합대책은 정보통신서비스 제공자가 임시조치를 할 수 있는 대상을 9가지 불법정보(위 2항 ① 참조)로 확대하였다. 일단 즉자적으로 떠오르는 비판은 ‘9가지 불법정보’의 개념이 위헌의 소지가 없을 만큼 명확한지 여부이다. 또한 이와 무관하게, 정보통신서비스 제공자는 사법기관이 아니기 때문에 특정 정보에 대해서 “권리의 침해여부를 판단하기 어렵다” 또는 “이해당사자 간에 다툼이 예상된다”고 하면서 즉시 임시조치를 하는 경우이다.

물론 종합대책은 이의신청권을 규정하고 이의신청이 있는 경우 즉시 정보를 복원하도록 규정하겠다고 하지만, 정보 게시자에게 불필요한 행위를 부과한다는 점에서 실질적으로 표현의 자유를 침해한다는 비판이 가능하다. 또한 정보통신서비스 제공자가 사회적 책임을 부담해야 한다는 점에 대해서는 사회적 동의를 얻을 가능성이 존재하지만, 정보통신서비스 제공자가 공정하게 판단할 수 있다는 확증 없이, 정보통신서비스 제공자에게 과도한 권한을 부여한다는 점에 대해서 비판이 가능하다.

### (2) 위 임시조치는 방통통신위원회의 심의를 거쳐 제한이 가능한 사실

종합대책이 정보통신서비스 제공자에게 부여한 임시조치는, 사실 현행법의 방송통신위원회의 심의를 거쳐 제한할 수 있다.

9가지 불법정보 중 1호부터 6호까지는 방송통신위원회가 심의위원회 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 처리를 거부·정지

또는 제한하도록 명할 수 있다(정보통신망법 제44조의 7 제2항).

또한 9가지 불법정보 중 7호부터 9호까지는 더 엄격한 요건이 충족될 때 방송통신위원회는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다(정보통신망법 제44조의 7 제3항). 그 요건이란 ㉠ 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있어야 하고, ㉡ 요청받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 시정을 요구하여야 하며, ㉢ 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 시정 요구에 따르지 않은 경우이다.

요약하면, 현행법도 불법정보에 대해서는 방송통신위원회가 심의위원회 심의를 거치도록 하고, 특정 불법정보에 대해서는 더 엄격한 요건을 통해 심의를 거쳐 제한하도록 할 수 있는데, 종합대책은 정보통신서비스 제공자에게는 바로 임시조치를 할 수 있는 권한을 준 것이다.

이미 방송통신위원회를 통해 달성할 수 있는 것을, 공정성이 검증되지도 않았으며 공적 기관도 아닌 정보통신서비스 제공자에게 재차 권한을 부여했다는 점에서 비판이 가능하다. 또한 방송통신위원회가 제한을 하기 위한 요건보다도, 정보통신서비스 제공자가 임시조치를 하기 위한 요건은 더욱 완화되어 있다는 점에 대해서도 비판이 가능하다.

#### 4. 종합대책, 적절한 수단인가?

가짜뉴스에 대해 규제하자는 주장에 대하여 1차적인 비판은 ‘표현의 자유를 침해한다’는 점일 것이다. 특히 가짜뉴스의 문제는 ‘사상의 자유 시장’에 맡겨야 한다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 ‘사상의 자유 시장’은 자유주의 철학과 이상에서 따온 ‘자유 시장 논리’에 기반하고 있는데, 그 대전제인 ‘인간은 합리적이다’는 명제는 이미 온전히 수용하기 어렵다는 점이 증명된 지 오래다. 그리고 공론장에 임하는 각 개인의 진지성·숙고성의 정도가 다르기 때문에, 모든 사람들이 자신이 접한 정보

를 진지하게 숙고하여 적정하게 검증을 시도할 것이라 기대하기 어렵다. 현실적으로 정보의 허위성 여부를 시장에서 확인하기 위해서는 일정 정도 검증에 할애할 시간이 필요한데, 최근 미디어의 환경 상 추후 사실이 밝혀진다고 하더라도 피해 구제는 ‘사후약방문 격’으로 그 의미가 미미한 경우가 허다하다. 인간을 단순히 보편적 합리성을 지닌 존재로 상정하여 전개한 낙관적인 이론들은 이미 실패했거나 대폭 수정되었다는 역사적 사실을 상기할 필요가 있다.

물론 가짜뉴스는 그 개념부터 정의하기 어렵다. 그리고 조금 더 좁혀진 개념인 허위조작정보도 마찬가지이다. 그러나 가짜뉴스든 허위조작정보이든 그 유사한 것들이 최근 미디어의 발달과 함께 세계적으로 범람하고 있고, 종국적으로 민주주의를 파괴할 수도 있다는 우려와 인식은 존재한다. 따라서 가짜뉴스 등을 규제하자는 주장의 ‘목적’은 일견 타당할 수 있다.

그러나 그 ‘수단’이 적정한지, 그 수단을 통해 더 큰 가치가 침해될 여지는 없는지에 대해서는 검토해봐야 한다.

위 종합대책도 이러한 대책이 나오게 된 경위에 대해서는 대체로 공감할 수 있다. 그러나 정보통신서비스 제공자가 임시조치 할 수 있는 대상을 확대하고, 심지어 방송통신위원회를 통해 제한할 수 있음에도 불구하고 정보통신서비스 제공자에게도 임시조치 권한을 부여하는 방안이 적절한 수단인지에 관해서는 큰 의문이 든다.

위 종합대책은 가짜뉴스 등에 대한 규제 등 논의를 촉발시켰다는 점에서 의의가 있다. 아울러 시민단체들은 최근 ‘집단지성의 힘, 가짜 뉴스 검증센터’의 설립 등을 제안하고 있다.<sup>20</sup> 한 개인이 아닌 집단지성에 대한 신뢰를 기반으로, 언론이나 행정기관이 중심이 된 검증·규제의 현실적 장애(시간, 비용, 입법 등 제도 개선의 난망함 등등)를 넘어서고자 깨어있는 시민들-네티즌들과 전문가 집단의 크로스 체크와

20 가짜뉴스 설립센터 제안 간담회, NCKK 언론위원회, 2019. 11. 1.  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=203376> 기사 참조

반응형 모바일 앱 등 플랫폼을 통한 검증 센터 건립을 추진하고 있는 것이다. 이미 막대한 현실적 피해가 발생하고 있는 문제이자, 아직 형성 과정중인 대응 방안들이란 점에서 선불리 결론을 내리기는 어려운 문제이다. 따라서 위에서 주로 살펴본 민주당의 대응방안 등을 곧바로 입법화하기 보다는, 앞서 정리한 문제의식들을 중심으로 더욱더 치열하고 예리한 논의들이 필요하다고 보인다.

## 2019년 여성 인권 분야 보고

### 집필

1. 서문 : 전다운(민변 여성인권위원회)
2. 이주여성 분야 : 박수진(민변 여성인권위원회 이주여성법률지원단장)
3. 가족법 분야 : 천지선, 김의지, 이경재(민변 여성인권위원회 가족법연구팀)
4. 여성폭력 분야 : 이경환, 안지희(민변 여성인권위원회 여성폭력방지팀(미투대응팀))
5. 성착취 분야 : 오수진, 조윤희(민변 여성인권위원회 성착취대응팀)
6. 여성노동과 빈곤 분야 : 여성노동과 빈곤팀 공동집필

### 감수

이한본, 이선경(민변 여성인권위원회)

### 총괄

전다운(민변 여성인권위원회)



## 2019년 여성 인권 분야 보고

### I. 서문

2019년 한해도 여성인권 분야는 다사다난하였다.

우선 2019. 4. 11. 헌법재판소는 낙태죄를 규정한 형법 제269조 제1항, 제270조 제1항 중 ‘의사’에 관한 부분이 여성의 자기결정권을 침해한다는 헌법불합치 결정을 선고하였다. 헌법재판소는 여성의 임신중결 결정이 여성이 처한 신체적, 심리적, 사회적, 경제적 상황에 대한 깊은 고민을 한 결과를 반영하는 자신의 신체에 대한 전인적 결정이라고 평가하면서, 같은 조항에 대하여 합헌이라고 한 2012년 결정을 변경하였다. 이번 결정은 우리사회에서 여성이 임신, 출산, 육아에 있어서 직면하는 현실 속에 인간의 존엄성과 자율성을 존중하고자 하는 헌법재판소의 역사적인 결정이라는 데에는 이견이 없으나, 다만 향후 국회와 정부가 위 결정 취지에 부합하는 입법과 정책을 마련하여 임신중결을 전면 비범죄화 할 필요가 있고 나아가 모자보건법의 전면개정을 통하여 재생산과 관련된 여성의 모든 권리가 보장되도록 하여야 한다.

이주여성 분야에서는, 올해에도 한국인 남편들의 결혼이주여성 폭력 사건들이 두드러지게 나타났으며, 유엔 인종차별철폐위원회는 2018. 12. 강제퇴거의 위험 때문에 미등록 이주 여성들이 자신의 폭력 피해사실을 신고하지 못하고 있는 상황을 방지하고 있는 대한민국 정부의 태도에 대하여 심각한 우려를 표하였다.

또한 가족법 분야에서는 보훈처가 이미 오래전 위헌결정으로 폐지된 호주제에 근거하여 독립유공자 손자녀의 자녀에게 취업지원을 할 때 장손을 ‘장남의 장남’으로 한정해 취업지원을 하는 것은 차별이라는 국가인권위원회 판단이 주목을 받았다. 여성가족부는 국민 여론조사 결과 가족다양성에 대한 인식 변화에 따라 부성주의의 전환을 요구하는 목소리가 높아졌음을 밝혔는데, 실제로 한국 정부는 1984년 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)을 비준하였음에도 불구하고 가족성에 대해 부부가 동일한 권리를 가진다고 한 규정을 이행하지 않고 있어 지적을 받고 있다.

여성폭력방지 분야에서는, 전 충남도지사 안희정의 위력간음 등의 혐의에 대하여 비로소 징역 3년 6개월의 형이 확정되었다. 해당 사건은 근로 현장에서 여성이 직면하는 성범죄의 심각성과 성범죄 피해자에게 공공연하게 행해지는 2차 가해의 심각성을 환기시켜주었으며, 재판과정에 있어서 성인지 감수성의 필요성을 재확인시켜 주었다. 또한 위 사건은 비동의간음죄에 대한 형법 개정 논의를 촉발시키는 계기가 되기도 하였는데 전국 여성인권단체 208개는 ‘강간죄 개정을 위한 연대회의’를 결성하여 강간죄 개정을 촉구하고 있다.

여성노동 및 빈곤 분야에서는, 지난 해부터 이어져온 채용 및 노동환경에서의 성차별 사건들이 계속해서 대두되고 있다. 2019. 9. 감사원에 의해서 서울메트로가 고의적으로 여성지원자들의 면접점수를 조작하여 탈락시킨 사실이 드러났으며, 반도체부품업체인 케이이씨(KEC)는 정당한 이유 없이 여성근로자의 직무등급 및 임금 등을 일제히 차별해온 사실이 밝혀져 국가인권위원회로부터 시정권고를 받았다. 또한 대법원은 국가정보원이 여성과 남성의 직렬을 분리하여 각 정년을 달리하는 방법으로 성차별을 한 사실을 확인하였다.

한편, 광주고등법원은 여성가족부에서 관할하는 아이돌보미 사업에 종사하며 개별가정에서 아이돌보미 업무를 수행하는 여성근로자들이 근로기준법상 근로자에 해당하지 않는다고 하여, 돌봄노동에 대한 법의 보호를 외면하였다는 비판을 받기도 하였다. 또한 정부는 2017년 국정운영 5개년 계획에서부터 성별 임금 격차 문제 해결을 위한 ‘성평등 임금공시제’를 시행하겠다고 발표하였으나, 서울시마저도 아직까지 23개의 산하기관에 대한 성별 임금정보를 공시하지 않는 등 성차별 문제에 대한 정부의 실효성 있는 대책이 마련되지 못하고 있다. 다만, 정부가 8개 정부기관에 새롭게 설치하는 양성평등정책담당관과 배우자의 출산휴가 기간 확대 등의 육아휴직 제도 개편은 양성평등정책의 첫 걸음으로 많은 주목을 받고 있다.

성착취 분야와 관련하여, 2018. 12. 천호동에 위치한 ‘성매매’집결지에서 화재가 발생하여 업소 관리자 및 성착취 피해 여성들 다수가 사망하는 사건이 발생하였으며, 2019. 5. 일제 강점기부터 지속되어온 성매매집결지인 대구 자갈마당이 공식적으로 폐쇄되었다. 또한 남성 유명연예인들과 연예계 산업 종사자들이 불법 촬영물을 제작 및 유포하였다는 혐의로 수사를 받았고, 클럽 버닝썬에서 마약을 이용한 성범죄가 횡행하였음이 밝혀져 공분을 샀다. 한편 대법원이, 실제 여성의 신체 부위를 그대로 형상화한 성기구인 소위 ‘리얼돌’이 관세법상 ‘풍속을 해치는 물품’에 해당하지 않는다고 결정하여 많은 비판을 받았다. 또한 아동 성착취 영상을 공유하는 세계 최대 규모의 인터넷 사이트(웹캠투비디오: W2V)의 운영자가 한국인 것으로 밝혀졌는데, 미국은 해당 사이트에 1회 접속하여 1회 불법영상을 다운로드 받은 행위에 대해 징역 70개월 및 한화 약 4천만원의 배상명령을 선고한 반면, 국내 법원은 위 사이트 운영자의 자백에도 불구하고 징역 1년 6월 등을 선고하여 지나치게 가벼운 처벌이라는 비판을 받았다.

## II. 이주여성 분야

### 1. 주요 이슈

#### 가. 무차별 아내폭행 동영상 공개로 이주여성에 대한 가정폭력 문제 집중 조명

베트남 결혼이주여성이 남편으로부터 무차별 폭행을 당하는 동영상이 공개돼 국민적 공분을 사는 사건이 발생했다. 해당 동영상에는 한국인 남성이 베트남 출신 아내를 2살배기 아들 앞에서 3시간 동안 무차별적으로 폭행하는 모습이 담겼다. 경찰 조사 결과에 따르면 남성은 술에 취한 상태에서 ‘한국말을 잘 하지 못한다’는 이유로 주먹과 발, 소주병으로 아내를 수차례 폭행하였고, 그 폭행으로 아내는 갈비뼈와 손가락이 골절돼 전치 4주를 진단받고 병원치료를 받아야 했다. 또 남성은 2살배기 아들에게 말을 듣지 않는다면 뉘싯대로 발바닥을 때리기도 한 것으로 알려졌다. 베트남 출신 아내를 무차별 폭행한 한국인 남편에 대해 많은 국민들이 크게 분노하면서 “엄정한 수사”와 “법적 처벌”을 요구하는 여론이 거셌고, 정부와 수사기관은 발 빠르게 대처에 나섰다. 경찰은 남성을 특수상해 및 아동학대 등의 혐의로 긴급체포하고 ‘도망의 우려가 있다’며 구속했다. 사건 발생 당시 방한 중이었던 베트남 공안부 장관에게 민감통 경찰청장과 이낙연 총리가 각 유감을 표명하였으며, 해당 사건을 엄정히 수사하고 제2, 제3의 사건이 일어나지 않도록 하겠다고 밝혔다.

하지만 문제는 이러한 한국인 남편의 가정폭력이 결혼이주여성들 사이에서는 드문 일이 아니라는 점이다. 이주여성에 대한 끔찍한 폭력사건은 꾸준히 있어왔다. 한국이주여성인권센터에 따르면 2007년 이후 남편의 폭력으로 숨진 이주여성은 언론에 보도된 것만 21명이다. 2007년에는 재중동포인 아내의 늑골 4개가 골절되고 온몸에 피멍이 들 정도로 폭행당했지만 남편은 1년 6개월 실형에 그친 사례가 있다. 또 2011년에도 베트남 아내가 남편에게 수십 차례 흉기에 찔려 살해당했다. 지난 2018년 12월 9일에는 경남 양산에서 필리핀 출신 이주여성이 남편에게 살해당했다. 이런 끔찍한 가정폭력 사건이 발생할 때마다 이주여성 인권보호를 위한 제도 개선

이 시급하다는 지적이 있었지만, 여전히 실질적인 도움이 될 만한 제도나 환경은 제대로 갖춰져 있지 못한 상태이다. 이주여성들은 가정폭력을 당해도 언어 차이와 사회적 연결망의 부재로 신고를 하기 어렵고, 무엇보다 체류자격이나 국적 취득에 있어 한국인 배우자가 여전히 ‘절대적 권력’을 가지고 있어서 이주여성은 폭행을 당해도 체류 걱정 없이 신고를 할 수 없다.

이처럼 안정적인 체류가 보장되지 않으면 결혼 이주여성의 실질적인 인권보장은 불가능하다. 이번 동영상 공개로 그 어느 때보다 이주여성의 안전에 대한 국민적 우려와 관심이 높아진 만큼, 정부는 반드시 이주여성이 폭력 피해를 적극적으로 신고할 수 있고 안정적 체류가 보장되는 제도를 마련해야 할 것이다.

#### 나. 성폭력 피해 이주여성 관련 정책에 관하여 유엔 인종차별철폐위원회의 우려 표명

2018년 12월 유엔 인종차별철폐위원회는 스위스 제네바에서 한국 정부의 인종 차별 방지 정책을 심의하고 폭력 피해 이주여성에 대한 대한민국 정부의 태도에 우려<sup>1)</sup>를 표명했다. 위원회는 “젠더 기반 폭력 피해를 당한 미등록 이주 여성들이 사법 절차가 진행되는 동안 체류 기간을 연장할 수 있는 권리가 있으나 여전히 해당 사건 종결 후 강제퇴거의 위험이 있어 이들이 피해 사실을 신고하지 못하게 하는데 우려를 표한다”고 밝혔다. 그러면서 성폭력 피해자의 경우 체류자격과 무관하게 적절한 법률 의료 심리지원 제공을 보장할 것, 가해자 처벌 위한 조치를 실시할 것, 미등록 이주 성폭력 피해 여성들이 사건 종결 후에도 그 피해를 제대로 구제받을 수 있도록 체류가능성을 부여할 것 등을 권고하였다.

1 외교부 홈페이지([http://down.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3998/view.do?seq=366905](http://down.mofa.go.kr/www/brd/m_3998/view.do?seq=366905)) 참조

## 2. 주요 판결

### 가. 처제 성폭력 가해자에게 무죄 원심판결을 파기하고 징역형을 선고한 항소심 판결<sup>2</sup>

이 사건은 한국인 남성이 아픈 언니를 대신하여 조카들을 돌보기 위해 초청비자로 들어온 캄보디아 출신 처제를 체류연장 문제와 아픈 언니를 병원에서 나오지 못하게 하겠다는 협박으로 1년여에 걸쳐 지속적으로 성폭행을 해온 사건이다. 1심 재판에서 피해자는 가해자가 언니를 폭행하는 장면을 목격하고 자신도 협박을 당하는 등 심리적으로 공포감을 가진 상태에서 성폭행을 당했다고 주장하였다. 하지만 재판부는 “6개월 동안 피해가 지속되었지만 피해자가 적극 저항한 증거가 없다”며 “피고인이 피해자의 항거를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도의 유형력(폭행·협박)이 없었다”고 무죄를 선고했다. 그러나 항소심인 대구고등법원 제1형사부는 피해자의 진술이 일관되고 피해내용도 구체적이어서 그 신빙성이 인정된다고 판단하여 무죄를 선고한 1심판결을 파기하고 가해자에게 징역 7년을 선고했다. 재판부는 “캄보디아로 보내버리겠다는 등의 협박과 물리적 제압을 통해 강제적으로 성폭행을 당했다는 피해자의 진술이 일관성이 있고 신빙성이 있다”고 밝혔다.

강간죄 성립을 위한 가해자의 폭행 협박의 인정은 폭행 협박의 내용과 정도는 물론 유형력을 행사하게 된 경우 피해자와의 관계, 성교당시와 그 후의 정황 등 모든 사정을 종합하여 피해자가 피해 당시 처했던 구체적 상황을 기준으로 판단하여야 한다. 또한 개별적, 구체적 사건에서 피해자가 처한 특별한 사정을 충분히 고려하지 않은 채 피해자 진술의 증명력을 가볍게 배척하여서는 안 된다. 이 사건 항소심 판결은 1심판결과 달리 나이 차이가 크게 나는 가해자가 언니를 폭행하는 장면을 목격하고 자신도 협박을 당하는 등 심리적으로 공포심을 가진 상태에서 이뤄진 친족관계 성폭행이라는 특수한 상황을 고려하여 피해자의 관점에서 피해 당시 전후 사정을 고려하여 판단하고 피해자 진술에 신빙성을 인정하였다는 점에서 그 의의가 있다.

2 대구고등법원 2019. 10. 10. 선고 2019노53 판결

### 나. 혼인 파탄의 주된 책임이 한국인 배우자에게 있는 경우 이혼한 이주여성의 체류자격이 인정된다는 대법원 판결<sup>3</sup>

2015년 한국인 남성 A(40)씨와 결혼한 베트남 국적 B씨는 유산과 고부갈등의 이유로 이듬해 7월 이혼소송을 제기해 2017년 승소 확정판결을 받았다. 당시 법원은 A씨에게 이혼책임이 있다며 B씨에게 위자료 100만원을 지급하라고 판결했다. B씨는 임신 중 시어머니의 압박으로 편의점에서 일하다 유산했으며 결혼생활 내내 부당한 대우를 받았다. 그러나 B씨는 이혼 후, 출입국·외국인사무소에 결혼이민 체류기간 연장 허가를 신청했다가 거절당했다. 이혼 책임이 두 사람 모두에게 있다고 당국이 봤기 때문이다. B씨는 서울 남부출입국과 외국인 사무소장을 상대로 체류기간 연장 불허가 처분 취소소송을 제기하였으나, 1심과 2심 재판부는 “혼인 파탄의 전적인 책임이 남편 정씨에게 있다 보기 어렵다”며 “B씨에게 일정 부분 책임이 있다”고 판단하며 원고의 청구를 기각했다. 하지만 대법원은 원고 패소 판결을 내린 원심을 깨고 사건을 원고 승소 취지로 서울고등법원에 돌려보냈다. 대법원은 판결문에서 “한국인 배우자의 책임으로 정상 혼인관계를 유지할 수 없는 외국인에게 인도주의적 측면에서 체류를 허용하자는 게 결혼이민 체류자격의 취지”라며 “오직 한국인 배우자의 책임으로 이혼했을 때만 국내체류자격을 연장한다면, 결혼이주여성은 혼인관계를 적법하게 해소하는 데 소극적일 수밖에 없다”라고 지적했다. 이어 “한국인 배우자가 법령을 악용해 결혼이주여성을 부당하게 대우할 수 있다”며 “한국제도 이해나 한국어능력 부족으로 결혼이주여성이 평소 관련 증거를 제대로 수집하지도 못하고 이혼할 수 있다”고 밝혔다.

현행 출입국관리법 시행령은 결혼이민자의 국내 장기체류자격 중 하나로 배우자의 사망이나 실종 외에 ‘그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유’로 정상적인 혼인 관계를 유지할 수 없는 경우를 든다. 위 규정은 실무에서 매우 엄격하게 해석 적용되어서, 대한민국 국민의 배우자 자격으로 비자를 얻은 외국인은 결혼생활이 끝났더라도 전적으로 배우자의 책임에 의해 혼인이 파탄된 경우에만 계속해서 체류자격을

3 대법원 2019. 7. 4. 선고 2018두66869 판결

얻을 수 있었다. 그런데 이번 판결에서 대법원은 혼인 파탄의 책임이 100% 한국인 배우자에 있지 않아도 결혼이주여성의 국내 체류를 허가해야 한다고 판단했다. 즉, 상대방의 전적인 책임이 아닌 ‘주된 책임’이 있음을 증명하면 되는 장기 체류 허가를 받을 수 있게 된 것이다. 이번 대법원 판결은 그동안 결혼이주여성들은 이혼 시 혼인 파탄의 책임이 ‘전적으로’ 배우자에게 있음을 입증해야 한국에 장기체류 할 수 있도록 한 기존 판결에 제동을 걸고 앞으로는 ‘주된 책임’만 입증해도 체류 자격을 연장할 수 있는 가능성이 생겼다는 점에서 그 의미가 있다.

### III. 가족법 분야

#### 1. 주요 이슈

##### 가. 가족다양성에 대한 인식 변화

여성가족부가 2019. 9. 29. 발표한 ‘가족 다양성에 대한 국민 여론조사’ 결과에 따르면 응답자의 상당수가 다양한 형태의 가족이 법 테두리에서 차별받지 않도록 법과 제도를 개선해야 한다고 답했다.<sup>4</sup>

법적인 혼인·혈연관계로 가족의 범위를 제한하는 것에 대해 응답자의 32.7%가 동의하지 않는다고 응답했다. 가족 개념이 전통적인 혼인·혈연 중심에서 보다 확장되고 있는 것으로 확인됐다. 응답자의 67.5%가 혼인·혈연 여부와 상관없이 생계와 주거를 공유한다면 가족으로 인정해야 한다는 데에 동의했다. 가족의 범위를 사실혼과 비혼 동거까지 확장해야 한다는 데에 응답자의 60.1%가 찬성했다. 응답자의 66%는 사실혼, 비혼 동거 등 법률혼 이외의 혼인에 대한 차별 폐지가 필요하다고 답했다.

<sup>4</sup> 여성신문, 2019. 9. 29.자, 「부성주의’ 폐기 수순 밟나… 국민 70% “반드시 아버지 성 따를 필요 없다”

우리 사회에 존재하는 다양한 가족형태에 대해 얼마나 받아들일 수 있는지 조사한 결과, 국제결혼(92.5%), 이혼·재혼(87.4%)은 10명 중 약 9명이, 비혼 독신은 10명 중 약 8명(80.9%)이 수용 가능하다고 답했다. 무자녀 부부(67.1%)와 비혼 동거(65.5%)에 대해서도 10명 중 약 6명이 수용 가능하다고 응답했다.

기존의 법적인 혼인·혈연관계에 의한 가족형태는 물론, 다양한 가족형태를 넘어 생활동반자 관계의 보호까지 기대해 본다.

#### 나. 부성주의 원칙 및 ‘장손’의 해석에 대한 논의

여성가족부의 ‘가족 다양성에 대한 국민 여론조사’에 따르면, 자녀의 성과 본을 아버지를 따르는 것이 아니라 출생신고 때 부모가 협의해 정할 수 있도록 제도를 개선해야 한다는 의견에 70.4%가 찬성했다.

국제 사회는 한국정부에 불평등한 자녀 성 결정제도를 개선하라고 권고해왔다. 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)은 가족성에 대해 부부가 동일한 권리를 가진다고 규정하고 있다. 한국정부는 1984년 유엔여성차별철폐협약을 비준했지만 14년째 가족성에 관한 규정인 제16조 제1항 g호를 ‘유보(reservation)’하며 이행하지 않고 있다.

부성주의 원칙에 근거한 자녀 성 결정제도를 달라진 국민 의식을 반영하고 국제 사회에서 권고에 따라 개정해야 한다는 목소리는 제도 변화로 이어질 것으로 보인다. 여성가족부는 지난해 8월 제3차 건강가정기본계획(2016~2020) 보완계획을 통해 자녀의 성·본 결정 협의 시점을 현행 혼인신고 시에서 자녀출생 시로 확대하는 방안을 검토하겠다고 밝혔다. 대통령 직속 저출산·고령사회위원회도 지난해 12월 ‘저출산·고령사회 정책 로드맵’을 통해 아버지 성을 우선하는 부성주의 원칙에서 부모 간 협의 원칙으로 전환하겠다고 밝혔다.

한편, 국가보훈처는 ‘독립유공자 예우에 관한 법률’ 제16조에 따라 독립유공자의 장손이 질병 등을 이유로 직접 취업하기 어려운 경우 그의 자녀 중 1명을 지정해 장

손을 대신해 취업지원 혜택을 주는 지침을 마련해 운용하고 있었으나, 장손을 호주승 계인을 대체하는 개념으로서 명칭만 변경된 것으로 장남의 장남으로 해석하여 왔다.

이에 인권위는 장손을 남성으로 한정하는 것은 성 역할 고정관념에 기초한 차별로서 헌법에 위배된다고 권고한 바가 있다. 그 권고에 대응하여 국가보훈처는 장손의 기준을 남녀구분 없이 ‘첫째 자녀의 첫째 자녀’로 해석지침을 변경하였다. ‘호주제’ 관행에 근거한 성 역할 고정관념이 개선되고, 가족 내에서 성 평등 인식이 퍼지기를 기대한다고 밝힌 인권위의 입장은 시사하는 바가 크다.<sup>5 6</sup>

「민법」 제781조 제1항은 부성주의 원칙을 규정하고 있는데, 부성주의 원칙을 포기하는 내용의 민법 개정이 이루어져야만 할 것이다.

#### 다. 가사노동에 대한 제대로 된 평가 요구

한국여성정책연구원이 2019. 9. 11. 개최한 ‘2019 여성가족패널 학술심포지엄’에 따르면 맞벌이 부부가 증가하는 시점에서 일하는 여성의 과도한 일·가족 이중부담은 기혼여성의 삶의 질을 결정하는데 더욱 중요해졌다, 가사노동의 불공정한 분담은 여성의 일·가족 갈등을 증가시키고 여성의 결혼생활 만족도를 낮추는 것으로 나타났다고 보았다.<sup>7</sup>

한국 가정에서 가사 분담 시간을 보면 여성은 남성보다 4.4배의 시간을 투입하고 있다. 한국 남성의 가사분담률 16.5%와 가사노동시간 하루 18분은, 수치가 조사된 102개국 중 86위에 그치는 수준이다. 이에 반해 스웨덴은 1.26배 차이 밖에 없어 이 항목에서 1위를 차지했다. 덴마크와 노르웨이, 네덜란드 등도 남성 대비 여성의 가사노동 시간이 1.5배를 넘기지 않았다.<sup>8</sup>

실질적 성평등 실현, 일 생활 균형, 돌봄권 인정 등은 가사노동에 대한 제대로 된 가치 평가에서 시작될 수 있을 것이다. 일 가정 양립 정책이 구호만으로 끝나지 않기 위해서는 실질적으로 양성평등한 가정을 이룩하기 위한 정책이 필요하고, 이를 위해서는 가사 분담률 재고, 가사노동의 의미 등에 대한 좀 더 활발한 연구와 인식 개선 사업 등이 필요하다.

## 2. 주요 판결

### 가. 낙태죄의 위헌성(자기결정권 침해)을 인정한 헌법재판소 결정<sup>9 10</sup>

헌법재판소는 2019. 4. 11. 낙태죄를 규정한 형법 제269조 제1항, 제270조 제1항 중 ‘의사’에 관한 부분이 과잉금지원칙을 위반하여 여성의 자기결정권을 침해한다는 결정(헌법불합치결정)을 하였다. 헌법재판소는 여성의 실질적인 현실을 인정했고, 임신한 여성과 태아의 특별한 관계를 인정했으며, 여성의 임신종결 결정이 자신이 처한 신체적·심리적·사회적·경제적 상황에 대한 깊은 고민을 한 결과를 반영하는 전인적(全人的) 결정이라고 평가했다.

헌법재판소 결정의 주요 내용들을 살펴 보면,

“여성은 임신을 하게 되면 약 10개월의 기간 동안 급격한 신체적·심리적 변화를 겪게 되며, 출산 과정에서는 극도의 고통과 심하면 사망에까지 이를 수 있는 위험을 경험하게 되는데, 임신을 유지하는 한 그와 같은 신체적 부담, 심리적 불안감, 출산과정의 고통 및 나아가 사망에 이를 수도 있는 위험을 여성 자신의 신체로써 직접 감당해야 한다. 우리 법체계 하에서 모자 관계는 출산이라는 객관적이고 확실한 자연적 사실에 의하여 발생하므로, 출산은 모자 관계의 형성으로 이어져 출산한 여성

5 여성신문, 2019. 7. 4.자, 「장남의 장남만 장손?... 인권위 “그것은 성차별입니다”

6 여성신문, 2019. 9. 5.자, 「보훈처, 장손은 ‘장남 아닌 첫째’...인권위 권고 수용」

7 여성신문, 2019. 9. 11.자, 「가사노동 평등할수록 결혼·부부만족도 높다」

8 뉴시스, 2019. 9. 22.자, 「韓 성별 불평등 51위, 남녀 가사 격차는 86위...OECD 조사」

9 헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌바127 결정

10 낙태죄 헌법불합치 결정은 성과 재생산 건강과 권리에 관한 판결로 엄밀히 말하면 가족법 이슈가 아니나, 종래 인권보고서 작성례에 따라 편이상 가족법 분야의 주요 판결로 정리하였다.

은 생모로서 아이에 대한 양육책임을 지게 된다.”

“여성에게 있어서 자녀의 양육은 20년 가까운 기간 동안 끊임없는 신체적·정신적·정서적 노력을 요구하고, 여성이 처한 다양하고 광범위한 사회적·경제적 상황에 따라 적지 않은 경제적 부담과 직장 등 사회생활에서의 어려움, 학업 계속의 곤란 등을 초래할 수 있다. 이러한 부담과 어려움은 성차별적인 관습, 가부장적 문화, 열악한 보육여건 등의 사회적 문제가 가세할 경우 더욱 가중된다. 우리 사회에서 여성들은 여전히 임신·출산으로 인해 사회적·경제적 생활에서 많은 불이익을 겪고 있으며, 육아에 있어서 남성에 비하여 더 큰 부담을 지는 경우가 많아서, 여성들이 일과 육아를 병행하는 데 큰 어려움을 겪는 경우를 흔히 볼 수 있다. 이러한 어려움은 임신·출산·육아로 인한 여성의 퇴직으로 이어져 사회적·경제적 삶의 단절까지 초래할 수 있다. 통계청에 따르면, 2018년 기준으로 기혼여성 취업자 중 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육, 가족 돌봄 등의 이유로 직장을 그만 둔 경험이 있는 ‘경력단절 경험자’의 비율은 15-29세의 경우 2.9%, 30-39세의 경우 26.5%, 40-49세의 경우 46.7%, 50-54세의 경우 23.9%에 이른다고 한다.”

라고 판시하여 임신과 출산 상황의 여성 현실을 성인지적으로 파악했고,

“자기낙태죄 조항이 임신한 여성이 처해 있는 다양하고 광범위한 사회적·경제적 사유에 대하여 형법적 제재의 예외를 전혀 인정하지 않고 있음으로 인해, 임신한 여성은 임신 유지로 인한 신체적·심리적 부담, 출산과정에 수반되는 신체적 고통·위험을 감내하도록 강제당하는 것뿐만 아니라 이에 더하여 위 사유들로 말미암아 임신·출산·육아 과정에서 발생하는 경제적 부담, 직장 등 사회생활의 어려움, 학업 계속의 곤란, 경력단절 등을 포함한 각종 고통까지 겪을 것을 강제당하는 결과에 이르게 된다.”

“자기낙태죄 조항의 존재와 역할을 간과한 채 임신한 여성의 자기결정권과 태아의 생명권의 직접적인 충돌을 해결해야 하는 사안으로 보는 것은 적절하지 않다.”

“임신한 여성과 태아 사이의 특별한 관계로 인하여 그 대립관계는 단순하지 않다. 태아는 엄연히 모와는 별개의 생명체이지만, 모의 신체와 밀접하게 결합되어 특별한 유대관계를 맺으면서 생명의 유지와 성장을 전적으로 모에게 의존하고 있다. 임신한 여성과 태아는 서로 독립적이면서도 의존적인 매우 독특한 관계를 형성하고 있다. 임신한 여성은 자녀가 출생하면 입양 등의 특별한 사정이 없는 한 어머니로서 출생한 자녀에 대한 양육책임을 부담한다. 특별한 예외적 사정이 없는 한, 임신한 여성의 안위(安危)가 곧 태아의 안위이며, 이들의 이해관계는 그 방향을 달리하지 않고 일치한다.”

“이와 같은 특성은 낙태갈등 상황에서도 종종 발현된다고 한다. 일정한 경우에 있어서 임신한 여성들은 자신이 처한 사회적·경제적 상황을 고려하였을 때 임신·출산·육아를 도저히 감당할 수 없을 것이고, 만약 자녀가 출생하면 어머니가 될 자신 뿐만 아니라 태어날 자녀마저도 불행해질 것이라는 판단 하에 낙태를 결심하고 실행한다는 것이다. 위와 같은 판단의 옳고 그름을 따지기에 앞서, 이러한 낙태갈등 상황이 전개된다는 것은 ‘가해자 대 피해자’의 관계로 임신한 여성과 태아의 관계를 고정시켜서는 태아의 생명 보호를 위한 바람직한 해법을 찾기 어렵다는 것을 시사해 준다. 이러한 특성은 추상적인 형량에 의하여 양자택일 방식으로 선택된 어느 하나의 법익을 위해 다른 법익을 희생할 것이 아니라, 실제적 조화의 원칙에 따라 양 기본권의 실현을 최적화할 수 있는 해법을 모색하고 마련할 것을 국가에 요청하고 있다.”

“임신한 여성의 안위가 태아의 안위와 깊은 관계가 있고, 태아의 생명 보호를 위해 임신한 여성의 협력이 필요하다는 점을 고려하면, 태아의 생명을 보호한다는 언명은 임신한 여성의 신체적·사회적 보호를 포함할 때 실질적인 의미를 가질 수 있다.”

“이처럼 임신·출산·육아는 여성의 삶에 근본적이고 결정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제이므로, 임신한 여성이 일정한 범위 내에서 자신의 몸을 임신상태로 유지하여 출산할 것인지 여부에 대하여 결정하는 것은 자신의 생활영역을 자율적으로 형성해 나가는 것에 관한 것으로서 인간의 존엄성과 자율성에 터 잡고 있는 것이다. 이러한 결정은 임신한 여성에게 신체적·심리적·사회적·경제적 결과를

가져오는 것으로서 이를 초래하는 상황은 임신한 여성이 처한 신체적·심리적·사회적·경제적 상황에 따라 복잡하고 다양한 양상을 보인다. 그렇기 때문에 임신한 여성이 자신의 임신을 유지 또는 종결한 것인지 여부를 결정하는 것은 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 자신이 처한 신체적·심리적·사회적·경제적 상황에 대한 깊은 고민을 한 결과를 반영하는 전인적(全人的) 결정이다.”

라고 판시하여 낙태 갈등 상황의 임신 여성의 현실을 지적하며, 임신한 여성과 태아의 대결구도를 극복하는 해석을 해냄으로써 낙태죄의 모순점을 지적하였다.

비록 단순위헌을 선고하지 않았기 때문에 국회부의 추가 입법조치가 필요하긴 하지만, 헌법재판소가 대상 조항이 합헌이라는 내용의 종전 결정(헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바402결정)을 변경하여, 낙태죄의 여성에 대한 자기결정권 침해를 인정하고 이를 개선하려는 결정을 내렸다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 국회와 정부가 헌법재판소 결정과 실질적으로는 다수의견인 단순위헌 의견의 취지에도 부합하되 헌법재판소 결정을 넘어 여성의 재생산권을 보장할 수 있는 내용의 입법과 정책을 만들고 시행하기를 기대하며 이를 위해서는 임신종결의 전면 비범죄화, 모자보건법의 전면 개정은 필수적이다. 더 나아가 재생산과 관련된 모든 권리와 피임, 임신, 출산, 임신종결에 대한 정확하고 다양한 최신의 정보제공과 교육, 임신종결 휴가, 의료인에 대한 교육, 미프진 등 임신종결 약물 도입, 임신종결과 피임의 보험급여화 등이 새로운 법률의 제정을 통해 추진되어야 할 것이다.

#### 나. 타인 정자로 인공수정하여 낳은 자녀라도 남편이 동의했다면 친자로 추정<sup>11</sup>

대법원은 2019. 10. 23. 친생추정 규정의 문언과 체계, 친생추정 규정의 기본적인 입법 취지와 연혁, 헌법이 보장하고 있는 혼인과 가족제도, 사생활의 비밀과 자유, 부부와 자녀의 법적 지위와 관련된 이익의 비교 형량 등을 종합하여, ① [친생추정의 적용대상] 아내가 혼인 중 남편의 동의를 받아 제3자의 정자를 사용한 인공수

정으로 자녀를 출산한 경우에도, 친생추정 규정(민법 제844조 제1항)을 적용하여 그 자녀를 남편의 친생자로 추정하는 것이 타당하고, ② [친생추정의 예외범위] 아내가 혼인 중 임신하여 출산한 자녀라면, 유전자 검사 등을 통하여 남편과 혈연관계가 없다는 점이 밝혀졌더라도 여전히 남편의 자녀로 추정된다(친생추정의 예외가 아니라는 취지)고 보아, 원심판결(제1심의 각하 결론 유지)에 대한 원고의 상고를 기각하였다.

이러한 다수의견에 대해서 ① 대법관 권순일, 대법관 노정희, 대법관 김상환의 별개의견으로 첫째, 인공수정 자녀의 친자관계는 민법상 친생추정 규정 적용이 아니라 남편과 아내의 합치된 의사와 시술에 대한 동의를 근거로 인정되어야 하고, 둘째, 자녀가 남편과 혈연관계가 없음이 증명되고, 사회적 친자관계가 형성되지 않았거나 파탄된 경우에는 친생추정 예외가 인정되어야 한다고 하였고, ② 대법관 민우숙의 별개의견 및 반대의견(1명)으로 첫째, 아내가 혼인 중 ‘남편의 동의’를 받아 ‘제3자 제공 정자’로 인공수정한 경우에 한정하여 친생추정 규정이 적용된다고 보아야 하고, 둘째, 동거의 결여뿐만 아니라 외관상 명백한 ‘다른 사정’이 있는 경우에도 친생추정의 예외가 인정되어야 한다고 하였고, ③ 다수의견에 대한 대법관 김재형의 보충의견(1명)이 있었다.

대법원은 보도자료를 통해, 이 판결을 통하여 ① 인공수정 자녀의 신분관계 역시 다른 친생자와 마찬가지로 조속히 확정되도록 함으로써 새로운 임신·출산의 모습을 둘러싼 친자관계 및 가족관계의 법적 안정을 확보하고, ② 오랜 기간 유지된 가족관계에 대한 신뢰보호 필요성, 혼인과 가족생활에 대한 자율적 결정권 보장, 사생활 보호의 필요성 등을 감안할 때 혈연관계만을 기준으로 친생추정 규정의 적용범위를 정할 수는 없다는 점을 분명히 하였다는 것을 밝혔다.<sup>12</sup>

또한, 별개의견 등이 현행 친생부인의 소의 원고적격과 제소기간이 너무 제한적이어서 개별적·구체적인 사건에서 친생추정의 입법 취지를 저해하거나 당사자들

11 대법원 2019. 10. 23. 선고 2016므2510 전원합의체 판결

12 대법원, 친생자관계부존재확인 사건(2016므2510) 보도자료



의 기본권이 제한되는 경우가 있을 수 있다는 점을 강조하고, 이에 따라 합리적인 범위에서 친생부인의 소의 원고적격과 제소기간 등을 조정하는 등 ‘입법적 개선’이 필요함을 지적한 점은 주목할 만하다고 논평했다.

대법원은 기술발달로 혈연관계 판단이 쉬워진 시대 변화와 자녀의 법적 지위 보장 중 어느 것을 우선해야 할지에 대하여 자녀의 신분 보호가 우선이라는 판결을 내린 것으로 보인다. 위 판결은 ① 남편의 동의하에 타인 정자로 인공 수정하여 낳은 자녀와 ② 부인이 혼외 관계를 통해 낳은 자녀에 대한 2가지 케이스에 대한 판단이 담긴 것으로서, ①의 경우는 남편이 출생시에 동의하여 출산 후 양육하여 온 경우인데, 추후 다른 사정변경에 따라 친생자관계를 부정하는 것을 허용하지 않은 판결로 타당해 보이지만, ②의 경우는 논쟁의 대상이 되는 경우로서 사회적 합의를 모아 입법적으로 개선될 필요성은 있다.

현행법이 엄격한 친생추정 제도를 두고 있는 취지 및 친자로 알고 살아온 자의 복리를 위해 대법원 전원 합의체 판결의 결론 자체에는 공감하지만, 친생추정이라는 방법을 통하여 자의 복리를 도모하는 것에 대한 문제점은 있으므로(즉, 친생자가 아님이 밝혀져도 친생추정을 통하여 자의 복리를 도모하는 것) 전원합의체 판결의 별개의견 및 반대의견 등이 지적한 부분에 대한 논의를 바탕으로 입법을 통한 개선 필요성은 있다.

#### 다. 결혼이민자 출산·양육 도와줄 가족, ‘여성’으로 한정된 것은 잘못<sup>13</sup>

서울고등법원은 베트남 남성 A(37)씨가 인천출입국·외국인청을 상대로 “체류 자격 변경을 허가해달라”고 낸 소송에서 1심을 깨고 원고 승소로 판결했다. A씨의 여동생은 2007년 한국인 남성과 결혼해 2014년 자녀를 낳고 한국 국적을 취득한 이후 A씨는 여동생의 자녀이자 자신의 조카 양육을 돕겠다고 기존 단기방문(C-3) 비자가 아니라 방문동거(F-1) 자격 비자의 취득을 신청했다. 그러나 출입국당국은 A

씨가 여성이 아니라는 이유로 이를 거절했다.

이 처분은 법무부 출입국·외국인정책본부의 체류관리지침(내규)이 그 근거가 됐다. 이 지침은 임신·출산한 결혼이민자가 부모에게 도움을 받기 어려울 경우 양육을 지원하는 목적으로 다른 가족에게 최장 4년 10개월까지 F-1 비자 자격을 줄 수 있도록 규정하고 있다. 다만 그 대상을 ‘만 18세 이상의 4촌 이내 혈족 여성 1명’으로 제한한다. A씨가 낸 소송에서 1심은 이 규정에 따라 A씨가 ‘여성’이라는 기본적 요건을 충족하지 못했다고 F-1 체류 자격을 부여하지 않은 처분이 타당하다고 판결했다.

그러나 2심 판단은 반대였다. 재판부는 외국인의 체류 자격을 구체적으로 규정한 출입국관리법 시행령이 F-1 체류 자격을 여성으로 한정하지 않은 점을 지적했다. 시행령은 F-1 체류 자격을 ‘피부양, 가사정리, 그 밖에 유사한 목적으로 체류하려는 사람으로 법무부 장관이 인정하는 사람’ 등으로만 규정하고 있다. 재판부는 “체류관리지침은 행정청 내부의 사무처리준칙에 불과하다”며 시행령의 취지를 우선해야 한다고 봤다. 이어 “(지침대로면) 4촌 이내의 여성 혈족이 없는 결혼이민자의 경우 출산·육아 지원을 받지 못하는 차별을 받는 것이 명백하다”며 “이런 차별적 취급에 합리적인 이유가 있다고 보이지 않는다”고 밝혔다.

이에 대하여 출입국당국은 A씨가 노동 능력이 있는 남성으로 국내에서 불법 취업을 할 가능성이 크다고 F-1 체류 자격을 허용할 수 없다고 항변했으나, 재판부는 “결혼이민자 가족의 불법 취업 관련 통계를 봐도 남성과 여성 사이에 유의미한 차이가 있다고 보기 어렵다”며 “이는 문화적 배경이나 여성의 노동 참여율 등 변수를 고려하지 않은 것으로 주장의 합리성도 인정하기 어렵다”며 받아들이지 않았다.

이 결정은 비단 결혼이주여성의 경우에만 한정되는 것이 아니라 일반적인 경우에도, 출산·양육을 도와줄 가족은 ‘여성’이라는 고정관념은 이제 더 이상 유효하지 않다는 점을 분명히 밝힌 데에 의의가 있으며, 외국인 남성에게 대하여 막연히 한국에 입국하여 불법 취업할 것이라는 선입견에 대하여 제동을 걸었다는 것에 의미가 있다고 할 것이다.

<sup>13</sup> 한국일보, 2019. 10. 28.자 「고법 “양육 도움 비자, 베트남 아내의 오빠에도 줘야”

## IV. 여성폭력 분야

### 1. 개관

여성인권에 대한 관심은 2016년 강남역 살인사건에서 촉발되어, 미투운동과 불법촬영물 편파수사 규탄시위에 이르기까지 다양한 이슈를 거치며 빠르게 확산되었다. 2019년에는 미투운동으로 제기된 성폭력 사건에 대한 재판결과가 나오고, 관련 법제도에 대하여 보다 구체적인 논의가 이루어졌고, 2018년 한해 동안 발의된 법안이 나 제도에 대한 평가가 주로 이루어졌다.

### 2. 주요 이슈

#### 가. 불법촬영과 디지털성범죄 일반

불법촬영 및 유포는 지난 10년간 가장 빠르게 증가한 성범죄 유형이다. 카메라 등을 이용한 촬영죄 적발 건수는 해마다 증가하고 있는데, 경찰청 통계에 의하면 2010년 1,134건에서 2015년 7,623건으로 7배가 증가하였다. 더불어 이러한 범죄에 이용되는 소형 카메라 모듈시장은 약 300억 달러 규모로 해마다 30%씩 성장하고 있다. 이와 같이 범죄가 급증하고 있음에도 불구하고 검찰의 기소율은 오히려 떨어지고, 집행유예와 벌금이 선고되는 비율이 86.64%에 달해 처벌 수위가 매우 약하다는 점이 문제로 지적되고 있다. 2010년 검찰의 카메라 등 이용 촬영죄 기소율은 72.6%(484건)이었는데, 2016년에는 31.5%(1,846)건으로 급감하였다. 2011년 1월부터 2016년 4월 말까지 서울 지역 관할 각급법원에서 카메라 등 이용 촬영죄로 1심 판결이 선고된 사건 1,540건 중 71.9%(1,109건)는 벌금형, 14.67%(226건)는 집행유예, 7.46%(115건)은 선고유예였으며 징역형은 5.32%(82건)에 불과하였다.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 한국여성변호사회 「온라인 성폭력 실태 및 피해자 지원을 위한 심포지엄」 자료, 2016

성관계 영상 등을 인터넷에 유포하는 디지털 성범죄 또한 심각하다. 디지털 성범죄로 인한 피해자들은 타인에 대한 신뢰의 상실, 주변사람들이 알아볼지도 모른다는 두려움 등으로 자살충동과 우울증, 분노 등 PTSD를 경험하며, 이는 강간 피해자의 정신적 피해와 유사성을 갖는다.<sup>15</sup> 인터넷 매체의 특성상 일단 한 번 유포가 이루어지면 그 유포범위를 추적하여 피해 규모를 파악하기가 어려우며, 웹사이트에 업로드 된 영상은 적발 후 삭제한다고 하더라도 개인이 소장하고 있는 경우 언제든지 다시 유포될 위험이 있다는 데에 문제의 심각성이 있다. 또한 유포를 하겠다고 협박을 당하여 피해를 당하고도 주변에 도움을 요청하거나 신고하지 못하는 경우도 있다. 피해자가 자신의 영상이 유출되었다는 사실을 모르는 경우도 많고 유출된 사실을 알게 되었다고 하더라도 디지털 성범죄 피해자들은 자신의 피해 영상물을 검색하여 해당사이트에 직접 삭제 요청을 하거나 자비로 디지털 장의업체에 의뢰해야 하는데, 사실상 완전한 피해회복은 이루어지지 않으며, 이로 인한 피해자의 정신적 고통과 금전적 부담은 더욱 가중되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 여성가족부는 2018. 4. 산하 한국여성인권진흥원 내에 ‘디지털 성범죄 피해자 지원센터’를 개설하여 불법촬영과 유포 등 디지털 성범죄 피해자들에 대한 상담, 삭제지원, 수사지원, 소송지원, 사후모니터링(점검) 등의 서비스를 제공하기 시작하였다. 민간시민단체인 한국사이버성폭력대응센터도 디지털 성폭력 피해자에 대한 지원활동 및 관련 법제도 개선운동에 주력하고 있다.

한편, 2018년 불법영상물 해비업로더와 수익금을 나누며 불법영상물의 유포를 조장해 온 웹하드 업체의 “웹하드 카르텔”이 사회적 문제로 떠올랐다. 이에 경찰은 2018. 8. 31.부터 100일 동안 사이버 성폭력 범죄 특별단속을 벌여 불법촬영물 사범 3,000명 이상을 검거하였고, 불법촬영물 유포를 통하여 얻은 불법수익 금액이 1,211억 3,700만원에 달한다고 발표하였다. 그러나 집중 단속에도 불구하고, 2019년에도 불법촬영물 판단기준의 불명확성과 낮은 처벌수위로 인하여 범죄예방은 제대로 이루어지지 않고 있다.

<sup>15</sup> 한국여성변호사회 「온라인 성폭력 실태 및 피해자 지원을 위한 심포지엄」 자료, 2016

2019년 한 해 동안 불법촬영물 관련한 범죄에 대한 처벌수위가 지나치게 낮다는 점을 지적하는 기사들이 주를 이루었다. 상습적으로 불법촬영물을 촬영한 경우에도 집행유예가 선고되고, 동료 여직원의 탈의실에 카메라를 설치하여 피해가 중대함에도 불구하고 벌금 500만원이 선고되기도 하였다. 무엇보다도 불법촬영물 사이트 운영자에 대한 솜방망이 처벌에 대하여는 거센 비판이 일었다. 국내 최대 불법촬영물 공유 사이트였던 ‘소라넷’을 공동운영한 혐의에 대하여는 징역 4년이 선고되었고, 범죄수익금도 추정되지 않았다. 또한 전세계 최대 규모의 아동 성착취 영상 사이트인 ‘웰컴 투 비디오’를 운영한 혐의에 대하여는 불과 1년 6개월의 징역형이 선고되기도 하였다. 또한, 지상파 방송국 유명 앵커부터, 성폭력 전담 재판부 판사, 경찰관, 소방관, 조종사, 교수 등 고도의 윤리의식이 요구되는 직업을 가진 피의자들이 불법촬영혐의로 줄줄이 입건되는 등 사회 전역에 걸쳐 불법촬영 및 디지털 성범죄 문제가 불거졌다.

지나치게 낮은 처벌수위 외에도 불법촬영물에 해당하는지 여부에 대한 판단기준이 모호하다는 점 또한 이슈가 되었다. 이른바 ‘레깅스 판결’<sup>16</sup>에서 법원은 레깅스는 일상복이기 때문에 피해자의 성적 수치심을 유발하는 불법촬영물이라고 볼 수 없다고 판단하였으나,<sup>17</sup> 레깅스를 입은 여성을 성적 대상화하는 유흥업소가 존재하는 등 일상복을 입은 여성도 충분히 성적 대상화가 될 수 있다는 점, 피해자가 레깅스를 입고 대중교통에 탑승하였다는 사실을 무죄 근거로 삼아 피해자에게 책임을 돌리고 있는 점, 일상적으로 노출하는 신체 부위로 노출 정도가 과하지 않은 경우에도 피고인의 촬영의도 등을 고려하여 유죄 판결한 사건도 있는 점,<sup>18</sup> 법원이 카메라등이용촬영죄의 보호법익을 ‘피해자의 성적 자유 및 함부로 촬영당하지 않을 자유’로 판시하는 취지와도 배치된다는 비판이 가능하다.

한편, 위 ‘레깅스 판결’의 판결문에는 불법촬영 동영상의 캡처 사진이 그대로 공개

되어 법원이 판결문으로 피해자에게 또다른 피해를 입게 한다는 지적이 있었으며,<sup>19</sup> 그 여파로 2019. 11. 13. 대검찰청은 불법촬영 사진을 공소장에 첨부하지 말라고 일선청에 지시했다.<sup>20</sup>

## 나. 1인 가구 성범죄

이른바 ‘신림동 원룸사건’으로 여성 1인 가구 성범죄에 대한 사회적 경각심이 높아졌다. 우선 초반의 경찰 대응에 대한 비판이 제기되었다. 피해자는 경찰서에 피해를 신고했지만 성범죄가 아닌 단순 주거침입으로 사건을 파악하고 초반에 미진한 대응을 하였던 것이다. 피해자가 현관 CCTV를 SNS에 공개하여 언론에 대대적으로 보도가 되자 경찰이 뒤늦게 피의자에게 주거침입강간죄 혐의를 적용하여 수사에 착수한 것이 공분을 샀다. 그러나 강간죄의 실행의 착수 시점에 대한 판단 문제(주거침입행위를 강간죄의 구성요건인 폭행, 협박의 착수로 볼 수 있는가 하는 문제)로 인하여 법원은 결국 피고인에게 단순 주거침입죄 혐의만 인정하였고 이로 인해 입법의 미비가 지적되기도 하였다. 현행 성폭력범죄의처벌등에관한특례법 제12조는 성적 목적을 위하여 “다중이용장소”에 침입한 행위를 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있는데, 성적 목적으로 “주거침입”을 하는 경우는 처벌하는 규정이 없어 이를 처벌하는 법안이 발의되기도 하였다.<sup>21</sup>

## 다. 체육계 성폭력

쇼트트랙 국가대표 선수 심석희가 전 국가대표 코치 조재범의 성폭행을 고소하면서 스포츠 미투 운동이 새롭게 주목을 받게 되었다. 국가인권위원회는 스포츠인권특별조사단을 발족하여 직권조사, 학생운동선수 인권실태 전수조사 등을 실시하였는데, 초중고 학생선수 63,211명을 조사한 결과, 초중고 선수 2,212명이 성폭력을 당한 경험이 있었다. 성폭력 피해자 중 초등학생 선수는 438명 이었고, 중학생

16 의정부지방법원 2019. 10. 24. 선고 2018노3606 판결

17 연합뉴스, 2019. 10. 28.자, 「“레깅스는 일상복”...착용 여성 뒷모습 몰카 성폭력 무죄」

18 대전지방법원 2012. 10. 10. 선고 2012노1168 판결. 사안은 대학병원 안내데스크 의자에 앉아 있던 여성이 근무복인 치마와 스타킹을 착용한 하반신 뒷모습을 촬영한 것이다. 전윤경, 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(카메라등이용촬영)죄의 구성요건 해석 및 개선방안」, 『법학연구』 19(3), 인하대학교 법학연구소, 2016, 122-123쪽.

19 한겨레, 2019. 11. 3.자, 「“레깅스 불법촬영 무죄” 법원, 판결문에 피해 여성 사진 실었다」

20 한겨레, 2019. 11. 19.자, 「대검 ‘불법촬영 사진 공소장에 신지 말라’ 일선청에 지시」

21 헤럴드경제, 2019. 06. 26.자, 「신림동 원룸사건’ 강간미수 혐의 적용에 법조계 ‘가우뚱’」

1,071명, 고등학생은 703명이었다. 강간 피해도 중학생은 5건, 고등학생 1건이 있다는 결과가 나왔으며 성관계 요구도 중, 고등학생 각각 9건 씩 있었던 것으로 파악됐다.<sup>22</sup> 아동·청소년 대상 성범죄 신고의무 대상자에 체육단체의 장과 종사자를 포함시키는 이른바 ‘체육계성폭력방지법’이 최근 간신히 통과되었다. 선수 10명을 상습적으로 추행한 전 김도 국가대표 감독에게 징역 2년형이 선고되었고, 유도선수 신유용을 성적으로 착취한 코치에게는 징역 6년이 선고되었다.

스포츠 미투 운동에 의해 체육계의 성폭력 문제의 심각성이 다시 한 번 드러났으나 실효적인 대응은 이루어지지 못하고 있다. 심석희 선수의 폭로 직후 국회는 이번에는야말로 체육계 성폭력을 뿌리 뽑겠다며 의지를 보였다. 지난 1월 이후 더불어민주당(안민석·남인순·권미혁·신동근·유승희), 민주평화당(김광수), 바른미래당(이동섭), 자유한국당(이종배·윤종필) 등 여야 구분이 없이 국민체육진흥법 일부개정 법률안을 대표 발의하였다. 국회 문화체육관광위원회는 총 11건의 발의안을 통합하고 조정해서 대안 하나를 마련했다. 이 법안은 (성)폭력 가해 지도자의 자격취소 또는 자격정지 요건 강화, 스포츠윤리센터 신설 등을 골자로 하고 있다.<sup>23</sup> 그러나 해당 법안은 야당 의원들의 반대로 2019. 11. 기준으로 법사위 상정조차 되지 않고 있다.<sup>24</sup>

## 라. 강간죄 개정 운동

1953년에 제정된 강간죄는 항거가 현저히 곤란한 정도의 폭행, 협박이 동반될 때만을 범죄로 인정하고 있다. 작년 한해 미투운동과 안희정 사건으로 인하여 ‘비동의 간음죄 도입’에 대한 논의가 본격화 되었는데, 강간죄의 구성요건을 폭행, 협박이 아닌 ‘동의 여부’로 개정하자는 목소리가 높아지고 있다. 강간죄 ‘비동의 요건’도 도입 여부에 대한 전문가 조사에서, 54.2%가 폭행, 협박 요건을 ‘비동의 요건’으로 대체하여야 한다고 응답했고, 나머지 20.8%도 폭행, 협박 요건을 유지하되 비동의 간

음죄를 새로 추가하거나, 현재 법원이 유지하고 있는 이른바 ‘최협의설’에 입각한 해석(강간죄가 성립하기 위해서는 ‘피해자의 반항이 불가능하거나 현저히 곤란하게 할 정도의 폭행 또는 협박’이 있어야 한다는 견해)을 변경하여야 한다고 응답하였다.<sup>25</sup> 전국 208개 여성인권단체는 ‘강간죄 개정을 위한 연대회의’를 결성하여 강간죄 개정을 촉구하고 있으며, 비동의간음죄 도입을 내용으로 하는 많은 법률안들이 제출되어 있으나 국회는 이를 제대로 논의조차 하지 않고 있는 실정이다.

## 마. 미투 입법안 미처리

미투 운동의 여파로 수많은 법률안들이 발의되었으나, 국회가 제 기능을 하지 못하면서 대부분의 법률안이 통과되지 못하였고, 내년 회기만으로 인해 폐기될 가능성이 높아지고 있다. 미투 운동 이후 성폭력처벌법, 형법, 성폭력방지법, 남녀고용평등법, 양성평등기본법, 국가공무원법, 군인사법, 민법 등 다양한 법률에 대한 개정안 약 200여건이 발의되었고, 그 내용에는 비동의간음죄 신설, 사실 적시 명예훼손죄 개선 또는 폐지, 성폭력 피해자 2차 피해 방지, 신고의무 강화, 성희롱 형사처벌 규정 신설, 성폭력으로 인한 손해배상 청구의 소멸시효 배제 등 많은 제안들이 있었으나,<sup>26</sup> 이에 대한 사회적 논의나 국회에서의 검토 및 논의가 거의 이루어지지 않은 채 회기가 만료될 상황에 처하게 된 것이다. 미투 운동이 일회적인 성과로 남지 않기 위해서는 법제도 개선이 필수적인데, 이에 대한 많은 사회적 관심과 노력이 필요하다.

## 바. 성희롱 법제화 20주년

성희롱이 법제화된 지 올해로 20년이 되었다. 20년간 법률, 제도, 판례 등 많은 영역에서 발전이 있어 왔지만 우리 사회의 성희롱 문제를 해결하기 위해서는 여전히 남아 있는 과제가 많이 있다. 무엇보다 ‘모욕감’, ‘혐오감’이 성희롱 판단의 기준이 되

22 국가인권위원회 「초·중고 학생선수 62,311명 인권실태 전수조사 결과발표」, 2019. 11. 7.

23 시사인, 2019. 11. 17.자, 「11년 전처럼 또 그냥 그렇게?」

24 민중의 소리, 2019. 10. 28.자, 「여야 앞다퉈 발의했던 ‘체육계 미투법’, 법사위에 상정조차 되지 못한 이유」

25 여성가족부, 「젠더 폭력 관련 법체계 개선방안」, 2018. 12.

26 박복순, 한지영, 「미투」에 따른 법적 대응—미투 법안 분석을 중심으로, 젠더와 입법 포럼 자료집(2018. 5.)

는 현행 법 제도에 대한 고민이 필요한 시점이라는데 공감대가 형성되었다. 영국, 독일, 스웨덴 등에서는 성희롱을 괴롭힘의 하나의 유형으로 정의하고 있다. ‘모욕감’이나 ‘혐오감’ 대신 “원치 않는” 성적 행위로 인해 존엄성이 침해되거나 위협적, 적대적, 비하적, 굴욕적, 모욕적 환경이 조성되는 경우 그 성적 행위에 응하거나 거부하는 것에 의해 고용상의 이익 또는 불이익이 수반되는 경우를 성적 괴롭힘으로 정의하고 있다. 한편, 직장내 성희롱은 민사 손해배상제도를 통해 피해자에 대한 구제가 이루어지는데, 직장내 성희롱은 피해자의 성적 자기결정권 및 인격권 침해 문제 뿐만 아니라 생존권, 노동권 침해를 야기하는 심각한 행위이므로, 성희롱에 대한 징벌적 손해배상제도를 도입하자는 주장이 제기되기도 하였다.<sup>27</sup>

### 3. 주요 판결

#### 가. 안희정 사건 대법원 확정 판결

서울서부지방법원은 2018. 8. 13. 수행비서에게 업무상 위력을 이용하여 성폭력 범죄를 저질렀다는 혐의에 대하여 전부 무죄 판결을 선고하였다. 법원은 ‘위력은 존재하였으나 행사되지 않았다’고 판단하였고 이 판단은 거센 비난을 받았다. 이에 대하여 서울고등법원은 2019. 2. 1. 9건의 성폭력 범죄를 인정하여 안희정에게 징역 3년 6개월을 선고하였고 대법원은 2019. 9. 9. 피고인의 상고를 기각하고 원심판결을 확정하였다.

항소심 판결은 대법원이 성폭력 사건 심리에서 그동안 기준으로 세웠던 여러 법리를 재확인하였다는 점에서 의미가 있다고 평가된다. 형법 및 성폭력범죄의처벌등에관한특례법상 ‘위력’을 구성요건으로 하는 성폭력 범죄는 대부분이 사문화 되어 있었다. 그런데 이 판결 선고로 인하여 형법 제303조에서 말하는 ‘업무, 고용 기타 관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 사람’은 직장에서 실질적으로 업무나

고용관계에 영향력을 미칠 수 있는 사람을 포함한다는 법리와, 성폭력 범죄에서 ‘위력’은 피해자의 자유의사를 제압하기에 충분한 세력으로서 유·무형의 힘을 모두 포함하여 폭행 또는 협박뿐만 아니라 행위자의 사회적 경제적, 정치적 지위나 권세를 이용하는 것도 가능하다는 법리, 업무상 위력추행죄에서 ‘추행’이란 상대방의 의사에 반하는 유형력의 행사가 있는 이상 그 힘의 대소강약을 불문한다는 법리가 확인되었다.

또한 피해자의 진술의 신빙성을 판단하는 기준에 관하여도 지금까지 대법원이 일관되게 세운 기준을 재확인하였다. 항소심 법원은 “성폭행이나 성희롱 사건을 심리할 때 사건이 발생한 맥락과 성차별 문제를 이해하고 양성평등을 실현할 수 있도록 ‘성인지 감수성’을 잃지 않도록 유의해야 한다”는 법리(대법원 2018. 4. 12. 선고 2017두74702 판결 참조)를 충실하게 적용하였고, “피고인의 진술이 경험칙상 합리성이 없고 그 자체로 모순되어 믿을 수 없는 경우 피고인 진술이 공소사실을 인정하는 직접증거가 되는 것은 아니지만 피해자 진술의 신빙성을 뒷받침하거나 직접적인 피해자 진술과 결합하여 공소사실을 뒷받침하는 간접정황이 될 수 있다”는 법리(대법원 2018. 10. 25. 선고 2018도7709 판결)도 충실하게 적용하였다. 항소심 법원은 이 법리를 통하여 1심 법원에서 진행하지 않은 피고인신문을 거쳐, 피고인이 사과를 번복하거나, 피해자와 어떤 관계였는지 진술이 계속 바뀌는 점, 연인관계였다는 피고인의 주장과 모순되는 물증, 피고인의 진술과 부합하지 않는 제3자의 증언 등을 심리해서 피고인의 진술가치를 피해자의 진술 신빙성을 인정하는 간접자료로 활용했다.

이 판결은 성폭력 사건의 재판에서 피해자와 피고인의 진술을 각각 어떤 기준으로 판단해야 하는지, ‘직장 내 성폭력’사건에 적용되는 형사법의 ‘위력 성폭력’을 어떻게 해석해야 하는지를 보여준다는 점에서 중요한 의미가 있다.<sup>28</sup>

27 한국젠더법학회 등 「성희롱 규제 20년, 현재와 미래」 2019. 10.

28 차혜령, 「안희정 성폭력 사건 2심 판결의 의미」, 2019. 3.

## 나. 해군 성소수자 항소심 판결

2018. 11. 국방부 고등군사법원은 같은 부대 하급자인 해군 여군 대위를 1, 2차 직속 상관이 강간 및 강제추행한 혐의에 대하여 1심 판결을 뒤집고 무죄를 선고하였다. 고등군사법원은 피고인들이 피해자가 성소수자임을 인지하고 있었던 상태여서 가해자가 피해자의 의사를 오해할 여지가 있었으므로 피고인에게 강간 또는 강제추행의 고의가 인정되지 않고, 피해자의 진술의 신빙성도 인정하기 어렵다고 판단하였다. 이에 대하여 같은 배를 타고 장기간 항해를 하며 교육을 받아야 하는 근무환경에서 하급자인 피해자가 함장, 부서장에게 거부하거나 저항할 수 없었다는 환경을 전혀 고려하지 않았다는 비판이 제기되었다.<sup>29</sup>

자신이 성소수자임을 밝힌 피해자를 소위 '교정강간'<sup>30</sup>한 부서장과 이를 알고도 똑같은 범죄를 저지른 함장, 그럼에도 불구하고 피해자의 성소수자로서의 정체성은 의도적으로 배제한 군사법원은 모두 '여성'과 '성소수자'를 비정상적인 관리대상으로서 체계적으로 차별하고 존재를 지워온 군대 문화를 승인하고, 소수자에 대한 또 하나의 국가폭력이자 혐오범죄(hate crime)에 가담하였다는 비판을 피할 수 없게 되었다.<sup>31</sup>

또한 이 사건은 성폭력 사건에서 피해자 진술의 신빙성 판단을 함에 있어 대법원 판결이나 안희정 사건을 통해 확인된 성인지 감수성에 따른 맥락적 판단을 하지 않고, 일부 기억이 불확실하거나 사소한 문제가 있는 것을 확대 해석하여 신빙성 판단을 단편적으로 하였다는 점에서도 그 문제가 크다고 하겠다.

<sup>29</sup> 해군 상관에 의한 성소수자 여군 성폭력 사건 공동대책위원회 「고등군사법원 최악의 판결 대법원은 어떤 판단을 해야 하는가」 2019. 2.

<sup>30</sup> 교정강간(矯正強姦, corrective rape)이란 피해자의 성적 지향 또는 성적체성을 이유로 성폭력을 가하는 중범죄의 일종이다. 가해자는 강간함으로써 피해자를 이성애자로 바꾸거나 피해자의 성적체성을 강제할 수 있다고 믿으며 범행하는 경우가 많다(Elizabeth E. Bartle, 「Lesbians and Hate Crimes」, 『Journal of Poverty』, 2000. 참조).

<sup>31</sup> 오마이뉴스, 2019. 9. 5.자, 「성소수자 성폭력 피해자 '불편하다'는 군대, 뒤집힌 판결」

## 다. 10세 여아 성폭행 학원장 감형 논란

10세 초등학생을 자신의 집으로 유인하여 소주 2잔을 먹이고 성폭행을 한 학원장에 대해 폭행, 협박이 인정되지 않는다고 하여 13세 미만 미성년자 강간죄를 무죄로 판단하고, 13세 미만 의제강간 규정을 적용하여 징역 3년을 선고한 항소심 판결이 문제되었다. 13세 미만 미성년자 강간죄는 무기 또는 10년 이상의 징역에 해당하는데, 1심에서는 13세 미성년자 강간죄를 인정하여 징역 8년을 선고한 반면, 서울고등법원이 피해자가 경찰 조사에서 2시간 동안 진술을 회피하였다가 조사관의 종용으로 진술을 시작한 점, 피고인으로부터 직접적인 폭행, 협박을 당한 사실이 없다고 진술한 점, 피해자를 법정으로 불렀지만 출석하지 않은 점을 근거로 폭행 협박이 인정되지 않는다고 판단하고, 미성년자 의제강간규정을 적용하여 징역 3년을 선고한 것이다. 이에 대하여 성인 여성도 강간을 당한 경우 제대로 진술하지 못하는 경우가 많은데, 자신이 처한 상황을 진술하는 능력이 성인에 비하여 부족한 10세 아동이 2시간 동안 진술을 회피한 것을 조사 기술의 부족으로 보지 않은 법원의 판단에 거센 비판이 일고 있다.<sup>32</sup>

## V. 성착취 분야

### 1. 주요 이슈

#### 가. 성매매 집결지 폐쇄 정책

2000년 군산 대명동 화재참사, 2002년 개복동 화재참사 등 성착취 피해 여성들의 안타까운 죽음을 거쳐 2004년 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 전국의 성매매집

<sup>32</sup> 한겨레, 2019. 6. 19.자, 「10살 아이 성폭행'이 3년형이라나... 어디부터 잘못됐나」

결지가 사라지지 않자 정부는 집결지 폐쇄를 포함한 성매매 근절 대책을 추진하기로 하여 현재까지 진행 중에 있는데, 2018년에는 성매매집결지 현장지원사업을 꾸려 여성가족부, 지방자치단체, 사업수행자, 지원그룹, 협력기관 등의 연계를 통하여 집결지 폐쇄와 성착취 피해여성의 자활을 돕도록 하고 있다. 그러나 집결지에 남아 있는 성착취 피해 여성의 생존권 문제 및 포주들의 반발, 재개발시행사의 문제 등으로 이는 순탄하지 않은 과정이다. 이하에서는 집결지에 관련한 최근 사례 몇 가지를 살펴해보도록 하겠다.

