2025
한국 **인권보고서**

2025
한국 인권보고서

2025 Korea Human Rights Report

MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사 모임

2025년 한국인권보고대회

ㅇ 일시 : 2025. 12. 8.(월) 13:00~18:00
ㅇ 장소 : 민주사회를 위한 변호사모임 대회의실(서울 서초구 서초대로46길 74, 지하1층)
ㅇ 온 · 오프라인 동시 진행(민변 유튜브 채널 생중계)
ㅇ 주최 및 주관 : 민주사회를 위한 변호사모임
ㅇ 프로그램

시간	내용
12:30~13:00	등록
13:00~13:05	개회 – 개회사(윤복남 민주사회를 위한 변호사모임 회장)
13:05~13:35	**2025년 인권상황 총괄보고** – 보고: 장서연(2025년 한국인권보고대회 준비위원장)
13:35~14:05	**2025년 올해의 디딤돌 · 걸림돌 판결 발표** – 발표: 조숙현(2025년 한국인권보고대회 디딤돌 · 걸림돌 판결 선정위원장)
14:05~16:05	**집중조명 1 : 12 · 3 비상계엄과 내란사태 1년, 남겨진 과제들** • 사회: 박용대(민변 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 TF 단장) ◦ [발제1] 내란사태에서 드러난 현행 법적제도의 한계와 과제 – 차성안(서울시립대학교 교수) ◦ [발제2] 내란사태가 미친 사회정치학적 영향 – 윤광일(숙명여자대학교 교수) ◦ [토론1] 몽(차별금지법제정연대 공동집행위원장) ◦ [토론2] 원유민(서울대학교 부교수) ◦ [토론3] 최새안(민변 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 TF 변호사) ◦ [토론4] 함성현(군인권센터 국방감시팀 간사)
16:05~18:05	**집중조명 2: 성평등 사회 구축을 위한 과제와 도전** • 사회: 전다운(민변 여성인권위원장) ◦ [발제1] 성차별–젠더폭력 해결을 위한 과제 – 김혜정(한국성폭력상담소 소장) ◦ [발제2] 성별화된 노동시간, 변화를 위한 조건들 – 김난주(한국여성정책연구원 연구위원) ◦ [발제3] 여성가족부 개편에 따른 성평등가족부의 역할 – 양이현경(한국여성단체연합 공동대표) ◦ [발제4] 안티페미니즘과 백래시 대응을 위한 모색 – 이한(남성과 함께하는 페미니즘 활동가) ◦ 토론 및 질의응답
18:05	폐회

목차

[발간사] | 10

[2025년 한국 인권상황 총괄보고] | 13

[제1부] 2025년 인권현황 – 분야별 보고 | 37

*해당 내용은 민변 홈페이지 등에 공유된 PDF파일을 통해 확인이 가능합니다.

- 2025년 과거사청산 분야 보고 | 39
  - 진실 · 화해를 위한 과거사 정리 기본법 개정 운동
  - 일제강점기 인권침해 문제와 관련한 인권상황 보고

- 2025년 교육 분야 보고 | 55
  - “탄핵시국” 교육현장의 쟁점들
  - 개정『초 · 중등교육법』제20조의2 제3항, 제20조의4 및 제20조의5 규정을 중심으로 본 학생인권과 교육권 보호의 균형에 관하여
  - 고등교육 정책: 서울대 10개 만들기

- 2025년 국제인권 분야 보고 | 69
  - 인종차별 및 혐오표현의 심화
  - 난민
  - 인신매매
  - 기업과 인권
  - 팔레스타인 인권 현안

- 2025년 노동 분야 보고 | 97
  - 개별적 근로관계
  - 집단적 노사관계
  - 국제노동
  - 산업재해 · 산업안전
  - 이주노동

- 2025년 문화 · 예술 · 스포츠 분야 보고 | 141
  - 문신사법의 제정 및 향후 과제 진단
  - 생성형 AI와 저작권 침해
  - 「블랙리스트특별법」 제정의 필요성
  - 스포츠계 폭력 · 성폭력의 구조적 진단 및 개혁 과제

- 2025년 미디어 · 언론 분야 보고 | 171
  - 12 · 3 계엄 포고령의 위헌 · 위법성과 언론 · 출판 자유 제한
  - 계엄 내란 상황에서의 언론 보도 행태 및 문제점
  - 내란 상황에서의 극우 유튜브의 정치적 선동

- 2025년 민생경제 분야 보고 | 185
  - 한국의 불법사금융 · 불법추심에 의한 채무자 인권침해 실태보고

- 2025년 사법 분야 보고 | 215
  - 법원 개혁 분야
  - 검찰 · 경찰 · 공수처 및 정보기관 개혁 분야

- 2025년 세월호참사 진상규명 분야 보고 | 231
  - 세월호참사 관련 판결의 동향 및 평가
  - 세월호참사 진상규명과 안전사회 구축을 위한 과제

- 2025년 소수자 인권 분야 보고 | 239
  - 성소수자 인권
  - 장애 인권
  - 수용자 인권
  - 국가인권위원회 퇴행

- 2025년 아동 · 청소년인권 분야 보고 | 283
  - 보호아동 분야
  - 아동학대 분야
  - 학교 안에서의 아동 인권
  - 소수자 아동의 인권
  - 해외입양

- **2025년 여성 인권 분야 보고** | 337
  - 성평등 정책 분야
  - 여성 노동 및 빈곤 분야
  - 여성 폭력 방지 분야
  - 성착취 대응 분야
  - 재생산건강권 분야
  - 이주여성 분야

- **2025년 정보인권 분야 보고** | 413
  - 인공지능
  - 개인정보
  - 디지털증거
  - 민주주의 실현을 위한 정보공개

- **2025년 집회 · 시위 분야 인권침해 현황 보고** | 453
  - 12 · 3 비상계엄 하 집회 · 시위 통제 시도 및 집행정지 사례 검토
  - 남태령 집회로 본 집회 · 시위의 통제
  - 소음기준 강화에 따른 집회의 자유 위축
  - 이수기업 사례로 본 집회 · 시위 침탈행위와 경찰의 묵인 · 방조

- **2025년 한반도 평화 분야 보고** | 491
  - 동두천 옛 성병관리소 철거 문제
  - 평화정책, 응급처치를 넘어
  - 내란세력의 전쟁 유도 행위 처벌과 예방

- **2025년 환경보건 분야 보고** | 509
  - 기후위기로 인한 일상화된 재난으로서의 '경북 산불'
  - 플라스틱 오염 관련 보고
  - 환경행정소송사에 있어 새만금신공항 1심 취소판결의 의미
  - 「탄소중립기본법」 개정 운동

- **2025년 10 · 29이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF 보고** | 545
  - 진상규명을 위한 여정
  - 계속되는 2차 가해
  - 잊지 않고 함께할 것을 다짐한 3주기

- **2025년 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 분야 보고** | 555
  - 대통령에 의한 친위쿠테타로서의 내란, 총체적인 인권의 폭력적 파괴
  - 내란에 대한 헌법적 제재로서 탄핵 결정
  - 내란 대응 수사 진행과 그 문제점
  - 내란 재판의 역사성과 문제점
  - 내란의 진상규명과 재발방지를 위한 과제

[제2부] 2025년 디딤돌 · 걸림돌 판결 선정 결과 보고 | 589

[제3부] 집중조명 | 667

- **집중조명 1. 12 · 3 비상계엄과 내란사태 1년, 남겨진 과제들** | 669
  - [발제 1] 내란사태에서 드러난 현행 법적제도의 한계과 과제 | 차성안(서울시립대학교 교수)
  - [발제 2] 내란사태가 미친 사회정치학적 영향 | 윤광일(숙명여자대학교 교수)
  - [토론 1] 민주주의 위기에 대한 응답: 차별금지법과 모두를 위한 민주주의 | 몽 (차별금지법제정연대 공동집행위원장, 인권운동사랑방 상임활동가)
  - [토론 2] 12 · 3 비상계엄: 국제인권법 위반의 관점에서 | 원유민(서울대학교 부교수)
  - [토론 3] 현재 내란 범죄에 대한 수사와 재판 진행에 대한 검토 | 최새얀(민변 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 TF 변호사)
  - [토론 4] 단죄를 넘어 '제복 입은 시민들'의 성찰로 | 함성현(군인권센터 국방감시팀 간사)

- **집중조명 2. 성평등 사회 구축을 위한 과제와 도전** | 799
  - [발제 1] 성차별-젠더폭력 해결을 위한 과제 | 김혜정(한국성폭력상담소 소장)
  - [발제 2] 한국 노동시장 구조적 성차별과 시사점 | 김난주(한국여성정책연구원 연구위원)
  - [발제 3] 여성가족부 개편에 따른 성평등가족부의 역할 | 양이현경(한국여성단체연합 공동대표)
  - [발제 4] 남성과 함께 성평등, 할 수 있을까? | 이한(남성과 함께하는 페미니즘 활동가)

발간사

2024년 12월 3일, 우리는 충격적인 비상계엄 선포를 목격했습니다. 하지만 윤석열의 친위쿠데타 시도를 막기 위해 시민들은 국회 앞으로, 광화문으로, 남태령으로 모여 들었고 그렇게 민주주의를 지키려는 시민들의 힘으로 '빛의 광장'을 만들어냈습니다. 응원봉과 함성으로 가득했던 그 광장에서 우리는 갈등을 폭력으로 해결하는 시대의 종식을 선언하고 민주공화국을, 국민주권을 지키고자 하는 시민들의 강력한 의지를 다시 한 번 확인했습니다.

윤석열 탄핵 이후 새 정부는 '다시는 이전으로 돌아갈 수 없다'는 시민들의 요구와 변화에 대한 기대를 안고 출범했습니다. 산업재해 근절과 최근 급격하게 늘어나고 있는 인종적 혐오철폐에 대한 정부의 단호한 의지는 반가운 일입니다. 그럼에도 우리는 질문해야 합니다. 내란은 제대로 청산되었는가? 퇴행했던 인권은 회복되고 앞으로 더 나아갔는가? 사회 전반의 개혁이 제대로 이루어지고 있는가?

민주주의와 인권의 암흑기였던 지난 윤석열 정부를 뒤로 하고, 진정한 변화를 위해 우리에게 당면한 과제가 무엇인지 다시금 고민해 봐야 합니다. 12 · 3 내란의 진상이 어디까지 밝혀졌고 책임자 처벌이 제대로 이루어지고 있는지, 그리고 다시는 이러한 내란이 재발되지 않기 위해 해결해야 할 과제는 무엇인지. 87년 헌법체제의 어떤 한계로 인하여 내란이 발생했다면 개헌을 해야 하는 것은 아닌지. 극우화의 준동에 맞서고 제대로 된 사회적 통합을 이뤄내는 길은 무엇인지.

하여 민주사회를 위한 변호사모임에서는 격동의 시기를 관통하며 한국 인권 상황을 진단하기 위해 올해도 한국인권보고서를 준비했습니다. 각 분야별 세밀한 보고를 통해 한국사회가 처한 인권 현실을 직시하고, 2025년 인권상황 총괄보고를 통해 큰 그림을 그려 봅니다. 아울러 올해의 디딤돌 · 걸림돌 판결을 통해 한 해 동안 의미가 있었던 판결을 짚어봅니다.

특히 두 가지 집중조명은 의미가 깊습니다. '12 · 3 비상계엄과 내란사태 1년, 남겨진 과제들'은 지난 12 · 3 내란사태의 진상과 남은 과제를 냉철히 짚어봅니다. 여러 재판도 거치고 있고, 특검 수사도 진행 중이지만, 남은 과제가 무엇인지를 엄중하게 살펴보고자 합니다. 또한 '성평등 사회 구축을 위한 과제와 도전'은 OECD 회원국 중 가장 높은 성별임금격차, 거세지는 여성혐오와 백래쉬 그리고 젠더폭력에 대응하고 한국사회가 나아가야 할 성평등의 길을 모색합니다.

빛의 광장에서 보여준 시민들의 힘이 제도의 변화로, 개혁으로, 일상의 민주주의로 나아가기 위해서 우리는 현재에 대한 냉철한 성찰과 미래에 대한 전망을 다시금 세워야 합니다. 한국인권보고서는 이를 위해 현재 무엇이 달라졌고, 앞으로 무엇이 달라져야 하는지 그 노력의 방향성에 대해 의미있는 견해를 제시하고자 합니다.

노동기본권 보장, 성평등 사회 구축, 이주민과 난민의 권리 보호, 성소수자 차별해소, 장애인 인권 증진, 아동 · 청소년의 권리 실현 등 아직 인권의 측면에서 해결되지 못한 숱한 숙제들이 우리 앞에 놓여 있습니다. 국정과제로 전폭적인 추진이 이루어지고 있는 AI산업 진흥정책에 대해서도 인권보호를 위한 규제책 필요성 같은 이슈가 제기됩니다.

그간 보고서 발간을 위해 애써주신 장서연 준비위원장님, 사무처 준비팀, 각 분야 원고 작성자와 감수자, 디딤돌 · 걸림돌 판결 선정위원회, 한국인권보고대회 패널 여러분께 깊이 감사드립니다.

민주주의는 한 번의 승리로 완성되지 않습니다. 끊임없는 실천과 노력을 통해 우리의 인권은 보다 넓고 깊어질 수 있습니다. 빛의 광장에서 시작된 변화가 한단계 더 도약하는 기회가 되도록 흔들림없이 끝까지 함께 합시다.

2025년 12월 8일

민주사회를 위한 변호사모임

회장 윤복남

2025년 한국 인권상황 총괄보고

장서연

2025년 한국인권보고대회 준비위원장

2025년은 윤석열의 위헌적 비상계엄과 내란으로 촉발된 위기로 대한민국의 헌정질서와 민주주의가 얼마나 취약해질 수 있는지 드러난 해였다. 부정선거 음모론 · 허위정보를 증폭 · 유포시키는 극우 유튜버의 정치적 선동으로 윤석열 파면 이후에도, 극우세력은 여전히 정치진영에 남아 반민주적 선동을 이어나갔고, 서울서부지방법원 폭동, 혐오시위 준동 등 극우세력의 부상은 여전히 사회적 갈등을 야기하고 민주주의의 위협으로 남아있다. 내란 혐의 수사 및 재판과정에서 검사 · 판사의 통제받지 않는 권력의 문제와 심각한 제도적 결함이 드러나 검찰개혁과 사법개혁의 국민적 공감대가 높아졌고, 그 결과 검찰청을 폐지하는 정부조직법이 국회를 통과하였다.

이러한 위기 속에서도 헌정질서와 민주주의를 회복하려는 시민들이 분투가 빛나는 한 해였다. 윤석열 파면에 이르기까지 '빛의 혁명'이라 불린 광장의 시민들은, 민주주의 회복과 사회대개혁을 통해 새로운 세상을 꿈꾸었다. 노동조합법 제2 · 3조 개정안이 마침내 통과되면서 노동자의 노동3권을 옥죄었던 악법이 개선되었다.

윤석열 파면 이후 출범한 이재명 정부는 여러 분야에서 정책 기조를 지난 정부와 다르게 재정비하면서 기대와 동시에 우려도 낳았다. 윤석열 정부에서 후퇴했던 성

평등, 남북관계 등은 개선된 반면, 시민들의 집회 · 시위의 자유, 차별금지법 등은 새 정부에서도 큰 변화가 없었고, 산업적 관점에 치우친 'AI 강국' 국정목표 등은 정보인권과 문화예술인의 권리를 소홀히 하고 있다는 비판을 받았다.

12 · 3 내란 사태와 시민적 저항

2024년 12월 3일, 대통령 윤석열은 헌법상 비상계엄 요건이 존재하지 않는 상황에서 계엄을 선포하였다. 그는 국회를 봉쇄하고 정치인 · 언론인 · 시민단체 인사에 대한 체포를 지시하였으며, 계엄 포고령을 통해 정치 및 정당 활동을 금지하고 언론 · 출판을 통제하며 파업과 단체행동을 전면 제한하였다. 또한 의료인에 대한 강제 복귀 명령과 형사처벌 경고를 발령하는 등 위헌적 비상계엄을 사회 전반으로 확장하였다. 이러한 조치는 표현의 자유, 정치적 참여, 집회 · 결사의 자유 등 헌법상 기본권을 중대하게 침해하였으며, 자의적 처벌을 가능하게 함으로써 헌정질서를 사실상 무력화시켰다. 이 과정에서 국회의원 체포 시도, 국회 봉쇄를 위한 무장 병력 배치, 선거관리위원회 장악 시도, 정치적 반대자에 대한 살해 계획 정황 등 심각한 인권침해 사례가 드러났다.

계엄 선포 직후 시민들은 국회 앞에 모여 계엄 반대를 요구하는 집회를 이어갔으며, 국회는 계엄해제요구안을 통과시켜 사태를 조기에 수습하였다. 그러나 이른바 12 · 3 내란 사태는 시민 저항에 의해 민주주의가 가까스로 유지된 초유의 위기 상황으로, 이러한 사태가 반복될 경우 예측 불가능한 폭력이 재현될 위험이 높다는 사실을 드러냈다. 국회는 윤석열 대통령에 대한 탄핵소추안을 발의하고, 12월 14일 본회의에서 이를 가결하여 헌법재판소에 탄핵심판을 청구하였다. 헌법재판소는 국가긴급권은 엄격한 헌법 요건을 충족해야 함에도 불구하고, 윤석열 대통령이 이를 권력 위기 극복의 수단으로 남용했다고 판단하였다. 재판부는 12 · 3 계엄 선포가 국회의 권능과 지방자치의 자율성을 침해하고 군을 동원하여 헌정기관의 기능을 제한함으로써 자유민주적 기본질서에 반하는 위헌적 행위임을 명시하고, 국민주권주의와 권력분립 원리를 심각하게 훼손한 점을 들어 파면 결정을 선고하였다.

내란 주요 관련자에 대한 수사 및 재판 과정에서도 여러 제도적 문제점이 확인되었다. 윤석열 체포 당시 대통령경호처는 경찰의 공권력 집행을 적극적으로 저지하였고, 서울서부지방법원에서는 극우세력의 폭동이 발생하여 헌법기관의 안전이 위협받았다. 이후 지귀연 재판부는 윤석열의 구속을 취소하고 반복된 불출석을 허용하여 재판의 신속성과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 훼손하였다. 검찰이 구속취소 결정에 즉시 항고하지 않은 점 역시 권력 비호 의혹을 증폭시켰다. 이에 국회와 시민사회는 내란 사건의 공정한 재판을 위해 영상중계 의무화, 집중심리 확대, 전담재판부 설치 등의 제도 개선을 요구하였다. 한편 군사법원 재판에서는 국방부 및 군 지휘라인이 국회 봉쇄 지시와 체포조 편성 등에 직접 관여한 사실이 증언을 통해 확인되었다.

이번 12 · 3 내란 사태는 권력에 의한 국가범죄가 조직적 은폐와 공모를 전제로 이루어지는 구조적 특성을 갖기 때문에, 단순한 형사절차만으로 진상을 규명하기 어렵다는 점을 다시 한 번 확인시켰다. 이에 따라 독립적 진상규명기구를 설치하여 내란 모의의 시점, 지시 체계, 협력 구조, 사후 조작 여부 등을 종합적으로 규명해야 한다. 과거 전두환 정권에 대한 미흡한 처벌과 불완전한 진상규명이 반복적 내란 시도의 원인이 되었다는 역사적 교훈을 고려할 때, 국가 권력에 의한 인권침해 재발을 방지하기 위한 근본적 대책 마련이 필요하다. 이를 위해 헌법 개정을 통해 국가긴급권의 사전 · 사후 통제 장치를 강화하고, 계엄법 개정을 통해 계엄사령부의 권한을 축소하며, 제한할 수 없는 기본권의 범위를 헌법상 명문화해야 한다. 아울러 대통령 권력의 비정상적 집중, 군 내부의 민주적 통제 부재, 검찰권의 정치적 남용 가능성 등 구조적 위험 요인을 해소할 제도 개선이 뒤따라야 한다.

한편 국가적 위기 상황에서도 시민들은 혹한 속에서 광장에 머물며 민주주의 수호를 외쳤고, 이러한 시민적 저항이 민주질서 회복의 결정적 계기가 되었다. 다만 이러한 방식의 저항은 제도적 장치가 부재할 때 발동되는 '최후의 수단'에 불과하며, 지속 가능한 민주주의를 유지하기 위한 근본적 대안이 될 수는 없다. 이번 사태는 헌정질서를 파괴하려는 시도가 최고권력 내부에서조차 가능하다는 사실을 보여주었고, 이는 민주주의 제도의 취약성을 경고하는 사건으로 기록될 것이다. 따라서 민

주주의의 자기방어 능력을 강화하기 위해서는 철저한 진상규명, 책임자에 대한 엄정한 처벌, 재발 방지 제도 구축이 필수적이다.

불신을 자초한 사법부와 사법개혁 현황

올해는 어느 때보다 법원개혁과 검찰개혁에 대한 목소리가 높은 해였다. 윤석열 구속취소 결정으로 사법부에 대한 불신이 커졌고, 검찰의 항고 포기로 개혁 요구가 더욱 증폭되었다. 대법원은 유력 대선 후보였던 이재명 대통령의 형사사건을 유례없이 신속한 심리로 전원합의체에서 파기환송 판결하였으며, 서울고등법원은 대선 직전 파기환송심 기일을 지정 · 통지하려 하였다. 이러한 사법부의 행보는 대통령 선거에 영향을 미치려는 의도가 아닌지 의심을 불러일으켰다.

여당 사법개혁특별위원회(사개특위)는 2025년 10월 20일, '사법 신뢰 회복과 국민 중심의 사법구조 개편을 위한 최종 사법개혁안'을 공식 발표하였다. 주요 내용은 대법관 정원을 14명에서 26명으로 증원하고, 대법관 후보 추천위원을 10명에서 12명으로 확대하며 법원행정처장을 제외하는 것이다. 또한 법관 평가제도 개선, 하급심 판결서 공개 확대, 압수 · 수색영장 사전 심문제 도입을 핵심으로 한다.

조희대 대법원장 취임 이후, 사법농단 사태에 대한 반성적 고려로 만들어진 사법행정자문회의는 사실상 유명무실해졌으며, 법원행정처가 사법행정 주도권을 다시 장악하는 구조로 복귀하였다. 사법농단 핵심 인물인 양승태 전 대법원장, 고영한 전 대법관 겸 법원행정처장, 박병대 전 대법관 겸 법원행정처장 모두 1심에서 무죄를 선고받았다. 임종헌 전 법원행정처 차장은 일부 유죄가 인정돼 징역 2년과 집행유예 3년 형을 받았다. 법원은 재판 개입 행위에 대해, 사법행정권자가 법관 재판권에 대해 직무감독 권한을 갖지 않아 직권남용권리행사방해죄의 일반적 직무권한이 없다고 판단하였다. 이에 따라 재판 개입 행위에 대한 제재를 규정하는 별도의 입법 필요성이 제기되었으나 아직 입법화되지 않고 있다.

사법농단 사태로 인하여 사법부에 대한 신뢰도가 급락하였다. 법원이 공정하게 재판을 수행하는지에 관한 의구심이 확산되었으나 이후 조치들 역시 불충분하여 신뢰 회복에 실패했다. 비상계엄 이후 일련의 납득하기 어려운 재판이 선고되고, 거기다 법관들이 비위행위 문제까지 불거지면서 사법부, 재판에 대한 신뢰는 최악에 달하였다. 정치권 역시 사법개혁 관련 입법에 무관심했고, 과도한 정치적 갈등을 재판에도 투영해 불리한 재판결과를 법관 개인 성향 탓으로 비난하는 상황도 반복되었다. 국회와 사법부 간 의견 조율 부재도 개혁 추진에 부정적 요소로 작용한다.

재판청구권은 단순한 절차적 권리가 아니라 인권과 정의를 실현하는 최후의 보루이다. 향후 사법개혁은 정치적 이해관계를 넘어서 실질적인 재판청구권 보장에 초점을 맞춰야 한다. 법관 양성 및 재판 독립 확립, 공정하고 간이한 사법 접근 보장이 포함된 심도 있는 개혁이 필요하다.

검찰청 폐지와 공소청 · 중수청 신설

검찰 출신의 윤석열 대통령이 집권하고 내란을 일으키는 과정에서, 수사와 기소의 권한을 모두 가지고 있는 검찰 개혁의 필요성이 더욱 대두되었다. 검찰은 윤석열과 아내인 김건희 관련 사건에 모두 면죄부를 주었고, 대통령 선거 상대였던 이재명 대통령과 주변 인물에 대해서는 다수의 수사와 기소를 진행하였다. 내란죄로 구속기소된 윤석열은 법원의 구속취소 결정과 검찰의 항고를 포기로, 대통령 신분을 유지한 채 석방되는 초유의 사태가 발생하였다. 윤석열의 내란행위에 법무부와 검찰이 개입되었다는 정황이 있었으나 검찰은 수사하지 않았다.

검찰개혁의 방안으로, 정부조직법 개정을 통해 78년 만에 기존 검찰청을 폐지하고, 공소청과 중대범죄수사청을 신설하였다. 1년의 유예 기간을 두고 관련 법령과 형사소송법 개정이 진행 중이며, 정부는 국무총리실 산하 검찰개혁추진단을 설치하여 이를 담당하고 있다. 검사는 공소 제기와 유지를 담당하는 공소청 소속이 되며, 모든 범죄에 대해 수사를 직접 개시할 수 없게 된다. 다만 보완수사 권한에 대해서는 논란이 지속되고 있고, 검사 중심의 기존 수사체계 변화에 따른 부작용, 특히 장애인과 여성 등 피해자 인권 침해 가능성에 대한 우려도 제기되고 있다. 1년 이내에

새로운 수사체계를 구축하고, 부작용을 최소화할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

내란상황으로 더욱 드러난 수사정보기관 개혁 필요성

한편, 고위공직자의 부정부패 척결과 검찰의 기소 독점 타파를 위해 도입된 고위공직자범죄수사처(공수처)는 제 역할을 하지 못한다는 평가를 받고 있다. 내란수괴 윤석열 체포영장 집행 실패, 주요 사건 수사 미진 등 문제점이 지적되며, 출범 5년에도 저조한 구속 및 기소 실적을 보이고 있다. 최근에는 오동운 고위공직자범죄수사처 처장 및 공수처 지휘 간부 5명이 기소되기도 했다. 공수처의 독립성 확보, 권한 확대, 수사의 전문성과 역량 증진을 위한 검사 임기 제한 규정 삭제, 수사 및 행정 인력 확대 등 대대적인 개혁이 시급한 상황이다.

국가정보원은 12 · 3 내란 당시 국가정보원 직원 80여명을 계엄사령부와 합동수사본부에 파견하는 방안을 검토했다는 의혹이 제기되었다.이에 국가정보원장 조태용은 2025년 11월 12일 불법적인 계엄을 묵인하고 국정원법을 위반한 혐의로 구속되었으며, 특검 수사가 진행 중이다. 대공수사권은 폐지되었으나 국가정보원은 여전히 정치 사안에 관여하며 권한 확대를 시도하였다. 조직적인 내란 가담에 대한 철저한 진상 규명과 엄정한 처벌, 그리고 조사권 폐지 등 멈춰 있던 국가정보원 개혁을 다시 시작해야 한다.

국군방첩사령부는 12 · 3 내란에서 핵심적인 역할을 수행하였고, 국회 등에 병력을 파견하며 '정치인 체포조'를 운영하였다.이는 과거 권력에 부역한 보안사와 다를 바가 없다는 것이 확인된 것이고, 단순 명칭 변경이 아닌 대대적 개편의 필요성을 보여준다. 국방부는 국군방첩사령부 개편을 2026년까지, 정보본부와 정보사령부 등의 정보기관 개편을 2027년까지 완료하겠다고 밝혔다.

이처럼 내란 상황에서 법원 · 검찰 · 경찰 · 국가정보원 · 국군방첩사령부 등 수사정보기관이 내란행위에 부역하는 등 실망스러운 모습을 보여 주었다. 이는 사법 분야 전면 개혁의 필요성을 재확인시켰다. 새 정부 출범 이후 법원, 수사기관, 정보기관 전 영역에서 개혁 요구가 거세지만, 개혁 과제가 논의되지 않거나 우선순위에서 밀리는 실정이다. 민주주의와 인권 수호를 위한 사법개혁 완수를 위해 적극적으로 논의에 참여할 시점이다.

경찰의 집회 · 시위 통제와 법원의 소극적 규제

12 · 3 비상계엄 포고령은 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금지하려 했다. 윤석열 대통령과 김용현 등이 12 · 3 비상계엄 선포 및 계엄사령부 포고령으로 집회 · 시위를 전면 금지하고 경찰에 국회 전면 출입 통제를 지시하여 국회의 집회 및 개의뿐 아니라 시민들의 국회 경내외 집회도 통제하였다. 또한 비상계엄 선포 전후 경찰은 선순위 집회와 교통 장애 등을 명분으로 집회 · 행진 범위를 축소하거나 금지하는 제한 · 금지 통보를 발령했고, 법원은 일부 예외를 제외하고 경찰의 처분에 대한 집행정지신청을 기각하였다.

남태령 집회는 농민과 시민이 연대와 공감의 경험을 공유한 상징적 사건이었으나, 경찰은 '전봉준 투쟁단' 소속 트랙터의 행진 경로를 주요 도로라며 교통소통을 이유로 집회 · 시위를 제한했고, 불응한 전농 간부들을 해산명령불응죄로 검찰에 송치하였다. 광화문 인근에서 집회물품 트랙터를 견인하는 과정에서는 관련 활동가를 폭행 · 체포 · 감금하는 등 직권남용과 독직폭행 행위도 발생했다.

이후 이재명 정부가 출범했으나, 경찰은 여전히 한미관세협상 과정에서 미국의 부당한 조치에 항의하는 집회 · 시위에 대해 제한 또는 금지 통고를 반복적으로 발령하고 있다. 법원 역시 관련 집행정지 신청을 합리적 사유 없이 기각하였다. 아울러 전 정부에서 개정된 집시법 시행령의 강화된 소음 기준은 유지되고 있으며, 지난 3월 현대자동차 울산공장 앞에서는 구사대가 이수기업 해고자와 시민들에 폭력을 행사하고 집회 물품을 강취하는 과정에서 경찰이 이를 묵인 · 방조하였다. 4월에도 동일한 폭력사태가 예견되었지만 경찰은 예방 조치를 하지 않았다. 오히려 평화집회 주최 측을 집시법 위반 혐의로 수사하며 경찰의 자본편향적 공권력 남용 실태가 지속되고 있다.

경찰은 12 · 3 내란 이후에도 집회 · 시위에 대한 제한과 통제를 반복하고 법원은 소극적으로 집행정지를 인용하며, 강화된 소음 기준은 집회의 자유를 위축시키는 구조적 문제로 작용하고 있다. 현대자동차 사례는 공권력의 자본 편향적 남용을 단적으로 보여준다. 따라서 경찰의 제한 · 금지 통고 남발을 막는 근본적 제도 마련은 여전한 과제로 남아있다.

공적 감시자의 역할을 잃어버린 언론과 '미디어 복합 위기'

12 · 3 비상계엄과 그 이후 전개된 일련의 사태는 대한민국 헌정 질서가 제6공화국 수립 이후 가장 근본적이고 직접적인 위협을 받은 사건이다. 특히 헌법재판소가 탄핵 심판에서 명시한 바와 같이, 계엄 포고령 제1호는 언론 · 출판의 자유를 전면적 · 포괄적으로 제한함으로써 국민의 기본권을 직접 침해하였고, 이는 민주주의의 근간을 뒤흔든 중대한 위헌적 행위였다. 이러한 상황은 단순한 정치적 충돌이 아니라 권력에 의한 헌정 파괴 시도라는 점에서, 언론의 역할은 그 어느 때보다도 막중하였다. 그러나 언론은 계엄 전후 공적 감시자로서의 책임을 다하지 못하였고, 일부 언론은 내란을 주도한 권력의 주장에 동조하거나 그러한 주장을 무비판적으로 전달함으로써 사태 악화를 초래하였다.

특히 이번 사태는 전통적 언론과 더불어 디지털 플랫폼 기반의 극우 유튜브 채널들이 결합하여 허위정보가 증폭 · 유포되는 새로운 형태의 '미디어 복합 위기'를 보여주었다는 점에서, 과거 한국의 계엄 · 쿠데타 국면과는 또 다른 차원의 문제를 드러냈다. 극우 유튜브의 정치적 선동은 민주주의를 지탱하는 공론장과 정보 환경 전체가 권력 남용 상황에서 어떻게 취약해질 수 있는지를 보여주는 중요한 사례였다. 이처럼 급변하는 미디어 지형 속에서 극우 유튜브의 위험성을 인지하고 대응하기 위해 제도적 장치 마련이 절실한 시점이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 언론 · 플랫폼 · 국가기구 · 시민사회가 어떤 규범과 책임을 따라야 하는지에 대한 사회적 합의와 제도적 장치가 필요하다. 언론 내부의 팩트체크 시스템을 강화하는 동시에 미디어 리터러시 교육을 의무화하여 시민들이 허위정보와 선동을 구별할 수 있는 능력을 배양하는 것이 필요하다. 나아가 유럽연합의 디지털서비스법(DSA)과 같은 규제 모델을 참고하여 허위정보 · 선동 콘텐츠에 대한 법적 · 제도적 규제 체계를 구축하여 허위정보 확산에 대한 책임성을 강화하는 방안이 모색되어야 한다.

노동인권, 제도적 진전과 동시에 현장의 구조적 차별

2025년 노동인권은 제도적 진전과 현장의 구조적 차별이라는 두 얼굴을 동시에 보여준다. 실질적인 사용자 개념을 명확히 하고, 노동쟁의 적용 범위를 넓히며, 손해배상 청구를 제한하는 내용을 담은 노동조합법 제2, 3조 개정안, 이른바 '노란봉투법'이 국회를 통과한 것은 노동기본권 보장의 중대한 진전으로 평가된다. 간접고용 · 특수고용 노동자의 근로자성 인정과 원청의 사용자 책임을 확장하는 여러 사법부 판결이 이어지고 있다. 특히 쌍용자동차와 한화오션 하청지회를 상대로 한 수백억 원대 손해배상 청구 소송이 종결돼, 오랜 투쟁의 성과이자 한국 노동운동의 새로운 이정표가 마련되었다.

그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고, 현장에서는 조직적 노조탄압과 폭력이 반복되고 있다. 현대자동차 이수기업 구사대가 노동자와 연대 시민들에게 가한 폭력과 경찰의 묵인 · 방조 사례가 대표적이다. 산업구조 변화에 맞춘 근로기준법 적용 확대는 시급하지만, '가짜 3.3%' 등 구조적 문제와 함께 쿠팡 퀵플렉서 등 플랫폼 노동자의 근로자성에 대한 고용노동부의 소극적 결정, '프리랜서 계약'을 이유로 직장 내 괴롭힘 구제마저 배제되는 현실은 구조적 사각지대를 방증한다.

산업안전 분야에서도 심각한 상황이 지속된다. 2024년 산업재해 사망자가 2,098명으로 늘어났고, 49인 미만 소규모 사업장과 SPC삼립 등에서 끊이지 않는 끼임 사고는 구조적 취약성을 드러낸다. 다만 법원은 23명의 사망자를 낸 화성 아리셀 공장 화재 사고와 관련해 경영책임자에게 중대재해처벌법 최고 형량인 징역 15년을 선고함으로써, 중대재해처벌법 제정의 취지를 분명히 확인하였다. KT 사례는 강압적 구조조정과 실적 압박이 경영진의 조직적 압박 수단으로 변질돼 노동자 생명을 위협

하는 중대 산업안전 문제임을 보여준다.

이주노동자들은 정부의 폭력적인 '토끼몰이식' 합동단속으로 인한 부상과 사망이 반복되었고, 반인권적 행태가 보고되었다. 특히, 법무부 관리의 계절이주노동자 비자(E-8) 제도의 허술함은 브로커를 통한 노동력 착취 및 인신매매의 온상이 되었으며, 이주노동자 사망에 대한 국가배상책임 인정 판결이 이 열악한 상황을 반증한다.

국제적으로는 ILO 전문가위원회가 한국 정부에 모든 노동자의 단결권을 보장할 것을 권고했으며, 플랫폼 노동 국제 기준 채택과 ILO 제190호 협약 비준 추진은 긍정적인 움직임으로 평가된다. 그러나 미국 관세국경보호청(CBP)이 태평염전 천일염 수입을 강제노동 혐의로 보류하고, 현대와 LG 공장 단속 문제가 불거지면서 한국 기업들의 국제 노동기준 준수 여부가 현실적 국제 압박으로 대두되는 상황이다.

결론적으로, 2025년 노동인권 상황은, 우리 사회가 '일하는 모든 사람의 노동 권리' 보장이라는 중대 과제를 실현하기 위해 제도적 미비를 적극 개선하고, 행정과 사법부 간 법리 체계를 정비하며, 무엇보다 폭력과 차별을 방치하는 구조적 문제를 해결하려는 정부의 강력한 의지가 반드시 필수적임을 명확히 확인시켜 준다.

성평등 가치 회복의 출발선에 다시 선, 여성 인권

2025년은 여성 인권이 한국 현대사와 맞닿아 긴 겨울을 견뎌낸 해로 평가된다. 폭주하는 남성성으로 무장한 윤석열 정권은 4월 4일 헌법재판소의 파면 결정으로 종말을 맞았다. 광장에서 여성들은 중년 남성 중심의 집회 문화에 변화를 주며 민주적 정치 주체로 자리매김했다.

이재명 정부는 9월 30일 국무회의에서 여성가족부를 성평등가족부로 확대 · 개편하는 정부조직법 개정안을 의결해 윤석열 정부 시절 불거진 여성가족부 폐지 논란에 종지부를 찍었다. 개편안에는 성평등정책실 신설과 성평등정책관, 고용평등정책관, 안전인권정책관 배치가 포함되었으며, 기존 고용노동부 및 권익증진국 일부 업무도 이관되었다. 다만 적극적 고용개선조치와 성별근로공시제 업무가 성평등가족부로 이관되면서 고용노동부 내 여성고용정책과 폐지 소식도 전해져, 고용노동부의 성평등 노동정책 책임과 역할 수행에 대한 우려가 제기되었다.

새 정부 출범 이후 성매매를 여성에 대한 폭력으로 인식하는 정책 기조가 강화되면서, 중단됐던 '성매매 추방 주간' 캠페인과 성매매 합동 단속이 4년 만에 재개되었다. 2026년 '성매매 방지 및 피해자 지원' 예산은 전년보다 9.2% 증가한 207억8300만 원으로 책정되어 상담 · 보호 · 자활 등 피해자 지원이 확대된다. 디지털 성범죄 피해자 지원센터의 인력 확충과 시스템 개선 예산도 함께 늘어 여성 폭력 대응이 체계적으로 강화될 전망이다. 이재명 정부는 123대 국정과제에 임신 중지 약물 합법화와 관련 법 제도 추진을 명시하여, WHO가 필수의약품으로 지정한 임신 중지 약물 허가와 2019년 헌법재판소의 낙태죄 위헌 결정 이후 지연된 권리 보장 논의가 가속화될 것으로 기대된다.

주요 입법과제로 비동의간음죄 개정안과 생활동반자관계 법률안이 있는데, 후자는 발의되었으나 아직 전자는 발의되지 못하였다. 생활동반자법은 친구, 연인, 동성 커플, 노인 동거 등 다양한 가족 형태를 혼인 관계에 준해 보호하는 법안이고, 비동의간음죄 개정안은 현행 형법의 '폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 자'를 '상대방 동의 없는 성교 행위를 한 사람'으로 바꾸며 유사강간을 강간죄로 통합하는 내용을 담았다. 두 법안 모두 시민사회가 오래 요구해온 성평등과 인권 증진의 필수 과제인 만큼, 새 정부의 적극적 의지 아래 제도화 여부가 주목된다.

대법원은 직장 내 성폭력 피해자에게 객관적인 정보와 선택지를 제공해 스스로 해결 방식을 결정할 기회를 제공하지 않은 채 가해자를 별도 징계하지 않고 사직 처리한 사용자의 조치는 조치 의무 위반이므로 피해자에게 손해배상금을 지급하여야 한다고 판단하였다. 또한 중 · 장년 여성이 주로 종사하는 업종인 인력업체 간병인을 소개업체의 근로기준법상 근로자로 인정한 판결도 나왔다. 성범죄를 피하기 위하여 타인의 혀를 물어 끊은 사실로 중상해죄 유죄판결을 받은 사건에 대하여 대법원은 형사소송법 제420조 제7호의 재심사유를 인정하여 재항고인의 진술 신빙성을

충분히 조사하지 않은 원심을 파기 환송하였다.

미뤄진 차별금지법, 하지만 '모두의 1층' 대법원 판결 이뤄낸 소수자 인권

비상계엄에 맞서 여성, 청소년, 장애인, 성소수자 등 다양한 사회적 소수자들이 광장에 나와 민주주의 회복을 외쳤다. 내란 이후 '평등하고 존엄한 세상'을 요구하는 목소리가 높아졌다. 시민들의 저항으로 윤석열 전 대통령 파면이 이루어졌지만, 새 정부 출범 이후에도 여전히 차별금지법은 논의가 미뤄지고 있다. 탄핵 국면에서 촉발된 극우세력은 이주민과 중국인 혐오를 선동하며 사회적 소수자들에게 실질적 위협을 가하고 있어, 정부와 국회의 신속하고 단호한 대응이 필요하다.

이재명 정부 출범 이후에도 성소수자 인권 정책은 별다른 진전 없이 지지부진하다. 차별금지법은 대선 공약이나 국정과제에 포함되지 않았고, 김민석 국무총리와 강선우 여성가족부 장관 후보자의 동성애 혐오 발언으로 정부 내 성소수자 인권 감수성 부족이 드러났다. 다만 이후 임명된 원민경 여성가족부 장관은 포괄적 차별금지법 도입에 찬성하며 성소수자 평등 실현에 대한 기대를 높였다. 올해 인구주택총조사에서 처음으로 '동성배우자' 항목이 포함된 것도 성소수자 존재를 인정한 중요한 진전이다. 하지만 대법원이 동의하에 이루어진 동성 간 성적 행위를 무죄로 본 원심판결에 대하여 유죄 취지로 파기 환송해, 국제앰네스티 등의 동의에 기반한 성적 행위 조차 처벌할 수 있도록 규정하고 있는 군형법 추행죄 규정을 폐지해야 한다고 촉구하였다.

장애인 인권 분야에서는, 올해 법원에서 장애 인권에 긍정적 영향을 미친 판결이 적지 않게 선고되었다. 2024년 12월 대법원의 '모두의1층' 판결은 장애인의 접근권을 헌법상 기본권으로 인정하고 장애인등편의법 시행령 장기 미개정에 따른 국가배상책임을 최초로 인정함으로써, 40년간의 접근권 투쟁에 중요한 이정표를 제시했다. 그러나 시행령 개정에도 불구하고 기존 건축물 대부분이 여전히 편의시설 설치 의무에서 제외되는 부칙 조항 등으로 인해 실질적인 접근권 보장이 미흡하며, 향후 면적 및 시기 기준 폐지, 기존 시설 지원책 마련, 전국적 지원 사업 총괄, 유니버설 디자인 기본법 제정 등이 남은 과제로 제시되고 있다.

이외에도 법원은 발달장애인에 대한 투표보조 거부를 차별로 판단하고 투표보조 허용 및 쉬운 정보 제공을 명시해야 한다고 판결하였지만, 중앙선거관리위원회는 여전히 소극적인 태도를 보이고 있어 법적 · 정책적 개선이 요구된다. 한편 법원은 장애인 수형자에게 법적 기준에 맞는 화장실 편의시설을 제공하지 않은 것을 차별로 인정하고 전국 전담교정시설에 설치를 명하는 적극적 조치를 명령하여, 1심 판결 선고 후 6개월 이내에 전국의 모든 장애인 수형자 전담교정시설에 장애인 화장실 편의시설 설치가 완료되었다. 또한 대법원은 서울시설공단의 장애인콜택시의 발달장애인 보조석 탑승 제한 기준이 정당한 사유 없는 차별행위라고 판단한 원심을 확정하여, 발달장애인의 이동권과 자기결정권을 실질적 권리로 인정하였다.

하지만, 2025년도 정부예산안에서도 탈시설 및 최중증장애인 지원 등 핵심 과제를 반영하지 않아 장애인 권리 보장은 여전히 미흡한 상황이고, 정신병원과 요양시설에서의 격리 · 강박으로 인한 사망사건이 잇따라 발생하며 정신장애인을 통제 대상으로 삼는 폐쇄적 치료체계의 구조적 인권침해가 드러났다. 이에 격리 · 강박 요건의 구체화 및 정당성 검토, 독립적 감시기구 도입, 처벌 규정 강화가 필요하다.

수용자 인권 분야에서는 「고문방지협약」 국내 이행 미흡과 교정시설 내 인권침해 사례가 주요 문제로 지적되었다. 국가인권위원회가 과도한 징벌, 보호장비 남용, 과밀수용 등 구조적 문제의 시정을 권고했으나, 법무부의 수용이 제한적이었으며 형집행법 개정 논의도 수용자 권리 제한에 치우쳤다는 한계가 있다.

국가인권위원회는 안창호 위원장 체제하에서 소수자 혐오, 내부 탄압, 조직 운영 왜곡, 비상계엄 비호 등 전방위적 퇴행을 보이며 인권 보호 기능이 심각히 약화되고 있다. 국가인권위원회는 비상계엄 선포에는 '통치행위를 존중해야 한다'며 의견표명도 미루는 태도를 보이다가, 2025년 2월 10일 '계엄 선포로 야기된 국가적 위기 관련 인권침해 방지 대책 권고'(일명 '윤석열 방어권')안건을 상정하여 의결시켰다. 국가인권위바로잡기공동행동은 안창호 위원장 등에 대하여 내란 선동 및 재판 · 수사 방해

혐의로 12 · 3 내란 특검에 고발하였고, 부적절한 안건 개입, 반인권 인사 상임위원 추천, 양심적 병역거부자 및 여호와의 증인에 대한 부적절한 발언, 여성 직원에 대한 신체 접촉 및 성차별 발언 등 사실관계를 근거로 직권남용권리행사죄 및 인권옹호 업무 방해 혐의로 고위공직자범죄수사처에 고발하였다. 2024년 11월 이후 국가인권위 정상화를 위한 인권위원 탄핵, 연임 방지, 상임위원 구성, 위원후보자추천위원회 등 개선 방안을 담은 국가인권위원회법 일부개정법률안 약 20건이 상정되어 있다.

시설 중심의 아동보호 체계와 소수자 아동의 미흡한 보호

국제 아동인권 흐름과 달리, 정부는 여전히 시설 중심의 아동 보호 체계를 유지하며, 이로 인한 시설 보호아동 인권 침해 문제에 제대로 대응하지 못했다. 시설보호 아동 후견제도가 아동 최선의 이익보다 시설 편의를 위한 수단으로 변질됐고, 포괄적 공적 후견 제도 도입도 지지부진하다. 새 정부는 아동초기보호센터와 가족복귀 지원센터를 통해 시설 중심 아동 보호 체계를 강화하며, 원가정 복귀 또는 가정과 유사한 대안 양육 환경 제공이라는 목표를 훼손하고 있다. 시설보호 아동 인권침해 사건에 대한 국가 책임 추궁 및 진상조사도 시급하다. 아동 학대에 관한 정부 대응도 문제이다. 신고 후 사후조치에만 치중하고 조기 위험 가정 발굴 및 예방 시스템 구축에는 소홀하다. 모든 아동 사망 사례를 조사해 예방 데이터를 구축하는 아동사망검토제도 도입 필요성도 커지고 있다.

선거권과 정당 가입 연령 하향에도 학교 내 청소년 정치 활동은 과도하게 억제된다. 관련 법령 개정과 자유로운 참정권 행사 환경 조성이 요구된다. 학교 내 아동학대 문제에서는 피해자 권리 보장과 회복이 우선되어야 하지만, 엄벌만 강조되면서 녹음 행위 증거능력 문제가 대두되는 역설적 현상이 나타나고 있다. 일정 조건 하에 녹음으로 아동학대 증거를 확보하도록 하는 입법이 필요하다. 또한, 계엄 정국에서 논란이 된 학내 극우 교육과 극우 대안 학교 확산에 대응해 교육의 종교적 중립성 확보를 위한 제도적 노력이 시급하다. 최근 통과된「초중등교육법」개정안은 스마트기기 소지 및 사용 제한을 과도하게 규제해 아동 안전과 참여권을 침해하므로, 입법 재검토와 인권 친화적 학교 가이드라인 마련이 필요하다.

미등록 이주아동에 대해 법무부는 학습권 보장 명목으로 한시적 퇴거 유예를 시행하고 있지만, 안정적 체류권 보장을 위한 입법 조치가 부족하다. 출생 등록이 보편화되지 않아 국회 계류 중인 보편적 출생등록제 법안에 대한 신속한 처리가 요구된다.

마지막으로, 교정시설과 달리 성소수자 소년에 대한 공식 처우 지침이 없는 소년분류심사원 문제와, 법적 성별에만 기반한 트랜스젠더 청소년 교육 배제 관행을 개선해야 한다. 2년 전 논란이 된 학력평가 성별 표기 강요 관행도 근절되어야 하며, 모든 성적 지향 및 성별 정체성에 따른 차별을 금지하는 학생인권법이 조속히 국회를 통과해야 한다.

인종차별 · 혐오시위 확산 등에도 국제인권규범 외면하는 한국정부

인종차별 및 혐오 표현의 확산이 심각한 문제로 대두되었다.한국 내 체류 외국인 인구가 5%를 넘어선 상황에서 사회적 배타성과 혐오가 특정 집단을 표적으로 조직 · 정치화하고 있다. 대구 이슬람 사원 건립 분쟁과 중국인 혐오 시위가 대표적이다. 유엔 인종차별철폐위원회 등 국제사회의 권고에도 정부와 지방자치단체는 적극 중재나 법적 대응 없이 갈등을 장기화하며 혐오 표현을 방조하고 있다.

난민 정책은 제도적 후퇴와 낮은 인정률이 여전히 문제다. 2025년 난민 인정률은 1%대로 최저를 기록했고, 난민 보호 논의는 이민정책 흐름 속에서 주변화되었다. 특히 2025년 6월 개정된「출입국관리법」은 난민신청자 구금 상한을 최대 20개월로 설정했다. 이는 헌법재판소의 '필요적 · 합리적 기간'이라는 결정 취지에 못 미치며, 난민신청자에게 장기 구금 불이익을 초래할 수 있다. 다만 대법원이 출입국항 난민심사 불회부 기준을 엄격히 해석하고, 젠더폭력 피해를 난민법상 박해로 인정한 판결은 긍정적 진전이다.

필리핀 국적 인신매매 피해자들이 유엔 여성차별철폐위원회의 개인통보 절차를 통해 '완전한 배상' 결정을 받았지만 한국 정부는 이행하지 않았다. 정부는 인권조약

기구 결정을 단 한 번도 이행한 적이 없다. 이러한 상황에서 서울중앙지방법원이 해당 결정을 재심 사유로 규정하지 않은 민사소송법 조항에 대해 위헌법률심판을 제청한 것은 큰 의미가 있다. 대한민국은 국제 조약 비준국인 만큼, 조약기구 결정을 신의성실하게 존중할 의무가 있다.

유럽연합이 기업지속가능성보고지침(CSDDD)의 적용을 연기하는 등 국제적으로도 기업의 인권 · 환경 실사 의무화 노력이 지체되는 가운데, 한국 정부 역시 소극적 태도를 유지하고 있다. 이로 인해 한국 기업들은 분쟁 지역에서 강제노동과 인권 침해에 지속적으로 연루되었고, 가자지구 집단 학살 상황에서 이스라엘에 무기 수출을 지속하여 유엔 특별보고관으로부터 '학살 공모국'이라는 비판을 받았다.

팔레스타인 가자지구의 인도주의 위기는 국제사회 핵심 현안이다. 이스라엘이 봉쇄와 구호 차량 차단으로 인위적 기근을 초래해, 64만 명 이상이 피해를 입었다. 의료 시설 공격으로 의료진 살해 및 병원 기능 마비가 발생했고, 유엔 특별보고관은 한국을 포함한 여러 국가 공모 가능성을 지적하고 있다. 국제사법재판소와 국제형사재판소 조치는 강대국 이해관계와 반발에 부딪혀 실효적 집행으로 이어지지 못하고 있다.

AI 강국 목표로 한 이재명 정부 출범과 개인정보자기결정권 중대제약한 대법원 판결

하루가 다르게 인공지능을 활용한 기업의 기술이 발전하고 있다. 새로운 민주주의에 대한 기대를 안고 출범한 이재명 정부는, 국정과제에 'AI'라는 용어를 200회 넘게 언급할 만큼, AI를 국가 성장의 핵심으로 인식하고 있음을 보여 준다. 하지만 새로운 기술 도입에 있어 인간의 존엄과 기본권 보호를 위한 제도적 장치 마련은 소홀히 하고 있다. 실제로 AI는 딥페이크 성착취, '이루다' 성차별 사건 등 소수자 인권 침해 위험성을 드러냈다. 그럼에도 정부는 인공지능기본법 시행 과정에서 기업의 기술 발전과 이윤 추구를 이유로 규제 완화를 지향하고 있다. 시민사회는 과학기술정보통신부와 개인정보보호위원회에 여러 의견을 제시하지만, 실질적 반영은 쉽지 않은 상태다.

개인정보보호위원회는 기업의 입장에 초점을 둔 맞춤형 광고 가이드라인을 발표하는 등 국민의 개인정보를 보호하고 개인정보이용처리자를 관리 · 감독하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. SKT 유심정보, 롯데카드 개인정보 대량 유출 사례 등 대형 사건이 잇따르면서 사후 통제를 넘어 근본적 예방 시스템 구축의 필요성이 높아졌다.

교육부 주도로 졸속 추진되었던 AI 디지털교과서가 논란 끝에 교육자료로 법적 지위가 강등된 한편, 인공지능기본법이 시민의 인권과 안전을 도외시하고 산업 발전의 측면에 치우쳐 졸속으로 제정이 되었다. 구글 · 메타가 이용자의 동의를 받지 않고 행태정보를 수집 · 활용한 것은 개인정보보호법을 위반한 것이라는 법원 판결이 확정된 반면, 대법원은 2025년 7월, 정보 주체의 동의 없는 가명처리정보에 대한 처리정지 요구가 가능하다고 한 원심 결정을 파기하고, '가명처리'는 개인정보보호법 처리정지 대상의 '처리'에 해당하지 않는다고 판단하여, 개인정보자기결정권을 중대하게 제약했다는 비판을 받았다.

개인정보보호위원회 집단분쟁조정위원회는 11월 4일 SKT에 피해자 1인당 30만 원 보상 권고를 내리며 기업 책임을 인정했다. 사후 제재가 근본적 해결책은 아니지만, 개인정보 자기결정권 침해에 처리자의 책임을 부과하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 디지털 세계와 AI 기술의 확산 속에서 개인정보자기결정권 보호는 더 중요해질 것이며, 이번 결정과 같은 엄격한 태도가 더 요구된다.

AI의 무분별한 데이터 학습으로 인한 문화예술 창작인들의 권리 침해

이재명 정부는 'K-컬처 시장 300조 원 시대'와 'AI 3대 강국 도약' 등을 국정 과제로 제시했으나, 문화체육관광부 장관에 기업인 출신 최휘영을 임명하고 AI 산업 개발 및 혁신을 위해 문화예술인의 권리를 일부 제약하는 등, 문화예술 · 스포츠 분야를 산업적 관점에서만 바라보는 모습을 보이고 있다. 이로 인해 개별 창작인과 스포츠 종사자들의 인권 침해와 경제적 불평등, 불공정 관계 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 문화예술 창작인들은 생성형 AI의 무분별한 데이터 학습(TDM)과 그

로 인한 저작권 침해, AI 생성 결과물의 불투명한 표시 등으로 창작 환경이 급변하며 생계가 위협받고 있는 상황임에도 불구하고, 오히려 AI 개발 및 혁신을 위하여 TDM에서는 저작권 침해 면책을 강요받는 등 엄혹한 현실에 놓여있다.

비의료인 타투이스트의 문신 행위를 규정한 문신사법이 국회를 통과했으나, 시행일을 2027년 10월 29일로 늦추고 기존 형사재판 중인 피고인들에 대한 명확한 면소 규정을 마련하지 않아 타투이스트들의 형사처벌 위험이 남아 있다.

한편 스포츠계는 구조적 폭력과 성폭력이 여전한 상황이다. 대한체육회장 유승민은 경쟁력 강화를 명분으로 최저학력제 폐지, 수업일수 폐지, 합숙소 부활 등 학생선수의 학습권과 공동체 접근권을 후퇴시키는 정책을 추진 중이며, 이는 폭력 없는 환경으로의 전환에 역행하고 있어 제도개혁 등 구조적 전환이 절실하다. 나아가 이명박 · 박근혜 · 윤석열 정부에 걸쳐 반복된 검열과 블랙리스트 피해 진상규명 및 피해회복을 위한 블랙리스트특별법 제정도 시급하다.

내란 세력 전쟁 유도 행위 등 한반도 평화 분야 인권상황

윤석열 정부에서 남북관계는 극도로 악화됐으나, 이재명 정부는 선제적인 대북 확성기 방송 중단, 대북전단 살포 행위에 대한 실효성 있는 제재, 북한 주민 접촉 신고 수리, 남북기본협정 체결 제안 등 긴장 완화 조치를 취했다. 그러나 이재명 정부가 내세우고 있는 '평화적 2국가' 실현을 위해서는 북한을 반국가단체가 아닌 대화의 주체로 인정하는 법적 · 제도적 정비와 한미연합군사연습 중단 등 보다 과감한 접근이 필요하다.

윤석열을 중심으로 한 내란 세력은 비상계엄 선포를 위한 명분으로 평양 상공 무인기 침투 및 전단 살포, 서해 북방한계선 인근 포사격 훈련, 오물풍선 원점 타격 지시 등 전쟁 유도 행위를 벌였다. 이 같은 행위는 외환죄 중 일반이적죄로 처벌해야 하며, 이를 처벌하는 구체적 법률 정비와 전쟁유도 행위를 사전 탐지하여 무력화시킬 수 있는 시스템 구축이 요구된다.

2022년 대법원은 대한민국이 성매매를 정당화하고 조장하여 '미군 위안부'의 인격권을 침해했다고 판결한 바 있다. 하지만 대법원 판결 이후에도 특별법 제정 등 후속 조치가 이루어지지 않았고, 동두천시에 남아 있는 유일한 성병관리소는 인권침해와 국가폭력의 역사적 현장이자 상징과 같은 곳이지만, 동두천시는 이를 철거하려고 시도하였다. 다행히 시민들과 국제사회의 지속적인 투쟁과 연대로 철거 시도는 저지되었지만, 이곳이 지역사회 내 아픈 역사를 직시하고 성찰할 수 있는 역사적 공간으로 거듭날 수 있도록 사회적 자원과 역량이 더 지원되어야 한다.

3주기를 맞이한 10 · 29 이태원참사, 진상규명을 위한 특조위 조사개시

10 · 29 이태원참사에 관하여 그 누구도 정치적, 도의적 책임을 지지 않았던 윤석열 정부가 대통령 탄핵으로 막을 내렸다. 이재명 대통령은 취임 후 한 달여 만인 2025년 6월 이태원 참사 현장을 방문하여 희생자들에게 헌화하고 국민 안전 대책 마련을 강조했다. 7월에는 이태원참사, 세월호참사, 오송지하차도 참사 등 재난 참사 유가족을 초청해 간담회를 열며 "정부가 국민의 생명을 지키지 못했다"며 공식 사과하였다. 3주기 기억식은 정부와 함께 한 첫 추모식으로, 정부의 초청으로 외국인 희생자 유가족도 함께 하였다. 그동안 누구도 경청하지 않았던 피해자들의 목소리에 귀를 기울이고, 책임을 인정하는 모습은 피해자와 시민들에게 위안이 되었다.

이태원참사와 관련해 검경 합동수사팀이 구성되었고, 재난참사와 관련하여 재난참사 2차 가해 전담팀이 구성되었다. '10 · 29 이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회'는 2024년 9월 설립되었지만, 6월 17일에 이르러서야 조사개시 결정을 할 수 있었고, 주요 책임자들에 대한 재판은 계속되고 있어 이태원 참사 당시와 후속조치에 대한 진상규명은 여전히 중요한 과제로 남아있다. 한편, 법원은 김미나 창원시의원에게 이태원 참사 유가족에 대한 모욕 등 2차 가해 책임을 인정해 유가족이 제기한 손해배상청구를 일부 인용하는 판결을 하였다.

세월호 참사 관련 주요판결 동향

세월호 참사 당일 故임경빈 군이 구조 후 병원 이송까지 4시간 41분 지연된 사실이 사참위 조사로 확인되어, 고인의 부모들이 당시 해경지휘부와 국가를 상대로 손해배상청구소송을 제기한 사건에서 서울중앙지방법원은 1심과 마찬가지로, 수난구호법상 신속 이송 의무 위반을 인정하면서도 고의 부족으로 국가 배상책임만 인정하고 개인 책임을 기각하였다.

한편, 이병기 전 대통령 비서실장 등 9명이 4.16세월호참사 특별조사위원회의 조사활동을 방해한 혐의로 기소된 사안에서 법원은 1, 2심 모두 무죄를 선고하였다. 특조위 설립준비단 해체시도, 파견 공무원의 복귀, 특조위 진상규명국장 임용중단, 특조위 공무원 미파견, 특조위 활동 강제종료 등 각종 특조위 방해행위의 존재 자체는 인정하였지만, 피고인들에게 그 책임을 물을 수 없다는 취지였다. 검사가 상고하였지만, 대법원은 2025년 6월 26일 검사의 상고를 기각하였다.

제주 세월호 생존자들은 2021년 4월 국가를 상대로 손해배상 소송을 제기했으나, 1심은 세월호피해지원법상 재판상 화해를 이유로 청구를 기각했다. 그러나 2025년 11월 19일 2심 법원은 세월호피해지원법에 따른 배 · 보상과 그에 수반된 재판상 화해 효력은 '당시 예측 · 평가 가능한 손해'에 한정된다고 강조하며, 재검진 · 정신감정을 통해 확인된 생존자들의 장기 트라우마 · 후유장애가 '예측 불가능한 후발손해'에 해당해 화해 효력이 미치지 않는다고 판단, 국가 배상책임을 인정하였다. 생존피해자의 장기적 트라우마에 대한 국가의 배상책임을 확인한 판결로, 향후 세월호참사 생존피해자 뿐만 아니라 다른 재난참사 피해자들의 권리 증진에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

최악의 산불 재난 기후위기 현실 속 미진한 온실가스 감축 목표

2025년은 기후위기가 더 이상 미래의 문제가 아닌 현실이라는 점을 확인한 해였다. 3월 22일 경북 의성군에서 발생한 산불이 강풍을 타고 인근 5개 시 · 군으로 확산되어 6일간 이어졌다. 산불 피해는 통계 작성 이래 최대 규모로, 한반도 역사상 최악의 산불 재난이자 기후위기의 현실적 위협을 결정적으로 보여주는 사건이었다.

헌법재판소는 8월 29일 아동 · 청소년 · 시민들이 제기한 헌법소원심판청구에 대하여 2031년부터 2049년까지의 온실가스 감축 목표를 규정하지 아니한 부분에 대하여 헌법불합치결정을 하였다. 국회에 탄소중립기본법 개정시한을 2026년 2월 28까지로 명했지만, 아직 개정되지 않았다. 한편, 이재명 정부는 11월 11일 국무회의에서 2035년 국가 온실가스 감축 목표를 53~61%로 정하였다. 그러나 하한인 53%는 2050년 탄소중립을 위해 직선으로 그래프를 만들었을 때 나오는 목표이고, 상한인 61%는 '기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)' 보고서가 제시한 전 세계 평균 감축 목표로, 연간 온실가스 배출량 5위, 1인당 온실가스 배출량 6위, 누적 배출량(1990년 이후) 15위로 전 세계 평균보다 높은 감축을 하여야 할 우리나라 현실에 맞지 않는 목표이다.

플라스틱은 우리의 일상생활 곳곳에서 자리를 차지하고 있으나 동시에 미세플라스틱이나 유해물질 첨가제 섭취를 통해서 우리의 건강을 위협하고 있고, 해양으로 유출되는 플라스틱 쓰레기는 해양생태계를 위협하고 있다. 이재명 정부는 123대 국정과제에 '플라스틱 감량부터 생산 · 회수 · 재활용까지 전주기 탈플라스틱 로드맵 수립'을 목표로 구체적인 계획을 2025년 말까지 마련하겠다고 하였지만 아직 발표되지 않았다.

새만금신공항 1심 판결은 기존 대법원의 개발행정 위법심사에서 환경 이익에 대한 사법적 판단과, 환경 이익과 개발 이익 간 형량하자 기준을 적극적으로 제시하였다. 이 판결은 공항 개발 기본계획의 위법성을 논증하며, 개발 중심적인 행정에 대한 사법적 통제 가능성을 보여주었다. 재판부는 예비타당성 면제 사업인 새만금신공항 건설에 대해 공항 건설로 얻는 공익이 자연환경 훼손으로 인한 환경 이익보다 우월하게 명백히 인정되어야 한다고 강조했다. 그러나 국토교통부의 자연환경 이익 평가는 매우 부실해 사실상 평가를 하지 않은 것과 같았고, 공항 건설로 인한 공익은 미미하다는 이유로 재량권 남용을 인정하였다.

윤석열 내란 시민저항에도 정치적 기본권 제한당한 학생 · 교원들

윤석열의 불법적 내란에 맞서 교육계에서도 다양한 정치적 목소리가 터져 나왔다. 전국적으로 많은 학생 · 청소년 단체가 시국선언을 이어갔으며, 집회 현장에도 청소년 참여자가 자주 확인되었다. 그러나 여전히 상당수 학교가 학생들의 정치 활동을 학칙으로 금지하고 있다. 2017년 선거권 연령이 18세로 낮아지고, 2022년 정당법 개정으로 정당가입 연령이 16세로 하향 조정되면서 교육부와 교육청은 학교에 정치활동 금지 학칙 개정을 권고해왔다. 하지만 2025년 1월 서울시교육청이 관내 고등학교 364곳을 조사한 결과 9.3%인 34곳이 여전히 학생 정치활동을 금지하는 학칙을 두고 있었다.

교원들의 정치적 기본권 문제도 다시 주목받았다. 교사들은 국가공무원법 적용을 받으며(사립학교도 준용) 정치 활동이 금지된다. 정당법과 공직선거법도 교원의 정당 가입 및 선거운동을 금지하고 있다. 울산의 한 교원이 교육청 내부망에 비상시국선언 안내글을 게시한 것에 대하여 이주호 당시 교육부 장관이 징계를 요구했다고 국감에서 밝힌 바 있다. 작년에는 시민사회단체 '윤석열퇴진국민투표추진본부'에 전교조가 가입해 활동했다는 이유로 올해 7월 전교조 위원장이 불구속 송치되는 일도 있었다. 이에 민주당은 대선 공약으로 교원의 정치 권리 보장을 내세우고, 9월 정기국회에서 관련 공직선거법, 정당법, 교육공무원법, 사립학교법 개정안을 발의하였다.

학생인권 분야는 작년에 이어 후퇴가 계속되었다. 올해는 교육활동 방해 학생에 대한 분리조치 근거를 마련하는 초중등교육법 제20조의2 제3항, 제20조의4가 신설되었고, 교내 스마트기기 사용을 제한하는 제20조의5의 규정이 신설되었다. 분리조치는 규제적 성격이 강하므로 비례원칙 준수와 학부모 동의, 의견 제출 기회 보장 등 절차적 권리 보호 제도가 보완되어야 한다. 스마트폰 사용 제한은 원칙적 금지 형태로 인권 문제 소지가 크므로 학칙 개정 시 학교 구성원 의견 수렴과 최소한의 학생 권리 침해 방향 논의가 필요하다.

한편 이재명 정부는 '서울대 10개 만들기'를 주요 교육정책으로 삼아 고등교육 질 강화, 지역균형발전, 대학 서열화 완화를 목표로 하고 있다. 이는 고등교육 공공성 강화와 지역균형발전의 중요한 전환점으로 평가된다. 다만, 다수 학생이 거점국립대가 아닌 대학에 재학 중인 점을 감안하면, 전체 대학 체제 개선에도 관심이 필요하다.

제2기 진실화해위원회, 2천여 건 마무리하지 못하고 종료

윤석열 정부에서는 유독 왜곡된 역사인식으로 인한 논란이 많았다. 진실 · 화해를 위한 과거사 정리 위원회(이하 '진실화해위원회')의 이념적 편향성과 일제강점기 인권침해 문제 관련 왜곡된 역사인식에 대한 우려가 지속되었다.

2020년 12월 10일 출범한 제2기 진실화해위원회는 2025년 5월 26일자로 조사 기간이 만료되었고, 6개월간 종합보고서 등의 업무를 마무리한 뒤 2025년 11월 26일 해산될 예정이다. 그러나 2천여 건이 '조사 중지' 상태이며, 제1기 진실화해위원회에서 다루어지지 않았던 집단수용시설에서의 인권침해 문제(형제복지원, 영화숙 · 재생원 등), 해외입양과정 인권침해 사건 등이 새롭게 드러나, 여전히 본격적인 조사와 연구가 충분하지 않은 상황이다. 이에 시민사회, 연구자, 법률가 등이 모여 제3기 진실화해위원회 출범을 촉구하는 운동을 진행하였다. 이재명 대통령은 대선 공약으로 제3기 위원회 신속 출범을 약속했으며 국정기획위원회도 연내 출범을 과제로 선정하였다.

일제강점기 인권침해 관련하여 일본군 '위안부'와 강제동원 피해자들은 일본 정부와 전범기업을 상대로 한 소송에서 모두 승소했지만, 일본은 배상과 사과를 이행하지 않고 있다. 이재명 정부는 대일 외교 기조를 '국익 중심 실용 외교'로 선언하며 2025년 8월 일본 요미우리 신문 인터뷰에서 과거사 문제에만 매몰되지 말고 배상 문제는 부수적일 수 있다고 발언했다. 이는 일본 정부의 법적 책임 인정, 공식 사죄, 피해자 배상 청구권 실현이라는 핵심 원칙을 명확히 하지 않은 것이다. 특히 이재명 대통령이 '2015년 한일합의'를 '양국 정부 간 공식 합의'라고 하며 효력을 인정한 태도는 피해자가 배제된 합의를 수용하고 대한민국 법원 판결 이행에 침묵하는 것으

로, 일본 정부의 책임 회피를 용인할 수 있다는 비판을 받고 있다.

불법사금융 · 불법추심으로 인한 인권침해 실태

2025년 1월 대부업법 개정으로 불법 이자 약정을 전부 무효화하고, 연 60% 초과 · 성 착취 · 폭행 등이 결부된 '반사회적 불법대부계약'에 대해서는 원금조차 회수할 수 없도록 제도적 개선이 있었다. 이는 형사 처벌 중심의 대응에서 벗어나 경제적 동기 자체를 차단하는 혁신적 접근으로, 채무자 인권 보장의 중대한 진전으로 평가된다. 그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고, 여전히 현장 상황은 엄중하다.

2024년 불법사금융 범죄가 3년 새 159% 급증하고 최고 연 801,783%의 살인적 이자가 횡행하는 현실에서 보듯, 현장에서는 법의 보호를 받지 못하는 채무자들의 고통이 끊이지 않고 있음을 확인할 수 있다. 범죄 수법은 98%가 텔레그램 · 대포폰을 이용한 비대면 온라인 방식으로 진화했으나, 수사기관은 '돈은 갚았냐'는 질문으로 피해자를 외면하거나 '민사 문제'로 치부하며 57%의 낮은 검거율과 1~3%대의 구속기소율에 그치는 구조적 한계를 드러내고 있다. 나체사진을 담보로 한 '성적 착취', 24시간 전화 · 문자 폭탄으로 가하는 '심리적 고문', "죽으면 보험금으로 갚으라"며 극단적 선택을 유도하는 '생명권 위협'은 피해자들이 사실상 '현대판 노예' 상태에 처해있음을 보여준다.

한편, 렌탈채권 분야에서는 정부의 감독 공백이 심각하다. 금융채권이 아니라는 이유로 '비금융 렌탈채권'이 금융소비자보호법, 채무조정 제도 등 모든 규제에서 배제되어, 추심업체가 소멸시효가 완성된 채권을 악의적으로 부활시키는 등 법적 사각지대를 악용한 약자 착취가 조직적으로 이뤄지고 있다.

앞으로 과제는 우리 사회가 불법사금융 문제를 '인권 문제'로 직시하고, 채무자를 '피해자'로 보호하기 위해 제도적 미비점을 적극적으로 개선하며, 무엇보다 '돈은 갚았냐'는 공권력의 인식을 근본적으로 전환해야 한다. 이를 위해 렌탈채권 규제를 위한 제도 개선과 채무자 인권보호를 위한 정부의 강력한 의지가 필수적이다.

[제 1 부]
2025년 인권현황
– 분야별 보고

2025년 과거사청산 분야 보고

집필

– 들어가며 | 권태윤(민변 과거사청산위원회)

– 진실 · 화해를 위한 과거사 정리 기본법 개정 운동 | 권태윤(민변 과거사청산위원회)

– 일제강점기 인권침해 문제와 관련한 인권상황 보고 | 양성우(민변 과거사청산위원회)

– 나가며 | 권태윤(민변 과거사청산위원회)

감수

권태윤, 양성우(민변 과거사청산위원회)

2025년 과거사청산 분야 보고

「진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 '과거사정리법')」의 개정에 따라

Ⅰ. 들어가며

윤석열 정부에서는 유독 왜곡된 역사인식으로 인한 논란이 많았다. 그로 인해 지난 정권 시기 과거사 청산 분야에서는 진실 · 화해를 위한 과거사 정리 위원회(이하 '진실화해위원회')의 이념적 편향성 문제, 일제강점기 인권침해 문제에서의 왜곡된 역사인식 등에 관한 우려가 지속적으로 제기되었다. 이번 보고서에서는 위와 같이 윤석열 정권에서 문제되었던 두 가지 이슈와 관련한 활동과 현황을 돌아보고자 한다.

2020. 12. 10.에 문을 열었던 제2기 진실화해위원회는 2025. 5. 26.자로 조사 기간이 만료되었고, 6개월 동안 종합보고서 등의 업무를 마무리한 뒤 2025. 11. 26.자로 문을 닫는다. 그러나 2천여 건의 사건이 '조사 중지' 상태에 있고, 집단수용시설 사건이나 해외입양 사건 등은 여전히 본격적인 조사와 연구가 충분하지 않은 상황이다. 이에 시민사회, 연구자, 법률가 등이 모여 제3기 진실화해위원회 출범을 촉구하는 운동을 진행하였다.

일제강점기 인권침해 문제와 관련해서는 이미 일본군 '위안부' 피해자들이 일본국을 상대로 한 소송, 강제동원 피해자들이 전범기업을 상대로 한 소송에서 모두 승소 판결을 얻어냈다. 그럼에도 여전히 일본국과 전범기업은 판결에 따른 이행도 하지 않고, 피해자들에 대한 사과도 하지 않고 있다. 이번 보고서에서는 시민사회의 일본에 대한 사죄 · 배상 요구 운동의 현황과 성과, 이재명 정부의 대일 과거사문제에 관한 태도 등을 살펴보고자 한다.

II. 진실 · 화해를 위한 과거사 정리 기본법 개정 운동

1. 제2기 진실화해위원회의 활동 종료

진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 '과거사정리법') 개정안이 2020. 5. 20. 국회 본회의를 통과한 뒤, 2020. 12. 10. 위원장이 임명되면서 제2기 진실화해위원회의 활동이 시작되었다. 제2기 진실화해위원회는 2021. 5. 27. 첫 조사를 개시한 후, 조사 기간을 1년 연장하여 2025. 5. 26.까지 조사를 진행하고 2025. 11. 26.자로 전체 활동 종료를 예정하고 있다.

제2기 진실화해위원회는 총 20,283건의 사건을 접수받았고, 2025년 9월 30일(제117차 전체위원회)까지, 신청사건과 직권조사 사건 8건을 포함한 총 20,928건의 89.9%에 해당하는 18,817건을 종결 처리하였다. 이 중 진실규명결정(확인) 11,913건, 불능 · 각하 · 취하 · 이송 · 중지된 사건 9,015건을 처리하였고, 조사 기간 만료에 따른 조사 중지 사건은 2,111건이다.[1]

제2기 진실화해위원회는 전체 활동 종료를 앞둔 2025. 11. 18. '2기 진실화해위원회 종합보고서 발간 대국민 보고회'를 열고, 종합보고서를 공식 발표했다.

1 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(2025), [진실화해위원회 종합보고서 1권_총론], 36~39쪽

2. 제3기 진실화해위원회 출범의 필요성

제2기 진실화해위원회는 조사 기간이 만료될 때까지 아직 조사가 완료되지 않았던 2,111건의 사건에 대해 '조사 중지' 결정을 내린 상태다. 이는 총 접수 사건의 10%가량에 해당하는데, 제3기 진실화해위원회가 지체없이 출범하지 못한다면, 2천여 건에 이르는 사건은 진실규명을 신청했음에도 국가로부터 아무런 답을 듣지 못한 채 하염없이 기다려야 하는 처지에 있다. 특히 조사 중지 상태에 있는 사건 중에는 민간인 집단 희생 사건이 총 사건 중 절반이 1,365건으로 확인되는데, 신청인과 참고인들이 고령이어서 진실규명이 시급하다는 점에서 제3기 진실화해위원회의 조속한 출범이 더욱 절실하다.

뿐만 아니라, 제2기 진실화해위원회에서는 제1기 진실화해위원회에서 다루어지지 않았던 집단수용시설에서의 인권침해 문제(형제복지원, 영화숙 · 재생원 등), 해외입양과정 인권침해 사건 등이 새롭게 드러났다. 그러나 집단수용시설 피해자들은 여전히 수용시설을 벗어나지 못하고 있거나 아동 · 청소년기에 시설에 수용되면서 교육 기회를 잃어버리면서 스스로 국가폭력 피해자임을 제대로 인지하지 못하는 경우가 많았다. 그리고 해외입양된 인권침해 피해자들의 경우에도 제2기 진실화해위원회의 신청 기간에는 스스로 국가폭력의 피해자일 수 있다는 가능성을 대부분 인지하지 못했고, 피해 당사자들이 해외에 거주하고 있다 보니 진실화해위원회의 활동 소식을 알기도 어려운 한계가 있었다.

위와 같이, 제2기 진실화해위원회에 접수되었음에도 여전히 진실규명이 지연된 조사 중지 사건의 당사자들, 현실적인 한계로 제2기 진실화해위원회에 진실규명 신청을 하지 못한 다수의 국가폭력 피해자들은 제3기 진실화해위원회가 조속히 출범하여, 과거사 청산이 중단없이 이어지기를 염원하고 있다.

3. '중단없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의' 활동

제2기 진실화해위원회의 조사 기간 만료를 앞두고, 국가폭력 피해자들과 시민사회, 연구자들 사이에는 제3기 진실화해위원회가 최대한 중단없이, 신속하게 출범할 필요가 있다는 공감대가 형성되었다. 이에 국가폭력 문제를 연구하고 대응해 오던 연구자, 활동가, 법률가들이 제3기 진실화해위원회 출범을 위한 연대활동을 논의하기 시작하였다.

2025. 2.경, 국가폭력연구모임 질기게의 일부 구성원들을 중심으로 연대단체 구성이 제안되었고, 몇 차례의 초동 모임을 거쳐 2025. 3. 1. 노무현시민센터에서의 회의를 통해 연대활동을 위한 단위 결성을 의결하였다. 이후 2025. 3. 15. 노무현시민센터에서 진행한 공식 1차 회의에서 연대체의 명칭은 '중단없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의(이하 '대책회의')'로 정하였고, 민주사회를 위한 변호사모임 과거사청산위원회, 전국공무원노동조합 진실화해지부와 더불어 국가폭력 연구자들이 그 구성원으로 참여의사를 밝혔다. 대책회의의 대표자는 김상숙 성공회대학교 연구교수, 김민철 경희대학교 교수, 장완익 전 사회적참사특별조사위원장, 조영선 전 민주사회를 위한 변호사모임 회장, 권태윤 민주사회를 위한 변호사모임 과거사청산위원회 위원장 등이 공동으로 맡게 되었다.

대책회의는 과거사 청산을 위한 기본적인 법령과 제도를 연구하는 '기본법/기본계획팀'과 조속한 제3기 진실화해위원회 출범을 위한 입법 활동을 기획하는 '당면과제팀'으로 내부적인 역할을 나누었다. 각 팀은 거의 매주 줌을 통한 회의를 진행하여 과거사 청산 제도의 올바른 방향을 고민하면서, 제3기 진실화해위원회를 조속하게 출범하는 과정에서 필수적으로 담아야 할 제안을 논의하였다.

대책회의는 위와 같은 내부 논의를 종합하여, 2025. 4. 25. 국회의원회관에서 "새 정부, 과거사 국가기구는 무엇을 해야 하는가?"라는 제목으로 국회토론회를 개최하였다. 위 토론회에는 22명의 국회의원이 공동주최로 참여하여 제3기 진실화해위원회의 필요성에 국회의원 다수가 공감하고 있음을 확인할 수 있었다. 토론회를 통해서 모인 논의는 정책 제안서로 정리되어 국회 및 국정기획위원회로 전달되었고, 국정기획위원회에서는 '제3기 진실화해위원회의 출범'이 신속 과제로 선정되기도 하였다.

대책회의는 2025. 7.경까지 정책 제안서 전달, 국회 입법 상황 모니터링 등의 활동을 지속한 뒤, 국회와 새 정부에 '제3기 진실화해위원회의 신속한 출범이 필요하다'는 의견을 전달하기 위한 역할을 일정 부분 달성한 것으로 판단하고 활동을 중단한 상태이다.

4. 제3기 진실화해위원회의 조속한 출범을 바라며

대선 과정에서 이재명 대통령은 제21대 대통령 선거 10대 공약으로 '제3기 진실화해위원회의 신속 출범'을 약속했고, 대통령 직속 국정기획위원회에서도 제3기 진실화해위원회 연내 출범은 신속 과제로 선정되었다. 제3기 진실화해위원회의 출범을 촉구하는 국회 토론회에는 22명의 국회의원이 공동주최로 함께하며 중단없는 과거청산의 필요성에 공감하였다. 이미 제3기 진실화해위원회 출범의 필요성에 대해 충분한 공감대가 형성되었음에도, 2025. 11. 현재까지 과거사정리법 개정안은 소관 행정안전위원회의 문턱도 넘지 못하고 있다. 국가폭력 피해자들은 제2기 진실화해위원회의 활동 종료 기간 이전에 과거사정리법 개정이 이루어져, 제3기 진실화해위원회가 연속적으로 활동할 수 있기를 기대했으나 이는 현실적으로 불가능해졌다. 조금이라도 과거사 청산의 공백이 줄어들 수 있도록, 국회에서 과거사정리법 개정안이 조속히 통과되기를 기원한다.

제2기 진실화해위원회에서는 집단수용시설 인권침해, 해외입양과정 인권침해라는 새로운 국가폭력 피해의 진실을 규명했고, 이는 인정할만한 성과임이 분명하다. 그러나 이념적 편향성을 가진 위원장과 구성원들의 학살 희생자에 대한 사상 검증 시도, 이미 의결된 진실규명 결정에 대한 번복 시도 등이 이어지면서, 기관의 존재 의미가 없다는 얘기마저 들었던 점은 향후 제3기 진실화해위원회를 준비하는 과정

에서 심각하게 고민해야 할 지점이다. 또한 부족한 신청 기간과 조사 기간, 소극적인 직권조사 등의 문제점 역시 과거사정리법 개정을 통해 개선되어야 하며, 나아가서는 통합적이고 상설화된 과거사 청산 기구의 설립까지도 논의할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 일제강점기 인권침해 문제와 관련한 인권상황 보고

1. 일본군 '위안부' 사건과 관련한 인권상황

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

(1) 2차 소송에서의 승소 판결

2023년 11월 23일, 서울고등법원 제33민사부는 1심이 '국가면제'를 이유로 피해자들의 소를 각하한 판결을 파기하고, 일본국이 전쟁 중 조직적으로 위안소를 설치 · 운영하여 반인도적 범죄를 저지른 행위에 대해 법적 책임을 인정하는 기념비적인 판결을 선고함으로써, 지난 30여 년간 일본 정부에 법적 책임을 물어온 피해생존자들의 승리를 확정하였고, 이로써 대한민국 법원에서 일본군 '위안부' 피해자들의 일본국에 대한 손해배상 청구 소송은 모두 승소로 최종 확정되었다.

(2) 2차 소송 승소 판결의 내용과 의미

1) 2차 소송 항소심 판결의 요지

서울고등법원은 1심 판결을 반박하며 일본에 대해 국가면제를 인정하지 않았는데, 우선 국가면제에 관한 국제관습법이 항구적 · 고정적인 것이 아니라 동태적 성격임을 명확히 한 뒤, 법정지국 영토 내에서 그 법정지국 국민에 대하여 발생한 불법행위에 대하여는 그 행위가 주권적 행위인지를 묻지 않고 국가면제를 인정하지 않는 내용의 국제관습법이 존재한다고 판단하였으며, 무력분쟁을 법적 개념이 아닌 사실적 개념으로 보아 피해자들이 끌려간 한반도에서는 무력분쟁이 발생하지 않았다고 판단하였고, 국가면제 법리가 절대적 면제론에서 상대적 면제론으로 축소된 이후 자국 영토 내 불법행위에 관해 국가면제를 부정하는 다수 국가의 실행이 이어지고 있어 개인의 재판청구권을 보호하는 방향으로 이행되고 있음을 강조하였다.

2) 항소심 판결의 의미

서울고등법원의 2차 소송 판결은 기존 1차 소송 판결을 넘어 일본군 위안부 피해자에 대한 일본의 '책임 인정'과 피해자의 재판청구권 보호라는 '피해자 중심주의' 관점을 보다 강조한 판결이며, 1차 소송 판결이 인권(강행규범)의 예외를 근거로 국가면제를 배제한 데 반해, 2차 소송 판결은 불법행위의 예외를 강조하였는데, 이는 국제인권법적 관점을 견지하고 국제사회의 흐름을 반영하며 국가면제의 진화, 발전 과정에 적극 동참한 판결로 평가된다. 더 나아가, 이 판결은 일제강점기를 일본의 불법적인 식민지배로 판단한 대법원 판결을 인용하여 식민지 지배의 불법성을 재확인한 점, 전쟁범죄와 중대한 인권침해에 대해 누구도 면죄부를 누릴 수 없음을 국제법적으로 확인한 점, 피해자들이 온전한 시민권을 취득한 점, 그리고 국제사회의 법적 판단을 반영한 점 등도 큰 의미를 가진다.

나. 일본군 '위안부' 피해자 인권 상황 관련 변화 및 정부 태도

(1) 2025년 이재명 정부의 입장 표명과 이에 대한 시민사회의 우려

이재명 정부는 출범 후 대일 외교 기조를 '국익 중심의 실용 외교'로 규정하면서, 2025. 8. 19. 일본 요미우리 신문과의 인터뷰에서 과거사 문제에 대해 '(거기에만) 매몰되어서는 안 된다'는 취지로 발언하고, 배상 문제를 '부수적인 문제일지 모른다'고 언급하였다. 이는 일본군 '위안부' 문제의 핵심인 일본 정부의 법적 책임 인정과 공식 사죄, 그리고 피해자들의 배상청구권 실현이라는 대원칙을 명확하게 밝히지 않은 것이다. 특히 이재명 대통령이 '2015년 한일합의'를 '양국 정부 간 공식 합의'라며 효력을 인정한 태도는, 피해 당사자가 배제된 합의를 수용하고 대한민국 법원의 판결 이행에 대한 일본 정부의 태도에 침묵함으로써 일본 정부에게 책임을 회피할 명분을 줄 수 있다는 비판을 받고 있다.

시민사회 역시 이재명 대통령의 발언이 피해자 중심주의 원칙을 외면하고, 국가 간 관계의 신뢰만을 강조하며, 윤석열 정부의 강제동원 문제 '제3자 변제안'을 사실상 계승하겠다는 입장을 밝힌 것에 대해 역사적 정의와 인권을 포기하고 헌법적 책무를 묵살하는 행위라고 비판하였다. 이처럼 한국 정부는 여전히 확정된 국내 법원 판결의 이행을 적극적으로 촉구하거나 피해자 중심의 실질적 조치를 취하기보다는, 한일 관계 개선을 우선하는 외교적 기조를 유지하고 있는 것으로 평가된다.

(2) 일본 정부의 자가당착적 태도 지속

일본 정부는 앞서 살펴본 2차 소송 항소심 판결이 선고된 당일 외무대신 담화를 발표하여, 판결이 '국제법상 국가면제 원칙'을 위반한 것이고, 1965년의 「한일 청구권협정」과 2015년의 한일 외교장관 기자회견 발표('2015년 한일합의')에 '명백히 반하는 것'이어서 받아들일 수 없다고 밝혔다. 2025. 10. 21. 취임한 다카이치 사나에 총리는 강경한 보수주의자로 평가되는 인물로, 이전 이시바 시게루 총리 내각에 이어 일본 정부는 판결 수용을 거부하고 지속적으로 '군이나 관헌에 의한 강제연행을 나타내는 자료는 없다'는 등 범죄 사실 자체를 부인하는 역사 왜곡 태도를 유지하고 있는 상황이다.

그러나 일본군 '위안부' 피해의 존재를 처음 인정한 것은 1992년의 일이므로 그것이 1965년 청구권협정에 의해 해결되었다는 주장은 논리적으로 성립 불가능할 뿐 아니라, '2015년 한일합의'는 피해자 중심의 원칙을 벗어나 합의 내용 자체가 법원의 법적 책임 인정과는 관련이 없으므로 한국 법원 판결에 대한 공격의 논거가 될 수 없다.

(3) 수요시위 방해 관련 국가인권위원회 결정

일본군 '위안부' 피해자들의 목소리를 대변하는 상징적인 활동인 수요시위와 관련하여, 국가인권위원회는 2025. 10.경 극우 성향 단체들이 정의기억연대 등의 시위 현장에 인접하여 진행하는 맞불 집회가 장기간 피해자들의 의사 표현의 자유와 평화로운 집회 · 시위의 권리를 침해하고 시위를 방해하고 있다며, 경찰에 시위 방해 행위에 대한 중단을 촉구하고 피해자들의 권리가 실질적으로 보장되도록 대책을 마련하라는 의견을 인용 결정하였다. 이는 2023. 8. 1. 혐오 단체의 수요시위 방해행위를 막아달라는 진정에 대해 법적 근거 없이 '자동 기각'해 논란이 됐던 국가인권위원회(인권위)의 결정이 2년 만에 뒤집힌 것이다. 이번 국가인권위원회(침해2소위)의 결정은 피해자들의 존엄과 명예를 회복하고 역사적 정의를 실현하기 위한 활동이 국내에서 조차 방해받고 있는 현실을 보여주는 동시에, 인권 기구가 해당 행위에 대해 인권 침해로 판단하고 공식적인 중단 권고를 내렸다는 점에서 의미가 있다.

다. 2차 소송 확정 판결에 따른 후속 조치 및 시민사회의 요구

(1) 판결의 이행 촉구

서울고등법원의 2차 소송 항소심 판결은 일본 정부가 상고장을 접수하지 않으면서 2024. 12. 9. 확정되었고, 한국 피해자들의 승소 판결에 고무된 중국의 피해자들도 2024. 4.경, 2024. 8.경. 중국 법원에 일본국을 상대로 한 소송을 잇달아 제기하는 등 국제적 파급 효과를 낳았다. 한국 피해자들과 대리인단은 2024. 5. 23. 국제특급우편(EMS)을 통해 일본 기시다 후미오 총리대신 등에게 판결문을 첨부한 통지서를 발송하여 일본 정부에 소송 승소 판결문을 전달하였으나, 일본 정부가 지금까지 한국 법원의 판결을 무시하고 있기에 피해자와 유족들은 법적 권리 실현을 위한 후속 조치를 모색하고 있다.

(2) 2025년 시민사회 요구서 전달 및 피해자의 최종적 바람

이재명 정부가 '2015년 한일합의'를 존중하고 배상 문제를 '부수적'으로 언급하는 등 과거사 해결에 소극적인 태도를 보이자, 이는 2011년 헌법재판소가 선고한 '부작위'에 의한 '피해자 기본권 침해'라는 위헌 상태를 지속시키고 있다는 비판에 직면하게 되었다. 헌법재판소는 당시 "일본군위안부 피해자는 모두 고령으로서, 더 이상 시간을 지체할 경우… 역사적 정의를 바로 세우고 침해된 인간의 존엄과 가치를 회복하는 것은 영원히 불가능해질 수 있다"고 설시하며 정부의 책무를 강조한 바 있다.

이러한 상황에서 일본군 '위안부' 소송 대리인단을 비롯한 시민사회는 일본 정부

의 지속적인 판결 무시와 피해 사실 부인에 대응하기 위해 2025. 6. 20. 시민사회 요구서를 발표했다. 요구서는 당시 총리였던 이시바 시게루에게 범죄 사실 인정, 공식 사죄, 법적 배상, 진상 규명, 역사 교육, 2차 가해 중단 등을 포함한 7가지 사항을 요구했으며, 특히 '한국 법원이 판결한 대로, 일본군성노예제 피해자들에게 속히 배상하라'는 내용을 7번째 요구로 명시하며 피해자 중심의 최종 해결 의지를 분명히 했다.

현재 생존 피해자가 극소수에 불과한 절박한 상황에서, 한국 정부는 앞서 본 위헌 상태를 해소하기 위해 일본 정부에 확정된 1, 2차 소송 판결의 이행을 촉구해야 한다. 피해 생존자의 마지막 염원인 온전한 명예회복과 인권 회복을 위해서는 국가 차원의 법적 조치를 통한 진상 규명과 책임 이행이 시급하다. 이러한 맥락에서, 시민사회와 피해자들은 '일본군 위안부 피해자 보호법'의 개정을 촉구하고 나섰는데, 이는 '진상규명'과 '명예회복'을 법에 명시하여, 국가가 일본 정부의 책임 인정과 공식 배상을 실현하고 역사적 정의를 구현하는 데 적극적으로 나설 것을 요구하는 취지이다. 더 나아가, 피해자들의 명예를 훼손하고 2차 가해를 가하는 행위를 법적으로 엄단하여 피해자들의 인권을 보호하려는 목적도 포함된다.

한국 정부는 더 이상 시간을 지체할 수 없는 피해자들의 마지막 바람을 받들어, 국내외의 모든 법적 · 외교적 수단을 동원하여 해결을 모색하고, 일본군 '위안부' 피해자법 개정을 통해 혐오와 역사 왜곡을 더 이상 방관하지 말고, 진상 규명과 명예회복을 위한 국가적 책무를 확립해야 할 것이다.

2. 강제동원 사건과 관련한 인권상황

가. 강제동원 피해자들의 전범기업에 대한 손해배상 소송

대법원 전원합의체는 2018. 10. 30. 강제노동 피해자 4인이 신일본제철 주식회사를 상대로 한 사건에서 피고의 상고를 기각하며 원고들에게 위자료 1억 원씩을 지급하라고 판결했다. 다수의견은 이 손해배상청구권이 '일본 정부의 불법적인 식민지배 및 침략전쟁 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위'를 전제로 하는 것으로, 1965년 한 · 일 청구권협정에 포함되지 않는다고 판단했다. 이 판결은 21년 만에 이루어진 것이며, '65년 체제'가 법적으로 해소되었음을 선언했다는 점에서 큰 의미가 있다. 강제동원 문제가 1965년 한일협정 당시 식민지배에 대한 사죄와 배상 문제를 봉인했던 틀을 따랐기 때문에 '첫 단추부터 잘못 끼워진' 문제였음을 법적으로 확인한 것이다.

나. 2018년 대법원 전원합의체 판결 이후 진행 과정

대법원 판결 이후 피고 기업들이 배상 이행에 응하지 않자, 피해자 대리인단은 2019년 미쓰비시 중공업의 국내 특허권 등에 대한 매각명령신청을 접수하며 강제집행 절차에 착수했다. 그러나 강제집행 사건은 대법원에서 최종 판단이 미루어졌고, 2022. 7. 외교부가 '한일 공동이익에 부합하는 해결방안 모색'을 이유로 최종 판단을 보류해달라는 의견서를 제출한 사실이 밝혀져, 외교부가 국민의 정당한 사적 권리 행사인 재판과 강제집행 절차에 부당하게 개입했다는 비판을 받았다.

다. 최근 강제동원 피해자 김한수 씨 승소 사례와 소멸시효 쟁점

미쓰비시 조선소에 강제동원되어 원자폭탄 피폭까지 당한 김한수씨(107세)가 미쓰비시중공업을 상대로 2019년에 제기한 손해배상 소송에서 1심은 소멸시효 만료를 이유로 패소 판결이 선고되었으나, 2심 재판부는 2025. 6. 이 판결을 뒤집고 미쓰비시중공업이 김 씨에게 1억 원을 배상하라고 판결했다.

2심 재판부는 배상청구권의 소멸시효 기산점을 2012년 대법원 파기환송 판결이 아닌, 일본 기업의 배상 책임이 최종 확정된 2018년 대법원 전원합의체 판결을 기준으로 따져 소멸시효가 아직 끝나지 않았다고 판단했다. 2심 재판부는 2012년 판결 이후에도 일본 정부와 기업들이 배상을 거부해 피해자들이 사실상 권리 행사를 할 수 없었음을 짚었다.

또한, 2심 재판부는 '한국 법원이 재판할 권한이 없다'는 미쓰비시 측 주장(국제재판관할권 부인)도 받아들이지 않았다. 이로써 80년 만에 정의를 이뤘지만, 미쓰비시중공업이 상고하면서 사건은 다시 대법원으로 올라가게 되었으며, 일제강점기 한반도 밖으로 끌려간 강제 동원 피해자 가운데 생존자는 이제 640명밖에 남지 않은 절박한 상황이 지속되고 있다.

라. 한국 정부의 강제동원 해법안 추진과 그 논란

(1) '제3자 변제안' 추진과 '마이너스의 손' 비판

윤석열 정부는 2023년 3월 일본 정부나 피고 기업의 사죄 · 배상 참여 없이 한국 기업으로부터 재원을 마련한 '제3자 변제안'을 일방적으로 발표했다. 이 해법은 '통큰 양보'였으나 일본의 호응을 얻지 못하고 헛발질로 끝났으며, 강제동원뿐 아니라 군함도, 사도광산 등 산업유산 문제까지 엉망으로 만들었다는 '마이너스의 손' 비판을 받았다. 이 해법은 법원에서 공탁 불수리 결정이 내려지는 등 법리적 정당성도 인정받지 못했다.

(2) 이재명 정부의 태도 및 강제동원 생존 피해자들의 제3자 변제안 수용

이재명 정부는 윤석열 정부의 제3자 변제안에 대해 명확한 철회 입장을 밝히지 않고 '국가 간 관계에서 신뢰와 정책의 일관성은 매우 중요한 원칙'이라고 언급함으로써, 사실상 기존 해법을 계승하고 피해자 중심의 해결보다 외교적 안정성을 우선하는 태도를 보였다. 이러한 태도는 강제동원 문제의 본질인 가해자의 책임 인정과 사죄를 외면하고, 피해자들의 법적 권리(2018년 대법원 판결)를 무력화하는 것이라는 시민사회의 비판을 받았다.

