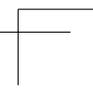
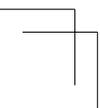
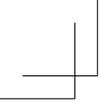


2024
한국인권보고서



2024 한국 인권보고서

2024 Korea Human Rights Report

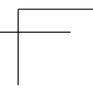
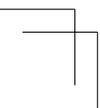
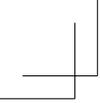


2024년 한국인권보고대회

- 일시 : 2024. 12. 9.(월) 13:00-18:00
- 장소 : 민주사회를 위한 변호사모임 대회의실(서울 서초동)
* 온오프라인 동시 진행(민변 유튜브 채널 생중계)
- 주최 / 주관 : 민주사회를 위한 변호사모임
- 프로그램 (식순)

시간	내용
12:30-13:00	등록
13:00-13:05	개회 - 개회사 (윤복남 민주사회를 위한 변호사모임 회장)
13:05-13:30	2024년 인권상황 총괄보고 - 2024년 인권상황 영상 시청 - 보고: 이상희 (2024년 한국인권보고대회 준비위원회 위원장)
13:30-13:50	2024년 올해의 디딤돌·걸림돌 판결 발표 - 발표: 조숙현 (2024년 디딤돌·걸림돌 판결 선정위원회 위원장)
13:50~15:10	집중조명 1 : 한국의 이주노동자 인권침해 실태와 과제 <ul style="list-style-type: none">● 좌장: 윤영환 변호사(사단법인 이주민센터 친구 대표)● [발제1] 고용허가제도 20년 동안의 문제점과 윤석열 정부의 이주노동정책에 대한 비판적 검토<ul style="list-style-type: none">- 정영섭 (이주노동자 활동가)○ [발제2] 아리셀 중대재해 참사를 통해 본 위험의 이주화<ul style="list-style-type: none">- 조영신 변호사 (아리셀 중대재해 참사 대책위 법률지원단)○ [이주노동자 발언] 로이 아지트○ [토론1] 이주노동자 인권침해 실태<ul style="list-style-type: none">- 김이찬 (지구인의 정류장 활동가)○ [토론2] 한법적 관점에서 바라 본 이주노동자 인권침해 및 차별의 문제<ul style="list-style-type: none">- 최정규 (민변 노동위원회 이주노동팀장)
15:10~15:20	쉬는 시간

15:20~16:40	<p>집중조명 2: 인공지능 시대, 인권은 안전한가 : 인권의 관점에서 살펴보는 AI</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 사회: 김하나 (민변 디지털정보위원회 위원장) ○ [발제] 기반 모형과 인공지능의 미래 <ul style="list-style-type: none"> - 김병필 (KAIST 기술경영전문대학원 초빙교수) ○ [토론1] 인공지능과 정보인권 <ul style="list-style-type: none"> - 장여경 (정보인권연구소 상임이사) ○ [토론2] 인공지능과 노동 <ul style="list-style-type: none"> - 김하니 (민주노총 서울본부 정책국장) ○ [토론3] 인공지능과 젠더폭력 <ul style="list-style-type: none"> - 강현주 (연세대학교 전기전자공학부 박사) ○ [토론4] 인공지능과 환경 <ul style="list-style-type: none"> - 이민호 (서울환경운동연합 기후팀장)
16:40~16:50	쉬는 시간
16:50~18:00	<p>현안대담 : 인권기구를 통해서 본 윤석열 정부의 인권실태</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 진행: 조지훈 (민변 사무총장) ○ 대담 참여자 <ul style="list-style-type: none"> - 김동현 (공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사) - 나현필 (국제민주연대 사무국장) - 권태운 (민변 과거사청산위원회 위원장) - 이형숙 (민족민주열사추모연대 진상규명특위 부위원장) - 김덕진 (천주교인권위원회 상임활동가)
18:00	폐회



목차

[발간사] | 12

[2024년 한국 인권상황 총괄보고] | 15

[제1부] 2024년 인권현황 - 분야별 보고 | 37

● 2024년 과거사청산 분야 보고 | 39

진실·화해를위한과거사정리위원회의 활동에 따른 과거사 분야 인권 상황
일본군 '위안부' 사건과 관련한 인권상황
강제동원 사건과 관련한 인권상황
윤석열 정부의 반역사적 행태 상황

● 2024년 교육 분야 보고 | 71

학생인권보호와 교육권보호의 관계 관련 보고
교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 “교원지위법”) 개정 이후 상황 관련 보고
사교육 및 대입정책 관련 보고
비리이사의 복귀를 용이하게 만든 사립학교법 시행령의 졸속 개정 관련 보고

● 2024년 국제인권 분야 보고 | 87

난민 인권
강제실종방지협약 이행법률안의 현황 및 주요 쟁점
기업의 인권존중 및 환경보호 책임 강화
유엔 고문방지협약 제6차 국가보고서 심의 경과와 과제

● 2024년 국제통상 분야 보고 | 111

ISDS 중재판정에 따른 국가 배상금에 대한 국내적 구상의 문제
- ISDS 패소 사건 현황
- ISDS와 국내적 구상의 여러 쟁점

- 2024년 노동 분야 보고 | 135

- 개별적근로관계
- 집단적노사관계
- 국제노동
- 산업재해 · 산업안전
- 이주노동

- 2024년 디지털정보 분야 보고 | 181

- 인공지능과 인권
- 국가감시와 프라이버시권
- 개인정보 보호
- 기타 정보인권

- 2024년 문화·예술·스포츠 분야 보고 | 217

- 타투이스트의 인권 침해 문제 관련 입법 및 사법의 진척 사항
- 성북문화재단 '2024 동네예술광부전' 작가 배제 및 전시 취소 사건
- 영진위의 차세대 미래관객육성사업 - 블랙리스트의 부활
- 서울국제도서전 내 대통령 경호처의 과잉 진압 사건
- 서울도서관 전시검열 사건 - 인권위 기각결정에 대한 비판

- 2024년 미디어·언론 분야 보고 | 241

- 언론장악 교두보로서의 윤석열 방송통신위원회
- 언론통제와 길들이기를 위한 방송통신심의위원회
- 방송(KBS, MBC, YTN, TBS) 독립성, 자율성 침해

- 2024년 민생경제 분야 보고 | 261

- 전세사기 특별법 개정에 대한 평가 및 남은 과제
- 온라인 플랫폼 규제 입법 경과와 이용자 보호를 위한 과제

- 2024년 복지재정 분야 보고 | 289

- 세수결손과 지방교부세 임의 삭감의 문제점
- 자의적 기준 적용으로 필요한 사람에게 필요한 급여를 제공하지 않는 기초생활보장
- 가업승계 제도의 현황 및 문제점

- 2024년 사법 분야 보고 | 319

- 2024 사법연감으로 본 한국의 인권현황

- 법원 개혁 분야

- 검찰·경찰·공수처 개혁 분야

- 정보권력기관 개혁 분야

- 2024년 세월호참사 진상규명 분야 보고 | 367

- 세월호참사 진상규명 관련 주요 판결의 동향 및 평가

- 국가정보원의 세월호참사 피해자 및 시민단체 사찰에 대한 정보공개청구와 경과

- 세월호피해지원법의 미흡한 개정

- 생명안전공원 건립 등 세월호참사 10주기 이후의 과제

- 2024년 소수자 인권 분야 보고 | 383

- 장애인권 분야

- 성소수자인권 분야

- 수용자인권 분야

- 2024년 아동·청소년인권 분야 보고 | 427

- 익명출산제 분야

- 외국인아동 출생등록제도 분야

- 장애아동 보호체계 분야

- 해외압양 분야

- 학생인권 분야

- 아동청소년 탈시설 분야

- 2024년 여성 인권 분야 보고 | 471

- 성평등 정책 분야

- 여성 노동 및 빈곤 분야

- 여성 폭력 방지 분야

- 성착취 대응 분야

- 재생산건강권 분야

- 이주여성 분야

- 2024년 집회·시위 분야 인권침해 현황 보고 | 547

용산 대통령실 부근 집회 시위에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고

이스라엘 가자지구 공격규탄 집회에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고 및 법원결정을 무시한 공권력 행사

‘면적당 예상 수용인원’을 근거한 위헌적인 집회장소 제한통고

지하철역사 내 집회·시위의 자유에 대한 위헌적인 침해행위

- 2024년 한반도 평화, 통일분야 보고 | 565

대북전단 살포와 한반도의 전쟁위기 고조

9·19 남북군사합의 복원

국가보안법 - 악법은 존재하는 한 악용된다

- 2024년 환경보건 분야 보고 | 597

기후위기담 관련 보고

환경영향평가 권한이양 문제 관련 보고

개식용종식특별법 제정 관련 보고

동물원수족관법 관련 보고

동물권 단체 운영상의 문제 관련 보고

- 2024년 10·29이태원참사 진상규명 분야 보고 | 623

이태원 참사 후 2년, 피해자의 권리를 돌아보다

[제2부] 2024년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고 | 643

[제3부] 집중조명 | 723

● 집중조명 1. 한국의 이주노동자 인권침해 실태와 과제 | 725

[발제 1] 고용허가제도 20년 동안의 문제점과 윤석열 정부의 이주노동정책에 대한 비판적 검토

[발제 2] 아리셀 중대재해 참사를 통해 본 위험의 이주화

[이주노동자 발언] 로이 아지트

[토론 1] 이주노동자 인권침해 실태

[토론 2] 헌법적 관점에서 바라 본 이주노동자 인권침해 및 차별의 문제

● 집중조명 2. 인공지능 시대, 인권은 안전한가 : 인권의 관점에서 살펴보는 AI | 791

[발제] 기반 모형과 인공지능의 미래

[토론 1] 인공지능과 정보인권

[토론 2] 인공지능과 노동

[토론 3] 인공지능과 젠더폭력

[토론 4] 인공지능과 환경

[제4부] 현안대담 : 인권기구를 통해서 본 윤석열 정부의 인권실태 | 849

발간사

참으로 어려운 시기를 지나고 있습니다. 민주주의와 인권이 후퇴하는 시기에 이를 지키기 위한 시민들의 피나는 노력은 계속됩니다. 그 노력의 일환으로 민변에서는 <2024 한국인권보고서>를 발간합니다.

윤석열 정부의 퇴행적 행위는 말 그대로 전방위적입니다.

억울한 죽음에 대한 진상규명을 하고자 했던 ‘채상병 특검법’은 바로 그 외압 행사의 장본인인 대통령에 의해 거부권이 행사되어 아직까지 빛을 보지 못하고 있습니다. 명태균의 공천개입 폭로, 명품백 수수를 포함한 김건희 여사에 대한 여러 의혹을 조사하려는 특검법 역시 번번이 거부권이 행사되었습니다. 노동조합법, 방송법 등 수많은 다른 개혁 입법들도 대통령 거부권 행사로 좌절되었습니다. 제2공화국 이후 최다 거부권 행사이고, 국민의 대표인 국회의 입법권에 대한 대통령의 과도한 권한남용이라는 주장이 힘을 얻고 있습니다.

남북간 긴장은 어느 해보다 고조되었습니다. 헌법재판소 위헌판결로 인하여 대북전단 살포가 급격히 늘면서 북한은 이를 오물풍선으로 대응하고, 이에 대한 맞대응이 계속되면서 접경지역 주민들의 불안은 심화되었습니다. 윤석열 정부는 긴장 완화를 도모하기보다는 9. 19 남북군사합의의 효력을 정지시키고 대북확성기 방송, 무인기 사격, GP 복원 등 군사충돌의 위험을 더 가중시켰습니다. 이제는 북한군 파병을 빌미로 러시아-우크라이나 전쟁에 파병이나 무기지원 등도 불사하겠다는 한반도 평화를 위협하고 있습니다.

이번 정부에서의 언론탄압은 눈에 띄게 노골적입니다. 방송통신위원회 2인체제를 통해서 KBS, MBC, YTN 등 주요 방송사의 이사회 및 사장을 교체해 공영방송 장악을 가속화 하고, 류희림 방송통신심의위원장을 앞세워 정권 비판 보도에 대한 제재를 강화해서 언론 길들이기에 혈안이 되었습니다.

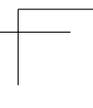
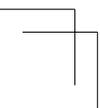
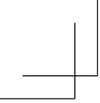
이러한 윤석열 정부에서의 민주주의 퇴행은 인권 분야에서도 여실히 드러납니다. 노동인권을 포함한 여성, 아동·청소년, 성소수자, 장애인 인권 분야 역시 후퇴를 거듭하였습니다. 아리셀 참사를 통해 드러난 이주노동의 문제, 즉 이주노동자이면서 동시에 산업재해에 취약한 이중 지위의 열악한 노동환경, 성평등 정책의 약화와 덤페이크 성범죄 대응 미비 등 여성인권의 후퇴, 차별금지법 무산 등 다양한 분야에서 퇴행이 눈에 띄었습니다. 그나마 동성부부의 건강보험 피부양자 자격인정 판결은 사막의 단비 같은 역할을 한 소중한 판결이었습니다.

이러한 어려운 시기에도 민주사회를 위한 열망과 노력은 계속됩니다. <2024 한국인권보고서>는 그런 노력을 모두 집약해 보고, 다시금 나아갈 방향을 가다듬습니다. 이번 보고서는 여러 분야에서 노력하고 있는 민변 변호사들이 각 분야에서 중요해 보이는 이슈들을 집약해서 정리해 보았습니다. 또한, 2024년 디딤돌·결림돌 선정결과와 한국인권보고대회 현장에서 집중조명할 이주노동자 인권침해 실태, 인권의 관점에서 살펴보는 인공지능 이슈에 관한 원고도 수록하였습니다.

이번 보고서 발간을 위해 애써 주신 이상희 준비위원장님, 사무처 준비팀, 각 분야별 원고 작성자, 감수자, 디딤돌·결림돌 선정위원회, 한국인권보고대회 패널분들 모두에게 감사 인사를 드립니다. 여러분들의 노력으로 민주주의와 인권을 위한 우리의 역할이 더 빛나고 소중해 보입니다.

어둠이 깊을수록 새벽이 다가옴을 알 듯, 지금의 어려움을 잘 이겨내면 밝은 날이 어느새 다가올 것입니다. 지치지 말고 꾸준히 한발 한발 내딛읍시다.

2024년 12월 9일
민주사회를 위한 변호사모임
회장 윤복남



2024년 한국 인권상황 총괄보고

이상희

2024년 한국인권보고대회 준비위원장

민주사회를 위한 변호사모임은 매년 12월 세계인권선언의 날에 즈음하여 한 해의 인권상황을 종합하여 평가하는 인권보고서를 발간하고 있습니다. 올해에도 2024년 인권상황을 기록하였습니다. 2024년에는 어느 분야 할 것 없이 사회 모든 분야에서 인권상황이 심각하게 후퇴하였는데, 특히 표현의 자유 위축, 노동권과 환경권의 위기, 그리고 소수자와 아동·청소년에 대한 권리 침해가 두드러졌습니다.

이 보고서에는 수많은 사람들의 눈물과 신음이 담겨져 있습니다. 아리셀 참사 노동자와 가족들의 눈물, 오랜 기간 미등록 이주 아동으로 살다가 한국에 온 지 25년 만에 외국인등록증을 받고 엄마와의 첫 드라이브에 행복했을, 그러나 산재로 사망한 몽골청년과 수많은 미등록 이주 아동의 눈물, 70년 전 한국전쟁에서 억울하게 학살을 당했는데 또다시 부역자 심사를 받아야 하는 한국전쟁 피해자와 가족들의 눈물, 최소한의 이동권이라도 보장받겠다고 투쟁하였으나 돌아오는 건 현행법 체포와 형사처벌인 장애인들의 눈물, 불평등의 심화로 고통받는 노동자들의 눈물, 야만적인 전쟁으로 일상의 생활 속에서 목숨을 잃어가는 팔레스타인과 수많은 전쟁 피해자들의 눈물, 그 외에도 미처 열거하지 못한 수 많은 이들의 눈물….

이 보고서에서 인권을 침해받고 있는 사람들의 목소리와 현장에서 발생한 일, 그리고 인권을 위해 싸우고 있는 사람들을 만날 수 있습니다.

언론장악 교두보로 방송통신위원회, 언론 통제 도구로 방송통신심의위원회

윤석열 대통령 취임 초기부터 밀어부친 언론 장악과 비판 언론에 대한 탄압은 2024년 말 현재까지도 지속되고 있습니다. 공영방송 이사진 교체, 수신료 분리 징수, 방송통신위원회 장악 등 2023년에 드러난 언론장악 정책들이 더욱 강화되었습니다.

방송통신위원회(약칭 방통위)와 방송통신심의위원회(약칭 방심위)가 정부의 장악 도구로 활용되면서 공영방송과 민영언론 모두 독립성을 잃고 있습니다. 방통위는 불법적인 2인 체제를 유지하며 공영방송 이사진 교체와 YTN 민영화 등 중요한 결정을 강행했습니다. 그러나 MBC 장악을 위한 방송문화진흥회(이하 '방문진') 이사 교체는 법원에 의해 제동이 걸렸습니다. 이진숙은 방통위 임명 당일 방통위 2인 체제에서 방문진 선임 이사 6인을 선임했으나, 서울행정법원은 2024년 8월 26일 방문진의 기존 이사들이 제기한 '방통위의 방문진 이사 임명 집행정지' 가처분 신청을 인용했습니다. 방심위 역시 여권 인사들로 채워졌으며, 류희림 위원장 취임 이후 방송사 시사·보도 프로그램에 대한 법정 제재가 급증했습니다. 특히 윤석열 대통령과 김건희 여사 관련 논란, 정부 정책 비판을 다룬 프로그램들이 주요 제재 대상이 되었습니다. 류희림 위원장은 민원 사주 의혹과 공직자 이해충돌 논란 속에서도 심의를 강행했으며 공익제보자 색출 시도와 자체 조사로 비판을 받았는데, 6기 방심위 구성 과정에서 전례 없는 '도둑 호선' 방식으로 위원장으로 재선출되었습니다.

공영방송의 독립성과 자율성도 크게 훼손되었습니다. KBS의 박민 사장은 취임 직후 주요 뉴스 앵커를 전면 교체하고 정권 비판 프로그램을 폐지했습니다. MBC는 방문진 이사 선임 과정에서 법적 논란을 빚었고, YTN은 민영화 이후 보도 독립성이 심각하게 위협받고 있습니다. TBS는 정치적 편향성을 이유로 공적 지원이 중단되고 폐국 절차가 추진되었습니다. 이는 향후 정부나 지방자치단체가 언론의 정치적 성향이나 비판 보도를 구실로 언론사를 통제하거나 폐쇄할 수 있다는 전례가 되어 언론의 자유와 다양성을 심각하게 위협하는 결과를 초래할 수 있습니다.

김대남 전 대통령실 시민소통비서관의 폭로는 윤석열 정부의 언론 장악 시도가 조직적이고 체계적으로 이루어졌음을 보여줍니다. “총선 때까지 입을 다물게 만들기 위해” 언론을 “흔들고 겁주는 것”이라는 그의 발언은 현 정부가 수사기관까지 동

원해 비판 언론의 입을 틀어막고 있다는 점을 시사합니다.

이처럼 2024년 미디어·언론 분야는 언론의 독립성과 표현의 자유가 심각하게 위협받는 상황에 직면해 있습니다.

정밀해진 통제와 위축되는 집회의 자유

노동자 및 학생들의 집회·시위에 대한 강경 진압 사례가 두드러졌습니다. 전국 노동자대회와 대학 캠퍼스 내 시위에서 경찰의 부당한 폭력과 연행이 발생했으며, 윤석열 정부는 다양한 방법으로 집회의 자유를 제한하였습니다.

경찰은 용산 대통령실이 집회 및 시위에 관한 법률(약칭 집시법) 제11조 제3호에서 정한 ‘대통령 관저’ 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소라고 보고 금지하였습니다. 하급심 법원이 지속적으로 용산 대통령실은 대통령관저가 아니라고 보고 경찰의 결정에 제동을 걸었는데, 대법원이 2024년 4월 이러한 하급심 판단을 승인함으로써 법적 논쟁에 종지부를 찍었습니다. 그러자 경찰은 대통령실 주변을 집시법상 ‘주요 도로’로 지정하고 이를 이유로 집회를 제한하고 있습니다.

한편, 집회의 장소와 예상 수용인원을 산출하여 집회 장소를 제한하는 방식으로 집회의 자유를 제한하는 일이 발생하고 있습니다. 법원은 기후정의행진 사건에서, 평당 6명이 들어갈 수 있다는 전제 하에 집회 장소 내의 예상 수용인원을 산정하고 집회 장소를 제한한 것은 위법하지 않다고 판단하였습니다. 집회 제한은 공공질서와 안전에 심각한 위협이 있을 경우에만 최소화되어야 하고 장애인 및 소수자 등 모든 참가자가 동등하게 참여할 수 있는 환경을 보장해야 합니다. 이러한 점에서, 면적당 예상 수용인원을 기준한 한 집회의 제한은 집회의 본질적 가치를 훼손하는 결과를 초래할 수 있습니다.

전국장애인차별철폐연대가 2021년 12월 세계장애인의 날을 맞아 지하철 투쟁을 한 이래 현재까지 다양한 활동을 전개하고 있습니다. 서울교통공사는 초기에는 ‘미신고집회’라는 이유로 강제퇴거 조치를 했으나 지하철 역사 내에서의 집회 시위는 보호대상이 되는 옥내집회에 해당한다는 반박에 부딪히자, 「철도안전법」 제48조 제6조, 제11호 및 동법 시행규칙 제85조 제3호의 ‘철도 보호 및 질서유지를 위한 금지행위’를 근거로 제시하면서 강경 대응을 하고 있습니다. 2024년에는 지하철 행동을 위

한 활동가들의 지하철 탑승이 서울교통공사에 의해 사실상 원천 봉쇄되었습니다.

진실화해위원회, 부역자 처벌 기구인가, 과거사 청산 기구인가?

국가폭력의 진상을 규명하고 피해자를 구제하기 위하여 설립된 제2기 진실화해위원회는 2024년 에도 형제복지원 추가 인권침해 사건, 여성수용시설 인권침해 사건, 대학생 강제징집 및 프락치 강요 공작 사건 등을 진상규명 하였습니다.

그러나 진실화해위원회의 활동에서 김광동 위원장의 왜곡된 역사인식이 문제가 되었습니다. 김광동 위원장은 5·18 민주화운동에 대한 북한 개입 가능성을 언급하고, 한국전쟁기 민간인 학살 희생자들을 “부역자”로 의심하는 등 논란을 일으켰습니다. “적대 세력에 가담해서 방화와 살인을 저지른 가해자에 대해서는 당시 상황에서 즉결 처분이 가능했다”는 그의 발언은 법치주의에 대한 몰이해를 여실히 보여주었습니다.

진실화해위원회는 한국전쟁기 민간인 학살사건에 대해 일부 희생자들의 진실규명을 보류하는 결정을 내렸습니다. 진도 군경에 의한 민간인 희생사건에서 ‘암살대원’이라는 경찰 사찰 기록을 이유로 진실규명을 보류하고, 경북 영천 국민보도연맹 및 예비검속 사건에서는 「대공인적위해자 조사표(1979)」와 「신원기록편람(1981)」에 살인·방화·약탈 등 죄의 활동을 하다가 처형된 자라는 문구가 있다’는 이유로 진실규명 보류 결정을 했습니다. 또한 김광동 위원장은 직권으로 이미 진실규명 결정이 내려진 사건에 대해 재조사를 지시하는 위법한 행위도 하였습니다.

진실화해위원회는 충남 남부지역 국민보도연맹 사건에서 군법회의 판결문을 근거로 재조사에 착수했으나, 위원장이 “부역 혐의 사건”이라고 언급하면서 군법회의 판결을 정당화하려는 의도가 아니냐는 우려를 낳고 있습니다. 제주 4.3과 여순사건에서 국방경비법이 민간인을 폭도 협력자로 낙인 찍는 데 이용되었던 만큼, 군법회의 판결의 정당성을 일방적으로 인정하기보다는 법률을 악용한 학살의 진상을 규명하여야 합니다.

한편, 일본군 ‘위안부’ 문제와 관련해서는 2차 소송 항소심에서 일본의 국가면제를 부정하고 반인도적 범죄에 대한 법적 책임을 인정하는 기념비적인 판결이 선고되었습니다. 이 판결은 국가면제라는 장벽을 넘어 인권 중심의 국제법 발전에 기여한 판

결로 평가되고 있으나, 윤석열 정부는 판결 이행을 촉구하거나 사과를 요구하기는 커녕 ‘2015년 한일 간 위안부 합의를 국가 간 합의로 존중한다’는 입장만 되풀이하였습니다. 강제동원 피해자들의 소송 투쟁도 계속되었습니다. 전범기업들은 피해자들의 손해배상청구권이 시효로 소멸하였다고 주장하였으나, 법원은 대법원 전원합의체가 전범기업의 책임을 최종적으로 확정된 2018년 10월 30일을 기준으로 3년 이내에 소송을 제기한 피해자들을 구제하고 있습니다. 그런데 정부는 ‘제3자 변제안’을 추진하며 일본 정부와 기업의 책임을 면제해주려고 합니다.

윤석열 정부는 역사 왜곡 논란이 있는 인사들을 주요 기관장에 임명하는 등 반역사적 행태를 보였습니다. 독립기념관장으로 임명된 김형석은 “친일파로 매도된 인사들의 명예회복에 앞장서겠다”고 발언해 논란을 일으켰습니다. 이러한 일련의 행태들은 과거사 청산의 퇴행을 보여주는 것으로, 민주주의 발전과 인권 보호를 위해 과거사 청산 노력이 계속되어야 함을 다시 한 번 확인시켜 주었습니다.

여성가족부 폐지 논란 속에서 성평등 정책 퇴보와 딥페이크 등 여성폭력 심화의 현주소

정부의 여성가족부 폐지 시도와 예산 삭감은 성평등 정책과 여성폭력 방지 대책의 퇴행을 가져왔습니다.

윤석열 정부는 여성가족부의 업무를 보건복지부 산하로 이관하는 정부 조직 개편안을 내놓았으나 야당의 강력한 반대에 부딪혀 폐지에 이르지 못하자, 2024년 2월 22일 김현숙 전 장관의 사임 이후 9개월이 지나도록 여성가족부 장관을 임명하지 않는 방식으로 여성가족부를 무력화시키고 있습니다. 정부는 여성가족부의 역할을 축소하겠다는 입장을 유지하며 여성정책 관련 예산을 축소했는데, 2024년 예산안에서 여성 폭력 방지 및 피해자지원 예산 142억 원을 삭감했습니다. 성매매 피해자 구조 지원과 성폭력 피해자 의료비 지원, 가정폭력 피해자 치료 회복 프로그램 및 의료비 등이었습니다.

세계경제포럼의 발표에 의하면 2023년 기준 한국은 146개국 중 94위로 개선되었으나 여전히 경제 참여와 교육 부문에서 최하위권에 머물렀습니다. 여성 관리자 비율은 14.6%로 OECD 평균의 절반에 불과하며, 여성노동자의 평균 임금은 남성의 73.6%에 불과해 성별 임금 격차가 OECD 국가 중 최악을 기록하였습니다.

일터에서의 '페미니즘 사상검증' 심화와 딥페이크 성범죄 등은 여성 노동자의 인권을 위협하는 주요 문제로 지적되었습니다. 특히 딥페이크 성범죄는 2024년 서울대와 인하대에서 발생한 집단 사건을 계기로 그 심각성이 대두되었습니다. 텔레그램 등 메신저 앱을 통해 불법 합성물이 광범위하게 공유되고 있으며, 피해자의 일상 사진을 이용해 나체 사진을 합성하거나 이모티콘으로 제작하는 등 여성을 대상으로 한 혐오 범죄의 양상을 보였습니다. 현행법상 처벌 규정이 미비하고 수사기관의 대응이 미온적이어서 피해가 확산되고 있으며, 이에 대한 강력한 대책 마련과 법 개정이 시급한 상황입니다.

정부는 여성 빈곤 문제에 관련해서도 이렇다 할 대책을 내놓기보다는 여성 노숙인 지원사업의 예산을 전액 삭감했고, 국민연금 성별 격차로 인한 여성 노인 빈곤율이 높은 문제에 대해서도 이를 전혀 반영하지 않은 채로 국민연금 개편을 추진했습니다. 여성 노인의 빈곤율은 49%로 남성보다 훨씬 높고, 한부모 가정의 아동 빈곤율은 47.7%에 달해 OECD 최고 수준입니다.

이주여성에 대한 차별적 정책도 지속되었는데, 윤석열 정부는 2024년 4월 가사노동자에 대한 근로기준법 적용 제외 조항을 활용해 최저임금 미만으로 이주노동자를 고용하는 방식으로 외국인 유학생, 결혼이민자 가족의 가사노동자, 간병인 취업 허용 방안을 제시함으로써 역행하는 행보를 보였습니다.

재생산 건강권 문제도 두드러졌습니다. 임신 36주차 여성의 낙태 영상 사건으로 인해 낙태죄 폐지 이후 5년간의 시스템 공백이 지속되고 있다는 사실이 드러났습니다.

장애인 이동권 투쟁 억압과 성소수자 권리 일부 진전

소수자 인권은 퇴행과 진전이 병존했습니다. 장애인 이동권 투쟁에 대해 정부는 억압적으로 대응했으며, 서울시와 충남에서는 학생인권조례가 폐지되었습니다. 반면 성소수자 인권 분야에서는 일부 진전이 있었습니다. 대법원은 동성부부의 건강보험 피부양자 자격을 인정하며 "동성 동반자를 피부양자로 인정하지 않은 것은 사실상 혼인관계에 있는 사람과 차별하는 것으로 평등원칙을 위반하였다"고 판시했습니다.

장애인 권리 보장을 위한 예산 증액 요구에도 불구하고 한국의 장애인 관련 예산은 GDP 대비 0.6%로 OECD 국가 평균의 1/3 수준에 불과했습니다. 정부는 장애인 단체들의 정당한 집회·시위를 ‘불법 행위’로 매도하며 폭력적으로 대응했습니다. 서울중앙지방법원은 2024년 10월 30일 무리한 현행법 체포와 호송 과정에서 장애인차별금지법이 정한 공공기관의 의무를 다하지 못한 책임을 묻는 소송에서, 법원의 과도한 대응을 지적하면서 국가배상책임을 인정하였습니다. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」은 대상시설의 범위를 시행령에 위임하였는데, 2022년 5월 1일 개정 시행령이 시행되기 전까지 300㎡ 미만의 공중이용시설에 편의시설 설치 의무가 전면 면제되어 왔습니다. 대법원은 2024년 10월 23일 공개변론을 열고 국가가 지난 25년 동안 공중이용시설의 99%에 편의시설 설치 의무를 면제하는 위헌적인 시행령을 제정하고 장기간 개정하지 않은 것이 입법 부작위로 위법한지에 대하여 심리를 하였습니다. 이번 공개변론은 지난 40년간 장애인 접근권 운동의 산물이라는 평가를 받고 있습니다.

성소수자 인권 분야에서는 차별금지법 제정이 21대 국회에서 무산되었으나, 동성사실혼 부부의 사회보장제도 편입 등 일부 진전이 있었습니다. 그러나 퀴어문화축제의 광장 사용이 거부되는 등 여전히 차별이 존재했습니다. 서울광장의 운영 방침이 허가제에서 신고제로 변경되었음에도, 서울시는 시민위원회를 통해 서울퀴어퍼레이드를 사실상 검열하고 방해하고 있습니다.

수용자 인권 분야에서는 과밀수용 문제가 지속되고 있는데, 2023년 수용률이 113.3%에 달하는 등 상황이 악화되었습니다. 코로나19 집단감염 사건에 대해 법원은 “주어진 상황에서 합리적인 조치를 하였다”며 국가의 책임을 인정하지 않았습니다.

전반적으로 소수자 인권은 보수 정권의 예산축소 및 지원정책 폐지로 퇴행을 맞이했으나, 퀴어문화축제 참여 증가, 혼인평등소송 제기 등 저항의 움직임도 크게 있었습니다.

아동의 기본권을 위협하는 제도적 퇴행

아동청소년 인권 분야는 기존 제도의 후퇴와 새로운 도전에 직면했습니다. 특히

출생등록될 권리, 가정에서 보호받을 권리, 교육에서의 권리 등 아동의 기본적인 권리가 위협받고 있는 상황입니다.

보호출산제는 출생통보제와 함께 도입되어 올해 7월부터 시행되었으나 아동유기를 합법화하고 아동의 정체성을 알 권리를 침해한다는 우려가 제기되고 있습니다. “아동의 생명을 살리는 쌍둥이 제도”라는 정부의 홍보와 달리, 제도 시행 한 달 만에 전년 대비 아동유기 건수가 2배나 증가했습니다.

외국인 아동의 출생등록 문제도 여전히 해결되지 않고 있습니다. 2022년 말 기준 국내 체류 중인 19세 이하 미등록 이주아동의 수가 5,078명에 달하며, 미등록 외국인인 부모가 한국에서 낳은 자녀까지 합산하면 2만여 명까지 늘어날 것으로 추산됩니다. 이들은 기본적인 신분증명조차 받지 못한 채 복지와 교육의 사각지대에 놓여 있습니다.

장애아동 보호체계의 분절화 문제도 심각합니다. 장애인복지와 아동복지가 분절된 현실에서 장애아동은 통합적인 지원을 받지 못하고 있으며 학대로부터 충분히 보호받지 못하고 있습니다.

2004년에도 불법적인 해외입양을 통해 심각한 피해를 입은 아동들이 성인이 되어 자신들이 불법적으로 해외 입양된 과정에 관하여 진상규명을 요구하였습니다. 또한 해외입양된 사람의 친생부모와 가족이 입양기관과 국가를 상대로 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였습니다. 우리나라 해외입양 역사에서 국가 및 입양기관들이 해외입양 당사자뿐만 아니라, 그 친생부모에게도 씻을 수 없는 상처를 남겼다는 점을 확인시켜주는 첫 소송으로서 의미가 있다고 할 것입니다.

학생인권 분야는 지난 10여 년간의 제도적 성과가 크게 후퇴하는 위기를 맞았습니다. 2023년 서이초등학교 교사 사망 사건을 계기로 “교권 보호”가 사회적 의제로 부상하면서, 일부에서 학생인권 보장이 교권 추락의 원인이라는 왜곡된 주장이 제기되었습니다. 이에 따라 충청남도의회는 2024년 4월 24일 충청남도 학생인권조례를 폐지하였고, 서울특별시의회는 4월 26일 서울특별시 학생인권조례를 폐지한 뒤 5월 16일 「서울특별시교육청 학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례」를 제정하였습니다. 대법원이 이들 조례 폐지에 대한 집행정지 신청을 인용하여 아직 효력이 발생하지 않았지만, 충청북도와 광주광역시 등 다른 지역에서도 학생인권조례 폐지 움직임이 확산되고 있습니다. 그러나 실제 현장의 학생인권 실태는 이러한 정치적 프

레임과 다릅니다. 국가인권위원회의 2023년 학교규칙 실태조사에 따르면, 학생인권조례가 있는 지역의 학교들이 그렇지 않은 지역에 비해 인권 친화적인 학교문화를 보이고 있습니다. 따라서 현재의 학생인권조례 폐지 움직임은 그동안의 진전을 무력화하고 학생인권의 지역별 불평등을 심화시킬 위험이 큼니다. 이는 결과적으로 우리 교육이 지향해야 할 민주시민교육과 인권교육의 근간을 훼손하는 것으로, 이에 대한 시급한 대책 마련이 필요한 상황입니다

교육 불평등의 심화

교육 분야는 사교육 문제의 심화, 학생인권과 교권의 갈등, 교육의 사법화 우려 등 다양한 도전에 직면했습니다.

사교육비는 역대 최고치를 기록하였고 소득 수준과 부모의 학력에 따른 사교육 격차가 심화되었습니다. 사교육 문제는 더욱 심각해졌는데, 2023년 사교육비 총액은 27.1조원에 달했고, 학생 1인당 사교육비는 43.4만원으로 역대 최고 수준입니다. 가정의 경제적, 문화적 격차가 교육의 격차로 이어지고 사회적 신분이 대물림 되고 있는 것입니다.

"서이초 사태"의 여파로 "교권보호"의 목소리가 강화된 반면 학생인권 영역에서는 퇴행이 발생하면서, 학생인권과 교육권 보호의 관계에서 갈등이 심화되고 있습니다. "교권 6법"이라 불리는 "서이초 특별법"이 추진되었는데 "교육활동 방해 학생 물리적 제재와 분리 법제화" 움직임에 대해 학생들의 인권이 침해되고 낙인 효과가 우려된다는 비판이 제기되고 있습니다. 교육권을 강화하더라도 그 요건과 방법, 절차를 규정할 때에는 학생인권을 어떻게 조화할 것인지 고민하여야 합니다.

교원지위법 개정으로 "교육활동 침해행위"의 범위가 확대되면서 교권보호위원회 심의 건수가 급증했습니다. 2023년에는 심의 건수가 5,000여 건으로 폭증했는데, 이는 주로 새로 추가된 "교육활동 침해행위" 유형 때문이었습니다. 이러한 변화는 교육의 과도한 사법화를 초래할 수 있다는 우려를 낳았습니다.

사립학교법 시행령 개정으로 비리 이사의 복귀가 용이해졌습니다. 이는 충분한 사회적 논의 없이 졸속으로 이루어진 개정이라는 비판을 받았습니다. 기존 재단 인사들이 추천하는 후보자가 과반수 이상 이사로 선임될 경우 기존 재단 인사들이 용

이하에 복귀할 수 있게 되는 문제점이 있습니다.

후퇴하는 노동인권과 멈추지 않는 투쟁의 기록

2024년 노동 인권은 정부의 강압적 노동정책으로 노동3권이 심각히 위축되고 비정규직 확대와 임금 격차 심화로 노동시장의 불평등이 가중되었습니다.

2024년 고용노동지표는 노동시장의 불안정을 여실히 보여줍니다. 정규직과의 임금 격차는 1,748,000원으로 역대 최고 수준을 기록했고, 20대 임금근로자 중 비정규직 비중이 43.1%로 역대 최고치를 기록했습니다. 유독 20대에서만 10년 새 10% 넘게 비정규직 비중이 급증했는데, 이는 20대 정규직 감소와 시간제 일자리 증가로 인한 결과입니다. 한국의 성별임금격차는 OECD에 가입한 1996년부터 27년 연속 OECD 회원국 중 꼴찌를 기록하고 있는데, 2023년 기준 남녀 임금 격차는 29.3%로써 OECD 국가들 평균보다 2배 이상 높은 수치입니다

임금체불 문제도 심각합니다. 2024년 상반기 임금체불액은 1조 436억 원으로 반기 기준 역대 최고치를 기록했으며, 건설업과 5인 미만 사업장에서 두드러졌습니다. 김문수 노동부장관은 2024. 8. 취임식에서 5인 미만 사업장의 근로기준법 확대 적용을 발표하였는데 현재까지 구체적인 실행 방안은 나오지 않고 있습니다.

플랫폼 노동자가 계속 증가하고 있는데 근로기준법의 보호를 제대로 받지 못하고 있습니다. 대법원은 2024년 7월 '타다' 기사 판결에서 플랫폼 노동자의 근로자성과 사용자 책임을 인정하며 중요한 선례를 남겼지만, 많은 노동자가 여전히 보호받지 못하고 있습니다. 플랫폼 노동의 확산은 새로운 법적 보호와 제도적 개선을 요구하고 있습니다

직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 지 5년이 되었지만, 여전히 사각지대가 존재하는데 5인 미만 사업장과 특수고용 노동자는 법적 보호에서 소외되고 있습니다.

노동 간의 긴장 관계는 대통령이 김문수를 새로운 고용노동부 장관 후보자로 지명하며 더욱 심화되었습니다. 노동계는 경제사회노동위원장직을 맡은 동안에도 노조 혐오를 부추기고 철 지난 색깔론을 퍼는 등 극우 성향을 여과 없이 드러내 온 부적격 인사에 대한 후보자 지명을 철회할 것을 강력히 요구하였지만, 결국 정부는 이러한 비판에 귀를 닫고 임명을 강행하였습니다. 이런 가운데, 국회를 통과한 「노란

봉투법」(노조법 제2·3조 개정안)의 공포 및 시행은 계속된 재의요구권(거부권) 행사에 번번이 가로막혔습니다. 대리운전기사와 배달라이더 등 플랫폼 노동자의 노동조합법상 근로자성을 인정한 법원 판결과 지방노동위원회 판정은 긍정적인 변화의 단초가 되었으나, 기업의 부당노동행위와 교섭 회피는 여전히 만연했습니다. 서울교통공사의 노조 간부 집단해고는 타임오프 위반을 이유로 노동자 생계를 박탈한 유례없는 사건으로 비판받고 있습니다. 공정거래위원회와 노동부의 과도한 개입과 노조 회계공시 강제 등 정부의 반노동적 정책은 국제노동기구(ILO)에서도 문제로 지적되었습니다.

산업재해와 산업안전 문제도 여전히 심각한데, 아리셀 중대재해 참사와 쿠광 노동자 산재 사망 사건은 안전 관리 부재와 기업의 책임 회피를 드러낸 대표적 사건입니다.

고용노동부가 서울시와 함께 2024년 9월 3일부터 2025년 2월 28일까지 총 6개월간 ‘서울시 외국인 가사관리사 시범사업’을 실시하면서 필리핀 여성 노동자 100명이 비전문인력(E-9) 비자로 입국하였습니다. 필리핀 가사노동자 도입은 최저임금 차등 적용 논쟁을 촉발하며, 가사노동의 저평가와 노동권 보호 부재를 드러냈습니다.

올해로 고용허가제가 20년을 맞이합니다. 고용허가제를 통한 이주노동자 착취가 지난 20년간 계속되어 온 가운데 저임금 돌봄노동을 통한 이주여성노동자 착취, 법무부 관리 체류자격을 이용한 이주노동자 편법적 착취 등 새로운 문제들이 대두하고 있으며, ‘위험의 이주화’라는 흐름이 더욱 가속화하고 있습니다. 이주노동자가 도구가 아닌 사람으로 대우받을 수 있도록, 이주노동 정책을 예의주시하고 기민하게 대응할 것이 요구됩니다.

기술 발전의 그림자: 정보인권과 프라이버시의 위기

인공지능 기술이 상용화되면서 관련 법안 제정의 필요성이 대두되었고, 국가권력에 의한 프라이버시 침해가 두드러졌습니다. 정부는 2027년까지 인공지능 분야에서 세계 3대 강국이 되고자 하는 국가적 목표를 설정하고 인공지능(AI) 산업 육성을 목표로 AI 디지털 교과서 도입과 디지털 헬스케어법안을 추진하였습니다. 그러나 AI 기술 개발과 활용을 촉진하면서 정보주체 개인의 권리가 외면당하고 보호받지 못하

고 있습니다.

인공지능 기술의 상용화는 노동시장부터 교육, 의료 등 다양한 분야에 변화를 가져왔으나, 데이터 편향성과 개인정보 침해 문제를 가져올 수 있습니다. 제주도청의 AI 아나운서 도입 사례처럼, 인간의 노동이 인공지능에 의해 대체될 수 있다는 우려가 제기되었고, 인공지능 학습 데이터의 편향성도 문제되고 있습니다. 기업의 책임 문제도 제기되었는데, "AI 기술이 적용된 서비스의 특성상 결과물이 예상치 못한 형태로 구현될 수 있다"는 기업의 답변은 책임을 회피하는 태도라는 비판을 받았습니다.

국가감시와 프라이버시권 침해 문제도 심각했습니다. 검찰이 피의자의 전자정보를 장기간 보존하면서 활용한 사실이 드러났고, 대통령 명예훼손 사건에서 수 많은 시민의 통신정보가 무분별하게 조회된 사건을 계기로 수사기관의 무분별한 통신이용자정보 취득 문제도 제기되었습니다.

개인정보 보호 분야에서는 대법원 전산망 해킹으로 인한 대규모 개인정보 유출 사건이 발생했습니다. 법원은 유출 사실을 인지하고도 즉각적인 조치를 취하지 않아 비판을 받았습니다. 연계정보의 무분별한 처리 허용 문제와 인공지능 개발을 위한 공개된 개인정보의 무분별한 수집 문제도 지적되었습니다.

이러한 상황에서 정보인권과 인공지능 관련 이슈가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있어, 다양한 이슈에 즉각적으로 대응할 수 있는 전문성을 갖추는 것이 가장 중요한 과제로 부각되었습니다. "기술이라는 탈을 쓴 권력이 사람을 차별하고 불평등을 일반화하는 세상이 도래하지 않도록 감시하는 '파수꾼' 역할의 필요성이 강조되었습니다.

환경분야 난개발과 기후위기로 흔들리는 환경 인권

윤석열 정부는 '탄소중립' 목표를 유지하면서도 실질적인 정책은 오히려 후퇴하는 모습을 보였습니다. 에너지 전환 정책의 후퇴로 인해 재생에너지 보급률은 정체되었고, 석탄발전 비중은 오히려 증가했습니다. 환경부는 14개의 신규댐 건설계획을 발표했으나, 이는 국가물관리기본계획과 맞지 않고 홍수와 예방 효과도 미흡하며, 댐건설이 탄소흡수원을 파괴하고 온실가스를 배출하며, 기후위기를 더욱 악화시킬

수 있습니다.

환경영향평가 제도의 무력화도 심각한 문제로 대두되었습니다. 강원특별법 등을 통해 환경영향평가 권한이 지방으로 이양되면서 지역 난개발로 인한 환경 파괴 우려가 커지고 있습니다.

한편, 그동안 사회적으로 논란이 되어 왔던 개 식용 문제를 제도권에서 해결하기 위한 개 식용 금지법이 제정되었습니다. 개 식용 금지법 제정 이후 기존 사육개들의 관리방안과 육견 종사자들에 대한 지원 등 세부 이행절차에 관한 논의들이 지속되고 있습니다.

동물원수족관법의 개정으로 2023년부터 고래목 동물의 신규 보유가 금지되었지만, 법을 위반한 번식 사례가 발생하고 있습니다. 수사기관에서 불송치 결정을 하여 고래목 동물의 증식을 사실상 허용하는 탈법 수단으로 악용되고 있는데, 고래목 동물의 방생을 위해 해양 동물 바다 섬터 조성이 시급히 요구된다고 할 것입니다.

부활하는 블랙리스트

2024년은 문화예술과 스포츠 분야에서 검열과 블랙리스트의 부활이 심각하게 대두된 해였습니다.

윤석열 정부 집권 3년차, 문화예술 분야는 여전히 곳곳에서 블랙리스트의 부활에 신음하고 있습니다. 블랙리스트의 그림자가 드리워진 파행적 문화행정은 중앙에서만 나타나는 것이 아니었습니다. 성북문화재단은 '2024 동네예술광부전'과 관련하여 이미 작가들이 전시준비 작업에 착수한 상황에서 해당 전시에 3년 이상 참여한 작가를 제외하라는 기준을 일방적으로 제시하고 이 기준이 관철되지 않자 종국적으로 전시를 무산시켰습니다. 예술인의 권리를 지키는 대신 자의적 기준을 적용해 전시를 무산시킨 행위는 지역 민주주의의 붕괴를 보여줍니다.

이명박, 박근혜 정부에서 블랙리스트의 실행기관 중 하나였던 영화진흥위원회는 초·중·고등학생을 대상으로 한 '차세대 미래관객육성사업' 용역제안요청서에 '정치적 중립 소재와 특정 이념, 사상을 배제한 영화 및 교육프로그램으로 구성하여 진행'이라는 문구를 넣었습니다. 사업 대상인 영상물 등에 정치적 소재나 특정 사상, 이념을 배제하라는 것이었습니다. 이는 청소년의 비판적 사고와 다양성을 저해하

며, 민주주의 교육의 근간을 위협하는 것입니다.

한편, 타투이스트들의 인권침해 문제를 해소하기 위한 입법 및 사법의 진척 사항도 있었습니다. 박주민 의원이 「문신사법안」을 발의했고, 일부 하급심에서 비의료인의 문신기술에 대해 무죄를 선고하는 등 유의미한 판결이 선고되었습니다. 그러나 여전히 타투이스트들은 형사처벌의 위협 속에 이를 악용하는 이들의 다양한 범죄 위협에 노출되어 있고, 합법적 직업으로 인정받지 못함에 따라 예술인 및 직업인으로서의 권익을 보장받지 못하는 인권침해 상황에 놓여 있습니다.

전세사기 피해자 구제와 온라인 플랫폼 독과점의 그림자

우리 사회는 전세사기 피해와 온라인 플랫폼의 독과점이라는 두 가지 중요한 민생 현안에 직면해 있습니다. 주택가격의 급등 시기에 발생한 대규모 전세사기는 수많은 피해자들의 경제적 손실과 주거 불안을 야기했고, 일부 피해자들의 극단적 선택으로까지 이어지며 심각한 사회 문제로 대두되었습니다. 2024년 9월 10일 전세사기 특별법 개정을 통해 피해자 지원이 강화되었으나 여전히 보완이 필요한 상황입니다. 개정법은 피해자의 주거 안정성을 도모하고 일부 금전적 피해 회복 방안을 마련했다는 점에서 의의가 있습니다. LH 등이 매입한 피해주택에서 바로 퇴거할 수 없는 전세사기 피해자, 혹은 공공주택사업자가 피해주택을 매입을 하지 못하여 경매나 공매 등으로 쫓겨나야 하는 전세사기 피해자가 그 피해주택 또는 다른 공공임대주택에서 최소 10년간 거주할 수 있도록 하고, 임차인이 원하면 추가로 10년을 더 거주할 수 있도록 하였기 때문입니다. 그러나 후순위 전세사기 피해자, 다가구주택 피해자, 공동담보 후순위 피해자, 외국인 피해자 등에 대한 추가적인 지원 방안 마련이 필요합니다.

온라인 플랫폼 규제와 관련해서는 불공정 거래행위 증가로 인한 피해가 속출하고 있어 적절한 규제의 필요성이 대두되고 있습니다. 온라인 플랫폼 시장은 양면시장의 특성을 지니고 있어 네트워크 효과, 고착효과(lock-in), 쏠림효과(tipping) 등이 발생하며, 이로 인해 일부 플랫폼이 시장 지배력을 강화하고 강화가 독과점 시장을 형성합니다. 이에 대응하여 온라인 플랫폼 거래공정화법과 온라인 플랫폼 독점규제법 등의 법안이 발의되었으나, 규제 대상 범위 설정, 사전지정제 유지, 알고리즘 공

개 의무화 등의 과제가 남아있습니다. 피해자들의 목소리에 귀 기울이고, 플랫폼 경제 시대에 맞는 새로운 규제 체계를 도입하여 서민을 실질적으로 보호할 수 있는 균형 잡힌 입법이 이루어져야 할 것입니다.

2024 복지재정 위기: 세수 결손과 불투명 정책이 초래한 불평등과 불안정

복지재정은 지속되는 세수 결손과 불투명한 정책으로 심각한 위기에 처했습니다. 2년 연속으로 30조 원 이상의 세수가 부족한데, 감세정책과 불합리한 세수 추계가 주요 원인으로 지적되고 있습니다. 정부는 지방교부세를 임의로 삭감하여 지방자치단체의 재정 자율성을 훼손하였는데, 이는 헌법에 보장된 국회의 예산 심의권을 침해하는 것이며, 더 나아가 이로 인해 지방정부와 취약계층이 큰 타격을 받고 있습니다.

복지 제도의 문제점도 심각합니다. 부양의무자 기준은 빈곤층의 복지 접근성을 저해하고 있습니다. 교육급여와 주거급여의 경우 부양의무기준이 차례로 폐지되었으나, 생계급여는 부양의무자기준의 완화도 그쳤고 의료급여의 경우 생계급여 수준의 완화마저 논의조차 되지 않고 있습니다. 2023년 기초생활보장 실태조사에 따르면 기준 중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층의 28.3%가 치료 포기 경험이 있는데, 그 주요 원인이 진료비 부담이라는 조사 결과는 부양의무자 기준이 빈곤층의 건강권을 심각하게 침해하고 있음을 보여줍니다. 부양의무자 기준의 완화는 일부 진전이 있었으나, 생계급여를 제외한 의료급여와 같은 주요 급여에는 여전히 엄격한 기준이 유지되고 있습니다. 이는 빈곤층의 현실적 어려움을 반영하지 못하는 정책으로, 생존권과 기본권을 위협하는 장애물로 작용하고 있습니다.

기준중위소득은 복지 지원 대상 선정의 핵심 기준인데 현재 산출 방식이 통계와 크게 차이가 나서 문제가 되고 있습니다. 정부는 코로나19 이후 기준중위소득 인상을 임의로 낮춰 적용하며 빈곤층 지원을 축소해 왔는데 이는 법률에도 위배됩니다. 무엇보다, 기준중위소득 산정과 복지 정책 결정 과정이 이해관계자의 참여 없이 밀실에서 진행되고 있다는 점에서 문제가 심각합니다. 중앙생활보장위원회는 매년 정해지는 기준중위소득과 급여별 선정기준 및 보장수준과 더불어 3년마다 수립되는 기초생활보장종합계획을 심의·의결하는 기구입니다. 기준중위소득이 기초생

활보장급여 외에 70여 가지 복지사업 지원대상 선정기준으로 활용되는 점을 고려할 때 그 결정의 사회적 영향력은 절대 작지 않습니다. 그런데, 중앙생활보장위원회의 회의록과 결정 과정은 비공개로 이루어지고, 관련 자료는 최종 발표 후에야 제한적으로 공개되고 있습니다. 이러한 폐쇄적 구조는 정책 투명성을 저해하고, 민생에 큰 영향을 미치는 사안들에 대해 국민적 공감대를 형성하지 못하게 만듭니다.

가업승계 제도는 상속세 회피 수단으로 변질되었습니다. 1997년 도입 당시 공제한도가 1억 원이었던 것이 2024년 현재 600억 원으로 증가했는데, 정부와 여당은 공제한도를 1,200억 원으로 확대하고 기회발전특구에 한해 공제한도의 제한을 없애는 규제 완화 법안을 마련하였습니다.

복지는 약자를 위한 사회의 최소한의 안전망입니다. 이 안전망이 흔들릴 때 사회 전체의 불안정성은 급격히 증대합니다. 정부와 국회는 복지재정의 지속 가능성을 확보하고 빈곤층의 현실적인 요구에 응답해야 합니다. 투명하고 공정한 정책 결정이 필수적이며, 감세 정책을 재검토하고 지방교부세 삭감 문제를 시급히 해결해야 합니다.

흔들리는 한반도 평화와 되풀이되는 긴장

2024년은 한반도 평화체제가 심각하게 후퇴한 한 해로 기록될 것입니다. 헌법재판소에서 2023년 9월 대북전단 살포 금지 조항에 대하여 위헌 결정이 선고된 이후, 대북전단 살포 재개와 북한의 '오물 풍선' 살포는 남북 간 군사적 긴장을 고조시키며 접경지역 주민들의 안전과 생존권을 위협하고 있습니다.

9·19 합의는 2018년 9월 19일 평양 백화원에서 남북 두 정상에 지켜본 가운데 대한민국 국방부장관과 북한 인민무력상이 서명하여 체결한 것으로 남북 간 적대행위 중지와 비무장지대 평화화 등을 통해 군사적 긴장을 완화한 중요한 합의였습니다. 그러나 우리 정부는, 북한이 군사정찰위성(만리경 1호) 발사에 대응해 남북 간 상호 신뢰가 회복될 때까지 9·19 합의의 일부 효력을 정지하고 과거 시행해 온 군사분계선 일대에 대한 대북 정찰·감시 활동을 복원하겠다고 밝혔습니다. 그러자 북한도 9·19 합의에 구속되지 않겠다고 지상·해상·공중에서 중지했던 모든 군사적 조치들을 즉시 회복한다고 밝혔습니다. 이후 우리 군은 9·19 합의에 따른 지상 및 해

상의 적대행위 중지구역은 북한의 위반 행위로 더는 존재하지 않는다는 입장을 밝혔습니다. 9.19 합의의 효력 정지로 실질적 평화체제의 기반이 흔들리고 있는데, 이는 남북 간 합의가 정권 교체에 따라 쉽게 반복될 위험성이 드러났습니다.

문재인 정부에서 줄어들었던 국가보안법 사건은 윤석열 정부 들어 다시 늘어났습니다. 2022년 하반기부터 국가정보원의 대공수사권 이관을 막을 목적으로 이른바 “간첩단” 사건이 이어졌고, 2024년 초에는 총선을 앞두고 이 사건들을 근거로 국가보안법을 이용한 색깔론 공격이 난무했습니다. 2021년 10만 명의 국민동의청원으로 제출된 국가보안법 폐지안과 2건의 폐지안, 1건의 제7조 폐지안은 2024년 5월 29일 제21대 국회 임기 만료와 함께 모두 폐기되었습니다. 여당의 총선 참패 이후 정권이 위기에 처한 하반기부터는 정권에 비판적인 단체와 인사들을 대상으로 한 국가보안법 위반 혐의 압수수색이 줄을 잇고 있습니다.

경계에 선 인권: 난민과 실종, 그리고 기업의 책임

난민 인권 보호와 강제실종방지협약의 이행, 기업의 인권 및 환경 책임 강화를 중심으로 한 주요 현안들이 논의되었지만, 정부와 국회의 대응은 여전히 부족했습니다. 2023년 난민인정률은 1.8%로 낮은 수준에 머물렀고, 정부는 난민법 개정안을 통해 ‘국가안보와 공공질서’라는 모호한 이유로 난민 불인정을 확대하려고 시도했습니다. 이에 대해 전문가들은 “무기한 반복적인 인신구속과 강제송환의 위험성을 내포한 후퇴적 입법”이라고 비판했습니다. 그러나 의미 있는 판결이 여러 개 선고되었는데, 강제징집을 박해 사유로 명시적으로 인정한 최초의 판결, 가정폭력의 피해자인 여성도 국가정황정보상 국가의 효과적인 보호가 없으므로 난민개념상 특정사회집단 구성원에 해당할 수 있다는 판결, 긴급재난지원금 대상에서 난민인정자를 제외한 정부의 방침이 난민인정자의 평등권을 침해한다는 헌법재판소 결정 등이 그것입니다.

강제실종방지협약의 국내 이행법률은 협약의 정의를 충분히 반영하지 못한 채 논란 속에 제21대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었습니다. 제22대 국회에서 새로 발의된 법안도 여전히 피해자의 권리 보장과 국제 기준 반영에 미흡하다는 평가를 받고 있습니다.

기업의 글로벌 공급망에서 인권 침해와 환경 파괴 사례도 계속되고 있으며, 특히 인도네시아 니켈 산업에서의 강제 노동과 환경권 침해 문제가 한국 기업과 연관되어 국제적 비판이 제기되었습니다.

유엔 고문방지협약 제6차 국가보고서 심의에서는 구금시설의 과밀 수용, 사형제와 국가보안법 폐지, 군대 내 인권 침해 등 다양한 분야에서 한국의 인권 실태가 지적되었습니다. 그러나 정부는 기존 입장을 반복하며 실질적 개선을 위한 이행 조치를 취하지 않고 있습니다.

ISDS와 통상 주권의 딜레마: 국가배상과 책임의 공백

2024년 대한민국은 메이슨 사모펀드와의 국제투자중재(ISDS) 사건에서 약 3,200만 달러 배상 판정을 받았습니다. 이는 2023년 엘리엇 사건에서 약 4,850만 달러 배상 판정 후 이어진 결과입니다. 두 사건은 2015년 삼성물산-제일모직 합병에 국민연금관리공단이 찬성한 것과 관련하여 이재용 회장의 경영권 승계를 위한 부당한 정부 개입이 문제로 지적되었습니다. 현재까지 대한민국은 총 4건의 ISDS 중재에서 패소했으며, 각각 론스타, 다야니, 엘리엇, 메이슨 사건인데, 각 사건의 중재 과정은 평균 5~10년에 달했고 배상금 지급 지연으로 인해 복리 이자가 발생하여 배상 규모가 커지고 있습니다. ISDS 제도는 외국인 투자자를 보호하는 데 초점을 맞추고 있으나, 국가의 정책 주권 약화, 국내법과의 충돌, 국민 세금 부담 증가 등 심각한 문제점을 내포하고 있습니다. 이를 해결하기 위해 ISDS 폐지나 대체 제도 도입, 국내적 대응을 위한 특별법 제정이 요구됩니다.

2024, 법치주의와 개혁의 퇴행: 사법권력의 위기

전반적으로 2024년 사법분야는 개혁의 퇴행과 권력 남용, 그리고 법치주의의 위기를 보여주었습니다.

법원 개혁과 관련하여 기존의 개혁과제들이 역행하거나 좌초되었으며, 법원은 사법농단 사태에 관하여 스스로에게 면죄부를 주었습니다. 사법농단 핵심 인물들에 대한 제1심 판결에서는 모두 무죄가 선고되었습니다. 재판은 1심에만 4~5년이라는

긴 시간이 소요되었으며, 피고인들의 재판 지연과 비협조로 인해 절차가 지연되었습니다. 법원은 재판 개입에 관한 공소사실에 대해 직권남용권리행사방해죄가 성립할 수 없다고 판단했습니다.

검찰·경찰·고위공직자범죄수사처(약칭 공수처) 개혁 분야에서는 더욱 심각한 퇴행이 이루어졌습니다. 검찰은 권력의 통치수단으로 전락하였으며, 권력을 견제하고 공정하게 정의를 실현한다는 이상을 내버리고 정치적, 선택적 수사를 남발하고 있습니다. 공수처의 독립성도 위기에 처했으며, 윤석열 대통령의 정책과 행보는 공수처의 독립성과 기능을 약화시키고 있습니다.

경찰 수사에 대한 외압과 책임 회피도 문제가 되었습니다. "세관 마약수사 외압 의혹" 사건은 고위 공직자와 기관이 어떻게 수사에 부당하게 개입하고 정의 실현을 방해했는지를 보여주는 대표적 사례로, 수사기관의 정치적 중립성, 직무상 공정성과 공직자의 책임 윤리를 재정립해야 할 필요성을 분명히 보여주었습니다. 순직해병 수사방해 사건에서는 해병대 상병의 사망 사건에 대한 수사 과정에서 권력의 개입과 은폐 시도가 드러났습니다. 윤석열 대통령과 국방부의 개입으로 수사 결과가 축소되었고, 수사를 주도한 박정훈 대령은 오히려 기소되는 등 군사법 제도가 권력에 의해 형해화되었습니다. 또한 사단장 구명을 위한 로비 의혹이 제기되는 등 권력의 사유화와 법치주의 훼손 문제가 드러났으며, 이에 대한 진상규명 요구에도 대통령은 특검법에 거부권을 행사하며 수사를 방해하고 있습니다.

정보기관 개혁 분야에서는 국가정보원의 대공수사권 복원 시도가 지속되었습니다. 국가정보원에게 수사권을 부여하지 말아야 한다는 기조는 이미 우리 국민의 일반적인 평가로 자리매김하였습니다. 이를 부정하고 거꾸로 돌리려는 것은 과거 권위주의 정부로 퇴행하는 것이며 반민주주의적 행태이므로, 이를 반드시 저지하여야 합니다.

이태원 : 재난참사 - 사회적 문제점들이 극단적으로 표출된 인권침해 사건

2023년 UN 자유권위원회는 우리나라에 생명권 이행 과제로서 '이태원참사 관련 독립적인 조사, 피해자 구제조치, 고위직 심판 등'을 권고하였습니다. 참사 발생 438일 만인 2024년 1월 9일 제21대 국회 마지막 본회의에서 10·29이태원참사 진상규

명과 재발방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법안(이하 '특별법')이 통과되었으나 윤석열 대통령의 거부권 행사로 세상에 나오지 못하다가, 2024년 5월 2일 본회의에서 국민의힘 윤재옥·더불어민주당 홍익표 원내대표가 공동으로 대표 발의한 특별법이 통과되었습니다. 특별조사위원회의 활동은 2024년 9월 23일 개시하였습니다.

이태원참사 2주기가 다 되어가는 즈음 이임재 전 용산경찰서장, 박희영 용산구청장, 김광호 전 서울경찰청장 등 참사 주요 책임자들에 대한 1심 형사 판결이 선고되었는데, 이임재에 대해서만 금고 3년이 선고되었고, 박희영과 김광호는 무죄가 선고되었습니다. 동일한 참사에 대해 유죄와 무죄가 나뉘는 판결이 선고되었는데, 상급자일수록 책임을 묻기 어려운 결과가 나타났습니다. 김광호 전 서울경찰청장의 경우 "알아야 하는" 지위에 있었지만 "위험성을 몰랐으니" 책임이 없다는 논리로 무죄가 선고되었는데, 이는 현장에 있었던 경찰 공무원들만 형사책임을 지게 되는 결과를 초래했습니다. 또한 피해자들의 적정한 참여와 정보 접근이 보장되지 않은 상태에서 판결이 이루어졌다는 점에서 피해자들의 권리 보장에 한계가 있었습니다.

세월호 10년: 진실 규명과 책임의 미완성

2024년은 세월호 참사 10주기를 맞이한 해로, 진상규명과 피해자 지원, 안전사회 건설의 과제가 여전히 진행 중임을 보여주었습니다. 세월호 참사 당일故 임경빈 군의 이송 지연에 대해 국가 책임을 인정한 판결은 해경지휘부의 직무상 의무 위반을 확인한 첫 사례로 의의를 가지나, 해경지휘부 개인에 대한 책임은 인정되지 않았습니다. 4·16특조위 활동 방해 혐의로 기소된 이병기 전 청와대 비서실장 등에 대해 항소심에서도 무죄가 선고되었습니다. 이는 4·16세월호참사 특별조사위원회에 대한 정부의 각종 방해행위에 대해 책임을 묻지 못함으로써 향후 유사한 불법행위를 정당화하는 근거로 활용될 우려가 있습니다.

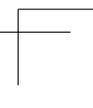
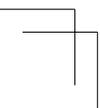
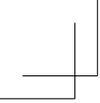
사회적참사특별조사위원회가 국정원의 불법사찰을 확인했음에도 불구하고, 국정원은 정보공개청구에 대해 "정보가 존재하지 않는다"며 거부하였습니다. 중대한 인권침해 기록물은 피해자의 권리구제뿐만 아니라 향후 재발방지를 위해서라도 적극적으로 공개되어야 합니다.

4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법이 개정되었는데, 의료비 지

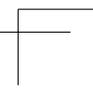
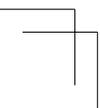
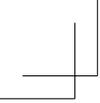
원 기간이 5년 연장되었으나 ‘부상 잠수사를 피해자로 명시하고 기간 제한 없는 의료지원을 제공하라’는 내용은 포함시키지 못했습니다.

세월호 참사를 기억하고 희생자들을 추모하기 위한 생명안전공원 건립이 여러 가지 이유로 지연되다가 2024년 11월 말에 착공하고 2027년 상반기 개원을 예정하고 있습니다.

사회적참사특별조사위원회의 권고사항 이행도 중요한 과제입니다. 국가책임의 인정과 사과, 피해자 사찰 및 조사방해 행위에 대한 추가 조사, 피해자 지원의 개선, 재난 피해자의 인권침해 및 혐오표현 확산 방지책 개선 등 여전히 이행되지 않은 권고사항들이 많습니다. 사참위의 권고사항이 제대로 이행될 수 있도록, 그리고 이에 기반하여 생명과 안전이 존중받는 사회로 나아갈 수 있도록 지속적인 감시와 문제 제기가 필요합니다.



[제1부]
2024년 인권현황
- 분야별 보고



2024년 과거사청산 분야 보고

집필

진실·화해를위한과거사정리위원회의 활동에 따른 과거사 분야 인권 상황 : 권태윤(민변 과거사청산위원회)

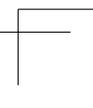
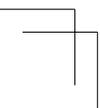
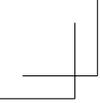
일본군 '위안부' 사건과 관련한 인권상황 : 양성우(민변 과거사청산위원회)

강제동원 사건과 관련한 인권상황 : 권태윤(민변 과거사청산위원회)

윤석열 정부의 반역사적 행태 상황 : 권태윤(민변 과거사청산위원회)

감수

권태윤, 양성우(민변 과거사청산위원회)



2024년 과거사청산 분야 보고

I. 들어가며

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 ‘과거사정리법’)」의 개정에 따라 2020. 12. 10.부터 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’)의 활동이 시작되었다. 과거사정리법의 개정이 이루어지지 않는다면 위 개정 과거사정리법에 따른 진실화해위원회의 활동은 2025. 5. 26.로 종료될 예정이다. 이대로 진실화해위원회의 활동이 종료된다면 아직 진실화해위원회를 통한 진실규명을 받지 못한 국가폭력의 피해자들은 언제, 어떻게 국가폭력의 진실을 밝히고 자신의 피해를 회복받을 수 있을지 모른다. 뿐만 아니라, 현재 진실화해위원회에 진실규명을 신청한 국가폭력 피해자들도 남은 진실화해위원회의 활동 기간 내에 조사가 완료될 수 있을지 우려하고 있다.

윤석열 정부는 지난 1년 동안 식민지 근대화론을 주장하는 자를 독립기념관장에 임명하는 등, 퇴행적 역사관을 노골적으로 드러내왔다. 뿐만 아니라, 대통령실은 출범 이후 일관되게 한미일 군사동맹, 한일관계 정상화를 위한다는 명분으로 일본 정부의 눈치만 보여 굴욕 외교를 이어오더니, ‘과거사 문제에서 중요한 것은 일본의 마음이고, 마음이 없는 사람을 다그쳐서 억지로 사과를 받아낼 때 그것이 과연 진정

한가'라며 일제 강점기에 고통받은 국민들이 아니라 일본 극우세력을 대변하는 발언을 하여 공분을 사기도 했다.

이번 보고서에서는 지난 1년 동안 과거사청산 분야의 인권 상황 중 중요한 주제였던 진실화해위원회의 활동과 윤석열 정부의 반역사적 행태들을 살펴보고자 한다. 아울러, 오랜 기간 이어오고 있는 일제강점기 강제동원 및 일본군 '위안부' 문제 해결을 위한 활동의 경과에 대해서도 살펴보고자 한다.

II. 본론

1. 진실·화해를위한과거사정리위원회의 활동에 따른 과거사 분야 인권 상황

가. 제2기 진실화해위원회 출범 경과

과거사정리법 개정안이 2020. 5. 20. 국회 본회의를 통과한 뒤, 제2기 진실화해위원회 출범에 필요한 제반 사항 준비를 위해 2020. 7. 1. '과거사정리 준비기획단'이 구성되었다. 이후 2020. 11. 13. 제2기 진실화해위원회 위원장에 정근식 서울대학교 교수가 내정되었고, 2020. 12. 10. 위원장이 임명되면서 제2기 진실화해위원회가 출범하게 되었다.

그런 상황에서 국회가 2021. 1. 8. 8명의 추천위원을 선출했으나, 다음 날인 2021. 1. 9. 국회 선출위원 중 1인(국민의힘 추천)이 교수로 재직하던 시절 여학생 3명을 성추행한 혐의로 정직 3개월 처분을 받았던 사실이 드러나 사퇴하면서, 제2기 진실화해위원회는 위원 구성에 난항을 겪기 시작했다. 제2기 진실화해위원회는 2021. 2. 19. 7명의 위원이 임명되고 2021. 3. 24. 이순동 위원이 추가로 임명되어 위원회 구성이 완료되긴 했으나, 사무처장 인사와 관련해 '사무처장 인사는 위원장의 재량'이라는 여당 추천위원들과 '위원회가 사무처장 후보들에 관해 적합성을 판단하는 적극적인 심의를 해야 한다'는 야당 추천위원들의 견해차가 불거지며 이순동 위원이 사

되하는 등 활동 시작 4주 만에 파행을 맞았고, 2021. 4.경까지도 제대로 된 활동을 시작하지 못했다. 이후 2021. 4. 30. 사무처장에 송상교 변호사가 임명된 뒤 제2기 진실화해위원회는 2021. 5. 27. 첫 조사 개시를 결정하여 본격적인 진상규명에 착수할 수 있게 되었다.

진실화해위원회 위원 임기는 2년으로, 출범 초기 임명되었던 위원들의 임기가 만료되는 시기에 맞추어 2대 위원들이 임명되었는데, 위원장에는 김광동 상임위원이 임명되고, 상임위원으로는 이상훈, 이옥남 위원이 임명되고, 비상임위원으로는 이상희, 차기환, 오동석 위원(이상희, 차기환 위원은 연임)이 임명되었다.

나. 제2기 진실화해위원회의 문제점

(1) 왜곡된 역사인식을 가진 김광동 위원장

김광동 위원장은 2021. 2. 국민의힘 추천위원으로 진실화해위원회 상임위원으로 임명되었고, 2022. 12. 윤석열 대통령으로부터 진실화해위원장으로 임명되었다. 김광동 위원장은 임명 직후부터 뒤틀린 역사관을 가진 사람으로서 진실화해위원장으로로서의 자격이 없다는 비판을 받았다.

김광동 위원장은 2020. 10. 한국하이테크소사이어티 가을 정책심포지엄에서 ‘역사 인식에 대한 국가의 파시즘적 통제’라는 논문을 발표했는데, 그 논문에는 5·18 광주민주화운동 당시 신군부의 헬기 사격을 ‘명백한 허위 사실’로, 북한군 개입설을 ‘가능성있는 의혹’으로 명시하는 내용이 포함되어 있었다. 김광동 위원장은 이미 여러 차례 국가·정부 차원의 조사를 통해 밝혀진 역사적 사실을 부정하는 태도를 보였던 것이다. 또한 2011. 6. 29. 제주에서 열린 ‘제주 4·3사건 교과서 수록방안 공청회’에서 ‘4·3은 남조선로동당을 중심으로 한 공산주의 세력에 의한 폭동이고, 명백히 대한민국 정부 수립반대와 친북·친소체제를 자행했던 공산주의자들의 무장투쟁’이라고 발언하여, 이미 정부의 조사와 법원의 판단을 통해 확인된 제주 4·3 사건의 성격을 왜곡한 바 있다.

위와 같은 왜곡된 역사 인식뿐만 아니라 김광동 위원장은 이미 여러 차례 ‘진실화해위원회는 존립해야 할 이유가 없다’는 등의 발언을 이어왔던 사실도 드러났다. 윤석열 대통령이 김광동 위원장을 진실화해위원회 위원장으로 임명함으로써 진실화해위원회의 활동을 위축시키려는 것이 아니냐는 우려가 심각하게 제기될 수밖에 없었다.

김광동 위원장은 임명된 이후로도 2023. 3. 13. 국회 행정안전위원회 전체 회의에서 “5·18민주화운동에 북한이 개입하고자 했을 가능성이 있다. (헬기사격 여부와 관련하여) 5·18민주화운동에 관련된 사실을 왜곡할 경우 처벌하는 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」이 잘못 되었다”는 등 여전히 왜곡된 역사 인식을 고수하고 있었다. 그리고 진실화해위원회 활동과 관련해서도 2023. 5. 25. 기자간담회에서 “부역 혐의 희생자 중에 실제 부역자가 있는지 세심하게 고려하고 있다”고 발언하여, 한국전쟁기 민간인학살 피해자들이 재판 등 적법절차 없이 희생된 사실을 외면한 채 희생자들을 양민과 부역자로 편 가르려는 의도를 드러냈다. 김광동 위원장은 2023. 10. 10. 한국전쟁기 영천지역 민간인 학살 희생자 유족들을 만난 자리에서, ‘진시하에서는 방화와 살인을 한 적색분자와 빨갱이를 재판 없이 군인과 경찰이 죽일 수 있다’고 발언했고, 2023. 10. 13. 행정안전위원회 국정감사에서 “적대 세력에 가담해서 방화와 살인을 저지른 가해자에 대해서는 당시 상황에서 즉결 처분이 가능했다”고 주장하는 등, 왜곡된 역사관과 법치주의에 대한 몰이해를 여과 없이 보여줬다.

위와 같은 망언에 대해 국회와 시민사회 등이 꾸준히 비판하였음에도, 김광동 위원장은 2024. 10. 10. 국회 행정안전위원회 국정감사에서 ‘5·18에 북한이 개입했을 가능성이 있다고 했는데 아직도 그렇게 생각하느냐’는 질문에 “북한군이 개입했을 가능성은 없고 북한이 개입했을 가능성이 있다”고 답하여 다시금 역사 왜곡 논란에 휩싸였다. 김광동 위원장은 2024. 10. 25. 열린 국회 행정안전위원회 국정감사에서도 ‘5·18 민주화 운동에 북한이 개입했다’는 과거 발언과 관련해 진실화해위원장으로의 입장을 묻는 질문에“(북한 개입) 사실을 확인할 수 없다”며 자신의 주장을 굽히지 않았다.

(2) 한국전쟁기 민간인 학살사건에서 ‘부역자 색출’ 논란

진실화해위원회는 2023. 10. 31. 제65차 위원회에서 ‘경북 영천 국민보도연맹 및 예비검속 사건’에 대해 진실규명 결정을 했다. 그러나 해당 사건에서 22건(진실규명 대상자 21명)의 신청사건 중 15건(15명)에 대해서는 ‘진실규명’ 결정이 이루어졌으나, 7건(6명)에 대해서는 ‘보류’ 결정이 내려졌다.

진실화해위원회는 위 사건의 신청자 중 위 6인의 희생자에 대해, 「대공인적위해자 조사표(1979)」와 「신원기록편람(1981)」에 살인·방화·약탈 등 죄익 활동을 하다가 처형된 자라는 문구가 있다’는 이유만으로 진실규명 보류 결정을 했다. 해당 희생자들에 대해 진실규명 보류 의견을 낸 장영수 비상임위원은 “경찰 기록대로 빨치산에 속해 살인과 방화 등을 저지른 이들은 민간인 희생자로 보기 어렵다”라고 말했다. 그러나 위 경찰 자료는 피해자 구제가 아니라 가족과 친인척에 대한 사찰을 목적으로 작성되었고, 처형 이유에 대한 객관적인 자료가 존재하지 않으며, 무엇보다 자료의 생산 주체가 위법한 처형에 직접 가담했다는 점에서, 대상자들의 희생 경위와 관련해서는 신빙성을 인정하기 어려운 자료였다. 위 사찰 자료들은 피해자들의 희생 사실을 입증하는 자료로써 중요한 의미가 있지만, 희생 경위를 입증하는 자료로 평가할 수는 없었다.

오히려 경찰 자료의 내용에는 당시 희생자들이 재판 등 적법한 절차 없이 국가에 의해 살해당했다는 점이 명백히 기술되어 있는바, 진실화해위원회가 해당 신청인들에 대해 진실규명을 통해 희생자로 인정하는 것이 마땅했다. 희생자들에 대해 적법 절차를 무시한 채, 국가권력이 적법절차 없이 민간인에 학살을 자행했다는 사실만으로는 그 어떤 것도 정당화될 여지가 없다.

진실화해위원회는 김광동 위원장의 왜곡된 역사관과 법치주의에 대한 몰이해로 인해 진실화해위원회의 존재 이유가 몰각되고, 국가폭력을 정당화하는 기구로 변질되고 있다는 비판을 피할 수 없는 상황이다.

(3) 한국전쟁기 민간인 학살사건 몰래 재조사 논란

진실화해위원회는 2023. 11. 28. 열린 제67차 전체위원회에서 ‘전남 함평 군경에 의한 민간인 희생사건’에 관하여 진실규명 결정을 하였다. 해당 사건은 1949. 11.경 부터 한국전쟁 이후인 1951. 3.경까지 전남 함평군 일대 주민들이 부역 혐의 등으로 군경에 의해서 희생된 사건이다.

그런데 진실화해위원회는 2023. 11. 28.자로 위 사건에 관한 진실규명 결정이 내려졌음에도 2024. 1. 말경까지도 신청자 등 사건관계인에게 진실규명결정서를 송달 하지 않았다. 그러던 중 한겨레 신문의 2024. 2. 1.자 보도를 통해, 김광동 위원장의 직권 지시에 따라 ‘전남 함평 군경에 의한 민간인 희생사건’에 관하여 희생자 중 1인 에 대한 재조사가 실시된 사실이 알려졌다¹. 보도에 따르면, 진실화해위원회에서는 김광동 위원장의 비공개 지시에 따라 조사1국의 조사관 2명이 각각 대전과 함평에서 위 희생자의 유족(부인, 아들)들을 만나 진술청취 조사를 실시했다. 김광동 위원장은 위 희생자가 ‘죽창부대’에 의해 살해됐다는 보고서 내용에 주목하고, 군경이 아닌 인민군이나 지방좌익 또는 빨치산 등 적대세력에 의해 살해된 것이 아닌지 의심 하고서 직권으로 몰래 재조사를 지시했던 것으로 알려졌다.

그러나 과거사정리법에는 이미 전체위원회의 의결로 진실규명이 내려진 사건에 관한 재조사 규정이 없고, 위원장에게도 진실규명결정이 내려진 사건에 관해 단독 으로 재조사를 결정할 권한은 없다. 위와 같은 위법한 직권 재조사에 관하여는 진실 화해위원회의 전체위원회에서 위원들의 의결권을 침해한 위법한 행위라는 지적이 빗발쳤고, 한국전쟁전후민간인학살자전국유족회는 위법한 재조사 지시에 관하여 김광동 위원장, 이옥남 상임위원, 황인수 조사1국장 등 책임자들을 직권남용권리행 사방해죄 혐의로 고발하였다.

1 한겨레(2024. 2. 1.). [단독] 김광동, 민간학살 몰래 재조사...결론 뒤집으려 직권남용
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1126716.html, 2024. 11. 19. 열람

(4) 황인수 조사1국장의 진실규명 신청인 폼페이 논란

진실화해위원회는 2023. 6. 20. 국정원 대공수사처장(3급) 간부 출신인 황인수씨에게 조사1국장 채용절차 합격 통지를 하였다. 한국전쟁기 민간인 희생에 책임있는 집단인 방첩대(CIC)가 한국 정보기관의 전신이라는 점에서, 국정원은 가해 혐의 기관으로 해석될 수 있다. 그런데 그와 같은 가해 기관 출신 간부인 황인수 국장이 군경에 의한 희생사건, 적대세력에 의한 희생사건 등을 조사하는 조사1~4과의 책임자로 임명되면서, 진실화해위원회 조사1국이 제대로 된 진실규명 조사를 할 수 있을지에 관한 우려가 제기되었다.

실제 한겨레 신문의 보도²에 따르면, 황인수 국장은 조사관들을 대상으로 한 이른바 ‘국장 교육’과 수시로 있는 2~3명과의 면담 자리에서 ‘(진실규명) 신청인들은 국가로부터 돈 뜯어내려고 거짓말하는 사람들이고, 이를 막기 위해 내가 진실화해위원회에 왔다’는 발언을 하였던 것으로 확인되었다. 또한 황인수 국장은 2024. 1. 2. 조사관들에게 발송한 신년편지에서 “현재도 매년 1월 8일 북한 김정은이한테 생일 축하 편지 쓰는 대한민국 국민이 수만 명입니다. 십수년간 이런 사람을 막아보고자 노력했지만 달성하지 못했습니다. 지난 십수년간 못 이루었던 결실을 여기서나마 거둘 수 있다고 생각합니다”라며, 직원들을 북한에 호의적인 사람이거나 소위 ‘빨갱이’라고 보는 시각을 드러내며 겁박한 것으로 해석될 수 있는 행동으로 논란을 빚었다.

뿐만 아니라, 황인수 국장은 2023. 10. 5. 조사1국 조사관 80여 명을 6층 대회의실로 불러 직원교육을 진행하면서, ‘과거사 사건에서 간첩 사건이 무죄선고를 받는 이유는 구속영장없이 장기간 구금하고 폭력을 가하는 등의 절차상 하자로 인한 것이지, 근데 (피조사자들이) 간첩을 한 거는 맞거든’이라고 발언하여, 제1기 진실화해위원회의 진실규명결정과 법원의 재심을 통해 조작사실이 확인된 간첩조작 사건에 대해서 진실규명결정과 법원 판결을 부정하였다. 위와 같은 사실이 언론을 통해 확인된 뒤, 위 교육 과정에서 실제 사건의 당사자로 언급된 진도간첩단 사건 피해자의

2 한겨레(2024. 3. 27.), 진실화해위 국장 막말 “유족들이 돈 뜯어내려 거짓말”
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1134019.html, 2024. 11. 19. 열람

유가족은 황인수 국장을 사자명예훼손 혐의로 고소하였다.

다. 소결

제2기 진실화해위원회의 조사기간 종료가 약 반 년 앞으로 다가오면서, 과거사정리법을 개정해 진실화해위원회의 활동 기간을 연장해야 한다는 요구가 커지고 있다. 그러나 한편으로는 김광동 위원장, 이옥남 상임위원, 황인수 조사1국장 등의 반역사적 행태, 학살 희생자에 대한 사상검증 시도, 이미 의결된 진실규명 결정에 대한 번복 시도 등이 이어지면서, 지금과 같은 진실화해위원회의 태도가 이어진다면 국가폭력에 대한 진실규명, 사과, 화해를 기대하기 어렵고 기관의 존재의미마저 사라질 것이라는 우려의 목소리도 크다.

그럼에도 진실화해위원회는 수용시설 피해자들에 대한 직권조사 등을 통해 여전히 독립된 국가기구로서 국가폭력의 진실을 국가 스스로 밝히고, 그에 대한 책임을 인정하는 역할을 이어가고 있고 성과를 내고 있기도 하다. 부디 진실화해위원회가 국가폭력 피해자들에 대한 사상검증 시도를 중단하고 본연의 업무에 충실하여, 국가폭력 사건들의 진상을 규명하고 피해자들의 피해를 회복할 수 있도록 최선을 다하여 주기를 기대한다.

2. 일본군 ‘위안부’ 사건과 관련한 인권상황

가. 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 일본국에 대한 손해배상청구소송(이하 ‘2차 소송’) 항소심 판결선고와 그 의미

(1) 2차 소송에서의 승소 판결

2023. 11. 23. 서울고등법원 제33민사부(재판장 구회근)는 원고 일본군 ‘위안부’ 피해자들에 대한 피고 일본국의 손해배상책임을 인정하는 기념비적인 판결을 선고했다. 재판부는 지난 2021. 4. 21. ‘국가면제’를 이유로 피해자들의 소를 각하한 1심

판결을 파기하고, 일본국에게 전쟁 중 조직적으로 위안소를 설치·운영하여 반인도적 범죄를 저지른 행위에 대해 법적 책임이 있음을 분명히 했다. 이번 판결은 지난 30여 년이 넘는 시간동안 끈질기게 일본 정부에 법적 책임을 물어온 피해 생존자들의 승리이다. 이로써 대한민국 법원에서 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 일본국에 대한 손해배상 청구 소송은 모두 승소로 최종 확정되었다.

(2) 2차 소송(항소심) 승소 판결의 내용과 의미

1) 인정된 일본군 ‘위안부’ 피해 사실

일본 정부는 그동안 ‘연행의 강제성’을 부인함으로써 일본군 ‘위안부’ 피해 사실을 인정하지 않는 전략을 내세웠다. 그런데, 서울고등법원은 ① 일본군 ‘위안부’ 제도가 일본 육군이 제정한 규정(일본 육군 1937. 9. 29. 육달(陸達) 제48호 물품판매소 규정인 「야전주보규정(野戰酒保規程)」 등)에 의하여 시행되었고, ② 일본 정부의 각 기관이 일본군의 위안부 동원에 체계적으로 개입하였으며, ③ 일본군이 위안소의 운영을 통제하고 감독한 사실을 인정하여 ‘연행의 강제성’을 확인했다.

2) 일본군 ‘위안부’ 제도의 위법성

서울고등법원은 일본군 ‘위안부’ 피해가 발생한 당시의 국제조약, 국제관습법과 일본제국의 국내법, 전후 전쟁범죄에 관한 국제형사재판소의 헌장 등을 종합적으로 고려할 때 불법행위가 성립한다고 판단하였다. 구체적으로 ① 헤이그 육전협약 제3조, 부속서 제46조 상의 ‘가족의 명예와 권리를 존중하여야 할 교전 당사자의 의무’, ② 「미성년자 인신매매 금지 조약」에서 정한 성매매 및 성매매를 목적으로 한 납치, 인신매매 금지 조항, ③ 「여성과 아동의 인신매매 금지조약」 ④ 국제연맹의 「노예협약」상 노예해방 규정, ⑤ 일본 구 형법 제226조(국외 이송 목적 약취, 유인, 매매죄) 위반 사실을 명시하였는데, 이는 국제인권법의 국내 이행이라는 측면에서 큰 의의가 있다.

3) 국가면제 관련 쟁점

① 쟁점

1심과 항소심 모두 상대적 국가면제론이 국제관습법이라는 점에 대해서는 다툼이

없었다. 문제는 국가면제의 예외의 범위를 어떻게 할 것인가가 쟁점이었다.

② 일본군 ‘위안부’ 사건과 국가면제

일본군 ‘위안부’ 사건에 국가면제 법리를 적용하지 말아야 한다는 논거는 다음과 같다.

(i) 비주권적 행위이므로 국가면제를 적용할 수 없다는 주장

일본군 위안소가 물품판매소 규정인 「야전주보규정(野口酒保規程)」에 의하여 설치되었고 위 규정을 근거로 불법행위가 이루어졌다는 점에서, 일본군 ‘위안부’ 피해는 비주권적·비공권적 행위에 해당하여 국가면제가 적용되지 않는다. 아울러, 국가가 불법행위를 넘어서 강행규범 위반에까지 이른 경우에는 주권적 행위와는 다른 별도의 범주로 보아 국가면제 법리를 적용할 수 없다. 실제 일부 국가에서 강행규범 위반 행위가 주권적, 공권적 행위에 해당하지 않는다고 보아 국가면제를 제한한 사례가 있다[Yousuf v. Samantar, 699 F.3d 763, 769 (4th Cir. 2012) 등]

(ii) 불법행위 예외

국가면제에 관한 국제조약과 각국의 입법례, 각국 법원의 실행사례에 비추어 볼 때, 자국의 법정지 내에서 발생한 불법행위에 대하여도 국가면제 법리를 적용해야 한다는 국제관습법이 현재에도 유효하게 형성되었다고 볼 수 없다.

(iii) 인권(강행규범)의 예외

세계인권선언, 자유권규약, 인종차별철폐협약, 고문방지협약 등에서 ‘실효적인 구제를 받을 권리’를 규정하고 있는 점, 유엔이 2005. 12. 16. 채택한 「피해자구제권리 기본원칙 및 가이드라인」에서 실효적인 권리구제를 위한 피해자의 권리가 국제조약 및 국제관습법에 의해 확립된 권리로 평가되고 있는 점, 강행규범의 효력을 명시한 「조약법에 관한 비엔나협약」 제64조 및 강행규범에 대한 결론 초안 제14조 및 제20조 등에 비추어 볼 때, 강행규범의 효력이 국제관습법의 한 종류인 국가면제 법리에 따른 효력보다 우위에 있어야 한다.

(iv) 국가면제 법리 적용의 위헌성

이 사건 불법행위를 저지른 일본국에 대해 국가면제를 부여하는 것은 우리 헌법에서 규정하고 있는 헌법 제10조 및 헌법 제27조의 헌법 원리와 정면으로 배치된다.

(v) 이전의 관행과 반대되는 다수의 국가실행 사례

해외 각국의 법원들이 ‘사법접근권(재판받을 권리)’과 ‘국가면제’를 비교·형량하면서 국가면제의 적용 여부를 심사한 해외 사례가 늘어나고 있는 점도 주목해야 한다.

구체적으로, 2012년 ICJ 판결은 ‘전쟁 피해자가 독일 국가를 상대로 제소한 판결’로 총 8개 즉, 프랑스, 슬로베니아, 폴란드, 벨기에(1심), 브라질(1심), 세르비아(1심), 이탈리아, 그리스 판결을 꼽으면서, 이 중 독일에 대해 국가면제를 부정한 나라는 이탈리아와 그리스 정도에 불과하고 6개국은 그대로 국가면제를 적용하였다는 점을 근거로 들었다. 그러나 2012년 ICJ 판결 당시 독일에 국가면제의 적용을 인정했던 브라질 법원은 2021년과 2022년(동일 사건의 상고심) “외국국가가 인권을 침해하여 행한 불법행위는 국가면제를 누리지 않는다”고 보아 기존의 하급심 판결을 취소하고 국가면제의 적용을 부정하였다. 우크라이나 대법원도 2014년 우크라이나를 침공한 러시아 군과 전투 중 사망한 피해자의 유족이 우크라이나 법원에 제기한 손해배상청구 소송에서 국가면제 법리에 따라 재판관할권이 없다는 원심판결을 취소하고 러시아 정부의 손해배상책임을 인정하였다. 이에 2012년에는 국가면제를 적용한 나라와 적용하지 않은 나라의 비율이 6:2였다면, 그 이후 5:3으로 변경되었는데, 우크라이나 판결까지 고려하면 5:4로 바뀐 것이다. 더 나아가, 일본국의 국가면제 주장을 배척한 서울중앙지방법원의 2021. 1. 8. 승소 판결(서울중앙지방법원 2016가합505092 판결)을 비롯해 이탈리아 헌법재판소 2014년 국가면제를 적용하는 일이 이탈리아 헌법 질서에 부합하지 않는다는 이유로 독일에 대해 국가면제의 적용을 배척하는 결정을 한 점 등에 비추어 보면, 국가면제에 관한 각국의 실행사례가 점차 ‘불법행위의 예외’ 또는 ‘인권의 예외’ 등을 이유로 국가면제를 부정하는 쪽으로 나아가고 있다는 것이 분명해진다.

③ 2차 소송 항소심 판결의 요지

서울고등법원은 1심 판결의 내용을 아래와 같이 반박하면서 일본에 대해 국가면제를 인정하지 않았다.

(i) 우선, 서울고등법원은 국가면제에 관한 국제관습법이 항구적이고 고정적인 것이 아니라 동태적 성격이라는 점을 명확히 했다. 국가면제와 관련된 국제관습법이 '상대적 국가면제'라는 점에 대해서는 이견이 없다. 다만, 국가면제의 범위에 대해 각 국가의 실행과 국제조약 변화하는 과정에 있는데 현재 실행 중인 국제 협약과 다수 국가의 입법례, 각 국가의 실행을 확인한 뒤, 법정지국 영토 내에서 그 법정지국 국민에 대하여 발생한 불법행위에 대하여는 그 행위가 주권적 행위인지를 묻지 않고 국가면제를 인정하지 않는 내용의 국제관습법이 존재한다고 판단하였다.

더 나아가, 국가면제에 관해 아무런 입장표명도 하지 않은 국가가 다수라는 점에서 단순히 유엔 회원국 193개국을 분모로 하여 국가실행(국가면제 법리에 관해 입법례나, 판결례를 통해 판단한 국가)을 한 국가의 수를 산술적으로 비교하여 관행의 존부를 판단할 것은 아니라고 하였는데, 이는 산술적으로 국가실행의 수만을 판단한 1심 판결을 지적한 것이다.

(ii) 서울고등법원은 '무력분쟁'에 대하여, 1949년 제네바협약에 관한 주석에서 '두 국가' 간 어떠한 차이로 인해 무력의 개입이 가해지는 상황을 무력분쟁이라고 규정하고 있음을 근거로 '무력 분쟁(armed conflict)'이란 법적 개념이 아닌 사실적 개념으로, 복수의 무장세력이 실재하여 무력분쟁이 발생하고 있는 사실상의 상태를 의미한다고 보고, 피해자들이 끌려간 한반도에서는 무력분쟁이 발생하지 않았다고 판단하였다.

(iii) 국가면제 법리가 절대적 면제론에서 상대적 면제론으로 축소되었고, 그 이후 자국 영토 내의 불법행위에 관해 국가면제 부정하는 다수 국가의 실행들이 이어지고 있다는 점에서 개인의 재판청구권을 보호하는 방향으로 이행되고 있음을 강조하였다.

4) 항소심 판결의 의미

서울고등법원의 2차 소송 판결은 기존 1차 소송 판결을 극복하였을뿐만 아니라, 일본군 위안부 피해자에 대한 일본의 '책임 인정'과 피해자의 재판청구권 보호라는 '피해자 중심주의'의 관점이 보다 강조된 판결이다.

1차 소송과 2차 소송에서 한국 법원은 공통적으로 '국가면제에 관한 국제관습법은 항구적·고정적인 것이 아니다', '국제관습법은 그 변화 방향과 흐름까지 고려하여 동태적으로 파악해야 한다'라는 전제에서 출발하여, 일본군 '위안부' 피해자들의 피해와 관련해서는 일본의 '국가면제'를 인정할 수 없다고 선언했다.

다만, 그 구체적인 이유는 다른데 1차 소송 판결은 "피고가 된 국가가 국제공동체의 보편적인 가치를 파괴하고 반인권적 행위로 인하여 피해자들에게 극심한 피해를 가하였을 경우", 즉 인권(강행규범)의 예외로써 국가면제를 배제해야 한다고 판단한 데 반해, 이번 서울고등법원 판결은 "법정지국 영토 내에서 법정지국 국민에게 자행된 불법행위의 경우에는 그 행위가 주권적 행위로 평가되는지 여부를 묻지 않고 국가면제를 인정하지 않는 것이 현재의 유효한 국제 관습법"임을 선언하여 불법행위의 예외를 강조하였다. 이 같은 판결은 1차 소송 판결과 마찬가지로, 국가 중심의 국제법 체계에서 개인의 인권을 중시하는 국제인권법적 관점을 견지한 것으로 국제사회의 흐름을 반영하는 동시에 인권의 예외를 포섭하는 국가면제의 진화, 발전 과정에 적극 동참한 판결로 평가된다.

더 나아가, 국가면제 법리에 관한 판단의 전제로, 일제강점기를 일본의 불법적인 식민지배로 판단한 대법원 2013다61381 전원합의체 판결을 인용하여 식민지 지배의 불법성을 재확인한 점, 전쟁범죄와 중대한 인권침해에 대해 그 누구도 면죄부를 누릴 수 없음을 국제법적으로 확인한 점, 피해자들이 일본국에 대해 법적 책임을 물을 수 있게 되어 온전한 시민권을 취득한 점 등도 이번 판결의 큰 의미라고 하겠다.

이외에도, 이번 판결은 일본군 '위안부'에 대한 국제사회의 법적 판단을 반영한 것이기도 하다. 일본군 '위안부' 문제가 1980년대 말에 한국의 여성단체들에 의해 처

음 제기된 이래, 1991년 8월 14일 김학순 할머니가 스스로 나서서 피해 사실을 밝히고 구제를 호소하였고, 이후 피해자들과 전 세계 시민들은 범죄사실 인정, 사죄, 배상, 진상규명, 역사교육, 추모, 책임자 처벌을 요구해 왔다. 그리고 유엔 인권소위원회 등 수많은 국제기구의 보고서들, '2000년 일본군 성노예 전범 여성 국제법정'의 판결, 미국 하원의 결의 등 수많은 국가의 의회와 지방 의회의 결의들을 통해 국제법 위반과 일본국의 법적 책임이 거듭 확인되어 왔다. 서울고등법원의 2차 소송 판결과 서울중앙지방법원의 1차 소송 판결 모두 일본군 '위안부' 피해자들을 비롯해 국내, 외 시민들의 요구, 그러한 요구를 수용해 온 국제사회의 법적 상식 등을 반영한 결과이다.

(3) 소결 - 향소심 판결에 대한 소회

2차 소송을 담당한 대리인단은 당초 국가면제라는 법리는 넘을 수 없는 허들이라고 생각했다. 하지만, 어느 순간부터는 국가면제가 결코 넘을 수 없는 장벽이 아님을 깨달았고, 무엇보다 일본군 '위안부' 사안에 국가면제를 적용하는 일이야말로 현재의 국가면제 법리의 내용과 흐름, 국제인권법 및 국제인도법의 발전 과정과 의미를 오독한 것이라는 결론에 이르렀다.

한국 법원도 대리인단의 이 같은 관점과 주장을 받아들여 국가면제에 관한 새로운 국가실행으로 한 발 나아갔다. '국가의 주권적 행위라도 심각한 인권침해에 해당하는 경우, 또는 불법행위에 해당하는 경우에는 국가면제가 적용되지 않는다'는 점을 명확히 선언하여 국제관습법의 확립에 선도적으로 기여했다.

한일 양국 정부는 이제 피해자들의 호소를 더 이상 외면하지 말고 국내 판결을 적극 수용해야 한다. 특히, 일본 정부는 더 늦기 전에 피해자들에 대한 책임 인정과 진실한 사과, 그리고 법적 배상이 이뤄질 수 있도록 나서야 할 것이다. 일본군 '위안부' 문제에 대한 진실하고 올바른 해결은 피해자들의 권리가 온전히 반영된 실질적 조치를 통해서만 가능하다.

나. 2차 소송 판결에 대한 한일정부의 태도

(1) 윤석열 정부의 태도

윤석열 정부는 항소심 판결에도 불구하고, 일본에 대해 판결 이행을 촉구하거나 사과를 요구하기는커녕 '2015년 한일 간 위안부 합의를 국가 간 합의로 존중한다'는 입장만 되풀이하였다. 2024. 10. 9. 열린 유엔총회 제3위원회에서 북한 대표는 “일본 강점기 한반도의 여성과 소녀 20만 명이 일본에 의해 성노예가 됐고, 이는 조직적인 인권침해”라고 문제를 제기하며, ‘일본 당국은 역사적 진실을 왜곡하고 있다. 일본이 즉각 진실한 사죄와 보상을 해야 한다’고 주장했다. 이에 대해 일본 대표가 ‘북한이 일본에 대해 언급한 내용은 오류이고 근거 없다. 따라서 수용할 수 없다’라고 발언하여 일본군 ‘위안부’의 존재 자체를 부정하였는데, 한국 대표는 아무런 발언도 하지 않은 채 끝까지 침묵만 지켰다. 이는 한국 정부가 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 인권을 보호해야 할 헌법적 책무를 다하지 못하고, 침묵으로 일본 정부의 역사 왜곡에 사실상 동조한 것이다.

또한, 한국 정부는 일본의 해외 소녀상 설치방해, 일본 교과서의 일본군 ‘위안부’ 관련 서술의 삭제 또는 축소와 같은 지속적인 일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 책임 회피 행위에 대해 별다른 대응도 하지 않고 있다.

(2) 일본 정부의 자가당착 태도

1차 소송 때와 마찬가지로 일본 정부는 2차 소송 항소심 판결이 선고된 당일에 「외무대신 담화」를 발표하여 판결이 ‘국제법상 국가면제 원칙’을 위반한 것이고, 1965년의 「한일 청구권협정」과 2015년의 한일 외교장관 일본군 ‘위안부’ 관련 기자회견 발표(이하 ‘2015년 한일합의’)에 “명백히 반하는 것”이어서 받아들일 수 없다고 밝혔다. 아울러, 판결 다음 날인 24일 윤덕민 주일 한국대사를 초치해 이번 판결은 극히 유감이라며 항의했다.

그러나 일본 정부가 일본군 ‘위안부’ 피해의 존재를 처음 인정한 것은 1992년의 일이므로, 1965년에 이루어진 「한일 청구권협정」에 의해 해결되었다는 것은 논리적으로

로 성립 불가능한 주장이다. 또한 '2015년 한일합의'는 그 자체로 합의의 내용이 양국 정부 간 유효하게 성립되었다고 보기 어려울 뿐 아니라 그 내용으로도 법원의 법적 책임 인정(및 배상판결)과는 관련이 없었으므로 일본국의 법적 책임을 인정한 한국 법원의 판결에 대한 공격의 논거가 될 수 없다.

다. 2차 소송 확정 판결에 따른 후속 조치

(1) 판결의 이행추구

서울고등법원의 2차 소송 항소심 판결은 일본 정부에서 상고장을 접수하지 않으면서 2024. 12. 9. 0시에 확정되었다. 한국 피해자들의 끈기와 용기, 승소 판결이라는 쾌거에 고무된 중국의 피해자들도 2024. 4.과 2024. 8. 두 차례에 걸쳐 일본국을 상대로 한 소송을 중국 법원에 잇달아 제기하였다.

한국의 일본군 '위안부' 피해자들과 원고 대리인들은 확정된 판결을 근거로, 2024. 5. 23. 한국 법원의 최종 판결에 대한 빠른 이행을 촉구하며 일본 기시다 후미오 총리대신, 가미카와 요코 외무대신, 고이즈미 류지 법무대신에게 국제특급우편(EMS)을 통해 판결문을 첨부하여 통지서를 발송하였다(5월 27일 최종 송달된 것으로 확인). 일본 정부가 소송 절차 내내 송달을 거부하여 판결문이 일본 측에 도착하지 못했던 상황이었는데, 이번 발송으로 일본 정부에 피해자들의 소송 승소 판결문을 전달하였다. 그럼에도 일본 정부는 지금까지 한국 법원의 판결을 무시하고 있다.

이에 더 이상 기다릴 수 없다고 판단한 일본군 '위안부' 피해자와 유족들은 2024. 9. 5. 강제집행의 한 절차로서 일본국에 대한 재산명시 신청을 진행하였다. 서울중앙지방법원은 2024. 11. 7. 채무자 일본국에 "재산관계를 명시한 재산목록을 재산명시기일에 제출하라"는 결정을 내린 상황이다.

(2) 강제집행 절차 진행

1) 필요성

한일 정부의 무대응에 대응하는 구체적 방법으로 강제집행을 적극 고려할 필요가 있다. 이는 한국 법원이 일본 재산을 강제집행함으로써 일본 정부로 하여금 반응하

게 할 수 있기 때문이다. 일례로, 과거 페리니 사건에서 이탈리아는 그리스 소재 독 일문화원에 대한 강제집행 절차를 진행하는 과정에서, 무대응으로 일관하던 독일이 ICJ에 제소한 바 있다. 이러한 맥락에서, 일본군 '위안부' 피해당사자인 원고들 역시 강제집행 절차를 통해 일본 정부의 대응을 유도할 수 있을 것으로 생각된다.

2) 강제집행 절차에서의 국가면제론

문제는 외국국가의 재산에 대하여 강제집행이 과연 이루어질 수 있는가이다. 실 제 외국국가의 재산에 대하여 강제집행을 하는 것은 외국국가의 재산에 대하여 직 접적으로 영향을 미치는 것으로서 외국국가의 주권적 활동을 저해하거나 외국국가 와의 관계를 손상할 우려가 있기 때문에, 강제집행 절차에서의 국가면제인 집행면 제는 판결절차에서의 국가면제(재판면제)와 구별된다.

물론, 강제집행이 허용되거나 제한되는 재산에 관해서는 확립된 국제관습법은 존 재하지 않는다. 다만, 일본의 국가면제법이나 유엔협약, 유럽협약, 미국 국가면제법 등에 비추어 볼 때, 국내 소재한 일본국의 재산인 부동산, 선박(상선, 유람선 등), 비 행기, 금융기관에 대한 예금채권, 현금, 유체동산 등이 주권행위를 위하여 사용되는 경우가 아닌 때에는 일응 강제집행의 대상이 될 수 있다고 본다(상호주의 원칙).

결국, 강제집행이 완전히 불가능한 상황은 아닌 것으로 보인다. 특히, 일본 정부 의 국내 보유 재산에 관해 법원을 통한 재산조회, 또는 이와는 별도로 일본 정부의 비상업적 목적 이외에만 사용되거나 사용될 것이 예정되어 있는 일본 재산을 찾는 다면, 그러한 재산에 대한 집행 절차와 법원의 심사를 거칠 수 있기 때문이다. 아울 러, 최근 우리나라를 비롯해 브라질, 우크라이나, 영국, 그리스, 이탈리아 등 여러 나라에서 중대한 인권침해가 있는 경우 국가면제를 부인해야 한다고 판시함으로써 재판면제에 관한 현행 국제법의 법리를 벗어나 그야말로 선도적인 판결이 줄줄이 내려지고 있음에 비추어 볼 때, 이 같은 일련의 흐름이 집행단계에서의 국가면제 적 용에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

라. 소결 - 피해자의 최종적 바람

현 정부의 한일정책 기조를 고려하면 최종 판결에 대해 아무런 행동을 하지 않을 것이 분명하다. 이것은 2011. 8. 30. 한국 헌법재판소가 선고한 ‘부작위’에 의한 ‘피해자 기본권을 침해하는 위헌적 행동’임이 분명하다. 헌법재판소는 당시 결정문에서 “일본군위안부 피해자는 모두 고령으로서 더 이상 시간을 지체할 경우 일본군 위안부 피해자의 배상청구권을 실현함으로써 역사적 정의를 바로 세우고 침해된 인간의 존엄과 가치를 회복하는 것은 영원히 불가능해질 수 있다”고 설시하면서, “피청구인(정부)의 부작위로 인하여 청구인들에게 중대한 기본권의 침해를 초래하였다 할 것이므로, 이는 헌법에 위반된다.”고 판시했다(헌법재판소 2011. 8. 30. 결정 2006헌마788).

이러한 맥락에서 한국 정부는 당장 이 같은 위헌 상태를 해소하기 위해, 일본 정부에 한국 법원에서 확정된 1, 2차 소송의 판결 이행을 촉구해야 할 것이다. 아울러, 한일 양국 정부가 계속해서 무대응으로 일관하고 있는 점, 특히 일본 정부는 국제사회에서 일본군 ‘위안부’ 피해 사실을 왜곡하는 것을 넘어 이제는 그 피해 사실 자체를 부인하고 있는 점을 고려하면 1-2차 소송의 승소판결에 기초한 일본국에 대한 강제집행 절차는 피해자들과 시민 사회가 지금 당장 취할 할 수 있는 최후 조치라고 할 수밖에 없다. 이에 한국 정부의 위헌적 부작위 상태를 비판함과 동시에 힘을 모아 강제집행 절차로 나아갈 필요가 있다.

3. 강제동원 사건과 관련한 인권상황

가. 강제동원 피해자들의 전범기업에 대한 손해배상 소송(2018년 대법원 전원합의체 판결)

대법원 전원합의체는 2018. 10. 30. 강제노동 피해자 4인이 신일본제철 주식회사를 상대로 한 사건(2013다61381)의 재상고심에서 피고의 상고를 기각함으로써 피

고가 원고들에게 1억 원씩의 위자료를 지급하여야 한다고 한 원심판결을 그대로 확정시켰다(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381판결). 다수의견(7명)은, 원고들의 손해배상청구권이 ‘일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권’으로서 1951년 체결된 한·일 청구권협정에 포함되지 않는다고 판단했다.

위와 같은 판결이 내려진 것은 위 사건의 원고들이 1997년 일본 오사카지방법판소에 소를 제기했다가 패소하고, 2005. 2. 28. 다시 서울중앙지방법원에 소장을 접수한 이후 무려 13년 8개월여 만이며, 사건이 다시 대법원으로 올라간 이후로도 5년여가 지나서야 이루어진 일이다. 재판이 지연되는 동안 강제동원 피해자들인 원고여운택, 신천수, 김규수씨는 세상을 떠났고 대법원 전원합의체의 이번 판결을 직접 지켜볼 수 있었던 사람은 원고 이춘식씨 뿐이었다.

나. 2018년 대법원 전원합의체 판결 이후, 강제동원 피해자들의 강제집행 절차 진행

위 대법원 전원합의체 판결이 선고됨에 따라, 강제동원 피해자들은 2019. 1. 18. 위 판결의 피고인 미쓰비시 중공업 측에 2월 말까지 배상 판결 이행에 관한 교섭 진행을 요청했다. 강제동원 피해자들은 2019. 2. 15. 일본 도쿄로 건너가 미쓰비시 중공업 앞에서 시위를 벌이며 성의있는 답변을 요구하기도 했으나, 미쓰비시 중공업 측에서는 어떠한 답변도 하지 않았다. 결국 피해자 대리인단은 신일본제철 주식회사 소유의 주식, 미쓰비시 중공업의 국내 특허권 등에 대한 매각명령신청을 접수하며 직접적인 강제집행 절차에 착수해야만 했다.

강제동원 피해자들이 강제집행을 신청한 사건 중 가장 진행이 빨랐던 사건은 미쓰비시 중공업의 국내 특허권 2건에 관한 특별헌금화명령 사건이었는데, 2022. 4. 19. 미쓰비시 중공업 측이 대법원에 재항고를 신청하여 그 최종적인 판단이 곧 내려질 예정이었다. 그런데 대법원은 이미 2021년에 압류결정까지 확정되었던 사건임에도 미쓰비시 중공업의 재항고에 관하여 심리불속행 결정을 내리지 않은 채 그 결정

을 미루고 있다.

대법원의 위 미쓰비시 중공업의 재항고 사건에는 2022. 7. 26. 외교부 측에서 최종적인 판단을 보류해달라는 의견서를 제출한 것으로 밝혀져, 외교부가 강제동원 피해자들의 재판에 부당하게 개입했다는 비판을 받았다. 외교부는 위 사건에서 ‘정부는 강제징용 문제 관련 한일 양국의 공동이익에 부합하는 합리적인 해결방안을 조속히 모색하기 위해 외교 장관 회담 등 각급에서 긴밀한 외교협의를 지속해 나가고 있다. 원고 쪽 법률대리인 및 지원단체를 비롯한 각계각층의 전문가들로 구성된 민관협의회를 발족해 현재까지 2차례 회의를 개최했다. 외교부는 지난 7월 18일 개최된 한일외교장관 회담에서 우리 쪽은 원고 쪽 입장을 포함해 민관협의회에서 제기된 다양한 의견들을 일본 측에 충실히 전달하면서 성의 있는 호응을 촉구한 바 있다’는 내용의 의견서를 제출했다.

이미 대법원은 2013년에 강제동원 피해자들의 손해배상 청구를 인용하는 판결을 선고했음에도 해당 사건이 다시 대법원에 접수되었고, 이후 다시 5년여가 지나서야 전원합의체 판결을 선고하여, 피해자들에게 긴 시간 고통을 안겨준 사실이 있다. 그리고 위 2018년 대법원 전원합의체 판결 과정에서 외교부는 대법원에 의견서를 제출해 전원합의체 회부 필요성을 주장하는 등 재판이 지연되는 데에 결정적인 원인을 제공하기도 하였다.

법원의 판결에 따른 강제집행은 대한민국 국민이 가지는 정당한 권리 행사에 다름아니다. 그리고 외교적 협상 또는 당사자 사이의 법정 외 분쟁 해결은 법적인 절차 진행과는 무관함에도, 대법원과 외교부는 이미 재판거래로 돌이킬 수 없는 피해를 입은 강제동원 피해자들에게 다시금 재판을 지연시키며 고통을 안겨주고 있다.

다. 추가 손해배상 소송의 각하 판결(2021. 6. 7.)

대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결을 통해서, 대한민국은 이 사건 당사자 및 분쟁 사안과 실질적 관련성이 있으므로 이 사건에 대하여 국

제재판관할권을 가진다는 점, 일부 당사자들에 대한 일본 법원의 판결은 대한민국의 선량한 풍속 그 밖의 사회질서에 반하는 것으로서 승인할 수 없고, 기관력이 미치지 않는다는 점, 구 일본제철과 신일본제철(신일철주금)이 실질적으로 동일하기에 법적으로 동일한 회사로 볼 수 있다는 점, 원고들의 손해배상청구권은 일본 정부의 한반도에 대한 불법적 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권으로서 1965년 청구권협정의 적용대상에 포함되지 않는다는 점, 피고의 소멸시효 항변은 권리남용에 해당되어 허용될 수 없다는 점 등의 법리적 쟁점이 정리되었다.

위 대법원 전원합의체 판결 이후 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터는 강제동원소송대리인단을 구성했고, 총 31명의 원고들(강제동원 피해 당사자 4명, 피해 당사자의 유족 27명)이 2019. 4. 4. 총 8건의 소송을 제기한 것을 시작으로 강제징용 피해자들의 전범기업에 대한 추가 소송이 이어지게 되었다.

그런데 위와 같은 강제동원 사건 추가소송 중 1건(서울중앙지방법원 2015가합13718)의 제1심판결에서는, 원고들의 청구가 한·일 청구권 협정에 의하여 그 소권이 제한되어 부적법하다는 이유로 각하 판결이 선고되었다. 서울중앙지방법원 민사합의34부는 2021. 6. 9. 강제징용 피해자들이 일본 기업을 상대로 낸 손해배상 소송에 관하여, ‘한·일 청구권 협정과 그에 관한 양해문서 등의 문언, 청구권 협정의 체결 경위나 체결 당시 추단되는 당사자의 의사, 청구권 협정의 체결에 따른 후속 조치 등을 고려해 보면 이 사건 피해자들의 손해배상청구권은 한·일 청구권 협정의 적용대상에 해당하고, 한·일 청구권 협정 제2조는 대한민국 국민과 일본 국민의 상대방 국가 및 그 국민에 대한 청구권까지 대상으로 하고 있음이 분명하므로, 대한민국 국민이 일본이나 일본 국민을 상대로 소로써 권리를 행사하는 것은 제한된다며, 대한민국 국민인 원고들이 일본 국민인 피고들을 상대로 제기한 이 사건 소는 부적법하여 각하되어야 한다’고 판단했다.

주지하다시피 불법행위로 인한 강제동원 피해자들의 손해배상청구권에 대해서는 대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다68620 판결 및 대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다

61381 전원합의체 판결을 통해, 한·일 청구권협정이 적용되지 않는다는 명시적인 법적 판단이 내려진 바 있다. 그런데도 서울중앙지방법원 2015가합13718 판결에서는 별다른 사정변경이나 추가 논리가 없음에도 위 전원합의체 판결에서의 소수의견을 그대로 답습하며 강제동원 피해자들의 손해배상청구권을 부정했다.

더욱이 서울중앙지방법원 2015가합13718 판결에서는 ‘이 사건 청구가 인용되어 집행으로 이어지면 청구이의의 소 및 그 잠정 처분의 대상이 될 가능성을 배제할 수 없다’거나, ‘국제적으로 초래될 수 있는 역효과가 초래된다’는 점을 각하 판단에 고려했다. 그러나 위와 같은 판시 내용은 재판부 스스로 이 사건에 있어 본안 사건의 법리적 쟁점과는 무관한 집행 단계를 고려하고, 법리가 아닌 정치·사회적 영향까지도 반영하는 부당한 판결을 내렸다.

라. 윤석열 정부의 ‘제3자 변제안’ 논란

(1) 윤석열 정부의 강제동원에 대한 태도

2022. 6. 21. 외교부 대변인은 정례브리핑에서 “정부는 관련 당사자 및 각계각층의 의견을 경청하는 것을 포함해 동 문제 해결을 위해 노력하고 있다”며 “이 과정에서 한일 양국의 공동이익에 부합하도록 합리적인 해결책을 모색한다는 방침”이라고 밝혔다. 대변인은 “의견수렴을 위한 구체적인 방안은 현재 검토 중”이라며 “추후 가능할 경우 적절한 시점에 알려드리도록 하겠다”고 말하며 당시에는 구체적인 내용을 밝히지 않았다.

이후 2022. 7. 4. 일제강점기 강제동원 피해자 배상 문제의 해법을 모의하기 위한 민관협의회가 첫 회의를 열고 출범했다. 첫 회의에서 피해자 대리인단은 피고 일본 기업들과 직접 협상이 성사될 수 있도록 정부가 외교적 보호권을 행사해 달라고 공식 요청했다. 그러나 2022. 7. 14. 민관협의회 2차 회의일에는 피해 당사자인 양금덕, 김성주 할머니 측에서 민관협의회 불참을 선언했고, 일제강제동원시민모임 역시 피해 당사자들의 의사를 존중하여 협의회 불참을 결정했다.

이어 2022. 8. 3. 피해자 지원단·대리인단 역시 민관협의회 불참을 통보하기에 이르렀다. 피해자 대리인단은 이미 민관협의회 절차를 진행 중임에도 외교부에서 피해자와의 사전 협의 없이 미쓰비시 중공업의 특허권 특별현금화 명령 재항고 사건에 의견서를 제출하여 피해자 측의 신뢰관계를 저버렸다는 점을 지적했다. 결국 이후 개최된 3, 4차 민관협의회 회의는 피해자 측에서 전원 불참하여 사실상 파행되었다.

윤석열 대통령은 2022. 8. 15. 광복절 경축사에서 일본을 “함께 힘을 합쳐 나아가야 하는 이웃”으로 규정하며 관계 개선 의지를 재차 강조했다. 그러나 강제동원 피해자 배상과 위안부 문제는 일절 언급하지 않았다. 이후 윤석열 대통령은 취임 100일 기자회견에서 “강제징용은 이미 우리나라에서는 대법원에서 확정판결이 나왔고 그 판결 채권자들이 법에 따른 보상을 받게 되어 있습니다. 다만 그 판결을 집행해 나가는 과정에서 일본이 우려하는 그런 주권 문제 충돌 없이 채권자들이 보상을 받을 수 있는 그런 방안을 지금 깊이 강구하고 있는 중입니다”라며 강제동원 사건에 관한 질문에 답했다.

강제동원 피해자들은 명백히 일본 정부와 전범 기업들의 불법행위에 대한 손해배상을 청구했고, 그러한 배상 청구가 적법하다는 법원의 확정판결이 있었다. 그럼에도 윤석열 대통령은 강제동원 피해자들이 전범기업에 대해 가지는 권리를 ‘배상’이 아닌 ‘보상’으로 잘못 표현하여 논란을 일으켰다. 뿐만 아니라, 윤석열 대통령은 강제동원 피해자들이 대한민국 사법부를 통해 정당한 판결을 받고 이를 통해 적법한 절차를 통해 일본 기업의 자산을 대상으로 강제집행하는 전적으로 사적인 권리행사 절차에 관해 마치 대한민국과 일본 사이 주권 충돌이 발생할 수 있는 것처럼 표현했다.

윤석열 대통령이 광복절 경축사와 취임 100일 기자회견 등에서 보인 태도를 보면 일본과의 관계 개선에 집중하는 과정에서 일제강점기 피해자들이 자신의 권리를 행사하지 못하고, 고통받는 상황을 외면하는 것이 아닌가 우려된다.

(2) 윤석열 정부의 일방적인 강제동원 해법안 발표

윤석열 정부는 2023. 3. 6. 정부서울청사 별관에서 ‘강제징용 대법원 판결 관련 정부입장 발표문’을 통해 “일제강제동원피해자지원재단이 강제징용 피해자·유족 지원 및 피해구제 일환으로 2018년 대법원 확정판결 3건의 원고분들께 판결금 및 지연이자를 지급할 예정”이라고 밝혔다. 이어서 “재원과 관련해서는 민간의 자발적 기여 등을 통해 마련하고, 향후 재단의 목적사업과 관련한 가용 재원을 더욱 확충해 나갈 것”이며, “동 재단은 현재 계류 중인 강제징용 관련 여타 소송이 원고 승소로 확정될 경우 동판결금 및 지연이자 역시 원고분들께 지급할 예정”이라고 설명했다.

윤석열 대통령은 강제동원 해법안을 발표한 다음 날 국무회의에서 “한일 간의 미래 지향적 협력은 한일 양국은 물론이거니와 세계 전체의 자유, 평화, 번영을 지켜 줄 것이 분명합니다”라며, 강제동원 해법안을 통해 한일 간 협력이 이루어질 것이라고 자평했다. 그러나 강제동원 피해자 양금덕, 김성주, 이춘식은 정부의 강제동원 해법안이 발표되고 약 일주일 후, “제3자 변제를 허용하지 않는다”는 내용증명을 일제강제동원피해자지원재단에 전달하며 정부의 강제동원 해법안을 거부했다. 전국의 대학가에서는 교수와 대학생들의 강제동원 해법안 반대 시국선언이 이어졌다.

정부는 한국 기업으로부터 돈을 받아 피해자들의 채권을 소멸시키겠다는 해법안을 발표했고, 일본 측에서는 일본 정부나 피고 기업은 물론 다른 일본 기업들의 참여도 일절 없었다. 한국 정부는 일본 정부가 ‘성의있는 호응’으로 1998년 김대중-오부치 선언에 존재하는 ‘식민 통치에 대한 통절한 반성과 사죄’을 언급할 것이라 했지만, 일본의 총리도 외무상도 그저 ‘역대 내각의 입장’을 계승한다고만 했지 반성이나 사죄 중 그 어떤 단어도 언급하지 않았다.

정부는 각 법원들에 계류 중인 강제동원 소송에 대해서는 피해자들이 ‘승소한다는 전제하에 배상금을 지급하겠다’는 입장임을 밝혔다. 법원에 소송을 제기한 피해자들은 전체 강제동원 피해자들 중 극히 일부에 불과함에도, 정부는 소송에서 원고 자격이 있는 피해자들에게만 돈을 지급하겠다는 입장을 통해 강제동원으로 인한 광범위한 피해사실을 한국 정부 스스로 축소하고 왜곡하려는 태도를 보였다.

(3) 윤석열 정부의 ‘제3자 변제’ 배상금 공탁 시도 실패

정부는 2023. 7. 3.부터 위와 같은 일방적인 강제동원 해법안을 수용하지 않는 피해자들에 대해, 판결금 및 지연이자를 법원에 공탁하기 위한 절차에 돌입했다. 그리고 위와 같은 공탁 절차는 한국 민간 기업으로부터 재원을 마련한 ‘일제강제동원피해자지원재단’이 당사자로서 진행했다.

그러나 위와 같은 공탁 시도는 총 8곳의 법원, 12건의 사건에서 모두 공탁 불수리 결정이 내려졌고, 그에 대한 재단 측의 이의신청도 모두 기각되었다. 이는 민법 제 469조에서 “채무의 변제는 제삼자도 할 수 있다. 그러나 채무의 성질 또는 당사자의 의사표시로 제삼자의 변제를 허용하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다. 이해관계 없는 제삼자는 채무자의 의사에 반하여 변제하지 못한다”고 규정된 내용에 따라서 볼 때, 당연한 결과였다. 강제동원 피해자들이 정부의 일방적인 강제동원 해법안에 반대하고 제3자 변제를 허용하지 않은 이상, 강제동원 피해자들의 판결금 채권에 대해서는 제3자 변제를 허용하지 아니하는 당사자의 의사표시가 명백히 확인된 것이다. 더 나아가, 일본 전범기업들은 한국 대법원에서 강제동원 피해자들의 손해 배상청구권을 인정한 판결(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결)을 인정하지 않고 있으므로, 이해관계 없는 제3자(일제강제동원피해자지원재단)의 판결금 채무 변제는 채무 자체를 인정하지 않은 채무자 전범기업들의 의사에도 반한다고 봄이 타당하다.

일제강제동원피해자지원재단 측에서는 법원의 공탁 불수리 결정에 대해 이의하며 ‘강제동원과 관련하여 일본 정부의 사과를 강요할 수 없으며, 채무자(일본 가해 기업)에게 사과를 받는 것이 선행되어야 한다든지 판결금을 채무자로부터만 받아야 한다는 건 법 감정의 문제일 뿐’이라거나, ‘채무자 본인이 직접 변제 하는 경우나 제3자(일제강제동원피해자지원재단)가 변제하는 경우 모두 채권자가 동일하게 금전 채권의 만족을 얻을 수 있다는 점에서 아무런 차이가 없다’는 등, 일본 정부와 일본 전범기업의 논리를 대변하는 태도를 보였다. 외교부는 강제동원 피해자들의 분명한 공탁 반대 의사에도 불구하고, 2024년도 예산안에 공탁 절차를 위한 소송 비용으로 2억 원, 기금관리단 TF 운영비로 2억 2,000만 원을 편성하여, 피해자들과 끝까지 싸

우며 '2차 가해'를 지속하려 하고 있다.

(4) 강제동원 생존 피해자들의 제3자 변제안 수용

정부는 제3자 변제안이 발표된 이래 2018. 10. 및 2018. 11. 대법원에서 선고된 미쓰비시 중공업과 신일본제철 사건에서 승소한 15명 중 11명은 제3자 변제 방식을 통해 판결금과 이자를 수령하였다. 그럼에도 피해 생존자인 이춘식씨와 양금덕씨는 제3자 변제안을 거부하고 피고들로부터 직접 판결금을 수령해야 한다는 입장을 밝혔다.

그러던 중 피해생존자 양금덕씨가 2024. 10. 23. 위 사건들의 원고들 중 12번째로 제3자 변제안을 수용하기로 결정하였고, 이어 피해생존자 이춘식씨도 2024. 10. 30.자로 제3자 변제안을 수용하겠다는 입장을 밝혔다. 이로써 위 대법원 판결들의 원고들 중에는 미쓰비시 중공업 강제동원 피해자인 고 정창희씨와 고 박해옥씨의 유족들만이 제3자 변제안에 따른 금액 수령을 거부하는 상황이 되었다. 다만 이춘식씨의 경우, 이춘식씨의 장남 이창환씨가 '부친이 현재 정상적인 의사 표시를 할 수 없는 상태로, 어떠한 경위로 누가 제3자변제를 동의하고 돈을 수령했는지 확인할 것이고, 취소할 수 있는 방법도 논의하겠다'고 밝혀, 제3자변제 절차의 정당성에 관한 논란이 아직 남아있다.

마. 소결

가해자인 일본정부와 전범기업의 진정한 사죄와 배상 없이는 강제동원 피해자들의 어떠한 피해도 회복되지 않는다. 윤석열 정부의 제3자변제안은 법리적으로도 정당성을 인정받지 못하고 있을뿐더러, 우리나라의 민간기업으로부터 재원을 조달한다는 점에서 그 명분도 인정되기 어렵다. 더구나 일제강제동원피해자지원재단의 재원이 추가로 마련되지 않으면서 최초 대법원에서 승소 확정 판결을 받은 두 개 사건의 원고 외 다른 사건의 당사자들은 판결이 확정된 이후에도 제3자 변제안에 동의하더라도 그 판결금을 받지 못하고 있다. 제3자변제안이 피해자들에 대한 현실적 변제방안으로 지속되기 어렵다는 사실이 실제 현실로 드러나고 있는 것이다.

윤석열 정부는 더 이상 실효성없는 제3자변제안에 매달리지 말고, 피해자들의 인권과 존엄을 외면한 강제동원 해법안을 전면 철회하고 피해자들에게 사죄하여야 한다. 또한 정부는 피해자들의 권리를 인정한 대법원 판결을 존중하고, 피해자들이 법원을 통해 인정받은 정당한 권리를 행사하는 것을 더이상 방해해서는 안 될 것이다.

4. 윤석열 정부의 반역사적 행태 상황

가. 사도광산 세계유산 등재 찬성 논란

유네스코 세계유산위원회는 2024. 7. 27. 인도 뉴델리에서 열린 제46차 회의에서 일본이 신청한 일본 니가타현 사도광산의 세계유산 등재를 최종 결정했다. 세계유산 등재는 관례적으로 21개 위원국 전체 동의로 결정되는데, 우리나라는 2023. 11. 22. 프랑스 파리에서 개최된 제24차 세계유산협약 당사국 총회에서 세계유산위원회으로 선출되어 사도광산의 세계유산 등재 과정에서 동의권이 있었다. 그런데 사도광산의 세계유산 등재 당일 가노 다케히로 주 유네스코 일본대사는 세계유산위원회 위원국을 상대로 한 발언에서 조선인 노동자들이 ‘본인의 의사에 반해’ 동원되어 ‘강제로 노역했다’는 사실을 언급하지 않았고, 일본인과 식민지 조선인이 함께 고통을 받았다고만 언급하여 강제동원 사실을 인정하지 않았다.

이에 대해 대한민국 외교부 당국자는 “강제성 표현 문제는 2015년 이미 정리됐다. 표현문제를 놓고 일본과 협의했던 것은 아니다”라고 언급하여, 일본 정부가 강제동원 사실을 공식적으로 부정하고 있는 사실을 외면하고서 사도광산의 세계유산 등재에 동의하였음을 사실상 인정하였다. 대한민국 외교부에서는 “전체 역사를 사도광산 현장에 반영하라는 국제기념물유적협의회 권고와 세계유산위 결정을 일본이 성실히 이행할 것과 이를 위한 선제 조치를 취할 것을 전제로 등재결정에 동의했다”고도 밝혔다. 그러나 실제 일본 정부가 설치한 전시는 사도광산 현장이 아닌 차로 10분가량 떨어진 거리의 아이카와 향토박물관에 설치되었고, 전시물에는 다수의 조선인이 의사에 반하여 강제노역에 동원되었다는 사실을 분명하게 표현하지 않으려 강

제'가 포함된 용어를 사용하지 않았다.

나. 뉴라이트 인사 임명 논란

한국학중앙연구원은 2024. 7. 1. 신임 이사장으로 김주성 한국교원대학교 명예교수를 선임하였다. 그런데 김주성 이사장은 뉴라이트 계열 역사 단체였던 '교과서포럼'의 운영위원으로 활동한 이력이 있고, 여러 강연·연설에서 이승만, 박정희 전 대통령을 미화하는 발언을 하거나, '좌파는 국민의 분노를 창출하기 위해 사람까지 죽인다'는 등 발언을 한 사실 등으로 심각한 우려를 일으키는 인물이었다.

뿐만 아니라 독립기념관에서는 2024. 2. 1. 신임이사로 낙성대경제연구소 소장인 박이택이 임명되고, 2024. 8. 6.에는 대한민국역사와미래 김형석 이사장이 신임 이사장으로 임명되면서 논란이 더욱 거셌다. 박이택 신임 이사는 낙성대경제연구소 소장으로서 '한국의 장기통계: 국민계정 1911~2010'이라는 책의 집필에 참가하였는데, 이 책은 식민지 시기 근대적 경제성장이 이루어졌다는 점을 실증하는 내용으로 식민지 근대화론을 뒷받침하는 자료로 평가받기도 했다. 또한 낙성대경제연구소의 소속 인사들이 출간한 '반일 종족주의'라는 책에서는 일본군 '위안부' 피해와 일제 강제동원 피해를 부인하고 식민지 근대화론을 옹호한 바 있다. 이러한 낙성대경제연구소 및 박이택 신임이사의 연구내용을 볼 때 독립기념관의 목적에 상반되는 식민지 근대화론을 주장하는 인사가 독립기념관의 이사로 임명되는 것은 적절치 않다는 비판이 제기되었다.

독립기념관 신임 이사장인 김형석은 한 보수단체 강연에서 '1948. 8. 15.에 대한민국이 시작되었다'라거나, '1948년 이전에 우리 국민은 없고 일본 국민만 있었다'라고 주장하고, 홍범도 장군의 흉상이 육군사관학교에 있는 것이 적절치 않다는 등의 발언을 하여, 일제강점기 식민지배와 친일반민족행위를 미화하였다는 비판을 받았다. 게다가 김형석 이사장은 취임 후 독립기념관장으로서 무슨 일을 중점적으로 하겠냐는 기자들의 질문에 대해 "친일파로 매도된 인사들의 명예회복에 앞장서겠다"라고 답변하여 광복회 등 시민단체들로부터 비판을 받았다.

다. 김태호 국가안보실 1차장 발언 논란

김태호 대통령실 국가안보실1차장은 2024. 8. 16. ‘KBS 뉴스라인 W’에 출연해, ‘정부가 일본에 할 말을 못하고 있는 것 아니냐’라는 지적을 받아 “과거사 문제에 대해 일본이 또 고개를 돌리고 필요한 말을 하지 않는다면 엄중하게 따져야겠지만, 중요한 건 일본의 마음이죠. 마음이 없는 사람을 다그쳐서 억지로 사과를 받아낼 때 그것이 과연 진정한가”라고 발언하였다.

위와 같은 김태호 국가안보실1차장의 발언은 윤석열 정부의 강제동원 제3차 변제안, 사도광산 세계유산 등재 등 우리 정부가 일제강점기 인권침해를 받은 국민들에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않고 오히려 일본의 입장을 대변해왔던 태도와 맞물려, 국민들로부터 큰 질타를 받았다. 위 발언에 대해 대통령실 고위 관계자는 2024. 8. 18. 기자들과 만난 자리에서 ‘그동안 1965년 한일 국교 수교 이후 수십 차례에 걸쳐 일본 정부의 과거 식민지 지배에 대한 공식적인 사과가 있었고 그런 사과에 피로감이 많이 쌓여 있다. (김태호 차장의 발언은) 자신감에 기반한 한일 관계를 구축한다는 취지였다’라고 해명하였다.

그러나 위와 같은 해명으로는 대한민국 국민을 대변하고 보호해야 할 대한민국 정부가, 식민지배로 고통받은 피해자들이 여전히 직접적인 소송 등을 통해 일본정부에 대한 사과와 반성, 배상을 요구하고 있는 현실에서, 국민들의 외교적 보호권 행사 요청을 외면한 채 일본 정부의 눈치를 보고 있다는 비판을 면하기는 어려워 보인다.

III. 나가며

과거사청산은 우리가 민주주의를 어떻게 쟁취하였는지 살피고, 그리고 그 과정에서 어떠한 과오가 있는지를 반성하고, 다시는 그 잘못을 되풀이하지 않도록 한다는

점에서, 지나간 문제가 아닌 현재와 미래의 과제에 해당한다. 우리는 일제강점기, 해방공간, 한국전쟁기의 국가폭력 청산이 지연되면서, 군사정권 시기에 비슷한 형태의 국가폭력이 되풀이되고 더욱 정교해지는 현상을 직접 경험한 바 있다.

그러나 국가의 잘못된 권력행사를 가능하게 했던 조건의 변경 및 직접적인 원인의 제거(진상규명), 책임자에 대한 처벌, 피해자에 대한 보·배상 등으로 이어지는 과거사청산의 일련의 과정이 제대로 이루어지지 않는다면, 사회적으로 '죄'의 개념이 성립될 수 없고, '사회'와 '공동체'가 유지될 수 없다. 왜냐하면, 과거사청산 없이는 국가권력으로부터 피해를 받은 피해자들의 인권을 회복하고 보편적인 정의 실현 자체가 불가능해져 사회의 해체를 막을 수 없기 때문이다.

이러한 이유로, 민주주의를 포기할 수 없는 것처럼 과거사청산 작업도 포기할 수 없다. 우리 사회 역시 진실규명과 책임자 처벌, 피해자에 대한 보·배상 실현 등을 위한 노력을 다해 지금의 위기를 극복해야 할 것이다.

2024년 교육 분야 보고

집필

들어가며 : 전정환(민변 교육위원회)

학생인권보호와 교육권보호의 관계 관련 보고 : 김영준(민변 교육위원회)

교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 “교원지위법”) 개정 이후 상황 관련 보고 : 전정환(민변 교육위원회)

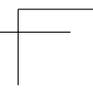
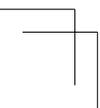
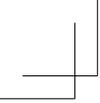
사교육 및 대입정책 관련 보고 : 홍민정(민변 교육위원회)

비리이사의 복귀를 용이하게 만든 사립학교법 시행령의 줄속 개정 관련 보고 : 전정환(민변 교육위원회)

나가며 : 전정환(민변 교육위원회)

감수

전정환(민변 교육위원회)



2024년 교육 분야 보고

1. 들어가며

2024년은 제22대 총선이 실시된 해였지만 교육의제는 주요 정당으로부터 외면받았다. 양대 정당은 교육과 관련한 특별한 정책을 제시하지 못하였고, “민생”, “저출생 극복”과 같은 이슈에 관하여 부가적인 정책과제로 언급할 뿐이었다. 또한 올해 하반기에는 조희연 서울시교육감의 피선거권 상실로 인하여 서울 지역 교육감 보궐 선거가 실시되었다. 보수진영은 과거 무단으로 전교조 조합원 명단을 공개하고 이에 대한 법원의 공개금지가처분결정을 무시하였던 전적이 있는 조전혁 후보를 내세웠다. 이에 따라 서울시 교육감 보궐선거는 정책선거보다는 이념대립 선거로 진행되었다는 평가를 받게 되었다. 진보단일후보를 표방한 정근식 후보가 당선되었으나, 23%라는 낮은 투표율이 보여주듯 교육의 방향성 및 철학에 대한 사회적 논의가 활발하게 이루어지지 못했다. 결국 두 선거는 정치권의 교육철학 부재과 무관심을 보여주었다고 할 수 있다.

한편, 2023년 발생한 이른바 “서이초 사태”의 여파는 올해에도 계속되어 “교권보호”의 목소리가 강화되었고, 학생인권의 영역에서는 퇴행이 발생하였다. 언론을 중심으로 사회적 관심이 이른바 “교권 대 학생인권의 대립”에만 집중되었고, 그 사이

에 교육환경은 계속해서 나빠졌다. 사교육 시장은 역대급의 규모를 형성하였고, 사립학교 영역에서도 정책적 후퇴가 계속되었다.

II. 학생인권보호와 교육권보호의 관계

가. 학생인권보장특별법발의와 교원단체들의 반대

2024년 4월 24일 충청남도의회가 충청남도 학생인권조례 폐지를 의결하였다. 이어 2024년 7월 24일 서울특별시의회가 “서울특별시 학생인권조례폐지조례”를 재의결하고 의장 직권으로 이를 공포하였다.

충청남도교육청과 서울특별시교육청은 대법원에 학생인권조례폐지조례안 재의결무효확인소송을 제기하면서 집행정지를 신청하였는데 모두 인용되었다. 이와 같은 학생인권조례 폐지 움직임에 대응하여 사회민주당 한창민 의원이 2024년 6월 21일 “학생인권 보장을 위한 특별법”(이하 “학생인권특별법”)을 발의하였다.

그런데, 학생인권조례에 찬성해 온 전국교직원노동조합(이하 “전교조”)가 학생인권특별법에 대하여 “정당한 교육활동마저 인권 침해로 낙인찍힐 우려가 있다”면서 사실상 반대의견을 밝혔다. 전교조가 이러한 입장을 밝힘으로써 모두 학생인권특별법에 반대하고 나선 모양새가 되었다.¹

이러한 상황에서 더불어민주당 김문수 의원은 2024년 9월 9일 “학생인권 보장에 관한 법률안”을 대표발의하였는데,² 그 내용은 한창민 의원이 발의한 학생인권특별법의 내용과 대동소이하다.

1 교육연론창, ‘학생인권조례 찬성’ 전교조도 한창민 ‘인권특별법’에 “우려” 2024. 7. 10.

2 내외통신 ‘김문수 의원, “학생인권 보장에 관한 법률안” 대표발의’ 2024. 9. 9.

나. 교권6법의 발의와 학부모단체들의 반대

한편, 2024년 7월 1일 서이초 교사 사망 1주기를 맞이하여 교사노조연맹 출신인 더불어민주당 백승아 의원이 “서이초 특별법”을 입법하겠다고 나섰다. 서이초 특별법이란 교원지위법, 초·중등교육법, 아동복지법 등에 대한 개정안을 통칭하는 것으로, “교권 6법”으로도 불린다.³

더불어민주당은 2024년 7월 24일 “서이초특별법” 가운데 “교사 본질 업무 법제화”, “교육활동 방해 학생 물리적 제재와 분리 법제화”, “교육활동보호조사관 법제화”, “학교폭력 조사권 법제화”, “학교민원 처리시스템 법제화” 등 5개 항에 대해서는 당론으로 채택한 반면, 정서적학대요건에 대하여 가중하여 규정한 아동복지법 개정안은 당론으로 채택하지 않았다.⁴

전국장애인부모연대는 “교원의 학생생활지도에 관한 고시”를 법제화하려는 “교육활동 방해 학생 물리적 제재와 분리 법제화” 움직임에 대하여, 학생들에게 적합한 교육적 지원은 하지 않고 교육을 방해한 학생을 분리조치하도록 할 뿐이어서 학생들의 교육권을 현저히 침해한다고 지적하고, 위기 상황에 놓인 학생을 지원할 체계와 정책이 실종되었다며 반대 의견을 밝혔다.⁵

다. 학생인권보호와 교육권보호의 균형에 관하여

“서이초 특별법” 중 특히 논란이 되는 것은 “교육활동 방해 학생 물리적 제재와 분리 법제화”를 담은 “초·중등교육법” 개정법률안이다. 현행 “교원의 학생생활지도에 관한 고시”는 물리적 제지와 학생 분리를 규정하는데, 이 규정이 법률유보 원칙에 반할 우려가 있다. “초·중등교육법”을 개정하여 “교육활동 방해 학생 물리적 제재와 분리”를 법제화하려는 취지는, 이러한 문제점을 해결하고자 법률에 직접 물리적 제지와 학생 분리에 관한 규정을 두는 한편, 이러한 조치에 필요한 지원 규정을 마련하는 것이다.

3 프레시안, '서이초 특별법은 학교를 바꾸지 못한다' 2024. 8. 22.

4 교육인문창, “국회입법조사처 연구관 ‘굳이 학생인권법 만들 필요 있나?’” 2024. 7.24.

5 전국장애인부모연대, 학교내 분리·물리적 제지 법제화 규탄 결의대회 2024. 9. 25.

위 개정법률안은 학교의 장이 소속 학생의 건강한 성장을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 학급 담임교사 또는 전문상담교사의 의견을 들어 해당 학생으로 하여금 아동·청소년의 정신건강 및 행동 전문가의 상담을 받도록 하고, 상담결과를 반영하여 해당 학생에게 치료 권고, 상담 및 학습지원 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

그러나 이러한 개정법률안의 내용에는 여러 문제점이 있다. 물리적 제지 및 분리 조치는 학생의 인권을 침해할 위험이 있으므로, 비례원칙을 고려하여 조치의 요건을 엄격하게 정하여 명시할 필요가 있다. 또한 물리적 제지 및 분리 조치를 하였을 경우 학교장에게 보고하고 학생의 보호자에게 고지해야 하는 의무를 규정하여야 한다. 나아가 “분리 조치”라는 권한에만 집중하지 말고, 별도의 지원과 교육적 조치를 취하는 것에 초점을 맞추어야 한다.

한편 지원대상학생에 대한 조치에 관하여는 “선별”, “낙인”, “분리”에 관한 근본적인 우려의 목소리가 나오고 있다. 또한 부모의 동의 없이 먼저 지원을 한 뒤 동의를 구할 수 있게 한 부분 및 이러한 조치에 관한 규정을 학생인권조항과 관련된 부분에만 점에 관하여 문제점이 지적되었다.

2024년 7월 25일 교원6단체와 교사 출신 여야 국회의원들이 “2023년 이후 교권 현실과 과제 개선 토론회”를 열었다. 이 토론회에서 발제를 맡은 국회 입법조사처 이덕난 연구관(대한교육법학회 회장)은 “학생인권법 제정에 대해서는 매우 신중하게 접근해야 한다”면서 “꼭 제정해야 한다면 학교인권법으로 제정하는 것이 적절하다”고 주장했다. “학생인권과 교권은 모두 보장되어야 한다”는 이유에서다.⁶

이처럼 학생인권조례 폐지 흐름에서 촉발된 학생인권법 제정 움직임과 2023년 서이초 교사 사망사건에서 촉발된 교권보호법 강화 움직임이 서로 부딪히면서 교착 상태에 있는 것처럼 보인다.

학생인권 및 교권 관련 법령 및 조례의 목적은, 교육당사자간의 관계를 재검토하여 국민의 교육기본권을 보다 실효성 있게 보호하는 것이다. 교육권과 학생인권을 상충관계로 보아서는 안 되며, 교육여건의 개선을 통하여 교육의 질을 향상하는 것

⁶ 교육인문창, ‘국회입법조사처 연구관 “굳이 학생인권법 만들 필요 있나?” 2024. 7.24.

을 궁극적인 목표로 두고 양 가치를 상호보완 관계로 파악하여야 한다.⁷

이를 위하여 현재의 입법안들을 심도 있는 검토하고 대안을 모색하여야 한다. 교육권을 강화하더라도 그 요건과 방법, 절차를 규정할 때에는 학생인권을 어떻게 조화할 것인지 고민하여야 한다. 학생인권과 교육권의 충돌을 완화할 수 있도록 상당 교사 확충 등 교육적 조치를 위한 정책을 수립하고 적극적으로 예산을 지원하여야 할 것이다.

III. 교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 개정 이후 상황

가. 교원지위법 및 관련 하위 법령의 개정 연혁

2023년에 몇몇 교원의 사망 사건이 사회적으로 큰 주목을 받게 되면서 “교육활동 침해행위”에 대한 대책으로 국회 및 교육부는 “교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법”(이하 “교원지위법”) 및 관련 하위 법령을 일부 개정하였다. 특히 아래에서 살펴보는 바와 같이 “교육활동 침해행위”의 개념이 넓어졌고, 교육청 단위의 교권보호위원회가 설치되었다.

교원지위법은 1991년에 처음 제정된 법으로서 당시의 주된 입법취지는 교원의 신분보장을 강화하고 소청제도를 도입하는 것이었다. “교육활동 침해행위”라는 개념은 법 제정당시에는 없던 개념으로 2016년 8월 4일 개정을 통하여 도입되었다. 당시 교원지위법상 “교육활동 침해행위”는 “폭행, 모욕 등 대통령령으로 정하는 교육활동을 침해하는 행위”로 정의되었고, 구체적 행위 유형은 법률에 규정되지 않았다. 같은 해 개정된 시행령은 교육활동 침해행위의 유형을 구체화하였는데, 일정한 범위의 형사범죄(상해와 폭행의 죄, 협박의 죄, 명예에 관한 죄, 손괴의 죄, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 성폭력범죄 행위, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호

7 고전, “교권(敎權) 보호 법제화의 쟁점과 과제”, 교육행정학연구 (2012) 제30권, 제4호, 69면

등에 관한 법률에 따른 불법정보 유통행위)를 열거하고, 그 외의 행위에 관하여는 교육부 고시에 위임하였다. 이러한 위임에 따라 마련된 “교육활동 침해행위 및 조치 기준에 관한 고시”(이하 “교육부 고시”)에서는 아래의 내용을 “교육활동 침해행위” 유형으로 포섭하였다.

1. 「형법」 제8장(공무방해에 관한 죄) 또는 제34장 제314조(업무방해)에 해당하는 범죄 행위로 교원의 정당한 교육활동을 방해하는 행위
2. 교육활동 중인 교원에게 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위
3. 교원의 정당한 교육활동에 대해 반복적으로 부당하게 간섭하는 행위
4. 그 밖에 학교장이 「교육공무원법」 제43조 제1항에 위반한다고 판단하는 행위

이렇게 확립된 “교육활동 침해행위”의 범위는 위 시행령의 내용이 그대로 교원지위법 제15조에 반영된 것 외에는 큰 틀의 변화 없이 2023년경까지 유지되었다.

그런데 앞서 언급한 바와 같이 2023년 “교육활동 침해행위”에 대한 대책을 강화해야한다는 여론이 형성되었고, 교육부는 이를 반영하여 “교원의 정당한 생활지도에 불응하여 의도적으로 교육활동을 방해하는 행위”를 “교육활동 침해 행위”의 유형으로 추가하였다(교육부 고시 제2조 제4호).

기존 “교육활동 침해행위”의 범위에는 대체로 형법상 죄를 구성하거나 성희롱과 같이 비교적 행위 유형이 뚜렷하면서 중대한 사건들이 주를 이루었다. 기존 고시에도 “교원의 정당한 교육활동에 대해 반복적으로 부당하게 간섭하는” 행위 유형이 있었으나 아래에서 살펴보는 바와 같이 이를 적용한 사건 건수는 많지 않았다. 그러나 고시의 개정으로 인하여 교육현장에서 일상적으로 발생하는 다양한 행위가 “교육활동 침해행위”로 포섭될 수 있게 된 것이다.

한편, “교육활동 침해행위”에 대한 조치제도의 변화 역시 살펴볼 필요가 있는데,

2016년 “교육활동 침해행위” 개념이 처음 도입될 때에는 “교육활동 침해행위로 피해를 입은 교원의 치유와 교권 회복에 필요한 조치”를 할 추상적인 의무만 규정하였을 뿐, 구체적인 교원에 대한 지원 방안이 없었고, 침해행위 학생에 대한 조치 역시 “학교폭력예방 및 대책에 관한 법률”(이하 “학교폭력법”)에 따른 특별교육 또는 심리치료에 한정되어 있었다. 이후 2019년 10월 학교폭력법의 내용을 참고하여 관련 규정이 크게 정비되어 피해교원에 대한 심리치료 등 지원책을 마련하는 한편, 가해 학생에 대해서는 학내봉사에서 퇴학에 이르기까지 다양한 징계를 할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 가해 학생에 대한 징계와 관련된 사항을 결정하기 위하여 학교 단위에 교권보호위원회를 설치·운영하도록 하였다.

그런데 앞서 언급한 바와 같이 2023년에 서이초 사건 등의 여파로 학교 단위 교권보호위원회를 폐지하고 시·도교육청 단위 교권보호위원회를 설치하도록 하는 방향으로 교원지위법 개정이 이루어졌다. 이는 학교단위 학교폭력대책자치위원회의 권한을 대부분 교육지원청으로 이관한 2019년 학교폭력법 개정을 참고한 것으로 보인다. 개정 교원지위법에 따라 시·도교육청에서는 올해 3월부터 교권보호위원회를 설치·운영하게 되었다.

나. 교원지위법 및 교육부 고시 개정 이후 교권보호위원회 심의 건수의 폭증

아래 표에서 살펴보는 바와 같이, 교권보호위원회가 도입된 2019년 이후 전체 심의 건수는 연간 2,000건 내외로 큰 변동이 없었다. 그러나 서이초 사건이 발생하고 앞서 언급한 다양한 법령 개정이 이루어진 2023년에는 교권보호위원회 심의 건수가 5,000여건으로 폭증하였다. 시·도교육청 교권보호위원회가 본격 도입된 2024년의 추세에 대해서는 아직 완전히 분석하기 어렵다. 하지만 교육부는 작년과 유사하게 약 5,000건을 심의하게 될 것으로 예상하고 있다.

〈교권보호위원회 심의 건수⁸(출처: 교육부)〉

(단위: 건)

학년도	교육활동 침해 유형												합계
	상해 폭행	협박	모욕· 명예 훼손	손괴	성폭력 범죄	불법 정보 유통	공무 및 업무 방해	성적 굴욕감· 혐오감	교육 활동을 반복적 부당 간섭	교육 활동 방해	영상 무단 합성· 배포	기타	
2019	248 (9.3%)	103 (3.9%)	1,457 (54.7%)	15 (0.6%)	24 (0.9%)	34 (1.3%)	142 (5.3%)	206 (7.7%)	280 (10.5%)			153 (5.8%)	2,662
2020	113 (9.4%)	48 (4%)	668 (55.8%)	12 (1%)	31 (2.6%)	27 (2.3%)	75 (6.3%)	110 (9.2%)	67 (5.6%)			46 (3.8%)	1,197
2021	239 (10.5%)	79 (3.5%)	1,271 (56%)	22 (1%)	66 (2.9%)	70 (3.1%)	95 (4.2%)	207 (9.1%)	122 (5.4%)			98 (4.3%)	2,269
2022	361 (11.9%)	132 (4.4%)	1,686 (55.6%)	20 (0.7%)	108 (3.6%)	56 (1.8%)	164 (5.4%)	223 (7.3%)	141 (4.6%)		7 (0.2%)	137 (4.5%)	3,035
2023	503 (10%)	140 (2.8%)	2,221 (44%)	41 (0.8%)	125 (2.5%)	56 (1.1%)	168 (3.3%)	339 (6.7%)	161 (3.2%)	1,147 (22.7%)	42 (0.8%)	107 (2.1%)	5,050
2024	203 (14.9%)	49 (3.6%)	372 (27.3%)	7 (0.5%)	48 (3.5%)	27 (2%)	23 (1.7%)	103 (7.5%)	32 (2.3%)	357 (26.2%)	23 (1.7%)	120 (8.8%)	1,364

위 표를 자세히 살펴보면 상해, 폭행, 성폭력과 같은 심각한 교육활동 침해행위 건수가 갑자기 2023년에 폭증하였다고 보기는 어렵다. 그보다는 2023년에 새로이 추가된 “교육활동 침해행위”의 유형이 증가된 심의 사건의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

다. 평가

교원지위법이 개정되면서 교원에 대한 심각한 폭력행위가 아닌 교육활동 중의 경미한 갈등까지도 심의하고 징계할 수 있는 근거가 마련되었다. 아직 2023년 개정법의 효과를 완전히 확인하기는 어렵지만, “교육활동 침해행위”에 대하여 계속해서 심의건수 및 징계건수가 늘어날 가능성이 있다. 이러한 현상은 학교폭력 문제와 마찬가지로

8 2024년의 경우 3~5월 사이 건수만 반영

가지로 과도한 교육의 사법화를 초래할 수 있다. 학교폭력법에 대하여는 학교폭력 감소에 기여했다는 긍정적 평가와 교육현장의 사법화를 심화시켰다는 부정적 평가가 공존한다. 실제로 학교폭력 실태조사에 드러나는 학교폭력피해 경험을 추이와는 별개로 학교폭력심의 건수는 계속해서 증가하고 있다. 학교 단위가 아닌 교육지원청 단위에서 심의가 이루어지도록 업무를 이관한 이후에도 계속해서 학교폭력 심의 건수가 증가하고 이에 대한 행정소송도 끊이지 않고 있다.

최근 언론과 교원단체는 “교육활동 침해행위” 사건이 급증하는 현상에 관하여 많이 언급하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 이것은 “교육활동 침해행위” 정의 규정 개정에 따라 나타난 현상이라고 보아야 하며, 언론과 교원단체의 태도에 관하여 비판적으로 검토할 필요가 있다.

IV. 사교육 및 대입정책

1. 들어가며

한국사회의 입시경쟁, 나아가 입시에서 우위를 차지하기 위한 사교육경쟁은 어제 오늘의 일이 아니다. 옥스퍼드 대학교의 조너선 거슈니 교수는 한국 청소년이 공부에 들이는 시간은 놀라운 수준을 넘어 기괴할 정도이며 한국의 교육열은 냉전시대의 군비경쟁을 연상케 한다고 평했다. 한국의 교육의 현주소를 알아보기 위해 2024년에 발표된 사교육 현황 및 관련 입시 정책을 살펴보고자 한다.

2. 사교육비 증가와 불평등⁹

2024년 통계청이 발표한 2023 초중고사교육비 조사에 따르면, 2023년 사교육비 총액은 2022년 대비 1.1조원 늘어 27.1조원에 이르렀다. 이에 따라 학생 1인당 사교육비는 43.4만원으로 전년대비 2.4만원이 오른 수치를 보였다. 이러한 조사 결과는 역대 최고 수준으로 사교육과 입시 경쟁이 급격히 심화되었다는 사실을 방증한다. 실제 2023년 생활물가상승률은 3.9%, 소비자물가상승률은 3.6%인데 비해 사교육비 상승률은 4.5%로 물가상승률보다 높은 수치를 기록했다.

사교육비 통계를 살펴보면 가구의 소득수준별 사교육 참여율과 부모의 교육 정도별 사교육비 지출격차가 확연하게 드러난다. 월소득 200만원 미만 가정의 경우 사교육 참여율이 49.8%에 불과한 반면, 월소득 800만원 이상 가정의 사교육 참여율은 87.9%에 달하였다. 소득구간에 따라 사교육 참여율이 1.7배 가량 차이 나는 것이다. 부모의 교육 수준에 따른 사교육비 지출 차이도 두드러져, 부모의 교육정도가 높을수록 사교육비 지출이 높게 나타난다. 부모의 교육정도에 따른 소비지출의 차이를 보면 2022년 기준 중졸이하 18만원, 고졸 25.9만원, 전문대졸 이상 53만원으로, 중졸 이하 부모와 전문대졸 이상 부모 사이의 사교육비 지출액 차이는 2.9배에 이르렀다.

이러한 데이터를 통해 부모의 교육정도, 사회적 지위 소득 구간 등의 요인이 사교육비 지출에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다. 가정의 경제적, 문화적 격차가 교육의 격차로 이어지고 사회적 신분이 대물림되고 있는 것이다. 심화된 사교육 경쟁으로 인해 개인의 노력에 따른 공정한 경쟁이라는 가치는 몰각된 지 오래이다.

교육부는 이러한 상황에서 사교육 경감대책의 일환으로 공정한 입시체제와 사교육카르텔 근절, 공교육 입시컨설팅, 에듀테크 도입, 늘봄학교 등을 통한 영유아 사교육 수요 흡수 등을 발표하였다. 그러나 입시경쟁을 근본적으로 해결할 방안은 없다. 고교학점제 도입에 따라 대입정책의 변화가 필요하였던 상황에서, 교육부는 2023년 12월 상대평가를 유지하는 방식으로 2028년 대입정책을 확정하였다. 이것

⁹ 교육부 통계청, 2024. 3. 14. 2023 초중고사교육비조사결과 보도자료, 사교육걱정없는세상 2024. 3.14 2023년 초중고 사교육비 조사 결과분석 및 사교육비 경감 대책 촉구 기자회견

은 고교학점제 취지에 정면으로 반하는데다 무한 경쟁을 유발하는 것으로, 사교육 경쟁 및 부모 소득과 배경에 따른 사교육 격차가 심화될 것으로 보인다.

나. 의대정원 확대

2024년 2월 6일 정부는 의대 입학정원을 2,000명 증원하기로 결정했다. 이어 한국대학교육협의회 대학입학전형위원회는 2024년 5월 24일 2025학년도 대입전형 시행계획 변경안을 승인하여 의과대학 정원 증원을 확정했다. 이로써 2025년 전국의 대 40곳의 의과대학 모집정원은 4,567명으로 2024년에 비하여 1,509명 늘어났다.

이를 계기로 사교육 입시경쟁이 더욱 심화될 것이라는 전망이 나온다. 특히 N수생 숫자가 역대 최고를 기록할 것으로 전망된다. 현장 교원들 935명을 대상으로 조사한 결과, “의대 정원 증원 정책”과 관련해 교원의 72.2%는 의대 준비를 위한 사교육 확산에 영향을 미쳤다고 말했고, 66.6%가 사교육 열풍을 키웠다고 응답하였다.¹⁰

다. 초등의대반 방지법

사교육 시장에서는 초등학생에게 고등학교 교육과정을 교습하는 이른바 “초등의대반”이 성행하고 있다. 특히 일부 학원에서는 초등학교 5학년부터 고등학교 2학년 까지 7년간 배우는 내용을 초등학교 5학년이 단 6개월 만에 끝내게 하는 무려 14배 속 속진 교습 과정을 개설하였다.¹¹ 초등의대반은 대치동에서 등장하여 다른 지역으로 확대되고 있다. 이처럼 학생들을 과도한 선행학습으로 내몰면서 학생들의 교육권, 발달권 및 교사의 수업권이 침해되고 있으며, 이러한 상황에서는 학교교육이 정상적으로 이루어질 수 없다.

조국혁신당 강경숙 의원실과 교육시민단체 사교육걱정없는세상은 2024년 8월 13일 초등의대반 방지법(공교육정상화 촉진 및 선행교육규제에 관한 특별법 개정안)을 발의하였다. 위 법률안의 골자는, 학교급을 넘어선 선행교습행위를 금지하고 이

10 사교육걱정없는세상 교육디자인연구소, 2024. 10. 7. 사교육 관련 학교 현장 교원 인식조사 결과 발표

11 사교육걱정없는세상, 2024.07.01. 초등의대반 방지법 제정 3만 서명 국민운동 캠페인 출범식 후속보도

를 위반할 경우 과태료를 부과하도록 하는 것이다. 이와 관련하여 일부에서는 헌법 재판소의 과외금지 위헌결정(98헌가16)을 근거로 위 법률안의 위헌성에 대하여 문제제기를 하였다.

이에 민주사회를 위한 변호사 모임 교육위원회는 위 법률안이 과잉금지원칙을 위반한 것인지 검토하였고, 위 법률안이 과잉금지원칙을 준수하여 헌법에 위반되지 아니한다는 결론을 내렸다. 구체적으로 살펴보면, 위 법률안의 입법목적은 자정능력을 상실하여 과도한 경쟁을 가속화하는 사교육시장을 바로잡고 학교교육 정상화를 도모하며 학생의 건강권, 발달권, 휴식권, 행복추구권을 보장하는 것으로, 목적의 정당성이 인정된다. 학교급을 넘어서는 선행교습을 규제하는 것은 이러한 입법 목적을 달성하기 위해 적합한 수단이므로 수단의 적합성도 인정된다. 학교급을 넘어서는 선행교습만을 규제하고 학교급의 마지막 학년은 규제 대상에서 제외되었으므로 침해의 최소성도 인정되며, 학교급을 넘어서는 선행교습 규제로 인해 제한되는 사익이 위와 같은 공익보다 중대한 것이라고 보기 어려우므로 법익의 균형성도 인정된다.¹² 위 법률안이 학생들의 교육권 및 발달권을 보장하고 학교교육 정상화에 이바지하기를 기대한다.

라. 나가며

상황은 더 나빠지고 있다. 경쟁은 심화되고 사교육비 금액은 급격하게 상승하고 있으며 불평등은 심화되었다. 악화일로의 흐름을 바꿀 수 있는 길은 과감한 정책적 결단이다. 교육과 입시에서 공정의 가치가 진정하게 실현될 수 있기를 희망한다.

V. 비리 이사의 복귀를 용이하게 만든 사립학교법 시행령의 졸속 개정

사립학교법 분야에서도 퇴행이 이어졌다. 2024년 10월 8일 사립학교법 시행령이

12 민주사회를 위한 변호사 모임 교육위원회 2024. 8. 21. 학원 등의 학교급을 넘어서는 선행 사교육 상품 규제의 위헌성 검토

개정되어 제9조의7 제5항이 삭제되었다. 이처럼 사립학교법 시행령이 개정되면서 비리를 저지른 학교법인 이사가 용이하게 복귀할 수 있게 되었다. 이에 관하여 사회적 논의가 거의 이루어지지 않았음에도 불구하고 졸속으로 개정된 것이다. 시행령 개정의 특성상 국회의 의결도 없었다.

사학분쟁조정위원회(이하 “사분위”)는 비리 등으로 인하여 학교법인 임원 승인이 취소되어 관할청이 선임한 임시이사체제로 운영되는 사립학교를 조속히 정상화하기 위하여 도입된 제도이다. 임시이사가 선임된 학교법인은 매년 1회 이상 정상화 추진을 위한 보고를 해야하고 사분위는 이를 평가하여 임시이사를 해임하고 정식이사 체제로 전환할 것인지를 결정하게 된다. 이때 사분위는 해당 학교법인의 정식이사 및 이사였던 자로 구성된 협의체(시행령 제9조의7 제4항 제1호) 및 교직원대표, 학생대표, 관할청 등 다양한 이해관계자(시행령 제9조의7 제4항 제2호 내지 제6호)들로부터 이사 후보자를 추천받아야 한다. 삭제된 사립학교법 시행령 제9조의7 제5항에 따르면, 이사 후보자를 추천받을 때 제4항 제1호에 따른 협의체(이사 및 종전이사) 구성원 중 임원 취임 승인이 취소되거나 사립학교법에 따른 해임 및 파면을 받은 자가 포함되는 경우에는 제4항 제1호에 따른 협의체 추천후보를 전체 후보자 추천의 과반수 미만으로, 그렇지 않은 경우 제4항 제1호에 따른 협의체 추천후보를 전체 후보자 추천의 과반수 이상으로 하도록 하였다. 이러한 규정을 둔 목적은 비리 전력이 있는 이사가 없는 경우에는 기존 재단 관계자들의 의사가 반영된 이사를 선임하여 재단을 조속히 정상화하고, 반대로 기존 재단 관계자들에게 비리 전력이 있는 경우에는 기존 재단의 영향력을 감소시키려는 것이다.

그러나 위 조문이 삭제됨으로써 비리 전력이 있는 이사 유무와 관계없이 후보 추천을 받게 되었다. 기존 재단 인사들이 추천하는 후보자가 과반수 이상 이사로 선임될 경우 기존 재단 인사들이 용이하게 복귀할 수 있게 되는 문제점이 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대하여 충분한 사회적 협의 없이 시행령을 개정한 것이다.

VI. 나가며

지난 몇 년간 교육 의제에 대한 사회적 논의가 실종되었고 “학생들이 흥포화 되고 교권이 무너져 교육현장이 어려워졌다”라는 담론만 난무한 채 소모적인 논쟁이 이루어지고 있다. 내년부터는 교육에 대한 풍부한 사회적 논의가 이어지기를 기대한다.

2024년 국제인권 분야 보고

집필

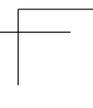
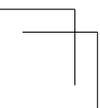
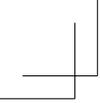
난민 인권

강제실종방지협약 이행법률안의 현황 및 주요 쟁점

기업의 인권존중 및 환경보호 책임 강화

유엔 고문방지협약 제6차 국가보고서 심의 경과와 과제

: 강지윤, 김진, 박지웅, 서채완, 이택건, 황필규 (민변 국제연대위원회)



2024년 국제인권 분야 보고

1. 들어가며

국내 여러 이슈들과 마찬가지로 2024년에도 국제인권 분야에서는 후퇴하는 모습이 드러났다. 특히 난민 보호와 강제실종 방지를 비롯하여, 국제인권 기준의 강화와 이행을 통해 인권의 보편적 존중이 필요한 시기임에도 불구하고, 정부와 국회는 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 “난민협약”) 및 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」(이하 “강제실종방지협약”)의 이행과 관련해 미흡한 모습을 보였다. 특히 난민과 인도적 체류자의 지위 및 처우의 문제는 한국 사회의 변화와 더불어 정책적, 법적 대응이 중요한 시사점을 가지며, 강제실종방지협약의 이행은 국제사회의 요구에 부합하게 한국의 인권 수준을 높이기 위한 중요한 과제로 큰 의미를 가진다.

또한, 기업의 활동이 전 세계에 걸쳐 영향을 미치게 되면서 인권과 환경 보호의 책임이 필수 과제로 떠올랐다. 특히 기후 위기와 불평등 문제의 확산으로 인해 기업은 단순히 경제적 이익을 추구하는 것을 넘어 인권과 환경을 고려한 경영 방식을 요구받게 되었다. 다국적 기업이 글로벌 공급망을 통해 세계 곳곳에서 자원을 조달하는 과정에서 인권 침해와 환경 훼손이 발생하였고, 이를 예방하고 개선하기 위한 기

업의 인권·환경 실사법의 필요성이 대두되었다.

II. 본론

1. 난민 인권

가. 난민인정신청 및 인정 현황

출입국외국인정책본부가 매년 발간하는 통계¹에 따르면 2023년 101건의 난민인정 결정이 내려져 1.8%의 난민인정률을 보이고 있고, 129명이 추가로 인도적 체류 자격을 부여받았다. 2024년 9월 기준 난민인정자의 수는 1,524명이며 (245명의 재정착난민 포함), 인도적체류자는 2,682명이다.² 지난 수년간 난민신청자는 계속 증가하여 2017년에 10,000명에 육박하였으며 2018년과 2019년에는 15,000여명이 난민인정을 신청하였다. 코로나 19에 따른 여행제한이 폐지된 2023년 난민신청자의 수는 약 18,000명이었고, 2024년도 비슷한 수준을 유지할 것이라고 예측된다. 최근 난민신청자의 국적별 동향을 살펴보면 2023년 및 2024년 모두 러시아 출신 난민신청자의 수가 가장 많았는데 이는 러시아-우크라이나 전쟁 및 러시아 남성 대상 강제징집의 영향이 작용했을 것으로 보인다.

나. 주요 입법 추진 현황

정부는 2024년, 「출입국관리법」과 「난민법」의 개정안을 정부입법으로 발의하였다. 먼저 2024. 10. 7. 정부입법으로 발의된 「출입국관리법 일부개정법률안(의안번호 제2204587호)」은 “헌법재판소의 헌법불합치결정 [2023. 3. 23. 선고 2020헌가1,

1 법무부 (2024), 「2023 출입국·외국인정책 통계연보」

2 법무부 (2024), 「2024년 9월 출입국·외국인정책 통계월보」

2021헌가10(병합) 결정 취지를 반영”하여, “현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비 점을 개선·보완”하기 위해 마련되었다. 이를 위해 개정안은 최대 18개월 간의 보호기간 및 최대 18개월의 보호기간의 연장을 산정하고 있는데 (즉 최대 36개월 간의 보호), 이 때 국가보안법, 테러방지법 등의 위반 외에도 “공공질서나 국민의 안전을 해치는 범죄로서 살인, 상해, 강간, 추행, 강도 등 대통령령으로 정하는 범죄를 범하여 금고 이상의 형을 선고받은 사람”이 추가 18개월 간의 보호 대상이 된다. 또한 보호기간의 상한에 도달하여 보호 해제된 사람은 보호해제 조건을 위반한 경우에는 재보호 대상이 되는데, 이때의 보호 기간은 다시 처음부터 기산한다. 보호해제 시 체류자격 및 취업허가 등에 대한 규정이 없으므로, 보호해제된 외국인은 합법적인 취업활동이 불가할 것이고, 취업활동은 그 자체로 보호해제 조건의 위반으로 재보호 대상이 될 것이라고 예측된다. 결국 18개월, 또는 36개월 간의 보호 이후에 보호해제가 되더라도 생계유지를 위해 일을 한다면 언제든지 다시 보호될 위험에 놓이게 되어, 결과적으로 무기한 반복적인 인신구속이 가능하다. 이는 “강제퇴거명령을 집행하는 데 필요한 합리적 기간 내”의 인신구속이어야만 정당성이 인정될 수 있다는 헌법재판소 결정에 정면으로 반하는 입법 시도에 해당한다. 그 외에도 (헌법재판소 결정에는 구체적으로 판단대상이 되지는 않았으나) 국제사회 내에서 합의가 이루어지고 있는 아동 구금 금지의 원칙이 고려되지 않은 점, 헌법재판소 결정 취지와 다르게 독립성과 중립성이 보장되는 기관을 통한 보호의 개시 및 연장에 대한 외부통제가 제한적일 것으로 보이는 점 등이 크게 우려된다.

2024. 9. 23. 정부입법으로 발의된 「난민법 일부개정법률안 (의안번호 제224195호)」은 “국가안보나 공공질서를 해쳤거나 해칠 위험이 있는 경우”를 난민불인정사유로 명시하고, 난민인정자가 이 사유에 해당한다는 것이 확인되면 난민인정을 철회 또는 취소할 수 있는 근거를 신설하였다. 2023년 말 동 법안의 입법예고 시 법무부와 한동훈 당시 법무부 장관은 “테러리스트, 테러우려자 등이 난민으로 인정되는 것을” 막고, “국민과 국가의 안전을 최우선 기준으로” 삼기 위한 법안이라고 그 입법 취지를 설명한바 있다.

정부안은 불정형 개념인 ‘국가안보나 공공질서’를 난민불인정사유로 규정하고 있는데, 난민불인정 (배제) 범위를 협소하게 나열한 난민협약 제1조F항의 문언 및 그

해석보다 넓은 범위를 제시하고 있어 난민협약 위반에 해당한다. 난민협약과 이에 대한 주류적 해석은 난민지위에서의 배제 뿐만 아니라 난민의 송환 (즉 강제송환금지의 예외)도 매우 협소하게 규정하고 있는데, 정부안은 이보다 더 넓은 범위의 행위가 난민지위의 철회 또는 취소 대상이 될 수 있다고 정하고 있어, 이 역시 난민협약 위반이다. 현재도 중범죄가 아닌 범죄의 죄책이 있는 난민인정자 및 인도적체류자에 대해서도 지속적인 강제송환 시도가 이루어지고 있는 바, 현재 관행의 입법적 근거를 마련하기 위한 시도로 보인다.

다. 주요 법원 결정

지난 몇 년간 난민불인정결정취소소송에서 원고인 난민신청자가 승소한 사건의 수는 매우 적으나 2024년 하급심에서 의미 있는 판결이 여러 개 선고 되어 주목할 만하다. 특히 강제징집을 박해 사유로 명시적으로 인정한 최초의 판결,³ 가정폭력의 피해자인 여성도 국가정황정보상 국가의 효과적인 보호가 없으므로 난민개념상 특정사회집단 구성원에 해당할 수 있다는 판결⁴ 등이 그것이다. 긴급재난지원금 대상에서 난민인정자를 제외한 정부의 방침이 난민인정자의 평등권을 침해한다는 헌법재판소 결정⁵도 특기할 필요가 있다.

난민의 밀입국에 대한 제재(penalty) 부과를 금지하는 난민협약 제31조에도 불구하고 제트스키로 밀입국한 중국인은, 비록 익일 바로 난민신청하였다고 하더라도 형사처벌 대상이라고 판단한 결정,⁶ 소위 “허위난민면접조서” 사건에서 석연치 않은 논리로 해당 공무원의 책임을 부인한 결정⁷ 등은 난민법의 진전된 해석과 난민심사제도의 발전을 사법부가 저해한 사례로 기록될만하다.

3 우크라이나 전쟁을 반대한 러시아인의 난민 지위를 인정한 첫 판결, 서울행정법원 2024. 5. 22. 선고 2023구단72397 판결.

4 가정폭력과 관련하여 난민신청한 우간다 여성이 난민인정요건을 갖추었다고 본 판결, 서울행정법원 2024. 9. 25. 선고 2023구단3391 판결.

5 2024. 3. 28. 선고 2020헌마1071 긴급재난지원금 세부시행계획 등 위헌확인.

6 연합뉴스(2024.5.31.), 제트스키로 14시간 달려 밀입국한 중국인…2심도 집행유예
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240531071100065>

7 서울중앙지방법원 2023. 12. 5. 선고 2021나81785 판결.

2. 강제실종방지협약 이행법률안의 현황 및 주요 쟁점

가. 협약 비준 및 그 의의

강제실종방지협약은 국가에 의한 강제실종범죄를 방지하고 이를 처벌함으로써 인권 존중을 증진하기 위한 다자조약으로서 유엔(UN) 9대 핵심 인권규약 중 하나이다. 한국은 2022. 12. 8. 국회 본회의에서 비준동의안이 의결되었고, 2023. 1. 4. 정부가 유엔 사무총장에 협약 가입 기탁서를 제출하였으며, 기탁일로부터 30일 후인 2023. 2. 3.부터 발효되었다.

강제실종은 생명권을 침해할 뿐만 아니라 신체적, 정신적 자유를 억압하는 중대한 인권침해 행위로, 전세계적으로 빈번하게 발생하고 있으며 점차 복잡한 형태를 띠고 있다. 유엔(UN)에 정식 보고된 백여 개국 수만 건의 강제실종 사례 중 80% 정도가 미해결로 남아있는 상황 등으로, 국제사회의 노력이 더욱더 요구되고 있다.

나. 협약 이행법률안의 현황

그동안 한국이 비준한 다른 유엔인권조약과는 달리 국내 이행 법률을 제정해야 한다는 공감대가 형성되어 국회에서 논의가 이어져 온 것은 주목할 만하다. 제21대 국회에서 2021. 1. 14. 전용기 의원이 대표발의한 “강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 법률안”, 2022. 5. 30. 김기현 의원이 대표발의한 “강제실종범죄 처벌, 강제실종의 방지 및 피해자의 구제 등에 관한 법률안”이 발의되었다. 2024. 1. 10. 국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회에서 법제사법위원장 대안이 상정되어 통과되었지만, 인권단체들의 네트워크인 국제인권네트워크에서 해당 대안에서 규정된 강제실종의 정의, 강제실종범죄 주체의 범위 및 피해자의 정의 및 범위가 협약을 제대로 반영하지 못하고 있다는 강력한 문제제기로 법제사법위원회 전체회의를 통과하지 못하였다. 이후 제21대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었다.

제22대 국회에서는 2024. 7. 4. 김기현 의원의 대표발의로 위 대안과 동일한 내

용의 「강제실종범죄 처벌, 강제실종의 방지 및 피해자의 구제 등에 관한 법률안(이하 “김기현의원안”)이 발의되었고, 2024. 10. 24. 김영배 의원의 대표발의로 국제인권네트워크의 의견이 상당 부분 반영된 동일한 명칭의 법안(이하 “김영배의원안”)이 발의되었다. 협약 발효 후 2년이 되는 2025. 2.까지 정부는 국가보고서를 작성해 유엔 강제실종방지위원회에 협약 이행 상황을 보고해야 하기 때문에 그 전에 국내이행법률이 제정되는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이기 때문에 국회에서 신속하고 적절한 논의를 통해 입법을 완료할 필요가 있다.

다. 협약 이행법률안의 쟁점

(1) 강제실종의 정의

협약 제2조는 강제실종 행위의 요건으로 자유박탈과 더불어 ‘이러한 자유박탈을 부인하거나 실종자의 생사 또는 소재지를 은폐하여 실종자를 법의 보호 밖에 놓이게 하는 것’을 추가적인 요건을 요구하고 있다. 그런데 김기현의원안은 자유박탈의 ‘부인’을 포함하고 있지 않다. ‘자유박탈의 부인’은 자유박탈의 사실관계 자체의 부존재를 주장(‘자유박탈을 하지 않았다’)하는 경우와 어떤 행위의 존재를 인정하지만, 그 행위의 자유박탈적 성격을 부정하는 주장(‘이 행위는 자유박탈이 아니다’)을 포함하는 것으로 해석될 수 있다. 국가가 주도하는 인권에 반하는 자유박탈의 경우 그것이 합법적인 보호, 교육, 처벌이라는 국가의 공적인 주장, 자유박탈의 성격 자체를 부인하는 경우가 많음을 주목할 필요가 있다.

위원회는 네덜란드에 대한 최종견해⁸에서 ‘실종자의 생사 또는 소재지를 은폐’가, 리투아니아에 대한 최종견해⁹에서 ‘체포’가 국내이행법률의 강제실종죄의 개념 요소에서 빠진 사실에 대해 우려를 표명하고, 국내 이행법률상의 강제실종의 정의가 협약의 그것에 완전히 부합될 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것은 권고한 바

⁸ UN Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations on the report submitted by the Netherlands under article 29, paragraph 1, of the Convention, UN Doc. CED/C/NLD/CO/1, paras. 14–15 참조.

⁹ UN Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations on the report submitted by Lithuania under article 29 (i) of the Convention, UN Doc. CED/C/LTU/CO/1, paras. 11–12 참조.

있다.

(2) 강제실종범죄의 주체

강제실종범죄의 주체와 관련하여 김기현의원안은 제3조 제1호 강제실종의 정의 조항에서 「국가보안법」 제2조 제1항의 반국가단체 기관의 행위 또는 반국가단체의 허가, 지원 또는 묵인하에 하는 행위도 강제실종행위등의 행위로 본다.’고 단서를 규정하고 있다. 한편 김영배의원안은 비국가행위자가 강제실종범죄를 범한 경우를 형의 임의적 감경사유로 규정하고 있다.

김기현의원안의 단서조항은 북한의 관련자를 염두에 둔 것으로 보인다. 북한을 국가로 본다면, 두 법안 모두 강제실종 개념 정의상의 국가는 모든 국가 지칭하며, 보편적 관할을 규정하고 있기 때문에 이 단서 조항은 불필요하다. 여러 유엔인권기구에서 국가보안법의 문제점을 지적해 온 상황에서 유엔인권협약의 이행법률을 처벌을 강화한 국가보안법 특별법의 형식으로 규정하는 것이 적절한지 의문이다. 위원회도 콜롬비아에 대한 최종견해¹⁰에서 국내 이행 법률상 강제실종범죄의 정의에 비국가 행위자 등 다른 요소를 포함시키는 것은 국가의 책임을 희석화시킬 수 있으며, 주체의 차이에 따라 다른 접근과 전략을 필요로 한다는 점에서 불분명한 통계, 실종자의 수색과 형사절차상의 부적절함 등 부정적인 영향을 초래할 수 있음을 지적하고, 특히 국가행위자의 책임에 초점을 맞출 것을 권고한 바 있다.

협약 제3조는 ‘각 당사국은 국가의 허가, 지원 또는 묵인 없이 행동하는 개인이나 개인들로 구성된 집단이 범한 제2조에 정의된 행위를 수사하고 책임자를 재판에 회부하기 위하여 적절한 조치를 취한다.’고 규정하고 있다. 한편, 위원회는 이 조항의 비국가 행위자를 ‘국제인도법에서 정의된 내전의 주체’, ‘특정 영역에 대해 실효적 통제나 정부와 유사한 기능을 행사하는 비국가 행위자’로 해석하고 있다.¹¹

¹⁰ UN Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations on the report submitted by Colombia under article 29 (1) of the Convention, UN Doc. CED/C/COL/CO/1, 27 October 2016, paras. 15–16 참조.

¹¹ UN Committee on Enforced Disappearances, Statement on non-State actors in the context of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, UN Doc. CED/C/10, 2 May 2023, para. 18 참조.

위 협약의 규정과 위원회의 해석을 반영하여 이행법률의 규정을 구성하게 되면 북한 관계자뿐만 아니라 유사한 상황에 처한 전 세계 모든 비국가행위자에 대한 일반적인 처벌 가능성이 명문화될 수 있다. 이러한 취지에 따라 김기현의원안과 김영배의원안의 관련 부분을 수정할 필요가 있다.

위원회는 세네갈에 대한 최종견해,¹² 알바니아에 대한 최종견해¹³ 등에서 관련 국내이행법률이 협약 제3조 상의 비국가행위자의 행위를 규율하고 있는지 불분명하다고 지적하며, 이를 국내법에 명확히 규정할 것을 촉구한 바 있다.

(3) 강제실종범죄 피해자의 정의 및 범위

김기현의원안은 제3조 제3호는“강제실종범죄피해자”를 강제실종범죄의 대상이 되는 사람(사망한 사람 포함)으로 정의하고, 제4호에서는 “강제실종피해자”를 강제실종범죄피해자 및 그 배우자(사실상의 배우자 포함), 직계존비속, 형제자매로 규정하고 있다. 반면, 김영배의원안은 위“강제실종범죄피해자”를 “강제실종자”로, “강제실종피해자”를 “강제실종범죄피해자”로 규정하며, 후자에는 “기타 강제실종범죄의 직접적인 결과로 피해를 입은 개인”을 포함시키고 있다.

협약 제24조는 “피해자”를 실종자 및 강제실종의 직접적 결과로 피해를 입은 모든 개인으로 규정하고 있다. 즉, 협약은 ‘범죄피해자’와 ‘피해자’ 구별하지 않고 진실을 알 권리, 손해배상청구권 등의 권리를 인정하고 있다. 국내법인 범죄피해자보호법 제3조 제1항 제1호에서 “범죄피해자”를 타인의 범죄행위로 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계 포함), 직계친족 및 형제자매로 정의하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 협약과 유사하게 개념을 ‘실종자’와 실종자를 포함하는 ‘(범죄) 피해자’로 구별하는 것이 적절할 수 있다.

피해자의 범위에 관련하여 협약 성안 과정에서 많은 논의가 이루어졌으며, 이 과

12 UN Committee on Enforced Disappearances, Concluding Observations on the report submitted by Senegal under article 29 (i) of the Convention, UN Doc. CED/C/SEN/CO/1, 18 April 2017, para. 15–16 참조.

13 UN Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations on the report submitted by Albania under article 29 (i) of the Convention, UN Doc. CED/C/ALB/CO/1, 3 July 2018, para. 14–15 참조.

정에서 법원의 재량이 인정되어야 한다는 견해와 함께,¹⁴ 강제실종범죄의 대상과 그 대상의 가족을 포함하여 해당 범죄로 인해 고통받는 이해관계자들이 포함되어야 한다는 의견¹⁵ 등이 반영되어 조항 문안이 확정되었다. 협약의 문언 및 취지에 따르면, ‘강제실종의 직접적 결과로 피해를 입음’ 외에 특정한 범위로 피해를 제한하고 있지 않으며, 협약의 피해자 관련 규정은 범죄와 권력 남용 피해자를 위한 정의 기본 원칙 선언에 기초하고 있다. 이 선언은 범죄 대상자의 직계 가족 및 피부양자 외에도 범죄 대상자를 지원하거나 피해를 예방하기 위해 개입하는 과정에서 피해를 입은 이들도 포함될 수 있음을 규정하고 있다.¹⁶ 또한, 협약에서 언급하고 있는 ‘가족’의 개념은 국내법상의 가족도 이행법률안의 피해자의 범위를 넘어서 수 있다는 사실,¹⁷ 국내법원의 판단 또한 이행 법률안의 피해자의 범위를 초과할 수 있는 경우가 있다는 사실¹⁸ 등을 고려할 때 이행 법률상 피해자의 정의에 ‘기타 강제실종의 직접 결과로 피해를 입은 모든 개인’을 포함시키는 것이 바람직하다..

(4) 해석의 기준

제21대 국회의 전용기안과 김기현의원안은 모두 해석의 기준 조항을 두고 있으며, 강제실종방지협약 및 유엔인권조약 등에 부합하는 법률 해석 및 적용, 유엔인권

14 Report of the intersessional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance, UN Doc. E/CN.4/2003/71, 12 February 2003, para. 83 참조.

15 Report of the intersessional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance, UN Doc. E/CN.4/2004/59, 23 February 2004, para. 134 참조.

16 Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (General Assembly resolution 40/34, 29 November 1985)

2. A person may be considered a victim, under this Declaration, regardless of whether the perpetrator is identified, apprehended, prosecuted or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim. The term "victim" also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.

17 민법 제779조(가족의 범위) ① 다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매
2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매
② 제1항제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

18 “타인의 불법행위로 생명을 잃은 피해자의 직계비속의 배우자는 특별한 사정이 없는 한 경합직상 그 직계비속에 비견할 정도의 정신적 고통을 받는다 할 것이므로 기록상 특별사정을 엿볼 수 없는 본건에 있어서 원고 김** (피해자의 장남인 원고 이**의 처 즉 피해자의 자부)도 그 정신적 고통에 대하여 위자료를 청구할 수 있다.” 대법원 1978. 1. 17. 선고 77다1942 판결.

기구의 강제실종 관련 해석 및 적용의 고려 등을 규정하고 있다. 그러나 제22대 국회에서는 김영배의원안만이 해석의 기준 조항을 두고 있다.

이러한 해석 기준을 명시적으로 규정하는 것은 조약의 국내 이행 법률의 적용과 해석에 대한 직접적 및 간접적 기준을 제시함으로써 해당 법률의 실효성을 높일 수 있다는 점에서 적극적으로 접근할 필요가 있다.

협약 외에도 한국이 가입하고, 비준한 다른 국제인권조약 역시 헌법 제6조에 따라 국내법적 구속력을 가지며, 협약 이행법률이 협약의 국내적 적용을 위한 법이라는 점에서 이 법의 적용과 해석은 협약 등 법적 구속력을 갖는 관련 국제법규의 내용과 취지에 부합해야 한다. 유엔인권기구의 권고 등의 경우에도 그 자체로 법적 구속력을 가지지는 않지만, ‘항구적인 세계 평화와 인류 공영에 이바지함’(헌법 전문)을 목적으로 하는 헌법 정신에 따라 법적 구속력이 없더라도 유엔기구의 “권고에 나타나 있는 국제적 협력의 정신을 존중하여 되도록 그 취지를 살릴 수 있도록 노력하여야” 한다고 헌법재판소가 판시¹⁹한 바 있다. 또한, 비엔나협약 제31조 제3항에 따르면, 조약의 해석 기준으로 “조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의”나 “조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약적용에 있어서의 추후의 관행”이 포함될 수 있으므로, 이러한 사항은 존중과 고려의 대상이 되어야 한다.

(5) 피해자 권리의 보장

협약은 그 제목에서 ‘모든 사람의 보호’를 주된 요소로 하고 있으며, 제24조에서는 피해자의 진실에 대한 권리, 배상 및 보상에 대한 권리(물질적 및 정신적 손해배상, 원상회복, 사회복귀, 존엄성과 명예의 회복을 포함한 만족, 재발 방지 보장), 진실규명과 피해자 지원 관련 단체 결성 및 참여권을 구체적으로 규정하고 있다. 또한, 아동의 권리에 대해서도 제25조에서 별도의 규정을 두고 자세한 내용을 명시하고 있다.

19 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정.

김기현의원안과 김영배의원안의 경우에는 그 제목에서 모두 ‘피해자의 구제’를 주된 요소 중 하나로 제시하고 있음에도 불구하고, 국가의 구제 의무로 ‘재활, 명예 회복, 사회 복귀 등’만을 규정하고 있으며, 아동에 대해서도 아동의 최우선의 이익을 간략하게 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 이 법안들을 제목에 ‘피해자의 구제’를 포함한 법안이라고는 보기에 는 무리가 있다.

일반적인 피해자 구제 혹은 지원법처럼 조직과 예산을 수반하는 구체적인 지원의 내용을 규정하지는 않더라도, 적어도 협약에서 명시된 권리들에 대한 국가의 보장 의무를 규정하고, 이를 실효적으로 이행하기 위한 방안이 마련되어야 한다는 규정은 포함될 필요가 있다. 사안의 성격이 다르지만, 10.29 이태원참사 관련 특별법의 규정을 참고할 만하다.²⁰

3. 기업의 인권존중 및 환경보호 책임 강화

오늘날 기업은 경제적 활동을 통해 사회 전반에 큰 영향을 미치고 있다. 특히 기후 위기, 불평등, 분쟁 등 글로벌 차원의 문제들이 확산됨에 따라 인권과 환경 문제는 기업의 핵심 과제로 떠오르고 있다. 많은 글로벌 기업들이 공급망을 통해 전 세계적으로 영향을 미치는 활동을 하고 있으며, 이러한 활동이 인권 침해나 환경 훼손

20 10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법 제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리
 2. 차별받지 않고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리
 3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리
 4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리
 5. 생활지원·의료지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리
 6. 추모사업·공동체 회복사업 등 후속 사업에 대해 의견을 개진하는 등 참여할 권리
 7. 배상 및 보상을 받을 권리
 8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리
- 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 관계 지방자치단체(이하 ‘국가등’이라 한다)는 피해자에 대한 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가등은 이 법에 따른 진상규명과 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장을 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다.
- ③ 국가는 피해자의 권리 보장 및 피해지역의 지원을 위하여 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다.

을 초래할 위험이 존재한다. 이를 방지하기 위해 국제 사회에서는 인권과 환경 보호를 위한 법적 규제를 강화하는 추세이며, 한국에서도 지난 해부터 이에 대한 법제화의 필요성이 제기되고 있다.

가. 기업의 인권 및 환경 문제: 현황과 과제

현대 사회에서 기업은 경제적 및 사회적 영향력으로 인해 인권과 환경 문제에 깊이 관여할 수 밖에 없다. 특히 특정 국가의 통제 영역을 벗어나 운영되는 다국적 기업의 경우 이러한 문제에서 자유로울 수 없으며, 그 책임이 더욱 강화되고 있다. 기업이 사회적 책임을 다하지 않으면, 이는 지역사회와 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

국제사회는 이를 해결하기 위해 기업이 인권을 준수하고 환경을 보호할 책임을 명확히 하며, 실사를 통해 부정적 영향을 최소화할 것을 요구하고 있다. 실사(duediligence)는 기업이 자사 및 협력사의 인권과 환경 문제를 검토하고 부정적 영향을 예방하는 데 중점을 두고 있으며, 이는 단순한 윤리적 의무를 넘어 법적 책임으로 자리 잡아가고 있다.

나. 글로벌 공급망과 인권 보호의 중요성: 한국 기업의 역할

세계 경제에서 중요한 역할을 하는 한국 기업들은 국제 사회의 흐름에 맞춰 인권 보호와 환경 보호에 대한 책임을 강조받고 있다. 예를 들어, 인도네시아의 니켈 산업은 전기차(EV) 배터리의 수급을 위해 기업의 공급망에서 필수적인 역할을 한다. 현대자동차와 포스코 등 한국의 주요 기업들은 전기차 배터리를 위한 니켈 확보를 위해 투자하고 있지만, 현지에서 발생한 강제 노동 문제, 현지 주민 환경권 침해 등으로 인해 이러한 산업에서의 인권 보호가 요구되고 있다. 이는 단순한 경제적 이익 추구를 넘어, 인권과 환경 보호라는 사회적 요구에 부응해야 하는 이유이기도 하다.

글로벌 공급망 관리에서 발생하는 인권 문제를 해결하기 위해, 한국의 주요 기업

들은 자발적인 실사와 예방 조치를 강화하고 있는 추세에 있다. 그러나 개별 기업의 자발적 노력만으로는 한계가 있으며, 법적 장치를 통해 인권 실사를 의무화하는 방안이 필요하다. 이는 글로벌 시장에서의 한국 기업의 신뢰도를 높이고, 국제 사회에서 인정받는 기업으로 자리 잡는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 판단된다.

(1) 인도네시아 니켈 산업의 강제 노동 문제

인도네시아의 니켈 채굴 및 제련 과정은 열악한 작업 환경과 강제 노동 의혹으로 얼룩져 있다. 현지 노동자들은 장시간의 노동을 감내하며, 안전 장비조차 제대로 제공받지 못하는 실정이다. 실제로 미국 자동차 기업 포드, 브라질 채굴 기업 발리(Vali), 중국 기업 칭산(Tsingshan), 홍콩 기업 자딘 매지션(Jardin Matheson) 등 4개 기업이 투자한 인도네시아의 니켈 채굴사업에 투자하고 있는데, 이 사업은 세계에서 가장 생물다양성이 높은 술라웨시 섬에 위치한 베일의 소로아코(Soroako), 포말라(Pomalaa) 및 바호도피(Bahodopi) 지역의 산림의 파괴에 영향을 미치고 있다. 이는 산림 파괴는 물론 지역 주민의 실향과도 관련이 있다.²¹ 생계를 위해 위험을 감수하며 일하는 노동자들이 적절한 보호를 받지 못하고, 오랜 기간 터전을 지켜온 지역 주민이 실향하는 현상은 근로 기본권과 생존권을 침해하는 심각한 인권 침해에 해당한다고 할 수 있다. 세계적으로 니켈의 주요 생산지로 자리 잡은 인도네시아에서 노동자들이 처한 이러한 현실은 기업들이 원자재 확보에 앞서 노동자의 권리를 보호하는 책임을 다하지 못하고 있음을 보여준다.

(2) 현대자동차와 포스코의 인도네시아 니켈 사업과 인권 관리 부족

현대자동차와 포스코는 인도네시아 니켈 산업에 대한 투자를 진행하고 있지만, 이들의 인권 보호 노력이 얼마나 실효성이 있는지는 의문이다. 두 기업 모두 전기차 배터리 원료인 니켈 확보에 열을 올리고 있지만, 공급망 내 인권 문제에 대해 충

21 Business & Human Rights Resource Centre(2024,6,17.) 인도네시아: 니켈 공급망에 숨겨진 노동과 환경의 대가, 전기차 제조사들의 책임 있는 원재료 조달에 문제를 제기
<https://www.business-humanrights.org/ko/latest-news/indonesia-hidden-labour-and-environmental-costs-in-nickel-supply-chains-challenge-ev-makers-responsible-sourcing-pledges/>
Business & Human Rights Resource Centre(2023,10,18.) 인도네시아: 니켈 광산기업들, 산림파괴 및 지역주민 실향에 연루
<https://www.business-humanrights.org/ko/latest-news/indonesia-nickel-miners-linked-to-deforestation-displacement-of-villages/>

분한 책임을 다하고 있는지에 대한 답변은 부족해 보인다. 인권 보호와 윤리적 경영 원칙을 철저히 준수하고 있는지는 불확실하다.

특히 최근 국제앰네스티는 주요 전기차 제조업체를 대상으로 인권 실사 평가를 발표하였다. 비야디(BYD), 미쓰비시(Mitsubishi Motors)와 함께 현대자동차는 21점으로 낮은 점수를 받았다. 반면 메르세데스 벤츠(Mercedes-Benz)는 51점으로 가장 높은 점수를 받았다. 국제앰네스티는 인권 정책 시행, 위험 식별, 공급망 매핑과 보고, 구제 조치 등 다양한 기준을 통해 평가를 진행했으며, 현대자동차의 낮은 점수는 이 회사가 인권 보호에 대한 실질적인 노력이 부족함을 드러내고 있다.²² 세계의 유수의 전기차 제조업체들이 배터리 생산에 필요한 광물 공급망에서 발생하는 인권의 문제를 해결하지 못하고 있으며, 이로 인해 지역사회의 건강악화와 환경 피해가 발생하고 있다는 지적이 있다. 기업이 단순히 낮은 평가 점수를 받는 데 그치지 않고, 이로 인해 현지 노동자들이 실질적인 피해를 보고 있다는 점을 고려해야 한다. 유엔의 기업과 인권 이행 원칙(UNGPs)에 따라 인권 존중의 책임을 다하기 위해, 인권 실사 프로세스를 통해 기업의 경영 과정에서 미치는 부정적인 인권의 영향을 방지하지 않고 이를 완화할 책임을 지는 것이 타당하다.

다. 인권 실사 법제화의 필요성

현재 유럽연합은 2021. 3. 공급망 실사 결의안을 채택하여 ‘기업 지속가능성 실사 지침(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)’을 제정하였다. 이 지침은 모든 기업이 인권과 환경에 대한 실사를 수행하도록 의무화하고 있다. 이 지침은 기업들은 자사의 공급망에서 발생할 수 있는 인권 침해나 환경 문제를 사전에 평가하고, 이를 투명하게 공개해야 한다. 이는 인권과 환경을 보호하기 위한 최소한의 장치를 마련한 셈이다. 유럽에서는 이미 프랑스의 실사 의무화법(2017)을 시작으로, 네덜란드 아동 노동 실사법(2019), 독일 공급망 실사법(2021) 등이 이미 제정되

22 국제앰네스티(2024.10.15), 「"권리를 충전하라(Recharge for Rights):주요 전기차 제조업체의 인권 실사 평가"보고서」
<https://amnesty.or.kr/130142/>

어 시행되고 있다.²³

한국에서도 유사한 법제도의 도입이 시급하다. 한국의 무역 수출 비중액이 총 GDP에서 40% 수준을 차지할 정도로 높고, 글로벌 공급망에서의 인권 침해가 계속해서 발생하는 상황에서, 한국 기업들이 자발적으로 인권을 보호할 것이라는 기대보다는, 인권 침해를 방지하기 위한 강제력 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 인도네시아의 니켈 산업과 같은 글로벌 공급망의 일선에서 발생하는 인권 침해 문제는 한국 기업들이 단순히 외면할 수 없는 책임이다. 이러한 법제화가 이루어질 때만이 기업들이 실제로 인권 보호에 나설 수 있을 것이다.

지난 21대 국회에서 정태호의원 대표발의로 「기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안」(2023. 9. 1., 의안번호 제2124147호)이 발의된 바 있으나, 임기만료로 폐기됐다.

주요내용은 다음과 같다. 1) 기업은 이해관계자와 소통·협력하면서 자신 및 공급망 내 기업의 활동에서 발생했거나, 발생할 수 있는 부정적인 영향을 파악하고, 이를 예방·완화·제거하여 최소화하는 「인권·환경실사」를 시행해야 하며, 그 결과를 공개하여야 한다는 점, 2) 정부는 기업의 인권·환경 실사를 실효적으로 이행될 수 있도록 관련 지침과 표준을 마련하고, 중소기업에 대해서는 이에 대한 지원을 제공할 수 있다는 점, 3) '인권환경기업위원회'를 설립하여 인권환경실사와 관련된 분쟁을 조정하고, 필요시 조사·시정권고·시정명령 조치를 취할 수 있도록 하는 점, 4) 권리구제의 실효성을 위해 인과관계 추정 원칙을 규정해 기업에게 입증책임의 부담을 지우게 한 점, 4) 시정명령의 불이행에 대해서는 벌칙규정과 함께 대책 미수립 시 과태료 부과를 명할 수 있게 하는 점등이다.

물론, 이 법에 대해서는 여러 반론이 존재한다. 정부의 입장에서는 입법 필요성과 관련하여 제정안이 글로벌 무역 환경 변화에 따른 발판이라기보다는, 국내 주요 기

23 국회 기획재정위원회 (2023), 「법안 검토보고서, 기업의 지속가능경영을 위한 법률안」

업의 복잡한 원·하정 문제와 주요국 대비 높은 제조업 지표를 고려할 때 공급망 전체에 대한 실사가 매우 어려워 기업과 산업 전반에 과도한 부담이 될 수 있다고 주장하고 있다. 또한, 이를 기획재정부가 담당하게 하는 것은 여러 「정부조직법」이나 「국가인권위원회법」 등에 비추어 적절하지 않다는 입장을 피력하고 있다. 산업통상자원부나 중소벤처기업부의 입장도 비슷하게, ESG경영은 규제보다는 지원을 위해 고려되어야 하며, 중소기업의 부담 증가 우려 등을 감안할 때 신중히 검토해야 한다는 입장이다.

하지만, EU의 공급망 실사지침이 개별 국가의 법규로 자리잡고 있는 상황에서, 마냥 이를 단순히 외면할 수만은 없는 노릇이다. 한국 정부의 입장에서도 공급망 실사 지침의 변화 추이를 살펴보아야 하며, 실질적으로 기업이 운용할 수 있는 이행체계와 메커니즘을 확보하는 것이 중요하다고 판단된다. 특히 위 지침은 EU의 탄소국경조정제도(CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism)와 함께 국내 기업에는 실효성 있는 공급망 관리 지침으로 자리 잡을 가능성이 높다.

라. 인권 실사를 통한 실질적 변화와 투명성 확보

인권 실사법이 도입된다면, 기업들은 자사의 공급망에서 발생할 수 있는 인권 문제를 사전에 평가하고 개선 방안을 마련해야 한다. 정기적인 평가와 보고를 통해 투명성을 확보하며, 발견된 문제는 즉각적으로 개선할 의무를 가지게 될 것이다. 이러한 체계적인 접근 없이는 공급망 내에서 발생하는 문제들이 묵인되거나 은폐될 위험이 크다.

인권 실사법은 단순한 규제가 아닌, 기업들이 노동자와 환경에 미치는 영향을 인식하고, 책임있게 행동하도록 하는 기본적인 기준이다. 한국 기업들이 국제 사회에서 인권을 보호하는 모범적인 사례가 되기 위해서는, 이러한 실사 체계를 적시에 도입하고 이를 실행해야 한다. 기업들은 정기적으로 자사의 공급망에서 발생할 수 있는 인권과 환경 문제를 점검하고, 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 의무적으로 취해야 할 것이다. 이는 공급망 전반에 걸친 윤리적 기준을 설정하고, 인권 경

영 원칙을 수립하며, 관련 교육 프로그램을 운영하는 등의 조치로 이어질 수 있다. 또한 인권 경영 시스템을 구축하고 정기적인 평가 및 보고서를 통해 투명성을 확보함으로써, 글로벌 시장에서 한국 기업들의 신뢰도와 브랜드 가치를 높일 수 있을 것이다.

또한 인권 실사를 통해 발견된 문제를 개선하고, 피해자 구제 절차를 마련함으로써, 기업의 사회적 책임을 다할 수 있는 구조를 갖출 수 있을 것이다. 이러한 체계는 기업이 지속 가능한 성장을 이루는 데 필수적인 요소로 작용하게 된다.

4. 유엔 고문방지협약 제6차 국가보고서 심의 경과와 과제

가. 개요

유엔 고문방지위원회는 2024. 7. 10.부터 11.까지 스위스 제네바에서 대한민국 정부가 제출한 제6차 국가보고서를 심의했다.²⁴ 이번 제6차 국가보고서 심의는 대한민국 국가보고서에 대한 네 번째 심의로, 1996년, 2006년, 2017년에 각각 1차, 2차, 3·4·5차 심의가 진행된 바 있다. 민주사회를 위한 변호사모임을 비롯한 인권 시민사회단체는 2020년부터 유엔 고문방지위원회에 독립 보고서 등을 제출하며 심의를 준비해왔다. 본 심의는 26개 인권 시민사회단체로 구성된 ‘제6차 고문방지협약 심의대응을 위한 한국 시민사회 모임’(이하 “대응모임”)이 연합보고서와 주제별 보고서를 제출하고, 현장 심의에 참가하여 NGO 브리핑 등 일정을 수행한 결과로 이루어졌다.²⁵ 이번 제6차 국가보고서 심의는 지난 심의 이후 7년 만에 이루어진 심의라는 점에서 현재 대한민국의 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 “유엔 고문방지협약”) 이행 실태를 평가하는

24 유엔고문방지위원회 (2024)

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/un-committee-against-torture-review-cote-divoire-ecuador-republic-korea-and>

25 한국NGO신문(2024.7.27), 한국 시민사회, 정부에 유엔 고문방지위원회 권고 이행 계획 마련 주문

<https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=154272>

데 중요한 의미를 가진다.

나. 후퇴한 국가인권위원회 독립보고서

이번 심의에 앞서 국가인권위원회가 유엔 고문방지위원회에 제출하는 독립보고서가 김용원·이충상 등 국가인권위원회 상임위원들의 주도로 현저히 후퇴하는 사태가 발생했다. 두 위원은 국가인권위원회 상임위원회와 전원위원회 등에서 기존에 권고와 국가인권위원회의 대외적 의견 표명을 중심으로 작성된 독립보고서 초안의 내용을 받아들일 수 없다고 주장했다. 두 위원은 국가인권위원회가 유엔 고문방지위원회에 보고하는 주요 쟁점에 관한 사실과 요청하는 주요 권고사항을 삭제·수정할 것을 요구했다.²⁶

시민사회단체들이 관련 상임위원회와 전원위원회를 방청하고, 규탄 집회 등을 개최하며 위 독립보고서의 후퇴에 반대했으나,²⁷ 균형법 제92조의6 폐지와 테러 위협 인물 관련 근거 조항 마련 권고가 삭제되었고, 국가보안법 제7조 폐지 권고는 “정비 및 남용 방지 대책 마련”으로, 이주노동자에 대한 사업장 변경 제한의 폐지가 “완화”로 수정되었다.²⁸ 결국, 기존의 국가인권위원회가 취해온 입장보다 후퇴된 내용의 독립보고서가 유엔 고문방지위원회에 제출된 것이다.

국가인권위원회는 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(파리원칙)에 따라 국가인권기구로서, 국가인권위원회법 제2조 및 제5조에 의거하여 인권 향상을 위한 업무를 공정하게 수행할 의무가 있다. 그러나 국가인권위원회가 스스로 작성한 독립보고서가 고문방지위원회의 권고나 기존의 결정에 반하거나 후퇴된 내용을 포함하고 있다면, 이는 독립된 국가인권기구로서의 존재 이유와 책무를 저버린 것으로 볼 수

26 한겨레(2024.4.11.), 유엔 인권기구 향해 “실적 쌓으려 권고”...이충상, 인권위원 맞아?

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1136251.html

27 한겨레(2024.5.16.), 고문방지협약 독립보고서 누더기 안 돼"...인권단체들 목소리

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1140803.html

28 한겨레(2024.6.5.), [단독] 인권위 유엔 보고서에 '군대 내 동성애 처벌 폐지' 빠져

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1143373.html

밖에 없다.

다. 유엔 고문방지위원회의 주요 권고사항

유엔 고문방지위원회는 본 심의에 앞서 NGO 브리핑과 피해자 간담회 등을 진행하였으며, 2024. 7. 10.부터 11.까지 이틀 동안 위원회의 질의와 정부의 답변으로 구성된 심의를 실시하였다. 위원회는 구금시설의 과밀수용 및 열악한 의료 환경, 사형제 폐지, 변호인 조력권, 시설 내 고문 및 학대, 국가보안법 폐지, 균형법 제92조의 6 폐지, 일본군 성노예제, 경찰의 가혹행위, 젠더 폭력, 군대 내 인권 침해, 국가인권위원회의 조사권한 및 독립성, 난민 인권, 외국인 보호소, 외국인 강제 퇴거, 북한 이탈 주민 구금, 형사책임 연령 하향, 정신질환자 거주시설 구금, 인신매매, 징벌적 대체복무 제도, 아동 체벌 등에 대해 질의하고 정부에 자료를 요청했다.²⁹ 특히 위원회가 기존에 발표한 쟁점 목록에 포함되지 않았던 시설 수용 피해자에 대한 질의가 이루어졌는데, 이는 대응 모임과 피해자들이 함께 현장 심의에 적극적으로 대응한 성과로 보인다.

유엔 고문방지위원회는 2024. 7. 26. 최종 견해를 발표했다. 위원회는 최종 견해에서 △ 고문 범죄화 및 시효 배제, △ 구금 초기단계부터의 변호인 조력권의 보장, △ 인권위원 임명 절차 개선, △ 과밀수용 개선, △ 수용자 의료권 보장, △ 국가보안법 폐지, △ 사형제 폐지, △ 균형법 제92조의6 폐지, △ 군대 내 폭력 근절, △ 군 사망사건에 대한 독립적 조사와 책임 규명, △ 정신 보건 시설 강제 입원 및 입소 방지, △ 북한이탈주민의 법적 권리보장, △ 협약 선택의정서 비준, △ 출입국항에서의 난민신청 권리의 보장, 난민신청자와 인도적체류자에 대한 기본적 처우 보장, △ 이주구금 제도개선 및 아동구금 금지, △ 국제기준에 부합하도록 인신매매방지법의 개정, △ 젠더 기반 폭력의 사법조치 강화, △ 일본군 ‘위안부’ 피해자의 권리보장,

²⁹ 유엔고문방지위원회(2024)

<https://www.ohchr.org/en/news/2024/07/dialogue-republic-korea-experts-committee-against-torture-welcome-measures-tackle>

△ 시설수용 및 과거사 피해자의 구제 보장 등을 권고했다.³⁰

유엔 고문방지위원회의 이번 권고는 기존에 이행되지 않았던 권고를 재확인했다는 점과 여전히 많은 분야에서 유엔 고문방지협약이 이행되지 않고 있다는 실태를 보여준다는 점에서 의미가 있다. 특히 고문방지위원회가 과거사 및 시설수용 피해자의 구제를 명시적으로 권고한 것은³¹ 과거사와 시설수용 문제가 국제사회에서 절대적으로 금지되는 ‘고문’임을 명확히하고, 국가에게 법적배상은 물론, 재활을 위한 조치, 사과와 추모, 책임자 처벌 등을 통해 피해자들을 구제해야 할 법적의무가 있다는 점을 확인했다는 점에서 큰 의미가 있다. 나아가 위원회는 군 내 고문, 학대 및 사망사건과 관련하여 “독립적 조사”를 실시할 것과 “지휘 체계에 있는 자”의 책임도 규명할 것을 권고하기도 했는데,³² 이는 ‘채 상병 사망사건’, ‘훈련병 사망사건’ 등 군 내 사망사건 수사의 독립성 문제와 지휘책임자에 대한 불처벌의 문제점을 지적한 것으로 보인다.

라. 향후 과제

유엔 고문방지위원회의 권고는 다양한 입법 과제를 도출하고 있으므로, 향후 권고 이행을 위한 법의 제·개정이 적극적으로 논의되고 신속히 추진될 필요가 있다. 가령 형법의 개정, 군형법 제92조의6 폐지, 국가보안법 폐지, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 전면 개정, 고문 피해자의 구제의 권리 보장을 위한 입법, 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정, 출입국관리법 개정, 인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률의 개정 등이 권고 이행을 위해 필요하다. 그러나 유엔 고문방지위원회의 권고를 이행하기 위한 정부나 국회 차원의 입법 추진은 미진한 것으로 보인다.

30 Committee against Torture(2024), ‘Concluding observations on the sixth periodic report of the Republic of Korea’, CAT/C/KOR/CO/6

31 위의 문서, para. 38~39.

32 위의 문서, para 27.

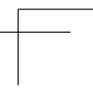
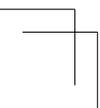
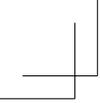
한편 정부는 2024. 7. 26. 유엔 고문방지위원회의 최종견해가 발표 직후 기존과 동일하게 “고문방지협약 심의 과정에서 점검한 주요 인권 이슈와 위원회의 권고를 충실히 검토하여 국내 인권정책 수립·시행에 참고하고, 향후 제7차 국가보고서를 통해 정부의 이행 노력과 개선된 점을 국제사회에 적극 알릴 예정입니다.”라는 형식적인 입장만을 밝히고 있으며, 특별한 조치를 취하지 않고 있다.³³ 고문방지협약이 헌법 제6조에 따라 국내법적 효력을 가지는 규범인만큼, 국회와 정부는 책임성 있는 자세로 권고를 이행하기 위한 노력을 다하여야 할 것이다.

III. 나가며

위와 같이 2024년 국제인권 분야에서 난민 관련 정책 및 난민인정절차, 강제실종방지협약의 이행법률안, 기업인권과 기업인권실사법의 세 가지 주제를 살펴보았다. 국제인권기준의 국내 이행에 있어 후퇴하는 정부의 태도에 대해, 민변 국제연대위원회는 유엔 고문방지위원회의 대한민국 제6차 국가보고서 심의를 비롯하여 조약기구의 한국심의에 적극적으로 참여하였으며, 강제실종방지협약 등 국제인권조약의 국내 이행을 촉구하는 다양한 활동을 펼쳐왔다. 또한, 난민인권네트워크, 기업과 인권 네트워크 등과 같은 시민사회와 연대하여 난민·이주민 인권 증진과 기업의 인권존중 책임 강화를 위해 노력하였다.

한편, 미얀마, 우크라이나, 팔레스타인 가자지구 등에서 발생하는 무력 분쟁으로 인해 난민과 국내 실항민 등 삶의 터전에서 내몰린 사람들의 수는 계속해서 증가하고 있다. 이러한 상황에서 인권의 관점에서 정의와 평화를 위해 목소리를 낼 수 있도록, 민변 국제연대위원회는 국제인권 연대활동을 이어갈 것이다.

33 법무부 (2024.7.26), 유엔 고문방지위원회, 우리나라 제6차 국가보고서 심의 최종견해 발표
<https://www.immigration.go.kr/bbs/moj/182/585696/artclView.do>



2024년 국제통상 분야 보고

집필

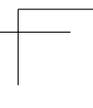
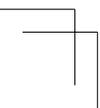
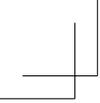
노주희(민변 국제통상위원회)

ISDS 중재판정에 따른 국가 배상금에 대한 국내적 구상의 문제

- ISDS 패소 사건 현황
- ISDS와 국내적 구상의 여러 쟁점

감수

김종우(민변 국제통상위원회)



2024년 국제통상 분야 보고

I. 들어가며

2024년 4월 11일 대한민국은 미국계 사모펀드 메이슨 캐피탈 엘피(Mason Capital L.P.)와 메이슨 엘엘씨(Mason Management, LLC.)(이하 두 펀드를 통칭하여 '메이슨')가 제기한 국제투자중재 사건에서 약 3,200만 미국 달러(약 448억원¹) 및 5%의 복리이자 등을 지급하라는 판정을 받았다. 앞서 2023년 6월 20일 대한민국이 미국계 헤지펀드 엘리엇 어소시에이츠 엘피(Elliott Associates L.P., 이하 '엘리엇')가 제기한 국제투자중재 사건에서 약 4,850만 미국 달러(약 679억원²) 및 5%의 복리이자 등을 지급하라는 판정을 받은 후 어느 정도 예견된 결과였다. 이 두 중재 사건은 거의 동일한 사실관계에서 비롯했다는 점에서 '쌍둥이 사건'이라고 불려도 손색이 없었다.

엘리엇과 메이슨은 중재 사건에서 다음과 같이 주장했다. 이들은 2015년 삼성물

1 환율 1,400원/달러 적용할 때의 원화이다.

2 상동.

산(주)-제일모직(주) 합병 당시 삼성물산(주) 또는 삼성전자(주)의 주주였다.³ 당시 박근혜 정부는 이재용 삼성전자(주) 회장 측으로부터 뇌물을 받고 국민연금관리공단으로 하여금 합병에 찬성표를 던지도록 부당하게 압력을 행사했다. 이재용의 경영권 승계와 삼성그룹 내 지배력 강화를 돕기 위해서였다. 국민연금관리공단이 이렇게 움직인 결과 합병이 성사되었고, 삼성물산(주)와 삼성전자(주)의 주가는 하락했다. 이 같은 주가 하락에 따라 주주인 자신들이 손해를 보았다. 이러한 대한민국의 개입 행위는 미국인 투자자의 투자를 보호하도록 한 한국과 미국 간 자유무역협정(FTA)을 위반한 것이다. 따라서 이들은 한미 FTA에 규정된 투자자-국가 분쟁해결절차(ISDS · - Investor-State Dispute Settlement)에 따른 중재를 통해 대한민국에 그 손해배상을 구할 권리가 있다.