#### (1) 천호동 성매매집결지 화재사건

2018년 12월, 천호동에 위치한 성매매집결지에서 화재가 발생해 업소 관리자 1명과 성착취 피해 여성 2명이 숨지고 3명이 부상을 당했다. 경찰은 이에 대해 건축법, 소방법 위반 등 화재 관련 혐의점을 찾지 못했으며, 업소 운영 총괄자로 피의자 A씨를 구속하였다고 발표했다.

그러나 사건규명과 피해지원을 위해 꾸려진 ‘천호동 성매매집결지 화재사건 공동대책위원회’는 기자회견을 통해 경찰의 수사결과 상당수가 사실과 일치하지 않는다고 밝혔다. 공동대책위원회는 화재 직후 사망자의 유류품, 현장에서 발견된 계좌, 생존자의 증언 등을 토대로 A는 실업주가 아닌 실업주의 동생이고, 그는 이미 성매매 알선으로 고소된 상태이며 본인이 다 뒤집어쓰고 들어갈 것이라는 말을 공공연하게 하고 다녔다는 것이다. 또 화재 직후에 이루어진 현장조사를 통해 업소 내부가 불법 개조되었고 화재 비상구가 제 기능을 할 수 없는 상태였던 점이 명백하였는데도 경찰이 이 사건에서 건축법, 소방법 위반 혐의가 없다고 결론을 내렸다는 것이다. 공동대책위원회는 올해 5월 업주와 건물주를 검찰에 고발하였다.<sup>33</sup>

공동대책위원회는 이 참사는 포주들이 여성 성착취를 통해 불법적인 수익을 벌어들일 동안 경찰과 행정기관이 이를 묵인해 오던 중 발생한 것이라며, 진상을 규명할 것과 더불어 국가가 책임을 지고 성매매집결지 폐쇄정책과 여성지원정책을 제대로

마련할 것을 촉구하였다.<sup>34</sup>

천호동 성매매집결지는 국가의 폐쇄 및 재개발 정책의 대상이 되는 곳 중 하나였고, 2018년 이주계획이 세워졌으나 보상비 등의 문제로 이주가 늦어지던 중 위 참사가 일어나게 되었다. 이는 국가가 성매매집결지 폐쇄를 위하여 성착취를 근본적으로 근절하고자 하는 대신, 개발이익을 고려한 재개발·재건축 정책의 차원에서 접근하였으며, 성착취 여성에 대한 지원 및 안전에 대한 고려가 없었다는 점을 보여준다. 국가는 위험에 노출되어 있는 성착취 피해 여성들을 사실상 방관하였고, 포주들은 여성들을 이용하여 더 많은 보상비를 꾀하면서 이주를 거부하였으므로, 이 참사는 국가와 포주들의 공동 책임이라 할 것이다.

#### (2) 대구 자갈마당 강제폐쇄

자갈마당은 1906년 일본식 유곽 설치가 결정되면서 시작된 성매매 집결지이다. 자갈마당이란 명칭은 성착취 피해 여성들이 자갈 밟는 소리 때문에 도망가지 못하도록 바닥에 자갈을 깔았다는 것에서 유래했다. 1990년대 말까지 70여 업소에 600여명의 여성이 있었으나 2004년 성매매방지법이 제정되면서 쇠락의 길을 걷기 시작했다. 그러나 성매매방지법이 제정된 이후에야말로 경찰의 유착비리와 불법 성착취 비호는 명백히 드러나게 되어, 자갈마당 인근 파출소 경찰은 도움을 요청하며 도망온 성착취 피해 여성을 포주에게 다시 넘기고, 포주들과 상습도박을 하면서 어울리는 등의 행태를 보여 왔다.

그런데 올해 5월, 자갈마당의 지주, 업주, 종사자로 구성된 자갈마당 이주대책위원회는 대구경찰청에 비리 경찰관들의 수사를 요구하는 진정서를 제출했다. 진정서에는 전현직 비리 경찰관 10명의 실명, 부서, 계급, 비리 내용 등이 기재되어 있다고 한다. 이주대책위원회가 비리 경찰관을 고발하게 된 배경은 자갈마당의 재개발 문제 때문이다. 자갈마당 주변에 초등학교와 대규모 주상복합단지가 들어서면서 폐쇄를 요구하는 목소리가 커지고 있었고, 권영진 대구시 시장은 취임 후 ‘자갈마당

33 오마이뉴스, 2019. 5. 7.자, 『“천호동 성매매 업소 화재, 수사 결과 납득 못 해”』

34 한겨레, 2019. 5. 8.자, 『“천호동 성매매집결지 화재 수사 결과 사실과 달라…진상 밝혀야”』

폐쇄정책'을 진행하고자 했다. 이러한 상황에서 이권 때문에 자갈마당 업주간의 갈등이 커지면서 기존 유착비리에 대한 문제도 제기된 것이다. 그러나 비리 경찰관에 대한 수사는 수개월 동안 지지부진하여 별다른 성과를 내지 못해, 경찰의 제 식구 감싸기라는 비판이 잇따랐다.<sup>35</sup>

대구시가 추진하는 폐쇄정책에 따라 자갈마당에 대한 전면적인 철거작업은 올해 6월부터 시작되었다. 민간 사업시행자에게 재개발을 맡겨 해당 부지에는 아파트, 오피스텔 등 주상복합단지가 들어설 예정이다. 대구시가 강력한 폐쇄 의지를 밝혔기에, 비록 반발도 있었고, 자갈마당 지주, 업주, 종사자들이 개발시행사와의 건물 매입·이주비 보상 등의 문제로 이주하지 않는 경우도 있었지만, 민간 재개발 사업 시행자들에게 개발이익이 돌아가는 문제가 있다고 한들 자갈마당 업주들이 영업이란 이름으로 성착취를 지속할 수 없게 되었다. 또한 대구시는 대구여성인권센터 '힘내'를 통해 자갈마당 성착취 피해자에 대하여 자활지원 사업을 진행하였다. 현장상담소를 설치하여 상담 및 조사를 벌이고, 조례에 따라 탈 성착취를 위한 자활지원을 신청한 여성에 대하여 자립을 위한 금액을 지원하였다. '힘내'의 신박진영 소장은 6월 인터뷰에서 자갈마당에 더 이상 남아있는 피해 여성이 없는 것으로 파악되었다며, 공간은 사라져도 우리 사회가 저질렀던 시간들은 남고, 그것을 통해 인권에 대해 배울 수 있길 바란다고 말했다.<sup>36</sup>

자갈마당 강제폐쇄의 사례는 성착취 피해 여성들의 자활을 위하여 민관이 공동으로 노력하였다는 점에서 모범이 될 만한 사례이다. 성착취 피해 여성들이 새로이 자리를 잡게끔 도와주는 것은 진정한 의미에서의 '집결지 폐쇄'정책의 의의에 걸맞는 것이라고 하겠다.

### (3) 부산 완월동 성매매집결지 폐쇄 추진

부산 초장동·충무동 일대에 있는 완월동은 일제강점기인 1911년 만들어진 성매

매 집결지이다. 성매매방지법 시행 이후 주춤해졌다고는 하지만 올해 9월까지 37개 업소, 200명의 여성이 있었다. 업주들은 손님을 더 받기 위해 불법 증개축을 일삼아 영업을 이어갔지만 단속이 제대로 되지 않았고, 성매매로 경찰에 입건된 업주와 건물주는 300만 원 이하의 벌금이 부과되었을 뿐이었다.<sup>37</sup>

그러나 완월동에 찾아오는 사람이 줄고 단속이 강화되자, 업소 규모가 줄어들 수밖에 없었다. 성매매 집결지를 폐쇄하려는 부산시와 재개발로 이득을 얻으려는 포주들의 이해관계가 들어맞는 상황이 되었다. 부산 서구청은 완월동 일대에 대한 도시재생활성화지역 지정을 부산시에 요청했으며, 성매매 포주들은 완월동 상인회 '충초친목회'를 조직하여 재개발 과정에서 주도권을 가지려고 시도하였다. 반면에 완월동에 남아있는 여성들은 이 같은 재개발 논의를 잘 모르는 경우도 많고, 재개발이 이루어지면 생계가 위협받는 처지가 된다. 재개발이 진행되면 포주들은 재개발 조합으로부터 영업보상비 등을 지급받을 수 있지만 피해여성들에게 보상비가 돌아가지는 않는다. 완월동 피해여성들에 대한 지원을 이어온 여성인권지원단체 '살림'과 부산지역 시민단체는 완월동 폐쇄 및 공익개발을 위한 시민사회대책위원회를 구성하여 포주들에게 이익이 돌아가지 않는 방식의 공익개발 및 성착취 피해여성의 자활대책을 마련할 것을 촉구하였다.<sup>38</sup>

완월동 폐쇄는 피해여성들의 생존권, 포주들의 이권다툼의 문제가 얹혀 아직도 폐쇄방안을 논의 중이다. 살림, 성매매문제해결을 위한 전국연대 및 여성단체들은 여성 성착취를 통해 불법적인 부를 축적한 업주들에게 개발이익을 쥐어주는 커녕 재산 몰수 추징을 해야 하며, 부산시에서 책임 있는 개입을 통해 성착취 피해여성의 자립과 자활을 중심으로 완월동 폐쇄 정책을 이끌어나아가야 한다고 강력히 주장하였다.<sup>39</sup>

성매매집결지 문제해결을 위하여 성착취 피해 여성의 자립과 자활이 우선시되어

35 연합뉴스, 2019. 9. 30.자, 「대구 집창촌—경찰관 유착 의혹 수사 4개월 넘도록 지지부진」

36 여성신문, 2019. 6. 5.자, 「110년 성매매집결지 '자갈마당' 마침내 폐쇄」

37 부산일보, 2019. 9. 4.자, 「성매매특별법 15년' 여전히 불밝힌 부산 완월동 흥동가」

38 여성신문, 2019. 7. 24.자, 「국내 첫 성매매집결지 부산 '완월동' 여전히 영업... 여성단체 "폐쇄하라"」

39 살림 외, 2019. 7. 7.자, 「부산 완월동 폐쇄 관련 시민사회단체 성명서」



야 하는데, 각 지방 정부의 역량에 따라 조례와 정책이 좌우되고 있으므로 국가의 통일적이고 체계적인 정책수립과 집행이 필요하다. 또한 성매매집결지를 단지 재개발, 재건축의 방법으로 폐쇄하면 죽하다고 생각할 것이 아니라 성착취를 근본적으로 없애는 방식의 접근이 필요하다. 즉, 구매자, 포주에 대한 처벌을 통해 성착취에 대한 수요를 줄이는 방향으로 가야 한다.

## 나. 남성 유흥문화와 성착취

### (1) 고 장자연 사건

2009년 배우 고 장자연이 성접대 강요를 폭로하는 문건을 남기고 세상을 떠났다. 고인이 남긴 문건에는 언론사 대표와 임원, 연예 관련 금전거래를 하는 사업가들에게 접대를 강요받았고 소속사 대표로부터 폭력에 시달렸다는 내용이 담겨 있었다. 이 문건이 KBS에서 보도되면서 피해 사실이 세상에 알려지게 되었으나, 수사과정에서 접대 강요 혐의를 받은 피의자 대부분이 무혐의로 처리되고, 고인의 소속사 전 대표만이 폭행혐의로 기소되었다.

그로부터 9년이 지난 2018년 4월, 장자연 사건 재수사를 요청하는 청와대 청원이 20만 명을 넘어서고 이 사건의 해결에 관한 여론이 모아지면서 법무부 산하 검찰과 거사위원회가 재조사를 시작하였다. 사건이 재조명되는 과정에서 언론은 조선일보 간부가 당시 수사에 외압을 행사한 사실을 보도하였고, 중요 증거들이 누락된 것이 밝혀져 부실 수사 논란이 일었다. 검찰과거사위원회는 2019년 5월 조사를 마치면서 2009년 수사당시 조선일보 측이 경찰에 외압을 행사한 것이 사실이라고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 성접대 및 특수강간은 공소시효가 지났거나, 근거가 희박하다는 이유로 재수사가 어렵다고 최종 결론을 내리고, 다만 고인의 전 소속사 대표의 위증 혐의에 대한 수사를 권고하였다.<sup>40</sup>

검찰이 재수사를 진행하는 과정에서 조선일보 전 기자 조희천의 고인에 대한 강

40 한겨레, 2019. 5. 20자, 「장자연 사건」 재조사, 성범죄 수사권고 못한 채 종결」

제추행 혐의가 드러남에 따라 기소가 이루어졌다. 법원은 “당시 술자리에서 강제추행이 일어났다면 술자리 분위기가 좋지 않았을 것”, “직원들이 수시로 드나들고 공개된 장소에서 강제추행은 어려웠을 것”등의 근거를 들어 조희천에게 무죄라는 1심 판결을 선고하였다.<sup>41</sup> 이에 대해 여성단체들은 여성 신인 배우의 취약한 지위를 이용하여 권력층의 여성에 대한 성착취가 이루어졌음에도 법적 책임을 지는 가해자는 단 한 명도 없으며 강력하게 비판하였다.<sup>42</sup>

한편 국가인권위원회가 고 장자연 사건을 계기로 연예계의 왜곡된 성인지 구조에 대한 실태파악 및 개선 방안 마련을 위해 한국여성정책연구원에 의뢰하여 실시한 2009년 ‘여성 연예인 인권침해 실태조사’에 따르면, 여성 연기자 중 45.3%는 술시중을 드는 일을 요구받은 경험이 있으며, 60.2%는 방송관계자나 사회 유력인사에 대한 성 접대 제의를 받아본 경험이 있었다. 성 접대 제의를 받아본 적이 있는 연기자 중 절반 정도(48.4%)가 성접대를 거부한 후 캐스팅이나 광고출연 등 연예활동상의 불이익을 경험한 것으로 나타났으며, 58.3%는 술시중과 성상납을 거부하면 불이익을 받는다고 생각하고 있었다. 또한 기획사와의 불공정 거래에 대한 경험 조사에서는, 경제적으로 과도한 부담을 지거나 사생활 침해 경험뿐 아니라 인신 구속과 같은 극단적 피해사례도 있었다.

위 실태조사를 통해 연예계에 뛰어들어 신인 배우들이 얼마나 취약한 지위에 있는지를 잘 알 수 있으며, 이를 이용하여 권력층이 연예산업 내부에서 여성에 대한 성착취를 피하여 온 것이 만천하에 드러난 것이 고 장자연 사건이다. 그러나 10년이 지나서야 고 장자연 사건의 수사과정이 얼마나 파행이었는지가 알려졌을 뿐, 가해자들의 처벌은 이루어지지 않았고 성착취 문화도 현재진행형이다. 그러한 의미에서 고 장자연 사건은 아직도 끝나지 않은 사건이다.

41 미디어오늘, 2019. 8. 22자, 「조희천 무죄에 “장자연 특별법 만들어야” 비판」

42 미투운동과 함께 하는 시민행동, 2019.8.23자 성명「참담함을 이루 말할 수 없다. 조선일보 전 기자 조희천 무죄판결로 집단 성폭력 성산업 삭제시키는 재판부 용납할 수 없다. 고 장자연배우의 죽음을 헛되이 한 재판부를 규탄한다. 고 장자연배우 사건을 진상규명하라!」

## (2) 김학의 전 법무부 차관 등에 의한 성폭력 사건

2013년, 박근혜 정부 당시 법무부 차관에 임명된 김학의에 대한 성접대 의혹이 제기되었다. 건설업자 윤중천의 사회 고위층 인사 성접대에 관한 경찰 내사 중 발견된 동영상에 김학의로 추정되는 남성이 유사 성행위를 하는 모습이 발견되었기 때문이다. 경찰은 30명에 이르는 피해자들을 수사하는 과정에서 강원도 원주 별장에서 10여명의 고위층 인사에 대한 성접대가 이루어졌으며, 동영상에 드러난 바와 같이 김학의가 성접대를 받은 것이 확실하다고 결론지었다. 경찰은 김학의, 윤중천을 특수강간 등의 혐의로 검찰에 송치하였는데, 검찰은 동영상 속 여성의 신원을 특정할 수 없다는 등의 이유로 무혐의결정을 내렸다. 2014년, 피해자가 나타나 윤중천으로부터 성폭행과 협박을 당했고 성접대를 강요받았다고 하며 김학의, 윤중천을 검찰에 고소하였는데 검찰은 이에 대하여 다시금 무혐의 결정을 내렸다.

2018년 4월 법무부 과거사진상조사위원회가 발족함에 따라 위 사건을 재검토하게 되었다. 2019년 진상조사단은 당시 검찰이 증거를 누락하는 등 부실수사가 있었음을 밝혔고,<sup>43</sup> 언론은 당시 청와대가 위 사건 수사에 외압을 행사한 사실이 있으며 청와대에서 김학의 임명 전 성접대 사실을 보고받기도 하였음을 보도하였다. 검찰 수사단은 압수수색 등 강제수사에 착수하였고, 윤중천은 김학의에 대한 별장 성접대 동영상을 찍었음을 자백하였다. 검찰은 윤중천과 김학의를 구속하면서, 윤중천에 대해서 강간치상, 특정경제범죄가중처벌법상 사기 및 알선수재, 공갈, 무고 혐의로 기소하였고 김학의에 대하여 금품수수 및 성접대를 받은 혐의로 기소하였다.

이로써 김학의 전 법무부 차관의 별장 성접대 의혹이 불거진 지 6년 만에 이 사건이 재판에 넘겨지게 되었으나, 검찰은 김 전 차관의 성폭행 혐의는 공소사실에 포함시키지 않았다. 검찰은 김학의 전 차관과 피해자와의 성관계 과정에서 폭행, 협박이 동반되었다는 증거가 없고, 별장 성접대 영상에도 김 전차관이 폭행이나 협박을 한 장면이 담겨있지 않았다는 것이었다.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> 한겨레, 2019. 10. 11.자, 「검찰, 김학의 별장 성접대 의혹 2차례 무혐의…‘제 식구 감싸기’ 전형」

<sup>44</sup> 헤럴드경제, 2019. 6. 4.자, 「6년만에 재판받는 김학의…성범죄 규명은 못해」

시민단체들은 기자회견을 열어 이 사건은 소위 ‘성 접대’ 사건이 아니라 특수강간 사건으로 다루어져야 한다고 주장하였다.<sup>45</sup> 여성단체는 고 장자연 사건과 더불어 이 사건의 본질이 남성 지배층 카르텔의 여성에 대한 ‘성착취’라고 규정하며, 철저한 진상규명 및 2차가해 방지를 촉구하였다.<sup>46</sup> 이 사건은 성착취로 규정될 수밖에 없다. 권력층은 자신들의 카르텔을 유지하기 위한 수단으로, 향응과 뇌물, 상납의 도구로 여성을 이용하고 여성의 인격과 존엄을 짓밟았다. 가해자들에게 엄정한 법의 심판이 이루어져야 함은 물론이고, 남성 지배층의 이 같은 성착취 문화는 타파되어야만 한다.

## (3) 버닝썬 게이트

2018년 11월 클럽 버닝썬에서 연예계 산업 종사자인 김씨와 버닝썬 가드 사이의 폭행사건이 일어났는데, 경찰에 폭행 신고가 제대로 받아들여지지 않자 경찰이 버닝썬과 유착관계가 있다는 의혹이 제기되었다. 이 사건이 인터넷과 언론에서 다루어진 것을 시작으로 클럽 내에서 마약이 공공연하게 유통되었으며 마약을 이용하여 여성에 대한 성범죄가 횡행하였다는 것이 밝혀졌다. 이는 버닝썬만의 문제가 아니었는데, 유명 클럽 일부는 유력가인 손님들을 유치하고자 이 같은 범죄행위를 방조하거나 혹은 교사하기도 하였음이 드러났다. 이로 인해 촉발된 혜화역 남성 약물 카르텔 규탄 시위에서는 클럽에서 여성은 남성들에게 상품으로 거래되었다며 약물범죄를 규탄하고 국가에 대책을 요구하기도 하였다.

한편, 클럽 버닝썬을 운영하는 빅뱅 출신 전 가수 승리가 클럽 버닝썬을 로비 장소로 이용하여 투자자들에게 성매매를 알선하고 성접대를 하였다는 제보가 접수되었다. 제보자는 변호사를 통해 승리가 성접대를 구체적으로 지시하는 카카오톡 메시지를 공개하였다.<sup>47</sup> 이는 승리의 소속사인 YG엔터테인먼트의 양현석 대표와도 연관된 문제로서, 원정 성매매 알선, 원정 도박, 탈세와 더불어 일선 유명 클럽들의

<sup>45</sup> 국제신문, 2019. 3. 15.자, 「‘김학의 성접대’가 아니라 ‘집단강간’ 사건… 피해여성들에게 마약 먹인 정황도」

<sup>46</sup> 검찰 과거사위원회의 〈고(故) 장자연 씨 사건〉 및 〈김학의 전 법무부 차관 등에 의한 성폭력 사건〉 진상규명 촉구 기자회견 총 1,033개 단체 참가자 일동, 2019.4.1.자, 「〈김학의 전 법무부 차관 등에 의한 성폭력 사건〉 및 〈고(故) 장자연씨 사건〉 진상규명 촉구 기자회견」

<sup>47</sup> 국민일보, 2019. 3. 12.자, 「#마약 #강간 #폭행 #성접대…승리 게이트’ 버닝썬 사태 총정리」

범죄혐의 역시 도마에 오르게 되었다.

아울러 승리와 가수 정준영, 최중훈, 용준형, 이종현, 로이킴, 에디킴 등 남성 연예인들이 카카오톡 단체 채팅방에서 여성에 대한 불법 촬영물을 공유한 사실도 밝혀졌다. 정준영은 2016년에 이미 성관계 불법촬영 및 유포에 관하여 수사 받은 바 있는데 무혐의 처분을 받았다. 2019년에 이르러 SBS의 보도를 통해 정준영이 카톡방을 통해 성관계를 불법 촬영하여 그 영상들을 수차례 유포해 왔는데 그럼에도 불구하고 경찰 간부의 개입과 일선 경찰의 증거인멸로 무혐의 처분을 받은 것임이 밝혀졌다. 해당 단체방에서는 ‘경찰총장’이 뒤를 봐준다는 언급이 있어 강신명 전 경찰청장, 이상원 전 서울지방경찰청장 등이 유착 의혹의 대상이 되었으나 결국 윤규근 총경으로 밝혀졌다.<sup>48</sup> 윤 총경은 특정범죄가중처벌법상 알선수재, 자본시장법 위반, 직권남용, 증거인멸교사 등의 혐의로 기소되었다.<sup>49</sup> 정준영은 특수준강간 등 혐의로 기소되어 재판 중에 있으나, 승리와 양현석은 성접대 등 여러 혐의에도 불구하고 상습도박 및 외국환거래법 위반의 혐의로만 검찰에 송치되었다.<sup>50</sup>

여성단체는 기자회견 및 성명을 통해 버닝썬 게이트에서 드러난 클럽 내 성폭력, 성매매, 불법촬영물 생산과 유통의 문제들이 총체적으로 보여주는 것은 여성착취를 바탕으로 세워진 성산업 카르텔이라고 주장하였다.<sup>51</sup>

전방위적으로 여성에 대한 성착취가 일어나고 있다. 남성 지배층은 유흥문화로 성폭력을 저지르고, 여성의 성을 침해하고 도구화하였으며, 이를 통해 이윤을 얻으면서 성착취 문화는 산업화되기에 이르렀다. 이러한 여성에 대한 성적 대상화, 착취, 폭력을 용인하고 제대로 처벌하지 않아 온 공권력 역시 성산업 카르텔의 일부이다. 여성폭력과 착취를 자행하는 남성지배 카르텔, 성산업 카르텔은 해체되어야 한다.

48 스포츠동아, 2019. 3. 13.자, 「‘돈 써서 막았다’...경찰과 승리-정준영-최중훈 유착 의심 정황 포착」

49 연합뉴스, 2019. 10. 29.자, 「‘버닝썬 연루’ 윤총경 구속기소...알선수재·직권남용 등 혐의」

50 한겨레, 2019. 10. 31.자, 「‘수억원억대 원정도박’ 양현석 승리 기소의견 검찰 송치」

51 ‘버닝썬’ 관련 공권력 유착 진상규명과 엄중처벌 촉구 기자회견 참가자 일동, 2019.3.21.자, 「‘버닝썬’ 관련 공권력 유착 진상 규명과 엄중처벌 촉구 기자회견」, 한국여성단체연합 외, 2019.6.27.자 논평, 「‘버닝썬 게이트’의 핵심은 여성착취를 바탕으로 한 권력층과 공권력의 비리와 부패이다!」

## 다. 다크웹 아동성착취 영상 사이트 ‘웰컴투비디오’ 사건

작년 한해 동안에는 등록된 웹하드 업체, 필터링 업체, 해비업로드 사이의 웹하드 카르텔이 주된 이슈였다면, 올해는 범죄의 도구로 이용되는 다크웹사이트 이용자에 대한 처벌, 아동청소년 성착취 영상 소지자에 대한 처벌의 문제가 주된 이슈로 떠올랐다.

다크웹은 익명네트워크 내부에 사이버 범죄를 위한 폐쇄적인 공간이다. 사이버 공간을 구성하는 웹(Web)은 딥웹(Deep Web)과 표면웹(Surface Web)으로 구분할 수 있다. 딥웹은 인터넷에서 접근이 불가능한 자원(전체 Data의 95%)이 존재하는 공간을 말하는 것으로 검색엔진을 가진 포털(구글, 네이버, 다음 등)을 통해서 접근할 수 없는 사용자 이메일, 온라인 बैंकिंग, 인터넷 지불창 등을 모두 포함하는 개념이다.<sup>52</sup> 반면에 포털을 통해 접근할 수 있는 부분을 표면웹으로 정의한다. 다크웹은 딥웹의 일부분을 의미하는 것으로 Tor(The Onion Router)와 같은 네트워크 서비스를 통해서 접근할 수 있는 특정 사이트들의 집합체를 말한다.<sup>53</sup>

미국 법무부가 2019. 10. 16. 보도자료를 통하여 “웰컴 투 비디오”라는 아동 성착취 영상물이 공유되는 다크웹 사이트의 폐쇄를 알렸다. 보도자료를 통해 해당 한국인이 관련되어 있다는 사실이 알려지면서 국내에서도 다크웹과 아동 성착취 영상물이 이슈가 되기 시작하였다. 위 보도자료에 따르면, 미국, 영국, 한국 등 수사당국의 국제공조 수사 결과 “웰컴 투 비디오” 38개국에서 337명이 검거되었는데 사이트 운영자는 한국인이었고, 이용자 총 337명중 223명도 한국인이었다. 위 사이트는 2015. 6.에 처음 개설되었는데, 운영자는 이용자들에게 아동 포르노 사진과 영상을 보관하고 유통하는 서비스를 제공하였다. 2018. 2. 기준으로 위 사이트에서 다운로드 받은 건수는 100만 건이 넘었고, 2018. 3. 해당 서버에는 개별 영상 파일 20만 개가 보관 중이었다. 운영자 손씨는 이용자들이 비트코인을 입금하면 사이트에서

52 이정빈, 「토르 히든서비스 서버 분석 사례 및 추적기법에 관한 연구」, 2018.

53 Dr. Digvijaysinh Rathod, 「Darknet Forensics」, 2017. 4.

현금처럼 쓸 수 있는 포인트를 지급하는 방식으로 사이트를 운영하였는데, 아동 성착취 영상을 업로드하거나 신규 이용자를 추천하는 경우에는 따로 포인트를 지급하였고 이 과정에서 일부 이용자들이 주변의 아동을 성적으로 학대하는 영상을 찍어 올리는 상황까지 발생하였다.<sup>54</sup>

대한민국 법원은 “웹캠 투 비디오” 운영자 손씨에게 1심에서는 징역 2년, 집행유예 3년의 선고 및 보호관찰, 40시간의 성폭력 치료강의 수강, 사회봉사 200시간의 명령을 내렸고,<sup>55</sup> 2심은 1심을 파기하면서 징역 1년 6월의 선고 및 40시간의 성폭력 치료프로그램 이수 명령, 5년간의 아동·청소년 관련기관 등 취업제한 명령을 내렸다.<sup>56</sup> 미국 경찰이 다크웹 수사결과를 발표하는 과정에서 이 사실이 알려져 아동 성착취 영상 범죄에 대한 경미한 처벌이 사회적으로 문제가 되었다. 검찰은 손씨가 회원 4,073명에게 아동 성착취 영상 3,055건을 유통하여 4억원을 벌어들인 혐의에 대하여 아동청소년성보호에관한법률 제11조 제2항을 적용하여 기소하였는데, 해당 범죄의 법정형은 징역 10년 이하이므로 중형을 선고할 수 있었음에도 법원이 상대적으로 낮은 형을 선고한 것이다.<sup>57</sup>

이와 달리 미국, 영국에서는 웹캠 투 비디오 이용자에게 중형을 선고하였다. 웹캠 투 비디오를 이용하여 미국 텍사스 주에서 영상을 1회 다운로드하고 1회 접속한 리처드 그레이크프스키(40)에게는 징역 70개월, 보호관찰 10년, 7명의 피해자에 대한

3만 5천달러 배상명령이 선고되었고, 영국의 카일 폭스(26)는 5세 아동을 성폭행하는 아동불법촬영물을 제작해 웹캠 투 비디오에 업로드한 혐의로 징역 22년형을 선고받았다.<sup>58</sup>

미국 법무부가 공개한 공소장에 따르면, 운영자에게 적용되는 기소조항은 아동 성착취 영상물의 게재 공모와 실행, 제작·생산, 유포의 공모와 실행, 자금세탁법 위반 등 9개에 달한다. 기소장에는 손씨가 다크웹을 어떻게 운영하였는지에 대한 자세한 설명이 포함되어 있고, 피의자의 범죄행위를 정교하게 분석하였다. 한국 법원이 “다른 회원들이 업로드 한 것도 상당수 포함되어 있는 점”을 감형사유로 보았으나, 미국 검찰은 오히려 이를 “공모”혐의로 보아 별도의 범죄 혐의로 보았다.<sup>59</sup>

이러한 사실이 보도되자, 국민들이 아동 성착취 영상물 이용자들에게 합당한 처벌을 내려달라는 국민청원을 하였고, 미국 법무부 보도자료가 발표된 지 1주일 만에 20만 명 이상의 국민이 청원에 동참하였다. 미국 사법당국도 범죄인 인도조약에 따라 운영자에 대한 강제송환 요청을 하였고, 운영자에 대한 송환절차가 개시되었다고 알려졌다.<sup>60</sup>

## 2. 주요 판결

### 가. 국내 최대 규모 불법촬영물 공유 사이트 ‘소라넷’ 운영자에 관한 판결

피고인은 2003. 11.부터 2016. 4.까지 남편, 친구, 친구의 남편과 함께 ‘소라넷’ 사이트를 운영하면서, 회원들이 불법 촬영한 750여개의 ‘아동·청소년 이용 음란물’을 포함한 8만 700여개의 음란물을 공유하는 것을 방조하였다. 특히 위 사이트에는 아

54 미국 법무부 「South Korean National and Hundreds of Others Charged Worldwide in the Takedown of the Largest Darknet Child Pornography Website, Which was Funded by Bitcoin」, 2019. 10. 16.

55 서울중앙지방법원 2018. 9. 7. 선고 2018고단1640 판결 참조; 1심은 “이 사건 범행은 아동·청소년에 대한 인식을 성적으로 왜곡하는 것으로 사회에 미치는 해악이 크다”고 하면서 피고인의 혐의를 모두 인정하면서도, 피고인의 나이가 어리고 별다른 범죄전력이 없으며 회원들이 직접 업로드한 음란물이 상당수 포함되어 있었다는 등의 점을 유리한 정상으로 참작하여 위와 같은 형을 선고하였다.

56 서울중앙지방법원 2019. 5. 2. 선고 2018노2855 판결 참조; 2심은 피고인이 ‘아청법’을 검색하거나 여성가족부의 ‘성범죄 알림e’앱을 내려받는 등 범행의 위법성을 잘 알고 있었다는 점을 인정하면서도, 피고인이 자백한 점, 성장과정에서 충분한 보호와 양육을 받지 못한 점, 형사처벌 전력이 없었던 점, 회원들이 직접 업로드한 음란물이 상당수 포함되어 있었던 점, 2019. 4. 혼인신고서를 접수하여 부양한 가족이 생긴 점 등을 유리한 정상으로 참작하여 위와 같은 형을 선고하였다.

57 지난 1년 동안 다크웹에서 아동청소년 성착취 영상을 다운로드하거나 배포한 9개의 사건에 대한 판결문을 보면, 7건의 경우에는 벌금형이 선고되었고, 아동·청소년 성착취 영상 282건을 배포하고 1128건을 다운로드 받았은 피고인에게 징역 6월에 집행유예 2년을 선고되었고, 1080개의 아동·청소년 성착취 영상을 다운받은 피고인에게 징역 4월에 집행유예 2년이 선고되었다. 한겨레 「아동·청소년 성착취 영상 1천개 소지해도 ‘벌금형’」2019. 10. 21.

58 United States Department of Justice 「South Korean National and Hundreds of Others Charged Worldwide in the Takedown of the Largest Darknet Child Pornography Website, Which was Funded by Bitcoin」, 2019. 10. 16.

59 국회아동여성인권정책포럼 등 「아동성착취 사이트 ‘다크웹’ 문제와 대안 마련을 위한 긴급토론회」2019. 10. 30.

60 중앙일보, 2019. 10. 24. 자, 「美법무부, ‘아동음란물 다크웹’ 운영자 손씨 강제송환 요구」

동·청소년 성 착취 영상을 올리는 폴더가 따로 존재하였는데, 이곳을 통해 청소년과의 소위 ‘조건만남’이 이루어지면서 청소년들이 불법 촬영의 피해자가 되기도 하였다. ‘소라넷’은 해외에 서버를 두어 약 17년간 수사기관의 추적을 피해 왔다.

2015년에 ‘소라넷’에 대한 수사가 시작되자 피고인은 해외로 도피하였는데, 경찰이 인터폴에 적색수배를 요청하고 외교부가 여권 반납을 명령하면서 자진 귀국하여 수사를 받았다. 위 사이트는 2016년 핵심 서버가 폐쇄되었으며, 공범 3명은 아직 해외도피 중이다.

올해 1월, 1심은 “소라넷에 게시된 음란물은 성적 도의 관념에 반하는 것을 넘어 보편적인 사람의 존엄성과 가치를 심각하게 훼손하고 왜곡한다. 실제 소라넷의 존재가 우리 사회에 유형적·무형적으로 끼친 해악은 가늠조차 하기 어렵다”고 판단하여, 피고인의 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반의 혐의에 대하여 징역 4년, 추징금 14억여 원의 선고 및 80시간의 성폭력 치료프로그램 이수명령을 내렸다. 2심은 원심 판결을 따르면서도, “피고인 명의의 계좌에 입금된 금액이 소라넷사이트의 운영에 따른 불법 수익금이라는 점이 명확히 인정·특정되지 않는다”고 보아 추징 부분은 파기하였다. 그리고 지난 10월, 대법원은 원심 판단이 옳다는 취지로 확정하였다.<sup>61</sup>

‘소라넷’의 운영 이후로 이를 모방한 불법 음란물 사이트들이 우후죽순 생겼고, 위 사이트가 단지 음란물 유포뿐만 아니라 성폭력 가해 행위가 이루어지는 플랫폼의 역할까지 하였으며, 피고인과 공범들이 ‘소라넷’의 운영을 통하여 수백억의 수익을 올린 것으로 알려진 점을 고려할 때, 징역 4년은 다소 미온적인 처벌이며 디지털 성폭력에 대한 사회적 경각심을 둔화시킬 수 있다는 점에서 우려가 되는 판결이다.

61 대법원 2019. 10. 18. 선고 2019도10479 판결

## 나. ‘리얼돌’ 수입통관보류처분을 취소한 판결

원고는 일본 업체로부터 ‘리얼돌’<sup>62</sup>을 수입하면서 2017. 5. 24. 피고 인천세관에 수입신고를 하였는데, 위 피고는 위 물품이 관세법 제234조 제1호의 ‘풍속을 해치는 물품’에 해당한다는 이유로 수입통관을 보류하는 처분을 내렸다.

작년 9월, 1심은 “리얼돌이 실제 여성의 신체 부위와 비슷하게 형상화되어 있고 사람의 존엄성과 가치를 심각하게 훼손·왜곡하였다고 평가할 정도로 특정 성적 부위를 적나라하게 묘사했다”며, 이 사건 물품이 풍속을 해치는 음란물에 해당하므로 피고의 수입통관보류처분이 정당하다고 판단하였다.<sup>63</sup>

그러나 올해 1월, 2심은 위 물품이 개인용 성기구로서 사람의 존엄성과 가치를 심각하게 훼손·왜곡하였다고 보기 어렵다고 판단하였다. 즉, “성기구를 일반적인 성적 표현물인 음란물과 동일하게 취급하여 규제하는 것은 자제할 필요가 있다”는 2013년 헌법재판소 결정<sup>64</sup>을 인용하여, 성기구는 필연적으로 사람의 형상을 사실적으로 표현하거나 묘사하는 것을 주된 목적으로 제작되는 것이고, 성기구라는 용도를 배제한 채 물품의 형상, 재질, 특징만으로 음란성을 인정할 수는 없으며, 공중에 노출감을 줄 만한 성기구를 공공연하게 전시·판매하거나 미성숙한 청소년에게 노출되는 경우가 아닌 한 성기구를 음란한 물건으로 취급하여 수입 자체를 금지하는 일은 신중해야 한다고 본 것이다.<sup>65</sup> 이후 대법원에서는 심리불속행기각으로 최종 확정되었다.<sup>66</sup>

62 이 사건에서 문제가 된 ‘리얼돌’은 길이 159cm, 크기 35kg으로 머리 부분을 제외한 성인 여성의 신체와 비슷한 형태와 크기로, 사람의 피부와 비슷한 색깔의 실리콘으로 만들어졌으며, 유두와 항문 부분은 선향색으로 채색되어 있고, 성기와 항문 부분은 사람의 것과 유사하게 구멍이 뚫려 있으며, 손톱과 발톱이 표현되어 있고, 팔, 다리, 손가락, 허리 등이 사람의 관절 운동범위에 가깝게 구부러질 수 있도록 만들어진 물품이다.

63 인천지방법원 2018. 9. 6. 선고 2018구합51106 판결

64 성인용품판매점에서 여성 음부 모양의 남성용 자위기구 등을 판매하여 음란물건판매죄 등으로 처벌받은 사건에서, 형법(1995. 12. 29. 법률 제507호로 개정된 것) 제243조 중 ‘음란한 물건을 판매한 자에 관한 부분 및 제 244조 중 ‘판매에 공할 목적으로 음란한 물건을 소지한 자에 관한 부분’이 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다(헌법재판소 2013. 8. 29. 선고 2011헌바176 전원재판부 결정).

65 서울고등법원 2019. 1. 31. 선고 2018누65134 판결

66 대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두35503 판결

위 판결은 음란물에 관한 최근 대법원의 입장과 다소 배치된다는 점에서 의문이 든다. 특히, 대법원은 여자 아동·청소년이 남성과 성관계를 맺는 만화·동영상에 대해서는 사회 평균인의 시각에서 여성 캐릭터가 명백하게 청소년으로 인식될 수 있다는 이유로 음란물로 규정하기도 하였는데, 여성의 신체를 그대로 본뜬 ‘리얼돌’은 그 이유를 명확히 판시하지 않고 성기구라고 판단한 것이다. 또한 지인이나 연예인의 얼굴을 음란물에 합성하는 소위 ‘지인능욕’ 형태의 성폭력이 문제가 되고 있는 상황에서, 누군가와 닮은 리얼돌이 마케팅으로 등장하는 등 여성의 성적 대상화나 인격권 침해 문제가 심화되는 결과로 이어질 수도 있다는 점에서 우려되는 판결이다.

## VI. 여성노동과 빈곤 분야

### 1. 여성노동 현황

#### 가. 낮은 고용률, 높은 임금격차

2019. 10. 통계청이 발표한 자료<sup>67</sup>에 의하면 9월 전체 고용률(15세 이상)은 61.5%로 전년 동월대비 0.3%p 상승하였고, 15~64세 고용률(OECD비교기준)은 67.1%로 전년동월대비 0.3%p 상승하였다. 여성고용률은 52.4% 전년 동월대비 0.8%p 상승하였고, 남성고용률 70.0%로 전년 동월 대비 0.2%p 감소하였다. 실업자는 88만 4천명으로 전년동월대비 14만 명(-13.7%) 감소하였다. 이중 남성은 54만 1천명으로 전년동월대비 6만 3천명(-10.4%) 감소하였고, 여성은 34만 2천명으로 7만 7천명(-18.4%) 감소하였다. 성별 실업률은 남성은 3.4%로 전년동월대비 0.4%p 하락하였고, 여성은 2.8%로 0.7%p 하락하였다.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> 통계청, 2019년 9월 고용동향

<sup>68</sup> 통계청, 2019년 9월 고용동향

2018년 한국의 성별 임금격차는 여전했다. 남성 대비 여성 임금비율이 2017년 64.7에서 2018년 66.6으로 소폭 증가했다.<sup>69</sup> 영국 이코노미스트지의 2019. 3. 자료에 따르면 한국은 여성 임금이 남성과 비교했을 때 34.6%나 적어 OECD 국가 중 꼴찌를 기록했다. 그리고 ‘2019 유리천장 지수’에서 한국은 OECD 29개 회원국 중 꼴찌였다. 한국은 여성 관리자 비율도 12.5%에 불과했고, 여성 기업이사의 비율도 2.3%로 꼴찌인 것으로 나타났다. 스웨덴의 경우 여성 관리자와 이사의 비율이 각각 39.0%, 36.9%였다.<sup>70</sup>

글로벌 투자은행(IB) 크레디트스위스가 2019. 10. 15. 발표한 보고서에서도 한국 기업(73개)의 이사회 내 여성 임원 비율이 3.1%로 순위를 매긴 39개국 중 최하위로 나타났다. 기업의 고위관리직 내 여성 비율도 한국은 3.9%로 조사 대상 국가 중 꼴찌에서 두 번째로 낮았다. 한국 기업의 여성 최고경영자(CEO) 비율은 4%였지만, 최고재무책임자(CFO)로 여성이 있는 기업은 단 한 곳도 없었다.<sup>71</sup>

#### 나. 경력단절

20대 여성고용률은 59.2%, 남성고용률은 57.9%로 여성이 조금 높았으나, 30대 여성고용률은 63.2%, 남성고용률 88.8%, 40대 여성고용률은 65.3%, 남성고용률 91.0%로 각 25.6%p, 25.7%p나 남성이 더 높았다.<sup>72</sup>

2018. 4. 기준 경력단절여성은 184만 7천명으로 전년대비 1만6천명(0.8%) 증가하였다. 15~54세 기혼여성 대비 경력단절여성 비중은 20.5%로 전년(20.0%) 대비 0.5%p, 2011년(19.5%) 대비 1.0%p 상승하였다. 2018년 경력단절여성 중 30~39세의 비중이 48.0%로 가장 높고, 이어서 40~49세(35.8%), 50~54세(8.7%), 15~19세(7.5%) 순으로 나타났다. 경력단절 사유는 결혼(34.3%), 육아(33.5%), 임신·출산

<sup>69</sup> e-나라지표, 남성대비 여성 임금비율.

[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2714](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2714)

<sup>70</sup> 중앙일보, 2019. 3. 8.자 『한국, ‘유리천장 지수’ OECD 국가 중 꼴찌』

<sup>71</sup> 서울경제, 2019. 10. 15.자 『기업 여성 임원 비율 40개국 중 한국 ‘꼴찌’』

<sup>72</sup> 통계청, 2019년 9월 고용동향

(24.1%),가족 돌봄(4.2%), 자녀교육(3.8%) 순으로 나타났다.<sup>73</sup>

한국고용정보원이 발간한 ‘청년 여성의 경력 단절 경험과 임금효과’ 보고서에 따르면, 한국 여성이 결혼 후 5년 이내에 일자리를 잃는 경우가 35.2%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 같은 기간 남성은 불과 4.1%에 불과했다. 경력단절여성은 재취업을 해도 소규모 업체에서 비정규직으로 근무하는 것으로 드러났다. 경력단절여성은 재취업 후 66.2%는 30인 미만 소규모 사업장에서 일했다. 경력단절여성이 비정규직에서 일하는 비율도 48.0%에 달했다. 이는 경력단절을 경험하지 않은 여성(19.6%)에 비해 무려 2.5배나 높았다.<sup>74</sup>

#### 다. 여성노동자의 비정규직화

2019. 8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과<sup>75</sup> 비정규직 노동자는 748만 1천명으로 전년 동월대비 86만 7천명 증가하였으며, 임금노동자중 차지하는 비율은 36.4%이다. 이중 남성이 335만 6천명으로 전년 동월대비 42만 명 증가했고, 여성은 412만 5천명으로 전년 동월대비 44만 7천명이 증가했다. 여성 임금노동자중 비정규직 비중은 45.0%로 전년 41.5%대비 3.5%p 증가했고 남성은 29.4%로 전년 26.3% 대비 3.1%p 증가했다. 비정규직 노동자의 성별 비중은 여성이 55.1%, 남성이 44.9%로 여성이 남성보다 10.2%p 높았다. 전년 동월(55.6%)대비 여성의 비중이 0.5%p 낮아졌으나, 여전히 “여성의 비정규직화”와 “비정규직의 여성화”가 심각한 것으로 나타났다.<sup>76</sup>

2019. 8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과<sup>77</sup> 비자발적 사유로 비정규

직을 선택한 비정규직 노동자는 44.8%였고, 비자발적 비정규직 노동자의 75.4%가 사유로 ‘당장 수입이 필요해서’를 들었다.

#### 라. 여성의 빈곤화

2018년 5인 이상 사업장의 여성 월평균 임금은 244만 9천원으로 전년보다 15만 1천원 증가하였으나, 남성 임금의 68.8% 수준이었다.<sup>78</sup> 2019. 8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과<sup>79</sup>에 따르면, 최근 3개월 간 월평균 임금은 정규직 316만 5천원, 비정규직 172만 9천원으로 143만 6천원의 차이가 있다. 이러한 임금격차는 상대적으로 비정규직 비율이 높은 여성 노동자들이 빈곤에 취약한 상태에 놓여 있음을 보여준다.

## 2. 여성노동 분야

### 가. 주요 입법

#### (1) 양성평등기본법 개정

개정 전 양성평등기본법에는 국가와 지방자치단체 소속 공무원들이 성인지 교육을 의무적으로 받도록 규정하고 있었으나, 시행령에서 교육의 대상을 성별영향분석평가, 성인지 예산, 성인지 통계, 여성을 대상으로 한 폭력 등의 업무를 다루는 공무원 등으로 제한하고 있었다. 이에 본래의 입법 목적을 달성하고자 국가와 지방자치단체 소속의 모든 공무원들이 성인지 교육을 의무적으로 받도록 개정하였다.<sup>80</sup>

한편 국가기관의 장과 사용자가 성희롱 방지를 위하여 취해야 할 조치의 의미를

<sup>73</sup> 통계청, 2019년 통계로 보는 여성의 삶

<sup>74</sup> 국민일보, 2019. 11. 4.자, 『“249만원 vs 199만원... 경력단절여성 임금차 월 50만원 달해”』

<sup>75</sup> 통계청, 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

<sup>76</sup> 다만 이번 2019. 8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과는 이제까지와 달리 ‘예상 고용기간’을 질문하여 예상근로기간을 답한 사람까지 기간제 근로자로 분류하였고, 이에 비정규직 근로자수가 크게 증가한 것으로 보인다. 따라서 지난해 조사 결과와 평면적으로 비교하기는 어렵다(한겨레, 2019. 10. 31.자 기사『이 설문조항 하나로 ‘숨은 비정규직 50만명’ 찾아냈다』).

<sup>77</sup> 통계청, 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

<sup>78</sup> 통계청, 2019년 통계로 보는 여성의 삶

<sup>79</sup> 통계청, 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과

<sup>80</sup> 「양성평등기본법」(2018. 12. 18. 일부개정, 법률 제15985호)

제18조(성인지교육) ① 국가와 지방자치단체는 사회 모든 영역에서 법령, 정책, 관습 및 각종 제도 등이 여성과 남성에게 미치는 영향을 인식하는 능력을 증진시키는 교육(이하 “성인지 교육”이라 한다)을 전체 소속 공무원 등에게 실시하여야 한다.

구체화하고 조치 결과를 여성가족부장관뿐만 아니라 해당 주무부처의 장에게도 제출하도록 하고, 성희롱 방지조치 부실기관의 기준을 대통령령으로 정하도록 하며, 부실기관이 성희롱 방지조치 개선계획을 여성가족부장관에게 제출하도록 함으로써 더욱 실효적인 성희롱 방지조치를 마련하도록 하였다.<sup>81)</sup>

또한 한국여성인권진흥원의 설립에 관한 규정을 신설하여 성폭력·가정폭력·성매매 등을 예방하고 피해자에 대한 보호·지원 사업을 종합적·체계적·안정적으로 추진함으로써 여성 인권을 더욱 두텁게 보호하고자 하였다.<sup>82)</sup>

(2) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 개정(시행 2019. 7. 16. 법률 제 16271호, 2019. 1. 15. 일부개정)

2019. 1. 15. 남녀고용평등법이 개정되어, 적극적 고용개선조치 제도 대상인 사업

#### 81 제31조(성희롱 예방교육 등 방지조치)

① 국가기관등의 장과 사용자는 성희롱을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 성희롱 예방교육의 실시, 자체 예방지침의 마련, 성희롱 사건이 발생한 경우 재발방지대책의 수립·시행 등 필요한 조치를 하여야 하고, 국가기관등의 장은 그 조치 결과를 여성가족부장관 및 주무부처의 장에게 제출하여야 한다.

③ 여성가족부장관은 제2항에 따른 점검결과 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리자에 대한 특별교육 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등의 장은 제2항에 따른 점검결과를 반영한 성희롱 방지조치 개선계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

⑦ 제1항에 따른 성희롱 예방교육의 내용·방법 등 성희롱 방지조치, 제3항에 따른 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등의 기준 및 제5항에 따른 징계 등의 요청 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 82 제46조의2(한국여성인권진흥원의 설립 등) ① 국가는 성폭력·가정폭력·성매매 등을 예방·방지하고 그 피해자를 보호·지원하기 위하여 한국여성인권진흥원을 설립한다.

- ② 한국여성인권진흥원은 법인으로 한다.
- ③ 한국여성인권진흥원은 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ④ 한국여성인권진흥원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.
- ⑤ 한국여성인권진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.
  1. 성폭력·가정폭력·성매매 등 피해자 보호·지원시설 종사자의 양성 및 보수교육
  2. 성폭력·가정폭력·성매매 등 피해자 보호·지원시설 간 연계망 구축 및 운영
  3. 성폭력·가정폭력·성매매 등 피해자 보호·지원을 위한 관련 기관 간 협력 사업 개발 및 지원
  4. 성폭력·가정폭력·성매매 등 피해자 보호·지원시설에 대한 평가지원 및 컨설팅
  5. 성폭력·가정폭력·성매매 등 피해자 보호·지원에 관한 종합관리시스템 구축·운영
  6. 성폭력·가정폭력·성매매 등 예방·방지 및 피해자 보호·지원 프로그램 개발과 관련 연구사업
  7. 제1호부터 제6호까지의 사업에 부수되는 사업 또는 이와 관련하여 국가기관등으로부터 위탁받은 사업
  8. 그 밖에 한국여성인권진흥원의 목적달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
- ⑥ 국가는 예산의 범위에서 한국여성인권진흥원의 운영에 필요한 경비를 출연할 수 있다.
- ⑦ 한국여성인권진흥원에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ⑧ 이 법에 따른 한국여성인권진흥원이 아닌 자는 한국여성인권진흥원 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

주(공공기관과 500인 이상 사업장)가 직종·직급별 남녀 근로자 현황에 더하여 남녀 근로자 임금 현황을 고용노동부장관에게 제출하도록 하였다(제17조의3 제2항).

한국은 OECD 회원국 중 성별임금격차 1위를 계속 유지하고 있어 노동시장에서의 성차별 해소를 위해 성별임금격차에 대한 적극적 대응이 필요한 상황이다. 그럼에도 기존 남녀고용평등법은 남녀 근로자의 ‘수’만을 보고하도록 규정하고 있어 기업별 성별임금격차는 파악하기 어려운 한계가 있었는데 그 문제는 해소할 수 있게 되었다.

그러나 현재 단순히 보고의무만을 지우고 있을 뿐이고, 그에 관한 후속조치 권한은 규정되어 있지 않아 추가적인 법개정이 필요하다. 가령 남녀고용평등법은 근로자·관리자의 수를 기준으로 고용 기준을 정한 후 기준 미달 기업(이른바 ‘성차별기업’)의 명단을 공개할 수 있도록 규정하고 있는데, 성차별기업 공개 기준에 근로자·관리자의 수뿐만 아니라 성별임금격차도 반영하도록 법률이 개정되어야 할 것이다.

(3) 공공기관의 운영에 관한 법률 개정 (시행 2019. 7. 1. 법률 제16092호, 2018. 12. 31. 일부개정)

공공기관의 운영에 관한 법률이 개정되어, 공공기관의 경영공시 사항에 근로자의 고용형태 현황에 더하여 성별 임직원의 임금 현황이 추가되었다(제11조 제1항 제3호). 또한 공기업·준정부기관은 양성평등을 실현하기 위한 임원임명목표를 정하도록 하고, 기관장은 그에 따른 연차별 목표를 수립하도록 하며, 기관장이 목표 수립 및 이행에 관한 연차별 보고서를 기획재정부장관에게 제출하도록 하였다(제24조의2 신설).

문제인 정부의 국정과제, 제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)에 제시된 성평등임금공시제가 공공부문에서 먼저 도입된 것이라고 하겠다. 성별임금격차 문제가 더 심각한 민간기업에도 도입되도록 하는 법률 개정도 조속히 이루어져야 할 것이다.



## 나. 주요 이슈

### (1) 노동에서의 성차별

2019. 9. 30. 감사원의 감사결과, 지하철 1~4호선을 운영하는 서울메트로가 서울교통공사로 통합되기 전인 2016. 7. '모터카·철도장비 운전 분야', '전동차 검수지원 분야' 채용과정에서 단순히 여성이 하기 힘든 업무라는 사유로 합격권이었던 여성지원자 6명의 면접점수를 과락(50점 미만)으로 일괄 조작하여 고의로 탈락시킨 것이 드러났다. 예컨대 '모터카·철도장비 운전 분야'의 경우, 1등(87점)으로 평가받았던 여성지원자의 면접점수는 48점으로 수정되었고, 그 결과 여성지원자는 단 1명도 채용되지 못한 반면 불합격자였던 남성지원자가 대신 채점오류라는 명목으로 합격했다. 현행 남녀고용평등법 상 성별을 이유로 채용차별을 금지한다고 적시하고 있으나(제7조), 그 처벌 규정이 최대 벌금 500만원에 그치고 있기 때문이라는 지적이 있다. 위 서울교통공사는 최근 2년동안 적발된 채용성차별 사건 중 13번째, 공기업으로도 4번째로 적발된 사건이다.

또한, 전국금속노동조합 케이이씨(KEC) 지회가 진정을 낸 결과, 국가인권위원회는 반도체부품업체 케이이씨(KEC)가 직원 채용시부터 여성 노동자에게 가장 낮은 직급을 부여하고, 승격 기회도 제한해 임금을 적게 주었다고 하여 차별시정을 권고하였다. 특히 인권위는 “경정비 능력이 남성 근로자보다 여성 근로자들이 현저한 차이를 정당화할 정도로 특정한 직무이거나 여성 근로자가 감당할 수 없을 정도의 전문 기술과 노력을 요구한다고 보기 어렵다”며 “케이이씨가 여성 근로자는 ‘숙련도가 필요하지 않은 단순반복 작업에 적합’하거나 ‘위험하고 무거운 부품을 관리하는 업무는 담당하기 어렵다’는 성별 고정관념 및 선입견에 기인해 여성 근로자를 합리적 이유 없이 차별한 것으로 판단된다.”라고 권고문에서 밝혔다.<sup>83 84</sup>

<sup>83</sup> 한겨레신문, 2019. 9. 19.자 「인권위, '여성노동자 직급·임금차별' KEC에 시정 권고」

<sup>84</sup> 국가인권위원회, 2019. 9. 20.자 보도자료 「인권위, 여성이라는 이유로 입사 시 등급차별·승진배제 말아야!」

### (2) 여성집중직군에서의 산업재해

2019. 8. 발표된 전국민주노동조합총연맹 정책연구원의 '여성 노동자의 노동환경은 안전한가?' 이슈페이퍼에 따르면, 고용노동부의 2017년 산업재해현황분석 결과 근골격계 질환을 업무상 질병으로 인정받은 노동자 중 여성은 21.4%, 남성은 78.6%로 같은 해 경제활동인구에서의 여성과 남성의 비중 차이(15.2%)를 고려하면 그 차이가 현저한 가운데, 노동 안전·보건 관련 법들이 전통적으로 남성이 집중된 위험 작업에 중점을 두고 있다고 분석하였다. 여성 노동자 건강 문제는 크게 고객 응대 직종의 감정노동과 방문 서비스업 등에서의 성폭력으로 나누어지는데, 이 문제에서도 여성 노동자의 안전이 법적·제도적으로 보장되지 못하고 있음을 알 수 있다. 개정 산업안전보건법이 감정노동에 대한 사업주의 건강장해 예방조치의무를 규정하고 있으나, 대다수의 간접고용근로자에게는 실효성이 없는 규정이다. 남녀고용평등법상 직장 내 성희롱은 가해자가 상급자·근로자인 경우에 벌칙규정을 두고 있지 않고, 여성방문서비스노동자는 고객의 성희롱에 대응할 마땅한 방법이 없다. 여성 노동자의 안전을 위한 성인지 노동 안전·보건의 관점이 필요하다.<sup>85</sup>

한편, LG유플러스 전주 고객센터에서 상담원으로 근무하던 여성이 악성민원에 시달리다 목숨을 끊은 일이 발생하였는데, 2018. 12. 서울질병판정위원회는 회사가 상담원을 보호하는 대신 민원 해결에만 신경을 쓰고 실적 압박을 주는 등 가혹한 노동환경에 노출시켜 상담원을 죽음에 이르게 하였다고 인정하여 위 사건을 산업재해로 판정하였다.<sup>86</sup> 또한 송옥주 더불어민주당 의원실이 2019. 11. 공개한 '방문 서비스노동자 감정노동·안전보건 실태 설문조사 분석 결과'에 따르면 대부분을 여성이 차지하는 가스검침원 등 방문서비스노동자의 경우, 92.2%가 원치 않는 신체적 접촉, 협박 등 위협, 폭행 등에 노출되는 비율이 높았고, 그럼에도 불구하고 대부분 개인사업자로 간주되어 노동자로서 보호받지 못해 피해를 스스로 감수하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.<sup>87</sup> 나아가 학교비정규직노동조합이 2019년 실시한 '학교 급식실 산업안전실태 조사 결과'에 따르면, 9.4%의 근로자가 근골격계 질환 통증을 호

<sup>85</sup> 한겨레, 2019. 8. 20.자, 「근골격 질환 산재 인정, 남성 79% vs 여성 21%...“성인지 노동 안전정책 필요”」

<sup>86</sup> JTBC, 2018. 12. 24.자, 「'고객 감질, 회사 방치' 콜센터 직원 산재 인정」

<sup>87</sup> 헤럴드경제, 2019. 11. 6.자, “아침부터 왜 재수없게 여자가”... 방문노동자들 가슴에 '피멍' 맺힌다

소하였으며 급식조리실의 환기가 제대로 되지 않아 폐암, 뇌출혈을 겪은 사례도 있었다.<sup>88</sup> 산업안전보건법은 산재 예방계획 수립 등을 위한 산업안전보건위원회를 설치하도록 규정하고 있는데, 2019년 9월 기준 이를 설치한 시·도 교육청은 전국 17곳 가운데 서울·부산·대전·세종·강원·충북·전남 7곳에 불과하며, 산업재해 위험이 높은데도 불구하고 학교급식노동자에 대한 안전대책이 미비한 상태이다.

## 다. 주요 정책

### (1) 국가기관 내 성평등 전담부서 도입

성차별·성폭력 등의 문제에 전문적으로 대응하는 양성평등 전담부서를 정부기관마다 신설하는 내용의 직제안이 지난 5월 30일 국무회의에서 통과되었다. 이에 따라 교육부, 법무부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 대검찰청, 경찰청, 국방부 등 8개 정부기관에 양성평등정책담당관 등의 성평등 전담부서가 설치되었다.

성평등 전담부서는 크게 2가지의 역할을 한다. 첫째, 부처가 소관하는 분야와 관련된 성희롱·성폭력 재발 방지 대책 등을 수립하는 역할이다. 둘째로, 부처 내 양성평등 기본계획을 수립하고 부처가 생산하는 정책과 제도에 성차별적 요소가 없는지를 모니터링하며 개선을 추진한다.

이러한 양성평등정책담당관 외에도 서울시에서 지난 1월 성평등 도시 구현을 위해 ‘젠더특보’(지방전문임기제 3급)를 임명하는 등으로 지방자치단체 차원에서의 성평등 전담 직제 등도 도입되는 추세이다.

### (2) 고용 상 성평등 촉진을 위한 각종 정책 추진

#### 1) 성평등 임금공시제 논의

정부는 2017년 7월 국정운영 5개년 계획에서 성별 임금 격차 문제를 해결하기 위해 ‘성평등 임금공시제’를 시행하겠다고 발표하였다. 성평등 임금공시제는 성별에

따른 고용 현황과 평균 임금 공시 등을 의무화함으로써 양성 간 임금 격차를 완화하려는 정책이다. 2018년 공공기관의 운영에 관한 법률 개정 등을 통해 공공기관 임직원의 성별 임금 현황 등은 공개되기 시작하였으나, 아직 민간기업의 경우에는 그러하지 않은 실정이다.

중앙정부에 앞서 서울시는 지난 3월 ‘성평등도시 추진계획’을 통해 국내 최초로 ‘성평등 임금공시제’를 시행하겠다고 발표하였다. 이에 따라 조만간 서울교통공사·서울시설공단 등 서울시 산하 23개 투자·출연기관의 성별 임금정보가 서울시 홈페이지를 통해 공시될 예정이다.

반면, 성평등 임금공시제 논의가 시작되자 성별 이외의 요인들까지 포함하여 임금 분포를 폭넓게 공시하여야 한다는 주장이 등장하였고, 이에 고용노동부를 중심으로 한 ‘임금분포공시제’ 도입이 논의되기 시작하였다. 그 결과, 개별기업별 임금 분포까지 공개되는 것은 아니기는 하나, 올해 12월부터 고용노동부 임금정보시스템을 통해 고용형태별 근로실태조사 통계를 활용하여 기업규모·산업 등 기업특성을 기반으로 성·연령·학력·근속년수 등의 근로자 속성을 교차 분석한 임금 분포 현황을 공표할 예정이다.<sup>89</sup>

#### 2) 적극적 고용개선조치(Affirmative Action)

지난 한 해 동안 적극적 고용개선조치 제도 정착을 위한 각종 정책들이 시행되었다. 2018년 12월 노사발전재단과 지방공기업평가원 간 업무협약을 통해 전국 400여개 지방공기업에 대한 적극적 고용개선조치 제도의 정착 지원 합의가 이루어지는가 하면, 고용노동부는 ‘세계여성의 날’인 3월 8일에 적극적 고용개선 미이행 사업장 50개소를 선정해 그 명단을 발표하기도 하였다.

또한, 지난 9월 발표된 ‘범정부 균형인사 추진계획’에 의하면 내년부터 모든 정부기관, 공공기관은 반드시 1명 이상의 여성 고위관리자를 임용하는 정책을 추진하여

<sup>88</sup> 한겨레, 2019. 6. 25.자, 「급식노동자 94%가 ‘골병’...“튀김하는 날은 가스실 같다”

<sup>89</sup> 뉴스1, 2019. 9. 15.자 「“연봉 비밀주의 넘어서자”, 12월부터 성, 학력별 임금격차 공개」

야 한다. 현재는 중앙부처 6개, 광역지자체 5개, 공공기관 68개에 여성 고위관리자가 전혀 없는 상황이다.

## 라. 주요 판결

(1) 여성이 전부인 직렬만 정년을 낮게 설정한 규정은 성차별(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 근로기준법 위반)이며 그 증명책임은 사업주에게 있음을 명시한 판결<sup>90</sup>

대법원은 2019. 10. 31. 국가정보원 여성 직군에 대해서만 정년(근무상한연령)을 43세로 둔 것이 남성 직군과의 차별로서, 강행기준인 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’이라 한다) 제11조 제1항과 근로기준법 제6조에 위반되어 당연무효라며 파기 환송 판결을 하였다.

원고들은 1986년 국가정보원 기능 10급 국가공무원으로 각 공채되어 출판물 편집 등을 담당하는 ‘행정보조 직군’, ‘입력작업 직렬’ 업무를 수행하였고, 이후 행정보조 직군에 ‘전산사식 직렬’이 신설되어 원고들은 1993. 12. 31.부터는 전산사식 직렬에서 업무를 수행했다. 이후 1999년, 6개 직렬(전산사식, 입력작업, 전화교환, 안내, 영선, 원예)이 폐지되었다. 원고들은 1999. 4. 30. 의원면직이 되었다가 1999. 5. 1. 계약직 직원으로 재채용되어 전산사식 분야에서 같은 업무를 수행하였다. 국가정보원장은 6개 직렬을 단순기능분야 계약직으로 분류하였다. 1999년부터 계약직 직원에 적용된 ‘국가정보원 계약직 직원규정’은 전산사식과 입력작업, 전화교환, 안내 4개 직렬은 정년을 만 43세(최대 45세)로, 영선, 원예 직종은 정년을 만 57세로 설정하고 있었다. 원고들은 주로 1년 단위로 근로 계약을 갱신하며 근무하던 중 전산사식 직렬의 근무상한연령인 만45세까지 일하다가 퇴직하게 됐다. 전산사식 등 4개 직렬 직원은 모두 여성이었고, 그 외에 영선과 원예 2개 직렬 직원은 모두 남성이었다. 국가정보원은 1999. 4. 28. 전산입력작업원을 채용하는 공고를 하면서 ‘고졸 여

성’에게만 응시자격을 부여하였고, 2000. 10.경 전산사식 직원을 채용하는 공고를 하면서 ‘고졸 이상의 학력을 소지한 여성’에게만 응시자격을 부여하였다.

1심은 차별이 아닌 것으로 판단하였고, 원심은 재계약 기간 만료로 보아 차별 여부를 판단하지 않았다. 하지만 대법원은 “사업주의 증명책임을 규정한 남녀고용평등법 제30조에 따라, 사실상 여성 전용 직렬로 운영되어 온 전산사식 분야의 근무상한연령을 사실상 남성 전용 직렬로 운영되어 온 다른 분야의 근무상한연령보다 낮게 정한 데에 합리적인 이유가 있는지는 국가정보원장이 증명하여야 하고, 이를 증명하지 못한 경우에는 이 사건 연령 규정은 강행규정인 남녀고용평등법 제11조 제1항과 근로기준법 제6조에 위반되어 당연무효라고 보아야 한다.”라고 판결하였다.

이 판결은 여성과 남성의 직렬을 분리하여 각 정년을 달리 정한 것도 성차별임을 분명히 하였고, 증명책임이 사업주에 있음을 재확인하였으며, 국가기관에 대한 첫 성차별 인정이고, 계약직직원에 대해서도 정년의 차별을 판단했다는 점 등에서 의의가 있다.

(2) 어린 자녀 양육을 사유로 약정된 노무제공 의무를 이행하지 아니한 근로자에 대한 본채용 거부통보는 사회통념상의 합리성과 상당성을 인정하기에 부족하여 효력이 없다는 판결<sup>91</sup>

서울행정법원은 2019. 3. 21. 원고 회사가 1세와 6세의 아동을 양육하는 여성 노동자에게 법정공휴일 출근과 이른 아침 출근의 의무를 이행하지 아니하였다는 이유로 한 본채용 거부가 무효라는 판결을 하였다.

원고 회사는 2017. 6. 30. 참가인에게 “귀하는 2017. 4. 1. 입사 후 수습기간 동안

<sup>90</sup> 대법원 2019. 10. 31. 선고 2013두20011 판결

<sup>91</sup> 서울행정법원 2019. 3. 21. 선고 2018구합50376 판결. 원고(사용자)가 항소하여 승소하였으며(서울고등법원 2019. 10. 24. 선고 2019누41456 판결) 다시 피고가 상고하였다.

무단결근을 5일(5월 1일, 3일,<sup>92</sup> 5일, 9일,<sup>93</sup> 6월 6일) 하였으며 (중략) 초번주임 근무 결원시 초번 근무를 지정받고도 5월에 3회, 6월에 6회의 초번주임 근무를 거부하는 등 근무지시를 위반하는 등의 사유로 귀하의 수습기간 평가결과가 70점 미만으로 정식채용 부적격 대상으로 결정되었는바, 위 관련 근거에 따라 2017. 6. 30.자 근로계약이 해지됨을 통보합니다.”라는 내용으로 ‘수습기간 종료에 따른 정식채용 부적격 결정 통보’라는 서면을 교부하였다.

서울행정법원은 “원고 회사는 참가인의 수습기간 및 수습평가 과정에서 일·가정 양립을 위한 배려나 노력을 기울이지 아니하고 형식적으로 관련 규정을 적용하여 실질적으로 참가인이 ‘근로자로서의 근무’와 ‘어린 자녀의 양육’ 중 하나를 택일하도록 강제되는 상황에 처하게 하였고, 그 결과 참가인이 ‘초번 근무’와 ‘공휴일 근무’를 수행하지 못하여 수습평가의 근태 항목에서 전체 점수의 절반을 감점 당하는 결과가 초래되었다고 봄이 타당하다. 따라서 이 사건 본채용 거부통보는 사회통념상 상당하다고 인정하기 부족하여 효력이 없다.”라고 판결하였다.

이 판결은 사용자가 일·가정 양립을 위한 배려와 노력을 기울여야 함을 명시하였다는 점에서 의의가 있다.

(3) 아이돌봄서비스 사업에 종사하는 노동자들이 근로기준법상 노동자에 해당하지 않는다는 판결<sup>94</sup>

광주고등법원은 지난해 1심 법원이 ‘아이돌봄서비스에 종사하는 원고들은 근로기준법상 노동자에 해당한다’고 판단한 것을 뒤집고 원고들의 근로자성을 부인하여 피고들에게 임금 지급 의무가 없다는 판결을 내렸다.

<sup>92</sup> 석가탄신일

<sup>93</sup> 대통령선거일

<sup>94</sup> 광주고등법원 2019. 6. 19.선고 2018나23307 판결, 이 판결에 불복한 원고들은 대법원에 상고를 제기하여 이 사건이 계류 중임(대법원 2019다252004)

아이돌봄 서비스는 아이돌봄들이 개별 가정에 방문하여 아이들(생후 3개월부터 12살 미만)을 돌봐주고 이용자들의 비용 중 25~75%를 여성가족부가 보조해주는 여성가족부 사업이다. 정부는 이 사업을 외부기관(광주대 산학협력단 등 5곳의 서비스 기관, 이 사건 피고들)에 위탁하여 운영하였고 아이돌봄들은 위탁기관을 통해 면접, 계약체결, 각종 교육 및 업무지시 등의 실질적인 지휘·감독을 받아왔기 때문에 원심은 이러한 사실관계를 고려하여 원고(아이돌봄)들의 사용종속성을 인정했던 것이다(2018년 인권보고서 여성노동권과 모성보호 주요 판례 부분 참고).