한편, 2018년 대법원 승소 판결을 받은 원고 중 끝까지 거부하던 피해 생존자 양금덕씨와 이춘식씨는 2024. 10. 제3자 변제안을 수용하기로 결정했으나, 이춘식씨의 장남이 의사표시 정당성에 의문을 제기하면서 논란은 남아있다. 또한, 제3자 변제안이 발표된 이후에도 재원 마련이 충분치 않아 다른 사건 당사자들은 판결금을 받지 못하는 현실이 지속되고 있다.

마. 소결 – 가해자 책임 인정과 전략적 해결 촉구

가해자인 일본정부와 전범기업의 진정한 사죄와 배상 없이는 강제동원 피해자들의 어떠한 피해도 회복되지 않는다. 1965년 한일 협정은 불법적인 식민지배의 배상 문제를 해결하지 못한 채 '첫 단추부터 잘못 끼워진' 것으로 평가되며, 이에 대한 책임을 개인에게만 전가할 수 없다.

이재명 정부는 더 이상 실효성 없고 피해자들의 인권과 존엄을 외면한 제3자 변제안에 매달리지 말고, 이 해법을 전면 철회하고 피해자들에게 사죄하여야 할 것이다. 정부는 피해자들의 권리를 인정한 대법원 판결을 존중하고, '65년 체제'에 대한 양국의 입장차가 좁혀지지 않을 것을 전제로, 강제동원을 한 일본 기업의 자금 갹출이 전제된 해결 방안을 계속 협의하자고 제안하는 등 전략적이고 다각적인 대응을 통해 외교적 주도권을 유지해야 한다. 나아가, 강제동원의 역사는 보편적 인권과 평화의 문제로 국제적 호소력이 있는 만큼, 한 · 일 시민사회의 연대의 힘을 넓혀 나가는 것이 중요하다.

Ⅳ. 나가며

제3기 진실화해위원회 출범을 위한 연대활동을 통해서는 피해 당사자, 활동가, 연구자, 법률가들 사이의 연대와 교류가 확대되는 성과가 있었다. 이러한 연대와 교류의 성과가 앞으로도 지속되고, 연대활동이 이어질 수 있기를 바라고, 2026년에는 제3기 진실화해위원회가 조속히 출범하여, 아직 구제받지 못한 국가폭력 피해자들이 명예를 회복하고 피해를 회복할 수 있기를 희망한다.

일제강점기 인권침해 피해자들은 이제 대부분 돌아가셔서 생존하신 분이 많지 않은 상황이다. 부디 피해 당사자가 직접 가해자인 일본국, 전범기업으로부터 사과와 배상을 받으실 수 있기를 기원한다. 그리고 이재명 정부에서는 부디 일제강점기 인

권침해 문제의 해결에 있어서 피해자 중심주의 원칙에 따라, 헌법 정신에 따라 문제를 해결하는 태도를 보여줄 것을 요청한다.

2025년 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 졸속 개정 관련 보고 | 전정환(민변 교육위원회)
– 나가며 | 전정환(민변 교육위원회)

감수

전정환(민변 교육위원회)

2025년 교육 분야 보고

I. 들어가며

2025년은 내란 사태 및 대통령 탄핵심판으로 시작하여 이를 수습한 한 해였다고 평가해도 과언이 아니다. 교육 분야도 예외는 아니어서 윤석열의 불법적 내란에 맞서 교육계에서도 다양한 정치적 목소리가 터져 나왔다. 그러나 정치적 “중립”이라는 이름으로 사실상 정치적 침묵을 강요하는 현행 법제도로 인하여 여전히 교사 및 학생의 정치적 권리는 제약을 받고 있는 것이 현실이다.

한편, “빛의 혁명”이라 불린 민주적 성과에도 불구하고 학생인권 분야는 작년에 이어서 여전히 퇴행하는 모습을 보이고 있다. 우리 위원회는 2024년 교육 분야 보고에서, 「교원의 학생생활지도에 관한 고시」의 법률유보 원칙에 반할 우려를 지적함과 동시에 『초 · 중등교육법』개정안의 문제점 등을 이미 지적한 바 있는데, 올해에는 여기에 교육활동 등 방해 학생에 대한 물리적 제지와 분리에 관한 법 제20조의2 제3항, 제20조의4의 규정(이하 ‘제지 및 분리 규정’이라 한다) 및 교내 스마트기기 사용 제한에 관한 제20조의5의 규정(이하 ‘스마트기기 사용 · 소지 제한 규정’이라 한다)이 신설되어, 2026. 3. 1.부터 시행될 예정이다.

탄핵 인용으로 인하여 조기대선이 실시되었지만 “탄핵정국”의 특성상 선거 과정에서 교육정책이 유의미하게 공론화되지는 못하였다. 그럼에도 불구하고 새로 출범한 이재명 정부가 이른바 “서울대 10개 만들기”를 국정 과제로 삼고 있는 점은 주목할 만하다. 해당 정책은 국공립 대학교를 강화하고 지역균형개발을 목표로 하고 있어 이 부분을 높게 평가할 수 있으나 대학서열체제를 근본적으로 해소하기에는 다소 부족한 부분이 있어 보완이 필요하다.

Ⅱ. “탄핵시국” 교육현장의 쟁점들

1. 학생의 정치적 권리

윤석열의 불법적인 계엄선언에 대하여 우리 국민들은 적극적으로 저항의 목소리를 내었고 청소년도 여기에 예외는 아니었다. 전국적으로 많은 학생단체 및 청소년단체의 시국선언이 이어졌고 집회 현장에서는 청소년 참여자를 어렵지 않게 확인할 수 있었다.

그러나 아직 상당수의 학교에서 학생들의 정치적 활동을 학칙으로 금지하고 있는 것이 문제로 지적된다. 과거 권위주의 시대 상당수의 학교들은 교칙으로 학생들의 정치활동을 금지해왔다. 그러나 2017년 선거권 연령이 18세로 낮아졌고 2022년에는 정당법의 개정으로 정당가입 연령은 16세로 낮아지는 등 관련법의 변화에 따라 교육부 및 교육청에서는 일선 학교에 정치활동 금지 학칙의 개정을 권고해오고 있었다. 그러나 2025년 1월 한달간 서울시교육청이 관내 고등학교 364곳의 학칙을 전수조사한 결과 9.3%에 해당하는 34곳에서 학생의 정치활동을 금지하는 학칙이 발견되었다.[1] 한편, 비슷한 시기 정을호 의원이 서울시교육청을 제외한 전국 교육청에서 자료를 요청하여 경북, 인천, 충북 등 일부지역에서는 관내 고등학교의 10% 내외에서 해당 학칙이 발견되었다.[2]

실제로 이러한 학칙을 근거로 서울 은평지역의 한 고등학교에서는 학생회에서 SNS에 올린 시국선언문을 학교 측이 임의로 삭제하는 사건이 발생하기도 하였다.[3] 학교 측은 처음에는 선언문 참여 학생들의 실명이 그대로 노출되어 있어 이를 보호하기 위한 차원이었다고 해명하였으나 이후 실명 기재 없이 학생회 명의로 게제한 시국선언에 대해서도 정치참여 금지 학칙을 근거로 삭제를 요구하였다. 해당 학교에서 실제로 시국선언 학생들에 대한 징계로까지 이어진 것은 아니지만 우리 사회가 여전히 학생들의 정치적 활동을 당연한 권리가 아닌 통제의 대상으로 보고 있음을 보여준다.

2. 교사의 정치할 권리

한편, 교원들의 정치적 기본권 문제 역시 이번에 다시 한번 주목을 받게 되었다. 현재 교사들은 국가공무원법의 적용을 받아(사립학교의 경우에도 복무에 관한 사항은 준용) 정치적 활동을 금지하는 규정의 적용을 받으며, 정당법 및 공직선거법에서도 교원의 정당가입 및 선거운동을 명시적으로 금지하고 있다. 이는 단순히 교원의 직무와 관련한 정치적 편향성을 통제하는 것이 아니라 교사의 시민으로서의 지위를 모두 부정하는 것으로서 세계적으로 유례가 없는 입법례이다.

실제로 교원의 시국선언 등의 활동과 관련하여 징계요구를 하거나 수사의뢰를 하는 경우가 발생하고 있다. 김민전 국민의힘 국회의원은 국회 교육부 현안 질의를 통하여 울산의 한 교원이 교육청 내부망에 비상시국선언 안내글을 게시한 것에 대한

1 머니투데이(2025. 2. 17.), “서울시교육청, 고교생 ‘정치참여 금지’ 삭제…34개 학교 규정 개정”
https://www.mt.co.kr/policy/2025/02/17/2025021710032376965

2 세계일보(2025. 1. 19.), ““계엄 비판하면 퇴학?”…고교 73곳, ‘정치행위 금지’ 학칙 여전 [지금 교실은]”
https://www.segye.com/newsView/20250119507194?OutUrl=naver

3 한겨레(2024. 12. 19.), “윤석열 탄핵안 통과된 날 “우리학교 시국선언은 삭제됐다”
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1173998.html

문제를 제기하고 교육부의 조치를 질의하였고 이주호 당시 교육부 장관은 울산교육청에 해당 교원에 대한 징계를 요구하였다고 답한 바 있다.[4] 또한 작년 9월경 시민사회단체들이 "윤석열퇴진국민투표추진본부"를 결성한 바 있는데 여기에 전교조가 소속단체로 가입하여 활동한 것이 문제되어 올해 7월 전교조 위원장에 대한 불구속 송치가 이루어지기도 하였다.[5]

이러한 문제점을 인식하여 민주당에서는 대선과정에서 교원의 정치적 권리 보장을 공약에 포함하였고 실제로 9월 정기국회에서 관련 공직선거법, 정당법, 교육공무원법, 사립학교법 개정안을 발의하였다. 이번 기회에 교원들이 당연한 권리인 정치적 권리를 회복할 수 있을지 주목할 필요가 있다.

3. 교육과정에서 정치적 토론의 제약

이러한 학생 및 교사 개인에 대한 정치적 권리 제약은 교실에서의 정치적 토론의 제약으로 이어진다. 현재 교육기본법 제6조는 "교육은… 정치적 · 파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다"라고 규정하고 있다. 이념적으로 편향된 교육을 제제하기 위한 당연한 원칙이기는 하지만 문제는 현재 우리 교육당국이 이러한 정치적 중립조항을 근거로 시사적 쟁점에 대한 언급이나 토론을 지양하는 사실상 "정치적 진공상태"를 추구하고 있다는 점이다. 윤석열 정부의 계엄 및 이에 따른 탄핵의결이라는 초유의 사태는 민주주의 및 정치 교육에 있어 중요한 교육자료로서 기능한다고 할 수 있다. 그러나 현장의 교사들은 앞서 언급한 학생 및 교사 개인의 정치적 권리 제약 및 교육의 중립성 조항에 대한 불분명한 해석으로 인하여 본 사안을 어떻게 다룰 수 있는지에 대한 혼란이 발생하였다.

4 교육희망(2025. 4. 25.), "[보도] 교육부, 비상시국선언 안내한 전교조 울산지부장 징계 요구" https://news.eduhope.net/26943

5 한겨레(2025. 7. 15.), "경찰, '윤석열 퇴진 투표 독려' 전교조 전 위원장 불구속 송치" https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1208063.html

4. 4 탄핵선고를 앞두고 진보성향 교육감이 소속된 9개 교육청에서는 일선 학교에 탄핵선고 생중계 시청을 "허용"하는 공문을 보낸 바 있고 보수 성향 교육감 소속 교육청들은 별도의 공문을 보내지 않았다. 한편, 교육부는 이에 대해 "중계 시청 과정에서 교육기본법 제6조(교육의 중립성)와 공직선거법 등 관련 법령을 위반하는 사례가 발생하지 않도록 관리"할 것과 "시청을 위해 학교 수업을 변경하는 경우 학내 절차를 거쳐야 한다"(즉, 이는 탄핵 선고 시간이 사회 과목이 아닌 경우 사실상 생중계를 어렵게 만든다)는 내용의 공문을 보냈다.[6] 이러한 교육부이 공문에 대해 전교조는 민주시민교육을 위축시키고 오히려 교육기본법 상의 정치적 중립성을 훼손하는 행위였다고 비판하였다.

위 사안에서 볼 수 있는 바와 같이 정치적 현안을 어떻게 다룰 수 있는지에 대해 여전히 기준이 부재함을 알 수 있다. 이번 사안과 같이 교육청이 개별 사안에 대하여 수업에서 다룰 것을 "허용"하는 것도 바람직한 방향으로 보기만은 어렵고 구체적인 기준 없이 "교육의 중립성 위반 주의"만을 강조하는 것은 관련 논의를 위축시킬 우려가 있다.

한편, 민주당은 대선과정에서 민주시민교육 강화를 교육공약에 포함하였다. 이에 따라 11월에는 교육부에 전 정부에서 폐지하였던 민주시민교육 전담조직이 부활하였다. 이러한 움직임은 긍정적으로 평가할 수 있지만 민주시민교육이 형식적인 교육에 그치지 않고 현재와 같은 정치적 다원화 시대에 사회적 갈등을 잘 이해하고 토론할 수 있는 실질적 교육이 될 수 있어야 한다.

6 연합뉴슈(2025. 4. 3.), "9개 교육청, 尹탄핵심판 시청 권고…교육부 "법령위반하면 안돼"" https://www.yna.co.kr/view/AKR20250403068451530?section=search

Ⅲ. 개정『초 · 중등교육법』제20조의2 제3항, 제20조의4 및 제20조의5 규정을 중심으로 본 학생인권과 교육권 보호의 균형에 관하여

1.『초 · 중등교육법』제20조의2 제3항, 제20조의4 개정

고시 제2조 제4항에는 “학생생활지도”에 관하여, “학교의 장과 교원이 교육활동 과정에서 학생의 일상적인 생활 전반에 관여하는 지도 행위”라고 정의하고 있고, 고시 제12조 제4항 및 제6항에는 교육활동 등 방해 학생에 대한 물리적 제지와 분리에 관한 규정을 두고 있는바, 법 제20조의2 제3항, 제20조의4 제지 및 분리 규정 역시 법 제20조의2에 규정된 “학생생활지도”의 내용 중 하나로 규정된 것으로 보인다.

한편, 법 제20조의2의 개정 경과에 비추어 볼 때, 위 조문의 학생생활지도는 구법(2022. 12. 27. 법률 제19096호로 개정되기 전의 것) 제18조 제1항의 “그 밖의 방법에 의한 지도”를 구체화하여 규정한 것으로 이해되는데, 그 법적 성격이 무엇인지 여부는 별론으로 하더라도, 학생생활지도가 학생에 대한 규제적 성격을 가진다면, 비례원칙이 준수되어야 하는 것은 물론이고, 의견제출의 기회 등 절차적 권리의 보장이 필수적으로 요청된다고 할 것이다.

비록 법 제20조의2 제4항이나 제20조의4 제1항 역시 제지 및 분리 조치가 필요 최소한의 한도 내에서 실시되도록 하고, 법 제20조의2 제5항이나 제20조의4 제3항에는 학교장에 대한 보고의무와 보호자에 대한 고지의무에 관한 규정을 두고 있긴 하지만, 어느 정도 지속성을 가질 수밖에 없는 위 각 조치의 특성을 고려하여 볼 때, 제지 및 분리조치의 해제 또는 중지에 대한 규정을 법률에서 직접 규율하는 것이 바람직해 보이고, 특히 법 제20조의4 제4항의 가정학습조치의 경우, 다른 조치에 비하여 상대적으로 긴급성이 높은 경우라 보기는 어렵다고 할 것인 이상, 학부모의 동의를 요건으로 하거나 적어도 학부모의 의견제출 기회 부여에 관한 규정을 두는 것이 바람직해 보이며, 현행 법률의 해석상 학생에 대한 징계와 제지 및 분리 등 학생생활지도는 구분되는 것으로 볼 수밖에 없다고 하더라도, 학생생활지도의 내용이 징계에 준하는 정도의 규제적 성격을 띠는 경우, 학생이나 학부모에게 절차적 권리를 보장하여야 하는 것이 학생인권의 관점에 부합한다고 할 것이다.

2.『초 · 중등교육법』제20조의5 신설

앞서 본 바와 같은 제지 및 분리 조치와 마찬가지로, 고시 제4조에는 수업 중 휴대전화 사용 제한에 관한 규정을 두고 있는데, 위와 같은 규정은 학생의 일반적 행동자유권과 통신의 자유 등을 제한하는 내용인 이상, 법률에 직접 규정되어야 할 부분이었고, 그러한 취지에서 법 제20조의5 규정이 신설된 것으로 보인다.

한편, 경기도 학생인권조례 제12조 제4항 본문은 “교장 등은 학생의 휴대전화 소지 자체를 금지하여서는 아니된다.”라고 규정하고, 예외적으로 소지 및 사용을 제한할 수 있도록 규정하고 있는 반면, 법 제20조의5 제1항은 수업 중 스마트기기 등의 사용을 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 사용을 허용하는 형식으로 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 이의 사용, 소지에 대한 제한에 관한 규정을 두고 있다.

그런데 위와 같은 스마트기기 사용 · 소지 제한규정은, 기본적으로 학교 현장에서의 합의와 조정을 바탕으로 해결할 수 있는 문제에 불과한 것으로도 보여, 원칙적 금지 규정을 두어야 할 필요성이 큰 사항에 해당하는지는 의문이고, 법 제20조의5 제1항의 반대해석 상, 수업 중이 아닌 경우 원칙적으로 사용이 제한되지 아니한다는 취지로 해석할 여지가 크다고 할 것임에도 불구하고, 이러한 원칙에 관한 규정을 제2항에 별도로 규정하지 아니하여, 마치 스마트기기의 소지 역시 원칙적으로 제한되는 취지로 오해할 여지가 있는 규정 형식을 취하고 있으며, 제2항에 따라 스마트기기 사용 · 소지가 제한될 경우에도 최소 침해의 원칙상 완전한 전면적 금지는 정당화되기는 어렵다고 할 것인바, 구체적인 내용은 학칙에서 정할 수밖에 없는 부분이라고 하더라도, 학칙에 따른 사용 · 소지의 제한의 한계나 예외적 허용에 관한 부분은 적어도 대통령령에 위임하여 학칙에 규정될 최소한의 부분을 명확히 함이 타당하다고 할 것임에도 불구하고, 제3항에는 제한 기준이나 예외적 허용에 관한 사

항을 포함한 모든 사항을 바로 학칙에 위임하고 있는 문제점이 있는 것으로 보인다.

나아가 법 시행령 제9조 제4항에는 학교장이 학칙을 제정하거나, 개정할 때에 학생, 학부모, 교원의 의견을 반영하도록 노력하도록 규정하고 있을 뿐이고, 동 시행령 제59조의4 제2항 역시 학칙 개정에 관한 사항을 학교운영위원회가 심의할 때, 학생의 의견 수렴 절차를 필수적 절차로 규정하지 아니하고 있는 상황에서,[7] 학칙에 따른 휴대전화 등의 사용 · 소지의 제한에 대한 학생의 의견이 전혀 반영되지 아니할 수도 있다는 우려도 부정하기 어려운 상황이라고 할 것인바, 학칙 제 · 개정에 대한 학생의 참여권 보장의 명문화보다 휴대전화의 사용 · 소지의 제한이 선행되어야 하는 것인지도 의문이다.

3. 학생인권보호와 교육권보호의 균형에 관하여

교원의 학생생활지도가 규제적 성격을 가질 때에는, 교원의 학교교육에 관한 폭넓은 재량권을 고려하더라도, 처분 내용의 자발적 수용성, 교육적 · 인격적 측면의 유익성, 헌법적 가치와의 정합성 등을 종합하여 그 허용 여부를 엄격히 해석할 필요가 있다고 할 것인데,[8] 학생생활지도의 내용이나 학칙 등에 대한 학생들이나 학부모들의 참여권 등의 보장이 선행되어, 당사자들의 자발적 동의가 충분히 갖춰지는 것이 전제되지 아니하는 현재의 상황에서는, 자칫 교육권 강화의 일련의 흐름에 따라 신설된 초 · 중등교육법의 학생생활지도에 관한 조항들이 오히려 학교교육의 당사자들 모두를 사법적 분쟁의 장으로 내모는 것은 아닌지에 대한 진지한 검토가 선행되어야 할 것이다. 즉, 교육권과 학생인권을 상충관계로 보아서는 안 되며, 교육여건의 개선을 통하여 교육의 질을 향상하는 것을 궁극적인 목표로 두고 양 가치를 상호보완 관계로 파악하여야 한다고 할 것인바,[9] 교육권을 강화하더라도 그 요건과 방법, 절차를 규정할 때에는 학생인권을 어떻게 조화할 것인지 고민하여야 한다.

Ⅳ. 고등교육 정책: 서울대 10개 만들기

민주당은 2024년 국회의원선거를 앞두고 이른바 '서울대학교 10개 만들기' 총선 공약을 발표한데 이어서 2025년 대통령선거를 앞두고 '서울대학교 10개 만들기' 대선 공약을 발표하였고, 2025년 6월 4일 민주당 이재명 후보가 대통령에 당선되어서 이재명 정부가 시작됨으로써 '서울대학교 10개 만들기'는 이재명 정부의 주요 교육정책이 되었다.

'서울대학교 10개 만들기'는 김종영 교수의 '서울대학교 10개 만들기'라는 저서에서 제시된 정책으로 강원대 · 충북대 · 충남대 · 경북대 · 부산대 · 경상국립대 · 전남대 · 전북대 · 제주대 등 9곳의 지방 대학에 학생 1인당 교육비를 서울대의 70% 수준(대학당 평균 약 3,600억 원)까지 늘려 3조 2,400억원(=3,600억 원 ×9)을 지원함으로써 우수 교원과 시설, 기자재 등 기본 교육 여건을 총체적으로 끌어올리겠다는 구상이다. 아울러 서울대를 포함한 거점국립대 10개의 이름을 모두 서울대학교 또는 한국대학교로 변경하여 국공립대 공동학위제를 실현하는 것도 제안하고 있다

'서울대학교 10개 만들기'는 '지역거점국립대에 대한 전략적 투자와 체계적 추진'을 통해 '수도권 중심 교육 불균형'을 해소하고, 지역에서도 서울대 수준의 교육을 받을 수 있도록 학생 1인당 교육비를 서울대 수준까지 단계적으로 집중투자하고 '세계적 연구대학'으로 도약할 수 있는 발전 기반을 조성한다는 것으로 우리나라 고등교육에서 논의가 많았던 '지역대학소멸위기에 대한 대응'과 '대학서열체제의 극복'의 연장선상에 있으면서도 '대학경쟁력강화'의 관점이 가미되어 있다고 할 것이다.

---

7 한편, 학생 인권 보장을 위한 특별법안(의안번호 2200731) 및 학생인권 보장에 관한 법률안(의안번호 2204005)이 현재 계류 중이고, 위 법안들은 모두 학생의 학칙 제·개정에 대한 참여권에 관한 규정을 두고 있다.

8 학칙상 징계의 내용인 '학교 내 봉사'의 하나로 '사과편지 작성'을 인정할 수 있는지 여부에 관한 대법원 2022. 12. 1 선고 2022두39185 판결 참조

9 고전, "교권(敎權) 보호 법제화의 쟁점과 과제", 교육행정학연구 (2012) 제30권, 제4호, 69면

그러나, ‘서울대학교 10개 만들기’에 대하여서는 ① 고등교육에 있어서 서울대 10개만들기’를 해결책으로 제시하고 이를 위해 국가예산을 집중하는 것은 지역의 여타 4년제 대학 및 전문대 등 대다수 학생이 재학하는 고등교육 현장을 도외시하는 결과를 빚을 것이라는 점[10] ② 고등교육예산에서 매년 3조에서 5조원의 추가지원이 필요한데, 이를 어떻게 구체화할 것인지 의문이라는 점 ③ 거점 국립대 지원을 세계 수준의 연구중심대학 추진과 어떻게 연계할 것인지 하는 점 ④ RISE 등 기존 정책과의 관계 및 지역대학연합체제는 어떻게 실현할 것인지 의문이라는 점[11] 등의 비판이 제기되고 있다.

교육부는 2025년 10월 2일 ‘국가균형성장을 위한 지방대학 육성방향’을 발표했는데. 거점국립대에 기반한 ‘서울대 10개 만들기’ 정책의 얼개를 처음으로 공개한 것이다. 거점국립대는 강원대 · 경북대 · 경상국립대 · 부산대 · 서울대 · 전남대 · 전북대 · 제주대 · 충남대 · 충북대 등 10곳인데, 수도권 대학과 차별화된 이른바 ‘특성화 연구대학’으로 만드는 것이다. 거점국립대에 우수 인재를 대거 유치하고 궁극적으로 지역의 경제 · 산업 역량을 끌어올려 균형 발전을 이루는 것을 목표로 한다. 정부는 9개 거점국립대를 중심으로 ‘학부 · 대학원 · 연구소’를 하나로 묶어 지원하는 한편 기업 · 출연연구기관 · 과학기술원 등과의 협력을 통해 지역 인재를 육성할 계획이다. 또한 학부생을 대상으로 △인공지능(AI) 기초 역량 교육 △글로벌 교육 △기업 현장 밀착형 교육 등도 적극적으로 추진하며 교육체계 혁신에 나선다.

이를 위해 교육부는 일단 거점국립대에 2030년까지 5년간 추가로 총 4조원 이상을 투자해 학생 1인당 교육비를 서울대 수준(연간 약 6,000만 원)까지 이르게 할 계획이다. 교육부는 재정 마련을 위해 올해 말 종료되는 고등 · 평생교육지원특별회계를 5년 연장하고, 교육세 개편 방안과 연계해 재원 규모를 단계적으로 확대하기로 했다. 거점국립대가 교육과 연구 경쟁력을 끌어올리는 원천인 ‘우수교원’을 유치할 수 있도록 전폭적으로 지원할 계획이다. 아울러 라이즈(RISE) 체계를 통해 거점국립대의 교육과정, 교원, 장비 등을 지역대학과 공유하고 다방면으로 협력하여 지역대학과 동반 성장하는 생태계를 구축한다는 것이다. [12]

교육부의 ‘국가균형성장을 위한 지방대학 육성방향’발표를 통하여 거점 국립대 지원을 세계 수준의 연구중심대학 추진과의 연계와 및 RISE 등 기존 정책과의 관계는 구체화하였다고 할 것이나, 고등교육 예산 규모 자체의 한계는 여전하다고 할 것이다. 정부는 2026년부터 금융회사 교육세에 수익금 1조 원 초과 구간을 만들고 해당 구간에는 교육세율을 현행 0.5%의 2배인 1%로 올리는 내용의 세제개편안을 발표하고 금융 · 보험업계가 낸 교육세는 모두 고등 · 평생교육지원특별회계에 넣는 등 고등교육재원을 늘리고 있으나, 현재 제시하고 있는 예산은 향후 5년간 총 4조 원에 그치고 있다. 또한, 김종영 교수가 제안한 ‘서울대학교 10개 만들기’는 국공립대 공동학위제를 연계하는 것이나, 정부의 발표정책에는 이 부분이 누락되어 있다.

국공립대 공동학위제와 연계되지 않는다면 현재의 ‘서울대학교 10개 만들기’ 정책은 ‘대학경쟁력강화’와 ‘지역대학소멸위기에 대한 대응’으로서는 의의가 있으나 ‘대학서열체제의 극복’의 관점으로서는 그 의의를 상실한다고 할 것인데, 이에 대한 보완이 반드시 필요하다고 할 것이다.

V. 나가며

올해 우리 사회 민주주의는 “빛의 혁명”이라는 큰 성과를 이루어냈다. 그러나 이와 대조적으로 교육현장에서 민주주의는 여전히 금기의 영역이다. 교사와 학생은 정치적 의견을 마음껏 표현할 수 없고 건전한 토론을 통한 민주시민교육도 사실상 불가능하다. 뿐만 아니라 여전히 학생의 활동을 규제하는 방향의 제도 변경만 이루어지고 있다. “학생”과 “교사”들이 모두 학교 안팎을 불문하고 우리 사회의 “시민”이

10 한국교육학회, “‘서울대 10대 만들기 정책’의 진화를 위한 검토” 토론회, 윤지관 토론문, 2025. 6. 28.

11 “대학체제 어떻게 개편할 것인가: ‘서울대 10개 만들기’ 비판적 검토” 토론회, 이광호 토론문, 2025. 7. 11.

12 교육부, “국가균형성장을 위한 지방대학 육성 논의 본격화” 2025. 10. 2.

기도 하다. 교육현장이 “민주사회”와는 분리되고 유리되어 학습의 공간으로 남지 않도록 더 많은 논의와 고민이 필요하다.

한편, 새 정부의 “서울대 10개 만들기”는 고등교육 공공성 강화 및 지역균형발전 차원에서 중요한 전환점이라고 평가할 수 있다. 이러한 정책 방향성이 대학서열체계 극복으로 나아갈 수 있도록 지속적으로 살펴볼 필요가 있다.

2025년 국제인권 분야 보고

집필
강지윤, 김종철, 김진, 이탁건, 한림세영(민변 국제연대위원회)

감수
김진, 한림세영(민변 국제연대위원회)

2025년 국제인권 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

2025년, 국제연대위원회는 국제인권기준의 국내 이행 촉구라는 목표하에 특히 이주 · 난민 인권, 인신매매, 기업과 인권, 인종차별 대응 등에서 한국이 국제사회가 확립한 보편적인 인권 규범을 국내외에서 얼마나 충실하게 이행하고 있는지 심도 있게 검토해 왔다.

이들 주제는 비자발적 또는 강제된 이동, 취약한 피해자의 지위, 그리고 차별이라는 공통점을 가진다. 난민과 인신매매 피해자는 폭력과 박해 때문에 강제된 이동의 당사자이며 국내 체류 중인 난민과 인신매매 피해자는 여전히 구조적 · 제도적 차별에 노출되어 있다. 한국의 난민 인정률은 여전히 1%대에 그치며, 2025년에는 난민 신청자는 오히려 장기 구금의 대상이 되는 방향으로 「출입국관리법」이 개정되는 등 차별적인 법 개정도 있었다.

기업 활동으로 인한 인권 및 환경 침해에 대한 국제사회의 책무성 강화 움직임에 제동이 걸리고 있는 사회적 배경도 중요하다. 유럽연합의 기업지속가능성보고지침

적용 연기, 미국 트럼프 2기 행정부의 규제 완화 기조 등은 기업 인권 책무의 약화를 부채질한다. 이러한 국제적 환경 속에서 한국 정부는 기업의 인권 · 환경 실사 의무화에 대해 여전히 소극적 태도를 보인다. 그 결과 한국 기업들은 분쟁 지역에서의 심각한 인권 침해 및 강제노동 문제 등에 지속해서 연루되고 있다. 이러한 상황에서 팔레스타인 지역에서 발생하는 대규모 인권 침해에 대해 역시 한국 정부가 국제사회의 일원으로서 명확하고 책임 있는 입장을 표명하지 못하고 있다.

한편, 인신매매 피해 사건에서는 2025년 2월 서울중앙지방법원이 국제인권조약기구의 개인통보 인용 결정을 재심 사유로 규정하지 않은 민사소송법 조항에 대해 위헌법률심판 제청 결정을 하는 등 사법부 차원의 긍정적인 진전도 확인된다. 출입국 항에서의 난민 심사 기준을 명확히 하고, 젠더기반폭력 피해자의 보호성을 인정한 대법원 및 하급심 판결과 함께 이러한 결정은 국제인권기준을 국내 사법 체계에 반영하려는 진일보한 면을 보여준다.

II. 인종차별 및 혐오표현의 심화

2025년 대한민국은 외국인 체류 인구가 5%를 넘어서는 다문화 사회로의 급속한 전환기를 맞이하였다. 하지만 이러한 인구 구조 변화를 수용하지 못하는 사회적 배타성과 혐오 정서가 극우 정서와 맞닿아 특정 집단을 표적으로 조직화되고 정치화되는 양상을 보였다. 유엔 인종차별철폐위원회[1] 등 국제사회의 거듭된 권고에도 불구하고 정부와 지방자치단체의 적극적인 중재와 법적 대응의 부족으로 갈등은 장기화되고 있는 실정이다.

1. 혐오와 지역 갈등 : 대구 이슬람 사원 분쟁 장기화

최근 한국의 인종차별 이슈를 상징하는 가장 대표적 사건 중 하나는 대구 북구 대현동 이슬람 사원 건립을 둘러싼 장기화된 분쟁이다. 2020년부터 지속된 이 갈등은 사원 건축을 반대하는 인근 주민들의 공사 방해와 무슬림 유학생들을 겨냥한 노골적인 혐오 현수막 게시 등 직접적인 혐오 표현으로 이어졌다. 이는 단순한 건축 갈등을 넘어 특정 종교와 인종에 대한 뿌리 깊은 차별의 발현이다. 유엔 인종차별철폐위원회는 2025년 5월, 대한민국 심의 중 해당 문제를 인종 혐오 사건으로 특정하여 공식적으로 언급하였다. 위원회는 “대구시에서 모스크 건립 반대의 맥락에서 무슬림 공동체를 향한 혐오 발언과 미등록 이주노동자를 감금 및 협박하고 그 학대 비디오를 인터넷에 게시한 집단에 관한 보고에 주목”[2]한다고 밝히며 한국 정부에 적극적인 개입과 문제 해결을 촉구하였다. 인종차별철폐위원회는 정부가 갈등 중재 절차를 진행하고, “인종주의적 혐오 발언 및 혐오 범죄를 명시적으로 범죄화”하는 등 혐오 표현에 효과적으로 대응해야 한다고 권고하였으나, 대구 북구청 등 지방자치단체는 이를 민간 사이에서의 갈등으로만 규정하고 소극적인 중재 태도를 보이는 데 그쳤다. 결과적으로 혐오 표현과 행위에 대한 직접적인 조치가 미흡함에 따라 2025년 하반기까지도 사원 건립 논의는 진전 없이 갈등이 지속되고 있다.

2. 혐오의 조직화와 침투: 중국 동포 혐오 시위 확산

2025년 인종차별 동향의 또 다른 두드러진 특징은 중국 동포를 포함한 중국인을 대상으로 한 조직적인 혐오 선동과 시위의 확산이다. 강성 보수 성향 단체들은 온라인에서 확산된 혐중 정서를 오프라인으로 끌어내어, 중국 동포들이 다수 거주하는 서울 영등포구 대림동을 주요 시위 장소로 삼았다. 이들은 2025년 대통령 선거 당시 ‘부정선거 감시’라는 명목으로 서울 영등포구 대림2동 사전투표소 앞에서 투표자들에게 중국인을 색출하겠다며 한국어 능력을 확인하는 질문을 던졌다. 나아가 이들

1 유엔 인종차별철폐위원회(2025), 제20–22차 최종견해(CERD/C/KOR/CO/20–22)

2 유엔 인종차별철폐위원회(2025), 제20–22차 최종견해(CERD/C/KOR/CO/20–22) 제15항

은 '차이나 아웃' 등의 구호를 외치며 중국인 및 중국 동포들을 잠재적인 범죄 집단이나 사회적 위협 요소로 규정하고, 대림동 지역을 '슬럼화된 우범 지대'로 묘사하는 등 왜곡된 인식을 조장하였다.[3] 이러한 상황에서도 경찰은 혐오 시위 자체를 직접적으로 규제하지 못하고 충돌 방지에만 중점을 둔 소극적인 관리 태도를 보였다. 한편, 이러한 혐오 선동에 맞서 대림동에서는 중국 동포 단체, 한국의 시민사회 단체들과 이주민 단체들이 연합한 대규모 맞불 집회를 열었다. 이는 혐오에 대해 적극적인 저항의 목소리로 사회적으로 주목받기도 하였다.

Ⅲ. 난민

1. 국제 난민 동향: 전세계에서 계속되는 전쟁, 학살, 박해

유엔난민기구가 발표한 최근 통계에 따르면 강제이주민의 숫자는 2024년 말 기준 약 1억 2,300만 명이다.[4] 이는 2023년 말 대비 6% 정도의 증가이다(약 700만 명의 증가). 다만 2025년 4월 기준 통계에 잡힌 강제이주민의 숫자가 1% 감소하였는데, 이는 2016년 이후 최초의 감소세이다. 아프가니스탄 · 우크라이나 · 시리아 난민 추정치 하향과 일부의 귀환 증가에 따른 것으로 보인다. 특히 시리아에서는 2024년 12월 정권 교체 이후 주변국에 있던 시리아 난민 50만 명 이상이 2025년 상반기 자발적으로 귀향한 것으로 추산된다.[5] 그러나 이런 감소세가 유지될지는 미지수이다. 2022년 러시아의 우크라이나 무력 침공, 2023년 이스라엘의 가자지구 학살 등 강제이주 사유는 계속하여 발생하고 있다. 2024년에는 수단 내전의 격화로 인한 강제이주민의 수가 급증하여, 1,430만에 이르렀다.

3 오마이뉴스(2025. 7. 7.), 이젠 초교 앞에서 "짱X 꺼져"… 위험한 '윤어게인 시위', 일본처럼 하자, https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003146319

4 유엔난민기구(2025. 6. 12.), Global Trends, https://www.unhcr.org/global-trends

5 유엔난민기구(2025. 6. 24.), Five Takeaways from the 2024 UNHCR Global Trends Report, https://www.unrefugees.org/news/five-takeaways-from-the-2024-unhcr-global-trends-report/

2. 국내 난민 현황: 변화되는 이민정책과 담론 속에서의 '현상 유지'

출입국 · 외국인정책본부가 발간하는 통계에 따르면 2024년 18,336건의 난민인정 신청이 이루어졌고, 이 중 105명이 난민인정을 받았다.[6] 인도적 체류자격을 받은 자는 101명이다.[7] 2025년 9월 기준 누적 난민 인정자의 수는 1,621명이며(268명의 재정착 난민 포함), 인도적 체류자는 2,415명이다. 난민법 시행 이래 연간 난민 신청자는 계속 증가하여, 2017년에 10,000명에 육박하였으며 2018년과 2019년에는 15,000여 명이 난민인정 신청하였다. 코로나19에 따른 여행제한이 폐지된 2023년과 2024년 난민 신청자의 수는 각 18,000여 명이었다. 2023년 이후 2025년 9월까지 러시아 출신 난민 신청자의 수가 가장 많았는데,[8] 러시아-우크라이나 전쟁 및 러시아 남성 대상 강제징집의 영향이 작용했을 것으로 보인다. 누적 난민 인정률은 2.7%이며, 인도적 체류자격까지 포함하면 7.1%이다. 2025년은 9월까지 1.8%의 난민 인정률을 보여, 2022년 이래 최저의 인정률을 기록했다. 2025년은 난민제도가 시행된 지 30년이기도 하다(1994년부터 난민인정 심사 업무 시작). 이를 기념하여 법무부는 2025년 2월 보도자료를 배포하였는데, 전체 난민 신청 중 재신청의 비율(전체 신청 중 9.4%)을 최초로 공식적으로 적시하고 "보호의 필요성이 높은 국가 국민에 대해서는 적극적으로 난민인정을 하고" 있다고 강조한 점이 특기할 만하다.[9] 법무부는 여러 차례 재신청자 등 '허위 난민'의 수가 과다하여 심사 역량이 소진되고 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 이에 대해 난민 지원 시민단체는 법무부의 보도자료는 선진국에 비해 현저히 낮은 한국의 난민 인정률과 다수의 부실 심사 사례 및 난민 기준에 대한 몰이해를 감추고 있다고 항의하였다.[10]

아무런 체류자격이나 복지지원을 받지 못하는 재신청자의 생존권 보장, 인도적

6 법무부(2025), 2024 출입국·외국인정책 통계연보, 105

7 위의 글

8 법무부(2025), 출입국·외국인정책 통계월보 2025년 9월호, 50

9 법무부(2025. 2. 3.), 보도자료: 난민제도 시행 30년, 누적 난민신청 12만 건 상회, https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/214/591571/artclView.do

10 난민인권네트워크, 소수자인권네트워크(2025. 2. 6.), 보도자료: "법무부는 난민통계를 이용하여 난민에 대한 '남용'의 낙인을 찍는 무책임한 행태를 멈춰라"

체류자의 안정적인 체류자격 부여, 출입국 항에서의 난민 신청제도의 전면적 개선, 러시아 출신 병역기피자 등 보호 필요성이 높은 난민 신청자에 대한 충실한 심사 등 과제는 산적해 있으나, 난민법이 2012년 제정된 이래 지금까지 유의미한 개정은 없었다. 이는 최근 들어 상당한 변화를 보이는 이민 · 출입국제도와 대조된다. 이민제도의 변화는 인구 구조 변화로 인한 노동력 부족이라는 구조적 요인이 상당 부분 추동하고 있으며 이민, 특히 노동 이민에 대한 사회적 인식도 빠르게 변화하고 있다. 그러나 난민 보호의 당위는 비슷한 수준의 관심을 끌어내지 못하고 있다. 난민의 이동도 물론 사람의 이동, 즉 이민의 흐름과 함께 하는 경우가 많고, 상당수는 국내에서 노동자로 일하고 있다. 그러나 본질적으로 이들은 국제규범에 따라 송환이 제한되는 집단이라는 점에서 이주민과 구별된다.[11] 그 결과 난민은 노동 이민 확대 정책의 대상이 되지 못하며 사회적 논의의 장에서도 비켜서 있다. 난민제도에 대해 이것이 얼마나 '남용되고 있는지'에 대한 주장은 풍성하나 '무엇을, 어떻게, 고쳐야 할지'에 대한 사회적 논의는 여전히 빈약하다. 정책적 필요에서 제도 변화의 동력을 찾을 수 없다면 규범적 당위에서 그것을 찾아야 할 것이고, 이를 위한 법률가의 역할이 중요하다.

3. 제도적 변화: 무기한 구금의 폐지, 하지만 난민 신청자는 여전히 장기간 구금

난민제도와 관련된 올해 가장 중요한 변화는 2023년 헌법재판소의 헌법불합치 결정[2023. 3. 23. 선고 2020헌가1, 2021헌가10(병합) 결정]에서 비롯되었다. 외국인보호(구금)와 관련된 출입국관리법 개정이 그것이다. 24. 10. 7. 정부 입법으로 발의된 출입국관리법 일부개정법률안(의안번호 제2204587호)은 헌법불합치결정의 "취지를 반영"하여, "현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완"하기 위해 마련되었다. 국회에서 치열한 논의 끝에 통과되어 2025년 6월 1일부터 시행된 개정 출입국관리법은 강제퇴거 대상 외국인의 무기한 보호가 가능했던 과거와 달리 보호

11 유엔난민기구와 법무부는 난민 수용과 보호에 대해 다른 이민의 외피를 씌우는 방식도(이를테면 학생 난민, 기술 난민 등의 소위 '보충적 수용경로') 조금씩 시도하고 있으나, 이들이 본국의 박해로부터 보호받아야 하는 사람이라는 본질적 성격이 바뀌는 것은 아니다.

상한을 정하고 보호의 개시와 연장을 심사하는 외국인보호위원회를 설치하였다. 개정된 법은 일견 헌법불합치결정의 취지를 반영한 것으로 보이나, 최대 20개월로 보호 상한을 두고 있어 '필요적, 합리적 기간' 동안만 보호하여야 한다는 헌법재판소 결정 취지에 부합하지 않고, 법무부 산하의 외국인보호위원회는 '집행기관으로부터 독립된 중립적 기관에 의한 통제 절차' 도입이 필요하다는 헌법재판소 판단과 다르다는 비판이 거세다. 또한 보호기간의 상한에 도달하여 보호 해제된 사람은 보호 해제 조건을 위반한 경우 재보호 대상이 되는데, 이때의 보호기간은 다시 처음부터 기산한다. 보호 해제 시 체류자격 및 취업 허가 등에 대한 규정이 없으므로, 보호 해제되더라도 생계유지를 위해 취업 활동을 하면 재보호될 개연성이 높은데, 결과적으로 무기한적인 인신구속도 가능한 것이다. 최대 20개월까지 기한이 연장될 수 있는 사유 중 "난민인정 신청을 하는 등으로 송환 절차가 지연"된 경우가 포함된 것도 난민제도의 현실을 잘 드러내고 있다고 평가할 수 있다. 20개월의 기간은 우리나라의 난민소송 평균 소요 기간(18개월)과 집행을 위해 필요한 행정적 기간(2개월)을 고려하여 결정된 것으로 보인다. 결과적으로 난민 신청 사실로 인해 오히려 장기간 구금이라는 불이익을 받게 되는 것이다. 여기에는 이미 강제퇴거명령을 받았다면 난민 신청자라도 '풀어줄' 수 없는 출입국 당국의 현실적 판단은 반영되었겠으나, 심사 역량을 확충하여 구금된 난민 신청자의 지위를 신속하게 심사하여 인신구속 기간을 최소화해야 한다는 당위는 배제되었다.

4. 주요 법원 결정

원고가 승소한 난민불인정결정취소소송의 수는 지난 몇 년간 매우 적으나, 2025년 유의미한 판결이 여러 개 선고 되었다. 특히 출입국 항(공항 등)에서의 난민 신청에 대한 심사 기준을 명확히 한 대법원 결정은[12] 주목할 필요가 있다.[13] 법원은 출입국 항에서의 난민 신청을 정식 심사로 회부하지 않는다는 결정 (난민 심사 불회부

12 대법원 2025.6.26. 선고 2024두64000

13 이하의 내용은 김연주(2025. 10. 23). [판결비평] 가정폭력 난민 불회부는 '위법', 출입국항 행정 남용에 제동 걸다. 참여연대. https://www.peoplepower21.org/judiciary/2002435 참조

결정)의 근거로 난민법 시행령이 열거하고 있는 요건 중 '안전한 국가로부터 온 경우'는 경유국에서 실질적인 난민 보호를 보장받을 수 있는 경우로 한정하고, '명백히 이유 없는 경우'는 "그 신청의 내용 자체에서 법리상 받아들여질 수 없음이 외견상 명백한 이유를 들고 있는 경우, 또는 난민 요건의 주요사실에 관한 주장 자체에 심각한 모순이 있거나 객관적 자료와 현저히 배치되는 등 난민인정 신청의 이유 없음이 명백히 드러날 정도에 이른 경우"에 한정된다고 보았다. 법원은 또한 난민 신청자가 가정폭력 피해를 주장하더라도 이를 단순히 개인적 사유로 치부할 것이 아니라, 그 폭력이 전통적 · 문화적 · 종교적 이유를 토대로 제도적으로 또는 조직적으로 야기 · 조장 · 방치되는 등으로써 여성에 대하여 심각한 고통을 수반하는 직접적인 위해를 가하여 인간의 존엄성을 침해하는 행위라면 난민법상 박해에 해당할 가능성이 있다고 판시하였다. 이는 가정폭력 내지 젠더기반폭력 피해자의 보호 필요성을 인정한 소수의 하급심 판례를 긍정하고 강화한 것으로, 의미가 크다. 그 외에도 아프간 특별기여자의 성인 자녀의 난민 지위를 인정한 법원 결정도 있었다.[14] 아프간 특별기여자의 성인 자녀를 한국 정부가 후송 대상에서 제외했다는 점은 몇 년 전부터 지적됐고,[15] 이들이 개별적으로 탈출하여 한국에 있는 부모와 결합하려고 시도해도 사증 발급 단계부터 가로막혔다는 증언도 있다. 올해 법원 결정은 이러한 부조리를 바로잡는 데 일조하였기에 긍정적이다.

Ⅳ. 인신매매

1. 위헌법률심판제청 결정

서울중앙지방법원은 인신매매 피해자인 필리핀 국적의 여성 3명(가명–줄리아와 브레다와 앤)이 신청한 위헌법률심판제청신청을 받아들여 2025. 2. 12. 국제인권조약기구의 개인통보에 대한 인용 결정을 재심 사유로 규정하지 않은 민사소송법 제451조 제1항에 대한 위헌법률심판제청 결정을 하였다. 그런데 위 필리핀 국적의 여성들이 위헌법률심판제청신청까지 제기한 이유를 살펴보려면 그들이 인신매매를 당한 10년 전으로 거슬러 올라가야 한다.

2. 인신매매를 당한 경위

줄리아와 브레다와 앤은 노래 등 공연을 하기 위한 목적으로 한국에 이주한 노동자였다. 한국의 공연기획사는 필리핀 현지 사업 파트너를 통해 그들을 모집하였고 E-6-2 비자를 발급 받기 위해 필요한 문화관광부의 추천을 위해 주 필리핀 한국대사관에 가서 노래 실력 심사를 받도록 하였다. 그러나 줄리아와 브레다와 앤이 한국에 입국하는 날 공연기획사는 그들을 동두천 미군 부대 근처에 있는 외국인전용유흥업소로 불법 파견하였다.

외국인전용유흥업소를 운영하는 사용 사업주는 폭행과 협박 그리고 상습적인 성추행으로 여성들을 지배하면서 그들에게 술 구걸하게 하고 성매매를 강요하였다. 그들은 공연은 고사하고 하루 14시간 이상 손님의 술 시중을 들었지만, 그러한 노동에 대한 대가도 받지 못했다. 노동계약서에는 공연의 대가로 최저임금의 급여를 주기로 되어있었지만 사용 사업주는 술 구걸이나 성매매로 매출을 올려야 비로소 그에 비례해서 급여를 지급했다. 그들이 도망가지 못하도록 CCTV로 감시하고 영업시간 외에는 현관문은 잠갔으며 휴일에 외출도 막았고 여권과 외국인등록증도 압수했다.

3. 인신매매로부터 탈출

경찰이 사용 사업주의 유흥업소를 불시 단속하면서 줄리아와 브레다와 앤이 인신

14 경향신문(2025. 9. 28.), 아프간 특별기여자 성년 자녀들, 난민자격 얻었다…'탈레반 박해 위험성 인정' https://www.khan.co.kr/article/202509280859001

15 한겨레(2021. 10. 1), 정부, 아프간 조력자 동반가족 중 미성년자만 입국 허용했다. https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1013576.html

매매에서 벗어날 기회가 있었다. 경찰은 사용 사업주를 수사하면서 그가 여성들의 여권을 압수하고 있다는 사실까지 확인했기 때문이다. 그럼에도 경찰은 그들을 인신매매 피해자로 식별하지 못한 채 외국인전용유흥업소로 되돌려 보냈다. 이후 줄리아와 브레다와 앤은 인터넷 검색을 통해 알게 된 '두레방' 활동가의 도움을 받아 가까스로 탈출했지만, 체류자격 없이 체류하다가 다시 경찰에 체포되었다.

4. 수사기관과 출입국 당국의 2차 가해

유엔 인신매매방지의정서에 따르면 줄리아와 브레다와 앤은 성 착취와 노동 착취의 목적으로 기만, 취약한 지위의 남용, 폭행과 위협 등의 수단을 사용해서 모집, 이송, 은닉, 인수되었으므로 인신매매 피해자라고 할 수 있다. 그러나 수사기관은 그들은 피해자로 식별하여 보호하기는커녕 피의자로 수사를 하였고 결국 기소유예 결정을 하였다. 또한 수사기관으로부터 인계를 받은 출입국 당국 역시 출국 정지 상태에 있던 줄리아와 브레다와 앤에게 강제퇴거명령을 내린 후 외국인보호소에 구금하여 2차 피해를 입혔다. 사실 출국정지결정과 강제퇴거명령은 논리적으로 양립할 수가 없다. 그런데도 그렇게 한 이유는 출국정지결정을 한 후 강제퇴거명령을 내려 외국인보호소에 구금하면 줄리아와 브레다와 앤을 영장 없이 구금한 상태에서 계속 조사를 할 수 있었기 때문이다. 이런 방식으로 수사기관은 영장주의를 위반한 것이다. 나아가 외국인보호소 특별면회는 관련 규범상 변호인과 국가인권위원회 조사관 그리고 자국 영사만 가능한데도 외국인보호소 측은 사용 사업주와 그의 변호인이 줄리아와 브레다와 앤을 폐쇄된 공간에서 면회를 허용하였다.

5. 법원으로부터도 구제를 받지 못함

줄리아와 브레다와 앤은 한국 정부가 자신들을 보호하지 못하고 오히려 강제퇴거와 보호(구금)명령을 내린 것은 위법하다고 하면서 강제퇴거명령의 취소를 청구하는 소를 제기했으나 결국 법원은 위 여성들의 성매매가 강요에 의한 것이 아니라 자발적인 행위였다고 하면서 강제퇴거명령이 적법하다는 판결을 내렸고, 이 판결은 대법원에서 확정되었다. 또한 줄리아와 브레다와 앤은 인신매매 피해자인 자신들을 외국인보호소에 구금하고 거기서 가해자와 그의 변호인과 특별면회를 하도록 한 것에 대해 국가를 상대로 손해배상을 청구하는 소를 제기했으나 이 역시 패소하였으며 그 판결도 대법원에서 확정되었다. 이렇게 국내에서 이용할 수 있는 구제 절차를 다 소진한 줄리아와 브레다와 앤은 결국 2018. 11. 28. 여성차별철폐위원회에 개인통보를 제기하였다.

6. 여성차별철폐위원회의 개인통보에 대한 인용 결정

줄리아와 브레다와 앤이 제기한 개인통보에 대해 여성차별철폐위원회는 2023. 10. 24. 여성차별철폐협약 체약국인 대한민국이 여성차별철폐협약이 명시한 여성들의 권리를 침해하였으므로 금전적인 배 · 보상을 포함하는 완전한 배상(full reparation)을 여성들에게 제공해야 한다는 견해[16]를 채택하였다.

위 위원회가 대한민국에 그러한 완전한 배상을 여성들에게 제공할 것을 권고한 이유는 대한민국이 인신매매 행위의 피해자인 필리핀 국적의 여성들에게 사법 접근과 구제를 제공하지 못해 여성차별철폐협약의 여러 규정을 위반했기 때문이다. 특히 대한민국의 수사기관과 출입국 당국 그리고 법원이 인신매매 피해자의 행동에 대한 젠더 고정관념과 편견 때문에 여성들의 피해자 지위와 관련해서 수사, 조사, 심리를 하면서 당사국 당국이 제기했어야 할 우려 사항(E-6-2 비자 소지자는 인신매매 피해자가 될 가능성이 높고, 사용 사업주가 여권을 보관 중이었으며, 수사 시 여성들이 성적 착취에 대해 진술하였고, 사업장의 위치가 미군 주둔지 근처였으며, 여성들이 도망쳤다는 점)을 간과하여 여성들을 인신매매 피해자로 식별하는 데 실패하여 그들이 젠더에 기반 한 차별을 당하게 했다는 것이다.

---

16 여성차별철폐위원회 개인통보(2023): A.L.P., A.M.E. 및 F.F.B. vs 대한민국(CEDAW/C/86/D/139/2018).

7. 대한민국의 권고 불이행과 재심청구

2025. 3. 10. 현재 개인통보 사건 중 대한민국이 국제인권조약을 위반하여 진정인의 인권을 침해했다는 취지로 국제인권조약기구가 인용 결정을 내린 사례는 모두 16건(자유권위원회에서 14건, 인종차별철폐위원회에서 1건, 여성차별철폐위원회에서 1건)이지만 대한민국은 그 인용 결정을 이행한 적이 없다. 이 사건에서도 여성들은 대한민국이 여성차별철폐위원회의 인용 결정, 특히 완전한 배상에는 원상회복이 포함되어 있으므로 이를 이행하기 위해서는 대한민국이 과거 여성들에게 발령한 기소유예 처분과 강제퇴거명령을 직권으로 취소해야 한다. 그러나 수사기관과 출입국 당국은 기소유예 처분과 강제퇴거명령을 직권으로 취소해달라는 진정을 모두 기각하였다.

줄리아와 브레다와 앤은 10년이 걸려 여성차별철폐위원회로부터 비로소 피해자로 인정받았으나 대한민국이 자발적으로 구제를 제공하지 않자 결국 국가배상소송에 대한 패소 확정판결에 대해 재심을 청구하게 되었다. 그리고 민사소송법 제451조 제1항이 국제인권조약기구의 개인통보에 대한 인용 결정을 재심 사유로 포함하지 않은 것이 헌법 제6조 등에 따른 국제법 존중주의에 위반되어 위헌적이라는 취지로 위헌법률심판제청신청을 하였다.

8. 개인통보에 대한 국제인권조약기구 인용 결정이 가지는 법적 성격

현재 헌법재판소는 민사소송법 제451조 제1항의 위헌여부에 대한 심판 중이다. 국제인권조약 자체가 헌법 제6조 제1항에 따라 법적 구속력이 있는 규범이라는 것은 의문의 여지가 없다. 문제는 국제인권조약기구의 개인통보에 대해 체약국이 국제인권조약을 위반해서 진정인의 권리를 침해했다는 결정이 어떠한 법적 성격을 가지는가 하는 것이다. 최근 스페인 대법원은 2018. 7. 17. 판결을 통해 여성차별철폐위원회의 개인통보에 관한 결정이 국내법 체계에서 법적인 구속력이 있다고 보았다.[17] 그러나 우리 헌법재판소와 대법원은 아직 개인통보에 대한 국제인권조약기구의 결정에는 법적인 구속력이 없다는 취지로 판시하고 있는 것이 사실이다.[18]

하지만 법적 구속력이 없다고 하여 규범적 효력이 전무하다고 볼 수는 없다. 대한민국 헌법 제6조 제1항에 따른 조약이라고 할 수 있는 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조는 국제조약의 당사국은 해당 조약을 신의성실하게 이행하여야 한다는 기본적 의무를 규정하고, 이어서 제27조는 조약 당사국은 조약을 이행하지 않는 근거로 (조약의 내용에 반하는) 국내법 규정을 들 수 없음을 명시하고 있는데, 여기서 말하는 조약은 당연히 국제인권조약이 포함되는 것이고 체약국이 국제인권조약을 신의성실하게 이행해야 할 의무는 입법, 행정, 사법 기관을 포함한 모든 국가기관이 부담한다고 할 수 있기 때문이다. 그리고 개인의 권리와 자유에 관해 규정하고 있는 국제인권조약을 체약국이 신의성실하게 이행해야 한다는 말에는 국제인권조약 위반으로 조약에서 인정되는 권리를 침해당한 사람에게 효과적인 구제 조치를 제공하겠다는 약속을 포함하고 있다.

한편 대한민국은 역시 헌법 제6조 제1항에 따른 조약이라고 할 수 있는 국제인권조약 선택의정서를 가입하는 등의 방식으로 개인통보에 대한 국제인권조약기구의 심리 권한을 인정한 바 있다. 따라서 국제인권조약 선택의정서의 개인통보와 관련된 조항 역시 대한민국을 법적으로 구속하기 때문에 대한민국은 개인통보에 관한 국제인권조약기구의 심사 권한을 인정할 법적 의무가 있다. 그런데 국제인권조약기구의 개인통보 심사 권한이라는 것은 그 자체가 목적은 아니므로 개인통보에 관한 국제인권조약기구의 심사 권한을 인정한다는 것은 체약국이 국제조약기구에 의해 조약을 위반했다는 판단을 받을 경우 국제조약기구의 판단을 존중하여 일정한 국내적 조치 취할 것을 전제로 한다고 볼 수 있다.

그러므로 대한민국이 국제인권조약과 그 선택의정서를 비준함으로 그 조약 위반

17 Judgment No.1263/2018, Spanish Supreme Court, Contentious–Administrative Chamber Judgment

18 헌법재판소 2018.7.26. 선고 2011헌마306, 2013헌마431(병합)

이 있는 경우 효과적인 규제 조치를 제공하기로 약속했다는 것과 국제인권조약기구의 개인통보의 심사 권한을 인정하기로 약속했다는 사실을 비엔나 협약 제26조와 제27조와 함께 읽을 때 대한민국은 개인통보에 대한 국제인권조약기구의 결정을 그대로 따를 법적 의무까지는 아니라고 하더라도 최소한 국제인권조약기구가 내린 결정을 전적으로 무시하지 않고 신의성실하게 고려하고 존중할 의무는 있다고 할 것이다.

헌법재판소도 국제인권조약기구의 개인통보 결정의 법적 구속력까지는 인정하려고 하지 않지만, 개인 통보에 대한 국제인권조약기구의 결정을 존중하고 그 이행을 위해 가능한 범위에서 충분한 노력을 기울일 의무는 인정하고 있다.[19]

9. 민사소송법 제451조 제1항의 위헌성

국제인권조약기구에 제기하는 개인통보는 그 적격요건으로 국내 구제 절차 완료를 엄격하게 요구하고 있고 대표적인 국내 구제 절차는 법원의 재판이라고 할 수 있는데, 대한민국은 근거 법률의 부재와 기판력을 이유로 지난 30년 동안 개인통보에 대한 국제인권조약기구의 인용 결정을 이행하지 않고 있다. 줄리아와 브레다와 앤도 여성차별철폐협약이 보장하는 권리를 침해당한 지 거의 10년 만에 개인 청원에 대한 여성차별철폐위원회의 인용 결정을 받았지만, 대한민국이 그 결정을 이행하고 있지 않아 결국 재심을 청구할 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 '이미 확정된 판결'이 존재한다는 형식상의 이유로 그 결론을 그대로 유지하기 위해 개인통보에 대한 국제인권조약기구의 인용 결정의 이행을 위해 가능한 범위에서 충분한 노력을 기울일 기회조차 배제하고 있는 민사소송법 제451조 제1항은 법적 안정성만을 지나치게 강조한 것으로서 정의를 추구하는 사법제도의 본질에 부합하지 아니하고, 헌법상 기본권 보장의 정신과 국제법 존중주의에도 명백히 위배된다고 할 수 있어 입법형성권의 헌법적 한계를 넘는 위헌적인 법률 조항이라고 할 수 있다. 헌법재판소가 민사소송법 제451조 제1항이 헌법 제6조 등에 따른 국제법 존중주의에 반하는 위헌적인 법률 조항이라는 판단을 내리기를 기대한다.

19 헌법재판소 2018.7. 6. 선고 2011헌마306, 2013헌마431(병합)

V. 기업과 인권

1. 국제 동향

2025년에는 기업의 인권 침해와 환경 파괴에 대한 책무성을 강화하기 위한 국제사회의 노력에 제동이 걸렸다.

이러한 노력을 주도하던 유럽에서 극우 정당들이 부상하며 기업의 책무성을 강화하기 위한 주요 제도들이 위협받고 있다. 유럽연합은 2024년 6월 기업지속가능성 실사지침(EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)을 채택하여 그동안 기업의 자율에 맡겨졌던 인권 · 환경 실사를 의무화하였다.[20] 그러나 2025년 2월 유럽연합 집행위원회는 기업의 부담을 덜고 관련 규제를 간소화한다는 명목으로 CSDDD와 ESG 정보 공시를 의무화하는 기업지속가능성보고지침(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)의 적용 시점을 연기하고, 적용 범위를 대폭 축소하는 옴니버스 패키지(omnibus package)를 제안하였다.[21] 옴니버스 패키지는 2025년 11월 현재 유럽의회에서 논의가 진행되고 있다.

한편 미국에서는 트럼프 2기 행정부가 전방위적 규제 완화를 통해 기업의 인권, 노동, 환경에 대한 책무성을 약화하였다. 또한 관세 전쟁은 글로벌 공급망에 큰 혼

20 European Union, Directive(EU)(2024.7.5.), 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive(EU) 2019/1937 and Regulation(EU) 2023/2859, Official Journal of the European Union L, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj

21 European Commission(2025.4.1.), Omnibus package - Finance - European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en

란을 주었고, 그로 인한 비용은 저개발국의 생산자와 공급자에게 상당 부분 전가되어 현지 인권, 노동 환경에 악영향을 미쳤다. 트럼프 행정부는 유럽연합의 기업 책무성 강화 노력에 공개적으로 반대하며 압박을 행사하였고, 이에 유럽연합은 2025년 8월 21일 미국과의 공동성명을 통해 CSDDD와 CSRD가 "대서양 횡단 무역에 과도한 제한을 가하지 않"도록 조치할 것을 약속했다.[22]

이 배경에서 기업 활동으로 인한 노동권을 포함한 인권 침해, 기후위기 심화를 포함한 환경 파괴가 세계적으로 지속, 심화하고 있다. 특히 팔레스타인, 미얀마, 우크라이나, 수단 등 세계 곳곳의 분쟁과 관련된 집단학살, 전쟁범죄 등 심각한 인권 침해에 연루된 기업에 대한 책무성 강화가 시급한 과제로 떠오르고 있다. 또한 기후위기 대응을 위한 에너지 전환 과정에서 전환 광물 채굴 과정에서의 심각한 환경 파괴, 선주민 토지권 침해 및 강제 이주, 노동 착취 등의 문제들이 지속해서 보고되면서 '정의로운 전환'의 필요성이 강조되고 있다.

2. 국내 현황

2025년 한국 정부는 여전히 기업의 인권과 환경에 대한 책무성 강화에 소극적이다. 인권 · 환경 실사는 여전히 기업의 자율에 맡겨져 있으며, ESG 관련 정책은 실제 인권과 환경의 보호보다 자본시장에서 국내 기업 경쟁력 제고에 초점이 맞추어져 있다. 특히 해외에서 한국 기업 관련 심각한 인권 침해, 환경 파괴가 보고되어도 정부는 어떠한 조사도, 제재도 하지 않고 있다.

이 배경에서 한국 기업과 관련된 인권, 환경 문제가 지속적으로 보고되고 있으며 수년간 지속된 문제들도 여전히 해결되지 않고 있다.

---

22 The White House(2025. 8.), Joint Statement on a United States–European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade, Press Release, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-european-union-framework-on-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/

한국 기업들은 분쟁 상황에서 집단학살, 전쟁범죄, 비인도적 범죄 등 심각한 인권 침해에 연루되고 있다. 가자지구에서 팔레스타인인에 대한 집단학살이 진행되는 중에도 한국 기업들은 이스라엘에 무기 수출을 지속하였으며 2024년에만 최소 80억 원의 무기류를 수출하였다.[23] 2025년 10월 28일 프란체스카 알바네제 유엔 팔레스타인 점령지 특별보고관은 한국이 이스라엘군의 가자지구 공습에 쓰인 전투기에 부품 공급하였다고 밝히며 한국도 가자 학살의 공모국이라고 비판하였다.[24] 한국석유공사의 자회사인 다나 페트롤리엄(Dana Petroleum)은 이스라엘 정부로부터 팔레스타인 영해의 석유 및 가스 탐사권을 낙찰받고 2025년 9월 8일 탐사 활동을 진행하기로 했으며,[25] 국제앰네스티는 HD현대의 중장비가 팔레스타인 서안지구의 팔레스타인 가옥 파괴에 사용되고 있다고 보고하였다.[26]

한편 미얀마에서도 2021년 쿠데타 이후 권력을 쥔 군부가 민간인에 대한 전쟁범죄와 비인도적 범죄를 자행하면서 다수의 해외 기업들이 군부와의 관계를 끊고 철수하였으나, 일부 한국 기업들은 미얀마 군부와의 관계를 유지하며 주요 자금줄이 되고 있다. 대표적으로 포스코인터내셔널은 미얀마 라카인주 해역에서 미얀마 국영석유가스공사와 합작한 슈웨(Shwe) 가스전 사업을 쿠데타 이후에도 지속하고 있으며 그 배당금은 군부의 주요 자금줄이 되고 있다.[27]

한국 기업들은 강제노동과 인신매매 사건에도 연루되고 있다. 2025년 4월 2일 미국 관세국경보호청은 강제노동을 이유로 국내 최대 천일염 생산 기업인 태평염전의

---

23 한겨레21(2024. 11. 29.), [단독] 한국, 2024년 이스라엘에 무기 84억원 팔았다, https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/56459.html

24 한겨레(2025. 10. 29.), 유엔 특별보고관 "한국도 가자 학살 공모국…이스라엘 전투기에 부품 공급," https://www.khan.co.kr/article/202510291722011#ENT

25 환경운동연합(2025. 9. 16.), 스코틀랜드·팔레스타인·한국 시민사회, 한국석유공사 및 다나 페트롤리엄 규탄 공동성명 발표, https://kfem.or.kr/energy/?bmode=view&idx=167789211

26 시사IN(2025. 10. 31.), 유엔 특별보고관 "한국 무기 수출로 가자 학살 공범" 비판, https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=55379

27 비즈한국(2025. 1. 31.), '독재 비난과 수익 사이' 미얀마 군부와 얽힌 포스코의 딜레마, https://www.bizhankook.com/bk/article/28990

소금에 대해 수입금지조치를 하였다.[28] 10여 년 전 '염전 노예' 사건이 공론화된 이후에도 염전에서의 강제노동은 근절되고 있지 않으며 피해자들이 계속 확인되고 있다.[29] 그러나 정부는 이에 대한 처벌과 재발 방지 조치 대신, 오히려 2021년에 태평염전에서 발생한 일은 임금 체불 문제에 불과하며 수입금지조치를 "신속히 해제토록 총력"을 다하겠다고 밝혔다.[30]

이 외에도 한국 배터리 기업들의 인도네시아 니켈 채굴 과정에서의 환경 파괴와 인권 침해 문제[31], 캄보디아 진출 한국 은행들의 농촌 빈곤층 대상 약탈적 대출 사업 문제[32], 필리핀에서 한국 공적개발원조(ODA) 기금으로 진행된 대규모 댐 사업과 관련된 선주민 인권 침해 문제[33] 등 한국의 기업과 공적금융과 연관된 인권 및 환경 문제가 새로 발생하거나 지속되고 있다. 그러나 국내외 시민사회의 계속된 문제 제기, 국제인권조약기구와 유엔인권이사회 특별절차의 권고와 서한, 국내외 언론 보도 등에도 불구하고 한국 기업들은 관행을 바꾸고 있지 않다.

한국 기업의 활동으로 인한 피해자, 특히 국외 피해자의 사법적 · 비사법적 구제 수단은 여전히 극히 제한적이다. 정부는 한국 기업의 활동으로 인해 피해를 입은 경우 「국제사법」에 따라 국내 법원에 제소할 수 있다고 주장하지만 재판 관할의 문제, 비용 문제 등으로 현실적으로 접근이 매우 어렵다. 비사법적 구제 수단인 OECD 다국적기업 기업책임경영 가이드라인에 따라 설립된 국내연락사무소(NCP) 이의신청 절차 역시 20년이 넘게 운영되었지만, 절차를 통해 국외 피해자가 구제를 받은 사례는 단 한 건도 없다.

3. 제도적 변화

국내 시민사회를 주축으로 한국 기업의 인권과 환경에 대한 책무성 강화를 제도화하기 위한 노력이 진행되고 있다.

지난 2023년 일정 규모 이상 기업의 인권 · 환경 실사를 의무화하는 「기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안」(정태호의원 대표발의)이 제21대 국회에 발의되었으나 임기 만료로 폐기되었다.[34] 2025년 제22대 국회에도 기업의 인권 · 환경 실사를 의무화하는 법안이 두 건 발의되어 계류 중이다.

2025년 6월 13일 발의된 법안(정태호의원 대표발의)[35]은 상시 근로자 500명 이상, 매출액 2000억 원 이상 기업에 대해 인권 · 환경 실사를 의무화한다. 대상 기업은 자신의 활동 또는 공급망 내의 인권 · 환경에 대한 부정적 영향을 매년 1회 이상 식별하고, 식별된 부정적 영향을 예방, 제거, 완화하고 피해자를 구제하기 위한 조치를 취해야 하며, 인권 · 환경실사보고서를 작성해서 관련 정보를 공개하고, 실사 과정에서 이해관계자와 소통 · 협력해야 한다. 또한 '인권 · 환경환경기업위원회'를 설립하여 기업의 인권 · 환경 실사를 지원하고 관련 분쟁을 해결하도록 한다. 위원회는 법을 위반한 기업에 대해 시정권고 및 시정명령을 할 수 있으며, 시정명령 불이행 시 벌칙 규정도 포함되었다.

---

28 U.S. Customs and Border Protection(2025.4.3.), CBP Issues Withhold Release Order on Taepyung Salt Farm, News Release, https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-withhold-release-order-taepyung-salt-farm

29 SBS뉴스(2025. 10. 20.), [단독] "죽었다 여긴 오빠가"…37년 만에 '염전 노예'로, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1008298913

30 전라남도(2025. 4. 7.), 전남도, 태평염전 미국 인도보류명령 신속 해제토록 총력, https://www.jeonnam.go.kr/M7116/boardView.do?seq=1958483&infoReturn=&menuId=jeonnam020200000&displayHeader=&searchType=&searchText=&searchStDate=&searchEnDate=&pageIndex=6&boardId=M7116&displayHeader=

31 공익법센터 어필 외(2024. 11.), 배터리 파헤치기: 한국 배터리 기업과 인도네시아 니켈 공급망에서 발생하는 인권환경영향, https://www.apil.or.kr/reports/2111707486

32 기업과인권네트워크(2025. 6. 30.), 빈곤을 약탈하는 금융: 캄보디아 진출 한국 은행의 대출 관행과 현지 인권 영향 실태조사 보고서, https://ko.ktncwatch.org/ktnc-watch-news-kr/bodojaryo-kambodia-jincul-hangug-eunhaeng-yagtaljeog-daecul-saeob-hyeonji-siltae/

33 기업과인권네트워크(2025. 8. 26.), 필리핀 할라우댐 관련 EDCF 세이프가드 및 OECD 다국적기업 가이드라인 위반 진정서 제출 기자회견, https://ko.ktncwatch.org/ktnc-watch-news-kr/pilripin-halraudaem-gwanryeon-edcf-seipeugadeu-mic-oecd-dagugjeoggieob-gaideurai/

34 「기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안」(정태호의원 등 15인), 의안번호 2124147, 2023. 9. 1.

35 「기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안」(정태호의원 등 14인), 의안번호 2210837, 2025. 6. 13.

2025년 11월 4일 발의된 법안(박홍배의원 대표발의)[36]은 위 법안과 비슷한 구성과 내용을 가지고 있으나, 실사 의무가 상시 근로자 1000명 이상, 매출액 5000억 원 이상 기업에게 적용되고, 피해자 지원 기금 설립과 위원회 시정명령 미이행에 대한 벌칙 규정 등이 포함되지 않았다.

그러나 정부와 주요 경제단체들은 여전히 인권 · 환경 실사 의무화에 대해 소극적이다. 올해 6월 발의된 법안에 대한 국회 기획재정위원회 검토보고서[37]에서 기획재정부는 "인권 · 환경실사의 법제화는 대다수 기업에게 과도한 부담이 될 우려"가 있다며 신중검토 의견을 밝혔다. 대한상공회의소, 한국경영자총협회 등 경제단체도 "산업계 전체의 경쟁력이 훼손될 우려"가 있다며 "기업의 주어진 여건과 역량에 따라 자율적으로 추진되어야"한다는 의견을 제출하였다.

기업의 인권 · 환경 실사 의무화 외에도 NCP 제도의 실효성 개선을 위한 노력이 있었다. 국가인권위원회는 2024년 12월 12일 산업통상자원부에 NCP 민간위원 확대, 민간위원 직역별 추천권 부여, NCP 사무국 민간 위탁 재검토, 정보 공개 등 투명성 제고 등 정책 권고를 하였고, 산업통상자원부는 2025년 5월 16일 권고를 일부 수용하였다.[38]

또한 위에 소개한 태평염전에 대한 미국의 수입금지조치를 계기로 한국에도 강제노동으로 생산된 물품을 수입금지하는 제도를 도입하기 위한 논의도 본격화되고 있다. 2025년 7월 3일 국회노동포럼, 국가인권위원회, 대한변호사협회의 주최로 열린 관련 해외 전문가들을 초청한 국제 컨퍼런스가 열리기도 했다.[39]

36 「기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안」(박홍배의원 등 15인), 의안번호 2213897, 2025. 11. 4.

37 제429회국회(정기회) 제1차 기획재정위원회, 기업의 지속가능경영을 위한 인권·환경 보호에 관한 법률안 검토보고(2025. 9.).

38 국가인권위원회(2025. 6. 20.), 경제협력개발기구 국내연락사무소 개선 권고, 산업통상자원부 일부수용, https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7611266&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=%EC%88%98%EC%9A%A9&menuLevel=3&menuNo=91

39 국회도서관 국가전략정보포털(2025. 7. 3.), 글로벌 공급망 내 강제노동 근절을 위한 국제적 해법과 한국의 제도개선 방안, https://nsp.nanet.go.kr/trend/seminar/detail.do?seminarControlNo=SEMI0000004824

VI. 팔레스타인 인권 현안

1. 이스라엘의 팔레스타인 집단학살

2025년 한 해 팔레스타인, 특히 가자지구의 전례 없는 인도주의적 위기는 여전히 국제사회가 주목하고 있는 인권 현안으로 남아 있다. 2023년 10월 7일 공습 이후 2년 2개월이 경과한 현재까지, 이스라엘은 가자지구에서 광범위한 민간인 학살과 사회기반시설의 파괴를 지속하고 있다. 2023년 11월, 2025년 1월, 그리고 2025년 10월 이스라엘–하마스 간 세 차례의 휴전이 체결되었으나, 이스라엘은 반복적으로 이를 위반하며 대규모 공습과 지상 작전을 재개하였다. 2025년 11월 5일 기준, 가자지구 보건부는 최소 68,875명의 팔레스타인인이 살해되고 170,679명이 부상당했다고 집계하였다. 2025년 10월 11일 기준 가자지구에서 최소 320,622채의 주거 시설이 파괴되었으며,[40] 가자지구 현재 인구 약 210만 명 중 90%가 피난 상태에 놓여 있다.[41]

이처럼 대규모 파괴와 인명 피해는 단순한 전시 상황을 넘어 인종청소의 양상을 띠고 있다. 이스라엘은 가자지구의 병원 · 학교 · 주거지 · 상하수도 등 필수 인프라를 집중적으로 타격해 의료 · 위생 · 교육체계의 기능을 무력화시켰고, 가자지구를 완전히 봉쇄하고 물자 반입을 차단해 팔레스타인인들의 생존권을 위협하고 있다. 이와 같은 피해는 단기간의 복구로는 회복될 수 없는 수준으로, 팔레스타인의 사회 · 경제 · 환경 전반에 걸친 장기적 붕괴의 위험을 내포한다.

40 유엔 인도지원조정실(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)(2025.11.5.), Reported impact snapshot | Gaza Strip (5 November 2025), https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-5-november-2025

41 OCHA, Occupied Palestinian Territory – Overview, https://www.unocha.org/occupied-palestinian-territory

2. 가자지구 봉쇄와 의도적 기아 정책

현재 가자지구 내 경작지의 98%가 파괴되었거나 접근 불가한 상태에 놓였으며, 식량 가격은 급등했다.[42] 식수와 식량이 심각히 부족한 상황에서 이스라엘은 가자지구로의 인도적 접근을 전면적으로 봉쇄했고, 구호 차량을 반복적으로 공격하거나 차단함으로써 가자전역을 식량 공급 불능 상태로 만들었다. 실제로 구호물자를 실은 유엔 트럭의 87%는 현장 도달 이전에 이스라엘에 가로막히거나 탈취되었다.[43]

또한, 이스라엘은 신뢰받는 구호기관의 활동을 차단하고 팔레스타인인의 생존을 위해 필수적인 구호물자 분배를 전면 통제하려는 의도로 가자 인도주의 재단(Gaza Humanitarian Foundation, GHF)을 설립했다는 보고가 있다. GHF의 배급소들은 군사화된 지역에 위치하여 주민들이 식량 접근에 어려움을 겪고 있으며, 배급소 인근에서 최소 1,300명 이상의 팔레스타인인이 살해되었다는 조사도 존재한다.[44]

이처럼 이스라엘은 점령한 가자지구에서 조직적이고 의도적인 기아 전략을 수행함으로써, 팔레스타인 주민의 건강과 복지, 그리고 공동체의 사회적 기반을 체계적으로 붕괴시키고 있다.[45] 2025년 8월, 통합식량안보단계분류(Integrated Food Security Phase Classification, IPC)는 가자지구에 '인위적 기근'이 발생 중임을 공식 확인했다.[46] 특히 아동 · 여성 등 취약계층이 의도적 기아 정책의 타격을 집중적으로 받고 있는데, 5세 미만 아동 약 132,000명이 2026년 6월까지 급성 영양실조로 고통받을 것으로 예상되며, 이 중 41,000명 이상은 중증 영양실조 상태로 생명에 대한 위협에 직면해 있다. 또한 55,500명에 달하는 영양결핍 임산부와 수유부가 긴급한 영양 지원이 필요하다.[47]

3. 언론인, 구호활동가, 의료진에 대한 탄압

이스라엘은 언론인을 조직적으로 표적화하여 위협 · 살해 · 고문 · 자의적 구금함으로써 가자지구 내 언론 인프라를 체계적으로 파괴하고 있다. 2023년 10월 7일 이후 가자지구에서 최소 241명의 언론인 및 미디어 종사자가 살해당했으며, 이 중 대다수는 팔레스타인인이다.[48] 특히 2025년 8월 10일에는 가자시티의 알-시파 병원 근처 언론인 텐트를 공격해 아나스 알-샤리프 기자 등 다수의 언론인을 살해했는데, 이는 단일 공격 중 가장 치명적인 언론인 대상 공격으로 기록되었다.[49]

시민사회 및 인권단체 활동가에 대한 탄압도 광범위하다. 2023년 10월 7일 이후, 유엔 팔레스타인 난민구호기구(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) 소속 직원 309명과 활동 지원자 72명을 포함해 최소 381명 이상이 살해되었으며,[50] 현재까지 가자지구에서는 매주 평균 4명의 구호활동가가 살해당하고 있는 것으로 집계된다.[51] 2025년 1월 30일, 이스라엘은 UNRWA의 자국 내 활동을 금지하는 법을 시행하고, 동시에 이스라엘 관료와

---

42 유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)(2025.8.22.), Famine confirmed for first time in Gaza, https://www.wfp.org/news/famine-confirmed-first-time-gaza

43 IPC(2025. 8. 22.), GAZA STRIP: Famine confirmed in Gaza Governorate, projected to expand | 1 July - 30 September 2025, Special Snapshot, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2025-08/IPC_Gaza_Strip_Acute_Food_Insecurity_Malnutrition_July_Sept2025_Special_Snapshot.pdf

44 알-자지라(Al Jazeera)(2025. 8. 27.), Starvation Strategy: How Israel created famine in Gaza, https://www.aljazeera.com/news/2025/8/27/starvation-strategy-how-israel-created-famine-in-gaza

45 국제앰네스티(Amnesty International)(2025.8.18.), Israel/OPT: New testimonies provide compelling evidence that Israel's starvation of Palestinians in Gaza is a deliberate policy, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/08/israel-opt-new-testimonies-provide-compelling-evidence-that-israels-starvation-of-palestinians-in-gaza-is-a-deliberate-policy/

46 IPC(2025. 8. 22.), Famine Review Committee: Gaza Strip, August 2025, Conclusions and Recommendations, pp. 2, https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Famine_Review_Committee_Report_Gaza_Aug2025.pdf

47 IPC, GAZA STRIP: Famine confirmed in Gaza Governorate, 앞의 글

48 언론인보호위원회(Committee to Protect Journalists, CPJ), Israel-Gaza War - Attacks on journalists across the region since October 7, 2023, https://cpj.org/issue/israel-gaza-war/

49 CPJ(2025. 8. 10.), Israel Kills Al Jazeera journalists in targeted Gaza City airstrike, https://cpj.org/2025/08/israel-kills-al-jazeera-journalists-in-targeted-gaza-city-airstrike/

50 UNRWA(2025. 10. 27.), UNRWA situation report #194 on the humanitarian crisis in the Gaza Strip and the occupied West Bank, including East Jerusalem, https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-194-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem

51 OCHA(2025. 10. 9.), Humanitarian Situation Update #329 | Gaza Strip, https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-329-gaza-strip

UNRWA 직원 간 접촉도 금지했다.[52] 또한 이스라엘 점령군은 2025년 6월 이탈리아 시칠리아에서 구호물자를 싣고 출항한 가자행 선박 매들린 호를 공해상에서 나포해 승선자 12명을 불법 억류한 바 있다.[53]

보건 시스템도 예외가 아니다. 이스라엘은 현재까지 최소 1,722명의 의료 종사자를 살해했으며, 300명 이상의 의료 종사자를 이스라엘에 구금해 일부에게 고문을 자행했다. 이스라엘의 공격으로 인해 가자지구 내 거의 모든 병원이 정상 운영 불가능한 상태이며, 긴급 의료 서비스도 사실상 마비되었다.[54] 유엔 전문가들은 이러한 표적 파괴를 의료학살(medicide)로 규정하며, 이스라엘이 봉쇄된 가자지구 내 의료 서비스를 말살하려 하고 있다고 비판했다.[55]

4. 국제사회의 집단학살 방조 및 공모

2025년 10월, 프란체스카 알바네제 팔레스타인 인권 유엔 특별보고관은 보고서를 통해 가자지구에서 자행되는 집단학살이 단순히 이스라엘 단독의 작전이 아니라 다수 국가와 국제체제가 공모한 구조적 범죄임을 지적했다. 이에 따르면, 대한민국을 포함한 총 63개 국가가 이스라엘의 군사 · 경제 활동을 통해 학살을 가능하게 했으며, 특히 미국이 안보리 거부권 행사 · 군사원조 · 무기수출을 통해 이 불법행위에 외교적 보호막을 제공했다.[56]

52 워싱턴 포스트(The Washington Post)(2025. 1. 30.), Israel ban on UNRWA takes effect, imperiling aid to Palestinians, https://www.washingtonpost.com/world/2025/01/30/israel-unrwa-ban-palestinian-refugees/

53 로이터 통신(Reuters)(2025. 6. 10.), Israeli forces seize Gaza aid boat carrying Greta Thunberg, https://www.reuters.com/world/middle-east/freedom-flotilla-coalition-says-alarm-sounded-its-gaza-bound-ship-2025-06-08/

54 팔레스타인 의료 구호(Medical Aid for Palestinians, MAP)(2025.10.7.), Two healthcare workers killed every day on average during Israel's genocide in Gaza, https://www.map.org.uk/news/archive/post/1772-two-healthcare-workers-killed-every-day-on-average-during-israelas-genocide-in-gaza

55 유엔 인권최고대표사무소(United Nations Human Rights Office of the High Commissioner)(2025. 8. 13.), UN experts appalled by relentless Israeli attacks on Gaza's healthcare system, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/un-experts-appalled-relentless-israeli-attacks-gazas-healthcare-system

56 Al Jazeera(2025. 10. 28.), UN's Albanese presents blistering report on complicity in Gaza genocide, https://www.aljazeera.com/news/2025/10/28/uns-albanese-presents-blistering-report-on-complicity-in-gaza-genocide

국제사회의 이스라엘에 대한 무기수출 및 군사협력은 이 구조를 실질적으로 유지한다. 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)에 따르면, 2020-24년간 이스라엘이 수입한 주요 무기의 약 66%가 미국에서, 약 33%가 독일에서 공급되었으며, 이는 수십억 달러 규모에 이른다.[57] 영국은 2023년 10월 이후 이스라엘에 폭탄, 수류탄, 미사일 등 군수물자를 총 8,630건 이상 수출한 것으로 보고되었다.[58] 대한민국 또한 2024년 1월부터 8월까지 이스라엘에 약 84억 원어치의 무기를 수출했다.[59]

그러나 국제사회의 대응은 여전히 제한적으로 남아있다. 유엔 안전보장이사회(United Nations Security Council, UNSC)에서는 최근 수년간 인도적 조치나 휴전 요구 결의안이 강대국 간 이해관계 충돌로 인해 채택되지 못하거나 거부권 행사로 좌절되는 사례가 반복되었다.[60] 2024년 11월 국제형사재판소(International Criminal Cout, ICC)가 발부한 이스라엘 총리 베냐민 네타냐후와 전 국방장관 요아브 갈란트에 대한 체포영장[61] 또한 실효적 집행으로 이어지지 못하고 있으며, 2024년 7월 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)가 이스라엘의 팔레스타인 점령을 불법으로 규정하고[62] 유엔 총회가 해당 의견을 승인[63]했음에도 점령 종료와 관련한 국제적 조치는 시행되지 않았다.

57 SIPRI(2025. 3.), Trends in International Arms Transfers, 2024, https://caat.org.uk/data/countries/israel/israels-arms-suppliers/

58 Al Jazeera(2025. 5. 7.), UK arms exports to Israel press ahead despite licence suspension: Study, https://www.aljazeera.com/news/2025/5/7/uk-arms-exports-to-israel-press-ahead-despite-licence-suspension-report

59 한겨레21, 앞의 뉴스

60 안보리연구전문기관(Security Council Report, SCR), In Hindsight: The Security Council in 2024 and Looking Ahead to 2025, https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-01/in-hindsight-the-security-council-in-2024-and-looking-ahead-to-2025.php

61 ICC(2024. 11. 21.), Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant, Press Release, https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges

62 ICJ권고적 의견(2024. 7. 19.), 팔레스타인 점령지 내 이스라엘의 정책 및 실행으로 인한 법적 결과

63 유엔 총회 결의안(2024. 9. 19.) 「A/RES/ES-10/24」

V. 나가며

2025년 대한민국은 국제인권기준의 국내 이행이라는 면에 있어 여전히 중대한 과제에 직면하고 있다. 인종차별 및 혐오 표현의 조직화 · 정치화, 난민 신청자에 대한 장기 구금 가능성을 열어둔 「출입국관리법」의 개정, 그리고 기업의 인권 · 환경실사 의무화에 대한 정부의 소극적 태도 등은 한국 사회가 여전히 취약한 이들의 보호와 이들에 대한 혐오 대응에 있어 퇴행적인 모습을 보이고 있음을 시사한다. 특히 인신매매 피해자 사건에서 국제인권조약기구의 결정이 있었음에도 이를 재심 사유로 인정하지 않는 민사소송법 조항의 위헌성은 국제인권규범의 국내 적용에 대한 국가기관 간의 근본적인 인식 차이와 한계를 드러낸다.

따라서 한국 정부 등 모든 국가기관은 헌법에 규정된 국제법의 존중 의무와 기본권 보장의 정신에 따라 그 책무를 이행해야 한다. 구체적으로는 인종차별 및 혐오 표현, 혐오 범죄를 규제할 명시적인 법적 근거를 마련하고, 난민 보호 제도를 전면적으로 개선해야 한다. 또한, 기업의 인권 · 환경실사 의무를 조속히 입법하여 기업 인권 책무의 제도적 기반을 확립하고, 팔레스타인 등 분쟁 지역에서의 인권 침해에 대한 입장 표명을 포함하여 모든 형태의 군사 · 경제적 연루를 중단하는 등, 강력하고 구체적인 국제인권기준의 이행 의지를 행정, 입법, 사법 전반에 걸쳐 즉각적으로 보여야 할 것이다.

2025년 노동 분야 보고

집필

– 들어가며 | 신하나(민변 노동위원회 위원장)
– 개별적 근로관계 | 김혜정, 정병민(민변 노동위원회)
– 집단적 노사관계 | 김기동, 김주연, 박남선, 서범진, 서희원, 신선아, 이종희, 이진욱, 정준영, 조현주, 최경아, 탁선호, 하태승(민변 노동위원회)
– 국제노동 | 박남선, 전다운(민변 노동위원회)
– 산업재해 · 산업안전 | 문은영, 박다혜, 손익찬, 천지선(민변 노동위원회)
– 이주노동 | 윤성민, 장범식, 조영신, 최정규(민변 노동위원회)
– 나가며 | 신하나(민변 노동위원회 위원장)

감수

신하나(민변 노동위원회 위원장)

2025년 노동 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

2025년 대한민국 노동인권의 현주소는 제도적 진전의 희망과 현장의 구조적 차별이라는 두 얼굴을 동시에 보여준다. 실질적인 사용자 개념 명문화와 노동쟁의 범위 확대, 손해배상 청구 제한을 골자로 한 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노동조합법'이라 함) 제2 · 3조 개정안, 이른바 '노란봉투법'의 국회 통과는 노동기본권 보장의 중대한 진전으로 평가된다. 간접고용 · 특수고용 노동자의 근로자성을 폭넓게 인정하고 원청의 사용자 책임을 확장하는 사법부의 판결들이 이를 뒷받침한다. 특히, 쌍용자동차와 한화오션 하청지회에 대한 수백억 원대 손해배상 청구 소송이 최종적으로 종결되면서, 오랜 투쟁이 이끈 값진 성과이자 한국 노동운동의 새로운 이정표가 마련되었다. 그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고, 현대차 이수기업 구사대 폭력 사태에서 보듯, 현장에서는 노동조합 활동에 대한 조직적인 억압과 노조 파괴 시도가 끊이지 않고 있음을 확인할 수 있다. 산업구조 변화에 따라 근로기준법 적용의 확장이 시급하나, '가짜 3.3%' 관행처럼 구조적 문제가 드러나고 있다. 고용노동부가 쿠팡 퀵플렉서 등 플랫폼 노동자의 근로자성을 소극적으로 부정하여 이들을 사법적 구제로 내몰거나, '프리랜서 계약'이라는 이유로 직장 내 괴롭힘 구제조차

받지 못하는 구조적 사각지대가 여전하다.

일터의 안전은 여전히 심각하여 2024년 산업재해 사망자가 2,098명으로 증가했으며, 49인 미만 소규모 사업장과 SPC삼립 등에서 발생한 반복되는 끼임 사고에서 구조적 취약성이 드러난다. 다만 법원은 23명의 사망자를 낸 화성 아리셀 공장 화재 사고에 대해 경영책임자에게 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 '중대재해처벌법'이라 함)에 따른 최고 형량(징역 15년)을 선고하여, 중대재해처벌법의 입법취지를 확인하였다. KT 사례는 강압적 구조조정 및 실적 압박이 경영진의 조직적인 압박 수단으로 변질되어 노동자의 생명을 위협하는 중대 산업안전 문제임을 보여준다.

이주노동 분야에서는 정부의 폭력적인 '토끼몰이식' 합동단속으로 인한 부상과 사망이 반복되고, 반인권적 행태가 보고된다. 법무부가 관리하는 계절이주노동자 비자(E-8) 제도의 허술함은 브로커를 통한 노동력 착취 및 인신매매의 온상이 되었으며, 이주노동자 사망에 대한 국가배상책임 인정 판결이 이 열악한 상황을 방증한다.

국제적으로는 ILO 전문가위원회가 한국 정부에 모든 범주의 노동자 단결권 보장 등을 직접 요청했으며, 플랫폼 노동 국제 기준 채택과 ILO 제190호 협약 비준 추진은 긍정적이다. 그러나 미국 CBP의 태평염전 천일염 수입 보류(강제노동 혐의)와 현대-LG 공장 단속 파장은 한국 기업의 국제 노동기준 준수 문제가 현실적인 압력으로 다가오고 있음을 보여준다.

결론적으로, 2025년 노동인권 보고서는 우리 사회가 '일하는 모든 사람의 노동 권리' 보장이라는 시대적 과제를 실현하기 위해 제도적 미비점을 적극적으로 개선하고, 행정과 사법 간의 법리 정합성을 확보하며, 무엇보다 폭력과 차별을 방치하는 구조적 문제를 해결하기 위한 정부의 강력한 의지가 필수적임을 명확히 확인시켜 준다.

II. 개별적 근로관계

1. 2025년 고용노동 지표 총평 - 고령 및 여성 취업자 수의 증가 속 이면과 과제

2025년 국내 정치의 불확실성은 헌법재판소가 2025. 4. 4. 대통령 윤석열을 파면하는 결정으로 다소 해소되었으나, 트럼프 2기 출범 이후 대미 수출 관세 등 이슈로 인한 불확실성은 고조되었다. 그로 인해 한국은행은 올해 상반기 GDP 성장률 전망치를 0.8%(2월)에서 0.1%(5월)로 조정하였고, KDI(한국개발연구원) 역시 0.9%(2월)에서 0.2%(8월)로 조정하였다. 심각한 경제 위축 상황에서도 2025년 상반기 취업자는 18.1만 명 증가하였고, 하반기 취업자도 19.8만 명 규모로 큰 폭의 증가가 예상된다.[1] 그러나 연령대별로 살펴보면 20대, 50대의 신규 취업자는 감소한 반면, 60대 이상 고령층 취업자가 전 연령대 중 가장 큰 폭으로 상승한 점과, 국가데이터처의 조사 결과에 따르면 비정규직 노동자의 수가 856만 8천 명으로, 작년에 비해 11만 명 증가했는데 그중 60세 이상의 비정규직 노동자의 수가 처음으로 300만 명(35.5%)을 돌파했던 점을 고려하면, 취업자 수의 증가가 양질의 일자리 증가나 장기간 위축되었던 청년층 고용률 개선과 동반되는 호조세에 기인한 것은 아닌 것으로 보인다.

기대수명의 연장과 국민연금 재정 안정 문제로 노령연금의 지급 연령은 만 65세로 상향 조정된 반면, 고령자고용법상 법정 정년은 만 60세로 유지되고 있어, 그 사이의 이른바 '소득절벽' 기간의 노후 소득 및 사회적 안전망에 대한 대책이 요구되는 상황이다. 한국노총은 작년 말부터 '정년 65세 연장 법제화'를 촉구했고, 민주노총이 올해부터 그 논의에 동참하기 시작했다. 이재명 정부 역시 사회적 논의를 통해 법적 정년을 단계적으로 연장하고, 중장년의 재취업을 적극적으로 지원하며, 퇴직연금의 노후 소득 기능을 강화하겠다는 계획을 마련하여 정책을 추진하고 있다.

올해 상반기 기준으로, 남성 고용률은 작년과 마찬가지로 감소한 반면, 여성 고용

1 한국노동연구원(2025. 8. 29.), 「'2025년 상반기 노동시장 평가와 하반기 노동시장 전망」 참조.

률은 증가했다. 남성 취업자가 다수인 제조업과 건설업의 고용은 여전히 부진하나 여성 고용 비중이 높은 서비스업 고용은 지속적으로 증가하는 추세가 반영된 것으로 보인다. 이재명 정부는 OECD 최고 수준의 성별 임금 격차(여성 임금이 남성의 68% 수준) 해소를 위해 '동일가치노동 동일임금 원칙', '고용평등 임금공시제' 및 '임금분포제' 도입 법제화를 공약했으나 현재 제도 도입을 위한 연구용역조차 지연되고 있다. 직무 평가의 어려움, 기업 기밀 유출 및 인사 자율성 침해에 대한 경영계의 우려, 직무급제 논의에 대한 노동계의 반발로 인해 정부가 관련 제도 도입에 소극적 태도를 보이면서 구조적 성차별 해소에 대한 정책적 의지 부족이 드러나고 있다. 이재명 정부는 단계적 로드맵과 명확한 이행 일정을 제시하고, 노사정 협의체를 통해 사회적 합의를 도출하며, 중소기업에 대한 재정 · 컨설팅 지원을 병행하여 공약을 실질적 성과로 전환할 수 있는 추진력을 보여야 할 것이다.