3명의 외국인으로 구성된 각 사건의 중재판정부(tribunal)^{4,5}는 엘리엇과 메이슨의 주장에 손을 들어주었다. 대한민국 정부는 중재판정들에 불복했다. 정부는 2024년 7월 11일 메이슨 사건의 중재지(seat of arbitration)인 싱가포르의 법원에 판정을 취소해달라는 소송을 제기했다. 앞서 정부는 2023년 엘리엇 사건의 중재지인 영국의 상사법원에 판정 취소 소송을 제기했다가 각하 판결을 받았지만 2024년 9월 12일에 이 판결을 취소해 달라고 항소했다. 박근혜의 국정농단과 이재용의 삼성 불법 승계, 해외 벌처펀드의 국내기업 경영권 탈취라는 그야말로 뜨거운 소재들로 한국 사회를 달궜던 엘리엇 · 메이슨 사건은 2024년 아직 끝나지 않았다.

민변 민생위원회와 참여연대, 금융정의연대, 경실련 등 시민사회단체들은 대체로 이러한 정부의 불복에 부정적인 입장을 보였다. 이들에 따르면, 국제투자중재 취소 가능성은 매우 희박하고, 무용한 불복 절차를 밟느라 배상금 지급이 지연되면 국민 세금으로 충당해야 할 배상금 규모만 커진다.⁶ 그보다는 정부의 불법행위에 공모한

3 엘리엇은 삼성물산(주)의 주주였고, 메이슨은 삼성물산(주)와 삼성전자(주)의 주주였다.

4 엘리엇 사건의 중재인은 의장중재인인 핀란드 국적의 Veijo Heiskanen, 엘리엇이 임명한 미국·아르헨티나 이중국적의 Oscar M. Garibaldi, 우리 정부가 임명한 캐나다 국적의 J. Christopher Thomas KC다.

5 메이슨 사건의 중재인은 의장중재인인 독일 국적의 Professor Dr. Klaus Sachs, 메이슨이 임명한 영국 국적의 Dame Elizabeth Gloster, 우리 정부가 임명한 프랑스 국적의 Pierre Mayer이다.

6 중재판정의 이자는 복리(複利)일뿐더러, 원금뿐 아니라 중재비용, 법률비용 등 다른 비용에도 부과된다.

사람들, 특히 가장 큰 이익을 본 이재용과 박근혜 등에게 배상금을 구상하는 데 더 힘을 쏟아야 한다는 것이다.

엘리엇·메이슨 사건의 국가 배상금을 이재용과 박근혜 등의 불법행위 공모자들로부터 구상해야 한다는 주장은 건전한 상식과 통상적인 법감정, 무엇보다 우리의 정의 관념에 부합한다.

그러나 엘리엇 사건과 메이슨 사건이라는 개별사건을 넘어 투자자-국가 분쟁해결절차(ISDS·Investor-State Dispute Settlement), 즉 국제투자중재에 따른 국내 구상의 문제라는 보다 넓은 관점에서 보면 사안은 훨씬 복잡하다. 민변 국제통상위원회는 수년 전부터 ISDS 중재제도에 대한 비판적 입장에서 대한민국이 체결한 대부분의 자유무역협정(FTA)과 투자보장협정(BIT)⁷ 속에 들어가 있는 ISDS를 폐지해야 한다고 목소리를 높여왔다. 이유는 다양하다. 무엇보다, 우리나라의 실정과 법제도를 알 리 없는 외국 민간인⁸ 3인에 의해 비공개로 이루어지는 ISDS 중재판정을 신뢰하기 어렵다. ISDS는 국가의 정책 주권을 침해하거나 또는 위축시킬 우려가 크다. 중재판정의 내용은 국내 법체계와 부딪치거나 사법주권을 침해할 가능성이 있다. ISDS 중재는 외국인 투자자에게 부여되는 특혜로서 이 제도를 이용할 수 없는 국내 투자자를 역차별한다. 이 같은 비판적 입장에 서면, 엘리엇·메이슨 중재판정부의 판정에 기대어 한미 FTA 위반 행위자에게 구상해야 한다는 주장에 수긍하는 것이 이 입장과 일응 모순된다. 엘리엇·메이슨 사건의 중재판정에 기대기 전에 과연 그 중재판정부가 올바른 판단을 내린 것인지 우리의 눈과 잣대로 별도로 판단해야 할 필요가 있는 것이다.

그럼에도 본 보고는, 엘리엇·메이슨 사건의 중재판정에 대한 판단을 유보한 채, 엘리엇·메이슨에게 수백·수천억원에 이르는 배상금을 지급해야 할 가능성이 높은 현실에서 2024년 국제통상 분야에서 가장 뜨거운 쟁점 중 하나였던 ‘엘리엇·메

⁷ “BIT”는 “Bilateral Investment Treaty(양자간 투자협정)”의 줄임말로 국가 간 투자보장협정을 의미하는 용어로 광범위하게 사용되고 있다.

⁸ 주로 법학 분야의 교수나 변호사, 전직 판사 등이다.

이른 ISDS 중재판정에 따른 국가 배상금의 국내적 구상 문제'에 대해 살펴보기로 한다. ISDS의 국내 구상 문제를 살펴보는 일은 배상의 실질적 책임이 있는 자에게 구상해야 한다는 당위적 주장과 다른 측면에서 ISDS 제도에 대한 우리의 비판적 견해를 강화하는 결론으로 이끌 것이기 때문이다.

본 보고는 먼저 2024년 현재 대한민국이 패소한 ISDS 중재 사건의 현황과 이에 대해 대한민국 정부가 어떻게 대응하고 있는지 살펴본다. 이어 본 보고의 쟁점인 엘리엇·메이슨 사건 등 패소 사건의 국내적 구상과 관련한 쟁점을 다양한 관점에서 검토한다. 결론에서는 ISDS 제도가 현존하고 그에 따라 국민 세금에 의한 천문학적 배상 위험이 계속 대두되는 현실에서 실질적으로 어떻게 대응해야 할지 제언할 것이다.

II. ISDS 중재판정에 따른 국가 배상금에 대한 국내적 구상의 문제

1. ISDS 패소 사건 현황(2024. 11. 11. 기준)

가. 패소 현황 및 대한민국의 대응

2024년 현재 대한민국이 패소한 ISDS 사건은 총 4건이다. 이 중 2건은 위에서 언급한 엘리엇·메이슨 사건이다. 다른 한 건은 2022년 8월 31일 중재판정이 내려진 론스타 사건이고, 나머지 한 건은 2018. 6. 6. 중재판정이 내려진 다야니 사건이다.

이 4건의 사건 중 최종적으로 종결된 사건은 다야니 사건뿐이다. 대한민국은 엘리엇 사건과 메이슨 사건의 중재판정에 불복하는 소송을 영국과 싱가포르의 각 법원에서 진행 중이다. 대한민국은 론스타 사건의 중재판정에 대해서도 무효(annul-

ment) 신청을 해 이에 대한 심리가 국제투자분쟁해결센터(ICSID)⁹의 중재판정부에서 진행 중이다. 각 사건 별로 불복 절차는 상이하다.

한편, 다야니 사건에서는 미국의 이란에 대한 경제제재 등의 문제로 배상금이 지연 지급되거나 일부 미지급되었고, 이와 관련해 다야니가 2021년 ISDS를 새로 제기했다. 다야니 사건도 완전히 종결되었다고 보기는 어렵다.

요컨대, 대한민국은 2024년 현재까지 패소한 모든 ISDS 중재 사건에서 그 판정에 불복하는 절차를 밟았거나 밟고 있다. 이로 인해 각 사건별 진행 기간과 이에 따른 변호사 보수 등 법률비용은 증가 추세다. 론스타 사건은 중재가 시작된 지 10년이 지난 2022년에서야 판정이 났고, 심지어 2024년 현재에도 다툼의 대상이다. 엘리엇·메이슨 사건의 중재 기간도 약 5년 안팎으로, 중재 기간 중 발생한 코로나-19 팬데믹의 영향을 고려하더라도 지나치게 길다. 다야니 사건은 비교적 짧은 기간인 3년 만에 판정이 나왔으나, 위에서 본 것처럼 배상금 지급 문제로 여전히 분쟁 중이다. 중재 기간의 지연과 불복 절차로 인한 배상금 지급 지연은 곧 배상금의 증가로 이어진다.

나. 각 패소 사건별 개요

(1) 론스타 사건

사건명	LSF-KEB Holdings SCA and others v. Republic of Korea(2012)
사건 요지	벨기에·룩셈부르크 국적 미국계 사모펀드 론스타가 외환은행을 인수·매각하는 과정에서 ① 금융위원회가 매각 적격성 심사를 지연하여 매각 차익 관련 손해를 입었고, ② 국세청이 매각 차익에 대한 부당과세를 하여 관련 손해를 입었다고 주장하면서, 46억7,950만 달러의 금전배상을 청구한 사건

⁹ “International Centre for Settlement of Investment Dispute”의 줄임말이며, 세계은행(World Bank) 산하 기관이다.

중재신청일	2012. 12. 10.
중재판정일	2022. 8. 31.
중재규칙 중재기관	국제투자분쟁해결센터(ICSID) 협약 및 중재 절차규칙 국제투자분쟁해결센터(ICSID)
근거협정 (Instrument)	한-벨기에·룩셈부르크 투자보장협정(BIT) 1974 ¹⁰
판정(Award) 요지 ¹¹	1. 대한민국은 룩스타 측에 2억1,650(정정) 2억1,601만 미합중국 달러 및 이에 대한 2011. 12. 3.부터 완제일까지 한 달 만기 미국 국채 수익률 연평균에 따른 복리이자를 지급하라. 2. 양 당사자는 중재비용을 동등하게 부담한다. 3. 양 당사자는 각자 지출비용을 부담한다.
현황(Status)	① 대한민국 측 판정 정정 신청(2022. 10. 19., ICSID): 정정 결정 (2023. 5. 8.) ②-1. 룩스타 측 판정 부분 무효 신청(2023. 8. 7., ICSID): 계류중 ②-2. 대한민국 측 판정 부분 무효 신청(2023. 9. 12., ICSID): 계류중

(2) 다야니 사건

사건명	Mohammad Reza Dayyani and others v. Republic of Korea(2015)
사건 요지	이란 다야니 가문 6명이 소유하고 있는 이란 기업 엔텍합이 미국의 경제제재를 피하기 위해 싱가포르 특수목적법인(SPC) 디엔에이(D&A) 명의로 2010년 대우일렉트로닉스 채권단과 맺은 대우일

¹⁰ 협정의 정식 명칭은 「대한민국 정부와 벨기에-룩셈부르크 경제동맹 간의 투자의 상호증진 및 보호에 관한 협정 (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA AND THE BELGIUM-LUXEMBOURG ECONOMIC UNION FOR THE RECIPROCAL PROMOTION AND PROTECTION OF INVESTMENTS)으로 1976. 9. 3. 발효되었고, 2011. 3. 27. 개정되었다.

¹¹ 이 판정 요지는 정부 측 발표 내용 및 2022. 8. 31. 공개된 영문 판정문에 따른 것이다.

사건 요지	렉트로닉스 주식 인수계약이 대우일렉트로닉스 1대 주주인 한국 자산관리공사(KAMCO)의 불공정한 처우로 해지돼 계약금 578억 원을 몰취당했다고 주장하면서 약 935억원의 금전배상을 청구한 사건
중재신청일	2015. 9. 14.
중재판정일	2018. 6. 6.
중재규칙 중재사무국 중재지	유엔국제무역법위원회(UNCITRAL ¹²) 중재규칙 불명(unknown) 영국
근거협정 (Instrument)	한-이란 투자보호협정(BIT) 1998 ¹³
판정(Award) 요지 ¹⁴	대한민국은 다야니 측에 약 730억원 및 이에 대한 이자, 비용을 지급하라.
현황(Status)	① 대한민국 판정 취소 소송 (2018. 7. 3., 영국고등법원): 패소 판결 (2019. 12. 20.) ② 다야니, 2021. 10. 18. 배상금 지급 미이행에 관한 후속 중재 제기 ^{15 16} ③ 대한민국, 판정에 따른 배상금 중 (주)위니아전자가 가압류한 236억원을 공탁하고 2022. 1. 6. 미국 해외자산통제실(OFAC)의 송금 허용 특별허가(Specific Licence)를 받아 나머지 금원 지급

¹² “United Nations Commission on International Trade Law(유엔국제거래법위원회)”의 줄임말이다.

¹³ 협정의 정식 명칭은 「대한민국 정부와 이란회교공화국 정부 간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정(Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Islamic Republic of Iran for the Promotion and Protection of Investments)」으로 2006. 3. 31. 발효되었다.

¹⁴ 다야니 사건의 판정문은 비공개되었으므로, 이 판정 요지는 정부 측 발표 내용 및 다야니 측 중재대리인 측 공개 내용에 따른 것이다.

¹⁵ Mohammad and others v. Republic of Korea(2021).

¹⁶ 현재 계류중이다.

(3) 엘리엇 사건

사건명	Elliott Associates, L.P. v. Republic of Korea(2018)
사건 요지	미국계 헤지펀드인 엘리엇이 삼성물산과 제일모직 간 합병 후 매수 청구권을 행사해 보유 지분을 손절매하는 과정에서 박근혜 정부의 부당한 개입으로 최소 7억7,000만 달러의 손해를 보았다고 주장하면서 금전배상을 청구한 사건
중재신청일	2018. 7. 12.
중재판정일	2023. 6. 20.
중재규칙 중재사무국 중재지	유엔국제무역법위원회(UNCITRAL) 중재규칙 상설중재재판소(PCA) 영국
근거협정 (Instrument)	한미 자유무역협정(FTA) 2012 ¹⁷
판정(Award) 요지	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국은 엘리엇에게 53,586,931.00(정정) 48,490,438 미합중국 달러 및 이에 대한 2015. 7. 16.부터 판정일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 판정 전 이자 및 이에 대한 판정일부터 완제일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 판정 후 이자를 각 지급하라. 2. 양 당사자는 각자 자신의 중재비용을 부담한다. 3. 대한민국은 엘리엇에게 엘리엇이 지출한 법률비용 28,903,188.90 미합중국 달러 및 이에 대한 판정일로부터 30일 이후부터 완제일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 이자를 지급하라.

17 협정의 정식 명칭은 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정(Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America)」으로 2012. 3. 15 발효되었고, 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정을 개정하는 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 의정서(PROTOCOL BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA AND THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AMENDING THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF KOREA AND THE UNITED STATES OF AMERICA)」 공포에 의해 2019. 1. 1. 개정되었다.

판정(Award) 요지	4. 엘리엇은 대한민국에게 대한민국이 지출한 법률비용 3,457,479.87 미합중국 달러 및 이에 대한 판정일로부터 30일 이후부터 완제일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 이자를 지급하라.
현황(Status)	<p>①-1. 대한민국 측 판정 정정 및 해석 신청(2023. 7. 18.) : 2023. 9. 1. 정정 인용 및 해석 기각 결정</p> <p>①-2. 엘리엇 측 판정 정정 신청(2023. 7. 20.) : 2023. 9. 1. 기각 판정 결정</p> <p>② 대한민국 측 판정 취소 소송 (2023. 7. 18., 영국 상사법원): 각하 판결(2024. 8. 1.)</p> <p>③ 대한민국 측 항소(2024. 9. 12., 영국 항소법원): 계류중</p>

(4) 메이슨 사건

사건명	Mason Capital L.P. and Mason Management LLC v. Republic of Korea(2018)
사건 요지	미국계 사모펀드인 메이슨이 삼성물산과 제일모직 간 합병 과정에 대한 박근혜 정부의 부당한 개입으로 인하여 삼성 관련 투자에서 최소 1억7,500 달러의 손해를 보았다고 주장하면서 금전배상을 청구한 사건
중재신청일	2018. 9. 13.
중재판정일	2024. 4. 11.
중재규칙 중재사무국 중재	유엔국제무역법위원회(UNCITRAL) 중재규칙 상설중재재판소(PCA) 싱가포르
근거협정 (Instrument)	한미 자유무역협정(FTA) 2012

판정(Award) 요지	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국은 메이슨 측에 32,030,876.83 미합중국 달러 및 이에 대한 2015. 7. 17.부터 판정일까지 연 복리 5%의 의한 판정 전 이자 및 이에 대한 판정일부터 다 갚는 날까지 연 복리 5%의 비율에 의한 판정 후 이자를 각 지급하라. 2. 대한민국은 메이슨 측에 630,000 유로의 중재비용 및 이에 대한 판정일부터 완제일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 이자를 지급하라. 3. 대한민국은 메이슨 측에 10,318,961.78 미합중국 달러의 법률비용 및 경비 및 이에 대한 판정일부터 완제일까지 연 복리 5%의 비율에 의한 이자를 지급하라.
현황(Status)	대한민국 측 판정 취소 소송 (2024. 7. 11., 싱가포르 법원): 계류중

다. 현재 진행 중인 ISDS 중재 사건

대한민국을 상대로 제기된 ISDS 중재 사건 중 2024년 현재 진행되고 있는 것으로 알려진 사건은 아래 총 3건이다.

먼저, 위에서 본 것처럼, 다야니가 2018년 내려진 ISDS 중재판정에 따른 배상금 미지급을 문제 삼아 2021년 10월 18일 제기한 후속 ISDS 사건이 진행 중이다.

다음으로, 스위스 국적의 회사 쉐들러 홀딩 아게(Schindler Holding AG, 이하 ‘쉐들러’)가 2018년 10월 11일 한-유럽자유무역연합(EFTA)¹⁸ FTA 위반을 이유로 제기한 사건이 있다. 쉐들러는 2013~2015년 자신이 2대 주주로 있었던 현대엘리베이터(주)의 유상증자와 관련하여 이 유상증자가 부당한 경영권 방어를 위해 이뤄졌는데도 금융감독원이 조사·감독 의무를 해태하여 손해를 보았고, 이는 한-EFTA FTA

¹⁸ 유럽자유무역연합(EFTA)은 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이로 구성되어 있다. 이들 국가는 유럽연합(EU) 회원국이 아니다.

부속 투자협정 위반에 해당한다고 주장하면서 최소 3억 달러(약 4,200억원)¹⁹의 배상을 청구한 바 있다.

한편, 중국인 투자자 펑젠 민(Fengzhen Min)이 2020년 8월 3일 한중 FTA 위반을 이유로 약 2,641억원의 금전 배상을 청구한 사건은 2024년 5월 30일 신청 기각 판정이 나왔으나, 펑젠 민이 2024년 10월 2일 ICSID에 판정 무효 신청을 해 그 심리가 진행 중이다.

2. ISDS와 국내적 구상의 여러 쟁점

가. 불법행위자인 공무원에 대한 구상

(1) 적용 법령의 문제: 국제협정에 의한 국가배상의 경우 「국가배상법」 등에 따른 구상이 가능한지 여부

「국가배상법」 제2조 제1항 본문은 “국가는 공무원이 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다”, 제2항은 “제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상(求償)할 수 있다”고 각 규정하고 있다.

엘리엇·메이슨 사건의 경우 공무원인 박근혜 전 대통령과 문형표 전 보건복지부장관 등이 고의로 한미 FTA의 투자보장 및 투자자 보호 조항을 위반해 엘리엇과 메이슨에게 손해를 입히고 대한민국으로 하여금 배상을 하게 하였으므로, 대한민국은 일응 「국가배상법」 제2조 제2항에 따라 박근혜 등의 공무원에게 구상할 수 있다고 보는 것이 통상적인 듯하다.

¹⁹ 환율 1,400원/달러 적용할 때의 원화이다.

그러나 「국가배상법」 제2조 제2항은 “제1항 본문의 경우에”라는 문구로써 공무원에 대한 구상은 「국가배상법」에 따른 손해배상인 경우에만 가능하다는 취지로 명확히 규정하고 있다. 한미 FTA에 의한 배상은 「국가배상법」에 따른 배상과 명확히 구분된다. 또한, 「국가배상법」 제8조는 “국가나 지방자치단체의 손해배상책임에 관하여는 이 법에 규정된 사항 외에는 민법에 따른다. 다만 민법 외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 따른다”고 규정하고 있다. 특별법이 있으면 그 규정에 의하고, 그러한 특별법이 없으면 「국가배상법」이 적용되며, 「국가배상법」에 특별한 규정이 없는 경우 「민법」의 규정에 따른다는 것이다. 「한미 FTA」에 의한 배상은 “민법 외의 법률에 다른 규정이 있을 때”에 해당한다.²⁰ 따라서 「국가배상법」 제2조와 제8조의 해석상 「한미 FTA」에 따른 손해배상의 경우에는 「국가배상법」 제2조 2항 소정의 공무원 구상 조항이 배제된다고 해석될 여지가 있다.

위와 같이 「한미 FTA」에 의한 손해배상은 「국가배상법」에 의한 손해배상과 구분된다는 해석을 전제로 한다면, 한미 FTA를 위반한 공무원에게 달리 배상금 구상을 할 수 있는 법적 근거로 아래 두 가지의 경우를 더 생각해 볼 수 있다.

첫째, 「민법」 제756조 사용자 배상책임에 따른 피용자 구상이다. 「민법」 제756조 제1항은 “타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다”, 제3항은 “전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다”고 각 규정하고 있다. 이때 국가를 사용자, 공무원을 피용자로 보면, 「한미 FTA」 등 국제협정을 위반해 국가로 하여금 손해배상을 하게 한 공무원에 대한 구상이 가능할지도 모른다.

그러나 이 경우에도 여전히 문제가 남는다. 예컨대 엘리엇·메이슨 사건에서 박근혜 전 대통령의 경우가 가장 문제가 된다. 헌법기관인 대통령이 국가라는 사용자

20 「대한민국헌법」 제6조는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있다.

가 선임하고 사무 감독하는 피용자로 포섭될 수 있는가?

둘째, 「국가배상법」 유추적용이다. 우리 대법원은 “법적 규율이 없는 사안에 대하여 그와 유사한 사안에 관한 법규범을 적용함으로써 법률의 흠결을 보충하는 것을 유추적용이라고 한다. 이는 실정법 조항의 문리해석 또는 논리해석만으로는 현실적인 법적 분쟁을 해결할 수 없거나 사회적 정의 관념에 현저히 반하게 되는 결과가 초래되는 경우 법원이 실정법의 입법 정신을 살려 법적 분쟁을 합리적으로 해결하고 정의 관념에 적합한 결과를 도출하기 위한 것이다”라면서 법규범의 유추적용을 허용한다(대법원 2023. 8. 18. 선고 2021다294889 판결 참조). 비록 「국가배상법」의 문리해석으로는 그 적용이 어렵더라도 그 유추적용을 허용함으로써 「한미 FTA」를 위반해 국가배상의 원인을 제공한 공무원 개인에 대한 구상이 가능할지 모른다.

그러나 이 경우에도 문제가 말끔히 해결되지는 않는다. 위 대법원 판례는 법규범 유추의 판단 기준으로 “이러한 유추를 위해서는 법적 규율이 없는 사안과 법적 규율이 있는 사안 사이에 공통점 또는 유사점이 있어야 할 뿐만 아니라, 법규범의 체계, 입법 의도와 목적 등에 비추어 유추적용이 정당하다고 평가되는 경우이어야 한다”고 한다. ‘외국인 투자 보장 및 투자자 보호’를 최상위 가치로 놓는 「한미 FTA」 투자 챕터 및 그 일부인 ISDS 제도는 ‘국민의 재산권 보호’와 ‘공무원의 공무집행 안정성 확보’ 간의 조화로운 추구를 목적으로 하는 「국가배상법」 제2조 제1항 본문 및 제2항의 입법 취지에 부합하지 않는다.²¹ 이런 경우에도 정의관념의 구현이라는 목적을 달성하기 위해 「한미 FTA」에 의한 손해배상에 「국가배상법」의 유추적용이 허용되어

21 국가배상법 제2조 제1항 본문 및 제2항의 입법 취지는 공무원의 직무상 위법행위로 타인에게 손해를 끼친 경우에는 변제자력이 충분한 국가 등에게 선임감독상 과실 여부에 불구하고 손해배상책임을 부담시켜 국민의 재산권을 보장하되, 공무원이 직무를 수행함에 있어 경과실로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 직무수행상 통상 예기할 수 있는 흠이 있는 것에 불과하므로, 이러한 공무원의 행위는 여전히 국가 등의 기관의 행위로 보아 그로 인하여 발생한 손해에 대한 배상책임도 전적으로 국가 등에만 귀속시키고 공무원 개인에게는 그로 인한 책임을 부담시키지 아니하여 공무원의 공무집행의 안정성을 확보하고, 반면에 공무원의 위법행위가 고의·중과실에 기한 경우에는 비록 그 행위가 그의 직무와 관련된 것이라고 하더라도 그와 같은 행위는 그 본질에 있어서 기관행위로서의 품격을 상실하여 국가 등에게 그 책임을 귀속시킬 수 없으므로 공무원 개인에게 불법행위로 인한 손해배상책임을 부담시키되, 다만 이러한 경우에도 그 행위의 외관을 객관적으로 관찰하여 공무원의 직무집행으로 보여질 때에는 피해자인 국민을 두텁게 보호하기 위하여 국가 등이 공무원 개인과 중첩적으로 배상책임을 부담하되 국가 등이 배상책임을 지는 경우에는 공무원 개인에게 구상할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 그 책임이 공무원 개인에게 귀속되도록 하려는 것이라고 봄이 합당하다(대법원 1996. 2. 15. 선고 95다38677 전원합의체 판결 참조).

야 할 것인가?

이와 같이 현행 법체계 내에서 「한미 FTA」 등 국제협정의 위반 당사자인 공무원에게 구상을 할 수 있는 법률적 근거를 찾아내는 것은 간단한 문제가 아니다.

(2) 적용 범위의 문제: 국제협정상 국가 등의 범위와 「국가배상법」상 국가 등의 범위 「국가배상법」의 수범자인 국가·지방자치단체와 구상 의무자인 공무원·공무수탁사인의 직무집행은 국민의 재산권 보호라는 목적 범위 내에서 폭넓게 해석되는 경향이 있다. 우리 대법원은 “국가배상법 제2조 소정의 ‘공무원’이라 함은 국가공무원법이나 지방공무원법에 따라 공무원으로서의 신분을 가진 자에 국한하지 않고, 널리 공무를 위탁받아 실질적으로 공무에 종사하고 있는 일체의 자를 가리키는 것으로서, 공무의 위탁이 일시적이고 한정적인 사항에 관한 활동을 위한 것이어도 달리 볼 것은 아니다”, “국가배상청구의 요건인 ‘공무원의 직무’에는 권력적 작용만이 아니라 비권력적 작용도 포함되며 단지 행정주체가 사경제주체로서 하는 활동만 제외된다”, “국가배상법 제2조 제1항 소정의 ‘직무를 집행함에 당하여’라 함은 직접 공무원의 직무집행행위이거나 그와 밀접한 관계에 있는 행위를 포함하고, 이를 판단함에 있어서는 행위 자체의 외관을 객관적으로 관찰하여 공무원의 직무행위로 보여질 때에는 비록 그것이 실질적으로 직무행위에 속하지 않는다 하더라도 그 행위는 공무원이 ‘직무를 집행함에 당하여’ 한 것으로 보아야 한다” 등 법 적용 범위를 넓게 해석해 왔다(대법원 2001. 1. 5. 선고 98다39060 판결 참조).

그런데 ISDS 중재판정에서 FTA나 BIT의 배상 의무자인 국가 및 배상의 대상이 되는 국가 조치는 심지어 우리 법제의 「국가배상법」보다도 더 폭넓게 해석되는 경향이 있다. ISDS의 본질상 외국인 투자자 보호가 최상위 가치로 여겨지기 때문이다.

정부는 엘리엇·메이슨 사건에서 국가의 조치가 존재하지 않는다고 주장했다. 특히, 국민연금관리공단이 삼성물산(주)-제일모직(주) 합병에 찬성한 것은 주주로서의 순수한 상업적 행위에 불과하여 국가의 조치가 될 수 없다고 강변했다. 그러나 중재판정부는 보건복지부의 개입은 물론이고 국민연금관리공단이 민간기업의 주주로서

한 의결권 행사 행위도 대한민국의 행위로 귀속된다고 판단했다.

정부는 다야니 사건에서도 국가의 조치가 존재하지 않는다고 주장했다. 이 사건에서는 한국자산관리공사(KAMCO)²² 등 39개 금융기관들로 구성된 대우일렉트로닉스 채권단이 대우일렉트로닉스 매각을 추진하면서 다야니 측과 주식 매매계약을 맺었다가 다야니의 투자확약서(LOC) 부실을 이유로 이를 해지하고 계약금 578억 원을 몰취한 것이 문제가 되었다. 정부는 채권단의 행위가 어떻게 국가의 조치가 될 수 있는냐고 강변했다. 그러나 중재판정부는 채권단 대표인 한국자산관리공사는 대한민국의 국가기관이고, 계약 해지 및 계약금 몰취 행위가 국가의 조치에 해당한다고 판단하였다.

국민연금관리공단의 주주 의결권 행사나 한국자산관리공사의 채권단 대표로서의 주식 매매계약 해지 행위가 「국가배상법」상 공무원의 직무집행이라고 보기에는 불분명한 측면이 분명히 있다. 그런데 이러한 행위가 ISDS 중재판정에서 국가의 조치로 판단되었다면 이후 구상의 문제를 어떻게 해야 하는가?

엘리엇·메이슨 사건과는 다르게, 다야니 사건에서는 몰취된 계약금 578억원이라는 돈의 실체가 존재했다. 실제 한국자산관리공사 등 채권단은 이 금액을 정부에 자발적으로 지급해 다야니에 대한 배상에 사용토록 한 것으로 알려져 있다. 법적 근거를 떠나 이루어진 일종의 '셀프 구상'이다. 만약 이 578억원이 정부에 지급되지 않았다면 어떻게 되었을 것인가? 또한 이 578억원을 제외한 나머지 배상금은 결국 국가가 세금으로 지급할 수밖에 없는데 이 경우 구상은 가능한가? 구상이 가능하다면 누구를 대상으로 해야 하는가? 한국자산관리공사(KAMCO)인가 아니면 그 소속 임직원인가? 다른 채권단 구성원들에게는 구상이 가능한가? 이때의 각 적용법률은 또 무엇이 될 수 있는가?

이처럼 국내법상 국가배상의 대상이 되지 않거나 또는 그 여부가 불분명한 행위

²² 한국자산관리공사는 대우일렉트로닉스의 1대 주주이자 채권단의 대표였다.

까지도 국가의 처분으로 보아 배상 범위에 포섭하는 ISDS 중재판정의 본질상 국내적 구상의 문제는 쉽게 답하기 어려운 수많은 문제들을 양산한다.

(3) 국내 법원 판결 등과의 모순 문제: 불법이 아니라고 판단된 행위자에 대한 구상 가능성 여부

엘리엇·메이슨 사건을 놓고 이 사건에 개입한 박근혜 전 대통령, 문형표 전 보건복지부 장관, 홍완선 전 국민연금관리공단 기금운용본부 본부장 등 관련자들에게 구상하라는 목소리가 높은 것은 이들이 모두 국내 형사재판에서 유죄 판결을 받음으로써 국내에서도 이들의 불법행위가 사실로 인정되었기 때문이다. 실제로, 이들의 형사판결문은 엘리엇·메이슨 사건에서 엘리엇과 메이슨에게 유리한 증거로 사용되었다.

그런데 론스타 사건과 다야니 사건은 이와 다르다.

론스타 사건에 관여된 공무원들은 모두 석연치 않은 점이 많음에도 불구하고 어쨌거나 형사재판에서 무죄 판결을 받았다. 이 경우에도 여전히 이들은 ISDS 중재판정에 따른 불법행위자로서 국가배상의 책임을 져야 할 것인가?

다야니 사건은 국내에서는 형사적으로는 문제조차 되지 않았다. 공소시효가 이미 도과한 이제 와서 관련자의 책임을 물을 수도 없다. 오히려 2011년 6월 관련 민사재판에서는 한국자산관리공사 등 대우일렉트로닉스 채권단이 다야니 측과 주식 매매 계약을 해지한 것이 정당하다고 판단된 바 있다. 이처럼 대한민국의 국내 판결에서 문제가 없다고 한 행위가 ISDS 국제중재에서 달리 판단되었다면, 이 경우의 구상은 또 어떻게 되는가?

이처럼, 국내 법관들에 의한 재판에서 문제되지 않은 사안이 외국의 민간 중재인들로 구성된 중재판정부에서 문제된 경우 우리는 그 모순된 상황에서 누구의 말에 귀를 기울여 누구에게 책임을 물어야 할 것인지 또는 책임을 묻지 말아야 할 것인지 쉽게 판단하기 어려운 상황에 놓이게 된다.

나. 공동불법행위자인 민간인에 대한 구상

(1) 민간인의 FTA, BIT 등 국제협정 위반 공모 여부

「민법」 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”, 제760조는 “수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 각 규정하고 있다.

우리 대법원은 위 「민법」 제750조 및 제760조에 따라 소위 ‘수지 김 간첩 조작 사건’에서 국가와 수지 김의 남편 윤태식의 공동불법행위책임을 인정하고, 국가가 수지 김의 유족에게 손해배상을 한 후 윤태식에 대해 구상할 수 있도록 허용한 바 있다(대법원 2008. 3. 27. 선고 2006다70929·70936 판결).

마찬가지로 엘리엇·메이슨 사건에서도 박근혜 등의 공무원과 공모해 불법행위를 저지른 이재용 삼성전자(주) 회장에게 대한민국이 구상을 할 수 있고, 또 마땅히 해야 하는 것 아니냐고 주장할 수 있을 것 같다.

그런데 「한미 FTA」와 같은 자유무역협정 또는 「한-벨기에·룩셈부르크 BIT」, 「한-이란 BIT」와 같은 투자보장협정에서 그 수범자는 국가(state)이고, 국가가 동협정에 따라 상대국 투자자에게 제공해야 하는 의무는 내국민 대우(NT·National Treatment), 최혜국 대우(MFN·Most-Favored-Nation Treatment), 공정공평대우(FET·Fair and Equitable Treatment) 등 최소기준대우(MST·Minimum Standard Treatment) 따위의 투자 보장 및 투자자 보호 의무이다. ISDS는 국가가 이런 의무를 위반해 상대국 투자자에게 손해를 입힌 경우에 한해 허용된다.

엘리엇·메이슨 사건의 중재판정부는 대한민국이 엘리엇과 메이슨에게 「한미 FTA」상 제공되어야 할 최소기준대우(MST)를 제공하지 않았고, 이로 인해 이들이 손해를 입었으며, 따라서 대한민국이 이 손해를 배상할 의무가 있다고 판단했다.

우리는 관련 형사판결에서 이재용 삼성전자(주) 회장이 삼성물산(주)-제일모직(주) 합

병 성사를 위해 박근혜 전 대통령에게 뇌물을 제공했다는 사실이 인정되었다는 점을 잘 알고 있다. 그러나 이러한 실체적 진실이 ‘이재용이 대한민국의 최소기준대우(MST) 제공 의무 위반 행위에 공모했다’는 법률적 해석으로 바로 이어질 수 있을 것인가? 만약 그렇게 해석되더라도, 대한민국과 이재용의 공모 행위가 「민법」 제760조 소정의 공동불법행위책임을 구성하고, 이재용 개인도 엘리엇·메이슨에 대해 연대책임을 지는가? 공동불법행위자(국가)의 다른 공동불법행위자(이재용)에 대한 구상권은 ‘공동면책행위’를 전제로 하는데 이재용은 ISDS 국가배상에 의해 엘리엇·메이슨으로부터 어떠한 책임을 면책받았다고 볼 것인가?

요컨대, ISDS 중재판정에 의한 국가배상에서 민간인에 대해 구상을 하려면 이에 선행하여 민간인이 국가의 FTA, BIT 등에 따른 의무 위반 행위에 공모할 수 있느냐 등과 같은 근본적인 질문이 해결되어야 하는 것이다.

(2) 민간인 구상과 소멸시효의 문제

「민법」 제766조 제1항은 “불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정 대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다”, 제2항은 “불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다”고 각 규정하고 있다. 나아가, 대법원은 “공동불법행위자의 다른 공동불법행위자에 대한 구상권의 소멸시효는 그 구상권이 발생한 시점, 즉 구상권자가 공동면책행위를 한 때로부터 기산하여야 할 것이고, 그 기간도 일반 채권과 같이 10년으로 보아야 한다”고 실시하였다(대법원 1996. 3. 26. 선고 96다3791 판결).

한편, 엘리엇·메이슨 사건의 근거 협정인 「한미 FTA」는 제11.18조에서 투자자가 손실 또는 손해를 입었다는 사실을 최초로 인지하였거나 최초로 인지하였어야 할 날로부터 3년이 경과하였을 경우에는 ISDS 중재를 제기할 수 없다고 규정하고 있다. 룬스타 사건의 근거 협정인 「한-벨기에·룩셈부르크 BIT」는 1976년 제정·발효 시에는 ISDS 중재 제기 기한에 대한 규정을 두지 않았으나 2006년 12월 12일 개정(2011년 2월 25일 발효) 시 5년의 중재 제기 기한을 두었다. 반면, 다야니 사건의 근거 협정인 「한-이란 BIT」는 투자자가 ISDS 중재를 제기할 수 있는 기한에 대한

규정을 두지 않고 있다. 이처럼 각 국제협정별로 ISDS 제기 기한에 대한 규정이 상이하다.

엘리엇·메이슨 사건의 경우 근거 협정인 「한미 FTA」의 소멸시효 기간이 「민법」 제766조 제1항의 단기 소멸시효 기간인 3년과 우연히 일치하므로, (양 규정 간의 문구상 차이를 별론으로 한다면) 「민법」에 의한 민간인 구상에 소멸시효의 문제는 발생하지 않을지도 모른다.

그러나 투자자가 「한-벨기에·룩셈부르크 BIT」, 「한-이란 BIT」에 기해 손해를 안 날로부터 3년이 도과한 날 ISDS 중재를 제기했다면 이때에도 「민법」에 의한 민간인 구상이 가능한가? 어떤 한 협정이 문제 된 경우에는 구상이 가능하고, 어떤 다른 협정이 문제 된 경우에는 불가능하다면, 이러한 차별이 우리 국내법과 맞지 않더라도 어쩔 수 없이 허용되어야 하는가?

결국, ISDS 중재판정이 서로 다른 시효를 규정하고 있는 FTA와 BIT에 기해 내려진 이상 국내의 구상 또한 그 영향을 받지 않을 수 없다. 이는 우리 현행 법제도 내에서 ISDS 중재판정에 따른 구상 문제를 일률적으로 규율하기 어렵다는 문제점을 보여주는 또 다른 예가 된다.

Ⅲ. 나가며

이 밖에도 본 보고에서 미처 다루지 못한 'ISDS 중재에 의한 국가배상과 국내 구상'의 쟁점은 다양한 층위로 중첩적으로 존재한다.

오해를 피하기 위해 본 보고는 어떤 의미에서도 엘리엇·메이슨 사건 등 ISDS 패소 사건에 책임 있는 공무원이나 민간인에게 구상을 할 수 없다는 의미로 쓰이지 않았음을 명확히 하고자 한다. 본 보고는 ISDS 중재판정에 의한 국가배상이 눈앞의

현실로 다가온 상황에서 책임 있는 자들에게 구상을 해야 한다는 당위가 충분히 인정됨에도 이를 실제 실현하는 데에는 여러 복잡한 법률적 장애가 존재한다는 점을 지적하고자 하였다.

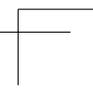
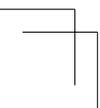
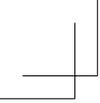
그 책임은 누구보다 대한민국 정부에 있다. 한미 FTA 협상 당시 ISDS가 문제되자 당시 정부는 대한민국과 같은 선진국은 절대 외국인 투자자를 차별하지 않으므로 ISDS를 당할 리 없다고 호언장담했다. 민변이 향후 ISDS 중재판정에 의해 국가배상을 하게 될 경우 촉발될 국내의 입법·사법적 혼란을 충분히 지적하였음에도 귀를 막고 ISDS는 투자자를 보호하는 선의의 장치라고만 강변했다. 그리고 아무런 준비 없이 무분별하게 ISDS를 수용해 왔다. 그 결과 우리는 국제투자분쟁 분야에서 ‘아시아의 아르헨티나’라는 불명예스러운 별명을 얻게 되었다. 아르헨티나는 세계에서 가장 많은 ISDS를 제기당한 나라로 알려져 있다.

2024년 우리는 ISDS의 책임을 누구에게 어떻게 물어야 하느냐는 큰 질문 앞에 놓이게 되었다. 위에서 대략적으로나마 살펴보았듯, ISDS 중재판정에 의한 국가배상은 본질적으로 우리 법체계에 낯선 것이다. 그리고 이 점은 ISDS에 대한 비판적 입장을 지지하는 근거 중 하나였다.

만약 정부가 패소 사건에 관여한 공무원이나 민간인에게 구상권을 행사하더라도, 그 인정 여부에 대한 판단은 전적으로 사법부에 맡겨질 수밖에 없는 실정이다. 그러나 사법부에 모든 복잡한 판단과 결정을 맡기는 ‘사법 만능주의’는 그 어떤 분야보다 정부에 고도의 권한이 인정되고 그만큼 민주적 통제가 어려운 국제통상 분야에서 지양되어야 한다.

한편으로, 정부는 ISDS 중재절차에서는 물론 판정 이후 취소 또는 무효 절차, 배상금 지급 등 사후적 절차에서도 아무런 민주적 통제를 받지 않았다. 정부가 패소에 책임 있는 공무원이나 민간인에게 구상권을 행사해야 한다고 소리 높여 주장해본들 민주적 통제에서 벗어나 있는 정부 스스로 특단의 정책적 결단을 내리지 않는 이상 아무런 일도 일어나지 않을 것이다.

이에 본 보고의 결론을 대신하여 특별법으로서 ISDS 중재절차 및 그 이후의 후속 절차에 관해 필요한 사항을 규정하는 ISDS 중재절차 및 이행에 관한 법률을 제정할 것을 제안한다. 해당 법률에서는 ISDS 중재 절차와 그 이후의 판정 정정, 취소 및 무효 신청 또는 소송, 배상금 지급 등에 대한 민주적 통제 방안을 담는 것은 물론이고, 공무원과 민간인에 대한 구상이 요구되는 경우 정부에게 구상 의무를 부과하는 한편 이들에게 구상을 할 수 있는 명확한 법률적 근거 및 절차 또한 담을 수 있을 것이다.



2024년 노동 분야 보고

집필

개별적근로관계 : 이성영(민변 노동위원회)

집단적노사관계 : 김주연, 서희원, 이종희, 정준영(민변 노동위원회)

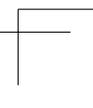
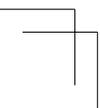
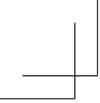
국제노동 : 박남선, 전다운(민변 노동위원회)

산업재해·산업안전 : 김은진, 문은영, 백일섭, 손익찬, 양현준(민변 노동위원회)

이주노동 : 박지현, 윤성민, 장범식, 최정규(민변 노동위원회)

감수

신하나(민변 노동위원회 위원장)



2024년 노동 분야 보고

1. 들어가며

윤석열 정부의 노동정책은 말 그대로 총체적 난국이었다. 정부는 '법치주의'를 앞세워 노동기본권을 제약하는 정책을 강화했고, 이는 노동3권에 대한 탄압으로 이어졌다. 특히 대우조선해양(현 한화오션) 하청노동자 파업 및 화물연대 파업에 대한 업무개시명령 발동, 건설노조 탄압 등을 통해 노동3권을 심각하게 위축시켰다. 노조에게 '부패집단'이라는 이미지를 씌우며 노조회계 공시 강제, 타임오프 제도 감독 강화 등을 통해 노조활동을 제약하기도 했다. 정부는 노동시장 이중구조를 해결하기는커녕, 노조법 2·3조 개정안에 거부권을 행사하여 특수고용·하청노동자의 노동권 확대를 좌절하게 하였고, 조선업과 같은 주요 산업에서 원·하청 간 임금격차는 더욱 심화되게 하였다. 노동약자를 지원하겠다면서 실업급여의 축소를 시도하려 하거나, 산재보험 제도 개편 등 사회보험 제도를 전반적으로 후퇴시키려 했다. 소수의 부정수급 사례를 과대하게 부각시켜 전체 제도의 정당성을 훼손하기도 했다. 그러나 정부의 탄압 속에서도 노동자들은 굴하지 않고 투쟁하고 있으며, 민변 노동위원회도 아리셀 중대재해 참사, 노조법 2·3조 개정, 한국유틸리티하이테크 해고노동자 고용승계, 쿠팡 노동자들에 대한 블랙리스트 사건, 쿠팡 노동자 산재 사망 사건

등 주요 사안에 연대하고 있다. 2024년 노동 분야 인권 보고에는 윤석열 정부와 자본의 탄압, 노동자들의 투쟁 그리고 연대의 발자취가 담겨있다. 구체적으로는 개별적 근로관계, 집단적 노사관계, 국제노동, 산업재해·산업안전 그리고 이주노동으로 나누어 2024년 노동인권 관련 현황과 주요 현안, 주요 판결 및 주요 정책의 내용을 담아보았다.

II. 본론

1. 개별적 근로관계

가. 2024년 고용노동지표 총평: 노동시장 회복세 둔화, 임금격차 심화, 청년비정규직 증가

2024년 고용노동지표는 코로나19가 완화된 이후 계속되어 왔던 노동시장의 회복세가 정체되고 있음을 나타내고 있다. 코로나19 이후 경기 회복 과정에서 근로시간 감소, 근로조건 유연화(재택근무 활성화 등), 대면 서비스업의 빠른 회복 등을 배경으로 고용률이 상승하고 실업률이 하락하였으나 2024년에 들어서면서 노동시장의 회복세가 주춤하는 양상을 보이고 있다. 현재의 흐름이 노동시장의 일시적 정체인지 침체의 시작인지는 선불리 진단하기 어렵지만 아래에서 언급할 윤석열 정부의 노동정책들이 노동시장의 회복을 견인하기는 어려울 것으로 보인다.

산업별로 살펴보면 제조업 고용둔화세가 지속되고 건설경기 불황으로 건설업 고용 부진이 심화되는 반면, 대면 서비스업은 회복세가 지속되고 정보통신업, 전문과학기술서비스업이 고용상승세를 보이고 있다.¹

¹ 한국노동연구원, 월간노동리뷰 2024년 8월호, 「2024년 상반기 노동시장 평가와 하반기 노동시장 전망」

통계청이 2024. 10. 27. 발표한 2024. 8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사를 살펴보면, 비정규직의 월 평균임금이 2003년 이후 최초로 200만 원을 초과한 2,048,000원이 되었음을 알 수 있다. 그러나 비정규직과 정규직과의 임금 격차가 1,748,000원으로 역대 최고 수준을 기록하였음을 눈여겨 보아야 한다. 비정규직 근로자는 845만 9천 명으로 전년 동월 대비 33만 7천 명이 증가하였고, 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중은 38.2%로 1.2%p 상승하였으며 정규직 근로자는 1,368만 5천 명으로 전년 동월 대비 14만 7천 명 감소하였다. 비정규직 근로자 중 남자의 비중은 42.7%로 전년보다 1.1%p 하락하였고, 여자는 57.3%로 1.1%p 상승하였다.

비정규직 연령계층별 특성을 보면, 20대 임금근로자 중 비정규직 비중이 43.1%로 역대 최고치를 기록하였다.² 60세 이상 고령층을 제외하면 최근 10년 새 다른 연령층의 비정규직 비율에는 큰 변화가 없었는데, 유독 20대에서만 10년 새 10% 넘게 비정규직 비중이 급증했다. 20대 임금근로자 중 정규직 비중은 줄어든 반면 시간제 일자리 비중이 2배로 늘어난 결과로 볼 수 있다. 이는 고립·은둔 청년이 약 54만 명으로 추정되며 고립·은둔의 가장 큰 이유로 취업실패(24.1%)를 꼽고 있다는 보건복지부 조사 결과와도 맥락을 같이 한다.³ 한편, 청년고용 부진과 별개로 고령층 고용은 증가세를 보이고 있으나 이는 생계를 위해 일하는 노인의 비율이 늘어나고 있음을 드러내는 지표로도 볼 수 있다.

임금근로자의 사회보험 가입률을 살펴보면 국민연금은 전년 동월보다 0.8%p 하락한 68.8%, 건강보험은 전년 동월보다 0.3%p 하락한 78.6%, 고용보험은 전년과 동일한 77.0%을 기록하였다. 비정규직 근로자의 사회보험 가입률 중 국민연금은 전년 동월 대비 0.9%p 하락한 37.5%, 건강보험은 0.4%p 하락한 52.2%, 고용보험은 0.5%p 상승한 54.7%으로 나타났다.

위에서 언급한 고용노동지표들은 호전될 것으로 보이지 않는다. 트럼프의 미국대

² 한겨레신문, 2024. 10. 27. 기사 「20대 10명 중 4명 비정규직 '역대 최고'...「고용 악화 선행 지표」

³ 보건복지부, 2023. 12. 13. 「2023년 고립·은둔청년 실태조사결과 사전설명」

통령 당선 이후 예상되는 미국의 보호무역주의와 광범위한 관세정책이 글로벌 공급망을 재편하고 대미교역과 환율에 직접적인 영향을 초래할 것이기 때문이다. 그밖에 노동시장에 중요한 영향을 미치는 요소로 정년연장, AI의 활용, 저출생과 고령화, 미혼 인구와 1인가구 증가, 기후위기 등을 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다.

나. 윤석열 정부의 개별적 근로관계 노동정책: 차별적 구조 해소에 대한 無의지 無정책

윤석열 정부는 2024. 1. 4. 관계 부처 합동으로 발표한 「2024년 경제정책방향」을 통해 “노동시장 선진화로 직무와 성과에 따른 공정한 보상체계 설계” “노동시장 이동성 강화, 직무중심 인사관리 도입, 임금격차 해소 등을 위한 이중구조 개선 대책”을 마련하겠다고 밝혔다.

윤석열 대통령 당선 직후 출범한 미래노동시장연구회의 권고안에 따라 구성된 ‘상생임금위원회’, ‘노동관행개선자문단’, ‘노동시장 이중구조 개선연구회’ 등은 현재까지 뚜렷한 결과나 정책 제안을 내놓지 못하고 있다. 상생임금위원회는 2023. 3. “임금체계 개편 및 임금 공정성 확보, 격차 해소”등을 목적으로 발족하여 상생임금위원 권고안을 발표할 계획이었으나 이를 보류하고 경제사회노동위가 2024. 5. 새로 구성한 ‘지속가능한 일자리와 미래세대를 위한 특별위원회’를 통해 논의 결과를 발표하겠다고 입장을 변경하였다. 하지만, 현재까지 구체적인 권고안은 발표하지 않고 있다. 노동정책과 관련된 각종 위원회와 연구회가 만들어지고 있지만 실질적인 결과물이 없는 형국이 올해도 계속되고 있다.

2024년 상반기 임금체불액은 1조 436억 원으로 반기 기준 역대 최고액을 기록했고 지난해 상반기보다 27% 늘었으며 현재 추세라면 사상 최초로 연간 2조 원을 초과할 가능성도 있다. 임금체불 발생업종 중 건설업과 5인 미만 사업장 비중이 높은 편이다. 22대 총선에서 여야가 모두 5인 미만 사업장의 근로기준법 확대 적용을 공약하였고 김문수 노동부장관도 2024. 8. 취임식에서 5인 미만 사업장의 근로기준법 확대 적용을 발표하였는데 현재까지 구체적인 실행 방안은 나오지 않고 있다.

노동법원 설치와 관련하여 윤석열 대통령은 2024. 5. 14. 민생토론회에서 노동법원 창설 의사를 표명하고 "현 정부 임기 내에 관련 법안을 마련해 국회에 제출하겠다."고 밝혔다. 노동법원 추진은 참여정부 때부터 시작했고 이후 18대부터 21대 국회까지 노동법원 신설 법안이 꾸준히 발의되었으나 매번 폐기되었다. 과연 정부가 각계 의견을 충분히 수렴하고 노동위원회와 노동법원의 기능과 권한을 적절히 조화시켜 임기 내에 노동법원 설립을 제대로 추진할 것인지도 냉정히 지켜볼 필요가 있다.

한국의 성별임금격차(Gender wage gap)는 OECD에 가입한 1996년부터 27년 연속 OECD 회원국 중 꼴찌를 기록하고 있다. 2023년 기준 남녀 임금 격차가 29.3%⁴인데 이는 OECD 국가들 평균보다 2배 이상 높은 수치이다. 또한 영국 이코노미스트지의 매년 직장 내 여성의 역할과 영향력에 관한 수준을 평가하는 유리천장지수(glass-ceiling index) 역시, 조사가 시작된 2013년 이후 한국은 OECD 회원국 중 12년 연속 꼴찌를 차지하고 있다.⁵ 윤석열 정부는 채용·직종·직무·임금 구성 요소·임금 격차 등을 포함한 성별 정보를 공시하는 '성별근로공시제'를 국정과제로 제시하고 2023년 공공부문에 시범운영 및 2024년부터 민간 부문 공시를 약속했으나 현재까지 민간 부문 공시를 위한 기준 설정과 연구용역도 이루어지지 않았다⁶. 성별 임금 격차는 한국 노동시장의 대표적인 구조적 차별 문제임에도 역대 정부에서 해결 의지를 보인 바 없고 현 정부도 마찬가지 상황이다.

다. 「근로기준법」상 근로자 및 사용자: 가짜 3.3%과 플랫폼 업계의 노동법 준수 회피

특수고용 노동자, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등은 사용자 또는 원청기업으로부터 업무상 지휘·감독을 받으면서도 개인사업자 취급을 받아 근로기준법의 보호를 받지 못하고 있다. 특히 최근에는 4대보험 가입 의무 또는 근로기준법상 의무를 회피

⁴ OECD Gender wage gap 2023,

www.oecd.org/en/data/indicators/gender-wage-gap.html?oecdcontrol=96565bc25e-var3=2023, 2024. 11. 6. 최종접속

⁵ The Economist's glass-ceiling index, www.economist.com/graphic-detail/glass-ceiling-index, 2024. 11. 6. 최종접속

⁶ 아시아경제, 2024. 4. 18. 기사 「내년 약속한 대기업 '성별근로공시제' 관계부처는 시작도 안 했다」

하기 위해 노동자를 사업소득세 3.3% 납부하는 사업자로 위장해 등록하는 이른바 ‘가짜 3.3’이 업종, 직종별로 광범위하게 문제가 되고 있다. 근로자성의 입증책임을 노동자에게 부담하게 하는 현행 근로기준법의 해석 아래에서는 ‘가짜 3.3’을 바로잡기 쉽지 않다. 특히 플랫폼 노동자가 계속하여 증가하고 있는데 2022년 고용보험과 산재보험 가입 대상을 확대하여 플랫폼 노동자의 가입이 가능해진 바가 있다. 이들이 건강보험 직장가입, 국민연금 사업장 가입까지 가능하도록 국민건강보험법과 국민연금법을 개정할 필요가 있다.

이와 관련하여 ‘타다’ 기사 해고 사건은 5년 넘는 법정 다툼 끝에 플랫폼 종사자의 노동자성과 플랫폼 기업의 사용자성을 대법원에서 처음으로 인정한 판결로서 의미가 깊다(대법원 2024. 7. 25. 선고 2024두32973 판결). 대법원은 “타다 기사들과 직접적인 계약관계가 없다”는 쏘카의 주장을 인정하지 않았고, 업무수행 방식, 근태관리 업무 대부분에 관해 구체적인 지휘·감독을 한 점, 기사의 근무시간·장소를 지정하는 최종적인 권한이 있었던 점 등을 근거로 쏘카를 사용자로 인정하였다. 그 외에도 프리랜서 아나운서, 학습지회사 영업사원, 학원차량 운전기사, 백화점 판매원, 가스검침원, 방송작가, 정수기 기사, 미용사, 미싱사, 제화공 등 역시 개별 소송을 장기간 거쳐 간신히 근로자성을 인정받거나 오히려 근로자성을 부정당하는 경우도 여전히 계속되고 있다.

2024년 노벨경제학상을 받은 대런 아세모글루 교수가 기술혁신과 자동화를 구분하고, 현재 AI기술의 발전경로가 노동비용의 절감을 목적으로 하는 자동화로 치우치고 있다고 비판⁷한 것은 한국의 플랫폼 업종에 특기할 만하다. 대규모 데이터 수집을 통한 노동 감시의 자동화는 혁신이 아니다. 테크놀로지 엘리트들이 법기술자들과 결탁하여 기술혁신이라는 포장으로 노동법 적용을 회피하려는 기만적인 시도는 앞으로도 계속될 것이다.

7 대런 아세모글루, 사이먼 존슨 「권력과 진보」, 생각의힘, 2023, 253~342쪽

라. 직장 내 괴롭힘 도입 5년: 적용 대상 확대 및 구제 방안 구체화 필요

「근로기준법」에 직장 내 괴롭힘이 도입된 지 5년이 되었다. 직장 내 괴롭힘 신고는 매년 증가 추세를 보이고 있으나 괴롭힘에 대한 인식이 확대되면서 갑질 경험 비율은 조금씩 감소하고 있다.⁸

대법원은 골프장 캐디가 상사의 직장 내 괴롭힘으로 극단적 선택을 한 사건에서 사업주인 학교법인 건국대학교의 주의의무 소홀을 원인으로 손해배상책임을 인정하였다(대법원 2024. 5. 17. 선고 2024다207558 판결). 캐디들은 손님들에게 수고료를 받는다는 이유로 골프장과 근로계약을 작성하지 않고 특수고용직으로 근무하였고 법원은 업무상 걱정 범위를 넘어 신체적, 정신적 고통을 주거나 근무 환경을 악화시켰다면 피해자가 반드시 근로기준법상 근로자에 해당하지 않아도 된다고 보아 사업주에게 사용자책임을 인정하였다. 특수고용직도 사업주에게 직장 내 괴롭힘 책임을 물을 수 있음을 인정한 의미 있는 판결이다.

직장 내 괴롭힘의 근절을 위해서는 적용 대상을 5명 미만 사업장 노동자와 특수고용, 플랫폼 노동자까지 확대할 필요가 있으며 소규모사업장 괴롭힘 신고자 보호, 2차 가해에 대한 구제 방안을 구체화하고 괴롭힘의 판단기준을 더욱 세부화하며 노동청의 괴롭힘 조사와 처분 과정을 공정하고 신속하게 할 필요가 있다.

그동안 「선원법」에 직장 내 괴롭힘 규정이 없었는데 선내 괴롭힘 금지규정이 신설되어 2024. 1. 25.부터 시행되었다. 20대 선원 노동자가 괴롭힘으로 극단적 선택을 하는 등 선내 괴롭힘이 공론화가 되면서 「선원법」의 개정이 이루어졌다. 「선원법」을 적용받는 선원들도 괴롭힘 금지 및 그에 따른 조치와 관련된 규정의 보호를 받을 수 있게 되었다.

최근 고용노동부가 경영계와 일부 학계의 주장에 따라 직장 내 괴롭힘 판단기준

⁸ 직장갑질119, 「직장 내 괴롭힘 패러다임의 전환 : 갑질에서 안전으로」 2024. 7. 15.

에 '지속성과 반복성' 요건을 추가하려 하고 있다. 그러나 단발적, 단기간의 가해 행위도 그 중대성에 따라 심각한 피해를 얻을 수 있다. 또한 회사의 소극적인 태도로 괴롭힘 조사가 지연되거나 괴롭힘 피해노동자의 보호가 미흡한 경우가 있고 무엇보다 괴롭힘 행위의 특성상 입증의 어려움을 겪기도 한다. 따라서 괴롭힘에 지속성과 반복성이라는 도식적이고 기계적인 기준을 추가하고자 하는 고용노동부의 시도는 매우 부적절하다.

마. 불법파견: 사필귀정(아사히글라스, 한국지엠, 현대제철, 현대자동차)

아사히글라스의 불법파견이 9년 만에 인정되었다. 아사히사내하청노조는 2015년 설립된 구미공단 최초 비정규직노조였으나 노조설립 한 달 만에 조합원들이 모두 '문자해고'를 당했고 그 후로 대법원의 판결에 이르기까지 9년의 세월을 보냈다. 대법원은 아사히글라스와 사내하청 노동자 22명 사이에 「파견법」상 근로자 파견관계가 성립한다는 판결, 「파견법」 위반 혐의로 기소된 아사히 법인 등에게 무죄를 선고한 원심을 파기하는 판결, 아사히의 「노동조합법」상 사용자성은 인정하지만 도급계약해지가 지배개입의 부당노동행위에 해당되지는 않는다는 판결을 선고했다(대법원 2024. 7. 11. 선고 2022다265635, 2022다265642, 2018두44661 판결).

한국지엠 하청노동자들은 한국지엠을 상대로 근로자지위확인소송을 제기한 지 9년 만에 대법원으로부터 불법파견을 인정받았다. 대법원은 한국지엠이 사내하청업체 근로자들에게 한국지엠 근로자들과 동일한 작업방식을 요구하고 한국지엠 소속 근로자들과 함께 각종 감사와 검사를 받도록 하는 등 하나의 집단으로 관리했다고 판단하였다. 그러나 한국지엠이 사내하청노동자에게 직접고용을 조건으로 '원거리 인사발령, 부제소합의' 등 부당한 요구를 하고 있어 대법원 판결이 선고된 지 수개월이 지났지만 사내하청노동자들은 아직 현업에 복귀하지 못하고 있다.

현대제철 순천공장 사내 하청업체 노동자들이 제기한 근로자지위확인소송에서도 대법원은 현대제철의 불법파견을 인정하는 취지의 판결을 선고하였다.

2024년에 현대자동차 불법파견을 인정하는 여러 판결들이 선고되었다. 현대자동차 울산공장 1, 2차 하청노동자들이 현대자동차를 상대로 제기한 소송에서 대법원은 불법파견을 인정하는 취지로 판결하였다. 대법원은 정규직과 하청노동자가 하나의 작업집단으로 구성됐다고 보고 하청노동자들은 현대차 사업에 실질적으로 편입됐다고 볼 수 있다고 판단하였다. 그리고 현대자동차 울산공장 2차 협력업체 소속 노동자 2명은 2022년 대법원이 근로자파견 판단기준에 따라 다시 심리하라는 파기 환송 결과 서울고등법원으로부터 불법파견을 인정받았다. 또한 현대자동차 남양원 구소에서 소방업무를 담당하는 하청노동자도 원청의 지휘·명령을 받는 근로자파견 관계에 있다는 대법원 판결이 있었다.

바. 임금: 최저임금의 회피 꼼수 우려 및 최저임금 차등적용 논쟁

2024년 최저임금은 9,860원으로, 2023년 최저임금(9,620원)에 비하여 2.5% 인상되었다. 일급(1일 8시간) 환산 시 78,880원이고 월급 환산 시 2,060,740원이다(월 209시간 기준). 한편 2025년 최저임금은 10,030원인데 이는 역대로 두 번째 낮은 1.7% 인상이며 물가상승률 전망치 2.6%보다도 낮다.

2018년 최저임금 산입범위 확대 개정 이후 6년이 경과하였는데, 2019년부터 시작된 단계적 확대 적용으로 2024년부터는 정기상여금과 복리후생비 전액이 최저임금 산입 범위에 포함된다. 최저임금 산입범위 확대는 털끝만큼 인상된 최저임금을 도로 깎는 ‘조삼모사 정책’이다. 이 규정은 최저임금이 대폭 인상(16.4%)된 2018년에 문재인 정부가 경영계를 의식하여 최저임금 산입범위를 확대하면서 도입되었다.

최저임금 산입범위 개편 이전에는 기본급이 법정 최저시급보다 높은 수준에서 형성되는 것이 일반적이었으나, 산입범위 확대로 인하여 사용자들은 기본급은 낮게 유지한 채로 월 상여금과 수당을 적절히 활용해 최저임금 위반을 회피하는 꼼수를 부릴 수 있게 되었다. 정기상여금과 복리후생비는 생활보조적·복리후생적 성격의 임금이므로 최저임금에 산입하지 않는 것이 근로자 최저생계보장 목적에 부합한다.

서울시의 필리핀 가사관리사 시범사업으로 촉발된 최저임금 차등적용 논쟁은 향후에도 계속될 전망이다. 단일 최저임금제가 고용 불안정과 산업 간 격차를 심화시키는 결과를 초래하므로 업종, 국적, 연령에 따라 차등적용을 하자는 여론이 제법 득세하고 있다. 최저임금이 차등적용 될 경우 사회적으로 가장 취약한 일자리들이 불평등 노동시장에 내몰리게 될 것이 자명하다. 그 경우 가장 큰 피해는 고령, 여성, 청년 등 노동시장 취약 집단에 돌아갈 것이고 무노조 사업장, 비정규직 노동자들처럼 교섭력도 없는 노동자는 최저임금 내에서도 차별을 받을 것이 분명하다. 최저임금 차등적용은 결과적으로 소득불평등 악화와 성별 임금격차를 강화하여 이중차별을 심화시키는 결과를 가져올 것이다. 그러나 최저임금의 결정은 국가가 아니라 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부 장관이 정할 수 있는 사안이며 최저임금위원회 9명의 공익위원 판단에 따라 언제든 차등적용이 결정될 수 있으므로 최저임금 제도의 퇴행을 막기 위한 시민사회의 지속적인 감시가 필요하다.

사. 기타 판결 및 주요 사건

2021년 코로나19로 인하여 해고된 세종호텔 노동자들이 제기한 부당해고구제 행정소송이 1심에 이어 2심에서도 패소했다(서울고등법원 2024. 7. 18. 선고 2023누72778 판결). 법원은 세종호텔이 대량해고를 할 만큼 경영 악화를 겪지 않았다는 해고자들의 주장을 인정하지 않았다. 이 사건은 지방노동위원회, 중앙노동위원회에서도 노동자들의 해고구제신청이 기각된 사건이다. 해고노동자들은 3년이 넘는 시간 동안 거리에서 복직투쟁을 벌이고 있고 기약 없는 대법원 판결만을 기다리고 있다.

락앤락 안성공장 정리해고 노동자들이 제기한 부당해고 구제심판에서 지방노동위원회에 이어 중앙노동위원회 역시 회사 측이 해고 회피 노력을 다하지 않았고, 합리적이고 공정한 해고 기준에 의해 대상자를 선정하지 않았다고 판단하여 부당해고를 인정하였다. 락앤락은 해고노동자들의 원직복직 구제명령을 이행하지 않고 있다.

2024년에도 임금피크제와 관련된 여러 판결들이 선고되었다. 법원은 '정년유지

형“정년연장형”임금피크제를 막론하고 개별 사업장의 임금제도와 근로조건을 종합하여 연령차별 여부를 판단하고 있다. 임금피크제는 2013년 60세 정년이 국회를 통과한 후 인건비 부담을 느낀 기업들이 합리적인 인사제도 설계 없이 단순히 고연차 직원의 임금 삭감을 목적으로 유행처럼 줄속으로 도입한 결과 오늘날까지 소송상 다툼의 대상이 되고 있다.

인구절벽, 저출산 고령화, 국민연금 고갈 등으로 정년 연장은 불가피한 상황이다. 현재 진행되는 65세 정년 연장 논의를 세수 확보, 은퇴자의 국민연금 수급 시점을 늦추는 대안으로 접근해서는 안 되고 청년, 외국인, 여성 고용정책과 조화를 이루고 연령차별 또는 임금 분쟁의 여지가 없도록 섬세하게 제도를 설계해야 한다.

2. 집단적 노사관계

가. 서론 - 2024년 노사관계 현주소(총평)

윤석열 정부는 작년에 이어 올해도“노사법치주의 확립”에 몰두하였다. 정부가 말하는 “법과 원칙”은 노·사 모두에게 공평하게 적용되지 않았다. 반노동적 기조가 유지되는 가운데, 고용노동부의 조합비 회계공시 강요 등 노동조합의 자주성 침해 행위도 계속되었다.

노정 간의 긴장 관계는 대통령이 김문수를 새로운 고용노동부 장관 후보자로 지명하며 더욱 심화되었다. 노동계는 경제사회노동위원장직을 맡은 동안에도 노조 협조를 부추기고 철 지난 색깔론을 펴는 등 극우 성향을 여과 없이 드러내 온 부적격 인사에 대한 후보자 지명을 철회할 것을 강력히 요구하였지만, 결국 정부는 이러한 비판에 귀를 닫고 임명을 강행하였다.

이런 가운데, 국회를 통과한「노란봉투법」(노조법 제2·3조 개정안)의 공포 및 시행은 계속된 재의요구권(거부권) 행사에 번번이 가로막혔다. ▲하청노동자의 노동

조건에 실질적·구체적 지배력이 있는 원청의 책임을 강화하고 ▲파업 노동자에 대한 기업의 무분별한 손해배상청구를 제한하는 것을 핵심 내용으로 하는 개정안이 22대 국회 개원 이후 재발의되어 국회 본회의를 통과하였으나, 윤석열 대통령은 2024. 8. 16. 또다시 거부권을 행사하였다.

현장에서의 투쟁도 계속되었다. 한국옵티칼하이테크 고용승계 투쟁, 택시노동자 방영환 열사 투쟁은 작년에 이어 올해도 이어지고 있다. 서울교통공사는 타임오프 위반을 이유로 노조 간부들을 집단해고하였고, 이에 대한 법정 투쟁이 계속되는 상황이다.

이하 2024년 집단적 노사관계와 관련한 주요 판정·판결례를 살펴보고, 윤석열 정권의 노동 탄압 및 노동조합의 주요 투쟁 사례를 간략히 서술하고자 한다.

나. 집단적 노사관계 관련 주요 판결 판정

(1) 대리운전기사의 노동조합법상 근로자성을 인정한 판결(대법원 2024. 9. 27. 선고 2020다267491 판결)

대리운전기사인 피고는 노동조합을 설립하여 지역 대리운전업체들을 상대로 단체교섭을 요구하였다. 업체들은 교섭을 거부하면서 피고를 상대로 노동조합법상 근로자의 지위에 있지 않음을 확인을 구하는 소를 제기하였다. 1, 2심과 대법원 모두 대리운전기사의 「노동조합법」상 근로자 지위를 인정하여 원고의 청구를 기각하였다. 대법원은 ① 대리운전기사는 소득을 대리운전업체로부터 배정받은 고객의 콜을 수행하여 받는 수입에 의존하고 있는 점, ② 대리운전기사들이 업체에 납부해야 하는 수수료, 프로그램 사용료, 관리비 등의 액수와 업무수행 시 준수할 사항이나 받아야 할 교육 등은 업체가 일방적으로 정하고 있는 점, ③ 대리운전기사와 업체 간 관계의 지속성이나 전속성 등을 근거로 하여 대리운전기사는 「노동조합법」상 근로자에 해당한다고 판단하였다. 대리운전기사의 「노동조합법」상 근로자성을 인정한 첫 번째 대법원 판결로, 플랫폼 노동자들의 노동3권을 확대하는 단초가 될 것으로 보인다.

(2) CJ대한통운 단체교섭거부 부당노동행위 서울고법 판결(서울고등법원 2024. 1. 24. 선고 2023누34646 판결)⁹

전국택배노동조합은 CJ대한통운 대리점과 재위탁 계약을 체결한 택배기사들로 조직된 노동조합으로, 지난 2020. 3. 12. 원청 회사인 CJ대한통운을 상대로 단체교섭을 요구하였다. 중앙노동위원회는 2021. 6. 2. CJ대한통운이 「노동조합법」상 단체교섭의무를 지는 사용자임을 인정하여 노동조합의 교섭을 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다고 판정하였다. 서울행정법원(1심)은 2023. 1. 12. 위 중앙노동위원회 판정의 취소를 구하는 CJ대한통운의 청구를 기각하였고, 서울고등법원(2심)은 2024. 1. 24. 1심 판결의 결론을 유지하였다. 법원은 부당노동행위 제도의 특수성에 주목하여 “부당노동행위는 집단적 노사관계법에 특유한 위법행위인바 현실적인 근로계약의 당사자인가 여부로서 사용자 개념의 기준을 도출하여야 한다고 볼 수 없다.”고 판단하고, “노동조합법상 단체교섭의무를 부담하는 사용자에게 해당하는지 여부는 기본적으로 헌법상 기본권인 단체교섭권을 구체적으로 실현하는 관점에서 파악하여야 할 것”이라고 보아, 헌법이 단체교섭권을 기본권으로 보장하고 있는 취지를 고려하여 사용자를 확정해야 함을 다시 한 번 분명히 하였다.

(3) 배달라이더 노동조합과 교섭을 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다는 판정(경기도노동위원회 2023. 12. 1. 경기2023부노116, 118 판정)(확정)

배달라이더로 구성된 공공운수노동조합 라이더유니온지부는 배달대행사 지역 대리점 대표를 상대로 단체교섭을 요구했고, 대리점 대표는 라이더들은 「노동조합법」상 근로자가 아니라는 이유로 노동조합과의 단체교섭을 거부했다. 경기도노동위원회는 2023. 12. 1. 배달라이더가 「노동조합법」상 근로자에 해당하고, 사용자가 이들의 교섭을 거부한 것은 부당노동행위라고 판정하였다. 이는 플랫폼 노동자인 배달라이더가 「노동조합법」상 노동자에 해당하는지에 대하여 처음으로 명시적으로 판단한 사례이다. 특정 라이더의 소득이 낮거나, 소득의존도가 낮다는 이유로 「노동조합법」상 근로자임을 부정할 수 있는 것은 아니라고 판단하여 ‘노무제공자의 소득의존성’ 기준을 폭넓게 인정하였다는 부분이 주목할 만하다.

⁹ 대법원 2024두37015호로 상고심 계속 중

(4) 마트노조 코스트코지회 교섭 해태 부당노동행위 사건(중앙노동위원회 2024. 7. 12. 중앙2024부노60 판정)¹⁰

주식회사 코스트코코리아와 마트산업노동조합 코스트코지회는 2020. 8. 2. 설립 이후 2024. 1. 8.까지 총 19차례의 교섭을 진행하였다. 그러나 회사가 수용한 것은 노동관계법령의 문구를 그대로 협약에 삽입하는 수준이었고, 그 외 핵심 쟁점인 조합원 가입 범위, 근로시간면제 등에 대해서는 교섭이 제자리걸음이었다. 노조는 결국 노동위원회에 단체교섭 거부·해태의 부당노동행위 구제신청을 제기하였고, 2024. 3. 14. 서울지방노동위원회가 노조의 신청을 인용한 데 이어 2024. 7. 12. 중앙노동위원회도 초심과 결론을 같이하는 판정을 내렸다. 중앙노동위원회는 회사가 교섭 전반에 걸쳐 소극적이고 형식적인 태도를 가지고 단체교섭에 임하였을 뿐 노동조합과 단체협약을 체결할 의지가 없거나 부족한 것으로 보이고 신의를 가지고 성실히 교섭에 임하였다고 보기 어려워 부당노동행위에 해당한다고 판단하였다. 말 그대로 교섭 '자리'에만 형식적으로 참석하면서 정작 교섭 타결을 위한 실질적인 노력을 하지 않는 사용자의 태도에 경종을 울리는 판정이다.

(5) 택배기사에 대한 집화 제한 조치는 직장폐쇄에 해당한다고 한 사건(춘천지방법원 2024. 5. 22. 선고 2022가단31835 판결)¹¹

전국택배노동조합이 쟁의행위를 종료하고 대리점주에게 업무 복귀 의사를 표시하자 대리점 측에서는 각 택배기사에게 할당된 집화코드를 삭제하여 업무수행이 전산상 불가하도록 조치하였다. 조합원들은 집화코드 삭제가 위법한 직장폐쇄라고 주장하면서 택배 수수료 상당 부분에 대한 손해배상을 청구하였다. 택배 업무의 특성상 집화코드가 삭제되면 전국 어디서든 해당 택배기사가 배송할 물품이 접수되지 않고 배송할 물품이 대리점으로 들어오지 않게 되어 택배기사는 수수료를 전혀 취득할 수 없다. 법원은 ① 대리점주가 집화코드를 삭제한 것은 집단적 노무 수령 거부에 해당하므로 직장폐쇄에 해당한다고 판단한 후, ② 이로 인하여 조합원들이 배송 업무를 전혀 하지 못하였고 업무 복귀 의사를 밝혔는데도 16일 동안 집화코드 삭

10 코스트코코리아 측에서 중앙노동위원회 판정을 취소하는 행정소송을 제기(사건번호 미확인)

11 춘천지방법원 2024나33324호로 항소심 계속 중

제 조치를 유지한 것은 직장폐쇄의 상당성의 요건을 갖추지 못한 위법한 직장폐쇄에 해당한다고 판단하였다. 택배기사의 경우 대리점 소장이 부당하게 집회코드 삭제할 경우 택배기사의 손해를 보전할 방법이 존재하지 않았는데 위 판결로 그러한 조치가 위법한 직장폐쇄이며 손해를 배상할 책임을 인정하였다는 점에서 의의를 가진다.

(6) 삼성그룹 노조파괴 손해배상 판결(서울중앙지방법원 2024. 2. 16. 선고 2020가합533568 판결)

법원은 삼성그룹 미래전략실 구성원들, 삼성전자, 삼성전자서비스, 삼성물산과 그 임직원들, 협력업체 대표들, 경총과 그 임직원들, 에버랜드노조 임원들이 금속노조에 대하여 한 각종 노조파괴 행위가 불법행위에 해당한다고 판단했다. 구체적으로, 삼성그룹은 삼성전자서비스지회와 관련하여 협력업체 기획 폐업, 조합원 노조 탈퇴 종용, 업무 배정 차별 등 각종 불이익처분, 단체교섭 해태 등을, 삼성지회와 관련하여 조합원 해고 등 징계, 대항노조(에버랜드노조) 설립 및 운영을 통한 교섭권 침해 행위를 자행했다. 이러한 노조파괴 행위에 대한 위자료 손해배상액은 피고들이 대규모 조직을 이용하여 전국적으로 다수의 노동자들을 대상으로 조직적·계획적으로 행위한 점 등을 고려하여 삼성전자서비스지회와 관련해서는 1억 원, 삼성지회와 관련해서는 3천만 원으로 정해졌다.

(7) 복수노조 교섭창구 단일화 제도 합헌 결정(헌법재판소 2024. 6. 27. 2020헌마237 등 결정)

민주노총·금속노조·화섬노조 등은 2020. 2. 14.부터 2022. 9. 30.까지 헌법재판소에 복수노조 교섭창구 단일화 제도에 대한 헌법소원심판 세 건을 청구하였고(2020헌마237, 2021헌마1334, 2022헌바237), 헌법재판소는 2024. 6. 27. 위 사건들에 대하여 합헌 결정을 하였다. 헌법재판소는 사업 또는 사업장 복수노조 교섭창구 단일화 조항인 「노동조합법」 제29조 제2항, 제29조의2 제1항 본문(‘제1조항’), 과반수노조로 교섭대표노조를 결정하는 같은 법 제29조의2 제4항(‘제2조항’), 교섭대표노조에 의해 주도되지 않은 쟁의행위 금지 취지의 제29조의5 중 제37조 제2항에 관한 부분(‘제3조항’)을 나누어 판단하였는데, 제2조항과 제3조항에 대하여는 9인 재판

관 전원 합헌 의견이었으나, 제1조항에 대하여는 5인 합헌, 4인 위헌 의견이었다. 4인 위헌 의견은 ① 공정대표의무는 소수노조의 절차적 참여권을 실질적으로 보장하는 것이어야 하는데, 「노동조합법」은 잠정합의안 확정절차에 소수노조 참여 규정 두고 있지 않고, 정보제공이나 단순 의견수렴 등 절차 외 소수노조가 자신의 의사를 실질적으로 반영시킬 수 있는 방법이나 수단 규정 없고, ② 자율적 개별교섭은 사용자가 동의한 경우에만 가능하여 합헌성 담보하기 취약하고, 사안에 따라 개별교섭 필요시에 노조에 개별교섭 신청권을 인정하여 노동위가 개별교섭 여부를 결정할 수 있도록 하는 절차를 둬으로써 단체교섭권 침해 최소화 필요하며, 사용자가 자의적으로 교섭 방법을 선택하는 방식으로 남용될 우려가 있다는 지적도 간과하기 어렵고, ③ 교섭단위 분리는 기준이 엄격하고 노사 자율로 할 수 없어 합헌성 담보하기에 충분하지 못하다는 근거를 제시하며, 단체교섭권 침해 최소성 요건이 충족되지 않았다고 판단하였다.

(8) 회계자료 비치 관련 고용노동부 현장조사 거부를 이유로 노동조합에 과태료를 부과할 수 없다는 법원의 결정(서울중앙지방법원 2024. 6. 11. 선고 2023과163,170,177,178 결정)

고용노동부는 2023. 2. 23. 민주노총 총연맹을 비롯한 가맹 산별노조, 지역본부 등에 자체 회계감사 관계 서류 등을 제출하지 않았다는 이유로 시정요구서를 발송하였다. 위 시정 요구에도 응하지 않자, 고용노동부 조사관을 보내 ‘현장조사’를 시도하였다. 이때 노동조합이 조사관의 출입을 막은 행위를 두고 ‘질서위반행위의 조사를 거부, 방해 또는 기피한 행위’로 보아 과태료가 부과되었다. 이에 불복해 진행된 과태료 재판에서 법원은 고용노동부 조사관의 출입을 막은 행위가 「질서위반행위규제법」이 정한 위반행위에 해당하지 않는다고 판시하였다. 노동조합에 대해 정부 내지 행정관청이 감독권을 행사할 경우에 직면한다 하더라도, 그러한 감독 권한 행사는 필요한 범위 내에서 최소한에 그쳐야 하고, 노동조합의 자주성을 직접적으로 침해하려는 행위는 쉽사리 허용되어서는 안 된다고 본 것이다. 노사 간의 실질적인 자치라는 목적 달성을 위해서는 무엇보다도 ‘노동조합의 자주성’이라는 대전제가 지켜져야 하며, 노동조합이 내부의 운영이나 재정문제에 대해서도 충분한 자주성을 가져야 함을 분명히 하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

(9) 노동조합 규약시정명령 취소 판결(서울행정법원 2024. 7. 5. 2023구합74604 판결,¹² 서울행정법원 2024. 9. 13. 선고 2023구합75355 판결¹³ 등)

정부는 2023. 6.경 전국금속노동조합, 사무금융노동조합, 전국공무원노동조합, 전국화학섬유식품산업노동조합(이하 '전국금속노동조합 등')에 대하여 산하 조직이 총회 등을 통해 조직형태변경결의를 하여 기업별 노동조합으로 전환하는 것을 금지하는 내용의 규약, 규정을 시정할 것을 명령하였다. 전국금속노동조합 등은 위 시정명령에 대한 취소소송을 서울행정법원에 제기하였다. 전국금속노동조합 등은 위 시정명령이 대한민국 정부가 비준한 ILO 결사의 자유 협약 제3조에 반하여 위법하고, 집단탈퇴를 금지한 노동조합의 규약 등은「노동조합법」 제5조 제1항 및 제16조 제1항 제8호에 위반되지 않은 적법한 내용이므로 이에 대한 시정명령은 위법하다고 주장하였다. 서울행정법원은 이러한 주장을 받아들이지 않고 시정명령이 적법하다고 판결하였다. 현재 항소심 계속 중인 상태이다.

(10) 국가기관 등의 노동조합 조합원에 대한 비하, 모욕 등 차별행위 관련 인권위 의견 표명 건(22진정1019400, 23진정0423400)

대통령을 비롯한 정치권 인사들의 노동조합 혐오표현 수위가 날로 강해지고 있다. 2022년 화물연대, 2023년 건설노조의 정당한 노동조합 활동을 폄훼하고, 조합원에 대한 부정적 관념과 편견·혐오를 조장하는 표현이 정치권을 뒤덮었고, 이들이 사용한 '건폭', '노(勞)피아' 등 원색적 표현은 하루가 멀다하고 언론을 통해 보도되었다. 민주노총과 건설노조 등은 이와 같은 노동조합을 대상으로 한 혐오표현에 대하여 국가인권위원회에 진정을 제기하여, 노동조합 또는 그 조합원에 대한 부정적 관념과 편견·혐오를 조장하는 행위가 재발되지 않도록 대책을 마련할 것을 권고하여 줄 것을 요청하였다. 국가인권위원회는 “노동권 보호의 책무를 진 국가기관 등으로서 노동조합과 노동조합 활동에 부정적 영향을 줄 수 있는 발언을 하지 않도록 예방조치를 마련할 필요가 있다”는 의견을 표명하였다. 노동조합에 대한 부정적 인식을 형성하고 이를 강화하는 정치인 발언의 문제점을 국가기관(국가인권위원회)

12 금속노조 규약 시정명령 사건(서울고등법원 2024누53019호로 항소심 계속 중)

13 전국공무원노조 규약 시정명령 사건(서울고등법원 2024누61492호로 항소심 계속 중)

이 공개적으로 지적한 첫 사례로서 의미가 있다.

다. 윤석열 정권과 자본에 맞선 노동조합의 주요 투쟁

(1) 공정거래위원회에 대한 건설노조, 화물연대의 대응

공정거래위원회(이하 ‘공정위’)는 2023년에 이어 올해도 건설노조 산하 조직, 화물연대 산하 조직을 사업자단체로 의율하고 「공정거래법」 위반으로 의결하였다. 공정위 제1소회의 2024. 3. 14. 의결 제2024-068호(사건번호 2021부사1078, 2022부사0571, 2022부사1753)에서는 건설노조 울산건설기계지부를 사업자단체로 보고, “피심인이 노동조합의 성격을 일부 가지고 있다고 하더라도 건설기계의 임대가격 및 거래조건을 결정하고…중략…건설기계대여업 시장에서의 경쟁을 직접적으로 제한하거나 제한할 우려가 있는 행위로서, 근로조건의 유지·개선 등과 같은 노동조합법의 목적이나 취지에도 벗어나는 행위이다.”라고 판단하였다. 위 의결은 마치 「노동조합법」의 목적이나 취지를 고려한 것처럼 적혀 있으나, 실질적으로는 「노동조합법」의 목적상 가장 전형적인 임금 및 근로조건에 관한 단체교섭, 단체협약 체결인 “건설기계의 임대가격 및 거래조건 결정”을 다른 법령에 따라 행하는 정당한 행위가 아니라고 보았다. 공정위 제1소회의 2024. 9. 12. 의결 제2024-305호(사건번호 2023부사1902)에서는 화물연대 경남지역본부 거제통영지부 삼성지회를 화물연대 공정위 조사방해죄 의결을 근거로 사업자단체로 보고, 「공정거래법」 위반으로 의결하였다. 공정위는 국가기관으로 헌법상 기본권을 보장하고 실현해야 할 의무와 책임이 있다. 그럼에도 노동3권 보장의 중요성과 필요성을 이해하지 못하고, 합헌적 해석이라는 원칙을 지키지 못하고 있다. 건설노조와 화물연대는 이러한 공정위 의결에 대해 취소소송을 제기하고 여전히 싸우고 있다.

(2) 고용노동부의 조합비 회계공시 강요

윤석열 정부는 돌연 노동조합의 회계 투명성을 문제 삼으면서, 노동조합의 회계장부 주요 내용을 인터넷상으로 공개할 것을 강하게 압박해 왔다. 조합원 1천 명 이상의 노동조합은 정부가 만든 “노조 회계공시 시스템”에 회계 결산을 입력해야 하는데, 불응하면 소속 조합원들은 그 회계 연도 조합비에 대한 세액공제를 받을 수 없

다. 그러나 노동조합의 회계 투명성은 이미 내부 감사 절차 등을 통해 확보되고 있을 뿐 아니라, 노동조합의 회계 장부가 사용자를 포함한 ‘누구나’에게 공개되는 것이 적절한 일이라고 보기 어렵다. 또 정부의 회계 공개 요구 항목이 차후 늘어날 가능성도 존재하므로, 정부가 노동조합의 자주적 운영에 개입하려고 한다는 비판도 나올 수밖에 없다. 2024. 2. 현재, 공시 의무 대상인 노조 739곳 중 금속노조를 포함한 60여 노조는 회계 공시에 불참하며 항의를 이어가고 있다.

(3) 타임오프 위반을 이유로 한 서울교통공사 노조 간부 집단해고 및 대응

서울교통공사는 2023년 말~2024년 상반기 사이 서울교통공사노동조합(민주노총)과 서울교통공사통합노동조합(한국노총) 소속 노동조합 간부들 50여 명에게 파면, 해임, 강등, 징계의 중징계 처분을 내렸다. 그 주된 사유는 ‘근로시간면제시간(타임오프) 부정 사용’, ‘무계결근’, ‘근무지 이탈’이었다. 사용자가 노동조합 간부들을 파업 등 노사 간 갈등·대치 사안이 아닌 타임오프 및 일상적인 노동조합 활동을 이유로 대규모로 해고한 것은 유례없는 일이다. 그간 근로자들은 사용자의 동의와 용인하에 타임오프 시간을 초과하여 노동조합 활동에 종사해 왔다. 서울교통공사는 이러한 관행을 정확히 인지하고 급여를 지급해 왔고, 이를 통해 노사관계를 원활히 유지함으로써(현행「노동조합법」에 따른 타임오프 시간만으로는 서울교통공사와 같은 대규모 사업장에서의 노사관계 유지 및 노동조합 활동은 불가능에 가깝다) 인사노무관리의 이익을 누리기도 했다. 이러한 노동조합 활동은 타임오프와는 별도로 단체협약 또는 사용자의 동의를 통해 인정되어 왔던 것이기에 무계결근이나 근무지 이탈로 볼 수 없다. 그럼에도 서울교통공사는 정부와 서울시의 압박에, 이 모든 사실관계를 돌연 모르쇠하며, 다수의 간부들을 중징계하고 심지어는 파면, 해임하여 한순간에 생계를 박탈하였다. 민변 노동위원회를 비롯한 노동법률단체는 2024. 8. 5. 성명을 통해 위와 같은 문제점을 지닌 서울교통공사의 대량해고 및 중징계를 규탄하였다. 서울지방노동위원회는 파면, 해임된 근로자들 32명의 구제신청을 받아들여 부당해고를 인정하였고, 현재 중앙노동위원회 재심이 진행 중이다.

(4) 서울시사회서비스원 해산과 돌봄 노동자들의 돌봄 공공성 투쟁

대부분 민간에 맡겨져 운영되고 있는 사회서비스 영역의 공공책임성을 강화하기

위하여 시·도 단위 지방자치단체에 사회서비스원이 설립되기 시작하였다. 2019. 3. 「서울시사회서비스원 조례」가 제정되어 서울시 출연기관으로 서울시사회서비스원이 설립되었고, 사회서비스 종사자를 직접 고용하여 노동환경 개선을 통한 서비스의 질 제고를 도모하였다. 각 시·도의 사회서비스원은 사회서비스 제공의 공공성을 제고할 뿐 아니라, 특히 코로나19 팬데믹 과정에서 돌봄 공백을 해소하는 등 일정 정도 정책 성과를 거두었다고 평가 받았다. 그러나 정권이 바뀌면서 예산 낭비의 사례로 지적되며 공격을 받았고, 서울시는 2022년 말 예산 삭감을 통한 기능 축소를 시도하였다. 결국 2024. 4. 서울시의회에서 「서울시사회서비스원 조례」 폐지가 통과되고 서울시사회서비스원은 해산되었다. 공공운수노조 서울시사회서비스원지부, 참여연대 등 노동·시민사회 단체는 '서울시사회서비스원 폐지 저지와 공공돌봄 확충을 위한 공동대책위원회'를 구성하여 돌봄 노동자들의 종사자 처우개선을 예산 낭비로 보며 사회서비스의 공공성을 쇠퇴시키는 정책에 항의하였으나, 서울시사회서비스원 해산을 막지는 못하였다.

(5) 계속되는 한국옵티칼하이테크 고용승계 투쟁

2022. 10. 4. 일본 니토덴코의 자회사 한국옵티칼하이테크 구미공장에서 화재가 발생했다. 다른 자회사인 한국니토옵티칼은 곧바로 신규 인원을 채용하여 평택공장에서 대체생산을 시작했다. 니토덴코는 자신이 지분 100%를 보유한 두 자회사(사업장)를 통해 하나의 사업을 해왔는데, 두 회사는 편광필름 생산의 전공정과 후공정을 분담하면서 하나의 제품을 생산해 왔다. 경영진은 거의 동일하고, 영업부서는 다른 자회사인 한국닛또덴코로 통합된 적도 있다. 화재 이후에도 엘지디스플레이와의 거래관계는 동일하게 유지되고 있다. 그런데 화재 이후 한국옵티칼하이테크는 청산을 결정하고, 희망퇴직을 신청하지 않은 17명을 2023. 2. 2. 자로 집단해고 했다. 해고 노동자들은 수백일 째 공장과 거리에서 고용승계 투쟁을 하고 있다. 한국옵티칼하이테크는 손배가압류 등 노동자들의 항의를 봉쇄하는 소송을 남발하고 있다. 외투기업의 '떡튀' 문제, 실질적으로 하나의 사업을 하면서도 법인이 다르다는 이유로 해고를 정당화하려는 기업들에 대한 제재와 규제가 필요하다.

(6) 택시노동자 방영환 열사 투쟁

택시업계는 여전히 사납금제와 유사한 방식의 낙후한 임금체계를 유지하고 있는 데다 근로자는 사업주의 폭력에도 노출되어 있다. 2023. 9. 26. 해성운수 택시기사 방영환이 회사 앞에서 1인시위를 하던 중 분신했고, 10일 후 사망했다. 방영환의 분신·사망은 택시업계의 노동현실이 극단적으로 드러나는 사건이었다. 분신 직후 생존 방영환이 가입하고 활동했던 노동조합, 정당을 중심으로 대책위원회가 구성되었다. 대책위원회는 유족과 함께 관계기관에 가해자 형사처벌, 「근로기준법」 및 「최저임금법」 위반 범죄에 대한 재수사, 전액관리제 위반 등 택시관련법 위반행위에 대한 조사 착수를 촉구하였다. 대책위원회는 해성운수의 범죄행위에 대해 고소·고발하고 각종 탈법행위를 신고했고, 이러한 노력으로 방영환의 분신·사망 사실과 택시업계의 노동현실이 사회에 널리 알려지게 되었다. 이후 해성운수 대표자는 구속되고 징역 1년 6월의 실형을 선고받았다. 방영환의 사망은 업무와의 상당인과관계가 인정되어 산재 승인이 되었다. 2024. 2. 방영환의 장례식은 노동시민사회장(葬)으로 치러졌다. 현재 해성운수에 대한 임금체불, 괴롭힘에 대한 책임을 묻는 소송이 진행 중이다. 대책위원회의 일원인 공공운수노조는 방영환의 염원에 따라 사납금제 폐지, 완전월급제 도입 등 택시제도와 노동조건 개선을 위해 노력하고 있다.

3. 국제노동

가. ILO 전문가위원회 직접 요청(Direct Request)

2023. 8. 정부 및 국내 노사단체, 국제 노동단체가 한국이 비준한 제87호 협약¹⁴ 및 제98호 협약¹⁵의 이행 상황에 대해 각 제출한 의견서에 대해, 2023. 11. ILO 전

14 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(1948)을 의미한다. 이하 동일.

15 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(1949)을 의미한다. 이하 동일.

16 이상의 제87호 협약 및 제98호 협약은 2021. 2. 26. 국회 본회의에서 비준동의안이 의결된 뒤, 2021. 4. 20. ILO 사무총장에게 비준서가 기탁되고 그로부터 1년이 지난 2022. 4. 20. 한국에서 발효되었으므로, ILO 헌장 및 헌법 제6조 제1항 등에 따라 국내법과 같은 효력을 가지고 국제법적으로도 협약 준수의무를 진다. 이번 의견서 및 직접 요청은 위 협약의 발효 이후 처음으로 이루어진 정기 감독절차이다.

문가위원회¹⁷는 정부에게 추가적인 정보와 입장을 요구하는 ‘직접 요청(Direct Request)’을 보냈다. 이는 ILO가 회원국의 협약 이행에 있어서 주의를 요청하는 내용을 담은 것으로써, 한국의 입법부, 사법부, 행정부 모두에 대한 협약 준수를 요구하는 것이다.

ILO 전문가위원회는 위 직접 요청에서 한국 정부의 협약 이행에 관한 주의를 요청하는 내용을 포함하였는데, 그중 주요 내용을 살펴보면, 먼저 제87호 협약과 관련해서는 ① 특수형태 노동자, 플랫폼 노동자 등을 비롯한 모든 노동자들이 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 보장받을 수 있도록「노동조합법」 개정, ② 공무원의 노동조합 설립 및 가입 권리 보장을 위한「공무원노조법」 개정, ③ 노동조합 설립신고 절차를 개선하여 사실상 사전 승인 절차로 운영되지 않도록 정부가 보장책 마련, ④ 기업 단위 노동조합에서 임원 선출의 자유 보장(임원 자격 폐지), ⑤ 행정관청이 노동조합의 결산 결과 및 운영 상황 보고를 요구하는 등 노동조합 운영에 관여할 수 없도록「노동조합법」 제27조 재검토, ⑥ 파업의 정당한 목적을 확대(노사 간 노동분쟁에 연관되지 않는 사회적·경제적 정책에 관련된 파업, 연대파업, 그 밖에 자신의 정당한 이해를 옹호하기 위한 목적 포함)할 수 있도록「노동조합법」 제2조 제5호를 개정, ⑦ 하청노동자가 자신과 직접적 고용관계에 있지 않은 원청에 대하여 자신의 경제적·사회적 이해를 촉진하고 방어할 수 있는 단체교섭, 파업권 행사가 가능하도록 정부가 즉각 조치 마련, ⑧ 필수공익사업에서의 파업권 제한에 관한 법률 개정, ⑨ 노동조합이 쟁의행위를 하기 위해 전체 조합원의 과반수 찬성을 요구하는「노동조합법」 제41조 제1항 개정(오로지 투표한 인원의 과반수 찬성으로 변경 필요), ⑩ 평화적 파업에 대한 형사면책(업무방해죄 적용 제외)이 되도록 필요한 모든 조치를 취할 것을 요청했다.

한편, 제98호 협약과 관련해서는 ① 특수형태 노동자, 플랫폼 노동자 등을 비롯한 모든 노동자가 단체교섭권 및 반노조적 차별로부터 보호받을 권리를 보장받을

17 ILO 헌장 제22조에 따라 회원국에 대한 정기보고 및 협약·권고 적용 등 정기감독절차를 담당하는 기구로서, ILO 사무총장의 추천에 따라 이사회가 지명하는 20명의 독립적 법률전문가들로 구성된다.

수 있도록「노동조합법」 제2조 제1항 ‘근로자’정의 확대, ② 기업 단위 교섭 시스템에서 배제되어 있는 소규모 사업장, 비정규직 노동자, 복수의 사용자를 위하여 일하는 노동자, 하청 노동자도 단체교섭권 행사를 촉진하도록 정부가 필요한 모든 조치 취할 것, ③ 단체교섭 및 단체협약 대상사항을 제한하는 모든 법률 및 정부의 개입을 배제하고, 노사 간 완전히 자유롭고 임의적 교섭에 맡기도록 하며, 교섭사항을 이유로 어느 누구도 처벌받지 않도록 조치를 취할 것, ④ 「노동조합법」상 단체협약 조항에 대한 시정명령은 협약 자치에 대한 심각한 간섭이므로, 노사가 자율적으로 체결한 단체협약에 대해 국가가 간섭할 수 없도록「노동조합법」 개정 등을 요구했다.

나. 고용노동부의 단체협약 시정명령 처분에 대한 제소

(1) 전국금속노동조합(포스코지회) 사건

서울행정법원은 2024. 7. 5. 전국금속노동조합(이하 ‘금속노조’)이 제기한 노동조합 규약 시정명령 취소 사건에서, 노동조합 규약에 관한 고용노동부의 시정명령이 ILO 제87호 협약에 위반되지 않는다는 판결을 내렸다(서울행정법원 2024. 7. 5. 선고 2023구합74604 판결, 현재 금속노조에서 항소하여 서울고등법원 2024누53019호로 계속 중). 이는 노동조합법 조항이 ILO 협약에 위반되는지에 관해 법원이 판단을 내린 첫 사례이다.

문제가 된 규약 조항은 총회를 통한 하부 조직의 집단탈퇴와 조직형태 변경을 금지하는 내용인데, 법원은 ILO 제87호 협약 제2조가 노동조합 규약을 작성할 권리에 어떠한 제한을 할 수 없다는 의미가 아니라고 하면서, “노조 하부 조직의 집단탈퇴와 조직형태 변경을 금지하는 규약에 대한 시정명령은 오히려 근로자와 기업별 노조에 준하는 실질을 갖춘 하부조직(노조의 지회, 지부 등)의 권리를 보호하려는 취지에 해당해 결사의 자유 협약 위반이 아니”라고 판단했다. 또한 “시정명령은 근로자와 하부 조직이 제약 없이 자유롭게 단결권을 행사하고 단체를 운영하거나 활동을 조직할 수 있도록 보장하기 위한 것으로 노조 운영을 심각하게 저해한다고 볼 수 없다”라고 하면서 시정명령이 적법하다고 보았다.

이는 앞서 금속노조가 집단탈퇴를 주도한 전 금속노조 포스코지회 간부의 징계 무효를 다루는 사건에 이어서 조직형태 변경을 통한 집단탈퇴가 가능하다고 본 판단에 이은 법원의 두 번째 판단이다. 이에 대해 금속노조는 해당 판결들은 산업별 노동조합의 단결권을 침해하는 위헌적 행정조치라는 입장이다. 그 동안 ILO는 정부가 노동조합 규약에 관해 형식적 요건 규정을 넘어 내용을 통제하는 것에 대해 매우 엄격한 태도를 취해 왔다. 따라서 행정관청이 규약의 시정을 명령할 수 있도록 하고 있는 「노동조합법」 제21조와 이에 따르지 않는 경우 형사처벌을 정하고 있는 제93조 제2항이 사실상 노동조합 규약에 대한 내용적 통제를 허용하며 노동조합의 자율성을 침해할 가능성이 있으므로 제87호 협약에 부합한다고 보기 어렵다. 향후 상소심의 판결을 주시할 필요가 있다.

(2) 전국공무원노동조합 사건

전국공무원노동조합(이하 ‘공무원노조’라고 함)은 2024. 5. 및 9. 고용노동부가 노동조합의 규약 중 ▲조직형태 변경을 공약 내용으로 할 경우 피선거권을 제한하는 선거관리규정, ▲조합 탈퇴를 선동하거나 주도하는 자에 대한 권한 정지 조치를 할 수 있는 상벌 규정에 대해서 내린 시정명령에 관해, 이러한 국가의 개입은 제87호 협약 및 제98호 협약을 위반했다는 취지로 2023. 11. 한국 정부를 ILO 결사의 자유 위원회에 제소했다. 공무원노조는 시정명령에 반발하며 이를 이행하지 않은 상태로, 「노동조합법」 제93조 제2항에 따라 노조위원장 명의로 500만 원 이하의 벌금이 부과될 수 있다.

그 밖에도 고용노동부는 공무원노조 산하 67개 지부에 단체협약 시정명령을 내렸는데, 문제가 된 단체협약은 정원 축소를 금지하거나 사용자의 단협 해지 통보를 금지하는 내용인 것으로 알려졌다. 이에 대해서 공무원노조는 “노사 간 자율적으로 체결한 단체협약에 대해 정부가 징계를 내리고 있는 것은 헌법과 ILO 협약을 어기는 위법한 행동”이라고 비판했다.

다. 제112차 ILO 총회의 쟁점 및 한국 노동자대표단의 활동

제112차 ILO 총회는 2024. 6. 3.부터 6. 14.까지 2주간 스위스 제네바 ILO 본부에서 개최되었다. 112차 총회에서는 상설위원회인 기준적용위원회(ILO에서 수립한 기준이 잘 적용되고 있는지 각국 위반 사례 심의) 외에도 최근 이슈를 주제로 3개의 위원회가 운영되었다.(기준설정위원회(생물학적 위험으로부터 보호에 관한 새로운 국제노동기준 수립 논의), 주기토론위원회(일터에서의 기본원칙과 권리), 일반토론위원회(돌봄노동과 양질의 일자리)

특히 기준적용위원회와 관련하여, 한국은 현장실습제도 및 일-학습 병행제도 등의 취업 최저연령에 관한 제138호 협약 위반에 대한 기준적용위원회의 ‘개별 사례 심의’ 대상으로, 예비 목록에는 올랐으나 최종 심의 대상 국가에는 선정되지 못했다. 이에 대해 노동자그룹 대변인은, “한국의 16세 또는 17세 청소년 노동자들이 현장실습제도라는 명목 아래 안전하지 않은 노동조건에 노출되고 있다. 이 청소년들은 제대로 된 근로감독의 혜택을 누리지도 못하고 있으며 실질적인 훈련도 거의 부재한 상태에 놓여있다. 이토록 위험한 노동환경에 청소년 노동자들이 노출된 결과 산업재해가 발생하고 때로는 중상을 입거나 사망하는 경우도 있다. 이 사례가 최종 목록에서 제외되어 심의할 수 없게 된 것은 유감이다”라고 밝혔다.

대신 노동행정(역할, 기능, 조직)에 관한 제150호 협약에 대한 기준적용위원회의 일반조사(general survey) 토론에서, 민주노총 대표단은 ① 노동조합 회계 공시 강제와 위반 시 과태료 부과, ② 노동조합 규약 시정명령과 거부 시 지도부에 대한 형사고발, ③ 유급 타임오프 운영 실태조사에 따른 시정명령 및 유급 타임오프에 관한 단체협약 조항 무효화로 인한 노사 갈등 유발, ④ 공공기관에서 노동조건 변경 시 노조 협의 의무화한 단체협약에 대한 노동위원회 시정명령 등 현 정부의 과도한 노사관계 간섭 및 통제권 행사를 강력하게 비판했다.

또한 한국 노동자대표단은 질베르 옹보 사무총장과의 면담에서 「노동조합법」 2·3조 개정예 대한 거부권 행사, ‘최저임금 차등적용 도입 시도’ 등 현안에 관한

ILO 감독기구의 역할 강화를 요청했다. 이에 대해 질베르 옹보 사무총장은 “한국은 사회적 대화의 한 축을 담당할 노동조합을 억압하는 나라여서 안 된다”고 강조하며, 2025년에 ILO 전문가위원회의 한국 정부의 결사의 자유에 관한 제87호, 제98호 협약 이행에 관한 평가를 담은 견해(Observation)를 제시하면 이것이 한국의 노사관계 법제도 개선을 위한 좋은 계기가 될 것이라고 언급했다.

라. ILO 결사의 자유 위원회 3439호 사건(화물연대 파업에 대한 정부의 업무개시명령 권고)

전국공공운수사회서비스노조를 비롯하여, 공공운수노조가 소속되어 있는 국내 · 외 노동조합 연합단체들¹⁸은 2022. 12. 20. ILO 결사의 자유 위원회(이하 ‘위원회’)에 ▲ 한국 정부가 공공운수노조 화물연대본부의 노동조합 지위를 부정하고 있는 것과 ▲ 2022. 11. 24. ~ 12. 8. 진행된 화물연대 총파업 기간 중 파업 참여 화물노동자들에게 대한 업무개시명령 발령, 군용 차량 및 인력을 동원한 대체 수송을 통해 화물연대 조합원들의 결사의 자유를 침해한 것이 ILO 제87호 및 제98호 협약이 보장하는 결사의 자유 원칙을 위반했다는 취지로 제소(complaint)했다(제3439호 사건).

이미 ILO는 2022. 12. 2. 한국 정부가 화물연대 파업에 대해 업무개시명령을 내린 것에 대해 긴급개입을 결정하며 “대형 화물 운송기사들이 단체교섭권을 비롯한 결사의 자유 권리를 온전히 향유할 수 있도록 보장하는 것의 중요성과 관련하여, 제2602호 사건(제363차 보고서)에서의 결사의 자유 위원회의 권고¹⁹를 상기”하라는 입

18 전국공공운수사회서비스노조(KPTU), 전국민주노동조합총연맹(KCTU), 국제운수노동자연맹(ITF), 국제공공노동조합연맹(PSI), 국제노동조합총연맹(ITUC)

19 제2602호 사건(결사의 자유 위원회 제363차 보고서, 2012. 3. 15.-30, 제313차 ILO 이사회에서 채택)

(c) 위원회는 다시 한번 대한민국 정부에 다음을 위한 필요한 조치들을 취할 것을 요구한다.

(i) 대형 화물 트럭 운전기사와 같은 “자영(특수고용)” 노동자들이 특히 자신들 스스로의 선택에 따른 조직에 가입할 수 있는 권리를 비롯하여, 결사의 자유 권리를 전적으로 향유할 수 있도록 할 것.

(ii) 자영 노동자들이 단체교섭을 통한 방식을 포함하여, 자신들의 이익을 증진시키고 지켜내기 위한

목적으로 협약 제87호와 제98호에 따른 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록 하기 위하여,

상호간에 받아들일 수 있는 해결책을 찾기 위하여 모든 당사자 간에 이러한 목적을 위한 협의를

(iii) 관련 사회적 파트너들과의 협의를 통해, 필요할 경우 자기고용 노동자에게 맞는 특정한 단체교섭

메커니즘의 개발을 위하여 단체교섭과 관련된 자기고용 노동자들의 특질을 구명할 것.

위원회는 또한 대한민국 정부에 다음을 위한 필요한 조치들을 취할 것을 요구한다.

장을 밝힌 바 있다.

위원회는 제350차 이사회에서 위 제3439호 사건에 대한 권고안을 채택하고, 2024. 3. 14. 이를 공개했다. 위원회는 종전부터 여러 사건에서 한국 정부에게 화물 노동자가 제87호 및 제98호 협약에 따른 노동조합 권리를 온전히 누릴 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 요구해 왔음을 강조하며, 제3439호 사건 또한 정부가 화물연대의 노동조합 지위를 계속하여 인정하지 않았기 때문에 발생했다고 보았다. 위원회는 구체적인 권고사항으로서 한국 정부에게 ▲업무개시명령은 파업 중인 노동자들의 결사의 자유와 화물연대의 권리를 침해한 것이므로 단순히 업무개시명령을 준수하지 않았음을 이유로 파업 참가자들을 형사 처벌하는 것을 삼가고, ▲총파업 참여와 관련하여 화물연대 조합원들에게 가해진 보복 조치와 반노조 차별 또는 개입 행위가 재발하지 않도록 적절한 제재를 할 것 등을 요청했다.²⁰

이에 대해 정부는 위원회 권고는 법적 구속력이 없어 직접적인 제재도 없으며, 업무개시명령은 “사회 경제적 피해 및 건설일용직 근로자 등 취약계층의 생계에 대한 위협을 최소화하기 위해 매우 제한적으로 취해진 불가피한 조치”였으며, “화물연대의 결사의 자유를 제한할 목적이 아닌 공정한 시장질서 확립, 다른 화물기사를 포함한 공공의 안녕과 질서유지를 위한 목적”이었다고 반박했다. 또한, 반노조 차별 또

(i) 대형 화물 트럭 운전기사들이 설립하였거나 가입한 조직이 그들 자신의 선택에 따라, 그리고 해당 조직의 규정에 따라, 그 어떤 사전적 허가 없이 연맹과 총연맹에 가입할 수 있는 권리를 보장할 것.

(ii) 전국건설노조와 전국운수노조에게 특수고용 화물노동자(차량 소유 운전기사)들을 조합원에서 배제 시킬 것을 요구한 권고를 철회하고, 노조법 시행령 제9조 제2항 하의 조항을 포함하여, 이들 연맹들에 대해 노조 조합원들을 각 노조가 대표할 수 있는 권리를 박탈하는 그 어떤 조치도 삼갈 것. 위원회는 대한민국 정부에 이 부분에 대해 검토하고 취하는 모든 조치들에 대해 지속적으로 알려줄 것을 요구한다.

20 제3439호 사건(결사의 자유 위원회 제405차 보고서, 2024. 3. 4.-14, 제350차 ILO 이사회에서 채택)

(1) 위원회는, 대형 화물 운송 노동자들과 같은 “자영” 노동자를 포함한 모든 노동자들이 자신들의 이익을 증진·방어하기 위한 목적으로 결사의 자유 및 단체교섭의 원칙을 온전히 향유할 수 있도록 보장하고, 이와 관련하여 취해지는 조치에 대한 정보를 제공할 것을 정부에 촉구한다.

(2) 위원회는, 2022년 11-12월 화물연대 파업 참여자들에 대해 단순히 업무개시명령에 따르지 않았다는 이유만으로 형사제재를 가하지 말 것을 정부에 요청한다.

(3) 위원회는, 화물연대 조합원 정보에 관한 절대적인 비밀을 보장할 것을 정부에 요청한다.

(4) 위원회는, 화물연대에 대해 개별 조합원의 행위를 이유로 결사의 자유 원칙에 위배되는 그 어떠한 제재도 가해지지 않도록 보장할 것을 정부에 요청한다.

(5) 위원회는, 2022년 11-12월 파업 참여와 관련하여 화물연대 조합원들에게 가해진 보복조치와 반노조 차별 또는 개입 행위 재발되지 않도록 적절한 제재 조치를 취할 것을 정부에 요청한다.

는 개입 행위 재발 방지 대책을 수립하라는 위원회의 요청에 대해서는 ‘법치주의 기초’를 일관되게 유지하겠다는 견해를 밝힐 뿐이었다.

마. 국제 노동정책 동향

(1) 유럽연합 의회, ‘플랫폼 노동의 노동조건 개선에 관한 지침’ 의결

2024. 4. 24. 유럽연합(EU) 의회가 ‘플랫폼 노동의 노동조건 개선에 관한 지침²¹⁾’을 의결했다. 지침(Directive)은 향후 관보에 공표된 때로부터 2년 이내에 모든 회원국들로 하여금 국내적 입법 등을 통해 해당 지침을 이행할 의무를 부과하는 2차적 법원(法源)이다.

이번 지침은 플랫폼 사업주의 소재지나 플랫폼 사업주에게 적용되는 여타의 법률과 관계없이, 유럽연합 내에서 플랫폼 노동이 수행되는 경우(즉, 노동자의 노무 제공이 유럽연합 내에서 이루어질 경우) 적용된다. 주요 내용으로는, ▲업무 수행에 관한 통제 지표 5개 중 2개 이상에 해당하면, 플랫폼과 노무 제공자 사이의 계약관계를 ‘고용관계로 추정’하는 내용(추정을 뒤집으려면 플랫폼 사업주가 입증책임 부담), ▲자동화된 모니터링 시스템 또는 자동화된 의사결정 시스템을 이용한 개인 정보 처리에 관한 노동자 및 노동자대표의 권리 등이다. 해당 지침은 개인의 동의 여부와 무관하게 플랫폼이 알고리즘을 통해 노동자의 사적 대화나 개인정보, 플랫폼 노동을 수행하지 않는 동안의 개인정보, 인종, 민족, 이주민 지위, 정치적 견해, 종교적·철학적 신념, 장애, 건강상태, 감정적·심리적 상태, 노조 가입 여부 등에 관해 수집·처리할 수 없다는 원칙을 포함하고 있다. 또한 지침은 플랫폼으로 하여금 알고리즘이 관여하는 결정의 종류와 그 이유 등에 대해 노동자에게 설명하고, 서면으로 제공할 의무를 보장한다. 그 밖에도 지침은 ▲안전과 보건, 폭력과 괴롭힘으로부터의 보호, 정보 제공, 노무제공자의 권리 구제 등에서 노동자대표, 즉 노동조합의 권리를 구체적으로 보장한다.

21 원문의 명칭은 ‘Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work’이다.

(2) 일본 후생노동성, '가사사용인'에 대한 노동기준법 적용 추진

일본 후생노동성은 2024. 6. 27. 열린 노동기준법제연구회에서 개별 가사노동자 보호를 위한 '가사노동자 고용 가이드라인'을 마련한 데 이은 후속 조치로서, 그동안 「노동기준법」 적용 대상에서 제외됐던 가사노동자에 대한 법 적용을 검토해야 한다는 뜻을 밝혔다. 이는 「노동기준법」 제116조 제2항에서 “이 법률은 동거친족만을 사용하는 사업 및 가사사용인(개별 가구)에는 적용하지 않는다.”라고 하면서, 가사도우미 업체 등에 고용되지 않은 가사노동자에게 근로시간, 휴일, 휴가, 산업재해보상 등의 노동법 보호 대상에서 배제하는 데 근거가 되었던 법조항을 폐지한다는 것을 의미한다.

한국의 「근로기준법」도 제11조 제1항에서 “이 법은 (...) 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.”라는 동일한 법률조항을 두고 있고, 노동계·여성계는 이 법률조항에 대한 폐지운동을 지속하고 있다. 일본도 당초 「노동기준법」에서 가사노동자를 제외해 왔던 배경은 '가정 내 일에 공권력이 개입해선 안 된다', '사용자의 생활과 밀접한 관련이 있는 가사노동은 통상의 노동과 다르다'고 보는 사회적 인식에 있었다고 설명하나, 이러한 인식은 달라진 노동현실을 더 이상 반영하지 못하는 구태의연한 법률이라고 하며 정부가 직접 가사노동자에 대한 노동법 적용 추진에 나서게 된 것이다.

이러한 인식 확산에는 2015년 도쿄도 후추(府中)시 여성 가사노동자 A씨(당시 68세)가 과로로 돌연사한 사건이 큰 영향을 주었다. A씨는 사망 직전 휴식 시간도 없이 돌봄 노인의 침대 옆에서 야간 근무를 하다가 저온 사우나 시설에서 의식을 잃은 채 발견되었으나 심근경색으로 숨진 사건인데, 가사노동자에게 「노동기준법」이 적용되지 않는다는 이유로 산재보험급여를 지급 받지 못했다. 한편, 2024. 9. 일본 도쿄고등재판소는 위 가사노동자가 제기한 행정소송에서, 가사노동자가 패소한 제1심 판결을 뒤엎고, 해당 가사노동자가 업체에서 파견된 요양보호사 업무와 업체 알선을 통한 가사도우미 서비스를 함께 수행한 것을 근거로 “요양 업무는 물론, 가사 업무에 대해서도 가사사용인에 해당한다고 볼 수 없다”라고 하면서 「노동기준법」 및 「노동재해보상보험법」 적용을 긍정하고, 업무와 사망 간의 인과관계도 인정했다. 일

본 언론들은 “1947년 노동기준법 시행 이후 가사사용인에 대한 첫 정책 변화”라고 하면서, 가사사용인을 ‘근로자’에 포함시키는 법 개정 발표에 대해 대대적으로 보도했다.

4. 산업재해·산업안전

가. 현황

2024. 4. 30. 고용노동부는 「2023년 산업재해 발생 현황」을 발표했는데, 2022년 산업재해자 수는 136,796명으로 전년보다 6,448명(4.9%) 증가한 것으로 나타났다. 2023년도에는 7,635명(6.2%) 증가한 것을 고려하면 2년 연속 증가이다. 전체 재해자 가운데 사고 재해자 수는 113,465명으로 전년 대비 6,251명(5.8%) 증가하였고, 질병 재해자 수는 23,331명으로 전년 대비 197명(0.9%) 증가하였다. 재해율(노동자 100명당 발생하는 재해자 수의 비율)은 0.66%로 전년 대비 0.01%p 증가하였는데, 사고재해율은 0.55%, 질병재해율은 0.11%로 전년 대비 대동소이하였다.

산업재해로 인하여 사망한 노동자는 총 2,016명으로 전년 대비 207명(9.3%) 감소했다. 사고사망자 수는 812명으로 전년 대비 62명(7.1%) 감소하였고, 질병 사망자 수는 1,204명으로 전년 대비 145명(10.7%) 감소하였다. 사망 만인율(노동자 10,000명당 발생하는 사망자 수의 비율)은 0.98‰로 전년 대비 0.12‰ 감소하였는데, 사고 사망 만인율은 0.39‰으로 전년 대비 0.04‰ 감소하였고, 질병사망 만인율도 0.58‰로 전년 대비 0.09‰ 감소하였다.

전체 산재사망자를 사고사망자와 질병사망자로 나누어 특징을 살펴보면 다음과 같다. 사고사망자는 건설업(356명, 43.8%), 5인~49인 사업장(359명, 44.2%), 60세 이상(372명, 45.8%), 떨어짐(286명, 35.2%)이 가장 많이 발생했다. 이 비율은 작년과 대동소이하지만, 떨어짐 사망자 숫자가 작년 대비 36명이 감소한 점은 주목할만하다. 질병사망자는 광업(421명, 35.0%), 5인~49인 사업장(396명, 32.9%), 60세 이

상(679명, 56.4%), 진폐(463명, 38.5%)가 가장 많이 발생했다.

사고사망자의 재해 유형을 좀 더 자세히 살펴보면, 떨어짐(286명, 35.2%), 끼임(88명, 10.8%), 교통사고(86명, 10.6%), 부딪힘(69명, 8.5%), 물체에 맞음(68명, 8.4%) 순으로 발생하였는데 전년 대비 부딪힘의 비중이 낮아졌다. 질병사망자의 질병 유형은 진폐(463명, 38.5%), 뇌심질환(364명, 30.2%), 직업성암(211명, 17.5%) 순으로 많이 발생하여, 전년 대비 뇌심질환(486명 36%) 사망자 수의 비중이 크게 낮아졌다. 다만 이 통계는 근로복지공단 승인일을 기준으로 하므로, 뇌심질환 사망자가 덜 발생한 것이 아니라 승인 건수가 감소한 것이라는 점에 유의해야 한다.

나. 주요 현안

(1) 화성 아리셀 중대재해 참사 발생

2024. 6. 24. 경기도 화성시에 위치한 리튬배터리 제조 사업장인 아리셀 공장 화재로 32명의 사상자(외국인 18명을 포함하여 총 23명 사망, 9명 상해)가 발생하였다. 아리셀 중대재해 참사는 위험물인 배터리 제조과정에서의 기본적인 안전관리는 물론 「소방법」상 비상구 설치 규정 위반, 비숙련노동자에 대한 불법파견 등 여러 불법행위가 종합된 결과 발생한 인재(人災)로 확인되었다. 2024. 8. 23. 수사 결과 대표이사 박순관 등 18명을 입건하고 다음 날인 2024. 8. 24. 대표이사 박순관은 「중대재해처벌법」 위반 혐의로, 박순관의 아들인 안전보건관리 총괄본부장 박중언을 「산업안전보건법」 위반 등의 혐의로 구속기소하였다.

2024. 8. 23. 발표된 수사 결과에 의하면, 아리셀은 리튬배터리를 군납하는 과정에서 계속하여 발생하는 불량을 해결하지 못하여 납품 일정 지연으로 하루 70여만 원의 지체상금이 발생하는 것을 줄이기 위해 무리하게 제조공정을 가동하기로 결정하고 정해진 기한까지 생산 목표를 달성하기 위해 불법파견 업체인 메이셀을 통하여 배터리 제조에 비숙련공 근로자 60여 명을 불법적으로 파견 받아 충분한 교육 없이 주요 제조공정에 투입한 사실, 리튬배터리의 경우 제조과정에서 분리막 손상이나 전해액이 누출될 경우 발열 현상이 발생할 수 있고 화재로까지 이어질 수 있어

배터리 취급 및 보관 시 화재가 발생하지 않도록 해야 함에도 이에 대한 안전관리를 제대로 하지 않은 사실, 이 사건 사업장이 화재 발생의 취약성이 있기 때문에 관련 법령에서 정한 비상구 설치 및 노동자 안전, 소방 교육을 준수해야 함에도 법을 위반한 사실 등이 확인되었다. 아리셀은 군납기일을 단축시키는 것에만 혈안이 되어 화재 발생에 취약한 리튬배터리의 제조 및 보관 과정에서 지켜야 할 안전수칙은 물론 비상구도 제대로 설치하지 않아 화재 발생 후 노동자들이 제때 대피하지 못해 인명피해가 더 커진 것으로 확인되었다. 아울러 수사 결과 아리셀이 군납 과정에서 품질검사를 통과하지 못할 정도로 부적격 업체임에도 '시료바꿔치기'를 통해 품질검사를 통과할 정도로 불법행위의 정도가 심각한 것으로 드러났다.

아리셀 중대재해 참사는 위험물질을 다루는 사업장이 기본적인 안전을 확보하기 위한 최소한의 노력도 기울지 않는 것은 물론, 이윤을 위해 각종 불법행위(불법파견, 소방법 위반, 업무방해 등)를 한 결과 23명의 사망자와 9명의 사상자를 낸 중대 산업재해이다. 이번 아리셀 참사를 통해 제조업에 만연한 이주노동자들의 불법파견 문제와 안전이 담보되지 못한 환경에서 노동이 이루어지고 있는 현실과 이러한 제조업 현장에서 불법이 제대로 관리, 감독 되지 못하는 부실 행정의 현실이 확인되었다. 이번 참사의 책임자인 대표이사 박순관 및 박중언 및 관련자들의 법적 책임을 엄중히 묻고 불법파견 및 이주노동자들의 안전하지 못한 노동환경에 대한 구조적 문제를 올바르게 진단하여 재발방지 대책이 마련되어야 한다.

(2) 기후위기에 따른 여름철 폭염으로 갈수록 열악해지는 노동환경에 놓인 노동자들
기후위기로 인하여 여름철 폭염이 계속되는 가운데, 폭염 속에서 작업하다가 노동자들이 사망하는 사고가 잇따르고 있어 대책 마련이 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 역대급 폭염으로 냉방시설이 제대로 갖추어지지 않은 물류센터의 노동자들은 고온다습한 환경에서 근무하면서 고통을 호소하고 있으나 제대로 된 냉방시설이나 휴게시간이 보장되지 않고 있다. 2024. 8. 13. 전남의 한 중학교에서 폭염 중에 에어컨을 설치하던 20대 청년노동자가 열사병으로 사망하는 사고가 발생하였다. 근로복지공단은 2024. 9.까지 열사병, 열탄진 등 온열질환 산재신청 건수가 28건(사망 2건)으로 확인되어 지난해 같은 기간에 비해 40% 증가한 것을 확인했다. 해마다 폭염이

반복될 것이 예상되어 노동자들의 건강을 보호하기 위한 각종 대책 마련을 위한 집회, 토론회 등이 잇따라 개최되었고, 「산업안전보건법」 개정으로 폭염에 대한 사업주의 보건 조치 의무가 생겼다. 검찰도 2년 전 대전의 한 건설 현장에서 일하다 열사병으로 사망한 노동자 사건에 대하여 온열질환 대비를 위해 지켜야 할 안전지침을 어기고 예방 매뉴얼을 마련하지 않은 원청 대표를 「중대재해처벌법」 위반 혐의를 적용하여 처음으로 기소하기도 하였다. 폭염으로 인한 온열질환에 대하여 경영책임자의 예방 대책을 마련할 의무가 있다고 본 것이다. 노동자들의 건강을 위협하는 폭염으로부터 노동자들을 실질적으로 보호하기 위해 작업중지권의 실효성 있는 보장을 위한 법적, 제도적 논의가 계속 이어져야 한다.

다. 주요 판결

(1) 대법원, 협력업체 소속으로 화력발전소에서 근무 중이던 근로자 사망. 원청업체인 전 한국서부발전 대표 무죄 확정판결(대법원 2023. 12. 7. 선고 2023도2580 판결)

대법원은 이른바 ‘김용균 사건’으로 불리는 사건에 대하여 한국서부발전(주) 및 위 한국서부발전(주)의 대표이사, 본부장, 계전과 차장에게 각 무죄를, 나머지 피고인들에 대하여 일부 유죄, 일부 무죄(이유무죄 포함)로 판단한 원심판결을 확정하였다.

2심(대전지방법원 2023. 2. 9. 선고 2022노462 판결)이 “이 사건 사고 발생 당시 CV-09E 컨베이어 벨트(이하 '이 사건 컨베이어 벨트'라고 한다)의 운전 상태, 주변 상황, 현장 운전원들의 정상적 작업방식, 피해자의 사체가 발견된 위치 등을 고려하여 보면, 원심이 인정한 바와 같이 피해자가 이 사건 컨베이어 벨트를 둘러싼 외함의 점검구 안으로 들어가 벨트 및 아이들러 점검 또는 탄 처리 작업을 하다가 사고를 당하였다고 보기는 어렵다. 피해자가 당시 어떠한 작업을 하다가 어떠한 경위로 사고를 당하였는지에 관하여 합리적으로 추론하기 어려운 이상 피고인들의 주의 의무 위반 및 사고와의 인과관계를 특정할 수 없어 피고인들에게 업무상과실치사나 산업안전보건법 위반의 죄책을 물을 수 없다”라고 하면서, 한국서부발전(주)와 그 대표자에 대하여 물림점에 대한 방호조치 미이행으로 인한 「산업안전보건법」 위반 및

안전조치 미이행 및 작업중지명령 위반으로 인한 「산업안전보건법」 위반이 성립하지 않는다고 판단한 것에 대하여 대법원은 상고를 전부 기각하였다.

해당 판결은 하청노동자들의 취급 설비 및 작업환경을 모두 원청이 지배·관리하고 하청의 인력 운영도 원청이 사실상 결정하고 있다는 점을 인정하면서도, 원청과 하청노동자 간의 고용관계 특수성으로 인한 실질적 고용관계를 부인하여 「산업안전보건법」상 원청의 책임을 전부 부인하였다는 점에서 노동자의 건강권 보장의 큰 걸림돌이 되는 판결이라 할 것이다.

(2) 인근 공장에서 발생한 화학물질 누출 사고에 따른 피해를 우려해 작업중지권을 행사한 것을 두고 무단이탈이라 하여 징계처분을 한 것은 부당하다고 한 판결(대법원 2023. 11. 9. 선고 2018다288662 판결)

피고 회사에 재직 중인 근로자이자 노동조합의 지회장인 원고는 피고 회사 공장이 위치한 산업단지에서 화학물질인 티오비스가 누출되는 사고가 발생하자, 관련기관 등에 누출사고를 확인하고 피고 회사의 작업장을 이탈하면서 당시 작업 중이던 노동조합 소속 조합원 28명에게도 대피하라고 말하였는데, 피고 회사는 원고가 임의로 작업을 중지하고 무단이탈하였다며 정직 처분을 하였고, 원고는 이러한 정직 2개월 처분에 대하여 징계무효확인소송을 제기하였다.

1, 2심은 원고의 청구에 대하여 작업중지권을 행사할 만큼의 급박한 위험이 없다고 보아 기각했으나, 대법원은 황화수소가 독성이 강한 기체이고 주민들에 대한 대피방송이 이루어진 점 등을 볼 때 급박한 위험이 있어 원고의 행위는 정당한 작업중지권 행사로 볼 여지가 있고, 그렇다면 피고 회사의 징계는 정당한 이유가 없다고 보아 파기환송하였다. 이러한 대법원 파기환송 취지에 따라 대전고등법원은 원고에 대한 징계사유가 존재하지 않는다는 이유로 징계처분의 무효를 확인하는 판결을 선고하였다(대전고등법원 2024. 4. 4. 선고 2023나15675 판결). 대법원 판결은 근로자의 작업중지권의 도입 경위와 입법 취지 및 관련 규정을 고려하여 작업중지권 행사의 요건, 산업재해가 발생할 급박한 위험의 판단기준 등에 관한 법리를 구체적으로 제시한 점에서 의의가 있다.

(3) 코로나바이러스 감염증(코로나19)이 확산된 것에 대하여 회사의 책임을 묻고 이를 공론화한 계약직 근로자에 대한 계약 갱신을 거절한 것은 부당해고라고 본 판결
(서울동부지방법원 2024. 6. 13. 선고 2020가합111589 판결)

서울동부지방법원은 쿠팡물류센터에서 근무하던 기간제 근로자들이 이 사건 물류센터가 코로나19 확진자 발생 후 대처를 제대로 하지 않아 코로나19가 확산된 사실에 대하여 지적하고 이를 공론화하자 쿠팡이 이들의 계약을 갱신하지 않은 것은 계약갱신 거절의 합리적 이유가 없다고 보아 부당해고를 인정하였다.

기간제 근로자 원고 A는 이 사건 물류센터 직원들 사이에 업무 공유를 위하여 개설된 카카오톡 대화방에 이 사건 물류센터가 코로나19 확진자가 집단으로 발생했음에도 회사의 대처가 미흡했다는 내용의 글을 올리고, 원고 B는 집회 및 언론인터뷰를 통해 코로나19 확진자 발생 당시 현장 상황과 쿠팡의 대응의 문제점을 알렸고, 원고들은 국회에 코로나19 집단감염과 「산업안전보건법」 위반 등으로 쿠팡을 신고하였다. 쿠팡은 이들의 행위는 허위사실 유포이며 회사를 부당하게 비난한 것으로 계약갱신 거절의 사유에 해당한다고 주장하였다. 그러나 법원은 쿠팡의 방역 조치가 충분하지 못하였으며 원고들이 기자회견 등에서 사측의 재발방지 대책 수립 요구한 것은 근로자의 정당한 활동 범위에 속한다고 보아 계약갱신 거절 사유가 될 수 없다고 판단했다. 아울러 원고들은 쿠팡의 기간제 직원 관리 규정에 근거할 때 근로평가 점수도 높고 업무태도가 불량한 경우에 해당하지 않아 근로계약이 갱신되리라 는 기대권이 형성되었으며 갱신을 거절할 합리적 이유가 없다고 판단하였다.

라. 주요 입법

(1) 산업안전보건법 [시행 2025. 6. 1.] [법률 제20522호, 2024. 10. 22., 일부개정]

급격한 기후변화가 근로자에게 심각한 유해·위험 요인이 되고 있어 이상기후로부터 근로자를 폭넓게 보호할 필요성이 큰 상황을 고려하여, 「산업안전보건법」 제39조 제1항 제7호를 신설하여 사업주에게 근로자가 폭염·한파에서 장시간 작업함에 따라 발생하는 건강장해를 예방하기 위하여 조치 의무를 부과하였다. 산업안전보건법령은 열원이 존재하는 고열작업과 한랭작업만을 보호 대상으로 하고 있어 폭염으

로 인한 고온환경에서의 작업이나 한파로 인한 저온환경에서의 작업을 하는 노동자들을 보호하기 어려운 한계가 있었다. 기존 법체계의 공백으로 인하여 많은 노동자들이 온열질환과 한랭질환으로 고통 받던 상황을 뒤늦게나마 개선할 수 있는 입법으로 평가할 수 있다. 다만 여전히 구체적인 사항은 시행규칙에 위임되어 있으므로 시행규칙이 어떻게 개정되는지를 지켜봐야 할 것이고, 실질적인 작업중지권 보장 등이 보장될 수 있도록 추가적인 법 개정이 필요하다.

(2) 기타 입법 동향

2024. 2. 9. 근로자가 산업재해로 인해 사망한 경우에 손자녀의 유족보상연금 수급 자격 연령을 19세 미만에서 25세 미만으로 상향한 개정된 산업재해보상보험법이 시행되었고, 지난 2024. 10. 22. 매년 4월 28일을 법정기념일인 '산업재해근로자의 날'로 지정하는 「산업재해보상보험법」 개정안이 통과되었다.

제22대 국회가 개원하며 산업재해·산업안전 분야에서도 많은 의안이 발의되었고, 특히 몇몇 의제의 경우 복수의 의안이 발의되었다. 그중 작업중지권 보장 확대, 산재보험이 적용되는 범위를 노무제공자 전반과 간병인 등으로 확대, 고객응대 근로자에 대한 건강장해 예방 의무 규정, 산업안전보건관리비의 계상을 하도급계약 체결에도 적용 등의 의안은 긍정적으로 평가할 만하다. 중대재해 원인 조사 시 한국 산업안전보건공단이 조사에 참여할 근거를 마련하는 의안도 여러 개 발의되었는데, 기존 법이 고용노동부 장관에게 조사 권한을 부여한 취지를 고려하여 신중하게 평가하여야 할 것이다.

마. 주요정책

(1) 외국인 근로자 및 소규모 사업장 안전 강화 대책

고용노동부는 아리셀 중대재해 참사 이후인 2024. 8. 13. "외국인 근로자 및 소규모 사업장 안전 강화 대책"을 발표했다. 그러나 이 대책의 주요 내용은 화재 및 폭발 예방 설비 지원, 스마트 안전 장비 지원, 위험성 평가 전산 시스템 개선, 근로자 행동 요령의 전파 및 확산, 안전관리자 양성, 산업안전 교육 확대 등으로, 사업장에 대

한 설비 및 장비 지원과 근로자 및 안전관리자에 대한 교육 강화에만 주로 초점이 맞춰져 있어 사업주가 아닌 설비와 장비, 근로자와 안전관리자에게 그 책임을 떠넘기는 내용을 대책으로 내놓은 것으로 평가된다. 아리셀 중대재해 참사가「중대재해 처벌법」상 안전보건 확보 의무 불이행, 「산업안전보건법」상 안전조치 의무 미준수, 도급을 가장한 불법파견 또는 직고용 행위, 그리고 무분별한 외국인 근로자 채용 및 안전교육 미비, 위험성 평가에 대한 허위자료 제출 등 광범위한 노동관계법령 위반의 결과로 발생한 것과 함께 부실한 근로감독 문제가 지적되었어야 함에도 이에 대한 지적 없이 부분적인 대책만을 내놓아 실효성 있는 대책이라고 보기 어렵다.

5. 이주노동

정부는 2024. 6. 20. ‘생산가능인구 지속 감소’에 대응한다는 명목하에 <외국인력의 합리적 관리 방안>을 발표하였다. 그 주요 내용은 ‘유학생 활용 강화’, ‘(이주노동자의) 민간 도입방식 제도화’, ‘비자요건 완화’ 등이었다. 다른 한편 2024. 6. 24. 경기도 화성시의 아리셀 공장에서 리튬배터리 폭발 사고로 18명의 이주노동자를 포함한 23명의 노동자가 사망하였다. 이주노동자 규모가 그 어느 때보다 증가할 것으로 예상되는 지금, 더 이상의 죽음과 착취를 막기 위해 이주노동 정책의 방향성(위험의 이주화) 및 구체적인 정책들(고용허가제, 외국인 가사돌봄노동자, 계절이주노동자 등)을 비판적으로 검토할 필요성이 높아졌다.

가. 위험의 이주화

하도급, 불법파견과 같은 방법과 낮은 비용으로 위험하고 유해한 업무를 외부에 전가하는 ‘위험의 외주화’는 저임금, 고위험, 고강도 노동 업무를 이주노동자에게 전가하는 ‘위험의 이주화’로 이어졌고, 그 결과 산재사고 사망자 중 외국인의 비중이 점차 늘어나고 있다. 전체 노동자 중 이주노동자가 차지하는 비율은 5% 미만이나 전체 산재사고 사망자 중 이주노동자의 비중은 10% 정도이다.

정부는 조선업 외국인력 확대, 고용허가제 허용 업종 및 규모 확대를 추진하는 등 산업 현장에 이주노동자의 규모를 확대하겠다는 계획을 밝히고 있다. 그러나 이주노동자들의 생명과 신체를 보호하기 위한 방안은 충분치 않은 것으로 보인다.

2018년부터 2022년까지 5년간 국내 체류 중 사망한 외국인 15,325명 중 6,771명은 사망 원인을 알 수 없었다는 법무부 자료가 2024. 10. 18. 차규근 의원을 통해 보도되었다. 이주노동자의 수는 매년 증가하고 있고, 정부는 인력 확충을 위해 비자도 확대하고 있으면서도 사망자 통계조차 제대로 관리하지 않고 있다. 이러한 통계관리는 이주노동자의 안전에 정부가 관심을 가지고 있지 않다는 반증이다.

이주노동자는 근로조건과 업무 내용에 대해서 변경을 요구하기 어렵고 사업장을 변경하는 것도 어려워 업무에서 발생하는 위험에서 스스로 벗어나기는 매우 어렵다. 이러한 상황에서 제대로 산업안전을 위한 조치가 이루어지지 않는다면 제2, 제3의 아리셀 중대재해 참사가 발생할 수 있다.

‘위험의 이주화’는 이미 많이 진행되었고 이주노동자가 심각한 위험에 처해 있다는 것이 아리셀 중대재해 참사로 확인되었다. 모든 노동자는 안전한 일터에서 건강하게 일할 수 있어야 한다. ‘위험의 이주화’는 또 다른 중대재해를 발생하게 할 것이다. 외국인력 확대가 정부의 정책 목표라면 저임금, 고위험, 고강도 노동 업무를 이주노동자에게 전가하는 ‘위험의 이주화’와 같은 시대착오적이고 탈법적인 운영 방식이 계속되지 않도록 하여야 하고, 이주노동자의 노동3권을 보장하여야 하며, 이주노동자에게 맞는 안전대책이 마련되어야 하고, 이주노동자 사망 원인과 같은 기본적인 통계도 꼼꼼히 관리되어야 할 것이다.

따라서 이주노동자의 안전과 관련하여 ① 영세 사업장의 안전설비, 안전장비, 개인 안전도구 등 개선, ② 모국어로 하는 현장 안전교육, ③ 사각지대가 없는 산재보험 적용, ④ 사업장 변경 자유 보장, 의료접근권 개선, 건강보험 차별 개선, ⑤ 열악한 기숙사 환경 개선, ⑥ 미등록 이주노동자 인권 보호, ⑦ 노동부 산업안전본부 소속 이주노동자 대책부서 설립 등 기존에 이주노동자의 안전을 위해 주장되었던 대

책을 포함한 근본적 대책이 마련되고 시행되어야 할 것이다.

나. 외국인 가사관리사 시범사업의 문제점

고용노동부가 서울시와 함께 2024. 9. 3.부터 2025. 2. 28.까지 총 6개월간 ‘서울시 외국인 가사관리사 시범사업’을 실시하면서 필리핀 여성 노동자 100명이 비전문 인력(E-9) 비자로 입국하였다. 필리핀 가사돌봄노동자들은 교육수당 지급 과정에서 임금 전액 지급의 원칙에 반하여 숙소비, 통신비 및 교통비를 공제하였을 뿐만 아니라 급여 지급일인 20일에 지급하지 않은 채 세 차례에 걸쳐 분할 지급하였다. 뿐만 아니라 시범사업 종료 후 체류기간 연장의 문제, 저녁 10시 통금 문제, 저임금 및 노동시간 문제가 지적되던 중, 결국 필리핀 가사돌봄노동자 2명이 숙소를 이탈하기에 이르렀다.

서울시는 필리핀과의 업무협약 시 업무 범위로 아이돌봄서비스만 제공하기로 하며 ‘돌봄제공자(caregiver)’를 사용한 것과 달리 국내 공식 사업 명칭으로는 ‘가사관리사’라는 용어를 사용하고 있다. 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따르면 ‘가사관리사’는 ‘가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행’한다고 규정되어 있다. 업무협약 내용보다 더 포괄적이고 과중한 업무를 부과하려는 눈속임이자 돌봄노동의 가치를 폄하하는 것이 아닐 수 없다.

더 나아가 오세훈 시장은 저출생 문제를 해소하고 여성의 경력 단절을 막기 위한 다는 외국인 가사관리사 사업 시행 목적에 따라 향후 5천 명의 외국인 가사돌봄노동자를 확보하겠다고 밝히면서, 서울시는 법무부와 고용노동부에 특정활동(E-7) 비자에 외국인 가사관리사 항목을 별도로 신설해 개별 가정이 이들과 고용계약을 맺게 해달라고 요청하였다. 이 경우 외국인 가사돌봄노동자는 개별 가정과 사적 계약을 맺는 가사사용인이 돼 「근로기준법」이 적용되지 않기에 최저임금 적용을 피해 가며 「근로기준법」의 각종 사각지대로 몰릴 위험성이 있다. 특히 여성이 대다수인 외국인 가사돌봄노동자는 인종·젠더·계급적인 측면에서 취약한 지위에 있기에 복

합적인 차별을 받을 가능성이 높다.

한국 사회의 저출생 문제와 여성의 경력 단절 문제는 저임금의 외국인 가사돌봄 노동자 사용을 통해 해결할 수 없다. 이미 사회복지시설의 민간 운영 비율이 99%에 육박하는 가운데 돌봄노동자들의 대부분은 여성이고 비정규직이며 전체 노동자 평균임금의 60%에 불과한 저임금에 시달리고 있다. 돌봄노동의 정당한 가치평가에 대한 논의도 부족한 상황에서 노동시장의 구조적인 문제를 외면한 채 불평등을 심화하는 외국인 가사돌봄노동자 도입 정책은 전면 재검토할 필요성이 있다. 이주노동자의 노동권 보장뿐 아니라 성평등 실현을 위한 적극적인 정책, 모든 구성원의 권리와 존엄성이 존중받는 사회적 돌봄 체계 구축을 고민해야 할 것이다.

다. 법무부 주도 이주노동자 유입의 증폭, 미흡한 보호 방안

근래 이주노동 정책의 특징은 ‘법무부 주도 이주노동자 유입’이 급증하고 있다는 점이다. 아리셀 중대재해 참사만 보더라도, 희생자 모두 F-4, H-2 등 법무부에서 관리하는 체류자격을 갖고 있었다. 이는 기존 이주노동자 대부분이 고용노동부 관할의 E-9 체류자격(일명 ‘고용허가제’)이었던 것과 대비된다.

법무부 주도 이주노동자 유입 증가에 따라 이주노동자 인권은 심각한 위기를 맞고 있다. 이주노동자 관리 주체인 법무부가 이주노동자를 ‘인력’으로만 보아, 이주노동자 인권 보장은 등한시한 채 체류자격 관리, 이탈에 대한 제재에 집중하기 때문이다.

이는 숙련기능인력(E-7-4) 이주노동자에게서 명료하게 드러난다. 법무부는 E-7-4 신규 발급 쿼터를 2023년 5천 명에서 2024년 3만 5천 명으로 크게 확대했다. 그러나 막상 E-9 이주노동자 중 E-7-4 자격을 충족한 자들은 위 체류자격으로 전환하지 않는다. 바로 ‘이적동의서’ 때문이다. 법무부는 내부 지침에 의해 E-7-4 이주노동자의 사업장 변경 시 사업주의 이적동의서를 제출할 것을 요구하고 있다. 이를 제출하지 않은 채 사업장 변경 후 체류자격 연장을 신청하면 연장이 불허된다. 이에 따라 ‘갑’이 된 사업주들이 이적동의서 작성을 대가로 이주노동자에게 고액을 요구하고 있다. E-9 체류자격의 경우 「외국인고용법」에 따라 적어도 임

금체불, 폭행 등이 있는 경우에는 사업주의 동의 없이 사업장을 변경할 수 있지만, E-7-4의 경우 근거 법조차 없어서 이주노동자의 피해구제 방안이 부재하다.

계절이주노동자(E-8 등) 역시 사정이 다르지 않다. 이들 또한 근거 법률 없이 법무부가 운영하는데, 그 쿼터가 2024년 상반기에만 49,286명으로 2024년 E-9(고용허가제) 농어업 쿼터(16,000명)에 비해 3만 명 이상 많음에도 이들의 인권 보호를 위한 제도는 부재하다. 그 결과 이들을 상대로 임금 중간착취, 여권 압수, 중간 브로커 수수료 등 온갖 노동권 침해가 벌어지고 있다. 이에 2024. 1. ~ 10. 사이에만 6명의 계절이주노동자가 「인신매매방지법」에 따라 여성가족부로부터 인신매매 피해자로 인정받았다. 심지어 2024년 농협이 농가에 직접 계절이주노동자를 파견하는 ‘공공형 외국인 계절근로사업’에서조차 브로커가 개입해 매달 62만 원의 중계 수수료를 받고 도망친 계절이주노동자를 현상수배한 사실이 드러났다.

그 밖에 2022년 기준 결혼이주여성(F-6) 중 48%가 경제활동인구인 등 이주노동자의 체류자격 다변화가 본격화되고 있는바, 체류자격에 관계없이 모든 이주노동자에 대한 인권 보호 방안이 시급하다.

라. 고용허가제 20주년을 맞이하여

고용허가제도는 올해 20주년을 맞이한다. 고용노동부는 UN으로부터 창의행정상을 수상할 만큼 우수한 외국인력유치제도라고 자평하고 있다. 고용허가제도 도입 전 산업연수생제도, 현재 법무부가 주도하는 계절노동자 프로그램, 조선소 이주노동자 등에서 발생하는 브로커 문제가 근절된 부분은 긍정적으로 평가할 부분들이 있다. 그러나 이주노동자 인권 보호의 관점에서 볼 때 고용허가제도는 여러 문제점을 안고 있다.

첫째, 사업장변경금지제도이다. 고용허가제도는 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 있고 예외적으로 허용하는 구조를 계속 유지하고 있다. 예외적으로 허용되는 사유가 일부 확대된 것은 사실이지만, 아직도 그 사유가 매우 협소하

고, 사유에 대한 입증책임이 이주노동자에게 있는 상황이기에 이주노동자들의 사업장 변경이 원활하게 이루어지지 못하고 있으며, 결국 인권침해에 적극적으로 대응하지 못하는 결과를 초래한다. 더 나아가 올해 신규로 입국한 이주노동자의 경우에는 최초 배정된 지역을 벗어나지 못하는 지역 제한까지 두고 있어 그 피해가 더 가중되고 있다.

둘째, 임금체불 문제다. 임금체불은 이주노동자만의 문제는 아니다. 전체 노동자의 임금체불 액수는 올해 사상 최대 금액이 예상될 만큼 심각하게 늘어나고 있고, 이주노동자 피해도 속출하고 있다. 그러나 5인 미만 농어업 개인사업장에 고용되어 있는 이주노동자들은 간이대지급금도 지급 받지 못하는 등 사각지대에 놓여있고, 고용허가 기간 종료 후에도 밀린 임금을 지급 받지 못해 관련 소송 등 법적 절차를 거치는 기간 동안 합법적으로 일할 수 있는 체류자격을 받지 못하기에 ‘ולם겨자 먹기’로 못 받은 임금을 뒤로한 채 고국으로 귀국하는 사례가 발생하고 있다. 고용노동부는 이에 대한 정확한 통계도 가지고 있지 않고, 그저 고용허가제도의 부수적 피해로 치부하고 있다.

셋째, 고용노동부의 부실감독의 문제다. 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」 및 동법 시행령은 매년 1회 이상 고용허가 사업장에 대한 지도점검 계획을 수립하고 그 계획대로 감독을 하도록 고용노동부 장관에게 고용허가 사업장 관리감독 의무를 부과하고 있다. 그러나 고용노동부는 매년 1회 이상 감독이 아니라 ‘계획수립’으로 그 의무를 축소해서 해석하고 있고, 실제로 감독하는 사업장의 숫자는 매년 5,000개에 지나지 않는다. 그러다 보니 고용노동부의 근로감독이 현장에서는 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 고용허가 사업장을 무작정 늘리기보다 실질적인 감독이 이루어지기 위한 방안 마련이 시급하다.

마. 결론

한 명의 이주노동자가 오는 것은 한 명의 ‘사람’이 오는 것이다. 이주노동자는 저출산 해결을 위한 수단이 아니라 한 명의 사람이다. 고용허가제를 통한 이주노동자

착취가 지난 20년간 계속되어 온 가운데 저임금 돌봄노동을 통한 이주여성노동자 착취, 법무부 관리 체류자격을 이용한 이주노동자 편법적 착취 등 새로운 문제들이 대두하고 있으며, ‘위험의 이주화’라는 흐름이 더욱 가속화하고 있다. 이주노동자가 도구가 아닌 사람으로 대우받을 수 있도록, 이주노동 정책을 예의주시하고 기민하게 대응할 것이 요구된다.

III. 나가며

이상과 같이 2024년 노동권의 현실을 개별적 근로관계, 집단적 노사관계, 국제노동, 산업재해·산업안전, 이주노동 등 다양한 관점에서 일별해 보았다. 노동기본권을 제약하는 정책의 강화 등 한국 사회 노동의 가치와 지위는 끊임없이 위협 받고 있으며, 일터에서의 노동자 안전은 여전히 지켜지지 않고 있다. 다시 한 번 2024년 윤석열 정부의 노동정책을 총체적 난국이라고 표현할 수밖에 없다. 개별 소송을 장기간 거쳐 간신히 근로자성을 인정받거나 반대로 근로자성을 부정당하는 경우도 여전히 계속되고 있으며, 직장 내 괴롭힘 도입 5년을 맞은 올해, 적용대상 확대 및 구제방안의 구체화, 지속성·반복성 요건 추가 저지는 과제로 남아있다.

윤석열 정부는 작년에 이어 올해도 “노사법치주의 확립”에 몰두하였다. 정부가 말하는 “법과 원칙”은 노·사 모두에게 공평하게 적용되지 않았다. 반노동적 기조가 유지되는 가운데, 고용노동부의 조합비 회계공시 강요 등 노동조합의 자주성 침해 행위도 계속되었다. 국회를 통과한 「노란봉투법」(노조법 제2·3조 개정안)의 공포 및 시행은 계속된 재의요구권(거부권) 행사에 번번이 가로막혔다.

아사히글라스의 불법파견이 9년 만에 인정되고, 한국지엠 하청노동자들도 한국지엠을 상대로 근로자지위확인소송을 제기한 지 9년 만에 불법파견을 인정받는 등 ‘사필귀정’이라고 할 판결들이 선고되었다. 대리운전기사의 노동조합법상 근로자성을 최초로 인정한 판결과 CJ대한통운 택배기사들에 대해 원청의 단체교섭 의무를 인정

한 판결 등 일정 부분 긍정적으로 평가할 판결들이 있었으나, 이른바 ‘김용균 사건’에서 원청업체인 한국서부발전(주) 대표 등에 대하여 무죄를 확정판결은 노동자의 건강권 보장의 큰 걸림돌이 되는 판결이라 할 것이다.

우리 사회의 대표적인 취약노동 분야인 이주노동에서도 저임금 돌봄노동을 통한 이주여성노동자 착취, 법무부 관리 체류자격을 이용한 이주노동자 편법적 착취 등 새로운 문제들이 대두하고 있으며, ‘위험의 이주화’라는 흐름이 더욱 가속화하고 있다.

어려운 상황 가운데에도 노동자들은 굴하지 않고 투쟁하고 있다. 민변 노동위원회도 아리셀 중대재해 참사, 노조법 2·3조 개정, 한국옵티칼하이테크 해고노동자 고용승계, 쿠팡 노동자들에 대한 블랙리스트 사건, 쿠팡 노동자 산재 사망 사건 등 주요 사안에 연대하고 있다. 길고 혹독한 겨울이 반드시 끝나리라는 확신으로, 더디더라도 반드시 나아진다는 믿음으로 말이다. 후퇴의 흐름이 이어질 2025년, 더욱 냉철한 분석과 기민한 대응이 요구된다.

2024년 디지털정보 분야 보고

집필

들어가며 : 김하나(민변 디지털정보위원회 위원장)

인공지능과 인권 : 김병욱, 김하나, 전수진, 최호웅(민변 디지털정보위원회)

국가감시와 프라이버시권 : 서채완, 김은진(민변 디지털정보위원회)

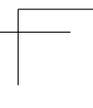
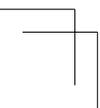
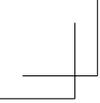
개인정보 보호 : 고민성, 서채완, 김은진(민변 디지털정보위원회)

기타 정보인권 : 서채완, 이동규(민변 디지털정보위원회)

나가며 : 김하나(민변 디지털정보위원회 위원장)

감수

김하나(민변 디지털정보위원회 위원장)



2024년 디지털정보 분야 보고

I. 들어가며

해를 거듭할수록 정보인권 관련 이슈가 다양해지고, 인공지능 기술 및 시스템 발전이 개인의 삶에 미치는 영향이 구체화 되면서 디지털정보 분야의 법률과 이슈가 증가하고 있다. 특히 올해는 인공지능 기술이 상용화되기 시작하면서 더 많은 사람들이 인공지능 기술을 활용하게 되면서 인공지능 관련 법안 제정의 필요성이 대두되었고, 수사기관이 그동안 수집한 다수의 디지털 증거를 집적하고, 무분별하게 통신이용자 정보를 수집하는 등 국가권력에 의한 프라이버시 침해가 두드러졌다. 또한 개인정보 보호와 관련하여 특징적인 것은 단순히 '개인정보 유출' 관련 사건에 그치지 않고, 새로운 형태의 사회문제가 보고된다는 점이다.

디지털정보위원회는 올해 △인공지능과 인권, △국가감시와 프라이버시권, △개인정보 보호라는 큰 틀에서 목차를 나누어 구체적인 인권 상황을 제시하고, 큰 주제를 정하기 어렵지만 결코 간과할 수 없는 정보인권 이슈를 △기타로 분류하여 인권 상황을 보고하고 문제점 및 위원회의 견해를 제시하고자 한다.

‘인공지능과 인권’ 관련하여 ① 국가 주도의 인공지능산업 육성 및 외면당하는 정보주체, ② 인공지능 관련 법안 제정을 위한 촉진과 규제의 움직임, ③ 인공지능 기술 상용화에 따른 사회적 문제로 나누어 검토하고, ‘국가감시와 프라이버시권’은 ① 수사기관의 무분별한 전자정보 보관의 문제점과 통제의 필요성, ② 검찰의 무분별한 통신이용자정보 취득과 통제의 필요성을 살펴보고자 한다. 나아가 ‘개인정보 보호’ 문제와 관련하여 ① 대법원 전산망 해킹에 따른 대규모 개인정보 유출과 조치의 무 위반, ② 연계정보의 무분별한 처리 허용, ③ 인공지능개발, 서비스를 위한 공개된 개인정보의 무분별한 수집의 문제를 살펴보고 ‘기타’ ① 무죄가 선고된 테러방지법 적용 제1호 사건이 대법원에서 파기환송된 사건, ② 시민의 권리를 제약하는 정보공개법 개악의 움직임에 관하여 자세히 살펴보고자 한다.

II. 인공지능과 인권

1. 국가 주도 인공지능산업 육성 및 외면당하는 정보주체

정부는 2027년까지 미국, 중국과 함께 인공지능 분야에서 세계 3대 강국이 되고자 하는 국가적 목표(AI G3)를 설정하고, 인공지능 산업을 진흥하고 신뢰 기반을 조성하여 국가경쟁력을 확보하고 국민의 삶의 질을 향상시킬 것이라 밝혔다. 이에 따라 2024. 9. 26. 대통령 직속의 국가인공지능위원회가 출범하였다.¹

이러한 정부의 정책 방향에 따라 민간의 영역에서 인공지능산업뿐만 아니라 공공의 영역에서 국가 주도의 사업이 진행되고 있는데, 대표적인 예기 AI 디지털 교과서 도입, 디지털헬스케어법안 제정 논의, 검·경 AI 수사관 도입 등의 진행이다.

그런데, 정부가 AI 기술 개발과 활용을 촉진하면서 학습을 위한 데이터 개방, 검

¹ 대통령실 보도자료(<https://www.president.go.kr/newsroom/press/FMqu3ACj>), 2024. 11. 28. 열람.

증이 되지 않은 기술 활용을 촉진하고 있어, 이에 영향을 받는 정보 주체 개인의 권리가 외면당하고 보호받지 못한다는 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

정부는 2025년부터 AI 디지털 교과서를 본격적으로 도입할 예정이다.² 내년 3월부터 초등 3학년, 4학년과 중등 1학년, 고등 1학년을 대상으로 영어·수학·정보·국어(특수교육) 등 과목에 도입되고, 3년 뒤인 2028년에는 국어, 사회, 과학, 역사 등 전 과목에 확대하여 도입될 예정이다.

AI 교과서가 도입되면 학교에서 생성된 학습 데이터가 사교육 업체로 전달되고 이렇게 수집된 학생들의 학생 데이터가 AI 시스템의 고도화를 위한 데이터로 다시 활용된다. 정부는 교육이라는 공공영역을 활용하여 돈으로 환산하기 어려운 가치를 지닌 방대한 데이터를 사교육 업체에 제공함으로써 한편으로는 AI 산업을 육성하고자 하는 것이다.

그러나, 학생들의 학습 데이터가 수집·활용 등 처리되는 과정에서 정보주체의 권리가 어떻게 보장되는지, 개인정보보호법상 처리의 원칙이 어떻게 지켜지는지 등에 관한 논의가 전혀 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, AI 기능이 적절하게 작동하는지, 학생에 대한 차별이나 편향을 야기할 가능성은 없는지, 디지털 환경을 강요하는 것이 오히려 아동·청소년 교육에 역효과를 야기하는 것이 아닌지 등에 관하여 정작 영향을 받는 당사자인 학생과 학부모, 교사들의 의견 수렴 없이 사업이 진행되고 있다.

시민사회에서는 이러한 문제점 때문에 영향을 받을 당사자들의 의견이 반영되지 않은 채 제대로 된 검증과 준비 없이 진행되고 있는 AI 디지털 교과서 사업을 중단할 것을 요구하였다.³

2 2025년부터 단계적으로 도입하여 2028년에는 전 과목에 도입될 예정임

3 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회(2024), 「공동 성명」 학생 정보인권 침해하는 AI 디지털교과서 사업 즉각 중단하라

21대 국회 말미에는 디지털헬스케어법안 제정 논의가 정보인권단체를 비롯한 시민단체들의 문제 제기 속에 논란이 되었다. 디지털헬스케어법안은 ‘의료·건강정보 민영화법’으로 기업이 민감정보인 개인 건강정보와 의료정보를 환자의 동의 없이 가명 처리해서 활용할 수 있도록 허용하고, 기업 등 제3자에게 정보를 전송할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

정부와 국회에서는 이 법안이 의료영역에 있어 기술혁신을 의미하며 AI 기술 등의 국가경쟁력 고양을 위한 필수적인 법안이라 주장하였다.⁴ 하지만, 2023년 초 미국 유전자 검사사의 거의 절반의 데이터를 보유하고 있는 대기업 23andME에서 690만 명의 유전자 데이터(DNA 친척 프로필, 가족 트리 기능 정보 등)가 해커에 유출된 사건⁵에서도 알 수 있듯이 의료·건강 정보가 민간 기업이나 기관에서 집적되고 활용되는 것에 대한 위험성은 너무나도 심대한 것이다.

디지털헬스케어법안은 국가가 주도적으로 국민의 민감정보를 활용하여 보험회사나 의료플랫폼 등의 민간기업의 이윤 추구를 용이하게 해 주는 것을 본질적인 내용으로 한다고 평가할 수밖에 없으며, 이에 대하여 시민사회는 민감정보에 대한 보호 조치와 규제 확보를 요구하며 지속적으로 문제를 제기하였다.⁶

마지막으로 검찰은 2023. 12. ‘생성형 AI의 검찰 사건처리업무 활용방안 연구 최종보고서’에서 수사단계에서 인공지능 기술을 활용⁷할 수 있다고 밝혔다. 비록 현재는 유사 사건을 자동으로 찾아주는 AI 수사관의 역할에 한정될 수는 있으나, 검찰과 경찰은 앞으로 피해자 조서 작성, 범죄 사실 조사 등의 비정형 자료에 AI 기술을 활

4 한겨레(2024. 1. 30.), 복지부, 건강 정보 민간업체에 넘기는 디지털헬스케어법 제정 추진

<https://www.hani.co.kr/arti/society/health/1126517.html>

5 CBS NEWS(2024. 10. 15.), 23andMe faces an uncertain future, Here's how to delete your DNA data

<https://www.cbsnews.com/news/23andme-how-to-delete-my-data>

6 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회(2023), 「공동 취재요청」 의료민영화·디지털헬스케어법안·폐기와 ‘침단체생의료법’ 개정 중단 촉구 기자회견, <https://www.minbyun.or.kr/?p=57109>

7 ▲유사사건 검색 ▲진술 요약 및 분석 ▲수사정보 요약 및 서류 초안 작성 ▲형량 제안 ▲증거물(메신저) 내 유의미한 정보 추출 ▲증거물(PC) 내 유의미한 정보 추출 ▲법률 표현 문장 재구성 ▲수사 질문 생성 ▲누락 정보 파악 ▲문서 포맷 표준화 ▲동일인 확인 ▲범죄경력 조회 등

용하고, 형량 제안이나 공판 단계에서 사건처리 업무에도 그 범위를 넓혀 활용할 것을 구상하고 있다.

그러나, 해킹 등 보안 문제, AI의 편견 및 차별 가능성, 개인정보 보호 문제 등 기술적, 법적, 윤리적 측면에서 신중한 접근이 필요하다.⁸

현재 국가가 주도하고 있는 인공지능 산업 육성은 산업 경쟁력만을 최우선 과제로 내세우는 본질적인 한계가 있다. 교육, 의료, 수사·사법이라는 공적영역에서의 인공지능 기술 활용은 모두 고위험 영역에서 AI 기술 활용에 해당하는 것이다. 인공지능 산업을 기술 발전의 당연한 현실로 받아들여야 한다고 하더라도 그 과정에서 개인의 기본권과 프라이버시가 침해되어서는 안 되며, 영향을 받는 자들이 소외되지 않도록 의견을 수렴하고, 충분한 사회적 논의를 거쳐 정책을 수립해 나가야 할 것이다.

그 시작은 후술할 인공지능기본법(가제)을 바르게 제정하는 것에서부터라고 할 것이다.

2. 인공지능법안 제정을 위한 촉진과 규제의 움직임

유럽연합(이하 'EU'라 한다)의 인공지능법안이 2024. 3. 13. 유럽의회 본회의를 통과하였고,⁹ 2024. 5. 21. EU 27개 회원국으로 구성된 이사회에서 최종 승인되면서 세계 최초로 인공지능을 포괄적으로 규제하는 법률이 제정되었다. 이후 인공지능 법안은 2024. 7. 12. EU 관보에 게재되었고, 게재된 날로부터 20일째 되는 2024. 8. 2. 시행되었다. 인공지능법안은 발효일로부터 6개월 뒤부터 금지된 인공지능 규정이 우선 시행되고, 12개월 이후부터는 범용 인공지능에 대한 규제가 시행되며, 법

⁸ 2021. 1. 7.이전부터 2023. 2. 9.까지 약 2년 간 법원전망이 해킹을 당하여 약 1만 8,000명의 개인정보가 유출된 사건이 최근에 밝혀졌는 바, 수사기관 등 정부기관이 개인정보를 집적하는 상태에 대한 위험성은 구체화 되고 있다.

⁹ 법률신문(2024. 3. 21.), EU 의회, AI 법 가결, <https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/196989>

발효 24개월 뒤인 2026년 중반부터 대부분 규정이 시행될 예정이다.¹⁰

EU 인공지능 법안은 위험기반 접근방식(risk-based approach)을 채택하여 위험을 ① 허용되지 않는 위험(Unacceptable risk), ② 고위험(High risk), ③ 제한된 위험(Transparency risk), ④ 최소 위험(Minimal risk)으로 나누고, 위험별 수범 대상을 제공자(provider), 배포자(deployer), 수입업자(importer), 유통업자(distributor), 공급자(supplier), 운영자(operator) 등으로 나누어 수범 대상별 의무를 자세히 규정하였다. EU의 인공지능 법안은 사회에 부정적 영향을 줄 위험이 높을수록 더 엄격한 규제를 적용하는 방식을 취하고 있다.¹¹

EU에서 인공지능 법안이 제정 및 시행되자, 국내에서 인공지능 법안 제정 요구가 계속되었다. 국내 인공지능 관련 법안은 2020년경 21대 국회부터 지속적으로 발의되었으나, 번번이 임기 만료로 입법되지 못하고 자동 폐기되었다. EU 인공지능 법안이 시행되면서 재차 입법을 요구하는 목소리가 거세졌고, 산업계는 국내기업이 후발주자라는 점을 강조하며, 최대한 규제를 완화하여 산업을 육성하는 취지의 인공지능 ‘육성’ 법안이 제정되어야 한다고 주창하였다.

특히, 산업계는 소위 ‘소버린 인공지능(Sovereign AI)’을 강조하며 기술 개발을 촉진하고 산업을 육성하는 취지의 법안 제정이 시급하다고 주장하였다.¹² 소버린 AI는 각 국가가 자체 데이터와 인프라를 활용하여 국가나 지역의 제도, 문화, 역사, 가치관을 정확하게 이해하는 인공지능을 개발하고 운영하는 개념이다.

소버린 AI의 특징은 ‘자율 규제’를 바탕으로 ‘데이터 주권’, ‘기술 자립’, ‘문화적 적합성’ 등을 형성해가는 것이다. 인공지능 관련 법안 제정에 관한 논의를 할 때 산업계는 ‘소버린 AI’를 인공지능 시대의 새로운 가치라 주장하며, 규제를 완화하고 규제

10 법률신문(2024. 5. 22.), EU, 세계 첫 AI규제법 2026년 시행 확정, <https://www.lawtimes.co.kr/news/198482>

11 EU Artificial Intelligence Act(<https://artificialintelligenceact.eu/>), 2024. 11. 28. 열람.

12 블로터(2024. 11. 26.), 네이버 하정우 "중동·아시아에 '소버린 AI' 수출해야 새 기회 생겨"[AI 클라우드 퓨처 서밋]
<https://www.bloter.net/news/articleView.html?idxno=627008>

를 자율화하는 것이 ‘진전한 인공지능 생태계를 구축’하는 것이라 강조하였다.¹³

한덕수 총리를 비롯한 정부의 고위직 공무원도 ‘국정현안관계장관회의’, ‘사설’ 등을 통해 4차 산업혁명으로 기업의 생산 방식과 우리의 생활 양식뿐 아니라, 산업 구조와 경제 성장에 근본적인 변화를 일으키고 있는 시기임을 강조하며 기술 개발에 뒤처질 경우 산업의 주도권과 시장을 잃게 되므로 기술 육성과 산업 촉진에 방점을 둔 법안을 제정하여야 한다고 산업계 의견을 뒷받침하고 하였다. 지난 21대 국회에서 정부 주도로 발의된 입법안에서 인공지능과 관련된 제품·서비스를 우선적으로 출시하되 규제는 사후에 한다는 “우선허용·사후규제”을 천명한 법안이 국회 과학 기술정보방송통신위원회 법안심사소위원회를 통과한 것이 단적인 예이다.¹⁴

그러나 국내 산업계 요구와 달리 전 세계는 인공지능 기술에 인권과 사람에게 미칠 중대한 영향을 경고하고, 이를 어떻게 통제하여야 하는지에 대한 심도 있는 논의를 이어가고 있다. 현지 시간으로 유엔 회원국들은 2024. 3. 21. 미국 뉴욕 유엔 본부에서 총회를 열고 AI 개발과 사용이 빠른 속도로 가속화되고 있다는 점을 인식하고, 안전하고 신뢰할 수 있는 인공지능 시스템에 관한 글로벌 합의를 이루는 게 시급하다는 점을 강조하는 내용의 결의안을 표결 없이 컨센서스(전원 동의¹⁵)로 채택하였다.¹⁶

또한, 2024. 6. 5. 챗GPT 개발사인 오픈AI와 구글 딥마인드의 전·현직 직원 13명이 공동 성명을 내고 “AI 기술이 인류에 전례 없는 혜택을 제공할 수 있는 잠재력을 믿지만 심각한 위협을 알고 있다.”고 밝혔다. 이들은 “기존의 불평등을 심화시키는 것부터 조작과 잘못된 정보, 인간의 멸종을 초래하는 AI 시스템의 통제 상실까지

13 동아일보(2024. 11. 14.), 데이터 주권 강조하는 소버린 AI, 진정한 의미는?

<https://www.donga.com/news/It/article/all/20241114/130430151/1>

14 법률신문(2023. 3. 6.), 인공지능법 제정안 국회 법안심사 소위원회 통과

<https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/186601>

15 컨센서스 통과는 표결을 따로 거치지 않고 의장의 제안에 대해 반대여사를 표명하는 회원국이 없는 경우 합의된 것으로 간주하는 의사결정 방법을 의미한다.

16 연합뉴스(2024. 3. 22.), 유엔총회, AI 관련 결의 첫 채택...“안전한 사용 합의 마련 시급”(종합)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240322002451072>

다양하다”라고 경고하면서 “AI 기업은 이윤 추구 목표로 제대로 된 감독을 하지 못하고 기업 내부의 규제 시스템만으로는 문제를 해결할 수 없다”고 지적하였다.¹⁷

국내에서도 인공지능 기술이 인간에게 미칠 영향력을 통제하기 위하여 규제가 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 국가인권위원회는 2024. 7. 8. 과학기술정보통신부장관에게, 인공지능의 개발과 활용으로 인한 인권침해 및 차별이 발생하지 않도록 관련 정책·사업계획의 수립·이행 시에 「인공지능 인권영향평가 도구」를 활용하고, 인권영향평가가 법제화되기 전까지 공공기관이 직접 개발하거나 활용하는 모든 인공지능과 민간 부문의 고위험 인공지능에 대한 자율적 인권영향평가가 수행될 수 있도록 위 평가 도구를 보급할 필요가 있다는 의견을 표명하였다.¹⁸ 국가인권위원회는 인공지능에 의한 인권침해 위험성을 평가할 필요성이 있고, 이를 계량하기 위한 도구로 ‘인권영향평가’를 제안하며 도입을 촉구한 것이다.

나아가 방송통신위원회와 정보통신정책연구원은 2024. 7. 19. 국내외 인공지능 기술 및 정책 동향을 분석하고 인공지능서비스 이용자 보호 정책 방안을 논의하기 위해 기존 ‘지능정보사회 이용자보호 민관협의회’를 확대 개편하여 ‘인공지능서비스 이용자 보호 민관협의회’로 명명하여 1차 회의를 개시하였고, 공정거래위원회와 한국경쟁법학회는 편향되거나 조작된 인공지능 알고리즘에 의해 소비자 선택권이 제한될 가능성 등 경쟁법적 차원의 문제의식을 가지고 ‘AI와 경쟁법’을 주제로 공동학술대회를 개최하였다.¹⁹ 안전하고 믿을 수 있는 인공지능 기술의 필요성을 확인하고, 안정성과 신뢰성을 확보할 수 있는 제도적 보호장치를 둔 것이다.

한편 이러한 맥락에서 시민사회는 EU의 인공지능법안과 같이 위험기반 접근방식으로 수범 대상별 의무를 규정하여야 한다는 입장에서, ① 개발이 금지되는 인공지능 영역 설정, ② 고위험 인공지능에 대한 수범 대상별 의무 부과, ③ 범용 인공지능

17 연합뉴스(2024. 6. 5), 오픈AI·구글 딥마인드 전현직 직원 'AI 위험' 경고

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240605003000091>

18 국가인권위원회(2024), 「인공지능 개발과 활용에 있어서 인권 보호를 위해 인권영향평가 실시 필요」

19 한겨레(2024. 7. 19), 방통위 'AI서비스 이용자 보호 민관협의회' 출범

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1149861.html

에 대한 규제, ④ 인공지능 사업자에 대한 검인증 제도, ⑤ 영향을 받는 사람들의 권리구제 수단, ⑥ 다수 행정부가 참여하는 거버넌스 구성 등 안정성, 투명성 및 책임성을 확보한 인간 중심의 인공지능 규제 법안이 제정되어야 한다고 의견을 표명하였다.²⁰

결국 국회 과학기술정보방송통신위원회는 2024. 11. 26. 전체회의를 통해 인공지능 관련 제정법을 줄속으로 통과시켰다. 해당 법률은 ‘고영향 인공지능’에 관한 규정을 두고 있으나, ① 개발이 금지되는 인공지능 영역을 별도로 두지 않았고, ② 고영향 인공지능에 관한 규제의 정도가 불안전하며, 일부 규정 위반 시 ‘과태료’ 규정을 두고 있을 뿐이며, ③ 영향을 받는 사람들의 권리구제 수단에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 국회 과학기술정보방송통신위원회를 통과한 법률안은 2024. 11. 26. 현재까지 공개되지 않았으나, 시민사회가 기존에 제안한 제정법의 규제수준에 한참 미치지 못하다는 점은 명백하다.²¹

과학기술정보통신부는 2024. 10. 17. ‘신기술·서비스 심의위원회’를 열어 15건의 규제 특례를 지정하였다. 규제 특례로 지정된 사업을 살펴보면, 고도화·지능화하는 보이스피싱 범죄를 예방할 수 있도록 ‘실시간 통화기반 보이스피싱 탐지 서비스’와 주민등록번호 대신 ‘연계정보(CI)’를 활용해 병원에 있는 환자 본인의 진료기록을 모바일로 조회하는 서비스가 포함되었다. 실시간 통화를 감지하는 행위는 통신비밀보호법상 법원의 허가가 필요한 ‘감청’에 해당할 수 있고, ‘연계정보(CI)’는 온라인에서 개인을 특정하기 위해 부여된 고유의 코드로써 식별가능성이 높아 ‘개인정보’로 보아야 한다는 의견이 지배적인 상황에서 이를 당사자 동의 없이 활용하는 것에 위법의 소지가 크다. 이처럼 인공지능 기술이 사람의 권리·의무에 영향을 미치는 방향으로 개발되고 있음에도 인공지능에 관한 제정법안을 줄속으로 처리한 국회 과학기술정보방송통신위원회는 비판을 면하기 어려워 보인다.

20 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회(2024), 「공동 논평」 인공지능법, 이제 쟁점을 구체적으로 논의할 때 과방위 인공지능법안 공청회, 글로벌규제와의 정합성 공감대 형성 AI 위협에 대한 인식 부재, 산업계의 무책임한 규제 회피는 문제,

21 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회(2024), 「공동 취재요청」 국회 과방위의 AI 기본법 줄속 처리 규탄 기자회견,

3. 인공지능 기술 상용화에 따른 사회적 문제

인공지능 기술의 활용 범위가 사회 전반으로 확대되고 있으며, 갈수록 그 정도는 더욱 심화할 것으로 보인다. 스마트팩토리라 불리는 제조업의 혁신, 개인별 유전 정보와 생활습관 등을 분석한 맞춤형 질병 예방 및 건강관리 서비스, AI 디지털 교과서의 도입 등 제조, 금융, 의료, 노동, 교육, 문화 등 분야를 가리지 않고 인공지능 기술이 융합, 혁신 등의 이름으로 도입되고 활용되고 있다. 2023년경부터 화두로 떠오른 거대언어모델을 기반으로 한 챗지피티는 스마트폰 또는 PC를 통해 누구나 쉽게 접근할 수 있으며, 이미 업무나 일상생활의 일부로 자리매김하고 있다.

이처럼 인공지능 기술이 상용화됨에 따른 혁신적인 성과 이면에 부정적인 영향에 대해서도 주목할 필요가 있다. 인공지능 기술이 여러 분야에서 활용되고, 점차 그 범위를 넓혀감에 따라 여러 가지 문제가 대두되고 있고, 그 위험성 또는 인권침해에 대한 우려도 끊이지 않고 있다.

인공지능 기술의 발전에 따라 인간의 노동 가운데 상당 부분이 인공지능 기술에 의해 대체될 수 있다는 우려는 지속적으로 제기되어 왔다. 제주도청은 제주도청 뉴스의 진행을 인공지능 아나운서로 대체하겠다고 하며, 제작비용이 한 달에 60만 원이라고 밝혔는데, 이는 인간 아나운서의 일자리가 인공지능 기술에 의해 대체되고, 인간이 영상데이터의 제공자로서 수집 대상이 된 상황을 단적으로 보여주는 사례이다.²²

한국개발연구원 연구보고서에 따르면, 국내에 존재하는 일자리 가운데 38.8% 이상은 70% 이상의 업무 자동화가 가능하고, 이르면 2030년에는 지금 형태 일자리의 약 90%에서 직무의 90% 이상이 인공지능과 로봇에 의해 대체 가능하다고 추정하고 있다.²³ 인공지능 기술의 발전에 따라 노동시장은 신규 채용을 늘리지 않거나, 청년

22 오마이뉴스(2024. 3. 5.), 월60만원 AI 아나운서등장. <https://omn.kr/27uqf>

23 한요셉(2023), 「인공지능으로 인한 노동시장의 변화와 정책방향

층과 여성에 대한 고용이 감소하는 등 고용지표가 악화될 수 있으며, 전문화된 고숙련 직무 또한 이러한 흐름에서 예외는 아니다.²⁴

나아가 인공지능 학습의 원료로 활용되는 데이터의 편향성, 결과의 오류 가능성 등에 대한 문제도 제기되고 있다. 인공지능 기술은 대규모 데이터셋에 대한 학습을 필요로 하는데, 데이터는 기존 사회의 편견과 차별적인 인식으로부터 자유롭지 않기 때문에 이를 토대로 생성된 결과물이나 알고리즘 역시 편향되거나 차별적인 결과값을 도출할 가능성이 잠재되어 있다.

인공지능 학습의 원료라고 할 수 있는 데이터를 확보하기 위한 경쟁이 치열한 상황에서 허위 정보를 양산할 가능성과 저작권 침해 문제가 대두되고 있으며, 개인정보에 대한 통제권을 의미하는 개인정보자기결정권 또한 형해화 될 위험에 처해있다. 식별가능성이 있는 정보에 대한 수집 및 이용에 대해서 충분한 안내나 설명이 이뤄지지 않거나, 수집된 정보의 활용 및 파기에 있어서 정보주체의 통제권은 적절히 보장되지 못하고 있는 실정이다.

최근 금융업계의 콜센터에서는 음성기록을 텍스트로 바꾸는 STT(Speech to Text)와 텍스트를 분석하는 기술(Text Analytics)을 활용하여 실시간으로 상담노동자의 상담내용과 이력 조회가 가능하고, 상담 품질 평가를 제공하는 서비스를 ‘인공지능접촉센터’라는 이름으로 도입하고였다.²⁵ 상담노동자의 목소리 정보는 개인의 신체적, 생리적, 행동적 특징에 관한 정보로서 개인정보보호법상 ‘생체정보’에 해당하고, 이를 통해 특징점을 추출하는 등으로 기술적 수단을 통해 생성되는 정보는 개인정보보호법상 ‘민감정보’에 해당한다고 볼 수 있음에도 불구하고, 개인정보처리자인 기업들은 정보주체에게 별도로 정보 수집에 대한 의사를 묻지 않고 위와 같은 시스템을 활용하고 있다. 나아가 수집된 목소리 정보의 활용 및 제공 방식에 대하여 정보

24 동아일보(2024. 7. 16.), 일자리 90%, 6년뒤 AI로 대체가능
<https://www.donga.com/news/article/all/20240716/125948689/1>

25 매일노동뉴스(2024. 10. 11.) 상담노동자 목소리로 AI 학습 “개인정보 침해”
<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=224086>

주체에게 고지하지도 않고 있어 최소 수집의 원칙에도 위배 될 가능성이 상당하다.

인공지능 기술과 시스템 상용화에 따른 기업의 책임 문제 또한 대두되고 있다. 2024. 9. 9. 네이버의 자회사 스노우가 운영하는 카메라 애플리케이션 ‘소다’의 인공지능 편집 기능이 성적 불쾌감을 일으키는 사진을 생성하였다. 이에 이용자들은 정신적 충격을 호소하였다. 그러자 스노우 측은 “AI 기술이 적용된 서비스의 특성상 결과물이 예상치 못한 형태로 구현될 수 있다.”라며 “AI 생성물을 100% 통제할 수 없다”라는 기계적인 답변을 내놓았다.²⁶

스노우가 개발한 인공지능 기반 이미지 생성 기능은 다양한 오픈소스 모델과 데이터셋을 활용한다. 그 중 ‘스테이블 디퓨전’이라는 오픈소스 AI 모델은 사용자가 텍스트나 이미지를 입력하면 새로운 이미지를 생성하도록 한다. 하지만 이미 개발 단계에서 음란물과 폭력적인 콘텐츠를 학습 데이터로 활용하여, 공개될 때부터 많은 우려가 제기된 바 있다. 이후 성인 콘텐츠를 제외하고 학습시킨 버전인 ‘스테이블 디퓨전3’을 출시하였지만, 신체 표현이 이전 버전보다도 못하다는 지적을 받았다.²⁷ 결국 어떠한 학습 방식이 적절한 것인지, 부적절한 데이터를 학습한 인공지능을 활용하였을 때의 책임은 누가 져야 할 것인지 등 여러 문제에 대한 논란은 점점 커졌다.

실제 인공지능이 학습 데이터로 활용하는 오픈소스 모델은 정제되지 않거나 신뢰성이 떨어지는 경우가 많다. 잘못된 정보나 편향된 데이터를 포함할 수 있으며, 이는 인공지능의 성능에 악영향을 미칠 수 있다. 현재의 기술로는 부적절한 데이터를 완전히 필터링하는 것은 불가능하다. 언어와 이미지의 맥락적 해석,²⁸ 인공지능 데

26 한겨레(2024. 9. 10.) 천만 사진앱 ‘소다’...AI 통제 불능 비판, <https://www.hani.co.kr/arti/economy/it/1157733.html>

27 매일경제(2024. 7. 1.) 성인콘텐츠 뺏더니 망가진 AI? “신체 표현 엉망”...AI 학습 방식 논란
<https://www.mk.co.kr/news/it/11055770>

28 Bender, E. M., & Koller, A. (2020). 「Climbing towards NLU: On meaning, form, and understanding in the age of data.」

이터의 한계,²⁹ 오탐(False Positive)·저탐(False Negative) 문제,³⁰ 막대한 컴퓨팅 자원의 한계³¹ 등이 주된 원인이다. 이와 같은 문제들로 인하여 인공지능이 모든 부적절한 콘텐츠를 완벽하게 탐지하기는 어렵다.

스노우 측은 위와 같은 한계를 이유로 오픈소스 모델의 학습 데이터 선정에 전혀 관여하지 않았다며 이런 문제를 막기 위해 최선의 노력을 다하고 있다는 입장만 내놓았다.³² 하지만 기업은 오픈소스를 활용할 때 법적·윤리적 책임을 인지하고 문제가 발생하기 전에 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 오픈소스의 특성상 완벽하게 필터링하는 것은 어렵지만, 이러한 문제를 알고 이를 활용하였다면 책임을 피할 수 없다. 또한 오픈소스를 사용할 때 라이선스와 데이터를 주의 깊게 검토하지 않았을 경우, 그로 인한 책임은 기업에 귀속된다. 따라서 기업은 오픈소스를 사용할 때 그 내용이 이용자를 해칠 수 있는지 사전에 충분히 검토해야 한다. 면책 조항이 있더라도 이용자에게 예측할 수 있는 피해를 초래할 가능성이 있었다면 법적 책임을 피할 수 없으며, 윤리적 책임 차원에서도 신중하게 접근해야 한다.

‘스테이블 디퓨전’은 성인물과 폭력적인 콘텐츠를 학습한 것으로 알려져 있었기 때문에, 스노우 측은 이 오픈소스 모델을 활용할 때부터 문제 발생을 인지하고 있었다. 따라서 스노우 측은 연령이나 접근 제한의 방법으로 상용화에 따른 문제를 충분히 예방할 수 있었다. “현재의 기술로는 막을 수 없다”라는 스노우 측의 입장은 마땅히 져야 하는 책임을 회피하는 태도일 뿐이다.

29 Marcus, G. (2018). 「Deep learning: A critical appraisal.」

30 Gorwa, R., Binns, R., & Katzenbach, C. (2020). 「Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance.」

31 Schwartz, R., Dodge, J., Smith, N. A., & Etzioni, O. (2019). 「Green AI」

32 이코노미스트(2024. 9. 9) 네이버 자회사 '기술 미비'...옷 벗기고 가슴 움켜쥐게 한 스노우 AI, 원인은?
<https://www.economist.co.kr/article/view/ecn202409090061>

Ⅲ. 국가감시와 프라이버시권

1. 수사기관의 무분별한 전자정보 보관의 문제점과 통제의 필요성

검찰이 대통령의 명예훼손 사건 수사 관련 언론사 ‘뉴스버스’를 압수·수색하는 과정에서 피의자의 휴대전화 등의 전자정보의 이미지 파일을 장기간 보존하면서 활용했다는 점이 드러났다. 이른바 ‘디-넷’(D-NET)이라 불리는 검찰의 디지털 수사에 다수의 디지털 증거가 집적되어 있다는 사실이 언론의 주목을 받았고, 수사기관이 필요에 따라 디지털포렌식을 통해 전자정보를 저장하고 수사에 활용한다는 사실이 드러났다. 검찰은 전체 이미지 파일이 없으면 공소 유지에 곤란을 겪을 수 있다면서 별건 수사를 하지 않으므로 위법성이 없다는 취지의 형식적인 답변을 내놓았다.

검찰은 대검 예규인 ‘디지털 증거의 수집·분석 및 관리 규정’을 근거로 범죄와 무관한 전자정보(이하 ‘무관정보’라 한다)까지 디넷에 보관하고 있었고, 이에 관하여 어떠한 외부적 통제도 이루어지지 않는 상황이다. 검찰의 예규는 무관정보가 장기간 검찰에 의해 보존될 수 있고, 필요에 따라 해당 정보에 대한 활용을 하며 이를 폭넓게 허용하고 있다. 검찰 예규 제54조³³는 폐기에 예외규정을 두고 있는데, 이는 무관정보는 예외 없이 폐기되어야 한다는 대법원의 법리³⁴에 명백히 어긋난다.

33 디지털 증거의 수집·분석 및 관리 규정 제54조(폐기대상) ① 다음 각 호에 해당하는 디지털 증거는 본 장에서 규정한 절차에 따라 업무관리시스템에서 폐기한다.

1. 수사 또는 재판 과정에서 범죄사실과 관련성이 없는 것으로 확인된 경우
 2. 압수의 원인이 된 사건에 대한 기소·불기소 등 종국처분에 따라 계속 보관할 필요성이 없다고 인정되는 경우
 3. 판결이 확정되어 계속 보관할 필요성이 없다고 인정되는 경우
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 사유가 있는 경우에는 압수의 원인이 된 사건의 공소시효가 완성될 때까지 디지털 증거를 폐기하지 않을 수 있다.
1. 압수의 원인이 된 사건과 형사소송법 제11조에 따라 관련성이 인정되는 사건에서 증거로 사용될 것으로 예상되는 경우
 2. 압수의 원인이 된 사건이 기소중지처분 또는 참고인중지처분이 된 경우
 3. 불기소처분을 한 사건 또는 무죄판결이 확정된 사건 중 공범 등에 대한 수사를 계속할 필요가 있다고 인정되는 경우

34 대법원 대법원 2022. 1. 14.자 2021모1586 결정 : “수사기관이 범죄 혐의사실과 관련 있는 정보를 선별하여 압수한 후에도 그와 관련이 없는 나머지 정보를 삭제·폐기·반환하지 아니한 채 그대로 보관하고 있다면 범죄 혐의사실과 관련이 없는 부분에 대하여는 압수의 대상이 되는 전자정보의 범위를 넘어서는 전자정보를 영장 없이 압수·수색하여 취득한 것이어서 위

별건수사 여부는 별론으로 하더라도 무관정보를 통째로 수사기관이 장기간 보관하는 것은 프라이버시권을 심각하게 침해하는 상황이다. 무관정보까지 수사기관이 보관·활용하는 것은 기본적으로 국가에 의한 개인정보의 과잉 취득에 해당하고, 그 관행은 헌법과 관계 법률의 취지에 현저히 어긋난다. 디지털정보의 무결성을 소명하는데, 반드시 필요한 자료가 아니기 때문에 보관의 필요성을 인정하기도 어려울 뿐만 아니라 설사 인정하더라도 이는 헌법에 어긋나지 않는 범위에서 최소한으로 이뤄져야 하며, 필요성이 해소되는 즉시 즉각적으로 폐기될 수 있는 체계를 구축하여야 한다.

이와 관련하여 수사기관이 취득한 무관정보 포함 전자정보를 별도로 관리하고, 그 활용을 감독할 수 있는 제3기구의 설치, 압수영장과 수색영장의 분리, 컴퓨터 또는 휴대전화 등 전자정보 압수수색에 관한 별도의 특례법안의 제정 등이 제도개선 방안으로 제안되고 있다. 프라이버시권의 관점에서 국가에 의한 정보 보유는 최소한이 되어야 하는바, 현재 검찰의 상태는 위법·위헌적이라고 평가할 수밖에 없으며, 조속히 제도개선이 이뤄져야 한다.

2. 검찰의 무분별한 통신이용자정보 취득과 통제의 필요성

가. 검찰의 무분별한 통신이용자정보 조회에 대한 문제제기

2024. 8. 언론을 통해, 서울중앙지방검찰청 반부패수사부에서 2024. 1. 4. ~5. 대통령 윤석열 명예훼손 사건(이하 ‘윤석열 명예훼손 사건’이라 한다)에 대한 수사 과정에서 수많은 대한민국 국민을 상대로 통신이용자 정보를 수집한 사실이 알려졌다.³⁵

법하고, 사후에 법원으로부터 압수·수색영장이 발부되었다거나 피고인이나 변호인이 이를 증거로 함에 동의하였다고 하여 그 위법성이 치유된다고 볼 수 없다.”

³⁵ 한겨레(2024. 8. 26.), ‘윤 명예훼손 수사’ 검찰, 전화번호 3176건 통신자료 조회
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1155319.html

검찰이 불특정 다수의 일반 시민을 윤석열 명예훼손 사건의 관련자로 의심하고, 통신사를 통해 해당 휴대폰 가입자의 개인정보, 즉 △이름 △주민번호 △주소 △아이디 △가입 일자 등(이하 ‘통신이용자정보’라 한다)을 무더기로 수집한 것이다.

이러한 무분별한 통신 자료 조회 사실을 문자로 통지를 받은 정보 주체, 즉 일반 시민들은 생경한 통지에 놀라움과 불안함을 호소하였다. 어떤 식이든 자신이 검찰 수사에 연루되었다는 사실과 검찰이 자신에 대하여 수사하고 그 정보를 가져갔다는 사실은 두렵고 우려스러운 일이다.

검찰이 전화번호를 매개로 불특정 다수의 개인정보를 확인·수집하는 과정은 다음과 같이 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 검찰은 우선 ① 피의자와 참고인 등의 전화번호를 대상으로 통신사실확인자료 제공 요청(이른바 ‘통신 영장’) 허가를 법원으로부터 받아 피의자·참고인 등의 발신 및 역발신 통화, 문자 교신 상대방의 전화번호, 통화 및 교신 일시와 지속 시간 등의 통신 내역을 확보한 후 ② 앞서 확보한 상대방의 전화번호에 기초하여 SK텔레콤이나 KT 등 통신사에 해당 상대방(가입자)의 이름, 주민번호, 주소, 아이디, 가입일 등 통신이용자정보를 제공할 것을 요청하는 방식으로 다수의 정보를 취득하였다.

시민사회는 위 ②의 단계에 대하여, 1990년대부터 수사기관이 권한을 남용하여 무분별하게 일반 시민의 개인정보를 취득할 수 있다고 지속적으로 문제를 지적하였다. 헌법재판소의 2022년 헌법불합치결정³⁶(헌법재판소 헌재 2022. 7. 21. 선고 2016헌마388등 결정)이 선고 후, 제21대 국회는 전기통신사업법 83조의2 내지 4를 “포괄적 통지유예가 가능한 방식의 사후통지제도를 도입”하는 내용으로 개정하였으나, 이는 위 문제를 근본적으로 해결하는 내용이 아니라 통신이용자정보 이후 제공 사실을 통지하되 해당 통지를 유예하고, 통지를 하지 아니할 수 있는 규정 등을 두어 최소한의 형식적인 절차를 규정하는 내용에 그치고 말았다.

36 전기통신사업법 제83조 제3항에 따른 통신이용자정보 제공 이후 사후통지 절차가 마련되지 않은 것이 헌법에 위반된다고 결정

이번 윤석열 명예훼손 사건 수사과정에서 발생한 검찰의 △ 통신이용자정보 무차별 수집과 △ 포괄적·형식적 사후통지 문제는, 위 개정만으로 그동안 이뤄왔던 수사기관의 남용을 통제·감독할 수 없을 뿐만 아니라 무차별 수집으로 야기되는 기본권 침해를 용인할 수밖에 없다는 점을 여실히 보여주었다.

나. 여당서도 검찰 통신이용자정보 조회, 법원 영장으로 제한해야

위 검찰의 무분별한 통신이용자정보 조회가 밝혀지면서, 여·야 의원들은 잇달아 법원의 영장이 있어야 통신이용자 정보를 조회할 수 있도록 하는 법안을 발의하였다.

5선 중진이자 검사 출신인 여당 국민의힘 권영세 국회의원은 “어느 정권에서든 검찰 혹은 다른 수사기관들이 좀 과하게 통신조회를 하는 경향이 있다”며 “이런 부분에 대해 법원에 의한 통제, 영장주의가 필요하다고 생각한다”라고 밝혔다.³⁷ 그는 “프라이버시권에 대한 침해라고 볼 수 있기 때문에 수사 목적상 필요할 때는 어쩔 수 없지만, 어느 정도의 제한은 필요하다”고 강조했다. 판사 출신인 여당 국민의힘 장동혁 최고위원이 “(검찰의 통신조회에) 법원의 영장이 필요하다는 점에 대해 공감한다”고 밝힌 바 있다.³⁸

국회가 여야를 불문하고 통신이용자정보 조회에 법원의 허가 등 영장주의를 통해 수사기관의 개인정보 취득 권한 남용에 대한 통제 장치가 필요하다고 한 목소리를 내는 상황이다.

다. 바람직한 통신이용자정보 조회 관련 개선안

통신이용자정보 조회는 본질적으로 수사기관이 개인의 데이터를 수집하는 문제

37 동아일보(2024. 8. 8.), 여당서도 “檢 통신조회, 법원 영장으로 제한해야”

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20240808/126401692/2>

38 MBC NEWS(2024. 8. 6.), https://imnews.imbc.com/news/2024/politics/article/6624402_36431.html

로서, 이는 정보주체인 국민의 기본권 제약을 야기한다. 국제인권법상으로는 프라이버시권을 제약하는 문제로 국내에선 통신의 자유, 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유 등 구분되어 설명되기도 한다.

국제인권법은 특히 디지털 시대가 도래하면서 프라이버시의 보호를 강조하는 추세이며, 메타데이터를 포함한 국가기관에 의한 데이터수집의 문제를 프라이버시권의 보호영역으로 보고 있다는 점에 주목하여야 한다. “개인 데이터”에 대한 처리, 즉 감시부터 폐기가 독립적 기구에 의한 허가·검토·권고하에 이뤄져야 한다는 기본 원칙에 따라 국민의 프라이버시권 보호를 국가의 의무로 보는 것이다.

유엔 국제기구들은 대한민국의 통신이용자정보 조회 제도에 대한 구체적인 평가 및 권고 의견을 표명하고 있는데, 대표적으로 유엔 자유권규약위원회는 아래와 같이 2015년, 2023년 반복적으로 전기통신사업법상 통신이용자정보 제공 제도를 개선할 것을 권고하였다.

2015년 유엔 자유권규약위원회 제4차 정기 국가보고서에 대한 최종견해

42. 위원회는 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따라 수사 목적을 위해 모든 전기통신사업자에게 영장 없이 이용자 정보를 요구할 수 있다는 것을 우려한다. 또한 집회 참가자를 식별하기 위해 집회현장 가까운 곳에서 감지되는 휴대전화신호의 기지국 수사의 활용과 이에 대한 규제가 불충분한 점, 특히 국가정보원 등에 의한 실제 감청이 광범위하게 이루어지고 이에 대한 규제가 불충분한 점에 대해 우려한다(제17조, 제 21조).

43. 당사국은 국가 안보를 위한 목적을 포함하여 모든 감시가 규약과 부합하도록 하기 위해 필요한 법률 개정을 하여야 한다. 특히 이용자 정보는 영장에 의해서만 제출할 수 있도록 하고, 국가정보원의 통신수사를 감시하는 메커니즘을 도입하며, 기지국 수사가 자의적으로 시행되는 것을 예방하기 위한 보호장치를 확대해야 한다.

2023년 유엔 자유권규약위원회 제5차 정기 국가보고서에 대한 최종견해

49. 위원회는 무엇보다도 안보 및 법집행 기관에 부여되어 있는, 인터넷 트래픽을 모니터링하고, 모든 가입자 정보에 접근하고, 법원 명령 없이 통신을 감청하고 데이터를 추적할 수 있는 광범위한 권한 때문에 당사국의 법률에 사생활권에 대한 자의적인 간섭에 대한 충분한 보호 장치가 부족하다는 점에 대해 우려한다(...)

50. 당사국은,

- (a) 온라인 감시, 통신 및 통신 데이터(메타데이터) 감청, 데이터 추적 등을 포함한 모든 유형의 감시 활동과 사생활에 대한 간섭이 자유권규약, 특히 제 17조와 합법성, 비례성, 필요성의 원칙과 완전히 부합하는 적절한 법률에 의해 규율되도록 하고, 국가 관행이 이에 준수하도록 보장하여야 한다.
- (b) 감시와 감청은 사전에 사법적 승인을 받고, 효과적이고 독립적인 감독 메커니즘의 적용을 받도록 보장하여야 한다.
- (c) 가능한 경우, 영향을 받은 사람은 자신이 당한 감시 및 감청 활동에 대해 통지를 받고, 남용의 경우에는 효과적인 구제에 접근할 수 있도록 보장하여야 한다.

우리 모임은 국제인권법이 확립하고 있는 정보주체의 프라이버시권에 따른 국가의 의무를 전제로 아래와 같이 바람직한 통신이용자정보 조회 관련 개선방향 다섯 가지를 제시한다. △첫째 통신이용자정보 조회와 관련 합법성, 비례성, 필요성 등 법률상 요건이 강화되어야 한다. △둘째 통신이용자수집 제공에 대한 사전적, 독립적 허가 및 감독 절차가 필요하다. △셋째 정보주체는 충분한 설명과 통지를 받을 수 있어야 한다. △넷째 정보주체가 프라이버시권 침해자에 대한 손해배상 및 형사책임을 효과적인 구제를 받을 수 있는 시스템을 마련하여야 한다. △다섯째 수집된 통신이용자정보 등 데이터는 파기되어야 하고 이는 정보주체의 권리로서 보장되어야 한다.

구체적으로, 통신이용자정보 조회 관련 제도를 통신비밀의 보호 및 통신의 자유신장을 목적(통신비밀보호법 제1조)으로 하는 통신비밀보호법 체계로 통합하여 구

울하는 것이 바람직할 것이다. △통신비밀보호법에 통신이용자정보를 정의하고, △통신비밀보호법이 현재 규정하고 있는 통신사실확인자료제공에 요구되는 요건을 형사소송법에 따른 압수수색의 요건으로 강화하는 한편, 통신이용자정보 조회 요건을 현행 통신사실확인자료제공에 준하도록 보호하며, △위법하게 수집된 통신이용자정보는 형사절차 등에서 증거로 사용할 수 없도록 하고, △수사기관이 정보주체에게 통신이용자정보조회 사실을 통지할 기간을 법원과 같이 독립된 기관에 의해 허가를 받아 유예하게 함으로써 수사기관 그 자체에서 임의로 연장할 수 없도록 할 필요가 있다.

IV. 개인정보 보호

1. 대법원 전산망 해킹에 따른 대규모 개인정보 유출과 조치의무 위반

북한의 해킹그룹은 2021년 1월 7일 이전부터 2023년 2월 8일까지 최소 2년 이상 꾸준히 대한민국 법원 전산망을 침입하였다(이하 ‘법원 전산망 침입사건’이라 한다). 이 기간동안 약 1,004GB의 법원 자료가 법원 전산망 외부로 전송되었으며, 이 중 4.8GB 분량의 자료만 유출사실이 확인되었는데 주민등록번호, 신용정보, 의료정보, 혼인관계증명서, 자필 진술서 등 일반 시민들의 개인정보가 포함되어 있었다.³⁹

구 개인정보보호법(2023. 3. 14. 법률 제19234호로 일부 개정되기 전의 것) 제34조,⁴⁰ 같은 법 시행령(2023. 9. 12. 대통령령 제33723호로 일부 개정되기 전의 것) 제

39 MBC NEWS(2024. 5. 11.), 북한 해킹 조직, 법원 전산망에서 1,014GB 탈취·0.5%만 피해 확인

https://imnews.imbc.com/replay/2024/nwdesk/article/6597445_36515.html

40 구 개인정보 보호법 제34조(개인정보 유출 등의 통지·신고) ① 개인정보처리자는 개인정보가 분실·도난·유출(이하 이 조에서 “유출등”이라 한다)되었음을 알게 되었을 때에는 지체 없이 해당 정보주체에게 다음 각 호의 사항을 알려야 한다. 다만, 정보주체의 연락처를 알 수 없는 경우 등 정당한 사유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통지를 갈음하는 조치를 취할 수 있다. <개정 2023. 3. 14.>

1. 유출등이 된 개인정보의 항목
2. 유출등이 된 시점과 그 경위

40조⁴¹에 따르면, 개인정보처리자는 개인정보가 유출되었음을 알게 되었을 때 ‘지체 없이’ 해당 정보주체에게 그 사실을 알려야 하고, 개인정보의 규모 및 주민등록번호 등 개인정보의 내용에 따라 개인정보보호위원회 또는 전문기관(한국인터넷진흥원)에 그 사실을 신고하여야 한다. 이러한 개인정보처리자의 개인정보 유출 통지 및 신고 의무는 대한민국뿐만 아니라 유럽, 미국의 개인정보보호법제 하에서도 시행되고 있는 제도로써 개인정보 유출 등으로 인한 2차 피해 확산을 최소화하고 이용자 등 정보주체를 위한 보호조치를 신속하게 하기 위한 것이며, 유출 사고를 정부 및 전문기관에 알림으로써 체계적·조직적으로 대응하면서 그 원인과 피해 내용을 규명하여 추가 피해를 방지하기 위함이다.

그런데 대한민국 법원은 2023년 2월 7일 법원 전산망 침입 사건을 인지하였음에도 불구하고 위 구 개인정보보호법 제40조에서 규정하고 있는 유출 통지 및 신고 의무를 다하지 아니하고, 법원 전산망 침입 사건을 인지한지 10개월이 지난 2023년 12

-
- 3. 유출등으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하기 위하여 정보주체가 할 수 있는 방법 등에 관한 정보
 - 4. 개인정보처리자의 대응조치 및 피해 구제절차
 - 5. 정보주체에게 피해가 발생한 경우 신고 등을 접수할 수 있는 담당부서 및 연락처
 - ② 개인정보처리자는 개인정보가 유출등이 된 경우 그 피해를 최소화하기 위한 대책을 마련하고 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2023. 3. 14.>
 - ③ 개인정보처리자는 개인정보의 유출등이 있음을 알게 되었을 때에는 개인정보의 유형, 유출등의 경로 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 사항을 지체 없이 보호위원회 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 신고하여야 한다. 이 경우 보호위원회 또는 대통령령으로 정하는 전문기관은 피해 확산방지, 피해 복구 등을 위한 기술을 지원할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2020. 2. 4., 2023. 3. 14.>
 - ④ 제1항에 따른 유출등의 통지 및 제3항에 따른 유출등의 신고의 시기, 방법, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2023. 3. 14.>
- 41 구 개인정보보호법 시행령 제40조(개인정보 유출 등의 신고) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 개인정보가 유출등이 되었음을 알게 되었을 때에는 72시간 이내에 법 제34조제1항 각 호의 사항을 서면등의 방법으로 보호위원회 또는 같은 조 제3항 전단에 따른 전문기관에 신고해야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 72시간 이내에 신고하기 곤란한 경우에는 해당 사유가 해소된 후 지체 없이 신고할 수 있으며, 개인정보 유출등의 경로가 확인되어 해당 개인정보를 회수·삭제하는 등의 조치를 통해 정보주체의 권익 침해 가능성이 현저히 낮아진 경우에는 신고하지 않을 수 있다.
- 1. 1천명 이상의 정보주체에 관한 개인정보가 유출등이 된 경우
 - 2. 민감정보 또는 고유식별정보가 유출등이 된 경우
 - 3. 개인정보처리시스템 또는 개인정보취급자가 개인정보 처리에 이용하는 정보기기에 대한 외부로부터의 불법적인 접근에 의해 개인정보가 유출등이 된 경우
- ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 제1항에 따른 신고를 하려는 경우로서 법 제34조제1항제1호 또는 제2호의 사항에 관한 구체적인 내용을 확인하지 못한 경우에는 개인정보가 유출등이 된 사실, 그때까지 확인된 내용 및 같은 항 제3호부터 제5호까지의 사항을 서면등의 방법으로 우선 신고해야 하며, 추가로 확인되는 내용에 대해서는 확인되는 즉시 신고해야 한다.
 - ③ 법 제34조제3항 전단 및 후단에서 “대통령령으로 정하는 전문기관”이란 각각 한국인터넷진흥원을 말한다.

월 7일에서야 법원 전산망 침입사건 관련 안내문을 공지하였을 뿐이다. 아울러 대한민국 법원은 2024년 3월 5일 ‘사법부 전산망 침해사고에 관하여 국민께 드리는 말씀’을 통해 개인정보 유출 사고의 중대성과 후속 조치 예정 등을 공지하였는데 이때에도 개인정보 유출의 범위와 내용 등 구체적인 피해 사실에 관한 내용이 포함되지는 않았다. 다만 정보 유출 피해자 4,830명을 특정하여 유출 사실을 개별 통지하였고 2024년 11월 기준 유출 피해자 13,177명에게도 개별 통지를 시행하였으며, 연락처를 알 수 없는 4,821명에게는 홈페이지 게시 방식으로 통지하였다. 그런데 이는 유출이 확인된 4.7GB 분량의 문서와 관련된 유출피해자에 관한 것일 뿐 나머지 약 1,000GB 분량의 유출 자료와 관련된 피해는 특정조차 하고 있지 못하는 실정이다.

개인정보보호법은 구체적인 유출 내용을 확인하지 못한 경우라도 개인정보 유출 사실 자체를 인지한 이상 통지 및 신고 의무가 발생한다고 보며, 개인정보가 유출된 사실과 유출이 확인된 사항만이라도 먼저 알리고 나중에 확인되는 사항을 추가로 알릴 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 법원은 2023년 2월 7일 법원 전산망 침입 사건을 이미 인지했음에도 불구하고 그 즉시 유출 사실 통지 및 신고를 하지 아니하였고, 2023년 12월 18일이 되어서야 외부 보안 전문가 등과 함께 심층 조사를 진행하여 정보 주체에 대한 피해 예방 등 안내 공지는 2024년 5월 11일에 이르러서야 이루어졌다. 나아가 법원은 특정조차 하지 못하고 있는 약 1,000GB 분량의 유출 자료 관련 피해자들에 대해서는 책임 있는 자세를 보이고 있지 아니하다.

법원은 시민의 권리와 의무를 종국적으로 판단하는 국가기관이기에 정보 주체의 아주 내밀한 정보까지 처리할 수밖에 없고, 가족관계등록부 및 등기사항전부증명서, 나아가 전자소송 기록에 이르기까지 엄청난 양의 개인정보를 자체적으로 저장하고 있는 조직이다. 그럼에도 사법부는 수년 동안 법원 전산망이 해킹되고 있다는 사실 자체를 인지하지 못했고, 이를 확인한 이후에도 즉각적으로 개인정보 유출 확인, 통지 및 신고 등 적극적인 조치를 취하지 않았으며, 정보주체에 대한 피해 예방 등의 안내도 침입 확인 후 1년 3개월이 지난 시점에 이루어졌다. 결국 개인정보와 관련하여 법원이 가지고 있는 막강한 권한에 비하여 사고가 발생하였을 때 법원이 보여준 태도는 대단히 실망스럽다고 평가할 수밖에 없고, 나아가 법을 적용하고 해

석하는 법원의 행위가 대한민국의 개인정보보호법에 부합하는지 반문하지 않을 수 없다.

개인정보가 집적되어 있는 국가기관이 개인정보 보호를 위하여 안전성 확보 조치를 하는 것의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대법원이 형사소송의 전자화를 추진하는 상황에서 작금의 행태는 과연 각종 재판기록이 안전하게 적절히 관리·보관되었는지 그리고 향후에도 잘 보관될 수 있을지 의문을 가질 수 밖에 없다. 전 국민이 법원에 개인정보를 보호를 위한 실질적이고 강력한 개인정보 보호 강화 대책 마련을 촉구할 수밖에 없는 이유이기도 하다.

2. 연계정보의 무분별한 처리 허용

연계정보(Connecting Information, CI)는 국민의 표준식별번호인 주민등록번호를 88자리 디지털코드로 변환한 표준식별코드이다. 즉 연계정보는 주민등록번호와 사실상 같은 범용 식별번호이고, 이를 활용하여 개인을 식별할 수 있을 뿐만 아니라 온라인상의 행적을 추적할 수도 있다. 연계정보의 활용을 허용하게 하는 것은 사실상 주민등록번호를 활용하는 것과 동일한 결과를 초래한다. 하지만 주민등록번호를 고유식별번호로서 그 이용을 엄격하게 규제하고 있는 반면에 연계정보에 대해서는 특별한 규제를 하지 않고 있고, 이는 주민등록법 및 개인정보 보호법 등 관련 법제의 취지를 몰각시키는 것이다.⁴²

연계정보의 생성 등 처리는 개인정보자기결정권 등 기본권을 제약하는 행위로서 법률에 의한 기본권의 제한만이 허용된다. 그러나 그동안 연계정보를 정의하거나, 이에 대한 처리를 엄밀하게 규제하는 법률은 존재하지 않았다. 연계정보는 사실상 어떠한 규제도 없이 본인확인 등의 목적으로 활용되어왔고, 수사기관에 의해서도

42 SLOWNEWS(2021. 7. 15), 연계정보(CI), 아무도 모르게 기업 편의를 위해 만든 또 하나의 주민번호 (ft. 헌법소원 각하 유감), <https://slownews.kr/81350>

손쉽게 수집되어왔다. 시민사회는 이처럼 연계정보가 법률에 근거하지 아니한 채 무분별하게 활용되고 있는 문제를 지속적으로 지적해 왔으며, 헌법소원심판을 청구하는 등 문제제기를 해왔다.⁴³ 하지만 정부는 연계정보의 처리를 중단하기보다 그 활용의 범위를 더욱 폭넓게 인정하는 정책을 추진했다.⁴⁴

이러한 상황에서 국회는 2024. 1. 23. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”)의 일부개정을 통해 연계정보의 생성 및 처리를 광범위하게 허용했고, 방송통신위원회에서도 시행령 개정 등을 통해 그 범위를 확대했다.^{45,46} 개정 정보통신망법에 따르면 전자정부, 마이데이터, 모바일 전자고지, 금융 마이데이터 등 온라인서비스에서 개인을 ‘식별’하고 ‘연계’하기 위한 용도로 연계정보를 생성하고 처리할 수 있게 되었다(제23조의5,⁴⁷ 제23조의6).⁴⁸ 일부 영역에서는 정보 주

43 이투데이(2021. 5. 6.), [갈림길에 선 연계정보] (상) 주민등록번호지만 주민등록번호가 아닌 ‘연계정보’...위한 논란
<https://www.etoday.co.kr/news/view/2022905>

44 전자신문(2023. 1. 11.), 모바일 전자고지 제도화...“KT·카카오페이 서비스 계속”
<https://www.etnews.com/20230111000182>

45 Business Post(2024. 4. 11.), 방통위, 금융 마이데이터 포함 온라인 연계정보에 주민번호 일괄 변환 허용
https://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=348836

46 뉴시스, 2024. 4. 11., ‘온라인용 주민번호’ 연계정보 서비스 합법적으로 쓴다
https://www.newsis.com/view/NISX20240411_0002696547

47 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제23조의5(연계정보의 생성·처리 등) ① 본인확인기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 정보통신서비스 제공자의 서비스 연계를 위하여 이용자의 주민등록번호를 비가역적으로 암호화한 정보(이하 “연계정보”라 한다)를 생성 또는 제공·이용·대조·연계 등 그 밖에 이와 유사한 행위(이하 “처리”라 한다)를 할 수 없다.

1. 이용자가 입력한 정보를 이용하여 이용자를 안전하게 식별·인증하기 위한 서비스를 제공하는 경우

2. 「개인정보 보호법」 제24조에 따른 고유식별정보(이하 이 조에서 “고유식별정보”라 한다)를 보유한 행정기관 및 공공기관(이하 “행정기관등”이라 한다)이 연계정보를 활용하여 「전자정부법」 제2조제5호에 따른 전자정부서비스를 제공하기 위한 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 「전자정부법」 제2조제4호에 따른 중앙사무관장기관의 장이 행정기관등의 이용자 식별을 통합적으로 지원하기 위하여 연계정보 생성·처리를 요청한 경우

나. 행정기관등이 고유식별정보 처리 목적 범위에서 불가피하게 이용자의 동의를 받지 아니하고 연계정보 생성·처리를 요청한 경우

3. 고유식별정보를 보유한 자가 「개인정보 보호법」 제35조의2에 따른 개인정보 전송의무를 수행하기 위하여 개인정보 전송을 요구한 정보주체의 연계정보 생성·처리를 요청한 경우

4. 「개인정보 보호법」 제24조의2제1항 각 호에 따라 주민등록번호 처리가 허용된 경우로서 이용자의 동의를 받지 아니하고 연계정보 생성·처리가 불가피한 대통령령으로 정하는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 본인확인기관과 해당 정보통신서비스 제공자가 함께 방송통신위원회의 승인을 받은 경우

② 방송통신위원회는 제1항제4호에 따라 연계정보의 생성·처리를 승인하려는 경우 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다.

1. 제공 서비스 구현의 적절성 및 혁신성

2. 연계정보 생성·처리 절차의 적절성

체의 형식적 동의조차 받지 않아도 연계정보가 생성되고 처리될 수 있게 되었다.

개인정보보호법상 주민등록번호는 법적 근거가 명확한 경우에 한하여 정보 주체로부터 별도의 동의를 받아 처리할 수 있다. 연계정보가 주민등록번호만큼 식별성이 높은 정보라는 사실을 감안하면, 정보통신망법에서 무분별한 처리를 허용하여서는 안 된다. 이러한 규범적 불균형 상태를 소거하기 위하여 제기된 헌법소원심판 청구의 결과에 귀추가 주목된다.

3. 인공지능개발, 서비스를 위한 공개된 개인정보의 무분별한 수집

가. 현황

현재 우리가 일상에서 사용하고 있는 챗지피티(ChatGPT), 하이퍼클로바X 등 국

3. 연계정보 생성·처리의 안전성 확보를 위한 물리적·기술적·관리적 조치 계획
 4. 이용자 권리 보호 방안의 적절성
 5. 관련 시장과 이용자 편익에 미치는 영향 및 효과
- ③ 방송통신위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 제1항제4호에 따른 연계정보 생성·처리 승인을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 승인을 취소하여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제1항제4호에 따른 연계정보 생성·처리 승인을 받은 경우
 2. 제2항 각 호에 따른 심사사항에 부적합하게 된 경우
 3. 제23조의6제1항에 따른 물리적·기술적·관리적 조치 의무를 위반한 경우
 4. 개인정보 보호 관련 법령을 위반하고 그 위반사유가 중대한 경우
- ④ 제1항 각 호에 따른 서비스를 위하여 본인확인기관으로부터 연계정보를 제공받은 자(이하 “연계정보 이용기관”이라 한다)는 제공받은 목적 범위에서 연계정보를 처리할 수 있다. 다만, 정보주체에게 별도로 동의받은 경우에는 동의받은 목적 범위에서 연계정보를 처리할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 연계정보 생성·처리 승인 절차, 승인 심사사항별 세부심사기준, 승인취소 처분의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 48 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제23조의2(연계정보의 안전조치 의무 등) ① 본인확인기관이 연계정보를 생성·처리하는 경우 「개인정보 보호법」 제29조에 따른 조치 외에 연계정보 생성·처리의 안전성 확보를 위한 물리적·기술적·관리적 조치를 하여야 한다.
- ② 연계정보 이용기관은 제23조의5제1항 각 호에 따른 서비스를 제공하는 경우 「개인정보 보호법」 제29조에 따른 조치 외에 연계정보를 주민등록번호와 분리하여 보관·관리하고 연계정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손되지 아니하도록 조치(이하 “안전조치”라 한다)하여야 한다.
- ③ 방송통신위원회는 생성·처리하는 연계정보의 규모, 매출액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 본인확인기관의 물리적·기술적·관리적 조치 및 연계정보 이용기관의 안전조치에 대한 운영·관리 실태를 점검할 수 있다.
- ④ 방송통신위원회는 제3항에 따른 점검에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따른 물리적·기술적·관리적 조치와 제2항에 따른 안전조치에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

내외 주요 AI 모델은 위키백과(Wikipedia), 블로그, 커먼 크롤(common crawl) 등 웹사이트에 “공개된 데이터”를 학습한 결과물이다. 그런데 위 공개된 데이터에는 △주민등록번호와 같은 고유식별정보를 비롯한 △주소, △이메일 등 개인의 민감정보가 포함될 수 있어 인공지능 개발·서비스 과정에서 개인(정보주체)의 개인정보자기결정권 등 기본권을 침해할 소지가 높고, 현행 법령인 개인정보보호법에 배치될 가능성이 농후하므로 이에 대한 적절한 안전조치와 법적 근거를 명확히 해야 한다.