그러나 2심 법원은 동일한 사실관계에 대하여 1심과 정반대의 판단을 하였다. 2심은 피고 기관들이 아이돌봄 시작 초기에 교육을 실시한 것은 법령에 따른 것이고, 정기적으로 간담회, 월례회를 개최한 것은 참여의 강제성이 없었으므로 사용자의 업무 지시로 볼 수 없고 업무내용과 관련된 문자메시지를 보낸 것도 아이돌봄 사업과 관련된 법령이나 여성가족부의 관련 지침을 전달한 것에 불과하므로 피고가 사용자로서 지휘·감독한 것이 아니라고 판단했다. 피고들이 아이돌봄들에게 활동일지를 작성하도록 한 것은 수당 지급 목적 때문이지 감독할 목적이 아니므로 이 역시 피고들의 업무지시가 아니라고 보았다. 아이돌봄들이 피고 기관으로 출퇴근 하는 것이 아니라 개별 가정에서 업무를 하는 특수성을 전혀 고려하지 않고 피고에 의해 근무시간과 근무장소가 정해지지 않는다는 이유로 종속노동이 아니라고 보았다. 아울러 피고들은 아이돌봄 노동자와 서비스 이용자를 연계시켜주는 역할을 할 뿐이고 신청 가정에 대한 선택권은 아이돌봄들에게 있기 때문에 피고들을 사용자로 볼 수 없다고 판단했다.

근로자성 존재여부의 판단은 구체적인 사실관계를 통하여 실질적인 사용종속성의 존재 여부를 판단하는 것인만큼 아이돌봄들의 업무의 특수성과 실제 근로 형태를 면밀하게 살펴서 판단해야 하며 그 특성에 따라 근로자성 판단의 표지들을 탄력적으로 적용해야 한다. 그런데 2심의 이번 판결은 아이돌봄의 직종·업무의 특수성(사용주체와 이용주체가 분리되어 있는 점, 그로 인한 이용자가 근무장소, 근무시간, 구체적인 근무내용을 결정하는 점, 서비스질의 일정 수준 확보를 위한 피고들의 문자메시지, 모니터링을 통한 업무지시 등)을 전혀 고려하지 않고 ‘상당한 지

휘·감독'의 의미를 지나치게 엄격하게 판단한 것으로 보인다.

여성가족부가 정책적으로 아이돌보미들의 근로조건을 근로기준법에 준하여 개선해나가기로 약속한 상태에서 나온 이번 판결은 아이돌보미들의 처우개선에 제동을 거는 판결이 될 것으로 우려된다. 아이돌보미의 근로자성에 대한 대법원의 신중한 판단을 기대한다.

### 3. 모성보호와 일·가정 양립 분야

#### 가. 주요 이슈

서울시동부권직장맘지원센터가 직장맘 474명을 대상으로 일 생활균형 지원을 위한 조사를 한 결과에 따르면, 모성보호와 관련해 부당한 대우를 받았을 때 절반 가량인 44.8%는 그냥 감수한다고 대답하였고, 모성 보호 관련 부당 대우 경험은 출산 휴가로 인한 인사 상 불이익이 가장 높고 육아휴직 복직 후 업무배제 불이익, 육아휴직 신청 순으로 나타났다. 나아가 결혼이나 출산 양육으로 고용 중단을 경험한 경우는 56.4%며, 여성들의 평균 고용중단기간은 2.2년이었다.<sup>95</sup> 이외에도, 간호사 세 명 중 한 명은 임신 결정에 자율성이 없는 것으로 조사되었는데, 이른바 '임신순변제'가 여전히 존재함을 보여주는 결과이다.

#### 나. 주요 입법

(1) 남녀고용평등 및 일가정양립지원에 관한 법률(법률 제16558호, 2019. 8. 27., 일부개정)

남녀고용평등법을 개정하여 배우자 출산휴가에 대하여 통상임금을 지급할 수 있는 근거 규정을 마련하고, 배우자 출산휴가 기간을 현행 5일에서 10일로 확대하여 시행하며 1회 분할하여 사용할 수 있게 하고, 사용을 이유로 불리한 처우를 하지 못

하도록 하였다(제18조제1항, 제18조의2 제1항, 제18조의2 제3항 내지 제5항, ).

육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 제도의 기간 및 분할 사용 횟수 등을 개편하였는데, 육아기 근로시간 단축 사용 요건을 완화하여 주당 근로시간을 현행 30시간에서 35시간까지 가능하도록 하고(단축 후 근로시간 주당 15시간 이상에서 35시간 이내), 육아휴직 미사용 기간을 육아기 근로시간 단축 사용 기간에 가산할 수 있도록 하여 최대 2년을 사용할 수 있도록 하였다. 또 육아휴직과 육아기 근로시간 단축 제도의 사용형태를 개편하여, 육아휴직은 1회 분할하여 사용할 수 있도록 하고, 육아기 근로시간 단축은 최소 사용 단위기간을 3개월로 하되 분할 사용의 횟수에 제한을 두지 않았다.(제19조의2 제3항 및 제4항, 제19조의4).

가족돌봄휴직 제도의 사용범위를 조부모와 손자녀까지 확대하고, 가족 돌봄을 위해 긴급한 경우 사용할 수 있도록 가족돌봄휴가를 신설하였다. 본인 외에도 조부모(손자녀)의 직계비속(직계존속)이 있는 경우 등에는 예외적으로 허용하지 아니할 수 있도록 근거를 마련하였다(제22조의2제1항). 근로자가 가족의 질병, 사고, 노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하게 그 가족을 돌보기 위한 휴가를 신청하는 경우 허용하도록 연간 10일의 범위에서 가족돌봄휴가를 신설하였다(제22조의2제2항). 근로자가 자신의 가족을 돌보거나, 55세 이상의 근로자가 은퇴를 준비하는 경우 및 근로자의 학업을 위한 경우 등의 사유로 근로시간의 단축을 사용할 수 있도록 하였다(제22조의3 및 제22조의4 신설). 배우자 출산휴가를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 경우, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙규정을 도입하였다(제37조제2항제2호의2).

고용보험법 시행령을 개정하여(대통령령 제30083호, 시행 2019. 10. 1.) 배우자 출산휴가 급여의 상한액과 하한액을 규정하였고, 배우자 출산휴가 급여 합계액이 일정금액을 넘을 경우 감액할 수 있는 규정도 두었다(제100조, 제101조 및 제104조). 또 매주 최초 5시간의 단축분에 대한 육아기 근로시간 단축 급여의 산정기준 금액을 통상임금의 80퍼센트에서 100퍼센트로 상향하고, 산정기준 금액의 상한을 150만원에서 200만원으로 상향하였다(제104조의2). 이에 앞서 개정된 고용보험법 시행

<sup>95</sup> CJ 헬로양천방송, 2019. 10. 7.자, '직장맘 절반 모성보호 관련 부당 대우시, "그냥 감수한다."

령 개정에서(대통령령 제29454호, 시행 2019. 1. 1.) 같은 자녀에 대하여 부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직을 한 피보험자의 최초 3개월의 육아휴직 급여의 월별 상한액을 250만원으로 인상하였다(제95조의2). 육아휴직 4개월째부터 육아휴직 종료일까지 지급되는 육아휴직 급여의 지급수준을 월 통상임금의 40퍼센트에서 50퍼센트로 인상하고, 육아휴직급여의 상한액을 월 100만원에서 월 120만원으로, 육아휴직급여의 하한액은 월 50만원에서 월 70만원으로 인상하였다(제95조제1항).

배우자 출산휴가 기간 연장 및 유급화, 육아휴직 및 육아시간 단축의 탄력적 분할 사용 제도 확대, 가족돌봄휴가의 대상 확대 등 개정 내용은 일 가정 양립을 지원하여 근로자들의 고용유지를 두텁게 보호하려는 제도인 만큼 정책방향이 의미 있다고 평가되며 향후 실효성 있는 집행이 기대된다.

#### 다. 주요 정책

##### (1) 정부의 일·가정양립 실현 계획

정부는 2019. 2. 19. '포용국가 사회정책 대국민 보고'에서 남성 육아휴직자는 지난해 1만7,662명에서 2022년에는 2만3,210명, 두 번째 육아휴직자<sup>96</sup>는 6,606명에서 1만696명으로 현재보다 40%가량 늘리기로 했고, 육아기 근로시간 단축제 이용자도 지난해 3,820명에서 2022년까지 5,807명으로 늘리기로 했다. 그리고 2021년까지 국공립어린이집과 유치원 이용률 40% 달성을 목표로 매년 국공립어린이집을 550개소 이상 확충할 계획이다. 어린이집에서 12시간 보육이 필요한 아이를 돌볼 수 있도록 시범사업 등을 통해 보육 지원체계 개편도 검토한다. 초등 방과후 돌봄 이용 아동을 현재 33만명에서 2022년 53만명까지 확대할 계획이다.<sup>97</sup> 정부가 정책을 발표하면서 구체적인 목표치를 제시한 것은 긍정적이나 재원조달 계획이 제시되지 않아 아쉬운 면이 있다.

<sup>96</sup> 두 번째 육아휴직자란 부부가 번갈아 육아휴직할 경우 나중에 하는 사람을 말한다.

<sup>97</sup> 국민일보, 2019. 2. 19.자 「2022년까지 남성 육아휴직자 40% 늘게 '포용사회' 만든다」

##### (2) 임신지원 원스톱 서비스 시행

임신지원 원스톱 서비스는 출산(행복출산)과 사망(안심상속)에 이어 세 번째로 도입되는 생애주기별로 제공하는 원스톱 서비스다. 행정안전부는 '임신지원 원스톱 서비스'를 내년 4월부터 지자체 5곳 가량에서 시범적으로 실시하고 단계적으로 확대해 2021년 1월부터는 전국에서 시행할 계획이다. 정부는 임신 진단부터 출산까지 중앙 부처와 거주지 관할 지자체에서 받을 수 있는 서비스를 문자메시지나 정부 서비스 포털 '정부24' 애플리케이션 푸시 알림을 통해 주기별로 안내하기로 했다. 서비스 신청도 온라인은 정부24를 통해, 오프라인은 주민센터에서 통합해서 신청서 하나만 작성해도 여러 서비스를 이용할 수 있도록 개선할 예정이다. 엽산·철분제 등 물품을 지원받거나 난임부부 지원결정통지서를 발급받을 때 불편사항도 줄인다. 현재는 매번 보건소를 방문해야 하지만 앞으로는 물품은 필요하면 지원대상자 본인 부담 하에 택배로 발송하고, 증명서는 정부24에서 온라인으로 발급받아 출력할 수 있게 바꾼다. 난임부부 시술비 지원은 시범사업 없이 내년 4월부터 전국에서 '원스톱 서비스'를 통해 제공한다. 지난달부터 지원 횟수가 확대되고 연령 기준이 폐지된 점을 고려해 더 많은 부부가 이용할 수 있게 하려는 조치다.<sup>98</sup>

정부의 위와 같은 시행 계획은, 2019. 3월 18~29일 행정안전부거 한국행정연구원과 함께 임신을 준비 중이거나 임신·출산 경험이 있는 여성 3,173명을 대상으로 설문 조사를 실시한 결과를 반영한 것이다. 즉 설문조사 결과 '임신·출산 준비 시 정부지원 서비스에 대한 정보가 부족하다'고 응답한 여성이 65%(중복응답), '정부지원 서비스에 대해 잘 알고 있다'고 답한 여성은 27%(787명)였다. 서비스 불편사항을 묻는 질문에는 '받을 수 있는 서비스가 무엇인지 모른다'가 36.8%로 가장 많았고, 지원내용 미흡(18.0%), 보건소 등 방문 불편(17.1%), 어렵고 복잡한 용어·기준(14.1%), 구비서류·신청절차 복잡(11.1%) 등이 뒤를 이었다. 응답자의 89%는 정부나 지자체의 임신지원 서비스를 통합 안내하고, 접수, 지원하는 '원스톱 서비스'도 입이 필요하다고 했다.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> 연합뉴스, 2019. 8. 29.자, 「다양한 임신지원 서비스 한번에 신청... '원스톱서비스' 도입」

<sup>99</sup> 여성신문, 2019. 4. 22.자, 「여성 10명 중 6명 "임산부 정부 지원정책, 잘 모르겠다"」

### (3) 국민연금 출산크레딧 수급 현황과 개선 필요성

국민연금공단이 제출한 국정감사자료 ‘국민연금 출산크레딧 수급 현황’에 따르면 2019. 6월 출산크레딧 수급자 1,160명 중 여성은 16명, 1.4%인 것으로 나타났다. 출산크레딧 제도는 2008년부터 둘째 아이 이상을 출산하거나 입양한 가입자가 최대 50개월까지 추가적으로 국민연금 가입기간을 인정해 주는 제도로, 저출생·고령화 사회에 대비해 출산을 장려하고 여성 가입자의 연금수급권 획득 기회를 확대해 연금 사각지대를 축소하려는 목적으로 도입됐다. 출산크레딧을 받는 국민연금 수급자 수는 누적으로 2014년 287명, 2015년 412명, 2016년 627명, 2017년 888명, 2018년 1000명 등으로 매년 증가하고 있다. 하지만 출산크레딧을 받는 수급자 중 여성은 극히 일부에 불과하다. 출산크레딧 도입 취지와 달리 여성에게 혜택이 돌아가지 않는 이유로 부부 중 남성이 연금 지급시기가 먼저 도달하거나 여성의 국민연금 가입 기간이 수급자격이 발생하는 10년을 채우지 못하는 경우가 많이 때문이다. 특히 출산을 한 시점에 그 혜택이 적용되는 것이 아니라 국민연금 수급시기가 되어 적용되기 때문에 여성에게 매우 불리할 수밖에 없다. 즉 우리나라 여성은 국민연금 가입률이 현저히 낮고 가입했다고 해도 노동시장 내 성별 불평등 및 돌봄노동을 주로 담당하는 여성에게 국민연금 보험료를 납부하는 기간이 남성에 비해 현저히 낮기 때문에 출산의 주체임에도 그 혜택이 모두 남성에게 돌아가고 있다.<sup>100</sup> 출산크레딧의 도입 취지에 맞게 여성의 연금 수급권 향상을 위해 돌봄 노동이나 출산 및 육아휴직 기간을 크레딧이나 보험료 지원방식으로 보완하는 방식으로 확대, 개편되고 있는 해외 사례들을 참고하여 제도를 개선할 필요가 있다.

## 2019년 통일 분야 보고

### 집필

탈북민 모자 사망 사건의 원인과 대책: 김남주(민변 통일위원회)

국가정보원 ‘프락치’ 공작사건: 오민애(민변 통일위원회)

북한 해외식당 종업원 기획탈북 의혹 사건: 장경옥(민변 통일위원회)

재일조선학교에 대한 인권보고서: 박인숙(민변 통일위원회)

### 감수

채희준(민변 통일위원회)

100 여성신문, 2019. 9. 26.자 「여성 가입자 위한 ‘국민연금 출산크레딧’, 정작 여성 수급자는 1.4%」

## 2019년 통일 분야 보고

### I. 총론

지난 7월 말 세상에 알려진 탈북 모자 사망사건은 초기에 사인이 아사(餓死)로 추정 보도되면서 우리 사회를 발칵 뒤집어 놓았다. 보수적인 탈북자단체들은 비상대책위원회를 꾸리고 정부의 사과와 북한이탈주민지원재단 이사장 사퇴, 통일부와 범탈북민 단체 간 협의기구 설치 등을 요구하며 위 모자의 장례를 미루고 있고, 정부는 복지 행정의 사각지대를 최소화하겠다고 관련 대책들을 발표하였다. 그러나, 위 모자의 부검 결과에서 사인이 ‘불명’으로 나오고, 주변의 지인들은 사망한 母 한○○씨가 남한의 복지 행정에 대해 모르거나 소극적인 여성이 아니었고 평소 삶의 의욕이 강하였다고 전하며, 그가 수십만 원의 잔고가 있는 다른 예금통장도 갖고 있던 사실 등도 밝혀지면서 탈북자에 대한 우리 사회의 차별과 편견이 위 모자의 사망 원인을 아사로 추정하도록 했던 것이 아니었나 하는 의구심을 갖게 하였다. 한○○씨는 탈북자 신분이었다가 장애를 가진 자식을 키워야 했고, 또한 ‘여성’이었다. 즉, 위 모자는 우리 사회에서 이중 삼중으로 가장 취약하고 힘들고 어려운 계층에 속해 있었던 것이다. 때문에, 위 모자의 사망은 우리 사회의 탈북자 지원정책, 장애아동 양육과 관련한 복지정책, 한부모가족에 대한 복지정책, 경력단절 여성에 대한 지원정



책 등을 모두 되짚어 보게 만드는 경중이 되어야 하며, 위 지원이나 복지정책에서 부족하거나 잘못된 부분을 찾아내어 고치는 계기가 되어야 할 것이다.

대학시절 때부터의 동료들과 국회의원 이석기를 내란사건으로 엮어내 교도소로 보냈던 국가정보원 프락치 이성운. 재판 과정에서 적나라하게 드러났던 그의 6년여 동안에 걸친 프락치 활동으로 인해 수많은 사람들의 마음 한구석이 짓눌려지는 고통을 받았고, 특히 그와 알고 지냈던 사람들은 영원히 아물지 않을 상처를 입었다. 그런데, 지금 그와 똑같은 방식으로 최근까지 5년여 동안 국가정보원의 프락치 활동을 해 왔다는 이가 세상 밖으로 나와 고백을 하고 있다. 대학시절 함께 학생운동을 했던 선·후배들로부터 시작해 광범위하게 주변 사람들을 사찰하였고, 그렇게 하여 입수한 정보들을 진술서 형식 등으로 국가정보원에 제공해 왔으며, 이들과 나누는 대화들을 국가정보원이 제공한 녹음기로 녹음해 왔다고 하였다. 이 과정에서 가공의 지하혁명조직이 만들어졌고, 사찰 대상이 된 이들의 소소한 모임이나 일상적인 활동들은 불법적인 혁명 모의나 간첩 활동으로 둔갑되었다는 것이다. 그리고 국가정보원이 이 프락치 활동자에게 던진 미끼는, 이성운의 경우와 마찬가지로 그에 게도 ‘돈’이었다. 프락치의 종류나 행태는 여러 가지로 나뉘어질 터이지만, 이성운이나 지금 고백을 하는 이가 해 왔던 프락치 활동은 동료애와 동지적 연대감을 철저히 이용하면서 저질러 온 배신행위이었다는 점에서 인간적으로 가장 비열할 뿐만 아니라 프락치 활동을 한 사람이나 그의 사찰 대상이 된 사람 모두에게 인권적인 면에서 너무나 심각하게 파괴적이고 파멸적이지 않을 수가 없게 된다. 이러한 프락치를 계속 만들어 내고 있는 국가정보원은 과연 무엇인가? 촛불시민주권으로 정권이 바뀌면서 대통령이 지난 시기의 적폐를 청산하겠다고 약속해도, 조직에 새로운 원장이 들어와 선한 의지를 내보여도 도대체 국가정보원이 바뀐 것이 무엇이란 말인가? 해체하고 다시 시작하는 수준의 강력한 국가정보원의 개혁을 요구한다.

2016. 4. 초순경 중국에 있는 북한 식당에서 근무하다가 남한으로 집단입국하였던 종업원 12명에 관한 문제는 만 3년 반을 넘게 지나고 있는 현재까지도 해제가 되지 않고 있다. 국가정보원은 이들이 북한이탈주민보호센터를 나간 이후로는 관여하고 있지 않다며 발뺌하였고, 경찰은 이들에 대한 신변보호 외에는 어떠한 권한도 책

임도 없다면서 등을 보이고 있으며, 이들을 ‘자의’로 입국한 북한이탈주민이라고 발표해 왔던 통일부는 정작 이들에 대해 방관만 하고 있다. 지난해 2월경 민변TF의 진정과 진상규명 등의 촉구로 인해 이들을 데리고 온 지배인 및 종업원들 일부를 직접 조사하였던 국가인권위원회가 그로부터 1년 반 만에 조사 결과를 내놓았으나 기대에 크게 미치지 못하였다. ‘자의’로 입국하지 않은 정황을 인정하면서도 수사기관에 수사를 요구하지 아니하고 그대로 기각 결정을 내려버린 부분이 가장 뼈아프게 다가온다. 그리고 이들이 집단입국할 당시의 국가정보원장 등이 지난해 5월경 직권남용 등의 혐의로 고발되었으나 현재까지 진행된 것은 아무것도 없다. 검찰의 수사 의지가 전혀 없다는 것이다. 이러한 와중에 국제민주법률가협회(IADL)와 아시아·태평양법률가연맹(COLAP)이 구성한 ‘북 해외식당 종업원 기획탈북 의혹사건 진상규명을 위한 국제진상조사단’이 남과 북을 오가는 조사 활동을 마치고 지난 9. 30. 진상결과보고서를 발표하였다. 보고 내용도 내용이지만, 인권 옹호와 보장을 위한 사망감만으로 이 문제에 뛰어들어 헌신적인 노력과 고군분투 끝에 값진 결과 보고를 내놓은 이탈리아, 인도, 일본 등의 변호사들에게 고개 숙여 깊은 존경의 뜻을 표하지 않을 수가 없다. 국제진상조사단은 위 결과 보고서에서 종업원들의 남한행을 ‘납치’로 규정하였고, 남한 정부에게 종업원들과 가족들의 재회 및 평양으로의 송환을 위한 즉각적인 조치 등을 요구하였다. 우리 또한 이에 대해 정부가 진정성을 갖고 답변 및 조치해 나아갈 것을 강력히 요구하는 바이다.

재일조선학교는 일제강점기의 유산으로서 우리 민족의 역사적 고난과 아픔을 간직하고 있는 것과 동시에 민족의 얼을 잊지 않고 지켜나가게 해 주는 우리 민족의 자랑이자 보배와 같은 존재이다. 그런데 일본 정부는 고등학교 수업료 부정수 및 취학지원금 지급 등을 내용으로 하는 고교무상화법을 시행하면서 고등학교 과정에 해당하는 조선고급학교를 그 대상에서 제외하였고, 그러한 조치의 위법·부당함을 지적하며 오사카조선고급학교 등이 제기한 소송들에서 일본 사법부는 자기 정부의 손을 들어 주었다. 또한, 일본 정부는 유아 교육 및 보육에 대한 무상화 정책 시행의 재원 마련을 이유로 일본에 거주하는 경우 누구든지 부담해야만 하는 소비세율을 기존 8%에서 10%로 인상하면서도 조선학교가 운영하는 유치원 등은 위 무상화 정책 대상에서 제외하였다. 아이들에 대한 보육과 교육은 국적과 민족과 인종 등을 떠

나 어른들이 마땅히 이행해야 하는 의무이고, 아이들이 차별 없이 받아야 할 권리이다. 일본이 북한 때리기의 단골 소재로 삼는 수십 년 전의 일본인 납치 문제나 남한에 대한 혐한(嫌韓) 정서가 조선고급학교와 조선유치원에 대한 무상화 배제의 배경인 것으로 보이지만, 사실 여부 및 당·부당을 떠나 그러한 배경이나 이유들이 결코 아이들의 교육받을 권리의 침해를 정당화시킬 수는 없는 것이다. 재일조선학교의 학생과 부모, 교사들이 일본 정부의 소아병적인 잘못된 행태에 의연하고 꾀꿉이 맞서 나아갈 수 있도록 우리 모두의 많은 관심과 응원이 필요한 때이다.

## II. 탈북민 모자 사망 사건의 원인과 대책

### 1. 탈북민 모자 사망 사건

2019. 7. 31. 서울 관악구의 한 임대아파트에서 북한이탈주민(이하 ‘탈북민’이라 한다) 모자가 숨진 채 발견되었고, 사인이 아사로 추정되었다는 충격적인 보도가 이어졌다. 보도를 종합하면 사실관계는 이러하다.

탈북민 한○○(42세)씨는 북한에서 중국으로 건너가 조선족 중국인 남성과 결혼하고 아들을 낳았다. 한씨는 그 후 홀로 태국을 거쳐 2009년 남한에 정착했다. 한씨는 2009년 관악구에 정착했고, 2012년 조선소에서 일을 하기 위해 중국인 남편과 통영으로 내려갔고, 2013. 5. 아들 김○○(6세)을 출산했다. 아들은 뇌전증(간질)을 앓고 있었다고 한다. 중국인 남편이 일했던 통영 조선소 사정이 좋지 않았고, 한씨 가족은 2017년 중국으로 떠났다. 한씨는 아들과 함께 2018. 9. 한국으로 돌아와 그 뒤 관악구 소재 임대아파트에서 아동수당 월 10만 원, 육아수당 월 10만 원을 지원받았다. 한씨는 2018. 12. 아동수당 수령 계좌를 변경하기 위해, 2019. 1. 이혼 서류를 접수하기 위해 봉천동 주민센터를 찾았으나 수급신청에 대한 안내를 받지 못했다. 아들이 만 6세가 되는 2019. 3.부터 아동수당이 끊겼다. 관악구청 복지담당자가 2019. 4. 한씨의 집을 방문했으나 문이 열리지 않아 한씨 모자를 만나지 못했

다. 한씨는 2019. 5. 은행을 찾아 계좌에 남아 있는 전액 3,839원을 인출했다. 2019. 6. 30. 수도검침원이 계량기가 과도하게 올라 간 것을 확인하고, 한씨 집 벨을 눌렀으나 대답이 없었다. 누수 때문에 계량기가 올라갈 수 있다고 판단한 서울주택도시공사(SH)는 2019. 7. 1. 단수 조치를 했다. 수도검침원이 2019. 7. 31. 이상한 냄새가 나서 관리사무소에 알렸고, 아파트 관리사무소 관계자가 한씨 집 문을 따고 들어가자 한씨와 아들은 숨져 있었다. 발견 당시 집안에 음식물은 고춧가루만 남아 있었고, 외부 침입이나 타살, 자살 흔적이 없었다.

부검결과는 ‘사인 불명’으로 나왔다. 발견 당시 숨진 지 두 달 가량 지난 것으로 추정됐다. 한씨와 아들의 사망원인은 밝혀지지 않았다. 굶주림 때문에 사망한 것이 아니냐는 추정이 제기됐다. 광화문역 인근에 분향소가 차려졌고, 2019. 11. 15. 현재 여러 차례 장례가 연기되었다.

2019. 9. 현재 탈북민은 총 3만3,247명, 이 중 여성이 2만3,950명(72%)이다.

### 2. 탈북 모자 사망 사건의 원인

보건복지부는 이 사건에 대한 대책을 발표하면서 그 원인으로 △ 위기가구 발굴 체계 부족 : SH가 장기 임대아파트 차임 연체 정보를 복지 사각지대 발굴 시스템에 전송 누락, △ 복지급여 신청주의 한계+지원 의무 소홀 : 관악구에서 소득인정액 0 원인 사실 파악하고도 3차례 주민센터 방문 과정에서 수급 가능성 안내 등 적극 대처 미흡, △ 민간과 공공 간 정보 연계 미흡을 꼽았다. 이 문제를 탈북민만의 문제라기보다 모든 국민을 대상으로 한 사회보장급여 지급 업무의 문제로 보았던 것이다. 정부의 원인 분석에는 탈북민이 겪는 남한 사회 정착의 애로는 빠져 있었다.

탈북자와 탈북자 지원단체는 △ 탈북 후 중국에서 인권유린, △ 탈북자의 부족한 인적네트워크, △ 양질의 일자리 얻기 곤란, △ 자녀 돌봄 문제로 인한 취업의 어려움, △ 정부, 탈북민 커뮤니티 등 사회의 무관심을 원인으로 지적했다. 보수적인 관

점에서는 문재인 정부의 탈북민 냉대정책이 초래한 정권차원의 살인을 원인이라고 지적하기도 했다.

국회에서 이 사건 이후 다수의 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정안이 발의되었는데, 제안이유에서 들고 있는 이 사건의 원인은 △ 위 법에서 보호기간을 일률적으로 5년으로 제한한 점(이언주 의원 대표발의안, 심재권 의원 대표발의안), △ 북한이탈주민 지원체계에서 지방자치단체가 사실상 소외되어 있는 점(이석현 의원 대표발의안, 김재경 의원 대표발의안)을 들고 있다.

안타깝게도 복지 사각지대에서 사망하는 사건은 이 사건 이외에도 2014년 송파 세 모녀 사건, 2018년 증평 모녀 사망 사건이 더 있었다. 이 사건들의 공통점은 어머니가 아동을 부양하는 가구이고, 복지 사각지대에 놓여 있었다는 것이다. 그런 처지에 있을 경우 탈북민이건 그렇지 않건 누구나 비극적인 사태에 이를 수 있다. 다만, 성년이 된 후 체제가 다른 공간으로 이주한 탈북민이 인적네트워크에서 고립될 가능성은 더 높을 것이다. 이러한 원인들을 고려할 때 향후 대책은 아동을 부양하는 어머니에 대한 복지 사각지대를 없애는 것에 중점을 두고, 탈북민의 부족한 인적네트워크의 공백을 메우는 방향에 맞춰져야 할 것이다.

한편, 남북화해 정책으로 인해 정부가 탈북민에 대한 복지 예산을 축소시켰거나 탈북민 보호를 의도적 방기를 했다고 볼 근거를 찾기 어렵다. 따라서 이 문제 해결을 위해 남북화해 정책이 변경되어야 한다고 보기 어렵다.

### 3. 정부의 대책

통일부는 2019. 9. 2. 전수조사를 통해 복지 사각지대 최소화 초점을 맞추고, 종전 대책을 내실화하겠다는 대책을 발표했다.

보건복지부는 2019. 9. 5. ‘복지위기 가구 발굴 대책 보완조치’라는 제목으로 이 사

건이 재발되지 않도록 대책을 발표했다. 그 주된 내용은 사회보장급여의 신청주의를 완화하며, 읍면동에 원스톱 상담창구를 만들고, 전국 읍면동에 찾아가는 보건복지팀을 2021년까지 당초 계획보다 1년 앞당겨 구축하기로 했다. 부양의무자 기준도 단계적으로 폐지하기로 했다. 보건복지부의 대책에 대해 ‘송파 세 모녀 사건’과 ‘증평 모녀 사건’의 대책을 재탕했다는 비판이 제기됐다.

### 4. 입법논의

이 사건 이후 이 사건과 관련된 4건의 북한이탈주민보호법 개정안이 발의되었다.

보호기간을 일률적으로 5년으로 제한하는 규정이 원인이라고 본 이언주 의원이 대표발의한 개정법률안은 보호기간을 일률적으로 5년으로 제한하지 말고, 그 이후에도 질병과 이혼 등 사유로 생활이 어려운 사람에 대해서는 지방자치단체장이 3년 범위에서 연장할 수 있도록 하는 내용을 담았다.

이언주 의원 대표발의안과 같은 원인을 지정한 심재권 의원 대표발의안은 5년의 보호기간이 만료될 때 연장 여부를 필수적으로 검토하도록 하고, 대통령령으로 정하는 일정한 사유가 있는 경우 보호기간을 5년 범위에서 연장하도록 하며, 탈북민에 대해서는 신청 또는 직권으로 사회보장급여를 지급할 수 있도록 신청주의에 직권주의를 가미하는 내용을 담고 있다.

북한이탈주민 지원체계에서 지방자치단체가 사실상 소외되는 점이 원인이라고 보는 이석현 의원 대표발의안은 탈북민 보호 책무의 주체에 지방자치단체를 추가하는 내용을 담고 있다.

이석현 의원 대표발의안과 같은 관점의 김재경 의원 대표발의안은 위 내용에 더하여 사회적응교육의 주체, 지역적응센터의 지정 권한, 정착지원에 드는 비용 부담 주체에 지방자치단체를 추가하는 내용을 담고 있다.

하지만, 관련 북한이탈주민보호법 개정안은 2019. 11. 15. 현재까지 검토보고서조차 나오지 않았고, 법안심사소위원회에서 논의되지 않아 20대 국회 내에 통과될지 의문이다.

## 5. 탈북민 정착을 돕기 위한 정책제언

우선 탈북민에 대한 복지사각을 해소하기 위한 행정력을 강화해야 하겠지만, 행정력만으로 한계가 있으므로, 탈북민의 남한에서의 인적네트워크를 강화해야 한다. 그러기 위해서 탈북민들의 자조적 모임을 조직하고 활성화시키기 위한 공적 지원을 늘려야 하고, 지역 사회에 다양한 인적네트워크에 탈북민들이 결합될 수 있도록 유도해야 한다. 현재 경찰서 신변보호관과 지방자치단체의 거주지보호담당관이 탈북민의 생활을 파악하고 있지만, 이들 도움만으로 지역사회에 뿌리내리는 것을 돕기에는 한계가 있다. 탈북민에게 가족과 친구의 역할과 사회적 관계를 돕는 정착도우미 사업을 활성화해야 한다. 이 정책은 2005년부터 실시하고 있지만, 충분하지 못하므로 정착도우미 기간을 장기화하고, 정착도우미의 전문성을 강화하며, 전국적으로 통일성을 갖추도록 내실화해야 한다. 한씨 모자가 탈북민들의 자조 조직과 지역 인적네트워크에 연결되어 있었다면 이런 비극은 발생하지 않을 수 있었거나 최소한 죽음이 몇 달간 방지되지는 않았을 것이다.

다음으로 탈북이 북한 정권의 붕괴 신호라거나 남한 체제 우월성의 상징이라고 보는 관점이 바뀌어야 한다. 박근혜 전 대통령은 2016. 10. 11. 국무회의에서 “탈북자들이 한국에 성공적으로 정착하는 것은 폭정에 신음하는 많은 북한 주민들에게 큰 희망이 된다”고 발언하였다. 그리고 얼마 후 태영호 북한 공사가 “김정은 폭압정치에 결심했다”며 남한에 들어왔고, 같은 해 4. 북한 해외식당 종업원들이 집단으로 남한에 들어왔다. 정부는 이들의 집단 탈북이 북한 정권 붕괴의 신호라고 선전했다. 그 후로 3년이 지났지만, 북한 정권은 붕괴하지 않았고, 가까운 장래에 붕괴할 징후도 없다. 심지어 위 종업원들의 탈북이 자발적이지 않았다는 의혹이 제기되었다. 이러한 관점은 체제 경쟁의 수단으로 탈북을 유도할 경우 남북 긴장을 초래하고 과도한

희망을 갖게 해서 탈북을 조장하는 등 여러 폐해가 있으므로, 폐기되는 것이 옳다.

셋째로, 앞의 제언과 연장선에서 북측 주민들에게 남측 정보를 왜곡해서 전달하지 않아야 한다. 남측에 가면 힘들이지 않고 곧바로 북측에서의 생활보다 훨씬 잘살게 될 것이라는 생각으로 내려오는 북측 주민이 상당수라고 한다. 이런 잘못된 인식은 정부가 조장해 왔다. 박근혜 전 대통령은 2016년도 국군의 날에 “북한 주민 여러분들이 희망과 삶을 찾도록 길을 열어놓을 것입니다. 언젠가 대한민국의 자유로운 터전으로 오시기를 바랍니다”라고 탈북을 유도하는 연설을 하기도 했다. 하지만, 남측 당국부터 탈북민의 정착 현실에 대해 북측 주민들에게 솔직하게 설명해야 할 것이다. 즉, 자유에 따른 책임과 위험성에 대해서 충분히 설명할 필요가 있다. 또 다른 문제는 자신의 경제적 이익을 위해서 탈북을 돕는 일명 ‘브로커’가 남한에 대한 왜곡된 인식을 조장한다는 것이다. 브로커는 탈북민으로부터 남측에 정착한 후 받은 정착지원금의 상당액을 수수료로 받아 가고 있다. 정착에 쓰여야 할 중요한 자금이 엉뚱한 곳으로 새고 있고, 그로 인해 탈북민의 초기 정착을 더 어렵게 하고 있다. 따라서 사업적 브로커를 근절하고, 정착지원금을 브로커 수수료로 수수하는 행위를 금지할 필요가 있다.

## 6. 결론

탈북민단체들과 정부 사이에 합의를 이루지 못해 한씨 모자는 아직까지 장례를 치르지 못하고 있다. 그들의 죽음은 현 정부의 남북화해 정책에 대한 반대 논거로 사용되면서 정치 쟁점이 되었다. 하지만, 정착 관련법을 다루는 국회는 현재까지 제도개선을 위한 법안 심사에 나서지 않고 있다. 대안으로 제시된 탈북민 정착 보호기간 연장, 신고주의 보완, 체제경쟁 수단으로 탈북유도 관점 폐기, 탈북 브로커 근절과 수수료 수수 금지 등 정책에 관해 국회는 하루빨리 입법논의를 개시하기를 바란다. 고인들의 죽음을 헛되이 하지 않기 위해서 이 비극을 탈북민 정착을 돕기 위한 적절한 정책을 만들어 내는 계기로 삼아야 할 것이다.

### III. 국가정보원 ‘프락치’ 공작사건

#### 1. 들어가며

지난 여름, 자신이 국가정보원(이하 ‘국정원’)의 ‘프락치’였다는 한 제보자의 양심 고백이 언론을 통해 보도되었다. 학생운동을 하였다는 제보자는 2014년부터 5년간 자신의 대학 선후배를 중심으로 민간인을 사찰하고, 이들과 나누는 대화를 녹음하는 등 정보를 수집하여 국정원에 제공하여왔다. 국정원은 제보자로부터 받은 정보를 가공의 조직 활동으로 엮어서 제보자의 자필로 진술서를 작성하도록 하였고, 제보자는 진술서 작성의 대가, 사찰 및 정보수집의 대가로 금원을 지급받아왔다. 제보자는 양심의 가책과 스트레스로 안면마비 장애까지 겪게 되었지만, 국정원은 그 만두겠다는 제보자를 협박하거나, 경제적으로 어려운 사정을 이용하여 금전 지급을 대가로 회유하거나 함께 성매매업소를 출입하면서 국정원의 손아귀에서 벗어날 수 없도록 하였다. 제보자의 전언에 의하면 국정원 직원들은 다른 정보원들로부터 받은 정보를 토대로 제보자에게 정보수집을 요구하였는데, 이는 여전히 ‘프락치’를 통한 국정원의 정보수집이 계속되고 있고, 이 사건 제보자뿐만 아니라 많은 이들이 국정원의 프락치로 일하고 있고, 무고한 국민들이 불법사찰의 피해를 당하고 있을 수 있음을 보여준다. 이하에서는 현재까지의 진행 경과를 중심으로 이른바 ‘프락치’ 공작 사건에 대하여 정리하고자 한다.

#### 2. 제보자의 양심고백, 그리고 대책위원회의 출범

2019. 8. 머니투데이의 단독 보도<sup>1</sup>로 세상에 알려진 국정원 ‘프락치’ 공작사건. 국

<sup>1</sup> “[단독] 국정원, 문 대통령 뜻 거역한 민간인 사찰 이어왔다” 제하의 기사를 시작으로, “[단독] 프락치에 한달 400만원씩...국정원 ‘RO’처럼 10억원 주겠다”, “[단독] 국정원 ‘프락치’ 활동’ 녹음장비 주고, 주체사상도 직접교육”, “[단독] 국정원 ‘우리는 김대중 노무현 때도 버텼’ 민간인 사찰 자신감”, “[단독] 프락치 그만두겠다 하니...국정원 ‘우리는 만만한 조직 아냐’” 등 보도가 이어짐.

정원은 학생운동을 하였던 제보자의 이력을 이용하여 2014. 10.부터 2019. 8.까지 5년간 제보자를 소위 ‘프락치’로 이용하여 민간인 사찰을 해왔다. 관련 보도가 이어지자 국정원은 제보자가 자발적으로 협조한 사안이고, 2007년부터 현재까지 국정원 대공수사부서가 담당하는 국가보안법 위반 혐의 조직에 대한 내사사건이라는 입장을 밝혔다.<sup>2</sup>

국정원의 위와 같은 입장 발표 이후에도 관련 기사가 계속 보도되었고, 제보자는 사찰대상이 되었던 피해단체(통일경제포럼), 천주교인권위원회, 참여연대 등과 면담을 진행하는 한편 국민권익위원회에 공익제보자로서 신변보호조치를 요청하였다. 경찰청은 2019. 9. 4. 신변보호요청을 받아들였고, 그 다음날부터 국정원 감시네트워크를 중심으로 참여연대, 진보네트워킹센터, 천주교위원회, 민변 등이 진상조사를 위한 팀을 꾸려서 제보자의 진술을 청취, 조사를 진행하였다. 그리고 9. 24. 진상조사보고서를 발표하면서 “국정원 ‘프락치’ 공작사건 대책위원회” 결성을 알렸다.

#### 3. ‘적법한 내사’였다는 국정원의 주장 <-> 가공의 조직과 인물을 통한 사건 조작 시도

위 진상조사 당시 제보자는 국정원이 제보자에게 접근한 과정과 ‘프락치’ 활동을 시작하게 된 경위, 그리고 이후 활동에 대하여 자세히 진술하였다. 제보자는 학생운동을 하다가 군대에 입대하였는데, 입대 후 ‘학생운동한 사실을 자수하라’는 기무사의 지속적인 요구에 시달렸다. 물리적으로 격리된 군대 안에서 지속적인 자수를 강요받으면서 심리적으로 위축될 수밖에 없었고, 불안과 위협에서 벗어나고자 자신이 학교에서 특정 정치조직에서 활동하였다는 내용으로 국정원에 신고하였다. 당시 함께 활동했던 선배들에 대하여 진술을 하였는데, 이후 별다른 문제없이 군생활을 할 수 있었고, 복무기간을 마치고 복학하여 졸업한 후 부모님과 함께 사업을 하였다.

<sup>2</sup> 2019. 8. 26.자 연합뉴스 “국정원, ‘민간인사찰’ 주장에 ‘제보로 국보법 위반 내사’”

그런데 2014. 10.경 국정원 직원들이 제보자를 찾아와 자신들은 RO사건을 수사했던 사람들이고, 많은 지원을 받고 있는 능력 있는 사람들이니 같이 ‘사업’을 하자고 제안을 해왔다. 제보자가 대학 시절 함께 학생운동을 했던 사람들 중 왕성하게 활동하는 이들이 있으니, 부담을 갖지 말고 자연스럽게 접촉하면서 관계만 유지하면서 정보를 알아 오면 된다는 취지였다. 당시 제보자는 부모님과 함께 하는 사업에 어려움을 겪고 있었는데, 국정원 직원들은 이미 제보자가 경제적으로 어려운 상황에 처해 있다는 사실을 알고 있었고, 사업제안을 거절하는 제보자에게 6개월가량 끊임없이 연락을 해오면서 제보자를 설득·회유하였고, 결국 제보자는 국정원의 제안에 뿌리치지 못하고 ‘사업’을 함께 하게 되었다.

국정원은 제보자가 활동하는 가공의 ‘지하혁명조직’을 만들고, 제보자가 가공의 조직원을 만나 위 지하혁명조직 활동을 시작하는 것으로 사건을 조작하면서 제보자와의 사업을 시작하였다. SNS를 통해 그동안 연락을 하지 않고 지냈던 선배들에게 연락을 취하도록 하고, 자연스러운 만남을 갖도록 하면서 그 과정에서의 대화를 모두 녹음하도록 지시하였다. 제보자에게 녹음기를 부착한 가방과 녹음 앱이 깔린 태블릿을 제공하면서 친구, 선배들과 만나면 녹음할 것을 지시한 것이다. 그 과정에서 대학 민주동문회 송년회는 지하혁명조직의 모임이 되었고, 기자인 친구와 만났을 때 친구가 기사를 작성해서 보낸 행위는 지하혁명조직에 보고하는 행위가 되는가 하면, 주요 사찰대상이었던 ‘통일경제포럼’의 단둥기행, 블라디보스톡 답사는 북한 공작원 접선을 위한 일정으로 탈바꿈하였다.

제보자는 5년간 ‘프락치’ 활동을 하면서 국정원으로부터 사찰대상자에 관한 정보를 받아왔다. 제보자와 친분이 전혀 없는 사람도 사찰대상이 되었는데, 제보자와 관련이 없는 고려대 민주동문회 명단까지 이메일로 보내 사찰을 위한 정보를 제공했다. 여기에는 정치인, 교수, 변호사 등이 포함돼 있었다. 투망식의 광범위한 사찰이 진행되고 있었던 것이다.

국정원의 주장과 달리 적법한 내사로 볼 수 없는 이유가 여기에 있다. 국정원은 특정 조직이 존재하고 이에 대한 내사과정에서 제보자가 협력한 것처럼 주장하였지

만, 제보자의 진술에 의하면 실제로는 존재하지 않는, 가공의 조직에 제보자가 가입하는 ‘그림’을 그리고, 이후 제보자가 만나는 사람들, 나누는 대화를 비롯하여 일거수일투족을 조직 활동의 일환으로 꾸며냈다. 시작부터 꾸며낸 이 사건이 적법한 내사일 수 없는 가장 중요한 이유이다.

#### 4. 지속적인 불법행위 - 철저한 수사, 그리고 국정원에 대한 통제의 필요성

제보자를 협박하거나 회유하는 과정에서 국정원의 불법행위는 계속되었다. 제보자는 ‘프락치’ 활동을 하면서 아내와 이혼하고 안면마비 증상을 겪을 만큼 스트레스가 심했고, 수차례 그만두겠다는 의사를 밝혔다고 한다. 그러나 그럴 때마다 그만두지 못하도록 협박하거나, 유흥업소 내지 성매매업소를 함께 출입하며 국정원 직원들과의 관계에서 빠져나올 수 없는 상황을 만들었다. 경제적 어려움을 빌미로 제보자가 조력하도록 하고, 그 대가로 금원을 지급하는 한편 국정원의 예산으로 성매매업소를 수차례 드나드는 불법을 자행한 것이다.

제보자의 진술에 의하면, 5년간 자필로 작성한 진술서가 100건을 넘어서고 국정원 직원이 작성한 진술조서도 3건에 이른다. 제보자는 자신이 작성한 진술서 등 관련 자료에 대해 정보공개청구를 하였는데, 국정원은 이에 대해 해당 정보가 존재하지 않는다는 답변이 아니라, 국가안전보장을 이유로 공개할 수 없다는 취지로 비공개 결정을 하였다.

한편 제보자의 진술을 토대로 진상조사 보고서를 발표한 후, 사찰 대상자들과 국정원감시네트워크, 국정원 ‘프락치’ 공작사건 대책위원회는 전현직 국정원장을 비롯하여 이 사건에 관계된 국정원 직원들을 고소·고발하였다. 국가보안법 제12조는 국가보안법 위반죄에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조, 인멸, 은닉하는 경우 처벌하도록 정하고 있고, 범죄 수사에 종사하는 공무원이 그 직권을 남용한 경우에도 마찬가지이다. 국정원 직원들이 스스로 가공의 조직을 만들고 국가보안법 위반 범죄를 위하여 증거를 날조한 행위에 대해서는 철저한 수사와 이에 대한 처벌

이 필요하다. 뿐만 아니라 프락치를 이용하여 민간인을 폭넓게 사찰한 행위는 국가 정보원법상 직권남용죄에 해당하고, 제보자를 설득·회유하는 과정에서 함께 유혹비를 지출하고 성매매까지 자행한 행위는 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률이 정하고 있는 국고등손실죄에 해당한다. 허위로 작성된 진술서, 진술조서를 근거로 법원으로부터 통신제한조치허가서를 발부받은 것으로 보이는데, 이는 허위공문서작성, 위계에 의한 공무집행방해(진술조서의 경우)에 해당할 수 있다. 이에 위와 같은 5개의 혐의로 이들을 고발하였고, 2019. 11. 현재 수사가 진행되고 있다.

## 5. 국가보안법의 폐해, 그리고 요원한 국정원 개혁 - 지속적인 관심과 통제의 필요성

제보자의 제보가 아니었다면 어떤 사건이 어떻게 ‘조작’되어 세상에 공개되었을지 모른다. RO 사건의 제보자 이성윤에게 13억 원이 지급되었고, 이 사건의 제보자도 잘 협조하고 일이 잘되면 그만큼 대가를 받을 수 있다며 제보자를 설득한 국정원이다. 국정원은 스스로 국내 정보수집기능은 폐지하였다고 했지만, 관련 법령은 여전히 개정되지 않고 있고 국정원의 불법적인 민간인 사찰은 계속되고 있다. ‘국가보안법 위반 사건’을 조작하고자 하는 시도는 보이지 않는 곳에서 지금도 계속되고 있을지 모른다. 국가보안법이 그대로 살아 숨 쉬고 있는 한, 국가보안법 위반 사건에 대한 내사임을 핑계로 진행되는 광범위한 민간인 사찰, 국가보안법 위반 혐의를 확인하여 국정원의 존재 의의를 확인하고자 하는 폐해는 언제 어떻게 드러날지 알 수 없다.

국정원의 예산이 어떻게 사용되는지, 구체적으로 어떤 활동을 하는지에 대해서는 전혀 공개되지 않고 있고, 이에 대한 통제도 사실상 불가능하다. 2019년 국정감사에서 프락치 공작 사건에 대한 언급이 있었다고 하나, 구체적으로 국정원이 어떤 관련 자료를 제출했는지, 어떤 입장을 표명했는지 조차 알 수 있는 방법이 전무하다. 이 사건에 관한 감찰을 진행하였다고 하지만 그 결과는 알 수 없다.<sup>3</sup> 국정원에 대한

3 2019. 9. 24.자 한겨레 “[단독] ‘프락치 사건’ 국정원 감찰실장, ‘외부’ 검찰 인사로 교체”

지속적인 관심과 견제, 통제가 필요한 이유이다. ‘국가안보’라는 미명 하에 통제받지 않는 권력이 어떻게 남용될 수 있는지를 보여준 국정원 ‘프락치’ 공작사건은 현재 진행형이다.

## IV. 북한 해외식당 종업원 기획탈북 의혹 사건

이하에서는 2016년 중국 내 북한식당에서 근무하다가 남한으로 집단입국한 종업원들에 대한 기획탈북의혹사건 관련 국내외 진상규명의 진행경과에 대하여 국가인권위원회 직권조사결과 공개, 검찰 고발 사건 수사진행상황 및 국제진상조사단의 서울, 평양 진상조사활동을 중심으로 그 진행경과를 살피고자 한다.

### 1. 국가인권위원회 진정 관련

#### 가. 진행 경과

2018. 2. 8. 민변 TF 진정서 접수

(2018. 5. 10. jtbc ‘스포츠라이트’ 보도)

2018. 7. 3. 진정인 의견서 접수

2018. 7. 4. 토마스 오헤아 키타나 유엔 북한인권특별보고관 국가인권위원회 방문

2018. 7. 18. 민변 TF 및 시민사회대책회의, 국가인권위원회 면담

2018. 7. 26. 국가인권위원회 직권조사결정

2019. 6. 26. 민변 TF 신속한 조사결과발표 촉구 성명발표

2019. 8. 8. 직권조사에 따른 결정

2019. 9. 9. 진정인들에게 진정사건 처리결과 통지

2019. 9. 10. 민변 TF 직권조사결과에 대한 긴급기자회견

## 나. 진정 취지

“이 사건 피해자들은 피진정인 국가정보원장 등의 기획입국에 의하여 자신의 의사에 반하여 대한민국에 입국하게 되었습니다. 피진정인들이 20대 국회의원 총선거에 정치적으로 이용하기 위한 목적으로 이 사건 피해자들을 기획 입국시킨 범죄행위였고, 그 결과 이 사건 피해자들이 자신들의 의사와 무관하게 현재에 이르기까지 2년 4개월간 대한민국에 강제로 정착하여 생활해야 했음에도 불구하고 이 사건 피해자들은 범죄행위의 피해자로서 합당한 대우를 받지 못하고 오히려 자신들의 신원이 탄로날까봐 어디서든 신원을 숨기면서 생활해야 했습니다. 또한 가족들과 안부 연락조차 주고받을 수 없었고, 입국 과정과 이후 정착하는 과정에서 겪어야 했던 극심한 스트레스를 해소할 수 있는 방법조차 제대로 알 수 없는 상태로 생활해야 했습니다.

그렇다면 이 사건 피해자들이 자신의 의사와 무관하게 입국하여 정착하여 생활하면서 겪어야 했던 경제적 어려움, 상시적인 심리적인 불안정 상태에서 벗어날 수 있도록 인도적인 조치가 필요하다 할 것입니다. 또한 이 사건 피해자들이 북한의 가족들과 상봉하고 교류할 수 있도록 조치를 취하여야 하며, 이를 통해 확인된 이 사건 피해자들의 의사에 따라 향후 거취를 결정할 수 있도록 해야 할 것입니다. 한편 이 사건 피해자들의 입국과정에 대한 면밀한 조사를 통하여 동일하거나 유사한 행위의 재발 방지를 약속해야 할 것이고 국가정보원의 관계자들은 직무에서 모두 배제하고 이에 대한 검찰의 강제수사를 통해 책임자들을 처벌할 수 있도록 해야 할 것이며, 법무부는 이 사건 피해자들이 겪어야했던 정신적 고통에 대한 국가배상조치를 취해야 할 것입니다.”

### 다. 국가인권위원회 직권조사결과

국가인권위원회는 2018. 2. 진정을 제기한 후 1년 6개월 만에 발표한 직권조사결과에서 직접 조사한 지배인과 종업원 5명의 일관되고 구체적인 강제납치 증언을 배척하고 강제수사권이 없는 불충분한 조사결과만으로 국가기관에 의한 강제납치를

인정하지 않았다.

국가인권위원회는 직권조사결과에서 강제납치 피해사실을 확인하고 검찰의 강제수사를 촉구해야 했다. 국가인권위원회는 정치적 고려에 따라 직권조사결과 발표를 부당하게 지연하였을 뿐만 아니라 강제납치 피해사실 확인과 피해자로서 합당한 대우와 북한의 가족들과 상봉을 기대하였던 피해자들의 권리를 무참히 짓밟았다.

불충분한 조사에 의한 부당한 판단이라는 점에서 인권옹호의 사명을 스스로 저버린 국가인권위원회의 직권조사결과는 비난받아 마땅하지만, 검찰이 국가인권위원회의 직권조사결과를 근거로 적극적 수사 의지와 수사역량을 갖추어 강제수사에 나선다면 집단납치의 진상을 충분히 규명할 수 있다는 점에서 검찰의 신속하고 철저한 강제수사의 계기가 되길 기대해 본다.

## 2. 이병호 전 국전원장 등 검찰 고발사건 관련

### 가. 진행 경과

2018. 5. 10. jtbc ‘스포츠라이트’ 보도

2018. 5. 14. 민변 TF 고발장 접수(지배인 허강일 준공익제보자로 규정하여 피고 발인 제외)

2018. 6. 11. 담당검사 면담(고발인 의견서 제출 및 신속수사촉구)

2018. 6. 18. 고발인 조사

2018. 7. 17. 고발인 의견서 제출 및 신속수사촉구

2018. 12. 4. 고발인 의견서 제출 및 신속수사촉구

2019. 7. 5. 담당검사 면담(신속수사촉구)

2019. 10. 16. 신속강제수사촉구 의견서(추가고발) 제출



## 나. 고발 취지

민변 북한 해외식당 종업원 기획탈북의혹 대응 TF(팀장 장경욱) 소속 변호사 8명은 2018년 5월 14일 이병호 전 국가정보원장, 홍용표 전 통일부장관, 국가정보원 해외정보팀장 등 성명불상의 국가정보원 직원들을 국가정보원법 위반(직권남용, 정치관여금지), 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 위반(인도에 반한 죄), 강요죄, 체포·감금죄, 공직선거법 위반죄 등의 혐의로 서울중앙지방검찰청에 고발하였다.

## 다. 검찰의 신속한 강제수사의 필요성

강제수사권을 가진 검찰은 2018. 5. 고발 이후 국가인권위원회의 직권조사 추이를 살피고 있다고 할 뿐 전혀 수사를 진행하지 않으며 이 사건의 진상규명에 대한 책임을 미루어 왔다.

그러나, 국가인권위원회가 2019. 8. 8. 직권조사 사건의 결정 주문에서 검찰총장에게 탈북 종업원 집단입국 관련 고발 사건의 신속한 수사를 촉구하였으므로 검찰은 신속히 이 사건 강제납치 범죄에 가담한 국가기관에 대한 강제수사권을 적극적으로 행사하고, 피해 종업원들에 대하여 단 한 명의 예외도 없이 모두 조사를 하여야 한다.

국가인권위원회의 직권조사결과에 기초하더라도 국군정보사령부와 국가정보원은 이 사건 강제납치 범죄의 입증에서 가장 중요한 증거인 휴대 전화기를 파괴하여 한강에 버려서 증거 인멸을 자행한 것이 분명하다. 위 휴대폰을 폐기하지 않고 은닉하였다면 그것을 신속히 찾아야 하고 이들의 범행은 증거은닉이 될 것이다.

또한, 국가인권위원회는 종업원들의 유인·납치 범행의 주범은 지배인이고 국군정보사령부와 국가정보원 등 국가기관의 직원들은 이를 방조하였다고 판단한 것으로 보이는 바, 만일 국가인권위원회의 판단과 같이 국가기관이 주도적으로 유인·

납치를 하지 않았다고 하더라도 지배인을 주범으로 하고 국가기관의 직원들을 방조범으로 범죄수사를 하여야 할 것이다.

검찰이 향후에도 강제수사권을 발동하여 적극적으로 강제납치의 진상규명과 책임자 처벌에 나서지 않는다면 이는 직무유기를 넘어 검찰이 존재할 이유가 있는지 묻지 않을 수 없다.

## 3. 국제진상조사단 관련

### 가. 진행 경과

2018. 8. 3. ~ 8. 5. IADL 뷰로회의 및 COLAP 집행회의에서 국제진상조사 추진 결정

2019. 5. 24. ~ 5. 27. 국제진상조사단 서울 예비조사

2019. 8. 25. ~ 8. 30. 국제진상조사단 서울 조사

2019. 8. 31. ~ 9. 5. 국제진상조사단 평양 조사

2019. 9. 30. 국제진상조사단 최종 진상조사결과보고서 발표

### 나. 국제진상조사단 최종 진상결과보고서<sup>4</sup>

국제민주법률가협회(International Association of Democratic Lawyers: IADL)와 아시아태평양법률가연맹(Confederation of Lawyers of Asia and the Pacific: COLAP)이 구성한 ‘북 해외식당 종업원 기획탈북 의혹사건 진상규명을 위한 국제진상조사단’은 2019. 9. 30. 발표한 최종 진상조사결과보고서에서 이 사건 종업원들이 납치된 것이라고 결론을 내리고 다음과 같이 권고하였다.

<sup>4</sup> 2019. 10. 8. 국제민주법률가협회 인터넷 사이트에 게시, 아래 링크주소에서 최종보고서를 다운로드받을 수 있다.  
<https://iadllaw.org/2019/10/iadl-colap-fact-finding-commission-releases-final-report-on-waitresses-case/>

“a) 대한민국 정부(남한), 관련 부처, 공무원 및 기관은 납치된 12명의 젊은 여성들을 가족과 재회시키고 신속하게 평양으로 송환하기 위해 즉각적인 조치를 취해야 한다.

b) 대한민국 정부(남한), 관련 부처, 검찰기관 및 기타 관련 공무원 및 기관은 대한민국 국가정보원의 모든 관계자, 기타 기관, 정치 지도자 또는 중국 닝보에서 12명의 젊은 여성 식당 종업원을 집단 납치한 후 말레이시아를 경유하여 서울로 이송하는 음모에 가담했던 허강일을 포함한 대표자 및 개인을 그들의 불법 구금과 이 사건과 관련된 다른 불법 행위들에 대해 재판에 회부해야 한다.

c) 이 사건의 사실과 상황에 따라 대한민국 정부는 그들의 납치와 가족, 사회와 국가로부터의 정당하지 못한 분리에 의해 야기된 정신적 충격, 두려움과 고뇌, 그리고 그들의 완전히 붕괴된 그들의 삶과 돈을 벌고 정직한 생계를 이어나가는 것을 거절당한 것에 대해 12명의 젊은 여성과 그 가족들에게 배상금을 지불하고 금전적으로 보상해야 한다.

d) 대한민국은 한반도 평화, 번영, 통일을 위한 2018년 4월 27일 판문점 선언과 2018년 9월 19일 평양공동선언의 본질과 정신의 맥락에서 의무를 지켜야 한다. 선언에 의해 양국 정부는 “이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위해 인도주의적 협력을 강화한다”고 약속했다. 이 사건은 범해진 범죄의 중대성을 고려할 때 우선할 가치가 있다.

e) 만일 가족과 재회한 후 개인적이거나 교육적인 이유로 남한에 돌아오기를 원하는 여종업원이 있을 경우, 이 결정은 평양의 젊은 여성들이 그들의 가족과 처음 재회한 후에, 양쪽 정부가 협력하는 것에 의해 허용된다. 그들의 삶에서 정상 상태가 회복된 후에 독립적이고 객관적인 결정을 내릴 수 있게끔 하는 것이다. 이 12명의 여종업원들의 개인적인 결정은 어느 한 정부에 의한 "정치적 결정" 또는 "정치적 망명"으로 해석되거나 미디어에서 정치적인 목적을 위해서 사용되어서는 안 된다. 이 젊은 여성들은 그들의 상황의 희생자이며, 그들의 가족과 사회를 돕기 위해 중국

의 닝보에서 살고 일하고 있었다. 그들은 납치되고 대한민국(남한)으로 끌려와 두려움에 3년 반 이상의 기간 동안, 자신들의 잘못 없이 그들의 가족과 국가의 보호 없이 지속적인 감시 하에 살아야 했다. 인간 본성과 그들을 보호하는 기관과 정부의 능력에 대한 그들의 신뢰는 회복되어야만 한다.”

#### 다. 최종 진상조사결과보고서의 유엔 등 활용

민변 소속 변호사들은 2017. 1. 19. 납치 피해자들의 부모를 진정인으로 위임을 받아 한국정부에 의한 강제납치 및 북한이탈주민보호센터에서의 자의적 구금 및 가족이 선임한 변호인과의 접견 거부에 대하여 자유권규약 위반을 이유로 유엔 자유권위원회에 진정서를 제출했고 이 사건은 현재 유엔 자유권위원회 심리 중에 있다.

민변TF는 2019. 10. 30. 유엔 자유권위원회 개인진정 사건에 국제진상조사단의 최종 진상조사결과보고서를 제출하였고 2020년에는 유엔총회와 유엔인권이사회에 위 최종보고서를 활용하여 이 사건이 해결될 때까지 국제연대활동을 계속하여 진행할 계획이다.

## V. 재일조선학교에 대한 인권보고서

### 1. 고교무상화에서 유일하게 제외된 조선고급학교

가. 2010. 4. 1. 시행된 일본의 고교무상화 제도

사회적 경제적 및 문화적 권리에 관한 국제인권조약(국제인권A규약) 제13조 제2항 (b) 및 (c)의 중등교육의 무상화 점진적 도입과 일본 헌법 제26조 제1항 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있다.”, 제2항 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 보호하는 자녀에게 보통교육

을 받게 할 의무를 진다. 의무교육은 무상으로 한다.”에 근거하여 일본은 2010. 4. 1. “공립고등학교의 수업료 불징수 및 고등학교 등 취학지원금 지급에 관한 법률(이하 ‘고교무상화법’이라 한다.)”을 시행하였다.

그 당시 일본은 장기 불황으로 인해 고교중퇴자가 꾸준히 증가하였다. 2008년 금융위기를 겪으면서 고교중퇴자가 6만 6천명에 달하였고 졸업자격을 갖추고도 졸업을 하지 못하는 졸업위기 현상이 발생하면서 사회문제로 대두되었다. 2009년 총선거에서 교육비부담 경감대책이 최대의 쟁점이 되었고 여론조사에서 고교무상화가 60%이상의 지지를 얻었다.

정권교체에 성공한 민주당 정권은 ‘사회 전체가 당신의 배움을 지지합니다.’라는 구호아래, 국적과 무관하게, 즉 외국인 고등학생도 일본 국내에 살고 있다면 취학지원금을 지원하는 고교무상화법을 제정·시행하였다. 고교무상화법은 공립고등학교의 수업료를 무료로 하고 그 이외의 고등학교에는 취학지원금을 지급하여 가정의 교육비부담을 경감하는 목적으로 제정되었다.

#### 나. 고교무상화에서 제외된 조선고급학교

“공립고등학교의 수업료 불징수 및 고등학교 등 취학 지원금 지급에 관한 법률 시행규칙(이하 ‘고교무상화법 시행규칙’이라 한다.)”은 외국인학교를 (가) 민족계 외국인학교, (나) 인터내셔널 스쿨, (다) 기타로 분류하면서 (다)에 대해서는 지정 요건<sup>5</sup>을 별도로 규정하고 있다. 고교무상화법에 따라 취학지원금을 받는 대상은 학교가 아닌 학생으로, 외국인학교의 학생이 취학지원금을 지급받기 위해서는 학교가 (가), (나)에 해당하거나 (다)의 경우 별도로 규정된 요건을 충족하여 문부과학대신의 지

5 [ 고교무상화법 시행규칙 제1조 제1항 제2호 (다) 규정에 기초한 지정에 관한 규정 ]

1조~12조 : 수업연한, 수업시수, 학생수, 수업과목, 교원수, 교원자격, 학교 토지 및 건물, 설비, 정보제공 등의 제도적 객관적 요건

13조 : 전조에 열거한 것 이외에 지정교육시설은 고등학교 등 취학지원금이 수업료 채권에 확실히 충당되는 등 법령에 기초하여 학교운영이 적정하게 이루어져야 한다.

15조 : 문부과학대신은 규칙 제1조 제1항 제2호 (다)의 규정에 의하여 지정을 행할 때는 사전에 교육제도에 관한 전문가, 기타 학식경험자로 구성된 회의에서 문부과학대신이 별도로 정한 의견을 청취한다.

정을 받아야 한다. 조선고급학교를 제외한 모든 외국인학교는 (가), (나)에 해당하나 조선고급학교만이 (다) 기타로 분류되는 학교이다.

조선학교를 운영하는 전국 10개의 학교법인 조선학교는 (다) 기타의 요건을 갖추어 지정신청을 하였으나 문부과학대신은 2010. 11. 23.에 있었던 ‘연평도 포격사건’을 이유로 지정절차를 정지<sup>6</sup>하였고 2011. 8. 절차를 재개하였으나 절차는 제대로 진행되지 않고 지지부진하였다. 2012. 12. 아베정권이 들어서면서 시모무라 문부과학대신이 취임한 후<sup>7</sup> 2013. 2. 20. 고교무상화법 시행규칙을 개정하여 (다)를 삭제한 후 조선학교에 대하여 고교무상화법 시행규칙 제13조 “전조에 규정한 것 이외에, 지정교육시설은 고등학교 등 취학지원금이 수업료 채권에 확실히 충당되는 등 법령에 기초하여 학교운영이 적정하게 이루어져야 한다.”에 적합하다고 인정하기에 이르지 못하였다는 이유로 지정하지 않았다.

#### 다. 조선고급학교의 일본 정부를 상대로 한 행정소송 및 국가배상청구소송

오사카조선고급학교는 문부과학대신을 상대로 오사카조선고급학교에 대하여 ‘취학지원금지급대상교’로 지정할 것을 구하는 의무이행소송을 제기하였고 도쿄, 나고야조선고급학교는 학생들이 일본 정부를 상대로 국가배상청구를 하였다. 두 가지 소송의 가장 큰 차이점은 오사카조선고급학교는 불지정통보가 있기 전에 소송을 제기하였고 도쿄, 나고야조선고급학교의 학생들은 불지정통보를 받은 후에 소송을 제기하였다는 것이다.

6 2010. 2. 경 나카이 히로시 국가공안위원장 겸 납치문제담당상이 조선학교는 북한 학교라며 일본인 납치 문제가 해결되지 않은 상태에서 조선학교를 무상화 대상에 포함해선 안 된다고 주장하였고 하토야마 총리도 조선학교가 무엇을 가르치는지 모르겠다며 위 주장에 힘을 실었다.

(<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/409603.html#csidx46af3bf5c37710bbb80013e242e8528>)

7 2012. 12. 28. 장관간담회에서 시모무라 문부과학상이 “납치 문제에 진전이 없고 조선학교는 조선총련과 밀접한 관계를 가지고 있어 [조선학교의] 교육 내용과 인사, 재정 면에 영향을 미치고 있기 때문에, [‘무상화’ 적용 학교로] 지정하는 것은 국민들의 이해를 얻을 수 없다”고 주장하자, 아베 수상은 “그런 방향으로 착실히 진행해 달라”고 회답해, 그 자리에서 조선학교를 ‘무상화’ 대상에서 배제하는 방침이 결정되었다고 한다(〈요미우리신문〉, 2012.12.28. 석간)

(<http://www.pressian.com/news/article/?no=5666>)

오사카 조선고급학교만이 1심에서 승소하였고 나머지 재판은 1심, 2심에 모두 패소하였다. 오사카 1심 판결은 납치문제의 진전이 없는 것 등을 이유로 (다) 규정을 삭제한 것이 위법하고 고교무상화법 시행규칙 제13조 요건을 충족하였다고 판결하였다. 하지만 2심에서는 고교무상화법 시행규칙 제13조의 요건을 충족시키지 못하였다는 사실에 대하여 국가의 입증책임을 완화시켜 1심과는 달리 제13조의 요건을 충족시키지 못했다는 국가의 주장을 받아들였다.

2심은, 1심에서 전혀 언급되지 않았고 주장되지 않았던 교육기본법 제16조 제1항 “교육은 부당한 지배에 따르지 않고 이 법률 및 다른 법률에 정하는 바에 따라 이루어져야 한다.”의 부당한 지배에 대한 판단은 교육 행정에 정통하여 전문적, 기술적 검토가 가능한 문부과학대신의 재량에 맡겨져 있음을 전제로 하여 조선총련이 조선학교의 자주성을 왜곡하는 부당한 지배를 하고 있다는 국가의 주장을 받아들였다.

일본 정부는 조선고급학교는 조선민주주의 인민공화국 및 재일조선인총연합회로부터 부당한 지배를 받고 있는 가능성이 있어 교육기본법 제16조 제1항을 위반하는 것이 아니냐는 우려가 있고 학교가 학생을 대리하여 수령한 취학지원금을 수업료에 충당하지 않고 다른 곳에 유용할 우려가 있다는 이유로 고교무상화법 시행규칙 제13조에 조선고급학교가 적합하지 않다고 주장하였다. 조선고급학교가 보조금 등의 공금을 유용했다는 증거, 조선고급학교가 이사회에 의한 자율적인 운영이 가능하지 않다는 증거는 존재하지 않아 객관적으로 위법하다고 할 수 없다.

교육기본법 제16조 제1항의 부당한 지배 금지조항은 제국주의 시대에 군국주의 교육을 하고 국민을 침략전쟁에 동원한 역사적 반성에서 기인한 것이다. 부당한 지배가 문제된 소송은 일장기, 기미가요 강제 소송 등 이다.

유일하게 승소한 오사카재판의 1심판결문은 “조선고급학교는 재일조선인 자녀에 대해 조선인으로서의 민족교육을 행하는 것을 목적의 하나로 하는 외국인학교로서, 모국어와 모국의 역사 및 문화에 대한 교육은 민족교육에 있어 중요한 의미를 가지며, 민족적 자각 및 민족적 자존심을 배양하는데 있어서 기본적인 교육이라 하

지 않을 수 없다. 그렇다면 조선고급학교가 조선어 수업을 행하고 북한의 시각에서 역사적, 사회적, 지리적 현상을 가르치고 동시에 북한을 건국하여 현재까지 통치해 온 북한의 지도자나 북한의 국가이념을 긍정적으로 평가하는 것도 조선고급학교의 위 교육 목적 그 자체에 따른 것이라고 볼 수 있어 조선고급학교가 북한의 조선총련의 부당한 지배로 자율성을 잃고 위와 같은 교육을 할 수밖에 없다고 인정하기 어렵다.”고 판시하였다.

#### 라. 최고재판소의 판결

2019. 8. 27. 일본 최고재판소 제3소법정은 도쿄 조선중고급학교 학생 61명이 일본정부를 상대로 한 국가배상청구에 대하여 원고의 상고를 기각하고 상고수리의 신청도 받아들이지 않는다는 결정을 하였다.

“민사사건의 경우 최고재판소에 상고하기 위해서는 민사소송법 312조 1항 또는 2항에 해당하는 소정의 경우에만 가능하며 본 건 상고의 이유는 위헌 또는 이유의 불충분·어긋남을 들고 있으나 실제로는 사실 오인 또는 단순한 법령위반을 주장하는 것으로서 명백히 상기한 각 항에 규정되어있는 사유에 해당되지 않는다.”라고 상고기각 이유를 설시하였다. 그리고 “본 건 신청의 이유에 따르면 본 건은 민사소송법 318조 1항에 의해 수리해야만 하는 것으로는 인정할 수 없다”라고 상고수리신청의 불수리 이유에 대하여 설시하였다.

조선고급학교를 고교무상화에서 배제하는 것은 정당한 이유가 없는 명백한 차별이다. 일본 헌법이 규정하고 있는 기본권인 평등권을 침해하는 위헌적인 조치로 일본의 민사소송법상의 상고이유가 있다. 일본 최고재판소는 상고 사유에 해당하지 않는다고 상고기각, 상고요건을 갖추지 못했다고 상고불수리 결정을 하여, 원고들은 일본의 최고법원인 최고재판소에서 자신들의 주장의 당부를 판단 받을 기회조차 갖지 못하였다.