2. 근로자성 – 가짜 3.3%들의 전성시대

현행 근로기준법상 '근로자'로 인정되지 않는다는 것은 노동 현장에서의 마땅한 권리와 보호로부터 배제됨을 의미한다. 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하면 최저임금, 법정근로시간, 연장 · 야간 · 휴일근로 가산수당과 같은 기본적인 임금 및 근로조건 보호 영역에서 입구부터 차단되고, 피해 노동자들은 사후적으로 사법적 구제에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

2025년에도 사법부는 계약의 형식보다 노무 제공 관계의 실질을 중시하며 근로자성 인정 범위를 지속적으로 확대해 왔다. 프로야구단 트레이너, 프로축구 유소년팀 감독과 코치, 뮤지컬 앙상블, 고정급 없는 우유 배달원 등 다양한 직종에서 근로자성이 인정되었으며, 특히 2024년 11월 '유튜브 스태프'에 대한 근로자성 인정판결,[2] 2025년 4월 국회 측의 항소 취하로 확정된 국회방송 '방송작가'들에 대한 근로자성 인정판결[3] 등 '무늬만 프리랜서'의 전형으로 인식되어 온 문화예술 분야 노동자 권리 확립에 중요한 법적 근거를 제공하였다.

그러나 노동 행정을 책임지는 고용노동부는 사법부의 흐름과 대조되는 보수적 판단을 내리기도 했다. 고용노동부는 2025. 1. 14. 쿠팡로지스틱스에 대한 근로감독 결과를 발표하면서, 쿠팡 배송 기사(퀵플렉서)에 대해 '배송 수행의 자율성'을 이유로 근로기준법상 근로자가 아니라고 성급히 판단하였다. 이는 2024년 대법원이 타다 기사에 대한 사용자성을 인정한 판결의 법리와 상충하는 결정이다. 타다 판결에서 대법원은 플랫폼 기업이 배차 알고리즘을 통해 실질적인 지휘 · 감독권을 행사하고, 기사들이 경제적으로 플랫폼에 종속되어 있다면 사용자 책임을 인정해야 한다는 법리를 제시하였다. 그러나 고용노동부는 유사한 구조를 가진 쿠팡 퀵플렉서에 대해서는 형식적 자율성을 근거로 근로자성을 쉽게 부정함으로써, 플랫폼 노동자들에 대한 행정적 보호를 거부하는 기조를 드러냈다. 이러한 행정부의 소극적 태도는 결국 노동자들로 하여금 고용노동부의 적극 행정에 보호받지 못한 채, 근로자 지위 확인을 위해 장기간의 사법 절차에 의존하도록 강제한다.

노동법상 의무와 4대 보험 가입을 회피하기 위해 노동자를 사업소득세 3.3%를 납부하는 개인사업자로 위장하는, 이른바'가짜 3.3%' 관행은 2025년에도 광범위하게 지속되었다. 특히 2025년 3월 국회사무처에서 고도의 전문성을 갖춘 '수어 통역사'가 용역 업체를 통해 '가짜 3.3%' 신분으로 일하고 있는 실태가 폭로되었다. 민의의 전당인 국회마저도 '가짜 3.3%' 문제의 온상이 되고 있다는 사실은, 노동자 오분류 문제가 민간 영역의 불법 관행을 넘어 국가기관 차원에서 묵인되고 있는 구조적 문제임을 보여준다. 우원식 국회의장은 2025. 10. 13. 국회 프리랜서 고용개선 간담회를 열어, 국회가 불안정 노동을 방치했음을 인정하고 모범적 사용자로 거듭나는 길을 모색하겠다고 밝혔다.

나아가 건설 현장의 다단계 불법하도급 구조와 '가짜 3.3%' 문제가 결합하는 양상

2 서울중앙지방법원 2024. 11. 7. 선고 2022가합539881 판결

3 서울행정법원 2024. 12. 26. 선고 2023구합69763 판결

도 드러났다. 아파트 마루 시공 업계의 경우, 건설사→마루 회사→현장관리자(오야지)→개별 노동자로 이어지는 다단계 하도급 구조 속에서 노동자들은 위장 고용된다. 「건설산업기본법」 제29조 제3항은 하도급받은 공사를 다시 하도급 하는 '불법 재하도급'을 명백히 금지하고 있음에도, 이는 현장에서 일상화되어 있다. 마루 시공 노동자들은 마루 회사나 중간 관리자로부터 업무 지시를 받으며 사실상의 지휘 · 감독 관계에 있지만, 3.3% 사업소득세를 납부하는 개인사업자로 계약된다. 이들은 고용 불안정 속에서 임금체불, 과로, 산업재해는 물론, '땜빵 아파트' 사례와 같이 부실시공을 은폐하는 부당한 지시를 거부하기 어려운 취약한 조건에 놓인다.[4] 불법하도급 금지 규정의 실질적 집행 강화와 위장 고용에 대한 엄정한 법적 제재가 부재한 상황에서, 건설 현장의 노동권 침해와 안전 위협은 지속될 수밖에 없는 구조적 문제로 고착화하고 있다. 이에 고용노동부는 2025. 10. 23.부터 국세청으로부터 받은 과세 정보 등을 활용하여 '가짜 3.3%' 및 '가짜 5인 미만' 의심 사업장에 대한 기획 근로감독에 착수했다.

이재명 정부는 '일하는 모든 사람의 노동 권리 보장'을 국정과제로 설정하며 근로기준법 적용 범위의 확대를 핵심 의제로 제시하였다. 주요 정책 방향은 첫째, 타인의 사업을 위해 노무를 제공하는 경우 우선 근로자로 추정하고 입증책임을 사용자 측에 전환하는 '노동자 추정 제도' 도입, 둘째, 고용 형태나 계약 지위와 무관하게 모든 일하는 사람에게 핵심 노동권을 보장하는 '일하는 사람 보호를 위한 노동기본법(일터 권리보장 기본법)' 제정으로 구체화된다. 이는 유럽 주요국과 ILO가 권고하는 국제 표준에 부합하는 제도적 혁신으로 평가되나, 실제 입법 과정에서는 상당한 저항이 예상된다. 결국 '일하는 모든 사람의 노동권'이 보호되는 사회를 위해서는 법 개정을 넘어 노동 행정의 적극적 집행 의지와 사법–행정 간 법리 정합성 확보를 전제로 하며, 건설 · 플랫폼 · 문화예술 등 분쟁 집중 영역에서의 선제적 모니터링 체계 구축과 ILO 협약 비준을 통한 국제 노동기준의 국내 이행이 병행되어야 할 것이다.

4 권리찾기 유니온(2025. 9. 11.), 「'비리아파트' 마루시공 불법하도급 공동진정 기자회견 자료집」 참조.

3. 직장 내 괴롭힘 – 故 오요안나 사건과 KT 구조조정 사례

직장 내 괴롭힘 금지법이 「근로기준법」에 도입된 지 5년이 지났음에도 불구하고, 여전히 법적 보호의 사각지대가 해소되지 못하고 있다. 2024년 9월 발생한 프리랜서 기상캐스터 故 오요안나의 비극적인 사건은 근로기준법상 '근로자' 정의가 노동인권 보호의 발목을 잡는 구조적 한계를 명확히 드러냈다. 2025년 5월 고용노동부의 특별근로감독 결과에 따르면, 선배 기상캐스터들이 오 씨에게 '업무상 필요성을 넘어서는 감정적이고 불필요한 발언'을 수차례 이어갔고, 오 씨가 지인들에게 정신적 고통을 호소하고 유서에 구체적인 내용을 기재한 점 등을 들어 실질적인 괴롭힘 행위가 있었음이 인정됐다. 그러나 오 씨가 행정, 당직 등 다른 업무를 수행하지 않았고, 외부 기획사와의 계약, 자유로운 개인 영리 활동, 출퇴근 시간 부재 등을 근거로, 근로기준법상 근로자가 아니므로 동법상 직장 내 괴롭힘 규정이 적용되지 않는다고 판단하였다. 실질적인 괴롭힘이 있었음을 인정하면서도 형식적인 계약 관계를 이유로 법적 보호를 거부한 것은, 방송사가 프리랜서 위장 고용을 통해 근로기준법상 책임을 회피할 수 있도록 허용한 것과 다름없다. 결과적으로 MBC는 2025년 10월 유족과 합의하여 대국민 사과, 추모 공간 마련, 기존 프리랜서 기상캐스터 직무를 정규직 '기상기후전문가'로 전환하는 등의 조치를 약속함으로써 사실상 책임을 인정하였다. 그러나 이는 방송사와 유족 사이의 합의일 뿐, 법적 책임을 확인한 것은 아니다.

나아가 직장 내 괴롭힘은 개인 간 갈등이나 상하 관계에서의 일탈적 행위를 넘어, 경영진이 구조조정 과정에서 활용하는 조직적 압박 수단으로 변질되는 양상을 보인다. KT는 2024년 10월 약 5,800명을 대상으로 희망퇴직 및 자회사 전출을 포함한 대규모 구조조정을 단행하였으며, 이를 거부하고 회사에 잔류한 약 2,500명의 기술직 직원을 '토탈영업 TF'에 강제 배치하여 수십 년간 수행해 온 본연의 기술 업무와 무관한 영업 직무로 전환하였다. 이 과정에서 회사 부사장은 직원들에게 "모멸감과 자괴감을 느낄 것"이라는 협박성 발언을 공개적으로 표명하였으며, 원거리 발령, 무리한 실적 요구와 닦달 등 다층적 괴롭힘 행위가 조직적으로 이루어졌다. 이로써 KT에서는 구조조정 이후 10개월간 6명의 노동자가 돌연사나 자살로 사망하는 비

극적 사건이 연이어 발생했다.[5] 이는 명백한 강압적 구조조정과 그 수단으로 활용된 직장 내 괴롭힘이 빚어낸 사회적 참사이자 타살이었다.

ILO는 2019년 제108차 총회에서 '일의 세계에서의 폭력과 괴롭힘 근절을 위한 제190호 협약'을 채택하였다. 이재명 정부는 이 협약의 비준을 123대 국정과제에 포함하고, 2025년 현재 비준 추진 연구용역을 발주한 상태이다.[6] 동 협약의 핵심은 '지위 중립적 보호' 원칙으로, 노동자의 계약 형태와 무관하게 일터에 있는 모든 사람—정규직 노동자, 프리랜서, 특수고용직, 플랫폼 노동자, 실습생, 자원봉사자, 구직자—에게 신체적 · 정신적 · 성적 · 경제적 해를 끼치는 행위와 관행을 금지한다. 위 협약이 비준될 경우 국내법과 동일한 효력을 가지므로, 현재 근로기준법상 근로자에 한정된 직장 내 괴롭힘 금지 규정이 모든 노무 제공자로 확장되어 故 오요안나와 같은 프리랜서, 5인 미만 사업장 노동자 등이 법적 보호를 받을 수 있게 된다. ILO 제190호 협약 이행을 위한 국내 입법은 근로기준법 개정과 특별법 제정의 두 가지 방식으로 논의되는 양상이나, 제도의 실효성 확보를 위해서는 법률 개정만으로는 불충분하다. 노 · 사 및 시민사회를 포괄하는 충분한 사회적 대화가 선행되어야 할 것이고, 그 과정에서 고용노동부의 역할은 무엇보다 중요해 보인다.

4. 불법파견 – 한국전력공사, 현대자동차, 삼성전자서비스 사례

태안화력발전소 하청노동자 故 김충현은 2025. 6. 2 발전소 안에서 홀로 선반 작업하던 중 끼임 사고를 당하여 다발성 골절로 사망하였다. 법원은 2018년 12월 당시 일어난 故 김용균 사망사건에서 '작업자가 신체를 기계 내부에 밀어 넣을 필요가 있고, 협착 위험이 현실적으로 존재하는 작업으로서 혼자서는 비상정지가 불가능한 작업'은 2인 1조로 수행하여야 한다고 밝힌 바 있다. 그러나, 동일한 형태의 하청노동자가 같은 장소에서 또다시 홀로 작업을 하다 사망하였다. 故 김용균 사망사건은 「산업안전보건법」이 개정되고 「중대재해처벌법」이 제정되는 계기가 되었으나, 발전소 현장은 여전히'위험의 외주화'가 만연한 상황이다.

법원은 2025. 8. 28. 故 김충현과 같이 재하도급 구조에서 말단의 하청업체 소속으로 화력발전소 발전설비의 경상정비 업무를 수행해 온 노동자들에 대하여 한국전력공사의 자회사인 한전KPS의 근로자 지위를 인정했다. 법원은 위 노동자들의 불법파견을 인정하면서, '비용 절감과 더불어 위험을 외주화하는 것 외의 어떠한 필요성이 있는지 알 수 없다'라고 적시했다.[7] 법원은 2025. 6. 25. 2021년 당시 한국전력공사 하청노동자 故 김다운의 감전사와 관련하여, 한국전력공사가 형식은 발주사나, 실질은 '도급인'이라며, 원청의 「산업안전보건법」상에 기한 손해배상책임을 인정[8]하였다.

안전보건공단이 2025년 9월 발표한 〈태안화력발전소 사망 재해조사 의견서〉 내용에 따르면 '발전소 내 다단계 하청 구조로 인한 안전관리 공백'을 故 김충현의 사망 원인으로 보았고, 고용노동부 역시 2025. 10. 23. 故 김충현이 하던 선반 작업뿐만 아니라 정비 공정 모두가 불법파견에 해당한다고 보았다.[9] 그런데, 한국전력공사 및 자회사는 문제의 원인을 근본적으로 해결하려고 노력하기보다는, 소송과 외주화로 어떻게든 법적 책임을 회피하려고만 하고 있다. 그로 인해 발전 하청노동자들은 여전히 위험 속에서 방치되고 있다. 이재명 정부의 적극적인 개입과 조정이 필요해 보이는 시점이다.

대법원은 2025. 9. 25. 현대자동차 남양연구소에서 내구 주행 시험 운전 업무를 담당했던 하청업체 직원의 불법파견을 인정한 원심의 결론을 긍정하였다.[10] 다만, 대법원은 2024. 12. 11. 현대자동차 아산공장 엔진 공장에서 2000년부터 2009년까

5 국회토론회(2025. 7. 9.), "KT 구조조정과 노동자 자살, 긴급정신건강실태조사결과 기자간담회」 참조.

6 국정기획위원회(2025), 「이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)」, 142쪽.

7 서울중앙지방법원 2025. 8. 28. 선고 2022가합533449 판결, 항소심 진행 중.

8 수원지방법원 여주지원 2025. 6. 25. 선고 2022가단10387 판결

9 고용노동부 (2025. 10. 23.자 보도자료)–태안화력발전소 근로감독 결과 (https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=18468), 2025. 11. 17. 열람.참조

10 대법원 2025. 9. 25. 선고 2021다218755 판결

지 일한 노동자 1명이 2021년 원청인 현대자동차를 상대로 불법파견을 주장한 사안에서, 실효의 원칙을 들어 원심을 파기 환송한 바 있는데,[11], 하급심 법원에서도 비슷한 취지로 하청업체 소속 노동자가 단체소송에 참가하지 않은 점을 들어 권리가 실효되었다며 소를 각하했다.[12]. 현대자동차는 울산공장 내 수출용 차량 이송 업무를 담당하던 사내 하청업체 이수기업 노동자 일부가 현대자동차를 상대로 불법파견 소송을 제기하여, 2024. 5. 30. 및 7. 25. 대법원에서 최종 승소하자, 현대자동차는 2024. 9. 30. 이수기업을 폐업시키고 2003년부터 '확약서'에 기초하여 이어오던 오랜 고용 승계 관행을 깨고 이수기업 소속 34명의 노동자를 정리해고하였다. 이수기업 해고자들이 2025년 3월 13~14일, 4월 18~19일 현대자동차 공장 앞에서 집단해고 문제 해결을 위한 집회를 개최하였다. 그러자 현대자동차는 이른바 '구사대'라 불리는 보안운영팀 소속 수백 명의 직원들이 동원되어, 집회 참가자와 연대 시민으로부터 천막을 강탈하였고, 이들에게 폭력을 가하였다. 경찰은 그 과정에서 눈앞에 보이는 폭력을 말리지 않았고, 의도적으로 방치했다. 노동조합과 시민사회단체는 2025. 5. 15. '현대차 구사대 이수기업 폭력 사건 진상조사단'을 만들었고, 구사대와 경찰 등에 대해 형사 고소하여 다투는 중이다.

대법원은 2025. 6. 12. 삼성전자서비스의 협력업체 소속 수리기사들이 원청의 실질적인 지휘 · 감독을 받는 불법파견 관계에 해당하므로, 삼성전자서비스가 이들을 직접 고용할 의무가 있다고 본 2심 판결을 확정[13]하였는데, 위 판결은 2012년부터 올해까지 무려 14년간 다퉈진 사안으로, 삼성전자 계열사에 대한 불법파견이 대법원에서 인정된 최초의 사례라는 점에서도 의미가 있다.

이렇듯 하청업체 노동자들은 수년간 진행되고 결과마저 불확실한 사법적 구제 절차에 오로지 의지해야 하며, 그것도 권리가 실효될 수 있으니 신속히 동참하지 않으면 안 된다. 그 과정에서 원청의 정리해고나 구사대의 위협이 있더라도 이를 감수한 채로 투쟁해야 한다. 이것이 2025년 대한민국의 슬픈 현실이다.

11 대법원 2024. 11. 20. 선고 2024다269143 판결

12 서울중앙지방법원 2025. 3. 27. 선고 2023가합41473 판결

13 대법원 2025. 6. 12. 선고 2022다166, 2022다173(병합), 2022다180(병합) 판결

5. 임금 – 통상임금, 최저임금, 임금차별, 퇴직금

통상임금 쟁점과 관련하여, 대법원은 2024. 12. 19. 전원합의체 판결을 통해 통상임금 법리에 대한 획기적인 판례 변경을 단행하였다. 대법원은 법령상 근거가 없는 '고정성' 개념을 통상임금의 개념적 징표에서 명시적으로 제외하고, 통상임금을 '소정근로의 대가로서 정기적 · 일률적으로 지급하기로 정한 임금'으로 재정의하였다.[14] 종전 판례에 따르면 특정 시점 기준 재직 조건이나 일정 근무일수 충족 조건이 부가된 임금은 '고정성'이 없다는 이유로 통상임금에서 제외되었다. 이로 인해 사용자들은 상여금 등에 재직 조건을 부가함으로써 통상임금 범위를 축소하고, 이를 기초로 산정되는 가산수당 등의 지급을 회피할 수 있었다. 기본급을 낮게 유지하고 각종 수당에 조건을 붙이는 것이 최저임금법 위반을 회피하는 '꼼수'로 활용되기도 하였다. 위 대법원 전원합의체 판결은 통상임금이'소정근로의 가치'를 반영하고, 초과근로를 억제하는 근로기준법 정책 목표에 부합하는 방향으로 변경되었다는 측면에서 큰 의의가 있다.

그러나 판례 변경의 소급효 제한과 '소정근로 대가성' 판단 기준의 불명확성은 여전히 한계로 남아있다. 첫째, 대법원은 판례 변경이 임금 지급에 관한 수많은 집단적 법률관계에 중대한 영향을 미친다는 이유로, 새로운 법리는 판결 선고일(2024. 12. 19.) 이후의 통상임금 산정부터 적용된다고 하여 소급효를 제한하였다. 이는 종전 판례가 법령에 근거 없는 '고정성' 개념으로 노동자들의 임금청구권을 침해해 왔음에도, 사회적 비용을 이유로 판례 변경의 효력을 제한한 것으로 비판받는다. 둘째, '소정근로 대가성' 판단 기준이 여전히 불명확하다는 지적이 있다. 대법원 2022다257238 판결[15]은 택시회사의 상여금 중 일정 근무일수 충족 조건과 함께 '중대 교

14 대법원 2024. 12. 19. 선고 2020다247190, 2023다302838 전원합의체 판결

15 대법원 2025. 7. 18. 선고 2022다257238 판결

통사고를 유발하지 않을 것'을 조건으로 한 부분은 소정근로 제공 외 추가적인 자격 요건 달성에 대한 보상으로 보아 소정근로 대가성이 결여되었다는 이유로 통상임금성을 부정하였다. 즉, 통상임금을 둘러싼 분쟁의 불씨는 여전히 살아있으며 특히 기존 논쟁의 핵심 요소였던 '고정성'이 개념 징표에서 제외됨에 따라 전선은 소정근로의 대가성 인정 여부로 옮겨가 '소정근로의 가치평가'의 구체적 의미와 판단 근거에 관한 논쟁이 새롭게 일어나고 있는 것으로 보인다.

최저임금 쟁점과 관련하여, 최근 5년간 최저임금 수준과 인상률은 ▲2023년 9,620원(5.0%) ▲2024년 9,860원(2.5%) ▲2025년 1만 30원(1.7%) ▲2026년 1만 320원(2.9%)이다. 최저임금 인상률은 지속적으로 둔화하고 있으며, 특히 2025년은 역대 두 번째로 낮은 1.7%를 기록했다. 대법원 2022다291153 판결[16]은 주휴수당 산정에 관한 새로운 법리를 제시하며, 1주간 소정근로일수가 5일 미만인 노동자의 경우 1주당 주휴수당을 '1주당 소정근로시간 ÷ 5일 × 통상시급'으로 계산해야 한다고 판시했다. 대법원은 주 5일제 노동자와의 형평성을 근거로 제시했으나, 격일제 근무자의 경우 형식상 주당 근무 일수는 적지만 1일 근무 시간이 길어 월이나 연 기준 총 근로시간은 일반 노동자와 유사하다는 점에서 문제가 있다. 오히려 집중 근무 방식의 격일제 근무가 건강에 미치는 악영향을 고려하면, 동일한 총 근로시간에 대해 더 높은 대가를 받아야 마땅하다. 위 대법원 판결이 확대 적용될 경우 격일제 근무자, 단시간 노동자 등 취약한 고용 형태의 노동자들의 임금 안정성이 저해되고 노동시장의 구조적 차별이 심화하는 등 취약 노동자의 권익을 더욱 축소할 위험이 있다.

임금차별과 관련하여, 국립대학법인 서울대학교 소속 무기계약직 노동자들이 정규직(비공무원) 노동자들과 동일 · 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 제 수당 지급에 차별을 받았다는 이유로 제기한 소송에서, 2심 법원은 원심판결을 취소하였는데, '무기계약직 지위가 「근로기준법」 제6조의 사회적 신분에 해당'함을 전제로, 제수당의 지급 차별에 합리적인 이유가 없다고 보았다.[17] 현재 대법원에서 심리 중인

16 대법원 2025. 8. 14. 선고 2022다291153 판결

17 서울중앙지방법원 2025. 2. 18. 선고 2023나64678 판결. 상고심 진행 중.

데, 공공부문 무기계약직과 정규직 노동자 간 임금차별의 선례가 될 수 있어, 귀추가 주목된다. 한편, 반도체 제조회사 케이이씨에서 수십 년간 지속 · 반복적으로 여성을 남성에 비해 낮은 등급으로 채용하고, 특정 등급 이상으로는 승격시키지 않아, 여성 노동자들이 고용상 성차별을 이유로 한 재산상 손해 및 위자료를 구한 사안에서 2심 법원은 2025. 10. 29. 재산상 손해를 부정한 원심을 변경하여, 민사소송법 제202조의 2에 따라 재산상 손해를 긍정하였다. 사용자에게 여성 노동자 집단 전체를 대상으로 한 결과적 차별행위 또는 불평등 효과에 대한 시정 및 방지 의무가 있음을 분명히 한 판결[18]로 큰 의미가 있다.

마지막으로 퇴직금과 관련하여, 쿠팡CFS는 2023년 5월 무렵, 계속 근로기간이 1년 이상인 일용직 노동자에게 퇴직금을 지급하다가, 지급하지 않을 수 있도록 취업규칙을 불이익하게 변경하였다. 고용노동부 부천지청은 2024년 9월 쿠팡 CFS를 압수수색하고, 2025년 1월 인천지방검찰청 부천지청에 쿠팡CFS를 근로기준법 등 위반으로 기소 의견 송치하였는데, 인천지방검찰청 부천지청에서 2025년 4월 불기소 처분을 내렸다. 그 이후 검찰 내부에서는 담당 검사가 사건의 핵심 증거를 의도적으로 누락하고 대검찰청에 불기소 의견으로 보고했고, 담당 검사가 회사 측 변호사와 부적절하게 정보를 교환했다는 의혹이 제기되었다. 2025년 10월 국정감사장에서 문지석 검사의 내부 증언이 있었고, 이후 회사 대표이사는 국정감사장에 나와 퇴직금 관련 취업규칙을 '원복'하겠다고 밝혔다. 그러나 이 사건은 이렇게 마무리될 일이 아니다. 쿠팡 CFS의 범죄행위는 명백히 밝혀져서 반드시 처벌되어야 하고, 회사가 빼앗은 일용직 퇴직금은 원상대로 지급되어야 한다. 수사기관–거대자본–유력 로펌의 카르텔 역시 제대로 밝히어 반드시 '발본색원'해야 한다.

6. 해고 – 한국옵티칼하이테크, 세종호텔, 쿠팡 투쟁

불에 탄 공장 건물 옥상에서 세계 최장기 고공농성을 했던 한국옵티칼하이테크지

18 서울고등법원 2025. 10. 29. 선고 2022나2049947 판결

회 노동자들은 무려 600일 만에 땅으로 내려왔지만, 투쟁은 여전히 미완으로 남아 있다. 법원은 2025. 6. 27. 화재로 인한 경영상 판단에 따른 고용관계 종료가 위장폐업이나 영업양도에 해당하지 않아 부당해고 및 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판시하였다.[19] 법원은 사태의 발단이 된 한국옵티칼과 고용승계를 거부한 한국니토옵티칼이 '다른 법인'이라고 봤고, 이들 기업이 다국적기업인 일본 니토덴코 그룹과 함께 LCD 편광필름 제조 사업을 영위한 사실상 '기업집단'이라는 점에 대해 제대로 된 심리를 하지 않았다는 비판이 있다. 이재명 정부와 민주당이 노사교섭 주선과 외국인 투자기업 '먹튀 방지법' 입법을 약속하여 고공농성은 중단되었으나, 회사 측의 거부로 교섭이 제대로 이루어지지 않고 있다.

마찬가지로 2025. 2. 13.부터 현재까지 세종호텔 앞 구조물에서 고공농성 중인 세종호텔지부 노동자들의 정리해고 투쟁 역시 2025. 9. 12.부터 노사교섭이 시작되었으나 여전히 노사 간 견해 차이가 큰 상황이다. 법원은 2025. 9. 23. 세종대학교 총장 및 총학생회장 등이 세종호텔 해고노동자들에 대해 제기한 '업무방해금지 등 가처분'에서 피보전권리도 인정되지 않는다고 판시하였고, 이는 그나마 다행스러운 결과이다.

마지막으로 쿠팡 물류센터지회 현장 간부들 상당수가 회사로부터 부당 징계 및 계약 갱신 거절을 당하여 여전히 해고 투쟁을 이어가고 있는데, 법원은 2025. 9. 11. 회사가 내부적으로 마련한 무기계약직 전환 평가 기준에 지나치게 높은 정성평가 비중 등의 구조적인 문제점이 있는데도 노동조합 간부인 기간제 노동자의 노동조합 활동과 관련하여 저조한 정성평가 점수를 부여하는 등 해당 평가 기준을 자의적으로 적용한 다음 그 평가 결과가 기준에 미달한다는 이유로 근로관계를 종료한 것은, 합리적 이유 없는 무기계약직 전환 거절로서 부당해고 및 부당노동행위에 해당한다고 판단[20]하였다. 위 사건은 법원이 노동권 수호의 최후 보루로서 기능과 역할을 제대로 해냈다는 측면에서 큰 의미가 있다.

19 서울행정법원 2025. 6. 27. 선고 2023구합76952 판결, 항소심 진행 중.

20 서울행정법원 2025. 9. 11. 선고 2023구합80005, 2024구합55921 판결, 항소심 진행 중.

이렇듯 위 해고노동자들은 오랜 기간 자신의 '삶의 터전'으로 돌아가지 못하고 회사 밖에서 힘겹게 투쟁을 이어가고 있다. 이재명 정부가 경청과 배려를 노정 기조의 핵심으로 삼고 있는 만큼, 위 해고 노동자들의 목소리에 더욱 귀 기울이고 소통할 필요가 있어 보인다.

Ⅲ. 집단적 노사관계

1. 서론 – 2025년 노사관계 현주소(총평)

2025년은 노동조합법 제2 · 3조 개정안, 이른바 '노란봉투법'이 마침내 국회를 통과한 해였다. 이번 개정은 실질적 사용자 개념의 명문화, 노동쟁의 범위의 확대, 파업에 대한 과도한 손해배상 청구 제한이라는 세 가지 측면에서 노동기본권 보장의 중대한 진전으로 평가된다. 개정법은 2026년 3월 시행 예정으로, 입법취지가 현장에서 온전히 실현될 수 있도록 적극적 법 해석과 운용이 요구된다.

법원과 노동위원회 역시 간접고용 · 특수고용 노동자의 근로자성을 폭넓게 인정하고, 원청의 사용자 책임을 확장하는 방향으로 나아갔다. 원청의 교섭 거부에 대해 부당노동행위를 인정한 한화오션 · 현대제철 · 백화점 면세점 사건 판결과, 하청노동자의 조합활동을 보장한 택배노조 출입방해금지가처분 결정이 그 대표적 사례이다.

현장에서도 투쟁이 이어졌다. 장기 · 고공농성과 손배소 철회, 해고자 복직 등 굵직한 전환점들이 있었다. 한화오션 조선하청노동자들의 고공농성과 470억 원 손배소 취하, 한국옵티칼하이테크 해고노동자 복귀, 현대건설기계 사내하청 해고노동자 전원 복직은 모두 법과 제도의 한계를 넘어선 끈질긴 투쟁의 성과였다. 반면, 현대자동차 하청노동자 구사대 폭력 사태는 현장의 노조 탄압이 현재진행형임을 보여준다.

이하에서는 2025년 집단적 노사관계와 관련된 주요 판정 · 판결례와 노동조합의 주요 투쟁 사례를 간략히 살펴본다.

2. 노란봉투법(노동조합법 제2 · 3조 개정안) 입법

2025년에는 마침내 노란봉투법(노동조합법 제2 · 3조 개정안)이 국회에서 통과되었다. 개정 노동조합법은 2026. 3. 10. 자로 시행될 예정이다. 최종적으로 통과된 개정안은 노동조합법 제2조와 관련하여 △ 근로조건에 대해 실질적이고 구체적으로 지배 · 결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자로 본다고 하여 사용자의 범위를 확대하였고 △ 노동근로자의 지위에 관한 사항, 근로조건에 영향을 미치는 기타 사업경영상의 결정, 사용자의 명백한 단체협약 위반을 추가하는 등 노동쟁의의 개념을 확대하였으며 △ 노동조합의 소극적 요건 중 '근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우' 부분을 삭제하였다. 제3조와 관련하여서는 △ "그 밖의 노동조합 활동", "사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위해 부득이 손해를 가한 사항"에 대해 손해배상 청구를 제한하거나 면책하는 점을 밝혔고 △ 수인의 손해배상 책임자들에 대해 책임의 개별화 원칙이 적용되는 점을 밝혔으며 △ 법원에 대한 감면 청구권을 규정하였다. △ 나아가, 쟁의행위 등에 관해서는 신원보증인의 배상책임이 부정되는 점을 밝혔고 △ 사용자가 노동조합의 존립을 위태롭게 하거나, 운영을 방해할 목적으로 손해배상 청구권을 행사할 수 없는 점을 밝히기도 했다. △ 마지막으로 사용자가 쟁의행위 등으로 발생한 손해에 대해 노동조합과 근로자를 면책할 수 있다고 규정했다. 개정안을 통해 노동계에서 오랫동안 주장해 온 소위 '원청 교섭'의 명확한 실정법적 근거가 마련되었다고 평가되고 있다. 개정안의 시행과 적용 과정에서도, 그 본연의 취지를 달성할 수 있도록 적극적인 해석론이 필요할 것으로 보인다.

3. 집단적 노사관계 관련 주요 판결 판정

가. 원청 사업장은 하청 근로자들에게 조합활동의 기본적인 공간이 될 수 있다고 본 결정(대법원 2024. 12. 24.자 2024마6760 결정)[21]

전국택배노동조합 소속 택배기사들이 원청 택배사인 쿠팡CLS의 배송센터 내에서 조합 소식지를 배포하자, 쿠팡CLS는 이들에 대한 입차 제한 조치를 했다. 그 결과 택배기사들은 조합활동은 물론 택배 업무 자체도 수행할 수 없게 되었고, 이에 정당한 조합활동을 이유로 한 입차 제한은 위법하다고 주장하며 쿠팡CLS를 상대로 출입방해금지가처분을 신청하였다.

1심과 2심은 하청 택배기사들이 배송센터 내에서 조합활동을 할 권리를 인정하지 않았으나, 대법원은 달리 판단하였다. 대법원은 도급인이 자신의 사업장을 수급인 소속 근로자의 근로 장소로 제공하여 그곳에서 작업이 이루어진다면, 그 사업장은 수급인 근로자에게 근로 제공의 현장이자 삶의 터전으로서 조합활동의 기본적 공간이 될 수밖에 없다고 보았다. 특히 택배기사의 업무 특성상, 배송센터는 상하차 후 각자 배송지로 흩어지는 이들이 집단적으로 모여 근로를 제공하는 사실상 유일한 장소이므로, 비록 머무는 시간이 짧더라도 조합활동의 공간이 될 수 있다고 판단하였다. 사안에서 택배기사들의 소식지 배포는 원청의 작업 수행이나 안전사고 방지에 실질적 지장을 초래하지 않는 정당한 조합활동으로 평가되었고, 이에 쿠팡CLS는 이를 수인할 의무가 있다고 보았다. 이번 결정은 원청 사업장 내 쟁의행위를 다룬 대법원 2020. 9. 3. 선고 2015도1927 판결보다 한 걸음 더 나아가, 일상적 조합활동의 공간도 하청근로자가 근로를 제공하는 원청 사업장이 될 수 있음을 명시적으로 인정했다는 점에서 의의가 있다.

---

21 서울고등법원 2025라2035호로 파기환송심 계속 중.

나. 관광노조 웨딩지부 고소고발 · 공문 낭독 부당노동행위 인정 재심판정(중앙노동위원회 2025. 1. 17.자 중앙2024부노162-167병합 판정,[22] 중앙노동위원회 2024. 11. 26. 중앙2024부노147, 148병합 판정[23])

피신청인들은 서울에 13개 이상의 사업장을 두고 예식장, 연회장 등을 운영하고 있는 회사들(유한회사 제이더블유반포, 유한책임회사 제이더블유아이브이, 유한회사 제이더블유웨스턴) 및 그 대표자들이다. 신청인 관광레저산업노동조합 웨딩지부(이하 '노동조합')는 설립 직후인 2023. 6. 1. 피신청인들을 상대로 교섭을 요구하였으나, 피신청인들의 미온적 태도로 교섭은 진전되지 않았다. 이에 노동조합은 2024. 1. 사업장 내에서 1인 피케팅을 시작하고, 총괄대표이사 자택 앞에서 집회를 진행하였다. 그러자 피신청인들은 피케팅을 하고 있는 조합원들 앞에서 인사 조치, 민형사 조치를 경고하는 공문을 낭독하고 같은 내용을 문자로도 발송하였다. 이후 주요 간부들을 대상으로 실제 경고한 조치를 실행하여, 1인에게 3,500만 원의 손해배상 청구를 하는가 하면 1인 피케팅이 업무방해, 명예훼손 등에 해당한다며 형사고소를 하는 등 전방위적인 법적 대응에 나섰다. 이에 노동조합은 이러한 피신청인들의 행위를 부당노동행위라 보아 부당노동행위 구제신청을 접수하였고, 서울지방노동위원회와 중앙노동위원회는 △각종 조치를 예고하는 공문을 낭독, 발송한 행위를 지배 · 개입의 부당노동행위로(중앙2024부노147,148병합 판정), △주요 간부들에 대하여 조합활동을 이유로 한 손해배상청구소송을 제기한 것을 불이익 취급의 부당노동행위로 인정하였다(중앙2024부노162-167병합 판정). 중앙노동위원회는 조합원들이 진행한 1인 피케팅과 집회가 정당한 조합활동이라는 전제에서 공개된 장소에서 각종 조치를 경고하는 공문을 낭독하는 행위는 조합활동을 불법으로 낙인찍어 위축시키고 노동조합의 자주성을 해하려는 부당노동행위 의사에서 비롯되었다고 판단하였다. 또한 손해배상 청구와 고소가 '예고하였던 불이익을 실제 실행한 것으로서 단지 민형사상 권리를 행사한 것일 뿐'이라는 사용자 주장은 받아들이지 않았다. 현재 두 사건 모두 회사가 불복하여 그 취소를 구하는 소송이 서울행정법원에 계속 중이다.

다. 원청 등 직접 근로계약을 맺지 않은 사용자의 교섭거부에 대하여 부당노동행위를 인정한 판결

한화오션(구 대우조선해양, 이하 '원청')의 조선업 제조공정은 직접 고용된 근로자 외에도 다수의 사내하청업체 근로자들을 통해 이뤄진다. 전국금속노동조합 거제통영고성 조선하청지회(이하 '하청지회')에는 원청과 선박 제조공정 관련 도급계약을 체결한 사내하청업체 소속 근로자들이 조합원으로 가입돼 있다. 하청지회는 2022년 4월 원청에게 성과급 지급, 학자금 지급, 노동조합 활동 보장, 노동안전, 취업방해 금지 5가지 의제를 제시하며 단체교섭을 요구했으나 원청은 하청지회 조합원과 사이에 근로계약관계가 존재하지 않는다며 교섭을 거부하고, 교섭 요구 사실도 공고하지 않았다. 중앙노동위원회는 2022. 12. 30. 원청의 실질적 지배력을 인정하면서도, 원청은 독자적 단체교섭, 단체협약 체결의 주체 및 쟁의행위 상대방이 될 수 없다면서, 원청이 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위이나, 교섭 요구 사실을 공고하지 않은 것은 부당노동행위가 아니라고 보았다. 그러나 서울행정법원은 2025. 7. 25. 선고 2023구합55658, 56231(병합) 판결[24]에서, 실질적 지배력을 가진 원청은 그 자체로 독자적인 주체로서 단체교섭 상대방의 지위에 서게 된다고 보았다. 근로계약관계의 부존재를 이유로 단체교섭 의무를 부정하거나 하청업체를 매개로만 교섭의무를 인정하는 것은 부당하다고 하여, 중앙노동위원회 판정이 부당하게 창출한 사용자 개념을 배척한 것이다. 법원은 원청의 단체교섭 거부 및 교섭 요구 사실 미공고를 근로계약관계의 부존재라는 동일한 이유로 이루어진 하나의 부작위로 판단하여, 원청의 교섭 거부 행위 일체를 부당노동행위로 인정하였다. 다만, 교섭 의제 중 성과급 지급, 학자금 지급, 노동안전 의제에 대하여만 단체교섭 의무를 부담하는 사용자에 해당한다고 판단하고, 노동조합 활동 보장, 취업방해 금지에 대하여는 원청의 단체교섭 의무를 인정하지 않았다.

22 서울행정법원 2025구합51513호로 계속 중.

23 서울행정법원 2025구합53261호로 계속 중.

24 서울고등법원 2025누7936호로 계속 중.

같은 날 선고된 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2022구합69230 판결[25]에서도 법원은 원청인 현대제철 주식회사의 사내하청 노동자들에 대한 실질적 지배력을 인정하였다. 법원은 전국금속노동조합 충남지부 현대제철비정규직 지회가 단체교섭을 요구한 산업안전보건에 대하여 원청의 실질적 지배력을 인정하면서, 현대제철의 단체교섭 거부 행위가 부당노동행위라고 판단했다.

이어 법원은 서울행정법원 2025. 10. 30. 선고 2024구합72896 판결을 통해 위와 같은 제조업의 사내하도급 관계에서 나아가 유통 서비스업종에서도 원청의 단체교섭 의무를 인정하여 사용자의 범위를 한층 확장하였다. 이 사건은 백화점 및 면세점에서 일하는 판매노동자들로 조직된 백화점면세점판매서비스노동조합이 12개 백화점 및 면세점에 △ 영업일, 영업시간 변경 시 협의, △ 고객응대근로자 보호 매뉴얼 일원화, △ 편의시설(화장실, 휴게실 등) 실질적 이용 보장 및 개선을 의제로 하여 교섭을 요구한 사건이다. 법원은 단체교섭 의무를 부담하는 사용자인지는 단체교섭권의 실질적인 보장을 중심에 두고 판단하는 것이 타당하고 원사업주 외의 사업주가 원사업주에 비해 거래상 우월적 지위에 있을 것을 전제로 하지 않는다는 점을 분명히 하였다. 백화점면세점판매서비스노동조합의 교섭 요구 의제는 판매노동자들의 근무일, 근무시간, 근무 환경, 복지후생, 안전과 보건에 관한 사항으로서 단체교섭사항이 될 수 있고, 이에 대한 실질적 지배력은 백화점 및 면세점 회사들이 직접 가지거나 최소한 원사업주인 입점 업체와 중첩적으로 가진다고 보아 교섭 의무를 부담하는 사용자의 지위에 있다고 보았다. 따라서 백화점 및 면세점 회사들이 단체교섭을 거부한 것이 부당노동행위라고 판단했다.

25 서울고등법원 2025누7986호로 계속 중.

라. 쿠팡 물류센터 노조 간부들에 대한 무기계약직 전환 거절이 부당해고이자 부당노동행위라고 본 판결(서울행정법원 2025. 9. 11. 선고 2023구합80005,[26] 2024구합55921 판결[27])

전국공공운수사회서비스노조 산하 전국물류센터지부 쿠팡물류센터지회 부천분회 및 고양분회에서 공개적으로 노조 활동을 하던 조합원 2명이 각각 2022. 11.과 2023. 5. 무기계약직 전환 평가에서 점수 미달을 이유로 전환이 거절되었다. 쿠팡풀필먼트서비스(이하 '쿠팡')는 일반적으로 기간제 근로자에게 9개월, 12개월 단위로 근로계약 갱신 평가를 실시하고, 24개월 차에 무기계약직 전환평가를 통해 계속 고용 여부를 결정한다. 두 조합원은 1차, 2차 갱신 평가를 통과했으나, 공개적인 노동조합 활동 이후 치러진 무기계약직 전환 평가를 통과하지 못해 전환 거절 통보를 받았다. A는 다른 조합원에 대한 부당해고에 항의하는 과정에서 받은 징계, 쟁의행위 기간 중 본사 농성 참여, 그리고 관리자 승인하에 노조 활동을 이유로 조퇴한 횟수 등이 감점 사유로 제시되었다. B 또한 쟁의행위의 일환인 노조 조끼 착용을 둘러싸고 보안대원에게 항의하는 과정에서 받은 징계와 쟁의행위 기간 중 본사 농성 참여가 감점의 사유로 제시됐다.

중앙노동위원회는 이들에 대한 무기계약직 전환 거절이 부당해고 및 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판단했으나, 서울행정법원은 위 재심판정을 취소하였다. 법원은 쿠팡의 무기계약직 전환 평가 기준 자체에 반조합적 의사가 반영되어 있으며, 노동조합 활동 과정에서 불가피하게 발생하는 사용자와의 갈등을 그 사유나 위법성의 경중을 불문하고 '사규 위반' 또는 '경영활동 방해'로 처리하는 부정적인 인식이 내재하고 있다고 판단했다. 또한 쿠팡의 반복적인 노동조합 탄압 사례, 단체교섭 거부 또는 해태, 블랙리스트를 이용한 재고용 차단 등의 간접증거를 근거로 부당노동행위 의사를 인정하였다. 이 사건 판결은 원고들의 전환 거절 사유들이 대부분 노조 활동과 직접 관계돼 있다는 점을 지적하면서, 그간 쿠팡이 자행해 온 수많은 노

26 서울고등법원 2025누8525호로 계속 중.

27 서울고등법원 2025누8552호로 계속 중.

조 탄압 사례들을 바탕으로 부당노동행위 의사를 인정했다. 이처럼 간접증거를 종합적으로 고려하여 사측의 부당노동행위 의사를 판단하는 것이 현실에서 치밀하게 벌어지는 부당노동행위의 현실과 실질을 반영한다는 점에서 더 합리적이라고 생각된다.

마. 화물연대의 안전운임제 관련 파업이 공정거래법 적용 대상이 아니라고 본 판결 (서울중앙지방법원 2025. 6. 5. 선고 2023고단4519 판결)[28]

공정거래위원회(이하 '공정위')는 화물연대 안전운임제 일몰제 저지 파업이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법')을 위반한 것인지를 조사하기 위해 2022. 12. 2.부터 같은 달 6.까지 화물연대 사무실에 대한 현장조사(법원 압수 · 수색 영장 없는 사무실 출입 행정조사)에 착수하였다. 화물연대가 현장조사에 동의하지 않자, 공정위는 화물연대를 공정거래법상 조사방해죄로 고발하였고, 검사는 기소하였다. 서울중앙지방법원 2025. 6. 5. 선고 2023고단4519 판결은 화물연대의 공정위 조사방해죄에 대해 무죄판결을 선고하였다. 이 사건 쟁점은 ① 화물연대가 공정거래법상 사업자단체에 해당하는지, ② 화물연대의 안전운임제 파업에 공정거래법이 적용되는지 등이었다.

법원은 ①에 대하여 화물연대 조합원이 노동조합법상 근로자에 해당하면서 동시에 사업자의 지위도 가지고 있으므로 화물연대는 사업자단체에 해당한다고 판단하였다. 법원은 ②와 관련하여, 우선 화물연대 조합원이 노동조합법상 근로자에 해당하는지를 검토하였는데, 화물연대 조합원은 노동조합법상 근로자에 해당하고, 화물연대는 노동조합의 지위를 가지고 있다고 판단하였다. 다음으로 법원은 "피고인의 집단운송 거부행위가 운송사업자 등과 사이에서 이미 체결되었거나 향후 체결될 계약관계에 관한 '근로조건'의 유지 · 개선을 목적으로 하는 경우에는 이는 헌법과 노동조합법에 따른 정당한 쟁의행위로서 공정거래법이 적용되지 않는다고 보아야 한다. 다만 ① 피고인 또는 그 구성원의 행위가 임금, 근로시간 등 근로조건과 무관한 '거래조건'에 관한 것인 경우, ② 그 절차가 명백히 법령에서 정한 절차를 위반한 경우, ③ 그 수단이 폭력이나 파괴행위인 경우에는 헌법 및 노동조합법에 따른 정당한 행위라고 볼 수 없으므로, 그와 같은 경우에는 여전히 공정거래법이 적용될 수 있을 것이다."라고 '적용 제외'와 '적용'의 기준을 설시하였다. 법원은 안전운임제는 화물자동차 운송노동자의 생존 및 안전을 보장하기 위한 최소한의 운임 기준을 법으로 정해달라는 것으로 법적으로 '최저운임선'을 설정해 달라는 것"이고, 화물연대의 조합원들이 안전운임제의 일몰제 폐지를 위해 집단적으로 운송을 거부함으로써 대등한 위치에서 교섭권을 보장받기 위해 파업한 것은 '근로조건'에 관한 단체행동으로 보아야 한다고 판단하였다. 그리고 결론적으로 화물연대의 행위는 공정거래법 제116조에서 정한 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 해당한다고 보아야 하므로, 공정거래법이 적용될 수 없다고 판단하였다.

4. 노동조합의 주요 투쟁

가. 2025년에도 계속된 고공농성 투쟁 : 거제통영고성 조선하청, 옵티컬하이테크, 세종호텔

금속노조 거제통영고성조선하청지회는 2024. 4.경부터 하청노동자의 처우개선에 대한 2024년 임단협교섭을 요구하였다. 그러나 원청인 한화오션은 1년이 넘도록 교섭에 응하지 않았고, 노조법상 허용되는 수준의 천막농성조차 물리력으로 막았다. 이에 김형수 지회장은 2025. 3. 15.부터 원청 한화오션 본사 앞 30미터 높이의 CCTV 철탑에서 고공농성을 하였다. 2025. 6. 19.까지 97일 동안 이어진 고공농성의 결과, 상여금 50% 인상, 상용공 확대, 블랙리스트 철폐 등의 요구조건을 쟁취하였다.

2024년 1월 8일, 고용승계를 외치며 한국옵티칼하이테크 구미공장에 올랐던 소현숙은 476일 만에, 박정혜는 600일 만에 땅을 밟았다. 니토덴코는 구미공장 화재 이후 한국니토옵티칼 등에서 대체생산을 통해 애플 등에 계속 부품을 공급해 왔다. 그

28 서울중앙지방법원 2025노1660호로 계속 중.

사이 한국옵티칼은 약 674억 원의 보험금을 수령하였다. 한국NCP는 2025. 6. 24. OECD 다국적기업 책임경영 가이드라인에 따라 조정절차를 개시했으나 니토덴코는 여전히 참여를 거부하고 있다. 국경을 넘나들며 이윤만을 좇는 다국적기업의 먹튀 행태에 정면으로 맞선 해고노동자들의 투쟁은 지금도 계속되고 있다.

아직 땅을 밟지 못한 자도 있다. 서비스연맹 관광레저산업노동조합 세종호텔지부 고진수 지부장은 2025. 2. 13. 세종호텔 맞은편 10m 높이의 지하차도 안내 구조물에 올라 260일이 넘게 고공농성을 이어가고 있다. 세종호텔은 2021년 코로나19로 인한 경영악화를 이유로 희망퇴직을 거부한 조합원 12명을 해고하였다. 지부는 세종호텔의 정리해고가 노동조합 축출하기 위한 명목에 불과하였다 이야기하며 4년 넘게 해고자 복직 투쟁을 이어오고 있다. 지난 2025. 9. 12.부터는 노동부의 주재하에 노동조합과 세종호텔 사이 교섭이 진행되기도 하였으나 세종호텔 측은 복직은 불가하다는 입장을 고수하였고, 결국 고진수 지부장은 고공에서 사계절을 보내고 다시 추운 겨울을 맞이하게 되었다.

나. 현대자동차 이수기업 폭력 사건

2025년 3월과 4월경, 현대자동차 울산공장 앞에서 고용승계를 촉구하는 이수기업 해고자들과 연대자들에 대해 현대차는 보안팀(구사대)를 동원해 폭력을 행사했다. 이는 노조할 권리, 집회 · 시위의 권리를 침해하는 범죄행위였다. 현대차는 오랫동안 사병 조직처럼 구사대를 운영하며 비정규직 탄압을 이어왔고, 공권력은 이를 제지하기는커녕 피해자인 노동자만을 체포, 연행, 수사 대상으로 삼았다.

그 배경에는 불법파견 은폐 시도가 있다. 현대차는 2010년부터 대법원 판결을 통해 연이어 불법파견이 확인된 이후, '특별채용' 방식으로 정규직 전환을 추진하며 근속기간과 임금 등을 부당하게 제한하고 부제소합의와 비정규직 노동조합 탈퇴를 압박했다. 이에 불복한 노동자들이 소송으로 대응하자, 현대차는 고용승계 관행을 어기고 보복성 해고를 단행했다. 폭력 사태 이후에도 현대차는 개선 의지가 없었다. 구사대 폭력이 알려진 뒤 진상조사단 보고 발표와 국회 논의를 거쳐 정의선 회장이 국감 증인으로 채택되기에 이르렀지만, 현대차는 사태 해결을 약속하는 서약서를 제출하며 출석을 회피했다. 그러나 이후 교섭 자리에서는 이수기업 해고자 대표의 자격을 문제 삼으며 교섭을 거부하기도 하여, 예의주시가 필요한 상황이다.

다. 쌍용자동차, 한화오션 노동자들에 대한 손해배상 문제 일단락

쌍용자동차 노동자들은 2009년 정리해고에 맞서 77일 동안 점거 파업을 벌였다. 이후 노동자들은 국가와 회사 모두로부터 거액의 손해배상 청구를 당했고, 가압류로 고통받았다. 그 결과, 지난 16년 동안 30명이 넘는 노동자들이 스스로 목숨을 버리거나 건강을 잃고 세상을 떠나야 했다. 국가가 제기한 손해배상 소송은 2024년에 노동자들이 국가에 1억 6천6백여만 원을 배상하는 것으로 종료됐지만, 회사가 제기한 소송은 최근까지도 노동자들을 괴롭혔다. 2025년 5월 내려진 판결에 따르면, 원금과 이자까지 노동조합은 약 39억 원을 회사에 배상해야 했다. 최근 노조법 2 3조가 개정이 되고, 사회적 분위기가 바뀌면서 사측이 전향적 결정을 내렸다. 회사는 판결문 내용을 강제로 집행하지 않겠다는 부집행확약서에 서명했고, 드디어 노동자들은 족쇄에서 벗어나 평범한 삶으로 돌아갈 수 있게 되었다.

대우조선해양(현 한화오션)은 2022년 8월 말에 5인의 조선하청노동자들을 상대로 470억 원 상당의 손해배상청구소송을 제기하였다. 애초에 하청노동자 개인에게 470억 원이라는 막대한 돈을 갚을 변제자력이 있을 리 없지만, '청구권을 포기하는 것은 배임'이라는 황당한 논리로 손해배상 청구 및 가압류신청을 강행하였던 것이다. 그러나 중앙노동위원회와 서울행정법원의 한화오션에 대한 교섭거부 부당노동행위 인정, 명태균 게이트 수사 과정에서 드러난 회사의 파업 방해 공작 시도, 노조법 2 3조 개정 움직임, 조선하청지회의 단식과 고공농성 등 투쟁, 정권교체와 정치권의 소취하 합의 중재 시도 등 일련의 사정들은 한화오션이 소송을 이어갈 명분을 앗아갔다. 결국 소취하를 위한 노사교섭이 진행되었고, 2025. 10.말 한화오션이 노사합의에 따라 법원에 소취하서를 제출하게 되면서 470억 원 손해배상청구 사건은 종결되었다.

라. 현대건설기계 사내하청 해고자 전원 복직

HD현대건설기계의 사내하청업체(서진이엔지) 노동자들은 노조를 만들고 교섭을 요구한 후 얼마 지나지 않은 2020년 8월 폐업 통보를 받으며 집단 해고되었다. 이들 중 상당수는 현대건설기계의 전신인 현대중공업 시절부터 십수 년을 일해왔는데, 하루아침에 일터를 잃은 것이다. 서진 해고노동자들은 그 이후 지난 5년여간 거리에서, 법정에서, 농성장에서, 투쟁 현장 곳곳에서 해고 싸움을 이어왔다. 이들이 제기한 근로자지위 확인 소송은 2024년 2월 1심에 이어 2심에서도 전원 승소했다. 이후 사측은 대법원에 상고하였으나, 2025년 8월 HD현대건설기계 사측과 해고노동자 25명이 직접고용 합의를 하며 대법원 소송은 취하되었다. 해고자들은 2026년 1월 복직 예정이다. 폐업에 맞선 투쟁을 시작한 지 약 5년 만이다.

Ⅳ. 국제노동

1. 2025년 ILO 관련 이슈

가. ILO 제87호, 제98호 협약 이행에 관한 전문가위원회 직접요청(Direct Request)[29]

2024년 3월 ILO 전문가위원회는 한국 정부에 대해 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호)와 제98호(단체교섭 및 단체행동권) 협약 이행 상황에 대한 추가적인 정보 제출을 직접요청하고, 이후 정부와 노사단체가 제출한 보고서를 검토하여 2025년 2월 두 번째 직접요청하며 전문을 공개했다. ILO 전문가위원회는 위 직접 요청에서 독립자영업자(self-employed)와 농업노동자, 프리랜서, 비전형(non-standard) 고용노동자, 플랫폼 노동자를 포함한 모든 범주의 노동자가 단결권을 보장받아야 한다는 점을 강조하며, 정부에 이들의 권리 보장에 실질적 조치를 취할 것을 요구했다. 하청노동자의 파업권과 단체교섭권 행사를 가로막는 법적 · 실질적 장애물을 제거하기 위한 노사단체와 협의에 나서고, 공무원과 교원노조의 쟁의행위 금지 및 단체교섭 제한 조항의 개정 필요성도 재확인하였다. 또한 쟁의행위의 보장 범위를 확대하여, 정부의 경제 · 사회 정책 관련 문제에 관한 파업, 연대 파업이 가능하도록 필요한 조치를 취할 것을 요청했으며, 노조의 회계보고 의무에 관한 법 조항 역시 협약과 부합하지 않는다고 지적하며 개정을 권고했다. 이 밖에도 ILO 전문가위원회는 '부당노동행위 입증책임 전환', '방위산업 노동자 파업권 보장', '필수공익사업장에서 파업의 효과가 유지될 수 있는 수준의 필수업무 유지율을 노사단체가 참여하여 결정', '채용에서 반노조 차별, 블랙리스트, 반노조 해고 등을 예방하기 위한 조치를 노사단체가 협의하여 강화'할 것 등을 권고했다. 정부는 다음 보고서 제출 기한(2026년 9월, 2027년 9월) 전까지 전문가위원회가 지적한 사항을 위원회 권고에 맞게 시정하고 결과를 보고해야 한다.

나. 제113차 ILO 총회 주요 쟁점

2025년 6월 스위스 제네바에서 열린 제113차 ILO 총회에서는'플랫폼 경제의 양질의 일자리 실현하기'에 관한 기준설정위원회가 가장 관심을 끌었다. 플랫폼 노동에 관한 국제노동기준을 법적 구속력 있는 '협약'(Convention)으로 할지, 회원국의 법 · 정책 가이드라인 역할에 그치는 '권고'(Recommendation)로 할지에 대해 노 · 사 · 정 이견이 있었으나, 표결 끝에 '협약'의 형태로 채택될 수 있었으며, 한국 정부도 이에 지지표를 던졌다. 이번 총회에서는 '디지털 노무 제공 플랫폼', '플랫폼 노동자', '중간관리업체' 정의에 합의했고, 플랫폼의 자동화된 의사결정 시스템(알고리즘) 활용 방식과 노동조건 등에 미치는 영향에 대해 노동자 또는 노동자 단체에 정보를 제공할 의무를 명시하였다. 내년 제114차 총회에서는 플랫폼 노동자의 사회보장, 개인정보 보호, 해고 및 노동조건 논의가 이어질 예정이다.

29 노동자권리연구소(2024. 3.), 「ILO 전문가위원회 D.R 의미와 주요 내용」

다. 민주노총 공공운수노조, 중앙행정기관 공무직 노동자 단체교섭권 침해 관련 ILO 제소

민주노총 공공운수노조는 2025. 5. 30. 중앙행정기관 공무직 노동자들의 단체교섭권을 침해한 한국 정부를 ILO 결사의 자유 위원회에 제소했다. 공무직 노동자들은 주요 근로조건 등 단체교섭 대상 사항을 실질적으로 결정하는 주체는 모든 중앙행정기관의 예산 편성 지침을 수립하는 기획재정부이지만, 기획재정부와의 직접 교섭이 불가능하고, 예산 편성 지침 절차에도 참여할 수 없다는 문제점을 지적했다. 공공운수노조는 이러한 현실은 '중앙정부 차원의 지침이 공공기관 고용조건에 관한 단체교섭에 실질적으로 개입하지 않도록 보장해야 한다'는 ILO 권고에 위배된다고 주장했다.[30]

라. 한국 정부, ILO 제190호 폭력 및 괴롭힘 방지 협약 비준 추진

2025. 8. 고용노동부는 2019년 제108차 ILO 총회에서 채택된 제190호 폭력 및 괴롭힘 방지 협약 비준을 추진한다고 하면서, 2025년 하반기부터 협약 조문별 영향 분석에 착수한다고 밝혔다. 위 협약은 근로자의 계약 형태와 관계없이, 일터에 있는 모든 사람에 대해 신체적 · 심리적 · 성적 · 경제적 위해를 가하는 행위와 관행을 금지하는 것을 주요 골자로 한다. 이는 현행 근로기준법 제76조의2 직장 내 괴롭힘 금지 규정의 적용 범위를 직장 밖 제삼자에 의한 폭력, 플랫폼 노동자 및 특수형태근로종사자 등 비정형 근로자까지 넓히는 효과가 있을 것으로 기대된다. 정부는 협약을 비준한 프랑스, 독일, 덴마크 등에 대한 사례 조사와 함께 폭력 · 괴롭힘 판단 기준, 조직문화 개선 사례, 젠더감수성을 고려한 입법례 등에 대해 연구용역을 실시하고, 이 자료를 바탕으로 2026년에는 경제사회노동위원회 산하 분과위원회를 통해 노사 전문가 사회적 대화를 본격화하고, 최종적으로 2027년 상반기 법령 개정과 비준안을 국회에 제출할 계획이라고 밝혔다.

30 매일노동뉴스(2025. 6. 17.), "중앙행정기관 공무직, ILO에 한국정부 진정" https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228550

마. 최근 국제인권조약기구의 결정을 재심 사유로 명시하지 않은 민사소송법 제451조에 대한 위헌심판제청 신청 인용과 ILO 결사의 자유 관련 기본협약의 재판규범으로서의 적극적인 활용의 필요성

2023년 UN 여성차별철폐위원회 권고에 따른 국가배상 청구 재심 청구 사례에서, 한국 민사소송법은 국제기구 결정을 재심 사유로 인정하지 않아 헌법상 국제법 존중 원칙에 위배된다는 위헌심판이 제청되었다(서울중앙지방법원 2025. 2. 11.자 2024카기52384 결정). 서울중앙지방법원은 2025. 2. 위헌법률심판을 제청하며 "국제조약의 국내법상 지위와 효력을 저해하는 해석은 비엔나 협약 및 해당 국제조약 위반"이라는 점을 명시하였다. ILO 결사의 자유 관련 기본협약(제87호, 제98호)은 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동등한 효력을 가지며 재판규범으로 작용한다는 점에는 이미 이견이 없음에도 불구하고, 국내 법원이 ILO 협약을 근거로 한 노동기본권 해석에 소극적인 태도를 보이거나, 국내법적 해석 틀 내에서 협약을 제한해석하는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 위 사건에 대하여 헌법재판소에서 향후 국내 노동3권 보장의 국제기준 준수와 ILO 결사의 자유 관련 기본협약의 규범적 실효성 확보에 유의미한 결정이 나올지 주목할 필요가 있다.

2. 국제 노동정책 동향

가. ICJ에서 결사의 자유 협약 제87호의 파업권 보장 여부에 대한 구술심리 진행

ILO의 전문가위원회는 오랫동안 파업권을 제87호 협약에서 파생되는 본질적인 권리로 해석해 왔으나, 일부 회원국과 사용자 그룹은 이 해석에 이의를 제기하며 ILO 내부에서 논쟁이 계속됐다. 2023년 11월, ILO 이사회는 이 논쟁을 해결하기 위해 국제사법재판소(ICJ)에 권고적 의견을 공식적으로 요청하였고, ICJ는 2025년 10월 6일부터 8일까지 ILO 결사의 자유 협약 제87호가 파업권을 보장하는지에 대한 권고적 의견(advisory opinion) 요청과 관련한 구술심리를 진행했다. 구술심리에는 노동자 대표로 국제노동조합총연맹(ITUC), 사용자 대표로 국제사용자단체총연

맹(IOE) 등 여러 단체가 참여하였으며, 20여 개국이 참여하여 각국의 입장을 표명했다. 향후 ICJ의 권고적 의견이 발표된다면, 그에 대한 법적 구속력은 없지만 국제노동법과 각국 노동법에 상당한 영향력을 미칠 것으로 예상된다.

나. 미국 조지아주 현대-LG 공장 단속 파장에 현대자동차 노동착취 관행 논란

미국 정부는 불법 노동 단속이라는 명목으로 이민세관단속국(ICE)을 포함한 대규모 합동작전을 펼쳐 미국 조지아주 현대자동차와 LG에너지솔루션의 합작 배터리 공장 건설 현장에서 단일 현장으로는 사상 최대 규모인 475명의 외국인 근로자를 체포했다. ICE는 대규모 단속에 대한 근거로 미등록 이민자 고용뿐 아니라 노동자를 위험한 환경에서 일하도록 강요함으로써 연방 노동법을 위반했다는 점을 제시하였다. 전미자동차노조(UAW)는 성명을 통해 현대자동차가 합작투자회사와 하청업체를 포함해 업계 표준 안전 예방 조치를 무시하고, 노동조합을 결성할 권리를 보장하지 않고, 공장과 공급망 구축을 노동자 착취에 의존해 왔다고 하며 '노동착취 기업'이라고 정면 비판하였다. 실제로 지난 3월, 5월 공장 건설 현장에서 두 명의 노동자가 지게차 사고로 사망하였는데, 위 한국 기업들이 반복된 산업안전사고에도 불구하고 다단계 하청 구조로 법적 책임을 피하고 있다는 비판이 일고 있다. ILO 기본협약인 안전하고 건강한 노동환경을 위한 제155호, 제187호 협약 및 ILO 다국적기업과 사회 정책에 관한 삼자 선언에서도 원청기업이 하청과 파견까지 포함해 안전보건에 연대책임을 져야 한다고 강조하고 있으므로, 위 한국 기업들이 자신이 직접 고용한 직원이 아닌 협력업체 직원이라고 하여 책임을 피하기는 어려울 것으로 보인다.

다. 미국 관세국경보호청(CBP), 천일염 생산 과정에서 강제노동을 사용한 태평염전에 수입보류명령 발령

2025. 4. 2. 미국 관세국경보호청(CBP)은 태평염전 제품이 천일염 생산 과정에서 강제노동을 사용한 것으로 합리적으로 판단된다고 하여 미국연방법 제19조 제1307항[31] 위반 혐의로 수입 보류 명령을 발령하고, 미국 내 입국항에서 태평염전 천일염 제품을 억류했다. CBP는 조사 과정에서 대한민국 정부가 2021. 4. 비준한 ILO 강제노동협약(제29호)에서 강제노동으로 규정하는 ▲노동자의 취약성 악용 ▲기만 ▲이동 제한 ▲신분증 보관 ▲열악한 생활환경과 근로환경 ▲협박 및 위협 ▲신체적 폭력 ▲채무노동 ▲임금체불 ▲과도한 초과근무의 혐의가 확인됐다고 밝혔다.

Ⅴ. 산업재해 · 산업안전

1. 현황

고용노동부 「2024년 산업재해 현황」(2025. 4. 기준)에 따르면, 산업재해자 수는 142,771명으로 전년보다 6.3% 증가하였다. 이 중 사고재해자 113,465명(4.4%↑), 질병재해자 26,998명(15.7%↑)이며, 재해율은 0.67%(+0.01%p)로 소폭 상승하였다. 사망자는 총 2,098명(4.1%↑)으로, 사고사망자 827명(1.8%↑), 질병사망자 1,271명(5.6%↑)이었다. 사망만인율은 0.98‰로 전년과 동일하며, 질병사망만인율만 0.01‰p 증가하였다. 사고사망은 건설업(39.7%), 5~49인 사업장(43.7%), 60세 이상 근로자(48.9%), '떨어짐'(33.6%) 유형에서 집중되었다. 건설 · 임업 등 일부 업종은 감소했으나, 운수창고통신업(+27명), 제조업(+22명) 등은 증가하였다. 49인 미만 사업장 사고사망자 증가(+33명)는 소규모 사업장의 안전관리 취약성을 시사한다. 질병사망은 광업(35.1%), 5~49인 사업장(32.4%), 60세 이상(55.3%), 진폐(39.8%)에서 많았다. 대부분 업종과 사업장 규모에서 증가세를 보였으며, 주요 원인은 진폐 · 뇌심질환 · 직업성 암 순이었다. 모든 사업장 규모에서 재해자 수가 증가하였고, 특히 5인 미만 사업장(+2,447명)의 증가가 두드러졌다.

---

31 미국연방법 19조 1307항은 형사노동, 강제노동 또는 형사제재 하의 노예노동 등을 통하여 외국에서 전부 또는 일부가 생산된 모든 상품, 제품, 물품 및 물자의 수입을 금지하고 있음.

2. 주요 현안

가. 반복되는 SPC 끼임 사망 산재

2025. 5. 19. 경기 시흥시 SPC삼립 시화공장에서 50대 여성 근로자가 기계 윤활유를 뿌리는 과정에서 컨베이어 벨트에 끼여 사망하는 사고가 또다시 발생했다. SPC에서는 최근 3년간 3명의 노동자가 유사한 끼임 사고로 사망했다. 유사한 끼임 사망이 반복되었는데, 그 원인으로, 2교대의 야간 · 장시간 근로, 비상정지 버튼이 없는 노후한 기계 등이 지적되었다. 반복적인 사망사고 방지를 위해 야간근로와 장시간 근로 대책이 요구되었고, 야간근로시간 제한, 적절한 안전관리자 배치, 노후 장비 교체 등 안전 관련 투자, 근무복 교체 등이 제시되었다. SPC 도세호 대표는 2025. 10. 15. 국정감사에 증인으로 출석하여 개선을 약속했다.

나. 포스코 사망 산재 등 건설사 사망 산재

2025. 7. 28. 포스코이앤씨가 짓는 함양~창녕 간 고속도로 건설 현장에서 60대 노동자가 천공기에 끼여 사망하는 사고가 발생했다. 포스코이앤씨에서는 이 사망사고를 포함하여 1월부터 7월까지 신임인 정희민 대표 체제하에서 7개월 동안 4명이 사망하였다. 앞서 발생한 사고로는 ▲1월 경남 김해 아파트 신축 현장 작업자 1명 추락사 ▲4월 경기도 광명 신안산선 건설현장 구조물 붕괴 1명 사망 ▲4월 대구 주상복합 건설현장 추락 1명 사망 등이 있다. 이에 “동종사고가 반복되는데 개선되지 않는다면 미필적 고의 살인과 다를 게 없다”라는 경영진 책임론이 급부상하였다. 포스코이앤씨는 즉시 사과하고 대표를 교체하였다.

다. KT 구조조정 후 10개월 간 6명 사망

2024년 11월부터 2025년 8월까지 KT에서 6명의 노동자가 잇따라 사망하였다. 특히 2025. 1. 21. 새벽, 10년 차 기술직 직원 A 씨가 극단적 선택을 했으며, 유서에는 “말도 안 되는 교육을 받으며 자괴감을 느낀다”라는 내용이 담겼다. A씨는 통신망 관리 업무를 담당하다가 구조조정 과정에서 비자발적으로 영업 부서로 발령되었고, 익숙지 않은 업무와 지속적인 실적 압박으로 극심한 스트레스를 받은 것으로 알려졌다. KT 노조는 “회사가 고충을 무시한 채 강압적 구조조정을 강행하고 있다”라고 비판했다. KT는 최근 4,500여 명을 감축하고 남은 2,500여 명을 ‘토탈영업TF’에 강제 배치, 타 부서 이동이 불가하고 1년 단위 순환근무를 의무화해 퇴사 압박 수단으로 작용하고 있다는 지적이 나오고 있다.

3. 주요 판결

가. 배전전기원 갑상선암의 근거 부족 판단은 산재보험 취지에 어긋난다는 판결(대법원 2025. 1. 9. 선고 2024두45979 판결)

원고는 배전전기원으로 1995~2015년까지 한전 협력업체에서 활선공법으로 송 · 배전선 유지보수 업무를 수행하던 중 갑상선암을 진단받았는데 장기간 극저주파(ELF) 전자기장에 노출된 것을 원인으로 보고 요양급여 신청을 하였으나 근로복지공단은 관련한 의학적 근거가 부족하다는 이유로 불승인하였고, 원심도 동일하게 판단하였다. 그러나 대법원은 ①의학적 불확실성이 존재하더라도 업무환경이 질병에 영향을 미쳤을 합리적 개연성이 있으면 인정을 배제할 수 없으며, ②통계자료 부족을 이유로 근로자에게 불리하게 판단하는 것은 산업재해보상보험의 보호 취지에 반하는 점, ③극저주파 전자기장이 암유전자 발현을 촉진할 수 있다는 연구 결과와 정신적 긴장과 스트레스 등 복합 요인이 원고의 질병 발생에 영향을 주었다는 점을 근거로 업무와 질병 간의 상당인과관계를 인정하였다. 이번 대법원 판결은 ‘의학적 불확실성만으로 산재를 부정할 수 없다’는 기존 대법원 법리를 재확인하였다.

나. 한전이 형식상 발주자더라도 실질은 도급인으로 본 판결(수원지방법원 여주지원 2025. 6. 25. 선고 2022가단10387 판결)

2021년 11월, 한전 협력업체 소속 전기노동자가 전주 위 활선작업 중 감전되어 사

망한 사건에 대하여 1심 법원은 한전을 「산업안전보건법」상 원청 도급인으로 인정하였다. 법원은 한전이 단순 발주자가 아니라 ▲전기공사 전 과정의 시공을 주도 · 총괄 · 관리할 지위에 있었으며 ▲자체 안전관리 지침 · 교육체계를 운영하고 하청업체의 준수 여부를 통제할 권한을 보유하고 ▲해당 개폐기 · 전신주가 모두 한전의 재산 및 관리책임 범위에 속하며 ▲작업 자체가 한전의 본질적이고 필수적 업무로, 관련 법령상 한전만이 수행할 수 있는 사업이었다는 점 등을 근거로 "한전은 도급인으로서 하청업체 근로자의 안전조치를 총괄 · 관리할 법적 의무를 부담한다"라며 감전 재해에 대한 한전의 「산업안전보건법」상 책임을 명시적으로 인정하였다. 그간 '발주자' 명목으로 책임을 회피하던 관행에 제동을 건 의미 있는 판결이다.

다. 23명의 사망자를 낸 아리셀 경영책임자에게 중대재해처벌법 위반으로 15년을 선고한 판결(수원지방법원 2025. 9. 23. 선고 2024고합833, 24, 529 병합 사건 판결)

2024. 6. 24., 경기도 화성의 리튬전지 제조업체 아리셀 공장에서 연쇄 폭발이 발생해 23명이 사망, 다수가 부상했다. 희생자의 대부분이 파견 · 이주노동자였으며, 사고 전부터 화학물질 및 배터리 셀의 폭발 위험이 지적되었으나 예방조치가 미흡했던 점이 쟁점이었다. 1심 법원은 박순관 대표가 경영 전반에 대한 보고를 받고 직접 경영권을 행사한 경영책임자로서, 매출 확대에 치중하며 노동자 안전 의무를 소홀히 한 과실이 있다고 판단했다. 재판부는 이번 사고를 단순한 불운이 아닌"안전관리 부재로 인한 예고된 인재(人災)"로 규정하였으며, 파견노동자들의 잦은 교체와 소통 부재로 인한 안전교육 미비를 주요 원인이라 보았다. 법원은 박 대표에게 징역 15년 형을 선고했는데 이는 「중대재해처벌법」 시행 이후 최고 형량에 해당하며, 경영책임자가 위험을 사전에 인지하고 관리할 법적 의무가 있음을 명확히 판단하였다.

4. 주요 입법

가. 산업안전보건기준에 관한 규칙 [시행 2025. 7. 17.] [고용노동부령 제448호, 2025. 7. 17., 일부개정]

2024년 10월 22일 「산업안전보건법」 개정(2025년 6월 1일 시행)에 따라, 사업주는 폭염으로 인한 근로자의 건강장해를 예방하기 위한 구체적 의무를 부담하게 되었다. 개정 산업안전보건기준에 관한 규칙은 체감온도 31도 이상인 장소에서의 장시간 작업을 '폭염 작업'으로 규정하고, 사업주가 냉방 · 통풍 등 온 · 습도 조절 장치의 설치 · 가동, 작업 시간대 조정, 충분한 휴식 시간 부여 등의 조치를 취하도록 했다. 특히 체감온도 33도 이상에서는 2시간마다 20분 이상 휴식을 의무화하였다. 또한 사업주는 온도 · 습도 측정기기를 상시 구비하여 체감온도를 기록 · 보관하고, 근로자에게 폭염 관련 건강장해 증상과 예방 · 응급조치 요령을 사전에 교육해야 하며, 장해 발생 시 즉시 소방관서 등에 신고해야 한다.

5. 주요 정책

이재명 정부의 산업재해의 감축 정책 지시에 따라 노동부는 2025. 9. 15., 우선적으로 시행할 「"노동안전 종합대책"」을 발표했다. 주요 골자는 "첫째, 안전 사각지대 예방 지원 강화—산재 사고 비중이 높지만, 예방 대책이 허술한 곳(소규모, 외국인, 고령자 등)을 우선적으로 지원하겠음, 둘째, 안전 주체로서 노사의 역할 · 책무 확립—원청과 공공기관의 책임을 강화하고 노동자의 권리보장을 통해 안전을 지키겠음, 셋째, 노동안전 확산을 위한 인프라 확대—산업안전감독관을 확대하고 민간의 전문성을 높이겠음, 넷째, 안전 예방을 촉진하는 제재 수단 도입—신속.실효성 있는 경제적 제재 부과, 여신심사 · 자본시장 평가 등 반영, 사고조사 · 수사 강화"이다.

현 정부는 중요 국정과제로 '중대재해 근절'을 목표로 다양한 정책을 도입하여 산업재해 감축을 위해 노력하고 있다. 다종다기한 위험이 계속해서 생겨나는 현재의

산업구조의 특성상 산업재해를 근본적으로 예방하려면, 사업주에게 포괄적 의무를 지움과 동시에 근로감독의 질을 비약적으로 향상하려는 방향에서 구체적인 정책을 수립할 필요가 있다.

Ⅵ. 이주노동

1. 이재명 정부 국정과제 – 고용허가제도(사업장 변경 제도) 개선

전남 나주에서 이주노동자가 지게차에 묶인 채 조롱당하는 영상이 공개돼 논란이 된 이후 이재명 대통령은 '소수자 약자에 대한 용납할 수 없는 폭력이나 명백한 인권 유린'이라는 의견을 밝혔다. 2004년부터 21년 동안 이주노동자 현실에 대해 자극적인 영상을 통한 이슈화와 개별 구제에 집중한 임기응변식 대응이 이어져 왔지만, 다행히 이재명 정부 123대 국정과제 중 이주노동자의 사업장 이동 규제 완화 등 고용허가제를 개선하겠단 내용이 포함되었다.

현재 이주노동자의 사업장 이동 규제는 다음 사업장을 선택할 자유뿐만 아니라 현 사업장을 이탈할 자유까지 사유, 횟수로 제한하고 있다. 그러나 현 직장을 이탈하여 다음 사업장 알선을 고용노동부가 독점하고 있기에 이탈의 자유를 허용한다고 해도 고용허가제도의 근간이 위협받는 일은 발생할 여지가 없다. 사업장 이탈의 자유까지 옥죄어 얻은 이익은 노예가 폐지된 문명사회에서 허용될 수 있는 이익이다. 그런 이익은 악덕 기업 운영자의 단기적 이익일 뿐, 중소기업 전반의 이익과 국가의 이익도 아니며, 오히려 그 악덕 기업에서 벗어나 일손이 필요한 다른 사업장으로 이동을 허락하는 것이 중소기업 전반의 이익과 국가의 이익에 부합한다. 고용허가제도 개선은 현 사업장 이탈의 자유 제한을 완전히 철폐하는 것에서 시작해야 한다.

2. 반인권적인 미등록 이주민 단속

2025. 1. 31. 인천에 있는 한 목재 야적장에서 이주노동자가 사망한 채로 발견됐다. 약품 흡입에 따른 사망이었다. 한 달여 뒤인 2025. 2. 26. 경북 경산시의 한 공장에서 이주노동자 7명이 중 · 경상을 입었다. 그중 한 명은 양발 뒤꿈치가 모두 으스러져 입원했고, 또 다른 한 명은 척추, 발목, 양 발뼈가 부러졌다. 며칠 뒤인 2025. 2. 26. 경북 경산시 진량읍의 한 제조업체에서 이주노동자 6명이 중경상을 입었다. 양쪽 발 골절, 척추 골절 등의 부상이었다. 바로 한 달 뒤인 2025. 3. 26., 파주시의 한 골판지 공장에서 이주노동자가 발목이 절단되는 부상을 당하였다. 2025. 7. 20. 울산의 한 자동차 부품공장에서 한 이주노동자가 발목을 크게 다치는 부상을 당하였다. 그 부상으로 인하여 임신 4주 차의 초기 임산부였던 이주노동자는 태아를 유산했다. 사흘 뒤인 2025. 7. 23. 부산의 한 플라스틱 공장에서 일하던 노동자가 양쪽 발목뼈가 부러지는 부상을 당하였다. 그리고 2025. 10. 29. 대구의 한 자동차부품 제조공장에서 일한 이주노동자가 사망했다.

위 사건은 모두 정부 합동단속 과정에서 발생한 일이다. 이주노동자들은 정부의 폭력적인 단속을 피해 유해 화학물질이 가득한 창고에 숨었다가 약품 흡입으로 사망하거나, 뛰어내리다가 부상을 입었다. 10. 29.에 단속을 피해 숨었다가 추락사한 이주노동자가 마지막으로 SNS에 남긴 메시지는 '숨쉬기가 힘들다'였다. 당시 대구에서는 3시간 동안 단속이 진행되었는데, 단속반은 미란다원칙 고지 없이 체류 자격조차 확인하지 않고 이주노동자로 보이면 무조건 2명씩 짝을 지어 수갑을 채우고 준비해 둔 버스로 끌고 갔다. 폭력적인 상황에 공포를 느낀 이주노동자들은 비명을 지르며 도망 다닐 수밖에 없었다. 단속반은 이주노동자들을 버스 안에 태운 뒤 비로소 신원과 체류 자격을 확인했으며, 체류 자격이 있는 것이 확인되면 버스에서 내리게 해주는 식이었다. 당시 출입국은 회사가 제출한 자료에 따라 40명의 이주노동자를 색출했는데, 이례적으로 3시간이나 걸렸던 이유는 40명 중 39명의 신원만 확인되었기 때문이었다.

법무부는 「불법체류 감축 5개년 계획('23~'27)」에 따라 범정부 차원에서 관계 기관

(경찰청, 고용노동부, 국토교통부 등)과 함께 미등록 이주민에 대한 합동단속을 실시하고 있다. 단속 과정에서 적법절차 준수와 외국인 인권 보호에 최선을 다하겠다고 발표하였지만, 실제 단속 현장에서는 인권 보호의 의지를 전혀 찾아볼 수가 없다. 시민사회단체는 수년 전부터 이주노동자들의 부상과 사망을 초래하는, 반인권적이고 폭력적인 '토끼몰이식' 단속을 중단하라고 요구해 왔지만 달라지지 않고 있다. 또한 정부의 폭력적인 단속은 사회적으로 미등록 이주민에 대한 차별과 혐오를 조장하고 있다.

이주노동자가 미등록이 되지 않도록 하기 위해서는 강제노동을 강요하는 현행 고용허가제를 비롯한 제도적 개선이 필수적이다. 그러나 정부는 이러한 노력은 보이지 않고 반인권적 단속을 통해 미등록 이주노동자들을 색출하는 데 혈안이다. 그리고 합동단속마다 이주노동자들의 부상, 사망이 반복되고 있다. 따라서 정부는 반인권적인 단속추방 정책을 중단하고 미등록 이주민 체류 대책을 마련해야 할 것이다.

3. 법무부 운영 노동비자 – 인신매매의 온상

작년에 이어 올해도 법무부가 관리하는 이주노동 비자가 크게 확대되었다. 한국의 이주노동 비자는 고용노동부가 관리하는 고용허가제 비자(E-9)와 법무부가 관리하는 비자들(계절이주노동자, 조선용접공 등)로 나뉘는데, 후자의 문제점은 법무부가 이주노동자의 인권침해를 관리 · 감독할 물적 · 인적 자원을 갖추지 못한 채 단속 · 추방 · 이탈 방지에만 몰두한다는 점이다. 게다가 법무부는 그때그때 산업계의 수요에 맞춰 새로운 이주노동 비자를 신설하고 있는바, 제도가 허술하여 브로커 내지 사업주가 이주노동자를 착취할 여지가 매우 크다.

그 결과 법무부가 운영하는 이주노동 비자는 노동력 착취 목적 인신매매의 온상이 되었다. 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(약칭: 인신매매방지법)」에 따르면 노동력 착취 목적 인신매매란 브로커 등에 의해 모집되어 적법한 근로조건이 지속적으로 보장되지 않은 채 위력, 위계 등으로 노동을 강요당한 경우 등을 말한다. 2025년, 법무부가 관리하는 계절이주노동자(E-8) 및 기술 연수 유학생(D-4-6)들이 정부로부터 노동력 착취 목적 인신매매 피해자로 확인받았다.

계절이주노동자의 경우 2023년 30,000여 명에서 2024년 56,000여 명, 2025년 97,700명으로 크게 확대되었는데, 그만큼 피해 사례도 급증하고 있다. 특히 브로커의 개입이 심각하다. 올해 7월에는 강원도 양구군에서 91명의 계절이주노동자가 브로커에 의해 임금을 중간착취 당했다는 이유로 체불임금 집단 진정을 제기했다. 브로커가 고용주로부터 임금을 직접 지급 받아 수수료 명목으로 15억 원을 가로챈 것이다. 그 외에도 브로커가 여권을 압수하고 통장을 관리하며 체류기간 연장을 빌미로 수수료를 요구하는 등 사례가 빈발하고 있다. 이는 명백한 인신매매에 해당한다.

브로커에 의한 계절이주노동자 착취가 가능한 이유는 각 지자체에서 계절이주노동자를 관리하고 있는데 지자체들이 인력 부족으로 인해 브로커에게 의지하고 있기 때문이다. 브로커에 대한 문제제기가 계속되자 올해 7월 「출입국관리법」 제19조의5로 계절이주노동자 관련 규정이 신설되었고, 10월에는 동법 시행규칙 일부개정령안이 입법예고되었는데, 개정안은 브로커 개입을 방지하기는커녕 비영리법인 등 사설 전문기관에 의한 계절이주노동자 제도 운영을 예정하면서 브로커 개입을 합법화하고 있다.

한편 기술직업전문학교에서 유학생들을 모집해 실습 명목으로 강제노동을 시키는 사례도 발생하였다. 베트남 국적 유학생 18명은 2023년 브로커를 통해 김해시 소재 직업학교에 입학하였다. 학생들은 당초 학교 졸업 후 한국에서 용접공으로 취업하여 체류할 수 있다고 안내받았지만, 실상 교육은 이뤄지지 않았고, 학생들은 실습 명목으로 공장에 파견되어 임금도 받지 못한 채 위험한 용접 업무를 수행해야 했다. 이에 2명의 학생이 올해 7월 인신매매 피해자로 인정받았고, 나머지 학생들도 인신매매 피해자 확인 절차를 밟고 있다.

4. 이주노동자 속헹 씨 사망사건 국가배상책임 인정

캄보디아 출신 이주노동자 속헹 씨는 2020. 12. 20. 영하 17도 한파에 난방이 제대로 이뤄지지 않는 비닐하우스 숙소에서 거주하다가 사망했다. 서울남부업무상질병판정위원회는 고온 다습한 작업환경 및 열악한 숙소 여건 등이 망인의 사망에 영향을 미쳤다고 보아 「산업재해보상보험법」 제37조 제1항 제2호에 따른 업무상 질병에 의한 사망으로 판단했다. 위와 같은 판단에도 불구하고 유족이 청구한 국가배상 청구에 대하여 1심은 담당 공무원이 직무집행 중 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 망인을 사망케 하였다는 사실에 대한 입증이 부족하다고 보아 위 청구를 기각하였다(서울중앙지방법원 2024. 8. 29. 선고 2022가단5293329 판결).

국가가 이주노동자의 근로환경 등을 감독함으로써 건강한 작업환경에서 근로를 제공하고 안전하고 쾌적한 부속 기숙사에서 거주할 권리를 보장하기 위한 규정을 위반하였음이 명백함에도 이로 인한 이주노동자의 사망에 대하여 국가에 책임이 없다는 판결은 도저히 받아들일 수 없었다. 항소심에서는 고용노동부장관이 매년 1회 이상 외국인근로자를 고용하고 있는 사업 또는 사업장에 대한 지도 · 점검계획을 수립하고, 지도 · 점검을 하여야 함에도 하지 않았고, 건강검진 결과를 보고받지 못하였음에도 그 실시 여부를 확인하거나 과태료 부과 등 조치를 취하지 않은 고의 또는 과실에 의한 법령 위반을 인정하고, 망인이 고온 · 다습한 작업환경 및 영하 17도까지 내려가는 상황에서 난방장치가 제대로 작동하지 않는 등 열악한 숙소 여건 등이 간 질환을 급속도로 악화시킨 원인이고, 이러한 환경이 간경변증과 그 합병증으로 식도정맥류가 발생하게 되었으며, 담당 근로감독관이 제대로 지도 · 점검을 하였다면 열악한 숙소 환경을 개선하고 건강검진을 통한 조기 발견으로 치료를 받을 수 있었던 점을 종합하여 공무원의 고의 또는 과실에 의한 위법행위와 망인의 사망 사이의 상당인과관계를 인정하였다(서울중앙지방법원 2025. 9. 19. 선고 2024나56742 판결).

이 사건은 이주노동자에게도 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보상 등을 요구할 수 있는 '일할 환경에 관한 권리'가 있다는 점을 재차 확인하고, 국가가 감독 의무를 위반하였을 경우 그로 인하여 발생한 산업재해에 대하여 그 책임이 인정될 수 있음을 분명히 하였다는 점에서 의미가 있다. 이렇게 당연한 판결이 반가운 판결로 느껴지는 것은 현재 상황이 얼마나 열악한지를 방증하는 것이다. 정부가 이주노동자의 열악한 노동 환경을 확인하고 감독할 의무가 있음에도, 이를 하지 않아 유사한 사고가 매년 발생하고 있다. 앞으로 이러한 안타까운 사고가 발생하지 않도록 국가는 자신의 의무를 다하여야 할 것이다.

Ⅶ. 나가며

2025년 노동인권이 제도적 진전의 희망 속에서도 구조적 차별에 직면한 만큼, 민변 노동위원회는 노동 현장의 법적 사각지대를 해소하는 실천적인 역할을 더욱 강화할 것이다. 간접고용 · 특수고용 · 플랫폼 노동자를 포함한 '일하는 모든 사람'의 노동기본권을 옹호하고, 부당한 손해배상 청구와 탄압에 맞선 법률 지원을 통해 노동권 보장의 최전선에 설 것이다. 또한, 이주노동자의 인권 보호와 안전 문제 해결을 위해 시민사회 및 국제사회와의 연대를 확대하고, 정부의 소극적인 행정 태도를 견인하기 위한 법리 개발과 공익 소송을 멈추지 않을 것이다. 민변 노동위는 이 보고서에 담긴 목소리들을 동력 삼아, 차별과 폭력 없는 일터를 향한 투쟁에 변함없이 함께할 것을 선언한다.

2025년 문화 · 예술 · 스포츠 분야 보고

집필

– 들어가며 | 김상현(민변 문화예술스포츠위원회)
– 문신사법 제정과 향후 과제 | 곽예람(민변 문화예술스포츠위원회)
– 생성형 AI와 저작권 침해 | 박지애(민변 문화예술스포츠위원회)
– 블랙리스트특별법 제정의 필요성 | 김상현(민변 문화예술스포츠위원회)
– 스포츠계 폭력 · 성폭력의 구조적 진단 및 개혁 과제 | 서정화(민변 문화예술스포츠위원회)
– 나가며 | 김상현(민변 문화예술스포츠위원회)

감수

곽예람, 김상현, 김혜진, 박지애, 양정규, 윤수민, 이수연(민변 문화예술스포츠위원회)

Ⅰ. 들어가며

'12 · 3 계엄' 및 윤석열 전 대통령의 탄핵으로 인하여, 2025. 6. 4. 이재명 정부가 들어섰고, 이재명 정부는 'K-컬처 시장 300조 원 시대' 및 'AI 3대 강국 도약' 등을 주요 국정 과제로 제시하고 있으나, 문화체육관광부 장관으로 기업인 출신인 최휘영을 임명하고, AI 산업 개발 및 혁신 등을 위하여 문화예술인들의 권리를 일부 제약함으로써 일방적인 희생을 요구하는 등 기본적으로 문화예술스포츠 분야를 산업적 측면에서만 바라보고 있어, 여전히 개별 문화예술창작인들 또는 스포츠 산업 종사자들에 대한 인권침해, 경제적 불평등 불공정 관계 등의 문제 해결은 요원한 상태이다.

비의료인 타투이스트들의 문신 행위를 규정하는 문신사법이 최근 국회에서 통과되었으나, 해당 문신사법은 시행일을 2년 뒤인 2027. 10. 29.로 규정하고 있고, 기존 피고인으로 형사재판을 받고 있던 문신사들에 대한 면소 여부를 명확하게 규정하지 않음으로써, 여전히 타투이스트들에 대한 형사 처벌의 위험이 남아 있는 상황이다.

또한 문화예술창작인들은 생성형 AI가 무분별한 데이터 학습(TDM)과 위 학습으

로 문화예술창작인들의 저작권 등을 침해하는 결과물을 만들어내고, AI로 생성한 결과물임을 제대로 표시하지 않음에 따라 급박한 창작 환경의 변화로 생계의 위협을 받는 상황임에도, 오히려 AI 개발 및 혁신을 위하여 TDM에 있어서는 저작권 침해를 면책하도록 강요받는 등 엄혹한 현실에 놓여 있다.

이재명 정부가 주장하는 'K-문화강국'의 달성을 위해서는 문화예술인의 표현의 자유 및 창작의 자유 역시 철저히 보장될 필요가 있다고 할 것이나, 이명박 · 박근혜 정부에 이어, 윤석열 정부에서도 수없이 자행된 검열 및 블랙리스트 피해에 관한 진상규명 및 피해회복을 온전히 실현할 수 있는 블랙리스트특별법 제정 역시 아직 갈 길이 먼 상태이다.

그리고 여전히 스포츠계에는 구조적 폭력 · 성폭력이 만연해 있으나, 유승민 대한체육회장은 최저학력제 폐지 · 수업일수 폐지 · 합숙소 부활을 임기 목표로 제시하는 등 경쟁력이라는 명분으로 학생선수의 학습권과 공동체 접근권을 오히려 퇴행시킴으로써 '폭력이 작동할 수 없는 환경'으로의 구조적 전환에 역행하는 흐름을 보이고 있다.

이에 2025년 문화예술스포츠 분야의 인권 보고 주제로는 ① 문신사법 제정과 향후 과제, ② 생성형 AI와 저작권 침해, ③ 블랙리스트특별법 제정의 필요성, ④ 스포츠계 폭력 · 성폭력의 구조적 진단 및 개혁 과제를 선정하였고, 이하에서 위 주제들에 대하여 자세히 살펴보고자 한다.

II. 문신사법의 제정 및 향후 과제 진단

1. 문신사법의 제정 과정

2025년 9월 25일, 필리버스터 국면의 혼란 속에서 가까스로 양당 합의가 이뤄지면서, 「문신사법」이 국회의원 195명의 찬성으로 본회의를 통과하였다. 의료인만이 문신 시술을 할 수 있도록 규제하는 세계 유일의 국가로 남아 있던 대한민국이 드디어 그 오명을 씻게 된 것이다. 그리고 10월 17일 정부 이송되어 28일 공포 절차까지 마무리되면서 그 입법과정이 완료되었다. 문신사법의 제정 과정이 지난하였던 만큼, 이하에서는 어떠한 역사로 문신사법 제정이 이루어졌는지를 먼저 기록하고자 한다.

1992년 대법원 판결이 선고된 이래로, 문신을 인체 침습적 의료행위로서 의료법이 적용되어야 한다고 보아, 비의료인의 시술을 의료법 위반의 무면허의료행위로 처벌하여 왔다. 그러나 현실 세계에서 문신은 질병의 진단, 예방, 치료 및 건강 증진 등 의료적 목적과는 무관한 미용 또는 표현적 목적으로 이루어져 왔고, 이에 '귓볼뚫기'와 마찬가지로 문신행위가 의료기관에서 의료인이 독점적으로 시행해야 하는 의료행위에 해당한다는 국민적 인식이 희박하였던 것이 사실이다. 그래서 실제로 극히 일부 사례를 제외하고는 대부분 비의료인인 전문 미용 시술자 또는 타투이스트(서화문신사, 이하 '타투이스트'라 함)들에 의하여 시술되어 왔으며, 한국에서만 1,300만 명이 넘는 사람들이 문신을 경험하였다는 조사 결과가 나오기도 하였다. 그 중 타투(서화문신, 이하'서화문신'이라 함)는 특히 시술자의 예술적 감각 및 기술을 요구하는 속성을 지녀, 시각예술 장르의 하나로 발전하여 오기도 하였다. 문신 관련 법제화가 뒤처지고 있던 상황과는 별개로, 한국 타투이스트 특유의 세밀한 묘사를 특징으로 하는 소위'Korean Fine Tattoo'장르가 세계적 명성을 얻기도 하였는데, 대한민국은 이러한 예술인들을 육성하거나 지원하기는커녕, 오히려 문신사를 전과자로 만들어 법적으로 취약한 상태로 내몰았던 것이다.

위와 같이 세계적인 기준뿐 아니라 국민의 인식 자체에도 뒤처지는 제도를 개선하기 위하여 2007년경부터 구체적인 입법적 노력이 전개되었다. 김춘진 의원은 제17대 국회에서 최초로 「공중위생관리법」의 규제 영역에 문신업을 추가하는 내용의 개정안을 발의하였고, 이후 제18대 국회에서 문신업을 독립적으로 규율하는 「문신

사법」 제정안을 발의하였다.[1] 그 이래로 20대 국회에 이르기까지 김춘진 및 박주민 의원이 문신사법 제정안을 계속하여 발의하였으나, 모두 국회의원의 임기 만료로 폐기되고 말았다. 2019년에는 국무총리 주재로 열린 국정현안점검조정회의에서 '중소기업소상공인 규제 혁신방안' 중 하나로 문신(반영구화장)시술 자격 확대를 위한 「공중위생관리법」 개정 등이 논의되었고, 실제로 오제세 의원 등은 같은 내용을 담은 개정법률안을 발의하기도 하였으나, 이 역시 실제 입법으로 이어지지 못하였다.

이러한 과정에서 문신사들이 입고 있는 심각한 인권침해 상황에 공감하는 시민사회의 지원이 이어졌다. 먼저 타투이스트 본인들을 합법적 직업을 가진 노동자로서 인정받고, 직업과 근로의 자유를 찾겠다는 목적으로, 타투유니온 노동조합[2]이 2020년 2월 27일 설립되었다.[3] 같은 해 6월 9일에는 각계 단체가 참여하는 '타투할 자유를 위한 공동대책위원회(이하 '공대위'라 함)'가 결성되었는데[4], 이후 공대위의 조력으로 타투이스트들에 의하여 2020년 문신시술에 적용되는 「의료법」 및 「보건범죄단속에 관한 특별조치법(이하 '보건범죄단속법'이라 함)」의 벌칙 규정이 문신사의 직업의 자유, 예술의 자유 등 기본권을 침해한다는 취지로 헌법소원심판청구가 이루어졌다. 이듬해인 2021년에는 유튜브에 게시된 타투유니온 지회장의 활동이 의료법 위반의 범죄로 신고되면서, 지회장에 대한 형사재판 및 위헌법률심판을 구하는 헌법소원심판 청구가 이루어졌고, 같은 해 정의당 소속 류호정 의원은 「타투업법」을 발의하고 관련 이슈에 대한 국민적 관심을 모으기 위하여 다양한 의정 활동을 전개한 바 있다. 이후 언론과 시민들의 주목을 받으면서, 여·야당 소속을 막론하고 다수의 국회의원이 비의료인 문신을 허용하는 취지의 법률안들을 발의하기도 하였다.