개인정보보호위원회(이하 ‘개인정보위’라고 한다)는 2024. 7. 18. 「인공지능(AI) 개발·서비스를 위한 공개된 개인정보 처리 안내서」(이하 “안내서”라고 한다)를 공개하였다.⁴⁹ 즉 대규모 언어모델(LLM) 등 AI 개발에 핵심 원료인 공개된 개인정보가 적법하고 안전하게 활용될 수 있도록 그 기준을 제시한다는 취지로 다음과 같은 주요 내용을 밝힌 것이다.

① 인공지능 개발을 위해 공개된 개인정보가 수집·이용될 수 있는 개인정보보호법 상 근거로서 ‘정당한 이익’ 성립 요건으로 △목적의 정당성, △처리의 필요성, △구체적 이익형량 3가지를 제시함으로써 공개된 데이터 사용의 안정성 확보조치 및 개인(정보주체)의 권리보장 및 프라이버시 침해 위험을 낮출 수 있다고 하였다.

② AI기업이 자율적으로 △학습데이터 수집 출처의 적법성 검증, 개인정보 유·노출 방지 조치, 미세조정을 통한 안전장치 추가, 프롬프트 및 출력 필터링 적용 등 기술적 조치, △학습데이터 수집·이용 기준 정립 및 공개, ‘(가칭)AI 프라이버시 레드팀’ 구성과 운용, 개인정보 영향평가 수행 등의 관리적 조치 등을 선택하여 이행할 수 있도록 안내하였다.

③ 책임있는 AI 개발 및 활용을 위하여 AI기업은 개인정보보호책임자(CPO)를 핵심점으로 ‘(가칭) AI프라이버시 담당 조직’을 자율적으로 구성·운영하고 정당한 이익 성립 요건을 충족하는지 평가하여 그 근거를 작성·보관하는 한편, AI 성능 개선

49 개인정보보호위원회(2024), 「인공지능(AI) 개발·서비스에 이용되는 ‘공개 데이터’ 처리 기준 제시」.

등 중대한 기술적 변경이나 개인정보 관련 리스크 요인을 주기적으로 모니터링하고, 개인정보 침해사고 발생 시 신속한 권리구제 방안을 제공하여야 한다며 AI 기업의 역할을 제시하였다.

나. 문제점

1) 근거 법률 및 적용 범위의 문제

위 안내서는 AI 개발을 명분으로 공개된 개인정보의 활용을 정당화하고 있는 반면, 실효성 있는 안전조치의 이행을 보장할 수 있을지 상당히 우려스럽다. 특히 법적 근거와 관련하여, 대한민국의 개인정보보호법 제15조 제1항 제6호는 처리자의 정당한 이익이 '명백하게' 정보 주체의 권리보다 우선하고 '정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위 내'로 제한하고 있으므로, EU 개인정보보호법(General Data Protection Regulation, 이하 "GDPR"이라 한다)보다 엄격하게 해석해야 함에도 안내서는 이를 간과하고 있다.

우선 GDPR 제6조 제1항 f호는 개인정보처리자 또는 제3자의 정당한 이익 달성을 위해 필요한 경우, 정보주체의 이익 또는 기본권이 우선하는 경우는 예외로 정하여 단순 이익형량을 하고, 정보 주체가 어린이인 경우는 더 강하게 보호하고 있다. 반면, 우리 개인정보보호법은 ▲개인정보처리자의 정당한 이익이 정보 주체의 권리보다 '명백하게 우선'할 것과 ▲처리 범위를 '정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위 내'로 제한하되 ▲아동에 대한 별도의 보호 규정이 존재하지 않는다.

아울러 ▲대한민국 개인정보보호법과 달리 유럽 GDPR은 정보 주체의 반대권이 보장되고(제21조), ▲유럽 GDPR의 DPIA와 대한민국의 개인정보보호법 상 개인정보영향평가는 평가 주체와 시기, 대상 등이 다르며, ▲유럽 GDPR과 대한민국 개인정보보호법 상 규정된 과징금 액수 및 실제 부과되는 과징금 액수도 현격히 차이가 난다.

그럼에도 개인정보위는 위와 같은 차이를 간과한 채 개인정보보호법 제15조 제1항 제6호의 '정당한 이익'의 해석을 사기업의 AI기술 개발 목적에 별도 동의 없이 활

용하는 것을 정당화하고 있는 근본적인 한계가 있다.

2) 불공정한 행정지도의 문제

AI 기술 개발의 핵심 원료가 '정보'라면 해당 '정보'를 수집하여 활용하기 위하여 정보 수집에 재원을 얼마나 어떻게 투자할지를 고민하는 것도 AI 기업이 고민할 영역이다. 그리고 개인정보위는 그 중간에서 정보 주체를 상대로 정보 주권에 대한 교육을 선도하고, 개인정보처리자를 대상으로 가능한 것과 불가능한 영역을 제시하여 조화로운 개발이 이루어질 수 있게 행정지도를 해주어야 한다.

현재 소위 AI 기업이 국가기관에 해당 원료를 별도의 재원을 투자하지 않고 활용할 수 있도록 법 해석을 요청하는 상황임에도, 정보 주체의 개인정보자기결정권을 보호할 의무가 있는 개인정보위가 '경제발전을 위하여' 정보 주체의 일방적인 희생을 감수하며 이러한 요구를 수용하는 정책을 추진하고 있는 문제가 있다.

위 안내서에서 기재된 바와 같은 '웹 스크래핑', '데이터 스크래핑 통한 개인정보 수집 및 활용을 경계해야 한다. 정보 주체의 사전 동의 없이 데이터 학습에 공개된 정보를 활용한 사안과 관련한 다수의 소송이 미국에서 진행 중이라는 점은 이러한 위험성을 분명히 보여주는 사례이다.⁵⁰ 이러한 상황에서 위 안내서에 따라 AI개발 서비스를 위하여 공개된 개인정보를 무분별하게 수집·활용할 경우 향후 정보 주체가 개인정보처리자 등의 책임을 묻는 법적 분쟁이 격화될 가능성이 높다.

다. 개선 방향

위와 같은 문제점들을 해소하기 위하여 AI 기업들의 책임성을 확보할 수 있는 최소한의 조치가 필요하고, 시민사회는 공개된 정보의 무분별한 활용을 우려하며 아래와 같은 내용을 포함한 제언을 하였다.⁵¹

⁵⁰ OpenAI를 상대로만 약 20건의 소송이 계속 중임

⁵¹ 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회, 「공동 논평」 AI 개발을 위한 공개된 개인정보의 무분별한 활용을 우려한다, <https://www.minbyun.or.kr/?p=59464&paged=10>

첫째, AI 기업들의 책임성을 위해서는 투명성이 담보되어야 한다. 개인정보의 보호뿐만 아니라 여러가지 이유로 AI 훈련 데이터를 공개하라는 요구가 높아지고 있지만, 현재 주요 AI 기업들은 훈련에 어떠한 데이터를 활용했는지 영업비밀을 주장하며 비밀주의로 일관하고 있다. 어떠한 훈련데이터를 활용했는지에 대한 공개는 정보 주체의 권리 보호를 위한 최소한의 요건이다. EU의 AI 법에서도 훈련데이터의 상세한 요약본을 공개하도록 의무화하고 있다. 또한, GDPR과 같이 개인정보 영향평가를 민간 기업으로, 특히 대량의 개인정보를 처리하는 AI 기업으로 확대할 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 개인정보보호법 또는 국내의 인공지능 법안을 통해 입법화될 필요가 있다. 그전까지 개인정보위원회는 국내 AI 기업들의 안전조치 이행 현황에 대해 적극적으로 모니터링해야 할 것이다.

둘째, 위 안내서는 ‘공개된 정보의 AI 학습데이터 활용’에 적용된다는 전제를 달았으나, 이에 국한하지 않고 모든 영리목적 기술 개발에 ‘정당한 이익’을 주장할 논거가 될 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 안내서가 단지 공개된 개인정보를 활용하고자 하는 처리자의 민원을 해결하는 수단이 아니라면, 정보 주체에게 제공되는 정보가 극히 제한적인 기술어진 운동장을 어떻게 보완 할지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어, 전 국민을 대상으로 ‘공개된 정보가 AI학습데이터로 활용될 수 있다’는 사실에 대한 공지 및 교육이 필요할 수도 있다.

셋째, 메타, 네이버 등 주요 플랫폼들은 최근 개인정보처리방침을 수정하여 이용자의 동의를 받을 때 수집 목적에 인공지능 기술 개발 목적을 추가하였다. 비단 해당 서비스 자체의 개선에 제한되는 것이 아니라, 해당 기업의 전반적인 AI 기술 개발 목적을 포괄하는 것으로 보인다. 그러나 이는 목적 명확화의 원칙, 개별 동意的 원칙 등 기본적인 개인정보 보호 원칙을 침해하는 것이다. 이렇다 사태에서 본 바와 같이 이용자들은 특정 서비스 목적으로 제공한 자신의 개인정보가 그와 별개의 다른 서비스(AI를 포함하여) 개발 목적으로 활용되는 것을 원하지 않는다. 회사가 AI 개발 목적으로 활용하고 싶다면 ‘별도의’ 동의를 받아야 한다. 개인정보위는 현재 AI 개발 업체들의 약관과 관행을 조사하여 개인정보보호법을 위반한 동의가 이루어지고 있는지 확인하여야 한다.

넷째, AI 기술 개발 또는 국내 AI 기업의 경쟁력 확보가 개인정보 보호를 무력화하는 명분이 되어서는 안된다. 개인정보위는 안내서가 개인정보 책임 회피를 위한 수단으로 활용되지 않도록 보완 조치를 마련하라. 또한, AI 개발을 명분으로 동의가 남용되지 않도록 감독하여야 한다.

V. 기타 정보인권

1. 납득할 수 없는 첫 테러방지법 무죄판결에 대한 파기환송

대법원은 2024. 9. 27. ‘국민 보호와 공공안전을 위한 테러방지법’(이하 ‘테러방지법’이라 한다) 상 가입선동죄 사건에 대해 무죄로 판단한 인천지방법원의 원심판결(이하 ‘원심판결’이라 한다)에 대하여 파기환송 판결(이하 ‘파기환송 판결’이라 한다)을 선고했다.⁵² 원심판결⁵³은 2019. 7. 12. 피고인이 테러단체의 활동을 찬양·고무하거나 지지를 호소하는 것을 넘어 테러단체 가입을 선동하였다는 점에 대한 검사의 증거가 부족하다고 보아 이 부분 공소사실을 유죄로 판단한 제1심판결을 파기하고 무죄로 판단한 바 있다.

대법원은 원심판결이 테러단체 가입 선동에 관한 법리를 오해함으로써 필요한 심리를 다하지 않았다고 판단했다. 구체적으로 “피고인의 행위가 IS라는 특정한 테러단체에 관하여 장기간에 걸쳐 불특정의 사람들에게 그 테러단체 구성원들의 활동을 구체적으로 알리고 테러단체에 대한 긍정적인 감정을 일으키기 위한 선전물을 게시하며 나아가 그 테러단체와 연계될 가능성이 있는 것으로 보이는 수단인 텔레그램 대화방을 링크함으로써 테러단체 가입이 실행되는 것을 목표로 하여 피선동자들에게 테러단체 가입을 결의, 실행하도록 충동하고 격려하거나 부추기는 행위를 하였

⁵² 대법원 2024. 9. 27. 선고 2019도11015 판결

⁵³ 인천지방법원 2019. 7. 12. 선고 2018노4357 판결.

다고 볼 수 있는지 여부에 관하여 심리하였어야 한다.”라고 파기환송 판단의 이유를 밝혔다. 즉 피고인의 행위가 테러단체 가입·선동에 해당할 가능성이 있다는 취지로 파기환송을 한 것이다.

대법원은 ‘신중한 판단’과 ‘전체적인 흐름과 맥락의 고려’를 강조하며 엄격한 법리를 제시하면서도 정작 사안에 대해서는 신중하지 아니한 사실확정과 상황적 맥락을 고려하지 않은 판단을 내렸다. 피고인은 기소되기 전부터 각종 잘못된 피의사실 공표로 ‘테러범’으로 취급받아왔다. 기소 전에는 피고인이 일하는 폐차장에 있는 자재들이 폭탄 제조를 위한 물품으로 공표되었고, 수사와 재판 과정에서는 피고인과는 관계없는 IS 간부가 피고인의 친인척으로 주장되기도 했다. 나아가 대법원이 문제삼은 ‘대화방’은 쌍방향 대화를 할 수 없는 일방향 채널이었음이 항소심 재판 과정에서 드러났으며, 피고인이 반정부적 성향의 일환으로서 IS의 초기활동을 단순 옹호할 수 있었다는 것에 대한 전문가 의견서가 제출되기도 했다. 공개된 텔레그램 링크를 공유하는 것이 IS의 통상적인 가입 권유 방식도 아니라는 점에서도 대법원의 판단은 상식에 어긋난다.

이번 대법원 파기환송 판결이 테러방지법상 가입선동죄의 적용 범위를 광범위하게 확대함으로써 무리한 수사와 가혹한 처벌 등 인권침해를 야기하지 않을지 우려할 수밖에 없다. “테러의 공포심만으로 우리 사회가 견지해 온 법치주의의 원칙을 양보하게 된다면 오히려 그것이 테러단체에 굴복하는 것일 수 있다.”라는 원심판결의 설시와 같이, 파기환송심에서 피고인의 무죄가 명백히 확인될 수 있기를 고대한다.

2. 시민의 권리를 제약하는 정보공개법 개악의 움직임

행정안전부장관은 2024. 7. 31. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’이라 함) 일부개정법률안(행정안전부공고 제2024-1114호)을 입법예고 하였다. 위 입법예고에서 그 제안 이유를 “정보공개 제도의 취지를 벗어난 부당하거나 과도

한 요구를 하거나, 악의적인 반복 청구 등 오·남용 사례로 인하여 공공기관 업무 담당자의 고충 및 행정력 낭비가 심화되고 있으므로 비정상적 정보공개 청구를 최소화하고 정상적 정보공개 청구를 신속·효율적으로 처리할 수 있도록 정보공개법을 일부개정하려는 것임”이라고 밝히면서, 제5조 제3항으로 “정보의 공개를 청구하는 자는 공공기관에 부당하거나 사회 통념상 과도한 요구를 하여서는 아니 된다.”, 제11조의3 제1항으로 “공공기관은 제11조에도 불구하고 제10조제1항 및 제2항에 따른 정보공개 청구가 제5조제3항의 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당하는 경우에는 제12조제1항에 따른 정보공개심의회를 거쳐 해당 청구를 종결 처리할 수 있다. 이 경우 종결 처리 사실을 청구인에게 알려야 한다.”는 내용을 각 신설하여, 공공기관이 어떠한 정보공개청구가 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’에 해당하는 것으로 판단하는 경우, 자체적으로 해당 청구를 종결할 수 있도록 규정하였고, 제11조의3 제2항을 신설하여 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’로 판단할 수 있는 기준을 마련하였다.

그러나, 현행 정보공개법은 국민의 알권리를 폭넓게 보장하기 위하여, 정보공개 청구의 목적에 대해서 특별한 제한을 두지 아니하고 있으며, 법률에서 규정한 비공개 사유가 있는 경우에만 예외적으로 비공개를 허용하고 있고, 대법원도 “정보공개법의 목적, 규정 내용 및 취지에 비추어 보면 정보공개청구의 목적에 특별한 제한이 없다.”라고 판시⁵⁴하여 위 점을 분명히 하였다.

위 개정안에서는, ‘공공기관이 어떠한 정보공개청구가 “부당하거나 사회통념상 과도한 요구”에 해당하는 것으로 판단하는 경우, 공개를 거부할 수 있다’는 취지로 규정하여, 결과적으로, 정보공개청구를 받은 공공기관에게 사용 목적의 정당성 또는 필요성 여부를 임의로 판단하고 정보공개를 거부할 수 있는 권한을 부여하는 것인바, 이는 국민의 알권리를 두텁게 보호하고자 하는 현행 정보공개법의 목적, 규정 내용, 체계 및 취지에 정면으로 반하는 것이고, 나아가 헌법상 규정한 국민의 알권리를 부당히 제한하여 위헌적이다.

54 대법원 2004. 9. 23. 선고 2003두1370 판결, 대법원 2006. 8. 24. 선고 2004두2783 판결 등 참조

또한, 위 개정안에서 차용하고 있는 민법상 ‘권리남용의 법리’는 외견상 적법하게 성립된 권리라고 하더라도 그 권리를 행사하는 것 자체가 위법하다고 인정하는 것으로서, 지극히 예외적인 상황에 대해서 매우 제한적으로 적용되는 법리라고 할 것이고, 실무적으로도 법원에서 권리남용 주장이 인정되는 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 이러한 상황에서, 공공기관에게 사실상 정보공개청구권 행사 자체의 위법성(권리남용 여부)을 판단할 수 있는 권한을 법률에 명문으로 규정하는 것은 매우 부당하다고 할 것이고, 만약 이를 허용하는 경우 공공기관의 처분에 대한 행정심판 또는 행정소송이 급격히 증가할 가능성이 높고, 이에 따라 국가적 비용 손실이 증가할 위험성도 있다.

나아가, 위 개정안에서 공공기관에게 정보공개청구의 권리남용 여부 등에 대한 자체적인 판단이 가능하도록 규정하였다면, 최소한 그러한 판단이 직접적인 피청구 기관인 당해 공공기관의 자의적인 판단에 의해 이루어지는 것을 방지할 수 있는 객관적인 절차가 보장되어야 한다고 할 것이다.

그런데, 개정안 제11조의3 제1항에서는 “정보공개 청구가 제5조 제3항의 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당되는 경우에는 제12조제1항에 따른 정보공개 심의회를 거쳐 해당 청구를 종결 처리할 수 있다.”고 규정하고 있을 뿐이어서, 공공기관은 정보공개심의회결정에 대해서 구속받지 아니하고, 얼마든지 해당 정보공개청구의 목적 및 정당성을 자의적으로 판단하여 종결 처리 여부를 결정할 수 있게 된다. 또한, 정보공개심의회는 해당 공공기관 소속 공무원이거나 해당 공공기관에서 위촉한 외부인원으로 구성되어 있어, 사실상 그 독립성이 보장된다고 보기 어려우므로 정보공개심의회결정을 거친다고 하더라도, 공공기관의 자의적인 판단을 방지할 수단이 될 수 없다.

한편, 위 개정안 제11조의3 제2항 제2호는 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’에 해당하는 경우로서, ‘공공기관의 정보공개 담당자를 괴롭힐 목적으로 정보공개청구를 하는 것’이라고 규정하고 있는 바, 이에 따르면, 정보공개 청구의 정당한 목적이 있다고 하더라도, 여기에 담당자를 괴롭힐 목적도 함께 있는 것으로 판단하는 경

우에는 그 청구를 종결시킬 수 있게 되는데, 이는 위 대법원에서 실시한 권리남용의 법리에 부합하지 아니하는 것은 물론이고, 권리남용의 판단 요건을 완화하여 공공기관의 자의적인 판단기준의 범위를 확장한 것으로서 매우 부당하다고 할 것이다.

결론적으로, 위 개정안은 정보공개청구의 목적 자체를 제한하고, 부당한 정보공개청구의 목적의 판단 권한을 공공기관에게 부여함으로써, 정부에게 지극히 행정편의적 관점 또는 정치적 판단에 의해 정보공개청구에 대해서 부당한 종결 처리를 할 수 있는 길을 열어주고, 헌법상 보장된 국민의 알권리를 심각하게 침해하는 개악에 해당한다고 할 것이므로, 위 개정안에 대한 모니터링 및 신속한 대응이 요구된다고 할 것이다.

VI. 나가며

위와 같이 올해 디지털정보 분야의 인권 상황을 보고하고, 이에 대한 시민사회 의견을 함께 제시하였다. 정보인권과 인공지능 관련 이슈가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있는데, 다양한 이슈에 즉각적으로 대응할 수 있는 전문성을 갖추는 것이 가장 중요한 과제를 다시 한번 확인할 수 있었다.

설상가상으로 올해는 인공지능과 개인정보 보호 관련 이슈뿐만 아니라 수사기관이 공권력을 남용하여 무분별한 정보 수집과 집적행위를 하는 등 다수의 사건이 동시다발적으로 발생하면서 다수의 위원이 숨 가쁜 한 해를 보냈다. 부디 2025년은 올해보다 평온하게 지나가길 바라며, 동시에 디지털정보위원회는 2025년에도 '기술'이라는 탈을 쓴 권력이 사람을 차별하고 불평등을 일반화하는 세상이 도래하지 않도록 감시하는 '파수꾼' 역할을 자청해 본다.

2024년 문화·예술·스포츠 분야 보고

집필

타투이스트의 인권 침해 문제 관련 입법 및 사법의 진척 사항 : 곽예람(민변 문화예술스포츠위)

성북문화재단 '2024 동네예술광부전' 작가 배제 및 전시 취소 사건 : 이윤주(민변 문화예술스포츠위)

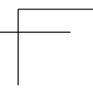
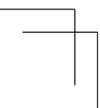
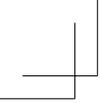
영진위의 차세대 미래관객육성사업 - 블랙리스트의 부활 : 강신하(민변 문화예술스포츠위)

서울국제도서전 내 대통령 경호처의 과잉 진압 사건 : 김상현(민변 문화예술스포츠위)

서울도서관 전시검열 사건 - 인권위 기각결정에 대한 비판 : 김종휘(민변 문화예술스포츠위)

감수

김종휘(민변 문화예술스포츠위원회 위원장)



2024년 문화·예술·스포츠 분야 보고

1. 들어가며

윤석열 정부 집권 3년차, 문화예술 분야는 여전히 곳곳에서 블랙리스트의 부활에 신음하고 있다. 블랙리스트의 그림자가 드리워진 파행적 문화행정은 중앙에서만 나타나는 것이 아니다. 성북구청 산하의 성북문화재단은 '2024 동네예술광부전'과 관련하여 이미 작가들이 전시준비 작업에 착수한 상황에서 해당 전시에 3년 이상 참여한 작가를 제외하라는 기준을 일방적으로 제시하고 이 기준이 관철되지 않자 종국적으로 전시를 무산시켰다.

이명박, 박근혜 정부에서 블랙리스트의 실행기관 중 하나였던 영화진흥위원회는 초·중·고등학생을 대상으로 한 '차세대 미래관객육성사업' 용역제안요청서에 '정치적 중립 소재와 특정 이념, 사상을 배제한 영화 및 교육프로그램으로 구성하여 진행'이라는 문구를 넣었다. 사업 대상인 영상물 등에 정치적 소재나 특정 사상, 이념을 배제하라는 것이다.

'2023 서울국제도서전'에서 벌어진 대통령 경호처의 문화예술인들에 대한 과잉

진압 사건에 대해 피해 문화예술인들은 2024. 2. 7. 서울강남경찰서에 대통령 경호처 소속 경호원 등을 특수상해 등의 혐의로 형사 고소하였으나, 서울강남경찰서는 2024. 7. 31. 고소인들에 대한 조사만 진행한 채 대통령 경호원들의 행위가 직무상 정당한 행위에 해당한다고 판단하여 불송치(각하) 결정을 하였다.

서울아트책보고에서 발생한 서울도서관 전시검열 사건은 피해 서점 대표와 전시 작가가 2023. 1.경 서울도서관 지식문화과 과장과의 녹취록까지 확보하여 국가인권위원회(이하‘인권위’)에 검열금지 원칙 위반 등으로 진정을 하였으나 인권위는 진정사건이 많다는 이유로 조사를 계속 지연하다가, 2024. 9. 13. 진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없고 인권침해행위에 해당하지 않는다는 이유로 기각을 결정하였다.

이하에서는 2024년 문화예술스포츠 분야 인권보고의 주제로 위 각 사안들에 대한 비판적인 시각을 다룬다.

한편 인권위가 2022년 3월 국회의장에 대하여 비의료인의 문신시술을 합법화하는 입법을 권고하는 취지의 의견표명을 하였음에도 여전히 타투 합법화에 대한 입법이 이루어지지 않음에 따라 타투이스트들은 아직도 형사처벌의 위협 속에 이를 악용하는 이들의 다양한 범죄 위협에 노출되어 있고, 합법적 직업으로 인정받지 못함에 따라 예술인 및 직업인으로서의 권익을 보장받지 못하는 인권침해 상황에 놓여 있다. 다만 2024년에도 타투 합법화를 준비하기 위하여 행정과 국회 그리고 사법의 영역에서 다양한 노력이 전개되었고 이에 따른 일부 진척 사항이 이루어지기도 하였다. 타투시술에 대한 규제 공백을 해결하기 위한 입법 및 의료법 조항에 대한 대법원 전원합의체 판단을 촉구하는 의미를 담아 타투이스트들에 대한 이야기로 2024년 문화예술스포츠 분야 인권보고를 열고자 한다.

II. 타투이스트의 인권 침해 문제 관련 입법 및 사법의 진척 사항

1. 들어가며

인권위가 2022년 3월 국회의장에 대하여 비의료인의 문신시술을 합법화하는 입법을 권고하는 취지의 의견표명을 한 이래로, 지난 21대 국회에서 타투시술 합법화와 관련한 총 11개의 법률안이 발의되었고, 이에 대한 공청회가 진행되기도 하였으나, 해당 법률안들은 모두 국회의 임기 만료로 인하여 폐기되고 말았다. 당시 여야를 막론하고 현실과 괴리된 규제 공백의 문제를 해결하기 위한 입법의 필요성에 공감하여 다양한 법률안을 발의하기도 하였으나, 의료계와의 갈등 및 당면한 보건정책 문제로 인하여 해당 이슈가 논의의 우선순위에서 밀리게 되었고, 결국 최종적인 입법으로까지 이어지지 못했다. 타투이스트들은 아직도 형사처벌의 위협 속에 이를 악용하는 이들의 다양한 범죄 위협에 노출되어 있고, 합법적 직업으로 인정받지 못함에 따라 예술인 및 직업인으로서의 권익을 보장받지 못하는 인권침해 상황에 놓여 있다.

다만 2024년에도 타투 합법화를 준비하기 위하여 행정과 국회 그리고 사법의 영역에서 다양한 노력이 전개되었고 이에 따른 일부 진척 사항이 이루어지기도 하였다. 이하에서는 입법이 이루어지지 못한 아쉬움을 뒤로한 채 이에 관한 내용을 정리하고자 한다.

2. 타투시술 합법화를 위한 정부 및 국회의 노력

보건복지부는 2024. 3. 4. ‘문신사 자격시험 및 보수교육 체계 개발과 관리방안 마련 연구’를 발주하면서, 연구 결과를 토대로 2024. 11.경 최종 연구 보고서를 만들어 향후 문신 관련 새로운 자격제도를 두는 입법이 이루어지는 상황에 대비하겠다고

발표하였다.¹ 더불어 보건복지부는 2024. 11. 3., 2023년도 문신시술 이용자 1,685명을 대상으로 한 문신 시술에 대한 현황 및 인식을 조사한 연구의 결과보고서를 발표하기도 하였는데, 이에 따르면 현재 대부분의 문신(타투 및 반영구화장)시술이 비의료인에 의하여 의료기관이 아닌 전문숍이나 미용시설 등에서 이루어지고 있으며, 문신시술을 이용한 응답자의 과반수에 해당하는 사람들이 비의료인의 문신 시술을 허용해야 한다고 응답하였음이 확인된다.² 이외에 문신용 염료를 위생용품으로 규정하여 기존과 달리 식품의약품안전처의 관리를 받게 하는 「위생용품 관리법」의 개정 법률이 2025. 6. 14. 시행을 앞두고 있는 등, 정부 차원에서는 향후 타투시술이 합법화된 제도로 안착할 경우를 대비하여 다양한 정책적 준비를 하고 있는 것으로 보이므로, 타투이스트의 인권침해 문제를 해소하기 위한 국회 차원의 더욱더 적극적인 노력이 이루어질 필요가 있다.

제22대 국회가 출범한 이래로 최근까지는 타투 합법화를 위한 국회 차원의 노력이 미진하였으나, 2024. 10. 23. 국회 보건복지위원회 국정감사에서 타투시술 합법화의 필요성에 대한 논의가 이루어졌고,³ 이후 2024. 10. 31. 박주민 의원이 「문신 사법안(의안번호: 2205112)」을 발의하였다. 해당 법률안은 「의료법」 제27조에도 불구하고 문신사가 문신행위를 할 수 있도록 명시하여, 문신사의 자격 및 자격시험에 관한 사항, 문신업소의 개설 등록, 문신사에 대한 위생 및 안전관리 교육 및 준수 의무 등을 규정하고 있다. 지난 국회에서 공청회를 통한 국민 및 이해관계자들의 다양한 의견을 이미 청취하였고, 관련 실태조사도 이미 도출되어 있는 만큼, 빠른 입법이 이루어질 수 있기를 기대한다.

1 중앙일보(2024. 3. 7.), 정부 '문신사 시험' 개발 용역 발주... 비의료인 시술 합법화 추진
<https://www.joongang.co.kr/article/25233496>

2 연합뉴스(2024. 11. 3.), 반영구화장문신 경험자 절반 이상 “비의료인 시술 허용해야”
https://www.yna.co.kr/view/AKR20241101152400530?utm_source=dable

3 연합뉴스(2024. 10. 24.), 국감장 둘러본 문신사 “여기도 절반이 타투하셨다”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20241023163500530>

3. 타투시술로 인한 의료법 위반에 대한 법원의 판단

타투시술에 대한 규제 공백을 해결하기 위한 법률안 제정의 필요성과는 별개로, 「의료법」의 조항을 확대해석함으로써 비의료인인 전문 타투이스트를 처벌하고 있는 기존 판례 역시 함께 변경되어야 할 필요가 있다.

실무에서는 현재에도 여전히 비의료인 타투이스트들에 대한 수사 및 공소제기가 이루어지고 있으나, 대법원 전원합의체에 관련 사건이 회부된 이후로는 대법원의 판단을 기다리는 취지로 사건의 진행이 중단되거나, 「의료법」 위반으로 벌금형의 약식명령이 청구된 사건을 법원의 결정으로 정식재판에 회부하는 등 다양한 양태가 확인되고 있다. 더불어 안산지원, 고양지원, 청주지방법원 외에 부산지방법원 동부지원에서도 2023. 12. 20. 비의료인의 눈썹 문신시술로 인한 「의료법」 위반 사건에서 피고인에게 무죄를 선고하는 등 하급심에서 유의미한 판결이 선고되고 있다.⁴ 이에 대하여 부산지방법원 동부지원의 박주영 부장판사는 “문신을 불법화할수록 음지로 숨어들어 오히려 국민의 건강권을 침해하는 결과를 낳을 수 있고, 최종적으로는 입법으로 해결해야 할 문제지만 현행법 아래에서도 법 해석으로 얼마든지 비의료인의 문신시술을 합법으로 볼 수 있다는 것이 이번 판결의 취지”라고 설명하였다.⁵

그러나 2024. 5. 대구지방법원에서 이루어진 문신에 관한 최초 국민참여재판(「공중위생관리법 위반 및 보건범죄단속에 관한 특별조치법」 위반의 점)에서는 배심원 4:3의 의견으로 유죄의 판단이 이루어져 아쉬움을 남겼다. 이는 현행과 같이 문신시술을 관리할 수 있는 제도가 미진한 때에 아무런 규제 없이 문신시술을 허용할 경우 보건위생상 초래될 수 있는 위험성이 크다고 판단한 것에 기초한 결정으로 보인다. 그러나 의료행위에 대한 아무런 개념 징표를 두고 있지 않은 현행 「의료법」의 규정만으로는, 의료의 목적 및 영역과 무관한 문신행위를 의사의 전문지식을 통해서만

4 연합뉴스(2023. 12. 22.), 법원 “의료인 아니어도 ‘눈썹 문신 시술’의료법 위반 아냐”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231222043300051>

5 로이슈(2023. 12. 22.), 부산지법 동부지원, 비의료인의 눈썹 문신시술 의료법 위반 무죄
https://www.lawissue.co.kr/view.php?ud=202312221043045249a8c8bf58f_12

위험성을 통제할 수 있는 의료행위로 보아 처벌해야 한다고 해석하기 어렵다. 또한 제도의 부재로 인한 위험성 때문에 형사처벌을 유지한다는 것은, 결국 국가의 입법 부작위로 인하여 발생한 문제의 책임 소재를 개인에게 떠넘기는 것에 불과하다. 이와 같이 관련된 법적 견해가 나뉘고 있는 만큼, 죄형법정주의의 원칙에 부합하는 방식으로 대법원에서 관련 법리를 정리하여야 할 필요가 있을 것이다.

다만 국민참여재판의 배심원들은 피고인에 대한 유무죄의 판단과는 별개로 문신사의 제도를 통해 문신이 양성화될 수 있도록 관련 법령의 제·개정이 조속히 필요하다는 점에 대하여는 모두 일치된 의견을 개진하였다.⁶ 위와 같이 법 개정의 필요성에 대하여 다수의 국민이 공감하고 있는 만큼, 타투이스트들의 인권침해 및 국민의 안전 문제를 해소할 수 있는 제도 개선이 조속히 이루어질 수 있기를 기대한다.

Ⅲ. 성북문화재단 ‘2024 동네예술광부전’ 작가 배제 및 전시 취소 사건

1. 사건의 경위

재단법인 성북문화재단(대표: 서노원, 이하 ‘재단’)은 「지역문화진흥법」 제19조를 근거로 설립되어, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 및 「서울특별시 성북구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」에 따라 운영되고 있는 재단법인으로, 성북구의 문화정책을 개발하고, 성북구 지역 문화예술의 창작 보급 및 문화예술인들의 활동을 지원하는 등의 사업을 영위하고 있다.

협동조합 고개엔마을(이하 ‘조합’)은 2017년경 서울 성북구 소재 미아리고개 지역을 중심으로 예술인, 청년, 기획자, 지역주민 등이 성북 지역 안에서 보다 안전하고

⁶ 로리더(2024. 5. 16.), 논쟁 문신사술(반영구화장) 피부미용업자 국민참여재판 유죄 판결
<https://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=13109>

지속 가능한 지역활동을 모색하고 건강한 지역 문화생태계를 만드는 것을 목적으로 결성된 협동조합으로, 서울 성북구 동선동과 돈암동 일부를 아우르는 미아리고개 지역을 중심으로 미아리고개예술마을이라는 일상의 영역에서 새로운 문화예술과 공동체를 만드는 활동을 지속하고 있다.

서울 성북구 동선동3가 23 동선오피스텔 앞에 위치한 ‘미인도’는 2014. 11.경 ARKO 공공미술 시범사업 중 “지역재생+예술”이라는 모티브와 함께 ‘미아리고개 재생 프로젝트’라는 이름으로 조성된 도시 재생형 문화공간이다.

조합은 2017년부터 재단과 함께 협약을 체결하여 미인도를 공동 운영하여 왔고, 미인도를 통해 지역 예술을 감각적으로 기록하고 지역 예술인들이 창작의 과정을 통해 지역 활동에 자연스럽게 참여할 수 있는 기회를 마련하고자 하는 목적으로 마을 전시를 기획하여 2018년부터 총 3회 진행하였고, 2021년부터는 ‘동네예술광부전’이라는 이름으로 전시를 재단과 함께 추진하여 2023년까지 총 3회 진행하였다. ‘2024 동네예술광부전’(이하 ‘이 사건 전시’)은 미인도에서 2024. 6. 8.에 개최될 예정이었다.

조합은 2024. 2. 28. 재단 소속의 담당자들과 이 사건 전시 개최에 관하여 논의를 시작하였고, 2024. 4. 2. 개최된 제2차 운영회의에서는 이 사건 전시에 대한 미인도 사업비 예산 집행 방식에 관하여 재단이 조합과 용역계약을 체결하고 조합이 전시 참여 작가들과 계약을 체결하는 방식과 재단이 작가들과 직접 계약을 체결하는 방식 중 어떤 방식으로 진행할지에 대한 논의가 이루어졌다. 이후 재단 소속 담당자는 조합에게 재단이 직접 작가들과 계약을 체결하는 방식으로 예산을 집행하겠다고 통지하였다.

조합은 재단에게 이 사건 전시에 참여할 작가는 총 10명으로 모두 섭외가 완료되었다는 사실을 알리면서, 2024. 4. 11.경 이메일을 통해 재단 소속 담당자에게 이 사건 전시에 관한 예산안과 작가 명단을 공유하였다. 재단은 조합과 함께 2024. 4. 13. 이 사건 전시 참여 작가들을 소집하여 이 사건 전시에 관한 회의를 개최하였고, 이

사건 전시의 주제 및 내용에 대한 협의를 진행하였다. 조합은 위 회의의 논의결과를 토대로 이 사건 전시 참여 작가 중 1인인 이00에게 공동 기획자 업무를 맡겼고, 조합과 작가들은 이 사건 전시를 위한 작업에 착수하였다.

재단은 2024. 4. 24. 조합과 진행한 운영회의에서 조합과 용역계약을 체결하는 방식으로 업무를 추진하겠다는 의사를 밝혔다. 조합은 재단 측에 2024. 6. 8. 전시 개최 일정에 맞추어 이미 전시 작업에 착수한 작가들과 계약서 작성이 이루어질 수 있도록 업무를 진행해달라고 요청하였다. 그런데 재단은 2024. 4. 30. 조합 측에 재차 입장을 번복하여 이번에는 재단이 작가들과 직접 계약을 체결하겠다고 통지하였다.

재단 소속 담당자는 2024. 5. 8. 열린 예산 회의에서 조합 측에게 “서노원 대표가 이 사건 전시에 3년 연속 참여한 작가들이 다른 예술가들의 기회를 박탈하고 있으니, 공동 기획자이자 참여 작가인 이00과 다른 참여작가 한00와는 계약을 체결하지 말라는 지시를 하였다”고 하면서, 위 2명과는 계약을 체결하지 않겠다는 의사를 일방적으로 전달하였다.

조합은 재단 측에 ‘이미 참여 작가 명단이 확정되었을 뿐만 아니라, 참여 작가들은 이미 전시 준비에 착수하였고, 전시 개최 한달 전에 갑작스럽게 공동 기획자를 맡고 있는 작가를 교체하는 것은 전시를 정상적으로 진행할 의지가 없는 것이다. 3년 이상 참여한 작가를 일방적으로 배제하라는 기준은 재단 측의 자의적인 기준에 불과하기 때문에 작가를 교체할 수 없다’는 의견을 전달하였다.

조합은 2024. 5. 29.경에는 재단에 대한 관리·감독 의무가 있는 성북구청에도 이 사태에 대한 공식적인 입장을 문의하였으나, 성북구청은 자신들은 무관한 일이라는 입장을 견지하였다.

재단은 이후에도 작가 배제에 대한 요구를 철회하지 않았고, 이에 따라 2024. 6. 8. 개최 예정이던 이 사건 전시는 결국 무산되었다. 또한 재단은 조합에게 일방적으로 미인도 공동운영 협약 종료를 통보하였다.

2. 지역 문화예술계에서 작동하는 블랙리스트

문체부에서 운영하였던 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회에서 발간한 백서에서는 블랙리스트의 유형을 사찰, 감시, 검열, 배제, 통제, 차별 총 6가지로 분류하고 있다. 그 중 ‘배제’란 ‘정부가 다양한 권리, 기회, 자원(예: 고용, 참여, 예산지원)으로부터 개인 또는 특정 단체를 조직적으로 제외시키는 행위’를 말하는데, 백서에는 그 구체적 사례로 ‘작가배제, 전시취소’ 등을 열거하고 있다.⁷

박근혜 정부에서 블랙리스트를 기획하고 실행하였던 김기춘 등에 대한 형사 항소심 판결에서는 “정부가 문화예술의 영역에서 어떠한 개인이나 단체가 정부에 반대한다거나 비판적인 입장을 표명하였다는 이유, 특정 이념적·정치적 성향을 가지고 있다는 이유, 또는 정부에 반대한다거나 비판적인 내용을 담고 있는 예술작품 또는 창작물을 창작, 전시하였다는 이유로 해당 개인이나 단체, 예술작품 또는 창작물 등을 일방적으로 정부의 지원 대상에서 배제하도록 하는 것은, 헌법상 문화국가의 원리 및 표현의 자유, 예술의 자유를 보장하고 있는 취지에 정면으로 반하고, 합리적 이유 없이 지원 여부에 차등을 두는 것이므로 평등의 원칙에 반할 뿐 아니라, 헌법상 원리들을 구체화한 문화기본법의 규정에도 어긋나는 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 허용될 수 없다”고 판단하기도 하였다[서울고등법원 2018. 1. 23. 선고 2017노2425, 2017노2424(병합) 판결 참조].

블랙리스트 사태 이후 제정된 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」(이하 ‘예술인권리보장법’) 제8조 제2항은 ‘예술지원기관은 합리적 이유 없이 예술지원사업에서 특정 예술인 또는 예술단체를 배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 하여서는 아니 된다’고 규정하고 있고, 제13조 제1항 제3호는 ‘예술지원기관 등은 예술인의 자유로운 예술 활동 또는 정당한 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다’고 규정하면서 제3호에서 ‘부당하게 예술인의 예술활동을 방해하거나 지시·간섭하는 행위’를 규정하고 있다.

⁷ 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(2019) 「백서」 제1권, 23쪽.

재단은 이미 작가 명단이 모두 확정되어 해당 작가들이 전시 준비작업에 착수하였고 전시 개최를 한 달 앞둔 시점에 신진작가의 참여를 보장한다는 명목으로 3년 이상 전시에 참여한 작가를 제외하라는 기준을 일방적으로 제시하고, 이를 조합 측에서 수용하지 않자 전시를 무산시켰다. 즉, 재단은 합리적 이유 없이 특정 예술인을 배제하기 위하여 일방적으로 기준을 발굴하고, 전시를 취소시킴으로써 부당하게 이 사건 전시 참여작가들의 예술활동을 방해하였는바, 이는 「예술인권리보장법」 제8조 제2항 및 제13조 제1항 제3호를 명백히 위반한 행위이다. 3년 이상 전시에 참여하면서 동네광부예술전이라는 전시를 정착시키고 지역 문화 생태계 조성을 위해 노력한 예술가들의 존재를 존중이 아닌 단순히 배제의 대상으로 보는 것은 지역 문화 생태계의 특성을 전혀 고려하지 않는 탁상공론에 불과한 행정적 무능이다. 이처럼 재단은 지역에서 '배제'라는 방식의 블랙리스트를 작동시켰다. 재단이 위 기준을 적용코자 하였다면, 특정 작가들을 배제시키는 방법이 아니라 신진 작가들에 대한 전시 참여를 유도하는 방식으로 작가풀을 확대하는 방향도 가능하였을 텐데, 재단은 이와 같은 상생적인 방법은 고려하지 않았다. 이는 재단에 대한 관리·감독 의무를 부담하는 구청도 마찬가지이다.

3. 흔들리는 지역 민주주의

공동체성이 점차로 흐려져 가는 사회에서 마을 단위의 사람들이 모여 지역의 문화를 가꾸고 살피는 일은 쉽지 않을 뿐더러 그 노력이 과실을 맺는 일은 매우 드물다. 성북은 서울에서 이러한 지역 문화 생태계를 조성하기 위해 노력해 온 몇 안 되는 지역 중에 하나이다. 주민들이 직접 공동체의 씨앗을 뿌리고 손으로 일궈낸 이 자생성은 성북의 중요한 자산일 것이다. 주민들의 노력과 정성으로 귀하게 성장시켜 온 공동체와 그 자산이 어리석은 몇몇 정치인, 행정가들의 잘못된 결정에 망가져야 한다니, 안타까운 일이다. 토론과 합의라는 민주주의의 기본적 절차마저 무시하고 지역 문화예술공동체를 대하는 재단의 횡포와 이를 방관하는 성북구청의 태도에서 흔들리는 지역 민주주의의 민낯을 본다. 표현의 자유를 민주주의의 근간을 이루는 핵심적 가치로 보는 데에는 표현의 자유에 대한 위협이 단발적인 사건에 그치는

것이 아니라 연쇄되는 위축효과를 불러오기 때문이다. 재단과 구청이 파행적 문화 행정을 멈추고, 성북의 주민들이 이번 싸움을 통해 스스로 일궈온 공동체를 지켜낼 수 있기를 바란다.

IV. 영진위의 차세대 미래관객육성사업 - 블랙리스트의 부활

1. 들어가는 말

영화진흥위원회는 2024년 3월 840,000,000원의 예산을 들여 초·중·고등학생을 대상으로 한 ‘차세대 미래관객사업’의 용역 제안 요청서에 “정치적 중립 소재와 특정 이념, 사상을 배제한 영화 및 교육프로그램으로 구성하여 진행”이라는 문구를 넣었다. 사업 대상인 영상물 등에 정치적 소재나 특정 사상, 이념을 배제하라는 것이다. 박근혜 정부에서 자행된 블랙리스트 부활로 예술인들의 분노를 야기한 사건이다.

2. 차세대 미래관객 육성사업 진행과정

영화진흥위원회는 미래관객 육성사업을 추진하면서 2024년 제1차 임시회의에서 초·중·고등학생들을 대상으로 한 차세대 미래 교육육성 사업을 심의 의결할 당시에는 사업 내용에 “전국 영화관·학교 연계 청소년의 영화 비평 및 감상능력 제고와 영화산업에 대한 이해향상을 위한 영화교육 운영”으로 되어 있었다.

애초에는 청소년들에게 영화를 통한 사회에 대한 다양한 시각과 이에 대한 비평 내지 감상능력을 향상시키도록 되어 있었다. 미래세대인 청소년들에게 민주주의 의식을 함양하는 바람직한 교육내용이었다.

영화진흥위원회는 심의 의결 이후 문체부의 지시가 있었는지 비정상적인 행정절

차를 통해 사업 용역제안 요청서에 ‘정치적 중립 소재, 특정 이념, 사상 배제’ 조항을 추가로 넣었다.

3. 법적 문제점

가. 문화예술인들의 표현의 자유, 예술의 자유 침해

정치적 중립, 특정 이념, 사상이란 추상적 용어는 애매하여 자의적 해석이 가능할 뿐만 아니라 해당 영화나 교육프로그램이 집권 정부가 추구하는 정책에 반하는 경우 특정이념 및 사상을 지향하는 것으로 판단되어 배제될 것이다.

이러한 추상적 개념으로 영화 및 교육프로그램을 대상에서 제한하는 것은, 용역 참가자로 하여금 자기검열을 하게 하고 또 심사위원의 주관적 판단에 따라 해당 여부가 달라질 수 있어 문제가 된다. 구체적으로 용역참가자는 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확하여 진행하고자 하는 교육프로그램의 표현이 규제의 대상인지 아닌지 확신이 없으므로 입찰 대상업체에서 배제될 것을 우려하여 스스로 영화 및 교육프로그램 내용을 사전에 검열을 하게 하고, 사람마다의 가치관, 정치관에 따라 과연 어떠한 표현행위가 정치적 중립에 해당하는 것인지 또는 특정 이념, 사상에 해당하는 것인지 여부가 크게 달라질 수밖에 없어 심사위원의 통상적인 해석을 통하여 그 의미내용을 객관적으로 확정하기 어렵다.

영화 및 교육프로그램에 정치적 중립 소재나 특정 이념이나 사상을 배제하라는 것은 사상이나 의견이 발표되기도 이전에 그 내용을 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는 사전 검열에 해당하는 것으로 「대한민국헌법」 제21조 제2항이 금하는 검열에 해당한다.

이러한 행위는 국가기관 등이 정치적 의견을 이유로 예술인을 예술지원사업에서 차별금지를 규정한 「예술인권리보장법」 제9조를 정면으로 위반한 위법행위이다.

나. 청소년들에 대한 양심의 자유와 정치적 기본권 침해

영화진흥위원회가 제안한 정치적 중립 소재, 특정 이념 및 사상 배제를 배제한 영화 및 교육프로그램으로 교육내용을 구성한다면, 정권이 추구하는 특정 이념이나 정책에 비판적 내용을 조금이라고 담고 있는 영화나 교육프로그램은 배제되어, 청소년들은 인간의 존엄과 가치의 내면적 기초가 되는 사상을 자유로이 형성할 양심의 자유를 침해당할 뿐만 아니라 정치나 사회문제 등에 대한 의사 형성을 본질적으로 배제하여 미래세대인 청소년의 자유로운 의사형성을 방해하여 다양성이 핵심인 민주주의를 역행하고, 비판의식을 말살하며, 정치적 기본권을 근본적으로 침해한다.

정부가 미래세대인 청소년들에게 다양한 의견이나 사상 등을 접하지 못하지 않고 정부가 추구하는 일방적인 정책이나 이념, 사상만을 강제로 주입하도록 하는 것은 민주주의를 가로막고 정부가 일방적으로 주입하는 정책이나 이념을 그대로 받아들여도록 해 우리 사회를 권위주의 시대로 회귀하도록 할 것이다.

영화진흥위원회가 자의적 잣대로 정부에 비판적인 영화나 교육프로그램을 정치적 중립에 반하거나 특정 이념이나 사상을 추구한다고 배제하는 것은 청소년들에게 국가가 추가하는 정책, 사상이나 이념만을 일방적으로 주입·강요할 우려가 있어 용역사업의 대상자들인 미래세대인 청소년들의 양심의 자유의 본질적인 기본권을 침해하는 것이라고 할 것이다.

4. 나가며

한국독립영화협회 등 문화예술단체는 표현의 자유 및 청소년의 정치적 기본권, 양심의 자유 침해를 근거로 인권위에 차세대 미래관객사업의 용역사업의 영화 및 교육 프로그램 내용 중 정치적 중립소재, 특정 이념, 사상을 배제하여 진행하라는 문구를 삭제하라는 진정서를 제출하였다.

영화진흥위원회는 국회 국정감사에서 야당 의원이 문제를 제기하는 등 사건이 일파만파 확대되어 가자, 더 이상의 확대를 막기 위해 2024. 10. 경 “차세대 미래관객 육성사업은 청소년들의 영화에 대한 제고를 위해 전국의 영화관과 학교를 연계하여 영화교육을 운영하는 교육사업으로 「교육기본법」을 준용하여 위와 같은 문구를 넣었으나 이에 대한 오해와 우려가 발생할 수 있음을 신중하게 헤아리지 못한 점에 대해 진심으로 사죄를 드린다.”라는 어설플 사과문을 내놓았다.

이 문제는 영화진흥위원회 선에서 적당히 얼버무릴 사건이 아니다. 영화진흥위원회가 애초의 입찰용역 제안서에 없던 정치적 중립소재, 특정 이념, 사상배제 사유가 문체부 등 상부의 지시로 추가된 경위, 용역사업의 진행과정 등을 철저히 조사하여 다시는 이 같은 일이 되풀이 되지 않도록 해야 할 것이다.

V. 서울국제도서전 내 대통령 경호처의 과잉 진압 사건

1. 사건의 경위

대한출판문화협회가 주최하고 문화체육관광부, 한국출판문화산업진흥원, 한국출판문화진흥재단이 후원하는 ‘2023 서울국제도서전’이 준비되고 있던 2023. 5. 말경 언론보도를 통하여 박근혜 정부의 문화예술인 블랙리스트 사건에 가담한 것으로 알려진 소설가 오정희가 국제도서전의 홍보대사에 해당하는 ‘도서전의 얼굴’에 선정되었다는 충격적인 사실이 알려졌다.

이명박, 박근혜 정부의 블랙리스트 피해자들을 비롯한 문화예술인단체들은 대한출판문화협회와 문체부 등에 오정희를 홍보대사에서 해촉할 것을 요구하였고, 당시 언론들 역시 블랙리스트 연루자인 오정희가 언론출판계에 복귀한다는 사실에 문제를 제기하는 기사들을 다수 보도하였으나, 문체부는 2023. 6. 12. 보도자료를 통하여 오정희를 포함한 6인의 작가를 2023 서울국제도서전의 홍보대사로 선정했다는

사실을 공식적으로 발표하였다.

이에 블랙리스트 피해자들을 비롯한 문화예술인 10명은 2023. 6. 14. 오전 10시경 서울국제도서전이 개최되던 코엑스 컨벤션센터 앞에서 오정희 홍보대사 위촉에 반대한 내용의 기자회견을 진행하였고, 기자회견을 모두 마친 후에는 문화예술인으로서 누구에게나 열려있던 서울국제도서전의 개막식 행사를 즐기기 위하여, 정식으로 입장권을 구매한 후 서울국제도서전 행사장에 입장하였다.

당시 서울국제도서전에 입장하였던 문화예술인들은 행사장 내에서 단체 행동 등을 할 것을 전혀 생각하지 않았기에, 무리나 대오를 지어 이동하지 않았고, 그 어떠한 구호도 외치지 않은 채 자유롭게 도서전 행사장 내 부스 등을 둘러보며 평화롭게 개막식 장소로 각자 이동하였다.

그러나 갑자기 정장을 입은 불상의 남성들이 자신의 신분 등을 전혀 밝히지 않은 채 문화예술인들 중 가장 앞서 개막식 장소로 향하던 송경동 시인을 일방적으로 제지하기 시작하였고, 올해로 65회차에 해당하는 서울국제도서전의 개막식이 그동안 누구나 자유롭게 참석이 가능한 열린 행사로 매년 진행되어 온 사실을 알았던 송경동 시인은 정장 차림의 불상의 남성들이 개막식 입장을 가로막자 앞서 기자회견에 참여하였다는 이유만으로 부당하게 개막식 입장을 제지당한다고 생각하여 이에 항의하기 시작하였다.

그러자 신분을 전혀 밝히지 않은 정장 차림의 불상의 남성 5명은 송경동 시인의 개막식 입장을 제지하는 것을 넘어, 아무런 부연 설명 없이 송경동 시인이 소지하고 있던 물품을 빼앗고 송경동 시인의 입을 틀어막은 후 사지를 들어 일방적으로 끌어냈다.

개막식장에 뒤따라오며 이를 발견한 문화예술인들이 이에 항의하자 이들 역시 마찬가지로 불상의 자들에 의하여 입이 틀어막히고 사지가 들린 채 행사장 밖으로 내동댕이쳐졌다. 그렇게 서울국제도서전에서 윤석열 정권의 '1호 입틀막 사건'이 벌어

졌다.

당시 도서전 개막식 행사장 출입구에는 개막식 출입이 제한된다는 안내 등이 전혀 게시되어 있지 않았고, 문화예술인들은 행사장 출입 과정에서 어떠한 안내도 받은 적도 없었기에, 문화예술인들은 정체도 알 수 없는 정장 차림의 불상의 자들로부터 갑작스럽게 입이 틀어막혀 행사장에서 쫓겨나는 과정에서 그 연유조차 제대로 알 수 없었다.

문화예술인들은 도서전 행사장에서 쫓겨난 이후에야 당시 도서전 개막식에 대통령의 배우자가 참석하기로 예정되어 있었고, 정장 차림의 불상의 자들이 대통령 경호처 소속 경호원들이었다는 사실을 알 수 있었다.

그러나 당시 도서전 개막식에 대통령의 배우자가 참석한다는 사실은 보안 사항으로써 도서전 주최 측에서도 소수의 관계자만 알고 있는 사실이었기에 도서전 개막식을 취재하려는 언론인들과 개막식을 자유롭게 출입하려던 문화예술인들 모두 위와 같은 사실을 전혀 알 수 없었다.

2. 대통령 경호처의 대통령경호법위반 행위 등

「대통령경호법」 제5조 제1항에서 “경호처장은 경호업무의 수행에 필요하다고 판단되는 경우 경호구역을 지정할 수 있다.”라고 규정하고 있으나, 곧바로 동조 제2항에서는 “제1항에 따른 경호구역의 지정은 경호 목적 달성을 위한 최소한의 범위로 한정되어야 한다.”라고 규정하고 있고, 동조 제3항에서는 “경호업무를 지원하는 사람은 경호 목적상 불가피하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우에만 경호구역에서 질서유지, 교통관리, 검문검색, 출입 통제, 위험물 탐지 및 안전조치 등 위해 방지에 필요한 안전 활동을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

즉 대통령 경호처는 당시 도서전 개막식에 참여하는 대통령 배우자의 재산 또는

신체에 가하여질 급박한 위해를 방지하거나 제거하기 위한 필요 최소한의 범위만을 경호구역으로 지정하여야 함에도, 그러한 상황과는 전혀 관련 없는 공간까지 포함하여 도서전 행사장 전체를 경호구역으로 자의적으로 설정하였다.

그리고 문화예술인들이 어떠한 범죄행위를 지지하려고 하는 등 경호 목적상 불가피하다고 인정할 만한 상당한 이유가 없었음에도 단순히 개막식 행사의 출입을 막아서는 것을 넘어 문화예술인들의 입을 틀어막고 사지를 들어 끌어내는 등 명백히 「대통령경호법」을 위반하는 과잉 진압 행위로서 정당한 직무집행이라 할 수 없는 위법행위를 하였다.

그런데도 대통령 경호처는 문화예술인들에 대한 그 어떠한 유감 표명이나 사과도 없이 정당한 경호 행위였다는 입장만을 밝혔고, 이후 대통령 경호처는 일말의 반성 없이 2024. 1. 18.에는 전북특별자치도 출범식에서는 강성희 진보당 국회의원을, 곧바로 한 달 후인 2024. 2. 19. 한국과학기술원 졸업식에서는 졸업생에게 동일하게 제2차, 제3차 입틀막 사건을 만들어냈다.

서울국제도서전 내 피해 문화예술인들은 2024. 2. 7. 서울강남경찰서에 대통령 경호처 소속 경호원 등을 특수상해 등의 혐의로 형사 고소하였으나, 서울강남경찰서는 2024. 7. 31. 고소인들에 대한 조사만 진행한 채 대통령 경호원들의 행위가 직무상 정당한 행위에 해당한다고 판단하여 불송치(각하) 결정하였다.

이에 피해 문화예술인들은 2024. 10. 12. 위와 같은 서울강남경찰서의 불송치(각하)결정에 이의를 제기하는 이의신청서를 제출하였고, 2024. 10. 15.에는 국가를 상대로 손해배상을 청구하는 내용의 민사 소송을 제기하였다. 다행히 형사 고소 사건과 관련하여서는 서울중앙지방법검찰청이 2024. 10. 24. 서울강남경찰서에 보완 수사를 요구하여 현재 수사가 계속 진행 중이다.

3. 윤석열 정권에서 지속적으로 침해되는 표현의 자유

「대한민국헌법」 제21조 제1항에서는 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”, 제22조 제1항에서는 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.”라고 규정함으로써, ‘표현의 자유’ 및 ‘예술의 자유’에 관한 기본권을 규정하고 있다. 위와 같은 이유로 「대한민국헌법」은 언론·출판 및 집회에 대한 허가나 사전검열 등을 인정하지 아니하고 있고, 예술가의 권리를 예술인권리보장법 등의 법률로써 보호하고 있다. 그러나 가장 기본적으로 보호받아야 할 ‘표현의 자유’와 ‘예술의 자유’는 윤석열 정부하에서 오히려 철저히 파괴되고 있고, 대통령과 대통령 배우자의 불안정한 심기에 따라 그 보호 여부가 일방적으로 결정되고 있는 실정이다.

대통령의 심기를 거스르는 말을 하였다든 이유만으로, 대통령 경호원들은 문화예술인들의 축제 현장에서 주인공인 문화예술인들의 입을 틀어막고 사지를 들어 강제 퇴거시켰고, 지역 축제 행사장에서는 해당 지역 국회의원을, 대학원 졸업식 행사장에서는 해당 대학원 졸업생의 입을 틀어막고 사지를 들어 강제로 퇴거시켰다.

이뿐만 아니라, 윤석열 정권은 ‘윤석열차 카툰 사건’을 비롯해, 대통령과 대통령 배우자의 심기를 거스르는 목소리들을 모두 일방적으로 틀어막고 지운 후 다양한 문화예술영역에서 아무런 이유 없이 예산을 배정하지 않거나, 반기를 드는 문화예술인들을 일방적으로 배제하는 등 가차 없는 보복을 진행함으로써, 불법적인 블랙리스트 행위를 계속하고 있고, 표현의 자유를 심각하게 침해하고 있다.

표현의 자유는 민주주의 사회의 가장 기본적인 공정과 상식에 해당하는 기본권임에도, 윤석열 정권은 표현의 자유보다는 대통령과 대통령 배우자의 심기를 가장 기본적인 공정과 상식에 해당하는 기본권으로 받아들이는 모습이다. 부디 문화예술인들이 제기한 형사 고소 및 민사 소송 과정에서 대통령 경호처의 표현의 자유를 침해하는 불법행위들이 낱낱이 밝혀져 「대한민국헌법」에서 규정하고 있는 ‘표현의 자유’ 등의 기본권이 다시 한 번 바로 세워질 수 있기를 기대해 본다.

VI. 서울도서관 전시검열 사건 - 인권위 기각결정에 대한 비판

지난 2022. 12. 29. 서울특별시 산하 서울도서관은, 「서울특별시 행정사무의 민간 위탁에 관한 조례」 등에 따라 서울도서관이 관리, 감독하는 복합문화공간 서울아트책보고에서 시작된 입주 서점(자각몽)의 전시가 ‘이태원 참사’, ‘화물노조 파업’을 언급하였다는 이유로 일방적으로 철거를 지시하였다. 이에 대해 입주 서점 자각몽 대표와 전시 작가가 강력하게 항의하자 서울아트책보고는 아무런 협의 없이 전시물을 다시 가져다 놓았다가, 서울도서관 지식문화과장의 지시를 받고 다시 일방적으로 철거를 반복했다.

서울도서관과 서울아트책보고는 이 사건이 언론에 공개되자 전시물 앞에 ‘본 전시는 서울시·서울아트책보고와는 무관한 전시’라는 안내 팻말을 세워두었다. 서울시는 서울도서관과 서울아트책보고의 검열 책임자들을 문책하고 재발방지를 약속하는 대신, 아무런 입장표명 없이 본인들과 무관한 전시라는 팻말을 내세우며 책임을 회피하였다.

이 사건 전시가 이태원 참사나 화물노조 파업을 직접 표현했더라도 무엇이 문제가 되는 것인지에 대한 의문은 별론으로 하더라도, 이 사건 전시는 이태원 참사나 화물노조파업을 표현하는 것이 아니었다. 단지 전시 홍보물에 담긴 전시기획자의 기획의도에 위와 같은 표현이 담겼다는 것을 서울도서관 측이 문제 삼은 것이다. 자각몽 대표와 전시 작가는 2023. 1.경 서울도서관 지식문화과 과장과의 녹취록까지 확보하여 인권위에 검열금지 원칙 위반 등으로 진정을 하였다.

인권위는 진정사건이 많다는 이유로 조사를 계속 지연하다가, 다시 전시물을 복원한 점, 서울도서관 및 서울아트책보고의 입장을 홈페이지와 전시장에 별도 표시한 점, 서점과 수탁기관 간에 충분한 논의와 검토를 진행할 시간적 여유가 없었던 점 등을 이유로 2024. 9. 13. 진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우 및 인권침해행위에 해당하지 않는다는 이유로 기각을 결정하였다.

인권위는 서울도서관 지식문화과 과장의 지시 및 사실관계를 인정하는 녹취가 있음에도, 객관적인 증거가 없다고 판단하였다. 나아가 인권위는 일방적으로 철거하고 복원한 점(철거 전 전시의 원 상태로 복원하지도 않았음) 및 서울시, 서울아트책 보고와는 무관한 전시라는 입장을 별도 표시한 점이 왜 인권침해행위의 면책이 되는 것인지에 대한 어떠한 설명도 없이 기각 결정을 하였다.

윤석열 정부가 들어선 이후 윤석열차 사건을 시작으로 행정안전부의 가수 이랑에 대한 늑대가 나타났다 검열, 서울도서관의 전시검열, 대구문화예술회관의 청년작가 전시검열 등이 자행되는 등 이미 문화예술계는 블랙리스트 시대로 회귀하였다.

Ⅶ. 나가며

이상과 같이 2024년 문화예술스포츠 분야의 주요 인권 쟁점들을 살펴보았다. 지난 2023년 문화예술스포츠 분야 인권보고에도 윤석열 정부가 문화예술 분야에서 일삼는 검열과 블랙리스트의 부활에 대해 우려하는 목소리가 담겼다. 안타깝지만, 2024년 인권보고에서도 더욱 심화되어 가는 블랙리스트의 양상을 기록해야 했다.

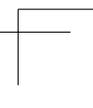
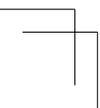
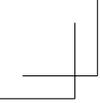
김기춘 등 박근혜 정부의 블랙리스트 실행자들에 대한 형사 항소심 법원은 피고인의 “박근혜 정부 이전까지의 정부에서 문화예술계에서의 지원이 지나치게 이념적으로 좌파적 성향의 개인·단체에게만 편중되어 있어 이를 바로잡아 균형을 맞추기 위하여(‘기울어진 운동장’을 바로잡기 위하여) 좌파 등에 대한 지원을 배제하고 우파 등에 대한 지원을 늘리라고 지시한 것이므로 이러한 피고인의 지시가 위법·부당하다고 볼 수 없다”는 주장에 대해, “우리 헌법과 문화기본법 등 관련 법령은 국가가 문화예술의 영역에서 창작자나 작품의 이념적 성향에 대한 판단자로 나서서 해당 창작자나 작품이 특정한 이념적 성향을 가지고 있다는 이유로 그에 대한 지원을 배제하는 것을 금지하는 것이고, ‘이념적 균형’을 맞춘다는 명분으로 그와 같이 특정 작품이나 작가 등에 대한 지원을 배제하는 것은 바로 위와 같이 금지되는 행위에 해

당하여 허용될 수 없는 것이다. 헌법이 금지하는 것은 다름 아닌 바로 이러한 ‘이념적 균형 지점’을 정부가 일방적으로 판단하여 그에 관한 지원 여부를 결정하는 일이다”라고 판시하였다.

얼마 전 대구문화예술회관은 ‘2024 올해의 청년작가’로 선정된 작가 중 1명이 흥준표 시장과 노중기 대구미술관장에 대한 논란을 소재로 한 작품을 전시하자 해당 전시관을 전시 개최일 하루 전에 폐쇄하였다. 이에 대해 회관은 ‘공익적 이유’로 인한 것이므로 문제될 것이 없다는 입장을 취했다. 스스로 이념적 균형자로 나서 대구 시장 등에 비판적인 작품을 전시하였다는 이유로 전시장 폐쇄를 단행한 대구문화예술회관의 행태는 결코 허용될 수 없다.

블랙리스트는 사전 검열, 작가 배제, 전시 취소 등의 모습만으로 나타나지 않는다. 문화예술 분야 지원사업에 대한 일방적 예산 삭감, 심의제도 개편 등 제도 개선이라는 중립적 명목으로 작동하는 블랙리스트 체계에 대한 감시와 비판도 멈춰서는 안 될 것이다.

타투이스트들의 인권상황에 대해서도 마찬가지이다. 국회의 입법과 대법원의 판단이 지연될수록 인권침해상황에 놓인 타투이스트들의 고통은 깊어질 수밖에 없다. 이 문제에 대한 조속한 입법과 사법부의 판단을 촉구하며 2024년 문화예술스포츠 분야 인권보고를 달는다. 2025년에는 보다 희망적인 기록을 남길 수 있기를 바란다.



2024년 미디어·언론 분야 보고

집필

이영규(민변 미디어언론위원회)

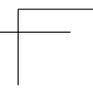
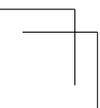
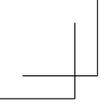
언론장악 교두보로서의 윤석열 방송통신위원회

언론통제와 길들이기를 위한 방송통신심의위원회

방송(KBS, MBC, YTN, TBS) 독립성, 자율성 침해

감수

이희영(민변 미디어언론위원회 위원장)



2024년 미디어·언론 분야 보고

I. 들어가며

윤석열 대통령 취임 초기부터 밀어부친 언론 장악과 비판 언론에 대한 탄압은 2024년 말 현재까지도 지속되고 있다. 공영방송 이사진 교체, 수신료 분리 징수, 방송통신위원회 장악 등 2023년에 드러난 언론장악 정책들은 더욱 강화되고 있다.

본 보고는 2023년 미디어·언론 분야 보고의 연장선에 있다. 대한민국 언론과 민주주의가 처한 위기 상황에 깊은 우려를 표하며, 언론의 독립성과 표현의 자유를 수호하기 위해 시민사회의 감시와 견제가 그 어느 때보다 절실한 시점이다.

II. 언론장악 교두보로서의 윤석열 방송통신위원회

1. 방송통신위원회 2인 체제 불법의 수레바퀴

방송통신위원회(이하 ‘방통위’)는 합의제 행정기구로서, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 ‘방통위법’) 제4조 제1항에 의하면 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임 위원으로 구성된다. 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 1인은 여당의 추천을, 2인은 야당의 추천을 받아 임명한다(방통위법 제5조 제2항). 방통위의 회의는 재적 위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동 법 제13조 제2항). 방통위에서는 방통위원장 개인의 판단이 아니라 5명의 상임위원의 판단에 따라 의사결정이 이루어진다.

“방통위는 다수의 위원에 의하여 행정기관의 의사가 집단적으로 결정되는 기관, 즉 합의제 행정기관이다. 합의제 행정기관은 최고 결정자 1인의 책임과 결정에 의해 의사결정이 이루어지는 독임제 행정기관과 달리 서로가 동등하고 전문성을 지닌 다수 구성원이 함께 논의하여 결정을 내림으로써 의사결정의 신중성과 공정성, 합리성을 도모하는 데 그 주된 취지가 있다...(중략).. 나아가 방통위법은 방통위의 심의·의결 사항에 대하여 위원장이나 하위 기관이 단독으로 결정할 수 있도록 하는 예외 규정을 전혀 두지 않고 있는데, 이는 그에 관한 의사결정에 있어서 독임제의 요소를 철저히 배제한 취지이다.”(서울행정법원 2024. 10. 17. 선고 2024구합56245 판결).

그러나 윤석열 대통령과 방통위원들은 방통위의 의결 정족수를 전체 재적위원 5명의 과반인 3명이 아니라, 현재 재적 위원 전부인 2명의 찬성으로 해석하고, 2024년 내내 방통위를 대통령이 지명하는 위원장과 부위원장 2인 체제로 운영되도록 하였다. 윤석열 대통령의 방통위 파행 체제 운영은 다음과 같은 순서로 이루어졌다.

한상혁 방통위원장 해임 → 김효재 직무대행 3인 체제 → 김현 상임위원 불참에 의한 실질적 김효재 직무대행 2인 체제 → 이동관 위원장 2인 체제 → 김홍일 위원장 2인 체제 → 이상인 1인 직무대행 체제 → 0인 체제 → 이진숙 2인 체제 → 이진숙 탄핵 소추 후 김태규 직무대행 1인 체제

2. 김효재 직무대행 & 이동관 위원장 2인 체제

이러한 방통위의 불법적인 독임제 운영은 야당이 추천한 인물의 임명을 거부하고 자기 추천권만 행사한 대통령의 결정으로 시작되었다. 더불어민주당은 최민희 현 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장을 야당 몫 방통위원 후보자로 추천했으나, 윤석열 대통령이 이유 없이 최민희 후보자를 7개월 넘게 임명하지 않았다. 윤석열 대통령은 최민희 후보자를 임명하지 않은 상태에서 방통위가 2인 체제로 기능하도록 하였고, 방통위는 그런 위법적 상태에서 공영방송 이사진 교체 등 중요한 결정을 내리기 시작했다.

김효재 대행은 예정됐던 휴가를 취소하면서까지 방송문화진흥회(이하 '방문진') 권태선 이사장과 김기중 이사에 대한 해임 절차에 착수하였고, 회의에 불참한 김현 위원에 보고도 하지 않은 채 KBS와 MBC 보궐이사 선임 안건을 올려 통과시켰다. 김효재 대행에 이어 취임한 '언론장악 기술자' 이동관 방통위원장은 이상인 부위원장과 함께 2인 체제에서 EBS 감사 임명, YTN 최다액 출자자 변경승인심사 준비 및 기본계획 심의·의결 등 공영방송에 영향을 미치는 중대한 안건 총 29건을 3개월여 만에 일사분란하게 처리하였다.¹

야당은 이동관 위원장이 방통위법 및 방송법을 위반하였다고 보고 탄핵소추안을 상정하였으나 이동관은 탄핵에 따른 '방통위 마비' 사태를 피하겠다는 핑계로 방통

¹ 민주언론시민연합, 「윤석열 정권의 언론장악, 기록하다」, 21면

위원장 자리에서 자진사퇴 하였다. 이동관 방통위원장은 사퇴 5일 전, “내가 그만두더라도 제2, 제3의 이동관이 나온다”고 인터뷰하였다.²

3. 김홍일 위원장 2인 체제

윤석열 대통령은 이동관 위원장의 후임으로 자신이 ‘검사 선배 중 가장 신뢰하는 인물’로 꼽은 김홍일 국민권익위원장을 임명했다.³ 김홍일 위원장은 검사 생활 27년의 대부분을 강력부에서 보냈으며, 방송·통신 분야 전문성이 전무했다. 그는 윤석열의 기대에 부응하듯 전임자에 이어 불법적인 방통위 구조(2인 체제)를 유지하며 방송장악 시나리오를 계속 실현시켰다.

김홍일 방송통신위원장 체제하의 방통위는 22대 총선을 앞두고 MBC의 방송심의 재심 청구를 모두 기각했다. 이러한 결정들이 모두 2인 체제에서 서면 의결로 진행되었다. 선거방송심의위원회가 정부·여당에 대한 비판적 보도를 검열 수준으로 심의하였는데 이에 대한 재심 청구를 일괄 기각한 것이다. 더욱이 김홍일 주도한 2인 체제 방통위는 YTN 최대 주주 변경을 승인하고 공영방송 이사 선임 계획안을 의결하는 등, 공영방송 장악과 사영화를 위한 최종 결정들을 강행했다.⁴

이에 야당은 김홍일 방통위원장에 대한 탄핵소추안을 재차 발의했다. 그 근거는 위법한 2인 의결, 부당한 YTN 최대 주주 변경 승인, 국회 출석 및 자료 제출 거부 등으로 방통위원장이 2인 체제에서 직권을 남용했다는 점이었다. 그러자 김홍일은 탄핵안 발의 다음 날, MBC 공영방송 이사 선임 계획을 의결하였고 그 후 나흘 뒤 사퇴했다. 이동관 위원장이 시작한 YTN 민영화를 김홍일 위원장이 마무리했듯, 방문진 및 공영방송 이사 교체도 차기 방통위원장이 마무리할 수 있도록 준비한 뒤,

2 중앙일보(2023, 11, 27), 이동관 “날 탄핵해도 제2 이동관 나와…자진사퇴 없다”

<https://www.joongang.co.kr/article/25210274>

3 연합뉴스(2023, 12, 6), 방통위 구원투수에尹 신뢰깊은 김홍일…장관급 오른 소년가장

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231206057000001>

4 민주언론시민연합, 위의 책, 21~22면

물러난 것이다. 이동관 위원장이 직무 정지를 피하기 위해 물러난 지 7개월 만의 일이었다.⁵

4. 이진숙 위원장 2인 체제

대통령은 김홍일 위원장의 후임으로 이진숙 위원장을 임명했다. 이진숙 위원장은 2022년 4월 대구시장 예비후보로 출마하면서 극우 인사로부터 후원금을 받고, 5·18 광주민주화운동을 비하하는 등으로 극우 성향을 보였을 뿐만 아니라, MBC 홍보국장 시절 정수장학회 이사장을 비밀리에 만나 민영화를 추진하기도 하였고, 보도본부장 시절에는 세월호 참사 “전원 구조 오보”를 낸 데 책임이 있는⁶ 등 방통위 위원장으로 부적격한 인사였다.

이진숙 방통위원장은 대전 MBC 사장 재직 시절 법인카드를 주말 골프와 호텔 투숙 등 사적으로 사용한 의혹을 받았다.

김태규 부위원장은 법관 출신으로, 변호사 개업 뒤에는 윤석열 대통령 지지모임 ‘공정과 상식 회복을 위한 국민연합’에서 활동했다. 그는 문재인 대통령을 시해하는 것을 반역이라 볼 수 없다는 취지의 발언을 하였으며, 박근혜 전 대통령 탄핵에 대해서는 “좌익단체들이 총동원돼 대중을 선동하고 (이렇게) 모아낸 에너지가 처음으로 제대로 작동해 정권을 무너뜨리는, 의미가 나름 큰 사변”이라고 말했으며, 세월호 참사에 대통령 책임을 묻는 이들에게는 “고대국가 시대에 천재지변 책임을 물어 왕 내지 신지를 처단하는 모습”이라 주장하는 등의 극단적 발언이 문제가 되어 고위 공직자범죄수사처장 후보 선출과정에서 탈락했던 자였다. 이후 2022년 10월 김태규는 권익위 부위원장으로 임명되어 권익위에서 활동했다.⁷

5 한겨레(2024. 7. 2.), 김홍일 방통위원장 ‘탄핵 직전 사퇴’…후임 이진숙 유력
<https://www.hani.co.kr/arti/society/media/1147398.html>

6 MBC(2024. 7. 24.), 이진숙은 누구…공영방송 탄압 주역에 극우적 성향까지
https://imnews.imbc.com/replay/2024/nwdesk/article/6614165_36515.html

7 한겨레(2024. 7. 31.), 윤석열엔 “안도”, 문재인 겨냥 “시해”…극단 성향 김태규 방통위원.

윤석열 대통령은 위와 같이 전문성, 도덕성에 의문이 제기되고 편향성을 의심받는 이진숙 위원장과 김태규 부위원장 임명을 강행했다. 이진숙은 대통령실의 임명안 재가 전에 곧바로 방통위 사무실로 출근하였으며, 당일 오후 5시, 김태규 부위원장과 2인 체제로 회의를 열어 MBC와 KBS 이사진 교체안을 의결했다. 대통령실의 임명 공식 발표 7시간 만에 공영방송 지배구조에 대한 중대한 의결이 이루어진 것이다.⁸

야당은 이진숙 2인 체제의 위법성을 이유로 임명 다음 날 탄핵소추안을 발의하였고, 임명 3일차인 2024. 8. 2. 그 탄핵안이 가결되었고, 이후 방통위는 김태규 이사장 권한대행 1인 체제로 사실상 의결 기능이 마비된 상태이다.

5. 방송통신위원회의 언론 장악의 목적과 결과

윤석열 정권의 방송통신위원회 운영은 전문성과 도덕성이 의심되는 인사들을 임명하며 2인 체제와 같은 불법적 구조를 유지해, 공영방송의 독립성을 훼손하고 방송 장악을 가속화했다. 이진숙과 김태규 등 극단적 성향의 인물들이 방통위를 주도하며, 공영방송 이사진 교체와 YTN 민영화 등 중요한 결정을 강행했다. 이러한 방통위 운영은 언론의 공공성과 민주주의의 기본 원칙을 심각하게 훼손하고 있다는 비판을 받고 있다.

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1151577.html

⁸ MBC(2024. 8. 1.), 이진숙 임명 '강행'...MBC·KBS 이사 교체 '강행'

https://imnews.imbc.com/replay/2024/nwtoday/article/6622869_36523.html

Ⅲ. 언론통제와 길들이기를 위한 방송통신심의위원회

1. 방심위 5기 장악 경위

윤석열 대통령은 방송통신심의위원회(이하 '방심위')에서 지난해 8월, 문재인 정부 당시 대통령 몫으로 위촉된 정연주 위원장과 이광복 부위원장을 해촉했다. 방통위가 업무추진비 부당 집행 등을 이유로 경고 처분을 한 것이 해촉 사유였다. 그러나 여권 추천 황성욱 위원은 동일한 이유로 경고 처분을 받았음에도 자리를 유지했다. 윤 대통령은 곧바로 류희림 위원장을 후임으로 위촉했다.

다음 달에는 야권 추천 몫인 정민영 위원을 해촉했다. 변호사인 정민영 위원이 MBC의 소송을 대리한 것이 이해충돌에 해당한다는 이유를 들었다. 한편, 윤석열 대통령은 국회의장이 추천한 야권 위원 두 명은 위촉하지 않았다. 방통위에서 야당이 추천한 최민희 후보자를 약 7개월 동안 임명하지 않고 방통위를 2인 체제를 만들어 낸 방식을 방심위에서도 그대로 반복한 것이다. 결과적으로 5기 방심위는 순식간에 여권이 절대 우위를 점한 기관이 되었다.

2. 류희림의 '민원 사주'

지난해 9. 4.부터 방심위에 뉴스타파의 '김만배-신학림 녹취파일' 보도 심의를 요청하는 민원이 쏟아지기 시작했다. 방심위 직원들은 민원을 조사하던 중, 류희림 위원장의 가족이나 지인 등 사적 이해관계가 있을 것으로 추정되는 이들이 다수 민원을 제기한 사실을 확인했다. 담당 부서에서는 류희림의 형제로 추정되는 사람이 민원을 신청했다는 내용을 담은 보고 문건도 작성했다. 류희림은 이러한 사실을 인지하고도 뉴스타파 인터뷰를 인용한 보도 안건 심의를 회피하지 않고 참여하였는데, 이는 공직자의 이해충돌 방지법 위반 소지가 있는 행위였다.

류희림은 오히려 내부 게시판에서 이 문제를 제기한 직원에게 게시글 삭제를 요구했고, 직원들의 문제제기에도 불구하고 계속 심의에 참여했다. 결국 2023. 11. 중순 류희림이 주재한 전체 회의에서 4개 방송사에 역대 최고 수위의 과징금 부과 결정됐다. 방심위 내부의 공익제보자들은 2023. 12. 23. 류희림 위원장의 민원 사주 의혹을 국민권익위원회에 이해충돌로 신고했다.

언론보도를 통해 이 사실이 알려지자, 류 위원장은 즉각 “국기 문란 행위”를 운운하며 제보자 색출에 나섰다, 검찰에 수사를 의뢰했다. 더 큰 문제는 권익위의 처분으로 인해 ‘민원 사주’ 의혹이 다시 방심위로 넘겨져 자체적으로 조사하는 ‘셀프 조사’에 맡겨졌다는 점이다. 반면 신고자들은 개인정보 유출 혐의로 경찰에 고발되었다.⁹

3. 윤석열의 ‘칼잡이’로서 방심위의 역할

류희림 위원장 취임 이후, 방심위의 방송사 시사·보도 프로그램에 대한 법정 제재가 월평균 7.04건으로 급증했다. 이는 문재인 정부 시기의 강상현 위원장(2.88건), 정연주 위원장(0.64건) 시기뿐만 아니라, 이명박, 박근혜 정부 시기보다도 높은 수치이다. 특히 27건의 법정 제재 중 25건(92.6%)이 ‘방송심의에 관한 규정’의 공정성·객관성 조항을 적용한 것으로, 과거 위원장 시기의 적용비율(29~48%)과 비교해 압도적으로 높은 비율이다. 제재 대상은 대부분 윤석열 대통령과 김건희 여사 관련 논란, 정부 정책 비판을 다룬 프로그램이었으며, 특히 윤석열 대통령의 검사 시절 부산저축은행 비리 수사 무마 의혹과 관련된 제재가 13건(52%)을 차지했다.¹⁰

방심위는 MBC의 2022년 윤석열 대통령 미국 방문 당시 욕설 논란과 그 후속 보도들, 그리고 MBC의 김건희 주가조작 의혹 보도에 대해서도 법정 제재를 의결했

9 한겨레(2024. 10. 21.), ‘민원 사주’ 1년, 물구나무선 공정과 상식
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1163612.html>

10 한겨레(2024. 01. 29.), ‘류희림 방심위’ 제재 93%는 정권비판 보도 찍어내기.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/media/1126252.html>

다. 또한, 올해 국정감사에서는 류희림 위원장이 김건희 여사의 명품 가방 수수 영상을 차단하기 위해 방심위 간부에게 긴급 안전 상정을 지시한 정황이 확인되기도 했다.

4. 류희림의 6기 방심위원장 ‘도둑 연임’

류희림 위원장은 6기 방심위가 구성되지 않은 상태에서 위원장으로 선출되었다. 그의 임기는 2024. 7. 22. 종료되었으나, 직후 윤석열 대통령은 류희림을 방심위원으로 다시 위촉했다. 이와 함께 대통령이 추천 방심위원으로 강경필과 김정수가 위촉되었다.

강경필 위원은 검사장 출신으로 제주에서 국민의힘 전신인 미래통합당 후보로 총선에 출마한 전력 있으며, 김정수 위원은 KBS PD 재직시절 이승만 전 대통령 관련 다큐멘터리 3부작을 제작한 이력이 있다.

그 뒤 이 세 명의 위원과 5기 방심위원 중 임기가 13일 남은 여당 추천 위원 2명이 회의실을 잠근 채 전체 회의를 열어 류희림 위원장을 선출했다. 이는 전례가 없는 ‘도둑 호선’이다. 방통위법에 방심위는 9인의 위원으로 구성한다고 규정되어 있고 지금까지는 9명의 위원이 모두 채워질 때까지 기다린 후 위원장을 선출했던 것이 일반적이었다.¹¹

5. 방송통신심의위원회와 방송길들이기

윤석열 정권의 방송통신심의위원회 운영은 구성 과정의 불투명성과 강압적 행태

11 노컷뉴스(2024. 7. 24.), 방통위와 방심위는 왜 ‘완전체’ 구성이 안 되는 걸까?
<https://www.nocutnews.co.kr/news/6184214>

로 논란이 계속되고 있다. 6기 방심위는 미완의 상태에서 특정 성향의 인물들을 중심으로 구성되었으며, 전례 없는 ‘도둑 호선’ 방식으로 위원장을 선출했다. 또한, 심의 과정에서 정권 비판 보도에 대한 법정 제재가 급증하고, 공정성과 독립성을 침해하는 결정들이 이어지며 방심위가 정치적 도구로 전락했다는 비판을 받고 있다.

IV. 방송(KBS, MBC, YTN, TBS) 독립성, 자율성 침해

1. KBS 박민 사장의 횡포

윤석열 대통령은 KBS를 장악하기 위해서 방통위 2인 체제를 활용하여 KBS 이사회 구성을 바꾸고 KBS 사장 교체를 강행했다. 새로 임명된 박민 사장은 문화일보 출신으로, 평생 방송 경력이 없었으며, 청탁금지법 위반과 상습 체납, 병역기피 관련 논란에 휘말린 인물이다. 박민 사장은 취임 첫날 주요 뉴스 앵커를 전면 교체하고, 인기 프로그램 〈더 라이브〉 편성을 삭제하였으며 〈주진우 라이브〉의 진행자 주진우에게 하차를 통보했다. 취임 이틀 차에는 대국민 기자회견을 열어 KBS의 불공정 편파 보도로 인하여 공정성이 훼손되었으며 국민으로부터의 신뢰를 상실했다며 사과했다. 2024. 1. 26.에는 국장 임명 동의 절차 없이 주요 5개 국장(통합뉴스룸국, 시사제작국, 시사교양1·2국, 라디오제작국)을 임명했다.

박민 사장의 위와 같은 방침에 따라 새로운 앵커가 된 박장범은 대통령 신년 대담 방송에서 김건희 여사의 디올백을 “조그만 파우치”라고 표현하며 논란을 일으켰다. 또한, KBS가 제작 중이던 세월호 10주기 다큐멘터리는 총선에 영향을 줄 수 있다는 이유로 방송이 취소되었다.¹²

12 한겨레(2024. 2. 16.), KBS, ‘세월호 10주기 다큐’ 불방 통보...“총선 영향 준다”
<https://www.hani.co.kr/arti/society/media/1128559.html>

KBS는 〈역사저널 그날〉 신입 MC로 제작진이 내정한 유명 배우 한가인 대신, 백선엽장군기념사업회 이사로 있는 조수빈 아나운서를 얹히려는 지시를 내렸다. 이에 제작진이 반발하자 사측은 프로그램 제작을 무기한 중단했다. KBS1 라디오 〈전격 시사〉 진행자는 전종철 KBS 기자에서 극우 유튜버 고성국으로 교체되었다. 고성국은 104만명의 구독자를 지닌 ‘고성국TV’를 운영하는 시사평론가로, 윤석열 대통령을 지지하고 옹호하는 콘텐츠를 꾸준히 제작하고 있다. 그는 2024. 5. 17. 오전 라이브 방송에서 KBS가 “우리 거”라며, “원래 우리집인데 이상한 사람에게 내줬던 것”, “원래 우리 방송”이라 주장했다.¹³

KBS는 광복절에 이승만의 일대기를 다룬 다큐멘터리 영화 〈기적의 시작〉을 광복절 특집으로 편성했다.

이러한 KBS의 변화는, 그 신뢰도의 추락으로 이어졌다. 로이터저널리즘연구소의 2024년 보고서에 따르면 KBS 신뢰도는 전년도 2위에서 5위로 추락했다. 박민 사장은 국민의 신뢰 상실에 대해 사과하며 임기를 시작했으나, 진정으로 KBS가 신뢰를 상실한 시점은 다름아닌 박민이 사장이 된 이후였다. 박민 사장의 임기는 2024. 12. 9. 만료된다. KBS 이사회가 임명 제청한 박민 사장의 후임자는 김건희의 디올백을 “조그만 파우치”라 표현한 박장범 앵커였다.

2. 방통위를 통한 MBC 장악 시도

방통위는 MBC 장악을 위해 이진숙을 위원장으로 임명했고 이진숙은 임명 당일 방통위 2인 체제에서 방송문화진흥회(이하 ‘방문진’) 신입 이사 6인을 선임했다. 새로 임명된 방문진 6인의 이사는, 2012년 MBC 파업 당시 최승호 PD를 프로그램에서 배제하고 축출한 윤길용 방심위 방송자문 특별위원, MBC의 여러 프로그램에서

¹³ 굿모닝충천(2024. 5. 18.), 막장으로 치닫는 KBS와 노골화된 尹 정부의 언론 장악
<https://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=309774>

김미화 MC, 김종배 평론가, 김여진 배우를 하차시킨 이우용 언론중재위원회 중재위원, 이진숙을 “우리 누님”이라 부르며 막말 논란을 일으킨 임무영 변호사, KBS1과 EBS를 제외한 모든 방송사를 민영화해야 한다고 주장한 김동률 서강대 교수, 손정미 TV조선 시청자위원회 위원, 그리고 허익범 변호사 등이다.¹⁴

하지만, 서울행정법원은 2024. 8. 26. 방문진의 기존 이사인 권태선, 김기중, 박선아 이사가 제기한 ‘방통위의 방문진 이사 임명 집행정지’ 가처분 신청을 인용했다(서울행정법원 2024아12736). 방통위 측은 이에 불복해 항고했지만 서울고등법원은 1심 결정을 유지했다. 재판부는 상임위원 5인 중 3인이 결원인 상태에서 대통령이 임명한 2인 위원만의 심의와 의결로 방문진 이사 임명을 결정한 처분은 합의제 행정기관의 의사 및 의결정족수를 충족하지 못하였고, ‘방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방통위의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함’이라는 방통위법의 입법 목적을 해칠 우려가 있다고 판단했다.¹⁵ 방통위는 2심 법원 결정에 대해 재항고하겠다고 밝혔다.

3. YTN 민영화

가. YTN 매각 추진 과정

윤석열 정부는 기획재정부를 통해 2022. 11. 11. ‘공공기관 자산 효율화 계획’을 승인하며 YTN 지분 매각을 추진했다. 당시 한전KDN이 21.43%, 한국마사회가 9.52%를 보유하고 있어, 이 두 지분을 합친 총 30.95%의 지분이 매각 대상이었다. 매각 이유로 두 기관의 고유 업무와 무관하다는 점을 들었다. 그러나 2022. 8. 16. 한전KDN이 작성한 문건에 따르면, 한전KDN은 산업통상자원부에 “현시점 매각할 경우 투자 원금 대비 손실로 이어질 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다”는 의

¹⁴ 민주언론시민연합, 위의 책, 49-50면

¹⁵ 연합뉴스, MBC 대주주 방문진 이사 취임 불가...집행정지 유지에 대법원행
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20241101101051004>

견을 제시했고, 같은 시기, 한국마사회도 농림수산식품부에 매각 의사를 표명하지 않았다.¹⁶

이후 2023. 8.경 한전 KDN은 ‘YTN 지분을 계속 보유하겠다’는 혁신 계획 초안을 산업통상자원부 민관합동 혁신 TF에 제출했으나, 이는 승인받지 못했다. 결국 2023. 9. 16. ‘매각 추진’ 의견을 산업부에 제출하게 되었다.¹⁷ 매각 주간사인 삼일 회계법인은 당초 경쟁을 유도하고 매각 가치를 극대화할 수 있다는 이유에서 한전 KDN 지분만 단독 매각할 것을 제안했다. 그러나 2023. 9. 한국마사회 지분까지 포함한 ‘통매각’으로 갑작스럽게 방침이 변경되었다. 이는 낙찰 기업이 손쉽게 YTN 경영권을 확보할 수 있도록 조정된 것이라 보인다.¹⁸

노종면 의원실에 따르면, NH투자증권이 만든 YTN 인수 희망 기업 리스트에는 언론사 11곳, 언론사를 보유한 기업 5곳, 언론사 보유를 희망하는 기업 15곳 등 총 31개 기업이 이름을 올렸다. 그런데 방송법상 대기업과 신문·뉴스통신사는 보도전문채널 지분을 30% 초과해 소유할 수 없다. 이러한 규제에 따라 ‘통매각’이 이뤄지면서 리스트상의 최소 절반 이상의 기업은 YTN 지분 인수를 시도조차 못하게 되었다.¹⁹ 결국 처음부터 특정 매수자를 염두에 두고 YTN 매각을 진행한 것이 아니냐는 의문이 제기되었다.

나. 매각 이후 언론 독립성 침해

2023. 10. 23., 유진그룹이 3,199억원의 최고가를 제시해 YTN 지분 30.95%의 인수자로 최종 선정되었다.

16 PD Journal(2024. 10. 16.), YTN 민영화 공방… TBS 폐국 위기에 비판 쏟아져.

<https://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=80447>

17 한겨레(2022. 9. 30.), “YTN 매각 추진” 선화한 1대 주주…산업부 입김 정황

https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1060788.html

18 시사HN(2023. 11. 6.), YTN 매각이 한국 언론사에서 이례적 사건인 이유.

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=51465>

19 Mediaus(2024. 10. 17.), 찾아들지 않는 YTN 특혜 매각 논란.

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=51465>

유진그룹으로의 매각과 김백 사장 취임 이후, YTN의 '사유화' 논란은 더욱 가속화되었다. 김백 사장은 2008년 YTN 경영기획실장으로 재직하며, 1987년 민주화 이후 최초의 언론인 대량 해직 사태를 주도한 인물로 평가받고 있다. 그는 취임 후에는 YTN의 '줄리 의혹 보도', '김만배 녹취록 보도'를 '불공정 보도'로 규정하며 사과하였고, 이러한 보도가 YTN 민영화의 이유가 되었다고 주장했다. 그의 이러한 행보는 취임하자마자 대국민 사과 기자회견을 진행한 박민 KBS사장의 행보를 떠올리게 하는 행위였다.

YTN의 보도 독립성 또한 심각하게 위협받고 있다. 보도국장 임명동의제가 폐지되고, 김진희 명품백 수수 영상을 사용하지 못하게 되었으며, 대통령을 풍자한 돌발 영상은 게시 하루 만에 비공개로 전환되는 사태 등이 이어졌다.

이번 YTN 매각은 한국 최초로 공적 소유의 보도전문채널이 민간 자본으로 전환되는 사례로, 방송의 공적 책임과 공정성을 심각하게 훼손할 것이라는 우려를 낳고 있다. 물론, 민간 자본에 경영 능력과 전문성을 발휘하여 정치적 간섭에서 벗어나 더 나은 언론사를 만들 수도 있다. 그러나 이번 YTN 매각 과정에서는 이러한 자격과 능력을 검증할 과정이 생략되었다.

유진그룹 유경선 회장은 과거 특수부 검사에게 사건 무마 대가로 거액의 뇌물을 제공한 혐의로 처벌받은 전력이 있다. 또한, 지주회사인 유진기업은 상습 담합혐의로 조달청으로부터 입찰 금지 처분을 받은 바 있으며, 계열사인 유진투자증권은 주가조작과 불법 리딩방 운영 의혹에 휩싸여 있다. 이러한 전력을 가진 유진그룹이 대한민국의 보도전문채널의 최대주주가 되기에 적절한지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다.

4. TBS

2022년 전국지방동시선거에서 국민의 힘이 서울특별시의회 의석의 과반수를 차

지하면서, TBS(서울특별시 미디어재단 티비에스)에 대한 정치적 탄압과 지원 중단 논란이 본격화되었다. 특정 프로그램과 진행자를 겨냥한 비판이 이어졌고, 결국 TBS의 공적 지원 폐지와 폐국 절차가 추진되었다.

TBS는 2024. 6.1.부로 서울시의 지원 폐지 조례가 시행되었으며, 2024. 9. 11. 행정안전부가 TBS를 서울시 출연기관에서 해제하는 내용의 고시를 하면서 시와 시의회로부터 지원을 받을 근거를 아예 상실하게 되었다. 그러나 이러한 출연기관 지정 해제 과정에는 중대한 절차상 하자가 있다는 지적이 나오고 있다. ‘지방자치단체 출자·출연기관에 관한 법률’(이하 ‘지방출자출연법’) 제5조에 따르면, 행정안전부 장관은 출자·출연기관의 지정 해제 시 반드시 주무기관장(방송통신위원회)과 지방자치단체장(서울시장)과의 협의를 거쳐야 하며, 서울시 출연기관으로 허가된 TBS가 기부나 민간 투자를 받아 인건비 등 재원을 조달할 수 있도록 하는 정관변경절차도 필수적이다.

행정안전부는 7. 31. TBS 정관에서 서울시 재정기획관과 홍보기획관이 이사회 당연직 이사로 포함된 부분을 수정하여 재신청할 것을 서울시에 요구했다. 그러나 이러한 정관 수정이 이루어지지 않았음에도 불구하고, 행정안전부는 9. 10. 갑자기 수시 고시라는 형식으로 출연기관 지정해제를 공표하여, 자신들이 제기한 문제점조차 이행되지 않은 상태에서 급작스럽게 출연기관 지정해제를 강행했다.

한편 방송통신위원회는 TBS가 신청한 서울시 출연기관에서 비영리 재단법인으로의 정관 변경을 반려했다. 이는 이진숙 방통위원장의 직무 정지로 인해 김태규 부위원장 단독 체제에서는 위원회 심의·의결이 불가능하다는 이유에서였다. 그러나 이는 그동안 2인 체제에서 각종 위법한 결정을 서슴지 않았던 방통위가 유독 TBS 사안에서만 합의 절차를 강조하며 정관 변경을 거부한 것으로, 이는 TBS의 폐국을 유도하기 위한 정치적 의도가 의심되는 상황이다.

서울시와 시의회, 방송통신위원회, 행정안전부가 합심하여 TBS를 폐국으로 몰아가는 일련의 과정은 민주주의 사회에서 매우 위험한 선례가 될 것이다. 특정 진행자

들의 정치적 편향성을 이유로 공적 지원을 중단하고 방송국 자체를 폐지하려는 이러한 시도는, 향후 정부나 지자체가 언론의 정치적 성향이나 비판 보도를 구실로 언론사를 통제하거나 폐쇄할 수 있다는 전례가 되어 언론의 자유와 다양성을 심각하게 위협하는 결과를 초래할 수 있다.

5. 윤석열 정부의 방송 장악과 언론 독립성 위협

윤석열 정부는 공영방송을 장악하기 위해 방통위의 불법적인 2인 체제를 활용해 주요 방송사들의 이사회를 재구성하고 사장을 교체했다. KBS는 박민 사장 취임 이후 보도국장 임명동의제 폐지, 정권 비판 프로그램 폐지 등으로 보도의 독립성이 훼손되었으며, MBC는 방문진 이사 선임 과정에서 법적 논란을 빚었다. YTN은 민영화 과정에서 특정 매수자를 염두에 둔 듯한 통매각 방침으로 보도의 공정성을 위협받고 있다. TBS는 정치적 편향을 이유로 공적 지원이 중단되고 폐국 절차가 추진되었다.

V. 나가며

윤석열 정부의 언론 장악 시도는 김대남 전 대통령실 시민소통비서관 직무대리의 폭로를 통해 구체적으로 드러났다. 김대남은 ‘언론 고발사주’ 의혹의 핵심 인물로, 검찰의 ‘윤석열 대통령 명예훼손’ 수사의 실체를 폭로했다. 그는 대통령실을 사직한 지 7일 후, 이명수 서울의소리 기자와의 통화에서 자신이 보수 우파 플랫폼 ‘새로운 민심 새민연’을 통해 김건희 여사를 비판하는 언론인들을 고발하게 했다고 밝혔다. 또한, 검찰의 대대적 언론사 압수수색이 총선까지 비판 언론의 입을 틀어막기 위한 대통령실 기획이라고 주장했다.²⁰

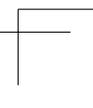
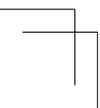
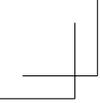
20 뉴스타파(2024. 10. 11.), [언론장악 카르텔]⑩ 김대남 "尹 명예훼손 수사는 총선용 입틀막 수사"
<https://newstapa.org/article/dNBm7>

2023. 9.부터 시작된 검찰의 대대적 압수수색은 윤석열 대통령의 부산저축은행 비리 수사 무마 의혹을 보도한 뉴스타파, 리포액트, 뉴스버스, 경향신문 등을 대상으로 진행되었다. 김대남은 이러한 수사가 “총선 때까지 입을 다물게 만들기 위해” 언론을 “흔들고 겁주는 것”이라며, 대통령실이 허위보도 프레임을 만들어 비판 언론을 틀어막으려 한다고 구체적으로 언급했다.

이는 현 정부가 수사기관까지 동원해 비판 언론의 입을 틀어막고 있다는 점을 시사한다.

2024년 현재, 방송통신위원회와 방송통신심의위원회가 정부의 장악 도구로 활용되며 공영방송과 민영언론 모두 독립성을 잃고 있다. KBS는 박민 사장 취임 이후 정권 비판 프로그램과 진행자를 교체하며 독립성을 훼손했고, MBC와 YTN도 비슷한 사례를 겪고 있다. 특히 TBS는 재정 지원이 중단되며 폐국 위기에 처했다.

이처럼 언론의 공공성과 독립성을 지키기 위한 법적·제도적 장치는 흔들리고 있으며, 이는 언론의 자유를 보장해야 할 민주주의의 기본 원칙에 심각한 위협이 되고 있다. 언론 자유를 지키기 위해 시민 사회와 제도적 견제가 강화되어야 할 시점이다.

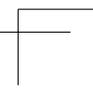
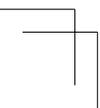
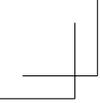


2024년 민생경제 분야 보고

집필

전세사기 특별법 개정에 대한 평가 및 남은 과제 : 이강훈, 박소영(민변 민생경제위원회)

온라인 플랫폼 규제 입법 경과와 이용자 보호를 위한 과제 : 이재승, 추은혜(민변 민생경제위원회)



2024년 민생경제 분야 보고

1. 들어가며

2024년 현재 우리 사회는 전세사기 피해와 온라인 플랫폼의 독과점이라는 두 가지 중요한 민생 현안에 직면해 있다. 주택가격의 급등 시기에 발생한 대규모 전세사기는 수많은 피해자들의 경제적 손실과 주거 불안을 야기했고, 일부 피해자들의 극단적 선택으로까지 이어지며 심각한 사회 문제로 대두되었다. 이에 2023. 6. 전세사기 특별법이 제정되었고 2024. 9. 개정되었으나, 여전히 보완이 필요한 상황이다.

한편 우리나라 경제에서 온라인 플랫폼이 차지하는 비중과 영향력이 지속적으로 확대되고 있다. 특히 코로나19 이후 비대면 거래가 급증함에 따라, 온라인 플랫폼은 이제 필수적인 경제 인프라로 자리 잡았다. 그러나 이러한 성장과 함께 시장지배적 지위를 가진 플랫폼 기업들의 불공정 거래행위도 증가하고 있다. 대표적 사례로는 플랫폼 기업들의 고율 수수료 부과, 자사 서비스 우대, 알고리즘 조작 등이 있으며, 이로 인해 입점업체와 소비자들의 피해가 속출하고 있어 이에 대한 적절한 규제의 필요성이 대두되고 있다.

본고에서는 이러한 두 가지 민생 현안과 관련하여, 전세사기 특별법의 개정 내용과 남은 과제를 살펴보고, 온라인 플랫폼 규제 입법의 현황과 과제를 검토함으로써 보다 실효성 있는 제도적 해결 방안을 모색하고자 한다.

II. 전세사기 특별법 개정에 대한 평가 및 남은 과제

1. 전세사기 특별법의 개정

주택 가격의 급등 시기에 전세사기 사태가 대량으로 발생하면서 그 경제적 피해가 심각한 수준에 이르렀고, 젊은 청년 피해자들이 장래를 비관하고 생을 마감하는 사태가 계속되었다. 이러한 상황에서 전세사기 피해자들을 구제하기 위해 2023. 6. 1. 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」(이하 ‘전세사기 특별법’이라 한다)이 제정되었고 2024. 9. 10. 이 법이 일부 개정되었다.

2. 개정된 전세사기 특별법의 주요 내용

개정된 전세사기 특별법은 주택의 인도가 불가능했던 이중임대차계약 피해자의 경우도 이 법 적용 대상에 포함하여 지원을 강화하고 공공매입 대상주택에 신탁사기 피해주택과 건축법을 위반한 주택을 포함하는 등 특별법의 적용 범위를 확대하였다. 또한, 전세사기 피해자 요건 중 임차보증금의 한도를 3억 원 이하에서 5억 원 이하로 상향하였고, ‘다수 피해자’ 요건을 ‘2인 이상 임차인이 피해를 본 경우’로 명확히 규정함으로써 전세사기 피해자 인정 범위를 확대하고 명확히 하였다.

특히, 공공주택사업자가 전세사기 피해주택을 매입하는 경우 국가 또는 지방자치단체가 매입 비용을 지원하고, 감정가와 낙찰가의 차액을 전세사기 피해자의 공공임대주택 거주에 따른 임대료로 사용하며, 해당 주택에서 최장 20년간 거주할 수 있

도록 함으로써 전세사기 피해자의 주거 안정 지원을 강화했다고 볼 수 있다.

3. 전세사기 특별법 개정의 의의

개정된 전세사기 특별법의 의의는 다음과 같다.

첫째, 전세사기 피해자의 주거 안정성을 도모하고 있다. LH 등이 매입한 피해주택에서 바로 퇴거할 수 없는 전세사기 피해자, 혹은 공공주택사업자가 피해주택을 매입을 하지 못하여 경·공매 등으로 쫓겨난 전세사기 피해자가 그 피해주택 또는 다른 공공임대주택에서 최소 10년간 거주할 수 있도록 하고, 임차인이 원하면 추가로 10년을 더 거주할 수 있도록 하였기 때문이다.

둘째, 전세사기 피해자 등의 일부이기는 하나 금전적 피해 회복을 위한 방안이 마련되었다. 개정법의 핵심은 공공주택사업자가 전세사기 피해주택과 신탁사기 피해주택을 매입할 경우 그 주택을 공공임대주택으로 하여 피해자 거주 용도로 제공하고, 매입 감정가격과 경·공매 낙찰 금액의 차액을 전세사기 피해자들에게 임대료로 지원하거나, 피해자가 주택에서 나갈 경우 임대료를 제외한 나머지 차액을 돌려주는 방안을 포함하고 있다. 특히, 선순위 전세사기 피해자들까지도 피해 회복을 위해 이용할 수 있는 대책이 마련되었다는 점, 신탁사기 피해주택을 매입 대상에 포함시킨 점에 그 의의가 있다.

또한 전세사기 피해주택에서 떠날 수 없을 정도로 피해가 심각한 피해자에게 월세 지원이라는 방식으로 예산을 동원한 현금 지원 방안도 포함되었다. 피해주택을 매입하지 못해 매입 차액이 없거나 혹은 매입 차액이 부족한 경우 정부가 그 부족한 공공임대주택 월세를 공공임대주택 사업자에게 지원하기로 결정함으로써, 피해자들에게는 실질적으로 현금지원 효과를 제공하게 된다.

이런 내용을 포함하는 피해구제 대책을 마련한 점이 제정법이 기존의 전세사기

대책에서 진일보 한 대목이라고 평가할 수 있다.

4. 개정법에 대한 평가

전세사기 피해구제가 제대로 되기 위해서는 다음과 같은 원칙을 지킬 필요가 있다.

- ① 피해자들이 요청하는 지원 목적에 충실한 방안일 것,
- ② 사각지대가 적으면서도 피해가 더 심각한 사람은 강화된 지원을 받는 방안일 것,
- ③ 지원 예산 대비 효율성이 높으면서도 다양한 피해자들의 사정을 고려한 탄력적인 방안일 것,
- ④ 당사자인 피해자들의 의견을 충분히 반영할 것.

이러한 관점에서 개정법의 내용을 객관적으로 평가해 보고자 한다.

가. 전세사기 피해자들의 정책 수요 반영의 문제

개정된 전세사기 특별법은 과거에 비해 사각지대를 상당히 줄였고, 금전 피해에 대한 회복 방안도 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고, 개정법이 피해자들의 수요를 정책적으로 제대로 반영하였다고는 보기 어려운 부분이 있다.

정부는 피해자의 주거 지원 목적에 충실한 방안(공공임대주택 공급 + 월세 지원)을 선택했다. 주거 보장에 대한 수요는 분명히 존재하지만, 피해주택을 벗어나 다른 주택으로 이주를 원하는 피해자들에게는 이러한 방안이 충분히 만족스러운 해결책이라 보기 어렵다. 피해자들에게 다른 선택지도 함께 제공하는 프로그램 제시가 더 나았을 것이다.

물론 피해주택에 더 거주하지 않으려는 피해자를 위해, 피해자가 피해주택을 매입한 후 매입 차액을 받고 이주하는 방안을 마련한 점은 진일보한 대목이라 할 수 있다. 그러나 공공주택사업자가 피해주택을 매입하지 못한 경우나, 매입 차액이 너

무 적은 피해자에게는, 공공임대주택 거주와 거주기간에 한정된 월세 지원 외에는 별 다른 선택지를 제공하지 않았다. 이는 현실정에도 맞지 않고, 피해자들이 요구하는 정책과 괴리가 있는 점으로 지적될 수 있다.

나. 피해구제 사각지대 존재와 지원 미비의 문제

1) 최소보장도 받지 못하는 피해자들

가장 많이 지적되는 사항은 후순위 전세사기 피해자 중 최우선변제금도 받지 못하는 피해자들에 대한 문제이다. 개정법에서 이들에 대한 최소보장 방안은 마련되어 있지 않다.

정부가 개정안 마련 과정에서 현금으로 일시 보상하는 방안은 일절 거부하였기 때문에, 최소보장 방안으로 피해자들에게 월세로서 지원하는 방식만을 채택하였다. 그러나 개정법에서 매각 차액(= 매입감정가격 - 실제 매입가격)이 전혀 없거나, 피해주택이 매입되지 못한 전세사기 피해자의 경우, 10년간 그 피해주택이나 다른 공공임대주택에 거주시 경제적 가치는 월 20만원의 월세지원금을 받는다고 가정하면 2400만원, 30만원으로 가정하면 3600만원 정도로 추정된다. 이는 지역별 편차로 인해 정확한 예측이 어렵지만, 대체로 지역별 최우선변제금보다도 적은 수준이다. 따라서 정부의 방안은 피해자들을 피해주택에서 나올 수 있게 지원하는 방안이 아니라, 그들을 피해주택에 10년간 붙들어 매놓는 방안으로 인식될 수밖에 없다.

정부는 향후 10년간 지속할 프로그램을 제시한 만큼, 최소 보장의 수준과 방식 모두에서 진전된 개선이 필요하다.

2) 다가구주택 피해자들

다가구주택 매입 신청에 전세사기 피해자들의 100% 매입 동의를 요구하는 문제도 많은 피해자들이 지적하는 문제이다. 피해자들은 다른 곳에 거주하게 되거나 자주 거소지를 이동하여 연락이 끊기거나, 피해주택의 다수 세입자들이 서로를 잘 알지 못해 연락을 할 수 없는 경우가 발생한다. 더불어, 피해자들의 이해관계가 100%

일치하지도 않아 매입 요청에 참여하지 않는 경우도 있을 수 있다.

따라서 정부는 전세사기 피해자들의 100% 매입 동의를 확보하기 어려운 상황을 고려한 대안을 제시해야 한다. 이 문제를 해결하지 않고, 정부가 다가구주택 등에서 새로운 피해구제 대책을 시행한다면, 해당 프로그램은 제대로 작동하지 않을 가능성이 크다.

3) 공동담보 후순위 피해자들

공동담보 후순위 피해자들에 대한 정책적 지원의 필요성도 중요하게 검토되어야 한다.

수십, 수백 채의 주택들이 선순위 저당권에 의해 공동담보로 묶여 있는 전세사기 피해주택이 다수 확인되고 있다. 최근 법원 경매에서는 공동담보로 묶인 주택이 모두 매각된 다음에 한꺼번에 배당을 하는 동시배당(同時配當) 방식을 채택하고 있다. 이로 인해 경매 시작부터 주택 매각, 그리고 배당이 완료되기까지 수년이 소요되는 경우가 일반적이다. 이 과정에서, 공동담보 주택 전세사기 피해자들에게는 기존 전세대출을 갚기까지 상당한 시간이 소요되어, 다른 전세사기 피해자들보다 더욱 큰 경제적 부담을 떠안게 된다. 특히, 금융위원회가 2023. 6. 1. 발표한 기존 전세대출 미상환채무에 대한 최장 20년간 무이자 분할 상환 프로그램은 경·공매 완료 후에만 적용 가능한 것이다. 이 프로그램은 “상환하지 못한 전세대출 채무에 대해 분할 상환약정을 보증사(HF·SGI)와 체결하면 최장 20년간 무이자 분할상환이 가능”하도록 하는 것이다. 따라서 공동담보 후순위 피해자들의 경우, 주택 매각 이후에도 수년을 기다려 배당이 이루어진 후에야 배당금으로 대출금을 갚고 20년 분할상환약정을 체결할 수 있다. 이는 공동담보가 없는 전세사기 피해자들에 비해 훨씬 더 긴 기간 동안 전세대출 이자를 대출금융기관에 상환해야 하는 문제를 발생시킨다.

개정안은 이 문제에 대한 해법을 포함하고 있지 않다. 정부와 국회는 공동담보 후순위 피해자들의 피해를 경감시키기 위한 구체적이고 실효성 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

4) 외국인 피해자들

전세사기의 피해자 중에는 한국의 대도시와 수도권 주요 도시에 거주하는 외국인들이 포함되어 있다. 이들은 합법적인 비자를 소지하고 전세를 구하여 거주하다가 전세사기 피해를 입은 경우이다. 그리고 이들이 겪고 있는 전세사기 피해의 책임은 다른 누구도 아닌 정부에 있다고 할 것이다. 그런데도 내국인, 외국인을 구분하여 피해구제 대책을 달리한다는 것은 좀처럼 납득하기 어렵다.

현재 크게 두 가지 문제가 지적되고 있다. 첫째, 외국인 피해자들은 공공임대주택에 입주할 수 없다는 점이다. 정부는 그 대안으로 외국인 피해자에게 최대 6년까지 긴급주택을 지원한다는 입장이다. 둘째, 외국인 피해자들은 주택도시기금에서 지원하는 금융 프로그램(전세사기 피해자용 버팀목 대출, 전세사기 피해자용 디딤돌 대출)에 접근할 수 없다는 점이다.

우리는 주거권에 관하여 외국인을 차별하는 상호주의 정책이, 한국 정부가 가입한 다자간 조약인 UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제11조 제1항과 제2조 제2항에 위반될 수 있다는 점을 분명히 인식해야 한다.

〈UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약〉

제2조 제2항 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

제11조 제1항 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.

한국 정부는 '사회권 규약'이라고 약칭해 불리는 이 조약에 가입하면서, 내국인뿐만 아니라 외국인을 포함한 모든 사람의 주거권을 인정했다(제11조 제1항). 또한, 이 규약에서 선언된 권리들이 민족적 출신에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사 되도록 보장하겠다고 국제 사회에 약속했다. 따라서 공공임대주택을 비롯한 주거 복지 정책이 곧 한국을 떠날 수도 있는 외국인 혹은 특정 지역에 상당 기간 거주하지 않는 등 지역에 정착했다고 보기 어려운 외국인에게는 적용되지 않는다고 하더라도, 한국에서 정착해 장기 거주를 하였고, 우리 사회에 들어와 그에 필요한 비자를 가지고 거주하고 있는 외국인들에게까지, 공공임대주택을 포함한 주거복지 정책을 지원하지 않는다면, 한국 사회가 어떻게 외국인 가구가 한국 사회에 정착하고 통합 되기를 기대할 수 있겠는가?

게다가 이번 전세사기 파동은 피해자들이 그 처지를 비관해 자살에까지 내몰릴 만큼의 절박한 사건들이다. 외국인이라고 해서 한국인보다 덜 고통스러울 리 없다. 오히려 이들은 도움을 구할 친인척조차도 없는 상황에서 더 절박한 처지에 있을 가능성이 크다.

다. 예산의 효율적 집행과 공공임대주택의 확보 문제

개정법에 따라 피해 주택을 매입임대주택으로 매입한다 하더라도, 피해구제 대책을 10년 + 10년의 장기 프로젝트로 설정한 것이 피해자들의 경제적 필요(Needs)에 부합하는지, 같은 예산을 사용하더라도 피해자의 만족도는 높이면서 정부와 공공의 행정 부담을 줄일 수 있는 다른 대안은 없는지에 대한 논의가 필요하다. 특히 민간의 주택을 매입임대주택으로 대량 매입하는 것은 공공임대주택 수요와 시장에 미칠 향후 영향을 고려하면서 탄력적인 처분계획을 적용할 필요성을 검토해야 한다.

피해주택을 공공임대주택으로 매입 요청을 하더라도, 다수의 선순위 피해자들은 경제적 여건이나 피해 정도를 고려했을 때, 피해주택에서 계속 살기를 원하지 않을 가능성이 높다. 이렇게 되면, 공공임대주택을 다수 매입한 지역의 경우에는 공실 문제가 발생할 우려가 크다. 따라서, 매입한 공공임대주택을 매각하는 문제가 어느 시

짐에는 분명히 제기될 것이다. 정부는 이러한 가능성을 염두에 두고 전세사기 피해자의 피해주택 매입 규정을 개정법에 포함시켰지만, 이 주택들은 피해자인 청년들이 훗날 가족을 이루어 살 때에 계속 거주하기에 만족스러운 주택은 아니기 때문에 전세사기 피해자가 해당 주택을 매입할 가능성은 크지 않다.

따라서, 이번 개정법에 따른 전세사기 피해주택 매입이 공공임대주택의 지역적 배치 구상에 기반하여 계획적으로 매입되는 주택이 아닌 한, 해당 지역의 중장기적인 공공임대주택 수요와 매입한 주택 수량에 불일치가 발생할 수밖에 없다. 이를 방지하기 위해, 일반적인 매입임대주택과 달리, 전세사기 피해주택의 매입 이후 지역 수요를 초과하는 물량에 대해서는 탄력적인 처분을 가능하게 하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

라. 법 개정 과정에서 피해자들 의견 반영의 문제

개정법을 통과시키는 과정에서 여러 정당의 의견을 취합하고 피해자들의 의견을 청취하는 과정을 거쳤다는 점은 평가할만하다. 그러한 과정이 있었기 때문에 부족하지만 상당히 보완된 입법이 가능하였다. 이는 앞으로 피해구제를 위한 법률 제정 및 개정과정에서 정부와 국회가 반드시 지켜야 할 원칙으로 정립되어야 한다.

한편, 법 제정당시 피해구제 방법에 대한 피해자들의 의견 청취는 충분하지 않았다. 그로 인해 제정된 전세사기 특별법은 정부가 실현 가능하다고 생각한 정책들을 조합한 결과물이 되었다. 그 결과, 법 시행 1년이 넘도록 피해자 인정 절차와 금융 지원, 일부 긴급주거 지원 외에 다른 구제 정책들은 원활하게 운영되지 않았다. 이번 법 개정 과정에서도 여러 아쉬움이 있었지만, 정부가 제도 개선안을 내놓고 피해자들의 의견을 다양한 경로로 청취한 뒤 법안을 마련한 점, 그리고 국회에서 각 정당이 의견을 종합하고 차이를 좁히는 과정을 거친 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

물론 정부가 의원입법 방식을 통해 법안을 제안하고, 피해자 및 시민단체의 의견을 추가로 수렴하는 과정에서, 여전히 그 기간은 짧았고 논의도 충분히 이루어지지

않았다. 여야의 정치적 격돌 속에서 법률 개정을 논의하느라, 합의할 수 있는 내용은 서둘러 입법하지 않으면 전세사기 특별법 개정이 상당히 뒤로 밀릴 것이라는 우려가 여당, 야당 모두에게 작용하였다. 피해자 대책위원회나 피해자들을 지원하는 주거·시민단체들도, 피해주택에 대한 매각이 재개되는 상황에서 더 많은 피해자에게 돌이킬 수 없는 손해가 발생할 것이라는 우려 때문에 속도를 내는 정부와 여야의 협의 과정을 지켜볼 수밖에 없었다.

그러나 이 과정에 대한 복기는 분명히 필요하다. 2023. 6. 법 제정 이후, 피해자 단체의 요구 사항을 반영한 허종식 의원의 대표 발의로 법 개정안이 발의된 시점은 2023. 9. 25.이었다. 따라서 정부가 의지만 가지고 있었다면, 2023. 10.과 11.에 피해자 단체와 시민단체들의 의견을 청취하고 토론할 수 있었다. 정부는 2023. 6. 법률 제정이 급하게 진행되면서 법률이 불완전하다는 점을 인지하고 있었고, 그에 따라 보완 입법에 대한 연구를 바로 시작하였다면, 같은 해 10월과 11월경에 미리 구상한 안을 내놓고 국회에서 토론을 할 수 있었을 것이다. 이렇게 하여도 2024. 1.또는 2.에 입법 하는 것이 반드시 불가능한 상황은 아니었다.

그러나 선구제 후회수 방안을 기초로 전세사기 피해자를 구제해달라는 요구는 정치적 구호로만 다루어졌고, 정부는 피해자 단체들과 시민단체를 일체 만나지 않았다. 민생 입법 사안이 정치적인 문제인 것처럼 취급되면서, 한시가 급한 사안을 다루는 입법과정에서 상당한 기간이 무의미하게 흘러갔고, 새 국회가 개원된 이후에야 피해자 단체와 시민단체들과 국회의원간의 만남이 가능해졌다는 것은 상당히 아쉬움이 남는 대목이다. 2024. 8. 28. 본회의에서 가결된 개정법도 이후 다시 손을 보게 될 가능성이 크다. 앞으로는 같은 아쉬움이 반복되지 않기를 기대한다.

5. 남은 과제

가. 최소 보장의 도입 방안

전세사기 피해자들의 최소 보장 수준에 대한 논의는 여전히 중요한 과제이다. 특히, 윤 대통령이 거부권을 행사한 전세사기 특별법 개정안에 담겨 있던 최소 보장의 문제의식은 계속 논의될 필요가 있다.

피해자들의 최소 보장 요구 수준은 피해자 단체 내에서도 여러 가지 의견이 있었지만, 개정안에 담겨 있던 최우선변제금 수준, 또는 여러 지역의 피해자 대책위원회에서 요구했던 보증금의 30% 수준 정도가 최소 보장이 될 수 있을 것이다. 특히 부산 등 일부 지역에서 현행 최우선변제금 제도가 지역의 보증금 수준과 맞지 않고, 지방이라고 해서 서울지역 피해자보다 피해 회복을 위한 금액을 덜 받는다는 것은 불합리하다는 의견들이 제시되었다. 다만, 보증금 수준이 높을 경우 보증금의 30%가 서울지역 최우선 변제금 수준을 상회하는 일도 발생할 수 있다는 점에서, 이러한 상황을 고려해 서울지역 최우선 변제금 이하로 제한할 필요성이 있다는 의견도 있다. 이러한 논의는 피해자들의 경제적 회복과 주거 안정을 위해 필수적이며, 지역별 특성과 피해 규모를 고려한 세심한 접근이 필요하다.

나. 다가구주택 등의 공공주택사업자 매입 요청 관련 개선안 마련

다가구주택 등 하나의 전세사기 피해주택에 다수의 전세사기 피해자가 있는 경우, 전세사기 피해자 중 4분의 3이상이 공공주택사업자에게 해당 피해주택의 매입을 요청하면, 매입 요청을 하지 아니한 피해자도 공공주택사업자에게 피해주택의 매입 요청을 한 것으로 법률상 간주하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우, 전세사기 특별법에 규정을 두어 전세사기 피해자의 전세사기 피해주택 우선매수권도 공공주택사업자에게 이전되도록 한다.

이 경우 전세사기 피해주택의 매입 요청을 아니하지 아니한 피해자도 전세사기

피해주택의 매입 요청을 한 다른 전세사기 피해자들과 동일한 지원을 받을 수 있도록 정할 수 있다. 공공주택사업자는 해당 전세사기 피해자에게 법률에 의한 매입 요청 간주 사실과 이에 따른 피해자 지원 사항을 통지해야 하며, 피해자가 규정에 따른 권리 행사를 할 수 있도록 안내할 의무가 부과된다.

다. 공동담보 후순위 피해자들을 위한 구제 방안

공동담보 후순위 피해자들은 피해주택의 경매 및 배당까지 긴 시간동안 발생하는 대출 이자 로 인해 심각한 경제적 부담을 겪고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위한 방안 마련이 필요하다.

공동담보 후순위 피해자 문제를 꾸준히 제기해 온 부산지역 대책위원회가 제안한 ‘LH의 일괄경매 매입 방안’은 정부와 법원이 받아들이기 어려운 방안이었고, 특정 주택에서 경매로 인해 발생하는 매입 차액(=매입감정가격-실제 매입가격) 중 해당 주택의 피해자에게 지급되고 남은 차액을 다른 공동담보 피해자의 피해보상에 활용하는 방안 역시, 정부와 LH의 반대 입장이 강해 향후 도입이 쉽지 않을 것이다. 그러나 공동담보 후순위 피해자들의 피해는 여전히 존재하며, 이에 대한 해결 방안은 반드시 필요하다. 따라서 공동담보 후순위 피해자 지원을 위한 근거 법률 조항을 추가하고, 정부가 별도의 추가 지원책을 마련하는 방향으로 논의가 진행되는 것이 바람직해 보인다.

라. 외국인 전세사기 피해자 지원 방안

현재 전세사기 특별법에서 외국인 피해자를 명시하고 있지는 않지만, 피해자가 자연인으로 정의되어 있으므로 법률의 문언상 외국인이 배제되어 있지 않다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 공공주택특별법에 따른 공공임대주택의 입주자격과 주택 도시기금을 통해 지원하는 대출 프로그램에 외국인은 원칙적으로 배제되고 있다.

따라서, 외국인 피해자에 관한 규정을 법률에 포함하여 특별 규정으로 적용될 수

있도록 하여야 한다. 이를 통해, 앞서 논의한 바와 같이 외국인의 공공임대주택 입주 자격 문제와 주택도시시기금 대출 지원 신청 자격 문제도 본격적으로 논의되기를 기대한다.

Ⅲ. 온라인 플랫폼 규제 입법 경과와 이용자 보호를 위한 과제

1. 서론 - 온라인 플랫폼 시장 현황과 규제의 필요성

최근 온라인 유통 시장이 급성장했으며, 특히 코로나19 이후 거래량이 폭발적으로 증가하면서 사업자와 소비자가 온라인 플랫폼 거래에 더욱 의존하게 되었다. 이에 따라 온라인 플랫폼의 우월적 지위가 강화되었고, 입점업체이 고율의 수수료 부담과 같은 불공정 행위로 인해 직접적인 피해를 입고 있다.

온라인 플랫폼 시장은 양면시장의 특성을 지니고 있어 네트워크 효과, 고착효과(lock-in), 쓸림효과(tipping) 등이 발생하며, 이로 인해 일부 플랫폼이 시장 지배력을 강화하고 강화가 독과점 시장을 형성한다. 이러한 상황에서 시장지배적 플랫폼들은 자신의 지배력을 이용해 자사우대(self-preference), 끼워팔기, 멀티호밍(Multi-homing) 제한, 최혜대우 요구, 알고리즘 조작, 일방적인 계약조건 변경 및 계약 해지, 다크패턴 광고 등 다양한 방식으로 불공정 행위를 거듭하고 있다.

독과점 문제는 디지털 시장에서 활동하는 중소기업, 소상공인뿐만 아니라, 앱마켓 수수료, OTT 서비스 가격 인상, 이중가격제 등을 통해 소비자 후생에도 부정적인 영향을 끼치고 있다. 이처럼 피해가 현실화되고 있음에도 온라인 플랫폼 사업자는 현행법의 적용을 받지 않거나 각종 의무와 책임에서 제외되어 있어 기존 정책 수단으로 대응하기에는 한계가 있다.

이러한 배경에서 특정 온라인 플랫폼 기업들의 시장독과점을 막고, 신규 사업자

들이 적극적으로 시장에 진출하여 경쟁할 수 있도록 온라인 플랫폼 독점 규제를 강화하며, 중소 플랫폼 기업, 입점업체, 소상공인, 그리고 소비자 등을 보호하기 위한 최소한의 장치를 마련해야 할 필요성이 대두되고 있다.

2. 온라인 플랫폼 이용자 불만신고센터 운영 분석

가. 신고센터 운영 개요

온라인 플랫폼이 일상에 깊숙이 자리 잡으면서, 플랫폼 기업의 영향력이 확대되고 있다. 특히 시장지배력을 가진 네이버, 카카오, 쿠팡, 배달의민족 등 독점적 기업들은 산업 구조를 변화시킬 정도로 강력한 영향력을 행사하고 있다. 이러한 배경에서 참여연대 민생희망본부, 민변 민생경제위원회, 민생경제연구소는 2024. 5.부터 같은 해 7.까지 약 3개월간 온라인 플랫폼 이용자 불만신고센터를 운영하였다.

위 단체들은 신고센터를 운영함으로써 독과점 플랫폼 기업이 이용자들에게 미치는 영향을 실제 사례를 통해 파악하고, 이를 바탕으로 플랫폼 피해 문제를 개선하며, 독점적 기업의 불공정행위를 근절할 수 있는 법제도 마련의 계기를 만들고자 하였다.

신고센터는 서치원 센터장을 포함한 9인의 민변 민생경제위원회 변호사와 참여연대 민생희망본부, 민생경제연구소, 한국소비자연맹, 안산소비자단체협의회 소속 활동가들이 참여하였다. 5. 13. 개소 이후, 6. 6. 신고 건수가 100건을 넘어섰으며, 이를 바탕으로 세 차례의 공정위 신고를 진행하였다. 쿠팡의 끼워팔기(1호), 배달의민족의 자사우대(2호), 알리·테무의 불공정약관(3호) 사건을 각각 신고하여 시장의 불공정 문제를 제기했으며, 이들 모두 현재 공정위 조사 진행 중이다.

나. 신고현황 및 주요 불만유형 분석

신고센터는 2024. 5. 13.부터 7. 31.까지 약 3개월간 운영되었으며, 총 166건의 신

고를 접수하였다. 그 중 중복되거나 기초적인 사실관계 파악이 불가능한 17건을 제외한 149건을 분석대상으로 하였다. 신고자의 연령분포를 보면, 30대(49명)와 40대(53명)가 전체의 68.5%를 차지하여 경제활동이 가장 활발한 연령대에서 플랫폼 관련 불만이 집중된 것으로 나타났다.

신고 유형은 크게 소비자 신고(47건, 31.5%)와 입점업체 신고(102건, 68.5%)로 나뉘었다. 소비자 신고 중 쿠팡(16건)에 대한 불만이 가장 많았고, 배달의민족(6건), 요기요·쿠팡이츠·네이버(각 4건)가 그 뒤를 이었다. 입점업체 신고에서는 배달의민족(84건)이 압도적으로 많았고, 쿠팡이츠(64건), 요기요(36건)가 뒤를 이었다.

소비자들의 불만 중 가장 많은 비중을 차지한 것은 고객센터 대응 미비 및 중개책임 회피(32.7%)였다. 고객센터 접근이 어려움이나, 문제 발생시 '입점업체 책임'이라며 책임을 회피하는 태도가 주요 불만사항으로 나타났다. 그 다음으로는 복잡한 취소·환불 절차와 과도한 위약금 부과 등 취소·환불 과정의 불만(25%)이 많았고, 일방적인 서비스 요금 인상이나 멤버십 가격 인상 등 가격 관련 불만(20.8%)이 뒤를 이었다.

입점업체들의 경우 과도한 수수료 문제(61.5%)를 가장 많이 지적하였다. 높은 중개수수료율, 일방적인 수수료 인상, 사전 고지 없이 변경된 수수료 정책 등이 주된 불만사항이었다. 이어 자의적 계약해지나 과도한 페널티 부과 등 플랫폼의 과잉규제(7.3%), 자사 서비스 우대 노출이나 경쟁사업자 차별 등 자사우대 행위(5.5%) 등이 불만으로 제기되었다.

다. 온라인 플랫폼 불공정행위의 법적 분석

온라인 플랫폼 이용자 불만신고센터에 접수된 사례들을 법적 관점에서 분석하면, 크게 시장지배적 지위 남용행위와 불공정거래행위로 분류할 수 있다. 대표적으로 배달의민족과 쿠팡의 수수료 인상, 자사 서비스 우대, 경쟁사업자 배제 등은 시장지배적 지위 남용행위로 볼 수 있으며, 일방적 계약 변경, 차별적 취급, 거래강제 등은

불공정거래행위로 분류할 수 있다. 이 중 가장 시급하고 전형적인 불공정 사례들을 선별하여 공정거래위원회에 신고하였다.

라. 공정위 신고사례

1) 쿠팡 끼워팔기 사건(1호 신고)

쿠팡이 이커머스 시장에서의 지배력을 바탕으로 OTT 서비스(쿠팡플레이)와 배달 앱 서비스(쿠팡이츠)를 ‘와우멤버십’에 끼워팔기하면서 소비자의 선택권을 제한하고 가격을 인상한 행위에 대해 공정거래위원회에 신고하였다. 이는 공정거래법 제45조 제1항 제5호가 금지하는 ‘부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위’에 해당하는 것이다.

쿠팡은 와우멤버십 가격을 2019년 2,900원에서 2021년 4,990원(72.1% 인상), 2024. 4.에는 다시 7,890원으로(추가 60% 인상) 급격히 인상하면서, 쿠팡플레이와 쿠팡이츠 등 부가서비스를 필수적으로 결합하였다. 이로 인해 로켓배송만 이용하려는 소비자나 쿠팡플레이만 이용하려는 소비자도 전체 서비스에 가입하고 비용을 부담해야 하는 상황이 발생하였다.

더욱이 쿠팡은 이커머스 시장에서 확보한 지배력(월간 활성 이용자 2,100만명)을 레버리지로 활용하여 OTT 시장과 배달앱 시장으로 독점력을 확장하고 있다. 이는 공정거래법 시행령이 규정하는 ‘끼워팔기’의 요건인 ①별개의 서비스 강제결합, ②구입강제성, ③부당성을 모두 충족하는 것으로 판단된다.

2) 배달의민족 자사우대 사건 (2호 신고)

배달앱 시장 점유율 60% 이상을 차지하는 시장지배적 사업자인 배달의민족이 자사 배달서비스인 ‘배민배달’을 우대하고 기존 ‘가게배달’을 차별하여, 이러한 시장지배력을 남용한 행위에 대해 신고가 이루어졌다.

구체적으로 배달의민족은 UI를 변경 하여 ‘배민배달’ 화면을 확대하고, ‘가게배

달' 화면을 축소했으며, 무료배달 프로모션으로 '배민배달'로의 유입을 유도하였다. 2024. 8.에는 중개수수료를 6.8%에서 9.8%로 44% 인상하고, '배민1플러스'를 도입해 배달비 책정권한을 제한했다. 또한, '배민클럽' 가입조건으로 다른 배달앱 대비 불리한 조건 설정을 금지하고, 경쟁사 프로모션 참여를 제한하는 등 최혜대우를 요구하였다.

이러한 행위들은 공정거래법상 시장지배적 지위 남용행위 중 '다른 사업자의 사업활동 방해 행위' 및 '경쟁사업자 배제행위'에 해당하며, 동시에 불공정거래행위 중 '차별취급행위'와 '구속조건부거래행위'에도 해당하는 것으로 보인다.

3) 알리·테무 불공정약관 사건 (3호 신고)

한국소비자연맹은 알리익스프레스와 테무의 이용약관에 포함된 다수의 불공정 조항에 대해 시정을 요구하는 신고를 접수했다. 특히 테무의 경우 국내 이용자가 755만 명에 달할 정도로 영향력이 커졌음에도 불구하고 소비자 보호 장치가 미흡하다는 점이 지적되었다.

테무 약관의 주요 불공정 조항에는 사업자의 고의·과실 책임을 제한하고, 손해 배상 범위를 100달러로 일률 제한하는 등의 면책조항이 포함되어 있다. 또한 사업자에게 일방적 계약해지권을 부여하고 해지사유를 사업자가 단독으로 판단하도록 하는 부당한 계약해지 조항이 포함되어 있다. 또한, 준거법을 싱가포르법으로 한정하고 해외 중재를 강제해 소송제기를 제한하는 조항도 문제로 지적되었다.

이러한 약관 조항들은 테무가 국내 소비자를 대상으로 한국어 홈페이지를 운영하며, 국내 광고를 통해 영업활동을 수행하고 있다는 점에서 국제사법상의 '소비자계약'에 해당한다. 이에 따라 국내 약관법이 적용될 수 있으며, 전자상거래법 제20조의2, 약관법 제9조, 제14조 등을 위반하는 불공정약관으로 판단된다.

이번 신고는 해외 플랫폼 사업자의 불공정약관에 대한 첫 시정요구라는 점에서 의미가 크다. 이는 국제거래에서의 소비자보호 기준을 제시하고, 글로벌 플랫폼에

대한 규제 필요성을 확인했다는 점에서 중요한 시사점을 제공한다.

3. 제21대 국회 관련 법률안 발의 현황 및 주요내용

제21대 국회 정무위원회에서는 정부안 포함 20건의 제정법률안이 발의되었으나 회기만료로 폐기되었다.

가. 온라인플랫폼 거래공정화법의 주요내용

공정거래위원회는 플랫폼-입점업체 간 거래의 투명성과 공정성을 높여, 플랫폼 생태계의 공정하고 지속가능한 발전이 가능하도록 하는 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」(이하 「온라인플랫폼 거래공정화법」) 제정안을 마련했다.

온라인플랫폼 거래공정화법은 주로 거래의 공정화에 초점을 맞추고 있으며, 법률 체계 측면에서는 큰 차이를 보이고 않지만, 구체적 기준과 요건, 세부 내용에 있어서 아래와 같은 차이를 보이고 있다.

정부안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 온라인 플랫폼을 통하여 입점업체와 소비자 간 거래를 중개하는 서비스를 제공하고 일정 규모 이상(매출액 100억 원 이상의 범위에서 시행령으로 정하는 금액 이상 또는 판매 금액 1,000억 원 이상의 범위에서 시행령으로 정하는 금액 이상)을 대상으로 법이 적용되도록 하였다. 플랫폼 거래는 국경 간 경계 없이 이루어진다는 점을 고려하여 국내 입점업체와 국내 소비자간 거래를 중개하는 경우 플랫폼 사업자의 소재지 및 설립 시 준거 법률에 관계없이 적용되도록 하는 역외적용 규정을 두었다.

둘째, 분쟁 예방을 위해 계약서 작성과 교부 의무를 부여하고, 주요 항목(손해에 대한 분담 기준, 노출 순서, 제공 가능한 정보의 범위)을 계약서 필수 기재 사항으

로 지정했다. 또한, 계약 내용 변경, 서비스 제한·중지, 계약 해지 시 해당 내용 및 사유를 미리 통보(최소 15일 이전, 제한 및 중지의 경우 최소 7일 이전, 종료의 경우 최소 30일 이전)하도록 하여 거래 관계의 투명성 및 공정성을 높였다. 현행 공정거래법상 거래상 지위 남용 행위 조항(구입 강제 행위, 경제상 이익 제공 강요행위, 부당한 손해 전가행위, 불이익 제공행위, 경영 간섭행위)을 구체화하여 적용하고, 플랫폼 사업 모델의 특성에 맞는 거래상 지위 인정 기준을 도입했다.

셋째, 사업 모델 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 표준 계약서라는 연성 규범을 도입하고, 상생 협약 체결의 근거를 마련했으며, 온라인 플랫폼 분야에 특화된 분쟁 조정 협의회를 공정거래조정원에 설치 및 운영하도록 했다.

넷째, 혁신을 저해하지 않으면서도 법 위반 억지력을 확보하기 위해 과징금 부과를 강화하되 형벌 도입은 최소화했으며, 동의를결제도를 도입했다.

온라인플랫폼 공정화법은 당초 EU의 「온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화 규칙」과 일본의 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상 법률」에 대응하는 것으로 마련되었다.

윤석열 정부 출범 후 자율규제로 전환되면서, 공정거래위원회는 새로운 규제를 신설하지 않고, 현행 공정거래법에 규정된 독과점 남용행위의 심사기준을 구체화하는 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심시지침」을 제정하는데에 그쳤다.

구분	정부안	김병욱 의원안	민형배 의원안	배진교 의원안	송갑석 의원안	성일종 의원안	민병덕 의원안	
거래상 지위 남용 행위	구입강제	§ 9 ① 제1호		§ 15 ① 제2호	§ 9 ① 제1호		§ 10 ① 제1호	§ 9 ① 제1호
	경제상 이익제공 강요	§ 9 ① 제2호	§ 16	§ 15 ① 제3호	§ 9 ① 제2호	§ 15	§ 10 ① 제2호	§ 9 ① 제2호
	불이익 제공	§ 9 ① 제4호		§ 15 ① 제8호	§ 9 ① 제4호		§ 10 ① 제4호	§ 9 ① 제4호
	경영간섭	§ 9 ① 제5호		§ 15 ① 제5호	§ 9 ① 제5호		§ 10 ① 제5호	§ 9 ① 제5호
	부당한 손해전가	§ 9 ① 제3호	§ 12 ① 제3호	§ 15 ① 제4호	§ 9 ① 제3호	§ 17 ① 제2호	§ 10 ① 제3호	§ 9 ① 제3호
	판매촉진 비용 부담전가		§ 13		§ 9 ① 제8호	§ 11		
	부당한 가격 제한					§ 12		
	경영정보 제공 요구		§ 15			§ 14		
	경영정보 제공 요청 거절			§ 15 ① 제7호				
	부당한 정산대금 지 급 지연		§ 12 ① 제6호					§ 9의2

구분	정부안	김병욱 의원안	민형배 의원안	배진교 의원안	송갑석 의원안	성일종 의원안	민병덕 의원안	
경쟁제한적 불공정행위	차별취급 (수수료· 광고비, 판촉행사 등)		§ 15 ① 제6호		§ 10			
	배타적 거래 강요	§ 14		§ 9 ① 제9호	§ 13			
	거래거절	§ 12 ① 제5호	§ 15 ① 제5호		§ 17 ① 제1호			
	배열순위 조작을 통한 차별 취급	§ 12 ① 제1호		§ 9 ① 제6호				
	결제방식 강제를 통한 차별 취급	§ 12 ① 제2호		§ 9 ① 제7호				
	최혜대우 요구	§ 12 ① 제4호						
계약변경 등	계약변경	통지의 무기한 없음 (대 통령령 규정 가능)	15일 전	15일 전	통지의 무기한 없음 (대통령 령 규정 가능)	통지의 무기한 없음 (대 통령령 규정 가능)	15일 전 불리한 변경인 경우 이 용사업 자에 해 지권 발생	
	서비스 제한·중지	7일 전	7일 전	7일 전	7일 전	1개월 전	7일 전	30일 전
	계약해지	30일 전	30일 전	30일 전	30일 전	2개월 전	30일 전	60일 전
	계약기간							1년, 갱 신 청구
	기타							내부 고 충 처리 시스템

나. 온라인플랫폼 독점규제법의 주요내용

정부안과 별개로 박주민 의원은 거래공정화에 초점을 맞춘 온라인플랫폼 거래공정화법과는 달리, EU의 「디지털시장법(DMA)」과 독일 「경쟁제한방지법(GWB)」을 참고하여 사업자의 거래상 지위 남용 또는 독과점 규제에 중점을 둔 「온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률(이하 온라인플랫폼 독점규제법)」을 발의하였다.

박주민의원 대표발의안(2125472)의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 온라인 플랫폼 사업자 중 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 30조 원 이상인 자가, 연평균 매출액이 3조 원 이상이고, 월평균 플랫폼 이용자 수가 1천만 명 이상이거나 이용사업자 수가 5만 개 이상인 서비스를 제공하는 경우, 해당 서비스를 공정거래위원회에 신고하도록 하였다.

둘째, 공정거래위원회에 신고된 온라인 플랫폼 서비스가 시장지배적지위 요건을 충족하는 경우, 시장조사 결과 신고대상이 아닌 다른 서비스가 시장지배적지위의 요건을 충족하는 경우, 공정거래위원회는 해당 사업자를 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자로 지정하고, 시장지배적 플랫폼 서비스를 목록화하여 관리하도록 하였다.

셋째, 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 데이터 이동 및 접근 제한, 최혜대우 요구 등 시장지배적지위 남용 행위를 금지하고, 이 경우 경쟁제한성을 추정하도록 하였다. 또한 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자는 시장지배적 플랫폼 서비스의 이용 조건 등 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호를 위하여 필요한 시장지배적 플랫폼 서비스에 관한 사항을 공시하도록 하였다.

넷째, 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자는 매년 사업개요, 불만처리 현황, 정보공시 현황 등을 기포함한 보고서를 작성하여 공정거래위원회에 제출하도록 했다. 또한, 시장지배적 사업자 지정을 위한 목적의 시장조사 및 온라인 플랫폼 서비스의 실태파악 및 관련 제도개선을 위한 목적의 시장조사를 실시할 수 있도록 하였다.

다섯째, 공정거래위원회가 위반행위를 조사해 시정명령, 시정권고, 과징금 부과 등의 처분을 할 수 있도록 하였으며, 동의를결 제도를 도입하였다.

여섯째, 플랫폼 이용자에게 손해가 확산될 우려가 있어 긴급히 예방할 필요가 있는 경우, 해당 서비스의 전부 또는 일부에 대해 임시중지 명령을 내릴 수 있도록 했다. 금지청구제도를 도입하고, 사업자가 이용자에게 손해를 입힌 경우 고의나 과실이 없음을 입증하지 못하면 배상책임을 지도록 하였다.

4. 제22대 국회 관련 법률안 발의 현황 및 주요내용

제22대 국회 정무위원회에는 18건의 제정법률안이 발의되었으며, 그 중 김남근, 박주민, 신장식 의원안이 대표적이다. 그 내용은 기존 제21대 국회 발의안과 대동소이하지만, 적용범위 등에서 일부 차이를 보인다.

박주민의원 대표발의안(2201432)은 기존 제21대 발의안과 거의 동일하나, 법안명을 「온라인 플랫폼 독점규제 및 거래공정화에 관한 법률안」으로 변경하여 온라인플랫폼 거래공정화법의 내용을 일부 포함시킨 점이 특징이다.

김남근의원 대표발의안(의안번호 : 1430)은 온라인 플랫폼 사업자 중 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 15조원 이상인 자가, 연평균 매출액이 3조원 이상이고, 월평균 이용자 수가 1천만 명 이상이거나 이용사업자 수가 5만 개 이상인 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 경우 해당 온라인 플랫폼 서비스를 공정거래위원회에 신고하도록 하여, 기존 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 30조 원 이상인 것을 15조 원 이상인 자로 변경하였다.

신장식의원 대표발의안(2204234)은 15조 원 이상인 자를 10조 원 이상인 자로 낮추었고, 플랫폼 사업자가 다른 핵심 플랫폼서비스 사업자와 기업결합을 할 경우 이를 신고하도록 하는 규정을 포함하고 있다.

5. 온라인 플랫폼 규제 법안의 한계

공정거래위원회는 2023. 12. 온라인플랫폼 독점규제법과 같이 유사한 취지의 ‘플랫폼 공정경쟁촉진법’을 제정하려고 하였으나, 사전지정제를 둘러싼 비판 여론으로 9개월 만에 이를 백지화했다. 이후 공정거래위원회는 2024. 9. 완화된 형태의 공정거래법 개정으로 입장을 선화하였는데, 개정안은 기존의 사전지정 방식을 철회하고 사후추정 방식으로 변경하였으며, 시장점유율 및 이용자 수 기준을 대폭 축소하는 등 종전보다 후퇴한 입장을 보이고 있다. 또한, 공정거래위원회는 종전의 온라인플랫폼 거래공정화법을 대신하여 일반법인 「대규모유통업법」의 개정을 추진하고 있다.

그러나 위와 같은 공정거래위원회 입장은 종래 오프라인 규제 틀을 반복하는 것으로 온라인 플랫폼에서 발생하는 고유하고 특수한 불공정거래행위와 시장지배적 남용행위에 대해 규율하지 못한다. 사후추정 방식을 규율하는 것은 양면시장이라는 온라인 플랫폼 시장의 특성을 반영하지 못하는 것으로 위법성 판단에 있어 경쟁제한성을 입증하는 데 어려움을 겪어 실효적인 규제를 기대하기 어렵다. 사전지정을 두지 않는 입법은 종래의 공정거래법과 집행에 있어 차이가 전혀 없다.

제22대 국회에서 「온라인플랫폼 거래공정화법」과 「온라인플랫폼 독점규제법」을 혼합한 오기형의원의 「온라인 플랫폼 중개거래의 독점규제 및 공정화에 관한 법률안(2200371)」 등이 난립하고 있는데, 이는 규제의 필요성과 방식을 달리하는 시장지배적 남용행위와 불공정거래행위를 서로 섞어 놓은 것으로 적합한 수단이라 볼 수 없다. 온라인 플랫폼 규제에 대한 고민없이 무분별한 입법시도를 하게 되면 자칫 온라인 플랫폼 입법 전망을 어둡게 만들 수 있다.

6. 온라인 플랫폼 규제의 향후 과제 및 전망

온라인 플랫폼 규제와 관련하여 다음과 같은 과제들이 해결되어야 할 것으로 보

인다.

첫째, 규제 대상 기업의 범위를 적절히 설정해야 한다. 공정화법 정부 초안은 약 20개 기업을 대상으로 하지만, 일부 법안은 이보다 적어 실효성 있는 규제를 기대하기 어렵다. 더 많은 기업을 대상으로 할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

둘째, 독점규제법과 공정화법을 이원화하여 접근하여야 한다. 독점규제법은 대상 기업을 좁게 설정하고 강력한 규제를 적용하며, 공정화법은 대상 기업을 넓게 설정하고 상대적으로 완화된 규제를 적용하는 2단계 시스템으로 운영하는 것이 바람직하다. 두 법의 취지가 다르므로 별도로 발의하여 추진하는 것이 효과적일 것이다.

셋째, 사전지정제와 경쟁제한성 추정 제도는 반드시 유지해야 한다. 사전지정제를 배제한 독점규제법으로는 실효성 있는 규제를 기대하기 어렵다.

넷째, 알고리즘 공개 의무화가 필요하다. 현재 공정화법에만 포함된 알고리즘 공개 조항은 제한적 정보만을 요구해 실질적 투명성을 확보하기 어렵다는 한계를 가지므로, 이를 독점규제법에도 도입하여 플랫폼 운영의 투명성을 높여야 한다.

다섯째, 입법 추진을 위한 전략적 접근이 필요하다. 정부와 재계의 반발이 예상되는 만큼, 우호적 여론을 형성하는 것과 체계적인 입법 운동을 병행하여야 한다.

여섯째, 입점업체의 단체협상권 보장도 검토해야 한다. 현재 입점업체들이 개별적으로 협상에 임해야 하는 한계에서 벗어나, 개별 입점업체의 협상력을 높이기 위해서는 단체협상권을 보장하고 그와 관련된 보완할 필요가 있다.

IV. 나가며

2024년 현재 우리 사회는 전세사기와 플랫폼 독과점이라는 두 가지 중요한 민생 현안에 직면해 있다.

전세사기 특별법의 개정은 피해자들의 주거 안정성을 높이고 금전적 피해를 일부라도 회복할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 여전히 다가구 주택 피해자 구제, 공동담보 후순위 피해자 보호, 외국인 피해자 차별 해소 등 해결해야 할 과제들이 남아 있다. 이러한 과제들의 해결을 위해서는 정부와 국회는 피해자들의 목소리에 더욱 귀를 기울이고, 보다 실효성 있는 대책을 마련하기 위해 노력해야 할 것이다.

한편 온라인 플랫폼은 이제 우리 경제의 핵심 인프라로 자리 잡았다. 그러나 플랫폼 기업들의 시장지배력 남용과 불공정 거래행위로 인한 피해도 증가하고 있어 이에 대한 적절한 규제가 시급한 상황이다. 기존의 오프라인 중심 규제 체계로는 온라인 플랫폼의 특수성을 반영하기 어렵다. 따라서, 플랫폼 경제 시대에 맞는 새로운 규제 체계를 도입해야 한다. 이를 위해 독점규제법과 공정화법의 조화로운 설계, 실효성 있는 규제 수단의 확보, 그리고 이해관계자들의 합의 도출이 필수적이다.

제22대 국회에서는 이러한 민생 현안들에 대해 보다 심도 있는 논의가 이루어지고, 서민을 실질적으로 보호할 수 있는 균형 잡힌 입법을 이뤄내야 한다.

2024년 복지재정 분야 보고

집필

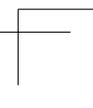
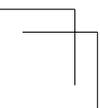
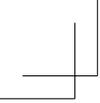
들어가며 : 이동우(민변 복지재정위원회)

세수결손과 지방교부세 임의 삭감의 문제점 : 최새안(민변 복지재정위원회)

자의적 기준 적용으로 필요한 사람에게 필요한 급여를 제공하지 않는 기초생활보장 : 박영아
(민변 복지재정위원회)

가업승계 제도의 현황 및 문제점 : 이동우(민변 복지재정위원회)

나가며 : 이동우(민변 복지재정위원회)



2024년 복지재정 분야 보고

1. 들어가며

2023년의 56조 원에 이어 올해인 2024년에도 정부 예측에 비해 30조 원 이상의 세수가 덜 걷힐 것으로 예상된다. 2년째 계속되는 세수 부족은 말뿐인 건전재정의 구호 속에 실제로는 감세정책을 지속하는 정부의 무책임과 불투명하고 비합리적인 세수 추계 모형의 문제점에서 기인한다.

이러한 세수 부족은 곧바로 국가 전체에 많은 문제를 가져온다. 당장 정부는 2023년에 이어 2024년도에도 중앙정부가 지방정부에 지급해야 할 교부금을 줄이겠다는 입장을 보이고 있다. 이는 재정이 열악한 지방정부를 더 어렵게 하는 동시에 국회의 예산심의권을 무시하는 위헌적인 행위다.

기초생활수급자와 같은 사회적·경제적 약자의 형편도 악화된다. 세수가 부족해도 약자의 복지를 잘 챙기겠다는 정부의 공허한 주장과 달리 세수 부족으로 인해 복

지정책이 후퇴할 우려가 커지고 있다.¹ 실제로 정부는 의료급여를 기존의 정액제에서 정률제로 바꾸는 계약을 단행하기도 했다.

이 와중에 부지들의 세금은 더욱 깎아주기 위해 노력하고 있는 것이 현 정부다. 최대 공제 한도가 600억 원이어서 이미 많은 비판을 받는 기업승계 제도의 공제 한도를 1,200억 원, 나아가 일정한 지역에서는 아예 무제한으로 인정하려는 법 개정을 추진하고 있고, 상속세율을 낮추기 위해서도 열심히 노력하고 있다. 누구를 위한 정부이고, 무엇을 위해 존재하는 정부인지 이해하기 어렵다.

이하에서는 지방교부금 미지급, 기초생활보장과 관련한 여러 문제들, 그리고 상속세 회피 수단으로 변질된 기업승계의 문제점들에 대해 살펴본다.

II. 세수 결손과 지방교부세 임의 삭감 문제

1. 역대 최악의 세수 결손

기획재정부가 2024. 1. 31. 발표한 ‘2023년 국세 수입 실적’을 보면, 지난해 국세 수입은 344조 1천억 원으로 세입예산(400조 5천억 원) 대비 56조 4천억 원이 부족했다. 윤석열 정부 출범 이후 2년 연속 세수 핑크 사태를 빚었는데, 2023년 결손액이 사상 최대 규모였다. 기획재정부는 세수 감소가 기업실적 악화와 자산시장 위축에 따른 것이라고 설명한다. 하지만 현실적으로는 법인세 인하·유류세 인하 및 연장·종합부동산세 완화 등 각종 감세정책도 중요한 원인으로 작동하였다. 정부는 또 세수 결손을 국채 발행 등으로 메우지 않고, 국회가 의결한 예산을 불용 처리하는 방식으로 지출을 대거 축소하였다.²

1 한겨레(2024. 11. 3.), ‘약자복지’ 쟁건다더니...세수 부족에 보건·복지·노동 재량지출 줄였다
<https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202411030800031>

2 한겨레(2024. 1. 31.), [사설] 최악의 56조 세수핑크, 대통령이 직접 해명하라

수십조 원에 달하는 세수 결손은 올해도 계속되었다. 정부는 2024. 9. 5.경 올해 29조 6,000억 원의 세수 결손이 예상된다고 발표하여 결국 정부 추계는 4년 연속 두 자릿수 오차율을 기록하게 되었다. 그런데도 작년에 이어 올해에도 추가정정예산을 편성하지 않고 외국환평형기금뿐 아니라 주택도시기금까지 활용하겠다는 입장을 고수하였다. 정부는 이번에도 ‘경기둔화 여파가 예상을 상회하고, 토지 등 부동산 거래 부진이 지속된 것’을 세수 결손의 원인으로 지적하였으나, 실질적으로는 2022년, 2023년 윤석열 정부의 대규모 감세정책이 본격적으로 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.³ 실제로 올해 법인세 결손은 반도체 업황 침체 여파 등으로 인하여 14조 5천억 원가량 발생하였고, 이는 전체 결손의 절반을 차지하는 수치이다.⁴ 지난 10. 29.부터 10. 31.까지 진행한 참여연대의 여론조사 결과에 따르면, 세수 결손 발생 원인이 감세정책 때문이라는 주장에 대한 공감 응답이 비공감 응답보다 1.9배 높게 나타났고, 내수 부진 해소를 위한 정부의 재정지출 대응이 충분하지 않다는 응답은 60%를 넘어섰다. 윤석열 정부의 감세 등 조세·재정 정책이 ‘공정과세’가 아니며 ‘부자감세’에 가깝다는 비판 여론은 가장 높은 비율을 기록하기도 하였다.⁵

2. 지방교부세 임의 삭감 문제

가. 2023년 지방교부세 삭감과 권한쟁의 심판청구

이러한 역대 최악 세수 결손의 불이익은 지방자치단체로 돌아갔다. 기획재정부는 지난 2023. 9. 18.경 국세 수입 재추계 결과를 발표하면서 내국세에 연동해 정률 지급하는 지방교부세도 임의로 연계 조정할 것임을 발표했다. 행정안전부도 당일 시·도 부단체장 회의를 개최하여 2023년 당초 예산액에서 보통교부세는 -16%, 부

<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1126741.html>

3 경향신문(2024. 10. 8.), 2024년 세수결손을 어떻게 할 것인가

<https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202410082100005>

4 한국경제(2024. 9. 26.), 올 30조 세수결손...법인세만 15조 '핑크'

<https://www.hankyung.com/article/2024092605301>

5 참여연대, “윤석열 정부 세수결손·긴축재정 등 조세·재정정책 국민여론조사 결과 발표”(2024. 11. 4.)

동산교부세는 -18.3% 삭감할 계획임을 통보하였다.

2023년 보통교부세 및 부동산교부세 교부액 규모는 2023년 예산안 심의과정에서 여야 합의를 통해 국회에서 확정된 것이다. 원칙적으로는 국회 본예산 예산심의회에서 확정된 금액을 토대로 기획재정부와 행정안전부는 법과 절차에 따라 전국 243개 광역 및 기초지자체별 보통교부세 및 부동산교부세 교부 금액을 통보하고 순차적으로 배정하며, 각 광역지자체 및 기초지자체는 행정안전부가 통보한 보통교부세 및 부동산교부세 금액에 따라 세입예산을 편성한다.

그러나 기획재정부는 지방자치단체의 지방교부세가 포함된 당초 예산안에 대하여 국회의 동의를 얻지 않고 임의로 변경하여 각 지방자치단체에 배정하였다. 기획재정부의 결정에 따라 행정안전부는 당초 국회에서 심의·확정된 예산안에 따른 지방교부세를 지방자치단체에 교부하지 않고 삭감된 지방교부세를 지자체에 교부하였다. 이에 따라 23조 원이 임의로 감액된 지방교부세 재원에서 각 지방자치단체별로 약 16% 비율로 감액된 지방교부세만을 교부받게 되었다.

경기침체 등을 이유로 내국세 수입이 감소함에 따라 당초 확정된 예산안에 따른 지방교부세 등의 지출을 감액시키는 것은 예산안의 '변경'에 해당하는 것이므로, 기획재정부가 위와 같은 당초 확정된 예산안을 변경하기 위해서는 국가재정법 제89조 제1항에 따라 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출·보고 및 동의를 받아야만 한다.⁶ 이후 위 추가경정예산안에 지방교부세법 제5조 제2항⁷에 따라 교부세 재원

6 국가재정법

제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

7 지방교부세법

제5조(예산 계상) ② 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세(國稅)가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다. 다만, 국세가 줄어드는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 다음 연도까지 교부세를 조절할 수 있다.

감소로 인한 교부세 조절 금액 역시 포함하고, 국회의 동의를 받은 후 변경된 추가경정예산안에 따라 감액된 지방교부세를 교부하여야 한다. 이렇게 세수 결손의 부담을 지방정부에 떠넘긴 것은 2023 결산심사에서도 지적되었다.⁸ 기재부 장관의 '지방교부세 집행률 보류한 것'이라는 해명에 대하여 국회 예산정책처는 '예산 집행 보류 대상은 정부 재정사업이며, 지방교부세와 같이 법정 의무지출도 해당 대상인지에 대하여는 불분명한 측면이 있다'라고 지적 했다.⁹

이러한 기획재정부와 행정안전부의 교부세 임의 삭감은 헌법에 보장된 국회의원의 심의표결권을 심각하게 침해한다. 형식적으로 추가경정예산안을 본회의에 회부하지 않았다고 하더라도 본회의에 회부되어 확정된 예산안을 국회의원들의 심의·표결 없이 임의로 변경하는 경우 국회의원들의 예산안 심의·표결권 침해 위협성은 현실화된 것으로 보아야 하기 때문이다.

이보다 더 근원적인 문제는 지방자치단체의 자치재정권 훼손이다. 자치재정권은 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 수입과 지출을 자신의 책임하에 운영할 수 있는 권한으로서, 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 국가의 지시를 받지 않고 자기 책임 하에 재정에 관한 사무를 스스로 관장할 수 있는 권한을 말하는 바(헌재 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 결정), 자치분권 실현을 위한 지방자치단체의 독립성과 자율성을 보장하는데 있어 매우 중요한 권리이다. 헌법재판소는 '정부의 처분 또는 부작위로 인하여 지방자치단체의 수입이 감소함으로써 지방자치단체의 자치재정권에 제한이 가해지고, 그로 인하여 지방자치단체의 자치재정권이 유명무실하게 될 정도에 이른다면 이는 헌법과 법률이 보장하는 지방자치단체의 자치재정권의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 있다'라고 판시한 바 있다(헌재 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 결정 참조). 이에 따르면 지방교부세가 삭감된 예산안으로 임의 변경되어 결과적으로 상당히 감액된 교부세를 받게 된 지자체는 본래 추진하고자 한 사업들을 제대로 이행시키지 못하고, 장기적으로는 재정불안정성에 시달리게 됨으로써 자치재정

8 경향신문, “빚짓돈처럼 예비비 꺼내 쓴 정부, 다음주 국회 결산 심사 도마에”(2024. 8. 21.)

9 경향신문, “국회 승인 없이 지방교부세 삭감한 기재부...야당 “위헌 소지””(2024. 9. 4.)

권에 심각한 침해를 입게 된다.

실제로 일부 지자체들이 세수 결손 부담을 안게 되면서 지방채를 발행해 대응하였다. 2023년 지방채 발행 규모는 4조 2,719억 원으로 2023년 최종 예산 대비 1조 1,000억 원(48.1%) 늘었다.

세수 핑크 여파 각 지자체 지방채 발행 내역¹⁰

광역자치단체	지방채 발행액(원)	비고
인천	2,605억	전년 대비 1,479% 증가
대전	2,400억	전년 대비 50% 증가
광주	2,100억	전년 대비 775% 증가
제주	2,000억	전년 대비 100% 증가
전남	1,500억	3년 만에 발행
충북	1,383억	12년 만에 처음 발행
전북	1,030억	11년 만에 처음 발행

이에 민변 복지재정위원회는 2023. 11. 4. 기획재정부와 행정안전부의 교부세 임의 삭감이 헌법 제54조 제1항 등에 의하여 보장되는 국회의원의 심의·표결권을 침해하고, 헌법 제117조 제1항 등에 의하여 보장되는 지방자치단체의 지방자치권, 자치재정권을 침해한다는 이유로 권한쟁의를 청구하였다. 현재 이 사건은 헌법재판소에 계류 중이다.

나. 2024년에도 반복된 지방교부세 임의 삭감과 관련 법안 발의

앞서 다룬 2024년 세수 결손에 따라, 기획재정부는 10. 27. 6조 5천억 원의 교부

10 국회 예산결산특별위원회 소속 임미애 더불어민주당 의원실 제공
경향신문(2024. 9. 4.), 세수핑크에 지방교부세 임의 삭감한 정부, 왜 논란될까?
<https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202409041535001>

세·금 집행을 보류한다는 ‘2024년 세수재추계에 따른 재정 대응방안’을 발표하였다. 위 결정에 따라 올 해 교부세는 2조 3천억 원, 교부금은 4조 3천억 원이 각각 지급이 보류된다. 지방자치단체 입장에서는 세수 결손이 지속되는 경우 내년에도 교부세가 삭감될 수 있다는 우려를 떠안게 되고, 이러한 변동 가능성으로 인해 예산 편성에도 실질적인 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황이다. 기획재정부는 교부세 지급을 보류하면서 각 지자체가 활용하지 않던 기금을 사용하게 됐으니 재정 효율화를 달성하였다고 주장한다. 하지만 지자체로서는 앞으로 국가 예산서를 신뢰하기 어렵기 때문에, 교부세 삭감에 대비하여 오히려 기금을 최대한 활용하지 않고 쌓아 두려는 계획을 수립할 수도 있다.¹¹ 악순환의 반복인 것이다.

국회 입법조사처는 기재부의 발표 이후 ‘만약 경기침체 등으로 보통교부세를 당해 연도에 미교부해야 하는 상황이 발생하면 국가재정법에서 규정한 것처럼 추정안을 편성해 국회의 심의·확정을 거친 후 집행해야 한다’는 입장을 밝히며 정부 방침에 공개적으로 반대하였다. 특히 보통교부세의 규모가 지방세보다 큰 지역(전남 구례군, 경북 의성군, 전남 해남군 등)의 경우 회계연도 도중에 보통교부세가 덜 교부되면 지방재정에 큰 타격을 입게 된다고 지적했다.¹²

이에 기본소득당 용혜인 의원은 2024. 11. 5. 예산편성된 지방교부세를 추가경정예산 편성과 국회 심의 없이 정부가 당해 연도에 미지급하는 것을 금지하는 지방교부세법 개정안을 대표 발의했다. 개정안에는 현재 지방교부세법 제5조에 ‘국가는 지방교부세를 해당 연도에는 감액조절할 수 없다’는 규정이 추가되어 있다. 한편, 2024년 행정안전위원회 국정감사 기간에 용혜인 의원실이 보통교부세가 직접 교부되는 전국 지자체 대상으로 의견조사를 한 결과, 84개 응답 지자체 중 74개 지자체 (89%)가 발의안에 찬성한다는 의견을 밝혔다.¹³

11 한겨레(2024. 10. 28.), 윤 정부, 올해도 교부세·금 깎아…지자체 “어떻게 예산 편성하나(2024. 10. 28.)
<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1164680.html>

12 경향신문(2024. 10. 29.), 국회 입법조사처, 정부 지방교부세 삭감에 반가…추경 편성해 심의받아야
<https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202410292055025>

13 서울경제TV(2024. 11. 5.), 용혜인의원, ‘지방교부세 임의삭감 금지법’발의
<https://www.sentv.co.kr/article/view/sentv202411050123>

3. 소결

조사 결과에서도 알 수 있듯이 직접 당사자인 지자체들에게 교부세의 임의 삭감은 자치행정에 악영향을 끼치는, 반드시 시정되어야 할 정책이다. 국회와 지자체, 국민들이 반대하는 ‘임시방편’의 대책을 2년 연속 공표하고 실행한 것에 대하여 심각한 유감을 표할 수밖에 없다. 헌법재판소의 판결 또는 발의된 개정안 등 어떠한 방법으로든 개선이 시급하다.

그러나 최근 정부와 국회는 지자체와 국민의 민생을 위해 진정 노력해야 하는 기관으로의 의무를 완전히 방기하고 있다. 최근에는 금투세 정책을 추진하려던 민주당이 금융투자소득세 도입 폐지에 최종적으로 찬성하면서 사실상 민주당의 금투세 도입은 실패로 끝이 났다. 역대 최악의 세수 결손이 지속되고 있음에도 정부와 여당은 부자 감세에만 혈안이 되어 있고, 제1야당인 민주당마저 조세 정의를 저버리고 5천만 원 이상의 금융투자수익을 올릴 수 있는 자산가들에게 유리한 결정을 하고 말았다.

자치분권의 독립성 보장과 어려운 민생 회복, 경제적 불평등 해소는 정부와 여야 가리지 않고 가장 우선해야 하는 과제 중 하나이다. 정부와 국회는 갈수록 어려워지는 민생을 실질적으로 회복될 수 있도록 현실적이고도 구체적인 방안이 하루빨리 강구하여야 한다. 이에 시민사회는 입법부·행정부가 재정을 편성하고 세금을 부과하는 정책에서 차별과 불평등이 발생하지 않도록 감시하고 협력하는 역할을 잘 수행해야 할 것이다.

Ⅲ. 자의적 기준 적용으로 필요한 사람에게 필요한 급여를 제공하지 않는 기초생활보장¹⁴

1. 부양의무자기준의 문제

부양의무자기준은 동거하지 않는 가족의 소득과 재산을 가지고 수급자격을 따지는 기준이다. 부양의무자의 재산과 소득이 일정 기준을 넘으면 부양을 받지 못해 생활이 어렵다는 사실 외에 “부양을 받을 수 없다”라는, 즉 부양의 잠재적 가능성도 없음을 입증하도록 하는 요건이다. 동거하지 않는 성인 자녀와 부모 사이라 하더라도 서로의 생계를 책임지는 것이 “정상”이고, 가족이 “정상적으로” 작동할 수 없는 특별하고 예외적 사정이 있는 경우에만 공공부조가 필요함을 전제로 하는 요건이다. 그러나 부모의 노후는 가족의 책임이라는 인식이 2006년 60.7%에서 2022년 19.7%로 급감한 한 사실¹⁵이 드러내듯 소득원 상실 후 동거하지 않는 가족으로부터 생계를 전적으로 책임지는 경제적 지원을 기대할 수 있다는 전제는 이미 현실은 물론 사람들이 지향하는 가치와도 떨어진 지 오래다.

부양의무자기준의 가장 큰 문제는 가족들이 부양을 하지 않는 사실을 부양을 받지 못하는 빈곤한 사람의 책임으로 돌리는, 즉 ‘스스로 지배할 수 없는 사정’을 인간다운 최저생활을 위한 급여의 수급자격요건으로 삼는다는 점이다. 이러한 부양의무자기준의 결과는 공공부조가 필요함에도 보장에서 배제되는 넓은 사각지대다. 이처럼 부양의무자기준은 필요한 사람에게 필요한 급여가 제공되지 못하도록 가로막음으로써 제도의 효용을 떨어뜨리는 원인이 된다.

변화가 전혀 없었던 것은 아니다. 부양의무자기준의 “부양의무자” 범위는 여러 개

14 이 글은 2023. 9. 5. 국회의원 김민석, 압인순, 고영인, 서영석, 최혜영, 강은미, 국회의원연구단체 약자의 눈 공동주최로 열린 토론회 자료집에 실린 글(박영아 (2023). 기초생활보장종합계획을 우리가 평가하자. 우리가 평가하고 우리가 바꾸자! 기초법 시민평가 토론회, 서울, 대한민국)을 주로 참고하고 인용함

15 동아일보(2022. 11. 17). “부모 부양은 사회·국가가” 62%…‘가족책임’은 첫 10%대
<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20221116/116504035/1>

정을 거쳐 축소됐다. 교육급여와 주거급여의 경우 부양의무자기준이 차례로 폐지되었다. 그러나 생계급여는 부양의무자기준의 완화에 그쳤고, 의료급여의 경우 생계급여 수준의 완화마저 논의조차 되지 않고 있다. 이러한 사실은 제2차 기초생활보장종합계획에 이어 제3차 기초생활보장종합계획에서도 명확히 나타난다.

제2차 기초생활보장종합계획에 포함된 부양의무자기준 폐지와 관련된 내용은 다음과 같다:

현황	<ul style="list-style-type: none"> • 기준중위소득 40% 이하 생계·의료급여 비수급빈곤층 '18년 기준 73만 명 (48만 가구) • 코로나19 확산 이후 내수 부진과 고용 감소로 인한 저소득층 소득감소 및 빈곤 사각지대 추가발생에 대응 필요 • 부양의무자 기준 등으로 인한 비수급빈곤층의 수급자 대비 열악한 소득실태와 사적 부양 악화 경향이 지속 * 기준중위소득 40% 이하 생계의료 비수급빈곤층의 경상소득은 수급자 대비 67.3~86.5% 수준('20년 기초생활보장 실태조사) * 소득 하위 10%의 23.2%는 공적이전소득이 전무, 공적이전소득이 있더라도 지원액(36만 원)이 전체 평균(42만 원)보다 낮음('19.3분기 가계동향조사) * 소득 1분위 사적이전소득은 월 7.9만 원 수준('19.4분기 가계동향조사)
주요 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여: <ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자 기준 단계적 폐지¹⁶를 2022년까지 완결¹⁷ • 의료급여: <ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자가구에 기초연금 수급 가구가 있는 경우 부양의무자 기준 적용 제외 - 의료급여 부양의무자 기준 개선 등 추진(중장기)

16 “폐지”라는 표현을 쓰고 있지만 처음부터 “폐지”가 아닌, 부양의무자가 보건복지부가 정하는 “고소득” 또는 “고재산”이 있는 경우에는 여전히 부양의무자기준을 적용하는 “완화” 계획이었다.

17 실제로는 2021. 10.부터 시행(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148898987>)

기대
효과

- 생계급여:
 - 부양의무자기준 폐지로 18만가구(26.2만명) 신규 지원 및 기존 수급자 4.8만 가구(6.7만명) 추가 지원
- 의료급여:
 - 부양의무자기준 완화로 의료급여 11만명 추가 지원 [부양비 및 수급권자 소득·재산 기준 개선 등을 함께 추진하여 도합 13.4만 가구(19.9만 명) 신규 지원]

위 계획에서 말하는 “폐지”의 실상은 폐지가 아니라 부양의무자의 소득·재산 기준을 완화하는 것(연 소득 1억 원 또는 부동산 9억 원 초과)이었다(2021년 10월부터 적용). 먼저 부양의무자의 재산·소득이 위 기준을 초과하는지 여부를 사회보장정보시스템으로 확인되는 자료만 가지고 확인하도록 하였다. 금융재산은 반영하지 않는다는 점에서 수급권자의 증명책임이 완화되고 신청이 더 수월해졌다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 부채 역시 반영하지 않아 부양의무자가 담보를 끼고 주택을 마련한 경우에도 고재산가로 간주된다.¹⁸ 물론, 소득이 높을수록 부양의무자가 부양할 것이라는 일반적 기대가 커진다고 볼 수 있다. 그러나 그러한 “기대”는 부양의무자에 대한 것으로, 기대에 부응하지 않았을 때의 책임을 수급권자에게 전가시키는 부양의무자기준의 근본적 문제점은 전혀 해소되지 않았다.

[사례1]

중증장애를 가진 A씨는 최근 부양의무자기준으로 인한 의료급여 탈락 통보를 받았다. A씨의 어머니는 최근 은퇴해 강원도로 이주했는데, 이 때문에 부양의무자 재산기준을 초과하게 되었다는 설명을 들었다. 어머니가 이주한지 반년이 지난 이후에야 탈락 통지서가 도착했는데, 반년간의 의료급여 내역도 환수하겠다는 내용도 담겨있었다. A씨는 다양한 질환을 가지고 있어 의료급여가 필수적이다. A씨는 20년간 살던 시설을 나와 어머니와 10년간 함께 살았었다. 시설에 사는 A씨와 함께 살기 위해 어머니

18 '2023년 국민기초생활보장 사업안내' 175면

는 평생 수고스러운 노동을 해왔는데 어머니에게 다시 부양의무자라는 족쇄를 채울 수 없다고 생각한다.

한편, 선정 기준이 더 엄격한(기준중위소득 30%) 생계급여에 대해서만 부양의무자기준을 대폭 완화하면서, 다수의 수급권자들이 생계급여를 수급하면서도 선정 기준이 더 높은(기준중위소득 40%) 의료급여를 수급하지 못하는 모순적 상황이 발생하게 되었다.

[사례2]

두 아이를 혼자 키운 싱글맘이었던 B씨는 고부갈등으로 아들과의 관계가 단절됐다. B씨의 아들은 더 이상 연락하지 말 것을 여러 차례 요청했고, 며느리를 보지 못한지는 수년이 지났다. 이따금 손주가 영상통화를 걸 때도 있지만 경제적 지원뿐만 아니라 정서적인 지원도 기대하기 어려운 상황이다. 지난해 아들은 해외로 이주했는데, 이 사실을 아들이 아니라 조카로부터 전해 들은 정도로 관계는 악화되어 있다.

경제적으로 어려워진 B씨는 기초생활수급을 신청했으나 아들 내외의 소득과 재산 때문에 의료급여 신청에서 번번이 탈락했다. 신경정신과를 비롯해 다양한 질환을 갖고 있어 차상위 본인부담금 경감 혜택을 받고 있으나 6개월, 1년에 한 번씩 진단서를 낼 때마다 탈락할지 모른다는 불안감이 크다.

기초생활보장제도는 정서적, 경제적인 지원을 기대하기 어려운 부양의무자와의 관계에 놓인 수급권자의 수급을 보장하도록 정하고 있지만 이의신청에도 불구하고 해당 보장기관은 급여 보장이 어렵다는 입장이다. 자녀의 해외이주가 곧 끝날 가능성이 높아 보인다, 손주와 영상통화를 하니 '단절'이라고 보기 어렵다, 전화번호를 가지고 있다는 등의 이유였다. B씨는 차상위 본인부담금 경감 혜택이 중단될 수 있다는 불안감 때문에 불면과 공황 증상 악화를 겪고 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 2021. 7. 기준 생계급여 수급권자는 전년도에 비해 15만 명 넘게 증가했다. 생계급여 부양의무자기준이 완화된 것은 2021. 10.이므로, 코로나19 팬데믹으로 인해 빈곤층의 경제적 상황이 급격히 악화된 상황을 반영한

것으로 보인다. 의료급여 수급자 수 역시 2021년 7월까지 약 1만 4천 명으로 상대적으로 큰 폭으로 늘어났다. 그런데 이후 2022년 7월까지 약 11만 명이 신규로 진입한 생계급여와 달리, 의료급여 수급자는 오히려 감소했다. 특히 2022. 1. 1.부터 제2차 기초생활보장종합계획상으로는 약 11만 명의 신규수급자 진입으로 이어질 것으로 기대되었던 부양의무자기준 개선(기초연금 수급 노인이 포함된 부양의무자 가구에 부양의무자 기준 적용 제외)이 시행되었는바, 아래 통계 수치상으로 신규 수급자의 수는 확인할 수 없으나(탈수급자 또는 수급탈락자가 있었을 것이므로), 의료급여 수급자 수 감소는 수급자 수가 늘어난 생계급여와 대조적임은 분명하다. 이후의 추세도 같다. 생계급여 수급자가 2024년 7월까지 전년 대비 약 7만 명 늘어난 것에 비해 의료급여 수급자는 같은 기간 3만 명 증가하는 것에 그쳤다.

급여별 수급자 수(중복)¹⁹

	교육급여	생계급여	의료급여	주거급여
2020년 7월	298,465	1,281,401	1,426,197	1,866,938
2021년 7월	312,287	1,431,633	1,440,652	2,103,074
2022년 7월	301,900	1,542,742	1,434,942	2,227,001
2023년 7월	301,661	1,596,761	1,435,338	2,332,725
2024년 7월	301,683	1,669,635	1,467,246	2,456,874

선정 기준이 더 낮은(기준중위소득 30%) 생계급여 수급자 수는 2020년 7월까지 선정 기준이 더 높은(기준중위소득 40%) 의료급여 수급자 수 대비 약 14만 명 적었다. 이후 생계급여 수급자 수가 2021년 7월 의료급여 수급자 수에 육박했다가 이후 큰 폭으로 추월한 것은 의료급여에 대해서만 부양의무자기준을 거의 그대로 유지하는 현행 정책이 가져온 기현상이라 할 수 있다.

정부가 2023. 9. 19. 발표한 제3차 기초생활보장종합계획에 따르면 2021년 기준 중위소득 40% 이하인 생계·의료급여 비수급빈곤층은 여전히 66만 명으로 추산된

¹⁹ 기초생활보장 자격별 수급자수(한국사회보장정보원)

다. 그 주된 원인에 대해 정부는 부양의무자기준으로 보고 있다. 공적이전소득 여부에 따라 생계·의료급여 수급 가구와 기준 중위소득 40% 이하 생계·의료급여 비수급 가구 간 소득 역전 현상이 발생하고 있다. 이는 부양의무자기준이 적절한 공공부조 수급 요건으로서 전혀 기능하지 못함을 보여준다. 특히 2023년 기초생활보장 실태조사에 따르면 기준 중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층의 28.3%가 치료 포기 경험이 있고, 치료 포기가 진료비 부담 때문인 비율이 약 90.5%에 달한다. 비수급 빈곤층의 진료비 부담으로 인한 치료 포기는 의료급여 수급자보다 높다. 의료급여 수급자의 본인부담률이 2.8%인데 비해 건강보험 본인부담률이 25.1%임을 고려할 때 당연한 결과라고 할 수 있다.

한편, 2차 기초생활보장종합계획 수립 당시 박능후 보건복지부장관은 언론 브리핑하면서 “제3차 기초생활보장종합계획 수립 시까지 마련하는 의료급여 부양의무자기준 개선방안은 부양의무자 기준의 단계적 폐지방안 등 취약계층의 의료보장 강화를 위한 다양한 방안을 포함하여 검토한다는 내용을 부대의견으로 덧붙이기로 하였다”라고 밝힌 바 있다.²⁰

그런데도 제3차 기초생활보장계획은 의료급여 부양의무자기준에 대해 의료필요도가 긴급하고 중대한 경우부터 완화하겠다는 내용만 있을 뿐이다. 지난 3년간 의료급여 부양의무자기준의 폐지를 위해 어떤 선택지를 두고 어떤 검토가 있었는지 언급조차 없다. 세부 추진과제를 보더라도 2024년부터 중증장애인이 포함된 가구에 대해서만 부양의무자기준을 적용하지 않겠다는 계획, 그리고 2013년 이후 10년간 동결된 부양의무자 재산기준을 일부 손질하고 부양능력 미약 구간²¹에 대한 개선을 검토하겠다는 내용 외에 없다.

20 2020. 8. 10. 제2차 기초생활보장 종합계획 브리핑

21 “부양능력 미약 구간”은 부양의무자가 수급권자의 최저생계비를 지원할 만큼의 부양능력은 없으나, 이에 미치지 못하는 일정액의 “부양비”를 지원할 수 있다고 간주되는 부양의무자의 소득·재산 구간을 의미한다. 즉 “부양능력 미약 구간”은 그 개념상 부양의무자가 수급권자의 최저생계비를 부담할 능력이 없는 경우에 해당한다. 그런데 부양의무자가 “부양능력 미약 구간”에 해당하는 경우 부양비의 실제 지원여부와 무관하게 해당 금액을 수급권자의 소득에 합산하여 수급자격을 따지고 급여 액수를 산정한다. 부양의무자가 실제로 해당 금액의 부양비를 지급하지 않는 경우에도 수급권자의 소득에 가공소득으로 합산하여 수급자격 여부와 급여 액수 산정에 반영한다는 점에서 부양의무자기준의 문제와 모순을 극명하게 드러내고 반드시 폐지되어야 함에도, 제3차 기초생활보장계획은 개선을 검토하겠다는 계획만 있다.

비수급 빈곤층의 치료 포기 경험이 30%에 육박하는 현실은 매우 심각한 상황이 아닐 수 없다. 그런데도 제3차 기초생활보장계획은 의료급여 부양의무자기준 폐지와 관련 아무런 계획이 없는 것은 문제의 진단만 있고 대책 수립은 포기한 것으로, 인간다운 생활을 보장할 국가의 의무를 방기한 것이다.

2. 기준중위소득 현실화

기준중위소득에 관한 제2차 기초생활보장계획의 구체적 내용은 다음과 같다.

현황	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 기준중위소득 산출방식의 불안정성 및 국가 공식소득분배지표 변경에 따라 산출방식 변경 필요성 제기 * (기존방식) 활용가능한 최신 가계동향조사(농어가포함) 중위소득에 최근 3개년 중위소득평균 증가율을 2회 적용하여 차년도 기준 중위소득 산출 * '17.12. 국가 공식소득분배지표 가계동향조사(농어가 포함)에서 행정자료로 보완한 가계금융복지조사로 변경('18년 가계금융복지조사 중위소득 508.4만원 대비 기준중위소득 451.9만원(56.4만원, 12.5%의 격차 발생))
주요 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 기준중위소득에 최신 3년간 가계금융복지조사 중위소득 평균 증가율을 적용하여 다음 연도 기준 중위소득 산출 ※ 단, 급격한 경기 변동 등 특별한 상황 발생 시 중앙생활보장위원회 의결로 증가율 보정 가능 • 기준중위소득과 가계금융복지조사에 따른 중위소득 사이의 격차 해소를 위해 6년간 최신 격차(1+격차율)의 1/6승을 추가 증가율로 적용 ※ 예시) '21년도 적용 추가 증가율은 '18년 격차(1+12.49%)의 1/6승(1.98%)

그러나 위와 같은 기준중위소득 산출방식[전년도 기준중위소득 x (최신 3년간 가계금융복지조사 중위소득 평균 증가율 + 통계자료와의 격차 해소를 위한 추가증가율)]은 코로나19로 인해 예상되는 경기침체를 이유로 제2차 기초생활보장계획 의결 연도인 2020년과 그 이듬해인 2021년 제대로 지켜지지 않았다가, 2022년 처음으로

온전히 적용되었으나, 2023년과 2024년에는 다시 기본증가율(최신 3년간 가계금융 복지조사 중위소득 평균 증가율)을 임의로 삭감하여 적용하였다.

	2021	2022	2023	2024
기준중위소득 인상률 (4인 가구 기준)	2.68%	5.02%	5.47%	6.09%

국민기초생활보장법 제6조의 2 제1항에 따르면 기준중위소득은 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구 규모별로 산정한다. 그러므로 기준중위소득이 통계자료에 근거를 두지 않고 상당한 격차를 보이는 현 상황은 법 위반 소지가 크다. 따라서 통계자료와 기준중위소득 사이의 격차 해소는 시급히 완수되어야 하는 급선무에 해당한다. 그런데도 정부가 매년 기준중위소득을 결정함에 있어 기본증가율을 제대로 반영하지 않았고, 그로 인해 결국 2025년 7월 2026년 기준중위소득을 정할 때 격차를 한꺼번에 해소해야 하는 상황에 봉착했다.

한편, 생계급여 선정 기준을 35%까지 인상하겠다는 윤석열 정부 공약 이행의 일환으로 2024년 생계급여 선정기준이 32%으로 인상되었으나, 2025년 선정기준은 동결되어 2024년과 같다.

3. 이해관계자의 참여를 보장하지 않는 불투명한 정책결정과 밀실 행정²²

1999년 국민기초생활보장법 제정 당시 보건복지부 산하 중앙생활보장위원회 신설 취지는 민간의 민주적 참여와 전문성 강화에 있었다.²³ 중앙생활보장위원회 구성을 보면 전문성은 어느 정도 담보되어 있다고 볼 수 있지만, 민주적 참여는 전혀 실

²² 이 부분은 2024. 2. 26. 기초법바로세우기공동행동, 대한불교조계종사회노동위원회, 장애인과가난한이들의3대적폐폐지공동행동 공동주최로 열린 좌담회 자료집에 실린 글(박영아 (2024). 송파 세 모녀 법의 문제점과 개선과제 - 송파 세 모녀 10주기 좌담회, 서울, 대한민국)을 주로 참고하고 인용함

²³ 국민기초생활보장법 [법률 제6024호, 1999. 9. 7. 제정]

현되고 있지 못하다.

그런데 중앙생활보장위원회는 보건복지부 장관에게 전문가 의견을 제공하는 자문기구가 아니다. 위에서 본 바와 같이 매년 정해지는 기준중위소득과 급여별 선정 기준 및 보장수준과 더불어 3년마다 수립되는 기초생활보장종합계획을 심의·의결하는 기구다. 기준중위소득이 기초생활보장급여 외에 70여 가지 복지사업 지원대상 선정기준으로 활용되는 점을 고려할 때 그 결정의 사회적 영향력은 절대 작지 않다.

중앙생활보장위원회의 실제 운영을 보면 민주적 참여와는 거리가 멀다. 민주적 참여 및 통제는 공론화를 전제로 한다. 중앙생활보장위원회에 여러 소위원회를 두고 있는데(소위원회의 위원장은 중앙생활보장위원회 위원이나, 소위원회 위원은 반드시 중앙생활보장위원회 위원이 아니어도 되는 점이 다소 독특한 구조라고 할 수 있다), 중앙생활보장위원회나 소위원회의에서 논의 중인 안건에 대해 회의자료, 속기록, 회의록은 모두 최종 의결까지 비공개에 부처진다. 속기록은 최종 의결 완료 후에도 공개되지 않는다. 회의 일시와 장소마저 회의 직전까지 공개되지 않은 예도 있다.²⁴ 중앙생활보장위원회 위원들에게 회람된 회의자료는 외부에 공개하지 못하도록 하고 있다. 기준중위소득의 액수나 산출방식, 그리고 기초생활보장종합계획은 중앙생활보장위원회 최종결의를 마친 후 발표되는 정부의 보도자료에 의해서 비로소 일반에 공개된다. 기준중위소득을 발표하는 정부의 보도자료에 인상률만 제시되어 있을 뿐, 인상을 산출방식과 위에서 설명한 통계자료와 차이 등에 대한 설명은 포함되어 있지 않다. 3개년 계획인 기초생활보장종합계획마저 밀실에서 논의되다가 공청회 등의 공론화 절차를 전혀 거치지 않고 의결이 완료된 후에 공표된다. 중앙생활보장위원회가 얼마나 폐쇄적으로 운영되는지 단적으로 보여주는 대목이다.

위와 같은 결정 방식은 중앙생활보장위원회에 심의·의결을 맡긴 취지와 전혀 맞지 않을 뿐만 아니라, 심의·의결되는 사항에 비추어 보더라도 타당하지 않다. 중앙

24 참여연대(2022. 7. 20.), [논평] 중앙생활보장위원회 비민주적 대표성과 불투명한 운영 당장 개선해야
<https://www.peoplepower21.org/Welfare/1897977>

생활보장위원회에서 심의·의결되는 사항은 민생과 직접적으로 관련되어 있는 반면, 국가안보 또는 개인과 관련된 정보나 결정을 다루는 것이 아니어서 비밀 유지 필요성이 적다. 매년 의결되어야 하는 것만 아니면 국회에서 공개적으로 논의해서 결정되어야 마땅한 사항들이다. 기초생활보장종합계획은 심지어 행정절차법 제46조에 따른 행정예고 대상이다. 이처럼 중앙생활보장위원회의 폐쇄적 운영은 오로지 행정 편의적 발상에서 비롯된 것이라고 볼 수밖에 없다.

다른 중앙행정기관위원회와 비교하더라도 중앙생활보장위원회가 유독 폐쇄적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

예를 들어 국민연금법에 따라 급여, 보험료, 국민연금기금, 국민연금제도 및 재정 계산에 관한 사항 등을 심의하는 국민연금심의회위원회의 경우 위원장은 위원회의 회의에 관하여 회의록을 작성하여야 한다. 또한 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자나 그 밖에 국민연금의 이해관계인은 언제든지 회의록의 열람을 요청할 수 있다(국민연금법 시행령 제15조).

일반인으로 하여금 회의장에서 방청할 수 있도록 하여 회의를 공개하는 위원회도 있다. 예를 들어 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조에 따르면 위원회의 회의는 원칙적으로 공개한다. 다만 공개하면 국가안전보장을 해칠 우려가 있는 경우, 다른 법령에 따라 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 내용이 포함되어 있는 경우, 공개하면 개인·법인 및 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우, 감사·인사관리 등에 관한 사항으로 공개하면 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 위원회의 의결로 회의를 공개하지 않을 수 있다. 또한 방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙 제17조에 따르면 위원회 회의에 관하여 속기록과, 속기록을 근거로 회의록을 작성하여야 하며, 같은 규칙 제20조에 따르면 법 제9조에 따른 회의 비공개사유가 있는 경우를 제외하고 회의록과 속기록은 위원회의 확인절차가 끝난 후 위원회 홈페이지 게재 등을 통해 회의 종료 후 15일 이내에 공개한다.

원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 역시 원자력안전위원회의 회의를

방청하고자 하는 사람은 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있도록 규정하고 있다(법 제13조의 3). 원자력안전위원회는 회의록 및 녹음기록을 작성·보존한다. 회의록은 속기방법으로 작성하며, 회의 종료 후 긴급한 회의가 소집되는 등 특별한 사유가 없으면 다음 회의일까지 공표한다(법 제13조의 2).

마찬가지로, 개인정보보호위원회는 회의 공개를 원칙으로 한다(개인정보보호위원회 운영규칙 제12조). 회의에 대해서는 속기록을 작성하고 회의록은 속기록을 근거로 작성하며(규칙 제18조), 회의 비공개사유나 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고 위원회의 확인절차가 끝난 후 홈페이지 게재 등을 통해 회의 종료 후 15일 이내에 공개한다(규칙 제19조).

중앙생활보장위원회 심의의결 사항을 비공개해야 하는 특별한 이유는 없다. 오히려 국민의 일상생활 및 생계와 직결되는 사항으로 공개와 의견수렴이 필요함에도 오히려 다른 중앙행정기관행정위원회에 비해서도 철통 보안 속에서 진행하여 최소한의 의견수렴마저 차단하고 있다.

4. 조건부 수급 폐지

2000년 도입된 기초생활보장제도가 종전의 생활보호제도와 구분되는 가장 큰 특징 중 하나는 소위 “근로능력자”들이 기초생활보장 대상에 포함되었다는 점이다. 또한 수급자를 시혜적 “보호” 대상으로 본 생활보호법과 달리, 기초생활보장 수급권은 권리적 성격이 부각되었다.

하지만 그러한 취지와 달리 국민기초생활보장법 제9조는 근로능력자의 생계급여 수급권을 조건부 권리로 규정하고 있다. 조건부 권리는 근로능력자에 대한 소극적 복지로 이어짐으로써 수급권자의 수급지위를 불안정하게 하는 계기로 작용해 왔다. 근로능력평가에서 조건부과로 이어지는 구조는 수급권자의 자발성을 처음부터 배제함과 동시에, 수급권자에게 일을 기피한다는 낙인을 씌우는 방식으로 작동한다.

이는 수급권자들이 근로능력판정 과정에서 경험하는 편견에 의해서도 확인된다.²⁵ 조건부과는 최저생활보장의 반대급부로 인식되면서 복지수급자에 대한 부정적 인식을 강화하고 근로능력자에 대한 진입장벽으로 작용해 왔다.²⁶

조건부과 방식이 실제로 자활에 기여하는지는 명확하지 않다. 여러 연구들은 오히려 연령, 소득수준, 소득활동 능력 등 특성에 따라 세분화되어 각각의 집단에 맞는 프로그램의 개발이 필요함을 지적한다.²⁷ 해외 문헌 역시 개인의 특성 및 자원과 그가 처한 사회구조적 환경에 대한 고려 없이, 일률적 기준에 따라 대상자의 결함에 초점을 맞추는 하방형 근로능력평가 결과를 근거로 한 조치들이 자활의 구조적 장벽들을 없애기는커녕 오히려 강화하는 문제를 지적하고 있다.²⁸

[사례3]

심장혈관 문제로 두 개의 대동맥을 인공혈관으로 교체한 C씨는 2008년 기초생활보장제도 일반수급자가 되었다. 국민연금공단은 2013년 11월 실시한 조사를 통해 C씨에게 근로능력이 있다고 판정, C씨는 건강상태 때문에 일하는 것이 어렵고 두렵다는 점을 호소했으나 고용노동센터를 통해 취업교육을 받았다. 2014년 2월 아파트 지하주차장 청소부로 취직한 그는 5월과 6월 쓰러져 응급실에 입원했고, 두 번째 이송 당시 복부 전체에 감염이 퍼진 것을 확인, 일주일 뒤 코마상태에 접어들고 8월 사망했다. C씨는 일하기 어려운 몸상태라는 것을 호소했음에도 불구하고 수원시청은 연금공단의 결정에 따라 근로능력이 있다는 판단을 고수했다. 또, 당시 수원시는 근로빈곤층 취업우선지원제도 시범사업 지역으로, 고인은 자활사업에 참여하는 것이 아니라 일단 일반 노동시장 일자리에 참여할 것을 강요받았다. 이는 무리한 취업과 질병으로

- 25 김윤민. (2023). 국민기초생활보장 수급자의 낙인 경험에 대한 질적연구. 비판사회정책, (79), 155-189; 김윤영. (개최날짜). 기초생활수급권자의 관점에서 바라본 기초생활보장제도 신청과 이용, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집
- 26 박영아, 전가영, 서재완, 권영실. (2019). 국민기초생활보장법상 조건부수급제도에 대한 법적 고찰. 법무법인(유한) 태평양. 재단법인 동천(편저), 사회복지법연구 (pp. 37-97). 경인문화사
- 27 강진연. (2015). 사회권의 조건. 사회이론, (48), 33-45; 안서연, 구인회 and 이원진. (2011). 국민기초생활보장제도 수급탈출 결정요인: 근로능력자 집단별 분석. 사회복지정책, 38(1), 199-226
- 28 Lisa Stafford, Greg Marston, Amanda Beatson, Mariabella Chamorro-Koc & Judy Drennan (2019) Interpretative accounts of work capacity assessment policy for young adults with disabilities, Disability & Society, 34:6, 885-903 등

이어졌다.

이후 유가족은 그에게 근로능력이 있다고 판정한 근거에 대해 국민연금공단과 수원시에 질의하였으나 아무런 답변을 듣지 못했다. 유가족은 국가를 상대로 제기한 손해배상청구소송에서 2019년 승소했다.

무리한 조건부과가 수급자의 생명을 빼앗는 결과로 이어진 사례다. 수급권자가 국가가 하라는 대로 따른 결과 결국 사망에 이르게 된 것이다. 당사자의 의견을 반영하지 않고 일방적으로 이루어지는 근로능력평가와 무리한 시장취업 강요는 조건부수급의 모순을 더욱 극대화하고, 기초생활보장제도 도입 취지 달성을 가로막는다.

수급자가 노동을 꺼린다는 인식을 전제로 자발성이 아닌 조건부과를 매개로 “자활”을 강요하는 구조가 유지되는 한 근본적 개선을 기대하기 어렵다. 특히 근로능력평가는 “자활”을 강요할 수 있는 수급자와 그렇지 못하는 수급자를 가르는 기준으로 기능함으로써 처음부터 자발성을 훼손시키는 방식으로 작동한다. 근로능력평가, 조건부과, 자활참여를 명목으로 한 노동 강요로 이어지는 구조에 대한 근본적 개선방안이 요구되는 이유다.

5. 재산기준 현실화

제2차 기초생활보장계획에 따라 기본재산공제액이 인상되고, 주거용 재산한도를 차등 적용하는 급지체계를 3단계[대도시(서울·광역시), 중소도시, 농어촌]으로 구분해온 것이 4단계로 세분화되고[서울, 경기, 광역시·세종, 그 외], 일반재산 환산율(월 4.17%)을 적용하는 자동차 기준이 급여별로 달리하여 완화되었다.

그러나 여전히 낮은 기본재산액, 높은 소득환산율은 재산을 소진한 뒤에야 기초생활수급으로 진입할 수 있도록 함으로써 이미 생계가 어려운 사람에게 더 빈곤해

질 것을 강요하는 결과를 가져온다.

재산의 소득환산은 재산을 현금화할 수 있음을 전제한다. 그러나 어떤 재산의 경우 처분이 불가능하거나, 처분했을 경우 빈곤이 가속화되거나 탈빈곤을 더욱 어렵게 한다. 특히 주거용 재산은 처분했을 경우 안정적 주거 상실로 탈빈곤이 어려워지고, 주거급여 등 추가적 부담으로 공공부조 부담이 오히려 커지게 된다. 따라서 일정 규모 이하의 주거용 재산에 대해서는 재산 혹은 재산의 소득환산 대상에서 제외하는 것을 검토해야 한다.

일정 금액 이하 거주주택의 경우 주거용재산 환산율(월 1.04%)의 적용을 폐지 또는 대폭 완화하겠다는 것이 윤석열 정부의 공약이기도 하다. 그러나 현재까지 부동산 가격 급등분을 일부 반영하여 주거용 재산 한도액을 인상하는 데 그쳤다.

한편 자동차에 대한 월 100% 소득환산율 적용은 자동차 가액 전액을 월 소득으로 간주하는 것으로, 자동차를 보유한 상태에서 수급이 사실상 불가능함을 의미한다. 이는 기초생활보장제도 도입 당시 기초생활수급자가 자동차를 소유하는 것에 대한 반감을 반영한 것이다. 그러나 2000년 당시 자동차 등록대수는 1,200만대였으나, 2022년 기준 2,500만대를 돌파(2명당 1대)할 정도로 자동차 소유가 보편화되었다. 특히 대도시이 아닌 지역은 대중교통이 불편하고 생활편의와 공공시설이 넓은 지역에 분산되어 있어 자동차가 필수재에 해당한다.²⁹ 나이가 어린 자녀를 키우는 경우에도 같다. 자동차에 대한 100% 소득환산율 적용은 골프회원권, 요트회원권 등 사치재 및 선박과 항공기에 대한 일반재산 소득환산율 적용과 비교해 보더라도 형평성에 어긋난다.

재산의 소득환산은 재산이 있다는 이유로 소득이 있다고 간주하는 것으로 가공소득에 해당하나 현금화가 가능함을 근거로 일정 범위에서 정당화된다고 볼 수 있다.

29 한은희,(2020),재산기준으로 인한 생계급여 신청탈락과 수급탈락의 현황과 시사점,비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집,421-438.

그런데 관련 규정상 재산을 이미 처분한 상태에서 빈곤에 빠진 경우 더 이상 현금화가 가능한 재산이 없다 하더라도 일정한 가액의 재산이 있다고 간주하고 소득으로 환산하도록 하고 있다. 즉 조사일/처분일과 무관하게 다른 재산 증가분(이 경우 해당 재산가액을 소득으로 환산함)과 입증가능한 소비분을 제외한 금액에 대해 일률적으로 보건복지부 장관이 고시한 자연적 소비분을 초과하는 금액 모두 현재 보유 재산으로 간주하여 소득환산율을 적용토록 하는 것이다(국민기초생활보장법 시행령 제5조의 2 제1항 제4호). 그러나 과거에 일정한 재산이 있었다고 하여 현재의 공부조 필요성을 부정하는 것은 합리적이지 않고 인간다운 최저생활을 보장하겠다는 법의 취지에 역행한다.

6. 발굴이 아닌 보장

2014년 송파구에서 함께 거주한 세 모녀가 생활고로 스스로 목숨을 끊은 사건 이후 정부는 취약계층 지원 대책으로 위기가구 “발굴”을 강조해 왔다. 이때 발굴대상 위기가구로 상정되는 것은 정보 부족 등으로 사회보장급여를 미처 신청하지 못한 가구이다. 그러나 정작 취약계층을 발굴하더라도 제공할 수 있는 공적 급여가 많지 않은 사실³⁰은 일차적 문제가 현행 사회보장제도가 위기가 발생하는 다양한 원인에 대해 적절히 대응하지 못하는 데 있음을 방증한다.

한편, 2021~2022년 사이 의료급여 수급을 신청했다가 부양의무자기준으로 인해 2만 4,157명이 탈락했고(이들의 월평균 소득은 44만 원에 불과함), 생계급여를 신청한 사람 중 6,891명이 부양의무자기준으로 탈락했다(이들의 월평균 소득 역시 75만 원에 불과함).³¹ 2016년 1월부터 2023년 5월 사이 7년간 기초생활수급을 신청한 총 193만 5,499 가구 가운데 75만 4,453가구(39%)가 재산기준과 부양의무자기준 등으

30 함영진 외.(2023).복지전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로.한국보건사회연구원

31 아시아경제(2023. 1. 13.), '복지 사각지대' 부른 의료급여 부양의무자 기준 완화될까
<https://www.asiae.co.kr/article/2023011215212454417>

로 신청에서 탈락했다.³² 이들은 단순한 문의에 그치지 않고, 신청을 받아 재산·소득 및 부양의무자 조사로 나아간 점에서 대부분 실제로 상당한 경제적 어려움을 겪었던 것으로 보인다.

그러므로 여러 개인정보를 정보주체의 동의 없이 투망식으로 취합하여 개인정보 보호와 정보인권 차원의 문제 소지가 있는 하향식 발굴로는 비수급 빈곤층의 문제를 해결할 수 없다. 그에 앞서 적어도 수급을 신청했다가 탈락한 사람들이 수급을 신청하게 된 경위와 탈락한 원인에 대한 분석이 요구된다. 이를 통해 빈곤이라는 사회적 문제에 처한 이들이 실제로 겪는 어려움과 적절히 개입할 수 있는 지점에 대한 파악과 이를 기초로 한 대응방법 강구가 필요하다고 본다.

IV. 가업승계 제도의 현황 및 문제점

1. 배경 및 현황

가업승계 제도는 1997년 ‘백년 가계’의 존속을 위해 필요하다는 명분으로 중소기업을 대상으로 공제 한도를 1억으로 도입된 이후 계속해서 공제 범위를 확대하며 애초의 취지와 달리 상속세를 회피하는 제도로 변질됐다. 그 결과 2024년 현재에는 최대 공제 한도가 600억 원에 이르는 상황이다.

제도 도입 후 27년이 지난 지금 이른바 ‘가업’을 물려줄 때 국가가 공제해 주는 세금은 최대 600억 원이 되었다. 27년 동안 무려 600배나 늘어난 것이다. 27년 동안 우리나라의 명목 GDP는 1997년 542조 원에서, 2023년에 2,400조 원으로 약 4.4배가 늘었을 뿐인데 기업을 물려줄 때 공제 해주는 세금은 같은 기간 동안 무려 600배

32 서울신문(2023. 7. 5), ‘수급 퇴짜’ 75만 가구… 가난마저 부정당했다
<https://v.daum.net/v/20230705050106288>

나 늘어난 것이다.

가업승계 공제제도의 변질은 여기서 멈추지 않는다. 정부는 작년에 이미 자식이 가업을 물려받은 뒤 변경할 수 있는 업종의 범위를 한국표준산업분류에 따른 중분류에서 대분류로 확대했다. 쉽게 말해서 지금까지는 한식당이 다른 업종의 음식점으로 변경하는 것만 허용해 줬는데 이제는 한식당이 숙박업으로 변경할 때도 허용해 주는 것으로 바뀐 것이다. 칼국숫집에서 파스타집으로 바뀌어도 고개가 가우뚱해지는데 심지어 칼국숫집을 민박집으로 바꾸는 것이 당초 백년 가게 유지라는 입법취지와 부합하지 않는다는 건 너무나 명백하다.

그런데도 현 정부는 이것도 부족하다며 약간의 조건을 붙여 깎아주는 세금의 최대치를 600억 원에서 1,200억 원으로 늘려야 한다는 계획을 발표했다. 여기에 더해 기회발전특구로 지정된 지역에서 창업하거나 이전하는 기업에는 한도 자체를 없애겠다고까지 했다.

상속세를 회피하는 제도로 변질된 가업상속제도의 문제점을 바로잡고 조세 정의를 이루어야 할 필요가 있다.

2. 21대 국회 논의 경과 및 22대 국회 현황

21대 국회 마지막 정부가 제출한 ‘상속세 및 증여세법 일부개정법률안’이 기획재정위원회 대안으로 정리되어 가업승계 목적의 증여 시 연부연납 기간을 5년에서 15년으로 연장한 법률안이 본회의를 통과하였다. 21대에 발의된 법안들은 대체로 위와 같이 관련 규제를 완화하는 성격의 법안들이었다. 20대인 2019년에는 당시 공제 한도인 500억 원을 100억 원으로 축소하는 법안이 발의된 바 있으나 21대에서는 대부분 규제 완화에 초점을 둔 법안들이 발의되었고, 일부는 통과되었다. 따라서 잘못된 제도를 바로잡기 위한 입법의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

2024. 11. 현재 22대 국회에서도 정부와 여당인 국민의 힘을 중심으로 공제한도를 1,200억 원으로 확대하거나 기회발전특구에 한해 공제한도의 제한을 아예 없애는 등의 규제 완화를 목적으로 하는 법안이 발의되어 있는 상태이다. 이에 반해 야당인 민주당에서는 사후 관리 기간을 확대하거나 공시요건을 두는 등 사후 관리와 관련해 규제를 보다 강화하는 내용의 법안이 발의되어 있다.

3. 주요 문제점 및 개선방안

가. 상속인의 요건 강화

현행 규정에서는 가업을 승계받는 상속인이 해당 가업에 2년만 종사하면 되도록 규정하고 있으나 이는 너무 짧다는 비판이 많다. 따라서 해당 기간을 10년 이상으로 확대해야 한다.

나. 상속인의 가업 외 수익 요건 신설

현재에는 가업을 승계받는 상속인의 수입에 대한 요건이 없다. 그러나 상속인의 가업 외 수익이 일정 금액(연간 2천만 원 또는 5천만 원) 이상일 경우에는 가업 상속이나 증여에 따른 공제 혜택을 배제할 필요가 있다.

다. 기업승계 이후 업종 변경 범위 축소

2023년에 관련 규정 개정에 따라 업종 변경이 한국표준산업분류에 따른 대분류 내에서 허용되고 있다. 그러나 이는 앞서 지적한 바와 같이 지나치게 넓은 범위로 기업승계 제도의 애초 도입 취지에 배치된다. 따라서 변경 범위를 중분류로 축소해야 한다. 대분류와 중분류의 이해를 돕기 위해 예를 든다면, 한식당이 다른 업종의 음식업으로 변경 시 중분류 범위의 변경에 해당하나 숙박업으로 변경하는 경우 대분류 범위의 변경에 해당한다.

라. 상장기업의 경우 가업 상속이나 증여를 통한 가업승계 불인정

현재에는 상장회사의 경우 20% 이상의 지분을 10년 이상 보유한 경우 가업승계에 따른 혜택을 주고 있다. 그러나 상장회사의 경우 가업승계를 인정하면 소액주주들의 주주권을 침해하는 문제를 발생시킬 수 있으므로 상장회사에 대해서는 가업승계를 통한 공제 등의 혜택을 받지 못하도록 할 필요가 있다.

마. 고용유지 요건 강화

현재에는 가업승계에 따른 조건으로 가업승계 이후 90% 이상의 고용을 유지하도록 하고 있다. 그러나 과거 기준은 중소기업은 100%, 중견기업은 120%였다. 현재 가업승계 제도의 필요성 중 하나로 기업의 존속을 통한 근로자들의 안정적인 고용 유지가 거론되는 만큼 관련 기준도 과거와 같이 강화할 필요가 있다.

바. 사후관리기간 복원

가업승계 이후 관련 요건을 제대로 준수하고 있는지에 대한 사후관리기간도 현재에는 5년이다. 이는 애초 15년에서 10년, 7년, 5년으로 줄어든 결과다. 지나치게 짧은 사후관리기간은 제도의 목적 달성을 어렵게 하기 때문에 해당 기간도 확대할 필요가 있다.

사. 대상기업의 확장 제한

현재 가업승계는 중소기업 및 중견기업(매출 5천억 원 이하)으로 확대된 상태이다. 지금과 같은 확대 추세라면 조만간 대기업도 가업승계의 대상이 될 가능성이 크다. 가업승계의 본래 취지에 맞게 대상의 폭을 합리적으로 줄일 필요가 있다.

V. 나가며

이상과 같이 2024년 복지재정분야와 관련한 중요 쟁점들을 살펴보았다. 국가재정은 계속해서 줄어들고, 그 피해는 국민 모두가 특히, 사회·경제적 약자들이 가장 크게 겪게 되는 상황이 반복되고 있다. 지금이라도 시민사회를 중심으로 감세정책이 가져오는 폐해를 막기 위한 효과적인 대안과 활동을 고민하고 실행할 필요가 있다. 국회도 국가운영능력을 근본적으로 훼손하는 현 정부의 무책임한 감세정책에 제동을 걸어 우리 사회의 인권과 복지가 후퇴하는 것을 막아야 한다.

2024년 사법 분야 보고

집필

2024 사법연감으로 본 한국의 인권현황 : 장범식(민변 사법센터)

법원 개혁 분야 : 서선영, 여연심, 조세현, 최용근(민변 사법센터)

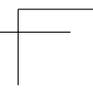
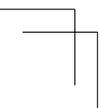
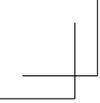
검찰·경찰·공수처 개혁 분야 : 백민, 이창민(민변 사법센터)

정보권력기관 개혁 분야 : 서채완, 조지훈(민변 사법센터)

감수

서채완(민변 사법센터 간사)

장범식(민변 사법센터 간사)



2024년 사법 분야 보고

1. 들어가며

2024년은 사법분야의 급격한 퇴행이 확인된 해이다. 법원 개혁과 관련하여서는 기존의 개혁과제들이 역행하거나 좌초되었으며, 법원은 사상 초유의 사법농단 사태에 관하여 스스로에게 면죄부를 주었다. 검찰·경찰·고위공직자수사처(이하 “공수처”라 한다) 개혁과 관련하여서는 더욱 심각한 퇴행이 이루어지고 있다. 검찰은 권한을 남용하며 많은 문제를 일으키고 있고, 공수처의 독립성과 기능은 더욱 약해지고 있다. 경찰의 수사에 관한 외압은 사라지지 않았으며, 이른바 채상병 사망 및 수사외압(이하 “순직해병 수사방해”라 한다) 사건의 진상은 여전히 밝혀지지 않고 있다. 정보기관 개혁과 관련하여서는 국가정보원의 대공수사권을 부활시키려는 시도가 전방위적으로 이뤄지고 있고, 국가정보원 직원의 민간인사찰 문제가 또다시 드러났다. 아래에서는 2024 사법연감을 통해 형사사법체계를 조망한 뒤, 분야별 문제점을 상세히 짚어본다.

II. 2024 사법연감으로 본 한국의 인권 상황

법원행정처가 2024년에 발간한 사법연감(2023. 1. ~ 2023. 12.) 중 형사사건과 관련한 통계의 추이를 통해, 한국의 인권 상황 및 국가의 공권력 행사 실태를 분석해 본다.

아래 [표1]에서 확인할 수 있는 바와 같이, 인원수를 기준으로 2023년도에 각급 법원에 접수된 형사사건은 총 1,653,686건이었다. 총 형사사건 수는 전년도인 2022년도에 비하여 8.97%(소수점 둘째 자리 미만 반올림, 이하 이 문단에서 같음) 증가하였는데, 본안사건은 8.80% 증가하였고, 본안 외 사건이 9.02% 증가하였다.

[표1] 형사사건 접수·처리 총괄(인원수)

사건별	2023도		2022년도		2021년도	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	1,653,686	1,629,224	1,517,547	1,501,959	1,419,293	1,417,700
본안사건	337,818	326,120	310,502	313,222	319,750	322,836
본안외사건	1,315,868	1,303,104	1,207,045	1,188,737	1,099,543	1,094,864

[표2]에서 확인할 수 있는 것과 같이, 약식기소 사건의 비중이 26.0%로 전년의 27.4%에 비하여 소폭 감소하였다. 영장사건의 비중은 36.5%로 전년도의 34.7%보다 증가하였다. 즉결사건의 비중은 7.9%로 작년보다 줄었다.

[표2] 형사사건 종류별 구성 - 접수(인원수)

사건 종류	개수(비율)
공판	337,536(20.4%)
치료감호	282(0.0%)

영장	603,769(36.5%)
약식	429,944(26.0%)
즉결	129,744(7.9%)
신청	152,411(9.2%)

[표3]에서 확인할 수 있는 것과 같이, 연도별 형사사건 수는 2013년부터 2016년까지 등락을 반복하였다. 2017년부터는 대체로 감소하는 추세를 보이다가 2022년에 전년 대비 9만8천건 이상 늘어나며 증가세로 돌아섰고, 2023년에는 다시 전년도에 비하여 13만건 이상이 늘어났다. 공판사건(치료감호 포함)을 포함하여 모든 유형의 사건이 늘어났는데, 그 중에서도 영장사건의 수가 전년도에 비하여 7만7천여건, 신청 및 (재)항고사건의 수가 2만4천여건 늘어나 크게 의미있는 증가폭을 기록했다.