## 라. 결론

조선학교를 고교무상화제도에서 배제하는 것은 UN 사회권규약, UN 인종차별철폐위원회, UN 아동권리위원회<sup>8</sup> 등에서 수차례 인정한 것과 같은 명백한 차별행위이다. 교육을 받을 권리는 인간다운 문화생활과 직업생활을 할 수 있는 기초를 마련해주는 것으로 누구에게나 균등하게 보장되어야 하고 정신적 육체적 능력 이외의 성별, 종교, 경제력, 사회적 신분 등에 의하여 교육을 받을 기회를 차별하여서는 안 된다. 일본 정부 주장과 일본법원의 판단은 외교적 관계나 정치적 고려에 기초한 것으로 조선학교 학생들의 교육을 받을 권리를 침해할 뿐 아니라 명백한 차별로서 반드시 철폐되어야 한다.

일본은 한국과 달리 국가인권위원회와 헌법재판소가 존재하지 않는다. 일본은 UN 아동권리협약을 비롯한 모든 협약에 대한 개인 진정 제도를 비준하지 않았다. 따라서 일본 최고재판소가 위와 같이 자신의 의무를 방기하여 판단하지 않은 경우, 일본 정부에 의해 교육받을 권리, 평등권 등 헌법상 기본권이 침해된 개인은 더 이상 권리구제를 받을 수 없다.

## 2. 유아교육 및 보육<sup>9</sup> 무상화에서 제외된 조선유치원

### 가. 유아교육 및 보육 무상화 도입 배경

유아교육 및 보육 무상화 정책은 2017년 9월 중의원 선거를 앞두고 아베 신조 총

리가 내건 선거 공약 중 하나이다. 아베 신조 총리가 주요정책으로 추진해 온 유아교육 및 보육 무상화 정책은 ‘아동 육아 지원법’ 개정안이 2019. 4. 9. 중의원에서 가결되고 2019. 5. 10. 참의원에서 가결되어 2019. 10. 1.부터 시행되었다.

일본 정부는 그와 더불어 소비세율을 8%에서 10%로 인상하였다.

### 나. 유아교육 및 보육 무상화의 내용

만 3~5세 아동의 경우 부모의 소득과 관계없이 정부와 지자체가 인가한 유치원, 보육소, 인정어린이원의 이용료를 정부가 지급한다. 만 0~2세 아동은 주민세 비과세 가구의 경우 무상화의 대상이 된다.

인가 외 유치원 등에 대해서는 상한 기준에 따라서 지원이 이뤄진다. 상한액은 인가 유치원 등의 이용자와의 형평성을 고려하여 인가 유치원 등 월 보육료의 전국 평균액이다. 만 3~5세 아동은 월 3만 7천 엔, 0~2세는 월 4만 2천 엔을 상한으로 지원을 받고 나머지는 보호자가 부담을 하게 된다.

### 다. 무상화의 재원

유아 교육 및 보육 무상화 정책으로 한 해 7,000억 엔 이상의 예산이 필요하다. 일본 정부는 2019. 10. 1.부터 소비세율을 8%에서 10%로 인상하였는데, 소비세 인상분을 유아교육 및 보육 무상화의 재원으로 충당한다.

### 라. 조선유치원을 비롯한 외국인학교 부설 유치원(이하 ‘외국인유치원’이라 한다.) 무상화 배제 지침

일본 정부는 지침으로 조선학교가 운영하는 유치원, 즉 조선유치원을 비롯한 외

<sup>8</sup> 2019. 2. 8. 유엔 아동권리위원회는일본정부에 “조선학교도 고교무상화 대상으로 포함할 것, 대학수험자격을 평등하게 보장할 것” para 39(c)에 대한 권고를 발표했다.

<sup>9</sup> 일본의 아동에 대한 시설형 교육 및 보육은 유치원과 보육소, 그리고 인정어린이원에서 하고 있다. 유치원은 학교교육법의 적용을 받아 학교로 구분되며 만 3세부터 초등학교에 입학 전의 아동이 다닐 수 있다. 보육소는 아동복지법의 적용을 받아 아동복지시설로 구분되며 만 0세부터 초등학교 입학 전까지의 아동이 다닐 수 있다. 2015년 인정어린이원이 도입되었는데, 인정어린이원은 보호자의 취업 여부와 관계없이 취학 전 아동에게 교육과 보육을 통합적으로 제공하는 시설이다. 내각부가 주로 관할하며(후생노동성과 문부과학성도 관여), 인정 관련 업무는 광역자치단체가 담당한다.

국민 어린이들이 다니는 외국인유치원을 무상화 대상에서 제외하였다. 각종학교<sup>10</sup>로 분류되는 외국인학교에 대하여 일본 정부는 ‘유아교육을 포함한 개별 교육에 관한 기준이 없고 다종다양한 교육을 하고 있다’고 주장하면서 외국인유치원을 무상화 대상에서 제외하였다.

외국인유치원은 7회에 걸친 유아 교육 및 보육 무상화 정책 방청회에 초대받지 못했고 조사도 받지 못해서 무상화 정책에서 처음부터 배제되었다.

무상화 대상에는 인가 외 유치원 등도 포함되기에, 도쿄도 담당자는 조선유치원이 인가 외 보육시설로 후생노동성에 신고하면 수리될 것이라고 하여 2018년 하반기에 일본 전역의 조선유치원이 도도부현에 인가 외 보육시설로 신고하였고 그 중 도쿄의 2개 조선유치원이 수리되었다. 그러나 2019. 4. 5. 후생노동성은 각종학교 인가를 가진 시설은 인가 외 시설로 인정할 수 없다고 하는 ‘기술적 조언’을 제출하여 신고를 수리한 도쿄의 2개 조선유치원에게 수리취소통보를 하였다. 각종학교인 도카이 지방의 브라질 유치원 중에는 인가 외 보육시설로 수리되었으나 조선유치원과 달리 취소되지 않아서 무상화의 대상이 된 학교가 존재한다. 이러한 일본 정부의 일관성 없는 행정을 통해서 일본정부가 의도적으로 조선학교를 차별하고 있다는 것을 알 수 있다.

일본 전체의 조선유치원은 40곳이고 조선유치원 외 외국인유치원은 48곳으로, 88개의 외국인유치원이 무상화에서 배제되었다. 외국인유치원의 절반 가까이 차지하는 조선유치원이 무상화에서 배제되었다.

## 마. 결론

아베 신조 총리는 소비세율이 8%에서 10%로 오른 첫날인 2019. 10. 1. 도쿄 총리

관저에서 기자들에게 유아 교육 및 보육 무상화에 대해서 가장 먼저 언급하였다. 이는 소비세율 상승으로 인한 국민들의 불만을 유아 교육 및 보육 무상화로 무마하려는 의도로 보인다. 소비세율 인상분을 무상화의 재원으로 사용하겠다는 것도 같은 취지이다.

조선유치원 학부모들은 일본인들과 같이 10%로 오른 소비세를 부담하고도 유아 교육 및 보육 무상화에서 배제되었다.

유아 교육 및 보육 무상화 정책의 취지와 아동 보육지원법의 개정 취지는 모든 아이가 건강하게 자라도록 지원하기 위해서이다. 그리고 각종학교는 설치요건을 충족하여 일본 지자체가 인가한 학교이다. 인가 외 시설보다 엄격한 심사기준을 통과하였다. 인가 외 시설을 무상화대상에 포함시키면서 각종학교가 운영하는 유치원을 무상화에서 배제하는 것은 정당한 이유가 없는 명백한 차별에 해당한다.

<sup>10</sup> 각종학교는 지자체 장이 인가 권한을 가지고 있고 지자체로부터 교육보조금을 받는다. 각종학교는 일본교육기본법, 문부와 학성의 교육지침에서 정부지원을 받는 공, 사립학교 등보다는 상대적으로 자유롭다.

## 2019년 환경보건 분야 보고

### 집필

공장 주변 건강피해 사전예방제도의 현황 및 문제점: 최재홍(민변 환경보건위원회)

문재인 정부의 환경영향평가제도 운영현황(오색삭도를 중심으로: 최재홍(민변 환경보건위원회)

### 감수

이영기(민변 환경보건위원회)

## 2019년 환경보건 분야 보고

### I. 들어가며

2019년 환경보건분야에서 발생한 일련의 사태는 무분별한 규제완화가 국민의 건강 및 생활분야에 미치는 악영향을 여실히 보여주었으며, 환경부가 역학조사를 통해 주민의 질병과 공장에서 배출된 유해물질간 인과관계를 처음으로 확인하기도 하였다. 김포 거물대리, 남원 내기마을, 인천 사월마을, 익산 잠정마을 등 주거지 인근에 공장이 설치되고, 대기환경보전법 및 폐기물관리법 등 환경관련 법령의 사후적 관리감독의 한계가 가져온 주민들의 집단 발병은 환경분야에서 사전예방적 수단들의 중요성을 역설적으로 보여주었다.

이러한 사전예방조치로서 주요 수단은 환경영향평가제도와 입지관련 제도이다. 환경영향평가제도는 박근혜 정부와 비교하여 환경부의 부동의 사례가 비약적으로 증가하였고, 오색삭도를 비롯한 대규모 개발사업이 환경에 미치는 악영향을 밝혀내는 등 순기능을 보여준 반면, 이명박 정부에서 강화된 입지 분야 환경규제완화는 무분별한 소규모 공장설치를 제도적으로 뒷받침한 결과 입지관련 환경보호장치의 시급한 보완 필요성을 보여주었고, 면적을 기준으로 시행되는 소규모 환경영향평가제



도를 업종별 유해성 기준으로 변경해야 된다는 주장들이 강하게 대두되었다.

이에 김포 거물대리를 중심으로 공장 주변 건강피해 사전예방제도의 현황 및 문제점과 문제인 정부의 환경영향평가제도 운영현황을 검토해보고자 한다.

## II. 공장 주변 건강피해 사전예방제도의 현황 및 문제점

### 1. 공해로부터 국민을 보호하기 위한 사전예방제도의 법제화

1965년 부산 감천 화력발전소 주변 주민들이 제기한 매연분출금지가처분신청은 국내 환경분야 1호 사건으로 기록되어 있다. 대규모 유해물질의 배출이 예정된 화력 발전소를 설치하면서도 해당 사업의 진행으로 인해 야기될 피해에 대한 사전예방제도가 없는 상황에서 주민들은 자신들의 환경보전을 지키기 위해 사법적 구제수단을 사용할 수밖에 없었다.

이후 박정희 정부의 국가 주도 경제개발계획은 중화학 공업 육성에 초점을 맞추었고, 1973년 산업기지개발촉진법 제정을 통해 포항(제철), 울산(석유화학), 온산(비철금속), 창원(기계), 옥포(조선), 여수(석유화학) 중화학공단들이 조성되었으나 이들 공단은 주민과 환경에 대한 고려 없이 원자재의 수입과 수출이 용이한 동해안과 남해안 일대를 개발한 것으로 이후 공단 주변 주민들의 피해보상운동이 전개되는 물적 토대가 되었다.

이에 1977년 환경보전법이 제정되었고, 1980년에는 환경청이 신설되었으며, 1981년 환경영향평가제도가 도입되었으나, 이러한 제도적 변화는 환경문제로 인한 반정부투쟁을 무력화시키기 위한 측면이 강하였으며, 피해 주민들은 사법적 구제수단에 의존하여 스스로 피해복구 노력을 진행할 수밖에 없었다.

실제 1974년부터 울주군 온산면에 비철금속단지인 온산공단이 운영되면서 발생된 각종 유해가스 및 분진으로 인한 피해배상운동은 1991. 7. 26. 대법원이 공단 주변 주민들이 구체적 발병에 이르지 않았다 하더라도 적어도 장차 발병 가능한 내성적 신체건강상의 장해를 입은 사실이 인정된다는 이유로 10개 공장들에 대해 공동 불법행위책임을 인정하고 나서야 일단락되었다.

### 2. 공장입지 관련 주요 제도 변화 및 규제완화 현황

#### 가. 국토계획법의 제정 경과

공장입지 관련 제도는 행정법상 공간계획 법제로 시작되며, 그 시초는 1934년 조선시가지계획령이다. 이후 6.25 전쟁 후 도시 발달 과정에서 공간계획의 필요성이 대두되어 도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정하고, 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진에 기여하기 위한 도시계획법이 제정(1962년) 되었으며, 정부의 공업화정책에 따른 산업구조 고도화 과정에서 인구 집중에 따른 급격한 도시의 팽창이 진행된 결과 기존 시가지 도로 협소화, 노후 건축물 등으로 인한 재개발과 주도시의 기능 일부를 흡수할 수 있는 신도시의 계획적 건설촉진의 필요성이 대두되어 1971년 도시계획법이 개정되었고, 비도시 지역에 대하여는 1972년 국토이용관리법이 제정되었으나, 비도시지역은 도시계획법이 적용되지 않아 계획법제 보다는 행정관리법제적 요소로 인하여 준농림지역의 난개발을 초래하게 되어, 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 국토계획법 제정(2002년)으로 “선계획 후개발” 원칙이 수립되었다. 그러나, 계획관리지역은 저렴함 사업부지확보비용과 공장입지구제 완화로 소규모 공장이 난립할 수 있는 역할을 수행하게 되었다.

#### 나. 공장입지 규제 완화 경과

공간계획법제로 국토계획법은 주거지역과 산업생산지역의 구분을 예정하고는 있으나, 계획관리지역에 대한 공장시설 입지 규제완화가 시행되면서 사전예방수단으

로서 입지제도는 집단화된 소규모 공장난개발을 가능케 하였다.

1993.	준농림지역 내 소규모 공장 및 음식점 설립 허용, 90년대 후반 국토난개발 및 환경문제 발생
1997. 12	(산업부) 공장설립승인에 있어 공장건축면적 200㎡ 이상 공장 신설 증설등에 대한 승인 규정을 500㎡로 완화
2003. 1	(국토부) 계획관리지역 내 1만㎡ 미만 입지금지, 종전의 준도시지역과준농림지역을 관리지역(보전, 생산, 계획)으로 개편
2005. 9	(국토부) 계획관리지 내 1만㎡ 미만 소규모 공장 허용 단, 79개 업종은 입지 금지 (환경부) 특정공장을 제외한 나머지 공장에 대해서는 규모에 관계없이 사전환경성검토협의 실시, 건축법 시행령 별포에 따른 79개 업종
2008. 7	(산자부) 환경오염 등을 일으킬 수 있는 공장의 입지 제한 할 수 있다는 조항 삭제
2008. 9	(국토부) 계획관리지역 내 공장입지제한 79개 업종 중 23개 업종제한 폐지 (환경부) 사전환경성검토 대상 완화 - 5천㎡미만 공장 사전환경성검토 협의 제외 (사유: 다른 개발사업이 비해 과도한 규제라는 지적)
2008. 12	(국토부) 공장건축 승인면적 제한 200㎡를 500㎡로 완화
2009. 7	(국토부) 계획관리지역 내 55개 업종제한 폐지(업종에 관계없이 공장입지 가능) 다만, 특정수질(대기)유해물질 배출, 수질4종 및 대기3종 이상 등 오염물질 배출여부 및 배출량 등에 따른 입지규제
2012. 7	(환경부) 계획관리지역 내 10,000㎡미만 소규모 환경영향평가 제외 환경영향평가법 전부개정으로 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 분류

2013. 9	(국토부) 도시지역의 상업지역, 준주거지역, 준공업지역 및 비도시지역의 계획관리지역을 네거티브방식의 규제로 전환(2차 투자활성화 대책, 2013.7)
2014. 11	(국토부) 계획관리지역 내 자연보전권역 및 특별대책지역의 기존 공장에 대한 최소 부지면적 제한 폐지, 부지면적 1만제곱미터 미만의 소규모 공장 증축가능 (신규 개별입지 불가)
2015. 11	(환경부) 환경부령으로 정하는 농도미만으로 발생하는 경우에는 대기오염 물질 배출시설 허가대상에서 제외 (국토부) 국제법 시행령 개정으로 특정대기유해물질 배출하는 사업장 입지 제한을 특정대기유해물질 기준 이상 배출로 완화

### 3. 김포 거물대리 개별입지 소규모 공장의 난립

#### 가. 소규모 공장 난립의 제도적 원인

위와 같은 공장입지 규제 완화는 김포 거물대리에 개별입지 소규모 공장이 난립하게 된 제도적 원인으로 작용하였는바, 구체적으로는 ① 1996년 공업배치 및 공장설립에 관한 법률(현 산집법)에서 공장설립승인 대상 건축면적을 200㎡이상에서 500㎡이상으로 완화, ② 2008년 수도권정비계획법상 공장총량제 적용대상을 200㎡이상에서 500㎡이상으로 완화, ③ 2008년 지식경제부는 기업활동 편의를 이유로 '환경오염 등을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한' 규정을 삭제, ④ 2009년 계획관리지역내 입지규제업종제한을 폐지하였다.

특히 2009년 입지규제업종제한 폐지는 개별공장이 주거지역 주변에 설치될 수 있도록 하여 환경피해로 인한 사회적 갈등이 보다 심화 될 근거를 만든 것으로 평가되고 있다.

## 나. 공장 난립 현황

실제 위 규제완화에 따라 김포시 공장 등록은 폭증하는 현상을 보여주고 있다.

아래 표와 같이 1998년 500개가 넘는 공장이 등록된 이후 매년 300여건 이상의 신규 공장이 등록되었고, 2015년부터는 신규 공장등록건수가 400개를 초과한 결과 2018. 10. 기준으로 김포시에 등록된 공장은 6,354개, 이중 계획관리지역에 입지한 개별 입지공장은 3,985개로서 김포시 등록공장의 62.7%에 이른다.



## 4. 개별 입지 공장으로 인한 주민 건강피해

공해로 인한 환경부의 역학조사가 최초로 이루어진 곳은 울산온산지역 비철금속 공단이다. 1985. 당시 환경청은 서울대 환경계획연구소에 “울산온산지역 고해피해 주민 이주대책”을 용역 발주하였고, 역학조사와 이주대책수립을 의뢰하였다.

### 가. 김포 거물대리

김포 거물대리에서도 2013.부터 환경부가 역학조사를 실시하였고, 구체적 내용은 다음 표와 같다.

구분	기간	대상	주요내용
1단계 역학조사 (예비)	2013.9~2014.3	거물대리, 초원지리 일원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토양, 농작물, 지하수 등 환경매체를 중심으로 중금속 오염여부를 확인하였음</li> <li>- 주로 토양에서 니켈등 토양오염기준 초과함</li> <li>- 조사지역은 타지역에 비해 사망률이 약 2배증가된 상태. 사망원인의 분석이 필요함</li> <li>- 생체시료에서 토양오염에서 높게 나타난 일부 발암성 중금속이 일반인 참고치를 초과해 오염과의 관련성에 대한 추가 분석 요함</li> </ul>
2단계 역학조사	2014.5~2015.10	거물대리, 초원지리 일원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상지역 일대 대기, 토양에서 검출된 카드뮴, 니켈, 아연과 같은 중금속들이 대조군에 비해 높게 나온 것으로 확인</li> <li>- 생체지표검사결과 중금속과 관련해 지역주민 상당수가 비교대상자의 95% 상한치를 초과하는 고노출자가 상당수 존재하는 것을 확인</li> <li>- 이러한 중금속 노출이 암발생의 위험을 증가시킬 수 있음, 초원지리 주민은 폐암발병율이 전국 대비 2.08배 높음</li> </ul>

## 나. 익산 잠정마을

익산 잠정마을의 경우 2017. 4. 주민들이 건강영향조사를 환경부에 청원하였고, 2017. 7. 14. 환경보건위원회에서 청원이 수용되어 주민건강영향조사가 추진되었고 아래 표와 같이 환경오염 피해로 인한 비특이성 질환의 역학적 관련성을 정부가 처음으로 확인한 사례가 되었다.

- (유)금강농산에서 비료관리법에 의해 퇴비로만 사용해야 할 연초박을 유기질 비료 생산 공정인 건조공정에 불법사용

- 모의시험 결과, 연초박의 건조과정에서 발암물질인 다환방향족탄화수소와 담배특이니트로사민이 배출
- 사업장 및 마을 환경조사결과 공장 가동이 중단된 후 1년이 경과한 시점에서 채취한 비료공장내부와 장점마을 주택의 침적먼지에서 다환방향족탄화수소와 담배특이니트로사민이 검출

<다환방향족탄화수소류, 담배특이니트로사민 분석결과>

구 분	PAHs(ug/kg)		TSNAs(ug/kg)		
	Benzo(a)pyrene	Σ16종	NNN*	NNK**	Σ4종
금강농산 내부	10.1~256.1	2028.8~18871.3	2.0~114.6	2.9~38.5	2.7~320.2
마을주택	3.8~38.0	83.0~680.5	ND~0.07	ND~0.017	ND~0.096

\* N<sup>1</sup>-nitrosonicotine(NNN)  
 \*\* 4-(methylnitrosoamino)-1-(3-pyridyl)-1-butanone(NNK)

- 잠정마을 일대 다환방향족탄화수소는 공장 가동시기에 생육된 소나무 잎(2년생)이 공장 가동 중단된 이후 생육된 잎(1년생)보다 고농도로 검출
- 주민 건강조사결과 2001. 비료공장 설립 이후, 2017. 12. 31. 기준 주민 99명 중 22명(국립암센터 등록기준)에게 암이 발생하였고, 이중 14명이 사망
- 주요 암종의 표준화 암발생비는 모든 암에서 남녀 전체 2.05배, 기타 피부암에서 여자 25.4배 및 남녀 전체 21.14배, 담낭 및 담도암에서 남자 16.01배 등이었고, 각각의 결과는 통계적으로 유의하게 높게 나타남, 아울러, 공장이 가동되던 시기에 주민들이 거주했던 기간이 길수록 갑상선암을 제외한 모든 암, 담낭 및 기타 담도암, 기타 피부암의 발생률이 더 높아지는 경향

#### 다. 인천 사월마을

인천 사월마을의 경우도 익산 잠정마을과 같은 시기에 주민건강영향조사가 추진되었다. 52세대 122명이 거주하는 사월마을에는 제조업체 122개, 도소매업체 17개, 폐기물처리업체 16개 등 165개 공장이 운영되고 있으며, 이중 82개 공장은 망간과 철 등 중금속과 같은 유해물질 취급사업장이고, 마을 앞 수도권매립지 수송도로는 버스, 대형트럭 등이 하루 약 1만 3천대, 마을 내부도로는 승용차와 소형트럭이 하루 약 7백대가 통행하고 있다.

사월마을 건강영향조사 결과의 주요 내용은 다음 표와 같다.

- 2018년 3계절(겨울·봄·여름) 각 3일간 측정된 대기 중 미세먼지(PM10)의 평균 농도(3개 지점)는 55.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 같은 날 인근지역 측정망 농도(인천 서구 연희동, 37.1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )보다 1.5배 높았다.
- 대기 중 중금속의 주요 성분인 납(49.4ng/m<sup>3</sup>), 망간(106.8ng/m<sup>3</sup>), 니켈(13.9ng/m<sup>3</sup>), 철(2,055.4ng/m<sup>3</sup>) 농도는 인근지역(구월동, 연희동) 보다 2~5배 높았으나, 국내의 권고치\*를 초과하지는 않았다.
- 대기오염 배출원에 대한 수용모의계산(PMF 수용모델) 결과, 가장 미세먼지(PM10) 기여도가 높은 오염원은 순환골재처리장 등 건설폐기물 처리업(19.4%)이었으며, 자동차(17.7%), 토양 관련 오염원(12.5%)이 그 뒤를 이었다. 또한, 주택(14곳)의 서까래, 문틀 등에서 채취한 침적먼지에서 알루미늄을 제외한 중금속 항목들이 지각의 원소 조성 농도보다 높게 나타났다.
- 마을 13개 지점 토양에서 비소(6.8~17.1mg/kg), 카드뮴(0.8~1.0mg/kg), 니켈(13.7~38.8mg/kg), 납(28.6~205.1mg/kg) 등이 검출되었으나 토양오염우려기준(1지역)\*을 초과하지 않았다.
- 주민 건강조사 결과, 생체 내 유해물질(중금속, 방향족탄화수소류 등)은 일부 항목이 국민 평균보다 높았으나 참고치보다 낮았고, 암발생비는 타 지역보다 유의하게 높지 않았다. 주민의 소변 중 카드뮴(0.76 $\mu\text{g}/\text{g-cr.}$ ), 수은(0.47 $\mu\text{g}/\text{g-cr.}$ ), 다환방향족탄화수소 대사체(2-NAP, 3.80 $\mu\text{g}/\text{g-cr.}$ ) 및 혈액 중 납(1.82 $\mu\text{g}/\text{dL}$ )의 농도는 국민 평균\* 보다 1.1~1.7배 다소 높은 수준이었으나, 국제적으로 통용되는 권고치\*\*보다는 훨씬 낮은 수준이었다.
- 카드뮴 고농도자(6명)에 대한 정밀검진 결과 신장질환, 골다공증 등 이상 소견을 발견하지 못하였고, 유해물질별 생체 농도 95분위 이상 대상자(28명) 건강검진 결과 특이소견이 없었다.

- 2005년부터 2018년까지 주민 122명 중 총 15명\*에서 폐암, 유방암 등이 발생하여 8명이 사망했지만, 발생한 암의 종류가 다양하고 전국대비 암 발생비가 통계적으로 유의하게 높지는 않았다. \* 폐암 3명, 유방암 3명, 갑상선암 2명, 위암 2명, 담도암 1명, 임파선암 1명, 담낭암 1명, 석수암 1명, 간암 1명
- 그러나 연구진은 미세먼지 농도가 타지역 보다 높은 점, 주·야간 소음도가 높은 점, 우울증과 불안증의 호소율이 상대적으로 높은 점 등을 종합적으로 고려하여 주거환경으로는 적합하지 않다는 결론을 도출했다. 전국의 개별입지 공장의 밀도, 14세 미만 및 65세 이상 취약인구 비율 고려 시 인천 서구는 난개발 취약\*이 가장 위험한 10분위에 해당된다.
- 미국 환경보호청(EPA)의 '환경정의 지수'에 기반한 '주거환경 적합성평가\*' 결과, 전체 52세대 중 37세대(71%)가 3등급 이상으로 주거환경이 부적합하여 개선 대책이 필요하다고 도출됐다.

## 5. 환경오염피해 대응방안

### 가. 사전예방제도의 강화

이명박 정부에서 시작된 공장 개별입지제도 완화는 사업면적을 기준으로 실시되는 한 환경영향평가제도와 맞물려 주변 환경 및 주민의 건강을 고려하지 않는 공장 난개발을 초래하였다.

이에 무분별하게 완화된 공장 개별입지제도를 강화하고, 환경영향평가제도를 면적 기준에서 유해성 기준으로 변경하여야 한다.

### 나. 환경오염피해구제 제도 실질화

환경오염피해가 발생된다 하더라도 피해 주민은 정보의 취약성, 인과관계 입증 곤란성, 경제적 부담 등으로 인해 사법적 구제수단을 통해 피해 회복을 받는 것이 사실상 어려웠다. 이에 환경오염피해구제법이 시행되었고, 국민의 피해가 환경오염으로 인한 것이 조사 결과 확인된 경우에는 동법에 따라 의료비, 요양생활수당, 장의비 유족보상비 등을 지급받을 수 있게 되었고, 환경오염 피해입증과 가해업체의 무자력 등으로 손해배상이 어려운 피해자에게는 구제급여 선지급제도가 운영되고 있다.

구제급여 선지급제도의 운영현황을 살펴보면, 2017. 12. 대구인삼연료단지와 구장항제련소 인근 주민들 81명에게 구제급여 선지급이 이루어졌고, 김포거물대리는 2019. 9. 8명에게 선지급이 이루어졌다.

구체적으로 대구안심마을은 신청인 13명 중 진폐증에 해당되지 않는 8명을 제외한 5명이 선정되었고, 장항제련소는 카드뮴 노출 기준치( $2\mu\text{g}/\text{g cr}$ )를 초과하고, 신장 기능 이상 또는 동일 연령대 평균 골밀도 이하인카드뮴 중독 피해자 76명이 선정되었다. 김포거물대리는 호흡기, 순환기, 내분비, 피부 질환 등에 대해 환경오염과 상당 관련성을 인정하여 신청인 8명 전원이 선정되었다.

구 분	계	대구안심연료단지	구)장항제련소	김포거물대리
오염시설	-	연탄공장 등	구리제련소	주거-공장 혼재
사업기간	-	'17. 8~12	'17. 8~12	'17. 8~'19. 9
신청자	228명	13명	207명	8명
인정자	89명	5명	76명	8명
인정질환	-	진폐증	카드뮴으로 인한 신장 질환 및 골다공증 등	호흡기, 눈·귀, 순환기, 내분비, 피부 질환 등

### III. 문재인 정부의 환경영향평가 제도 운영현황

#### 1. 환경영향평가제도

1981년 처음 도입된 환경영향평가제도는 개발사업을 위한 계획 수립, 사업의 인허가 단계에서 당해 사업, 개발 정책이 환경에 미치는 영향을 사전에 예방하여 국민의 환경권을 보호하고, 헌법이 부여한 국가의 자연환경유지 및 보호의무를 법률상 구현한 제도로서, 전략환경영향평가·환경영향평가·소규모 환경영향평가·조례에 의한 환경영향평가로 구성되어 있다.

그러나, 이명박 정부의 대표적 적폐사업인 4대강 사업의 경우 환경부의 부실한 환경영향평가로 인하여 사업의 환경적 악영향에 면죄부를 부여한 결과 현재 환경피해에 따른 재자연화가 진행 중에 있다.

#### 2. 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 환경영향평가 협의 결과

이명박 정부 시기 환경부는 환경 적폐사업인 4대강 사업을 수수방관하였던 것과 달리 사전환경성검토 단계에서 217건의 부동의의 한 바 있으며, 박근혜(2013. 2. ~ 2017. 5.) 정부에서는 환경영향평가절차를 진행함에 있어 소극적 대응으로 일관한 결과 부동의의 사례가 4년여 기간 동안 18건에 불과할 정도로 극히 저조하였다. 반면, 문재인 정부가 시작된 2017. 5.부터 현재까지 환경부는 (전략/소규모) 환경영향평가 단계에서 국민의 환경권 보호 및 자연환경 보호를 위해 적극적인 협의절차를 진행한 결과 아래와 같이 283건의 사업에 대한 부동의의 협의를 하였다.

	문재인 정부	박근혜 정부	이명박 정부
전략 환경영향평가 (사전환경성검토)	2019. 9. 26. 인천 연희공원 개발행위 특례사업외 19건	2016. 9. 12. 인천 남동구 고 잔동 공유수면매립기본계획 외 12건	217건
환경영향평가	2019. 9. 16. 오색삭도 설치사 업외 11건	2건	0건
소규모 환경영향평가	2019. 10. 16. 문경시 폐기물 최종처리시설 조성사업 외 252건	2017. 2. 14. 내성천 영주지구 하천재해예방사업 외 1건	5건
합계	283건	18건	222건

#### 3. 최근 환경영향평가 부동의의 사례 주요 내용

2019. 9. 16. 원주지방환경청은 양양군이 신청한 설악산 오색삭도 설치사업에 관한 환경영향평가 협의결과 부동의의 결정을 하였고, 환경부장관이 직접 기자회견을 통해 오색삭도 사업이 진행될 경우 발생될 환경파괴로 인하여 당해 사업은 중단되어야한다고 하였다.

##### 가. 오색삭도 사업 중 환경영향평가 진행경과

2015. 9. 18.	환경영향평가 협의회 개최(원주환경청)
2015. 12. 7.	환경영향갈등조정협의회 개최요구(오색삭도 반대 공대위)
2015. 12. 24.	환경영향평가서 초안 접수 및 협의
2016. 1. 25.	원주환경청 공공농성(공대위)
2016. 7. 25.	환경영향갈등조정협의회 개최
2016. 11.	원주환경청의 보완요구
2016. 12. 28.	문화재청 문화재현상변경허가 거부
2017. 3. 3.	양양군의 문화재청 상대로한 행정심판 청구
2017. 6. 15.	중앙행정심판위원회 취소청구 인용결정

2017. 11. 22.	문화재청 문화현상변경 조건부 허가처분
2019. 5. 16.	환경영향평가서 최종 보완 접수
2019. 5. 31.	환경영향갈등조정위원회 재개최
2019. 7. 31.	국책연구기관 검토의견 접수
2019. 9. 16.	환경영향평가 부동의 처분

#### 나. 오색산도 부동의 사유

원주환경청은 설악산 오색산도 설치사업 환경영향평가 과정에서 설악산의 자연환경, 생태경관, 생물다양성 등에 미치는 영향과 설악산국립공원계획 변경 부대조건 이행방안 등을 검토한 결과, 사업시행 시 부정적인 영향이 우려되고 환경적 측면에서 바람직하지 않아 아래와 같이 ‘부동의’를 하였다.

- 설악산은 환경부 국립공원(70, 398.237km<sup>2</sup>), 환경부·산림청 백두대간 보호지역(05.9), 문화재청 천연보호구역(65, 163.6km<sup>2</sup>), 산림청 산림유전자원보호구역(03, 19.3km<sup>2</sup>)과 유네스코 생물권보전지역(82, 767.49km<sup>2</sup>)으로 지정되는 등 자연환경·생태경관적 보호 가치가 매우 높은 곳이며, 특히, 설악산국립공원은 국내 생물종의 약 10%인 총 5,018종의 동·식물이 서식하며, 멸종위기야생생물 38종, 천연기념물 17종, 희귀식물 118종이 서식하는 생물다양성의 보고(寶庫)로서 「자연공원법」 등에 따라 자연생태계의 질을 보전·관리하는 것이 우선되어야 할 지역임

주요 부동의 사유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 환경영향갈등조정협의회 제10차 회의에서 사업자의 산양 조사자는 평가 대상 지역이 설악산 상위 4%에 해당하는 산양 서식 적합지라고 제시했고, 문화재청·환경부(국립공원공단) 등이 조사한 결과 상부 정류장 일원은 설악산 상위 1%에 해당하는 산양 서식 적합지로 조사되었는바, 삭도 운영 시에 상부정류장 탑승객 체류와 발전기 소음 등 인위적 영향으로 산양의 이동로 단절과 서식지 파편화가 예상되고,

평가 대상지역에서 밀려난 개체군에 의해 설악산 전체 산양 개체군의 교란이 발생할 것으로 예상되는 등 악영향이 우려됨.

② 극상림·아고산대 식생이 분포하는 상부정류장 일대 수목을 포함한 1,267주의 훼손수목에 대한 보호대책이 없고, 하부정류장에서 발생하는 훼손수목 20주에 대해서만 이식계획이 수립되었으며, 공사 시 벌목과 답압 등의 영향으로 식물 생육환경이 변화되고(음지→양지, 다습→건조, 저온→고온), 이에 따라 설악산 고유종 쇠퇴 및 종 조성 변화 등 추가적인 식물상 영향이 우려됨.

③ 사업예정지는 백두대간 핵심구역이므로 절·성토로 인한 지형변화를 최소화하여야 하나, 상부정류장과 지주(2~6)의 경우 백두대간 가이드라인에서 정한 지형변화지수와 지형변형규모를 초과하여 과도한 지형변화 및 대규모 절·성토로 인한 환경상 악영향과 설악산의 생태·경관적 가치 훼손이 우려됨(지형변화지수는 0.195(기준: 0.1), 지형변화규모는 4.2~9.2m(기준: 절토사면고 3m 이하)).

④ 자연환경보전법에 의해 동 사업에 대한 자연경관심의위원회를 구성하여 심의한 결과, 대청봉과 서북능선 탐방로에서 상부정류장과 전망데크가 조망되고, 대규모 절·성토 공정을 계획하고 있으나 경관영향 저감대책이 제시되지 않아 이질적인 인공 경관 형성과 설악산의 우수한 산림경관과의 부조화 등이 우려되어 부결.

⑤ 상부정류장 산책로와 서북능선 탐방로가 근접(211m 이격)하고, 전망대 예상부지에서 조망할 수 있는 경관자원이 부족할 것으로 예상됨에 따라 서북능선 탐방로와의 연결 및 대청봉 정상부로의 연계 가능성에 따른 추가 환경훼손 우려가 매우 큼

#### 다. 환경영향평가 부동의가 오색산도 사업에 미치는 영향

기존 대법원은 구 환경영향평가법상 환경영향평가 부동의 의견을 자문으로 평가하여 인허가권자가 이에 반하는 처분을 하였다 하더라도 그 자체만으로는 위법이 아니라고 평가하여, 환경영향평가 협의의견의 처분성을 부인하였다.

그러나 환경영향평가법이 개정되고, 사업자의 조정신청 및 주민참여제도가 도입되었으며, 환경영향평가법이 사업대상지 주변 주민의 환경적 이익에 대한 보호를 목적으로 한다는 점에서 최근에는 환경영향평가 협의결과를 처분으로 인정하는 추세이며, 2018.에는 오색삭도와 유사한 마이산 삭도사업 관련 새만금지방환경청의 환경영향평가 부동의 결정에 대해 전북 진안군수가 중앙행정심판위원회에 환경영향평가 부동의 협의의견 통지 취소청구가 제기되기도 하였다.

위 사건에서 중앙행정심판위원회는 아래와 같이 판단하여 환경영향평가 부동의 결정 통지를 처분으로 인정하였다.

자연공원법 제19조제1항 및 제20조제1항 및 「환경영향평가법」 제34조제4항, 제40조제4항, 제44조제1항·제2항, 제45조제1항 등에 비추어 전라북도 진안군수는 마이산 도립공원에 대한 공원관리청으로서 청구인을 대표하면서 사업시행기관 역할을 하고 있어 별도의 사업승인을 받지 않아도 되는 사업자의 지위에 있다고 할 것인 점, 청구인으로서 이 사건 통지로 인하여 더 이상 이 사건 사업을 추진하지 못하고 있는 등 구체적이고 실질적인 불이익을 당하고 있다고 보이는 점, 환경영향평가법령 상 사업자는 소규모 환경영향평가 협의절차가 끝나기 전에는 사전공사를 할 수 없고 이를 위반할 경우에는 공사중지, 원상복구 또는 조치명령의 대상이 되며, 피청구인은 협의 내용의 이행관리를 위한 공사중지, 원상복구 또는 조치명령을 할 수 있고, 위 공사중지 또는 원상복구명령을 이행하지 아니한 사업자는 형사처벌을 받을 수 있으며, 필요한 조치명령을 이행하지 아니한 자에게는 과태료가 부과될 수 있는 등 청구인으로서 피청구인의 소규모 환경영향평가에 대한 협의 내용 내지 협의의견을 따르지 않을 수 없는 강제력이 수반되어 있다고 보이는 점, 청구인이 피청구인의 이 사건 통지를 다투는 방법 이외에 실효적인 해결 수단이 있다고 상정하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려해 보면, 이 사건 통지가 단지 행정권 내부에서의 행위나 알선, 권유, 사실상의 통지에 머문다고 보기는 어려우나, 피청구인의 이 사건 통지는 행정심판의 대상이 되는 ‘처분’으로 보지 않을 수 없다.

따라서 양양군은 원주환경청의 환경영향평가 부동의 협의의견 통지에 대해 환경

부장관을 상대로 환경영향평가법상 조정을 신청하거나, 행정심판 또는 행정소송을 제기하여 그 효력을 다툴 수 있다. 다만, 2016년 환경부장관의 국립공원계획변경처분을 통해 촉발된 오색삭도 사업은 현 환경부장관이 직접 부적절성을 발표하였다는 점에서 양양군의 사업진행은 어려울 것으로 예측된다.



[제2부]

2019년 디딤돌·걸림돌 판결  
선정 결과 보고

## 1. 디딤돌·걸림돌 판결 선정 경과

올해 ‘민변’ 과 ‘평등과 연대로! 인권운동더하기’ 그리고 ‘경향신문’이 공동으로 발표하게 된 ‘2019년 10대 디딤돌·걸림돌 판결’의 선정을 위해 구성된 선정위원회의 위원장은 민변 부회장이자 2019년 한국인권보고대회 준비위원장인 조숙현 변호사가 맡았고, 인권운동더하기에서 추천한 3명의 위원 한채운 활동가(한국성적소수자 문화인권센터), 명숙 활동가(인권운동네트워크 바람), 미루 활동가(진보네트워크센터), 그리고 박정은 사무처장(참여연대), 신수경 대표(새사회연대), 정한중 교수(한국외국어대학교 법학전문대학원), 임지봉 교수(서강대학교 법학전문대학원), 조정배 교수(순천향대학교 사회과학대학 법학과), 유설희 기자(경향신문), 송상교 변호사(민변 사무총장), 최용근 변호사(민변 공익인권변론센터), 하주희 변호사(민변 사무차장)가 위원으로 참여하였다.

민변의 15개 위원회와 민변 회원, 인권단체(천주교인권위원회) 그리고 선정위원들은 2018. 11. 1.부터 2019. 10. 31.까지 각급 법원 및 헌법재판소에서 선고된 판결·결정을 대상으로 디딤돌·걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 선정위원회는 추천된 후보 판결들과 2019. 10. 31. 이후에도 선정위원회 개최 전까지 선고된 중요 판결들을 대상으로 놓고, 사건(소송)의 특징, 기존 판례 견해와의 차이, 사회에 미친 영향, 인권 증진 기여 정도, 다양한 분야에 대한 고려 등을 주요 심사 기준으로 삼아, 10대 디딤돌·걸림돌 판결 및 최고의 디딤돌 판결, 최악의 걸림돌 판결을 각각 선정하였다.

올해 최고의 디딤돌 판결로는 우열을 가리기 어려운 2건을 공동으로 선정하였다. 형법 제269조 제1항(자기낙태죄 조항)에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정은, ‘자기낙태에 대한 형사처벌이 과잉금지원칙을 위반하여 임신한 여성의 자기결정권을 침해한다’는 점을 명확히 선언하였다. 다만, 재판관 3인의 단순위헌 의견이 지적하고 있는 바와 같이, 규율의 공백을 저어하여 기본권 침해 상태를 입법시한까지 존속시킨 법정의견에는 아쉬움이 남는다. ‘한국도로공사와 파견근로자들 사이의 파견법

에 따른 직접고용간주 혹은 직접고용의무의 법률효과는 파견근로자들의 파견사업  
주로부터의 해고 혹은 사직에 영향을 받지 않는다’는 대법원의 판결은, 파견근로자  
들을 불안전고용으로부터 보호하고자 하는 파견법의 취지에 충실한 해석이다.

그 외에도 디딤돌 판결과 관련하여서, 안희정 전 충남도지사에 대하여 위력에 의  
한 성폭력의 죄책을 인정한 형사 판결, 국정농단 사태와 관련하여 이재용 삼성그룹  
부회장에 대하여 뇌물공여 부분을 유죄로 인정한 대법원의 파기환송 판결 등이 유  
력하게 논의되었다. 이 판결들은 2018년 선정 최악의 걸림돌 판결의 각 상급심 판결  
로, 원심 판결의 잘못을 바로잡았다는 점에 그 의의가 있다. 다만, 기존에 걸림돌 판  
결 선정과 함께 비판의 맥락에서 이루어졌던 문제제기를 새로운 디딤돌 판결의 선  
정으로 반복하는 것보다는, 새로운 영향력을 가진 판결들을 선정하는 것이 타당하  
다는데 의견이 모아져, 그 밖의 후보 판결을 소개하는 것으로 갈음한다.

최악의 걸림돌 판결로는, 아동 성착취 동영상 사이트 운영자에 대하여 영상 제작  
자들의 제작 행위에 공모하지 않았다고 보고, 양형에 있어서 고려하면 안 될 요소  
들을 유리한 정상으로 부당하게 보아 죄책에 비해 가벼운 형벌을 선고한 형사 판결  
(항소심)이 선정되었다. 피고인의 사이트 운영 방식으로 인하여 반인륜적인 아동 성  
착취 동영상이 양산되는 결과를 초래하였음에도 각 제작자와의 공모관계를 부정한  
점, 피해 아동청소년의 건강한 성장과 성범죄로부터의 보호라는 보호법익과 무관한  
범죄수익의 환수 등을 양형요소로 고려한 점 등은, 성착취로부터 아동을 보호하기  
위해 입법된 법률규정의 규범력을 사법부 스스로 저하시킨 것으로서, 비판을 면할  
수 없다.

## 2. 10대 디딤돌 판결

### 가. 최고의 디딤돌 판결 (무순위)

#### 1) 헌법재판소의 형법 제269조 제1항(자기낙태죄) 등 헌법불합치 결정

선고법원 (사건번호)	헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌바127 결정
관여법관	재판관 유남석, 재판관 서기석, 재판관 이선애, 재판관 이영진 : 헌법불 합치의견 재판관 이석태, 재판관 이은애, 재판관 김기영 : 단순위헌의견 재판관 조용호, 재판관 이종석 : 합헌의견
판결요지	<b>1. 사건의 개요</b> 청구인은 1994. 3. 31. 산부인과 의사면허를 취득한 사람으로, 2013. 11. 1.경부 터 2015. 7. 3.경까지 69회에 걸쳐 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 하 였다는 공소사실(업무상승낙낙태) 등으로 기소되었음(광주지방법원 2016고 단3266). 청구인은 제1심 재판 계속 중, 주위적으로 형법 제269조 제1항, 제 270조 제1항이 헌법에 위반되고, 예비적으로 위 조항들의 낙태 객체를 임신 3 개월 이내의 태아까지 포함하여 해석하는 것은 헌법에 위반된다고 주장하면 서 위헌법률심판제청신청을 하였으나 2017. 1. 25. 그 신청이 기각됨(광주지 방법원 2016초기1322). 이에 청구인은 2017. 2. 8. 위 조항들에 대하여 같은 취 지로 이 사건 헌법소원심판을 청구하였음.  <b>2. 결정의 요지</b> 가. 임신한 여성의 자기낙태를 처벌하는 형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제269조 제1항(이하 ‘자기낙태죄 조항’이라 한다)이 임신한 여성의 자기결정권을 침해하는지 여부 ○ 헌법불합치의견 - 자기낙태죄 조항은 태아의 생명을 보호하기 위한 것으로서, 정당한 입법목 적을 달성하기 위한 적합한 수단임

판결요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신·출산·육아는 여성의 삶에 근본적이고 결정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제이므로, 임신한 여성이 임신을 유지 또는 종결할 것인지 여부를 결정하는 것은 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 자신이 처한 신체적·심리적·사회적·경제적 상황에 대한 깊은 고민을 한 결과를 반영하는 전인적(全人的) 결정임.</li> <li>- 현 시점에서 최선의 의료기술과 의료 인력이 뒷받침될 경우 태아는 임신 22주 내외부터 독자적인 생존이 가능하다고 하는 한편 자기결정권이 보장되려면 임신한 여성이 임신 유지와 출산 여부에 관하여 전인적 결정을 하고 그 결정을 실행함에 있어서 충분한 시간이 확보되어야 함. 이러한 점들을 고려하면, 태아가 모체를 떠난 상태에서 독자적으로 생존할 수 있는 시점인 임신 22주 내외에 도달하기 전이면서 동시에 임신 유지와 출산 여부에 관한 자기결정권을 행사하기에 충분한 시간이 보장되는 시기(이하 착상 시부터 이 시기까지를 '결정가능기간'이라 한다)까지의 낙태에 대해서는 국가가 생명보호의 수단 및 정도를 달리 정할 수 있다고 봄이 타당함.</li> <li>- 모자보건법상의 정당화사유에는 다양하고 광범위한 사회적·경제적 사유에 의한 낙태갈등 상황이 전혀 포섭되지 않으며, 자기낙태죄 조항은 모자보건법에서 정한 사유에 해당하지 않는다면 결정가능기간 중에 다양하고 광범위한 사회적·경제적 사유를 이유로 낙태갈등 상황을 겪고 있는 경우까지도 예외 없이 전면적·일률적으로 임신의 유지 및 출산을 강제하고, 이를 위반한 경우 형사처벌하고 있음.</li> <li>- 따라서, 자기낙태죄 조항은 입법 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 정도를 넘어 임신한 여성의 자기결정권을 제한하고 있어 침해의 최소성을 갖추지 못하였고, 태아의 생명 보호라는 공익에 대하여만 일방적이고 절대적인 우위를 부여함으로써 법익균형성의 원칙도 위반하였으므로, 과잉금지 원칙을 위반하여 임신한 여성의 자기결정권을 침해함.</li> <li>- 자기낙태죄 조항과 의사낙태죄 조항에 대하여 각각 단순위헌결정을 할 경우, 임신 기간 전체에 걸쳐 행해진 모든 낙태를 처벌할 수 없게 됨으로써 용인하기 어려운 법적 공백이 생김. 더욱이 입법자는 결정가능기간을 어떻게 정하고 결정가능기간의 종기를 언제까지로 할 것인지, 결정가능기간 중 일정한 시기까지는 사회적·경제적 사유에 대한 확인을 요구하지 않을 것인지 여부까지를 포함하여 결정가능기간과 사회적·경제적 사유를 구체적으로</li> </ul>
------	--

판결요지	<p>어떻게 조합할 것인지, 상담요건이나 숙려기간 등과 같은 일정한 절차적 요건을 추가할 것인지 여부 등에 관하여 앞서 헌법재판소가 실시한 한계 내에서 입법재량을 가짐. 따라서 자기낙태죄 조항과 의사낙태죄 조항에 대하여 단순위헌 결정을 하는 대신 각각 헌법불합치 결정을 선고함.</p> <p>○ 단순위헌의견</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법불합치의견이 지적하는 기간과 상황에서의 낙태까지도 전면적·일률적으로 금지하고, 이를 위반한 경우 형사처벌하는 것은 임신한 여성의 자기결정권을 침해한다는 점에 대하여 헌법불합치의견과 견해를 같이함.</li> <li>- 다만 여기에서 더 나아가 이른바 '임신 제1삼분기(first trimester, 대략 마지막 생리기간의 첫날부터 14주 무렵까지)'에는 어떠한 사유를 요구함이 없이 임신한 여성이 자신의 숙고와 판단 아래 낙태할 수 있도록 하여야 한다는 점, 자기낙태죄 조항 및 의사낙태죄 조항(이하 '심판대상조항들'이라 한다)에 대하여 단순위헌결정을 하여야 한다는 점에서 헌법불합치의견과 견해를 달리 함.</li> <li>- 임신한 여성이 임신의 유지 또는 종결에 관하여 한 전인격적인 결정은 그 자체가 자기결정권의 행사로서 원칙적으로 보장되어야 하며, 다만 이러한 자기결정권도 태아의 성장 정도, 임신 제1삼분기를 경과하여 이루어지는 낙태로 인한 임신한 여성의 생명·건강의 위험성 증가 등을 이유로 제한될 수 있음.</li> <li>- 한편, 임신한 여성의 안전성이 보장되는 기간 내의 낙태를 허용할지 여부와 특정한 사유에 따른 낙태를 허용할지 여부의 문제가 결합한다면, 결과적으로 국가가 낙태를 불가피한 경우에만 예외적으로 허용하여 주는 것이 되어 임신한 여성의 자기결정권을 사실상 박탈하게 될 수 있음. 그러므로 태아가 덜 발달하고, 안전한 낙태 수술이 가능하며, 여성이 낙태 여부를 숙고하여 결정하기에 필요한 기간인 임신 제1삼분기에는 임신한 여성의 자기결정권을 최대한 존중하여 그가 자신의 존엄성과 자율성에 터 잡아 형성한 인생관·사회관을 바탕으로 자신이 처한 상황에 대하여 숙고한 뒤 낙태 여부를 스스로 결정할 수 있도록 하여야 함.</li> <li>- 따라서 심판대상조항들은 임신 제1삼분기에 이루어지는 안전한 낙태조차 일률적·전면적으로 금지함으로써, 과잉금지 원칙을 위반하여 임신한 여성의 자기결정권을 침해함.</li> </ul>
------	---

판결요지	<p>- 심판대상조항들이 예방하는 효과가 제한적이고, 형벌조항으로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있으므로, 이들 조항이 폐기된다고 하더라도 극심한 법적 혼란이나 사회적 비용이 발생한다고 보기 어려운 반면, 헌법불합치결정을 선언하고 사후입법으로 이를 해결하는 것은 형벌규정에 대한 위헌결정의 효력이 소급하도록 한 입법자의 취지에도 반할 뿐만 아니라 그 규율의 공백을 개인에게 부담시키는 것으로서 가혹함. 또한 심판대상조항들 중 적어도 임신 제1삼분기에 이루어진 낙태에 대하여 처벌하는 부분은 그 위헌성이 명확하여 처벌의 범위가 확실하다고 볼 수 없는바, 심판대상조항들에 대하여 단순위헌결정을 하여야 함.</p> <p>○ 합헌의견</p> <p>- 태아의 생명권 보호라는 입법목적은 매우 중대하고, 낙태를 원칙적으로 금지하고 이를 위반할 경우 형사처벌하는 것 외에 임신한 여성의 자기결정권을 보다 덜 제한하면서 태아의 생명 보호라는 공익을 동등하게 효과적으로 보호할 수 있는 다른 수단이 있다고 보기 어려움.</p> <p>- 태아의 생명권을 보호하고자 하는 공익의 중요성은 태아의 성장 상태에 따라 달라진다고 볼 수 없으며, 임신 중의 특정한 기간 동안에는 임신한 여성의 인격권이나 자기결정권이 우선하고 그 이후에는 태아의 생명권이 우선한다고 할 수도 없음.</p> <p>- 다수의견이 제시한 ‘사회적·경제적 사유’는 그 개념과 범위가 매우 모호하고 그 사유의 충족 여부를 객관적으로 확인하기도 어려우며, 사회적·경제적 사유에 따른 낙태를 허용할 경우 현실적으로 낙태의 전면 허용과 동일한 결과를 초래하여 일반적인 생명경시 풍조를 유발할 우려가 있음.</p> <p>- 이처럼 자기낙태죄 조항으로 인하여 임신한 여성의 자기결정권이 어느 정도 제한되는 것은 사실이나, 그 제한의 정도가 자기낙태죄 조항을 통하여 달성하려는 태아의 생명권 보호라는 중대한 공익에 비하여 결코 크다고 볼 수 없으므로, 자기낙태죄 조항은 법익균형성 원칙에도 반하지 아니함.</p> <p>- 따라서 자기낙태죄 조항은 헌법에 위반되지 아니함.</p> <p>나. 단순위헌의견이 3인, 헌법불합치의견이 4인인 경우 주문의 표시 및 종전 결정의 변경</p> <p>○ 자기낙태죄 조항과 의사낙태죄 조항이 헌법에 위반된다는 단순위헌의견</p>
------	--

판결요지	<p>이 3인이고, 헌법에 합치되지 아니한다는 헌법불합치의견이 4인이므로, 단순위헌의견에 헌법불합치의해를 달리하여 자기낙태죄 조항과 형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제2건을 합산하면 법률의 위헌결정을 함에 필요한 심판정족수에 이르게 됨. 따라서 위 조항들에 대하여 헌법에 합치되지 아니한다고 선언하되, 2020. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속적용을 명함.</p> <p>아울러 종전에 헌법재판소가 이와 견70조 제1항 중 ‘조산사’에 관한 부분이 헌법에 위반되지 아니한다고 판시한 헌재 2012. 8. 23. 2010헌바402 결정은 이 결정과 저촉되는 범위 내에서 변경하기로 함.</p> <p><b>3. 주문</b></p> <p>형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제269조 제1항, 제270조 제1항 중 ‘의사’에 관한 부분은 모두 헌법에 합치되지 아니한다. 위 조항들은 2020. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.</p>
선정이유	<p>○ 형법이 제정된 1953년부터 2019년 헌법불합치 결정이 있기까지 66년 동안 국가는 가족계획, 인구정책이라는 명분으로 낙태죄의 사문화를 적극적으로 방조하였으나 그 과정에서 임신한 여성의 건강권과 생명권, 자기결정권 등은 고려되지 않았음. 지난 2012년 헌법재판소 2010헌바402 결정에서도 태아의 생명을 공익의 위치에, 여성의 자기결정권을 사익의 위치에 두고 두 권리가 서로 충돌하는 관계에 있으며 낙태죄의 처벌 범위를 좁히면 생명 경시 풍조가 확산될 우려가 있다는 등의 이유를 들어, 태아의 생명을 보호할 국가의 의무를 이행하고자 낙태죄에 합헌 결정을 내린 바 있음.</p> <p>○ 하지만 헌법재판소는 이번 2017헌바127 결정에서 낙태죄가 여성의 자기결정권을 과도하게 침해한다는 이유로 ‘헌법불합치’ 결정을 하였으며, 무엇보다 태아의 생명과 임신한 여성의 자기결정권을 서로 단순히 충돌하는 관계로 보는 기존의 관점에서 벗어나서 태아와 임신한 여성이 “서로 독립적이면서도 의존적인 매우 독특한 관계”로서 상호 이해관계가 일치한다고 인정하였다는 점에서 큰 의의가 있음.</p> <p>국가의 생명보호 의무에 관하여도, 착상후 출산 전까지는 생명권 동일하게 보호해야 한다는 지난 2010헌바402 결정과 달리 태아는 발달 단계에 따른</p>

선정이유	<p>보호의 정도를 달리 할 수 있다고 판시함으로써 생명보호의 차등을 인정함.</p> <p>또한 이번 결정에는 임신이 여성에게 끼치는 신체적, 심리적, 사회적, 경제적 차원의 중대한 부담에 관한 충실한 이해가 반영되어 있으며, 그런 이해를 토대로 임신·출산·육아가 “여성의 삶에 근본적이고 결정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제”이고 따라서 여성의 임신중단 결정이 전인적(全人的) 결정이라고 강조함.</p> <p>그 외에도 사회경제적 사유에 의한 임신중단을 허용할 필요성을 인정하였으며, 낙태죄가 실효성 있는 수단은 아닌 반면 부정적 영향은 크다는 점을 확인한 데에서도 큰 의의가 있음.</p> <p>○ 임신을 중단할 권리는 여성이 시민으로서 갖는 기본권으로 반드시 보장되어야 하는 권리이자 성평등 실현을 위해 필요한 권리임. 이번 헌법불합치 결정에 따라 국회는 2020. 12. 31.까지 새로운 입법을 준비할 것이며, 이번 결정의 요지들은 향후 여성의 성과 재생산 관련한 법 또는 정책 마련의 기준점으로 기능할 것임. 따라서 자기낙태죄 규정의 위헌성을 66년 만에 확인하고, 낙태죄 폐지 이후 자기결정권 등 임신중단권리 보장을 위한 법 개정 방향을 제시한 이번 헌법불합치 결정을 올해의 디딤돌 판결로 선정함.</p>
------	--

2) 한국도로공사와 외주사업체 소속 근로자들 사이의 근로자파견관계를 인정하고 파견법상 직접고용간주 혹은 직접고용의무의 법률효과는 근로자들과 외주사업체(사용사업주) 사이의 해고·사직 등과 무관하게 발생한다는 대법원 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2019. 8. 29. 선고 2017다219072(근로자지위확인) 등
관여법관	대법관 박상옥(재판장), 대법관 안철상, 대법관 노정희(주심), 대법관 김상환
판결요지	<p>1. 판결 요지</p> <p>가. 원고들(통행료 수납원)과 피고(한국도로공사)가 파견근로관계에 있는지 여부</p> <p>○ 관련법리: 파견근로자보호 등에 관한 법률(이하 ‘파견법’이라고 한다) 제</p>

판결요지	<p>2조 제1호에 의하면, 근로자파견이란 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다. 원고용주가 어느 근로자로 하여금 제3자를 위한 업무를 수행하도록 하는 경우 그 법률관계가 위와 같이 파견법의 적용을 받는 근로자파견에 해당하는지는 당사자가 붙인 계약의 명칭이나 형식에 구애될 것이 아니라, 제3자가 당해 근로자에 대하여 직·간접적으로 그 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 하는지, 당해 근로자가 제3자 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 직접 공동작업을 하는 등 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지, 원고용주가 작업에 투입될 근로자의 선발이나 근로자의 수, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검 등에 관한 결정 권한을 독자적으로 행사하는지, 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되고 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 그러한 업무에 전문성·기술성이 있는지, 원고용주가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지 등의 요소를 바탕으로 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 함(대법원 2015.2.26. 선고 2010다106436 판결 등 참조).</p> <p>○ 구체적 사실관계</p> <p>① 원고들과 피고 직원은 상호 유기적인 보고와 지시, 협조를 통해 업무를 수행하였고, 피고는 업무 범위를 지정하는 것을 넘어 규정이나 지침 등을 통하여 원고들의 업무수행 자체에 관하여 지시를 하였으며, 피고가 원고들의 업무처리 과정에 관여하여 관리·감독하였음.</p> <p>② 원고들과 피고 영업소 관리자는 전체적으로 하나의 작업집단으로서 피고의 필수적이고 상시적인 업무를 수행하였고, 그 과정에서 원고들은 피고의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있음.</p> <p>③ 외주사업체가 원고들에 대한 근무태도 점검, 휴가 등에 관한 사항을 독자적으로 결정하였다고 보기 어렵고, 원고들에 대한 기본적인 교육과 훈련은 피고 또는 피고의 지역본부의 주관 아래 실시되었음.</p> <p>④ 피고는 각종 지침을 통하여 원고들의 업무를 구체적으로 특정하여 비전</p>
------	--

	<p>형적인 업무를 수행하도록 하는 등 용역계약의 목적 또는 대상이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되었다고 보기 어려움.</p> <p>⑤ 외주사업체는 대체로 용역계약을 체결하기 직전까지 피고의 직원이었던 사람들에 의해 운영되고, 피고의 통행료 수납업무에 관한 외주화 과정을 통하여 비로소 형성되어 피고의 통행료 수납업무의 수행만을 위해서만 존재하고 피고만을 상대로 사업을 영위하였음. 외주사업체는 대부분 별도의 조직체계를 갖추고 있지 않고, 피고 영업소 운영을 위하여 별다른 자본을 투자하지 않으며, 특별한 사업경영상의 위험을 부담한다고 보기도 어려움.</p> <p>위와 같은 사정들을 종합하면, 원고들은 외주사업체에게 고용된 후 이 사건 외주사업체와 통행료 수납업무 용역계약을 체결한 피고로부터 직접 지휘·명령을 받으며 피고를 위한 근로를 제공하였으므로 원고들과 피고는 근로자·파견관계에 있었다고 봄이 상당함.</p> <p>나. 파견법상 직접고용간주되거나 직접고용의무가 발생한 이후 근로자가 외주사업체로부터 사직하거나 해고를 당한 경우, 그로 인하여 이미 발생한 직접고용간주 또는 직접고용의무 효과가 소멸하는지 여부</p> <p>○ 직접고용간주 또는 직접고용의무 규정은 사용사업주와 파견근로자 사이에 발생하는 법률관계와 이에 따른 법적 효과를 설정하는 것으로서 그 내용이 파견사업주와는 직접적인 관련이 없고, 위와 같은 법률관계의 성립이나 법적 효과 발생 후 파견사업주와 파견근로자 사이의 근로관계가 유지되고 있을 것을 그 효력존속요건으로 요구하고 있다고 할 수도 없음. 따라서 사용사업주와 파견근로자 사이에 직접고용관계의 성립이 간주되거나 사용사업주에게 직접고용의무가 발생한 후 파견근로자가 파견사업주에 대한 관계에서 사직하거나 해고를 당하였다고 하더라도, 이러한 사정은 원칙적으로 사용사업주와 파견근로자 사이의 직접고용간주나 직접고용의무와 관련된 법률관계에 영향을 미치지 않음.</p> <p>○ 한편 제정 파견법 제6조제3항 단서와 구 파견법 및 개정 파견법 제6조의2 제2항은 ‘당해 파견근로자가 명시적인 반대의사를 표시하는 경우’에는 직접고용간주 규정이나 직접고용의무 규정이 적용되지 않는다고 정하고 있</p>
--	--

	<p>음. 직접고용간주 규정이나 직접고용의무 규정의 입법 목적과 그 규정들이 파견사업주와는 직접적인 관련이 없는 점 등에 비추어 보면 ‘당해 파견근로자가 명시적인 반대의사를 표시하는 경우’란 근로자가 사용사업주에게 직접고용되는 것을 명시적으로 반대한 경우를 의미함. 따라서 파견근로자가 파견사업주와의 근로관계를 종료하고자 하는 의사로 사직의 의사표시를 하였다고 하더라도 그러한 사정만으로는 ‘당해 파견근로자가 명시적인 반대의사를 표시하는 경우’에 해당한다고 단정할 수 없음</p> <p><b>2. 결론</b></p> <p>○ 이상 기재한 근거에 기초하여, 원고들과 피고가 파견근로관계에 있다고 본 원심판결을 확정하였음(일부 파기환송 부분 제외).</p>
선정이유	<p>○ 파견근로관계에 대한 기존 법리를 재확인하고 이에 따라 파견근로관계를 인정하였음. 한국도로공사가 수납업무를 용역업체를 통해 수행케 한 것 자체가 구조적으로 불법파견임을 인정하였고, 사실상 용역업체가 중간 착취하는 형태임을 명백히 밝힘</p> <p>○ 이 대법원 판결은 파견법에 따라 직접고용간주 또는 직접고용의무가 발생한 이후에 파견근로자가 파견사업주로부터 사직하거나 해고를 당한 경우, 파견근로자와 파견사업주 간의 근로계약관계의 종료가 사용사업주와 파견근로자 사이에 이미 발생한 법률관계에는 영향을 미치지 않는다는 법리를 최초로 판시하였다는 데 의미가 있음.</p> <p>○ 기존 판례(대법원 2015. 11. 26. 선고 2013다14965판결)는 파견기간 중 파견사업주가 변경되었다는 이유만으로 직접고용간주 및 직접고용의무 규정의 적용이 배제될 수 없다고 판시한 바 있음.</p> <p>○ 2019년 디딤돌 판결은 위 2015년 판결에서 더 나아가, ‘파견법에 근거한 법률효과가 발생한 이후’에는 파견근로자와 파견사업주 간의 근로관계가 종료되었다고 하더라도 그것이 고용간주 및 사용사업자의 고용의무에 영향을 미치지 않는다는 점을 명시한 것임. 해당 판결은 ‘파견근로자의 보호’라는 파견법 제정 취지에 보다 충실히 부합하는 판결이라 할 것임.</p>

## 나. 그 밖의 10대 디딤돌 판결 (무순위)

### 1) 장애 유형 관련 시행령 규정 외라고 하여 장애인등록신청을 반려한 처분 취소 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2019. 10. 31. 선고 2016두50907 판결
관여법관	민유숙(재판장), 조희대(주심), 김재형, 이동원
판결요지	<p>1. 장애인복지법에 따르면, 장애인이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상 생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말하고(제2조 제1항), 장애인복지법을 적용받는 장애인은 위와 같은 장애인 중 신체적 장애나 정신적 장애의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말함(제2조 제2항). 이에 따라 장애인복지법 시행령 제2조 제1항 [별표 1](이하 ‘이 사건 시행령 조항’)은 장애인복지법을 적용받는 장애 종류로 15가지를 규정하고 있음.</p> <p>2. 피고가 뚜렛증후군을 가진 원고의 장애인등록신청을 반려한 사건에서, 피고는 원고의 장애가 이 사건 시행령 조항에 규정되어 있지 않다는 이유만을 들어 원고의 장애인등록신청을 거부할 수는 없고, 이 사건 시행령 조항 중 원고가 가진 장애와 가장 유사한 종류의 장애 유형에 관한 규정을 유추 적용하여 원고의 장애등급을 판정함으로써 원고에게 장애등급을 부여하는 등의 조치를 취하여야 한다고 판단하여, 원고에 대한 반려처분이 위법하다고 판단한 원심을 상고 기각함.</p>
선정이유	<p>○ 우리나라에서 장애인 복지 서비스를 받기 위해서는 우선 장애인복지법에 따라 장애인으로 등록하여야 함. 그런데 치매, 외상후 스트레스성 장애, 중증 암 환자 등은 장애인복지법 제2조 제2항의 장애인에 해당함에도 행정청은 이 사건 시행령에 규정된 15가지 유형에 포함되지 않는다는 이유로 장애인 등록 신청을 반려하여 왔음. 이에 따라 장애인 복지 서비스가 필요한 사람들이 그 서비스를 받지 못하였음. 이 판결은 이 사건 시행령 조항에서 규정한 15가지 유형에 해당하지 않는 장애를 겪는 사람들도 장애인으로 등록할 수 있다는 점을 분명히 하여 장애인 복지 서비스 대상</p>

선정이유	을 확대하였고, 이에 따라 앞으로 장애인 복지 체계에 큰 변화를 불러올 것으로 예상됨.
------	--

### 2) 장신대 학생들의 성소수자 혐오 반대 퍼포먼스에 대한 징계의 효력을 정지한 가처분 결정 및 무효임을 확인한 본안 판결

선고법원 (사건번호)	서울동부지방법원 2019. 5. 17.자 2019카합10114 징계처분효력정지가처분 서울동부지방법원 2019. 7. 18. 선고 2018가합114202 징계무효확인
관여법관	가처분: 윤태식(재판장), 김동욱, 조실 본안: 심태규(재판장), 전상범, 신재호
판결요지	<p>1. 기초사실 및 당사자들의 주장</p> <p>가. 기초사실</p> <p>○ 피고는 종교적 신조 및 헌법에 의거하여 목회자를 양성할 목적으로 설립된 학교법인으로서 대학교를 운영하고 있고, 원고들은 위 대학교의 신학 대학원에 재학 중인 학생들임.</p> <p>○ 원고들은 다른 학생들과 함께 각자 빨간색, 주황색, 노란색, 초록색, 파란색 등의 옷을 입은 채 나란히 앉아서 교내 예배에 참석하여 6색 무지개가 나타나도록 하였고, 또 다른 학생은 그 옆자리에서 6색 무지개 깃발을 몸에 둘렀음. 원고들을 포함한 학생들은 예배 후 예배당 안에서 6색 옷 배열에 맞춰 서서 깃발을 들고 사진촬영을 하였고, 원고 A는 같은 날 자신의 SNS에 위 사진과 함께 성경 말씀을 인용하는 글을 게시하였음.</p> <p>○ 피고는 대학교 총장 명의로 학생징계에 관한 규정에 위배되는 행동을 하였음을 이유로 원고 A에게 6개월 유기정학 및 봉사활동 100시간 등의 징계를, 원고 B,C,D에게는 각 근신 및 봉사활동 100시간 등의 징계처분을 내렸음.</p> <p>나. 당사자들의 주장</p> <p>○ 원고들은 징계처분이 절차적으로 징계사유 고지 및 의견진술 기회가 없이 이루어져 위법하고, 실제로 아무런 징계사유가 없거나 징계권을 일탈·남용한 것이어서 위법하여 무효라고 주장함. 반면 피고는 징계처분</p>



판결요지	<p>이 정당한 절차를 거쳤고 정당한 징계사유를 근거로 적정한 수준에서 이루어져 유효하다고 주장함.</p> <p>2. 이 법원의 판단</p> <p>가. 절차상 하자 유무</p> <p>○ 원고들의 행위에 관한 조사를 위임받은 조사위원회의 보고서에 따르면 원고들이 징계사유에 해당하는 행위를 하였는지 여부를 조사하거나 원고들로부터 징계사유에 대한 진술을 청취한 바 없이 원고들의 진술서를 제출받았을 뿐임.</p> <p>○ 조사보고서 및 원고들의 진술서가 징계위원회에 전달되었다고 볼 수 없으며, 전달되었다 하더라도 보고서에 기재된 면담 내용에 비추어 징계위원회가 원고들의 징계사실 및 징계사유에 관한 진술을 청취한 것으로 볼 수 없음.</p> <p>○ 피고의 원고들에 대한 징계위원회 출석 통보에 징계사유, 징계대상사실에 대한 고지가 없었음.</p> <p>○ 학생징계에 관한 규정에 따라 징계 시 징계기록을 작성하여야 하는데 당시 회의록에 징계처분, 징계대상사실, 징계사유가 특정되었는지 여부 및 원고들의 이에 관한 의견 진술이 있었는지 확인되지 않음.</p> <p>○ 징계처분장에도 징계대상사실이 기재되어 있지 않아 징계처분대상사실이 특정되었다고 볼 수 없음.</p> <p>○ 위와 같은 절차상 하자가 인정되고 그에 따라 징계처분은 무효임.</p> <p>나. 실체적 하자 유무</p> <p>○ 절차상 하자를 이유로 징계처분이 무효라고 판단하므로, 실체상 하자를 나아가 판단하지 않음.</p> <p>다. 결론</p> <p>○ 징계처분은 무효임.</p>
	<p>○ 학생들의 성소수자에 대한 지지와 응원의 목소리를 학교법인이 종교적 이유를 내세워 억압하고자 하는 사례가 늘고 있으며, 이 사건은 그 중 하나임.</p> <p>○ 무지개 색 옷을 입고 예배에 참여하는 등의 행위는 평화적인 방식으로 소</p>