한편 민주사회를 위한 변호사모임(이하 '민변'이라 함)은 최초 공대위 활동 단계에서부터, 타투이스트가 직업적 예술인으로서의 권리를 보장받지 못하고 있다는 점에서 관련 문제에 관심을 가지고 활동에 참여하였는데, 이후 민변 공익인권변론센터를 통하여 접수된 타투이스트의 형사사건에 대응하기 위하여 변호인단을 모집하여 형사 및 헌법사건 대응, 나아가 국가인권위원회에의 긴급진정을 대리하였다. 변호인단이 대리한 긴급진정에 대하여 인권위는 정책적 검토가 필요하다는 결정을 하였고, 이후 2022년 2월, 인권위는 "문신 시술을 무면허의료행위의 범죄로 보아 처벌하는 의료법 조항은 문신시술자들의 직업의 자유 등 기본권을 침해하므로, 이미 발의된 실효성 있는 법률안들을 검토하여 비의료인의 문신 시술을 허용하는 법률을 제정하라"는 취지로 국회의 의견을 표명하는 결정을 하였고, 이를 통하여 입법에 관한 논의가 진척되는 소기의 성과를 달성하기도 하였다.

다만 코로나19 감염병 사태 등으로 소관 상임위원회인 보건복지위원회의 관심을 받지 못하다가, 2023년 4월 27일 처음으로 관련 공청회가 개최되었고, 이를 통하여 의료계부터 미용 및 문신업의 다양한 이해관계자들이 참석하여 발의된 법률안들에 대한 공개적인 논의를 진행할 수 있었다. 최초 논의 시에는 같은 문신업계의 이해관계자들 사이에서도 법제화 방향에 대한 의사 합치가 이뤄지지 못하였다는 평가가 있었으나, 이후 관련 단체들이 상호 협의를 통해 의견을 통일하는 과정을 거쳤고, 소위 반영구화장이라 하는 미용문신과 서화문신이 구체적 목적만 다를 뿐 기술과 방법이 다르지 않다는 전제하에 단일한 자격 체계와 표준화된 위생관리의무를 부여하되, 각 부문을 구분하는 표지를 두고 특성에 따라 세부적으로 다른 규제를 적용받을 수 있는 통일적 체계의 문신사법을 고안하게 되었다.[5] 이후 국회 차원의 검토와 보건복지부의 수정의견을 받아 보건복지위원장 박주민 의원이 문신사법 대안을 발의하였고, 2025. 8. 27. 보건복지위원회에서 처리되어, 2025. 9. 10. 법제사법위원회 심사를 마쳤으며, 이후 의사협회·한의사협회 등 의료계의 최종 의견까지 반영한 수정안이 2025. 9. 25. 본회의에서 가결되었다.

---

1 「문신사법(2010. 2. 25. 김춘진의원 대표발의, 의안번호 1807701)」

2 전국화학섬유식품산업노동조합 타투유니온지회, 이하 '타투유니온'이라 함.

3 오마이뉴스(2020.3.3.), 얻은 수익만큼 정당한 세금 내는 '타투노동자' 되고 싶다"
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002618293

4 노동과세계(2020.6.9.), '타투 할 자유와 권리' 위한 공동대책위 출범
https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=401131

5 19개 관련 협회가 모여 '문신사 제도화 민관협의체 TFT'를 만들어 국회 측과 소통하였다는 사실과 관련한 기사 참조: 참여와혁신(2025.8.23.), 불법에서 법제화로 문신사법이 필요한 이유
https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=36161

2. 제정 문신사법의 주요 내용 및 문신사법의 제정이 타투이스트를 처벌하는 의료법 규정을 폐지한 것인지에 관한 고찰

가. 문신사법의 구성 및 주요 내용

제정 「문신사법」은 총 7장으로 구성되어,'문신행위'의 개념 등을 담은 총칙, 문신사 면허, 문신업소의 개설 및 등록 등 영업에 관한 규제, 문신사의 의무에 관한 내용을 담고 있고, 영업소와 문신사가 의무를 위반한 경우 이뤄지는 행정처분 및 벌칙 등을 함께 규정하고 있다.

먼저 제1장 총칙은 목적, 정의 및 다른 법률과의 관계를 규정하는 조항으로 구성되어 있다. 이중 "문신행위" 정의 규정은 '서화문신'과 소위 반영구화장으로 칭하는 '미용문신'을 모두 동일한 문신으로서 문신사법의 규제를 받는 행위로 보고 있다. 다만, 하위법령 및 행정규칙 등을 통하여 부문별 특성을 반영한 지원 및 규제가 가능하도록 세부 분야를 나누어 정의하고 있는 것이다.

제2장은 문신사 면허에 대한 규정을 두고 있다. 이와 관련하여 주목할 점은, 법 제6조로 보건복지부 장관에 의하여 시행되는 국가시험 관련 규정을 두고 있다는 것이다. 이는 곧 사적 협회가 아닌 국가기관을 통하여 문신사에게 요구되는 지식과 기능을 엄격하게 검증함을 의미하여, 이를 통하여 국민의 건강권 보호를 조화롭게 도모하고자 하는 것이다.

나. 문신사법의 제정이 비의료인의 문신행위를 의료법 위반의 무면허의료행위로 보아 처벌하는 규정을 폐지한 것인지

한편 「문신사법」의 제정을 통하여 의료법 제27조 제1항의 무면허의료행위에 관한 규정의 구체적인 해석이 변경되어야 할 필요가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 문신사법의 제정을 통하여 비의료인의 문신시술을 처벌하는 의료법 벌칙 규정상의 형이 폐지되었다고 볼 수 있다면, 이는 형사소송법 제326조 제4호에 따라 현재 법원에서 진행 중인 사건들에 대하여 면소의 판결을 선고할 수 있는 사정에 해당하기 때문이다. 다만 대법원은 2022. 12. 22. 선고 2020도16420 전원합의체 판결을 통하여 법령의 변경에 따라 범죄를 구성하지 아니하게 되거나 형이 가벼워진 경우, 종전 법령이 범죄로 정하여 처벌한 것이 부당하였다거나 과형이 과중하였다는 '반성적 고려'에 따라 변경된 것인지를 따지지 않고 면소를 선고해야 한다고 하여 기존의 법리를 변경하면서도, 해당 형벌 법규 자체 또는 그로부터 수권 내지 위임을 받은 법령이 아닌 다른 법령이 변경된 경우 이와 직접적으로 관련된 형사법적 관점의 변화를 주된 근거로 하는 법령의 변경에 해당하여야 한다고 판시하였던바, 의료법의 개정이 아닌 문신사법의 제정을 통하여 기존의 형이 폐지되었다고 볼 수 있는지 문제가 된다.

먼저 「문신사법」은 제정 이유를 다음과 같이 명시하고 있다: "현행법은 문신 행위를 규율하는 명확한 법적 근거를 두고 있지 않으나, 1992년 대법원이 문신 시술은 의료행위에 해당한다고 판결함에 따라 그동안 비의료인의 문신 행위에 대하여 「의료법」 위반으로 처벌하여 왔음. 그런데 대법원의 판결이 있었던 과거와는 달리 최근에는 문신 등을 시술받으려는 이유가 의료 목적이 아니라 주로 미용 또는 심미적 목적이고, 시술자도 대부분 의료인이 아님에 따라 법과 현실 사이에 상당한 괴리가 발생하고 있음. 이에 문신사법을 제정하여 문신사의 면허와 업무범위, 영업소의 등록, 위생 및 안전관리 등에 관한 사항을 규정하여 법과 현실 사이의 괴리를 해소하고, 국민의 건강과 안전을 도모하려는 것임."

즉, 위와 같이 입법자는 제정 이유를 통하여 비의료인의 문신행위를 무면허의료행위로 보아 처벌하는 현행체계에 문제가 있음을 인지하고, 그 문제를 해결하기 위한 목적으로 「문신사법」을 제정하게 되었다는 사실을 명확하게 밝히고 있다.

또한 「문신사법」 제3조는 문신사법이 문신 등의 사항과 관련하여 다른 법률에 우선 적용된다고 명시하고 있고, 제8조는 문신사가 "의료법 제12조 및 제27조에도 불구하고 문신행위를 할 수 있다."고 규정하고 있다. 나아가 제10조 제1항에서는 "문신사가 아니면 누구든지 문신행위를 하지 못한다. 다만 (중략) 의료인의 의료행위에 해당하는 경우는 제외한다."라고 규정하고 있으며, 제36조 제1항 2호는 동법 제10

조 제1항을 위반한 행위에 대하여 “1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금”에 처한다고 규정하고 있음을 알 수 있다.

위와 같은 법률의 내용을 종합적으로 해석할 때, 문신사법의 제정으로 문신행위에 대하여 「의료법」이 아니라 「문신사법」을 우선 적용하는 것이 원칙이며, 문신행위가 의료인의 의료행위로 수행되는 예외적인 경우에만 「의료법」이 적용되도록 규정하고 있음을 알 수 있다. 즉 비의료인의 비의료 목적 문신행위는 그가 문신사 면허가 없다면 무면허문신행위일 수는 있으나, 이를 「의료법」 위반의 무면허의료행위로 보아 처벌하는 기존의 법률 적용은 명시적으로 폐지되었음이 확인되는 것이다.

나아가 「문신사법」은 부칙 제2조를 통하여 시행 후 2년이 되는 날까지는 문신사 면허가 없는 경우에도 각호 요건을 충족한 사람은 임시로 문신업소의 개설등록을 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 국가시험 및 면허 제도가 행정기관의 행정입법 해태 등으로 불비한 상태에서도, 안전하고 위생적인 시설과 장비를 갖추고 위생교육을 이수하여 요건을 충족한 사람은 문신업을 수행할 수 있도록 보완적으로 규정하고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제정 이유에서 확인되는 입법자의 명확한 의도와 문신사법의 제반 규정, 나아가 문신사 시험 제도가 완비되지 않은 상태에서도 합법적으로 문신영업을 할 수 있도록 규정한 부칙 조항에 비추어 볼 때, 문신사들을 기존과 같은 무면허의료업자로서 의료법 및 보건범죄단속법으로 처벌하는 제도를 폐지하려는 직접적인 형사법적 관점의 변화로 본 입법이 이뤄졌음이 명확하다. 그렇다면 문신사법의 제정 및 시행으로 인하여 이미 형사재판을 받고 있는 피고인들에 대하여도 형사소송법 제326조 제4호에 따른 면소 사유가 발생하였다는 점을 지적할 수 있다.

3. 향후 남은 과제 : 대법원의 무죄 판결의 필요성

그러나 주의해야 할 점은, 문신사법 부칙 제1조가 법률의 시행일을 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행한다고 함으로써, 그 시행일이 2027. 10. 29.로 정해졌다는 것이다. 따라서 재판 진행 과정에 따라 판결 선고 시점에 법률의 시행 및 면소 판결 선고의 가능 여부가 달라질 수 있는 셈이므로, 같은 행위를 하였음에도 피고인인 문신사들 사이에 형사재판 결과가 달라질 수 있는 불합리함이 남아 있게 되었다. 만일 현 상황에서 누구에게는 유죄판결이, 누구에게는 면소가 선고된다면, 이는 법 적용에 대한 형평의 원칙을 위배하는 것이며, 유죄판결이 이뤄지는 피고인들의 평등권 및 신체의 자유가 지극히 침해될 소지가 있다고 생각된다.

결국, 당초 문신행위를 범죄로 규정하는 명시적 법규가 존재한 것이 아니라 의료법의 확대해석을 통하여 무면허의료행위로 처벌하여 왔던 것이라는 점을 고려해 볼 때, 대법원이 문신 및 의료행위에 대한 해석을 변경하여, 더 이상 문신행위를 의료행위로 보지 않는다는 전향적 판결을 선고해야만 위와 같은 문제가 근본적으로 해결될 수 있다.

대법원은 2022년 4월 21일 문신행위의 의료법 위반 여부에 관한 2021도15611 사건을 전원합의체에 회부하였고, 이후 3년간 심도 깊은 논의를 하여 왔다. 2025년 7월 24일 같은 쟁점의 2019도14363 보건범죄단속법위반(부정의료업자) 사건 및 2022도13380 의료법 위반 사건도 함께 전원합의체에 회부되었고, 11월경 이에 관한 공개변론을 예정하였다는 사실이 외부에 알려지기도 하였으나, 2025년 8월부터 급속도로 진행된 입법 논의로 인하여 예정되었던 재판 일정이 일부 보류된 것으로 보인다.

문신행위는 그 시술 주체, 목적, 방법, 위험성 등 모든 측면에서 의료행위라고 보기 어려우며, 관련된 규제 공백을 처벌 규정의 확대해석을 통하여 메우고자 하는 것은 죄형법정주의를 위반한 것으로써 문신사들의 직업의 자유 및 예술표현의 자유 등을 침해하는 것이다. 2025년 11월 3일 현재, 빠른 시일 내에 대법원의 전향적 판결이 선고되기를 기대한다.

Ⅲ. 생성형 AI와 저작권 침해

1. 서론

그림, 영상, 음악 등 기존 예술가들의 창작 영역으로 간주되던 분야들이 생성형 AI에 의하여 빠르게 대체됨에 따라 예술가들의 생존권이 크게 위협받고 있다. 다양한 분야의 예술가들이 공통적인 우려를 품고 있는 점은 다음과 같은 두 가지이다. 첫째는 TDM(Text and Data Mining)이라는 AI 학습 과정에서의 저작권 침해이며, 둘째는 인공지능 투명성 표기 문제이다.

2. TDM 과정에서의 저작권 침해 우려

가. TDM 관련 현행 법제

(1) 명시적인 법규정 · 대법원 판례 부재

생성형 AI가 유의미한 결과물을 출력하기 위해서는 많은 데이터를 학습하여야 하는데, 학습 대상이 되는 데이터가 저작권이 있는 데이터일 경우 저작권 침해에 해당하는지에 대한 명시적인 규정이 존재하지 않는다. 2026. 1. 22. 첫 시행 예정인 우리나라 인공지능기본법과 2025. 9. 8. 공개된 인공지능기본법 시행령 초안에도 저작권 및 TDM에 관한 명시적인 내용이 없고, 현행 저작권법상 '공정이용' 조항[6]도 다소 모호하고 추상적이기 때문에 분쟁의 소지가 있다. 2025. 2. 11. 김태선 의원 등 14인이 대학 · 연구기관 · 비영리민간단체 등이 교육 · 조사 · 연구 등 비상업적 또는 공익적 목적의 정보 분석에 한하여 TDM을 면책하도록 하는 저작권법 개정안을 발의하였으나[7] 현재 소관위원회의 심사에 회부된 이후 추가적인 진행이 없는 상황이다.

6 「저작권법(2025. 9. 26. 시행)」 제35조의5

7 「저작권법 일부개정법률안(2025. 2. 11. 김태선의원 대표발의, 의안번호 2208071)」

(2) 산업계의 TDM 면책 주장

인공지능 사업자들은 높은 품질의 AI 산업의 활성화를 위해 인간예술가들의 저작물 학습에 대한 저작권 침해 면책을 주장하고 있으며, 법규정의 불비를 이유로 저작권 의식 없는 무분별한 TDM을 통한 AI 학습을 자행하고 있다. TDM 과정에서의 복제 및 학습에 대한 면책이 될 경우 학습 과정에 저작물이 사용된 예술가들이 아무런 경제적 대가를 받기 어려울 뿐만 아니라, 예술가들 개개인을 식별할 수 있게 하는 고유한 작풍이 손쉽게 복제 당하게 될 우려가 있다.

나. 근로자 또는 수급인 지위에서 학습 거부 어려움

예술가들 중 상당수는 근로자 또는 수급인 지위에서 예술 활동을 영위하는데, 상대적 약자에 해당하는 지위에 있는 예술가들은 기업 또는 도급인(클라이언트)이 계약 체결 단계에서부터 저작물의 AI 학습을 요구하거나 AI가 생성한 결과물을 수정 내지 편집하도록 요구하는 경우가 많다. 예술가들은 을의 지위에서 AI 학습 및 이용을 거부하기 어렵다.

다. 무단학습 AI 모델과 AI 출력물의 판매

예술가의 동의 없이 작품을 학습시킨 AI 모델 내지 생성형 AI 출력물이 외주시장에 유통되며 예술계 외주 단가에 혼란이 생기고 있으며, 예술가들의 생계에 직접적인 피해가 광범위하게 발생하고 있다.[8] 그러나 정작 생성형 AI의 학습재료가 된 저작물을 만든 예술가들에 대한 경제적인 대가는 거의 지급되지 않고 있으며, 라이센스 계약을 체결하여 창작자의 동의를 받아 AI를 학습시키는 소수의 사례에서도 예술가들에게 충분한 대가 지급이 이루어지지 않고 있다.

8 이코리아(2024. 12. 11.) 현기호, '생성형 AI 기술 급속 발전에 창작자들 "생계 위협"'
https://www.ekoreanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=76865

3. 출처투명성 조항의 실효성 우려

2026년 시행 예정인 인공지능기본법은 제31조와 시행령에서 인공지능 사업자가 생성물에 대해 AI가 만든 것을 표기하도록 하는 출처 투명성에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 워터마크 등의 시각적 표시는 텍스트, 영상, 이미지와 같은 시각적 미디어에만 첨부가 가능하여 음성 데이터에는 워터마크를 붙이기 어려운 점, 인공지능 사업자에게만 인공지능 출처표시 의무가 있으므로 생성형 AI의 결과물을 저장한 뒤 업로드 하는 인공지능 사용자에게는 출처표시 의무가 부과되지 않을 것이라는 점에서 그 실효성을 기대하기 어렵다.

4. 국외의 TDM 관련 법규 및 생성형 AI 저작권 침해 소송 동향

가. 국외의 TDM 관련 법규

(1) EU

EU 디지털단일시장의 저작권 및 저작인접권에 관한 지침[9]은 회원국들이 이에 따라 국내법을 제정하여야 하는 지침이다. 해당 지침 제8조에서는 TDM에 대한 면책 규정을 도입하되 연구기관과 문화유산기관이 학술 연구를 위해 적법하게 접근할 수 있는 저작물을 복제 · 추출하는 경우에 한하여 면책되도록 하였고, 연구목적 외의 TDM의 경우 권리자로부터의 허가를 받아야 한다(Where no exception or limitation applies, an authorisation to undertake such acts is required from rightholders.)고 규정하였다.

(2) 일본

일본은 2018년 개정 저작권법 제30조의4[10]에서 '저작물의 종류 및 용도 그리고 당해 이용의 태양에 비추어 저작권자의 이익을 부당하게 해하는 경우'를 제외하면 당해 저작물에 표현된 사상 또는 감정을 자신이 향유하거나, 타인에게 향유하게 할 목적이 아닌 기타 경우에 필요하다고 인정되는 범위 내에서 어떤 방법으로든 저작물을 이용할 수 있다고 규정하는 TDM 허용에 대한 포괄적인 규정을 두었다. 저작권자의 경제적 이익을 해치는 생성형 AI 학습용의 TDM은 단서 조항에서 규정하는 저작권자의 이익을 부당하게 해하는 경우에 포함될 수 있을 것으로 보인다.

나. 국외의 생성형 AI 저작권 침해 소송 동향

국제 음반사 유니버설 뮤직그룹은 2024. 7. 음악 생성형 AI(Suno, Udio)에 자신들이 유통하는 음원들이 무단으로 학습되었다고 소송[11]을 제기한 뒤 약 9개월 후 라이선스 협상을 시작[12]하였으며, 이미지 스톡 사이트인 게티이미지는 영국법원에 이미지 생성형 AI 스테이블 디퓨전(Stability AI)[13]을 피고로 하여 소송을 제기하였고, 거대 저작권 기업인 디즈니와 유니버셜 스튜디오, 워너브라더스 등 영화사들은 이미지 생성형 AI 미드저니(Midjourney)에 저작물을 무단으로 복제 · 학습하였다는 이유로 저작권 침해 소송을 제기하였다.[14] 위 사건들의 판결 결과에 따라 인공지능 학습을 위해 저작권자의 허락 없이 저작물을 사용한 경우의 책임 범위가 보다 명확해질 것으로 예상된다. 그 외에도 국내에 '지브리 프사'로 널리 알려진 일본의 지브리 스튜디오가 회원사로 소속된 일본의 CODA(콘텐츠해외유통촉진기구) 역시 오픈AI사에 회원사의 콘텐츠를 허락 없이 학습에 이용하지 말라는 통지를 한 것으로 알려졌다.[15]

---

9 EU 공식 웹사이트(https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L0790), 2025. 11. 5. 열람

10 Japanese Law Translation (https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/laws/view/4207#je_ch2sc3sb5at4), 2025. 11. 5. 열람

11 UMG Recordings, Inc., et al. v. Suno, Inc., et al., 1:24-cv-11611 (D. Mass. June 24, 2024); UMG Recordings, Inc., et al. v. Uncharted Labs, Inc., , et al., 1:24-cv-04777 (S.D.N.Y. July 14, 2024).

12 저작권 동향 2025 제7호, 성원영, 생성형 AI 음악기업 Suno와 Udio, 주요 음반사들과 라이선스 협상 나서

13 저작권 동향 2023 제12호, 조희경, Getty v Stability AI 저작권 침해 소송 사건

14 IP데일리(2025. 9. 9.) 김용철, '워너 브라더스 등 5개 영화사, '미드저니' 저작권 침해 제소… 3개월 만 또 피소, AI 저작권 분쟁 가열' https://www.ipdaily.co.kr/2025/09/09/18/40/22/42351/%ec%9b%8c%eb%84%88-%eb%b8%8c%eb%9d%bc%eb%8d%94%ec%8a%a4-%eb%93%b1-5%ea%b0%9c-%ec%98%81%ed%99%94%ec%82%ac-%eb%af%b8%eb%93%9c%ec%a0%80%eb%8b%88%ec%97%90-%eb%98%90-%ec%a0%80%ec%9c%91%ea%b6%8c/

15 경향신문(2025. 11. 4.) 김희진, "지브리풍 영상 생성'에 칼 뽑은 지브리 "오픈AI, 무단학습 중단하라"" https://www.khan.co.kr/article/202511041353001/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=khan

5. 마치며

인공지능 사업자들은 콘텐츠 제작을 위한 시간과 비용을 획기적으로 줄일 수 있는 생성형 AI의 무제한적인 이용을 위해 저작권 침해에 대한 면책규정까지 요구하고 있으나, 예술가들의 생계 보호와 문화예술 창달을 위하여 저작권자의 명시적인 허용이 있을 경우 또는 연구와 공익적 목적을 위한 사용에만 TDM 면책을 허용하며, AI 사업자와 사용자들 모두가 AI 출처투명성 조항을 지킬 수 있을 만큼의 실효성 있는 제재를 가하는 방향으로의 법제 마련이 시급하다. 이재명 정부는'AI 대전환'을 내세우고 있으나, 해외 각지에서 생성형 AI의 저작권 침해에 대한 손해배상 소송이 계속되고 있는 만큼 생성형 AI의 저작권 침해를 방관하였다간 법률적 리스크가 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

Ⅳ. 「블랙리스트특별법」 제정의 필요성

1. 서론

헌법재판소는 박근혜 정부가 정부 정책을 반대하거나 정부에 대하여 비판적인 견해를 가진 예술인들에 대한 지원을 단절할 목적으로 지원배제 등을 지시한 문화예술계 블랙리스트 사건에 대해 헌법상 문화예술인들의 개인정보자기결정권, 표현의 자유 및 평등권을 침해하여 위헌임을 확인하였고,[16] 서울중앙지방법원은 이명박 정부 시절 블랙리스트 피해자들인 문화예술인들이 제기한 손해배상소송에서 대한민국 소속 공무원이 정부가 표방하는 것과 다른 정치적 견해나 이념적 성향을 보인다는 등의 이유로 문화예술인들의 신상정보가 기재된 명단을 조직적으로 작성 · 배포 · 관리한 행위는 헌법과 법률에 위배된 행위로서 불법행위에 해당한다고 판단하

16 헌법재판소 2020. 12. 23.자 2017헌마416 전원합의체 결정

였다.[17]

문재인 정부는 문화예술계 블랙리스트 진상규명 및 제도개선 위원회를 설립하여 박근혜 정부의 블랙리스트 사건에 대한 진상규명 활동을 일부 진행한 사실이 있으나, 강제적인 조사권이 존재하지 않는 자문기구에 불과한 지위 등의 한계로 인하여 이명박 정부의 블랙리스트 사건에 대해서는 어떠한 조사도 진행하지 못한 채 위원회 활동은 조기에 종료되었다.

위와 같이 이명박 · 박근혜 정부에서의 블랙리스트 사건에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌, 피해자들에 대한 피해보상 등이 제대로 이뤄지지 않았기에, 윤석열 정부는 오히려 이명박 정부 시절 블랙리스트 가해자로 지목되는 유인촌을 재차 문체부 장관으로 임명하고, 유인촌 장관 역시 언론 인터뷰에서 "예술을 정치적 도구로 삼는 건 공산국가에서나 하는 일이다. 굳이 정치적 표현을 하고 싶다면 말릴 수 없다. 부모 말도 안 듣고 이 바닥에 나온 사람들이 누구 말을 듣겠나. 다만 정부 예산을 지원하라고 요구해선 안 된다. 나랏돈으로 국가 이익에 반하는 작품을 만드는 게 말이 되나."라고 공개적으로 언급하는 등[18], 정치적 성향을 이유로 문화예술인들에 대한 검열과 통제, 차별행위, 즉 블랙리스트 행위를 또다시 반복하였다.

이에 기존 제정된 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」(이하 '예술인권리보장법')의 한계를 뛰어넘어, 정부의 문화예술계 검열 · 통제 · 차별행위로부터 문화예술인들의 표현의 자유를 보호하고, 이명박 · 박근혜 · 윤석열 정부에서의 블랙리스트 사건의 철저한 진상규명, 피해자들의 명예 회복 및 보상, 블랙리스트 재발 방지 등을 위한 제도 마련, 피해자들의 손해배상청구권 소멸시효 및 블랙리스트 국가범죄 관련자들의 형사처벌 공소시효 문제 등을 해결하기 위한 「블랙리스트특별법」 제정이 요구되고 있다.

17 서울중앙지방법원 2023. 11. 17. 선고 2018가합526239 판결

18 조선일보(2023.11.28.), 유인촌 "예술을 정치 도구 삼는 건 공산국가나 하는 일… 새 틀 짤 것" https://www.chosun.com/opinion/column/2023/08/28/KECM3D7GVJBLPKK375GATUUNAY/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

2. 블랙리스트특별법 제정의 필요성

가. 문화예술인들의 표현의 자유 보호 및 기존 예술인권리보장법의 한계

이명박 · 박근혜 정부에서의 블랙리스트 사건과 동일하게 윤석열 정부에서도 '제23회 전국학생만화 공모전'에서의 '윤석열차' 카툰 검열 사건 및 '부마민주항쟁 기념재단' 제43주년 기념행사의 연출자 및 출연 가수 배제 사건 등 정부 정책에 반대하거나 비판적인 견해를 가진 문화예술활동에 대하여 검열 · 배제 · 차별하는 등의 문화예술인들의 표현의 자유를 억압하는 블랙리스트 국가범죄 행위가 여전히 반복되었다.

문재인 정부에서의 블랙리스트 사건에 대한 일부 진상규명과 제도개선, 그리고 문화예술계에서 일어난 미투운동 등을 계기로 예술인권리보장법이 제정되었으나, 예술인권리보장법에는 문화예술행위를 검열 · 배제 · 차별하는 행위인 '블랙리스트 행위'에 대하여 명확하게 정의하고 있지 않다.

또한, 예술인 권리침해 신고 사건에 대한 조사 및 구제 조치를 심의 · 의결하는 '예술인권리보장위원회'가 정부의 일원인 문화체육관광부 장관에 소속되어 있을 뿐만 아니라 개별 위원의 임명 역시 문화체육관광부 장관의 권한으로 규정하고 있어 정부로부터 독립적이고 자유로운 지위를 보장받고 있지 못한 현실이며, 정부가 주도하는 국가범죄에 해당하는 블랙리스트 사건 관련 예술인 권리침해 행위에 대해서도 문화체육관광부 장관에 신고하도록 규정하고 있고, 구체적인 사건의 조사는 더욱이 위원회가 아닌 문체부 소속 예술인보호관이 하도록 규정하고 있으며, 조사종결권 등의 권한 역시 문화체육관광부 장관의 권한으로 규정함으로써, 국가범죄 행위에 대한 진실 규명이 어려운 한계를 갖고 있다. 더하여, 진실규명이 진행되더라도 시정명령, 과태료 등의 처분 이외에 징계 또는 형사처벌 규정이 존재하지 않아 별도의 수사기관을 통한 수사 역시 제대로 이뤄지기 어려운 현실이다.

따라서 위와 같은 예술인권리보장법의 한계를 보완하고, 국가범죄에 해당하는 정부 차원의 블랙리스트 행위를 예방하기 위해서는 블랙리스트특별법에서 블랙리스트 행위에 관한 정의 규정 및 블랙리스트 행위를 금지하여 문화예술인들의 표현의 자유 및 창작활동의 자유를 보장하고 다양성을 장려한다는 취지의 목적 규정을 둘 필요가 있다.

나아가 블랙리스트 사건에 대하여 실질적인 조사와 진실규명이 이루어질 수 있도록 해당 사건의 신고, 조사 등을 진행하고 조사 결과에 따른 처분 권한을 보유하는 정부로부터 독립된 지위와 조직의 위원회가 구성될 필요가 있으며, 처분의 실효성을 위하여 관련자들에 대한 징계 또는 형사처벌이 가능하게 하는 규정이 필요하다고 할 것이다.

나. 과거 블랙리스트 사건의 진상규명 및 명예 회복을 비롯하여, 회복적 정의 실현과 재발 방지를 위한 제도적 장치 마련

박근혜 정부에서 작성한 약 9,000명에 달하는 블랙리스트 명단의 피해자 중 약 600명은 민사소송을 제기하여 일부 피해를 보전받았으나, 위 일부를 제외한 나머지 피해자들 대부분은 정부로부터 그 어떠한 명예 회복을 위한 조치나 보상, 피해 회복을 위한 지원 등을 전혀 받지 못하였다.

이명박 정부에서 행해진 블랙리스트 사건의 피해자들은 서울중앙지방법원에 손해배상을 청구하는 민사소송을 제기하였으나, 1심은 손해배상 청구권 소멸시효가 지났다는 점을 들어 국가에 대한 손해배상 청구는 기각한 채 이명박 전 대통령과 원세훈 전 국정원장에 대한 배상책임만 인정하였고, 최근 항소심에서야 1심 선고와 달리 국가의 배상책임을 일부 인정받는 등 국가범죄의 책임을 확인받기 위해서는 여전히 민사소송 소멸시효 또는 형사처벌 공소시효 등의 어려운 법률적 쟁점들이 존재하고 있다.[19]

---

19 뉴시스(2025.10.17.) 문성근·김미화 등 MB정부 '문화계 블랙리스트' 국가배상 첫 인정
https://www.newsis.com/view/NISX20251017_0003366903

이명박 · 박근혜 정부의 블랙리스트 사건에 대한 철저한 진상규명과 관련자들에 대한 처벌, 피해자들에 대한 정당한 보상과 피해구제 조치는 추후 이와 같은 정부 차원에서의 블랙리스트 국가범죄의 재발을 방지하고, 문화예술인들의 표현의 자유가 철저히 보장될 수 있는 환경을 구축하는 회복적 정의 실현 차원에서도 매우 중요한 일이라 할 것이다.

따라서 블랙리스트특별법 제정을 통하여, 범행 당시 문제를 제기하기 어려운 구조의 위와 같은 블랙리스트 국가범죄의 특성을 고려함에 따라 이명박 · 박근혜 정부의 블랙리스트 피해자들을 비롯하여 윤석열 정부의 블랙리스트 피해자, 그리고 추후 발생할 수도 있는 블랙리스트 피해자들의 민사상 손해배상청구권의 소멸시효를 정지하고, 관련자들에 대한 징계 또는 형사처벌 규정 마련과 함께 해당 형사처벌 공소시효를 연장하는 내용 등을 명시적으로 규정할 필요가 있다.

나아가 블랙리스트 사건의 진상조사, 피해자들의 명예회복 및 피해보상 등의 조사를 위한 독립적인 신고센터와 위원회가 설치될 필요가 있음은 물론이고, 위와 같은 기구에는 블랙리스트 행위자 등 관련자들의 관련을 배제하고 그 독립성과 지위를 보장하는 내용이 명시적으로 규정될 필요가 있다고 할 것이다.

3. 국회에서 발의된 「문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법」(이하 '블랙리스트 피해자 특별법') 법안의 주요 내용 및 평가

국회에서는 블랙리스트 사태에 대한 진상규명과 피해를 입은 예술인과 예술단체의 피해구제, 명예회복 및 유사한 사건의 재발 방지를 위한 법률 제정을 목적으로, 2024. 7. 22. 조국혁신당 소속 김재원 의원을 대표 발의자로 하여 일명 '블랙리스트 피해자 특별법'을 발의하였고, 현재 소관위원회인 문화체육관광위원회에 상정되어 심사 중에 있다.

위 블랙리스트 피해자 특별법은 문화예술계 블랙리스트 사태를 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 법 · 제도 · 정책 · 프로그램 · 행정 등의 수단 또는 강요 · 회유 등의 수단을 동원하여 정부에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인을 사찰 · 감시 · 검열 · 배제 · 통제 · 차별하는 등의 행위를 통하여 문화예술인의 자유를 침해하는 사건들로 정의하고, 피해자의 손해배상 청구권에 대한 소멸시효의 특례 규정을 비롯하여, 블랙리스트 사건에 대한 진상규명 등을 직접 수행하고 조사하는 위원회를 국무총리가 위촉 또는 임명하도록 하는 등 위원회 운영이 공정하고 원활하게 이루어지도록 하기 위한 규정 등을 주요 내용으로 삼고 있다.[20]

위 발의 법안은 블랙리스트 사건을 정의하고, 피해자들의 손해배상 청구권에 대한 소멸시효의 특례를 비롯하여, 피해자의 권리를 명시적으로 규정하고 구체적인 피해 · 명예회복 조치에 관하여 규정하여 블랙리스트 피해자들에 대한 보호를 명확히 하고 있다는 점에 의의가 있다. 그러나 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 설치 및 운영 등과 관련하여 여전히 정부의 일원인 국무총리에게 위원의 위촉 또는 임명권을 부여하는 등 위원회의 독립적인 지위에 한계가 존재할 것으로 예상되고, 무엇보다 블랙리스트 행위자에 대한 직접적인 징계 또는 형사처벌 규정, 공소시효 연장 규정이 존재하지 않아 실효성이 크지 않을 가능성 역시 제기된다.

따라서 상술한 바와 같이, 독립적인 위원회의 설치 · 구성 · 운영이 보장되고, 관련자들에 대한 직접적인 징계 또는 형사처벌 규정 및 공소시효 연장 관련 규정 등이 보완될 필요성과 함께 강화된 블랙리스트특별법 제정에 관한 논의가 필요하다.

4. 마치며

문화예술 분야 특히 순수문화예술 분야는 정부의 제도적 장려와 지원 없이는 발

20 「문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법(2024. 7. 22. 김재원의원 대표발의, 의안번호 2202109)」

전하기 어려운 환경을 지니고 있기에, 정부의 정책 등이 순수문화예술 분야 발전에 중요한 부분을 차지한다고 할 것이나, 단순히 정부 정책에 반하거나 비판적이라는 이유로 해당 문화예술 또는 문화예술인을 검열 · 배제 · 차별한다면 다양성을 중시하는 문화예술인의 창작 행위는 위축될 수밖에 없으며, 이재명 정부에서 역점산업으로 꼽고 있는 K-문화강국 역시 이룰 수 없을 것이다.

즉 K-문화강국의 달성을 위해서는 문화예술인의 표현의 자유 및 창작의 자유가 철저히 보장될 필요가 있다. 또한 위와 같은 문화예술인들의 자유를 억압하는 블랙리스트 정부의 재출현을 방지하기 위해서라도 진상규명 및 온전한 피해회복 등을 통하여 회복적 정의가 실현될 수 있는 블랙리스트특별법 제정이 반드시 필요하다고 할 것이다.

V. 스포츠계 폭력 · 성폭력의 구조적 진단 및 개혁 과제

1. 2025년 보도된 주요 사건 정리

가. 상주 씨름부 지도자 '삽 폭행' 사건

2025년 여름 경북 상주의 한 중학교 씨름부에서 지도자가 훈련 태도를 문제 삼아 선수들에게 삽 · 각목 등 공구로 장기간 폭행한 사실이 드러났다. 피해 학생 중 한 명은 이 폭력으로 심각한 심리적 고통을 호소하며 극단적 선택을 시도했고, 그 과정에서 사건이 외부로 알려졌다.[21] 이후 협회 제명 및 문체부의 지도자 자격 취소가 이루어졌으나, 이는 사건 노출 이후의 사후 대응에 불과했다.

21 노컷뉴스(2025.8.14.) 중학교 씨름부 감독, 삽으로 2학년 머리 폭행…학생 극단 선택 시도, 경찰-스포츠윤리센터 조사
https://v.daum.net/v/20250814133603765

나. 태권도 합숙소 코치의 여고 선수 폭행 사건

2025년 4월 말, 태권도 합숙소에서 코치가 술에 취한 채 숙소 문을 부수고 침입해 여고생 선수를 기절할 때까지 폭행한 사실이 방송을 통해 공개되었다. 이후 피해 학부모들은 "해당 코치는 평소에도 학생들에게 BB탄 총을 쏘거나 욕설과 함께 머리를 때리는 등 상습 폭행과 가혹행위를 해왔다. 운동장 300바퀴를 돌게 하는 등 얼차려도 있었다"라고 추가 폭로하였다. 제보자는 "(딸은) 대학 진학을 위해 메달이 필요한 상황이었지만 폭행으로 시합을 제대로 치르지 못했다"라며 "이번 일로 인생이 망가졌다고 믿고 있어 부모로서 가슴이 찢어진다"라고 호소했다.[22] 그럼에도 윤리센터는 언론 노출 뒤에야 뒤늦게 조사에 착수하였다.

다. 철인 3종 미성년 선수 성폭력 및 협회 대응 논란

2025년 1월, 철인 3종 합숙 캠프에서 미성년 여성 선수에 대한 성폭행 · 불법 촬영 의혹이 올 8월경 제기된 가운데, 협회가 이를 '유포 방지' 명목으로 증거 영상을 삭제하도록 요구하고, 가해자 측 진술만을 근거로 "합의된 성관계"라며 사건을 내부적으로 종결하려 한 정황이 확인되었다.[23] 이 과정에서 피해자는 제도적으로 고립된 상태에 방치되었고, 보호 조치는 이루어지지 않았다. 여기서 문제의 핵심은 폭력의 존재 여부를 넘어, 연맹 · 협회가 사실조사 · 판단 · 조치를 동일한 기관 내부에서 처리하는 구조 자체가 이해충돌을 일으켜 사건을 은폐 가능하게 만든다는 점이다. 윤리센터 역시 보고 이후 '전달자' 역할에 머물러 실질적 조사권 · 보호명령 · 징계명령 권한을 갖지 못하므로, 사건은 제기되더라도 구조적 장치가 이를 중단시키거나 되돌리는 방식으로 작동한다. 결과적으로 이 사건이 보여주는 것은 "폭력이 있었다"라는 사실이 아니라 "폭력이 있어도 멈추지 않는 체계"가 작동하고 있다는 사실 그 자체이다.

22 JTBC사건반장(2025.4.29.) "맞다가 기절해도 때려" 태권도 코치, 여고생 선수 '무차별 폭행'
https://www.youtube.com/watch?v=nfxMY6hRIFM

23 JTBC뉴스룸(2025.8.26.) 가해자 말만 듣고 "합의된 성관계"…'증거 영상' 삭제한 협회
https://www.youtube.com/watch?v=Hdg81ibSVTU

라. 빙상장 코치 피습 사건 – "늦게 돌아온 폭력"의 전형

2025년 9월, 태릉국제스케이트장 인근에서 과거 제자가 전 빙상지도자를 흉기로 공격해 중상을 입힌 사건이 발생했다.[24] 초반 보도는 제자의 일방적 난동처럼 다뤄졌으나, 수사 과정에서 행위자는 과거 해당 지도자로부터 장기간 성폭력 · 가혹행위를 당했으나 법정에서 피해가 인정되지 않은 채 사건이 종결되었다고 진술했다. 즉 피해는 법적으로 '존재하지 않는 것'으로 처리되었고, 그 이후 수년 동안 그는 아무런 제도적 구제 없이 고통을 견뎌왔다. 이 사건은 '보복 범죄'로 축소할 수 있는 유형이 아니라, 구조적 방치와 사법적 실패가 결합되면, 폭력은 다른 시간 · 다른 방향으로 귀환한다는 사실을 보여주는 전형적 사례다.

마. 개별 사건에서 구조 문제로

2025년에 드러난 네 사건은 종목도, 장소도, 당사자도 모두 다르다. 그러나 이 사건들을 개별적 사고로 볼 수는 없다. 네 사건은 모두 같은 시간대(2025년)에 연속적으로 드러났고, 그 배경에는 공통적으로 ① 합숙 등 폐쇄된 환경, ② 지도자 권력 집중, ③ 신고 · 탈출이 불가능한 구조, ④ 사건이 터진 뒤에야 움직이는 사후 대응 체계가 자리하고 있었다. 즉 2025년에 우연히 폭력이 많이 발생한 것이 아니라, 같은 구조가 유지된 상태에서 시간이 흘렀기 때문에 2025년에 그것이 드러난 것에 가깝다. 따라서 더 이상 이 문제를 특정 사람의 일탈로 다루어서는 해결되지 않는다. 앞으로의 논의는 '왜 이 구조가 여전히 작동하고 있는가', '무엇이 이 구조를 재발 가능하게 유지시켜 왔는가'라는 질문으로 이동해야 한다.

24 일요신문(2025.9.26.) 10여 년 전 '악연' 여제자가 흉기로…국대 출신 전 코치 피습사건 전말 https://www.ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=500349

2. 스포츠계 폭력 · 성폭력의 구조적 진단

가. 엘리트 환경

우리나라의 스포츠는 조기 진입을 전제로 한 경쟁 경로가 사실상 표준으로 굳어져 있고, 그 경로는 대체로 학교 운동부를 통한 편입으로 구조화되어 있다. 한 번 학생선수로 편입되면, 선수는 국가의 학생선수 정책 체계에 자동 종속된다. 문제는 이 체계가 '모든 학생선수의 권리보장'을 표방하면서도 실제 설계는 소수 엘리트의 성과 달성을 중심에 두고 있다는 점이다. 이 편향은 출석 특례 · 결석허용 · 체육특기자 등 성과인센티브를 통해 권리 유예를 전제하고, 그 결과 선수에게는 침묵을 강제하고 지도자에게는 강압적 통제와 폭력을 용인하는 조직적 여지를 남긴다는 비판이 축적되어 왔다.[25] [26]

이러한 엘리트 편향 설계는 곧 학생선수의 학습권과 학교 공동체 접근권을 약화시킨다. 합숙 · 전지훈련 중심의 생활은 교사 · 비(非)운동부 학생 · 외부 전문가와의 접점을 줄이고, 학교라는 공적 안전망에서 떨어져 지내도록 만든다. 이는 단순한 수업 결손이 아니라, 비(非)위계적 인간관계 · 다른 시선 · 신고 및 지지망에 접근할 권리 자체의 박탈로 이어져, 폭력에 노출된 순간에도 다른 선택지로 이동할 통로가 차단되는 효과를 낳는다. 국가 차원의 실태조사 또한 학생선수 영역에서 신체폭력 · 성폭력 경험과 지도자 위계의 문제를 반복적으로 확인해 왔으며, 이는 구조가 현장에서 실제 폭력으로 현실화되고 있음을 보여주는 근거로 읽힌다.[27]

나. 폐쇄성

씨름 · 태권도 · 철인 3종 · 빙상 사건은 모두 공통적으로 학교 밖 합숙소, 전용 체

25 김현수(2020), 「학생선수 스포츠인권 정책 분석과 개선방향 : (성)폭력 피해 구제와 보호를 중심으로」, 「한국스포츠정책학회지」 18(1), 1–24

26 홍덕기(2021), 「스포츠 인권 정책분석을 통한 인권침해 원인과 향후 과제」, 「스포츠엔터테인먼트와 법」

27 국가인권위원회(2019), 「초·중·고 학생선수 인권실태 전수조사 결과」

육관, 전지훈련지 등 외부가 보기 어려운 폐쇄된 공간에서 발생했다. 이런 환경에서는 감독이나 코치가 사실상 절대적 권력을 가지게 되고, 폭력이 발생해도 외부에 노출되지 않은 채 장기간 지속되기 쉽다. 즉 폭력은 '갑자기 생기는 것'이 아니라 '보이지 않아서 계속되는 것'이다.

문제가 드러난 뒤에도 상황은 크게 달라지지 않는다. 연맹과 협회는 사건의 이해관계인이면서 동시에 조사와 징계를 스스로 결정하는 구조에 있고, 스포츠윤리센터는 신고 접수 이후 권고 · 이관 · 전달 기능에 머무르며 직접 조사권이나 징계 이행을 강제할 권한이 없다. 이 때문에 폭력이 발견되어도 해결되지 않거나 축소 · 지연되는 패턴이 반복된다는 비판이 꾸준히 제기돼 왔다.

다. 반복성

결국 지금 나타난 요소들은 따로 떨어진 문제가 아니라 하나의 고리처럼 연결된 구조다. 우리나라에서 운동선수로 진입하려면 먼저 학교 운동부에 소속되어야 하고, 일단 운동부가 되면 학습보다 훈련을 우선시하는 제도권 안으로 편입된다. 이때 중요한 것은 단지 '학교운동부 소속'이라는 이유만으로 학교장이 재량으로 결석을 출석으로 인정할 수 있는 제도가 현재 작동하고 있다는 점이다. 즉 훈련과 대회 출전 사유로 학교에 나오지 않아도 '등교한 것으로 처리되는 제도'가 존재하며, 이 제도가 학생선수를 교실 · 또래 · 일반적 학교 일상으로부터 제도적으로 분리시킨다.

학교 공동체에서 분리된 학생선수는 이후 합숙소 · 전용체육관 · 전지훈련 등 외부 감시와 접촉이 끊긴 폐쇄 공간으로 이동하게 된다. 이런 환경에서는 폭력이 새롭게 '생겨나는 것'이 아니라 감춰진 채 지속될 조건이 유지되는 것이다. 그리고 사건이 드러난 이후에도 연맹 · 협회가 동시에 당사자이자 판단 주체로 남아 있기에, 해결 과정은 내부에서 축소 · 지연되기 쉽다. 즉 '학교운동부 편입 → 출석 인정 결석 제도 등을 통한 학습권 박탈 → 폐쇄환경 → 내부처리'라는 구조적 연결고리가 끊이지 않는 한, 폭력은 예외가 아니라 언제든 다시 발견될 수 있는 상시 상태로 존재한다.

3. 개혁과제—구조 재설계 관점에서 본 방향적 제언

스포츠윤리센터는 '체육 내부의 자기조사 · 자기징계의 한계'를 보완하기 위해 외부성 · 독립성을 부여한다는 명분으로 출범했으나, 실제 운용 단계에서는 사건 조사 · 징계가 여전히 연맹 · 협회 판단구조에 의존하며, 윤리센터의 징계 요구가 이행되지 않아도 제재가 작동하지 않는 사례가 다수 확인되어 왔다. 예컨대 윤리센터 출범 4년간 징계 요청 이행률이 절반에도 미치지 않는다는 보도[28]는 현 제도가 폭력을 억제하지 못한 채 '발생 후 통지만 남기는 체계'로 기능하고 있음을 방증한다.

폭력이 반복되는 이유를 단순히 폐쇄된 환경이나 지도자 위계만으로 설명할 수는 없다. 그 이전 단계에서 이미 학생선수를 일반 학생과 다른 경로로 분리시키는 구조가 제도화되어 있기 때문이다. 한국의 엘리트 선수 경로는 학교운동부 소속을 사실상의 진입조건으로 만들고, 출석 인정 결석 허용 · 체육특기자 제도 등을 통해 학교에 나오지 않아도 출석으로 처리되는 특례를 부여해 왔다. 이 설계는 학생선수에게 '운동 성적을 이유로 학습권을 미룰 수 있는 사람'이라는 지위를 부여하고, 동시에 학교 공동체로부터 분리된 상태에서 훈련 시스템에 전속시키는 효과를 낳았다. 즉 폭력은 운동부 진입 이후에 우연히 발생하는 것이 아니라, 권리 유예 → 공동체 분리 → 통제 강화 → 외부감시 차단이라는 구조를 통해 애초에 발생 가능성이 높아지는 조건 속에서 자라나는 것이다.

그러나 대한체육회는 이 구조를 폭력의 원인으로 인식하지 못하고 있다. 유승민 대한체육회장이 "최저학력제 폐지 · 수업일수 폐지 · 합숙소 부활"을 임기 목표로 제시한 것[29]은, 지금의 구조가 폭력의 배경이 되어왔다는 문제의식에 대한 응답이 아니라, 그 구조를 '경쟁력'이라는 명분으로 재확인하는 선언과 다르지 않다. 이에 대

28 뉴스민(2024.6.27.) 최숙현 이후 스포츠윤리센터 4년, 징계요청 이행율은 절반도 못 미쳐
https://www.newsmin.co.kr/news/104966/?utm_source=chatgpt.com

29 스타뉴스(2025.5.25.) "이제 숨 쉴 틈조차 못 줘" 학부모 절규, 유승민 체육회장 화답했다 "최저학력제-출석일수 폐지·합숙 부활, 임기 내 목표"
https://v.daum.net/v/20250525070134702?x_trkm=t

해 민주사회를 위한 변호사모임은 2025. 5. 20. 성명에서 “학습권을 구조적으로 박탈한 채 경쟁성만 강화하는 제도 아래에서는 폭력의 반복이 필연적”이라고 지적하였다. 이 점에서 학습권 보장은 복지적 배려가 아니라, 폭력의 재생산을 막는 구조적 조건 그 자체이다.

4. 제도개혁 원칙

스포츠 폭력 문제는 ‘사건이 터진 뒤 어떻게 처리할 것인가’의 문제가 아니라, 애초에 그런 일이 일어나는 구조를 없애는 문제이다. 지금처럼 조기 엘리트화, 학습권 박탈, 폐쇄적 훈련 환경, 그리고 사건이 발생해도 내부에서 처리되는 구조가 동시에 유지되는 한, 폭력은 일시적으로 조용해졌다가 다시 드러나는 방식으로 계속 반복될 수밖에 없다. 따라서 해결책은 기존 구조를 조금씩 손보는 미세조정이 아니라 그 구조 자체를 바꾸는 것이어야 한다.

특히 학생선수의 학습권과 학교 공동체 접근권을 되돌려 놓지 않으면, 어떤 조사 제도나 윤리기구도 실질적인 예방 장치로 작동할 수 없다. 요약하면, 개혁의 방향은 ‘성과를 먼저 확보하면서 인권을 동시에 관리하는 체제’가 아니라, ‘인권이 보존되어야 비로소 성과도 지속 가능한 체제’로의 전환이어야 한다. 다시 말해, 폭력을 막는 출발점은 더 강한 징계가 아니라 구조의 교체다.

5. 인권보호체계로의 이행

2025년에 드러난 여러 사건은 스포츠계 폭력이 우연한 사고가 아니라, 구조가 변하지 않았기 때문에 되풀이된 결과임을 보여준다. 폭력을 낳는 조건—조기 엘리트화, 학습권 박탈, 폐쇄적 환경, 내부자에 의한 사후 처리—이 그대로 존재하는 이상, 폭력은 사라졌다가 다시 드러나고 지속될 수밖에 없다.

따라서 해결의 핵심은 사건이 터진 뒤 어떻게 처리할 것인가가 아니라, 그 구조 자체를 바꾸는 것이다. 특히 학생선수의 학습권과 공동체 접근권을 회복하지 않으면 외부 감시와 탈출 경로가 차단된 상태가 유지되어, 어떤 제도도 실질적 예방 장치로 작동할 수 없다. 개혁의 출발점은 ‘폭력을 관리하는 체계’가 아니라 ‘폭력이 작동할 수 없는 환경’으로의 전환이어야 한다. 구조를 바꾸지 않으면 결과도 바뀌지 않는다.

Ⅵ. 나가며

이상과 같이 2025년 문화예술스포츠 분야의 주요 인권 쟁점들을 살펴보았다.

문화예술스포츠 분야의 창작자 및 종사자들은 AI 개발 등 공공의 이익이라는 명분하에 보장받아야 할 권리조차 제대로 보장받지 못한 채 여전히 인권 사각지대 또는 불공정한 지위로 내몰려 생계의 위협을 받는 상황이다. 특히 AI로 인한 새로운 창작 환경을 맞이하는 시점에서, 문화예술인들이 본인의 창작물을 AI 학습데이터로 제공할 것인지를 직접 결정하고, AI로 생성된 결과물은 AI로 생성한 것임을 명확하게 표시하도록 하는 것은 문화예술 창달 장려 및 안정적 창작 환경 조성을 위한 가장 중요하고도 기본적인 출발점이라고 할 것이다.

나아가 이명박 · 박근혜 정부 및 윤석열 정부에서의 블랙리스트 피해자들과 스포츠계에 만연한 폭력 · 성폭력 사건 피해자들의 온전한 회복을 위해서는 블랙리스트특별법 제정과 같은 입법 또는 제도개혁을 통해 구조적 전환이 반드시 이뤄져야 한다.

2026년에는 부디 모든 문화예술창작인들과 스포츠 산업 종사자들이 국가나 공공의 이익을 이유로 일방적인 희생을 강요당하거나 배제됨이 없이, 온전한 권리와 기본적인 인권을 보장받을 수 있는 한 해가 되기를 바란다.

2025년 미디어 · 언론 분야 보고

집필
윤수민, 주선민(민변 미디어언론위원회)

감수
이희영(민변 미디어언론위원회 위원장)

2025년 미디어 · 언론 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

12 · 3 비상계엄과 그 이후 전개된 일련의 사태는 대한민국 헌정질서가 제6공화국 수립 이후 가장 근본적이고 직접적인 위협을 받은 사건으로 기록될 것이다. 특히 헌법재판소가 탄핵 심판에서 명시한 바와 같이, 계엄 포고령 제1호는 언론 · 출판의 자유를 전면적 · 포괄적으로 제한함으로써 국민의 기본권을 직접 침해하였고, 이는 민주주의의 근간을 뒤흔든 중대한 위헌적 행위였다. 이러한 상황은 단순한 정치적 충돌이 아니라 권력에 의한 헌정 파괴 시도라는 점에서, 언론의 역할은 그 어느 때보다도 막중하였다. 그러나 언론은 계엄 전후 공적 감시자의 책임을 다하지 못하였고, 일부 언론은 내란을 주도한 권력의 주장에 동조하거나 그러한 주장을 무 비판적으로 전달함으로써 사태 악화를 초래하였다.

특히 이번 사태는 전통적 언론과 더불어 디지털 플랫폼 기반의 극우 유튜브 채널들이 결합하여 허위 정보가 증폭 · 유포되는 새로운 형태의 '미디어 복합 위기'를 보여주었다는 점에서, 과거 한국의 계엄 · 쿠데타 국면과는 또 다른 차원의 문제를 드러냈다. 극우 유튜브의 정치적 선동은 민주주의를 지탱하는 공론장과 정보 환경 전

체가 권력 남용 상황에서 어떻게 취약해질 수 있는지를 보여주는 중요한 사례였다.

본 보고는 ① 계엄 포고령의 위헌 · 위법성과 언론 · 출판 자유를 침해하는 측면을 정리하고, ② 계엄 내란 국면에서 나타난 언론 보도 행태의 문제점과 그 유형을 분석하며, ③ 극우 유튜브를 중심으로 한 정치적 선동과 정보 왜곡의 양상을 살펴봄으로써 민주주의 위기 상황에서 언론과 미디어가 수행해야 할 역할, 그리고 제도적 · 사회적 대응 방향을 제시하고자 한다.

II. 12 · 3 계엄 포고령의 위헌 · 위법성과 언론 · 출판 자유 제한

헌법재판소는 윤석열의 탄핵심판 사건 결정(헌법재판소 2025. 4. 4. 선고 2024헌나8 결정)에서 피청구인(대통령)이 계엄사령관을 통해 발령한 계엄 포고령 제1호가 언론 · 출판의 자유를 포괄적 · 전면적으로 침해하였으며, 이는 헌법상 보장된 국민의 기본권을 중대하게 위반한 행위라고 판단했다. 이러한 언론 자유 침해는 국민주권주의와 민주주의 원칙에 대한 정면 도전으로, 탄핵 인용의 핵심 사유 중 하나로 작용했다.

헌법재판소는 이 사건 포고령이 계엄법상 기본권 제한 요건을 위반했다고 보았다. 헌법 제77조 제3항 및 계엄법 제9조 제1항에 따라 비상계엄하에서 언론의 자유를 제한하려면 '군사상 필요'가 인정되어야 하는데, 헌법재판소는 이 사건 계엄 선포 자체가 위법하여 '군사상 필요'가 존재하지 않았으므로 이를 근거로 한 언론 자유 제한 조치는 명백한 위법이라고 판단했다. 설령 계엄이 적법했더라도, 포고령의 내용은 위기 상황의 원인 제거에 필요한 최소한도를 넘어, 모든 언론과 출판이 계엄사령부의 통제를 받도록 하고, 사회 혼란을 조장하는 파업, 태업, 집회를 전면적으로 금지하는 등 국민의 기본권을 광범위하게 제한하여 과잉금지원칙에 위배된다고 본 것이다. 피청구인 측은 언론의 자유가 실질적으로 봉쇄된 사례가 없다고 주장했으나, 헌법재판소는 포고령 발령 행위 자체가 국민의 기본권을 즉시 침해하는 중대한 법위반이라고 판단하여 그 주장을 배척했다.

특히 피청구인의 지시와 승인에 따라 발령된 '계엄사령부 포고령 제1호'는 언론의 자유를 직접적으로 제한하는 내용을 포함하고 있다. 포고령 제2조에서는 "자유민주주의 체제를 부정하거나, 전복을 기도하는 일체의 행위를 금하고, 가짜뉴스, 여론조작, 허위선동을 금한다"고 규정하고 있으며, 포고령 제3조는 "모든 언론과 출판은 계엄사의 통제를 받는다"고 규정했는데, 헌법재판소는 이는 사전 검열을 포함한 포괄적인 통제를 의미하며 일반 국민의 정치적 기본권, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유 등을 포괄적 · 전면적으로 제한하고 그 행사를 범죄행위로 규정하여 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서를 위반한 것이라고 판시했다.

또한, 헌법재판소는 이 사건 포고령이 1979년 10.27 계엄포고 제1호 등 과거 사법부에서 영장주의와 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되고, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유 등을 침해하여 위헌 · 무효로 판단된 포고령을 참고하여 작성되었다는 사실을 지적했다. 이는 이미 헌법적으로 부정된 국가긴급권 남용의 역사를 재현한 것으로, 피청구인의 헌법 수호 의지를 의심하게 하는 중대한 행위라고 평가했다.

III. 계엄 내란 상황에서의 언론 보도 행태 및 문제점

1. 계엄 내란 상황에서의 언론 보도 문제점

가. '받아쓰기'식 언론보도

계엄 내란 상황에서 언론 보도의 가장 큰 문제는 정권 및 내란 주도 세력의 주장을 비판 없이 그대로 옮기는 '받아쓰기' 관행에서 비롯되었다. 이는 언론이 마땅히 수행해야 할 비판적 검증과 감시의 기능을 멈추고 '단순 전달자' 역할에 그쳤음을 의미한다.

저널리즘 이론에 따르면, 헌정질서 파괴나 내란 시도는 공동체가 용인할 수 없는 '일탈의 영역'에 해당하므로, 언론은 이를 비판하고 공동체적 가치를 옹호하며 '적대자'를 배제하는 경합적 민주주의 원칙[1]을 따라야 한다.[2] 그러나 실제 보도에서는 내란 피의자들이나 이들을 옹호하는 세력의 발언, 예컨대 "불법 계엄이 통치 행위"라는 등의 주장을 검증 없이 그대로 전달하는 '받아쓰기' 보도가 만연했다. 이러한 무분별한 '받아쓰기'와 '기계적 · 형식적 균형 맞추기' 관행이 내란 사태를 민주주의 훼손 문제가 아닌 여야 간의 '정쟁' 구도로 치환시켜 결과적으로 민주주의를 무너뜨릴 수 있다는 우려가 제기되기도 하였다.[3]

특히, 대통령의 계엄 선포와 관련하여 법적 정당성이 결여된 주장을 공론화하는 문제가 심각하게 지적되었다. 일례로 헌법재판소 선고 전까지도 "현직 대통령이 계엄한게 내란이라는 건 동서고금 어디에도 없다"는 등의 주장을 근거로 내란죄 적용 불가론을 강변하는 발언을 언론이 여과 없이 보도하기도 했다.[4] 언론이 전문가 다수의 의견이 아닌, 소수의 계엄 옹호론자 또는 윤석열 측 주장을 대등하게 취급하거나 부각하는 방식으로 사태의 핵심을 흐렸다는 비판을 받았다.

이러한 기계적인 받아쓰기 보도 행태로 인해 언론은 민주 질서에 위협이 되는 내란 세력의 행위를 보도할 때조차 그 행위의 불법성 자체를 문제 삼기보다는, 대통령 측의 억지 주장을 그대로 실어 논란으로 부각하거나 '공방'으로 처리하는 등 사태의 핵심을 호도하였으며, 결과적으로 언론이 중립과 객관이라는 미명 아래 불공정한 주장을 공정하게 다루는 오류를 범하면서 민주주의에 대한 위협을 확산시키는 결과를 낳았다.

1 무페(Mouffe)의 이론으로, 정치적 대립을 경합(agonism)과 적대(antagonism)로 구분하며, 민주주의의 근본 가치를 인정하지 않는 '적대자'는 공론장에서 배제되어야 한다는 주장에 해당한다(이종혁, p.125).

2 이종혁, 「12·3 내란과 저널리즘 원칙: 오픈소스 생성형 LLM을 활용한 언론보도 분석」, 『한국방송학보』 제39권 제3호, 한국방송학회, 2025, p.160.

3 미디어오늘(2025. 1. 4.), 불법계엄이 통치행위? 언론이 내란 선동 길 터줘선 안 돼, https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=323519

4 KBS(2025. 11. 4.), 서정욱 변호사 / 김준일 시사평론가 – '韓 '헌법재판관 임명' 보류…민주 '탄핵안' 발의, https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8139823

나. 정파성과 선정주의

계엄 내란 상황에서 언론은 중대한 정치적 위협을 회피하고 선정적인 이슈에 집중했으며, 특히 디지털 플랫폼(유튜브)을 통한 정파적 편향성이 노골적으로 드러나면서 언론의 독립성과 공정성을 심각하게 훼손했다.

우선 계엄 내란 초기부터 언론사 간 정파적 보도 양상이 뚜렷하게 나타났다. 보도량을 분석한 결과, 보수 성향으로 분류되는 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등의 신문들은 '계엄' 및 '탄핵'을 키워드로 한 기사량이 경향신문이나 한겨레보다 이례적으로 소극적이었다는 지적이 나왔다.[5] 이는 일부 언론이 헌정질서 파괴가 우려되는 위기 상황에서조차 정권에 비판적인 이슈를 의도적으로 축소하거나 외면하려 했다는 의혹을 낳았다.

또한, 언론은 위기 상황에 대한 집중적인 분석과 비판 대신 선정주의적 보도에 치우쳤다. 계엄 관련 보도가 초기에 급증했음에도 불구하고, 보도 중 상당 부분이 '사건 사고 등 내란과 무관한 주제'에 할애되어 선정적 보도가 여전히 광범위하게 이루어지고 있음이 확인되었다. 언론이 시청률이나 트래픽을 의식하여 정치적으로 민감하고 어려운 이슈인 내란 문제를 의도적으로 축소하고 '이슈 회피형' 보도를 선택했으며, 한편으로는 유명인의 자극적인 발언 중계 등 가십성 콘텐츠에 집중하는 모습을 보인 것이다.[6]

계엄 내란 상황에서 기성 언론의 정파적 행보는 수익과 직결되는 유튜브 생태계에서 더욱 극단적으로 나타났다. 정치 유튜브 채널은 방송 뉴스보다 양적, 질적 분석 모두에서 편향성이 더 컸는데, 유튜브 생태계는 편향성이 수익과 직결되는 구조이므로, 객관성과 공정성이 결여된 채로 허위나 조작 위험성이 다분한 '선명한' 주장

5 이한준, "계엄선포부터 탄핵가결까지 프레임 분석", 긴급토론회 '12·3 내란과 언론 민주주의 보루인가, 동조세력인가' 자료집(국회의원 김현·민주언론시민연합), 2025, p.10.

6 이종혁, p.154.

위주의 콘텐츠가 확산되었으며, 이러한 유튜브 생태계 특성에서 발생하는 편향성 및 이에 대한 기성 언론의 동조 문제가 심각했다. 특히 '반탄(탄핵 반대)' 채널로 분류된 상당수 기성 언론사 유튜브 채널은 노골적인 편향 콘텐츠를 내놓으며 극우 담론을 보수 주류로 끌어들이는 데 확성기 역할을 했다는 비판을 받았다.[7]

결과적으로, 헌정이 위협받는 시기에 기성 보수 언론조차 정파적으로 분화하면서 그 중, 일부는 극소수만이 변방에서 외치던 극단적인 주장들을 보수 담론으로 둔갑시키면서 민주주의를 위협하는 데 동조하고 있다.

2. 계엄 내란 상황 하 문제 보도의 사례

가. 윤석열과 국민의힘 측 주장 받아쓰기로 본질 흐리기: 홍장원 증언 관련 보도

언론은 계엄 및 내란이라는 혼란스러운 시국에서 의도적으로 논쟁을 흔들려는 시도를 하기도 했다. 계엄령 선포 당시 국정원 1차장이었던 홍장원은 계엄의 위헌성을 입증할 수 있는 주요 증인으로, 탄핵 심판 과정에서 계엄 선포 당일 윤 대통령으로부터 "이번 기회에 다 잡아들여. 싹 다 정리해"라는 지시를 받은 뒤, 여인형 전 방첩사령관에게 정치인 등 체포 대상자 명단을 듣고 수첩에 받아 적었다고 진술한 바 있다. 이에 국민의힘은 2025. 2. 20. 국회 기자회견에서 홍 전 차장의 계엄 당일 동선이 담긴 CCTV를 공개하며 국정원장 관저 앞에서 메모를 하였다는 홍 전 차장의 진술과 달리 홍 전 차장은 해당 시점에 집무실에 있었다며 진술을 신뢰할 수 없다고 주장했고, 일부 언론은 이러한 주장을 대서특필했다.

그러나 같은 날 탄핵 심판에 출석한 홍 전 차장의 진술에 따르면 국정원장 관저와 집무실은 불과 3분 거리이고, 홍 전 차장은 국정원장 관저에서 사무실로 이동하는 동안 통화 중 또는 통화 연결 시도 중(중간에 일반폰에서 보안폰으로 교체하기 위하여 통화를 중단)이었으며, 집무실로 들어선 뒤 여인형 전 방첩사령관과 두 번째 통화를 이어갔다. 첫번째와 두번째 통화의 시간 차이는 8분밖에 되지 않고, 국정원장 관저 앞에서의 통화와 집무실에서의 통화가 연속선상에 있었기 때문에 통화 장소와 통화 내용을 정확하게 구별하지 않고 축약해서 통화 내용을 섞어서 진술하였다는 것이 홍 전 차장의 설명이었다.[8] 이러한 설명이 국민의힘 측 CCTV 공개와 같은 날 이루어졌음에도 불구하고, 이날 CCTV 동선에 관한 기사 대다수는 홍 전 차장 측 진술을 보도하지 않았다. 빅카인즈에서 2025. 2. 20. 보도된 CCTV 동선에 관한 기사를 찾아보면, 총 16건의 기사 중 홍 전 차장의 설명을 실은 기사는 4건에 불과했고, 대부분 제목에 '사실과 다르다', '거짓말' 등의 표현을 사용하여 마치 진술 내용이 거짓으로 판명된 것처럼 오도하였다.[9][10] 심지어 홍 전 차장의 입장을 보도하지 않은 12개의 언론사는 그 다음날에도 해당 내용을 보도하지 않았으며, 이 중 중앙일보는 문제의 CCTV 화면을 사진 기사로 재차 보도하기까지 하였다.

홍 전 차장의 진술 내용은 내란 여부 판단과 직결되는 중대한 사안으로, 언론은 사실관계 보도에 더욱 엄격해야 함에도 불구하고 진술자의 기억에 오류가 있을 가능성이 제기되자 일부 언론들은 진술의 신빙성을 공격하는 데 총력을 다하는 모습을 보였다. 증언의 내용이 아닌 증인의 오류에 관심이 쏠리도록 함으로써 부차적인 문제로 주의를 돌리는 것이 과연 언론의 바람직한 태도인지 의문이 드는 대목이다.

나. 정파성에 치우친 비판의 실종과 책임 회피: 윤석열 구속 취소 결정 보도

한편 언론은 특정 논란에 대해서는 비판을 회피하기도 하였다. 내란 우두머리 혐

7 한국기자협회보(2025. 7. 23.), 탄핵 국면서 허위사실 온상 된 유튜브, 수익 몰두한 기성언론, https://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=58992

8 프레시안(2025. 2. 20.), 홍장원 "사무실에서 관저 3분 거리, 어디서 '체포 명단' 적었다 한들…", https://www.pressian.com/pages/articles/2025022020550986272

9 조선일보(2025. 2. 20.), 與, 홍장원 동선 CCTV 공개 "'체포 명단' 진술, 사실과 달라", https://www.chosun.com/politics/2025/02/20/VRAI7XT7FFFA3IXSHPHTOWU6TI/

10 매일신문(2025. 2. 20.), 국정원 CCTV 공개로 드러나는 홍장원의 거짓말, https://www.imaeil.com/page/view/2025022015033387589

의로 구속된 윤 전 대통령의 구속취소 청구에 대하여 담당 재판부인 서울중앙지법 형사합의25부(재판장 지귀연)는 피의자의 구속기간을 셀 때 날짜 단위로 구속 전 피의자 심문 기간을 제외한 검찰의 판단이 불합리하다며 구속취소 청구를 인용하였다. 현행 형사소송법은 '피의자 심문을 하는 경우 법원이 구속영장청구서 · 수사 관계 서류 및 증거물을 접수한 날부터 구속영장을 발부하여 검찰청에 반환한 날까지의 기간은 구속기간에 산입하지 아니한다'고 정하고 있는데(형사소송법 제201조 제7항), 검찰은 그간의 형사 실무에 따라 불산입 기간을 일 단위로 계산하였으나(기록이 접수된 2025. 1. 17.부터 2025. 1. 19.까지 3일 제외) 법원은 시간 단위로 계산하여 실제 심사에 걸린 시간만을 제외하여야 한다고 판단한 것이다(법원에 기록이 넘어갔던 33시간 7분만 제외).

이에 대하여 구속기간 불산입 기간을 '날'을 기준으로 산정하도록 규정한 형사소송법 문언과 장기간 축적된 실무 · 판례에 반하는 매우 예외적이고 독자적인 결정이라는 비판이 제기되었음에도 보수 언론들은 이러한 논란에 대하여 침묵하였다. 구속취소 결정이 있었던 2025. 3. 7.부터 사흘간의 언론 보도를 살펴보면, 지귀연 판사 재판부의 인용 결정과 관련된 내용의 보도는 조선일보가 17건, 중앙일보가 19건, 동아일보는 17건이었는데, 이 중 법원 결정에 대한 비판적 견해가 실린 기사는 2건(중앙일보 1건, 동아일보 1건)에 불과하였고, 그마저도 검찰 내부의 반발이 있었다는 내용을 짤막하게 소개한 것이 전부였다. 이는 여러 법률 전문가의 비판적 견해를 소개하며 해당 결정의 부당성과 모순점을 지적한 진보 언론과는 대조적인 모습이다.

보수 언론들은 윤 전 대통령에 대하여만 독자적으로 예외를 적용한 법원의 결정을 비판하는 대신, 법원의 입장과 법원 결정의 근거를 반복적으로 보도하거나, 여권 인사들의 환영 반응, 윤 전 대통령 지지자들에 대한 인터뷰, 윤 전 대통령의 석방 시기, 탄핵 선고에 대한 영향 여부 위주의 기사를 내보냈다. 나아가 지귀연 판사에 대한 비판 여론을 의식하듯, 각 언론사는 '인권법('법원 국제인권법연구회') 출신'이라는 제목을 달아 지귀연 판사의 이력을 소개하면서, '화교 출신'으로 의심받던 판사가 구속취소 결정으로 지지자들 사이에서 '애국 판사'로 평가받게 되었다며 비판 여론을 일시적 반응으로 축소 시키는 기사를 내보내기도 하였다.[11]

검찰이 즉시항고를 하지 않기로 한 판단에 대해서도 보수 언론들은 별다른 비판이나 검증을 제기하지 않았다. 검찰은 법원의 보석 결정이나 구속집행정지 결정에 대한 즉시항고가 위헌 결정을 받았다는 점을 들어 즉시항고를 하지 않겠다고 밝혔지만, 보석이나 구속집행정지는 질병, 부모의 사망 등 특별한 사유로 일시적인 석방을 허용하는 제도이기에 그 효력이 정지될 경우 영장주의 원칙을 침해할 위험이 존재하는 반면 본 건 구속취소 결정은 절차의 적정성 여부에 관한 법리적 판단으로, 보석이나 구속집행정지 결정과는 본질적으로 다르다는 점에서 그 타당성에 관하여 충분히 문제 제기가 가능함에도, 보수 언론들은 이를 비판적으로 평가하기보다 검찰의 입장을 그대로 전달하는 데 그쳤다.

이러한 보도 양상은 중대한 공적 사안에서 언론이 비판과 검증이라는 본연의 책무를 사실상 포기하고, 국가 권력의 행태를 무 비판적으로 수용하는 전달자 역할에 머물렀음을 보여준다. 사법부가 기존 실무와 판례를 뒤바꾸는 이례적 판단을 내린 상황에서, 일부 언론은 비판적 견해를 의도적으로 무시하고 법원의 입장을 설명하는 데만 집중하여 공적 감시자로서 수행해야 할 최소한의 역할도 수행하지 않았다.

IV. 내란 상황에서의 극우 유튜브의 정치적 선동

계엄 내란 상황에서 극우 성향의 유튜브 채널들은 단순한 정보 전달자를 넘어 정치적 선동의 핵심 주체로 기능하며 사태를 극단으로 몰아가는 데 결정적인 역할을 했다. 이들 채널은 음모론과 허위 사실을 확산시키는 주된 통로였으며, 특히 내란 행위 옹호와 사법부에 대한 불복종 메시지를 끊임없이 재생산했다. 특히 탄핵 재판

11 조선일보(2025. 3. 7.), "화교" 소리 듣다 "영웅"…'尹구속 취소' 지귀연 판사, 인권법 출신, https://www.chosun.com/national/court_law/2025/03/07/RORXTKBPYBDRJCEKEKQYV55DYQ

이 진행되는 동안 내란 사태에 책임을 져야 할 정치인들이 오히려 유튜브를 중심으로 무책임한 선동을 해왔고, 정치인들은 이 팬덤을 흡수하며 권력을 유지해왔기 때문에 이 사태를 단순히 일부 극우 폭도들의 문제로 축소해서는 안 된다는 비판이 제기되었다.

실제로 윤석열 대통령이 비상계엄 이후 발표한 메세지 대부분은 이러한 지지층을 선동하는 내용을 담고 있었으며, 이는 극우 포퓰리즘이 보수 정치와 결합하는 양상을 여실히 보여주었다. 이러한 선동 행위는 사법부와 헌정 질서를 노골적으로 부정하는 폭력 사태로 이어졌다. 특히 내란 피의자에 대한 체포 현장에서는 국민의힘 의원들이 공권력과 직접 대치하며 사법부를 적대시했고, 일부 의원은 극단적 지지자들을 부추기거나 '백골단' 관련 국회 기자회견을 주선하는 등 사실상 폭력 사태를 키웠다.[12]

이와 더불어, 권위 있는 주체의 발언을 제목으로 인용하는 언론의 관행적인 보도 행태는 결과적으로 대통령과 여당 등에서 나오는 내란 선동 표현에 확성기 역할을 해 사태를 더욱 악화시켰다.[13] 결국, 내란 상황은 윤석열 대통령과 당시의 여당, 유튜버, 그리고 일부 언론이 사실상의 '선동 연합'을 형성하며 초래한 복합적인 위험이라고 볼 수 있다.

특히 계엄 이후 한국의 극우 포퓰리즘이 군소 정당이 아닌 기성 보수 정당과 결합하는 방식으로, 기존의 종북몰이나 냉전 구도를 넘어서는 혐오와 적대의 정치를 통하여 더욱 다양한 의제를 포섭하며 청년층과 결합하는 등 포괄적인 정치 세력으로 조직화하는 담론적 토대를 형성할 수 있다는 지적[14] 역시 무겁게 받아들여야 할 것이다.

12 한겨레(2025. 4. 18). 김진표의원 "尹대통령, 극우 포퓰리즘에 기대 헌정농단…책임 엄중히 물어야"

13 미디어오늘(2025. 4. 18.). "책임 있는 정치인들, '유튜브 봐라' 무책임한 선동".

14 김종우, 「한국적 극우 포퓰리즘 담론의 구조와 전파 양상: 12·3 비상계엄 사태 직후 극우 유튜브 채널–이용자 연결망과 댓글 분석」, 『현상과인식』, 한국인문사회과학회, 2025, p.155–158.

이처럼 급변하는 미디어 지형 속에서 극우 유튜브의 위험성을 인지하고 대응하기 위해 제도적 장치 마련이 절실한 시점이다. 우리 사회의 민주적 질서와 공동체를 수호하기 위해 배제되어야 할 혐오와 차별을 선동하고 그에 기반한 폭력을 조장하는 불법 정보 내지 표현들의 범위와 정의에 대해 논의하고 합의해 나가는 작업부터, 유럽연합의 디지털서비스법(DSA)과 같이 기존 법률이 규제하는 불법 정보 내지 불법 컨텐츠 뿐만 아니라 정보 왜곡, 혐오, 차별이 될 수 있는 정보에 대해 대형 플랫폼들이 자율적으로 조치를 취할 수 있도록 하고, 플랫폼 사업자에게 불법 · 유해 콘텐츠 대응 의무와 투명성 확립 의무를 부과하는 등의 법적 · 제도적 규제를 마련하는 시도가 필요하다.

V. 나가며

12 · 3 계엄과 내란 사태는 대한민국 민주주의에 대한 전면적 도전이었으며, 우리 사회의 언론과 미디어의 문제점을 극명하게 드러낸 사건이었다. 권력의 주장을 비판 없이 받아쓰는 관행, 선정주의적 이슈 소비, 핵심 쟁점에 대한 의도적 본질 흐리기, 그리고 권력 감시라는 본연의 책무를 회피한 침묵은 언론이 민주주의의 수호자가 아닌 민주주의의 위협을 증폭시키는 매개가 될 수 있음을 여실히 보여주었다.

한편, 극우 유튜브 채널의 선동과 허위정보 확산은 기존 언론의 문제점을 더욱 악화시키며 정보 혼란 상태를 고착화하였다. 이는 플랫폼을 중심으로 한 정보 환경이 민주주의의 기반을 약화시키는 핵심 통로가 될 수 있음을 보여주며, 한국 사회가 더 이상 기존의 자율 규제와 언론 윤리에만 의존할 수 없다는 사실을 일깨워준다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 민주주의 위기 상황에서 언론 · 플랫폼 · 국가기구 · 시민사회가 어떤 규범과 책임을 따라야 하는지에 대한 사회적 합의와 제도적 장치가 필요하다. 언론 내부의 팩트체크 시스템을 강화하는 동시에 미디어 리터러시 교육을 의무화하여 시민들이 허위정보와 선동을 구별할 수 있는 능력을 배양

하는 것이 필요하다. 나아가 유럽연합의 디지털서비스법(DSA)과 같은 규제 모델을 참고하여 허위정보 · 선동 콘텐츠에 대한 법적 · 제도적 규제 체계를 구축하여 허위정보 확산에 대한 책임성을 강화하는 방안이 모색되어야 한다.

계엄 내란 사태는 대한민국 민주주의에 대한 중대한 위협이었지만, 동시에 우리 사회가 언론과 미디어의 역할에 대해 근본적으로 성찰하고 개선해 나갈 수 있는 계기이기도 하다. 이러한 헌정 위기가 반복되지 않도록 우리 사회는 이번 사태를 통해 드러난 문제들을 직시하고, 건강한 미디어 생태계를 재구축해야 한다.

2025년 민생경제 분야 보고

집필

– 한국의 불법사금융 · 불법추심에 의한 채무자 인권침해 실태보고 | 박현근(민변 민생경제위원회 부위원장, 한국파산회생변호사회 회장)

감수

김남주(민변 민생경제위원회)

2025년 민생경제 분야 보고

한국의 불법사금융 · 불법추심에 의한 채무자 인권침해 실태보고

I. 들어가며: 불법사금융은 인권 문제다

채무자의 인권은 오랫동안 법률가들에게도 낯선 영역이었다. 경제적 능력이 부족하여 빚을 진 사람, 그것도 불법사금융을 이용한 사람에 대해서는 자기책임의 원칙이 강하게 작동하였고, 그들이 겪는 고통은 스스로 감수해야 할 대가로 여겨지는 경향이 있었다. 그러나 채무 관계에서 발생하는 인권 침해는 결코 사적 영역의 문제로 방치될 수 없다. 불법사금융과 불법추심은 채무자의 경제적 자유를 넘어 인격권, 신체의 자유, 나아가 생명권까지 위협하는 중대한 인권 유린 행위이기 때문이다.

한국 사회에서 불법사금융 문제는 이미 통제 불능의 수준에 이르렀다. 경찰청이 국회에 제출한 자료에 따르면, 불법사금융 범죄는 2021년 1,057건에서 2024년 2,735건으로 가파르게 증가하였다. 3년 사이 범죄 발생 건수가 159% 급증한 것이다. 이는 불법사금융이 일시적 현상이 아니라 구조적으로 확대 재생산되고 있음을 의미한다.

더욱 심각한 것은 피해의 규모와 양상이다. 불법추심 실태조사를 위해 2025년 3

월부터 5월까지 3개월간 한시적으로 운영된 민간 상담기관 '불불센터'가 160명의 피해자를 상담하였고 이 중 70명에 대하여 심층 상담한 결과, 1인당 이용한 불법사채는 평균 17건에 달했고, 평균 이자율은 연 7,882%였으며, 최고 이자율은 801,783%에 이르렀다. 이는 더 이상 대출이 아니라 착취이며, 경제 활동이 아니라 범죄이다.

불법사금융 피해자들이 겪는 인권 침해는 다층적이고 복합적이다. 경제적 착취는 기본이고, 나체사진이나 자위 영상을 담보로 요구하는 성적 착취, 24시간 이어지는 전화와 문자를 통한 심리적 고문, 가족과 직장에 대한 협박, 그리고 극단적 선택으로 내몰리는 생명권 위협까지, 피해는 전인격적이다. 한 피해자는 "경찰서에 가도 '돈은 갚았냐'는 말만 들었다"고 증언했다. 공권력조차 채무자를 보호 대상이 아닌 책임 추궁의 대상으로만 바라보는 현실을 보여주는 대목이다.

한국은 2025년 1월 대부업법을 개정[1]하여 '반사회적 불법대부계약'(예: 연 60% 초과, 성착취 · 폭행 · 협박 등)에 한해 원금 · 이자를 전부 무효로 하고 원금조차 회수할 수 없도록 하는 획기적인 조치를 하였다. 형사처벌만으로는 억제 효과가 없다는 판단 아래, 불법사금융 영업의 경제적 동기 자체를 차단하려는 입법적 결단이었다. 그러나 이러한 법 개정에도 불구하고 현장의 피해는 여전히 계속되고 있으며, 법 집행의 공백과 제도적 사각지대는 여전히 존재한다.

이 글은 한국에서 불법사금융과 불법추심으로 인한 채무자 인권 침해의 실태를 구체적으로 보고하고, 현행 법제도의 한계를 분석하기 위해 작성되었다. 채무자의 인권은 국가가 적극적으로 보호해야 할 기본권이며, 불법사금융 근절은 단순한 경제 정책이 아닌 인권 정책으로 접근되어야 한다는 것이 이 글의 기본 관점이다. 불법사금융은 현대판 노예제이며, 이를 방치하는 것은 국가의 인권 보호 의무를 방기하는 것이다.

1 [시행 2025. 7. 22.] [법률 제20714호, 2025. 1. 21., 일부개정]

II. 숫자로 보는 불법사금융의 실태

불법사금융 문제의 심각성은 통계가 명확히 보여준다. 한국 사회에서 불법사금융은 단순히 일부 취약계층의 문제가 아니라, 급속히 확산되고 있는 사회적 재난이다.

경찰청이 국회(한병도 의원실)에 제출한 자료에 따르면[2], 불법사금융 범죄는 2021년 1,057건에서 2022년 1,472건, 2023년 1,749건, 2024년 2,735건으로 매년 가파르게 증가하였다. 3년 사이 범죄 발생 건수가 159% 급증한 것이다. 심지어 최근 2025년 상반기 기준만으로 이미 전년도 발생 건수에 육박하고 있다. 더욱이 이 수치는 수사기관에 적발된 사건만을 집계한 것이므로, 실제 피해 규모는 이보다 훨씬 클 것으로 추정된다.

[최근 5년간 불법사금융 범죄 검거 현황]

(단위: 건, 명)

구분	계			대부업법 위반			채권추심법 위반		
	발생 건수	검거 건수	검거 인원	발생 건수	검거 건수	검거 인원	발생 건수	검거 건수	검거 인원
'21년	1,057	785	1,684	675	523	1,202	382	262	482
'22년	1,472	962	1,672	914	657	1,083	558	305	589
'23년	1,749	1,137	1,805	977	702	1,265	772	435	540
'24년	2,735	1,571	2,925	1,580	1,001	2,218	1,155	570	707
'25년 6월	2,588	1,692	1,379	1,704	1,334	946	884	358	433

(자료: 경찰청)

검거 현황은 법 집행의 한계를 드러낸다. 2024년 기준 불법사금융 사건 2,735건이 발생하였고, 이 중 1,571건이 검거되어 검거율은 57%에 그쳤다. 절반에 가까운 범

2 2025. 9. 4. 한병도 의원실 보도자료 참조.

죄자들이 검거되지 않은 채 계속 영업하고 있다는 의미이다.

검거된 사건에서도 처벌 수위는 낮았다. 법무부가 2025년 발표한 대부업법 및 채권추심법 위반 사건처리현황에 따르면, 2024년 수사기관이 접수한 채권추심법 관련 사건 중 구속기소된 피의자는 6명으로 0.8%에 그친다. 대부업법 위반 사건의 구속기소 피의자는 2.9%(97명)로 3%가 채 되지 않는다. 대법원 사법연감에 따르면 2019~2022년 4년간 대부업법 위반으로 기소된 사람 중 실형은 9.1%에 불과한 것으로 나타났다. 벌금형과 집행유예가 각각 약 39%를 차지했다. 불법사금융업자들이 형사처벌을 두려워하지 않고 범죄를 지속할 수 있는 구조적 배경이다.

불법사금융 피해의 구체적 양상은 불법추심 실태조사를 위한 민간 상담기관 '불불센터'[3]의 자료에서 더욱 적나라하게 드러난다. 불불센터는 2025년 3월부터 5월까지 3개월간 한시적으로 운영되며 160명의 피해자를 상담하였고, 이 중 70명에 대해 심층 상담으로 총 1,197건의 개별 사채 이용 건을 분석하였다. 이 자료는 피해자들이 실제로 어떤 조건에서 불법사금융을 이용하고 있는지를 보여주는 실태조사 결과이다.

[심층 상담 (70명) 정보 요약]

구 분	내 용				비 고	
이용 건수	총	1,197건	평균	17건	최고 52건	
사채업자수 (ID등)	총	542	대포폰 번호	150개	계좌수	504개
이용 기간 (일수)	평균	7일			최장 3년 이상 ~	
이자율	연 환산 (평균)	7,882%	1일 이자율	21.6%	최고 801,783%	
수령금액(원금)	총	8.3억원	1인 평균	1,188만원	최고 7,760만원(24일)	
상환요구금액 (업자)	총	12.4억원	1인 평균	1,791만원	7일 기준	
상환금액	총	8.5억원	1인 평균	1,796만원	151.2%	
이용 금액	중간값	500만원	빈도수 多	100만원		
이용 경로	온라인 비대면	98%	기타	2%		
기관* 등 신고 이용	유	15.7%	무	84.3%	중복응답	
이용 배경 (순위)	1.생활비	2. 사업운영자금/병원비		3.부채상환	4. 기타(주식실패등)	

*기관 : 경찰서, 광역수사대, 경찰청, 금융감독원, 특사경, 법률구조공단, 지역불법사금융신고센터, 법무사(법인) 등

상담 분석 결과는 충격적이다. 심층 상담(70명)을 한 피해자 1인당 평균 사채 이용 건수는 17건이었다. 이는 피해자들이 한 곳에서 빌린 돈을 갚기 위해 다른 곳에서 다시 빌리는 악순환에 빠져 있음을 보여준다. 최초 빌린 금액은 100만 원이 가장 많고, 차순위로 20만 원, 30만 원으로 소액이었으나, 평균 이자율은 연 7,882%에 달했다. 대부업법 및 이자제한법상 최고금리인 연 20%의 394배에 해당하는 살인적 고리이다. 소액에 대하여 초단기 대여기간을 설정하고 상환시 원금의 2배, 3배 상환조건을 부여하다 보니 어떤 경우는 최고 이자율은 연 801,783%로 기록되었는데 이는 몹시 곤궁한 사람들을 대상으로 하는 착취이며, 경제 행위의 탈을 쓴 범죄 행위이다.

불법사금융의 또 다른 특징은 비대면 · 온라인화이다. 상담 사례 중 98%가 온라인을 통해 이루어졌고, 오프라인 접촉은 2%에 불과했다. 텔레그램, 카카오톡 등 메신저를 통해 대출이 이루어지고, 입금은 대포통장으로, 연락은 대포폰으로 이루어지면서 범죄자 추적이 극도로 어려워졌다. 피해자들은 범죄자의 얼굴조차 보지 못한 채 착취당하고, 수사기관은 범죄자를 특정하지 못한 채 사건을 종결한다.

주목할 점은 피해자들의 경제적 취약성이다. 불불센터 상담자 중 상당수는 기초생활수급자, 실직자, 저소득 자영업자 등 제도권 금융에서 배제된 금융소외계층이었다. 이들은 긴급한 생활비, 병원비, 자녀 학비 등을 마련하기 위해 불법사금융을

3 불불센터는 2025년 3월 5일부터 5월 30일까지 약 3개월간 한시적으로 운영된 '불법사금융 및 불법추심 상담·신고센터'이다. 이 센터는 금융소비자연대회의 주도로 출범했으며, 롤링주빌리, 한국금융복지상담협회, 참여연대, 금융정의연대, 한국파산회생변호사회, 민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회 등의 시민단체와 전문가 단체가 연대하여 운영을 맡았다.

이용하였고, 이후 이자를 갚기 위해 또 다른 불법사금융을 이용하는 악순환에 빠졌다. 불법사금융은 경제적 약자를 표적으로 삼아 조직적으로 착취하는 구조적 범죄인 것이다.

이러한 통계들은 불법사금융 문제가 개인의 도덕적 해이나 판단 착오의 문제가 아니라, 제도적 사각지대와 법 집행의 실패가 만들어낸 사회 구조적 문제임을 보여준다. 범죄는 급증하는데 검거율은 절반에 불과하고, 처벌은 솜방망이에 그치며, 피해자들은 연 수천 퍼센트의 이자로 착취당하고 있다. 이는 국가의 인권 보호 의무가 제대로 작동하지 않고 있음을 의미한다.

Ⅲ. 인권 유린의 현장: 피해자들의 증언

통계는 불법사금융의 규모를 보여주지만, 피해자들의 증언은 그 안에서 벌어지는 인권 유린의 실체를 드러낸다. 불법사금융과 불법추심은 단순히 법정 이자율을 초과하는 경제적 착취에 그치지 않는다. 그것은 채무자의 인격권, 성적 자기결정권, 정신적 안정, 나아가 생명권까지 침해하는 총체적 인권 유린이다. 다음은 실제 피해자들의 증언을 통해 확인된 인권 침해의 유형들이다.

1. 경제적 착취: “장난감처럼 다뤄지는 채무자”

불법사금융의 가장 기본적인 인권 침해는 경제적 착취이다. 한 피해자는 20만 원을 빌렸는데 일주일 만에 원리금이 50만 원이 되었다고 증언했다. 연 이자율로 환산하면 약 7,821%에 해당한다. 또 다른 피해자는 100만 원을 빌렸는데 2주 후 300만 원을 갚으라는 요구를 받았다. 10일 동안 원금의 3배를 갚아야 하는 구조였다. 이러한 이자율은 어떠한 경제 활동으로도 감당할 수 없는 수준이며, 애초에 채무자가 상환할 수 없도록 설계된 착취 구조이다.

더욱 악질적인 것은 불법사금융업자들이 의도적으로 채무를 불리는 방식이다. 한 피해자는 연 3,000%의 이자로 30만 원을 빌렸는데, 하루 이자가 2만 5천 원이었고, 원금을 갚으려 해도 업자가 받지 않고 계속 이자만 받았다고 증언했다. 원금 상환을 거부하고 이자만 계속 받아내는 것은 채무자를 영구적인 착취 대상으로 만들기 위한 전략이다. 또 다른 피해자는 “내가 ATM기계가 된 것 같았다”고 표현했다. 매일 같이 돈을 갚아도 빚은 줄어들지 않고, 자신은 단지 돈을 뽑아주는 기계로 취급받는다는 절망감의 표현이다.

이러한 경제적 착취는 채무자의 경제적 자유를 완전히 박탈한다. 한 피해자는 “일을 해도 번 돈이 모두 이자로 나가니 사는 의미가 없다”고 말했다. 노동의 대가가 온전히 불법사금융업자에게 귀속되는 구조는 사실상 경제적 노예 상태와 다르지 않다. 이는 헌법상 보장된 재산권과 경제적 자유의 본질적 침해이다.

2. 성적 착취: “나체사진이 담보가 되다”

불법사금융의 가장 충격적인 인권 침해는 성적 착취이다. 다수의 피해자들이 대출 조건으로 나체사진이나 성적 영상을 전송하도록 강요받았다고 증언했다. 한 여성 피해자는 20만 원을 빌리기 위해 나체사진 3장을 보내야 했고, 대출금을 받은 후에도 업자는 계속해서 추가 사진을 요구했다. 또 다른 피해자는 자위행위 영상을 찍어 보내라는 요구를 받았으며, 이를 거부하자 기존에 전송한 나체사진을 가족과 직장에 유포하겠다는 협박을 받았다.

이러한 성적 착취는 명백한 성폭력이다. 채무 관계를 이용하여 성적 영상을 강요하고, 이를 협박의 수단으로 사용하는 것은 성폭력처벌법상 처벌 대상이다.[4] 그러나

4 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제14조의3(촬영물과 편집물 등을 이용한 협박·강요)
① 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다), 제14조의2제2항에 따른 편집물등 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)을 이용하여 사람을 협박한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.
② 제1항에 따른 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 3년 이상의 유기징역에 처한다.
③ 상습으로 제1항 및 제2항의 죄를 범한 경우에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.

피해자들은 자신이 “자발적으로” 사진을 보냈다는 수치심과 두려움 때문에 신고조차 하지 못한다. 한 피해자는 “내가 바보같이 사진을 보낸 것이 잘못이라고 생각했다”고 증언했다. 불법사금융업자들은 바로 이러한 피해자의 심리를 이용하여 조직적으로 성적 착취를 자행한다.

성적 영상의 유포 협박은 피해자의 삶을 완전히 파괴한다. 한 피해자는 “사진이 퍼지면 가족도, 직장도, 모든 것을 잃는다는 생각에 죽고 싶었다”고 말했다. 실제로 업자들은 소액의 금전 때문에 채무자를 평생 협박하고 통제할 수 있는 빌미를 확보하는 것이다. 이는 성적 자기결정권의 침해를 넘어 인간의 존엄성 자체를 말살하는 행위이다.

3. 심리적 고문: “24시간 지옥”

불법추심의 가장 보편적인 형태는 끊임없는 전화와 문자를 통한 심리적 압박이다. 한 피해자는 하루에 300통 이상의 전화와 문자를 받았다고 증언했다. 새벽 시간에도, 업무 중에도, 식사 시간에도 전화는 멈추지 않았다. “전화벨 소리만 들어도 심장이 터질 것 같다”는 증언은 피해자들이 겪는 공포를 보여준다. 이는 단순한 독촉이 아니라 의도적인 심리적 고문이다.

추심업자들의 언어폭력은 더욱 가혹하다. “죽을래, 돈 갚을래”, “네 자식들 학교에 다 알릴 거다”, “회사에 전화해서 니가 사채 쓴 거 다 말하겠다”는 식의 협박이 일상적으로 이루어진다. 한 피해자는 “사람 취급을 받지 못했다. 나는 그저 돈을 뽑아낼 대상일 뿐이었다”고 표현했다. 인격적 모욕과 협박은 채무자의 정신 건강을 파괴한다.

더욱 악질적인 것은 가족과 직장에 대한 협박이다. 추심업자들은 채무자의 부모, 배우자, 자녀, 직장 동료에게 무차별적으로 전화하고 문자를 보낸다. 한 피해자는 초등학생 자녀가 다니는 학교 앞까지 추심업자가 찾아와 “네 엄마가 사채를 썼다”고 소리치는 일을 겪었다. 자녀가 학교에서 놀림을 받게 되자 전학까지 고려해야 했다. 또 다른 피해자는 직장 상사에게 수십 통의 문자가 전송되어 결국 사직서를 제출할 수밖에 없었다. 불법추심은 채무자 개인을 넘어 가족 전체의 삶을 파괴한다.

일부 피해자들은 추심업자들이 집 앞에 찾아와 문을 두드리거나 큰 소리로 욕설을 하여 이웃들이 모두 알게 되었다고 증언했다. 한 피해자는 “아파트 복도에서 ‘사채 안 갚는 사기꾼’이라고 소리쳐서 이사를 갈 수밖에 없었다”고 말했다. 이는 주거의 평온과 사생활의 자유에 대한 중대한 침해이다.

4. 생명권 위협: “죽음으로 내몰리는 사람들”

불법사금융과 불법추심의 궁극적 귀결은 생명권 위협이다. 다수의 피해자가 극단적 선택을 고려했다고 증언했다. 한 피해자는 “차라리 죽는 게 낫겠다는 생각을 매일 했다”고 말했다. 빚은 눈덩이처럼 불어나고, 추심은 24시간 계속되며, 가족과 직장까지 위협받는 상황에서 피해자들은 죽음만이 유일한 탈출구라고 느낀다.