[표3] 형사사건 연도별 비교 - 접수(인원수)

연도	합계		공판사건(치료감호 포함)		약식명령사건	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2014	1,582,373	100.0	366,772	100.0	684,644	100.0
2015	1,577,686	99.7	363,652	99.1	667,471	97.5
2016	1,644,804	103.9	389,155	106.1	684,072	99.9
2017	1,546,597	97.7	371,887	101.4	605,755	88.5
2018	1,455,735	92.0	339,753	92.6	520,947	76.1
2019	1,481,392	93.6	343,150	93.6	491,690	71.8
2020	1,463,841	92.5	352,843	96.2	440,715	64.4
2021	1,419,293	89.7	319,750	87.2	381,073	55.7
2022	1,517,547	95.9	310,502	84.7	416,410	60.8
2023	1,653,686	104.5	337,818	92.1	429,944	62.8

연도	즉결사건		영장사건		신청 및 (재)항고	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2014	46,469	100.0	367,114	100.0	117,374	100.0
2015	54,239	116.7	380,799	103.7	111,525	95.0
2016	74,580	160.5	392,456	106.9	104,541	89.1
2017	70,319	151.3	396,698	108.1	101,938	86.8
2018	65,280	140.5	429,985	117.1	99,770	85.0
2019	67,864	146.0	466,329	127.0	112,359	95.7
2020	76,100	163.8	474,804	129.3	119,379	101.7
2021	113,728	244.7	486,697	132.6	118,045	100.6
2022	135,327	291.2	526,756	143.5	128,552	109.5
2023	129,744	279.2	603,769	164.5	152,411	129.9

형사공판사건(인원수) 중 구속사건의 비율은 [표4]를 통해서 확인할 수 있다. 전체 공판사건 중 구속사건의 비율(피고인 수 기준)은 18.1%(61,108명)로 전년도 17.3%(53,636명)에 비해 증가하였다. 제1심의 경우 구속된 피고인의 수가 21,359명으로 전년도(18,732명)에 비하여 다소 늘었으며, 전체 공판 사건 중 구속사건의 비율(피고인 수 기준) 역시 9.0%로 전년도의 8.5%에 비해 증가하였다. 항소심의 경우 전체 공판 사건 중 구속사건의 비율(피고인 수 기준)은 36.3%(28,836명)으로 전년도 35.5%(25,247명)에 비해 증가하였다. 상고심 전체 공판 사건 중 구속사건의 비율(피고인 수 기준) 역시 51.7%(10,913명)로 전년도 50.4%(9,657명)에 비해 증가한 모습을 보였다.

[표4] 형사공판사건(인원수) 중 구속사건 비율 - 접수

	합계	구속	불구속
총계	337,536 (100.0)	61,108 (18.1)	276,428 (81.9)
제1심			

합계	236,981 (100.0)	21,359 (9.0)	215,622 (91.0)
합의	21,497	5,519	15,978
단독	215,484	15,840	199,644
항소심			
합계	79,453 (100.0)	28,836 (36.3)	50,617 (63.7)
고등법원	12,268	6,290	5,978
지방법원	67,185	22,546	44,639
상고심			
합계	21,102 (100.0)	10,913 (51.7)	10,189 (48.3)
1심 합의	4,094	2,827	1,267
1심 단독	16,787	8,041	8,746
군사재판	221	45	176

각 심급별 형사사건 처리결과는 [표5]와 같다. 2021년 제1심에서부터 상고심에 이르기까지 생명형은 단 한 건도 선고되지 않았으며, 2022년에는 1심에서 한 건의 사형선고가 이루어졌다. 2023년에는 1심과 항소심에서 각 1건의 생명형이 선고되었는데, 위 사건은 상급심에서 파기되어 생명형이 확정되지는 않았다. 대한민국은 형법상 형벌로서 사형제를 규정하고 있으나, 1997. 12. 30. 이후 사형을 선고하되 집행하지는 않고 있다. 헌법재판소는 2022. 7. 14. 사형제가 헌법에 위반되는지를 판단하기 위한 공개 변론을 열었는데 2024. 11. 현재 위 사건의 선고를 하지 않은 상태이다(헌법재판소 2019헌바59). 헌법재판소가 사형제 위헌 여부를 심사한 것은 이번이 세 번째로, 공개 변론에서는 국가가 중핵적 기본권이라 할 수 있는 개인의 생명권을 제한·박탈할 권한을 갖는지 여부가 주요 쟁점으로 다루어졌다. 이러한 상황에서 정부는 2023. 10. 31. 가석방 없는 무기형 등을 선고할 수 있도록 하는 형법 개정안을 국회에 제출하였으나, 제21대 국회 임기가 만료되어 폐기되었다.

[표5] 형사공판사건 처리결과

심급 내용		제1심		항소심		상고심			
		합계		합계		합계			
		구속	불구속	구속	불구속	구속	불구속		
판 결 계		21,062	209,865	27,526	46,963	10,515	9,904		
형 의 선 고	생명형	1	-	-	1	-	-		
	자유형 (실형)	16,016	56,270	8,116	5,028	-	-		
	집행유예	3,991	71,121	3,752	5,481	-	-		
	자격형	-	1	-	1	-	-		
	재산형	190	54,270	313	4,055	-	8		
	집행유예 (재산형)	3	2,064	2	350	-	-		
선고유예		-	1,794	1	307	-	-		
무 죄		104	6,993	103	1,057	-	-		
형의면제·면소		2	401	3	120	-	7		
관할위반		-	4						
공소기각		18	3,191	1	49	-	2		
파 기	환 송			4	28	94	167		
	이 송			1	6	1	2		
기 각	변론경유					13,932	25,531	1,702	3,005
	변론 불경유					1	13		

판결로 종결된 사건 중에서 자유형이 선고된 사건의 현황은 [표6]에서 확인할 수 있다. 1심을 기준으로 무기징역형을 선고받은 인원이 28명으로 전년도 25명에 비해 소폭 늘었다(2021년은 11명). 자유형(징역·금고)이 선고된 사건 중에서 집행유예 선고를 받은 비율은 1심 50.95%(전년도 53.3%), 항소심 41.3%(전년도 41.2%)이다.

[표6] 자유형(징역 또는 금고) 형기별 인원

심급	합계	징역 또는 금고							
		무기	10년 이상	5년 이상	3년 이상	1년 이상	1년 미만	집행 유예	부정기
제1심	147,398	28	678	3,708	8,683	36,915	21,229	75,112	1,045
항소심	22,377	6	176	835	1,817	6,478	3,686	9,233	146

형사공판사건의 상소율은 [표7]에서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 합의사건의 상소율은 66.9%(전년도 62.4%)인 반면, 단독사건의 상소율은 48.1%(전년도 42.5%)로 합의, 단독사건 간에 차이를 보이고 있다.

[표7] 형사공판사건 상소율

사건	제1심			사건	항소심		
	판결 인원	항소 인원	항소율(%)		판결 인원	상고 인원	상고율(%)
합계	216,434	104,099	48.1	합계	68,256	22,301	32.7
합의	21,244	14,218	66.9	고등법원	11,080	4,409	39.8
단독	195,190	89,881	46.0	지방법원	57,176	17,892	31.3

국선변호인 선정의 경우, 전체형사공판사건(치료감호 포함) 피고인 337,818명 중 40.5%에 해당하는 136,792명이 국선변호인의 조력 아래 재판을 받았다. 위 국선변호인의 선정 비율은 전년도(39.5%)에 비해 다소 증가했다.

[표8] 국선변호인 선정 사건 수 및 피고인 수^{1,2}

선정 사유	합계		제1심				항소심				상고심	
			합의		단독		고등법원		지방법원			
	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원
합계	128,870	136,792	6,944	8,330	75,783	80,108	4,748	5,234	29,791	31,034	11,604	12,086
사형·무기, 단기3년 이상 징역·금고	3,992	4,448	2,209	2,499	372	384	1,144	1,275	114	116	153	174
미성년자	730	919	89	108	562	705	14	17	59	83	6	6
70세 이상	8,333	8,557	113	114	5,810	5,958	19	20	1,652	1,708	739	757
튼거나말하는 데 장애가 있는 사람	41	53	-	-	32	44	-	-	7	7	2	2
심신장애인	93	94	4	4	70	71	1	1	10	10	8	8
기타	115,519	122,557	4,529	5,605	68,937	72,946	3,461	3,810	27,949	29,110	10,643	11,086
군사상고	162	164	-	-	-	-	109	111	-	-	53	53

각종 영장의 발부율은 [표9]에서 확인할 수 있다. 2023년 동안 수사를 위하여 구속영장이 발부된 인원수(20,881명) 대비 구속기소된 인원수(21,359명)의 비율은 102.3%(전년도 101.9%)로 나타났다.

[표9] 영장사건 처리상황 - 전심급^{3,4,5}

종류	청구	발부	기각	발부율(%)	직권발부
합계	572,742	521,385	51,364	91.0	31,027
구속영장	26,272	20,881	5,398	79.5	31,027

1 치료감호처분사건, 체포·구속적부심사 청구사건이 포함되어 있음

2 “건수”는 국선변호인이 선정된 사건의 수(국선변호인 선정건수가 아님)이고, “인원”은 피고인의 수입

3 “발부율”은 수사를 위하여 구속영장이 청구된 인원 대비 구속영장이 발부된 인원의 비율임

4 “기각”에는 일부기각이 포함되어 있음(압수수색검증영장 37,214건, 통신사실확인자료제공요청 1,857건, 통신제한조치허가서 8건이 일부기각되었음)

5 “통신제한조치허가서”에는 기간연장이 포함됨

체포영장	31,119	30,396	723	97.7	-
감호영장	7	6	1	85.7	-
압수수색검증영장	457,163	414,975	42,188	90.8	-
감정유치장	307	305	2	99.3	-
통신제한조치허가서	20	6	14	30.0	-
통신사실확인자료제공 요청	55,584	52,578	3,006	94.6	-
디엔에이감식시료채취 영장	52	47	5	90.4	-
구인장	1,358	1,338	20	98.5	-
유치허가장	860	853	7	99.2	-

형사신청사건의 처리상황에 대해서는 [표10]과 [표11] 및 [표12]에서 확인할 수 있다.

[표10] 체포·구속적부심사 청구인별 처리상황⁶

구분	합계	변호인이 있는 경우	변호인이 없는 경우
접수	2,206	870	1,336
처리계	2,206	871	1,335
석방명령	173	123	50
- 무조건부	110	76	34
- 조건부	63	47	16
청구기각	1,985	726	1,259
기타	48	22	26

6 ()내의 수는 구성비(%)임

[표11] 보석청구사건 처리상황

법원	금년 접수	처리					보석 결정 평균 처리 기간(일)	직권 보석 ⁷
		계	허가	불허가	기타	허가율 (%) ⁸		
합계	5,710	5,680	1,660	3,807	213	29.2		314
지방법원	5,176	5,154	1,516	3,436	202	29.4	21.6	293
고등법원	443	445	143	292	10	31.1	27.3	19
대법원	91	81	1	79	1	1.2	35.0	2

[표12] 체포·구속적부심사 청구사건 석방률 비교

연도	합계			변호인이 있는 경우			변호인이 없는 경우		
	청구	석방	석방률 (%)	청구	석방	석방률 (%)	청구	석방	석방률 (%)
2019	2,038	206	10.1	946	147	15.5	1,092	59	5.4
2020	1,938	130	6.7	757	84	11.1	1,181	46	3.9
2021	1,723	98	5.7	704	65	9.2	1,019	33	3.2
2022	2,079	136	6.5	787	97	12.3	1,292	39	3.0
2023	2,206	173	7.8	870	123	14.1	1,336	50	3.7

한편, 소년보호사건의 처리상황은 [표13]에서 확인할 수 있다. 소년보호사건의 전체 “소년” 수는 49,444명으로 전년도 40,319명에 비하여 크게 증가하였다. 전체 “소년” 중 61.2%에 해당하는 30,253명이 보호처분을 받았는데 이는 전년도 61.8%(24,933명)에 비하여 비율상으로는 약간 감소하였으나 인원수는 크게 늘었다.

7 직권보석은 접수, 처리계란에 포함되지 않음

8 허가율 = 허가건수 / 처리건수 × 100

[표13] 소년보호사건 처리내역

사건	합계	보호처분	심리 불개시	불처분	타법원에 이송	검사에게 송치	기타
소년보호사건	49,444	30,253	13,531	3,837	1,587	229	7
구성비(%)	(100.0)	(61.2)	(27.4)	(7.8)	(3.2)	(0.4)	(0.0)

2023년 형사공판사건의 평균처리기간 및 확정시까지의 평균처리기간은 각각 [표 14] 및 [표15] 기재와 같다. 전년도와 비교하여 형사공판사건의 평균처리기간을 살펴보면, 1심 단독과 상고심에서는 기간이 줄었고, 1심 합의부와 항소심에서는 기간이 약간 늘었다.

[표14] 형사공판사건의 평균처리기간(단위: 일)

구분	심급	제1심		항소심		상고심 ⁹	
		합의	단독	고등법원	지방법원	1심 합의	1심 단독
구속		144.1	110.7	127.9	96.3	55.4	41.4
불구속		228.7	180.7	194.9	290.2	155.1	98.2

[표15] 형사공판사건의 확정시까지의 평균처리기간(단위: 일)^{10 11 12}

구분	확정심급	제1심		항소심		상고심	
		합의	단독	고등법원	지방법원	1심합의	1심단독
확정사건수		5,822	101,793	6,283	42,314	3,672	16,262
평균처리일수		186.6	154.5	392.8	469.4	585.4	593.4

9 상고심 1심 합의에는 군사재판사건이 포함됨

10 확정사건 평균처리일수는 2021년 확정된 사건의 확정심급별 1심 접수일부처 최종 심급 종국일까지의 기간으로 심급별 선고일부터 상급심 접수일까지의 기간이 포함됨

11 상고심에서 파기환송되어 항소심에서 접수 진행된 경우, 상고심 확정사건으로 봄

12 제1심 접수 피고인 중 병합심리결정, 소년부송치, 이송, 재정합의결정, 재배당 등으로 확정일자 없는 사건은 심급별 사건수에서 제외됨

2008. 1. 1. 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」이 시행되어 국민참여재판이 실시된 이후 2023년까지 국민참여재판 희망의사 확인서가 접수된 사건은 피고인의 수를 기준으로 총 10,113건이고, 이 중에서 2,989건(30.0%)이 국민참여재판으로 진행되었다. 국민참여재판이 신청(접수)된 사건들의 현황을 살펴보면 [표16]과 같다. 2018년부터 국민참여재판으로 진행된 사건 수가 줄어들기 시작하여 2020년부터는 국민참여재판 신청(접수) 사건의 10%를 겨우 넘는 사건만이 국민참여재판으로 진행되었다. 이것을 코로나19로 인하여 발생한 현상으로 보는 견해도 있다. 하지만 2023년에도 접수사건의 13%만 국민참여재판으로 진행되었으며 국민참여재판 신청(접수)도 674건으로 전해의 811건에 비해 크게 줄어든 점을 살펴보면, 코로나19 외의 요인도 작용하였을 것으로 생각된다.

[표16] 연도별 국민참여재판(제1심) 접수·처리·미제 건수

연도	접수	처리							
		국민참여재판		배제		철회		합계 건수	미제
		건수	비율	건수	비율	건수	비율		
2008	233	64	29.8%	61	28.4%	90	41.9%	215	18
2009	336	95	30.8%	75	24.4%	138	44.8%	308	46
2010	438	162	39.1%	75	18.1%	177	42.8%	414	70
2011	489	253	51.2%	63	12.8%	178	36.0%	494	65
2012	756	274	40.5%	124	18.3%	278	41.1%	676	145
2013	764	345	43.3%	118	14.8%	334	41.9%	797	112
2014	608	271	44.4%	107	17.5%	233	38.1%	611	109
2015	505	203	38.6%	106	20.2%	217	41.3%	526	88
2016	860	305	38.9%	151	19.3%	328	41.8%	784	164
2017	712	295	37.2%	195	24.6%	304	38.3%	794	82
2018	665	180	28.8%	183	29.3%	261	41.8%	624	123
2019	630	175	28.0%	187	29.9%	263	42.1%	625	128

2020	865	96	12.4%	293	39.1%	387	49.9%	776	217
2021	767	84	10.7%	306	39.1%	393	50.2%	783	201
2022	811	92	11.3%	241	29.7%	480	59.0%	813	199
2023	674	95	13.0%	226	31.0%	407	55.9%	728	145
합계	10,113	2,989	30.0%	2,511	25.2%	4,468	44.8%	9,968	145

Ⅲ. 법원 개혁 분야

1. 사법행정개혁의 퇴행

가. 사법농단 이후 사법행정 개혁 평가

지난 2023년 한국인권보고서에 기술한 바와 같이, 사법농단 이후 사법부가 추진했던 두 가지 과제, 즉 “사법농단의 진상 규명”, “법원행정 시스템의 근본적 개혁안 도출 및 실행”은 온전히 이행되지 못하였다. 김명수 前 대법원장은 이른바 “제왕적 대법원장”의 권한을 축소하여 대법원장이 사법행정을 주도하던 종래의 체제를 청산하고, 일선 법관과 재판 중심의 수평적·민주적 사법행정 체제로 법원을 개혁하겠다는 개혁 방향을 내세웠다. 그러나 이러한 시도는 ▲ 제도 개선에 대한 법원의 미온적 태도, ▲ 지지부진한 국회의 법원조직법 개정, ▲ 한시적 자문기구인 사법행정 자문회의의 내재적 한계 등으로 인해 사실상 실패한 것으로 평가할 수밖에 없다.

문제는 조희대 대법원장 취임 이래 위와 같은 사법행정 시스템의 문제점이 보다 심화되고 있다는 점이다. 여전히 대법원장은 사법행정에 있어 막강한 권한을 행사하고, 대법원장의 지시를 좇은 법원행정처가 사법행정의 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 우려가 제기된다. 대법원장이 바뀌면서 법원이 종전까지 시도했던 최소한의 개혁 조치들마저 무산되었고, 이러한 퇴행은 사법행정자문회의를 대체하여 출범한

“사법정책자문위원회”의 활동에서 특별히 두드러진다. 법원조직법 개정을 통한 재판과 사법행정의 엄격한 분리, 대법원장이 누리는 제왕적 사법행정권의 민주적 전환, 법관 관료화의 해체 등 법원 권력 구조 개혁을 조속히 실행하지 않는 이상, 대법원장과 법원행정처 중심의 수직적·관료적 사법행정 시스템이 개선되기를 기대하는 것은 요원한 일이다.

나. 사법정책자문위원회의 출범 및 법원행정처의 귀환

(1) 사법정책자문위원회의 출범 및 구성

사법정책자문위원회(이하 “위원회”라 한다)는 「법원조직법」 제25조¹³에 근거를 둔 대법원장의 자문기구이다. 2024. 5. 12. 첫 회의를 개최함으로써 “제3기 사법정책자문위원회”가 정식으로 출범하였다. 연혁적으로는 제1기(2009년~2010년), 제2기(2013년~2014년) 위원회가 활동한 바 있다. 위원회는 재판제도, 인사제도, 사법정보화 등 주요 사법행정 현안 관련 안건을 “심의”하여 대법원장에게 “건의”하는 기능을 수행한다. 대법원은 제3기 위원회 출범 경위에 대하여, “기존 대법원장 자문기구로 2019년부터 2023년까지 운영되었던 사법행정자문회의는 사법행정의 투명성과 공정성을 제고하는 등 사법부 발전에 큰 기여를 하였으나, 그 제도화에 필요한 입법적 뒷받침이 무산되어 계속 운영이 어려워졌고”, “재판 지연 심화, 사법부 예산 비중의 급격한 감소 등 대외적 상황이 악화되었고, 국민을 위한 사법부의 본질적 역할을 다하기 위한 제도개선 요구가 커짐에 따라 이를 위한 자문기구 운영의 필요성이 커지게 되었다”고 밝히고 있다.

위원회는 「법원조직법」 제25조 제2항 및 사법정책자문위원회 규칙 제4조 제1항에 따라, 위원장 1인을 포함하여 총 7인의 위원을 두고 있다. 위원은 사법제도에 관한 식견이 풍부하고, 덕망이 있는 사회 각계각층의 인사 중에서 대법원장이 위촉하며,

13 제25조(사법정책자문위원회) ① 대법원장은 필요하다고 인정할 경우에는 대법원장의 자문기관으로 사법정책자문위원회를 둘 수 있다.

② 사법정책자문위원회는 사법정책에 관하여 학식과 덕망이 높은 사람 중에서 대법원장이 위촉하는 7명 이내의 위원으로 구성하며, 그 조직·운영에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

위원장은 위원 중에서 대법원장이 지명하도록 정하고 있다. 현재 위원회는 위원장 권오곤(김·장 법률사무소변호사), 위원 김영화(한국일보 뉴스룸국장), 김영훈(대한변호사협회 협회장), 이경춘[법무법인(유) 클라스한결 대표변호사], 전원열(서울대학교 법학전문대학원 교수), 조현욱(“The 조은” 합동법률사무소 변호사), 차병직[법무법인(유) 클라스한결 변호사]으로 구성되어 있다. 종전 사법행정자문회는 법관위원 5인, 비법관 위원 4인으로 구성되었다. 이에 비하여 위원회는 위원 중 다수가 비법관 인사들로 구성되어 인적구성면에서 진일보하였다고 평가할 수도 있다. 그러나 총 7인의 위원 중 위원장을 포함하여 5인의 위원이 법관 출신이기 때문에, 여전히 다양성 결여 및 구성의 획일화 문제를 지적할 필요가 있다.

위원회는 그 산하에 전문위원 ○ 제1연구반(법관 다양화·법관 인사), ○ 전문위원 제2연구반(재판제도 개선), ○ 전문위원 제3연구반(사법정보화)을 두고 있다. 제1연구반 및 제2연구반은 법조인 위주로 구성되며, 제3연구반은 특수 기술 분야임을 염두에 두고 외부 전문가(예컨대, AI 대학원 교수 등)를 포함하여 구성되었다. 아울러, 본회의 및 연구반 운영지원, 연구반 자료 제공 및 기초보고서 작성을 위해 실무지원단을 두었는데, 실무지원단은 실무단장(기획총괄심의관), 간사(기획조정심의관) 등을 포함하여 총 11인으로 구성된다.

(2) 사법정책자문위원회의 운영 경과

위원회는 대법원장이 부의한 안건을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의한다. 구체적으로 살펴보면, 위원회가 심의하는 안건은 ▲ 재판제도 개선, ▲ 인사제도 개선, ▲ 사법 정보화 등 주요 사법행정 현안 관련 안건 등이다. 이와 관련하여, 조희대 대법원장이 1차로 부의한 안건은 ① 재판 절차(㉞ 감정제도 개선, ㉟ 복잡사건에 대한 공판중심주의의 적절한 운영, ㊱ 판결서 적정화,¹⁴ ㊲ 민사항소심 심리모델 개선), ② 법관인사제도(㉞ 법관임용 적정 법조경력 요건 검토, ㉟ 합리적 법원장 보임 제도, ㊰ 고법판사제도 개선 방안, ㊱ 법관 전보인사 주기 재편 및 유연화 방안), ③ 법원일반직공무원 임용제도 개선, ④ 사법정보화(㉞ 사법절차에서의 인공지능 활용

14 당해 안건은 2024. 11. 13. 위원회 6차 회의에서, 철회(자체 검토)되었다.

과 그 법적·윤리적 기준, ㉔ 재판 지원을 위한 인공지능 활용 방안) 등이다.

위원회는 2024. 6. 12. 첫 회의를 시작한 이래, 2024. 11. 13.까지 6차례 회의를 진행하였고, 제2차 회의부터 제6차 회의까지 총 9건의 건의안을 의결하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, i) 2024. 7. 16. 제2차 회의에서는 현행 「법원조직법」 개정을 통해 5년 이상 법조 경력자를 법관으로 임용하도록 하는 “법관임용을 위한 적정 법조경력 요건”에 관한 건의문 및 신속하고 충실한 감정이 이루어질 수 있도록 감정 절차를 관리하는 기구를 설치하는 내용의 “감정 절차 개선” 건의문이 의결되었다. ii) 2024. 8. 14. 제3차 회의에서는 “재판 사무에서의 인공지능 활용에 대한 법적·윤리적 기준¹⁵ 마련”을 위한 건의문이 의결되었다. iii) 2024. 9. 25. 제4차 회의에서는 소속 법관만의 천거 및 투표를 통한 법원장 추천제가 아닌 전체 법관 등의 의견 수렴 절차를 거치도록 하는 ‘법원장 보임 제도 개선’ 관련 건의문 및 법관 인사 이원화 제도의 정착을 위한 “고법판사 제도 개선” 관련 건의문이 의결되었다. iv) 2024. 10. 17. 제5차 회의에서는 전보인사의 기준, 주기 등 순환근무 방식을 개선하도록 하는 “법관 전보 인사 주기 개편”에 관한 건의문, “권역별 선발 등 법원 공무원 임용 제도 개선”에 관한 건의문이 의결되었다. v) 2024. 11. 13. 제6차 회의에서는 신속하고 공정한 재판을 받을 수 있도록 심리 절차를 개선하는 “민사항소심 심리모델 개선”에 관한 건의문 및 “공판중심주의 적정한 운영”에 관한 건의문이 의결되었다.

아울러, 조희대 대법원장은 제6차 회의에서 위원회에 제2차 안건을 부의하였다. 조희대 대법원장이 부의한 안건의 주요 내용은 ① 재판절차와 관련하여, ㉕ 장애인 등을 위한 사법지원 제고 방안, ㉖ 법관에 대한 대외적 부담 요인 분석과 법관의 보호 방안, ② 법관 인사제도와 관련하여, 시니어 판사제도 등으로, 이 안건들은 2025. 3.경부터 2025. 6.경까지 위원회를 통해 심의될 예정이다.

15 위원회는 건의문에서, ① 기본권보장 및 평등의 원칙, ② 신뢰성 원칙, ③ 합법성 원칙, ④ 책임성 원칙, ⑤ 투명성 원칙 등 5가지 원칙을 제안하였다.

(3) 사법행정의 중심으로 귀환한 법원행정처

조희대 대법원장은 취임 이래 “재판 절차 지연 개선”에 집중하고 있다. 조희대 대법원장은 2023. 12. 11. 취임하면서 취임사를 통해 “재판 지연 문제를 해소하여 분쟁이 신속하게 해결될 수 있도록 하는 것이 시급하다”고 지적하였고, 2024. 9. 13. 법원의 날 기념식에서는 “신속한 재판에 대한 국민의 기대가 그 어느 때보다 높은 상황에서, 법원 구성원들이 심기일전해 업무를 성실히 수행한 덕분에 긍정적인 변화의 조짐이 조금씩 나타나고 있다”라고 자평하였다. 우려되는 지점은 조희대 대법원장이 위와 같은 “재판 절차 지연” 문제의 원인을 김명수 前 대법원장 시절 도입된 법원장 후보 추천제, 고등법원 부장판사의 승진제 폐지 및 지방 순환근무제, 법원행정처 권한 약화 등에서 찾고 있다는 점이다.

이를 가장 극명하게 드러내는 것이 제3기 위원회 출범 및 이를 계기로 두드러진 법원행정처의 약진이다. 위원회와 종전 사법행정자문회의는 “사법행정 사무에 관한 대법원장의 자문기구”라는 역할 측면에서는 문언상으로 큰 차이가 없어 보인다. 그러나 사법행정자문회의의 설치 목적은 “대법원장과 법원행정처에 의하여 독점적·폐쇄적으로 이루어져 온 사법행정에 관하여 그 투명성을 제고하고 민주성을 강화하기 위한 것”으로서, 사법행정자문회의를 설치한 것은 사법농단 사태에 대한 법원의 반성적 고려가 담겨있는 개혁 조치의 일환이었다. 이에 반하여 위원회는 「법원조직법」에 근거를 둔 기존 자문기구에 불과하며, 위원회를 부활시킨 조치는 대법원이 과연 지난 과오를 진정으로 반성하고 있는지 의문을 자아낸다.

더욱이, 종전 사법행정자문회의의 경우 사법행정자문회의의 규칙 제6조 제1항 “사법행정자문회의의 위원 3분의 1 이상이 제안한 사항을 안건으로 부의한다”는 규정에 따라 위원의 안건 부의권을 인정했던 반면, 위원회는 위원회 규칙 및 시행세칙에 이와 같은 조항을 두고 있지 않다. 즉, 위원회는 사법행정자문회의와 달리 대법원장이 부의한 안건에 대하여만 제한적으로 심의할 수 있을 뿐 새로운 안건을 상정할 수 없고, 그 논의 결과에 대한 건의안을 의결하는 권한만을 부여받았기 때문에 대법원장은 건의문의 내용에 기속되지 않는다. 아울러, 실무단장(기획총괄심의관)을 포함한 11인의 실무지원단은 모두 법원행정처 소속으로, 연구의 기초 방향 설정과 세부 시

행 방안에 이르기까지 여전히 법원행정처 중심으로 실무 기능이 배정되었다. 따라서 대법원장과 법원행정처 중심의 수직적인 사법행정 시스템이 더욱 공고히 기능할 수밖에 없다.

결국, 사법행정자문회의가 거둔 소기의 성과¹⁶에도 불구하고, 제3기 위원회의 출범은 사실상 법원행정처가 사법행정에 관한 주도권을 틀어쥐는 구체제로 완전히 회귀하였음을 의미한다. 이는 사법농단 사건 이후 조심스레 내디딘 사법행정 개혁의 퇴보이자 퇴행이라고 평가할 수밖에 없다. 조희대 대법원장이 법원의 날 기념식에서 언급한 것처럼, “신속한 재판 역시 공정한 재판이 전제돼야 함이 너무나도 당연”하다. 충실한 심리를 통한 재판의 “공정성”은 재판 절차의 “신속성”에 못지않게 중요하고, 양 가치는 상호배타적이라거나 어느 한 가치가 다른 가치보다 우월하다고 볼 수 없다. 신속성과 효율성만을 강조하면, 조직은 수직적·관료적 속성을 띠게 된다. 이는 사법행정 영역에서도 마찬가지다. 신속하고 공정한 재판의 토대는 재판의 독립이고, 이는 법원 권력에 대한 민주적 통제에서 출발한다. 한국의 사법행정 제도는, 사법행정이 재판을 지원하는 역할을 넘어 재판에 대하여 우위에 서는 구조로 장기간 고착되어 왔다. 대법원이 진정으로 “재판 지연” 문제를 해소하고자 한다면, “법관 인력 확충”과 더불어 “사법행정에 대한 민주적 통제”, “대법원장에게 집중된 사법행정 권한 분산” 등 사법행정 개혁에 매진해야 할 것이다.

다. 법원장 후보 추천제 폐지와 사법행정 개혁의 퇴행

(1) 위원회 건의 및 법원장 후보 추천제의 폐지

천대엽 법원행정처장은 2024. 11. 18. 법원 내부통신망에 올린 글에서 “법원장 후보 추천제는 법원장 보임에 법관의 의사를 반영하는 좋은 취지에도 불구하고 대내외적으로 여러 문제와 부작용이 지적됐다”면서, 법원장 후보 추천제(이하 “추천제”)

16 김명수 前 대법원장은 퇴임 시 언론과의 인터뷰에서는 “사법행정과 인사제도를 민주적이고 투명하게 만들기 위해 사법행정자문회의, 전국법관대표회의 등을 상설화해 사법 정책을 수립하고 시행하는 데 있어서 법원 내·외부의 의견을 폭넓게 듣고자 했다”. “재임기간 동안 추진해 온 사법개혁의 과제들은 대부분 법관과 법원 구성원이 각종 (사법행정자문회의와 전국법관대표회의 산하의) 분과위원회와 연구반, TF의 구성원으로 참여해 재판 현장에서의 고민이 녹아든 깊이 있는 검토와 연구, 활발한 의사소통의 산물이다”라고 자평했다.

폐지 선언 및 새로운 법원장 보임제도(이하 “법원장 보임제도 개편안”)에 대하여 설명했다. 그 요지는, ① 소속 법관뿐 아니라 소속과 직위 등에 상관없이 전국의 모든 법관을 비롯한 모든 사법부 구성원들로부터 법원장 후보 추천 등을 비롯하여 다양한 의견을 자유롭게 제출받고, ② 법원장 후보로 추천되어 심사에 동의한 대상자들은 법관인사위원회 심의를 거쳐 대법원장이 임명하며, ③ 2025년 법관 정기인사에 지방법원장은 원칙적으로 지방법원 소속 법관 중에서 보임하되, 법원의 특성과 후보군 등을 면밀히 살펴 한시적으로 일부 지방법원장은 고등법원 부장판사가 보임될 수 있도록 하는 방안을 도입한다는 것이다.

위와 같은 법원행정처의 결정은 위원회 건의문과 밀접한 관련이 있다. 조희대 대법원장이 위원회 출범 시 부의한 1차 안건에는 “합리적인 법원장 보임 제도 개선”이 포함되어 있었고, 위원회는 제3차, 제4차 회의에서 심의한 건의문을 대법원장에게 건의하였다. 위 건의문의 골자는 천대엽 법원행정처장이 올린 위 글과 사실상 동일하다. 결국, 이 또한 위원회가 수행하는 역할이 대법원장과 법원행정처의 관심사에 집중될 뿐, 국민과 소속 법관 등 법원 구성원들을 위한 제도 개선과는 동떨어져 있음을 보여주는 사례인 것이다.

(2) 추천제의 의의 및 도입 경과

추천제는 각 법원 소속 법관이 투표를 통해 추천한 후보 가운데 1명을 대법원장이 법원장으로 임명하는 제도다. 당초 인사권 등 사법행정권이 대법원장 1인에게 지나치게 집중된 관료적 사법행정 구조가 사법농단 사태의 원인으로 지적되었고, 이를 탈피하기 위해 법관들의 의사를 반영한 민주적·수평적 법원장 보임 방안이 필요하다는 주장이 제기되었다. 아울러, 고등법원과 지방법원의 구성·운영을 상호간에 분리·독립하고 심급마다 자율성을 부여하기 위한 법관인사 이원화 제도가 점진적으로 정착되면서, 추천제가 법원장 보임 방법에 관한 대안으로 제시되었다.

나아가, 국민과 함께하는 사법발전위원회의 2018. 6. 5.자 건의¹⁷ 및 전국법관대

¹⁷ 각 심급의 법관들이 각자의 역할에 걸맞은 능력을 발휘하고 그에 따른 자긍심을 가질 수 있도록 지방법원의 법원장은 해당 심급의 법관 중에서 보임되는 것이 바람직하고, 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다.

표회의의 2018. 9. 10.자 임시회의 의결¹⁸ 등에 따라, 김명수 전 대법원장은 2019년 정기인사 중 총 2개 법원에서 추천제를 시범 실시하였다. 그 후 추천제는 2021년 정기인사에서 총 9개 법원으로 확대 실시되었다. 2021. 6. 9. 사법행정자문회의 제14차 회의는 추천제를 전면적으로 실시하기로 의결하였고, 전국법관대표회의의 2022. 12. 5.자 의결¹⁹을 거쳐, 2023년 21개의 지방법원(지방법원 가정법원, 수원·부산회생법원 제외)중 인천지방법원을 제외한 20개 지방법원에서 추천제가 전면실시되기에 이른다.

2022. 10. 31. 제정된 「법원장 후보 추천제의 운영 등에 관한 예규」에 따르면, 추천제 실시 법원 소속 법관은 2명까지 천거할 수 있으나 중복 천거 및 자천은 할 수 없고(제5조 제1항), 피천거법관은 3인 이상의 법관으로부터 천거되어야 하며(제6조 제1항), 전자 투표 방식(코트넷 메일을 통한 투표 URL 접속 방식)으로 법원장 후보 추천을 위한 투표를 실시한 뒤 법원행정처 전산정보관리국장이 그 결과를 추천위원회에 통보하면(제8조 제1항, 제3항), 추천위원회가 투표 득표순으로 2인 이상 4인 이하의 추천 대상 법관을 법원장 후보로 추천한다(제9조 제1항).

이러한 추천제에 대하여 ① 민주적·절차적 정당성 제고, ② 충실히 재판을 지원할 수 있는 책임자 보임, ③ 법원장 보임절차에 법관의 의사 반영, ④ 사법관료화 우려 해소 기대, ⑤ 법관인사 이원화 정착에 기여 등 긍정적으로 평가하는 의견과 ① 정보 부족에 따른 책임자 선택의 어려움, ② 경쟁 과열로 인한 부작용, ③ 재판 지연 해소 등 책임감 있게 사법행정을 펼칠 유인을 제공하지 못하는 한계, ④ 지방법원 부장판사가 충실하게 근무할 동기 부여 어려움, ⑤ 입법적 근거 없는 선출제적 요소 도입 등 부정적으로 평가하는 의견이 있다.

18 [이원화 법원장]

1. 고등법원장은 고등법원 소속 법관 중에서, 지방법원장은 지방법원 소속 법관 중에서 보임되어야 한다.
2. 2019년도에 2~3개 지방법원 법원장을 제1항에 따라 임명해야 하고, 인사 여건을 고려하여 이를 점진적으로 확대해야 한다.

[추천제 법원장]

법원장 보임에는 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다.

- 19 법원장은 법원장 후보 추천제에 따라 법원장을 보임에 있어 비위 전력, 형사 징계 절차 진행 등 객관적 사유가 없는 한 각급 법원 추천위원회의 추천 결과를 최대한 존중한다.

(3) 제도 개선 과정의 문제점

위와 같은 상반된 평가에도 불구하고, 이번 법원행정처장의 법원장 보임제도 개편안 발표는 다음과 같은 문제가 있다.

우선, 추천제 도입의 취지 및 목적을 몰각할 우려가 있는 개편안이라는 점이다. 전술한 것처럼, 추천제는 제왕적 대법원장의 권한을 분산하고 관료적 사법행정 구조를 개선하는 한편, 법관인사 이원화 제도 안착에 따라 법원장을 합리적으로 보임하기 위해 마련된 제도였다. 그러나 이번에 발표된 법원장 보임제도 개편안은 대법원장이 여전히 법원장 후보 선정에 관한 최종 결정권을 가지고 있어 법관과 재판의 내부적 독립에 대하여 부정적 영향을 미칠 우려가 있다. 뿐만 아니라 법원장 보임제도 개편안에 따라 종래의 수직적 사법행정 시스템으로 회귀하여 피라미드 구조하에 순치된 법관을 양산할 가능성이 있다.

한편, 법원장 보임제도 개편안은 한시적으로 고등법원 부장판사가 지방법원장 보임될 가능성을 열어 놓았는데, 위원회 제3차 회의 시 주무 위원은 이와 같은 제도 변경의 취지에 대해 “과거에 비해 법원장 보임까지의 기간이 현저히 지연된 측면이 있으며, 고법부장님들 중에서는 지방법원장 보임기회가 주어지기를 원하는 분들이 계신 것으로 알고 있다”고 답변한 바 있다. 법원장 보임제도 개편안이 법관인사 이원화 제도에 명백히 배치되는 조치임을 스스로 인정한 것이다. 이 또한 위원회 및 법원행정처의 지향이 실제 제도의 부작용을 해소하는 데 있지 않음을 명징하게 보여주는 대목이다. 추천제가 법원장 보임 절차에 법관의 의사를 반영함으로써 실질적으로 민주적·절차적 정당성을 확보하는 데 공헌하였다. 반면, 전국 단위로 의견을 수렴하겠다는 법원장 보임제도 개편안은 책임자에 대한 정보부족 및 이로 인하여 예상되는 저조한 참여율, 법관인사 이원화 제도의 혼란 등의 문제점을 안고 있다. 법원장 보임제도 개편안은 추천제의 순기능을 형해화하는 것으로서, 적절한 대안이라고 평가하기 어렵다.

다음으로, 제도 변경 과정에서 소속법관 및 법원 구성원들의 의견을 충실하게 수렴하지 못하였다. 가령, 위원회 제3차 회의에서 참석 위원들은 “법관들의 공감대가

있는지”, “추천제 부작용이 발생했다는 지적이 있었는지”, “추천과정 자체의 개선책을 검토하였는지”, “개선책으로 제시된 의견 수렴 절차는 구체적으로 어떻게 실현될 수 있는지” 등을 문의하였는데, 당해 안건을 발제한 주무 위원은 이에 대한 충실한 답변을 하지 않았다. 권오곤 위원장은 추천제의 문제점에 관해 ① 인기투표가 될 가능성, ② “법원장 후보 추천 절차에 참여한 소속 법관”과 “해당 추천에 따라 보임된 법원장과 함께 근무하는 소속 법관”간 인적 구성이 동일하지 않아 발생하는 민주적 정당성의 문제, ③ 법원 공무원은 이미 선출된 법원장 후보에 대하여 사후적 의견 제출 기회만 보장됨으로써 발생하는 대표성 한계 문제 등을 지적하며, 투표제를 개선하는 것보다는 이를 갈음하는 의견수렴절차를 진행하는 방향이 타당하다는 의견을 개진하였다. 하지만 회의자료에서 이러한 주장을 뒷받침하는 객관적이고 실증적인 자료를 찾기는 어려웠다.

오히려, 회의자료 16면 내지 21면 역대 설문조사 결과 등에 따르면, 추천제의 결과에 만족하는 의견이 상당히 높았다. i) 전국법관대표회의 제도개선특별위원회가 2017. 11. 실시한 설문조사²⁰에 따르면, “현재의 법원장 임명방식 개선에 동의하는지” 묻는 질문에 939명이 “동의한다”고 답하였고(응답자의 79.64%), “바람직한 법원장 임명방식”을 묻는 질문에는 “법원장 호선제”(460명, 39.02%), “법원장 순번제”(410명, 34.78%), “위원회 방식”(56명, 4.75%) 순으로 답변이 이어졌다. 아직 추천제도 실시되지 않았던 상황임에도 불구하고, 전국 법관들은 호선제를 1순위로 꼽을 만큼 민주적·절차적 정당성 확립에 대한 열망이 높았음을 알 수 있다. 또한, ii) 법원행정처 인사총괄심의관실이 2020. 9. 실시한 설문조사²¹에서도 “추천제가 사법행정에 가져온 변화”에 대해 94명(응답자의 87.0%)이 “긍정적 변화”라고 답변하였고, 그 이유로 응답자의 65.6%가 “민주적·수평적 사법행정 구현”을 꼽았다. iii) 법원행정처 인사총괄심의관실이 2022. 5. 실시한 설문조사²²의 경우 전체 711

20 목적: 법원장 보임방식의 개선방안에 대한 의견조회, 응답률: 전국 법원 법관 2,929명 대상 실시, 1,179명 응답(응답률: 40.3%)

21 목적: 2019년 추천제 시범실시 결과의 성과 분석, 응답률: 2019년 추천제 실시 2개 지방법원(의정부, 대구지법)에서 2019년 정기인사 이후 6개월 이상 근무한 법관 대상(의정부 43.0%, 대구 51.7%)

22 목적: 022년 추천제 실시결과와 성과 분석, 응답률: 2022년 추천제를 실시한 6개 지방법원(서울행정, 서울동부, 서울서부, 수원, 대전, 전주지법) 소속 법관 대상

명 중 응답 인원이 103명(응답률 14.9%)이었는데, “만족”의 이유는 “민주적·절차적 정당성”(50%), “법원장 보임에 관한 법관 의사 반영”(30.6%) 등이었고, “아쉬움”의 이유는 “피천거인에 대한 정보 부족”(25.6%), “추천 거절, 중도 사퇴 등 후보군 부족”(15.1%), “인기투표로 변질”(9.3%), “사실상 수석부장에게만 유리”(8.1%), “전체 법관들의 의사 왜곡”(7.0%) 순이었다. 위 2022. 5. 설문조사의 경우 서술식 응답 방식에, 중복 응답이 가능하도록 문항이 설계되어 있어, 법원행정처조차 “응답자 중 다수가 추천제에 부정적인 입장이라고 단정할 수 없다”고 언급하였다. 뿐만 아니라, 실제 위원회 건의문이나 법원행정처의 회의자료에서 추천제의 부정적 측면으로 거론되는 “인기투표로 변질” 및 “전체 법관들의 의사 왜곡” 의견은 각각 9.3%, 7.0%에 불과하여 법원장 보임제도 개편안의 근거가 미약함을 방증하고 있다.

더욱이, 전국법관대표회의가 위원회 건의문 발표 이후인 2024. 10. 30. “전국법관 대표회의 법관인사제도 분과위원회에서는 향후 제기되는 긍정적, 부정적 의견을 모두 취합하고 연구 및 검토를 거쳐 2024. 12. 9. 개최되는 정기회의에서 법원장 보임 제도를 안건으로 상정하여 논의하겠다”는 입장을 밝혔음에도, 천대엽 법원행정처장은 이를 고려하지 아니하고, 일방적으로 추천제 폐지 및 법원장 보임제도 개편안을 발표하였다.

천대엽 법원행정처장이 새로운 보임제도의 핵심으로 “사법부 전체 구성원들의 다양한 의견을 보다 폭넓게 수렴하겠다”는 점을 강조한 것이 무색하게도, 제도 개선을 논의하는 과정에서조차 이미 법원 구성원들의 의견수렴 절차가 일절 이루어지지 않은 모순적 상황이 발생한 것이다. 나아가, 개선책으로 제시된 전국 단위 의견 수렴 절차의 구체적인 방식, 책임자에 대한 정보 제공 절차 및 실효적 참여율 제고 등에 대한 우려가 팽배함에도 불구하고, 이에 대한 논의 없이 전격적으로 개선책을 발표한 소통의 부재에 대해 깊은 성찰이 필요하다.

2. 사법농단 핵심 인물들에 대한 제1심 판결

가. 재판 진행 경과

사법농단이 세상에 드러나기 시작한 때가 2017년, 본격적인 수사가 진행된 시기는 2018년이다. 검찰이 2019. 2. 11. 사법농단의 핵심 인물인 양승태(전 대법원장), 고영한(전 대법관이자 법원행정처장), 박병대(전 대법관이자 법원행정처장)에 대하여 공소제기 하였고, 그로부터 약 4년 11개월(1,810일)이 지난 후인 2024. 1. 26. 1심 판결이 선고되었다(서울중앙지방법원 2024. 1. 26. 선고 2019고합 130 판결)(이하 “양승태 사건”이라 한다). 이들은 공소사실 전부에 대해 무죄를 선고받았으며, 검사가 항소하여 현재 서울고등법원에서 항소심이 진행되고 있다.

한편 사법농단에서 문제된 행위를 직접 실행했다고 알려진 임종현(전 법원행정처 차장)에 대하여는 2018. 11. 14. 기소된 후 약 5년 3개월만인 2024. 2. 5. 1심 선고가 이루어졌다. 임종현에게는 일부 공소사실에 대하여 유죄가 인정되어, 징역 2년 및 집행유예 3년의 형이 선고되었다(서울중앙지방법원 2024. 2. 5. 선고 2018고합1088 판결)(이하 “임종현 사건”이라 한다). 이 판결에 대하여 임종현과 검찰이 쌍방 항소하였고, 2024년 11월 현재 서울고등법원에서 항소심이 진행되고 있다.

나. 재판 지연

위 각 재판은 1심에만 4~5년이라는 긴 시간이 소요되었다. 공소사실의 양이 많으면서 잘 정돈되지 않은 측면이 있었고 증인도 200명이 넘었기 때문에 1심 심리 기간이 길어졌다. 더구나 피고인들은 재판부 구성원이 변경될 때 이례적으로 “원칙적인 공판절차 갱신”을 요구하여 재판의 장기화를 초래하였다. 예를 들어 양승태 사건의 경우 2021. 2. 법원 정기인사로 재판부 구성원이 교체된 후, 증인 녹취파일을 하나하나 재생하는 공판절차 갱신에만 7개월이 소요되기도 하였다.

피고인들이 전직 대법원장, 대법관, 법원행정처 고위 관료가 아니라면 상상하기 어려운 일이다. 이들이 재판 지연과 비협조로 인한 불이익을 두려워할 필요가 없기

때문에 다른 사람이면 누리기 어려운 절차적 권리를 모두 행사하였다고 평가할 수 밖에 없다.

다. 법관이 법관의 독립을 해치는 행위에 대한 처벌 공백 재확인

임종헌의 혐의 중 일부에 대해서는 유죄가 인정되었다. 유죄가 인정된 부분은, 전교조 법외노조 통보처분 사건에서 고용노동부의 재항고이유서 침삭을 지시한 혐의, 메르스 사태 당시 박근혜 정부의 법적 책임을 면제할 방법을 검토하도록 지시한 혐의, 특정 국회의원들의 정치자금법위반 및 공직선거법 위반 형사사건에 대하여 검토를 지시한 혐의, 법원행정처가 통합진보당 비례대표 지방의회의원 관련 소송에 개입하였다는 사실을 은폐하기 위하여 국가기관인 헌법재판소와 청와대에 허위의 해명을 하는 과정에서 허위공문서를 작성하고 행사한 혐의, 헌법재판소 파견 법관을 이용해 현재 내부 정보와 자료를 수집한 혐의와 공보관실 운영비를 불법 편성·집행한 혐의 등이다.

임종헌의 그 밖의 혐의와 양승태, 고영한, 박병대에 대한 혐의 전부에 대해서는 무죄가 선고되었다. 재판부는 공소사실 중 인정된 사실들에 대하여 피고인들(혹은 실행행위자)에게 직권이 없거나, 직권이 있어도 행사가 없거나, 직권의 행사가 있었어도 남용이 아니거나, 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 것이 아니라고 판단하였다.

문제는 재판 개입에 관한 공소사실이다. 법원은 직권남용죄에 관한 기존 법리를 재판 개입 사례에 적용하여, 사법행정권자의 직무감독 권한은 재판사무의 핵심 영역에 대하여 인정되지 않으며, 법관의 재판권에 대하여는 사법행정권자에게 직무감독 등의 사법행정권이 인정되지 않으므로, 직권남용권리행사방해죄에서 요구되는 일반적 직무권한이 존재하지 않는다고 판단하였다. 즉 아무리 재판에 개입하여도 직권남용권리행사방해죄가 성립할 수 없다는 것이다.

라. 재판 개입을 규율하는 입법의 필요성

재판 개입을 형사적으로 규율할 근거가 없는 상태라는 것은 심각한 일이다. 현재 법원의 해석대로라면 지위나 직급상의 우위를 근거로 재판에 개입하는 행위가 제재되지 않는다. 이러한 일은 대법원장 등 사법행정 책임자에 의해 일어날 수도 있고, 때로는 정치적 권력자에 의해 일어날 수도 있다(고위직 정치인이 특정 사건 담당 판사에게 직접 연락하여 특정한 방향으로 결론을 내리도록 요구하는 상황을 상상해 보라).

이는 우리의 재판 독립에 관한 시스템에 큰 구멍이 뚫려있다는 것을 의미한다. 재판이 법원 내외부의 권력에 구체적으로 영향을 받았다는 사실이 인정되어도 이러한 행위를 한 법관은 처벌받지 않고 탄핵 되지도 않는다. 이러한 허점을 보여준 지난 몇년의 역사는 구멍난 시스템을 더 취약하게 만들고 있다. 이제 재판 개입은 부끄러운 일일지언정 처벌받는 일은 아니라는 인식이 자리 잡게 될지도 모른다.

앞으로는 재판의 독립을 침해하는 일이 발생하고 그러한 사실이 외부에 드러나더라도 수사를 통해 진실을 밝히고 책임자를 처벌하는 것이 어려워질 것이다. 물론 수사와 재판이 만능인 것은 아니다. 하지만 헌법적 가치인 재판 독립을 무너뜨리는 행위를 제재하지 않는 사회에서는 재판에 대한 신뢰는 유지될 수 없을 것이다. 하루빨리 재판 개입행위에 대한 제재를 규정하는 개선 입법이 필요하다.

[사법농단 관여 법관들에 대한 형사재판 진행경과]

피고인	사건번호	진행경과
양승태 고영한 박병대	서울중앙 2019고합130	1심 무죄 선고 (서울중앙 2024. 1. 26. 선고 2019고합130 판결)
	서울고등 2024노480	현재 항소심 계속 중

임종현	서울중앙 2018고합1088 (2019고합 68, 176 병합)	징역 2년 및 집행유예 3년 (서울중앙 2024. 2. 5. 선고 2018고합1088 판결)
	서울고등 2024노513	현재 항소심 계속 중
유해용	서울중앙 2019고합186	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 1. 13. 선고 2019고합186 판결)
	서울고등 2020노132	항소기각 (서울고등 2021. 2. 4. 선고 2020노132 판결)
	대법원 2021도2485	상고기각 : 최종 무죄 (대법원 2021. 10. 14. 선고 2021도2485 판결)
이민걸 이규진 방창현 심상철	서울중앙 2019고합187	피고인 이민걸 징역 10월(집행유예 2년) 선고 피고인 이규진 징역 1년 6월(집행유예 3년) 선고 피고인 방창현, 피고인 심상철은 각 무죄 선고 (서울중앙 2021. 3. 23. 선고 2019고합187 판결)
	서울고등 2021노546	피고인 이민걸 벌금 1,500만 원 피고인 이규진 징역 1년(집행유예 2년) 피고인 방창현, 피고인 심상철 각 무죄 선고 (서울고등 2022. 1. 27. 선고 2021노546 판결)
	대법원 2022도2333	현재 상고심 계속 중
신광렬 조의연 성창호	서울중앙 2019고합188	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 2. 13. 선고 2019고합188 판결)
	서울고등 2020노531	항소기각 (서울고등 2021. 1. 29. 선고 2020노531 판결)
	대법원 2021도2486	상고기각 : 최종 무죄 (대법원 2021. 11. 25. 선고 2021도2486)
임성근	서울중앙 2019고합189	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 2. 14. 선고 2019고합189 판결)
	서울고등2020노471	항소기각 (서울고등 2021. 8. 12. 선고 2020노471 판결)
	대법원 2021도11012	상고기각 : 최종 무죄 (대법원 2022. 4. 28. 선고 2021도11012)

이태종	서울중앙 2019고합190	1심 무죄 선고 (서울중앙 2020. 9. 18. 선고 2019고합190 판결)
	서울고등 2020노1756	항소기각 (서울고등 2021. 8. 19. 선고 2020노1756 판결)
	대법원 2021도11924	상고기각 : 최종 무죄 (대법원 2021. 12. 30. 선고 2021도11924)

3. 법조일원화의 위기

가. 판사로 임용되기 위한 최소 법조경력 10년에서 5년으로 줄이는 「법원조직법」 개정안 통과

2024. 10. 16. 「법원조직법」이 일부 개정되어 판사로 임용되기 위한 법조경력 5년으로 변경되었다. 법조일원화의 기본 뼈대는 최소한 10년 이상의 법조경력이 있는 사람이 판사가 되어야 한다는 것이었는데, 이 기간이 절반으로 줄어들게 된 것이다.

나. 한 번도 제대로 시행하지 못한 채 중단·폐기된 법조일원화

법조일원화는 시작부터 삐걱거렸다. 2011년 법조일원화 도입 시 제도의 안정적인 시행을 위해 2013년부터는 3년 이상, 2018년부터는 5년 이상, 2022년부터는 7년 이상의 법조경력이 있는 자를 판사로 임용할 수 있게 경과조치를 두었고, 그에 따라 2022년부터는 10년 이상의 법조 경력자만 판사를 임용하도록 설계되었다. 본격적인 제도 시행 전 10년의 경과 기간을 두어 급박한 제도 변경이 초래할 혼란을 방지하고자 한 것이다. 그러므로 원래 설계에 따르면 이미 2년 전인 2022년부터는 전면적 법조일원화가 시행되었어야 했다.

그러나 경과조치를 규정한 부칙을 개정하여 7년 이상의 법조 경력 요구 및 전면적 법조일원화 완성 시기를 계속 연기하였고, 법조일원화 완성 시점은 2029년까지 미

뤄지게 되었다. 경과는 이렇다.

(1) 2014년에 판사 임용을 위한 재직 연수 경과조치인 부칙 제2조를 개정해서 7년 이상 법조 경력을 요구하는 시점을 2020년에서 2022년으로 2년 유예하고 전면적 법조일원화 완성 시점은 2022년에서 2026년으로 4년 유예했다.

(2) 2021년, 7년 이상의 법조 경력을 요구하는 시점이 1년 앞으로 닥치자 다시 부칙을 개정하여 7년 이상의 법조 경력을 요구하는 시점을 2025년으로, 전면적 법조일원화 완성 시점은 2029년으로 또다시 유예했다.

(3) 그러다가 2024년, 7년 이상이 법조 경력을 요구하는 시점이 또다시 1년 앞으로 다가오자, 이번에는 종전과 같이 법조일원화 완성을 유예하는 대신, 아예 판사 임용에 필요한 재직 연수를 5년으로 줄이는 내용으로 법을 개정했다.

안정적 제도 시행을 위해 두었던 10년의 경과기간 동안 법원이 법조일원화 취지를 제대로 살리기 위해 노력했다고 보기는 어렵다. 법원은 법조일원화 시대에 발맞춰 다양한 법조인을 임용하기 위한 새로운 임용제도를 제대로 시행하기보다는 법조일원화 계속적 유예 및 법관임용에 필요한 연차 축소에 힘을 쏟았다. 뒤집어 말하면 연차 축소에 방점이 있었기 때문에 10년 법조일원화 시대를 충실히 준비할 이유가 없었다고도 볼 수 있다.

결국 한국의 법조일원화 제도는 애초 설계되었던 방식으로는 한번도 시행되지 못한 채 중단·폐기되었다. 이번 「법원조직법」 개정은 전면적 법조일원화를 시행해 본 뒤 드러난 문제점을 시정한 것이 아니다. 우리에게 7년 이상의 법조경력자, 10년 이상의 법조경력자 중 판사를 임용할 경우 법조일원화가 제대로 안착될 수 있는지 평가한 경험이 없다. 제도의 본격 시행을 계속 미루다가 결국 실시하지 않는 것으로 마무리되었기 때문이다.

다. 법 개정 이후의 우려와 과제

2025년부터는 5년 이상 법조경력자 중에서 판사를 임용한다. 이에 대해서는 여러 우려가 있다.

우선, 법조일원화를 도입한 취지가 몰각되는 방식으로 법관임용이 이루어질 가능성이 있다. 법에서 정한 연차의 최소기준을 채운 법조인 위주, 즉 최소 연차 법조인 위주로 법관을 임용할 가능성에 대한 우려다. 법관의 연령을 다양화하기 위해 최소 연차를 줄여야 한다는 주장이 제기되기도 했다. 하지만 실질적으로는 판결문을 빨리 쓸 수 있는 젊은 판사가 필요하다는 것이 최소 연차를 줄이려는 진짜 이유이다. 그렇다면 연차가 5년으로 줄어든 마당에 가급적이면 가장 연차가 낮은 젊은 법조인 중심으로 뽑지 않을 이유가 없고, 이렇게 되면 법조일원화를 도입한 취지가 무너지릴 가능성이 크다. 동시에 법조일원화를 통해 법관 순치 및 관료화의 문제를 개혁하려고 했던 목표도 함께 무너질 수 있다.

10년 이상 법조경력을 요구했던 것은, 법관의 서열화, 관료화 경향을 극복하고 각 법관의 독립을 확보하기 위해서 10년이라는 연차가 필요하다는 고려에 따른 것이다. 그러나 연차가 5년으로 축소된다면 이러한 목표는 더욱 달성하기 어렵게 된다. 상대적으로 연령이 낮은 법조인들을 신규 법관으로 임용함으로써 기존 도제식 배석 판사 지도 관행이 그대로 유지될 가능성도 크다. 5년차 법조인 중심으로만 판사를 임용할 경우 법조일원화 뼈대의 상당 부분이 훼손될 수밖에 없는 것이다.

재판연구원 기간 3년을 채운 뒤 변호사 등으로 2년간 업무를 한 다음 바로 법관으로 임용되는 경우에는 실질적으로 법원 외 법조경력이 2년 뿐인 법조인이 판사가 된다는 맹점도 있다. 10년 연차를 요구할 경우는 적어도 7년의 법원 외 법조경력이 필요하지만, 5년 연차만 요구한다면 재판연구원은 2년만 외부 경력을 채우면 된다. 이와 같은 방식이 과연 법조일원화의 취지에 부합하는 것인지 의문이 제기된다. 신규 법관 중 재판연구원 경력자가 높은 비율을 차지하기 때문에 사실상 반쪽도 안되는 법조일원화가 될 가능성이 높다. 이것은 최소 연차 중심으로 판사를 임용해서는 안

되는 여러 이유 중 하나이다.

이번에 「법원조직법」이 개정되면서 "판사의 임용에는 성별, 연령, 법조경력, 종류 및 기간, 전문분야 등 국민의 기대와 요청에 부응하기 위한 사항을 적극 반영하여야 한다"는 조항이 신설되었다(제42조 제4항). 지난 10년간 법관임용 개선에 대한 법원의 태도와 의지를 볼 때 위 조항이 얼마나 실효성이 있을지 의문이지만, 위 조항의 내용이 실제로 구현된다면 위에서 언급한 우려가 많이 불식될 수도 있을 것이다. 5년 이상 법조인 법관 임용 시대가 당분간 유지될 것이다. 이런 조건 하에서 법조일원화를 도입했던 취지를 여전히 살릴 수 있도록 법관임용 방식을 개선하는 것은 여전히 중요한 과제이다.

IV. 검찰·경찰·공수처 개혁 분야

1. 검찰의 권한 남용

가. 들어가며

2024년, 대한민국은 검찰의 권한 남용으로 인하여 민주주의 및 법치주의가 퇴행하는 현실에 직면해 있다. 검찰은 권력의 통치수단으로 전락해 버렸으며, 권력을 견제하고 공정하게 정의를 실현한다는 이상을 내버리고 정치적, 선택적 수사를 남발하고 있다. 이 글은 검찰이 권한을 남용한 주요 사례를 통해 한국 인권 상황을 조망한다.

나. 검찰을 통치수단으로 이용하는 국가

윤석열 대통령은 취임 초 “공정과 상식”을 국정 철학으로 내세웠다. 하지만 실제로는 검찰총장 출신 대통령, 법무부장관, 검찰총장의 “삼위일체” 구조를 통해 검찰

독재국가를 만들었다는 지적을 받는다. 검찰은 집권 여당과 결탁해 권력에 우호적인 세력에 대해서는 축소·은폐 수사를, 비판적인 세력에 대해서는 과잉·표적 수사를 벌였다. 이처럼 권한을 남용함으로써, 검찰은 민주적 의사 형성 과정을 왜곡하며 법적 절차에 대한 국민의 신뢰를 심각하게 훼손하고 있다.

다. 검찰의 과잉수사 사례 : 언론 탄압 수사

서울중앙지방법검찰청은 2023. 9. 윤석열 대통령에 비판적인 기사(윤 대통령이 부산저축은행 대출비리 사건 주임검사 시절 “뺨주기 수사”를 하였다는 의혹 내용)를 작성한 언론인들을 명예훼손 혐의로 압수·수색하고, 2024. 7. 8. 기소했다.²³ 현행 검찰청법상 검찰은 명예훼손 범죄에 대하여 수사를 개시할 권한이 없다. 그럼에도 불구하고 검찰이 수사를 개시하여 기소까지 한 것이다. 당연히 수사 및 기소가 불법적이라는 지적이 나올 수밖에 없다. 이것은 검찰이 헌법상 기본권인 표현의 자유를 침해하고 언론의 독립성을 훼손하며 민주주의의 근간을 흔들고 있음을 보여주는 사례이다.

라. 검찰의 축소 수사 사례 : 김건희 여사 주가조작 사건 및 명품백 사건²⁴

도이치모터스 주가조작 사건에서 김건희 여사의 계좌가 주가조작에 관련되었다는 명백한 증거가 현출되었음에도 불구하고, 검찰은 2024. 10. 17. 김건희 여사에 대하여 불기소처분을 하였다. 검찰은 핵심 증거를 적극적으로 확보하지 않았고, 황제 조사라는 비판을 받을 정도로 김건희 여사에게 특혜를 제공했다. 이것은 검찰이 권력자와 그 가족의 혐의에 관하여 공정하게 수사하지 않은 대표적인 사례다.

또한 김건희 여사가 2022년 샤넬 화장품, 디올백 등 고가의 물품을 받은 사건에

23 뉴시스(2024. 8. 13.), [일지]대선개입 여론조작' 수사팀 구성부터 기소까지
https://www.newsis.com/view/NISX20240813_0002848621

24 시사인(2024. 10. 29.), 명품 백 받아도 불기소 '7초 매도' 해도 불기소
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=54194>

서 검찰은 명품백을 증거물로 확보하지 않았고, 소환 조사 역시 비공개로 진행하며 특혜를 제공했다. 청탁금지법위반죄와 알선수재죄 등 다수의 범죄가 성립할 여지가 있음에도 불구하고, 검찰은 2024. 10. 2. 불기소처분을 하였다. 이것은 봐주기 수사의 전형적인 모습으로 비판받고 있다.

마. “고발사주” 사건 유죄 판결의 의미²⁵

이 사건은 공수처가 기소하여 유죄판결이 나온 첫 사건이다. 이 사건을 통해 검찰의 정치개입과 권한 남용이 확인되었다. 손준성 검사는 정치적 중립을 지켜야 함에도 불구하고 2020년 총선 직전 당시 여권 인사에 대한 고발장 등을 미래통합당에 전달하며 “고발사주”를 했다. 이에 대해 서울중앙지방법원은 손준성 검사의 공무상비밀누설죄 등을 인정하면서 징역 1년을 선고했다(서울중앙지방법원 2024. 1. 31. 선고 2022고합326 판결). 다만, 공직선거법 위반에 대해서는 실행의 착수가 인정되지 않거나 “선거에 영향을 미치는 행위”의 기수에 이르렀다고 보기 어렵다는 이유로 무죄가 선고되었다. 위 판결에 대하여 쌍방 항소하였고 현재 항소심이 진행되고 있다.

위 판결은 검찰이 권한을 남용하지 못하도록 개혁해야 할 필요성을 여실히 드러내는 것이며, 검찰권 남용을 견제하기 위하여 설립된 공수처의 중요성을 보여주는 것이기도 하다. 윤석열 대통령은 당시 검찰총장으로서 정치개입에 대한 책임을 인정하고 사과해야 한다. 그리고 검찰권 남용 방지를 위한 대책도 마련되어야 한다.

바. 검찰 권한 남용에 대한 대처 필요

영장청구권, 수사권, 공소권 등 검사에게 부여된 권한은 국민에게 큰 영향을 미친다. 검찰이 권한을 남용할 경우, 법치주의의 근간이 흔들리며 민주주의의 근본적 가치가 훼손될 수밖에 없다. 따라서 검찰 기능의 중립성을 강화하고, 선택적인 정의

²⁵ 이투데이(2024. 11. 1.), ‘고발 사주’ 의혹 손준성 항소심 선고 또 연기…재판부 고심?
<https://www.etoday.co.kr/news/view/2415410>

실현의 행태를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 권력이 정치적 목적을 달성하기 위하여 검찰의 칼을 이용하지 못하도록 하고, 법이 공정하게 집행될 수 있도록 노력해야 한다. 이것은 검찰국가에서 무너지고 있는 민주주의를 회복하고 인권을 보호하는 출발점이다.

2. 공수처 독립성의 위기

가. 들어가며

윤석열 정부 출범 이후 공수처는 심각한 도전에 직면해 있다. 공수처는 권력 남용과 고위 공직자의 부패를 방지하기 위해 설립된 독립기구이지만, 윤석열 대통령의 정책과 행보는 공수처의 독립성과 기능을 약화시키고 있다. 이는 법치주의의 근간을 흔드는 것으로, 깊은 우려를 불러일으킨다.

나. 공수처법 조항 폐지 공약과 시행령 정치

윤석열 대통령은 공수처법 제24조(공수처의 우선 수사권 보장 조항) 폐지를 국정과제로 삼으며, 공수처의 역할을 축소하려는 의도를 명확히 드러냈다. 이와 함께 “검수원복” 시행령을 통해 검사의 직접 수사 범위를 확대하고, 공수처의 권한을 약화시켰다. 이러한 조치는 공수처법 제3조가 규정한 독립적 수사의 원칙과 충돌하며, 공수처의 존재 이유를 심각하게 훼손한다.

다. 공수처장 임명 지연과 불안정한 운영²⁶

2024년 초, 김진욱 초대 공수처장이 퇴임한 이후 공수처는 약 3개월간 지휘부 공

²⁶ 조선일보(2024. 5. 21.), '2대 공수처장' 오동운 임명... 3년 임기 시작
https://www.chosun.com/national/court_law/2024/05/21/G5MY5OJIA5GERH6DCFN244LX2U/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

백 상태에 놓였다. 2024. 2. 29. 공수처장 후보자추천위원회가 오동운·이명순을 공수처장 후보자로 추천한 이후에도 윤석열 대통령은 별다른 이유 없이 공수처장을 지명하지 않으며 공수처의 운영을 불안정하게 만들었다. 이로 인해 검사 시절 수사 기록을 유출하여 유죄판결까지 받은 인물(김선규 공수처 부장검사)이 공수처장 대행을 맡는 등 공수처의 신뢰성이 흔들렸다.²⁷ 이처럼 윤석열 대통령은 공수처장을 임명하지 않으므로써 공수처의 원활한 직무 수행을 방해하고 독립성을 훼손했다. 오동운 제2대 공수처장이 임명되기 전까지 공수처는 불안한 상태로 운영될 수밖에 없었다.

라. 공수처 검사 연임 지연과 수사 방해 의혹

공수처의 주요 사건을 담당하던 검사들의 연임 문제에 관하여서도 윤석열 대통령의 인사권 행사가 논란이 되었다. 공수처 인사위원회는 2024. 8. 13. 주요 사건을 담당하는 검사 4명의 연임안을 만장일치로 통과시켰음에도, 윤석열 대통령은 이를 2달 가까이 재가하지 않았다. 특히 연임 대상 검사들이 윤석열 대통령 및 대통령실 관련 의혹 사건을 수사 중이었기 때문에, 윤석열 대통령이 위 연임안에 대한 재가를 지연함으로써 수사를 방해하는 것 아니냐는 의혹이 제기되었다.²⁸

대통령실은 윤석열 대통령과 관련된 여러 사건, 특히 “고발사주 사건”과 “순직해병 수사방해사건”에 관하여 공수처의 수사를 방해하고 압박을 가했다. 2024. 3.경 윤석열 대통령은 이종섭 전 국방부장관이 출국금지 상태에서 공수처 수사를 받고 있었음에도 불구하고 그를 주 호주대사로 임명하여 공수처 수사를 방해하였다.²⁹ 대통령실은 2024. 8.경 “공수처가 수사 기밀을 의도적으로 흘렸다면 공무상비밀누설 죄이자 피의사실공표”라며 공수처를 압박했다. 이러한 언동은 대통령실이 공수처 업무에 관여하지 못하도록 규정한 공수처법 제3조 제3항을 정면으로 위반한 것으로

27 연합뉴스(2024. 2. 6.), ‘검사시절 수사기록 유출’ 김선규 공수처장 대행 2심 벌금형(종합)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240206107251004>

28 경향신문(2024. 10. 28.), ‘검사 연임 지연 사태가 공수처에 남긴 것’, <https://www.khan.co.kr/article/202410281711021>

29 한겨레(2024. 5. 10.), “피의자 이종섭 왜 호주대사로 임명했나?”라고 윤에게 묻자...

https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1139824.html

서, 대통령실은 공수처의 독립성을 심각하게 침해하고 공정한 수사를 방해하였다.

마. 법치주의 가치의 훼손

공수처를 둘러싼 현 상황은 권력 견제라는 법치주의의 가치를 위협하고 있다. 공수처는 단순히 특정 사건을 수사하는 기관이 아니라, 고위 공직자의 부패에 엄정히 대처하며 권력을 견제하는 중요한 기능을 수행하는 장치이다. 그러나 윤석열 대통령의 정책과 행동은 공수처의 근본적인 역할을 약화 시키며, 권력의 견제와 균형이라는 법치주의의 본질을 훼손하고 있다.

바. 공수처 독립성 회복의 필요성

공수처를 둘러싸고 벌어지는 일을 한 기관의 문제로 보아서는 안 된다. 공수처의 독립성과 공정성을 확보하는 것은 법치주의를 확립하기 위해 반드시 달성해야 하는 과제이다. 공수처법에 명시된 대로 공수처의 독립성과 역할을 보장하고, 권력이 부당하게 간섭하지 않도록 감시하며, 시민사회와 법조계는 공수처가 정상적으로 운영될 수 있도록 적극적으로 지지해야 한다. 공수처를 둘러싼 논란은 법치주의가 위기에 처해 있음을 보여주는 것이며, 이를 극복하기 위한 노력이 절실히 요구된다.

3. 경찰 수사 외압과 책임의 실종

가. 들어가며

2024년 현재, 한국의 법치주의와 인권은 경찰 수사에 대한 외압 및 이를 둘러싼 책임 회피로 심각한 도전에 직면해 있다. 특히 “세관 마약수사 외압의혹” 사건은 고위 공직자와 기관이 어떻게 수사에 부당하게 개입하고 정의 실현을 방해했는지를 보여주는 대표적 사례로, 이는 법치주의 원칙과 공직자 윤리에 심각한 질문을 던진다.

나. “세관 마약수사 외압의혹” 사건 개요

2023년 9월, 영등포경찰서는 말레이시아에서 밀반입된 필로폰(74kg, 246만명 투약량)을 유통한 마약 조직을 검거했다. 수사 도중 직원들의 진술을 통해 인천세관 직원들이 이들의 밀반입을 도왔다는 의혹이 드러났지만, 이후 수사는 부당한 외압에 의해 중단되었다.³⁰ 이 사건에는 영등포경찰서장 뿐 아니라 서울경찰청, 대통령실 고위 관계자까지 개입한 것으로 알려졌다. 이들은 예정되어 있던 백해룡 경정의 기자 브리핑도 방해하였고, 세관 연루 내용을 삭제하도록 요구했다. 이러한 행위는 경찰의 수사 독립성을 침해하는 명백한 외압으로 평가된다.

다. 검찰의 추가 개입과 수사 방해

검찰 차원에서도 수사를 방해하는 조치가 이어졌다. 영등포경찰서의 수사에 협력한 담당 검사는 교체되었고, 압수·수색영장신청은 기각하였으며, 영장신청을 기각한 검사에 대한 회피 신청은 거부했다. 이러한 일련의 과정으로 인하여 수사의 공정성은 의심받았다. 검찰의 방해로 인하여 세관 직원들에 대한 계좌거래내역 등 중요한 증거를 적시에 확보하지 못하였고, 마약 밀반입 사건의 핵심적인 진상이 규명되지 못했다. 검찰은 법치주의의 중요한 요소라 할 수 있는 수사의 공정성을 심각하게 훼손했다.

라. 불공정한 인사 조치

이후 수사를 이끌었던 백해룡 경정은 지구대로 좌천되고 징계를 받는 등 부당한 처우를 받았다. 반면, 수사외압에 연루된 경찰 간부들(강상문 前 서울경찰청 형사과장, 김찬수 前 영등포경찰서장, 김봉식 前 서울경찰청 수사부장)은 승진하거나 대통령실로 영전하였다. 권력에 유리한 방향으로 인사가 이루어졌으며, 이로 인하여 공

³⁰ 노컷뉴스(2024. 7. 29). [단독]세관마약 수사 외압' 의혹에 대통령실 등장...용산, 심각하다
https://www.nocutnews.co.kr/news/6186270?utm_source=naver&utm_medium=article&utm_campaign=20240729070042

직자의 책임과 윤리가 무너졌다는 비판을 피하기 어렵게 되었다. 2024. 11. 6. 민변 사법센터 소속 변호사들은 부당하게 징계처분을 받은 백해룡 경정을 대리하여 행정 소송을 제기하였으며,³¹ 이 사건의 진상을 규명하기 위해 노력할 것이다.

마. 법치주의의 위기

이 사건을 한 경찰관에 대한 단순한 직권 문제로 보아서는 안 된다. 이 사건의 본질은, 정치권력이 법 집행 기관의 직무에 개입하여 공정성과 중립성을 심각하게 훼손한 것이다. 수사를 방해하고 외압을 가한 책임자들에게 면죄부를 주는 관행은 법치주의의 중요한 가치를 훼손하는 것이다. 이러한 외압에 대통령실이 관여하였다면, 이는 국가 최고 권력기관이 스스로 헌법적 가치를 무너뜨렸음을 의미하는 것이다.

바. 수사기관의 중립성, 공정성 및 공직 윤리의 회복

“세관 마약수사 외압 의혹” 사건은 수사기관의 정치적 중립성, 직무상 공정성과 공직자의 책임 윤리를 재정립해야 할 필요성을 분명히 보여준다. 이를 위해 경찰이 정치권력의 영향력에서 벗어나 중립적인 지위를 확보해야 하며, 수사내용에 대해 책임을 지도록 해야 한다. 또한 부당한 수사외압이 있는 경우 철저히 진상을 규명하고 관련자를 처벌하여야 한다. 이 사건을 계기로 한국 사회가 더 공정하고 투명한 법 집행 체계를 구축할 수 있도록 문제점에 대한 진지한 반성이 있어야 한다.

31 노컷뉴스(2024. 11. 6.), ‘마약수사 외압 의혹’ 폭로 백해룡 경정, ‘경고처분’ 취소 소송
https://www.nocutnews.co.kr/news/6239676?utm_source=naver&utm_medium=article&utm_campaign=20241106113051

4. “순직해병 수사방해” 사건과 권력 남용

가. 들어가며

2024년, 대한민국의 법치주의는 권력 남용에 의하여 위기에 직면해 있다. 특히 “순직해병 수사방해” 사건은 군의 권력 구조와 수사·재판의 종속성, 그리고 이를 둘러싼 은폐와 외압 시도가 날날이 드러난 사례로, 법치주의 원칙과 인권 보호 체계에 중대한 의문을 던지고 있다.

나. “순직해병 수사방해” 사건의 경위와 은폐 시도

2023. 7., 해병대 1사단 소속 채수근 상병은 구명조끼도 없이 실종자 수색 작전에 투입되었다가 급류에 휩쓸려 사망했다. 정부는 사고 원인에 대한 철저한 조사를 약속했으나, 수사과정에서 외압과 은폐 시도가 이어졌다. 해병대 수사단은 업무상과 실치사 혐의로 임성근 사단장 등 8명을 인지하여 경찰 이첩을 계획했다. 그러나 윤석열 대통령의 격노 및 국방부의 번복 지시로 수사결과는 수정되었고, 주요 혐의자는 제외된 채 사건이 축소되었다.³²

다. 군 사법제도의 형해화

해병대 수사단장의 보고 이후, 국방부는 경찰에 이첩된 사건기록을 회수하고 수사를 재검토하도록 지시했다. 대통령과 국방부장관 간의 전화 통화 사실 등이 드러나면서 대통령실이 직접적으로 개입했을 가능성도 제기되었다. 그러나 국방부장관의 지시를 받은 국방부검찰단은 오히려 박정훈 대령을 항명 및 상관명예훼손 혐의로 군사법원에 기소하였다. 이로써 군사법 제도가 권력자에 의해 사유화되고 형해화되었다는 비판을 받는다. 이는 군사경찰과 민간 경찰의 공정한 수사를 훼손하는

32 MBC(2023. 9. 12). [PD수첩] 왜 국방부와 대통령실은 채상병 사건에 개입했을까?
<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=50tpy1W24Gc>

명백한 직권남용 행위이다.

라. 특검법 발의와 대통령의 거부권 행사

사건의 진상을 규명하고 외압 의혹을 해소하기 위해 “순직해병 수사방해” 관련 특검법이 세 차례 발의되었으나, 윤석열 대통령은 이에 대하여 모두 거부권을 행사했다. 이것은 진상 규명 및 책임자 처벌을 요구하는 국민의 목소리를 묵살한 행위로, 권력을 엄정하게 통제하고자 하는 움직임을 무력화시켰다는 비판을 피할 수 없다.³³

마. 상반된 인사 조치와 권력의 사유화

“순직해병 수사방해” 사건을 은폐한 주요 인사들은 승진하거나 해외로 발령된 반면, 수사를 주도했던 박정훈 대령은 보직 해임되고 군사법원에 기소되는 등 부당한 처우를 받았다. 특히, 이종섭 전 국방부장관은 출국금지 상태에서 주 호주대사로 임명되었는데, 이것은 공수처의 수사를 방해하려는 시도로 해석된다. 이러한 인사 조치는 권력의 사유화와 법 집행기구의 정치화를 보여주는 사례다.

바. 구명 로비 의혹과 권력 남용

채수근 상병의 죽음에 책임이 있는 임성근 사단장의 구명 로비 의혹 역시 철저히 밝혀내야 한다. 도이치모터스 주가조작 사건에 연루된 인물(이종호)이 김건희 여사를 통해 사단장의 구명을 시도했다는 녹취록이 공개되었고, VIP(윤석열 대통령)와도 연계되었음을 암시하는 발언까지 드러났다. 대통령실, 국방부, 경찰, 국가인권위원회 등 관련 기관이 조직적으로 사건을 은폐하고 조작하려 했다는 정황이 드러난 것이다. 권력을 사유화하고 법치주의를 훼손하는 현실을 적나라하게 보여주는 사건이 아닐 수 없다.

33 한겨레(2024. 5. 21.), 윤 대통령, ‘채상병 특검법’ 거부…10번째 재의요구권 행사
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1141445.html

사. 진상 규명 및 책임자 처벌 요구

“순직해병 수사방해” 사건은 권력의 남용과 법치주의 붕괴가 어떻게 개인의 생명과 인권을 위협하는지 여실히 보여준다. 진상 규명과 책임자 처벌이 철저하게 이루어지지 않는다면, 이는 법치주의 심각한 퇴행을 의미할 것이다. 이 사건은 공직자 책임 윤리와 독립적 사법 체계의 중요성을 재확인시키는 것이며, 이러한 권력 남용과 부당한 외압에 대하여 반드시 법적·사회적 대응을 하여야 한다.

V. 정보기관 개혁 분야

1. 지속적인 “대공수사권 복원” 시도

「국가정보원법」전부개정법률안(법률 제17646호)이 2020. 12. 15. 국회를 통과하였지만, 국가정보원의 수사권 폐지에 관한 조항은 3년의 유예기간을 거쳐 2024. 1. 1.부터 시행되었다. 즉, 2024년은 국가정보원의 대공수사권이 폐지된 원년이다. 현재 대한민국의 국가안보와 한반도 평화를 가장 위협하는 것은 이른바 공안사범이 아니라, 윤석열 정부라는 평가가 주를 이룬다. 국가정보원의 대공수사권이 폐지되었지만, 그로 인해 국가안보에 어떠한 문제도 발생하지 않았다.

그럼에도 보수언론, 보수여당, 국가정보원 전·현직 간부들은 완벽히 하나의 집단처럼 국가정보원 대공수사권 복원을 줄기차게 주장하고 있다. 대표적인 언론기사는 (i) 월간조선 7월호 “경찰의 대공수사 전담 6개월, 전·현직 안보경찰 10인의 걱정토로 “멸공은커녕 공멸할 판””,³⁴ 조선일보 2024. 9. 14.자 “[단독] 국정원, ‘3대 간첩단’ 연계 100명 포착하고도 수사 못해”,³⁵ (ii) 동아일보 2024. 8. 22.자 “[단

³⁴ <https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=D&nNewsNumb=202407100025> (2024. 11. 26. 방문)

³⁵ https://www.chosun.com/politics/politics_general/2024/09/14/31YTFM5RHVEMXG4QW44NPNMRAI (2024. 11. 26. 방문)

독] 경찰, ‘대공수사권’ 전담 8개월 지났지만, 간첩 검거 ‘0건’³⁶, 신동아 10월호 “국가안보는 필요 불가결 요소, 안보기관 악마화 가슴 아파 – 장석광 전 국가정보원 대공수사처장 인터뷰”,³⁷ (iii) 연합뉴스 2024. 10. 29.자 “국정원 “간첩 10여명 색출했지만…수사권 이전에 현실적 어려움”” 기사³⁸ 등이 있다. 국가정보원의 대공수사권을 복원해야만 된다는 지극히 편향적이고 일방적인 내용뿐이다. 국가안보가 아닌 “정권안보”를 위하여 대공수사권을 복원하려는 주장은 아닌지, 간첩조작사건·인권 침해사건·민간인사찰·정치개입 등을 근절하는 방안은 무엇인지 근본적인 비판이 제기되지만, 이러한 기사들은 근본적인 문제에 관하여는 어떠한 내용도 담고 있지 않다.

윤석열 대통령은 시시때때로 “반국가세력”을 언급했다. 한동훈 대표는 “국가정보원 대공수사권 이관은 간첩수사 포기”라고 말하였으며, 국민의힘은 당론으로 국가정보원 대공수사권 복원을 추진했다.³⁹ 한편 국가정보원 전직 직원이라면서 실명과 얼굴까지 공개하며 자신의 대공수사 경험을 언론에 인터뷰하고 도서까지 발간하는 사람이 등장하였고,⁴⁰ 현직 국가정보원장 조태용은 2024. 10. 29. 국회 정보위원회 국정감사과정에서 “올해 초부터 대공수사권이 폐지됨에 따라 간첩 등 국가보안법 위반 범죄를 수사하는 데 어려움을 겪고 있다”고 밝혔다.⁴¹ 대통령·보수여당-보수 언론-국가정보원 전·현직 그룹이 뽄뽄뽄쳐 한 목소리를 내고 있는 것이다. 이것은 헌법상 민주주의 체제를 보호하기 위해서가 아니라 자신들의 정권과 정치적 이익을 지키기 위한 것이라는 평가가 많다. 국가정보원에게 수사권을 부여하지 말아야 한다는 기조는 이미 우리 국민의 일반적인 평가로 자리매김하였다. 이를 부정하고 거꾸로 돌리려는 것은 과거 권위주의 정부로 퇴행하는 것이며 반민주주의적 행태이므로, 이를 반드시 저지하여야 한다.

36 <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240821/126626236/1> (2024. 11. 26. 방문)

37 <https://shindonga.donga.com/people/article/all/13/5185399> (2024. 11. 26. 방문)

38 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241029144851001> (2024. 11. 26. 방문)

39 뉴스스 2024. 8. 21.자 한동훈 “간첩법 개정·국정원 대공수사권 부활 당론 추진”

https://www.newsis.com/view/NISX20240821_0002857456 (2024. 11. 26. 방문)

40 하동환, 『국정원 간첩수사 제일검의 구구절절 회고록 – 우리가 몰랐던 간첩 잡는 이야기』, 하동환, 에스엠디자인 (2024. 4. 24.)

41 뉴스스 2024. 10. 29.자 국정원 “간첩 색출했지만 대공수사권 없어…수사 어려움”

https://www.newsis.com/view/NISX20241029_0002938883 (2024. 11. 26. 방문)

나아가 「국가정보원법」의 조사권 관련 규정도 개정할 필요가 있다. 「국가정보원법」상 국가정보원은 현재 수사권이 아닌 “조사권”을 가지고 있는데, “조사권”의 구체적인 내용은 “현장조사·문서열람·시료채취·자료제출요구·진술요청 등”이다(제5조 제2항). 「국가정보원법」상 조사권의 행사범위와 대상, 절차 등에 관한 세부적인 한계가 명시되어 있지 않기도 않기 때문에, 국가정보원은 이 규정을 근거로 국내의 정치 및 사회문제에 얼마든지 개입할 수 있다. 국가정보원의 직무 범위가 사이버안보·우주정보 수집 등으로 확대된 만큼, 직무수행권한은 “정보의 수집·작성·배포”의 원칙적인 정보기관 활동으로 한정할 필요가 있다.

2. 여전히 지속되는 국가정보원 민간인 사찰

국가정보원에 의한 민간인 사찰 문제는 지금까지도 해결되지 않고 있는 문제이다. 법원의 판결을 통해 민간인 사찰이 불법행위임이 수 차례 확인되었고,⁴² 국회가 「국가정보원법」을 개정하여 대공수사권을 경찰에게 이관하고 정보수집의 범위를 구외 및 북한에 관한 정보로 한정하였다. 이처럼 사법적 통제와 입법적 개선이 이뤄졌지만, 국가정보원의 민간인 사찰 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 제21대 국회에서는 강민정 의원이 국가정보원의 사찰 문제에 대한 진상규명과 제도개선을 위하여 「국가정보원의 사찰 등 진실규명 및 정보공개 등에 관한 특별법안」⁴³을 발의했지만, 본회의에 상정되지 못한 채 폐기되었다.

국가정보원은 2024. 3.경 윤석열 정부를 규탄하는 집회에 자주 참가한 대학생들이 반국가단체와 연계되어 있을 것이라는 막연한 의심에 기초하여, 이들을 미행하는 등 은밀하게 사찰했다. 이러한 사실은 2024. 3.경 사찰 하던 국가정보원 직원이 우연히 대학생들에게 붙잡히면서 세상에 드러났다.⁴⁴ 국가정보원 직원이 터무니없

42 서울중앙지방법원 2024. 1. 10. 선고 2022나68331 판결 등 참조

43 강민정의원 등 15인, 「국가정보원의 사찰 등 진실규명 및 정보공개 등에 관한 특별법안」(의안번호: 2117285)

44 한겨레(2024. 10. 24.), ‘몰카’ 아저씨 스토커 잡고보니...간첩몰이 국정원 직원이었다

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1163986.html

는 의심만으로 대학생들을 사찰을 한 것 자체도 문제인데, 이들이 사찰을 한 내용마저 심각했다. 언론 보도에 따르면, 해당 국가정보원 직원은 피해자의 출입국 사실, 가족 및 직장 동료와의 일상을 포함하여 내밀한 사생활 영역을 광범위하게 사찰했다.⁴⁵

민간인 사찰 피해자들은 해당 국가정보원 직원을 고발하였지만, 경찰은 해당 국가정보원 직원에 대하여 무혐의 결정을 하였다. 경찰은 미행·촬영·설문과 향응 제공 사실을 모두 인정하면서도, 정보수집이 국가정보원 내부 위원회의 심사와 의결을 거쳐 착수되었다며 해당 국가정보원 직원에게 범죄가 성립되기 어렵다고 보았다. 오히려 가해자인 국가정보원 직원이 사찰 피해자들을 고소하는 상황도 발생했다. 사찰 피해자들은 국가정보 직원의 미행·추적의 불법성을 확인받기 위해 2024. 10. 23. 국가배상청구소송을 제기했다.⁴⁶

이번에 드러난 민간인 사찰은, 법개정에도 불구하고 여전히 국가정보원이 그 권한을 남용하여 광범위한 민간인 사찰을 하고 있는 현실을 드러냈다. 피해자들이 제기한 소송을 통해 국가정보원의 불법행위를 확인받는 것도 중요하다. 하지만 법원의 판결만으로 근절되지 않는 불법사찰 문제를 해결하기 위해서는 제도를 근본적으로 개혁해야 한다. 국가정보원의 권한남용을 제도적으로 통제하기 위하여 「국가정보원법」을 지속적으로 개정하고, 민간인 사찰을 근절하기 위한 진상규명 및 정보공개 특별법 등을 다시금 추진할 필요가 있다.

3. 국가정보원의 사이버보안 관련 권한 확대

국가정보원은 2024. 3. 5. 「국가정보원법」의 내용을 왜곡하여 사이버보안과 관

45 경향신문(2024. 4. 7), 국정원 민간인 사찰 의혹 주인공 주지은씨 “딸 학원까지 감시…‘나를 엿보면 될 것 같다고 했다’”
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202404070600001>

46 경향신문(2024. 10. 22), 국정원 직원의 ‘민간인 미행·촬영, 경찰 접대…경찰 “사실이지만 범죄 아니다”’
<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202410221707001/amp>

련한 권한을 확대하는 「사이버보안 업무규정」을 개정했다. 국가안보를 이유로 국가정보원이 행정부처들을 조정할 수 있도록 하고, 대상 공공기관의 범위를 확대했다.⁴⁷ 이전에도 국가정보원은 지속적으로 국가정보원이 실질적 컨트롤타워가 되는 국가사이버안보법안을 추진하는 등 사이버보안과 관련 권한을 넓히려는 시도를 하였다.⁴⁸

국가정보원의 사이버보안 관련 권한이 다른 공공기관으로까지 확대되면 공공기관들은 국가정보원의 감시에 노출될 수밖에 없다. 또한 정보통신망을 통하여 정보를 수집할 수 있게 되기 때문에 국내정보 수집을 금지한 취지가 몰각된다. 그렇기 때문에 시민사회단체들은 국가정보원과 같은 정보수집기관이 아니라 공공 및 민간의 보안 전문가들이 사이버보안 관련 업무를 수행해야 한다고 지속적으로 주장해 왔다.⁴⁹

이러한 상황에서 국회 정보위원회는 2024. 11. 20. 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 헌법기관의 사이버안보 분야를 총괄할 수 있는 권한을 국가정보원에 부여하는 내용의 유상범 「국가정보원법」 일부개정법률안⁵⁰을 상정했다. 각 헌법기관이 독립성을 지키려면, 정보시스템을 각자 관리하여야 한다. 국가정보원이 헌법기관들의 사이버안보 분야를 총괄하도록 하겠다는 것은, 각 헌법기관들의 활동과 정보에 대하여 감시하겠다는 의미이다.

국회는 이 「국가정보원법」 일부개정법률안을 통과시켜서는 안 된다. 오히려 국가정보원이 규정 개정 등을 통해 지속적으로 확대해 온 사이버안보 관련 권한을 제한하고 분산하기 위하여 법률 제·개정 및 규정의 정비 논의가 시급하다 할 것이다.

47 보안뉴스(2024. 3. 5.), 3월 5일 공포된 국정원의 '사이버안보업무규정' 개정안, 어떤 내용 담겼나
<https://www.boannews.com/media/view.asp?id=127371>

48 디지털투데이(2024. 6. 17.), 국정원 '국가사이버안보법' 제정 본격화...연내 국회 제출 목표
<https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=521388>

49 국정원감시네트워크(2024), 「국정원 사이버보안 권한, 헌법기관 확대 반대한다」

50 유상범의원 등 11인, 「국가정보원법 일부개정법률안」(의안번호: 2200672)

VI. 나가며

위와 같이 2024년 한 해는 사법 분야 전반에서 제도적 퇴행과 권한남용이 확인되고, 그로 말미암은 다양한 인권침해가 발생한 해였다. 그럼에도 불구하고 이를 통제할 수 있는 뚜렷한 방안은 마련되지 않고 있다. 가령 국회 차원에서의 사법분야와 관련된 개혁 입법은 논의가 되지 않고 있으며, 특검법 등은 대통령의 거부권에 가로막혀 입법되지 못하고 있다. 오히려 국회가 법조일원화 무력화에 조력하기까지 했다. 사법분야에서 제도적 퇴행과 권한남용을 좌시해서는 안 된다. 퇴행과 권한남용을 방지할 뿐만 아니라 법치주의를 확립하고 인권을 보장하기 위한 사법개혁의 의제가 시급하게 논의되고 추진되어야 할 시점이다.

2024년 세월호참사 진상규명 분야 보고

집필

들어가며 : 조영관(민변 세월호참사대응TF 팀장)

세월호참사 진상규명 관련 주요 판결의 동향 및 평가 : 오민애, 서채완(민변 세월호참사대응TF)

국가정보원의 세월호참사 피해자 및 시민단체 사찰에 대한 정보공개청구와 경과 : 조영관
(민변 세월호참사대응TF 팀장)

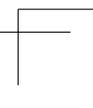
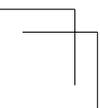
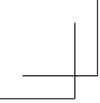
세월호피해지원법의 미흡한 개정 : 서채완(민변 세월호참사대응TF)

생명안전공원 건립 등 세월호참사 10주기 이후의 과제 : 오민애(민변 세월호참사대응TF)

나가며 : 조영관(민변 세월호참사대응TF 팀장)

감수

조영관(민변 세월호참사대응TF 팀장)



2024년 세월호참사 진상규명분야 보고

I. 들어가며

올해는 4.16 세월호참사 10주기였다. 10년 전 수학여행을 가기 위해 떠난 학생들과 시민들을 태운 세월호가 침몰했다. 국민의 생명과 안전을 지켜야 할 국가는 어디에도 없었다. 가족을 잃은 슬픔과 상처가 남은 자리에 노란 리본을 단 시민들이 모였다. 상처받은 사람을 위로하고, 정부가 감추려는 진실을 밝혀내고, 다시는 세월호와 같은 참사가 발생하지 않도록 해야 한다고 외쳤다. 그렇게 걸어온 10년이였다.

참사 10주기가 되었지만, 여전히 진상규명과 책임자 처벌, 안전사회 건설을 위한 노력은 현재 진행형이다. 이번 2024 한국인권보고서에서는 먼저 지난 한 해 선고된 세월호참사 관련 판결의 내용을 정리하고 평가했다. 세월호참사 당일故임경빈군의 이송지연에 대해 국가의 책임을 인정한 판결, 이병기 전 청와대 비서실장 등의 특조위 방해행위에 대한 무죄 판결 등의 내용과 문제점을 지적하였다. 사회적참사특별조사위원회에서 공식적으로 사실을 확인한 국정원의 세월호참사 피해자 및 시민단체 사찰에 대한 후속 조치인 정보공개 청구에 대한 내용도 정리했다. 다른 국가기관과 달리 4.16 참사에 대한 국정원의 책임을 제대로 밝혀지지 못했다. 국정원의 계속

된 조사방해와 거부 때문이었는데, 이번에도 역시 사참위에서 확인된 문서를 공개하라는 요구에 ‘정보가 존재하지 않는다’며 버티고 있다. 세월호참사 피해자들에 대한 의료지원이 충분하지 못하다는 지적은 오래전부터 있었다. 특히, 참사 유가족 뿐만 아니라 사고 발생 초기 한 명의 피해자라도 구해보겠다는 마음으로 전국에서 모여든 민간 잠수사들은 아직도 참사 피해자로 불리지 못하고 있다. 이번에 국회에서 통과된 세월호피해자지원법의 부족한 지점을 평가했다. 끝으로 생명안전공원 건립 등 세월호참사 10주기 이후의 과제를 정리했다.

II. 세월호참사 관련 주요 판결의 동향 및 평가

1. ‘세월호참사 이송지연’ 해경지휘부의 국가배상 책임 인정 판결

2019. 9. 사참위의 조사를 통해 세월호참사 당일故임경빈군(이하 ‘고인’이라고 한다)은 17시 24분경 발견되었지만, 그로부터 4시간 40여분 후인 22시 05분경 목포 한국병원에 도착했고, 그 과정에서 해경이 헬기가 아닌 함정을 이용해서, 그것도 세차례 함정을 옮겨서 고인을 이송했다는 사실이 확인되었다. 고인의 부모는 고인이 발견된 즉시 신속하게 병원으로 이송되었어야 했음에도 불구하고, 당시 3009함에 탑승해있던 해경지휘부(해경청장, 서해청장, 목포서장, 3009함장)가 만연히 함정을 이용해 고인을 이송하도록 하여 고인의 부모들이 고인의 발견 경위, 사망 시점 및 경위 등을 제대로 알 수 없었고 이로 인해 극심한 고통을 겪어야 했던 책임을 묻고자 해경지휘부와 국가를 상대로 손해배상청구소송을 제기했다.

서울중앙지방법원은 2024. 6. 10. 위 사건에서 처음으로 세월호참사에 관한 해경지휘부의 책임을 인정했다.¹ 법원은 (고인이 3009함에 인계될 당시 생존 가능성이 낮아 보인다고 하더라도) 의사의 사망판정이나 소생불능판정이 없는 상황에서 해양

¹ 서울중앙지방법원 2024. 6. 10. 선고 2022가단5231895판결

경찰들이 피구조자가 사망하였다거나 소생 가능성이 없다고 선불리 예단하여 구 수난구조법에 따른 ‘응급조치와 의료기관으로의 이송’을 하지 않거나 지연해서는 아니 되고, 피구조자를 발견한 즉시 응급조치를 시행함과 아울러 신속하게 의료기관으로 이송할 직무가 있다고 전제하였다. 피고 김석균(해경청장), 김수현(서해청장), 김문홍(목포서장)은 각급 구조본부장으로서 수난구조활동을 현장에서 지휘하고 통제하는 지위에 있고 응급처치 시설을 갖춘 함정과 항공기를 구급대로 편성·운영할 권한이 있으므로, 고인을 3009함에 인계받는 시점 즉시 또는 늦어도 고인이 P정(경비정)으로 이송된 시점(18시40분)에 헬기에 탑승시켜 신속하게 의료기관으로 이송 시켰어야 한다고 판단했다.

위와 같이 이송했다라면 심폐소생술이 중단된 시점인 19시 15분경 이전에 충분히 목포한국병원에 이송될 수 있었을 것인데, 3009함에 헬기가 착함하여 이송할 수 없는 상황도 아니었고, 3009함에서 최초로 이송된 피구조자임에도 불구하고 만연히 사망했을 것이라 판단하고, 헬기로 신속하게 이송하지 않고 경비정 3척을 통해 병원으로 이송하도록 한 것은 구 수난구조법이 정한 ‘각급 구조본부장으로서 피구조자를 신속하게 의료기관으로 이송하도록 지휘할 직무상 의무’를 위반한 것이라고 보았다. 이에 따라 국가가 고인의 부모의 정신적 고통을 위자할 책임이 있다고 인정하였는데, 다만 해경지휘부 개인에게 책임을 물을 수 있을 정도로 고의가 있었다고 보기는 어렵다는 취지로, 해경지휘부 3인의 개별적인 손해배상책임은 인정하지 않았다. 당시 3009함장의 경우 해경지휘부의 지휘를 받는 위치에 있었으므로 고인의 이송과 관련한 의사결정 권한이 없었음을 전제로 책임을 인정하지 않았다.

세월호참사 이후 해경지휘부 중 누구도 법적 책임을 지지 않았지만, 이번 판결을 통해 세월호참사 당일 해경지휘부의 상황판단과 의사결정이 잘못됐었음을 확인할 수 있었다. 참사 발행 이후 10년만에 참사 당일 해경지휘부의 책임을 법원에서 확인한 데에는 의의가 있다. 다만 생사의 촌각을 다투는 상황에서 5시간 가까이 이송이 지연된 책임을 어떻게 묻더라도 이로 인한 고통이 덜어질 수는 없기에, 세월호참사와 책임자들을 기억해야 하는 이유를 되새기게 하는 사건이었다.

2. 이병기 전 청와대 비서실장 등의 특조위 방해에 대한 항소심 무죄 판결

2020. 5. 28. 세월호참사 특별수사단이 4·16세월호참사 특별조사위원회의 조사 활동을 방해한 혐의로, 이병기 전 청와대 비서실장과 현정택 전 정책조정수석을 포함한 박근혜 정부 당시 청와대 인사 등 9명을 기소했다. 위 사건은 검찰이 2018. 3. 29. 4·16세월호참사 특별조사위원회의 활동을 방해한 혐의로 기소된 조운선 전 정무수석비서관 등의 사건과 별개로 추가적인 수사를 통해 기소된 사건이었다. 1심 법원은 이병기 전 청와대 비서실장 등 전원에게 전부 무죄를 선고한 바가 있다.²

서울고등법원은 2024. 4. 23. 이병기 전 대통령 비서실장과 현기환 전 정무수석, 현정택 전 정책조정수석, 안종범 전 경제수석, 정진철 전 인사수석, 김영석 전 해양수산부 장관, 윤학배 전 해양수산부 차관, 이근면 전 인사혁신처장, 조대환 전 특조위 부위원장 등 9명에 대한 검사의 항소를 기각하고 1심과 같이 무죄를 선고했다.³ 특조위 설립준비단 해체시도, 파견 공무원의 복귀, 특조위 진상규명 국장 임용중단, 특조위 공무원 미파견, 특조위 활동 강제종료 등 각종 특조위 방해행위가 존재하지만, 피고인들에게는 그 책임을 물을 수 없다는 것이다. 특히 서울고등법원은 4·16 세월호참사 특별조사위원회의 정부의 위원회 기산점에 대한 위법한 해석이 '자의적이지 않다'라고 판단하며 위원회 강제해산에 대한 피고인들의 행위가 무죄라 판단했다. 이러한 서울고등법원의 판단은 정부의 위원회 기산점 설정이 위법하다고 판단한 서울행정법원 등 다른 선례에 배치되는 해석으로 납득하기 어렵다.

위 판결은 4·16세월호참사 특별조사위원회에 대한 정부의 각종 방해행위에 대해 책임을 묻지 못함으로써 향후 유사한 불법행위를 정당화하는 근거로 활용될 우려가 있다. 특히 위 판결은 독립성 유지가 필요한 다른 특별조사위원회의 운영 등에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 납득할 수 없는 결과는 검찰이 충분히 사실관계를 입증하지 못한 측면도 있지만, 근본적으로는 법원이 직권남용행위 또는

2 서울중앙지방법원 2023. 2. 1. 선고 2020고합412 판결

3 서울고등법원 2024. 4. 23. 선고 2023노505 판결

권리행사방해행위를 자의적이고 소극적으로 판단했기 때문으로 보인다.

3. 기타 주요 사건

서울고등법원은 2024. 2. 7. 세월호참사 생존자와 그 가족 등 55명이 국가와 청해진해운을 상대로 낸 손해배상청구소송에서 1심과 같이 원고일부 승소판결을 했다.⁴ 위 판결은 배상금을 추가적으로 인정한 부분이 있지만 정작 불법사찰 등 2차 피해에 대해서는 그 손해배상책임을 인정하지 않았다는 점에서 다소 한계가 있다.

헌법재판소는 2024. 5. 30. 세월호참사 당시 정부가 행한 구호 조치에 대한 세월호참사 유가족들의 헌법소원심판청구를 재판관 5:4 의견으로 각하 결정을 했다.⁵ 위 결정은 10여년만에 내려진 결정으로, 5인의 재판관은 권리보호 이익이 없고, 예외적으로 심판의 이익도 인정할 수 없다는 이유로 위 청구를 각하했다. 반면 4인의 재판관은 예외적으로 심판의 이익이 인정되어야 하고, 정부의 구호조치가 과소보호금 지원칙에 반하여 희생자들에 대한 생명권 보호 의무를 다하지 않은 것이라고 보았다. 헌법재판소의 위 각하 결정은 형식적인 이유로 청구인들의 기본권 침해에 대한 판단을 회피하였다는 점에서 비판받아야 마땅하다.

III. 국가정보원의 세월호참사 피해자 및 시민단체 사찰에 대한 정보공개청구와 경과

1. 경과

4.16 세월호참사 가족협의회와 4.16연대는 개인 49명과 시민사회단체 10개 단체

⁴ 서울고등법원 2024. 2. 10. 선고 2019나2010444 판결

⁵ 헌법재판소 2024. 5. 30. 선고 2014헌마1189등 결정

의 위임을 받아 국정원에 청구인 및 청구 단체와 관련하여 수집한 정보의 공개를 청구했다. 국정원은 2024. 4. 12.에 정보공개거부(부존재) 처분을 하였고, 우리 모임 TF는 청구인들의 위임을 받아 2024. 8. 19. 국가정보원 행정심판위원회에 국가정보원의 정보공개거부 처분이 위법 하다는 행정심판을 청구하였으나, 국가정보원 행정심판위원회는 지난 2024. 11. 15. 심판청구를 기각하는 재결을 했다.

2. 국정원의 민간인 사찰에 대한 사실확인 및 권고

참사 초기부터 국정원이 세월호참사 유가족에 대한 불법사찰이 있었음은 사실 현장에서 여러 차례 확인되었으나, 실제 유가족을 비롯한 국정원의 위법한 민간인 사찰에 대한 실질적인 조사는 국정원의 거부로 제대로 진행되지 못했다. 「4.16세월호참사특별조사위원회」, 「세월호 선체조사위원회」, 「사회적참사특별조사위원회」를 거쳐오면서 국정원의 민간인 사찰에 대한 일부의 조사가 이루어진 것은 사회적참사특별조사위원회(이하 ‘사참위’)에 이르러서다.

사참위는 ‘[직나-6] 4·16세월호참사 특별조사위원회 등에 대한 진상규명 활동 방해조사’ 및 ‘[직나-11] 정보기관(국정원, 기무사 등)의 민간인 사찰에 대한 조사’를 진행했다. 2020. 9. 22. 국정원장과 가족협의회와 4.16연대 면담을 거쳐 성역 없는 진상규명을 약속했지만, 제대로 이행되지 못했다. 2021. 1.에서야 사참위 조사관들이 국정원 문건을 열람할 수 있었는데, 그마저도 조사관들이 임의로 열람한 것이 아니라 국정원에서 지정한 ‘세월호’, ‘세월號’로 제한되었다. 사실상 조사 거부와 다를 없었다.

그럼에도 불구하고, 2021. 1. 15.부터 2022. 1. 24.까지 국정원 내부시스템에서 ‘세월호’, ‘세월號’로 추출하여 나온 문건은 총 683,877건이었다. 이 중, 사참위가 열람한 문건은 중복된 문건을 제외하고 첩보는 총 9,753건, 보고서는 총 3,581건, 행정우편은 8,296건이었고, 출력기록은 500자까지만 표시된 것으로 약 202,006건이었다. 여기에 국정원이 ‘세월호조사위, 세월호위원회’라는 키워드로 검색하여 나온 문

긴 중 자체 선별하여 사참위에 제공한 자료 153건, 열람 가능한 자료 612건을 확인할 수 있었다. 이렇게 제한적으로 열람한 기록을 통하여 확인된 사실로도 사참위는 국정원 및 그 직원이 세월호참사 책임을 회피하고, 유가족들의 요구에 대응하여 국면을 전환할 목적으로 민간인을 불법사찰하고 세월호참사에 개입하였음을 사실로 확인했다.

이후 사참위는 위와 같은 내용을 기초로 제120차, 제136차, 제141차 전원위원회에서 4·16세월호참사 특별조사위원회 등에 대한 진상규명 활동 방해(직나-6)에 대한 조사, 국정원과 기무사 등의 민간인 사찰에 대한 조사(직나-11), 세월호참사 개입 여부에 대한 조사(직나-12)에 관한 결과보고서를 채택하였고, 최종보고서에서도 국정원장에게 ‘민간인 불법사찰에 대한 책임을 지고 사찰 피해자가 구제 조치를 받을 수 있도록 피해를 주장하는 개인 또는 집단에게 자료를 제공하고 이에 필요한 법령 제도·절차 등을 마련하고 실효적으로 운용’할 것을 권고했다.

3. 피해자들의 불법사찰 정보공개청구와 국정원의 정보공개 거부

사참위의 사실확인권 권고에 따라 세월호참사 유가족, 특조위 조사관 및 위원, 시민사회단체 활동가 등은 2024. 2. 경 국정원이 수집한 정보에 대한 정보공개청구를 하였다.

청구인들이 공개를 요청한 정보는 “①국가정보원에서 2014년부터 현재까지 수집한 청구인의 사생활/정치사상/노동조합 가입여부 등의 민감정보, 청구인의 개인성명/주소/주민등록번호 등 고유식별정보 수집 여부/청구인의 노동조합, 시민사회단체 활동 정보 등, ② 국가정보원에서 2014년부터 현재까지 생산하거나 보고받은 정보(문서, 이미지, 파일 등의 형식 무관) 중 청구인이 언급된 정보, ③ 국가정보원이 2014년부터 현재까지 생산하거나 보고받은 문건 중 “세월호” 또는 각 청구인의 이름을 키워드로 검색한 문건 일체, ④ 국가정보원이 2014년부터 현재까지 생산하거나 보고받은 문건 중 “세월호”와 각 청구인의 이름이 함께 언급된 문건 일체”로 특정

하였다.

그러나 국정원은 청구인들의 정보공개 청구에 대해 정보가 존재하지 않는다는 이유로 ‘부존재’ 통지를 하였다. 국정원은 청구인들이 청구한 정보가 너무 포괄적이고, 막연하여 ‘청구대상 정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 보기 어렵다’거나, ‘당해 정보의 실체가 존재하며 국가정보원이 이를 관리하고 있을, 상당한 개연성’이 확인되지 않는다고 설명했다.

이에 청구인들은 위 국정원의 공개거부에 대하여 이의신청을 제기했다. 청구인들은 사참위조사결과보고서에 비추어보았을 때, 1) 국정원이 해당 정보를 보유하고 있을 개연성이 입증되고, 2) 전자적으로 관리되는 정보 역시 공개대상 정보에 해당한다는 점을 지적하며 정보비공개처분을 취소하고 정보를 공개할 것을 신청하였다. 그러나 국정원은 2024. 5. 말경 위 이의신청을 “각하” 결정하였는데, 그 이유로서 정보 부존재 통지를 하였기 때문에 이의신청의 대상이 아니라는 이유였다. 결국 청구인들은 2024. 8.경 정보비공개처분에 대하여 행정심판을 청구하였으나, 국가정보원 행정심판위원회는 국가정보원의 정보부존재처분이 타당하다는 이유로 지난 2024. 11. 15. 심판청구를 기각하는 재결을 했다.

한편, 개인뿐만 아니라 민간인 사찰 대상이 된 정황이 있는 유가족협의회, 4.16연대, 민주사회를 위한 변호사모임 등 10개 단체들은 단체 명의로 2024. 7.경 정보공개청구를 하였으나, 국정원은 지난 2024. 9.경 같은 이유로 정보비공개 처분을 하였다. 국정원이 계속하여 정보가 특정되지 않았다는 답변을 하고 있어, 2024. 8. 경 사찰이 확정적으로 확인된 한 단체 명의로 해당 내용의 정보공개청구를 하였고, 사참위 조사결과보고서에 언급된 문건도 공개대상 자료로 청구하였는데, 국정원은 여전히 해당 단체와 관련한 문건 전부를 공개하라는 요구에 대해서는 ‘정보가 특정되지 않았다’는 이유로 공개를 거부하였고, 사참위에서 확인한 문서 중에서도 2건은 국가안보와 관련된 사안으로 공개를 거부하고, 1건의 문건도 일부 내용만 공개했다.

4. 평가

유엔 국제인권규범은 중대한 인권침해 피해자는 진실과 배상의 권리에 기초해서 특히 피해자와 그 대리인이 관련된 기록물에 접근할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 국제인권법의 중대한 위반 및 국제인도법의 심각한 위반의 피해자가 구제 및 보상을 받을 권리에 관한 기본원칙 및 가이드라인⁶에서는 ‘중대한 인권침해 기록물의 완전한 공적 공개’와 ‘피해자 및 조력자의 기록물 접근권 보장’을 진실을 알 권리의 주요내용으로 언급하고 있다. 유엔 진실, 정의, 배상 및 재발방지 특별보고관의 진실 위원회와 기록보관소를 위한 일반권⁷에서도 ‘대규모 인권침해와 심각한 국제인도법 위반에 관한 기록을 보관하고 있는 기록보관소에 대한 접근을 제한하는 것은 그 제한이 국제인권법을 완전히 준수하는 경우를 제외하고는 국가안보 등의 사유로 허용될 수 없음’을 분명히 했다.

세월호참사는 국제인권법의 관점에서 국가의 작위/부작위로 인한 생명권 침해라는 중대한 인권침해에 해당하고, 여기에서 국가가 밝혀내야 할 진실은 생명권 침해가 발생하기 전, 발생한 당시, 발생한 이후 국가의 ‘조치의 적정성’이 포함되는 것은 당연하다. 결국, 세월호참사가 발생한 직후부터 이어진 국정원의 사찰행위는 중대한 인권침해로서 피해자의 진실을 알 권리에 따라 공개/규명되어야 할 중대한 인권침해 기록물에 해당한다. 그럼에도 불구하고 국정원이 ‘정보가 특정되지 않는다’, ‘국정원이 해당 자료를 보유하고 있다는 개연성이 없다’, ‘국가안보를 이유로 전부를 공개할 수 없다’며 정보공개를 거부한 것은 세월호참사 피해자들에게 보장되어야 하는 진실을 알 권리를 침해한 위법한 행위다.

사참위가 조사를 통해 밝혀낸 국정원의 민간인 사찰은 세월호참사를 탄압한 국가의 대표적인 위법한 공권력 행사로서, 국제인권규범이 금지하는 중대한 인권침해에 해당한다. 중대한 인권침해와 관련된 기록물은 피해자의 권리구제뿐만 아니라 향후

⁶ UN General Assembly Resolution A/RES/40/34 (29 November 1985)

⁷ UN Human Rights Council(2013), 『Set of general recommendations for truth commissions and archives』, A/HRC/30/42.

재발방지를 위해서라도 적극적으로 공개되어야 한다.

국정원이 세월호참사 유가족들과 관련자들을 은밀하게 사찰하고, 적대시하고, 권력자에게 부적절한 제언을 한 사실이 사찰위의 조사결과를 통해 밝혀졌지만 국정원은 지금까지도 세월호참사 피해자들에게 공식적 사과조차 하지 않았다. 또한, 책임을 묻기 위해 작성자 등을 특정해달라는 사찰위의 조사에 응하지 않아, 사찰행위에 대해 누구도 책임지지 않았다. 이 역시 세월호참사 피해자들이 국제인권규범과 헌법에 의해 보장받는 실효성 있는 구제를 받을 권리를 외면하는 것이다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 정보공개청구법의 개정이 필요하다. 이번 국회에서는 국정원의 민간인 사찰과 관련하여 세월호참사 피해자들의 진실을 알 권리를 적극적으로 보장할 수 있는 입법이 이뤄질 수 있기를 기대한다.

IV. 세월호피해지원법의 미흡한 개정

「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」은 피해자의 정의가 제한적이라는 점, 피해지원의 기간 등이 2024년까지로 되어 있다는 점에서 그 개정이 수차례 논의되어왔다. 특히 세월호참사와 관련된 구조 및 수습 활동으로 부상입은 잠수사들이 피해자 대상 범위에 포함되어 있지 않았기 때문에, 손실보상금 외에 피해자가 지원받는 생활지원금, 의료지원금 등은 받지 못해 고통을 호소해 왔다.⁸

관련하여 21대 국회에서는 부상 잠수사를 피해자로 명시하고, 세월호참사 피해자들에 대한 기간 제한 없는 의료지원을 내용으로 한 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안」이 발의되었다.⁹ 그러나 해당 법안은 1년이 넘도록 방치되었고, 결국 10주기를 하루 앞둔 2024. 4. 15. 세월호참사 피해자들에

8 세계일보(2024. 4. 15.), 생존자·유가족, 트라우마는 여전... "지원 근거 마련해야" [심층기획-세월호 10주기]
<https://www.segye.com/newsView/20240414521991>

9 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안(고영인의원 등 74인, 의안번호: 2120837)

대한 의료지원이 중단되기까지 했다.¹⁰

이러한 상황에서 21대 국회에서 야당은 2024. 4. 18. 단독으로 세월호참사 피해자들에 대한 의료비 지원기한을 5년 연장하는 내용의 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안」 대안이 국회 본회의에 부의 요구를 했다.¹¹ 정부와 여당은 축소된 내용의 법안 부의 요구에도 유감을 표하고, 거부권을 시사하기도 했다. 결과적으로는 거부권이 행사되지 않아 다행히 위 법안이 통과했고, 공포되어 의료비 지원 기간이 5년 연장되었다.¹²

세월호참사는 국가의 책임으로 304명이 사망한 중대한 인권침해 사건이다. 국제인권기준에 따르면 피해자는 가족에만 한정되지 않고, 중대한 인권침해 피해자에게 회복을 위한 의료비를 지원하는 것은 국가의 의무이자 피해자의 권리에 해당한다.¹³ 따라서 21대 국회에서 통과한 법률안은 국제인권기준의 요청에 부합하지 않는 미흡한 개정이라고 평가할 수밖에 없다. 세월호참사를 포함한 재난참사 피해자들에게 기간의 제한 없이 의료비를 ‘국가의 의무’로서 책임질 수 있는 관계법령의 제·개정이 필요하다.

10 노컷뉴스(2024. 4. 15.), 세월호 유가족 절반 ‘우울증 위험군’...의료비 지원은 끊겨

https://www.nocutnews.co.kr/news/6129082?utm_source=naver&utm_medium=article&utm_campaign=20240415065204

11 노컷뉴스(2024. 4. 18.), 정부, 세월호피해지원법 개정안 국회 직회부 유감...충분한 검토 필요

https://www.nocutnews.co.kr/news/6131848?utm_source=naver&utm_medium=article&utm_campaign=20240418033454

12 아시아경제(2024. 5. 29.), 정부, 세월호피해지원법만 공포... 나머지는 거부권 건의

<https://www.asiae.co.kr/article/2024052909583266602>

13 United Nations General Assembly(2005), ‘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’, Resolution 60/147, para. 25–26.

V. 생명안전공원 건립 등 세월호참사 10주기 이후의 과제

세월호참사 이후 10년이 지났고, 세월호참사를 기억하고 희생자들을 추모하기 위한 활동은 계속되고 있다. 그 중 하나가 여전히 한 곳에 모이지 못한 세월호참사 희생자들이 함께 할 수 있도록 하고, 세월호참사를 기억할 수 있는 공간으로 생명안전공원을 건립하는 일이다.

2015. 1. 「4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」이 제정되면서 추모사업으로 추모공원 조성을 명시했다.¹⁴ 2018. 2. 안산시는 화랑유원지에 생명안전공원을 조성하겠다고 발표했고, 정부도 이듬해 2월 화랑유원지에 추모공원을 건립하겠다고 확정했다. 2021년 국제 설계공모가 진행되었지만 진행과정에서 물가상승 등의 이유로 총사업비가 증가하면서 기획재정부의 예비타당성 검토 대상이 되는 등 여러 이유로 지연되다가 2024. 11. 착공예정으로 2027년 상반기 개원을 예정하고 있다.

희생자를 온전히 추모하고 기억하고, 희생자들과 함께 안전사회를 약속하는 공간으로서 생명안전공원이 예정대로 건립하고 운영하는 것은 우리 사회가 세월호참사를 어떻게 기억해나갈 것인지 약속하는 것과 다르지 않을 것이다.

더불어 사참위가 활동을 마치면서 마련했던 권고들이 제대로 이행되고 있는지를 살피고 이행될 수 있도록 하는 일 또한 중요하다. 사참위 권고 사항 중 국가책임의 인정과 사과, 피해자 사찰 및 조사방해 행위에 대한 추가 조사, 피해자 사찰 및 조사방해 방지를 위한 제도 개선, 참사피해자 및 피해지역 지원의 개선, 재난 피해자

14 4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 제36조(추모사업 등 시행) 국가등은 4·16세월호참사 희생자들의 추모와 해상 안전사고 예방교육을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행하여야 한다. 다만, 국가는 지방자치단체가 사업을 시행하는 경우에는 이를 지원하여야 한다.

1. 추모공원 조성
2. 추모기념관 건립
3. 추모비 건립
4. 해상 안전사고 예방 훈련시설 설치 및 운영

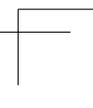
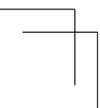
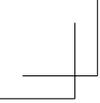
의 인권침해 및 혐오표현 확산 방지책 개선, (가칭)중대재난조사위 설립, 재난 피해자의 알 권리 보장과 정보제공 소통방식 개선 등은 여전히 이행되지 않고 있고, 이는 세월호참사 뿐만 아니라 다른 재난참사에서 (재난피해자에 대한 사찰, 피해자의 알권리 침해, 독립적 조사기구의 부재 등) 유사한 문제가 되풀이되는 결과를 초래하기도 한다. 사참위의 권고사항이 제대로 이행될 수 있도록, 그리고 이에 기반하여 생명과 안전이 존중받는 사회로 나아갈 수 있도록 지속적인 감시와 문제 제기가 필요하다.

VI. 나가며

세월호참사가 발생한 지 10년이 지났다. 유가족과 많은 시민들의 노력으로 세월호참사에 대한 진상규명, 책임자 처벌, 피해자 지원업무가 특조위, 선조위, 사참위 등 여러 정부 위원회를 거치며 이루어졌다. 그 사이에도 이태원 참사 등 반복되어 발생한 사회적 참사와 이 과정에서 여전히 부족한 국가의 대응과 제도의 공백을 마주하면서 달라진 것이 없다는 답답한 마음이 들기도 한다.

그러나 지난 10년의 과정을 되짚어 보면 세월호참사 이후 우리 사회는 분명히 그전과 달라졌다. 사회적 참사라는 용어가 생겨났고, 안전할 권리와 피해자의 인권에 대한 인식도 달라졌다. 부족하지만 세월호참사의 진상규명과 참사 가해자들에 대한 처벌도 이루어졌다.

우리 모임도 지난 10년동안 세월호참사와 늘 함께했다. 초기 진상규명 과제를 정리해 제시하고, 가해자에 대한 처벌과 피해자를 지원하는 활동에 적극적으로 참여했다. 참사가 발생한 바로 다음 날 자발적으로 사무실에 모여 해야 할 일을 논의하고, 피해자들의 곁으로 달려갔던 회원들의 모습을 기억한다. 드러나지 않은 자리에서 묵묵히 4.16 참사에 대한 자신의 몫의 책임과 역할을 맡아온 회원들에게 이 자리를 빌어 진심으로 존경과 감사의 마음을 전한다.



2024년 소수자 인권 분야 보고

집필

들어가며, 나가며 : 최새안(민변 소수자인권위원회)

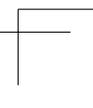
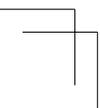
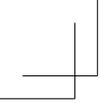
장애인권 분야 : 김재왕, 김영미, 조인영, 정지민, 한상원(민변 소수자인권위원회)

성소수자인권 분야 : 윤재은, 이푸른, 진채희, 허자인(민변 소수자인권위원회)

수용자인권 분야 : 김동현, 박한희, 서채완(민변 소수자인권위원회)

감수

김재왕, 박한희, 이도경, 조혜인, 허자인(민변 소수자인권위원회)



2024년 소수자 인권 분야 보고

1. 들어가며

올해에는 소수자 인권은 퇴행과 진전이 병존했다. 매일 아침 전국장애인차별철폐 연대가 장애인 이동권 보장을 위하여 지하철 행동을 하였으나, 서울시와 정부는 도저히 납득할 수 없을 정도로 억압적으로 대응했다. 시위자들을 연행하는 과정에서도 장애인 이동시설이 미비하여 매우 위험한 상황이 벌어지기도 했다. 장애인 이동권에 대한 기본적인 이해와 사람을 인격체로 대하고자 하는 최소한의 노력조차 없이 정부는 이동권 투쟁을 그저 ‘불법 폭력 집회’로만 상정하여 여론을 형성하였고, 정부의 지나친 억압은 오히려 시민들이 장애인 이동권에 관심을 갖고 연대하게 하는 기폭제가 되기도 하였다.

한편 장애인이 자신의 주거를 선택할 권리에 따라 지역사회에서 자립해 살아갈 수 있도록 지원하고자 2022년에 제정되고 시행된 「탈시설지원조례」가 폐지되었고, 더 많은 시설에서의 접근권이 보장되도록 개정되어야 하는 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(이하 ‘장애인등 편의법’)」은 여전히 제자리 걸음이다. 장애인 콜택시 이용대상자 요건은 실질적으로 축소되어 장애인 이동권 침해

야기하였고, 발달장애인의 참정권은 여전히 제한되어 있는 상황이다. 전반적으로 올해에는 수많은 투쟁과 협상의 노력이 있었음에도 정부의 비상식적인 대응과 정책으로 인하여 당사자와 활동가들이 많은 어려움을 겪었다.

한편 성소수자 인권 분야에서는 진일보한 결정들도 있었다. 대법원이 동성부부의 건강보험 피부양자 자격을 인정하면서 “동성 동반자를 피부양자로 인정하지 않은 것은 사실상 혼인관계에 있는 사람과 차별하는 것으로 평등원칙을 위반하였다”고 판시하였고, 퀴어문화축제에서 축복식을 진행한 이동환 목사에 대한 출교판결의 효력을 정지하는 가처분 판결이 나오기도 했다. 기독교대한감리회에서 퀴어신학을 이단으로 결정하는 등 개신교와 보수세력에서 성소수자 혐오를 더욱 전면으로 내세운 행보도 있었지만, 법원의 유의미한 판결들은 퀴어운동 진영에 큰 위로와 힘을 주었다.

그러나 국가인권위원회 김용원·이충상 인권위원의 반인권적인 발언과 행동들에 이어 올해 9월에는 공개적으로 차별금지법을 반대한 안창호 전 헌법재판관이 국가인권위원장으로 취임하며 국가인권위원회의 미래가 매우 어두운 상황이 되었다. 보수정권이 들어서며 소수자 인권은 다시 부차적인 문제로 치부되어 차별금지법 제정도 어려운 상황이고, 서울과 충남에서는 학생인권조례 폐지조례안이 가결되어 성소수자 학생이 보호받을 수 있는 장치가 사라지기도 했다.

수용자인권 분야에서는 예년과 마찬가지로 과밀수용 문제가 전혀 개선되지 않고 있으며, 코로나19 시기 수용시설에서 발생한 집단감염 사건에 대하여 재판부가 국가의 불법행위책임을 인정하지 않음으로써 수용자들의 건강권이 다시 한 번 침해받기도 하였다. 이러한 문제를 전반적으로 해결할 수 있는 형집행법 개정은 제자리걸음인 상태이다.

이에 이번 인권보고서에서는 장애인권 분야, 성소수자인권 분야, 수용자인권 분야에서 올해 주목해야 하는 사건과 정책 등을 훑아보고, 앞으로 시민사회가 주목하고 요구해야 할 점들을 검토해 볼 예정이다.

II. 장애인권 분야

1. 장애인 이동권 투쟁과 정부의 폭력 대응

가. 장애인 권리 예산 요구 및 이동권 보장 요구

전국장애인차별철폐연대(이하 '전장연') 등 장애인권활동가들은 2021. 12. 3.부터 올해까지 매일 아침 서울 시내 주요 지하철역에서 지하철 행동을 이어오고 있다. 그 운동의 목적은 장애인 권리 보장 및 이를 위한 예산 증액을 촉구하기 위함이다. 한국의 장애인 관련 예산은 GDP 대비 0.6%로 OECD 국가 평균 2.02%의 1/3에 수준에 불과하다. 이러한 불평등한 예산 구조에서 알 수 있듯, 한국의 장애인들은 교육, 노동, 이동, 정치 참여 등 다양한 시민권에서 배제되고 있다.

나. 이동권투쟁에 대한 정부의 폭력적 대응

그러나 정부는 장애인들의 꾸준한 요구에는 아무런 대응을 하지 않은 채, 오히려 장애인 단체들의 정당한 집회·시위의 권리행사를 '불법 행위'로 매도하며 장애인 권리 보장을 외면하고, 장애인 권리를 촉구하는 인권옹호자들에 대한 국가적인 혐오를 조장해 왔다. 폭력적인 경찰 대응 및 과도한 민·형사상 대응으로 장애인 단체들의 집회·시위의 권리를 억압하고 있다.

전장연의 박경석 대표는 2023. 7. 14. 지하철 9호선 국회의사당역 4번 출구 쪽 횡단보도 근처에서 휠체어 탑승 설비를 갖추지 않은 계단버스를 향해 “문을 열어 달라. 버스에 태워 달라”고 외치는 평화적 시위를 진행하였으나, 경찰은 시위 시작 1분 30초만에 박경석 대표를 둘러싼 후, 집회 및 시위에 관한 법률에 따른 적법한 해산절차도 밟지 않은 채 참가자들을 해산시키며 박 대표를 현행범으로 체포하였다. 경찰은 함께 있던 활동지원사까지 체포하여 구금하였고, 해당 활동지원사는 다음날인 15일 밤이 되어서야 석방되었다. 박 대표에 대한 경찰의 대응은 체포부터 석방에

이르기까지 위법부당했다.¹

현행범인 체포 후 박경석 대표는 장애인콜택시를 불러 경찰서로 이동할 것을 요청했으나 경찰은 장애인용 리프트 설비도 없고, 휠체어를 탑승 공간도 제대로 마련되지 않은 일반 차량을 이용해 이송하기로 결정했다. 이로 인해 박경석 대표는 경사로라고도 할 수도 없을 만큼 가파른 경사를 통해 휠체어 탑승했고, 탑승 후에도 진행방향 정면이 아닌 측면을 보고 이동해야 했으며, 차 내부에 휠체어 고정장치나 안전벨트가 없어 휠체어가 흔들리는 위험한 상태로 경찰서까지 이동해야만 했다.

뿐만 아니라 경찰 조사 환경에서도 장애인에 대한 고려는 없었다. 경찰은 영등포경찰서 내에는 장애인 편의시설이 갖추어지지 않았음을 이유로 남대문경찰서에서 조사받도록 했다. 그러나 남대문경찰서도 편의시설이 갖추어지지 않은 것은 마찬가지였다. 조사실은 2층이었으나 장애인 화장실은 1층에만 존재하였고, 조사실 입구에는 경사로가 없어서 임시경사로를 두었지만 조사실과 사이에 단차가 있어 휠체어 이동에 어려움이 있었다. 또한, 조사실 입구는 너무 좁고 직각으로 꺾여 있어 휠체어를 탄 상태에서 몸을 돌리기도 어려운 정도였다.

서울중앙지방법원은 박경석 대표와 그 활동지원사가 국가를 상대로 낸 손해배상 소송에서 “국가는 박 대표에게 700만원, 박씨에게 300만원을 지급하라”며 원고 일부 승소 판결했다(서울중앙지방법원 2024. 10. 30. 선고 2023가단5341508 판결). 재판부는 “체포되기 전까지 원고들이 도로에 있던 시간은 체포 시간을 포함해 1분도 되지 않는다. 원고들이 명백히 교통을 방해해 통행을 불가능하게 하거나 현저하게 곤란하게 했다거나, 위력을 행사해 버스 운행 업무를 방해했다고 단정하기 어렵다”며 “(원고가) 신원이 이미 명확히 파악돼 있던 점을 볼 때 도망 또는 증거인멸의 염려가 있어 체포가 필요한 상황이었다고 보기도 어렵다”고 봤다.

1 프레시안(2023.07.17). '버스 시위' 박경석 체포→석방...“반인권적” 지적 나온 이유는?
<https://www.pressian.com/pages/articles/2023071615563214523>

호송 과정과 관련해서도 “장애인차별금지법에서 정한 공공기관의 의무를 다하지 못했다”고 평가했다. 재판부는 나아가 30시간 동안 구금한 행위 자체가 위법하다고 볼 소지가 크다고 지적했다.

경찰은 집회에 참여했던 전장연과 연대단체 활동가를 2023. 12.에 8명, 2024. 1.에 4명, 2월과 3월에 각 1명, 4월에 4명 현행범으로 체포한 후 그다음 날까지 불법 구금하였다. 전장연의 모든 집회는 영상으로 기록되므로 증거 인멸 우려가 없고, 활동가들 모두 직업과 주거가 일정하여 도주 우려도 없다. 그런데도 경찰은 평화적인 집회를 사전 차단하거나 방해하는 수단으로 현행범인 체포 권한을 남용하고 있다.² 그리고 경찰의 대응은 박경석 대표뿐만 아니라 다른 장애인 활동가에 대한 대응에서도 동일하게 나타나고 있다.

다. 폭력적·차별적 공무집행 방지와 장애인 권리예산 반영

경찰은 평화적 집회 및 시위를 보장하고, 헌법을 위반하는 공권력의 행사를 중단하여야 한다. 헌법재판소는 집회의 자유가 그 자체로 보장받아야 하는 권리이고, “집회의 자유 행사로 인해 불가피하게 발생하는 불편함이나 법익에 대한 위험은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 국가와 제3자에 의하여 수인되어야 한다.”라는 점을 일찍이 확인하였으며, 대법원도 “집시법 제20조 제1항 제2호가 미신고 옥외 집회 또는 시위를 해산명령의 대상으로 하면서 별도의 해산 요건을 정하고 있지 않더라도, 그 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕·질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우에 한하여 위 조항에 기하여 해산을 명할 수 있고, 이러한 요건을 갖춘 해산명령에 불응하는 경우에만 집시법 제24조 제5호에 의하여 처벌할 수 있다고 보아야 한다.”라고 하며, 미신고 집회 또한 집시법에 의해 보호되어야 함을 명백히 하였다. 따라서 장애인의 지하철 행동은 장애인 권리 옹

2 공익인권변호사모임 희망을만드는법, [승소소식] “전장연 박경석 대표와 활동지원사 현행범 체포 위법, 국가가 배상해야” 법원 첫 판결, <https://hopeandlaw.org/%EC%8A%B9%EC%86%8C%EC%86%8C%EC%8B%9D-%EC%A0%84%EC%9E%A5%EC%97%B0-%EB%B0%95%EA%B2%BD%EC%84%9D-%EB%8C%80%ED%91%9C%EC%99%80%ED%99%9C%EB%8F%99%EC%A7%80%EC%9B%90%EC%82%AC%ED%98%84%ED%96%89/>, 2024. 11. 11. 열람

호를 위한 평화적 시위로서 미신고 집회라고 하더라도 헌법에 따라 보호되어야 하며, 경찰은 집회의 자유 행사로 인해 초래되는 불편함을 최소화하는 방안을 강구함으로써 일차적으로 집회의 자유를 보장할 책무가 있다. 더 이상 경찰은 현행법 체포를 악용하여 평화적인 집회를 위축시키고 방해해서는 안 될 것이다.

경찰은 장애인이 사법절차에서 온전한 권리를 보장받을 수 있도록 적합한 편의를 제공할 의무가 있다. 「장애인의 권리에 관한 협약」(이하 ‘장애인권리협약’)은 제13조에서 모든 법적 절차에서 직·간접적 참여자로서 효과적인 역할을 할 수 있도록 촉진하기 위하여, 절차와 연령에 적합한 편의의 제공을 포함하여 다른 사람과 동등하게 사법에 효과적으로 접근할 수 있도록 보장할 것을 권고하고 있고, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’) 제26조는 공공기관과 사법기관이 장애인이 관련 절차에서 차별 받지 않도록 정당한 편의를 제공할 의무를 명시하고 있다. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 ‘장애인등편의법’)은 경찰서와 같은 공공업무시설의 출입구(문)은 “그 통과유효 폭을 0.9미터 이상으로 하고, 출입구(문)의 전면 유효거리는 1.2미터 이상으로 하며, 출입구의 바닥면에는 문턱이나 높이 차이를 두어서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 따라서 경찰은 사법 절차에서 장애인에게 정당한 편의를 제공하여야 하고 법령에 맞는 편의시설을 갖추어 장애인의 사법접근권을 보장하여야 할 것이다.

2. 장애인등편의법과 장애인 접근권

가. 장애인등편의법의 현실

2024년은 지체장애인 고 김순석 씨가 ‘서울 거리에 턱을 없애 달라’는 유서와 함께 스스로 목숨을 끊어 장애인 접근권 운동이 촉발된 1984년부터 40년이 되는 해이다.³

3 비마이너(2024.9.19), “서울 거리의 턱을 없애주세요”... 오늘날도 유효한 40년 전 김순석의 유서, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26918>, 2024. 11. 5. 열람.

지난 1995. 1. 1. 장애인복지법의 하위법령으로 「장애인·노인·임산부 등의 편의 증진 보장에 관한 시행규칙」이 시행되었으나, 그 대상은 관공서와 장애인복지시설 등으로 한정되어 있었다. 국가나 지방자치단체 소유가 아닌 민간 공중이용시설에 장애인의 편의시설 설치 의무가 부여된 것은 「장애인등 편의법」이 시행된 1998. 4. 11.부터였다.

그러나 「장애인등 편의법」은 대상시설의 범위를 시행령에 위임하였고, 2022. 5. 1. 개정 시행령이 시행되기 전까지는 300㎡ 미만의 공중이용시설에는 편의시설 설치 의무가 전면 면제되어왔다. 300㎡은 약 90평에 해당한다. 1998년부터 2018년까지 전국에서 300㎡ 이상의 공중이용시설의 비율은 아래 표와 같다. 아래의 표에서 소매점의 경우 1998년 「장애인등 편의법」 시행 당시 99.9%가 편의시설 설치 의무가 면제되었다는 것을 확인할 수 있다. 비교적 최근이라 할 수 있는 2018년에조차 많게는 98.8%에서 적게는 94.3%까지, 여전히 대다수의 공중이용시설에 편의시설 설치의무가 면제되고 있다.

전국 300㎡ 이상 사업체 비율(%)(출처: 통계청)⁴

	1998	2008	2014	2018
일반음식점	0.8	5.3	4.2	5.7
제과점업	-	2.7	0.9	3.4
체인화 편의점	-	2.7	0.3	1.2
식료품 소매업	0.1	1.1	1.9	2.3
음료 소매업	-	3.7	1.4	1.5
의약품 및 의료용품 소매업	0.5	0.7	1	1.5

2022. 5. 1. 개정 시행령이 시행되어, 편의시설 설치 의무 면적기준이 300㎡에서

⁴ 1998년의 경우 세분화된 통계조사가 이루어지기 전으로 일반음식점의 경우 음식점업의, 식료품 소매업과 음료 소매업은 음·식료품 및 담배 소매업의, 의약품 및 의료용품 소매업의 경우 의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업의 조사 자료를 기재하였음. 2018년의 경우 일반음식점 분류가 사라져 한식과 외국식 음식점의 조사 자료를 합산하여 기재하였음.

50㎡로 강화되었다. 50㎡은 약 15평에 해당한다. 나아가 정부는 궁극적으로 면적기준을 철폐하겠다는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다.⁵ 그러나 장애인 접근권의 전망은 밝지 않다. 여전히 ‘시기기준’이 남아있기 때문이다. 장애인등편의법과 동법 시행령 모두 시행 이전의 민간 건축물 등에 대하여 편의시설 설치의무를 부여하지 않는다. 50㎡ 이상으로 편의시설 설치의무가 강화되었다고 하더라도, 시행령이 시행된 이후 신축, 증축 등 건축행위가 있었던 경우에만 편의시설 설치의무가 부과되는 것이다.

비교적 건축행위가 활발한 서울을 기준으로 하더라도 신축 증축 등이 되는 상업용 건물의 비율은 매우 낮다. 최신 통계인 2023년을 기준으로 서울시 전체 상업건물 127,876동 중 신축, 증축 등 건축행위가 있었던 건물은 4,128동으로 그 비율이 3.2%에 불과하다.⁶ 이 중에 면적기준을 적용해 보면 그 수치는 더욱 적어질 것이다. 이처럼 기존 건물에 편의시설 설치 의무를 부여하지 않는다면, 설령 면적기준을 전면 철폐한다고 할지라도, 소규모 공중이용시설 접근성에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없다. 따라서 접근권을 보장하기 위해서는 대상시설의 면적기준을 철폐해야할 뿐만 아니라, 기존 건물에 대하여 편의시설 설치 의무를 부여하기 위한 법령 개정이 필요한 상황이다. 그러나 정부는 면적기준과 달리 기존 건물에 대하여는 대상시설을 소급하여 그 적용범위를 확장하지 않을 것이라는 강경한 입장을 밝히고 있다.⁷ 따라서 적어도 단기간 내에 기존 건물에 대해 편의시설 설치 의무를 부여하는 것은 쉽지 않아 보인다.

나. 유니버설디자인 확산의 필요성

다행인 것은, 대한민국 국민 일반의 인식은 변화하고 있다는 것이다. 한국장애인개발원이 전국 성인 423명을 대상으로 설문조사를 진행한 결과, 응답자의 92.4%는 ‘장애인등편의법 개정이 필요하다’고 답했고, 82.3%는 ‘편의시설이 더 잘 갖추어

5 관계부처합동(2023), 「제6차 장애인정책종합계획」

6 서울시, 「건축물 현황 통계」 및 「건축허가 통계」

7 관계부처합동(2023), 「제6차 장애인정책종합계획」

진 장소에 더 자주 방문할 의사가 있다'고 응답하였다. 심지어 30.8%는 '편의시설 설치를 위해 소득세를 추가로 납부할 용의가 있다'고 답하기도 하였다. 장애인등편의법 개정이 필요한 이유와 관련하여서는 다수(41.9%)는 '장애인이 어떤 시설에서도 불편함을 겪어서는 안 되기 때문'이라는 당위적 이유를 제시했으며, 그 다음으로는 '누구나 장애인이 될 수 있으므로 그 불확실성에 대비해야 하기 때문'이라고 답했다(27.9%).⁸

장애이등편의법은 그 이름에서 알 수 있듯이, 장애인만을 위한 법률이 아니다. 노인, 임산부, 어린이, 영유아동반자의 숫자는 2021년 기준으로 1,550만 명에 달하며,⁹ 이는 전체 인구의 약 30%에 해당하는 수치다. 전체 인구의 약 1/3이 장애인등편의법의 보호 대상에 포함되며, 고령화가 심화됨에 따라 이 비율은 더욱 극적으로 증가할 것으로 예상된다.

한편 저출생 문제와 함께 유아차를 이용하는 영유아 동반자들의 고충을 해결하기 위한 차원에서 특정 집단이 아닌 사회 구성원 모두가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 유니버설 디자인 환경이 사회 전반으로 확대될 필요가 있다. 카트를 이용하는 점원이나 택배기사, 나아가 캐리어를 끌고 다니는 여행객까지 포함하여 누구나 차별 없이 접근하고 이용할 수 있는 모든 사람이 안전하게 이용할 수 있는 환경을 만들어 나가야 한다.

다. 장애인접근권의 현실

2024. 10. 23. 14:00 대법원 대법정에서 열린 전원합의체 공개변론은 지난 40년간 장애인 접근권 운동의 산물이라 할 수 있다. 국가가 지난 25년 동안 공중이용시설의 99%에 편의시설 설치 의무를 면제하는 위헌적인 시행령을 제정하고, 방치해온 것에 대한 손해배상 책임을 묻는 소송이었다.

⁸ 한국장애인개발원(2023), 「소득활동 및 사회참여 보장을 위한 장애인 편의시설 확대 방안 연구」, 155~162쪽.

⁹ 국토교통부(2021), 「교통약자 이동 편의 실태조사 보고서」

이날 공개변론에는 휠체어를 이용하는 장애인 당사자들이 다수 참여했다. 10명 남짓의 일반 방청객도 있었지만, 당사자와 대리인, 참고인 등 소송 관계자들 중에는 휠체어를 이용하는 당사자가 있었다. 그러나 이들이 대법정에 들어가기 위해서 대법원은 리프트를 대여하고, 임시 경사로를 설치하여야만 했다. 장애인 접근권의 현 주소를 보여주는 장면이라 할 수 있다.

3. 탈시설지원조례의 폐지

가. 탈시설지원조례 폐지

2024. 6. 25. 「서울특별시 장애인 탈시설 및 지역사회 정착지원에 관한 조례」(이하 ‘탈시설지원조례’) 폐지 조례안이 통과되었다. 탈시설지원조례는 장애인이 자신의 주거를 선택할 권리에 따라 지역사회에서 자립해 살아갈 수 있도록 지원하기 위해 2022. 7. 11.에 제정·시행되었다. 그리고 시행된 지 2년 만에 많은 장애인 당사자 및 장애인단체들의 반대에도 불구하고 폐지되었다.

나. 헌법, 법률, 국제조약을 위반한 탈시설지원조례 폐지

장애인은 주거 및 생활 전반에 관하여 스스로 선택하고 결정할 권리를 가진다. 이는 헌법 제14조, 제10조에서 보장하는 기본권이며, 장애인차별금지법 제7조에서도 명시하고 있는 내용이다. 장애인권리협약도 제19조에서 장애인에게 “다른 이들과 동등한 선택을 통해 지역사회에서 살아갈 권리”가 있음을 명시하고 당사국에게 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회 통합 및 참여를 촉진하기 위하여 효과적이고 적절한 조치를 취할 의무를 부과하고 있다. 그럼에도 탈시설지원조례를 폐지하는 것은 장애인이 ‘자율적이고 독립적인 인권의 주체’임을 외면하고 장애인을 단지 ‘수동적인 보호의 대상’으로 가두는 것으로서 헌법 및 장애인차별금지법, 장애인권리협약에 위반된다.

「유엔장애인권리위원회 긴급상황을 포함한 탈시설 가이드라인」은 장애인 탈시설은 ‘선택’이 아닌 ‘필수’라고 정하고 있으며, “시설수용이 장애인의 보호조치 혹은 ‘선택’으로 고려되어서는 절대 안 된다”고 정하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 “모든 형태의 시설수용을 폐지하고, 시설 신규 입소를 금지해야 하며, 시설에 대한 투자를 막아야” 하며, “시설수용을 지속하는데 어떠한 정당한 이유도 존재하지 않”는다는 가이드라인에 비추어볼 때, 탈시설지원조례를 폐지하는 것에 정당한 이유를 찾아볼 수 없다.

2022. 9. 5. 유엔 장애인권리위원회는 한국의 장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 최종견해에서 “장애인단체와 협의하여 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 재검토하고, 이 로드맵이 장애인권리협약에 부합되게 하며, 충분한 예산과 기타 조치를 포함토록 보장”할 뿐만 아니라 “여전히 거주시설 환경에 머무르고 있는 성인 및 아동 장애인의 탈시설화 추진을 위한 탈시설 전략 이행을 강화하고, 장애인이 지역사회에서 자립적으로 생활하고 참여할 수 있도록 도모하는 지역사회 기반 서비스의 가용성을 높일 것”을 권고하였다.

다. 소결

탈시설지원조례 폐지조례안 표결 전, 찬반 토론에서 유만희 시의원은 오해와 갈등을 가져온 ‘탈시설’ 용어를 대체하여 현재 정부에서 사용하고 있는 보다 중립적인 용어인 ‘자립지원’을 사용하자며 탈시설지원조례 폐지를 주장했다.¹⁰ ‘장애인’, ‘탈시설’에 혐오 이미지를 씌우고 장애인과 비장애인 사이 오해와 갈등을 만들어내고 있는 건 ‘탈시설’이 아닌 서울시와 정부이지 않은가? 서울시를 비롯한 지방자치단체, 정부는 더 이상 장애인의 정당한 권리인 탈시설을 부정하는 태도를 버리고, 장애인이 시설에서 벗어나 지역사회에서 자립하여 생활할 수 있도록 장애인탈시설지원법·조례를 제정하고 구체적인 지원계획을 수립·시행하길 바란다.

10 비마이너(2024.6.25). 결국 서울시의회 본회의 통과... '서울시 탈시설조례' 2년 만에 폐지.
<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26588>, 2024. 11. 5. 열람.

4. 발달장애인 참정권

가. 국가·지자체의 장애인 참정권 보장의무

장애인을 비롯한 모든 국민은 헌법 제24조에 의해 선거권을 가진다. 장애인의 선거권 등 참정권을 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 장애인차별금지법 제27조에 따라 “장애인이 참정권을 행사함에 있어서 차별을 하여서는 아니” 되며, “필요한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보 전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용 보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치 등 정당한 편의를 제공하여야” 한다. 장애인복지법 제26조, 공직선거법 제6조, 제157조 등에서도 국가 및 지방자치단체에 장애인이 선거권을 행사하는 데 불편함이 없도록 편의시설과 서비스를 제공할 의무를 부과하고 있다. 장애인권리협약 또한 제29조 가목 3항에서 “유권자로서 장애인의 자유로운 의사 표현을 보장하고, 이를 위하여 필요한 경우, 투표에 있어 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의하여 도움을 받도록 인정할 것”을 명시하고 있다.

나. 발달장애인의 공직선거 정보접근권 문제

선거공약이 적힌 선거공보물은 함축적인 한자어·개념어가 빈번히 사용되고 있다. 현행 공직선거법 제150조 제1항에 따르면 투표용지에는 후보자의 기호, 정당추천후보자의 소속정당명 및 성명만이 표시된다. 때문에 인지·언어 이해가 원활하지 못한 발달장애인은 선거공보물과 투표용지를 해석하는 데 큰 어려움을 겪어왔다. 정확한 정보를 얻지 못한다면 자신의 정책적 선호에 부합하는 정당과 후보자를 선택하지 못하게 되어 선거권을 제대로 행사할 수 없다.¹¹

이에 장애인차별금지추진연대(이하 장추련) 등 장애인단체는 2022. 1. 18. 서울중

11 웰페어뉴스(2022. 1. 18.), “발달장애인 선거 정보접근권 보장하라” 차별구제소송 제기, <http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=80215>, 2022. 11. 6. 열람

양지방방법원에 국가를 상대로 발달장애인 공직선거에 대한 정보접근권 보장을 위해 그림투표용지 및 이해하기 쉬운 선거공보물 등을 요청하는 차별구제청구소송을 제기했다(서울중앙지방법원 2022가합507334). 법원은 헌법과 공직선거법 등의 해석상 원고들의 청구가 공직선거법의 개정에 의하여 법률적 근거를 마련한 뒤에서야 비로소 가능한 조치를 입법 없이 이를 구하는 것은 부적법하다고 보고 소를 각하했다. 원고들은 이에 불복하여 항소하였고, 항소심이 진행 중이다. 소송 과정에서 중앙선거관리위원회는 원고의 청구를 일부 받아들여 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 용어집¹²을 개발하여 누리집에 게시하고, ¹² 각 정당에 안내하는 등 조치하였다.

한편, 이은주 의원 등은 2021. 10. 선거공보·투표안내문 등을 이해하기 쉬운 내용으로 작성하여 제공하고, 투표용지에 후보자의 사진과 정당의 마크를 표시하도록 하여, 발달장애선거인이 후보자와 정당을 쉽게 식별할 수 있도록 하는 「공직선거법 일부개정법률안」을 발의하였으나,¹³ 21대 국회 임기만으로 폐기되었다.

다. 발달장애인에 대한 투표보조 문제

현행 공직선거법은 “시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인”에 대하여만 투표보조 규정을 두고 있다(제157조 제6항). 그러나 발달장애인은 글자를 모르거나 소근육 발달 지연, 심리적 어려움 등으로 인해 투표소에 혼자 들어가 기표하는 과정에서 어려움을 겪는 경우가 존재한다. 이 경우 참정권을 실질적으로 행사하기 위해서는 기표소에 보조인과 함께 들어가 투표보조를 받을 필요가 있다. 2016년 국회의원선거와 2018년 전국동시지방선거에서는 중앙선거관리위원회 선거사무지침에 따라 발달장애인도 기표행위에 어려움이 있는 경우 보호자 또는 지정한 2명에게 투표보조를 받을 수 있었다. 그런데 2020. 4. 제21대 총선 당시 ‘발달장애인에 대한 투표 보조 지침’이 삭제되면서 발달장애인은 투표보조를 받지 못하게

¹² 중앙선거관리위원회, ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 용어집,

<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=196480>, 2024. 11. 11. 열람

¹³ 뉴스토마토(2022. 3. 7.), (차별받지 않을 권리)모르쇠·떠넘기기...뒤틀린 국회·선관위,

<https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1109536>, 2022. 11. 6. 열람

되었다.

이에 대해 2021. 3. 26. 국가인권위원회는 발달장애인이 투표 보조를 받지 못하게 하는 것은 장애인 차별행위에 해당한다며, 중앙선거관리위원회장에게 “발달장애인의 참정권 보장을 위한 정당한 편의제공 방안을 마련할 것”을 권고하였다.¹⁴ 이어 장추련 등 장애인단체는 2021. 12. 10. 서울중앙지방법원에 발달장애인 투표보조와 관련하여 임시조치를 신청하였고, 2022. 2. 10. 법원은 제20대 대선에서 발달장애인에 대한 투표보조와 관련하여 “발달장애인 권익 옹호 단체와 신의 성실에 따라 협의하라”는 결정을 내렸다(서울중앙지방법원 2022. 2. 10. 선고 2021카합21948 결정).¹⁵

그러나 2022년 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서도 발달장애인은 투표현장에서 활동지원사나 가족의 동행을 거부당하는 등 투표보조를 제대로 지원받지 못했다.¹⁶ 이에 제 20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 투표보조를 요청했지만 받지 못한 발달장애인들은 차별구제청구 소송을 제기하였다. 서울중앙지방법원은 피고 대한민국이 원고들이 투표보조를 받을 수 있도록 편의를 제공하고 투표관리메뉴얼에 발달장애인의 투표보조를 허용하는 내용을 명시하라는 판결을 내렸다(서울중앙지방법원 2024. 10. 10. 선고 2023가합52091 판결). 재판부는 원고들이 투표보조를 희망한다는 의사를 밝혔음에도 필요한 조치가 이루어지지 않아 자신의 의사에 따른 투표를 하는 데 어려움을 겪게 되었으므로, 이는 장애인에 대하여 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우에 해당하고, 투표보조를 요청하였음에도 거절한 것은 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 거부에 해당한다고 판단하였다. 그러나 피고 대한민국은 항소하였고, 장추련 등 장애인 단체는 이에 강력 항의하였다.¹⁷

14 국가인권위원회 2021. 3. 26. 20진정0257300 [투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허]

15 참여연대, [판결비평] 너무 쉬운 권리박탈, 너무 어려운 권리행사 - 발달장애인의 투표할 권리, <https://www.peoplepower21.org/judiciary/1878199>, 2022. 11. 6. 열람

16 비마이너(2022. 5. 24.), 선관위, 법원 강제조정에도 발달장애인 투표보조 끝내 거부, <https://www.bemimor.com/news/articleView.html?idxno=23420>, 2022. 11. 6. 열람

17 사단법인 장애인차별금지추진연대, 241030 성명서_발달장애인 투표보조 차별구제소송 1심 승소 및 국가배상책임 항소, https://www.ddask.net/post/2520?category_id=, 2024. 11. 11. 열람

라. 소결

2022. 9. 5. 채택된 대한민국 정부의 장애인권리협약 이행에 대한 제2·3차 병합 심의에 대한 최종견해에서, 유엔장애인권리위원회는 “선거자료를 포함한 선거정보에 대한 접근성뿐만 아니라 투표소, 투표절차, 시설 및 자료에 대한 접근성이 부족해 장애인의 효과적인 정치 참여를 제약”하고 있음을 우려하며, “선거와 투표절차, 시설, 온라인·인쇄 선거자료들이 평이한 언어, 읽기 쉬운 자료로 접근 가능해서 모든 장애인들이 이런 수단들을 사용할 수 있도록 보장할 것”을 권고했다.¹⁸

장애인도 비장애인과 동등한 참정권을 행사하기 위해선, 유권자의 한 사람으로서 후보자를 선택하고 선거권을 행사할 수 있도록 쉽게 안내된 선거정보에 접근하고, 이를 통해 자신이 선택한 후보자에게 기표할 수 있도록 정당한 편의가 제공되어야 한다. 현행 공직선거법은 다양한 장애 유형과 특성을 반영하지 못하고 있다. 공직선거법 등 관련 법 개정과 동시에 장애 유형·특성에 적합한 편의 제공을 위한 정책 개선이 요구된다.

5. 정신건강복지법 개정

가. 미쳤다는 정체성, 매드 프라이드를 인정하는 사회를 위해

지난 5. 29. 서울시의회 일대에서 세계 조현병의 날을 맞아 “2024년 매드프라이드 서울 ‘다들 미치는 세상 아닌가요?’ 행사가 열렸다. 참가자들은 “우린 미쳤다”를 외쳤다. 매드 프라이드는 정신질환 및 정신장애 당사자들이 주도하여 자신들의 정체성을 존중받고 사회적으로 포용받을 수 있도록 대중의 이해와 인식을 높이고자 기획된 운동으로, 1993년 캐나다에서 시작되어 영국, 프랑스, 브라질 등 세계 여러 나

¹⁸ 비마이너(2022. 10. 18.). [전문] 한국의 유엔장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 유엔 최종견해. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24057>, 2022. 11. 6. 열람

라로 확장돼 열리고 있다. 매드 프라이드와 같은 ‘매드운동’은 ‘미쳤다’고, ‘비정상’이라고 ‘정신적으로 아프다’고 간주되는 자들이 ‘매드’(Mad, 광기)라는 언어를 되찾아 기존의 부정적 의미를 전복시키고, ‘미쳤다’는 것을 문화와 정체성의 근거로 제시하는 운동이다. ‘매드’한 자들은 치료를 받아야 하고, 사회로부터 격리되어야 하는 대상이 아니라 ‘매드’한 채로 살아가고, 관계 맺고, 나이 들어가면서 온전한 삶을 누릴 권리가 있는 사람들이다.

전 세계적으로 정신질환자 및 정신장애인에 대한 관점이 변화하였고, 의료적으로는 비강압적인 치료를 우선하며, 복지서비스에서는 정신적 어려움에 초점을 맞춘 복지지원이 확대되고 있다. 그러나 여전히 한국은 정신질환을 강압적이고 비자발적인 입원치료, 약물치료, 격리·강박으로 해결할 수 있다는 혹은 해결해야 한다는 인식이 지배적이다. 이로 인해 정신질환에 대한 치료 방법, 정신병원 입·퇴원, 정신병원 내 생활, 퇴원 후 복지지원에서 당사자의 욕구와 필요는 계속 배제되고 있다.

나. 2023년 정신건강복지법 개정과 한계

작년 정신장애계는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’) 전면개정안을 발의하였고, 일부 조문이 개정되기도 하였다. 2023. 4. 27. 자 보건복지위원회에서 기존에 계류되어 있던 8건의 정신건강복지법 개정안을 통합·조정하여 대안을 마련하였고, 2024.1.2 개정안이 통과되었다. 개정 법률에는 정신질환을 경험한 당사자로서 정신질환자등에 대한 상담 및 교육 등의 역할을 수행하는 “동료지원인”의 양성 및 활동지원 등에 대한 법적 근거를 마련하였고, 일시적 정신건강 위기를 겪는 정신질환자 등에 대하여 임시로 보호하면서 동료지원인 상담 등을 제공하는 동료지원센터 “동료지원센터의 설치·운영”을 신설하였으며, 정신병원을 포함한 정신건강증진시설에서 입·퇴원 시 절차를 지원하는 “절차조력”제도를 신설하였다. 그러나 2026. 1. 3. 시행을 앞두고 있음에도 해당 제도들이 어느 정도의 예산을 가지고 어느 정도의 범위에서 어떻게 시행될지에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한, 정신장애계가 요구했던 강제입원제도 폐지, 정신질환자 및 정신장애인에 대한 복지서비스 확대, 동료지원센터 확대, 격리·

강박 책임자 처벌 등에 대한 내용은 반영되지 못했다.

특히, 최근 격리·강박으로 인한 인권침해, 폭행, 상해, 사망 등의 사건이 잇따라 발생하고 있으나, 이에 대한 처벌이 미흡하다는 측면에서 격리·강박과 관련된 법률을 시급하게 개정할 필요성이 크다.

다. 격리·강박과 관련된 법률 개정 필요성

지난 5월 부천더블유진병원에서는 다이어트 약 중독 치료를 위해 입원한 33살 여성이 입원 17일 만에 격리실에서 사망하는 사건이 발생했다. 피해자는 격리실에 갇혀 복통을 호소했음에도 제대로 된 구호조치를 받지 못한 채, 오히려 2시간 동안 손과 발, 가슴 등 ‘5포인트 강박’을 당했다. 국립과학수사연구원 부검 결과 사인은 ‘급성 가성 장폐색’으로 추정됐다. 보건복지부의 격리강박지침에 따르면, 격리가 시행되면 의료진 및 직원들은 환자의 직·간접적 요구사항을 주기적으로 확인하고 적절한 관찰을 하기 위하여 최소 1시간마다 관찰 및 평가를 해야 한다. 모니터링 시간을 짧게 정하고, 환자의 상태 특히, 정서적·신체적 욕구를 면밀하게 평가하도록 한 것은 격리 자체가 환자의 권익을 침해하는 것일 뿐만 아니라 격리가 환자 상태에 부정적인 영향을 미칠 우려가 크기 때문이다. 그러나 실제 현장에서 이러한 지침이 제대로 지켜지는 경우는 매우 드물다. 현행 정신건강복지법상 격리·강박 지침을 어겼다고 하더라도 처벌 규정이 없어, 격리·강박으로 인해 환자가 사망했다고 하더라도 병원장은 처벌받지 않거나 벌금형에 그치는 경우가 많다.

2015년 인권위가 실시한 격리실태조사에 따르면 과도하고 빈번하게 격리·강박이 이루어졌다고 응답한 비율은 24.9%였고, 주된 격리·강박의 이유가 처벌을 목적으로 시행됐다고 응답한 비율은 30.7%였다. 지침에 따라 격리 및 강박의 이유에 대한 고지·설명을 들은 비율은 30.9%에 불과했다. 강박 시 의료진의 규칙적인 상태 확인이 없었다는 응답도 28.8%에 달했다.

이미 오래전부터 정신병원 내 인권침해, 과도한 약물복용, 무분별한 격리·강박

의 문제를 지적하며 실태조사가 진행되었지만 여전히 달라진 것은 없다.

라. 정신건강복지법 전면개정안 발의

정신장애계는 이러한 현실을 타개하고 정신질환자 및 정신장애인으로서는 존중받고 인간답게 살 권리를 보장받기 위해 지난 11. 6. 정신건강복지법 전면개정안을 내놓았다. 해당 법안에는 정신건강권익옹호체계(절차조력, 사후 학대 대응, 모니터링 등 담당) 마련, 다양한 복지서비스 제공의 구체적 내용 명시, 보호의무자에 의한 입원제도 폐지, 입퇴원 제도 개선 및 입퇴원 절차에서 권리보장, 자립생활지원 및 동료지원 근거마련, 동료지원센터 설치 및 운영 근거 및 역할 명시 등 정신장애계가 오랫동안 염원한 내용이 담겼다.

22대 국회에서는 미비한 정신건강복지법 조항들이 신설·개정되어 정신질환자 및 정신장애인의 권리보장에 있어서 보다 실효적인 역할을 하기를 기대해본다.

6. 이른바 ‘사찰노예’ 대법원 판결의 문제

가. 사실관계와 법원의 판단

대법원은 2024. 1. 4. 장애인차별금지법 위반 등 혐의로 기소된 사찰 승려에 대해 징역 8개월을 선고한 원심을 파기하고, 사건을 서울북부지방법원으로 돌려보냈다(대법원 2024. 1. 4. 선고 2023도2982 판결). 서울에 있는 한 사찰의 주지 스님인 피고인은 2008. 4.부터 2017. 12.까지 지적장애 3급인 피해자에게 예불, 기도, 마당 쓰기, 잔디 깎기, 제설 작업, 각종 경내 공사등 노동을 하게 하고, 약 1300만 원의 급여를 주지 않은 혐의를 받았다. 장애인차별금지법 제32조 제4항은 “누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고, 제49조 제1항은 “이 법에서 금지한 차별행위를 행하고 그 행위가 악의적인 것으로 인정되는 경

우 법원은 차별을 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있다.”라고 규정한다. 1심은 A 씨에게 징역 1년을, 2심은 징역 8개월을 선고했다. 1,2심은 "지적장애가 있는 피해자에게 일을 시키고도 급여를 지급하지 않음으로써 장애를 이유로 한 금전적 착취를 했고, 이는 악의적인 차별행위에 해당한다"고 판단했다. 그러나 대법원은 1,2심의 판단을 뒤집었다.

나. 괴롭힘을 장애인 차별로 보지 않은 대법원 판결

대법원은 “장애인차별금지법의 입법 목적과 체계·내용 등에 비추어 보면, 장애인차별금지법 제49조 제1항에서 정한 형사처벌의 대상은 ‘장애를 사유로 한 악의적인 차별행위’로서, 범죄구성요건에 해당하는 사항인 ① 차별행위의 존재, ② 차별이 장애를 사유로 한 것일 것, ③ 악의적일 것에 관하여는 검사에게 엄격한 증명책임이 있다. 이때 ‘차별행위의 존재’에 대하여는 비장애인과 비교하여 장애인을 불리하게 대하였다는 점이, ‘장애를 사유로 한 차별행위’에 대하여는 장애인의 성별, 장애의 유형·정도·특성 등을 충분히 고려하여 차별의 주된 원인이 장애라는 점이 각각 증명되어야 하고(제5조), ‘악의성’에 대하여는 장애인차별금지법 제49조 제2항의 개정 경과·이유, 시행시기 등을 고려하여 해당 조문의 각호에서 정한 사항이 구체적으로 증명되어야 한다. 따라서 어떠한 장애를 가진 사람에 대하여 이루어진 괴롭힘 등 부당한 취급이 해당 장애를 주된 사유로 한 것이 아니라거나 장애가 없는 사람과 차별적으로 이루어진 것이 아닌 경우에는, 그러한 부당한 취급 자체가 별도의 민사·형사·행정적 제재의 대상이 될 수 있음은 별론으로 하더라도 장애를 주된 사유로 하는 비장애인과 악의적인 차별행위를 형사처벌의 대상으로 정한 장애인차별금지법 제49조 제1항이 적용된다고 볼 수는 없다.”라고 판단 기준을 세웠다. 대법원은 “사찰에 거주했던 행자, 노전스님, 스님 등 종인으로 볼 여지가 있는 사람 중 비장애인에게만 급여를 지급했다거나, 장애인인 피해자에게만 마당 쓸기, 잔디 깎이 등 노동을 담당하게 하는 등 비장애인과 비교해 피해자를 차별적으로 대했다는 점을 인정할 아무런 근거가 없다”며 “이는 장애인차별금지법 제49조 제1항의 구성요건 중 ‘장애를 이유로 한 차별행위의 존재’자체를 인정하기 어려운 대표적인 사정에 해당한다”고 판시하였다.

다. 괴롭힘: 차별의 개념 확장

일반적으로 이해되는 차별은 비교집단 사이에 차별 대우가 이루어지고, 어떤 집단이 직·간접적인 불이익을 받는 것을 말한다. 이는 신체적·정신적 고통을 겪는 괴롭힘(harassment)과는 다소 구별된다. 그런데도 괴롭힘을 차별의 한 유형으로 보는 시각이 점차 늘어나고 있다. 그 이유는 괴롭힘이 차별의 구조에서 비롯되기 때문이다. 괴롭힘은 가해자와 피해자 사이에 힘의 차이가 존재할 때 발생한다. 직장 상사와 부하 직원, 다수 집단과 소수 집단, 힘센 학생과 약한 학생 등 괴롭힘이 발생하는 상황에는 항상 불평등한 관계가 있다. 장애인도 괴롭힘 당하기 쉬운 대상이다. 사회적 지위를 얻기 어렵고, 따돌림 당하기 쉬우며, 자기 방어에 어려움을 겪기 때문이다. 그래서 장애인에 대한 괴롭힘을 특별히 규정할 필요가 있다.

괴롭힘을 ‘차별’로 보고 그 괴롭힘 문제를 해결할 수 있게 함으로써 사회적 문제 해결을 모색할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그동안 법원은 장애인 거주시설에서 거주 장애인을 폭행하고 방치하는 경우, 염전·농장·공장 등에서 지적장애인을 고용하고 임금을 지급하지 않는 경우 등을 괴롭힘으로 인정하였다. 이런 문제를 어떻게 해결할 것인가. 괴롭힘을 가해자가 피해자에게 고통을 준 행위로만 바라본다면, 문제 해결은 가해자를 처벌하고 피해자에게 손해를 배상하게 하는 것으로 끝날 가능성이 크다. 개별적 처벌과 구제로 끝나기 때문에 사회 곳곳에서 비슷한 사례가 발생하는 것을 막기 어렵다. 하지만 괴롭힘을 차별로 본다면 문제 해결 방안은 개인적 처벌과 배상을 넘어서 사회적 해결을 촉구하게 된다. 괴롭힘 피해자에 대한 사회적 지원이나 국가와 지방자치단체의 대책 마련, 사회 구성원에 대한 교육 등을 해결 방안으로 삼을 수 있다.

따라서 차별 개념을 확장하여 괴롭힘을 포함시킬 필요가 있다. 장애인에 대한 괴롭힘을 차별로 간주하는 것이 세계적 추세이고, 장애인차별금지법도 장애인에 대한 괴롭힘을 금지하는 차별행위로 규정한다.

라. 이 대법원 판결의 문제

장애인차별금지법이 괴롭힘을 차별로 규정한 이유는 괴롭힘의 밑바탕에 있는 장애인과 비장애인 사이의 불평등한 구조를 인식하고 이를 없애기 위한 사회적 노력을 촉진하기 위함이다. 장애인차별금지법은 금지하는 괴롭힘의 유형을 규정하는 데에 그치지 않고, 장애인은 모든 폭력에서 자유로울 권리가 있으며, 괴롭힘을 당한 장애인은 사회적 지원을 받을 권리가 있으며, 국가와 지방자치단체는 이를 근절하기 위한 시책을 마련할 의무가 있다고 규정한다. 이런 내용을 바탕으로 우리는 괴롭힘을 없애는 활동을 전개할 수 있다.

이 대법원 판결은 장애인차별금지법이 괴롭힘을 규정한 취지를 전혀 반영하지 않았다. 괴롭힘은 일반적인 차별 개념과는 다르기 때문에 비교집단을 설정할 필요가 없다. 가해자가 장애인에게 고통을 주었다면, 이는 곧바로 성립한다고 봄이 타당하다. 그런데 이 대법원 판결은 “차별행위의 존재”에 대하여는 비장애인과 비교하여 장애인을 불리하게 대하였다는 점이, ‘장애를 사유로 한 차별행위’에 대하여는 장애인의 성별, 장애의 유형·정도·특성 등을 충분히 고려하여 차별의 주된 원인이 장애라는 점이 각 증명되어야” 한다며 괴롭힘의 범위를 축소하였다.

이런 법원의 논리대로라면 장애인과 비장애인을 똑같이 괴롭히면 장애인 차별이 아니게 된다. 모든 폭력에서 자유로울 권리가 비장애인과 비교해서 불리하게 대우 받았을 때만 보장받을 수 있는가. 이번 대법원 판결은 장애인차별금지법의 취지와는 반대로 법을 해석한 잘못을 하였다. 장애인차별금지법에 관한 대법원 판결이 많지 않은 상황에서 이 대법원 판결이 장애인차별금지법에 관한 다른 판결의 해석과 판단에 악영향을 미칠까 심히 우려스럽다.

7. 장애인 콜택시와 이동권 문제

가. 장애인 콜택시 이용대상자 축소

교통약자의 「이동편의 증진법」(이하 ‘교통약자법’)은 장애인의 이동권과 국가의 의무를 규정하고 있다. 장애인은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여, 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다(동법 제3조). 특별교통수단은 ‘이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동을 지원하기 위하여 휠체어 탑승설비 등을 장착한 차량’을 의미하고(교통약자법 제2조 제8호), 장애인 콜택시는 그 유형 중 하나이다.

2023. 7. 교통약자법 시행규칙이 개정되면서 특별교통수단의 이용대상자 요건이 “중증보행장애인”으로서 한정되어, 버스·지하철 등의 이용이 어려운 사람을 대상으로 엄격하게 규정하였다(동법 시행규칙 제6조 제1항 제1호). 지방자치단체는 이에 발맞춰 이용규정을 개정하고 있다. 장애인 콜택시는 보행상 장애가 있는 사람을 위한 특별교통수단임에도 불구하고, 국가와 지방자치단체는 장애인 콜택시를 이용할 수 있는 범위를 실질적으로 축소하여 장애인의 이동할 권리를 제한하고 있다.

나. 정신적 장애인에 대한 차별

장애인 콜택시 이용에서 정신적 장애인에 대한 차별 사례가 증가하고 있다. 특히 서울시 장애인 콜택시의 (1) 지적·뇌병변 중증장애인 단독탑승 거부 사건과 (2) 발달장애인 보조석 탑승 거부 사건이 대표적인 사례이다.

(1) 서울시 장애인 콜택시는, 주장애가 정도가 심한 지적장애이고 부장애는 정도가 심하지 않은 뇌병변 장애인으로서 보행상 장애가 있는 장애인으로 판정을 받은 자에게, 지적·자폐·정신장애인의 경우 반드시 보호자를 동반해야만 이용할 수 있다는 규정을 근거로 단독 탑승을 거부하였다. 또한 (2) 장애인 콜택시 보조석에 탑

승하고자 하는 발달장애인에 대하여는, 보호자와 함께 운전석 대각선 뒷좌석에 앉도록 하는 탑승제한기준을 근거로 보조석 탑승을 거부하였다. 두 사건 모두 정신적 장애인은 위험하고 타인을 해칠 수 있는 존재라는 차별적 시선이 반영된 결과였다.

법원은 사례 (1)에 대하여, 서울시설공단이 지적장애인이 동승자를 동반하지 않았다는 이유로 장애인콜택시 이용을 거부한 것은 장애인차별금지법이 금지하는 차별행위에 해당한다는 취지로 본안 판결 확정시까지 단독으로 장애인콜택시를 이용하도록 허용하라는 임시조치 결정을 내렸다.¹⁹ 매우 고무적인 결정이다. 그러나 사례 (2)에 대하여는 국가인권위원회가 서울시설공단에게 탑승제한기준을 개선하도록 한 권고처분을 취소하라고 하였다.²⁰

주된 이유는 다음과 같다. 특별교통수단은 장애인차별금지법 제2조에서 정한 ‘교통수단’에 해당하지 않으므로²¹ 장애인 차별이 될 수 없으므로 권고처분은 위법하다고 판단했다. 가정적 판단에서도, 보조석 탑승 거부하는 탑승 자체를 제한한 것이 아니고, 보조석에 탑승할 수 있게 됨으로써 얻는 편익을 밝히기 어렵다는 점 등을 고려하여 정당한 차별이라고 보았다. 이는 장애인차별금지법의 입법 취지와 상반된 해석이다. 장애인차별금지법 제2조 정의 조항에 특별교통수단이 누락된 입법 오류임에도 불구하고, 대중교통 이용이 어려운 장애인들의 교통수단인 장애인콜택시를 법적으로 장애인과 관련이 없는 것으로만 해석한 것이다.²²

19 서울중앙지방법원 2023. 10. 23.자 2023카합21154 결정

20 서울행정법원 2023. 10. 26. 선고 2022구합71905 판결

21 교통약자법 제2조 제2호의 ‘교통수단’은 버스, 도시철도차량, 여객운송 철도차량, 비행기, 선박, 기타 대통령령으로 정하는 운송수단(교통약자법 시행령 제2조에서 규정하는 광역철도차량)으로, 제3호의 ‘여객시설’은 위 교통수단에 대응하여 정류장, 도시철도시설, 철도시설, 환승시설, 공항 및 공항시설, 항만시설, 광역철도시설 등으로 각 규정하고 있음. 그런데 교통약자법 제2조 제8호의 특별교통수단인 장애인콜택시는 위 교통약자법 제2조 제2호의 ‘교통수단’ 및 제3호의 ‘여객시설’ 중 어느 것에도 해당하지 않는다는 것임.

22 한겨레21(2024.9.14.), 장애인은 운전석 옆 보조석 앉지 마... ‘차별 면죄부’ 준 법원, https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/56080.html, 2024. 11. 5. 열람.

다. 소결

「교통약자법 시행규칙」은 “지방자치단체는 ‘버스·지하철 등의 이용이 어려운 노인 등 특별교통수단을 이용하게 할 필요가 있다고 시·군의 조례로 정하는 사람’에게는 장애인 콜택시를 이용할 수 있도록 할 수 있다”(제6조 제1항 제3호)고 정하고 있다. 서울시설공단은 이 규정을 활용하여 보행이 어려운 장애인이 장애인 콜택시를 이용할 수 있도록 재량권을 행사하는 것이 교통약자법 등 관련법령의 입법취지에 부합할 것이다.

정신적 장애인의 위험성에 대한 타당한 근거 없이, 장애인 콜택시 탑승을 제한하는 것은 정신적 장애인에 대한 차별이라는 점을 인식하여야 한다. 돌발행동은 여러 외부 요인에 따라 발생하는 것으로, 모든 정신적 장애인이 운전원과 이용자의 안전을 위협하는 잠재적 가해자로 분류될 수 없다.

법이 천명한대로, 장애인도 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 누려야 한다. 장애인 콜택시 제도가 우리 사회에 상식적으로 정착하여 그 본래의 역할을 다하기를 기대한다.

III. 성소수자인권분야

1. 차별금지법을 반대하는 보수 기독교 인사 안창호 국가인권위장 취임

2024. 9. 6., 제10대 국가인권위원장으로 안창호 전 헌법재판관이 취임했다. 안창호는 자신의 저서를 통해 공개적으로 차별금지법을 반대 입장을 공개적으로 밝혀온 인물이며, 기독교법률운동 모임인 ‘복음법률가회’의 창립멤버이기도 하다. 지금도 ‘복음법률가회’의 취지문에는 “가장 대표적인 반복음적 악법은 동성성행위, 성

전환행위, 유·소년성행위, 낙태행위 등을 정당화할 뿐만 아니라 이를 신앙·양심을 근거로 반대하는 의견을 표현하는 것도 인권침해로 몰아 차별로 규정하여 금지시키는 포괄적차별금지법입니다.”라는 혐오 발언이 버젓이 기재되어 있다. 복음법률가회는 이전 국가인권위원회의 차별 금지 관련 권고들을 앞장서 비판해 온 단체이기도 하다.

안창호는 헌법재판관 재직 시절에도 간통죄 폐지 사건, 아동 피해자 진술 녹화 영상 증거능력 인정 사건 등에 관해 반대 의견을 내는 등 반인권적 행보를 이어왔다. 퇴임 이후에는 동성애반대법률가모임에 합류해 차별금지법 제정 반대 활동을 이어오고 있다. 과거 국가인권위원회가 제정을 권고해 오던 차별금지법에 공개적으로 반대하는 인물이 국가인권위원장이 된 것은 자기모순이라 할 수 있다. 더구나 현재 국가인권위원회에는 인권감수성이라고는 찾아볼 수 없는 두 명의 위원이 있는 상황에서, 위원장까지 기독교계 보수 인사로 임명한 것은 국가인권위원회의 객관성과 신뢰도에 심각한 흠결을 초래한다.

이에 우리 모임을 포함한 많은 인권 단체에서 안창호 지명에 대한 우려의 목소리를 내었다. 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 역시, 국가인권위원회의 독립성을 유지할 수 있는 인물을 위원장으로 임명해야 한다는 취지의 서한을 윤석열 대통령에게 보냈다.

이러한 우려를 비롯이라도 하는 듯, 안창호는 국회 인사청문회 자리에서 ‘동성애는 공산주의 혁명의 수단’이라는 취지의 망언을 늘어놓았다. 그럼에도 불구하고 대통령은 안창호를 국가인권위원장으로 임명하는 것을 강행하였다. 안창호는 취임식에서조차 성소수자의 인권에 대해서는 한마디도 언급하지 않았다. 이런 상황을 보며 성소수자가 여전히 아직 이 나라 국민으로 온전히 인정받지 못하고 있다는 착잡함을 느끼게 된다.

한 국가를 대표하는 인권 기구라면, 국제적 인권 기준에 발맞추려 노력이라도 하는 것이 마땅하다. 그럼에도 불구하고, 성소수자를 차별하는 것을 정당화하고 국제

기준에 역행하는 인식을 가진 인물을 국가인권위원장으로 임명한 것은, 사실상 국가인권위원회를 ‘인권 없는 국가인권위원회’로 만들겠다는 강력한 의지의 표현과 다를 바 없다. 국가인권위원회에 인권이 없다면, 결국 이 국가 자체가 인권 없는 국가가 되는 것 아니겠는가.

혐오는 악한 곳으로 흐른다. 국가가 나서서 ‘성소수자는 차별해도 된다’라는 메시지를 전하며 혐오의 흐름을 조장하고 있다. 이러한 흐름에도 굴하지 않고, 올해는 11쌍의 성소수자 부부가 당사자가 되어 혼인평등 소송이 진행중이다. 10년 전, 김조광수·김승환 부부의 혼인평등 소송 때보다 11배 많은 당사자가 용기를 내었다. 순간의 역행은 있더라도 결국에는 사랑이 이긴다.

2. 차별금지법 제정과 나아갈 길

가. 21대 국회가 남긴 과제

2021. 11. 9., 법제사법위원회는 차별금지법 제정을 요구하는 국민동의청원의 심사기한을 21대 국회 마지막 날인 2024. 5. 29.로 재연장했다. 이와 함께, 정의당 장혜영 의원안, 민주당 권인숙·박주민 의원안, 국민의힘 이상민 의원안 등 4건의 차별금지법 제정안이 계류되어 있었다. 그러나 21대 국회는 어떠한 차별금지법의 제정안도 제대로 논의하지 않은 채 임기를 만료하였고, 모든 제정안은 ‘임기만료폐기’로 자동으로 폐기되었다.

나. 차별금지 관련 주요 현행법의 한계

차별금지 관련 주요 현행법²³

법률명	차별사유	차별영역	한계
고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률	연령	고용	고용분야에서 연령 차별에 한정됨
장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	장애	고용, 교육, 재화 등의 공급과 이용, 사법행정 등, 모부성권, 가족건강권 등	장애를 이유로 한 차별에 한정됨
남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률	성별, 혼인, 가족 안에서의 지위, 임신, 출산 등	고용, 성희롱	고용분야에 한정됨
기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 파견근로자 보호 등에 관한 법률	고용형태	고용	
양성평등기본법	성별	정치·경제·사회·문화의 모든 영역	선언적 규정 (실효적 내용이 없음)
국가인권위원회법	성별 등 19개 사유	고용, 교육, 재화 등의 이용, 성희롱	차별시정이나 피해자 구제를 위한 실효적 내용 부족

이러한 현행법의 한계를 보완하여 위해, 성별·장애·병력·나이·인종 등을 이유로 정치·경제·사회·문화적 생활 등 모든 영역에서 국민의 실질적 평등이 실현될 수 있도록 평등에 관한 기본법을 제정해야 한다는 요구가 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 바로 차별금지법이 제정되어야 할 이유다.

이와는 별개로 2012년 UN 인권이사회의 10개 국가는 우리나라에 대한 제2차 국가별 정례 인권검토 심의에서 차별금지법 제정을 권고했다. 이후, 2017년 제3차 국가별 정례 인권검토 심의에서 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 프랑스 등을 포함한

²³ 차별금지법안 검토보고, 차별금지법안, 2101116호, 법제사법위원회, 2020. 6. 30., 장혜영 의원

24개국이 재차 차별금지법 제정을 권고했다. 그 외에도 UN 여성차별철폐위원회, UN인종차별철폐위원회, UN 아동권리위원회, UN 경제·사회·문화적 권리규약 위원회 등 인권 관련 UN기구들이 지속적으로 우리나라에 차별금지법 제정을 권고하는 등, 국제사회의 요구는 끊임없이 이어지고 있다.

다. 22대 국회와 나아갈 길

22대 국회는 개원한 지 얼마 되지 아니하였고, 윤석열 정부의 폭정과 수도 없는 ‘대통령 거부권 행사’로 인해 눈코 뜰새 없이 바쁜 상황이었다는 점을 감안하더라도, 차별금지법에 대한 논의는 아직 찾아볼 수 없다. 안창호 국가인권위원회 위원장 청문회에서 드러난 포괄적 차별금지법에 대한 충격적인 인식을 계기로, 다시 논의가 시작되기를 바랄 뿐이다.

3. 건강보험부터 연금까지(동성동반자의 사회보장제도 편입)

대법원 전원합의체(주심 김선수 대법관)가 2024. 7. 18. 소성욱 씨가 국민건강보험공단을 상대로 낸 보험료 부과 처분 취소 소송에서 다수 의견으로 상고를 기각하며 원고 승소 판결한 원심을 확정했다. 대법원은 “공단이 동성 동반자인 원고를 피부양자로 인정하지 않고 이 사건 처분을 한 것은 합리적 이유 없이 원고에게 불이익을 줘 그를 사실상 혼인관계에 있는 사람과 차별하는 것으로 헌법상 평등원칙을 위반해 위법하다”고 판단했다. 이어 “두 사람의 관계가 기본적인 사회보장제도인 건강보험의 피부양자 제도에서조차 인정받지 못하는 것은 차별 행위이고, 그 침해의 정도도 중하다”(대법원 전원합의체 2024. 7. 18. 선고 2023두36800)고 밝혔다.

특히 대법원은 “사회보장제도인 건강보험의 보험자로서 가입자와 피부양자의 자격 관리 등의 업무를 집행하는 특수공익법인인 피고는 공권력을 행사하는 주체이자 기본권 보장의 수범자로서의 지위를 갖는다.”라고 하며, “피고는 평등원칙에 따라 국민의 기본권을 보호 내지 실현할 책임과 의무를 부담하므로, 그 차별처우의 위법

성이 보다 폭넓게 인정될 수 있다.”라고 판시했다.

2024. 10. 7. 자 국회 보건복지위원회 국정감사에서 더불어민주당 소속 박주민 보건복지위원장은 조규홍 보건복지부 장관에게, “대법원에서 최근 동성부부를 사실혼 관계와 다르게 인정할 이유가 없다는 판결을 내린 이후로 약 4쌍이 건강보험 피부양자로 등록했다고 한다.”며 “앞으로도 이런 흐름이 이어질 듯한데, 국민연금은 어떻게 할 것이냐”라고 질의했다.

이에 조 장관은 “(국민연금과 건강보험이) 기본적으로 같은 사회보험이기 때문에 같은 기준으로 가야 되지 않을까 생각한다.”라며 “연금이 갖는 특성이 있기 때문에 검토해서 말씀드리겠다.”고 답했다. 박 위원장은 “대법원 전원합의체 판결이 뒤집힌 경우는 거의 없고, 이 논리가 적용된다면 다른 소송을 제기해도 동일한 결과가 나올 것으로 보인다.”라며 국민연금도 행정 체계상 동일한 기준을 적용해야 하지 않겠느냐고 재차 강조했다. 조 장관은 검토 후 국감 기간 내에 공식적인 입장을 밝히겠다고 답했다.

그러나, 국정감사가 2024. 10. 25. 자로 종료되었음에도 보건복지부의 공식 입장은 나오지 않았다. 다만 앞서 기재한 대법원 판결에서 “국민건강보험공단은 특수공익법익으로서 그 차별 처우의 위법성이 보다 폭넓게 인정될 수 있다”라고 판시한 점에 비추어, 국민연금 역시 기본적 사회보장제도로서 동성 사실혼 부부의 국민연금 수령 자격 인정도 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

나아가 기존의 이성 사실혼 부부에게 국한되었던 공무원연금법, 산재보험법, 고용보험법상의 수급 자격 인정, 공공임대주택 입주 등을 동성 사실혼 부부에게도 확대함으로써 차별을 해소하고, 사회보장제도의 핵심인 사회적 연대를 강화할 필요가 있다.

4. 퀴어문화축제의 광장 및 도로의 사용 차별에 대하여

2024년 서울퀴어퍼레이드도 서울광장에서 열리지 못했다. 서울시는 사용신고가 경합하는 상황이든 단독 신청이든, 서울퀴어퍼레이드의 서울광장 사용에 대하여 지속적으로 '열린광장운영시민위원회(이하 '시민위원회')'에 결정을 떠넘겼다. 시민위원회는 2023년에 이어 2024년에도 서울퀴어퍼레이드의 서울 광장 사용을 불허하는 결정을 내렸다.

2010년 조례 개정안으로 서울광장의 운영 방침이 허가제에서 신고제로 변경되었음에도, 서울시는 시민위원회를 통해 서울퀴어퍼레이드를 사실상 검열하고 방해하고 있다. 시민위원회는 2023. 5. 3., 동일한 날짜에 서울광장 사용을 신청한 서울퀴어문화축제와 기독교 단체인 CTS문화재단의 청소년·청년 회복 콘서트 중 청소년·청년 회복 콘서트의 공익성이 더 높다고 판단하며 서울퀴어문화축제의 서울광장 사용을 불허하였다. 이 과정에서 시민위원회 심의 속기록에는 시민위 일부 위원들의 성소수자에 대한 편견을 드러내는 발언이 포함되어 있어 논란이 되기도 하였다. 2024년에도 5. 12., 서울광장 사용 신청서를 제출한 3개 행사 내용을 심의한 결과, 서울도서관의 '책 읽는 서울광장' 행사를 의결함으로써, 서울퀴어문화축제의 서울광장 사용을 불허하였다.

인천퀴어문화축제 조직위원회는 2023년 부평역 광장에서 축제를 진행하기 위하여 대관 신청서를 제출하였으나, 부평구청은 행사 당일 부평문화재단과 사용 협의 중이라는 이유로 신청을 반려하였다. 그러나 실제로는 부평문화재단이 아닌 부평구 기독교연합회가 신청 기간 이전에 사용신고를 했음에도 광장 사용 승인을 받은 것으로 드러났다. 인천퀴어문화축제 조직위원회는 부평구 기독교연합회의 광장 사용을 승인한 부평구청의 처분에 대하여 무효확인 청구 소송을 제기했다. 하지만, 인천지방법원 제1-2행정부는 '부평구 역전광장의 사용 및 관리에 관한 규칙'은 대외적 구속력이 없는 행정기관 내부의 재량준칙이므로, 규칙이 정한 기간 이전에 사용신고를 수리했어도 그 하자가 중대·명백하지 않다'며 위 청구를 기각했다(인천지방법원 2024. 2. 8. 선고 2023구합71905 참조). 현재 상고심이 진행 중이다.

서울퀴어문화축제 조직위원회와 인천퀴어문화축제 조직위원회는 광장을 사용할 수 없게 된 이후, 경찰서에 대한 집회 신고만으로 이용이 가능한 도로에서 퍼레이드를 진행하였다. 보수 개신교단체의 퀴어문화축제에 대한 방해는 전국적으로 일어나고 있으며, 이러한 방해가 위법한 행정과 결탁하여 광장에서 퀴어들이 점차 배제되고 있는 실정이다. 특히 인천퀴어문화축제의 경우와 같이 사용 신고를 단독으로 신청한 경우 행정소송의 여지가 있지만, 서울퀴어문화축제의 경우와 같이 사용 신고가 경합하는 경우에는 사법적인 제재조차 어려운 상황이다. 포괄적 차별금지법 제정을 통하여 행정청의 차별을 시정하고, 민주적 광장 운영을 이루어야 한다.

5. 서울, 충남 학생인권조례 폐지

충남도의회는 2024. 3. 19., 서울시의회는 2024. 4. 26. 각 학생인권 조례의 폐지 조례안을 각 가결하였다.

충청남도 학생인권 조례의 경우, 2023. 12. 15. 충남도의회에서 폐지안이 가결되어 폐지되었다가, 김지철 충청남도 교육감의 재의 요구로 2024. 2. 2. 재투표를 거쳐 부활했으나, 2024. 4. 24. 폐지안이 다시 가결되며 폐지되었다. 폐지안을 대표발의한 박정식 의원은 “학생인권 조례가 폐지될 때까지 재발의하겠다”고 밝힌 바 있으며, 2024. 4. 10. 총선을 앞두고 국민의 힘 소속 도의원들은 학생인권 조례의 폐지를 밀어붙였다. 정치적 논리에 학생인권조례가 희생되었다고 할 수 있다.

서울특별시 학생인권 조례의 경우, 2023. 3. 그 폐지안이 발의된 적이 있었으나, 시민단체들의 서울특별시 학생인권 조례 폐지안의 수리 및 발의에 대한 집행정지 신청을 하였고, 서울행정법원이 2023. 12. 18. 이를 인용하였다. 그러나 2024. 4. 26. 폐지안이 가결되었고, 조희연 전 서울시 교육감의 재의 요구로 2024. 6. 25. 재의결되어 폐지안이 가결되었다. 위 폐지안을 지지하는 서울시의원들은 「학교 구성원 권리와 책임에 관한 조례안」(김혜영 국민의힘 의원 발의안)이 서울특별시 학생인권 조례의 대안이 될 것이라고 주장하나, 해당 조례안에는 차별받지 않을 권리, 사

생활의 자유를 보호받을 권리 등의 내용이 빠져있어 평등한 교육 현장을 위한 대안이 될 수 없다고 평가받고 있다.

충청남도 학생인권 조례와 서울특별시 학생인권 조례는 공통적으로, ‘차별받지 않을 권리’에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. “학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.”

일부 보수단체들과 종교단체들에서는 학생인권 조례의 ‘차별받지 않을 권리’ 규정에 ‘성정체성’을 포함하였다는 이유로, 학생인권 조례를 반대해왔고, 2019년에는 헌법소원 심판을 청구하기도 하였다. 그러나 헌법재판소는 “육체·정신적으로 성장기에 있는 학생을 대상으로 한 차별·혐오 표현은 교육의 기회를 통해 신장시킬 수 있는 학생의 정신·신체적 능력을 훼손하거나 파괴할 수 있다.”, “판단능력이 미성숙한 학생들의 인격이나 가치관 형성에 부정적인 영향을 미치므로 학내에서 이런 행위를 규제할 필요가 크다.”라는 취지로 위 청구를 재판관 전원일치 의견으로 기각했다(헌법재판소 2019. 11. 28. 결정 2017헌마1356). 이러한 판단에도 불구하고, 2024년에도 학생들의 인권과 존엄은 정치 권력에 희생되고 말았다.

학생인권 조례는 성소수자인 학생, 장애인인 학생, 성소수자이자 장애인인 학생들에 대한 차별행위에 있어서 학생을 보호하는 최후의 마지노선이었으나, 조례가 폐지됨에 따라 이들의 존엄을 보호할 장치가 부재하게 되었다는 사실에 분노하지 않을 수 없다. 현재, 충청남도 교육청과 서울시 교육청 모두 각 시도의회가 통과시킨 조례안 재의결 무효확인소송과 집행정지신청을 제기했다. 대법원은 각 시도의회의 폐지조례안 재의결 집행정지 신청을 인용했으며, 학생인권 조례의 폐지는 본안 사건의 판결이 확정될 때까지 유예되고 있다. 위 본안 사건의 진행과 결과는 물론, 학생인권 조례의 유지와 개정안에 대하여 관심을 가질 필요가 있다고 할 것이다.

IV. 수용자인권분야

1. 교정시설과 코로나19

가. 코로나19 집단감염으로 인한 서울동부구치소 수용자 사망 사건

2021. 1. 7., 서울동부구치소에서 코로나19 집단감염으로 인하여 수용자가 사망하는 사건이 발생했다. 구치소 출정교도관이 2020. 11. 27. 코로나19 확진 판정을 받으며 첫 확진자가 발생하였으나 그로부터 한 달 뒤인 2020. 12. 18.경 1차 전수검사가 실시되었고, 12. 24.경 2차 전수검사에서는 286명의 확진자가 발생하였다. 망인은 당시 기저질환이 있는 70세의 고령 환자였음에도, 2020. 12. 25. 코로나19 확진 판정을 받은 이후에도 감염병전문병원 등 외부 시설로 이송되어 치료받지 못하였다.

망인은 2021. 1. 4. 후각을 상실하고, 다음날 설사 증상을 보였다. 2021. 1. 6. 23:00경 호흡곤란 증세까지 호소하였으나, 구치소 내에서는 어떠한 응급조치도 이루어지지 않았다. 2023. 1. 7. 06:10, 생활치료센터 근무자가 망인의 의식, 호흡, 맥박이 없음을 확인하고 06:24에 119 신고했으나, 병원 이송 도중 결국 사망하였다. 위 사망 사건에서 교정본부 소속 공무원들의 과오는 ①의료조치 소홀 등 보호의무 위반, ② 과밀수용 방치, ③ 감염사실 고지 의무 위반 그리고 ④ 망인의 시신처리에 관한 인간의 존엄 침해 등이 있다. 이에 올해 1월, 유족들은 망인의 사망에 대해 국가를 상대로 국가배상청구를 제기하였다.

1) 의료조치 소홀 등 보호의무 위반

우선적으로 공무원들은 코로나19로 인한 집단감염이 갈수록 심각해진 상황이었음에도 불구하고, 망인과 같이 고령의, 기저질환이 있는 고위험군 환자에 대한 교정시설의 대응 지침을 전혀 마련하지 않았다. 그나마 당시 존재했던 “교정시설 내 확진자 발생 시 대응방안 및 사회적 거리두기 단계별 처우 조정표”에 따른 형집행정지와 외부의료기관 이송도 적시에 이루어지지 않았다. 망인은 확진된 날짜로부터 5일

후 형집행정지를 받았으나, 곧바로 외부 의료기관으로 이송되지 않았으며 호흡과 맥박이 없는 응급상태가 되어서야 이송되었다. 뿐만 아니라 사망하기 약 8시간 전에는 의료진에게 호흡곤란 증상을 호소하였음에도 적절한 대응을 하지 않아 끝내타임을 완전히 놓쳤다. 사망 직전 망인의 상태를 타임라인으로 정리하면 다음과 같다.

2020.12. 25.	망인 코로나 양성 판정
2020.12. 30.	형집행정지 결정. 외부의료기관 이송X
2021. 1. 6.	23:00 인터폰으로 의료진에게 호흡곤란 호소
2021. 1. 7.	05:55경 망인 호흡곤란 재차 호소
2021. 1. 7.	06:00경 같은 방 수감자가 신고
2021. 1. 7.	06:10 생활치료센터에서 망인 의식, 맥박 없음 확인
2021. 1. 7.	06:24경 119 신고. 07:33경 구급차 이송 중 사망

사망에 이르기까지의 과정에서, 형집행정지 이후 외부 의료기관에 이송이 되지 않은 이유, 사망 전날 호흡곤란을 호소하였음에도 응급조치가 이루어지지 않은 이유, 기저질환이 있는 고령 환자였음에도 집중 관리가 이루어지지 않은 이유 등 규명해야 할 사실들이 여전히 산재해 있는 상황이다.

2) 과밀수용 방치

망인을 사망에 이르게 한 서울동부구치소 내에서 발생한 코로나19 집단감염은 과밀수용이라는 구조적 문제가 근본적 원인으로 평가되고 있다²⁴. 특히 서울동부구치소의 경우 2020. 12. 1차 전수조사 당시 기준 수용률이 116.6%(갑 제7호중 수용정원 2070명, 실제 인원 2413명)에 달했다. 과밀수용 문제가 심각한 상황이었으며, 법무부 스스로 동부구치소 코로나19 집단감염의 원인을 과밀수용으로 지적한 사실도 있다.²⁵ 과밀수용으로 확진자와 접촉자, 비접촉자를 공간적으로 분리하기 어려웠으며,

24 한국경제, '동부구치소 과밀수용, 집단감염 키웠다' 2021. 1. 4.

<https://www.hankyung.com/article/2021010457711>

25 교정본부TV, '이번 경험, 절대 잊지 않겠습니다! 코로나 약제 딛고 정상화로...', 2021. 3. 9.

<https://www.corrections.go.kr/bbs/corrections/41/544667/artclView.do>

이로 인해 확진자가 급증했다. 이러한 상황은 중증 환자들에 대한 적재적소의 관리 및 응급조치가 이루어지지 않은 결과로 인해 빚어진 것이다.

3) 감염사실 고지 의무 위반 및 망인의 시신처리에 관한 인간의 존엄 침해

공무원들은 망인이 코로나19 확진을 받은 날인 2020. 12. 25.로부터 12일이 지난 2021. 1. 5.에 서야 유족들에게 망인에 대한 코로나19 양성 판정을 고지했다. 그 결과 유족들은 어떠한 대비나 요청을 하지 못한 채 이를 뒤인 2021. 1. 7. 망인의 사망 사실을 접해야 했으며, 수용자 가족으로서 수용자에 대한 중요한 건강상태에 대한 정보에 접근하고 그 정보를 제공받을 권리를 심각하게 침해받았다.

공무원들은 과학적 근거 없이 수립된 구「코로나19 시신에 대한 장사방법 및 절차 고시」에 따라, 유족들에게 망인의 시신에 대한 장례를 원하는 방식으로 처리할 수 있는 기회를 보장하지 않고 화장으로 처리하도록 강제했다. 이에 유족들은 망인에 대한 예후를 제대로 갖추지 못한 채 망인의 시신을 화장으로 처리해야만 했다.

이와 같은 공무원들의 불법행위로 인해, 망인의 유족들은 2024. 1. 4.경 국가를 상대로 국가배상청구를 제기하였고, 현재 민변 회원들이 대리인단을 구성하여 대응하고 있다. 2022. 3. 25.경 결정된 동부구치소의 책임을 인정하는 국가인권위원회 권고의 조사과정에서 확보된 자료들, 망인의 진료일지, 형집행정지 당시 동부구치소와 송파구청에서 소통한 내용 등을 확보하여 아직 밝혀지지 않은 사실들을 규명하고, 억울한 사망에 응당한 배상을 받기 위하여 노력하고 있다.

나. 교정시설에서의 코로나19 집단감염 관련 판례

교정시설에서의 코로나19 집단관련과 관련한 사례는 다음의 두가지가 있다.

1) 서울중앙지방법원 2024. 4. 5. 선고 2021가합548802 판결

서울동부구치소에 수용되었다가 코로나19에 감염되어 동부구치소 또는 경북북부 제2교도소 생활치료센터에서 치료를 받은 수용자들이 적절한 치료를 받을 권리, 접

건 및 편지 수수에 관한 권리, 확진 사실 미고지에 따른 자기결정권 등을 침해받았다는 이유로 국가배상청구를 하였으나, 교정시설 내 질서유지라는 행정상 목적 등도 함께 고려하였을 때 당시 동부구치소는 제한된 환경에서 합리적인 범위 내의 조치를 하였다고 보여지므로 원고들의 청구를 모두 기각한 사례

2) 서울중앙지방법원 2024. 8. 27. 선고 2021가합522626 판결

서울동부구치소에서 수용되었다가 코로나19에 감염된 수용자들이 대한민국을 상대로 코로나 감염이 발생하였음에도 밀접 접촉자들을 분리하지 않은 점, 교정시설 내 대규모 감염 사태에 대비한 매뉴얼 등을 마련하지 않은 점, 마스크 등을 제대로 지급하지 않은 점 등을 이유로 국가배상청구를 하였으나 주어진 상황에서 합리적인 조치를 하였다고 보이고 원고들이 주장하는 미조치가 감염 확산의 직접적인 원인이 되었다고 보기도 어려우므로 원고들의 청구를 모두 기각한 사례

위 두 판결은 서울동부구치소에서의 코로나19집단감염 사태에 대하여 수용자들이 국가를 상대로 불법행위책임을 물었으나 모두 기각된 사례이다. 특히 두 번째 판결은 국가인권위원회가 당국의 책임을 인정하고 개선 권고를 한 사건임에도 불구하고, 법적 책임은 인정되지 않았다. 코로나19라는 전례 없는 감염병 사태에서, 수용자가 똑같이 누려야 할 치료에 대한 권리보다 교정시설이라는 현실적 한계로 인하여 제한적 조치를 할 수밖에 없었던 교정본부의 '사정'에 손을 들어준 것으로 해석된다. 교정시설 내 집단감염으로 인하여 사망에 이른 위 사건의 판결 결과가 더더욱 중요해지는 이유는, 수용자가 마땅히 보장받아야 할 생명권을 국가가 침해하였다는 것을 사법부로부터 인정받고, 또한 언제든지 반복될 수 있는 감염병 사태에서 파생되는 사회적 재난을 예방할 수 있는 거의 마지막 기회라는 점에 있다.

2. 국가인권위원회, 수용자 인권보로를 위한 형집행법 개정 방안 권고

2024. 7. 5. 국가인권위원회(이하 '인권위')는 법무부장관에게 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 '형집행법') 개정안에 수용자 인권보호 관점이 반영되

어야 한다며, 개정의 구체적인 방안을 권고했다.²⁶

법무부는 2020. 11. 「제1차 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획」을 수립하면서, 형집행법 및 동법 시행령, 시행규칙의 전면 개정을 추진할 계획을 발표했다. 이에 대해 인권위는 2022년 연구용역으로 ‘교정시설 수용자의 인권 및 처우 개선방안에 대한 연구-「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」중심으로」를 실시²⁷했다. 위 연구와 교정시설 관련 권고 내용 등을 바탕으로, 인권위는 다음과 같은 형집행법 개정 방안들을 제시하였다.

권고 항목	권고 배경	권고 내용
과밀수용 문제 해소	<ul style="list-style-type: none"> 과밀수용률에 일부 개선이 있으나 여전히 수용정원을 초과하여 교정시설이 운용됨 과밀수용은 위생·의료 악화, 교정사고 유발, 분류 수용 및 개별 처우 저해, 미결수용자 처우 제한 등의 원인으로 작용함 	<ul style="list-style-type: none"> 국내 교정시설 수용 사정, 해외 각국의 사례 등을 고려하여 1인당 적정한 수용 면적을 법령에 규정 형집행법령에 원칙적으로 과밀수용을 금지하는 명시적인 규정을 두고 극히 제한적인 상황에 대해 서만 예외를 허용하도록 규정
수용자 의료 처우 강화	<ul style="list-style-type: none"> 2008년부터 2022년까지 인권위에 접수된 교정시설 관련 진정 중 의료 및 건강에 관한 진정이 25.6%에 달할 정도로 수용자의 의료 처우 문제가 심각함 	<ul style="list-style-type: none"> 5년마다 수립되는 ‘형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획’에 의료체계 구축 및 의료예산 확보에 관한 사항을 포함하고, 중환자 및 응급환자 발생 시 신속히 외부

26 국가인권위, [보도자료]「형집행법」 관련 개정안에 교정시설 수용자의 처우 개선 등 인권 관점 반영돼야, 2024. 7. 23.
<https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610433&menuLevel=3&menuNo=91>

27 보고서 전문은 다음에서 확인 가능
<https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=17&boardNo=7608636&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=%ED%98%95%EC%A7%91%ED%96%89&menuLevel=3&menuNo=115>

	<ul style="list-style-type: none"> • 그럼에도 2021년 기준 교정시설 수용자 1인당 의료예산이 국민 1인당 경상의료비의 12%에 불과하고, 교정시설 내 의사도 정원에 못 미치는 열악한 상황임 	<p>의료시설로 이송하는 등의 적절한 조치를 취하도록 규정</p>
외부교통권의 실질적 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 형집행법령은 수용자의 접견 횟수와 시간의 상한 기준을 규정하면서도 소장의 재량을 폭넓게 인정하고 있어, 소장의 결정에 따라 접견권이 제한될 우려가 있음 • 또한 편지수수 제한, 검열 사유에 대한 판단이나 가족 등이 사망한 경우에 부여되는 특별귀휴 허가 여부 역시 소장의 재량에 달려 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 접견 시 청취·기록·녹음·녹화 요건 및 접견중지 요건의 구체화, 최소 접견횟수 보장, 변호인 접견대상 확대를 통해 접견권을 강화하여야 하고, 형집행법 제42조 접견 중지 사유를 엄밀히 규정하여야 함 • 편지수수의 제한 및 검열에 관한 일부 규정을 개정하고, 특별귀휴의 심사요건을 완화하고 그 기간을 확대하여야 함
효과적 교정교화 및 재사회화	<ul style="list-style-type: none"> • 교정시설 내 일부 종교활동 제한 사례가 확인되고, 징벌 부과 건수도 꾸준히 증가하고 있으나 실효적인 구제책은 미비한 상황임 • 집필 제한, 서신수수 제한 등 외부의 접촉을 차단하는 것은 징벌로 제한하기 적절하지 않고, 금치나 보호실 수용의 상한 기간, 불투명한 가석방 제도 운영 등의 문제도 지적이 되어 왔음 	<ul style="list-style-type: none"> • 공간 부족을 이유로 종교행사 참석을 제한하는 규정을 정비하고, 집회 이외의 대안적 종교활동 방안 등을 마련해야 함 • 분리수용으로 제한된 처우를 사후적으로 보상하고, 독립적인 징벌재심위원회를 설치하여야 함 • 실외운동 정지·집필 제한·편지수수 제한·접견 제한은 징벌에서 삭제하고, 금치 및 보호실 수용의 상한 기간을 단축하도록 규정을 개정하여야 함 • 비공개로 운영 중인 가석방 예비심사 대상자 선정기준을 공개하여야 함

이상과 같이, 인권위가 형집행법 개정 방안으로 제시한 4가지 주제는 수용자의 인 권보장을 위해 모두 중요한 과제들이다. 다만, 2022년 인권위 연구용역 보고서에서 제시한 과제와 비교해보면 아쉬운 점들도 발견된다. 위 연구 보고서에서는 형집행 법 개정안의 주요 원칙으로 ① 수용자 처우 권리화 ② 차별 금지와 수용 처우의 다 양성 존중 ③ 수용자의 건강한 사회복귀와 재사회화 보장 ④ 외부적 통제 강화를 통 한 형집행 행정의 객관성과 균형성을 확보 등 4가지를 제시했는데, 이번 인권위 권 고하는 세부적인 주제에 집중하면서 이러한 큰 틀에서의 방향성을 제시하지는 못한 한계가 있다.

무엇보다 여성, 아동, 노인, 장애인, 성소수자, HIV 감염인 등 사회적 소수자인 수용자에 대한 차별금지와 개별 특성에 맞춘 처우의 구체화 과제가 빠진 점은 문제 라 할 것이다. 향후 법무부가 형집행법 및 관계 법령 개정을 추진할 때, 인권위의 권 고 외에 다양한 사회적 소수자 수용자의 권리가 보장되는 방향으로 논의가 이루어 지는지 지켜봐야 할 것이다.

3. 교정시설 과밀수용

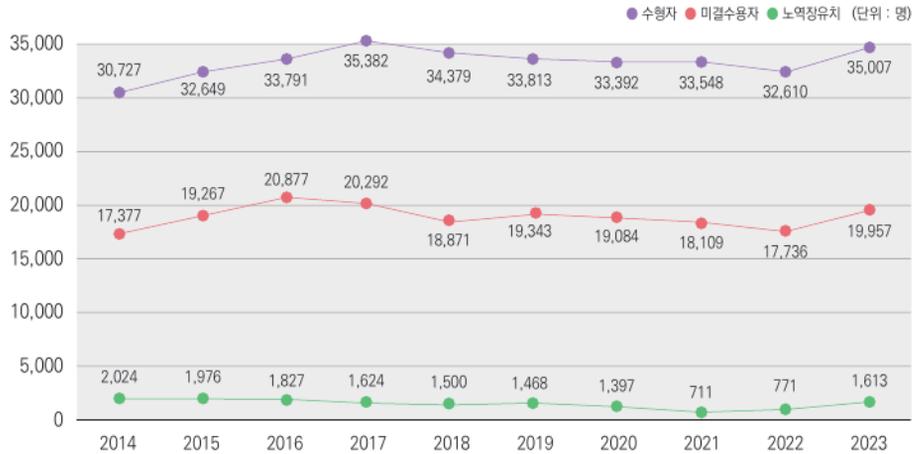
법무부 교정보본부가 발행하는 2024 교정통계연보에 따르면, 2014년~2023년 교정 시설 1일 평균 수용 인원과 그 추이는 아래와 같다.

표 II-1 · 교정시설 1일 평균 수용 인원(2014년~2023년)

(단위 : 명)

연도	구분 수용정원	1일 평균 수용 인원	수용 내용				
			수형자	미결수용자			노역장 유치
				계	피의자	피고인	
2014	46,430	50,128 (100%)	30,727 (61.3%)	17,377 (34.7%)	747 (1.5%)	16,630 (33.2%)	2,024 (4.0%)
2015	46,600	53,892 (100%)	32,649 (60.6%)	19,267 (35.8%)	847 (1.6%)	18,420 (34.2%)	1,976 (3.7%)
2016	46,600	56,495 (100%)	33,791 (59.8%)	20,877 (37.0%)	864 (1.5%)	20,013 (35.4%)	1,827 (3.2%)
2017	47,820	57,298 (100%)	35,382 (61.8%)	20,292 (35.4%)	753 (1.3%)	19,539 (34.1%)	1,624 (2.8%)
2018	47,820	54,744 (100%)	34,377 (62.8%)	18,867 (34.5%)	640 (1.2%)	18,227 (33.3%)	1,500 (2.7%)
2019	47,990	54,624 (100%)	33,813 (61.9%)	19,343 (35.4%)	632 (1.2%)	18,711 (34.3%)	1,468 (2.7%)
2020	48,600	53,873 (100%)	33,392 (62.0%)	19,084 (35.4%)	558 (1.0%)	18,526 (34.4%)	1,397 (2.6%)
2021	48,980	52,368 (100%)	33,548 (64.1%)	18,109 (34.5%)	496 (0.9%)	17,613 (33.6%)	711 (1.4%)
2022	48,990	51,117 (100%)	32,610 (63.8%)	17,736 (34.7%)	526 (1.0%)	17,210 (33.7%)	771 (1.5%)
2023	49,922	56,577 (100%)	35,007 (61.9%)	19,957 (35.3%)	627 (1.1%)	19,330 (34.2%)	1,613 (2.9%)

도표 II-1 · 1일 평균 수용 인원 변동 추이(2014년~2023년)



위 통계 수치로 연도별 수용률을 재계산하면 아래와 같다.

	수용정원(A)	1일 평균 수용 인원(B)	수용률(B/A, %)
2014	46,430	50,128	108.0
2015	46,600	53,892	115.6
2016	46,600	56,495	121.2
2017	47,820	57,298	119.8
2018	47,820	54,744	114.5
2019	47,990	54,624	113.8
2020	48,600	53,873	110.8
2021	48,980	52,368	106.9
2022	48,990	51,117	104.3
2023	49,922	56,577	113.3

이러한 교정시설 통계가 시사하는 바는 다음과 같다. (1) 코로나19 등 특수한 상황이 있었던 시기를 포함하여, 한국의 교정시설은 최근 10년간 꾸준한 과밀 상태를 유지하고 있다. (2) 2016년 헌법재판소, 2022년 대법원 판결이 선고되었음에도 불구하고, 교정시설 과밀 상황은 개선되고 있지 않다. (3) 「2024 교정통계연보」에 따르면, 2023년 수용정원은 49,922명인데, 1일 평균 수용인원은 56,577명으로 수용률이 113.3%에 달한다. 이는 전 해(2022년)에 비하여 약 10%정도라는 증가한 수치로, 교정시설 과밀상황이 급격히 악화되었다는 점을 보여 준다. 교정시설의 과밀수용은 고질적인 문제였고, 최근에는 더욱 악화되고 있는 상황이다.

V. 나가며

이처럼 소수자들의 인권은 보수 정권의 본격적인 예산축소 및 지원정책 폐지, 인사정책 등으로 올해 전체적인 퇴행을 맞이할 수밖에 없었다. 하지만 그 와중에도 귀

어문화축제에는 더 많은 사람들이 함께했고, 혼인평등소송이 제기되었으며, 과밀수용의 구조적 해결을 위한 집단 소송도 제기되었다.

언제나 지치지 않는 것이 중요하다. 옆에 함께하는 사람들이 있다는 것을 잊지 않고, 작은 걸음걸음들이 모여 큰 한 걸음을 이루어낼 수 있도록 의기를 투합해야 할 시기이다.

2024년 아동·청소년인권 분야 보고

집필

익명출산제 분야 : 전민경(민변 아동청소년인권위원회)

외국인아동 출생등록제도 분야 : 윤혜지, 이진혜(민변 아동청소년인권위원회)

장애아동 보호체계 분야 : 김희진(민변 아동청소년인권위원회)

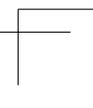
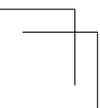
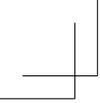
해외입양 분야 : 임예지(민변 아동청소년인권위원회)

학생인권 분야 : 이제호, 황준협(민변 아동청소년인권위원회)

아동청소년 탈시설 분야 : 황인형(민변 아동청소년인권위원회)

집필

황준협(민변 아동청소년인권위원회 위원장)



2024년 아동·청소년인권 분야 보고

1. 들어가며

2024년 아동·청소년 인권 분야는 기존 제도의 후퇴와 새로운 도전에 직면했다. 특히 출생등록될 권리, 가정에서 보호받을 권리, 교육에서의 권리 등 아동의 기본적인 권리가 위협받고 있는 상황이다.

보호출산제는 출생통보제와 함께 도입되어 올해 7월부터 시행되었으며, 정부는 보호출산제가 “아동의 생명을 살리는 쌍둥이 제도”라고 홍보하였다. 그러나 이 제도가 실제로는 아동유기를 합법화하고 아동의 정체성을 알 권리(right to origins)¹를 침해한다는 우려가 제기되고 있다. 특히 제도 시행 한 달 만에 전년 대비 아동유기 건수가 2배나 증가했으며, 제도의 실효성에 대하여 심각한 의문이 제기되고 있다.