선정이유	<p>수자에 대한 존중과 평등의 정신을 드러내는 것이므로 이러한 행위에 대한 징계처분은 용인될 수 없고, 위 판결 역시 그러한 맥락에서 환영받을 판결임.</p>
	<p>○ 다만, 가처분 결정에서는 법원이 징계절차의 하자 이외에 학생들의 퍼포먼스가 학교의 행정·교육상 지도를 따르지 않은 행위로 보기 어렵다거나, 예배를 방해하거나 지장을 초래했다고 볼 수 없다는 등으로 정당한 징계사유가 존재하지 않는다는 취지의 실체상 하자도 판단한 반면, 본안 판결에서는 실체 상 하자 자체에 대하여는 구체적 판단을 하지 않음.</p>

### 3) 부마항쟁 계엄 포고령이 위헌·위법임을 확인한 재심 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2018. 11. 29. 선고 2016도14781 계엄법위반
관여법관	대법원 제3부 : 대법관 이동원, 조희대, 민유숙, 김재형(주심)
판결요지	<p>○ 1979년 부산/마산(부마) 민주항쟁에 대해 박정희 정권이 내렸던 계엄 포고령이 위헌/위법한 것이어서 무효라는 대법원의 첫 판단.</p> <p>○ 대법원 3부는 부마민중항쟁 당시 유언비어를 퍼뜨렸다는 이유로 계엄법 위반 혐의로 기소되어 징역 2년을 확정받은 김영일씨의 상고심에서 무죄를 선고한 원심을 확정함.</p> <p>○ 대법원은 “1979년 10월18일 공포된 계엄 포고 1호는 헌법과 법률에서 정한 요건을 갖추지 못한 채 발령됐다. 그 내용도 언론·출판과 집회·결사의 자유, 학문의 자유 및 대학의 자율성 등 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해하고, 영장주의 원칙에 위배됨은 물론, ‘유언비어를 날조·유포하는 일체의 행위 금지’ 등은 죄형법정주의의 명확성 원칙에도 위배된다. 이는 위헌이고 위법한 것이므로 무효”라고 판단하여 피고인의 혐의를 “범죄로 되지 아니한 때”에 해당하여 무효라고 판단함.</p>
선정이유	<p>○ 1979년 부산/마산(부마) 민주항쟁에 대해 박정희 정권이 내렸던 계엄 포고령이 위헌/위법한 것이어서 무효라는 대법원의 첫 판단.</p>

선정이유	○ 대법원은 판결문에서 “당시의 계엄 포고는 유신체제에 대한 국민적 저항인 부마민주항쟁을 탄압하기 위한 것이었을 뿐이다. 당시의 정치·사회 상황이 계엄법에서 정한 ‘군사상 필요한 때’에 해당한다고 보기 어렵다”고 판단하여 부마 민주항쟁의 성격과 1979년 10월 18일 발령된 비상계엄 포고1호의 성격을 판단.
------	---

#### 4) 여순사건 희생자 ‘손가락 재판’에 대한 대법원 전원합의체의 재심 결정

선고법원 (사건번호)	대법원 2019. 3. 21. 2015모2229 전원합의체 결정
관여법관	대법원장 김명수, 대법관 조희대, 권순일, 박상옥, 이기택, 김재형(주심), 박정화, 안철상, 민유숙, 김선수, 이동원, 노정희, 김상
판결요지	○ 대법원 전원합의체는 21일 1948년 여수와 순천에서 발생한 여/순 사건 당시 내란 및 국권문란죄 혐의로 사형을 선고받아 사망한 고(故) 이모씨 등 3명에 대한 재심청구사건 재항고심에서 재판관 9대4 의견으로 재심개시를 결정한 원심을 확정. ○ 다수의견은 “여순사건 당시 군경의 민간인 체포·감금이 무차별적으로 이뤄졌고 이씨 등의 연행과정을 목격한 사람들의 진술도 이에 부합한다”며 “구속영장 발부 없이 불법 체포·감금했다고 판단한 원심은 정당하다”고 밝혔다. 이어 이 사건 판결문이 발견되지 않아 재심할 수 있는 대상 사건이 존재하지 않는다는 점에 대해 “판례에 따르면 판결서가 판결 자체인 것은 아니며 판결서가 없다고 해도 선고된 이상 판결은 성립된다”며 “이씨 등의 판결이 선고되고 형이 확정돼 집행된 사실은 판결내용과 이름이 기재된 판결집행명령서와 당시 언론보도 내용으로 알 수 있다”고 판단. ○ 이에 대해 재판이 있었다고 볼 수 없고, 따라서 재심이 불가하다는 반대 의견.
선정이유	○ 아직까지 제대로 된 진상규명이 이루어지지 않은 과거사 사건인 여순 사건에 대한 의미 있는 재심개시결정. ○ 특히, 실제 재판이 있었다고 볼 수 없을 정도로 자의적으로 진행된 이른

선정이유	바 “손가락 재판”으로 불리는 당시 군사재판과 관련한 재심 개시결정의 기준을 대법원의 전원합의체를 통해 그 기준을 제시하였고, 다수의견의 내용이 피해자들의 권리구제의 측면에서 그 의미가 있음.
------	---

#### 5) 테러방지법으로 첫 기소된 외국인에 대해 무죄를 선고한 항소심 판결

선고법원 (사건번호)	인천지방법원 2019. 7. 12. 선고 2018노4357 판
관여법관	이세창(재판장), 조동은, 황미정
판결요지	<b>1. 테러단체의 가입의 선동이 있었는지 여부에 관한 기준</b> ○ 테러단체 가입을 선동하는 표현은 표현행위의 상대방이 라면 누구나 그 표현행위가 행하여지는 문맥이나 정황 등에 의하여 그것이 테러단체 가입에 관한 내용임을 알 수 있어야 함 ○ 선동행위가 테러단체 가입을 그 내용으로 하거나, 그 표현행위가 행하여지는 정황 등에 의하여 테러단체 가입에 관한 내용임을 쉽게 추단할 수 있는 정도에 이르지 않는다면 처벌대상으로 삼을 수 없다고 보아야 함 ○ 선동의 대상이 되는 테러단체의 가입에서 ‘가입’은 테러단체 가입 여부를 판별할 수 있으며 테러단체의 구성원이 되었음을 알 수 있을 만한 상당한 표지가 있어야 함 ○ 테러단체가 내세우는 특정한 정치적, 종교적 이념이나 추상적 원리를 옹호하거나 교시하는 것만으로는 테러단체 가입의 선동이 될 수는 없고, 어떤 표현행위가 테러단체 가입의 선동에 해당하는지를 가림에 있어서는 선동행위의 내용, 선동행위가 이루어진 당시의 객관적 상황, 선동행위가 택한 수단, 방법 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 함 ○ 테러단체 가입을 선동하는 표현행위에 해당하는지를 판단함에 있어서는 테러단체 가입을 현실화할 수 있는 최소한의 방법이나 수단, 절차 등이 그 표현행위에 개략적으로라도 드러나 있거나, 표현행위가 취한 매체, 표현행위가 행하여진 맥락과 정황 등에 비추어 피선동자에 의하여 쉽게 추단될 수 있는지, 피선동자가 선동자의 성격, 위치 또는 지위 등에 비추어 선동하는 테러단체 가입이 현실화될 수 있다고 인식할 만한지 등을 중

판결요지	<p>합하여 그 표현행위가 객관적으로 보아 피선동자로 하여금 실제로 가입을 선동한다는 진지한 인상을 줄 정도가 되는지 살펴보아야 함.</p> <p>○ 테러단체 가입 선동 개념을 해석·적용함에 있어 ‘테러단체 가입’을 테러단체 권유가 문제될 때의 ‘테러단체 가입’보다 부당하게 확장하여 새기지 않도록 하여야 함</p> <p>○ 선례가 없는 이 사건에서 외국의 입법례나 해석론을 참고하는 것은 필요하나, 외국의 법제의 논의를 이 사건 법률조항의 해석에 도입하는 것에는 신중을 기하여야 할 것임</p> <p><b>2. 테러단체 가입선동으로 인한 테러방지법위반죄 성립여부</b></p> <p>○ 다음과 같은 사실들을 면밀히 살펴보면 검사가 제출한 증거들만으로는 피고인이 테러단체의 활동을 찬양·고무하거나 지지를 호소하는 것을 넘어 테러단체 가입을 선동하였다는 점이 법관으로 하여금 합리적 의심을 할 여지가 없을 정도로 충분히 증명되었다고 보기 어렵다고 판단됨.</p> <p>○ 사진, 기도글, 개사글 등은 IS를 찬양하는 내용일 뿐이고, IS 가입을 구체적으로 선동하는 내용이라 추단할만한 표지를 담고 있지 않음</p> <p>○ 페이스북에 게시한 아크마 통신 텔레그램 링크는, 타인이 게시한 것을 공유한 것일 뿐이고, 링크를 통하여 대화방에 접속되는지는 확인할 수 없고, 아크마 통신 명의로 신규대원을 모집한 사례가 제시되지 않았음. 즉 피고인이 텔레그램 링크를 공유한 행위가 IS 대원과 직접 대화할 수 있도록 하여 테러단체 가입수단을 제공한 것이라 보기에는 극복해야 할 논리적 비약이 잔존함. 위 링크로 연결되는 대화방의 성격과 용도가 무엇인지는 확인되지 않았으며, 확인된 사례들에 비추어 볼 때 1:1 대화방 접속이 구체적, 현실적인 테러단체 가입단계와 바로 연결될 수 있는 것은 아님.</p> <p><b>3. 결론</b></p> <p>○ 원심판결 중 무죄 부분에 대한 검사의 항소는 이유 없으므로 형사소송법 제364조 제4항에 의하여 이를 기각함.</p>
선정이유	<p>○ 해당 사안은 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’) 제정 이후 첫 적용사례로, 피고인은 IS에 대한 일시적으로 호감을 가졌던 외국인으로 SNS에서 IS에 대한 지지, 표현행위를 테러단체 가입 권유 및 선동행위로 기소했던 사안임. 원심에서는 피고인에게 일부유죄 선고를 하여 실행을 선고한 상황이었음.</p>

선정이유	<p>○ 항소심 재판부는 선동행위의 판단기준으로서 “그 표현행위가 객관적으로 보아 선동자로 하여금 실제로 가입을 선동한다는 진지한 인상을 줄 정도가 되는지 살펴보아야 한다”라는 이른바 ‘객관적 진지성’ 요건을 처음으로 설치하였음.</p> <p>○ 해당 판결이 죄형법적주의 원칙에 입각하여 테러방지법 적용의 엄격한 해석기준을 제시하였다는 점, ‘테러’라는 막연한 공포와 이슬람계 외국인에 대한 편견으로 이루어진 잘못된 1심 판결을 바로잡았다는 점에서 디딤돌판결로 선정함.</p>
------	--

#### 6) 외국인 영어보조교사에 대한 선별적 HIV/AIDS 검사 국가배상청구 인용 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2019. 10. 29. 선고 2018가단124207 판결
관여법관	판사 김국식
판결요지	<p>1. 사실관계</p> <p>○ 원어민 영어보조교사였던 원고 A씨는 2009년 HIV 검사 결과의 미제출을 이유로 교육청에 의해 계약 갱신을 거부당함. 이후 선별적인 HIV 검사 요구 제도에 이의를 제기하며 배상을 요구함. 계약 갱신 거부 직후인 2009년 국가인권위원회에 제기한 진정이 각하되고 교육청을 상대로 한 중재 신청이 기각된 뒤에도 포기하지 않고 2012년 유엔인종차별철폐위원회에 개인진정을 제기함. 2015년 유엔인종차별철폐위원회는 ‘국가기관에 의한 의무적 HIV 검사가 인종차별철폐협약이 보장하는 인종, 피부색과 관계없이 만인에게 인정되는 근로 및 직업 선택의 자유’를 침해하였다고 판단하며, 대한민국에 원고가 입은 정신적 및 실질적 손해에 대한 적절한 배상을 제공할 것을 권고함.</p> <p>2. 판단</p> <p>○ 법원은 원고에 대한 교육청의 HIV 검사 제출 요구는 구 후천성면역결핍증 예방법(2013. 4. 5. 법률 제11749호로 일부개정되기 전의 것) 위반이며, “감염인 또는 감염인으로 오해받아 불이익을 입을 처지에 놓인 사람에 대한 보호의무를 저버린 위법성이 농후한 행위로서 사회질서에 위반되는</p>

판결요지	<p>행위”라고 판단함.</p> <p>○ 또한 법원은 2015년 이 사건에 대한 인종차별철폐위원회의 개인진정 결정이 공개된 시점에 이르러서야 비로소 원고의 국가에 대한 손해배상청구가 가능해졌다고 볼 수 있으며, 위법한 지침의 폐지와 자신의 권리 구제를 위해 국내외에서 지속적인 노력을 기울여 온 원고의 청구권이 소멸시효로 완성되었다는 피고의 주장은 신의성실의 원칙에 위배된다고 판단함.</p> <p>○ 따라서 국가는 위법한 요구를 거부한 결과 A씨가 상실한 1년 치의 급여 및 정신적 고통에 대한 위자료를 포함한 청구금액 전액인 3,000여만 원을 지급할 것을 선고함</p>
선정이유	<p>○ 법원이 국제인권조약기구인 인종차별철폐위원회의 결정 공개일을 기준으로 원고의 손해배상청구권의 소멸시효가 기산된다고 판단함으로써, ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’의 결정일을 소멸시효의 기산점으로 한 과거사 진상규명 관련 판례들과 마찬가지로 국가의 위법한 행위로 인한 피해자의 실질적인 구제를 위한 또 하나의 선례를 마련하였다는 점에서 상당한 의미가 있음.</p>

#### 7) ‘사랑의 교회’ 도로점용허가처분에 대한 주민소송 원고 적격을 인정한 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2019.10.17. 선고 2018두104 판결 (상고기각) 서울고등법원 2018. 1. 11. 선고 2017누31 판결 (원심)
관여법관	대법원 판결 - 대법관 김재형(재판장), 조희대, 민유숙, 이동원(주심) 고등법원 판결 - 문용선(재판장), 김복형, 남양우
판결요지	<p>1. 사랑의교회(이하 ‘보조참가인’)는 2009. 교회 건물을 신축하는 과정에서, 서울특별시 서초구 소유의 국지도로인 참나리길 지하에 지하주차장 진입 통로를 건설하고 지하공간에 건축되는 예배당 시설 부지의 일부로 사용할 목적으로, 피고에게 위 참나리길 지하 부분에 대한 도로점용허가를 신청하였음. 서초구청장(이하 ‘피고’)은 신축 교회 건물 중 남측 지하 1층 325㎡를 어린이집으로 기부채납할 것을 내용으로 하는 부관을 붙여, 위 참나리길 지하 일부 부분(이하 ‘이 사건 도로’)을 2010. 4. 9.부터 2019. 12. 31.까지</p>

판결요지	<p>보조참가인이 점용할 수 있도록 하는 내용의 이 사건 도로점용허가처분을 하였음.</p> <p>2. 보조참가인은 이 사건 도로점용허가 이후 이 사건 도로 지하 부분을 포함한 신축 교회 건물 지하 1층부터 지하 8층까지 교회시설을 설치하였고, 이에 원고들을 포함한 서초구 주민 293명은 서울특별시시장에게 이 사건 도로점용허가처분에 대한 시정조치를 요구하는 감사청구를 하였음. 서울특별시장은 2012. 6. 1. 피고에 대하여 2개월 이내에 이 사건 도로점용허가처분을 시정하라는 조치요구를 하였는데, 피고가 조치요구에 불복하자 원고들은 2012. 8. 29. 지방자치법 제17조 제1항에 따라 이 사건 도로점용허가처분의 무효확인(취소) 등을 구하는 주민소송을 제기하였음.</p> <p>3. 이 사건은 이 판결을 포함하여 6번의 판결이 있었음. 먼저 1, 2심은 이 사건 도로점용허가처분이 주민소송의 대상이 되는 ‘재산의 관리·처분에 관한 사항’에 해당되지 않는다고 보아 소를 각하하였으나, 대법원은 점용허가가 도로 등의 본래 기능 및 목적과 무관하게 그 사용가치를 실현·활용하기 위한 것으로 평가되는 경우에는 주민소송의 대상이 되는 재산의 관리·처분에 해당할 수 있다고 보아 파기환송 판결을 선고하였음(대법원 2016. 5. 27 선고 2014두8490 판결)</p> <p>4. 파기환송 후 1, 2심에서는 이 사건 도로점용허가처분이 공유재산법 위반 또는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다고 판단하였고, 피고와 보조참가인이 위 판결에 대하여 상고하였음. 대법원은 주민소송에서 처분의 위법성 심사기준에 관하여 해당 처분으로 인하여 지방자치단체의 재정에 손실이 발생하였는지만을 기준으로 판단할 것이 아니라, 헌법, 법률, 그 하위의 법규명령, 법의 일반원칙 등 객관적 법질서를 구성하는 모든 법규범에 위반되는지 여부를 기준으로 판단하여야 한다는 전제 하에, 이 사건 도로점용허가처분이 비례·형평의 원칙을 위반하였다고 보아 피고와 보조참가인의 상고를 기각하였음. (다만 도로가 공유재산에 해당하는 경우 도로법은 공유재산법보다 우선적으로 적용되는 특별법에 해당하므로 공유재산법은 이 사건에 적용되지 않는다고 판단하였음)</p>
------	--

선정이유	<p>○ 지방자치법 제17조는 주민소송의 대상만 열거하고 있고 위법성 심사 기준을 따로 규정하지는 않고 있음. 만약 위법성 심사기준이 주민소송의 대상과 관련된 것에 국한된다면, 이 사건과 같이 지방자치단체의 재산에 대한 사건에서는 지방자치단체의 재정에 손실이 발생하였는지 여부를 기준으로 이 사건 처분이 위법한지 판단해야 한다는 해석도 가능할 수 있음. 하지만 원심과 대법원은 지방자치법에 위법성 심사 기준이 따로 규정되어 있지 않고, 지방자치법과 행정소송법에 따라 취소소송의 판단 대상은 ‘처분의 위법성 일반’, 즉 처분이 헌법, 법률, 법규명령, 법의 일반원칙등 객관적 법질서를 구성하는 모든 법규범에 위반되는지 여부에 따라 판단되어야 하는 것이므로, 이 사건에서도 그와 같은 해석이 적용된다고 보아 주민소송에서의 위법성 심사 기준을 명확히 하였음.</p> <p>○ 행정활동에 대한 민주주의적 사법통제가 바람직하지 않다는 암묵적인 이해를 바탕으로, 그간 주민소송이 최종적으로 승소하는 사례를 찾기 어려운 상황이었음. 이 사건은 도로점용허가에 대한 주민소송을 허용함으로써 항고소송으로는 다투기 곤란하였던 행정작용에 대한 사법심사 가능성을 열어준 것에서 나아가 위법성 판단기준까지 명확하게 판시하며 결과적으로 행정청의 재량남용을 인정하였는바, 향후 주민소송이 활성화되는 데 디딤돌이 될 수 있는 판례라고 평가됨.</p> <p>○ 참고로 보조참가인은 주민소송을 규정하고 있는 지방자치법 조항에 관하여 명확성 원칙 위반을 이유로 위헌법률심판제청신청도 하였는데, 대법원은 이 판결을 선고하면서 위 신청을 함께 기각하였음.</p>
------	--

#### 8) 시간강사의 강의료 차등지급(전업·비전업 구분)이 부당한 차별적 처우임을 확인한 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결
관여법관	대법관 박정화(재판장), 권순일(주심), 이기택, 김선수

판결요지	<p>대법원은 국립대학교에 근무하는 시간강사에게 전업강사(다른 직업 또는 소득이 없이 강의에만 전념하는 강사) 강의료를 지급했다가 나중에 비전업강사로 확인되자 기지급된 전업강사 강의료 중 비전업강사 강의료와의 차액분을 반환 통보하고 해당 강사에게 그 이후부터는 비전업강사의 강의료 수준으로 감액지급(이하 ‘이 사건 처분’)을 한 사건에서, 비전업강사에게 전업강사와 비교해 차등 임금을 지급(시간당 강의료가 전업강사는 8만원, 비전업강사는 3만원이었음)한 것은 위법하고 이와 같은 내용의 근로계약 부분은 무효라고 판단하면서 이와 달리 판단한 원심을 파기했다(대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결).</p> <p>구체적으로 대법원은 해당 판결에서 근로기준법 제6조의 균등대우원칙과 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(남녀고용평등법) 제8조에서 정한 동일가치노동 동일임금 원칙은 헌법 11조 1항의 평등원칙을 근로관계에서 실질적으로 실현하기 위한 것이므로 국립대학의 장은 사회적 신분이나 성별에 따른 임금 차별은 물론 근로 내용과 무관한 사정을 이유로 노동자에게 불합리한 차별 대우를 할 수 없다고 판단하면서 이 사건 처분은 전업 여부나 사용자측의 재정 상황이라는 근로 내용과 무관한 사정을 이유로 임금 차등을 둔 것이므로 이는 합리적 이유가 될 수 없고, 이와 같은 차등 임금 약정은 위 헌법과 근로기준법·남녀고용평등법 조항에 위배되므로 무효라고 판단했다.</p>
선정이유	<p>위 판결 이전 법리에 따르면 같은 비정규직(비전업강사와 전업강사는 모두 기간제 및 단시간노동자다)인 비전업강사가 전업강사와의 차등 임금을 이유로 차액분에 대한 임금청구를 하고자 할 경우 어떤 법리 구성을 할 수 있을지 난감한 것이 사실이었다. 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법)과 파견근로자보호 등에 관한 법률(파견법)은 소위 비정규직의 정규직 노동자에 대한 차별시정만을 규정하고 있고, 헌법상 평등원칙을 직접 근거로 차액 임금청구를 구성하는 것 또한 헌법해석상 상당한 어려움이 있었다. 근로기준법 제6조에 명시된 사회적 신분 등으로 포섭하는 것도 쉽지 않았고 법원은 최근에서야 MBC 사건(서울남부지법 2014가합3505)과 경찰청 사건(서울중앙지법 2017가합507736)에서 무기계약직을 사회적 신분으로 인정하는 정도다. 남녀고용평등법의 동일가치노동 동일임금 원칙 또한 남</p>

선정이유	<p>녀간에만 적용되는 듯한 판시가 있을 뿐이었다(대법원 2013. 3. 14 선고 2010다101011 판결, 대법원 2003. 3. 14 선고 2002도3883 판결 등 참조).</p>
	<p>그런데 이번 판결은 비전업강사의 임금 차별을 헌법과 근로기준법 및 남녀고용평등법에 위배된다는 점을 명확히 했다는 점에서 상당한 의미가 있다.</p>
	<p>구체적으로 살펴보면 첫째, 이번 판결은 사회적 신분이나 성별 등 이외에도 전업 여부 등 근로 내용과 무관한 사정을 이유로 한 차별은 균등대우원칙 등에 위배되므로 인정될 수 없다는 점을 분명히 하였다. 결과적으로 근로기준법 제6조에 명시된 차별금지 사유는 예시적인 것으로 판단한 첫 판례로 보인다. 향후 같은 비정규직 내부나 같은 정규직 내부 차별 등 다양한 차별 사례에서 위법으로 판단할 수 있는 중요한 근거가 마련됐다는 점에서 의미가 크다.</p>
	<p>둘째, 이번 판결은 동일가치노동 동일임금 원칙을 성별 구분 없이 적용할 수 있다고 판단해(기존 판결은 ‘동일가치노동’을 ‘서로 비교되는 남녀 간의 노동’을 전제로 판단했으나 이번 판결은 ‘서로 비교되는 노동’이라고 표현) 위 원칙의 규범력을 확대했다.</p>
	<p>셋째, 이번 판결은 균등대우원칙과 동일가치노동 동일임금 원칙을 헌법상 평등원칙을 구체화한 것으로 명확히 판단함과 동시에 근로관계의 영역에서 평등원칙에 반하는 공권력의 행사를 위법한 것으로 명확히 하고 근로관계 영역에서 헌법상 평등원칙의 규범력을 확대했다는 점에서도 의미가 있다.</p> <p>현재 전체 대학 교원의 약 40%가 강사고 그 중 약 40%가 소위 비전업강사다. 비전업강사의 강의료는 정부 정책에 따라 해마다 전업강사와 그 격차가 심화돼 현재는 약 3분의 1 수준이라고 한다. 같은 강의를 하면서 불분명한 기준인 ‘전업’ 여부에 따라 이렇게 큰 임금 차이가 난다는 현실이 경악스러울 정도였다.</p> <p>이번 판결은 대법원이 4년 만에 선고를 내린 것으로 전업·비전업강사라는 불분명한 기준을 이유로 한 장기간 왜곡되고 불합리한 강의료 지급 관행에 종지부를 찍어 강사들의 임금 및 고용구조에 상당한 영향을 미칠 것으로 보</p>

선정이유	<p>인다. 당장 이번 판결로 정부는 국립대 비전업강사에 대한 차액 임금을 소급 지급해야 할 상황에 놓였고, 향후 비전업강사의 차등 임금 구조를 개선하기 위한 예산 확보에 나서야 할 것이다. 이번 판결은 국립대 강사에 대한 사건이지만 법리상 공립과 사립대에도 동일하게 적용된다는 점에서 지자체와 학교법인 또한 대책을 마련해야 한다. 또한 이번 판결은 저임금의 비전업강사 양산이라는 대학들의 꿈을 제어해 고용구조 개선에도 일정한 영향을 미칠 것으로 보인다.</p>
	<p>물론 이번 판결 이후 대학들이 임금의 하향평준화나 강사 고용 축소라는 부정적 조치를 취할 가능성을 배제할 수는 없지만 정부는 이번 판결 내용과 취지에 부합하는 긍정적 조치를 선도해 전체 강사의 처우 및 고용형태를 개선하는 계기로 삼아야 할 것이다.</p>

### 3. 10대 걸림돌 판결

#### 가. 최악의 걸림돌 판결

#### ○ 아동 성착취 동영상 사이트 운영자에 대하여 징역 1년 6월을 선고한 판결

선고법원 (사건번호)	○ 서울중앙지방법원 2019. 5. 2. 선고 2018노2855 판결
관여법관	○ 이성복(재판장), 이수영, 김동현
판결요지	<p>1. 주문</p> <p>원심판결 중 몰수, 추징 부분을 제외한 나머지 부분을 파기한다.</p> <p>피고인을 징역 1년 6월에 처한다.</p> <p>피고인에 대하여 40시간의 성폭력 치료프로그램 이수를 명한다.</p> <p>피고인에게 5년간 아동·청소년 관련기관 등에 대한 취업제한을 명한다.</p>

판결요지	<p>2. 이유</p> <p>가. 피고인에게 유리한 정상</p> <p>○ 피고인이 범죄사실을 자백한 점, 어린시절 성장과정, 달리 범죄사실이 없는 점, 이 사건 사이트에 접속한 회원들이 직접 업로드한 음란물이 다수 존재하는 점, 범죄 수익의 대부분이 몰수보전 또는 추징보전처분을 통해 환수될 것으로 보이는 점, 최근 혼인신고를 접수하여 부양가족이 생긴 점</p> <p>나. 판단</p> <p>○ 경제적 이득을 목적으로 추적이 어려운 ‘다크웹’ 사이트를 사들여 비트코인 계좌로 이용대금을 수령</p> <p>- 4억원 가량의 범죄수익을 취득, 이 사건 범행 관련 검색 등 위법성에 대해 파악하고 있었음</p> <p>○ 2년 8개월 동안 회원 수 128만명, 저장된 음란물 약 170,000건, 10개월 동안 다운로드 약 36만건</p> <p>다. 해당법조 등</p> <p>○ 청소년성보호법 제11조 제2항(영리목적 아동·청소년 이용 음란물 판매·배포·제공·공연·전시의 점, 포괄하여) 정보통신망법 제74조 제1항 제2호, 제44조의7 제1항 제1호(정보통신망 이용 음란영상 등 배포·판매·공연·전시의 점, 포괄하여)</p> <p>○ ‘아동·청소년 대상 성폭력범죄’에 해당하지 않아 신상정보 공개 고지 명령 대상이 아님</p>
선정이유	<p>1. 피고인의 행위에 대한 해석; ‘제작’에 ‘공모’하지 않았다고 판단</p> <p>- 청소년 성보호법 제11조 제1항은 아동·청소년이용음란물을 제작·수입 또는 수출한 자는 무기징역 또는 5년 이상의 유기징역에 처한다고 규정하여, 이 사건 적용법조인 같은 조 2항에 비해 중하게 처벌</p> <p>- 피고인은 자신이 운영하는 사이트에 아동음란물을 업로드 하는 회원 및 신규 회원을 모집한 회원에게 포인트를 제공하고, 이를 이용하여 다른 영상을 다운로드 받을 수 있도록 하는 ‘포인트 시스템’을 운영하고, 기존에 업로드 된 영상을 다시 업로드 하는 것을 허용하지 않고 이를 비교검사할 수 있는 도구를 제공함으로써 아동음란물의 제작을 공모함(2018년 8월 미국</p>

선정이유	<p>의 피고인에 대한 기소의견 역시 이와 같음)</p> <p>- 선정 판결은 피고인이 아동음란물의 제작 행위를 하였는지 여부에 관하여 판단하지 않았으며, 결과적으로는 피고인에 의하여 아동에 대한 성적 학대 및 착취물이 양산된 데 대한 책임을 묻지 않음</p> <p>2. 양형에 ‘유리한 정상’이 될 수 없는 사항에 대하여 참작한 결과 범죄의 위험성, 규모, 피해의 중대성에 비해 과도하게 낮은 형을 선고</p> <p>- 선정 판결은 범죄수익 대부분이 몰수 또는 추징을 통해 환수될 것으로 보인다는 점을 양형에 유리한 정상으로 보았으나, 피해 아동청소년의 건강한 성장과 성범죄로부터의 보호를 보호법익으로 하는 이 사건 범죄를 범죄 수익의 환수로 피해가 회복된다고 보는 재산범죄와 동일시할 근거가 없다는 점에서 고려하지 않아야 할 요소를 양형에 유리하게 판단함.</p> <p>- 선정 판결은 회원이 사이트에 업로드 한 음란물도 ‘있다’는 점을 양형에 유리한 정상으로 보았으나, 이러한 사정은 오히려 회원들과 피고인이 공모를 통해 집단적으로 범죄를 저지른 것으로 보아 불리한 요소로 작용하는 것이 타당함.</p>
------	--

#### 나. 그 밖의 걸림돌 판결 (무순위)

##### 1) 복지포인트의 임금성, 통상임금성을 부인한 대법원 전원합의체 판결 (소수의견 有)

선고법원 (사건번호)	대법원 전원합의체 2019. 8. 22. 선고 2016다48785 판결
관여법관	전원합의체
판결요지	<p>1. 판단</p> <p>가. 사용자가 근로자에게 지급하는 금품이 임금에 해당하려면 먼저 그 금품이 근로의 대상으로 지급되는 것이어야 하므로 비록 그 금품이 계속적·정기적으로 지급된 것이라 하더라도 그것이 근로의 대상으로 지급된 것</p>

판결요지	<p>으로 볼 수 없다면 임금에 해당한다고 할 수 없고, 여기서 어떤 금품이 근로의 대상으로 지급된 것이냐를 판단함에 있어서는 그 금품지급의무의 발생이 근로제공과 직접적으로 관련되거나 그것과 밀접하게 관련된 것으로 볼 수 있어야 함</p> <p>나. 선택적 복지제도는 근로복지기본법에 기초한 것으로 근로복지의 개념에서 임금은 제외되고 있는 점, 그 연혁과 도입경위를 살펴볼 때 본래 임금성을 가진 복지수당 위주에서 벗어나기 위해 제도가 도입된 점, 1년 기간으로 이월되지 않고 소멸되는 등 근로제공의 대가에 따른 생계의 기초라고 볼 수 없는 점 등에 따르면 위 복지포인트가 임금에 해당한다고 볼 수 없음</p> <p>다. 나아가 실제로 지급되지 않은 상태인 복지포인트의 '배정' 자체는 사용자에게 최종 부담의무가 있다는 사실행위에 불과하며, 직원물에서만 사용이 가능해 통화로서의 가치를 가진다고도 볼 수 없어 임금의 지급이라고 볼 수도 없음</p> <p><b>2. 결론</b></p> <p>○ 이 사건 복지포인트는 임금에 해당하지 않고, 통상임금에 포함되지 않는다(반대의견 있음).</p>
선정이유	<p>○ 종래 복지수당 등 항목을 통해 일률적으로 임금에 포함되어 지급되어 와 통상임금으로 인정되었던 부분에 대해서, 그 지급 방식을 다소 변경하였 단 이유만으로 통상임금에서 제외한 판결.</p> <p>○ 반면 소수의견은, 복지포인트가 사용가능성이 한정되어 있다고 하여 금품이 아니라거나, 그 배정을 금품의 지급이 아니라고 할 수는 없으므로, 사용자의 복지포인트 배정에 따라 그에 상응하는 재산적 이익의 처분권이 근로자에게 이전되어 확정적으로 근로자에게 귀속되었다고 보는 것이 실질에 부합하고, 복지포인트의 임금성 및 통상임금성을 인정하는 것이 임금체계의 개선과 노동현장의 법적 안정성이라는 거시적·미래지향적 관점에서 바람직하다는 이유로 복지포인트의 통상임금성을 인정.</p>

2) 쟁의행위로 인하여 발생한 가동중단 시간동안 지출한 고정비용이 무용한 비용 지출이어서 쟁의행위로 인한 손해에 해당한다고 본 대법원 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2018. 11. 29. 선고 2016다12748 손해배상(기)등
관여법관	대법관 민유숙(재판장), 대법관 조희대(주심), 대법관 김재형, 대법관 이동원
판결요지	<p><b>1. 원심 판결 요지</b></p> <p>가. 원심은 다음과 같은 사정 등을 들어, 이 사건 쟁의행위로 인하여 일정량의 제품을 생산하지 못하였다거나, 생산하지 못한 제품이 판매되지 못하여 위와 같이 지출된 비용을 회수할 수 있을 정도의 매출이익을 올리지 못하였다고 단정하기 어렵다고 판단하여 고정비 지출로 인한 손해에 관한 원고의 주장을 배척함</p> <p>○ 이 사건 쟁의행위 당일 원고의 아산공장은 이 사건 쟁의행위로 인하여 55분간 가동이 중단된 외에도 설비오작동으로 약 100분, 장비고장 등으로 약 45분 간 가동이 중단되었으므로, 원고의 아산공장의 생산량 저하가 오로지 이 사건 쟁의행위로 말미암은 것이라고 보기 어렵고, 저하된 생산량 중 어느 부분이 이 사건 쟁의행위로 인한 것인지 특정하기도 곤란하다.</p> <p>○ 원고가 계획한 특정일의 생산차량이 언제나 100% 판매되어 수입을 올릴 수 있다고 단정할 수 없고, 특정시점에 일정한 종류의 자동차 생산량이 감소되었더라도 일시적으로 재고물량 등을 활용하여 수요에 대응할 수 있다.</p> <p>○ 이 사건 쟁의행위로 원고의 아산공장 생산이 저하되었더라도, 원고는 그와 같은 사태에 대비하여 재고물량 확보와 연장근로 계획 등의 생산관리 체계를 구축하고 있으므로, 그와 같은 생산 저하가 곧바로 자동차 판매에 영향을 미치지 않는다고 봄이 타당하다.</p>



판결요지	<p><b>2. 대법원 판결 요지</b></p> <p>제조업체가 불법휴무로 인하여 조업을 하지 못함으로써 입는 손해의 산정방법</p> <p>가. 제조업체가 불법휴무로 인하여 조업을 하지 못함으로써 입는 손해로는, 조업중단으로 제품을 생산하지 못함으로써 생산할 수 있었던 제품의 판매로 얻을 수 있는 매출이익을 얻지 못한 손해와 조업중단의 여부와 관계없이 고정적으로 지출되는 비용(차임, 제세공과금, 감가상각비, 보험료 등)을 무용하게 지출함으로써 입은 손해를 들 수 있다.</p> <p>나. 이러한 손해의 배상을 구하는 측에서는 불법휴무로 인하여 일정량의 제품을 생산하지 못하였다는 점뿐만 아니라, 생산되었을 제품이 판매될 수 있다는 점까지 증명하여야 할 것이지만, 판매가격이 생산원가에 미달하는 소위 적자제품이라거나 조업 중단 당시 불황 등과 같은 특별한 사정이 있어서 장기간에 걸쳐 당해 제품이 판매될 가능성이 없거나, 당해 제품에 결함이 있어서 판매가 제대로 이루어지지 않는다는 등의 특별한 사정에 대한 간접반증이 없는 한, 당해 제품이 생산되었다면 그 후 판매되어 당해 업체가 이로 인한 매출이익을 얻고 또 그 생산에 지출된 고정비용을 매출원가의 일부로 회수할 수 있다고 추정함이 타당하다(대법원 1993. 12. 10. 선고 93다24735 판결 참조).</p> <p>다. 대법원은 다음과 같은 이유에서 이 사건 의장공장에서 자동차 생산량은 특별한 사정이 없는 이상 가동시간에 비례하여 결정된다고 볼 여지가 있고, 원고의 아산공장에서 자동차가 생산되었더라도 장기간 판매될 가능성이 없었다거나, 이른바 적자제품이라는 등의 특별한 사정을 찾아볼 수 없다고 판단함</p> <p>○ 이 사건 의장공장에서 자동차조립·생산작업은 컨베이어벨트를 이용한 자동흐름방식으로 진행되고 있는 점</p> <p>○ 이 사건 의장공장의 자동차생산량은 이 사건 쟁의행위 당시 1시간당 63대로 정해져 있는 점</p>

판결요지	<p>○ 위와 같은 자동차생산량에 따라 이 사건 쟁의행위 당일 조업이 중단된 200분 동안 생산되었을 자동차대수를 산정하면 210대(200분×1시간당 생산대수 63대÷60분)가 되는데 위 수치는 이 사건 쟁의행위 당일 생산되지 못한 자동차대수 203대에 근접하는 점,</p> <p>○ 이 사건 의장공장에서 작업시간 대별로 생산량이 달라진다고 볼 사정을 찾아볼 수 없는 점</p> <p>라. 따라서 원심으로서 이 사건 쟁의행위로 인하여 이 사건 의장공장이 가동중단된 55분 중 그 시간 동안 자동차가 생산되지 못한 부분이 있는지를 심리하여 자동차가 생산되지 못한 시간에 대한 고정비 지출로 인한 손해가 인정될 수 있는지 여부를 판단하여야 함, 그럼에도 원심이 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 쟁의행위로 말미암아 발생한 가동중단시간 동안 원고가 지출한 비용이 이 사건 쟁의행위에 의한 고정비 지출로 인한 손해에 해당하지 않는다고 판단한 데에는 불법쟁의행위에 따른 손해배상책임 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있음.</p>
선정이유	<p>○ 쟁의행위로 인해 공장이 멈추면 그 시간 동안 사용자가 지불한 고정비(제세공과금·감가상각비·보험료 등)만큼의 손해가 무조건 발생한다고 본 기존의 판례(대법원 1993. 12. 10. 선고 93다24735 판결)의 입장은 그대로 유지하였으나 실제 쟁의행위로 인하여 손해가 발생하였는지 여부를 판단하여야 한다고 판시함.</p> <p>○ 노동자의 단체행동권을 보장하기 위하여 불법파업과 고정비 손해의 인과관계를 엄격하게 보아야 하고 그 증명책임을 손해배상의 일반법리에 따라 손해를 주장하는 자에게 부담시키는 것이 타당할 것으로 보임.</p>

### 3) 서비스기관 소속 아이돌보미 근로자의 근로자성을 부정한 하급심 판결

선고법원	광주고등법원
선고일	2019. 6. 19.

주심판사	재판장 유현중, 류봉근, 김두희
사건번호	2018나23307 임금
판결요지	<p>광주고등법원은 지난해 1심 법원의 판정한 것을 뒤집고 원고들의 근로자성을 부인하는 판결을 내렸다(2018년 인권보고서 여성노동권과 모성보호 주요 판례 부분 참고).</p> <p>2심 법원은 ①서비스기관은 아이돌보미 지원자에게 법에서 정한 결격사유가 없고 건강에 특별한 문제가 없으면 법에서 정한 교육과정을 이수하게 하고 표준계약서를 작성하였는바, 소속 아이돌보미를 선택하는 것에 관하여 서비스기관인 피고들에게 실질적인 재량이 있다고 보기 어려운 점, ②‘근로계약서’라고 명시한 것만으로 근로관계를 성립시키려는 의사가 있었다고 단정하기 어렵고, ③아이돌보미 서비스 신청 가정과의 연계 여부에 대한 선택권이 서비스기관이 아닌 아이돌보미에게 있는 점, ④종속노동의 핵심은 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 구속받는 것인데 아이돌보미는 서비스기관에 출·퇴근할 의무가 없고, ⑤원고들은 자신의 의사와 사정에 따라 서비스 제공을 중단할 수 있어 표준계약서에 정해진 활동기간동안 돌봄서비스를 전혀 제공하지 않아도 무방하며 ⑥활동 기간 동안 다른 직업을 가질 수 있는 점, ⑦아이돌보미 수당이 원고들의 유일한 수입원이라고 볼 만한 근거가 없어 원고들이 피고들에게 전속되어 있다고 보기 어려운 점, ⑧서비스 이용계약서에 보면 서비스기관은 중계자로서 상호 연계해 주는 역할만 담당한다고 되어 있어 이는 원고들과 피고들 사이에 근로관계가 존재하지 않는다는 취지로 해석되며, ⑨피고들은 원고들에게 적용되는 취업규칙, 인사규정을 갖고 있지 않은 점, ⑩피고는 법에서 정한 계약해지 사유가 발생한 때 계약을 종료할 수 있어 피고들이 원고들에게 징계나 제재조치를 할 권한이 있다고 보기 어려우며, ⑪표준계약서에 아이돌보미가 수행할 업무가 기재되어 있으나 이는 법에서 정한 내용이 기재되어 있을 뿐 피고 서비스기관들이 돌봄서비스의 내용을 정한다고 볼 수 없는 점, ⑫활동일지를 작성할 의무 역시 법령에 따른 것으로 서비스 이용가정의 비용 부담액과 수당산정을 위한 것이지 피고들이 감독할 목적으로 의무를 부여하였다고 보기 어려운 점, ⑬신규 아이돌보미가 양성 교육을 이수하여야 하는 것은 법에 따른</p>

판결요지	<p>최소한의 교육이며, ⑭서비스 기관이 소속 아이돌보미 상대로 간담회, 원례회를 개최하고 참석 요구 문자메시지를 보내긴 하였으나 이에 불참하였다는 이유로 피고가 제재 또는 불이익 조치를 취한 근거를 없고 강제성이 있다고 볼 자료도 없으며, 주의사항에 대한 문자메시지를 발송한 것은 여성가족부의 지침이나 지시내용을 전달한 것에 불과한 점, ⑮법에 따르면 아이돌보미 서비스는 국가와 지방자치단체가 궁극적인 책임을 부담한다는 점에서 원고들은 서비스기관을 통하여 국가와 지방자치단체로부터 어느 정도의 지시·감독을 받는 것은 불가피한 점, ⑯제공된 시간에 대한 수당을 지급받았을 뿐 기본급 등을 받지 않은 점, 아이돌보미에게 4대보험 가입이 이루어지고 퇴직금 제도가 시행되었으나 이는 여성가족부 지침에 따라 시혜적으로 이루어진 것에 불과한 점 등을 종합적으로 고려하여 원고들의 근로자성을 부정하였다. 또한 설령 원고들이 근로기준법상 근로자에 해당된다고 하더라도 원고들에 대한 근로계약상 권리·의무는 지방자치단체의 건강가정지원센터 및 광주 YWCA 등에 귀속된다고 보아야 하지 운영 권한만을 위탁받은 것에 불과한 피고들에게 원고들과의 근로계약상 권리·의무가 귀속된다고 보기도 어렵기 때문에 피고들에게 수당 등의 지급의무가 없다고 판단하였다.</p>
선정이유	<p>이번 판결은 아이돌보미 업무의 특성을 고려하여 ‘상당한 지휘·감독’이 존재했는지 여부로 근로자성을 판단했어야 함에도 이러한 법리와 달리 ‘사용자의 구체적인 지휘·감독과 전속성이 없다’는 이유로 아이돌보미의 근로자성을 부인하였다. 재판부는 근로제공이 이용자의 집에서 이루어지기 때문에 사용자의 구체적인 지휘·감독이 없다는 이유로 사용종속성이 없다고 판단했으나 이는 다양화된 근로형태를 감안하여 ‘상당한 지휘·감독’ 여부로 근로자성을 판단해야 한다’는 변화된 법리에 반하는 판단이다. 아이돌보미 사업주들은 일정한 수준의 서비스를 제공하기 위해서는 아이돌보미들의 업무수행을 점검하지 않을 수 없으며 이용자들의 민원, 모니터링을 통하여 아이돌보미들을 관리한 사실들이 존재함에도 이러한 업무의 특성은 전혀 반영하지 않는 문제점도 있다. 또한 이번 판결은 아이돌보미 사업에 종사하는 여성노동자들의 근로조건 개선에 제동을 건 결정에 해당하므로 올해 걸림돌 판결 후보로 선정하였음.</p>

4) 10세 여아 성폭행 학원장에 대하여 폭행·협박을 부인하며 강간 부분 무죄 취지로  
선고한 판결

선고법원 (사건번호)	○ 서울고등법원 2019노3172, 2019보노31(병합) 판결
관여법관	○ 한규현(재판장), 권순열, 송민경
판결요지	<p>1. 원심 법원은 이 사건 피고인이 'B'라는 채팅 어플리케이션을 통해 피해자를 만나 소주 등을 마시게 한 뒤 강간한 공소사실에 대하여 ① 범죄 발생 경위와 범행 과정에 관한 피해자의 진술이 자연스럽고 구체적이며, 허위의 진술을 할 만한 동기가 없고, ② 피해자는 이 사건 발생 후 2주일이 지나 영상녹화조사를 받으며 피해사실을 진술하였으므로, 기억 왜곡이 심하지 않고 그 신빙성을 의심할 만한 사정이 없으며, ③ 피해자의 나이, 피해 당시 구체적 상황 등에 비추어 볼 때 피고인이 피해자의 몸을 누른 것은 피해자의 반항을 현저히 곤란하게 할 수준의 폭행·협박에 해당하며, ④ 만 10세의 피해자가 34세의 피고인과 합의하에 성관계를 가졌다는 것은 극히 이례적이며, 피고인은 성관계 사실을 부인하였다가 디엔에이(DNA) 검사결과가 나오자 합의에 의한 성관계였다고 주장하는 등 그 변소에 일관성이 없다는 점 등에 비추어 이를 인정하여 성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(13세미만미성년자강간)으로 징역 8년 등의 형을 선고하였음.</p> <p>그러나 이에 대하여 항소심 법원은 ① 이 사건의 유일한 증거인 피해자의 진술이 담긴 영상녹화물에서 피해자가 '피고인으로부터 직접적으로 폭행·협박을 당한 사실이 없다'는 취지로 진술하고, 조사관이 '피고인이 그냥 누르기만 한 거야?'라는 취지로 묻자, 피해자가 고개를 끄덕인 것에 불과하고, ② 피고인은 수사기관에서 성관계시 피해자가 아프다고 하면서 피고인을 밀어내는 등의 행동을 하였다고 진술한 바 있으나, 이에 의하여 피고인이 폭행·협박하여 반항을 억압하였다고 인정하기에는 부족하며, ③ 원심 법정에서 한 피해자 어머니의 진술은 전문진술에 해당하고 형사소송법 제316조 제2항이 규정한 요건에 해당하지 않으므로 유죄의 증거로 삼을 수 없다는 점을 이유로 하여, 피해자의 진술만으로는 피고인이 피해자를 폭행·협박하였다는 사실을 인정하기에 부족하다고 판단함.</p>

판결요지	<p>2. 피고인은 피해자를 채팅어플을 통해 만났고, 피해자의 체격이나 옷차림 등이 성인과 유사하여 피해자 나이를 13세 이상으로 알았다고 주장하였으나, 원심과 항소심 법원은 이 사건 무렵 피해자의 키가 160cm, 체중이 59kg으로 만 10세로서는 다소 큰 편이었던 것으로 보이는 하나, 피해자의 사진 및 영상녹화물에서 확인할 수 있는 피해자의 외모에 비추어 볼 때 만 13세 이상의 나이로는 보이지 않으며, 피고인은 보습학원을 운영하면서 아동·청소년을 계속하여 만나던 자이고, 이러한 피고인이 피해자와 약 3시간 동안 함께 술을 마시고 대화하면서 게임을 하였던 점에 비추어 볼 때 피고인은 적어도 미필적으로나마 피해자가 13세 미만이라는 사실을 인식하고 이를 용인한 채 범행에 나아갔다고 인정하였음.</p> <p>피해자는 이 사건 범행으로 쉽사리 회복되기 어려운 깊은 정신적·신체적 상처를 입은 것으로 보인다. 피해자가 성장하면서 성에 관해 잘못된 생각을 가지거나, 어른과 사회를 믿지 못하는 불신에 빠질 우려도 있다. 그 밖에 피고인의 나이, 성행, 환경, 범행의 동기와 수단 및 결과, 범행 후의 정황 등 이 사건 기록과 변론에 나타난 모든 양형 요소와 대법원 양형위원회 제정 양형기준 등을 종합하여, 위와 같이 형을 정한다.</p>
선정이유	<p>1. '아동'성폭력 피해자가 처한 취약성을 간과하여 미성년자의제강간으로 단순의율</p> <p>- 피해아동의 연령이 10세인점, 피해당시 시각이 자정이 넘은 늦은 시간이었던 점, 피해장소가 피해자의 소재지로부터 시 경계를 넘어 이동한 피고인의 집이었던 점, 피해 당시 피고인의 권유로 피해자가 술을 마셔 취한 상태였다는 점, 피고인이 피해자의 손을 잡아 누른 상황에서 성폭행이 일어난 점 등을 고려한다면 피해자가 피고인의 성폭행으로부터 벗어나거나 저항하기 현저히 곤란한 상황에 처해 있었음을 인정하기 충분함에도 이를 인정하기 부족하다고 하여 미성년자의제강간으로 단순의율</p> <p>- 피해자에 대한 "폭행"을 직접적으로 인정하기 어렵다고 한다면, 상대적으로 경미한 유형력과 상황이 고려되는 "위력"에 대한 검토가 충분히 가능한 상황임에도 미성년자의제강간으로 단순의율하여 피해자가 사실상 성관계에 "동의"하였다고 판단한 셈</p> <p>2. 피해자가 증인소환에 응하지 않은 점을 범죄 사실 입증 부족의 근거로 드는 등 아동 피해자 감수성 결여</p>

선정이유	<p>- 이 사건의 피해자인 10세 아동이 법정에 출두하여 1년도 더 지난 범죄피해사실을 떠올려 다시 진술하는 것은 아동 성폭력 피해자에게 추가적인 2차 피해를 야기하는 행위라는 점을 충분히 예상할 수 있음에도 피해자의 불출석을 감형의 근거로 삼아 사회적 보호가 필요한 아동 피해자에 대한 책임을 방기</p> <p><b>3. 법 감정상으로 납득이 어려운 수준으로 가해자에게 관대한 양형을 선고</b></p> <p>- 양형기준의 하한에서 단 6월이 많은 3년을 선고한 것은 가해자에 지극히 관대한 결정으로, 피고인이 피해자와 합의도 하지 않았다는 점, 채팅앱을 통하여 가출한 아동을 자신의 집으로 끌어들여 간음했다는 점에서 비난요소가 높은 계획된 범행이라는 점, 피해자에게 술을 먹였다는 점에서 심신장애 야기라는 양형가중요소가 있었다는 점을 고려한다면 해당 양형은 법 감정으로 납득할 수 없는 수준</p> <p><b>4. 결론</b></p> <p>이 사건은 1심에서는 강간죄가 유죄로 인정되어 징역 8년이 선고되었으나, 항소심은 강간을 인정하지 않고 13세 미만에 대한 의제강간만을 인정하여 징역 3년을 선고하였음. 항소심은 영상녹화로 촬영된 피해자 진술만으로는 반향이 현저히 곤란한 정도의 폭행 또는 협박이라고 인정하기에 부족하다고 판단함. 그러나 피해자는 만 10세의 여아에 불과하고, 피고인에 의해 술까지 마신 상황에서 피고인이 몸을 누르면서 강제로 옷을 벗긴 것이 반향을 현저히 곤란하게 할 정도에 이르지 않았다고 보는 것은 타당하지 않음. 더구나 피고인은 수사단계에서 성관계 사실 자체를 부인하다가 DNA 검사결과가 나온 뒤 합의에 의한 성관계를 주장하였는데, 그럼에도 불구하고 피해자 진술의 신빙성을 의심하는 것은 문제가 크다고 보임. 최협의설의 문제점을 보여주는 판결 사안임</p>
------	---

5) 이른바 ‘비종교 양심적 병역거부’를 한 시민단체 활동가에게 유죄 선고한 항소심 판결

선고법원 (사건번호)	○ 서울중앙지방법원 2019. 9. 26. 선고 2017노1528 판결
관여법관	○ 홍진표(재판장), 정재현, 김행순

판결요지	<p>1. 병역거부에 관한 피고인의 주장은 비합리적이고 권이적인 군 복무제도에 대한 반감과 반대에 기반한 것으로 보이기는 하나, 인간 살상·전쟁에 반대하는 도덕적·윤리적 양심으로서 이를 포기하지 않고는 집총이나 군사훈련을 수반하는 병역의무를 이행할 수 없거나 병역의무 이행이 피고인의 인격적 존재가치를 스스로 파멸시킬 정도로 그 신념이 깊고, 확고하며, 진실한 것으로 인정하기는 어려운 것으로 판단</p> <p>○ 피고인은 비폭력, 평화주의 신념을 이유로 병역을 거부한다는 취지로 주장하지만 국가권력, 군대 내 인권침해 및 부조리, 군 복무로 인한 경력 단절, 권위주의적 문화를 비판하는 내용이 주를 이룰 뿐, 인간 살상, 전쟁, 집총 등 군사훈련에 반대하는 목소리는 거의 나타나 있지 않음</p> <p>○ 군대 내 인권침해 및 부조리 등 병역거부 사유는 집총 등 군사훈련과 본질적인 관련성이 없을 뿐만 아니라, 다양한 모습으로 나타날 수 있으므로 양심적 병역거부의 사유에 해당하지 않음</p> <p>○ 대학의 권위주의적 문화가 군대에서 비롯되었다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 권위주의적 문화에 대한 반대가 인간살상·전쟁에 대한 반대, 집총이나 군사훈련을 수반하는 병역의무에 대한 반대와 동일하게 평가될 수 있거나 밀접한 관련성을 갖고 있다고 보기도 어려움</p> <p>○ 피고인은 과거 산업기능요원으로 복무할 생각이 있었고, 현재에도 산업기능요원으로서 복무하는 것은 자신의 평화적 신념과 정체성에 반하지 않는다고 밝힌바 있음. 그러나 산업기능요원도 기초군사훈련을 필수적으로 이수하여야하는 이상, 이는 스스로 양심을 배반하는 것임</p> <p>○ 피고인은 대학 졸업 후 병역거부를 선언하거나 관련 단체에서 활동을 시작한 것이 아니라 장래의 병역의무를 전제로 하는 병역 연기원을 제출하여 징집을 연기하는 쪽을 선택하였고, 양심적 병역거부나 반전·평화분야에서 활동한 구체적인 내용이 아무것도 소명되지 않는 점(사회권, 주거권이 주요업무임), 외부에 드러날 가능성이 적은 양심의 특성을 충분히 고려하더라도 그 실체를 인정하기 어려움</p> <p>2. 피고인이 주장하는 병역거부가 병역법 제88조 제1항 제1호의 정당한 사유에 해당하지 않으므로 피고인의 항소를 기각함</p>
선정이유	○ 당사자는 참여연대 활동가로 이른바 ‘비종교 양심적 병역거부’를 이유로 2017년 1심에서 유죄판결을 받은 사람임. 당사자는 지난 해 헌법소원심판

선정이유	<p>청구를 통해 헌법불합치결정을 받았음</p> <p>○ 헌법재판소와 대법원의 판결에도 불구하고, 법원은 ‘비종교 양심적 병역 거부’에 대해서는 사실상 더 엄격한 강도의 심사를 하고 있음</p> <p>○ 해당 판결에서 드러나듯 ‘비종교 양심적 병역거부’에 대해 법원은 양심이 형성되는 과정, 발현 시기·형태의 다양성을 고려하지 않음으로써 지난 해 헌법재판소 결정과 대법원 전원합의체의 판결 취지에 반함. 또한 헌법이 보장하는 양심의 자유의 범위를 협소하게 해석하는 것임</p> <p>○ 이처럼 해당 판결은 ‘비종교적 양심적 병역거부’에 대한 차별적 법집행의 대표적인 판결로서 이를 2019년 결림돌 판결로 추천하고자 함</p>
------	--

6) 세월호 참사 보고시간 등 조작 등 사건 관련 책임자들에 대해 집행유예 및 무죄를 선고한 1심 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2019. 8. 14. 선고 2018고합306 판결
관여법관	권희(재판장), 송현직, 박태수
판결요지	<p><b>1. 피고인 김기춘에 대한 판단: 일부 유죄(징역 1년, 집행유예 2년)</b></p> <p>가. 공소사실</p> <p>○ 국가안보실 상황보고서 1보, 국회서면답변, 국회대비 예상 질의응답자료를 허위로 작성하고 행사하였음</p> <p>나. 판단</p> <p>1) 상황보고서 1보에 대한 공소사실 삭제</p> <p>○ 피고인이 선내 마지막 카카오톡 발송시간을 구조의 골든타임으로 중요하게 생각하고 있었다 하더라도 비서실 보고서의 최초 보고서 발송시간이 10:35으로 위 10:17을 넘은 시간인 점 등을 고려하면, 위 고송사실과 범행 동기 사이에 어떠한 논리적 연관성을 찾기 어려움. 따라서 피고인에 대한 범죄사실에서 삭제함</p> <p>2) 국회서면답변에 대한 판단: 유죄</p> <p>○ 피고인은 대서비서실장으로서 문서의 작성을 지시하였고, 최종적으로 내용을 결정하였으며, 보고를 승인하였기 때문에 작성자로 봄이 타당함</p>

판결요지	<p>○ 피고인은 세월호 사고 당일 이메일로 보낸 대통령에 대한 보고서가 실시간으로 보고되었는지 확인하지 않았고, 이를 인식하였음에도 대통령이 20, 30분 단위로 끊임없이 보고서를 전달받아 상황을 파악하고 있었다는 허위사실을 기재하였음</p> <p>3) 국회대비 예상 질의응답자료에 대한 판단: 무죄</p> <p>○ 허위공문서작성죄의 객체가 되는 문서는 확정적으로 의사표시된 것임을 요하므로 확정적 의사가 없는 초안, 초고 등은 ‘문서’라고 볼 수 없음</p> <p>○ 국회대비 예상 질의응답자료는 허위공문서작성죄의 객체인 공문서로 볼 수 없어 허위공문서작성죄가 성립되지 않을 뿐만 아니라, 이를 전제로 한 행사죄도 성립할 수 없음</p> <p>4) 양형</p> <p>○ 고령이고 건강상태가 좋지 않은 점, 별건 기소로 구속되어 있는 점, <u>피고인 개인의 이익을 위하여 이 사건 범행을 한 것은 아닌 점</u>을 고려하여 징역 1년, 집행유예 2년을 선고</p> <p><b>2. 피고인 김장수에 대한 판단: 전부 무죄</b></p> <p>가. 공소사실</p> <p>○ 국가안보실 상황보고서 1보, 국회서면답변, 국회대비 예상 질의응답자료를 허위로 작성·행사하였음</p> <p>2. 피고인 김장수: 전부 무죄</p> <p>가. 공소사실</p> <p>○ 총 9개 문서에 허위에 보고시간을 기재하여 허위 공문서를 작성, 행사하였음</p> <p>나. 판단</p> <p>○ 피고인이 10:15경 대통령과 최초로 통화한 사실이 없다하더라도, 이를 알면서 고의로 통화내역을 작성하였다는 점에 대해 합리적 의심없이 증명되었다고 보기 어려움</p> <p>○ 피고인은 2014. 5. 22. 국가안보실장직에서 퇴임함으로써 공무원신분을 상실하였고, 이후 공문서를 작성하는 데에 있어 공모가 있었다고 보기 어려움</p> <p>○ 범죄로 되지 아니하거나 범죄의 증거가 없는 경우에 해당하므로 무죄</p> <p>3. 피고인 김관진: 전부 무죄</p>
------	--

판결요지	<p>가. 공소사실</p> <p>○ 국가위기관리기본지침의 청와대가 컨트롤 타워라는 취지로 기재된 부분을 적법한 절차를 거치지 않고(삭선을 긋는 방식으로) 수정하여 공용서류를 손상 또는 효용을 해하였고, 같은 방식으로 지침을 수정하라는 지시로 지침 담당자들로 하여금 의무 없는 일을 하게하였음</p> <p>나. 판단</p> <p>○ 피고인이 적삭선 가필하는 방법으로 위 지침을 수정하는 것이 적법한 절차가 아니라는 인식이 있었다거나, 공무원들과 공모하였다는 점이 합리적 의심없이 증명되었다고 보기 어려움</p> <p>○ 범죄로 되지 아니하거나 범죄의 증거가 없는 경우에 해당하므로 무죄</p> <p><b>4. 피고인 윤전추: 전부 유죄 (징역 8월, 집행유예 2년)</b></p> <p>가. 공소사실</p> <p>○ 헌법재판소 탄핵심판 과정에서의 허위사실을 증언하였음</p> <p>나. 판단</p> <p>1) 위증죄 성립여부</p> <p>○ 피고인은 총 8개 사항에 대하여 자기의 기억에 반하는 허위의 사실을 진술하여 위증하였음</p> <p>2) 양형</p> <p>○ 자백 및 반성하고 있는 점, 벌금형 외 범죄전력이 없는 점, 피고인의 지위와 위증 경위에 지위 등 참작할 사정이 있는 점, <u>피고인의 위증이 헌법재판소의 대통령 탄핵 결정에 영향을 미치지 아니한 것으로 보이는 점</u> 등으로 징역 8월, 집행유예 2년을 선고</p>
	<p>○ 대상판결은 피고인들의 범행동기 및 범행에 대한 불충분한 심리(상황보고서1보 수정경위 삭제), 형식적인 판단(국회예상질의응답자료 문서성 부정), 부당한 양형(피고인 김기춘, 윤전추에 대하여)을 통해 사실상 책임자들에 대해 처벌을 포기하는 결과를 야기하였음</p> <p>○ 또한 대상판결은 자의적 판단으로 피고인 김장수와 김관진의 고의를 부정하여 무죄를 선고하였음</p>

7) 긴급조치 사건 관련 국가배상청구에 대하여 헌법재판소 결정취지에 반해 소를 각하한 하급심 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2019 가단 5041498 손해배상(기)
관여법관	서울중앙지법 민사27단독 권순호 판사
판결요지	<p>- 원고는 1976년 긴급조치 9호를 위반한 혐의로 징역1년을 확정받고 복역하였고, 재심을 통해 2013년 무죄를 선고받았음. 이후 민사소송을 제기함.</p> <p>- 법원은 2015년 대법원 전원합의체 판결을 통해 “민주화 운동 관련자 명예 회복 및 보상 등에 관한 법률에 의한 보상금을 받았으므로 국가 배상을 받을 수 없다” 고 판단하였고, 이후 관련 소송들은 각하됨.</p> <p>- 그러나 2018년 헌법재판소에서 “보상금 지급에 피의자가 동의한 경우에 재판상 화해가 성립한 것으로 본다는 민주화 운동 보상법 조항이 위헌이라고 결정” 이후 새롭게 제기한 국가배상 소송에서 대부분 국가배상을 인정하는 판결이 선고되고 있음. 원고도 새롭게 이번 소송을 제기함.</p> <p>- 그럼에도 이번 재판부는 헌법재판소 결정의 의미를 달리 해석하면서, 과거 대법원 판결과 동일한 이유로 청구를 각하하였음.</p>
선정이유	<p>- 헌법재판소는 2018년 헌법재판소 결정은 명백한 일부위헌 결정이므로 재심 청구를 받아드려야 한다고 밝혔음에도, 해당 재판부는 이를 한정위헌 결정으로 보아 헌법재판소의 결정과 다른 판단을 하였음.</p> <p>- 무엇보다, 실제 민주화 운동 보상법에 따른 보상금이 실제 피해의 보상이라고 하기에 턱없이 부족한 현실에서 이에 대한 개별 피해자들의 국가 배상</p>
선정이유	청구를 원천적으로 가로막는 판결로 과거사 청산과 피해자 보호의 원칙에 위반된 판결.

8) 현대자동차 중소기업체들의 납품중단을 공갈죄로 의율하여 처벌한 확정 판결

선고법원 (사건번호)	대법원 2019.5.10. 선고 2019도2698 판결 (상고기각) 대구고등법원 2019.1.31. 선고 2018노320판결 (원심)
----------------	---

관여법관	대법원 판결 - 대법관 노정희(재판장), 박상옥, 안철상, 김상환(주심) 고등법원 판결 - 박준용(재판장), 이영진, 어재원
판결요지	<p>1. 기소 경위 현대자동차 2차 협력업체(하청업체)인 (주)태광공업 경영자 손영태와 손정우(父子관계)는, 현대자동차 및 1차 협력업체인 (주)서연이화 및 LG하우시스 등의 지속적인 부당 단가인하와 약정했던 물량 미발주 등 하도급불공정행위로 인하여 기업경영에 어려움을 겪어왔음. 누적된 적자로 회사 부도 위기에 닥치자, 피고인들은 1차 협력업체들에 납품 중단을 통보한 뒤 회사 문을 잠그고, 적절한 보상금을 지급하거나 차라리 회사를 인수해 갈 것을 요구함. 그러자 김앤장의 자문 아래 현대차와 1차 협력업체들은 피고인들의 제안대로 (주)태광공업을 인수한 뒤 인수대금을 지급하여 납품을 재개시켜놓고, 일주일만에 특경법 위반(공갈죄)로 형사 고소함. 대구지검은 이 사안을 경찰에 수사지휘하지 않고 직접 수사하여 피고인들을 구속하려 했으나, 구속영장 기각되어 불구속 기소함.</p> <p>2. 국민참여재판으로 진행된 1심에서는 서울대 행정대학원 박상인 교수 등이 증인 출석하여, 현대차 특유의 직서열생산방식과 하도급전속거래구조 아래서의 불공정성을 형사법인 공갈죄로 규율함이 적절한가에 대해 치열한 다툼이 있었음. 국민참여재판 배심원단 다수는 현행법상 피고인들에게 유죄 인정될 수 밖에 없다 하여도, 집행유예가 적절하다고 판정함.</p> <p>3. 그러나 2심은 피고인들의 납품중단행위가 ‘자동차산업의 상생을 위협한다’는 판시와 함께, 집행유예 판결을 취소하고 징역 4년을 선고한 뒤 법정 구속함.</p> <p>4. 대법원은 원심인 2심 판결의 판시와 양형을 그대로 인정하였을 뿐 아니라, 이러한 기업거래에서의 납품중단행위에 대하여 형사법인 특경법 위반(공갈죄)를 적용함이 부당하다는 취지로 변호인이 제기한 위헌법률심판제청 신청도 기각함으로써 징역4년을 확정함.</p>

선정이유	<p>1. 현대자동차는 JIS(Just In Sequence) 또는 직서열생산방식이라는 특유의 수직계열화된 하도급전속거래구조를 장기간 운용하고 있음. 이는 원가절감을 위하여 극단적으로 재고량을 줄이고 하청업체들 사실상 현대차의 사외(社外)생산공장으로 종속시키는 문제가 있음. 그로 인해 한계상황에 몰린 2차 이하 중소납품업체들로서는 기업부도 위기를 앞두고 납품중단을 선언한 뒤 손실보상을 요구하게 되는데, 유사 사례로 벌써 수십명의 중소협력업체 경영진들이 특경법 위반(공갈죄) 선고를 받고 투옥 중임.</p> <p>2. 기업 간의 거래에 있어 공급중단 등을 통해 가격협상을 하는 행위를 사법(私法)이 아니라 형사법으로 다스리는 유사 판결들은 글로벌 스탠다드로 보기 어려울 뿐 아니라, 인권 측면에서도 심각한 문제가 있다 할 것임. 특히 기존 유사 판결들이 현대차 중소협력업체들을 형사법으로 굴복시킴으로써, 사실상 대한민국 검찰과 법원이 현대자동차라는 특정 기업의 부당한 하청구조를 유지시키는데 일조하고 있다는 점은 합리성을 인정받기 어려움.</p> <p>3. 유사 판결들 중에서도 이 사건 원심판결은, 2018년 이후 국회나 시민단체들을 중심으로 이러한 하도급전속거래구조에서의 납품중단에 대해 무분별한 공갈죄 적용을 자제하자는 움직임이 있는 와중에도 그러한 노력을 정면으로 배척하였다는 점에서 문제가 있음. 특히 원심판결은 국민참여재판으로 진행된 1심에서 배심원들이 정한 집행유예 양형도 뒤집고, 피고인에 징역4년의 중형 선고 후 법정구속을 가함으로써 국민참여재판 제도의 취지도 무색케 함.</p> <p>4. 이러한 원심판결(2심)은 대법원에서 확정됨으로써 수많은 현대차 2차 협력업체 관계자들에게 ‘현 체제에 순응하라는 메시지’가 되고 말았음. 다만 이 사건에 대한 헌법소원에 대하여 헌법재판소가 최근 본안회부 결정 결정을 함으로써, 현재 투옥된 다수의 협력업체 전 경영진들은 그나마 특경법 제3조(공갈죄 부분)의 위헌 가능성에 실낱같은 기대를 걸고 있음.</p>
------	--

9) 위법한 SNS 대화방 ‘팩스영장’ 압수·수색에 대한 손해배상청구 관련 국가의 책임을 제한적으로만 인정하고 기업의 책임을 부인한 1심 판결

선고법원 (사건번호)	서울중앙지방법원 2019. 10. 2. 선고 2014가단5351343 판결
관여법관	오민석
판결요지	<p><b>1. 피고 대한민국의 원고 A에 대한 손해배상책임</b></p> <p><b>가. 이 사건 영장집행의 위법성</b></p> <p><b>1) 영장 원본 미제시의 위법성</b></p> <p>○ 수사기관이 전기통신사업자나 정보통신서비스 제공자에 대하여 압수·수색영장을 집행할 때에는 헌법 제12조, 형사소송법 제 219조, 제 118조 등에 따라 영장의 원본을 제시하여야 하고(대법원 2019. 3. 14. 선고 2018도2841 판결 참조) 이에 따르지 아니한 압수·수색의 집행은 기본적 인권 보장을 위해 마련된 적법한 절차에 따르지 아니한 것으로서 위법함</p> <p>○ 이 사건 수사관은 피고 카카오에 대하여 모사전송의 방식으로 이 사건 영장 사본을 전송한 사실은 있으나 이 사건 영장 원본을 제시하지는 않았으므로, 이 사건 영장의 집행은 형사소송법 제219조, 제118조를 위반한 것으로서 위법함</p> <p><b>2) 영장 집행 미통지의 위법성</b></p> <p>○ 이 사건 영장은 통신제한조치허가서 또는 통신사실 확인자료제공요청 허가서에 해당하지 아니하므로, 통신비밀보호법 제9조의 2 제2항, 제13조의 3 제 1항이 정한 기간 내에 그 집행 사실을 통지할 의무가 있다고 볼 수 없음. 따라서 30일이 지난 후에 통지가 되었더라도 위법하다고 볼 수 없음</p> <p><b>3) 영장 집행의 범위 일탈의 위법성</b></p> <p>○ 이 사건 영장의 집행에 의하여 원고에 대한 범죄혐의사실과 무관한 대화 내용이나 사진 등이 압수되었다는 사실을 인정하기 어려우므로 위법성을 인정할 수 없음</p> <p><b>4) 참여권 미보장의 위법성</b></p> <p>○ 사법경찰관이 수사에서 압수·수색을 할 때에는 피압수자인 피의자 그 변호인 또는 피의자 아닌 피압수자에게 참여의 기회를 부여하면 되고, 피압수자 아닌 피의자나 그 변호인에게 참여의 기회를 부여할 필요는 없다</p>

판결요지	<p>고 해석함이 타당함</p> <p>○ 따라서 피의자도 아닌 원고들에게 집행의 일시와 장소를 통지하거나 그 집행에 참여할 기회를 부여할 필요는 없어 참여권을 침해한 위법이 있다고 할 수 없음</p> <p><b>나. 손해배상의 범위</b></p> <p>○ 수사기관의 위와 같이 잘못된 실무관행은 이미 시정된 것으로 보이는 점 등을 고려하여, 피고 대한민국이 배상하여야 할 위자료의 액수를 1,000,000원으로 정하기로 함</p> <p><b>2. 피고 카카오의 원고A에 대한 손해배상책임</b></p> <p>○ 피고 카카오가 원고의 동의 없이 수사기관에 위와 같은 개인정보를 제공한 정보통신망법 제 24조의 2 제 1항을 위반한 행위임</p> <p>○ 다만 이 사건 영장 집행에 의하여 원고 정진우의 개인정보를 제공한 데에는 고의 또는 과실이 없다고 봄이 타당하므로 원고의 청구는 기각함</p> <p><b>3. 나머지 원고들의 주장에 대하여</b></p> <p>○ 이 사건 영장의 집행으로 나머지 원고들의 카카오톡 메시지 내용이나 아이디 전화번호 등 개인정보가 압수되었다고 보기 어렵고, 달리 이를 인정할 증거가 없음.</p> <p><b>4. 결론</b></p> <p>○ 원고 A의 피고 대한민국에 대한 청구는 일부인용, 원고 A의 피고 대한민국에 대한 나머지 청구, 피고 카카오에 대한 청구, 나머지 원고들의 피고 대한민국 및 피고 카카오에 대한 청구는 이유없어 기각</p>
선정이유	<p>○ SNS대화방 압수수색은 정보주체의 사생활 및 개인정보자기결정권을 중대하게 침해한다는 점에서, 엄격한 절차적 통제가 필요함</p> <p>○ 위 판결은 영장집행 자체의 위법성은 긍정하였으나, 영장 집행을 통지 않은 점, 영장의 범위를 일탈한 점, 참여권을 미보장한 점에 대해서는 형식적이고 소극적인 판단을 하였음</p> <p>○ 또한 피고 대한민국에 대한 손해배상의 범위에 있어 잘못된 관행이 시정되었다는 점을 이유로 그 액수를 현저히 낮은 액수로 측정하였음</p> <p>○ 나아가 피고 카카오에게 최소한 과실은 인정될 수 있음에도 불구하고 이를 부인하여 기업의 책임을 부인하였다는 점, 원고 A 외 나머지 원고들의 사진, 전화번호 등이 수사기관에 의해 수집되었음이 확인됨에도 이를 잘못 판단하여 청구를 기각하였음.</p>



#### 4. 그 밖의 디딤돌 후보 판결

선정위원회에서 10대 디딤돌 판결로는 선정되지 못하였으나, 2018년 선정 최악의 걸림돌 판결의 상급심으로서, 원심 판결의 잘못을 바로잡은 디딤돌 후보 판결들은 다음과 같다.