실제로 자살을 시도한 피해자들도 있었다. 한 피해자는 수면제를 과다 복용했으나 가족이 발견하여 응급실로 이송되었다. 또 다른 피해자는 아파트 옥상까지 올라갔다가 마지막 순간에 119에 전화하여 구조되었다. 이들은 “더 이상 견딜 수 없었다”, “가족들에게 짐이 되기 싫었다”고 말했다. 불법사금융은 사람을 죽음으로 내모는 구조적 폭력이다.

일부 추심업자들은 의도적으로 극단적 선택을 유도하기도 한다. “죽으면 보험금으로 갚으면 되지 않냐”는 식의 발언이나, “어차피 갚을 수 없으면 죽는 게 낫다”는 식의 협박이 실제로 이루어진다. 이는 살인 교사에 준하는 범죄 행위이다. 한 피해자는 “업자가 ‘어차피 사는 것도 지옥인데 죽으면 편하지 않겠냐’고 말했을 때, 정말 죽어야 하나 싶었다”고 증언했다.

피해자들의 증언은 불법사금융과 불법추심이 단순한 경제 범죄가 아니라 인간의

존엄성과 생명을 위협하는 중대한 인권 유린임을 명확히 보여준다. 이는 국가가 적극적으로 개입하여 근절해야 할 구조적 폭력이며, 더 이상 사적 영역의 문제로 방치해서는 안 되는 공적 과제이다.

Ⅳ. 공권력의 무력함: “경찰서에 가도 소용없다”

불법사금융과 불법추심으로 고통받는 피해자들에게 공권력은 최후의 보루여야 한다. 그러나 현실에서 피해자들이 마주하는 것은 무관심과 외면이다. 수사기관의 소극적 대응, 수사 및 처벌 체계의 구조적 한계, 그리고 미미한 처벌 수위는 불법사금융업자들이 두려움 없이 범죄를 지속할 수 있는 환경을 만들어왔다.

1. 피해자의 증언: 외면받는 피해

불불센터의 상담 사례 중 다수의 피해자들이 경찰에 신고했으나 제대로 된 도움을 받지 못했다고 증언했다. 가장 빈번하게 등장하는 경찰의 반응은 “돈은 갚았냐”는 질문이었다. 한 피해자는 “경찰서에 가서 불법추심을 당하고 있다고 신고했는데, 경찰관이 제일 먼저 한 말이 ‘그래서 돈은 갚았어요?’였다”고 증언했다. 채무 변제 여부가 불법추심 범죄의 성립 요건이 아님에도 불구하고, 수사기관은 피해자를 범죄 피해자가 아닌 채무 불이행자로 인식하는 경향이 있다.

또 다른 피해자는 경찰이 “직접적으로 해를 가하지 않았으면 처벌할 수 없다”고 말했다고 증언했다. 수백 통의 협박 전화와 문자, 가족과 직장에 대한 괴롭힘에도 불구하고, 물리적 폭행이나 재산 손괴 등 가시적 피해가 없으면 범죄로 인정받기 어렵다는 것이다. 한 피해자는 “직접 때리거나 집을 부수지 않으면 경찰은 움직이지 않는다. 정신적으로 죽어가는 것은 범죄가 아닌가”라고 절규했다.

더욱 심각한 것은 신고 접수 자체가 거부되는 경우들이다. 일부 피해자들은 경찰서를 방문했으나 ‘민사 문제’라는 이유로 신고가 받아들여지지 않았다고 증언했다. 한 피해자는 “경찰이 ‘일단 돈을 갚고 나서 민사소송을 하라’고 했다. 불법추심을 신고하러 갔는데 오히려 빚을 갚으라는 말만 들었다”고 말했다. 채권추심 과정에서 발생하는 협박, 모욕, 명예훼손, 업무방해 등 명백한 형사범죄 행위가 민사 문제로 치부되는 것이다.

일부 피해자들은 신고 후 오히려 보복을 당했다고 증언했다. 한 피해자는 경찰에 신고한 사실이 업자에게 알려졌고, 이후 추심이 더욱 악랄해졌다고 말했다. “신고하면 가족을 가만두지 않겠다”는 협박을 받은 피해자들은 결국 신고를 포기하거나 취하할 수밖에 없었다. 피해자 보호 체계의 부재는 피해자들을 더욱 고립시키고, 불법사금융업자들에게는 면죄부를 주는 결과를 낳는다.

2. 수사 · 처벌의 구조적 한계

공권력의 무력함은 개별 경찰관의 문제가 아니라 시스템 자체의 구조적 한계에서 비롯된다. 가장 큰 문제는 ‘피해 사실’ 발생 후에야 수사가 가능하다는 점이다. 현행 형사법 체계는 구체적인 범죄 행위가 발생하고 피해가 현실화된 후에야 대응할 수 있다. 불법사금융업자가 영업하고 있다는 정보만으로는 수사에 착수할 수 없고, 실제로 피해자가 나타나 구체적인 피해 사실을 진술해야 한다. 그러나 앞서 본 바와 같이 피해자들은 수치심, 두려움, 보복에 대한 공포 때문에 신고를 꺼린다. 신고가 이루어지는 시점에는 이미 피해가 극대화된 이후인 경우가 대부분이다.

비대면 · 온라인화된 범죄의 특성은 수사를 더욱 어렵게 만든다. 불불센터 상담 사례의 98%가 온라인을 통해 이루어졌다. 텔레그램, 카카오톡 등 메신저를 통해 대출이 이루어지고, 입금은 대포통장으로, 연락은 대포폰으로 이루어진다. 피해자는 범죄자의 얼굴은커녕 실명도 알지 못한다. 텔레그램과 같은 암호화 메신저는 서버가 해외에 있고 계정 추적이 거의 불가능하여, 범죄자들의 안전한 은신처가 되고 있다.

대포통장과 대포폰의 유통 구조 또한 수사를 어렵게 한다. 불법사금융업자들은 직접 통장이나 휴대전화를 개설하지 않고, 타인 명의의 계좌와 전화번호를 사용한다. 수사기관이 명의자를 추적하더라도 실제 사용자에게 도달하기까지는 여러 단계의 중개인과 브로커가 존재한다. 명의자는 단순히 통장을 빌려준 사람에 불과하고, 실제 범죄 조직과는 연결되지 않는 경우가 대부분이다. 범죄 조직은 다층적 구조를 통해 수사망을 피해간다.

범죄 수익의 추적과 환수도 거의 불가능하다. 불법사금융으로 얻은 수익은 즉시 현금화되거나 암호화폐로 전환되어 추적이 차단된다. 범죄수익은닉규제법이 있지만, 자금의 흐름을 입증하는 것이 현실적으로 어렵다. 설령 범죄자를 검거하더라도 범죄 수익을 환수하지 못하면, 범죄자는 다시 출소 후 동일한 범죄를 반복한다. 경제적 동기가 제거되지 않는 한 범죄는 계속된다.

수사 인력과 자원의 부족도 한계로 작용한다. 경찰청에는 불법사금융 전담팀이 있지만, 인력은 제한적이다. 급증하는 범죄 건수에 비해 수사 인력은 턱없이 부족하다. 2024년 기준 불법사금융 사건 2,735건이 발생하였지만 검거된 것은 1,571건에 불과했다. 검거율 57%는 수사 역량의 한계를 보여준다. 미검거 사건의 범죄자들은 여전히 영업을 계속하고 있다.

3. 처벌의 솜방망이

설령 범죄자가 검거되더라도 처벌 수위는 미미하다. 2024년 수사기관이 접수한 채권추심법 관련 사건 중 구속기소된 피의자는 6명으로 0.8%, 대부업법 위반 사건의 구속기소 피의자는 2.9%(97명)에 불과했다. 현저히 낮은 구속률은 불법사금융 범죄가 중대 범죄로 인식되지 않고 있음을 보여준다. 나머지는 불구속 상태로 수사를 받고 약식기소, 기소유예 처분을 받거나 정식기소 되더라도 벌금형이나 징역형의 집행유예 판결을 받고 끝난다.

형사처벌의 미약함은 범죄 억제 효과를 무력화한다. 불법사금융으로 수억 원을 벌어들인 범죄자가 수백만 원의 벌금형을 받거나 집행유예로 풀려나는 것이 현실이다. 범죄 수익에 비해 처벌이 경미하면, 범죄는 '수지 맞는 장사'가 된다. 실제로 일부 범죄자들은 검거와 처벌을 반복하면서도 불법사금융 영업을 계속한다. 한 피해자는 "신고한 업자가 벌금만 내고 나와서 다시 연락이 왔다. 처벌이 무섭지 않으니 계속 하는 것"이라고 증언했다.

형사처벌 외에 경제적 제재도 미흡하다. 불법사금융업자에게 손해배상을 청구하더라도, 범죄자의 재산을 찾기 어렵고 강제집행도 현실적으로 불가능하다. 범죄자들은 재산을 은닉하거나 타인 명의로 분산시켜 놓는다. 피해자가 민사소송에서 승소 판결을 받더라도 실제로 배상받는 경우는 극히 드물다. 결국 피해자는 빚만 남고, 범죄자는 처벌받지 않으며, 범죄 수익은 보호되는 구조이다.

공권력의 무력함은 피해자들을 더욱 절망시키고, 불법사금융업자들에게는 범죄를 지속할 동기를 제공한다. "경찰서에 가도 소용없다"는 피해자들의 증언은 국가의 인권 보호 의무가 제대로 작동하지 않고 있음을 보여준다. 형사처벌 중심의 대응으로는 불법사금융을 근절할 수 없으며, 보다 근본적이고 구조적인 제도 개선이 필요하다.

V. 또 하나의 사각지대: 비금융 렌탈채권

불법사금융과 불법추심 문제를 논의할 때 간과되기 쉬운 영역이 있다. 바로 비금융 렌탈채권이다. 정수기, 공기청정기, 안마의자, 비데 등 생활용품 렌탈 서비스는 이미 한국 사회에 깊숙이 자리 잡았다. 그러나 이 렌탈 계약에서 발생하는 채권은 금융채권으로 분류되지 않아 금융 관련 법률의 규제를 받지 않으며, 그 사각지대에서 심각한 인권 침해가 발생하고 있다.

1. ‘그림자 채권’의 실체

비금융 렌탈채권의 규모는 정확히 파악되지 않는다. 한국은행의 가계부채 통계에는 은행, 저축은행, 카드사, 대부업체 등 금융기관의 대출만 집계되고, 렌탈 채권은 포함되지 않는다. 업계 추정에 따르면 렌탈 시장 규모는 약 100조 원 이상으로[5], 이 중 상당 부분이 채권으로 존재한다. 그러나 이는 어디까지나 추정치일 뿐, 공식 통계는 존재하지 않는다. 국가의 통계에조차 잡히지 않는 ‘그림자 채권’인 것이다.

렌탈 서비스는 초기 비용 부담 없이 생활 편의를 누릴 수 있다는 장점으로 저소득층과 금융 취약계층에게 널리 보급되었다. 그러나 장기 렌탈 계약은 실질적으로는 할부금융과 유사한 구조이다. 48개월 또는 60개월 동안 매월 일정 금액을 납부하는 것은 사실상 분할 상환 채무와 다르지 않다. 문제는 이러한 채권이 금융채권이 아니라는 이유로 어떠한 법적 규제도 받지 않는다는 점이다.

렌탈 계약을 체결한 소비자가 경제적 어려움으로 납부를 연체하면, 렌탈 회사는 채권을 회수하기 위해 추심에 나선다. 일부 렌탈 회사는 자체적으로 추심하기도 하고, 일부는 채권을 채권추심업체에 매각하거나 추심을 위탁한다. 그러나 이 과정에서 적용되는 법적 규제는 극히 제한적이다.

2. 감독 공백의 구조

비금융 렌탈채권에 대한 감독 공백은 구조적이다. 금융감독원은 “렌탈 채권은 금융채권이 아니므로 개인채무자보호법이나 대부업법의 적용 대상이 아니다”라는 입장이다. 정부의 채무조정지원정책 역시 금융채권을 중심으로 설계되어 있어, 비금융 채권은 채무조정 대상에서 사실상 배제된다. 공정거래위원회는 “렌탈 계약은 민사 계약이므로 당사자 간 분쟁은 민사소송으로 해결해야 한다”는 입장이다. 경찰은 “구체적인 범죄 행위가 없으면 개입할 수 없다”고 말한다. 결국 어느 기관도 렌탈 채권 추심 과정에서 발생하는 인권 침해를 관리 · 감독하지 않는다.

채권추심법(채권의 공정한 추심에 관한 법률)은 대부업체, 카드사 등 금융기관이 제3자에게 추심을 위탁하거나 채권을 매각하는 경우 추심업자를 규제한다. 그러나 렌탈 회사가 자체적으로 추심하는 경우 채권추심법 적용 여부는 불분명하다. 법 해석상 논란이 있으나, 실무에서는 렌탈 회사의 자체 추심에는 채권추심법이 적용되지 않는 것으로 운영되는 경우가 많다. 이는 렌탈 회사가 법의 규제 없이 무제한적으로 추심할 수 있음을 의미한다.

실제로 일부 렌탈 회사들은 자체 추심 과정에서 법적 한계를 넘는 행위를 서슴지 않는다. 하루에도 수십 통의 전화와 문자를 보내고, 채무자의 가족과 직장에 연락하며, 때로는 방문 추심을 통해 압박한다. 채권추심법이 금지하는 야간 추심, 반복적 연락, 제3자 접촉 등이 렌탈 회사의 자체 추심에는 적용되지 않거나 적용 여부가 불분명하여, 피해자들은 구제 수단을 찾기 어렵다.

더욱 문제인 것은 렌탈 채권이 정부의 채무 지원 정책에서도 배제된다는 점이다. 금융채무 부담으로 어려움을 겪는 서민을 지원하기 위한 개인워크아웃, 프리워크아웃 등의 제도는 금융채권만을 대상으로 한다. 렌탈 채무는 이러한 지원 대상에 포함되지 않는다. 채무자가 은행 대출, 카드 채무와 함께 렌탈 채무를 지고 있더라도, 금융채무만 조정되고 렌탈 채무는 그대로 남는다. 결과적으로 채무자는 부분적 채무조정으로는 경제적 재기가 불가능하고, 렌탈 채무 때문에 다시 연체와 추심의 악순환에 빠진다.

3. 소멸시효 악용 사례

최근 대법원 판결(2025년 7월 24일 선고 2023다240299 전원합의체 판결)은 소멸

5 KT경제경영연구소에 따르면 국내 렌탈 시장 규모는 2020년 약 40조 원 수준에서 2025년에는 100조 원까지 성장할 것으로 전망되고 있다.

시효가 완성된 상태에서 채무자가 일부 변제나 채무 승인을 하였더라도, 이를 곧바로 소멸시효완성 이익의 포기로 추정할 수 없다고 판시하면서 시효완성 사실을 알면서도 시효이익을 포기하는 의사표시를 하였는지 여부는 일부 변제에 이르게 된 구체적인 동기와 경위 및 자발성, 일부 변제액과 소멸시효가 완성된 채무액 사이의 차이, 일부 변제 당시 시효기간을 도과한 정도, 일부 변제 당시 및 전후의 언동, 당사자들의 관계와 거래지식 및 경험 등 개별 사안에 존재하는 여러 사정을 종합적으로 고려하여 객관적이고 합리적으로 판단하여야 한다고 하였다.

이러한 대법원 판결이 나오기 전까지는 대부업체나 추심업체 등이 시효완성 후 채무자에게 일부 변제 등 채무승인 행위를 압박하거나 유도함으로써 시효이익을 포기하게 하여 금융 소비자의 이익을 침해하는 행위가 만연해 있었다. 2025년 대법원 전원합의체 판결에 따라 소멸시효가 완성된 채권에 대한 일부 변제나 채무승인에 대해 법적 구제 가능성의 길이 열리긴 하였지만 결국 소송 과정에서 적극적으로 이를 다투지 않는 한 시효완성채권에 대한 추심이 완전히 근절될 것인지는 의문이다. 왜냐하면 경제적인 형편이 어려운 채무자가 법률 지식의 부족 및 소송비용 등의 문제로 적극적인 소제기나 응소를 기대하기 어렵기 때문이다.

비금융 렌탈채권의 사각지대를 가장 악질적으로 악용하는 사례가 소멸시효 완성 채권의 부활이다. 민법상 채권의 소멸시효는 원칙적으로 10년이지만, 상행위로 인한 채권의 소멸시효는 5년, 생산자 · 상인이 판매한 상품 대금 채권은 3년이다. 렌탈 채권은 상품 대금 채권으로 볼 수 있어 3년의 단기소멸시효가 적용될 가능성이 높다. 즉, 채무자가 3년간 변제하지 않고 시효중단 사유가 없으면 채권은 소멸한다.

그러나 다수의 채무자는 소멸시효 제도를 알지 못한다. 경제적 어려움으로 렌탈 요금을 연체하고, 추심 전화를 받으면서도, 3년이 지나면 빚이 소멸한다는 사실을 모른다. 이러한 정보의 비대칭을 악용하는 것이 일부 채권 추심 업체들이다.

대표적인 사례가 2025년 국회 토론회[6]에서 지적된 '㈜○○○솔루션'의 사례이다. 이 업체는 '㈜대한○○○대부'가 금융감독원의 감독을 회피하여 렌탈채권을 매입하고 추심하기 위해 설립한 일반 법인으로 의심되고 있다. 이 업체는 소멸시효가 완성된 렌탈 채권을 대량으로 매입한다. 이미 법적 청구권이 소멸한 채권이므로 매입 가격은 매우 낮다. 그런 다음 채무자들에게 "채무 감면" 또는 "합의금 제안"이라는 명목으로 소액 변제를 유도한다. "원래 50만 원인데 10만 원만 내면 끝"이라는 식의 제안을 받은 채무자는 빨리 정리하고 싶은 마음에 돈을 보낸다.

더욱 악질적인 것은 개인정보의 불법 유통이다. 소멸시효가 완성된 채권을 매입하는 과정에서 채무자의 개인정보가 함께 거래된다. 이는 개인정보보호법 위반이다. 그러나 채권 시장에서 개인정보는 공공연히 거래되고 있으며, 단속은 거의 이루어지지 않는다. 채무자들은 자신의 개인정보가 여러 업체에 불법적으로 유통되고 있다는 사실조차 모른 채, 끊임없는 추심에 시달린다.

비금융 렌탈채권의 사각지대는 제도적 방치의 결과이다. 금융채권에 준하는 경제적 부담을 지우면서도, 금융 관련 법률의 보호는 받지 못하는 채무자들이 존재한다. 이들은 금융소비자보호법, 대부업법, 채권추심법의 보호 밖에 있으며, 채무조정 제도에서도 배제된다. 불법추심과 소멸시효 악용이 만연하지만, 어느 기관도 관리 · 감독하지 않는다. 이는 국가가 다수의 채무자들을 의도적으로 방치하고 있음을 의미하며, 평등권과 인간다운 생활을 할 권리의 침해이다.

VI. 한국의 제도 개선: 혁신적 시도

불법사금융과 불법추심으로 인한 인권 침해가 심각한 사회 문제로 대두되면서, 한국은 제도 개선을 위한 다양한 시도를 해왔다. 특히 2025년 대부업법 개정은 형사

6 2025. 8. 21. 불법사금융·불법추심근절을 위한 제도 개선 방안 모색 토론회

처벌 중심의 대응에서 벗어나 경제적 동기 자체를 차단하는 혁신적 접근이었다. 또한 채권추심법 개정 논의, 비금융채권 관리감독 강화, 민간 상담센터의 활동 등은 불법사금융 근절을 위한 종합적 노력의 일환이다.

1. 2025년 대부업법 개정의 핵심

2025년 1월 21일 개정 · 시행된 대부업법 제11조 및 제8조의2는 불법사금융 규제의 패러다임을 전환한 획기적 조치이다.

개정 전에는 최고금리인 연 20%를 초과하는 이자만 무효였고, 법정 범위 내의 이자는 여전히 받을 수 있었다. 미등록 대부업은 형사처벌 대상이었지만, 이자계약 자체가 전면 무효는 아니었다. 이는 불법사금융업자가 형사처벌을 받더라도 이미 받은 이자는 보유할 수 있고, 최소한 원금은 회수할 수 있다는 의미였다. 형사처벌의 위험을 감수하더라도 경제적 이익이 보장되므로, 범죄 억제 효과는 제한적이었다.

개정 대부업법 제11조는 이러한 한계를 돌파했다. 핵심 내용은 세 가지이다. 첫째, 불법사금융업자와의 이자 수취 약정은 전부 무효이다. 일부가 아니라 전부이다. 연 20%까지는 유효하고 초과분만 무효인 것이 아니라, 이자율이 연 0%가 된다. 둘째, 상법 제54조(상사채무의 이자)와 제55조(상사법정이율)의 적용이 배제된다. 상법상 상인 간 거래에는 별도 약정이 없어도 연 6%의 법정이율이 적용되는데, 불법사금융의 경우 이마저도 인정하지 않는다는 의미이다. 셋째, 이를 위반하여 이자를 받은 자는 5년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처한다. 형사처벌과 함께 민사적 효력까지 차단하는 이중 제재 구조이다.

또 대부업법 제8조의2는 대부계약의 효력에 관한 특칙을 규정하고 있는데 이른바 반사회적 대부계약을 체결한 불법사금융업자는 이자는커녕 원금조차 회수할 수 없다. 다음의 경우 대부계약은 무효이며, 대부제공자는 거래상대방에게 원본의 반환 및 이자의 변제를 청구하지 못하고, 거래상대방이 이미 지급한 원본과 이자는 반환해야 한다. 첫째, 대부계약 과정에서 성적 욕망을 유발할 수 있는 촬영물 등을 요구 · 수집 · 제공 · 유통하거나 인신매매, 신체 포기, 강제취업 등 개인의 신체와 자유를 심각하게 침해하는 행위를 요구하는 경우, 둘째, 폭행 · 협박 · 체포 · 감금 · 위계 · 위력을 사용하거나 채무자의 궁박, 경솔, 무경험을 이용하여 부당하게 체결된 대부계약으로서 그 내용이 거래상대방에게 현저하게 불리한 경우, 셋째, 대부계약에 채권추심법상 금지되는 내용을 포함한 경우, 넷째, 대부이자율이 최고이자율의 3배 이상으로서 대통령령으로 정하는 율을 초과하는 내용으로 체결된 경우이다. 특히 대부업법 시행령에서 반사회적 초고금리 기준을 60%로 정하여 사실상 불법대부업시장을 소멸시키기 위한 핵폭탄급 조치가 취해졌다.

입법 취지는 명확하다. 형사처벌만으로는 불법사금융을 억제할 수 없다는 현실 인식이다. 앞서 본 바와 같이 검거율은 57%에 불과하고, 검거되더라도 구속률은 0.8 ~ 2.9%이며, 재판으로 넘어가더라도 실제 처벌 수위는 낮다. 범죄자들은 처벌을 두려워하지 않는다. 그러나 경제적 이익이 전혀 없다면 이야기가 달라진다. 원금조차 돌려받지 못하는 현실이 정착되어 영업하면 할수록 손해가 쌓이면 범죄를 저지를 동기가 사라진다. 2025년 개정법은 이러한 논리에 기초하여 불법사금융 영업 자체를 경제적으로 무의미하게 만들었다.

예상되는 효과는 크게 두 가지이다. 첫째, 불법사금융 시장 진입 유인이 대폭 감소한다. 이자는커녕 원금도 받지 못하는 영업은 사업으로서 의미가 없다. 불법추심으로 사실상 회수한다 해도, 법적 보호가 전혀 없는 불안정한 구조이다. 신규 진입자들은 위험 대비 수익이 맞지 않는다고 판단할 것이다. 둘째, 기존 불법사금융 피해자들의 법적 구제가 용이해진다. 채무자는 대부업법을 근거로 채무 부존재 확인 소송을 제기하거나, 부당이득 반환 청구 소송을 통해 이미 지급한 돈을 돌려받을 수 있다. 물론 현실적으로는 불법사금융업자를 특정하고 소송을 진행하는 것이 쉽지 않지만, 법적 근거가 명확해진 것만으로도 피해자 구제의 가능성은 크게 높아졌다.

다만 한계도 존재한다. 법 개정만으로 현장의 불법추심이 즉시 사라지지는 않는다. 불법사금융업자들은 여전히 폭력과 협박을 통해 사실상의 회수를 시도할 것이

다. 법을 아는 채무자와 모르는 채무자 사이의 격차도 문제이다. 법률 지식과 정보 접근성이 부족한 취약계층은 여전히 법의 보호를 받지 못할 수 있다. 법 개정의 취지가 현장에 실질적으로 구현되기 위해서는 피해자 교육, 법률 지원, 공권력의 적극적 개입이 함께 이루어져야 한다.

2. 채권추심법 개정 방향

대부업법 개정과 함께 채권추심법 개정 필요성도 논의되고 있다. 현행 채권추심법의 가장 큰 문제는 적용 범위의 불명확성이다. 법 제2조는 "채권추심업"을 "타인으로부터 위탁받은 채권의 추심을 업으로 하는 것"으로 정의하며, "채권추심업자"를 규제 대상으로 한다. 이는 주로 제3자인 전문 추심업체를 의미하는 것으로 해석되어 왔다. 채권자 본인, 특히 렌탈 회사나 통신사 등이 자체적으로 추심하는 경우 채권추심법 적용 여부는 논란의 대상이었다.

개정 논의의 핵심은 렌탈사업자를 명시적으로 채권추심자로 규정하는 것이다. 현행법 제2조의 정의 조항에 "렌탈 서비스 제공자가 자신의 채권을 추심하는 경우를 포함한다"는 문구를 추가하거나, 별도의 조항으로 렌탈사업자의 자체 추심에도 이 법이 적용된다는 점을 명확히 하는 방안이 검토되고 있다. 이렇게 되면 렌탈 회사가 직접 추심하더라도 채권추심법상 금지행위 규정이 적용되어, 야간 추심, 반복적 연락, 제3자 접촉, 폭언 · 협박 등이 명확히 금지되고 위반 시 처벌받게 된다.

더 나아가 자체 추심 일반에 대한 규제 확대도 논의되고 있다. 렌탈 회사뿐 아니라 통신사 등 모든 채권자가 자체적으로 추심할 때도 채권추심법의 규제를 받도록 하는 것이다. 이는 채권추심법의 입법 취지인 "채무자의 사생활 보호와 인권 존중"을 실질적으로 구현하기 위한 것이다. 채무자로서는 추심하는 주체가 제3자 추심업체인지 채권자 본인인지는 중요하지 않다. 중요한 것은 추심 과정에서 인권이 침해되지 않는 것이다. 따라서 추심 주체와 무관하게 일정한 행위 규범을 적용하는 것이 타당하다.

채권추심법 개정의 실효성은 집행에 달려 있다. 법이 개정되더라도 위반 행위에 대한 단속과 처벌이 이루어지지 않으면 의미가 없다. 금융감독원은 채권추심업자에 대한 감독권을 가지고 있지만, 인력과 자원의 한계로 모든 추심 현장을 감시할 수는 없다. 피해자의 신고가 중요한데, 신고 체계를 정비하고 신고자를 보호하는 장치가 함께 마련되어야 한다. 또한 법 위반 시 처벌을 강화하여 억제 효과를 높이는 것도 필요하다.

3. 비금융채권의 관리감독 강화

렌탈채권을 비롯한 비금융채권에 대한 관리감독 강화도 중요한 과제이다. 현재 렌탈채권은 금융채권이 아니라는 이유로 금융소비자보호법, 대부업법, 이자제한법 등의 적용을 받지 않는다. 이는 제도적 사각지대이며, 앞서 본 바와 같이 심각한 인권 침해를 야기한다. 개선 방안으로는 크게 두 가지가 논의되고 있다.

첫째, 개인채무자보호법 또는 금융소비자보호법의 적용 범위를 확대하여 비금융채권을 포함시키는 것이다. 현행 금융소비자보호법은 금융상품을 대상으로 하며, 렌탈 서비스는 금융상품이 아니므로 적용되지 않는다. 그러나 렌탈 계약은 실질적으로 할부금융과 유사한 경제적 효과를 가지므로, 금융상품에 준하는 규제를 적용하는 것이 타당하다는 주장이 있다. 법 개정을 통해 "금융상품에 준하는 상품"이라는 개념을 도입하고, 렌탈 서비스를 여기에 포함시키면, 금융소비자보호법상 불공정 영업행위 금지, 적합성 원칙, 설명의무 등이 적용될 수 있다.

둘째, 렌탈 사업에 대한 감독체계를 일원화하는 것이다. 현재 렌탈 사업은 공정거래위원회가 약관 심사와 소비자 보호 업무를, 산업통상자원부와 환경부 등 개별 부처가 제품 안전 규제를 담당하지만, 채권 관리와 추심에 대한 감독 기관은 사실상 없다. 금융감독원은 "금융채권이 아니다"라고 하고, 공정거래위원회는 "추심은 소관 업무가 아니다"라고 한다. 이러한 감독 공백을 해소하기 위해 렌탈 사업 전반에 대한 감독권을 특정 기관에 부여하는 방안이 필요하다.

일각에서는 금융감독원의 감독 대상을 확대하여 렌탈 채권을 포함시키는 방안을 제안한다. 렌탈 채권이 실질적으로 금융채권과 유사한 기능을 한다는 점을 고려하면, 금융감독원이 감독하는 것이 합리적이라는 것이다. 또 다른 방안은 소비자보호 전담 기관을 신설하거나 기존 한국소비자원의 권한을 강화하여 렌탈 채권을 포함한 모든 소비자 채권의 추심 과정을 감독하도록 하는 것이다. 어떤 방식이든 중요한 것은 렌탈 채권 추심 과정이 더 이상 감독의 사각지대로 남아서는 안 된다는 점이다.

한국은행 가계부채 통계에 비금융 렌탈채권을 포함시키는 것도 필요하다. 통계에 잡히지 않는 채무는 정책 대상에서도 배제된다. 렌탈채권을 포함한 정확한 가계부채 규모를 파악해야 실효성 있는 정책을 수립할 수 있다. 이를 위해서는 렌탈 회사들에 대한 채권 보고 의무를 부과하고, 신용정보 집중기관에 렌탈 채권 정보를 등록하도록 하는 제도적 정비가 필요하다.

Ⅶ. 나가며: 인권으로서의 채무자 보호

1. 불법사금융은 현대판 노예제

이 글에서 살펴본 불법사금융과 불법추심의 실태는 단순한 경제 범죄의 차원을 넘어선다. 연 수천 퍼센트의 이자로 채무자를 착취하고, 성적 영상을 담보로 요구하며, 24시간 전화와 문자로 괴롭히고, 가족과 직장을 협박하며, 극단적 선택으로 내모는 이러한 행위들은 인간의 존엄성을 말살하는 구조적 폭력이다. 이는 현대판 노예제라 부를 수 있다.

노예제의 본질은 한 인간이 다른 인간을 소유물로 취급하고, 그의 노동과 삶을 통제하며, 인격적 자율성을 박탈하는 것이다. 불법사금융 피해자들은 법적으로는 자유로운 개인이지만, 실질적으로는 불법사금융업자의 지배 아래 놓인다. 그들의 노동 소득은 모두 이자로 귀속되고, 그들의 일상은 추심 전화로 통제되며, 그들의 선택지는 "갚을 것인가, 죽을 것인가"로 축소된다. 한 피해자가 "나는 ATM기계가 된 것 같았다"고 표현한 것은 바로 이러한 비인간화를 드러낸다.

역사적으로 노예제는 법적으로 용인되었던 제도였다. 그러나 인권 의식의 발전과 함께 노예제는 폐지되었고, 오늘날 어떠한 국가도 노예제를 합법화하지 않는다. 그럼에도 불구하고 경제적 강제와 폭력을 통한 사실상의 노예 상태는 여전히 존재한다. 불법사금융은 바로 그러한 현대적 노예제의 한 형태이다. 법은 이를 금지하지만, 법 집행의 실패와 제도적 사각지대로 인해 피해는 계속된다.

불법사금융을 인권 문제로 인식하는 것은 대응 방식의 근본적 전환을 요구한다. 경제 범죄에 대한 단속과 처벌을 넘어, 피해자의 인권 회복과 존엄성 보장이 정책의 중심이 되어야 한다. 채무자는 범죄자가 아니라 피해자이며, 국가는 그들을 보호할 의무가 있다. 이는 선택의 문제가 아니라 헌법상 기본권 보장 의무의 문제이다.

2. 국가의 보호 의무

헌법 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 규정한다. 이는 국가의 기본권 보호 의무를 천명한 것이다. 국가는 단지 국민의 권리를 침해하지 않는 소극적 의무뿐 아니라, 제3자에 의한 권리 침해로부터 국민을 보호하는 적극적 의무를 진다.

불법사금융과 불법추심은 사인(私人) 간의 거래에서 발생하지만, 그것이 국가의 보호 의무를 면제하는 것은 아니다. 오히려 사적 영역에서 발생하는 인권 침해야말로 국가의 적극적 개입이 더욱 필요한 영역이다. 시장에서의 자유로운 거래는 양 당사자가 대등한 지위에서 자발적으로 합의할 때만 정당화된다. 그러나 불법사금융 거래는 극심한 정보의 비대칭과 경제적 강제 속에서 이루어지며, 거래 과정에서 폭력과 협박이 동원된다. 이는 자유로운 계약이 아니라 착취이며, 국가는 이를 규제하

고 피해자를 구제할 의무가 있다.

현재 한국의 법제도는 형식적으로는 채무자 보호 장치를 마련하고 있다. 이자제한법, 대부업법, 채권추심법, 개인채무자보호법 등이 그것이다. 그러나 앞서 본 바와 같이 이러한 법률들은 적용 범위의 한계, 집행의 미흡, 제도적 사각지대 등으로 인해 실질적으로 작동하지 않는다. 법은 존재하지만 피해자는 보호받지 못한다. 이는 국가가 기본권 보호 의무를 제대로 이행하지 않고 있음을 의미한다.

국가의 보호 의무는 단순히 법을 제정하는 것으로 끝나지 않는다. 법이 현실에서 작동하도록 집행 체계를 정비하고, 피해자가 법에 접근할 수 있도록 지원하며, 사각지대를 지속적으로 발굴하고 메우는 것까지 포함한다. 구체적으로는 다음과 같은 조치들이 요구된다.

첫째, 수사와 처벌의 강화이다. 불법사금융 범죄에 대한 검거율을 높이고, 처벌 수위를 상향하며, 범죄 수익 환수를 철저히 하여 범죄의 경제적 동기를 차단해야 한다. 전담 수사팀을 확대하고, 디지털 포렌식 역량을 강화하며, 국제 공조를 통해 해외 도피 범죄자를 추적해야 한다.

둘째, 피해자 보호와 지원의 확대이다. 피해자가 신고할 때 2차 피해를 입지 않도록 경찰과 검찰의 인식을 개선해야 한다. 피해자에게 무료 법률 지원을 제공하고, 심리 상담과 생계 지원을 연계하며, 신고자 신변 보호 제도를 강화해야 한다. 불불센터와 같은 민간 상담기관을 지원하고, 이들과 공권력의 협력 체계를 구축해야 한다.

셋째, 제도적 사각지대의 해소이다. 렌탈채권을 비롯한 비금융채권에 대한 관리 감독을 강화하고, 채권추심법의 적용 범위를 명확히 하며, 개인채무자보호법 개정을 통해 포괄적 보호 체계를 마련해야 한다. 소멸시효 완성 채권 거래 과정에서의 개인정보 불법 유통을 단속하고, 채무자에 대한 법률 교육을 확대해야 한다.

넷째, 예방과 금융포용성 제고이다. 불법사금융의 근본 원인은 제도권 금융에서 배제된 금융 취약계층의 존재이다. 서민금융 지원을 확대하고, 긴급 생계자금 지원 체계를 정비하며, 채무조정 제도의 접근성을 높여야 한다. 금융 교육을 강화하여 국민들이 불법사금융의 위험성을 인식하고, 합법적 대안을 활용할 수 있도록 해야 한다.

국가의 보호 의무는 헌법적 명령이다. 불법사금융 피해자를 방치하는 것은 헌법 제10조가 규정한 인간 존엄성 보장 의무와 기본권 보호 의무를 위반하는 것이며, 법치국가 원리에도 반한다. 법이 있으나 집행되지 않고, 권리가 있으나 구제받지 못하는 상황은 법치의 실패이다. 국가는 더 이상 불법사금융 문제를 사적 영역의 문제로 방치해서는 안 되며, 적극적으로 개입하여 피해자를 보호하고 인권을 실현해야 한다.

3. 향후 과제

한국은 2025년 대부업법 개정을 통해 불법사금융 근절을 위한 중요한 진전을 이루었다. 불법사금융업자와의 이자계약을 전부 무효로 하고 원금조차 회수할 수 없도록 한 것은 형사처벌과 민사적 제재를 결합한 혁신적 접근이었다. 그러나 법 개정만으로 문제가 해결되는 것은 아니다. 법이 현장에서 실질적으로 작동하기 위해서는 넘어야 할 과제들이 여전히 많다.

첫째, 법 집행의 내실화이다. 대부업법 개정의 취지가 구현되기 위해서는 피해자들이 자신의 권리를 알아야 한다. 반사회적 불법대부계약은 무효이며 원금도 갚을 의무가 없다는 사실을 채무자들에게 적극적으로 알려야 한다. 공익광고, 금융 교육, 상담 기관을 통한 홍보가 필요하다. 또한 채무자가 채무 부존재 확인 소송을 제기할 때 법률 지원을 제공하고, 불법사금융업자에 대한 수사와 처벌을 강화하여 법의 실효성을 높여야 한다.

둘째, 제도적 보완의 지속이다. 채권추심법 개정을 조속히 완료하여 렌탈사업자의 자체 추심에도 명확히 규제가 적용되도록 해야 한다. 비금융채권에 대한 감독체계를 일원화하고, 개인채무자보호법 개정을 통해 포괄적 보호 체계를 구축해야 한다. 한국은행 가계부채 통계에 비금융 렌탈채권을 포함시켜 정확한 실태를 파악하고, 이를 기초로 실효성 있는 정책을 수립해야 한다.

셋째, 사회적 안전망의 강화이다. 불법사금융 문제의 근본 원인은 빈곤과 금융 소외이다. 제도권 금융에서 배제된 사람들이 불법사금융을 찾게 되는 구조를 바꿔야 한다. 서민금융 지원을 확대하고, 긴급 생계자금 지원 체계를 정비하며, 사회복지 제도와 채무조정 제도를 연계하여 경제적 위기에 처한 사람들이 불법사금융으로 내몰리지 않도록 해야 한다. 이는 단기적 대증요법이 아니라 장기적 구조 개선을 요구한다.

넷째, 인식의 전환이다. 채무자에 대한 사회적 인식을 바꿔야 한다. 채무자는 무책임한 사람이 아니라 경제적 어려움에 처한 사람이며, 특히 불법사금융 피해자는 범죄 피해자이다. 경찰과 검찰, 법원, 그리고 사회 전반의 인식이 바뀌어야 피해자가 당당히 권리를 주장하고 보호받을 수 있다. "돈은 갚았냐"는 질문 대신 "어떤 피해를 입으셨습니까"라는 질문이 먼저 나와야 한다.

다섯째, 지속적 모니터링과 평가이다. 불법사금융은 끊임없이 수법을 변화시킨다. 텔레그램에서 새로운 플랫폼으로, 개인 간 거래에서 법인을 통한 거래로, 이자 명목에서 수수료나 위약금 명목으로 변형한다. 법과 제도가 이러한 변화를 따라잡지 못하면 사각지대는 다시 발생한다. 정부는 불법사금융 실태를 지속적으로 모니터링하고, 제도의 효과를 정기적으로 평가하며, 새로운 문제에 신속히 대응하는 시스템을 구축해야 한다.

불법사금융 근절은 한 나라만의 문제가 아니다. 세계화된 경제 속에서 불법사금융 조직은 국경을 넘어 활동하며, 암호화폐와 해외 서버를 이용하여 추적을 회피한다. 각국이 경험을 공유하고 협력하는 것이 필요하다. 형사처벌과 민사적 제재를 결합하고, 비금융채권의 사각지대를 인식하며, 민간과 공권력의 협력을 강화하는 접근은 보편적 가치를 가진다.

채무자의 인권은 더 이상 주변적 이슈가 아니다. 불법사금융으로 고통받는 사람들은 우리 사회의 가장 취약한 구성원들이며, 그들의 인권을 보호하는 것은 사회의 도덕적 의무이자 법치국가의 기본 책무이다. 법은 강자만을 위한 것이 아니라 약자를 보호하기 위해 존재한다. 지금 필요한 것은 법 개정의 성과에 안주하지 않고, 현장의 피해를 직시하며, 실질적 변화를 만들어가는 지속적인 노력이다.

2025년 사법 분야 보고

집필

– 들어가며

– 법원 개혁 분야 | 여연심(민변 사법센터)

– 검찰 · 경찰 · 공수처 및 정보기관 개혁 분야 | 장범식, 서채완(민변 사법센터)

– 나가며

감수

서채완(민변 사법센터)

2025년 사법 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

어느 때보다 법원개혁과 검찰개혁의 목소리가 높은 한 해였다. 윤석열 구속취소로 인하여 사법부에 대한 불신이 강하게 나타났고, 이어진 검찰의 항고 포기로 개혁의 목소리가 높아졌다. 대법원은 유력한 대선 후보였던 이재명 대통령에 대한 형사사건을 유례없이 빠른 심리를 통해 전원합의체 판결로 파기환송하였고, 서울고등법원은 대통령 선거를 얼마 남기지 않은 상황에서 파기환송심 기일을 잡고 통지하고자 하였다. 사법부가 대통령 선거에 영향을 미치기 위한 행위를 하는 것이 아닌가 의심할 수밖에 없었다. 검찰은 검찰개혁에 대한 집단항명과 태업으로 국민에게 실망을 안기기도 하였다. 아래에서는 올해 진행된 법원개혁과 검찰개혁에 대해 이야기하고 정보기관개혁에 대해서도 살펴보도록 하겠다.

II. 법원개혁 분야

1. 사법개혁의 거센 물결

가. 2024년 당시의 평가와 이후 상황

지난 〈2024년 한국인권보고서〉의 법원개혁 분야에서 사법농단 이후 사법부가 추진된 개혁 과제가 온전히 이행되지 못하였고, 입법부 역시 무관심한 상태에서 조희대 대법원장 취임 이래 사법행정시스템의 위와 같은 문제점이 보다 심화되고 있다는 점을 지적하였다.

이후 법원개혁의 필요성이나 문제 제기는 예상치 못한 방향에서 제기되었다. 2024. 12. 3. 윤석열 전 대통령의 비상계엄 선포와 사태 수습을 위한 일련의 혼란 속에서 전 대통령에 대한 영장 발부를 이유로 서부지방법원이 물리적으로 공격당하는 초유의 사태가 발생하였다. 이후 전 대통령에 대한 구속취소 결정이 내려지고 검찰이 항고를 포기하자 이번에는 구속취소 결정을 내린 판사에 대한 비판이 쏟아지면서 사법개혁이 필요하다는 논의에 불이 붙었다. 대법원은 전 대통령 탄핵 결정 후 대선을 앞둔 상황에서 제1야당의 대통령 후보에 대해 극히 빠른 속도로 심리를 마치고 유죄 취지로 원심을 파기하는 전원합의체 판결을 선고하였다.

전원합의체 판결의 후폭풍은 거셌다. 대한민국 정부 수립 후 사법제도가 갖추어진 이래 이 정도의 속도로 전원합의체 사건이 심리되고 선고된 사건은 찾아볼 수 없었다. 전원합의체 판결 선고일에 곧바로 기록이 고등법원으로 송부되고 같은 날 재판부가 배당되었으며 환송심을 맡은 재판부가 곧바로 기일까지 지정하자 논란은 더욱 거세졌다. 민주당은 대통령 후보에 대한 재판중지법을 발의하겠다고 나섰고 여러 시민단체 등에서 사법부를 강하게 비판하였다. 결국 해당 재판부가 기일을 대통령 선거 이후로 연기하였고 이재명 대통령 당선 후 기일을 추정하면서 해당 재판에 대한 논란은 잠정적으로 일단락되었다.

이러한 일련의 상황 속에서 정치권을 중심으로 사법부에 대한 개혁안이 다소 정제되지 못한 상태로 쏟아졌다. 2025년 하반기에 여당은 사법개혁특별위원회를 발족하여 몇 가지 개혁안을 발표하였고, 이어 사법불신 극복 · 사법행정 정상화 태스크포스(TF)를 구성하여 추가 개혁안을 논의 중이다.

나. 구체적인 개혁안

여당의 사법개혁특별위원회(사개특위)는 2025. 10. 20.에 '사법 신뢰 회복과 국민 중심의 사법구조 개편을 위한 최종 사법개혁안'을 공식 발표하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 대법관 증원 및 대법원 구조 개편

현행 14명인 대법관 정원을 26명으로 증원하는 것이 핵심이다. 법원조직법을 개정하고 공포 후 1년이 지난 시점부터 매년 4명씩 3년간 총 12명을 증원한다. 현재 전원합의체 1개와 소부(小部) 3개인 대법원 체계를, '연합부' 2개와 소부 6개로 재편한다.

(2) 대법관추천위원회 개편

대법관 후보 추천위원을 기존 10명에서 12명으로 늘리고 기존 당연직 위원인 법원행정처장을 제외하였다. 기존과 달리 헌법재판소 사무처장, 전국법관대표회의에서 추천하는 법관 2명(기존에는 대법관이 아닌 법관 1명), 각 지방변호사회 회장의 과반수가 추천하는 변호사 1명이 위원이 되도록 하였다. 비법조인 위원의 자격요건을 '각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람'에서 '인권과 사회적 약자를 위한 분야' 등으로 구체화하였다. 또한 추천위원회는 성별, 지역, 경력 등이 다양한 대법관 후보자를 추천하도록 하였다.

(3) 법관 평가 제도 개선

법관인사위원회의 구성을 일부 개편하고, 법관에 대한 평정기준에 대한변호사협회가 취합한 각 지방변호사회의 법관 평가가 포함되도록 하였다.

(4) 하급심 판결서 공개 확대

미확정 형사 판결문도 공개할 수 있도록 하여 공개 범위를 확대하였다.

(5) 압수 · 수색영장 사전 심문제 도입

수사기관이 청구한 압수 · 수색영장에 대해 필요한 경우 법원이 사전에 필요한 사람을 심문하는 제도를 도입하였다.

사개특위와 별도로 여당 지도부 자체안으로 법원의 재판을 헌법소원의 대상으로 하는 법안도 발의되었다.

이후 여당은 '사법불신 극복 · 사법행정 정상화 태스크포스(TF)'를 발족하여 법원행정처 폐지, 전관예우 근절, 법관 징계 실질화를 3대 개혁과제로 선정하고 논의를 진행하고 있다.

다. 사법부의 대응

위와 같은 여당의 개혁안에 대해 사법부는 대법관 증원, 재판소원에 대해 특히 우려하는 듯한 모습을 보이고 있다. 2025년 12월 중 대규모의 공청회를 개최하여 사법개혁에 관한 제반 의견을 수렴할 계획을 세우고 있다.

2. 사법행정 관련 경과

〈2024년 한국인권보고서〉에서 지적한 바와 같이 조희대 대법원장 취임 후 법원행정처를 중심으로 하는 기존의 사법행정체계가 복구된 양상을 보였다. 조희대 대법원장 취임 이래 '재판절차 지연의 개선'에 집중하는 모습을 보였으나 앞서 본 대통령 후보자에 대한 초고속 전원합의체 판결 논란 이후에는 재판 지연 문제를 언급하거나 가시적인 조치를 취하는 모습을 찾아보기 어렵다. 오히려 내란 관련 재판 지연 문제가 우려됨에도 이를 위한 가시적인 조치를 취하지 않다가 강한 비판에 직면하자 담당 재판부에 판사를 충원하고 배당을 조정하는 등의 대응을 하는 모습을 보이기도 하였다.

한편 법원조직법 제25조[1]에 근거를 둔 대법원장의 자문기구인 사법정책자문위원회는 2025년 1월부터 6월까지, 5차례(6차부터 11차까지) 회의를 진행하고 6. 11.자로 활동을 종료하였다. 이후 새롭게 사법정책자문위원회가 구성되거나 활동하고 있지 않다.

2025년 열린 사법정책자문위원회 회의에서는 (1) 재판 지원을 위한 인공지능 활용 방안에 관한 건의, (2) 사법보좌관제도 발전 방안에 관한 건의, (3) '시니어판사' 제도 도입 방안에 관한 건의, (4) 장애인 등을 위한 사법지원 제고 방안에 관한 건의, (5) 법원공무원 인사제도의 역동성 강화 방안 마련 등에 관한 건의가 있었다.

김명수 대법원장 체제하에서 만들어졌던 사법행정자문회의가 "대법원장과 법원행정처에 의하여 독점적 · 폐쇄적으로 이루어져 온 사법행정에 관하여 그 투명성을 제고하고 민주성을 강화하기 위하여 설치되었"다는 목적, 즉 사법농단 사태에 대한 법원의 반성적 고려가 담겨있는 개혁 조치의 일환이었다. 비록 사법행정제도 개혁에 관한 국회 논의가 이어지지 않으면서 법적 근거 없이 운영되었다는 한계가 있었으나 그 구성이나, 사법행정자문회의에서 제안되고 연구된 과제는 사법개혁을 위한 사법부의 노력을 보여주기도 하였다. 그러나 법원조직법상에 근거를 둔 기존 자문기구에 불과한 위원회는 활동기간이나 의제의 측면에서 볼 때 실질적으로 개혁 의제를 주도하였다고 보기 어렵다. 결국 사법행정에 관한 주도권이 법원행정처를 중심으로 한 구체제로 완전히 회귀하였다고 평가할 수 있다. 그나마 대통령 후보자에 대한 판결 직후 사법정책자문위원회 활동 기간이 종료되어 현재까지 자문 기구조차 없는 상황이다.

---

1 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.

3. 사법농단 핵심 인물들에 대한 항소심 재판

사법농단의 핵심 인물인 양승태(전 대법원장), 고영한(전 대법관이자 법원행정처장), 박병대(전 대법관이자 법원행정처장)에 대하여, 2019. 2. 11. 기소된 후 약 4년 11개월(1,810일) 만인 2024. 1. 26. 1심에서 전부 무죄가 선고되었다. 각종 문제 행위를 직접 실행했다고 알려진 임종헌(전 법원행정처 차장)은 2024. 2. 5. 1심에서 일부 유죄가 인정되어 징역 2년 및 집행유예 3년의 형이 선고되었다. 1심 판결은 특히 핵심적인 재판 개입 행위에 대해 법관의 재판권에 대하여는 사법행정권자에게 직무감독 등의 사법행정권이 인정되지 않으므로 직권남용권리행사방해죄에서 말하는 일반적 직무권한이 존재하지 않는다고 보고 사법행정권자 등이 재판에 개입하여도 직권남용권리행사방해죄가 성립할 수 없다고 판단하였다. 이에 재판 개입 행위에 대한 제재를 규정하는 개선 입법이 필요하다는 의견이 제기되었으나 현재까지 입법이 되고 있지 않다.

양승태, 고영한, 박병대, 임종헌에 대한 항소심 변론은 2025년 9월 종결되어 11월 말 선고될 예정이었으나 양승태, 고영한, 박병대에 대한 선고는 1월 30일로 연기되었다.

[사법농단 관여 법관들에 대한 형사재판 진행경과]

피고인	사건번호	진행 경과
양승태 고영한 박병대	서울중앙 2019고합130	1심 무죄 선고 (서울중앙 2024. 1. 26. 선고 2019고합130 판결)
	서울고등 2024노480	현재 항소심 계속 중
임종헌	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)

4. 사법개혁과 재판청구권

재판청구권은 단순히 분쟁 해결을 위한 사법 절차를 이용할 권리를 넘어, 인권을 실효적으로 보장하는 최후의 보루이자 핵심적인 수단이라고 할 수 있다.

우리 헌법은 제27조 제1항에서 "모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다"라고 명시하여 재판청구권을 보장하고 있다. 헌법이 재판청구권을 규정하여 보장하는 근본적인 목적은 기본적인 권리 보호에 있다. 국가의 공권력이나 타인의 침해로부터 자유권을 지키고, 헌법과 법률에 의해 보장된 참정권, 사회권 등 모든 기본권을 현실화할 수 있는 절차적 기본권에 해당하는 것이다. 또한 재판청구권은 다른 기본권이 침해되었을 때, 이를 회복하고 정의를 실현하기 위해 국가에 대해 법관에 의한 공정한 재판을 요구할 수 있는 권리이다. 이 권리가 보장되지 않으면, 다른 모든 기본권은 선언적인 구호에 그치게 될지도 모른다. 우리가 사법개혁에 주목해야 하는 이유이다.

2025년 진행된, 그리고 진행되고 있는 사법개혁(재판개혁)의 일련의 흐름은 재판청구권의 실효적 보장과 기본권 보호의 관점에서 평가되어야 한다. 현재까지의 논의는 (그러한 논의가 사법개혁의 핵심적인 과제를 제대로 포착하고 해결하고 있는지는 일단 별론으로 하고) 대체로 차별 없이 법적 구제를 받을 수 있도록 하거나 소송당사자나 관계자의 권리를 보다 보장하려는 방향성을 보인다. 다만 현재의 개혁 추진 방식은 최고법원의 구조를 개편하는 데 지나친 관심이 투여되고 있다. 과연 사법개혁에서 대법관 증원이나 후보추천위원회 개선이 가장 중요하고 시급한 과제라고 할 수 있는지는 의문이다. 소송 비용, 절차의 복잡성, 물리적이고 심리적 장벽 등을 낮추어 모든 국민이 차별 없이 법의 보호를 받고 자신의 권리를 구제받을 수 있도록 보장하는 데 기여하는 전반적인 재판제도의 개선이라는 검토와 맥락이 결여된 상태에서 대법관 증원을 통해 달성하고자 하는 목표나 가치가 빈약하다는 비판이 가능하다.

사법농단 사태로 인하여 사법부에 대한 신뢰도가 급락하였다. 법원이 과연 공정한 재판을 하고 있는지에 관한 의구심이 확산되었으나 이후의 조치들은 재판에 대한 신뢰를 온전히 회복하기에 부족했다. 2024년 말 비상계엄 이후 일련의 납득하기 어려운 재판이 선고되고, 거기에 법관들의 비위행위 문제까지 불거지면서 사법부, 재판에 대한 신뢰는 최악에 달하였다. 한편 정치권의 책임도 크다. 국회는 사법농단 사태 이후 사법개혁을 위한 제도 개선 입법에 무관심했다. 지나친 정치적 갈등은 재판에도 투영되어 불리한 재판 결과를 법관 개인의 성향에 따른 것인 양 비난하는 일도 반복되고 있다. 국회의 사법제도 개혁안 논의에 사법부가 제대로 의견을 내고 참여하지 않은 상황도 적절하지 않다. 이런 상황에서 추진하는 개혁이 정기적인 성과를 낼 수 있을지에 대한 의구심을 자아낸다.

재판청구권은 단순한 절차적 권리가 아니라 인권과 정의를 실현하는 최후의 보루이다. 향후 사법개혁은 정치적 이해관계나 일회성 논란을 넘어, 실질적인 재판청구권을 어떻게 최대한 보장할 것인가라는 근본적인 질문에 답하는 방향으로 진행되어야 한다. 훌륭한 법관을 양성하고, 재판의 독립을 확고히 하며, 누구나 공정하고 간이하게 사법제도에 접근하여 헌법과 법률에 따라 공정한 재판을 받을 수 있도록 하는 포괄적이고 심도 있는 개혁이 필요하다.

Ⅲ. 검찰 · 경찰 · 공수처 및 정보기관 개혁 분야

1. 검찰개혁의 거센 물결

윤석열은 최초의 검찰 출신 대통령으로 수사와 기소의 권한을 모두 가지고 있는 검찰이 얼마나 무서운 기관이 될 수 있는지를 잘 보여주었다. 검찰은 윤석열과 아내인 김건희를 비롯한 사건에 대하여 면죄부를 주고 대통령 선거에서 상대방이었던 이재명 대통령과 그 주변에 대해서는 다수의 수사와 기소를 진행하였다.

윤석열은 내란죄로 구속기소가 되었지만 구속취소 결정이 있었고, 검찰은 항고를

포기하였다. 이로 인하여 내란죄로 재판을 받고 있는 윤석열이 대통령의 지위를 유지한 채 석방되는 사태가 발생하였다. 그리고 윤석열의 내란 행위에 법무부와 검찰이 개입되어 있었다는 여러 정황이 있었지만 검찰은 이에 대해 수사를 진행하지 아니하였다. 검찰개혁에 대한 논의 과정에서 검찰의 오만한 태도는 검찰개혁의 필요성을 더욱 분명하게 하였다.

2. 검찰의 현주소

가. 검찰에게 주어졌던 마지막 기회마저 버린 윤석열 구속취소에 대한 항고 포기

'윤석열 정부의 검찰'은 많은 비판의 대상이 되었다. 10 · 29 이태원참사에 대한 수사가 제대로 진행되지 아니하였고, 영부인 김건희의 주가조작사건과 명품백 수수사건에 대해서 제대로 수사하지 않았으며, 순직 해병 수사 방해 사건에 대해서도 수사를 진행하지 않았다(순직 해병 사건의 경우 오히려 항명죄 등으로 해병대수사단장 박정훈 대령이 기소되었다).

윤석열이 2024. 12. 3. 비상계엄을 통한 내란 행위를 하였고, 이에 대한 신속하고, 엄정한 수사를 요구하는 목소리가 높았을 때 검찰은 스스로 자신의 문제에 대해 수사를 진행했어야 했다. 만일 그러한 모습을 보였다면 지금과 같은 검찰에 대한 불신은 줄어들었을 것이다.

하지만 심우정 검찰총장은 윤석열의 구속취소에 대하여 항고를 포기하고 석방을 지휘하였고 추가적인 구속을 위한 조치도 취하지 아니하였다. 국민들은 내란범이 자유롭게 거리를 돌아다니는 모습을 보아야 했고 큰 정신적 충격을 겪게 되었다. 윤석열은 특검이 임명된 이후에야 재구속 될 수 있었다.

나. 검찰개혁에 대한 집단항명과 태업

내란 특검, 김건희 특검, 채상병 특검은 수사를 빠르게 진행하였다. 하지만 검찰개혁의 목소리가 높아지자 2025. 9. 30.경 김건희 특검에 파견된 검사 전원이 검찰청 폐지에 반발하며 복귀를 요구하는 입장문을 제출하였다는 기사가 보도되었다. 이러한 모습은 다른 특검에서도 나타나고 있다고 전해졌다. 검찰개혁에 대한 반대 입장을 집단항명과 태업으로 나타낸 것이다.

검사들이 자신의 사무를 저버리고 한 행위에 대하여 시민들은 강하게 비판하였다. 특히 김건희 특검의 경우 검찰이 면죄부를 주고 수사를 제대로 진행하지 아니하여 발생한 문제들에 대한 사건이었다는 점에서 더 큰 비판의 목소리가 있었다.

다. 검찰개혁에 대한 비협조적 태도 유지

검찰은 자신들이 수사권과 기소권을 모두 가지고 있다는 이유로, 하였던 행위에 대한 반성이 없이 검찰개혁에 비협조적으로 임하고 있다. 그동안 검찰 자신들이 가진 보완수사권을 제대로 활용하지 않은 채 보완수사요구로 사건을 처리하고 그 처리기간을 지연시켰던 책임이 있었음에도 여전히 자신들이 원하는 주장만 하고 있다. 검찰은 지금이라도 중수청으로 분리되기 위한 수사조직을 미리 구성하고 이전을 위한 준비에 착수하여야 한다. 그리고 기존에 진행하고 있던 수사와 새롭게 진행되어야 할 수사가 중수청 설치에도 끊기지 않고 이어질 수 있도록 준비하여야 한다. 그러한 모습이 검사에 대한 신뢰를 조금이라도 회복하고 자신의 역할을 할 수 있는 기회가 될 것이다. 하지만 지금까지 그러한 검찰의 모습은 보이지 않고 있다.

라. 실종된 검사의 책임

'고발사주 의혹' 손준성 전 검사가 대법원에서 무죄가 확정되었고, 헌법재판소는 '도이치모터스 주가조작' 의혹을 부실하게 수사한 검사 3인에 대한 탄핵사건, 손준성 전 검사에 대한 탄핵사건을 전부 기각했다. 검사의 정치적 권한 남용에 대해 사

법부가 어떠한 책임도 묻지 못하고 있는 것이다. 내란 특검, 김건희 특검에서 납득할 수 없는 구속취소에 대한 즉시항고 포기, 도이치모터스 주가조작 의혹 부실수사에 대해 각 수사를 개시하였지만, 제대로 된 책임을 물을 수 있는 정도의 충분한 수사가 될 수 있을지는 의문이다.

3. 검찰개혁의 현황과 전망

검찰개혁은 우선 정부조직법이 개정되어 기존 검찰청이 폐지되고, 공소청과 중수청이 신설되게 되었다. 1년간 유예된 시행기간 동안 공소청과 중수청 설치에 관한 법령이 만들어지고, 형사소송법 등 관련 법령이 개정되어야 하는 상황이다. 정부는 국무총리실 산하에 검찰개혁추진단을 만들어 해당 작업을 진행하고 있다. 검찰개혁추진단에는 여러 부처에서 파견된 공무원들이 모여 검찰개혁이라는 시대적 과업을 수행하고 있다.

국회에는 더불어민주당 김용민의원안, 조국혁신당안 등이 발의된 상황이고, 더불어민주당 검찰개혁TF도 별도의 안을 만들었다. 이러한 법률안들을 기초로 검찰, 경찰, 법원, 변호사, 인권단체 및 시민들의 목소리를 담아 최종안을 만들고 있다.

검찰청이 폐지되고, 검사는 공소 제기와 유지를 하는 공소청 소속이 된다. 검사는 앞으로 어떠한 범죄에 대해서도 수사 개시를 할 수 없게 되겠지만 보완수사에 대해서 많은 논란이 계속되고 있다. 그리고 오랜 기간 유지되어 온 검사 중심의 수사체계에 대한 변화가 있게 되므로 그 부작용에 대한 우려의 목소리도 높다. 특히 장애인이나 여성과 같은 소수자 인권에 대한 침해가 발생할 수 있다는 이야기를 나오고 있다.

길지 않은 1년의 시간 동안 새로운 수사체계를 마련하고, 부작용을 최소화 할 수 있는 방안을 찾는 작업을 진행하여야 한다. 소수자 인권 침해 우려에 대한 대비책도 만들어야 한다. 어렵고 힘든 길이지만 오랜 기간 많은 사람들이 외쳐왔던 그 방향으로 나아가고 있다. 우리가 올바른 방향으로 나아가고 예상되는 문제점에 대한 보완책을 마련한다면, 검찰에 집중된 권력구조를 개편하고 견제와 균형을 강화해 한 단계 더 높은 사회로 나아가는 계기가 될 것으로 기대한다.

4. 제 역할을 하지 못하는 고위공직자범죄수사처

한편 대통령을 비롯한 고위공직자의 부정부패 척결과 검찰의 기소독점주의 타파를 위해 도입된 고위공직자수사처는 제 역할을 못 하고 있다는 평가를 받고 있다. 고위공직자범죄수사처는 내란수괴 윤석열에 대한 체포영장 집행 실패 등 미흡한 대처, 순직 해병 사건 등 주요 사건에 대한 수사 미진 등 그 역량에 의구심이 제기되고 있다. 출범 5년을 맞았지만 2명 구속, 6건 기소라는 초라한 실적을 남겼고, 최근에는 오동운 고위공직자범죄수사처 처장과 공수처 지휘 간부 5명이 기소되기도 했다.

고위공직자범죄수사처는 도입 당시부터 주어진 권한이 부족해 '반쪽자리'라는 비판을 받았고, 현재까지 수사 범위, 한정된 검사 및 행정인력에 대한 문제 제기가 이어지고 있다. 그러나 국회는 공수처 검사의 자격요건을 완화하였을 뿐, 근본적인 문제를 해결하기 위한 입법은 이뤄지지 않고 있다. 고위공직자의 범죄를 수사 및 기소하는 공수처의 독립성 확보, 권한 확대, 수사의 전문성과 역량 증진을 위한 검사 임기제한 규정 삭제, 수사관 및 행정직원 정원 확대 등 대대적인 개혁이 필요한 시점이다.

5. 정보기관의 현주소와 개혁

국가정보원이 12 · 3 내란사태 당시 직원 80여 명을 계엄사령부와 합동수사본부에 파견하는 방안을 검토했다는 등의 의혹이 제기되고 있다. 국가정보원장이었던 조태용 전 원장은 2025. 11. 12. 불법적인 계엄을 묵인하고 이에 관여하여 국정원법을 위반한 혐의로 구속되었으며, 이 사건에 대해서는 특검의 수사가 진행 중이다. 대공

수사권이 폐지되었지만 여전히 정치 사안에 관여하고, 그 권한을 확대하려는 국가정보원은 개혁의 대상이다. 조직적인 내란 가담에 대한 철저한 진상규명 및 엄정한 처벌이 필요하며, 조사권 폐지 등 멈춰있던 국가정보원 개혁을 다시 시작해야 할 때이다.

한편 국군방첩사령부는 12 · 3 내란사태에 핵심적인 역할을 수행했다. 국군방첩사령부는 국회 등에 병력을 보내고, '정치인 체포조'를 운영하였다. 국군방첩사령부가 권력에 부역했던 과거의 보안사와 다를 바가 없다는 것이 확인된 것이다. 이러한 점을 비추어보면 단순히 명칭만을 바꾸는 개혁이 아니라, 대대적인 개편이 필요하다. 국방부는 2025. 10. 13. 국군방첩사령부 개편을 2026년까지 완료하겠다고 밝혔고 정보본부와 정보사령부 등 정보기관 개편도 2027년까지 마치겠다고 밝혔다.

V. 나가며

2025년 갑작스러운 내란 상황에서 법원과 검찰, 경찰뿐만 아니라 국가정보원, 국군방첩사령부 등 수사정보기관은 내란 행위에 부역하는 등 실망스러운 행보를 보여주었다. 이는 사법 분야의 전면적인 개혁의 필요성을 확인시켰다. 새로운 정부가 출범한 이후 법원, 수사기관, 정보기관 등 모든 영역에 대해 개혁의 목소리가 거세다. 하지만 필요한 개혁과제가 논의되지 않거나 후순위가 되기도 하는 상황이다. 민주주의와 인권을 위한 사법개혁의 완수를 위해 더 적극적으로 그 논의에 참여해야 할 시점이다.

2025년 세월호참사 진상규명 분야 보고

집필
– 들어가며 | 서채완(민변 세월호참사대응TF)
– 세월호참사 관련 판결의 동향 및 평가 | 오민애(민변 세월호참사대응TF)
– 세월호참사 진상규명과 안전사회 구축을 위한 과제 | 서채완(민변 세월호참사대응TF)
– 나가며 | 서채완(민변 세월호참사대응TF)

감수
서채완(민변 세월호참사대응TF)

2025년 세월호참사 진상규명분야 보고

Ⅰ. 들어가며

세월호참사 11년 필요한 진상규명과 사참위의 권고 이행은 미진한 상황이다. 지난 보고서에도 언급하였듯이 10주기 이후 수많은 과제들이 있지만 지난 윤석열 정부는 사실 그 과제 이행을 도외시했다. 이하에서는 2025년 세월호 참사 관련 몇 가지 주요 판결들의 동향과 평가를 살펴보고, 새 정부 출범 이후 이행되어야 할 국가의 과제를 살펴본다.

Ⅱ. 세월호참사 관련 판결의 동향 및 평가

1. ‘세월호참사 이송지연’ 해경지휘부의 국가배상 책임 인정 판결

지난 사회적참사특별조사위원회의 조사과정에서, 세월호참사 당일 故임경빈군(이하 ‘고인’이라고 함)이 17시 24분경 발견된 후 병원으로 이송될 때까지 4시간 41

분이 소요된 사실이 확인되었다. 고인이 발견된 후 3009함에 최초 인계될 당시, 해경지휘부는 모두 3009함에 승선해있었고, 고인은 3009함에서 인계한 최초의 피해자임에도 불구하고 해경이 헬기가 아닌 함정을 이용해서, 그것도 세차례 함정을 옮겨서 고인을 이송하였던 이유는 확인되지 않았다. 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 발견경위, 사망 시점 및 경위 등을 제대로 알 수 없었고 이로 인해 극심한 고통을 겪어야 했던 책임을 묻고자 해경지휘부와 국가를 상대로 손해배상청구소송을 제기했다. 세월호 참사 당일 해경지휘부의 현장 대응에 문제가 있었다는 것을 단적으로 보여준 사안이었다.

1심 법원[1]은 해경지휘부(해경청장, 서해청장, 목포서장)가 당시 구 수난구호법이 정한 '각급 구조본부장으로서 피구조자를 신속하게 의료기관으로 이송하도록 지휘할 직무상 의무'를 위반하였다고 보았고, 다만 해경지휘부 개인에게 책임을 물을 정도의 고의가 있다고 보기는 어렵다고 보아 피고 대한민국의 손해배상책임만을 인정하였다. 3009함장은 위 3인의 지휘를 받는 지위에 있었기 때문에 책임을 인정하지 않았다. 이에 대하여, 고인의 부모는 개별 피고(해경지휘부 4인)에 대하여 항소를 제기하였고, 피고 대한민국 또한 항소하였다. 2심 법원은 1심 법원의 판단을 동일하게 유지하였다.[2]

2심 법원은 세월호참사 당일 해경지휘부의 상황판단과 의사결정이 잘못됐었음을 다시 한번 확인해주었다. 참사 당일, 어떤 과정을 거쳐 고인을 마주하게 되었는지 의문을 해소하기 위한 고인의 부모님의 노력이 아니었다면, 불가능한 판결이었다.

1 서울중앙지방법원 2024. 6. 10. 선고 2022가단5231895판결

2 서울중앙지방법원 2025. 8. 20. 선고 2024나38652판결. 해경지휘부 피고 개인들에 대하여 책임을 묻기 위해 고인의 부모는 상고를 제기하였음.

2. 이병기 전 청와대 비서실장 등의 특조위 방해에 대한 무죄판결 확정

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 9명이 4.16세월호참사 특별조사위원회의 조사활동을 방해한 혐의로 기소된 사안에서, 법원은 1, 2심 모두 무죄를 선고하였다.[3] 특조위 설립준비단 해체시도, 파견 공무원의 복귀, 특조위 진상규명국장 임용중단, 특조위 공무원 미파견, 특조위 활동 강제종료 등 각종 특조위 방해 행위 존재 자체는 인정하였지만, 피고인들에게 그 책임을 물을 수 없다는 취지였다. 검사가 상고하였지만, 대법원은 2025. 6. 26. 검사의 상고를 기각[4]하였고, 2019. 9. 검찰 특별수사단이 구성되고 특조위 조사활동 방해와 관련하여 추가로 기소하였던 사건이 무죄 판결로 종결되었다.

4 · 16세월호참사 특별조사위원회에 대한 정부의 각종 방해 행위가 있었지만, 그에 대한 구체적 책임은 묻지 못했다. 독립적으로 조사 활동을 해야 하는 기구가 만들어질 때 유사한 방해 행위가 반복될 우려가 있는 한편, 지위와 권한을 이용한 조직적인 방해행위가 법원에서 '직권남용권리행사방해'로 인정되기 어려운 한계를 분명하게 확인시켜준 사안이라고 할 수 있다.

3. 세월호참사 피해자를 모욕한 행위에 대한 유죄판결 확정

전직 국회의원 차명진은 세월호참사 5주기를 하루 앞둔 2019. 4. 15. 자신의 페이스북 계정에 "자식의 죽음에 대한 세간의 동병상련을 회 쳐먹고, 찜 쪄먹고, 그것도 모자라 뼈까지 발라먹고 진짜 징하게 해쳐 먹는다", "보통 상식인이라면 내탓이오, 내탓이오 할텐데 이 자들은 원래 그런건지, 아니면 좌빨들한테 세뇌당해서 그런지

3 서울중앙지방법원 2023. 2. 1. 선고 2020고합412 판결, 서울고등법원 2024. 4. 23. 선고 2023노505 판결

4 대법원 2025. 6. 26. 선고 2024도6385판결

전혀 상관없는 남탓으로 돌려 자기 죄의식을 털어버리려는 마녀사냥 기법을 발휘하고 있다", "자식팔아 내 생계 챙긴 거까진 동시대를 사는 어버이의 한 사람으로 나도 마음이 아프니 그냥 눈 감아 줄 수 있다", "대신에 그거 조사해서 사실무근이면 지구를 떠나라. 지겹다"라는 글을 썼다. 참사희생자와 유가족을 조롱하고 모욕하는 행위에 대해 모욕 혐의로 고소하였고, 1, 2심 모두 유죄판결(징역 6개월 집행유예 1년, 80시간의 사회봉사명령)[5]을 받았지만, 대법원에 상고하기에 이르렀다. 위 게시글을 올린지 6년만에, 대법원에서 위 차명진에 대한 유죄판결이 확정되었다. 재판이 진행되는 동안 정당한 의견표명이었다고 주장하면서 반성의 기미조차 보이지 않았던 피고인의 태도를 잊을 수 없고, 그 책임을 묻기 위해 너무나 많은 시간이 걸렸지만, 이로 인해 유가족이 겪어야했던 고통은 되돌릴 수 없었다.

4. 세월호 생존자의 후발 손해에 대한 국가배상책임 인정 판결

제주 세월호 생존자들은 2021. 4. 국가를 상대로 손해배상소송을 제기했지만, 1심 법원은 이 주장을 받아들이지 않았다. 1심 법원은 2024. 7. 25. 4 · 16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법(이하 "세월호피해지원법"이라 함)상 재판상 화해가 성립되었기 때문에 국가배상책임이 없다는 이유로 제주 세월호 생존자들의 국가배상청구를 기각했다. 하지만 2심 법원은 2025. 11. 19. 세월호피해지원법에 따른 배 · 보상과 그에 수반된 재판상 화해 효력은 '당시 예측 · 평가 가능한 손해'에 한정된다고 강조했다. 2심 법원은 재검진과 정신감정을 통해 확인된 생존자들의 장기 트라우마 · 후유장애는 '예측 불가능한 후발손해'에 해당하고, 따라서 세월호피해지원법상 재판상 화해의 효력이 미치지 않는다고 보았다.[6] 생존피해자의 장기적 트라우마에 대한 국가의 배상책임을 확인한 판결로, 향후 세월호참사 생존피해자뿐만 아니라 다른 재난참사 피해자들의 권리 증진에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

5 인천지방법원 2023. 7. 6. 선고 2020고합760, 761(병합) 판결, 서울고등법원 2025. 2. 18. 선고 2023노2297판결

6 제주지방법원 2024. 7. 25. 선고 2021가합11349 판결, 광주고등법원 2025. 11. 19. 선고 (제주)2024나10961 판결

Ⅲ. 세월호참사 진상규명과 안전사회 구축을 위한 과제

윤석열 정권에서 세월호참사의 진상규명과 안전사회를 위한 국가의 과제 추진은 사실상 멈춰있었다고 볼 수 있다. 사참위가 활동을 종료한 뒤 활동보고를 청취하지도 않고, 주요 권고를 이행하지 않았다. 침몰원인 등 미완의 조사과제가 남았음에도 불구하고 어떠한 후속 조치가 이뤄지지 않았다. 2025년 4월 해양심판원의 침몰원인에 대한 재결이 있었지만, 재조사 없는 재결이었기 때문에 미완의 조사과제가 완수되었다고 보기 어렵다.

사참위가 권고한 불법사찰 및 조사방해에 대한 독립적인 추가조사가 필요하며, 결론을 내리지 못한 '침몰원인'에 대한 정부 및 민간차원에서의 검증이 필요하다. 사참위 권고사항의 이행 여부에 관한 검증이 필요하고, 기타 제도개선책이 충분히 마련되고 있는지도 살펴봐야 한다. 이러한 추가조사, 검증, 권고의 이행점검 등의 과제를 추진하기 위해서는 이를 담당하는 조직을 설치하는 것이 필요할 것이다.

완전한 진상규명을 위해서는 대통령기록물, 국가정보원의 사찰정보 등 국가가 보유한 세월호참사 관련 기록을 공개하기 위한 입법 · 행정적 조치가 필요하다. 안전사회 구축을 위한 근본적인 제도개선으로는 모든 사람의 생명과 안전에 대한 권리와 피해자 권리에 기반한 재난안전법제의 개편, 지속적인 피해자의 지원을 위한 제도 개선이 과제로서 추진되어야 할 것이다. 전자와 관련해서는 생명안전기본법안이 발의된 상태이고, 후자와 관련해서는 한정된 기간 내의 지원만을 염두에 두고 있는 세월호피해지원법의 개정, 재난참사트라우마센터의 설치 등이 과제로서 검토되어 추진될 필요가 있다.

Ⅳ. 나가며

세월호참사 이후 우리 사회는 분명히 그 전과 달라지고 있었다. 지난 정부는 사참위의 권고를 받은 정부임에도 불구하고 그 권고의 이행을 철저히 외면했다. 각종 참사가 발생하고, 안전사회 구축을 위한 과제가 후순위가 됨에 따라 세월호참사 이후 진행되고 있던 우리 사회의 변화가 사실상 멈추었다고 평가할 수 있다.

12 · 3 내란 이후 새로운 정부가 출범했고, 대통령이 세월호참사 피해자들을 비롯한 사회적참사 유가족들에게 공식 사과를 했다. 이전과 확연히 다른 정부의 모습은 세월호참사의 완전한 진상규명과 안전사회 구축을 위한 우리 사회의 변화가 다시 시작될 것이라는 희망을 보여준다. 다음 해에는 생명안전기본법의 제정 등 안전사회를 위한 유의미한 변화가 있기를 기대하며 보고서를 마무리한다.

2025년 소수자 인권 분야 보고

집필

Ⅰ. 들어가며 | 박한희

Ⅱ. 성소수자인권 | 장서연

Ⅲ. 장애인권 | 김재왕, 박민서, 조인영, 한상원

Ⅳ. 수용자인권 | 김동현, 박한희, 최새얀

Ⅴ. 국가인권위원회 퇴행 | 최새얀

Ⅵ. 나가며 | 박한희

감수

김동현, 박한희, 이도경, 장서연, 정지민, 조혜인, 최새얀

2025년 소수자 인권 분야 보고

I. 들어가며

2024. 12. 3. 윤석열의 비상계엄 선포는 소수자 인권에도 많은 영향을 주었다. 당일 국회 앞에서 농성 중이던 전국장애인차별철폐연대 활동가들은 국회를 떠나야 했고, 급박하게 펼쳐지는 상황에서 시청각장애인과 한국어가 낯선 이주민은 상황 파악조차 제대로 할 수 없었다. 거리로 내몰린 홈리스와, 차별과 혐오 속에서 고립되기 쉬운 성소수자는 비상계엄 선포로 더 큰 공포와 불안을 느껴야 했다. 내란 이후 이른바 '수거대상'을 구금시설에 구금하기 위한 움직임[1]은 향후 수용자 인권에도 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

이러한 비상계엄에 맞서 여성, 청소년, 장애인, 성소수자 등 다양한 사회적 소수자들이 광장에 나와 민주주의 회복을 외쳤다. 동시에 내란 이후 '평등하고 존엄한

1 JTBC(2025.10.10.), '내란의 밤' 교도소장들 '긴급 출근'…박성재, 대체 뭘 했길래, https://news.jtbc.co.kr/article/NB12266122

세상'을 요구했다.[2] 이러한 시민들의 힘으로 끝내 윤석열은 파면되었다. 그러나 광장의 빛의 혁명을 완수하겠다며 새롭게 들어선 정부에서도 여전히 차별금지법 제정은 나중으로 밀려나고 사회적 소수자를 위한 과제들은 온전히 실현되지 못하고 있다. 이에 이번 인권보고서는 내란 과정에서 부상하고 현재도 이어지는 극우세력과 이를 추동하는 혐오정치의 문제와 새정부 하에서도 답보 중인 소수자 인권의 문제를 살펴보고, 각 분야별 쟁점을 정리하고자 한다.

1. 극우세력의 부상과 혐오정치

2025. 1. 19. 서울서부지방법원 점거 폭동 사태가 발생했다. 내란우두머리 혐의로 윤석열에 대한 구속영장이 발부되자, 지지자들이 법원을 습격 · 점거해서 시설물을 파괴한 것이다.[3] 시위자들의 절반 이상이 20 · 30 남성들로 배후에 전광훈 목사와 대통령실이 개입되었다는 보도도 있었다.[4] 유례없는 법원 점거 폭동으로, 극우 세력의 부상이 사회적 문제로 대두되었다. 전문가들은 이들이 갑자기 나타난 것이 아니라, 차별금지법에 반대하고 성소수자 혐오를 선동해 온 극우개신교 집단과 극우 정치의 결합,[5] 20대 남성의 여성 혐오, 인터넷과 유튜브를 통해 퍼지는 부정선거 음모론 등이 오랫동안 사회 곳곳에 뿌리를 내리고 진화했다고 진단한다.[6]

윤석열을 지지하며 탄핵반대 시위를 주도해 온 세계로교회 손현보 목사가 탄핵

2 윤석열 즉각퇴진·사회대개혁 비상행동의 온라인 페이지 '천만의 연결'에서 광장의 요구로 가장 많이 꼽힌 것이 차별금지·성평등·인권·소수자권리 (25.9%)'였다.
https://talk.bisang1203.net/pages/10million-connections-report2

3 시사인(2025.8.20.), '작은 윤석열'들의 194일…서부지법 폭동 재판 방청기
https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=56264

4 한겨레(2025.8.13.), 윤석열 대통령실, 서부지법 폭동 전날 전광훈 통해 '극우 동원령' 내렸나
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1212944.html

5 이에 대해서는 성소수자차별반대 무지개행동, 차별금지법제정연대, 〈극우리포트 : 성소수자혐오에서 내란옹호까지〉 (2025.3.22.) https://lgbtqact.org/far_right_report/ 참조

6 한겨레(2025.9.23.), 사라지지 않는 극우, 변방의 소수로 남겨야 한다
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1212554.html

결정에 승복하면서도 차별금지법 추진 시 집회를 재개한다고 한 것[7]처럼,. 내란을 옹호한 세력은 뿌리 깊은 혐오의 정치와 연관되어 있다. 그럼에도 새 정부가 들어선 이후에도 극우세력을 정치적 기반으로 하고 있는 국민의힘 의원들은 "중국인 3대 쇼핑 방지법을 추진하겠다.", "중국인 무비자 입국, 간첩에게 활동 면허증을 내주는 격"이라는 등의 발언을 하며 여전히 혐오의 정치를 펼치고, 특히 중국 혐오를 선동하고 있다.[8]

이러한 혐오 정치와 맞물려 점점 '중국 혐오' 선동과 시위는 과격한 형태로 발전하고 있다. 자유대학 등 극우단체들은 온라인에서 혐오표현을 하는 것에 그치지 않고는 것이 아니라, 중국동포들이 밀집 거주하는 지역이나 이주배경 학생들이 많이 재학하고 있는 학교 앞에서 혐오 발언을 외치고 과격한 시위를 벌여 인근 상인들과 직접 충돌하거나 물리적 위협을 가하고 있다.[9] 이는 과거 일본 극우 단체의 '혐한 시위' 양상과 매우 닮아 있으며, 극단적 혐오 표현으로 학생들의 일상이 위협을 받고 있고, 충돌 우려로 인근 교장이 관할 구청장과 경찰서장에게 집회를 막아 달라는 긴급 편지를 보낼 정도로 심각한 상황이다.[10]

2025. 5. 유엔 인종차별철폐위원회가 한국 정부에게 "이주민, 난민신청자, 난민, 무슬림, 중국계 주민을 주요 표적으로 삼는 인종차별적 혐오 표현이 온라인과 오프라인을 막론하고 지속적으로 증가하고 있는 상황에 대해 거듭 우려를 표명"한 것처럼 현재 극우세력에 의한 혐오선동은 심각한 수준이다. 이들의 혐오는 지금은 주로 중국인들을 향하고 있으나 언제든지 여성, 성소수자, 장애인 등 사회적 소수자를 향

7 천지일보(2025.4.5.) 세이브코리아 집회 종료 선언한 손현보 목사 "탄핵 결정 승복, 차별금지법 추진 시 집회 재개"
https://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=3254478

8 한국일보(2025.10.22.), 기승전 '중국'…국민의힘, 왜?
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025102210030003842

9 경향신문(2025.4.19.), 윤 어게인 집회, 일 '재특회' 같은 난동…양고치 골목 찾아 "중국으로 꺼져" 충돌
https://www.khan.co.kr/article/202504181638001#c2b#ENT

10 JTBC뉴스(2025.9.17.), 대림역 '혐중 시위' 충돌 우려…인근 학교 교장의 '긴급 편지'
https://news.jtbc.co.kr/article/NB12263395

한 극단적 혐오로 확산될 수 있다.[11] 그렇기에 혐오와 차별에 단호히 대처하고 평등을 위한 기본적 원칙을 세우는 정부와 국회의 대처가 시급히 요구된다.

2. 여전히 남겨진 소수자 인권

그러나 내란 이후 새롭게 만들어진 정부에서 '평등하고 존엄한 세상'을 바라는 시민들의 열망은 실현되지 못하고 있다. 물론 차별금지법을 이야기하는 성평등가족부 장관의 취임, 장애인 교육기본법 제정, 인구주택총조사에서 동성배우자 응답 수집 등 진전이 있었다. 그럼에도 광장에서 수도 없이 외쳐졌던 차별금지법은 아직 발의조차 되지 못하고 있다. 이재명 대통령의 대선 공약에도 차별금지법은 없었고 여당인 더불어민주당 역시 훨씬 시급하고 중요한 이슈가 넘쳐난다면서 차별금지법 제정에 대한 의지를 보이고 있지 않다. 심지어 대통령실 통합비서관으로 임명된 강준욱 씨가 과거 계엄을 옹호하고 성소수자 혐오 발언을 한 사실이 드러나 임명 이틀 만에 사임하기도 했다.[12]

2023년부터 지하철 행동을 하며 장애인 권리 예산을 요구해 온 장애인들의 바람도 충분히 반영되지 못하였다. 정부는 예산안 발표에 앞서 '발달장애인 국가책임제'와 '장애인연금 대상 확대'를 이야기하고 실제 관련 예산이 증가하기는 하였다. 그러나 장애인권 활동가들이 요구해 온 이동권, 장애인활동지원, 지립생활센터 지원 등에 대한 예산 배정은 이루어지지 못하였다. 또한 보건복지부는 2025년 10월 정신장애 당사자의 주체성을 배제한 동료지원쉼터 법제화를 추진하여 비판을 받기도 했다.[13]

---

11 국가인권위원회(2025.5.23.), 국제인권동향 2025년 5월호
https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=175&boardNo=7611224&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=118

12 한겨레(2025.7.21.) [단독] "공공 퀴어축제는 방종"…강준욱 국민통합비서관 혐오 표현
https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1208934.html

13 민변 소수자인권위원회, [성명] 정신건강 위기당사자의 현실과 법 취지를 외면한 '주간형 동료지원쉼터' 시행규칙 제정을 중단하라 (2025.10.23).
https://www.minbyun.or.kr/?p=65724&cat=6&paged=0

무엇보다 정부의 인권 후퇴에 맞서 모든 소수자의 인권을 대변해야 할 국가인권위원회의 퇴행은 심각한 수준이다. 안창호 인권위원장은 12. 3. 비상계엄 이후 계속된 입장 발표 요구에도 끝내 제대로 된 성명을 내지 않았다. 또한 사이버 인권교육에서 차별금지 강의 폐기, 유엔 조약기구 보고서에서 차별금지법 내용 삭제, 성소수자 혐오표현 안건에 대한 부당 개입 등 오히려 국가인권위원회가 나서서 차별과 혐오를 확산하는 일들이 반복되고 있다.

위헌 · 위법한 비상계엄 선포로부터 1년이 지난 지금 여전히 누군가의 인권이 방치된 상황은 결코 광장에서 민주주의를 외쳤던 시민들의 바람이 실현된 모습이 아니다. 그렇기에 이제는 정부와 국회가 앞장서서 모든 사람이 존엄하고 평등한 사회를 실현해나가기 위한 적극적인 책무를 다하여야 할 때이다.

II. 성소수자 인권

1. 성소수자 인권에 여전히 미온적인 이재명 정부, 하지만 원민경 성평등가족부 장관 취임 및 2025 인구주택총조사에서 '동성배우자' 첫 집계는 긍정적 변화

윤석열의 내란 · 탄핵 이후 이재명 정부로 정권이 교체되었지만, 정부 차원의 성소수자 인권 정책은 가시적인 변화가 없었다. 차별금지법은 2007년부터 수차례 국가인권위원회 및 UN 인권조약기구 등으로부터 제정할 것을 권고 받은 법률이었지만, 이재명 대통령의 대선 공약에도, 국정과제에도 포함되지 않았다. 특히 이재명 대통령은 취임30일 기념 기자회견에서 차별금지법을 추진할 계획이 있는지 묻는 질문에 "가능하면 이런 갈등 요소가 많은 의제에 대해선 집중적인 사회적 토론이 필요하다고 생각한다."며 "국회가 하는 게 좋다."고 책임을 국회에 돌리는 입장을 밝혀 관련 시민단체들로부터 비판을 받았다.[14] 국무총리로 지명된 김민석은 과거 기독교

---

14 한겨레(2025.7.3.), "차별금지법보다 민생 더 시급" 이 대통령에 인권단체 "시대착오적"
https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1206134.html

계 단체 행사에서 동성애 혐오성 발언과 '차별금지법 반대' 입장을 피력했던 것이 밝혀졌으나[15] 이에 대한 시정 없이 국무총리로 임명이 되었다. 강선우 여성가족부 장관 후보자는 과거 "동성애자가 자신의 성적 지향을 바꿀 수 있나" 같은 동성애 혐오성 시험문제 출제 등이 조명이 되면서 성소수자 단체, 여성단체들이 임명을 반대하였고,[16] '보좌관 갑질' 논란 등 여성가족부 장관으로서의 전문성 및 자질에 관한 논란이 계속 거세지자 결국 사퇴하였다.

성소수자 인권에 관해서는 여전히 회피하고 미온적인 입장을 취하고 있는 이재명 정부 하에서도, 몇 가지 진전이 있었다. 강선우 후보 사퇴 이후 임명된 원민경 여성가족부[17] 장관은 후보자 인사 청문회에서 "포괄적 차별금지법 도입에 동의"하며, "'동성애 반대한다' 표현은 타인의 성적 지향에 대한 차별과 혐오가 될 수 있다."고 답하였다.[18] 한국성폭력상담소 등 여성단체들은 20여 년간 약자를 대변해 온 원민경 장관 후보에 대해서 일제히 환영 논평을 내었고,[19] 한국성소수자인권단체연합 무지개행동(이하 '무지개행동')은 원민경 장관 취임으로 성소수자 평등 실현을 위한 정책과 제도가 구체화되기를 기대한다는 성명을 내었다.[20]

특히 올해는 5년 마다 실시되는 '2025 인구주택총조사'에서 처음으로 '동성배우자'를 집계할 수 있게 되었다. 과거 '오류'라고 나왔던 동성인 가구주와 가구원 관계를 '배우자'나니 '비혼 동거(함께 사는 연인)'로 응답할 수 있게 되었다.[21] 이 문제는 2020

15 경향신문(2025.6.16.), [단독] 김민석 "모든 인간이 동성애 택하면 인류 지속 못해" 과거 차별금지법 반대 발언
https://www.khan.co.kr/article/202506160600111

16 경향신문(2025.7.21.), "동성애 혐오가 여가부 장관 역량?"…강선우 임명 기류에 여성계 반발 확산
https://v.daum.net/v/20250721153303724

17 부처명은 현재 '성평등가족부'로 개편됨

18 한국일보(2025.9.3.), 원민경 여가부 장관 후보자 "'동성애 반대한' 표현은 차별과 혐오"
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025090316400003003

19 뉴시스(2025.8.19.), 여성단체들, 원민경 여가장관 후보자 환영…"20여년간 약자 대변"
https://www.newsis.com/view/NISX20250819_0003295592

20 한국성소수자인권단체연합 무지개행동(2025.9.11.), [성명] 성소수자의 평등을 실현할 책임있는 성평등가족부를 원한다 – 원민경 여성가족부 장관 취임에 부쳐

21 한겨레(2025.10.22.), 인구총조사에 '동성 배우자' 등록 가능… 성소수자 단체 "역사적 결정"
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1224787.html

년 국정감사에서 장혜영 정의당 전 국회의원이 통계청장에게 질의하며 공론화되었었고, 무지개행동에서 지난 대선 공약으로 국정과제에 포함시킬 것을 요구했던 과제이기도 하였다. 이번 변화는 그동안 국가적 차원의 정책에서 배제되었던 성소수자의 존재를 국가 통계에서 처음으로 포괄하였다는 점에서 의미가 크다.

2. 주요 판례

가. 서울남부지방법원, 외과적 성확정수술 없이 성별정정 허가 결정

서울남부지방법원은 2025. 8. 5. 외과적 성확정수술을 하지 않은 트랜스젠더에 대하여 성별정정을 허가하였다. 법원은 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」의 '성전환수술'은 허가 요건이 아니라 참고사항에 해당하고, "만일 성전환자가 전환된 성으로 평가받기 위한 다른 요건을 모두 갖추었음에도 단지 성전환수술을 받지 않았다는 이유로 성별정정 신청을 기각함으로써 결국 성별정정의 허가를 위해 성기 제거 등을 위한 외과적 수술까지 받도록 강제하는 결과를 낳는다면, 이는 판례 법리에 반하는 것은 물론 사무처리지침의 각 규정 문언에도 명백히 반하는 해석이 되며, 성전환자의 인간으로서의 기본적 보장의 최소한도 지키지 못하고 도리어 성전환자로 하여금 스스로 자신의 신체에 대한 침해 · 훼손 행위를 하도록 몰아감으로써 신체와 건강의 위험에 대한 공포와 거액의 수술비 부담으로 인한 경제적 곤궁을 초래할 우려"가 있다고 판시하였다.[22]

특히, 신청인은 외과적 수술을 원하고 있으나 경제적 여건으로 인해 수술을 받지 못하고 있는 바, 수술비가 약 3,000만 원 이상 들고 수술 및 회복 기간에 최소 2개월 이상 걸리므로, 위와 같은 의료비용과 해당 기간 동안의 생계 및 돌봄 비용 등의 규모는 신청인에게 감당할 수 있는 정도를 넘어선다. 신청인의 소득활동을 위해서라도 먼저 신분상 성별정정이 될 필요가 있는데, 성별정정을 위해 수술을 요한다고 한

22 서울남부지방법원 2025. 8. 5.자 2024브2 결정

다면 결국 신청인으로 하여금 그 무엇도 할 수 없도록 하는 역설적인 상황에 처하게 만드는 것이라며, 외관과 법적 성별의 불일치 상태가 신청인의 학업, 취업, 기타 생활 및 생계에 위협이 되고 있고, 이를 방치하는 것은 기본권 침해에 해당한다고 하였다.

그러나 대다수 다른 법원에서는, 여전히 비수술 트랜스젠더의 경우 성별정정을 불허하는 경우가 많아서, 사무처리지침에 성전환수술에 관한 조항을 삭제하거나 법률로 이를 제도화할 과제가 남아 있다.

나. 대법원, 합의된 동성 간 성적 행위도 군기를 침해하였다는 사정을 들어 군형법상 추행죄에 해당한다고 판결

대법원은 2025. 4. 24. 피고인과 공소외인이 자유로운 의사를 기초로 한 합의에 따라, 근무외시간 등에 이루어진 성적 행위는 무죄라고 선고한 원심 판결에 대하여, 영내에서 성적 행위가 있었으므로 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한 것으로 보아 유죄취지로 파기 환송하였다.[23]

대법원은, "군의 특수성과 군형법의 목적이라는 관점을 고려할 때, 병은 의무복무기간 동안에는, 영외에서의 휴가나 외박 등 특수한 경우를 제외하면 구체적 복무상황이나 상태, 근무 시간 등을 불문하고 계속적인 규율과 통제의 상태에서 생활하고 있다."고 볼 수 있고, "병들이 주로 생활하는 생활관은 궁극적으로 전승을 위한 전투력 확보라는 군의 최우선적 가치를 실현하기 위하여 필요한 전력을 적절하게 관리 · 보전하기 위한 기능을 수행하는 공간으로서, 군사훈련 내지 집단적 단체생활의 일부이면서 군율과 상명하복이 요구되는 공간에 해당"한다고 판시하면서, "불침번 근무 중의 군인은 엄연히 군사적 필요에 따른 임무를 수행 중인 상태라 할 것이고, 그러한 임무 수행 중의 군인이 항문성교나 추행 등의 성적 행위에 나아가는 것은 그 성적 행위가 실제로 이루어진 구체적 장소나 시간을 불문하고 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한다고 볼 수 있다."고 판단하고, "원심이 제1행위가 근무시간이 아닌 때에 생활관에서 이루어졌고 제2행위는 외부와 물리적으로 단절된 장소에서 은밀하게 이루어졌다는 사정에만 주목하여 각 행위가 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한 것으로 보기 어렵다고 보아 공소사실을 무죄로 판단한 것은 군형법상 추행죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다."고 판결하였다.

이에 대하여 국제앰네스티는 원심의 무죄판결을 뒤집고 유죄 취지로 파기환송한 대법원 판결에 깊은 우려를 표하며, 동의에 기반한 성적 행위조차 처벌할 수 있도록 규정하고 있는 군형법 추행죄 규정 자체가 명백히 성소수자에 대한 인권침해이며, 성적지향에 기반한 차별을 제도화한 것으로 즉각 폐지해야 한다고 촉구하였다.[24]

III. 장애 인권

1. 지하철 행동으로 시작한 장애인 권리 예산 요구 투쟁

전국장애인차별철폐연대(이하 '전장연') 등 장애인권활동가들은 2021. 12. 3.부터 2025년까지 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 불과한 수준이다. 이러한 불평등한 예산 구조에서 알 수 있듯, 한국의 장애인들은 교육, 노동, 이동, 정치참여 등 다양한 시민권에서 배제되고 있다.

그러나 윤석열 정부는 장애인들의 꾸준한 요구에는 응답하지 않은 채, 오히려 장애인 단체들의 정당한 집회 · 시위의 권리행사를 '불법 행위'로 매도하며 장애인 단

23 대법원 2025.4.24. 선고 2022도15950 판결

24 [국제앰네스티 입장] 군형법 제92조의6 추행죄는 평등과 인권에 대한 중대한 침해다(2025.5.20.)