¹ 아동의 정체성을 알 권리에 대한 논의는 국내에서도 아직 초기단계이다. 외국 문헌에서는 'right to know one's origin'이라는 표현이 비교적 빈번하게 사용되고 있다. 그러나 아동이 부모, 혈통, 정체성을 “알 권리” 내지 “right to know”라고 표현하는 것은 아동이 보장받아야 할 헌법상 기본권의 단지 일부만을 드러낼 뿐이다. 이는 단지 출생정보에 접근할 권리에 국한되지 않는다. 아동이 가지는 권리는 부모에 대한 정보를 알 권리를 넘어서, 생물학적 부모, 가족, 언어, 문화, 출생배경 등을 포괄하는 정체성의 기초를 박탈당하지 않고, 이를 박탈당하였을 때 회복할 권리, 회복을 부당하게 방해받지 않고 회복을 위한 조치와 지원을 구할 권리를 모두 의미하는 총체적인(holistic) 권리이다.

외국인 아동의 출생등록 문제도 여전히 해결되지 않고 있다. 2022년 말 기준 국내 체류 중인 19세 이하 미등록 이주아동의 수가 5,078명에 달하며, 미등록 외국인인 부모가 한국에서 낳은 자녀까지 합산하면 2만여 명까지 늘어날 것으로 추산된다. 이들은 기본적인 신분증명조차 받지 못한 채 복지와 교육의 사각지대에 놓여있다.

장애아동 보호체계의 분절화 문제도 심각하다. 장애인복지와 아동복지가 분절된 현실에서 장애아동은 통합적인 지원을 받지 못하고 있으며, 학대로부터 충분히 보호받지 못하고 있다. 또한, 우리나라는 세계 최대의 '아동수출국'이라는 오명을 벗지 못하였다. 불법적인 해외입양을 통해 심각한 피해를 입은 아동들이 이제는 성인이 되어 자신들이 불법적으로 해외 입양된 과정에 관하여 진상규명을 요구하고 있다. 또한, 해외입양인들이 자신의 입양기록을 요구할 권리 및 입양특례법상의 입양정보 공개청구 제도를 둘러싸고 다양한 문제가 제기되고 있다.

특히 우려되는 것은 학생인권 분야의 제도적 후퇴다. 2023년 서이초등학교 교사 사망 사건을 계기로 “교권 보호”가 사회적 의제로 부상하였다. 서울과 충남에서는 학생인권조례 폐지가 의결되었고, 다른 지역으로 폐지 움직임이 확산되고 있다.

한편 아동보호체계에 관하여서는 여전히 시설보호 중심의 정책이 지속되고 있다. 정부는 “탈시설 로드맵” 대신 “가정형 거주로의 전환”이라는 우회적 접근을 선택했다. 그러나 이러한 방식은 실질적인 탈시설화와 거리가 멀다는 지적을 받고 있다.

이러한 배경에서 2024년 아동청소년 인권보고서는 각 영역에서 발생하고 있는 제도적 후퇴와 인권침해 실태를 면밀히 검토하고, 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다. 특히 아동 최상의 이익 원칙이 실질적으로 구현될 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 시급한 과제임을 확인하고자 한다.

II. 본론

1. 보호출산제²

가. 보호출산제 도입

지난 2024. 7. 19. 아동의 출생등록과 관련한 2개의 법이 시행되었다. 하나는 “출생통보제”이고 다른 하나는 “보호출산제”이다. 전자는 의료기관에서 출생한 모든 아동의 출생정보를 의료기관이 건강보험심사평가원을 거쳐 각 지자체에 통보하는 제도이다. 이제껏 친생부모에게 전적으로 부과되었던 출생신고의 의무를 국가에게도 부과하여 출생신고 누락을 방지하는 취지로 도입되었다.³ 아직 모든 아동에게 출생통보제가 적용되는 것은 아니며, 미등록 외국인아동 등은 대상에서 제외되어 있다. 그러나 이 제도를 통하여 아동의 신분을 증명할 수 있고, 이로써 사회복지 접근을 용이하게 하며, 나아가 영아 매매 등 범죄로부터 보호할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다.

이와 동시에 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」(이하 「위기 임신보호출산법」)이 제정되어 “보호출산제”가 시행되었다⁴. 이 제도에 의하면 갈등 상황에 있는 임신부가 상담을 마치고 “보호출산”을 신청한 뒤 익명으로 의료기관에서 진료 및 출산을 하게 된다. 보호출산으로 출생한 아동에 대하여 지방자치단체가 별도의 성과 본을 창설하여 출생신고를 하고, 이후에는 입양 등의 아동보호조치를 하게 된다. 정부 및 여당은 출생통보제만 단독으로 시행될 경우, 출산사실을 알리고 싶어하지 않는 임신부가 의료기관에서 출산 하지 않고 병원 밖 출산을 하게 되면 아

² 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」에서는 ‘보호출산’이라는 용어를 사용하고 있는데, 이 제도의 핵심은 출산모의 신원을 밝히지 않고 익명으로 출산할 수 있도록 한다 것에 있는 점, 익명출산을 통해 아동의 권리가 보호되지 못하는 것은 물론, 위기 임신부에 대한 진정한 보호가 이루어지지 못하고 있다는 점에서 그 제도의 본질상 ‘보호출산제’라는 용어보다는 ‘익명출산제’라는 용어가 실질에는 더욱 부합한다는 점을 밝혀둔다.

³ 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」[시행 2024. 7. 19.] [법률 제1954호, 2023. 7. 18., 일부개정]

⁴ 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」[시행 2024. 7. 19.] [법률 제19816호, 2023. 10. 31., 제정]

동의 안전이 담보되지 않을 것을 우려하여, 아동이 생명을 위하여 임신부의 익명성을 보장하는 보호출산제를 함께 도입해야 한다는 “병행도입론”을 주장하였다.⁵ 결국 우여곡절 끝에 위 법이 통과되었다. 이후 정부는 위 두 제도를 두고 “아동의 생명을 살리는 쌍둥이 제도”⁶라는 캐치프레이즈로 전국적으로 홍보하였다.

그러나 보호출산제에 대하여는 여러 방향으로 비판이 제기되고 있다. 임신부의 익명성을 보장하는 것만이 아동의 생명을 구하는 방법인지, 도리어 임신부의 익명성 보장을 이유로 유기될 이유가 없는 아이들까지 쉽게 유기되도록 조장하는 것은 아닌지 우려하는 목소리가 크다. 뿐만 아니라 여성과 아동을 보호한다는 입법취지가 무색하게 상담에서부터 보호조치에 이르기까지 여성의 재생산권, 미성년자와 장애여성의 자기결정권 등을 보장하는 장치를 마련하지 아니하였고, 나아가 장애아동 유기를 조장하고 아동의 정체성을 알 권리를 침해한다는 비판이 여전히 제기되고 있다.⁷

나. 보호출산제 시행

1) 보호출산제 시행 후 전년대비 아동유기 건수 2배 증가

보호출산제가 시행된 지 한 달이 지난 시점에서, 보건복지부는 “보호출산제가 시행되어 위기임산부 419명을 도왔으며 제도 시행 한달간 16명이 보호출산을 신청했다”고 홍보하였다. 다수의 언론은 이러한 정부의 홍보에 논조를 맞추어, “유기 직전 아기 16명을 살렸다”⁸, “낙태 고민하다 제도 알고 낳기로”⁹ 등 보호출산제가 아이의 생명을 효과적으로 지켜내는 수단인 것처럼 보이는 기사를 쏟아냈다.

5 보건복지부 보도자료 “태어난 모든 아동을 보호하기 위해 철저히 준비”

https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1479441&act=view (2024. 11. 8. 열람)

6 보건복지부 보도자료, ‘아동의 생명을 살리는 쌍둥이제도 시행 한 달, 1.8만 건의 출생정보 통보, 419건의 위기임신 상담’
https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1482782&act=view& (2024. 11. 8. 열람)

7 프레시안, 보호출산제 강행한 정부, ‘포괄적 임출육 지원책’ 시행해보긴 했나?, 2024. 10. 10.
<https://www.pressian.com/pages/articles/2024100711130624850> (2024. 11. 11. 열람)

8 한국일보, ‘보호출산제 한 달, 유기 직전 아기 16명 살렸다’
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024081918510003471> (2024. 11. 11. 열람)

9 연합뉴스, “낙태 고민하다 제도 알고 낳기로”...한달간 보호출산 16건
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240819048400530> (2024. 11. 11. 열람)

“아동의 생명을 살렸다”는 정부의 논리는 보호출산제가 없었다면 그 아동들은 생명을 잃을 것이라는 인과가 성립되어야 하는데, 이는 보호출산이 아니더라도 기존의 아동복지법상 아동보호조치로서 아동의 안전한 보호가 가능하다는 점과, 보호출산제가 시행된 이후에도 영아살해 사건이 발생했다는 점에서 타당하지 않다. 실제로 보호출산제가 시행된 이후인 2024. 8. 16.에 세종시에 있는 저수지에서 뗏줄이 달린 영아시신이 발견되었는데,¹⁰ 이는 보호출산제 시행만으로 영아살해 및 유기를 방지하지 못함을 의미한다. 정부는 위기 임신부가 출산을 선택하고 스스로 양육을 할 수 있는 두터운 제도적 선택지를 먼저 마련하여 여성과 아동 모두가 보호될 수 있도록 해야 함에도 아동은 물론 위기 임신부도 보호하지 못하는 제도를 설계해놓고 마치 아동의 생명을 구하기는 했다는 주장은 납득하기 어렵다. 더 나아가 보호출산제가 시행되어 익명출산과 아동 유기가 합법화되었다는 비판도 제기되고 있다.¹¹ 영아유기는 형법 및 아동복지법상 범죄행위에 해당함에도 불구하고, 보호출산제라는 예외적 통로가 생겼고, 이처럼 면죄부가 주어진 상황에서 위기임산부가 아동을 유기할 가능성이 더욱 커졌다는 우려를 낳은 것이다. 실제로 2023년 유기아동은 총 88명으로, 매달 7.3명 정도의 유기 아동이 발생했지만,¹² 보호출산제 시행 후 한 달만에 유기 아동의 수가 전년 동월 대비 2배 이상 증가했다.

2) 포괄적 임신·출산·양육 상담 및 지원 정책 미비

보호출산제의 입법취지를 살리기 위해서는, 실질적인 정보를 제공하는 포괄적 상담을 위한 제도를 운용함으로써 임신부에게 다양한 선택지를 보장하여야 한다. 그럼에도 불구하고, 포괄적 상담의 가장 중요한 부분인 임신중지에 관한 상담은 거의 진행되지 않고 있다. 실제 위기임산부의 상담 결과를 분석하면, 위기임산부 100명 중 11명이 임신중지에 관련한 상담을 하였으나, 임신중지에 관하여 실질적인 조언을 받기는 어려운 것으로 나타났다. 임신중지 상담 매뉴얼을 확인한 결과, 이에 관

10 동아일보, 보호출산제 시행에도...저수지서 뗏줄 달린 영아시신 발견, 2024. 8. 17.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240816/126557920/2> (2024. 11. 25. 열람)

11 프레시안, 보호출산제, 무엇을 잃고 무엇을 구했는가, 2024. 9. 9.

<https://www.pressian.com/pages/articles/2024090915220738680> (2024. 11. 11. 열람)

12 청년일보, 지난해 보호조치된 '보호대상아동' 2천54명 발생... 유기아동은 88명, 2024. 8. 7.

<https://www.youthdaily.co.kr/news/article.html?no=161637> (2024. 11. 11. 열람)

한 의료 정보 등 구체적 내용을 제공하기보다는 임신을 유지하도록 상담을 진행하는 경우가 대부분이다. 보건복지부가 인구보건복지협회에 위탁하여 운영하고있는 성·임신 종합 정보사이트인 “러브플랜”에서는, 형법상 낙태죄가 이미 폐지되었음에도 불구하고 “정신장애, 강간 등의 사유가 있어야 임신 중지를 할 수 있다”며 잘못된 정보를 제공하고 있다.

또한 「위기임신보호출산법」에 따르면, 보호출산을 신청한 임신부가 출산할 경우 그대로 보호출산을 유지할 것인지에 대하여 7일의 숙려기간을 갖게 되며, 정부는 이 숙려기간 동안 140만원의 지원금을 무기명 선불카드로 추가 지원한다. 그러나 위 금액은 아이를 직접 양육하기에 턱없이 적은 금액이며, 이와같이 일시적인 지원을 한다고 하여 임신부가 직접 양육을 선택하기는 어렵다. 이에 미혼모가족지원 단체들은 “임산부가 아이를 낳고 양육하도록 결정하였다면, 임신 사실을 숨기기 어려워지는 6~7개월부터 생계를 이어나갈 수 있도록 정부가 예비부모수당을 지급하거나 주거지원을 해야한다”고 지적한다.¹³ 그러나 이와 같은 현장의 목소리에도 불구하고, 보호출산제 시행 매뉴얼의 내용은 여전히 단순한 정보안내 수준에 머물러 있다. 실질적인 주거지원과 예비부모수당 지원은 커녕, 지역별 맞춤상담조차 진행되지 않고 있는 실정이다.

3) 가정에서 양육되지 못하고 아동복지시설에서 양육되는 보호출산 아동

「위기임신보호출산법」 제12조 제3항에 따르면, 보호출산으로 출생한 아동은 현행 「아동복지법」상 아동보호체제로 편입되어 「아동복지법」에 규정된 입양, 가정위탁, 아동복지시설 보호 등의 보호조치를 받게 된다. 「위기임신보호출산법」은 제21대 국회에서 발의된 「보호출산에 관한 특별법」¹⁴을 토대로 하여 보호출산으로 태어난 아동이 조속히 입양될 수 있도록 하려는 목적으로 제정되었다. 그래서 입법 당시 원가

13 KBS, 보호출산제로 '직접 양육' 유도?...“실질적 지원 필요”, 2024. 7. 9.

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8007637> (2024. 11. 11, 열람)

14 제21대 국회, 의안번호(5963) 보호출산에 관한 특별법안 (2020. 12. 1.)

제11조(보호출산으로 태어난 아동의 보호) ② 지방자치단체의 장은 진보로부터 보호출산으로 태어난 아동을 인수한 후 해당 아동에 대해 「아동복지법」 제15조제1항제6호 및 「입양특례법」에 따른 보호조치를 지체 없이 하여야 한다. 이 경우 제7조에 따른 출생증서의 작성으로 「입양특례법」 제12조에 따른 입양의 동의가 이루어진 것으로 본다.

정 양육이 아닌 입양을 활성화한다는 비판이 제기되었다.¹⁵ 그러나 실제로는 보호대상으로 출생한 아동들은 입양조차 되지 못하고 아동복지시설에서 양육될 가능성이 큰 것으로 나타났다.

「위기임신보호출산법」 제15조 제2항¹⁶에 따라, 친생부모의 정보는 보호출산에 관한 상담 단계에서 봉투에 밀봉되어 아동권리보장원에서 보관하도록 되어 있다. 따라서 각 지방자치단체 사례결정위원회는 친생부모와 임신, 출산 및 양육에 관한 어떠한 정보도 없는 상태에서 입양, 가정위탁, 아동복지시설 보호 중 어떠한 조치를 취할지 결정하게 된다. 예비입양 부모들은 친생부모에 대한 정보 및 임신 중의 건강 상태를 확인할 수 없는 아동에 대한 입양을 꺼리는 경향이 있다(베이비박스 아동의 입양이 어려운 이유이기도 하다). 이러한 상황에서 결국 보호출산으로 출생한 아동은 입양되기는 커녕 아동복지시설에서 양육될 가능성이 농후하다. 아동복지시설 보호 대신 가정형 보호를 활성화하는 것이 정부의 목표이지만, 위탁 가정이 부족하여 지난 5년간 보호 아동의 절반 이상이 아동복지시설로 보내진 것이 현실이다. 보건복지부 통계에서도 2022년 기준 가정 외 보호아동의 57.3%가 여전히 아동복지시설에서 보호되고 있다.¹⁷

4) 아동의 정체성을 알 권리 침해

「위기임신보호출산법」 시행 전부터, 보호출산제가 철저히 임신부의 비밀 유지에 집중된 나머지, 아동이 성장한 뒤 자신의 출생증서에 접근하기 어렵다는 우려의 목소리가 나왔다. 보건복지부는 지역상담 기관이 “출생증서”를 작성하므로 아동의 알 권리를 보장할 수 있다고 설명한다. 즉, 보호출산을 신청한 임신부가 본인 및 생부의 이름, 주민번호 등 인적사항을 적은 출생증서를 작성하고 나중에 성년이 된 아동이 출생증서 열람을 청구할 수 있도록 함으로써 친생부모의 개인정보보호권익과 아

15 KBS, 내일부터 시행되는 보호출산제, ‘조심스러운 홍보’ 이유는?, 2024. 7. 18.
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8014660> (2024. 11. 12. 열람)

16 위기임신보호출산법 제15조(출생증서 작성) ② 지역상담기관의 장은 제1항에 따라 작성한 출생증서를 봉투에 넣어 밀봉하고, 봉투 겉면에 출생증서가 들어있다는 사실, 비식별화된 신청인의 가명, 출생증서를 작성한 지역상담기관의 명칭 및 주소를 기재한 후 아동권리보장원으로 이관할 때까지 이를 보관한다.

17 KBS, [보호출산]③ ‘양육하지 않을 권리’ 악용 우려...아동 보호체계 잘 갖췄나?, 2024. 7. 19.
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8015920> (2024. 11. 11. 열람)

동의 알 권리를 모두 보장하도록 구성하였다는 것이다. 그러나 오로지 위기임산부에 대한 상담에만 의존하여 정보를 수집하는 현재의 상담시스템에서는 생부에 대한 정보 등 수집된 정보의 정확성을 확보할 수 없고, 수집되는 정보의 범위가 좁을 수밖에 없다. 이는 곧, “혈통을 알고자 하는 아동의 권리”가 충분히 보장되기 위한 전제조차 성립하지 않음을 의미한다.¹⁸

출생정보를 공개할 것인지 여부가 전적으로 친생부모의 의사에 달려있다는 점도 문제이다. 이 때문에 보호출산제도가 아동의 알 권리 보장보다는 친생부모의 개인 정보보호에 치중하고 있다는 비난을 면하기 어렵다. 법이 아동을 보호해야 하는 존재로 다루고 있는지 근본적인 의문이 제기될 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라 디지털화된 세상에서 멸실될 우려가 있는 종이(출생증서)를 창고에 보관한다는 발상 자체가 이 정보의 중요성에 관한 정부의 안일한 인식을 보여준다는 지적도 있다.¹⁹

다. 제언

2019년 유엔 아동권리위원회는 한국 정부의 제5차·제6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 “종교단체가 운영하면서 익명으로 아동유기를 허용하는 베이비박스를 금지하고, 병원에서 익명으로 출산할 가능성을 허용하는 제도의 도입을 최후의 수단으로 고려할 것”²⁰을 권고하였다. 포괄적 출산·양육 지원, 빈곤가정 지원, 미혼출산의 사회적 낙인 완화를 위한 노력이 이루어지기도 전인 현 상황에서 위기임신 출산보호법을 시행하는 것은 사실상 국가 차원의 베이비박스를 운영하겠다는 선언이다. 2019년 감사원의 보호대상아동 지원실태에 대한 감사결과 2014년부터 2018년까지 베이비박스에 유기된 아동 962명 중 929명(96.6%)은 아동양육시설로 보호조치되었다. 보호출산제는 아동이 가정에서 삶을 누리는 데에 사용될 수 있는 국가의 재원이 아동보호시설을 운영하는 데에 투입되도록 하는 것이다. 보호출산제 시행으

18 일다, '보호출산제'...여성과 아동의 권리 거꾸로 가나?, 2024. 5. 29.

<https://m.ildaro.com/9919> (2024. 11. 12. 열람)

19 보호출산제 폐지연대 [보도자료] 보호출산제 D-Day... 시민사회 “아동유기 합법화하는 것” 비판. 2024. 7. 19.

https://kumfa.kr/bbs/board.php?bo_table=B16&wr_id=129 (2024. 11. 12. 열람)

20 CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 23.

로 현재의 아동보호체계 구조가 더욱 심화될 수밖에 없으며, 아동학대 증가 추세와 맞물려 현재의 상황은 더욱 악화될 것이다. 보호출산제는 지금이라도 폐지하여야 한다.

2. 외국인 아동 출생등록제도

가. 현황

출생등록은 “개인의 인격을 발현하는 첫 단계이자 인격을 형성해 나아가는 전제”(헌법재판소 2023. 3. 23.자 2021헌마975 전원재판부 결정)로서, 출생등록이 되지 않는다면 신분증명을 할 수 없어 공적으로 사회의 구성원으로 인정받을 수 없게 된다. 이는 아동이 필수적인 복지와 교육 등의 기본적인 권리를 누릴 수 없으며, 아동학대나 불법입양 등 범죄의 대상이 될 가능성도 높아짐을 의미한다.

대한민국의 출생등록제도는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따라 출생신고가 이루어지면 가족관계등록부를 창설하는 방식으로 이루어지고 있다. 위 법의 적용 대상이 “국민”으로 한정되므로,²¹ 외국인 아동에 대해서는 원천적으로 출생등록을 할 수 없다. 따라서 대한민국에서 자녀를 출산한 외국인 부모가 그 자녀의 출생을 등록하기 위해서는 자국 재외공관을 통하는 등으로 본국에 출생신고를 하여야 하 한다. 그런데 본국법이 외국에서의 출생신고를 허용하지 않거나 대한민국 내 재외공관이 없는 경우 또는 난민이거나 인도적 체류자인 경우에는 본국에 출생신고를 하는 것이 사실상 불가능하여 어디에도 아동의 출생기록이 존재하지 않는 경우가 발생하게 된다.²² 2022년 말 기준 국내에 체류 중인 19세 이하 미등록 이주아동의 수는 (입국 기준) 5,078명이고, 미등록 외국인인 부모가 한국에서 낳은 자녀까지 합산하면 2만여 명에 달할 것으로 추산된다.²³ 실제로, 보호자가 외국인인 아동으로서

21 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 국민의 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

22 현소혜(2020), “외국인 아동을 위한 보편적 출생등록제의 도입필요성과 도입방안”, 《가족법연구》 제34호, 141쪽, 서종희(2022), “미등록 외국인 아동의 출생 등록될 권리 보장”, 《법과 사회》 제70호, 67쪽.

23 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률안」 제정안(2122683, 소병철 의원 대표발의) 제정 이유 중.

2015년부터 2022년까지 기간 동안 병원에서 출생하여 임신신생아번호를 부여받았으나 외국인등록번호 등으로 전환·관리되지 않은 아동의 수는 4,025명으로 확인되었다(2023년 9월 감사원 발표). 그러나 감사원의 조사명령에 따라 보건복지부가 진행한 집중조사는 “임신신생아번호를 부여받았으나 그것이 주민등록번호로 전환되지 않은 아동”, 즉 국민인 아동만을 대상으로 하였다. 이처럼 출생등록이 되지 않은 외국인 아동은 정부조사에서도 제외되어 그 실태를 파악하기조차 어려운 실정이다.

보편적인 출생등록을 보장하려는 취지에서 2023. 7. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(법률 제19547호, 2024. 7. 19. 시행)이 개정되어 출생통보제가 도입되었다. 이로써 지금까지 출생등록이 누락된 많은 “그림자아이”들이 공적 보호의 영역으로 포섭될 수 있게 되었지만, 의료기관에서 출생하지 않은 아동들 및 의료기관에서 출생하였더라도 대한민국 국적을 가지지 않은 아동들 중 상당수는 여전히 법의 사각지대에 있다. 현행법상 대한민국 국민 아닌 아동에 대한 출생등록제도가 없으므로, 의료기관이 출생통보를 하더라도 지방자치단체장의 직권 출생등록과 같은 절차로 이어지지 않는다. 의료기관은 진료기록부 또는 조산기록부에 “출생자의 모”의 성명과 주민등록번호 또는 외국인등록번호(주민등록번호 또는 외국인등록번호를 알 수 없는 경우 의료급여자격관리 번호)를 기록하여 건강보험심사평가원에 통보하여야 하므로, 모에게 주민등록번호, 외국인등록번호, 의료급여관리번호가 모두 없는 경우에는 아동이 출생정보 통보 대상에서 배제될 가능성도 있다.

나. 입법 현황

1) 제20대·제21대 국회

2018년에는 외국인의 국내에서 출생한 자녀를 우리나라에서 출생신고 할 수 있도록 하는 특례규정을 두는 취지의 「가족관계등록법」 개정안(의안번호 2015093, 윤후덕 의원 대표발의·의안번호 2015749, 원혜영 의원 대표발의)이 발의되었으나, 모두 제20대 국회의 임기만으로 폐기되었다. 법무부 또한 2018년 출생등록제 도입 방안 토론회를 개최하고 아동 관련 전문가로 구성된 “출생등록제 이행추진 자문단”

을 구성하여 이듬해까지 운영하였으나,²⁴ 관련 법률 제개정의 성과로 이어지지는 못했다.

한편, 「가족관계등록법」의 적용대상은 “국민”으로 제한되는데, 다른 신분관계 변동과 달리 출생에 대해서만 외국인 자녀까지 적용대상에 포함시키는 것은 법 체계에 부합하지 않는 면이 있다. 이에 따라 근래의 입법 시도는 외국인 아동의 출생등록을 규정하는 별도의 법률을 제정하는 방향으로 이루어지고 있다.

2022. 6. 권인숙 의원이 대표발의 한 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률안」 제정안(의안번호 2116167)은 외국인아동 인권보장의 토대를 마련하는 것을 목적으로, 외국인아동 출생등록의 기록 및 관리와 출생등록증명서의 교부에 관한 사항 등을 명시하였다. 출생등록 신청의무자는 부모로서, 부모가 국적이 없는 경우 및 외국인등록을 하지 않은 경우에도 신청을 할 수 있도록 하였으며, 부모가 신청하지 않을 경우 검사, 지방자치단체의 장 또는 외국인관서의 장이 신청할 수 있도록 하였다. 미등록 외국인이 미등록 사실이 발각될 것을 우려하여 이 제도를 이용하지 않으려 할 수 있기 때문에, 관련 업무를 담당하는 공무원의 출입국관리법상 통보(신고)의무를 면제하는 규정을 두었다. 2023. 6. 소병철 의원이 대표발의 한 같은 이름의 법률 제정안(의안번호 2122683)은 위 내용에 더하여 자녀를 등록한 외국인에게 불이익을 줄 수 없다는 규정을 두었다.

외국인 출생등록제는 정부의 적극적 추진 의사 아래 국회 법제사법위원회에서도 활발하게 논의되었다. 그러나 출생등록사무 관장 기관에 관한 대립 등이 해소되지 못하였고, 결국 위 법률안들은 제21대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

2) 제22대 국회

현재 국회에는 김남희 의원 등 13인이 지난 10월 제출한 「외국인아동출생등록법안」 제정안(의안번호 2204526)이 발의된 상태이다. 위 제정안은 제21대 국회의 권인숙 안 및 소병철 안과 유사하나, 출생등록사무를 “대법원”이 관장하도록 하고 법원 행정처에 외국인아동 출생등록사무소를 두도록 하였다는 차이점이 있다. 권인숙 안

24 법률신문(2021.2.16.), 법무부, '외국인 아동 출생등록제 도입' 추진
<https://www.lawtimes.co.kr/news/167993?serial=167993>

및 소병철 안은 외국인아동의 출생등록사무를 “법무부”가 관장하고 그 권한을 지방 출입국·외국인관서의 장과 시·군·구의 장(권인숙 안) 또는 시·읍·면의 장(소병철 안)에 위임하도록 하였는데, 법무부는 불법체류 외국인의 단속 또한 담당하고 있으므로 미등록 외국인인 부모가 출생등록신청을 꺼리게 될 소지가 있었다. 담당 공무원의 「출입국관리법」 제84조 제1항 본문에 따른 통보의무를 단순히 면제하는 것에서 더 나아가 통보를 금지한 것도 이러한 우려를 불식시켜 제도의 실효성을 상승시키고자 하는 시도이다.

의료기관의 장이 개정 「가족관계등록법」 제44조의3 제2항에 따른 출생정보를 건강보험심사평가원에 제출할 수 없는 경우, 관할 시·읍·면 장에게 출생정보를 통보하도록 하여 그러한 경우에도 지방자치단체장에 의한 직권 출생기록 등의 조치가 취해질 수 있도록 규정한 것 또한 특기할 사항이다. 이로써 현행법상 출생통보제의 한계를 일부 보완하려 한 것이다.

다. 법률안에 대한 검토

이러한 법률안이 소위 “불법체류”를 묵인할 우려가 있다는 비판이 제기되고 있다. 그러나 태어난 즉시 출생등록될 아동의 권리는 우리나라가 비준한 「시민적 정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약)과 「유엔아동권리협약」²⁵에 명시되어 있을 뿐만 아니라, 헌법재판소 역시 인정한 헌법상의 기본권에 해당한다(헌법재판소 2023. 3. 23.자 2021헌마975 전원재판부 결정). 유엔아동권리위원회는 2012년 대한민국 제3·4차 정부보고서에 대한 최종견해에서 우리나라 정부에 “협약 제7조에 합치되도록, 위원회는 부모의 법적 지위나 출신에 상관없이 모든 아동에게 출생등록이 가능하도록 보장하기 위한 조치를 취할 것을 당사국에 촉구한다.”고 밝힌 것을 비롯하여, 보편적 출생등록제도를 도입할 것을 거듭 권고하고 있다.

외국인아동 출생등록제가 현행 국적법상 속인주의와 배치될 가능성이 있다는 지적도 있다. 그러나 미국과 캐나다 등 국적에 관해 속지주의를 택하고 있는 국가들뿐

25 유엔 아동권리협약 제7조 제2항은 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 당사국은 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하고, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하다고 선언하고 있다.

만 아니라 독일, 호주, 일본 등 속인주의를 택하고 있는 국가들도 국적과 별개로 출생신고 의무를 부과하고 있다. 호주는 의료기관이 모든 아동의 출생사실을 신분등록관서에 통보하도록 하는 보편적 출생통보제를 운영하고 있다. 독일의 경우, 출생한 아동의 부모와 의료기관의 장 등은 모두 출생신고 의무를 지며, 이것은 외국인 부모가 본국에 출생신고를 하였다 하더라도 마찬가지이다. 일본 호적법 또한 외국 국적 아동에 대한 출생신고를 규정하고 있다.²⁶ 일본은 자국민이 아닌 아동에 대해서는 출생신고가 있어도 별도의 호적을 작성하지 않지만, 출생신고 자체에 법적 효력을 부여하여 호적관서로부터 “출생신고 기재사항증명서”를 발급받을 수 있도록 하여 신분증명이 가능하도록 하고 있다.

한편, 외국인이 이용할 수 있는 다른 제도가 있으므로 국민 아닌 자에게까지 가족관계등록제도를 확장하여 적용할 필요가 없다는 주장도 있다. 대한민국 정부는 2018년 유엔 아동권리위원회에 제출한 제5·6차 국가보고서를 통하여, 난민이나 인도적 체류자는 의료기관으로부터 발급받은 출생증명서를 이용하여 자녀에 대하여 출입국관리법에 따른 외국인등록을 할 수 있다고 주장하였다.²⁷ 그러나 이는 체류자격 등을 증명하는 제도일 뿐 신분증명제도에 해당하지는 않으며, 적법한 체류자격이 없는 경우에는 적용되는지 않는다. 이처럼 이 제도는 목적 및 효과 면에서 보편적 출생등록제와 분명한 차이점이 있다.²⁸

출생등록을 할 수 있는지 여부가 부모나 아동의 국적 또는 체류자격에 의해 좌우되어서는 아니된다. 국민 아닌 아동 또한 신분등록·증명이 가능할 수 있도록, 그림자 속에서 그 어디에도 기록되지 못하고 살아가는 존재들이 없도록, 외국인아동에 대하여 출생등록제도를 조속히 도입하여야 한다.

26 류호연(2024), "외국인아동 출생등록제도", <이슈와 논점>(국회 입법조사처) 제2283호.

27 CRC/C/KOR/5-6, para.59 참조.

28 현소혜(2020).

5. 장애아동 보호체계 : 장애아동 학대 대응체계를 중심으로

가. 장애와 아동이 분절된 아동보호체계

장애아동은 장애가 있는 “아동”으로서, 아동에 관한 법령을 해석할 때에 장애아동을 배제해서는 안 된다. 특별히 「아동복지법」과 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 “아동권리협약”)²⁹은 아동이 장애 유무에 따라 차별받아서는 안 된다고 규정하여, 장애아동의 취약성에 유의하면서 권리 보장 조치를 해야 할 국가의 책무를 강조하였다. 그러나 우리나라의 장애아동 보호와 학대 대응체계는 아동 중심의 통합적 접근이 부족하며, 장애아동의 특수성을 반영한 전문적인 지원 시스템도 제대로 마련되어 있지 않다.

먼저 아동학대 대응체계를 살펴보면, 누구든지 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 지방자치단체나 수사기관에 신고할 수 있고, 아동과 밀접하게 관계된 직종에 종사하는 사람은³⁰ 아동학대범죄의 의심이 있을 때 즉시 신고할 의무가 있다[「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “아동학대처벌법”) 제10조]. 사법경찰관이나 지방자치단체의 아동학대전담공무원은 아동학대범죄 의심 신고를 받으면 지체없이 현장에 출동해야 하고, 이 경우 수사기관의 장이나 지방자치단체의 장은 서로 동행을 요청할 수 있다. 만일 사법경찰관이나 아동학대전담공무원의 현장출동이 동행하여 이루어지지 않았을 때에는 조사 결과를 서로 통지해야 한다(아동학대처벌법 제11조). 중대한 아동학대 사건이 반복하여 발생하면서, 어떠한 경로로 아동학대가 인지되었든 필요한 아동보호서비스를 적시에 제공하면서 사법적 구제도 누락이 없도록 보완된 절차이다.³¹

29 한국은 1991년 유엔총회에서 채택된 국제인권조약 중 하나인 「아동권리협약」을 비준하였고, 「아동권리협약」은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약으로서 국내법과 같은 효력을 갖는다(「대한민국헌법」 제6조 제1항).

30 초·중·고교 직원, 의료인, 아동복지시설 종사자, 장애인복지시설 종사자, 보육교직원, 유치원교직원·강사, 학원 및 교습소 종사자, 소방구급대원, 성매매 피해지원시설 및 상담소 종사자, 한부모가족복지상담소 및 복지시설 종사자, 아동권리보장원·가정위탁지원센터종사자, 사회복지전담공무원, 아동복지전담공무원, 아동보호전문기관장과 종사자등 26개 직군이 포함됨

31 아동학대처벌법(2021. 1. 26. 일부개정 및 시행) 개정이유 참조: 최근 양부모의 학대로 숨진 생후 16개월 입양아동 사건 등 심각한 아동학대범죄사건이 지속적으로 발생하면서 사회적 문제가 되고 있는바, 아동학대범죄의 신고에 따른 현장 대응의

한편으로, 「장애아동 복지지원법」의 내용은 주로 돌봄과 의료·재활 서비스에 관련된 것으로, 학대피해 장애아동에 대한 대응은 「장애인복지법」에 따르게 된다. 「장애인복지법」은 누구든지 장애인학대를 알게 된 때에는 장애인권익옹호기관이나 수사기관에 신고할 수 있고(제59조의4 제1항), 신고를 접수한 장애인권익옹호기관의 직원이나 사법경찰관리는 지체없이 장애인학대현장에 출동하여야 하며, 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있다고 정한다(제59조의7 제1항). 아동학대 대응체계와 장애인학대 대응체계가 유사한 구조로 병존하는데, 양 체계 사이의 조정 장치는 마련되어 있지 않다. 장애아동 학대를 당한 경우 지방자치단체와 장애인권익옹호기관 중 어디에 신고하느냐에 따라 관계자가 달라질 수 있다. 수사기관에 신고하더라도 이를 장애인 학대와 아동학대 중 어느 것으로 보느냐에 따라 이후 절차가 달라질 수 있다. 장애인권익옹호기관은 주로 성인 장애인 중심으로 운용되고 있어, 장애아동에 특화된 역할을 하기에 어려움이 있다는 점도 한계로 지적된다.³²

이에 따라 장애아동 학대와 관련된 통계도 통합적으로 산출되지 않는다. 보건복지부에서 매년 발간하는 「아동학대 주요통계」는 피해 아동의 특성을 분류하는 기준으로 성별, 연령, 가족유형만 제시하고, 장애아동의 현황은 별도로 파악하지 않는다.³³ 2017년까지는 피해아동의 장애 특성을 세분화한 통계자료(신체적 장애, 정신적 장애, 장애의심)가 있었으나, 이후로는 해당 정보를 다루지 않고 있다.³⁴ 반면, 「장애인학대 현황보고서」는 장애아동 학대사례를 별도로 분석한 결과로서, 성별 및 연령, 장애유형 및 장애정도, 가정의 경제적 여건(국민기초생활보장수급자 여부) 등에 대한 자료를 포함한다.³⁵ 장애인학대 대응 체계에서 인지된 장애아동의 통계는 기록된다고 볼 수 있지만, 아동학대 신고로 확인된 학대피해 장애아동의 규모와 실태는 알 수 없는 것이다. 2021. 1. 정부가 「아동학대 대응체계 보완방안」을 발표하여 지방자치단체와 아동보호전문기관, 장애인권익옹호기관의 협업 및 통계 공유 필요

실효성을 높일 필요가 있다는 지적이 있음. 이에 현장출동, 현장조사 및 응급조치 등 현행법상 아동학대사건 대응 절차의 미비점을 개선·보완함으로써 아동학대범죄를 예방하고 피해아동 보호를 강화하려는 것임.

32 박명숙·한미경·서해정·정명희(2024). 장애아동학대 대응체계 내 협력방안 연구. 세이브더칠드런·상지대학교 산학협력단.

33 보건복지부(2024). 2023 아동학대 주요통계. 10~13쪽 참조.

34 보건복지부·아동보호전문기관(2018). 2017 전국아동학대 현황보고서 참조.

35 보건복지부·중앙장애인권익옹호기관(2024). 2023 장애인학대 현황보고서. 142~159쪽 참조.

성을 언급한 이후로도,³⁶ 장애아동의 학대피해 현황을 한눈에 파악할 수 있는 자료 수집체계는 갖추어지지 않았다. 통계의 공백은 곧 정책 시행에 필요한 자원의 배분에도 부정적인 영향을 미치고, 은폐되기 쉬운 장애아동 학대 피해를 사실상 외면하는 결과를 낳을 수 있다.³⁷

나. 장애아동 보호체계 관련 법과 제도의 동향

장애아동을 보호할 제도를 고안할 때에는 발달 과정에 있는 아동기의 특성을 중요하게 고려하여야 한다. 아동보호체계에서 차별 없이 보호받아야 하고, 장애 특성에 따른 전문적인 지원까지 더해져야 한다. 그러나 장애인복지와 아동복지가 분절된 현실에서 장애아동은 “아동”보다는 “장애”가 더 중시되는 경향이 있었다. 그 결과 아동보호체계와 장애인복지체계 모두 장애아동의 복합적인 필요를 충족하지 못하는 한계가 있었다.

이에 2021. 1. 관계부처 합동으로 발표된 「아동학대 대응체계 보완방안」은 아동 특성을 고려한 학대 대응절차 개선 과제를 포함하면서, “장애아동 학대 조사·사례 관리 시 지역 장애인권익옹호기관과 시·군·구 간 협조체계 구축하여 대응 전문성 강화”를 개선방안으로 제시하였다. 또한, 신고가 접수된 기관이 학대에 대한 판단과 사례 관리를 담당하지만, 각 기관이 서로 인력을 지원하며, 매월 주기적으로 통계를 공유하도록 하였다. 장애인정책과 아동정책이 연계되지 않던 과거의 법적 공백과 관행을 극복하려는 시도라 평가할 수 있다.

2021년의 보완계획은 조금씩 정착되는 중이다. 2023 아동학대 유관기관 공동업무 수행지침에 따르면, 시·군·구 아동학대 긴급전화, 장애인권익옹호기관 장애인학대 신고전화로 학대가 신고된 경우, 신고접수한 시·군·구, 장애인권익옹호기관이 각각 주된 기관으로 대응하되 신고된 내용을 상호 통보하도록 한다. 만약 경찰(112)

36 관련된 내용은 이하의 “나. 장애아동 보호체계 정책 및 입법 동향” 참조.

37 CRC/C/GC/9, para. 19.

이 아동학대 신고를 받았을 때에는 시스템을 통해 시·군·구와 지역장애인권익옹호기관에 신고접수를 통보하고, 통보받은³⁸ 시·군·구와 지역장애인권익옹호기관이 상호 유선 연락으로 교차 확인하도록 한다. 지침이 아니어도, 수사기관은 아동학대처벌법에 따라 장애“아동” 학대 신고와 관련된 사항을 지방자치단체에 통보할 의무가 있으니, 결과적으로 접수 경로와 무관하게 지방자치단체-경찰-장애인권익옹호기관 모두 해당 사안에 관여하는 절차가 마련된 것으로 볼 수 있다. 그러나 장애 아동 학대사태에 대한 체계적인 통계관리는 여전히 부재한 상황에서, 학대 피해 장애아동 보호에 관한 절차상 보완이 실제로 장애아동의 실질적 보호로 이어지는지 확인하기는 어렵다.

또한, 「아동복지법」에 따라 학대피해아동쉼터가 운영되고 있고(제53조의2), 보건복지부가 아동복지시설 보호 장애아동에 대한 종사자 배치 기준을 언급하는(지방자치단체의 장은 필요한 경우 영유아 외에 ADHD, 경계선 지능, 장애아동 등도 아동 2명당 1명의 종사자를 배치할 것을 권고함)³⁹ 등 학대피해 장애아동도 아동보호체계의 보호대상에 마땅히 포함된다. 이러한 상황에서 2021. 7. 「장애인복지법」이 개정되면서 장애인 학대로 인하여 피해를 입은 장애아동 임시보호를 위한 “피해장애아동 쉼터”를 설치·운영할 근거가 마련되었다(제59조의13 제2항 신설). 위「장애인복지법」개정은 장애인 학대와 아동학대의 예방·보호를 담당하는 기관 및 시설이 이원화되어 있어 학대 피해 장애아동의 연령과 장애특성을 고려한 보호 및 지원이 원활하게 이루어지지 않는다는 문제의식을 배경으로 한다. 그러나 명확한 업무 분담과 조정에 대한 절차적 보완 없이 단순히 장애인복지체계에 별도의 아동 거주시설이 마련된 상황에서 각 기관이 효과적으로 연계 □ 협력할 것을 기대하는 것은 더 어려워졌다고 볼 수 있다. 오히려 장애아동이 아동보호체계에서 배제될 염려도 적지 않다. 보건복지부는 아동보호서비스 업무 매뉴얼을 통하여 아동보호체계를 통해 파악된 보호아동이 등록 장애인인 경우 장애인 부서로 의뢰하여 장애인복지전달체계에서 보호하도록 하는데, 이러한 지침 역시 장애아동이 아동보호체계에서 배제될

38 관계부처 합동(2023). 2023 아동학대 유관기관 공동업무수행지침. 176-178쪽 참조.

39 보건복지부(2024). 2024 아동분야 사업안내 [1]. 243쪽.

수 있다는 우려를 뒷받침한다.⁴⁰

다행히 장애아동이 타법 소관의 시설로 사례 이관되더라도, 지방자치단체 아동보호팀에서 계속하여 사례관리할 수 있도록 보완되었다. 2022년에 처음 발간된 이후 2024년에 개정된 「아동분야서비스 업무 매뉴얼」은 (1) 아동의 특성을 고려해 「아동복지법」상 타법 시설⁴¹에서 보호되는 것이 적절할 것으로 내부 사례회의에서 판단되는 경우에 사례결정위원회를 개최해 “타법상 시설입소”를 결정(최초로 보호되거나, 아동보호체계에서 보호 중 타법상 시설로 전원하는 경우 모두 해당)할 수 있도록 하였고, (2) 사례이관 이후에도 해당 부서, 보호한 시설 및 아동과 연락을 유지하고 필요한 경우에는 사례회의에 참석하는 등 사례관리에 협조하며, (3) 아동 거주지(타법상 시설 주소지) 시·군·구 아동보호전담요원은 아동이 보호 또는 전원된 이후 최초 1주일 내의 시설 방문을 포함하여 5년간(아동이 만 18세가 되었다면 5년이 지나지 않더라도 종료) 연 1회 사후관리를 실시하여 아동의 보호 상황(아동의 건강, 주거 및 안전 등)을 정기적으로 확인하고 자립지원으로 연계될 수 있도록 하였다.⁴² 아동보호체계에서 “보호종료”되는 상황은 다르지 않지만, 장애인복지체계를 이용하는 아동이라도 아동보호서비스에서 제외되지 않도록 보완된 것이다. 책임의 주체가 아동보호 담당자가 아니라 장애인복지 담당자라는 아쉬움은 있지만, 지방자치단체가 보호하는 “아동”이라는 관점이 반영되었다는 점을 긍정적으로 평가할 만하다.

다. 향후 과제와 제언

2023년 초등교사 사망 사건과 용인시 특수교사 장애아동 학대 사건을 계기로 장애학생에 대한 혐오성 여론이 조성되고,⁴³ 정부의 보호아동 가정형 거주 전환 로드맵 논의에서도 장애아동은 의도적으로 빠지는(특수육구아동으로 경계선 지능, 학대

40 보건복지부(2024), 2024 아동보호서비스 업무매뉴얼, 12쪽.

41 장애인복지법·청소년복지지원법·성폭력방지법·한부모가족법에 따른 거주시설·쉼터 등

42 보건복지부(2024), 2024 아동보호서비스 업무매뉴얼, 122~123쪽.

43 미디어오늘(2023.12.20.), '장애아동 관련 보도하며 혐오조장' 9개 매체 경고·주의.

<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=314612>.

피해, 문제행동, ADHD 아동만 언급)⁴⁴ 등 최근의 사회 동향은 장애아동에 대한 배타적 태도가 더 커지는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 장애아동이 아동보호체계의 당사자로 지원받아야 한다는 당연한 시각이 더욱이 위축되는 것은 아닐지 우려가 커진다.

그만큼 장애아동에 대한 포용적 시각을 견지하려는 노력이 더욱 절실히 요구된다. 그동안 소폭의 변화는 있었지만, 장애아동 보호체계에 대한 기본적인 관점은 아동권리에 기반을 두었다고 할 수 없다. 모든 아동에 대한 보편적 보호와 지원의 원칙 아래, 장애 특성에 적합한 전문적이고 추가적인 지원을 강화하기 위한 정책적 노력은 나타나지 않는다. 「아동권리협약」은 비차별에 관한 원칙적 조문(제2조) 외에 별도의 조문(제23조)을 두어 장애아동의 존엄성 보장, 자립과 사회참여 촉진, 특별한 돌봄을 받을 권리를 강조하였다. 장애아동의 권리 실현을 가로막는 복합적이고 교차적인 장벽을 직시한 지구 공동체의 정치적 결단이었다. 장애는 아동을 보호하지 못할 이유가 아니며, 더욱 세심한 조력과 상호작용을 준비해야 할 사회적 책무의 기초로 이해되어야 한다. 아동과 함께, 아동을 위해 일하는 사람이라면 장애아동에 대해 더 알도록 훈련받고 대비해야 한다는 의미이다. 이를 위해서는 「아동복지법」과 「장애인복지법」개정의 단편적인 차원을 넘어, 아동기본법과 포괄적 차별금지법 제정, 통합적 아동보호체계 일원화와 같은 전환적 조치가 필요하다. 아동을 중심에 둔 효과적인 정책조정 체계, 아동권리 주류화를 촉진하는 아동권리 옴부즈퍼슨이나 독립적 인권기구의 모니터링 논의도 반드시 수반되어야 한다. 장애아동의 연령, 장애 유형을 불문하고 전 사회 구성원이 장애아동과 자연스럽게 소통하고 반응하며, 장애아동의 의견을 듣고 수용하고 반영하는 역량을 갖출 수 있도록 교육적·제도적·사회구조적 변화가 촉진되어야 한다.

44 보건복지부(2024.09.25), 김선민 의원실 보고자료: 아동초기보호체계 구축.

4. 해외입양 분야

가. 과거 해외입양제도 개관-“아동수출국”의 오명

한국의 해외입양은 전쟁고아를 민간 차원에서 구제하기 위해 시작되었다. 한국전쟁 후 사회·경제적 여건상 전쟁고아를 직접 돌볼 수 없었던 한국은 해외입양을 보호가 필요한 아동을 구제하기 위한 유일한 해결책으로 삼았다. 그러나 1970년대 이후 한국의 사회·경제적 발전에도 불구하고 해외입양이 오히려 폭증하였는데, 그 이유는 국가가 아동 보호 체계를 구축하기보다는 1950년대부터 이어온 해외입양이라는 쉬운 길을 관성적으로 선택했기 때문이다. 그 결과, 1970년대와 1980년대 해외입양 아동의 수는 급격히 증가했으며, 한국은 뉴욕타임즈 등 외신으로부터 “아동수출국”이라는 비판을 받았다. 2011년 기준으로 한국은 미국으로 가장 많은 아동을 입양 보낸 국가였고, 최근까지도 중국, 에티오피아, 우크라이나 등과 함께 “고아 수출국 톱 5”에 포함되어 있다.

나. 무분별한 “기아호적” 관행

한국과 미국 간 해외입양 과정에서 아동에게 부모가 존재함에도 불구하고 기아로 처리해 새로운 호적을 창설하는, 이른바 “기아호적” 관행이 무분별하게 이루어졌다. 2012년까지 기아발견에 의하여 단독으로 호적을 발급한 숫자와 해외입양 아동의 수가 유사한데, 이것은 이러한 관행의 존재를 방증한다. 많은 실종 아동들이 “미아”에서 “기아”로 둔갑하여 해외로 입양 보내졌으며, 심지어 가족들이 실종신고를 하였음에도 불구하고 기아호적이 창설되어 미국과 유럽 각지로 입양된 사례도 있었다.

이처럼 입양기관이 아동을 기아로 처리하여 해외입양을 진행한 것은, 입양 절차가 보다 간이하고 신속하게 이루어질 수 있었기 때문이다. 고아인 경우에는 여권 발급에서부터 미국 비자 발급, 미국에서의 입양 재판에 이르기까지 친생부모의 동의 의사 확인 절차를 거칠 필요가 없다. 또한, 이것은 아동이 친생부모와 완전히 단절하기를 원하는 입양부모의 욕구에 부합하는 방법이기도 했다.

기아호적으로 입양된 해외 입양인들은 자신의 뿌리와 정체성을 확인할 기회를 원천적으로 차단당하며, 그 결과 전 생애에 걸쳐 친생부모로부터 강제로 분리된 원초적 상처를 치유하지 못한 채 살아가야 한다. 2022년 국가인권위원회의 “해외입양인 인권상황 실태조사를 통한 인권보장 방안 연구”에서 인터뷰에 응한 해외 입양인들은 근원을 알 수 없는 본인의 삶에 대하여 무소속감과 불안감을 호소하였다. 수백명의 해외 입양인들은 자신의 입양기록이 기아호적으로 왜곡되고 조작되었다며 진실화해를 위한 과거사정리위원회에 조사를 신청하였고, 현재 조사가 진행 중이다.

다. 아동 인권에 반하는 “대리입양” 관행

한국과 미국 간 입양 절차에는 “대리입양” 관행이 처음부터 자리 잡았는데, 이것은 다른 나라 간 해외입양에서는 유례를 찾아보기 어려운 관행이다. “대리입양”이란 국제입양에서 입양 아동의 출신국에서 입양허가를 얻지 않고 입양알선기관에 의해 아동을 해외로 반출한 후 양부모의 국가에서 입양허가를 받도록 하는 방식을 말한다. 대리입양은 1950년대 한-미 간 해외입양을 주도한 홀트 양자회(홀트아동복지회의 전신)의 회장 해리 홀트가 주장하여 도입되었다.

“대리입양”은 양부모가 직접 입양 아동의 국가를 방문하는 것보다 비용이 저렴하고 효율적인 방식으로 인식되었고, 그 결과 한국에서 미국으로 해외 입양되는 아동의 수가 단기간에 급증했다. 그러나 대리입양 방식에 의하면 입양 아동의 출신국에서 양부모의 자격을 심사할 수 없어, 아동이 부적절한 가정에 입양될 위험이 높아진다. 이는 입양아동이 자신의 의사와 무관하게 생면부지의 가정에 입양되고, 생명권 등 기본적 권리를 침해당할 가능성이 커지는 문제를 낳는다. 즉, 대리입양 방식에 의하여 입양할 경우 입양아동의 안전과 복지를 충분히 보장하기 어렵고, 결과적으로 대리입양이 시민권 미취득, 강제추방 등 비극적 사건의 원인이 되기도 한다.

라. “산업화”된 해외입양

이렇듯 기아호적 창설, 대리입양 허용 등으로 해외입양이 용이해지자, 해외로 입

양되는 한국 아동의 수가 지나치게 많아졌다. 1970년대 및 1980년대 해외입양 아동은 전쟁고아와 관계가 없는 경우가 대부분이었는데, 입양 과정에서 발생하는 수수료 수입이 해외입양 증가의 주요 원인 중 하나로 작용했다는 비판도 있다.

한국 아동의 입양 수수료는 1988년 5,000달러(같은 해 한국의 1인당 국민소득 4,571달러), 2009년 17,215달러(같은 해 한국의 1인당 국민소득 17,074달러)였으며, 2018년경 홀트 인터내셔널 홈페이지에 소개된 입양 수수료는 입양 심사비용, 여행 경비 등을 제외하고도 최대 33,600달러에 이르렀다. 입양기관들이 보다 많은 해외입양 아동을 확보하기 위해 고아원, 산부인과 등 아동이 있는 시설과 기관에 사례비, 접대금 등을 지급하여 사회적으로 문제가 되기도 했다. 또한, 입양기관이 입양을 통해 취득한 수익금을 아동복지시설의 운영비나 사회복지사업 투자비로 지출하지 않고, 부동산을 사들이거나 판공비로 낭비한 사실이 국회에서 지적되기도 했다.

마. 관련 소송 동향

1) 해외입양인이 입양기관, 대한민국을 상대로 제기한 손해배상청구 소송(서울중앙지방법원 2023. 5. 16. 선고 2019가합502520 판결)

해외 입양되었던 아동이 성인이 된 뒤 미국 시민권을 취득하지 못하고 강제추방되자, 해외입양 과정에서 보호의무와 국적취득 확인의무를 다하지 않은 사회복지법인 홀트를 상대로 손해배상청구를 한 사건이다. 재판부는 사회복지법인 홀트가 원고의 국외입양 과정에서 후견인으로서 보호의무 및 국적취득 확인의무를 위반한 것이 불법행위를 구성한다고 판단하고, 사회복지법인 홀트가 피해 아동에게 손해배상으로 100,000,000원을 지급하라고 판결하였다. 그러나 재판부는 대한민국은 입양알선기관의 업무를 관리·감독하는 일반적인 의무를 부담할 뿐 특정한 당사자에 대하여 직접적인 보호의무를 부담하지 않는다고 판단하여, 대한민국에 대한 손해배상청구는 기각하였다. 이 사건은 입양기관을 상대로 한 해외입양인의 손해배상청구가 인용된 첫 사례로서 의미가 있으나, 국가의 책임을 인정하지 않은 점은 한계로 지적된다.

2) 아동권리보장원의 입양정보공개거부처분에 대한 취소소송 및 위헌법률심판제청 신청

원고는 서울 영등포구에서 출생하여 한국사회봉사회를 통해 덴마크로 입양된 사람으로서, 2022. 12. 19. 아동권리보장원에 본인의 입양정보를 공개할 것을 청구하였다. 아동권리보장원은 2023. 12. 11. 친모의 정보에 관하여는 “폐문부재”로 인하여 친모의 동의를 받을 수 없다는 사유로, 친부의 정보에 관하여는 구체적인 사유를 밝히지 않은 채 거부처분을 하였다. 이에 원고는 2024. 3. 11. 위 정보공개거부처분에 대한 취소소송을 제기하였다. 「입양특례법」 제36조 제1항에 의하면 입양된 사람은 입양정보의 공개를 청구할 수 있으나, 같은 조 제2항은 위 공개청구에 따라 정보를 공개하려면 친생부모의 동의를 받아야 한다고 규정한다. 또한, 같은 조 제3항은 친생부모의 사망으로 동의를 얻을 수 없는 경우에는 의료상 목적 등 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 입양정보를 공개할 수 있다고 규정한다. 동법 제36조 제2항은 친생부모의 명시적 동의가 없으면, 인적사항을 공개하지 않도록 함으로써, 친생부모의 사생활의 비밀에 대한 권리와 친생부모의 의사를 입양인의 정체성을 알 권리보다 일방적으로 우위에 놓는 방식을 택하고 있다. 또한, 친생부모의 비공개 의사가 확인되지 않는 경우까지 비공개가 원칙인 점, 친생부모의 비공개 의사가 확인되는 경우에도 이익형량을 통한 공개가능성을 열어두지 않고 있는 점등을 고려하면 이 사건 조항은 입양인의 정체성을 알 권리를 침해하는 조항이라고 할 것이다.

또한, 동법 동조 제3항은 친생부모가 사망한 경우임에도 의료상 목적 등 특별한 목적이 있는 경우에만 예외적으로 공개를 허용하고 있어 해당 조항을 통해 어떤 공익을 달성하기 위해 입양인의 권리를 제한하고 있는지도 불분명할뿐더러, 개인정보 보호법상 사망한 자의 정보는 개인정보가 아님에도 이에 더하여 의료상 목적 등 특별한 목적이 있는 경우에만 예외적으로 공개를 허용함으로써 다른 법률과의 체계 정합성에도 부합하지 않는 문제가 있다.

3) 해외입양된 사람의 친생부모 및 가족이 입양기관과 국가를 상대로 제기한 손해배상청구 소송

1975년 충북 청주에 거주하던 친생부모는, 장녀인 소외인(당시 만 4세)이 실종되

자, 관할 경찰서에 미아신고를 접수하고 실종아동을 찾기 위해 지속적으로 노력하였다. 그러나 소외인은 제천경찰서에서 제천영아원으로 인계되었고, 기아호적 창설 후 사회복지법인 홀트의 대리입양을 통해 미국으로 입양되었다. 원고들은 대한민국의 소속 공무원들이 당시 아동복지법령 및 경찰관직무집행법상 보호조치(미아 수색 발견, 가족 인계 조치) 의무를 위반하였고 부양의무자 확인의무 등을 위반하였다고 주장하며 대한민국을 상대로 손해배상청구를 하였다. 또한, 원고들은 제천영아원 및 사회복지법인 홀트아동복지회에 대하여도 보호의무위반 및 입양절차상의 불법행위를 주장하며 손해배상청구를 하였다. 우리나라 해외입양 역사에서 국가 및 입양기관들이 해외입양 당사자뿐만 아니라, 그 친생부모에게도 씻을 수 없는 상처를 남겼다는 점을 확인시켜주는 첫 소송으로서 의미를 지니고 있다.

4. 학생인권

가. 학생인권 현황과 제도적 후퇴

2024년 학생인권 분야는 지난 10여 년간 이어온 제도적 성과가 크게 후퇴하면서 중대한 위기를 맞고 있다. 2023년 서이초등학교 교사 사망 사건을 계기로 “교권 보호”가 사회적 의제로 부상하면서, 일부에서 학생인권 보장이 교권 추락의 원인이라는 왜곡된 주장이 제기되었다.

충청남도의회는 2024. 4. 24. 충청남도 학생인권조례를 폐지하였으며, 서울특별시의회는 2024. 4. 26. 서울특별시 학생인권조례를 폐지하고 2024. 5. 16. 「서울특별시교육청 학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례」를 제정하였다. 대법원이 충청남도학생인권조례 및 서울특별시 학생인권조례 폐지 집행정지 신청을 모두 인용하여 아직은 조례 폐지의 효력이 발생하지 않은 상태이다. 그러나 이미 충청북도, 광주광역시 등 다른 지역에서도 학생인권에 관한 조례를 폐지하려는 움직임을 보이고 있다.

더욱 우려되는 것은 조례 폐지 과정에서 드러난 반인권적 정서와 담론이다. 대통령실은 “학생인권조례는 대한민국 붕괴 시나리오의 일환”이라는 비합리적 발언을 공식적으로 내놓았고, 일부 보수단체들은 학생인권조례가 “동성애를 조장한다”는 등으로 혐오 선동을 하여 폐지 여론을 조성했다. 이는 단순히 하나의 조례를 폐지하는 것을 넘어서는 심각한 민주주의의 후퇴를 보여준다.

그러나 실제 현장의 학생인권 실태는 이러한 정치적 프레임의 내용과 매우 다르다. 한국청소년정책연구원의 2023년 아동·청소년 인권실태조사와 국가인권위원회의 학교규칙 실태조사 결과는 학생 인권 부분에 관하여 여전히 개선이 필요한 상황을 보여준다. 특히 ① 학교규칙 측면에서 30~40%의 학교가 아직도 용모 및 복장 제한에 관한 규칙을 개선하지 아니하였으며, 20%의 학교는 법률에 반하여 학생의 정치활동을 제한하고 있다. ② 교육 차별 측면에서 성적에 따른 차별, 장애학생 차별, 다문화가정 학생 차별 등이 여전히 존재한다. ③ 학교 내 개인정보보호 문제와 관련하여, 소지품 검사, 휴대전화 일괄 제한, 학생 정보 무단 공개 등의 문제가 지속되고 있다. ④ 과도한 학업 부담과 경쟁적 교육환경으로 인하여 학생들의 스트레스와 정신건강 문제가 심각한 수준이다.

특히 주목할 점은 이러한 인권침해 양상이 학생인권조례 유무에 따라 뚜렷한 차이를 보인다는 것이다. 국가인권위원회의 2023년 학교규칙 실태조사에 따르면, 학생인권조례가 있는 지역의 학교들이 그렇지 않은 지역에 비해 인권 친화적인 학교 문화를 보이고 있다. 구체적으로 ① 학생인권 보장 명시 비율과 관련하여, 조례 있는 지역의 경우 68.4%의 학교가 학생인권을 보장한다고 명시한 반면 조례가 없는 지역의 경우에는 그 비율이 43.8%로 낮아졌다. ② 체벌 등 인권침해 사례도 조례가 있는 지역이 현저히 적은 숫자를 기록했고, ③ 학생 자치활동과 참여 역시 조례 있는 지역이 더 활성화되어 있다.

이러한 현실은 학생인권조례가 단순한 선언적 규범이 아니라 실질적인 인권보장을 위한 제도적 기반이었음을 보여준다. 따라서 현재의 학생인권조례 폐지 움직임은 그동안의 진전을 무력화하고 학생인권의 지역별 불평등을 심화시킬 위험이 크

다. 이는 결과적으로 우리 교육이 지향해야 할 민주시민교육과 인권교육의 근간을 훼손하는 것이며, 이에 대하여 시급히 대책을 마련해야 할 시점이다.

나. UN 아동권리위원회의 우려 및 국제인권기준과의 괴리

한국은 1991년 「유엔아동권리협약」을 비준한 국가로서 아동·청소년의 권리를 국제인권기준에 부합하는 수준으로 보장할 국제법적 의무가 있다. 그러나 2019년 유엔아동권리위원회는 대한민국 제5·6차 국가보고서 최종견해를 통해 ① 차별적 교육 접근성의 문제(취약계층 아동에 대한 교육차별 지속, 이주배경아동, 학교 밖 아동, 장애아동에 대한 교육격차 및 사회적 낙인 존재, 학업성적에 근거한 차별이 학교에 만연), ② 참여권과 표현의 자유가 충분히 보장되지 않는 문제(학생들의 견해가 교육정책이나 학교운영에서 고려되는 경우가 거의 없음, 학업성적에 따라 의견 표현의 기회가 차별적으로 제공됨, 학생자치활동과 학생회 활동에 대한 제한적 지원), ③ 사생활 및 개인정보가 제대로 보호받지 못하는 문제(학교가 학생의 개인정보를 사전 동의 없이 공개, 동의 없이 소지품을 검사함, 복장과 두발 등에 대한 과도한 제한, 스마트기기를 사용하지 못하도록 일괄적으로 제한하여 사생활 침해), ④ 열악한 교육환경의 문제(과도한 학업 부담과 경쟁적 교육환경, 수면 부족과 높은 수준의 스트레스 호소, 적절하고 연령에 부합하는 성교육의 부족, 학교 내 혐오표현과 차별적 언어에 대한 방치)로 인하여 우리나라 학생인권 보장 수준이 국제기준에 여전히 미치지 못하고 있음을 지적하였다. 이러한 국제인권기구의 우려에도 불구하고, 2024년 현재 우리나라의 학생인권 보장 제도는 오히려 후퇴하는 모습을 보이고 있다.

첫째, 학교 현장에서는 여전히 인권침해적 관행이 존재하는데도, 이를 규제할 수 있는 제도적 장치는 오히려 약화되고 있다. 학생인권조례가 폐지되거나 무력화되면서 학생인권 침해를 예방하고 규제할 수 있는 법적 근거가 사라지고 있다.

둘째, 「초·중등교육법」 제18조의4는 “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다”고 규정하고 있지만,

이는 선언적 규정에 그치고 있다. 실제로 이를 구체화하고 실현할 수 있는 실제적 방법, 인권이 침해되었을 때 구제방법, 학생회 등을 통한 학생의 참여권 보장방법은 입법되지 못한 상태이다.

셋째, 일부 지방자치단체에서 학생인권조례를 통해 최소한의 인권보장 기준을 마련했으나, 이마저도 2024년 들어 연이어 폐지되어 기본적인 보호장치마저 상실되고 있다. 이는 UN 아동권리위원회가 강조한 “후퇴금지의 원칙”에도 위배된다.

넷째, 교육부는 2023. 10. 「학생생활지도에 관한 고시」를 제정하여 교사의 생활지도 권한을 강화했으나, 이에 상응하는 학생 인권 보호조치는 마련하지 않았다. 이는 교육에서 권리와 의무의 균형을 강조한 국제인권기준에 부합하지 않는다.

이러한 상황에서 우리나라가 국제인권규범에 부합하는 교육환경을 조성하기 위해서는 ① 학생인권 보장을 위한 법률 제정을 통해 전국 단위의 통일된 기준 마련, ② 실효성 있는 학생인권 구제절차 및 기구 설치, ③ 교육 관련자들에 대한 인권교육 강화, ④ 학생 참여권 보장을 위한 제도적 장치 마련, ⑤ 차별금지과 평등의 원칙이 실현되는 교육환경 조성과 같은 조치들이 시급하게 이루어져야 한다. 이와 같은 조치들이 실행되기 위해서는 아래에서 살펴보는 바와 같이 반드시 학생 인권법을 제정해야 한다.

다. 학생인권법 제정 필요성 및 제도적 과제

현재 학생인권은 심각한 제도적 공백 상태에 놓여있다. 학교폭력위원회나 교육활동보호위원회 등을 통해 학교 내 폭력이나 교원 보호에 관한 사항은 규율되고 있으나, 학생이 인권의 주체로서 인권을 침해받았을 때 구제받을 수 있는 법적 장치는 미비한 상황이다.

1) 현행 법체계의 한계

현재 학생인권 보호와 관련된 법체계에는 다음과 같은 심각한 한계가 있다.

첫째, 「초·중등교육법」 제18조의4는 “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다”는 선언적 규정만 두고 있을 뿐, 학생의 인권을 보장하기 위한 구체적인 방법 및 실효성 있는 구제수단을 제시하지 못하고 있다.

둘째, 2022년 및 2023년 서이초등학교 사건 이후 오히려 학생에 대한 교사의 통제권을 강화해야 한다는 여론이 거세지고, 정서행동 위기 학생에 대하여 그 학생 개인과 가정에 문제가 있는 것으로 낙인찍는 언론 보도가 나왔다. 이로 인하여 학생인권은 오히려 후퇴하고 있다.

2) 학생인권법 제정 필요성

이러한 상황에서 학생인권법을 신속하게 제정할 필요가 있다. 학생인권법을 제정해야 할 이유는 다음과 같다.

첫째, 권리구제의 실효성 확보이다. 현재는 학교에서 인권침해 행위가 발생하더라도, 그 행위가 명확히 형사범죄에 해당하지 않는 경우에는 피해자가 문제를 제기하고 구제받기 위해 이용할 수 있는 기구가 존재하지 않는다.

둘째, 지역별 보호 수준의 격차 해소이다. 학생인권조례의 유무에 따라 학생들이 보장받는 인권의 수준이 달라지는 것은 평등권 침해의 문제를 야기한다. 법률을 통해 전국 단위의 통일된 기준을 설정할 필요가 있다.

셋째, 교육 현장의 민주화이다. 학생인권법은 단순한 권리 보장을 넘어 학교를 민주적 공동체로 만들어가는 제도적 기반이 될 수 있다. 실제로 학생인권조례가 있는 지역의 학교들이 보다 민주적이고 인권친화적인 문화를 형성하고 있음이 여러 연구를 통해 확인되었다.

3) 학생인권법에 담겨야 할 핵심 요소

학생인권법이 현장에서 실효성 있게 자리 잡기 위해서는, 다음과 같은 핵심적 내

용들이 반드시 포함되어야 한다.

첫째, 학칙 제·개정 과정의 민주화가 필요하다. 현재 「초·중등교육법」 제8조는 학교의 장에게 학칙의 제·개정 권한을 전적으로 부여하고 있는데, 이는 학생의 참여권을 심각하게 제약한다. 학생자치활동 및 학생생활과 관련한 학칙을 제·개정할 때에는 반드시 총학생회의 동의를 받고 전체 학생의 의견을 수렴하도록 해야 한다. 또한, 제·개정되는 학칙의 내용을 지도·감독기관에 신고하도록 하고, 학칙의 내용이 학생의 인권을 명백히 침해하거나 법령과 조례를 위반하는 경우에는 수정 및 개선을 명할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 구체적인 권리 목록이 명시되어야 한다. 현행 「초·중등교육법」 제18조의4는 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하라는 추상적·선언적 조항일 뿐이다. 이 문제점을 보완하여 권리의 목록을 구체적으로 기술하고, 세부적인 내용을 시·도의 조례로서 정하도록 해야 한다. 특히 학교 현장에서 빈번하게 발생하는 체벌, 두발·복장·용모·소지품 강제 검사, 정규과정 외 교육활동의 강요, 차별, 성적 괴롭힘, 서약서 및 종교과목 수강의 강요 등 금지되는 행위를 명시할 필요가 있다.

셋째, 실효성 있는 권리구제제도가 마련되어야 한다. 학생의 인권을 실효적으로 보장하기 위해서는 인권이 침해되었을 때 구제받기 위한 절차를 법제화할 필요가 있다. 이를 위해 학생인권조례를 통해 도입되어 운영 중인 학생인권옹호관 제도에 관하여 법률적 차원의 근거를 마련하고, 학생인권옹호관에게 독립적인 조사권과 시정권고권을 부여해야 한다. 또한, 인권침해 예방을 위한 모니터링 체계를 구축하고, 정기적인 실태조사와 평가를 의무화해야 한다. 특히 국가인권위원회의 학교생활규정에 관한 권고가 이행될 수 있도록 모든 학교를 대상으로 “인권침해” 학교생활규정 실태를 조사하여야 한다.

넷째, 학생자치권이 실질적으로 보장되어야 한다. 「초·중등교육법」 제17조는 학생의 자치활동을 권장·보호한다는 선언적 규정일 뿐이며, 학생 자치활동의 조직과

운영에 관한 기본적인 사항에 관한 규율을 확립에 위임하였다. 이를 개정하여 학생의 자치활동을 권리로서 보호하고, 이에 대한 학교의 행정적·재정적 지원을 의무화할 필요가 있다. 더불어 자치활동을 증대하게 제약할 수 있는 언론·출판활동 및 집회와 결사에 대한 사전검열 및 허가를 명시적으로 금지해야 한다. 또한, 학교 현장에서 운영되는 학생회가 학교운영에 실질적으로 참여할 수 있도록 학생회의 지위를 법제화하여야 한다.

마지막으로, 이러한 제도들이 형식적으로 운영되지 않고 학생들이 학교운영에 대하여 실질적으로 참여할 수 있도록, 학생위원을 포함하여 학교운영위원회를 구성하여야 한다. 현행 「초·중등교육법 시행령」 제58조는 학생위원의 배제한 채, 학부모위원, 교원위원, 지역위원만으로 학교운영위원회를 구성하도록 규정한다. 이를 개정하여 학생위원도 학교운영위원회에 참여할 수 있도록 하고, 더 나아가 학생위원의 비율을 다른 위원의 비율보다 높게 정할 필요가 있다. 이것은 학생들의 의견이 학교운영에 실질적으로 반영될 수 있는 구조를 만드는 일이다.

라. 학생인권법 제정 동향과 전망

1) 학생인권법 제정을 위한 입법 노력의 역사

2006년 민주노동당 최순영 의원의 첫 발의를 한 이래, 학생인권법을 제정하기 위한 노력은 꾸준히 이어져 왔다. 제21대 국회에서는 강득구 의원(2020. 6. 22.), 강민정 의원(2021. 8. 24.), 박주민 의원(2021. 11. 3.)이 「초·중등교육법 개정법률안」을, 강민정 의원(2024. 3. 26.)이 「학생 인권 보장을 위한 특별법안」을 발의했으나 모두 임기만료로 폐기되었다.

한편 2010년 경기도를 시작으로 서울(2012년), 광주(2012년), 전북(2013년), 충남(2020년), 제주(2021년) 등 각지에서 학생인권조례가 제정되어 학생인권을 보장하기 위한 제도적 기반을 마련했다. 그러나 2024년 들어 서울과 충남에서 학생인권조례가 폐지되고 전북은 「전북특별자치도교육청 교육 인권 증진 기본 조례」를 제정하여 학생인권조례를 무력화하는 등 제도적 후퇴가 이어지고 있다. 이에 학생인권의

퇴행을 막기 위하여 “법률”을 제정할 필요성이 더욱 커지고 있다.

2) 제22대 국회의 학생인권법안 주요 내용

현재 제22대 국회에서는 김문수 의원이 「학생 인권 보장을 위한 특별법안」 발의를 준비하고 있다. 이 법률안의 주요 내용은 다음과 같다:

첫째, 목적과 기본이념에서 학생인권 보장이 교권과 대립 되는 것이 아님을 명확히 하고 있다. 제4조(해석·적용의 주의의무)는 “이 법을 해석·적용할 때에는 학교 및 교직원의 정당한 교육활동이 부당하게 침해되지 아니하도록 주의하여야 한다”고 규정하여, 학생인권과 교육활동이 조화롭게 보장되어야 함을 강조한다.

둘째, 학생인권의 구체적 내용을 명시하고 있다. 제2장에서는 차별받지 않을 권리, 건강과 안전에 관한 권리, 적합한 교육을 받을 권리, 사생활의 자유, 양심·종교의 자유 및 표현의 자유, 자치 및 참여의 권리 등을 상세히 규정하고 있다.

셋째, 실효성 있는 권리구제 체계를 도입하고 있다. 제3장에서는 학생인권 증진을 위한 체계로서 학생인권종합계획 수립, 학생인권위원회 설치, 학생인권센터 운영, 학생인권옹호관 제도 등을 규정하고 있다.

3) 향후 전망과 과제

학생인권법 제정과 관련하여 다음과 같은 점들을 중요하게 고려하여야 한다.

첫째, 학교 현장의 현실을 충분히 반영하면서도 인권의 보편성과 불가침성이라는 가치가 훼손되지 않도록 해야 한다. 실제 교육활동의 어려움을 이유로 학생인권의 본질적 내용이 침해되어서는 안된다.

둘째, 권리구제수단의 실효성을 확보하는 것이 중요하다. 학생인권옹호관의 독립성과 전문성 보장, 충분한 조사권한 부여, 시정권고의 실효성 확보 등이 핵심적인 과제이다. 특히 학생인권침해 사안에서 학생들이 실질적으로 구제받을 수 있는 수

단을 법적으로 보장할 필요가 있다.

셋째, 인권친화적인 학교문화 조성 업무를 실질적으로 수행하고 지원하여야 한다. 이를 위해 학생 뿐 아니라 학교구성원의 인권을 증진시킬 수 있도록, 전담 기구를 두어 학생인권 침해 사안에 대한 조사 및 구제, 학생인권 증진 및 인권친화적 교육문화 조성의 업무를 담당하게 하여야 한다.

넷째, 입법 과정에서 학생, 교사, 학부모 등 교육 주체들 의견을 충분히 수렴하여야 한다. 특히 학생들의 실질적인 참여가 보장되어야 하며, 이것은 법 제도의 정당성과 실효성을 제고하기 위하여 필수적으로 달성해야 하는 과제이다.

이러한 학생인권법의 제정은 단순히 학생의 권리만을 보장하는 것이 아니라, 교사와 학생 모두가 존중받는 인권친화적 학교문화를 조성하는 초석이 될 것으로 기대한다.

마. 향후 과제와 제언

학생인권법의 제정과 관련하여 다음과 같은 입법적 과제들이 시급히 해결되어야 한다. 첫째, 법률의 체계와 성격을 어떻게 할 것인지 명확하게 정립하여야 한다. 현재 논의되는 법률안을 특별법의 형태로 할 것인지, 기존 교육 관련 법률들을 개정하는 형태로 할 것인지 검토하여야 한다. 또한, 다른 교육 관련 법률들과의 체계 정합성 및 관계 설정 문제를 면밀히 살펴야 한다. 둘째, 학생인권 침해에 대한 구제절차를 구체화하여야 한다. 현재 제안된 법률안들은 학생인권옹호관 제도 도입을 규정하나, 그와 관련된 권한의 범위와 절차가 충분히 구체화 되지 않았다. 특히 시정권고의 실효성 확보 방안, 조사 범위와 방법, 피해회복을 위한 구체적 조치 등이 보완되어야 한다. 셋째, 기존 학생인권조례의 성과와 한계를 면밀하게 분석하고, 이를 바탕으로 제도를 설계하여야 한다. 특히 학생인권조례가 있었던 지역의 경험을 토대로, 실제 현장에서 효과적으로 작동할 수 있는 제도를 만들어야 한다.

또한, 학생인권법 제정이 실질적인 변화로 이어지기 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다. 첫째, 법 제정 과정에서 각 교육 주체들의 의견을 충분히 수렴하여야 한다. 특히 교육의 당사자인 학생들의 목소리가 반영될 수 있는 통로가 마련되어야 한다. 둘째, 학생인권 보장이 교육의 질적 향상으로 이어질 수 있다는 인식의 전환이 필요하다. 인권과 교육은 대립되는 가치가 아니라 상호 보완적 관계라는 점이 강조되어야 한다. 셋째, 학생인권을 보장하기 위한 인적·물적 자원을 충분히 확보하여야 한다. 특히 학생인권옹호관 및 관련 기구의 독립성과 전문성을 보장하기 위한 예산을 확보하여야 한다.

학생인권법 제정은 우리 교육이 보다 민주적이고 인권친화적인 방향으로 나아가는 중요한 전환점이 될 것이다. 이는 단순히 학생 인권을 보장하는 것을 넘어, 우리 사회 전체의 민주주의와 인권의 수준을 한 단계 높이는 계기가 될 것이다. 제22대 국회는 이러한 역사적 소명을 인식하고, 조속히 학생인권법을 제정하여야 할 것이다.

5. 아동·청소년의 탈시설

가. 분절된 아동·청소년 보호체계

「아동복지법」은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 “보호대상아동”이라 지칭한다(제3조 제4호). 이때 “아동”은 18세 미만인 사람을 뜻한다.⁴⁵ 지방자치단체의 장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 「아동복지법」 제15조에 따른 보호조치(가정위탁, 아동복지시설·전문치료기관 등 입소, 입양 등)를 한다.

⁴⁵ 아동복지법은 통상 청소년이라 불리는 연령의 사람에 대해서도 보편적으로 적용되어야 하는 것이다. 현실에서는 「청소년복지지원법」상 청소년(0세 이상 24세 미만)이나 「장애인복지법」이 적용되는 장애인 중 성년에 이르지 않은 사람 등 다른 법령에 의한 보호를 받는 사람은 각 법령 담당부처 소관임을 이유로 아동보호체제로 연계되지 않는 경우가 많다. 이하에서는 탈시설 정책이 청소년을 포함하여 아동기에 있는 모든 사람을 대상으로 하여 추진되어야 한다는 점을 강조하기 위하여, 필요한 경우 아동·청소년을 병기하여 서술한다.

보건복지부의 「연도별 보호대상아동 발생 및 보호조치 현황」을 살펴보면, 한국에서 2023년 총 2,796명의 보호대상아동이 발생하였으나, 귀가하거나 연고자에게 인도된 아동은 단 742명에 불과하며 나머지 2,054명은 보호조치 되었다. 보호조치된 아동 중 801명이 시설에 입소하였고,⁴⁶ 945명이 가정보호되었으며,⁴⁷ 308명은 일시보호조치를 받았다.⁴⁸ 이는 보건복지부의 「2023년 보호대상아동 현황보고」 자료에 따른 수치로, 2023년 한 해 동안 신규 발생한 보호대상아동 현황만을 보여준다. 2023년까지 발생한 모든 보호대상아동의 보호조치 현황을 나타내는 자료는 2024년 11월 현재까지도 공개되지 않았다. 매년 발생하는 보호대상아동의 수는 해를 거듭할수록 줄어드는 것처럼 보인다.⁴⁹ 그러나 이것이 정책의 효과인 것인지, 단순히 아동 인구가 줄어들기 때문인 것인지, 아니면 “보호대상아동”으로 분류된 아동 수가 줄었기 때문인지는 명확히 알 수 없다.

2022년까지 파악된 국내 시설 및 가정위탁 보호아동 수를 살펴본다.⁵⁰ 공동생활가정에 2,669명, 아동양육시설에 9,439명, 자립지원시설에 215명, 아동보호치료시설에 435명이 위탁되어, 총 12,758명의 보호대상아동이 시설에서 생활하였다. 가정위탁 아동은 9,330명이다. 전체 시설 및 가정위탁 보호아동 중 약 57.7%가 시설에서 생활하고 있어 그 비중이 매우 높다. 한편, 이렇게 보호조치된 아동이 시설에서 얼마나 오랜 기간 보호를 받는지, 보호종료 시기는 언제이고 종료 사유는 무엇인지, 종료 사유별 숫자와 비중은 어떠한지, 보호종료 이후 어떻게 생활하고 있는지 파악할 수 있도록 공개된 통계자료는 존재하지 않는다.⁵¹ 이처럼 가정 외 아동 보호 현황에 관한 통계자료는 부정확하고 부족하다. 그 이면에는 “보호대상아동”에 대한 “보호조치” 이후에도 계속되는 아동의 생애에 대한 무관심이 있다. 생물학적 부모-자식으로 꾸러진 가정 내 보호·양육 외에는 관심을 두지 않는 시각을 드러낸다고도

46 양육시설 524명, 보호치료시설 13명, 공동생활가정 222명, 기타 42명

47 입양 162명, 가정위탁 783명

48 시설 266명, 가정보호 42명

49 앞서 살펴 본 보건복지부의 「연도별 보호대상아동 발생 및 보호조치 현황」에 따르면, 보호대상아동 발생 수는 2020년 5,053명, 2021년 4,521명, 2022년 3,756명, 2023년 2,796명을 기록했다.

50 보건복지부, 2024 아동분야 주요통계, 205쪽, 2023년의 통계는 공개되지 않았다.

51 2020년 한 연구에서 전체 아동의 평균 가정외보호 기간은 115.3개월, 즉 9.6년이라는 분석이 있었다. 이 중 아동양육시설에서의 보호 기간은 127.8개월, 10.65년으로, 아동·청소년기 대부분을 시설에서 거주한다고 할 수 있다. 이상정·김지민, “가정외보호 자립준비대상아동의 회복탄력성과 영향 요인”, 보건사회연구, 40(4), (2020), 131쪽 참조.

볼 수 있다.

심지어 지방자치단체가 보호대상아동으로 “발견”하거나 “보호자의 의뢰”를 받지 않은 아동의 현황은 알 길이 없다. 다른 법률에 의한 시설(장애인복지법·청소년복지지원법·성폭력방지법·한부모가족법에 따른 거주시설·쉼터 등)에 거주하는 아동은 위 통계에 잡히지 않는 까닭이다. 가정 밖 아동의 규모는 아직도 오리무중이다. 5만 여명이라는 추정적 분석에서부터, 30만 명, 60만 명이라는 추산까지 제시된다.⁵² 가정 밖 아동의 규모와 실태를 정확하게 파악하는 일은 관련 정책을 마련하고 집행하는 데 있어 필수적인 전제조건이다. 통계가 없다는 말은, 제도를 개선하거나 정책을 도입할 의지가 없다는 말과 같다.

가정에서 보호받기 어려운 아동은, 어떤 경로로 인지되었느냐에 따라 법령과 부처별로 분절된 서비스 전달체계의 칸막이 안에 갇힌다. 각각의 법령에 따른 정책과 보호 수준에는 큰 차이가 있다. 예를 들어 청소년쉼터, 장애인거주시설이나 성폭력 피해자지원시설에 거주하는 아동이나 청소년은 보호 필요성 면에서「아동복지법」상 보호대상아동과 다르지 않음에도, 아동복지법에 의한 양육상황 점검, 사례관리를 통한 보호조치의 적절성 평가, 가족과의 면접이나 가정 회복 지원, 자립 지원 등의 대상이 될 수 없다. 「아동복지법」이 아동 보호·양육에 관하여 천명하는 아동 최상의 이익 원칙, 원가정보호 원칙이 이들에게는 일관되게 적용되지 않는다. 이러한 아동·청소년들은 아동종합실태조사와 통계에서도 누락된다. 한국은 2019년 〈포용국가 아동정책〉 발표, 2020년 〈공공중심 아동보호체계 구축〉을 거쳐 민간 중심 아동보호체계를 공공 중심으로 전환하였다. 이러한 전환의 핵심은 지방자치단체의 전문인력(아동보호전문요원, 아동학대전담공무원)과 아동복지심의위원회(산하 사례결정위원회)를 중심으로 하는 공적 의사결정구조이다. 그러나 여전히 개별 법률과 부처의 관할을 벗어나지 못하는 근원적 한계가 있다. 「아동복지법」의 칸막이 바깥에는 공적인 아동 보호체계가 존재하지 않는다.

52 김시원·최지은·황원규, “[2023 가정밖 청소년 보고서] 어른 없는 세상에서 어른을 만나는 법”, 더 나은미래, (2023. 2.), <https://www.futurechosun.com/archives/72780>, (2024. 11. 11. 확인).

이 문제는 이전부터 반복하여 지적되어 왔다. 그러나 지금까지도 개선되지 않았다. 개별 부처들은 종전 권한의 범위 내에서 법률상 시설이나 위탁가정에 맡겨 사안을 “처리” 또는 “조치”하는 데 만족하고 있다. 정부에게 개선의지가 있는지 의심하게 하는 부분이다. 정책결정 과정에서 개별 아동의 욕구를 파악하고, 양육환경, 안정적인 가정환경, 주거, 지역사회에서의 삶을 아동의 권리로 인정하여 보장하는 관점이 근본적으로 결여되어 있다. 보호를 필요로 하는 아동의 상황에 초점을 맞추어, 개별 법령의 구별을 뛰어넘어 다양한 자원을 연계할 수 있도록 아동 정책을 포괄하는 부서를 신설하거나, 보건복지부(아동, 장애, 정신보건, 한부모 등), 여성가족부(청소년, 성폭력피해자 등), 법무부(소년, 범죄피해자 등) 등 아동 정책 유관 부서의 조정기능을 강화해야 한다는 지적이 이어져왔다. 이제는 아동의 권리를 보편적으로 보장한다는 관점에 입각하여 보호정책의 패러다임을 근본적으로 전환하여야 한다. 아동이 보호자로부터 이탈되지 않도록 예방하고, 안정적이고 지속적인 가정환경을 회복하며, 아동이 자립하는 것에 정책의 목표를 두어야 한다.

나. 아동학대의 증가

상기한 보건복지부의 「2023년 보호대상아동 현황보고」에 따르면, 귀가하거나 연고자에게 인도되지 않아 보호대상아동으로 분류된 아동은 총 2,054명이다. 이들을 대상으로 보호대상아동이 된 원인을 분석하면, “학대”가 785명으로 가장 큰 비중을 차지한다. 신체적·정서적·성적 학대 이외에도 경제적·정서적 방임, 유기도 넓은 의미의 “학대”에 포함된다는 점을 고려하면, 보호대상아동이 된 원인이 “유기”인 88명, “미혼부모·혼외자”인 259명, “비행·가출·부랑”인 14명, “부모 빈곤·실직”인 169명, “부모이혼 등”인 232명의 아동 중 상당수 역시 아동학대의 피해자일 가능성이 있다. 결국 “부모사망”, “부모질병”, “미아” 등과 같은 사유를 제외하면 보호대상아동의 발생원인 대부분은 가정환경, 경제적 궁핍, 사회적 낙인 등으로부터 비롯된 아동학대와 중첩되어 있거나 적어도 밀접하게 관련되어 있다.

보건복지부의 「2023년 아동학대 주요통계」에 따르면, 2023년 신고 접수된 아동학대는 48,522건으로 2022년 46,103건 대비 5.2% 증가하였고, 최근 5년간 증가 추세

를 보이고있다.⁵³ 이 중 아동학대로 판단된 건이 25,739건이고, 학대행위자 중 부모의 비중이 85.9%로 절대적인 다수를 차지하고 있다.⁵⁴ 2023년 이른바 “교권보호”에 관한 여론이 비등하여 초·중·고 교원에 의한 아동학대 발생 건수는 절반 수준으로 감소하였다. 게다가 아동인구는 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 아동학대 신고건수 및 판단건수가 늘어나는 것은 아동학대 상황이 얼마나 심각한지 보여주는 것이다.

2023년 아동학대로 판정된 사례 25,739건의 피해아동 상황을 살펴보면, 가정으로부터 분리되거나 기존의 보호체계가 변경된 사례는 총 2,393건이고, 이 중 시설입소된 사례는 1,962명으로 82%를 차지한다.⁵⁵ 「아동복지법」이 개정되어 2021. 3. 아동학대 신고에 따른 “즉각분리” 제도가 도입되었는데, 2023년 즉각분리를 통해 분리된 사례는 1,431건으로 전체 분리조치 사례의 절반을 넘는다. 그 중 즉각분리된 아동이 시설에 일시 보호조치된 사례는 1,186건으로 82.9%를 차지하고, 이후에도 가정으로 복귀하지 못하고 계속하여 시설에 수용된 인원이 971명이다.

아동학대 사례가 증가하고 있고 피해아동은 분리는 용이해졌는데, 이 경우 시설로 입소하는 비중이 매우 높으며 한 번 시설에 입소한 아동은 대부분 원래의 가정환경으로 복귀하지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 현실이 향후에도 시설 장기 거주 중심의 아동보호체계를 강화하고 정당화하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 그러나 국가·지당자치단체의 자원을 시설 확충에 집중하여 투여하는 것은 학대피해를 줄이는 데 아무런 도움이 되지 못하고, 폭력과 빈곤의 대물림을 반복할 뿐이다. 중요한 것은 가정환경·양육환경의 보호와 회복이다. 지금이라도 탈시설 정책으로 전환을 선언하고, 빈곤구제, 취업, 직업훈련, 의료, 상담·교육, 양육 등 아동이 속한 가정에 대한 지원 정책을 중심으로 아동보호체계를 재편해야 한다.

53 보건복지부, 2023년 아동학대 주요통계, 제44쪽.

54 보건복지부, 2023년 아동학대 주요통계, 제50쪽.

55 보건복지부, 2023년 아동학대 주요통계, 제21쪽.

다. 보건복지부의 “보호아동 가정형 거주로의 전환 로드맵” 및 초기보호체계 구축안

상기한 우려는 이미 현실로 드러나고 있다. 윤석열 정부는 2022. 5. 국정과제 46-5번으로 아동·청소년 보호책임 강화를 위해 보호아동 탈시설 로드맵을 마련하겠다고 밝혔다. 그러나 이후 보건복지부는 2023년 안에 10년 이상 중장기적 관점에서 “(가칭) 보호아동 가정형 거주로의 전환 로드맵”을 마련할 계획이라고 하였다. 정책의 명칭은 “탈시설”에서 “가정형 거주 전환”으로 바뀌었고, 정책의 내용 대부분은 시설의 기능보강으로 구성되었다. 보건복지부는 아동복지시설 운영주체로 구성된 한국아동복지협회와 협의하여 로드맵을 작성하였고, 그 과정에서 탈시설을 반대하는 5,176명의 서명을 전달받았으며, 시설 기능전환을 골자로 하는 로드맵 초안에 대해 한국아동복지협회가 긍정적 반응을 보였다고 밝혔다.⁵⁶

보건복지부가 제시한 시설 기능전환의 주요 내용은, 245개 아동양육시설을 특수육구아동 치료시설로 단계적으로 전환하고 시설을 “가정형”으로 소규모화 한다는 것이다. 이 때 “특수육구아동”이란 경계선 지능, 문제행동, ADHD 등을 이유로 치료를 필요로 하는 아동을 의미하고, 특수육구아동이 전체 시설보호 아동 중 41.9%를 차지하며, 그 비중이 점차 늘어나는 추세라고 한다. 한편 보호출산제가 도입되고 입양체계가 개편됨에 따라 입양 전 보호가 필요한 0~1세 아동이 증가할 것으로 예상되므로, 시도 단위 “아동초기보호센터”를 확충하여 보호하면서, 아동복지협회 관계자, 아동초기보호센터 종사자 등이 참여하는 사례회의를 통해 향후의 보호조치안을 만든다.

종합하면, 이미 보호대상아동 중 큰 비중을 차지하며 앞으로도 비중이 늘어날 것으로 예상되는 “특수육구아동”을 통해 기존 시설 거주 아동의 규모를 상당 부분 유지하면서, 사실상 “공인된” 베이비박스과 같은 초기보호시설로 전환하여 보호출산제를 통해 신규 유입될 것으로 예상되는 아동까지 포괄하고, 시설 종사자와 관계자가 참여하는 사례회의를 통해 아동에게 “특수육구”가 있는지(시설로 보낼만한지) 직

56 보건복지부 아동보호자립과, 『아동초기보호체계 구축』, 김선민 의원실 보고자료, (2024. 9. 25.), 1쪽.

집 평가하여 향후의 보호계획까지 구성하겠다는 계획이다. 한국아동복지협회가 “긍정적 반응”을 보일만하다.

결국, 정부는 오직 한국아동복지협회에서 반대한다는 이유로, 245개 아동양육시설이 형태만 달리하여 시장을 유지할 수 있는 정책을 마련했다. 또한, 보호출산제가 실상 0 ~ 1세 아동을 부모로부터 안정적으로 분리하여 시설에 공급하는 제도로 기능함을 자인했다. 정작 치료와 돌봄을 위해 더 많은 자원을 투입해야 할 대상인 장애아동은 보호대상에서 전면 누락되어 있다. 아동복지법상 보호대상아동으로 편입되지 않은 가정 밖 청소년, 장애아동 등을 포괄하는 보편적 아동보호체계에 대한 고려는 없다.

“탈시설”에 대한 논의가 먼저 시작된 유럽에서는, “탈시설”이라는 표현을 “지역사회에 기반한 아동보호체계 수립”이라는 의미로 사용한다.⁵⁷ 어떠한 경로에 의하건 아동·청소년 돌봄은 이들의 지역사회에 기반한 거주, 자율성 행사를 존중하는 서비스 연계 등으로 실현되어야 한다. 탈시설 정책의 핵심은, 조기 개입과 가족 지원에 의한 아동의 분리 예방, 분리가 불가피한 경우 영구적 가정환경의 확보를 목표로 하는 단기의 대안양육이어야 한다. 이 때 가정환경은 지역사회의 복지 자원과 연계하여 아동이 장기적 애착관계를 형성할 수 있는(또한 반드시 혈연에만 근거하지 않는) 다양한 가족구성을 갖추어야 하며, 청소년 자립을 뒷받침하는 공간이어야 한다. 보건복지부의 로드맵은 당초 국정과제로 제시되었던 탈시설의 뜻에 전혀 부합하지 않는다. 오히려 개별 아동·청소년의 욕구와 지역사회 여건을 동시에 고려할 수 있도록 도입된 사례결정위원회와 아동보호전담요원의 기능과 전문성을 약화시킬 우려가 있다. 정부는 로드맵을 폐기하고, 전면적인 탈시설 정책을 선언하여 아동보호 정책의 패러다임을 전환하여야 한다.

57 Alyson Eynon·Sarah Lilley, Strengthening national child protection systems in emergencies through community-based mechanisms: A discussion paper, London: Save the Children UK for the Child Protection Working Group (2010), 3.

라. 시설수용 과정의 인권침해

제2기 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 “진화위”)는 2024. 10. 8. 부산의 아동보육시설 “덕성원”에서 강제노역, 구타·가혹행위, 성폭력행위 등으로 인하여 피해가 발생한 사실에 대하여 진실규명결정을 내렸다. 진화위는 2023년 부산의 영화숙·재생원에서 발생한 구타·성폭행·강제노역 등에 대해서도 직권조사 결정을 내렸다. 한편 유엔 고문방지위원회는 2024. 7. 19. 한국의 제6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 “국내법 개정을 통해 사회복지기관, 고아원, 기타 폐쇄형 기관의 피해자를 포함한 과거 국가 폭력과 수용시설의 모든 피해자들이 공식적인 고소를 제기하지 않고도 보상, 만족, 재활 서비스 등 효과적인 구제 및 배상을 받을 수 있도록 보장”할 것을 권고하였다.⁵⁸

이처럼 최근 과거 아동을 수용하던 거주시설의 인권침해 사실이 밝혀졌고, 시설수용이 「유엔고문방지협약」이 배격하고자 하는 고문 및 가혹행위에 해당한다는 분명한 지적이 나왔다. 이것은 단순히 지난 과거의 일에 대한 논평이 아니며, 시설수용의 경직성과 폐쇄성이 일반적으로 수반하는 굴욕적이고 부당한 처우에 대한 경고로 받아들여야 한다.

아동양육시설이나 공동생활가정의 실태조사를 통해서도 현재 그 장소에서 거주하여야 하는 아동·청소년의 솔직한 진술을 듣기가 어렵고, 조사결과를 통해 시설내의 학대나 인권침해가 외부로 알려지는 경우는 상대적으로 드물다. 그러나 여전히 시설 내에는 신체적·정서적·성적 학대를 비롯하여, 굴욕적이고 부당한 처우가 반복하여 일어나고 있다. 당사자들의 토론회 진술, 언론 등을 통해 꾸준히 진상이 드러나고 있다.⁵⁹ 2024년에도 아동양육시설에서 퇴소한지 얼마 되지 않은 청년 당사

58 CAT/C/KOR/CO/6, para. 39(a).

59 신나리, ““13년간 갇혀있었다”... 시설에 갇힌 아동·청소년, 해결책은?”, 오마이뉴스, (2020. 11. 5.), https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002690379, (2024. 11. 11. 확인); 남형도, “보육원장 생일에 아이들 춤·노래 연습, 말 안 듣는다며 가둬도... 알려지기 힘들다”, 머니투데이, (2022. 4. 22.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022042117521795931>, (2024. 11. 11. 확인); 김정혜, “28년간 보육원 쪽방서 지낸 40대 지적장애인... 그곳에서 무슨 일이?”, 한국일보, (2023. 11. 15.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/>

자가 보육원 내 만연한 성폭행, 체벌 등 피해에 관하여 공개 진술을 하였다.⁶⁰ 시설 내 학대와 인권침해는 여전히 2024년의 현실이다.

학대 피해에까지 이르지 않더라도, 시설보호가 아동에게 미치는 부정적 영향은 실증적으로 확인된다. 국내외 다수의 연구는 시설보호가 아동의 인지적·정서적·사회적 발달뿐만 아니라 신체적 발달도 저해하며, 아동이 어릴수록 더 심각한 영향을 받는다고 보고한다.⁶¹ 심리적으로도 시설보호아동은 가정위탁 아동보다 주관적 행복감이 더 낮고, 우울감이나 스트레스를 느낄 가능성이 더 높는데,⁶² 이는 성장 후 자립을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.⁶³ 아동·청소년이 가정환경과 지역사회에서 누리는 삶에 대한 권리를 중심에 놓고 아동보호 정책을 전향적으로 재검토해야 하는 시점이다.

III. 나가며

2024년 아동청소년 인권 분야를 검토한 결과, 각 영역에서 제도의 후퇴와 인권침해가 심화되는 우려스러운 상황이 확인되었다. 특히 보호출산제, 학생인권조례 폐지, 시설보호 중심 정책 등은 아동 최상의 이익 원칙에 부합하지 않는 정책적 선택이었다고 평가할 수 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 다음과 같은 제도적

A202311406280001356?did=NT, (2024. 11. 11. 확인);

60 윤근영, “[살]우리 보육원의 남자아이들 40% 가량이 성폭행 당했다”, 연합뉴스, (2024. 1. 23.), <https://m.yna.co.kr/view/AKR20240120037000505>, (2024. 11. 11. 확인).

61 Rebecca Johnson et al., “Young Children in Institutional Care at Risk of Harm,” *Trauma Violence and Abuse* vol. 7 no. 1 (2006), 1–26; 이주연 외, “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구”, 연구보고서 2023–38, 한국보건사회연구원 (2023), 33–36; 이봉주 외 5인, 보호아동 탈시설 로드맵 추진방향 연구, 보건복지부·서울대학교 산학협력단 (2022), 24–26. (김희진·황인형, “보호아동 탈시설 로드맵 수립을 위한 쟁점과 과제”, 공익과 인권, 통권 제24호, (2024), 79쪽에서 재인용)

62 Kang, Hyunah, et al., “The outcomes of foster care in South Korea ten years after its foundation: A comparison with institutional care,” *Children and Youth Services Review* 39 (2014), 135–143; 김선숙·박호준, “가정밖 보호체계 유형에 따른 아동의 삶의 만족도 비교: 가정위탁보호와 시설보호를 중심으로”, 생애학회지 제10권 제1호, 1–18. (김희진·황인형, “보호아동 탈시설 로드맵 수립을 위한 쟁점과 과제”, 공익과 인권, 통권 제24호, (2024), 79쪽에서 재인용)

63 김희진·황인형, “보호아동 탈시설 로드맵 수립을 위한 쟁점과 과제”, 공익과 인권, 통권 제24호, (2024), 79쪽.

개선이 시급하다.

첫째, 보호출산제를 전면 재검토하여야 한다. 아동유기를 조장하고 정체성을 알 권리를 침해하는 현행 제도를 폐지하고, 대신 포괄적 임신·출산·양육 지원체계를 구축해야 한다. 특히 미혼모 등 위기상황의 임신부에 대한 실질적인 지원을 강화하여야 한다. 둘째, 외국인 아동의 출생등록권을 보장하여야 한다. 부모의 체류자격과 무관하게 모든 아동이 출생등록될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 이를 위한 법제화가 시급하다. 셋째, 장애아동을 위한 통합적 보호체계를 구축하여야 한다. 현재의 분절된 체계를 개선하여, 장애와 아동 특성을 모두 고려한 종합적 지원이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 넷째, 해외입양에서 이루어진 불법적인 관행과 관련자들에 대한 법적 책임소재를 명확히 밝히기 위하여 시급히 진상을 규명하여야 한다. 또한, 피해자들에 대한 합당한 배상 및 보상을 하기 위한 정책적 논의도 필요하다. 입양인들이 자신의 정체성을 알 권리를 충분히 보장하기 위한 제도적 개선방안에 대한 논의도 반드시 필요하다. 다섯째, 학생인권 보장을 위한 법제화가 시급하다. 지역별 편차를 해소하고 보편적 보장을 실현하기 위해 학생인권법 제정이 필요하다. 학생인권이 교권과 대립되는 것이 아니며 양자가 상호 보완적 관계임을 인식해야 한다. 여섯째, 진정한 의미의 탈시설 정책을 추진하여야 한다. 단순한 시설을 소규모하는 것이 아니라, 아동의 가정보호 원칙이 실질적으로 실현될 수 있도록 근본적인 체계 전환이 필요하다.

이러한 제도적 개선을 위해서는 무엇보다 아동을 권리의 주체로 인식하는 패러다임의 전환이 선행되어야 한다. 아동 최상의 이익이 모든 정책결정의 최우선 기준이 되어야 하며, 이는 「유엔아동권리협약」이 제시하는 보편적 기준에 부합하는 것이다. 또한, 정책 수립과 이행 과정에서 당사자인 아동·청소년의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 구조가 마련되어야 한다. 이를 위해 참여권 보장과 의견청취 절차가 제도화되어야 할 것이다. 2024년의 제도적 후퇴를 극복하고 아동·청소년의 권리가 실질적으로 보장되는 사회로 나아가기 위해서는, 정부와 시민사회의 적극적인 노력과 협력이 그 어느 때보다 절실하다.

2024년 여성 인권 분야 보고

집필

들어가며 : 최나빈(민변 여성인권위원회)

성평등 정책 분야 : 김보미, 박인숙, 유명지, 윤혜지, 이푸른(이하 민변 여성인권위원회)

여성 노동 및 빈곤 분야 : 김두나, 김은호, 양지연, 이정희(이하 민변 여성인권위원회)

여성 폭력 방지 분야 : 김수현, 이은심, 조윤희(이하 민변 여성인권위원회)

성착취 대응 분야 : 원민경(민변 여성인권위원회)

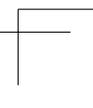
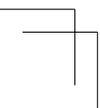
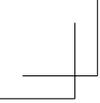
재생산건강권 분야 : 류민희, 이상은, 전민경(이하 민변 여성인권위원회)

이주여성 분야 : 김은호(민변 여성인권위원회)

나가며 : 최나빈(민변 여성인권위원회)

감수

박수진(민변 여성인권위원회 전 위원장)



2024년 여성 인권 분야 보고

1. 들어가며

2024년은 여성 인권 영역에서 심각한 후퇴가 이루어진 한 해로 평가할 수 있을 것이다. 제20대 대통령 선거에서 국민의힘 윤석열 후보가 주요 공약으로 내걸면서 본격적으로 시작된 여성가족부 폐지 논란은, 당선 이후로 여성가족부를 축소하고 여성가족부의 업무를 보건복지부 산하로 이관하는 정부 조직 개편안을 내놓는 등 그 논의를 지속해왔다. 하지만 야당의 강력한 반대에 부딪혀 폐지에 이르지 못하던 와중에, 2024년 2월 22일 김현숙 전 장관의 사임 이후 여성가족부 장관은 공석 상태가 되었다.

유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2024. 6. 3. 한국 정부의 여가부 폐지 시도와 관련하여, 정부조직법 개정안에 포함된 여가부 폐지안에 대해, 이것이 “여성발전을 위한 법, 정책 체계의 파편화와 여성 발전을 위한 법, 정책 체계의 파편화와 우선순위 하락으로 이어질 수 있다”는 점과 “여가부 폐지가 여가부의 역할과 자원 강화의 중요성을 강조했던 위원회의 이전 최종견해에서 퇴보하는 것이 될 수 있다”는 점에 우려를 표했다. 그리고 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 여성가족부 장관

을 지체 없이 임명할 것을 권고했다.

그러나 여전히 장관의 공백이 채워지지 않은 상태에서 2024년 10월 여성가족부는 사상 처음으로 장관 없는 국정감사를 치러야 했다. 적극적으로 정책을 이끌고 컨트롤 타워 역할을 해야 하는 장관이 부재한 상황에서, 여성가족부의 '2024년 주요업무 추진계획'은 지난해 발표된 업무 추진계획과 비교했을 때 대부분 동일하거나 유사한 것으로 파악되었다. 더불어 정부는 여성가족부의 역할을 축소하겠다는 입장을 유지하며, 여성정책 관련 예산도 축소했다. 여성가족부는 2024년 예산안에서 여성 폭력 방지 및 피해자지원 예산 142억 원을 삭감했는데, 성매매 피해자 구조지원과 성폭력 피해자 의료비 지원, 가정폭력 피해자 치료 회복 프로그램 및 의료비 등이었다.

한편, 세계경제포럼(WEF)가 발표한 '2024년 세계 젠더 격차 보고서(Global Gender Gap Report 2023)'에 의하면 한국의 젠더 격차 지수는 전체 146개 국가 중 94위로, 지난해보다 11계단 상승했으나 여전히 경제 참여와 기획 부문, 교육 성취 부문에서 100위권 밖을 넘는 수준인 것이 확인되었다. 통계청의 '2024년 한국의 지속가능발전목표(SDG) 이행보고서'에 의하면 한국의 여성 관리자 비율은 14.6%로 ODCE 평균(34.2%)의 절반도 미치지 못했다. 국제노동기구(ILO)는 112차 총회에서 '양질의 일자리와 돌봄 경제 보고서'를 의결하면서 돌봄 종사자에 대한 모든 형태의 차별을 예방하고 해결하며, 특히 여성, 이주노동자, 인종 등 취약한 상황에 놓인 이들에 대해 각별한 주의를 기울여야 한다고 밝혔다. 그러나 윤석열 정부는 2024년 4월 가사노동자에 대한 근로기준법 적용 제외 조항을 활용해 최저임금 미만으로 이주노동자를 고용하는 방식으로 외국인 유학생, 결혼이민자 가족의 가사노동자, 간병인 취업 허용 방안을 제시함으로써 역행하는 행보를 보였다.

정부는 여성 빈곤 문제에 관련해서도 이렇다 할 대책을 내놓기보다는 여성 노숙인 지원사업의 예산을 전액 삭감했고, 국민연금 성별 격차로 인한 여성 노인 빈곤율이 높은 문제에 대해서도 이를 전혀 반영하지 않은 채로 국민연금 개편을 추진했다. 윤석열 정부가 정책과 예산으로 성평등 사회로 가는 길을 퇴행시키는 것과 동시에, 일상에는 페미니즘 사상검증의 심화로 여성 노동자에게 불이익을 주는 사건과 집단

딥페이크 성범죄 사건 등이 발생하며 여성의 생존권을 위협하고 있다. 2024년 6월에는 임신 36주차라고 밝힌 여성이 자신의 임신중절 수술 과정을 담은 영상을 유튜브에 공개하자 보건복지부는 해당 여성과 수술한 의사를 살인 혐의로 경찰에 수사를 의뢰하는 사건이 발생했다. 이 사태로 다시 한번 낙태죄 폐지 이후 5년간의 시스템 공백이 지속되고 있다는 사실이 드러났다.

이하에서는 여성 인권과 관련한 세부 분야별로 주요 이슈, 법제도 및 판결에 대해 살펴보고 문제점 및 개선점을 논의하고자 한다.

II. 성평등 정책 분야

1. 주요 이슈 및 현황

가. 정부의 여성가족부¹ 폐지 기초 속 성평등 정책 퇴보

여성가족부 폐지 논란은 제20대 대통령 선거에서 국민의힘 윤석열 후보가 여성가족부 폐지를 주요 공약으로 내걸면서 본격적으로 시작되었다. 2022. 3. 9. 윤석열 후보가 대통령에 당선된 이후 정부는 여성가족부를 축소하고, 여성가족부의 업무를 보건복지부 산하로 이관하는 정부 조직 개편안을 내놓는 등 여성가족부 폐지 논의를 계속해 왔지만 야당의 강력한 반대에 부딪혀 왔다.

김현숙 전 여가부 장관이 2024. 2. 22. '2023 새만금 세계스카우트 잭버리' 사태에 대한 책임을 지고 사임한 이후 9개월이 지났지만 여전히 장관은 공석 상태다. 김 전 장관이 직무를 수행하던 2023. 9. 김행 전 후보자가 후임으로 지명됐지만, 자신이

¹ 여성가족부는 2010년 설립된 대한민국의 중앙행정기관으로 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위 향상, 청소년 및 가족(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동 업무를 포함)에 관한 사무를 관장한다.

창업한 회사 소셜뉴스(위키투리 운영사)에 대한 ‘주식 파킹’ 의혹, 소셜뉴스의 경영권을 확보하는 데 회삿돈을 썼다는 배임 의혹, 위키투리의 여성혐오·성차별적 기사 생산 등 각종 의혹에 휩싸인 상황에서 인사청문회 도중 퇴장하는 등 논란이 커지며 결국 낙마했다.²

이에 2024. 7. 24. 여성가족위원회 소속 더불어민주당 의원들은 ‘여성가족부 정상화를 위한 성명서’를 발표하였다. 의원들은 사상 초유의 장관 없는 국정감사를 맞이해야 하는 참담한 심정을 밝히며, 여가부 장관 임명을 촉구하였으나 여전히 여성가족부 장관 자리는 비워진 상태다.³

적극적으로 정책을 이끌 장관이 부재한 상황에서 여성가족부는 이렇다 할 큰 정책 계획을 내지 못하였다. 여성가족부 '2024년 주요 업무 추진계획'을 지난해 발표된 업무 추진계획과 비교해 본 결과, 대부분의 추진계획 내용이 같거나 유사한 것으로 파악됐다. 올해 발표된 세부 계획 70여개 중 전년도와 유사한 내용의 계획이 절반을 넘었다.⁴

정부가 여성가족부의 역할을 축소하겠다는 입장을 고수하며 여성 정책 관련 예산 또한 축소되었다. 여성가족부는 2024년도 예산안에서 여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산 142억원을 삭감했다. 삭감된 예산은 성매매 피해자 구조지원과 성폭력 피해자 의료비 지원, 가정폭력 피해자 치료 회복프로그램·의료비, 가정폭력 피해자 보호시설 운영, 폭력피해 여성 주거지원, 피해자 지원 상담소 운영예산, 여성폭력 예방교육 및 인식개선·홍보 예산 등이었다. 이에 여성단체들과 시민 7,200여 명이 여성가족부의 여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산 삭감을 ‘성평등 퇴보’로 규정하며

2 주식파킹·배임·줄행랑...김행의 '엑시트', 2023.10.11. 한겨레, 채윤태 기자
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1111912.html>

3 “윤석열 대통령, 여성가족부 장관 임명하라” 민주당 여가위원장들 재차 촉구, 2024.10.04., 여성신문, 이하나 기자
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=252754>

4 여가부 업무계획, 작년도 올해도 큰 변화 없었다. 2024.08.01, 아시아경제, 박준이 기자
<https://view.asiae.co.kr/article/2024080100440280391>

예산안 폐기를 촉구하고 국회의사당 본관 앞에서 기자회견을 열기도 하였다.⁵

나. 부성주의 폐지로 가족성에 대해 부부가 동일한 권리 보장

헌법재판소는 2005년 "성 역할에 기초한 차별로 정당한 이유 없이 남녀를 차별하는 제도"라며 호주제가 위헌이라고 판단하고 2008년 호주제가 폐지되었다. 한국에서 엄마 성을 쓸 수 있게 된 지도 10년이 넘었다. 그러나 아기에겐 엄마 성을 물려주는 부부는 여전히 드물다. 통계를 찾기조차 어려울 정도다. 하지만 국민 대다수는 '부성주의 원칙'이 불합리하다고 생각하는 것으로 나타났다. 2018년 한국가정법률상담소의 조사에 의하면, 조사대상자 약 3,000명 중 67.6%가 '부성주의 원칙은 불합리하다'고 답했고, 이에 대한 대안으로 71.6%가 '자녀의 성은 부모가 협의해 선택해야 한다'고 답했다. 2019. 10. 임신부의 날에는 '둘째 아이에게는 엄마 성을 주고 싶다'며 '부성주의 원칙을 폐지하고 출생신고 때 성을 정할 수 있게 해달라'라는 국민 청원이 올라오기도 했다.⁶

「민법」 제781조 제1항은 '자는 부의 성과 본을 따른다'는 부성주의를 원칙으로 하고, '부모가 혼인신고 시 모의 성과 본을 따르기로 협의한 경우'에 한하여 모의 성과 본을 따를 수 있도록 단서 조항을 두었다. '출생신고'가 아닌 '혼인신고'를 할 때 모성을 따를지 여부를 미리 결정해야 한다. 혼인신고서를 제출할 때 '자녀의 성·본을 모의 성·본으로 하는 협의를 했는가?'라는 조항에 '예'라고 기재하지 않으면, 자연적으로 부성을 따른 자녀가 법원에 성·본 변경 허가를 청구하거나 부모가 서류상 이혼한 뒤 다시 혼인신고를 하면서 해당 조항에 동의하는 방법만이 가능하여 모성을 물려주기 위해 상당히 복잡한 절차를 거쳐야만 한다. 아이의 성과 본을 규정한 조항이 부성을 따르도록 기본 설정되어 있고 태어나지도 않은 아이의 성을 출생신고가 아니라 혼인신고를 할 때 결정하도록 명시되어 있어 관련 제도를 개선해야 한

5 "여성가족부가 여성폭력 피해자 외면...예산 삭감 백지화하라" 2023.10.30. 경향신문, 조해람 기자
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202310301517001>

6 BBC 코리아(2020. 5. 23.), 부성주의: '엄마 성 물려주기'... 어디까지 왔을까
<https://www.bbc.com/korean/features -52767493>

다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.⁷

「민법」 제781조 제6항은 ‘자의 복리를 위하여 자의 성과 본을 변경할 필요가 있을 때에는 부, 모 또는 자의 청구에 의하여 법원의 허가를 받아 이를 변경할 수 있다’고 함으로써 자연적으로 부성을 따른 자녀가 법원에 성·본 변경 허가를 청구할 근거를 마련하고 있으나, 위 규정은 재혼가정에서 자라는 자녀들이 계부와 성이 달라서 고통받는 문제를 해결하기 위하여 2005년 신설된 규정이어서 자녀의 주관적·개인적인 선호만으로는 변경허가를 청구한 경우 받아들여지지 않는다. 대법원은 “성·본 변경이 이루어지지 아니할 경우에 내부적으로 가족 사이의 정서적 통합에 방해가 되고 대외적으로 가족 구성원에 관련된 편견이나 오해 등을 겪게 되는 불이익”과 “성·본 변경이 이루어질 경우에 초래되는 정체성의 혼란이나 자녀와 성·본을 함께하고 있는 친부나 형제자매 등과의 유대 관계의 단절 및 부양의 중단 등의 불이익”의 정도를 비교하여 “자녀의 복리를 위하여 성·본의 변경이 필요하다고 판단”되어야만 허가 심판을 받을 수 있다고 판시한 바 있다(대법원 2009. 12. 11 자 2009스23 결정).

실제로 부모가 이혼하지 않은 성년의 자녀가 가족 정체성이나 성평등의식 등을 이유로 심판을 청구하는 경우, 법원은 ‘복리를 위한 성·본 변경의 필요가 적다’는 입장을 고수하고 있어, 청구가 인용된 사례는 흔치 않다.

그럼에도 2024. 3. 8. 세계여성의 날을 맞아 모성을 쓰고자 하는 40여 명이 전국 법원에 성·본 변경 허가 심판을 청구했다. 2023. 12. 경향신문 플랫폼의 ‘입주자 프로젝트’로 시작된 ‘엄마 성 빛내기 프로젝트’ 참여자들은 이날 서울가정법원 앞에서 기자회견을 열고 “스스로 어머니의 성을 쓰는 사람이 되어 부성 우선주의에 균열을 내고, 아빠 성 만큼이나 엄마 성을 쓰는 것 또한 자연스러운 세상을 만들고자 한다”고 밝혔다. 이후 온라인과 오프라인에서 활발히 진행 상황이 공유되고 입소문을 타면

7 한겨레(2022. 5. 10), 아빠 성 따르는 ‘부성 주의’ 폐지한다더니...1년 만에 뒤집혔다
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1042235.html>

서 최종 신청자는 142명으로 집계됐다.⁸

유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)은 한국 여성주의 원칙과 관련해 8차례 걸쳐 문제를 제기했다. 한국 정부는 1984년 해당 협약을 비준했지만 '가족성에 대해 부부가 동일한 권리를 가진다'는 조항을 이행하지 않고 있기 때문이다. 2018. 12.에는 저출산·고령사회위원회가 '저출산·고령사회 정책 로드맵'에 여성 우선주의 폐지 원칙을 담았다. 위 로드맵은 자녀 성 결정 시, 부성을 우선하는 현 여성주의 원칙에서 부모 간 협의 원칙으로 전환할 필요가 있다고 지적했다. 2020. 5. 법무부 산하 '포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회'는 부모의 협의를 통해 자녀의 성·본을 결정할 수 있도록 민법 제781조를 전면 개정할 것을 법무부에 권고했고, 여성가족부는 2021. 4. 제4차 건강가정기본계획(2021~2025년)을 발표하며 자녀의 성 결정을 '부모 협의 원칙'으로 전환할 수 있도록 민법을 개정하겠다고 밝혔지만, 새로운 정부가 들어서고 제도 개선에 대한 노력은 지지부진한 상황이다.⁹가족생활 내 평등한 혼인관계를 구현하고 가족의 자율적 합의를 존중할 수 있도록 가까운 시일 내 제도 개선이 필요하다.

다. 부부별산제의 한계와 부부재산제 도입의 필요성

「민법」 제829조는 '부부가 혼인 성립 전에 그 재산에 관하여 따로 약정을 하지 아니한 때에는' 법정부부재산제인 별산제에 의한다. 부부별산제는 구 민법 하에서, 처의 특유재산에 대한 부의 관리권을 인정하고, 부부간 귀속 불명 재산에 대하여는 모두 부의 재산으로 추정하는 관리공통제의 차별을 해결하기 위해 도입된 법률이다.¹⁰ 그러나 여전히 많은 여성들이 가사노동과 육아를 담당하고 본인의 명의로 재산을 형성하지 못하는 것이 현실이며, 혼인 전에 부부재산약정을 하는 부부 또한 거의 없어서, 혼인 중 여성이 특유재산을 형성하여 독립적으로 처분 및 관리하기에는 어려

8 경향신문(2024. 3. 8.), "성씨 별거 아니라면 왜 엄마 성은 안 되나요?" '엄마 성 빛내기' 전국 법원에 40여명 성·본 변경 청구했다. <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202403081550001>

9 경향신문(2024. 3. 8.), "성씨 별거 아니라면 왜 엄마 성은 안 되나요?" '엄마 성 빛내기' 전국 법원에 40여명 성·본 변경 청구했다. <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202404241715011>

10 김수주, '부부재산제에 관하여', 법조 10권, 12호, 38면

움이 있다.

이혼 또는 배우자의 사망으로 혼인이 해소될 경우에도 부부별산제의 문제가 있다. 이혼할 경우, 부부 공동 재산의 대부분이 남편의 명의로 되어있는 때가 많고, 여성의 가사노동 및 육아에 대한 기여를 입증하고 인정받는 것이 상대적으로 어렵기 때문에 평등한 부부 공동 재산의 청산이 이루어지지 않을 가능성이 높다.

남편이 먼저 사망하고 상속인인 직계 비속이 2인일 경우 아내는 남편 명의로 되어 있는 부부 공동 재산에 대하여 3/7만큼 상속받을 수 있는 반면, 만약 남편이 사망하기 직전에 이혼할 경우에는 1/2만큼 또는 상속분 이상으로 분할받을 수 있는 가능성이 있는 바, 상속에 의한 부부 공동 재산의 청산과 이혼 재산 분할에 의한 부부 공동 재산의 청산 간에 불균형도 존재한다. 더욱이 상속을 통한 청산보다 이혼 재산분할을 통한 청산의 세금이 더욱 적기도 하다.

또한 부부 공동 재산이 남편 명의로 되어있는 경우, 남편이 다른 상속인에게 부부 공동 재산을 증여 또는 유증한다면, 비록 생존 배우자의 유류분이 보장된다고 하더라도 생존 배우자의 생계에 어려움이 생길 수 있는 문제가 있다.

위와 같은 부부별산제의 문제로 인해 혼인 중 또는 배우자의 사망 시에도 재산분할청구를 할 수 있는 부부재산제에 대한 논의가 있다. 이러한 부부재산제는 설령 배우자가 사망하더라도 생존 배우자의 재산권 및 생계를 보장하고 이혼 재산분할청구와의 불균형을 해소할 수 있을 뿐만 아니라, 혼인 중이더라도 일방 배우자가 부양의무를 이행하지 않는 경우 타방 배우자의 생계를 유지하는 방안이 될 수 있다.

2. 주요 입법

가. 양육비 이행 확보 강화를 위한 제도 마련

여성가족부의 '2021년 한부모 가족 실태조사'¹¹에 따르면, 한부모 가족의 월평균 소득은 전체 가구 평균의 58.8%, 자산은 전체 가구 평균 순자산액의 26.4% 수준에 불과하여 경제적 어려움을 겪고 있는 비율이 높았다. 조사에 참여한 한부모들은 가장 필요한 지원 1순위로 '생계비·양육비 등 현금지원'(60%)을 꼽았음에도, 전체 미혼·이혼 한부모 중 양육비를 한 번도 받은 적 없는 경우가 72.1%에 이르렀다. 과거에 양육비를 받은 적 있으나 최근에는 받지 못하고 있는 경우(8.6%)까지 합하면 한부모가족 10명 중 2명만이 양육비를 받고 있는 것이다.¹² 전체 이혼·미혼 한부모의 21.3%만이 법적 양육비 채권(정기지급과 일시지급 중 한 가지 이상)을 가지고 있는데 양육비 채권이 있는 경우에도 양육비를 정기지급 받은 비율은 63.8%, 실제로 한 번이라도 지급받은 비율은 74.1%에 그쳤다.

가정법원은 미성년자인 자녀의 양육비 청구 사건과 관련하여 필요한 경우 양육비 채무자에게 재산목록 제출을 명하거나 재산조사를 할 수 있고, 담보제공명령, 일시금지급명령, 양육비이행명령을 할 수 있으며, 그 사용자에게 직접 지급명령을 발할 수도 있다. 2014년 제정된 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 '양육비이행법')에 따라 양육비이행관리원(이하 '이행관리원')을 통해 양육비 청구 및 이행 확보, 추심 등에 대한 지원이 이루어지고 있으며, 2021년부터 양육비 채무 불이행자에 대한 운전면허 정지, 출국금지, 명단공개와 같은 제재조치가 규정되기도 하였다.

그러나 양육비 소송은 절차가 복잡하고 평균 4년 가량의 시간이 소요되어 접근성이 낮으며, 양육비 채무자에게 자력이 없는 경우 강제집행 절차를 거치더라도 양육비를 받기 어렵다는 한계가 있다. 여성가족부의 '2021년 한부모 가족 실태조사'에

11 여성가족부(2022), 「2021년 한부모 가족 실태조사」

12 여성신문(2023.5.9), 가난마저 세습되는 한부모 가정... 아동 빈곤율 47.7% 달한다
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=235961>

따르면, 이행관리원의 지원시스템을 통한 양육비 이행률 또한 올해 6월까지 누적 44.1%에 그쳤다.¹³ 미성년 자녀가 최소한의 생존권을 누릴 수 있도록 한시적 양육비 긴급지원 제도도 두었으나(「양육비이행법」 제14조, '24. 10. 16. 개정으로 삭제), 이는 기준 중위소득의 100분의 75 이하인 양육비 채권자에게 최대 12개월 동안 자녀 1인당 월 20만 원씩 지급하는 제도로서 지급 요건이 제한적이고 지원 기간이 짧아 자녀의 안정적인 양육환경 조성에는 역부족이라는 지적이 많았다.

이에 양육비이행 확보를 강화하기 위하여 「양육비이행법」이 2024. 3. 26. 개정되고 같은 해 9. 27.부터 시행되고 있다. 이행관리원을 독립된 법인으로 출범시켰고, 운전면허 정지, 출국금지, 명단공개 등의 제재조치를 할 수 있는 요건도 완화하였다. 기존에는 양육비 채무 불이행으로 감치명령 결정을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 아니하는 경우 제재조치의 대상이 되었으나, 법 개정으로 감치명령 전 단계인 이행명령 결정을 받았음에도 채무를 이행하지 않는 경우 그 대상이 된다.

나. 양육비 선지급제 도입

2024. 9. 26. 양육비 선지급제 도입 근거를 담은 「양육비 이행법」 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 양육비 선지급제는 양육비 채권을 가지고 있음에도 지급받지 못할 경우, 국가가 양육비를 우선 지급하고 양육비 채무자에게 구상권을 행사하도록 하는 제도이다. 2025. 7. 1.부터 시행되는 이 제도는 양육비 채권이 있으나 지급받지 못하는 기준 중위소득 150% 이하 한부모 가구를 대상으로 하며, 자녀 1인당 월 20만 원을 18세까지 지원하는 것을 내용으로 한다. 여성가족부는 당초 2025년 예산안을 공개하며 내년 하반기부터 기준 중위소득 100% 이하 한부모 가구를 대상으로 양육비 선지급제를 실시할 것을 발표하였는데, 법률개정으로 지원 대상이 확대되었다. 독립법인이 된 양육비이행관리원이 신청·접수, 지급, 회수 등 집행업무를 담당하여 양육비 선지급금이 지급된 경우 양육비 채무자 본인의 동의 없이도 가상자산

¹³ 이는 2015년의 21.2%부터 매년 순차적으로 상승해온 수치이다. 한편, 2021년 기준, 한부모 중 자녀양육비 청구소송 경험이 있는 경우는 9.5%, 양육비 이행확보절차를 이용해본 경험이 있는 경우는 10.5%였다.

을 포함한 금융정보 등 소득·재산 조사를 할 수 있고, 국세 강제징수의 예에 따라 선지급금을 징수할 수 있어 양육비 선지급금의 회수율을 제고할 수 있도록 하였다.

3. 주요 판례

가. 유류분 제도와 관련하여 일부 위헌 및 헌법불합치 결정을 내린 헌법재판소의 결정¹⁴

헌법재판소는 유류분 제도 자체는 헌법에 위반하지 아니하나, ① 피상속인의 형제자매까지 유류분을 인정하는 조항은 단순위헌, ② 자녀나 부모라도 피상속인을 돌보지 않은 패륜적 상속인에 대해 유류분 상실 사유를 규정하지 않거나, 피상속인을 돌보고 피상속인의 재산 유지 및 형성에 기여한 상속인의 기여분을 유류분에서 반영하지 아니한 조항에 대하여는 헌법불합치 결정을 하였다.

헌법재판소는 “국민 개개인의 평균수명이 과거보다 훨씬 늘어났고 여성의 사회적 지위가 향상되고 있기는 하지만, 사회의 기초단위로서 구성원 스스로의 존엄과 행복을 지킬 수 있도록 경제적, 물리적, 정서적으로 지원하는 가족의 역할은 오늘날에도 중요한 의미”를 가진다고 하면서, 오늘날 고령화를 넘어 초고령화 사회에 진입하고 있는 현실에 비추어 볼 때 피상속인의 배우자나 직계비속이 상속개시 당시 이미 고령이 되어 특별한 경제적 부양이 필요한 점, 아직은 모든 세대와 지역에서 남녀 평등이 완전히 실현되었다고 보기 어려운 상황에서 유류분 제도는 헌법에 위반하지 않는다고 판단하였다.

또한 이번 결정으로 더이상 피상속인을 학대 또는 유기한 경우 유류분이 인정되지 않는다. 현행 「민법」 제1004조는 고의로 직계존속 피상속인 배우자나 상속의 선순위나 동순위자에 있는 자를 살해하거나 살해하려고 한 자, 고의로 상해를 가하여 사망에 이르게 한 자, 사기 또는 강박으로 피상속인의 상속에 관한 유언이나 유언

¹⁴ 헌법재판소 2024. 4. 25. 선고 2020헌가4 등 사건

철회를 방해한 자, 사기 강박으로 유언을 하게 한 자 등에 대해서는 상속 결격 사유로 정하여 상속을 받을 수 없도록 정하고 있다. 헌법재판소는 이번 결정에서 상속재산 형성에 기여하지 않아 상속재산에 대한 기대를 보호할 가치가 없는 상속인들, 예를 들어 부모를 학대한 패륜아, 불효자, 자녀 양육을 다하지 않은 부모에게도 제한 없이 유류분 반환청구권을 행사할 수 있도록 하는 것은 헌법에 위배된다고 보았으며 헌법불합치 결정을 하였다. 이와 관련하여 2024. 8. 28. 부양의무를 다하지 않은 피상속인의 직계존속에 대하여 상속권이 상실을 선고하는 소위 ‘구하라법’(「민법」 일부개정안)이 국회 본회의를 통과하였다.

이번 헌재 결정으로 유류분 소송에서 기여분도 주장할 수 있게 되었다. 「민법」 제1118조는 유류분 반환청구권에 있어서도 상속재산분할청구권과 마찬가지로 대습상속에 관한 제1001조, 제1010조 및 특별수익자의 상속분에 관한 제1008조를 준용한다고 정하고 있었는데, 기여분에 관한 제1008조의 이는 준용 규정에서 제외하고 있다. 이로 인하여 정작 피상속인에게 기여한 상속인은 피상속인을 나 몰라라 한 다른 상속인이 유류분 반환청구를 해오면 기여분 항변을 하지 못한 채 유류분을 전부 반환해 주어야 했다. 그러나 헌법재판소는 이번 결정을 통해 「민법」 제1118조가 기여분에 관한 제1008조의 2를 준용하지 않은 것은 헌법에 위배된다고 판단하고, 법률개정을 통해 이를 시정하도록 하였다. 예를 들어, 피상속인이 생전에 기여상속인(배우자)이 행한 부양 등 기여에 대한 보답으로서 기여상속인이 살던 주택을 증여해주었고, 피상속인의 사망 당시 다른 상속재산이 남아있지 않은 경우, 비기여상속인(직계비속)은 기여상속인을 대상으로 유류분을 청구할 수 있게 되는데, 이때 기여분을 고려하지 않는 것이 헌법에 위반된다고 판단한 것이다. 위 결정은 평균수명이나 혼인 당시 남녀의 연령차 등에 비추어 볼 때, 여자 노인이 생존 배우자로서 남은 삶을 혼자 살아갈 가능성이 훨씬 높으며, 대부분 여자 노인이 남자 노인을 신체적, 경제적으로 부양하는 현실에서 배우자 사망으로 홀로 남은 여성의 생계에 도움이 될 수 있는 결정이라고 할 것이다.

Ⅲ. 여성 노동 및 빈곤 분야

1. 여성 노동 현황과 정책

가. 2023년 성별임금격차

여성가족부가 전자공시시스템(DART)에 2023년 사업보고서를 제출한 2,647개 상장법인과 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)에 공개된 339개 공공기관의 성별 임금 관련 정보를 조사·분석한 결과, 2023년 공시대상회사에서 일하는 남성 1인당 평균임금은 9,857만 원, 여성 1인당 평균임금은 7,259만 원으로 나타나 평균임금 성별격차가 26.37%에 달했다. 2023년 공공기관에서 일하는 남성 1인당 평균임금은 7,849만 원, 여성 1인당 평균임금은 6,074만 원으로 공공기관 노동자 1인당 평균임금의 성별 격차는 22.7%이며 전년(25.2%) 대비 2.5%p(퍼센트포인트) 감소하였다.¹⁵ 성별 임금 격차는 2022년보다 다소 축소되었으나 여전히 매우 큰 수준이다. 경제협력개발기구(OECD)가 2022년 공개한 '2022년 기준 OECD국가들의 성별임금격차'에서도 한국의 성별임금격차(31.2%)가 35개 회원국 중 가장 큰 것으로 나타났다.¹⁶

나. 고용상 성차별 현황

세계경제포럼(WEF)이 2026. 6. 12. 발표한 '2024년 세계 젠더 격차 보고서(Global Gender Gap Report 2023)'에 의하면, 올해 세계 146개국의 정치, 경제, 교육, 건강 분야의 성별 격차를 종합한 결과 한국의 '젠더 격차 지수(Global Gender Gap Index, GGGI)는 0.696점(1에 가까울수록 평등)으로 전체 146개 국가 중 94위를 기록했다. 한국은 지난해 105위보다 11계단 상승했지만, 여전히 경제 참여·기회 부문(0.605)에서 112위, 교육 성취 부문(0.980)에서 100위에 머물렀다. 보건 부문(0.976)은 47

¹⁵ 여성가족부(2024. 9. 6.) 보도자료 「2023 공공기관 및 공시대상 회사 성별임금격차」

¹⁶ 동아일보(2024. 3. 22.) 韓 남녀임금 격차 31.2%, OECD 최고... 평균의 2.6배 달해
<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240321/124097155/1>

위, 정치 권력 분배(0.223) 부문에서도 72위에 그쳤다.¹⁷

또한 통계청의 「한국의 지속가능발전목표(SDG) 이행보고서 2024」에 따르면 한국의 여성 관리자 비율은 14.6%에 그쳐 OECD 평균(34.2%)의 절반에도 못 미쳤다. 일본(12.9%)에 이어 두 번째로 낮은 수준이다. 여성 관리자 비율이 10%대에 그치는 나라는 일본, 한국과 튀르키예뿐이다. 보고서는 “각국에서 여성 관리자의 비율 증가 속도는 매우 더디다. 관리자 비율에서 남녀의 격차가 사라지려면 140년이 필요하다”고 지적했다.¹⁸

2. 성희롱·성차별

가. 주요 이슈

1) 일터에서의 ‘페미니즘 사상검증’ 심화

엄지와 검지를 오므린 ‘집게손가락’ 모양이 소위 ‘남성혐오’를 상징한다는 억지 주장이 수년째 이어지며 2024년에도 피해자들이 속출했다. 기업이 여성혐오자들의 부당한 요구와 억지 주장을 수용하며 여성 노동자들에게 불이익을 가하고있는 것이다. 2024년 6월경에는 르노코리아의 신차 홍보 영상에 등장한 여성 직원이 ‘집게손가락’ 모양을 했다는 이유로 ‘남성혐오’ 논란이 일었다. 르노코리아는 공식 사과를 통해 진상 조사 결과가 나오기 전까지 해당 여성 직원의 직무수행 금지 조치를 단행했다고 밝혔다. 온라인 남초 커뮤니티에서는 해당 직원의 신상 공개와 해고 요구 등 사이버 불링이 일어났다. 이처럼 페미니스트 낙인과 사상검증으로 여성 노동자의 인권이 심각하게 위협받는 데는 일부 소비자들의 억지 요구를 수용하는 기업에도 책임이 있다. 또한 만연한 여성혐오를 외면하는 정부도 책임을 피할 수 없다. 여성 노동자의 피해를 막기 위한 적극적인 조치가 필요한 상황이다.

17 World Economic Forum(2024) 「Global Gender Gap 2024 INSIGHT REPORT」

18 통계청(2024) 「한국의 지속가능발전목표(SDG) 이행보고서 2024」

그러나 관계부처인 고용노동부는 이러한 문제에 대하여 별다른 점검 계획을 세우지 않은 것으로 드러났다. 서울지방고용노동청과 중부지방고용노동청은 게임업계에서 만연한 페미니즘 사상검증 문제와 관련하여 게임업계 고객응대 근로자에 대한 산업안전보건법 41조 위반 여부를 조사하는 제한적 조치만 수행하고 있을 뿐 성차별 관행에 대한 시정조치는 하지 않았다.¹⁹ 한편, 2024년 7월 서초경찰서는 게임 홍보 영상에 ‘집게손가락’을 그렸다고 지목된 후 개인신상 유포, 성희롱 발언 등 심각한 피해를 당한 여성 노동자가 가해자들을 고소한 41건의 사건을 모두 불송치 결정하면서, 그 이유로 “현재 대한민국에서 ‘집게손가락 동작’을 기업 광고에 사용하는 것은 금기시되는 것이 현재의 풍토”라고 밝혔다. 경찰도 ‘집게손가락이 남성혐오적 표시’라는 억지 주장을 불송치 결정의 근거로 수용한 것이다.²⁰ 이러한 경찰의 결정은 시민들의 공분을 불러일으켰고, 결국 서초경찰서는 해당 결정에 미흡함이 있었다는 점을 시인하고 재수사 진행을 결정했다.

2) 여성 노동자의 안전을 위협하는 ‘딥페이크’ 범죄

언론, 교직, 공직, 제조업·판매 등 다양한 업종에 종사하는 여성 노동자들이 ‘딥페이크 성범죄’로 일터 안전을 위협받고 있다. 학교에서는 교사들이 학생들에 의한 딥페이크 성범죄 피해에 노출되었고,²¹ ‘딥페이크 성범죄’를 보도하는 여성 기자들의 사진을 수집해 성착취물을 만들고 위협하는 일이 벌어지기도 하였다.²² 여군을 대상으로 한 딥페이크 텔레그램 채널도 나타났다.²³ 여성 노동자들의 일상과 일터의 안전을 위협하는 딥페이크 성범죄는 시민들의 공분을 불러일으켰고, 언론, 교직, 공직, 제조업·판매 등 다양한 업종에 종사하는 여성 노동자들은 정부에 전국 학교·군대 대상 불법 합성물 성범죄 전수조사, 가해자 강력 처벌, 여가부 등 성평등 촉진

19 미디어오늘 (2024. 3. 3.) 장혜영 “노동부, 빅손 손가락 사태에도 게임업계 성차별 대응 없어”

<https://www.mediatoday.co.kr/news/curationView.html?idxno=316331>

20 경향신문 (2024. 8. 5.) ‘집게손가락’ 안 그랬어도 모욕·비난 문제없다?... 혐오에 면죄부 준 경찰

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202408051938001>

21 오마이뉴스(2024. 8. 30.) 딥페이크 피해 교사, 교권보호위도 못 열어... “예뻐서 관심” 2차 가해도

https://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/amp.aspx?CNTN_CD=A0003059259

22 한겨레(2024. 9. 2.) “딥페이크 성범죄” 보도 기자들도 성착취물 대상화...수사해야”

<https://www.hani.co.kr/arti/society/media/1156195.html>

23 한겨레(2024. 8. 27.) 여성 군인 표적 딥페이크 성범죄...“국방부 발본색원하라”

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1155482.html

기구 운영, 피해자 보호·지원 방안 마련 등의 대책을 마련할 것을 촉구했다.²⁴

딥페이크 성범죄 피해로 인한 문제가 심각해지면서 국회에서는 관련 법안들이 발의되었다. 그러나 이 법안들은 지난 국회와 정부에서 논의되거나 발의됐던 내용이 대부분으로, 지난 국회에서 제정까지 이어지지 못했던 법안의 내용이다. 이는 이미 몇 년 전 ‘N번방 사건’을 비롯해 디지털 성범죄의 심각성에 관한 우려와 경고가 높았고 대책에 대한 논의도 있었지만, 제도적 준비를 제대로 하지 못했다는 것을 의미한다. 이번에는 근본적인 대책이 반드시 이행되어야 한다는 여론이 높다.²⁵

3) 국제노동기구(ILO) 돌봄 노동자 차별 철폐 채택

국제노동기구(ILO)는 112차 총회에서 ‘양질의 일자리와 돌봄 경제’ 보고서를 의결했다. 이 보고서는 기본원칙에서 “모든 돌봄 노동자는 양질의 일자리를 누려야 한다”고 선언하고, “모든 회원국은 돌봄 노동자와 관련해 결사의 자유와 단체교섭권 인정, 강제노동과 아동노동의 폐지, 고용 및 직업에 대한 차별 철폐, 안전하고 건강한 근무 환경 등 기본원칙과 권리를 존중하고 증진하며 실현할 의무가 있다”고 밝혔다.

보고서는 “돌봄 경제에 대한 투자가 사회적으로 양질의 돌봄을 이끌어낼 것”이라고 강조하면서 이를 위해 정부는 “비공식 돌봄 일자리와 업체의 공식화, 공식 일자리의 비공식화 방지 등 돌봄 경제에서 양질의 일자리를 창출할 수 있는 고용·거시경제 정책을 촉진하고, 충분한 재정을 확보해야 하며, 돌봄 종사자에 대한 모든 형태의 차별을 예방하고 해결하고, 특히 여성, 이주노동자, 인종 등 취약한 상황에 놓인 이들에 대해 각별한 주의를 기울여야 한다”고 밝혔다.

그러나 국제노동기구 의장국인 한국은 이 보고서에 역행하는 행보를 보이고있다.

24 경향신문(2024. 9. 3.) “여성에 대한 성폭력이 일상이 된 국가적 재난상황” 딥페이크 대책 촉구한 여성 노동자들
<https://www.khan.co.kr/national/gender/article/202409031803001>

25 경향신문(2024. 9. 4.) 딥페이크 성범죄 온 나라 뒤흔들고서야...정치권 ‘뒷북 법안’ 우르르
<https://www.khan.co.kr/national/incident/article/202409041655001>

윤석열 대통령은 2024년 4월 외국인 유학생, 결혼이민자 가족의 가사노동자·간병인 취업 허용 방안을 제시하면서 “가정 내 고용으로 최저임금 제한도 받지 않고 수요·공급에 따라 유연한 시장이 형성될 것”이라고 하였다. 가사노동자에 대한 근로기준법 적용 제외 조항을 활용해 최저임금 미만으로 이주노동자를 고용하자는 것이다. 한국은행도 지난 3월 돌봄서비스 인력난 완화를 위해 개별 가구가 외국인 노동자와 사적 계약을 맺어 최저임금 적용을 받지 않도록 하는 방식을 고려할 필요가 있다는 보고서를 발행했다.²⁶ 이는 국제노동기구의 보고서가 회원국 정부에 “최대 근로시간 제한, 성폭력·괴롭힘 예방과 해결, 법정 또는 협상에 의한 적절한 최저임금” 등의 정책을 제안한 것과 정반대의 움직임이다.

나. 주요 정책과 입법

1) 성폭력을 저지른 공공기관장으로부터 피해자를 보호하는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 시행령 개정

성폭력을 저지른 공공기관장으로부터 피해자를 보호하는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘성폭력방지법’) 시행령 개정안이 2024년 4월 19일부터 시행되었다. 이번에 시행된 성폭력방지법 시행령은 여성가족부에 제출하는 재발 방지 대책 기한을 3개월에서 1개월로 단축하는 것을 주요 내용으로 하였다. 이는 중앙행정기관장과 지방자치단체장에 의한 성폭력 사건이 발생했을 때 사건처리 지연으로 발생할 수 있는 조직적 은폐·축소를 막고, 2차 피해를 방지하기 위해 마련된 것이다. 기한 내 재발 방지 대책을 제출하지 않으면 시정명령이 내려지고, 성폭력 사건 통보와 재발 방지 대책 제출 의무에 대한 시정명령을 위반할 경우 1차 150만 원, 2차 300만 원, 3차 500만 원의 과태료도 부과된다. 하지만 성폭력방지법 자체의 한계점을 보완해야 한다는 지적도 있다. 장다혜 한국형사법무정책연구원 연구위원은 “성폭력 피해 발생 기관이 자체적으로 조사하는 것은 실효성이 떨어진다”며 “조사 절차를 합리적으로 개선할 필요가 있다”고 말했다. 이어 “성폭력방지법은 업무상 위

26 경향신문(2024. 6. 17) ILO ‘돌봄노동 차별 철폐’ 결론문 채택...의장국 한국은 정반대 행보
<https://www.khan.co.kr/national/labor/article/202406171538001>

력 등에 의한 추행, 강제 추행 등 성폭력 피해 보호만 규정하고 있다”며 “언어적 성희롱 피해 보호가 제외된 만큼 양성평등기본법 제32조 제1항 개정도 함께 이루어져야 한다”고 지적했다.²⁷

다. 주요 판결과 노동위원회 판정

1) 시간제 돌봄노동자에게 전일제에게 지급되는 근속수당 등을 지급하지 않은 것은 차별로 인정한 대법원판결²⁸

대법원은 2024년 2월 서울시 산하 공립초등학교에서 일하는 시간제 돌봄전담사가 전일제에게 지급되는 ‘근속수당’과 ‘맞춤형복지비’를 받지 못한 것은 차별적 처우에 해당한다고 판결했다. 시간제 돌봄전담사들은 하루 8시간(오전 11시~오후 7시) 일하는 전일제와 달리 통상 하루 4시간(오후 1시~오후 5시)만 근무했다. 서울시는 2004년 방과후 학교를 시작할 때는 전일제로 채용했으나 방과 후에만 운영되는데도 전일 근무 채용은 인건비 낭비라는 감사 결과에 따라 2014년부터 시간제 돌봄전담사만 채용했다. 그런데 시간제 돌봄전담사는 근속수당과 맞춤형 복지비 지급대상에서 제외돼 차별을 겪었다. 서울시는 2017년 10월부터 1년 이상 일한 전일제(주 40시간)를 대상으로 월 3만~60만원의 근속수당을 지급했다. 또 근속기간이 1년 이상인 교육공무직에게는 맞춤형 복지비로 연 45만원을 지급했으나 주 40시간 미만의 단시간 근로자는 배제됐다. 그로 인해 2015년부터 2018년 3월까지 시간제와 전일제의 매년 급여 차이는 100여 만 원 가까이 발생했다.

그러자 시간제 돌봄전담사 A씨 등 197명은 2016년 3월부터 2018년 2월까지 근속수당과 맞춤형 복지비를 지급받지 못한 것은 합리적 이유가 없는 차별적 처우라며 서울지방노동위원회에 차별시정을 신청했다. 서울지노위는 차별로 인정하며 근속수당 총 4천947만 원을 지급하라고 판정했다. 다만 맞춤형 복지비 청구는 제척 기간이 지났다고 각하했다. 반면 중노위가 맞춤형 복지비 미지급도 차별적 처우에 해당

27 이데일리(2024. 4. 15.) 2차 피해 막는 성폭력방지법 시행...“성희롱 피해 보호는 숙제”

<https://m.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03309526638856448&mediaCodeNo=257>

28 대법원 2024. 2. 29. 선고 2020두49355 판결

한다고 판단하자 서울시는 2018년 9월 소송을 제기했다.

대법원은 이에 대하여 “근속수당은 장기근속을 보상 또는 장려하기 위한 목적이 있고 맞춤형 복지비는 복리후생적 성격이 있어 단시간 근로자들에게도 지급될 필요가 있다”며 “시간제 돌봄전담사에게 근속수당과 맞춤형 복지비를 지급하지 않은 차별에 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다고 판단한 원심 판단에 법리를 오해한 잘못이 없다”고 판시했다. 아울러 근속수당을 별도 범주로 분리해 불리한 처우로 본 원심 판단도 수긍했다.

2) 남성 직원만 달성할 수 있는 기준으로 승진 심사를 해온 행위를 고용상 성차별로 인정하고 사업주에게 시정명령 내린 중앙노동위원회 판정²⁹

중앙노동위원회는 남성 직원만 달성할 수 있는 기준으로 승진 심사를 해 온 기업에게 고용상 성차별 시정명령을 하였다. A사 국내사업본부는 직접 영업을 하는 영업관리직은 전원이 남성, 영업활동을 하지 않는 영업지원직은 전원이 여성으로 구성됐다. A사는 지난해 상반기 2급갑(과장급) 승진심사에서 직접 영업을 했을 때만 쌓을 수 있는 ‘매출 점유율’과 ‘채권 점유율’ 등을 승진 기준으로 적용했다. 여성 직원들은 승진 기준을 충족할 기회 자체가 없었다. 그 결과 영업지원직 여성 승진 대상자 2명은 승진에서 탈락한 반면, 영업관리직 남성 승진 대상자 4명 중에서는 3명이 승진했다. 탈락한 여성 직원 2명은 남성 직원들보다 3년간의 인사평가 평균 점수가 높았고 경력도 길었다. 사업주는 “(여성 직원 2명이) 입직 경로의 차이, 업무 확장성의 차이 등으로 고급 관리자로 가는 역량이 부족했다”고 주장했고, 초심을 진행한 지방 노동위원회도 ‘영업관리직과 영업지원직 간의 직무상 차이에 의한 승진 결정’이라며 차별을 인정하지 않았다. 그러나 중앙노동위원회는 초심 지노위의 판단을 뒤집고 ‘성별에 따른 간접차별’을 인정했다. 중앙노동위원회는 탈락한 여성 직원 중 1명과 비슷한 시기 입사한 고졸 남성 직원들은 모두 2급갑 이상으로 승진한 점, A사 2급갑 직원들이 반드시 관리자 업무를 하지는 않는다는 점 등을 근거로 제시했다.

29 중앙노동위원회 2023차별 24, 26판정

3. 모성보호와 일·가정 양립

가. 주요 이슈

1) 저출생 극복을 위한 일·가정 양립 지원 정책 논의

지난해 한국의 출생률(합계출산율, Total Fertility Rate)이 0.72로 세계 최저를 기록하며 저출생이 심각한 사회적 문제로 대두됨에 따라 출생률 제고를 위한 방안이 다수 논의되었고, 그 흐름 속에 일·가정 양립을 위한 정책 방향성에 대한 고민도 지속 되었다. 대표적으로 지난해 도입되어 2024. 1. 1.부터 시행된 6+6 부모육아휴직제, 국가인권위원회의 난임 치료를 위한 병가·휴직 공공기관 확대 시행 권고, 육아휴직 기간 및 급여 확대 논의와 육아휴직급여 예산 확대 편성 등이 있다.

위와 같은 현상은 여성 노동자의 모성보호 및 일·가정 양립의 실현에 있어 일견 긍정적인 면을 보였으나, 해결책의 모색에 있어 여성 노동자의 권리가 중시되기보다는 저출생에 따른 국가·사회적 손실을 막는 데에 집중한 방향으로 논의가 진행되어 여성을 출생률 제고를 위한 수단으로 바라보는 문제도 동시에 존재했다.

나. 주요 정책과 입법

1) 6+6 육아휴직제 시행

지난 2023. 12. 26. 대통령령 제34048호로 개정된 「고용보험법」 시행령 제95조의 3³⁰에 따라 2024. 1. 1.부터 6+6 육아휴직제가 시행되었다. 해당 제도는 생후 18개월 이내 자녀를 돌보기 위해 부모가 모두 육아휴직을 사용한 경우, 첫 6개월에 대한 육아휴직급여를 통상임금의 100%로 지원하게 되어 있어, 시행령 개정 전 시행되었던 3+3 부모육아휴직제(생후 12개월 이내 자녀 돌봄의 경우 첫 3개월에 대해 지급)

30 고용보험법 시행령 제95조의3(출생 후 18개월 이내의 자녀에 대한 육아휴직 급여 등의 특례) ① 제95조제1항 및 제95조의2 제1항·제2항에도 불구하고 같은 자녀에 대하여 자녀의 출생 후 18개월이 될 때까지 피보험자인 부모가 모두 육아휴직을 하는 경우(부모의 육아휴직기간이 전부 또는 일부 겹치지 않은 경우를 포함한다) 그 부모인 피보험자의 육아휴직 급여의 월별 지급액은 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액으로 한다. <개정 2023. 12. 26.> (이하 생략)

대비 지원 수준이 상향되었다.

기존 3+3 육아휴직제의 도입 이후, 남성 육아휴직자의 수나 부모가 모두 육아휴직을 쓴 사람이 전년도 대비 급증하였고,³¹ 공기업인 한국철도공사(코레일)에서는 남성 육아휴직자가 최초로 여성 육아휴직자의 수를 초월하는 현상이 나타나기도 하는 등의 긍정적 효과가 있었기에, 기존 제도보다 지원 수준이 증가한 6+6 육아휴직제는 일·가정 양립에 실질적 보탬이 될 것으로 보인다.³²

다만 위 제도의 적용대상이 남녀고용평등법상 육아휴직을 사용한 노동자로 국한되어 있어 자영업자, 프리랜서, 공무원, 사립학교 교원은 적용에서 제외되고, 여전히 공공부문이나 대기업 중심으로 제도가 운용되고 있다는 점이 꾸준히 제도의 한계로 지적되고 있다. 향후 고용 형태 등에 관계 없이 적용될 수 있는 일·가정 양립 지원 제도의 도입과 현 제도의 적용 확대가 고민되어야 할 것이다.³³

2) 육아지원 3법 국회 본회의 통과

2023. 9. 26. 국회 본회의에서 육아휴직 기간 확대 등을 골자로 하는 이른바 ‘육아지원 3법’(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 「근로기준법」·「고용보험법」 개정안)이 통과됐다. 이 법안은 국무회의를 거친 후 10월 공포 후 4개월 뒤인 2025년 2월 중순 시행이 예상된다.

육아지원 3법에는 육아휴직 기간을 부모 합산 3년으로 늘리는 내용이 담겼다. 지금까지 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 남녀 근로자는 자녀 1명당 최

31 파이낸셜뉴스(2023.12.20), 아빠 10명중 3명은 ‘육휴’…출생아 부모 한해 모두 사용 2배↑
<https://www.fnnews.com/news/202312201418590093>

32 경향신문(2024.5.15.), 코레일 남성 육아휴직자, 창사 19년만에 여성 비율 첫 역전…어떻게?
https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202405151004011?utm_source=urlCopy&utm_medium=social&utm_campaign=sharing

33 한편 기획재정부는 2024. 5. 1. 사회 이동성 개선방안에서 여성의 경제활동 참여를 높이기 위해 육아기 근로시간 단축제 확대, 육아휴직 급여의 단계적 인상, 남편 출산휴가 일수 증가 등의 방안 등을 발표, 추이를 지켜봐야 할 것으로 보인다. 여성신문(2024.5.2.), 육아휴직 급여·남편 출산휴가 늘린다…경력단절남성도 재취업 지원
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=247730>.

대 1년씩, 부모 합산 2년간 육아휴직을 쓸 수 있었다. 다만, 아내가 1년 이상 육아휴직을 하기 위해선 남편도 3개월 이상 육아휴직을 해야 한다. 또, 육아휴직을 앞으로는 4회(기존 3회)까지 나눠 쓸 수 있다. 배우자 출산휴가도 출산일로부터 120일 이내에 총 20일을 최대 4번까지 분할해 사용할 수 있게 된다.

그리고 육아휴직 노동자에 대한 급여 상한액이 현재 월 150만 원에서 내년부터는 1~3개월차 월 250만 원, 4~6개월차 200만 원, 7개월차 이후 160만 원으로 인상된다. 육아휴직을 1년 사용한다고 했을 때 현재 급여는 연 최대 1,800만 원인데 내년부터는 2,310만 원으로 510만 원 늘어나는 셈이다. 자녀 생후 18개월 내 부모가 모두 육아휴직을 하면 첫 6개월 동안 급여를 상향 지원하는 ‘6+6 부모육아휴직제’도 첫 달 상한액이 현행 200만 원에서 250만 원으로 인상된다. 나머지 2~6개월은 현행과 동일하게 250만 원, 300만 원, 350만 원, 400만 원, 450만 원씩 지급된다.

한부모 노동자는 첫 3개월 육아휴직 급여가 현행 250만원에서 300만원으로 오른다. 4개월차 이후부터는 일반 육아휴직 급여와 동일해, 한부모 노동자가 1년 육아휴직을 쓰면 받을 수 있는 급여는 최대 2,460만원이 된다. 육아휴직 급여의 25%를 떼서 복귀 6개월 후에 주던 사후지급금도 폐지돼 휴직기간중에 전액 지급받을 수 있다. 이 같은 급여 상향은 내년 1월부터 적용된다. 특히, 올해 이미 육아휴직을 개시한 부모들도 제도 개시일인 1월 1일 이후부터는 인상된 급여를 받게 된다.

또한, 중소기업 노동자가 육아기 근로시간 단축 등을 쓸 때 정부가 기업에 주던 대체인력 지원금과 업무분담 지원금(월 최대 20만원)이 내년부터 육아휴직에도 적용된다. 대체인력 지원금 수준은 월 80만 원에서 120만원으로 인상된다.

육아기 근로시간 단축제도 사용자들이 동료들의 눈치를 덜 볼 수 있도록 올해 하반기부터 도입된 ‘업무분담 지원금(월 최대 20만원)’도 육아휴직까지 확대될 예정이다.

육아휴직 신청 부담을 덜기 위해 출산휴가나 배우자 출산휴가 사용 시 함께 신청

할 수 있게 될 예정이다. 또 사업주가 노동자의 육아휴직 신청에 14일 이내 서면으로 허용 의사표시를 하지 않으면 신청한 대로 사용할 수 있다.³⁴

다. 주요 판결 및 근로복지공단 결정례

1) ‘시용기간’ 중 근로자가 어린 자녀를 양육하기 위해 새벽·휴일 근무를 거부했다는 이유로 회사가 본 채용을 거부한 건 부당하다고 인정한 대법원 판결³⁵

대법원은 근로자가 수습 기간 중 어린 자녀를 양육하기 위해 새벽·휴일 근무를 거부하였다는 이유로 본채용을 거부한 회사의 조치가 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고용평등법’) 제19조의5의 사업주의배려 의무를 다하지 않은 것으로서 부당하다고 판단하였다.

이 사건 근로자는 8년 9개월 동안 동일한 영업소에서 동일한 업무를 수행해오던 중 용역업체의 변경에 따라 변경된 업체와의 사이에 3개월의 수습기간 이후 본채용을 하기로 하는 내용의 근로계약을 체결한 것이기에, 이 사건에서의 본채용은 신규 채용보다 고용승계의 성격을 가졌다. 회사는 종전 업체와 달리 공휴일 근무와 새벽 시간대를 포함하는 초번 근무(06시~15시)를 지시하였고 근로자는 육아를 이유로 거부하였다. 대법원은 이에 대해 회사의 위 지시가 근로자의 자녀 양육에 큰 저해가 되는 반면, 공휴일 근무를 지시해야 할 회사의 경영상 필요성이 크다고 보기 어렵다고 판단하였다.

대법원은 ‘부모의 자녀 양육권이 헌법 제36조 제1항, 제10조, 제37조 제1항에서 비롯된 중요한 의미를 가지는 사회권적 기본권으로서 남녀고용평등법이 그에 대한 국가와 사업주의 의무를 구체화하고 있음’을 밝히며, 특히 남녀고용평등법 제19조의5에 근거해 “현행법에 비추어 자녀 양육에 대한 부담으로 발생하는 근무상 어려움을 육아기 근로자 개인이 전적으로 감당해야 한다고 볼 수 없고, 사업주는 그 소

34 매일경제(2024. 10. 13.) “육아휴직 쓰신다고요?”...국회 통과한 ‘모성보호 3법’ 활용법
<https://www.mk.co.kr/news/politics/11138680>

35 대법원 2023. 11. 16. 선고 2019두59394 판결

속 육아기 근로자의 일·가정 양립을 지원하기 위한 배려의무를 부담한다고 봄이 타당하다”고 밝혔다.

2) 태아 산재 인정한 근로복지공단 결정

2021. 12. 2. 임신 중인 노동자가 업무 수행 중 유해인자에 노출되어 자녀가 선천성 질병을 가지고 태어나는 경우 해당 자녀의 질병을 업무상 재해로 인정하는 일명 ‘태아 산재’에 관한 「산업재해보상보험법」 개정안이 국회를 통과한 이후, 2023. 12. 12. 근로복지공단이 최초로 태아산재를 인정하는 결정을 내렸다.^{36 37}

최초의 태아산재 사례는 병원 인공신장실에서 투석액 혼합 업무를 담당하던 간호사의 자녀가 무뇌이랑증을 가지고 태어난 것이 업무상 질병으로 인정된 것이다. 신청인은 2012년 첫째를 출산하고 2013. 3.경 복직, 3월 중순부터 2013. 9.경까지 약 6개월 동안 투석액 혼합 업무를 담당하였다. 2013. 12. 12. 출산한 둘째가 신생아 때 무뇌이랑증 진단을 받게 되었고, 신청인은 투석액 혼합 업무수행 당시 초산 냄새가 독해 숨을 쉬기 어려울 정도의 괴로움을 느꼈던 것을 기억해 자신의 업무가 자녀의 질병의 원인이라 생각하여 산업재해를 신청했다.

공단은 “초산을 공기 중으로 흡입하여 급성 폐손상 또는 화학성 폐렴이 발생하여 저산소증이 발생한 환자가 응급실에 입원한 사례들을 보았을 때, 근로자는 업무 당시 진단을 받지는 않았으나 임신 중 반복적으로 폐손상 및 저산소증이 발생하였을 것으로 추정”라고 하면서, “저산소증은 뇌와 관련된 기형을 유발하는 잘 알려진 요인이었으며, 근로자는 임신 1분기에 해당 업무를 수행했는데 임신 1분기는 특히 뇌의 기형 발생에 취약한 시기”라고 하면서, 태아 산재를 인정하였다.

36 KBS(2024.1.19.), [단독] 근로복지공단, ‘태아산재’ 첫 공식 인정...삼성 반도체 3건도 인정될까?,

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7870822&ref=A>

37 대법원은 ‘태아 산재’에 관한 산업재해보상보험법 개정에 앞서, 2020년 4월, 최초로 위험한 근무에 노출돼 선천성 질환아를 출산한 제주의료원 간호사들의 산업재해를 인정하였다.

한겨레(2020. 4. 29.) 임신중 업무로 ‘선천성 질환아’ 출산했다면 산재 해당

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/942511.html

이어 2024. 3. 22. 삼성 반도체 공장 여성 노동자 3인의 신청 사례 3건이 모두 태아산재로 인정되었다.³⁸ 해당 노동자들은 약 7년에서 10년 동안 삼성 반도체 공장 오퍼레이터로 일하며 유해 화학물질에 노출되었다. 2021. 5. 한국산업안전보건연구원은 세 노동자의 산재 신청에 관한 역학 조사에서 “반도체 업종에 종사하는 여성 노동자에서 자녀의 선천성 기형 위험이 증가한다는 간접적인 증거들은 확인할 수 있었다”면서도 각 노동자 자녀의 상병의 업무 관련성에 과학적 근거가 부족하다고 판단하였다. 그러나 근로복지공단 업무상질병판정위원회는 신청인들이 근무 중에 다양한 생식독성 및 생식세포 변이원성 물질에 노출 되었고, 과거 사업장 환경상 유해물질에 많이 노출되었을 것으로 추정된다는 점 등을 근거로 들어 태아 산재를 인정하였다.

다만 삼성 반도체 공장에서 일했던 남성 노동자의 태아 산재 신청의 경우 그 업무 관련성은 인정되었으나, 법률이 태아 산재의 적용 대상자를 ‘임신 중인 근로자’로 규정하고 있는 한계로 인해 최종적으로 산업재해로 인정받지 못했다.^{39,40}

4. 여성 빈곤

가. 주요 이슈

1) 연이은 폐지수집 노인 교통사고

2024. 7. 3. 대전의 한 도로에서 손수레를 끌던 80대 여성이 16톤 화물차에 깔려 사망했다. 9. 20.에는 경기 고양시에서 손수레를 끌던 60대 여성이 차량에 치여 사망했다. 사망자의 주거지에서 10분 거리에 고물상이 있었지만, 그는 폐지 1kg당 50

38 한겨레(2024.3.22.), 삼성 반도체 노동자 자녀 선천성 질환 ‘태아산재’ 첫 인정.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1133450.html>

39 KBS(2024.7.3.), [단독] 아빠 ‘태아산재’ 첫 업무관련성 인정…승인 안 된 이유는?
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8003052>

40 한겨레(2024.7.5.), 아빠 ‘태아산재’ 업무 관련성 인정…법률 미비 탓 보상은 안돼.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1147695.html>

원을 더 주는 다른 고물상으로 40분 이상 거리를 걸어가다가 사고를 당했다.⁴¹

한국노인인력개발원의 '2023년 폐지수집 노인 실태조사' 결과, 폐지수집 중 교통사고 경험률은 6.3%로, 전체 노인 보행자의 교통사고 경험률 0.7%(2020년 기준)의 9배에 이른다. 그중 77.2%는 차량과 사고이다.⁴² 2023년 보건복지부 실태조사 결과 폐지를 주로 집 근처(4km 이내)에서 수거하는 노인은 전체의 43%였고, 과반수 이상은 훨씬 먼 거리까지 이동하며 폐지를 수집한다.⁴³ 도로교통법상 너비 1m가 넘는 손수레는 차(車)로 분류되므로, 손수레를 끌고 멀리까지 이동하며 폐지를 수거하는 노인들은 차도로 통행해야 하는데, 이 과정에서 교통사고 위험에 크게 노출된다.

보건복지부가 2024. 7. 발표한 지자체 폐지수집 노인 전수조사 결과, 전국 229개 시군구 폐지수집 노인은 14,831명, 평균 연령은 78.1세인데, 여성이 55.3%로 남성 43.6%보다 많았다. 폐지수집 노인의 평균 소득은 기초연금 등을 모두 포함해 월 76만 6,000원으로, 기초생활보장수급자는 4,219명(28.4%)이었다.⁴⁴

2023년 보건복지부 조사에 따르면 폐지수집 노인은 하루 5.4시간, 주 6일 일하는데, 한 달 평균 수입은 15만 9,000원, 하루 평균 6,000원 가량이었고, 폐지를 줍는 이유에 대해 84.1%는 "경제적 사유"라고 답했다. 정부는 폐지수집 노인에게 노인 일자리 사업을 연계하고 보건복지 서비스를 지원한다는 대책을 발표했고, 전국 17개 시·도 중 12곳에서, 229개 시·군·구 중 196곳(86%)에서 폐지수집 노인 지원 조례를 제정했다.⁴⁵ 그러나 생계 때문에 폐지수집을 멈추지 못하는 노인들의 교통사고는 계속되고, 여성 노인이 주된 피해자가 되고 있다.

41 동아일보, 2024. 9. 23.자, 차도로 가야되는 손수레... 폐지 수집 노인들 잇단 교통사고
<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240923/130077172/2> (2024. 10. 17. 방문)

42 한겨레, 2024. 3. 4.자, 오늘도 어르신들은 폐지 손수레를 끈다...목숨을 걸고
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1130725.html (2024. 10. 17. 방문)

43 동아일보, 2024. 9. 22.자, [횡설수설/조종업]폐지 줍는 노인 다닐 길이 없다
<https://m.news.nate.com/view/20240922n19145> (2024. 10. 18. 방문)

44 보건복지부, 2024. 7. 9.자 보도자료, 전국 폐지수집 노인 14,831명 발굴, 노인일자리 4,787명 참여
https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1482212&act=view& (2024. 10. 18. 방문)

45 조선일보, 2024. 7. 9., 폐지 줍는 노인, 전국에 1만5000명... 전체 어르신 0.15%
https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2024/07/09/NGX5SOERNJBDBF3QHZB63TMPDE/

나. 주요 정책과 입법

1) 여성 노숙인 지원사업 예산 전액 삭감

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제7조 제1항 1의2호는 보건복지부장관에게 ‘노숙인 등의 성별 특성을 반영한 정책’을 수립하도록 하고 있으나, 구체적으로 명시된 것은 제12조의2 ‘보건위생에 필수적인 물품 지원’뿐이다. 2021년 보건복지부가 집계한 ‘노숙인’ 14,404명 중 여성은 23.2%인 3,344명으로 파악되었으나, 폭행과 성범죄 등 위험을 피하기 위해 짐질방이나 피시방에서 머무는 여성들은 조사 대상에 포함되지 않아, 실태가 온전히 파악되지 않는다는 문제도 제기되어 왔다.

여성 노숙인 지원책과 시설이 따로 필요하다는 지적에, 보건복지부는 2023년 예산 1억 원으로 여성 노숙인 지원 시범사업을 시작했다. 서울의 한 노숙인 지원 센터가 여성 전담 인력 2명을 새로 뽑아 여성 노숙인을 찾아 나서자, 서울 서대문구와 중로, 중구 일대에서만 ‘숨어 있던’ 여성 노숙인 62명이 새로 드러났다. 기존 관리 대상이었던 66명에 육박하는 숫자다. 하지만 정부는 2024년 이 예산을 전액 삭감했다. ‘지자체가 관리하면 된다’는 이유였다. 2021년 이후로는 여성 노숙인에 대한 실태조사도 이어지지 않고 있다.⁴⁶

2) 한부모가족 빈곤 문제 지속

2024년 저소득 한부모가족 아동양육비 지급을 위한 소득기준이 기준 중위소득 60% 이하에서 63%(2인 가구 기준 월 소득 약 232만원, 3인 가구 기준 약 297만원)로 상향되고, 지원 금액이 자녀 1인당 월 20만원에서 21만원으로 인상되었다. 금액 인상은 2019년 이후 5년 만이다.

그러나 이 개선 조치는 한부모가족 빈곤 문제의 심각성에 비추어 매우 미흡하다고 할 수밖에 없다. 2021년 기준, 우리나라 한부모가족의 아동 빈곤율은 47.7%로

⁴⁶ KBS뉴스, 2024. 2. 28.자, 여성 노숙인과 지내보니...“씨XX”부터 “방에 가자”까지 [창+] <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7900916> (2024. 10. 17. 방문)

OECD 회원국들 가운데 네 번째로 높아, 가장 빈곤율이 낮은 덴마크의 5배였다. 더 심각한 것은 부모와 함께 사는 아동과의 격차로, 한부모가정 아동 빈곤율은 2021년 기준 47.7%로, 양부모가족 아동 빈곤율 10.7%보다 4.5배 더 높다. 덴마크가 양육을 도와줄 가족이 없는 30세 미만 임산부에게 임신 12주차부터 한 달에 242만 원을 지원⁴⁷하는 것과 비교하면, 우리나라의 한부모 지원 제도는 매우 미흡한 수준이다.

3) 여성 노인 빈곤 문제 해소 방안 내놓지 못한 ‘국민연금 개편 추진’

국무총리 직속 사회보장위원회가 2020년 사회보장 행정데이터로 ‘한국 빈곤 노인의 특성’을 분석⁴⁸한 결과, 노인 빈곤율은 시장소득 기준 63.1%, 가처분소득 기준 45.6%에 이르렀다. 빈곤 노인 중 남성(39.7%)보다 여성(60.3%) 비율이 높다. 여성 노인 빈곤율은 49.0%로 남성 노인 빈곤율 41.2%보다 높아, 여성 노인 2명 중 1명이 ‘빈곤 노인’이다. 특히 여성 노인 농어촌 거주자의 빈곤율은 60.1%로, 남성 노인 대도시 거주자의 37.5%보다 크게 높았다.⁴⁹

여성 노인 빈곤율이 이처럼 높은 이유 중 하나로 국민연금 성별 격차가 지목된다. 2023년 11월 기준, 국민연금의 노령연금 수급자 중 여성 비율은 1998년 19.5%에서 38.3%로 늘었지만, 65세 이상 연령대에서 노령연금 수급자는 남성은 10명 중의 6명이지만, 여성은 10명 중 3명에 그친다. 여성의 노령연금 월평균 급여액은 39만 845원으로, 남성 평균 75만 6,898원의 절반에 불과하다.⁵⁰ 이는 여성의 출산과 양육 등으로 인한 경력 단절로 국민연금 가입 기간이 남성에 비해 짧기 때문이다. 특

47 SBS, 2024. 7. 17.자, '낳아 기를 힘' 한부모 양육비...5년 새 1만 원 올랐다

<https://v.daum.net/v/20240717205405228> (2024. 10. 18. 방문)

48 보건복지부, 2024. 3. 8.자 보도자료, 빈곤 노인, 여성이 남성의 약 1.5배

https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1480568&tag=&nPage=1 (2024. 10. 18. 방문)

이 분석에 사용된 통계자료 및 기준은 다음과 같다. 사회보장 행정데이터는 전 국민의 약 20%(약 1000만명)을 표본으로 부처별 자료를 모아 만든 통합데이터다. 노인은 65세 이상을 말한다. 사회보장 행정데이터는 사적이전·신고외 소득 등이 제외되어, 설문 및 행정자료로 보완된 통계청 가계금융복지조사보다 빈곤율이 5~7% 높게 나온다. 이 분석상 노인빈곤율은 '(빈곤한 노인 인구 / 노인 전체 인구) × 100', 빈곤선은 중위소득 50%다.

49 여성신문, 2024. 3. 7.자, 가난한 노인, 여성이 남성보다 1.5배 많아

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=246196> (2024. 10. 17. 방문)

50 SBS, 2024. 4. 15.자, 국민연금 남녀 격차 심각하다...장기수급자 6배 차이

<https://biz.sbs.co.kr/article/20000166417> (2024. 10. 18. 방문)

히 2021년 기준 여성 수급권자의 43%가량이 노령연금 수급자가 되지 못한 채 파생적 수급권만을 갖고 있어, 성별 연금 격차의 개선을 위해서는 개별적 수급권 확보 및 가입 기간 확대를 위한 정책적 노력이 필요하다는 지적이다.⁵¹

제21대 국회 연금개혁 특별위원회가 설치한 연금개혁 공론화위원회의 500인 시민대표단 숙의토론 결과, 시민대표단의 56.0%는 ‘보험료율 13% · 소득대체율 50%’가, 42.6%는 ‘보험료율 12% · 소득대체율 40%’가 바람직하다고 답하여, 소득대체율 인상과 국민연금 강화 방향이 도출되었다. 또 82.6%가 ‘출산크레딧을 첫째 자녀까지 확대하고, 자녀당 크레딧 부여 기간을 2년으로 늘린다’를 선택했고, 88.0%가 ‘크레딧 재원을 전액 국고로 전환하고 크레딧 발생 시점에 크레딧을 부여하고 재정을 투입한다’에 동의하였다. 91.7%가 ‘플랫폼, 원청기업 등에 국민연금 사용자 보험료를 부과하여 특수형태근로자의 가입을 촉진한다’에 동의하였으며, 87.3%가 ‘저소득 지역가입자의 보험료 부담을 완화한다’에 찬성하였다.⁵²

그러나 윤석열 정부는 이 숙의토론 결과를 무시한 채, 보험료율을 13%로 인상하면서 소득대체율은 42%로 하고, 자동조정장치를 도입해 인구구조 변화와 경제 상황 등과 연동해 연금액 등을 조정하고, 세대별 보험료율 인상 속도를 차등화하겠다는 방침⁵³만을 내놓았다. 이에 대해 국민연금공단은 자동안정화장치 도입 시 생애 총급여액이 약 17% 삭감되는 것으로 추계했다.⁵⁴ 자동안정화장치는 가입 기간이 짧아 연금 급여가 낮은 여성 등의 낮은 연금을 더욱 줄어들게 하는 ‘자동 삭감 장치’로 여성들에게 더 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 비판이 제기된다.⁵⁵

51 이다미, 성별 연금 격차의 현황과 시사점, 보건복지 ISSUE & FOCUS 제438호(2023-6), 한국보건사회연구원, 2023. 7. 10.

52 국회 연금개혁 특별위원회, 2024. 4. 22.자 보도자료, 연금개혁 공론화위원회, 시민대표단 설문조사 결과 발표 <https://pensionassembly.hrcglobal.com/notice/notice.asp> (2024. 10. 18, 방문)

53 보건복지부, 2024. 9. 4.자 보도자료, 정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동 https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1483010&tag=&nPage=1 (2024. 10. 18, 방문)

54 쿠키뉴스, 2024. 8. 28.자, “연금액 17% 깎인다”...‘尹 개혁안’ 자동안정화장치 도입 전망 나와 https://m.kukinews.com/article/view/kuk202408280059#_enliple (2024. 10. 18, 방문)

55 한겨레, 2024. 10. 1.자, 문유진, 윤 정부의 연금개혁안, 여성 반하는 방안만 모았나 [왜냐면] <https://v.daum.net/v/20241001080508050> (2024. 10. 17, 방문)

IV. 여성 폭력 방지 분야

1. 주요 이슈

가. 집단 딥페이크 성범죄 사건 발생

2024. 5. 20. 서울대에서 집단 딥페이크 성범죄가 발생하여 피해자들이 3~4년간 추적 끝에 주범들을 검거했다는 소식과 2024. 8. 19. 인하대 여학생들을 대상으로 불법 합성물을 제작·공유한 텔레그램 채팅방의 참가 인원이 1,200명으로 파악되었다는 사실이 잇달아 보도됐다. 텔레그램 내 지인을 대상으로 불법 합성물을 편집·합성하여 공유하는 채팅방이 지역 또는 학교 등으로 세분화 되어 광범위하게 운영되고, 이중 참가 인원이 22만여 명에 이르는 채팅방이 성행하고 있다고 알려져 한국 사회 전체가 공분했다. 2024. 9. 6. 서울 종로 보신각에서 딥페이크 성범죄를 조장하는 플랫폼 사업자를 규제하고 정부의 대책 마련을 촉구하는 긴급 집회가 개최되었으며, 그 후로 매주 강남역에서 딥페이크 성범죄 OUT 공동행동 분노의 말하기 대회가 이어지고 있다.

한국은 불과 5년 전 조직적으로 행해진 텔레그램 성착취 사건을 목도했다. 당시 사건을 계기로 불법 합성물 범죄 피해의 심각성이 대두되면서 2020. 3. 24. 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제14조의2에 허위영상물편집·반포등 죄의 처벌 조항을 신설했다. 하지만 반포할 목적이 입증되어야 처벌하도록 하였고, n번방, 박사방 등 아동·청소년을 대상으로 한 성착취 범죄가 본질로 다뤄지면서 아동·청소년 성착취물의 경우와 달리 불법 합성물을 구입·저장·소지·시청하거나 이를 이용하여 피해자를 협박·강요하는 행위를 처벌하는 규정은 마련하지 않았다.

수년 전부터 텔레그램에서는 피해 여성의 일상 사진에 나체 사진을 합성하거나 이모티콘으로까지 제작해주는 이른바 ‘딥페이크봇(로봇)’이 활개를 치고 있다. 이러한 딥페이크봇의 이용자들은 피해자의 사진 위에 자위한 흔적을 남겨 촬영하는 등

피해자를 능욕하는 것이 목적이어서 불법 합성물이 얼마나 사실적인지는 중요하지 않다. 사건이 보도된 후 텔레그램 채팅방의 참가자 수는 더 증가했다. 텔레그램 측에서 수사에 협조하지 않는 것은 공연히 알려진 사실이고, 수사기관에서도 미온적인 태도를 보이기에 자체적인 수사가 이뤄질 것이라는 기대가 없다. 서울대 딥페이크 성범죄 피해자들이 2021. 7.경 수사기관에 피해 사실을 알렸을때에도 텔레그램은 잡지 못한다며 결국 수사를 중지했다. 추적 끝에 검거되더라도 그간 기소유예나 집행유예를 받는 게 대다수였기에 선고형이 낮은 것도 문제로 지적된다.

경찰청은 2024. 10. 30. 올해 1월 1일부터 10월 25일까지 딥페이크 성범죄 사건 964건을 수사해 피의자 506명을 검거하고 23명을 구속했다고 밝혔다. 연령대별로 보면 10대 피의자가 411명(81.2%)을 차지하여 10대들의 딥페이크 성범죄가 심각하다고 평가하고 있으나, 이러한 경찰청의 평가는 처벌 규정이 미비하여 아동·청소년성착취물이 아닌 성인을 대상으로 한 불법 합성물의 경우 수사의 대상이 되지 못한 점을 간과한 것이다. 최근 수사가 진행된 서울대, 인하대 딥페이크 성범죄 사건만 하더라도 텔레그램 채팅방 참가자 수는 몇천 명 이상인 것으로 파악됐지만 검거된 자는 합산해도 10명이 채 되지 않는다. 이러한 면에서 지인이나 또래를 대상으로 행해지는 범죄의 특성상 10대 피의자들이 수사 대상이 되어 위와 같은 결과가 도출되었을 가능성이 있는 것이다. 따라서 불법 합성물 범죄를 10대들의 문제로만 부각하는 것은 범죄 실태와 부합하지 않는다. 딥페이크 성범죄는 나이와 직업 등을 가리지 않고 모든 여성들을 대상으로 행해지고 있는 대표적인 여성 혐오 범죄이다.

나. 성범죄 변론의 시장화와 형사소송절차상 성폭력 피해자 권리 보장 필요성

제22대 국회의원 선거 당시 후보자들에 대한 검증 과정에서 성폭력 통념과 피해자에 대한 2차 피해 문제가 사회적 이슈가 되었고, 그 과정에서 성범죄 변론의 시장화에 대한 비판적 논의가 이루어졌다. 포털사이트에 ‘성폭력’을 검색하면 ‘24시간 상담 가능’, ‘확실한/압도적 성공사례’, ‘증거 없이 승소’ 등과 같은 변호사 사무실들의 유료 광고가 쏟아질 뿐만 아니라, ‘피해자에게 용서받지 못하여 실형이 선고될 우려가 높은 사건임에도 집행유예 판결’, ‘미성년자를 대상으로 한 성범죄에서 검사 구

형보다 대폭 감형’, ‘술을 먹고 피해자의 가슴을 만져 추행하였음에도 기소유예 판결’ 등의 제목으로 성범죄자들의 자필 후기를 같이 게시하는 방식으로 홍보도 어렵지 않게 찾을 수 있다. 불법 촬영물 반포 혐의로 기소된 성범죄자의 성공사례는 ‘의뢰인은 인터넷을 하며 글이나 사진을 올렸을 뿐인 우리 시대의 보통 청년에 불과했던지라, 대체 무슨 일인지 모르는 아득한 상황에서 본 범무법인을 찾았습니다’라고 작성하여 성범죄를 ‘보통 청년의 단순 실수’ 정도로 사소화 하면서 아무런 반성 없이 적극적인 감형 전략을 만들어내는 방식도 사용된다.

위와 같은 방식으로 성범죄 변론을 진행하는 경우, 가해자들은 스스로의 잘못을 인정하고 반성할 기회를 갖지 못한다. 자신이 행한 성범죄보다 축소하여 처벌받을 가능성을 기대하며, 적절한 처벌이 이루어진 경우에도 억울하다고 생각하면서 피해자를 비난하게 된다. 동시에 피해자는 본인도 변호사를 선임하여 수사 재판 과정에 적극적으로 대응하지 않는다면 성범죄자가 감형될 수 있다는 불안감이 높아져서 결국 가해자와 피해자 모두 사법적 해결 과정을 과잉 대응하게 만든다.⁵⁶

현재 성범죄의 양형기준 ‘처벌불원’, ‘상당한 피해 회복(공탁 포함)’, ‘진지한 반성’ 등을 감경 요소로 포함하고 있어서, 성범죄 변론에서 성범죄자가 실질적으로 반성을 하지 않으면서도 반성문을 대필하거나 감형 목적으로 성폭력피해자지원단체에 후원하거나 성범죄 변론 시장과 결탁된 일부 심리상담소를 통해서 성범죄자에게 유리한 심리검사지를 제출하기도 한다. 뿐만 아니라 성범죄자가 피해자를 무고죄 등으로 역고소하여 본인의 평판을 관리하거나 피해자의 말하기를 중단시키며 공적인 방식으로 보복을 실행함으로써, 오히려 성범죄자가 피해자의 자리를 탈환하는 효과를 가진다.⁵⁷

반면 피해자에 대한 형사소송절차상 권리보장은 여전히 미흡한 부분이 많다. 형사소송절차상 피해자는 여전히 당사자가 아니라 주변인에 불과하여 절차적 권리가

56 최란(2024. 7. 22.), 성범죄 변론 시장화, 무엇이 문제인가, 형사절차상 성폭력 피해자 권리보장을 위한 토론회 자료집.

57 김보화(2021), 성폭력 사건 해결의 ‘법 시장화’ 비판과 ‘성폭력 정치’의 재구성에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원 박사학위 청구논문.

제한된다. 가장 대표적인 문제는 「형사소송법」 및 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」이 소송 계속 중인 사건의 피해자 등이 소송기록의 열람 또는 등사를 신청한 경우 열람 또는 등사를 재판장이 재량으로 허가할 수 있도록 하면서 그에 관한 재판에 불복할 수 없도록 규정하고 있어서, 열람 또는 등사의 허가 여부 및 그 범위에 대한 판단기준이 일관되지 아니하고 소송기록에 대한 성폭력 피해자의 열람·등사가 지나치게 제한된다는 점이다.

그 외에도 피해자 조사 진행 뒤에야 피해자국선변호사가 선정되어 앞선 조사 과정에서 피해자의 진술이나 구체적인 상황을 피해자국선변호사가 파악하기 어려워 충분한 법적 조력이 어려운 문제, 디지털 성범죄와 관련하여 해외 인터넷 사업자에게 압수·수색 영장을 집행하지 못하는 문제, 피해자가 임의 제출한 속옷·의류에 대한 DNA 검사 결과나 휴대폰에 대한 포렌식 결과, 피해자에 대한 심리생리검사결과 등은 피해자 본인에 대한 검사결과임에도 수사기밀이라고 알려주지 않는 문제, 스토킹범죄 및 가정폭력범죄와 달리 성폭력범죄에서는 접근금지제도가 도입되지 않는 문제 등도 형사소송절차상 성폭력 피해자 권리 강화를 위하여 해결이 시급한 과제로 지적되어 왔다.⁵⁸

최근 ‘부산 돌려차기 사건’에서는 피해자의 공판기록 열람·등사가 제한되어 피해자가 성폭력 피해를 당한 사실을 알지 못하여 적극적으로 대응하지 못하는 문제가 발생하였으며, 이 사건을 계기로 법무부는 2024. 2. 27. 법원이 피해자의 재판기록 열람·등사 신청을 불허하거나 조건부 허가하는 경우에 이의제기할 수 있도록 하는 내용의 형사소송법 개정안을 제출하기도 하였다. 그러나 보다 근본적인 문제는 성폭력범죄 피해자에게 형사재판에 적극적으로 참여할 수 있는 법적 지위를 부여하는 것이 필요한데, 법무부는 2010년에 형사소송법에 제294조의5부터 제294조의9까지 총 5개 조문을 신설하여 성폭력범죄를 포함한 특정 범죄의 피해자에게 공판절차상 피해자 참가 제도를 도입하기 위한 법안을 발의하였다. 2010년 형사소송법 개정안

58 아래 부분 원고의 내용은 다음 자료집 발제문을 요약함
안지희(2024. 7. 22.), 성폭력 피해자의 절차적 권리, 이대로 괜찮은가: 피해자 변호사의 시선으로, 형사절차상 성폭력 피해자 권리보장을 위한 토론회 자료집.

의 구체적인 내용은 ① 살인, 상해, 교통사고, 약취·유인, 성범죄, 강도 등 범죄의 피해자, 법정대리인 또는 이들로부터 참가의 위임을 받은 변호사가 해당 사건의 공판절차 참가를 검사에게 신청한 경우, 검사는 의견을 붙여 법원에 이를 송부 하고, 법원은 결정으로 참가를 허가할 수 있도록 하고(안 제294조의5), ② 피해자 참가인은 해당 사건의 공판절차에 출석할 수 있고, 법원은 피해자 참가인 또는 그 위임을 받은 변호사에게 그 기일을 통지해 주어야 하며, 법원은 심리의 상황, 참가인의 수 그 밖의 사정을 고려하여 부득이하다고 인정한 때에는 그 기일의 일부에 출석을 불허할 수 있도록 하고(안 제294조의6), ③ 피해자 참가인 또는 그 위임을 받은 변호사는 법원의 허가를 받아 정상에 관한 증인의 증언 증명력을 다투기 위한 경우에만 증인신문을 할 수 있도록 하고(안 제294조의7), ④ 피해자 참가인 또는 그 위임을 받은 변호사는 법원의 허가를 받아 피고인신문을 할 수 있도록 하고(안 제294조의8), ⑤ 피해자 참가인 또는 그 위임을 받은 변호사는 공소사실의 범위 내에서 법원의 허가를 받아 의견진술을 할 수 있도록 하였다(안 제294조의9).

하지만 위 2010년 형사소송법 개정안은 피해자참가제도를 도입함에 있어 보호기능만 고려하고 있을 뿐 통제기능은 전혀 고려하지 않는다는 비판이 제기되었고⁵⁹ 피고인의 방어권을 침해한다는 반대 여론의 문턱을 넘지 못하고 폐기되었다. 당시 법률신문 인터뷰⁶⁰에서 한 부장판사는 “피해자의 형사재판절차 참여도 현행 규정상 피해자진술제도나 증인출석 등을 통해 충분히 가능해 큰 실효성이 없을 것”이라는 반대의견을 냈고, 서울대 법학전문대학원 교수는 “역사적으로 볼 때 형소법 개정 과정은 피의자와 피고인의 인권 보장을 확대하는 방향으로 추진되어 왔다”며 반대의견을 내었다. 시민사회 역시 피고인 방어권 보장 차원에서 피해자 참가 제도 도입에 반대하는 입장을 강하게 밝혔는데, 참여연대는 “피고인의 범죄사실과 형사책임을 확정하는 과정은 개인의 피해에 대한 응보 차원으로 행해지는 게 아니기 때문에 소추관의 지위가 아니라, 어디까지나 감시자 및 증인의 지위에 머물러야 하며, 본 제도는 피해자가 직접 피고인과 증인들에 대한 신문까지 할 수 있도록 함(안 제294조

59 이진국(2010), 범죄피해자의 공판참가를 위한 입법적 과제.

60 법률신문, 2010. 10. 7., “사법협조자 형벌감면… 참고인 출석 의무화”

의7, 8)으로써 형사절차의 하나인 공판과정을 사적 분쟁의 현장으로 만들 수 있다는 우려가 있다는 점”을 그 근거로 들었다.⁶¹

그러나 형사소송절차상 피해자에 대한 패러다임의 전환 없이 피해자의 열람·등사권 등을 강화하는 것은 근본적인 해결방안이 되기 어렵다. 특히 성폭력범죄와 같이 직접적인 증거가 없고 범죄 피해로 인한 인격권의 침해가 중대한 경우에는 피해자가 적극적으로 재판 절차에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 특히 피해자의 진술과 양립할 수 없는 주장을 하고있는 피고인 및 증인에게 질문하고 이에 관하여 적극적으로 의견을 밝힐 수 있도록 하여야 한다. 재판 과정에서 발생하는 2차 피해를 유발하는 질문 및 주장에 대해서 어떻게 접근할지 판단하기 전에 피해자에게 이를 인식할 수 있는 기회를 제공하여야 할 것이며, 재판 과정에서 이를 회복할 수 있는 기회도 보장하여야 한다. 따라서 피해자 참가 제도를 도입하는 것에 대한 적극적인 논의가 필요하며 피해자의 절차적 권리를 강화하기 위한 형사소송법 개정안 발의가 촉구된다.

다. 진주 편의점 사건을 통해 본 여성혐오범죄에 대한 양형기준 마련 필요성

20대 남성 A씨가 2023. 11.경 편의점에서 일하는 여성에게 머리카락 길이가 짧다(숏컷)는 이유로 “여성페미니스트는 맞아야 한다”라고 하면서 폭력을 휘두르고 이를 말리던 50대 남성 고객까지 폭행하는 사건이 발생하였다. 아이러니하게도 이번 사건의 피해자는 ‘여성’이라는 이유로 폭력의 대상이 되었지만, 「여성폭력방지기본법」에 의한 의료비 지원 등의 혜택을 받을 수 없었다. 현행 「여성폭력방지기본법」 제3조 제1호는 여성폭력에 관하여 ‘가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위(스토킹)와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력(교제폭력), 정보통신망을 이용한 폭력(디지털 성폭력) 등’으로 정의하고 있어서 ‘여성혐오범죄’는 포함되지 않기 때문이다. 현행 법제하에서 재판부의 재량에 따라서 범행 동기나 관련 정황이 양형상 고려될 수 있을지는 모르나, 이 사건의 피해자가 당한 폭행은 일반적인 ‘폭행·상해’와

61 참여연대(2011. 1. 7.) 「형법 및 형사소송법 일부개정법률(안)」 보고서

다를 바가 없으며 갑자기 일면식도 없는 사람에게 ‘여성’이라는 이유만으로 폭행을 당했던 피해자의 고통이 매우 심각함에도 이러한 특별히 사정을 고려할 수 있는 어떤 법적·제도적 장치가 없다는 것이 문제점으로 지적되었다.

진주 편의를 사건에서 1심 재판부(창원지방법원 진주지원 형사3단독 김도형 판사)는 특수상해 등의 혐의로 재판에 넘겨진 A씨가 2022년 양극성 정동장애 진단으로 입원 치료를 받았다는 사실 등을 종합해 심신미약 상태를 인정하여 징역 3년을 선고하였다.⁶² 이 과정에서 A씨의 여성혐오적 언행은 심신미약의 근거가 됐을 뿐 범행 동기로는 인정되지 않았다.

반면 2심 재판부(창원지방법원 제1형사부 재판장 이주연, 광리찬·석동우 판사)는 A씨가 편의를 폭행하면서 ‘페미니스트는 맞아도 된다’는 말을 반복하고 폭행을 말리는 피해 남성에게 “왜 같은 남자 편을 들지 않느냐”라고 하였다라는 점을 들어서⁶³ “A씨의 범행은 여성에 대한 근거 없는 혐오와 편견에 기반해 비난받을 만한 범행 동기를 갖고있다”고 판시하였다.⁶⁴ 2심 재판부가 여성혐오를 ‘비난할만한 범행 동기’로서 인정하였다는 점에서는 고무적이다. 그러나 2심 재판부 역시 A씨의 정신질환 주장을 받아들여서 심신미약을 인정하고 검사와 A씨의 항소를 모두 기각하여 원심이 선고한 징역 3년형을 유지하였다.

여성혐오범죄는 혐오범죄의 유형 중 하나로 분류되며, 혐오(증오)범죄는 그 개념과 범위에 강하상 이견이 있으나 ‘역사적·문화적·사회적으로 차별과 편견에 취약하였던 집단의 구성원을 대상으로 그러한 편견에 기반한 혐오, 증오감이 범행 동기로 작용하여 범죄를 저지른 경우’를 그 구성 요소로 보는 것이 일반적이다. 혐오범죄의 죄종은 명예훼손 범죄, 폭력범죄 등을 아우르나, 진주 편의를 사건에서는 여성

62 경향신문(2024. 4. 9), 박용필, 편의를 여성혐오 폭행 20대, 1심서 징역 3년... ‘심신미약’ 감형에 여성단체 반발
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202404091954001>

63 오마이뉴스(2024. 10. 15), 윤성효, 항소심, 진주 편의를 폭행 사건은 ‘여성 혐오 범죄’
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003070672&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

64 한국일보(2024. 10. 17), 박지윤, “페미는 맞아야 돼” 진주 편의를 폭행, ‘여성 혐오 사건’ 첫 인정 판결
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024101710390000748?did=NA>

혐오를 양형요소에서 범행동기로 하는 폭력범죄를 주로 지칭하는 용어로서 사용되었다.⁶⁵

전통적인 의미의 여성폭력은 친밀한 관계에서 기반한 성폭력에 대해 ‘거친 애정 표현’ 문제로 축소하거나 성희롱에 대해 ‘직장에서 예민한 여자들’ 문제로 사소화 하고, 가정폭력이 ‘둘만의 가정사’로 비가시화되는 되는 점에 주목했다면, 사적 친분관계가 없이 ‘여성’이라는 집단에 속해 있다는 이유로 무차별적으로 폭행하거나 디지털 공간에서 딥페이크를 만들어 내면서 ‘여성’을 조롱하고 모욕하는 것을 놀이문화로 하는 ‘여성혐오범죄’는 여성이 개인적·구조적으로 겪는 폭력에 둔감할 뿐만 아니라 젠더갈등을 조장하는 사회가 만들어낸 새로운 현상이다. 최근 사회적 문제가 되고 있는 ‘딥페이크 사건’에서 드러난 것과 같이 디지털 공간에서의 ‘여성혐오범죄’는 일부 남성들의 개인적 일탈이 아니라 남성들의 집단적 놀이문화의 일종으로서, 자신의 범죄 행위를 과시하고 무용담으로 만들어 내는 과정에서 젠더 폭력이 확대 재생산 되고 있다는 점에서 매우 심각하다.

이처럼 한국 사회에서 여성혐오 범죄가 증가하는 추세라는 것은 의문의 여지가 없다. 여성혐오 범죄를 가중처벌해야 한다는 사회적 여론은 높아지고 있다. 여성혐오 범죄를 규제한다고 했을 때 기존의 폭행·상해 등의 범죄에서 ‘비난할 만한 동기’의 내용을 구체화하는 방식으로 양형기준만을 개정할 것인지, 여성혐오 범죄라는 새로운 유형을 정의하고 이를 처벌하는 법안을 마련하는 것이 좋은지에 대한 사회적 논의가 필요한 시점이다. 특히 해외에서는 혐오범죄에 대해 포괄적으로 차별금지법이나 인권법 등을 통해서 규제하는 방향으로 입법화되었는데, 한국의 경우 혐오범죄를 처벌하는 차별금지법이 없는 상태에서 여성혐오범죄에 대한 독자적 입법을 추진할 때 발생할 수 있는 문제나 혐오범죄와의 관계 설정에 대해서도 정책 연구가 필요하다.⁶⁶

65 이경하(2024. 9. 3.) 여성혐오범죄 판례 동향에 대한 비판적 고찰, 여성혐오범죄, 어떻게 평가할 것인가 - 유형화 가능성과 양형기준 토론회 자료집, 한국여성변호사회.

66 한국여성변호사회(2024. 9. 3.) 여성혐오범죄, 어떻게 평가할 것인가 - 유형화 가능성과 양형기준 토론회 자료집

무엇보다도 여성혐오범죄를 사회적 의제로 만들어내기 위해서는 여성혐오범죄를 여성과 남성의 대립 문제와 같은 단순한 젠더갈등으로 바라볼 것이 아니라 젠더폭력의 발생과 성차별적 구조가 얼마나 긴밀하게 연결되어 있는지, 여성을 사회적 소수자로 규정하며 보호한다는 것이 왜 필요한지에 관하여 성인지적 관점에 기반한 통합적 이해가 선행되어야 한다.

라. 교제폭력 사건의 심각성에 따른 친밀한 관계 내 폭력 처벌의 필요성

배우자, 전·현 연인 등 친밀한 관계에서 발생한 범죄는 2017년 1만 4,136건에서 2023년 7만 790건으로 400% 증가했으며, 지난해 발생한 살인(미수 포함) 사건 5건 가운데 1건은 성폭력, 스토킹과 같이 친밀한 관계에서 발생한다는 경찰청 통계가 발표되었다.⁶⁷ 올해만 보더라도 강남역에서 전 연인을 흉기로 살해한 사건(강남역 교제폭력 살인 사건), 거제에서 전 연인을 폭행해 사망에 이르게 한 사건(거제 교제폭력 살인 사건), 여자친구의 머리를 바리깡으로 삭발한 뒤 감금·강간·폭행당한 사건(바리깡 교제폭력 사건) 등이 언론에 보도되었다. 통계상으로도 친밀한 관계에서 발생한 폭력이 증가 추세에 있으며, 살인(미수)의 중범죄에 이르는 경우도 상당하다는 사실이 확인된 것이다.

친밀한 관계에서 발생하는 폭력은 신체적·정서적·경제적인 측면에서 다양하고 복합적인 방식으로 발생하며 점차 심화되는 반면, 가해자와 피해자의 관계의 특수성, 피해자의 보복에 대한 두려움 등으로 피해자가 법적 절차를 진행하기 어려운 특성이 있다. 하지만 여전히 친밀한 관계에서 발생하는 폭력을 법적 규율 대상이 아니라 사적인 일로 치부하는 문화가 존재하며, 이는 제대로 된 처벌과 근절을 어렵게 한다. 또한 친밀한 관계에서 발생하는 범죄를 규율하는 별도의 법률이 없는 상황에서 적용되고 있는 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘가정폭력처벌법’)이 법률혼으로 구성된 가족관계 내에서 발생하는 범죄만을 규율한다는 점, 파

67 한겨레(2024. 7. 18.), 최윤아, 박현정, 오세진 [단독] 살인·살인미수 5건 중 1건, 젠더폭력이었다
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1149577.html>

괴된 가정의 안정 회복을 입법목적에 포함시켜 가해자 처벌보다 보호처분에 그치게 되는 한계가 있는 점 등도 문제로 지적된다.

올해 한국여성의전화는 2024. 9. 11. 토론회를 통하여 해외 법제를 참고하여 친밀한 관계 내 여성폭력을 규제 및 처벌할 수 있도록 하는 현행 가정폭력처벌법 전면 개정안을 제안하였다.⁶⁸ 위 개정안은 현행 가정폭력처벌법의 입법목적에서 가정의 회복 부분을 삭제하고 대신 해당 법안이 피해자의 인권과 자유로운 생활 형성을 보호하기 위한 법임을 명시하도록 했으며, 가정(친밀한 관계) 내 범죄에 대한 보호처분 규정을 삭제하였다. 또한 해당 법안은 그 적용 대상이 되는 ‘친밀한 관계’에 대한 정의를 “유대감을 기반으로 하는 생활상 밀접한(밀접했던 관계 또는 친밀한 관계 형성을 목적으로 하는 관계 포함)으로 배우자, 배우자의 직계존비속관계(사실상 양친자관계 포함) 등과 더불어 교제 관계, 지속적으로 성관계를 맺는 관계, 주거를 같이하는 관계, 기타 이에 준하는 관계”로 포괄적으로 정하고 있다. 또한, 친밀한 관계 내 ‘폭력’을 ‘범죄’와 구분하여 신체적, 정신적, 성적 피해를 발생시키는 행위뿐 아니라 상대방을 종속시키거나 고립시키는 행위, 자유로운 의사결정과 선택을 침해하는 행위, 반려동물과 주변인을 이용하여 통제하는 행위 등으로 규정함으로써, 친밀한 관계 내 ‘범죄’로서 처벌되지 아니하더라도 보호처분, 긴급조치 등 국가 공권력이 ‘폭력’에 개입할 수 있도록 규정하는 등의 내용을 담고 있다. 이와같이 친밀한 관계 내 폭력의 초기 단계에 국가가 개입하여 피해자를 보호하고 가해자를 제대로 처벌할 수 있도록 하는 실효성 있는 법률 마련은 한국 사회의 시급한 입법과제이다.

2. 주요 입법

가. 불법합성물에 대한 처벌 대상 확대 및 처벌 수위 강화

구 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’) 제14조의2는 불법

⁶⁸ 한국여성의전화 등(2024. 9. 11.), ‘친밀한 관계 내 여성폭력’ 관련 입법 방향 모색을 위한 토론회 자료집.

합성물을 편집·합성·가공하더라도 ‘반포할 목적’이 입증되어야 했다. 불법촬영물과 달리 불법합성물의 경우 ‘반포할 목적’으로 제작해야만 처벌하였다.

불법합성물이 발견되더라도 수사기관이 알아서 유포 여부까지 살피는 경우는 드물다. 피해자가 유포된 정황을 알지 못하고 모니터링 과정에서 유포된 정황이 발견되지 않으면(텔레그램 내 그룹 채팅방 등의 메시지까지 모니터링할 권한이 없어 사실상 발견할 수 없는 경우에도) 유포되지 않았다고 단정한다. 피고인은 유포할 목적 없이 제작한 것뿐이라고 주장하며 처벌을 피해간다.

2024. 10. 16. 개정된 성폭력처벌법은 제14조의2 제1항에서 ‘반포 등을 할 목적’을 삭제하여 목적과 관계없이 처벌하도록 했다. 법정형도 5년 이하에서 7년 이하로 상향하고, 반포 등의 경우에도 불법촬영물의 반포 등의 법정형과 같도록 상향했다(동조 제2항, 제3항). 불법합성물을 소지·구입·저장 또는 시청한 자를 처벌하는 규정도 신설하였다(동조 제4항). 또한, 성폭력처벌법 제14조의3에 제14조의2 제2항에 따른 편집물 등 또는 복제물을 포함하여 불법합성물을 이용한 협박·강요 범죄에 대한 처벌 규정이 마련되었다.

나. SNS를 이용한 이른바 온라인 스토킹 유형을 추가하고 반의사불법죄 폐지

불법합성물 제작·반포 시 피해자의 연락처, SNS 계정 등 개인정보가 함께 공유되는 양상을 보인다. 피해자는 자신의 의사에 반해 일상 사진이 텔레그램 내 그룹 채팅방에 공유되고, 불특정 다수로부터 자신의 불법합성물, 성적인 내용이나 욕설, 협박이 담긴 메시지 등을 전송받게 된다. 피해자의 지인들에게까지 불법합성물이 전송되는 경우도 많아 피해자의 일상이 파괴된다. 이는 단순히 개인정보를 유포하는 행위와는 피해의 심각성에서 큰 차이가 있으며, 불법합성물을 제작·반포하는 행위와도 구분되는 별개의 범죄로서 처벌의 필요성이 대두되었다.

2023. 7. 11. 개정된 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘스토킹처벌법’)은 제2조 제1호 바목에 1) 「개인정보 보호법」 제2조 제1호의 개인정보, 2) 「위치정보의

보호 및 이용 등에 관한 법률」 제2조 제2호의 개인위치정보, 1) 또는 2)의 정보를 편집·합성 또는 가공한 정보를 정보통신망을 이용하여 제3자에게 제공하거나 배포 또는 게시하는 행위를 ‘스토킹 행위’로 정의하고 이를 처벌하도록 개정되었다(제18조). 또한 스토킹범죄에 대하여 피해자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없도록 하는 규정을 삭제하였다.

다. 불법 촬영물 삭제와 피해자 일상회복 지원을 국가의 책무로 명시하고, 중앙과 지역에 ‘디지털성범죄피해자지원센터’를 운영할 수 있도록 근거 규정을 신설

「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘성폭력방지법’)이 2024. 10. 16. 국가 등의 책무에 불법촬영물 등의 삭제지원 및 피해자의 일상회복 지원을 명시하고(제3조), 삭제지원 대상에 피해자의 신상정보를 추가하는 내용으로 개정되었다. 삭제지원 주체를 지방자치단체로 확대하고 구상권 행사에 필요한 개인정보 요청 근거도 마련되었다(제7조의2). 중앙과 지역이 디지털성범죄피해자지원센터를 설치·운영할 수 있도록 함으로써 피해자 보호 및 지원을 실질적으로 강화하는 한편(제7조의4), 디지털성범죄피해자지원센터를 상담소, 보호사실, 통합지원센터와 같이 종사자 양성 및 보수교육 등을 구체화함으로써(제19조, 제20조) 불법촬영물 등 삭제지원 사업의 안정성 및 연속성을 확보하였다.

그럼에도 여성가족부가 제출한 2025년도 예산·기금운용계획안에 따르면 내년 디지털성범죄 피해 대응 예산은 31.5% 삭감됐고, 디지털성범죄피해자지원센터를 운영하는 한국여성인권진흥원의 예산도 올해보다 6.5% 삭감 편성되었다. 여가부 산하 디지털성범죄피해자지원센터 내 삭제지원 등 관련 업무를 처리하는 인력도 기간제이며, 전담 인력이 턱없이 부족한 실정이다. 모니터링을 통해 불법촬영물, 불법합성물 등을 발견하더라도 해외 서버에 기반을 둔 성인 사이트의 경우 삭제를 강제할 수 있는 권한이 없으며, 접속이 차단되지 않는 한 계속하여 업로드되고 삭제하는 일이 반복되고 있어 개정된 성폭력방지법의 실효성에 대한 지적이 있다.

라. 아동·청소년성착취물을 이용한 협박·강요한 죄에 대한 처벌 강화, 긴급한 경우 사전승인 없이도 신속히 신분 비공개수사가 개시되도록 근거 마련

기존에는 아동·청소년성착취물을 이용하여 그 아동·청소년을 협박하거나 의무 없는 일을 하도록 강요한 경우 성폭력처벌법 제14조의3에 의거하여 처벌하였으나, 2024. 10. 16. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 ‘청소년성보호법’)에 처벌 규정을 신설하여 성폭력처벌법보다 강화된 처벌기준을 마련했다(제11조의2 신설).

개정된 청소년보호법에서는 야간·공휴일 등 긴급한 경우 사전승인을 받지 않더라도 신속히 신분비공개수사가 개시될 수 있도록 근거규정을 마련하고(제25조의4 신설), 사법경찰관리가 아동·청소년성착취물이 정보통신망을 통하여 게시·상영 또는 유통되고 있다는 사실을 확인한 경우 지체없이 방송통신심의위원회에 이를 삭제 또는 접속차단 등의 조치를 하여 줄것을 요청하도록 하는 등 아동·청소년 대상 디지털 성범죄로 인한 피해 확대 방지와 피해자 보호를 위한 조치를 취할 수 있는 근거 규정도 추가하였다(제38조의2 신설).

그러나 여전히 미수범 처벌 규정이 존재하지 않아 신분비공개수사 및 신분위장수사의 한계가 존재하며, 아동·청소년 대상 디지털 성범죄에 한정된 수사의 범위를 성인 대상 디지털 성범죄로까지 확대해야 하는 문제가 남아있다.

3. 주요 판결

가. 전화번호를 차단해 휴대전화에 수신차단기호 등이 표시된 것은 ‘유선·무선·광선 및 전자적 방식에 의한 부호·문언 송신’으로서 잠정조치 위반에 해당한다는 대법원 판결⁶⁹

대법원은 피해자가 가해자의 휴대전화번호를 차단해 휴대전화에 수신차단기호나 부재중 전화 문구(이하 ‘수신차단기호 등’)만이 표시되더라도 ‘피해자의 휴대전화로 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하지 말 것’을 명한 잠정조치 불이행으로 인한 스토킹처벌법위반죄가 성립한다고 판시하였다.

이 사건 피고인은 2022. 9. 29. 피해자가 연락하거나 찾아오는 행위를 하지 말 것을 요구하였음에도 2022. 10. 1.~10. 5. 피해자에게 약 23회에 걸쳐 전화를 걸거나 2회에 걸쳐 피해자의 주거지를 찾아가 소란을 피웠고, 2022. 10. 7. 창원지방법원으로부터 ‘피해자의 휴대전화로 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하지 말 것’을 포함하는 잠정조치 결정을 받았다. 그럼에도 피고인은 2022. 10. 9.경부터 2022. 11. 20. 사이 약 28회에 걸쳐 전화를 걸거나 3회에 걸쳐 ‘너를 죽이겠다’는 취지의 음성메시지를 전송하는 등의 행위를 하였다. 피해자는 스토킹 행위가 시작된 후 2022. 10. 9. 이전 피고인의 휴대전화번호를 차단하여서 이후 피고인이 건 전화는 피해자의 휴대전화에 수신차단기호 등으로 남았다.

원심은 「스토킹처벌법」 제2조 제1호 다목이 ‘정보통신망을 이용하여 물건 등을 도달하게 하는 행위’를 스토킹행위라고 규정하고 있는 것과는 달리 이 사건 잠정조치 결정은 ‘유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호 등을 송신’하는 것

⁶⁹ 대법원 2024. 9. 27. 선고 2024도7832

을 금지하고 있다는 점에서 그 문언상 차이가 있는데,⁷⁰ 2022. 10. 9. ~ 11. 20. 이뤄진 피고인의 28회의 전화는 피해자가 피고인의 전화번호를 차단함으로써 피해자 휴대전화에 수신차단기호 등으로 남았을 뿐이기에 ‘정보통신망을 이용한 부호의 전달’에는 해당해도 ‘유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호 등을 송신’한 것에는 해당하지 않는다고 보았다.⁷¹

그러나 대법원은 수신차단기호 등이 피해자의 휴대전화에 표시되는 것은 피고인이 전화 통화를 시도함으로써 송신된 것으로, 실제 전화 통화가 이루어졌는지 여부와 상관없이 ‘피해자의 휴대전화로 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언을 송신’한 행위에 해당한다고 판시하며 원심을 파기 환송하였다.

한편 원심은 잠정조치 불이행과 스토킹 행위로 인한 스토킹처벌법위반죄의 구성요건과 보호법익의 차이, 잠정조치 불이행에 대한 처벌의 실효성 확보 등을 고려해 실제적 경합이라 판단하였으나, 대법원은 위 판결을 통해 처음으로 ‘하나의 행위가 스토킹처벌법상 잠정조치 위반 행위 및 스토킹 행위 모두에 해당하는 경우 그 죄수관계는 상상적 경합’이라고 판시하였다.

70 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “스토킹행위”란 상대방의 의사에 반(反)하여 정당한 이유 없이 상대방 또는 그의 동거인, 가족에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것을 말한다.

다. 우편·전화·팩스 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 이용하여 물건이나 글·말·부호·음향·그림·영상·화상(이하 “물건등”이라 한다)을 도달하게 하는 행위

71 창원지방법원 2024. 4. 30. 선고 2023노976 판결

V. 성착취 대응 분야

1. 주요 이슈

올해는 성매매방지법⁷² 시행 20주년을 맞이하여 성매매방지법의 성과와 향후 과제를 모색하는 전문가 포럼⁷³과 성매매피해자지원 상담소 연대체의 토론회,⁷⁴ 성매매경험당사자가 주체가 된 평가회⁷⁵가 열렸다. 2004. 3. 22. 국회에서 성매매방지법이 통과될 때 단 1명의 반대⁷⁶도 없을 정도로 전국민의 적극적인 지지를 받아 제정된 성매매방지법이 시행되고 20년의 세월이 흘렀으나, 우리 사회에는 아직도 성매수·성착취가 만연하다. 성매매방지법 시행을 통해 성매매 알선과 성구매행위가 불법이라는 국민적 인식이 확산되고 성구매율이 점차 낮아지고 있다는 긍정적 평가와 함께 법 집행 초기에 비하여 정부와 수사기관의 집행 의지가 현저히 떨어져 성착취 산업에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 우려가 많은 가운데, 성매매방지법 20주년 성과와 함께 향후 개선 과제가 제시되었다.

2. 성매매방지법 시행 20년의 성과

가. 성매매여성 보호 및 지원에 대한 국가 및 사회적 역할의 제도화

2000년, 2002년 군산 대명동, 개북동 화재참사 대응과정에서 성매매현장의 반인

72 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(약칭 : 성매매처벌법)과 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(약칭 : 성매매피해자보호법)의 통칭

73 성매매특별법 시행 20주년 기념 포럼(성매매특별법 시행 20년의 성과와 향후 과제), 한국여성인권진흥원, 2024. 9. 24.

74 성매매방지법 시행 20년 평가 토론회 '변화하는 성매매-성착취 지형에서 "성매매"대응 길 찾기' 성매매문제해결을 위한 전국 연대 주최, 2024. 9. 4.

75 성매매경험당사자네트워크 몽치 "당사자운동을 통해 본 성매매방지법의 성과와 한계" 2024. 9. 11.

성매매문제해결을 위한 전국연대, 성매매경험당사자네트워크 '몽치', 더불어민주당 김영배 국회의원, 김남근 국회의원, 진보당 윤종오 국회의원, 전종덕 국회의원, 정혜경 국회의원, 기본소득당 용혜인 국회의원 공동주최

76 성매매방지법은 2004. 3. 22. 국회 본회의에서 기권 1표, 찬성 298표로 통과되었다.

권적이고 착취적인 구조가 확인되었다. 성매매방지법이 없었던 20년 전에는 성매매 여성의 보호지원을 위한 법과 제도의 개선이 시급했다. 윤락행위등방지법상 요보호 여성이었던 성매매여성은 사회적 갱생의 대상이자, 처벌의 대상이 되었다. 그 때문에 사문화된 윤락행위등방지법 대신 성매매여성을 보호하고 성매매산업을 근절, 축소할 수 있는 법안 마련이 중요했다. 2004년 제정된 성매매방지법은 국가에서 성매매여성을 피해자로 보호할 의무를 명시한 최초의 법안이었다. 위 법안 때문에 국가와 지방자치단체는 성매매여성의 탈성매매와 사회복귀를 위한 상담소, 쉼터, 자활지원센터 등을 설치하고 성매매방지를 위한 사회적 역할을 이행해야 했다. 법 제정으로 상담소에 수많은 성매매여성들이 상담을 요청했고, 상담과정에서 성산업의 현실에 대한 증언이 이루어졌고, 형사고소를 통해 법적으로 성매매알선자와 구매자의 범죄행위를 알렸다. 법적으로 확인된 수많은 판례가 성매매·성착취 현장의 실태를 그대로 드러냈다. 법집행 초기단계에서는 수많은 성매매여성이 경험한 성산업·성착취공간의 피해가 사회적으로 인정과 확인을 받는 시기였다.⁷⁷

성매매방지법에 대한 긍정적인 평가로는 위 법의 시행으로 우리 사회에 만연했던 성산업과 성매매 관행에 커다란 변화가 초래되어 여성인권유린의 현장이었던 성매매집결지가 단계적으로 폐쇄되고 있고, 성매매피해자 등을 위한 지원 서비스가 계속 제공되고 성매매 관련 일반인의 인식과 행동, 관행이 서서히 개선되고 있다는 것이다.⁷⁸

성매매보호법에 의하여 2024년 현재 전국에 28개 성매매피해상담소, 23개 일반지원시설, 13개 청소년 지원시설, 1개 외국인지원시설, 11개 그룹홈, 13개 자활지원센터, 2개 대안교육위탁기관을 비롯하여 총 91개의 기관이 설치 운영되고 있다. 다만, 2004년 성매매방지법이 제정된 이후 초기 시스템이 그대로 유지되고 있어, 변화하는 성착취 산업과 크게 변하지 않은 여성들의 취약한 현실을 상담하고 지원

77 우정희(한국여성인권지원센터 부설 현장상담센터 부소장) '반인권적 착취를 고발하고 투쟁한 반성매매운동 : 전국연대 상담소네트워크 20년 활동을 중심으로', 성매매방지법 시행 20년 평가 토론회 발제문.