1	사건번호	서울고등법원 2019. 2. 1. 선고 2018노2354 판결
	재판부	홍동기(재판장), 오현규, 성언주
	판결취지	성인지 감수성 토대로 업무상 위력 인정
2	사건번호	대법원 2019. 9. 9. 선고 2019도2562 판결
	재판부	대법관 노정희, 박상옥, 안철상, 김상환(주심)
	판결취지	위 1번 판결의 상고심으로 항소심의 유죄 판결 확정
3	사건번호	대법원 2019. 8. 29. 선고 2018도2738 판결
	재판부	대법관 이동원, 조희대(주심), 민유숙, 김재형
	판결취지	국정농단 관련 삼성그룹 이재용의 뇌물공여 인정

## [제3부] 집중조명

집중조명 1

## 사법개혁(법원, 검찰) 현황과 과제

### 집필

[기조발제] 실종된 검찰개혁, 법원개혁 : 김인회(인하대학교 법학전문대학원 교수 / 대통령직속 정책기획위원회 국민주권분과위원장)

[토론1] 법원개혁 문제를 중심으로 : 김수정 변호사(법무법인 지향)

[토론2] 검찰개혁 문제를 중심으로 : 김용민 변호사(법무법인 가로수)

[토론3] 시민사회가 요구하는 법원·검찰개혁 : 임지봉 교수(참여연대 사법감시센터 소장 / 서강대학교 법학전문대학원)

[ 기조발제 ]

# 실종된 검찰개혁, 법원개혁

- 인권보고대회 -  
2019.12.19.

김 인 회

인하대학교 법학전문대학원 교수  
대통령직속 정책기획위원회 국민주권분과위원장  
(그래프 김정렬)

## 목 차

1. 검찰의 새로운 얼굴
2. 검찰개혁
3. 경찰개혁
4. 국정원개혁
5. 반부패개혁
6. 사법개혁 과제
7. 사법개혁 실종
8. 개혁의 철학과 원칙
9. 개혁 리더십

## 1. 검찰의 새로운 얼굴

### 1. 막후의 실력자

- 무대 커튼 오픈 “세상은 이렇게 돌아가는구나”
- 커튼이 올라가자 막후의 실력자 등장
- 무대의 앞면 : 대통령, 장관 등
- 무대의 뒷면 : 정치는 검찰, 경제는 재벌
- 조국 사태 때 충격적으로 등장
- 과거에는 일부 사람만이 보았던 사실
- 모든 국민이 생중계방송 경험

### 2. 검찰의 정치지향성

- 검찰과 정치의 왜곡된 관계
- 1단계 : 정치권력의 하수인
- 2단계 : 정치권력과 권력나누기 - 국정농단 사태
- 3단계 : 정치권력 구성권. 내각 구성권 행사
- 정치검찰의 최종적인 형태
- 대통령 인사권 침해, 장관 고르기 경향
- 검찰의 권한 분산 견제 장치 필요성 제기

### 정치검찰과 검찰국가

- 일본 군국주의, 육군해군대신(장관)을 현역으로
- 총리가 마음에 들지 않으면 군부 장관 불임명 -> 내각 구성 실패 -> 총리 사임 -> 텐노 다시 총리 지명. 지금으로 말하면 총선 실시
- 군부는 내각 장악, 항상적 쿠데타 상황
- 군국주의 완성, 최종형태는 도조 히데키 내각
- 군부 개입을 막으니 검찰이 개입하는 위험성
- 검찰의 문민화 과제

### 정치검찰은 부패검찰로 연결

- 조국 사태 전까지는 2단계
- 정치권력과 함께 국가 공동경영
- 지위와 부를 함께 공유. 엘리트 부패 카르텔
- 스폰서검사, 벤츠검사, 전관예우 부패구조 완성
- 부패 검사 등장 : 홍만표, 진경준
- 3단계는 검찰 자체 부패는 줄어들 수 있음
- 검찰중심의 사회개혁 요구 등장 : 검찰국가

### 3. 반인권검찰

- 반인권이라기 보다는 인권에 둔감
- 조국 수사에서 드러난 잔인성, 인격 말살 측면
- 수사의 대상에는 제한이 없지만
- 수사 방법에는 제한이 있음
- 문명국가, 인권국가 수준에 맞는 수사 필요
- 무죄추정의 원칙, 프라이버시, 존엄성 존중 필요
- 절제 없고 가혹한 수사

### 수사방법 개혁

- 수사방법의 개혁이라는 과제 제기
- 제도개혁이 되면 수사방법 개혁은 뒤따라온다
- 민주정부 효과 : 김대중, 노무현 대통령
- 제도개혁과 함께 수사방법 개혁 우선
- 포토라인, 밤샘수사, 별건수사 폐지
- 압수수색, 구속 자제 필요
- 국회를 거치지 않고 신속하게 개혁 가능

## 2. 검찰 개혁 : 수사권 기소권 분리

### 검찰 개혁의 가장 핵심적인 방안

- 검찰 권력은 형사사법권한 독점에서 비롯
- 수사권, 기소권 보유가 검찰권력화 출발점
- 검사 영장신청 독점 : 1962년 국가재건최고회의
- 강화되는 경찰권한은 경찰개혁으로 해결
- 검사장직선제 등은 부차적 과제
- 준사법기관론, 객관의무론의 극복
- 현재 패스트트랙으로 입법 추진중

### 수사권 기소권 조정 필요성

- 첫째, 검찰의 본질적 문제 포착
- 국정농단 사태, 정치검찰의 뿌리
- 근본적인 개혁, 공권력 개혁의 일환으로 추진
- 둘째, 역사적 과제 해결
- 검찰과 경찰의 상명하복 관계
- 제정 형사소송법부터 예정
- 역할분담과 효율성

## 2018.6. 합의

- 경찰은 모든 사건에 1차적 수사권
- 검사의 송치전 수사지휘 폐지
- 검사 송치후 보완수사 요구
- 경찰, 영장심의위원회 이의제기
- 검사 직접 수사 한정 : 경찰, 공수처 검사, 부패, 경제, 금융, 공직자, 선거 범죄 등
- 검찰 접수된 고소고발사건 경찰 이송
- 경찰 수사과정 인권옹호 제도 방안 강구 시행

## 의문 1 확대되는 경찰 권한 통제방법

- 경찰 자체의 통제 : 자치경찰제, 경찰위원회
- 민생범죄(살인, 강도, 절도, 폭력, 교통) 자치경찰
- 경찰위원회 실질화 : 예산, 계획, 집행, 평가 담당

## 의문 2 경찰의 인권침해 견제

- 형사공공변호인제도 도입

## 의문 3 정경유착, 거악, 전문범죄 수사

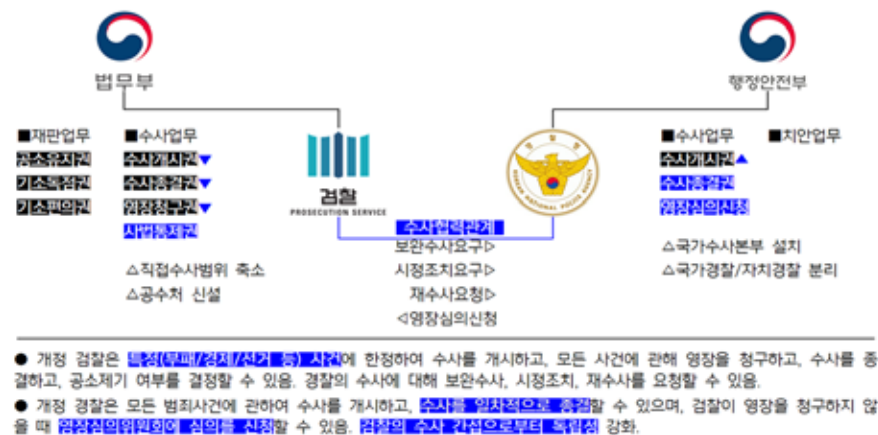
- 고위공직자범죄수사처 신설

## 의문 4 경찰의 자질

- 허구, 논리가 아닌 감정

### <1> 검-경 수사권 조정 법안 살펴보기

#### ② **바** 차이배 + **민** 백혜련 법안 = 검찰개혁! **패스트트랙 지정**



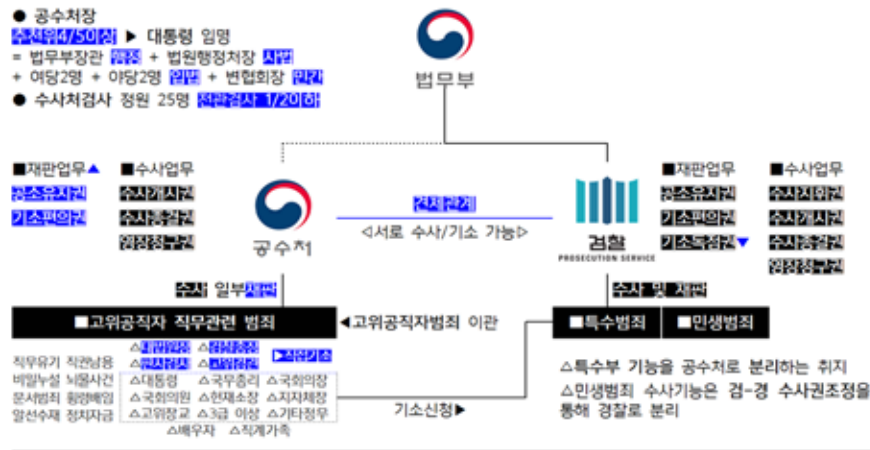
## 2. 검찰 개혁 : 공수처 신설

### 고위공직자범죄수사처 설치

- 특별검사 30-50명 규모
- 인적 대상 : 고위공무원과 그 가족
- 물적 대상 : 권한남용, 부패범죄(뇌물, 횡령, 배임)
- 독립 기구 또는 반부패특별위원회 산하 기구
- 반부패기구이면서 검찰권한 견제의 이중적 지위
- 상설, 전문 기구. 정치적 중립의 중요성
- 기존 대검 중수부, 특검의 한계 극복

## <2> 공수처 설치 법안 살펴보기

### ② 인 백혜련 법안 = 검찰개혁! **패스트트랙 지정**



## 고위공직자범죄수사처 필요성

- 주목적 : 정경유착, 권력형 비리 수사 및 기소
- 참여정부 2004년 "공직부패수사처" 법안
- 당시 기소권 無. 검찰개혁 요구 전면화 전
- 엘리트 부패 카르텔에 대한 대응기구
- 국가청렴위원회 산하가 가장 바람직
- 수사에 대하여 정치적 책임을 져서는 안됨
- 부목적 : 검찰권한의 분산과 견제
- 부패는 앞으로 가장 중요한 사회문제가 될 것

## 2. 검찰 개혁 : 법무부 탈검찰

### 법무부 - 국가법무행정의 중심

- 검찰, 인권, 출입국외국인, 범죄예방, 교정
- 검찰 견제와 국가법무행정 담당
- 고위직을 검사 아닌 전문가 임용(장관 포함)
- 법무부장관의 검찰총장 지휘는 문서로, 공개

### 법무부와 그 소속기관 직제[대통령령] 개정

- 중요 보직 개방 또는 내부 승진
- 검찰개혁의 세 번째 중요한 과제

## 2. 검찰 개혁 : 과거사 정리

### 긴급조치 판결 해결

- 검사의 집단 재심으로 해결 중

### 과거사 사건과 일반 사건

- 국가 진상조사 후 재심, 검찰 적극적 역할 필요

### 법무부 과거사정리위원회 구성 활동

- 과거 인권침해 사건 원인 규명, 재발방지대책
- 대국민 사과, 회복 대책
- 과거사 사건을 미래지향적으로 해결

## 2. 검찰 개혁 : 국민참여재판

### 국민참여재판의 의의

- 국민주권주의, 민주적 정당성
- 민주주의 국가, 민주시민이 누릴 수 있는 특권
- 재판 통제로 법원 민주화

### 국민참여재판 개혁과제

- 더 많은 사건 : 연 5천건 목표(현재는 연 3백건)
- 배심원 수 증가 및 배심원 평결의 기속력 부여
- 평결의 만장일치 혹은 가중 다수결
- 배심원 사실인정에 대한 상소제한

## 2. 검찰 개혁 : 현재 상태

### 구체적인 성과 미흡

- 법제화 성과 미흡, 법무부 탈검찰화 시행
- 박상기 장관의 실기
- 인권친화적 수사 개혁은 초기에 가능했음
- 법안은 의원입법, 정부는 의견 제시
- 자치경찰제 진행 등 속도의 불일치
- 적폐청산의 주역이 된 검찰
- 세월호 수사에 특수부 검사 투입

## 2. 검찰 개혁 : 형사소송법

### 재정신청 확대

- 검사의 불기소권한 통제
- 모든 범죄 대상, 고소인, 고발인 인정 필요
- 공소유지 변호사 부활

### 피의자신문조서 개혁

- 검사 작성 피의자신문조서 증거능력 요건
- 내용인정 요건 강화로 경찰과 동일하게
- 이중 수사 폐단, 검사 직접 수사 폐단 방지

### 검찰총장 발표

- 특별수사부 폐지, 공개소환 폐지
- 심야수사 제한, 별건 수사 금지, 외부파견 철수
- 인권위원회 구성, 공보전담관 신설

### 법무부장관 발표

- 인권보호수사규칙 제정
- 직접수사 축소, 형사부와 공판부 확대
- 검찰에 대한 감찰 확대

### 인권수사에 초점, 리더십 혼재



### 새로운 리더십 마련 필요

- 조국 사태로 리더십 위기
- 합의되지 않은 개혁방안들 제시로 혼란
- 장관과 총장이 싸워서 안된다
- 장관과 검찰의 절제와 겸손이 필요
- 검찰이 주도하는 검찰개혁?
- 국회의 무능력과 야당의 반대
- 핵심 과제 2-3개 집중, 성과 반드시 내야
- 신속한 장관의 임명 필요

### 자치경찰제 형태

- 국가경찰과 자치경찰 공존
- 국가경찰 : 광역범죄, 조직, 선거, 테러, 마약
- 국가경찰 안보국 : 국가정보원 대공수사 이관
- 자치경찰은 광역단위로 수사권 행사
- 민생(살인, 강도, 절도, 폭력)범죄, 교통범죄
- 국가경찰위원회, 시도경찰위원회의 통제

## 3. 경찰 개혁 : 자치경찰제

### 자치경찰제의 의의

- 경찰개혁의 가장 핵심적인 과제
- 지역마다 다른 치안 수요에 대한 대응
- 지방자치 완성 : 행정자치, 교육자치, 경찰자치
- 경찰의 정치적 중립, 문민통제 기초
- 수사권, 기소권 분리의 제도적, 실무적 기초
- 실제 시행과 시민의 신뢰가 중요

## 3. 경찰 개혁 : 경찰위원회

### 경찰위원회

- 국가경찰위원회와 시도경찰위원회 설치
- 민주적 중립적 운영
- 구체적 사건 지시는 불가
- 정부대표 위원장, 위원에는 경찰공무원 포함
- 사무처 신설, 실질적 운영, 감찰 및 징계 권한
- 경찰서 단위는 자문기구

### 3. 경찰 개혁 : 경찰공무원법

#### 경찰공무원법 개정

- 경찰청장, 차장의 개방인사 : 인재 영입
- 국가공무원과 지방공무원의 동등 대우

#### 경찰대 개혁

- 경찰 입직의 단순화, 경찰간부의 획일화 방지
- 경찰은 군이 아니라 행정가

#### 인권친화적 개혁, 전문화, 내부 혁신

### 4. 국정원 개혁

#### 해외 안전정보원 명칭 변경

#### 국내정보수집 금지

- 2012년 대통령 선거개입 사건 재발방지

#### 수사 및 집행 기능 삭제

- 내란, 외환, 군사기밀, 국가보안법 수사 금지
- 서울시 공무원 간첩조작 사건 재발방지

#### 국회 상임정보위원회 감시 강화

- 상임정보위원회 내 상설 정보감독위원회 신설

### 5. 반부패 개혁

#### 부패는 앞으로 더욱 중요해진다

- 연결성 확대, 신기술 도입, 일자리 부족
- 대형 사고, 경쟁 격화, 정보 공개, 불평등 확대
- 대중의 심리

#### 개혁은 적폐청산으로 시작

- 박근혜 최순실 게이트는 부패 백화점
- 반부패 개혁은 민주정부의 가장 중요한 과제
- 신속한 정리 필요, 미래지향적인 정의 수립

#### 청렴국가 대한민국

- 국가청렴위원회 설치 필요
- 국민권익위원회에서 독립 필요
- 국가청렴위원회 산하에 공수처 설치
- 공수처 설치에 권익위 활동 절대 필요
- 권익위 관심과 활동 없음
- 대통령 주재 반부패관계기관 협력체제 구축
- 생활적폐가 아닌 엘리트 부패카르텔 대상
- 정당의 혁신, 정치개혁 필수

## 6. 사법개혁 5대 과제 1

### 국민참여재판 확대

- 촛불혁명의 요구 : 국민주권주의 시대 개막
- 민주주의 발전과 함께 하는 국민참여재판
- 법무부와 사법부의 법률 위반
- 국민참여재판 법률 : 최종적인 형태 결정을 위한 국민사법참여위원회 구성
- 박근혜 법무부 개악된 법률안 제출, 자동 폐기
- 대법원과 법무부의 직무유기 상태

### 사법부 과거사 정리

- 과거사 정리 : 명예 인권 회복, 해원, 법적 확인
- 과거사 정리의 출발점
- 사법부의 변명 : 무책임론 또는 피해자론
- 판사에게 진실을 이야기하지 않는 자는 없다
- 법원의 과거사 정리는 중단
- 긴급조치 위헌 판결 : 국정농단 사태
- 개별적 해결은 후퇴의 가능성 존재

## 6. 사법개혁 5대 과제 2

### 사법부 과거사 정리

- 국가적 과제가 된 과거사 정리
- 검찰과거사위원회 가동
- '국민의 눈높이에 맞는 과거사 문제해결'
- 과거사는 법원, 법관을 짓누른다
  - : 이용훈 대법원장의 취임사
  - : 전수안 전대법관의 부장판사 시절 기고문
- 과거사 정리를 통한 미래의 설계

### 사법부 과거사 정리

- 법원의 과거사 정리는 중단된 상태
- 수집한 과거사 사건 판결 6419건, 피해자 8782
- 2007.1. 진실위, 긴급조치 판결 판사 실명공개
- 사법 과거사 논쟁 종식을 위한 제언(백서) 검토
- 법원 과거사 정리위원회 설치 필요
- 대표적인 사건 과거사 정리 : 이미 검토
- 원인 조사 및 개혁 / 과거사 기억과 보존

## 6. 사법개혁 5대 과제 3

### 대법원 구성의 다양화

- 단순하지만 어려운 과제
- 관료주의, 다양화에 대한 무지가 장애
- 형식적 다양성이 아닌 실질적 다양성 필요
- 비개혁적 인사와 다양성
- 법원 외부 인사 필요. 개혁적인 법관의 한계
- 다양성은 균형이 아니다
- 최근 좋은 판결은 구성 다양화의 결과

### 대법원 구성의 다양화

- 다양성으로 새로운 시대를 연다
- 다양한 경험과 사회를 반영하는 다양한 가치관
- 새로운 대법관 후보 발굴 필요
- 문을 열고 들어가는가, 닫고 들어가는가
- 형식만 구성의 다양화 피해야
- 판례와 법률해석을 바꾸는 다양화
- 미란다 판결도 5:4였다.
- 대법관 증원론과 대법원 구성의 다양화

## 6. 사법개혁 5대 과제 4

### 법원행정 개혁

- 사법행정과 사법부 독립은 구분
- 판사 임명이 대법원장의 몫인 나라는 우리뿐
- 사법부는 법무행정을 하는 곳이 아니다
- 사법행정은 소극성이 특징 : 사법부의 속성
- 행정과 재판의 결합 현상
- 관료주의의 문제 : 폐쇄성, 수직성, 서열의식, 전 관예우, 하급심 부실, 절차 무시 결과 위주 판결

### 법원행정 개혁

- 법원행정처 분리와 축소
- 사법평의회 구상 : 법관의 임용, 전보 내지 징계, 법원의 예산 및 사법정책 수립 등  
국회와 대통령에 대한 불신 문제
- 대법원장 사법행정 권한 축소  
개헌안 - 대법관추천위원회, 법관인사위원회
- 법원 인사 이원화, 고등부장 승진제도 폐지
- 대법원장 인사 추천권 삭제 : 그런데 확대 경향
- 하급심 강화와 전문법원 설치

## 6. 사법개혁 5대 과제 5

### 사법의 지방분권

- 지방분권 당위가 아닌 현실
- 재판은 중앙집권, 행정은 지방분권
- 중앙집권적 사법제도, 개방적 사회시스템
- 남북관계 발전에 대비하는 의미
- 지역법관제, 지방계속근무법관제
- 반대 주장 : 토호세력과 결탁한 부패문제
- 연구 필요 : 장기과제로 설정이 중요

## 6. 제도개혁 4대 과제 2

### 법치주의 제고

- 행정부 법치주의 제고 : 법무담당관 제도
- 기업 법치주의 제고 : 준법관리인제도(금융회사)  
준법지원인은 일정 규모 이상 기업
- 입법부 법치주의 제고 : 보좌관, 사무처 등
- 박근혜, 최순실의 국정농단 사태 방지 대책
- 국가권력의 남용 통제 대책
- 사개추위에서 장기과제로 연구

## 6. 제도개혁 4대 과제 1

### 공정성 강화

- 징벌배상제도, 집단소송제도 도입
- 이명박, 박근혜 정부, 불공정성, 불평등성 증가
- 자본의 횡포, 갑질문화 일상화
- 증권관련집단소송법 시행 중
- 사개추위, 법률안과 정책보고서 채택
- 가습기 살균제 사건, 침대 매트 사건 대응 가능
- 갑질 문화가 지속되면 기득권층이 계급이 된다.

## 6. 제도개혁 4대 과제 3

### 국민주권주의 확대

- 국민소송제도 : 예산 통제 목적  
: 사개추위, 법률안 마련  
: 주민소송제도는 시행 중, 확대 필요
- 대의민주주의를 보완할 직접민주주의 확대
- 개헌안 : 국민소환제, 국민발안제
- 전문가와 실무가의 역할은 더욱 중요하게 됨
- 시민은 쉼 권리가 있다

## 6. 제도개혁 4대 과제 4

### 군 사법제도 개혁

- 사개추위, 개혁안 완성, 국회 통과 실패
- 국방개혁 과제 중의 하나, 국정과제에서는 축소
- 군인은 제복을 입은 시민, 군도 법치주의 적용
- 개헌안 : 평시 군사법원 폐지까지 주장
- 2018년 국방부 군사법제도 개혁 방안 마련
- 개헌이 안되더라도 군사재판의 독립성 공정성 강화 및 군 검찰의 독립성 강화 필요

### [성과] 대법원 구성의 다양화 진전

- 문재인 대통령 임명한 8명 대법관
- 구성의 다양화 실질적 진전
- 좋은 판결, 인권지향적 판결의 토대
- 사회 쟁점을 법률의 세계에서 정리
- 고등법원보다 다양한 대법원
- 향후 더 다양하게 구성할 필요성 제기

## 7. 사법개혁 실종

### 기대감을 갖게 한 출발

- 촛불혁명이 만든 대법원장
- 대법원장의 서열 파괴와 법원 개혁의 상징
- 판사 블랙리스트와 재판 거래 사건 발견
- 사법농단 사태
- 법원조직 폐쇄성 극복 가능성

### [성과] 주요 대법원 판결

- 강제징용피해자 손해배상소송 판결
- 양심적 병역거부 무죄 판결
- 부마항쟁 계엄령 위반 재심사건
- 강원랜드 사외이사 손해배상 판결
- 임차인 권리금 회수기회 보호기간 판결
- 이재용 제3자 뇌물수수 사건
- 좋은 판결은 대법원의 존재 이유

## 개혁 없는 법원

- 가장 핵심적인 법원행정 개혁 지체
- 자체 개혁의 실패
- 사법발전위원회 이후 내부 마찰 지속
- 외부의 참여 기회 보장
- 하지만 최종 결정은 여전히 법원의 몫
- 판사 블랙리스트와 재판 거래 사건은 재판 중
- 개혁에 반대하는 대법관들

## 낮은 생산성 국회

- 법률로 완성되는 사법개혁
- 국회의 낮은 생산성
- 국회 사법개혁특별위원회 성과 없는 종결
- 사법개혁 주도할 능력과 관심 부재

## 시민단체의 관심 부족

- 판사 블랙리스트 사건 이외의 대응 없음
- 1인 시위, 영장담당 판사 고발, 탄핵 움직임
- 지속적인 관심 없음

## 관심 없는 행정부

- 김명수 대법원장 임명으로 사법개혁 끝?
- 사상 첫 재판거래 사건에 침묵
- 사법개혁 과제에 대한 법무부 무관심
- 박상기 장관의 실기
- 사법개혁 과제 : 형사공공변호인제도, 국민참여 재판, 징벌배상, 집단소송, 국민소송 등 지체
- 사법개혁에 침묵하는 민주정부는 처음
- 행정부 차원의 사법개혁 계획 부재

## 사법개혁 실종의 원인

- 도그마가 된 사법부 독립
- 사법개혁 역사에 대한 무지
  - : 김영삼, 김대중, 노무현 경험에서 배워야
  - : 민주정부는 예외 없이 사법개혁 시도
- 사법개혁을 추진할 법원 리더십 부재
- 행정부의 무관심 : 국정과제와 사법개혁
- 촛불혁명 망각 : 반부패, 민주주의, 공정성
  - : 적폐청산으로 모아지는 촛불혁명

### 축소지향적인 사법개혁

- 사법부 독립 이데올로기 때문에
- 사법부는 외부를 멀리하고
- 행정부는 사법부와 함께 사법개혁을 하지 않고
- 시민단체도 사법부 개혁을 이야기하는데 부담
- 사법부 내부 추진은 개혁세력과 리더십 부족
- 사법농단 사태로 인한 위기의식 실종
- 사법부 내부, 자체적인 개혁의 한계

### 사법부 독립은 수단적 가치

- 사법부 독립은 재판의 독립과 같은 말
- 재판의 독립은 재판의 공정성 위해 존재
- 재판의 공정성은 당사자의 대등함을 위한 것
- 당사자의 대등함은 권력 또는 기득권층의 횡포를 방지
- 권력의 횡포 방지는 국민의 자유와 인권보호
- 사법부 독립은 국민의 자유와 인권을 위한 수단
- 현재는 사법부 독립이 사법부를 위한 원리로

### 사법부 독립의 도그마화

- 사법부 독립을 사법부 독점으로 파악
- 민주세력이 사법부 독립 주장하고 실천
- 재판 독립만이 아니라 사법행정 독립으로 확대
- 대법원장의 법관 임용권 등 사법행정권 독점
- 사법부의 행정 대부분은 헌법과 법률로 규정
- 행정부는 법률제출권, 입법부는 입법권으로 사법행정을 결정
- 최종적으로는 국민이 결정
- 현실은 법관이 법원 행정을 결정

### 사법부도 국가의 일부

- 사법부의 독립 원리도 중요하지만
- 사법부도 국가의 일부
- 국가의 방향에 따른 재판 절차, 재판 방법, 양형 등을 수정하고 교정해야 함
- 다른 국가기관과 협조해야 할 의무가 있음
- 행정부와 입법부가 서로 견제와 감시를 하면서도 협조해야 하는 관계와 동일



### 공격용 무기가 된 사법부 독립

- 사법부 독립은 수비형 원리, 소극성과 수동성
- 정치권력과 기득권층의 부당 개입, 간섭에 대한
- 일반 시민, 학자, 실무자들의 비판 허용
- 재판과 판결의 공개
- 사법개혁 역시 청와대와 대법원이 함께
- 사법부 독립의 현실은 자본, 정치권력, 언론, 관료, 법조, 지식인의 야합
- 막무가내 판결, 시민 무시 재판 종종 발생

### 사법부 독립 원리의 도그마 결과

- 사법개혁 실종과 법원내부 개혁으로 축소
- 사법부 관료주의 심화 : 법원행정처 강화
- 개혁 반대세력의 논리
- 수사도 안 해보고 검찰개혁?
- 재판도 안 해보고 사법개혁?
- 사법부의 저항, 법관의 저항에 무기로 작용
- 사법부에 만연한 엘리트주의, 무오류주의

### 고위직 법관들의 임명직 진출

- 감사원장, 방송통신위원장, 국가인권위원장
- 국무총리의 경험 : 이회창, 김항식
- 대법원장의 제청권 : 대법관
- 대법원장 지명권 : 헌법재판관, 중앙선거관리위원
- 불행히도 줄어들지 않고 확대 중
- 가장 믿을만한 사람이 관료법관이라니!
- 명예로운 고립은 어디에 있는가

## 8. 개혁의 철학과 원칙

### 시민 역량의 성숙

- 촛불로 드러난 시민의 민주역량 : 형식과 내용
- 독점자본주의 통제, 민주주의 실질화
- 복종으로 질서, 저항으로 자유, 참여로 민주

### 국민주권주의 원리

- 시민주체성은 국민주권주의 원칙으로 구체화
- 직접민주주의를 국가, 지방, 권력기관 단위로 구현
- 높아지는 전문가와 실무가의 역할

### 권력기관 개혁 3원칙 : 분산, 견제, 공개

- 집중된 권한의 분산
- 분산된 권한의 상호 견제
- 공개와 참여, 조직화된 시민 필요

### 인권 친화적 개혁

- 시민의 자유와 권리 확대하고 보존
- 인권친화적인 전통, 윤리, 신뢰
- 의식주 문제가 해결된 지금 평등보다는 자유
- 결과의 평등보다는 과정의 공정 중요

### 전문성 제고를 위한 개혁

- 산업화 성공의 자부심 : 장인정신
- 민주화 성공의 자부심 : 시민의 힘
- 위험사회의 등장 : 초연결성
- 공동체 붕괴와 갈등의 전면화

### 권력기관 사이의 상호협조

- 상호 평등, 협력하는 제도와 문화
- 기관간 사소한 갈등은 항상 발생하기 마련

### 종합적, 체계적, 계획적 개혁

- 분권적 개혁은 항상 미흡
- 자율적 개혁은 조직이기주의 작동
- 권력기관 개혁, 형사사법체제 개혁은 모두 관련
- 종합적인 개혁 계획의 수립과 반포
- 대통령과 청와대, 장관의 리더십, 의지
- 모든 부처의 협력
- 간부와 공무원에 대한 교육
- 잘못하면 검찰 중심의 검찰개혁, 법원 중심의 사법개혁이 된다

## 9. 개혁 리더십

### 개혁 성공의 3대 요소

- (1) 시대가 개혁을 요구하는가
  - 시대정신과 일치하는 개혁, 특히 촛불혁명
- (2) 주체적 역량이 개혁을 감당할 수 있는가
  - 개혁 주체의 리더십, 책임감, 의지, 소통
- (3) 구체적인 계획을 가지고 있는가
  - 계획이 없다면 남 탓을 하게 된다

## 늦출 수 없는 개혁

- 국민과의 약속
- 시간은 개혁세력의 편이 아니다
- 늦어지는 개혁은 개혁 피로감 초래
- 다른 개혁을 늦추는 핵심 개혁의 지체
- 공직자들의 사기, 국민들의 불안감
- 다음 정부, 다음 세대에 부담을 넘겨서는 안돼
- 핵심적인 개혁은 반드시 성과를 내야 함

경청해 주셔서 감사합니다.  
김인희

## 개혁의 리더십

- 개혁리더십은 문제 해결사
- 갈등을 부추기지 않고 갈등을 해결, 완화
- 조직만이 아니라 다른 부처, 국가, 동아시아, 세계적 관점, 보편적 관점의 정책이 필요
- 잘못된 개혁은 기존의 불평등을 합법화시킴
- 절박한 리더십의 복원

**우리는 불평등, 불공정, 차별을 법, 권력,  
심지어 개혁이라는 이름으로 정당화하  
고 있는 것이 아닐까?**

## 법원개혁 문제를 중심으로

김수정 변호사(법무법인 지향)

### 1. 사법발전위원회의 건의

가. 일명 사법농단사태 이후 대법원은 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’(이하 ‘사법발전위원회’)를 구성하여 2018. 3.부터 12.까지 운영하였다. 사법발전위원회는 사법농단사태의 원인으로 지목된 사항, 즉 대법원장에게 집중된 권한, 법원행정처를 중심으로 한 판사들의 관료화, 법원의 사법행정 독점으로 인한 비민주적이고 투명하지 못한 구조 등을 개선하기 위해, 대법원장의 권한 분산과 의사결정의 민주화를 위한 사법행정회의 신설, 판사의 탈관료화를 위한 법원행정처의 탈판사화, 서열식 인사구조의 해체, 특수보직의 인사의 축소(고등부장폐지, 법원의 이원화, 대등재판부) 등을 권고하였다.

#### 나. 건의문(사법행정회의 신설을 중심으로)

“주요 사법정책 수립 및 집행에 국민과 법관의 의사를 반영하기 위하여, 민주적으로 구성된 선진국형 합의제 사법행정 의사결정기구를 둘 필요가 있습니다.”

### Ⅰ. (가칭) 사법행정회의의 권한 범위

1. (다수의견) 법원조직법을 개정하여, **사법행정**에 관한 **총괄기구**로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다.
2. 대법원의 기관 및 각급 법원은 사법행정회의에 업무계획과 집행결과를 정기적으로 보고하고 사법행정회의가 요구하는 자료를 제공하는 등 사법행정회의의 활동을 지원하여야 합니다.
3. 다만, 법원조직법 개정 전이라도 대법원규칙을 제정하여 대법원장의 사법행정사무에 관한 자문기구로 사법행정회의를 조속히 설치할 필요가 있습니다.

### Ⅱ. (가칭) 사법행정회의의 소속 및 구성

1. 사법행정회의는 대법원장을 의장으로 하고 대법원에 둡니다.
2. 사법행정회의의 위원은 대법원장이 임명하되, 적절한 수의 외부인사가 참여함이 바람직합니다. 법관 위원 중 일정수는 전국법원장회의와 전국법관대표회의의 추천을 받아 임명합니다.
3. 사법행정회의는 산하에 분야별 상임위원회를 둘 수 있습니다.

### Ⅲ. 법관인사 기구의 개편

1. 판사의 보직에 관한 심의기구로 법관으로 구성된 법관인사운영위원회를 둘 필요가 있습니다.
2. 법관인사운영위원회의 위원에는 전국법관대표회의의 추천을 받은 법관이 포함되는 것이 바람직합니다.
3. 법관인사 운영의 기본원칙을 법관들에게 구체적으로 공개하여야 합니다.

### Ⅳ. 대법원 운영조직과 법원행정처 조직의 분리

1. 최고 재판기관인 대법원을 운영하는 조직과 사법행정을 담당하는 법원행정처의 조직을 인적·물적으로 완전히 분리하여야 합니다.
2. 이를 위해 법원조직법을 개정하여 대법원에 사무국을 설치하는 근거 규정을 두고, 대법원과 법원행정처를 장소적으로 조속히 분리하여야 합니다.

### Ⅴ. 법원행정처(법원사무처)

1. 현행 법원행정처는 폐지하고, 사법행정에 관한 집행기관인 '법원사무처'를 설치하는 것이 바람직합니다.

2. 법원사무처에는 상근 법관을 두지 않고 그 업무는 전문인력이 담당하는 것이 바람직합니다.
3. 사법정책 및 재판제도에 관한 연구기능은 신설되는 법원사무처로부터 분리해야 합니다.

## 2. 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속 추진단(이하 추진단)

대법원장은 사법발전위원회의 건의에 대해, 비판의 대상인 행정처가 직접 개혁방안을 만드는 것은 비판 대상의 '셀프개혁'이라는 우려를 차단하고 대내외적인 의견수렴을 통한 투명한 개혁방안 작업을 위하여 외부(변호사)와 판사(판사회의 추천)로 구성된 추진단을 구성하고, 사법발전위원회의 건의 중 다수의견에 따라 사법행정개혁을 위한 법원조직법 개정안 성안작업을 하였다. 추진단은 1개월간의 집중 활동을 통해 사법행정 총괄기구로서 사법행정회의를 신설하고, 그 구성도 법관 중심에서 벗어나 민주적인 절차를 통해 선출된 법관과 동수의 외부위원을 포함하여 행정회의를 구성하고, 법관위원의 임명도 대법원장이 독점하지 않도록 성안하였다. 또한 대법원장의 인사권 독점의 폐해를 극복하고자 사법행정회의에서 판사의 보직인사권도 갖도록 하였다. 나아가 법원행정처를 사무처로 개편하면서 법관이 아닌 전문인력이 담당하도록 하는 법안을 마련하였다.

## 3. 대법원장의 법원조직법 개정안

대법원장은 추진단이 성안한 법원조직법 개정안을 국회 제출할 것이라는 당초를 약속을 어기고, 2018. 12. 법원행정처에서 다시 법원조직법 개정안을 만들어 국회에 제출하였다. 사법행정회의를 신설하면서도 기구의 성격을 심의·의결기구로 축소하여 대법원장은 여전히 사법행정을 총괄하고 법원공무원을 지휘·감독한다는 현행 조문을 그대로 유지하였고, 위원의 구성 역시 추진단안에서 후퇴하여 법관위원의 수

가 외부위원보다 많고 법관위원 선정도 민주적이라 할 수 없는 개정안이었다. 보직인사권도 여전히 대법원장에게 집중되었다. 또한 대법원장은 법원행정처의 탈판사화를 수차례 공언하였음에도 개정안에서 법원사무처에 법관이 보임될 수 있도록 하여, 사법농단의 가장 큰 원인으로 지목된 판사들의 관료화 문제를 해결하지 아니하였다(2019. 8. 말 국회 사개특위가 종료되었지만 법원개혁 법안에 대해 다루지 못함).

#### 4. 사법행정자문회의 출범

대법원장은 법원조직법 개정 전이라도 ‘권한분산과 수평적 회의체’필요성을 들어 2019. 9. 9. 사법행정자문회의를 출범시켰다. 그러나 사법행정자문회의(이하 자문회의) 구성원 10명 중 6명이 법관이고 법관위원 중 판사회의에서 선출된 위원을 제외하고는 사실상 대법원장이 임명한 위원(고법, 지법 부장판사급)이라는 점, 외부위원마저 그 선출과정이 비공개적이고, 대법원장이 임명, 위촉하도록 되어 있어 권한분산을 위한 기구라고 말하기 어렵다. 또한 상설기구가 아닌 분기별 한 차례 운영으로 실질적인 기구가 되기는 어렵다.

#### 5. 사법농단의 과거 청산 의지 부족

2018. 12. 사법행정권남용의혹 관련 특별조사단 조사결과 징계청구된 법관 13명 중 8명(정직 3명, 감봉 4명, 견책 1명)에 대해 징계가 이루어졌고, 2019. 3. 검찰이 수사 마무리 결과 비위 연루 법관 66명에 대해 검찰로부터 법원행정처로 통보가 있었으며, 그 중 10명에 대해 추가로 징계가 청구되었다. 대법원은 비위 통보 당시 32명이 이미 징계시효가 지났다고 해명하였으나, 비위 연루자 66명의 명단과 혐의를 공개하라는 요청에도 묵묵부답으로 일관하였다. 국회에서 법관 탄핵에 대해 일부 논의되었으나 결과적으로는 단 한 명도 탄핵이 이루어지지 못하였고, 비위 연루 판사는 법정에서 여전히 재판을 진행 중이다. 특히 비위 연루 판사가 참여연대의 사법농단 정보공개청구소송 담당 판사였다는 사실이 뒤늦게 밝혀지기도 하였다.

#### 6. 결론

김명수 대법원장의 취임 2년이 넘었지만, 대법원장의 권한 분산, 사법행정의 민주적 의사결정을 위한 개혁, 법원행정의 탈판사화 등 법원행정의 민주적이고 투명한 운영을 통한 책무성 강화를 위한 개혁은 지지부진하다.

우선, 사법농단의 수행자들에 대한 처벌은커녕 죄상도 밝히지 않고 있고, 법원개혁의 형식적 구호는 난무한데 실질적으로 이루어진 것이 거의 없다. 제도화가 뒷받침되지 않고 대법원장의 선의에 기대하는 방식은 개혁이라고 부르기 어렵다. 지금의 이 시기만 잘 넘기면(?) 사법농단 이전으로 돌아가는 것이 식은 죽 먹기보다 쉬운 정도로 제도적으로 바뀐 것이 없다. 사법농단이라는 전무후무한 사건의 끝에 마땅히 있어야 할 것은 혁명적 전환 수준의 법원개혁이지, 겨우 한 발자국 나가는 것이 아니다. 등을 떠밀어서라도 멀리뛰기를 하게 해야 할 때이다.

## 검찰개혁 문제를 중심으로

김용민 변호사(법무법인 가로수)

### 1. 검찰개혁의 방향

검찰개혁의 방향은 크게 두 가지로 압축될 수 있다. 하나는 과도한 검찰 권한을 축소하여 검찰 본연의 모습으로 돌아가는 것이고, 다른 하나는 검찰에 대한 견제 장치를 마련하는 것이다.

우리나라 검찰은 수사권, 기소권, 형집행권 등 형사사법제도 전반에 걸쳐 거의 모든 권한을 행사할 수 있다. 이러한 입법례가 주요 선진국에서 찾아 볼 수 없는 이례적이라는 비판도 있지만 권한의 집중은 필연적으로 권력화되고 부패하기 마련이므로 그 자체로도 부적절하다. 따라서 과도한 검찰 권한을 축소는 검찰개혁에 있어 필수적이라 할 수 있고, 대표적인 검찰 권한 축소가 바로 수사권과 기소권을 분리시키는 것이다.

한편 권력기관에 대한 통제는 적절한 견제수단을 마련하는 것이다. 검찰개혁을 제도적으로 완수하는 것은 검찰권(수사, 기소, 형집행) 남용을 방지하고, 적절한 견제를 하기 위한 방안들을 마련하는 것이다. 대표적인 견제수단이 국회에 계류중인

고위공직자범죄수사처 설치이고, 현행법상 마련된 제도가 법무부의 감찰권, 인사, 예산에 대한 민주적 통제 등이 있으며, 감사원의 감사 등도 중요한 견제수단이 될 수 있다.

### 2. 검찰개혁의 주체

검찰개혁은 검찰의 영리하고, 강력한 저항으로 번번히 실패해 왔다. 그에 반해 검찰개혁의 주체는 불분명하거나 힘이 분산되기 일쑤였다. 검찰개혁의 시작과 끝에는 반드시 국민의 기본권 보장과 보호가 있어야 하므로 검찰개혁의 주체에서 국민, 시민사회가 빠질 수 없다. 다행스러운 일은 국정농단을 거치면서 국민들의 검찰개혁 요구가 높아졌고, 최근 윤석열 검찰총장이 지휘하는 검찰을 통해 검찰의 민낯을 목격한 시민들이 다시 촛불을 들고 검찰개혁을 요구하고 있다. 가장 중요한 검찰개혁의 주체가 자각을 하고 목소리를 내기 시작한 것이다.

한편 실제 검찰개혁을 추진할 힘과 권한을 가진 국가기관이 나서서 주체가 되어야 한다. 법률 제정과 개정을 통한 개혁은 국회가 주체가 되어야 하고, 행정입법과 권한 행사 및 견제를 통한 검찰개혁은 정부가 주체가 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 국민들의 검찰개혁 요구에 대해 정부와 입법부가 제 역할을 충분히 하고 있는지는 의문이다. 특히 정부에 의한 검찰개혁은 방향과 의지를 잃고 있는 것이 아닌지 우려스러운 상황이다.

검찰개혁의 주체를 논할 때 검찰이 포함되어야 하는지에 대해서는 논란이 있다. 검찰개혁은 준사법기관의 성격을 갖는 검찰의 자발적인 노력과 협조 없이는 불가능하다는 입장이 있고, 그동안 자발적 개혁이 실패한 만큼 제대로 된 검찰개혁을 위해서는 검찰을 개혁의 주체가 아닌 객체로 두어야 한다는 입장이 있는데, 후자가 타당하다고 생각한다. 검찰이 법무부의 외청이라는 점과 어느 권력기관도 스스로 개혁을 완수할 수 없다는 역사적 경험을 고려하면 검찰이 개혁의 주체가 될 수는 없다. 일종의 제척사유가 있는 것이다. 한편 검찰의 감독기관인 법무부가 사실상 검찰에

의해 장악되어 있고, 국회 역시 검사 출신 국회의원들이 검찰개혁을 사실상 방해하고 있는 현실을 고려한다면 검찰을 개혁의 주체로 테이블에 앉히는 것은 개혁을 더욱 더디고 어렵게 만드는 길이라 생각한다. 다만 검찰의 현실을 모르고 개혁을 논하는 것을 우려하는 목소리에는 귀를 기울일 필요가 있다.

### 3. 2기 법무·검찰개혁위원회의 주요 권고 및 법무부의 이행현황

#### 가. 셀프감찰 폐지

법무부는 정부조직법, 검찰청법 등에 따라 검찰청에 대한 지휘·감독 권한이 있고, 이를 실질화하기 위해 감찰권이 부여되었다. 그러나 법무부는 하위 규정인 법무부감찰규정(법무부훈령)에서 검찰에 대한 감찰권을 2차적 감찰로 규정하고 사실상 감찰권을 행사하지 않고 있었다. 이를 통해 그동안 검사의 비위행위가 있더라도 대검찰청의 셀프감찰을 통해 제식구 감싸기식 감찰을 해 왔고 그 과정도 공개되지 않아 감찰권 남용을 실질적으로 견제하기 어려웠다. 따라서 감찰권 남용을 견제하고 통제하기 위해 감독기관인 법무부의 검찰에 대한 감찰권 행사를 실질화하고, 검찰의 셀프감찰을 폐지하는 권고를 했다.

그러나 이에 대해 법무부는 검찰에 대한 2차 감찰권을 보다 강화하는 것으로 개혁안을 발표해 권고를 축소 수용한 것으로 평가할 수 있다. 법무부의 2차 감찰권을 규정한 법무부감찰규정은 법무부훈령에 불과하여 상위법령인 정부조직법, 검찰청법, 법무부와 그 소속기관 직제규정(대통령령) 등에 위배되는 위법한 규정이라고 할 수 있음에도 불구하고 법무부가 이러한 규정을 그대로 두겠다는 개혁안을 발표한 것은 매우 후퇴한 것으로 평가할 수 있다.

#### 나. 직접수사 축소

검찰의 직접수사 축소 기조가 외형적으로는 이어지고 있으나 서울중앙지검의 직

접수사 부서가 오히려 확대되었고, 비직제 직접수사 부서가 신설되는 등 검찰의 수사 조직 직제가 직접수사 축소 기조와 반대 방향으로 가고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 현상은 필연적으로 일반 형사부, 공판부의 인력 수급 불균형을 심화시켜 형사사건의 대부분을 차지하는 형사부 등의 업무 부담이 가중되는 악순환이 발생하고 있으므로 검찰의 직접수사를 축소하고, 형사부, 공판부로의 중심이동을 할 수 있도록 검찰청사무기구예관한규정 등 관련 제 규정들을 개정할 것을 권고했다. 특히 검찰의 직접수사 축소는 향후 검찰의 수사권, 기소권 분리를 통한 개혁으로 나아가는데 과도기적 성격을 갖는 개혁안이라고 할 수 있다.

이에 대하여 법무부는 특수부를 반부패부로 명칭 변경하고 전국 3개 검찰청에만 남겨두는 개혁안을 발표했다. 그러나 비직제 기구로 특수부 등을 변칙 운영하는 것을 현실적으로 막기 어려운 상황이다. 이와 관련하여 사건배당과 내부파견 문제 등을 별도로 검토할 필요가 있다.

#### 다. 사건배당 기준 마련

현행 검찰사건배당은 법령에 구체적인 기준이 마련되어 있지 않고, 대검 예규인 사건배당지침(비공개)에 의해 결정되어 투명성이 떨어지고, 그마저도 검사장이 자의적으로 배당을 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 배당제도가 전관예우의 수단으로 활용되거나 상명하복의 수단으로 악용될 수 있는 한계를 가지고 있다. 특히 인지수사 등 직접수사를 하는 검사들에 대해 일반사건을 배당하지 않는 방법으로 비직제 특수수사를 할 수 있기 때문에 불투명한 배당절차를 개혁할 필요성이 매우 높았다. 이에 각급 검찰청에 사건배당 및 사무분담의 기준을 마련하는 위원회를 설치하고, 해당 위원회에 직급별 대표와 외부인이 참여하여 각급 검찰청의 현실에 맞는 사건배당 기준 등을 만들 수 있도록 제도 개혁을 권고하였다.

이러한 권고에 대해 일선 검사들은 매우 획기적인 개혁안이라는 반응, 실제로 이루어지기 어려울 것이라는 반응 등이 있었다. 그러나 2019. 11. 11. 현재까지 법무부는 해당 권고에 대해 입장을 표명한 바 없다.



#### 라. 셀프인사 방지(법무부 탈검찰화)

법무부의 탈검찰화는 이미 1기 법무검찰개혁위원회에서 권고를 한 바 있으나 여전히 탈검찰화 이행이 더딘 상황이었다. 특히 법무부 검찰국은 검사들 인사를 담당하는 곳으로 검찰청법상 대통령이 법무부장관의 제청을 받아 인사를 해야 함에도 불구하고 사실상 검사들이 검사의 인사를 스스로 하고 있어 위법상태를 해소하고, 셀프인사를 방지하며, 과도한 상명하복과 줄세우기 문화를 개선하기 위해서 즉시 탈검찰화가 필요하다는 권고를 하였다.

이러한 권고에 대해 법무부는 2019. 11. 11. 현재까지 입장을 표명한 바 없다.

#### 마. 기타 권고 및 논의 사항

위와 같은 권고 이외에 대검찰청의 권한 축소와 기능전환 등을 논의하고 있고, 대검찰청의 정보수집 기능을 폐지할 것을 권고하였다. 향후 대검찰청의 일선 검찰청에 대한 수사지휘권 축소 등을 논의할 예정이고, 검찰의 인사제도 개선에 대해 논의를 할 예정이다.

### 4. 검찰개혁에 있어 변호사의 역할

검찰개혁은 제도적 개혁도 중요하지만 검찰의 실무 관행을 개선시키는 데에서 오는 국민들의 기본권보장도 매우 중요하고 그 중심적인 역할을 변호사가 할 수 있다. 이미 수많은 변호사들이 변호인의 조력을 받을 권리가 실질적으로 보장되도록 다뤘 왔고, 그러한 다툼이 법원의 판례가 되었으며, 검찰의 규정을 개정하게 만드는 요인이 되어 왔다. 대표적인 예가 피의자 조사 시 수시로 변호인의 조언을 들을 수 있도록 한 것과 메모권을 보장하는 것, 변호인의 위치가 피의자 바로 옆자리로 한 것 등을 들 수 있다.

검찰개혁은 실제 수사와 기소, 그리고 재판과정에서 국민들이 체감할 수 있는 것 이어야 한다. 따라서 검찰개혁의 처음이자 마지막을 현장에서 보고 듣는 변호사들의 역할이 앞으로도 계속 중요할 것이다.

## 시민사회가 요구하는 법원·검찰개혁

임지봉 교수(참여연대 사법감시센터 소장 / 서강대학교 법학전문대학원)

### I. 서론

국민들 사이에 검찰개혁의 열기가 요즘 그 어느 때보다도 뜨겁다. 검찰개혁에 대한 국민들의 요구는 문재인 정부 출범 당시부터 존재했고 지금까지 이어지고 있다. 별다른 통제장치 없이 검사에게 집중된 수사권, 수사지휘권, 기소권은 검찰의 권한 오남용을 낳았고, 오랜 세월동안 검찰의 권한 오남용을 목도한 국민들이 줄기차게 검찰개혁을 요구하고 있는 것이다.

김명수 대법원장이 새 대법원장에 임명되어 소위 ‘김명수 코트’를 이끈 지도 벌써 2주년이 지났다. 그동안 김명수 대법원장의 제청을 받아 6명의 새 대법관들이 문재인 대통령에 의해 대법관으로 임명되었다. 양승태 대법원장 임기 말에 양승태 대법원장의 제청으로 문재인 대통령이 임명한 두 명의 대법관을 합치면, 이제 ‘김명수 코트’에는 13명의 대법관들 중에 문재인 대통령이 임명한 8명의 새 대법관들이 재판 업무에 종사하고 있는 것이다.

판결의 측면에서 지난 2년간의 ‘김명수 코트’를 돌아보고 성과와 한계 및 그 원인

을 진단해 볼 필요가 있으며 사법행정개혁의 측면에서 법원개혁의 방향과 내용에 대해 김인회 교수님의 발제문에 대한 보완적 토론을 해본다.

### II. 검찰개혁

#### 1. 법무부발 검찰개혁

이러한 국민들의 일관된 검찰개혁 요구에 따라 지난 9월 30일의 청와대 법무부 업무보고에서 문재인 대통령은 법무부 장관과 검찰총장에게 국민들의 의견을 두루 수렴한 검찰개혁 방안을 제시할 것을 지시하였고, 그 직후에 검찰은 특수부 축소, 외부기관 파견 검사 복귀, 검사장 관용차량 지급 중단, 피의자 공개소환 폐지, 심야조사 폐지 등의 자체개혁안을 내놓았다. 법무부는 이러한 검찰의 자체개혁안에 법무부내 법무검찰개혁위원회의 권고안과 국민들의 의견을 반영해 법무부발 검찰개혁안을 발표하였다. 이 법무부 검찰개혁안은 ‘특수부’를 ‘반부패수사부’로 명칭을 변경하면서 축소하고 반부패수사부의 수사 범위도 구체화하였으며, 특수부 축소로 인한 인원을 민생사건을 다루는 형사부로 전환하는 내용을 담았다. 물론 검찰의 자체 개혁안에서 제안되었던 공개소환의 폐지, 심야수사의 폐지 등도 담고, 형사절차에서 국민의 인권보장을 강화하기 위해 장시간 수사, 별건 수사, 수사 기간의 장기화도 폐지하였다. 검사에 대한 법무부의 감찰권도 강화하고 실질화해 법무부가 대검의 감찰내용을 보고 받고 의결만 하던 데에서 벗어나, 적극적이고 직접적인 법무부의 검찰 감찰을 가능하게 하였다. 이러한 법무부의 검찰개혁안은 한 마디로 인지수사와 직접수사를 통해 기소를 위한 무리한 과잉수사 논란을 낳았던 특수부를 축소하고 검찰에 대한 법무부의 감찰권을 강화하여 검찰의 권한 오남용을 줄이며, 심야수사, 장시간 수사, 피의자의 공개소환을 금지해 형사절차에서 국민의 인권을 보호한다는 데에 초점이 맞추어져 있다.

그러나 이러한 검찰이나 법무부의 검찰개혁안은 법률이 아닌 대통령령이나 부령,

검찰청 예규 등을 개정해 실시할 수 있는 사항들이다. 정권이 바뀌어 이런 행정명령들을 개정하면 언제든지 검찰개혁이 원위치 될 수 있는 것이다. 검찰개혁을 위해 행정명령이 아니라 법률의 제정이나 개정이 꼭 필요한 이유다. 따라서 불가역적인 검찰개혁을 위해서는 무엇보다도 검찰개혁 법안으로 국회 패스트트랙에 올라간 공수처법안의 통과가 핵심이라고 믿는다.

## 2. 불가역적인 검찰개혁을 위한 공수처 도입

공수처는 고위공직자의 수사와 기소에 대해 검찰이 독점해 온 수사권과 기소권을 나누어 가짐으로써 공수처가 검찰과 대등한 관계에서 검사의 권한 오남용을 견제하게 하자는 것이 그 도입의 핵심취지이다. 특히 공수처법안인 백혜련 의원안과 권은희 의원안에서는 공통적으로 검사를 공수처의 기소대상으로 규정함으로써, 수사나 기소단계에서의 검사의 권한 남용을 공수처가 감시할 수 있게 하고 있다. 즉, 검사라는 감시자를 감시하는 ‘감시자의 감시자’로서 공수처를 설치함으로써 검찰의 권한 오남용을 줄여 형사절차에서의 국민의 인권을 보호하자는 것이다.

검찰의 권한 오남용 중 권한이 남용되는 것은 어떤 경우일까? 예를 들어 〈PD수첩〉 사건에서 알 수 있듯이 미국산 수입 관련한 고위공직자들 명예를 훼손했다고 검찰이 서둘러 기소를 했다. 명예훼손죄로 기소하지만 그게 명예훼손에 해당 안 된다는 건 법대 1학년생도 아는 것이었다. 왜냐하면 언론 보도인 거고 공익을 위해서 보도한 거고 진실인지 허위인지 체크하기 위한 상당한 주의의무를 기울였기 때문에 이건 형법상 위법성 조각사유에 해당되어서 명예훼손으로는 죄가 성립하지 않는다는 것을 누가 봐도 알 수 있기 때문이다. 그러면 그때 왜 검찰은 기소를 했을까? 검찰의 기소권 남용이다. 정권에 잘 보이기 위해서였다.

이러한 검찰의 권한의 남용도 문제지만 검찰의 권한 오용, 즉 혐의가 있지만 덮는 게 더 문제다. 사실 덮는 것은 밖에서 잘 알 수도 없다. 특히 덮어주기식의 검찰권 오용은 현직 검사에 대한 사건 혹은 현직 검찰 수사관에 대한 사건에서 ‘제식구 감싸

기식 수사’로 많이 나타난다. 대표적인 것이 김학의 전 법무부 차관 사건이다. 경찰이 특수 강간으로 영상 확보해서 수사 중이었는데 검찰이 경찰에게 수사를 중단하고 사건을 검찰에 송치하라고 해서 송치했더니 검찰이 무혐의로 서둘러 불기소결정을 내렸다. 당시에 같은 검찰이라고 덮어줬다는 의혹을 샀다. 최근 mbc 〈PD수첩〉의 보도에 의하면 통계적으로 일반인의 범죄 기소율이 40%인데 비해 검사의 범죄 기소율은 0.13%에 그친다고 한다. 왜 이런 통계가 나오는 것일까? 검사는 그만큼 청빈하고 법 위반을 안 해서 그럴까? 누가 봐도 40%와 0.13%는 너무 큰 차이이다. 이것은 피의자 수사 후에 이루어지는 기소와 관련해 검사에 대해서는 봐주기식 불기소를 많이 했다는 것을 통계가 그대로 웅변해주는 것이다. 그래서 공수처가 설치되면 검사에 의한 과잉 수사도 막지만 덮어주기 수사나 무혐의 처분을 감시하는 역할을 공수처가 할 수 있게 된다는 것이 더 중요하다. 또 이제껏 잘 드러나지는 않았지만 검찰 수사단계에서 검사 출신 전관 변호사가 변호를 맡은 사건에 있어서도 덮어주기식의 수사가 있지 않느냐는 의혹이 많다.

공수처는 이러한 검찰권 행사의 오남용을 막아 형사절차에서 국민의 인권 보장을 확대하고 고위공직자들의 비리를 척결하기 위해 꼭 필요하다. 1996년에 참여연대가 공수처 설치를 내용으로 하는 부패방지법을 입법 청원한 것이 공수처에 대한 국회 논의의 시작이다. 그동안 관련 법안이 국회에 10여 차례나 제출되었다. 23년 동안 논의했으면 논의는 충분히 했다고 본다. 국회의 결단만 남았다. 이런 이유로 공수처법 제정을 통한 공수처 도입이야말로 검찰개혁의 핵심이라고 할 수 있다.

이러한 공수처 도입이 성공적인 검찰개혁으로 이어지기 위해서는 두 가지 내용이 꼭 공수처법에 담겨야 한다고 생각한다.

첫째, 공수처의 대통령 권력으로부터의 독립이다. 공수처가 임명권자인 대통령으로부터 철저히 독립하지 못하면 지금 일부 야당이 공수처 도입의 반대근거로 제시하듯이 공수처가 야당을 탄압하는 도구가 될 수 있기 때문이다. 이를 위해 두 개의 공수처법안은 공통적으로 공수처장을 사실상 대통령이 아니라 국회가 선출하게 하고 있다. 즉, 국회에 공수처장 후보추천위원회를 설치하고, 법조삼륜의 대표 격으

로 법원행정처장, 법무부장관, 대한변협회장을 당연직 위원으로 하면서 여야가 각각 2명씩 추천하는 총 7명의 위원으로 후보추천위원회를 구성한다. 그리고 이 후보추천위원회는 7명 중 6명 이상의 찬성으로 2명의 공수처장 후보를 추천하고, 이 2명 중 1명을 대통령이 지명하면 다시 국회의 인사청문회 등을 거치게 하고 있다. 사실상 공수처장을 국회가 여야 합의로 선출하는 것이고 대통령은 임명장만 주는 ‘형식적 임명권자’로 규정함으로써 공수처의 대통령 권력으로부터의 독립을 도모하고 있는 것이다.

둘째, 공수처의 검찰로부터의 독립이다. 공수처가 검찰로부터 독립되지 못하고 공수처 검사나 공수처 수사관들이 대부분 검찰 출신들로 채워지면 공수처가 검찰을 제대로 견제하지 못하고 ‘제2의 검찰’이 되어 공수처 도입의 핵심취지를 살릴 수 없게 된다. 이런 면에서 백혜련 의원안이 검사 출신의 공수처 검사가 전체 공수처 검사의 수의 절반을 넘을 수 없게 한 조항은 공수처법에 반드시 반영되어야 한다.

공수처 설치에 반대하는 주장 중에는 공수처가 고위공직자에 대해 수사권과 기소권을 모두 가지게 되면 공수처야말로 무소불위의 권력기관이 될 것이라 우려하는 주장도 있다. 두 공수처법안에 의하면 공수처는 공수처장과 차장 이외에 25명 정도의 공수처 검사, 30명에서 40명 정도의 공수처 수사관들로 구성될 것이기 때문에 전체 57명에서 67명 정도의 인력만 가지는 기관이 된다. 그리고 공수처 구성원들의 권한 오남용에 대해서는 검찰이 이를 수사하고 기소할 수 있게 하고 있다. 따라서 공수처는 ‘슈퍼공수처’가 될 수 없으며 2천3백 명 검사로 구성된 검찰의 권한 오남용을 감시하고 견제하는 기구로 남을 것이다.

### III. 법원개혁

#### 1. 법원의 ‘셀프 개혁’이 성공할 수 없는 이유

법원의 ‘셀프 개혁’은 성공 가능성이 희박해 보인다. 법원 내부 법관들 중에는 국민들의 법원에 대한 인식과 동떨어진 인식을 갖고 있고 아직도 사법관료주의적 권위주의를 버리지 못하고 있는 법관들이 적지 않기 때문이다.

법원의 사법농단 제3차 조사결과 발표 다음 날 김 대법원장은 검찰 고발이나 수사 의뢰까지 고려대상으로 삼겠다고 공언한 후 법원 내·외부의 의견 수렴에 들어갔고, 그 결과 고발이나 ‘수사 의뢰’에서 후퇴한 ‘수사 협조’의 입장을 최종적으로 정했다. 주목할 점은 의견 수렴 과정에서 이 사태를 바라보는 법원 내부의 입장이 검찰 고발 여부를 놓고 노·소장 판사들 사이에서 분명하게 갈렸다는 점이다. 김 대법원장도 담화문에서 “미처 해명하지 못한 의혹들에 대한 외부기관의 수사를 요청하는 견해”가 있는가 하면, “사법부에 대한 무분별한 수사로 사법부의 독립과 신뢰가 또다시 침해되는 부작용이 발생하지 않을까 우려하는 시각”도 있었다고 고백하고 있다. 이 사태를 법관들만의 문제로 보고 법원 자체적으로 해결 가능하다고 판단하는 일부 고위법관들의 인식은 이번 사태로 충격과 실망을 느끼는 다수 국민들의 인식과 크게 동떨어져 있는 듯하다. 이미 재판거래에 관한 ‘의혹’만으로도 국민들의 사법부 신뢰는 상당 부분 무너졌다. 또다시 더 무너질 신뢰가 별로 남지 않았다고 느끼는 국민들이 적지 않음을 고려해야 한다. 국민의 입장에서 생각해야 한다. 대법원장의 담화문 발표 직후에 같은 날 있었던 대법관들의 입장 발표 또한 국민들의 상황 인식과 간극이 크다. “재판거래 의혹에 대하여는 대법관들은 이것이 근거 없는 것임을 분명히 밝힌다고 했다. 물론 대법원 재판을 믿어 달라는 말이겠지만, 이런 말로 재판에 대한 신뢰가 다시 생겨나는 것은 아니다. 국민들의 놀란 가슴을 달랠 수 있는 설득력 있는 설명이 빠져있기 때문이다.

이런 상황에서도 법원은 이미 스스로 진행한 자체조사에서 검토한 자료들을 제외

하고는, 여러 이유를 들어 검찰의 자료 제출 요청을 거부했었다. 국민들의 눈에는 이것이 사법농단에 관여한 의혹으로 수사를 받아야 할 당사자인 법원이 스스로의 자의적인 판단을 내세워 어떤 자료는 줄 수 있고 어떤 자료는 줄 수 없다는 식으로 선별적인 자료 제출 거부에 나선 것으로 비춰질 뿐이다. 법원이 법원을 바라보는 국민들의 따가운 시선을 전혀 느끼지 못하고 있는 것이다.

법원 내부의 사법발전위원회나 사법행정자문회의로는 민주적인 법원개혁을 이루기 어렵다. 그 구성의 비민주성·획일성이나 운영의 폐쇄성만 보더라도 성공 가능성은 희박하기 때문이다. 이제 헌법 제1조의 정신에 따른 '사법의 민주성'을 회복하기 위해 법원 내부 뿐 아니라 법원 외부의 다양한 인사들이 참여하여 국민의 목소리를 담아내는 민주적인 법원개혁을 논의해 나가야 한다. 그 기구의 구성과 관련해서는 유럽 여러 나라들의 사법행정위원회 제도를 참조할 필요가 있다. 미봉적인 법원개혁으로는 국민의 사법 신뢰를 회복하기 어렵다. 혁명적이고 민주적인 법원개혁이 꼭 필요한 시점이다.

## 2. 사법행정개혁: 사법행정권한을 행사하는 사법행정위원회의 신설

현재 대법원장에게 전국 3천여 명의 판사 전원에 대한 임명권, 보직권, 근무지 지정권과 대법관에 대한 임명 제청권 등의 인사권이 집중되어 있어 법원 관료화의 주된 원인이 되고 있다. 승진이 강조되는 이러한 관료화된 수직적 위계질서의 법관구조 하에서 대법원장과 대법관 사이에서부터 수직적 상하관계가 형성되고 법원 관료화의 출발점이 되고 있으며 이러한 대법관회의가 대법원장의 인사권 행사를 제대로 견제하지 못하고 있다. 또한 일반법관에 있어서도 법원 수뇌부로부터의 재판에 있어서의 개별법관의 독립성이 위협받고 있는 실정이며 일반법관의 인사와 관련해 국민의 뜻이나 국민의 대표인 국회의 뜻이 수렴되는 민주적 통제장치도 없다.

따라서 법관에 대한 민주적 통제와 사법부의 독립 및 법관의 재판상 독립이라는 가치들을 균형있게 실현하는 '사법행정위원회(혹은 사법평의회)'의 헌법기관으로서

의 신설에 찬성한다. 그리고 이 사법행정위원회가 법관의 임용, 전보, 승진, 징계 등 법관의 인사와 법원의 예산 및 사법정책의 수립 등 사법행정권한은 물론, 대법원규칙제정권한을 독립적으로 행사하도록 한 데에도 동의한다. 이미 프랑스, 스페인, 포르투갈 등 남부 유럽과 스웨덴, 덴마크 등 북부 유럽 여러 나라들에서 채택되어 있는 사법행정위원회가 신설되면 법원조직법에 근거를 둔 법원행정처는 폐지되어야 할 것이다.

다만, 국회 개헌특위 사법분과 자문위원안에 의하면 사법행정위원회는 국회 선출 8인, 대통령 지명 2인, 법관회의 선출 6인으로 구성되며 대법관은 사법행정위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 선출하여 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하게 하고 있는데, 대통령의 사법행정위원회 위원 2인에 대한 지명권을 삭제하고 '국회 선출 6인, 법관회의 선출 6인'의 12인의 위원으로 사법행정위원회를 구성하자는 의견을 제시한다. 국민의 대표기관인 국회가 위원의 절반을 선출하게 하여 '법관에 대한 민주적 통제'의 가치를 살릴 수 있고, 법관회의가 위원의 나머지 절반을 선출하게 하여 '사법부의 독립 및 법관의 재판상 독립'이라는 가치도 균형 있게 실현할 수 있는 위원 구성방식이라고 믿기 때문이다. 그 외에 위원의 임기, 운영방식 등 다른 사항들에 대해서는 대체로 자문위원안에 동의한다.

개헌사항은 아니지만, 법원조직법 개정을 통해 대법관의 수를 24인 혹은 36인 이상으로 증원하여 대법원에 폭주하는 사건들에 대한 대법원 심리의 충실화를 기하면서 장기적으로는 경륜 많은 법관들을 하급심 판사로 보내는 등의 인사제도 개선을 통해 하급심을 강화해 대법원에 올라오는 사건 수를 줄여야 한다. 대법원을 기능 중심으로 '권리구제형 대법원'과 '정책법원형 대법원'으로 나누는 이분법에는 반대한다. 프랑스나 독일의 대법원에는 100명 정도의 대법관들이 있어 많은 상고사건들의 해결을 통해 국민의 '권리구제'에 만전을 기하면서도, 그 상고사건들의 판결들에서 기존 판례 입장의 변경 등을 통해 국가의 새로운 가치와 기준을 제시하는 정책적 판단들도 다수 내리고 있기 때문이다. 따라서, 상고법원제나 상고허가제를 도입해 소수의 상고심 사건에 집중해야 '정책법원형 대법원'이 될 수 있다는 대법원의 주장은 근거가 약하다. 우리 헌법재판소도 소수의 사건들을 고르지 않고 일 년에 약 1천 건

의 사건들에 대해 결정을 내리지만, 국가의 새로운 가치와 기준을 제시하는 정책 결정들을 다수 내리고 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

### 3. 대법관 인적 구성의 다양화와 대법원 판결

#### 가. 김명수 코트 이전과 이후의 대법원 인적 구성의 다양성

##### (1) 과거의 대법원 인적 구성의 확일성

다양성을 결여한 대법관 후보 제청의 관행은 대법관을 판사의 최종 승진코스로 여기는 법관순혈주의에 뿌리를 두고 있다. 법무부가 2015년에 발표한 ‘역대 대법관 구성 분석’ 보고서에 따르면, 1948년 정부 수립 때부터 2015년까지 재임한 총 142명의 대법관들 중 판사 출신이 124명으로 87.3%, 서울대 출신이 102명으로 71.8%에 이르고, 여성은 4명으로 2.9%에 불과하다고 한다.<sup>1</sup> 우리 대법원은 같은 대학을 나온 50대의 선후배 남성 판사들에 의해 장악되어 온 것이다. 이러한 경향은 이용훈 대법원장 때 진보적인 5명의 대법관으로 이루어진 ‘독수리 5형제’를 낳는 등, 다소 완화되었다가 양승태 대법원장 때 다시 강화되었다.