체들의 집회 · 시위의 권리를 억압하였다. 일례로 전장연의 박경석 대표는 2023. 7. 14. 지하철 9호선 국회의사당역 4번 출구 쪽 횡단보도 근처에서 버스 탑승 시위를 하다가 시위 시작 1분 30초 만에 현행범으로 체포되었다. 박 대표는 현행범인 체포 후 장애인용 리프트 설비가 없고 휠체어를 탄 채로 탑승할 공간이 없는 일반차량으로 이송되었고, 편의시설이 갖추어지지 않은 경찰서에서 조사받았다.[25]

서울중앙지방법원은 박경석 대표가 국가를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 "국가는 박 대표에게 700만 원을 지급하라"며 원고 일부 승소 판결한 1심을 유지하였다(서울중앙지방법원 2025. 9. 26. 선고 2024나71598 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. 호송 과정과 관련해서도 "장애인차별금지법에서 정한 공공기관의 의무를 다하지 못했다."고 평가했다. 재판부는 나아가 30시간 동안 구금한 행위 자체가 위법하다고 볼 소지가 크다고 지적했다.[26]

이재명 정부에서도 장애인 권리 예산은 충분히 반영되지 않았다. 정부는 2025. 8. 29. 728조의 정부예산안을 발표하였다. 주요 장애인 예산은 ▲장애인자립생활센터 개소당 인건비 1명 추가 지원, ▲장애인자립생활지원시설 신규 예산 16억 3000만 원 반영, ▲임금 인상을 반영한 활동지원 서비스 단가 인상 및 65세 도래자 보전급여 1000명 추가 반영 등이다. 전장연은 특별교통수단 운전원 인건비, 최중증장애인 24시간 지원 등 지원 시간 확대를 위한 예산, 탈시설을 위한 장애인 자립지원 시범사업 예산, 권리중심 맞춤형 공공일자리 예산 등을 요구했으나, 정부 예산안에는 반영되지 않았다. 전장연은 국회를 상대로 예산 증액 요구를 하고 있다.[27]

장애인 권리 예산 확보를 위한 투쟁이 끝나지 않고 있다. 정부는 장애인의 권리 보장 요구에 귀를 기울이고 함께 해결책을 모색하는 모습을 보여야 할 것이다.

2. 모두의1층 판결과 장애인의 접근권

가. 모두의1층 판결

대법원 전원합의체는 2024. 12. 19. 전원일치 의견으로 장애인의 접근권을 침해하는 「장애인 · 노인 · 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 '장애인등편의법') 시행령을 장기간 방치한 국가의 부진정 행정입법 부작위에 대하여 국가배상 책임을 인정하였다(대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 판결, 이하 '모두의1층 판결'). 이 판결은 1984년 지체장애인 고 김순석 열사가 "서울 거리에 턱을 없애 달라"는 유서와 함께 스스로 목숨을 끊어 장애인 접근권 운동이 촉발된 이후 40년간 이어진 접근권 투쟁의 중요한 성과라 할 수 있다.[28]

장애인등편의법 시행령은 1998년 시행 당시 경제 상황 등을 고려하여 공중이용시설 중 바닥면적이 300㎡ 미만인 소규모 소매점 등의 장애인 편의시설 설치의무를 면제하였다. 그러나 경제 상황 및 제반 환경이 변화하였음에도 같은 기준이 24년간 유지되며 95% 이상의 소규모 공중이용시설에 편의시설 설치 의무를 면제하여 모법이 규정한 장애인의 접근권을 사실상 유명무실하게 만들었다.

대법원은 특히 2008년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인

25 프레시안(2023.7.17.), '버스 시위' 박경석 체포→석방…"반인권적" 지적 나온 이유는?, https://www.pressian.com/pages/articles/2023071615563214523

26 비마이너(2025.9.26.), "법원, 경찰이 박경석에게 배상…버스시위 불법연행 2심도 인정", https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=28624, 2025. 10. 31. 열람

27 에이블뉴스(2025.9.5.), "전장연, 이재명정부 첫 예산안 "장애인 이동권 구멍·등급제 가짜예산"", https://www.ablenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=224243, 2025. 10. 31. 열람

28 비마이너(2024.9.19.), "서울 거리의 턱을 없애주십시오"… 오늘날도 유효한 40년 전 김순석의 유서, https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26918, 2025. 10. 28. 열람.

차별금지법') 시행과 2009년 「장애인의 권리에 관한 협약」(이하 '장애인권리협약') 발효 이후에도 14년 이상 이 규정을 개정하지 않아 장애인의 실질적 접근권이 장기간 보장되지 못한 점, 특히 주출입구 단차 제거나 경사로 설치와 같은 기본적 편의시설은 사회 · 경제적 부담이 크지 않음에도 불구하고 행정청이 이를 반영한 개선입법을 하지 않은 것은 객관적 정당성을 상실한 것으로서 위법한 것으로 판단하였다.

모두의1층 판결은 장애인의 접근권을 헌법상 기본권으로 확인한 최초의 판결로, 장애인 사회참여의 전제 조건인 접근권 보장을 모든 국가기관의 책무로 명시하여 관련 소송과 입법 등에 중요한 판단 기준을 제시하였다는 점에 의의가 있다. 또한 부진정 행정입법 부작위의 국가배상 책임을 인정한 첫 판결로, 그동안 정부가 위헌 · 위법한 행정입법으로 모법과 상위법의 입법 취지와 내용을 유명무실화하더라도 규범통제가 불가능하였던 상황에서 피해자의 권리구제 수단을 마련하고 사법적 통제를 가능하게 하였다는 점에서도 의미가 있다. 나아가 장애인단체의 접근권 투쟁과 유엔장애인권리위원회, 국가인권위원회 권고를 공무원의 위법성 인식 판단의 근거로 제시하여 당사자 운동의 역사를 사법적으로 수용하였을 뿐 아니라 인권규범, 특히 국제기구의 권고와 같은 연성 규범의 법적 효력을 일부 인정하였다는 점에서도 의의가 있다.

나. 장애인의 접근권 현황

유엔장애인권리위원회는 2014년과 2022년 대한민국 정부에 대하여 건축물의 규모, 수용 능력, 건축 시기에 관계없이 모든 건축물과 구조물의 접근성을 보장할 수 있도록 의무 규정을 포함하여 국내법을 개정할 것을 거듭 권고하였다.[29] 정부는 면적기준에 대하여는 삭제를 원칙으로 정책을 추진할 것임을 밝혔으나, 기존 시설에 대하여는 의무 강화 없이 편의시설 설치 컨설팅, 홍보 등의 지원방안을 모색할 것임을 밝혔다.[30] 실제 모두의1층 판결 선고 직전인 2024. 9. 19. 위 시행령이 이 대통령령 제34892호로 개정되면서 제1종 근린생활시설 중 소방서, 방송국 및 침술원 등과 제2종 근린생활시설 중 장의사, 동물병원 및 독서실 등을 편의시설을 설치해야 하는 대상시설로 추가하고, 편의시설을 설치해야 하는 대상시설 중 제1종 근린생활시설로서 바닥면적의 합계가 100제곱미터 이상인 의원, 치과의원, 한의원, 조산원, 산후조리원 및 바닥면적의 합계가 300제곱미터 이상인 지역아동센터와 제2종 근린생활시설로서 바닥면적의 합계가 300제곱미터 이상인 공연장 및 바닥면적의 합계가 500제곱미터 이상인 안마시술소의 최소 면적 기준을 삭제하였다.

그러나 부칙(2024. 9. 19.)에서 개정규정을 연면적 2천 제곱미터 이상인 건축물에 대하여는 이 영 공포 후 6개월이 경과한 날, 2천 제곱미터 미만인 건축물에 대하여는 1년이 경과한 날부터 시행하도록 하되(제1조, 제2조), 제2조 각 호에 따른 날 전에 설치된 공공건물 및 공중이용시설 또는 부칙 제2조 각 호에 따른 날 당시 건축허가 신청 등 설치를 위한 행정절차가 진행 중이거나 시공 중인 공공건물 및 공중이용시설의 편의시설 설치에 관하여는 별표 1 제2호 및 별표 2 제3호 나목의 개정 규정에도 불구하고 종전의 규정에 따르도록 하였다. 이로 인해 개정 규정이 시행된 이후 건축허가 신청 등 설치를 위한 행정절차를 시작한 경우를 제외한 모든 구축 건물에는 기존 규정이 적용되며, 대다수의 소규모 공중이용시설은 여전히 편의시설 설치 의무를 면제받고 있다.

2025년 6월 출범한 이재명 정부는 국정과제 79번으로 "장애인 삶의 질 향상과 기본적 권리보장"을 채택하였으며, 그 세부 내용에 "장애인 편의시설 설치 대상시설 확대, 편의시설 설치 현황 주기적 모니터링 및 관리체계를 구축하여 공공건물 및 공중이용시설 접근성 강화"를 포함하였다.[31] 장애인권운동 진영은 모두의1층 판결과 개정 장애인등편의법 시행령에도 불구하고 장애인 접근권이 실질적으로 보장받지 못하고 있는 현실을 알리고 실효성 있는 정책 수립과 법령 개선을 촉구하기 위하여 후속 집단소송을 진행하고 있다.[32]

---

29 CRPD/C/KOR/CO/1 para 18, CRPD/C/KOR/CO/2-3 para 20(a)

30 관계부처협동, 제6차장애인정책종합계획 (2023), 99쪽 참조

31 국정기획위원회, 국정과제 (2025)

32 연합뉴스(2025.7.29.), "장애인 접근권 침해는 국가책임"…국가 상대 대규모 손배소송, https://www.yna.co.kr/view/AKR20250729137400004?input=1195m, 2025. 10. 29. 열람.

한편, 장애인등편의법은에 따라 5년마다 전수조사의 형식으로 편의시설 실태조사를 진행하도록 정하고 되어있다(제11조). 그러나 전수조사의 대상은 전체 건물의 극히 일부에 불과한 대상시설에 한정되어 있어 실제 접근성을 확인할 수 있는 기초적 정보조차 확인할 수 없는 상황이다. 2024년 국정감사에서 이러한 문제점이 지적되어 보건복지부는 대상시설에 해당하지 않는 소규모 근린시설에 대한 실태조사 진행 방안을 마련할 것을 약속하였으나,[33] 관련 실태조사의 진행 방식 또는 내용 등 구체적인 자료를 공개하지는 않고 있다. 실제 장애인이 출입할 수 있는 최소한의 조건이 갖추어진 공중이용시설을 파악할 수 있는 공식적인 기초자료조차 부재한 상황인 것이다.[34] 이처럼 접근권 실태를 정확히 파악하기 위한 기초자료의 부재는 장애인의 접근권을 보장하기 위한 실질적인 정책 수립에 장벽이 되고 있다.

다행인 점은 2024년 성동구에서 전국 최초로 경사로 설치 지원을 목적으로 한 「서울특별시 성동구 장애인 등을 위한 경사로 설치 지원 조례」를 제정한 이후 경사로 설치 지원을 위한 조례가 전국적으로 확산하고 있다는 점이다. 경사로는 비교적 적은 비용으로, 최소한의, 그러나 가장 중요하고도 모든 접근권의 출발점이 되는 "출입"을 보장하기 위한 편의시설이다. 이에 지방자치단체에서 산발적으로 추진하는 것이 아닌, 중앙정부가 컨트롤타워가 되어 전국 각지의 경사로 설치 지원 사업을 위한 다양한 행정적, 재정적 지원을 제공할 필요가 있다.

다. 남은 과제

장애인 접근권 보장을 위하여 면적 기준 폐지 및 시기 기준 개선은 불가피하다. 이를 위해 장애인등편의법 및 동법 시행령의 개정이 중대한 과제로 남아있다. 또한 기존 시설에 대하여 편의시설 설치 의무를 확대할 경우의 부작용을 방지하기 위하여 소상공인을 포함한 영세 시설주에 대한 지원책을 마련할 필요가 있다. 나아가 편의시설 설치 현황을 제대로 파악할 수 있도록 대상시설이 아닌 시설에 대하여도 실효성 있는 실태조사를 진행할 필요가 있다. 한편, 중앙정부가 컨트롤 타워가 되어 전국 각급 지방자치단체에서 산발적으로 진행하고 있는 경사로 설치 지원 사업을 포함한 편의시설 설치 지원 사업을 총괄하여, 효율적이고도 효과적인 접근권 보장 정책을 마련해 나갈 필요가 있다.

끝으로 모두의1층 판결에는 장애인의 접근권을 헌법상의 기본권으로 판단하면서도, 장애인이 아닌 영유아동반자의 접근권은 "장애인의 접근권을 보장해야 하는 국가의 의무 이행에 따라 비장애인인 국민이 누리는 반사적 이익에 불과"하다며 비장애인인 원고 3(영유아를 키우는 어머니)의 청구를 기각하였다는 한계가 존재한다. 접근권은 특정 계층 또는 집단만을 위한 것이 아닌 모든 사회 구성원의 보편적인 권리에 해당한다.[35] 접근권을 장애인에게 보장하는 특별한 권리라고 바라보는 것을 넘어, 모든 사회 구성원이 당연히 누려야 할 보편적 권리로 인정할 때, 접근권 보장이 진정한 전사회적 과제이자, 국가적 과제로 인정될 수 있을 것이다. 이를 위해 "유니버설디자인 기본법" 제정 등 보편적 접근권 보장을 위한 근거 규범이 마련될 필요가 있다.

3. 발달장애인 참정권

가. 국가 · 지자체의 장애인 참정권 보장의무

모든 국민은 헌법 제24조에 의해 선거권을 가진다. 장애인의 선거권 등 참정권을 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 장애인차별금지법 제27조에 따라 "장애인

33 에이블뉴스(2024.12.19.), 서미화 의원, "장애인 시설접근권 방치, 국가 배상책임 판결 환영", https://www.ablenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=217307, 2025. 10. 29. 열람

34 최근 (사)장애인차별금지추진연대는 한국장애인자립생활센터와 함께 국가인권위원회의 용역으로 소규모 공중시설에 대한 접근권 조사를 진행한 결과 조사 대상 중 휠체어 이용자가 이용 못하는 소규모 공중시설이 77.1%에 달한다고 발표하였다. 그러나 이 조사는 대표성을 확보하기 어려운 표본조사로 형식으로 진행되어 실질적인 장애인 접근성을 확인하는 자료로 사용하기는 어려운 한계가 있다. 비마이너(2025.10.28.), 휠체어 이용자 이용 못하는 소규모 공중시설 77.1%, https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=28846, 2025. 10. 29. 열람

35 장애인등편의법 제4조, 제2조 제1항은 "장애인·노인·임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람" 모두를 접근권의 주체로 규정하고 있으며, UN 「장애인의 권리에 관한 협약」 제4조 제1항 바목 또한 보편적인 디자인 촉진을 국가의 일반의무로 규정하고 있다.

이 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 데에 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. 이에 장애인단체는 2022년 서울중앙지방법원에 국가를 상대로 발달장애인 공직선거에 대한 정보접근권 보장을 위해 그림투표용지 및 이해하기 쉬운 선거공보물 등을 요청하는 차별구제청구소송을 제기하였다.[36] 소송 과정에서 중앙선거관리위원회는 원고의 청구를 일부 받아들여 '이해하기 쉬운 선거공보' 제작 가이드 및 용어집'을 개발하여 누리집에 게시하고,[37] 각 정당에 안내하는 등 조치하였다. 서울고등법원은 원고가 주위적으로 청구한 그림투표용지 제공 청구는 기각하였지만, 예비적으로 청구한 '문자를 이해하기 어려운 사람을 위한 투표보조용구' 제공 청구를 받아들였다(서울고등법원 2024. 12. 19. 선고 2023나2039206 판결). 그러나 대한민국은 상고하여 이 사건은 상고심 계류 중이다.

36 웰페어뉴스(2022.1.18.), "발달장애인 선거 정보접근권 보장하라" 차별구제소송 제기, http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=80215, 2022. 11. 6. 열람

37 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

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). 발달장애인은 글자를 모르거나 소근육 발달지연, 심리적 어려움 등으로 인해 투표소에 혼자 들어가 기표하는 과정에서 어려움을 겪을 수 있다. 이 경우 참정권을 실질적으로 행사하기 위해서는 기표소에 보조인과 함께 들어가 투표보조를 받을 필요가 있다.

이와 관련하여 최근 서울중앙지방법원은 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 투표보조를 요청했지만 받지 못한 발달장애인들이 제기한 차별구제청구소송에서, 피고 대한민국이 원고들이 투표보조를 받을 수 있도록 편의를 제공하고 투표관리메뉴얼에 발달장애인의 투표보조를 허용하는 내용을 명시하라는 판결을 내렸고(서울중앙지방법원 2024. 10. 10. 선고 2023가합52091 판결),[38] 서울고등법원은 이 사건 항소심에서 1심 판단을 그대로 유지하였다(서울고등법원 2025. 9. 18. 선고 2024나2058594 판결).

중앙선거관리위원회는 국가인권위원회와 법원의 판단에도 발달장애인에 대한 투표보조를 제공하지 않고 있다. 2025년 제21대 대통령선거에서도 중앙선거관리위원회는 손 떨림이 없는 발달장애인에게만 기표보조를 받을 수 있다는 태도를을 고수하였다.[39] 이런 태도는 공직선거법 개정이나 투표보조와 관련한 대법원 판단이 있기 전까지 바뀌지 않을 것으로 보인다. 한편, 9월 30일 발달장애인도 투표보조를 받을 수 있도록 하고, 공적보조원을 지원하는 내용을 담은 공직선거법 일부개정안이 발의되었다.[40]

38 사단법인 장애인차별금지추진연대, 241030 성명서_발달장애인 투표보조 차별구제소송 1심 승소 및 국가배상책임 항소, https://www.ddask.net/post/2520?category_id=, 2024. 11. 11. 열람

39 비마이너(2025.5.29.), "또 발달장애인 참정권 침해 "'투표보조' 되는 투표소 골라 가라는 건가"", https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=27991, 2025. 10. 31. 열람

40 비마이너(2025.9.30.), ""발달장애인도 투표보조 받을 수 있도록" 공직선거법 개정안 발의", https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=28644, 2025. 10. 31. 열람

라. 소결

유엔장애인권리위원회는 2022. 9. 5. 대한민국 정부에게 “선거와 투표절차, 시설, 온라인 · 인쇄 선거자료들이 평이한 언어, 읽기 쉬운 자료로 접근 가능해서 모든 장애인들이 이런 수단들을 사용할 수 있도록 보장할 것”을 권고하였다.[41] 장애인도 비장애인과 동등한 참정권을 행사하기 위해선, 쉽게 안내된 선거정보에 접근하고, 이를 통해 자신이 선택한 후보자에게 기표할 수 있도록 정당한 편의가 제공되어야 한다. 공직선거법 등 관련 법 개정과 동시에 장애 유형 · 특성에 적합한 편의 제공을 위한 정책 개선이 필요하다.

4. 장애인수형자 전담교정시설 화장실 편의시설 설치 판결

가. 사실관계 및 1심 판결(광주지방법원 순천지원 2024. 9. 25. 선고 2022가합11068 판결)

이 사건의 원고는 교통사고로 척수가 손상되어 사지를 제대로 움직이지 못하는 중증 장애인 수형자로, 피고 대한민국을 상대로 장애인수형자 전담교정시설 내 화장실 편의시설 미설치, 공중보건의 및 교도관의 장애비하 발언, 의료조치 미흡으로 인한 좌안 실명 등에 대한 손해배상과, 전국 장애인수형자 전담교정시설 화장실 편의시설 설치 등을 내용으로 하는 적극적 구제 조치를 청구하였다.

원고는 2015년경 장애인수형자 전담교정시설인 순천교도소로 이감되었으나 장애인등편의법 시행령에 규정된 기준에 맞는 화장실 편의시설이 설치되지 않아 3년간 5~6미터를 이동해 청소도우미 화장실을 이용할 수밖에 없었고, 2019년경 교도소 측에서 손잡이를 설치해 주었으나 해당 손잡이가 배관용 쇠파이프에 페인트를 칠한 것이어서 쇳독으로 고생했으며, 2022년 5월에서야 교도소 측은 제대로 된 손잡이를 설치하였다. 원고는 자신이 다른 장애인수형자 전담교정시설로 이감될 가능성도 있고, 장애인 수형자들에 대한 차별 시정을 촉구하기 위하여 순천교도소만을 대상으로 하지 않고 전국의 장애인수형자 전담교정시설을 대상으로 하는 적극적 조치를 청구하였다.

1심 판결은 순천교도소 측이 장애인수형자에게 형집행법 시행규칙, 장애인등편의법 시행령 등에서 정한 필수적인 편의시설을 제공하지 않은 것에 대하여 정당한 편의 제공을 거부한 차별행위에 해당한다고 판단하여 피고의 손해배상책임을 인정하였고, 적극적 조치에 대하여도 대상을 순천교도소로만 할 경우 적극적 조치의 실효성이 떨어지는 문제, 원고가 다른 교정시설로 이감될 가능성, 고권적으로 이루어지는 전담교정시설 지정의 특수성 등을 고려하여 전국의 장애인수형자 전담교정시설[42]을 대상으로 장애인등편의법 시행령에 규정된 기준에 따른 화장실 편의시설(대변기, 세면대)을 이 사건 변론종결일인 2024. 8. 21.부터 1년 이내에 설치할 것을 명하였다.

나. 2심 소송의 진행 및 결과(광주고등법원 2025. 8. 13. 선고 2024나25885 판결)

위 1심 판결에 대하여 원 · 피고 양측이 모두 항소하였고[43], 피고 대한민국은 원고의 적극적 조치 청구가 소의 이익이 없고 권력분립의 원칙에 반하므로 각하되어야 한다고 주장하다가 1심 판결 이후 장애인수형자 전담교정시설 8곳에 화장실 편의시설 설치가 완료되었기 때문에 적극적 조치 청구가 기각되어야 한다는 것으로 주장을 변경하였다.

---

41 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

42 이 사건 변론종결일인 2024. 8. 21. 기준 전국의 장애인수형자 전담교정시설은 총 9곳(안양교도소, 여주교도소, 포항교도소, 청주교도소, 광주교도소, 순천교도소, 군산교도소, 충주구치소, 통영구치소)이다. 법무부 교정본부에서 매년 작성하는 교정통계연보에도 위와 같은 사실이 확인된다.

43 원고는 1심에서 인정받지 못한 부분(의료조치 미흡으로 인한 좌안 실명에 대한 손해배상청구 등)에 대하여, 피고는 적극적 조치 및 1심에서 인정된 위자료 300만 원에 대하여 항소한 것이다.

피고는 장애인수형자 전담교정시설 8곳[44]에 장애인거실 화장실 편의시설 설치가 완료된 증거로 장애인 거실수, 대변기 · 손잡이 · 세면대 개수, 설치완료일이 표시된 각 교정시설의 장 명의로 된 공문을 제출하였다. 원고의 소송대리인들은 피고의 주장이 사실인지 확인하기 위하여 안양교도소를 제외한 장애인수형자 전담교정시설 8곳을 대상으로 장애인 화장실 편의시설 설치 계획, 경과보고, 완료보고, 관련 예산 집행내역서를 공개하여 줄 것을 청구하였고, 각 교정시설은 장애인거실 화장실 편의시설 설치 계획보고, 완료보고 등의 문서를 공개해 주었다. 포항교도소를 제외한 7곳의 장애인수형자 전담교정시설은 1심 판결이 선고되고 3개월 이내에 장애인거실 화장실 편의시설 설치를 완료하였고, 포항교도소도 2025. 3. 4. 편의시설 설치를 완료한 것으로 나타났다.

이에 항소심 재판부는 피고가 장애인수형자 전담교정시설에 화장실 편의시설을 설치한 사실이 인정된다고 하여 원고의 적극적 조치를 기각하였고, 원고의 항소 및 피고의 나머지 항소도 모두 기각하였다. 원 · 피고 모두 상고하지 않아 위 판결은 그대로 확정되었다.

다. 이 사건 판결의 의미

장애인차별금지법 제48조 제2항에 근거한 적극적 조치 청구에 대하여 소의 적법요건이나 적극적 조치 명령의 대상 · 범위 등에 대하여 엄격하게 판단해 오던 기존 법원의 태도와 달리 이 사건 1심 판결은 피고 대한민국의 행정청인 법무부장관이 장애인수형자 전담교정시설을 지정하는 점, 장애인수형자 전담교정시설에 대한 편의시설 설치는 법령에 이미 의무사항으로 규정되어 있는 점 등을 볼 때 전국의 장애인수형자 전담교정시설을 대상으로 관련 의무를 이행하도록 명할 당위성이 인정된다고 하고, 입법상 논의의 필요성 등까지 나아가지 않더라도 현행 법령만으로도 충분한 해석이라고 하여 법원이 장애인차별금지법의 취지에 부합하는 실효성 있는 적극적 조치 명령을 내릴 수 있음을 보여준 점에서 의미가 있다.

44 안양교도소는 2008년에 장애인거실 화장실 편의시설 설치를 모두 완료한 것으로 확인되었다.

특히 1심 판결은 적극적 조치의 실효성을 담보하기 위하여 적극적 조치를 이행할 주체, 적극적 조치가 이루어져야 할 대상, 그 범위 및 기간을 구체적으로 정하여 명령을 내렸는데, 그 결과 1심 판결 선고 후 6개월 이내에 전국의 모든 장애인수형자 전담교정시설에 장애인 화장실 편의시설 설치가 완료되었다. 장애인수형자 전담교정시설로 지정되고도 수년 동안 장애인 화장실 편의시설 설치를 미뤄오던 교정시설들이 법원의 적극적 조치 판결 이후 6개월 이내에 설치를 완료한 점을 볼 때 법원의 적극적 조치 판결이 차별시정에 얼마나 큰 영향을 미치는지 다시 한번다시 한 번 확인할 수 있었고, 적극적 조치 청구 도입 취지에 맞게 앞으로도 법원의 전향적인 판결이 많이 나오기를 기대해 본다.[45]

5. 장애인콜택시 '발달장애인 보조석 탑승제한' 차별인정 판결

가. 사건 개요 및 소송 경과

서울시설공단이 운영하는 장애인콜택시는 '발달장애인은 운전석 옆 보조석에 탑승할 수 없다'는 내부 운영기준을 두고 있었다. 공단은 이를 "운전자의 안전 확보와 사고 예방을 위한 조치"라고 주장하였으나, 해당 기준은 장애유형을 이유로 한 일률적 배제에 해당하였다. 이에 발달장애인 당사자와 보호자, 장애인차별금지추진연대(이하 '장추련')은 해당 기준이 장애인차별금지법에 위반된다고 주장하며 국가인권위원회에 진정을 제기하였다.

국가인권위원회는 처음에는 "안전상 이유가 정당하다"며 기각 결정을 내렸다. 그러나 행정심판위원회는 "발달장애인을 일률적으로 제한한 것은 장애를 이유로 한 차별행위"라고 판단하여 인권위의 결정을 취소하였다. 이에 따라 인권위는 재심리를 진행한 후, 서울시설공단의 보조석 탑승제한은 장애인차별금지법이 금지하는 차

45 장애인수형자 전담교정시설이 아닌 교정시설에 수용되어 있는 장애인들도 상당히 많으므로 교정시설 전반에 장애인 편의시설이 법령에 맞게 설치되어 있는지 확인이 필요할 듯하다.

별행위에 해당한다며 인용 결정을 내렸다. 서울시설공단은 이에 불복하여 인권위를 상대로 취소소송을 제기하였고, 1심 법원(서울행정법원)은 “발달장애인에 대한 차별에 해당하지 않는다.”며 공단의 주장을 받아들였다.

그러나 판결 직후, 인권위는 항소를 검토하던 중 법무부로부터 항소 포기 지휘를 받았다. 인권위는 이를 그대로 수용하여 항소를 포기하였는데, 이는 헌법상 독립기관인 인권위가 정부 부처의 소송지휘에 종속되어 스스로 내린 결정을 끝까지 지키지 않은 이례적인 사례로 비판받았다. 결국 항소기간을 하루 남기고 진정인이었던 장추련이 보조참가인으로 사건에 참여하여 직접 항소를 제기하였고, 법원은 이를 적법한 항소로 인정하였다. 이는 인권위가 항소를 포기한 사건에서 시민단체가 보조참가인으로 항소를 제기해 인정받은 최초의 사례이며, 인권위의 결정을 다투는 소송에서 진정인이 보조참가인으로서 소송행위를 수행한 최초의 사례에 해당한다.

항소심(서울고등법원)은 1심 판결을 취소하고, “보조석 탑승제한은 정당한 사유 없는 차별행위”라고 판단하였다. 대법원은 2025. 6. 12. 상고를 기각하며 원심을 확정하였다. 장추련은 항소심과 대법원 소송을 주도하여 최종 승소를 이끌었다.

나. 법적 쟁점과 판결 요지

법원은 발달장애인이라는 장애유형만을 이유로 운전석 옆 보조석 탑승을 일률적으로 제한한 조치는, 개별적 · 구체적 위험 평가 없이 적용된 것으로서 정당한 사유가 없는 제한에 해당한다고 판단하였다. 판결은 “발달장애인의 행동에는 개인차가 크고, 모든 발달장애인이 돌발행동이나 위험요소를 초래한다고 단정할 수 없다.”고 명시하였다. 이는 발달장애인을 하나의 위험군으로 간주하는 내부 기준이 장애유형을 고정된 위험지표로 환원한 편견적 조치임을 지적한 것이다. 따라서 이러한 조치는 장애인차별금지법의 평등원칙 및 개별성 원칙에 위배되며, 결국 장애인차별금지법이 금지하는 “장애를 이유로 한 정당한 사유 없는 제한 · 배제 · 거부”에 해당한다고 판시하였다.

서울시설공단은 발달장애인의 돌발행동이 운전 중 위험을 초래할 수 있다고 주장하며, 보조석 탑승 제한이 안전 확보를 위한 불가피한 조치라고 항변하였다. 그러나 법원은 이러한 주장을 받아들이지 않았다. 법원은 “추정된 위험성만으로 모든 발달장애인의 보조석 탑승을 일률적으로 금지할 필요성이 있다고 볼 수 없다.”고 판시하였다. 즉, 막연한 위험 가능성만으로는 제한조치의 정당성이 인정될 수 없으며, 객관적 · 구체적인 근거와 함께 개별 사정 · 대체 가능한 안전조치 · 위험 완화 수단의 검토가 선행되어야 한다는 점을 분명히 하였다. 이 판시는 ‘안전’이라는 명분이 차별을 정당화하는 사유가 될 수 없음을 분명히 하고, 공공서비스 제공자가 장애인을 배제할 때 반드시 개별적 위험성 평가와 대체조치 검토의무를 다해야 함을 확인한 것이다.

다. 판결의 의미

1) 장애인의 이동권과 자기결정권을 실질적 권리로 인정한 판결 – 법원은 장애인의 이동권을 단순한 편의의 문제가 아니라, 이동의 과정에서 자기결정권을 행사할 권리로 보았다. “어디에 앉을 것인가”는 단순한 좌석의 문제가 아니라, 인간의 존엄과 독립성을 실현하는 선택의 문제이기 때문이다. 이번 판결은 장애인의 이동을 보호의 대상이 아닌 자율적 행위이자 권리의 행사로 인정한 의미 있는 판단이다.

2) “행동으로 인한 위험성”이라는 편견을 법원이 부정한 사례 – 발달장애인 차별사건에서 가장 빈번히 등장하는 논리는 이른바 ‘행동으로 인한 위험성’이다. 이는 “예측할 수 없는 행동으로 사고가 발생할 수 있다”는 막연한 사회적 편견으로, 그동안 장애인 고용제한 · 서비스 이용 제한 등에서 차별을 정당화하는 근거로 반복적으로 사용되어 왔다. 이번 판결에서 법원은 이러한 논리를 명확히 부정하였다. 발달장애인의 행동특성을 근거로 위험을 예단하는 것은 객관적 근거가 없는 일반화에 불과하며, 그 자체로 차별의 합리적 사유가 될 수 없다고 판시하였다. 이 판결은 향후 장애인 차별사건에서 “행동으로 인한 위험성”이라는 예단적 근거가 차별의 정당화 사유로 기능할 수 없음을 명확히 한 첫 판례로서, 다른 유사사건에도 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

3) “안전” 명분의 남용에 대한 법적 제동—공공기관은 장애인을 배제할 때 흔히 “안전상의 이유”를 명분으로 제시한다. 그러나 법원은 이번 판결에서 “안전”이라는 추상적 이유가 곧바로 정당한 사유가 될 수 없다고 명시하였다. 안전의 이름으로 소수자의 권리를 제한하는 것은 공공의 안전이 아니라 편견의 제도화에 불과하다. 이번 판결은 장애인차별금지법 제4조 제3항의 ‘정당한 사유’ 예외가 자의적으로 해석되는 것을 방지하는 기준을 세웠다는 점에서 의의가 크다.

4) 절차적 선례로서의 의미(보조참가인제도 활용)—인권위가 항소를 포기하자, 장추련이 보조참가인으로 직접 항소를 제기하였고, 법원이 이를 적법하다고 인정하였다. 이는 시민단체가 국가기관의 소극적 대응을 넘어, 인권소송의 실질적 주체로 참여한 첫 사례이다. 향후 공익소송에서 시민사회가 인권구제 절차를 직접 이어갈 수 있는 제도적 가능성을 제시하였다는 점에서 절차적 의미가 크다.

5) 인권위 독립성 문제에 대한 경종—법무부의 소송지휘에 따른 인권위의 항소포기 결정은, 헌법상 독립기관으로서의 인권위 본연의 기능을 스스로 훼손한 조치였다. 이번 사건은 인권위가 향후 인권침해 구제절차에서 정부로부터 실질적으로 독립된 소송수행권을 확보해야 한다는 제도적 과제를 남겼다.

6) 판결 이후의 미이행과 인권위의 후속조치—대법원 확정판결 이후에도 서울시설공단은 보조석 탑승기준을 변경하지 않았다. 공단은 오히려 “모든 이용자에게 조수석 탑승을 금지하겠다. 그러면 차별이 아니지 않느냐”는 입장을 밝히며, 차별의 본질을 회피하는 방식으로 대응하고 있다. 이에 대해 인권위는 공단의 조치를 “기존 권고 불수용”으로 결정하였다. 소송의 당사자인 장추련은 장애인차별금지법 제43조 제3항에 따라 법무부장관에게 시정명령 발동을 요청할 계획이다.

마. 결론

이번 사건을 통해 법원은 발달장애인에 대한 막연한 ‘위험성’ 인식을 근거로 한 제도적 배제가 정당화될 수 없음을 명확히 하였다. 또한 장애유형만으로 행동을 예단하는 것은 편견에 불과하며, 이는 장애인차별금지법이 금지하는 차별에 해당한다고 판단하였다. 이 판결은 발달장애인을 위험의 대상으로 보지 않고 자기결정과 이동의 권리를 가진 주체로 인정한 사례로서, 공공서비스 전반에 장애인에 대한 인식 변화를 촉구한 의미를 가진다.

6. 2025년 격리 · 강박 사망사건으로 보는 정신장애인권의 현실

가. 정신병원에서 발생한 두 건의 사망사건

올해 주요하게 다루어졌던 두 건의 정신병원 내 사망사건은 정신장애인의 치료환경이 여전히 인권침해에 노출되어 있음을 적나라하게 보여준다.

1) 춘천예현병원 사망사건—2021. 12. 27. 양극성 정동장애 진단을 받은 45세 환자 김모씨가 편의점 소란을 이유로 경찰의 요청에 의해 춘천예현병원에 응급입원하였다. 입원 후 약 12일간(총 약 289시간 20분) 머물렀으며, 이 기간 중 약 251시간 50분(약 87%) 동안 손 · 발 · 가슴 등 최소 5곳이 침대에 묶인 상태로 격리 · 강박 조치가 이루어졌다. 특히 마지막 강박 조치는 약 66시간 50분에 이르렀다. 사망일인 2022. 1. 8. 아침 6시 50분경 호흡정지 상태로 발견됐으며, 사망 전에 적절한 치료나 지속적 모니터링이 이루어지지 않았다는 사실이 확인되었다. 민사재판에서는 병원의 과실 및 사망—인과관계가 인정되어 약 2억 2천 641만 원 배상 판결이 확정되었다.

2) 부천W진병원 사망사건—2024. 5. 다이어트 약 중독 치료를 위해 폐쇄병동에 입원한 30대 여성 박모씨가 입원 17일 만에 사망한 사건이다. 박씨는 입원 중 복통 · 소화불량 · 변비 등을 호소했으나, 오히려 문제를 일으킨다는 이유로 격리실로 옮겨진 뒤 손 · 발 · 가슴까지 ‘5포인트 강박’ 상태에 놓여 약 2시간 20분간 결박된 것이 CCTV 등을 통해 확인되었다. 이후 국립과학수사연구원 부검 결과 사인은 급성 가성 장폐색(acute intestinal pseudo-obstruction)으로 추정되었으며, 격리 · 강박 조

치가 치료적 근거 없이 시행되었다는 인권위 조사 결과가 발표되었다. 경찰 초동수사가 지연되고 증거 확보 · 감정이 지체됨에 따라 사건은 결국 경기남부경찰청 형사기동대로 이관되었고, 병원장 · 의료진 등 다수가 검찰 송치되었다.

이 두 사건은 정신병원 내 처벌적 성격의 격리 · 강박과 의료기관의 대응 부재가 한 인간의 생명까지 앗아갈 수 있음을 적나라하게 드러낸 사례로, 폐쇄적 치료체계 속에서 통제가 치료로 둔갑할 때 어떤 참혹한 결과가 초래되는지를 보여준다.

나. 정신병원 내 격리 · 강박의 문제제기 및 최근 조사 결과

정신의료기관에서 격리 · 강박은 빈번하게 이용되어 왔다. 이 조치는 본래 "자기 또는 타인의 생명 · 신체에 대한 명백한 위험이 존재하고, 신체제한 외 다른 방법으로 위험을 회피하기 곤란한 경우"에만 시행할 수 있도록 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 '정신건강복지법') 제75조가 규정하고 있으나, 실제 현장에서는 목적이 통제 · 벌칙화 되어 치료수단이 아닌 감금형 통제수단으로 기능해 왔다는 비판이 지속되어 왔다. 또한 국제적으로는 장애인권리협약(CRPD)이 '강압적 치료 및 격리 · 강박 최소화'와 '비강압적 대안 모색' 등을 권고해 왔음에도, 국내 제도는 이러한 권고를 실질적으로 반영하지 못하고 있다는 지적이 많다.

부천W진병원사건 등 사망사건이 잇따라 발생하자 보건복지부와 인권위는 실태조사에 나섰다. 보건복지부가 실시한 전국 정신의료기관 실태조사에 따르면, 일부 기관에서 최장 1,151시간(약 48일) 격리, 최대 245시간(약 10일) 강박 등이 이루어진 것으로 나타났다. 인권위 조사에서는 격리 · 강박 시행 시 모니터링 주기 미준수(격리 최소 1시간마다 관찰, 강박 최소 30분마다 관찰) 및 기록 부실 · 의료진 적정 인력 미비 등의 문제점이 확인되었다. 더욱이, 부천W진병원 사건 조사자료에서 강박 당시 응급증상을 보였음에도 응급이송이나 적정의료조치 없이 2시간 넘게 결박 상태로 방치되었고, 진료기록은 사후 조작 정황이 드러났다. 이처럼 이번 조사는 제도적 기준과 실제 현장의 심각한 괴리를 드러냈으며, 특히 격리 · 강박이 예외가 아닌 일상적 관행화 되고 있고, 책임체계가 제대로 작동하지 않는 점, 환자의 인권, 안전, 치료권이 병원 내 통제 논리에 의해 침해되고 있다는 점을 명확하게 확인하였다.

격리 · 강박에 대한 보건복지부의 내부 지침(「정신의료기관 격리 및 강박 지침」)이 존재함에도 불구하고, 이를 충실히 준수하는 기관은 극히 적은 실정이다. 복지부 지침은 격리 · 강박의 요건, 실시기록 작성, 관찰주기, 대체수단 검토, 보고체계 등을 비교적 구체적으로 규정하고 있으나, 법적 구속력이 없어 사실상 선언적 규범에 머물고 있다. 그럼에도 복지부의 지도 · 감독은 서면점검 수준에 그치고 있으며, 위반기관에 대한 행정처분도 거의 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 격리 · 강박은 여전히 치료의 '예외적 수단'이 아닌 일상적 통제의 수단으로 작동하고 있다.

다. 책임자 처벌 및 사법 대응의 한계

격리 · 강박으로 인한 사망사건이 반복되고 있음에도, 책임자 처벌은 여전히 미흡하다. 형사절차상으로는 의료법 위반, 정신건강복지법 제75조 및 제76조 위반, 형법상 업무상과실치사상죄 등이 적용될 수 있음에도, 실제 형사처벌로 이어진 사례는 극히 드물다.

춘천예현병원 사건에서 병원장은 형사상 아무런 처벌을 받지 않았으며, 부천W진병원 사건에서도 일부 의료진만이 피의자 신분으로 송치되었을 뿐, 병원장 등 기관 운영자에 대한 기소는 이루어지지 않았다. 이는 정신병원 내 인권침해가 '시스템의 문제'로만 취급되어, 개별 책임이 분산되고 실질적 처벌이 회피되는 구조적 한계를 보여준다.

또한 형사절차에서 의료기록과 CCTV 등 핵심 증거 확보의 어려움이 반복적으로 지적되고 있다. 정신병원의 폐쇄적 구조와 환자의 취약한 지위로 인해 피해자나 유가족이 독자적으로 증거를 수집하기 어렵고, 수사기관 역시 병원의 협조 없이는 실질적 조사가 불가능하다. 이로 인해 사건의 초기 단계에서 주요 증거가 인멸되거나 왜곡되는 경우가 많으며, 실제 기소까지 이어지는 사례는 매우 제한적이다.

더 큰 문제는, 이러한 인권침해에 대응할 실효적 구제기구가 부재하다는 점이다. 국가인권위원회가 존재하나, 인권침해 사실이 명백하게 입증되지 않으면 대부분 각하 또는 기각 결정으로 종결된다. 장애인권익옹호기관은 장애인복지법상 조사권한이 있음에도, 정신의료기관 내 인권침해를 주요 대상으로 다루지 않으며, 특히 '정신질환자'는 장애인복지법상 보호대상에서 제외되어 있어 제도적 사각지대가 발생하고 있다. 이로 인해 정신의료기관 내에서 발생하는 격리 · 강박, 폭행, 방임 등의 사건은 공적 감시체계 밖에서 은폐되거나 사후적으로만 드러나는 구조에 놓여 있다.

병원 내부의 관리 · 감독 책임을 지는 병원장은 대부분 경찰 단계에서 불송치 결정을 받는다. 간혹 기소되더라도 벌금형 등 경미한 처벌에 그치는 경우가 많다. 이는 정신의료기관의 구조적 문제를 단순한 개인의 과실로 축소함으로써 지속적인 제도적 무책임 상태를 초래하고 있다.

나아가, 정신질환 당사자가 병원 내에서 인권침해를 당했을 때 이를 즉시 신고하거나 외부와 접촉할 수 있는 조력 · 지원제도가 사실상 전무하다. 시행예정인 '절차조력인 제도' 역시 병원이 출입을 거부할 경우 강제권한이 없어, 실질적인 구제수단으로 기능하기 어렵다. 이러한 구조 속에서 정신장애인 · 정신질환자의 인권침해와 사망사건이 반복되고 있으며, 이는 단순한 행정의 부작위가 아니라 국가가 구조적 방임을 통해 인권침해를 사실상 용인하고 있는 것과 다름없다.

라. 제도개선의 방향

정신병원 내 인권침해를 방지하기 위해서는 격리 · 강박의 절차와 책임구조를 전면적으로 재정비해야 한다. 복지부 지침 수준에 머문 현행 기준을 정신건강복지법 및 그 시행령 · 시행규칙에 명문화하여, 격리 · 강박의 요건 · 최장시간 · 관찰주기 · 기록의무 · 해제 절차 등을 구체화하고, 위반 시 행정적 · 형사적 책임을 부과해야 한다. 격리 · 강박은 의료적 필요성과 함께 인권적 정당성이 검토되어야 하며, 자 · 타해 위험이 명백하고 대체수단이 모두 실패한 경우에만 제한적으로 시행되도록 해야 한다.

국가와 지자체는 상시 모니터링 체계를 구축하여 병원 내 격리 · 강박 현황을 정기적으로 점검하고 그 결과를 투명하게 공개해야 한다. 이미 법령상 병원장과 주치의에게 부여된 주의 · 감독의무가 실질적으로 이행되도록, 위반 시에는 자격정지 · 영업정지 등 실효성 있는 제재가 뒤따라야 한다. 아울러 정신장애인단체들이 요구해온 것처럼, 병원 외부에 독립적인 인권감시기구를 설치하여 환자의 진술 청취, 진료기록 접근, 현장조사 권한을 부여함으로써 폐쇄적 의료공간 내 인권침해를 예방해야 한다.

더 나아가 격리 · 강박의 남용을 막기 위해 비강압적 치료모델을 제도화해야 합니다. 병원 중심의 강압적 대응 대신 동료지원(Peer Support), 위기개입센터, 회복지원쉼터 등 지역사회 기반 대체체계를 확충하고 공적 급여로 지원해야 한다. 또한 병원 내에서도 "위기상황 발생 시 강박이나 격리보다 우선적으로 심리안정 공간이나 동료지원 개입을 실시한다."는 프로토콜을 마련해야 한다. 이러한 비강압적 모델은 단순히 강박을 줄이는 수단이 아니라, 정신장애인의 회복권 · 자기결정권을 존중하는 치료환경으로의 전환을 의미한다.

격리 · 강박으로 인한 사망이나 중대한 인권침해에 대해서는 단순 업무상과실치사상에 그치지 않고 가중처벌이 가능하도록 법적 근거를 마련해야 한다. 이러한 제도개선은 단순한 처벌 강화가 아니라, 정신장애인의 생명과 안전을 국가의 책임영역으로 복원하기 위한 최소한의 조치이다.

마. 소결

정신의료기관에서 반복되는 격리 · 강박 사망사건은 개인의 비극이 아니라, 국가가 방임해온 구조적 인권침해의 결과다. 이번 사건들은 정신장애인을 통제의 대상으로 취급해온 제도와 인식이 어디까지 인간의 존엄을 훼손할 수 있는지를 보여주었다. 이제 국가는 정신장애인의 생명과 안전을 보호하는 실질적 법제와 비강압적

돌봄체계를 구축함으로써, 치료와 인권이 충돌하지 않는 사회로 나아가야 한다.

Ⅳ. 수용자인권

1. 고문방지협약 국내이행

유엔 고문방지위원회는 우리나라에 대한 고문방지협약 제6차 심의 최종견해(2024)에서 수형자의 처우가 고문방지협약에 반한다고 판단하면서, 교정시설의 과밀화, 장기 금치, 교정시설 내 의료인력의 확충, 교정사고에 대한 독립적인 조사와 책임자 처벌 및 유족에 대한 정보제공 등을 권고하였다.[46]

고문방지협약 당사국은 최종 권고 후 1년 이내에 권고에 대한 후속조치 상황을 고문방지위원회에 보고하여야 한다(고문방지협약 제19조). 정부는 이번 권고에 대한 후속조치를 보고하였는데, 주된 내용은 (1) 자유를 박탈당한 모든 사람에 대하여 무료 건강검진을 실시하고, (2) 넬슨만델라규칙상 기준(15일)을 초과하는 장기금치를 허용하는 현행 형집행법의 개정을 검토하며, (3) 수용자의 의료서비스 제공을 위하여 의무관의 연봉 인상 및 임금상한제 폐지를 통해 의료인력을 충원하고자 하며, 의료처우 향상을 위하여 이송진료, 초빙진료, 원격화상진료 등 다양한 형태의 전문의 진료를 실시하는 등의 노력을 하고 있다는 것이다.[47]

그러나 이러한 후속조치는 고문방지위원회가 제시한 권고 수준에 현저히 미치지 못한다. 교정시설 과밀화 문제나 유족에 대한 정보 제공과 같은 핵심 권고사항에 대해서는 후속조치가 사실상 전혀 이루어지지 않았으며, 그나마 보고된 후속조치 내용 역시 장기금치 관련 조항 개정 검토 수준에 머무르고 있다.

46 CAT/C/KOR/CO/6 para. 22-28. 공식 번역문은 법무부 홈페이지에서 확인 가능하다.

47 법무부, 고문방지협약 제6차 심의 후속보고서

2. 주요 국가인권위원회 결정례

국가인권위원회는 2024. 7. 5. 국가인권위원회는 법무부장관에게 수용자 인권을 보장하기 위해 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」과 동법 시행령 및 시행규칙을 개정할 것을 권고하였다. 그러나 법무부는 2024년. 12월. 6일. 국가인권위원회에 위 권고에 대한 이행계획을 제출하였는데, 의료 처우, 미결수용자 접견, 분리수용 관행 등과 관련한 주문에 대해서만 일부 수용하고 권고의 대부분을 불수용하였다.[48]

이에 국가인권위원회는 기존 권고 내용의 수용을 촉구하며 불수용 사실을 공표하였고, 2025년에도 수용자 인권 개선을 위한 다양한 권고를 내었다. 이 중 교정시설의 전반적인 제도 개선에 관한 주요 권고들을 살펴본다.

가. 정신질환 수용자에 대한 과도한 연속징벌 방지 권고

국가인권위원회는 2024. 3. 15.부터 구치소에 수용된 피해자가 제대로 된 약물 치료를 받지 못하고 정신질환으로 인한 소란행위로 45일 이상 연속징벌을 받은 것에 대한 인권 침해 진정에 대해, 법무부장관에게 법령 · 제도를 개선하고 유사한 인권 침해 사례가 재발하지 않도록 할 것과, 피진정인인 구치소장에게 처리 관행을 개선하고 업무관련자에 대한 자체 인권교육을 실시할 것을 권고했다.[49]

결정문에서 국가인권위원회는 2024년. 2월. 8일. 개정된 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제230조 제4항에 따라 연속금치기간이 45일을 초과하지 않도록 하고, 징벌 대상 행위가 징벌대상자의 정신병적인 원인에 따른 것으로 의

48 국가인권위원회(2025.1.24.), "[보도자료] 「형집행법」전면 개정 권고 대부분 불수용" https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610884&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=%EA%B5%90%EC%A0%95%EC%8B%9C%EC%84%A4&menuLevel=3&menuNo=91

49 국가인권위원회 2024. 12. 27.자 24-진정-0270900 구치소 정신질환수용자에 대한 과도한 연속 징벌 등.

심할 만한 충분한 사유가 있는 경우 징벌 절차를 진행하기 전 의사의 진료, 전문가 상담 등 필요한 조치를 하여야 하나, 피진정인이 그러한 노력을 다하였다고 보기 어렵다고 판단하였다. 나아가 국가인권위원회는 기존에 구치소의 부당한 연속징벌이 인권권침해라고 본 결정례(22-진정-0652400)를 재차 확인하면서 법무부장관에게 현행 금치 규정이 국제인권기준에 부합하는 방향으로 조정하려는 노력을 지속해 나갈 필요가 있다고 강조했다.

나. 교정시설 내 보호장비 남용 및 부적정한 사용 관행 시정 권고

국가인권위원회는 교도관이 수용자를 폭행하여 상해를 입혔다는 언론 보도[50]가 나오고 조사 · 징벌 과정에서 과도한 보호장비 사용과 보호실 수용이 이루어지고 있다는 진정이 다수 제기되자, 2024. 11. 21. 직권조사를 결의하였다. 그리고 조사 결과 국가인권위원회는 2025. 8. 25. 법무부장관에게 '교도관에 의한 수용자 폭행 사건이 재발하지 않도록 사례를 전파하고, 보호장비 사용심사부 양식을 개선할 것'을 권고했다. 또한 대전지방교정청장에게는 보호장비 사용에 대한 점검을 강화할 것을, 대전교도소장에게는 직무교육 실시를 권고했다.[51]

위 국가인권위원회 직권조사 과정에서 조사 과정에서 대전교도소에서는 일부 수용자의 규율 위반을 막는다는 이유로 금속보호대를 사용하여 신체적 고통을 가하는 경우가 있는 것이 확인되었다. 또한 금속보호대를 채울 때 수용자의 손이 부어오르거나 손의 색깔이 변할 정도로 과도하게 사용함으로써 수용자에게 필요 이상의 고통을 주고, 일명 '비녀꺾기'라고 해서 금속보호대를 착용한 수용자의 겨드랑이 쪽으로 팔을 끼워 넣고 이동하는 방식의 징벌 집행도 이루어지는 것으로 확인되었다. 나아가 징벌 기록이 누락되거나 보호장비 사용 후 즉시 보고가 이루어지지 않은 사례도 있었다.

50 SBS (2024.10.22.), "대전교도소 내 폭행사건…수감자 내장 파열로 대학병원 이송"
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007843609&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND

51 국가인권위원회 2025. 7. 9.자 24직권0000900 ○○교도소 수용자 폭행피해, 보호장비 사용 등 직권조사

국가인권위원회는 이러한 조사 결과를 바탕으로 대전교도소에서 보호장비 사용이 남용되고 있다고 판단하고 상급기관인 교정청과 법무부장관에게 시정을 권고하였다.

다. 교정시설 과밀수용 개선 방안 마련 권고

교정시설 과밀수용 개선은 여러 차례 국가인권위원회에서 권고한 바 있으며, 2024년 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 개선 권고에서도 포함된 바 있다. 국가인권위원회는 2025. 10. 10. 국가인권위원회는 복수의 구치소 및 교도소 수용자들이 제기한 진정에 대해 조사한 후 재차 과밀수용 개선 권고를 하였다.[52]

국가인권위원회는 "1인당 수용 거실 면적이 인간으로서의 기본 욕구에 따른 생활조차 어려울 만큼 지나치게 협소하다면 그 자체만으로도 이미 국가형벌권 행사의 한계를 넘은 처우라고 볼 수 있다."며, 과밀 상태에 있는 거실에 진정인을 장기간 수용한 행위는 헌법 제10조에서 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치헌법 제10조에서 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리에 반한다고 판단했다. 이에 국가인권위원회는 교정시설 전반의 과밀수용 개선에 대한 정부와 사회적 관심을 촉구하는 뜻에서 법무부장관에게 피진정 교정시설에 대한 과밀수용 개선 방안 마련을 권고했다.

4. 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 개정 현황

2025년에는 특히 12 · 3 내란으로 인하여 윤석열 전 대통령이 구속되고 구치소에 수감되면서, 수용자 처우에 대한 주목도가 높은 시기였다. 민형배 의원 등 10인은 2025. 8. 7. 윤석열 피고인이 법원의 체포영장 집행에 불응하고 조사실 이송을 거부

52 국가인권위원회(2025.10.10.), "[보도자료] 법무부장관, 교정시설 과밀수용 개선 방안 마련해야"
https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7611543&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=%EA%B5%AC%EC%B9%98%EC%86%8C&menuLevel=3&menuNo=91

한 사례를 예를 들며 '영장에 따른 직무집행을 정당한 사유 없이 거부하는 경우'를 형집행법 제100조 강제력 행사 조항에 추가하는 개정안을 발의하였는데(민형배 의원 등 10인, 의안 제2212029호(2025. 8. 7.)), 최고 권력을 행사할 수 있는 전 대통령으로서 강제력을 거부한 특수한 상황과, 평시에는 오히려 공권력으로부터 수용자가 부당한 대우를 받거나 강제력이 남용될 가능성이 더 높다는 사실을 고려하면 이러한 개정안 발의는 매우 신중해야 할 것이다.

박균택 의원 등 11인은 2025. 10. 30. 윤석열 전 대통령이 수감 중 거액의 보관금을 전달받았다는 보도로 인하여 '헌정질서 파괴범죄 특례법'을 위반한 수용자의 경우 교정시설에서 사용할 수 있는 보관금을 담아두는 계좌의 한도를 400만 원으로 한정하는 형집행법 개정안을 발의하였다(박균택 의원 등 11인, 의안 제2213824호(2025. 10. 30.). 이처럼 12. 3 내란으로 촉발된 헌법 파괴자에 대한 권리 제한 측면에서 형집행법 개정안이 발의된 바 있으나, 앞선 국가인권위원회 권고와 같이 근본적으로 수용자의 처우를 개선하고자 하는 법안은 전혀 발의되지 않았다.

V. 국가인권위원회 퇴행

2025년 국가인권위원회는 말 그대로 전방위적인 퇴행 그 자체였다. 김용원, 이충상 상임위원 뿐만 아니라 작년 9월에 취임한 안창호 인권위원장의 노골적인 소수자 혐오 · 인권 탄압은 국가인권위원회에 먹칠을 하였고, 12 · 3 비상계엄에 대한 비호 안건 의결로서 돌이킬 수 없는 파행을 맞이하였다. 수많은 퇴행 가운데 크게 ① 국가인권위원회 내부 직원 및 인권위원 탄압, ② 국가인권위원회 인권 보호 기능 축소 및 조직 운영 왜곡, ③ 12 · 3 비상계엄 주요책임자 비호 안건 의결, ④ 사회적 약자 및 소수자 보호 노력 역행의 카테고리로 1년간의 국가인권위원회 문제점에 대하여 짚어보고자 한다.

1. 국가인권위원회 직원 및 인권위원 탄압

이충상 전 상임위원은 2025. 3.경 인권위 직원이 작성한 노란봉투법 의견표명 관련 의견서에 허위사실이 있다는 이유로 직원을 허위공문서 작성 혐의로 고발하였다. 이에 대하여 국가인권위 노동조합이 고발 취하와 재발 방지를 요구했지만 조직 차원의 대응은 없었고, 안창호 위원장은 오히려 이충상 전 위원의 '품위유지 의무 위반' 감사 결과 조차결과조차 '직장 내 괴롭힘이라는 단정이 없다.'며 이충상 위원을 두둔하였다. 결국 2025. 9. 22. 경찰은 혐의가 없다고 보고 불송치 결정을 하였내렸다.[53]

2025. 3. 25. 열린 제7차 전원위원회에서 원민경 위원은 김용원 상임위원의 상습적인 폭언이 모욕적 인권침해이며 직원들에게도 부정적 영향을 미친다고 지적하며, 폭언 방지 가이드라인 제정을 요청했으나 위원장은 아무런 답을 내놓지 않았다. 그보다 앞선 2월 24일 안창호 위원장은 제3차 전원위원회에서는 '폭언 재발방지 대책' 안건을 상정하지 않다가 다른 위원들의 요구로 마지못해 상정했다.

또한 비상계엄 직후인 2024. 12. 11. 일위원장실에서 성명 논의 중 김용원 위원이 욕설과 협박성 발언을 했다는 사실이 추후 보도되었으나, 안창호 위원장은 공식 회의가 아니라는 이유로 중재나 보호 조치를 하지 않았다고 해명하고 어떠한 조치도 취하지 않았다.

2. 국가인권위원회의 인권 보호 기능 축소 및 조직 운영 왜곡

인권위 전원위원회에서는 2024. 10.경 소위원회를 기존 3인에서 4인 체제로 바꾸고, 진정사건의 인용과 기각 의견이 2 대 2 동수일 경우 기각하는 소위원회 의결 구

53 한겨레(2025.9.23.), [단독] 경찰, 이충상에 고발당한 인권위 직원 '무혐의', 2025. 9. 23. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1220306.html

조 변경 안건이 가결되었다. 기존 소위원회에서 합의를 통해 만장일치로 심층 논의했던 방식이 안창호 위원장 하에서 폐기된 것이다. 그러나 이러한 의결구조 변경에 대하여 서울행정법원은 '의결정족수를 진정의 인용을 하는 경우로 한정하여 해석할 명문의 규정이나 법률조항의 예외규정을 두고있지두고 있지 않다'는 이유 등으로 부적절하다는 판단을 하였다(서울행정법원 2025. 5. 14. 선고 2024구합66693).

뿐만 아니라 안창호 위원장 취임 후 일반 논의 안건까지 비공개로 처리되는 사례가 늘어났다. 안창호 위원장은 2024. 9. 24. 열린 첫 전원위원회에서 기존에 공개로 진행되던 '2023년 인권보고서' 논의를 비공개로 전환하였다.[54] 나아가 2025. 4. 14. 제8차 전원위원회에서는 인권위원들에게조차 정보 유출 우려를 제기하며 회의록에서 비공개 안건 내용을 삭제해 배포하고, 안건 자료를 요청한 위원에게는 공개하지 않겠다는 '서약서'를 요구했다가 인권위원들의 반발에 부딪혀 철회하기도 했다.[55]

안창호 위원장은 진정 사건에 대하여 부적절하게 개입하여 월권을 행사하기도 하였다.'모두를 위한(성중립) 화장실에 대한 정치인의 혐오 발언 관련 진정' 사건을 담당한 조사관이 검토 보고서를 국장에게 제출했으나, 국장은 위원장 지시라며 전례 없이 상정을 보류하였다.[56] 해당 진정은 차별시정소위원회 담당이라는 점에서 소위 소속 인권위원들의 권한 침해이기도 하였다. 그럼에도 언론보도 이후 국가인권위원회는 이 사건을 '특이(중요) 사건'으로 지정하여 위원장이 직접 관리했다. 현재는 매뉴얼을 개정하여 특이사건 조건을 확대하려 하고 있어, 성소수자 차별 사건에 위원장의 개입이 더 커질 수 있다.

54 오마이뉴스(2025.9.30.), '인권위 안창호의 첫 회의, 결국 비공개, 2025. 9. 30.
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003066983

55 한겨레(2025.4.14.), 인권위원에게도 "비공개·서약서" 요구…꽁꽁 싸맨 인권위 회의, 2025. 4. 14.
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1192384.html

56 한겨레(2025.8.20.), [단독] '중요사건 명분' 성소수자 안건 상정 또 막혀…인권위 직원 폭로, 2025. 8. 20.
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1214244.html

3. 12 · 3 비상계엄 주요책임자 비호 안건 의결

윤석열 전 대통령이 2024. 12. 3. 위헌 · 위법한 비상계엄을 선포하였으나, 국민의 기본권 및 민주주의 질서를 보호할 의무가 있는 국가인권위원회는 다음 날 어떠한 대응도 하지 않았다. 12. 9. 개최된 전원위원회에서 일부 위원들이 '비상계엄 직권조사 및 의견표명'을 발의했지만, 다수 위원은 대통령의 통치행위를 존중해야 한다며 반대했고, 위원장은 침묵했으며 회의는 비공개로 진행됐다. 결국 12. 11.경이 되어서야 원론적 내용만이 담긴 형식적 성명이 발표되었다.[57] 이후 2025. 2. 10. 열린 전원위에서 '계엄 선포로 야기된 국가적 위기 관련 인권침해 방지 대책 권고'(일명 '윤석열 방어권'안건)안건이 상정되어 의결되었다. 안창호 위원장을 포함한 6인의 인권위원이 찬성한 해당 안건은 "(계엄 선포로) 중상을 입거나 사망한 사례는 없으며, 기물 파손의 정도도 경미한 수준인 것으로 보인다."며 인권침해가 없다고 주장하거나, 계엄을 실행한 대통령 논리를 그대로 반영해 계엄을 야당의 탄핵 남용에 맞선 '정치 · 군사적 행위'로 정당화하였다. 또한 판사의 성향을 특정하며 사법부 불신을 조장하고, 결정문 전반은 "의심된다.", "논란이 있다."는 식의 추측성 표현으로 채워져 전문성과 신뢰성에 심각한 의문을 남겼다.[58] 이 안건은 2025. 1. 13.(월) 처음으로 상정되어 시민들의 강력한 저항을 받아 보류되었으나, 끝끝내 윤석열 등 내란 주요 책임자들을 적극적으로 비호하는 안건을 통과시킨 것이다.

더더욱 심각한 것은 인권위 상임위원이자 군인권보호관인 김용원 위원이 본인의 SNS에 "현직 대통령을 불법 구금하고 있다."(2025. 1. 26.), "헌법재판소를 두들겨 부숴야 한다."(2025. 2. 5.), "탄핵 인용은 국민의 행복추구권 침해"(2025. 3. 31.) 등 내란을 선동하는 수준의 글을 게시했다는 점이다. 이러한 발언들은 사법기관에 대

57 국가인권위원회, 12월 3일 계엄 선포 관련 국가인권위원장 성명, 2024. 12. 11.
https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610757&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91, 2025.11.6. 열람

58 국가인권위원회, 국가인권위원회, 헌법재판소·법원·수사기관에 대한 계엄 선포로 야기된 국가적 위기 관련 인권침해 방지 대책 권고 및 의견표명 결정, 2025. 3. 10.
https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610985&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91, 2025.11.6. 열람

한 폭력을 선동하거나 탄핵 심판의 정당성을 부정하는 내용으로, 헌법질서를 부정한 것이며 국가인권위원회법과 국가공무원법상 정치적 중립 의무를 반복적으로 위반한 행위에 해당한다. 그러나 김용원 위원은 현재(2025. 12.)까지도 인권위 상임위원 직을 유지하며 막말 · 인권위원 괴롭히기 등 해악을 끼치고 있다.

세계인권기구연합(GANHRI)에서 자격 심사를 받고 있는 국가인권위원회는 답변서에 위 안건 가결의 내용과 의미를 축소하였고, 심지어 '12 · 3 내란 사태 관련 국가인권위원장 성명을 발표하는 등 비상계엄 선포 기간 동안의 인권침해에 대한 모니터링 조사를 계속해왔다'는 기만적인 답변도 서슴지 않았다.[59] 2025. 5. 새로 취임한 이숙진 상임위원은 '윤석열 방어권 안건'이 헌재와 군사법원에까지 대통령의 '방어권'을 강조한 점, 다른 탄핵 인사들과 달리 법무부 장관 사건에만 조속한 각하 의견을 낸 점이 부적절하다고 지적하였다.

4. 사회적 약자 · 소수자 보호 노력 역행

안창호 위원장은 취임 이후 꾸준히 성소수자와 사회적 약자를 배제해왔다. 한국정부에 대한 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 제9차 정기 심의를 앞둔 2024. 3.경 국가인권위원회는 유엔에 제출할 독립보고서를 채택했으나 '포괄적 차별금지법 제정'은 보고서에서 삭제되었다. 같은 시기에 인권위는 유엔 인종차별철폐협약(ICERD)의 제20-22차 정기 심의를 앞두고 제출할 독립보고서를 채택했으나, 마찬가지로 '포괄적 차별금지법 제정'은 삭제되었다. 나아가 인권위는 2025. 6. 24. 16대 인권 과제를 확정해 대통령 직속 국정기획위원회에 전달했으나,'포괄적 차별금지법'은 핵심 과제가 아닌 부차적인 하위 과제로 설정되어 차별금지법 제정에 대한 입장에 후퇴한 모습을 보였다.[60]

59 한겨레(2025.5.30.), [단독] 인권위 '간리 답변서 최종본' 더 편파적으로 바뀌었다, 2025. 5. 30. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1200388.html

60 한겨레(2025.6.10.), 인권위, '차별금지법' 하부 과제로 미뤄…'재정부 인권 과제' 진통, 2025. 6. 10. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1201905.html

2024. 12. 9. 제23차 전원위원회에서는 안창호 위원장이 직접 맡아서 수정한 '2023 인권보고서 발간'안건이 올라왔는데, 수정안에는 성소수자 관련 판례 · 인권교육 축소 현황 · WHO와 트랜스젠더 관련 기술 등 핵심 내용이 대거 삭제되었고, 법상 반드시 포함해야 하는 개선 대책도 빠졌다. 나아가 소제목도 '혐오 · 차별 대응'이 아닌 '기타 사회적 약자'로, '반노조 정책 논란'이 '건설 현장 불법 행위 단속'으로 변경되는 등 왜곡이 이루어졌다. 심지어 그 보고서조차 발간되지 않았다.

국민의힘은 2025. 7. 22. 공석인 인권위 상임위원 1인, 비상임위원 1인에 대하여 각각 지영준과 박형명을 추천하여 시민사회의 강한 저항을 받았다. 지영준 변호사는 성소수자 혐오 세력의 대표적 인물로서 우리 모임의 징계 대상으로 올랐던 적이 있는 사람이며, 박형명 변호사는 12 · 3 내란을 적극적으로 옹호한 자로서 이미 무너져있는 인권위의 상황을 악화시킬 인물들이었다. 결국 국민의힘은 시민사회 및 타 정당의 반발로 위 인물들의 추천을 보류하였으나,[61] 8. 25. 또다시 반인권 인사인 이상현 교수와 우인식 변호사를 추천하였다. 차별과 혐오를 선동하는 인물 추천 과정에서 안창호 위원장이 부적절한 개입을 한 것이 드러나기도 하였다.

김용원 상임위원은 2025. 8. 21. 국가인권위원회의 중기 로드맵인 '인권증진행동전략(2026~2030)' 을 심의하는 상임위원회에서 "성소수자 인권 보호를 위한 제도적 장치 마련을 검토해야 한다는데 이런 부분에 우리가 깊게 공감할 수 있냐는 문제가 있냐"는 발언을 하였고, 인권위가 반동성애 단체와의 접촉을 더 늘려야 한다고 지적하기도 하였다. 위원장과 상임위원이 이렇게 성소수자 인권에 대한 부정적 인식을 드러낸 것의 연장선으로, 2017년 이후 처음으로 2025 서울퀴어문화축제에 부스 참여를 하지 않아 공분을 샀다. 결국 인권위 직원들이 '앨라이 모임'이라는 이름으로 별도 부스를 내고 퀴어문화축제에 참여하였다.

변희수 재단 준비위원회는 민법 및 국가인권위원회 소관 비영리법인의 설립 및

61 법률신문(2025. 7. 24.), 국힘 몫 추천 인권위원 지영준·박형명 변호사…상정 보류, 2025. 7. 24. https://www.lawtimes.co.kr/news/210033

감독에 관한 규칙에 따라 서류를 준비하여 2024. 5. 7. 재단 설립을 위한 신청서류를 인권위에 제출하였으나, 2024. 12. 제23차 상임위원회를 앞두고 안창호 위원장의 지시로 '사단법인 변희수 재단'건을 배제하였다. 변희수 재단 준비위원회는 2025. 2. 12. 안창호 위원장을 상대로 법인설립허가절차 부작위 위법 확인 행정소송을 제기하였고,[62] 이에 대하여 인권위 측은 상임위원 공석을 이유로 작성한 서면을 제출했을 뿐 불허가 사유는 전혀 밝히지 못하고 있다.

5. 국가인권위원회 정상화를 위한 노력

2024. 10.경 시민사회는 세계국가인권기구연합(GANHRI)에 한국 국가인권위에 대한 특별심사를 요청하였고, GANHRI는 반인권적 행태와 비상계엄 옹호 등에 대한 문제제기를 받아들여 특별심사를 개시하였다. 이에 국가인권위바로잡기공동행동 · 민주사회를 위한 변호사모임 · 차별금지짓법제정연대 · 무지개행동 · 군인권센터 · 한국성폭력상담소 · 일본군성노예제분제해결을 위한 정의기억연대 · 변희수재단 등 약160여개 단체는 2025. 9. 19. 의견서 제출 기한에 맞추어 시민사회 의견서를 제출하였다.

국가인권위바로잡기공동행동은 2025. 7. 7. 안창호 위원장, 김용원, 강정혜, 이한별, 한석훈 위원에 대하여 12 · 3 비상계엄 책임자 비호 안건 상정 및 발언 등 사실관계에 따라 내란 선동 및 재판 · 수사 방해 혐의로 12 · 3 내란 특검에 고발하였다. 뿐만 아니라 위 단체는 2025. 8. 4. 안창호 위원장의 부적절한 안건 개입, 반인권인사 상임위원 추천, 양심적 병역거부자 및 여호와의 증인에 대한 부적절한 발언, 여성 직원에 대한 신체접촉 및 성차별 발언 등의 사실관계에 대하여 직권남용권리행사죄 및 인권옹호 업무방해 혐의로 고위공직자범죄수사처에 고발하였다.

62 한겨레(2025.9.4.), [단독] 변희수 재단 허가 지연 1년…"상임위원 공석" 탓 돌린 인권위, 2025. 9. 4. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1216864.html

2024. 11.경 이후 국가인권위 정상화를 위한 인권위원 탄핵 · 연임 방지 · 상임위원 구성 · 위원후보자추천위원회 등 개선 방안이 담긴 국가인권위원회법 일부개정법률안이 약 20개가 상정되어 있다. 시민사회 또한 2025. 9. 2.경 상임위원 확대, 국회 인사청문 절차 명문화, 위원후보자추천위원회 개설 및 법 시행일에 현 인권위원의 임기 만료를 부칙으로 둔 개정안을 제시하였다. 파행으로 치달은 인권위를 정상화하고, 전문성 · 독립성 · 투명성을 강화하기 위해서는 앞으로도 꾸준한 투쟁이 필요할 것으로 예상된다.

VI. 나가며

2025. 10. 23. 이주 · 시민단체들은 국가인권위원회에 최근 전국 곳곳에서 벌어지고 있는 '혐중 집회'를 인종차별적 혐오표현, 인권침해 행위로 규정하고, 정부와 관할 지방자치단체장들에게 이를 예방하고 방지하기 위한 대책을 촉구하는 진정을 제기하였다.[63] 앞서 살펴본 국가인권위원회의 퇴행에도 불구하고 혐오와 차별에 대해 제대로 대처할 수 있는 법이 없는 상황에서 소수자들은 다시금 국가인권위원회의 문턱을 두드려야만 한다. 그렇기에 국가인권위원회의 정상화는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다. 그리고 이를 시작으로 차별금지법 제정을 비롯하여 혐오정치의 연쇄고리를 끊어내는 새로운 민주정치가 이루어져야 한다.

지난 2016년 박근혜 퇴진투쟁 당시와 2024년의 윤석열 퇴진투쟁의 가장 큰 차이점은 소수자의 목소리가 두드러지고 광장 곳곳에 무지개깃발이 펼쳐졌던 것이다. 이는 답보되어 있는 법과 제도 하에서도 포기하지 않고 끊임없이 목소리를 내온 소수자 당사자들과 이들을 동료시민으로서 환대하고 평등의 약속을 읽었던 광장의 힘이 만들어낸 결과였다. 이제는 이렇게 펼쳐졌던 광장의 순간을 일상과 사회, 법과

63 뉴시스(2025.10.23.), "혐중 시위, 표현의 자유 아닌 인권침해"…이주단체, 인권위에 진정 https://v.daum.net/v/20251023151715460

제도로 구현해 내야 할 때이다. 빛의 혁명의 완수는 모든 사람의 인권과 존엄이 보장되는 평등 사회를 구현할 때에만 가능하다는 것을 정부와 국회는 명심하여야 할 것이다.

2025년 아동 · 청소년인권 분야 보고

집필

– 들어가며, 나가며 | 조덕상(민변 아동청소년인권위원회)
– 보호아동 분야 | 마한얼, 성유진, 김혜정(민변 아동청소년인권위원회)
– 아동학대 분야 | 전민경(민변 아동청소년인권위원회)
– 학내 인권 분야 | 이제호, 신수경, 박종훈, 김현근(민변 아동청소년인권위원회)
– 소수자 아동 분야 | 홍혜인, 김시은, 송지은(민변 아동청소년인권위원회)
– 해외 입양 분야 | 황준협(민변 아동청소년인권위원회)

감수

조덕상(민변 아동청소년인권위원회)

2025년 아동 · 청소년인권 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

2024년 말 시작된 비상계엄 파동을 수습하고 들어선 새 정부에 대한 기대가 많을 것이나, 아동 인권 분야는 지금까지 그래왔듯 별다른 진전은 없었고, 눈에 보이는 정체와 후퇴는 적지 않았다. 끊임없이 이어지는 실망과 낙담에도 불구하고, 2025년 인권보고서에서 우리 모임은 보호아동, 아동학대, 학교 내 아동 인권, 소수자 아동 인권 분야에서 있었던 주요 이슈들을 살펴보고 앞으로 새 정부와 국회가 꼭 유념하고 실천해야 할 과제들을 제시하고자 한다.

II. 보호아동 분야

1. 미성년후견

가. 시설보호아동 후견의 문제점

미성년후견 제도는 친권자가 부재한 상황에 놓인 미성년자에 대해 그 친권을 보충하고, 친권에 준하는 포괄적인 보호를 제공하여 미성년자의 복리를 실천하기 위한 공적 지원 제도로 「민법」에서 그 원칙을 정하고 있다. 「민법」상 미성년자는 '제한능력자'로서 법률행위 능력이 제한되며, 법정대리인인 친권자나 후견인을 통해 이를 보완하도록 하고 있다. 그러나 원가정을 떠나 사회적 보호 체계에 편입된 '보호대상아동'의 경우, 친권자가 사망하였거나 연락이 두절되는 등 법정대리인이 부재한 상태에 놓이기 쉽다. 2022년 기준, 총 보호대상아동 21,048명 중 친권자나 후견인이 없는 미성년자는 2,549명에 달하는 것으로 파악되며,[1] 이들은 금융 거래, 통신 서비스 가입 등 사법(私法)상 법률행위뿐만 아니라, 여권 발급이나 인감 신고와 같은 공법(公法)상의 행위 및 의료 행위 동의 등 일상 전반에 걸쳐 심각한 제약을 겪게 된다. 이처럼 법정대리인의 부재는 보호대상아동의 인권 보장에 심각한 공백을 초래한다.

「민법」 외에도 시설보호아동의 법정대리인 공백을 해소하기 위해 「보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률」(이하 「시설미성년후견법」)이 존재한다. 이 법은 시설장 등이 지방자치단체의 관리 · 감독 하에 후견인이 될 수 있도록 규정하지만, 「민법」상 미성년후견 제도의 원칙을 잠탈하는 여러 구조적 한계를 안고 있다. 시설장이 후견인과 서비스 제공자의 지위를 겸하게 되어 아동의 최상의 이익보다 시설 운영의 편의를 우선할 수 있는 이해상충의 위험이 상존한다. 또한, 후견 업무를 시설장이 아닌 소속 종사자가 수행하게 함으로써, 「민법」에서 금지하는 사실상의 '법인 후견' 형태로 운영된다. 친권을 보충하는 역할을 하는 미성년후견인은 「민법」상 친권자와 병존할 수 없는 것이 원칙임에도 시설미성년후견법은 이러한 원칙을 잠탈하여 친권자가 있는 미성년자에게도 후견인을 둘 수 있도록 하면서 병존하는 친권자와 후견인의 권한 행사 관계나 우선순위를 명확히 규정하지 않아 법적 혼란을 초래한다.

나아가, 가정법원이 아닌 지방자치단체는 그 전문성과 독립성이 취약하여 실질적인 후견 직무 감독을 수행하기 어렵고, 「민법」상 후견인과 달리 재산 처분 등 중요 행위에 대한 법원의 허가 절차가 없어 후견인의 광범위한 권한이 통제되지 않는다는 문제점도 있다. 이처럼 「시설미성년후견법」이 근본적인 문제점들을 안고 있음에도, 정책 당국은 오히려 이 법의 존재를 이유로 시설보호아동의 법정대리인 공백 문제에 대한 근본적인 제도 보완에 소극적이다. 「아동복지법」은 시설보호아동에 대해 「시설미성년후견법」을 우선 적용하도록 명시하고 있으나, 실제 현장에서는 후견 직무 및 책임에 대한 부담 등으로 인해 그 적용 자체를 회피하는 경향마저 나타난다.

나. 가정위탁아동 후견의 문제점

한편, 가정위탁아동의 경우 대리양육자인 위탁부모가 후견인 자격을 취득하는 절차가 복잡하고, 후견인의 책임이 과다하여 그 자격 취득을 회피하기 때문에 위탁아동에 대한 법적 공백이 발생한다는 지적이 있다.[2] 이러한 배경에서 2023년 10월 경기도 지역을 대상으로 '보호대상아동 공공후견 지원 시범사업'이 도입되었으며, 2025년부터는 서울, 인천 지역까지 확대되어 '보호대상아동 후견 지원 사업'이 시행 중이다. 이 사업은 보호대상아동의 대리양육자인 위탁부모 등이 후견인 선임의 어려움이나 고령 등의 사유로 후견 사무 수행이 곤란한 현실적 문제를 해결하기 위해 추진되었다. 아동권리보장원이 주관하여 공공미성년후견인을 양성하고, 이들을 법정대리인 공백 상태의 보호대상아동과 연계하고, 공공미성년후견인의 활동을 감독하기 위해 관할 기초지방자치단체가 공공미성년후견감독인으로 함께 선임된다. 가

1 보건복지부(2023), 「아동중심의 공공후견사업 매뉴얼 개발 및 실행방안 연구」, 후견신탁연구센터, 13쪽 참조.

2 관계부처 합동(2020), 「제2차 아동정책기본계획('20~'24)」, 35쪽 참조.

정위탁아동과 같이 대리양육자는 있으나 법정대리인이 부재한 경우가 주된 지원 대상으로, 미성년자에게 상속 채무, 장애, 학대 후유증 등 전문적 개입이 필요하거나 양육자가 후견을 맡기 어려운 경우 공공미성년후견인을 선임하여 법률적 지원과 후견 활동을 보장한다. 이와 더불어 이러한 문제를 일부 해소하고자 최근 국회를 통과한 개정 「아동복지법」은 미성년후견인이 없는 보호대상아동을 가정위탁 보호하는 위탁부모에게 최대 1년까지 금융계좌 개설 및 이동통신서비스 개통, 의료 서비스 이용, 학적관리 등 특정 범위 내에서 임시 후견인 역할을 수행할 수 있는 제한적 법정대리권을 부여하였다. 이러한 정책적 방향은 현 정부의 국정과제에 '국가책임 입양체계 안착 및 공공후견제 도입'이 명시된 것과 맥을 같이하며,[3] 향후 아동보호에 대한 국가 책임을 강화하는 방향으로 사업이 확대될 가능성을 보여준다.

그럼에도 불구하고 현행 제도는 여전히 명확한 한계를 지닌다. 앞서 언급된 '보호대상아동 후견 지원 사업'뿐만 아니라, 현 정부의 국정과제조차 공공후견제 도입의 대상을 '보호대상아동'으로 명시적으로 국한하고 있기 때문이다.[4] 이처럼 대부분의 정책적 논의가 「아동복지법」상 보호대상아동이라는 특정 범주에 한정되어 있어, 「아동복지법」상 보호조치가 결정되지 않은 미성년자들은 법정대리인의 부재로 인한 동일한 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 지원 대상에서 배제되고 있다.

실제로 법정대리인의 실질적인 조력을 받지 못하는 아동의 범위는 훨씬 넓다. 가령, 가정 밖 청소년으로 분류되어 청소년 쉼터에 입소한 미성년자, 혹은 부모의 정신질환이나 수감 등으로 인해 가정 내에서 친권이 정상적으로 행사되지 못하는 미성년자 등이 대표적이다. 이들 역시 법정대리인의 부재로 인해 각종 법률행위에 제약을 받는 것은 보호대상아동과 동일하지만, 현재의 지원 체계에서는 소외되어 있다. 이처럼 지원의 사각지대에 놓인 미성년자들의 규모와 실태를 파악할 공식적인 통계조차 마련되어 있지 않은 실정이므로, 미성년자의 인권 보장을 위해서는 현재의 보호대상아동 중심의 논의를 넘어선 보편적인 공적 후견 지원 체계 마련이 시급하다.

3 대한민국 정부(2025), 「이재명정부 123대 국정과제」, 139쪽 참조.

4 위의 글, 139쪽 참조.

나. 대책

이와 같은 사각지대를 해소하고 미성년자 후견에 대한 국가의 책무를 다하기 위해서는 이원적 접근이 요구된다. 장기적으로는 현재의 '보호대상아동 후견 지원 사업'을 확대하여, 법정대리인 공백 상태의 모든 미성년자에게 지속적인 관계 중심의 전문 공공후견인을 연계하는 체계가 필요하다. 이와 동시에, 전문 후견인 연계 전까지 발생하는 즉각적인 법적 공백을 메우고 일시적 사유에도 유연하게 대응할 수 있도록, 지방자치단체의 장이 직접 후견인이 되는 제도의 도입 또한 시급하다. 최근 가정위탁아동에 한정하여 지자체장이 후견인이 되도록 하는 「아동복지법」 개정안(의안번호 2213539, 남인순 의원 대표발의)이 발의되기도 하였으나, 이 제도는 대상을 제한하지 않고 친권자 · 후견인이 부재하거나 사실상 그 권한 행사가 불가능한 모든 아동으로 확대되어야 한다. 궁극적으로 이러한 공적 미성년후견 제도를 「아동복지법」에 명시하고, 이해상충과 감독 부재의 문제가 심각한 「시설미성년후견법」은 폐지함으로써, 공적 미성년후견 체계를 「민법」과 「아동복지법」 중심으로 일원화하는 근본적인 법제 개선이 필요하다.

2. 아동초기보호센터

가. 시설 중심의 관행을 벗어나지 못한 정책의 문제점

대한민국의 아동보호체계는 국제 인권 규범과는 괴리된 시설 중심의 관행을 오랫동안 유지해왔다. 2019년 유엔아동권리위원회가 대한민국 정부에 시설 보호의 단계적 폐지를 권고한 것은 시설 중심의 패러다임을 근본적으로 전환하라는 국제 사회의 목소리였다. 이에 2022년 정부는 '보호아동 탈시설 로드맵 마련'을 국정과제로 채택했으나, 실제 논의는 탈시설의 범위를 축소하고 아동초기보호센터 구축을 중심으로 하는 단편적 접근으로 귀결되고 있다.

2025년 4월, 보건복지부는 '보호대상아동 초기보호체계 구축 시범사업'을 공고했

다. 이는 보호대상아동 발생 직후부터 최종 보호조치 결정 이전까지의 일시보호 기간 동안 광역 단위에서 아동을 보호하고, 조기 진단 및 치료서비스 연계, 사례결정위원회 운영 지원을 목적으로 한다. 정부는 이 정책이 증가하는 특수욕구아동에 대한 대응 강화, 초기 행정 기능의 부족 보완, 사례 관리의 전문성 향상을 위한 필수적 조치라고 설명한다. 현 정부가 보호아동체계의 초기 단계에 주목하고 개선하려는 의지를 보여주고 있는 것은 정책적으로 진전된 부분이지만, 정책 설계 방향은 아동의 탈시설화와 가정 기반 보호라는 국제 인권 기준에 역행하고 있다.

아동초기보호센터는 광역 단위에서 작동하며, 기존 일시보호시설의 단순 거처 제공을 넘어 종합적 진단, 전문적 치료 연계, 사례결정위원회 지원이라는 복합적 기능을 수행하도록 설계되었다. 주목해야 할 부분은 그 운영 방식이다. 아동초기보호센터 시범사업은 새로운 공공 인프라를 구축하는 것이 아니라, 기존의 아동양육시설을 민간 사업수행기관으로 지정해 권한을 위탁하고 역할을 부여하는 방식이다. 정부는 이러한 방식이 신속한 제도 정착과 자원의 효율성 측면에서 합리적이라고 설명하지만, 이는 초기아동보호 단계에서부터 시설 중심의 보호 체계를 유지하겠다는 점을 명확히 드러낸다. 이 체계 안에서 보호아동은 가정환경과의 단절을 기본값으로 하는 집단적 거주환경에 분리 수용되며, 민간 위탁 방식은 공공의 직접적 책임과 통제를 약화시킬 우려가 있다.

「유엔아동권리협약」 제20조와 「아동복지법」 제4조는 아동이 가능한 한 가정환경에서 성장해야 하며, 가정 외 보호가 필요한 경우에도 가정형 보호가 우선되어야 함을 명확히 규정하고 있다. 「유엔 대안양육지침」은 시설 보호를 최후의 수단으로만 고려할 것을 강조하며, 불필요한 분리를 금지하고 아동에게 가정과 유사한 환경을 보장할 것을 요구한다. 그러나 2024년 신규 보호대상아동 1,583명 중 일시보호 조치를 받은 395명의 아동 중 94.43%에 해당하는 373명이 일시보호시설에서 보호받았고, 가정형 일시보호(일시가정위탁)는 5.57%(22명)에 불과했다.[5] 이 수치는 2023년과 대비해 8% 감소한 것이다. 시설 중심의 아동초기보호센터 설계는 이처럼 미미한 가정형 일시보호의 비중을 더욱 축소시킬 위험이 높다. 특히 기존 시설에서 보고된 건강권 침해(의료 관리 소홀로 인한 만성질환 발생), 폭력 노출(체벌, 아동 간 구타, 성폭력), 비인간적 처우(격리 조치, 강제 노동) 사례들은 집단 수용과 폐쇄성이라는 시설 구조 자체의 본질적 한계를 드러낸다.[6] 결국 현 정부의 정책은 「유엔아동권리협약」과 「유엔 대안양육지침」이 강조하는 아동 최선의 이익과 가정 환경 보호 우선 원칙을 정면으로 거스르는 심각한 문제를 안고 있다.

나아가 정부 계획에 따르면, 아동초기보호센터에서의 보호 기간은 진단과 평가, 치료 연계를 명분으로 최대 6개월에서 12개월까지 장기화될 수 있다. 이는 아동의 신속한 원가정 복귀 또는 영구적 대안양육 보장을 위해 필요최소한으로 시행되어야 한다는 일시보호 조치의 본래 취지를 크게 훼손하는 것이다. 아동이 원가정에서 분리된 후 집중적인 초기 개입이 필요한 골든타임(통상 6~8개월)이 시설 체류로 소진되고 있다.[7] 장기간 시설에 머무르는 동안 아동과 원가정의 유대는 약화되고, 가족재결합의 현실적 가능성은 급격히 낮아진다. 더욱 우려스러운 점은 아동초기보호센터가 영구적 아동보호 계획의 수립을 명시하지 않고 있다는 점이다. 정부의 시범사업 계획은 조기 검진 및 치료 연계 기능을 강조하지만, 여기에는 일시보호 기간 내에 원가정 복귀 또는 영구적 대안양육으로의 전환을 명확히 목표로 설정하거나 이를 위해 필요한 구체적 절차를 규정하지 않고 있다. 이는 일시보호가 사실상 '일시적이지 않은' 장기 보호로 변질될 위험을 내포한다.

민간 위탁 방식의 아동초기보호센터는 광역 지자체 단위에서 보호자원을 조정하고 조기 개입을 위한 행정 공백을 보완하는 '게이트키퍼' 역할을 수행할 것으로 설명된다. 그러나 이러한 접근은 아동보호체계의 근본적 문제를 회피하는 것일 뿐이다. 초기보호체계의 행정 기능이 부족한 이유는 공공 아동보호 인력(아동보호전담요원)의 불안정한 고용 상태와 열악한 처우 때문이다. 실효적인 공적 책임 강화를 위해서

5 보건복지부(2025), 「2024년 보호대상아동 현황 보고」참조.

6 KBS뉴스(2025.9.9.), "벌칙 관행은 인권침해"…양육시설 10대 사망 공동성명 https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8351942

7 윤수경(2022), 학대피해아동 재분리보호의 영향요인과 변화추이, 「한국사회복지학회」, 74(2).

는 아동보호전담요원의 고용 안전성을 보장하고 처우를 획기적으로 개선하는 것이 정책적 우선순위가 되어야 한다. 그러나 아동초기보호센터는 이러한 근본적인 대책을 회피하고, 기존 민간 시설을 활용하는 방식으로 광역 단위에서 시설 중심의 조정 기능을 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 공공 인프라 확충이라는 진정한 정책 목표를 회피하고, 기존 시설의 권한과 영향력을 공고히 할 위험이 있다. 이러한 민간 위탁 방식은 공공의 직접적 책임과 통제를 약화시키고 기존 아동보호시설의 권한과 영향력만 더욱 강화시켜, 시설 운영의 투명성과 인권 보장에 대한 사회적 감독을 더욱 어렵게 만든다.

나. 해결 방안

현 정부의 정책방향은 2019년 유엔아동권리위원회가 권고한 탈시설 기조에 역행하는 것으로, 시설의 역할과 권한을 초기보호 단계까지 강화할 위험이 높다. 한국의 아동보호체계가 진정으로 아동 최선의 이익을 보장하는 형태로 전환되기 위해서는, 시설 중심의 접근이 아닌, 다음과 같은 근본적인 정책 전환이 이루어져야 한다. 첫째, 가정형 보호 인프라의 마련을 위해 전문가정위탁 및 일시가정위탁의 세대수를 대폭 확대하고 지원을 강화해야 한다. 정책 자원과 투자의 우선순위를 시설 확충이 아닌 가정형 보호 발전에 두어야 한다. 둘째, 아동보호전담요원의 고용 안정성을 높이고 처우를 개선하여, 공공기관이 아동보호체계의 실질적인 컨트롤타워 역할을 수행할 수 있도록 공적 역량을 강화해야 한다. 셋째, 일시보호의 목적이 실효적인 기간 내에 적합한 보호 형태 결정에 도달하도록 법에 명시하고, 초기보호 단계부터 아동의 원가정 복귀 또는 영구적 대안양육으로의 전환이라는 보호조치의 목표를 명확히 하여 아동의 양육 환경이 장기간 불안정해지는 문제를 방지해야 한다.

안정적인 가정 환경에서 보호받고 성장할 아동의 권리는 행정적 편의나 기존 시설의 이해관계로 희생시킬 수 없는 보편적 인권이다. 현 정부는 시설 중심의 초기보호체계 정책을 전면 재검토하고, 가정형 보호를 최우선으로 하는 체계를 강화하는 방향으로 정책을 다시 설계해야 한다. 모든 아동이 가정에서 사랑받으며 성장할 권리를 실질적으로 보장하는 보호체계로 나아가는 것은 더 이상 미룰 수 없는 대한민국 정부와 사회의 의무이다.

3. 보호대상아동의 가정형 보호

가. 보호시설 내 아동인권 침해 문제

2019. 10. 24. 유엔 아동권리위원회는 대한민국 국가보고서에 관하여 “가능한 한 모든 아동의 가정 기반의 양육지원 및 촉진, 구체적인 탈시설 계획을 통한 시설보호 단계적 폐지”를 권고하였고,[8] 이에 2022년 대한민국 정부는 ‘보호아동 탈시설 로드맵 마련 및 가정형 보호 확대 추진’을 110대 국정과제로 선정했다.[9] 그러나 그로부터 6년이 지나는 동안 정책적인 개선 없이 여전히 많은 아동이 시설보호를 받고 있다. 2024년 「아동복지법」 제15조 제1항의 아동보호조치를 받은 아동 중 47.6%(1,583명 중 753명)는 시설보호를 받았다.[10] 2025년 새 정부는 국정과제 설명자료 중에 “가정위탁을 국가사업 체계로 개편하여 가정형 보호 확대, 보호대상아동 전주기 원가정 복귀 지원 강화”라는 계획[11]을 발표했지만, 이제 시설 중심 보호 체계에서 벗어나야 한다는 시민사회의 요구에는 턱없이 부족한 수준이다. 오히려 새 정부는 전술했던 ‘아동초기보호센터’나 ‘가족복귀지원센터’처럼 간판만 바꾸어 시설 중심 보호 체계를 유지하려는 정책들을 우선 실시하려 하고, 가정형 보호 확대 및 주거권 보장 정책에는 무관심하다.

새 정부가 시설 중심 보호 체계를 개혁하는 데 소홀한 사이 한 아동이 보호 중 “시설 벌칙 때문에 힘들다.”라는 유서를 남기고 사망한 사건이 발생했다.[12] 〈시사IN〉

8 유엔 아동권리위원회(2019), 「대한민국 제5·6차 국가보고서에 대한 최종견해 (CRC/C/KOR/CO/5-6)」.

9 제20대 대통령직인수위원회(2022. 5. 2.), 「윤석열정부 110대 국정과제」.

10 국가데이터처(KOSIS, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=TX_117341138&conn_path=I2), 2025. 11. 3. 열람.

11 대한민국정부(2025), 「이재명정부 123대 국정과제」.

12 경향신문 (2025. 8. 26.), “시설 벌칙 때문에 힘들다” 유서 남기고 숨진 10대, (https://www.khan.co.kr/article/20250826210 8005), 2025. 11. 3. 열람.

과 '아동청소년탈시설공동행동', '한국아동복지학회는 백혜련 더불어민주당 의원실을 통해 전국 아동양육시설 235곳 중 197곳의 생활규칙을 입수해 분석한 결과,[13] 휴대전화 사용 제한과 외출 제한은 물론 종교의 자유나 소지품의 소유, 용돈의 사용, 일상 생활의 자유 등을 제한하는 규정들을 꽤 발견할 수 있었다. 인사나 예절, 위생, 식사, 옷차림 등 아동이 자율적으로 실천할 수 있도록 교육해야 할 시설의 업무를 규칙으로 정해 아동에게 책임을 전가하는 곳도 있다. 도덕이나 예의는 규칙으로 정하거나 징계의 근거로 삼을 수 없는 것인데도, 이런 규칙들은 보호가 필요한 아동들이 일으킬 (것이라고 믿는) 문제들을 전제하며 열거하고 있어, 아동에게 시설에서 잘못을 저지를 수 있다는 불안감을 심어주고 낙인효과를 강화한다. 학대나 방임을 피해 안전함을 기대하며 시설에 입소한 아동이 입소하자마자 시설 관리의 편의를 중심으로 만들어진 과도한 통제에 놓인 것이다.

더 심각하게 고민해야 하는 것은 이러한 규칙 위반이 교육권과 보호권의 침해로 이어진다는 것이다. 평소의 품행을 반영하여 상급학교 진학을 결정하거나, '대학 진학 자격을 박탈시킬 수 있음' 등 교육권의 침해를 허용하는 규정도 발견되었다. 「소년법」상의 통고제도, 다른 시설로의 강제 전원, 퇴소(원가정 복귀를 의미하는 것으로 추정됨) 등 보호받을 권리를 침해하는 규정도 다수 발견되었다. 2022. 8. 24. 사망한 자립준비청년의 사례를 살펴보면, 당사자는 시설에서 통고로 인해 6호 시설에 입소한 후, 6호 시설 보호기간이 끝나자 만 18세가 되기 전이었는데도 시설 복귀 대신 퇴소(원가정 복귀) 결정을 받았고, 이후 원가정에서 자립 중 사망에 이르렀다.[14] 시설의 편의대로 아동의 보호를 포기하는 것은 시설의 본래 역할을 포기하는 것이고, 아동 보호의 실패는 아동 보호 정책의 가장 큰 실패이다.

13 시사인 (2025. 11. 6.) 이런 생활규칙 집이라면 가능한가요?. (https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=56758) 2025. 11. 7. 열람.

14 시사인 (2022. 9. 29.) 모두가 잘못 알고 있던 두 청년의 죽음. (https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=48488). 2025. 11. 3. 열람.

나. 시설 보호 아동 피해의 진상 규명

2025. 5. 6. 국회에서 열린 '유기 · 수용시설 피해아동 등의 권리 회복 및 보호 · 지원을 위한 법률제정 토론회'에서는 연고자와 단절된 가족관계, 시설 내에서 경험한 폭력과 학대, 시설 이후 힘들었던 삶의 경로와 고통에 대한 피해자들의 증언이 이어졌고, 시설 보호는 아동 보호의 답이 될 수 없다며 참여자들이 한 목소리를 냈다.[15] 2025. 6. 11.에는 시설에서 폭력 피해를 당한 50대 남성이 진실규명과 배상을 요구하며 한강대교 위에서 고공농성을 벌이기도 했다.[16] 민변에서는 2025. 10. 23. 서울시립아동보호소에서 일어난 인권침해 등에 관한 국가배상청구사건을 공익인권변론사건으로 지정하고, 서울시립아동보호소 피해자 지원 대리인단(이하 대리인단)을 구성해, 서울중앙지방법원에 소송을 제기했다.[17]

그러나 이러한 개별 사건의 대응만으로는 과거 시설 피해자들을 구제하기에는 어려움이 있다. 피해를 입은 개인들이 소송을 결심하더라도, 오랜 시간이 지나 증거가 많이 사라져 입증에 어려움을 겪기 때문이다. 그나마 과거사를 조사하고 밝혀온 '진실 · 화해를 위한 과거사 정리 위원회'가 진실규명을 하는 기관으로서 역할을 했지만, 2025. 11. 26. 한시적 조사기간을 마치고 활동을 종료하게 되었다. 이에 시민사회는 위 위원회의 활동 연장을 위한 「진실 · 화해를 위한 과거사 정리 기본법」의 조속한 개정을 촉구하고 있고, 국회의 결단이 절실한 상황이다.[18] 시설 내의 아동 인권침해는 과거사를 대상으로 진상을 밝혀야할 문제일 뿐만 아니라, 현재에도 계속되는 시설 내 아동 인권 침해를 해결하기 위해서도 반드시 필요한 과제이다. 최근 보호를 종료하고 자립한 청년들이 시설 내에서 난타채로 맞거나, 2층 침대 사다리에

15 '유기·수용시설 피해아동 등의 권리 회복 및 보호·지원을 위한 법률제정 토론회' 영상. (https://youtu.be/sq0PryifcXo?si=QXG2nlwvBB-3SJLM), 2025. 11. 3. 열람.