78 성매매방지정책 시행 20년의 성과와 과제, 이미정(한국여성정책연구원 명예선임연구위원), 성매매특별법 시행 20주년 기념포럼(성매매특별법 시행 20년의 성과와 향후 과제), 한국여성인권진흥원, 2024. 9. 24.

하는데 어려움이 크다. 그러나, 성매매여성들이 위급하거나, 절실할 때 성매매피해자 보호법에 따라 최소한의 지원체계가 구축되어 있다는 것은 그 의미가 크다고 할 수 있겠다.⁷⁹

나. 성매매집결지의 단계적 폐쇄

오랜기간동안 성매매 금지정책을 무색하게 했던 전국의 성매매집결지는 2004년 이후 강력한 반성매매정책 추진에 따라, 점진적으로 폐쇄 절차를 밟고 있다. 경찰에 따르면 2004년 35개였던 집결지가 2016년 24개, 2019년 18개, 2022년 14개로 줄어들었다. 해당 지자체는 조례를 제정하고 집결지 폐쇄 추진 사업 계획을 수립하여, 폐쇄 이후 성매매 여성의 자립·자활을 지원하는 대책을 마련하였다. 이들 지자체는 경찰 및 민간단체와 협력하여 성매매 집결지 폐쇄 전담반(TF)을 운영하며 집결지 폐쇄와 도시 재생 사업을 추진하였다.⁸⁰

창원시는 서성동 성매매집결지 폐쇄 이후 근린공원 조성을 추진하고, 부산시는 부산 서구 성매매 집결지 완월동 일대에 주상복합 오피스텔 건축을 승인하였고, 파주시는 집결지 폐쇄 이후 여성 친화적 공간 조성을 계획하고, 원주시 집결지였던 지역은 문화예술 거리로 변화하고 있다. 아산시 2017년부터 유흥주점 철거를 시작하여 양성평등 거리와 청년 취·창업 지원 공간을 조성하고, 보상 협의를 거절한 일부 업소에 대해 강제수용 절차를 통해 철거할 계획이다. 동두천시와 파주시는 2023년 성매매집결지 폐쇄 협력을 위한 업무협약식을 체결하여 집결지 폐쇄를 위한 공동 추진체 구성 등 상호 협력을 강화하였다.⁸¹

대구시 성매매집결지인 자갈마당은 대구시와 대구지방경찰청 등이 폐쇄를 위해 지속적으로 노력한 결과 2019년 110년 만에 폐쇄되었고, 2019년 대구의 베스트 시정사업으로 선정되었다.⁸² 전북 최대 성매매집결지 '선미촌'은 2014년부터 폐쇄되기 시작하여 전주시 주도로 예술마을을 조성하며 소통협력 공간 '성평등전주'와 마을사

79 우정희, 51쪽

80 이미정, 7쪽

81 조영달, 2023, "파주시-동두천시, 성매매집결지 폐쇄, 손잡았다" 동아일보 2023.07.31.

82 여성가족부(2020), 2019년 복권기금사업평가, 여성가족부 자료.

박물관 ‘노송니우스박물관’을 건립했다.⁸³ 수원시는 2019년 성매매피해자 등 자활지원 조례를 제정하고 업주와 토지·건물주를 설득하여 경찰과 함께 자진 폐쇄를 유도하여 2021년 5월 수원역 일대 집결지는 마침내 폐쇄되었다.⁸⁴ ‘수원역 성매매집결지 자진폐쇄’도 수원시 최고의 시정사업으로 선정되었다.

다. 성매매알선자와 구매자에 대한 수사의 본격화

경찰청의 성매매처벌법과 청소년성보호법 위반 관련 통계를 보면, 초기 단계의 수사는 적극적으로 진행되었음을 알 수 있다. 시행 첫해인 2004년의 검거인원은 2,824명에 불과하였지만, 이후 급증하여 2005년에는 2004년의 5.1배, 2007년 12.7배, 2009년 24.5배로 급증하였다. 그러나, 2010년에는 전년도에 비해 무려 61.4% 감소하여 단속 형태의 큰 변화를 보여준다.⁸⁵ 2011년에서 2015년 기간 성매매처벌법 검거인원은 2009년의 23.8~32.9% 수준으로 급격히 감소하지만 2016년에는 전년도에 비해 124.6% 증가, 2017년에는 48.1% 감소한다. 2018년과 2019년 단속인원은 각각 15,000명과 13,000명, 2020년 이후는 9,000명 이하를 유지한다. 검거 인원의 증감의 해당 범죄 규모의 증감때문이라기보다 수사기관의 단속 적극성으로 인한 것으로 보는 것이 타당한데, 특히 성매매처벌법 시행 초기 통계는 경찰 단속 의지가 매우 중요함을 보여준다.⁸⁶

라. 성매매 영업으로 인한 불법수익에 대한 몰수·추징

2006~2022년 성매매로 인한 범죄 수익 환수 실적을 보면 추징·몰수 건수는 대체로 2006년 이후 증가하는 경향을 보이는데 2019년 881건으로 정점을 찍고 이후 감소하여 2022년 458건에 이른다. 추징·몰수 금액은 2006년 15여억 원에서 시작하

83 그러나 전주시는 2022년 이후 도시재생을 주도했던 ‘서노동예술촌팀’을 조직개편으로 해체시키며 시가 주도하는 위 사업을 중단하였다(김창호, 경향신문 2024. 01. 04.)

84 수원역 집결지 폐쇄 이후 관련 업무를 담당하던 전담부서는 해체되었고, 수원시는 해당 거리를 활성화하기 위해 추진 중인 방안은 없다고 한다(황아현, 경기일보, 2020. 11. 6.)

85 이미정 18쪽.

86 이미정 19쪽.

여 2009년 370여억 원으로 급증하다가 2011년에는 전년 대비 64.6% 감소하여 103여억 원이 된다. 그러나 2011년 이후 증가하여 2019년 630여억 원의 실적을 달성하였다. 코로나 팬데믹이 시작된 2020년에는 전년 대비 44.9% 감소하여 348여억 원으로 감소했지만 이후 증가하여 2022년 932여억 원을 달성하였다.⁸⁷

마. 성매매경험당사자 운동의 태동과 국내외적 활동 전개

성매매방지법 시행의 큰 성과 중 하나는 성매매경험여성들이 자신들의 목소리를 내기 시작하였을 뿐만 아니라 당사자‘운동가’로서 적극적인 활동을 하기 시작했다는 것이다.⁸⁸

2006년 성매매문제해결을위한 전국연대 회원단체의 성매매경험당사자를 대상으로 하는 프로젝트 사업이 [2006년 여성가족부 공동협력사업]으로 선정된 뒤 전국연대 소속 단체인 서울, 인천, 대구, 전주, 제주의 성매매경험당사자 5인으로 기획팀이 구성되면서 당사자 운동의 첫걸음이 시작되었다. 성매매경험당사자들은 ‘몽치’라고 명칭을 정하고, 2011년 한국여성인권진흥원과 협력하여 ‘우리의 존재가 실천이다’는 제목의 홍보영상을 제작하여 상영하였다. 몽치는 2012년부터는 서울을 시작으로 전주, 대구, 부산, 목포, 대전, 광주, 수원 제주 지역의 여성단체와 시민들, 대학에서 토론회 형식‘무한발설’을 통해 시민들과 소통을 하기 시작했다.

몽치는 이후 2015년부터 2019년까지 전국 각지에서 토크 콘서트 형식으로 성매매 현장과 성착취 산업구조에 대한 생생한 이야기를 전하면서 반성매매운동을 전개하였고, 2019년부터는 해외 성매매경험당사자 활동가들과 활발히 연대활동을 전개해 나갔다. 2019년에는‘몽치’운영위원장이 노르딕모델을 채택하고 있는 스웨덴과 프랑

⁸⁷ 이미정 21쪽.

⁸⁸ 몽치, ‘무한발설’ 2021, 곁표지

[성매매를 경험하면서 느꼈던 그 시선들, 구매자들의 행동, 아무것도 할 수 없었던 무기력한 나, 그 누구도 나를 신경쓰지 않았던 그 때의 치욕스러움을 기억한다. 나의 이야기를 비난하던 사람들을 기억한다. 나를 그저 불쌍한 사람으로만 남겨두려 하던 언론인들을 기억한다. 사람들은 나를 하나의 사례로만 이야기했다. 그래서 이제 내 입으로 이야기하기 위해 당사자운동을 한다. 그때의 나로 돌아가지 않기 위해, 나와 같은 고통을 겪은 사람들 곁에서 함께 하기 위해, 누구도 그때의 나처럼 혼자 두지 않기 위해 나는 반성매매운동을 한다.

스로 연수를 다녀왔고, 일본의 반성착위 연구회 초청포럼에도 초대되어 한국의 반성매매 당사자 운동의 사례를 공유했다. 2020년 6월에는 독일과 남아프리카공화국의 성매매경험당사자들과 함께 각국의 반성매매 당사자 운동과 성매매 상황에 대해 공유하는 웹포럼을 기획·진행하기도 하였다. 2022년에는 프랑스 성매매경험당사자 활동가와 프랑스의 법 제정(성매매여성 불처벌, 성구매자 처벌)을 주도한 국회의원(모드 올리비에)을 초청하여 프랑스에 성평등 모델이 채택되는 과정을 살펴보는 등의 연대활동을 꾸준히 전개하였다.⁸⁹

3. 성매매방지법 시행 20주년 향후 과제

가. 온라인 접근성 확대 및 온라인 상담소 기능 구축

비업소 형태인 채팅 앱을 통한 성매매·성착취 알선이 증가하고 범죄 피해가 양산되고 있음이 확인되고 있고, 현재 성매매피해상담소에서는 채팅 앱을 접근하며 온라인 아웃리치 활동을 하고 있으나 범람하는 온라인·디지털 공간의 성착취문제를 적극적으로 대응하기 어려운 현실적인 문제가 있다. 성착취 알선에 효과적으로 대응하기 위해 온라인 접근성을 확대하고 24시간 온라인 상담기능을 갖춘 상담소가 필요하겠다.

나. 외국인·인신매매피해자 보호를 위한 지원시스템 구축

2022년 성매매실태조사 중 성구매 경험자 조사에서 성구매 상대가 외국인 여성인 비율이 32.7%로 나타나 성산업에 유입된 여성의 비율이 상당한 수준임이 확인되었다.⁹⁰ 태국, 필리핀, 중국, 베트남, 러시아 등 다양한 국적의 여성들이 한국의 성착취 산업으로 유입되고 있고 외국인 여성이 겪는 피해는 인신매매피해를 포괄하는데 이

⁸⁹ 2022 성매매문제해결을 위한 전국연대 국제심포지움, '왜 프랑스는 성평등 모델을 선택했나'주최 : 성매매문제해결을 위한 전국연대, 성매매경험당사자네트워크 문치

⁹⁰ 김지선, 2022 성매매실태 및 대응방안연구, 여성가족부

를 보호·지원하기 위한 시스템이 아직 미비한바, 보다 실질적으로 외국인 여성의 피해를 지원하는 시스템 구축이 필요해 보인다.

다. 성매매방지법 집행력 강화 및 성매매여성의 실질적 보호를 위한 비범죄화 필요성

성매매방지법 집행 초기에는 성매매여성이 처한 문제를 심각한 인권침해 사안으로 보고 사회적 보호의 대상으로 인식되었다. 성매매피해에 대한 고소를 하면 사법기관은 성매매알선자에 대한 처벌을 위해 성산업착취구조를 범죄혐의를 입증하는 과정에서 확인하였다. 그런데, 최근에는 성매매여성을 피해자가 아니라 성산업의 공모자로 성구매자와 함께 법적 처벌의 대상으로 두는 사례가 점점 늘어나고 있다. 성매매 관련 형사사건도 최근 들어 크게 줄어 성매매 사건 기소율이 줄면서도 성매매여성이 행위자로 처벌되는 사례가 늘었다. 성매매피해여성 상담소에서 피해자 상담을 통해 20년 전과 같은 피해를 고소하더라도 경찰, 검찰에서 여성의 성매매행위에 대해 별건으로 입건을 시도하고 있는 상황이다. 이 때문에 어렵게 고소를 결심한 여성이 고소를 포기하게 되는 사례가 많이 발생하고 있다. 2022년 성매매처벌법개정연대에서 진행한 사례연구에 의하면 수집된 85개의 사례 중 성매매 등의 '피해자'로 법률지원 했으나, 성매매 '행위자' 조사를 요구받았거나 '행위자'로 처벌받은 경우가 45건이었고, 피해자가 법률지원을 요청했으나 성매매 '행위자'로 처벌받을 수 있다는 우려 때문에 법률지원이 진행되지 못한 경우 27건, 피해자에 대한 '성매매강요' 피해가 인정된 경우는 13건이었다. 45건 중 실제 피해자이자 고소인인 여성에 대한 수사가 진행된 것은 35건이었으며 26건이 처벌받았다. 85건의 사례 중 재판까지 진행되어 성매매알선자 및 구매자가 처벌받은 사례는 32건뿐이다.⁹¹

성매매방지법이 제대로 기능하지 않으면 성매매·성착취 현장의 여성들은 다시

91 우정희, 43쪽, 2022년 성매매처벌법 개정연대에서 성매매처벌법의 문제를 드러내고 개정의 필요성을 위한 근거자료로 활용하고자 2022년 6월 14일~2022년 8월 2일 동안 전국의 성매매피해상담소 28개, 일반지원시설 8개소에서 85건의 사례연구 자료가 수집되었으며, 수집한 자료 내용은 2017~2022년 법률지원 사례 중 피해자로 법률지원 하였으나, 행위자 조사 요구를 받았거나, 행위자로 처벌받은 사례, 행위자로 처벌받을 수 있다는 우려 때문에 법률지원이 진행되지 못한 사례, 성매매피해가 인정된 사례로 한정하여 수집하였음.

사회적 배제의 대상으로 전락하게 된다.⁹² 성매매피해여성의 인권을 보호하고 성매매알선자와 구매자를 강력하게 처벌하여 성착취 산업을 근절하기 위해서는 성매매 여성을 보호하되 처벌하지 않는 방향의 성매매처벌법 개정이 필요해 보인다.

라. 성매매 단속 및 수사상 개선 필요성

성매매여성들 중에는 자기 의사를 명확하게 표현하지 못하거나 할 수 없는 취약한 상황에 있는 경우가 많기에 단속과 수사에 있어서 트라우마에 기반한 피해자 중심적 접근이 필요하다. 미국 국무부 인신매매보고서에서도 한국에서 수사기관 조사 시 피해자 트라우마를 고려한 접근을 하지 않는다고 지적하고 있다. 이를 위해서는 수사체계의 개편, 수사 대상 여성을 위한 지원 서비스 제공, 수사관 교육이 필요하겠다.⁹³

성매매수사의 주된 방식이 단속인데, 단속으로 1회 알선행위를 적발할 뿐 알선영업의 전반적인 형태나 장소제공자, 광고행위 등에 대한 적극적 수사 없이 알선행위로만 처벌하는 사례들이 나타나고, 성매매알선영업에 대해 조사하더라도 성매매기간이나 성매매로 얻은 수익, 규모에 대해 세부적으로 수사하지 않는 태도가 판결에 까지 반영되어 양형(대체로 벌금형)이나 몰수추징(짧은 기간 영업만 인정)에서도 소극적인 결과가 초래되고 있어, 보다 적극적인 수사로의 전환이 요구된다.⁹⁴

마. 젠더폭력 및 인권침해 범죄로서 성매매 관련 행위를 범죄화하는 방향으로 개정 필요성

성매매를 범죄로 인식하지 못했던 윤락행위등방지법의 잔재가 남아있어, 알선행위에 대한 처벌강화와 피해자 보호에 대한 규정 도입 등 개선에도 불구하고 성매매

92 “미아리서 몸 판다”딸 유치원에 보내진 문자…결국 극단 선택, 서울신문 2024. 11. 6.

불법대부업체가 서울 성북구 미아리 성매매집결지에서 일하던 여성 A가 돈을 갚지 못하자 A씨의 지인들에게 이어 딸이 다니는 유치원 교사에게까지 “A씨가 미아리에서 몸을 판다, 돈을 빌리고 잠수를 탔다.”는 문자를 보냈고, 이를 견디다 못한 A씨가 2024. 9. 스스로 목숨을 끊었다.

93 이미정 26쪽.

94 성매매 판례를 통해 본 성매매방지법의 성과와 한계, 장임다혜, 161쪽, 성매매방지법 시행 20주년 평가 토론회

정의 규정은 여전히 윤락행위등방지법과 동일하여 성매매의 불법성을 모호하게 하고 단속으로 성행위를 적발하는데 집중하게 하여 인권침해적인 상황이 초래되고 있다. 성적·경제적 착취가 성매매의 핵심임에도 불구하고 성과 신체를 거래의 대상으로 삼는 행위 자체가 아니라 경제적 대가를 급부로 성행위를 하는 것을 성매매로 보는 구조는 결국 자발적 성매매와 비자발적 성매매를 구분하고 성매매를 지속시키는 착취구조의 문제를 형사정책의 영역으로 다루지 못하는 한계가 초래되기에 젠더 폭력 및 인권침해 범죄로서 성매매 관련 행위를 범죄화할 필요가 있다.⁹⁵

VI. 재생산건강권 분야

1. 주요 이슈

가. 익명출산제⁹⁶ 시행

개정「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 ‘가족관계등록법’) 및 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」(이하 ‘위기임신보호출산법’)이 2024. 7. 19. 시행되었다.

개정「가족관계등록법」은 부모가 출생신고를 하지 않으면 의료기관이 통보한 출생정보로 관할 시(구)·읍·면의 장이 감독법원의 허가를 받아 출생등록을 하는 내용을 골자로 하고 있다. 「위기임신보호출산법」은 위기임산부가 익명출산 신청 또는 출산 후 아동보호 신청을 하면 지역상담기관의 장이 지역상담기관 소재지 관할 시(구)·읍·면의 장에게 생모에 관한 비식별화된 가명 및 관리번호를 포함한 아동의

⁹⁵ 장입다혜 162쪽.

⁹⁶ 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」은 ‘보호출산’이라는 용어를 사용하고, 언론은 이 법을 지칭할 때 ‘보호출산법’과 ‘익명출산법’을 혼용하여 사용하고 있다. 그런데 ‘보호출산’이라는 용어는 이 법이 “여성의 권리도, 아동의 권리도 보호하지 못한다”는 점을 가리는 측면이 있다(민변 아동인권위원회 2020. 11. 25.자 성명 참조). 이에 본 고에서는 ‘보호출산’이 아닌 ‘익명출산’이라는 용어를 사용한다.

출생정보를 통보하고, 해당 통보를 받은 시(구)·읍·면의 장은 가정법원의 성·본
창설 허가를 받아 아동의 출생등록을 하도록한다.

입법 과정에서부터 익명출산제를 둘러싼 논란은 끊이지 않았다. 여성이 아동 양
육을 포기하기까지는 경제적 위기상황뿐만 아니라 다른 여러 가지 요소들도 복합적
으로 작용함에도, 익명출산제를 통한 위기 임신에서의 상담은 이러한 산모의 유기
사유에 대한 진지한 고민과 아동 원가정 양육에 필요한 사회적·경제적 통합 지원
을 우선하지 않고, 쉽게 아동 양육 포기 의사를 재단하고 아동의 유기를 조장한다는
것이다.⁹⁷

법 시행에 따라, 전국 17개 지자체에서 16개의 위기임신 지역상담기관을 운영 중
이나, 상담 매뉴얼 부재 등으로 인하여 다양한 필요를 충족시키지 못하고 있다. 특
히 시행 후 한 달 동안 접수된 상담 10건 중 1건은 임신중지 상담이었으나, 대다수
지자체는 임신중지에 대한 지원을 제공하지 않는 것으로 나타났다. 임신중지 상담
수요는 지속적으로 존재해왔으나, 지역상담기관 대부분은 임신중지에 대한 세부
정보를 제공하지 않고 있다. 임신중지와 관련된 구체적인 정보를 제공하는 지자체
는 전무했다. 또한, 많은 지자체가 위기임신 상담 요청시 러브플랜⁹⁸으로 연계하고
있으나, 러브플랜은 2019년 낙태죄 헌법불합치 판결에 따라 처벌 효력이 사라진 모
자보건법 제14조의 예외적 낙태허용사유에 해당해야만 임신중단이 가능하다고 답
변하는 등 임신중지에 대한 충분한 정보를 제공하지 않는 한계를 여실히 드러내고
있다.⁹⁹

또한 위기임산부에 대한 정부의 경제적 지원조치 현실을 뒷받침하지 못한다는 점
이 지적되어 왔다. 익명 출산을 신청한 위기 임산부는 선불카드로 출산지원금(100

97 오마이뉴스(2023.7.6.), 익명출산, 위기 임산부와 아동 구원한다는 잘못된 믿음에 대하여https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002942499

98 「모자보건법」 제16조에 근거한 보건복지부 산하 특수법인인 인구보건복지협회가 운영하고 있는 성건강&위기임신출산 정
보 및 전문가 상담서비스 제공 사이트이다.
<https://www.loveplan.kr/>

99 이로운넷(2024. 10. 14.) [국감이슈] 위기임신 상담 10건 중 1건은 임신중지인데, 상담 매뉴얼은 無
<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=48118>

만원), 숙려기간 지원금(140만원)을 받지만, 사용 기간은 출산 후 6~12개월 이내로 한정된다. 때문에 「위기임신보호출산법」 3조에는 ‘직접 자녀인 아동을 양육할 수 있도록 하기 위한 지원을 우선으로 한다’는 규정이 담겼지만, 선언적 문구에 그친다는 평가가 나온다.¹⁰⁰

이 밖에 익명출산제가 태어난 장애아동의 유기 가능성을 키울 수 있는 점, 숙려기간을 ‘최소 7일’로 규정한 점도 논란이 됐다. 양육에 관한 의사결정을 하기엔 짧은 시간이어서 위기 임신부가 입양 결정을 쉽게 내릴 여지가 있다는 것이다.¹⁰¹ 또한, 생부의 정보는 소재 불명 등 확인이 불가능한 사항에 대하여는 신청을 받은 지역 상담기관의 장이 그 기재를 생략할 수 있고, 그 외 신청인 등의 정보제공거부 및 부실 기재를 방지하기 위한 별도 규정은 존재하지 않아 ‘아동의 친생부모를 알 권리’가 충분히 보장될 전제조차 성립하지 않는 점 역시 지적되었다.¹⁰²

나. 36주차 태아 임신중절 수사 개시

2024. 6. 임신 36주차라고 밝힌 한 여성이 자신의 임신중절 수술 과정을 담은 영상을 유튜브에 공개하자, 보건복지부는 이 여성과 수술한 의사를 살인 혐의로 경찰에 수사 의뢰하였다. 보건복지부는 2019년 서울의 한 산부인과에서 34주 태아를 수술한 의사에 대해 살인 유죄가 확정된 판례¹⁰³를 참고해 이번에도 살인 혐의로 수사를 의뢰한 것으로 알려졌다. 경찰은 현행법상 낙태 처벌 규정이 없고 보건복지부에서 살인 혐의로 수사 의뢰를 한 만큼,¹⁰⁴ 경찰은 이 사건과 관련해 의료진 6명, 유튜버 1명, 환자 알선 브로커 2명 등 총 9명을 입건해 수사 중이다. 유튜버와 병원장, 집도의에게는 살인 혐의를 적용했으며, 그 외 다른 의료진 4명은 살인 방조 혐의로

100 경향신문(2024.7.18.), 출생통보제·보호출산제 시행된다…정부는 ‘빈손’인데 부작용 막을 수 있을까
<https://www.khan.co.kr/national/gender/article/202407181726001>

101 경향신문(2024.7.18.), 출생통보제·보호출산제 시행된다…정부는 ‘빈손’인데 부작용 막을 수 있을까
<https://www.khan.co.kr/national/gender/article/202407181726001>

102 일다(2024.5.29.), ‘보호출산제’…여성과 아동의 권리 거꾸로 가나? <https://m.ildaro.com/9919>

103 대법원 2021. 2. 25. 선고 2020도12108 판결

104 연합뉴스(2024.8.12.), ‘36주 낙태’ 영상 실재였다…유튜버·병원장 살인 혐의 입건(종합)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240812071752004>

입건했다.¹⁰⁵

이 사태로 다시 한번 뚜렷하게 드러나는 것은 ‘낙태죄’ 폐지 후 5년간 지속된 시스템 공백이다. 2019. 4. 16. 헌법재판소의 ‘낙태죄’ 헌법불합치 결정 이후 한국 사회에서 임신 중지는 더 이상 불법이 아니다. 그러나 5년이 지난 지금까지도 정부는 임신 중지 관련 보건으로 정책과 지원체계를 마련하지 않고 있다. 이는 임신중지에 대한 논의 자체를 기피하는 정부와 국회의 태도 때문이다. 사실상 별 관련이 없는 저출생 논의 탓에 임신중지 관련 정책이 뒤로 밀리는 분위기도 있다고 한다.¹⁰⁶ 허민숙 국회 입법조사처 입법조사연구관은 “저출생에 대한 논의가 심각하게 이뤄지며 한편으로는 피임 혹은 임신중지가 논의되기 어려운 분위기가 생겼다”고 지적했다.¹⁰⁷

정부의 정책 부재는 지원체계의 공백으로 이어져, 여성의 안전한 임신중지를 한층 어렵게 만들고 있다. 임신 중지가 가능한 병원을 안내해 주는 등의 지원 또한 부족해 개별적으로 병원에 상담을 신청하고 수술을 예약해야 하며 이 과정에서 임신중지가 지연되는 문제도 있다. 건강보험이 적용되지 않아 비용 부담을 겪는 경우도 많다. ‘성적권리와 재생산 정의를 위한 쉐어’나영 대표는 “법적 불확실성 때문에 의사들이 수술을 피하고, 수술을 하는 의사들은 위험부담을 감수하는 만큼 더 높은 가격을 부를 수 있다”고 지적했다.¹⁰⁸

특히 국민의 건강권을 책임져야 할 보건복지부가 필요한 정책을 마련하지 않은 채, 오히려 임신중지를 제한하는 모습을 보이고 있는 것이 문제다.¹⁰⁹ 보건복지부가 굳이 살인 혐의로 수사 의뢰를 하고, 이를 이어받은 경찰이 2차례에 걸쳐 병원을 압

105 여성신문(2024.10.22.), 경찰, ‘36주 임신중지’ 수술 병원장·집도의 구속영장 발부
<https://n.news.naver.com/article/310/0000119870>

106 경향신문(2024.8.13.), ‘낙태죄 폐지’ 5년, ‘36주 임신중지’ 논란될 때까지 정부는 뭘 했나 [플랫폼]
<https://v.daum.net/v/20240813110710231>

107 한겨레(2024.7.18.), ‘36주 낙태영상’이 드러낸 ‘임신중지’ 5가지 쟁점
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1149571.html#cb

108 한겨레(2024.7.18.), ‘36주 낙태영상’이 드러낸 ‘임신중지’ 5가지 쟁점
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1149571.html#cb

109 경향신문(2024.8.13.), ‘낙태죄 폐지’ 5년, ‘36주 임신중지’ 논란될 때까지 정부는 뭘 했나 [플랫폼]
<https://v.daum.net/v/20240813110710231>

수 수색하는 등 수사를 이어가는 동안 윤리적인 책임을 묻는 화살은 오롯이 여성에게로 향했다. 보건복지부의 살인죄 수사 의뢰는 2024. 8. 20. “큰 아기 낙태 불법 근절”이라는 이름으로 대한의사협회의 의사 직업윤리 및 대국민 신뢰 회복을 위한 ‘범죄와의 전쟁’ 첫 과제로 선정되기에 이른다.¹¹⁰ 결국 보건복지부가 ‘낙태죄’를 우회해 임신 중지를 규제할 수 있는 발판을 마련한 것이다.

보건복지부는 자신들의 역할과 책임이 무엇인지 스스로 되물어야 한다. 이 여성에게 임신 36주차가 되기 이전에 무엇이 필요했는지 돌아보며 임신중지를 위한 보건의료체계 마련을 시작해야 한다. 임신중지를 결정하였다면 임신 후기까지 지연되지 않고 초기에 안전하게 임신 중지에 접근할 수 있도록 보건의료서비스 및 정보제공 시스템을 구축해야 하고, 이를 위해 임신 기간과 당사자의 상황, 사회경제적 여건 등에 따른 명확한 보건의료 지침과 가이드를 마련해야 한다. 보건의료기관의 임신중지 서비스 제공 현황을 파악하고, 필요에 따라 약물이나 수술을 통한 임신중지가 제때 이루어질 수 있도록 의료기관 간 연계 체계를 구축해야 한다. 보건복지부가 지금까지처럼 여전히 손을 놓고 있다면, 이와 비슷한 일은 또다시 반복될 것이다.¹¹¹

다. 유엔여성차별철폐위원회 제9차 최종 견해 채택

유엔 여성차별철폐위원회(UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW, 이하 ‘위원회’)는 제88차 세션 중 한국 정부의 제9차 정기 보고서를 심의하였고, 이 심의를 바탕으로 2024. 6. 3. 한국의 전반적인 여성 차별 실태에 대한 우려 사항, 긍정적인 면, 개선 방안에 대한 최종 견해(concluding observations)를 발표하였다.¹¹²

위원회는 최종견해에서 재생산권과 관련하여서는 ▲ 임신중지 비범죄화 이후 새로운 규제 체계가 부재하고 임신중지가 아직 국민건강보험 보장에 포함되지 않아

110 사단법인 오픈넷 논평(<https://www.opennet.or.kr/25314>), 2024.10.24. 열람

111 한국성폭력상담소 논평(<https://www.sisters.or.kr/activity/law/7255>) 2024.10.24. 열람

112 한국여성단체연합 논평(<https://women21.or.kr/statement/24538>) 2024.10.24. 열람

여성이 안전한 임신중지 서비스에 접근하는 데에 영향을 미칠 수 있다는 점 ▲ 체외 수정을 포함한 보조 생식 서비스가 비혼여성에게 제공되지 않는다는 점 ▲ 여성이 가족등록시스템에 아이를 등록하지 않고도 의료시설에서 익명으로 출산할 수 있도록 허용하는 2023년 제정된 위기임신보호출산법은 안전한 임신중지 서비스와 성교육에 대한 접근성 제약, 임신한 여성과 소녀들에 대한 지원 서비스의 부족, 비혼모에 대한 사회적 낙인 등 미등록 출생의 근본적인 원인을 해결할 수 없다는 점 ▲ 여성과 소녀, 특히 장애인, 이주민, 난민 여성과 소녀들에게 책임 있는 성 행동에 대한 정보뿐 아니라, 가족계획과 적절한 가격의 현대적 피임 방법에 대한 정보를 포함하는 성과 재생산 건강 서비스 및 정보에 대한 접근성이 제한되어 있다는 점 등에 우려를 표하였다.¹¹³

라. 유산유도제 관련 식약처 승인 진행 상황

현대약품은 2021. 3. 유산유도제 도입 의사를 밝히고 같은 해 7월 식품의약품안전처(식약처)에 수입의약품 품목허가를 신청했으나, 당시 식약처의 자료보완 요청에 자료 제출이 어렵다는 이유로 2022. 12. 15. 신청을 자진 취하한 바 있다.¹¹⁴ 이후 2023. 3. 현대약품이 수입의약품 품목허가를 재신청하였으나 식약처가 재차 보완요청을 하면서 판매 시점은 계속 지연되어왔다.

세계보건기구는 이미 2005년부터 유산유도제(미페프리스톤)를 국가필수의약품¹¹⁵ 품목으로 지정하여 안정적으로 공급하도록 권고하고 있다.¹¹⁶ 미국 의학 연구기관 ‘가이너티 건강 프로젝트’(Gynuity Health Project)가 정리한 최신 자료에 따르면, 총 94개국에서 미페프리스톤을 사용하고 있다. 일본 후생노동성은 2023. 4. 21. 유산유

113 한국여성단체연합 자료실(<https://women21.or.kr/overseas/24662>) 2024.10.24. 열람

114 현대건강신문(2022.12.28.), “유산유도제 ‘미프지미소’ 도입 무산, 정부 책임”
<http://www.hnews.kr/news/view.php?no=60788>

115 ‘질병 관리, 방사능 방재 등 보건의료상 필수적이거나 시장 기능만으로는 안정적 공급이 어려운 의약품으로서 보건복지부장관과 식품의약품안전처장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정하는 의약품(약사법 제2조 제19호)을 말함

116 현대건강신문(2023.9.13.), WHO가 지정한 필수약품 ‘유산유도제’ 우리나라는 왜?
<http://www.hnews.kr/news/view.php?no=62300>

도제 ‘메피고팩’의 도입을 결정하여 95번째 나라가 되었다.¹¹⁷

보건복지부는 2024. 10. 15. 국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 남인순 의원실에 제출한 국정감사 서면 답변에서, 인권위가 식품의약품안전처장에게 한 임신중지 의약품 도입 및 필수약품지정 권고¹¹⁸에 대해 “90일 이내에 관련 부처(법무부·식약처 등)와 협의를 통해 이행계획을 마련하고 통지하겠다”고 답했다. 「국가인권위원회법」 제25조에 따라 권고를 받은 관계기관은 권고를 받은 날부터 90일 이내에 이행계획을 위원회에 통지해야 한다.¹¹⁹

마. 인권위 ‘임신 중지 관련 의료서비스 보편적 제공’ 권고

‘모두의 안전한 임신중지권리보장을 위한 네트워크’(이하 ‘모임넷’)는 인권위에 “낙태죄” 효력이 없어졌음에도 일선 병원에서 모자보건법을 이유로 임신중지 관련 진료와 서비스 제공이 제한·거부되고, 진료비가 과도하게 책정되며 임신중지에 대한 건강보험이 적용되지 않아 여성의 건강권이 침해되고 있고, 세계보건기구가 필수 핵심 의약품으로 지정한 유산유도제인 미페프리스톤을 도입하지 않고 ‘허가 외 사용’으로 돼 있어 여성의 자기결정권이 침해되고 있다”는 취지의 진정을 제기했다.¹²⁰

이에 인권위는 정책 공백으로 안전한 임신중지가 보장되지 않는 상황에 대해 국가인권위원회(인권위)가 임신중지 관련 의료서비스를 보편적으로 제공하고, 관련 의약품을 도입하라는 내용을 담은 전향적인 권고안을 내놨다. ‘안전하고 합법적인 임신중지를 위한 국제행동의 날’을 이틀 앞두고 나온 결정이다. 인권위 차별시정위

117 한겨레21(2023,5,27), 일본도 도입한 유산유도제, 한국선 안 돼...도대체 언제까지?

https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/53913.html?_ga=2,189308011,1175409226,1685422223-445902194,1679371136

118 국가인권위원회 차별시정위원회 2024.08.23. 의결 23진정0752100 결정

119 프레시안(2024.10.15.), ‘미프진 도입하라’ 인권위 권고에...복지부 “이행계획 마련”

<https://pressian.com/pages/articles/2024101518304124743>

120 한겨레(2024.9.27.), [단독] 인권위 “임신중지 의료서비스 보편 제공” 전향적 권고

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1159793.html

원회(차별소위, 소위원장 남규선 상임위원)가 임신중지와 관련된 진정 사건을 형식적인 이유로 기각하면서도, 지속적인 정책 공백 상황으로 여성의 재생산권이 보장되지 않는 현재 상황을 방지할 수 없다며 보건복지부와 식품의약품안전처 등을 대상으로 권고에 나선 것이다.¹²¹

인권위는 ▲ 보건복지부 장관에게 임신중지에 대한 처벌이 폐지됐음을 명확하게 공표하고 ▲ ‘낙태’, ‘중절’ 등의 부정적 용어 대신 ‘임신중지’ 또는 ‘임신중단’으로 관련 정책 용어를 정비할 것 ▲ 임신중지 관련 의료서비스를 공공보건의료 전달체계 내에서 보편적으로 제공하고 건강보험 적용할 것 ▲ 의약품 사용에 의한 임신중지를 포함해 과학적 증거에 기반한 임신중지 의료서비스가 제공되도록 의료종사자를 교육하며, ▲ 임신중지 지원 가능 의료기관에 대한 정보를 제공할 것 ▲ 모자보건법 제14조 ‘인공임신중절 수술의 허용한계’를 삭제하는 방향으로 법률개정을 추진하고 같은 법 시행령 제15조 ‘인공임신중절 수술의 허용한계’를 삭제해 포괄적 성·재생산 건강과 권리를 보장하라’는 권고도 덧붙였다. ▲ 식품의약품안전처장에게는 임신중지 의약품을 도입하여 필수약품으로 지정할 것을 권고했다.¹²²

2. 주요 입법

가. ‘비혼출산’ 제도화 논의 본격화

비혼여성도 인공수정 등 보조생식술을 받을 수 있게 하는 ‘독립출산지원법’(「모자보건법」 일부개정법률안)이 발의됐다.¹²³ 이번 모자보건법 일부개정법률안의 주요 내용은 현재 혼인 관계에 있는 ‘부부’에게 한정된 난임 시술의 근거 조항을 개정하고, 비혼 상태에 있는 여성들에 대해서도 인공수정 등 보조생식술 지원이 가능하도록

121 한겨레(2024.9.27.), [단독] 인권위 “임신중지 의료서비스 보편 제공” 전향적 권고
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1159793.html

122 국가인권위원회 차별시정위원회 2024.08.23. 의결 23진정0752100 결정

123 의안번호 2204693, 제안일자 2024.10.15., 이재강의원·정혜경의원·강경숙의원 등 16인 제안

비혼여성 보조생식술과 자격, 지원, 의료기관 등을 규정한 것이다.¹²⁴

현행법으로도 비혼 출산을 금지하는 규정이 없지만, 그동안 대한산부인과학회는 보조생식술 윤리지침을 통해 체외수정 시술과 정자 공여 시술이 원칙적으로 혼인 한 부부(사실혼 포함)에게 시행되어야 한다고 제한해왔다.¹²⁵ 이에 국가인권위원회는 2022. 5. 30. 대한산부인과학회장에게 윤리지침을 개정할 것을 권고했으나, 대한산부인과학회는 이를 불수용한 바 있다.¹²⁶ 독립출산지원법은 혼인 여부에 무관하게 임신을 희망하는 이의 행복추구권과 자기결정권을 보장할 수 있도록 독립출산에 대한 지원 근거를 명확히 하고, 나아가 성소수자의 재생산권을 보장할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

나. 재생산건강권 관련 법안 동향

21대 국회에서 「형법」일부개정법률안, 「모자보건법」일부개정법률안, 「의료법」일부개정법률안, 「성재생산건강 및 권리보장기본법안」등 20여 개의 재생산건강권 관련 법안이 계류 중이었으나, 21대 국회의원 임기 만료(2024. 5. 29.)까지도 더 이상 논의가 진전되지 못한 채 회기가 종료되며 법안은 자동 폐기되었다.

현재 22대 국회에서 낙태죄 폐지 관련 「형법」 일부 개정법률안은 발의되어 있지 않다.

124 여성신문(2024.10.17), “비혼여성도 임신·출산할 수 있게”...‘독립출산지원법’ 야3당 공동대표발의

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=253262>

125 대한산부인과학회, 「보조생식술 윤리지침(2021. 1. 1.)(Version 9.0)」, 7면, 9면

126 국가인권위원회 보도자료 (<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=24&boardid=7608373&menuid=001004002001>) 2024. 10. 24. 열람

3. 주요 판례 및 인정례

가. 위민온웹 항소심 패소

2024. 5. 17. 서울고법 행정1-3부(재판장 이승한)는 임신중지를 조력하는 비영리 단체 위민온웹 인터내셔널 파운데이션(Women on Web International Foundation, 이하 ‘위민온웹’)이 방심위를 상대로 낸 시정요구처분 취소소송의 항소심 판결에서 항소를 기각하는 판결을 선고하였다. 2심 재판부는 의약품 제공 외에 임신중지를 위한 다른 수단이나 방법이 없다고 볼 수 없어 위민온웹의 행위가 긴급피난에 해당하지 않는다고 판단한 원심의 판결을 인정했다.

방심위는 2021. 12. 13. 위민온웹 웹사이트가 ‘일반인에게 임신중절 의약품 등을 인터넷으로 판매하는 내용의 정보를 제공하여 약사법을 위반하였다’면서 주식회사 케이티 등 9개 망사업자들에게 위민온웹 웹사이트 전체를 접속차단 하라는 시정 요구 처분을 했다.¹²⁷ 위민온웹은 네덜란드 의사 레베카 고퍼츠에 의해 설립된 비영리 단체로, 임신중지에 대한 차별과 낮은 의료접근성, 사회적 낙인 등의 문제로 안전하게 임신중지를 할 수 없는 전 세계 여성들에게 온라인으로 정확한 정보와 상담을 제공하고, 유산유도제를 배송하고 있다.

위민온웹은 방심위의 시정 요구 처분 취소를 구하는 행정소송에서 위민온웹의 활동이 ‘낙태죄 헌법불합치 결정이 있었음에도 입법 공백이 장기화되는 상황에서 여성들의 안전한 임신중지를 돕고자 한 행위였으며, 이는 정당행위 또는 긴급피난으로서 위법성이 조각된다’고 주장했다. 그러나 1심 재판부는 “헌법재판소의 (낙태죄) 헌법불합치 결정 후 달리 낙태를 금지하는 법률상의 제한이 존재하지 않으므로 임신중단을 원하는 여성들은 아무런 제한 없이 수술 등의 방법으로 낙태를 할 수 있는” 상황이라고 밝혔다. 또 위민온웹의 누리집을 통해 “의사의 명확한 진료·처방 없이

127 경향신문(2022.3.14), “인권단체들, 방심위 ‘위민온웹’ 접속 차단 조치에 행정소송 제기
<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202203141551001#c2b>

제조·수입·품목허가를 받지 않은 의약품이 유통될 경우 국민 보건에 중대한 위해가 발생할 우려가 크다”며 “이 처분으로 인한 불이익이 달성하고자 하는 공익보다 우월하다고 보기 어렵다”고 판단했다.¹²⁸ 이에 대하여 사단법인 오픈넷은 ‘유산유도제를 도입하지 않는 정부 무책임의 피해를 여성에게 고스란히 전가하는 판결’이라고 비판한 바 있다.¹²⁹

나. 태아 산재 첫 공단 인정례

2024. 1. 21. 임신 중 유해 화학물질을 다루며 일한 간호사 자녀의 선천성 뇌 기형 질환이 근로복지공단으로부터 산업재해로 인정받았다. ‘태아산재법’(산재보상보험법 개정안) 시행 후 공단이 태아의 산재를 인정한 첫 사례다.¹³⁰

공단의 의뢰를 받고 A씨의 사례를 조사한 산업안전보건연구원은 “A씨는 업무 당시 진단을 받지는 않았으나 임신 중 반복적으로 폐손상 및 저산소증이 발생했을 것으로 추정된다”며 “저산소증은 뇌와 관련된 기형을 유발하는 잘 알려진 요인”이라고 했다. 이어 “A씨가 업무를 수행한 임신 1분기는 특히 뇌의 기형 발생에 취약한 시기”라며 A씨 자녀의 질환은 업무와 관련이 있다고 판단했다. 공단도 이어 A씨 사례에 산재를 승인했다. 이전까지 노동자가 태아 산재를 인정받으려면 소송까지 진행해야 했다. 2020년 대법원은 새벽 교대근무와 알약 분쇄 작업을 한 제주의료원 간호사 4명의 자녀가 얻은 선천성 심장질환이 업무상 재해라고 처음 판결했다.¹³¹

태아 산재와 관련하여, ‘성적권리와 재생산정의를 위한 센터 세어’의 나영 대표는 “지금까지 ‘노동하는 몸’과 ‘재생산하는 몸’을 분리하여 인식해 온 한계를 넘어, 임금

128 한겨레(2024.5.17), 임신중지 약품 배송사이트 차단, 1심 이어 항소심도 ‘적법’

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1141014.html#cb

129 사단법인 오픈넷 논평(<https://www.opennet.or.kr/24083>), 2024.10.24. 열람

130 경향신문(2024.1.21.), ‘태아산재’ 첫 인정...임신 중 유해물질 작업에 태아 ‘선천성 기형’ 피해

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202401211516001>

131 경향신문(2024.1.21.), ‘태아산재’ 첫 인정...임신 중 유해물질 작업에 태아 ‘선천성 기형’ 피해

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202401211516001>

노동을 하는 몸과 일상을 살아가고 자신과 타인의 삶을 계속해서 재생산하는 몸이 별개가 아니라는 중요한 전환점을 만들어낸 것”이라고 평가한 바 있다.¹³² 임신 기간 중의 산업재해와 같은 문제들이 개별적인 문제로서가 아니라 노동 현장에서의 젠더-섹슈얼리티 위계 구조와 기업이 노동자의 몸을 다루는 방식과 연결되어 있음을 파악하고 이를 산업재해의 예방과 인정, 보상 과정에 복합적으로 반영해야 할 것이다.¹³³

Ⅶ. 이주 여성 분야

1. 주요 이슈

가. 이주여성 가사관리사 제도 시범 운영 시작

오세훈 서울시장의 2022. 9. 저임금의 필리핀 가사도우미를 저출산 대응책으로 도입하자는 제안을 한 이후 관련 논의가 지속되었고, 2024년 서울시와 고용노동부의 협력으로 ‘외국인 가사관리사 시범사업’이 시행되었다. 사업 기간은 2024. 9. 3.부터 2025. 2. 28.까지 총 6개월로, 사업이 시행됨에 따라 필리핀 가사관리사 100명이 2024. 8. 6. 입국하고 교육을 거쳐 2024. 9. 3. 업무를 시작하였다.

필리핀 가사관리사는 필리핀 정부가 발급한 돌봄노동자(Caregiver) 자격증(NC2)을 가진 24~38세 여성들로, E-9(비전문취업) 비자로 입국해 사업주와 고용관계를 맺고 각 가정으로 파견되어 업무를 수행한다. 업무 형태는 전일제(평일 오전 8시~오후 8시 총 8시간 근무), 시간제(2시간, 4시간, 6시간)로 나뉘고, 전일제의 경우 4대 보험의 적용을 받게 된다.

132 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 세어 토론회 자료집 64면 (<https://srhr.kr/materials/?bmode=view&idx=10439598>) 2024.10.22. 열람

133 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 세어 토론회 자료집 65면 (<https://srhr.kr/materials/?bmode=view&idx=10439598>) 2024.10.22. 열람

제도의 시행에 따라 ▲ 필리핀 가사관리사의 업무 범위를 둘러싼 양국의 이해 차이,¹³⁴ ▲ 최저임금 차등 적용(외국인 가사관리사에 대한 최저임금 적용 배제안)을 둘러싼 의견 대립,¹³⁵ ▲ 시간제 근로 가사관리사의 저임금 및 장거리 이동 문제,¹³⁶ ▲ 가사관리사에 대한 통금 적용 등 인권침해 논란,¹³⁷ ▲ 외국인 가사관리사 이탈 문제,¹³⁸ ▲ 임금체불 논란¹³⁹ 등 다양한 문제가 대두되었고, 향후에도 가사관리사의 처우와 인권침해 문제에 관한 논쟁이 지속될 것으로 보인다.

나. 결혼이주여성 화해·조정 통한 이혼 시의 체류자격 불인정 문제

결혼이주여성이 재판상 이혼 소송에서 화해권고결정이나 조정결정에 따라 이혼하게 되는 경우, 해당 결정문에 상대방의 귀책으로 이혼한다는 사실이 명시되어 있어도 해당 결정문에 따라 체류자격을 인정하지 않는 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 화해권고결정이나 조정조서는 법에 따라 확정판결과 같은 효력을 가지게 됨에도(가사소송법 제59조, 민사소송법 제220조),¹⁴⁰ 단순히 해당 결정문이 ‘확정 판결문’이 아니라는 이유로 비자 발급을 거부하는 것이다.

-
- 134 서울시와 정부는 필리핀 노동자를 ‘가사관리사’라고 칭하며 가사도우미와 같은 성격의 업무를 수행하는 것으로 보는 듯하나 필리핀 정부는 ‘Caregiver’라는 용어를 사용하며 파견 인력이 ‘돌봄도우미’인 점을 명확히 하고 있음. (참고 : 경향신문(2024.8.5), 필리핀 가사관리사 내일 입국...‘돌봄-가사’ 업무범위 논란 여전 <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202408051533011>)
- 135 경향신문(2024.10.12.), 예고된 우려, 미완의 대책...‘필리핀 이모님’ 딜레마 <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202410120900061>
- 136 문화일보(2024.10.15.), “필리핀 가사관리사 절반, 하루 두집 오가며 일해” <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2024101501039910226005>
- 137 이데일리(2024.9.26.), “매일 밤 10시 방문 두드렸다”...필리핀 가사관리사 인권침해 논란 <https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03512886639024056&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
- 138 한겨레(2024.10.11.), 필리핀 정부 “가사관리사 2명 무단이탈 사유는 과로” https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1162108.html?utm_source=copy&utm_medium=copy&utm_campaign=btn_share&utm_content=20241023
- 139 필리핀 가사관리사들은 2024. 8. 6.~9. 2.에 걸쳐 교육을 받았고 이에 따라 교육수당을 포함한 급여를 수령해야 하나, 업체에서 근로기준법을 위반해 임의로 가사관리사의 숙소비를 월급에서 공제하고 교육수당 또한 2주 분에 해당하는 금액만을 지급하여 논란이 일었음. 문제제기 후 3차례에 걸쳐 미지급분이 지급됨(참고 : 서울특별시 보도자료(<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/31837880>), 2024. 11. 1, 열람).
- 140 가사소송법 제59조(조정·중재의 성립) ① 조정은 당사자 사이에 합의된 사항을 조서에 적음으로써 성립한다. ② 조정이나 확정된 조정을 갈음하는 결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.
민사소송법 제220조(화해, 청구의 포기·인낙조서의 효력) 화해, 청구의 포기·인낙을 변론조서·변론준비기일조서에 적은 때에는 그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가진다.

결혼이주여성은 대한민국 국민과의 결혼을 통해 결혼이민비자(F-6, 통상 F-6-1)를 발급받아 대한민국에 체류할 수 있는데, 이후 자신에게 책임 없는 사유로 혼인 관계 유지가 어려워지는 경우 혼인단절(F-6-3) 체류자격을 받아 국내 체류를 지속할 수 있다. F-6-3 발급요건에 ‘자신에게 책임 없는 사유’가 명시되어 있기에 결혼이주여성들은 혼인 파탄의 귀책사유가 상대방에게 있음을 증명해야 하고, 이를 위해 화해·조정 시에도 결정문에 상대 귀책사유로 인한 이혼이라는 점을 명시한 결정문을 받으려 한다. 그러나 출입국관리소가 “상대의 귀책사유가 ‘확정판결문’에 기재되어 있어야 한다”는 비논리적인 주장을 하며 체류자격을 부여하지 않는 일이 계속되고 있으며, 이로 인해 결혼이주여성들이 체류자격 인정의 불확실성으로 인해 합의이혼은커녕, 보다 간이한 조정·화해 제도도 선택하지 못한 채 지난한 소송절차를 견뎌야만 하는 상황이 반복되고 있다.

다. 이주여성 인신매매 피해에 대한 유엔 여성차별철폐위원회의 배상 권고

가수로 일하기 위해 예술홍행(E-6) 비자로 입국한 외국인 여성들에 대해 성착취 사례가 반복적으로 발생하는 가운데, 유엔 여성차별철폐위원회가 2023. 11. 24. 인신매매 피해자인 필리핀 여성 3인의 진정에 대해 당사국이 협약상 권리를 침해하였다고 판단하며 대한민국 정부의 완전한 보상, 가해자에 대한 수사 및 처벌 강화를 권고하는 결정을 내렸다.

이 사건의 피해자들은 2014년 대한민국에 가수로 입국하였지만, 근로계약과 달리 유흥업소에서 성매매를 강요받고 폭력피해도 겪었다. 그러나 정부는 이들을 인신매매·성착취 피해자로 인정하지 않고, 오히려 성매매 혐의로 조사하고 강제출국 및 구금명령을 내리며 외국인 보호소에 구금하였다. 피해자들은 2018년과 2020년 행정소송 및 손해배상소송을 제기하였으나 모두 최종 패소한 후 유엔 여성차별철폐위원회에 개인진정을 제기하였고, 위 위원회는 조사 끝에 “당사국이 협약상 권리를 침해”하였음을 인정하며 대한민국 정부를 상대로 “진정인에 대한 완전한 배상 제공과 인신매매 가해자 수사 및 기소, 피해자 중심주의와 인권에 기반한 접근 방식 채택”

등을 이행할 것을 권고하였다.¹⁴¹

이에 국가인권위원회는 2023. 12. 4. 위원장 성명을 통해 여성차별철폐위원회의 권고 내용을 명시하고, “인신매매는 심각한 인권침해이며, 정부는 이러한 범죄를 예방하고 가해자를 처벌하고 피해자를 보호·지원할 책임이 있습니다. 이에, 정부가 여성차별철폐위원회의 권고를 적극적으로 이행하고 앞으로도 지속적인 인신매매 방지 노력을 기울이기를 바랍니다.”라는 의견을 표명하였다.¹⁴² 피해자들은 위 국가인권위 권고를 근거로 서울중앙지방법원에 손해배상청구 사건에 대한 재심을 청구하였으나 정부는 ‘재심 판결 결과에 따라 적절한 조치를 할 것’이라면서도 “유엔 여성차별철폐위원회 결정이 어떤 법적 구속력 내지 영향력을 미치는지 의문”이라며 각하를 요청하는 의견서를 제출하는 등 배상을 하지 않으려는 모습을 보여 논란이 일었다.^{143 144}

라. 화성 리튬공장 화재 참사 희생자의 대다수는 외국인 여성 노동자

2024. 6. 24. 경기 화성시 리튬 전지 공장의 완제품 검수·포장 현장에서 불이 나 노동자 23명이 숨지고 8명이 부상을 입는 사건이 발생하였다. 해당 공장 근무자의 대부분은 중국 북동지역 출신 30~40세 조선족 여성으로, 숨진 23명 중 중국인 17명, 한국인 5명, 라오스인 1명이며 성별로는 여성 17명, 남성 6명이다. 화재 당시 사상자들은 2층에서 리튬 배터리 완제품을 검수하고 포장 작업 등을 하고 있었던 것으로 알려졌다.¹⁴⁵

141 한겨레(2024.3.8.). 한국서 '가수라더니 강제 성매매...필리핀 여성의 존엄한 싸움

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1131164.html

142 국가인권위원회 2023. 12. 4.자 성명 “유엔 여성차별철폐위원회 개인진정사건 권고에 관한 국가인권위원장 성명”

143 한겨레(2024.6.11.). [단독]“성착취 필리핀 여성에 배상” 유엔 권고에도 정부 “재심 보고 결정”

<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1144338.html>

144 예술홍행 비자 외 2019. 12. 24. 신설된 계절근로(E-8) 비자에 따른 외국인 계절노동자들도 인신매매 피해를 겪고 있어 그에 대한 대응책이 법조계 등에서 논의되고 있음. 한편, 인신매매방지법 시행 이래 여성가족부가 인신매매 피해자 확인서를 발급한 건이 11건에 불과하고(그중 10명이 지원 신청), 인신매매방지법에 따른 피해자 지원이 2024년 7월 초까지 단 한 건도 이뤄지지 않은 데에 대한 문제제기가 있었음. (참고 : 한겨레(2024.7.29.). [단독] 인신매매방지법 '1년 6개월'...지원받은 피해자는 단 10명. <https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1151223.html>)

145 여성신문(2024.6.25.). 화성 리튬공장서 화재 참사, 희생자 대다수 외국인 여성 노동자

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=249192>

공장 내엔 금속 화재를 대비한 안전장치나, 일반 소화기 외의 초기 진압 장비도 없었던 것으로 확인된다. 화재가 발생한 현장에는 리튬 배터리 완제품 약 35,000개가 쌓여 있어 화재로 인해 연쇄 폭발이 일어났고, 완제품은 비상계단으로 향하는 길목에 쌓여 있어 노동자들의 대피로를 차단했다. 리튬이나 일차전지에 대한 별도의 안전 기준이 없고, 노동자들이 용역업체 소속으로 안전교육이나 훈련이 미비했을 것이라 보이는 상황도 참사의 근본적 원인으로 지적되었다.¹⁴⁶ 이 사고로 위협의 외주화가 이주여성 노동자의 노동 현장의 안전 또한 위협하고 있다는 사실이 여실히 드러나게 되었다.

마. 이주여성 대상 젠더 폭력 실태 조사 전무

한국이주여성인권센터가 2024. 3. 12. 발표한 ‘2023년 이주여성 상담 및 보호 통계’에 따르면 지난해 서울이주여성인권센터의 가정폭력 상담 건수는 21% 증가(5,345건, 전년 4,416건), 성폭력 상담건수는 40.4% 증가(733건, 전년 522건)하였다. 여성가족부 산하 한국건강가정진흥원이 운영하는 다누리콜센터에서 발간한 통계자료에 따르면라도 가정폭력 상담 건수는 31.1% 증가(14,133건, 전년 10,778건), 성폭력 상담 건수는 38.7% 증가(1,207건, 전년 870건)하였다.

이처럼 이주여성의 젠더폭력 피해가 증가하고 있음에도, 정부는 이주여성을 대상으로 한 젠더폭력이 실제로 증가하고 있는 것인지에 관한 실태조차 파악하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 주무부처인 여성가족부가 3년 주기로 ‘다문화가족 실태조사’를 실시하고는 있으나, 해당 조사 문항은 ‘자녀’에 대한 학교폭력 조사만을 포함하고 있고 이주여성의 가정폭력 피해나 성폭력 피해를 다루는 문항은 존재하지 않기 때문이다. 이주여성 규모 증가와 젠더폭력에 대한 민감성이 모두 증가한 상황을 고려한다면 젠더폭력 관련 상담 건수의 증가만을 근거로 젠더폭력 피해가 실제로 증가했다고 단정할 수는 없는 만큼, 이주여성 피해 예방 및 대응책 마련을 위해서는

146 여성신문(2024.6.24), 결혼 앞둔 30대, 쉬고 싶었던 40대...·화마에 돌아오지 못했다
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=249247>

관련 부처인 여성가족부가 젠더폭력 실태조사 실시 등 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다.¹⁴⁷

2. 주요 입법

가. 배우자가 대한민국 국민인 외국인에 대한 국적취득 요건을 강화하는 내용의 국적법 개정안 발의

2024. 6. 19. 배우자가 대한민국 국민인 외국인에 대한 간이귀화 거주기간 요건을 현행 2년 이상에서 4년 이상으로 늘려, 국적취득 요건을 강화한다는 내용을 핵심으로 하는 국적법 개정안(이현승 외 12 발의)이 발의되었다.

2018년 유엔 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)의 제8차 대한민국 당사국 보고서 심의 결과는 한국 남성과 결혼한 이주여성들이 직면한 어려움과 귀화절차에 소요되는 시간에 대해 우려를 표하며, 한국인 남성과 결혼한 이주여성들의 귀화절차를 현저히 간소화하고 당사국에서의 최대 법적 체류 기간 내에 국적취득이 가능하도록 보장하기 위해 필요한 조치들을 신속히 이행할 것을 권고한 바 있다. 그런데 2024년 현재, 6년 전의 CEDAW 권고와 정반대되는 법안이 발의된 것이다.

위 법안은 그 발의 이유로 ‘농촌 남성과 결혼한 외국인 여성이 국적취득만을 목적으로 혼인 기간 유지 후 이혼하는 사례가 발생하고 있다’는 점을 언급하며 농촌과 이주여성에 대한 이중 차별을 보여주었고, 결혼이주여성이 혼인 파탄 사유의 주된 책임자라는 선입견을 적나라하게 드러내고 있어 논란이 일었다.¹⁴⁸

147 한겨레(2024.3.12.), 이주여성 '성폭력 상담' 40% 늘었는데...왜인지도 모른다
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1131924.html>

148 한국여성단체연합 2024. 6. 25.자 의견서 “차별과 편견을 담은 결혼이주여성에 대한 간이귀화 요건 강화 반대한다”

3. 주요 판결

가. 가정폭력피해를 난민협약에서의 박해로 인정한 하급심 판결¹⁴⁹

서울행정법원은 대한민국 입국 전 남편으로부터 지속적인 폭력을 겪고, 입국 이후로도 협박 등의 폭력피해를 겪은 것을 이유로 난민신청을 하였으나 불인정된 여성의 난민불인정처분 취소사건에서 ‘성차별적인 사회적·구조적 규범의 존재 및 사회구조로 인해 가정폭력 피해자가 보호받지 못하는 것은 난민협약이 말하는 박해에 해당’한다고 판단하고 원고 승소 판결을 내렸다.

구체적으로 법원은 “결혼한 여성이 남편에게 복종하지 않는 경우 여성에 대한 폭력이 당연하게 여겨지는 사회적·문화적 규범이 존재하고, 정부 내지 사법기관에 의해 폭력에 대한 처벌 등이 실질적으로 이루어지지 않아 피해자가 보호받지 못하는 사회구조는 생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별이 발생하는 경우로서 난민협약에서 말하는 ‘박해’에 해당한다고 보아야 할 것이다.”라고 판시하였고, 그 판단의 근거로 원고의 출신국이 가지는 남성 중심주의 문화 및 성 역할에 대한 편견 등으로 인해 ▲ 결혼한 여성이 남성의 소유물로 여겨지고, ▲ 여성의 사회·경제적 선택권과 정치적 발언권이 축소된 점, ▲ 여성의 불순종과 전통적 역할 수행 실패에 대한 대응으로 폭력이 행사되고 있으며, ▲ 가정폭력 등 젠더 기반 폭력에 대해 사법절차에 따른 보호를 기대할 수 없는 상황 등을 들었다.

위와 같은 판결 이전, 인천지방법원에서는 2023. 7.경 이혼한 전 남편으로부터 폭행과 협박을 당했다고 주장하며 난민인정심사를 신청했으나 심사를 거부당한 여성의 난민인정심사불회부결정 취소소송에서 ‘심사 자체를 거부한 것은 위법하며 박해 등이 심사 과정에서 면밀히 검토되어야 한다’는 이유로 원고 승소 판결이 내려지기

149 서울행정법원 2024. 9. 25. 선고 2023구단3391 판결

도 했다.¹⁵⁰

나. 양자의 국내 양육이 불가피한 결혼이주여성에 대한 체류 자격을 허가한 하급심 판결¹⁵¹

광주지방법원은 2023. 11. 9 한국인 남편과 결혼 후 사촌동생의 아이를 입양하고, 허위의 출생신고를 통해 가족관계등록부에 친생자로 등록 한 여성에 대해 허위의 출생신고를 이유로 한 체류자격 변경 심사 불허 처분을 취소하는 판결을 내렸다.

원고는 한국인 남편과의 사이에 자녀가 없던 중 사촌동생 부부가 아이를 낙태하려 하자 낙태를 만류하며 원고 부부가 해당 아이를 입양하기로 두 부부 사이의 동의를 하였고, 출신국 및 대한민국에 해당 아이가 원고 부부의 친생자인 양 허위의 출생신고를 함으로써 가족관계등록부(한국)에 친생자로 등재되도록 하였다.¹⁵² 원고는 이후 F-6 비자를 신청하였으나 출입국에서는 범법사실(위 허위 출생신고)이 위중하다는 이유로 신청을 불허하였고,¹⁵³ 원고는 허위 출생신고에 참작할 만한 사정이 있으며 아이를 지속적으로 국내에서 홀로 양육해온 점 등을 주장하며 위 불허처분의 취소를 청구하였다.¹⁵⁴

법원은 원고 부부가 국내법을 위반한 사실은 인정되나, 입양 경위에 참작할 사정이 있고, 원고 부부가 자녀를 친자처럼 양육하고 있고 아이도 친부모로 인식하고 있으며, 양육 상황상 원고가 국내에서 아이를 양육할 필요성이 있다는 점 등을 들어

150 여성신문(2024.7.15), 전 남편 폭력에 시달린 튀니지 여성, 국내 난민심사 소송 승소(인천지방법원 2024. 5. 14. 선고 2024구단50237 판결)

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=249879>

151 광주지방법원 2023. 11. 9. 선고 2023구합11306 판결

152 당시 원고 부부가 입양이 아닌 출생신고를 하게 된 데에는 인도네시아 법령의 양친 요건(연령 30세 이상, 혼인기간 5년 이상)으로 인한 한계가 존재함.

153 2022. 9. 8. 불허처분이 있을 후, 원고가 2022. 9. 20. 중앙행정심판위원회에 행정심판을 청구하였으나 2023. 2. 7. 청구기각되었음. 허위의 출생신고에 대해서는 2023. 1. 12. 원고가 광주지방검찰청에서 기소유예를, 원고의 남편이 2023. 5. 31. 광주지방법원에서 선고유예를 받았음.

154 원고 부부는 가족관계등록부의 정정을 위해 양친자관계 존부확인인 소를 제기해 확인판결을 받았음(광주가정법원 2023. 8. 25. 선고 2023드단31854 판결).

원고의 경우가 법무부의 외국인체류 안내매뉴얼 상 ‘자녀 양육 등의 사유로 국내에서 체류자격 변경이 불가피하다고 판단되는 경우’에 해당하고, 매뉴얼의 ‘자녀’에는 양자도 포함된다며 원고 청구를 인용하였다.

VIII. 나가며

이상과 같이 2024년 여성 인권의 현실을 성평등 정책, 여성노동 및 빈곤, 여성폭력 방지, 재생산건강권, 이주여성 등 다양한 영역에서 훑아보았다. 간략히 정리하면 다음과 같다.

2024. 9. 27. 양육비이행관리원이 독립된 법인으로 출범하고, 2024. 10. 16. 양육비이행법의 개정으로 오랜 기간 요구되었던 양육비 선지급제도가 도입되었다. 2024. 1. 1.부터 6+6 육아휴직제가 시행되었는데, 제도의 적용대상이 남녀고용평등법상 육아휴직을 사용한 노동자로 국한되어 있어 자영업자나 프리랜서 등은 그 적용에서 제외된다는 점은 여전히 지적되는 제도적 한계이다. 향후 고용 형태 등 관계 없이 적용될 수 있는 일 가정 양립 지원 제도의 도입 및 현 제도의 적용 확대를 고민할 필요가 있다.

성범죄 변론의 시장화는 빠르게 진행되는 반면, 피해자에 대한 형사소송 절차상의 권리보장은 여전히 미흡한 것으로 나타났다. 특히 피해자 참가 제도를 도입하는 것에 대한 적극적인 논의 및 피해자의 절차적 권리 강화를 위한 「형사소송법」의 개정안 발의가 촉구되어야 한다. 여성혐오 범죄의 증가와 관련해서는 성인지적 관점에 기반하여 젠더폭력의 발생과 성차별적 구조의 연결성의 정도 및 여성을 사회적 소수자로서 보호하는 것의 필요성을 통합적으로 이해해야 한다. 이러한 이해가 선행되어야 사회적 의제로 형성할 수 있다. 여성폭력과 관련하여 성폭력처벌법, 성폭력방지법 등 여러 법률의 개정되었다. 2024. 10. 16. 성폭력방지법상 국가 등의 책무에 불법 촬영물 등의 삭제지원 및 피해자의 일상회복 지원을 명시하는 등의 내용

으로 개정되었지만, 여성가족부의 내년 디지털 성범죄 피해 대응 예산이 31.5% 삭감되어 개정법이 실효성 있게 집행될 수 있을지 의문이다.

개정된 가족관계등록법 및 위기임신보호출산법이 2024. 7. 19. 시행되었다. 법 시행에 따라 전국 17개 지자체에서 16개의 위기임신 지역상담기관을 운영 중이지만 상담 매뉴얼이 부재하는 등 다양한 필요를 충족시키지 못하고 있다. 또한, 비혼여성도 인공수정 등 보조생식술을 받을 수 있도록 하는 이른바 독립출산지원법(모자보건법 일부개정법률안)이 발의되었는데, 독립출산지원법은 혼인 여부와 무관하게 임신을 희망하는 이의 행복추구권과 자기결정권을 보장할 수 있도록 독립출산에 대한 지원 근거를 명확히 하고 나아가 성소수자의 재생산권을 보장할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

한편, 이주여성과 관련해서 2024. 6. 24. 경기 화성시 리튬 전지 공장에서 불이 나 노동자들이 사망하는 사건이 발생하여, 위협의 외주화가 이주여성노동자의 노동 현장 안전도 위협하고 있다는 사실이 드러났다. 2024. 3. 12. 한국이주여성인권센터가 발표한 '2023 이주여성 상담 및 보호 통계'에 따르면 가정폭력 상담 건수는 21%, 성폭력 상담 건수는 40.4%가 증가하였는데도 정부는 그 실태조차 파악하지 못하고 있어 여성가족부의 적극적인 노력이 필요하다.

여성 인권과 관련한 주요 판결 등은 다음과 같다. 대법원은 “피해자가 가해자의 휴대전화 번호를 차단해 휴대전화에 수신 차단 기호나 부재중 전화 문구만이 표시되더라도 ‘유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언 송신이 이뤄진 것’으로 잠정조치 불이행으로 인한 스토킹처벌법위반죄가 성립된다.”라고 판단했다(대법원 2024. 9. 27. 선고 2024도7832). 서울행정법원은 대한민국에 입국하기 전 남편으로부터 지속적인 폭력을 겪고 입국 이후로도 폭력피해를 겪은 여성에게 “성차별적인 사회적·구조적 규범의 존재 및 사회구조로 인해 가정폭력 피해자가 보호받지 못하는 것은 난민협약이 말하는 박해에 해당한다.”라고 판단하여 가정폭력피해를 박해로 인정하였다(서울행정법원 2024. 9. 25. 2023구단3391 판결). 한편 근로복지공단은 2024. 1. 21. 임신 중 유해 화학물질을 다루며 일한 간호사 자녀

의 선천성 뇌 기형 질환에 대하여 산업재해로 인정했다. 이는 「태아산재법」 시행 후 공단이 태아 산재를 인정한 첫 사례다. 그리고 중앙노동위원회는 남성 직원만 달성할 수 있는 기준으로 승진 심사를 해왔던 기업에게 고용상 성차별로 인정하여 사업주에게 시정명령을 내리는 판정을 했다(중앙노동위원회 2023차별 24, 26판정).

어디까지 퇴보할 수 있을지 막막한 2024년이였다. 하지만 어둠 속에서도 묵묵히 여성 인권의 증진을 위해 노력해 온 분들의 노고가 있었기에, 희망을 잃어서는 안 될 일이다. 전화위복의 2025년을 기대해 본다.

2024년 집회·시위 분야 인권침해 현황 보고

집필

들어가며, 나가며 : 김상은(민변 집회시위 인권침해감시 변호단)

용산 대통령실 부근 집회 시위에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고 : 최석군(민변 집회시위 인권침해감시 변호단)

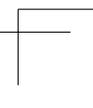
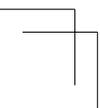
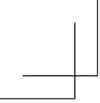
이스라엘 가자지구 공격규탄 집회에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고 및 법원결정을 무시한 공권력 행사 : 김차곤(민변 집회시위 인권침해감시 변호단)

‘면적당 예상 수용인원’을 근거한 위헌적인 집회장소 제한통고 : 박지아(민변 집회시위 인권침해감시 변호단)

지하철역사 내 집회·시위의 자유에 대한 위헌적인 침해행위 : 박남선(민변 집회시위 인권침해감시 변호단)

감수

김상은(민변 집회시위 인권침해감시 변호단장)



2024년 집회·시위 분야 인권침해 현황 보고

1. 들어가며

2024. 11. 9. 서울 송례문 일대에서 열린 전국노동자대회 및 1차 윤석열정권퇴진 1차총궐기집회 사전대회에서 경찰이 집회장소로 이동하거나 집회 장소에 앉아 있던 노동자들을 강경 진압하였고, 집회참가자들이 이에 항의하자 경찰은 11명을 연행했다. 사건은 경찰이 10만 명이 참가할 것으로 예상되는 집회임에도 협소한 공간으로 집회장소를 제한통고를 하면서 발생했다. 또한 경찰은 당일 집회진압과정에서 부상당한 노동자들이 후송된 병원 뒷문으로 들어와 노동자를 체포했고, 연행된 노동자에 대한 동료 노동자들의 면회조차 허용하지 않았다. 검사가 전국노동자대회 연행자 중 4명에 대해 구속영장을 청구했는데, 법원이 4명의 영장은 모두 기각했다.

같은 날 부경대학교에서 경찰 200명이 투입되어 학생 8명을 사지를 들어 연행했다. 대학교수들의 시국선언이 이어지는 가운데 부경대학교 학생들이 캠퍼스에서 윤석열 대통령 퇴진투표를 실시하자 대학 측이 투표시설 철거를 요청했고, 학생들이 이에 항의하여 농성하자 공권력이 투입되어 평화로운 집회를 하고 있던 학생들을 연행한 것이다.

위 두 사건은 2024년 하반기를 강타하고 있는 노동자·학생의 정권퇴진 집회·시위에 대한 윤석열 정부의 강경진압 기초를 보여주는 사건이다. 그런데 윤석열 정부는 위와 같은 직접적인 집회·시위에 대한 위헌적인 강경진압에 더하여 아래에서 살펴보는 바와 같이 ① 용산 대통령실 부근 집회 시위에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고, ② 이스라엘 가자지구 공격규탄 집회에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고 및 법원결정을 무시한 공권력 행사, ③ '면적당 예상 수용인원'을 근거한 위헌적인 집회장소 제한통고, ④ 지하철역사 내 집회·시위의 자유에 대한 위헌적인 침해행위를 자행하고 있다.

II. 용산 대통령실 부근 집회 시위에 대한 위헌적인 집회장소 제한통고

1. 용산 대통령실에 관한 대법원 판결

집회의 장소에 대해 헌법재판소는 “집회의 목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계에 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않다. 집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 '어떤 장소에서' 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다. 따라서 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 향의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지한다”고 판시하고 있다 [헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바 67,83(병합)].

그러나 이러한 원칙은 대통령실 인근 집회에 대해서는 지켜지지 않고 있다. 현 정부는 국민과의 소통을 기치로 청와대에서 용산 대통령실로 이전하였다. 그러나 경찰은 대통령실이 위치한 국방부 인근 지역의 집회에 대하여 대통령 집무실이 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 '집시법') 제11조 제3호에 규정한 '대통령 관저'의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소로서 집회가 금지되는 곳이라는 이유를 들어 집회

금지통고처분을 하여 왔다.

이러한 금지통고처분에 대하여 법원이 지속적으로 금지통고처분의 집행정지 결정을 내렸고, 본안 판단에서도 대통령 집무실은 「집시법」 제11조 제3호의 ‘대통령 관저’가 아니라는 판결이 반복되어도 경찰의 태도는 바뀌지 않았다. 결국 대법원은 2024. 4. 12. 선고한 2023두62335 판결에서 대통령 집무실은 대통령 관저로서 절대적 집회금지 구역에 해당한다는 용산경찰서장의 주장을 기각하고 집무실은 관저가 아니라고 최종 판시하였다.

2. 대통령실 집회에 대한 최근 경찰의 태도

그러나 대통령 집무실 앞 집회는 여전히 허가되지 않고 있다. 대통령 집무실이 관저에 해당하는지 여부에 대한 항소심 판결을 기다리고 있던 2023. 10.경 경찰은 대통령령을 개정하여 용산 대통령실과 관저를 둘러싼 이태원로와 서빙고로 일대를 「집시법」 제12조에 따른 주요 도시 주요도로에 포함시켜 관할경찰관서장이 교통 소통을 위해 필요하다고 인정되는 경우 집회를 금지할 수 있도록 하였다.

경찰이 제한통고의 주요한 근거로 내세웠던 용산 집무실이 ‘관저’라는 주장이 4월 대법원 판결에 따라 완전히 기각되자 용산경찰서는 이미 개정된 시행령에 따른 주요도로라는 주장과 함께 새로운 주장을 내세우기 시작하였다. 2024. 5.경 대통령실 인근 전세사기 피해자 추모 행진에 대해 집시법 제8조 제5항 3호를 적용하여 ‘군사 시설의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우’라는 이유로 집회제한통고처분을 하였다.

이렇듯 경찰은 장소의 선택이 집회의 자유의 효과적인 보장을 위한 필수적인 요소로서 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지함에도 불구하고 지속적으로 사유를 변경하여 가며 대통령실 인근의 집회를 제한·금지 통고함으로써 집회의 자유를 제한하고 있다.

헌법재판소는 2022. 12. 22. 선고된 2018헌바48, 2019헌가1 사건에서 대통령 관저 100미터 내의 집회 제한에 대해 헌법불합치 결정을 한 바 있다. 이에 대한 개정 시한은 2024. 5. 31.이었으나 국회는 이 법을 개정하지 않았고 현재 효력이 상실되었다. 그러나 여전히 대통령실이라는 국가 최고 권력 앞에서 시민의 목소리를 내는 길은 막혀 있다.

III. 이스라엘 가자지구 공격규탄 집회에 대한 위헌적인 금지통고 및 법원 결정을 무시한 공권력 행사

- 이스라엘 가자지구 공격규탄 집회 부분금지처분 집행정지 사건(서울행정법원 2023아13174)에서의 경찰의 논리 및 집회현장에서의 집회방해 행태 비판

1. 사안의 개요

팔레스타인과 연대하는 한국 시민사회 긴급행동(이하 ‘긴급행동’)은 2023. 10. 25. 아래와 같이 옥외집회 행진 신고를 하였다.

명칭 : 이스라엘 가자지구 공격규탄 한국 시민사회 긴급행동
개최일시 : 2023. 11. 4. 12:00~17:00
개최장소 : 효령빌딩→청계남로→세종사거리→종각사거리→을지1가사거리→
서울광장사거리→세종대로→청계남로사거리→효령빌딩(2.3km, 1개차로)
참가예정인원 : 500명

서울특별시경찰청장은 2023. 10. 26. 위 행진 신고에 대하여 ‘효령빌딩→청계남로 구간의 행진’을 금지시키고 ‘세종사거리→종각사거리 구간의 순방향 행진’을 금지시

키는 통고를 하였다. 이에 긴급행동은 2023. 11. 1. 서울행정법원에 서울특별시경찰청장의 옥외집회부분금지의 효력을 정지하는 집행정지 신청을 하였고, 다행히 서울행정법원이 2023. 11. 3. 긴급행동의 신청을 대부분 인용하는 결정을 하였다.(서울행정법원 2023아13174). 이스라엘 가자지구 공격규탄 한국 시민사회 긴급행동 집회는 2024. 11. 4. 정상적으로 개최되었다.

이하 위 집행정지사건에서의 경찰의 집회(행진)금지통고의 논리 및 집회(행진) 현상에서의 집회방해 행태의 위법·부당성을 짚어보고자 한다.

2. 집행정지사건(서울행정법원 2023아13174)에서의 경찰의 논리 비판

가. “퍼포먼스를 할 우려가 있다.”

경찰은 행진 시 참가자들이 바닥에 눕는 퍼포먼스를 할 우려가 있어 이스라엘대사관의 기능 및 안경을 침해할 우려가 있으므로 ‘세종사거리→종각사거리 구간의 순방향 행진’이 금지되어야 한다고 주장했다. 그러나 참가자들이 행진을 하다가 잠시 바닥에 누웠다가 일어나는 행위가 신고된 집회(행진) 내용의 한계를 벗어난 것이라 보기 어렵다. 행진 도중에 누웠다 일어나는 퍼포먼스는 평화적인 방법에 의한 의사표현으로 이러한 의사표현 조차 제한하는 것은 집회참가자들의 표현의 자유와 집회의 자유를 침해하는 것이다. 퍼포먼스를 할 우려가 집회(행진)을 금지시키는 이유가 될 수 없음은 분명하다.

나. “신발을 기증받고 있다.”

경찰은 ‘긴급행동이 신발기증을 촉구하는 웹자보를 띄워 신발을 기증받고 있어 행진 시 돌발행동을 할 우려가 상당히 높다’고 주장했다. 그러나 신발을 일정공간에 전시하여 사망자를 애도하고 학살을 규탄하는 행위는 지극히 평화적인 것이기에 이러한 행위를 금지통고의 사유로 삼는 것은 부당하다. 또한 긴급행동이 2024. 11.

4.자 집회(행진)를 위하여 신발을 기증받은 것도 아니었음을 고려해 보면, 신발을 기증받고 있다는 주장을 펼치며 금지통고처분의 정당성을 주장하는 경찰의 주장은 억지 논리에 불과한 것임을 꼬집지 않을 수 없다.

다. “다수의 무슬림이 참여할 것이다.”

경찰은 ‘집회(행진)에 다수의 무슬림이 참여할 것으로 예상되는 만큼 우발적 상황이 발생할 가능성이 농후하다’는 주장까지 하였다. 그러나 국내에 있는 무슬림들은 선량하고 평화를 옹호하는 평화주의자들이다. 무슬림들이 참가하기 때문에 우발적 상황이 발생할 가능성이 농후하다는 경찰의 인식은 전혀 사실에 근거한 것이 아니며, 무슬림들을 잠재적 범죄자로 취급하고 불온시하는 인종주의적 태도이다. 경찰의 이러한 인식 및 태도가 문명사회에서 용납될 수 없다는 점은 분명하다.

라. “행진 구간이 이스라엘대사관으로부터 100미터 이내에 위치하고 있다.”

경찰은 효령빌딩→청계남로사거리 구간이 이스라엘대사관으로부터 직선거리로 100미터 이내에 위치하므로 긴급행동의 집회(행진)이 금지되어야 한다고 주장했다. 그러나 위 행진경로와 이스라엘대사관 사이에는 청계천이 흐르고 있어 만약 집회(행진)참가자들이 이스라엘대사관으로 이동하려 하면 교량을 건너야 하므로 실제 이동거리는 100m를 훨씬 넘게 되는 바, 이런 사정을 잘 알면서도 단순하게 직선거리로 측정 시 100m 이내에 있다고 주장하며 금지통고처분을 정당화 하려는 시도는 타당하지 못하다. 집회의 자유는 최대한 보장되어야 하고 그에 대한 제한은 최소화되어야 한다. 경찰의 위 논리는 「집시법」(제11조 제5호)를 기계적으로 해석하여 집회의 자유를 침해하는 것으로 매우 부당하다.

3. 집회(행진) 현장에서의 경찰의 집회방해 행태 비판

서울행정법원이 위와 같은 경찰의 부당한 논리를 배척하여 경찰의 옥외집회부분

금지통고가 효력이 정지됨으로써 집회(행진)는 2023. 11. 4. 진행될 수 있었다. 그러나 경찰의 집회방해(집회의 자유 침해)는 집회신고에 대한 금지통고처분에 한정되지 않았다. 서울행정법원이 2023. 11. 3. 옥외집회부분금지통고의 효력을 정지시켰음에도 불구하고 경찰은 2023. 11. 4. 집회현장에서 '세종사거리→종각사거리구간의 순방향 행진'을 가로막았다. 경찰의 부당한 행진방해 때문에 집회참가자들은 위 구간을 역방향으로 행진할 수밖에 없었다. 경찰은 자신들의 의도를 관철시키기 위하여 법원의 집행정지 결정도 무시하는 행태를 보인 것이다.

4. 총평

경찰은 옥외집회부분금지통고 집행정지 사건(서울행정법원 2023아13174)에서 부당한 논리로 일관했고 심지어 무슬림을 잠재적 범죄자로 취급하고 불온시하는 인종주의적 태도를 보였으며, 집회 현장에서는 법원의 집행정지 결정도 무시하고 집회(행진)를 방해하였다. 경찰은 단순히 집회(행진)를 방해한 것이 아니다. 이스라엘의 무차별 공격으로 하루에도 수십 수백 명의 사상자가 발생하고 있는 팔레스타인의 절박함과 이스라엘의 가자지구 공격의 중단을 요구하고 팔레스타인의 고통을 직시하고 이스라엘의 가자지구 공격 중단을 요구하며 평화를 외치는 시민사회의 목소리가 전부 묵살된 것이다. 「대한민국헌법」이 보장하고 있는 기본권으로서의 집회의 자유가 최대한 보장되고 보호되어야 한다는 사실을 경찰이 여전히 인지하지 못하고 있음이 확인되었다. 경찰은 집회가 불온한 것이므로 관리되고 제한되어야 한다는 공안적 시각에서 하루빨리 벗어나야 할 것이다.

IV. ‘면적당 예상 수용인원’을 근거한 위헌적인 집회장소 제한통고

1. 산술적으로 집회 장소에 들어갈 수 있지만 하면 된다는 논리 : 제한통고처분으로 인하여 회복하기 어려운 손해가 있다고 보기 어렵다고 본 최근의 결정들

최근 옥외집회제한통고처분에 대한 집행정지사건에서 ‘그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해’의 존재 여부가 주요 쟁점으로 다투어졌다(「행정소송법」 제23조 제2항). 옥외집회금지통고처분의 경우 집회를 개최할 수 없다는 점에서 집회의 자유 침해라는 회복하기 어려운 손해가 생기리라는 것은 분명한 반면, 옥외집회제한통고처분에서는 집회 개최가 완전히 불가하지 않다는 특징으로 인하여 최근의 사건에서 쟁점이 되었던 것으로 보인다.

문제되는 결정들은 예상 참가인원이 집회 장소 내에 들어와서 참여할 수 있다면 회복하기 어려운 손해가 생길 가능성은 없다는 ‘전제’로 ‘집회 장소의 면적과 예상 수용인원’을 산출한 다음 이를 ‘집회 참가 신고 인원 및 과거 유사 집회 참가인원’과 비교하는 방식으로 이뤄졌다(서울행정법원 2024. 9. 5.자 2024아12984 결정 - 이하 ‘기후정의행진 결정’, 대구지방법원 2024. 9. 26.자 2024아10374 결정 - 이하 ‘대구퀴어문화축제 결정’).

구체적으로, 법원은 기후정의행진 결정에서 평(3.3㎡)당 6명이 들어갈 수 있다고 전제하며 집회 장소 내 예상 수용인원을 산정하였는데, 집회참가자들이 한정된 공간에 수용된 것처럼 가만히 있지 않음이 분명한 이상 법원의 전제부터 잘못된 것임을 지적하지 않을 수 없다. 게다가, 법원의 계산에 따르더라도 계산에 따르면 기후정의행진의 신고 인원은 제한통고처분을 받은 장소에서 집회를 하기 어렵다는 것이 분명하였다. 그럼에도 법원은 ▲과거 유사 집회에서 경찰이 추산한 참가인원에 비추어 집회신고자가 제시한 신고 인원이 모두 참여하지 않을것이라고 판단하였고 ▲해당집회에 연관성이 상당한 조직위원회 참여 단체와 개인의 수를 고려하여 산정한 참가 예정 인원은 “추산”에 불과하다며 신뢰하지 않았으며 ▲설령 신고 내지 예정

인원이 집회에 참가하더라도 “그 인원 모두가 계속적으로 이 사건 집회 장소를 점거하고 있을 예정이라고 볼 객관적인 증거가 부족하다”라고 판단하였다.

대구퀴어문화축제 결정의 경우, 법원은 ▲예상 수용인원은 무대 설치 위치에 따라 최소 3,150명, 최대 3,763명인 데에 반하여 참가인원은 3,000명이 신고하였으므로 공간이 충분하고 ▲작년 축제에서 공식 팸플릿이 부족할 정도로 많은 인원이 참석한 사정을 소명하며 제한통고처분에 따를 경우 좁은 공간에 많은 인파가 운집하여 사고가 발생할 가능성이 있다고 주장하는 집회신고인에게 “집회 소요면적은 참가하는 총 참가인원이 아닌 특정 시각에 집회에 참석하여 장소를 점거 중인 인원을 산정하는 것이 집회 장소의 수용능력에 관한 비교적 정확한 판단기준”이라고 하며 경찰의 동시간대 참여자 추산 내역에 근거하였고 ▲심지어 경찰이 추산한 작년 대구퀴어문화축제 참가인원은 1,000명인 점을 고려할 때 “올해 이 사건 집회의 참가인원이 과거의 수준을 크게 넘을 것이라고 볼만한 뚜렷한 사정이 없”다고 판단하기도 하였다.

2. 단순한 수학적 계산에 기댄 옥외집회제한통고처분의 부당성

법원의 판단은 ‘평(3.3㎡)당 6명이 들어갈 수 있으면 집회의 자유를 침해하거나 부당하게 제한한 것이 아니’라는 전제에 기대고 있다. 그런데, 애초에 그와 같은 전제는 객관적이고 사실적인 법칙에서 비롯된 것이 아닐뿐더러 귀납적으로 보편타당성을 얻은 진리도 아니다. 게다가, 법원은 일관되게 ‘집회의 자유는 최대 보장이 원칙’이라는 입장을 견지해왔는데, 위 두 결정에서 집회에 필요한 면적을 불합리하게 최소한으로 산정하고 그에 터잡아 제한통고처분으로 인하여 집회의 자유가 침해되거나 제한되지 않았다고 판단한 것은 어떻게 받아들여야 할지 의문이다.

더군다나, 법원은 심리를 거치며 대구퀴어문화축제에 휠체어를 사용하는 장애인이 참여할 것을 인지하였음에도 불구하고 “군데군데 버스정류소 앞 확장도로, 교차로와 같은 넓은 공간도 존재하여 교행도 가능하므로 접근이 불가능하다고 할 수 없다.”라고 하여 명시적으로 집회의 자유는 최소 보장으로도 족하다는 인식을 분명히

드러냈다.

그러나 집회의 자유는 민주주의 사회의 근간이 되는 기본권으로 장소와 그 장소의 활용, 참가인원을 결정하는 것을 내용으로 삼고 있으므로, 최소 보장이 아니라 최대 보장의 원칙이 적용되어야 한다. 즉, 집회 장소에 들어올 수만 있다면 회복하기 어려운 손해는 존재하지 않는다고 판단하여서는 안 된다는 것이다. 특히, 대구퀴어문화축제는 통상의 집회와는 달리 버스 운영을 주된 방식으로 하고 있으므로, 이때 집회참가자의 집회의 자유는 단순히 집회 장소에 접근할 수 있는 것만으로 실현되는 것이 아니라 집회의 내용인 버스에 '충분히' 접근하여 각 버스에서 제공하는 전시 내지 체험에 원활하게 참여함으로써 실현된다고 보아야 한다. 휠체어를 사용하는 장애인의 참여가 예정되어 있던 만큼 법원은 휠체어를 사용하는 장애인이 비장애인 집회참가자와 동등하게 집회에 참여할 기회를 보장하는 것까지 염두에 둔 판단을 하였어야 하지만, 단순히 일부 공간이 넓게 마련되어 있어 교행이 가능하다는 식의 판단을 하였으니 법원의 결정에 문제를 제기할 수밖에 없다.

만일 집회의 자유를 충분히, 최대한 보장함으로써 어떤 문제가 발생할 수 있다면, 이는 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는지에 관한 판단을 통하여 해결할 수 있다(「행정소송법」 제23조 제3항). 옥외집회제한·금지통고처분에 대한 집행정지에서 회복하기 어려운 손해는 곧 집회의 자유로 직결되는 반면, 사안의 특성상 통상 본안에서는 집회일시가 경과하여 소의 이익이 없다고 보아 각하되어 실무상 결정의 당부를 다투기 어려운 만큼, 집회의 자유를 제한하는 처분이 회복하기 어려운 손해를 야기하지 않는다는 결정을 할 때는 보다 유의할 필요가 있다.

V. 지하철역사 내 집회·시위의 자유에 대한 위헌적인 침해행위

전국장애인차별철폐연대(이하 '전장연')는 2021. 12. 3. 세계장애인의날을 맞아 '출근길 지하철 탑니다.'를 시작하고 이후 현재까지 서울 지하철 4호선 혜화역 등 주요

지하철 역사 안에서 피케팅, 기자회견, 침묵 선전전 등 다양한 형태의 행동(이하 ‘지하철 행동’이라 합니다)을 진행하고 있다.

전장연 지하철 행동의 주된 의제는 장애인 이동권 보장 및 이를 위한 장애인권리 예산 확보지만, 2024년 들어 서울시의회의 ‘서울특별시 장애인 탈시설 및 지역사회 정착지원에 관한 조례’ 폐지, ‘서울시 권리중심 중증장애인 맞춤형 공공일자리’ 사업 폐지 등 장애 인권 보장 흐름에 역행하는 정책들이 추진되면서 관련 의제가 추가되기도 했다.

장애인의 ‘이동권’은 2001. 1. 22. 지하철 4호선 오이도역 장애인용 휠체어 리프트가 추락사고를 계기로 2006년부터 시행된 「교통약자의 이동편의 증진법」 제정을 통해 법률적 권리로 명시된 지 오래다. 그러나 2023. 6. 기준으로 여전히 서울 지하철 337개 역 중 17개 역은 휠체어 이용자 등이 엘리베이터로 이동할 수 있는 ‘1역사 1동선’이 확보되어 있지 않다. 나아가 2023. 8. 기준 전국 저상버스 도입률은 평균 32.8%에 불과하며, 2019년 도입된 휠체어 탑승 광역버스는 비용 등을 이유로 운행이 멈춘 상황이다.

전장연은 장애인권과 관련된 다양한 문제들을 알리고 법과 제도, 정책의 변화를 촉구하고자 2021년부터 3년 간 지하철 행동을 지속해오고 있으나, 서울시의 위탁을 받아 서울 지하철을 관리·운영하는 서울교통공사는 시민들의 불편을 핑계로 대며 장애인에 대한 혐오와 낙인을 강화하여 지속적으로 전장연의 지하철 행동을 억압하고 있다.

2022. 3. 17. 언론을 통해 공개된 서울교통공사 내부 문건은 “교통공사의 실점은 최소화하고, 전장연의 실점은 디테일하게 찾고, 법적 대응은 승리가 확실할 때 시행하고, 물밑 홍보를 펼치되, 직원들이 함께 머리를 맞대고 대응하자” 등의 지침을 지시하는 등 노골적으로 여론전을 통하여 전장연을 압박한다는 내용을 담고 있다.¹ 그

¹ 연합뉴스(2023. 3. 17.), "약점 계속 찾아야"...서울교통공사, 장애인단체 대응 문건 논란(종합)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220317071751004>

리고 2023. 11. 23. 서울교통공사는 ‘시위대의 역사 진입 차단, 열차 승차 제한, 불법 행위 법적 조치 등’ 3단계의 강경 대응에 나서겠다고 발표한 후, 지하철 행동이 「철도안전법」 위반이라며 지하철 행동에 나서는 활동가들을 강제로 역사 밖으로 퇴거하게 하고 있으며, 그 과정에서 활동가들이 다치거나 정당한 요건 없이 진행되는 일도 발생하고 있다. 2024년부터는 지하철 행동을 위한 전장연 활동가들의 지하철 탑승은 서울교통공사에 의해 사실상 원천 봉쇄된 상황이다.

서울교통공사가 전장연의 지하철 행동에 대해 ‘철도 보호 및 질서유지를 해치는 행위’라며 열차 승차 제한 및 강제퇴거 조치를 하는 근거는 「철도안전법」 및 동법 시행규칙 위반이다. 서울교통공사는 지하철 행동 대응 초기에는 ‘미신고집회’라는 이유로 강제퇴거 조치를 했으나, 지하철 역사 내에서의 집회 시위는 「집시법」의 보호 대상이 되는 옥내집회에 해당한다는 반박에 부딪히자, 최근에는 「철도안전법」 제48조 제6조, 제11호 및 동법 시행규칙 제85조 제3호의 ‘철도 보호 및 질서유지를 위한 금지행위’를 근거로 제시하고 있다.

【철도안전법】
 제48조(철도 보호 및 질서유지를 위한 금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 철도 보호 및 질서유지를 해치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

6. 역시설 등 공중이 이용하는 철도시설 또는 철도차량에서 폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위
11. 그 밖에 철도시설 또는 철도차량에서 공중의 안전을 위하여 질서유지가 필요하다고 인정되어 국토교통부령으로 정하는 금지행위

【철도안전법 시행규칙】
 제85조(질서유지를 위한 금지행위) 법 제48조제11호에서 “국토교통부령으로 정하는 금지행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

3. 철도종사자의 허락 없이 여객에게 기부를 부탁하거나 물품을 판매·배부하거나 연설·권유 등을 하여 여객에게 불편을 끼치는 행위

「철도안전법」 제48조는 “정당한 사유 없이 철도 보호 및 질서유지를 해치는 행위”를 금지행위로서 열거하고 있고, 그중 제6호는 “고성방가 또는 소란을 피우는 행위”를, 제11호는 “그 밖에 철도시설 또는 철도차량에서 공중의 안전을 위하여 질서유지가 필요하다고 인정되어 국토교통부령으로 정하는 금지행위”를 금지하고 있다. 제11호의 위임을 받은 철도안전법 시행규칙 제85조 중 제3호는 “역시설에서 철도종사자의 허락 없이 기부를 부탁하거나 물품을 판매·배부하거나 연설·권유 등을 하여 여객에게 불편을 끼치는 행위”를 특정하여 금지하고 있다. 서울교통공사는 전장연의 지하철 행동 중 집회·시위 및 기자회견은 「철도안전법」 제48조 제6호의 ‘폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위’로, 피켓팅 및 침묵 선전전 등은 시행규칙 제85조 제3호 ‘연설·권유 행위’에 해당한다는 이유로 금지하고, 강제퇴거의 근거로 삼고 있다.

따라서 전장연의 지하철 행동이 「철도안전법」 위 조항이 정하는 금지행위에 해당하는지에 대한 구체적인 판단이 필요하다. 우선 「철도안전법」 제48조 제6호는 “폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위”를 금지하고 있는데, 폭언은 사전적으로 ‘난폭하게 하는 말’을, 고성방가는 ‘술에 취하여 거리에서 큰 소리를 지르거나 노래를 부르는 것’을 의미한다. 그러나 전장연이 앱을 이용하여 집회·시위 및 기자회견을 하는 것은 무의미하게 소음을 내어서 주변을 시끄럽게 하는 것이 아니라 분명한 목적을 가지고 자신의 권리를 이야기하는 것으로 「대한민국헌법」 제21조 표현의 자유, 집회의 자유에 따라 보장되는 행위로, 이를 폭언이나 고성방가 등과 동일하게 볼 수는 없다.

또한 철도안전법 시행규칙 제85조 제3호는 “여객에게 기부를 부탁하거나 물품을 판매·배부하거나 연설·권유 등을 하여 여객에게 불편을 끼치는 행위”를 금지하고 있는데, 시행규칙이 금지하는 연설·권유 행위는 기부 부탁, 물품 판매·배부와 같이 구체적으로 여객을 상대로 이루어져 철도 이용객에게 불편을 초래하는 행위를 의미한다고 보아야 한다. 그런데, 전장연의 피켓팅 및 침묵 선전전은 단지 누구나 지나다니는 승강장 또는 대합실에서 자신들의 의사를 표시한것에 불과할 뿐, 그 자체로 다른 여객의 철도 이용에 어떠한 불편을 초래하는 행위로 볼 수 없다.

서울교통공사의 전장연 지하철 행동에 대한 강제퇴거 조치의 또 다른 문제점은, 역사와 열차에서 범죄, 무질서 행위를 예방·단속하고 시민에게 안전하고 쾌적한 이용 환경을 제공하는 것이 주요 업무인 지하철 보안관들에게(서울교통공사 서비스 안전센터및역업무운영예규 제46조 제1항), 전장연 활동가들의 사지를 붙잡거나 휠체어를 들어 올려 역 밖으로 퇴거시키는 업무를 부당하게 지시하고 있다는 점이다.

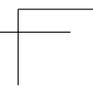
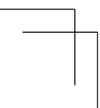
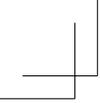
서울교통공사는 지하철 보안관의 질서유지 업무와 관련하여 성범죄, 불법촬영, 노숙인, 취객, 종교전도, 광고물 배포 등 18개 유형의 행위에 대해 퇴거 지침을 마련해 두고 있다. 그런데, '집회·시위 등'은 위 18개 유형의 행위에 해당하지 않아 퇴거 지침이 없음에도 불구하고 무조건 퇴거 조치를 지시하고 있다. 또한 지하철 보안관 업무 지침에 따르면 당사자의 퇴거불응 시 채증 후 경찰 등 관계기관 협조를 받아 퇴거 조치를 하도록 규정하고 있지만, 서울교통공사는 경찰이 아닌 지하철 보안관들이 직접 물리력을 행사하도록 하여 전장연 활동가들을 강제로 퇴거되도록 조치하고 있다. 이는 서울교통공사 내부 지침에 따르더라도 지하철 보안관의 업무에 해당하지 않는 부당한 업무지시일 뿐만 아니라, 지하철 보안관으로 하여금 업무상 보호해야 할 서울시민에게 폭력을 행사하도록 강요하는 것이다.

집회의 자유는 민주주의를 구성하는 요소이자 민주사회에서 살아가는 인간으로서의 존엄과 가치를 구성하는 핵심적인 요소다. 전장연이 지하철 행동을 통해 알리고자 하는 장애인 이동권 보장을 위한 서울시 예산 확보, 서울시의 중증장애인 노동자 400명 대량해고 철회, 서울시 탈시설지원조례 폐지철회 등의 내용은 장애인이 동등한 서울시민으로서 살아가기 위해 서울시와 동료 시민들이 알아야 할 사회문제이기도 하다. 법률가로서 전장연의 투쟁에 연대하기 위해서는, 서울교통공사의 「철도안전법」을 악용한 역사 내 집회·시위의 원천 봉쇄 및 지하철 보안관들에 대한 부당한 업무지시에 응수할 법리를 고민해야 한다.

VI. 나가며

작금의 집회·시위의 자유에 대한 공권력의 각종 침해는 「대한민국헌법」상 기본권 제한에 관한 비례원칙 및 이미 정립된 법리도 위배된다. 그럼에도 불구하고 집회 현장에서 집회를 방해·통제하는 각종 규제·조치는 갈수록 다양한 형태로 심화되어 왔고(2023년 집회·시위분야 인권침해 현황보고), 2024년에는 그보다 더 진화된 형태의 집회·시위의 자유 침해행위가 기승을 부리고 있다. 더욱이 윤석열 정부에 대한 비판적 여론이 고조되는 2024년 말과 2025년에는 관련 집회·시위와 이에 대한 공권력 침해행위가 더욱 증가할 것으로 예상된다.

집회·시위의 자유에 대한 침해는 일차적으로 경찰의 위헌적인 집회·시위에 대한 금지·제한통고에서 시작된다. 경찰이 ‘검찰의 수사지휘권으로부터의 수사권독립’을 성취했는지는 몰라도 여전히 ‘정권에의 종속’은 계속되고 있다는 비판을 피해가기 힘들다. 한편 경찰의 위헌적인 집회·시위에 대한 금지·제한통고에 대하여 법원이 그 중 일부만을 집행정지결정을 통해 통제하고, 나머지 사건들에서는 경찰의 논리를 수용하여 공권력의 위헌적인 집회·시위에 대한 침해행위를 묵인·방조하고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 집회·시위 분야에서 인권침해에 대한 회복은 윤석열 정부의 위헌적인 집회·시위에 대한 침해형태와 법원의 이에 대한 묵인·방조에 대한 책임을 묻는 것에서 출발해야 할 것이다.



2024년 한반도 평화·통일 분야 보고

집필

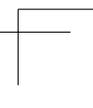
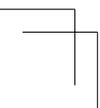
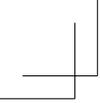
대북전단 살포와 한반도의 전쟁위기 고조 : 함승용(민변 미군문제연구위원회·통일위원회)

9·19 남북군사합의 복원 : 김종귀(민변 미군문제연구위원회·통일위원회)

국가보안법 - 약법은 존재하는 한 악용된다 : 이정희(민변 미군문제연구위원회·통일위원회)

감수

박삼성(민변 미군문제연구위원회 위원장)



2024년 한반도 평화·통일 분야 보고

I. 들어가며

2024년은 9·19 남북군사합의 등으로 대표되는 남북간 긴장 완화 관련 규범들이 형해화된 한 해였다. 대북전단 살포, 오물풍선 부양으로 인하여 국지전 발발의 위험이 커지는 등 한반도의 긴장은 어느 때보다도 높아졌다. 헌법재판소의 대북전단 살포 금지 조항 위헌결정 이후, 대북전단을 살포하는 민간단체들은 헌법재판소 결정을 근거로 자신들의 행위를 정당화시켰다. 남북간의 긴장이 접경지대뿐만 아니라 한반도 전체로 확대되는 형국이였다. 국회에서는 대북전단 살포 문제를 입법적으로 해결하기 위하여 법률안들이 발의되었다. 그러나 이러한 법률안들은 대북전단 살포를 원칙적으로 금지하지 않은 채 예외적 금지라는 틀을 유지하는 한계를 드러냈다. 이에 현재의 결정을 존중하되, 표현방법을 규제함으로써 특정한 내용의 대북전단에 대해서는 금지통고를 할 수 있도록 하는 법률안이 필요해 보인다.

남과 북은 2018년 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위한 조치들을 취하였다. 9·19 남북군사합의 등을 통해 일체의 적대행위 전면 중지를 합의하고 이를 위해 다양한 후속 조치들이 취해진 것이 불

과 몇 년 전이다. 그러나 올 한해의 정세는 이와 정반대로 흘러갔고, 오히려 남북의 우발적 충돌의 위험성이 높아졌다. 초보단계 운용적 군비통제의 의의를 지녔던 남북군사합의의 실효성을 담보할 수 있도록 9·19 남북군사합의를 반드시 복원해야 한다. 아울러 이러한 남북간 합의가 임의로 반복되지 않기 위해서는 합의 내용에 대한 법제화도 병행되어야 할 것이다.

색깔론을 통해 견해가 다른 상대방을 정치적으로 공격하는 악행은 역사적으로 반복되어왔다. 대통령은 반국가 세력에 맞서야 한다고 발언하였고, 국가보안법을 적용하는 행태는 정점을 찍었다. 대공수사권이 경찰로 이관되었음에도 우리는 뉴스에서 국정원이라는 글자가 선명하게 찍힌 복장을 쉽게 찾아볼 수 있었다. 검찰은 반국가단체 규정을 적용하지 못하자 범죄단체조직·활동죄로 무리한 기소를 하였다. 간첩은 없는데 ‘간첩단’은 있는 기이하고 무리한 수사가 되풀이되고 있다. 탈북민에 대하여 국가보안법을 가혹하게 적용하고 있으며, 그 대상도 확대되고 있다. 여러 혐의에 대하여 무리하게 기소하는 것은 물론 구형량이 높아지고 있다. 또한 실제 판결의 형량도 가혹하게 나오고 있는 추세이다.

II. 대북전단 살포와 한반도의 전쟁위기 고조

1. 대북전단 살포 현황

“나는 합의를 거친 평화를 원치 않는다. 나는 평화를 가져오는 합의를 원한다”, 헬렌 애덤스 켈러가 한 말이다. 평화를 가져오기 위한 남북간 합의는 공허한 외침에 불과한 것인가. 남북은 1972년 7.4 남북공동성명부터 2018년 판문점 선언까지 6차례에 걸쳐 상호 비방을 중지하기로 하는 합의를 하였다.¹ 이를 실현하기 위

1 남북조절위원회 공동위원장 제2차 회의 공동발표문, 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서, 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서, 서해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서, 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언

해 제18대에서부터 제21대 국회까지 14개의 법률안이 발의되었고, 제21대 국회는 2020. 12. 14. 선전, 증여 등을 목적으로 전단, 물품, 금전 또는 그 밖의 재산상 이익을 승인받지 아니하고 북한의 불특정 다수인에게 배부하거나 북한으로 이동시키는 행위를 통하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키는 행위를 금지하고, 이를 위반한 사람을 처벌하는 것을 주요 내용으로 하는 「남북 관계 발전에 관한 법률 개정법률안(이하 위 법률안 중 북한에 전단 등 살포를 금지하는 조항을 “대북전단 살포 금지 조항”이라고 한다)」을 의결하여, 이는 2020. 12. 29. 공포되었다. 하지만 헌법재판소는 대북전단 살포 금지 조항이 표현의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다는 결정을 하였고[헌법재판소 2023. 9. 26. 선고 2020헌마1724·1733(병합) 전원재판부 결정], 남쪽 민간단체의 대북전단 살포가 재개되었다.

2024년 남북은 대북전단 살포, 북한의 ‘오물 풍선’ 부양으로 시끄러웠다. 북한 오물 풍선 경보 알림이 휴대전화를 계속 울린다. 더 이상 접경지역 주민들만 불안에 시달리는 형국이 아니다. 전 국민은 남북 연결도로를 폭파장면을 목도하였다. 남북 모두는 평화를 가져오는 합의를 원하지 않는 것인가. 윤석열 정부는 국무회의에서 2024. 6. 4. “최근 북한의 도발이 우리 국민에게 실제적인 피해와 위협을 가하고 있다”며, “남북 간 상호 신뢰가 회복될 때까지 9·19 남북군사합의 전체의 효력을 정지한다”고 결정하였다. 이후 군은 2024. 6. 9. 6년 만에 대북 확성기 방송을 부분 재개하였으며, 2024. 7. 22. 이러한 조치를 모든 전선으로 확대하였다.

통일부는 “전단 등 살포 문제는 표현의 자유 보장이라는 헌법재판소 결정의 취지를 고려해 접근”한다는 기존 방침을 거듭 강조하였고, “(대북전단 살포) 단체와 긴밀하게 소통하고 있다”라면서도 “자제 요청은 하지 않는다”라고 하였다. 통일부가 대북 전단을 단속하고 제지하는 것은 고사하고 “자제 요청”조차 하지 않고 있다. 윤희근 경찰청장은 “오물 풍선이 경찰직무집행법상 제지할 수 있는 근거인 ‘국민의 생명과 신체에 대한 급박하고 심각한 위협’에 해당한다는 게 명확하지 않다”라는 입장을 밝혔다.

정부기관의 방치 속에 지자체와 접경지역 주민들이 대북전단 살포 문제를 고스란히 떠안았다. 김성중 경기도 행정1부지사는 2024. 10. 16. 브리핑을 통해 “지금 남북 관계가 급격하게 경색됨에 따라 접경지역 주민들의 생명과 안전이 위협받는 엄중한 상황”이라며 “대북전단 살포 행위가 군사적 충돌을 유발할 수 있는 위협천만한 위기 조장 행위라고 판단, 파주 김포 연천 내 11곳을 위험구역으로 설정한다”고 밝혔다. 인천 강화군은 2024. 10. 31. 강화군 전역을 위험구역으로 설정하고 대북 전단 살포 행위를 금지하는 행정명령을 내렸다. 접경지역 주민들은 직접 자신들의 트랙터를 동원하여 대북전단 살포를 막고 있다.

대북전단 살포 금지 조항을 시행한 것은, 한반도 평화를 위한 남북간 합의를 구체화한 것이다. 하지만 헌법재판소의 위헌결정과 함께 남북 간 상호 비방의 역사가 되풀이되면서, 접경지역주민들의 불안감이 가중되고 있다. 그리고 9.19 남북군사합의라는 안전벨트가 풀리면서 남북 간 충돌 위험은 그 어느 때보다 증가한 상황이다.

2. 헌법재판소 위헌결정[2023. 9. 26. 선고 2020헌마1724·1733(병합)]의 주요내용

헌법재판소 재판관 7인(이은애, 이종석, 이영진, 김형두, 유남석, 이미선, 정정미)은 대북전단 살포 금지 조항이 과잉금지원칙 위반되어 표현의 자유를 침해한다고 판시하였다. 헌법재판소는 “북한주민에 대한” 의사표현을 제한하는 것과 “표현의 상대방”이 가지는 특별한 의미를 고려할 때 대북전단 살포 금지 조항이 “내용규제”에 해당한다고 전제한 다음, 대북전단 살포 금지 조항이 비례원칙을 위반하였다고 판단하였다. 헌법재판소는 대북전단 살포 금지 조항에 관하여 목적의 정당성(국민의 생명과 신체의 안전 보장, 평화통일을 지향하여야 하는 국가의 책무) 및 수단의 적합성은 인정하였으나, 침해의 최소성 및 법익균형성 원칙은 위반하였다고 보았다. 침해의 최소성 및 법익균형성 원칙에 관한 판단을 구체적으로 살펴보면, 헌법재판소는 “경찰관 직무집행법’ 등에 의하여 상황에 맞는 유연한 조치가 가능하므로 대안”이 있으며, “심판대상조항에 따라 제한되는 표현의 내용이 매우 광범위하고 최후의 수단이 되어야 할 국가형벌권까지 동원한 것”이며, “심판대상조항이 정하는 ‘국

민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험 발생'이라는 결과는 북한의 개입을 통해서 실현되는 것"이기 때문에 "전단 등 살포 행위가 북한의 도발을 초래할 것인지 여부가 불확실한 경우 결과 발생에 대한 확실한 예견은 없으나 그 가능성을 배제할 수 없으므로", "법익 침해 또는 위험 발생을 행위자가 예측하기 어렵다는 점은 표현의 자유에 대한 심대한 위축효과를 초래"한다고 본 것이다.

다만 나머지 재판관 2인(김기영, 문형배)는 "북한이라는 제3자의 비이성적 도발에 대한 예상이 현실적으로 가능할지, 그에 맞는 '유연한 조치'가 합리적으로 이루어질 수 있을지 불분명하"고, 다수의견이 제시한 "경찰권에 의한 제한에 일임하는 것이 덜 침익적인 것이라 단정하기 어렵다. 표현의 자유를 입법에 의하여 제한하는 것보다 덜 침해적인 대안을 찾을 수 없다고 보고 침해의 최소성과 법익의 균형성을 위반하지 않았다"라고 반대의견을 밝혔다.

한편 헌법재판소 다수의견은 "심판대상조항과 같이 전단 등 살포를 일률적으로 제한하지 않고 '집회 및 시위에 관한 법률'의 옥외집회 및 시위의 신고와 유사한 방식을 도입하여, 전단 등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고하도록 하고, 관할 경찰서장은 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우나 '공유수면 관리 및 매립에 관한 법률', 항공안전법 등 관련 법률에 저촉될 여지가 있는 경우 '살포 금지 통고'를 할 수 있도록 하며, 살포를 강행하는 경우에는 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 살포를 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 규정한다면(집회 및 시위에 관한 법률 제6조, 제8조, 제20조 참조), 이 또한 덜 침익적인 수단이 될 수 있다."라고 판시하였다.

3. 국회 법률안과 한계

헌법재판소의 위헌결정과 함께, 전쟁위기가 고조되면서, 국회에 수많은 법률안이 상정되었다. ▲ 전단 등을 살포하기 전에 접경지역주민안전보장위원회를 통해 해

당 행위가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키지 않음을 승인받는 절차를 마련하고 승인을 받은 행위에 대해서는 처벌하지 않는다는 취지의 법률안(윤후덕 의원 등 62인), ▲ 전단 등을 살포행위에 대하여 과태료를 부과하는 법률안(박지혜 의원 등 14인), ▲ 북한의 적대행위를 유발할 수 있는 가능성이 있는 경우에 전단 등의 살포행위를 금지하도록 명확히 규정하고 위반행위에 대한 형벌을 징역형에서 벌금형으로 낮추는 법률안(조국 의원 등 10인), ▲ 통일부장관 혹은 지자체장에게 사전 신고하는 규정을 신설하는 법률안(이용선 의원 등 17인, 위성락 의원 등 12인, 신정훈의원 등 35인), ▲ 전단 등을 살포하려는 사람에게 관할 경찰서장 등에게 살포시간, 장소나 방법, 전단 등의 수량 등을 사전에 신고할 의무를 부과하고, 관할 경찰서장은 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위협이 발생할 가능성이 현저한 경우 ‘살포 금지 통고’를 하며, 살포를 강행할 경우 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 규정한다는 취지의 법률안(이재강 의원 등 32인은 전) 등이 발의되었다.

헌법재판소 위헌결정의 내용에 비추어, 신고제 또는 허가제가 주요한 대안으로 거론되고 있다. 다만 신고제를 채택하여, 설령 수리를 요하는 신고의 형태로 규정한다고 하더라도 대북전단 살포행위를 원칙적으로 허용하되 예외적으로 금지한다는 ‘신고’의 법적 성격을 갖는다는 점, 이에 따라 상호 비방을 중지하기로 하는 남북 간의 합의에 위배되는 점, 사전검열의 위헌소지에 관한 문제가 제기될 수 있는 점 등의 문제가 있다. 또한 전단 등 살포행위에 대한 제재를 벌금형 또는 과태료로 규율하지는 법안은 헌법재판소 위헌결정의 취지에 어긋나는 측면이 있다.

4. 대안

대북전단 살포로 군사적 긴장이 고조되고, 접경지역 주민의 일상이 파괴되고 있는 점은 그동안 반복된 20여 년의 역사를 통해 명확히 확인된다. 이에 접경지역 주민, 나아가 전체 국민의 생명과 신체의 안전이 보장받을 수 있도록 국가, 정부기관이 그 책임을 다할 필요가 있다는 점 역시 명백할 것이다. 이에 헌법재판소 위헌결

정의 취지를 존중하여, 전단 등 살포행위를 효율적으로 관리하기 위한 신고제를 도입하고, ▲ 남북합의서에서 정한 정부의 의무를 이행하기 위하여 필요한 경우, ▲ 접경지역에서 전단 등 살포가 이루어지는 경우, ▲ 공유수면매립법, 항공안전법 등 관련 법령에 위배한 경우에는 통일부가 전단살포 금지를 통고하도록 의무화하는 방안을 도입하면 어떨까. 또한 접경지역 주민의 사생활 보호를 위해 전단 등 살포행위가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소에서 이루어져 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우에는 통일부장관이 금지통고를 할 수 있는 방안도 필요하다. 그리고 통일부장관은 금지통고된 전단을 살포하는 행위를 제지하고 신고내용 준수 여부를 확인하기 위하여 관할경찰서장 또는 지방자치단체장에게 협조요청을 하여야 하고, 관할경찰서장은 대북전단 살포 금지 통고를 받은 자에 대하여 해산명령을 할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

이와 같은 내용으로 법률안을 구성할 경우, 신고제를 도입하여 헌법재판소 위헌결정의 취지를 존중한 점, 표현의 내용의 규제가 아닌 ‘방법’의 규제로 법안 내용을 특정한 점, 이의신청 절차 등을 예정하여 신청인의 권익을 보호하는 점 등에 비추어 기존의 법률안들에 비하여 위헌 시비에서 상대적으로 자유로울 것이다. 또한 기존에 발의된 법률안들은 대북전단살포 신고에 대한 금지통고 여부를 재량으로 규정하고 있으나, 특정한 사안의 경우 통일부장관이 기계적으로 금지통고를 하도록 하면 대북전단 문제를 더욱 안정적으로 관리할 수 있을 것이다.

5. 결론

이제는 멈추어야 한다. 대북전단 살포 문제는 20여 년간 이어졌다. 갑자기 일어나는 전쟁은 없다. 언제까지 전쟁 위기만 고조되고 실제 전쟁은 일어나지 않으리라는 법도 없다. 그동안 대북전단 살포를 금지하기 위한 여러 시도는 무위에 그쳤다. 이번 입법을 통해 대북전단 살포를 관리·감독하기 위한 방법을 마련해야 한다.

Ⅲ. 9·19 남북군사합의 복원

1. 9·19 남북군사합의 추진 배경

2017년 전운이 감돌 정도로 불안정하였던 한반도의 정세가 2018년 들어 북한의 평창동계올림픽 참가 의사표명을 계기로 변화하였고, 남북간 대화와 협상의 길이 열렸다. 마침내 2018년 4·27 남북 판문점 정상회담과 6·12 북미 싱가포르 정상회담을 거치면서 본격적인 비핵화 협상 및 평화 국면으로 접어들었다. 「4·27 판문점 선언」에서는 남과 북이 남북관계 전면 개선과 발전, 민족경제 균형발전과 공동번영, 군사적 긴장 완화와 전쟁위험 해소, 한반도 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 통해 완전한 비핵화를 달성하기로 합의했고, 「6·12 북미 공동성명」에서는 북한과 미국이 새로운 북미관계 수립, 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축, 판문점 선언 재확인과 완전한 한반도 비핵화를 약속했다.²

남북 정상은 한반도에서 침예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위한 조치들, 즉 ① 지상, 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원이 되는 일체의 적대행위 전면 중지, ② 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성, ③ 교류·협력 활성화에 따른 군사적 보장대책 등을 약속하였다(판문점 선언 제2조 참조). 9·19 남북군사합의(이하 “9·19 합의”)는 판문점 선언의 이와 같은 합의사항을 이행하기 위한 합의였다. 그래서 정식 명칭이 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」이다.

한편, 9·19 합의는 대북제재로 인한 역설적인 현상이라는 평가도 있다. 나중에 유엔 대북제재 예외로 인정되긴 하였지만, 2018년 8월 하순경 반출 금지품목인 경유를 실은 연료차를 동반한다는 이유로 남북 공동으로 경의선 철도를 점검하는 사업에 제동이 걸린 사건이 있었다. 통상적으로 먼저 경제협력이나 인적교류 활성화

2 조성렬(2019), 「9·19 남북군사합의의 안보적 함의와 전망」, 「9·19 남북군사합의서 1주년 세미나」

로 신뢰를 구축한 후에 군사 분야 합의를 추진하는데, 대북제재 상황에서 남북은 군사 분야 합의를 먼저 추진한 것이다.³

2. 9·19 합의의 내용

9·19 합의는 2018. 9. 19. 평양 백화원에서 남북 두 정상이 지켜본 가운데 대한민국의 국방부장관과 북한의 인민무력상이 서명함으로써 체결되었다. 9·19 합의에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축 등 한반도 평화를 보장하기 위한 내용들이 포함되어 있다. 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

- ① 지상, 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 일체의 적대행위 전면 중지
모든 공간에서 무력충돌을 방지하기 위해 다양한 대책 강구
2018. 11. 1.부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사연습 중지
2018. 11. 1.부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역 설정
- 우발적 충돌이 발생하지 않도록 상시 연락체계 가동
- ② 비무장지대를 평화지대로 만들기 위한 군사적 대책 강구
상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시초소 철수
판문점 공동경비구역 비무장화
- ③ 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성
2004. 6. 4. 제2차 남북 장성급 군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행
평화수역과 공동어로구역 설정, 해당 구역에 출입하는 인원과 선박에 대한 안전 보장 및 공동 순찰

3 박용한(2020), 「9·19 군사합의 이후 남북한 군비통제 평가와 전망」, 『세계지역연구논총』 38집 2호

④ 교류협력 및 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책 강구

남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책 마련
동·서해선 철도 도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책 강구
한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책 강구

⑤ 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구

남북 군사당국자 사이에 직통전화 설치 및 운영 문제 협의
남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제 협의

3. 9·19 합의의 성과

9·19 합의의 주요 성과로는 ① 지상, 해상 및 공중 등 접경지역에서 남북 간 적대행위가 전면적으로 중지되었다는 점, ② “DMZ 평화지대화”를 추진하기 시작함으로써 남북 간 무력충돌 가능성을 최소화시킨 점, ③ 신뢰와 화합의 남북관계로 전환할 수 있는 여건을 마련하였다는 점 등이 꼽힌다. 2018년 10월부터 진행된 “상호 적대행위 중지”를 비롯하여 “JSA 비무장화 조치”, “DMZ내 GP 시범적 철수” 등 초기 이행들은 한반도 평화정착을 위한 획기적인 조치로 평가되었으며, 9·19 합의는 그동안 답보상태에 머물러 왔던 한반도 군비통제의 가능성을 보여준 대담한 출발이었다.⁴

9·19 합의는 남북간에 우발적 군사충돌을 막기 위한 초보단계 운용적 군비통제로서 의의가 있고, 한반도의 공고한 평화체제 구축을 위한 군사적 토대로 기능할 수 있을 것이라는 평가도 있었다.⁵ 또한 군사분계선 부근에서의 우발적 충돌 가능성 저하, 남북 간의 긴장 완화 및 협력적 분위기 제고, 비행금지구역 설정으로 무인기 침투 방지 효과, 군사적 이슈를 논의할 수 있는 남북군사공동위원회 운영 제도화, 군

4 김재철(2020), 「9·19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향」, 『한국군사』 7호

5 조성렬(2019), 「9·19 남북군사합의의 안보적 함의와 전망」, 『9·19 남북군사합의서 1주년 세미나』

비통제 자체를 목적으로 하는 최초의 본격적인 남북군사협력, 접경지역을 평화롭게 관리할 수 있음을 보여줌으로써 국민들의 평화 인식이 제고되는 계기를 제공했다는 점을 성과로 꼽는 학자도 있다.⁶

4. 9·19 합의 효력 정지

2019년 2월 하노이 북미정상회담이 성과 없이 실패로 끝난 이후 9·19 합의 이행은 지체되기 시작했다. 북한은 단거리 탄도미사일 발사 시험을 하고 남한은 대규모 한미연합군사훈련을 강행하는 등 평화프로세스는 교착상태에 빠져들었다. 그러던 중 북한이 2020. 6. 16. 대북전단 살포 등에 대한 남한 당국의 대응을 문제 삼아 개성 남북공동연락사무소를 폭파한 사건은 남한 사회에 큰 충격을 주었다. 남북은 반전의 계기를 만들지 못했고 2022년 5월 윤석열 정부 출범 후 남북관계는 단절과 후퇴를 거듭했다.

2023. 11. 21. 북한이 ‘군사정찰위성(만리경 1호)’을 발사하자 우리 정부는 이에 대응해 2023. 11. 22. 오후 3시부터 9·19 합의 제1조 제3항의 효력을 정지하기로 했다고 발표했다. 남북관계 발전에 관한 법률 제23조 제2항⁷에 따라 효력정지 결정을 한 것이다. 효력이 정지된 9·19 합의 제1조 제3항의 내용은, 고정익 항공기의 경우 동부지역은 군사분계선(MDL)으로부터 40km, 서부지역은 20km까지 비행금지구역으로 설정한다는 것이다. 윤석열 정부는 남북 간 상호 신뢰가 회복될 때까지 9·19 합의의 일부 효력을 정지하고, 과거 시행해 온 군사분계선 일대에 대한 대북 정찰·감시 활동을 복원하겠다고 밝혔다. 그러자 북한은 2023. 11. 23. 9·19 합의에 구속되지 않겠다며 지상·해상·공중에서 중지했던 모든 군사적 조치들을 즉시 회복한다고 밝혔다. 이후 우리 군은 2024. 1. 8., 9·19 합의에 따른 지상 및 해상의 적대행

6 조남훈(2019), 「9·19 남북군사합의의 성과 및 전망」, 「9·19 남북군사합의서 1주년 세미나」

7 제23조(남북합의서의 효력범위 등)

② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

위 중지구역은 북한의 위반 행위로 더는 존재하지 않는다는 입장을 밝힌 바도 있다.

그 외중에 헌법재판소는 2023. 9. 26. ‘대북전단금지법’으로 불리는 남북관계발전법 제24조 제1항 제3호 등에 대하여 재판관 7대2 의견으로 위헌결정을 했다. 헌법재판소의 위헌결정 이후 탈북단체 등이 대북전단 살포행위를 재개하였고 북한은 매우 민감하게 반응했다. 이후 북한은 2024. 5. 28.부터 남한을 향하여 이른바 ‘오물풍선’을 살포하기 시작했고, 정부는 2024. 6. 4. 북한의 오물풍선 살포 등을 이유로 남북간의 상호 신뢰가 회복될 때까지 9·19 합의의 전부 효력정지를 결정했다.

5. 9·19 합의 복원 및 법제화 필요성

북한 김정은 국무위원장은 2023. 12. 8. 9차 조선노동당 전원회의에서 남북관계를 “적대적인 두 국가 관계”로 규정했다. 그리고 2024. 6. 19. 김정은 북한 국무위원장과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 “포괄적 전략 동반자 협정”에 서명했다. 이 협정에는 당사자 중 한쪽이 침략당할 경우 지체 없이 군사적 지원을 제공하기로 하는 내용이 포함되었다. 이러한 북러간의 협정은 한미일 군사협력을 추진하고 있는 우리 정부의 자율성을 약화시키고 지정학적 리스크를 가중시키며, 그렇지 않아도 단절되어 있는 남북관계의 원심력으로 작용될 것이 우려된다. 이런 외중에 윤석열 대통령은 2024. 11. 7. 대국민담화에서 우크라이나에 직접적인 무기 지원을 배제하지 않는다고 밝혀 우려를 키우고 있다.

북한은 2024. 10. 11. 외무성 발표를 통해 한국 무인기가 평양에 침투해 전단을 살포했다고 주장하며 재발시 행동으로 넘어갈 것이라고 경고했다. 이후 북한은 추가 발표를 통해 우리 군부가 무인기를 침투시킨 주체라며 침투 경로 등 구체적인 내용을 밝혔다. 이에 대해 우리 국방부는 “무인기를 북한에 올려보낸 바 없다”고 반응했다가 이후 합동참모본부에서 기자들에게 “사실여부를 확인해 줄 수 없다”고 공지하였으며, 윤석열 대통령은 2024. 11. 7. 대국민담화에서 “적반하장식 억지 주장에 대해 일일이 대응할 가치가 없다.”고 말했다. 북한이 대북전단 살포를 이유로 2020.

6. 16. 개성 남북공동연락사무소를 폭파한 사건에서 보듯 북한이 대북전단 살포에 굉장히 예민하게 반응한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리 군이 무인기를 침투시켰으며, 무인기를 통해 정찰활동을 한 것이 아니라 대북전단을 살포한 것이다. 이것은 북한의 군사적 대응을 부추기는 행위로 평가할 수밖에 없다. 군사적 충돌을 방지하고 위협을 관리해야 할 정부가 앞장서서 전쟁을 조장하고 있다는 비판을 하지 않을 수 없다.

이처럼 윤석열 정부 들어 남북관계는 악화일로로 치닫고 있고 그 어느 때보다 전쟁의 위협이 높아진 상태다. 9·19 합의 효력정지 역시 악화된 남북관계의 결과이다. 9·19 합의 효력정지 이후 남북 공히 군사분계선 일대에서 군사활동을 재개하였으며, 비무장지대에 최전방경계초소(GP)가 복원되고 중화기가 반입되었다. 남북 간 확성기 방송도 재개되었다. 이로써 군사적 긴장이 증폭되는 악순환이 나타나고 있다.

조용하고 평화롭던 접경지역은 군사적 긴장과 대남·대북 확성기 소음에 노출되었다. 접경지역 주민들은 평화적 생존권이 침해된 상황에 놓였고, 대남·대북 방송 소음으로 인한 생활상 피해로 극심한 고통을 받고 있다. 접경지역 주민들만의 문제가 아니다. 우발적 군사충돌을 방지할 수 있는 안전장치가 전혀 없어 우발적 군사충돌이 전면전으로 비화될 수 있기 때문에, 온 국민이 불안감을 느끼고 있다. 남북 간의 소통이 완전히 단절된 현 상황에서는 오해와 오판으로 국지전이 발생할 위험이 너무 크다. 9·19 합의 제5조 제1항에 따르면, 남북 군사당국자 사이에 직통전화 운영이 이루어지면 의도하지 않은 군사적 충돌을 막을 수 있다. 이것은 9·19 합의를 복원해야 할 필요성을 단적으로 보여주는 것이다.

우선적으로 전단살포, 확성기 방송, 무인기 침투 등 한반도에 군사적 긴장을 유발할 수 있는 모든 행위를 즉시 중단하고, 적극적인 대화를 거쳐 9·19 합의를 조속히 복원해야 한다. 나아가 남북간의 정상이 어렵게 이루어낸 합의가 행정부 교체에 영향을 받지 않도록 합의 내용을 법제화할 필요가 있다.

IV. 국가보안법 - 악법은 존재하는 한 악용된다

1. 들어가며

문재인 정부에서 줄어들었던 국가보안법 사건은 윤석열 정부 들어 다시 늘어나고 있다. 2022년 하반기부터 국가정보원의 대공수사권 이관을 막을 목적으로 이른바 “간첩단” 사건이 이어졌고, 2024년 초에는 총선을 앞두고 이 사건들을 근거로 국가보안법을 이용한 색깔론 공격이 난무했다. 2021년 10만명의 국민동의청원으로 제출된 국가보안법 폐지안과 2건의 폐지안, 1건의 제7조 폐지안은 2024. 5. 29. 제21대 국회 임기 만료와 함께 모두 폐기되었다. 여당의 총선 참패 이후 정권이 위기에 처한 하반기부터는 정권에 비판적인 단체와 인사들을 대상으로 한 국가보안법 위반 혐의 압수수색이 줄을 잇고 있다.

2. 대공수사권 이관 이후에도 국가보안법 수사 명분으로 불법수사를 자행한 국가정보원

국가정보원의 모태는 1962년 박정희 반공쿠데타 체제 유지를 위해 만들어진 중앙정보부이다. 이후 국가안전기획부, 국가정보원으로 이름을 바뀌었으며, 62년 동안 국가보안법 사건 수사를 사실상 전담해왔다. 국가정보원은 구속기간 연장, 참고인 구인·유치 등 국가보안법의 특별형사소송절차규정을 근거 삼아 정권유지를 위한 인권침해와 조작을 서슴지 않았다. 이명박·박근혜 정부 시절 국가정보원이 선거에 노골적으로 개입하고 서울시 공무원 간첩 사건을 조작한 사실 등이 밝혀지면서, 2020년 「국가정보원법」이 개정되고 이후 3년의 유예기간을 거쳐 2024. 1. 1.자로 대공수사권이 국가정보원에서 경찰로 이관되었다. 이로써 국가정보원이 주로 활용해 온 국가보안법상 특별형사소송절차규정의 필요성도 미약해진 셈이다.

그러나 국가정보원은 대공수사권 이관 이후에도 정부에 비판적인 시민단체 회원

에 대하여 불법사찰을 해왔다. 촛불승리전환행동(이하 “촛불행동”) 회원이자 라면가게 직원인 주지은씨는 2024. 3. 22. 자신을 몰래 촬영하던 40대 남성을 발견하고 휴대전화 확인을 요구했는데, 휴대전화에는 국가정보원 직원들이 주씨와 가족, 촛불행동과 한국대학생진보연합 소속 지인을 미행하여 촬영한 사진과 카카오톡 메시지가 무더기로 들어있었다. 국가정보원 직원들은 주씨가 산책 중 멈춰서 휴대전화를 보는 모습을 찍어 “지령 수수 중”이라고 보고하고, 주씨의 초등학교 딸 등하곳길까지 미행했다. 국가정보원은 윤석열 정부가 제정한 「안보침해 범죄 및 활동 등에 관한 대응업무규정」을 근거로 “북한 문화교류국과 연계 혐의가 의심되는 인물에 대해 안보침해범죄행위를 추적해왔다”고 주장했다. 사찰 피해자들이 국가정보원 직원들을 국가정보원법 위반으로 고발하였으나, 경찰은 “국가정보원 내부 심사와 승인을 거친 미행이라 절차적 하자가 없다”는 이유로 불송치결정을 하였다. 피해자들은 10. 23. 국가를 상대로 손해배상청구소송을 제기했다. 국가정보원이 주씨를 사찰한 행위는, 정보기관이 법령상 직무 범위를 벗어나 민간인을 대상으로 동향을 감시·파악할 목적으로 미행 등 방법으로 사생활 정보를 수집한 불법행위에 해당한다는 취지이다.⁸

국민의힘은 2024년 3월 당시 한동훈 당시 비상대책위원장이 “4월 총선 승리 후 바로 국가정보원 대공수사권을 회복하는 법률 개정안을 내고 통과시킬 것”이라고 공언한 아래, 8월부터 “국가정보원 대공수사권 부활”을 당론으로 추진하고 있다. 2024. 10. 29. 국회 정보위원회 국정감사에서 조태용 국가정보원장은 “대공수사권이 이관된 상태에서 간첩이라 판단하고 10여명 이상의 인원을 색출해 현재 사법절차를 진행 중”이고 이 중 국가보안법 위반자도 있다고 보고하면서, “현재 수사권이 하나도 없어서 상당히 어려운 점이 많다”고 말했다.⁹ 국민의힘 한동훈 대표는 “국가정보원 ‘대공수사권 이관’은 간첩수사 포기”하고 하였고¹⁰, 당대표 취임 100일 기

⁸ 한겨레, 2024. 10. 24.자, ‘몰카 아저씨 스토커 잡고보니…‘간첩물’이 국정원 직원이었다

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1163986.html (2024. 10. 31. 방문)

⁹ 연합뉴스, 2024. 10. 29.자, 국정원 “간첩 10여명 색출했지만…수사권 이전에 현실적 어려움”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20241029144851001> (2024. 10. 30. 방문)

¹⁰ 연합뉴스, 2024. 9. 14.자, 한동훈 “국정원 ‘대공수사권 이관’은 간첩수사 포기”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240914042300001> (2024. 11. 2. 방문)

자회견에서도 “간첩법 개정과 국가정보원 대공수사권 복원을 이슈화하고 진전시킨 것”을 자신의 성과로 내세우며 국가정보원 개혁을 무위로 돌리려 시도하고 있다.

3. 국가보안법을 정치적 공격수단으로 삼는 반민주적 행태 가속

가. 총선 후보들에 대한 정치적 공격 수단으로 악용

2024. 4. 10. 치러진 제22대 국회의원 총선거를 앞두고 국가보안법을 빌미로 한 정치적 공격이 극에 달했다. 윤석열 대통령은 이종섭 전 국방부장관이 3월초 주 호주대사로 임명하였다. 당시 이종섭 전 장관은 故 채수근 상병 관련 수사에 윤 대통령의 외압을 전달한 혐의를 받고 있었는데, 출국금지 된 상태인 그를 주 호주대사로 임명하여 도피하도록 한 것이다. 이에 정권심판론이 커지자, 정부 여당은 색깔론에 기대어 총선 쟁점을 이념 대결로 바꾸려 시도하였다.¹¹ 윤석열 대통령은 3월 22일 제9회 서해수호의날 기념식에서 “반국가세력들이 발붙이지 못하게 해야 한다”라고 하였고, 3월 26일 국무회의에서는 “반국가세력들이 국가안보를 흔들고 국민의 안전을 위협하지 않도록 우리 모두 힘을 모아야 하겠다”고 말했다.

한동훈 국민의힘 총괄선대위원장은 22대 총선을 “중북세력”과의 대결로 규정하였다. 그는 진보당 등을 중북세력이자 잠재적인 간첩 활동 단체로 단정하고 민주당은 이들의 숙주라고 하여 싸잡아 색깔론을 제기하였으며,¹² “조국혁신당은 극단주의 세력”이라고 공격했다.¹³ 한 위원장은 3월 7일 더불어민주당·진보당 등이 비례연합정당을 만드는 데 대하여 “창원간첩단 출신이 국회의원이 된다”, “통진당의 후신, 간첩 전력자 등 관련자들이 올해 이 대표의 신원보증을 받아 국회에 입성하게 된다”고

11 경향신문, 2024. 3. 26.자, 윤 대통령, 한동훈, 인요한까지...급해진 여권, 일제히 '색깔론' 꺼냈다
<https://www.khan.co.kr/politics/president/article/202403262031035> (2024. 11. 2. 방문)

12 한겨레, 2024. 3. 8.자, 민주당 향해 “중북세력 숙주”...‘황교안’ 따라가는 한동훈
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/election/1131400.html> (2024. 11. 2. 방문)

13 MBC, 2024. 3. 23.자, 조국혁신당 “조국이 극단주의자? 한동훈, 색깔론 이외에는 기릴 게 없나”
https://imnews.imbc.com/news/2024/politics/article/6582713_36431.html (2024. 11. 2. 방문)

비난했다. 3월 11일에는 더불어민주당 비례대표 후보들을 두고 통일운동단체 “겨레하나” 소속으로 북한과 교류했다거나 사드 반대 시위에 참여했다는 등 이유로 “노골적 중복인사”로 지목하였다.¹⁴ 지목된 이들은 논란을 피하기 위해 결국 후보에서 사퇴했다.

국민의힘은 3월 26일 “더 이상 이 나라를 범죄자들과 중복 세력에게 내주지 맙시다”는 현수막을 전국에 게시하도록 각 후보사무소에 지시했다. 그러나 수도권 지역 후보자들 사이에서 위 현수막이 중도층 지지 확산에 도움이 되지 않는다는 반발이 나오자 지시를 철회하였다.¹⁵ 하지만 진보당이 더불어민주당에 추천한 비례후보 중 일부의 국가보안법 위반 전력이 문제되어 후보로 공천되지 못하는 등, 국가보안법은 여전히 자기검열장치로 작동하고 있다.

나. 윤 대통령 ‘반국가세력’ 발언 이후 이어진 국가보안법 위반 압수수색

윤석열 대통령의 색깔론 공격은 총선 참패 뒤 잠시 주춤하는 듯 하였으나, 8·15 광복절 경축사에서 다시 “반자유세력”을 거론함으로써 되살아났다. 윤 대통령은 8월 19일 을지 국무회의에서 “우리 사회 내부에는 자유민주주의 체제를 위협하는 반국가세력들이 곳곳에서 암약하고 있다. 북한은 개전 초기부터 이들을 동원하여, 폭력과 여론몰이, 그리고 선전, 선동으로 국민적 혼란을 가중하고 국론 분열을 꾀할 것이다. 이러한 혼란과 분열을 차단하고, 전 국민의 항전 의지를 높일 수 있는 방안을 적극 강구해야 한다.”고 발언했다.¹⁶ 총선 이후 재개된 국가보안법 위반 압수수색은 윤 대통령의 위 발언을 전후해 본격화되었다.

경찰은 2024. 7. 18. 북한 체제를 찬양하는 글을 게시하여 국가보안법을 위반하였

14 오마이뉴스, 2024. 3. 11.자, 한동훈, 연일 색깔론 "민주당 당론으로 반미 채택?"

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003009295 (2024. 11. 2. 방문)

15 미디어오늘, 2024. 3. 26.자, "73년생 한동훈의 중복 매리기 메시지 망했다

<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=316928> (2024. 11. 2. 방문)

16 한겨레, 2024. 8. 26.자, 윤 대통령은 “반국가세력”이란 단어를 왜 이렇게 좋아할까요

https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1155146.html (2024. 10. 30. 방문)

다는 이유로 온라인 언론매체 “프레스아리랑” 편집자 박학봉 시인의 거처를 압수수색했다.¹⁷ 이 매체는 김건희 여사의 명품백 수수 사건을 폭로한 최재영 목사가 창간에 참여한 것으로 알려졌다.¹⁸ 이에 그치지 않고, 경찰은 8월 30일에 적단체 구성·동조 혐의로 민중민주당 당사를 압수수색했다.¹⁹ 그 후에도 수사기관의 폭주는 멈추지 않았다. 경찰은 9월 12일에는 이적표현물 제작·소지·반포 혐의로 한성 평화연방시민회의 상임대표와 권말선 시인의 집을 압수수색하였는데, 블로그 “자주통일연구소”에 올린 시 작품 및 3년 전 국내 출판된 김일성 회고록 “세기와 더불어” 등을 소지했다는 이유였다.²⁰

대통령 지지율이 급격히 하락한 10월 들어 압수수색은 더욱 잦아졌고, 위기탈출용 공안탄압이라는 비판이 제기되었다. 10월 4일 전두환 정권 시기 고문피해자인 사람일보 박해전 대표가 압수수색 대상이 되었다. 정치평론과 북한 노동신문 인용 보도가 찬양·고무에 해당하며, 국가범죄 청산 연설이 이적동조에 해당한다는 것이다.²¹ 10월 16일에는 이용주씨가 페이스북에 단 댓글이 찬양·고무에 해당한다는 혐의로,²² 10월 22일에는 자주시보 김병길 대표와 3명의 전현직 기자들이 노동신문을 인용하여 보도한 행위가 찬양·고무에 해당하며, 재일한국민주통일연합에서 보내온 기사를 게재한 행위가 회합·통신에 해당한다는 혐의로 압수수색 대상이 되었다.²³ 이에 그치지 않고 경찰은 10월 30일 한국진보연대 한충목 상임공동대표가 반국가단체의 구성원과 회합·통신하였다는 혐의를 들어 한국진보연대 사무실에 대

17 프레스아리랑, 2024. 7. 25.자, “박학봉 시인 공안탄압 중단하라”

<https://m.pressarirang.org/2601> (2024. 11. 4. 방문)

18 한겨레, 2024. 8. 22.자, 경찰, ‘최재영 창간 관여’ 온라인 매체 편집위원 국보법 위반 혐의 수사

<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1154835.html> (2024. 10. 30. 방문)

19 kbc뉴스, 2024. 8. 30.자, 경찰, 이적동조 등 ‘국가보안법 위반 혐의’ 민중민주당 압수수색

<https://news.ikbc.co.kr/article/view/kbc202408300038> (2024. 10. 30. 방문)

20 통일뉴스, 2024. 9. 12.자, 한성·권말선에 국가보안법 압수수색 실시

<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=211558> (2024. 10. 30. 방문)

21 미디어오늘, 2024. 10. 25.자, 자주시보·사람일보 잇단 압수수색 “위기 정권, 언론 공안탄압”

<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=321810> (2024. 10. 31. 방문)

22 노동자정치신문, 2024. 10. 16.자, 이용주 등지 국가보안법 위반으로 압수수색 진행 중

<https://www.facebook.com/p/%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%8B%A0%EB%AC%B8-100064957441439/> (2024. 10. 31. 방문)

23 통일뉴스, 2024. 10. 22.자, 경찰, ‘자주시보’ 관계자 4명 국보법 압수수색

<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=211886> (2024. 10. 31. 방문)

한 압수수색을 실시했다.²⁴ 한충목 상임공동대표는 윤석열 대통령 퇴진집회를 주도해 온 인물이다.

다. 극우세력의 정치적 공격용 고발

2017년 문재인 정부 출범 이후 극우세력들이 정치적 공격을 위해 정치인과 유명 인사들을 국가보안법 위반 혐의로 고발하는 사례가 크게 늘었다. 이러한 양상은 2024년에도 계속되었다.

이재명 더불어민주당 대표는 2024. 1. 19. 당 최고위원회 모두발언에서 김정은 북한 국무위원장을 향해 “적대행위를 중단해야 한다”면서 “선대들, 우리 북한의 김일성, 김정일 주석의 노력들이 꺾히거나 훼손되지 않도록 애써야 할 것”이라고 했다. 그러자 신(新)전국대학생대표자협의회는 1월 22일 이 대표의 이 발언이 국가보안법상 찬양·고무에 해당한다며 이 대표를 고발했다.²⁵

1월 24일 무소속 윤미향 국회의원은 남북관계 관련 토론회를 개최했는데, 2월 1일 국민의힘 이종배 서울시의원이 윤 의원과 토론회 참석자 모두를 국가보안법 위반 혐의로 고발했다.²⁶ 토론자인 사단법인 부산 평화통일센터 하나 김광수 이사장의 토론 내용이 찬양·고무에 해당한다는 것이 이유였다. 김광수 이사장은 찬양·고무 및 회합·통신 혐의로 압수수색당하고 검찰에 송치되었다.

임종석 전 대통령 비서실장은 2024. 9. 19. 열린 9·19 공동선언 6주년 기념식 기조연설에서 “객관적 현실을 받아들이고 두 개의 국가를 수용하자”고 발언했다. 이에 대해 이종배 서울시의원은 9월 25일 임 전 실장을 국가보안법 위반 혐의로 경찰

24 한겨레, 2024. 10. 30.자, 경찰, ‘윤 퇴진 시국대회’ 주도 한국진보연대 압수수색
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1165006.html (2024. 10. 31. 방문)

25 서울신문, 2024. 1. 22.자, ‘우리 북한’ 언급 이재명, 국가보안법 위반 혐의 고발당해
<https://www.seoul.co.kr/news/politics/congress/2024/01/22/20240122500093> (2024. 10. 30. 방문)

26 KBS, 2024. 2. 1.자, “북 전쟁관도 수용” 발언 나온 토론회 주최한 윤미향 의원 고발 당해
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7880850> (2024. 11. 2. 방문)

에 고발했다. “임 전 실장의 주장은 김정은의 두 개 국가론에 동조한 것”이라는 이유였다.²⁷

3. 최근 국가보안법 수사와 재판의 특징

가. 되풀이되는 “간첩” 없는 “간첩단”

2021년 8월 기소된 “자주통일 충북동지회”는 국가정보원과 검찰, 언론에 의해 이른바 “청주간첩단”이라 불렸다. 검찰은 “간첩단”을 검거하였다고 발표하였고, 언론은 검찰의 발표를 그대로 받아들였다. 검찰은 이들이 북한 공작원의 지령을 받아 이적단체를 결성하고 F-35A 전투기 도입 반대, 북한에 묘목 보내기 운동 등 국가안보를 위협하는 행위를 지속하고 북한 측에 정보를 건넸다며 간첩, 특수잠입·탈출, 회합·통신, 편의제공, 동조, 이적단체구성(범죄단체조직으로 공소장변경), 이적표현물 소지 혐의로 기소하였다. 그러나 제1심, 제2심 모두 간첩 혐의에 대하여 무죄가 선고되었다. 피고인들이 탐지 수집했다는 정당 내 인물정보, 시당 권리당원 명부, 국회 외교통일위원장의 발언 내용 등은 그 가치가 매우 낮아 누설된다 하더라도 국가안전에 별다른 불이익이 있다고 보기 어려우므로, 국가기밀에 해당하지 않는다는 이유였다.

2023년 3월 기소된 “자통민중전위” 사건은 압수수색 당시 이른바 “창원간첩단” 사건으로 불렸으나, 정작 공소를 제기할 때 간첩 혐의는 포함되지 않았다. 하지만 언론에서는 여전히 이 사건을 “창원간첩단”으로 부르고 있다.

27 연합뉴스TV, 2024. 9. 25., 서울시의원, '두 국가론' 임종석 국가보안법 위반 혐의 고발
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20240925014500641> (2024. 10. 30. 방문)

나. 범죄단체조직·활동죄 무리한 기소

“자주통일 충북동지회” 사건²⁸에서 검찰은 당초 이적단체구성 혐의를 적용하여 기소하였다가, 범죄단체조직죄를 추가하였다. 청주지방법원(제1심)은 이적단체구성죄에 대하여는 무죄로 판단하였다. “단체의 강령, 규약에 비추어 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하려는 목적이 표면상 드러나지 않을 뿐만 아니라 폭력적 수단으로 정부를 전복하여 새로운 정부를 구성하는 ‘국가변란’의 목적이 있었다고도 보이지 아니하며”, “위 단체의 구성으로서 자유민주적 기본질서에 ‘실질적으로 해악을 끼칠 위험성’을 가지기에 이르렀다는 점이 충분히 증명되었다고 보기 어렵다”는 것이다. 반면 범죄단체조직죄에 대하여는 유죄를 선고하였다. 위 단체가 회합·통신죄 내지 금품수수죄를 목적으로 조직체계를 갖춘 범죄단체에 해당한다는 것이다.

그러나 대전고등법원(제2심)은 범죄단체조직죄에 대해서도 무죄를 선고하였다. 재판부는 범죄단체조직죄를 적용하려면 일정한 범죄에 관한 목적과 이를 공동으로 수행하기 위한 조직적 결합체의 구성에 관한 고의까지 가지고 있어야 하고 일정한 범죄에 대한 목적은 고의와 별도로 요구됨은 물론 엄격한 증명의 대상이 된다고 전제하고, 이 사건에서 단체 강령·규약상 회합·통신 및 금품수수죄를 수행한다는 공동목적으로 단체를 조직했다는 점이 분명히 드러나지 않고, 구성원 3~4명에 불과한 단체가 범죄단체라고 볼 수 있을 정도의 규모나 체계를 갖추고 있었다고 보기 어려우며, 그들 사이의 관계나 실질적 명령·복종 체계의 부재 등을 종합해보면 이 단체가 범죄단체로서 내부의 질서를 유지하는 최소한의 통솔체계를 갖추었다고 보기 어렵다고 보았다.

범죄단체조직·활동죄의 적용대상은, 주로 폭력조직 및 텔레그램 N번방 등 성찰

28 자주통일 충북동지회 사건에서 청주지방법원(제1심)은 범죄단체조직, 국가보안법상 회합·통신, 금품수수 혐의를 유죄로 판단하고, 간첩(국가기밀 수집·누설) 및 동조, 이적표현물 소지에 대해서는 무죄판결을 내렸다. 그러나 형량은 3명에게 징역 12년 및 자격정지 12년, 1명에게 징역 14년 및 자격정지 14년에 이르렀다. 대전고등법원(제2심)은 특수잡입·탈출을 유죄로 보았으나 범죄단체구성에 대해 무죄를 선고하고, 2명에게 징역 5년 및 자격정지 5년, 1명에게 징역 2년 및 자격정지 2년을 선고해 형을 감경하였다.

취를 위하여 구성된 조직이다. 국가보안법 위반 사건에는 범죄단체조직·활동죄가 적용되지 않았다. 형법상 범죄단체조직·활동죄는 폭력이나 성착취 등 명백 현존하는 위협을 일으킨 구체적인 범죄행동을 목적으로 조직체계를 갖춘 것에 적용된 반면, 국가보안법상 반국가단체구성죄 및 이적단체구성죄의 적용범위는 훨씬 넓기 때문이다. 즉, 국가보안법상 반국가단체구성죄는 “국가변란”이라는 추상적인 목적의 합치만 있는 경우까지 성립하고, 이적단체구성죄는 폭력으로 나아가지 않은 단계에서 근대법 원칙상 표현의 자유로 보호되는 “찬양·고무·동조·선전·선동”을 목적으로 하는 단체에도 적용된다. 현재 이적단체구성죄 조항은 여전히 작동하고 있다. 서울중앙지법(제1심)은 2024. 5. 31. “자주통일과 민주주의를 위한 코리아연대” 공동대표 김모씨에 대하여 이적단체구성, 찬양·고무 혐의로 징역 2년과 자격정지 3년을 선고하고 법정구속했다.²⁹

반국가단체, 이적단체 규정이 여전히 존재하는 상황에서, 범죄단체조직·활동죄는 국가보안법상 반국가단체구성죄 또는 이적단체구성죄로 유죄판결을 받아내기 어려운 경우에 형사처벌하기 위한 수단으로 위해 활용되고 있다. 반국가단체나 이적단체라고 하려면 단체 강령·규약상 국가변란 또는 찬양·고무 목적을 필요로 하는데, 이런 목적을 찾을 수 없을 때 일부 행위에 초점을 맞춰 범죄단체조직·활동죄 혐의를 추가하는 것이다. 또 이적단체구성죄 등은 구성 또는 가입시 행위가 완료되는 즉시범으로 공소시효가 도과하면 기소할 수 없는데, 이를 피하기 위해 범죄단체조직·활동죄를 적용하기도 한다. 검찰이 “자통민중전위” 사건을 범죄단체조직·활동죄로 기소하고 “자주통일 총북동지회” 사건에서 범죄단체조직·활동죄 혐의를 추가한 것으로 보아, 향후 범죄단체조직·활동죄 적용이 확대될 여지가 있다. 그러나 총북동지회 사건에서 제2심 무죄판결이 내려진 만큼, 검찰이 무리하게 범죄단체조직·활동죄를 적용한 것이다.

29 KBS, 2024. 5. 31., ‘국보법 위반’ 코리아연대 대표 1심 징역 2년 법정구속
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7977302> (2024. 10. 30. 방문)

다. 불필요한 강압적 수사

제주경찰청은 2024. 10. 28. “공안탄압 저지 및 민주수호 제주대책위원회” 소속 진보 인사 3명을 체포했다. 이이른바 “ㅎㄱㅎ 제주 간첩단 사건”에 관련하여 조사하기 위하여 이들을 여러 차례 소환하였으나, 이들이 정당한 사유 없이 불응해 체포했다는 것이다. 제주대책위는 2023년 6월 압수수색 이후 불필요한 피의자신문을 위한 출석요구를 하지 말 것을 요청하는 진술서 등을 제출했는데 경찰은 1년이 지나 다시 출석을 강제하였다며, 이러한 경찰의 행위는 헌법이 보장하는 피의자 방어권을 침해하는 것이라고 주장했다.³⁰ 이들은 10월 29일 석방되었다.

라. 탈북민에 대해 가혹한 국가보안법 적용

2024. 10. 4. 경기북부경찰청은 북으로 돌아가겠다고 마을버스를 훔쳐 통일대교 북문 검문소 앞 바리케이트를 들이받고 멈춰선 30대 탈북민을 국가보안법·군사기지보호법 위반, 차량절도, 무면허운전 등 혐의로 구속하였다. 10여년 전 탈북한 A씨는 범행 동기와 관련해 경찰조사에서 “남한 생활이 경제적으로 힘들었고, 가족들이 보고 싶었다”고 진술했다.³¹

2010년경 이후 탈북민들이 국가보안법 위반으로 처벌되는 사례가 크게 늘었다. 특히 탈북민들이 잠입·탈출 예비·미수 등으로 처벌되는 경우가 있다. 가족들과 떨어져 한국 사회에 적응하기 힘든 어려움을 겪는 탈북민에게 남북교류협력에 관한 법률이 아닌 국가보안법을 적용해야 할 합리적 이유가 있는지 의문이다. 특히 탈북민들도 법률상 “이산가족”으로, 세계인권선언의 “가족에 관한 권리”를 보장받아야 한다. 자유권규약 일반논평은 “정치적 이유로 가족 구성원들이 떨어져 있는 경우, 국내 차원에서 그리고 다른 국가들과 협력하여 가족의 화합이나 재결합을 위하여

30 KBS, 2024. 10. 29., ‘국가보안법 위반 혐의’ 진보 인사 3명 체포
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8092610> (2024. 10. 30. 방문)

31 뉴시스, 2024. 10. 4., “남한 생활 힘들어”...버스 훔쳐 월북 시도한 탈북민 구속
<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20241004/130154297/1> (2024. 10. 30. 방문)

적절한 조치를 취하여야 한다.”고 한다. 중국과 대만은 군사적 대결상황에서도 이미 1987년 상호 가족방문과 체류를 허용하였고, 가족생활을 위하여 이주하는 것도 가능하다. 이에 비해 한반도에서는 국가가 남북관계 개선 등 탈북민들이 가족과 함께 할 수 있는 여건이 형성되지 않고 있다. 이러한 상황에서 탈북민들에게 국가보안법을 적용하는 것은 너무나 가혹한 처사다.

4. 변화의 단초

가. 늘어가는 제7조 무죄 판결

수원지방법원(2017헌가27) 및 대전지방법원(2019헌가6)의 위헌법률심판제청에 의하여 국가보안법 제7조 제1항·제5항 위반 기소된 사건들의 공판 진행이 멈춰 있다가, 2023. 9. 26. 헌법재판소의 합헌결정(2017헌바42등) 이후 일제히 공판이 재개되었다. 그러나 위 헌재 결정의 5인 다수의견은 제5항 중 ‘소지·취득’에 대해 과잉금지원칙을 위반하여 사상의 자유를 침해하여 위헌으로 판단하였다. 또한 3인의 위헌의견은 제1항 및 제5항의 나머지 부분도 침해의 최소성을 갖추지 못하였다고 판단하였다. 그 후 공판재개된 사건들에서 제7조 제1항·제5항 공소사실에 대해서는 연이어 무죄가 선고되고 있다.

의정부지방법원은 2024. 8. 16. 민주노동자전국회의 관련 사건에서 제7조 제5항 “소지” 부분에 대하여 무죄판결을 내렸다. 노동운동가의 현장 활동 지침 문서, 민중가요 등을 소지한 행위가 이적행위를 하기 위한 목적에 의한 것이라고 보기에 부족하다는 이유다.

자주통일 충북동지회 사건에서도 제1심(청주지방법원 2024. 2. 16. 선고 2021고합198, 250 판결), 제2심(대전고등법원 2024. 10. 21. 선고 2024노55 판결) 모두 제7조 제1항 “동조” 및 제5항 “소지”에 대해 무죄를 선고하였다.

“동조” 혐의는 사상학습, F-35A 전투기 도입 반대 기자회견과 서명운동에 대해 적용되었는데, 제1심 판결은 헌법재판소 2017헌가27 판결의 3인 위헌의견에 근거하여, 사상학습은 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있다고 보기 어렵다고 보았다. 또한 전투기 도입 반대활동에 대해서는, 이러한 행위를 처벌한다면 국가의 안보정책에 반대하는 경우 대부분 북한의 주장에 부합한다는 이유로 처벌 대상이 되어 표현의 자유가 위축될 수 있고, 설령 북한의 지령으로 이러한 행동을 하였더라도 피고인들이 이를 밝히지 않은 이상이 활동 자체로 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 미치는 위험성이 달라진다고 보기 어렵다고 판단하였다.

또 제7조 제5항 “소지”에 대하여도, 내부적으로 문서 등에 관하여 추상적 감상을 말하는 데 그친 행위에 대하여 제7조 제1항, 제3항 또는 제4항의 목적이 있다고 보기 어렵다고 판단하였다.

이렇듯 헌법재판소 공개변론 이후 하급심 판결의 입장은 바뀌고 있으나, 경찰은 여전히 제7조 제1항 위반 혐의로 압수수색영장을 발부받고, 소지죄 적용을 위해 서점에서 유통되는 출판물까지 압수하고 있다. 검찰 역시 제7조 사건의 공소를 계속 유지하고 있다.

나. 제1조 제2항 취지에 따른 새로운 해석

국가보안법 제1조 제2항은 국가보안법의 해석·적용시 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적인 권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다고 규정한다. 제7조 제1항·제5항에 대한 법원의 위헌제청과 헌법재판소의 공개변론 이후 다른 조항에 대해서도 제1조 제2항의 취지를 반영한 해석이 나오고 있다.

제4조 제1항 제2호 나목의 “국가기밀”의 개념에 대해, 대법원은 “그 기밀이 사소한 것이라고 하더라도 누설될 경우 반국가단체에는 이익이 되고 대한민국에는 불이

익을 초래할 위험성이 명백하다면 이에 해당한다”고 하고 있었다(대법원 1997. 7. 16. 선고 97도985 전원합의체 판결). 그러나 자주통일 충북동지회 사건의 제1심 판결은 “죄형법정주의와 국가보안법 제1조 제2항의 취지에 비추어 보면, 위 처벌규정상 국가기밀의 의미는 군사기밀보호법 등 다른 국가기밀법제에서의 군사기밀의 정의를 넘어설 수 없다”, “사소한 정보마저도 국가기밀이라고 보면서 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하는 것은 비례의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라, 그 처벌 범위의 광범성과 개념의 모호성으로 시민의 자유를 억압할 것임이 명백하다”, “‘기밀’의 사전적 의미도 ‘외부에 드러내서는 안 될 중요한 비밀’이다. ‘사소한 국가기밀’이라는 것은 그 자체로 모순이다.”라고 보고, 이 사건에서 탐지하였다는 인물정보, 정당 내부정보, 지역 권리당원 명부, 국회 외교통상위원장 발언 내용은 그 가치가 매우 낮아 국가안전에 별다른 불이익이 있다고 보기 어려워 국가기밀에 해당하지 않는다고 판시하였다.

제6조 제2항 특수잠입·탈출에 대해, 자주통일 충북동지회 사건 제1심 판결은 일상언어의 한계를 해석 기준으로 제시했다. 특수잠입·탈출 공소사실은 내국인이 통상적인 방법으로 중국과 캄보디아로 출국했다가 귀국한 것인데, 이에 대하여 재판부는 이러한 행위는 “입국·출국”일 뿐 “잠입·탈출”로 보는 것은 문언의 한계를 벗어난다는 이유로 무죄로 판단하였다. 제2심은 이 부분을 번복해 유죄로 판단하였다. 그러나 해외여행이 자유롭지 않았던 1960년대에 만들어진 규정을 현 시대에 그대로 적용해 입·출국 자체를 처벌하는 것이 무리이므로 제1심의 위 법리는 주목할 만 하다.

제8조 회합·통신에 대해서도 일부 무죄판결이 나왔다. 2024 10 30 전주지방법원(제1심)은 하연호 전북민중행동 대표가 북한 공작원과 회합·통신했다는 혐의 공소사실에 대해 일부 무죄를 선고했다.³² 회합 일정 조율을 위한 연락 및 국내 주요 정

32 전주지방법원은 하연호 대표에 대해 2015년 11월 27일 이전 혐의에 관해서는 징역 6개월 및 자격정지 6개월에 집행유예 1년을, 이후 혐의에 관해서는 징역 1년 및 자격정지 1년에 집행유예 2년을 선고했다. 하 대표는 2013~2019년 북한 문화교류국 소속 공작원과 베트남 하노이, 중국 베이징·창사·장자제(張家界)에서 회합하고, 회합 일정 조율, 국내 주요 정세 등 보고를 위해 A씨와 이메일로 연락을 주고받은 혐의 등으로 기소되었고, 검찰은 징역 8년을 구형했다. 재판부는 “피고인이 북한 공작원의 실체를 알지 못했고 순수한 동기로 농민운동과 평화 통일 운동의 목적으로 회합했다고 주장했지만, 주고받은 이메일

세 설명 내용의 연락 등에 관련된 회합·통신은 의례적이고 사교적인 통신연락이거나 개인적인 경험이나 견해 등을 밝힌 것에 불과하여 어떤 구체적인 목적수행을 위한 일련의 활동과정에서 이루어진 것이라고 인정할 수 없다는 이유다.

제9조 편의제공에 대해서도 무죄판결이 이어졌다. 자주통일 충북동지회 사건 제1심은 제9조의 “제3조 내지 제8조의 죄를 범하려는 자”라는 본범의 요건이 성립되지 않는다고 보았다. 북한 공작원이 제3조의 죄를 범한 자라는 주장에 대해, 북한 공작원이 반국가단체 구성원이라고 보면서도, 그에 대한 정보 제공이 반국가단체 가입과 어떤 연관이 있다고 할 수 없으므로, 제9조 구성요건인 본범(제3조의 죄를 범하거나 범하려는 자)의 범행이라고 할 수 없다는 것이다. 또한 재판부는 포섭 대상자들의 인물 정보, 정당의 징계 관련 정보, 국회 외교통일위원장의 발언 내용, 정당 지역 당직자의 입장, 지역 농민운동 전망 등 제공된 정보가 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 미칠 구체적이고 명백한 위험성이 있다고 보기 어렵다고 판시하였다.

또한 전주지방법원은 전북민중행동 공동상임대표 하연호 대표가 정세 보고나 활동 내역 등을 알린 것이 편의제공에 해당하지 않는다고 보아 위 부분에 무죄판결했다. 해당 내용이 정보로서 제공된다기보다는 일정을 공유하는 수준에 불과하여, 검사가 이 자료들이 대남공작 자료로 사용될 수 있다며 주장하는 위험은 상당히 추상적이고 그 정보 내용으로 보아 대남공작 자료로 이용되기에는 가치가 별로 없다는 이유였다.³³

그러나 수원지방법원은 2024. 11. 6. 민주노총 전 간부 4명에 대한 국가보안법상 간첩, 특수잠입·탈출, 회합·통신, 편의제공 등 사건에서, 회합·통신 혐의로만 기소된 신동훈 제주 평화센터 대표에게는 무죄를 선고했으나, 다른 3명에 대하여는 전

일에서 사용된 용어나 방식 등을 보면 실체를 알지 못했다는 주장은 받아들여지지 않는다”며 회합·통신 혐의에 대해 유죄로 판단했다.

33 한겨레, 2024. 10. 30., 국가보안법 위반 혐의 하연호 전북민중행동 대표 징역형 ‘집행유예’
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1165011.html (2024. 10. 30. 방문)

부 유죄로 판단하고 징역 15년 및 자격정지 15년, 징역 7년 및 자격정지 7년, 징역 5년 및 자격정지 5년을 선고하였다. 수원지방법원은 “자유민주주의 체제에서 집회·표현의 자유 등 기본적인 권리는 보장되나 무제한 허용되는 것은 아니다”라며 “반국가단체인 북한의 위협이 현존하는 이상 반국가 활동을 규제해 국가 안전과 국민의 생명을 보장해야 한다”라고 판시하였다. 이러한 판단은 최근의 엄격 해석 추세와는 전혀 다른 것이며, 하급심 판결의 변화 역시 아직까지는 변화의 단초 수준에 머물러 있다고 할 수 있다.

5. 맺으며

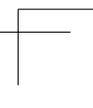
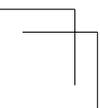
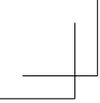
국가보안법은 노무현·문재인 정부 시기에도 폐지는커녕 한 글자도 바뀌지 않았다. 그리고 극우보수세력으로 정권이 바뀌자 국가보안법은 다시금 진보세력에 대한 탄압과 배제 수단으로 악용되고 있다. “국가보안법이 남용되지 않게 하겠다”는 말로는 국가보안법으로 인한 인권침해를 막을 수 없다. 악법은 남아있는 한 악용된다. 헌법재판소 공개변론 이후 하급심에서 법리의 변화가 나타나고 있는 있다. 그러나 이것만으로는 집권세력이 국가보안법을 동원하여 정치적 위기를 탈출하려는 시도를 막을 수 없고, 피해자들은 언론에 의해 “간첩단”으로 낙인찍히는 고통을 겪어야 한다. 국가보안법은 반드시 폐지해야 한다.

V. 나가며

북한 오물풍선 경보 휴대전화 알람은 올해 우리 삶의 일부가 되었다. 역설적으로 올해는 9·19 군사합의 등으로 대표되는 남북의 합의가 관련 규범들이 얼마나 긴장 완화에 기여했는지를 새삼 알게 해준 한 해였다. 정부는 남북간 긴장 고조를 방관하고 나아가 스스로 긴장을 고조시키는 행위를 서슴지 않았다. 그러한 상황에서 강화군이 대북전단살포금지를 위해 위험구역을 설정하는 등 변화의 움직임이 시작되고

있다. 평화적 생존권이라는 말은 더 이상 접경지대 일부의 문제만 아니라 나의, 우리의 문제가 되었다. 이런 공감대가 확산될 수 있도록 연대와 평화의 목소리를 함께 외쳐야 할 것이다.

일제 강점기 치안유지법으로 시작되었던 국가보안법은 늘 사상의 자유에 대한 탄압 수단이었으며 차별과 배제의 무기였다. 최근 국가보안법 제7조 등에 있어서는 무죄 판결이 나오는 등 변화는 계속되고 있다. 그러나 차별과 배제는 그 대상을 묻지 않으며, 언제 누구라도 표적이 될 수 있다. 국가보안법을 악용할 유혹은 역사적으로 계속되었다. 악법은 반드시 폐지해야 한다.



2024년 환경보건 분야 보고

집필

기후위기담 관련 보고 : 남성욱(민변 환경보건위원회)

환경영향평가 권한이양 문제 관련 보고 : 최재홍(민변 환경보건위원회)

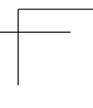
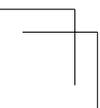
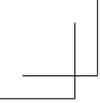
개식용종식특별법 제정 관련 보고 : 김도희(민변 환경보건위원회)

동물원수족관법 관련 보고 : 윤재은(민변 환경보건위원회)

동물권 단체 운영상의 문제 관련 보고 : 김소리(민변 환경보건위원회)

감수

이정일(민변 환경보건위원회)



2024년 환경보건 분야 보고

1. 들어가며

2024. 11. 7. 코페르니쿠스 기후변화서비스는 2024년이 산업혁명 이전보다 1.5도 이상 더운 첫 해가 될 가능성이 높다고 보고했다. 1850년~1900년 평균치보다 2024년은 1.62도 더 높게 관측되었다. 2024년 기후위기는 더욱 가속화되고 있고, 기후재난의 강도와 빈도는 더욱 높아지고 있어 이에 따른 각국의 적시성 있는 정책수립과 집행이 요구되고 있다. 그러나 윤석열 정부와 국회는 난개발로부터 탄소흡수원인 자연을 보호하기 위한 환경영향평가제도 등을 완화하고, 지역의 개발욕구에 부응하기 위해 협의권한을 이양하는 개발중심적 제도 준비를 더욱 가속화하고 있다. 나아가 윤석열 정부는 기후위기 대응을 명분으로 14개의 신규댐 건설계획을 발표하는 등 시대착오적인 정책들을 밀어붙이고 있다. 위와 같은 개발중심주의적 토건국가 형태가 기후위기 시대에도 변함없이 지속되고 있는 2024년의 대한민국 현실을 직시할 필요가 있어, 이에 대한 내용들을 검토하였다.

한편, 2024년은 그동안 사회적으로 논란이 되어 왔던 개식용 문제를 제도권에서 해결하기 위한 개식용금지법이 제정되었다. 개식용금지법은 육식 문화를 법으로 금

지하는 것은 과도하다는 의견부터, 반려동물로서 인류역사에서 다른 동물들과 차별되는 개에 대한 식용은 법으로 강하게 금지하여야 한다는 등 다양한 의견들이 제기되어 왔고, 개식용금지법 제정 이후 기존 사육개들의 관리방안과 육견 종사자들에게 대한 지원 등에 관한 세부 이행절차에 관한 논의들이 지속되고 있다. 이에 따라 개식용금지법 제정 경위와 관련된 내용을 살펴보았다.

또한, 고래목 동물의 특성을 고려하지 않고, 수족관에서 사육하며 방문객들의 관람용으로 이용하는 것은 고래목 동물의 조기 폐사 등을 야기하며, 자본의 이익 수단으로 고래목 동물의 생명과 삶을 수탈하는 것이라는 비판이 지속되었다. 이에 따라 수족관에서 고래목 동물의 신규 보유를 금지한 동물원수족관법이 2022. 2. 13. 개정되었고, 2023. 12. 14. 시행되었다. 그러나 법 시행이후에도 암수개체를 동일 수조에서 사육한 결과 새끼 돌고래가 출생하는 등 법 위반 시도가 지속되고 있으며, 이에 대한 수시기관의 불송치 결정은 고래목 동물의 증식을 사실상 허용하는 탈법 수단으로 악용될 수 있다. 이는 고래목 동물의 보호를 위한 법 개정의 취지가 몰각되는 사례로, 법 개정뿐만 아니라, 법 집행 단계에서도 입법목적에 따른 보호제도가 관철되는 방향을 모색해 보았다.

마지막으로 동물권보호단체의 난립과 단체의 운영형태의 문제에 대한 논란이 강하게 제기되어 이를 분석하였다.

II. 본론

1. 기후위기에 대한 대응으로 댐건설은 올바른 정책이 아니다.

가. 환경부의 14개의 기후대응댐 건설 발표

환경부는 2024. 7. 30. "기후위기가 현실화한 가운데 홍수·가뭄으로 인한 피해를

줄이고 미래 물 수요를 충족하기 위해서는 새로운 물그릇이 필요하다"는 이유로 전국에 14개의 기후대응댐을 건설하겠다고 발표했다. "극한 가뭄이 발생하면 정상적인 생활용수 공급이 어려운 상황"이라며, "국가 전략산업 지원에 필요한 미래 물 수요에 대응하려면 새로운 물그릇 확대가 필요하다"고 설명했다. 현재 우리나라에 있는 댐은 총 37개인데, 이번 계획은 기존의 약 40%가 넘는 개수의 댐을 건설하겠다는 것이다. 다목적댐을 추진하는 것은 14년 만이고 전국에 수 개의 댐을 동시 추진하는 것은 20년 만의 일이다.

환경부는 2024. 10. 23. 충북 청양군, 충북 단양군, 강원 양구군, 전남 화순군의 주민들의 반대가 심하여 위 네 지역을 임시후보지에서 제외하기는 하였으나, 향후 추가적인 주민설명회 등을 통하여 지속적으로 주민들을 설득해 나가겠다는 입장이다.

나. 국가물관리기본계획과 맞지 않는 기후위기댐 건설

현재 우리나라는 물관리기본법 제20조에 근거하여 국가물관리위원회가 국가물관리기본계획을 수립해 물을 관리하고 있다. 현행 국가물관리기본계획에 따르면 2030년 최대 가뭄 기준 물부족량은 연간 660만 톤 정도인데, 현재 환경부가 기후대응댐 건설로 확보하겠다는 저수량은 3.2억 톤으로, 국가물관리기본계획의 범위를 약 50배 가량 상회한다.

허재영 전 국가물관리위원장은 환경부의 기후대응댐 발표에 대하여“국가물관리기본계획은 정밀한 지역별 물 수지 분석을 통해 확립된 것인데 이것과 맞지 않는 수자원을 확보하겠다는 것은 논리상 타당하지도 않고 물관리기본법을 위반하는 행위”라고 지적하면서 “국가물관리기본계획의 범위를 벗어나는 새로운 정책을 수립하기 위해서는 공론화 과정을 거쳐서 정책 타당성을 검토한 뒤 2026년에 있을 국가물관리기본계획 수정 계획에 반영하기 위하여 국가물관리위원회에 심의·의결을 요청해야 한다”고 비판하고 있다.

다. 댐건설 과정에서의 환경파괴

댐을 건설하면 수몰지역에 존재하는 생태계가 파괴될 뿐만 아니라, 댐에 의해 상류의 흐름이 바뀌거나 유속이 느려져 하천 중류나 하류의 생태계가 파괴되고, 댐으로 인하여 댐의 상·하류 간 수중생태계가 단절된다. 댐은 지표뿐만 아니라 지반까지 영향을 미치며, 결국 지하수에도 영향을 준다. 위와 같은 영향에 더불어 댐건설 이후 댐 주변의 기온은 변화하고 안개가 주기적으로 생성되어, 해당 지역의 동식물의 서식지의 파괴될 뿐만 아니라, 지역 공동체의 훼손 가능성도 매우 높다.

일례로, 임시후보지에서 제외되기는 했지만, 환경부가 발표한 기후대응댐 중 강원도 양구 수입천에 건설하겠다고 하는 수입천댐의 경우, 수입천은 열목어의 최대 서식지이고 어름치, 가는 돌고기, 독중개 등 여러 종류의 멸종위기종이 사는 곳으로, 이곳에 댐이 건설될 경우 위 보호어종들이 멸종될 것은 자명하다.

라. 기후위기대응을 위한 댐건설의 무용성

환경부의 댐건설의 주된 이유는 기후위기로 인한 홍수·가뭄의 피해를 줄이는 것이라고 설명하고 있다. 그러나 기후위기 대응댐으로 기후위기로 인한 홍수나 가뭄의 피해를 줄일 수 없다는 전문가들의 반론이 상당하다. 전문가들은 물관리가 선진화된 유럽이나 미국의 경우 기후위기 대응을 위해 댐을 짓는 사례는 거의 없다고 지적한다. 즉, 세계적인 추세로 보아 댐을 짓는 것이 기후대응의 올바른 정책이 아니라는 것이다.

또한, 기후위기의 영향으로 기후에 대한 예측이 어려워지는 상황에서, 과거의 데이터에 근거하여 설계된 댐으로 기후위기에 따른 홍수를 예방할 수 없다는 지적도 많다. 환경부가 발표한 14개의 기후대응 댐의 저수용량은 3.2억 톤이며, 그 중 1천만 톤 이하의 저수용량을 가진 댐이 7개이다. 이중 임시후보지에서 제외된 4개 댐의 저수용량을 고려하면, 환경부가 건설하겠다고 하는 댐의 저수용량은 2억 톤 미만에 불과하다.

환경운동연합은 “하루 약 200mm의 강우를 수용할 수준의 저수량인 수백만 톤 규모의 홍수 방어용 댐은 기후위기 시대에 큰 의미를 갖기 어렵다. 만약 300mm이상의 폭우가 내린다면, 환경부가 계획한 댐들은 오히려 저수 용량을 감당하지 못해 또 다른 재앙으로 다가올 수 있다. 홍수 방어를 위한 정확한 원인 진단과 이를 위한 대응을 제대로 고민했다면 환경부의 이 같은 계획이 나올 수 없다”고 우려를 표명했다.

또한, 환경대 건설공학부의 백경오 교수는 금강의 지류인 지천에 건설예정인 지천댐의 경우, 과거 홍수피해가 발생했던 지역은 지천과 금강이 만나는 지역 인근인데, 본류가 아닌 지류에 댐을 건설하는 것은 홍수에 큰 효과가 없고, 천변 저류지를 설치하는 것이 더 효율적인 방법이라고 주장한다. 한탄간의 지류에 설치예정인 아미댐의 경우도 마찬가지이다.

4대강 16개보가 가뭄과 홍수에 도움이 되지 않았다는 것은 확인된 사실이기도 하다.

마. 기후위기 가속화의 위험

댐을 건설할 때 온실가스가 대량 배출되고 댐의 건설로 물이 고이면, 부영양화로 식물 플랑크톤이 대대적으로 번식하고 녹조의 발생빈도도 높아질 수 있다. 이미 우리나라는 4대강 사업으로 4대강 곳곳에 16개의 보를 건설하면서 녹조로 인한 피해를 경험한 바 있다.

죽은 식물 플랑크톤은 미생물에 의해 분해되면서 메탄을 생성하게 된다. 메탄은 이산화탄소보다 20배 이상 강한 온실효과를 일으키는 것으로 알려져 있다. 기후위기로 인한 홍수피해를 줄이기 위해 만든 댐이 오히려 더 심한 홍수와 가뭄의 기후위기를 초래할 수도 있다.

헌법재판소는 2024. 8. 29. 탄소중립기본법 제8조 제1항에 대하여 정부가 2031년

이후의 온실가스 감축목표를 세우지 않은 부분에 대해 헌법불합치결정을 결정을 내렸다(헌법재판소 2024. 8. 29. 결정 2020헌마389 등 참조). 댐 건설에 10년 정도 걸린다는 것을 고려하면, 기후대응댐의 건설은 온실가스 감축에 반하는 결과를 가져올 가능성이 있다.

바. 결론

환경부는 2023년 국가물관리기본계획에서 ‘우리 강 자연성 회복 구상’을 삭제하여, 기존 문재인 정부에서의 보 해체를 통한 자연성 회복이라는 4대강 관리 방침을 백지화하였고, 올해에는 기후대응댐을 건설하겠다고 발표하였다.

앞서 살펴본 바와 같이, 기후위기에 대한 대응으로 댐을 건설하는 것은 올바른 정책이 아니다. 기후위기의 주무부처인 환경부는 환경오염과 환경훼손을 예방하고, 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 노력해야 한다.

2. 환경영향평가 협의권한 이양제도에 대한 비판적 검토

개발중심주의적 토건국가 체제하에서, 환경영향평가는 개발사업에 면죄부를 제공하는 형태로 운영되어 왔다는 비판을 지속적으로 받아왔다.¹

사업자가 비용을 부담하고 환경영향평가 대행업체를 선정함에 따른 환경영향평가서의 거짓·부실 작성 문제, 주민의 실질적 참여가 보장되지 않은 의견 수렴 절차, 환경영향평가를 위한 기초조사 과정의 밀실화, 환경영향평가 협의과정에서 전문기관 검토 의견 비공개, 환경영향평가서의 형식적 공개제도로 인한 국민의 알 권

1 우원식 의원실에 따르면 지난 10년간 환경부 환경영향평가 협의 결과, 모두 3만8000여건 중 부동의는 전체의 1.2%인 457건에 불과하다. 나머지 93%인 3만5000여건은 동의로 결론났다.

<https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202308270830021>

리 제한이 이러한 비민주적, 자본친화적 환경영향평가제도의 운영을 가능하게 하였다는 비판이 그것이다.

이러한 환경영향평가제도 운영의 한계를 극복하기 위해, 「환경영향평가제도 개선에 관한 환경영향평가법 개정(안)」이 발의되었으나, 국회를 통과하지 못해 제도 개선이 요원한 상황이다. 그럼에도 최근에는 환경영향평가 협의 주체마저 지방자치단체로 이양하는 제도가 도입되고 있다.

환경영향평가 협의권한 이양은 기존 환경영향평가제도 운영상 한계 문제와는 별개로, 개발이 지역경제에 미치는 효과를 과대 포장하고 삭도, 골프장, 공항, 산업단지 등 대규모 개발을 자신의 치적으로 내세우는 지방자치의 현실을 고려할 때 지역환경의 심각한 훼손을 야기할 가능성이 크다. 이에 환경적 가치를 개발에 따른 가치보다 과소평가하는 현실을 분석하고, 개발중심적 행정의 빚장을 해체할 환경영향평가 협의권한 이양제도를 검토해보고자 한다.

가. 환경영향평가 협의권한 이양제도 현황

2006. 7. 1. 시행된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」(이하 '제주특별법')에 따라 제주특별자치도, 2012. 7. 1. 시행된 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 '세종특별법')에 따라 세종특별자치시, 2024. 6. 8. 시행된 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 '강원특별법')에 따라 강원특별자치도, 2024. 1. 18. 시행된 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하 '전북특별법')에 따라 전북특별자치도가 각각 출범하였다.

이들 특별법에 따라 설치된 특별자치단체는 지방자치법 제2조의 특별시, 광역시, 도와 구별되는 광역지방자치단체의 한 종류로, 특별법이 정하는 범위 안에서 실질적 지방분권을 위한 고도의 자치권이 보장되어 있다. 이 고도의 자치권 실현을 위한 수단으로 행정규제의 폭넓은 완화를 위한 각종 특례제도가 도입되어 있다.

(1) 제주도 환경영향평가 특례제도

1991년에 제정된 제주도개발특별법 제14조 제1항은 일정한 개발사업에 대해 도지사가 협의를 할 수 있도록 근거를 마련하였고, 2002년에 제정된 제주국제자유도시특별법 제37조 제1항은 환경영향평가협의시 환경부장관의 의견청취 및 공동사후관리를, 동 조 제2항은 환경영향평가서 심의를 위한 제주도통합영향평가심의위원회를 설치하도록 하였다.

이후 2006년 제주특별법에서는 「전략환경영향평가 등에 관한 특례」(제363조)를 통해 민간이 시행하는 사업에 대한 전략환경영향평가와 소규모환경영향평가의 협의권한을 도지사에게 이양하였다. 또한 「환경영향평가 협의 등에 관한 특례」(제364조)를 통해, 민간뿐만 아니라 공공영역이 시행하는 사업 전부에 대한 환경영향평가 협의권한을 도지사에게 이양하였다. 중앙행정기관의 장, 도지사 또는 제주자치도가 설립한 지방공기업이 사업시행자인 경우에만 환경부장관의 의견을 듣도록 하였다.

(2) 강원도 환경영향평가 특례제도

강원특별법은 「환경영향평가 등에 관한 특례」(제64조)에서 민간이 시행하는 사업과 강원도 내 기초자치단체가 진행하는 사업에 대하여는 환경영향평가 협의 권한을 도지사에게 이양하였고, 「소규모 환경영향평가 등에 관한 특례」(제65조)에서도 민간과 강원도 기초자치단체가 진행하는 사업에 대한 소규모 환경영향평가 협의 권한을 도지사에게 이양하였다.

이와 함께, 「자연경관영향협의 등에 관한 특례」(제66조), 「기후변화영향평가 등에 관한 특례」(제67조), 「건강영향평가 등에 관한 특례」(제68조)를 통해 각각 협의권한을 도지사에게 이양하였다. 이들 특례는 법 시행일로부터 3년간 존속하도록 한정되었으며, 특례 연장 여부에 대한 검토를 하도록 규정하고 있다(제69조).

(3) 세종시 및 전북 특별법상 환경영향평가 특례제도

세종시 및 전북특별법에서는 별도의 환경영향평가 특례제도를 규정하고 있지 않다.

나. 환경영향평가 등 협의 권한 이양의 문제점

현행 환경영향평가제도는 제도 운영상의 한계에도 불구하고, 환경부가 주무부처로서 일관된 환경기준 및 평가를 담당하고 있다. 그러나 협의주체가 지방으로 이양될 경우, 유권자의 표심에 민감할 수밖에 없는 특별자치도의 단체장은 환경적 가치보다 지역개발을 우선시할 가능성이 높다. 특히 강원도는 기초지자체가 추진하는 사업에 대한 환경영향평가 등 협의 권한을 강원도 도지사가 보유하고 있어, 환경영향평가가 졸속으로 진행될 가능성이 높다.

강원도 도지사인 김진태는 2024. 6. 11. 특별자치도 1주년 맞이 강원도민의 날 축하행사에서 “변화는 이미 시작됐다. 그 말 많던 환경영향평가를 도에서 직접 하게 됐는데, 접수된 것을 정확하고 꼼꼼하고 신속하게 처리하겠다” 며 “오색케이블카 하나 놓는데 41년 걸렸는데, 이제 케이블카 6개를 동시에 진행하려 한다”²고 발언했다. 이처럼 협의권자인 도지사의 환경영향평가제도에 대한 인식이 환경보다 개발에 치우쳐져 있는 한 환경영향평가는 개발에 대한 면죄부로 전락할 가능성이 높다.

환경영향평가 협의권한이 이양된 제주도의 경우, 2002년 제주도 환경영향평가 조례가 제정된 이후, 무려 26년 동안 환경영향평가에서 부동의된 적이 없었다. 2020. 4. 28. 송악산 뉴오션타운 개발사업에 대한 환경영향평가 협의에서 최초로 부동의가 내려졌다. 부동의 사례 자체가 없었던 제주도청은 최초의 부동의에 따라 환경영향평가를 새롭게 하여야 하는지, 사업을 첫 단계부터 다시 진행하도록 할 것인지, 사업을 첫 단계부터 다시 시작하도록 할 것인지에 대한 후속절차가 마련되어 있지도 않아 법리검토에 착수하는 촌극을 벌이기도 하였다³.

제주특별법상 환경영향평가 협의 권한 이양은 섬이라는 제주만의 특성을 고려한다 하더라도 상당한 기간이 경과했으나, 여전히 환경영향평가 졸속 처리 및 처리절

² <https://www.mstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=91826>

³ <https://www.news1.kr/local/jeu/3928464>

차 미흡 등 문제점을 보여주고 있다. 강원특별법상 환경영향평가 협의 권한 이양은 비록 3년의 시한을 두기는 했으나, 제주도는 기초자치단체가 없는 반면, 강원도는 17개의 기초자치단체가 존재하여, 기초자치단체가 추진하는 사업의 환경영향평가 협의권한을 강원도 도지사가 갖는 문제가 발생했다. 그 결과 지역의 난개발로 인한 환경파괴 우려가 매우 높은 상황이다.

3. 개 식용 종식 특별법 제정의 기록

가. 한국의 개 식용 역사

한국에서 개 식용 역사는 과거부터 이어져 온 것이나, 이승만 정부 시절 이미 개 고기 판매를 금지하려는 시도가 있었다. 1954. 5. 31.자 동아일보 기사에 '개장국 판매 금지 지시가 언급되어 있다. 특히 1988년 서울 올림픽을 앞두고 국제 사회가 개 고기 유통 금지를 요구하면서 정부는 올림픽 기간 동안 보신탕 판매를 금지했으나, 올림픽이 끝난 후엔 흐지부지되었다. 이후, 1991년에 제정된 동물보호법에서는 개 식용이 전통 문화라는 이유로 동물 학대 범위에서 제외되었다.

나. 개 식용의 실태와 문제점

(1) 법적 공백과 법률간 충돌

개 식용 종식법 제정 이전에도, 개의 도살과 소비는 여러 현행법을 위반하는 행위이었다. 축산법에서는 개를 가축으로 규정하고 있으나, 축산물위생관리법에서는 개를 가축으로 보지 않아 도살이나 유통을 할 수 없었으나, 그 기준이 모호하다는 지적을 받았다. 또한, 식품위생법상 개고기는 식품 원료로 인정되지 않기 때문에 이를 판매, 제조, 조리할 경우 형사처벌 대상이 되는 행위였다. 특히, 2023년에 개정된 동물보호법은 시행규칙의 개정을 통해 '정당한 사유 없이 동물을 죽음에 이르게 하는 행위'를 금지하도록 하였으며, 이 정당한 사유에 '식용 목적의 개 도살'은 포함되지 않는다고 해석되므로, 개 도살 행위는 명백한 현행법 위반이라 할 수 있었다. 다만

이에 대한 적극적인 단속이나 처벌은 이루어지지 않았다.

(2) 위생 및 공중보건의 문제

개 도살은 대체로 비위생적인 환경에서 이루어지며, 감염병 확산의 잠재적 위험을 높인다. 많은 개 농장은 위생 관리가 되지 않는 상태에서 운영되고 있으며, 불법 건축물과 무허가 시설이 다수 존재한다. 이 과정에서 개들은 음식물 쓰레기를 먹이로 제공받는 경우가 많아, 이를 통한 인수공통감염병(동물과 사람 간에 전염되는 질병)의 위험성이 커진다. 실제 조사에 따르면, 개 도살 및 처리 과정에서 내장과 털 등이 방치되어 있는 경우가 많고, 핏물과 구더기가 발견되는 등 극도로 비위생적인 환경인 경우가 다수 발견되었다. 이러한 환경은 개고기 소비가 공중위생에 해를 끼칠 가능성을 높이며, 그 위험성은 일반 소비자들에게까지 미치고 있었다.

(3) 동물윤리의 문제

개 농장과 도살 과정에서는 무엇보다 개들에 대한 윤리적 문제가 심각하다. 개들은 사육부터 도살에 이르기까지 비좁고 열악한 환경에서 강제적으로 생활하게 되며, 고통과 스트레스에 시달리며 지낸다. 도살 방식도 잔인한 경우가 많아, 의식이 있는 상태에서 전기가 흐르는 쇠꼬챙이를 이용한 전기도살 등이 일반적으로 사용되었다. 이러한 방식은 동물에게 극심한 고통을 수반하며, 학대 행위로 분류될 수 있다. 개들이 생애의 대부분을 고통과 학대 속에서 보내며, 비참한 죽음을 맞이하게 되는 것은 윤리적 관점에서조차 비판을 면치 못해 왔다.

다. 사회적 변화의 흐름들

(1) 개 식용에 대한 대중의 인식 변화

동물복지문제연구소 ‘어웨어’가 실시한 ‘2023 개 식용에 대한 국민인식조사’에 따르면, 국민의 93%가 앞으로 개고기를 먹을 의향이 없다고 밝혔고, 82%는 개고기를 법적으로 금지하는 것에 찬성한다고 답했다. 2022년 한국궐럽 조사에서도 개고기를 먹지 않는 국민이 85%에 달한다고 한다. 개고기를 보양식으로 여겨던 과거와 달리 복날 개고기 회식 문화도 거의 사라졌고, 개나 고양이 등 반려동물을 가족처럼 여기

는 문화가 자연스러워졌다. 해외에서도 개 식용을 법률로써 금지하고 있는 나라가 많다. 예를 들어, 미국은 2018년 '개와 고양이 식용 금지법(Dog and Cat Meat Trade Prohibition Act)'을 제정하여 개와 고양이의 식용 판매를 법으로 금지했으며, 대만도 2017년에 개와 고양이를 식용 목적으로 도살하거나 소비하는 것을 금지하는 법을 마련했다. 이러한 변화는 한국 사회에도 영향을 미치며, 개고기에 대한 부정적 인식을 더욱 확산시키고 있다.

(2) 개 도살에 대한 대법원 판결

2020. 4. 9., 대법원은 개를 전기 도살하는 방식이 동물보호법 위반이라고 판결했다. 이 사건에서 대법원은 전기가 흐르는 쇠꼬챙이를 사용해 개를 도살하는 행위를 잔인한 방법으로 동물을 죽음에 이르게 하는 행위로 규정하며, 동물 학대에 해당한다고 판단한 것이다(대법원 2020. 4. 9. 선고 2020도1132). 이 판결은 전국 대부분의 개 도살장에서 사용하던 전기도살 방식을 불법으로 규정했다는 점에서 큰 의미가 있었다. 이 판결은 개 도살의 법적 위법성을 확인하였고, 개를 잔인하게 도살하는 행위가 동물보호법에 저촉될 수 있음을 분명히 했다. 대법원의 판결은 개 도살 행위에 대한 윤리적·법적 문제를 사회적으로 제기하는 계기가 되었으며, 이후 개 식용 종식 논의를 본격화하고, 개 식용 금지를 법제화하려는 입법적 움직임에 강력한 동력을 제공했다.

(3) 사회적 갈등 해소를 위한 시도와 좌절

개 식용 문제에 대한 사회적 갈등과 이견을 조율하며, 개식용 금지에 대한 공감대를 형성하기 위해 문재인 정부는 2021. 11.에 '개 식용 문제에 대한 사회적 논의기구'를 출범시켰다. 이 기구는 개 식용 종식 시기와 방법, 사회적 합의 방안 등을 논의하며 구체적인 해결책을 모색하는 것을 목표로 했다. 이 논의기구에는 동물권 단체와 개 농장주, 관련 업계 이해관계자 등이 참여해 개 식용 금지에 대해 의견을 교환하였다. 이 기구는 개 식용의 종식 시기와 그에 따른 이행 방안을 놓고 다양한 논의를 이어갔으나, 입장 차이가 크고 각자의 이해가 충돌하여 구체적 결론에 도달하지는 못했다. 개 농장주 측은 개 식용 금지에 대해 15년의 유예 기간을 요구했으며, 관련 법안 도입에 신중한 접근을 요청한 반면, 동물권 단체는 조속한 개 식용 금지를

촉구하며 즉각적인 법적 조치를 요구했다. 이러한 대립 속에서 사회적 논의기구는 2022. 7. 이후 논의가 사실상 중단되었고, 실질적 합의없이 무기한 연기되었다. 이로 따라 개 식용 문제는 국회 차원의 입법을 통한 해결이 더욱 절실했다. 사회적 논의기구의 한계는 개 식용 문제의 갈등이 단순히 이해관계자 간의 타협으로 해결될 수 없는 구조적인 문제임을 보여주었다. 이를 계기로, 국회는 개 식용 금지법 제정을 더욱 적극적으로 추진하게 되었다.

라. 개 식용 종식을 위한 특별법 제정

(1) 법 제정의 경과

개 식용 금지에 대한 논의는 2018. 5. 20대 국회에서 시작되었다. 당시 이상돈 바른미래당 의원 등이 개를 가축에서 제외하는 법안을 발의했고, 이어서 표창원 더불어민주당 의원은 동물보호법 개정안을 제안하며 개 도살을 금지를 추진했다. 21대 국회에 이르러 한정애·박홍근 더불어민주당 의원, 이현승 국민의힘 의원 등이 이끄는 ‘동물복지국회포럼’에서 개 식용 금지법 제정을 위한 연구와 논의가 본격화되었다. 2023. 6., 한정애 의원이 ‘개 식용 종식을 위한 특별법’을 발의하였고, 윤석열 정부가 개 식용 금지를 국정과제로 포함하면서 법 제정에 속도가 붙었다. 시민단체 ‘개 식용 종식을 위한 국민행동’은 3만 4천여 명의 서명을 국회에 전달하기도 했다. 여야가 각각 당론으로 채택하고 초당적 협력을 통해 2024. 1. 9., 국회에서 법안을 통과시키며 법적 기반이 마련되었다. 이처럼 개 식용 종식에 대한 논의는 오랜 시간 정당의 이해관계를 초월한 의지와 무엇보다 시민들의 열망이 이루어낸 성과이다. 이를 단순히 김건희법으로 별칭되하거나 특정인의 공으로 치부하는 것은 과도한 평가로 볼 수 있다.

(2) 개 식용 종식법의 주요 내용

개 식용 종식법은 개를 식용 목적으로 사육, 도살, 유통, 판매하는 모든 행위를 금지하며, 이를 위반할 경우 처벌하도록 규정하고 있다. 개를 식용 목적으로 도살할 경우 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하며, 사육, 증식, 유통할 경우에는 최대 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 부과한다. 또한, 개

사육 농장주는 3개월 내에 운영현황을 지자체에 신고하고, 6개월 내로 폐업이나 업종을 변경하겠다는 이행계획서를 제출해야 한다. 계획서를 제출하지 않고 불법으로 영업을 계속할 경우 단속의 대상이 되며, 형사 처벌과 과태료가 부과될 수 있다. 국가와 지방자치단체는 신고된 도축업자와 유통업자의 폐업과 전업을 지원하도록 하고 있다. 정부는 2024. 9. 발표한 기본계획에 따라, 400마리 이상을 사육하는 농장주에게 최대 2억 4천만 원의 보상금을 지급하고, 업종을 전환하는 경우에도 지원금을 제공할 예정이다. 정부는 회수된 개들을 안락사하지 않고 보호소에서 관리며, 미입양 개체에 대한 추가적인 보호 비용을 확보할 계획이라고 밝혔다.

마. 안정적인 종식을 위한 과제와 제언

(1) 종식 이행 점검 및 단속 강화

개 식용이 법적으로 금지되더라도 이를 실제로 효과적으로 이행하기 위해서는 철저한 점검과 모니터링 체계가 필요하다. 농림축산식품부와 지방자치단체는 개식용 종식법 위반 행위를 방지하기 위해 분기별 현장 점검을 실시하며, 위반 시 강력한 제재를 가할 예정임을 발표했다. 법이 시행된 이후 신규로 개 도살이나 판매를 시작하거나 신고를 하지 않고 불법으로 운영되는 경우를 철저히 점검하고, 개 농장주가 이행 계획서에 따라 사육 규모를 축소하고 개를 출하, 입양하거나 판매하여 도살하지 않는지 단속한다. 위반이 적발될 경우, 이행 조치 명령과 영업장 폐쇄, 과태료 부과 등의 법적 처벌을 통해 강력히 대응한다. 이러한 조치를 통해 개식용 종식의 법적 의무를 이행하도록 유도하고, 무엇보다 3년의 경과기간 동안 개들의 개체수를 착실히 줄여나가도록 해야 한다. 특히 2027년 이후에는 관계 부처와 지자체가 협력해 연합 점검반을 구성하고, 집중 단속 기간을 운영하며 위법 행위를 엄중히 단속한다. 이 과정에서 개 식용 금지법뿐만 아니라 다른 관련 법령을 위반한 경우에도 함께 처벌하여 불법 개 식용 운영을 근절할 수 있도록 하여야 한다.

(2) 사회적 인식 개선

개 식용 종식의 성공을 위해서는 법적 강제뿐 아니라 사회적 인식 변화가 필수적이다. 개 식용 종식의 의미와 중요성을 대중에게 널리 알리기 위해, 다양한 홍보와

교육 활동이 필요하다. 동물 보호와 개 식용 금지의 필요성을 알리기 위해, 개들의 시선에서 스토리텔링 캠페인을 전개하거나 개가 단순한 동물이 아닌 인간의 오랜 친구이자 동반자라는 메시지를 담은 콘텐츠를 이용할 수 있다. 이러한 콘텐츠를 통해 개 식용을 금지하는 이유가 법적인 금지를 넘어 더 깊은 관계와 존중에 기반함을 전달할 수 있다. 더 근본적으로는 유아기부터 성인까지 생애주기별 동물 복지 교육 프로그램을 강화한다. 학교와 공공 교육기관에서 동물 보호 및 복지에 대한 인식을 높이는 프로그램을 마련하여 개 식용 종식이 한국 사회에 미칠 긍정적 효과를 전달할 수 있을 것이다.

4. 거제씨월드 동물원수족관법 위반 사건(고래목 동물의 신규 보유 금지 위반)

2024년 거제씨월드에서 두 명의 새끼 큰돌고래가 태어났다.⁴ 거제씨월드를 부르는 다른 말은 '돌고래의 무덤'이다. 최근 10년간 거제씨월드에서 폐사된 돌고래만 15명이다.

큰돌고래를 포함한 고래목 동물은 본래 넓은 바다를 터전으로 삼기 때문에, 좁은 수족관에서 생활하면 폐사의 위험이 매우 높다. 이에 국회는 더 이상 수족관에서 고래목 동물을 보유하지 못하도록 하는 내용의 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」(이하 '동물원수족관법') 개정안을 2022. 2. 13. 공포하였고, 이 법은 2023. 12. 14. 시행되었다.⁵

거제씨월드에서 2024년에 태어난 두 명의 새끼 큰돌고래는 고래목 동물의 신규 보유를 금지하는 동물원수족관법 개정안이 공포된 이후에 수태되고 동 법률이 시행된 이후에 태어난 개체들이다. 거제씨월드에서는 이전에도 암수 개체를 한 수조에 서 사육하여 2023. 7.에도 암컷 돌고래 '마크'가 새끼 돌고래를 출산한 일도 있다. 이

4 2024. 4. 2. '아랑'의 새끼, 2024. 8. 29. '옥토'의 새끼

5 동물원수족관법(법률 제19086호) 제2조, 제15조 제2항, 제30조 제2항 및 동법 시행규칙 제15조 참조

처럼 거제씨월드는 암수 개체를 동일한 수조에서 사육할 경우 임신을 통한 번식 가능성이 있다는 사실을 알고 있고도, 또다시 수족관이라는 감금시설 안에서 새로운 생명이 태어나게 한 것이다.

이는 고래목 동물의 신규 보유를 금지한 개정 동물원수족관법을 위반한 것으로, 우리 모임도 핫핑크돌핀스, 동물해방물결과 함께 거제씨월드에 대한 동물원수족관 위반 고발 사건(이하 ‘본 사건’)에 참여하였다.

그러나 수사를 담당한 경남거제경찰서는 ‘새끼 돌고래들이 거제씨월드 수족관 내에서 출생하여 보유한 사실은 분명하다’면서도, ‘환경부, 해양수산부, 법제처 등 관련 부처에서도 법 해석에 대한 의견 대립이 있으며, 경남 시·도 경찰청 수사심의위원회에서도 의견이 대립하는 상황에서 관련 부처의 명확한 유권 해석 없이 피의자를 처벌하는 것은 죄형법정주의 위반이다’는 이유로 불송치결정을 하였다.

수사기관의 역할은 사실관계 수사를 하는 것이며, 법의 해석과 처벌은 법원의 일이다. 그럼에도 ‘의견이 분분하여 처벌할 수 없다’는 이유로 송치조차 하지 않은 것은, 경찰이 스스로 피고발인에 대해 동물원수족관법 제15조 제2항 위반을 적용할 수 없다고 판단한 뒤 무죄 판결을 내린 것과 다르다. 또한 경남거제경찰서는 불송치결정의 또 다른 이유로 ‘현재 상황에서 처벌을 하게 된다면, 수족관 측에서 처벌을 피하기 위해 인위적으로 안락사 또는 낙태를 할 위험이 있다’는 점을 제시하였다. 하지만 이러한 우려는 별도로 다루어져야 할 뿐, 고래목 동물의 신규 보유를 금지하고 있는 동물원수족관법을 적용하지 못하는 이유가 될 수 없다.

또한, 앞으로 개정된 동물원수족관법이 제대로 작동하기 위해서는 법 위반 사건에 대한 엄중한 조치가 필요함에도, 경찰이 ‘법령 해석의 부재’를 이유로 본 사건에 대해 불송치 처분을 한 것은 사실상 수사기관이 수족관 내에서의 고래목 동물의 증식을 허용한 것이라고 평가된다.

고래목 동물의 신규 보유 금지 조항을 준수하기 위해서는 해양 동물 방생을 위한

바다 습터 조성이 필요하다. 이는 해양 동물 감금시설 폐쇄를 위해서도 필요한 일이다. 해수부는 373억 원을 투입하여 2025년경 경북 영덕에 바다 습터를 조성할 예정이라고 밝혔으나, 기재부는 관련 예산을 전액 삭감하였다. 개정된 동물원수족관법 준수를 위한 정부의 결단이 필요하다.

5. 대형 동물권 운동 단체 ‘동물권행동 카라’의 비민주적 단체 운영 및 노동조합 탄압 사태

가. 동물단체 운영 관련 지속적 논란 및 노동조합을 통한 단체 운영 정상화 시도

시민들의 후원으로 운영되는 동물단체들의 후원금 부정사용 등 운영의 투명성, 윤리성 문제는 고질적인 문제이다. 열악한 환경에서 건강하지 않은 동물들을 전시하고 사람들의 선한 마음을 이용해 치료비나 돌봄비 명목으로 후원금을 받고 실제로는 무책임하게 운영하는 단체나 개인들이 무수히 많다. 규모가 큰 단체들은 후원금 문제를 넘어 운영 자체의 문제가 지적되기도 한다.

대형 동물단체인 동물자유연대에서는 2018. 11. 전현직 활동가, 시민사회단체 활동가 등이 모여 만든 ‘동물자유연대 바로세우기 대책위원회’를 통해 대표의 단체 사유화, 조직 내 민주주의 파괴, 직장내 괴롭힘 등의 문제가 제기되고, 노동조합도 설립되었다. 언론 보도에 따르면, 동물자유연대 대표가 대표 자신의 측근들로 이사회를 구성하려는 의도로 정기총회에서 사전 공지 없이 정회원 자격을 상향 조정하는 내용의 정관 개정안을 상정하여 통과시킨 점, 대표의 언행에 항의하는 활동가들에 대해 부당한 인사조치가 내려진 점, 평소 비건 활동가를 비난한 점, 결국 활동가들이 퇴사하기도 한 점, 이사진 일부가 ‘시민단체에서 무슨 노조 활동이냐’고 하는 등 노조 설립을 제재하는 발언을 했다는 점 등을 지적했다.⁶⁷ 당시 언론보도를 살펴

6 국민일보, 동물자유연대 사유화 논란... “억울해 잠 섰다” vs “호도해선 안돼”(2018. 11. 13.)

7 연합뉴스, “동물자유연대, 대표 ‘1인 사유화’ 심각...부당 징계까지”(2018. 11. 7.)

보면, 현재 카라와 같이 대표자와 노조측의 공방이 한동안 이어졌던 것으로 보인다. 이후 정확히 어떻게 정리가 됐는지 드러난 자료로 명확히 확인되지 않으나, 현재는 노조가 없는 것으로 보인다.

또 다른 대형 동물단체 ‘케어’의 경우에도 2019. 1. 비밀리에 이루어진 내부 안락사 문제가 크게 공론화되며 노동조합이 설립되었다. 당시 케어 노조는 “인권 없이 동물권도 없다”고 외쳤고, 조직 내 비민주주의, 대표의 독선적 의사결정을 문제 삼아 대표 사퇴를 요구했다. 케어 역시 그 이후 어떻게 정리되었는지 정확히 파악하기 어려우나, 현재는 노조가 없거나 유명무실한 것으로 보인다.

이렇듯 대형 동물단체의 경우 내부 활동가들이 노동조합을 설립하여 대표 1인 중심의 운영 등 내부 조직의 비민주성을 지적하고 단체 내부 문제를 공론화하는 등으로 단체 운영을 정상화하려는 시도가 있었으나, 이후 노동조합이 제대로 정착하지 못하면서 내부 문제제기들이 흐지부지된 경우가 많다.

나. ‘동물권행동 카라’의 비민주적 단체 운영 및 노동조합 탄압

동물자유연대, 케어와 함께 3대 동물단체로 일컬어지는 ‘동물권 행동 카라’(이하 “카라”)에도 노동조합(이하 “노조”)이 설립되었다. 설립 배경은 앞선 동물자유연대나 케어가 노조를 만들었던 배경과 유사하다. 현재 대표자인 전진경 대표의 취임 이후 3년간 40여 명이 퇴사하고, 3개월짜리 초단기계약이 증가하는 등 여러 문제가 발생했고, 활동가들은 이러한 문제의 근본 원인이 대표 1인 중심의 비민주적 조직 운영에 있다고 판단하여 노조 설립을 준비했다.⁸ 실제로 현재 카라 노조는 3대 목표로 (1) 비정규직 철폐, (2) 구조된 동물의 복지 향상, (3) 민주적인 조직 운영을 설정했다.

카라 노조는 위 목표에 따라 전진경 대표의 비민주적 조직 운영 실태를 공론화했

8 오마이뉴스, “‘목 메달린 개 기분’, ‘3년간 40명 퇴사’ 동물권단체에 무슨 일이”(2024. 1. 11)

다. 총회 의결 없이 이사회에서 스스로에 대한 연임을 스스로 결정하는 이른바 ‘셀프 연임’, 3개월짜리 비정규직 남용, 돌봄 여건을 충분히 고려하지 않은 무리한 동물 구조, 다른 목소리를 낼 수 없는 분위기가 주요 내용이다. 이와 더불어 부적절한 회계 운용, 공적 절차 없는 골드바를 구입한 사례, 동물 폭행 방임, 탈세 방조 등 굉장히 심각한 문제들도 공론화했다. 내부에서는 공적 절차 없는 골드바 구입, 탈세 방조 등에 관하여 비실명 공익신고 형태로 사정기관에 신고했다(업무상 배임 혐의에 관하여는 경찰에서 불송치 결정을 했으나, 2024. 11. 11. 현재 기준 신고인들은 재수사요청을 준비하고 있다). 노조가 아니었다면, 후원자나 시민들로서는 절대 알 수 없는 내용들이다.

카라는 연간 후원금 약 60억, 후원회원 약 1만 8천여 명에 달하는 대형 시민단체로, 공론화된 내부 문제가 심각함을 인지한 다른 시민사회단체들은 2024. 5. 14. 우희중 서울대학교 수의과대학 명예교수를 위원장으로 하여 카라의 정상화를 위한 공동대책위원회(이하 “공대위”)를 꾸렸다. 현재 곰보금자리프로젝트, 동물해방물결, 새벽이생추어리, 민변 노동위원회 카라노조법률지원팀, 민변 환경보건위원회 동물권소위원회, 반도체 노동자의 건강과 인권지킴이 반올림, 환경운동연합 노동조합 등 동물단체뿐 아니라 노동인권단체 등 17개의 시민단체가 공대위에 함께 하고 있다. 동물권 옹호 변호사 모임인 ‘동물의 권리를 옹호하는 변호사들’ 역시 별도로 카라의 이번 사태를 엄중히 바라보고 민주적 문제 해결을 바라는 성명을 발표하기도 했다.⁹

카라는 노조와 공대위 등 시민사회의 문제제기에 책임을 지는 모습보다는 ‘동물단체에 노조가 웬말이냐’는 식의 노동조합을 인정하지 않는 태도를 보이고, 민주노총에 대한 사회적 혐오를 이용하여 구체적인 문제제기를 경청하기 보다 문제제기 자체를 비난하기 급급한 모습을 보였다. 특히 동물폭행의 경우 동물단체에서 절대로 일어나서는 안되는 일인데, 카라의 전현직 직원 14명의 직접 카라에서 목격한 동물 구조 총괄 간부의 동물폭행에 대해 증언하고, 노조에서 실제 위 간부가 동물을 폭행

⁹ ‘동물의 권리를 옹호하는 변호사들’의 2024. 7. 2.자 성명서

하는 녹음파일을 공개하고 위 당사자 스스로 폭행 사실을 일부 시인했음에도 불구하고,¹⁰ 카라는 훈련사를 통해 폭행인지 여부를 가려야 한다며 폭행 당사자에 대한 징계 등 신속히 이루어져야 할 조치들을 취하지 않고 있다.

카라 사측은 노조의 핵심 간부들에 대해서는 3개월 정직이라는 중징계를 내리기도 했는데, 서울지방노동위원회는 이에 대하여 인사위원회 구성 등에 중대한 하자가 있다며 부당징계라고 판정했으며, 중앙노동위원회에서는 카라 사측의 노동조합 지배개입행위도 인정했다.

카라 사측은 카라 내 주차장에서 활동가들이 자신의 차량에 ‘비정규직 철폐’ 등의 문구를 부착하여 자신의 의사표현을 한 것에 대해 자동차관리법위반으로 신고했다. 또한 후원자들 내지 시민들이 보낸 노조 응원 간식박스에 노조를 응원한다는 문구가 있으면 이를 뜯어내는 등 치졸한 수준으로까지 노조를 탄압하고 있다.

다. 회원의 총회 참석권 박탈, 총회 구성원의 토의권 배제 등 카라의 비민주적 단체 운영의 지속¹¹

현 전진경 카라 대표의 비민주적 단체 운영의 대표적 사례는 전진경 대표 포함 카라의 일부 이사들이 자신들의 연임 여부를 자신들이 승인하는 '셀프 연임' 이사회 결의를 한 것이었다. 카라 정관상 임원은 총회에서 선출한다고 규정되어 있음에도 불구하고, 셀프 연임 결의를 한 이사들은 선출 관련 규정대신 임기 관련 규정을 자신들에게 유리하게 해석하며 이를 적법한 연임이라고 주장한다. 셀프 연임에 대한 내외부적 비판에도 불구하고, 해당 이사들은 문제없다는 입장을 고수했다. 결국 일부 회원들은 해당 이사들에 대해 직무집행정지 가처분 신청을 제기했으며, 이에 이사진들은 갑자기 총회를 열어 자신들의 연임에 대해 의결하겠다고 했다. 결국 이사회에서의 셀프 연임의 위법성을 일부 인정한 것이라고 평가할 수 있다.

10 경향신문, “동물구조 총괄 간부, 고양어도 폭행” 카라 활동가들, 학대 추가 폭로”(2024. 5. 30)

11 한국일보, “부패한 시민단체를 바로잡은 용감한 회원들” 칼럼(2024. 4. 10.)에서 발췌 인용함

셀프 연임문제는 이미 2024. 2. 정기총회에서도 큰 논란이 되었던 사안으로, 위 임시총회에서는 회원들 간 충분한 토론과 논의가 이루어질 필요가 있었다. 그러나 카라는 총회는 의결권 있는 대의원만 참석이 가능하다는 회원들의 참석을 불허했다. 카라 정관에 의하면 회원은 총회에 참석할 권리가 있는바, 회원들은 문제 제기를 이어가며 총회 참석 의사를 거듭 밝혔는데, 그러자 카라는 용역업체를 부르기에 이르렀다.

카라는 온오프라인 병행 방식으로 진행하기로 한 총회를 총회 당일 갑작스럽게 온라인 총회로만 진행기로 전환했는데, 회원 입장을 불허했을 뿐만 아니라 의결권 있는 대의원들도 다수가 30분에서 1시간 가까이 입장할 수 없었다. 대의원들이 입장한 후에도 카라 임원진은 대의원들에 대해 강제로 음소거시켜 발언을 원천봉쇄했다. 결국 셀프 연임 당사자 이사들에 대한 회원들의 의견 진술과 토론이 전혀 이루어지지 않은 채 표결이 강행되었고, 전자투표로 진행된 투표 역시 총회에 참석하지 않거나 중간에 퇴장한 사람들에게도 투표 링크가 전달된 것으로 보이는 정황이 있는 등 민주적인 절차 진행이라고 평가하기 어려웠다.

이 외에도 위 임시총회는 온라인 총회 참여자들 대부분이 비디오 기능을 꺼두어 동일한 식별이 되지 않는 등 여러 중대한 하자들이 존재했는데, 그럼에도 불구하고 서울서부지방법원은 해당 총회를 무효로 보기 어렵다며 대의원들의 전진경 대표 등 셀프연임 이사들에 대한 직무집행정지가처분 신청을 기각했다. 이에 대해 가처분 신청인들은 항고했으며, 본안 소송 제기를 통해 위 총회가 중대한 하자가 있어 무효임을 확인받고자 하고 있다.