그러다가 문재인 정부가 들어서고, 양승태 대법원장의 6년 임기가 거의 끝나가는 시점인 지난 2017년 6월 16일에 양승태 당시 대법원장은 대법관추천위원회가 추천한 8명 중 조재연 변호사와 박정화 고등법원 부장판사를 대통령에게 대법관 후보로 제청했다. 그동안 대법관 후보로 ‘서울대 출신, 50대인 고등법원 부장판사나 법원장급의 현직 엘리트 남성 판사’들이 거의 확일적으로 제청되던 데 비하면, ‘다양성’이라는 측면에서 진일보한 면이 없지 않았다. 그러나, 여전히 판사를 거치지 않은 순수 재야 변호사 출신이나 법학교수 중에서 대법관 후보를 제청하지는 못하는 한계를 분명히 보여주고 있었다.

<sup>1</sup> 정태호, “대법원 구성의 다양성 확보 방안” 「대법관 구성의 다양성 확보 토론회 자료집」 국회의원 정성호와 대한변호사협회, 2016. 10. 17. 10면

##### (2) 김명수 코트에서의 대법관 인선의 새 경향

그로부터 3개월여가 지난 2017년 9월 25일에 국회의 동의를 거쳐 김명수 대법원장이 대법원장으로 임명되어 임기를 시작했다. 바야흐로 ‘김명수 코트’가 시작된 것이다. 2018년 1월 2일에는 김용덕 대법관 후임으로 안철상 당시 대전지법원장이, 박보영 대법관 후임으로 민유숙 당시 서울고법부장판사가 대법관에 임명되었다. 두 새 대법관 모두 현직 고위법관들이기는 했으나, 안철상 대법관은 건국대학교 출신으로 서울대 출신이 아니었고, 민유숙 대법관은 여성으로서 대법관에 임명되었다. 우리 대법관의 전형적인 패턴으로 형성된 ‘서울대 출신의 50대 초·중반의 현직 엘리트 남성 고위법관’을 의미하는 ‘서오남’의 공식이 깨지기 시작한 것이다. 같은 해 8월 2일에는 3명의 대법관이 동시에 임명되었는데, 고영한 대법관의 후임으로 김선수 변호사가, 김창석 대법관의 후임으로 노정희 당시 법원도서관장이, 김신 대법관의 후임으로 이동원 당시 제주지법원장이 새 대법관에 임명되었다. 김선수 대법관은 판검사 경력이 전혀 없는 순수 재야 출신 변호사로서 민변 회장을 역임했고 사법고시 수석 합격 이후 30여 년간 노동 전문 변호사로 활동하였으며, 그 전 해에도 두 차례나 대법관 최종 후보자 명단에 이름이 올랐었다. 노정희 대법관은 개혁적인 진보성향의 여성판사로서 이화여자대학교를 졸업하였고, 법원행정처 근무 경험은 전혀 없고, 줄곧 재판업무에 종사해온 법관이다. 이동원 대법관도 고려대학교를 졸업하고 사법시험 합격 후 서울형사지방법원 판사를 시작으로 줄곧 판사로서의 길을 걸어 왔으며 법원행정처 근무 경험이 없다.<sup>2</sup> 김선수 대법관은 고위법관 출신이 아니었고, 노정희, 이동원 대법관은 서울대 출신이 아니어서 이 때에도 ‘서오남’의 공식이 깨졌다. 그리고 2018년 12월 28일에는 김소영 대법관의 후임으로 김상환 당시 서울중앙지법 수석부장판사가 새 대법관에 임명되었다. 서울대 출신의 50대 초반 남성 고위법관 출신이었다.

이로써 김명수 대법원장이 임명 제청하고 문재인 대통령이 대법관으로 임명한 안철상, 민유숙, 김선수, 노정희, 이동원, 김상환 대법관에다가 비록 임기말의 양승태

<sup>2</sup> “대법관 후보에 ‘재야 노동 변호사 포함’...대법원의 변화” SBS 8시 뉴스, [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1004829303&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004829303&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND).

대법원장이 임명 제청했지만 문재인 대통령이 임명한 조재연, 박정화 대법관을 더 하면 총 13명의 대법관 중 8명이 문재인 대통령에 의해 임명된 대법관이 된다.<sup>3</sup>

#### 나. 대법원 인적 구성의 다양화의 결과

김명수 대법원장 체제에서 노정희 대법관의 대법관 임명으로 여성 대법관의 수가 4명으로 늘어 역대 가장 많아지게 되었다. 그 후 김소영 대법관의 퇴임으로 여성 대법관의 수는 다시 3명이 되었지만, 과거 어느 때 보다 여성 대법관의 수는 많은 편이다. 그 이외에도 순수 재야 노동 전문 변호사 출신의 김선수 변호사가 대법관이 되었고, 서울대 출신의 대법관의 수가 눈에 띄게 줄어드는 등 ‘서오정’의 공식이 깨지고 있다는 점은 대법원 인적 구성의 다양화라는 측면에서 가치 혁명적인 변화이다. 그리고 무엇보다도 김명수 대법원의 이러한 인적 구성의 변화가 긍정적인 것은 이러한 대법관의 출신 배경의 다양화가 판결성향에 있어서의 ‘보수와 진보 간의 수적 균형’으로 이어지고 실제 판결들로 나타나고 있다는 점이다.

그리고 김명수 대법원의 이러한 ‘보수와 진보 간의 수적 균형’은 대법원 전원합의체에서 대법관들 사이에 사건에 대한 치열한 논의를 가능하게 하고, 내일의 다수의견이 될 수 있는 반대의견의 활발한 개진으로 나타나고 있다는 점이다. 그 근거로 대법원 전원합의체 판결에서 만장일치 판결의 비율이 줄어들고 있다는 점을 들 수 있다. 한 언론의 보도에 의하면 양승태 전 대법원장이 대법원장으로 재직하던 2011년 9월 27일부터 2017년 9월 22일까지 전원합의체에 회부된 사건 116건 가운데 33.62%인 39건이 전원일치 의견으로 선고된 반면에 김명수 대법원에서는 2017년 9월 26일부터 올해 7월 8일까지 전원합의체에 회부된 사건 37건 중 8.1%에 불과한 3건만이 전원일치 의견으로 선고되었다고 한다.<sup>4</sup> 전원합의체 사건에서 전원일치 의견이 줄어들었다는 것은 그만큼 전원합의체 평의 과정에서 자유로운 의견을 개진할 수 있는 환경이 조성되고 대법관들 사이에서의 토론이 치열하다는 방증이다. 대법

원 전원합의체에서 나온 소수의견으로서의 반대의견이 쌓이면 훗날 비슷한 사건의 판례를 뒤집을 자료로 이것이 쓰일 수도 있는 만큼 전원합의체에서 전원일치 판결이 줄어들고 있는 추세도 ‘김명수 코트’의 새로운 긍정적인 모습으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 김명수 코트의 지난 2년간의 성과와 함께 한 가지 한계를 지적하자면 판사를 거치지 않은 순수 재야 변호사 출신이나 법학교수 출신의 대법관이 현재 각각 1명씩 밖에 없어 인적 구성의 다양성에 한계로 작용하고 있다는 점이다. ‘김명수 코트’의 이 점에 대한 다양성 확보의 확대를 기대한다.

## IV. 결론

시민사회에서는 검찰개혁을 위해 공수처 설치로 검찰개혁의 큰 방향을 잡고, 대통령령이나 부령 등 행정명령의 개정으로 형사절차에서의 국민 인권 보장을 위한 세부적인 개혁사항들을 다듬어 나가는 것이 검찰개혁을 위한 바람직한 방법이라고 보고 있다. 또한 법원개혁을 위해서는 프랑스나 독일식으로 대법관을 증원하고 대법관 인적 구성의 다양화도 꾀하며 법관인사제도의 개선 등을 통해 하급심을 강화하고 장기적으로는 개헌을 통해 사법행정권한을 행사하는 사법행정위원회를 신설하는 것이 바람직하다고 본다.

<sup>3</sup> “文대통령 임명 대법관 8명 시대…대법 판결 변화 오나” 중앙일보 2018년 8월 3일자, 사회면

<sup>4</sup> “10건중 1건 안되는 전합 전원일치...균형찾기 성공한 김명수 대법원” 이데일리 2019. 8. 5. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01302166622584368&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

집중조명 2

## 인권으로 훑아보는 강제동원 사건

### 집필

[발제1] 국제인권법적 관점에서 바라본 강제동원 문제 : 김세은(과거사청산위원회, 법무법인 해마루)

[발제2] 강제동원 문제 해결을 위한 정부의 과제 : 김민철(경희대 교수, 민족문제연구소 연구위원)

[토론] 강제동원 사건의 인권적 관점에 대한 논의(별첨 자료 참조)



## 국제인권법 관점에서 바라본 강제동원 문제

김세은(과거사청산위원회, 법무법인 해마루)

### I. 들어가며

2018. 10. 30. 대한민국 대법원은 일제강점기에 강제동원되어 기간 준수사업체인 일본제철 주식회사에서 강제노동에 종사한 피해자들이 일본기업에 대하여 위자료 지급을 구하며 제기한 소송에서 ‘강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권은 일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 것으로, 청구권협정의 적용대상에 포함되지 않는다’고 결론을 내렸다(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결, 이하 ‘2018년 대법원 판결’이라 한다). 원고들이 피해를 입은 지 73년, 일본에서부터 소송을 시작한지 21년 만에 일본 기업에게 반인도적인 불법행위에 대한 법적 책임이 있다는 확정 판결을 받았다. 당초 4명이었던 원고들 중 3명이 사망하고, 1명만이 살아남아 ‘기쁘지만 혼자만 남아 마음이 슬프다’며 눈물을 흘렸다.

판결이 확정된 이후 언론과 소위 ‘일본 전문가’의 관심사는 ‘원고들이 강제집행 절차에 나아 갈 것인가’하는 것에 집중되어 있었다. 혹자는 원고들이 강제집행에 나아 갈 경우 한일관계가 회복될 수 없을 정도로 나빠질 가능성이 있다며, 국제 관계를

고려하여 대리인이 원고들을 설득해 강제집행에는 나아가지 말아야한다고 말하는 이도 있었다. 일본기업에게 판결의 임의 이행을 요구하며 수차례 협의를 제안했으나 아무런 답변도 듣지 못하였고, 결국 2018년 12월말 원고들은 강제집행 절차에 나아갔다. 일본 정부는 강제동원 문제가 대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정(조약 제172호, 이하 ‘청구권협정’이라 한다)으로 모두 해결되었다고 주장하면서, 한국 법원이 원고들 승소 판결을 내린 것은 청구권협정을 위반한 것이라고 했다. 그리고 2019년 7월부터는 양국의 신뢰관계가 손상되었다는 이유로 경제보복을 단행했다. 피해를 입은 지 70여년을 기다려 겨우 확정 판결을 받은 피해자는 ‘나 때문에 우리나라 사람들이 피해를 입는 것 같아 부담스럽다’는 말로 공동체에 대한 미안함을 표현했다. 현재 일본 외무성이 한국 내 일본 자산에 대하여 내려진 압류명령서 등 관련 소송서류를 송달하지 않고 아무런 사유도 없이 반송하여 강제집행 절차는 몇 개월 간 사실상 중단상태에 있다.

강제동원 문제는 다수의 식민지 조선인들이 겪었던 민족적 수난이라는 측면에서 식민지 책임에 관한 것이기도 하고, 일본 정부가 전쟁을 수행하면서 저지른 행위라는 측면에서는 전쟁책임에 관한 것이며, 사람을 강제적으로 동원하여 노동을 시켰다는 측면에서는 강제노동 등 인권침해에 관한 것이다. 한국과 일본의 특수한 관계를 잠시 건어내고 보다 보편적인 인권의 차원에서 강제동원 문제를 바라보면, ‘강제동원 그 자체’가 국제인권규범을 위반한 반인도적인 불법행위에 해당되기도 하지만, ‘강제동원 그 이후’부터 70년이 넘는 시간이 흐른 지금까지도 피해자들은 국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리를 다양한 방식으로 침해받고 있다.

이 글에서는 강제동원이 국제인권규범 등을 위반한 반인도적인 불법행위에 해당한다는 점과 그러한 피해를 받은 이후부터 지금까지 피해자들이 국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리마저 침해당해왔다는 점을 서술하고, 한일 양국 사회가 강제동원 피해자들이 실효적으로 구제를 받을 수 있도록 더욱 적극적인 역할을 해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

## II. 강제동원과 국제법 위반

### 1. 강제동원

2018년 대법원 판결에서 인정된 것을 중심으로 강제동원의 사실관계를 살펴보겠다.

일본은 1931년 만주사변, 1937년 중일전쟁을 일으킴으로써 점차 전시체제에 들어 가게 되었고, 1941년에는 태평양전쟁까지 일으켰다. 일본은 전쟁을 치르면서 군수물자 생산을 위한 노동력이 부족하게 되자 이를 해결하기 위하여 1938. 4. 1. ‘국가총동원법’을 제정·공포하고, 1942년 ‘조선인 내지이입 알선 요강’을 제정·실시하여 한반도 각 지역에서 관(관) 알선을 통하여 인력을 모집하였으며, 1944년 10월경부터는 ‘국민징용령’에 의하여 조선인에 대한 징용을 실시하였다.

일본의 기간 군수사업체인 일본제철 주식회사(이하 ‘구 일본제철’이라 한다)는 1943년경 평양에서 오사카제철소의 공원모집 광고를 냈는데, 그 광고에는 오사카제철소에서 2년간 훈련을 받으면 기술을 습득할 수 있고 훈련 종료 후 한반도의 제철소에서 기술자로 취직할 수 있다고 기재되어 있었다. 강제동원 피해자들은 위 광고를 보고, 기술을 습득하여 우리나라에서 취직할 수 있다는 점에 끌려 응모한 다음, 구 일본제철의 모집담당자와 면접을 하고 합격하여 위 담당자의 인솔 하에 구 일본제철의 오사카제철소로 가서, 훈련공으로 노역에 종사하였다.

강제동원 피해자들은 제철소에서 1일 8시간의 3교대제로 일하였고, 한 달에 1, 2회 정도 외출을 허락받았으며, 한 달에 2, 3엔 정도의 용돈만 지급받았다. 구 일본제철은 임금 전액을 지급하면 낭비할 우려가 있다는 이유를 들어 피해자들의 동의를 얻지 않은 채 이들 명의의 계좌에 임금의 대부분을 일방적으로 입금하고 그 저금통장과 도장을 기숙사의 사감에게 보관하게 하였다. 위와 같이 저금된 임금은 아직까지도 피해자들에게 지급되지 않았다. 피해자들은 화로에 석탄을 넣고 깨뜨려서 뒤섞거나 철 파이프 속으로 들어가서 석탄찌꺼기를 제거하는 등 화상의 위험이 있고

기술습득과는 별 관계가 없는 매우 고된 노역에 종사하였는데, 제공되는 식사의 양이 매우 적었다. 또한 경찰이 자주 들러서 이들에게 ‘도망치더라도 바로 잡을 수 있다’고 말하였고 기숙사에서 감시하는 사람이 있었기 때문에 도망칠 생각을 하지 못하였다. 강제동원 피해자는 도망가고 싶다고 말하였다가 발각되어 기숙사 사감으로부터 구타를 당하고 체벌을 받기도 하였다.

그러던 중 일본은 1944. 2.경부터 위와 같이 모집된 훈련공들을 ‘징용’으로 간주하고, 그 이후부터는 노동에 대하여 아무런 대가도 지급하지 않았다. 오사카제철소의 공장은 1945. 3.경 미합중국 군대의 공습으로 파괴되었고, 이때 훈련공들 중 일부는 사망하였으며, 나머지 훈련공들은 1945. 6.경 함경도 청진에 건설 중인 제철소로 배치되어 청진으로 이동하였다. 피해자들은 기숙사의 사감에게 일본에서 일한 임금이 입금되어 있던 저금통장과 도장을 달라고 요구하였지만, 사감은 청진에 도착한 이후에도 통장과 도장을 돌려주지 아니하였고, 청진에서 하루 12시간 동안 공장건설을 위해 토목공사를 하면서도 임금을 전혀 받지 못하였다. 피해자들은 1945. 8.경 청진공장이 소련군의 공격으로 파괴되자 소련군을 피하여 서울로 도망하였고 비로소 일제로부터 해방된 사실을 알게 되었다.

## 2. 국제인권규범의 위반

### 가. 강제 노동에 관한 ILO 제29호 협약 위반

1930. 6. 28. 국제노동기구(ILO)의 제1회 총회에서 ‘강제노동에 관한 협약 제29호’(이하 ‘강제노동금지협약’이라 한다)가 채택되었고, 일본은 1932. 11. 21. 이를 비준했다. 강제노동금지협약에서 ‘강제노동’이라 함은 어떠한 자가 처벌의 위협하에서 강요받거나 또는 임의로 제공하는 것이 아닌 모든 노무를 말한다(제2조 제1항). 권한있는 기관은 사기업 또는 단체의 이익을 위하여 강제근로를 강요하거나 강요를 허가할 수 없고(제4조 제1항), 행정관청의 직원이 자신의 책임하에 있는 주민에 대하여 어떠한 형태의 근로에 종사하도록 장려하는 직무를 갖는 경우라고 하

더라도, 주민의 전부 또는 그중 어떠한 자에 대해서도, 사기업 또는 단체를 위하여 근로하도록 강요할 수 없다(제6조). 강제근로의 불법적인 강요는 형사상의 범죄로 처벌되어야 하며, 또한 법령에 의하여 부과되는 형벌이 실제로 적당하고도 엄격하게 실시되도록 확보해야 하는 것은 강제노동금지협약을 비준하는 회원국의 의무이다(제25조).

당시 한반도에 살고 있었던 강제동원 피해자들은 일본 정부의 직접적인 관여 하에 체계적으로 일본에 있는 구 일본제철의 철강소 등으로 강제동원 되었고, 가혹한 노동에 종사할 것을 강요받았다. 근무지에서 이탈하지 못하도록 항상 감시를 받았다. 도망을 치고 싶다고 말하거나 도망을 쳤다가 붙잡히는 경우 감금당하거나 폭행을 당하였고, 고향에 있는 가족들이 불이익을 당할 수 있다고 협박하였기 때문에 도망칠 생각을 하지 못하였다. 강제동원 피해자들에 대한 임금은 일본인 노동자에 비해 현격히 적었고, 그마저도 강제로 저금하도록 하여 일부밖에 지급되지 않았다. 일본 정부와 일본 기업에 의해 자행된 강제동원은 강제노동금지협약을 위반한 것으로 위법하다.

### 나. 국제인권규범 위반

1948. 12. 10. 제3회 UN총회에서 채택된 세계인권선언은 누구도 노예가 되거나 고역에 복무하지 않으며, 누구도 비인도적 또는 굴욕적인 취급을 받지 않는다고 하였다.

1956. 12. 6. UN 제21회 총회에서 채택되어, 1976. 8. 23. 발표되었고, 1979. 9. 21. 일본국에 대해 발표된 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약 B 규약, 이하 ‘자유권 규약’이라고 한다)은 누구도 예속상태에 놓이지 않고 또한 누구도 강제노동에 복무할 것을 요구당하지 않는다고 하고 있다.

세계인권선언 및 자유권규약은 일본을 포함한 모든 국가가 준수할 의무를 지는 국제인권규범이며, 그 채택은 강제동원이 이루어진 이후에 이루어졌지만 그 규범성

은 채택되기 이전, 특히 제2차 세계대전 중에 이루어진 인권침해에 대해서도 인정될 수 있다. 인권침해에 대한 구제조치가 이루어지지 않고 부작위 상태가 계속 되고 있는 경우에는 그 부작위 자체가 위법하다고 평가받고, 구제조치가 완료될 때까지 위법상태가 계속 된다고 평가할 수 있기 때문이다.

#### 다. 인도에 반하는 죄

뉘른베르그 국제군사재판소의 판결에 의해 승인된 인도에 반하는 죄는 ‘민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 살해, 절멸, 노예화, 주민추방, 강제이동, 고문 등 다양한 행위를 통하여 그들의 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대해 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 각종 비인도적 행위’를 말한다.

극동군사재판소 조례 5조(c)는 ‘범행지의 군내법 위반 여부를 막론하고, 본 재판소의 관할에 속하는 범행의 수행으로서, 또는 이에 관련되어 전쟁 전 또는 전시에 이루어진 살육, 섬멸, 노예적 학대, 추방 기타 비인도적 행위, 혹은 정치적·인종적 이유에 근거하는 박해행위를 ‘인도에 반하는 죄’로 규정하고 있다. 일본은 샌프란시스코 평화조약에서 극동군사재판소의 판결을 수락하여(조약 제11조), ‘인도에 반하는 죄’에 관한 규범성을 스스로 승인하였다.

한반도에 거주하고 있던 강제동원 피해자들은 협박, 감시 하에서 언어도 다른 일본에 연행되었고, 부족한 식량만을 제공받으며 위험하고 고된 노동에 종사하였다. 건강에 대한 배려가 없었음은 물론 외출의 자유도 없이 도망 방지를 위해 감시당하는 생활 하에서 장시간 노동을 강요당하여 ‘노예적 학대’ 상태에 있었다. 또한 태평양 전쟁 말기에는 강제동원 피해자들이 강제노동하고 있는 시설에 대한 공습이 가해지면서 생명에 대한 위협과 극도의 불안감에 시달려야 했다. 강제동원 피해자들에 대하여 이루어진 비인도적인 처우는 인도에 반하는 죄에 해당된다.

### 3. 국제사회 및 한·일 양국 법원의 판단

#### 가. ILO 전문가위원회

ILO 전문가위원회는 강제동원문제에 대하여 ILO 제29호 협약에 위반되었음을 지적하면서 여러 차례 조속한 해결을 권고하는 보고서를 발표하였다. ILO 전문가위원회의 1999년 보고서에는 “본 위원회는 이렇게 비참한 조건에서 일본 기업을 위해 대규모 노동자 징용이 이루어진 것은 강제노동조약 위반이라고 판단한다. 본 위원회는 현재 법정에서 소송이 진행 중이지만 피해자 개인에 대한 배상을 위해 어떠한 조치도 이루어진 바가 없다는 점에 주목한다. 본 위원회는 정부 간의 금전 지불이 피해자들에 대한 적절한 보상이 될 만한 수준이 아니라고 생각한다. 본 위원회가 구제를 명령할 권한이 없다는 것을 언급하면서 일본 정부가 스스로의 행위에 대해 책임을 받아들이고 피해자의 기대에 부합하는 조치를 마련할 것이라고 확신한다. 본 위원회는 일본 정부에게 소송의 진행상황과 검토 조치에 대한 정보를 제공할 것을 요청한다”고 하였다.

ILO 전문가위원회 2001년 보고서에서도 “과거 전쟁포로 등은 아직도 정부 간의 평화협정과 협약에 의해 충분한 보상을 받지 못했다. (중략) 희생자들의 연령과 촉박하게 시간이 흐르고 있는 점을 고려하여, 본 위원회는 다시 일본 정부가 피해자 개인이 제기한 소송에 일본 정부와 피해자들 양쪽이 만족할 수 있는 방법으로 응답할 수 있기를 희망한다”고 하였다.

#### 나. 일본 법원

일본 오사카 지방법원은 2001. 12. 5. 강제동원 피해자들이 일본제철을 상대로 제기한 소송에서 피해자들의 노동은 강제노동으로서 위법하다고 판단했다. 판결문에는 다음과 같이 기재되어 있다(일본 오사카지방법판소 1997년(와) 제13134호).

“원고들의 노동은 기술을 습득하게 한다는 사전 설명과는 달리 매우 열악했다. 구

체적인 임금 액수도 모른 채 일부만 지급받거나 강제로 저금했다. 일본제철의 감시 하에 노무에서의 이탈도 거의 불가능했고, 식사도 충분히 주어지지 않았다. 열악한 주거 환경하에서 가혹하고 지극히 위험한 작업에 거의 자유를 빼앗긴 상태로 상당 기간에 걸쳐 종사했다. 이것은 실질적으로 강제노동에 해당해 위법하다고 할 수밖에 없다.”

또한 일본 나고야 고등재판소가나자와지부는 강제동원(근로정신대) 피해자들이 후지코시를 상대로 제기한 소송에서 피해자들에 대한 동원 방법은 메이지 헌법에 비추어보았을 때에도 위법이라고 평가된다고 하였다(일본 나고야 고등재판소가나자와지부 2007년 (示) 제150호).

“적어도 면학 기회가 있는 것처럼 기망해서 근로정신대로 권유해서 참가시킨 것은 근로정신대와 관련된 법령상 예정돼 있던 수속, 수단을 넘어서는 것이라고 할 수 밖에 없고, 상기와 같은 기망행위는 충분한 판단능력을 가지지 못하고 진학 기회가 제한되어 있던 어린 나이의 여성에 대해, 이른바 그 약점을 파고드는 것이고, 더불어 10대 여성의 장래에 큰 영향을 미치는 것이어서, 메이지헌법 하의 법제에서도 위법이라고 평가되는 권유방법이었다고 할 수 있다. 또 앞의 기술대로 초등학교나 관청을 통해 지역을 가리지 않고 널리 그런 권유행위가 이루어진 것에 비춰보면, 그런 권유행위는 관리 개인의 직권면탈 남용에 그치지 않고, 일본국이 노동력 부족을 해소하기 위한 국가 정책 내지 그 일환으로 행한 권력적 행위에 해당된다고 평가할 수 밖에 없고, 후지코시에서도 사진이나 영화를 이용하면서 면학 등의 기회가 보장되어 있는 것처럼 선전해서 근로정신대원을 권유하는데 적극적으로 관여, 협력했다고 평가하지 아니할 수 없다.”

일본 법원은 강제동원 피해자들이 제기한 소송에서 원고 패소 판결을 내렸지만, 강제연행<sup>1</sup>이나 강제노동 사실을 인정하고 그것이 위법하다고 보았다.

<sup>1</sup> 일본제철을 상대로 한 소송에서는 강제연행 부분의 위법성을 인정하지 않았으나 후지코시를 상대로 한 소송에서는 강제연행 부분의 위법성도 인정했다.

## 다. 한국 법원

한국 법원은 강제동원은 당시 일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위에 해당한다고 판단하였다. 판결문의 내용은 다음과 같다(서울고등법원 2013. 7. 10. 선고 2012나44947 판결, 2018년 판결의 원심 판결).

“원고들은 당시 한반도와 한국인들이 일본의 불법적이고 폭압적인 지배를 받고 있던 상황 아래에서 장차 일본에서 처하게 될 노동 내용이나 환경에 대하여 잘 알지 못한 채 일본 정부와 구 일본제철의 위와 같은 조직적인 기망에 의하여 동원되었다고 봄이 상당하다. 더욱이 원고들은 성년에 이르지 못한 어린 나이에 가족과 이별하여 생명이나 신체에 위해를 당할 가능성이 매우 높은 열악한 환경에서 위험한 노동에 종사하였고, 구체적인 임금액도 모른 채 강제로 저금을 당하였으며, 일본 정부의 혹독한 전시 총동원체제 하에서 외출을 제한당하고 상시 감시를 당하여 탈출이 불가능하였으며, 탈출시도가 발각된 경우 혹독한 구타를당하기도 하였다. 이러한 구 일본제철의 원고들에 대한 행위는 당시 일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위에 해당하고, 이러한 불법행위로 인하여 원고들이 정신적 고통을 입었음은 경험칙상 명백하다”

## 라. 소결

이처럼 국제사회와 한국 법원 심지어는 일본 법원까지 강제동원이 강제노동에 해당되고, 이것이 반인도적인 행위였음을 일관되게 인정하고 있다.

### III. 국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리와 그에 대한 침해

#### 1. 국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리

제2차 세계대전 이전의 국제법 질서는 주권국가의 권리와 의무에 관한 것이었고 국가 간의 관계만을 규율하고 있었다. 그러나 제2차 세계대전 이후 세계인권선언을 시작으로 개인의 인권에 초점을 두고 있는 국제인권법이 발전함에 따라 개인에게도 국제법상 권리와 의무가 인정되는 방향으로 변화되어 왔다.<sup>2</sup>

세계인권선언(1948년) 제8조는 ‘모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여한 기본적 권리를 침해하는 행위에 대하여 권한 있는 국내법정에서 실효성 있는 구제를 받을 권리를 가진다’고 하여 이후 채택되는 당사국에 법적 구속력 있는 국제인권조약상 ‘실효성 있는 구제를 받을 권리’의 인권적 기초를 제공하였다. 자유권규약(1966년) 제2조 제3항은 ‘이 규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대하여 그러한 침해가 공무 집행중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제조치를 받도록 확보할 것(a), 그러한 구제조치를 청구하는 개인에 대하여 권한있는 사법행정 또는 입법 당국 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시킬 것(b), 그러한 구제조치가 허용되는 경우 권한있는 당국이 이를 집행할 것을 확보할 것(c)’이라고 정하고 있다.

2005. 12. 16. UN총회에서는 ‘피해자 권리 기본원칙 및 가이드라인(이하 ‘피해자 권리 기본원칙’이라 한다)’이 만장일치로 채택되었다. 국제인권법과 국제인도법의 중대한 위반으로 피해를 입은 개인이 국가나 법인, 개인 등을 상대로 배상청구권을 행사할 수 있음을 밝혔다. 이는 국제법상 새로운 권리와 의무를 창출한 것이 아니라, 국제인권법과 국제인도법상 이미 인정되고 있는 피해자의 권리를 확인하고, 이

2 이주영, 백범석, 「국제인권법상 피해자의 권리와 피해자 중심적 접근」, 『국제법학회 논총』, 2018, 167쪽

에 대한 국가의 법적 의무를 이행할 수 있는 절차와 방법들을 모은 것이다.<sup>3</sup>

유엔인권기구와 지역인권법원은 피해자의 배상에 관한 권리를 배상금 지급을 넘어, 인권침해로 입은 피해를 실질적으로 회복하고 상황을 시정하는데 필요한 조치들을 포함하는 권리로 해석해왔다. 피해자 권리 기본원칙 중 배상에 대한 권리가 충족되기 위해서는 피해자에게 각 사건 피해의 중대성과 각 사건의 상황을 감안하여 ①원상회복(restitution), ②금전적 배상(compensation), ③재활(rehabilitation), ④만족(satisfaction), ⑤재발방지 보장(guarantee of non-repetition)과 같은 완전하고 실효성 있는 배상을 위한 조치가 제공되어야 한다고 원칙을 제시하였다.<sup>4</sup>

‘피해자 권리 기본원칙’ 제24조는 ‘침해와 배상장치와 관련한 정보에 대한 접근’이라는 표제 아래 진실에 대한 권리의 기준을 제시한다. 그 내용에는 ‘피해자들과 그 대리인들이 피해를 야기했던 원인들에 관한 정보를 추구하고 획득하고 또한 그러한 위반 행위들과 관련된 진실을 알 권리’가 포함된다. 피해자들이 인권침해와 관련된 진실을 이해하고 이러한 진실들이 공적으로 공개되는 것은 피해자들에게 매우 중요하다. 이에 관해 바시유니는 다음과 같이 말했다고 한다. “진실은 생존한 피해자들의 고통을 완화시키고, 침해의 직접적 피해자에 대한 기억과 그들의 지위를 옹호하며, 국가로 하여금 어두운 과거와 직면하도록 독려하고, 그것을 통해 개혁을 추구하도록 한다”<sup>5</sup>

#### 2. 실효적인 구제에 대한 방해

강제동원은 강제노동 폐지를 규정한 ILO 제29호 협정, 인도에 반하는 죄, 노예제를 금지한 국제인권규범을 위반한 것이고, 강제동원 피해자들은 국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리가 있다. 그럼에도 강제동원 피해자들은 실효적으로 구제받기는 커녕 오랜세월 실효적인 구제에 대한 방해를 받아왔다.

3 이주영, 백범석, 앞의 글, 184쪽

4 이주영, 백범석, 앞의 글, 187쪽

5 이주영, 백범석, 앞의 글, 188쪽에서 재인용

## 가. 일본 법률의 제정

구 일본제철은 일본의 회사경리응급조치법(1946. 8. 15. 법률 제7호), 기업재건정비법(1946. 10. 19. 법률 제40호)의 제정·시행에 따라 위 각 법에서 정한 특별경리회사, 특별경리주식회사로 지정되어 1950. 4. 1.에 해산하였고, 구 일본제철의 자산출자로 야하타제철(팔번제철) 주식회사, 후지제철(부사제철) 주식회사, 일철기선(일철기선) 주식회사, 하리마내화연와(파마내화련와) 주식회사(위 4개 회사를 이하 ‘제2회사’라 한다)가 설립되었다. 야하타제철 주식회사는 1970. 3. 31. 일본제철 주식회사로 상호를 변경하였고, 1970. 5. 29. 후지제철 주식회사를 합병하여 현재의 일본제철이 되었다.

회사경리응급조치법은 “특별경리회사에 해당될 경우 그 회사는 지정시(1946. 8. 11. 00:00을 말한다. 제1조 제1호)에 신계정과 구계정을 설정하고(제7조 제1항), 재산목록상의 동산, 부동산, 채권 기타 재산에 대하여는 「회사의 목적인 현재 행하고 있는 사업의 계속 및 전후산업의 회복진흥에 필요한 것」에 한하여 지정시에 신계정에 속하며, 그 외에는 원칙적으로 지정시에 구계정에 속하고(제7조 제2항), 지정시 이후의 원인에 근거하여 발생한 수입 및 지출을 신계정의 수입 및 지출로, 지정시 이전의 원인에 근거하여 발생한 수입 및 지출은 구계정의 수입 및 지출로 경리처리하며(제11조 제1, 2항), 구채권에 대해서는 변제 등 소멸행위를 금지하되, 예외적으로 변제를 인정하는 경우에도 구계정으로 변제하여야 하고, 신계정으로 변제하는 경우는 특별관리인의 승인 등 일정한 요건을 갖춘 경우 일정한 금액의 한도에서만 가능(제14조)”한 것으로 규정하고 있다.

구 일본제철은 회사경리응급조치법, 기업재건정비법에 따라 1946. 8. 11. 오전 0시를 기준으로 하여 신계정과 구계정으로 구분 경리하여 이후의 기업활동은 오직 신계정에서 행하고 사업의 계속 및 전후산업의 회복진흥에 필요한 기존 재산을 신계정에 속하도록 한 뒤, 신계정에 속하는 재산을 제2회사에 현물출자하거나 자산과 영업을 양도하여 1950. 4. 1. 제2회사를 설립하였고, 그 외 그때까지 발생한 채무를 위주로 한 구계정상의 채무는 구 일본제철의 해산 및 청산절차에 맡겨졌다. 그 결

과, 구 일본제철이 보유하고 있던 야하타, 와니시, 가마이시, 후지, 히로하타의 각 제철소 자산 중 야하타 제철소의 자산과 영업, 이사 및 종업원은 제2회사인 야하타제철 주식회사가, 나머지 4개의 제철소의 자산과 영업, 이사 및 종업원은 다른 제2회사인 후지제철 주식회사가 각각 승계하였다.

위와 같은 일본의 법률에 따르면, 강제동원 피해자들은 이미 해산한 구 일본제철에 대하여만 손해배상청구권을 행사하여야 하고, 구 일본제철의 자산과 영업을 그대로 승계받은 현재의 일본제철에는 손해배상청구권을 행사할 수 없게 되어, 결국에는 일본기업에는 책임을 물을 수 없는 결과가 되어 피해자들의 권리구제에 방해가 된다. 실제로 강제동원 피해자들이 일본제철을 상대로 일본 법원에 제기한 소송에서는 일본 법원이 위와 같은 법률에 따라 원고들은 현재의 일본제철을 상대로 손해배상청구권을 행사할 수 없다고 보아 청구를 기각하였다.

## 나. 청구권협정의 체결

대한민국 정부와 일본 정부는 1951년 말경부터 국교정상화와 전후 보상문제를 논의하였다. 1952. 2. 15. 제1차 한일회담 본회의가 열려 관련 논의가 본격적으로 시작되었는데, 대한민국은 제1차 한일회담 당시 ‘한·일 간 재산 및 청구권 협정 요강 8개항’(이하 ‘8개 항목’이라 한다)을 제시하였다. 8개 항목 중 제5항은 ‘한국법인 또는 한국자연인의 일본은행권, 피징용한국인의 미수금, 보상금 및 기타 청구권의 변제청구’이다. 그 후 7차례의 본회의와 이를 위한 수십 차례의 예비회담, 정치회담 및 각 분과위원회별 회의 등을 거쳐 1965. 6. 22. 「대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약」과 그 부속협정인 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」(조약 제172호, 이하 ‘청구권협정’이라 한다) 등이 체결되었다.

(2) 청구권협정은 전문(전문)에서 “대한민국과 일본국은, 양국 및 양국 국민의 재산과 양국 및 양국 국민 간의 청구권에 관한 문제를 해결할 것을 희망하고, 양국 간의 경제협력을 증진할 것을 희망하여, 다음과 같이 합의하였다.”라고 정하였다. 제1

조에서 ‘일본국이 대한민국에 10년간에 걸쳐 3억 달러를 무상으로 제공하고 2억 달러의 차관을 행하기로 한다’고 정하였고, 이어서 제2조에서 다음과 같이 규정하였다.

1. 양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.
2. 본조의 규정은 다음의 것(본 협정의 서명일까지 각기 체약국이 취한 특별조치의 대상이 된 것을 제외한다)에 영향을 미치는 것이 아니다.
  - (a) 일방 체약국의 국민으로서 1947년 8월 15일부터 본 협정의 서명일까지 사이에 타방 체약국에 거주한 일이 있는 사람의 재산, 권리 및 이익
  - (b) 일방 체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 1945년 8월 15일 이후에 있어서의 통상의 접촉의 과정에 있어 취득되었고 또는 타방 체약국의 관할하에 들어오게 된 것
3. 2.의 규정에 따르는 것을 조건으로 하여 일방 체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 본 협정의 서명일에 타방 체약국의 관할하에 있는 것에 대한 조치와 일방 체약국 및 그 국민의 타방 체약국 및 그 국민에 대한 모든 청구권으로서 동일자 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 한다.

2018년 대법원 판결이 선고됨에 따라 위와 같은 청구권협정에 강제동원 피해자들의 위자료 청구권이 포함되지 않았다는 것이 적어도 대한민국 내에서는 확정적인 해석으로 정리되었고, 강제동원 피해자들의 손해배상청구권이 청구권협정에 포함되어 소권이 소멸되었다고 보는 경우에는 국제적 강행규범을 위반한 것이어서 무효라는 견해도 발표되고 있다.<sup>6</sup> 그러나 청구권협정에 강제동원 피해자들의 손해배상

<sup>6</sup> 신우정, 「국제적 강행규범의 시각에서 본 강제징용 청구권의 소권 소멸여부」, 『서울국제법연구』, 2019

청구권이 포함되었는지 여부에 관한 논란이 이어져 오면서, 청구권협정 자체가 피해자들의 권리 실현에 큰 장애가 되어왔다.

일본 정부는 여전히 청구권협정으로 강제동원 문제가 해결되었다는 입장을 고수하고 있고, 한국 법원의 판결은 청구권협정을 위반한 것이라고 주장하고 있어 피해자들이 실효적인 구제를 받는 것에 방해가 되고 있다.

#### 다. 청구권협정에 관한 정보의 비공개

청구권협정 그 자체가 강제동원 피해자들을 구제하는데 방해가 되기도 했지만, 한·일 양국정부가 청구권협정과 관련된 정보를 오랜 시간 비공개했다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 1990년대 이르러 피해자들이 소송을 제기하면서 관련 자료의 공개를 요구하기 시작하였고, 한국 정부마저 관련 자료의 공개를 거부하여 피해자들은 청구권협정에 관한 정보의 공개를 청구하는 소송을 제기해야만 했다. 청구권협정이 체결된 때로부터 40여년이 지난 2005년 민관공동위원회의 발표를 통해 피해자들이 청구권협정과 관련된 정보를 확인할 수 있었다. 어떠한 이유에서였든지 간에 피해자들의 청구권이 남아있는지를 확인할 수 있는 중요한 정보를 비공개한 것은, 피해자들에 대한 실효적인 구제에 가장 적극적으로 나서야 할 한국 정부가 오히려 방해를 했다는 비판을 할 수밖에 없다.

#### 라. 재판거래

양승태 대법원장 재임 당시 작성된 법원행정처 문건들과 외교부 작성 문건 등을 통해 한국 사법부가 일제강점기 강제동원 피해자들이 일본 기업을 상대로 제기한 손해배상청구소송(대법원 2013다61381, 2013다67587)을 ‘거래 대상’으로 삼았다는 사실이 드러났다.

2018. 5. 25. 사법행정권 남용 의혹 관련 특별조사단은, 청와대(이병기 비서실장)가 사법부에 한일 우호관계 복원을 위해 일제강제징용 피해자 손해배상청구 사건



에 대해서 청구기각취지의 파기환송 판결을 기대한다는 내용의 부적절한 요구를 한 것으로 의심된다는 보고서를 발표했다. 또한 최근의 언론 보도에 의하면, 외교부는 ‘일본 공사(公使)가 강제동원 손해배상 판결이 확정되지 않도록 해달라고 한다’는 것을 법원행정처에 전달하면서 재판에 개입했고, 법원행정처는 법관의 해외 파견 및 해외 방문 시 편의를 제공받기 위한 대가로 판결의 확정을 미루는 방안을 검토했음이 확인된다. 법원행정처는 “(일본 기업을 대리하는) 김앤장을 통해 외교부 입장을 담은 의견서를 제출하게 한다”, “변호인 선임신고서 접수 직후 외교부와 상의한다”, “국외송달을 핑계로 자연스럽게 심리불속행 기간을 넘긴다”는 구체적인 방안까지 제시하며 꼼꼼하게 ‘기획’했다. 실제로 법원행정처 임종헌 전 차장은 2015년 6월 조태열 외교부 2차관을 만나 의견서 제출을 협의하며 그 대가로 대사관 내 법관파견을 청탁했다. 김앤장은 2016년 10월경 외교부와 법무부에 의견서 제출을 촉구하였고, 그 다음 달인 11월 외교부는 “손해배상시 한국이 국제법을 준수하지 않는 나라가 될 것”이라는 견해를 담은 의견서를 제출했다.

재상고심이 시작된 지 5년이 지난 시점까지도 최종 판결은 나오지 않았고, 해당 사건의 원고들과 동일한 피해를 입은 피해자들이 제기한 후속 소송도 대법원에 계류 중인 판결 결과를 기다린다는 이유로 심리가 중지되어 있었다. 강제동원 소송에 관한 재판거래는 일본측과 한국의 청와대, 법원행정처, 외교부가 관여하여 재판의 결과를 바꾸려고 하거나 절차를 지연시킴으로써 피해자들의 권리 실현을 방해한 것이다.

#### 마. 강제집행 절차에서의 송달 거부

2018년 대법원 판결에 따라 승소 판결이 확정되었고, 원고들은 강제집행 절차를 진행하고 있다. 대구지방법원 포항지원은 일본제철 소유 주식에 대한 강제동원 피해자들의 압류명령신청에 따라, 2019. 1. 4. 주식압류결정을 하였고, 그 결정문이 제3채무자인 주식회사 피엔알에 송달되어 압류효력이 유효하게 발생되었다.

이후 대구지방법원 포항지원은 2019. 1. 22. 법원행정처에 채무자인 일본제철에

게 이 사건 주식압류결정문을 송달할 것을 요청하였고, 법원행정처는 일본 외무성에 주식압류결정문을 포함하는 2019. 1. 25.자 “재판상 및 재판외 문서의 해외송달 요청서”(이하 ‘해외송달요청서’라고 한다)를 발송하였다. 일본 외무성은 2019. 2. 7. 위 해외송달요청서를 수령하였다.

한국과 일본이 모두 가입되어 있는 ‘민사 또는 상사의 재판상 및 재판외 문서의 해외송달에 관한 헤이그협약’(Hague Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters, 이하 ‘헤이그 송달협약’이라고 한다)에 따라 일본 외무성은 해외송달요청서를 수령한 이후, 일본 법원을 통해서 채무자에게 송달요청서에 포함된 이 사건 주식압류결정문을 송달시켰어야 한다. 그럼에도 일본 외무성은 해외송달요청서를 5개월이 넘도록 송달절차를 진행하지 않다가, 2019. 7. 19. 법원행정처로 서류를 반송하였다. 법원행정처는 2019. 7. 25. 일본 외무성으로부터의 반송서류를 수령하였는데, 그 반송서류에는 반송사유가 기재된 어떠한 문서도 없었다.

위와 같은 문서의 반송은 헤이그 송달협약 제6조<sup>7</sup>를 위반한 것이다. 또한 일본이 송달 이행을 거부할 수 있는 유일한 근거규정은 헤이그 송달협약 제13조<sup>8</sup>인데, 해외송달요청서는 형식적으로 협약의 조건들을 모두 충족하고 있었고, 일본국의 주권 또는 안보를 침해하는 것도 아니다. 2005년에 시작된 소송이 2018년에 확정될 때까지 13년 동안 소송서류가 송달되지 않은 적이 없었다는 점은 강제동원 피해자들이

#### 7 제6조

- (1) 피촉탁국의 중앙당국 또는 피촉탁국이 지정하는 당국은 이 협약에 부속된 양식의 형태로 증명서를 작성한다.
- (2) 증명서에는 문서가 송달되었다는 취지, 송달방식, 송달지, 송달일자, 그리고 그 해당 문서를 교부받은 자를 기재한다. 문서가 송달되지 못한 경우, 증명서에는 송달되지 못한 이유를 명시한다.
- (3) 신청인은 중앙당국 내지 사법당국(Judicial Authority)에 의하여 작성되지 않은 증명서에 대하여 위와 같은 당국들 중 하나에 의하여 부서(역주: 이미 다른 사람이 서명한 문서에 대하여 인정하는 서명을 추가하는 것)될 것을 요청할 수 있다.
- (4) 증명서는 신청인에게 직접 송부되어야 한다.

#### 8 제13조

- (1) 송달요청서가 이 협약의 규정과 일치할 때, 피촉탁국은 이를 이행하는 것이 자국의 주권 또는 안보를 침해할 것이라고 판단하는 경우에 한하여서만 이를 거부할 수 있다.
- (2) 피촉탁국은 자국법상 당해 소송물에 대하여 전속적인 재판관할권을 보유하거나 송달요청의 기초가 되는 소송을 허용하지 않는다는 사유만으로는 송달 요청을 거부할 수 없다.
- (3) 중앙당국은 송달 요청을 거부하는 경우 신청인과 촉탁국에게 즉시 그 거부 사유를 통지하여야 한다.

제기한 민사소송이 일본국의 주권 또는 안보를 침해하지 않는다는 것을 반증하고, 일본측이 송달을 거부하고 반송하는 것은 헤이그 송달협약 위반된다.

피해자들이 다양한 방식으로 그 권리실현에 방해를 받으면서도 오랜 세월 포기하지 않고 재판을 진행하였다. 결국 승소 판결이 확정되었으며, 피해자들은 판결에 따른 배상을 받기 위해서 강제집행 절차를 진행하고 있다. 강제집행 절차에서 일본 외무성이 서류를 반송하여 절차가 몇 개월 동안 사실상 중단되는 것은 피해자들이 실효적인 구제를 받는 것에 방해가 된다.

위와 같이 피해자들에 대한 실효적인 구제에 적극적으로 방해하는 행위는 위법상태의 지속을 넘어서 새로운 인권침해가 될 수 있다.

#### IV. 결어 - 적극적인 국내·외적 조치의 필요성

국제인권법상 실효적으로 구제받을 권리를 가지고 있는 강제동원 피해자들은 오랜 세월 한·일 양국 사회의 외면 속에서 사법부에 문을 두드리는 방식으로 구제를 요청해왔다. 앞서 살펴본 것과 같이 단순히 외면 당하는 수준을 넘어 구제에 대한 다양하고 적극적인 방해가 있었다.

피해자 자신도 모르는 사이에 국가 간의 협상으로 '강제동원 문제는 해결되었다'는 주장과 맞서 싸웠다. 자신의 권리와 관련되어 있다고 하는 청구권협정에 관한 정보도 제공받지 못한 채 답답한 세월을 보내기도 했다. 2012년 대법원에서 처음으로 원고 승소 취지의 판결을 선고받은 이후에는 재판거래의 대상이 되어 재판이 지연되었다. 피해자들은 영문도 모른 채 판결을 기다리다가 숨을 거두기도 했다. 강제동원 피해자들이 입은 피해의 반인도성과 피해의 규모, 생존 피해자들의 연령, 실효적인 구제가 이루어지지 못한 채 시간이 경과해왔던 점 등에 비추어 보면, 한·일 양국사회의 더욱 적극적인 해결 조치가 필요하다.

2018년 대법원 판결이 선고된 이후 일본 정부는 청구권협정으로 모두 해결되었다며 경제보복까지 감행하자 강제동원 문제는 '한일관계의 문제'가 되어 양국 사회에서 논의가 되고 있다. 쟁쟁 얼어붙은 관계를 풀기 위한 해법들이 등장하고 있다. 한국정부가 제시했던 1+1안, 1+1+a안, 문희상 의장이 제시한 안 등은 강제동원 문제를 '돈 문제', '소송의 문제'로 보고 피해자들의 의사를 담지 못했다는 비판이 있다. 문제의 해결을 위한 논의가 이루어지고 있는 것 자체는 환영할만한 것이지만, 그 과정에서 피해자들이 실효적인 구제를 받을 권리가 침해당하거나 상처를 입는 일이 생겨서는 안 된다. 특히, 대법원의 판결이 나오면서 강제동원 문제가 우리 사회에서 더욱 본격적으로 논의된 것은 맞지만, '판결'이나 '소송'이라는 방식으로 그 틀을 가두게 되면 국제인권법상의 피해자의 권리 중 일부만이 논의되게 된다. 또한 판결을 받았는지 여부와 관계없이 강제동원 피해자들에 대한 온전하고도 실효성 있는 구제가 이루어져야 한다.

2018년 대법원 판결의 당사자였으나 끝내 판결을 보지 못하고 돌아가신 여운택, 신천수 할아버지는 1997년 일본 오사카지방법판소에 소장을 제출하면서 청구취지 제1항에서 “피고들은 별지 기재의 사죄문을 원고들에게 교부하라”고 했다.

사 죄 문	
일본국 정부 및 구 일본제철주식회사의 계승법인인 신일본제철주식회사는 태평양 전쟁 기간 중에 당시의 식민지인 조선으로부터 다수의 청년 노동자를 강제 연행하여, 가혹한 노동조건으로 강제노동을 시킨 점을 깊이 사과드립니다.	
또한, 강제 연행된 사람들의 미지급 임금 등에 대해서도 그 반환해야 할 절차를 이행하지 않고 약 반세기동안 방치함으로써 많은 정신적 고통을 준 점도 함께 사과드립니다.	
내각총리대신	森喜 朗
신일본제철주식회사	
상기 대표자 대표취체역	今井 敬

위 사죄문을 판결을 통해서 받을 수는 없었다. 하지만 강제동원 피해자들이 언젠가는 위와 같은 사죄문을 받을 수 있기를 바란다.

[ 발제 2 ]

## 강제동원 문제 해결을 위한 정부의 과제'

김민철(경희대 교수, 민족문제연구소 연구위원)

### I. 대법원 판결과 후속조치

#### 1. 대법원 판결의 의의<sup>2</sup>

##### 가. 강제동원 피해자의 '권리선언'

(1) 1945년 12월 재일조선인연맹 이와테현본부와 일본제철 가마이시제철소와의 교섭과 실패에서 시작하여 1997년의 일본소송, 그리고 2005년의 한국소송으로 이어진 긴 역사에서 노동자의 권리를 법적으로 최종 확인한 판결이다.

(2) 기업에게 강제동원·강제노동의 법적 책임을 최초로 인정한 판결이다. 독일의 과거청산 정책의 상징 중 하나라 평가할 수 있는 '기억·책임·미래'재단도 '역사

<sup>1</sup> 이 보고문은 2019년 10월 24일 일제강제동원피해자지원재단·민족화해협력범국민협의회가 주최한 '2019 일제강제동원 희생자 유해에 관한 국제심포지엄' 「오키나와전 전몰자 유골자사 및 한일 유해봉환을 위한 제언」에서 발표한 「강제동원 문제 현황과 과제」를 보고대회의 주제에 맞게 수정·보완한 것이다.

<sup>2</sup> 자세한 의의는 민족문제연구소 조시현 연구위원이 정리한 「드디어 끊어진 무책임의 사슬-대법원 강제동원 판결의 의미」 「민족사랑」 2019년 8월 특집호, 민족문제연구소, 14~23쪽 참조.

적·정치적·도의적 책임’은 인정했으나 법적 책임은 끝내 인정하지 않았다.<sup>3</sup>

## 나. ‘65년체제’의 법적 파산 선고 또는 법적 정리?

(1) ‘냉전체제 강화를 위한 식민주의 청산 억압·미봉 체제’였던 ‘65년 체제’에 대해 법적으로 파산 선고를 내린 것으로 평가하는 적극적 해석과 법적으로 애매하게 처리되어 오던 것을 분명하게 정리한 것이라는 소극적 해석 둘 다 가능하다. 어느 쪽이든 간에 ‘65년체제’가 사실상 와해되었다고 할 수 있다. 그러나 법적 청산/정리에 따른 추가적인 후속조치가 이행되지 않음에 따라 ‘65년체제’가 남긴 과제는 여전히 현재진행형이라 할 수 있다.<sup>4</sup>

(2) ‘65년체제’가 봉인한 역사 문제가 전면화됨으로써 이것이 동아시아로 파급될 가능성이 커졌으며, 이는 전후 동아시아 질서의 원형이었던 1951년 샌프란시스코평화조약에 중대한 도전으로 작동할 수 있다. 아베 정부가 보인 과잉반응의 한 배경이기도 하며, 역으로 이것은 과거청산 운동을 공간적(동아시아)이나 사상적으로(식민 지배/점령지배 책임 추궁) 확장시키는 영역이기도 하다.

## 다. 새로운 상상력의 자극

(1) ‘보충의견’<sup>5</sup>에서 1965년 당시 강제노동 등 인권에 대한 양국의 무인식·무논의

를 전면 비판하였다. 물론 당시의 시대적 한계를 현재의 가치와 기준을 가지고 판단하는 것은 무리라는 비판도 가능하다. 그러나 피에르 부르디외가 「실천감각」에서 말한 ‘생각할 수 없는 것’<sup>6</sup>이 여기에는 해당되지 않는다. 한일 교섭 과정에서 식민지배에 대한 책임 추궁에 대한 고민이나 개인청구권 문제도 검토되었기 때문이다. 냉전체제와 독재체제가 강화되는 상황 하에서 그런 목소리는 이내 사라졌긴 했지만, 이후 ‘65년 체제’의 틀에 갇혀 이러한 문제제기가 원천적으로 차단되었고, 경로의존성의 원리에 따라 과거청산 운동 또한 그 회로 속에 갇혀 있었다고 할 수 있지 않을까.

## 2. 판결이 요구하는 후속 조치

### 가. 청구권협정 문제

(1) 한국 대법원은 2005년 ‘한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회’의 해석<sup>7</sup>을 토대로 한일협정이 식민지배에 대한 배상 책임을 물은 것이 아니라고 판단했다. 그렇다면 대법원 판결을 근거로 향후 어떤 시나리오가 가능한가.

1) 새롭게 일본에게 식민지배에 대한 배상책임을 물으며 추가 협정을 요구하는 방안이 있다. 논리적으로는 가능하나 현실성은 없다.

2) 한일기본조약의 ‘이미 무효’에 대한 해석 개정을 요구하는 방안이 있다. 이 조문을 두고 양국간에 불법지배냐 합법지배냐는 해석 차이가 발생하고, 이에 따라

3 “나치 국가가 강제수용, 강제구금을 통해, 노동과 무수한 인권침해행위들로 인한 절멸을 통해 심각한 불법을 자행했다는 점, 나치 불법에 관여했던 독일기업들이 **역사적 책임**(historische Verantwortung)을 지고 이를 이행하지 않으면 안 된다는 점, 독일경제의 재단이니시어티브에 과거에 자행된 불법과 당시에 받은 인간적인 고통이 재정적 급부를 통해서도 결코 원상 회복될 수 없다는 점, 나치 체제의 희생자로서 목숨을 잃어버렸거나 그 사이에 사망한 사람들을 위한 이 법이 너무 늦게 제정되었다는 점을 인정하며, 독일연방하원은 나치즘의 희생자들에 대한 **정치적이고 도의적인 책임**(politische und moralische Verantwortung)을 고백한다. 연방하원은 희생자들에게 가해진 불법에 대한 기억을 미래의 세대들에게도 일깨울 것이다.”

4 ‘65년체제’가 와해되었다고 해서 새로운 질서·체제가 만들어진 것은 아니다. 새로운 국제질서를 만들어 가는 과정에서 방향과 속도, 힘 등에서 각국의 세력 다툼이 치열해지고 있으며, 강제동원 문제를 계기로 확산된 한일간의 갈등도 이런 차원의 일환이라 할 수 있다.

5 “일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배와 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위로 강제 동원되어 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받지 못한 채 온갖 노동을 강요당했던 피해자인 원고들은 정신적 손해배상을 받지 못하고 여전히 고통 받고 있다. 대한민국 정부와 일본 정부가 강제동원 피해자들의 정신적 고통을 지나치게 가볍게 보고 그 실상을 조사·확인하려는 노력조차 하지 않은 채 청구권협정을 체결한 것일 수도 있다. 청구권협정에서 강제동원 위자료청구권

에 관하여 명확하게 정하지 않은 책임은 협정을 체결한 당사자들이 부담해야 하는 것이고 이를 피해자들에게 전가해서는 안 된다.”(김선수, 김재형 재판관)

6 “한 시대에 있어서 생각할 수 없는 것에는 그것을 설명하거나 고려하도록 만드는 윤리적인 성향이나 정치적인 서향들이 필요하다는 생각이 들지 않는 모든 것들과, 그리고 그뿐만이 아니라 문제를 일으키는 것들, 개념들, 방법들, 기술들과 같이 사고할 수 있는 도구들이 없어서 생각할 수 없는 모든 것들이 포함되어 있다.” 미셸-롤프 트루유 지음, 김명혜 옮김, 『과거 침묵시키기:권력과 역사의 생산』, 그린비, 2011, 157쪽에서 재인용.

7 국무조정실 보도자료 「한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회 개최」, 2005년 8월 26일, “① 한일청구권협정은 기본적으로 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 것이 아니었고, 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국간 재정적·민사적 채권·채무관계를 해결하기 위한 것이었다. ② 일본군위안부 문제 등 일본정부·군 등 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위에 대해서는 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없고, 일본정부의 법적 책임이 남아있다. ③ 사할린동포, 원폭피해자 문제도 한일청구권협정 대상에 포함되지 않았다.…… ⑦ 한국정부는 일제 강점하 반인도적 불법행위에 대해서는 외교적 대응 방안을 지속적으로 강구해 나가며, 일본군위안부 문제에 관해서는 UN 인권이 등 국제기구를 통해서 문제제기를 계속한다.”

법적 배상책임이 제기되고 있어 해석을 일치시키는 제안을 할 수 있다. 이때 정치적으로 일본이 불법 지배임을 인정하면 한국은 배상 책임을 묻지 않겠다는 안을 제시할 수도 있다. 그러나 이 역시 일본은 받지 않을 것이다.

3) 배상책임 문제는 북일 수교 과정에서 해결하는 것으로 보류하는 대신(65년체제 자체를 부정하지 않는 대신) 한일 청구권협정의 전제 위에서 해결되지 않은 사안들을 일본에 제기하는 방안이 있다. 2011년 한국 대법원이 일본군 ‘위안부’ 위헌 소송에서 한국정부가 그동안 일본정부에게 피해구제 협의를 하지 않은 것을 ‘부작위’라 하여 위헌 판결을 내린바 있다. 그 결과 나온 것이 2015년의 한일 일본군 ‘위안부’ 졸속 합의라는 ‘외교적 참사’다.

(2) 정치적 판단에 따라 식민지배에 대한 배상 책임을 추궁하지 않는다 하더라도, 대법원 판결은 해결되지 않은 강제동원 피해문제를 구제하기 위한 한국 정부의 대일 교섭 의무를 다시 한 번 확인한 것이라 할 수 있다. 그러나 한국정부는 지금까지 일본군 ‘위안부’ 문제를 제외하고 일본정부와 교섭하지 않았다. 시베리아억류자와 한국인 BC급 전범 문제<sup>8</sup> 등은 지금까지 교섭에서 배제되어 왔다. 따라서 지속되고 있는 ‘부작위’ 상태를 해소하고 피해자의 권리를 보호하는 것이 한국정부의 책무일 것이다.

그런데 상황은 오히려 반대였다. 일본정부가 거꾸로 한국 대법원 판결에 반발하면서 ‘중재’를 요청하고 나왔다. 한국정부가 이를 거부해야 할 이유가 없었음에도 5월까지 무대응으로 시간을 흘려보냈던 것은 아무리 봐도 현명하지 못했다. 청구권협정에서 ‘해결’의 대상과 범위를 놓고 해석상의 이견이 발생했다는 것으로 인정하든 인정하지 않든 간에 양국간에 ‘분쟁’이 발생한 것이었다. 그렇다면 더 적극적으로 협상 테이블에 미해결 과제 전체를 다시 올려놓자고 역제안하는 전략을 폈더라면 외교적으로 훨씬 더 유리한 위치를 점하지 않았을까 생각한다. 다행히 일본정부가 문제를 경제문제로 확산시킴으로써 명분을 잃었기 때문에 상황이 반전될 수 있는 계기는 마련되었지만 말이다.

<sup>8</sup> 이학래의 위헌청구 소송.

## 나. ‘65년 체제’의 실질적 정리를 위한 후속 조치

(1) ‘65년 체제’를 인정하는 전제 하에서, 즉 배상책임은 묻지 않는다는 전제 하에서 한국 정부가 대내외적으로 해결해야 할 과제들이 있다. 이 과제들을 수행하는 것이 대법원 판결의 의리를 정부가 구체적으로 실현해나가는 일이 될 것이다.

대외적 (대일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진실규명을 위한 자료 요청(유조은행이 보관한 한국인 노동자 통장, 일본 지자체가 소장한 화장증명서 등), 원폭피해 실태 조사 협력 요청, 유골 봉환을 위한 협력 촉구, BC급 전범 문제와 시베리아억류자 피해 구제 협의 등</li> <li>- 판결 이행 촉구와 전체 피해자를 위한 추가 협상</li> </ul>
대내적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속적인 진상 규명과 추가 보상, 추념 사업, 미해결 과제 등을 해결하기 위해 중단된 과거청산 작업의 전면적인 재개</li> <li>- 이를 실행하기 위한 법적·제도적 마련과 일제강제동원피해자인권재단의 개선 등</li> </ul>

(2) 대외적으로 해결해야 할 과제로는 강제동원의 진실규명을 위해서 일본정부에 추가자료 요청과 피폭자에 대한 공동조사 외에 유골조사와 봉환을 위한 일본정부의 지속적인 협력 요구, 시베리아억류자의 피해 구제와 BC급 전범 문제 등 미해결 과제를 협의하기 위한 요구 등이 있다. 또한 대법원 판결 이행과 함께 강제동원 피해자 전체를 대상으로 한 포괄적인 추가 협상도 해야 할 것이다.

(3) 대내적으로 해결해야 할 과제들을 다루는 문제는 과거 국가기구인 위원회의 활동평가와 연결되어 있다. 위원회의 활동에 대해 ‘불철저한 진상규명과 만족스럽지 못한 위로금, 보수정부 하에서 중단된 과거청산의 후속조치의 부재 또는 미흡’으로 요약해서 평가할 수 있다.<sup>9</sup> 따라서 중단된 과거청산을 재개하여 미완의 해결과제를 수행하고 기왕의 성과를 ‘사회화’하기 위한 종합적인 정책이 필요하다. 또한 현재 후

<sup>9</sup> 노용석·김민철·김상숙·이영재, 「과거사문제의 미래지향적 치유·화해방안에 관한 연구」, 2014, 국민대통합위원회 용역보고서 참조.

속조치를 위해 활동하고 있는 일제강제동원피해자인권재단이 실질적인 일을 할 수 있도록 조직을 정비하고 제도 개선을 해야 할 것이다.

## II. 강제동원 피해 문제 해결을 위한 방안들

### 1. 강제동원 피해자의 세 가지 층위

#### 가. 소송 원고 당사자 문제

(1) 관계자는 원고와 강제동원 기업이며, 강제동원 기업의 이행 거부로 강제집행 중이다.

(2) 2012.5.24 이후의 추가소송 14건 중 대부분은 원고가 승소하리라 예상하며(1차 추가소송), 2019년 1월 이후 약 400여 명이 공익소송을 진행하고 있다.(2차 추가소송) 그러나 소송에서 이기더라도 국내 재산의 부족으로 배상액 전부를 받지 못하는 경우도 발생할 수 있으며, 국내에서 활동하지 않는 기업도 있다.

(3) 한국 정부가 올해 6월, 일본 정부에 제안했던 '1+1'안은 소송 원고를 대상으로 한 것이다.

#### 나. 소송 미 참여자 문제

(1) 위원회의 피해자 판정을 받은 신일철 강제동원 피해자 문제(예)

1) 위원회에서 피해자 판정을 받은 대상자는 263명이다.

2) '재판 받을 권리' 차원에서 정부가 피해자·유족에게 상황을 고지해야 할 정치적 책임이 있다. 박근혜 정부 시절, 위원회에 요청을 했으나 민사 문제라는 이유로 피해자들에게 알리지 않았다. 이러한 상황에 현 정부에 이르러서도 변하지 않

고 있다. 위원회가 조사한 자료를 목적(기업별 분류 등)에 맞게 정리·분석한 뒤 피해자와 유족들에게 '재판 받을 권리'가 있음을 고지해야 할 것이며, 향후 일본과의 교섭을 위해서도 정부 차원에서 정리가 필요하다.

3) 추가 공동소송에 참여하지 않는/못한 신일철 강제동원피해자 문제

가) 현재까지 확인된 동원자 총수는 8,400여명(고쇼 다다시의 공탁금명부 숫자)

나) 신일철주금이 '화해'를 요청할 경우, 해당 대상자는 263명? 8,400명?

### 다. 군인·군속과 무자료 피해자·국내 미진출 기업 피해자 문제

(1) 관계자는 피해자와 한국 정부, 일본 정부, 일본 기업이다.

(2) 군인·군속 피해자와 유족, 그리고 자료가 없는 노무자들의 불만이 예상된다.

1) 군인·군속은 고용 주체가 일본정부이다. 따라서 일본군위안부 문제처럼 한국에서 일본 정부를 상대로 소송을 할 수 있는가라는 문제가 있으며 현재 검토 중이다. 특히 영국·프랑스처럼 독립 이후에도 식민지 출신의 구 군인에게 연금을 지급한 예가 있고, 청구권협정 과정에서도 연금 문제의 지급 시한이 일본 내에서 검토된 바 있어 연구가 필요한 상황이다.

2) 무자료 피해자나 국내 미진출 기업 피해자들의 경우 소송을 통한 법적 구제가 원천적으로 불가하다. 이들이 많은 비중을 차지하고 있어 법적 형평성을 고려할 때 무시할 수 없는 피해자들이다.

## 2. 피해 구제의 원칙과 방안들

### 가. 피해 문제 해결의 원칙

(1) 피해자의 동의 : 2015 일본군위안부 합의의 잘못된 선례에서 보듯이 피해자의 동의를 얻지 못한 해결안은 성립될 수 없으며, 이는 문재인 대통령도 강조한 바 있다.

(2) 한국 대법원 판결의 존중 : 표현 방식은 여러 가지일 수도 있겠으나 해결책은 대법원 판결에서부터 시작되어야 한다.

(3) 전체 피해자 구제 방안 제시와 한일 협상 병행 : 전체 피해자 구제 방안 없는 상황에서 한일 협상은 미소송 피해자들을 설득할 수 없다. 한국 정부가 재원을 만들어서 강제동원 문제를 해결하겠다고 한다면 피해자 전체를 포함한 안을 만들어야 한다. 그래야 외교적인 현실 때문에 일본정부에게 협상으로 제안했던 1+1안도 수용할 수 있을 것이다. 즉 종합적인 해결 방안(1+1에서 2+2로 단계적으로 발전할 수도 있겠다)이 제시되어야 한다. 그러나 정부는 이런 방안을 말하지 않고, 1+1만 내세운다면 피해자들의 동의를 얻기는 어렵다.

#### 나. 기존 해법안

- (1) 정부 협상안 1+1(+@) : 소송 당사자만, 한일 기업 책임화
- (2) 이해훈 의원안 2+2 : 판결 이전 상황
- (3) 강창일 의원안 : 일본기업 배상 + 전체 피해자 구제(일본기업 배상이라는 전제 성립)
- (4) 홍일표 의원안 : 한국 정부 배상 뒤 구상권 확보(국내문제화 위험)
- (5) 문희상 의원안 1+1+@ : 정부 협상안에서 더 후퇴, 국민기금?, 위안부 합의 되풀이 위험

#### 다. (가)강제동원인권재단법 제정

(1) 방향 : 일제강제동원피해자지원재단의 전면적 개선을 통한 과거청산의 지속과 '사회화', 일본정부·일본기업의 출연금을 받을 수 있는 법적 장치 마련

##### (2) 주요 내용

1) 이른바 '2(일본정부, 일본기업)+2(한국정부, 한국기업) 출연 인권재단법'(이해훈의원 발의안 등)

가) 일본정부와 일본기업의 출연을 전제로 한 것이나 일본정부 출연 가능성 없어 일본 기업의 출연 가능성을 기대한 것이다. 동아시아 시민들과 연대 강화(태면철도 강제노동 피해자 추모제 공동 개최, ILO 100주년 기념 국제토론회를 통한 강제노동 의제화 등)를 통한 기업 압박도 하나의 방법이다.

나) 따라서 '2+2'안은 국내적으로는 지원재단이 가진 문제점을 해소하고, 국외적으로는 일본 기업이 출연할 수 있는 틀을 만들어 놓자는 취지의 사실상 '2+1'안이다.

- 2) '인권재단'을 통해 추가 지원을 할 경우, 생존자 대상으로 한 일시금 지급과 유족 대상으로 한 의료비 지원·연금 지급 등의 방식과 금액 검토.
- 3) 기왕의 안들에서 핵심적으로 보완되어야 할 사안으로 강제동원위원회의 조사자료 전체를 재단으로 이관받아야 한다는 점이다.
- 4) 자료 조사와 진상규명의 효율성을 위해서 일본군'위안부' 연구소를 인권재단에 둘 수도 있다.

### Ⅲ. 해결해야 할 당면 과제

#### 1. 강제동원위원회 활동 평가와 강제동원피해자지원재단의 개선

##### 가. 강제동원위원회의 활동 평가

(1) 2004년에 통과된 강제동원진상규명특별법에 출범한 강제동원위원회는 2015년까지 11년간 진상규명과 피해회복, 추모사업 등의 활동을 막을 내렸다. 크게 세 시기로 위원회의 활동을 정리한다면 제1기는 진상규명에 주력하는 시기이고, 제2기는 진상규명과 함께 피해자 지원활동을 병행하여 성과를 냈으며, 제3기는 위원회의 존속 자체에 집중함으로써 이름만 유지하던 시기라 할 수 있다. 한국내의 과거청산 문제뿐만 아니라 한일간의 과거청산 문제 역시 민주화와 상관관계에 있음을 위원회의 활동에서 잘 보여주었다.

1) 최장수 위원회였던 만큼 다른 과거사 위원회보다는 많은 강제동원 피해의 진상을 밝히고 피해자 판정을 내렸다. 또한 한국정부가 기왕에 거칠게나마 조사했던 자료와 일본정부로 받은 자료, 그리고 일본 연구자와 시민단체가 오랜 시간에 걸쳐 수집했던 자료와 피해자들이 직접 만들거나 소장했던 방대한 자료들을 한 곳으로 집적하였다. 이들 자료와 명부 분석을 통해 1차적인 진상규명 작업이 가능했던 것이다. 그리고 이를 토대로 피해자들에게 불만족스럽지만 한국정부가 지원금을 주고 추모사업 등을 하는 성과를 냈다.