16 연합뉴스 (2025. 6. 11.) 한강대교서 50대 남성 고공농성… '아동시설 폭력 진상규명' 요구. (https://v.daum.net/v/20250611163356109), 2025. 11. 3. 열람.

17 민변 보도자료(2025. 10. 23.), 서울시립아동보호소 피해자 국가와 서울시 상대로 국가배상청구 소송 제기. (https://www.minbyun.or.kr/?p=65717&paged=0&search_type=integrated_search), 2025. 11. 3. 열람.

18 민변 공동보도자료(2025. 10. 22.), 올바른 3기 '진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법' 조속한 개정 촉구 범시민사회 기자회견 개최. (https://www.minbyun.or.kr/?p=65707), 2025. 11. 3. 열람.

묶이거나, 주변에 압정이 깔린 채 무릎을 꿇고 있어야 했다는 증언을 언론에서 보도하기도 하였다.[19] 이렇게 근절되지 않고 있는 시설 내의 인권 침해 증언들이야말로 과거사 문제를 반드시 짚어야 하는 이유이며, 시설 중심 보호 체계를 혁파해야 할 국가의 책임을 요구해야 할 이유이다.

유엔 아동권리위원회의 제7차 대한민국 심의는 2026년에 열릴 것으로 예상된다. 대한민국의 아동보호 정책이 그때까지 의미 있는 개선을 이루도록 우리 위원회는 계속 목소리를 더 높일 것이다.

Ⅲ. 아동학대 분야

1. 현황 및 문제점

가. 2024년 아동학대 통계

2024년 아동학대 연간 신고 건수는 50,242건으로 전년 대비 3.5% 늘었으나, 최종 학대 판단은 24,492건으로 4.8% 감소했다. 가해자의 84.1%가 부모이고, 발생 장소의 82.9%가 가정인 점은 위험의 중심이 여전히 가정 내부에 있음을 시사한다. 같은 해 아동학대로 인한 사망자는 30명으로 전년 44명보다 줄었지만, 그중 36개월 미만 영아가 56.7%를 차지해 취약 연령대에 위험이 집중되고 있는 사실이 확인된다. 재학대 사례는 3,896건으로 전체 학대사례의 15.9%에 해당했고, 전년도(2023년) 피해 아동이 1년 내 다시 학대를 당한 비율은 8.7%였다. 신고 주체 측면에서는 아동 본인의 신고 건수 비중이 14%(2020년)→28%(2024년), 부모 신고는 16%→34%로 상승했으며, 분리보호 건수는 2,292건(전체의 9.4%)로 이 중 즉각분리(일시보호)가 1,575건을 차지했다.[20]

나. 아동학대 통계에서 드러난 문제점

이러한 지표는 현 체계가 신고 의무자와 이웃의 제보에 의존하는 '발견 후 개입' 구조로 작동하고 있다는 한계를 드러낸다. 사후 신고에 의존하는 체계에서는 위험 가정을 조기에 찾아내고 관련 기관이 모든 가정과 보편적으로 접촉하는 장치가 부족해 초기 예방에 실패할 가능성이 높기 때문이다. 재학대 고위험 가정을 대상으로 한 방문과 사례관리 등 일부 진전에도 불구하고, 제도의 기본 설계가 사건 발생 이후를 전제로 하는 사후 대응 중심에 머물러 있다는 구조적 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다.

한편 국내에서 학대로 숨진 아동은 2020년 43명, 2021년 40명, 2022년 50명, 2023년 44명으로 집계됐다. 그러나 정부 통계에 잡히지 않은 사망은 훨씬 많을 것으로 추정되는데,[21] 2021년 국립과학수사연구원이 아동사망검토시스템(NFS-Child Death Review System)을 통해 2015~2021년 7년간 부검한 아동 변사사건 2,239여 건의 부검 결과를 분석했더니, 절반을 넘는 1,147건이 학대로 인한 사망으로 추정되었다. 이는 같은 기간 정부가 파악한 아동학대 사망(243건)의 최대 4.7배에 이르는 수치로, 아동학대로 인한 사망이 대표적인 암수(暗數)범죄임을 시사한다.[22] 나아가 이처럼 대표적인 암수범죄인 아동학대를 비롯한 모든 아동사망사건을 사례 · 유형별로 조사하여 예방법을 찾는 정책이 무엇보다 중요하다는 주장이 나온다.

---

19 연합뉴스 (2025. 10. 27.), "난 7살때 식사속도 느리다고 난타채로 100대 맞았다", (https://www.yna.co.kr/view/AKR20251026046500546?input=1195m), 2025. 11. 3. 열람.

20 보건복지부(2025), 「[보도자료] 아동학대는 24,492건으로 전년 대비 1,247건 감소 국민 인식 개선으로 아동학대 신고는 50,242건으로 지속 증가 추세」

21 한국일보(2025. 7. 8.), 한해 40~50명 아동학대로 사망…"실제론 4배 더 많아", https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025063008340002823

22 중앙일보(2024. 12. 2.), [단독] 3048명 아이들 다잉메세지…연 150명 '숨은 학대'에 숨졌다. https://www.joongang.co.kr/article/25295170

2. 아동사망검토제도

이에 국가 차원에서 모든 아동사망 사건을 심층 분석하는 '아동사망검토제'(Child Death Review, CDR)를 담은 의안이 국회에서 발의되었다.[23] 아동사망검토제는 학대, 사고 등 여러 유형의 아동사망사건을 예방 목적으로 심층분석하는 제도이다. 더불어민주당 강선우 의원이 발의한 「아동사망의 사례 검토 및 예방에 관한 법률안」은 아동사망 검토를 위하여 '국가아동사망검토위원회'를 설치하는 것을 핵심으로 한다. 이 위원회는 수사 및 의료기관, 아동보호전문기관 등에서 아동 사망 관련 자료를 수집할 권한을 부여받아, 아동사망 현황 통계와 예방책이 담긴 국가아동사망검토보고서를 작성하여 대통령, 국회 등에 제출하고 이를 공개할 수 있도록 하였다.[24]

한편, 국민의힘 김미애 의원도 아동사망을 조사하는 「아동복지법 일부개정법률안」을 대표 발의하였다. 그러나 본 안은 강선우 안과는 달리 조사대상을 '학대'사망자로 제한하였는데, "복지부와 협의한 결과 아동학대로 인한 사망부터 제대로 분석해 예방책을 마련하는 것이 현실적"이라는 것이 그 이유였다.[25] 이에 반해 강선우 의원은 조사대상이 되는 아동사망의 범위를 폭넓게 잡아야 아동의 생명권을 보장할 수 있고, 아동사망 원인 중 질병을 제외하고 가장 비율이 높은 사인이 사고사라는 점을 강조했다.[26] 아동사망 원인 중 질병을 제외한 가장 비율이 높은 사인은 각종 사고사이고, 보건복지부에 따르면 2018~2022년 5년간 각종 안전사고로 사망한 아동은 1041명으로 1년당 평균 200명을 넘었다. 교통사고(396명)가 가장 많았고 ▶추락(145명) ▶익사(131명) ▶화재(43명) ▶중독(13명) 순으로 확인되었다.[27]

23 의안정보시스템(2024. 12. 19.), '[2206709] 아동사망의 사례 검토 및 예방에 관한 법률안(강선우의원 등 10인)' https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_C2B4C1A2B1W6V1V4U1U7T3T8B2A8A7&currMenuNo=2600044

24 라이브뉴스(2024. 12. 19.), 강선우 의원, '아동사망의 사례검토 및 예방에 관한 법률안' 대표발의 http://www.livesnews.com/news/article.html?no=45982

25 중앙일보(2024. 12. 20.), "아이들 숨은 죽음 막아야"…22대 국회, 아동사망검토제 논의한다" https://www.joongang.co.kr/article/25301582

26 푸드투데이(2024. 12. 19.) 강선우 의원, 한국형 아동사망검토제 도입 법안 대표발의 https://www.foodtoday.or.kr/mobile/article.html?no=189512

27 중앙일보(2024. 12. 3.), 年 200명 아이들 숨진다…"똑같은 사고 왜 못막나" 부모의 호소 [아이들의 다잉메시지]' https://www.joongang.co.kr/article/25296746

Ⅳ. 학교 안에서의 아동 인권

1. 청소년의 정치참여권

가. 12. 3. 비상계엄 사태 이후 청소년의 정치적 행동

2019년에 「공직선거법」이 개정되어 선거연령이 만 18세로 조정되었고, 2022년에는 「정당법」이 개정되어 정당에 가입할 수 있는 연령이 16세로 하향되었지만, 여전히 청소년이 참정권을 온전히 실현하는 데에 수많은 장애와 제한이 남아 있다. 일례로 「공직선거법」은 선거권자만 선거운동을 할 수 있도록 규정하고 있어, 만 16세에 정당에 가입한 청소년은 선거 운동을 하지 못하는 모순적인 상황이 발생한다. 게다가 정당 가입시 부모의 동의를 요구하고 있어 이마저도 불완전하다고 할 수밖에 없다.

그러던 중 12. 3. 비상계엄 사태가 발생하면서 청소년의 정치적 목소리가 사회적으로 드러나기 시작했다. 청소년인권단체를 중심으로 4만 9천여 명의 청소년들은 서울에서 계엄 사태에 대해 시국선언을 하기도 하였고,[28] 비서울 지역에서도 다양한 청소년들의 시국선언이 이어졌다.[29] 중학생인 청소년들이 구성한 청소년 언론에서는 '비상계엄 호외'를 만들어 배포하기도 하였다.[30] 또한 윤석열 대통령의 탄핵 이후 이루어진 첫 대선에서 16~17살 청소년 당원에게 처음으로 경선 투표권이 부여되기도 하는 등,[31] 계엄사태 이후의 청소년들의 참정권과 정치적 목소리는 다시 한번 사

28 한겨레(2024. 12. 10.), "[영상] 청소년 5만명 시국선언 "우리가 배운 민주주의가 이것인가" https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1172152.html

29 연합뉴스(2024. 12. 17.), "[샷!] "청소년도 계엄사태 똑같이 맞았고 불안해 했다"(종합) https://www.yna.co.kr/view/AKR20241216117051505

30 경향신문(2024. 12. 8.), "중학생들이 '비상계엄 호외' 만든 이유는…"민주주의 사라진 나라 물려받고 싶지 않아" https://www.khan.co.kr/article/202412081645001

31 한겨레(2025. 4. 15.), "민주, 만 16~17살 청소년 당원에게 처음 경선 투표권 주기로" https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1192295.html

회적인 주목을 받게 되었다.

나. 학교 안에서의 정치적 활동 및 표현의 자유 제한

관련 법령에서 청소년의 참정권을 일정하게 보장하고, 다양한 현장에서 청소년의 정치 활동이 활발하게 이루어지고 있지만, 학교 안에서의 민주주의, 학교 안에서의 참정권 보장은 한참 뒤처진 수준이다. 아직도 「공직선거법」 및 「정당법」 규정과 달리 학생들의 정치적 참여권을 부당하게 제한하는 학칙들이 존재하고 있고,[32] 학생들의 계엄 사태 시국 선언문을 학교에서 게시를 금지하는 사례가 발생하기도 했다. 적지 않은 학교에서 아직도 학생의 정치 참여를 통제와 제한의 대상으로만 보고 있어 활발한 논의가 이루어지기 힘든 상황이다.

2024. 12. 15. 경 은평구 소개 모 고등학교 학생 167명은 총학생회 SNS에 윤석열 대통령의 비상계엄 선포를 규탄하고 행동에 나서겠다는 내용의 시국선언문을 게시했다. 그러나 학교 측은 총학생회에 시국선언문을 삭제하라고 요구했고, 총학생회는 실명을 빼고 총학생회 명의를 담은 시국선언문을 올렸으나 학교가 또 다시 삭제를 요청하는 사건이 발생하였다. 나아가 해당 학교에선 학칙에 '정치 관여 행위(공직선거 참여 제외)'를 한 학생에게 최대 퇴학 처분까지 내릴 수 있는 규정을 그대로 두고 있어 논란이 되기도 하였다.[33]

이러한 학교 내 청소년의 참정권 침해는 비단 비상계엄 사안에 그치지 않는다. 2025. 8. 은평구 신도중학교에서는 학생들이 발행한 신문 〈토끼풀〉의 배포를 금지하고 해당 신문을 강제 압수하는 조치가 이루어졌다. 중학교 학생들로 구성된 청소년 언론인 〈토끼풀〉에서는 해당 배포 금지 조치 및 압수에 대한 근거를 요구하는 정보공개청구를 진행하였지만, 구체적인 근거나 회의록 등에 대하여 충분한 회신이나 설명을 받지 못하였다. 특히나 〈토끼풀〉에서 발표한 내용에 따르면, 학생들은 부장교사의 승인을 받았고 내용상 문제가 없었음에도 학교 측이 배포 금지 · 압수 조치를 한 것은 잘못됐다고 밝혔다.[34]

이와 같이 학교 안에서는 학생의 참정권이 보장되어 있지 않을 뿐 아니라, 표현의 자유 또한 광범위한 제한을 받고 있다. 그리고 위 사례들처럼 그러한 제한 조치는 개별 학교나 학칙에 따라 관련 법령을 위반하여 자의적으로 이루어진다. 그러나 ① 학생들에게는 이러한 학칙의 제 · 개정 내지는 학교의 행정에 참여할 수 있는 권리가 보장되어 있지 않을뿐더러, ② 학교의 조치에 대한 권리구제 절차[35]는 국가인권위원회 진정 절차를 제외하면 전무하다시피 하고, ③ 참정권을 보장하는 법률 규정이 현장에 미치는 효과는 미미한 실정이다.

다. 학생의 정치적 참여권 보장을 위한 제도개선 동향

학교에서 발생하는 참정권 침해는 단순히 학교의 잘못된 관행과 문화, 학칙뿐 아니라, 「공직선거법」, 「정당법」, 「교육자치법」 등 관련 법률의 미비와 밀접한 관계가 있다. 법률 · 제도가 전부는 아니지만, 법을 통해 더 많은 청소년에게 정치 참여 기회를 부여하는 것은 청소년의 참정권을 보장하는 데 있어 필수 선결 조건이라 할 수 있다. 특히 교육감 선거권의 경우, 교육 행정에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 교육감을 학생 스스로 선발할 수 있는 출발점이 된다는 점에서 일반적인 공직선거보다 더 많은 기회를 청소년에게 보장해야 한다는 지적이 있었다. 하지만 2020년의 「공직선거법」 개정, 2022년 「정당법」 개정 이후에, 청소년의 참정권 확대를 보장하는 입법 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 현재 22대 국회에서는 교육감 선거 연령을 16세로 하향하는 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정법률안(의안번호 2210222,

32 경향신문(2025. 2. 27.). "'정치 활동 제한' 학칙 고쳤다더니…여전히 집회 나간 학생 징계?" https://www.khan.co.kr/article/202502271133001

33 한겨레(2024. 12. 18.). "서울교육청, '시국선언문 삭제 요구' 고교에 "정치 참여 막는 건 위법" https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1173727.html

34 오마이뉴스(2025. 10. 21.). "절차적 정당성 vs 표현의 자유, 학생신문 〈토끼풀〉 갈등의 핵심" https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003175668

35 은평구의 청소년 언론 〈토끼풀〉사례의 경우, 지자체 '학생인권조례' 및 '학생인권 권리구제 절차'가 존재하는 특수한 사정으로 교육청을 통한 권리구제 절차를 진행하고 있으나, 대부분의 시도교육청은 이러한 조례나 권리구제절차가 없거나 있어도 폐지될 위기에 놓여있다.

강경숙의원 대표발의), 선거운동 연령을 16세로 하향하는 「공직선거법」 일부개정법률안(의안번호 2211855, 이성윤의원 대표발의), 학교에서의 운영 및 학칙 개정 참여권을 보장하기 위해 학교운영위원회의 학생 위원 참여 내용을 담은 「초 · 중등교육법」 일부개정법률안(의안번호 2205728, 강경숙의원 대표발의)이 계류 중이나 아직 의미 있는 진전은 없는 상태다.

라. 소결

선거권 연령이 18세로 하향되었고 정당 가입 연령이 16세로 하향되었음에도 불구하고, 여전히 학교 안에서의 청소년 참정권 행사는 과도하게 억압받고 있다. 12. 3. 비상계엄 사태를 통해 민주주의를 회복하기 위한 사회적인 요구가 커지고 있으나, 청소년은 여전히 그 대상에 포함되어 있지 못하다. 따라서 관련 법률 · 제도의 개선을 시작으로 학교 안에서 청소년들이 참정권을 실질적으로 행사할 수 있는 환경을 조성하는 것이 시급한 과제이다.

2. 학내 아동학대 사건에서 「통신비밀보호법」 적용의 예외 인정 필요성

가. 들어가며

아동학대에 대한 강력한 대응과 국가적 개입은 이제까지 우리나라의 일관된 정책 방향으로, 이러한 정책 기조에 맞추어 「아동학대처벌법」과 「아동복지법」이 개정되어 왔다.[36] 그런데 학교 내 아동학대의 경우에 있어서는 최근 교권침해의 원인으로 학교 내 아동학대 신고 등이 지목되면서, 이러한 정책 방향과 달리 오히려 교원의 지

36 법률 제6151호, 2000. 1. 12., 전부개정, 아동복지법 개정이유 중 " 최근 심각한 사회문제로 지적된 바 있는 학대아동에 대한 보호 및 아동안전에 대한 제도적 지원을 공고히 하기 위하여", 법률 제12341호, 2014. 1. 28., 제정, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정이유 중 "아동학대범죄에 대한 처벌을 강화하고 아동학대범죄가 발생한 경우 긴급한 조치 및 보호가 가능하도록 제도를 마련함으로써, 아동학대에 대한 강력한 대처와 예방을 통해 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 하려는 것임."

도행위로 볼 수 있는 행위에 대하여는 아동학대로 보지 않는다는 취지의 내용을 담은 예외 규정을 두는 논의가 이루어지고 있다.[37] 이는 원가정 회복이라는 가정 내 아동학대의 일관된 목표가 학교 내 아동학대에는 적용될 수 없음에도 불구하고, 정부가 학교 내 아동학대에 맞는 정책 목표와 입법 방향을 제대로 설정하지 못한 채 상황을 방치했기 때문이다.

학교 내 아동학대 관련 정책 방향이 표류하고 있는 상황에서, 최근의 학교 내 아동학대 분야에서는 아동학대 입증을 위한 '증거수집'에 관심이 집중되고 있다. 이러한 상황에서 아동학대 사건의 제3자 녹음에 있어 「통신비밀보호법」의 원칙에 충실하겠다는 취지의 법원 판결이 잇따르면서, 이 문제의 가장 큰 피해자인 아동의 권리 보호가 미흡해지는 결과를 초래하고 있다.

나. 학교 내 아동학대 대응에 있어 법정책적 목표의 부재

학교 내 아동학대 논의가 무분별한 아동학대 의심신고 등으로 인한 교권침해 논의로 나아가게 된 것은,[38] 아동학대 관련 법정책의 방향이 학교 내 아동학대에서의 온전히 효과적일 수 없었기 때문으로 보인다. 아동학대 관련 법의 변화의 유인은 '가정 내' 아동학대에 대한 강력한 대응과 개입의 필요성이었던바, 현행 아동학대 관련 법의 제 · 개정을 가져온 유인과 원가정 회복이라는 정부의 정책 방향과는 결이 다른 '가정 외'에서 발생한 아동학대에 대한 대응에서 법정책과 현장의 괴리가 발생할 수밖에 없었던 것이다. 특히 학교는 아동들이 규율의 준수와 사회화를 배우는 곳으로, 개별적인 돌봄보다는 일반적인 지도와 교육이 목적인 공간임에도 불구하고 기존의 법 체계가 학교 내의 아동학대 문제에 가정 내 아동학대와 같은 방향으로 개

37 법률 제19738호, 2023. 9. 27. 개정, 초·중등교육법 제20조의2(학교의 장 및 교원의 학생생활지도) ① 학교의 장과 교원은 학생의 인권을 보호하고 교원의 교육활동을 위하여 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 지도할 수 있다.
② 제1항에 따른 교원의 정당한 학생생활지도에 대해서는 「아동복지법」 제17조제3호, 제5호 및 제6호의 금지행위 위반으로 보지 아니한다.

38 뉴시스(2025. 10. 26.), 교육부 '교권보호 방안' 발표 임박 … "아동학대 신고 대응책 시급", https://www.newsis.com/view/NISX20251024_0003376382

입을 하게 됨으로써, 행위자인 교원은 자신의 교육과 지도의 자율성이 침해되었다고 느끼고, 피해아동 역시 지도라는 명목하에 이루어지는 교원들의 부적절한 행위로 인한 피해를 입는 경우가 발생하고 있는 것이다.[39] 더욱이 가정 내 아동학대를 중심으로 마련된 아동학대 대응 절차를 수행하는 실무자들은 학교 내 아동학대에 어떠한 특수성이 있으며, 어떤 방향의 지원과 개입이 필요한지에 대한 이해가 깊지 못한 실정이다. 가정 내 아동학대 대응 체계가 '원가정 회복'이라는 하나의 목표를 향해 모든 자원이 체계적으로 배분되어 작동하고 있다면, 학교 내 아동학대에 대해서는 '교육을 통한 공동체적 가치의 회복'이나, '학생(아동)의 전인적(全人的) 성장'과 같은 목표를 가지고 법과 정책이 마련되어야 함에도, 형사법적인 개입과 교원징계 일변도의 대응책만 남발됨으로써 교원과 아동, 보호자 간의 갈등을 부추기는 결과만 낳고 있다.

이러한 법정책과 현장과의 괴리 속에서 학교 내 아동학대 피해아동의 보호자 측이 "녹음"을 통한 학대 증거 수집에 집중하고, 교원들도 법리적으로 "증거능력을 부정"하는 것에만 골몰하는 상황이 빚어졌고, 결과적으로는 가장 약자인 아동의 이익이 소외되는 결과가 초래되었다.

다. 학교 내 아동학대 사건에서 제3자 녹음의 증거능력 문제

(1) 논의의 개요

이제까지 아동학대 실무에서는 아동학대 범죄에서 피해아동이 직접 증거 수집을 하기 어렵다는 사정 등을 고려하여, 「통신비밀보호법」의 규정에도 불구하고 대화자가 아닌 제3자(부모 등)의 녹음의 경우도 증거능력을 인정하고 해당 녹음 증거를 바탕으로 아동학대 등에 대한 처벌을 해왔다. 그러나 최근 「통신비밀보호법」의 요건을 원칙적으로 엄격히 해석함으로써, 이러한 제3자의 녹음증거에 대하여 증거능력을 부인하는 법원의 판결이 잇따르고 있다.

39 뉴스1(2024. 10. 18), "아동 기분상해죄인가"…'정서적 학대' 운명은[세상을 바꿀 법정], https://www.news1.kr/society/court-prosecution/5519960

(2) 판례의 검토

(가) 초등교사 아동학대 사례(대법원 2024. 1. 11. 선고 2020도1538 판결)

이 사건의 피고인은 초등학교 3학년생인 피해아동의 담임교사로서, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 아동학대범죄의 신고의무자이다. 피고인은 2018. 3. 14.경부터 2018. 5. 8.경까지 수업시간 중 교실에서 피해아동에게 "학교 안 다니다 온 애 같아. 저쪽에서 학교 다닌 거 맞아, 1, 2학년 다녔어, 공부시간에 책 넘기는 것도 안 배웠어, 학습 훈련이 전혀 안 되어 있어, 1, 2학년 때 공부 안 하고 왔다갔다만 했나봐."라는 말을 하는 등 14회에 걸쳐 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위를 하였다는 범죄사실로 기소되었다.

위 사건에서 초등학생인 피해아동의 부모는 자녀의 학교생활에 우려를 가지고, 피해아동의 가방에 녹음기를 몰래 넣어 수업시간 중 교실 내 발언을 녹음하였고, 해당 녹음파일 및 녹취록이 아동학대 혐의 증거로 제출되었다. 대법원은 위 판시에서 부모의 녹음은 「통신비밀보호법」이 금지한 '공개되지 아니한 타인 간의 대화 녹음'으로 증거능력이 없다고 판단하여, 파기환송하고 사건을 원심으로 돌려보냈다.

(나) 특수교사 아동학대 사례

피고인은 용인시에 있는 B초등학교 맞춤 학습반 특수교사이고, 피해아동(남, 9세, 자폐성 장애)C는 위 맞춤 학습반 학생이다. 피고인은 2022. 9. 13.경 위 초등학교 맞춤 학습반 교실 내에서 피해 아동에게 '버릇이 매우 고약하다. 너를 얘기하는 거야. (중략) 아휴 싫어. 싫어 죽겠어. 싫어. 너 싫다고. 나도 너 싫어. 정말 싫어.' 라고 말하였다.[40] 피고인은 위와 같이 장애인인 피해 아동에게 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위를 하였다는 범죄사실로 기소되었다.

40 이 외에도 같은 날 같은 장소에서 이루어진 "아 진짜 밉상이네. 도대체 머릿속에 뭐가 들어 있는 거야.", "도대체 맨날 뭔 생각을 하는 거야.", "야 니가 왜 여기 있는 거 여기만 있는 줄 알어? 학교에 와서? 너 왜 이러고 있는 줄 알어?, 왜 이러고 있는 건데? 왜 2반 못 가고 친구들한테 못 가고 이러고 있는 건데?, 왜 못 봐? 너? 친구들한테 왜 못가? 2반 왜 못가?, 니네 반 교실 못가, 친구들 얼굴도 못 봐, 너 친구한테 못 어울려 친구들한테 가고 싶어? 못가 못 간다고."라는 발언과 "너 집에 갈 거야 학교에서 급식도 먹어 왜인 줄 알아?, 급식 못 먹지 친구들을 못 만나니까"라는 발언도 공소사실에 포함 되었다.

위 사건에 있어, 장애가 있는 특수교육 대상 아동이자 초등학생인 피해아동 C의 모는, 피해아동의 모습이 평소와 다르다고 느껴, 피해아동의 학교에서의 학대 등 정황을 확인하고자 피해아동의 외투에 녹음기를 넣어서 피해아동과 특수교사 사이의 위 대화를 녹음하였고, 피해아동의 모가 제출한 위 녹음자료가 담긴 USB가 증거로 제출되었다. 위 사건의 제1심에서는, 특수교사의 발언 중 일부에 대하여 피해 장애아동의 정신건강과 정상적인 발달을 저해할 위험 또는 가능성이 있다고 보고 유죄 판결을 내리면서, 여러 사정을 참작하여 형의 선고를 유예하였다.[41] 제1심 재판부는 위 녹음자료가 「통신비밀보호법」 제3조 및 제14조 제1항에서 규정하고 있는 '공개되지 아니한 타인간의 대화'에는 해당하나, 이러한 녹음 행위가 「형법」 제20조의 정당행위에 해당하여 위법성이 조각되므로, 이를 증거로 사용할 수 있다고 보았다. 그러나, 위 사건의 항소심에서는, 위 녹음파일은 공개되지 아니한 타인 간의 대화를 녹음 한 것이라는 이유로 그 증거능력은 물론 이를 기초로 하여 수집되었다고 볼 수 있는 2차 증거의 증거능력을 모두 부인하였고, 이로써 특수교사에 대한 공소사실에 대하여는 증거가 없는 것으로서 무죄로 판단하였다. 그리고 해당 사건은 현재 대법원에 계류 중에 있다.

(다) 검토 및 의견

이상과 같이 학교 내 아동학대 사건에 있어 학부모 등 제3자가 행한 녹음은, 그 내용이 피해아동에 대한 정서적 학대 취지의 발언임을 떠나, 증거능력을 인정할 수 없다는 것으로 최근의 판례가 정리되고 있는 것으로 보인다. 이처럼 「통신비밀보호법」의 해당 조항을 엄격히 해석하는 것으로 하는 판례의 변화는 일견 국민의 통신의 비밀과 사생활의 비밀을 보호하자는 입법취지에 충실한 해석으로 볼 수도 있으나, 결과적으로 각 사건에서 스스로 녹음을 통한 학대 피해 증거수집조차 할 수 없을 정도로 취약한 피해아동의 보호에는 미흡한 결과를 초래한다 할 것이다. 이러한 법원의 태도 변화에는 학교 내 아동학대가 무분별한 아동학대 신고, 과도한 민원 등으로 인하여 과잉 양상을 보이고, 이로써 교원들이 고통을 받고 있다는 여론에 영향을 받은 면도 없지 않다고 할 것이지만, 이러한 법원의 입장이 고착될 경우 피해아동의 권리를 구제할 방법이 사실상 사라진다는 치명적인 문제가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

따라서, 학교 내 아동학대 사건에서의 제3자 녹음의 증거능력 여부는 예외적인 해석이 필요하다고 생각한다. 우선, 의무교육으로서 「초중등교육법」에 근거를 두고 이루어지는 초 · 중등 교육의 경우는 "공교육"으로서의 책무성이 있고, 일정 부분 표준화된 교육과정이라 할 것이므로, 해당 공교육의 규정된 시간 내의 발언의 경우 "공개된 대화"로 볼 여지가 있다.[42] 또한, 전술한 바와 같이, 학교 내 아동학대 대응에 있어,'교육을 통한 공동체적 가치의 회복'이나, '학생(아동)의 전인적(全人的) 성장'등의 목표를 중요하게 고려한다면, 아동의 건전한 성장과정에 필요한 공적 개입이라는 차원에서 공교육 내에서의 교원의 발언은 '공개될 수 있고', '공개 되어야 한다.'는 입장이 향후 법정책적 차원에서 더 우선적으로 검토가 되어야 할 것이다. 또한 초등학교 저학년 또는 특수교육대상자 아동이라는 피해아동의 특성을 고려하면, 피해아동들의 언어적 인지 및 표현 능력은 일반 성인의 그것과는 다소 다르게 평가될 여지가 크다. 특히 진술 능력이 현저히 낮거나 질환으로 인하여 발화 자체가 곤란한 장애아동의 경우에도 '행위자조차도 피해아동과의 소통을 목적으로 하지 아니하였던 것으로, 행위자의 일방적인 발언만이 존재하는 녹음'의 경우를 '대화'로 포섭하여 「통신비밀보호법」 위반 여부로 증거능력 유무를 기계적으로 판단하는 것이 과연 타당한지 진지한 고민이 필요하다 할 것이다. 현행 「통신비밀보호법」에서 녹음을 시도한 보호자는 대화자가 아닌 "타인"으로 보아야 함이 문언상 명백하지만, 부모와 피해아동간의 밀접한 인적 관련성 등을 토대로 부모의 녹음을 피해아동의 녹음으로 의제하거나, 피해아동의 동의를 추정하는 방식 등으로 입법의 보완이 필요하다 할 것이다.[43]

---

41 위 각주 5)에 포함된 발언들은 무죄로 판단하였다.

42 위 초등교사 아동학대 사건의 원심 또한 같은 취지에서, "피고인은 30명 정도 상당수의 학생들을 상대로 발언하였고, 국민생활에 필요한 기초적인 교육을 목적으로 하는 초등학교 교육은 공공적인 성격을 가지므로, 피고인이 수업시간 중 교실에서 한 발언은 「통신비밀보호법」 제14조 제1항의 '공개되지 아니한 대화'에 해당하지 않는다."고 판단하였다.

43 아동의 최선의 이익이 객관적으로 인정되는 상황에서 부모가 아동을 대신해 녹음 동의 가능하다는 견해로, 미국의 판례로서 형성된 보호자에 의한 대리 동의(vicarious consent) 법리를 참고 할 수 있다. 구체적인 논의로서, 차성안, '학대피해 아동·노인·중증장애인의 보호 및 권리 구제를 위한 국내외 판례 및 해외사례 검토', 학대피해 아동·노인·중증장애인의 권리 구제 문제 진단을 위한 간담회(2025), 김예지 국회의원실.

라. 결어

이상에서 살펴본 바와 같이, 학교 내 아동학대에 있어 국가가 개입하고 피해아동 학생을 지원하는 이유에 대하여 사회 공통의 목표를 설정하는 것이 급선무라 할 것이다. 이를 위해서는 학교의 기본적인 존재 이유인'교육을 통한 공동체적 가치의 회복'이나, '학생(아동)의 전인적(全人的) 성장'등 '교육적'이고 '인권중심적'인 가치를 중심에 두어야 한다. 학교 내 아동학대 대응 정책의 방향이 사실상 부재한 상황에서, 최근에는 학교 내 아동학대에 '왜', '어떠한 방향으로' 개입하여야 하는지, 피해아동과 행위자의 갈등 해결을 위하여 '어떤 교육적 절차'를 마련할 수 있는지, 피해아동 보호를 위한 지원책과 교원의 아동인권 의식 제고를 위한 방안은 무엇인지 등에 대한 고민은 사라지고, 아동학대 입증을 위한 '증거수집'문제에만 사회적 관심이 집중되고 있다. 이러한 상황에서 최근 아동학대 사건의 제3자 녹음에 있어 「통신비밀보호법」의 원칙에 충실하겠다는 취지의 법원 판결은, 형식 논리에 치중하여 학교 내 아동학대에서 가장 약자인 취약한 피해아동의 권리 보호에는 너무나 미흡한 결론에 이른다 할 것이다. 따라서 학교 내 아동학대 피해아동의 보호를 위하여, 제3자 녹음에 있어 증거능력을 부여할 수 있는 엄격한 요건 하의 예외가 마련될 필요가 있다. 이러한 예외규정 논의에 앞서 학교 내 아동학대 대응 정책의 명확한 목표와 구체적인 방향 설정이 우선되어야 하며, 이 과정에서 교육현장의 신뢰가 회복될 수 있도록 정부의 지속적인 노력이 필요하다 할 것이다.

3. 학교 안의 극우 교육

가. 리박스쿨

2025년 5월, 뉴스타파의 보도로 극우 성형의 역사 교육단체인 '리박스쿨'(이승만 · 박정희 스쿨의 약자)이 조직적으로 정부의 공적 돌봄 및 교육 프로그램인 '늘봄학교'에 강사 공급처로 참여하고 있다는 것이 밝혀졌다.[44] 리박스쿨은 초등학생을 대상으로 특정 보수 이념에 기반한 편향된 역사관을 주입하려고 했다는 의혹을 받았는데, 이것은 곧 대한민국 헌법에서 규정한 '교육을 받을 권리'[45] 및 '교육의 정치적 중립성'[46]과 관련하여 큰 문제가 된다.

그동안 헌법재판소 판결[47] 등을 통해서 헌법상 교육의 정치적 중립성 조항은 주로 교원의 정치적 자유를 제한하는 근거로 많이 활용되었고, 그로 인하여 교실에서의 자유로운 논의가 위축되는 효과를 가져오면서 민주시민 양성이라는 교육을 받을 권리의 주요 목적 달성을 어렵게 한다는 비판이 있었다. 그런데 이번 리박스쿨 사건은 오히려 교육의 정치적 중립성이라는 헌법적 가치를 통해서 교육을 받을 권리를 보호해야 한다는 논의를 이끌었다는 점에서 기존의 논의와는 다른 양상의 고민을 불러일으켰다. 교육의 '중립성'이 교육 현장에서 구체적으로 어떻게 구현되어야 하는가라는 문제에 대하여 다양하고도 깊은 고민이 필요한 시점이다.

나. 종교 대안교육의 부상

극우 세력이 교육계에 침투하려는 시도는 정치적 편향의 문제를 넘어선다. 좀 더 근원적인 문제를 짚고 가야만 한다. 대한민국 헌법은 정교분리를 원칙으로 하고 있지만(제20조), 교육에 있어서 별도의 종교 관련 조항은 두지 않고 있다. 그러나 우리만의 독특한 공교육 체제, 즉 사립학교를 공립학교와 똑같이 지원하면서 사실상 공립학교와 유사한 지위를 부여하는 체제 덕분에, 수많은 종교재단이 운영하는 사립학교가 있음에도 불구하고 그동안 종교의 중립성이 공교육에서 큰 이슈가 되지는 못했다. 특히 미션스쿨에서도 학내 종교 자유를 보장해야 한다는 2010년 소위 '강의

---

44 뉴스타파(2025. 5. 30.), "초등 방과후 자격증 미끼로 '댓글공작팀' 모집" https://newstapa.org/article/AsqjB, (2025. 11. 4. 최종방문).

45 대한민국 헌법 제31조 제1항 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

46 동조 제4항 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

47 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2011헌바42 결정 등.

석' 판결[48]도 이러한 흐름에 일조했다. 그러나 최근 특정 종교 대안학교가 늘어나고 있는 일련의 흐름[49]은 헌법상 교육을 받을 권리와 종교적 자유와의 관계를 좀 더 깊게 고민해야 할 시점이 왔음을 말해준다.

국가가 공교육을 시행하는 것은 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위해서이다. 그리고 우리 헌법을 바탕으로 「교육기본법」에서는 교육의 목적을 "자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함"이라고 명시하고 있다. 그리고 우리 법은 이 목적을 달성하기 위해서 기본적인 공교육을 국민의 '의무'로 명시하고 있다. 그러나 다수의 아동 · 청소년에게 보편적 교육을 할 수밖에 없는 공교육의 한계, 그리고 지나친 입시 경쟁은 사람들에게 정해진 공교육의 길을 떠나 대안교육을 찾게 만들었다. 문제는 최근 언론을 통해 많은 종교계 대안학교가 전술한 리박스쿨이 만든 특정 극우 역사관을 학생에게 주입시키거나, 심지어 윤석렬 대통령 탄핵 반대 집회 등에 동원하는 사례가 많이 드러나고 있다는 것이다. 이런 와중에 점점 대안학교에 대한 국가의 지원은 공식적으로 늘어나고 있는 반면에, 대안학교의 교육과정에 대한 검증 제도는 여전히 부실하다. 구체적으로 조정훈 의원은 2025년 「대안교육기관법」 일부개정법률안을 통과시켰는데, 이에 따라 지난 7월부터 정부는 대안학교 운영경비를 직접 지원할 수 있게 되었다. 그러나 조정훈 의원은 그 후에 "신앙인들이 교육에 진지하게 달려들어야 한다", "사립학교에 준하는 교부금을 받을 수 있도록 대안학교 자율성 강화와 예산 지원을 추진하고 있다."며 법률안의 본 취지를 시사하는 발언을 했다. 그리고 이러한 종교 대안학교 지원에 대한 적극적 의지는 여야를 가리지 않고, 현 정부의 국무총리인 김민석 의원도 2023년에 유사한 언급을 한 바 있다.[50]

48 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결.

49 정확한 통계는 없지만 2006년 43개였던 기독대안학교는 2025년 7월 기준 최소 300곳으로 추산된다. 김원진·김송이, 경향신문(2025. 7. 1.), "[단독]'아동복지법 위반' 대법서 유죄 받아도, 성추행 의혹에도 국가 재정 지원?", https://www.khan.co.kr/article/202507010600021, (2025. 11. 4. 최종방문) 참조.

50 앞의 기사.

다. 교육의 종교적 중립성 보장을 위한 제도 개선의 필요성

최근 전 세계에 극우 종교 집단과 정치 집단이 결합하면서 극우 세력의 득세가 두드러지는 현상이 나타나고 있다. 상당수의 국가들이 헌법적으로 종교의 자유를 보장하고 있기 때문에, 철학적으로든, 실제 소송에서든, 종교에 기반을 두고 시행되는 많은 정책이나 법률이 일정한 정당성을 확보하기 쉽기 때문이다. 이러한 흐름 속에 미국에서는 학교에서 인종, 성소수자 등 소위 '진보적 의제'에 대해서 논의조차 할 수 없도록 금지하는 법안들이 통과되고, 관련된 소송들이 진행되고 있다. 대부분 그 뿌리는 종교 집단을 근거로 하고 있다.

앞서 언급했듯이, 우리 헌법은 명시적으로 교육과 종교에 대한 언급을 하지 않고 있진 않다. 그래서 앞으로도 사립학교나 대안학교를 통해서 종교와 극우가 결합된 형태의 교육이 팽창될 위험성이 높다. 그러나 교육은 결국 아동 · 청소년의 교육을 받을 권리를 보장하기 위한 것이고, 그 궁극적인 목적 중 하나는 민주시민으로서 성장할 수 있도록 교육을 도와주는 것이다. 그리고 민주시민의 가장 중요한 자질 중 하나는 다양성을 기반으로 하는 민주주의를 이해하는 것이다. 아동 · 청소년이 배움을 겪는 공간은 '학교'라는 이름이든 아니든 궁극적으로는 앞에서 말한 자질을 익히고 연습하는 공간이어야 한다. 그 공간을 지키고 가꾸기 위해서는 적극적인 감시와 법적 · 제도적 장치의 선제적 준비가 필요하다. 일단 반민주적 · 반헌법적 교육을 통해 교육을 받을 권리를 침해하는 경우 교육 당국이 적극적으로 개입할 수 있는 장치 마련이 필요할 것이다. 나아가 앞으로 있을 개헌 과정에서 교육의 종교적 중립성을 헌법적으로 어떻게 보장할 수 있을지에 대한 논의도 반드시 이루어져야 한다.

4. 스마트기기 사용금지법

가. 개요

교내 스마트기기의 소지 및 사용을 제한하는 내용의 개정 「초 · 중등교육법」(이하

'개정법')이 2025. 9. 16. 공포되어 2026. 3. 1.부터 시행될 예정이다. 위 개정법은 스마트기기와 SNS의 무분별한 사용이 청소년에게 유해하기에 제한이 필요하다는 논의와 학교 내에서 학생의 행동을 통제해야 한다는 편견이 만난 결과물이라 볼 수 있다. 2023년 7월에 서이초등학교 교사의 사망 사건 이후 학생 인권에 대대적인 백래시가 일어났고, 2024년 7월에는 서울시의회가 서울시학생인권조례 폐지를 의결했다. 그 와중에 일부 서구 국가들에서 학생들의 스마트폰 사용이나 SNS 사용을 규제하는 정책을 시행한 사례들이 소개되면서 한국에서도 그렇게 해야 한다는 사회적 분위기가 형성됐다. 이러한 가운데 2024년 10월에는 국가인권위원회에서 기존의 결정을 뒤집고 학교 내에서 핸드폰의 일괄 수거를 하는 것이 인권 침해가 아니라는 결정을 내리기도 했다. 이번 「초 · 중등교육법」의 개정은 이러한 사회적 반동의 연장선에서 발생한 일이다.

위 개정법의 통과가 가시화된 올 6월경부터 청소년운동 진영의 반대가 거셌고, 위 개정법이 통과된 이후인 2025. 9. 10.에는 우리 모임에서 해당 법안에 대한 반대 논평을 내기도 하였다.

나. 개정법의 주요 내용

위 개정법의 주요 내용은 ① 교육의 목적으로 사용하거나 긴급한 상황 대응 등을 위하여 학교의 장과 교원이 허용하는 경우 외에는 학생의 수업 중 휴대전화 등 스마트기기의 사용을 제한할 수 있고(제20조의5 제1항), ② 학교의 장과 교원은 학생의 학습권 보호와 교원의 교육활동을 위하여 필요한 경우에는 학칙으로 교내 스마트기기의 사용 · 소지를 제한할 수 있으며(제20조의5 제2항 · 제3항). 학교의 장과 교원의 제20조의5 제2항에 따른 교내 스마트기기 사용 · 소지 제한에 관한 정당한 행위는 「아동복지법」 제17조제3호, 제5호 및 제6호의 금지행위로 보지 아니한다는 것이다(제20조의6 제4호).

다. 개정법의 문제점

(1) 헌법 및 국제인권규범 위반 소지

개정법 제20조의5 제1항은 스마트기기의 수업 중 활용을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하며, 제2항과 제3항을 통해 수업 외의 시간에도 스마트기기의 사용과 소지까지 제한할 수 있도록 하고 있다. 이는 자치법규, 혹은 현장에서의 합의와 조정으로 해결할 수 있는 문제를 법에 규정하여 합법/위법의 문제로 만들어놓았다는 점에서 과잉 입법이고, 다양한 규제 방식이 존재함에도 일률적으로 원칙적 금지를 규정하였으며 수업 시간 외 쉬는 시간 등에도 사용을 금지할 수 있도록 규정하였다는 점에서 최소침해의 원칙을 위배하고 있기도 하다.

개정법은 이러한 규제의 효과에 대한 진지한 검토도 부족했다. 한국 내에서 이 문제에 대한 신중한 의견수렴이나 연구는 존재하지 않았고, 이미 비슷한 규제를 경험해 본 나라에서는 학교 내에서의 일괄적인 스마트기기 사용 제한이 청소년의 스마트기기 의존 문제를 해결하기에는 그 효과가 미약했다는 사실이 계속 드러나고 있다. 스톡홀름대의 연구는 학교 내에서의 금지가 하교 후의 이용 시간 변화를 이끌어내지 못하고, 학교 내에서의 금지가 유지되기 위해서는 학교 교직원의 많은 감시, 감독이 이루어져야 한다고 분석한 바 있다[51]. 영국 버밍엄대 연구진은 교내 스마트폰 사용을 금지한 학교와 그렇지 않은 학교에 다니는 학생 1,200여 명을 대상으로 추적 조사를 실시한 결과, 학생들의 수면 및 운동 수준, 학업 성취도에는 큰 차이가 없었다[52]고 밝힌 바 있다. 이와 같이 실제 기대할 수 있는 효과가 미미함에도 개정법은 학생들의 통신과 사생활의 자유에 대한 중대한 제한을 불러온다는 점에서 법익의 균형성 측면에서도 문제가 될 수 있다.

개정법은 국제인권규범의 관점에서도 많은 문제를 가지고 있다. 유엔아동권리협

51 아시아경제(2025. 9. 6.). "수업 중 스마트폰 못 써요?" 학생들 난리인데… 효과 있나 봤더니", https://www.asiae.co.kr/article/2025090214373519407

52 앞의 기사, 아시아경제(2025. 9. 6.)

약은 아동의 대중매체에 대한 접근권과 표현의 자유를 보장하고 있고, 유엔아동권리위원회의 일반논평 25호 「디지털 환경과 아동권리」(2021)에서는 모든 아동이 디지털 환경에 평등하고 효과적으로 접근할 수 있어야 하고, 디지털 환경 속 정보 접근권이 보장되어야 하며, 국가는 아동의 정보 접근성을 방해해서는 안 된다고 규정하고 있다.[53] 위 개정법은 이러한 유엔아동권리협약의 취지에 부합하지 않는다.

(2) 아동학대 면책 규정의 문제

개정법 제20조의6 제4호는 '학교의 장과 교원의 제20조의5 제2항에 따른 교내 스마트기기 사용 · 소지 제한에 관한 정당한 행위는 「아동복지법」 제17조제3호, 제5호 및 제6호의 금지행위로 보지 아니한다'고 규정하고 있는데, '교내 스마트기기 사용 소지 제한에 관한 정당한 행위'가 무엇인지 문언만으로는 알기 어렵다는 점에서 대체 어떤 행위가 아동학대에 해당하는지 알기 어렵게 되어 있고, 이는 교육 현장에서 이루어지는 아동학대 행위를 예방하고 규제하는 것을 어렵게 만들 수 있다. 또한, 학내 아동학대에 대해 이러한 예외 규정이 늘어나는 자체가 학내 아동학대 행위에 대한 사회적 경각심을 무너뜨리고, 아동의 인권에 대한 위협이 될 수 있다는 점도 간과할 수 없다.

(3) 학생들의 안전과 방어권 침해

개정법은 학생들의 안전과 방어권을 침해하고 있다는 점에서도 문제가 심각하다. 대부분의 휴대폰이 스마트폰인 상황에서 교내에서 스마트기기의 사용, 소지가 제한된다는 것은 유사시에 외부와 연락할 수 있는 수단이 차단됨을 의미한다. 또한 재난 관련 정보에 대한 접근성도 확연히 떨어지게 된다.

또한 학생이 학교에서 스스로를 방어할 수 있는 도구를 잃게 된다는 문제 역시 간과해서는 안 된다. 학교나 교실에서 발생할 수 있는 다양한 갈등, 폭력, 인권침해 상황에서 스마트기기는 학생이 자신을 보호하고 피해 사실을 입증할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다. 그러나 개정법으로 스마트기기 사용이 전면적으로 제한되고 소지 자체가 통제 대상이 되면, 학생이 자신을 보호하거나 부당한 대우를 입증하는 것이 훨씬 더 어려워지는 환경에 놓이게 된다. 2018년 학교 내 성차별과 성폭력을 고발한 '스쿨미투' 운동은 학생들이 디지털 기기를 통해 목소리를 내고 연대할 수 있었기에 가능했던 일이었다. 따라서 스마트기기 사용을 일률적으로 제한하는 것은 그 입법 의도와는 정반대로 학생이 학교 내 인권침해나 부당한 상황에서 자신을 보호할 수 있는 수단을 제한해, 결과적으로 학생들이 학교에서 더욱 열악한 위치에 놓이게 되는 역효과를 초래할 수 있다.

(4) 학생 참여권의 침해와 학내 갈등 심화

학생의 참여권 측면에서도 개정법은 퇴행이라는 비판을 피하기 어렵다. 학교의 운영과 학생에 관한 중요한 결정에 학생들의 의견을 반영하는 움직임이 미약하게나마 만들어지고 있었지만, 개정법이 통과되는 과정에 학생 당사자의 의견 수렴 과정은 전무하다시피 했다. 학생에게 적용될 중대한 규제를 정하는데, 정작 당사자들이 참여할 기회는 박탈된 것이다. 또한 개정법은 학교 내에서 학칙을 통해 스마트기기 사용 및 소지를 제한할 수 있도록 규정하고 있지만, 학칙 제 · 개정에 학생의 참여는 제대로 보장되지 않고 있다. 현재는 개별 학교의 판단에 따라 학칙 제정에 학생의 의견을 반영하는 학교가 있을 뿐이고, 그마저도 학생의 의견 반영 정도는 미미한 경우가 많다. 학교운영위원회에 학생의 참여를 필수적으로 보장하는 등의 제도적 보완책이 없는 이상, 개정법이 스마트기기 사용 · 소지 제한의 모든 내용을 학칙에 위임한 것은 학생의 참여권을 침해한 것과 다름없다.

이처럼, 당사자들의 참여가 봉쇄된 상황에서 일방적인 스마트기기를 규제하는 것은 학내 갈등을 더욱 증폭시킬 가능성이 높다. 개정법은 교사들에게 학생의 스마트기기 사용 단속 업무 부담을 떠맡기는 것과 다르지 않고, 그로 인하여 발생할 갈등에 대해서는 무책임한 태도를 취하고 있는 것이다.

53 '모든 아동이 그들에게 의미있는 방식으로 평등하고 효과적으로 디지털 환경에 접근할 수 있어야 한다(제9조)', 디지털 환경은 아동의 정보 접근권을 실현할 고유한 기회를 제공한다. 이 부분에서 디지털과 온라인 콘텐츠를 포함하는 대중매체는 중요한 기능을 수행한다. 국가는 디지털 환경 속 아동의 정보접근권을 보장하고(50조)', '국가는 고의적으로든, 기타 행위자를 통해 일부 또는 전체적으로든 그 어떤 지역에서도 아동의 정보 및 통신 접근성에 영향을 줄 수 있는 전기, 이동 통신망 또는 인터넷 연결성을 방해해서는 안 된다(54조)'

라. 결론

개정법은 학생의 참여권과 권리구제 절차가 충분히 보장되지 않는 등 비례의 원칙을 위반하여 학생의 인권을 과도하게 제한하고 있다. 개정법이 보완 없이 시행될 경우 위헌적 요소로 인해 인권 침해 논란을 초래할 소지가 크며, 향후 다양한 분쟁의 원인이 될 것이다. 따라서 개정법에 대한 재개정이 필요하고, 재개정이 될 때까지 교육부는 시행령과 시행규칙 가이드라인을 마련함에 있어 학생인권을 충분히 고려하여 인권 보장과 절차적 정의의 관점을 충실히 반영해야 한다. 이를 통해 학교의 사법화를 예방하고 학생과 교사 모두가 존중받는 인권친화적 교육 환경을 조성하는 데 기여할 수 있어야 한다.

Ⅴ. 소수자 아동의 인권

1. 미등록 이주아동의 체류권과 보편적 출생등록제

가. 미등록 이주아동의 체류권 보장

(1) 법무부의 기존 구제대책 기간 만료 및 연장

한국에 체류하고 있는 미등록 이주배경 아동(이하 '미등록 이주아동')의 수에 관한 정확한 통계는 공식적으로 집계되고 있지 않으나, 시민단체에서는 약 2만 명으로 추산하고 있다[54]. 법무부가 2010년부터 시행하고 있는 '불법체류 학생의 학습권 지원 방안'에 따라 미등록 이주아동은 고등학교를 졸업할 때까지 부모와 함께 강제퇴거가 유예되지만, 고등학교를 졸업하면 바로 강제퇴거 대상이 된다. 미등록 이주아동의 안정적인 체류 보장은 건강권, 교육권 등 아동의 기본적 권리 보장을 위한 필수적인 전제조건이다. 2019년도 유엔 아동권리위원회[55]와 2020년도 국가인권위원회[56]의 권고에 따라 법무부는 2021년 5월부터 미등록 이주아동에게 조건부 체류자격을 부여하는 조치를 실시하였지만, 해당 조치를 받기 위한 요건이 까다로워 체류자격을 부여받은 미등록 이주아동의 수가 적었다.[57] 구체적으로, 2025년 1월 기준 구제대책을 통해 체류자격을 부여받은 아동의 수는 1,131명으로, 현재까지 추산된 미등록 이주아동의 수보다 현저히 적다.[58] 이보다 더 큰 문제는 해당 조치가 한시적 조치로서 2025년 3월 31일까지만 시행되고 사라질 예정이었다는 것인데, 시민사회의 지속적인 요구로 법무부는 2025년 3월 20일에 해당 조치를 2028년 3월 31일까지 연장 시행하겠다고 발표하였다. 미등록 이주아동이 체류자격을 얻을 수 있는 기회가 사라지지 않았다는 점에서 다행이긴 하나, 여전히 미등록 이주아동의 체류권이 법무부의 한시적인 구제대책에 의존해야 한다는 문제가 남아있다.

(2) 미등록 이주아동의 체류권 법제화를 위한 움직임

법무부의 현행 조건부 체류권 부여 조치는 학업을 중단한 아동들을 제외하고 있고, 신청시 부모가 범칙금을 지불하고 미등록 이주아동이 성인이 되면 출국해야 하여 미등록 이주아동의 양육에 공백이 생긴다는 등의 문제점을 안고 있다. 이 중 가장 큰 문제는 이 연장 조치 또한 한시적으로 운영되어 2028년 3월 31일 이후에나 조건을 충족시킬 수 있는 미등록 이주아동들이 강제퇴거의 위험에서 벗어날 수 없다는 것이다. 미등록 이주아동의 체류권 법제화를 위하여 22대 국회에서 「출입국관리법」 개정안(이용우 의원 등 10인, 의안번호 2212637)과 「재한외국인 처우 기본법」 개

54 이주배경 아동청소년 체류권 보장을 위한 캠페인, Let Us Dream 홈페이지, https://letusdream.campaignus.me/

55 CRC/C/KOR/CO/5-6, 제43항 및 44항

56 국가인권위원회(2020. 3. 31) 결정례 상세: 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해 https://case.humanrights.go.kr/dici/diciSearchView.do?search_data=c9492edff1aec0e50db253767ba9c29cf238bb7da14bd38d87dc28e723716d68

57 법무부가 최초 발표한 조치에 따라 체류자격을 얻기 위해선 ① 국내에서 출생하여, ② 15년 이상 국내에 체류하고, ③ 국내 중고교에 재학 중이거나 고등학교를 졸업하여야 한다는 요건을 충족하여야 했는데, 이는 지나치게 가혹한 조건을 요구한다는 비판을 받았다. 시민사회의 잇다른 비판을 수용하여 법무부는 2022년 '국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안'을 추가로 발표하여 체류자격 부여 대상을 한국에서 태어났거나 영유아기에 한국에 입국해 6년 이상 체류한 아동 또는 7년 이상 국내에 체류하며 공교육을 이수한 아동으로 확대하였다.

58 국가인권위원회 (2025. 3. 18.) 정책권고 : 미등록의 책임 없는 이주아동의 구제대책 지속되어야 https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7611004&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91

정안(이용우 의원 등 11인, 의안번호 2212642)이 발의되어 있다. 위 법안들은 미등록 이주아동의 체류자격 부여 제도를 법으로 명문화하면서, 학업중단 미등록 이주아동에게도 체류자격 부여, 부모의 체류허가 기간 연장, 범칙금 분할납부 등 법무부의 현행 조치의 단점을 많이 보완하기 위한 장치를 담고 있으나, 아직 본회의 상정조차 되지 않아 빠른 논의와 의결이 필요하다.

(3) 소결

법무부의 체류권 부여 조치 기간이 3년 더 연장되기는 했지만, 여전히 임시 조치에 불과해 미등록 이주아동의 체류권은 불안한 지위에 놓여 있다. 위에서 살펴본 것과 같이 한국에서 일정기간 동안 체류한 미등록 이주아동의 체류권을 법으로 보장하고자 하는 입법안이 발의되어 있으나, 법안이 통과되기 전까지 법무부의 임시 조치에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 국회는 미등록 이주아동의 체류권 보장을 위한 법을 신속히 통과시켜 이주아동의 안정적으로 국내에 체류할 수 있는 권리를 보장해야 할 것이다.

나. 외국인 아동을 포함하는 보편적 출생등록제

(1) 보편적 출생등록제 관련 국제인권규범

대한민국이 1991년도에 비준한 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 아동은 태어난 즉시 출생등록되어야 하며, 출생시부터 이름을 갖고, 국적을 취득하며, 가능한 한 부모를 알고 부모로부터 양육 받을 권리가 있다고 명시하고 있다(제7조 제1항).[59] 대한민국 정부는 인종과 국적에 무관하게 대한민국 영토 내에서 출생한 아동을 국제법상 출생등록하여야 할 국제법상의 의무를 부담하고 있음에도 2025년 현재까지 아직 외국인 아동을 위한 출생등록제도를 마련하고 있지 않다.

2023년 6월 감사원의 보건복지부 정기감사에 따르면 2015년부터 2022년까지, 병원에서 태어난 아동 중 출생신고되지 않은 아동이 6,000여명 존재하는 것으로 드러났다. 정부는 이 6,000명의 아동에 대하여 집중조사를 실시하였으나 그 조사 범위에는 한국 국적자의 자녀 2,236명만 포함되고'출생신고 의무'가 없는 약 4,000명의 외국인 아동은 제외되었다.[60] 2023년 기준 약 4,000명의 외국인 아동은 출생에 대한 아무런 기록이나 증명 없이 유령처럼 살아가고 있는 것이다.

유엔 인종차별철폐위원회(이하 '위원회')는 2025년 5월 대한민국 제20-22차 정기보고에 대한 최종견해에서 이전 권고를 상기하며, 외국 출신 부모에게서 태어난 아동이 국내법상 출생등록 시스템에 등록될 수 없거나 부모가 여러 가지 이유로 출신국 대사관에 자녀의 출생등록을 할 수 없는 등의 이유로 시스템상 등록되지 않는 것을 유감스럽게 생각하고, 보편적 출생등록제도를 도입하려는 당사국의 의지는 환영하나 관련 법안이 국회에 발의되었음에도 불구하고 아직 채택되지 않았다는 점에서 우려를 표하였다. 이에 위원회는 대한민국 정부가 보편적 출생등록에 관한 법률을 신속하게 채택하여 대한민국 영토에서 태어난 모든 아동이 국적 및 체류 자격에 관계없이 등록되도록 보장할 것을 권고하였다.[61]

(2) 외국인 아동의 출생등록을 위한 국내입법 동향

현재 22대 국회에 외국인 아동의 출생등록에 관한 제도를 담은 법안이 4개 발의되어 있다. 2024. 10. 4. 제안된 외국인아동출생등록법안(김남희 의원 등 13인, 의안번호 2204526), 같은 해 12. 19. 제안된 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(서미화 의원 등 11인, 의안번호 2206753), 2025. 2. 7. 제안된 외국인아동의 출생등록 등에 관한 법률안(이강일 의원, 주호영 의원 등 11인, 의안번호 2208000), 그리고 2025. 7. 17. 발의된 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(임미애 의원 등 14인, 의안번호 2211514)[62]이다. 위 법률안들은 모두 유엔아동권리협약 이행 및 외국

59 유엔아동권리협약 국제아동인권센닡 번역본(국문), http://incrc.org/uncrc/

60 조미덥, 조문희 기자, 「감사원 조사 제외된 4000명...외국인 아동은 '투명 인간'?」, 경향신문, 2023. 6. 26., https://www.khan.co.kr/article/202306261758001

61 CERD/C/KOR/CO/20-22, 제39, 40항

62 임미애 의원 대표 발의안은 다른 미등록 이주아동 출생등록을 정한 법과 달리 새로운 법체계를 신설하는 것이 아니라 한국 국적 아동과 동일한 가족관계등록법 체계를 이용한다는 점, 출생등록된 외국인 아동에게 임시체류자격을 부여하는 출입국관리법 개정안(임미애 의원 등 14인, 의안번호 2211513)을 함께 발의하였다는 점에서 현재 가장 의미있는 발의안으로 보인다.

인 아동의 출생등록될 권리 보장을 위해 발의된 것으로 모두 현행법상 출생등록될 권리가 없는 만 19세 미만의 외국인 아동의 출생등록될 권리 및 보장절차에 관하여 규정하고 있다. 네 가지 법률안의 주요 내용을 표로 정리하면 아래와 같다.

구분	외국인아동출생 등록법안 (김남희 등 13인)	외국인아동의 출생 등록에 관한 법률안 (서미화 등 11인)	외국인아동의 출생 등록 등에 관한 법률안 (이강일, 주호영 등 11인)	가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안 (임미애 등 14인)
관장 기관	대법원	법무부	대법원	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)
사무 처리 기관	시 · 읍 · 면의 장 (대법원장의 위임)	지방출입국 · 외국인관서의 장 및 시 · 군 · 구의 장 (법무부장관의 위임)	시 · 읍 · 면의 장 (대법원장의 위임)	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)
적용 대상	대한민국에서 태어난 19세 미만의 사람으로, 부모가 모두 외국인인 출생자와 모가 외국인인 혼인 외의 출생자	대한민국에서 태어난 19세 미만의 사람으로 대한민국의 국민이 아닌 사람	대한민국에서 태어난 19세 미만의 대한민국 국민이 아닌 사람	대한민국에서 출생한 사람 중 특정 조건(부모 모두 외국인 등)을 충족하고, 본국에 출생신고를 할 수 없는 사유가 있는 경우
신청 기한	출생 후 90일 이내	출생 후 90일 이내	출생 후 30일 이내	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)
신청 의무자	부 또는 모 (순위에 따라 동거인, 분만에 관여한 의사 · 조산사 또는 그 밖의 사람)	부 또는 모 (순위에 따라 동거하는 친족, 분만에 관여한 의사 · 조산사 또는 그 밖의 사람)	부 또는 모 (순위에 따라 동거인, 분만에 관여한 의사 · 조산사 또는 그 밖의 사람)	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)
의료 기관의 출생 통보 의무	의료기관의 장이 출생정보를 건강보험심사평가원에 제출할 수 없는 경우 시 읍면의 장에게 통보하여야 함	의료기관 종사자가 모의 진료기록부에 출생사실 기록하여야 하고, 의료기관 장은 출생일로부터 14일 이내에 시 · 군 · 구의 장 또는 지방출입국 · 외국인관서의 장에게 출생사실 통보하여야 함	의료기관 종사자가 모의 진료기록부에 출생사실 기록하여야 하고, 통보는 가족관계등록법 제44조의3 제1항부터 제4항을 준용	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)
신청의 무자 미신고 시 조치	최고 후 검사, 지자체 장, 지방출입국외국인관서의 장도 신청 가능. 시읍면의 장이 감독법원 허가 받아 직권 등록하여야 함.	검사, 지자체 장, 지방출입국외국인관서의 장이 신청 가능.	최고 후 검사 또는 지자체 장이 신청 가능. 시읍면의 장이 감독법원 허가 받아 직권 등록 가능.	기존 가족관계등록 법체계 활용 (한국국적 아동과 동일)

(3) 소결

위에서 살펴본 법안들은 모두 외국인 아동을 위한 별도의 출생등록 절차를 정하고 있다. 외국인 아동의 출생사실을 한국 국적 아동과 별도의 절차로 등록하도록 정하는 것은 불필요한 차별로 이어질 수 있다는 측면에서 각 법안은 한계를 안고 있는 것과 동시에, 외국인 아동의 출생등록이 국내법에 따른 절차로 진행될 수 없는 현 상황을 개선한다는 점에서 모두 의미가 있다. 21대 국회에서 이들과 유사한 법안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 한국에서 태어난 수많은 외국인 아동이 유령처럼 자신의 존재를 증명하지 못한 채 살아가는 비극적 현실을 이제 더 이상 방치할 수는 없다. 국적과 무관하게 인간이라면 누구나 인권을 누리기 위해 반드시 필요한 '출생등록될 권리'가 더 이상 연기된 권리가 되지 않도록 22대 국회는 반드시 보편적 출생등록제 법안을 통과시켜야 한다.

2. 성소수자 청소년

가. 성소수자 관련 지침이 없는 소년분류심사원

「소년법」에 따른 '소년'은 19세 미만인 자를 말한다. 「보호소년법」에 근거한 법무부 소년분류심사원은 법원 소년부가 위탁한 소년의 비행성을 진단하기 위하여 소년들을 수용 · 관찰하며 상담 · 조사를 담당한다. 이처럼 소년분류심사원은 소년들을 수용하는 시설이므로 수용자의 특성에 맞는 적합한 처우가 요청된다. 그러나 「보호소년법」 제8조 제1항은 보호소년등의 정신적 · 신체적 상황 등 개별적 특성을 고려하여 생활실을 구분하는 등 적합한 처우를 하여야 한다고 규정하지만, 막상 법에 따

른 분리 수용의 주요 기준은 "남성과 여성"(제8조 제2항 제1호)이므로, 대표적인 성소수자인 트랜스젠더 소년은 성별 이분법의 틀을 강요받게 된다. 나아가 「보호소년법」과 동 시행령, 시행규칙 및 「소년원 · 소년분류심사원 감호업무지침」[63]과 같은 공개된 관련 지침 그 어디에서도 성소수자 소년에 관한 항목은 확인할 수 없다. 즉 성소수자인 소년은 분명 존재함에도, 여전히 소년분류심사원의 지침상 존재하지 않는 대상이다.

반면 교정시설은 이러한 소년분류심사원과 달리 성소수자에 관한 지침을 마련하였다. 과거 법무부가 지침 자체의 공개를 거부하기도 하였고, 교정시설의 성소수자에 대한 과거 지침은 편견과 격리로 얼룩져 매우 문제적이라는 평가를 받았다.[64] [65] 이후에도 법무부는 관련 지침을 공개하지는 않고 있으나, 국가인권위원회가 2023. 4. 26. 전라북도의 한 교도소에 성소수자의 안정된 수용생활을 보장하라는 취지의 권고[66]를 하면서 공개된 「수용관리 및 계호업무 등에 관한 지침」[67] 을 통해 "일반인과 다른 성적 지향, 성정체성, 신체 등을 지닌 신입수용자(성소수 수용자)"에 대한 항목이 별도로 존재한다는 점을 확인할 수 있었다. 해당 지침은 ① 별도의 상담자 지정, ② 별도의 의료 처우, ③ 원칙적으로 성적 정체성에 적합한 수용동에 독거수용, ④ 성희롱, 성폭행, 인권침해 논란 발생 예방을 위한 운동 · 목욕 별도 실시, 이동 시 단독 동행, 수용거실 앞 칸막이 설치, 필요시 다른 수용자와의 분리 등을 규정하였다. 물론 이 지침이 성소수자 수용자의 인권 보장을 위해 유효 · 적절한지에 대해서는 별도로 검토해야 할 것이지만, 성소수자 소년에 대한 지침이 부재한 소년분류심사원의 현실과 비교하면 법무부가 교정시설의 성소수자에 대한 공식 지침을 마련하였다는 것은 분명 적지 않은 의의가 있다. 따라서 소년분류심사원 역시 성소수자 소년의 인권 보장을 위하여 적절한 공식 지침을 마련하여야 한다. 유엔 아동권리위원회는 2019년 대한민국 정부의 유엔 아동권리협약 이행상황을 심의하고 채택한 최종견해에서,'구금된 성소수자 아동(young lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex children)'에 대한 차별이 존재하는 것에 우려를 표한 바 있으며 '법에 저촉된 모든 아동을 국적, 장애, 성적지향이나 성별정체성 등을 근거로 한 차별 없이 동등하게 대우하고 필요한 경우 합리적인 편의를 제공할 것'을 촉구한 바 있다.[68]

나. 트랜스젠더 학생의 수련회 참여 제한에 대한 국가인권위원회의 차별행위 시정권고

국가인권위원회(이하 '인권위')는 2024. 10. 23. 청소년 트랜스젠더 학생의 학교 수련회 참여 제한은 차별행위에 해당한다고 판단하고, 서울시 교육감에게 ① 트랜스젠더 학생이 화장실 등 성별 분리 시설 이용의 어려움을 겪지 않도록 학교 내 성별 분리 시설 이용에 관한 가이드라인 마련, ②「초중등교육법」 제28조 등에 따른 성소수자 학생에 관한 실태조사의 정기적 실시, ③ 성소수자 학생에 대한 지원 강화 방안 마련을 권고하였다.[69] 이는 청소년 성소수자의 학교시설 이용상 차별과 관련하여 이루어진 최초의 인권위 권고라는 점에서 큰 의미가 있다.

인권위 진정 당시 서울 소재 고등학교 1학년생이었던 진정인은 트랜스젠더 남성(FTM)으로, 고등학교 입학시 담임 교사와 상담하여 트랜스젠더 정체성을 알렸고, 이후 학교 생활 과정에서 같은 반이나 주변 친구들은 모두 진정인을 남자로 알고 있으며 체육활동 등도 남학생들과 함께 하고 있었다. 진정인은 1학년 전체가 참여하는 2박 3일의 수련회와 관련하여 담임교사와 상담하면서, 자신의 성별정체성에 맞는 남학생 방을 이용하고 싶다고 하였으나 담임교사 및 학교는 진정인의 법적 성별이 여성이므로 여학생 방을 사용할 것을 요구하였고, 결국 진정인은 수련회 참가를 포기하였다. 이후 진정인은 학교의 조치가 트랜스젠더에 대한 차별이라며 인권위에

63 법무부 훈령 제1488호, 2023. 9. 6. 일부개정·시행

64 한겨레(2020. 11. 23.) 성소수자는 '격리 수용'이 원칙? 법무부의 황당한 지침
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/971160.html

65 경향신문(2020. 11. 24.) [단독] 법무부 비공개 지침 '성소수자 수용방안'에 '여장남자' 차별표현
https://www.khan.co.kr/article/202011231700011

66 국가인권위원회 2023. 2. 16.자 22진정0712900 결정

67 법무부 훈령 제1387호, 2021. 11. 11. 개정

68 유엔 아동권리위원회, 「대한민국 제5·6차 정기보고서에 대한 최종견해」(CRC/C/KOR/CO/5-6, 2023.6.8.), para. 46(f), 47(n). .

69 국가인권위원회 2024. 8. 24.자 24진정0104900 결정

진정을 제기하였다.

이에 대해 인권위 차별시정위원회는 '학교 수련회 참가는 학교 구성원으로서의 권리이자 교육활동의 일환이며, 이러한 활동에 성소수자 학생도 동등하게 참여할 기회를 보장하는 것이 공교육의 역할이자 의무'라고 보았다. 그러나 트랜스젠더 학생은 학교에서 자신이 인식하거나 표현하는 성별을 인정받지 못하고 혐오와 괴롭힘의 대상이 될 것을 우려할 수밖에 없고 이를 방지하기 하기 위하여 학교 활동에서 스스로 배제될 수밖에 없는바, 결국 해당 학교가 다른 구체적 대안 검토 없이 법적 성별만을 기준으로 진정인을 대우한 것은 차별행위에 해당한다고 판단한 것이다. 또한 인권위는 학교가 다른 성별의 시설을 이용하도록 강제함으로써 진정인은 교육활동에서 균등한 참여 기회를 보장받지 못하고, 참여하더라도 자신의 정체성을 숨기거나 부인해야 하는 상황에 직면하는데, 이는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해하는 행위라고도 판단하였다.

「교육기본법」 제4조 제1항은 모든 국민은 성별, 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다고 선언하고, 「초 · 중등교육법」 제18조의4 제1항은 학교의 설립자 · 경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조항에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다고 명시한다. 그러나 지금 이 순간에도 청소년 성소수자는 학교에서 차별과 배제에 노출되어 있다. 특히 법적 성별에 기초한 구분을 전제로 설계된 학교 시설 및 시스템(예: 남녀분반, 화장실, 탈의실 등의 물리적 공간, 성별을 기준으로 정해지는 교복, 반번호, 체육시간 등)은 트랜스젠더 또는 성 학생이 자신의 성별 정체성을 존중받을 권리를 크게 침해할 뿐만 아니라 실질적으로 학교 생활에 큰 제약을 초래해 결국 학교로부터 이탈하/되게 만든다. 트랜스젠더 청소년의 탈학교률과 사유는 정부의 공식 통계로 집계, 분석된 바 없으나, 2021년 서울신문에서 청소년 트랜스젠더 224명을 상대로 조사한 결과, 중고등학교 학생의 평균 학업중단율에 비해 트랜스젠더 학생의 학업중단율은 무려 27배나 높은 수준을 보였다.[70] 청소년 성소수자를 포용하는 공교육은 청소년 성소수자의 기본권을 보장하기 위한 필요조건이다. 따라서 우선 교육부 · 교육청의 (학교) 청소년 성소수자에 관한 실태조사와 인권 친화적 공식 지침 마련이 시급하다.

다. 수능 모의평가 및 학력평가 응시자 성별 표기 삭제 진정

청소년 성소수자 8인은 2023. 7. 11. 수능 모의평가 및 학력평가에서 OMR 답안지에 응시자의 성별을 표기하도록 한 것은 트랜스젠더 학생에 대한 차별이라며 인권위에 진정을 제기하였다. 한국교육과정평가원이 주관하는 수능 모의평가와 서울, 경기 등 일부 시 · 도 교육청이 출제하는 전국연합학력평가는 4교시 한국사 영역 답안지에서 응시자의 성별을 남 · 녀 중에서 선택하여 기재하도록 하고 있었다. 이에 대해 청소년 성소수자 위기지원센터 띵동, 공익인권법재단 공감 등 인권단체들은 자신이 원하지 않는 성별로 성별 기재를 강요당하거나, 성적 결과표에 성별이 표시되는 경험 자체가 차별과 배제이며 이는 곧 평등권을 침해한다고 주장하며 답안지의 성별 기재란 삭제를 요구하였다.[71]

인권위는 위 문제에 대한 진정이 제기된 지 2년이 지나도록 결정을 내리지 않고 있으나, 2025년 서울시교육청 주관(2025. 3. 26.), 경기도교육청 주관(2025. 5. 8.), 부산시교육청 주관(2025. 6. 4.) 전국연합학력평가에서 OMR 답안지에 성별 기재란의 삭제가 확인되었다. 학력평가 운영에 교육청과 함께 관여하고 있는 한국교육과정평가원에서 '응시자 본인 여부를 확인하기 위한 개인 식별정보로서', '채점 결과 발표시 성별로 나뉜 도수분포표 자료를 제공하기 위해서'성별정보 기입이 불가피하다고 해명해 온 것[72]과 배치되는 변화다. 다만 같은 해 진행된 한국교육과정평가원 주관 수능 모의평가(2025. 6. 4.)에서는 여전히 성별표기란을 유지했다.

---

70 서울신문(2021. 12. 13.) ""넌 여자냐, 남자냐" 문제아 낙인찍은 학교… 트랜스젠더 청소년 22%, 결국 교문 밖으로", https://v.daum.net/v/kUom3aj36a

71 한겨레(2023. 11. 17.), '성별 기재' 요구하는 한국사 답안지…성소수자 학생들 인권위 진정 https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1099610.html

72 한겨레(2023. 11. 17.), '성별 기재' 요구하는 한국사 답안지…성소수자 학생들 인권위 진정 https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1099610.html

「개인정보보호법」에 따르면 개인정보는 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 수집하여야 하는 만큼, 성별 정보를 수집하는 한국교육과정평가원은 수험생의 수능 준비 및 성적(成績)의 적정한 처리를 위해 성별 정보가 반드시 요구되는지 신중히 검토하여야 한다. 나아가 공교육 제도에서 청소년 성소수자가 소외를 경험하지 않도록 제도 설계 단계에서부터 섬세한 접근법이 절실하다.

라. 성소수자 학생 인권보장을 위한 「학생인권법」안 등 발의

학교에서 성적지향 · 성별정체성을 이유로 한 차별을 금지하는 서울특별시, 충청남도의 학생인권조례가 성소수자 혐오 집단의 주민발의를 시작으로 폐지 위기에 놓인 상황이다. 그동안 학생인권의 폭넓은 보장 규정들이 지방자치단체의 조례로만 규정되어 여러 한계(상위법령의 위임 여부를 다투는 반성소수자 집단의 공격, 지방자치단체별 편차가 존재하는 현실적 한계 등)에 부딪혀 온 현실을 개선하기 위해, 22대 국회에서 학생인권조례의 주요 보장내용을 법률로 정한 「학생 인권보장을 위한 특별법안」(의안번호 2200731, 한창민의원 등 10인), 「학생인권 보장에 관한 법률안」(의안번호 2204005, 김문수의원 등 12인)이 각 발의되어 계류 중이다. 위 두 법률안은 발의 과정에서 차별금지 사유에 성적지향 및 성별정체성을 명시하는 것과 관련하여 진통을 겪은 것으로 알려졌는데, 결국 김문수의원 안에서는 차별금지 사유를 명시적으로 열거하는 것이 아니라 「국가인권위원회법」상 차별금지 사유를 준용하는 식으로 수정되어 상정되었다.[73]

73 오마이뉴스(2024. 9. 24.), "넣었다 뺐다 끝에 성소수자 차별금지 담은 학생인권법 발의", https://news.nate.com/view/20240924n31516

Ⅵ. 해외입양

1. 해외입양인 인권 문제의 현주소

한국의 해외입양은 한국전쟁 이후 요보호아동(要保護兒童) 보호라는 명분으로 시작되어 지난 수십 년간 약 14만 명 이상의 아동을 해외로 보내는 과정에서 국가의 주요 아동복지 정책의 하나로 자리잡았다.[74] 그러나 그 이면에는 아동의 인권보다 국가의 행정 편의와 입양기관의 경제적 이익이 우선시되었던 어두운 역사가 존재한다. 2025년 진실 · 화해를위한과거사정리위원회(이하 '진실화해위원회')가 해외입양 과정에서 발생한 국가의 조직적 인권침해를 공식 인정한 것은 이러한 역사적 과오를 국가 스스로 인정한 첫걸음이라는 점에서 중대한 이정표가 된다.

그러나 진실화해위원회의 결정이 곧바로 해외입양인들의 실질적인 권리 구제로 이어지는 것은 아니다. 최근 법원에서 내려진 주요 결정들은 입양인의 '뿌리를 알 권리'와 국가의 과거 불법행위에 대한 배상 책임을 둘러싼 첨예한 법적 쟁점들을 드러내고 있으며, 특히 소멸시효와 같은 경직된 법리가 인권침해 문제의 역사적 해결에 중대한 장벽으로 작용하고 있음을 보여준다.

이 장에서는 2025년 진실화해위원회의 진실규명 결정을 심층적으로 분석하여 이를 바탕으로 해외입양인의 '뿌리를 알 권리'와 국가배상책임을 다룬 주요 소송 사례들을 검토하고, 이를 통해 해외입양인의 인권 보장을 위해 한국 사회가 마주한 법적 · 제도적 과제를 진단하고자 한다.

74 진실·화해를위한과거사정리위원회(2025), 「해외입양 과정 인권침해 사건 진실규명 결정 보도자료」, 9쪽. 1955년부터 1999년까지 141,778명으로 추산됨.

2. 진실화해위원회 결정의 주요 내용 및 의의

가. 진실규명 결정의 배경과 범위

진실화해위원회는 2025년 3월 25일 제102차 위원회에서 '해외입양 과정 인권침해 사건'에 대한 진실규명 결정을 내렸다.[75] 이 사건은 1964년부터 1999년 사이 미국, 덴마크 등 11개국으로 입양된 367명의 입양인들이 입양 서류 조작 등으로 '정체성을 알 권리'를 침해당했다며 진실규명을 신청한 데 따른 것이다.[76] 위원회는 우선 신청인 56명의 사례에 대해 1차 진실규명 결정을 내렸으며, 약 2년 7개월간의 조사를 통해 국가의 총체적 책임을 인정했다.[77]

위 결정의 핵심은 국가가 입법 미비, 관리 · 감독 부실, 행정절차 미이행 등을 통해 국민의 기본적 인권을 보장할 책무를 방기했으며, 그 결과 수많은 아동을 해외로 보내는 과정에서 「헌법」과 「유엔아동권리협약」등으로 보장된 입양인의 인권을 침해했다고 판단한 것이다.[78] 이는 해외입양 과정의 문제점을 개별 입양기관의 일탈이 아닌, 국가의 구조적이고 체계적인 책임의 문제로 규정한 최초의 공식 결정이라는 점에서 역사적 의의를 지닌다. 다만, 신청인 56명에 대한 진실화해위원회의 위 진실규명 결정은 「헌법」 및 「유엔아동권리협약」으로 보장된 신청인들의 인권이 침해되었음을 확인하였을뿐, 신청인들에 대한 국가의 불법행위 책임을 직접 인정한 것은 아니었다는 점에서 일정한 한계를 가지고 있기도 하다.

75 진실·화해를위한과거사정리위원회(2025. 3. 26.), 해외입양 과정 인권침해 사건 진실규명 결정 발표 기자회견 개최, https://www.jinsil.go.kr/fnt/unt/searchunity/selectSearchUnityListMore.do?searchUnityKeyword=%ED%95%B4%EC%99%B8+%EC%9E%85%EC%96%91&searchTarget=&boardDiv=news&orderBy1=&orderBy2=&orderBy3=&nttId=&bbsId=&exceptKeyword=&sDate=&eDate=, 2025. 5. 20. 열람.

76 뉴시스(2025. 3. 25.), 진실화해위, 해외입양 인권침해 등 20개 사건 진실규명.

77 위의 글.

78 뉴스타파(2025. 3. 26.), 진실화해위 "국가가 해외입양 과정서 아동 인권 침해".

나. 국가 및 입양기관의 인권침해 유형 분석

진실화해위원회는 조사를 통해 해외입양 과정에서 자행된 다양한 유형의 인권침해 사실을 확인했다. 이는 아동의 인권을 심각하게 유린한 불법행위들이 조직적, 관행적으로 이루어졌음을 보여준다.

(1) 적법한 입양 동의 부재 및 서류 조작(허위 기아호적 생성 등)

해외입양 과정에서 가장 심각한 문제 중 하나는 친생부모의 적법한 동의 절차가 부재했다는 점이다. 입양기관들은 친생부모가 분명히 존재함에도 불구하고 아동을 '기아(棄兒)'로 허위 신고하여 '고아 호적'을 만드는 방식을 광범위하게 사용했다.[79] 이는 친생부모의 동의 없이 입양 절차를 신속하게 진행하기 위한 편법이었으며, 부양의무자 확인 공고 또한 형식적인 요식행위에 그쳤다.[80] 이로 인해 입양인들은 자신의 출생 배경과 가족에 대한 정보를 얻을 권리를 원천적으로 박탈당했다.

(2) 신원 바꿔치기 및 부실한 양부모 자격 심사

입양 수속 중이던 아동이 사망하거나 친생부모가 찾아가는 등의 이유로 입양이 중단될 경우, 입양기관이 전혀 다른 아동을 그 아동의 신원으로 조작하여 출국시키는 '신원 바꿔치기' 사례도 확인되었다.[81] 이는 아동의 정체성에 관한 권리를 완전히 말살하는 반인권적 범죄행위에 해당한다. 또한, 입양을 보내는 데 급급하여 양부모에 대한 자격 심사가 매우 부실하게 이루어진 사실들도 드러났다.[82]

(3) 경제적 동기를 우선한 입양기관과 이를 방치한 국가의 책임

입양기관은 입양 절차가 완료될 때까지 아동의 후견인으로서 아동을 보호하고 안정적인 정착을 지원할 의무가 있으나, 아동이 출국하기도 전에 해외 기관에 '후견권

79 진실·화해를위한과거사정리위원회, 앞의 보고서, 8쪽.

80 위의 보고서, 8쪽.

81 연합뉴스(2025. 3. 26.), 진실화해위 "국가, 60~90년대 해외입양 과정서 인권침해".

82 진실·화해를위한과거사정리위원회, 앞의 보고서, 7쪽.

이양각서'를 작성하는 등 그 의무를 해태했다.[83] 더 근본적인 문제는 해외입양이 경제적 동기에 의해 작동되는 '산업'으로 변질되었다는 점이다. 정부는 입양 수수료를 규제하지 않았고, 입양기관이 양부모로부터 입양 실비 외에 고액의 '기부금'을 강제로 징수하는 것을 방치했다.[84] 이는 아동의 복리보다 기관의 수익을 우선하는 구조를 고착화시켰고, 앞서 언급한 불법행위들을 유발하는 핵심 원인이 되었다. 이러한 사실들은 국가가 해외 입양인 인권 침해 문제에서 단순한 방관자가 아니라, 아동의 인권을 침해하면서 행정적 편의와 외화 획득이라는 실리를 추구한 적극적 조력자였음을 시사한다.

다. 국가 책임의 인정과 위원회의 구체적 권고 사항

진실화해위원회는 해외 입양인에 대한 인권 침해가 수십 년간 유지된 근본 원인이 국가의 책임 방기에 있다는 것을 명확히 밝혔다.[85] 국가는 입양기관에 과도한 권한과 재량을 부여하고 관리 · 감독을 소홀히 함으로써 불법적 관행을 사실상 용인했다. 진실화해위원회의 진실규명 결정은 단순한 사실 확인을 넘어 향후 유사 소송에서 국가의 책임을 입증하는 중요한 근거 자료로 활용될 수 있다. 피해자들이 개별적으로 입증하기 어려웠던 국가의 구조적이고 광범위한 과실을 국가기관 스스로가 인정한 것이기 때문이다.

이에 위원회는 국가를 향해 다음과 같은 구체적인 조치를 권고했다.[86]

(1) 국가의 공식적인 사과
(2) 해외입양인의 시민권 취득 여부 실태조사 및 후속 대책 마련
(3) 신원정보 조작 등 피해자에 대한 구제 조치
(4) 입양 정보 제공 시스템 개선 및 가족 상봉에 대한 실질적 지원
(5) 「헤이그국제아동입양협약」의 조속한 비준

83 위의 보고서, 9쪽.
84 위의 보고서, 9쪽.
85 위의 보고서, 10쪽.
86 위의 보고서, 10쪽.

3. 해외입양 관련 주요 소송 및 결정 사례 분석

진실화해위원회의 진실규명 결정이 국가의 총체적 책임을 인정한 반면, 사법부에서는 입양인의 권리 구제를 둘러싼 법리적 공방이 계속되고 있다. 아래 표와 같이 현재 진행 중인 주요 소송들은 입양인의 '알 권리', 국가의 '보호의무', 그리고 '소멸시효'라는 핵심 쟁점을 중심으로 전개되고 있다.

[해외입양 관련 주요 소송 사례 요약]

사건명	관련 법원 및 사건번호	핵심 쟁점	주요 결과 / 현재 상태
리사(Lise) 위헌법률심판제청	서울행정법원 2024아13965	「입양특례법」 제36조 제2, 3항의 위헌 여부 (입양인의 알 권리 침해)	헌법재판소 심리 중
한태순 국가배상청구	서울중앙지방법원 민사합의48부	실종아동 해외입양 과정에서 국가 · 입양기관의 보호의무 위반	1심 소송 진행 중
아담 크랩서 손해배상청구	1심: 서울중앙지방법원 2심: 서울고등법원 민사3–2부	입양기관의 후견의무 (시민권 취득 조력 등) 위반 및 국가의 관리 · 감독 책임	1심 일부 승소 (홀트 1억 배상) 2심 원고 패소 (소멸시효 완성)

가. 입양인의 '알 권리'와 「입양특례법」 : 서울행정법원의 위헌법률심판제청 결정

(1) 사건 개요 및 법원의 결정(서울행정법원 2025. 4. 17.자 2024아13965 결정)

해외입양인 리사(Lise) 씨는 아동권리보장원을 상대로 친생부모의 정보를 공개하라는 소송을 제기했으나, 아동권리보장원은 친생부모의 동의가 없다는 이유로 이를 거부했다. 이에 서울행정법원은 2025년 4월 17일, 재판을 중단하고 「입양특례법」 제

36조 제2항 및 제3항에 대해 직권으로 위헌법률심판을 제청하는 결정을 내렸다.[87]

(2) 법원 결정의 법적 쟁점과 의의: 행복추구권 및 인간의 존엄과 가치 침해 여부

핵심 쟁점은 입양인이 자신의 정체성 형성에 필수적인 '뿌리를 알 권리'와 친생부모의 사생활 보호라는 두 기본권의 충돌이다. 현행 「입양특례법」은 친생부모의 명시적 동의가 없는 한 인적사항 공개를 원칙적으로 금지하여 친생부모의 권리를 절대적으로 우선하고 있다.[88] 법원은 이러한 조항이 다음과 같은 이유로 입양인의 기본권을 과도하게 침해하여 위헌 소지가 있다고 판단했다.[89]

첫째, 친생부모의 소재를 알 수 없거나 사망한 경우에도 정보 공개가 원천적으로 차단된다. 둘째, 친생부모의 비공개 의사가 있더라도 입양인의 절박한 사정과 같은 구체적인 이익형량을 통해 공개 여부를 결정할 가능성을 배제한다. 셋째, 정보의 민감도를 고려하지 않고 모든 인적사항을 일괄적으로 비공개 대상으로 삼는다. 이러한 문제로 인해 실제 입양정보 공개 청구 시 친생부모 정보까지 공개되는 비율은 20%에 미치지 못하는 실정이다.[90] 이번 위헌법률심판제청 결정은 입양인의 '알 권리'를 헌법적 권리로 인정하고, 입법적 불비를 시정할 중요한 계기가 될 것으로 기대된다.

나. 실종아동의 해외입양과 국가의 보호의무: 실종아동부모의 국가배상청구소송

(1) 사건 개요 및 소송의 쟁점(서울중앙지방법원 민사합의48부)

한태순 씨는 1975년 당시 5세였던 딸 신경하 씨를 잃어버리고 경찰에 실종신고까지 했으나, 딸은 미아로 발견된 후 입양기관을 통해 미국으로 입양되었다. 가족들은 이 사실을 전혀 모른 채 44년간 딸을 찾아 헤맸고, 2019년 유전자(DNA) 대조를 통해 극적으로 상봉했다.[91] 이에 가족들은 국가와 입양기관을 상대로 총 6억 원의 손해배상 청구 소송을 제기했다. 이는 실종아동이 해외로 입양된 사례에서 국가의 책임을 묻는 최초의 소송이다.[92]

(2) 국가배상책임 성립 여부와 그 의미: 공무원의 직무상 불법행위 입증 문제

원고 측은 경찰이 실종신고를 접수하고도 아동을 찾기 위한 수배 등 적극적인 직무를 유기했으며, 이러한 공무원의 총체적 불법행위로 인해 가족들이 44년간 생이별의 고통을 겪었다고 주장한다.[93] 반면, 피고 측은 관련 기록이 부재하며 소멸시효가 완성되었다고 항변하고 있다.[94] 이 사건은 진실화해위원회가 밝혀낸 국가의 구조적 실패가 개별 사건에서 구체적인 직무상 불법행위로 인정될 수 있는지, 그리고 장기간에 걸친 인권침해에 대해 소멸시효 법리를 어떻게 적용할 것인지를 판단하는 중요한 선례가 될 것이다.

다. 입양기관의 후견의무와 국가의 관리 · 감독 책임: 아담 크랩서 사건 손해배상청구소송

(1) 사건 개요 및 1, 2심 판결 요지(서울중앙지방법원 및 서울고등법원 민사3-2부)

한국명 신송혁 씨(미국명 아담 크랩서)는 1979년 홀트아동복지회를 통해 미국으로 입양되었으나, 양부모로부터 학대를 당하고 두 차례 파양되었다. 이 과정에서 미국 시민권을 취득하지 못했고, 청소년기 경범죄 전과를 이유로 2016년 한국으로 강제추방되었다.[95] 그는 홀트와 대한민국 정부가 후견 및 보호의무를 다하지 않았다며 손해배상 소송을 제기했다.[96]

---

87 서울행정법원 2025. 4. 17.자 2024아13965 결정; 한겨레(2025.4.17.), [단독] 법원, '친부모 동의 없으면 입양인에 정보 비공개' 조항 위헌심판 제청. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1192968.html

88 이코리아(2025. 4. 27.), 입양인 알 권리 가로막는 입양특례법, 위헌심판대에.

89 NGO 뉴스(2025. 4. 22.), 민변 "서울행정법원 위헌법률심판 제청, 입양인 알 권리 보장 전환점".

90 위의 글.

91 유튜브 채널 MBCNEWS(2024. 10. 7.), 실종 44년 만에 찾은 딸..알고 보니 미국 입양 "국가 책임" / 한태순 씨 국가 상대 손해배상 청구 소송 제기.

92 연합뉴스(2024. 10. 7.), 실종된 딸 해외입양 모르고 44년간 헤맨 부모, 국가에 소송.

93 뉴데일리(2025. 6. 24.), '실종된 딸, 44년 만에 해외서 찾아'…국가 상대 손배소 첫 재판. https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2025/06/24/2025062400442.html

94 위의 글.

95 한국일보(2023. 5. 16.), "불법 해외 입양, 1억 배상해야" 첫 판결에도… "또 절망 안겨" 토로한 이유는.

96 뉴스1(2025. 1. 8.), 고아호적 입양됐다 추방…'입양기관 홀트 1억 배상' 항소심서 취소.

(2) 1심 판결 (서울중앙지방법원)

1심 재판부는 2023년 5월, 홀트아동복지회가 입양 이후 아동의 국적 취득을 확인하지 않는 등 후견인으로서의 보호의무를 위반했다며 1억 원의 배상 책임을 인정했다.[97] 이는 해외입양기관의 사후관리 책임을 인정한 최초의 판결이라는 점에서 의미가 크다. 그러나 국가에 대해서는 일반적 의무만으로는 직접적인 배상 책임을 인정하기 어렵다며 청구를 기각했다.[98]

(3) 2심 판결 (서울고등법원 민사3-2부)

그러나 2025년 1월, 서울고등법원은 1심 판결을 뒤집고 원고 패소 판결을 내렸다.[99] 재판부는 홀트의 의무 위반 여부를 직접 판단하기보다 소멸시효 완성을 주된 기각 사유로 삼았다. 즉, 원고가 성인이 된 1996년경에는 자신의 시민권 미취득 사실을 알 수 있었으므로, 그때부터 10년의 소멸시효가 기산되어 2019년에 제기된 소송은 시효가 완성되었다고 판단한 것이다.[100]

이 판결은 진실화해위원회가 국가적 차원의 과오를 인정하고 있음에도 불구하고, 사법부가 경직된 법리 해석으로 역사적 인권침해 피해자의 권리 구제를 외면하는 현실을 보여준다. 피해자가 자신의 피해 사실과 가해자를 명확히 인지하기 어려운 특수한 상황을 고려하지 않은 채 소멸시효를 엄격하게 적용하는 것은 사법부가 인권 구제의 최후 보루로서의 역할을 포기하는 것과 다름없다.

97 서울중앙지방법원 2023. 5. 16. 선고 판결. 사건번호는 특정되지 않았으나, 다수 언론 보도를 통해 판결 내용 확인됨. 화우공익재단(2023. 6. 1.), [공익소송] 해외입양인 아담 크랩서 손해배상소송 1심 일부 승소.

98 오마이뉴스(2023. 5. 22.), 이름이 다섯개인 남자… "한국 정부와 홀트, 사과해야 한다". https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0002928947&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

99 서울고등법원 2025. 1. 8. 선고 판결. 사건번호는 특정되지 않았으나, 다수 언론 보도를 통해 판결 내용 확인됨. 뉴시스(2025. 1. 8.), "친부모 있는 아이 해외로 입양" 배상 판결, 2심서 뒤집혀…홀트 승소. https://www.newsis.com/view/NISX20250108_0003025518

100 뉴스1(2025. 1. 8.), 美추방 입양인, '홀트 1억 배상' 항소심서 취소…"소멸시효 지나"(종합). https://v.daum.net/v/20250108185412553

라. 총평

이상의 세 사건은 서로 긴밀하게 연결된 인권 침해 문제를 다루고 있다. 서류 조작 등의 각종 불법적 행위로 정체성을 찾을 권리를 박탈당한 해외입양인은 가족과 단절되고, 불안정한 법적 지위 속에서 또 다른 인권침해에 노출될 수밖에 없다. 이러한 해외입양인의 인권 침해 문제는 본인에게만 그치는 것이 아니라 그들의 자녀, 가족, 주변인의 삶에도 적지 않은 영향을 미친다. 해외입양인의 인권 문제는 단편적인 권리 침해의 합이 아니라, 한 인간의 삶 전체를 뒤흔드는 총체적인 문제이다.

4. 종합 검토 및 향후 과제

2025년은 해외입양인의 인권 역사에 있어 중요한 분기점으로 기록될 것이다. 진실화해위원회의 진실규명 결정으로 국가의 책임을 공식적으로 확인하는 성과를 거두었으나, 사법부의 판결들은 여전히 높은 법적 장벽이 존재함을 보여준다. 특히 아담 크랩서 사건의 항소심 판결에서 드러난 소멸시효 법리의 기계적 적용은 과거 국가폭력 및 인권침해 사건에서 반복적으로 지적되어 온 문제로, 이에 대한 근본적인 성찰과 제도 개선이 시급하다.

따라서 해외입양인의 실질적인 인권 보장을 위해서는 다음과 같은 입법적 · 정책적 과제를 해결해야 한다.

첫째, 「입양특례법」을 개정하여 입양인의 '뿌리를 알 권리'를 최우선으로 보호하는 원칙을 확립해야 한다. 리사 씨 사건의 위헌법률심판제청 결정을 계기로, 친생부모의 동의가 없더라도 법원의 판단 등 일정한 요건 하에 정보를 공개할 수 있도록 하는 이익형량 절차를 도입하고, 친생부모 사망 시 정보 공개를 원칙으로 하는 등 구체적인 개선안을 마련해야 한다.