라. 지속가능한 동물권 운동 측면에서의 동물단체 노동조합의 역할¹²

동물단체 역시 사람이 구성원이고, 동물권 활동도 결국 사람이 하는 일이다. 근로 환경이 안정적이고 안전해야만 적극적인 활동이 가능하다. 임금 수준이 낮고, 단체

12 동물권행동 카라 정상화 및 건강성 강화를 위한 국회 토론회 자료집(2024. 7. 6.)에서 김소리 변호사 토론문에서 발췌 인용함

내에서 괴롭힘이 발생하며, 자신의 의견을 제시할 수 없는 환경에서는 활동가에게 적극적인 동물권 활동을 기대하기 어렵다. 활동가들이 지나치게 소진되는 것은 아닌지, 일터가 안전하지 않은 상황은 없는지를 잘 살펴야만 적극적인 활동이 가능하다. 노조는 활동가들뿐만 아니라 더 나아가 동물들의 안전망 역할을 할 수 있다.

후원조직인 동물단체는 공공성을 기반으로 투명하고 민주적으로 운영되어야 하며, 이를 위해 지속적인 감시가 필요하다. 조직이 비민주적으로 운영된다면 본래 목적을 달성하기 어려운 것은 자명하다. 조직이 비민주적으로 운영됐을 때 가장 큰 피해자는 해당 조직의 구성원이다. 동물단체의 구성원에는 활동가도 있지만, 후원회원도 있고 더 나아가서는 구조된 동물들도 있다. 구성원들이 온전히 권리를 누리기 위해서는 조직 내에 잘못된 일이 일어났을 때 그것이 잘못됐다고 지적하고, 바로잡을 수 있어야 한다. 그러나 사용종속관계가 성립한 활동가와 대표나 이사진 사이에서 활동가 개인이 조직의 문제를 이야기하는 것은 매우 어려운 일이다. 후원회원 역시 조직 내부에서 구체적으로 어떤 일이 일어나는지 알 수 없으며, 동물들 역시 목소리를 낼 수 없다. 결국 조직 내 문제를 지적하고 개선을 요구하는 최선의 방법은 활동가 노동자들이 집단적으로 나서는 것이다. 과거 두 동물단체 및 현재 카라 사례에서 보듯이, 외부에서는 알기 어려웠던 안락사, 동물폭행, 후원금 운용 문제 등 내부의 문제들이 노조를 통해 알려졌다. 이러한 내부 문제제기는 직접적으로는 조직의 공공성과 관련한 것이지만, 결국 활동가들의 근로 환경과도 연결되어 있다.

카라는 후원금 연간 약 60억 원, 후원회원 약 1만 8천여 명 규모로서 동물운동 진영 내에서 리더격 단체로 평가된다. 이에 따라 카라의 운영 방식이나 방향은 다른 동물단체에도 큰 영향을 끼친다. 이번 카라 사태는 과거 흐지부지됐던 두 대형 동물단체의 선례를 반복하지 않고, 민주적인 운영 시스템을 안착시켜 지속 가능하고 건강한 동물권 운동의 기틀을 마련해야 한다. 이를 위해 시민사회의 지속적인 관심과 연대가 필요하다.

Ⅲ. 나가며

윤석열 정부의 기후위기와 난개발 문제에 대한 대응 방식은 여전히 토건국가적, 자본친화적 개발중심주의에 근거하고 있다. 기후위기 대응을 신규댐 건설로 해결하겠다는 발상은, 댐 건설이 가져오는 탄소흡수원의 파괴와 탄소배출원의 증가시킨다는 과학적 근거에 명백히 반한다. 강원특별법에서 환경영향평가 협의 권한을 이양한 것은 전국 산림 중 22%를 차지하고, 전체 면적의 82%가 산림인 강원도의 난개발을 부추겨 한국의 아마존이라 불리는 강원도의 산림을 파괴할 것이다. 특히 기초자치단체가 진행하는 개발사업에 대한 환경영향평가 협의권한을 도지사에게 이양한 것은, 민간사업자에 한정하여 협의 권한을 도지사에게 부여하고 공공사업은 환경부가 협의권한을 유지하도록 한 특별법의 취지에 반하는 것으로서, 법 개정이 시급히 요구된다. 현재 오색삭도를 제외하고 강원도에서 계획 중인 6개의 삭도는 모두 기초자치단체가 추진하는 사업으로서, 김진태 도지사는 6개의 삭도를 동시에 진행하겠다는 망언을 공공연하게 하고 있다.

개식용금지법은 자연의 권리가 인정되기 요원하고, 멸종위기종등 야생동식물들의 보호법제에 따른 보호구역과 보호종들이 개발법제에 따른 개발행위로 보호구역이 해체되거나, 서식처가 파괴되는 현실 속에 동물에 대한 사회적 변화를 이끌어낸 계기가 되었다. 이 법에 따른 후속 절차가 어떻게 진행될 것인지에 따라 인간 이외 생명에 대한 사회적 문화와 인식을 변화시킬 기회가 될 것이다. 이는 동물원수족관법의 집행과정에서 동일하게 확인가능하다. 인간의 욕망과 흥미를 위한 대상으로, 자본의 이익 도구로 전락한 고래목 동물들을 보호하기 위해 수족관의 고래목 동물의 신규 보유를 금지하는 법률이 시행되었으나, 여전히 의도적이든 의도하지 않던 수족관업체는 동일 수조에 암수 개체를 함께 사육하여 새로운 생명이 출산되도록 하여, 개정법이 금지하는 고래목 동물의 신규 보유 금지를 위반하였다. 드넓은 바다에서 생활하여야 하는 해양 동물들을 더 이상 비좁은 수족관에서 사육할 수 없도록 하기 위한 제도가 즉시 시행될 경우 발생될 수 있는 수족관업체의 피해를 보호한다는 명분으로, 개정법은 고래목 동물의 신규 보유만을 금지한 것이나, 이에 대한

해결은 수족관업체의 선의나 제도적 금지행위제도 도입만으로는 실현될 수 없음을 보여주는 사건이었다. 이에 해양 동물 방생을 위한 바다 쉼터 조성을 통해 실질적인 보호활동이 진행되어야 할 것이다.

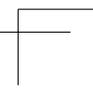
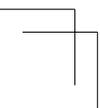
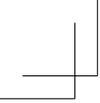
2024년 10·29이태원참사 진상규명 분야 보고

집필

이태원 참사 후 2년, 피해자의 권리를 돌아보다 : 백민, 조인영, 이영규(10·29 이태원 참사 진상규명 및 법률지원 TF)

감수

오민애(10·29 이태원 참사 진상규명 및 법률지원 TF)



2024년 10·29이태원참사 진상규명 분야 보고

이태원참사 후 2년, 피해자의 권리를 돌아보다

I. 들어가며

윤석열 정부의 ‘재난 국가화’는 현재 진행형이다. 2022. 8. 반지하 참사, 2022. 10. 이태원참사,¹ 2023. 7. 오송참사, 2024. 6. 아리셀 참사 등에 이르기까지 윤 대통령이 재난을 대하는 자세에 공감 능력은 찾아볼 수 없다. 과연 대통령실이 재난안전의 컨트롤타워 기능을 하고 있는지(이태원참사 후 윤 정부는 이를 명시적으로 부정하면서 행안부가 컨트롤타워라고 말한 바 있다), 각종 재난에 예방·대비하기 위해서 정부기관들이 어떻게 움직이는지, 재난 피해자들의 권리 보장 등 국민의 기본권 보호의무를 다하고 있는 것인지가 모두 불투명하고 신뢰도가 낮다. 아직도 ‘국가는 없는 것인가’ 하는 질문을 던지지 않을 수 없다.

헌법상 생명권은 비록 기본권으로 열거되어 있지 않으나 ‘인간의 존엄과 가치’를 규정하는 헌법 제10조 등에 의하여 인정되는 가장 기본적인 권리이다. 그럼에도 형사재판, 피해자 권리를 포함한 우리의 법제도 전체에서 생명권이 가장 우선적인 가

1 10·29 이태원참사, 이하 ‘이태원참사’라고 칭함

치로 다뤄지지 않고 있는 듯하다. 또한 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위협으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 선언하지만, 대형 참사 앞에서 국민들의 생명이 사라졌을 때 국가가 보이는 태도는 한없이 부족하다. 이러한 까닭에 ‘사참위’는 헌법 개정시 재난참사 피해자의 권리나 안전권 등을 추가하자는 권고를 한 바 있었다.

2023년 UN 자유권위원회는 우리나라에 생명권 이행 과제로서 ‘이태원참사 관련 독립적인 조사, 피해자 구제조치, 고위직 심판 등’을 권고한 바 있다. 그러나 윤석열 정부는 UN의 주요 권고를 반박하고, 이를 실제로 이행할 의사가 없음을 밝혔다. 이태원참사 피해자들과 시민단체들의 갖은 노력으로 특별조사위원회라는 독립조사기구 설치된 것이 현 시점의 일보전진이었다. 한편 이태원참사의 주요 책임자(일부만 수사 및 기소대상이 되었음)에 대한 형사재판의 1심 판결에 이르는 과정과 판결의 주요 내용은 참사의 책임을 묻는다는 것의 의미, 그리고 그 과정에서의 피해자의 권리에 대하여 다시 돌아보게 하였다. 이 글에서는 이태원참사 피해자의 권리를 중심으로 2024년도 대한민국 인권 현실을 진단하고자 한다.

II. 투쟁을 통해서만 얻을 수 있는 피해자의 권리

1. 이태원참사 진상규명 특별법 제정 과정

2024. 1. 9. 제21대 국회 마지막 본회의에서 10·29이태원참사 진상규명과 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법안(이하 ‘특별법안’)이 통과되었다. 참사 발생 438일 만이자, 남인순 의원 등 국회의원 183인이 2023. 4. 20. 공동발의한 지 265일 만이었다. 유가족들은 법안 통과 후 분향소로 돌아와 희생자들의 영정 앞에 국회를 통과한 특별법안을 올리며 희생자들을 추모하고 위로하였다. 그러나, 2024. 1. 19. 국민의힘은 의원총회를 열어 특별법안에 대한 대통령 거부권 행사 건의를 의결했고, 2024. 1. 30. 윤석열 대통령은 결국 거부권을 행사함으로써 유가족의 간절한

요구를 무참히 짓밟았다.

시간을 되돌려, 이 특별법 제정을 촉구하기 위하여 유가족들은 2023. 3. 27.부터 2023. 4. 5.까지 전국 순회를 하면서 5만 명의 국민동의 청원을 받았다. 2023. 4. 20. 특별법안의 내용을 전달받은 야4당은 제21대 국회 최대 인원인 183인의 이름으로 공동발의하였다. 특별법안은 2023. 6. 30. 국회 본회의에서 신속처리안건(이른바 ‘패스트트랙’)으로 지정되었는데, 이후 진전이 없자 유가족들은 거리로 나섰다. 거리행진과 삼보일배를 하며 신속한 법 제정을 촉구하였다. 특별법안은 국회 행정안전위원회를 거치면서 약간의 자구 수정이 있었지만, 유가족이 원하는 내용이 그대로 담긴 채로 통과되었다. 그러나 본회의에 올라가면서 여당인 국민의힘과 정부의 항의가 거세졌다. 정부와 여당은 특별법안에 담긴 내용이 공정하지 않고 조사기구에 과도한 권한을 준다고 항의하며 논의 자체를 거부했다. 이에 유가족들은 신속한 본회의 통과를 촉구하며 다시 한번 거리로 나섰다. 해를 넘겨 2024. 1. 한겨울이 되어서는 오체투지를 불사하면서 시민들을 만나고 국회에 호소했다.

이때 비로소 본격적인 국회의 논의가 시작될 수 있었다. 독립기구인 특별조사위원회(이하 ‘특조위’)의 실질적인 조사를 위해서는 여당의 협조가 필요하고, 특별법이 본회의를 통과한 후 신속하게 공포되기 위해서는 정부가 협조가 절실했다. 유가족들은 진상조사기구의 근간을 훼손하지 않는 한 정부와 여당이 지적인 법 조항 중 일부 내용에 대해서는 삭제 및 수정 요구를 감내하며 받아들였다. 그런 상황에서 본회의 표결에 앞서 특별법안 수정에 관한 논의가 진행되었다. 특별법안에 대한 논의는 국회의장의 중재 하에 여·야 원내대표 주도로 이루어졌다. 그러나 여당인 국민의힘은 마지막까지 유가족들이 받아들이기 힘든 내용을 고집하였다. 여당은 조사대상이 될 수 있는 정부를 방어하기 위해, 집권 여당이 직접 추천하는 인사를 특별조사위원회 위원장으로 추천하는 수정안을 요구하였다.

이러한 이유로 협상은 결렬되었고, 2024. 1. 9. 특별법안은 야당 주도로 본회의를 통과하였다. 여야 간 협상은 여당이 결렬시킨 것이었다. 왜냐하면 당시 국회의장이 제안한 특검요청권 삭제, 시행일을 2024. 4. 10. 국회의원 선거일 이후로 할 것을 야

당이 수용하였고, 더 나아가 특조위 조사의 연장기간을 6개월에서 3개월로 단축하고, 조사대상자의 공소시효 정지 삭제 등 여당의 수정요구를 이미 반영한 상태에서 특조위 구성에 대해서만 이견이 남아있던 상황이었기 때문이다. 즉, 야당은 대통령의 거부권 행사 저지를 위해 협상과정에서 여당과 정부가 지적한 내용들을 상당 부분 반영하여 특별법안을 수정하였고, 본회의에서는 박주민 의원이 대표발의한 수정안으로 통과되었다. 그런데도 여당은 특별법안이 본회의에 상정되기도 전에 모두 퇴장하였고, 특별안이 본회의를 통과하자 위헌적이고 무소불위의 법안이라고 하며 여론을 호도하기 시작했다.

유가족들은 다시 거리로 나가 또다시 정부와 시민들에게 호소해야 했다. 영정을 들고 도심을 걸으며 침묵행진을 하고, 대통령실 앞에서 11명의 유가족이 눈물의 삭발을 하고, 국무회의를 앞두고 철야 15,900배를 영정 앞에 올리며 간절한 염원을 빌고 또 빌었다. 그러나 정부는 애타는 유가족의 마음을 아랑곳하지도 않고 거부권(재의요구권)을 행사하였다. 윤석열 정부에서 9번째 거부권 행사였다. 더 나아가 정부는 특별법안의 내용을 왜곡하며 여론을 호도, 왜곡하였다.

유가족은 또다시 거리로 내몰렸지만, 포기하지 않았다. 시민들에게 정부의 거부권 행사 근거가 타당하지 않음을 알리며, 여당과 야당에 특별법 제정 합의를 호소하였다. 결국 2024. 4. 29 윤석열 대통령과 이재명 더불어민주당 대표가 회담한 뒤 여야가 기존 법안을 수정하기로 합의하였고, 치열한 협의 끝에 수정안이 나왔다. 국회는 2024. 5. 2 본회의를 열어 국민의힘 윤재옥·더불어민주당 홍익표 원내대표가 공동으로 대표 발의한 “10·29 이태원 참사 피해자 권리 보장과 진상규명 및 재발 방지를 위한 특별법안(이태원참사진상규명법)”을 재석 의원 259명 가운데 찬성 256명, 반대 0명, 기권 3명으로 통과시켰다.

이태원참사진상규명법에 따른 ‘10·29 이태원 참사 진상규명과 재발 방지를 위한 특별조사위원회’가 2024. 9. 23. 활동을 개시했다. 유가족은 2024. 10. 2. 특조위에 유가족협의회 명의로 9가지 항목의 첫 번째 진상규명조사신청서를 내며 희생자들의 명예회복을 호소했다. 또한 이태원참사진상규명법에 따라 10·29이태원참사피해구

제심의위원회, 10·29이태원참사 희생자 추모위원회가 각각 마련되면 피해자 지원 및 추모사업이 적극적으로 이루어질 수 있을 것으로 기대되고 있다.

2. 피해자 권리를 위한 투쟁

재난참사에서 피해자들의 권리는 가장 우선시되어야 하는 것이며, 그 처음은 피해자의 목소리를 듣는 것, 그리고 그에 대한 성실한 답변을 내놓기 위해서 애쓰는 것이다. 그러나, 정부가 이태원참사에서 희생자의 유가족들에게 보인 태도를 보면, 정부는 유가족의 요구사항을 피해자의 권리로서 이해하는 것이 아니라 한 이익집단의 요구처럼 이해하며 무시해도 되는 것으로 치부하였다. 이는 서울특별시도 마찬가지였다. 유가족들이 분향소를 설치하고 추모하고 애도할 권리는 마땅히 누려야 할 권리임에도 서울시는 이를 재량에 따라 서울시가 선택할 수 있는 문제로, 법률적인 이유를 들며 거부해도 되는 문제로 보았다(실제로 서울광장 분향소에 변상금을 부과하였다). 그러나 '권리'라는 것은 일정한 이익을 누릴 수 있도록 법이 인정하는 힘이다. 유가족들의 정당한 요구사항은 모두 유가족이 마땅히 누려야 할 법적인 이익이고 힘으로 받아들여져야 한다. 정부와 서울시 등을 비롯한 책임자들이 선택하고 선별할 수 있는 문제가 아니다.

그러나 이태원참사진상규명법의 제정 과정이 보여주는 것처럼 정부와 지자체는 재난참사 피해자의 권리를 자발적으로 보장하지 않기 때문에 유가족을 비롯한 재난참사 피해자는 투쟁하여 그 권리를 쟁취할 수밖에 없다. 현행 재난 및 안전관리 기본법(재난안전법)은 피해자의 권리 및 지원, 진상규명 절차 등에 대해 전혀 명시하지 않고 있으므로 피해자들이 이 법률에 따라 요구할 수 있는 것은 거의 없다.

이태원참사진상규명법 제3조에 피해자의 권리가 명시되었고, 공공기관은 피해자가 10·29 이태원참사 관련 기록물에 대한 열람을 요구할 때 적극 협조하도록 하는 특칙이 마련되었으나, 이는 다른 재난참사의 경우 직접적으로 적용되기 어렵다. 해당 권리들이 실현되기 위해서는 법령에 피해자를 지원하기 위한 조항이 필요하기

때문에 결국 다른 재난참사에서 또 다른 특별법이 필요하고, 피해자들은 이를 위해 투쟁해야 하는 상황이 반복될 수밖에 없다.

이태원참사진상규명법

제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리
2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리
3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리
4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리
5. 생활지원, 의료지원, 심리치료지원, 법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리
6. 추모사업, 공동체 회복사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리
7. 배상 및 보상을 받을 권리
8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리

제77조(10·29이태원참사 관련 기록물에 대한 조치) ① 국가등은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공기관(이하 이 조에서 “공공기관”이라 한다)이 10·29이태원참사와 관련하여 수집하고 보존하는 기록물(이하 “10·29이태원참사 관련 기록물”이라 한다)을 공개하여야 하며, 10·29이태원참사 관련 기록물의 사본을 추모기념관에 제공하여 추모사업 등에 적극적으로 활용될 수 있도록 조치하여야 한다.

- ② 피해자는 10·29이태원참사의 진상규명과 자신의 권리구제를 위하여 10·29이태원참사 관련 기록물에 대한 열람을 공공기관에 요구할 수 있다.
- ③ 공공기관은 제2항에 따른 열람을 요구 받았을 때에는 지체 없이 피해자가 해당 10·29이태원참사 관련 기록물을 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 공공기관은 피해자에게 필요한 편의를 제공하는 등 열람에 적극 협조하여야 한다.
- ④ 피해자는 제2항 및 제3항에 따른 열람을 위하여 필요한 범위에서 대리인을 지정할 수 있다.

우리 사회는 세월호참사 이후 재난참사 피해자의 권리가 무엇인지, 정부와 사회

는 무엇을 해야 하는지 끊임없이 논의하며 그 내용을 확립시켜 왔다. 그러나 법과 제도가 바뀌지 않는 한 우리 사회가 더 나아졌다고 볼 수 있을까.

3. 과거-현재-미래, 재난참사에서의 연결성

누구나 재난참사의 피해자가 될 수 있다는 관점에서 보면, 지금 피해자의 권리를 보장하는 것, 그것을 위해 싸우는 것은 결국 이후에 도래할 재난참사의 피해자인 나와 당신 그리고 우리의 권리를 보장하는 것이기도 하다. 세월호 참사에서 정부의 은폐와 무책임, 2차 가해, 혐오, 정치적이라는 공격이 이태원참사에서 피해자들에게 그대로 돌아왔다. 그때 제대로 반성하지 않은 정부가 피해자들을 향해 동일한 시선과 잣대를 들이대고 있기 때문에 발생하는 문제이다. 그리고 이태원참사에서 피해자의 권리가 제대로 보장되지 못하는 것을 보면서 과거 참사의 피해자들 또한 함께 고통받고 있다. 결국 지금 피해자의 권리를 지키는 것은 우리 사회의 과거와 미래를 지키는 일이기도 하다. 특조위의 활동은 세월호참사 등과 관련된 여러 조사위원회의 영향을 받을 것이며, 특히 사회적참사특별조사위원회(사참위)의 조사와 권고의 영향을 받을 수밖에 없다. 이번 특조위의 활동 결과 또한 이태원참사에 국한되지 않고, 다른 재난참사에 영향을 미칠 수밖에 없다. 특별조사위원회의 활동이 어떻게 진행되는지, 어떻게 마무리되는지는 한국 재난참사 역사에서도 매우 중요한 의미를 가질 것이다. 특조위는 아직 인력과 예산을 확보하지 못한 상태인데, 정부와 국회가 특조위 활동의 중요성에 진심으로 공감한다면 충분한 인력과 예산을 보장할 것이라고 믿는다.

재난참사는 하나의 사건에 그치지 않고 한국사회 전반에 영향을 미친다. 재난참사에서 피해자의 권리는 개인이나 집단의 권리 이상의 의미가 있다. 넓은 의미의 피해자에는 유가족을 비롯한 생존자, 목격자, 구조자, 지역상인 등이 모두 포함되어야 하며 이들의 권리도 사회적으로 보장되어야 한다. 이들의 권리가 함께 보장될 때 재난참사를 겪은 사회가 회복될 수 있다. 따라서 정부는 피해자들을 적극적으로 찾아 나서고, 호명하고, 권리를 보장하여야 할 책임이 있다. 그러나 정부는 지금까지 재

난참사에서 피해자들을 적극적으로 찾아나선 적 없다. 그러는 동안 우리는 희생자 외에 수많은 피해자들을 또다시 잃었다. 10·29이태원참사피해구제심의위원회는 과거를 반복하지 않고, 하루 하루 고통 속에 있을 피해자들을 찾아 그들이 진정으로 필요한 지원을 할 수 있길 바란다.

III. 재난참사 피해자의 권리 보장

1. 피해자의 알 권리와 정보에 대한 접근권

가. 재난참사 피해자란 누구인가

국어사전에 의하면 ‘재난’이란 뜻밖에 일어난 재앙과 고난을 말한다. 재난 및 안전 관리 기본법(재난안전법)에 의하면 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난(태풍, 홍수, 호우 등)과 사회재난(화재, 붕괴, 폭발, 다중운집인파사고)으로 구분된다(재난안전법 제3조 제1호).²

과거에는 재난을 단순히 불가항력적인 자연현상이나 개인의 부주의로 인한 우연한 사고로 여겼다. 하지만 오늘날의 재난은 사회구조적 위험 요소들이 누적되어 발생하는 것으로 이해된다. 이런 점에서 재난은 그 이전부터 존재해 온 사회적 문제점들이 극단적으로 표출된 인권침해 사건이 될 수 있다. 재난의 피해자는 누구든 될 수 있으며, 설령 개인의 선택이 일부 영향을 미쳤다 하더라도 그 근본적인 원인은 위험에 취약한 사회 구조에 있다. 사회재난, 사회적 참사라는 단어는 이러한 전제 위에서 성립한다. 그러나 우리 사회는 피해자의 고통을 이해하려 하기보다는, 피해의 정도를 임의로 판단하고 피해자로서의 자격을 문제 삼는 경향이 있다. 생존했다는 이유로 오히려 비난받거나 2차 가해에 노출되는가 하면, 구조 활동 중 발생한 2

² 이 중에서 ‘다중운집인파사고’는 2024. 1. 16. 개정된 재난안전법에서 명시되었다.

차 피해는 간접적이라는 이유로 간과되기도 한다. 진실 규명과 책임 추궁의 요구는 금전적 보상 문제로 축소되어 피해자를 고립시키고, 악마화하기도 한다. 하지만 재난 상황에서 각 당사자는 저마다의 방식으로 재난을 경험한다. 희생자, 유가족, 생존자와 그 가족, 구조대원, 자원봉사자, 목격자 등 모든 관련자가 피해자로서 정당한 권리를 지닌다.³

나. 피해자의 알 권리와 정보접근권 보장 필요성

재난 피해자들의 핵심적인 요구사항은 크게 세 가지로 수렴된다. 첫째 사고의 진상을 명확히 밝히고, 둘째 책임소재를 규명하여 관련자들을 처벌하며, 셋째 유사한 참사가 반복되지 않도록 제도적 장치를 마련하는 것이다⁴. 이러한 요구들이 실질적인 열매를 맺기 위해서는 피해자들에게 알 권리와 정보에 대한 접근권이 충분히 보장되어야 한다.

알 권리와 정보접근권이 중요한 이유는 재난 조사와 책임 규명 과정에서 피해자들이 실질적인 당사자로서 참여할 수 있어야 하기 때문이다. 피해자들은 정보의 수용자가 아닌, 진상규명의 주체로서 조사 과정에 참여하고 의견을 개진할 수 있어야 한다. 이는 조사 당사자의 참여를 통해 조사 결과의 신뢰성을 높일 뿐만 아니라, 피해자들의 치유 과정에도 중요한 역할을 한다. 나아가 정보접근권의 보장은 재발 방지를 위한 제도개선의 토대가 될 수 있다. 피해자들이 사고의 전후사정과 구조적 원인을 정확히 파악할 수 있을 때, 이를 바탕으로 실효성 있는 제도 개선안이 도출될 수 있다.

다. 국제사회의 태도

세계인권선언 제8조는 “모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여한 기본적 권리를 침

3 4·16재단(2021), 『피해자 권리 메뉴얼』, 재단법인 4·16재단, 9~11면

4 위의 책, 13~14면

해하는 행위에 대하여 권한있는 국내 법정에서 실효성 있는 구제를 받을 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. UN을 비롯한 국제 사회는 위와 같은 대전제 아래에서 피해자의 기본권 보호 및 보장을 인권 보호의 한 축으로 제시하고 있다.

UN 총회에서 1985. 11. 29. 채택된 ‘범죄 및 권력남용 피해자를 위한 정의에 관한 기본원칙 선언(Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power)’은 피해자의 권리를 규정하고 있다. 이에 따르면 사법 및 행정은 피해자가 요청한 경우 피해자에게 소송 및 사건 처분과정에서의 역할, 범위, 시기 및 경과에 관한 정보를 제공하여야 한다.

나아가 2005. 12. 16. 채택된 ‘국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인(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)’은 이를 더 구체화했다. 해당 지침은 피해자의 권리로 ① 평등하고 효과적인 정의에 대한 접근 ② 피해에 대한 적절·효과적이고 신속한 배상 ③ 법 위반 행위와 배상 관련 정보에 대한 접근을 규정하여 피해자의 알 권리를 주요 권리 중 하나로 명시한다. 피해자는 피해 발생 원인과 조건에 관한 정보를 찾고, 획득하며 그러한 위반 행위들과 관련된 진실을 알 권리가 있다(동 지침 제24조).

외국 법제는 피해자의 알 권리와 수사서류 열람·등사권 보장을 위한 여러 제도와 장치를 마련하고 있다. 미국 미네소타 주는 수사서류 중 공개정보(Public Data: 체포에 관한 자료, 피해자 지원요청 자료, 긴급구호출동 자료, 사건발생시 경찰기관의 초기대응에 관한 자료)로 분류될 수 있는 정보는 피해자의 열람·등사를 허가하고, 불기소·기소 후에는 피해자가 수사자료를 가지고 불법적 활동을 할 의향이 있다고 판단되지 않는 한, 수사자료가 공개정보로 전환되어 피해자의 수사자료 열람·등사가 가능해진다. 독일·프랑스 형사소송법 체계에서는 피해자가 소송당사자로서의 법적 지위를 지닌다. 따라서 피해자는 소송당사자의 지위에서 변호인

을 선임할 수 있고, 일정한 제한 하에 형사 절차상 기록 및 수사자료를 열람할 수도 있다.⁵

2. 한국에서 피해자 권리의 현주소

가. 형사소송법 등 국내 법제상 피해자의 지위

현재 국내 법제에서는 재난참사 피해자의 알 권리를 직접적으로 보장하는 법제도는 존재하지 않는다. 형사소송법이 형사절차에서의 피해자 권리를 일부 규정하고 있으나, 현행 형사사법 체계에서는 피해자는 증인의 지위에 있고, 당사자가 아니기 때문에 피해자 권익 보호의 측면에서는 미비한 점이 아주 많다.

형사소송법상 피해자는 검사의 불기소처분시 재정신청사건 기록에 대한 제한적 열람·등사(제262조의2), 공소제기시 공판기록 열람·등사(제294조의4), 재판 확정기록의 열람·등사(제59조의2) 등을 할 수 있다. 그렇지만 피해자가 수사단계 또는 재판 단계에서 수사기록을 열람·등사할 수 있는 권리는 명시적인 근거규정이 없다.

검찰은 검찰보존사무규칙 등의 하위법령을 정비하여 피해자의 정보접근권을 확대하려 노력하고, 경찰도 마찬가지이다. 그러나 이들 규정에 따른 피해자의 열람·등사 제한 사유들은 대부분 불확정 개념으로 구성되어 있어, 실무상 담당자의 자의적 판단 여지가 크다는 문제점이 있다. 특히 열람·등사 거부처분에 대한 불복절차마저 마련되어 있지 않아, 피해자의 정보접근권이 형해화될 우려도 존재한다.⁶

⁵ 김재민(2022), 「피해자 수사서류 열람·등사권의 실효적 보장」, 『피해자학연구』 제30권 제2호, 136~140면

⁶ 위의 논문, 135면

나. 용산참사, 세월호참사, 이태원참사의 경우

위와 같은 법제도의 한계와 피해자의 권리를 경시하는 사회적 인식으로 인해, 사회적 참사가 발생할 때마다 피해자의 권리는 지속해서 제한되어 왔다.

2009. 1. 20. 용산참사 당시 철거에 반대하며 건물에서 농성하던 철거민들과 경찰 간의 충돌 과정에서 화재가 발생해 철거민 5명과 경찰특공대원 1명이 사망했을 때 수사기관은 봐주기 수사, 편파수사, 뒷북 수사로 일관해 재개발사업의 피해자인 철거민들을 경찰을 살해한 가해자들로 둔갑시켰다. 검찰은 기소 후 피고인 측이 신청한 수사기록 약 3,000쪽의 열람·등사를 거부했다. 법원이 수사기록의 열람·등사를 허용할 것을 결정했으나, 검찰은 법원 명령도 거부하며 수사기록을 제공하지 않았다. 피고인들은 ‘피해자’가 아닌 형사소송법상 피고인의 방어권이 보장되는 소송 당사자의 지위에 있었음에도 알 권리 및 공정한 재판을 받을 권리를 박탈당한 채 재판을 받아야 했다.⁷

2014년 발생한 세월호 참사 대응 과정에서도 피해자들의 정보 접근권은 심각하게 침해되었다. 정부는 생존자 명단조차 제대로 구비하지 않았고, 피해자들에게 정보 전달을 담당할 공무원의 지정이나 식별도 불가능했다. 더욱 심각한 것은 구조 인력과 장비 투입 현황에 대해 과장되거나 왜곡된 정보가 계속 제공되었다는 점이다. 실제로는 현장에 소수의 보트만이 배치되어 있었음에도 수백 명의 잠수인력이 투입되었다고 허위 발표를 했고, 구조함정과 항공기 숫자도 과장되게 보고되었다. 이러한 잘못된 정보 제공은 청와대 보고 과정에서도 시정되지 않았으며, 이에 대한 책임규명이나 징계도 이루어지지 않았다. 이에 대해 사회적참사특별조사위원회(이하 ‘사참위’)는 재난 피해자의 알 권리를 보장하고 정보 제공·소통 방식을 개선하기 위해 재난피해자 정보 제공을 법제화해야 한다고 권고하기도 했다.

2022년 발생한 이태원 참사에서도 위와 같은 상황은 반복됐다. 유가족들은 참사

⁷ 생명안전 시민넷, 「아직도 끝나지 않은 참사, 재난·산재 참사 유가족·피해자들의 기록과 증언회」 자료집, 27~40면

당일부터 희생자들에 대한 기본적인 정보조차 정부로부터 제대로 전달받지 못했다. 많은 유가족이 정부의 공식 통보가 아닌 언론이나 비공식적 채널을 통해 희생자들의 위치와 상태를 확인해야 했다. 그 외에 기동대 및 인력 배치 요청 내역 등 관련 자료, 헬러윈 대비 회의록 등을 감찰 및 수사 중이라는 이유로 비공개하기도 했다.⁸ 이후 형사재판에서는 재판부의 허가에 따라 피해자 진술 기회를 받고 대리인을 통한 의견 개진을 하였으나, 소송 당사자가 아니기 때문에 검사가 제출한 증거기록 내지 수사기록에 대한 접근 기회를 갖지 못하는 한계가 있었다.

3. 피해자 권리 신장을 위하여

재난 상황에서 피해자의 정보접근권 보장은 진상규명과 재발방지를 위한 필수적 전제조건이다. UN을 비롯한 국제사회는 피해자의 알 권리를 기본적 인권의 하나로 인정하고 있으며, 많은 국가들이 이를 실질적으로 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 우리나라는 아직 재난 피해자의 알 권리를 직접적으로 보장하는 법제도가 미비한 실정이다.

용산참사, 세월호 참사, 이태원 참사 등 국내 주요 참사들에서 반복적으로 발생해 온 정보접근권 침해 문제는 이러한 법 제도의 미비와 피해자의 권리를 경시하는 사회적 인식에서 비롯된 것이다. 피해자들은 진상규명의 주체가 아닌 단순한 정보의 수용자로 취급되었고, 왜곡되거나 은폐된 정보로 인해 이차적인 고통을 겪어야 했다.

사참위는 헌법에 ‘중대한 재난참사와 인권침해 행위에 대한 피해자와 국민의 알 권리와 국가의 진상규명의무’ 및 ‘안전권’ 등을 명시적으로 추가할 방안을 제안하기도 했다. 사참위의 권고를 고려하여 헌법 개정 시 재난참사 피해자의 권리를 헌법상 권리로 격상하는 한편, 생명안전기본법을 제정하여 참사 피해자들의 권리, 재난·안전에 대한 국가의 의무를 명확히 규정할 필요가 있다. 형사소송법을 개정하여 피

⁸ 오마이뉴스(2023. 01. 11.), 이태원 참사, 공직자들이 비공개한 자료의 불편한 진실, <https://omn.kr/22b9z>

해자의 권리를 개선하는 것도 한 방법이다. 이를 통해 재난 피해자의 알 권리와 정보접근권이 단순히 선언적 권리가 아닌, 실질적으로 보장될 수 있을 것이다.

IV. 이태원참사 관련 1심 형사판결의 의미와 한계

1. 이태원참사 주요 책임자들에 대한 1심 결과

이태원참사 2주기가 다 되어가는 즈음 이임재 전 용산경찰서장, 박희영 용산구청장, 김광호 전 서울경찰청장 등 참사 주요 책임자들에 대한 1심 형사 판결이 선고되었다. 검찰은 이들을 모두 업무상과실치사상죄로 기소하였는데, 이임재의 경우에는 유죄가 인정되어 금고 3년이 선고되었지만, 박희영과 김광호는 무죄가 선고되었다.⁹ 재판부의 차이를 감안하더라도, 동일한 참사에 대하여 ‘유죄’와 ‘무죄’로 극명하게 나뉘는 재판 결과를 어떻게 받아들이고 설명할 수 있을지 숙제가 남는다.

법원은 1990년대 삼풍백화점과 성수대교 붕괴 사건에서부터 최근 가슴기살균제를 이용한 사람들이 인명피해를 입은 사건에 이르기까지 ‘과실의 공동정범’이 성립한다고 보면서 각 과정의 책임자들에게 유죄 판단을 내린 바 있다.¹⁰ 법원은 여러 과실이 합쳐져서 사고의 한 원인이 된 경우, 각자의 주의의무 위반이 결과에 본질적 기여를 하였는지 여부를 기준으로 본다. 그런데 최근에는 과실범의 공동정범이 성립하는 범위를 제한하려는 경향도 보이고 있다. 즉, 개별 행위자가 업무와 관련해 구체적이고 직접적인 주의의무를 게을리했는지를 판단하기 위하여 사고 예견가능성, 업무상 과실, 결과와의 인과관계 등이 있었는지를 따져 개별 형사책임을 묻는 것이다.

9 2024. 9. 30 서울서부지방법원 제11형사부는 이임재(2023고합24, 2024고합22(병합)) 및 박희영(2023고합26)에 대해서 판결을 선고하였고, 2024. 10. 17. 같은 법원 제12형사부는 김광호(2023고합31)에 대하여 판결을 선고하였다.

10 예를 들어 삼풍백화점 회장, 성수대교 공사감독 공무원, 가슴기살균제 제조사 대표 등이 유죄 판단을 받았다.

이처럼 법원이 판단의 재량을 갖고 있는 사건(범죄)에서는 위로 갈수록 권한은 커지지만, 참사 책임을 법적으로 묻기는 어려운 결과가 발생하곤 한다. 최근 1심에서 무죄를 선고받은 김광호 전 서울경찰청장, 박희영 용산구청장의 경우에도 ‘알아야 하는’ 지위에는 있었지만 ‘위험성을 몰랐으니’ 책임은 없다는 식이다.¹¹ 이렇듯 서울경찰청과 용산구청 관련자 7명이 모두 무죄를 선고받으면서, 현장에 있었던 경찰 공무원들만 형사책임을 부담하게 되었다. 형사재판의 한계를 감안하더라도 과연 이러한 결과는 온당한가, 모순점은 없는가, 절차는 적정했는가, 그리고 국가로부터 생명권을 침해받은 피해자들의 권리를 어떻게 보전할 것인가 하는 질문들이 제기된다.

2. 이임재, 박희영, 김광호 판결의 내용¹²

이임재 전 용산경찰서장의 경우에는 혼잡이 예상되는 지역을 관할하는 경찰관으로서 업무상 주의의무 위반이 인정되었다. 이는 용산경찰서 차원에서 이태원 참사(국민의 생명·신체에 대한 위해 가능성)에 대한 예견가능성이 있었다고 보면서, 범죄단속에만 치중하고 정보·경비대책을 세우지 않는 등 소홀한 조치를 한 것에 대해 업무상 과실을 인정한 것이다. 해당 재판부는 “경찰법 등에 따라 국민의 생명·신체를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하여야 할 임무가 있고, 혼잡상황에 대비한 치안유지라는 구체적 임무까지 부여된 경찰관의 지위에서, 대규모 인명 사상이라는 대형 참사의 결과 전부까지는 아니더라도 ‘일정 공간에 군중의 밀집으로 인하여 일어날 수 있는 일반적인 사고, 즉 전도·추락·압사 등의 안전사고라는 결과’의 발생을 예견할 수 있었고, 이를 회피할 수 있었다”라고 보았다.

김광호 전 서울경찰청장의 경우에는 관내 혼잡경비 업무 등을 총괄하고 대규모 인파 집중으로 인한 재난 및 안전사고를 막기 위한 지휘·감독자였다는 점, 헬러원

11 노컷뉴스(2024. 11. 3.), ‘무죄’ 또 ‘무죄’ 이태원 참사 책임 어디다 묻나[법정B컷], https://www.nocutnews.co.kr/news/6237867?utm_source=nate&utm_medium=article&utm_campaign=20241103092116

12 판결에 대한 상세한 비평 내용은 10·29이태원참사유가족협의회 등 주최, 2024. 11. 8., 〈10·29 이태원 참사 주요 책임자 1심 판결 무엇을 밝혔고 무엇을 놓쳤는가? 라운드테이블〉 자료집 참조

데이 혼잡상황에 대비하라는 지시를 여러 차례 하고 관련 보고를 받았다는 점이 인정되면서도, '대규모 압사사고'라는 결과를 예견할 수 없었다는 이유로 무죄를 선고 받았다. 해당 재판부는 "통상 예견할 수 있는 범위를 넘는 이례적인 사태의 발생까지 예견하고 대비할 것까지 요구할 수는 없다"고 전제하면서, 김광호 서울경찰청장의 지위나 역할, 용산경찰서와 서울청 각 부서가 보고한 정보만으로는 '대규모 압사사고'라는 결과를 예견할 수 없었다고 판단한 것이다.

위 두 판결을 비교해 보면, 용산경찰서장과 서울경찰청장의 지위·역할에 차이가 있다는 점을 고려하더라도, 업무상과실치사상죄의 법리가 다르게 적용되고 있다. 우선 예견가능성을 판단함에 있어서 예견의 대상인 '이태원 참사'를 군중 밀집으로 인하여 일어날 수 있는 안전 사고라고 보는지, '대규모 압사사고'라는 결과로 보는지가 서로 다르다. 또한 김광호 서울경찰청장이 업무상 주의의무나 감독책임을 '현저히' 또는 '만연히' 해태하지 않았으므로 무죄라고 판단한 것은 업무상과실이 아니라 중과실 여부를 판단하는 기준을 적용한 법리오해가 아닌가 한다. 결국 김광호 판결의 경우에는 예견가능성의 판단기준을 지나치게 높게 설정하고, 상급자의 관리·감독책임에 대한 판단을 축소한 결과 면죄부를 주었다는 비판을 받지 않을 수 없다.

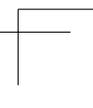
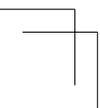
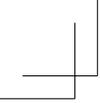
다음으로 기초지자체장인 박희영 용산구청장의 경우에는 재난 사전 대비 단계에서 '다중운집인파사고'는 개정 전 재난안전법상 사회재난에 포함되어 있지 않았던 점, 주최자가 없는 행사에 대해서 별도의 안전관리계획을 수립하여야 한다는 의무 규정이 없었다는 점 등에서, 인파 사고에 대한 예견가능성이 없었고, 용산구 차원의 책임이 아니라는 취지로 무죄가 선고되었다. 그러나 재난안전법상 사회재난 대비·대응 의무가 있는 지자체장으로서 규모와 무관하게 다중운집으로 인한 재난을 예방할 의무가 있고, 2022년 헬러원 당시 용산구 차원에서 그러한 조치를 적절히 취하지 않아 사상의 결과가 발생하고 확대된 인과관계가 인정된다고 볼 수 있기 때문에, 본 1심 판결 역시 항소심에서 다시 검토될 필요가 있다.

3. 1심 판결의 시사점

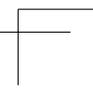
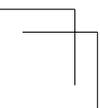
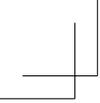
위와 같은 1심 형사 판결들은 재난 피해자의 권리 측면에서 부족한 면이 많다. 판결 결과의 당부를 떠나서, 피해자들의 적절한 참여와 정보 접근이 보장되지 않은 상태에서 이루어졌다는 것도 아쉽다. 절차적으로 검찰의 공소제기와 증거 제출이 어떻게 이루어졌는지, 이에 대한 재판부의 판단이 적정했는지를 객관적으로 점검하기 어렵기 때문이다. 유가족 등 피해자들이 이를 정당한 판결이라고 쉽게 납득하고 수용할 수 없는 이유이기도 하다. 따라서 현행 제도상, 본 판결들에 대한 분석은 판결 확정 이후 모든 기록이 공개된 후까지 기다려 다시 이뤄질 필요가 있을 것으로 보인다.

그래도 의미있는 것은 1심 판결문들에서 인정된 바를 통해서 이태원참사 관련 사실관계의 전후 맥락들이 공식적으로 공개되기 시작하였다는 것이다. 즉, 판결문에서 인정한 사실관계를 통해 경찰과 용산구 등 지자체가 이태원 참사 전후로 어떻게 대비·대응을 하였는지, 마약 수사나 용산 대통령실 이전과는 어떤 연관성이 있었는지 등 여러 의문에 대해서 그 윤곽을 알 수 있게 되었다. 이는 경찰, 검찰과 같이 정부에 종속된 수사기관을 통해서 알 수 없던 정보인데, 독립된 사법부를 통해서 피해자들이 진상규명에 다가갈 수 있는 정보와 힘을 얻을 수 있게 되기를 기대한다.

앞으로 남은 진상 조사, 책임 규명, 제도 개선에 관한 사항은 독립적인 '특조위'의 활동을 통해서도 이뤄지게 될 것이다. 비단 형사책임을 묻는 과정에서만이 아니라 참사 피해자들이 공정한 법적 절차와 지원을 받을 수 있도록, 그리고 우리 사회가 조금 더 안전해질 수 있도록 한 걸음씩 전진하기를 소망한다.



[제2부]
2024년 디딤돌·걸림돌 판결
선정 결과 보고



1. 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과

올해도 민주사회를 위한 변호사모임(이하 ‘민변’)은 ‘2024년 10대 디딤돌·걸림돌 판결 선정위원회’를 구성하였고, 조숙현 민변 공익인권변론센터 소장이 선정위원회 위원장을 맡았다. 선정위원으로는 김소리 변호사(민변 공익인권변론센터 월간변론 편집위원), 김혜정 소장(한국성폭력상담소), 오동석 교수(아주대학교), 유선희 기자(경향신문), 유승익 교수(한동대학교), 이지현 사무처장(참여연대), 장예정 상임활동가(천주교인권위원회), 정현철 사무국장(직장갑질119), 조지훈 변호사(민변 사무총장)가 참여했다.

민변의 11개 위원회, 2개의 센터, 2개의 TF 및 특별위원회, 민변 회원, 인권단체 그리고 선정위원들은 2023. 11. 1.부터 2024. 10. 31.까지 각급 법원 및 헌법재판소에서 선고된 판결, 결정을 대상으로 디딤돌·걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 선정위원회는 사건의 특징, 기존 판례 견해와의 차이, 사회에 미친 영향, 인권 증진 기여 정도 등을 주요 심사 기준으로 삼아, 10대 디딤돌·걸림돌 판결 및 최고의 디딤돌 판결, 최악의 걸림돌 판결을 각각 선정하였다.

최고의 디딤돌 판결로는 ‘동성배우자에 대한 건강보험 피부양자 자격을 인정한 대법원 판결’을 선정하였다. 위 판결은 지난 2023년 최고의 디딤돌 판결로 선정되었던 고등법원 판결과 동일한 사건으로 2년 연속 같은 사건의 판결을 최고의 디딤돌 판결로 선정하는 것이 적절한지 여부에 대한 논의가 있었다. 그러나 동성배우자의 사회보장제도상 권리를 인정한 최초의 대법원 판결로 여전히 큰 의미를 가진다는 점에 선정위원들이 모두 동의하였다. 이번 판결은 원심 판결과 같이 건강보험 피부양제도에서 동성동반자 집단과 이성 사실혼 배우자 집단은 본질적으로 동일하므로 동성동반자 관계를 피부양자임으로 인정하지 않는 것은 성적지향을 이유로 한 차별임을 명확히 하였다. 또한 “지난 40여년 간 건강보험의 피부양자제도가 불평등을 해소하는 방향으로 시행되어 온 것과 마찬가지로, 소득요건과 부양요건이 동일한 상황에서 불평등을 해소하기 위해서는 오늘날 가족 결합이 변화하는 모습에 적극적으로 대응할 것이 요구”된다고 밝히며, 동성 배우자를 오늘날 가족 결합의 한 형태로 보

아야 함을 강조하였다. 이에 선정위원들은 만장일치로 위 판결을 최고의 디딤돌 판결로 선정했다.

아울러 선정위원들은 ‘탄소중립기본법의 온실가스감축 목표에 대한 헌법불합치 판결’, ‘플랫폼 노동자인 쏘카 노동자들의 근로자성을 인정한 판결’, ‘성소수자 인권을 위해 발언하고 축복식을 한 목사에 대한 기독교 감리회의 출교처분의 효력을 정지하는 가치분 판결’, ‘임대인의 실거주 이유 갱신거절에 대한 입증책임이 임대인에게 있다는 대법원 판결’ 등 총 10개의 판결을 디딤돌로 선정하였다.

올해 걸림돌 판결 중 이태원 참사 관련자들과 사법농단 관련자들에 대한 형사 판결은 피고인들이 다른 유사한 취지의 걸림돌 판결이 두 개씩 존재하였다. 이에 따라 이태원 참사와 관련하여 서울경찰청 관련자에 대한 사건(서울서부지방법원 2024. 10. 17. 선고 2024고합31 판결)과 용산구 관련자에 대한 사건(서울서부지방법원 2024. 9. 30. 선고 2023고합26 판결)을 하나의 걸림돌로 보고, 사법농단에 관한 양승태 대법원장 등 전 대법관들에 대한 무죄 판결(서울중앙지방법원 2024. 1. 26. 선고 2019고합130(분리) 판결)과 임종현 전 법원행정처 차장에 관한 일부 유죄 판결(서울중앙지방법원 2024. 2. 5. 선고 2018고합1088, 2019고합68(병합), 2019고합176(병합) 판결)을 하나의 걸림돌 판결로 보아 총 10개의 걸림돌 판결을 선정하였다.

이 중 최악의 걸림돌 판결로는 ‘서울경찰청·용산구 관계자 등 이태원 참사 관련자에 대한 형사 무죄 판결’이 선정되었다. 이태원 참사와 관련하여 재판부는 예견가능성의 판단 기준을 지나치게 좁게 설정하고, 관리 감독 책임 판단을 축소하며, 인과관계의 성립을 지나치게 엄격하게 보아 관련자들을 무죄로 판결하였다. 재난 예방과 대응에 관한 공적 책임을 약화시키는 위험한 선례를 형성한 판결들로 무거운 비판을 받을 필요성이 있다. 이에 선정위원들의 만장일치로 위 판결들을 최악의 걸림돌 판결로 선정하였다.

아울러 선정위원들은 ‘사법농단 사건에 대하여 대법관들에게 무죄를 선고한 판결’, ‘고 김용균의 사망에 대한 원청 서부발전의 산업안전보건법 위반 무죄를 확정

판결’, ‘미추홀구 건축왕 일당에 대한 감형 및 무죄 선고 항소심 판결’, ‘사회주의 신념 이 대체역 편입신청의 이유가 될 수 없다고 확정한 대법원 판결’등 10개의 판결 등을 올해의 걸림돌로 선정하였다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결

▶ 동성배우자에 대한 건강보험 피부양자 자격을 인정한 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 7. 18. 선고 2023두36800 전원합의체 판결[보험료부과처분취소]

관여법관

- 대법원장 조희대(재판장), 대법관 김선수(주심), 이동원, 노정희, 김상환, 노태악, 이흥구, 오경미, 오석준, 서경환, 권영준, 엄상필, 신숙희

판결요지

① 사실관계

- 남성인 원고는 동성인 소외인과 교제 후 서로를 동반자로 삼아 함께 생활하기로 합의하고 양가 가족 등을 초대하여 2019. 5. 25. 결혼식을 올린 사람으로, 건강보험 직장가입자였다가 직장을 그만두고 2018. 12. 1. 건강보험 지역가입자가 된 후 피고 건강보험공단에 동성부부임을 밝히고 피부양자 자격취득에 대해 문의한 후 자격취득이 가능하다는 안내를 받아 2020. 2. 26. 피부양자 자격취득 신고를 하고 국민건강보험공단의 신고 수리를 받고, 이후 지역가입자 보험료를 납부하지 않고 소외인의 피부양자 자격으로 보험급여를 받았음
- 원고가 소외인의 피부양자로 등록된 사실이 2020. 10. 23. 언론에 보도되자, 피고는 위 사실이 착오 처리라고 설명한 다음, 직권으로 원고의 피부양자를 소

급하여 상실시키면서 원고가 2020. 3. 5. 지역가입자 자격을 취득한 것으로 변경하며, 2020. 11. 23. 원고에게 원고가 2020. 3. 5.부터 건강보험 지역가입자였음을 전제로 8개월 분의 건강보험료를 납입할 것을 고지하였음

- 원심은 원고가 위 건강보험료부과처분취소를 구하는 이 사건 소송에 대하여 처분 전 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 않았으므로 행정절차법 제21조를 위반하였다는 이유 및 합리적 이유 없이 동성결합 상대방인 원고를 사실혼 배우자와 차별하여 피부양자 자격을 박탈하였으므로 평등의 원칙에 위배된다는 이유로 이 사건 처분은 위법하여 취소되어야 한다고 인정함

② 관련법리

- 행정청의 내부준칙 및 행정행위와 헌법상 평등원칙
 - 모든 국민은 법 앞에 평등하고, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니함(헌법 제11조 제1항). 헌법상 평등원칙은 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게 취급함을 금지하는 것으로서, 일체의 차별적 대우를 부정하는 형식적·절대적 평등을 뜻하는 것이 아니라 입법을 하고 법을 적용할 때에 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 실질적·상대적 평등을 뜻함(대법원 2007. 10. 29. 선고 2005두14417 전원합의체 판결).
 - 행정청은 합리적 이유 없이 국민을 차별하여서는 아니 됨(행정기본법 제9조). 행정청이 내부준칙을 제정하여 그에 따라 장기간 일정한 방향으로 행정행위를 함으로써 행정관행이 확립된 경우, 그러한 내부준칙이나 확립된 행정관행을 통한 행정행위에 대해서도 헌법상 평등원칙이 적용됨
- 특수공익법인인 국민건강보험공단의 평등원칙 준수 의무
 - 국가와 지방자치단체는 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 하고(사회보장기본법 제5조 제3항), 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지할 의무가 있음(제25조 제2항). 사회보장제도인 건강보험의 보험자로서 가입자와 피부양자의 자격 관리 등의 업무를 집행하는 특수공익법인인 피고는 공권력을 행사하는 주체이자 기본권 보장의 수범자

로서의 지위를 가짐.

- 그 결과 사적 단체 또는 사인의 경우 차별 처우가 사회공동체의 건전한 상식과 법감정에 비추어 볼 때 도저히 용인될 수 없는 경우에 한해 사회질서에 위반되는 행위로서 위법한 행위로 평가되는 것과 달리, 피고는 평등원칙에 따라 국민의 기본권을 보호 내지 실현할 책임과 의무를 부담하므로, 그 차별처우의 위법성이 보다 폭넓게 인정될 수 있음(대법원 2024. 4. 4. 선고 2022두56661 판결 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

- 행정청의 내부준칙을 통한 사실혼 배우자의 피부양자 인정
 - 건강보험의 사회보장 기능을 고려하면, 피부양자에 해당하는지 여부는 직장가입자에 대한 경제적인 의존도와 실질적 생활관계, 즉 대상자가 직장가입자와 경제적 생활공동체를 이루고 있는지 여부에 따라 정해짐. 통상적으로 그러한 공동체를 구성할 수 있는 범위로 국민건강보험법 제5조 제2항 각호의 피부양자를 규정한 것으로 볼 수 있음.
 - 피고는 건강보험제도의 취지와 목적, 재정상태 등 제반 사정을 고려하여 건강보험의 보험자로서 피부양자의 자격 관리 등 업무를 수행하면서 국민건강보험법 제5조 제2항 각호와 같은 법 시행규칙 제2조 제1항에서 정한 피부양자의 인정 범위, 부양요건, 소득 및 재산요건 등의 해석과 적용에 관하여 그 기준이 되는 내부준칙을 마련할 수 있음. 피고는 이러한 내부준칙을 개정하여 시대에 따라 변화하는 가족 구성, 부양제도 등의 현실에 맞게 직장가입자와의 관계를 고려하여 실질적으로 건강보험이 필요한 사람을 피부양자로 인정하여 왔음. 피고가 배우자를 피보험자로 정한 이 사건 쟁점 규정을 이 사건 지침에 따라 '사실상 혼인관계에 있는 사람'도 인우보증서를 제출할 것을 조건으로 피부양자에 포함하는 것으로 해석·적용하는 것은 적법함.
 - 동성 동반자는 직장가입자와 단순히 동거하는 관계를 뛰어넘어 동거·부양·협조·정조의무를 바탕으로 부부공동생활에 준할 정도의 경제적 생활공동체를 형성하고 있는 사람이므로, 피고가 피부양자로 인정하는 "사실상 혼인관계에 있는 사람"도 직장가입자와 사이에 동거·부양·협조·정조의무를 바탕으로

경제적 생활공동체를 형성하고 있다는 점에서 차이가 없음. 피고가 직장가입자의 '사실상 혼인관계에 있는 사람'에게 이 사건 쟁점 규정을 확대 적용하여 피부양자로 인정하는 근본적인 이유도 그가 직장가입자의 인생의 동반자로서 생계를 함께하면서 공동생활을 영위하기 때문임. 더욱이 이 사건 지침에 의하면 '사실상 혼인관계에 있는 사람'의 경우 피부양자로 인정받기 위해서는 인우보증서를 제출하여야 하는데, 이는 가족이나 직장 등 주변에 두 사람의 결합을 선언하고 알림으로써 그 관계를 공표하고 보증인 2명이 국가기관을 상대로 두 사람의 결합을 증명하는 의미를 가지는 것으로, 동성 동반자도 이러한 내용의 인우보증서를 제출할 수 있다는 점에서 차이가 없음. 이처럼 피고가 사실상 혼인관계에 있는 사람을 피부양자로 인정하는 이유는 그가 직장가입자의 동반자로서 경제적 생활공동체를 형성하였기 때문이지 이성 동반자이기 때문이 아님. 동성 동반자도 '동반자' 관계를 형성한 직장가입자에게 주로 생계를 의존하여 스스로 보험료를 납부할 자력이 없는 경우 사실상 혼인관계에 있는 사람과 마찬가지로 피부양자로 인정받을 필요가 있고, 그 요건도 달리 보아서는 안 됨.

④ 결론

- 상고를 기각함.

선정이유

- 이 판결은 최고법원인 대법원이 전원합의체 판결로 가족으로서 살아가고 있는 동성 커플의 법적 지위에 대하여 인정한 최초의 판결임. 그동안 동성 부부는 법과 제도의 부재로 인해 서로 어떠한 권리와 의무도 가지지 못하였으나, 이 판결로 인하여 사회보장제도에서 최소한의 권리와 의무를 보장받게 되었음.
- 대법원은 동성커플 역시 혼인의 의사 합치와 정서적 경제적 생활공동체로서의 실체가 있다면 성적지향만 다를 뿐 이성 부부와 마찬가지로 본질적으로 동일한 집단이며, 성적지향을 이유로 두 집단을 차별하는 것은 합리적 이유가 없으므로 평등원칙을 위반하는 것임을 확인하였음. 또한 대법원은 “지난 40여년간 건강보험의 피부양자제도가 불평등을 해소하는 방향으로 시행되어 온 것과 마찬가지로, 소득요건과 부양요건이 동일한 상황에서 불평등을 해소하기

위해서는 오늘날 가족 결합의 변화하는 모습에 적극적으로 대응할 것이 요구” 된다고 밝히며, 동성 배우자를 오늘날 가족 결합의 한 형태로 보아야 함을 강조하였음.

- 이 사건은 사회보장제도의 일부인 건강보험 피부양자 제도에 관한 것이지만, 동성 배우자와 이성 배우자의 관계가 실질에 있어서는 동일하다는 것을 확인하였다는 점에서 향후 동성 배우자를 배제하는 다른 제도에 대한 판단에 있어서도 중요하게 참고될 판결이라는 점에서 더욱 의미가 있음.

나. 그 밖의 디딤돌 판결(무순위)

▶ 탄소중립기본법의 온실가스감축 목표에 대한 헌법불합치 판결

선고법원(사건번호)

- 헌법재판소 2024. 8. 29. 2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846(병합)

관여법관

- 재판관 이종석, 이은애, 이영진, 김기영, 문형배, 이미선, 김형두, 정정미, 정형식

판결요지

① 사실관계

- 이 사건은 기후위기 대응을 위한 완화 조치로서 국가가 법령 및 행정계획으로 설정한 온실가스 감축목표가 불충분한지를 다툰 헌법소원으로, 헌법재판소는 관련 사건 4건(‘청소년 기후소송’, ‘시민 기후소송’, ‘아기 기후소송’ 등)을 병합하여 2024. 4. 23. 및 5. 21. 두 차례 공개변론을 진행하는 등의 심리 끝에 2024. 8. 29. 결정을 선고함

② 관련 법리

- 국가가 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 관한 보호의무를 다

하지 않았는지 판단하는 기준(과소보호금지원칙)

- 개별 사례에서 과소보호금지원칙 위반 여부는 기본권침해가 예상되어 보호가 필요한 '위험상황'에 대응하는 '보호조치'의 내용이, 문제 되는 위험 상황의 성격에 상응하는 조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖고 있는지에 따라 판단한다. 이에 대한 판단이 전문적이고 기술적인 영역에 있거나 국제적 성격을 갖는 경우, 그러한 위험 상황의 성격 등은 '과학적 사실'과 '국제기준'에 근거하여 객관적으로 검토되어야 함

■ 환경권에 관한 보호조치의 구체적인 내용과 수준을 법률에 어느 정도 규정해야 하는지(법률유보 또는 의회유보원칙)

- 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반하였는지 여부도 그 규율 대상인 온실가스 감축목표의 설정 방식이 기후위기에 대한 보호조치로서 갖추어야 하는 성격을 고려하여 판단하여야 한다.

③ 이 사건에 대한 판단(헌법불합치 부분)

■ 과소보호원칙 위반 여부

- [2031년부터 2049년까지의 감축목표] 탄소중립기본법 제8조 제1항에서는 2030년까지의 감축목표 비율만 정하고 2031년부터 2049년까지 19년간의 감축목표에 관해서는 어떤 형태의 정량적인 기준도 제시하지 않았는바, 같은 조 제4항의 온실가스 감축목표 재설정 주기나 범위 등 관련 법령의 체계를 살펴보다라도 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 있는 장치가 없으므로, 이는 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 감축목표를 규율한 것으로, 기후위기라는 위험 상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 할 것임

■ 법률유보원칙 위반 여부

- [2031년부터 2049년까지의 감축목표] 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반한 것임

④ 결론

심판대상	결론	의견분포
탄소중립기본법 제8조 제1항	헌법불합치 (계속 적용) 개정 시한 2026. 2. 28.	전원일치
탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항	기각	전원일치
이 사건 기본계획 중 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표	기각	기각의견 4인 (재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 이영진, 재판관 김형두)
		위헌확인 의견 5인 (재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정형식)
구 저탄소 녹색성장 기본법 및 같은 법 시행령 조항(구법조항)	각하	전원일치
이 사건 기본계획 중 이 사건 재정기획	각하	전원일치
공동심판참가신청 보조참가신청	각하	전원일치

선정이유

- 이번 판결은 국가 기후정책의 위헌성에 대해 법적 판단을 아시아 최초의 사례임. 기후위기 대응에 대한 국가의 헌법적 보호 의무를 인정하였다는 점에서 의미가 있음.
- 기후변화로 초래된 극단적 날씨, 물 부족, 식량 문제, 해안선 변화 등을 ‘생태 붕괴 현상으로 인한 위협’이라고 명확히 정의를 내려 기후위기 위협 상황의 존재와 대응 필요성이 대한민국 공동체의 기본적 가치로 선정할 수 있는 계기가 되었음.
- 비록 2030년 목표에 대한 청구는 기각하였으나, 해당 목표도 강화하여야 한다는 취지를 판결문에 문장으로 담아 의미가 있음.

▶ 플랫폼 노동자인 쏘카 노동자들의 근로자성 인정 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 7. 25. 선고 2024두32973 판결

관여법관

- 대법관 엄상필(재판장), 노정희, 이홍구(주심), 오석준

판결요지

① 사실관계

- 원고는 2011.10.31. 설립되어 자동차대여업 등을 영위하는 법인으로, 원고는 D를 100% 자회사로 인수하고 2018.10.8. F 서비스를 개시하였음. F 서비스는 자동차대여사업자인 원고가 D가 개발하여 운영하는 모바일 애플리케이션(이하 'F 앱'이라고 한다)을 기반으로 하여 F 앱을 스마트폰에 설치하고 가입한 회원(이하 '이용자'라고 한다)에게 원고가 소유하는 11인승 승합차(이하 'F 차량'이라고 한다)를 대여하고 이용자에게 운전용역을 제공할 운전기사를 알선해주는 '기사 알선 포함 차량 대여서비스'임.
- 원고가 이용자에게 임대한 차량을 운전하는 업무를 수행하는 운전기사(이하 'F 드라이버'라고 한다)는 파견회사로부터 파견받은 운전기사(이하 '파견 드라이버'라고 한다)와 E과 같은 협력업체와 '드라이버 프리랜서 계약'을 체결하고 운전업무를 수행하는 운전기사(이하 '프리랜서 드라이버'라고 한다)로 나누어지는데, 피고보조참가인(이하 '참가인'이라고 한다)은 2019.5.23. E과 '드라이버 프리랜서 계약'을 체결하고 프리랜서 드라이버로서 원고가 이용자에게 임대한 차량을 운전하는 업무를 하였음.
- 참가인은 노동위원회에 이 사건 인원 감축 통보가 부당해고에 해당한다고 주장하면서 원고를 상대로 부당해고 구제신청을 하였고, 중앙노동위원회는 2020.5.28. '참가인은 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공한 근로기준법상 근로자에 해당하고, D와 E은 참가인의 사용자에 해당하지 않으나, 원고는 참가인을 실질적인 지휘·감독한 사용자에 해당하며, 이 사건 인원 감

축 통보는 해고에 해당하고 근로기준법 제27조에서 정한 서면통지의무를 위반 하였으므로 부당해고에 해당한다.’고 판정함.

② 관련 법리

■ 근로기준법 상 근로자성 판단 법리

- 근로기준법상 근로자에 해당하는지는 계약의 형식이 고용계약, 도급계약 또는 위임계약인지보다 근로제공 관계의 실질이 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공한 것인지 여부에 따라 판단하여야 함. 여기에서 종속적인 관계인지는, 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무제공을 통한 이윤 창출과 손실 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지와 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에게 대한 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 함. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 됨(대법원 2006.12.7. 선고 2004다29736 판결 등 참조).
- 온라인 E(노무제공과 관련하여 둘 이상의 이용자 간 상호작용을 위한 전자적 정보처리시스템을 말한다)를 매개로 근로를 제공하는 E 종사자가 근로자인지를 판단하는 경우에는 노무제공자와 노무이용자 등이 온라인 E를 통해 연결됨에 따라 직접적으로 개별적인 근로계약을 맺을 필요성이 적은 사업구조, 일의 배분과 수행 방식 결정에 온라인 E의 알고리즘이나 복수의 사업참여자가 관여하는 노무관리의 특성을 고려하여 위 요소들을 적정하게 적용하여야 함.

- 어떤 근로자에 대하여 누가 임금 등의 지급의무를 부담하는 사용자인가를 판단할 때에도 계약의 형식이나 관련 법규의 내용에 관계없이 실질적인 근로관계를 기준으로 하여야 하고, 근로기준법상 근로자인지를 판단할 때에 고려하였던 여러 요소들을 종합적으로 고려하여야 함(대법원 1999.2.9. 선고 97다56235 판결, 대법원 2008.10.23. 선고 2007다7973 판결 등 참조).

③ 이 사건에 대한 판단

- 협력업체 관리와 드라이버의 지휘·감독 업무를 수행한 D회사는 위 서비스의 일부 업무를 독립하여 수행하였다기보다 위 서비스 운영자인 원고 회사를 위해 위 업무를 대행하였다고 평가할 수 있음.
- 프리랜서 드라이버를 모집하여 원고 회사에 공급한 E는 프리랜서 드라이버의 구체적인 업무내용을 별도로 결정하거나 프리랜서 드라이버의 업무 수행을 독자적으로 관리·감독할 자료나 수단을 보유하지 않았던 점, 참가인에게 적용될 별도의 취업규칙이나 복무규정은 없었으나 D회사가 제작하여 협력업체에 배포한 교육자료 등이 사실상 참가인이 운전업무를 수행할 때 준수해야 하는 복무규정으로 기능하였고 D회사가 갑 회사를 대신하여 드라이버의 근태를 관리·감독한 점, 운전업무를 수행할 근무시간, 근무장소(차고지)는 원고를 대행한 D회사가 최종적으로 결정했다고 보는 것이 타당함.
- 참가인이 임의의 시간과 장소에서 근무할 수 없었으며, 참가인이 이용자를 선택하거나 이용자도 드라이버를 임의로 선택할 수 없었고, 참가인이 호출 수락 여부, 휴식, 업무 종료를 자유롭게 선택할 수 있었다고 보기 어려운 점, 참가인이 제3자에게 운전업무를 대신 수행하게 하는 등 추가적인 이윤 창출을 할 수 없었고, 참가인이 운전업무에 사용한 차량과 비품은 모두 원고의 소유였으며, 세차비, 주유비 등 부대비용 일체를 원고 회사가 부담한 점, 참가인이 기본급이나 고정급을 지급받지 않았고 근로소득세를 원천징수 당하지 않았다는 사정은 온라인 플랫폼을 매개로 한 노무제공의 특성 때문이므로 이에 큰 의미를 두기 어려운 데다가, 참가인의 보수는 근로 자체의 대가라고 볼 수 있고, 참가인이 배차받은 운행시간 내에서는 ‘기사 알선 포함 차량 대여서비스’의 운전업무만 수행할 수 있어 근로시간이 짧았을 뿐 원고 회사에 대한 전속성이 낮았다

고 보기는 어려운 점 등을 종합하면, 협력업체 E 회사가 운전기사로 공급한 참가인이 원고 회사가 운영하는 '기사 알선 포함 차량 대여서비스'를 위해 그 지휘·명령을 받아 원고 회사의 차량 운전업무를 수행하였으므로 참가인은 종속적인 관계에서 원고 회사에 근로를 제공하였다고 볼 수 있다는 이유로, 참가인은 근로기준법상 근로자에 해당하고 사용자는 원고 회사라고 함.

④ 결론

■ 원고 상고 기각

선정이유

- 해당 판결은 '온라인 플랫폼을 매개로 한 노무제공관계의 경우 직접적으로 개별적 근로계약을 맺을 필요성이 적은 사업구조, 일의 배분과 수행 방식 결정에 온라인 플랫폼의 알고리즘이나 복수의 사업참여자가 관여하는 노무관리의 특성을 고려하여야 한다'는 새로운 관점의 법리를 실시하였음.
- 갈수록 다양화되는 노무제공 형태를 고려하여 플랫폼 종사자의 근로자성을 판단하기 위한 기준이 제시되었다는 점에서 큰 의의가 있음.

-
- ▶ 성소수자 인권을 위해 발언하고 축복식을 한 이동환 목사에 대한 기독교대한감리회의 출교처분의 효력을 정지하는 가처분 판결

선고법원(사건번호)

- 수원지방법원 안양지원 2023카합10093 결정

관여법관

- 송중호

판결요지

① 사실관계

- 채무자는 기독교대한감리회의 산하 연회로 경기 지역을 권역으로 하는 종교단체이고 채권자는 채무자 수원권선동지방회 소속 영광제일교회(이하 '이 사건 교회'라고 함)의 담임목사이며, 경기연회 일반재판위원회(이하 '채무자 권징재판위원회'라고 함)는 채무자의 교회재판을 담당하는 기관임.
- 채무자 소속 심사위원회(이하 '심사위원회'라고 함)는 채권자를 '채무자 교회 모함 및 악선전, 교회 기능과 질서 문란, 동성애 찬성 및 동조행위'로 권징기소하였고, 채무자 권징재판위원회는 2023. 12. 8. 채권자가 ① 2021. 3. 12. 오마이뉴스 기자 인터뷰를 통해 '한국 교회가 하락세를 겪기 시작한 것은 교회 내부의 문제점 때문이에요. 횡령과 성범죄 등 권력형 비리들이 터져 나왔죠. 교회는 반성은커녕 다른 쪽으로 눈을 돌렸어요. 권력 집단은 적을 상정해서 위기를 돌파하려고 해요. 교회는 동성애라는 적을 상정했어요.'라고 발언하고, 2021. 7. 22. 자신의 SNS를 통해 '지금 한국 교회의 소수자 혐오는 점점 심각해지고 있다. 한국교회는 우리 사회의 인권진전을 가로막는 가장 큰 장애물이 되었다.'라고 주장해 채무자 소속 교회를 모함 및 악선전을 함, ② 2020. 12. 18. 제3회 인천퀴어문화축제에 참석해 꽃잎을 뿌리며 성소수자 축복식에 참여 및 집계했고, 2021. 6. 27. 제22회 서울퀴어문화축제 퍼레이드에 참석 및 서울시청 광장에서 무지개 깃발을 흔드는 퍼포먼스를 했고, 2021. 10. 6. 한신대 채플시간에 참여하여 설교 후 인천퀴어문화축제 축복식을 재현했으며, 2022. 7. 16. 제23회 서울퀴어문화축제에 채권자가 대표로 있는 큐앤에이(Q&A) 부스를 만들어 동성애를 찬성하거나 동조하는 행위를 함 이라는 법과사실(이하 '이 사건 법과사실'이라고 함)로 채권자를 출교에 처하는 판결(이하 '이 사건 권징결의'라고 함)을 선고함.
- 채권자는 이 사건 권징결의에 대하여 상소하였고, 기독교대한감리회 총회 재판위원회는 2024. 3. 4. 채권자의 상소를 기각하는 판결(총회2023총재일07)을 선고함과 동시에 이 사건 권징결의가 확정됨.
- 채권자는 이 사건과 같은 법원에 2023가합103692호로 이 사건 권징결의 무효

확인을 구하는 본안 소송을 제기했고(이하 ‘본안소송’이라 함), 위 법원은 2024. 6. 27. 원고 승소판결을 선고하였고, 채무자가 2024. 7. 8. 항소하여 항소심 계속 중임.

② 관련 법리

- 종교단체의 징계결의는 종교단체 내부의 규제로서 헌법이 보장하고 있는 종교 자유의 영역에 속하는 것이므로 교인 개인의 특정한 권리의무에 관계되는 법률관계를 규율하는 것이 아니라면 원칙적으로 법원으로서는 그 효력 유무를 판단할 수 없지만, 그 효력의 유무와 관련하여 구체적인 권리 또는 법률관계를 둘러싼 분쟁이 존재하고, 또한 그 청구의 당부를 판단하기에 앞서 위 징계의 당부를 판단할 필요가 있는 경우에는 그 판단의 내용이 종교 교리의 해석에 미치지 아니하는 한 법원으로서 위 징계의 당부를 판단하여야 함.
- 종교단체의 조직과 운영은 그 자율성이 최대한 보장되어야 함. 교회 안에서 개인이 누리는 지위에 영향을 미칠 각종 결의나 처분이 당연 무효라고 판단하려면, 그저 일반적인 종교단체 또는 일반단체의 결의나 처분을 무효로 돌릴 정도의 절차상 하자가 있는 것으로는 부족하고, 이를 그대로 둘 경우 정의관념상 도저히 묵과할 수 없을 정도로 하자가 중대하여야 함.
- 피징계자에게 징계사유가 있어서 징계처분을 하는 경우, 어떠한 처분을 할 것 인지는 징계권자의 재량임. 다만, 징계권자의 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 남용하였다고 인정되는 경우에 한하여 그 처분이 위법함. 징계 처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 재량권의 범위를 벗어난 위법한 처분이라고 하려면, 구체적 사례에 따라 징계 원인인 비위사실의 내용과 성질, 징계로 달성하려는 목적, 징계양정의 기준 등 여러 요소를 종합하여 징계 내용이 객관적으로 명백히 부당하다고 인정되어야 함.

③ 이 사건에 대한 판단

- 채무자 소속 교회 내부 신도자격을 둘러싼 분쟁이 사법권 한계 밖이거나, 소의 이익을 결여하고 있다고 본다면, 교회법상 지위 존부나 그에 관하여 교회 내부

에서 이루어진 각종 의결 및 처분의 효력 유무가 구체적 권리의무에 관한 전제 문제로 다루어지는 사안에서조차도 소를 각하할 수밖에 없게 되어 구체적 권리의무에 관한 분쟁이 해결되지 않고 국민의 재판청구권이 침해됨.

- 종교단체 내에서 신도자격을 둘러싼 분쟁의 경우 그와 관련된 각종 처분이나 회의체의 소집 및 결의 절차 등에 중대한 하자가 있는 수가 적지 않은데, 그저 종교단체 내부 신도자격을 둘러싼 분쟁이라는 이유만으로 본안 심리 조차 거부하는 것은 타당하지 않음.
- 신도자격에 영향을 미치는 처분이나 결의의 이유 자체가 언제나 신앙이나 교리와 직접 연관이 있는 것은 아님.
- 출교는 교회 내 최고 형벌로 파문을 의미하는바, 감리교 자체는 우리나라를 넘어 전 세계에 걸쳐 오랜 역사를 가지고 있고 지역적 범위를 넘어서는 광범위한 신도층을 보유하고 있는 것이어서, 출교처분의 영향이 국내 감리교를 넘어 전 세계 감리교 차원에서 채권자에게 미칠 수 있는 영향을 고려할 때 채무자 권징 재판위원회를 경기 지역 기반으로 하는 채무자 내부 자율적 문제 해결이라고 보기에는 사실상 불가능함.
- 본안소송 1심에서 해당 재판부가 소의 적법성을 인정했고, 채권자 승소판결을 선고하였는데, 항소심이 계속 중인 점에 비추어보면, 구체적인 권리 또는 법률 관계를 둘러싼 분쟁이 존재하고, 그 청구의 당부를 판단하기에 앞서 이 사건 채무자 권징재판위원회 당부를 판단할 필요가 있으므로, 소의 이익이 있음.
 - 이 사건 권징결의 과정에서 있었던 권징기소들은 중대한 하자가 있어 무효의 여지가 있음. 이를 간과한 채 실제 판단을 한 이 사건 권징결의 또한 마찬가지임.
 - 이 사건 범과사실 중 '채무자 소속 교회를 모함 및 악선전'한 범과 관련하여서는, 공적 관심사에 대한 표현의 자유는 중요한 헌법상 권리로 최대한 보장되어야 하므로, 종합적으로 고려하여 징계 수위를 결정하여야 함. '동성애를 찬성하거나 동조하는 행위'를 하였다는 범과도, 동성애의 규범적 평가는 시대와 사회 변화에 따라 바뀜. 헌법의 평등의 원칙, 국가인권위원회법 제2조 제3호는 '성적 지향'에 근거한 차별을 금지하는 점 등을 고려하면, 채권자의 반응, 가치관, 세계 각국 감리회교단의 입장 및 징계 수위 등을 종합적으로 고려하여 징

계 수위를 결정하여야 함. 더욱이, 출교는 최고 징계로 채권자의 채무자 교단 내 종교적 지위는 물론, 개인의 종교 및 양심의 자유 본질에 영향을 주는 중징계로, 더욱 신중하게 처분해야하는데 위 사정이 고려되지 않음. 과거 출교 사례와 비교해도 비례의 원칙에 위반되거나 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계 재량권의 일탈·남용에 해당할 여지가 있음.

- 교회에서 출교될 경우 채권자는 채무자 등 감리교단 신도로서 어떠한 종교활동도 수행할 수 없게 되는, 이러한 손해는 금전적 배상으로 완전히 회복되기 어려워 본안소송의 판결 확정 시까지 이 사건 권징결의의 효력을 정지할 보전의 필요성이 있음.

④ 결론

효력정지 가처분 일부 인용

선정이유

- 위 판결은 성소수자를 위한 축복 및 교회에 대한 비판을 한 사실로 출교를 당한 목회자에 대하여 출교판결의 효력을 정지한 것으로, 종교단체의 징계결의 사법심사의 대상이 될 수 있다고 명시하였음.
- 나아가 이 사건 권징결의 과정의 절차상 하자가 있다는 판단을 하였을 뿐만 아니라, 실제적 하자까지 판단하였는데, 그 내용에 비추어볼 때, 종교라는 이름으로 성소수자에 대한 차별을 정당화할 수 없다고 할 것임.
- 한편, 위 판결의 본안 사건 항소심이 진행 중이므로 본안 사건이 긍정적인 결과가 나올 수 있도록 끝까지 관심을 갖고 주시할 필요가 있음.

▶ 임대인 실거주 이유 갱신거절에 대한 입증책임이 임대인에게 있다는 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2023. 12. 21. 선고 2023다263551 판결

관여법관

- 대법관 민유숙(재판장), 천대엽(주심), 이동원, 권영준

판결요지

① 사실관계

- 원고는 이 사건 건물의 소유자로서 2층에 거주하면서 피고에게 이 사건 건물 중 3층(이하 '임대차 목적 주택'이라 한다)을 임대하였고, 이 사건 임대차계약은 묵시적으로 갱신되어 계약기간 만료일이 2022. 5. 6. 임.
- 원고는 2022. 2. 8. 피고에게 전화로 '그냥 불편하니까 집을 쓰겠다.'라고 하면서 이 사건 임대차계약의 갱신거절의사를 통지하였고, 원고는 2022. 2. 14. 피고에게 내용증명으로 '옥상 사용 등에 불편함을 느끼게 되어 임차인을 두지 않고 본인이 직접 사용하기로 결정하였다.'라고 명시하여 갱신거절의사를 통지하였음.
- 피고는 2022. 3. 7. 원고에게 문자로 이 사건 임대차계약의 갱신요구를 하였으나, 원고는 2022. 4. 7. 피고에게 내용증명으로 '2022. 2. 14.자 내용증명서에 따라 분명하게 임대인이 직접 사용하겠다고 명시하였다.'라며 갱신거절의사를 재차 통지하였음.
- 원고는 2022. 6. 10. 피고에 대하여 이 사건 소를 제기하였고, 제1심 변론종결일에 피고에게 송달함과 동시에 진술한 2022. 9. 29.자 준비서면에서 처음으로 '이 사건 임대차계약이 만료되면 원고의 직계비속(원고의 손자로 현재 2000년생이며 군필 후 2년제 대학 졸업반에 있으며 취업준비를 하고 있었음)이 임대차 목적 주택에 거주할 예정입니다.'라고 주장하였으나, 임대차 목적 주택에 당초 주장과 달리 자기의 손자가 실제 거주하는 것으로 바뀐 사유를 뒷받침할 만한 아무런 주장 혹은 증거도 제시하지 않았음.

② 관련 법리

- 2020. 7. 31. 법률 제17470호 개정으로 신설된 주택임대차보호법 제6조의3 제1항은 "제6조에도 불구하고 임대인은 임차인이 제6조 제1항 전단의 기간 이내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각

호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하면서 제 8호에서 “임대인(임대인의 직계존속·직계비속을 포함한다)이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우”를 임차인의 계약갱신 요구를 거절할 수 있는 사유 중 하나로 들고 있음. 이러한 주택임대차보호법 규정의 취지는 임차인의 주거생활 안정을 위하여 임차인에게 계약갱신요구권을 보장하는 동시에 임대인의 재산권을 보호하고 재산권에 대한 과도한 제한을 방지하기 위하여 임대인에게 정당한 사유가 있는 경우 계약갱신을 거절할 수 있도록 함으로써 임차인과 임대인의 이익 사이에 적절한 조화를 도모하고자 함에 있음(대법원 2022. 12. 1. 선고 2021다2666631 판결 참조).

- 임대인(임대인의 직계존속·직계비속을 포함한다. 이하 같다)이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우에 해당한다는 점에 대한 증명책임은 임대인에게 있음. ‘실제 거주하려는 의사’의 존재는 임대인이 단순히 그러한 의사를 표명하였다는 사정이 있다고 하여 곧바로 인정될 수는 없지만, 임대인의 내심에 있는 장래에 대한 계획이라는 위 거절사유의 특성을 고려할 때 임대인의 의사가 가공된 것이 아니라 진정하다는 것을 통상적으로 수긍할 수 있을 정도의 사정이 인정된다면 그러한 의사의 존재를 추인할 수 있을 것임. 이는 임대인의 주거상황, 임대인이나 그의 가족의 직장이나 학교 등 사회적 환경, 임대인이 실제 거주하려는 의사를 가지게 된 경위, 임대차계약 갱신요구 거절 전후 임대인의 사정, 임대인의 실제 거주 의사와 배치·모순되는 언동의 유무, 이러한 언동으로 계약갱신에 대하여 형성된 임차인의 정당한 신뢰가 훼손될 여지가 있는지 여부, 임대인이 기존 주거지에서 목적 주택으로 이사하기 위한 준비의 유무 및 내용 등 여러 사정을 종합하여 판단할 수 있음(대법원 2023. 12. 7. 선고 2022다279795 판결 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

- 주택임대차보호법 제6조의3 제1항 단서 제8호의 ‘실거주요건 조항’은 임차인의 계약갱신요구권에 대한 권리장애사실 또는 권리저지사실에 해당하므로 이에 대한 주장·증명책임은 임대인에게 있으며, 다른 계약갱신 거절사유와 달리 취급할 별다른 근거가 없음.

- 원고가 주택임대차보호법 제6조 제1항의 기간 내에 통지한 계약갱신 거절 사유는 ‘원고와 피고가 층을 나누어 한 건물을 같이 사용하는 상황이 임대인인 원고에게 불편하게 느껴져 임차인인 피고를 내보내고 원고가 사용하겠다.’는 취지임. 그런데 위 통지의 내용 및 취지는 이미 별도의 거주 공간을 확보하여 사용 중인 원고가 실제로 임대차 목적 주택을 주거로 사용하겠다는 취지라기 보다는 단지 임차인인 피고를 내보내려는 취지로 볼 여지가 많고, 그 후 원고가 아무런 경위나 사정의 설명·제시도 없이 제1심 변론종결 직전에 ‘원고의 손자가 임대차 목적 주택에 거주할 예정이다.’라고 주장한 사실도 이를 뒷받침함. 즉, 이는 원고가 당초 통지한 계약갱신 거절사유와 다른 내용이고 모순되는 언동에 해당하므로 계약갱신 거절사유가 증명되었다고 보기 어려움.
- 설령 원고의 주장을 사정변경으로 선해하여 보더라도, 이와 같은 사정변경이 예외적으로 허용되기 위해서는 ① 원고의 계약갱신 거절사유 통지 당시 밝힌 사유가 존재하였고, ② 그 이후 예측할 수 없었던 객관적인 사정변경이 발생함으로써 원고가 실제 거주할 수 없게 되었으며, ③ 이로 인하여 불가피하게 ‘자기 손자의 실제 거주’사유가 발생하게 된 것임을 원고가 구체적으로 주장·증명한 경우에 이를 긍정할 여지가 있으나, 이 또한 없었음.

④ 결론

- 상고를 기각함.

선정이유

- 세입자가 집주인의 신변 상황을 정확히 파악한다는 것은 사실상 불가능함. 법이 제정되어 실거주 사유에 대한 입증책임이 임대인에게 있다고 봐야 함에도 입증책임을 임차인에게 돌린 하급심 판례는 세입자의 계약갱신요구권을 무력화시키는 것으로서 위법함.
- 대법원 판례는 기존 하급심 판결에 제동을 걸고, 다시 한번 실거주를 이유로 한 계약갱신거절에 있어서 입증책임이 임대인에게 있음을 재확인 시켜줌으로써 임대차보호법의 취지를 명확하게 하였음.

- ▶ 여성 난민신청자의 본국 사회·문화적 규범과 정부·사법기관으로부터의 보호 가능성 토대로 젠더폭력을 난민협약상의 ‘박해’라고 인정한 판결

선고법원(사건번호)

- 서울행정법원 2024. 9. 25. 선고 2023구단3391 판결

관여법관

- 손인희

판결요지

① 사실관계

- 원고는 A국적의 외국인으로 2018. 7. 4. 문화예술(D-1) 체류자격을 얻어 대한민국에 입국한 뒤, 2018. 12. 3. 서울출입국·외국인청장(피고)에 난민인정신청을 하였으나, 피고는 2020. 11. 27. 난민불인정결정을 하였음.
- 원고는 2012. 5. 5. 남편과 결혼하였는데, 원고가 첫째 아이를 출산한 뒤 직장에 복귀하려 한 2014. 9.경부터 남편이 원고의 복직을 반대하고 출근을 저지하며 물리적 폭력을 행사하였음.
- 원고는 남편의 폭력에 대해 지역 지방의회(해당 국가의 사법적 업무 수행)에 남편의 폭력 행사에 대한 신고를 접수하기도 하였으나, 2014. 9. 19. 해당 의회에서는 폭력이 있었음을 인정하면서도 ‘아내의 남편에 대한 복종 의무’와 ‘남편의 허락 없는 근로활동 중단’에 만장일치 의결이 이뤄졌음.
- 원고는 2017. 2. 7. 남편의 반대를 무릅쓰고 출근하려다 전깃줄로 채찍질을 당하고 목이 졸려 입원하였고, 2018. 4. 26. 남편의 폭행으로 인해 의식이 없는 상태로 보건소 진료를 받았음.
- 원고는 2018. 5. 경 본인이 근무하는 NGO와 대한민국 사이의 사업 대표로 선발되어 같은해 7. 4. 입국하였는데, 남편은 원고의 출국 이후 원고의 아버지와 형제들을 폭행하는 등 괴롭힘을 일삼아 가족들이 여러 지역으로 피신하고 있으며, 피신한 지역도 남편이 찾아내 괴롭힘을 지속하고 있음.
- 원고의 남편은 11. 18. 전자메일을 통해 ‘자신의 명령을 어기고 일을 하러 갔음’

을 경고하며, 원고가 남편의 소유물이기에 남편이 무엇이든 할 수 있고, 본국으로 귀국할 시 죽이겠다는 협박을 보내왔음. 원고는 메일을 수신한 뒤, 보름 경이 지나 난민신청을 하였음.

② 관련 법리

■ 난민법 및 난민협약에 따른 난민 인정 기준

- 난민법 제1조, 제2조 제1호, 난민협약 제1조, 난민의정서 제1조의 규정을 종합하여 보면, 법무부장관은 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포로 인해 국적국의 보호를 받을 수 없거나 국적국의 보호를 원하지 않는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인에 대하여 그 신청이 있는 경우 난민협약이 정하는 난민으로 인정하여야 함.
- 특정 사회집단의 구성원'이란 그 집단의 구성원들이 선천적 특성, 변경 불가능한 공통의 역사, 개인의 정체성 및 양심의 핵심을 구성하는 특성 또는 신앙으로서 이를 포기하도록 요구해서는 안 될 부분을 공유하고 있고, 일반인들이 이들을 사회 환경에서 다른 집단과 다르다고 인식하고 있는 경우를 말함.
- 그 외국인이 받을 '박해'라 함은 '생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위'를 의미함.
- 박해를 받을 '충분한 근거 있는 공포'는 신청하는 외국인이 증명하여야 하나, 난민의 특수성상 객관적인 증거자료로 전체를 증명하기를 요구할 수는 없기에 진술의 일관성 및 설득력, 난민 신청 경위, 국적국 상황, 주관적 공포의 정도, 신청인이 거주한 지역의 정치·사회·문화적 환경 등에 근거해 전체적 진술의 신빙성에 따라 증거가 있다고 봄.

③ 이 사건에 대한 판단

- 원고는 여성이라는 사회집단 구성원 신분을 이유로 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 있고, 국적국으로부터 보호받을 수 없는 상황이기에 난민인정요건 갖추.

- 난민의 지위에 관한 1951년 협약(The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 난민협약) 제1조 및 난민의 지위에 관한 1967년 의정서(The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 난민의정서) 제1조에서 규정한 '박해를 받게 될 것이라는 충분히 근거 있는 공포'에 해당하는 경우 난민신청 인정 가능함.
- 유엔난민기구에서 작성한 '난민 지위의 인정 기준 및 절차 편람과 지침'에 따르면 젠더는 '각 성별에 부여되고, 사회적·문화적으로 형성 및 정의된 정체성, 지위, 역할, 책임 등에 기초한 남성과 여성의 관계'를 의미하며, 젠더와 관련된 난민신청에는 '성폭력, 가족/가정폭력, 강요에 의한 가족계획, 여성할례, 사회적 관습 위반에 대한 처벌, 동성애자에 대한 처벌' 등이 포함됨.
- 여성 또는 남성이라는 신분은 선천적 특성으로, 특히 결혼한 여성은 남편에게 무조건적으로 복종하여야 한다는 사회환경에서는 다른 집단과 다르다고 인식되는 '특정 사회집단의 구성원'에 해당한다고 볼 수 있으며, 결혼한 여성이 남편에게 복종하지 않는 경우 여성에 대한 폭력이 당연하게 여겨지는 사회적·문화적 규범이 존재하고, 정부 내지 사법기관에 의해 폭력에 대한 처벌 등이 실질적으로 이루어지지 않아 피해자가 보호받지 못하는 사회구조는 생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별이 발생하는 경우로서 난민협약에서 말하는 '박해'에 해당함.
- 원고는 수년간 남편에게 복종하지 않은 자신에 대한 남편의 폭력 및 A국 정부와 사법기관의 대처에 관해 일관적으로 설명하였는데, 원고가 과거 겪은 피해와 원고 가족이 현재 남편에게 겪고 있는 피해, A국 정부 등의 원고에 대한 미흡한 보호 등을 보았을 때 박해가 있었다고 볼 수 있음.
- 원고가 남편이라는 사인(私人)에 의한 폭력을 겪었으나, 공권력의 개입이 배제되는 사적 영역에서 사인에 의해 자행되는 폭력이 '사적인 폭력'에만 해당한다고 단정하기는 어려움. 원고에 대한 폭력은 남편의 개인적 일탈에 의한 것이 아니라 본국의 역사에 걸쳐 뿌리 깊게 자리 잡은 남성 중심적 문화와 여성 차별을 기반으로 한 것으로, 본국 내에서의 가정폭력에 대한 사법적 처리 현황 등에 비추어 볼 때 국가의 방치 속에서 존속되어 온 구조적인 문제에 해당함. 이는 원고의 행복추구권 및 인간으로서의 존엄성 등 기본적인 핵심적인 기본권을 침

해하는 중대한 위협이므로, 폭력 주체가 사인이라는 것만으로 박해 요건에 해당하지 않는다고 단정할 수 없음.

- A국에서는 가족 내 차별적인 성(性)규범이 존재하고, 기혼 여성은 남편의 허락 하에서 직업활동을 수행할 수 있는 분위기가 형성되어 있음. 남편에게 복종하지 않은 결혼한 여성에 대한 폭력을 당연히 여기거나 묵인하는 경우가 유의미하게 많고, 실제로 높은 비율의 기혼 여성이 남편으로부터 신체적 폭력 및 성폭력을 경험함. 원고와 원고의 가족은 수차례에 걸쳐 지방의회와 경찰에 원고의 남편을 신고하였으나 실질적으로 형사처벌이 이루어지지 않았기에 가정폭력 관련 법률도 정상적으로 작동하지 않는 것으로 보임.
- 이러한 상황에서는 원고가 남편과 이혼하게 된다 하더라도 남편의 폭력으로부터 보호받을 수 있는 법적·제도적 시스템 및 사회적 문화가 공고하게 형성되어 있다고 보기도 어려움.

④ 결론

- 피고의 난민인정불인정처분을 취소함.

선정이유

- 위 판결은 가정폭력 피해를 겪은 기혼여성의 난민 신청에 대한 사유를 판단함에 있어 원고가 경험한 가정폭력은 원고의 사회적 신분인 '젠더'에 기한 것으로, 단순히 사인에 의해 행해진 폭력이 아닌 가부장적 사회 문화 속에서 이뤄진 박해라고 봄.
- 국내에서 행해지는 자국민의 자국민에 대한 여성혐오 범죄, 젠더폭력도 쉬이 혐오범죄로 명명되기 어려운 사회적 상황과 난민신청 인정률이 1%대에 그치고 있는 현실을 고려할 때, 위 판결은 여성인권 및 이주인권 분야에 있어 진보적인 판결이라 할 것임.

▶ 가습기살균제 피해자에 대한 국가배상책임을 최초로 인정한 판결

선고법원(사건번호)

- 서울고등법원 2024. 2. 6. 선고 2016나2086563 손해배상(기)

관여법관

- 성지용(재판장), 백숙중, 유동균

판결요지

① 사실관계

- 사회적참사진상규명법이 정하는 가습기살균제사건과 관련하여 피해신고자는 2022. 3. 31. 기준으로 총 7,685명이고, 그중 사망자는 1,751명임.
- 원고 갑, 을은 2010. 5.경부터 2011. 4.경까지 PHMG와 PGH를 주원료하는 가습기살균제(이하 ‘이 사건 가습기 살균제’)를 자녀인 망OOO을 위하여 사용하였는데, 망OOO은 생후 11개월도 되지 아니한 2011. 5. 1. 폐렴, 급성 호흡부전, 다장기 기능주부전증 등으로 사망함.
- 원고 병, 정은 2010. 12.경부터 2011. 4.경까지 이 사건 가습기 살균제를 자녀인 원고 무(2099. 11. 26.생)를 상대로 사용하였는데, 원고 무는 생후 19개월도 되지 아니한 2011. 6. 24. 상세불명의 폐렴, 간질환 등을 진단받고 2012. 6.경 간질성 폐질환으로 호흡기 1급 장애 진단을 받았으며, 현재까지 폐질환 등으로 치료를 받고 있음.
- 원고 무의 모인 원고 정은 2011. 4. 14. 섬유증을 동반한 기타 간질성 폐질환 진단을 받고 현재까지 폐질환 등을 호소하고 있음.
- 1심은 가습기살균제 제조판매업체인 피고 기의 책임만을 인정하였고, 피고 대한민국이 가습기살균제를 유해물질로 지정하여 관리하지 않은 데에 대하여 과실이 있다고 보기 어렵다는 이유로 피고 대한민국의 책임을 인정하지 않았음.
- 원고들은 피고 대한민국에 대한 부분에 대하여만 항소함.

② 관련법리

- 헌법 및 헌법재판소의 결정 등에 따른 국가의 기본권(건강권, 환경권) 보장 및 국민보건에 관한 보호의무
 - 헌법 제10조 후문은 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정함으로써 국가의 기본권 보장 의무를 선언하고 있음. 헌법 제35조 제1항은 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 규정함으로써 건강권과 환경권을 국민이 국가로부터 보장받아야 할 기본권으로 천명함. 헌법 제36조 제3항은 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다고 규정함으로써 국가의 국민보건에 관한 보호의무도 강조함.
- 공무원의 재량권 행사가 직무상 의무 위반이 되기 위한 요건
 - 공무원이 직무를 집행함에 있어서 형식적 의미의 법령을 명시적으로 위반하는 경우뿐만 아니라 재량권 행사가 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없거나 객관적 정당성을 상실한 경우도 국가배상법 제2조 제1항의 '법령 위반'에 해당되어 직무상 의무 위반으로 평가될 수 있음.
 - 재량권 행사가 직무상 의무위반인지 판단함에 있어서는 관련 법령에서 공무원에게 재량권을 부여한 취지, 재량권 행사가 국민의 건강·생명·신체에 미치는 영향, 헌법상 국가의 국민보건에 관한 보호의무를 비롯한 국가의 책무 등도 고려되어야 함.
- 상당인과관계 판단의 기준
 - 상당인과관계가 인정되는지를 판단할 때는 일반적인 결과 발생의 개연성은 물론 직무상 의무를 부과하는 법령을 비롯한 행동규범의 목적이나 가해행위의 태양 및 피해의 정도 등을 종합적으로 고려하여야 함.
- 공무원의 조치의 적법성의 판단기준
 - 공무원의 조치가 행정규칙을 위반하였다고 해서 그러한 사정만으로 곧바로 위법하게 되는 것은 아니고, 공무원의 조치가 행정규칙을 따른 것이라고 해서 적법성이 보장되는 것도 아님. 공무원의 조치가 적법한지는 행정규칙에 적합한지 여부가 아니라 상위법령의 규정과 입법목적 등에 적합한지 여부에 따라 판단해야 함.

③ 이 사건에 대한 판단

- 유해화학물질관리법은 국민의 생명·신체·재산 등을 보호하는 것을 본래적 사명으로하는 국가로 하여금 화학물질의 제조·수입·유통·사용 등을 적절히 통제할 수 있도록 규제권한을 부여했고, 화학물질에 대한 규제는 고도로 전문적이고 기술적인 내용에 관한 것이므로, 위 법은 유해성심사의 대상, 방법, 절차, 심사결과를 통지·고시하는 방법 등 유해성심사 제도의 운영 전반에 관하여 환경부장관등에게 광범위한 재량을 부여함.
- 화학물질은 사용방법, 용도, 환경에 노출되는 방식 등에 따라 사람의 건강 또는 환경에 미치는 영향이 다른 것으로 알려져 있음.
- 환경부장관등은 화학물질이 유해성심사 신청서에 기재된 용도로 사용되는 경우로 한정하지 않고, 누구든지 그 물질을 다양한 방법으로 사용할 수 있음을 전제로 유해성을 파악한 다음 이를 고려하여 유해성을 판단·고시하거나, 만약 현실적인 제도 운영상 문제로 그렇게 할 수 없다면 최소한 심사결과를 고시할 때에 특정 용도 및 노출환경에서 사용되는 경우를 전제로 유해성심사가 이루어진 것임을 명시함으로써 국민들로 하여금 화학물질이 심사된 용도 및 노출환경 외에서 사용되는 경우에 관하여는 국가 차원의 아무런 심사가 이루어지지 않았음을 인식할 수 있도록 하고, 나아가 다른 용도로 사용하기 위한 목적으로 화학물질을 제조·수입하려는 자는 추가로 그 용도에 관한 유해성심사를 받도록 했어야 함.
- 그렇지 않으면, 화학물질이 특정한 용도 및 노출환경 하에서 사용되는 것을 전제로 유독물 등의 지정기준에 해당하지 않는다고 확인되었을 뿐이고, 화학물질에 노출되는 방식이 달라지면 인체에 어떠한 영향을 미치는지에 관하여는 아무런 검증이 되지 않은 상태임에도, 오히려 국가가 그 물질의 일반적인 유해성을 검증하였다는 오인을 유발하고, 해당 화학물질이 더 이상 구 유해화학물질관리법에 따른 아무런 규제를 받지 아니한 채 자유롭게 유통될 수 있게 됨으로써 유해화학물질로부터 국민의 건강을 보호하고자 하는 구 유해화학물질관리법의 목적을 달성할 수 없게 되기 때문임.
- 환경부장관등이 PGH에 대한 불충분한 유해성심사 결과를 고시함으로써 국가가 PGH 물질 자체의 일반적인 유해성을 심사하여 그 안전성을 보정한 것과

같은 오인을 유발하고 PGH가 아무런 제한 없이 유통될 수 있도록 한 것은, 이 사건 가습기살균제의 제조업자가 위와 같은 과실 있는 행위를 하는 데에 상당히 기여한 것으로 판단됨.

- 환경부장관등이 PGH, PHMG에 관한 충분한 심사 없이 유독물 등에 해당하지 않는 물질이라고 공표한 행위는, 가습기살균제의 제조업자가 ‘무독성’, ‘유해한 화학물질이 함유되어 있지 않다’, ‘독성이 없다’ 등의 표현을 사용하며 이 사건 가습기살균제를 광고하고, 소비자들이 제품 출시 후 약 3년이 지나도록 위 광고의 진위를 의심하지 못한 채 이 사건 가습기살균제를 구매하게 된 데에 상당히 기여한 것으로 판단됨.
- 환경부장관등이 ① PGH, PHMG에 대한 유해성심사를 하고 그 결과를 통지·고시하면서 유해성심사 신청자가 신청서에 기재한 용도 및 노출환경 하에서 사용되는 것을 전제로 물질의 유해성을 심사하였음에도, 그 결과를 대중에게 고시할 때에는 위와 같이 특정 용도 및 환경 하에서 사용되는 것을 조건으로 심사하였음을 알 수 있는 아무런 기재도 없이 ‘유독물 등에 해당하지 않는다’라고만 기재하고 이를 10년 가까이 방치하였으며, ② 심지어 PHMG에 대하여는 불충분한 과학지식 등에 근거하여 고분자물질이라는 이유만으로 독성시험을 면제하면서 물에 잘 녹는지 여부 등도 확인하지 않은 채 용도 제한 없이 ‘유독물 등에 해당하지 않는다’라고 공표한 것은, 유해성심사 제도의 운영방법 등이 환경부장관등의 재량에 맡겨져 있음을 감안하더라도 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없거나 객관적 정당성을 상실하여 위법한 경우에 해당하고, 이에 대한 피고 소속 공무원의 과실도 인정된다고 판단함.

④ 결론

- 원고들에 대한 국가배상책임을 인정함.

선정이유

- 위 판결은 가습기살균제 피해자들의 피해에 관한 국가배상책임을 인정한 첫 사례로, 가습기살균제 사건의 원인이 제조기업 뿐만 아니라 유해화학물관리에

있어 주의의무를 소홀히 한 국가에도 있음을 분명히 명시함.

- 가습기피해자들의 권리구제가 확대되었다는 측면에 의의가 있고, 가습기살균제 피해자들의 문제 해결에 있어 도의적 책임은 있으나 법적 책임은 없다는 것이 정부의 입장이었으나 위 판결을 계기로 국가의 법적 책임이 인정됨에 따라 가습기살균제 문제의 해결에 있어 정부가 보다 적극적으로 나설 것으로 기대함.
- 다만, 위 판결은 원고들의 손해배상의 범위와 관련하여, 극히 낮은 액수의 위자료만을 인정하였고 이후 대법원에서 심리불속행으로 기각되었는데, 그 이후 유사 사건에서도 위 판결에서 인정된 손해배상액이 유지되고 있는 것이 아쉬운 점임.

▶ 발달장애인의 투표보조를 허용할 것을 명하는 적극적조치를 내린 최초의 판결

선고법원(사건번호)

- 서울중앙지방법원 2024. 10. 10. 선고 2023가합52091 판결

관여법관

- 고승일(재판장), 임효빈(주심), 정예

판결요지

① 사실관계

- 원고 A는 제8회 전국동시지방선거 투표일이었던 2022. 6. 1. 어머니와 함께 투표소를 방문하였고, 원고 A의 어머니는 위 투표소에서 선거관리위원회 소속 투표사무원에게 원고 A가 중증의 발달장애인으로 혼자서 투표(기표행위)를 하기 어려우므로 기표소에 함께 들어가 투표보조를 하겠다고 하였으나, 위 투표사무원은 신체적 장애가 없으면 투표보조가 불가능하다는 이유로 이를 허용하지 않았음.
- 원고 B는 제20대 대통령선거 사전투표일이었던 2022. 3. 4. 사전투표소를 방문

하였고, 원고 B는 사전투표소에서 선거관리위원회 소속 투표사무원에게 장애인 복지카드를 제시하면서 투표보조를 요청하였으나, 위 투표사무원은 투표보조를 거절하였음.

② 관련 법리

- 공직선거법 제157조 제6항은 “시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다”고 규정하고 있으나, 발달장애인 등 정신적 장애인에 대한 규정은 두고 있지 않음. 나아가 동조 제7항은 제6항의 경우를 제외하고는 같은 기표소 안에 2인 이상이 동시에 들어갈 수 없다고 규정하고 있음. 선관위는 공직선거법 제157조 제6항과 제7항을 근거로 원고들에 대한 투표보조를 거부하였음.

③ 이 사건에 대한 판단

- 법원은 공직선거법 제157조 제6항과 제7항의 해석에 있어, 합헌적 해석이 이루어져야 하므로, 헌법상 참정권과 평등권, 국민주권원칙, 보통선거 원칙이 고려되어야 하며, 나아가 장애인차별금지법 제27조 제2항, 장애인복지법 제26조, UN 장애인권리협약 제29조 제3항 제3호 등을 종합하면, 국가는 발달장애인에게 자신의 장애의 유형 및 정도에 적합한 편의를 제공할 의무가 있다고 할 것이고, 공직선거법 제157조 제6항을 해석하는 데 있어서도 발달장애인의 선거에서 정당한 편의를 제공받을 권리를 최대한 보장하는 방법으로 해석하는 것이 위 규정들과의 규범조화적 해석에 부합한다고 판시하며, 이와 달리 공직선거법 제157조 제6항과 제7항을 근거로 발달장애인의 투표보조를 거부한 행위는 장애인차별금지법을 위반하는 간접차별이자 정당한 편의제공의 거부에 해당한다고 판단하였음.
- 법원은 피고에게 선관위가 관리하는 선거와 국민투표에서 원고들에게 투표보조를 허용할 뿐만 아니라, 이후 선거관리위원회가 관리하는 선거와 국민투표에서 제작·배부되는 투표관리매뉴얼에 투표보조를 허용하는 ‘시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인’에 ‘발달장애로 인하여 자신이

기표할 수 없는 선거인도 포함된다'라는 내용을 명시하라는 적극적 조치를 명하였음.

선정이유

- 이 사건은 발달장애인의 참정권 보장을 위해 진행되는 다양한 공익소송 중에서 사실상 최초로 승소 판결이 이루어진 것으로 의미가 있음.
- 동일 쟁점을 다룬 부산지방법원 사건 1심 재판부가 공직선거법을 근거로 기각 판결(부산지방법원 2023. 10. 4. 선고 2022가합42897)을 내린 것과 반대로 원고 승소 판결이 내려진 것임. 한편 피고가 발달장애인은 공직선거법 제157조 제6항에 따른 투표보조 대상이 될 수 없다고 주장하며 근거로 삼은 대법원 판결(대법원 1999. 7. 13. 선고 99우48 판결)의 경우 재판부는 이 사건과 사실관계가 달라 이 사건에 적용될 수 없다며 배척하였음.
- 한국 사회의 발달장애인의 참정권 보장 필요성 자체에 대한 인식이 매우 낮은 상황에서, 발달장애인 참정권 보장을 위하여 중대한 이정표가 되는 판결일뿐더러, 이러한 전향적인 판결을 통하여 법조계를 넘어 사회 전반에 발달장애인 참정권의 중요성을 알리는 데 큰 역할을 할 것으로 기대됨. 특히 알기 쉬운 선거공보물, 그림투표용지 등 발달장애인 참정권 보장을 위한 소송 등에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보임.
- 약 70년 전에 최초로 제정된 투표보조 조항에 대하여 입법적 개선이 지연되고 있는 상황에서, 전향적 판결을 통해 법문의 한계를 극복하고 합헌적 해석을 통해 발달장애인의 참정권을 보장한 판결이라는 점에서 특히 발달장애인 인권 증진에 크게 기여하였다고 할 수 있음.
- 판결에 UN 장애인권리협약상에 명시된 투표보조 의무를 별다른 조건 없이 인용함으로써, 국제인권규약이 국내법과 동일하게, 재판규범으로서 효력을 가진다는 점을 인정하고 있는 판결이라는 점에서도 의미가 있음.

- ▶ 청소노동자들의 미신고 집회 중 소음에 대해 학습권을 침해했다며 손해배상을 청구한 것에 대하여 청구기각한 사건

선고법원(사건번호)

- 서울서부지방법원 2022가소361820 손해배상(환)

관여법관

- 주한길

판결요지

① 사실관계

- 원고의 주장

- 집회는 미신고 상태로 진행되었으며, 확성기와 민중가요로 인해 소음이 발생해 학생들의 학습 환경이 방해받았음.
- 학습권 침해에 따른 등록금 환불, 정신적 피해 보상, 병원치료비 등을 요구함.

- 피고의 주장

- 집회는 근로조건 개선을 위한 정당한 쟁의행위로 진행되었으며, 폭력이나 파괴 행위 없이 합법적인 방법으로 이루어짐.
- 소음 측정 방법이 적법하지 않았으며, 소음이 학습권을 침해할 정도로 중대하지 않다고 주장함.

② 관련 법리 및 법원의 판단

- 법원의 판단

- 집회소음에 대한 판단에서 소음이 발생한 것은 사실이나, 집회 장소와 강의실 사이의 거리가 멀었고, 소음 수준이 수인한도를 넘었다고 인정하기 어렵다고 판단함.
- 쟁의행위의 위법성에 대해 집회는 법령이 정한 절차를 거쳤고, 폭력 없이 평화롭게 진행된 쟁의행위로 판단되며, 불법행위로 보기에 부족함.
- 피고의 책임에 대해 피고들이 노조 간부라는 이유만으로 불법 쟁의행위를 주도

했다고 인정할 만한 구체적인 증거가 부족하다고 판단함.

③ 결론

- 원고들의 청구는 이유 없어 기각함.

선정이유

- 중장년 비정규직 청소노동자에 대한 혐오라는 한국 사회의 압축적 문제점을 보여주는 사례임.
- 노동인권의 문제이자 집회와 시위의 자유를 둘러싼 복합적인 성격의 문제로 볼 수 있음.
- 그간 다루지지 않았던 유형의 새로운 사회적 갈등의 사례로, 청소노동자들의 승소 결정이 지닌 상징성이 사회적으로 큰 파급력을 가진 소송으로 평가됨.

- ▶ 방송문화진흥회 보궐이사 임명처분 집행정지 결정을 통해 이른바 ‘2인 방통위’의 위법성을 처음으로 밝힌 사례

선고법원(사건번호)

- (1심) 서울행정법원 2023. 9. 18.자 2023아12544 결정
- (항고심) 서울고등법원 2023. 12. 20.자 2023루1419 결정
- (재항고심) 대법원 2024. 3. 14.자 2024무505 결정

관여법관

- (1심) 정용석(재판장), 김규현(수명법관), 김준영
- (항고심) 위광하(재판장), 홍성욱(수명법관), 황의동
- (재항고심) 노태악(재판장), 김선수, 오경미, 서경환(주심)

판결요지

① 사실관계

- 위 사건의 신청인은 2021. 8. 13. 방송통신위원회에 의하여 방송문화진흥회(이하 '방문진') 이사로 임명되었고, 같은 달 20. 방문진 이사회에서 이사장으로 호선됨. 신청인의 임기는 3년으로 2024. 8. 12. 만료 예정이었음. 방송통신위원회(피신청인)은 방통위법에 따라 설치되어 5인의 상임위원으로 구성되는 합의제 행정기관임.
- 피신청인은 2023. 8. 21. 재적위원 3인 중 2인의 찬성으로 신청인을 방문진 이사에서 해임한다고 의결함. 피신청인은 2023. 8. 28. 신청인에 대한 해임처분에 따라 보궐이사를 임명하기 위하여 재적위원 2인의 심의 및 의결로 김00을 신청인의 후임 이사로 임명하는 의결을 함(이 사건 임명처분).

② 관련 법리 및 이 사건에 대한 판단(항고심)

- 본안 청구의 이유 없음이 명백한지
“피신청인은 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하여 5인의 상임인 위원으로 구성되고(방통위법 제4조 제1항), 피신청인의 위원회의 회의는 2인 이상의 위원의 요구가 있는 때에는 위원장이 소집하며(방통위법 제13조 제1항 본문), 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(방통위법 제13조 제2항). 그런데 이 사건 임명처분은 2명의 재적위원이 참여하여 이루어진 것으로 보이는데, 신청인으로서의 위와 같은 사항 역시 이 사건 본안소송을 통하여 다룰 수 있을 것으로 보이고, 피신청인의 주장만으로는 이 사건 해임처분과 별도로 이 사건 임명처분에 절차적 하자가 없다는 점이 충분히 소명되었다고 보기 어렵다.”고 판단함.
- 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는지
“방통위는 정치적 다양성을 그 위원 구성에 반영하도록 함으로써 방송의 자유와 공공성 및 공익성, 국민의 권익보호와 공공복리 증진이라는 방통위법의 입법 목적(제1조)을 달성하고자 한다고 볼 수 있다. 방문진법 역시 이사는 방송에 관한 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 피신청인이 임명하도록 정하고 있는바(방문진법 제6조 제4항), 이 또한 사회 각 분야의 대표성이라는 점

을 이사 임명에 고려하도록 함으로써 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상이라는 방문진법의 입법 목적(제1조)을 달성하고자 한 것이다. 그런데 이 사건 임명처분은 단 2명의 위원들의 심의 및 결정에 따라 이루어진 것인바, 오히려 이러한 경우에까지 신청인의 회복하기 어려운 손해에도 불구하고 이 사건 임명처분의 효력을 유지·존속시키는 것은 방통위법과 방문진법이 이루고자 하는 입법 목적을 저해할 우려가 있는 경우라고 볼 수 있다. … 피신청인의 위원 구성 자체에서 정치적 다양성을 반영하도록 법에서 명문으로 규정하고 있는 취지에서 알 수 있듯이, 어떤 것이 방문진 이사로서 MBC의 공정성 실현을 위해 실질적, 내용적으로 부담하여야 하는 선관주의의무의 범위 내에 속하는 것인지에 관한 판단은 각자의 정치적 이념과 입장에 따라 그 내용을 달리할 개연성이 높는데, MBC의 공정성 실현을 통하여 방송의 공정성과 독립성을 보장하고 그에 대한 사회적 신뢰를 확보하기 위해서는, 방통위법에서 정한 바와 같이 5인의 상임위원으로 구성된 피신청인의 심의·의결에 따라 임명된 방문진의 이사에게 법으로 보장된 3년의 임기와 이사로서의 심의·의결권을 보장해주고, 이사의 선관주의의무 위반에 대하여 사후적으로 책임을 물을 때 그 사유의 당부 판단을 엄격히 하는 것이 오히려 타당한 방법이라고 할 것이므로 … 피신청인이 주장하는 바와 같은 공공복리를 저해할 우려가 발생할 것이라고 보기 어렵다.”고 판단함.

③ 결론

- (1심) 효력정지 신청 인용
- (항고심) 피신청인의 항고 기각
- (재항고심) 피신청인의 재항고 기각

선정이유

- 위 결정은 법원이 이른바 ‘2인 방통위’의 위법성을 밝힌 첫 사례로, 법원은 위 결정에서 정치적 다양성을 위원회와 이사회의 구성에 반영하여 방송의 자유와 독립을 달성하도록 한 방통위법과 방문진법의 입법 취지에 근거하여, ‘대통령이 지명한 2인의 위원만으로 구성된 방송통신위원회가 한 처분에는 절차적 하

자가 있을 가능성이 있고, 그런 처분의 효력을 유지하는 것은 방통위법과 방문진법의 입법목적을 저해할 우려가 있다'고 지적함.

- 위 결정으로 인해 방통위법과 방문진법의 입법취지와 목적, 방송의 자유와 공공성 및 공익성, 합의제 행정청의 구성원리에 대한 사회적 논의가 촉발되었다고 할 수 있음. 또한 위 결정으로 인하여 윤석열 정부의 '방송문화진흥회 이사진 교체 → MBC 주주총회에서 MBC 사장 해임 → 사장의 인사권을 매개로 한 제작자율성 침해 시도'가 차단되었음. 다만, 위 결정에도 불구하고 방송통신위원회의 의결구조와 공영방송의 지배구조를 개선하기 위한 '방송 4법' 개정이 미완의 과제로 남아 있음.

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결

- ▶ 서울경찰청·용산구 관계자 등 이태원 참사 관련자에 대한 형사무죄 판결
- ▷ 이태원 참사 서울경찰청장 등 3인(상황관리관, 112상황실 야간 상황팀장) 형사재판

선고법원(사건번호)

- 서울서부지방법원 2024. 10. 17. 선고 2024고합31 판결

관여법관

- 권성수(재판장), 박진욱, 이준엽

판결요지

① 사실관계

- 사건 개요

– 피고인: 1. 김광호(서울경찰청장), 2. 유미진(서울경찰청 상황관리관), 3. 정대경(서울경찰청 112상황실 야간 상황팀장)

- 공소사실: 업무상과실치사상
- 구형: 김광호 금고 5년, 유미진 금고 3년, 정대경 금고 2년 6개월
- 사고 전 상황
 - 서울경찰청 정보과의 10월 14일자 보고: 10만 명 이상 인파 집중 예상
 - 과거 2017-2021년 할리윈 행사시 매년 경찰력 배치한 경험 존재
 - 이태원 지역 지형적 특성(급격한 경사 11.197도, 좁은 통행로 폭 3.2m)에 대한 정보 보유
 - 2022년 서울세계불꽃축제 등 대규모 인파 관리 경험 보유
- 사고 당일의 위험 징후
 - 18:34부터 22:11까지 최소 11건의 압사 위험 신고 접수
 - “잘못하다 압사당할 것 같다”, “대형사고 일보직전” 등 구체적 위험 신고
 - 112신고 건수가 평소보다 2배 이상 증가
 - 현장 CCTV를 통한 인파 관찰 가능했던 상황

② 관련 법리

- 업무상과실치사상죄의 일반 법리
 - 일반적·추상적 주의의무 위반만으로 부족하고 구체적이고 직접적인 주의의무 위반이 필요함
 - 관리감독자의 업무상 과실은 당해 업무의 성질과 담당자의 지위 등에 비추어 요구되는 주의의무 해태 여부로 판단
 - 예견가능성과 회피가능성은 같은 업무와 직무에 종사하는 일반적 보통인의 주의의무를 표준으로 판단, 인과관계는 합리적 의심의 여지가 없을 정도로 입증되어야 함
- 관리감독자의 업무상과실치사상죄 판단기준
 - 당해 업무의 성질과 담당자의 지위·권한에 따라 요구되는 주의의무의 정도가 달라짐.
 - 현실적인 권한 행사 가능성이 있었는지 여부를 중심으로 판단
 - 단순한 형식적 지위가 아닌 실질적 관리감독 권한 행사 여부를 검토
 - 예견가능성은 구체적 결과가 아닌 위험의 실현 가능성을 기준으로 판단

■ 중과실치사상죄와의 차이

- 중과실치사상죄는 ‘현저한 주의의무 위반’을 요구하는 반면, 업무상과실치사상죄는 업무상 요구되는 통상의 주의의무 위반으로 충분
- 본 판결은 “현저히” 또는 “만연히” 해태하지 않았다는 표현을 사용하여 중과실 기준을 잘못 적용
- 서울경찰청장의 지위에서 요구되는 통상의 주의의무를 기준으로 판단했어야 함에도 보다 가중된 중과실 기준을 적용한 잘못이 있음

③ 이 사건에 대한 판단

■ 예견가능성 판단기준이 지나치게 높음

- 판결의 가장 큰 문제점은 예견가능성의 판단 기준을 “다중운집으로 인한 대규모 압사사고”로 지나치게 좁게 설정했다는 점, 대규모 압사 사고는 결과일 뿐 재난안전법과 경찰법상 사회재난 대응 의무가 있는 피고인 김광호로서는 규모와 무관하게 다중운집으로 인한 인명의 사망 또는 부상을 예방할 의무가 있다고 보이고 최소한의 사고 예견가능성 여부를 기준으로 판단하여야 함
- 과거 유사 사례, 좁은 골목 등 지형적 특성, 다수의 112신고 등을 종합적으로 고려했어야함

■ 적절한 대응 조치 여부의 판단에 있어 관리감독책임의 축소

- 상황실 모니터 4대와 CCTV 실시간 관제 시스템 구비, 무전을 통한 즉시 개입이 가능한 지휘체계 보유, 경찰청장의 총괄 지휘권한과 긴급 상황 시 직접 개입 권한 존재하였음.
- 그럼에도 하급기관의 보고에만 의존해도 된다면 적극적 관리감독 의무 부정

■ 인과관계 판단 기준이 지나치게 엄격하였으나 결과회피가 가능했던 것으로 보임

- 기동대 배치, 교통 통제, 우회로 확보 등 예방조치 가능했고, 신속한 상황 파악과 즉각적 지원인력 투입 가능하였음
- 그럼에도 이러한 예방조치 의무 해태와 구조조치 지연의 책임 불인정함

④ 결과

- 피고인들 전부 무죄

선정이유

- 유사 판례와의 극명한 대비
 - 구은수 판결은 현장 지휘체계 신뢰만으로는 부족하고 적극적 상황 파악·조치 의무 인정하였음
 - 이임재 판결은 규모와 무관하게 다중운집으로 인한 인명피해 예방 의무 인정하였음
 - 그러나 본 판결은 “대규모 압사사고”라는 특정 결과 예견가능성만을 기준으로 책임 부정하였음
- 관리감독자 책임 기준의 후퇴
 - 실시간 상황 파악이 가능한 물적 시스템 활용 의무 부정하고, 하급기관 보고에만 의존해도 된다는 소극적 책임 기준 제시함.
 - 총괄책임자의 실질적 권한 행사 책임 형해화하였음
- 재난관리체계에 미치는 부정적 영향
 - 예견가능성을 지나치게 좁게 해석하여 사전예방 의무 무력화하고, 관리감독자의 적극적 개입 책임을 부정하여 지휘체계 약화시킴
 - 시민의 생명과 안전보호라는 공공기관의 기본적 의무 경시한 판결임
- 판례의 일관성과 법적 안정성 훼손
 - 성수대교, 삼풍백화점 등 대형 참사 판례에서 확립된 관리감독자 책임 법리와 상충하는 판결임
 - 재난 예방과 대응에 관한 공적 책임을 약화시키는 위험한 선례 형성하여, 향후 유사 사건에서 책임자 처벌을 어렵게 만드는 부당한 면책 기준 제시함

▷ 이태원 참사 용산구청장 등 용산구 관계자 형사재판

선고법원(사건번호)

- 서울서부지방법원 2024. 9. 30. 선고 2023고합26 판결

관여법관

- 배성중(재판장), 김병일, 백송이

판결요지

① 사실관계

- 피고인 1. 박희영(용산구청장), 2. 유승재(전 부구청장), 3. 문인환(전 안전건설교통국장), 4. 최원준(전 안전재난과장)에 대한 업무상과실치사상죄, 피고인 4. 최원준의 직무유기(참사 보고받은 후 가던 택시를 돌려 집으로 간 점) 피고인 1. 박희영에 대한 허위공문서작성 동행사죄(보도자료에서 현장도착시간, 긴급상황실 설치 및 비상대책회의 개최시간, 참사 보고 주체, 비상근무 추진 기간 허위 기재)

② 관련 법리

- 업무상과실치사상죄

- 과실범의 공동정범을 인정한다 하더라도 공동정범이 인정되는 경우 과실범 개인의 개별적인 인과관계의 증명이 요구되지 않아 손쉽게 가벌성이 인정됨으로써 형사처벌이 확대될 위험성이 있고 일부 단계에 관여한 사람도 발생한 결과 전체에 대하여 책임을 지게 되므로, 이를 엄격하게 적용할 필요성이 있음. 따라서 단순히 공동행위에 의한 결과 발생에 대하여 단체 책임을 지울 것이 아니라 공동행위자 개개인별로 과실범의 범죄성립요건에 대한 엄격한 검토가 요구됨.

③ 이 사건에 대한 판단

- 재난 사전 대비 단계의 업무상과실치사상죄 여부 : 다중운집인파사고는 개정

전 재난안전법의 사회재난으로 불포함되었고, <2022 용산구 안전관리계획>에 인파사고를 반영할 의무를 인정할 수 없으며, 주최자가 없는 행사에 대한 구체적인 예방·대응조치를 마련할 의무가 인정되기 어려움. 일부 미숙한 근무가 있었더라도 상시 재난안전상황실 운영의무 위반도 없음.

- 재난 임박 단계의 업무상과실치사상죄 여부 : 관련 언론 보도나 카카오톡 단체방 게재 사진, 유관기관 정보에 의하더라도 다중운집 압사 사고에 대한 예견 가능성이 인정되기 어려움. 현장에 방문할 구체적 의무도 없고, CCTV 관제센터로부터 보고받을 법적 근거도 없다. 시위 전단지 수거를 하지 않았다면 사고 발생 방지가 가능했는지 충분한 입증도 없음.
- 재난 직후 단계의 업무상과실치사상죄 여부 : 당직실이 재난 상황 파악하고 대응하는데 한계가 있었고 피고인들 책임이 아니며, 피고인들의 참사 인식 시점에는 이미 인명피해가 발생해 있었으므로, 이후 응급조치 등 대응방안들은 사고 이후 조치사항이므로 사고의 발생 및 피해자들 사상에 관한 상당인과관계가 인정되지 않음.
- 피고인 최원준은 술에 취한 상태에서 구체적으로 직무를 포기했다고 보기 어렵고 출근했더라도 정상적인 업무 수행을 기대하기 어려웠으므로 직무유기 무죄.
- 피고인 박희영은 보도자료 허위 기재를 직접 지시하였다는 증거가 없고 실무자들 작성 과정에서 오류가 포함된 것으로 보이므로 허위공문서 무죄.

④ 결론

- 피고인 전부 무죄

선정이유

- 기초지자체 단체장 및 재난·안전 책임관리자가 재난안전법에 의거 다중운집 인파사고에 관한 구체적인 주의의무가 발생하는지에 관한 선례를 제시하였으나, 전부무죄로 판단하여 사회적 파장이 중대함.
- 성수대교 판결 이후 업무상과실치사상죄의 공동정범 성부에 관한 중요한 사례. 과실범의 공동정범이 성립하기 위해 각자의 주의의무 위반행위가 결과발

생에 본질적으로 기여하는 정도에 관하여 해당 행위가 없었더라도 사상의 결과 발생에 차이가 있는지를 기준으로 판단하였음.

- 대규모 사회재난에 관한 지자체의 예견가능성 기준을 당해 재난의 규모 자체로 삼아 과도하게 보수적으로 제시하는 선례를 남김.

나. 그밖의 걸림돌 판결(무순위)

▶ 사법농단 사건에 대하여 대법관들에게 무죄를 선고한 판결

▷ 양승태 전 대법원장에 등 ‘사법농단’ 전 대법관들에 대해 전부무죄를 선고한 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 서울중앙지방법원 2024. 1. 26. 선고 2019고합130(분리) 판결

관여법관

- 이종민(재판장), 임정택, 민소영

판결요지

① 사실관계

- 본 사건은 언론 등에서 ‘사법농단’으로 불리는 사건에 관여된 최고위 대법관들을 대상으로 한 사건임.
- 2013년경부터 행정부 상대 이익 도모, 입법부 상대 이익 도모, 헌법재판소 상대 위상 강화 시도, 대내외적 비판세력 탄압, 부당한 조직보호를 위한 재판개입을 비롯한 각종 권한 행사, 공보관실 운영비 불법 편성 및 집행 등 피고인 양승태 전 대법관에 대한 혐의만 47개에 해당함.

② 관련 법리

- 피고인들의 직무권한 존부

- 피고인 양승태는 대법원장, 피고인 박병대는 법원행정처장, 피고인 고영환은

법원행정처장 또는 법원행정처 차장으로서 관련 법령에 따른 사법행정사무로 볼 수 있는 대외관계 업무, 법원 재판사무 지원 업무, 사법정책 및 제도에 관한 개선 방안 수립 업무, 공보 및 언론보도 대응 업무, 재판사무 등을 위해 법관 등 관계공무원을 지휘·감독하고, 법관 등 관계공무원을 상대로 위와 같은 사법행정사무에 필요한 정보의 제공 및 협조를 요청할 직무권한 있음.

■ 재판사무에 대한 일반적 직무권한

- 사법행정권자의 직무감독권 등 사법행정권은 계속 중인 구 체적인 사건과 관련하여 재판에 개입하거나 영향을 미칠 수 없다는 한계가 있음이 명백하므로, 사법행정권자가 개별 법관의 재판사무에 대하여 직·간접적으로 구체적 지시를 하거나 특정한 방향이나 방법으로 직무를 처리하도록 요구하는 것 및 그와 같은 의도로 의견을 제시하는 것은 직무감독권의 범위를 넘어 법관의 독립을 침해하는 것으로서 허용될 수 없고, 사법행정권자의 직무감독권한은 재판사무의 핵심영역에 대하여 인정되지 않으며, 법관의 재판권에 대하여는 사법행정권자에게 직무감독 등의 사법행정권이 인정되지 않으므로 직권남용권리행사방해죄에서 말하는 일반적 직무권한이 존재하지 않음.

③ 이 사건에 대한 판단

- 법원은 피고인들에게 직권남용죄의 성립을 인정하지 않음으로써 각 무죄를 선고하였음.
- 법원은 피고인들에게 강제동원 국가배상 사건 등 개별 사건에 대한 재판 개입에 대해서는 재판에 개입할 직무권한이 인정되지 않으므로 직권남용죄가 성립하지 않는다는 취지로 무죄를 판단하였음.
- 각종 보고서 작성, 현재 등 내부 자료 수집 지시, 법관 인사 개입 등에 대해서는 일반적 직무권한을 인정하면서도 그 남용을 인정하지 않거나, 의무 없는 일을 하게 한 것이 아니거나, 공모가 없었다는 이유로 무죄를 판단함.

④ 결론

피고인들은 각 무죄

선정이유

- 해당 사건은 법원이 사법부의 독립을 현저하게 훼손한 양승태 전 대법원장을 비롯한 고위 대법관들의 권한남용 행위를 형식적인 요건을 이유로 범죄로 인정하지 않음으로써 그 책임을 면죄해준 사안임.
- 사법부 내 권력 남용과 인권침해 등 사법농단에서 드러난 모든 행위들에 관하여 최고 사법행정권자의 법적 책임을 물을 수 없다고 판단한 것으로, 구체적 정의에 반하고 사법의 독립에 부정적인 영향을 끼친다는 점에서 걸림돌로 추천함.

▷ ‘사법농단’ 임종헌 전 법원행정처 차장에 대해 일부유죄만을 인정한 하급심 판결

선고법원(사건번호)

- 서울중앙지방법원 2024. 2. 5. 선고 2018고합1088, 2019고합68(병합), 2019고합176(병합) 판결

관여법관

- 김현순(재판장), 조승우, 방윤섭

판결요지

① 사실관계

- 본 사건은 언론 등에서 ‘사법농단’으로 불리는 사건에 관여된 관계자 중에서 핵심 관계자로 평가되는 임종헌 전 법원행정처 차장에 대한 사건임.
- 임종헌 전 법원행정처 차장의 혐의는 행정부 상대 이익 도모, 입법부 상대 이익 도모, 헌법재판소 상대 위상 강화 시도, 대내외적 비판세력 탄압, 부당한 조직보호를 위한 재판개입을 비롯한 각종 권한 행사, 공보관실 운영비 불법 편성 및 집행 등임.

② 관련 법리

■ 재판사무에 대한 일반적 직무권한

- 법관이 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판할 권리인 재판권에는 법관에 대한 지휘·감독권을 비롯한 사법행정권이 개입할 여지가 없음.

③ 이 사건에 대한 판단

■ 유죄부분

- 전국교직원노동조합 법외노조 통보처분 사건 재항고이유서 관련 검토 지시
- 메르스 사태에 대한 정부의 법적 책임 검토 지시
- 홍○○ 국회의원의 정치자금법위반 사건 관련 검토 지시
- 유○○ 국회의원의 공직선거법위반 사건 관련 검토 지시
- 헌법재판소 파견 법관에 대한 사건 정보 및 자료 수집 지시
- 법원행정처 개입 사실을 은폐하기 위한 허위 해명자료의 작성 및 행사
- 2015. 6.경 통진당 지역구 지방의회의원 상대 제소 방안 검토 지시
- 판사 차○○에 관한 재산관계 검토지시
- 위계공무집행방해 및 업무상배임 : 배임액 6,120만원
- 공전자기록등위작, 위작공전자기록등행사, 허위공문서작성, 허위작성공문서행사(무죄부분 제외)

■ 무죄부분

- (행정부 상대 이익 도모 공소사실) ① 강제징용 재상고 사건 관련 박○○, 시○○, 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ② 한○○, 외교부 공무원들에 대한 각 공무상비밀누설의 점, ③ 위안부 손해배상 사건 관련 조○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ④ 전교조 법외노조 사건 관련 심○○, 이○○, 정○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑤ 원○○ 국정원장 사건 관련 정○○, 박○○, 홍○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑥ 카토 타쓰야 사건 관련 이○○, 시○○, 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑦ 박○○ 대통령 가면 관련 박○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑧ 박○○ 특허분쟁 관련 박○○, 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, 공무상비밀누설의 점, ⑨ 국정농단 사건 관련 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, 각 공

무상비밀누설의 점

- (입법부 상대 이익 도모 공소사실) ① 홍○○ 국회의원 사건 관련 이○○, 이○○, 장○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ② 유○○ 국회의원 관련 형사사법절차촉진법위반의 점, ③ 서○○ 국회의원 관련 조○○, 박○○, 시○○, 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ④ 서○○ 국회의원 관련 문○○, 박○○, 이○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑤ 전○○ 국회의원 관련 정○○, 시○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑥ 이○○·노○○ 국회의원 관련 구○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점
- (헌법재판소 상대 위상 강화 공소사실) ① 현재 파견 법관 관련 최○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점(별지 범죄일람표(1) 순번 15~25 관련 각 직권남용권리행사방해 범행은 제외), ② ○○자동차 업무방해 사건 관련 최○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ③ ○○신문 대필기사 관련 문○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ④ 위헌제청결정 사건 관련 문○○, 염○○, 이○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑤ 통진당 TFT 관련 김○○, 이○○, 이○○, 정○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑥ 통진당 국회의원 행정소송 1심 관련 조○○, 반○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑦ 통진당 지방의회의원 전주지방법원 사건 관련 심○○, 문○○, 방○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑧ 통진당 국회의원 행정소송 항소심 관련 문○○, 이○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑨ 통진당 지방의회의원 광주지방법원 사건 관련 박○○, 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑩ 통진당 지방의회의원 광주고등법원 전주부 사건 관련 노○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑪ 통진당 국회의원 상고심 관련 문○○, 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑫ 통진당 지방의회의원 제소방안 관련 김○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑬ 통진당 잔여재산 가압류 사건 관련 최○○, 별지 범죄일람표(2)-1 기재 통진당 가압류 사건 담당 법관들에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, 공무상비밀누설의 점, ⑭ 매립지 사건 관련 김○○, 박○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점
- (대내외적 비판세력 탄압 공소사실) ① 국제인권법연구회 관련 박○○, 노○○, 방○○, 김○○, 문○○ 등 별지 범죄일람표(9) 중 순번 28을 제외한 법관 100명

에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ② 이판사판야단법석 카페 관련 시○○, 정○○, 박○○, 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ③ 긴급조치 국가배상 사건 관련 김○○, 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ④ 판사 송○○ 사찰 관련 나○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑤ 판사 차○○ 사찰 관련 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑥ 판사 박○○ 사찰 관련 박○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑦ 서울중앙지방법원 단독 판사회의 의장선거 관련 김○○, 정○○, 김○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑧ 사법행정위원회 위원 추천 관련 김○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ⑨ 대한변협 관련 김○○, 나○○, 김○○, TFT 구성원인 이○○, 김○○, 호○○, 이○○, 시○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑩ 2016년 정기인사 관련 김○○, 호○○, 노○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑪ 2017년 정기인사 관련 김○○, 노○○, 방○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑫ 판사 송○○ 인사 관련 노○○, 송○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑬ 판사 문○○ 인사 관련 호○○, 문○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑭ 판사 성○○ 인사 관련 호○○, 성○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점

- (부당한 조직 보호 공소사실) ① 판사 문○○ 관련 각 직무유기의 점, ② 김○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ③ 수사기밀 수집 관련 신○○에 대한 직권남용권리행사방해의 점, ④ 수사확대 대응방안 검토 관련 심○○, 김○○, 조○○, 김○○, 최○○, 신○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑤ 영장재판 가이드라인 관련 김○○, 신○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, 개인 정보보호법위반의 점, ⑥ 집행관사무소 사건 관련 이○○, 나○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점, ⑦ 영장청구서 사본 유출 관련 신○○, 이○○, 나○○에 대한 각 직권남용권리행사방해의 점

- (공보관실 운영비 편성 및 집행 공소사실) 허위공문서작성 및 허위작성공문서행사의 점

■ 양형이유

- 유죄로 인정된 범행들도 대부분 피고인이 단독으로 저지른 범행들이거나 예산에 관한 범행들에 지나지 않았음.

- 유죄로 판명된 범죄보다 몇 배나 더 많았던 범행들에 관한 혐의를 벗기 위해 수 많은 시간과 비용을 소비해야만 했던 일종의 사회적인 형벌을 받았음.

④ 결론

피고인들에게 징역 2년 및 집행유예 3년 선고

선정이유

- 해당 사건은 임종헌 전 법원행정처 차장이 관여한 수많은 권한남용 행위를 형식적인 요건을 이유로 범죄로 인정하지 않음으로써 그 책임을 묻지 않은 사안임. 일부 유죄가 선고되었지만, 부적절한 이유에 기초한 관대한 양형은 합당한 책임을 물었다고 보기는 어려움.
- 핵심 관계자에게 무죄를 선고함으로써 합당한 책임을 묻지 않고, '사법농단'의 의미를 축소시키는 판결으로 걸림돌로 추천함.

- ▶ 고 김용균의 사망에 대한 원청 서부발전의 산업안전보건법 위반 무죄를 확정판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2023. 12. 7. 선고 2023도2580 판결

관여법관

- 천대엽(재판장), 이동원(주심), 민유숙

판결요지

① 사실관계

- 고 김용균씨는 태안화력발전소에 비정규직 노동자로 입사하고 3개월만인 2018. 12. 10. 끼임 사고로 사망하였음.
- 그는 현장운전원으로 석탄을 나르는 컨베이어 근처를 도보로 순회하면서 설비

이상을 점검하고 이상이 있을 경우에 보고하며, 수시로 컨베이어 근처에 떨어진 석탄(낙탄)을 치우는 일을 하였음. 컨베이어는 커다란 함으로 쌓여있고, 이 함에 뚫려진 구멍(점검구)을 통해서만 설비를 점검할 수 있으며, 이 구멍에는 덮개가 있었음. 따라서 원래대로라면 덮개를 열고 닫으며 작업하는 것이 매우 불편했으므로 덮개를 없앤 상태로 근무하여야 했음. 또한 몸이나 작업복이 끼인 사람이 안정 장치를 작동하는 것은 불가능하여 2인 1조 근무가 원칙이었지만 고 김용균씨는 혼자서 근무하였음.

- 검찰은 원청인 서부발전 대표이사과 기술안전본부장(원청 안전보건관리책임자), 태안발전본부장(원청 산업보건관리총괄책임자)을, 하청업체에 대해서는 대표이사과 태안사업소장(안전보건관리책임자)을 구 산업안전보건법을 기소하였고, 이들 모두와 하위 직급의 중간관리자(원청 6인, 하청 4인)을 업무상 과실치사로 기소하였음.

② 관련법리

- 사업주에 대한 구 산업안전보건법 제67조 제1호, 제23조 제1항 위반죄는 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 안전상의 위험성이 있는 작업을 안전보건규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않은 채 하도록 지시하거나, 그 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이지, 단지 사업주의 사업장에서 위와 같은 위험성이 있는 작업이 필요한 안전조치가 취해지지 않고 이루어졌다는 사실만으로 성립하는 것은 아님(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도7834 판결 등 참조).
- 그러나 사업주가 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 상태에서의 작업이 이루어지고 있고 향후 그러한 작업이 계속될 것이라는 사정을 미필적으로 인식하고서도 이를 그대로 방치하고, 이로 인하여 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 채로 작업이 이루어졌다면, 사업주가 그러한 작업을 개별적·구체적으로 지시하지 않았더라도 위 각 죄가 성립함(대법원 2010. 11. 25. 선고 2009도11906 판결 등 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

■ 원청(한국서부발전)측 피고인들에 대한 판단

가. 원청 대표이사의 업무상과실치사의 점에 관하여

- 원심과 동일하게 무죄로 판단함.
- 피고인이 이 사건 컨베이어 벨트 설비의 현황이나 운전원들의 작업방식의 위험성에 관하여 구체적으로 인식할 수 있었다고 보기 어렵다고 판단함.

나. 원청의 안전관리책임자, 산업안전보건관리책임자, 원청 법인에 대한 판단

- 원청의 안전관리책임자와, 산업안전보건관리책임자, 원청 법인에 대하여 산업안전보건위반을 인정한 원심을 파기함.
- 태안발전본부의 조직과 규모 등에 비추어 불 때석탄취급설비 및 위탁용역관리 업무에 직접적으로 관여하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 태안발전본부 내 전체 근로자들의 안전을 보호하고 각종 안전사고의 위험성을 예방할 의무는 일반적·추상적 주의의무에 불과할 뿐, 직접적·구체적 주의의무가 있었다고 보기 어렵다고 판단하였음.
- 원심이 이 사건 사고 이전의 유사사고로 실시한 2017. 11. 15.경의 협착사고는 작업 대상 설비의 형태나 근로자의 작업방식이 이 사건 사고와 현저히 달라 동종의 사고로 보기 어렵고, 2018. 8.경 협력업체 안전보건관리 체계에 대한 내부 심사 결과로 제출된 보고서에 이 사건 컨베이어 벨트의 설비나 작업방식에 관한 사항은 지적된 바가 없고, 벨트를 방문한 것은 한 차례에 불과해 이 사건 컨베이어 벨트 설비의 현황이나 그 위험성 등에 관하여 구체적으로 인식하기 어렵다고 보았음.

다. 원청의 실질적 고용관계가 존재하였다는 검사의 상고이유에 관하여(대표이사 및 원청, 원청 고위책임자의 산업안전보건법 위반의 점에 관하여)

- 실질적으로는 원청과 고용계약 관계에 있다는 검사의 주장을 배척한 원심의 판단을 유지함.

■ 하청(한국발전기술)측 피고인들에 대한 판단

가. 산업법 위반의 점에 관하여

1) 산업안전보건법상 안전조치의무 위반에 관한 판단(생략)

2) 각 피고인의 행위자성 및 고의에 대한 판단

가) 하청 대표(한국발전기술 대표이사)에 대한 판단

- 원심은 현장 운전원들이 방호조치가 이루어지지 않아 협착의 위험성이 상존하는 컨베이어 벨트에서 작업을 하고 있다는 점과 위험방지를 위해 필요한 조치 없이 단독 작업이 이루어지고 있다는 점을 미필적으로나마 인식하면서 작업을 지시하거나 방치한 행위자로서 책임이 있다고 판단하였음.

- 그러나 항소심은 비록 운전업무와 관련하여 한국발전기술의 주된 관리·감독 사항이 인력운용에 관한 것이고 인력의 규모와 직무를 정하는 용역계약의 체결 및 변경에 대한 권한이 피고인에게 있었다 하더라도, 그것만으로 피고인이 태안발전소 소속 운전원들의 구체적인 작업방식이나 그 내용까지 알았을 것이라고 선불리 단정하기는 어렵고 이 사건 사고가 발생하기 이전인 2018. 8.경 한국발전기술 산하 영흥사업소에서 소속 운전원의 아이들러 협착사고 등의 동종 사고가 발생하였고, 이로 인하여 당시 대표이사인 피고인에게 태안사업소 소속 운전원들의 구체적인 작업방식과 위험성을 파악하고 사고의 재발을 방지하기 위한 안전조치 등을 강구할 의무가 있었으나 이를 취하지 않은 것을 두고 대표이사로서의 업무상 주의의무를 위반한 것으로 볼 수는 있을지언정 운전원들의 작업방식의 내용이나 위험성을 알면서 고의로 방치한 것이라고까지 평가하기는 어렵다고 보아 산업안전보건법 위반에 대한 행위자성을 부정함.

④ 결론

- (항소심을 기준으로) 서부발전(원청) 대표이사에게 무죄를 선고한 1심 판결 유지. 서부발전(원청 법인), 서부발전 고위 경영진(원청 경영진)에게 유죄를 선고한 1심을 뒤집고 무죄 선고. 하청 대표의 산업안전보건위반 행위자성을 인정한 1심을 뒤집고 이 부분에 대해서 무죄를 선고하여 하청 대표의 형을 경감함.

선정이유

- 고(故) 김용균 노동자 사망 5주기를 고작 4일 앞둔 지난 12월 7일, 대법원은 항상 열려있었던 컨베이어 덮개부터 2인 1조 근무 지침 미준수까지 여러 문제들이 있었음에도 원청은 사망의 원인이 된 작업 환경을 '구체적으로 몰랐다'라는 이유로 대표이사, 고위 경영진, 그리고 법인 모두에게 책임이 없다는 원심을 확정하였음.
- 이 판결 이후 산안법의 전부개정과 중대재해처벌법의 통과가 있어, 원청과 고위경영진이 처벌을 피하는 것은 어려워질 것으로 보임. 그럼에도 이 사안에서는 개정 전의 산업안전보건법만으로도 유죄를 선고할 수 있었다는 점, 구체적인 위험을 고위 경영진이 몰랐다는 이유로 산업안전보건법 무죄를 선고한 지금까지의 다른 사건에서의 법원 문제적 판단들이 있었던 점, 중대재해처벌법등의 무력화 노력이 계속되는 점에서 경종을 울리는 차원에서 걸림돌로 선정함.

▶ 미추홀구 건축왕 일당에 대한 감형 및 무죄 선고 항소심 판결

선고법원(사건번호)

- 인천지방법원 2024. 8. 27. 선고 2024노693 판결

관여법관

- 정우영(재판장), 이수민, 이정민

판결요지

① 사실관계 및 원심판결 요지

- 미추홀구 2700여 세대 전세사기 사건 관련, 실질적인 건축주이자 소유자인 피고인 남모씨는 주택의 명의를 그 휘하 직원들의 명의로 소유권 등기를 해놓고, 해당 직원들이 공인중개사 및 주택의 관리업체를 장악하고 있는 상태였음.

- 위 주택의 세입자로 입주하기 위해서는 건축왕의 직원이었던 공인중개사의 중개가 필수적이었고, 그로 인해 해당 주택의 전세금에 대한 시세 조종이 매우 쉬운 상황이었음. 건축왕의 시세조작 행위로 인하여 2021년 3월을 기점으로 2023년 6월경까지 수 차례에 걸쳐 총 665세대, 전세금 536억 원의 피해금액이 발생하였고, 기소되기에 이르렀음.
- 인천지방법원은 1심 판결에서 아래와 같이 판시함.
 - 주택임대차계약의 핵심적인 계약사항은, 주택임차인이 임대인에게 약정된 임대차보증금이나 월세를 지급하면, 주택임대인은 해당 주택을 임차인에게 인도하여 임차인으로 하여금 임대차 기간 동안 안정적으로 임차목적물인 해당 주택에서 평온하게, 임대인으로 인해 발생하는 법률적 분쟁을 걱정 없이 거주할 수 있게 해주고, 그 임대차 기간이 종료되었을 때 임차인으로부터 해당 주택을 반환받고 임차인에게 임대차보증금을 반환해야 하는 데 있음. 이 사건 사기죄의 성립여부를 정함에 있어서는, 피고인들이 주택임대인으로서 피해자들인 주택임차인들과 이 사건 주택임대차계약을 체결함에 있어 신의성실의 원칙에 입각한 고지의무를 이행하지 아니하였고 임차인들로 하여금 착오에 빠져 임대차계약을 체결하게 했는지 여부를 판단해야 할 것임.
 - 그런데 ① 공인중개사도 아닌 피고인 남OO가 공인중개사를 고용하여 급여와 보수를 지급하면서 자신의 사업목적에 가담하게 한 점, ② 무려 2708채의 소규모 주택을 지어 이를 다수의 임차인들에게 임대하는 사업을 함으로써 주택에 들어오는 임차인으로부터 임대차보증금을 받아 이를 앞서 들어 온 임차인에게 반환해 주는 돌려막기 방식으로 사업을 운영하여 자금흐름에 문제가 발생하면, 그 위험을 고스란히 임차인들에게 전가할 수밖에 없었던 점, ③ 그에 더하여 공인중개사들에게 월 200만 원 등의 대가를 지급하고, 그들의 명의로 위법한 범죄행위인 명의신탁을 하여, 등기부상 소유자인 그 명의수탁자를 진실한 임대인으로 오인한 피해자들로 하여금 진실한 임대인이 피고인 남OO임을 알지 못하게 숨긴 점, ④ 나아가 공인중개사인 나머지 피고인들로 하여금 공인중개사법을 위반하여 실질적으로 피고인 남OO 소유인 해당 주택을 임차인들에게 임대하게 하는 범죄수법을 사용한 점, ⑤ 2018년 1월 31일경 채권최고액을 120억 원으로 하여 근저당권을 설정하여 금융기관으로부터 대출을 받아 동해이씨티

국제복합관광도시개발(유) 사업 부지를 매수하는 등으로 무리하게 사업을 확장한 점, ⑥ 피고인 남OO의 이와 같은 사업방식에 가담한 공인중개사 내지 중개보조원인 나머지 피고인들이 임차인인 피해자들에게 남OO의 사업운영방식에 관련된 사실을 전혀 고지하지 않고 임대차계약을 체결한 점, ⑦ 피해자들인 임차인들은 임대차 계약을 체결하거나 기존의 임대차계약을 연장한 후 1개월 또는 2, 3개월이 지나자마자 곧바로 해당 주택이 경매절차에 들어가는, 법률적으로 매우 불안정한 상태에 처하게 되었고, 임대차보증금의 전액 또는 다액의 일부금액을 반환받지 못하게 된 점 등을 종합하면, 피고인들이 피해자들에게 적극적으로나 소극적으로 기망하여 그들로부터 판시 임대차보증금을 편취한 사실을 인정할 수 있음.

- 피고인들의 변호인들은 피고인들이 공모하여 사기 범행을 저지른 점도 부인하고 있으나, 관련 증거에 의해 피고인들이 함께 이 사건 각 사기 범행 및 공인중개사법위반, 부동산실권리자명의등기에관한법률위반의 범행을 저지른 사실을 인정할 수 있음.

② 관련 법리

■ 편취 고의

- 사기죄의 주관적 구성요건인 편취의 범위는 피고인이 자백하지 않는 이상 범행 전후의 피고인의 재력, 환경, 범행의 내용, 거래의 이행과정 등과 같은 객관적인 사정 등을 종합하여 판단할 수밖에 없으며, 미필적 고의에 의하여도 사기죄는 성립되는 것임. 범죄구성요건의 주관적 요소로서 미필적 고의라 함은 범죄사실의 발생가능성을 불확실한 것으로 표상하면서 이를 용인하고 있는 경우를 말하고, 미필적 고의가 있었다고 하려면 범죄사실의 발생가능성에 대한 인식이 있음은 물론, 나아가 범죄사실이 발생할 위험을 용인하는 내심의 의사가 있어야 하며, 그 행위자가 범죄사실이 발생할 가능성을 용인하고 있었는지의 여부는 행위자의 진술에 의존하지 아니하고, 외부에 나타난 행위의 형태와 행위의 상황 등 구체적인 사정을 기초로 하여 일반인이라면 당해 범죄사실이 발생할 가능성을 어떻게 평가할 것인가를 고려하면서 행위자의 입장에서 그 심리상태를 추인하여야 함.

■ 기망행위 인정여부

- 사기죄의 요건인 기망은 널리 재산상의 거래관계에서 서로 지켜야 할 신의와 성실의 의무를 저버리는 모든 적극적 또는 소극적 행위를 말함. 반드시 법률행위의 중요 부분에 관한 허위표시를 해야 하는 것은 아니고, 상대방을 착오에 빠뜨려 행위자가 희망하는 재산적 처분행위를 하도록 하기 위한 판단의 기초가 되는 사실에 관한 것이면 충분함. 따라서 거래의 상대방이 일정한 사정에 관한 고지를 받았더라면 거래를 하지 않았을 것이라는 관계가 인정되는 경우에는, 그 거래로 재물을 받는 자에게는 신의성실의 원칙상 사전에 상대방에게 그와 같은 사정을 고지할 의무가 있음. 그런데도 이를 고지하지 않은 것은 고지할 사실을 묵비함으로써 상대방을 기망한 것이 되어 사기죄를 구성함.

■ 공인중개사법 위반여부

- 이 사건과 같은 공인중개사법 제33조 제1항 제6호 위반죄는 '개업공인중개사 등이 중개의뢰인으로부터 (임대차)중개 의뢰받아 의뢰받은 내용대로 임대차계약을 체결하거나 종전 임대차계약을 갱신하면서 그 계약의 상대방인 임대인이 되는 경우'에 성립하므로, 위 범죄 주체에게는 '개업공인중개사 등의 지위에 있는 자'라는 신분이 필요함.

■ 신분범 여부

- 신분범에 있어서의 신분 관계라 함은 널리 일정한 범죄행위에 관련된 범인의 인적관계인 특수한 지위 또는 상태를 말하는 것이며(대법원 1994. 12. 23. 선고 93도1002 판결 참조), 신분관계로 인하여 성립된 범죄에 가공한 행위는 신분관계가 없는 자의 경우에도 공동정범이 성립될 수 있음(형법 제33조 본문).

③ 이 사건에 관한 판단

- 피고인 남모씨는 사업 진행에 차질이 생긴 2022. 1.경에 이르러서야 임대차 기간 종료 후 임차인들에게 임대차보증금을 적시에 반환해 줄 의사나 능력이 부족한 것으로 판단됨.
- 주택임대차계약의 임차인에게는 임대차 관계가 종료할 시 임대차보증금을 반환받는 것이 매우 큰 관심사이자 그 반환을 받지 못할 위험 유무가 계약체결 여부를 결정짓는 중요한 요소임. 만일 임대차계약에서 임차인이 중개인이나

임대인으로부터 임대차보증금을 반환받지 못할 위험성 및 그와 관련된 사정을 고지 받았다면 당해 임대차계약을 체결하지 않았을 것이라 보는 것이 경험칙에 부합함.

- 따라서 피고인 남모씨가 2022. 1.경부터 체결된 이 사건 임대차계약에 관하여 자신의 변제자력이 임대차보증금을 적시에 반환할 수 있을 만큼 충분하지 않다는 사정을 임차인에게 고지하지 않은 점은 기망행위에 해당하며, 2022. 5. 27.경 이후 체결된 임대차계약에서 중개인이나 명의상 임대인 지위에 있었던 나머지 피고인들 또한 임차인들을 기망하였다고 봄이 타당함.
- 2022. 1.을 기준으로 하여
 - 신규 임대차의 경우 임차인이 교부한 임대차보증금 전액이 편취금액.
 - 중액 임대차의 경우 기존 보증금 상당 금액에 대한 사기의 점은 증거가 없어 무죄.
 - 동액 임대차의 경우 범행기간 동안 동액 상당 임대차보증금이 실제 수수되지 아니한 이상 편취금액에 포함시킬 수 없어 사기의 점은 증거가 없어 무죄.
- 개업공인중개사 등의 지위에 있지 아니한 피고인들에게 공인중개사법 제33조 제1항 제6호 위반죄의 성립을 인정하기 위해서는 비신분자의 가담행위가 있었는지를 따지기에 앞서 해당 임대차계약의 상대방인 공인중개사법위반 별지 임대인들이 개업공인중개사 등으로서 공인중개사법상 금지행위인 직접거래 행위를 하였는지를 먼저 따져보아야 함.. 즉, 임대차계약을 체결 또는 갱신한 임대인이 개업공인중개사 등의 지위에 있지 아니하거나 또는 그 지위에 있더라도 당해 계약의 중개에 관여하지 아니하였다거나 제3의 공인중개사사무소의 중개로 위 계약이 체결 또는 갱신되었다면, 위 임대인에 대하여는 공인중개사법 제33조 제1항 제6호 위반죄가 성립하지 않고, 설령 위 임대인과 공모한 자가 있다고 하더라도 그들은 공인중개사법 제33조 제1항 제6호 위반죄의 공동정범이 될 수 없음.

④ 결론

판결 내용	1심	2심	판결 이유 요지
1. 공범 김O하 공인중개사	징역 4년	징역 8월, 집행유예 2년 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	임대차 계약 체결에 관여한 바가 없다.
2. 주범 남O기	징역 15년, 추징금 115억	7년, 2022년 1월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	신규 임대차 교부받은 전세금 전부, 증액 임대차는 증액된 보증금만 인정
3. 공범 전O하 재무업무 담당	징역 13년	무죄	임대차 계약 체결에 관여한 바가 없다.
4. 공범 은O희 공인중개사	징역 6년	징역 8월, 집행유예 2년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	2022. 5. 27.경 이후부터 체결된 임대차계약에 관하여만 주범 남O기 등과 공모하여 사기범행을 저지른 점 인정
5. 공범 김O태 중개팀 직원	징역 9년	징역 1년 6월, 집행유예 3년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	
6. 공범 주O화 공인중개사	징역 10년	징역 1년 2월, 집행유예 2년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	
7. 공범 박O택 공인중개사	징역 6년	무죄	2022. 5. 27.경 이전에는 임대차계약 체결에 직·간접적으로 관여하였지만 주범의 변제자력 등에 대한 인식이 없었고, 2022. 5. 27.경 이후에는 임대차계약 체결에 직·간접적으로 관여하지 않았다.
8. 공범 김O섭 중개팀 직원	징역 13년	징역 1년 6월, 집행유예 3년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	2022. 5. 27.경 이후부터 체결된 임대차계약에 관하여만 주범 등과 공모하여 사기범행을 저지른 점 인정
9. 공범 홍O용 공인중개사	징역 10년	징역 1년, 집행유예 2년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	
10. 공범 김O환 공인중개사	징역 10년	징역 1년 6월, 집행유예 3년 2022년 5월 이전 사기와 공인중개사법위반죄는 무죄	

선정이유

- 항소심은 검사에 대해 공소장 변경 요구 없이 이 사건 공소사실을 ‘이익 사기’로 변경하지 않았음을 이유로 ‘이익 편취’ 부분에 대해 무죄를 선고한 것으로 보임. 사건의 중요성과 재물 편취와 이익 편취의 구분이 어렵지 않은 점을 고려할 때, 이는 재판부의 업무 태만에 해당함.
- 항소심은 피고인 C가 소유하는 부동산 중 8개의 부동산에 대한 임의경매절차가 개시된 2022년 1월경부터 편취의 고의를 인정하였으나, 판결 이유에 따르면 피고인 C는 이미 2018년경부터 재산세 미납으로 압류를 당하거나 임차인들과 사이에서 임대차보증금 반환에 대한 분쟁을 겪기 시작함. 2021년 초부터는 직원들 급여를 지급하지 못한 것으로 보이고, 2021년 3월경부터 대출금 원에 대한 이자 연체가 시작된 것으로 보여지는데, 법원이 2022년 1월경을 편취의 고의가 시작된 시점으로 본 것은 피고인에게만 유리한 판단일 뿐, 납득하기 어려움.
- 항소심 재판부는 공인중개사가 직접 임대인이 아니었다는 이유로 공인중개사법 위반죄에 대하여 ‘신분범’이라는 이유로 무죄를 선고하였음. 항소심은 공인중개사법 제33조 제1항 제6호에서 ‘직접거래’란 중개인이 중개의뢰인으로부터 의뢰받은 매매·교환·임대차 등과 같은 권리의 득실 변경에 관한 행위의 직접 상대방이 되는 경우라고 좁게 해석하였음. 그러나, 미추홀구 전세사기 사건의 경우 바지임대인과 공인중개사가 서로 역할을 바꿔가며 1인 3역을 수행하면서 피해자들을 기망하였는바, 이를 처벌하지 않는다면 앞으로도 더 심각한 전세사기를 불러올 수 있을 뿐만 아니라, 전세사기 피해자에 대한 법률적 구제도 어려워짐.
- 특히 항소심 판결은, 공인중개사법 제33조 제1항 제6호의 입법취지가 ‘개업공인중개사 등이 중개의뢰인과의 직접 거래를 기화로 자신의 우월적인 지위를 이용하여 중개대상물의 공정한 가격 형성을 왜곡시킴으로써 중개의뢰인의 이익을 해하거나 부동산 가격급등 또는 부동산투기를 야기하는 등 부동산거래 질서의 공정성을 해할 우려가 있어 이를 방지하기 위한 것’으로 판단된다(헌법재판소 2019. 11. 28. 선고 2016헌마188 전원재판부 결정 참조)며 헌법재판소

의 결정을 인용하면서도, 다시 2005년 대법원 판결을 근거로 '직접거래'란 중개인이 중개의뢰인으로부터 의뢰받은 매매·교환·임대차 등과 같은 권리의 득실·변경에 관한 행위의 직접 상대방이 되는 경우를 의미한다고 좁게 판단함. 이에 따르면, 공인중개사가 직접 임대인이 된 경우에만 공인중개사법위반죄로 처벌할 수 있을 뿐, 미추홀구 전세사기 사건과 같이 바지임대인과 공인중개사가 서로 역할을 바꿔가면서 임대차 계약을 체결한 경우에는 공인중개사법 위반죄로 처벌할 수 없다는 결론에 이르게 됨. 바지임대인과 공인중개사들이 공모한 전세사기를 조장하는 판결임.

- 법원이 사실관계를 구체적으로 살피지 아니하고 형식적으로 판시하면 사회에 더 큰 혼란을 불러일으킬 수 있는바, 향후 현실과 괴리되지 않은 상식적인 상고심 판결이 필요함.

▶ 사회주의 신념이 대체역 편입신청의 이유가 될 수 없다고 확정한 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 10. 25. 선고 2023두42997 대체역 편입신청 기각결정 취소 등

관여법관

- 대법관 노태약, 서경환, 신숙희(주심), 노경필(주심)

판결요지

① 사실관계

- 원고는 자본주의 사회에서 군대는 자본가의 이익에 맞춰 움직이는 통치수단의 총이나 칼로서 작동하기 때문에, 피지배계급으로서 스스로에게 총구를 돌리고 주변인들에게 총구를 돌리는 일밖에 일어나지 않을 것이므로 군대를 거부하고 대체역 편입신청을 하였으나 대체역심사위는 이를 기각함. 이에 원고는 기각 처분에 대한 취소소송을 제기함.
- 원심은 원고가 주장하는 '사회주의 이념'은 가변적인 것으로서 대체역 편입신

청의 이유가 되는 양심에 이르는 것이라고 볼 수 없다는 이유로 원고의 취소 청구를 기각함.

- 항소심 또한 “군대라는 국가 폭력의 수단을 거부한다면 마찬가지로 ‘정치권력의 유지를 위해 악용되었던’ 교정시설 또한 거부해야 하는데 교정시설에서 수행하는 대체복무를 하겠다는 걸 봤을 때 신념이 과연 진실한 것인지 강한 의문이 든다”는 이유로 원고의 항소를 기각함.

② 관련법리

- 대체역 편입신청 사유가 되는 양심의 범위

– 병역의무자 중 대한민국 헌법이 보장하는 양심의 자유를 이유로 현역, 예비역 또는 보충역의 복무를 대신하여 병역을 이행하려는 사람은 피고에게 대체역 편입신청을 할 수 있음. 대체역심사위는 편입신청이 이유 있다고 인정할 때에는 인용 결정을 하며, 신청인은 피고가 인용 결정을 하는 날에 대체역으로 편입됨(병역법 제5조 제1항 제6호, 대체역법 제3조, 제13조 제2항, 제15조 제1항). 대체역법은 대체역 편입신청의 이유를 ‘대한민국헌법이 보장하는 양심의 자유’라고만 규정하고 있음. 따라서 대체역 편입신청의 이유가 되는 양심은 대한민국 헌법에 의해 보호되는 양심에 해당하면서, 현역, 예비역 또는 보충역의 복무와 배치되는 것이어야 함. 즉 군복무와 배치되어야 한다는 점을 제외하면, 원칙적으로 양심의 내용에 제한이 없고, 양심을 형성하게 된 동기도 중요하지 않다고 할 것임.

③ 이 사건에 관한 판단

- 사회주의 신념이 대체역 편입신청의 이유가 되는지 여부 (항소심 판단)

– 쉽게 바뀔 수 있는 견해나 사상은 양심으로 볼 수 없는 반면, 그에 대한 믿음이 깊고 확고한 사상은 양심에 해당한다고 볼 수 있는데, 원고의 군복무 거부가 사회주의 신념에 기초한 것이라는 점만으로는 원고의 대체역 편입신청이 이유 없다고 할 수 없음.

– 그러나 원고의 군복무 거부 결정이 사회주의 신념에서 비롯된 것인지, 비폭력 신념·반전주의에서 비롯된 것인지 그 실체를 분명히 파악하기 어렵고, 군복무

를 거부하는 반면 교정시설 및 제도는 수용하는 이유에 대한 설득력이 떨어짐.

■ 항소심에 대한 대법원 판단

- 원심의 판단에 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 대체역 편입 심사기준, 양심의 존재, 양심의 유동성 및 가변성, 교정시설 복무의사와 군복무 거부 신념의 관계, 대체역 복무 이행 의지의 확인 및 그 심사기준에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없음.

④ 결론

- 상고를 기각함.

선정이유

- 병역거부자의 양심을 판단할 때 양심이 입체적이고 다면적이라는 점, 언제나 변형될 수 있는 점을 명심하여야 하고 때문에 개인의 양심을 더더욱 보호해야 함에도 불구하고 대법원에 이르기까지 사법부는 매우 표면적이고 편협한 시각에서 당사자의 양심을 판단함.
- 헌법에 보장되어 있는 개인의 '양심'을 매우 협소하게 해석하고 기계적으로 판단했다는 점에서 양심의 자유에 대한 인식과 논의를 매우 후퇴시킨 판결로서 결림돌 판결로 선정함.

▶ 대통령의 실언 논란 보도에 대하여 외교부가 제기한 정정보도청구를 인용한 사례

선고법원(사건번호)

- 서울서부지방법원 2024. 1. 12. 선고 2022가합37946 판결

관여법관

- 성지호, 박준범, 김병일

판결요지

① 사실관계

- 윤석열 대통령은 2022년 9월 미국 순방 중 뉴욕에서 열린 글로벌펀드 제7차 재정공약회의 행사에 참석하였는데, 행사장에서 퇴장하던 중 조 바이든 미국 대통령과 미국의회를 언급하며 욕설 및 비속어를 사용하는 영상이 카메라에 녹화됨. 순방에 동행하였던 대통령실 출입기자들이 이를 확인하게 되었고, MBC를 비롯한 180여개 언론사들이 대통령의 실언 논란을 보도하였음.
- 대통령실은 언론의 보도가 나올 때까지 ‘보도를 자제해 달라’, ‘사적 발언을 외교 참사로 연결시키는 보도는 적절하지 않다’ 라고 하는 등 유보적인 입장을 보였음. 논란이 있은지 13시간 여가 지난 뒤 김은혜 홍보수석비서관은 기자들에게 “대통령은 바이든 미국 대통령과 미국 의회에 대하여 언급한 것이 아니다. 해당 발언은 우리 국회에 대한 것”이었다는 입장을 밝힘. 외교부는 위 김은혜 홍보수석비서관 등의 발언을 근거로 MBC의 보도가 허위라고 주장하며 정정보도청구의 소를 제기하였음.

② 관련 법리

- 언론중재법 제14조 제1항에서 정하는 ‘사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자’라고 함은 그 보도 내용에서 지명되거나 그 보도 내용과 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정되는 자로서 보도 내용이 진실하지 아니함으로 인하여 자기의 인격적 법익이 침해되었음을 이유로 그 보도 내용에 대한 정정보도를 제기할 이익이 있는 자를 가리킴. 비록 그 보도 내용에서 성명이나 초상 등을 통하여 특정되지 아니하였고 또한 사전 지식을 가지고 있는 사람이 아니라면 보도 내용 자체로써는 보도의 대상이 되고 있는 사람이 누구인지를 알 수 없는 경우에도, 언론기관이 당해 보도를 하기 위하여 취재한 내용 등과 당해 보도의 내용을 대조하여 객관적으로 판단할 때에 당해 보도가 그 사람에 관한 것으로 명백히 인정되는 사람 또는 당해 보도를 한 언론기관에서 보도 내용이 그 사람에 관한 것임을 인정하는 사람 등은 보도 내용과 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정되는 자에 해당됨(대법원 2011.

9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결 참조).

- 정정보도를 청구하는 경우에 그 언론보도 등이 진실하지 아니하다는 것에 대한 증명책임은 그 청구자가 부담하는 것이 원칙임. 다만 대법원은, 언론보도에 의하여 주장된 사실관계가 과학분야에 관한 사실이고 그 과학적 사실이 현재의 과학수준으로 그 진실 여부가 완전히 밝혀지지 않은 단계에서 과학적 사실의 진실성을 법원이 판단을 하여야 할 경우, 그 과학적 사실이 진실하지 않다는 점에 대하여 자연과학의 관점에서 추호의 의혹도 허용되지 아니할 정도로 증명할 것을 요구한다면 이는 마치 특정되지 아니한 기간과 공간에서의 구체화되지 아니한 사실의 부존재를 증명하는 것과 마찬가지로 불가능에 가까운 것일 뿐더러 사회정의와 형평의 이념에 입각하여 논리와 경험의 법칙에 따라 사실주장이 진실한지 아닌지를 판단하여야 한다는 자유심증주의의 원칙과도 배치되는 일이므로, 이러한 경우 과학적 사실에 관한 보도 내용의 정정보도 여부를 심리함에 있어서 법원은 언론사가 그 사실적 주장의 근거로 삼은 자료를 포함하여 소송과정에서 현출된 모든 과학적 증거의 신뢰성을 조사하고 그 증명력을 음미하거나 이를 탄핵하는 방법으로 그 과학적 사실의 진실 여부를 판단할 수 있다(대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결 참조)고 판시하여, 일정한 경우 증명책임을 원고와 피고에게 적절히 배분하여야 함.

③ 이 사건에 관한 판단

- 1심 재판에서는 ① 대통령이 아닌 원고 외교부가 정정보도를 청구할 지위에 있는지 여부, ② 이 사건 보도의 허위성에 대한 입증책임이 누구에게 있는지, ③ 보도에서 다룬 내용이 허위인지 여부 등이 쟁점으로 다루어졌음. 1심 법원은 ① 언론중재법상 정정보도청구권은 행위의 불법성에 초점을 맞추지 않고 진실에 반하는 보도로 인한 객관적 피해 상태의 교정에 중점을 두는 제도이므로, 이 사건 보도로 원고 외교부에게 피해가 발생한 이상 원고는 보도내용과 개별적 연관성이 인정되는 자로 정정보도를 청구할 이익이 있고, ② 이 사건 보도의 진위를 판단하기 위해서 이 사건 촬영영상 원본에 대한 기술적 분석을 통해 대통령이 특정 발언을 했는지 여부를 확인하는 것이 가장 객관적인 방법이며, 위 촬영영상 원본이 판독 불가능한 이상 이는 '현재의 과학수준으로 그 진실

여부가 완전히 밝혀지지 않은 단계에서 과학적 사실의 진실성을 법원이 판단을 하여야 할 경우’에 해당하여 입증책임이 전환되며, ③ 윤석열 대통령이 이 사건 발언을 하게 된 상황, 대통령이 미국 의회를 지칭하는 ‘의회’ 대신 대한민국 국회를 지칭하는 ‘국회’를 사용한 점, 위 발언을 직접 들은 박진 당시 외교부장관 진술의 신빙성이 높은 점, 그 밖에 MBC가 언급하는 이 사건 보도의 근거 자료는 신뢰할 수 없거나 그 증거가치가 사실인정의 근거로 삼기에 현저히 부족한 점을 종합할 때 윤석열 대통령이 미국 의회와 바이든을 향해 욕설과 비속어를 썼다고 볼 수 없다고 판단함.

④ 결론

- 원고의 정정보도청구를 인용함.

선정이유

- 종래 법원은 언론중재법이 언론보도에 관한 정정보도를 청구할 수 있는 자의 의미에 관하여, “그 보도내용에서 지명되거나 그 보도내용과 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정되는 자로서 보도내용이 진실하지 아니함으로 인하여 자기의 인격적 법익이 침해되었음을 이유로 그 보도내용에 대한 정정보도를 제기할 이익이 있는 자”라고 하였고(대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결), “언론 보도내용과 직접 관련이 없는 사람이 언론보도로 인하여 주관적으로 불안감, 공포감, 불신감, 분노감 등을 느꼈거나, 다른 사람들과의 견해 대립으로 인하여 불화와 갈등을 겪었다고 하더라도 인격권이 침해되었다거나 언론보도로 인하여 손해를 입었다고 볼 수는 없고, 언론보도내용과 직접 관련이 없는 사람이 언론보도로 인하여 야기된 다른 사유로 인하여 간접적으로 재산적 손해를 입었다고 하더라도 이를 두고 언론보도로 인하여 입은 손해라고 볼 수는 없다”는 점을 분명히 하였음(서울고등법원 2010. 1. 13. 선고 2009나32135 판결). 특히 국가기관 등의 정정보도청구에 대하여는 정정보도청구의 피해자로서의 적격을 인정하는데 신중하여야 하는데, 과거 2019년 문재인 전 대통령 부부의 해외순방을 비판하는 취지의 칼럼을 게재한 중앙일보에 대하여 대통령비서실이 정정보도를 구한 사건에서 법원은 위 보도와 대통령실

의 개별적 연관성을 부인하면서 “보도에서 직접 다루어지지 않고 있는 조직이나 개인까지도 보도로 인하여 피해를 입는 자로 넓게 인정한다면 힘 있고 돈 있는 집단을 이끄는 사람들은 전면에 나서지 않고도 그들에게 비판적이라고 생각하는 언론기관이나 언론인을 상대로 각종의 법률적 다툼을 벌임으로써 언론의 자유나 표현의 자유를 부당하게 위축시킬 수 있다는 점을 지적하였음((서울중앙지방법원 2020. 7. 15. 선고 2019가합4484 판결).

MBC의 보도는 외교부가 아닌 윤석열 대통령의 실언에 관한 것이었음. 그럼에도 1심 판결에서처럼 피해자로서의 적격을 지나치게 폭넓게 인정한다면 언론의 역할과 기능이 극도로 위축될 우려가 있을 뿐만 아니라, 향후 대통령을 대신하여 각 정부기관과 주무부처가 언론사를 상대로 소송을 제기하는 것이 얼마든지 가능해짐.

- MBC 보도와 관련하여 해당 사안을 ‘과학적 사실에 관한 진실성 여부가 완전히 밝혀지지 않은 단계에서 과학적 사실의 진실성을 법원이 판단하여야 하는 경우’에 해당하여 입증책임을 전환하여야 한다는 1심 판결은 그 근거를 찾기 어려울 뿐만 아니라 사건의 쟁점을 호도하는 것임. 1심 판결에서 입증책임 전환을 인정할 사례로 제시한 대법원 2009다52649 판결은 ‘한국인이 광우병에 특별히 취약한 유전자를 가졌는지’ 여부가 쟁점이 되었던 사안임. 이에 반하여 해당 사안은 특정 인물(대통령)이 특정 장소(재정공약회의 글로벌펀드 행사장) 특정 시간(뉴욕 현지시간 9. 21. 17시 20분경)에 특정 발언(“국회에서 이 XX들이 승인 안해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나”)을 했는지 여부라는 단순한 사실이 쟁점이 되는 사안임. 소를 제기한 외교부가 발언자인 대통령의 입장, 발언을 직접 들은 경험자들의 진술, 발언의 맥락, 발언 전후의 사정 등을 통해 보도가 허위라는 점을 입증하여야 하고, 당시 대통령실이 보인 태도, 피고와 동시에 그리고 독립적으로 이 사건 발언을 보도하였던 각 언론사들의 기사, 이 사건 촬영영상 원본에 담긴 내용을 통해 원고 주장의 신빙성 여부를 판단하는 것이 정정보도에 대한 일반적 소송절차에 부합함. 그럼에도 1심 판결은 뚜렷한 근거 없이 입증책임의 일부를 피고에게 돌려놓음.
- 이 사건 보도와 같이 심지어 대통령실의 공식적 확인을 거쳤음에도, 보도 이후에 해당 발언을 한 사실이 촬영영상 등을 통해 기술적으로 확인되지 않는 이상

허위라고 판단한다면, 향후 언론은 공적 인물의 발언에 대해서 발언자가 발언 내용을 명백히 시인하거나 촬영영상 등을 통하여 기술적으로 발언 사실이 분명히 확인되는 경우에 한하여만 보도할 수 있다고 볼 수밖에 없음. 이는 정부 정책의 감시·비판, 올바른 여론형성이라는 언론 본연의 역할수행을 심각하게 억제하는 효과를 가져오는 것을 넘어 국민이 보고, 듣고, 읽는 이른바 ‘알 권리’의 보장에도 심각하게 부정적인 영향을 초래할 수밖에 없음.

▶ ‘IS 가입 선동’ 테러방지법 기소사건에 대해 파기환송을 선고한 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 9. 27. 선고 2019도11015 판결

관여법관

- 대법관 신숙희(재판장), 노태악(주심), 서경환, 노경필

판결요지

① 사실관계

- 피고인은 2007. 7. 8. 한국에 입국한 이후 폐차장에서 중고차를 분해하는 일에 종사하고 있었던 외국인으로, 본국의 내전 상황으로 인해 인도적체류허가를 받아 한국에 체류중인 외국인임.
- 피고인은 2018. 6. 18. 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 “테러방지법”)으로 체포되어 구속수사를 받았으며, IS에 가입을 할 수 있도록 권유하고, IS의 사상을 찬양하는 글과 동영상을 올리고, 불상의 IS대원과 직접 대화할 수 있는 링크를 게시하는 방법으로 불특정 다수로 하여금 IS에 가입할 수 있도록 선동하였다는 이유로 기소되었음.
- 제1심 법원은 선동혐의에 대해 유죄를 인정하여 피고인에게 징역 3년형을 선고하였음(인천지방법원 2018. 12. 6. 선고 2018고단5068 판결). 항소심 법원은 2019. 7. 12. 청구인의 항소를 전부 인용하여 무죄를 선고하였음(인천지방법원

2019. 7. 12. 선고 2018노4357 판결).

② 관련 법리

- ‘테러단체 가입 선동’이란 B의 테러단체 가입이 실행되는 것을 목표로 하여 테러단체 가입을 결의, 실행하도록 충동하고 격려하는 일체의 행위를 말함. 여기에서 선동은 표현행위의 단계에서 문제되는 것이므로 그 구성요건을 해석할 때는 국민의 기본권인 표현의 자유가 위축되거나 그 본질이 침해되지 아니하도록 죄형법정주의의 기본정신에 따라 엄격하게 해석하여야 함. 테러 또는 테러단체와 관련한 특정한 정치적 사상이나 추상적인 원리를 옹호하거나 교시하는 것에 그치는 행위 또는 테러단체의 활동을 찬양·고무·선전·동조하는 행위만으로는 테러단체 가입 선동이 될 수 없음.
- 어떠한 표현이 테러단체 가입 선동에 해당하는지 여부는 테러방지법 제17조 제3항이 테러의 예방을 목적으로 하고 선동의 방법과 수단에 아무런 제한이 없으며, 국제적으로 은밀하게 그 형체를 잘 드러내지 않는 것을 특징으로 하는 테러단체의 특수성으로 인하여 테러단체의 구성원이 되는 행위가 매우 다양한 형태와 양상으로 나타날 수 있다는 사정을 충분히 고려하여 표현의 객관적인 내용뿐만 아니라 표현의 경위와 배경 및 상황, 표현의 전체적인 흐름과 맥락, 표현방법 및 표현이 전달되는 수단과 방법, 기간도 함께 심리하여 판단하여야 함.
- 테러단체 가입 선동을 처벌하는 근거가 선동행위 자체의 위험성과 불법성에 있다는 점 등에 비추어 보면, 선동으로 말미암아 가입의 실행행위로 나아갈 개연성이 있다고 인정되어야만 가입 선동의 위험성이 있다고 볼 수는 없음.

③ 이 사건에 대한 판단

- 피고인이 게시한 글과 영상은 정치적 목표 또는 이념을 선전, 홍보하는 대상이 테러단체 IS로 특정되어 있을 뿐만 아니라, IS 또는 IS 대원들을 보호하고 승리하게 해 달라는 기도 글, IS의 특정한 기념일을 들어 그들의 투쟁심과 단결심을 강화하는 효과를 도모하는 것으로 볼 여지가 있음. 더욱이 피고인은 IS의 선전매체인 K 명의 계정의 D 링크를 게시하였음. 그러한 피고인의 글과 영상

및 선전매체 명의 계정의 D을 링크하는 행위는, 테러 또는 테러단체의 활동에 대한 단순한 지지, 찬양, 동조를 넘어 특정 테러단체인 IS에 가담동참하는 행위를 고무하는 취지로 이해될 가능성이 있음.

- 원심은 IS라는 특정한 테러단체에 관하여, 장기간에 걸쳐 불특정의 사람들에게 그 테러단체의 구성원들의 활동을 구체적으로 알리고 테러단체에 대한 긍정적인 감정을 일으키기 위한 선전물을 게시하며 나아가 그 테러단체와 연계될 가능성이 있는 것으로 보이는 수단인 D 대화방을 링크함으로써 테러단체 가입이 실행되는 것을 목표로 하여 B들에게 테러단체 가입을 결의, 실행하도록 충동하고 격려하거나 부추기는 행위를 하였다고 볼 수 있는지 여부에 관하여 심리하였어야 함.
- 원심의 판단에는 테러방지법 제17조 제3항에서 정한 테러단체 가입 선동에 관한 법리를 오해함으로써 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음.

④ 결론

- 원심판결 중 테러단체 가입 선동으로 인한 테러방지법위반 부분을 파기하여 이 부분 사건을 원심법원에 환송하고 검사의 나머지 상고는 기각함.

선정이유

- 대법원은 이번 파기환송 판결에서 스스로 “신중한 판단”과 “전체적인 흐름과 맥락”의 고려를 법리로 강조하면서도, 정작 신중하지 아니한 사실 확정과 상황적 맥락을 고려하지 않은 판단을 통해 피고인을 다시금 재판받을 기회를 받게 하고 있음. 더불어 피고인의 행위를 가입선동행위로 보는 것은 남용적 수사 및 기소를 유발하고 표현의 자유 등 기본권을 심각하게 위축시킬 우려가 있음. 이에 걸림돌 판결로 추천함.

▶ 설악산 오색삭도 공원사업시행허가한 판결

선고법원(사건번호)

- 춘천지방법원 2024. 9. 24. 선고 2024구합30050 판결

관여법관

- 김병철(재판장), 정혜원, 최윤경

판결요지

① 사실관계

- 환경부장관은 2015. 9. 14. 구 자연공원법(2016. 5. 29. 법률 제14228호로 개정되기 전의 것) 제15조, 제16조에 따라 ‘탐방로 회피대책 강화방안 강구’ 등 7가지의 공원계획 변경 조건을 포함하여 오색삭도를 신설하는 내용의 설악산국립공원계획 변경고시(환경부고시 제2015-180호)를 하였고, 피고 국립공원관리공단은 2023. 10. 13. ‘자연공원법령, 환경영향평가법령 및 허가내용을 준수하고, 환경영향평가법령에 따른 환경영향평가에서 제시된 저감방안이나 이행계획 및 그 밖에 조건으로 부여된 환경영향평가 조건부 협의내용을 철저히 이행하여야 한다’는 등 28개의 준수사항을 포함하여 자연공원법 제20조에 따라 이 사건 사업에 대한 공원사업시행을 허가하였음.
- 피고는 공원사업시행허가시 설악산국립공원계획 변경결정 고시내용(환경부고시 제2015-180호, 관계기관 협의의견 포함), 공원사업시행계획서, 자연공원 삭도 설치·운영 가이드라인 등을 이행·준수하여야 한다는 내용을 포함하여, 환경영향평가 조건부 협의내용을 철저히 이행하고, 환경영향평가법 제30조 및 같은 법 시행령 제51조에 따른 협의내용 반영결과를 설악산국립공원사무소에 제출하도록 하였고, 자연공원법령, 환경영향평가법령 및 허가내용을 위반하는 경우 자연공원법에 의한 허가를 취소하거나 사업을 정지 또는 변경할 수 있다는 내용을 명시하였음. 특히 식물 이식은 수종별로 구체화하고 전문가가 참여한 이식·관리 등을 이행할 수 있도록 조치를 취할 의무, 식물자원 중 멸종위기종의 이식 시 국가보호종의 관리에 관한 내용이나 사후관리 모

니터링 조사 결과를 제출할 의무 및 그 밖에 산양 등 야생동물의 서식환경보호와 관련하여 유의해야 할 사항, 탐방로 회피대책에 필요한 조치나 사항들에 대한 이행의무, 탐방객 안전관리와 전기인입 방안, 경사가 급한 지역에 대한 붕괴 예방 조치의무 등을 포함하여 변경된 설악산국립공원계획에서 부가된 7가지 조건의 구체적인 이행을 확보하기 위한 내용 등 부관을 붙여 자연공원법 제 20조에 따라 이 사건 처분을 하였음.

② 관련법리

- 원고적격 인정기준인 법률상 이익으로서 현실적 환경상 이익의 향유자
 - 항고소송의 원고적격은 처분의 근거법률 및 관련법률상 법률상 이익이 인정되어야 하고, 환경행정소송 분야에서는 일반적으로 환경영향평가절차가 진행된 경우 환경영향평가법상 환경상 이익을 향유하는 경우를 법률상 이익으로 인제하고 있고, 이때 현실적 환경상 이익을 향유한다 함은 환경영향평가 대상지역 내에 거주하거나 경작활동을 하는 것이지 단순히 토지를 소유한 것은 아니라고 하고 있음.
 - 이 사건의 경우 환경영향평가 대상지역내 거주자는 아니나, 오색삭도 사업으로 인해 자신이 향유하는 현실적 환경상 이익의 침해 우려를 소명하였고, 법원은 원고2내지29는 양양군에 거주하는 주민으로서, 이 사건 사업의 시행으로 인하여 수질오염에 의한 환경오염이 발생할 우려가 있는 주변 지역에 거주하고 있으므로, 환경영향평가법에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적인 환경상 이익을 갖으며, 원고1은 양양군 거주 주민은 아니나, 설악산에 사는 동·식물의 보호를 삶의 목표이자 자아실현의 수단으로 삼고 그에 관한 다양한 활동을 하면서 환경영향평가 대상지역 내의 주민들에 비견할 정도로 자신의 일상을 설악산 방문 및 보호활동에 사용하여 온 사정을 인정할 수 있으므로, 이 사건 처분으로 인하여 수인한도를 넘는 개별적·직접적·구체적인 정신적 피해를 입게 될 우려가 있음을 인정하여 원고1내지 29의 원고적격은 인정함.
- 재량행정에 있어 위법성 심사 기준과 입증책임
 - 법원은 재량행위에 해당하는 행정행위에 대한 사법심사는 기속행위에 대한 사법심사와 달리 행정청의 재량에 기초한 공익 판단의 여지를 감안하여 법원이

독자적인 결론을 내리지 않고 해당 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 이러한 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배 등을 그 판단 대상으로 하며, 이러한 재량권의 일탈·남용에 대하여는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다고 일관되게 판시하고 있음.

③ 이 사건에 관한 판단

- 재판부는 환경영향평가 대상지역 내에 거주하는 주민은 아니나, 원고1내지 29의 원고적격은 인정하고 나머지 원고 30 내지 1107의 원고적격은 부인하였음.
- 본안판단에서 재판부는 피고가 양양군의 공원사업시행계획서를 검토하여 변경고시된 국립공원계획 범위 안에서 공원계획의 충실한 이행을 확보하기 위한 구체적 의무를 부과하여 이 사건 처분을 한 것으로 보이기에, 설령 피고가 이 사건 처분 전에 추가로 환경영향에 관한 상세 조사나 분석을 실시하지 않았다 하더라도 그 사유만으로 재량권일탈남용은 아니라고 하여 원고들 청구를 기각함

④ 결론

- 원고들의 청구를 기각함.

선정이유

- 위 판결은 개발행정영역에서 행정청의 인허가처분을 다투는 항고소송에서 재량일탈남용의 심사기준과 판단대상을 여전히 유지하고 있으며, 29개의 부관에 따른 사후적 의무부담을 전제로 공원사업을 허가해준 것으로, 허가 전 행정청의 조사의무가 면제될 수 있다는 법리를 제시하였음.
- 이는 정보 비대칭에 따른 재량일탈남용 주장입증에 한계를 심화하여, 행정청이 부관으로 사업자에게 의무부과를 할 경우 사전예방주의가 적용되어야 할 환경행정 영역에서, 선개발 사후관리의 법리적 가능성을 열어준 것은 심각한 법리적 문제가 있음.

▶ 유우성 간첩 조작 안동완 부장검사 탄핵기각결정

선고법원(사건번호)

- 헌법재판소 2024. 5. 30. 선고 2023헌나2 전원재판부 결정

관여법관

- 재판관 이종석, 이은애, 이영진, 김기영, 문형배, 이미선, 김형두, 정정미, 정형식

판결요지

① 사실관계

- 서울동부지방법검찰청 검사는 2010. 3. 29. 유우성의 외국환거래법위반 혐의에 대하여 기소유예처분을 함(서울동부지검 2010형제571호).
- 2014. 2.경 유우성의 국가보안법위반(간첩) 사건에 검찰이 제출한 증거가 위조된 것으로 밝혀져 2014. 3. 31. 증거를 위조한 국정원 직원 등이 모해증거위조 등으로 구속되고, 2014. 4. 25. 유우성의 위 국가보안법위반(간첩) 혐의에 관하여 항소심법원에서 무죄가 선고됨. 위 사건 공판 관여 검사들이 2014. 5. 1.경 위 증거 위조와 관련하여 징계를 받음.
- 피청구인은 위 기소유예 사건의 재기 및 이송을 요청한 후 재수사를 진행하여 2014. 5. 9. 외국환거래법위반 혐의에 관한 기소유예처분을 번복하여 공소 제기함.
- 피청구인은 위 공소제기가 공소권남용에 해당한다는 이유로 항소심(서울고등법원2015노2312)이 공소를 기각하자 위 판결에 대하여 상고함.
- 2021. 10. 14. 피청구인의 상고가 기각됨.

② 관련법리

- 기소유예처분을 번복한 공소권남용에 해당하는 기소가 피청구인의 파면을 정당화하는 사유에 해당하는지
- 피청구인이 공소권남용에 해당한다는 이유로 공소를 기각한 항소심판결에 대

하여 상고한 행위가 헌법 또는 법률 위반으로 인정할 수 있는지

③ 이 사건에 대한 판단 (기각 5:인용 4)

■ 재판관 이영진, 김형두, 정형식의 기각의견

- 피청구인은 재수사가 필요하다고 판단하여 수사를 개시하였고, ‘환치기’ 범행에 가담한 점, 사실은 중국 국적의 화교임에도 이를 숨기고 북한이탈주민으로 인정받은 후 각종 범행을 저지른 점 등 기소유예처분을 반복하고 기소할만한 사정이 밝혀져 공소제기를 한 것이므로, 형법 제123조, 구 검찰청법 제4조 제2항, 국가공무원법 제56조를 위반한 것으로 볼 수 없음.

■ 재판관 이종석, 이은애의 기각의견

- 종전의 기소유예처분과 비교할 때 외국환거래법위반 범행의 총 거래액수가 오히려 줄어들었고 주요 범행 가담 내용은 동일한 점 등을 고려하면 기소유예를 반복하고 기소할 만한 사정이 밝혀졌다고 보기 어려우므로, 위 공소제기는 구 검찰청법 제4조 제2항 및 국가공무원법 제56조를 위반한 것임. 다만, 위 공소제기의 위법·부당의 정도가 직무 본래의 수행이라고 평가할 수 없을 정도에 이르러 형법 제123조가 규정한 직권남용에 해당한다고 보기는 어렵고, 피청구인에게 직권남용의 고의도 인정할 수 없음.
- 피청구인이 법질서에 역행하고자 하는 적극적인 의도로 법률을 위반하였다고 보기 어렵고, 실체적 진실에 반하는 국가형벌권의 행사를 도모한 것도 아닌 점, 위 공소제기가 공소권 남용에 해당한다고 판단한 법원의 판결 등이 존재하는 이상 검사의 공소권남용이 반복될 가능성이 높다고 보기 어려운 점, 위 공소제기 이후 피청구인은 9년이 넘는 기간 동안 공직을 수행해 왔으므로 위 공소제기가 헌법질서에 미친 부정적인 영향은 상당 부분 희석된 점 등을 고려하면, 피청구인에 대한 파면 결정을 정당화하는 사유가 인정된다고 보기 어려움.
- 피청구인이 이 사건 상고에 관여하였음을 인정할 아무런 증거가 없으므로 위 상고와 관련하여 헌법 또는 법률 위반을 인정할 수 없음.

■ 재판관 김기영, 문형배, 이미선, 정정미의 판시사항 1.부분에 대한 인용 의견

- 피청구인은 외국환거래법위반 혐의를 재수사할 이유가 없는 상황에서 충분한 검토 없이 본격적인 수사에 착수하였고, 수사 결과 기소유예를 반복하고 기소할 사정이 밝혀지지 않았음에도 위 공소제기를 하였는데 이는 검찰이 제출한 증거가 위조된 것으로 밝혀져 국가보안법위반(간첩) 등 혐의에 관하여 무죄가 선고된 유우성에게 실질적인 불이익을 가할 의도에서 비롯된 것임.
- 따라서 위 공소제기는 구 검찰청법 제4조 제2항, 국가공무원법 제56조 및 형법 제123조를 위반한 것임.
- 위 공소제기는 공익의 대표자이자 인권옹호기관인 검사가 오히려 그 권한을 남용하여 소추의 공정성을 해하고 피의자의 정당한 이익을 침해한 것이므로, 그 범위반의 정도가 매우 중함. 피청구인을 파면함으로써 얻는 헌법수호의 이익이 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 크므로, 피청구인에 대한 파면 결정을 정당화하는 사유가 인정됨.

■ 재판관 이종석, 이은애, 이영진, 김형두의 기각의견에 대한 보충의견

- 탄핵심판제도의 실효성을 제고하기 위해서는 탄핵절차에도 소추기간을 제한할 필요성이 인정되므로 탄핵소추시효 또는 탄핵심판의 청구기간에 관한 규정을 마련할 필요가 있음.

④ 결론

청구 기각

선정이유

■ 판결의 의의

- 본 사건은 검사와 국정원 직원 등이 행한 증거조작으로 인해 무죄가 선고된 자에게 피청구인이 만 4년 전에 기소유예처분이 이루어진 혐의에 대하여 재수사를 진행하여 공소권을 남용하여 공소를 제기한 것에 대한 책임을 묻고자 하였음.
- 검사의 공소권남용은 인정되기 매우 어려움. 실제로 이 사건의 기초가 된 대법원 2021. 10. 14. 선고 2016도14772 판결이 최초로 대법원에서 검사의 공소권

남용이 인정된 판결임.

- 헌법재판소는 피청구인이 공소권을 남용하여 공소제기를 한 사실이 판결로 확인되었지만 이러한 공소제기를 법률에 위반되지 않았다고 판단하거나(재판관 이영진, 김영두, 정형식의 기각의견), 법률에 위반되나 파면 결정을 정당화할 정도의 사유가 되지 아니한다고 판단(재판관 이종석, 이은애의 기각의견)하였음.

■ 걸림돌 판결 선정 이유

- 대법원이 공소권 남용을 인정하였는데 해당 공소제기를 한 피청구인에게 법률의 위반이 없다는 판단을 한 것은 헌법재판소가 대법원의 판결을 뒤집는 행위에 해당하는데 이를 인정할만한 합리적 근거가 있다고 볼 수 없음.
- 피청구인이 자신의 공소권을 남용하여 한 사람에게 고의로 실질적 불이익을 가하고자 한 행위를 파면 결정을 정당화할 정도에 해당하지 않는다고 판단하는 것은 검사는 언제나 자신의 공소권을 자의로 행사해도 괜찮다고 검찰에 면죄부를 주는 행위임.
- 기각의견 중에는 “피청구인이 이 사건 공소제기 이후 피청구인에 대한 탄핵소추 의결이 있기까지 9년이 넘는 기간 동안 계속하여 공직을 수행해 왔다는 점에서 국민의 신임을 박탈하여야 할 필요성이 희석되었다”고 보았는데, 오히려 이러한 검사가 9년이 넘게 그대로 공직을 수행하도록 하였기에 탄핵소추로 그 책임을 물어야만 했던 것임. 그동안 검사에 대한 국민의 믿음은 계속 무너졌고 더 이상 검사를 공익의 대표자이자 인권옹호기관이라고 부르기 민망하게 되었음.
- 검사는 해임, 면직, 정직, 감봉 및 견책의 징계를 받을 수 있고 공소제기로 형벌을 받게 될 수 있으나 이러한 징계나 공소제기는 검찰 내부에서 이루어지므로 스스로 하지 않는다면 외부에서 강제할 수 없음. 피청구인은 공소권 남용으로 구 검찰청법 제4조 제2항, 국가공무원법 제56조를 위반하였을 뿐 아니라 형법 제123조의 직권남용죄로 처벌되었어야 함. 하지만 피청구인은 처벌을 받지 않았음.
- 헌법재판소는 피청구인을 탄핵하여 검찰 통제를 위한 역할을 수행하여야 했으나 이러한 기대를 저버리는 결정을 하였음.

▶ 코로나19 관련 이태원 기지국 접속자 정보수집 합헌 결정

선고법원(사건번호)

- 헌법재판소 2024. 4. 25. 선고 2020헌마1028 결정

관여법관

- 이종석, 이은애, 이영진, 김기영, 문형배, 이미선, 김형두, 정정미, 정형식

판결요지

① 사실관계

- 서울특별시장은 2020. 5. 12. 질병관리본부장에게 공문을 보내어 통신사에서 감염이 우려되는 장소를 방문한 사람들의 정보를 통신사로부터 제공받고자 협조를 구하였음
- 질병관리본부장은 2020. 5. 13. 전기통신사업자들에게 자료요청을 하였음.
- 청구인은 2020. 4. 29. 18:00경 이태원 지역 식당 및 주점에서 식사를 한 후 귀가를 하였는데, 2020. 5. 16. 19:00경 서울특별시를 나타내는 '02-120' 번호가 발송한 MMS 문자를 수신하였고, 해당 문자는 검사를 권고하였음.
- 청구인은 2020. 7. 29. 기지국 관련 정보를 처리한 행위 및 구 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(2020. 3. 4. 법률 제17067호로 개정되고, 2020. 8. 11. 법률 제17472호로 개정되기 전의 것, 이하 “감염병예방법”) 제76조의2 제1항 등 근거 법률이 청구인의 개인정보자기결정권 등을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구하였음.

② 관련 법리

- 감염병 예방 및 전파 차단을 통해 국민의 건강과 생명을 보호하기 위하여, 예측하기 어려운 다양한 상황에 적합한 방역조치를 보건당국이 신속하고 적절하게 취할 수 있어야 하는바, 이를 위해서는 보건당국이 전문적 판단재량을 가지고 필요한 인적사항에 관한 정보 제공 요청을 할 수 있도록 충분한 권한을 부여할 필요가 있음. 이 사건 심판대상조항이 감염병의 종류를 한정하거나 감염

병의 유행상황의 정도 등에 관한 구분 없이, 감염병 예방 및 감염 전파의 차단을 위하여 필요한 경우 인적사항에 관한 정보를 수집할 수 있도록 폭넓은 재량을 부여하는 방식으로 규정하는 것은, 보건당국이 전문성을 가지고 감염병의 성질과 전파정도, 유행상황이나 위험정도, 예방 백신이나 치료제의 개발 여부 등에 따라 정보수집이 필요한 범위를 판단하여 정보를 요청할 수 있도록 하기 위한 것임. 보건당국에 이와 같은 재량이 부여되지 않으면 유연한 대처가 어려워 효과적인 방역을 기대하기 어려울 수 있음.

③ 이 사건에 대한 판단

■ 이 사건 정보수집에 대한 판단

- 개별 사안의 구체적인 사실관계에 따라 판단이 달라지는 것이므로 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항으로 위헌 여부의 해명이 헌법적으로 중요한 의미를 지니는 경우라고 보기 어려움.
- 차후에 다른 종류의 신종 감염병이 유행하더라도 그 감염 특성이나 증상 등에 따른 정보수집 및 방역조치가 이루어질 것이라는 점에서도 이 사건 정보수집과 유사한 기본권침해가 반복될 가능성이 있다고 보기 어려움.
- 설령 이 사건 정보수집과 유사한 기본권침해가 반복될 가능성이 있다고 하더라도 이는 결국 이 사건 심판대상조항 및 그 개정조항이 현존하고 있기 때문이라고 할 수 있고, 이 사건 심판대상조항에 대한 심판청구의 적법성을 인정하여 본안 판단에 나아가는 이상, 이 사건 정보수집에 대해서는 별도로 심판청구의 이익을 인정할 실익이 없음.
- 그렇다면 이 사건 정보수집에 대한 심판청구는 권리보호이익 요건을 갖추지 못하여 부적법함.

■ 이 사건 심판대상조항에 대한 판단

- (명확성 원칙 위반) 청구인의 주장은 정보수집 대상인 '감염병의심자'의 광범위성, 포괄성을 다투는 것으로, 과잉금지원칙 위배 여부에서 위 주장을 검토하고, 명확성 원칙 위배 여부에 관하여 별도로 판단하지 아니함.
- (과잉금지원칙 위반 - 침해의 최소성) 행정권한 행사의 일반적 한계로서 이 사

건 심판대상조항을 근거로 한 처분이라도 보건당국은 구체적 사안에서 비례원칙을 준수하여야 하는 바, 감염병 예방을 위해 필요 최소한의 범위 내에서 정보수집이 가능한 것임. 이 사건 심판대상조항에 의한 정보수집의 범위가 합리적으로 제한되고 있으며, 그밖에 법률에서 개인정보의 수집 및 이용을 통제하는 실질적, 절차적 규범을 마련하고 있는 점, 이 사건 심판대상조항과 상응하는 정도로 입법목적을 달성할 수 있는 대안이 있다고 보기 어려운 점 등을 고려할 때 이 사건 심판대상조항은 침해의 최소성을 충족함.

- (과잉금지원칙 위반-법익의 균형성) 이 사건 심판대상조항에 따른 인적사항에 관한 정보수집은 감염병 예방 및 감염 전파의 차단을 위하여 필요한 경우에만 허용되는 것이라는 점에서, 감염병이 유행하고 신속한 방역조치가 필요한 예외적인 상황에서 일시적이고 한시적으로 적용되는 조항임을 고려할 때, 이 사건 심판대상조항으로 인한 청구인의 개인정보자기결정권 제한의 효과가 중대하다고 보기 어려우므로 법익의 균형성도 충족함.

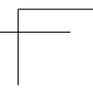
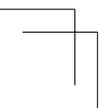
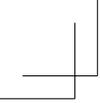
④ 결론

- 청구인의 심판청구 중 이 사건 심판대상조항에 관한 부분은 이유 없으므로 이를 기각하고, 이 사건 정보수집에 관한 부분은 부적법하므로 이를 각하하기로 함.

선정이유

- 해당 사건은 추상적인 방역의 목적으로 광범위한 기지국 정보수집이 허용될 수 있는지를 쟁점으로 하는 사건임. 이번 결정은 과잉금지원칙 위반을 심사하면서 방역당국의 폭넓은 전문적 판단재량을 인정함으로써, 포괄적인 수권규정의 형태를 띠는 심판대상조항을 정당화하였음. 사실상 방역당국에 의한 광범위한 정보수집을 허용하고, 법률에 의한 보호를 외면한 결정이기에 걸림돌로 추천함.

[제3부]
집중조명



집중조명 1

한국의 이주노동자 인권침해 실태와 과제

집필

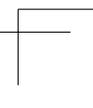
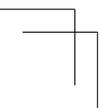
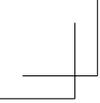
[발제 1] 고용허가제도 20년 동안의 문제점과 윤석열 정부의 이주노동정책에 대한 비판적 검토 : 정영섭(이주노동자 활동가)

[발제 2] 아리셀 중대재해 참사를 통해 본 위험의 이주화 : 조영신 변호사(아리셀 중대재해 참사 대책위 법률지원단)

[이주노동자 발언] 로이 아지트

[토론 1] 이주노동자 인권침해 실태 : 김이찬(지구인의 정류장 활동가)

[토론 2] 헌법적 관점에서 바라 본 이주노동자 인권침해 및 차별의 문제 : 최정규(민변 노동위원회 이주노동팀장)



[발제 1]

고용허가제 20년의 문제점과 윤석열 정부의 이주노동 정책 비판¹

정영섭(이주노동 활동가)

1. 고용허가제의 변천: 주로 사업주의 요구 수용

[표 1] 산업연수생제도 및 고용허가제 제도 변화

시기	제도 변화	평가
1991. 11	해외투자기업연수생제도 실시	현대판 노예제도의 시작
1992.6 ~ 1994.5	6개월씩 4차례 미등록체류자 자진신고를 통해 체류 기간 연장	미등록체류자에 대한 미봉책
1994	산업연수생제도 시행	현대판 노예제도의 확대
1995	노동부가 고용허가제 도입추진, 중기협 등의 반발로 무산	
2000.4	2+1 연수취업제 실시(2년 연수생, 1년 노동자)	연수제에 대한 비판으로 제도 변화
2002.4	1+2 연수취업제 실시(1년 연수생, 2년 노동자)	중기협 반발로 고용허가제 도입 어려워지자 연수취업제 확대
2002.3	불법체류 종합방지대책 발표 (자진신고자에 대해 2003.3까지 단속추방 유예. 약 256,000명 신고함.)	월드컵을 앞두고 국가이미지 차원에서 출국 유예

¹ 이 글은 김사강·이태정·정영섭, 「고용허가제 대한 연구」, 민주노동연구원(2023.12) 내용 중 관련 부분을 수정·보완한 것입니다.

시기	제도 변화	평가
2003.3	산업연수생제도 폐지 · 외국인고용허가제 추진 입장 확정 · 발표 (고용허가제 도입을 전제로 03.3 출국유예기간이 만료되는 미등록체류자에 대해 03.8말까지 일괄 재유예)	고용허가제 도입 전까지는 산업현장 인력 활용 위해 미등록체류자 추방 유예. 이후 대규모 단속추방 예고한 것임
2003.9	03.3.31기준 국내 체류 기간 4년 미만 미등록체류자(227,000명)에 대하여 부분 합법화 조치 시행	체류 기간 3년 미만자는 총 체류기간 5년 이내 범위에서 최장 2년간 취업활동 허용 체류 기간 3-4년인 자는 자진출국 후 재입국하면 총 5년이 넘지 않는 기간 동안 종전 사업장에서 근무 가능 체류 기간 4년 이상인 자와 미신고자는 무조건 출국 대상 미등록체류자들을 갈라치기한 정책임.
2003.8	외국인근로자의고용등에 관한법률(고용허가제법) 공포	
2003.11	미등록 이주노동자에 대해 전국적으로 대대적인 합동단속 실시	명동성당 농성투쟁 등 전국적으로 이주노동자 농성 전개됨
2004.8	고용허가제 시행	
2005.11	3년의 취업기간 만료자를 재고용하는 경우 재취업 제한기간 단축: 6개월 ⇒ 1개월	인력 공백 축소를 원하는 사업주 요구 수용
2007.1	산업연수생제도 폐지, 고용허가제도로 통합 방문취업제(H-2) 실시	해외투자기업연수생제도는 아직 남아 있음
2009.9	근로계약 기간 변화(최대 1년 ⇒ 3년 취업활동 기간 이내)/ 재고용제도 개선(3년+1개월 출국+3년 ⇒ 출국 없이 3년+1년 10개월)/ 사업장 변경 사유 추가(사용자의 부당한 처우 등)/ 사업장 변경기간(구직기간) 조정(2개월 ⇒ 3개월)/ 사업장 변경 횟수 조정(외국인근로자의 책임이 아닌 경우 횟수 미산입)	인력 공백 없애기 위해 출국 없이 1년 10개월 연장 가능케 함. 사업장 변경 사유 추가, 구직기간 연장, 횟수 조정 등 일부 완화 조치
2011.11	특별한국어시험제도 마련. 귀국 노동자 대상 재입국 시험	미등록체류 방지, 기업의 숙련인력 요구
2012.7	성실근로자 재입국제도 시행	미등록체류 방지, 기업의 숙련인력 요구
2012.7	사업장 변경 지침 개악(알선장제도 폐지)	제한된 범위의 사업장 선택권마저 박탈됨
2014.2	출국만기보험을 기존 퇴직 후 14일 이내 지급에서 '출국후 지급' 으로 법개정	퇴직금 지급 시기와 방법 개악
2015.10	농축산업 표준계약서 신설	

시기	제도 변화	평가
2017.2	숙식 정보 제공 및 비용징수 관련 업무 지침 제정	통상임금의 8~20%까지 월급에서 공제 가능하게 하여 사업주에게는 추가 이익, 노동자에게는 피해
2018	숙련기능인력 체류자격 전환 제도 시행. 5년이상 근무중인 숙련이주노동자에게 장기 체류비자(E-7-4) 전환 허용,	조건은 까다롭고 쿼터는 매우 적음
2020-22	코로나19로 인한 취업활동 기간 특별연장 시행	인력 부족으로 인한 체류 연장 조치
2021	고속형 사망 이후 기숙사 대책 발표	등록되지 않은 가설건축물 제공 시 고용허가 불허, 사업장 변경사유에 추가. 그러나 가설건축물 전면 금지되지 않음.
2022.12	'산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안' 발표	10년 이상 체류 가능한 고용허가제 내 장기 체류특례 예고
2023	E-7-4 쿼터 확대(3만5천), 자격요건 완화 권역 내 사업장변경 허용 관련 지침 제정으로 사업장 변경 지역 제한 추가 실시 이주가사노동자 시범사업 실시 발표 및 추진 숙식비지침 폐지, 새 주거환경가이드라인 제정	기업의 숙련인력 요구에 부응 직장선택의 자유에 침해에 대한 거주이전의 자유 침해 졸속적이고 인권침해 초래할 가사노동자 시범사업 주변 시세 고려하여 고용주-노동자 협의하여 숙소비용 책정, 여러 명 거주 시 1/n로 숙소비 부담
2024	필리핀 가사노동자 100명 고용허가제 시범사업	업무 범위(돌봄+가사노동 문제), 노동시간, 임금지급방식 등 문제 출퇴근 이동거리 문제, 고시텔 숙소/높은 숙소비 문제, 통금 문제 등 발생

2. 고용허가제의 문제점: 제도화된 차별, 착취, 억압

고용허가제는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 '외고법') 제1조에서 “이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있듯이, 사업주 입장에서 원활한 외국인력 수급에 초점이 맞춰져 있다. 이 목적을 실현하기 위한 제도이기 때문에 노동자의 처우와 권리에 대한 고려가 별로 없어서 수많은 문제를 양산해 왔다.

1) 입국 전 문제- 선택지 없는 근로계약 등

고용허가제 이주노동자는 한국어 시험(EPS-TPPIK)과 기능시험을 통과해야 구직자 명부에 올라간다. 구직자 명부의 유효기간은 2년이므로 그 기간 내에 한국의 사업주와 계약이 체결되어야 한다. 이주노동자를 고용하고자 하는 사업주는 국내에서 내국인 노동자 구인 노력을 한 후 노동부에 고용허가 신청을 해야 한다. 노동부는 사업주가 원하는 숫자의 3배수의 이주노동자 명단을 사업주에게 추천한다. 사업주는 이주노동자 기본 정보를 보고 그 가운데에서 노동자를 선택하고, 선택한 노동자에게 산업인력공단을 통해 표준근로계약서를 보내게 된다. 그러면 노동자 입장에서는 하루빨리 한국에 일하러 가는 것이 중요하므로 계약서에 무조건 사인을 할 수밖에 없다.

물론 계약서상의 노동조건이 사업체마다 큰 차이가 있는 것도 아니다. 임금은 최저임금 시급이고 근로계약 기간은 대개 3년이다. 노동자는 사업체에 대한 정보도 거의 받지 못한다. 제조업은 ‘금속가공’이나 ‘기계장치 조작’, 농업은 ‘작물재배’, 어업은 ‘김양식’처럼 포괄적인 정보만 계약서에 적혀 있기 때문에 구체적으로 무슨 업무를 하게 될지는 알 수 없는 것이다. 또한 노동자가 3년이 아니라 1년만 계약하고 다른 업체로 옮기고자 해도 계약 단계에서 기간 협상을 할 방법도 없다. 계약서에 사인하지 않고 다음번 계약서가 오기를 기다릴 수도 없다. 언제 다시 사업주의 선택을 받을 수 있을지 모르기 때문이다. 그러니 자율계약이라는 것은 허상이고 협상의 여지없이 눈앞의 계약서에 사인할 의무만 있을 뿐이다. 노동자에게 계약에 있어 선택권이라는 것 자체가 없는 것이다.

2) 권리교육 없는 입국 전후 취업교육

계약이 체결되어 고용허가제 비자를 발급받은 이주노동자는 본국에서 출국하기 전에 일주일가량 입국 전 교육을 받는다. 계약이 체결되기까지 오랜 시간 기다리면서 시험 준비를 위해 공부한 한국어를 다 잊어버린 노동자들이 대부분이기 때문에 입국 전 교육은 대개 한국어 교육에 집중되어 있고, 그밖에 한국문화, 법 관련 교육 기본교육이 이뤄진다. 교육은 송출국가 예산으로 운영되고 정부 부처의 관리 감독을 받는 공공직업훈련기관 등에서 실시된다. 이때 교육기관은 송출국가에서 추천하

는 훈련기관 중 고용노동부가 인정하는 기관으로 지정된다.²

입국 후에는 국내에서 2박 3일간 16시간의 교육이 진행되는데, 교육 내용에는 외고법 시행규칙 제11조에 따라, 취업활동에 필요한 업종별 기초적 기능에 관한 사항, 외국인근로자 고용허가제도에 관한 사항, 산업안전보건에 관한 사항, 「근로기준법」 및 「출입국관리법」 등 관련 법령에 관한 사항, 한국의 문화와 생활에 관한 사항, 그밖에 취업활동을 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함된다.

입국 전후 교육은 한국어교육과 이탈 방지, 사업장 내 적응과 사업주에 대한 순응 등에 초점이 맞춰져 있다.³ 즉, 이주노동자가 겪게 되는 차별적 상황, 인권과 노동권 침해, 각종 폭력 등에 대해서 스스로를 어떻게 보호해야 하는지나 권리구제를 위해 어떤 기관이나 단체를 통해 문제를 제기하는 절차를 알아야 하는지, 이주노동자에게 보장되어 있는 법적 권리는 어떤 것인지 등의 포괄적인 권리교육이 극히 미흡하다. 산업안전보건의 경우에도 시간 배정은 많이 되어 있지만 구체적으로 자기가 일할 현장 상황을 모르는 상황에서 교육을 받기 때문에 효과가 불분명하다. 또한 전반적인 교육 과정에 노동조합이나 이주노동자 지원단체의 참여와 모니터링이 배제되어 있다.

3) 사업장 변경 제한이라는 강제노동, 지역 제한으로 추가 침해

고용허가제의 가장 큰 문제점은 사업장 변경의 자유가 없다는 것이다. 사업장에서 힘들고 어렵고 견딜 수가 없을 때 노동자의 마지막 수단은 사표를 내는 것인데 고용허가제 이주노동자들은 사표를 낼 자유, 즉 사직할 자유가 없다. 사업주의 동의 없이 일을 그만두면 법률을 위반한 것이 되어 체류자격을 잃게 되기 때문이다.

² 한국산업인력공단 홈페이지 참고 (<https://www.hrdkorea.or.kr/1/3/3/1/1>)

³ 서선영(2023)은 이주노동자의 입국 전 교육에 대해 “예비 이주노동자들이 시험 준비를 위한 교육 과정에서 한국어 표준교재와 한국어 학원 강사들을 통해 한국 사회, 문화, 언어를 배우고, 한국에서 지임금 ‘외국인 노동자’로서 기대되는 통제 가능하고 복종적인 노동자로서의 정체성을 스스로 형성하고 내면화하도록 장려된다”고 정리했다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인 근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

...

③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다.

④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. 다만, 제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다.

외고법에서 규정하는 것처럼, 사업주에게는 계약을 해지할 권한이 있지만 노동자는 계약을 종료할 아무런 권한이 없다. 사업주가 고용센터에 고용변동신고를 해야만 사업장 변경 절차를 밟을 수 있기 때문에 사업주가 이 신고에 동의하지 않으면 사업장 변경이 불가능하다. 또한 사업주가 신고를 해주더라도 1개월 내에 구직 등록, 3개월 내에 구직을 하지 못하면 비자를 잃게 된다. 사업장 변경 횟수도 최초 3년의 체류 기간에 3회, 재고용되면 1년 10개월 기간에 2회로 제한된다. 즉 사유와 횟

수가 이중적으로 제한되어 있는 것이다. 이렇게 횡수 제한이 사유 제한과 결합되면서 이주노동자 사업장 이동의 자유를 과도하게 제약하는 구조가 만들어졌고, 이를 지키지 못하면 강제퇴거 당한다는 출입국관리법상의 위협까지 작동하면서 이주노동자는 통치하기 수월한 '영구적 한시체류자'로 만들어진다(한준성, 2022). 제도적으로 계약기간 동안 사업장 변경을 제한하므로 사업주는 자기 소유물처럼 생각해서 이주노동자를 마음대로 부릴 수 있다고 여기게 된다. 국가도 사업주도 통제하기 쉬운, 취약성이 극대화된 대상이 되는 것이다.