2) 그러나 위원회가 11년간이나 활동했음에도 해결하지 못한 과제들이 산적해 있다. 추가 진상규명이 요구되는 사람들, 유골문제, 사할린 문제, 원폭피해자 문제, BC급 전범 문제, 야스쿠니합사 문제, 시베리아억류자 문제 등 진상규명과 함께 피해 회복이 되지 못한 문제들이 남아 있다. 추모공간 또한 정비되지 못했다. 일부 피해 실태가 확인된 국내 동원의 문제를 어떻게 다루어야할지는 새로운 과제로 제기되었다. 물론 이러한 문제들의 책임이 위원회에 있다는 것은 아니다. 대부분은 문제 해결에 무성의한 태도를 보인 일본정부와 일본기업에게 있지만, 한국정부와 위원회가 숙제들을 해결하는데 적극적인 노력을 기울이지 않은 것 또한 엄중하게 비판받아야 한다.

(2) 위원회의 핵심적인 활동 중 하나인 진상규명에 초점을 두고 평가하자면, 조사활동이 피해자 판정에만 머물러 있었다는 점을 들 수 있다. 강제동원의 정책과 구조, 시기별 변화와 다양한 형태의 유형 등 실체를 종합적으로 해명하는 일은 손도 대지 못했다. 진상규명의 범주를 매우 협소화시켜 적용한 탓이다. 이러한 문제는 비단 강제동원 문제뿐만 아니라 과거사 위원회 전반에 걸쳐 나타나는 것으로서 그 역사적 기원은 의문사진상규명위원회에서 찾을 수 있다. 의문사진상규명위원회의 특성상 의문사를 당한 개인의 죽음에 진상규명의 초점을 두고 명예회복을 시도했다. 게다가 가해세력의 조직적인 압력과 저항으로 인해 가해 구조까지 접근할 엄두도 내지 못했다. 의문사진상규명을 위해 쏟은 활동가들과 연구자들의 헌신과 저항을 뚫고 진상규명을 힘겹게 해낸 그 업적은 마땅히 존경받아야 한다. 하지만 그러한 경험들이 이후 과거사 위원회에 짙은 그림자를 남긴 점 또한 사실이다.

1) 진상규명이라는 개념에 대한 법적인 감각과 역사적인 감각의 차이도 예상외

에 컸음도 인정해야 할 것이다. 직접적인 인과관계를 중시하는 법적 감각과 구조적 인식을 중시하는 역사적 감각 둘 다 진상규명에 필요한 일이었지만, 대부분의 보고서는 전자에 집중할 수밖에 없었다. 수많은 사안들을 판단해야 한다는 물리적·심리적 압박감이 구조를 시야에 넣어 진상규명에 들어가는 여유를 주지 못했고, 이것이 결국 안이한 선택을 하게 만든 변명의 수단으로 활용되었다. 향후의 조사와 연구는 이 양자의 차이를 인정하고 그 간격을 좁혀가려는 인식과 노력이 필요하다.

2) 위원회가 범한 가장 큰 잘못은 ‘후속조치’를 제대로 만들어내지 못했다는 점이다. 위원회 상설화와 일제강제동원피해자지원재단 설립이라는 서로 허용되지 않는 전략은 참담한 결과를 낳았다. 현실적으로 불가능한 위원회 상설화 추진으로 재단은 일부 사람들의 이해관계 속에서만 추진되어 왜소화되고 법적 안정성조차 제대로 갖추지 못한 채 출범했다. 그 결과 강제동원 문제를 지속적으로 제기하고 ‘사회화’하는 역할을 수행해야 할 재단으로서 기능하지 못했다.

#### 나. 강제동원피해자지원재단의 개선 방향

(1) 과거청산은 진상규명과 피해회복을 시작으로 추모와 기억, 피해의 재발 방지를 위한 제도적 장치 마련, 그리고 교육을 통한 사회화와 인권의식 확대 과정 등을 모두 포괄하고 있다. 그러나 재단은 ‘과거청산의 사회화’라 부를 이러한 후속조치들을 수행할 만한 제도나 인적 구조를 갖고 있지 못하고 있다. 법적 안정성의 미비와 부족한 자원, 전문가 부재 등으로 강제동원역사관이라는 소중한 자산마저 유지하는 수준에 머물게 했다. 가장 결정적인 문제는 위원회가 수집하고 조사한 자료들을 재단은 이관받지 못했다. 방대한 자료의 축적은 있었으나 그것을 시민사회와 학계가 계속 이용할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 못했다. 보수정부가 그러한 이용을 ‘개인정보 보호’라는 만능의 칼을 들이대어 대부분의 과거사 자료를 밀봉시켰기 때문이다. 아무런 사회적 저항 없이 강제동원 문제에도 그것이 그대로 적용되었다.

(2) 앞서 언급한 (가)강제동원인권재단법 제정을 통해 기구와 재정의 안정성을 확보하여 실제로 일 할 수 있는 인력 충원과 피해자·시민사회와의 소통을 적극



추진해야 한다.

## [보론] 해결해야 할 강제동원 문제의 현안들

- 요지 : 불철저한 진상규명과 만족스럽지 못한 위로금, ‘후속조치’의 부재
- 진상규명 : 신고하지 못한 피해자들, 수집하지 않은/못한 피해 자료들(통장, 과거 장 등)
  - 피해회복의 지연 : 사할린 동포, 시베리아 억류자, 피폭 1~2세 문제(진상규명조차 부재) 등
  - 추모시설의 불비 : 천안 망향의 동산 정비(무연고 유골, 위패관, 강제동원 묘역 등)
  - 유골 문제 : 돌아오지 못한 유골, 교섭에 응하지 않는 일본 외무성
  - 기억투쟁 : 유네스코 산업유산을 둘러싼 한일간의 기억투쟁
  - 재단과 역사관 : 법적 근거의 취약함, 빈약한 재정, 조사·연구의 부재, 전문가 없는 역사관, 위원회의 자료 미이관 등

## 1. 군 관련 강제동원 피해 지속 문제

### 가. 피해 구제의 배제·차별 문제

(1) 전후 일본정부는 호적 조항과 국적 조항을 이유로 보상입법에서 구식민지 출신의 군인·군속을 배제하거나 차별 적용하는 정책을 취했고, 사법부도 이를 추인했다. 2012년에 제정된 시베리아억류자 관련 법 역시 재일한국인은 적용에서 제외됨에 따라 일본국가의 편협성을 그대로 드러냈다.

(2) 일본 의회가 2010년 6월 ‘전후강제억류자특별조치법(일명 시베리아특조법)’을 제정하였다. 제2차 세계대전 직후 소련에 의해 시베리아와 몽골 등지에 억류되었던

일본 군인에게 특별급부금을 지급토록 하는 것으로 2010년 현재 생존자 약 7만 명의 ‘일본인’을 대상으로 한 것이다. 대상자들은 억류기간에 따라 25만 엔에서 많게는 150만 엔까지 지급했으며, 국적 조항을 두어 조선인과 중국인은 제외하였다. 러시아 군사기록보존소가 소장한 조선인 포로카드에 따르면 약 3천여 명이 포로로 억류되었다 한다.

### 나. BC급 전범 문제

(1) 일본군이 포로 감시를 구식민지 출신자에게 맡김으로써 전범으로 책임을 묻게 되었다. 한일협정 과정에서 일본국의 요구에 따라 논의 대상에서 배제된 BC급 전범은 복역한 이후에도 명예회복과 보상이 이루어지지 않았음. 한국인 전범자들은 1991년 일본정부를 상대로 재판을 제기했으나 패소. 1999년 최고재판소에서는 「심각하고 막대한 희생 내지 손해를 입었던」 사실을 인정하고 입법부에 문제 해결을 촉구함. 이를 계기로 2008년 특별법(안)을 제출했으나, 심의 없이 폐기되었다.

(2) 위원회가 한 일은 강제동원 피해자라는 결정서 한 장뿐이었다. 전범이 되기까지의 과정과 재판 결과, 수감생활, 그리고 출감 이후의 삶과 권리회복을 위한 투쟁 등에 대한 조사는 하지 못했다.

### 다. 야스쿠니 무단합사 문제

(1) 야스쿠니신사에는 현재 21,000여명의 조선인이 제신(祭神)으로 합사되어 있다. 제신은 ‘전쟁에서 천황을 위해 죽었다고 천황이 인정한 사람’으로 죽어서도 그 영혼이 일본군국주의에 구속받고 있다. 심지어 살아있는 사람까지 제신으로 삼은 야스쿠니신사는 당사자와 유족의 합사 취하 요구를 거부하고 있어 ‘제2차 가해’를 저지르고 있다.

(2) ‘노!합사’ 1차 소송 패소, 2차 추가 소송 진행 중이나 일본 사법부의 판단은 야스쿠니신사의 의견을 그대로 따르고 있어(종교관용론, 수인한도론, 행정서비스론

등으로 유족의 사자추모권 부정) 합사 철회를 기대하기 어렵다. 따라서 야스쿠니 문제를 국제사회에 제기할 필요가 있다. 관련 유족과 시민단체는 2019년에 유엔특별 보고관을 통해 야스쿠니 문제를 유엔에 제기하는 방안을 추진 중이다.

## 2. 유골 문제

### 가. 군안·군속 유골 문제

(1) 유골 공동 조사와 봉환을 위해 민간단체가 수년 간 일본정부와 교섭한 결과 일본정부의 긍정적인 답변을 받아냈다. 2016년 12월 한국 정부에 유골공동조사에 관한 로드맵 작성을 요청했으나 구체화되진 않았다. 문재인 정부가 들어서면서 유골 문제도 진전이 있었다. 강제동원 희생자 유족들의 DNA 채집을 비롯하여 해외 유골 수집에도 지원단의 담당과가 활발하게 움직이고 있다. 그러나 유골 문제에서 가장 중요한 것은 진상규명과 유족 확인이 선행되어야 한다는 점을 놓쳐서는 안 된다.

(2) 2016년 외교부 면담에서 유골 조사와 봉환사업은 지원단 관할 사안이므로 행안부에서 처리하는 것으로 정리된 바 있다. 유골 문제는 외교상의 문제가 있어 행안부와 외교부 공동의 협력이 필요하고, 또한 봉환한 유골의 안치 문제를 위해 보건복지부와도 협력이 필요하다. 천안 망향의 동산을 정비하기 위해 행안부와 보건복지부가 속히 협력해야 한다.

### 나. 노동자 유골 문제

(1) 일본 정부가 기업 책임으로 미룸으로써 민간 차원에서 봉환되고 있어 제대로 진상규명 없이 봉환되는 현상이 발생했다.

(2) 기업이 소장한 강제동원 관련 자료 및 지방자치단체에 소장된 화장 관련 자료 등을 요구하여 일본 NGO와 협력해서 조사를 시작해야 한다.

## 3. 원폭피해자 문제<sup>10</sup>

### 가. 한국정부가 우선적으로 처리해야 하거나 한국정부가 일본정부에 요청할 사안

(1) ‘한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법’<sup>11</sup>에는 한국정부가 원폭피해에 관한 실태조사를 하는 것이 규정되어 있으나 실태조사가 무엇인지에 대한 이해가 부족하다. 한국원폭피해자문제를 해결하기 위해서는 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄으로 조선인 몇 명이 피해를 입었는지를 규명해야 한다.

(2) 헌법재판소의 결정을 실행하기 위해서도 한국정부는 일본정부에 피해 실태를 밝히는 노력을 요청해야 하며, 근본적으로는 한국정부가 일본정부에 대해 ‘한국인이 원폭피해를 입게 된 원인은 일제 식민지 지배에 있었다는 것을 인정해서 사죄하고 배상해야 한다’고 요청해야 한다. 그 전제로서 ‘피해 실태 해명’부터 요청하는 것이 필요하다.

### 나. 한국정부가 북한과 공동으로 추진할 사업 제안

(1) 1945년 8월 6일, 1945년 8월 9일 시점에서 히로시마, 나가사키에서 원자폭탄을 맞은 조선인 숫자와 사망자 숫자 등을 밝히려는 요청을 남북 공동으로 일본정부에 한다.

(2) 남북 원폭피해자의 교류 대회를 열고, 공동 추모제를 시행한다.

<sup>10</sup> 이 문제는 이치바 준코의 의견을 반영해서 정리한 것이다.

<sup>11</sup> 한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법(약칭: 원폭피해자법, 법률 제14225호, 2016.5.29., 제정, 시행 2017.5.30.) “제1조(목적) 이 법은 1945년 8월 6일 일본의 히로시마와 1945년 8월 9일 나가사키에 투하된 원자폭탄에 의하여 피해를 입은 한국인 피해자에 대한 실태를 조사하고 의료에 대한 실질적인 지원을 함으로써 이들에 대한 생존권을 보장하고 인간다운 삶을 영위하도록 하는 것을 목적으로 한다.”  
한국인원자폭탄피해자지원위원회 2017.8.30 첫 회의 개최. 위원 중 역사학자 부재로 실태조사 미흡. 위원회는 보건복지부장관을 위원장으로 하고, 관계부처 공무원, 피해자 대표, 관련 분야(법률, 원자력 피해, 사회복지, 의료) 전문가 및 대한적십자사 임원으로 구성.

(3) 한반도의 비핵화를 바라는 대화를 남북 공동으로 열고, 남과 북의 원폭피해자들을 초대한다.

(4) 공동 사업은 아니나 고려할 사안이 있다. 북쪽 피폭자들은 “의료는 무료로 받을 수 있는데, 북쪽에서는 의약품이 모자라서 일본정부에 대해서 과거청산 문제와 달리 인도적으로 빨리 의약품 지원을 해 달라”는 요청을 그동안 일본정부에 해왔다. 그래서 남북 원폭피해자 복지 증진이란 명목으로 한국정부가 원폭피해자들을 위한 의약품을 북쪽에 보내는 사업을 시작하면 일본정부에도 어느 정도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

#### 다. 원폭 피해자 2세 문제

(1) 2세들은 남·북이나 일본에서도 건강상의 문제가 생기면 피폭으로 인한 유전적인 영향이 아닌가 하는 불안을 안고 생활하고 있다. 2016년 조선피폭자협회가 [일본정부에 송부한 요망서]에도 아래와 같이 적혀 있다.

“우리나라 피폭자 중에 이미 많은 사람들이 피폭 후유증으로 시달리면서 돌아가셨고, 지금 생존자는 70~80세의 고령으로 인생 만년을 보내고 있고 2세, 3세도 유전적인 영향으로 인하여 정신적, 육체적인 고통을 받고 있습니다. 일본정부는 당연히, 수많은 조선인들을 강제연행하고 원폭피해를 입게 한 것에 대하여 철저히 사죄하고 배상하여야 합니다.

당장은 국가배상과는 별도로 우리 피폭자들과 아이들의 원폭증 치료에 필요한 의료시설이나 약품제공 등, 피폭자의 건강유지에 도움이 되는 전제조건이 없는 인도적인 의료지원조치를 강구하여야 할 것입니다.”

(2) 2세 문제도 유전적인 영향이 100% 부정되지 않는 한, 피폭자 1세 문제와 깊은 연관성이 있다. 일본에서 2세들이 일본정부가 아무 대책도 세우지 않은 것을 ‘不作爲’라 주장하며 재판하였다. 이에 일본정부는 의료비 지급을 거부하고 있으나, 무료

검진을 시행하고 있다. 따라서 일본정부에 한국인 2세들에게도 무료 검진할 것을 요구할 수도 있다.

#### 4. 사할린 잔류 조선인 문제<sup>12</sup>

가. 사할린으로 강제동원된 조선인 중 1944년 9,000명이 규슈 등지로 전환배치되어 1945년 8월 일본 패전 당시 남사할린에는 약 43,000명의 조선인이 남아있었다. 이들 중 강제동원된 사람들은 최대 30,000명으로 추산. 이들은 일본 국적이 박탈되어 고향으로 돌아오지 못한 채 버려졌다. 강제동원 피해자이자, 일본 정부의 기민정책으로 인한 피해자이기도 하다.

나. 1990년대부터 영주귀국사업 추진되어 2010년 12월 현재 3,700여 명 귀국하였다. 그러나 귀국대상자와 가족이 다시 떨어져 살아야 하는 등 문제점이 발생하여 대책 마련이 필요하다.

다. 위원회 피해신고 처리현황에 따르면, 2010년 12월 23일 현재 사할린 노무동원 피해신고건으로 집계된 9,473건 중 37.3%는 강제동원 피해자로 확인되었다. 현지사망이 14.9%, 행방불명이 19.4%로 피해자 중 34.3%가 강제동원된 후 귀환하지 못하였다. 남사할린의 경우 다른 지역에 비해 사망과 행방불명 비율이 높은 것은 해방 후 억류조치로 인하여 나타난 결과이다. 사할린 조선인 강제동원 피해 진상규명이 진전되기 위해서는 러시아와 일본 정부의 적극적인 협조가 요망된다.

12 대일항쟁기강제동원피해조사및국의강제동원희생자등지원위원회, 『사할린 강제동원 조선인들의 실태 및 귀환』, 2011.

## 5. 추가 진상규명을 위한 자료 요구 문제

### 가. 일본 유초은행이 소장한 ‘한국인 강제동원 노동자 통장’ 반환 교섭 건

(1) 국제법상 식민지 시기에 통치와 관련해서 생성된 국가문서와 ‘이해관계가 있는’ 문서는 독립된 국가로 이전 또는 복제할 수 있다.(선례로서 1947년 이탈리아와의 강화조약, 2001년 구 유고슬라비아 승계문제에 관한 협정, 1983년 국유재산, 국가문서와 국가채무에 대한 국가승계에 관한 비엔나 조약 등 참조)

(2) 유초은행 소장 한국인 강제동원 노동자 통장은 ‘이해관계가 있는’ 문서로 정부가 일괄 반환 요청할 의무가 있다. 이 일은 추가 진상 규명의 일환으로서도 의미 있으며, 강제동원 피해자·유족에게는 정부의 신뢰도 제고에도 도움이 된다.

### 나. 우편저금

(1) 군인군속의 군사우편저금 기록은 개인의 권리를 확인할 수 있는 자료이어서 일본 정부가 데이터베이스 작업을 하여 종합적으로 정리하고 있다. 따라서 정부 차원에서 외교 협상을 통해 한국인 관련 기록을 일괄적으로 가져와 피해자들의 권리 구제를 위해 노력해야 한다.

### 다. 연금 기록

(1) 일본 후생성에는 한국인들의 연금을 기록한 문서들이 있지만, 개인 정보라는 이유로 여전히 공개하고 있지 않다. 그러나 정부 차원에서 자료 협조를 요청하면 일본 정부로서도 거부할 명분이 없어 제공할 것이므로 이 역시 정부의 노력이 필요하다.(최낙훈 사례)

## 6. 기억·기념사업과 추모사업 문제

### 가. 일본 메이지 산업유산과 강제노동 문제<sup>13</sup>

(1) 2015.7.5 제40차 세계유산위원회, 메이지 일본의 산업혁명 유산:제철·제강, 조선, 석탄산업을 세계 산업유산으로 등재하면서 강제노동을 포함한 ‘전체 역사’를 밝히도록 권고하였다. 민족문제연구소(한국)와 강제동원진상규명네트워크(일본)가 공동으로 국제적인 비판 여론 조성하여 아베의 계획에 차질이 발생하였다.

(2) 2017.7.5 일본정부는 ‘보전상황보고서’를 작성하여 세계유산센터에 제출하였다. ‘보전상황보고서’를 검토함과 더불어 현지를 답사한 결과 일본정부는 세계유산위원회의 ‘권고’를 이행할 의지와 계획이 없음을 확인하였다.

(3) 2018.6.24~7.7 제42차 세계유산위원회에 ‘권고 이행’을 촉구하는 의견서를 한 일 공동으로 제출하고 다음과 같이 요구하였다.

- ① 유네스코 세계유산위원회는 일본정부가 제출한 보전보고서를 위원회의 결정, 국제사회에 밝힌 일본정부의 약속과 유적 해석에 관한 국제기준에 비추어 지속적으로 철저하게 심사하고 모니터링할 것;
- ② 일본정부가 밝힌 현재의 해석전략으로는 ‘역사 전체’를 충실하게 전달할 수 없음을 명확하게 밝힐 것;
- ③ 한국인, 중국인과 연합군 포로들의 강제노동을 산업유산의 ‘역사 전체’에 포함시킬 것;
- ④ ‘메이지 산업혁명유산’이 제2차 세계대전, 즉 아시아와 태평양 지역에서의 침략전쟁에서 수행한 역할을 ‘역사 전체’에 포함하여 제시할 것;
- ⑤ 일본정부의 해석전략 사업의 투명성을 확보하고, 강제동원 관련 민간단체들과 전문가들의 참여를 확보할 것;
- ⑥ 일본정부가 세계유산위원회의 결정과 일본정부의 약속을 이행하기 위해 필요

13 『일본메이지 산업혁명 유산 해석전략 연구』(2017년 12월, 유네스코한국위원회, 연구책임 김민철).

한 구체적인 조치들을 국제기준에 부합하게 취하도록 촉구할 것.

(4) 한국정부에도 다음 두 가지를 요구하였다.

- ① 한국정부는 유네스코세계위원회 회원국을 상대로 ‘보전상황보고서’가 갖고 있는 문제점을 적극 알리는 외교적 노력을 다해 문제를 개선하도록 할 것;
- ② 일본정부가 도쿄에 설립하려는 ‘정보센터’에 한일 민관 공동으로 강제노동 등 ‘역사 전체’를 밝히고 보존하는 사업을 제안할 것.

#### 나. 천안 망향의 동산 정비 사업<sup>14</sup>

(1) 조성 경위 : “과거 일본 제국주의의 침략으로 고국을 떠나 망국의 서러움과 갖은 고난 속에서 고향을 그리며 숨진 재일동포를 비롯한 해외동포들의 안식을 위해 세워진 곳”으로서 특히 “일제강점기 본인의 의사와 무관하게 강제동원된 해외동포들의 귀향의 염을 실현하는 장소이자, 후손들에게 구구전상실의 아픔과 교훈을 일깨워 주는 역사적 장소로 해외 동포를 향한 우리 국민의 동포애가 살아 숨 쉬는 장소”

(2) 현황 : 해외동포와 강제동원 피해자(일본군위안부 포함)들의 묘와 봉안당에 안장·안치되어 있고, 무연고 유골도 합장 형식으로 안장·안치되어 있다. 이들을 추모하기 위한 합동위령제와 개별위령제가 치러지고 있으며, 일본군‘위안부’ 피해자와 관련해서 2017년 12월 12일 ‘일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률’의 개정으로 매년 8월 14일이 ‘일본군위안부 피해자 기림의 날’이 정해지고, 그에 따른 추모비 제막식 등의 행사가 망향의 동산에서 거행될 예정이다. 따라서 망향의 동산이 강제동원 피해자들을 위한 묘소로서 위령, 추모, 기념 등 각종 사업의 중심적인 공간으로서 기능하고 있다.

(3) 강제동원 피해자 묘역 조성 방안

- 1) ‘국립’ 강제동원 피해자 묘역이라는 점을 부각하여 구역을 표시하고 명명함으로써 최소한의 재정으로 상징적인 효과를 낼 수 있는 정책이라 할 수 있다.
- 2) 행정안전부가 망향의 동산으로부터 임대한 봉안당(위패를 임시로 안치)의 관리권 조정
- 3) 강제동원 피해자 전체를 추모하는 기념물 조성(일본군위안부 추모비만 있다는 것은 다른 피해자 유족들에게 소외감을 불러일으키는 일임)

#### 다. 용산역 앞 공원내 강제동원 기념물 조성 사업

(1) 용산역이 강제동원 피해자들이 동원지로 출발하기 위해 모였던 핵심적인 집결지였던 만큼 역사성과 상징성은 매우 크다. 국가 차원에서 강제동원 피해자들을 추모하는 상징적인 기념물을 조성하는 일은 반드시 필요하며, 용산역 앞의 공원이 적격지라 할 수 있다.

(2) 민간에서 만든 용산역 앞 강제징용노동자상을 공원 내로 이전하여 현재의 갈등을 해소하는 것도 필요하다.

14 조시현, 「국립망향의 동산 봉안당 관련 문제 검토」(2018.7.4) 참조.

[ 토론 ]

## 강제동원 사건의 인권적 관점에 대한 논의

\* 별첨 자료 참조

자료 1

직장갑질 119

---

# 회사에 불만 많으시죠?

직장갑질119 소개 및 법 시행 후 직장의 변화

---

2019. 12.



**직장갑질119**

- 1 -

## 1. 직장갑질119는?

- ☐ 직장인들이 겪는 직장 갑질에 대해 함께 인식하고 해결하고자, 2017.11.1. 출범한 민간공익단체

## ① 카카오톡 오픈채팅 직장갑질119

- 카카오톡에서 '직장갑질119' 검색 or 인터넷 주소창 gabjil119.com 입력
- 상담운영 ▲월-금 : 10:30-21시 ▲토 : 10:30-13시 ▲일,공휴일 휴무

## ② 이메일 : gabjil119@gmail.com, 4일 이내 답변을 원칙으로 함.

- ☐ 상담건수 : 1일 평균 62건, 1년간 22,810건 (2017.11.01 - 2018.10.31.)

## 2. 직장갑질119가 만든 변화

- ☐ 한림성심병원 장기자랑 공론화 및 온라인 모임 결성 ⇨ 노조 설립 및 갑질 해결
- ☐ 방송계 '상품권페이' 공론화 · 온라인 모임 ⇨ 방송스태프노조 설립, 상품권페이 중단
- ☐ 상여금 축소 · 식대 삭감 등 최저임금 쫓수 폭로 및 공론화(2018.1.)
- ☐ 대한민국 최초 직장갑질 지표 개발 및 지수 발표(2018.11. / 2019.10.)
- ☐ 직장내 괴롭힘 금지법 공론화 및 통과 촉구 ⇨ 괴롭힘 금지법 통과(2018.12.27.)
- ☐ 탄력적 근로시간제 대응 근로자대표 허구성, 문제점 공론화
- ☐ 대한민국 최초 직장갑질 감수성(본인의 감수성 측정) 지표 개발(2019.7.)
- ☐ 온라인 업종별모임 운영으로 공론화 및 노조 가입 등 집단적 해결 모색
- 현재 9개 온라인모임 운영 중 (▲한림성심병원모임 ▲병원 간호사·직원 모임 ▲보육교사모임 ▲방송계갑질119 ▲반월시화공단 노동권리모임 ▲대학원생 119 ▲콜센터119 ▲사회복지119 ▲시설관리119)

## 3. 직장인들의 직장갑질119 추천사

## 〈 오픈채팅방 닉네임 [PT]님 〉

제 사건을 000 스태프님께서 처음에 근로계약서 작성때부터 꼼꼼히 챙겨주셨어요. 덕분에 안전벨트 메고 완주했습니다. 가장 지치는 목요일... 카톡 열어놓고 곁에 계셔주는 모습만으로 견디고 또 견딜 수 있었던 시간 잊지않겠습니다.

## 〈 오픈채팅방 닉네임 [키키]님 〉

그동안 감사했습니다. 몇 개월간 부당하고 구제신청 준비하면서 궁금한점, 주의해야할 점 많이 알려주셔서 증거를 최대한 잘 모아서 구제신청 잘 진행할 수 있었고, 결과적으로 인정 받았습니다.

## 〈 이메일 주소 S\*\*\*\*\*@\*\*\*\*\*.com 〉

안녕하세요. 변호사님. 매일매일 답변을 기다렸는데 답메일이없어서. '너같은 인간은 당해도싸다'라고 생각하진줄알고. 답메일이 없는줄알았습니다. 오늘 메일이 온것을 보고 참찬 울었습니다. 농약까지 사두고 아이에게 먹이고 저도 먹을생각으로 하루하루 버티고있습니다  
변호사님. 메일답변주셔서 감사합니다.. 다음답변메일을 받을때까지 제가 버틸지 모르겠습니다.. 지금 저는 어떻게 당장해야할지를 모르겠습니다. 당시상황을 메모하고 나열해두었습니다.

## 〈 이메일 주소 W\*\*\*\*\*@\*\*\*\*\*.com 〉

변호사님덕분에 용기를 얻었 습니다. 진심으로 감사드립니다. 고맙습니다. 가사도우미는 아직 근로기준법적용이 안되고 있더라고요. 제가 평소에 말없이 일만하다보니 바보로 보여서 함부로 갑질해도 모르는사람 인줄 알았나봅니다. 아직 다해결된게 아니지만 싸우겠습니다. 감사드립니다. 변호사님의 진심 담긴 답장에 용기를 낼수 있었습니다. 고맙습니다.

## 〈 이메일 주소 Q\*\*\*@\*\*\*\*\*.com 〉

살면서 이렇게 진심어린 답변은 처음 받아봅니다. 너무 괴로워 여기저기 인터넷을 뒤져 사무장 및 노무사님들과도 통화를 해봤습니다. 민원도 넣어봤으나 오히려 더욱 괴로움만 심화된 기억이 있습니다. 모든 노력이 물거품이고 혼자 감당해야할 수밖에 없다고 생각하고 있었습니다. 민간기구에 민원넣어봤자 그것도 이메일로 보내봤자 할 수 있는게 뭘 얼마나 있겠나 하는 생각을 가지고 있었습니다. 그런데 이렇게 답변을 상세히 자세히 해주시니 너무 감사하고 가해자 고발은 시작도 안했는데 상처가 일부 치유된듯합니다. 이메일에 나와 있는 글을 읽고 어떻게 딱 하면된다고 꼭 집어서 답변할 수 없다는 사실은 너무도 당연합니다. 그것으로 미안하실 필요없습니다. 제가 처한 여러 가지 다른 상황을 가정하시고 그에 따라 다양한 대응방법을 제시해주신 이 답변이 최고의 답변이라고 생각합니다. 거짓말, 사기,갑질이 만연한 이 사회에 빛과 소금이 되어주시는 000님과 갑질119스태프들의 앞날에 건강과 보람,행복이 가득하길 기원합니다.

## 〈 이메일 주소 S\*\*\*\*\*@\*\*\*\*\*.com 〉

답변 감사합니다. 큰 힘이 되네요. 법률적인 근거와 그에 따른 처벌수위까지 자세하게 상담해주셔서 제가 앞으로 어떻게 대응해야될지 감을 잡을수 있게 되었네요.  
무엇보다 이런 상담을 받을수 있는 곳이 있다는 사실만으로도 앞으로 또 갑질을 당하면 예전처럼 당하기만 하기보다는 정당한 제 권리를 찾기위해 한번쯤 싸워봐야겠다는 생각이 들게하는 힘이 되네요. 바쁘신 와중에도 밤늦게까지 답변을 주신 변호사님, 답변이 늦는다고 좀 투정을 부렸는데 친절하게 응해주신 스태프님 감사합니다. 수고하세요.



## 1. 직장갑질 지수 변화

- 직장갑질119는 2018년과 2019년에 직장인 1,000명을 대상으로 우리 회사의 갑질 정도가 어느 정도인지를 측정하는 **직장갑질 지수\*** 조사를 실시함
- 직장갑질 지수는 입사에서 퇴사까지 직장에서 겪을 수 있는 불합리한 처우에 대한 41개 문항의 지표로 회사의 갑질 수준을 숫자화 한 것으로 **0점에 가까울수록 갑질이 없고, 점수가 높을수록 갑질이 심하다는 의미**
- **2019년 직장갑질지수는 30.5점으로, 2018년 35.0점에 비해 4.5점 감소** 법 제정과 시행을 전후해 유의미한 변화가 있음.
- 문항별로 볼 때 **모욕, 회식강요, 폭언, 반성강요, 성희롱 등이 많이 줄었음**

	지표	2018	2019	비교
1	다른 사람들 앞이나 온라인상에서 모욕감을 주는 언행을 한다	42.0	29.9	▼12.1
2	회사에서 원하지 않는 회식문화(음주, 노래방 등)을 강요한다	40.2	30.3	▼9.9
3	상사가 업무를 지시하면서 위협적인 말이나 폭언, 협박을 한다	33.8	23.6	▼9.8
4	회사에서 부당한 경위서나 반성문 등을 쓰도록 한다	30.6	20.9	▼9.7
5	상사가 성희롱이나 성추행을 한다	26.3	17.9	▼9.4

- 사업장 규모별로 봤을 때 2018년 대기업이 민간중소영세기업에 대해 갑질 지수가 높아 갑질이 더 심각한 것으로 분석되었는데 2019년에는 역전되어 민간대기업 갑질 지수가 낮아짐

영역	구분	점수		차이
		2018년	2019년	
사업장 구분	민간 대기업	37.5	30.6	▼6.9
	공공부문	35.6	26.0	▼9.6
	민간중소영세기업	28.4	31.4	▲3.0

- 공공부문의 경우 예년에 비해 갑질지수가 9.6점이나 감소했는데 이는 **직장 내 괴롭힘 금지법 시행 후 사내규정 정비, 교육 실시 등의 여부와 긴밀한 관련이 있는 것으로 분석됨.**

## 2. 법에 대한 인식, 괴롭힘 인식 변화

- 직장갑질119는 2019년 10월 직장인 1,000명을 대상으로 직장 내 괴롭힘 금지법 인식, 법 시행 후 변화 등에 대한 설문조사를 진행한 바 있음
- 법 시행 이후 **직장 내 괴롭힘 금지법을 알고 있다는 응답은 72.2%**. 법 시행에 대한 인지도가 두 배 이상(2.16배) 늘어남.
- 직장갑질119가 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 직전인 2019년 6월 조사한 설문조사에 따르면 ‘직장내 괴롭힘 금지법’ 시행을 알고 있다는 응답은 33.4%였음.

	직장유형별										
	국내 대기업	국내 중견 기업	국내 중소기업	외국계 대기업	외국계 중견 기업	행정부 처 및 지자체	공공 기관	교육 기관	영세 개인 사업자	협회 직능단체기타 조직	기타
변화가 없다	61.4	63.3	64.9	30.0	83.3	51.3	50.7	53.2	65.5	54.3	50.0
줄어들었다	38.6	36.7	35.1	70.0	16.7	48.7	49.3	46.8	34.5	45.7	50.0

- 직장인 **열 명 중 4명, 법 시행 후 괴롭힘이 줄었다고 응답**
- 법 시행 후 직장 내 괴롭힘이 줄었다는 응답은 39.2%, ‘변화가 없다’는 60.8%
- 법 시행 전후 교육 경험을 묻는 문항에서 **교육을 받았다는 응답이 31.2%**, 교육을 받은 적 없다는 응답이 68.8%로 **직장인 2/3 이상이 교육을 받지 못한 것으로** 나타남.
- 직장갑질 예방 교육은 공공기관(59.7%), 국내 대기업(46.4%), 국내 중견기업(32.3%), 국내 중소기업(22.2%), 영세 개인 사업자(10.1%)순
- ‘직장 내 괴롭힘’으로부터 ‘안전하다’고 **생각한다는 응답이 70.9%** 수준으로 높게 나타났으며, 비정규직(68.8%), 영세 개인 사업자(64.7%)에서 낮게 나타났고, 공공기관(88.1%)에서 높게 나타났음
- 직장 내 괴롭힘에 대응하기 위해 같은 업종(직업)별로 온라인모임이 만들어진다면 가입할 의향이 있느냐는 질문에 대해서도 ‘있다’가 36.8%로 ‘없다’(24.7%)보다 높게 나타났습니다. **노동조합 또는 온라인모임을 통해 직장갑질을 해결하고 싶다는 직장인들의 의지 확인됨**

## 1. 정기(CMS)후원회원 신청

- ☐ 온라인신청 : [bit.ly/gabjil119](http://bit.ly/gabjil119) 에서 신청 가능 (소요시간 2분)
- ☐ 직접작성 : 별첨된 후원회원 가입신청서를 작성한 후 작성한 가입신청서를 사진으로 찍어 [gabjil119@gmail.com](mailto:gabjil119@gmail.com) 으로 발송
- ☐ 정기후원자 분들은 직장갑질119 블로그에 주기적으로 업로드 중
- ☐ 현재 기부금 영수증 발행은 어려우며, 해결을 위해 등록단체 전환을 추진 중

**2. 일시 후원 : 농협 010-119-119-1199 직장갑질119**

[illegible]

## 자료 2

고 김용균 재단

고 김용균 죽음이 헛되지 않도록 하겠다는 그 약속은 '우리의 목숨'이다.



◆고 김용균 노동자 사망사고에 대한 정부 약속 미이행 자료 - 정규직 전환 관련

1. 발전소 비정규직 정규직 전환

	연료환경설비운전	경상정비
정부 입장	별도의 공공기관 설립	전환 제외
민주노총 공공운수노조 입장	직접고용(김용균특조위권고안)	KPS로 재공영화(김용균특조위권고안)
김용균 특조위 권고	직접고용	KPS로 재공영화
국가인권위원회 권고	직접고용	직접고용

2. 김용균 특조위 권고안과 이행책임

\* 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 권고안

개선권고 및 이행방안

권고1. 노동안전을 위한 연료환경설비운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화

[세부권고안]

① 연료환경설비 운전업무는 각 발전사로 통합운영하고, 해당 노동자를 직접고용 한다.

② 경상정비업무는 한전KPS로 재공영화하고, 이에 따라 민간정비회사 소속 노동자를 한전KPS가 직접고용한다.

③ 연료환경설비 운전업무를 각 발전사로 통합운영하는 것과 경상정비업무를 한전KPS로 재공영화하는 것에는 2차 하청 업무(상시지속적 업무)까지 포함한다. 따라서 2차 하청 노동자까지 포함해서 직접고용한다.

④ 1, 2차 하청 노동자를 발전사 및 한전KPS로 직접고용할 경우 노동자 간의 불합리한 위계와 차별이 발생하지 않도록 기존 직제로 편입시킨다.

1) 김용균 특조위 권고안 이행책임

(1) 문재인 대통령의 약속(2018년 12월 17일 수석비서관회의 발언 및 지시사항)

태안화력발전소에 입사한 지 석 달도 안 된 스물네 살 청년이 참담한 사고로 세상을 떠났습니다. 희망을 펼쳐보지도 못한 채 명연한 고 김용균 씨의 명복을 빕니다. 자식을 가슴에 묻어야 하는 아픔으로 망연자실하고 계실 부모님께 가장 깊은 애도의 뜻을 표합니다. 동료들께도 심심한 위로의 말씀을 드립니다. 부모님이 사 준 새양복을 입고 웃는 모습, 손 팻말을 든 사진, 남겨진 컵라면이 우리 국민 모두의 마음을 아프게 했습니다. **취임 초부터 국민의 생명과 안전을 우선시 하는 것을 무엇보다 강조해 왔음에도 이러한 사고가 계속 되는 것은 심각한 문제입니다. (중략) 최근 산재 사망의 공통된 특징이 주로 하청 노동자이고 비정규직 노동자라는 사실입니다. 원가 절감을 이유로 노동자의 안전을 책임져야 할 사용자 이무까지 바깥에 떠넘기는 위험의 외주화 현상이 멈추지 않고 있습니다. 고용노동부와 산업부 등 관계부처는 다시는 이런 일이 발생하지 않도록 이번 사고의 원인을 철저히 조사하되 국민들이 조사 결과를 신뢰할 수 있도록 유족 측이 조사과정에 참여하도록 하는 방안을 강구**하기 바랍니다. (중략) **우리 정부는 비정규직의 정규직화를 국정과제로 추진해왔습니다. 그간 성과가 있었지만 사각지대를 다시 한 번 점검하고 노사, 또 유관 기관 등과 머리를 맞대고 해결방안을 마련하길 당부**합니다.

※ 유족측이 조사과정에 참여하는 방안 강구 지시: 이에 따라서 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(김용균 특조위) 구성되었음.

※ 발전사 경상정비 업무는 정규직 전환 논의조차 되지 않은 상황이었음. 김용균 대책 이후 정규직 전환 노사 전 협의체 구성되었으나 정부와 여당은 정규직 전환 대상으로 보지 않음. 사각지대 해소하라는 대통령의 지시는 무용지물이 되었음.

(2) 김용균 특조위 구성과 재발방지 대책(2019.2.5.)

더불어민주당  
2019. 02. 05

故김용균 노동자 사망 후속대책 당·정 발표문

당정은 태안 화력발전소 노동자 故 김용균 군과 유족에게 다시 한번 깊은 애도와 함께 진심어린 사과를 드립니다. 김용균 군의 죽음을 끝으로 위험을 하청업체에 전가하는 관행을 바로잡고, 국민의 생명과 안전을 지키는 안전한 일터를 만들기 위해 다음과 같이 발표합니다.

1. 석탄발전소 특별노동안전조사위원회(진상규명위원회)를 조속히 구성·운영하여 사고가 발생한 구조적 원인을 조사하여 재발방지 및 구조적·근본적 개선방안을 마련, 시행한다.

3. 국가인권위원회 권고안과 이행책임

\* 국가인권위원회 권고안 발표(2019년 11월 5일 발표)

국 가 인 권 위 원 회  
상 임 위 원 회  
결 정

제 목 강원고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고

주 문

국가인권위원회는 강원고용노동자의 생명·안전과 기본적인 노동인권 증진을 위해, 고용노동부장관에게 다음과 같이 권고한다.

1. 위험의 외주화로부터 노동자의 생명과 안전을 보장하기 위해,

가. 산업구조의 변화 및 각 산업별 특수성, 작업장·작업환경·도구·기계·설비·작업공정 등 관련 위험요소 및 다양한 요인을 고려하여, 「산업안전보건법」에 따라 조급이 금지되는 유해·위험작업의 범위를 확대하기 바란다. 생명·안전과 직접 관련되는 업무를 구체화하고, 직접고용원칙에 따라 외주화가 제한되는 생명·안전업무의 기준을 마련하기 바란다.

나. 현·하청 통합관리제도 적용범위 확대 등을 통해 외주화 유망요인을 최소화하고, 산업재해 발생에 대한 명확한 처벌과 지도·감독을 통해 산업재해 예방기능을 강화하는 방안을 마련하기 바란다.

2019. 11. 5. 제 2019. 0000 호



### 3) 생명·안전업무의 구체화 및 직접고용원칙 적용 필요성

노동현장을 비롯한 생활 곳곳에서 대형사고가 발생함에 따라 생명존중 및 안전에 대한 국민적 공감대가 확산되었고, 인명사고의 원인 중 하나로 외주화 문제가 지적되면서, 생명·안전에 관련된 업무일 경우에는 외주화를 제한하고 직접고용 전환에 대한 사회적 공감대가 확산되고 있다.

이와 관련하여 정부는 2017. 7. 20. 「공공부문 비정규직 노동자 정규직 전환

가이드라인」을 통해 “생명·안전업무의 직접고용원칙”을 제시했는데, 이와 관련하여 대통령직속 일자리위원회 연구용역인 「비정규직 사용제한이 필요한 생명·안전업무의 범위 등에 대한 연구」(2017)에 따르면, 「노동조합 및 노동관계 조정법」에 따른 필수유지업무, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」에 따른 파견 금지대상업무, 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 재난관리·안전관리업무, 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보처리 관련 업무가 생명·안전업무로 제시된다.

#### 1) 국가인권위원회가 언급한 <비정규직 사용제한이 필요한 생명안전업무의 범위 등에 관한 연구>

표 9. 비정규직 사용금지 생명·안전업무에 대한 델파이 조사결과 (총 합계점수)

번호	직종	점수*	순위
1	【공중보건】 인간, 동식물과 관련된 방역, 감염관리업무	85.9	3
2	【공중보건】 열수, 수도 시설의 운영과 관리업무	79.0	8
3	【의료】 응급의료업무, 중환자치료, 분만, 수술, 투석 등의 업무와 이를 지원 하는 업무	82.2	6
4	【의료】 혈액 제제의 제조, 관리, 수송업무	75.7	11
5	【재난관리】 재난 관리와 긴급 구조 업무	91.1	1
6	【원자력 및 발전】 원자력을 포함한 발전 설비의 운전 업무	86.5	2
7	【원자력 및 발전】 원자력 설비의 관제, 운영, 정비 및 안전과 보안업무	83.8	5
8	【원자력 및 발전】 발전설비 관제, 운영, 정비 및 안전과 보안업무	75.7	12
9	【가스 및 석유】 연수, 제조, 저장, 공급 업무와 정비 및 안전관리 업무	72.5	16
10	【정보】 개인정보의 취급과 보호업무	71.6	17
11	【통신】 통신망 관리와 운영, 수리업무	71.1	18
12	【공공시설】 공공이용시설, 공공교통시설의 안전업무	85.4	4
13	【운수】 도로유지와 관리업무	62.1	20
14	【운수】 선박안전과 관련된 업무(항해, 운항, 통신, 기관, 승무, 안전관리 등)	76.9	10
15	【운수】 여객차 운전 업무	77.5	9
16	【운수】 철도 차량, 선로, 통신 및 신호설비의 유지, 관리, 보수, 정비업무	80.6	7
17	【항공】 관제업무	73.9	15
18	【항공】 탑승수속, 보안관련 업무	65.9	19
19	【항공】 항공기 조종 업무	75.4	13
20	【항공】 항공기 및 항공시설, 관련 설비의 운영, 유지, 정비, 보수업무	75.0	14

\* 델파이 조사에서 700점 만점을 가진 총점들 100점 만점으로 환산한 값임

#### 2) 노동조합 및 노동관계조정법 상의 필수유지업무(전기사업 부문)

##### 4. 전기사업의 필수유지업무

##### 가. 발전부문의 필수유지업무

##### 1) 발전설비의 운전(운전을 위한 기술지원을 포함한다) 업무

##### 2) 발전설비의 점검 및 정비(정비를 위한 기술·행정지원은 제외한다) 업무와 안전관리 업무

#### 3) 국가인권위원회 권고안 수용에 대한 문제인 대통령 지시 사항(2017. 5. 25)

국가인권위원회의 위상을 높이고 인권위 특별보고를 정례적으로 청취, 인권위 권고를 무시하거나 무늬만 수용하는 것을 근절하라 (조국 당시 민정수석 대통령 지시 사항 발표)

#### 4. 민주노총 공공운수노조 발전 비정규직 연대회의 입장

- 고 김용균 노동자 사망사고에 대해서 ① 문제인 대통령은 유족측이 참여하도록 하여 진상을 철저하게 조사하라고 지시했으며, ② 정부와 여당은 고 김용균 노동자 사망사고 후속대책으로 당정은 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회를 구성하여 사고가 발생한 구조적 원인을 조사하여 재발방지 및 구조적·근본적 개선방안을 마련, 시행한다고 발표했다.

- 이에 따라서 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회는 사고의 근본적인 원인을 '외주화가 위험을 일상화, 구조화했다'는 결론을 내리고 연료환경설비운전의 직접고용과 경상정비의 한전 KPS로의 재공영화를 발표했다.

- 이는 국가인권위원회가 발표한 <간접고용 노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고안>과 동일한 결론임.

- 2017년 7월 20일 정부가 발표한 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인, 2019년 8월 19일에 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 권고안, 2019년 11월 5일 발표한 국가인권위원회 <간접고용 노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고안> 모두 정부가 발표한 내용임.

- 그러나 정부와 여당은 연료환경설비운전은 특정 하청업체(한전산업개발)를 공기업으로 지정하는 방안으로 정규직 전환을 하고자 하나 한전산업개발은 참고자료②에서 보듯이 지금까지 원청에서 받은 직접노무비를 노동자들에게 전액 지급하지 않은 업체임. 노동자들의 안전만이 아니라 해당 업체가 공공기관으로 지정될 수 있는 자격을 가진 업체가 아니라는 점이 드러남. 따라서 발전소 연료환경설비운전의 직접고용과 경상정비의 한전KPS로의 재공영화를 문제인 정부는 즉각 이행해야 함.

◆ 고 김용균 노동자 사망사고에 대한 정부 약속 미이행 자료 - 노무비 삭감 없는 지급 관련

1. 발전소 연료환경설비운전·경상정비 업체의 직접노무비 미지급과 지급 방안 마련 약속

1) 고 김용균 노동자 직접노무비 미지급 사례 확인에 따른 정부·여당 발표(2019.2.5.)

\* 2019년 2월 5일, 정부와 여당이 발표한 고 김용균 노동자 사망사고 후속대책 세부브리핑 자료

당·정 발표문 세부 브리핑

4. 근로자에게 노무비가 삭감 없이 지급되도록 개편한다. ('17.12월 건설산업 일자리 개선대책을 참조한다.)

2. 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(김용균 특조위) 노무비 미지급에 대한 조사결과와 권고

1) 조사결과

노무비 착복(금액, 비율)

발전소	공사명	노무비 정산금액	실인건비 추정 (착복금액)	정산금액대비 인건비지급률 (착복률)
동서당진 (일진파워)	2018년보일러설비 경상정비	2,322,512,892	1,293,387,244 (1,029,125,648)	55.7% (44.3%)
동서당진 (금화PSC)	2018년 1호기 보일러, 터빈경상정비	2,514,280,242	1,383,798,814 (1,130,481,427)	55.0% (45%)
남부하동 (일진파워)	17년. 11월~18년 10월 보일러설비경상정비	11,707,863,971	6,801,178,846 (4,906,685,125)	58.1% (41.9%)
남부하동 (HPS)	2018년 터빈, 보일러 경상정비	7,034,987,413	4,299,448,397 (2,735,539,016)	61.1% (38.9%)
서부태안 (한산)	2018년1~8호기 석탄취급설비경상정비	6,250,204,045	2,986,444,667 (3,263,759,378)	47.8% (52.2%)

권고2. 노무비 착복 금지와 입찰제도 개선

[권고 필요성]

- 현재의 도급계약방식으로는 구조적으로 노동자의 적정임금이 보장되기 어려움.
- 첫째, 도급비 설계가격인 예정가격 전체 금액에 낙찰율을 적용해서 가격우선순위를 결정하다보니 결과적으로 설계시 노무비(시중노임단가)에도 낙찰율이 적용되기 때문임. 둘째, 도급계약이 체결되더라도 계약서 상 직접노무비 지출에 대해서는 관리감독이 이뤄지지 않기 때문임. 경상정비 공사계약에 따른 직접노무비 중 실제로 노동자에게 지급된 것은 47~61% 수준으로 추정됨. 인건비로 지급되지 않은 노무비는 상당부분 기업이윤으로 착복된 것임.
- 따라서 도급비 중 직접노무비에 대해서는 낙찰율을 적용하지 않고 시중노임이 적용될 수 있도록 해야 하며, 노무비 집행에 대해 관리감독을 강화해야 함.

[세부 권고안]

- ① 도급으로 사업을 운영할 경우 하청노동자의 적정임금이 보장될 수 있도록 입찰계약시 직접노무비에는 낙찰율을 적용하지 않아야 한다.
- ② 도급계약서 상 직접노무비가 노동자에게 중간착복 없이 전액 지급될 수 있도록 관리방안이 마련되어야 한다.

3. 민주노총 공공운수노조 발전 비정규직 연대회의 입장

- 고 김용균 노동자 산재사망사고 이후 발전소 비정규직 노동자의 노동조건이 만 천하에 공개됨. 위험한 작업 환경 외에도 노무비에 대한 중간 착복이 보도된 바 있음.
- 이에 정부와 여당은 노무비가 삭감되지 않도록 하겠다고 발표(2019년 2월 5일)했으나 발표 11개월이 지나도록 발전소의 연료환경설비운전과 경상정비 업체는 원청인 발전사로부터 받은 직접노무비를 노동자들에게 전액 지급하지 않고 있음.
- 정부와 여당은 이 문제를 해결하기 위해서 발전사와 하청업체간의 자율적인 협약을 통해서 해결한다고는 하지만 해당 당사자인 노동자들은 정작 이 논의에서 빠져 있음.
- 아울러 현재 발전사가 하청업체에게 지급하고 있는 노무비를 감안한다면 추가 비용 없이 직접고용 정규직 전환과 노동자들의 처우개선이 가능하며 정규직 전환이 마무리되기 전이라도 더 이상 국민이 낸 전기요금(준조세)으로 하청업체에게 부당하게 돈을 낭비할 필요가 없음.

◆ 고 김용균 노동자 사망사고에 대한 정부 약속 미이행 자료 - 1급 발암물질 대책 관련

□ 1급 발암물질 '결정형유리규산, 산업안전보건법상 작업환경측정 대상인데도 누락! 작업환경측정 관련 법 위반!

- 대안화력발전소 故김용균 사망사고를 계기로 발족된 특별조사위원회(이하 특조위)는 발전소 현장조사를 통해 석탄을 취급하는 노동자들이 발암물질 등에 노출될 수 있음을 확인바 있음.
  - 석탄회 찌꺼기 처리 작업 중 공기 중에 있는 결정형유리규산(1급 발암물질)을 측정된 결과, 기준치인  $m^3$ 당 0.05mg 보다 8~16배 초과하는 높은 수준으로 측정됨.(\*회찌꺼기 처리작업 컨베이어 슈트 상부 측정 수치/ 특조위 결과보고서, 2019)
  - 이 정도의 농도 수준은 국내 석탄 광업(0.14  $mg/m^3$ ), 비금속 광물제품 제조업(0.111  $mg/m^3$ ), 도자기 및 기타 요업 제품 제조업(0.108  $mg/m^3$ ), 토목건설업(0.098  $mg/m^3$ )보다 높은 농도 수준임.

- 결정형유리규산은 산업안전보건법상 작업환경측정 대상 유해인자임에도 그 동안 측정대상에서 누락시켜왔음.
  - 산업안전보건법 시행규칙 제93조제1항에 따라 작업환경측정 대상 유해인자에는 '광물성분진', 그 중에서도 결정형 규산(석영, 크리스토팔라이트, 트리디마이트)이 포함되어 있어 광물성분진이 많이 발생하는 석탄작업의 경우 여지없이 측정항목에 포함했어야함. ⇒ **명백한 범위만 사항 (노동부 작업측정기관에 대한 감독 필요)**
  - 또한 작업환경측정자(위탁업체)는 MSDS, 현장점검 등 충분한 예비조사를 거쳐 측정대상, 측정시기 및 장소 등 측정계획을 수립하는데 이를 부실하게 수행했으며, 발전사도 이에 대해 방관.

산업안전보건법 시행규칙(별표11의5)
작업환경측정 대상 유해인자
3. 분진(7종)
가. 광물성 분진(Mineral dust)
1) 규산(Silica)
가) 석영(Quartz)
나) 크리스토팔라이트(Cristobalite)
다) 트리디마이트(Trydimite)

- 2017년 이후 일부 발전소에서 측정하기 시작했으나 석탄 컨베이어 주변, 회정제공장, 보일러 노내 등 석탄 및 회 분진이 발생하는 주요공정 및 장소는 측정하지 않은 부실측정임. (\*특조위 지적사항)

<발전사별 결정형유리규산 측정시기 및 측정 장소>

	측정 시작시기	측정장소
동서발전	18년 9월	석탄 취급 설비
서부발전	18년 3월	석탄 취급 설비
남동발전	17년	연료분석실
남부발전	하동사업소: 19년 상반기 삼척사업소: 17년	연료분석실
중부발전	보령본부: 18년 상반기 신보령본부 17년 8월	석탄 취급 설비

□ 석탄재에 결정형유리규산 다량 함유 사실 인지하고도 방관, 유해물질 관리 시스템 '전무'

- 석탄발전소에서 가장 문제되는 유해물질은 석탄이나 타고 남은 석탄재(ash)에 함유된 결정형 유리규산으로 국제암연구소(1997)에서 발표한 1급 발암물질임.
- 석탄을 처음 수입할 때 첨부되는 입탄성적서(COA)에는 석탄재에 결정형유리규산이 함유량을 표기되어 있을 뿐만 아니라 수입산 석탄에 대해서 자체 검수분석을 통해 결정형유리규산(Sio2)의 함량도 직접 전산입력 해 오고 있어 이미 석탄 내 발암물질을 함유하고 있음을 인지하였음.
- 유연탄의 물질안전보건자료(MSDS)에도 석탄의 열량과 수입국에 따라 다소 차이가 있지만 결정형유리규산이 존재하며, 발암성 물질로 장기적이고 지속적인 노출은 장기에 손상을 줄 수 있다고 경고하고 있음.

입탄성적서(COA)에 석탄 회성분 분석(호주산 유연탄)

결정형유리규산(SIO2) 시스템 입력 관리(발전사)

석탄회 분석 데이터

항차	항종	원산지	입고일자	입하량 (Ton)	회성분(Wt%, 건조)
18-001	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-002	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-003	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-004	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-005	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-006	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-007	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-008	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-009	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-010	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-011	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-012	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-013	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-014	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-015	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-016	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-017	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-018	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-019	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50
18-020	Fullerton	호주	2018-03-31	64,837	58.50



유연탄 물질안전보건자료(MSDS) 결정형유리규산 성분 표시 및 발암성 경고 표시		
<div><div><div>GHS Classification:</div><div>Carcinogen Category 1A</div></div><div><div>Label element</div><div><div><div><div>3.1 Substances / Mixtures</div><div><div><div>Ingredient</div><div>COAL</div><div>QUARTZ (CRYSTALLINE SILICA) (Respirable fraction)</div><div>MINERAL ASH (Total)</div><div>MOISTURE</div></div></div><div><div><div>GHS Label Elements</div><div><div>Signal Word</div><div>DANGER</div></div><div><div>Hazard statement</div><div>H350</div><div>May cause cancer</div></div></div></div></div></div></div></div></div>		
<div><div><div>Inhalation</div><div><div>If irritation or discomfort exists, remove the exposed individual to fresh air. Blow nose to clear breathing passages and rinse mouth with water. Recovery should be rapid after removal from exposure. If other than minor symptoms are displayed, seek immediate medical attention. May aggravate pre-existing respiratory conditions such as bronchitis or asthma due to nuisance dust nature. Due to the potential to cause coal worker's pneumoconiosis, medical surveillance involving spirometry and/or chest x-ray is often mandated where exposures are likely to exceed the respirable crystalline silica occupational exposure limit.</div></div></div></div>		
결정형유리규산을 노출 한계기준을 초과하여 흡입할 경우, 노동자들은 진폐증을 유발할 수 있기 때문에 폐활량 측정 또는 흉부X-레이를 포함한 의학적 감시가 자주 필요함.		

- 발전사들은 발암물질을 인지하고도 그 동안 아무런 조치를 하지 않은 것은 산업안전부서가 유해물질관리를 전혀 하고 있지 않기 때문.
- 수입된 석탄은 연료조달부서를 통해 현장 부서로 공급되고 이 때 MSDS도 함께 제공됨. MSDS 관리의 주무부서인 산업안전부는 이러한 제품구매시스템과 MSDS 공급단계에 전혀 개입하고 있지 않음.
- 또한 보건관리자가 유해물질의 위험성을 평가하고 작업환경측정 항목을 정하는데 있어서 입탄성적 및 성분분석 정보가 필요하지만, 촉탁직 또는 별정직으로 채용된 보건관리자(대부분 간호사)는 입탄성적 정보에 대한 접근권한을 갖고 있지 않음.
- 산업안전보건법 제29조제5항에 따라 협력업체에게도 작업장소에서 발생하는 유해물질 정보를 제공해야함에도 제공하지 않았음.

⇒ 입탄성적서 및 자체 분석결과 자료를 활용하여 노출 가능한 유해인자가 측정될 수 있도록 해야 함

## □ 석탄 분진 관리 총체적 부실! 석탄분진 제거하는 국소배기장치 관리 안 해

- 석탄 취급설비에서 발생하는 석탄분진을 포집하기 위해 국소배기장치(Dust Collector)를 운용 중인데, 개보수가 이루어졌음에도 산업안전보건법 제48조에 따른 ‘국소배기장치 유해 위험방지계획서’를 제출하지 않는 등 관리상 위법사항 발생
- 산업안전보건공단으로부터 제출받은 자료에 따르면, 최근5년 간 국소배기장치 유해위험방지계획서를 제출한 곳은 2017년 남동발전에서 2건 뿐이었음.

□ 2014년~2018년 석탄화력발전소 국소배기장치 유해위험방지계획서 제출현황

○ 제출 건수

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
제출 건수	-	-	-	2	-

○ 제출 발전소 현황

연번	사업장명	접수일	제출대상	심사·확인일	심사·확인결과
1	한국남동발전(주) 영동발전본부	2017.02.15.	건조설비(3대), 국소배기장치(7대)	2017.02.23. (심사)	조건부적합
				2017.06.29. (확인1회차)	조건부적합
				2017.07.10. (확인2회차)	적합
2	한국남동발전(주) 영동발전본부	2017.12.01.	국소배기장치(1대)	2017.12.07. (심사)	적합
				2017.12.27. (확인)	적합

\*자료: 안전보건공단

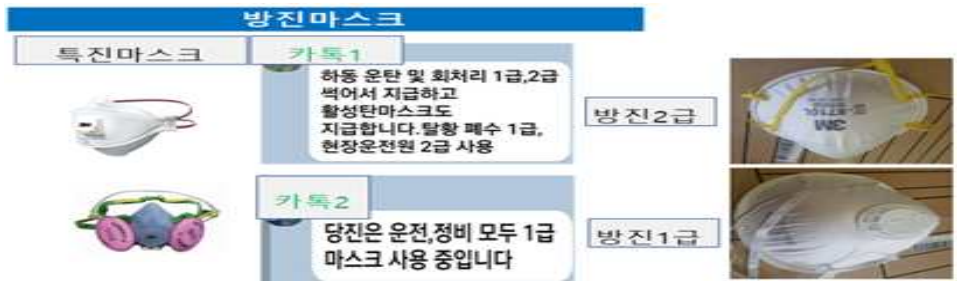
- 또한 결정형유리규산 등 유해인자에 대한 노출수준이 노출기준의 50%이상일 경우, 국소배기장치의 안전검사를 실시하도록 되어 있지만, 그동안 한 번도 실시하지 않았음.
- <안전검사 절차에 관한 고시>에 따르면 국소배기장치의 경우 유리규산을 포함한 49종 유해인자에 대한 작업환경측정결과 노출수준(최근 2년 이내)이 노출기준의 50% 이상시 안전검사를 실시하도록 되어 있음.
- 2018년 하반기 서부발전의 작업환경측정 결과, 산화규소 노출기준(0.05mg/m³)의 50%를 넘는 바 있음. 특히 태안화력발전소 #9,10 및 IGCC석탄취급설비 낙탄처리 작업 시 산화규소(결정체 석영)가 노출기준 대비 2배 초과한 곳도 있었음.
- 노동자들이 결정형유리규산에 노출기준을 초과하는 수준에 노출되고 있는 동안, 발전사는 결정형유리규산이 누락된 작업환경측정 결과로 안전검사를 실시하고 있지 않았던 것.

<서부발전 산화규소(결정체 석영) 노출기준 50% 초과 현황>

회사명	노출기준 대비 최대 노출수준(%)	
	2018년 상반기	2018년 하반기
한전산업개발	60.2	45.8
옵티멀에너지서비스	-	89.6
영진 태안1발 사업소	82.2	15.8
영진 태안3발 사업소	55.6	199.6

\*자료: 안전보건공단

-노동자에게 지급된 것은 말랑 1,2급 마스크가 전부이다-





고 김용균 사망사고 당시 고용노동부와 산업부가 발표한 대책 미이행

1. 태안화력발전소 사고 관련 관계부처 합동대책(산업통상자원부, 고용노동부 공동발표문)과 이행 여부

순번	내용	정부발표	진행상황	이행	
1	진상규명	특별근로감독	1,029건 위반 발표	○	
		김용균 특조위 구성(권고안시행 약속-2019.2.5)	권고안 발표	×	국무총리실
2	책임자처벌	노동부 조사, 유가족-서부발전, 하청업체 고소	수사 진행 중		
3	긴급조치	2인 1조, 설비인접 작업시 설비정지, 인력충원 조사, 1급 발암물질 대책 (2018.12.17. 고용노동부, 산업부 장관 발표 및 2019.2.5. 정부-여당 발표)	2인 1조 인원 일부 채용 특조위 권고안 490명 (170명 충원)	△	산업통상자원부 고용노동부
4	정규직 전환	연료환경설비운전-공공기관으로 정규직전환 조속 매듭	노사전 협의체 파행 특조위 권고안 무시 국가인권위 권고안 무시	×	산업통상자원부 고용노동부
		경상정비-노동자의 처우 및 정규직화 여부 논의	상동	×	
5	노무비 전액 지급	노무비 삭감없이 지급	11개월 지난 자금도 착복 중	×	산업통상자원부 고용노동부
6	추모조형물	태안화력 내 추모조형물 설치(서부발전 합의)	논란 중	×	발전사

\* 정부가 발표하거나 한국서부발전이 유가족 및 김용균 시민대책위원회와 합의한 사항 중 온전하게 해결된 것이 전무함.

2. 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(김용균 특조위) 권고안

순번	권고내용	해당노동자	이행
1	노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화	발전비정규직	
2	노무비 착복 금지와 입찰제도 개선 (세부권고안) 직접노무비 낙찰률 미적용, 도급계약서상 직접노무비 전액 지급	공공부문 간접고용 (자회사 포함)	
3	노동안전을 위한 필요인력 충원 (세부권고안) 위험작업 2인 1조, 주52시간 준수 및 주 40시간 실현, 월 7회 이상 야간노동 금지, 대근제도 개선-연차휴가 보장, 장시간 노동 및 야간노동 줄이는 교대제 개선, 인력계획 산출 시 현장노동자 의견 반영	공공부문 노동자	
4	안전보건 관련 집단적 노사관계 개선 (세부권고안) 작업장 위험시설 개선과 작업중지권을 실질 보장하기 위한 위하청 공동교섭 의무화, 원하청 공동 산업안전보건위원회 운영	전체 노동자 (간접고용 노동자 전체)	

5	노동자의 안전에 관한 실질적인 권리 강화 (세부권고안) 사고원인으로 노동자 개인과실 조항 삭제, 조사과정에 노동자(대표)의 동등한 참여와 조사권 보장, 시설 및 설비개선 요구권, 유해위험요인에 대한 자료수집 및 개선 요구권, 안전조치에 대한 개선 요구권, 노동강도와 작업방식 개선 요구권, 산재사고로 인한 재해자 및 재해자 동료 트라우마 치료 체계화 및 의무화	전체 노동자	
6	산업재해 징벌적 감점 지표 개선 (세부권고안) 정부경영평가 항목에서 안전지표에 노동자 직접 평가 지표 삽입-현장노동자들의 설비개선 요청 달성을 등 안전과 관련한 현장노동자들의 요청사항에 대한 개선지표, 정부 경영평가에서 산재발생시 과도한 감점지표 개선 및 산재 및 야차사고 조사 및 개선에 대한 승점 지표 적용, 발전5사 내부평가 지표에서 산재발생 관련 감점지표 삭제, 도급계약시 산재관련 벌과금 규정 삭제, 정부경영평가 및 협력사 도급계약서에 산재 은폐 적발시 감점 및 퇴출조항 삽입	공공부문 전체노동자	
7	노동안전과 국민의 편의 향상을 위한 민영화외주화 철회 (세부권고안) 경상정비 및 연료환경설비운전 분야의 민영화, 외주화 철회	발전 비정규직	
8	노동자 안전 강화와 국민의 편의 향상을 위한 전력산업 재편 (세부권고안) 전력산업의 수직통합(이전 한국전력공사 체계 같은)을 적극 검토하고 우선적으로 발전분야에 대한 통합권고, 산업부의 주관 하에 노조와 시민사회가 참여하는 (가칭)미래 전력산업 발전위원회를 구성하여 통합논의 시작	발전소 정규직·비정규직 노동자	
9	사업주의 분명한 책임을 부여하는 안전관리체계 구축 (세부권고안) 발전회사 안전보건담당 이사의 선임 추진, 발전소 처(실)장에 대한 관리감독자의 책임규정화 시행, 5개 발전사의 사건, 사고 DB 및 종합위험관리시스템의 구축 실행, 처(실)장 및 부(팀)장에 대한 라인조직의 개인별 안전보건활동 평가지수의 추가시행, 양적 성과지표와 더불어 산재 예방을 위한 질적 선행지표 개발, 현장 위원회에 대한 개선 대책의 우선순위 정립	발전소 노동자	
10	발전소 산업보건의 위축과 의료체계 확립 (세부권고안) 모든 발전소에 산업보건의를 선임하고 실질적 권한 부여(산업안전보건위원회 당연직 위원, 발전본부의 안전보건활동에 대한 지도, 조언), 상주노동자 1,000명 이상 발전소에 부속의원 설치(전문의 배치), 상주노동자 1,000인 미만의 발전소는 외부 산업보건의 위촉(주 1회의 이상 방문), 발전소별 응급환자 발생시 대응시스템 확립	발전소 노동자	
11	안전보건 조직 체계 강화와 운영방법 개선 (세부권고안) 발전5사 안전보건 운영체계 공동 구성, 발전소 협력사 간 안전보건관리 조직 통합체계 구축, 안전보건관리규정 개정, 보건관리자 직급 개선과 고용 체계 개선, 보건관리자 인력충원, 안전보건관리 계상비 항목 개정(인건비는 별도로 산정)	발전소 노동자	
12	효과적인 안전보건관리를 지원하는 석탄화력발전소 중앙 안전보건센터의 설립 (세부권고안) 한전 자회사인 한일병원에 화력발전소 중앙 안전보건 지원 센터 설립, 발전소별 특성에 맞는 산재예방 전략개발과 보급, 발전사 및 협력사 산재 및 산재위험요인 감시체계 구축과 운영, 발전사 및 협력사 안전관리 및 건강관리 지침의 개별과 보급, 발전사 및 협력사 노동자 코호트의 구축을 통한 업무상 질병에 대한 추적조사 연구, 발전사 및 협력사의 안전보건인력에 대한 교육프로그램 운영	발전소 노동자	
13	노동자 안전보건 활동을 위한 참여권 보장 (세부권고안) 안전보건의 집단적 노사관계 내실화, 명예산업안전감독관 선임 및 활동보장	전체 노동자	

14	석탄 취급 관련 설비의 운영 및 관리방법 개선 (세부권고안) 벨트 컨베이어를 밀폐형 운송설비로 개선, 낙탄처리방법 개선, 구동폴리 및 벨트 컨베이어 주변 안전펜스 설치, 폴코드 주기적 점검 및 안전 바 설치, 모든 비상 제어장치 및 안전장치의 설치 방법 개선, 석탄취급설비 점검방법 및 낙탄처리지침 개선, 설계기준탄 사용 원칙 마련, 모든 작업 동선의 조도 개선	발전소 노동자	
15	발암물질 등 고독성 유해화학물질의 관리방안 개선 (세부권고안) 탄 및 회분진이 주로 문제되는 작업에 대한 중금속 노출 평가 실시, 정비작업 대상 특화된 작업환경 관리방안 수립, 옥내저탄장의 특화된 작업환경 관리방안 수립, 화학물질 구매 시스템에 위험성 평가과정 도입과 보건관리자 참여, 입탄성적서에 명시된 유해물질 함량 정보 공유, 발전소 및 협력시간 통합적인 작업환경 관리, 결정형 유리규산 고노출자 건강관리수첩 교부대상자 포함	발전 원하청, 플랜트, 화물	
16	사고조사 및 위험성 평가방법 개선 (세부권고안) 산재 통계 조사 및 관리방법 개선, 근본원인 조사 원칙을 포함한 사고조사 목적 및 방법 개선(처벌이 아닌 재발방지 목적 명시) 사고조사 시 노동자 대표 참여권 보장, 사고 은폐자 처벌 규정 강화, 위험성 평가방법 개선, 위험성 평가 결과의	전체노동자	
17	안전문화 증진 시스템 구축	발전소	
18	정부의 관리감독 강화 및 실효성 확보	전체 노동자	
19	산업안전보건법령 개정	전체 노동자	
20	중대재해기업처벌법 제정	전체 노동자	
21	징벌적 손해배상제도 마련	전체 노동자	
22	기업의 사회책임 경영 강화	전체 노동자	

작년 말 수많은 국민들이 고 김용균 노동자의 죽음을 안타까워했으며 추모의 발길을 모아주셨다. 정말 감사드린다. 하지만 안타깝게도 얼마 경향신문 보도에 따르면 하루에 3명이 퇴근하지 못했다. 그리고 그들은 죽음과 직면했습니다.

발전소 비정규직 노동자는 고 김용균의 죽음 이후 더 이상 위험의 외주화로 인해 목숨을 잃은 노동자들이 나오지 않기를 바랐지만 한국 사회의 변화는 더디기만 합니다. 우리들은 한국 사회가 노동자들이 안전하게 일할 수 있는 사회로 변화하기를 진심으로 바랍니다. 행복한 일터가 죽음의 공간이 되지 않도록 그리고 고 김용균 노동자의 죽음이 헛되지 않도록 하겠다고 약속한 문재인 대통령의 결단이 반드시 필요합니다. 대통령이 유가족과 국민에게 했던 약속이기 때문입니다.

특조위 발표 중 가장 가슴에 남는 말입니다.

“위험은 외주화 되었을 뿐만 아니라, 외주화로 인하여 위험이 더욱 확대되는 방향으로 구조화되어, 노동안전보장이 심각하게 위협을 받는 상황이 일상이 되었습니다.”