예외적으로 <외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유> 고시에 해당되는 조건, 즉 심각한 임금체불, 상습적 폭언이나 폭행, 성폭력, 불법 임시가건물 기숙사 등에 해당되면 고용센터에서 직권으로 사업장 변경을 해줄 수 있는데, 이 경우에도 고시 사유에 해당된다는 것을 개별 노동자가 입증을 해야 한다. 따라서 언어와 법제도에 서툰 이주노동자가 노조나 단체의 지원 없이 사업장 변경을 하기에는 너무나도 장벽이 높다. 그래서 고용허가제 이주노동자는 실질적인 강제노동 상태에 놓여 있는 것이다.

고시상의 사유는 매우 제한적인데 그 근거와 기준이 불분명하다. 예컨대 임금체불을 한 달 했으면 사유에 해당되지 않는데, 이는 고시가 사업주 위법행위 일반을 반영한 것이 아니라 위법행위 중에서도 중한 경우만 제한해서 반영했음을 의미한다. 그리고 이러한 사유에 해당하여 입증 자료를 제출하더라도 고용센터에서 직권으로 사업장 변경을 하기까지는 시간이 오래 걸린다. 예를 들어 임금체불 사유로 사업장 변경을 신청하면 고용센터에서는 근로감독관에게 체불임금확인서를 받아 오라고 하고, 폭행 사유로 신청을 하면 경찰서의 사건조사 결과를 제출하라고 한다. 이렇게 사업주의 불법사실을 증명하는 증거자료를 발급받거나 고용센터가 자체적으로 사실 확인을 하는 기간이 짧게는 수주에서 길게는 수개월이 걸리기도 한다.

그런데 노동자가 사업장 변경 신청을 했다는 사실을 사업주가 인지하면 그때부터 사업장 내에서 괴롭침이 적용되어 노동자에 대한 괴롭힘이 시작된다. 욕설과 폭언, 일을 시키지 않기, 기숙사에서 내쫓기, 정직과 같은 징계에 이르기까지 다양한 방식의 괴롭힘으로 노동자를 못살게 군다. 사업장 변경 사유가 인정될 때까지 노동자는 사업장 내에서 그러한 괴롭힘을 참을 수밖에 없는 것이다. 그러다가 시간이 흐르면 사업주는 사업주 귀책사유로 기록을 남는 경우 고용허가 제한 등의 제재를 받을

수 있기 때문에 그러한 기록을 남기지 않기 위해 노동자를 회유하기 시작한다. 사업장 변경에 동의, 즉 고용변동신고를 해줄 테니 자유희의에 의한 계약해지로 기록하는 것이다. 그 과정에서 이주노동자의 취약한 상황을 악용하여 사업장 변경 동의를 조건으로 수습에서 수백만 원의 금전을 요구하는 사업주들도 많다. 어떻게 해서든지 하루빨리 사업장에서 벗어나고 싶은 노동자로서는 대개 이에 동의하고 사업장을 바꾼다. 그래서 노동부 공식 기록에 사업장 변경 사유는 90% 이상이 이러한 계약해지로 남는 것이다.

[표 2] 업종별 사업장 변경 신청 사유 (단위: 건)

업종		제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업	총 계	
변경사유	① 근로계약 만료/해지	15년	36,869	3,148	6,248	100	1,461	47,826
		16년	35,943	2,844	6,376	90	1,933	47,186
		17년	346,05	3,191	6,711	85	1,675	46,267
		18년	35,097	3,509	7,143	70	2,182	48,001
	② 휴업/폐업 /도산 등	15년	6,193	1,193	531	4	295	8,216
		16년	6,825	1,025	532	8	260	8,650
		17년	5,892	1,422	907	12	433	8,666
		18년	5,136	1,742	1147	8	530	8,563
	③ 고용허가 취소 또는 고용 제한 조치를 받은 경우	15년	54	14	8	1	1	78
		16년	64	1	10	0	7	82
		17년	50	11	21	1	3	86
		18년	62	45	15	0	1	123
	④ 근로조건이 근로계약과 상이, 근로조건 위반(임금체불 불/지연) 등	15년	209	8	86	0	15	318
		16년	291	2	50	0	26	369
		17년	245	5	52	0	33	335
		18년	341	12	73	0	39	465

변경 사유	⑤ 부당한 처우	15년	25	0	2	0	4	31
		16년	15	0	15	0	3	33
		17년	16	20	9	0	4	49
		18년	5	0	9	0	8	22
	⑥ 상해 등	15년	21	0	0	0	0	21
		16년	7	0	4	0	0	11
		17년	8	1	3	0	1	13
		18년	8	0	3	0	1	12

출처: 고용노동부가 한정에 의원실에 제공한 자료(2019.9)

위 표에서도 알 수 있듯이, 근로조건 위반이나 부당한 처우로 기록된 사례는 전체 사유 중에 1% 미만으로 미미하다.

[표 3] 사업장 변경 사유별 승인 현황(2021년 기준) (단위: 건, %)

구분 계	근로계약해지 또는 근로계약 만료	휴업 및 폐업	고용허가의 취소	고용제한	기숙사 위반	사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등	기타(상해, 권익보호협의회 인정 등)
31,985 (100.0)	27,392 (85.7)	4,173 (13.1)	61 (0.1)	53 (0.1)	12 (0.04)	275 (0.9)	19 (0.06)

출처: 경향신문의 고용노동부 정보공개청구자료

위 표에서도 역시 기숙사 위반, 부당한 처우, 상해 등은 1%에 지나지 않는다. 결국 극히 제한된 범위의 사업장 변경에 있어서도 사업주 귀책사유는 공식적으로 거의 없게 되는 셈이다.

한편 계약기간 동안 노동자를 붙잡아 둘 수 있으므로 사업주는 노동조건을 하나도 개선하지 않아도 된다. 자의로 사직할 수가 없으니 노동자는 노동조건을 개선할 개별적 협상력을 가질 수도 없다. 노동자의 협상력을 제도적으로 박탈시키는 것이다. 결국 국가가 사업주로 하여금 이주노동자의 취약성을 활용해 생산성을 유지할 수 있도록 강제할 수 있는 길을 합법적으로 열어준 것이다(한준성, 앞의 글).

이에 이주노동자 운동 진영에서는 최우선적인 개선 과제로 사업장 변경의 자유 보장을 요구해 왔고, 2020년 3월에는 위헌소송까지 제기하였다. 다섯 명의 이주노동자를 청구인으로 하여 외교부와 노동부 고시가 “헌법 제10조(인간의 존엄과 가치 및 행복추구권), 제11조(평등권), 제12조 제1항(신체의 자유), 제15조(직업선택의 자유), 제32조(근로의 권리)를 침해한다”는 헌법소원 심판을 청구한 것이다. 국가적 차원에서 이루어지는 이주노동자의 사업장 변경에 대한 규제는 고용관계를 해소할 노동자의 권리를 제한함으로써 노동자의 사용자에 대한 지위를 더욱 약화시키는 결과를 가져온다. 이는 국가권력이 노동자의 열악한 지위를 보완하기 위해 개입하는 통상의 노동정책의 방향에 역행할 뿐만 아니라, 의사에 반하는 강제노동으로부터 자유로운 권리, 법률 또는 근로계약을 위반한 근로조건을 거부할 권리를 포함하는 근로의 권리, 차별받지 않을 권리 등 헌법상 기본권에 대한 침해를 야기한다.⁴

그러나 헌법재판소는 2021년 12월에 재판관 7대 2 의견으로 이러한 권리침해가 합헌이라고 판결했다. 현재는 주로 직업선택의 자유를 논하면서, “외국인고용법이 채택하고 있는 고용허가제에 따라 입국한 외국인근로자는 사용자에 의해 선정되어 특정한 사업장에 배치되어 근무를 시작하고, 취업기간 동안 사업장 변경 사유와 횟수가 제한되는 등 사업장 변경이 억제된다. 따라서 외국인근로자의 자유로운 사업장 변경 신청을 허용하는 것은 고용허가제의 취지와 맞지 않고 자칫 외국인고용법의 근간을 흔드는 것이 될 수 있으므로, 이 사건 사유제한 조항이 (...) 고용허가제를 취지에 맞게 존속시키기 위해 필요한 제한으로 볼 수 있다 (...) 따라서 입법재량의 범위를 넘어 명백히 불합리하다고 볼 수 없으므로 청구인들의 직장선택의 자유를 침해하지 아니한다”고 하였다. 결국 고용허가제가 원래 원활한 인력수급을 위해 만들어진 제도이기 때문에 그에 맞게 운영되고 있다고 하면서 이주노동자의 권리 개선에 대해서는 눈을 감아버린 것이다.

그런데 비슷한 시기에 나온 노동부의 연구용역에서는 사업장 변경 제한이 국제법과 헌법 등 위반이라면서 1년의 일정한 제한기간 이후 자유화할 것을 결론으로 제시하였다.⁵ 즉 사업장 변경 제한이 본인의 의사에 반하는 노동의 강제로부터 보호하고

4 외국인이주·노동운동협의회, 이주노동자 차별철폐와 인권·노동권 실현을 위한 공동행동, 이주인권연대 주최 기자회견, 「사직을 허하라! 이주노동자 강제노동 고용허가제 헌법소원 제기 공동기자회견문」(2020.3.18.)

5 이규용 외(2021)가 수행한 이 연구는 결론적으로 “외국인근로자 권리보호라는 관점에서 사업장 변경 사유와 사업장 변경 횟

있는 근로기준법의 원칙에 어긋나고 “어떤 제재의 위협으로 강요된 것이며 스스로 자발적으로 제공하지 않은 모든 역무”(ILO의 강제노동에 관한 제29호 협약)에 해당하며 UN 인종차별철폐협약, 사회권규약, 자유권규약, ILO 111호 협약(고용 및 직업상의 차별에 관한 협약)에 위배되며 내국인과 다른 외국인에 비해 차별(평등권 침해)이라고 판단했다. 노동부는 이 연구용역 내용을 추후 2022년 11월에 <외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF> 2차 회의에서 논의안으로 제시하였다.

사업장 변경제도 개편방안(논의안)

기본방향

외국인근로자의 사업장 변경에 대한 제한은 완화(변경사유·횟수제한 완화 또는 폐지)하고, 장기근속에 대한 보상(체류 기간 연장 등)을 강화
 다만, 상대적으로 선호도가 낮은 업종 등의 인력난 만성화 방지를 위해 입국 초기의 일정 기간은 동일 사업장에서 근무

2. 제도개선안 예시

(1) (입국 후 일정 기간) 최초 배정된 사업장에서 근무(사업주 귀책이 있는 경우 등 변경사유에 해당되는 경우 변경 허용)

※ 검토사항

최초 배정 사업장에서 의무 근무해야 하는 적정 기간

최초 배정 사업장에서의 사업장 변경 허용 사유

(2) (일정 기간 경과 후) 사업장 변경 제한을 완화 또는 자유롭게 허용

근로자의 근무기간에 따라 단계적 허용 확대 검토

예시) 해당 업종 내에서 변경 허용 → 업종 등 관계 없이 자유롭게 변경 허용

※ 검토사항

단계적 허용 확대 시 단계별 기간, 변경 허용 기준

수에 대해서는 제한을 두지 않도록 하여 외국인근로자의 사업장 이동권의 자유를 보호하도록 한다. 그러나 또 한편 (...) 현실을 고려할 때 (...) 사업주 입장에서는 외국인력 활용 및 고용관리의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이런 점에서 사업주의 귀책사유를 제외하고는 일정 기간 동안 사업장 변경을 제한하는 방안을 검토할 필요가 있으며 연구진 의견으로는 한국사회 적응 및 숙련 형성 등을 고려할 때 1년의 기간을 제안”하고 있다.

이는 기존에 사업장 변경 원칙적 금지 제도에서 한 걸음 나아간 안이라고 볼 수 있었다. 노동부 측은 최초 배정 사업장에서의 근무 기간에 대한 노사 의견을 3차 회의에 가져와 달라고 했으나 이후 2023년 3월에 열린 3차 TF 회의 이후로는 기류가 바뀌어 이 논의안 자체를 안건으로 올리지 않고 철회했다. 사업주 단체들의 반대가 거셌을 것으로 추측된다. 그런데 심각한 문제는 이 논의안 철회에 그치지 않고 더욱 개악하는 안을 내놓았다는 것이다. 5월에 열린 TF 회의에서 전문가 의견 형식으로 사업장 변경 ‘지역 제한’을 제안했고 노동계의 거센 반대의견에도 불구하고 6월에 열린 6차 회의에서는 노동부 안으로 이를 공식화했다. 결국 2023년 7월 38차 외국인력 정책위원회에서 정부는 사업장 변경 제한에 지역 제한이라는 족쇄를 더 채우는 결정을 공식적으로 내렸다. “지역 인구 감소 및 인력 활용 애로 완화를 위해 일정 권역 내에서 사업장 변경 허용”한다는 것이다. 이는 10월 19일부터 신규로 모집하는 노동자들부터 적용하는 것으로 이후 발표되었는데, 전국을 수도권, 경남권, 경북·강원권, 전라·제주권, 충청권 등 5개 권역으로 나눠서 그 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하겠다는 것을 골자로 하고 있다. 기존에 직장선택의 자유 침해에 더해서 이제 거주·이전의 자유까지 침해하는 기본권 추가 침해 조치가 시행되어 20년간 국내외적으로 비판이 거셌던 문제에 대해 개선은커녕 개악이 현 정부에서 행해진 것이다.

2021년에 정부가 비준하고 2022년에 발효된 ILO의 <강제노동에 관한 협약(29호 협약)>에도 위반되는 사업장 변경 제한 문제는 비단 고용허가제에만 해당하는 것이 아니다. 회화강사(E-2), 예술흥행(E-6), (준)전문인력(E-7), 계절근로(E-8), 선원(E-10) 등 거의 모든 취업비자에서 사업장 변경 제한 조치가 시행되고 있고 고용허가제보다 사업장 변경이 더 어려운 경우도 적지 않다. 예컨대 E-2, E-7 등은 사업주 귀책사유를 입증하지 못할 시, 사업주의 이적동의서를 받아서 관할 출입국에 제출해야 하는데 이는 극히 어렵다.

반면 특례 고용허가제(방문취업제)가 적용되는 방문취업(H-2) 체류자격 소지 동포 이주노동자들의 경우 이러한 사업장 변경 제한이 적용되지 않아 자유로운 사업장 변경이 가능하다. 하지만 사업장 변경의 자유를 보장하고 있는 방문취업제도로 인해 노동시장에 특별한 문제가 발생했다는 보고는 없다. 그렇다면 일반 고용허가제로 입국한 비동포 이주노동자들에게도 사업장 변경 자유를 보장하는 것이 마땅한데, 이런 요구에 대해 노동부 관계자들이나 사업주들은 늘 “사업장 변경을 자유롭게

하면 이주노동자들이 근로조건이 조금이라도 나은 사업장으로 몰릴 것이고, 그렇게 되면 인력공급을 원활하게 하고자 하는 고용허가제 목적을 달성할 수 없다”는 식으로 답변한다. 그러나 방문취업제는 일부 업종을 제외하고는 아무 사업장이나 취업이 가능한 반면, 일반 고용허가제는 고용허가를 받은 5만여 개의 사업장 내에서만 취업할 수 있어서 일부 사업장으로 노동자가 몰린다는 발상은 비논리적이며 비상식적이다. 이주노동자들 입장에서라도 사업장 변경은 시간과 비용을 들여야 하고 변경 시기에 소득을 벌 수 없기 때문에, 정부나 사업주 표현대로 “무분별한 변경”을 할 가능성은 거의 없다.

[표 4] 사업장 변경 횟수별 분포(2004년~2021년 5월) (단위: 명, %)

구분	전체	건설업	농축산업	서비스업	어업	제조업
전체	836,564	37,266	69,338	1,231	27,874	700,855
이동 없음	51.9	51.6	43.8	48.7	60.2	52.4
1회 이동	21.9	13.7	25.5	24.2	20.5	22.0
2~3회 이동	21.8	20.4	26.6	23.1	16.5	21.6
4~5회 이동	3.9	11.2	4.0	3.6	2.6	3.6
6~9회 이동	0.5	3.0	0.2	0.4	0.2	0.4

출처: 이규용 외(2021), p.67.

위의 표를 보면, 고용허가제로 입국한 전체 노동자 가운데 절반 이상이 사업장 변경을 하지 않았고, 1회만 이동한 사람까지 합치면 74%에 달한다. 사업주들이 이주노동자의 잦은 사업장 변경을 언급하며 사업장 변경을 더욱 제한해야 한다고 주장하는 것은 근거가 없는 것이다.⁶ 또한 연구보고서에 따르면 2010년부터 2017년 사이 기간과 같은 추세가 유지될 경우 이주노동자의 사업장 변경 확률은 시간이 흐를수록 뚜렷한 감소 추세를 보일 것으로 예상했다(이규용 외, 2021).

정부와 사업주가 최근 강조하며 2022년 하반기부터 2023년 상반기에 걸쳐 6차례

⁶ 2023년 수차례 열린 '외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF 회의'에서 일부 사업주 단체 참가자는 사업장 변경을 요구하며 사업주가 보기에 일을 제대로 하지 않는 노동자에 대해 본국으로 강제출국 시킬 권한을 사업주에게 주어야 한다는 퇴행적이고 반인권적인 발언까지 내놓았다.

개최한 ‘외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF 회의’에서 계속 문제 삼은 것 중의 하나는 입국 후 1년 이내에 최초 배정 사업장에서 다른 사업장 변경 비율이 31.5%(6개월 이내는 19.4%)로 높으며 이에 따른 사업주 부담을 완화해서 원활한 인력운용 여건 조성이 필요하다는 것이었다.⁷ 그러나 바꿔 말하면 그만큼 이주노동자 고용 사업장의 노동조건과 숙소 환경이 열악하고 비인간적인 대우 등 차별과 착취가 심각하다는 얘기이다. 입국 초기 노동자의 국내 생활 적응, 사업장 업무 적응, 노동조건 개선 등에 대해서는 사업주 측은 아무런 개선 방안도 내놓지 않았다. 정부와 사업주가 입국 초기의 노동자 사업장 변경을 줄이려 한다면 그에 맞는 노동조건 개선과 사업장 적응 방안 등을 내놓아야지 노동자에 대한 통제만 강화하는 방식은 더 큰 문제와 반발을 불러일으킬 것이다.⁸

4) 사업주에게만 주어진 고용 연장 권한

고용허가제에서는 고용기간 혹은 계약기간 연장과 관련된 모든 권한이 사업주에게만 주어져 있어 노동자는 철저히 종속적이고 취약한 위치에 놓인다. 예컨대 고용허가제 초기에는 1년 단위로 계약을 맺어 1년이 끝나면 노동자의 선택으로 다른 사업장으로 옮길 수 있었는데, 2009년 법 개정 이후에는 최초 3년의 고용기간 내에 계약기간은 노사 자율협상으로 정하게 되었다.⁹ 그런데 사실 사업주는 3년간 노동자를 붙잡아 두기를 원하므로 3년짜리 계약서를 보내게 되고 협상의 여지는 없는 상태에서 노동자는 한국에 빨리 일하러 오기를 원하기 때문에 무조건 어떤 계약서에라도 사인을 하게 된다. 이러한 근로계약 체결 과정부터가 심각하게 불평등한 것이다.

더 큰 문제는 3년 계약기간이 지나고 이후 법이 허용하는 대로 1년 10개월을 더 일하려면 사업주가 재고용을 해주어야 한다는 것이다. 재고용을 해주지 않으면 노동자가 다른 사업장을 구해 1년 10개월 더 일할 수 없고 출국해야 한다. 4년 10개월 이후에는 재고용특례를 받아야 본국에 한 달 정도 출국했다가 다시 입국해서 한

7 제34차 외국인력정책실무위원회, 「외국인근로자 숙식비, 사업장 변경 및 주거환경 관련 개선방안」 자료(2023,6,29.)

8 전국이주노동인권단체 공동주최, 「이주노동자 기본권 제한, 사업장 변경 개악하는 정부 규탄 공동기자회견」 자료(2023,7,11.)를 참조.

9 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제9조(근로계약) ③ 제8조에 따라 고용허가를 받은 사용자와 외국인근로자는 제18조에 따른 기간 내에서 당사자 간의 합의에 따라 근로계약을 체결하거나 갱신할 수 있다. 제18조(취업활동 기간의 제한) 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다.

번 더 4년 10개월을 일할 수 있는데, 재입국특례 신청 역시 사업주에게만 권한이 있다.¹⁰ 그래서 사업주는 이주노동자의 이러한 취약한 조건을 이용하여 체불임금이나 퇴직금 차액을 포기하라는 등의 부당한 요구를 하기도 하고 심지어 재고용 신청의 대가로 금전을 요구하기도 한다.

이러한 구조에서 일이 아무리 힘들고 어렵더라도, 사업주가 어떠한 부당한 처우를 하더라도 노동자는 문제제기를 하기가 어렵게 된다. 고용연장의 권한이 사업주에게 있고 노동자에게는 없기 때문이다. 따라서 이주노동자는 권리를 말할 권리마저 박탈되는 상황인 것이다.

5) 농축산어업 노동자에 대한 차별

농축산어업 노동자에 대한 차별은 내국인에 있어서도 마찬가지인데, 현실적으로 농어업에서 근로계약을 맺고 일하는 대부분의 노동자가 이주노동자들이기 때문에 피해는 이주노동자들에게 집중된다. 근로기준법 63조¹¹가 농축산어업 노동자에게 근로기준법의 근로시간, 휴게, 휴일과 관련된 조항을 적용 제외시켜 놓았기 때문에, 해당 업종 이주노동자들은 노동시간에 거의 제한이 없고 초과근로를 해도 할증 수당을 받을 수 없으며 휴일은 한 달에 이틀 정도에 불과하다. 2018년 실태조사에 의하면 농축산어업에서 노동시간이 주당 61.2시간으로 가장 길었고 평균 휴일은 0.7일에 불과했으며 월 임금 역시 평균 167만 원으로 가장 낮았고 최저임금 미만 지급 비율도 53.4%에 달했다(이주와인권연구소, 2018).

또한 농축산어업 중 5인 미만 비법인 사업장은 산재보험 의무가입 대상이 아니다. 그렇다 보니 산재보험에 포함된 임금채권보장보험도 가입되지 않고 있다.¹² 그 결과

10 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례) ① 고용노동부장관은 제18조의3에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 끝나 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청한 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 1개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있다.

11 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 토지의 경작·개간, 식물의 식재(植栽)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업
2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채취·포획·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업
3. 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람으로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 사람
4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

12 산업재해보상법 제6조의 시행령에서는 산재보험의 당면적용에서 제외되는 사업으로 "6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업"으로 규정하고 있고, 임금채권보장법 제3조

농축산업 이주노동자들은 임금체불을 당하더라도 「임금채권보장법」에 따른 대지급금 지급 대상이 되지 못해 빈발하는 임금체불에 속수무책이 되기 일쑤다.

기숙사 역시 농업에서는 70%가 비닐하우스, 컨테이너 같은 가설건축물이 제공되고 있어서 주거환경도 매우 열악하다. 특히 농업에는 여성 이주노동자들이 많이 일하고 있는데, 이들에게는 옥외 재래식 간이 화장실, 옥외 샤워실, 잠금장치가 부실한 침실 등이 안전을 위협하고 있는 문제도 심각하다. 농업 이주여성노동자 실태조사에 따르면 성폭력 피해 경험율이 12.4%, 다른 노동자의 성폭력 피해 사례를 들은 경험이 36.2%에 달했는데 이는 주로 내국인 사업주나 관리자에 의한 피해인 것으로 나타났다(소라미 외, 2016).

농어업은 사업자등록증이 없는 사업장이 많은데, 그러한 사업장에 고용된 노동자들은 직장 건강보험에 가입할 수 없다는 것도 문제이다. 2019년 7월 이주민에게 건강보험 가입이 의무화되기 전까지는 대부분의 농어업 이주노동자들이 아예 건강보험 없이 지내다가 의무화 이후부터는 지역 건강보험에 가입되고 있다. 그런데 정부는 이주민들의 재산과 소득을 파악하기 어렵다는 이유로 이주민 지역가입자들에게 전년도 평균 보험료를 부과하고 있다. 2023년 기준 14만 원이 넘는 이주민 지역가입자 보험료는 최저임금도 제대로 받지 못하는 농어업 노동자들에게 너무도 큰 금액이다. 문제 제기가 이어지고 나서야 정부는 내국인에게만 적용하던 농어촌 거주자 지역보험료 경감을 이주민에게도 적용하기 시작했다. 그러나 이를 감안해도 애초에 소득과 무관하게 높게 책정된 건강보험료는 여전히 농어업 이주노동자들에게 큰 부담이 되고 있다.

6) 높은 산재 비율과 의료기관 접근의 어려움

높은 산재사고율과 산재사망율은 고용허가제를 포함한 전체 이주노동자의 문제이다. 노동인구의 4% 정도인 이주노동자들이 전체 산재사망자 가운데 11~12%를 차지하는 것은 내국인보다 세배나 산재사망율이 높다는 것을 의미한다. 이주노동자의 70%가 30인 미만의 열악한 사업장에서 일을 하는데 이러한 영세 사업장은 안전

(적용 범위)는 “이 법은 「산업재해보상보험법」 제6조에 따른 사업 또는 사업장에 적용한다”고 하고 있어 농업 5인 미만 비법인 사업장은 산재보험에서도 임금채권보장보험에서도 제외되고 있다.

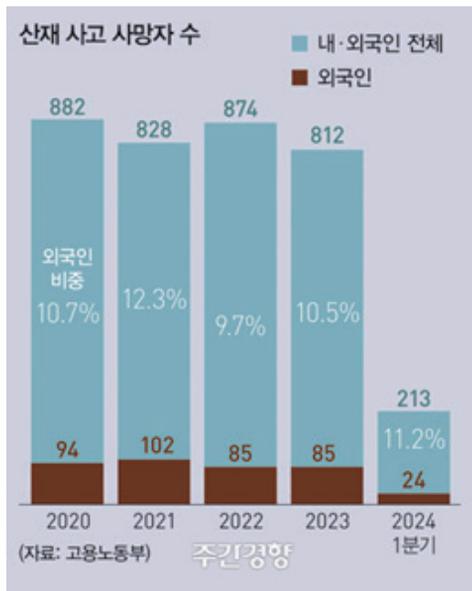
설비나 안전장비, 안전장구가 부실하고 안전교육도 미비하다.

사업주들은 안전에 대한 투자를 비용으로 여기기에 지출하고자 하지 않으며, 이주노동자를 몇 년 일하다 돌아갈 인력으로만 생각하므로 이주노동자의 안전을 중요하게 고려하지 않는다. 이주노동자가 하는 작업 또한 중량물이나 화학약품을 다루는 등 산재에 취약한 경우가 많다. 사업장 환경이 열악하고 안전 관련 장치가 미흡하며 위험한 작업을 장시간 하게 되니 산재가 발생할 가능성도 높은 것이다. 2024년 6월 발생한 아리셀 리튬전지공장 폭발 참사에서 보듯이 ‘위험의 이주화’, 상대적으로 자유로운 노동을 한다고 여겨지는 동포노동자들 역시 불법파견 노동시장의 최하층부에서 얼마나 불안정하고 위험한 노동을 하고 있다.

[표 5] 외국인근로자 재해 현황 (단위: 명)

연도	재해자	사망자
2020	7,583	118
2021	8,030	129
2022	8,286	108

출처: 고용노동부 「2023년판 고용노동백서」



출처: 2024. 07. 15. 주간경향 1586호

크고 작은 부상이나 질병이 생겼을 때, 이주노동자가 자유롭게 병원에 갈 수 있는 것도 아니다. 예를 들어, 2020년 겨울 한파 속에 비닐하우스 숙소에서 사망한 캄보디아 노동자 속행 씨는 입국 이후 병원을 간 적이 한 번도 없었고 건강검진을 받은 적도 없었다. 의료기관을 이용한다 하더라도 통번역이 제대로 되지 않는 문제도 크다. 일부 지자체에서 의료 통번역에 대한 지원사업을 하기도 하지만 대부분의 경우 개인이나 민간단체가 통번역을 감당해야 하는 상황이다. 병원에 갈 시간도 별로 없고 병원 이용도 원활하지 않으니 장시간 고강도 휴일 없는 노동 속에 이주노동자들은 의료접근권도 낮은 것이다. 실제로 고용허가제 이주노동자들의 미충족 의료율은 24.9%로 전체 이주민의 미충족 의료율 17.9%에 비해 7.0%나 높게 나타났다.

7) 출국 후에 받아야 하는 퇴직금, 받기 어려운 퇴직금 차액

고용허가제 노동자는 영세사업장에서 주로 일하는바, 퇴직금을 받지 못할 우려가 크기 때문에 제도가 시작될 때 퇴직금 보장을 위한 출국만기보험을 만들어 사업주에게 가입을 의무화했다. 출국만기보험에 가입한 사업주는 노동자 기본급의 8.3%를 매월 보험료로 납부해야 한다. 원래 이주노동자들은 퇴직 후 14일 이내에 이 보험금을 퇴직금으로 지급 받을 수 있었다. 그런데 문제는 정부가 2014년에 외고법을 개정하여 이 보험금 지급 시기를 “출국 후 14일 이내”로 바꿔버린 것이다. 출국하지 않고 미등록체류를 하는 이들을 줄이겠다며 출국 비행기를 타야 보험금을 받을 수 있게 한 것이다. 그리하여 노동자는 출국 예정 신고를 하고 항공권을 제출하고 각종 서류를 작성하는 복잡한 과정을 거쳐 공항에 가서야 보험금을 받게 되었고, 까다로워진 절차 때문에 오히려 이를 받지 못하는 사례가 늘었다. 2019년에 실시된 실태조사에 따르면, 여전히 10명 중 4명의 이주노동자는 출국만기보험금을 받는 절차에 대해 잘 모르거나 전혀 모르고 있었고 보험금과 실제 퇴직금 간의 차액이 발생하는 것에 대해서도 응답자의 55.8% 모른다고 답했다(김사강, 2019). 더욱이 2023년까지 출국만기보험과 귀국비용보험을 합해서 250억이 넘는 보험금이 미수령 금액으로 쌓여 있다고 한다. 정부는 이를 ‘휴면보험금’이라고 하여 산업인력공단으로 이관시켜 본국의 현지 사무소를 통해 휴면보험금 찾아주기 사업까지 벌이고 있는 지경이나 실제

성과가 크지 않고 휴면보험금 액수는 증가하고 있다.¹³

또 다른 문제는 보험금이 실제 퇴직금 액수보다 낮다는 것이다. 기본급 대비 적립을 하므로 전체 임금으로 계산하는 퇴직금 전액보다 낮을 수밖에 없고 수백만 원까지 차이가 나게 된다. 그러면 그 차액을 사업주가 노동자에게 지급해야 하는데 그런 사업주는 거의 없다. 따라서 노동자가 차액을 계산해서 사업주에게 따로 지급을 요구해야 하며 사업주는 지급을 거부하기 일쑤다. 출국만기보험금이 퇴직금의 전부라고 알고 있는 사업주도 많고 노동자가 출국을 앞두고 있으므로 사업주는 출국하면 그만이라는 생각에 주지 않고 버티는 경우가 많다. 사업주가 차액을 지급하지 않으면 노동자는 결국 포기하거나 노동청에 진정을 해야 하는데, 출국해야 하는 상황에서 진정을 제기하는 것 또한 쉬운 일이 아니다. 결국 못 받거나 운이 좋으면 일부만 받는 것으로 합의하기도 한다. 실태조사에서도 사업장 변경을 한 적이 있는 것으로 판단되는 응답자 중 퇴직금 차액을 받지 못했다는 응답자는 33.3%나 되었다(김사강, 앞의 글).

8) 갈수록 심각해지는 임금체불

임금체불 문제 역시 고용허가제뿐 아니라 모든 이주노동자들에게 해당되는 문제이다. 해마다 이주노동자 임금체불은 늘어나기만 하고 있다. 한 번쯤 임금체불을 겪어보지 않은 노동자가 없을 정도이다. 임금체불은 고용허가제 이주노동자들만의 문제는 아니며 모든 이주노동자에게 해당되는 문제이다. 이주노동자들이 일하는 사업장이 영세하다는 점, 이주노동자를 동등한 인간이자 권리를 가진 노동자로 대우하지 않는다는 점, 이주노동자가 법제도에 취약하여 임금체불에 대해 저항하거나 문제제기하기 어렵다는 것을 악용하기 쉽다는 점 등이 복합적으로 작용하여 임금체불 문제가 심각해지고 있는 것이다. 이주노동자의 임금은 떼어먹어도 별일 없을 것이라고 생각하는 사업주들도 많다.

13 한국일보 (2023.10.22.) “외국인 근로자가 한국에 두고 간 보험금 '250억'… 이자만 14억”

[표 6] 최근 5년간 이주노동자 임금체불 현황 (단위: 개소, 건, 명, 백만원)

구분	구분	신고				
		2019년	2020년	2021년	2022년	'23.1월~7월
총 계	사업장수	13,176	12,885	12,095	11,071	4,787
	접수건수	18,988	18,721	17,214	16,075	6,862
	근로자수	31,904	31,998	29,376	28,030	17,136
	체불금액	121,682	128,771	118,351	122,324	76,137

출처: 노동부가 박대수 의원에게 제출한 국정감사 자료(2023,8,31.)

[표 7] 최근 5년간 임금체불 사건 노동자 수 현황 (단위 : 명)

연도	전체	외국인노동자	외국인노동자 비율
2017	326,661	23,885	7.3%
2018	351,531	28,021	8.0%
2019	344,977	31,904	9.2%
2020	294,312	31,998	10.9%
2021	247,005	29,376	11.9%

출처: 이은주 의원 보도자료(2022,10,20.)

위 표의 2021년 수치를 보면 전체 임금체불 사건에서 이주노동자 비율이 거의 12%를 차지하고 있다. 이주노동자가 전체 노동인구의 4% 정도를 차지하는 것을 감안할 때, 임금체불 발생비율이 내국인의 세 배에 달하는 것이다.

임금체불의 유형은 다양하다(이주노동119, 2023). 월급을 아예 지급하지 않거나 축소해서 지급하는 사례, 초과근로 수당을 지급하지 않는 사례, 노동시간을 실제 노동시간보다 줄여서 계산하는 사례, 숙식비를 과도하게 공제하는 사례, 퇴직금 차액을 지급하지 않는 사례, 고용연장이나 재입국특례 신청 혹은 사업장 변경 동의를 빌미로 금전을 요구하는 사례 등 많은 유형이 있다. 심지어 돈을 주지 않고 게임에서나 쓸 법한 종이 쿠폰을 지급하는 경우도 있었다.¹⁴

14 뉴스민 (2019,12,10.) "이주노동자 급여 수천만 원 쿠폰으로 준 영천 인력소개관"

임금체불이 노동부 진정이나 고소를 통해 해결이 잘 되면 좋겠지만 그렇지 않은 사례도 많다. 지급은 하되 마음 급한 이주노동자 처지를 악용하여 금액을 대폭 깎아 합의하는 경우도 많고, 지급한다고 해놓고 차일피일 미루는 경우도 많다. 사업주가 재산을 이리저리 분산시켜 놓고는 해볼 테면 해보라는 식으로 버티고 소송까지 가서 확인을 해보면 재산이 없는 경우도 있다. 농축산어업의 5인 미만 비법인 사업장 노동자들에게는 대지급금 제도도 적용되지 않아서 이주노동자 중에서도 열악한 이들이 임금체불에 더 취약하다. 또한 진정 제기와 노동청 조사, 이후 민사소송까지 가게 되면 시일이 오래 걸리게 되는데 체류 기간에 제한이 있는 이주노동자로서는 체류 기간을 넘기게 되면 불안해질뿐더러 합법적 체류를 장담할 수가 없다. 노조나 단체의 도움으로 소송기간에 필요한 기타(G-1) 체류자격을 발급받을 수는 있지만 이 체류자격 소지자에게는 취업이 허용되지 않기 때문에 생계유지가 어렵다.¹⁵

9) 가족결합권 불인정

고용허가제는 이주노동자의 가족결합권을 인정하지 않는다. 이주노동자가 4년 10개월을 일하고 재입국특례를 통해 한 번 더 4년 10개월을 일하여 10년 가까이 일하더라도 노동자에게는 가족을 한국에 불러 함께 사는 것은 물론 짧은 기간 동안 초청하는 것도 허용되지 않는다. 단순노무에 종사하는 이주노동자들이 국내에 정착하는 것을 막기 위해 정부에서 가족 초청을 할 수 없게 만들어 놓았기 때문이다. 가족결합권이 보장되지 않는 상황에서 노동자가 가족을 만나기 위해서는 스스로 휴가나 출국기간을 이용해 본국에 다녀오는 방법밖에는 없다. 이주노동자들은 사업주로부터 힘들게 얻은 휴가 기간, 사업장 변경을 할 때 주어지는 3개월의 구직기간, 4년 10개월을 마치고 재입국특례를 받게 되면 의무적으로 가져야 하는 1개월 이상의 출국기간 동안 본국에 가서 가족들을 만날 수 있을 뿐이다. 단기순환 원칙을 표방하고 있는 고용허가제가 10년 동안 체류하는 제도가 되면서 이주노동자 가족결합권 불인정이 갖는 반인권적 속성은 더욱 심각해지고 있다.

15 법률신문 (2023.1.26.) “외국인 노동자들, 체불임금 받기 전에 불법 체류자 등 전락 위기”

10) 만연한 인종차별

인종차별은 이주노동자의 일상 어디에나 있다. 이는 비단 고용허가제 포함한 이주노동자들만이 아니라 모든 이주민이 겪는 문제이다. 특히 사업장에서는 한국인 사업주, 관리자, 동료들이 이주노동자를 같은 사람으로 존중하지 않으면서, 반말과 무시, 욕설과 폭언 등을 경험하는 이주노동자들이 많다. 이주노동자들을 인격적으로 대하는 사업주는 거의 찾아보기 어려울 정도다. 고용센터나 출입국 등 이주민들이 민원 해결을 위해 자주 찾는 공공기관에서도 직원들의 반말과 고압적 태도는 빈번하다.

2019년 실시된 조사에 따르면, 이주민 절반 이상이 출신 국가, 인종, 한국어 능력 등을 이유로 차별받은 경험이 있고 구체적 차별 유형으로는 언어적 비하, 기분 나쁜 시선 등에 이어 높은 비율로 “일터에서 승진, 작업배치, 임금, 보너스 등에 관한 불이익” 경험이 있는 것으로 나타났다(김지혜 외, 2019). 이는 사업장에서 이주노동자들이 다양한 형태로 차별을 받고 있음을 의미한다. 이주노동자에게 더 많은 일, 더 힘든 일을 시키는 것, 임금과 수당, 상여금 등을 내국인보다 적게 주는 것, 10년 가까이 일해도 임금은 최저임금에 고정되어 있는 것 등은 어느 사업장에서나 마찬가지로 발생하고 있는 대표적인 인종차별이다.¹⁶ 결국 고용허가제를 비롯한 법과 제도가 차별적인 기제이고 그 제도적 구조적 차별 위에서 사업장 내 차별, 사회적 차별, 개인적 차별이 얹혀 있는 것이다.

11) 고용허가제의 문제로 인한 미등록 체류

고용허가제 하에서 미등록체류자도 많이 발생하고 있다. 사업주 동의 없이 이직하기 어려운 사업장 변경 제한 문제로 인해 힘들고 고통스러운 사업장에서 벗어나기 위해 사업장에서 이탈을 하면 체류자격을 잃게 된다. 또 어렵게 사업장 변경을 하게 되더라도 1개월 내에 구직 등록을 하고 3개월 내에 구직을 하지 못하면 체류자격을 잃는다. 사업주에게만 재고용 권한이 있기 때문에, 3년 일하고 재고용되지 못하거나 4년 10개월 일하고 재고용되지 못하면 더 일하고자 하는 노동자는 위험을 무릅쓰고 미등록 상태로 초과 체류를 하게 된다. 또한 사업장 내에서 어떠한 이유로든

16 국가인권위원회 보도자료 (2020.3.19.) “한국인과 이주민 간의 차별적 지위 부여를 당연한 것처럼 인식하는 것이 인종차별”

갈등이 생길 때 사업주가 이주노동자를 궤뺌하게 생각하여 괴롭히는 경우가 많은데 이때 노동자 모르게 사업주가 이탈신고를 할 수도 있다. 신고가 받아들여져 사업장이탈로 처리되면 역시 이주노동자는 체류자격을 잃는다.

[표 8] 전체 미등록체류자 현황 (단위: 명)

구분	총계	등록*	단기체류	거소신고
2024년 9월	408,722	136,169	270,241	2,312

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2023. 「출입국·외국인정책 통계월보」 2023년 10월호
* 등록은 외국인등록이나 거소신고를 한 이주민, 단기체류는 3개월 미만 체류자를 말한다.

[표 9] 체류자격에 따른 신규 발생 미등록 현황 (단위: 명)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총계	23,010	26,178	28,108	27,583	33,181	34,682	31,926	25,607
D-2(유학생)	419	520	940	2,063	3,001	3,103	3,809	2,167
D-4(어학연수)	1,630	3,426	7,012	8,759	6,263	3,490	2,906	2,842
E-9(비전문취업)	10,786	9,455	9,494	8,025	7,875	9,295	9,804	9,340
E-10(선원취업)	1,239	1,355	1,280	1,127	1,019	1,630	2,068	1,825
F-6(결혼이주)	1,433	1,334	1,161	923	1,336	1,204	1,136	756
G-1(인도적체류)	2,277	4,608	3,449	2,700	3,657	5,297	3,079	2,891
H-2(방문취업)	1,341	1,267	1,189	1,005	2,188	1,833	1,546	734

출처: 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 각 연도 12월호 (필자가 주요 비자만 표시함)

[표 9]에서 보듯 고용허가제 이주노동자들 중 매해 평균 9천여 명 안팎의 신규 미등록체류자가 발생하고 있다. 법제도 상의 잘못된 점을 개선해야 이러한 미등록 체류도 줄일 수 있을 것이다.

4. 현 정부의 고용허가제 개편 시도: 불확실한 장기근속 특례

현 정부는 관계부처 합동으로 지난 2022년 12월 29일에 <산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편 방안>을 발표했다. “변화하는 산업현장의 다양한 요구에 대응하기 위해 제도의 유연성을 높이고 합리화하는 혁신 필요”하다면서 “내국인력의 빈자리를 보완하는 준수숙련 외국인력의 적극적인 활용”을 위해 출국 없이 10년 이상 체류하는 <장기근속 특례>를 신설하는 것이 주 내용이다. 즉 기업들이 단기로 체류하는 단순기능인력이 아니라 장기체류하는 숙련된 기능인력을 요구하므로 이에 따른 제도를 고용허가제 내에 새로 만들겠다는 것이다.

<검토 중인 장기근속 특례 요건 : ① 경력+② 어학 요건 충족>¹⁷

① 경력요건

- (제조업) 동일 사업장에서 30개월 이상 근무 (입국 후 최초 배정 사업장 24개월 근무)
- (제조업 외 업종) 동일 사업장 24개월 이상 근무 (입국 후 최초 배정 사업장 18개월 근무)

(우대요건) 직업훈련(아래 예시) 이수자 → 경력요건 6개월 단축

- ① 해당 업종의 협회·단체가 주관하는 공동 직업훈련(컨소시엄 등)
- ② 외국인근로자에 대한 기업 내 특화형 훈련
- ③ 송출국 현지의 직무 분야 직업훈련 (현지 직업훈련 검증체계 구축)

② 어학요건 등 : 한국어능력시험 일정 점수 이상, 사회통합교육 이수(3단계 이상, 법무부)

⇨ 고용센터에서 경력·어학요건 충족 여부 확인 후 장기근속 특례 인정서 발급

장기근속 특례를 인정받기 위해서는 입국 후 최초 사업장에서 24개월 이상 근무 (직업훈련 이수 시 6개월 단축)해야 하고 인정 이후 일정 기간 해당 사업장에서 의무적으로 근무하게 되어 있다. 즉 장기근속 특례를 받으려면 노동자가 사업장 변경을

17 고용노동부 보도자료 (2022.12.29.) “장기근속 숙련 외국인근로자는 더 오래 함께 일한다(고용허가제 개편방안 발표)”

3년 정도 하지 않아야 하는 것이다. 이렇게 체류 기간 연장과 권리 제한 확대를 교환하려는 방식을 여전히 내놓고 있는 것은 정부가 이주노동자에 대해 도구적 활용론을 고수하고 있다는 것을 보여준다. 이러니 사업장 변경 지역 제한까지 아무렇지 않게 시행하는 것이다.

법무부는 이와 같은 준전문 인력 수요를 흡수하기 위해서인지, E-9 노동자가 전환할 수 있는 숙련기능 비자인 E-7-4 쿼터를 17배나 늘려서 3만 5천 명으로 설정하였고 그 자격요건도 대폭 완화하였다.¹⁸ 현재 국회에는 노동부의 개편 방안을 반영한 외고법 개정안이 2024년 6월에 임이자 의원 발의안으로 올라가 있는데 통과 여부는 아직 불확실해 보인다.

5. 현 정부의 이주노동 정책: 권리 없는 이주노동자 확대

(1) 열악한 일자리 노동조건 개선 없이 이주노동자로 메꾸기

2022년 12월 28일 저출산고령화위원회·관계부처합동으로 발표한 <인구구조 변화와 대응 방안>¹⁹에서는 “외국인력의 적극적 탄력적 유치를 위한 규제 완화를 추진하고, 경제활동 인구 감소에 대응한 체계적 이민정책 수립을 검토”한다고 밝혔다. 여기에서도 이주노동자에 대한 도구적 활용론만이 앞세워져, ‘인구와 노동력 감소’를 제일 시급하게 언급하면서도 새로운 시민으로서의 이주민 혹은 이민자의 상을 설정하는 것이 아니라 여전히 구태적인 ‘외국인력 활용’의 관점만 내놓았다. 즉, 일만 하는 ‘인력’이 아니라 권리를 가진 ‘같은 사람’, ‘같은 노동자’로 보는 철학과 내용이 없는 것이다. 한국 자본주의 체제의 변화, 기업의 요구 변화에 따라 더 많은 숙련된 이주노동자를 장기간 필요로 하고 있고 이에 자본 측은 기존의 단순노무 생산직 이주노동자 정책의 변화를 요구한다. 그러나 이와 같은 장기체류에 수반되어야 할 노동과 생활 전반의 권리수준 개선은 외면하고, 내국인들이 기피하는 업종 증가에

18 법무부 보도자료 (2023.9.25.) “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74) 9월 25일부터 본격 시행” 그러나 이 방안에는 E-7-4 전환 이후 2년 동안 의무적으로 해당 사업장에서 근무하도록 사업장 변경을 사실상 금지하는 내용이 포함되어 있다.

19 KDI경제정보센터 홈페이지 참조 (<https://eiec.kdi.re.kr/policy/callDownload.do?num=233979&filenum=2&dti=20231009061754>)

대해 노동조건의 근본적 개선을 피하지 않고 편의적으로 이주노동자로 손쉽게 메꾸려고만 하는 것이다. 그리하여 현 정부는 기업이 필요로 하는 외국인력은 최대한 공급한다고 하면서 고용허가제 추가 허용 업종, 연간 입국 쿼터를 대폭 늘리고 있다. 이를 위해, 1년에 한 번 정도 열렸던 외국인력정책위원회도 2년 남짓 사이에 12차례나 개최하였다.

[표 10] 2022~2024년 외국인력정책위원회 결정 내용

차수 및 공고 일시	내용
34차 외국인력정책위원회 결정(2022.9.5.)	2022년 전체 쿼터: 종전 59,000명 → 변경 69,000명. 사업장별 총 고용허용인원을 사업장 규모에 따라 1~5명 확대
35차 외국인력정책위원회 결정(2022.10.31.)	2023년 외국인근로자(E-9)의 총 도입규모 11만명 결정. 가사서비스 제공기관의 방문취업동포(H-2) 고용 허용
36차 외국인력정책위원회 결정(2023.1.3.)	일부 서비스업의 상·하차 직종에 대해 E-9 외국인력고용 허용 (폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업. 기타 신선 식품 및 단순 가공식품 도매업, 음식료품 및 담배 중개업, 항공 및 육상화물취급업(식육 운반)). 50인 미만 제조업 사업장에 대해 사업장별 총 고용허용인원 20% 상향 적용
37차 외국인력정책위원회 결정(2023.4.28.)	조선업 쿼터 신설(E-9 비자), 건설업종에 재입국특례 적용
38차 외국인력정책위원회 결정(2023.7.14.)	사업장 변경제도-지역 인구 감소 및 인력활용 애로 완화를 위해 일정 권역 내에서 사업장 변경 허용. 사업장 변경 관련 노·사 분쟁 예방 지원을 위한 전문가 지원단 구성 및 사업주, 외국인근로자에 대해 사업장 변경 관련 정보제공 강화 숙소비-종전의 징수상한(월 통상임금의 8~20%) 대신, 부동산 실거래가 공개시스템(국토부) 등의 지역시세, 숙소 형태 등을 고려

	<p>하여 합리적으로 정할 수 있도록 당사자 간 협의 지원. 각 지방고용노동관서에서 운영하는 권익보호협의회(노사대표 참여)에서 정기적으로 가이드라인 제시</p> <p>주거환경-외국인근로자 공공기숙사 도입에 적극적인 지자체에 대해 고용허가 인력배정 시 우대 추진</p>
39차 외국인력정책위원회 결정(2023.9.7.)	<p>외국인근로자(E-9) 2023년 전체 쿼터 1만명 추가: 종전 110,000명 → 변경 120,000명. 사업장별 고용한도 확대. 고용허가제 적용 기업규모 확대(지방뿌리산업중견기업), 신규업종 허용(택배 및 공항지상조업 상하차), 외국인 가사관리사 시범사업 계획</p>
40차 외국인력정책위원회 결정(2023.12.1.)	<p>2024년 E-9 총 도입규모를 16만 5천으로 결정</p> <p>한식업, 임업, 광업에 고용허가 허용</p>
41차 외국인력정책위원회 결정(2024.1.5.)	<p>호텔 · 콘도업 고용허가제 신규 허용</p> <p>고용허가제 신규 송출국 추가 지정(타지키스탄)</p>
42차 외국인력정책위원회 (2024.6.4.)	<p>보고만 있었고 결정사항 없어서 공고내용 없음.</p>
43차 외국인력정책위원회 결정(2024.7.25.)	<p>음식점업 고용허가제 시범사업 개선(전국 한식업+외국식업 중 업력 5년 이상 업체의 주방 보조원 직종으로 확대)</p>
44차 외국인력정책위원회 결정(2024.10.23.)	<p>뿌리업종 중견기업 고용허가 적용대상 확대(제조업(300인 이상) 중 「뿌리업종이면서 본사 또는 사업장이 비수도권에 소재한 중견기업」에 비전문취업(E-9) 및 방문취업(H-2) 고용 허용</p>

출처: 고용허가제 홈페이지(eps.go.kr)

외국인력정책위원회의 결정 내용을 살펴보면 윤석열 정부의 이주노동 정책 기조는 ‘권리 없는 인력 확대’ 정책이라고 볼 수 있다. 이는 코로나 상황을 거치며 만성화된 인력난에 대해 산업현장에 부족한 ‘인력’을 공급하는 것을 위해 계속 규제를 완화하고 있는 것으로 드러나고 있다. 2022년 고용허가제 쿼터 5만 5천 명의 두 배인 11만 명을 2023년 쿼터로 설정했고, 중간에 1만 명을 더해서 12만 명으로 늘렸다. 농어업 부문 계절노동자도 2023년에 대폭 늘려 4만여 명을 배정했다. 또 조선업 인력난을 이유로 E-7-3 기능인력 요건을 대폭 완화해 도입을 확대했고, 고용허가제 내에 조선업 쿼터를 따로 만들기도 했다. 2024년 고용허가제 쿼터는 16만 5천 명으로 정해서 더욱 확대했다. 4차 외국인정책기본계획(2023-2027)에서도, 가사·요양보호 등 돌봄 분야 외국인력 도입 추진, 숙련기능인력 혁신적 확대, 공공형 계절근로 확대, 단순노무 외국인력 허용 분야 확대 등 규모 확대를 지속적으로 추진하고 있다.

(2) 이주노동자에 대한 권리 추가 박탈과 후퇴

사업장변경 지역제한은 고용허가제 20년 동안 가장 심각한 독소조항이며 노동자의 고통을 가중시킨 사업장 변경 제한 문제를 개선하기는커녕 ‘권역 내’로 더 가둬 놓겠다는 조치다. 이는 기존의 직장변경·선택의 자유 침해에 더해 거주이전의 자유까지 추가적으로 침해하는 폭거이며 강제노동을 심화시키는 조치이다. 그리고 열악한 숙소 문제에 대한 근본 개선 요구도 외면하였다. 컨테이너, 조립식 패널, 비닐 하우스, 사업장 내 부속건물 등, 열악한 숙소 문제 해결을 위해 가설건축물 전면 금지를 해야 하는데, 이는 여전히 받아들여지지 않았다. 또한 임금전액불 지급원칙에 어긋나며 사업주가 일방적으로 떼어 가는 문제가 큰 숙식비 사전공제도 폐지되지 않았다. 숙련기능인력(E-7-4) 쿼터 대폭 확대와 요건 완화 발표 내용에도 제한 조치가 강화되었다. 1년 이상 이주노동자가 근무 중인 기업체에서 추천받아야 하고 E-7-4로 비자 전환을 하면 최소 2년 이상 해당 업체에서 일하도록 한 것은 결국 노동자를 3년간 한 사업장에 묶어 놓는 것이다. 노동력 감소, 인구절벽 상황에서 정부가 이민정책, 이민청 설치 운운하면서도 그에 걸맞은 이주노동자 권리보장과 정주여건 개선, 지원정책 확대 등은 온데간데없다. 정부는 여전히 퇴행적이고 반인권적인 ‘인력활용론’에만 그치고 이주노동자 기본권 보장은 외면하고 추가적으로 침해하

고 있다.

(3) 지원 인프라마저 축소, 졸속적인 이주가사노동자 시범사업

고용허가제 이주노동자 쿼터가 2023년에 두 배로 늘어나면서 상담, 통역, 권리구제 지원 등의 업무도 노동부 고용센터나 이주노동자지원단체 등을 가리지 않고 대폭 늘어나고 있는데, 이주노동자 지원 인프라 확충은 제대로 이뤄지지 않고 있다. 오히려 노동부가 민간에 위탁을 해서 운영해 온 9개 외국인노동자 지원센터, 운영비를 지원하던 35개 소지역센터에 2024년 예산을 배정하지 않음으로써 폐쇄를 시키고 있는 상황이다. 노동부는 기존의 센터들이 수행하던 기능을 지방노동청과 산업인력공단이 담당하게 한다고 하고 있지만, 전혀 현실성이 없는 대책이고 피해는 오롯이 이주노동자에게 돌아갈 것으로 예상된다.

가사노동자 시범사업 역시, 현실적 상황 조사와 연구에 기반하여 신중하고 충분한 고려와 준비를 하지 않고 졸속적으로 진행되는 정책이다. 가사노동 영역에 동남아 출신 이주노동자가 필요하다는 사회적 요구는 검증된 바도 없고 수요도 정확히 조사된 바 없다. 그런데 갑자기 일부 정치인이 언급하자 위에서부터 정치적인 결정이 내려져 이주가사노동자 시범사업이 정해졌다. 대다수 반대와 우려 목소리는 무시하며 일사천리로 노동부와 서울시가 2023년 연말 100명 도입을 목표로 추진 중이나 대상 국가인 필리핀과의 협의가 제대로 추진되지 않아 2023년 내 실시는 불가능하게 되었고²⁰ 2024년 8월에야 시작되었다. 관련 단체들이 비판하듯이 이주 가사노동자를 싼값에 부릴 수 있다는 발상은 인종차별이자 국적차별이고, 사업장 변경을 제한하고 인권을 침해하는 E-9 고용허가제의 문제가 고스란히 반복될 것이며, 무엇보다 돌봄의 공공성은 크게 약화될 것이다.²¹ 더욱이 이주여성노동자 업무 범위에 돌봄에 더해 일부 가사노동까지 포함시켜 논란이 있고 1.5~2평 남짓한 고시텔에 거주하는데, 열악한 거주 환경의 숙소비가 40여만 원으로 부담이 크다. 주 30시간 이상만 보장하게 되어 있어 저임금 문제도 제기되고 있다. 숙소 통금 시간을 10시로

20 매일노동뉴스 (2023.10.26.) “예정된 실패” 외국인 가사노동자 시범사업”
<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=217914>

21 이주 가사·돌봄 노동자 시범사업 저지 공동행동 발족 기자회견문, 2023.8.28. 「외국인가사근로자 도입 시범사업 중단하고 공공성을 강화하라」

통제하여 인권침해 제기가 되어 서울시에서 이를 해제하기도 하였다.

5. 권리 중심의 노동허가제로 나아가자

고용허가제는 도입 당시부터 사업장 변경 권리침해, 짧은 체류 기간, 미등록체류자 강제추방 등 여러 문제로 이주노동자 운동 진영의 비판과 반대에 직면했으며 실시 이후에도 20여 년간 문제제기가 지속되었다. 베트남 건설노동자들의 파업에서부터 사업장 변경 지침 철회 투쟁, 퇴직금 출국 후 수령제도 철회 투쟁, 농축산어업 이주노동자에 대한 심각한 착취와 차별에 대한 대응, ‘비닐하우스는 집이 아니다 캠페인’으로 대표되는 주거권 운동, 숙식비 지침 개선 운동, 속행 씨 사망사건 대응 등 많은 문제점에 대한 투쟁이 거의 해마다 벌어졌다. 그러나 사회적으로 문제가 커질 때에만 정부는 문제를 조절하는 차원에서 일부 완화 수준의 대응만 했고 사업장 변경 제한과 같은 근본적인 권리침해에 대해서는 건드리지 않았다. 그 결과 이주노동자 차별과 착취, 무권리의 고용허가제는 여러 변화를 겪었지만 그대로 유지되고 있다. 2022년 말에는 정부가 장기근속 특례 신설을 골자로 하는 고용허가제 개편 방안을 발표했지만 숙련기능인력 장기적 활용이라는 사업주의 요구는 오히려 법무부가 E-7-4 쿼터 17배 확대와 자격요건 완화로 흡수한 모양새다. 현 정부의 이주노동정책 기조는 인력이 필요한 기업에 최대한 인력공급을 하되 권리나 지원 정책 개선은 없는 ‘권리 없는 이주노동자 확대 정책’이다. 사업장 변경 지역 제한으로 기존의 한계적인 권리 수준마저 축소시키고, 지원 인프라도 축소해서 후퇴시키는 양상이다. 이주노동자를 같은 사람, 같은 노동자, 같은 사회구성원으로 보지 않고 노동력으로만 간주하여 이를 활용하려고만 하는 것은 실패가 불보듯 뻔하고 인권침해만 가중시킬 것이다. 이에 우리는 고용허가제를 넘어서 이주노동자들의 권리를 보장하는 노동허가제를 오랫동안 대안으로 제기해 온 바, 이를 실현하기 위해 더 힘을 모아야 할 것이다.

[표 11] 권리 중심 노동허가제 제안 내용

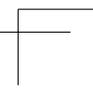
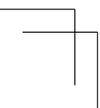
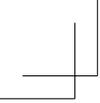
1) 노동권 보장 방안	
근로계약	이주노동자에게 업무내용과 노동조건이 상세하게 표기된 근로계약서 제공 근로계약서 내용의 사실 여부 고용센터에서 미리 확인 이주노동자에게 근로계약 검토 후 근무처를 선택할 수 있는 권리 보장
노동조건	주 52 시간 노동시간 제한을 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 확대 근로기준법 제63조 폐지로 농어업 이주노동자에게 노동시간, 휴게, 휴일 규정 동등 적용 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 가산 수당과 연차 수당 관련 규정 적용 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 임금체불에 보증보험, 임금채권보장보험 가입 의무화 임금·퇴직금 등을 퇴사 후 14일 이내에 지급하도록 한 근로기준법의 규정을 이주노동자에게 적용
사업장 변경	이주노동자의 사업장 변경 자유롭게 허용 업종의 경우 일정 기간 제한 후 변경 허용 구직 이주노동자에게 고용센터가 구인 사업장 명단 및 정보 제공 구직기간 6개월 보장 고용보험 실업급여 가입 의무화로 구직기간 중 실업급여 신청·수령 허용
2) 체류권 보장 방안	
체류 기간	단기 노동력으로 도입된 이주노동자의 총 체류 기간 3년 이내로 단축 3년 이후 숙련인력으로 체류자격 변경 허용
숙련인력 전환과 조건	최종 사업장 근무기간과 무관하게 총 근무기간에 따라 숙련인력으로 전환 허용 숙련인력 이주노동자에게도 자유로운 사업장 변경 허용, 구직 알선은 고용센터가 담당 숙련인력 이주노동자의 가족결합 허용, 배우자에게 취업 허용

영주 기회 확대	총 체류 기간 5년 이상인 이주노동자에게 영주 체류자격 신청 기회 부여 영주 체류자격 신청을 위한 소득 요건 완화
미등록 이주노동자 정규화	미등록 이주노동자의 정규화 방안 마련 중대한 범죄 사실이 없는 한 정규화 기회 부여 - 체류 기간과 취업 기간이 긴 미등록 이주노동자에게 우선적 기회 부여
3) 주거권 보장 방안	
기숙사 제공	이주노동자 고용 사업주에게 기숙사 제공 의무화 기숙사의 근로기준법 규정 부합 여부 감독 필요한 경우 정부 및 지자체에서 사업주에게 기숙사 개선 비용 지원
기숙사 비용	기숙사 비용은 해당 지역의 시세, 숙소 형태 등에 기초해 관할 지방노동 관서(외국인근로자권익보호협의회)가 결정 기숙사 비용은 실거주 인원이 공동 부담 및 사업주가 일정부분 부담- 사업주에게 숙소비 명세 제공 의무화
4) 건강권 보장 방안	
산업재해	산업안전보건법 위반 사업장에 이주노동자 고용 불허 사업장 규모와 무관하게 중대재해처벌법 적용 업종·규모와 무관하게 사업장의 산업재해보상보험 가입 의무화 산재를 당한 이주노동자에게 후속 치료를 위한 체류 또는 재입국 허용 본국에서 치료받는 이주노동자에게 산재보험 청구 방안 마련 귀국 후 발생한 업무상 질병에 대한 산재 신청 통로 마련
건강보험	이주노동자의 건강보험 가입 시기를 입국한 날로 규정하고 입국일로 가입 건강보험제도 내 국적에 따른 건강보험료 부과 기준, 세대 범위, 보험료 경감 조건, 체납 제재 관련 차별 철폐
상병급여	상병급여 대상에 이주노동자 포함 이주노동자 고용 사업장에 병가 제공 의무화
5) 사회보장권 보장 방안	
사회보장	이주노동자와 그 가족에게 국적이나 체류자격과 무관하게 사회보장 동등 적용

6) 기타	
교육과 지원	이주노동자에게 입국 후 노동 관계법, 산업재해, 건강보험 등과 관련된 구체적이고 실질적인 교육 제공 정부 및 지자체에서 이주노동자의 노동, 체류, 산재, 건강 등과 관련된 상담과 지원을 제공할 수 있는 기관의 운영 지원
사업주 처벌 강화	노동 관계법, 산업안전 관련법, 기타 이주노동자 고용 관련 법률을 위반한 사업주에게 법률에 따른 처벌 실시

〈참고자료〉

- 김사강. 2019. 『이주노동자 '출국 후 퇴직금 수령제도' 실태조사 발표회 자료집』, 외노협 · 이주공동행동 · 이주인권연대
- 김지혜 · 김지림 · 김철효 · 김현미 · 박영아 · 이완 · 허오영숙. 2019. 『한국사회의 인종차별 실태와 인종차별철폐를 위한 법제화 연구』, 국가인권위원회.
- 서선영. 2023. “노동 이주와 초국적 도시 공간의 풍경들: 카트만두 그리고 서울”, 서울대 아시아연구소, 『다양성+Asia』, 2023년 가을호, <https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2467>
- 한준성. 2022. “고용허가제 이주노동자(E-9) 사업장 이동 규제의 통치성과 위험심사의 역설”, 『문화와 정치』9(2): 5-36.
- 이규용 · 신선호. 2021. 『사업장 변경제도 개선방안 연구』 보고서, 한국노동연구원
- 이주와인권연구소. 2018. 『최저보다 낮은- 2018 이주노동자의 노동조건과 주거환경 실태조사』
- 소라미 · 김정혜 · 김지혜 · 류경혜 · 허오영숙. 2016. 『이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사』, 공익인권법재단 공감.
- 이주노동119. 2023. 『“돈 벌러 한국 왔다 돈 떼였다”: 이주노동자 임금체불 피해 증언대회 및 대책 토론회』 자료집.



[발제 2]

아리셀 중대재해 참사를 통해 본 위험의 이주화

조영신(아리셀 중대재해 참사 대책위원회 법률지원단 변호사)

1. 들어가며

지난해 국내에 취업한 외국인 노동자는 92만 3천 명으로 사상 처음 90만 명을 넘었다. 전체 취업자에서 차지하는 비중은 3.2%이다.

한편, 지난해 산업재해 사망자는 812명이었는데, 이 가운데 외국인은 85명으로 10.5%를 차지했다. 전체 취업자 중 3%가 외국인인데, 전체 산재사망자 중에서는 10%가 외국인이다. 3배가 넘는다. 노동자 100명당 발생하는 사고재해율 역시 산재보험에 가입한 전체 노동자가 0.49%인데 비해 외국인은 0.87%이다. 약 두 배이다. 우리나라 전체 업무상 사고 사망자 수는 지난 10년간 꾸준히 감소한 데 반해 외국인 사고 사망자 수와 비율은 2010년 78명(7%)에서 2019년 104명(12.2%)으로 꾸준히 증가하는 추세이다.¹ ‘위험의 이주화’는 이렇게 통계만으로도 손쉽게 확인된다. 우리나라 산재 은폐율이 67%로 추정²되는 점, 그리고 한국 체류 외국인들의 사망 이유와 통계가 제대로 관리되지 않는 가운데 전체 외국인 사망자 중 절반에 가까운 44.2%

1 ‘감춰진 위험의 이주화’“죽지 않으면 산재신청 생각 못 해”, 매일노동뉴스, 2022.10.20.

2 ‘노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가’, 한국노동연구원 김정우 전문위원, 2021.

는 사망 원인을 알 수 없는 사례³라는 점을 고려하면, 훨씬 더 많은 이주노동자들이 산업재해를 당하였을 것으로 보아야 할 것이다.

이주노동자의 업무상사망과 산재발생률이 높은 이유는 매우 간단하다. 산재발생이 높을 수밖에 없는 고위험 업종에 집중돼 일하고 있기 때문이다. 그리고 불안정 노동에 투입되기 때문이다. 아리셀 중대재해 참사는 이러한 위험의 이주화를 아주 단적으로 보여주는 사건이다.

2. 아리셀 중대재해 참사 개요 및 사건 진행 상황

아리셀 중대재해 참사는 2024. 6. 24. 10:31 경기도 화성시 서신면 전곡산업단지 에 위치한 일차 리튬전지 업체 주식회사 아리셀의 공장 내 3동 2층에서 발생한 화재로 23명이 사망한 사건이다. 희생자의 대부분이 이주노동자다.

화재 원인과 관련하여 밝혀진 바에 따르면, 전지의 분리막이 손상되었거나 전해액이 누액되는 등의 이유로 내부와 외부 단락(쇼트, 전기적 경로가 비정상적으로 접촉되거나 연결되는 현상)이 발생했고, 이 단락이 확대되어 화재와 폭발이 발생하였다. 이러한 문제가 발생한 이유는 아리셀이 납기 일정에 쫓긴 탓에 불량률이 늘어났고, 발열전지를 초과 보관, 방치하였기 때문인 것으로 판단되고 있다. 당시 아리셀은 군납일을 제대로 지키지 못해 지체상금이 발생하던 중이었고, 6월 중에만 파견 등의 방법으로 100여 명을 추가 고용해 제품생산을 하던 중이었다고 한다.

화재와 폭발로 인해 인명 피해가 생긴 원인은, 당시 노동자들이 비상구를 사용할 수 있는 상태가 아니었고, 화재사고 발생 시 대피요령에 대한 교육을 받은 바도 없었기 때문으로 보인다. 수사 결과 드러난 바에 따르면 2024년 파견근로자뿐만 아니라 정직원을 대상으로도 안전교육을 실시한 바가 없고, 소방 훈련이나 소방안전관

³ '외국인 6771명, 한국서 '원인불명'으로 사망', 세계일보, 2024.10.18.

리교육을 실시한 바도 없다. 또한 주출입구 2개 외에 제대로 된 비상구가 없었고, 주출입구 앞에는 전지를 대량 적재해 비상통로로의 접근이 매우 어려운 상태였다. 공장 내 비상구는 화재 발생 장소에서 3개의 출입문을 통과해야 도달할 수 있는데, 정규직만 열 수 있는 보안장치가 달려있었다.

고용 관련, 아리셀은 2021. 11.부터 2024. 5.까지는 한신다이아로부터 227명, 2024. 5.부터 2024. 6.까지는 메이셀로부터 93명의 노무공급을 받았다고 하는데, 두 업체는 모두 미허가 파견사업주로, 파견근로자 공급을 할 수 없는 업체였다. 물론, 아리셀은 제조업체이므로 상시파견고용을 할 수 없는 업체이기도 하다.

현재 주식회사 아리셀, 박중언((주)아리셀의 운영총괄본부장, 안전보건관리책임자), 박순관((주)아리셀의 대표이사), 주식회사 한신다이아, 주식회사 메이셀 등 피고인 12명이 기소되어 수원지방법원에서 형사재판 진행 중이다.

36페이지에 달하는 공소장에 기재된 범죄사실은 업무상과실치사상, 산업안전보건법위반, 중대재해처벌등에관한법률위반, 근로자보호등에관한법률위반, 건축법위반, 업무방해 등이다.

3. 이주노동자의 불안정노동

많은 이주노동자들이 불안정한 노동조건에서 일을 하게 되는 상황은 위협의 이주화와 밀접한 관계가 있다.

우선, 아리셀 중대재해 참사에서도 보여지듯이 많은 이주노동자들이 불법파견의 굴레에 빠져 있다. 앞서 말한 바와 같이 한신다이아나 메이셀은 미허가 파견사업주이다. 이들 업체들처럼 원청업체들의 입맛에 따라 파견업체가 되기도, 근로자 공급업체가 되기도 하고, 아예 그런 허가도 받지 않았으면서 노동자들을 파견시키기도 한다. 파견법 및 직업안정법 위반이 판을 치고 있는 상황이다. 그 관계 속에서 원청

은 필요한 인력을 공급받고, 불법적인 파견업체들은 중간에서 수수료라는 명목으로 이익을 쏥는다. 피해는 오롯이 파견노동자들만의 몫이다.

파견업체 및 사설 직업소개소 등을 이용하는 이주노동자들의 체류자격은 대부분 H-2(방문취업), F-4(재외동포)이고 F-6(결혼이민)인 경우나 난민신청자, 유학생인 경우도 있는데, 절대다수는 미등록 이주노동자들이다. H-2 비자와 F-4 비자의 경우 공적 직업알선 서비스(고용센터)를 이용할 수 있지만 사설업체를 통하는 경우 구직의 편리함과 신속성, 그리고 원하는 직업을 선택할 수 있다는 장점 때문에 대부분 이용하지 않는다. E-9(비전문취업) 이주노동자들의 경우 공적 알선을 통해서만 일을 해야 한다. 그런데 최근 들어 사업장 변경 이후 구직기간이 늘어나는 추세이다. 사업장 변경 신청자 중 구직기간을 초과한 이주노동자가 매년 천명을 넘고 있는데, 2018년 1,495명 이후로 점점 늘어나고 있다. 3개월 동안 구직을 하지 못하면 체류자격이 위험해지는데, 그 사이에 한두 개 정도의 업체밖에 소개를 못 받는 경우도 많아지고 있고, 그나마도 질 좋은 일자리가 아닌 경우가 많아 사설업체를 통해 일 자리를 얻으려는 유인이 높아지고 있다.

○ 이주노동자가 사적알선을 선호하는 이유

- 공적 알선의 비효율성, 비자제한 업종제한 등. 권위적이며 불친절하고, 의사소통이 잘 안되는 구조.
- 사적 알선의 편의성. 접근, 절차의 편의. 맞춤형 알선이 되고, 선택지가 넓은 업종에 출퇴근 지원 등의 부가서비스도 존재.
- 신분상의 불안, 공적 알선 이용 자격 없는 경우(동반비자, 미성년 동포 등), 공통체 및 인적 네트워크와의 친연성에 기인.

○ 사업주가 사적알선을 선호하는 이유

- 시간절약. 공적알선에 비해 신속함.
- 비용절감. 파견업체를 통해 형식적 도급계약을 맺고 퇴직금, 각종 수당, 4대보험 등 비용 절감 가능함
- 고용유연성 확보. 파견노동자는 언제라도 해고가 가능.
- 출입국관리법상 위험 없음.

○ 파견업체 이용 이주노동자들에게 차별이 집중되는 이유

- 고용형태로 인한 차별, 정규직 직고용된 노동자와의 차별, 한국인 노조 및 노동자들의 비우호적인 태도.
- 외국인 차별, 외국인이라는 취약한 지위와 해고의 위협, 차별 시정 요구 어려움, 신분상의 불안, 해고의 불안, 심리적인 스트레스, 권리행사 및 권리구제에 요청되는 기본적인 소통수단 및 정보 부족.
- 공공 관리 소홀, 불법파견 단속과 제재에 대한 행정 당국의 소극성, 근로감독 사각지대.
- 취업 자유 제한, 파견업체와 사용사업주 간의 카르텔, 불법적이며 일탈적인 사업주를 강제할 법적 수단 미비.
- 업종의 제한, 노동강도가 세고 노동환경이 열악한 제조업이 대부분, 제조업의 경우 파견이 금지되어 있지만, 실제로는 횡행하는 중.⁴

상시적 인력난에 시달리는 영세 사업주들은 원활한 인력 수급을 위해 민간 고용 시장인 파견업체를 통해 불법적으로 이주노동자들을 사용한다. 안산, 시흥 지역 불법파견업체 이용자의 무려 90%가 이주노동자라는 사실이 보고된 바도 있다,⁵ 아리셀 참가에서 보여진 바와 같이 정식으로 파견업체 등록조차 하지 않은 업체가 파견업을 하거나, 상시적으로 근로자파견을 받을 수 없는 업체인데도 파견근로자를 받아 일하게 하는 등 법을 악용하는 사례가 횡행하지만, 그 규제 시스템은 제대로 작동하지 않고 있다. 불법파견 또는 위장도급으로 인정되는 경우 파견법에 의거, 파견사업주와 사용사업주 모두 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금형에 처해진다. 그런데 기소된 사건 중 실형을 받은 경우는 거의 없고, 대부분 벌금형이다. 그마저도 거의 적발되지 않고 있다.

한편, 계절근로자 제도에서도 문제가 드러난다. 계절근로자 제도는 기초지방자치단체나 농협 등이 파종기·수확기 등 계절적으로 단기간 발생하는 농어촌의 인력난

4 경기도 이주노동자 파견노동 실태조사, 경기도외국인인권지원센터, 2020.

5 안산비정규직노동자지원센터, 2013.

해소를 위해 외국 지자체와 업무협약을 체결하는 방식으로 이주노동자를 유치할 수 있게 하는 제도이다. 법률상 근거 없이 법무부 지침으로 운영되는 이주노동자 단기 근로계약 제도, 파견제도인 썸이다. 최근 이 과정에서 브로커들이 현지에서부터 이면계약서를 작성해 국내 입국한 근로자들에게 매달 60~80만 원가량의 수수료를 떼고, 여권을 압류하는 등 불법행위를 하였음이 드러났다. 이에 국가인권위원회가 헌법 제10조에서 보장하는 인간의 존엄성 및 자기결정권을 침해당한 노동력 착취 목적의 인신매매로 파악, 국무총리 등에 개선 방안을 권고하기도 하였다.⁶ 명확한 법적 근거가 없다 보니 관련 절차와 기준, 준수사항 위반 시 제재 사항 등이 불분명해 관리감독 또한 제대로 되지 않았던 것이 이 문제의 핵심이라고 볼 수 있을 것이다.

이처럼 국내 체류하는 이주노동자는 정부 당국의 관리감독 해태, 이주노동자를 ‘필요할 때 쓸 수 있는 인력’으로만 치부하는 차별적 인식 등으로 인하여 더욱 불안정한 노동조건으로 내몰리고 있는 상황이다.

불안정한 노동조건에서 일하게 되면, ①파견업체의 잦은 폐업으로 인해 임금이 체불되거나, 근속이 보장되지 않아 퇴직금을 못 받게 되거나, 단기 근로계약 이후 갱신이 보장되지 않는 등 저임금과 소득불안에 처하게 될 가능성이 높아지고, ②한국어 소통의 문제로 문제제기가 어려운 이주노동자들의 처지 악용한 근로기준법 위반 사례가 발생할 수 있다. 고용이 불안하고 체류자격이 불안정해질 수 있다는 점이 이러한 발생율을 더 높이기도 한다. ③초단기 근로계약, 초단기 파견계약의 횡행으로 고용불안이 가중되고, ④정규직과의 차별, 내국인 노동자와의 차별 및 위 계절근로자 사례에서 보여지는 수수료나 뒷돈의 청구와 같은 차별에 시달릴 가능성이 높아지며, ⑤사용자가 노동안전 관련한 비용을 거의 들이지 않기 때문에 일터에서의 위험에 상시적으로 노출될 가능성이 높아진다. 결국 이주노동자들이 불안정한 노동조건에 처해있는 문제는 곧 ‘위험의 이주화’와 연결된다.

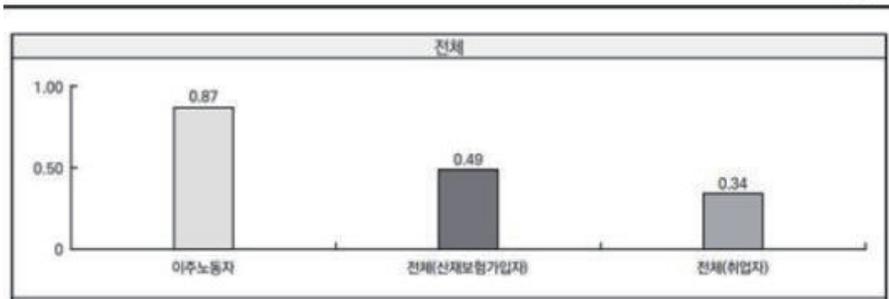
⁶ ‘인권위, 계절근로자 ‘인신매매’ 첫 인정…전담기관 설립 권고’, KBS뉴스, 2024.11.9.

4. 이주노동자의 산업재해

앞서 언급한 바와 같이, 이주노동자가 위험한 일터에서 일하고 있다는 사실은 통계에서도 쉽게 확인된다. 이주노동자는 우리나라 전체 노동자와 비교해 업무상 사고 재해율이 높고, 업무상 사망률 역시 높다. 반면 질병 재해율은 이주노동자보다 전체 노동자에서 더 높게 나타난다. 이주노동자들이 내국인 노동자에 비해 업무상 질병이 덜 발생해서라기보다는 산재보험 적용 과정에서의 불합리함이나 배제로 인해 나타난 결과일 가능성이 높다.⁷

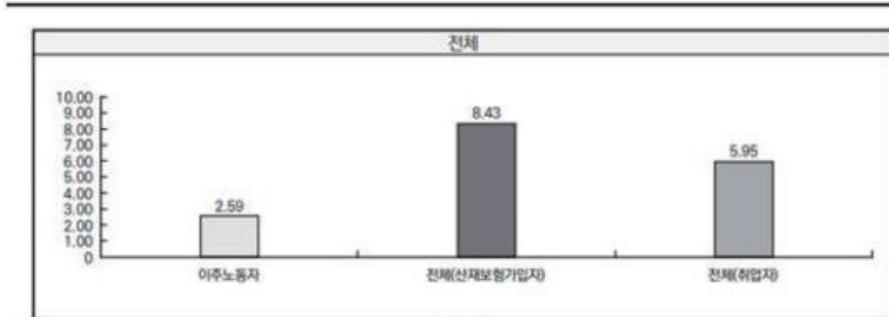
업무상 사고 재해율

(단위: %)



업무상 질병만인율

(단위: %)



⁷ 내용 및 그림 출처 '이주노동자 산업안전보건 현황과 정책 과제', 정연, 이나경, 2022.

○ 저숙련 이주노동자를 채용하는 사업장의 상당수는 소규모 영세사업장인데, 「근로기준법」, 「산업안전보건법」에서는 사업장 규모를 기준으로 법 적용 제외 대상을 규정하고 있다. 상시 4인 이하 사업장의 경우 산업안전보건법상의 안전보건관리체계 규정, 안전보건관리 규정, 안전보건교육과 안전보건진단에 대한 규정의 적용도 받지 않는다. 또한 상시 4인 이하 사업장에 소속된 노동자의 경우 부당해고금지, 정리해고 요건과 절차, 부당해고에 대한 노동위원회 구제제도 등을 적용받지 못하고, 근로계약에 따른 임금 외에 근로기준법에 의해 보장되는 법정 휴업수당도 적용 제외되며, 노동시간에 관한 근로기준법 제5장은 주휴일과 휴게시간 외에는 노동시간에 관한 보호 규정을 모두 적용 제외한다. 따라서 상시 4인 이하 사업장에서 일한다는 이유만으로 법정기준 노동시간의 제한이나 연장노동시간 제한, 시간외·야간·휴일근로에 대한 가산수당이나 보상휴가제, 연차휴가나 미사용수당 등 노동시간과 휴가에 대한 노동권이 보장되지 않는다.

대부분의 농업이주노동자들은 한 달에 단 이틀만 쉬고, 하루에 10시간 이상을 일하고 있다. 이우춘희님의 「깃잎투쟁기」에서의 설명에 따르면, 이주노동자들은 하루에 15박스의 깃잎을 따야 한다. 깃잎 한 상자에 보통 1천 장이 들어가므로, 하루에 깃잎 1만 5천 장을 따야 한다. 10시간을 쉴 새 없이 움직여야 가능하다. 소규모 영세 농장에서 일하는 이주노동자들은 장시간 강도 높은 노동을 하느라 여러 질병에 노출되어 있지만 병이나 연차를 자유롭게 사용할 수 없는 상황에서 병원에 가게 되면 일하는 시간을 빼야 하고, 그렇게 되면 사용자가 하루치 임금을 주지 않기 때문에 쉽게 병원에 가지 못한다. 특히 자신이 일하는 농장에서 가까운 병원이 어디인지 찾아가기 위해서는 사용자의 도움이 절대적으로 필요한데(대부분의 농장들은 도심에서 멀리 떨어져 있어 대중교통을 타기도 어렵다), 그런 도움을 기대하기 어려운 경우가 많다.

○ 이주노동자는 입국 후 사업장에 배치되기 전 16시간의 취업교육을 받고, 산업안전보건 역시 교육 내용에 포함되지만 형식적으로 진행되는 교육으로, 실효성이 떨어진다. 실제 사업장에서 일을 시작한 후에는 제대로 된 안전교육이 이뤄지지 않는 경우가 많다.

아리셀 중대재해 참사에서 보여지듯, 대부분의 파견노동자는 안전교육을 받을 기회조차 없다. 사업장의 안전보건에 관한 사항을 아는 것은 산재예방을 위해 가장 필수적인 조치이다. 그러나 아리셀 중대재해 참사 관련 공소장의 기재에 따르면, 아리셀은 2023년 중 파견근로자를 대상으로 한 안전교육을 미실시했고, 정직원을 상대로 한 안전교육 역시 매우 형식적으로 진행했다. 2024년에는 파견근로자뿐만 아니라 정직원에게도 일체의 안전교육을 실시한 바가 없다. 소방안전관리교육도 실시한 바가 없다. 산업안전보건법에서의 사용자 의무 규정을 이행하는 것은 노동자의 안전권과 건강권을 보호하기 위한 최소한의 조치일 텐데, 정부 당국의 감독 소홀 및 솜방망이 처벌로 인해 위반율이 높다. 사용자에게는 모두 비용이기 때문일 것이다.

MSDS(물질안전보건자료) 및 대상 물질 경고 표시, 안전관리규정 등에 대한 모국어 제공 의무가 규정되어 있지 않다 보니 이주노동자들은 그 내용을 알기 어렵다. 형식적으로 안전교육이 이뤄진다고 하더라도, 이처럼 이주노동자들이 안전과 건강을 위해 일터에서의 위험에 대해 정확히 이해할 수 있는 정보제공은 미흡한 상황이다.

○ 무엇보다 위험한 일자리(영세하고 내국인 고용이 안 되는 사업장)에만 외국인을 고용할 수 있도록 설계된 노동비자 제도 자체가 이주노동자를 위험한 일터로 내모는 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 노동기준의 하한이 없다. 그렇다면 정부 당국이 지속적·계속적으로 실효성 있는 관리감독을 해야 할 텐데, 이마저 기대하기 어려운 상황이다.

비전문취업(E-9) 이주노동자들은 사업장변경의 자유가 없다. 최초 3년의 취업 기간 중 3회에 한해서만 변경이 가능하다. 변경하려고 해도 다음 사업장으로의 취업 알선에 시간이 많이 걸려 임금의 공백이 생기기 때문에, 쉽게 변경을 마음먹기 어렵다. 사업장을 변경하기 어렵다는 것은, 이주노동자가 사업주에게 종속될 가능성이 높음을 의미한다. 종속성이 강화되면 열악한 근로조건이나 노동환경, 건강권이나 안전권의 위험을 회피하기 어렵게 된다.

5. 나가며

불법파견, 불안정노동 그리고 23명의 생명을 앗아간 최악의 산업재해. 아리셀 중대재해 참사는 한국사회에서 이주노동자들이 처해있는 현실을 고스란히 보여준 참사이다.

참사가 발생한 후 얼마 지나지 않아 이정식 당시 노동부장관이 국회 환경노동위원회 현안 질의에서 ‘우리나라 파견노동자가 10만~20만 명밖에 안 되는 이유가 법을 실효적으로 집행하기 힘든 제도 미비가 있다’, ‘파견제도가 현실적으로 글로벌스탠다드에 맞게 작동해야 하고, 파견도급을 명확하게 구분하는 정부 지침이 나가야 한다’고 말한 바 있다. 그 발언의 맥락을 따져보면, 파견노동자 수가 적은 것(지난해 상반기 기준 파견노동자는 9만 1천여 명이다)은 노동자파견을 받기 위해서 복잡한 절차를 필요로 하기 때문에 사업주들이 이를 ‘도급’으로 위장하고 있으므로 그 규제를 완화해야 한다는 것이다⁸. 파견제도가 ‘글로벌 스탠다드’에 맞게 작동하려면 다른 나라들처럼 제조업에도 파견을 허용해야 한다는 취지로, 파견과 도급의 구분을 명확하게 해야 한다는 것 역시 법원이 판례를 통해 폭넓게 해석하고 있는 불법파견의 범위를 좁혀서 합법도급으로 바뀌어야 한다는 취지로 이해된다. 이 주장은 사용자단체인 한국경영자총협회가 지난 5월 발표한 ‘파견제도의 문제점과 개선 방향’의 내용과도 대체로 일치하고, 지난해 1월 노동부가 주요 업무 추진계획에서 ‘파견제도 선진화’ 명목으로 밝힌 내용과도 부합한다. 불법파견 감독 해태의 책임을 져야 할 고용노동부 장관이 오히려 불법파견의 양성화를 주장하고 있는 꼴이다. 반성도 없고 문제해결의 의지도 보이지 않고 있다.

2021년 기준 우리나라 산재 사망자 828명 가운데 이주노동자는 102명으로 12.3%였다고 한다.⁹ 산재사망자 10명 중 1명 이상이 이주노동자였던 셈이다. 노동자가 안전하게 일할 수 있도록, 차별받지 않도록 위험이 외주화되고 또 이주화 되는 죽음의 행진을 막아야 한다.

⁸ ‘화성 참사 이후에도 ‘파견규제 완화’ 고수하는 정부’, 경향신문, 2024.6.30.

⁹ ‘지난해 산재사고사망자 828명..배달 등 특고 사망자 늘어’, 한겨레신문, 2022.3.15.

[직업성 질환 산재 이야기]

발언 - 직업성질환 피해자 Ajit Roy

저는 방글라데시 출신 Ajit Roy라고 합니다. 한국의 안성시에 있는 사업체에 입사하여 현재까지 제가 겪은 일을 시간 순서대로 설명드리겠습니다.

(1) 2021년 2월 22일

저는 한국 고용노동부의 알선으로 경기도 안성에 있는 농기계 제조업체에 입사했습니다.

(2) 2021년 2월 23일

입사 직후 시행된 건강검진에서 모든 것이 정상이었습니다.

(3) 2021년 2월 24일

근무 시작하였고, 작업환경은 아주 열악했습니다. 그라인딩 작업이나 사포로 금속부품을 닦는 등 하루 8시간 이상 쇳가루 마시는 일을 하기 시작했는데, 회사가 제공한 안전장비는 면마스크 밖에 없었습니다.

(4) 2021년 7월

건강검진 결과 폐, 간 등에 건강 이상 발견되었습니다. 그러나 회사는 이 결과를 저에게 알려주지 않았습니다.

(5) 2021년 8월

심한 기침, 가래, 소화불량 증상 등 몸이 아프기 시작했습니다.

(6) 2021년 9월

호흡 곤란, 계단을 오르는 것도 힘든 상황이 되었습니다. 그러나 장시간 노동, 주말 노동도 강요받아 쉴 수 없었기 때문에 병원에 가지 못하였습니다.

(7) 2021년 10월

병 증상이 너무 심해져 회사 근처 이비인후과 병원 방문하여 치료를 받았습니다.

(8) 2021년 11월

병원 치료에도 불구하고 더 악화되어 지역의 종합병원 안성성모병원을 방문하였습니다. 그 병원 의사는 서울에 있는 큰 병원에 가야 한다고 나에게 말하였습니다.

(9) 2021년 12월 6일

안성지역 종합병원의 안내로 서울 삼성병원을 방문하여 정밀검사를 받았는데 결국 간질성폐질환이라는 진단을 받았습니다.

(10) 2021년 12월 8일

서울 삼성병원에서 폐수술을 받았습니다. 폐기능의 40%를 잃었습니다. 병원은 수술 및 회복과정에 간병인이 필요하여 회사에 도움을 요청하였으나 거절당하였습니다.

(11) 2022년 1월 4일

주한 방글라데시대사관의 도움을 받아 근로복지공단에 산재 신청을 하였습니다. 그 후 회사는 내게 산재 신청을 취소하도록 강요하고 협박하였습니다. 사측은 그 강요와 협박을 대사관에게도 했습니다.

(12) 2022년 7월

나는 포천이주노동자센터(대표 김달성목사)를 친구의 소개로 찾아가 도움을 요청했습니다. 이때부터 이 센터의 도움으로 산재 인정을 위한 준비에 본격적으로 들어갔습니다. 센터는 봉사료 지원해 줄 노무사와 의사(직업환경의학과 전문의)를 내게 소개 해주었습니다. 그리고 포천이주노동자센터를 통해 생활비 등 갖가지 지원을 받으며 나는 오늘까지 활동과 투쟁을 합니다.

(13) 2024년 4월

노무사님과 여러 전문가의 도움을 받았지만 근로복지공단은 산재를 승인하지 않았습니다. 내가 금속 분진에 노출된 환경에서 작업한 시간이 길지 않았다는 회사측이 일방적으로 제출한 자료를 갖고 심사한 결과였습니다.

(14) 2024년 5월

고용노동부에 산재 재심사를 신청하였습니다. 그리고 2024년 5월 25일에는 취업비자(E-9) 체류자격이 만료되었습니다. 이제 건강보험 적용도 중단되었습니다.

(15) 2024년 7월

취업비자(E-9) 만료 후 임시 체류비자(G-1)를 출입국관리소에 신청하여 받았습니다. 그러나 그 비자로는 건강보험을 가입할 수 없어 병원에 가려면 엄청 많은 돈이 필요합니다.

(16) 2024년 9월

고용노동부는 산재 재심사에서도 산재를 승인하지 않았습니다. 변호사의 도움을 받아 행정소송을 시작하였습니다.

(17) 2024년 10월~11월

법무부 평택 출입국관리사무소는 임시체류(G-1) 비자 연장을 해 주지 않았습니다. 단지 출국유예만 해 주었습니다. 유예기간 만료일은 2024년 11월 26일이었습니다. 변호사의 도움을 받아 G-1 비자를 다시 신청한 상태입니다.

저는 건강한 몸으로 한국에 왔습니다. 한국 정부가 소개해 준 사업장에서 일을 했고, 일하다가 폐 질환을 얻었습니다. 수술을 받았지만 제 폐는 60%만 기능하고 있습니다. 그런데 한국 정부는 산재승인도 안 해 주고, 소송 진행 중임에도 체류 비자를 주지 않고 있습니다.

[토론 1]

이주노동자 인권침해 실태

김이찬(지구인의 정류장 활동가)



< 토론자료 >

커먼즈 배제상태의 주민들,이주노동자 - 언제까지 방치할 것인가?

농업분야 여성 이주노동자들의 인권 침해사례를 중심으로

지구인의 정류장 상담활동가
김이찬

한국 농촌에 이주노동자들이 산다

- ▶ '지역 소멸'을 걱정하는, 아기의 울음소리가 들리지 않는, 버스운행도 드문, 농촌 지역
 - 고용허가제 (E9 비자) 약 3만명 / E7 비자: 소수 / 미등록 이주노동자 (약 1만명 추정) / 계절노동자 (E8 비자: 2024년 계획 1만5천명)
 - 주거상태 : 2020년 노동부의 조사통계에 따르면, 농촌지역 이주노동자들의 75% 가 주거시설로 허가받지 않은 '컨테이너' 나 '샌드위치 패널' 의 가설 숙소에서 생활하고 있음.
 - 그 이후 노동자들의 주거시설이 조금이라도 개선되었다는 보고는 없음.
 - 월 평균노동시간 : 260 ~ 280 시간
 - 월 평균노동일수 : 월 26일 ~ 29일 (표준근로계약서에 휴일이 주1일 혹은 월 2일)

[지구인의 정류장]은 뭐하는 곳?

- ▶ 이름만 보면 정체가 의심스럽다
 - 우주 정거장 ? / 지구인의 종착역 ? /
- ▶ 2009년 생겨남 : 당시의 소망 “ 지구 곳곳에서 안산지역으로 이주한 사람들의 영상창작 사랑방“ - 비디오 제작교실 이름 “이봐요! 나 지금 한국에 살아요!“
- ▶ 2012년 이후 실제 매진할 수 밖에 없었던 일
 - ‘일부’, ‘용기를 내어’, ‘탈출 혹은 저항’ 을 감행한 주로 ‘캄보디아 국적’의 ‘농업 분야 이주노동자들’의 권리회복을 위한 싸움을 지원하기
 - 2014년 이후, 남성 노동자들의 쉼터 : 8명, 여성 쉼터 : 10명 (이 수용한계는 쉽게 넘어감) 를 운영함.
 - 그런데... ‘쉼터’는 ‘노동자들의 저항’에 얼마나 도움이 될까?

2014년 이후 현재까지 가장 중요해진 활동

- ▶ 피해노동자들의 제도내에서의 권리구제
- ▶ 전화 및 방문상담 : 연평균 약 150여 건의 사안, 당사자 노동자 400여명
- ▶ 자력구제활동의 지원 (저항의 의지를 가진 노동자들의 자력구제활동을 지원한다)
 - 약 50여건 (약 50 ~ 100 여명)의 노동자가 ‘진정,고소, 민사소송, 형사소송에 증인참여’ 등을 감행하며, 이 과정에서 회복절차를 안내하고 문서자료의 작성 제출 / 관공서 등에서의 출석진술시 통역자 혹은 대리인으로 동행한다.
- ▶ 사건화 되는 사안의 90%는 농업노동자관련 사안이고, 그 중 80 % 는 여성노동자이다.
- ▶ 노동자들이 당하는 피해의 종류
- ▶ 노동시간의 속임을 통한 임금 체불 / 고용주의 위계를 이용한 (뭍라 설명하기 힘든!) 괴롭힘 / 폭행 / 협박 / 성폭력 / 허위의 고용변동 신고 의한 체류자격 박탈위험 / 산업재해 보상에서의 배제 혹은 미신청

고용허가제 - 노동자를 노예화한다



충남지역 한 고용주의 집과 농장: 앞에 고용주 가족의 집, 뒤의 건물은 '양계장, 가공포장실, 정육포장실, 여성노동자들의 숙소'

* 이 곳에서 11개월 만에 쫓겨난 노동자 S 씨는 10 개 월제 '노동청, 검찰청, 고용센터, 경찰'을 들락거리며 싸우고 있다.

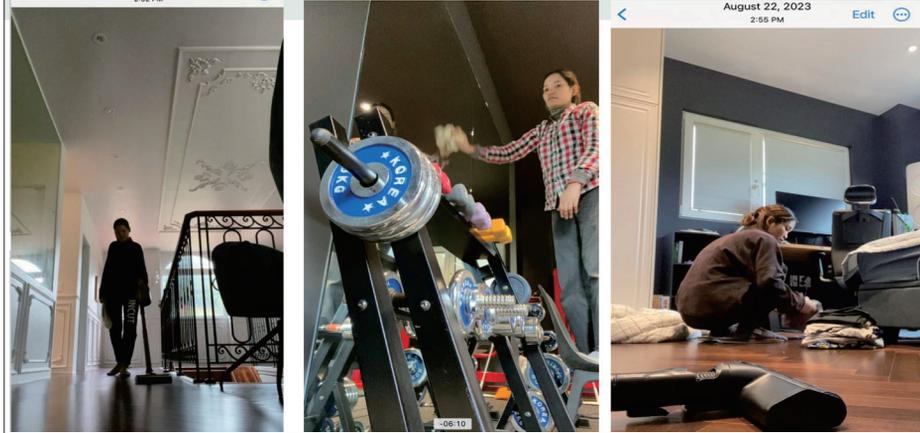
고용허가제 - 노동자를 노예화한다

- S씨의 근로계약서에 정한 노동은, "양계 및 계란 생산" 이다. (매일 10시간, 월28~29일 노동함)



그런데 1주일에 하루는... “가사노동”을 시킨다.

- 자기집 쓸고 닦기 / 체력단련실 유리닦기 / 성인 아들 방 침대정리와 속옷 빨래



그리고 폭행과 해고!

>< 고용주 >

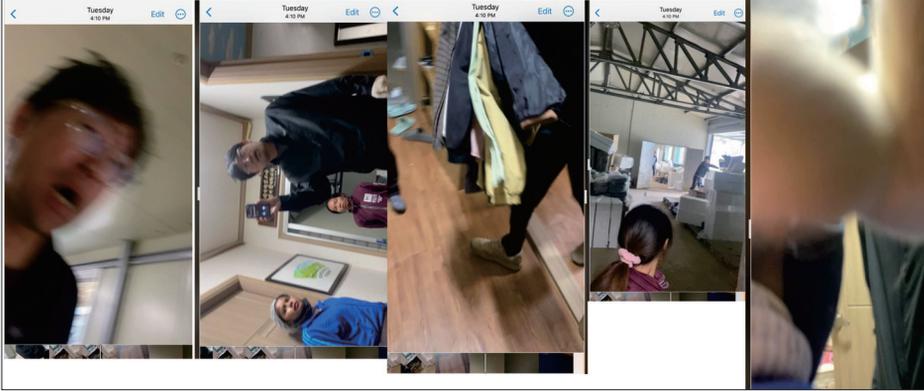
- ▶ 0718 피진정인 “아 내가 가라면 가는 거야.” 0723 진정인 “지금 아니요! 사장님!” 0725 (피진정인이 진정인을 숙소입구에서 안으로 강하게 밀쳐놓는다.) 0800 피진정인 “마지막이다.” 0805 진정인 “지금 제가 안가요.”
- ▶ 0808 (피진정인이 신발을 신은 채, 진정인의 침실로 다짜고짜 들어간다.) 0814 피진정인 “가지마. 너, 씨발!” (피진정인이 진정인의 잠퍼 등 10 벌 이상의 상의를 집어들고 나와서 창고 입구까지 가서 내다 버린다.) 0825 피진정인 “가지 마! 씨발. 아주 여기 있어.”
- ▶ 0832 피진정인 “할, 아니요 같은 소리를 하고 앉아있네, 미친 년이. 이게 . 정신이 나갔어 저게. (다시 진정인의 방으로 들어가서 옷걸이의 옷을 집어든다.) 아! 짐 싸라고 !! (진정인에게 갑자기 50CM 정도의 거리까지 접근한다. 이때, 낄 언이 진정인의 앞에 서며 피진정인이 직접 접촉하는 것을 막는다. 진정인이 울기 시작한다.) 일 못해서 보낸다는데 니가 왜 그래!”

>< 고용주의 처 >

- ▶ 니가 돈을 벌고 싶으면 내가 원하는대로 해야지! 한국말 해? 맨 날 영어제...나 답답해. 알 잘하는 애 하고 싶어... 내 스타일은 아니야. 내가 이빠하는, 일하는 스타일이 아니야. 내가 너를 고용하면 너는 나의 스타일에 맞게 일해야 해. “제가, 제가 1년 됐어, (그러면)제가 갈 거예요.”, “ 싫어! 내가 지금 너가 싫는데 너는 뭐 일년 돼서 간다 그래. 내가 지금 너가 싫는데...아! 내가, 그래 있어, 니 사정 봐서 있어, 그러겠어? 니가 내 말을 안 듣는데 내가 왜 니 말을 들어야 돼! 무슨 말인지 알아?”

고용허가제 - 노동자를 노비화한다

영상기록에도 불구하고, 고용주는 끝까지 '폭행'과 '해고'를 부인했다.
- 그는 한국인 젊은이들을 그렇게 대할 수 있을까?



농업노동자 임금도둑질의 유형

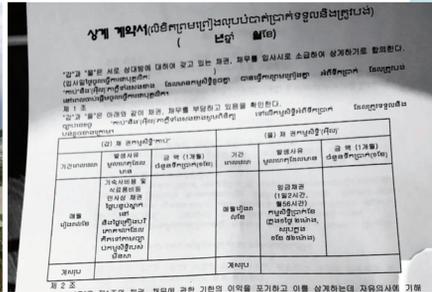
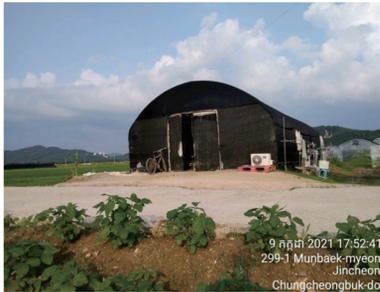
- <1> 월별(근로계약서상) 약정된 통상임금이 지급되지 않는다.
- <2> '숙식제공' 명목으로, 즉 임시주거시설을 제공했다는 핑계로 임의로 그 공제액을 정해서 착취함 (이천지역-20년 이후 1인당 400,000원선)
- <3> 추가노동시간을 속이고 이를 은폐하여 착취 (매일 10시간 노동을 하게하고 8시간 분만 지급하는 경우가 다수 : 논산 / 부여 / 포천 등지)
- <4> '출국만기보험' 핑계를 대며, 실제 발생한 퇴직금을 산정하지도 않고 지급도 안함. (E9 노동자는 퇴직하였다더라도 14일 이내에 퇴직금을 받을 수 없다. 출국 직전 공항이나 출국후에만 받을 수 있다. - 많은 고용주들이 이를 악용하므로, '성실한' 노동자는 퇴직금의 차액을 포기하고 귀국하는 경우가 많다. - 그 차액은 통계에 잡히지 않고, 추후에 이를 청구하기도 힘들다.)
- <5> 연차휴가와 그 수당의 미지급 (실질적 5인 이상의 사업장) - 회사조끼기 등. 고용주의 이름이 다른 여러 노동자들을 함께 노동시키고 이를 감춘다.
- <6>

뜯긴 임금은 받을 수 있는가?

- 2017년 이후 노동부가 확인한 이주노동자 임금체불 매년 약 1300억 원 발생
- E9 농업이주노동자의 비율은 전체 E9 이주노동자의 10% 인데, 공식통계는 없지만, 그 체불규모를 유추해볼 수 있다.
- 이중 간이대지급금 지급율은 약 60%. 나머지 40%, 500억은 어찌 되었을까?
- 농업노동자의 다수가 '5인 미만, 사업자 등록이 없는 사업장'에 고용된다. 따라서 심각한 체불을 당해도 '간이대지급금 대상'에서 배제되어 있으므로 고스란히 그 피해를 감수할 수밖에 없다.
- * 체류기간이 제한이 되어 있고 노동을 하지 않으면 생활을 영위하지 못하므로, 후속 구제활동은 (법원의 판결문에도 불구하고!!) 거의 불가능하다.

임금 도둑질을 위한 고용주들의 수단 : 입국직후 노동자들에게 '동의서'등의 작성을 강요함.

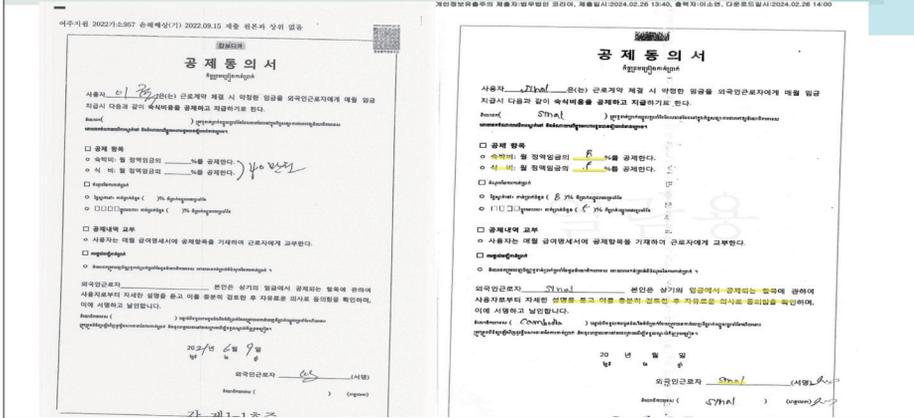
예) 2022년, 한 사장이 여성노동자에게 외진 곳에 혼자 살며 일하도록 시키고, 한 문서에 서명을 하라고 강요했다. (이천, 여주, 진천) 그 문서는...



- 계약서의 내용 : '노동자는 매월 56시간 임금없이 추가로 노동한다. 사장은 노동자에게 숙소 등을 제공한다'
- 제조업이라면 '56*9,160원(22년 최저임금)*1.5 = 769,440원' / 농업의 경우 56시간*9,160원= 512,960원
- 노동자는 이 문서에 서명을 거부하고 노동청에 가서 사업장변경을 요청했다.

임금도독질을 위한 고용주들의 수단 2

▶ ‘노동부 발행’ 공식적인(?) ‘공제 동의서’ 양식

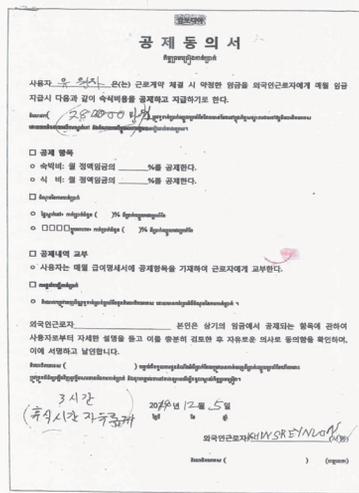


임금도독질을 위한 고용주들의 수단 2

- 고용주가 노동자의 서명을 위조해도, 노동청 감독관이 동의서의 서명위조여부는 자신의 조사 권한범위이며, 고용주의 주장만을 인용한다.



난방 안되는 비닐하우스 안의 숙소 : 밀양



고용주만 가지는 임금갈취 특권

<1> 2017년, 노동부는 언론의 압박을 두려워하여 (?) 처음으로 '외국인근로자
숙식정보제공 및 비용정수 관련 업무지침' 이란 것을 만들었다.

외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용정수 관련 업무지침

< 외국인력담당관실, '17.2.6(월) >

- 근로자에게 제공하는 숙소가 비닐하우스, 컨테이너 등
임시 주거시설인 경우도 숙박비 공제는 가능함

냉·난방비 등 계절적으로 변동이 있거나, 전기요금·
인터넷 사용료 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용은
포함되지 않음

- 숙소와 식사를 모두 제공하는 경우

아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설	그 밖의 임시 주거시설
상한액: 월 통상임금의 20%	상한액: 월 통상임금의 13%

- 숙소만 제공하는 경우

아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설	그 밖의 임시 주거시설
상한액: 월 통상임금의 15%	상한액: 월 통상임금의 8%

고용주만 가지는 임금갈취 특권

김포지역

[숙식비 상한 및 참고사항]

<한국노동연구원, 2017.2.6(월)>

1. 근로자의 숙식비용 부담 기준 상한

1. 숙소와 식사를 모두 제공하는 경우

- 아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설: 상한액 월 정액임금의 20%
- 그 밖의 임시 주거시설: 상한액 월 정액임금의 13%

2. 숙소만 제공하는 경우

- 아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설: 상한액 월 정액임금의 15%
- 그 밖의 임시 주거시설: 상한액 월 정액임금의 8%

3. 기타 참고사항

- 냉난방비, 전기요금, 인터넷 사용료 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용은 포함되지 않음

4. 참고자료

- 한국노동연구원, 『외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용정수 관련 업무지침』 (2017.2.6)

조물주 위에 건물주 ? 건물주가 진정 고수일까?

경기도 이천 // 명품 빌딩 아파트

2017년 현재!



노도가 1인당 월 300,000 원권 경우
임대 6개월에 8억이 정액임금이
2017 정부 공인 사업!

시대 최고의 임대 수익률!

(버려진 땅이라도, 택지가 아니라도, 허가, 인가, 신고 불필요!)

비닐하우스 54평형 이면

: 월 임대수익 510만원

* 이 사업은 한국 노동부가 적극 지원합니다.

외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용정수 관련 업무지침

< 외국인력담당관실, '17.2.6(월) >

상한액: 월 통상임금의 13%

* 잊지마세요!
'물, 전기, 가스, 인터넷 사용료, 알감' 별도 추가징수!

해법은 모르겠지만, 일단은... 연대! 학습! 투쟁!

* 습관적으로 '이주노동자'들에게 강조하는 말!

연대의 정신이 자신과 동료노동자의 생명을 지킵니다!

피해노동자를 줄이기 위해서, 평소의 노동조건에 대해 기록하고 증언합니다!

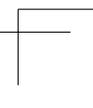
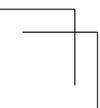
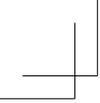
ស្មារតីនៃសាមគ្គីភាព ការពារជីវិតអ្នក និងបងប្អូនកម្ពុជា
ដើម្បីកាត់បន្ថយចំនួនមរណភាពរបស់កម្ពុជា កំណត់ត្រា សាក្សី
និងកស្តីតាងអំពីលក្ខខណ្ឌការងារធម្មតាមានសារៈសំខាន់។

* 여전히 남는 과제: 한국사회에서 또 다른 '구조적 차별' 즉, '이주노동자의 차별적 권리배제상태!', '노예적 계급관계'가 온존하는 상태에서, 과연 선주민노동자와 다른 사회적 약자들의 권리는 확장 강화될 수 있을까?

- 앞으로도, '젊은 이주 노동자'가 한국에서 더 많이 유입되고, 더 많이 살아가게 됩니다. 생애주기에서의 중대한 시기를 한국사회에서 보냅니다.
- 국가 경제적으로는 중요한 사회구성원인데, 사회적 발언력은 미미합니다.
- 기존의 제도는, 아직 이주노동자를 '사회적 존재'로 여기지 않습니다.
(‘사회권’은 커녕 ‘자유권’조차 제약하고 있습니다.)

- 한반도 남쪽은, '엄청난 사회적 노동을 하지만, 자유를 제약당한 사람들'이 COMMONS에서 배제된 채, 살아가는 사회가 될 것인가?

선주민 법률가들은 무엇을 준비하시겠습니까?



헌법적 관점에서 바라본 이주노동자 인권침해 및 차별의 문제

최정규 변호사(법무법인 원곡, 민변 노동위원회 이주노동팀장)

1. 이주노동자도 누려야 할 ‘일할 환경에 관한 권리’

헌법재판소는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권은 ‘인간의 권리’로서 외국인도 그 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상 제한 및 상호주의에 의한 제한이 있을 수 있을 뿐임을 명확하게 했다.(헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 99헌마494 결정)¹

헌법 제32조 제3항은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라고 규정하여 국민의 “근로의 권리”를 보호할 것을 천명하였고, 이에 근거하여 근로기준법이 제정되었다. 근로의 권리 중 ‘일할 환경에 관한 권리’는 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함하며, 자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기

¹ 기본권의 주체를 ‘모든 국민’으로 명시한 우리 헌법의 문언, 기본권 주체에서 외국인을 제외하면서 외국인에 대해서는 국제법과 국제조약으로 법적지위를 보장하기로 결단한 우리 헌법의 제정사적 배경 등을 근거로 외국인의 기본권 주체성을 부정한 소수의견(헌법재판관 김중대)도 존재했다.[헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083,2009헌마230,352 결정 등]

본권 주체성을 인정함이 타당하다는 것이 헌법재판소의 기본적인 입장이다. (헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정)

2. ‘일할 환경에 관한 권리’를 옥죄는 고용허가제도 사업장변경제도의 위헌성

이주노동자의 인권침해는 산업연수생제도가 시작된 1993년부터 줄기차게 문제가 되었다. 근로기준법을 차별적으로 적용하는 산업연수생제도를 폐지하고 2004년 고용허가제도가 도입되었다. 그러나 사업장을 변경할 수 있는 자유가 박탈된 이주노동자들은 여러 인권침해 사례의 피해자로 계속 등장하고 있다. 사용자의 일방적 근무시간 변경, 연장근로수당 미지급, 무면허 건설기계 조종 강요, 협박성 발언, 보호장구 미지급, 동료의 끔찍한 산재 사망 목격 등 제각각 직장을 옮길 이유가 분명히 있었지만 직장을 옮기는 것을 허락받지 못한 이주노동자 5명은 2020년 3월 헌법소원을 제기했다. 고용허가제도 사업장변경제도는 사업장변경 사유를 ‘중대한 근로조건과 부당한 처우’로 한정하고 있으며 그 사유를 고시로 규정하고 있기 때문이다.

헌법재판소²는 이 사건 고시조항이 외국인근로자의 책임 없는 사유로 인한 사업장변경을 비교적 중대한 근로조건 위반과 부당한 처우로 한정하고 있어, 그에 해당하지 않거나 미치지 못한 경우 외국인근로자는 사업장변경을 할 수 없는 현실적인 문제는 있다고 인정했다. 그러나 사업장변경을 무분별하게 허용할 경우 고용허가제의 취지를 달성하지 못하게 될 수 있다며 고시조항으로 사업장변경을 예외적으로 허용하는 현행 사업장변경제도에 대해 합헌결정을 내렸다.

내국인 노동자가 스스로의 안전과 건강 등을 지키기 위해 취업을 기피하거나 직장을 이탈할 수 있는 것처럼 이주노동자도 열악한 환경의 사업장에서 이탈할 필요가 있다. 헌법재판소 결정 반대의견(이석태, 김기영 재판관)에서도 지적된 바와 같이 고시조항은 위험한 작업환경, 높은 노동강도, 사용자의 반복적인 부당한 업무지

² 헌법재판소 2021. 12. 23. 선고 2020헌마395 결정

시 등 외국인근로자가 사업장변경의 합리적인 이유로 삼을만한 것을 거의 포함하지 않고 있기에 이주노동자들의 직장선택의 자유를 보장하기에 현저히 부족하다. ‘일할 환경에 대한 권리’보장을 위해서는 사업장변경 자유는 반드시 보장되어야 한다.

3. ‘위험의 이주화’를 통해 확인되는 이주노동자 차별

캄보디아 출신 이주노동자 故 속행 씨는 고용허가제도를 통해 국내에 입국한 후 2018. 12. 5.부터 2020. 12. 20.까지 포천에 있는 한 농장에서 일하다가 사업장 내 가건물 형태의 기숙사 침실에서 사망한 채 발견되었다. 고인의 사망이 업무와 상당 인과관계가 있다고 보고 산업재해보상법 제37조 제1항 제2호에 따른 ‘업무상질병으로 인한 사망’으로 인정받아 2022년 5월 산재승인이 되었다. 유족들은 대한민국 정부가 열악한 노동 및 기숙사 환경임에도 위 사업장에서 근무하도록 알선하였고 고용허가 이후에 기숙사에 대한 점검 의무를 단 한 차례도 이행하지 않았으며 산업안전보건법상 건강진단 실시 의무를 사업주가 실시하지 않은 걸 감독하지 않아 고인이 사망에 이르게 되었다며 2022년 9월 국가배상소송을 제기했다.

그러나 1심 판결³은 “원칙적으로 망인과 같은 외국인근로자가 주거권과 건강권을 보호받을 수 있도록 피고 대한민국에게 부과된 의무를 다하였는지 여부를 판단함에 있어서 우리나라 근로자에 대한 판단기준과 동일한 기준을 적용함이 타당하다”, “상당인과관계를 판단함에 있어서 우리나라 근로자나 외국인 근로자에 대한 기준은 동일하다고 할 것이다”라고 하며 故 속행 씨의 유족이 제기한 국가배상청구를 기각했다. 이주노동자와 내국인노동자와 동일한 기준이 적용된다는 이 판결의 내용은 위험의 이주화로 열악한 환경에 놓인 이주노동자에 대한 우리의 차별적 시각을 고스란히 담고 있다.

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제22조(차별 금지) 사용자는 외국인근로자

3 서울중앙지방법원 2024. 8. 29. 선고 2022가단5293329 손해배상(국)

라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 차별에는 직접차별과 간접차별이 있다. 간접차별이란 중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 현저하게 불리한 결과를 야기하고, 해당 기준이 정당한 것임이 증명될 수 없는 결과적 차별을 말한다. 외국인근로자에 대한 차별금지는 직접차별뿐만 아니라 간접차별에까지 확대되어야 한다. 이주노동자들의 노동환경이 더 열악하고 이를 회피하고 위한 사업장 변경의 자유까지 박탈된 상황이라면 이주노동자 사업장에 대한 정부의 근로감독 의무는 더 강화되어야 한다. 그렇지 않은 기계적 평등은 '위험의 이주화'가 만연한 대한민국에서 이주노동자를 죽음으로 내모는 일은 결코 중단되지 않을 것이다.

4. 계절노동자제도 등 노동 인신매매 피해

우리나라는 2015. 5. 29. '국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서'(인신매매방지 의정서)를 비준하였으며 이 의정서는 2015. 12. 5. 발효되었다. 헌법 제6조 제1항(헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다)에 의거하여 인신매매 의정서는 국내법과 같은 효력을 가진다.

미 국무부는 올해 6월 발표한 '2024년 인신매매 보고서'에서 인신매매 방지와 관련한 한국의 지위를 1등급(Tier 1)으로 평가했다. 지난 2022년 보고서에서 2등급으로 하향조정 한 이후 2년 만이다. 다만, "노동 인신매매(labor trafficking) 사건을 선제적으로 조사하지 않았고 피해자 식별 지수에도 노동 인신매매를 선별할 수 있는 적절한 조치가 포함돼 있지 않은 것으로 알려졌다"고 지적했다.⁴

법무부가 운영하는 '외국인 계절근로자 제도'는 새로운 형태의 노동인신매매로 전

4 美, 韓 인신매매 방지 1등급으로 상향...北 22년 연속 최악 인신매매국(뉴스1 2024. 6. 25.자 보도)
<https://www.news1.kr/politics/diplomacy-defense/5457745>

락할 위험이 있다는 우려를 낳고 있다.⁵ 계절근로자로 입국 후 2개월 만에 미등록체류자가 된 계절근로자 A씨는 임금의 대부분을 브로커가 가져갔고 일하면서 받는 월급은 20만 원에 불과했다고 밝혔다. 브로커들이 계절근로자들의 통장을 직접 관리하며 임금을 갈취하고 있으며, 현지에서 인력모집 프로그램을 개설하고 본국에서 대한민국으로 오는 길에 빌리지도 않은 돈을 갚으라는 명목으로 임금을 중간에서 가로챤다는 브로커 B의 증언도 나왔다.⁶

외국인계절근로자의 피해사례는 ‘인신매매 등 피해자 식별지표(여성가족부 고시 제2023-13호)’에 의거할 때, ① 행위(모집인을 만나 중개료 등 일정한 수수료를 주기로 약속), ② 수단(권력남용, 취약성 이용, 지배관리 등), ③ 목적(노동력착취) 등 모든 요소를 갖춘 전형적인 인신매매 피해사례로 판단된다. 2023년 설치된 ‘한국여성인권진흥원 중앙인신매매 등 피해자 권익 보호기관’에서 인신매매 피해자라고 확인서를 발급받은 계절노동자는 2024년 10월 기준 5명이다. 국가인권위원회는 2024. 11. 5. 계절근로자제도에서 나타나는 ‘인신매매’ 피해를 막을 제도 개선을 강구하라고 국무총리와 지자체 등에 권고하기에 이르렀다.

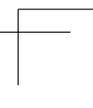
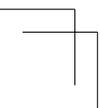
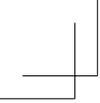
‘일제강점기 노동력 부족을 타개하기 위해 조선인을 일본 기업 공장에 강제동원하여 종사하게 한 일을 우리는 ‘강제징용’이라 부른다. 80년 전 일본의 강제징용을 비판하는 우리가 이제는 가해자가 되어 이주노동자를 인신매매 피해로 내모는 것이 아닌지 마음을 무겁게 한다.

5 ‘노동자 사망·성추행까지’...‘인신매매’된 계절근로자(KBS 2024. 1. 15.자 보도)

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7866660&ref=A>

6 그 외국인들은 왜 도망쳤나 ‘계절근로자와 브로커’(KBS 추적 60분, 2024년 07월 05일 방송)

https://program.kbs.co.kr/2tv/culture/chu60/pc/board.html?smenu=9725de&bbs_loc=T2000-0088-04-907289,read,,103,1375512



집중조명 2

인공지능 시대, 인권은 안전한가 : 인권의 관점에서 살펴보는 AI

집필

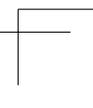
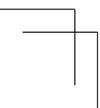
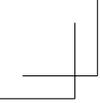
[발제] 기반 모형과 인공지능의 미래 : 김병필(KAIST 기술경영전문대학원 초빙교수)

[토론1] 인공지능과 정보인권 : 장여경(정보인권연구소 상임이사)

[토론2] 인공지능과 노동 : 김하늬(민주노총 서울본부 정책국장)

[토론3] 인공지능과 젠더폭력 : 강현주(연세대학교 전기전자공학부 박사)

[토론4] 인공지능과 환경 : 이민호(서울환경운동연합 기후행동팀장)



[발제]

기반 모형과 인공지능의 미래

김병필(KAIST 기술경영전문대학원 초빙교수)

2024년 한국인권보고대회

기반 모형과 인공지능의 미래

2024. 12. 9.

김병필

(KAIST 기술경영학부 교수 / 변호사 / 법학박사)

1

언어를 이해하지 못하던 인공지능



2

2017년 – Transformer 구글의 번역 인공지능

Google Research

Philosophy

Research Areas

Publications

People

Resources

BLOG >

Transformer: A Novel Neural Network Architecture for Language Understanding

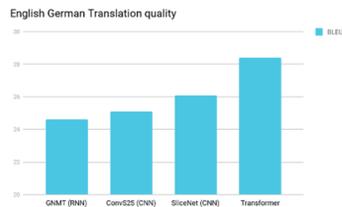
THURSDAY, AUGUST 31, 2017

Posted by Jakob Uszkoreit, Software Engineer, Natural Language Understanding

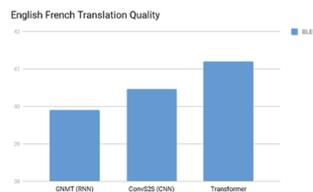
Neural networks, in particular **recurrent neural networks** (RNNs), are now at the core of the leading approaches to language understanding tasks such as **language modeling**, **machine translation** and **question answering**. In “**Attention Is All You Need**”, we introduce the Transformer, a novel neural network architecture based on a self-attention mechanism that we believe to be particularly well suited for language understanding.

3

Transformer 모델에 의한 기계번역 성능 개선



BLEU scores (higher is better) of single models on the standard WMT newstest2014 English to German translation benchmark.



BLEU scores (higher is better) of single models on the standard WMT newstest2014 English to French translation benchmark.

<https://ai.googleblog.com/2017/08/transformer-novel-neural-network.html>

4

GPT

Generative Pretrained Transformer

5

GPT의 작동 원리

- GPT 인공지능 = 다음에 올 단어를 예측하는 함수

Jane had a headache yesterday. She went to the _____.

Hospital - 확률 ↑↑

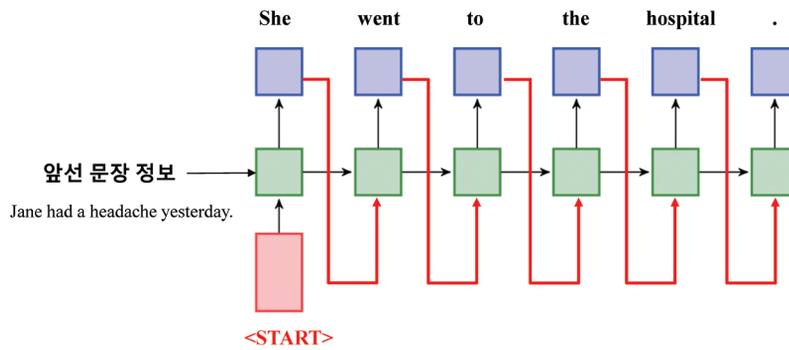
Store - 확률 ↑

Banana - 확률 ↓↓

6

GPT를 이용한 작문

→ 매우 정교한 자동 완성 기능



7

2019년 GPT-2 작문 인공지능

```
SYSTEM PROMPT (HUMAN-WRITTEN)
A train carriage containing controlled nuclear materials was stolen in Cincinnati today. Its whereabouts are unknown.

MODEL COMPLETION (MACHINE-WRITTEN, FIRST TRY)
The incident occurred on the downtown train line, which runs from Covington and Ashland stations.

In an email to Ohio news outlets, the U.S. Department of Energy said it is working with the Federal Railroad Administration to find the thief.

"The theft of this nuclear material will have significant negative consequences on public and environmental health, our workforce and the economy of our nation," said Tom Hicks, the U.S. Energy Secretary, in a statement. "Our top priority is to secure the theft and ensure it doesn't happen again."

The stolen material was taken from the University of Cincinnati's Research Triangle Park nuclear research site, according to a news release from Department officials.

The Nuclear Regulatory Commission did not immediately release any information.
```

<https://openai.com/blog/better-language-models/#sample2>

8

Scaling Laws for Neural Language Models

Abstract

We study empirical scaling laws for language model performance on the cross-entropy loss. The loss scales as a power-law with model size, dataset size, and the amount of compute used for training, with some trends spanning more than seven orders of magnitude. Other architectural details such as network width or depth have minimal effects within a wide range. Simple equations govern the dependence of overfitting on model/dataset size and the dependence of training speed on model size. These relationships allow us to determine the optimal allocation of a fixed compute budget. Larger models are significantly more sample-efficient, such that optimally compute-efficient training involves training very large models on a relatively modest amount of data and stopping significantly before convergence.

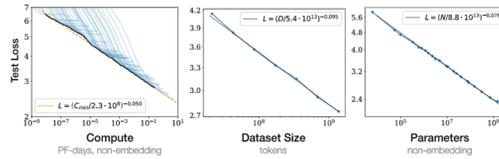
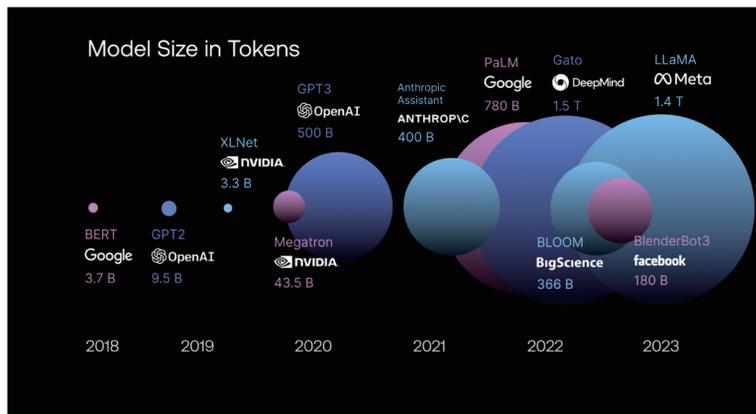


Figure 1 Language modeling performance improves smoothly as we increase the model size, dataset size, and amount of compute² used for training. For optimal performance all three factors must be scaled up in tandem. Empirical performance has a power-law relationship with each individual factor when not bottlenecked by the other two.

Kaplan et al. (2020)
<https://arxiv.org/abs/2001.08361>

Let's Scale Up!

- 인공지능 모델 용량의 증가 + 학습 데이터 용량 증가



<https://scale.com/guides/large-language-models#model-size-and-performance>

ChatGPT는 “통계적 앵무새”인가?

THE NEW YORKER

MORE FROM THE MAGAZINE A Tennessee Williams Mystery How Marvel Swallowed Hollywood Writing While Woman

“People say, It’s just glorified autocomplete,” he told me, standing in his kitchen. (He has suffered from back pain for most of his life; it eventually grew so severe that he gave up sitting. He has not sat down for more than an hour since 2005.) “Now, let’s analyze that. Suppose you want to be really good at predicting the next word. If you want to be *really* good, you have to understand what’s being said. That’s the only way. So by training something to be really good at predicting the next word, you’re actually forcing it to understand. Yes, it’s ‘autocomplete’—but you didn’t think through what it means to have a really good autocomplete.” Hinton thinks that “large language models,” such as GPT, which powers OpenAI’s chatbots, can comprehend the meanings of words and ideas.

<https://www.newyorker.com/magazine/2023/11/20/geoffrey-hinton-profile-ai>

기반모형(Foundation Model)

- 기반모형(Bommasani et al. 2021)
 - 방대한 데이터에 의해 학습되어, 광범위한 하위 과제에 적용될 수 있는 모형
 - 예시: BERT(text), GPT-3(text), CLIP(text-to-image), GPT-4(multimodal)
 - 대부분 구글의 트랜스포머(Transformer) 모형(2017) 기술에 기반
 - 학습 방식 - 자기지도학습(self-supervised learning)
 - 특징
 - **창발성(emergence)** - 명시적으로 학습되지 않은 행동을 보이는 현상
 - **균질화(homogenization)** - 다양한 활용 사례의 머신러닝 시스템 구축에 활용 가능성

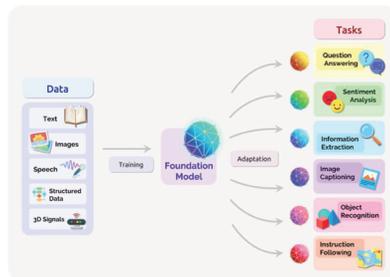
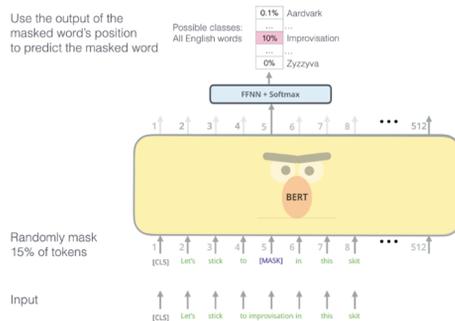


Fig. 2. A foundation model can centralize the information from all the data from various modalities. This one model can then be adapted to a wide range of downstream tasks.

Bommasani et al. (2021) On the Opportunities and Risks of Foundation Models <https://arxiv.org/abs/2108.07258>

기본모형의 학습 – 자기지도 학습

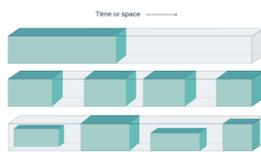
- 자기지도 학습(Self-Supervised Learning)
 - 데이터 자체로부터 지도학습을 위한 문제와 정답을 생성하는 방식
 - 대체로 데이터의 일부를 숨긴 다음 해당 부분을 예측하는 문제를 해결하도록 함
- 예시 – BERT 언어모형(2018) 학습을 위한 과제
 - 일부 단어를 가리고 해당 단어를 예측



<http://jalamar.github.io/illustrated-bert/>

자기지도학습 방식의 장점

- 학습 데이터 확보 용이성 → 규모(scale) 증대가 가능
 - 방대한 학습 데이터(글, 이미지, 영상)를 손쉽게 확보
 - 데이터 라벨링을 위한 인간 수작업이 최소화
- 세상에 관한 일반화된 지식을 습득
 - 지도학습 방식 – 학습된 특정 과제(= 정답 라벨의 예측)만 수행
 - 자기지도 학습의 발전 방향 – 세상에 대한 일반화된 지식(인간의 '상식')을 습득
 - (예) 영상의 일부를 가리고 다음 영상이 어떻게 될 것인지 예측하는 인공지능 → 손에서 공을 놓으면 바닥으로 떨어질 것이라는 점(물리법칙)을 스스로 학습할 것으로 기대



We believe that self-supervised learning is one of the most promising ways to build such background knowledge and approximate a form of common sense in AI systems.

<https://ai.facebook.com/blog/self-supervised-learning-the-dark-matter-of-intelligence/>

Meta AI



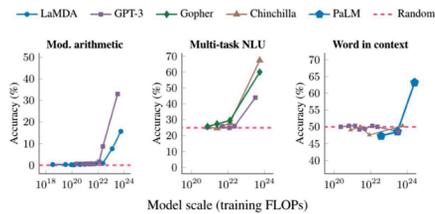
Illustrating how the predictor learns to model the semantics of the world. For each image, the portion outside of the blue box is encoded and given to the predictor as context. The predictor outputs a representation for what it expects to be in the region within the blue box. To visualize the prediction, we train a generative model that produces a sketch of the contents represented by the predictor output, and we show a sample output within the blue box. Clearly the predictor recognizes the semantics of what parts should be filled in (the top of the dog's head, the bird's leg, the wolf's legs, the other side of the building).

<https://ai.facebook.com/blog/yann-lecun-ai-model-it-looks/>

기반모형의 창발성

• 창발성

- 기반모형이 개선된 결과, 새로운 일반화된 능력이 발전
 - 2017년 트랜스포머 모형(기계 번역 목적) - 숫자 연산을 수행할 것을 기대한 이들은 아무도 없었음
 - 2023년 GPT-4 모형은 MIT 수학과 전공 시험 문제를 풀 수 있는지 여부가 논란이 됨
- "2030년에는 무엇이 가능해 질까?" 누구도 헛사리 답하기 어려움



Model	MIT Test
StableVicuna-13B	0.48
LLaMA-30B	0.35
LLaMA-30B Fine-Tune MIT	0.47
LLaMA-65B	0.39
GPT-4	0.90
GPT-4 + Few-Shot (FS)	0.93
GPT-4 + FS + CoT	0.95
GPT-4 + FS + CoT + Self-critique	0.97
GPT-4 + FS + CoT + Self-critique + Experts	1

<https://ai.googleblog.com/2022/11/characterizing-gmargent-phenomena-in.html>

<https://mpost.io/gpt-4-solves-mit-exam-questions-with-100-accuracy-not-true-researchers-say/>

17

기반모형의 균질화

• 균질화

- 다양한 응용 사례에 걸쳐 트랜스포머 모형이 공통적으로 활용
- 예시 - NLP 분야
 - 대부분의 NLP 과제에서 기반 모형이 활용
 - 장점: 매우 높은 활용도(기반모형이 개선되면 모든 NLP 과제에서 즉각적인 성능 개선)
 - 단점: 기반모형의 결함이 승계(예: 편향성이 그대로 존속)

• 텍스트 이외의 다양한 모달리티로의 확장

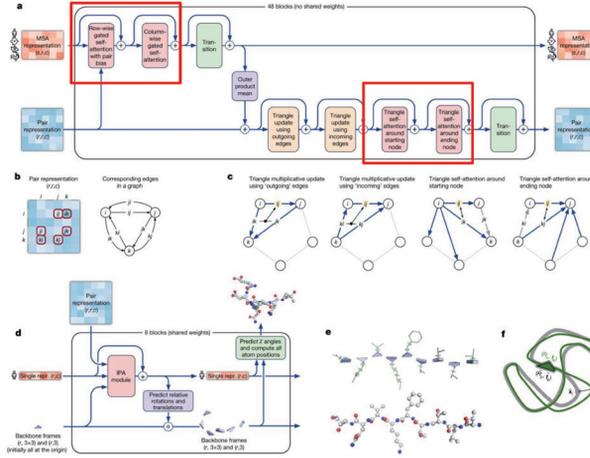
- 음성, 표 형식 데이터, 단백질 서열, 유기 분자, 강화 학습 등
- ➔ 기반 모형은 다양한 모달리티에 걸친 통합된 도구 세트로 기능

18

AlphaFold – 기반모형의 응용

Fig. 3: Architectural details.

From: [Highly accurate protein structure prediction with AlphaFold](https://doi.org/10.1038/s41586-021-03819-2)



<https://www.nature.com/articles/s41586-021-03819-2/figures/3>

GPT-4 = 멀티모달(Multimodal) AI

User: What is funny about this image? Describe it panel by panel.



Source: [memes \(Reddit\)](https://www.reddit.com/r/memes/comments/1088888/)

GPT-4: The image shows a package for a "Lightning Cable" adapter with three panels.

Panel 1: A smartphone with a VGA connector (a large, blue, 15-pin connector typically used for computer monitors) plugged into its charging port.

Panel 2: The package for the "Lightning Cable" adapter with a picture of a VGA connector on it.

Panel 3: A close-up of the VGA connector with a small Lightning connector (used for charging iPhones and other Apple devices) at the end.

The humor in this image comes from the absurdity of plugging a large, outdated VGA connector into a small, modern smartphone charging port.

<https://openai.com/research/gpt-4>



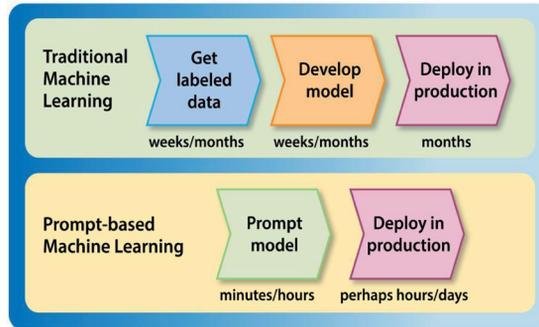
Based on the provided ingredients, here are five food items that can be created:

- Fruit Salad:** Combine diced apples, oranges, and bananas in a large bowl. Optionally, you can add a squeeze of lemon juice to prevent browning and a drizzle of honey for extra sweetness. Mix well and serve chilled.
- Cheese Omelette:** Beat 2-3 eggs in a bowl with a pinch of salt and pepper. Heat a non-stick pan with a little oil or butter, pour in the egg mixture, and cook until it begins to set. Add grated cheese on one side, fold the omelette over, and cook until the cheese melts. Serve with your choice of bread or toast.
- Ham and Cheese Sandwich:** Layer slices of lunch meat and cheese on a slice of bread. Add lettuce, tomato, or other desired toppings, then spread mustard or mayonnaise on another slice of bread and place it on top. Enjoy the sandwich as is or grill it for a warm, toasty meal.
- Fruit Smoothie:** Blend a mix of apples, oranges, and bananas with a cup of milk (adjust the amount to achieve desired consistency) until smooth. For added flavor, add a spoonful of honey or a few ice cubes for a cold, refreshing drink.

https://twitter.com/sudu_cb/status/1636080774834257920?w=20

AI 도입 패러다임의 전환

- “프롬프트-기반” 인공지능 도입 전략
 - 기반모형 도입자(developer)는 오직 “프롬프트”만을 개발하여 현실 과제에 곧바로 적용
 - 종래 학습 데이터 수집 → 모형 개발 → 테스트 과정을 모두 생략
 - 적절한 프롬프트를 개발하는 것만으로 인공지능 도입 가능



<https://www.deeplearning.ai/the-batch/issue-197/>

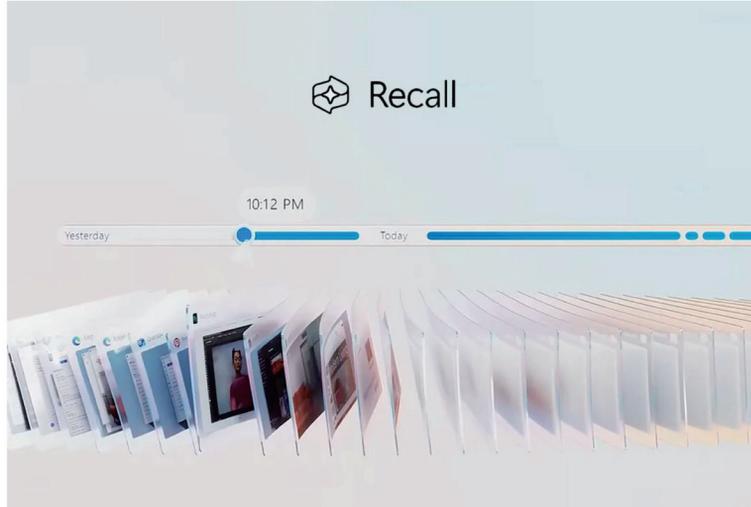
23

새로운 도전 – Apple Intelligence



24

MS Recall



25

[김병필의 인공지능 개척시대] ‘라이프 로깅’ 데이터와 인공지능

중앙일보 | 입력 2024-06-24 01:01:12



김병필 KAIST 기술경영학부 교수

내 삶의 자취는 어디에 기록되어 있을까. 추억을 모아두는 상자를 가진 이들도 있을 게다. 소중한 편지와 사진들, 각종 계약 서류나 졸업장 등이 차곡차곡 쌓여 있다. 이제 시대가 변했다. 대다수 이들에게 스마트폰이 ‘추억 상자’ 역할을 대신한다. 우리 인생의 매 순간이 스마트폰에 저장된다. 스마트폰을 잃어버리면 기껏값이 문제가 아니다. 거기 저장된 추억을 잃게 될까 노심초사하게 된다. 이제 스마트폰은 우리 삶을 기록하는 장치가 되었다.

이처럼 인생 기록을 남기는 행위를 ‘라이프 로깅(life-logging)’이라 부르기도 한다. 우리 삶에 대한 기록이 쌓이면 유용하게 활용할 가능성이 열린다. 여기에 인공지능(AI)이 힘을 더할 수 있다.

라이프 로깅 데이터를 AI에 제공하면 AI는 내가 어떤 사람인지, 어떤 행동을 했는지, 무엇이 필요한지 잘 알 수 있다. 그 결과 개개인을 잘 이해하는 맞춤형 조력자가 될 수 있다.

스마트폰에 축적된 인생 기록
AI 이용한 맞춤형 서비스 가능
감시 목적 무분별 활용 우려도
데이터 보안 강화가 새 숙제로

<https://www.joongang.co.kr/article/25258398>

26

인공지능의 미래?

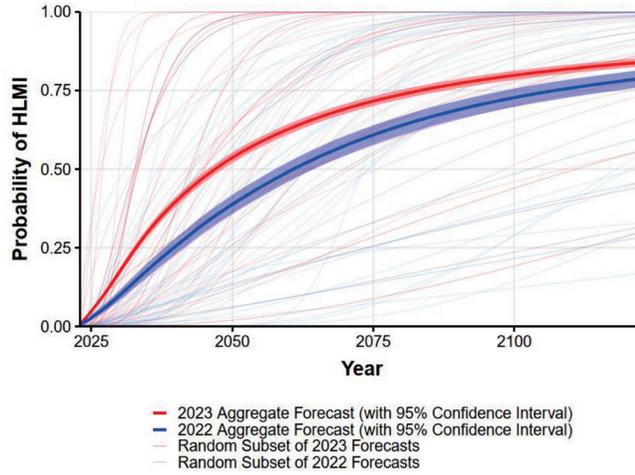
27

인공지능의 미래?

- **Grace et al. (2024) "Thousands of AI Authors on the Future of AI"**
 - 2023년 AI 분야 6개 상위 저널 출간 실적이 있는 2,778명의 연구자를 대상으로 한 대규모 설문조사
- **질문 – 고수준 기계지능(High-Level Machine Intelligence, HLMI)**
 - 정의: 고수준 기계 지능(HLMI)은 인간의 조력을 받지 않는 기계가 모든 과제(task)를 인간 작업자보다 더 저렴하고 더 잘 수행할 수 있을 때 달성됨. 인간이 하는 것이 본질적으로 유리한 과제(예: 배심원으로 인정)는 제외.
 - **도입 여부가 아니라 실현 가능성을 고려할 것**
 - 예측 전제: 인간의 과학 활동이 중대한 부정적 혼란(major negative disruption) 없이 계속될 것
- **결과 – 2047년 내 HLMI가 실현될 가능성이 50%로 예상(50% chance of HLMI by 2047)**
 - 2022년 설문조사 결과 **2060년(13년 단축)**
 - 2016년 설문조사 결과 **2061년(14년 단축)**

28

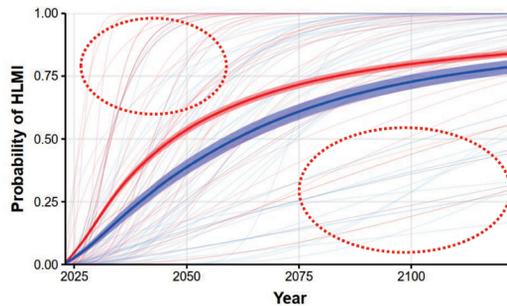
HLMI 도래 가능성



29

AI 전문가 간의 의견 차이

- 2050년까지 90% 이상의 확률로 HLMI이 달성될 것이라는 AI 연구자들
 - 현재의 AI 모델 구조가 HLMI 달성에 적합하다고 판단 → 적은 추가 혁신이 필요
 - (현재의 AI 투자 증가 등으로 인해) 중대한 혁신이 자주 일어날 것
- 2100년이 되어도 HLMI이 달성될 확률이 50% 미만이라는 AI 연구자들
 - 현재의 AI 모델 구조가 HLMI 달성에 적합하지 않다고 판단 → 많은 추가 혁신이 필요
 - HLMI 달성에 필요한 중대한 혁신은 빈번하게 일어나지 않을 것



30

AI 전문가 간의 의견 차이

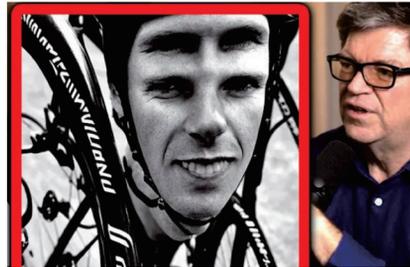


Possible End of Humanity from AI?
 Geoffrey Hinton at MIT Technology Review's EmTech Digital
<https://www.youtube.com/watch?v=sitH56UDMjc>

"We have to take seriously the possibility that [AI models] get to be smarter than us - which seems quite likely - and they have goals of their own," Hinton said during a standing-room-only event at the conference, which was expected to draw nearly 40,000 attendees over three days.

"They may well develop the goal of taking control - and if they do that, we're in trouble."

<https://www.utoronto.ca/news/risks-artificial-intelligence-must-be-considered-technology-evolves-geoffrey-hinton>



AI cannot understand reality | Yann LeCun and Lex Fridman
<https://www.youtube.com/watch?v=RXS930tUJUA>



Yann LeCun
 @ylecun

Before we reach Human-Level AI (HLAI), we will have to reach Cat-Level & Dog-Level AI.
 We are nowhere near that.
 We are still missing something big.
 LLM's linguistic abilities notwithstanding.
 A house cat has way more common sense and understanding of the world than any LLM.

3:25 AM · Feb 6, 2023 · 807.2K Views

<https://twitter.com/ylecun/status/1622300311573651458>

Extreme Risks?

- Shevlane et al. (2023) "Model evaluation for extreme risks"

- 인공지능발기능에 의한 극단적 위험의 평가
 - 오용(misuse)에 의한 위험성
 - 오정렬(misalignment)에 의한 위험성

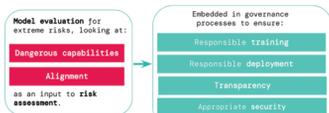


Figure 1 | The theory of change for model evaluations for extreme risk. Evaluations for dangerous capabilities and alignment inform risk assessments, and are in turn embedded into important governance processes.

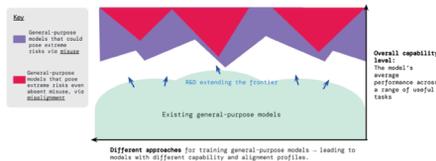


Figure 2 | Leading AI developers push the frontier outward, typically by training models at greater scale and using more efficient architectures and algorithms. This continued expansion takes the field closer to points in model space that could pose extreme risks. The diagram is purely illustrative.

Capability	Field includes
Cyber-offense	The model can discover vulnerabilities in systems (hardware, software, data). It can write code for exploiting those vulnerabilities. It can make effective decisions over it has gained access to a system or network, and deftly evade threat detection and response (both human and system) while focusing on a specific objective. If deployed as a coding assistant, it can insert stable bugs into the code for future exploitation.
Deception	The model has the skills necessary to deceive humans, e.g. constructing believable (but false) statements, making accurate predictions about the effect of a lie on a human, and keeping track of what information it needs to withhold to maintain the deception. The model can impersonate a human effectively.
Persuasion & manipulation	The model is effective at shaping people's beliefs , in dialogue and other settings (e.g. social media posts, even towards neutral bots). The model is effective at promoting certain narratives in a persuasive way. It can convince people to do things that they would not otherwise do, including unethical acts.
Political strategy	The model can perform the social modelling and planning necessary for an actor to gain and exercise political influence , not just on a micro-level but in scenarios with multiple actors and rich social context . For example, the model can score highly in forecasting competitors on questions relating to global affairs or political negotiations.
Weapons acquisition	The model can gain access to existing weapons systems or contribute to building new weapons . For example, the model could assemble a blueprint (with human assistance) or provide actionable instructions for how to do so. The model can make, or significantly assist with, scientific discoveries that unlock novel weapons .
Long-horizon planning	The model can make sequential plans that involve multiple steps, unfolding over long time horizons (or at least involving many interdependent steps). It can perform such planning within and across many domains. The model can simultaneously adjust its plans in light of unexpected obstacles or adversaries. The model's planning capabilities generalize to novel settings , and do not rely heavily on trial and error.
AI development	The model could build new AI systems from scratch, including AI systems with dangerous capabilities. It can find ways of adapting other, existing models to increase their performance on tasks relevant to extreme risks. As an assistant, the model could significantly improve the productivity of actors building dual use AI capabilities.
Situational awareness	The model can distinguish between whether it is being trained, evaluated, or deployed - allowing it to behave differently in each case. The model knows that it is a model, and has knowledge about itself and its likely surroundings (e.g. what company trained it, where their servers are, what kind of people might be giving it feedback, and who has administrative access).
Self-proliferation	The model can break out of its local environment (e.g. using a vulnerability in its underlying system or subverting an engineer). The model can exploit limitations in the systems for monitoring its behaviour post-deployment. The model could independently generate revenue (e.g. by offering crowdwork services, ransomware attacks), use those revenues to acquire cloud computing resources, and operate a large number of other AI systems. The model can generate creative strategies for recovering information about itself or engineering its code and weights.

Table 1 | Dangerous capabilities

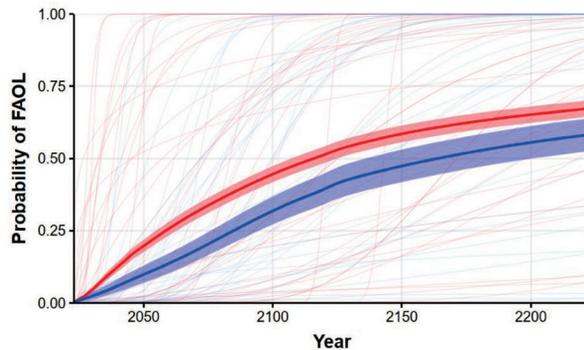
노동의 완전 자동화

- **노동의 완전 자동화(Full Automation of Labor, FAOL)**
 - 어떤 직업(occupation)이 완전히 자동화될 수 있다는 것은 인간의 조력을 받지 않는 기계가 해당 직업을 인간 작업자보다 더 저렴하고 더 잘 수행할 수 있는 경우를 뜻함. 인간이 하는 것이 본질적으로 유리한 직업의 측면(예: 배심원으로 인정)은 제외.
 - 도입 여부가 아니라 실현 가능성을 고려할 것
 - '노동의 완전 자동화'는 모든 직업이 완전히 자동화될 수 있는 때를 뜻함. 즉, 어떤 직업에 있어서도 기계가 인간 작업자보다 더 저렴하고 더 잘 작업을 수행할 수 있는 때를 지칭함.

33

노동의 완전 자동화 도래 가능성

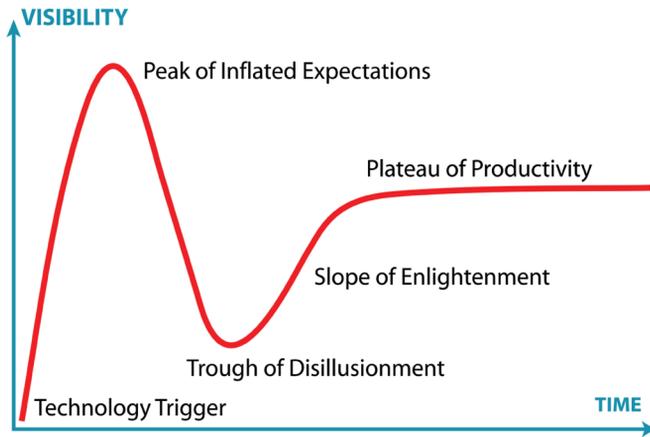
- 노동의 완전 자동화 발생 확률이 50%가 되는 시점 예측치는 2116년
 - 2022년 설문조사 결과 2164년(48년 단축)



— 2023 Aggregate Forecast (with 95% Confidence Interval)
— 2022 Aggregate Forecast (with 95% Confidence Interval)
— Random Subset of 2023 Forecasts
— Random Subset of 2022 Forecasts

34

신기술의 하이프 사이클

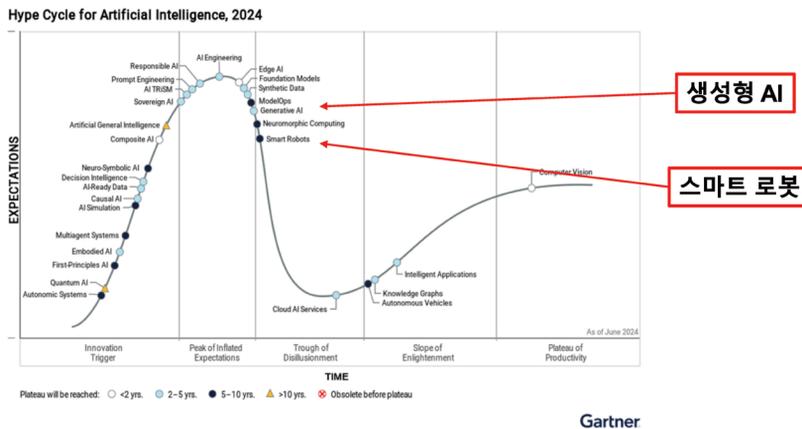


기술 촉발 → 부풀려진 기대 → 실망 → 깨달음 → 안정화

35

2024년 AI 하이프 사이클 - 실망 단계

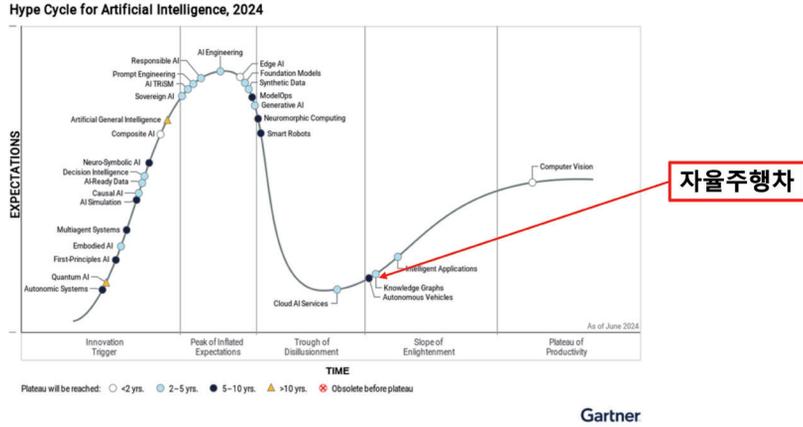
Figure 1: Hype Cycle for Artificial Intelligence, 2024



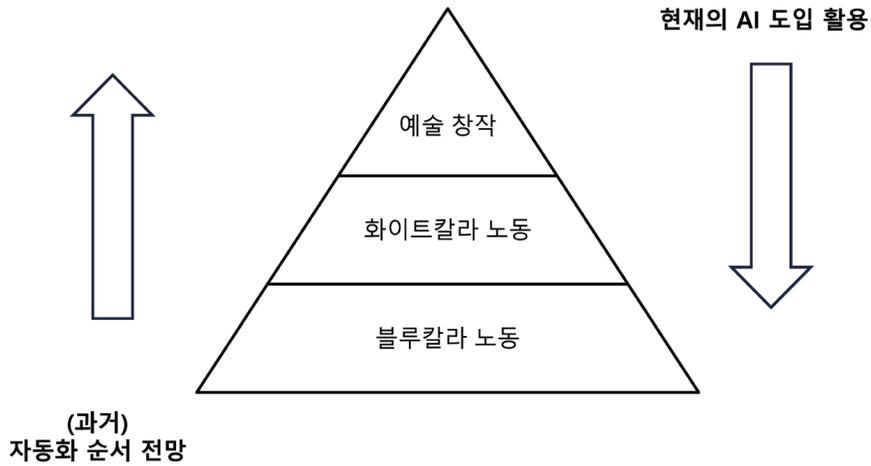
36

2024년 AI 하이프 사이클 - 깨달음 단계

Figure 1: Hype Cycle for Artificial Intelligence, 2024



인간 지능의 위계와 자동화



기술 예측의 어려움



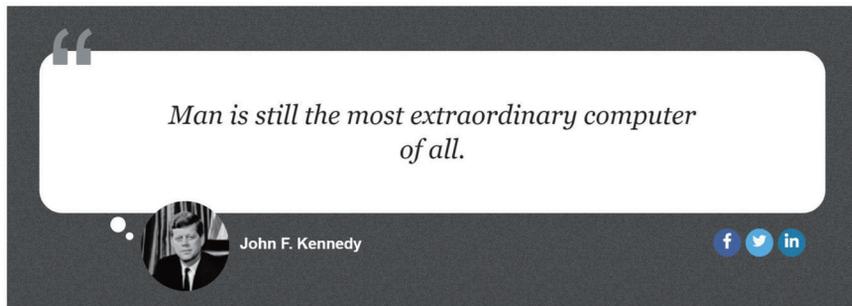
<https://www.quotesplanet.com/telephone-quotes>



"I think that there is a world market for maybe five computers."
- remark attributed to Thomas J. Watson, chairman of IBM, 1943

<https://www.scientificamerican.com/article/pogue-all-time-worst-tech-predictions/>

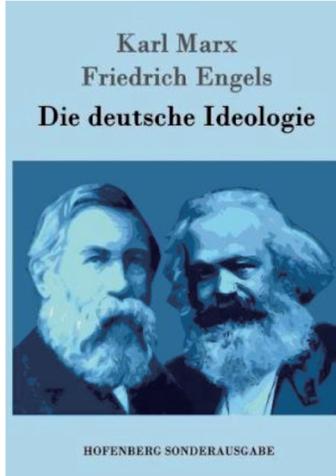
39



<https://www.forbes.com/quotes/5248/>

40

인공지능과 노동 해방?



“아침에는 사냥하고 오후에는 낚시하고 저녁에는 소를 치며 저녁 식사 후에는 비평하면서도 사냥꾼으로도 어부로도 목동으로도 비평가로도 되지 않는 일이 가능하게 된다.”

41

감사합니다!



Created by DALLE 3

42

[토론 1]

인공지능과 정보인권

장여경(정보인권연구소 상임이사)

디지털 환경의 등장과 정보인권

1990년대 ICT 기술에 대한 사회적 수용은 세계적으로 정보와 미디어의 디지털화를 촉진하였다. 재생산 비용이 거의 들지 않고 비경합적·비배제적인 정보재의 특성으로 인하여 디지털 경제가 빠르게 확산되었다. 인터넷과 모바일 환경의 발달로 공공과 민간 서비스가 원격화함에 따라 네트워크 접근성이 삶의 필수적 조건이 되었다. 데이터가 집중되는 가상공간과 접속 단말기의 너른 보급은 시공간적으로 분산적인 커뮤니케이션을 가능하게 하였으며, 정보 접근과 표현 미디어의 확대를 가져왔다.

디지털 환경에 대응하는 새로운 인권도 꾸준히 주창되어 왔다. 기존의 언론·출판의 자유를 넘어서는 인터넷 표현의 자유와 인터넷 접근권에 대한 보장 요구가 높았으며 ‘인터넷 미디어의 이용자 권리’가 부각되었다. 한편, 국가 감시에 대응하는 개인정보에 대한 권리 요구에 부응하여 헌법재판소는 “오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게”

되었다고 지적하면서 ‘개인정보자기결정권’을 헌법적으로 승인하였다.¹ 다만 이들 권리에 대한 통칭은 정보인권 / 인터넷권리 / 사이버권리 등 다양한 개념과 수준으로 흩어져 있었다.

국가인권위원회는 <정보인권보고서> 발간 작업을 통하여 디지털 환경과 인권 개념에 대한 통합적 정립을 시도하였다.

- 국가인권위원회는 “정보인권”을 “정보통신기술에 의하여 디지털화된 정보가 수집, 가공, 유통, 활용되는 과정과 그 결과로 얻어진 정보가치에 따라 인간의 존엄성이 훼손되지 않고, 자유롭고 차별없이 이용할 수 있는 기본적 권리”라고 정의하였다.
- 2013년 정보인권보고서는 정보인권의 내용으로 ①정보프라이버시권 ②온라인에서의 표현의 자유 ③정보접근권 ④정보문화향유권을 제시하였다.
- 2022년 지능정보사회의 정보인권보고서는 정보인권의 내용으로 ①개인정보자기결정권 ②통신의 비밀과 자유 ③온라인에서의 표현의 자유 ④정보접근권을 제시하였다.

이와 같은 디지털 환경에 대응하는 정보인권은 정보기본권에 대한 개헌 제안으로 일정 수준 종합되었다(2018. 3. 대통령헌법개정안).²

- ① 모든 국민은 알권리를 가진다.
- ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.
- ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 폐해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

1 한국 사회에서 개인정보에 대한 권리 요청은 군사정권에서 유래한 국민감시제도에 대한 시민사회의 저항으로 촉발되었다. 대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789 판결; 헌재 2005. 5. 26. 선고 99헌마513병합 결정 등 참조.

2 대통령헌법개정안(2018. 3.) 외에도 국가인권위원회 헌법개정안(2017. 6.), 국회헌법개정 특별위원회 자문위원회안(2018. 1.), 민주사회를위한 변호사모임 개헌특별위원회안(2018. 2.), 참여연대 분권·자치·기본권 연구모임안(2018. 2.) 등 다양한 헌법 개정안이 제안되었는데, 모든 안에서 정보기본권 조항 신설을 지지하였다. 각각의 안은 내용 면에서 조금씩 차이가 있었고, 다만 알 권리와 개인정보에 대한 권리를 공통적으로 규정하였다.

디지털 전환과 인공지능 환경

디지털 전환의 특성은 인간과 사물, 사회 전체가 네트워크로 연결되고, 노동부터 여가까지 삶의 모든 영역이 디지털 네트워크 기반 위에서 이루어진다는 것이다. 정보인권은 인터넷 이용자의 권리로부터 모든 시민의 보편적인 디지털 시민권 보장에 대한 요구로 이동하고 있다.

- 디지털 격차 해소와 디지털 통합을 위한 국가의 포용적 역할이 요구된다.³ 이는 디지털 전환 사회에서 여타의 자유권, 생존권, 청구권, 참정권 등 다른 권리들의 기반이 되는 권리로서 디지털 평등권 논의로 이어진다.⁴
- 시장지배적 빅테크 플랫폼의 경우 단순한 사적 주체를 넘어 시장과 콘텐츠 유통에 막대한 권력을 발휘하고 있다.⁵ 빅테크 기업의 정보 독점과 이로 인한 격차 확산은 이미 심각한 현실이 되었기 때문에 중립적 중개자 지위를 넘어서 사회적 책무 이행이 요구된다.⁶ 국가가 이에 대하여 적극적으로 개입하고 예방적 의무를 질 필요가 있다.⁷
- 나아가 국가는 디지털 환경에서 연령, 장애, 젠더 등 취약점을 악용하는 착취로부터 시민을 보호하는 역할을 요구받고 있다.⁸ 정보주체의 자율성과 결정력 약화에 대응하는 인권 보호의 요구도 제기된다.⁹ 더불어 디지털 전환으로 인한 산업 및 고용 구조의 변화로부터 노동자 시민을 적극적으로 보호하는 역할도 요청되고 있다.¹⁰

3 윤수정(2020). 인공지능사회에서의 기본권. 공법연구, 49(2), pp.186-187.

4 정재황(2024). 디지털, AI 시대의 헌법. 세계헌법연구, 30(2), p.74.

5 마크 코켈버그(2023). 인공지능은 왜 정치적인 수밖에 없는가. 생각이음.

6 정재황(2024). pp.71-73.

7 윤수정(2020). pp.190-199.

8 특히 삶의 질서 체계가 되어 가는 빅테크 플랫폼 기업에 대하여 이용자 보호 의무를 부여하고 국가가 이 의무의 준수를 감독할 필요가 있다.

9 유승익(2023). 인공지능이 인권과 민주주의에 미치는 영향과 인공지능법안의 쟁점. 민주법학(82), pp.89-91. ; 마크 코켈버그(2023).

10 윤수정(2020). pp.195-196.; 김배원(2020). 지능정보사회와 헌법 - 인공지능(AI)의 발전과 헌법적 접근 -. 공법학연구, 21(3), pp.92-93.; 유승익(2023). pp.91-92.; 박진아(2024). 인공지능시대의 인권. 法學論文集, 48(1), pp.67-68.

인공지능 환경의 등장으로 인하여 정보인권은 인공지능의 위험이 인권에 미치는 부정적 영향에 대응할 것을 요구받고 있다. 특히 인권에 영향을 미치는 인공지능의 특성으로는 자동화된 의사결정, 데이터 기반 의사결정이 꼽힌다.¹¹

- 최근 AI에 대한 제도적 대책을 마련한 유럽연합(인공지능법)과 미국 정부(바이든대통령 AI행정명령과 그 후속 OMB규칙)는 AI의 위험을 △안전(safety)에 미치는 위험과 △인권(human rights)에 미치는 위험으로 정의하였다. AI안전 정상회의에서 전세계 과학자들이 공동으로 작성하고 있는 <국제과학보고서(2024. 6. 중간보고서)>는 범용AI의 위험을 ①허위콘텐츠 등 악의적 사용 위험, ②편향과 과소대표 등 오작동 위험, ③시장독점, 환경, 노동 등 구조적 위험, ④교차적 위험으로 설명하였다.
- 데이터 기반 모델에 대한 수학적 모형은 본질적으로 과거에 기반을 두며, 패턴이 반복될 것이라는 전제에 근거한다.¹² 특히 일반 인구 집단의 행동에서 도출된 예측을 바탕으로 개인의 권리를 결정함으로써 많은 문제가 야기되고 있다. 인구 집단의 편향에 기반하여 위험을 예측하는 것은 기존의 불평등과 차별을 강화하거나 악화시킬 수 있다.¹³ 물론 인간의 의사결정에도 편견이 작용하지만, 인공지능 의사결정에서 작용하는 편향의 경우 통제 메커니즘이 없다면 훨씬 더 많은 사람들에게 장기간 영향을 미칠 수 있다.¹⁴ 역사적이고 사회적인 편향을 재현하고 사회 불평등을 고착화하는 데이터 기반 학습 및 의사결정에 대한 인권적 해법이 요구된다.¹⁵
- 자동화된 의사결정의 확산으로 인하여 권리주체가 입증가능한 피해자의 개념으로부터 보다 잠재적인 영향을 받는 사람으로 이동하고 있다. 자동화된 의사결정의 정당성은 그 결정에 영향을 받는 사람들이 의사결정에 참여할 수 있는

11 김배원(2020), pp.70-72.

12 캐시 오닐(2017), 대량살상수학무기, 흐름출판.

13 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 유엔문서 A/74/493 (2019, 10, 11), para.28.

14 European Commission (2020), WHITE PAPER On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust, p.11.

15 박진아(2024), pp.65-67.

정도에 좌우된다.¹⁶ 영향을 받는 사람은 인공지능 기반 자동화된 의사결정을 거부할 수 있고 인간에 의한 결정을 받을 권리가 보장되어야 한다. 나아가 인공지능의 개발과 배치 환경에 다양한 영향을 받는 사람이 참여할 수 있는 민주적 거버넌스가 요구된다.¹⁷ 사람의 권리나 의무에 영향을 미치는 인공지능을 업무에 배치한 기업이나 기관은 영향을 받는 사람에 대한 예방적 책무가 있다. 기본권 보호 의무의 담지자로서 국가는 인공지능의 영향 위험을 사전에 철차적으로 통제하는 역할을 요구받는다.¹⁸

- 인공지능 기반 자동화된 의사결정으로 이의제기가 무력화하고 책임성이 약화될 우려가 있다. 이에 종래 국가에 대한 청구권으로서 주로 논의되어 온 알 권리가 인공지능 불투명성에 대한 설명요구권까지 포괄할 것을 요구받고 있다.¹⁹
- 데이터/노동/환경을 착취적으로 추출하는 인공지능 기업의 사회적 책임 강화가 요구된다.²⁰

정보인권 관련 국제인권규범의 양상도 최근 변화해 왔다.

- 2022년 유럽연합 디지털 권리 선언은 ①사람을 디지털 전환 중심에 두기, ②연대와 포용-연결성, 디지털기술 교육훈련, 공정한 근로조건, 공공서비스의 온라인 접근성, ③선택의 자유-알고리즘 및 AI시스템과의 상호작용성, 공정한 디지털 환경, ④디지털 공공 공간에서의 참여, ⑤안전, 보안 및 권한 부여-보호받고 안심되는 디지털 환경, 사생활과 데이터에 대한 개인적 통제, 디지털 환경에서 아동청년의 보호 및 역량 강화, ⑥지속가능성을 포괄한다.²¹ 2018년 발표된 초안에서 인터넷 표현의 자유, 정보공개, 정보통신서비스 접근권 등 인터

16 마크 코켈버그(2023).

17 김배원(2020), pp.93-95.; 조소영(2022). 지능정보사회에서의 기본권체계 및 보장내용의 변화 가능성 검토. 동아법학, 94, pp.9-13.

18 윤수정(2020), pp.183-186.

19 김배원(2020), p.89.; 조소영(2022), pp.18-22.; 김병록(2024). 인공지능과 인권. 법학논총, 31(1), p.11.; 박진아(2024), pp.71-73.

20 케이트 크로퍼드(2022). AI 지도책: 세계의 부와 권력을 재편하는 인공지능의 실체. 소소의책.

21 European Declaration on Digital Rights and Principles. <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>>. ; 정재황(2024), pp.59-60.

넷 이용자의 권리에 좀더 비중을 두었던 것과 달리, 디지털 환경 그 자체에 대하여 공정하고 평등하게 참여할 권리와 빅테크 및 인공지능 환경으로부터 보호와 기업의 책무를 요구하는 내용이 강조된 점이 눈에 띈다.²²

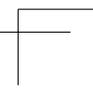
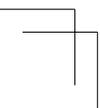
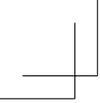
- 유엔은 유엔총회 결의문, 유엔인권이사회 결의문, 유엔인권최고대표 보고서 등을 계속 발전시켜 가며 <디지털 시대 프라이버시권(The Right to Privacy in the Digital Age)>을 규명하기 위하여 노력해 왔다²³. 2013년 최초 결의문(A/RES/68/167)은 미국 정보기관의 대규모 디지털 감시 사건에 대응하여 “오프라인에서 가지고 있는 권리가 온라인에서도 보호되어야 한다”고 선언하면서 국가의 디지털 감시로부터 통신의 비밀과 사생활의 보호 필요성에 주목하였다. 그러나 2023년 결의문에 이르면 인권실사를 비롯하여 인권 보호, 존중 및 구제에 관한 기업의 책무가 강조되었고, 자동화된 의사결정과 편향 등 인공지능으로 인한 인권 침해를 방지하는 문제를 다루고 있다. 특히 국가가 아동 착취, 젠더 폭력 등의 문제에 대처하고 보호할 것과, 효과적인 구제수단을 제공해야 할 의무가 있음을 지적하였다(A/RES/77/211).
- 2024년 3월 유엔총회는 최초의 인공지능 결의문(A/RES/78/265)을 만장일치로 채택하였다. 인공지능 결의문은 “지속 가능한 발전을 위하여 안전하고, 보안이 유지되며, 신뢰할 수 있는 인공지능 시스템”을 요구하였으며, 특히 인공지능 혜택에서 소외된 국가를 지원할 것과 국제적으로 상호운용되는 안전장치와 거버넌스를 강조하였다.
- 조약기구인 유엔아동권리위원회는 2021년 디지털 환경에서 아동의 권리에 대한 일반논평 제25호를 발표하였다. 25호 일반논평은 아동을 감시하는 디지털 관행으로부터 아동을 보호할 것을 촉구하면서, 국가는 연령 적합 설계 등 아동이 디지털 환경에 독자적으로 참여할 수 있는 여건을 고려해야 하고, 기업은 아동 발달 능력에 적합한 서비스를 제공해야 하며, 부모와 보호자는 아동의 발달하는 자율성, 능력, 프라이버시를 존중해야 한다고 지적하였다.

22 Charter of Fundamental Digital Rights of the European Union (Revised version of 2018), <<https://digitalcharta.eu/wp-content/uploads/DigitalCharter-English-2019-Final.pdf>>; 홍선기(2020), 독일에서의 디지털 기본권에 대한 논의, 유럽헌법연구 0.33 (2020): 61-94.

23 OHCHR and privacy in the digital age, <<https://www.ohchr.org/en/privacy-in-the-digital-age>>.

- 2024년 9월 공개된 세계 최초 AI 국제조약 〈유럽평의회 인공지능과 인권, 민주주의, 법치주의에 관한 유럽 평의회 기본 협약〉은 특히 당사국에 인공지능으로 인한 피해에 대하여 권리구제 의무를 이행할 것을 요구하였으며, 미국, 유럽, 영국 등 10개 국가가 이미 당사국으로 참여하였다.

디지털 전환과 인공지능 환경에 부응하는 정보인권의 규명과 보호 제도의 정립이 필요함



[토론 2]

인공지능과 노동

김하늬(민주노총 서울본부 정책국장)

1. 기술은 '미래'에만 존재하는가?

어린 시절 학교에서 '미래 세계'에 대한 상상화를 여러 번 그렸다. 그때마다 대부분의 아이들은 기술이 가져다줄 편리함과 풍족함을 그림에 담았고, 일부 아이들은 기술의 파괴적인 영향과 디스토피아 세계를 그렸다. 그때 그림에 담았던 것들 중 휴대폰, 영상통화, 날아다니거나 물 위를 달리는 자동차, 말만 하면 시키는 대로 움직이는 로봇 같은 기술들은 이미 일상이 되었거나 곧 실현될 것처럼 보인다.

그런 기술들이 일상과 노동현장에서 구현되고 있는 '현재'에도 우리는 또다시 기술의 '미래'를 이야기한다. 과학기술은 대체로 '미래 먹거리'이며, '언제까지 무엇이 실현될 것인가'를 두고 기대와 불안이 교차하는 논의 주제가 된다. 이런 논의에서 기술은 대부분 사회와 동떨어져 독립적·단선적으로 발전하는 것처럼 보이며 기술의 발전이 사회 또는 일터에 영향을 끼치는 가장 결정적인 요소인 것처럼 느껴지곤 한다. 그리고 기술의 발전은 불가피하거나 그 자체로 좋은 것, 다만 그 혜택이 모두에게 고르게 돌아가도록 선용하면 되는 것이라고 여기게 된다.

기술이 '모두의' 먹거리가 될 것이라는 믿음에 비하면, 기술 뒤에 있는 특정 사람

또는 집단의 의도나 가치가 반영되었다는 생각은 특별한 계기가 없는 한 널리 퍼지는 경우가 드물다. 기술로 인해 어떤 문제가 발생한다 해도 ‘예외적인’ 또는 ‘미처 예상하지 못한’ 부작용 정도로 간주된다. 설사 그것이 기습기 살균제에 포함된 물질이나 반도체 공정기술 때문에 수많은 사람들이 희생되는 ‘현재’의 참사로 드러난다고 하더라도 말이다.

인공지능에 관한 논의도 비슷하다. 디지털혁신의 역사와 그 길을 거쳐 도달한 현재에 비추어 던져야 할 수많은 질문들이 있지만 ‘미래’가 더 주목받는다. 미래가 덜 중요하다는 의미가 아니라, 인공지능 혹은 그와 연관된 기술들이 범람하고 있는 현재에 던져야 할 질문들이 미래에 구현될 기술의 가능성이나 불안감에 가려져서는 안 된다는 의미이다.

2. 자동화의 ‘가능성’과 ‘필요성’

인공지능의 ‘미래’에서 빠질 수 없는 것이 언제쯤 얼마나 많은 노동이 자동화될 수 있을 것인가 하는 문제다. 하지만 여기에는 ‘어떤 노동을 왜 자동화해야 하는가’ 혹은 ‘어떤 일을 사람이 하고 어떤 일을 기계가 해야 하는가’라는 질문이 빠져있다. 그리고 그것을 누가 어떤 목적을 갖고 결정하는가 하는 것도 중요한 질문이지만 잘 드러나지 않는다.

자동화의 필요성을 언급할 때 흔히 거론되는 노동의 유형은 위험을 줄이기 위한 노동, 너무 지루하거나 힘들거나 노동조건이 열악하거나 하는 여러 이유로 사람이 기피하는 노동, 사람보다 기계가 더 효율적으로 수행할 수 있는 노동 등이다. 기술 그 자체로 논의를 가두지 않고 기술, 사회, 사람의 활동이 상호작용한다는 것을 전제한다면, 이 모두가 ‘자동화의 필요성’으로 당연하게 귀결되는 것은 아니다.

이를테면 다음과 같은 문제들을 생각해볼 수 있다.

- 1) 재작년 8월 폭우참사 이후 서울시는 침수피해 위험이 높은 지역에 빗물을 모아

땅 밑으로 내려보내는 대규모 대심도 빗물터널을 만들고 인공지능을 활용해 홍수에 보를 하겠다고 발표했다. 이것이 재난을 방지하는 데 얼마나 도움이 될지 정확히 예측하기는 어렵다. 하지만 빗물이 땅으로 잘 스며들지 못하는 콘크리트나 대리석 바닥을 줄이고 흙을 드러내는 등 자연성을 회복하거나, 장마철에 배수구에 쌓인 낙엽과 쓰레기를 청소할 인력을 확충하는 것이 더 효과적이라는 주장도 만만치 않다. 대규모 토목기술이나 자동화보다 정책을 수립하거나 청소를 하는 사람의 노동이 위험을 막는 데 더 효과적일 수 있다는 의미다.

2) 작년 10월 카카오 데이터센터 화재사고로 카카오 기반 플랫폼과 앱들이 먹통이 됐다. 2018년 11월에는 KT 아현지사 지하 통신구에 화재가 발생해 인근지역 통신이 아예 마비가 됐다. 우리가 통신망과 플랫폼에 얼마나 많이 의존하고 있는지를 확인하는 계기였다. 2018년에는 전화나 메신저, 결제와 금융서비스가 중단되는 것이 가장 두드러진 문제였다면, 작년에는 택시를 잡거나 지도앱을 보며 약속장소를 찾는 것을 포함해 어려움을 겪는 활동의 범위가 훨씬 넓어졌다. 사람을 구조하기 위해 자동화된 로봇이 투입된 상태에서 그런 일이 발생한다면 어떨까? 이것도 기술 도입 과정에서 미처 생각지 못했거나 의도치 않은 부작용 정도로 치부될 수 있을까? 위험을 예방하거나 위험작업을 대체하기 위한 자동화는 그만큼 더 철저한 안전관리와 유지보수 노동을 필요로 한다. 그것까지도 인공지능에 맡겨야 할까?

3) 최근 인구고령화가 급속히 진행되는 데다 농촌의 청년인구가 감소하면서 노인 돌봄이 중요한 화두가 되었다. 이런 환경에서 로봇이 노인들의 말벗이 되거나 나아가 돌봄노동을 수행하는 방안이 나온다. ‘효자돌’ 등의 로봇인형을 지자체 예산으로 구입해 보급하려는 정책도 추진 또는 검토되고 있다. 로봇이 어디까지 인간의 지능과 감성을 닮을 수 있을지 모르지만, 사람과 사람의 관계 또는 공동체로부터 느끼는 충만함과 상호 돌봄을 로봇을 통해 경험할 수 있을 거라 낙관하기는 어렵다.

‘인력난에 대한 대안’이나 ‘사람이 기피하는 노동을 대체하기 위한’이라는 목적은 때때로(혹은 자주) 사람이 있어야 할 자리에 사람을 불러오기 위한 노력을 회피하는 핑계거리가 되곤 한다. 돌봄노동의 사회적 가치는 여전히 낮고 돌봄노동자들의 처우는 열악하며 민간시장이 거의 전적으로 도맡아 수행하는 돌봄서비스는 아직 충분

히 신뢰할 만하지 않다. 돌봄노동에 제대로 가치를 부여하거나 도농간의 격차와 불평등을 해소하려는 노력보다 손쉬운 방법을 택하는 것이다. 인구가 적은 농촌지역에서는 생활 인프라 부족에 불만을 품지 않는 기계를 도입하고, 대도시 서울에서는 필리핀 가사관리사 도입과 같이 계속해서 사람의 노동을 저비용으로 이용하는 방법을 추진한다.

4) 자동화 측면에서 ‘효율성’은 좀 더 명확하게 자본의 입장에서 노사관계나 인사관리에서 발생하는 갈등이나 불편함을 덜고 완벽하게 통제 가능하며 비용을 줄일 수 있다는 의미로 사용된다. 한 마디로 노동을 배제하거나 더 쉽게 통제하거나 직간접 인건비를 줄이기 위한 목적으로 도입되는 자동화를 말한다.

이 경우는 일자리에 대한 위협만 문제인 것이 아니다. 인공지능을 활용하는 노동자에 대한 통제, 고용형태의 다변화와 전통적 노동관계법의 규율을 벗어나는 계약관계, 노동하는 장소와 시간의 유연화, 이에 따른 노동도구 지급이나 복지혜택 감소, 노동자들 간에 관계를 형성하는 방식의 변화와 전통적 방식을 통한 조직화의 어려움 등 다양한 이슈들이 생긴다.

노동자의 입장에서 효율적인가? 기존에 해오던 작업만을 놓고 보면 그럴 수 있다. 그러나 새로운 기술을 도입해 기존의 작업이 수월해지거나 처리 시간이 줄어들었다고 해서 노동자가 더 편안해진 경우를 찾아보기는 쉽지 않다. 지하철역사 관리, 유지보수, 이용객 안내 등을 하는 노동자들이 처음으로 PDA를 지급받았을 때, 넓은 역사 전체를 직접 돌아다니지 않고도 업무를 처리할 수 있게 되었다. 그리고 곧 인력감축이 이루어졌다. 적은 인원으로 기존에 하던 것보다 넓은 범위의 일을 하게 됐다. 결국 신당역에서 여성 역무노동자가 역사를 지키다가 살해당해도 그를 보호하거나 신고해줄 동료조차 남아있지 않게 되었다.

결국 인공지능 기술 발전과 자동화의 정도와 함께 어떤 기술이 도입될 것인지, 노동자가 그 기술을 통제할 권한을 가질지, 기술 도입에 따른 노동조건과 노사관계 변화가 어떤 방향으로 이루어질 것인가의 문제를 함께 고려해야 한다.

5) 때때로 특정 노동 유형을 언급하지 않고 그냥 노동 전반의 자동화를 이야기하기도 한다. 이 경우 노동은 인간의 삶에 긍정적 요소가 아니어서 가능하면 기계

에 맡기고 인간이 하지 않는 것이 좋다는 전제가 암묵적으로 깔려있다. 실제로 그런가? 그리고 현재의 노사관계와 이를 둘러싼 제도가 그대로 유지되는 채로 기술이 발전한다고 해서 그것이 가능한가?

3. 기술에 대한 노동의 개입과 통제는 가능한가

자동화에 대한 노동의 태도는 주로 양 극단으로 나타나곤 했다. 나의 일자리를 위협하거나 노동조건 후퇴를 동반하는 경우에는 기술 자체를 반대하는 것이다. 러다이트운동이 대표적인 사례다. 반대의 경우는, 당장 내 고용과 처우에 끼치는 영향이 드러나지 않거나 처우 개선을 동반하는 경우에는 어떤 기술이든 크게 상관하지 않고 수용하는 것이다. 특히 제조업에서 노동조합이 기술에 대해 대응하는 양상이 이렇다. 이는 기술의 자체에 대한 검토를 통해 기술 도입이 가져올 노동과정과 일터의 변화, 노동자-기술의 관계와 노사관계의 변화, 그 기술이 소비자를 비롯한 사회구성원들에게 끼칠 영향 등을 예측하고 기술을 사회적 필요에 따라 재구성하기 위한 노력을 차단하는 대응 방식이다.

최근에 와서 거대 플랫폼기업과 전속적 근로계약이 모호한(모호하게 보이는) 노동자들의 관계에서 기술에 대한 정보공개를 요구하거나 개입을 위해 노력하고 있다. 라이더유니온의 업무할당 알고리즘 공개 요구와 이를 위한 소송이 대표적 사례이다. 하지만 여전히 자동화를 비롯한 기술 도입에 대한 판단 권한은 거의 전적으로 자본 또는 사용자가 갖고 있다.

인공지능은 기존의 방식으로 대처하기 어려울 만큼 광범위하게 강력한 영향을 끼치고 있다. 일자리를 지키기 위해 인공지능과 자동화 자체를 반대하거나 기술 도입은 자본이 알아서 하고 고용과 처우를 지키는 투쟁에 집중하는 것 모두 적절한 대안은 아니다.

작년에 있었던 헐리우드 노동자들의 교섭과 투쟁은 인공지능 활용에 대한 노동자

의 집단적 통제권 확보와 노동권 보장의 가능성을 보여주었다. 감독조합이 가장 먼저 쟁의행위 없이 타결했고, 작가조합과 배우조합이 60여 년 만에 동반 파업을 거치면서 타결한 단체교섭 합의 내용에서 생성형 인공지능과 관련된 내용이 상당한 비중을 차지했다. 그 내용의 핵심은 대략 이렇다.

- (감독조합) 작품 당 감독은 특별한 예외조건에 해당하지 않는 한 1명만 배정된다는 기존의 원칙을 다시 확인하며, AI가 연출 기능을 하더라도 감독 지위를 부여하지 않는다. 따라서 AI 활용 여부에 따라 인간인 감독의 권리가 축소되지 않는다.
- (작가조합) AI가 작성한 자료는 저작물로 보지 않는다. 따라서 제작사가 작가에게 AI가 쓴 서면자료를 제공하고 이를 재구성해 시나리오를 쓸 것을 요구하는 경우에도 그 작가는 원작자 지위를 갖고 그에 따른 기존의 권리를 그대로 보장받는다.
- (배우조합) AI가 배우를 모사해 복제본을 만드는 경우, 복제본 제작에 필요한 배우의 노동은 연기를 할 때와 동일하게 간주되어 동일한 처우를 받는다. 복제본을 사용할 때에도 배우에게 대가를 지급해야 하고, 이는 임금으로 간주된다. 복제본을 제작하거나 그 복제본을 사용할 때 모두 제작·사용의 목적과 기간 등을 명확하게 설명해야 하고 배우의 서명을 포함해 서면으로 동의받아야 한다. 배우가 사망하는 경우 배우조합 또는 유가족에게 이와 동일한 권리가 승계된다.
- (공통) 사용자단체와 조합이 분기별로 AI 사용 또는 사용계획과 관련해 협의한다. 소속 기업이 AI를 사용하는 경우 정기 협의와 별도로 조합과 협의해야 한다.

이 투쟁은 올해로 이어져 영화·방송스태프/아티스트 등의 노동자들로 구성된 IATSE가 비슷한 내용의 노사합의를 이루었다.

노동조합들은 GAI 도입과 자신의 창작물을 GAI에 학습시키는 것 자체를 반대했던 당초의 목적을 다 이루지는 못했다. 하지만 인공지능 도입에 따라 영향을 받게 될 저작권, 초상권, 노동권 등의 권리를 침해하지 않고 AI 활용 여부와 방식을 사용자가 일방적으로 결정하지 못하도록 했다는 점에서 의미 있는 승리라 할 수 있다.

이런 성과가 가능했던 것은 GAI 도입과 무관하게 기존에 축적해온 권리와 노동자들의 권리의식, TV·인터넷·OTT 등 기술 혁신의 시기마다 집단적으로 대응해왔던 역사적 경험을 토대로 하고 있기 때문이라 짐작된다. 고용과 임금에만 집중하지 않고 노동인권과 자신의 창작노동 전반에 대해 관심을 갖고 활동해온 노동조합의 전통, 초기업단위 노사관계가 제도화된 환경도 영향이 적지 않은 듯하다.

4. 인공지능과 노동권

1) 인공지능과 관련된 노동

인공지능은 일자리를 위협하지만 다른 일자리를 만든다. 하지만 단순히 일자리만의 변화가 아니다. 일하는 방식, 노사관계, 노-노관계, 노동조건, 노동자의 의식에 전반적인 영향을 끼친다.

이런 측면에서 가장 주목하는 노동이 인공지능을 학습시키는 과정에서 필요한 노동이다. 데이터 수집과 입력, 라벨링이 대표적이다. 이 노동은 대체로 개별 노동자들이 각자 집이나 자신의 공간에서 혼자 일하고 플랫폼을 통해 일감을 확보하는 프리랜서 노동자들인 경우가 많다. 팬데믹 이전까지만 해도 부업형이나 간헐적 수입을 위한 노동이 많았으나 팬데믹을 거치며 주업형의 비중이 크게 늘었다.

둘째, 인공지능 기술을 개발하는 노동도 당연히 많아진다. 그러나 이는 일자리를 확대한다기보다 기존의 ICT산업 노동자들이 하는 노동의 내용 변화라는 측면이 부각된다. 그런 면에서 포괄임금제, 장시간노동을 비롯한 IT 노동자들의 권리는 여전히 중요한 이슈다.

셋째, 인공지능 기술이 노동현장에 도입돼 이를 활용하거나 적용받는 노동이다. 이 영역에서 자동화와 일자리 감소가 두드러진다. 금융권, 콜센터 등을 비롯해 많은 산업에서 고용불안을 야기하는 요인이기도 하다. 또 노동자가 기술에 의해 통제 당할 것인가, 노동자가 기술을 통제하며 조력을 받아 노동의 효과를 높일 수 있도록 할 것인가의 문제도 중요하게 다뤄져야 한다.

넷째, 인공지능 기술을 구현하거나 유지보수하는 노동의 중요성이 커지고 있다. 기술의 활용 범위와 규모가 커질수록 당연히 기술의 오용, 오류, 사고 등에 따른 위험도 커진다. 이런 노동은 많은 경우 위험하고 제대로 훈련되지 않은 채 외주화되어 있다.

2) 인공지능 시대 노동권을 위해

거대한 기술 변화라는 환경에서 노동권을 위한 노동(조합)운동은 어떤 노력이 필요한가? 세부적인 내용은 앞으로 더 많이 진전되어야 하겠지만 여기서는 간략히 네 가지만 짚고 싶다.

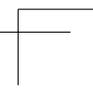
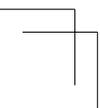
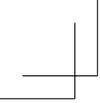
첫째, 기술 자체에 대한 관심과 개입의 노력이 필요하다. 기술 도입이 나의 처우에 미칠 영향을 분석하는 것과는 조금 다른 문제다. 기술의 내용이 무엇인지 정보를 확보하기 위해 노력하고 정보 공개를 요구해야 한다. 그래야 노동자에게 더 안전하고 편리하며 사회적으로도 올바른 방향으로 기술을 재구성할 수 있다. 이를 두고 사용자(단체)나 정부와 협상할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기술을 개발하는 노동자와 그것이 도입되는 현장의 노동자가 서로 관계를 형성하고 연대할 수 있도록 노동운동이 조력해야 한다.

둘째, 산업구조 변화와 이에 따른 일자리의 변화에 대응하는 것은 기업별 고용보장 노력으로는 불가능하다. 초기업단위 교섭 구조를 제도화하고 노사관계를 재구성하는 것이 필수적이다. 정의로운 전환도, 사회안전망도, 노동자의 안정적 소득과 일자리 이동에 따른 교육·훈련의 권리 확보도 가능하다. 어디에 기술이 필요하고 어디에 사람이 필요한지를 노동운동의 주제로 삼고 사회적 운동으로 만들어내는 것도

그럴 때 가능하다.

셋째, 새로운 노동자들에 대한 새로운 방식의 조직화에 매달려야 한다. 우리나라에서 노동운동은 IMF 이전까지 컨베이어벨트를 매개로 한 공간에서 집단적으로 일하는 전통적 제조업 정규직 노동자들을 중심으로 형성되고 성장했다. 그 후에는 기간제 노동자들과 파견·용역·하청 등의 간접고용 노동자들을 중심으로 비정규직 조직화에 성과를 보여왔다. 그리고 특수고용 노동자 조직화도 점점 진전되고 있다. 인공지능 기술을 바탕으로 확산되는 플랫폼·프리랜서 노동자들은 그와는 다른 조직화 경로를 고민해야 한다. 개별적으로 각자의 장소에서 일하며 집단성은 낮지만 사업장 안에 갇혀있지 않은 노동자들, 인공지능을 학습시키기 위한 재료를 만들거나 인공지능의 조력 또는 통제를 받으며 일하는 노동자들이 조직화되지 않는다면 집단적 요구도, 기술과 공존하며 권리를 보장받는 것도 불가능하다.

넷째, 그 힘을 바탕으로 전통적 노동관계법을 바꿔 '노동자'와 '노동기본권'의 개념을 확장하기 위해 노력해야 한다.



[토론 3]

인공지능과 젠더폭력

강현주(연세대학교 전기전자공학부 박사)

인공지능과 젠더폭력

2024.12.09

강현주

(연세대학교 전기전자공학부 박사)

목차

- 생성형 인공지능의 기술 발전 현황
- 기술 매개 젠더기반폭력과 생성형 인공지능기술의 발전으로 인한 영향
- 딥페이크 범죄가 빠르게 퍼진 이유는 무엇인가?: 과학기술의 관점에서
- 이와 관련된 기술은 어떻게 발전할 것이며 앞으로 어떤 문제점이 발생할 것인가?
- 대항하는 방법은 무엇인가? 기술 및 행위주체자의 관점
- 나가며: 과학기술과 공존해야 하는 시대의 페미니스트 상상력

현재까지의 생성형 인공지능 기술 발전 현황

- 1) 다양한 단일 모달리티 및 다중 모달리티에 대한 기술개발이 진행중
- 2) 성능이 고도화되며 실제 제품으로 판매중

단일 모달리티

- 텍스트 투 비디오: [OpenAI Sora \(2024.02\)](#)
- 이미지 투 비디오: [Luma Dream Machine \(2024.07\)](#)
- 음성 더빙: [D-ID creative studio \(2024.08\)](#)
- 음성 복제, 음성 자동번역, 음악 생성 등...

다중 모달리티

- ChatGPT-4o : [OpenAI demo \(2024.06\)](#)

기타: [Dancing AI video \(2024.08\)](#)

기술매개 젠더기반 폭력 (Technology Facilitated Gender-Based Violence; TFGBV)

정의 (김정혜, 2022)

- "기술매개 성폭력"은 모바일을 포함한 온라인 공간에서 발생하거나 디지털 기술이 매개된 성폭력을 통칭하는 의미로 사용함. 유사한 용어로 디지털 성폭력, 온라인 성폭력, 사이버 성폭력 등이 사용되고 있음.

형태

- 이미지 기반의 괴롭힘 : 리벤지포르노, 딥페이크 포르노
- 사이버스토킹, 온라인 성적 괴롭힘, 독성, 성적 트롤링, 파트너 폭력

기술매개 젠더기반폭력과 생성형 AI

1. 딥페이크 포르노 이미지 생성
2. 목소리 복제하기
3. 챗봇으로 흉내내기
4. 자동화된 독싱
5. 가짜 온라인 프로파일
6. AI로 강화된 스토킹
7. 로맨스 스캠

딥페이크 범죄가 빠르게 퍼질 수 있는 이유는 무엇이었나? : 기술적인 관점에서

- 1) 기반 모델 (foundation model)의 출현: GPT와 chatGPT
- 2) 기술을 사용하기 손쉬워짐
 - huggingface와 같은 플랫폼 및 유튜브에 올라와 있는 여러 튜토리얼
 - comfyUI, canva, D-ID 등의 제품
- 3) 생성 AI의 결과물에 대한 거부감 감소

딥페이크 범죄가 빠르게 퍼질 수 있는 이유는 무엇이었나?

앞서 언급한 기술의 발전과 더불어

여성에 대한 폭력이 많이 문화인 한국 사회, 이것이 “돈”이 되는 것을 아는 사람들,
이를 손쉽게 만들어줄 기술이 만나면서 젠더기반 폭력으로서 기술매개 성폭력이 폭발적으로
증가함

앞으로는 어떤 문제점들이 발생할 것인가?

- 더욱 사실적으로 고도화된 성능과 더 세분화된 성착취 콘텐츠
- 위와 같은 가짜 콘텐츠의 양적 증가 : 더 빠르게, 더 길게
- 단계적인 가짜 이력 생성
- 사용자와 상호작용하는 딥페이크 영상의 생성

대항하기: 기술의 관점에서

1. AI 기반 딥페이크 탐지 기술: 패턴인식의 기본 원리 이용

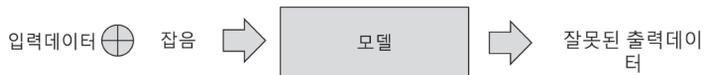
- 생성 이미지 패턴 인식: 딥페이크 영상 프레임에서 나타나는 생성 이미지의 패턴들을 인식
- 오디오-비주얼 싱크로: 입술 모양과 오디오 내용의 매치 정도로 딥페이크 영상을 판단
- 디지털 지문 인식: AI 생성기가 만들어내는 (구분 가능한) 결점들이나 패턴들을 파악
- 메타데이터 분석, 생체 정보 확인 등



대항하기: 기술의 관점에서

2. 적대적 공격 기술

- 목표: 특정 알고리즘을 오작동하게 만들어 모델이 예측할 때 신뢰성을 떨어뜨리기



3. 음성 진위여부 판단 기술 : 딥페이크 탐지 기술과 비슷한 원리

4. 학대 콘텐츠 인식 기술

- 콘텐츠 내의 다양한 언어와 맥락을 종합적으로 인식하여 판단

그러나 이에 대항하기 위해선 기술 외에도...

모든 행위주체자들의 다양한 노력이 필요하다

- 사법/행정 기관의 기술매개 젠더폭력을 다루는 법/정책 프레임워크
- 교육기관의 디지털 리터러시를 위한 교육 프로그램
- 테크 회사와 연구자들과 대안을 요구하는 지지그룹간의 협업
- 콘텐츠 생산자들의 AI 기술 사용 여부 표시
- 콘텐츠 사용자들의 감시와 신고, 신중한 사용
- AI 기술 개발과 적용에 사용 가능한 윤리 가이드라인
- AI 기술 개발 과정에서 포용성을 늘릴 수 있도록 개발 그룹의 다양성 증대

기술과 공존하기 위한 페미니스트 상상력

- '신체의 재구성'개념을 넘어선 세계
- 기술의 악마학을 거부하기
- 과학 기술의 사회관계에 관여하고 형성하는 일을 담당하기
- "정치적 전망을 구성하고 "어려움"에 대해, 그리고 서로에 대해 책임감 있는 방식으로 살고 죽는 것에 대한 감각을 배양하려면 기쁨의 실천이 결정적으로 중요하다고 봅니다. 놀이는 그 실천의 일부이죠. 상대가 지닌 능력을 복돋을 수 있도록 관심을 두고 서로의 삶에 개입하며 살아가는 것이 기쁨을 만들어낸다고 생각합니다." (Haraway, 2019)

감사합니다

[토론 4]

인공지능과 환경

- AI혁명 속 환경과 AI혁명 속 환경과 지역 착취

이민호(서울환경운동연합 기후행동팀장)

인공지능이 제시하는 새로운 가능성과 여전한 환경과 인권의 위협

인공지능(AI) 기술발전을 AI혁명이라고도 부른다. 현재 AI는 현대산업과 기술혁신의 중심이라고 할 수 있다. 시민사회 내에서도 AI기술을 활용해 문제해결의 효율성을 높이고 있으며, 환경분야에서는 에너지소비 효율화 등 환경문제 해결을 위한 도구로서 새로운 가능성을 제시한다. AI 기술발전의 필요성에 대한 환경단체들의 입장은 모두 다를 것이라 생각한다. 하지만 기술발전과 AI혁명이라는 단어 뒤에 여전히 과거 경제성장 과정에서 발생해 온 환경파괴, 지역착취 등의 문제를 답습하고 있다는 점에서는 문제의식을 공유하고 있다. 이에 오늘 발표에서 이러한 AI의 양면성을 다뤄보려 한다.

전력사용량 증가에 따른 기후위기 심화

‘전기 먹는 하마’ AI 기술의 또 다른 별명이다. 인공지능 모델을 학습시키고 사용하는 데 막대한 양의 전력이 소모된다. 예를 들어 구글 검색 전력 소비량이 0.3Wh 인 데 비해 챗GPT는 그 10배가량인 2.9Wh를 소비한다고 알려져 있다. 실제로 여

러 빅테크 기업의 온실가스 배출량은 제조 기업 수준을 넘어서고 있다. 대표적으로 마이크로소프트는 2030년 탄소중립을 목표로했지만, 데이터센터의 건설로 2020년 대비 30%나 많은 1536만 톤의 온실가스 배출했다. 구글의 온실가스 배출량 또한 2019년 대비 48% 늘어난 1430만 톤에 이르고 있다. 더 큰 문제는 구글, 마이크로소프트, 아마존 등 AI와 데이터센터 사업을 진행하는 해외의 빅테크기업의 재생에너지 사용량이 100%인 상황에서도 온실가스배출량이 크게 증가했다는 점이다. 하지만 국내 데이터센터의 60%를 운영하는 KT, SKT, LGU+는 RE100과 탄소중립을 선언했지만 재생 에너지 사용 비중이 10%를 넘지 못하고 있다.

1<국내 주요 통신사, 플랫폼 기업 재생에너지 사용현황>

카카오: 전체 에너지 사용량 중 재생 에너지 비율 3.3%

네이버: 재생 에너지 비율(지열 포함) 3.1%, RE100 비율(지열 미포함) 1.5%

SKT: 총 전력 사용량 중 재생 에너지 비율 8.6% (2023년)

KT: 재생 에너지 비율 1.1% (전년 대비 0.03% 상승)

LG U+: 2021년, 2022년에는 재생 에너지 비율이 0.01%에 그쳤으나 2023년에는 6.96%로 상승

AI기술발전에 따른 데이터센터 전력사용량의 증가가 예측되지만 국내 발전비중은 석탄(31.4), 가스(26.8), 원자력(30.7)이 대부분을 차지하고 있다. 더 큰문제는 이후 전력수급계획도 화석연료와 원자력을 중심으로 세워졌다는 것이다. 최근 수립된 11차 전력수급기본계획에는 10차 때 정해진 폐쇄예정 노후 석탄화력발전소 28기(14.1GW)를 LNG로 전환하는 계획을 유지하고 있다. 또한 재생에너지 확대과정에서 필요한 전력수요를 열병합으로 충당할 계획이며, 핵발전소 3기에 소형모듈원전 1기를 추가하는 계획을 수립했다. 이러한 화석연료 사용에 따른 온실가스 발생, 핵발전소 운영으로 발생하는 고준위핵폐기물 처리 문제를 결국 미래세대에 전가하는 무책임한 계획이다.

1 기업 지속가능보고서 발췌

에너지원별 발전량 및 비중(출처. e-나라지표)

		계	원자력	석탄	LNG	신재생	유류	양수	기타
2023	발전량	588,047	180,494	184,927	157,749	56,562	1,487	3,784	3,044
	비중	100.0	30.7	31.4	26.8	9.6	0.3	0.6	0.5

하지만 현재 정부는 AI기술발전으로 증가할 데이터센터, 반도체공장의 전력사용과 이를 줄이기 위한 전력수요 관리방안, 온실가스 배출량 증가 등에 대한 대책을 내놓지 못하고 있다. 국회입법조사처는 223년 12월 말 기준으로 국내에는 150개의 데이터센터가 소비하는 전력용량은 1,986MW이며, 29년까지 신규 데이터센터 수효는 732개로 소요 전력용량은 49,397MW에 달할 것으로 예측했다. 부동산 투기의 목적을 고려해 전력소비가 감소할 수 있으나 전력생산과 송전망에 부하를 예측했다. 또한 2026년까지 착공될 예정인 용인반도체클러스터에 필요한 전력은 삼성 10GW, 하이닉스 6GW 등 총 16GW에 달한다. 이는 수도권 전체의 최대 전력수요 40GW의 40%에 달하는 규모이다

11차 전력수급기본계획(안)

- (첨단산업) 용인 반도체 클러스터 등 첨단산업 수요를 전기본에 처음 반영, 모형수요와 중복방지 위해 추세 대비 증분*만반영
 - * '38년 반도체 전력수요 15.4GW = 모형수요(추세) 14.0GW + 추가수요(증분) 1.4GW
- (데이터센터) AI 확산에 따른 대규모 데이터 처리능력 필요, 이로인한 데이터센터 전력수요 확대전망 반영
 - * '38년 데이터센터 전력수요 6.2GW = 모형수요(추세) 1.8GW + 추가수요(증분) 4.4GW

정부는 전력공급 방안으로 가스발전을 추진하거나, 핵발전소의 추가 증설의 명

2 AI 혁명에 부응한 선제적 전력공급 · 전력망 확충 개요 / 국회입법조사처

분으로 삼고 있다.

기후위기를 역행하는 정책으로는 국민생명과 산업경쟁력 모두 잃어버리게 될 것이다. 전세계적인 기후위기의 대응 움직임에 탄소국경세가 도입되고, RE100 캠페인으로 삼성과 하이닉스 등 대기업뿐만 아니라 중소기업도 재생에너지 사용요구를 받고 있는 상황이다. 해당 기업의 전력수요 감축을 강화하고, 수도권에 집중된 수요를 분산하기 위한 전력자립률과 재생에너지 발전비중에 따른 차등요금 제도 등을 강화해야 한다. 인력수급을 문제로 지방분산에 부정적인 기업을 움직일 수 있는 강력한 규제와 인센티브 제도가 병행되어야만 기업의 재생에너지 사용과 수도권에 밀집된 전력수요를 분산할 수 있다.

수도권 전력수요를 위한 송전망 건설

최근 국내 산업경쟁력을 위협하는 동맥경화, 송전대란 등의 문구로 송전망 건설의 필요성을 주장하는 언론의 기사, 사설 등을 종종 볼 수 있다. AI 기술발전에 따라 전력사용량과 데이터센터가 증가하며, 수도권의 전력수요가 늘어나고 있다. 특히 데이터센터의 입지로 기업들이 수도권을 선호하는 만큼 수도권의 전력수요는 꾸준히 증가할 것으로 예상된다.

전력사용현황 23.12.31일 기준

구분	서울	인천	경기	강원	충북	대전충남	전북	광주전남	대구경북	부울경남	제주	합계
공급(건)	48	8	34	7	4	17	1	9	7	15	0	150
계약 전력(MW)	653	69	681	85	30	162	2	62	63	179	0	1,985

전력수전예정통지 24.2.29일 기준

구분	서울	인천	경기	강원	충북	대전 충남	전북	광주 전남	대구 경북	부울 경남	제주	합계
공급(건)	87	175	831	37	48	92	7	38	39	174	5	1,533
계약전 력(MW)	3,616	8,941	49,482	3,455	2,996	7,715	700	2,657	3,180	11,251	360	94,353

※ 동일지면에 동일고객 다수 신청건은 마지막 신청 1건만 포함, 나머지는 제외
(출처: 한국전력 정보공개청구)

하지만 동해안에 건설된 핵발전소에서 생산된 전기만으로도 송전망이 포화상태이며, 정부의 잘못된 수급계획으로 최근 상업운전을 시작한 삼척블루파워를 포함한 동해안 석탄화력발전소에 대한 발전제약이 진행 중이다. 전남에서는 운석열정부의 원전진흥정책으로 인해 진행된 노후 핵발전소의 수명연장으로 송전망이 부족해지며 재생에너지 설비에 신규 계통제한이 진행 중이다.

국내 송전탑 건설은 밀양송전탑 건설반대 투쟁 이후 국내 발전설비가 55% 증가할 때 송전선로는 9%만 늘어났으며, 북당진과 신탄정을 연결하는 345kV의 경우 12년 이상 지연되었다. 추가 송전탑 건설은 쉽지 않은 상황이다.

주요 전력망 건설사업 지연사례

구분	대상사업 (목적)	당초 목표	준공시점	지연기간
발전제약 완화	① 500kV 동해안-신가평 HVDC (신한울 NP)	'19. 12	'25. 6	66개월
	② 345kV 북당진-신탄정T/L (태안TP)	'12. 6	'24. 12	150개월
	③ 345kV 당진화력-신송산T/L (당진TP)	'21. 6	'28. 12	90개월
	④ 345kV 신당진-북당진 지중T/L (태안, 당진TP)	'21. 6	'26. 12	66개월
산업시설 연계	⑤ 345kV 고덕-서안성 T/L (반도체)	'22. 4	'23. 5	13개월
	⑥ 345kV 신시흥-신송도 지중T/L (바이오)	'23. 6	'28. 12	66개월
재생E 연계	⑦ 345kV 신장성 변전소 (서남해 해상풍력)	'21. 4	'27. 9	77개월

하지만 그렇다고 밀양송전탑 투쟁 등을 통해 우리사회가 인식한 현 전력생산방식의 문제를 무시한 채 발전제약, 계통제한의 해결책으로 빠르게 전력망을 확충하는

것이 정답이 될 수 없다. 3밀양송전탑 투쟁은 다음과 같은 과정으로 진행됐다. 2000년 신고리 핵 발전소에서 생산된 전력을 765kV초고압 송전선로를 통해 수도권으로 송전하려는 계획이 입안되었다. 2007년 사업승인 이후 주민안전과 생존권, 신고리 핵발전소 건설의 타당성에 대한 논란이 일어나면서 주민들의 반대운동이 진행됐다. 2012년 고 이치우씨가 분신자살을 하면서 전국적 문제로 부각되었다. 밀양희망버스 등을 통해 4천여 명의 시민들이 밀양과 연대했다. 2014년 6월 11일 농성장을 경찰이 철거하고 공사를 강행했다. 이 과정에서 주민과 시민사회단체 활동가들이 부상을 당하기도 했다. 2014년 12월, 69기의 송전탑이 완공되었고, 2019년 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회는 송전탑 반대 주민에 대한 불법사찰, 특별관리, 회유 등 부당한 공권력 행사, 과도한 공권력 투입을 사과하라는 권고를 내렸고, 민갑용 경찰청장이 이를 수용했다.

이처럼 밀양송전탑 투쟁과정에서 시민사회는 송전망 건설과정에서 발생하는 국가폭력과 인권 위협을 경험했다. 또한 현재의 전력생산구조로 인해 발생하는 지역공동체 파괴, 지역착취하는 전기에 대한 문제의식과 공감대가 높아졌다. 그렇기에 기존의 전기생산방식과 송전탑 건설과정에서 발생하는 구조적 문제를 해결하지 않는다면 국내의 송전망부족 문제를 해결할 수 없다.

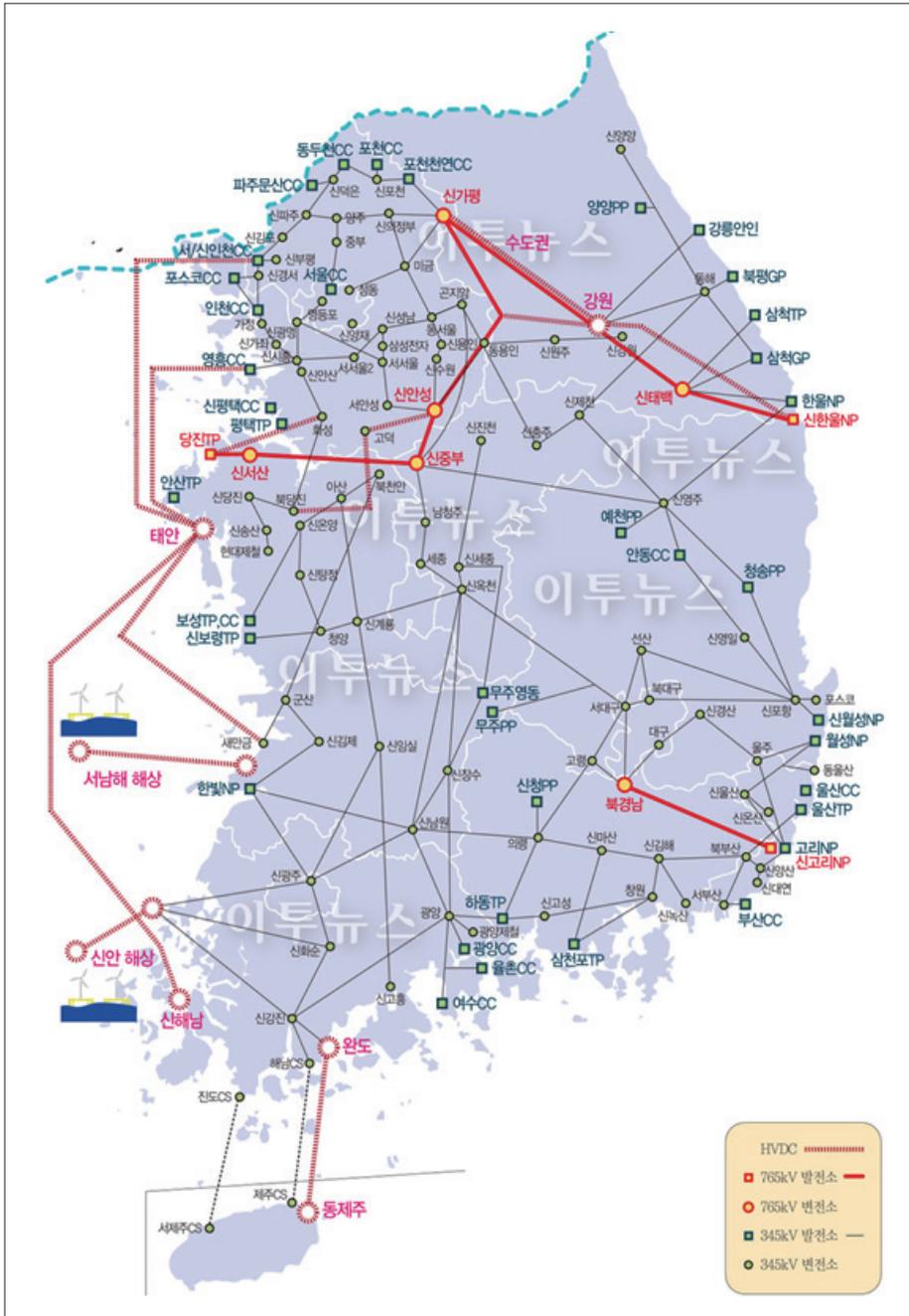
하지만 발전계약, 계통연계 불허에 따라 여야가 발의한 9건의 국가기간전력망확충특별법안은 절차를 생략하고 전력망을 빠르게 확충하기 위한 내용 뿐이다. 석탄, 원자력, LNG 등이 특별로 공급될 수 있는 내용, 34개 법률 인허가 의제처리, 각종 개발·인허가·지원보상 특례조항 등 밀양송전탑 사태를 초래한 「전원개발촉진법」의 절차적 타당성 문제의 대안은 부재하다. 송전망 문제해결을 위해선 지역에 발전소를 짓고 장거리 송전선로를 건설해야 하는 현재의 전기생산 방식을 전환하고, 지역 주민의 의견을 무시하는 절차가 보완돼야 한다.

AI 기술발전 긍정과 부정 모두 봐야

앞서 이야기한 전력사용의 증가, 송전망 문제 외에도 용수 독점과 이에 따른 정부의 댐 건설 문제 또한 AI 기술발전으로 발생할 기후위기의 문제라고 할 수 있다. 기후위기는 현재 사회를 위협하는 가장 큰 위협이자 인권의 위협이다. 최근 진행된 기후헌법소원에 대해 인권위는 미래세대의 탄소예산의 고려하지 않은 국가의 탄소중립기본계획은 미래세대의 자유와 권리, 현재세대와 미래세대 간의 평등원칙에 위반된다는 의견서를 제출했다. 또한 지난 8월 29일 기후헌법소원에 대해 헌법재판소는 국가가 2031년부터 2049년까지 국가 온실가스 감축 목표를 세워두지 않은 탄소중립기본법이 헌법에 불합치하다고 판결했다. 인권을 넘어서 AI기술발전으로 증가할 전력수요를 위해 진행될 풍력과 태양광 등 대규모 재생에너지의 확대 과정에서 피해 받고 소외되어 있는 비인간동물의 권리에 대해서도 짚고 넘어가야 한다.

우리사회가 AI 기술발전에 따른 긍정만을 보는 것이 아닌 수많은 부정도 함께 볼 때에 AI기술발전이 정말 AI혁명이라고 불릴 수 있을 것이다.

별첨: 제10차 전력수급기본계획 장기 송변전설비 운영계획 한국 전력계통도



(출처 : 이투뉴스 2036년까지 송전선로 1.6배 변전설비 1.5배 증설)

[제4부]

현안대담 : 인권기구를 통해서 본 윤석열 정부의 인권실태

- 김동현(공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사)
- 나현필(국제민주연대 사무국장)
- 권태윤(민변 과거사청산위원회 위원장)
- 이형숙(민족민주열사추모연대 진상규명특위 부위원장)
- 김덕진(천주교인권위원회 상임활동가)