둘째, 장기간에 걸쳐 발생한 중대한 인권침해 사건에 대해 소멸시효 적용을 배제

하거나 완화하는 특별법 제정을 검토해야 한다. 피해자가 자신의 권리 침해 사실을 인지하고 이를 주장하기까지 수십 년이 걸릴 수밖에 없는 해외입양 문제의 특수성을 고려할 때, 현행 소멸시효 제도의 기계적 적용은 정의 실현에 부합하지 않는다.

셋째, 정부는 진실화해위원회의 권고를 조속히 이행해야 한다. 국가의 공식적인 사과를 시작으로, 시민권 미취득 입양인에 대한 전수조사와 지원책 마련, 그리고 국제적 기준에 부합하는 입양 체계를 만들기 위한 노력을 지속해야 하며, 해외입양을 전면적으로 중단하려는 노력도 필요하다.

과거의 잘못을 인정하는 것은 고통스러운 과정이지만, 진정한 화해와 미래를 위한 필수적인 전제이다. 진실화해위원회의 결정이 선언에 그치지 않고 입법, 행정, 사법 모든 영역에서 실질적인 변화로 이어질 때, 비로소 한국 사회는 해외입양인들에 대한 역사적 과오를 청산할 수 있을 것이다.

Ⅶ. 나가며

지금까지 이 보고서에서 다루었던 아동 인권 이슈 중에서 정말 새로운 내용은 단언컨대 하나도 없다. AI, 반도체, 핵잠수함, 코스피, 검찰개혁, 법원개혁, 언론개혁 같은 창대하고 절체절명의 시대적 과제가 요란하게 나대는 상황에서, 이 보고서 속에 담긴 수많은 아동 인권 문제는 몇 년, 몇십 년의 시간 동안 제자리에서 조용하게 그러나 아주 확실하게 아동의 삶을 짓누르고 있었다. 아동 인권 분야에서 오랫동안 전문가들이 고민하고 나름의 해결책이 나와 있는데도 불구하고, 정부와 국회가 움직이지 않는 것은 결국 '아동을 위한 나라는 (필요)없다'고 생각하고 있기 때문일 것이다. 이 보고서가 또 진흙 속에 묻힐 것을 알면서도 이렇게 우리가 외쳐야 하는 이유는 무엇일까. 그 이유를 이 보고서를 읽는 여러분이 만들어주기를 바란다.

2025년 여성 인권 분야 보고

집필

– 들어가며 | 이상은(민변 여성인권위원회)
– 성평등 정책 분야 | 김보미, 송유정, 이솔, 이정민, 이푸른(민변 여성인권위원회 성평등정책팀)
– 여성 노동 및 빈곤 분야 | 김두나, 양지연, 이종희, 이정희(민변 여성인권위원회 여성노동과 빈곤팀)
– 여성 폭력 방지 분야 | 조윤희, 이은심, 이도경(민변 여성인권위원회 여성폭력방지팀)
– 성착취 대응 분야 | 김현지, 이정희(민변 여성인권위원회 성착취대응팀)
– 재생산건강권 분야 | 류민희, 최나빈(민변 여성인권위원회 재생산건강권팀)
– 이주여성 분야 | 천지선(민변 여성인권위원회 이주여성법률지원단)
– 나가며 | 이상은(민변 여성인권위원회)

감수

오현희 (민변 여성인권위원회 전 위원장)

2025년 여성 인권 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

2025년은 여성 인권 분야가 한국의 현대사와 궤를 같이하며 긴 겨울을 견뎌낸 해라고 평가할 수 있겠다. 폭주하는 남성성으로 무장한 윤석열 정권은 2025년 4월 4일 헌법재판소의 파면 결정으로 끝내 종말을 맞이했다. 광장에서 여성들은 중년 남성 중심의 집회 문화에 변화를 가져오며 민주적 정치 주체로서 입지를 공고히 하였다. 이러한 흐름에 맞춰 우리 사회의 여성 인권 또한 그에 상응하는 회복과 발전을 이루었는지 살펴보고자 한다.

이재명 정부는 2025년 9월 30일 국무회의에서 여성가족부를 성평등가족부로 확대 · 개편하는 내용의 정부조직법 개정안을 의결하며, 윤석열 전 정부가 주도하여온 여성가족부 폐지 논란에 종지부를 찍었다. 개편안에서는 성평등정책실을 신설하고 성평등정책관, 고용평등정책관, 안전인권정책관을 배치하여 기존 고용노동부 및 권익증진국의 일부 업무를 이관받도록 하였다. 그러나 적극적 고용개선조치 성별근로공시제 업무 등이 성평등가족부로 이관되며 고용노동부의 여성고용정책과의 폐지가 발표되기도 하였다. 이에 조직개편에도 불구하고 고용노동부가 성평등노동정책

책임부처로서의 책임과 역할을 다하여야 한다는 우려의 목소리도 제기된다.

정부는 '제4차 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방 기본계획(2025~2029)'을 통해 모든 여성의 전 생애 경제활동 지원을 목표하기도 하였다. 기본계획의 주요 방향은 생애주기별 맞춤형 취업 · 경력 지원과, 일 · 가정 양립 기반 강화이다. 이러한 기조하에 정부는 청년 여성의 직무역량 강화와 첨단산업 진출을 돕고, 육아기 · 경력단절 · 중 · 고령 여성 등 대상별 재취업 지원을 확대한다. 한부모 · 결혼이민 여성 등 취약계층 지원도 다양화하는 한편 이직 · 전직 지원, 지역 일자리 발굴, 육아 친화적 근로 환경 조성, 영세기업 여성 근로자의 퇴직연금 확대 등도 추진할 예정이다.

새 정부 출범 이후 성매매를 여성에 대한 폭력으로 인식하는 정책 기조가 강화되면서, 전 정부에서 중단되었던 '성매매 추방 주간' 캠페인과 성매매 합동 단속이 4년 만에 재개된다. 또한 2026년 '성매매 방지 및 피해자 지원' 예산이 전년 대비 9.2% 증가한 207억8300만원으로 증액되어, 상담 · 보호 · 자활 등 피해자 지원이 확대될 예정이다. 아울러 디지털 성범죄 피해자 지원센터 인력 확충과 시스템 개선 예산도 늘어나, 여성 폭력 전반에 대한 대응이 강화될 예정이다.

올해 8월 발표된 123대 국정과제에서는 임신 중지 약물 합법화 및 임신중지 법 제도 추진을 명시하였다. WHO가 필수의약품으로 지정한 임신 중지 약물의 허가와, 2019년 헌법재판소의 낙태죄 위헌 결정 이후 멈춰 있던 권리 보장 논의에 다시금 박차를 가하길 기대한다.

22대 국회에서 2025. 11. 기준 비동의 강간죄는 아직 발의되지 않았으며 생활동반자관계에 관한 법률안은 발의되었다. 강간죄 개정 논의의 주요 골자는 현행 형법의 '폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 자'를 '상대방의 동의 없는 성교행위를 한 사람'으로 바꾸고, 유사강간을 강간죄에 통합하는 것이다. 또한 생활동반자법은 친구, 연인, 동성 커플, 노인 동거 등 다양한 가족 형태를 혼인 관계에 준하여 보호하는 내용을 담고 있다. 두 법안은 시민사회의 오랜 요구이자 성평등과 인권 보장을 위한 필수 과제인 만큼, 새 정부의 적극적인 의지 아래 통과될 것인지 귀추가 주목된다.

이하에서는 여성 인권과 관련한 세부 분야별로 주요 이슈, 법제도 및 판결에 대해 살펴보고 문제점 및 개선점을 논의한다.

II. 성평등 정책 분야

1. 여성가족부의 성평등가족부로의 확대 개편

2025년 9월 정부조직법 개정안이 국회 본회의를 통과하며 '여성가족부'가 2025년 10월 1일부터 '성평등가족부'로 확대 · 개편되었다. 2001년 김대중 정부는 최초로 '여성부'를 설립하였고, 2005년 가족기능이 추가되어 2010년 지금의 '여성가족부'로 개편되었다. 2022년 윤석열 정부에서는 여성가족부 폐지가 논의되며 부처의 존폐가 불투명하였으나 이번 조직 개편으로 지난 몇 년간 이어져 온 여성가족부 폐지 논란이 종결되었다. 성평등가족부는 '2실 2국 3관 1대변인 27과' 체제에서 '3실 6관 1대변인 30과'로 확대되고, 정원은 17명 늘어났다. 원민경 여가부 장관은 초대 성평등가족부 장관이 되었다.

이번 조직 개편에서 주목할 점은 "성평등정책실"의 신설이다. 성평등정책실에는 성평등정책관, 고용평등정책관, 안전인권정책관이 배치된다. 고용평등정책관은 고용노동부에서 일부 업무를 이관받아 공공기관과 일정 규모 이상의 민간기업을 대상으로 여성 고용 현황을 제출받고, 성별근로 공시제를 시행하는 역할을 맡는다. 이를 통해 채용 · 근속 · 임금 전 단계에서 성별 격차를 확인하고, 적극적 고용개선조치불이행 기업을 관리 · 감독하는 권한도 성평등가족부가 행사하게 된다. 여전히 고용노동부의 역할이 막대한 바, 고용노동부와의 협력이 성패를 좌우할 것으로 예상된다.

또한 기존 권익증진국은 안전인권정책관으로 개편되어 성평등정책실 산하에 들

어간다. 이 부서는 가정폭력 · 스토킹 · 교제폭력 등 친밀관계 폭력과 디지털 성범죄 피해 지원, 일본군위안부 피해자 지원, 아동 · 청소년 성보호 정책을 총괄한다. 기존'가정폭력스토킹방지과'는'친밀관계폭력방지과'로 명칭이 변경되어 교제폭력까지 포괄하게 된다.

가장 논란이 된 것은 대통령의 지시에 따라 신설된 "성형평성기획과"이다. 정부는 이 부서가 성별 형평성 정책과 차별적 제도 개선, 인식조사 및 연구 등을 담당한다고 설명하지만, 사실상 '남성 역차별' 담론을 제도화하는 것 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 여성계는 이에 대해 구조적 성차별을 무시하고, 불평등 해소를 위한 적극적 조치를 남성에 대한 차별로 보며, 청년 세대의 어려움을 젠더 갈등으로 치환한다는 비판을 제기한 바 있다.

2. 양육비 선지급제 도입과 확대

양육비 선지급제도가 2025. 7. 1.부터 시행되었다. 양육비 선지급제는 양육비를 받지 못하고 있는 한부모가족 등 양육비 채권자에게 국가가 먼저 양육비를 지급한 후, 추후 양육비 채무자에게 이를 회수하는 제도이다. 이는 기존의 양육비 정기지급 채권만으로는 양육비 채무자의 미이행 등의 문제로 인해 양육자 및 한부모 가정 아동의 경제적 어려움을 완전히 해소하기 어렵다는 취지에서 도입되었다. 양육비 선지급제의 근거는 [양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률]로, 2024. 10. 16. 제3장의2 양육비 선지급이 신설되면서 양육비 선지급제도 또한 시행되었다.

양육비 선지급제도의 지원대상은 만 18세 이하인 자녀를 양육하고 있는 양육비 채권자로, 신청인 가구의 소득인정액이 기준 중위소득 150% 이하이고, 양육비이행관리원에 양육비 이행확보를 위한 법률지원이나 채권 추심지원을 신청하였거나, 양육비 이행확보를 위한 노력을 진행 중이거나 종료한 경우에 해당하여야 한다.

2025. 9. 1. 부터는 선지급 신청일이 속한 달의 직전 3개월 동안 양육비 채무자로부터 이행 받은 월평균 양육비가 선지급 기준금액에 미달하는 경우에도 양육비 선지급 신청이 가능하도록 제도가 개선되었다. 종전에는 신청일이 속한 달의 직전 3개월 또는 신청일이 속하는 달의 직전 달 마지막 날까지 연속하여 3회 이상 양육비를 이행 받지 못한 경우에 한하여 지원이 가능했다.

이와 같은 개정은 양육비 채무자가 매월 소액의 양육비만 지급하는 등 형식적인 이행으로 인해, 실제로는 양육비 미이행 상태임에도 불구하고 한부모가족이 양육비 선지급을 신청할 수 없었던 문제를 해소하기 위한 취지에서 이루어진 것이다.[1]

그러나 양육비 선지급 제도의 지원금은 미성년 자녀 1인당 월 20만 원에 불과하며, 중위소득 150% 이하 가구만을 대상으로 하고 있어 범위가 제한적이다. 또한 이미 성인이 된 자녀에게는 소급 지원이 불가능하여 제도의 실효성에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있다.

양육비 선지급 제도의 안정적인 정착을 위한 전제조건은 채무자의 양육비 징수가 원활하게 이루어지는 것이다. 그러나 동 제도를 담당하는 양육비이행관리원의 징수팀 인력은 3명에 불과하여, 인력 부족 또한 제도의 실행력 확보를 저해하는 요인 중 하나로 꼽히고 있다.[2]

신청자의 약 90%가 여성으로, 양육비 선지급 제도는 한부모가정의 부모, 특히 여성의 경제적 불안 감소에 기여하고 있다. 향후 지원 금액의 현실화 등 제도 개선을 통해 양육비 부담으로 어려움을 겪는 한부모가족에게 보다 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 정책적 노력이 필요하다.

---

1 스카이데일리(2025. 8. 26.), 9월부터 양육비 책임회피 '꼼수' 불가…관련 제도 바뀐다
https://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=283367

2 경향신문(2025. 8. 24.), 양육비 선지급, 벌써 1024명 혜택…"검토할 사건 쌓였어요"
https://www.khan.co.kr/article/202508242019005

3. 생활동반자법 추진

용혜인 기본소득당 의원은 올해 9월 3일 제22대 국회에서 생활동반자관계에 관한 법률안(생활동반자법)을 대표 발의했다. 이는 성년인 두 사람이 상호 합의로 생활을 공유하고 돌보는 관계를 '생활동반자'로 규정하고, 혼인에 준하는 권리와 의무를 부여하여 친구, 연인, 동성 커플, 노인 동거 등 다양한 가족 형태에 대한 법적, 사회적 보호와 권리를 확대하는 데 중점을 두는 법률안이다.[3]

위 법률안은 구체적으로는 (1) 생활동반자관계의 성립 · 해소 및 효력과 그에 관한 등록 · 증명에 관한 사항, (2) 성년이 된 사람은 당사자 간의 합의에 따라 생활동반자관계를 형성할 수 있되, 혼인 중에 있는 사람이나 다른 생활동반자관계 중에 있는 사람은 제외된다는 내용, (3) 생활동반자 당사자의 동거 및 부양 · 협조의 의무, 일상가사대리권, 가사로 인한 채무의 연대책임, 친양자 입양 및 공동입양 등 혼인에 준하는 권리와 의무에 관한 내용, (4) 생활동반자관계의 해소 및 재산분할청구권 등을 주요 내용으로 하고 있다.

혼인 제도는 정신적 · 육체적 결합을 생기게 할 의사의 합치[4]를 요구하며, 신분과 국적의 변동까지 발생시키는 무거운 제도이다. 그에 반해 생활동반자법은 유성애에 기반한 관계 외에도 다양한 관계를 포섭하며, 성인 두 사람이 안정적으로 결속하여 살아갈 수 있는 기반을 제공하는 데에 중점을 두고 있다.

2023년 21대 국회에서도 용혜인 의원이 생활동반자법을 발의한 바 있고, 같은 해 장혜영 정의당 의원도 가족구성권 3법을 발의했지만 모두 논의 없이 폐기됐다. 당시 용혜인 의원의 생활동반자법 발의 이후 더불어민주당과 국민의힘은 각각 연대관계 등록제, 등록동거혼제 등의 추진 의사를 밝히며 동반자 관계 제도화에 대한 논의가 이어졌다. 하지만 22대 국회에서는 아직 생활동반자법 발의 이후 별다른 움직임이 없는 상태다.[5]

이재명 대통령은 지난 7월 30일에 있었던 취임 기자회견에서 차별금지법 관련 발언 도중 "생활동반자법은 이전 대선 때 우리가 공약했던 것 같기도 하다"며 "이런 인권의 문제들도 관심을 가져보도록 하겠다"고 밝힌 바 있다.[6] 원민경 성평등가족부 장관은 지난 8월 18일 여성가족부 장관 후보자 신분으로 진행하였던 기자회견에서 생활동반자법 제정에 대하여 언급하며 "실제하는 가족 현황과 외국 사례, 국민 기본권 보호 등을 종합적으로 고려해서 관련 논의가 진전될 수 있도록 노력하겠다"고 발언한 바 있다.[7] 이러한 발언에 근거하여 정부 · 여당이 이번에는 실질적인 입법에도 힘을 실어줄 수 있을 것이라는 전망이 우세하다.

통계청 자료에 따르면 비혼 · 비혈연가구(비친족가구)는 10년 새 3배 가까이 늘었다. 2015년 21만4421가구(47만1859명)에서 지난해 58만413가구(123만2483명)로 증가했다. 이처럼 최근 한국사회는 큰 변화를 겪고 있다. 많은 사람들이 결혼을 선택하지 않고 있으며, 성애적 파트너들의 동거는 물론 친구와 공동체 기반 주거 형태도 가시화됐다. 또한 혼인 외 출생아가 지난 해 1만 4000명으로 집계되는 등 비혼 아동의 수도 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 이성애적 결합으로 이루어진 가족 외의 가족 형태에 대한 법적 보호는 부족한 것이 현실이다.

2020년 여성가족부 사회조사에 따르면 대다수의 국민이 혼인 · 혈연 여부와 상관없이 생계와 주거를 공유한다면 가족으로 인정해야 한다고 답변(69.7%)하는 등 가족에 대한 사회적 인식도 변화하고 있다.[8] 이와 같이 근래 결혼과 출산에 대한 사회

3 파이낸셜뉴스(2025. 10. 5.), "당신은, 누구와 살고 있나요?"… 생활동반자법, 가족의 확장인가 전통의 해체인가 [혼자인家], https://www.fnnews.com/news/202510020822418789

4 대법원 2010. 6. 10. 선고 2010므574 판결 등

5 여성신문(2025. 9. 16.), [인터뷰] 용혜인 "생활동반자법, 결혼 바깥 여성 삶 지탱할 제도적 기반", https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267490

6 서울경제(2025. 9. 9.), "비혼 출산 제도 개선" 주문한 대통령실…'생활동반자법' 추진될까, https://m.sedaily.com/NewsView/2GXU1UERT6

7 파이낸셜뉴스(2025. 8. 18.) 원민경 여가장관 후보자 "비동의강간죄·차별금지법·생활동반자법, 공론의 장 마련", https://www.fnnews.com/news/202508181039528971

8 여성가족부, 〈가족 다양성에 대한 국민인식 조사〉, 2021년 5월.

적 인식 및 현실이 많이 변화한 데다, 새로운 가족 형태의 제도화의 필요에 대한 사회적 공감대 또한 확산되어 가는 것으로 보인다. 다만, 용혜인 의원의 발의 이후 생활동반자법 반대 청원이 잇따르는 등 일부의 반대 여론도 만만치 않다. 일부 종교단체 및 시민단체는 전통적인 가족제도 해체와 동성혼 합법화 등에 대한 우려를 표하며 법률안을 규탄하고 있다.

4. 부성주의(父性主意)에 대한 지속적 문제 제기와 정체

헌법재판소는 2005년 "성 역할에 기초한 차별로 정당한 이유 없이 남녀를 차별하는 제도"라며 호주제가 위헌이라고 판단하고 2008년 호주제가 폐지되었다. 그러나 '자는 부의 성과 본을 따른다'는 부성주의를 원칙으로 하는 「민법」 제781조 제1항은 여전히 민법에 남아있다.

민법은 '부모가 혼인신고 시 모의 성과 본을 따르기로 협의한 경우'에 한하여 모의 성과 본을 따를 수 있도록 단서 조항을 두었다. 이에 따라 혼인하는 자는 자녀의 출생신고 시가 아닌 혼인신고를 할 때 모성을 따를지를 미리 결정해야 한다.

이에 따라 혼인신고서를 제출할 때 '자녀의 성 · 본을 모의 성 · 본으로 하는 협의를 했는가?'라는 조항에 '예'라고 기재하지 않으면, 자연적으로 자녀는 부성을 따르게 되고 이후 모성을 따르려면 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 한다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.

「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 있기는 하지만, 위 규정은 재혼 가정에서 자라는 자녀들이 계부와 성이 달라서 고통받는 문제를 해결하기 위하여 2005년 신설된 규정이어서 자녀의 주관적 · 개인적인 선호만으로는 변경 허가를 청구한 경우 쉽게 받아들여지지 않는 것이 현실이다.

대법원은 "성 · 본 변경이 이루어지지 아니할 때 내부적으로 가족 사이의 정서적 통합에 방해가 되고 대외적으로 가족 구성원에 관련된 편견이나 오해 등을 겪게 되는 불이익"과 "성 · 본 변경이 이루어질 때 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 태도를 고수하고 있어, 청구가 인용된 사례는 흔치 않다.

최근 제사주재자 결정 기준 변경에 관한 판결(대법원 2023. 5. 11. 선고 2018다248626 전원합의체 판결[9]) 등과 같이 부성주의를 포함한 가족법 체계가 더 이상 부계 혈통 중심의 전통적 관념에 머무르지 않고, 개인의 존엄, 양성평등, 자녀의 복리라는 헌법적 가치를 실현하는 방향으로 나아가고 있음을 확인하는 판결들이 나오고 있고, 자의 성과 본을 출생 후에 변경하는 것을 허가하는 판결[10]들이 나오고 있기는

9 해당 판결은, 공동상속인 간에 협의에 의해 제사주재자를 정할 수 없는 경우에 기존에는 망인의 장남 또는 장남이 이미 사망한 경우에는 장손자가 제사주재자가 된다는 기존의 판례를 변경하여, 제사주재자의 지위를 인정할 수 없는 특별한 사정이 있지 않는 한 피상속인의 직계비속 중 남녀, 적서를 불문하고 최근친의 연장자가 제사주재자로 우선한다는 취지로 판시하였다.

10 서울가정법원 2022. 12. 20. 선고 2022느단56744 판결

하지만, 여전히 민법 제781조 제1항에 대한 헌법소원심판은 2021. 3. 제기된 이후, 전원재판부에 회부되었음에도 지금까지 변론 한 번 거치지 못하고 4년 이상 계류되어 있는 상태이다.[11]

5. 부부별산제의 한계와 상속과 이혼 재산분할 사이의 불균형

부부재산제는 부부 간 재산관계를 어떻게 규율할 것인지에 관한 제도이다. 우리나라는 현재 부부별산제를 채택하고 있으며, 이에 따라 부부가 각자 명의로 취득한 재산은 각자의 소유로 본다. 따라서 혼인 중에 취득한 재산이라 하더라도 일방의 명의로 취득한 재산은 그 명의자의 소유가 된다. 이에 따라 아래 각주 사례[12]와 같이 A와 B가 혼인 중 취득한 집이라 하더라도, B 명의로 되어 있는 이상 A는 소유권을 갖지 못하고, B가 사망할 경우 상속을 통해 3/7의 지분만을 취득하게 된다. 반면, B의 자녀들은 둘이 합쳐 4/7을 상속받아 과반수 지분권자로서 A의 퇴거를 요구할 권한을 가지게 된다.

부부별산제는 일반적으로 남성 배우자보다 장수하는 여성 배우자에게 불리한 제도로 인식되기도 하나, 이는 과거 여성 배우자의 특유재산에 대한 남성 배우자의 관리권을 인정하고, 부부간 귀속 불명 재산을 남성 배우자의 소유로 추정하였던 구민법상의 차별을 시정하기 위하여 도입된 제도이다. 그럼에도 불구하고, 현실에서는 여전히 부동산 등 주요 재산이 남성 배우자 일방의 명의로 되어 있는 경우가 많다. 특히, 배우자 일방명의로 된 부동산에 대하여 다른 상속인들이 생존 배우자를 거주지에서 내쫓는 부당한 사례가 지속적으로 발생하고 있다.

---

11 경향신문(2025. 7. 24.), 4년째 잠자는 '부성우선주의' 헌법소원…"전향적 판결 내려주길", https://www.khan.co.kr/article/202507241529001

12 A와 B는 늦은 나이에 혼인하였고, 20년 동안 함께한 집에서 생활하였다. 그 후 B가 먼저 사망함으로써 혼인관계가 해소되었다. A는 혼인 중 취득한 B 명의의 집에서 계속 거주하게 되었으나, 어느 날 B의 전혼에서 출생한 두 자녀가 찾아와 A에게 해당 주택에서 퇴거할 것을 요구하였다. A는 고령으로 경제활동을 하고 있지 않아 거주지를 새로 마련하기 어려운 상황이며, 대출조차 받을 수 없어 앞으로의 노후가 막막한 상태이다.

혼인관계가 이혼으로 해소된 경우에는 배우자의 사망으로 인해 혼인관계가 해소되는 상황과 불균형이 발생한다. 비록 우리 법률은 부부별산제를 택하고 있으나, 우리 법원은 이혼을 원인으로 한 재산분할청구권에 관하여 부부공동재산인 이상 누구의 명의로 되어 있는지를 불문하고 청산의 대상으로 본다. 심지어 혼인 전 취득한 특유재산이라 하더라도 그 유지에 타방 배우자가 기여한 경우에는 청산의 대상에 포함되기도 한다. 만약 A와 B가 B의 사망에 대비하여 A의 생계를 보장하기 위한 목적으로 이혼을 하였다면, A는 B로부터 재산분할을 통해 해당 주택 전체의 소유권을 이전받아 안정적인 거주를 도모하고, 안정적인 노후가 보장될 수 있다. 또한, 이혼 재산분할로 취득한 재산에는 상속세나 증여세가 부과되지 않으며, 취득세도 감면된다. 이는 이혼 재산분할이 실질적으로 부부가 공동으로 형성한 재산에 대한 정당한 청산이기 때문이다.

현행 민법 하에서는 재산분할과 상속 간 불균형이 존재하며, 이는 결과적으로 이혼을 장려하는 듯한 왜곡된 구조를 낳고 있다. 이에 따라 혼인 중 재산분할청구권의 인정 여부, 부부공동재산제의 도입, 유예공동제(혼인관계 해소 시 부부공동재산제로 간주하는 제도), 생존 배우자 구제를 위한 법률 개정 등이 활발히 논의되어야 한다. 특히 혼인관계를 유지하며 마지막까지 배우자를 돌본 생존 배우자(대체로 경제활동이 어려운 고령의 여성들)의 생계를 보장하기 위한 제도적 장치 마련이 시급하다 할 것이다.

Ⅲ. 여성 노동 및 빈곤 분야

1. 여성 노동과 빈곤 현황

가. 2024년 성별 임금 격차

여성가족부(現 성평등가족부)가 「양성평등기본법」[13]에 따라 전자공시시스템(DART)에 제출된 공시대상회사의 사업보고서와 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공개된 공공기관의 2024년 기준 성별 임금 관련 정보를 조사 · 분석한 결과, 남성 1인당 평균임금은 9,780만 원, 여성 1인당 평균임금은 6,773만 원으로 성별 임금 격차는 전년(26.3%) 대비 4.4%p 증가한 30.7%로 나타났다. 남녀 평균임금이 모두 전년 대비 감소했으나, 여성의 임금 감소폭(−6.7%)이 남성(−0.8%)보다 커지면서, 격차 확대에 영향을 준 것으로 나타났다. 한편, 공시대상회사의 평균 근속연수는 남성 11.8년, 여성 9.4년으로, 성별에 따른 근속연수 격차는 20.9%이며, 전년(23.0%) 대비 2.1%p 감소했다. 일반적으로 근속연수의 격차 감소는 임금 격차의 완화로 이어지는 반면, 2024년 공시대상회사에서는 근속연수 격차가 줄었음에도 불구하고 임금 격차가 확대됐다. 이는 임금이 근속연수 외에 직급, 근로형태 등 다양한 요인들의 영향을 받기 때문으로 분석된다.[14]

경제개발협력기구(OECD)가 2023년 기준으로 집계한 한국 남녀 임금 격차는 29.3%로, OECD 회원국 평균 성별 임금 격차(11.3%)의 2.6배에 달하는 수준[15]으로 38개 회원국 중 최하위인 38위를 기록했다.

13 법 제38조 ③ 양성평등주간 중 하루를 양성평등 임금의 날로 하고, 같은 날에 성별 임금 통계 등을 공표한다.

14 여성가족부 보도자료(2025. 9. 5.), 여성가족부, 성별 임금 격차 조사 결과 발표

15 중앙일보(2025. 8. 29.), 한국 여성 임금, 남성보다 29% 낮아…여전히 격차 'OECD 최대'
https://www.joongang.co.kr/article/25362719

나. 고용상 성차별 현황

한국여성정책연구원이 '2025년 양성평등주간'을 맞아 발표한 성인지 통계[16]에 따르면, 2024년 적극적고용개선조치 적용 사업장에서 여성 고용 비율(38.49%)은 전년(38.28%) 대비 2.1%p 미세하게 상승하였고, 1,000인 이상(40.22%) 사업체에서 고용비율이 1,000인 미만(37.44%) 사업체에서 고용비율 보다 높은 것으로 확인되었다. 그러나 여성 관리자 비율(22.47%)은 전년(22.11%) 대비 3.6%p 상승하는 데 그쳤다. 한편 2023년 월평균 임금은 여성 임금(2,783천 원)이 남성 임금(4,260천 원)에 비해 65.3%에 불과하고, 월평균 임금은 정규근로자(70.6%)보다 비정규근로자(64.3%)에서 성별 간 격차가 더 크게 나타났다.[17] 또한 2023년 한국의 저임금 근로자[18] 중 여성(24.5%)이 남성(10.9%) 대비 2배 이상 더 많이 저임금 근로에 종사하고 있다.

다. 여성 빈곤 현황

(1) 남성보다 높은 여성 빈곤율

2025년 3월 한국여성정책연구원의 '베이징행동강령 채택 30주년 이행평가 연구' 결과에 따르면, 한국 여성의 시장소득 기반 빈곤율(상대적 빈곤율 : 균등화 중위소득 50% 이하 인구 비율)은 2016년부터 2021년까지 매년 22.7%, 22.9%, 23.1%, 23.4%, 23.3%, 22.9%를 기록했다. 그에 비해 남성은 동기간 18.7%, 18.7%, 18.8%, 19.3%, 19.6%, 19.1%로 여성보다 적었다. 가처분소득 기반 빈곤율 수치도 마찬가지로 여성 빈곤율이 6년 내내 남성보다 높았다.[19]

16 한진영 외 4(2025), 「2025 한국의 성인지 통계」, 한국여성정책연구원

17 성별 임금 격차=(여성임금/남성임금)×100

18 저임금 근로자는 시간당임금 기준 중위임금의 2/3 미만의 임금을 받는 전일제근로자를 의미하며, 저임금 근로자 비율은 전일제 임금근로자 대비 전일제 저임금근로자의 비율을 의미함.

19 한국일보(2025. 3. 8.), 아무리 일해도 못 벗어나는 가난…여성 빈곤율, 줄곧 남성보다 높다
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025030700460002462

(2) 여성 노인 2명 중 1명이 빈곤

2025년 2월 3일 통계청의 발표에 따르면 2023년 65세 이상 노인의 가처분소득(개인소득에서 세금 등을 제외하고 연금 등 공적이전소득을 합친 것) 기준 상대적 빈곤율은 38.2%로 집계됐다. 이는 전년(38.1%) 대비 0.1%포인트(p) 증가한 수치다. 노인빈곤율은 2020년 38.9%로 처음 30%대로 내려온 뒤 2021년 37.6%까지 하락했으나, 2022년 38.1%로 반등한 이후 2년 연속 증가세를 보이고 있다.

한국의 노인빈곤율은 전체 상대적 빈곤율(14.9%)이나 근로연령인구(18~65세)의 빈곤율(9.8%)보다 월등히 높고, 여성(43.2%)이 남성(31.8%)보다 빈곤율이 높다.[20] 여성 노인 2명 중 1명이 빈곤하다.

경제협력개발기구(OECD)의 '한눈에 보는 연금 2023'에 따르면 2020년 기준 한국 66세 이상 노인의 소득 빈곤율은 40.4%로, OECD 평균(14.2%)의 약 3배였다. OECD 국가 중 노인빈곤율이 40%를 넘는 나라는 한국이 유일하다. 66~75세 노인의 소득 빈곤율은 31.4%지만, 76세 이상은 52.0%로 절반 이상이 빈곤층으로 분류됐다.

2. 성희롱 · 성차별

가. 주요 이슈

(1) 온라인상 직장 내 성희롱 피해 경험 증가

여성가족부는 2025년 6월 양성평등기본법에 따라 3년마다 실시되는 성희롱 실태조사 결과를 발표했다. 이번 조사는 상시근로자 30인 이상 공공기관 857개(5929명) · 민간사업체 1828개(1만3094명)의 직원과 성희롱 방지 업무 담당자를 대상으로 이루어졌다. 이 실태조사 결과, 지난 3년간 한 번이라도 직장 내 성희롱 피해를 경험한 사람은 4.3%로 3년 전(2021년)에 비해 소폭 낮아진 것으로 조사됐다. 하지만 비대면 업무방식 등이 늘면서 온라인상에서 성희롱 피해를 경험하는 경우가 증가했다. 피해 장소가 '온라인(단톡방 · SNS · 메신저 등)'이라는 응답률(7.8%)은 2021년 실태조사(4.7%)보다 3.1%p 증가했다.

성희롱 피해를 당했을 경우 특별한 대처 없이 '참고 넘어가는' 비율도 3년 전보다 높아졌다. 성희롱 피해에 대한 대처로는 피해자 75.2%가 '참고 넘어감'이라고 응답해 2021년 조사(66.7%)보다 늘었다. 참고 넘어간 이유로는 '넘어갈 수 있는 문제라고 생각해서'(52.7%)라는 답이 가장 많았다. '행위자와 사이가 불편해질까 봐'(33.3%), '문제를 제기해도 기관 · 조직에서 묵인할 거 같아서'(27.4%) 등의 응답이 뒤를 이었다.

성희롱 피해 유형으로는 15개 항목 가운데'외모에 대한 성적 비유나 평가'(3.2%), '음담패설 및 성적농담'(1.5%), '회식에서 술을 따르거나 옆에 앉도록 강요하는 행위'(0.8%) 등의 경험률이 높게 나타났다. 성희롱 행위자는 '상급자(기관장 · 사업주 제외)'가 50.4%로 가장 많았으며 행위자 성별은 남성이 80.4%였다.[21]

(2) 학교 급식노동자 산업재해 증가

전국 학교 급식실에서 발생한 산업재해가 최근 5년간 3배 이상 늘어난 것으로 나타났다. 진선미 더불어민주당 의원실이 교육부와 전국 시도 교육청에서 받은 자료에 따르면 학교 급식실에서 발생한 산업재해는 2020년 701건에서 2024년 2166건으로 급증했다. 고용노동부가 발표한 학교 급식실 산재율도 2023년 3.2%, 2024년 3.7%로 전체 산재율(2024년 0.67%)을 크게 웃돌았다.

주요 재해 유형은 화상 1950건, 넘어짐 1719건, 물체에 맞음 527건, 부딪힘 537건, 절단 · 베임 · 찔림 455건 등으로 나타났다. 화상을 입은 산업재해는 연평균 100

20 뉴스1(2025. 2. 2.), "가난한 한국 노인들" 10명 중 4명 '빈곤'…여성이 남성보다 심각 https://www.news1.kr/economy/trend/5676807

21 황정임 외 (2025), 「2024년 성희롱 실태조사 연구」, 한국여성정책연구원, 여성가족부

건 이상 증가했고, 손가락이 절단되는 사고도 자주 발생하는 것으로 나타났다. 당장 사고가 발생한 것은 아니더라도 근골격계 질환 역시 꾸준히 증가하고 있다. 관련 산업재해는 2020년 101건에서 2021년 168건, 2022년 207건, 2023년 229건, 2024년 244건으로 증가세를 보이고 있다.[22]

한편, 최근 5년간 학교급식노동자 213명이 폐암으로 산업재해 신청을 했고 14명이 사망한 것으로 나타났다. 이는 근로복지공단이 정혜경 진보당 의원에게 제출한 '학교급식 종사자 폐암 산재신청 현황'에서 확인됐다. 이 자료에 따르면 2021년부터 2025년 6월까지 학교급식 종사자 213명이 폐암으로 산업재해 신청을 했고, 이 가운데 178명이 승인됐다. 폐암으로 숨진 노동자는 14명에 달했다.[23]

나. 주요 정책과 입법

(1) 고용노동부 여성고용정책과 폐지로 인한 성평등 고용정책 축소 우려

정부는 2025년 9월 30일 국무회의에서 여성가족부를 성평등가족부로 확대 · 개편하는 내용의 정부조직법 개정안을 의결했다. 조직 개편으로 고용노동부 여성고용정책과의 사무 중 일부인 △적극적 고용개선조치 △성별근로공시제 업무등이 성평등가족부로 이관됐다. 그런데 이와 동시에 고용노동부의 여성고용정책과 폐지가 발표되었다.

이에 성평등 고용정책이 축소될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 그동안 고용노동부 여성정책과가 담당하던 정책은 남녀 고용평등과 일 · 가정 양립 지원, 저출산 대응 고용 대책, 모성 보호와 육아 지원 정책, 직장 내 성희롱 · 차별 예방, 명예 고용평등감독관 제도 운영, 적극적 고용개선 조치 계획 수립 · 시행, 여성의 경제활동 참가율 제고와 고용촉진, 직업능력 개발 업무 등이었다. 하지만 이 중에서 성평등가족부로 정책 기능이 공식적으로 이관된 것은 성별근로공시제, 적극적 고용개선 조치, 여성새로일하기센터 집단 상담 업무뿐이다. 이에따라 업무 공백에 대한 우려가 생길 수밖에 없는 상황이다.

이에 민주노총, 한국여성민우회, 한국여성단체연합 등으로 구성된 여성노동연대회의는 성명을 내고 "정부의 성평등노동정책 기획과 수립, 집행은 고용노동부의 역할과 책임이며 그 안에서도 여성고용정책과의 업무"라고 하면서 "성평등가족부는 고용노동부가 가진 행정집행 권한이 없는 부처인데 성평등가족부로 일부 업무 이관을 이유로 고용노동부가 여성고용정책과를 폐지하는 것은 성평등노동정책 책임부처로서의 책임과 역할을 놓아버리겠다는 것"이라고 우려했다.[24]

(2) 정부, 여성 노동지원 '경력단절 예방' 넘어 '전 생애 경제활동'으로 확대

여성가족부와 고용노동부는 2025년 4월'제4차 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방에 관한 기본계획(2025~2029)'을 공동 발표하여 모든 여성의 전 생애 경제활동을 지원하겠다고 밝혔다.

여성 경제활동 촉진과 경력단절 예방에 관한 기본계획은 「여성경제활동 촉진과 경력단절 예방법」에 따라 5년마다 수립되는 법정 기본계획으로 생애 전반을 아우르는 맞춤형 지원 강화에 방점을 두고 있다. 새로운 기본계획은 ▲생애주기별 여성 경제활동 지원 ▲일과 생활의 균형 도모를 두 가지 주요 목표로 삼았다. 여성의 첫 진입부터 경력 전환, 재진입까지 이어지는 전 생애 지원 체계를 구축하고자 하는 것이 특징이다.

구체적으로 이번 기본계획은 사회진출 초기 청년 여성의 직무역량 제고와 함께 과학 · 기술 · 첨단산업 분야 등 새로운 분야로의 진출 지원을 강화한다. 또한, 육아기 여성과 경력단절여성, 중 · 고령 여성 등 생애주기별 특성을 반영한 맞춤형 취업

22 매일경제(2025. 6. 20.), 위험천만 학교 급식실 산업재해 5년새 3배 쑥
https://www.mk.co.kr/news/society/11348446

23 매일노동뉴스(2025. 8. 28.), 학교 급식노동자 폐암 산재 '사망자 포함' 첫 정부 통계
https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=229937

24 여성노동연대회의 2025. 9. 30.자 [공동성명] 고용노동부는 여성고용정책과 폐지말고 확대·강화하여 성평등노동정책을 강력히 추진하라
https://womenlink.or.kr/statements/?idx=168028952&bmode=view, 2025. 10. 23. 열람.

지원이 한층 강화된다. 중 · 고령 여성의 재취업 기회를 넓히기 위한 프로그램도 추진된다. 한부모 여성이나 결혼이민 여성 등 고용 취약계층 여성에 대한 지원도 보다 다양화된다.

여성의 출산과 육아, 경력단절과 재진입 등 생애 전반에 걸쳐 발생할 수 있는 경력관리의 공백을 메우기 위해, 정부는 맞춤형 직업 역량 개발과 이직 · 전직 지원, 지역 기반의 일자리 발굴 등 전방위적인 지원책을 강화한다. 재직 여성이 육아와 일을 병행하면서도 안정적으로 경제활동을 이어갈 수 있도록 일 · 가정 양립 기반의 근로환경 조성도 확대한다. 육아와 일의 병행이 가능한 근로환경 조성을 위한 육아지원정책도 한층 강화된다. 한편, 영세 중소기업에 근무하는 여성 근로자의 노후소득을 보장하기 위한 퇴직연금 가입 확대도 이루어질 예정이다.[25]

다. 주요 판결

(1) 직장 내 성폭력 가해자를 징계하지 않고 사직 처리한 것은 사용자의 조치의무 위반임을 인정한 판결 (대법원 2024. 11. 14. 선고 2023다276823 판결)[26]

대법원은 2024년 11월 14일 직장 내 성폭력 가해자를 별도 징계하지 않고 사직 처리한 사용자의 조치에 대해 피해자에게 손해배상금을 지급하라고 최종 판결하였다. 직장 상사로부터 성폭력 피해를 당한 피해자는 조사와 징계를 요청하는 진정서를 회사에 제출했다. 그런데 회사는 면담과 조사를 거쳐 가해자로부터 사직서를 제출받은 뒤 징계 절차 없이 사직 처리했다. 이에 피해자는 "회사가 가해자를 징계 절차에 회부하지 않고 사직 처리한 것은 위법하고, 회사가 성범죄 방지에 대한 주의 의무와 관리 · 감독 책임을 다하지 못했다"고 주장하며 위 회사와 가해자를 상대로 손해배상 청구소송을 제기했다. 1심 재판부는 "가해자의 성폭력 행위는 외형적, 객관적으로 회사의 직원인 가해자의 사무 집행에 관해 발생한 사고이므로, 회사의 사용자책임이 인정된다"고 판단했다. 다만 회사가 가해자를 징계 절차에 회부하지 않고 사직 처리한 것은 위법하지 않다고 판단하였다. 그리고 회사와 가해자가 피해자에게 각각 1,500만 원, 3,500만 원을 배상하라고 판결했다.

그러나 항소심 재판부는 피해자의 주장을 일부 받아들여 300만 원의 위자료를 회사가 추가로 지급하라고 판결하였다. 항소심 재판부는 사용자가 직장 내 성희롱 사건 처리 시 반드시 징계절차만을 거쳐야 하는 것은 아니지만, 피해자에게 객관적인 정보와 선택지를 제공해 스스로 해결 방식을 결정할 기회를 제공해야 한다고 판시했다. 그러나 회사는 그러지 아니하고 징계 시 피해가 공개될 것만을 강조하며 가해자의 무징계 사직을 사실상 강권하여 피해자가 다양한 선택지의 장단점을 충분히 검토하고 선택할 수 있는 권리를 침해하였다고 보았다. 그리고 사용자는 그 직원들이 성폭력 피해자인 원고에 대하여 위와 같은 법적인 의무를 다하지 못함으로써 정신적 피해를 준 데 대한 사용자책임이 있다고 판단하였다. 또한 재판부는 사용자는 피해자의 권리를 존중하지 않은 채 피해자에게 단순히 가해자의 사직서 제출 제안을 받아들이기로 했다는 사실만 전달함으로써 피해자에 대한 의견청취의무를 제대로 이행하지 않았다는 점도 인정했다. 대법원도 이를 확정하였다.

이 판결은 직장 내 성폭력이 발생하였을 경우, 사용자는 사건처리절차에서 피해자에게 충분한 정보를 제공해야 하고 피해자의 의견을 적극적으로 청취해야 한다는 것을 분명히 하였다. 이러한 법원의 판단은 피해자의 의사와 상관없이 가해자를 사직처리하는 방법으로 직장 내 성폭력 사건을 처리해 버리는 관행에 경종을 울렸다.

(2) 직장 동료의 일방적 구애는 직장 내 성희롱이자 직장 내 괴롭힘이라고 인정한 판결(서울행정법원 2025. 7. 17. 선고 2024구합69623 판결)

서울행정법원은 2025년 7월 17일 사용자가 중앙노동위원회 위원장을 상대로 제기한 행정 소송(부당해고 구제 재심판정 취소)에서 사용자가 일방적 구애로 직장 동료를 괴롭힌 근로자를 해고한 것은 부당해고에 해당하지 않는다고 판단하였다.

---

25 여성가족부 정책뉴스(2025. 4. 17.), 제18차 양성평등위원회 개최, 여성의 경제활동 전 생애주기 지원 확대 https://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001d.do?mid=mda700

26 1심: 서울중앙지방법원 2023. 8. 10. 2022나45458 판결, 2심: 서울중앙지방법원 2022. 7. 21. 선고 2020가단5176116 판결

운수회사에서 버스기사로 일하던 가해자는 2019년부터 2022년까지 동료 여성 버스기사에게 일방적으로 구애를 하였다. 피해자는 가해자의 일방적인 선물과 식사 제안을 거절했고, 거절 의사를 명시적으로 표현하기도 하였지만 가해자는 일방적인 구애를 멈추지 않았다. 결국 피해자는 가해자를 직장 내 성희롱 · 괴롭힘으로 신고했다. 회사는 징계위원회를 열고 직장 내 성희롱 · 괴롭힘을 징계사유로 가해자를 해고했다. 해고에 불복한 가해자는 부당해고 구제신청을 제기했다. 중앙노동위원회는 징계사유로 직장 내 성희롱만 인정하고 직장 내 괴롭힘은 인정하지 않았다. 중앙노동위원회가 가해자의 구제신청을 인용하자 회사는 중앙노동위원회를 상대로 소송을 제기했다.

법원은 직장 내 성희롱과 직장 내 괴롭힘을 모두 인정했다. 직장 내 성희롱에 대해서 "초기 단계에서 이루어진 선물 제공, 연락 등은 애정표현의 정도가 낮고 직장 동료의 일상적인 친밀감 표현에 해당한다고 볼 여지가 있기는 하나, 그러한 행위가 피해자의 명시적인 거절 또는 불편함의 표시가 있었던 이후에도 지속적으로 반복됐다"며 이는 직장 내 성희롱에 해당한다고 판단했다. 직장 내 괴롭힘도 인정됐다. 중앙노동위원회가 가해자의 '지위 또는 관계의 우위성'이 인정되지 않는다며 직장 내 괴롭힘을 인정하지 않은 반면 법원은 회사 내에서 버스 기사로 일하는 남성이 약 600명이지만 여성은 약 40명이라는 점, 가해자의 나이가 3살 더 많고 입사 경력이 2년 더 빠르다는 점을 지적하면서 "직장 내 괴롭힘 행위의 성립을 위한 '관계의 우위성'은 직급의 고하 등을 떠나 사실상의 우위만으로도 인정될 수 있다"고 보고 "가해자가 관계의 우위성을 이용해 피해자에게 정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시킴으로써 직장 내 괴롭힘 행위를 했다고 충분히 인정할 수 있다"고 판단했다. 이번 판결은 직장 동료를 대상으로 한 '원치 않는 구애'는 직장 내 성희롱과 직장 내 괴롭힘에 해당하는 위법한 행위임을 명확히 하였다.

(3) 인력업체 간병인을 근로기준법상 근로자로 인정한 판결(대법원 2025. 3. 13. 선고 2024다307571 판결)[27]

대법원은 2025년 3월 13일 직업소개업체 소속으로 특수고용직인 간병인도 근로기준법상 근로자에 해당한다고 판결하였다. 대법원은 요양병원에서 퇴사한 간병인인 원고가 요양병원과 간병인 직업소개업체(이하 '소개업체')를 상대로 낸 임금 청구 소송 상고심에서 최근 원고 일부 승소로 판결한 원심을 확정했다.

원고는 지인 소개로 소개업체 이사에게 면접을 본 뒤 요양병원에서 근무하기 시작했다. 병원과 소개업체는 간병인 공급계약을 체결해 소개업체는 병원에 간병인을 공급해 왔다. 원고는 병실에 배치되어 입원환자들에 대한 간병 업무를 도맡았다. 원고는 소개업체가 간병 대상자와 간병 시간, 방법을 정한대로 일을 했다. 근무시에는 소개업체가 적힌 앞치마를 입고, 소개업체에서 간병 물품을 지급받았다. 소개업체 관리인이 간병인들의 3교대 근무시간표를 작성해 간병인들의 출퇴근시간을 기록하기도 했다. 간병비 역시 소개업체가 관리인 명의 계좌로 받은 뒤 소개업체가 간병비에서 회비를 공제한 후 이를 간병인들에게 지급했다. 그런데 원고는 근무한 지 1년 2개월 만에 갑작스럽게 해고됐다. 원고와 환자 사이에 욕설과 신체 접촉이 발생하자 소개업체는 원고에게 "쉬고 있고 병원에 나오지 말라"고 하였다. 사실상 해고로 받아들인 원고는 이후 병원에 출근하지 못했다. 해고 직후 서울지방고용노동청에 진정을 했지만, 노동청은 원고가 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다며 사건을 종결했다.

이에 원고는 병원과 소개업체를 상대로 주휴수당과 연차유급휴가수당 · 해고예고수당 · 퇴직금 등 미지급 임금을 청구했다. 사건을 담당한 1심 법원은 소개업체에 대한 원고의 근로자성을 인정했다. 재판부는 "원고가 간병인과 회원가입약정이라는 형식을 취하고 환자들로부터의 간병비를 소개업체의 명의로 직접 지급받거나 관리

27 1심: 서울북부지방법원 2022. 12. 21. 선고, 2021가소380583 판결, 2심: 서울북부지방법원 2024. 10. 22.선고 2023나30841 판결

하지 않았더라도, 근로제공관계의 실질은 원고가 소개업체에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 노무를 제공한 근로자에 해당한다"고 판단하였다. 다만 병원에 대한 간병인의 종속성은 인정하지 않았다.

2심 법원의 판단도 같았다. 소개업체는 항소하면서 원고를 해고한 사실도 없고 해고할 권한이 있는 사람도 없다고 주장했지만, 재판부는 "소개업체 이사가 원고의 업무 개시 및 종결을 결정하거나 지시했다"며 전화 통보에 따른 해고라고 판단했다. 대법원도 2심 법원의 판단을 그대로 수용하여 판결을 확정하였다.

3. 모성보호와 일 · 가정 양립

가. 주요 이슈

(1) 모성보호 · 일육아 양립 위반 신고 증가, 아빠 육아휴직자 증가 추세

출산휴가와 육아휴직 등 모성보호와 관련된 법 위반으로 노동당국에 신고된 건수가 계속 증가하고 있다. 2024년 모성보호 · 일가정 양립 관련 신고 사건은 695건으로 2020년 395건의 1.8배 수준이고, 2023년 651건보다 7% 증가했다. 유형별로는 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용과 관련한 법 위반이 391건으로 가장 많았고, 산전 · 산후 여성 해고 제한 위반이 204건, 출산휴가 등과 관련한 임산부 보호조치 위반은 100건으로 뒤를 이었다.[28] 2025년 상반기까지의 신고 건수를 보더라도, 육아휴직 미부여 신고 건수는 184건으로 2024년 전체 신고 건수인 180건을 웃돌았고, 다른 신고 건수도 지난해 전체 수치의 절반을 초과한 것으로 나타났다.[29]

남성 육아휴직자는 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2025년 상반기 육아휴직 급여 수급자 중 남성이 전체의 36.4%를 차지하여 관련 통계 집계 이후 가장 높은 수치를 보여주었다. 증가의 주요 요인은 육아휴직 급여 확대 등 경제적 보상 확대와 제도 개선, 사회적 인식 변화로 평가되고 있다. 다만 1천명 이상 대기업에서 남성 육아휴직자 비율은 47.2%였으나, 50인 미만 사업장에서는 25.8%에 불과한 것으로 드러나는 등 사업장 규모, 임금 수준에 따라 제도 이용에 편차가 크게 발생하고 있다.[30]

(2) 메리츠캐피탈 원거리 발령 사건

메리츠캐피탈이 육아휴직을 사용한 여성노동자에 대하여 원거리 전보를 하여 퇴사를 유도한 사실이 보도되었다. 육아휴직 사용 중인 메리츠캐피탈 광주지점 노동자에 대하여 복귀를 두 달여 앞둔 시기에 서울로 인사발령을 통보한 것이다. 이러한 일방적인 전보 조치는 전국 각 지점에서 이미 반복되었다는 것도 드러났다.

서울로 발령 통보를 받은 노동자는 회사가 남녀고용평등법위반과 근로기준법 등을 위반하였다며 노동청에 진정을 제기했다. 남녀고용평등법에 따르면 사업주는 육아휴직을 마친 뒤에는 휴직 전과 같은 업무 또는 같은 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 하는데 이를 위반하고, 근로기준법에서 금지하는 직장 내 괴롭힘을 하였다는 내용이다. 메리츠캐피탈 측에서는 '업무 효율화'를 위한 조직개편이지, 육아휴직 사용자에 대한 불이익을 주려는 것이 아니라고 해명하였다.[31] 그러나 메리츠캐피탈은 언론보도 이후 전격적으로 해당 노동자에 대한 원직복직 조치를 하였다.[32]

---

28 여성신문(2025. 3. 26.), 작년 모성보호·일육아양립 위반 신고 695건… 4년만에 2배
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=259815

29 연합뉴스(2024. 9. 14.), "육아휴직 못썼어요" 올해 상반기 신고건수 작년 전체 건수 넘어
https://www.yna.co.kr/view/AKR20250912128400530

30 여성신문(2025. 7. 28.), 육아휴직자, 남성 36.4%… 아빠도 육아의 주체로
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=265555

31 매일노동뉴스(2025. 6. 23.), 육아휴직 끝나가자 '300킬로' 원거리 발령 낸 메리츠캐피탈
https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228639

32 매일노동뉴스(2025. 7. 4.), "육아휴직 뒤 원거리 전보, 복직에도 뒷맛은 '쓸쓸'
https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228898

나. 주요 정책과 입법

(1) 육아지원 3법 시행 등

지난 2024년 9월 26일 국회를 통과한 이른바 '육아지원 3법(2024. 10. 22. 개정 「남녀고용평등과 일 · 가정 양립 지원에 관한 법률」·「고용보험법」·「근로기준법」)이 2025년 2월 23일부터 본격 시행되었다.

가장 큰 변화는 남녀고용평등법에서 육아휴직 기간을 부모 합산 최대 3년으로 확대한 부분이라 할 수 있다. 종래 육아휴직 기간은 노동자별 자녀 1명당 각 1년이었으나, 1년 6개월로 연장되었다. 다만 기간 연장으로 인한 여성의 경력단절을 예방하고 부모 맞돌봄을 활성화하기 위한 조건이 있다. 1년 6개월의 육아휴직을 사용하기 위해서는 부모 모두가 각각 육아휴직 3개월 이상 사용하는 경우와 한부모 또는 중증장애아동의 부모이어야 육아휴직을 1년에서 1년 6개월로 연장하여 사용할 수 있다(남녀고용평등법 제19조 제2항).

배우자 출산휴가도 종전에는 출산 후 90일 이내에 10일만 사용할 수 있었으나, 출산 후 102일 이내에 20일을 사용할 수 있는 것으로 확대되었고, 분할하여 사용할 수 있는 횟수도 1회에서 3회로 확대되었다(남녀고용평등법 제18조의2 제1항, 제3항, 제4항). 또한 근로자가 청구하는 경우 사용자가 배우자 출산휴가를 부여하는 방식을 취했으나, 근로자가 고지하고 사용하는 것으로 변경되었다(남녀고용평등법 제18조의2 제1항).

육아기 근로시간 단축 대상 자녀의 연령 또한 8세에서 12세로 확대되었으며(남녀고용평등법 제19조의2 제1항), 육아휴직 미사용기간을 두 배 가산하여 육아기 근로시간 단축에 사용가능하게 되었다. 이에 따라 육아휴직을 사용하지 않은 경우 최대 3년까지 육아기 근로시간 단축 사용이 가능하게 되었다(남녀고용평등법 제19조의2 제4항). 육아휴직 분할 회수가 2회에서 3회로 확대되고(남녀고용평등법 제19조의4 제1항), 육아기 근로시간 단축 사용의 최소 단위도 3개월에서 1개월로 단축되는 등 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축의 사용 형태도 유연하게 개선되었다(남녀고용평등법 제19조의4 제2항).

고용보험법 개정을 통해 배우자 출산휴가 전 기간, 난임치료 휴가 중 2일이 유급화되었다(고용보험법 제76조 제1항 제2호). 또한 고용보험법 시행령에서는 육아휴직 급여 등을 인상하였다. 육아휴직 노동자에 대한 급여 상한액이 종전에는 월 150만 원이었으나, 1~3개월차 월 250만 원, 4~6개월차 200만 원, 7개월차 이후 160만 원으로 인상되었다. 출생 후 18개월 이내 자녀에 대하여 부모가 모두 육아휴직을 하는 경우와 한부모가족의 육아휴직급여 지급액도 상향하였다. 이른바 '아빠 보너스제'로 불리고 있는 제도로, 생후 18개월 내 자녀 양육을 위해 부모 모두가 동시 또는 순차로 육아휴직을 사용 시 첫 6개월 급여를 인상하여, 6개월 째에는 450만 원까지 지급받을 수 있도록 하였다. 육아휴직 급여의 25%를 떼어서 복귀 6개월 후에 주던 사후지급금 제도는 폐지되었다.

근로기준법의 연차휴가에 관한 조항도 개정하여, 단축된 근로시간에 비례하여 연차유급휴가를 부여하던 육아기 · 임신기 근로시간 단축 기간도 연차유급휴가 산정을 위한 출근율 판단시 출근한 것으로 간주하도록 하였다(근로기준법 제60조 제6항 제4호, 제5호). 미숙아 출산시 출산전후휴가, 임신기 근로시간 단축 가능 기간도 확대되었다(근로기준법 제74조 제1항, 제7항).

다. 주요 판결

(1) 육아휴직 후 근무시간 변경 거절하자 이루어진 해고가 무효라고 본 대법원 판결[33]

대법원은 육아휴직에서 복귀한 노동자가 사용자의 근무시간 변경 조치를 거절하자 받은 면직처분이 무효라고 판단하였다. 이 사건 노동자는 장애인 공동생활가정의 사회재활교사로 통상 11:00~20:00까지 근무하였으나, 육아휴직 복귀 즈음에 근무시간을 16:00~01:00까지로 하는 사용자의 지시를 받았다. 이 사건 노동자는 시각장애인으로 근로지원인 서비스도 제공받았으나, 근로지원인 서비스 제공 여부도

33 대법원 2025. 7. 18. 선고 2023다220691 판결

이후 결정하겠다는 통보를 받았다. 근무시간 조정이 이루어지지 않자 이 사건 노동자는 복직을 하면서 휴직기간 이전 근무시간과 동일한 시간에 출근하였으나, 사용자는 무단결근 등을 하였다는 이유로 면직처분을 하였다.

1, 2심 법원은 남녀고용평등법에서 사업주는 육아휴직을 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 되며(제19조 제3항), 근로자가 육아휴직을 마친 후에 휴직 전과 같은 업무에 복귀시켜야 하고(제19조 제4항), 근로자의 육아를 지원하기 위하여 업무를 시작하고 마치는 시간의 조정에 노력하여야 한다(제19조의5 제1항)고 규정하고 있는 것을 들며 남녀고용평등법 각 조항의 취지를 확인하였다. 이를 바탕으로 사용자가 변경 지시한 근무시간 대부분이 이 사건 노동자가 아이를 돌보아야 하는 시간과 중복되는 점, 퇴근 시간은 대중교통 이용도 불가능한 점, 이 사건 노동자가 변경한 근무시간에 반드시 근로를 제공해야 한다고 보기 어려운 점 등을 들어 사용자의 근무시간 변경 지시가 남녀고용평등법을 위반한 위법한 업무지시이고, 위법한 업무지시 불응하였음을 이유로 하는 면직처분도 무효라고 판단하였다.[34] 대법원은 이러한 판단에 남녀고용평등법의 해석에 관한 법리를 오해하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다며, 원심판결을 긍정하였다.

4. 여성 빈곤

가. 주요 이슈

(1) 익산 두 모녀 사망 사건 등 계속된 빈곤 여성 가구의 사망

2025년 5월 19일 전북 익산시 모현동의 두 모녀가 생계곤란과 지병으로 고생하던 끝에 세상을 떠났다. 어머니는 '먼저 하늘나라로 간 딸이 집에 있다'는 쪽지와 집 열쇠를 목에 건 채 아파트에서 추락해 사망했다.[35] 경찰은 50일 전 세상을 떠난 딸이 방 안에 누워있는 것을 발견했다. 어머니는 두 딸과 3인 가구로 지내면서 2006년 7월부터 생계 · 의료 · 주거급여 등을 받았지만, 2024년 1월 첫째 딸이 취업하면서 생계 · 의료급여가 중단되었다. 월 120만 원 상당의 수급액은 20만 원(주거급여)으로 줄고, 어머니는 생전에 둘째 딸 병원비 200여만 원 부담을 호소했다. 2025년 1월 결혼해 독립한 첫째 딸의 연 소득이 1억3천만 원 이하로 부양의무자가 아니어서, 어머니와 둘째 딸은 다시 생계급여 수급 대상자가 되었다. 그러나 모녀는 급여를 신청하지 않았다.[36] 모녀는 '복지 사각지대 발굴시스템'에 따라 월세 미납 기록 등으로 '월세취약가구'로 인지되었지만, 주거급여를 받고 있다는 이유로 지자체 통보 대상이 되는 위기가구에서는 제외됐다.[37]

빈곤 여성 가구의 사망은 2014년 10월 서울 송파구에 살던 세 모녀가 마지막 월세와 공과금 70만 원을 넣은 봉투와 '죄송합니다'는 유서를 남기고 세상을 떠난 사건 등을 비롯해 끊이지 않고 이어지고 있다. 정부와 지방자치단체는 '찾아가는 복지'전담팀을 만들고 단전 · 단수, 건강보험료 체납 등 위기징후 정보 모니터링을 시행해 왔으나 사각지대는 여전히 크다.

이재명 대통령은 2025년 8월 13일 대통령실 주최 간담회에서 "신청주의는 매우 잔인한 제도 아닌가. 신청을 안 했다고 안 주니까 지원을 못 받아서 (사람이) 죽고 그러는 것"이라고 언급하면서 복지 지원금 대상자에게 자동으로 지급하도록 원칙을 변경하는 방안을 검토하라고 지시했다.[38] 가구원 중 한 명만 소득이 발생해도 가구원 전체가 급여를 받지 못하는 기초생활수급제도의 구조 문제도 원인으로 지적된다.

---

34 대구지방법원 포항지원 2021. 12. 2. 선고 2021가합119 판결, 대구고등법원 2023. 2. 15. 선고 2021나28052 판결.

35 한겨레(2025. 5. 18.), 전북 익산서 모녀 숨진 채 발견…경찰 "수사 중"
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1198079.html

36 중앙일보(2025. 5. 22.), '익산 모녀'의 비극…200만원 넘는 병원비, 엄마는 절망했다
https://www.joongang.co.kr/article/25337862

37 경향신문(2025. 5. 21.), 익산 모녀에겐 죽음보다 멀었던 복지제도…번번이 '닿지 못하는' 이유
https://www.khan.co.kr/article/202505211657001

38 연합뉴스(2025. 8. 15.), '송파세모녀 11년 잔인한 비극 되풀이' 복지 신청주의 개선 착수
https://www.yna.co.kr/view/AKR20250814114900530

(2) 여성 청소년들의 '생리 빈곤'

2025년 1월 6일 국회 여성가족위원회 소속 김남희 더불어민주당 의원실이 여성가족부로부터 받은 자료에 따르면 '여성청소년 생리용품 지원사업'의 예산 집행률은 지난 3년간 평균 78%에 그쳤다. 2022년에는 집행률이 65.2%까지 떨어지며 약 20억 원의 예산이 미집행됐다. 19~24세 대상 청소년의 신청률은 2022년 기준 72.3%에 불과했다.

생리용품 바우처를 받기 위해선 국민행복카드를 발급받고 이를 사용 가능한 가맹점을 찾아야 한다. 여성환경연대의 설문조사에 따르면 응답자의 34.4%는 신청하지 않는 주요 이유로 국민행복카드 발급 과정을 불편함을 꼽았다. 카드사별 사용처가 달라 사용 가능한 가맹점을 일일이 확인해야 하는 불편함도 지적됐다. 신청 과정에서 경제적 어려움을 증명해야 한다는 점도 청소년들에게는 심리적 장벽으로 작용하고 있다. 또한 학교 밖 청소년이나 저연령 청소년은 정책 정보에 접근하기 어려워 지원 사각지대에 놓이기 쉽다.[39]

2022년부터 모든 공공기관과 학교에 생리용품을 비치해 누구나 무료로 사용할 수 있도록 의무화한 스코틀랜드의 사례와 같이, 월경 빈곤 문제 해결을 위한 보편적 지원이 필수적이라는 지적이 있다.

나. 주요 정책과 입법

(1) 국민연금 소득대체율 인상과 출산크레딧 확대

2025년 3월 20일 「국민연금법」 개정(2026. 1. 1. 시행)으로 노후 소득보장 기능이 일부 개선되고 출산 및 입양을 한 국민연금가입자에게 연금가입기간 추가 혜택을 주는 출산크레딧이 확대되었다. 2025년 현재 41.5%, 2028년까지 40%까지 인하될 예정이었던 소득대체율(은퇴 전 소득 대비 연금액의 비율)은 2026년부터 43%로 고정되었다. 대신 연금보험료율은 현행 9%에서 2033년 13%까지 오른다. 한편 출산크레딧은 둘째아 12개월, 셋째아 이상 18개월씩 최대 50개월까지 가입기간을 추가 인정해왔는데, 이번 개정으로 첫째아도 추가 가입기간으로 12개월이 인정되고, 가입기간 상한 규정은 폐지되었다.[40] 그러나 2025년 7월 17일 국민연금연구원의 '공적연금 소득분배구조 개선효과 분석' 보고서에 따르면, 2022년 남성의 국민연금 수급률은 56.9%였지만 여성은 32.4%에 그쳤다.[41] 여성의 낮은 수급률 자체를 개선하지 않으면 소득대체율 인상 효과에서도 성별 격차가 이어질 수 있다.

출산크레딧 확대에 대해서는 독일, 일본 등이 첫째아부터 3년씩 지원하는 것에 비하면 짧은 지원 기간도 한계로 지적[42]되지만, 더 큰 문제는 연금의 성차별 구조가 개혁되지 않는 상황에서는 출산크레딧 인상 효과도 제한적이라는 것이다. 출산크레딧은 최소 가입 기간 10년을 채운 노령연금 수급시에 적용되는데, 출산으로 경력이 끊긴 여성들이 '최소 10년' 의 가입 기간을 채우지 못해 연금 수급 자격이 없는 경우도 많아, 여성이 직접 출산크레딧의 수혜자가 되지 못하는 상황이 벌어진다. 한편 국민연금공단에 따르면 2025년 1월 기준 출산 크레딧 혜택을 받은 사람은 총 7,183명으로, 이 중 남성의 비율은 97.6%(7,011명)에 이르고, 여성은 2.4%(172명)에 그쳤다. 그 이유는 출산 크레딧 혜택은 부부 중 1명에게 주어지므로, 먼저 수급연령이 된 남편, 또는 아내와 달리 가입기간을 채운 남편에게 크레딧이 적용되기 때문이다.[43]

2019년 기준 60세 이상 노령연금 수급자 667명에 대한 분석 결과, 여성(204명)의 월평균 급여액은 약 26만원, 남성(463명)은 약 54만원인데, 성별 연금 격차 중 '차이'는 10.5%, '차별'은 89.5%로 드러났다. 남성은 배우자가 있든 자녀가 있든 연금수급

---

39 여성경제신문(2025. 1. 6.) 복잡한 절차, 낙인효과…월경이 두려운 '생리빈곤' 청소년들
https://www.womaneconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=229639

40 보건복지부(2025. 4. 2.), 연금개혁으로 2026년 1월 1일부터 국민연금이 달라집니다!
https://blog.naver.com/mohw2016/223818788845, 2025. 10. 3. 열람.

41 헤럴드경제(2025. 7. 17.), 공적연금 덕에 노인빈곤율 떨어졌지만…여전히 OECD 1위
https://v.daum.net/v/20250717081206682

42 SBS(2025. 3. 31.), 첫째부터 '출산 크레딧'…50개월 상한도 폐지
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1008042371

43 동아일보(2025. 5. 19.), 출산에 주는 '연금 크레디트' 98%, 女아닌 男이 받아
https://www.donga.com/news/Society/article/all/20250518/131630115/2

액에 영향을 받지 않지만, 여성의 연금수급액은 배우자 유무, 자녀 유무에 따라 매우 큰 영향을 받는다는 것이다.[44] 가족 내 불평등한 성 역할 분담과 돌봄 부담이 여성의 연금 수급액 감소로 이어지는데, 현재의 연금 제도와 출산크레딧 정책은 이를 보전해주지 못한다. 여성의 연금 가입기간 확대와 성차별적 고용구조 개선, 출산크레딧 확대와 돌봄크레딧 인정 등 적극적인 성평등 연금 구조 개혁이 필요하다.

(2) 한부모가족 양육비 선지급제 시행 등 지원 확대

2024년 11월 개정된 「한부모가족지원법」에 따라 2025년부터 한부모가족 아동양육비 지원 금액이 인상되고, 학용품비 지원 대상이 확대되었으며, 2025년 7월 1일부터 양육비 선지급제가 도입되었다.[45] 양육비 선지급제는 양육비를 받지 못한 한부모 가구에 국가가 먼저 미성년 자녀 1명당 월 20만 원을 지급하고, 추후 비양육자(미지급 부모)에게 회수하는 것이다. 2024년 실태조사 결과 한부모 가족의 71%가 양육비를 한 번도 받지 못한 상황이었는데, 양육비 선지급제는 기준 중위소득 150% 이하이면서 양육비를 받기 위한 노력을 했음에도 3개월 이상 양육비를 받지 못한 경우에 적용된다.[46] 2025. 7. ~ 9.간 시행 실적은 1,421가구 2,275명이다.[47]

2025년 9월 성평등가족부는 2026년 한부모가족 지원 및 양육비 이행 확보 지원 예산을 6.0% 증액(6,260억 원 편성)하고, 한부모가족 복지급여 지원대상자를 기준 중위소득 63%에서 65%이하로 확대하는 등의 개선정책을 내놓았다.[48]

2024년 12월 한국보건사회연구원의 분석에 따르면, 2022년 기준 한부모가구는 약 149만 가구에 달하는데, 31.4%가 소득 하위 10%(1분위), 20.0%가 10~20%(2분위)

44 한겨레, 「성별 연금 격차의 차이와 차별에 관한 실증」, 《보건사회연구》 44(1), 한국보건사회연구원, 2024, 73쪽.

45 베이비뉴스(2024. 11. 14.), 청소년 한부모, 미혼모·부 등 지원 강화를 위한 법적 근거 마련
https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=123070

46 KBS(2025. 7. 1.), 못 받은 양육비, 오늘부터 정부가 선지급…전 배우자에게 회수
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8291986

47 뉴스1(2025. 9. 30.), '양육비 선지급제 시행' 석 달…1421가구 2275명 지원
https://www.news1.kr/society/women-family/5929355

48 성평등가족부(2025. 9. 10.), 한부모가족 아동에 대한 양육지원 확대·강화
https://www.mogef.go.kr, 2025. 10. 3. 열람

였다. 한부모가구의 과반 이상이 소득 하위 20%인 셈이다.[49] 일하는 한부모 가구도 대부분 1~2분위에 집중됐고, 4분위 이하에 69.0%가 분포했다. 소득 상위 10%(10분위) 비중은 3.0%에 불과했다. 반면 양부모 가구는 각 소득분위 비율이 10% 안팎으로, 1~2분위 비중은 16.1%였다. 양부모 맞벌이 가구는 상위 5~10분위에 70.8%가 집중됐고, 하위 1분위는 4.2%에 그쳤다.[50] 한부모가구의 소득격차를 줄이기 위한 적극적인 대책이 필요하다. 특히 한부모가족 지원 정책에서 경제적 지원의 '전부 또는 전무' 구조가 유발하는 소득 역전 현상이 문제로 지적된다.

Ⅳ. 여성 폭력 방지 분야

1. 주요 이슈

가. 동탄 가정폭력 여성 살해 사건에서 드러난 가정폭력 대응 체계의 한계

2025년 5월 12일, 가정폭력으로 경찰의 보호조치를 받고 있던 여성이 사실혼 관계의 남성에게 살해당하는 사건이 있었다. 피해자는 사건이 있기 전 경찰에 9차례나 신고하였으며, 100m 이내 접근금지 및 전기통신을 이용한 연락 제한 등의 '긴급임시조치'와 함께 스마트워치를 지급받은 상태였다.[51] 또한 피해자는 2025년 4월 4일 가해자를 폭행, 강요 등의 혐의로 고소하였고, 같은 달 17일에는 지난 1년 간의 피해가 담긴 녹음 파일 등이 포함된 600쪽의 고소보충이유서를 경찰에 제출하면서 가해자를 구속 수사해달라고 촉구하였다.[52] 그러나 경찰은 피해자에 대하여 적극적인

49 연합뉴스(2025. 4. 29), 경제적·시간적 빈곤 '이중고' 한부모가족…절반이 소득하위 20%
https://www.yna.co.kr/view/AKR20250428072200530

50 이아영·박소은·이지은·우선희(2024), 「한부모가족의 시간 및 경제적 자원과 정책」, 한국보건사회연구원

51 한겨레(2025. 6. 22), 신고 9번 했는데 살해당했다…동탄 납치·살인 사건 전말
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1204053.html

52 KBS뉴스(2025. 5. 15.), '동탄 납치살해' 피해자, 경찰에 가해자 구속 요청…영장 늦어지다 참극
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8254932&ref=A

보호조치를 하지 않은 채 스마트워치 반납을 요구하며 “안전조치가 곧 종료된다”고 통보하였다. 결국 가해자는 피해자가 피신해 있던 지인의 숙소에 찾아가 피해자를 납치하고 끝내 살해하였고 가해자도 스스로 극단적 선택을 하였다.

피해자는 첫 번째 경찰 신고에서 가해자에 대한 처벌불원의사를 밝혔으며 피해자 안전조치를 철회해달라고 요청하였으며, 두 번째 경찰 신고에서도 안전조치를 거부한 것으로 파악되었다.[53] 그러나 피해자들은 가정폭력을 신고하고도 보복이나 협박이 두려워서, 자녀의 아버지이기 때문에, 이웃이나 주변의 시선이 걱정되어서 등의 이유로 가해자에 대한 처벌을 망설이는 경우가 많다. 특히 법률혼이 아닌 교제관계에서 발생하는 폭력은 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 아니라 「형법」이 적용되어서 단순폭행으로 처리되기 때문에, 피해자가 처벌불원 의사를 밝힐 경우에 별다른 보호조치를 하지 않는데, 이번 사건에서도 경찰은 지속적인 폭행 사건을 확인하고도 처벌을 원하지 않는다는 피해자 진술만 받고 별다른 보호조치 없이 현장을 떠난 것으로 밝혀졌다.[54] 따라서 피해자 보호를 강화하기 위하여 가정폭력사건에서 반의사불벌죄 적용 등에 대해서 재검토할 필요가 있으며, 교제관계에서도 보호조치가 이루어질 수 있도록 관련 법을 제 · 개정하는 것이 필요하다.

이번 사건의 경우 피해자가 구속 수사를 요청하였고, 경찰도 피해자가 고소장을 접수한 당일 사전구속영장을 신청하기로 결정하였지만, 피해자가 살해될 때까지 영장을 신청하지 않은 것으로 밝혀졌다.[55] 가정폭력 사건의 경우 구속수사의 비율이 극히 낮은데 2023년 한 해 동안 가정폭력으로 112에 신고된 230,830건 중 구속 인원은 578명, 1%도 되지 않으며, 2023년 가정폭력 가해자 검거 건수가 44,524건이었음에도 임시조치로 ‘국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치’로 법원 결정이 내려진 것은 225건에 불과하다. 가정폭력 응급조치 현황 중에서 현행범인 체포 건수는 경찰이 별도 관리하지 않아서 현황 파악조차 쉽지 않은 실정이다[56]. 가해자에 대한 체포, 구속이 거의 이루어지지 않은 한국의 수사 관행과 달리 미국, 영국, 호주 등은 의무체포제와 영구 접근금지 적용, GPS 전자감시 등으로 피해자를 보호하고 있으며, 특히 미국은 피해자의 신청이나 법원의 판단에 따라 접근금지 조치가 사실상 무기한 연장될 수 있다. 따라서 해외 주요국과 마찬가지로 현행범 체포 요건을 강화하고 접근 금지 명령의 실효성 강화를 위한 GPS 감시제도 도입 등의 입법적 보완이 요구된다.[57]

나. 권력형 성범죄 피의자 사망 후 ‘공소권 없음’ 결정으로 인한 피해 구제 기회의 박탈

3선 국회의원이던 故 장제원 전 국회의원이 부산의 한 대학교 총장이었던 2015년 11월 당시 비서였던 피해자에게 성폭력(준강간치상)을 가한 사건으로 2025년 1월 고소되었다. 피해자는 당시 피해장소였던 호텔에서 촬영된 것으로 추정되는 영상을 공개하였고, 피해자의 특정 신체 부위와 속옷 등에서 남성 유전자형이 검출되었다는 국립과학수사연구원의 감정 결과를 수사기관에 제출하였다고 설명했다[58]. 장 전 의원은 성폭력 혐의 사실을 부인하여 유전자 검사를 거부하다가 극단적 선택을 하였다. 경찰은 피의자인 장 전 의원이 사망하였다는 이유로 ‘공소권 없음’ 결정을 내렸다.

이로 인하여 9년간 고통스러운 시간을 보내다가 겨우 용기를 내어 고소를 하게 된 피해자는 이번 ‘공소권 없음’ 결정으로 인하여 형사 절차를 통하여 피해를 인정받을 기회를 빼앗기게 되었다. 피해자측은 기자회견을 통해 이미 수사가 80% 진행되었으며 장 전 의원측도 조사를 받은 만큼, 사망하였기에 처벌을 못 하는 것이 아

53 경향신문(2025. 5. 13.) 화성 동탄신도시 여성 살해 사건은 계획범죄…“사전에 준비한 렌트카로 납치”
https://www.khan.co.kr/article/202505131745001

54 한겨레(2025. 6. 22). 신고 9번 했는데 살해당했다…동탄 납치·살인 사건 전말
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1204053.html

55 KBS뉴스(2025. 5. 15.). ‘동탄 납치살해’ 피해자, 경찰에 가해자 구속 요청…영장 늦어지다 참극
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8254932&ref=A

56 한국여성의전화(2025. 5. 20) ‘신고해도 살해당했다. 피해자는 도대체 무엇을 해야 안전을 보장받을 수 있는가’ 논평

57 여성신문(2025. 6. 20) 동탄 납치·살인 사건이 드러낸 제도의 빈틈… 가정·교제폭력 대응체계 전면 재정비 시급
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=263930

58 한국일보(2025. 4. 1.) ‘비서 성폭행 의혹’ 장제원 사망… “2차 가해 막고, 사건 실체 밝혀야”
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025040111400002494?did=NA

니라 사망하였더라도 수사로 확인된 사실을 발표하여 사회적 엄벌에 처해달라고 요청하였다.[59]

전문가들은 가해자 사망으로 인한 사건 종결이 피해자에게 무력감과 좌절감을 안겨줄 수 있으며, 권력형 성범죄 사건은 가해자가 사망해도 권력 구조가 여전해 피해자를 향한 2차 피해가 심각해지기 때문에, 사법 체계 안에서 공적인 책임을 물을 수 있는 방향으로 나아가는 것이 성숙한 사회의 지표라는 의견을 제시하였다.[60]

또한 수사기관 등에 의하여 사법적 판단을 받는 것 자체가 피해자의 회복이나 2차 피해 방지에 도움이 되기 때문에, 이번 사건과 같이 수사가 상당히 진척된 사건의 경우 불송치 결정문이나 이유서를 통해서'공소권 없음'결정을 유지하면서도 그간의 수사 결과를 공개하여 피해자를 구제하자는 의견도 제시되었다. 현행 실무 관행은 '공소권 없음'으로 불송치하는 사건의 경우 그 취지만 간략하게 기재하고 있으나 경찰수사규칙 등 관련 법령을 개정하여 가해자가 사망하더라도 수사로 확인된 사실관계를 공개하는 것이 필요하다.[61]

다. 비동의강간죄 개정 논의

현행 「형법」 제297조는 강간죄의 요건을 '폭행 또는 협박'으로 규정하고 있다. 이로 인해 폭행 또는 협박이 없는 성적 침해에 대하여 처벌의 공백을 야기하고, 피해자로 하여금 저항 여부를 입증하도록 요구하여 2차 피해를 초래함으로써 성적 자기결정권 보호라는 법익 실현에 장애가 되고 있음이 오랫동안 지적되어 왔다.

일본은 2023년 형법 개정을 통해 강간죄를 '부동의성교등죄'로 개정하고, 그 부동의의 요건이 되는 피해자의 '동의하지 않는 의사를 형성 · 표명 · 전달하는 것이 곤란한 상태'에 이르게 하는 8가지 구체적인 행위유형을 조문에 적시하였다. 여기에는 기존의 폭행 · 협박 외에 약물 · 알코올 투여, 수면, 의식 상실, 지위 · 관계에 따른 위력 사용, 공포 · 놀람으로 인한 의사결정 곤란 등이 포함되어 처벌 공백을 해소한 것일 뿐 아니라, '동의' 개념을 명확히 하여 기존보다 처벌 범위를 명확히 하는 효과가 있다고 평가된다.[62]

프랑스도 2025년 형법상 '강간'을 '동의 없는 모든 성적 행위'로 정의하는 개정안을 의회에서 통과시켰다. 위 개정안은 '동의'는 자유롭고 충분한 정보에 기반해야 하며, 구체적이고 사전에 이뤄져야 하며, 언제든 철회할 수 있어야 하며, 피해자의 침묵이나 반응 부재는 동의로 간주할 수 없다고 규정한다.[63]

일본과 프랑스에 앞서 캐나다, 독일, 영국, 스웨덴, 스페인, 오스트레일리아, 미국 대다수 주 등에서 '동의의 부재'를 강간죄 성립 요건으로 하는 법률 개정이 있었고, 2021년 유엔 인권이사회는 강간에 대한 특별보고서를 채택해 모든 가입국에 비동의 강간죄 입법을 권고하는 등, 비동의강간죄로의 개정은 세계적 흐름이다.[64]

이러한 흐름을 반영하여 우리나라 국회에서도 형법상 강간죄를 개정하는 입법 논의가 진행되고 있다. 이번 22대 국회에서는 정혜경 의원(진보당)이 현행 형법상 '폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 자'를 '상대방의 동의 없는 성교행위를 한 사람'으로 변경하고, 유사강간을 강간죄에 통합하는 것을 골자로 하는 형법 일부개정법률안을 발의하고자 하였으나[65] 국회의원 10명 이상의 서명을 받지 못해 발의조차 되지 못하였다. 강간죄 구성요건을 '비동의'로 개정하는 것은 성폭력 처벌의 사각지대를

59 한겨레(2025. 4. 9.) 장제원 사건 피해자 "성폭력 혐의 종결 안 돼…사회적 엄벌을"
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1191555.html

60 한국일보(2025. 4. 1.) '비서 성폭행 의혹' 장제원 사망… "2차 가해 막고, 사건 실체 밝혀야"
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025040111400002494?did=NA

61 한겨레(2025. 4. 11.) 영원히 사과받을 수 없는 '장제원' 피해자에 필요한 것 [The 5]
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1191928.html

62 국회토론회(2025. 4. 15.) 「'강간죄'에서 '부동의성교죄'로 일본 형법 개정 의미와 한국의 과제」

63 파이낸셜뉴스(2025. 10. 30.) 프랑스, 형법에 '비동의 강간' 최종 도입…"피해자의 침묵은 동의 아냐"
https://www.fnnews.com/news/202510302032295592

64 한겨레21(2025. 5. 22.) '비동의강간죄' 도입이 세계 표준…정권 교체 세력도 동의해야
https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/57359.html

65 여성신문(2025. 2. 27.) [단독] '비동의 강간죄' 법안 나온다… 정혜경 의원, 22대 국회 첫 법안 발의
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=258747

해소하고 성적 자기결정권이라는 헌법상 기본권을 실현하기 위한 필수적인 과제임을 상기해야 할 것이다.

2. 주요 입법

가. 형사소송법 제294조의4(피해자 등의 공판기록 열람 · 등사) 개정

그간 성폭력 피해자를 비롯한 형사사건의 피해자는 형사소송절차에서 당사자가 아니기 때문에 소송기록에 대한 열람등사권이 상당히 제한적으로만 인정되어 왔다. 구 형사소송법 제294조의4는 피해자 등의 공판기록 열람 · 등사에 대해 정하면서, 신청 시 허가 여부를 재판장의 재량사항으로 정해 두면서 이에 대한 불복도 허용하지 않았다. 이에 성폭력 사건의 수사 · 재판 과정에서 피해자에 대한 2차 가해 등이 이루어져도 피해자는 적절한 방어권을 행사할 수가 없었다.

여성단체들은 이처럼 형사재판 절차에서 성폭력 피해자가 배제되는 상황에 대해 지속적으로 문제제기를 해왔고,[66] 이에 국회가 응답하여 형사재판 절차에서 피해자에게 소송기록의 열람 또는 등사를 원칙적으로 허가하도록 하는 형사소송법 개정안(2025. 3. 18. 일부개정)이 2025년 9월 19일부터 시행되었다. 개정된 형사소송법 제294조의4는 피해자 등의 권리구제 또는 진술권 보장을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 소송기록의 열람 또는 등사를 허가하여야 한다고 규정(3항)하고, 허가하지 아니하거나 제한 또는 조건을 붙여 허가하는 경우에는 이유를 통지할 의무를 규정(5항)하고 있다.

다만 재판장의 결정에 대하여는 여전히 불복할 수 없도록 되어 있어(7항), 불허 사유가 부당하더라도 이를 다툴 수 없는 한계가 있다. 재판 실무에서 개정안의 취지를 존중하여 피해자의 열람등사권을 최대한 폭넓게 보장할 수 있도록 하여야 할 것이다.

66 경향신문(2024. 7. 22.), 이예슬, 형사재판에서 2번 상처입는 성폭력 피해자…"피해자 소외되지 않게 국회가 제도 개선 나서야", https://www.khan.co.kr/article/202407221719001#ENT

3. 주요 판결

가. 성범죄를 피하기 위하여 타인의 혀를 물어 끊은 사실로 중상해죄 유죄판결을 받은 재항고인에 대해 형사소송법 제420조 제7호 등을 이유로 한 재심청구를 인용하고, 무죄를 선고한 판결(대법원 2021모2650 결정, 부산고등법원 2025로1 결정)

이 사건 재항고인은 19세이던 1964년, 전혀 모르는 사이인 남성 A가 재항고인을 넘어뜨리고 강제로 입을 맞추려고 하면서 혀를 재항고인의 입속으로 넣자 방어의 과정에서 A의 혀를 물어 끊었는데, 이를 이유로 중상해죄로 구속기소되어 유죄판결을 받고 그 무렵 판결이 확정되었다. 재항고인은 60세가 넘어 대학 수업을 들으며 학우에게 비로소 자신의 경험을 이야기할 수 있었고, 여성단체의 도움을 받아 이 사건 재심을 청구하게 되었다. 재항고인은 재심청구 이유로 수사 과정에서 적법절차를 준수하지 않은 채 영장 없는 불법구금 하에 수사를 받았다고 진술하며, 최초 경찰 수사단계에서는 정당방위가 인정되어 죄가 없다고 판단을 받았음에도 돌연 검찰 수사 단계에서 구속되어 수사를 받게 된 점, 재심대상 판결문과 당시의 신문기사 등을 보았을 때 재항고인은 검찰에서 1964년 7월 경부터 약 50여 일 이상 구속되어 있었음을 확인할 수 있으나 구속영장 발부와 집행은 1964. 9. 1.부터였던 것으로 보이는 점 등을 그 증거로 들었다.

1심과 원심은 재항고인이 1964년 재판 당시 수사기관의 불법 구금, 협박, 자백강요 등을 주장한 적이 없었던 점과 불법 구금 등을 증명할 객관적이고 분명한 자료가 제시되지 않은 점 등을 들어 형사소송법 제420조 제7호의 재심사유(원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초가 된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초가 된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 지은 것이 확

정판결에 의하여 증명된 때)가 증명되지 않았다고 보아 재심청구를 기각하는 결정을 하였다.

그러나 대법원은 형사소송법 제420조 제7호와 같은 법 제422조의 규정 및 취지 등을 고려할 때, 불법 구금에 관한 재항고인의 일관된 진술 내용은 충분히 신빙성이 있고 그에 부합하는 직 · 간접적인 증거들도 있는 반면, 그 진술과 모순되거나 진술 내용을 탄핵할 수 있는 다른 객관적인 증거가 없으므로, 1) 재항고인은 검찰에 처음 소환된 1964. 7. 초부터 1964. 9. 1.까지의 기간 동안 불법으로 체포 · 감금된 상태에서 조사를 받았다고 볼 여지가 충분하고, 2) 이러한 검사의 행위는 형법 제124조의 직권남용에 의한 체포 · 감금죄를 구성하며, 3) 위 죄에 대하여는 공소시효가 완성되어 유죄판결을 얻을 수 없는 사실상 · 법률상 장애가 있는 경우로서 형사소송법 제422조의 '확정판결을 얻을 수 없는 때'에 해당하므로, 원심으로서는 재항고인의 진술의 신빙성을 깨뜨릴 충분하고도 납득할 만한 반대되는 증거나 사정이 존재하는지에 관한 사실조사를 하였어야 한다고 보아, 이와 달리 판단한 원심을 파기 · 환송하였다(대법원 2024. 12. 18.자 2021모2650 결정).

이어진 파기환송심에서 부산고등법원은 재심 신청을 인용하는 결정을 하였고(부산고등법원 2025. 2. 10.자 2025로1 결정), 이후 개시된 재심 재판에서는 검사가 "본 사건에 대해 검찰은 성폭력 피해자의 정당한 행위로서 위법성이 인정되지 않는다는 결론에 이르렀다"고 하며 무죄를 구형하였고 재판부도 무죄를 선고하였다.[67]

나. 피해자가 메시지를 차단하여 이를 현실적으로 인식하지 못한 상태에서도, 각 통신매체이용음란죄 또는 아동학대죄의 성립을 인정한 판결(대법원 2025도986, 2025도3890)

첫 번째 사건의 피고인은 트위터를 통해 피해자의 계정을 언급하며 "성고문 하자" 등의 글(이하, '이 사건 게시글')을 게시하여 성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(통신매체이용음란)죄로 기소되었는데, 원심은 피해자가 피고인의 트위터 계정을 차단한 상태였으므로 피해자에게 이 사건 게시글의 알람이 전달되지 않았고, 피해자가 스스로 피고인의 트위터 계정을 검색하는 별도의 행위를 하여 이 사건 게시글을 확인하였으므로, 객관적으로 피해자가 이 사건 게시글의 존재와 내용을 알 수 있는 상태에 있었다고 볼 수 없다고 하여 무죄를 선고하였다.

그러나 대법원은 성폭력처벌법 제13조의 구성요건 중 성적 수치심을 일으키는 글 등을 '상대방에게 도달하게 한다'는 것은 '상대방이 성적 수치심을 일으키는 글 등을 직접 접하는 경우뿐만 아니라 상대방이 객관적으로 이를 인식할 수 있는 상태에 두는 것'을 의미하고, 따라서 피고인이 휴대전화, 컴퓨터 등의 통신매체를 통하여 성적 수치심을 일으키는 글 등을 상대방에게 전송함으로써 상대방이 별다른 제한 없이 그 글 등을 바로 접할 수 있는 상태에 이르렀다면, 그러한 행위는 성적 수치심을 일으키는 글 등을 상대방에게 도달하게 한다는 구성요건을 충족한다고 보아야 하고, 상대방이 실제로 그 글 등을 인식 또는 확인하였는지 여부와는 상관없다(대법원 2017. 6. 8. 선고 2016도21389 판결, 대법원 2018. 11. 15. 선고 2018도14610 판결 등 참조)고 판시하면서, 피고인이 피해자를 겨냥하여 작성한 이 사건 게시글을 트위터 '멘션' 기능을 활용하여 게시함으로써 피해자가 객관적으로 이를 인식할 수 있는 상태가 되었다고 볼 수 있고, 이로써 성폭력처벌법위반(통신매체이용음란)죄는 성립한다고 판결하였다.

두 번째 사건의 피고인은 휴대전화를 이용하여 8세인 피해 아동에게 '집에 와'라는 글과 함께 자신의 성기 사진 등을 전송하여 아동복지법위반(아동에대한음행강요 · 매개 · 성희롱등)등 혐의로 기소되었다. 원심은 피해 아동의 어머니가 피해 아동의 휴대전화에 피고인의 연락처를 차단해 놓았기 때문에 피해 아동이 피고인의 메시지를 보지 못했으므로, 아동이 직접 메시지를 인식함이 없이 위 메시지를 아동이 인식할 수 있는 상태에 놓인 것만으로 아동에 대한 성적 학대행위가 된다고 볼 수는 없다고 하여 이 부분 공소사실을 무죄로 선고하였다.

67 연합뉴스(2025. 9. 10.), 손형주, "강제 키스, 혀 절단' 최말자씨 61년 만에 재심서 무죄(종합), https://www.yna.co.kr/view/AKR20250910103751051?input=1195m

그러나 대법원은 '아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대 행위'에는 성적 도의관념에 반하는 성적 행위로서 현실적으로 아동의 건전한 성적 가치관의 형성 등 완전하고 조화로운 인격 발달을 해친 경우뿐만 아니라 그러한 결과를 초래할 위험 또는 가능성이 발생한 경우도 포함되므로, 해당 아동이 성적 수치심을 주는 성희롱성 또는 음란한 말이나 글, 영상 등을 직접 접하거나 인식한 경우뿐만 아니라 객관적으로 이를 접하거나 인식할 수 있는 상태에 이르렀다면, 아동의 건전한 성적 가치관의 형성 등 완전하고 조화로운 인격발달을 저해하는 결과를 초래할 위험 또는 가능성이 생겼다고 할 것이므로 구 아동복지법 제71조 제1항 제1의 2호, 제17조 제2호 위반죄의 기수가 성립한다고 하여 원심을 파기 · 환송하였다.

다. 영상녹화는 카메라등이용촬영죄의 '촬영'이 아니라고 판단한 판결(대법원 2024도16133 판결)

이 사건 피고인은 피해자와 연인관계에 있던 자로, 피고인의 핸드폰에서 자신의 영상을 발견한 피해자가 영상통화를 녹화한 이유 등에 대해 피고인에게 따지며 화를 내자, 피해자를 폭행하여 상해를 입히고 피해자 주거지의 물건을 손괴하였는바, 성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(카메라등이용촬영 · 반포등), 상해, 재물손괴의 혐의로 기소되었다.

1심은 구 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(2018. 12. 18. 법률 제15977호로 개정되기 전의 것) 제14조 제1항의 촬영 대상은 '성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 다른 사람의 신체'라고 보아야 함이 문언상 명백하므로 위 규정의 처벌 대상은 '다른 사람의 신체 그 자체'를 카메라 등 기계장치를 이용해서 '직접' 촬영하는 경우에 한정된다고 보는 것이 타당하다고 하면서, 다른 사람의 신체 이미지가 담긴 영상도 위 조항의 '다른 사람의 신체'에 포함된다고 해석하는 것은 죄형법정주의 원칙상 허용될 수 없다고 판시하였다.

이에 따라 1심은 이 사건과 같이 피해자가 영상통화 기능을 통해 스스로 자신의 휴대전화 카메라로 자신의 신체 등을 촬영하여 실시간으로 피고인의 휴대전화로 전송한 영상을 피고인이 휴대전화의 화면녹화 기능을 이용하여 녹화한 행위는 성폭력범죄의처벌등에관한특례법 제14조 제1항의 '사람의 신체'를 '촬영'한 것이라고 할 수 없어, 성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(카메라등이용촬영 · 반포등) 혐의에 대하여 무죄를 선고하였다.

원심은 1심의 판단을 긍정하면서, 검사의 예비적 공소사실인 성폭력범죄의처벌등에관한법률위반(카메라등이용촬영물소지등) 혐의에 대하여, 피고인의 휴대전화에 저장된 피해자의 영상통화 녹화 동영상(이하, '이 사건 동영상')은 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제14조 제1항의 촬영물 또는 복제물이라고 볼 수 없고, 동법 제14조 제2항의 촬영물 또는 복제물은 반포등 행위를 전제한 것이어서 이 사건 동영상을 반포등하지 않고 소지한 행위가 성폭력처벌법 제14조 제4항의 처벌대상에 해당하지 않는다고 판단하였다.

대법원은 1심과 원심의 판단이 정당하다고 판단하여 상고를 기각하였다. 다만 이 사건 동영상은 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제14조 제1항 및 동법 제14조 제2항 전단의 촬영물에는 해당하지 아니하나, 동법 제14조 제2항 후단에서 정한 촬영물의 '복제물'에는 해당한다고 판시하였다. 그럼에도 동법 제14조 제4항의 처벌대상인 '제1항 또는 제2항의 촬영물 등'은 '제1항 또는 제2항에 따라 처벌대상이 되는 촬영 또는 반포 등 행위가 전제된 촬영물 등'을 의미하므로 피고인의 성폭력범죄의처벌등에관한법률위반(카메라등이용촬영물소지등) 혐의 또한 무죄라고 판단하였다.

Ⅴ. 성착취 대응 분야

1. 주요 이슈

가. 성매매 집결지 철거에 따른 성매매 여성들을 위한 이주대책 문제[68 69 70 71 72]

서울 성북구 하월곡동의 '미아리 텍사스촌'은 1970년대 후반 형성된 성매매 집결지로, 현재 신월곡 1구역 재개발 구역에 포함되어 업소에 대한 행정대집행이 진행되고 있다. 업주들은 재개발 조합과 합의하여 이사비 등을 받기로 하였으나, 성매매 여성들에 대한 현실적인 대책은 미비한 것으로 보인다. 성북구는 성매매 여성 1인당 최대 780만원(12개월 기준)까지 지원하되, 구청에서 제공하는 직업교육 등을 이수하는 조건하에 매달 일정액을 지급하는 방식으로 성매매 여성을 지원한다고 밝혔다. 그러나 해당 지역의 성매매 여성들의 평균 연령은 40대 중후반으로 파악되고 이들의 연령과 건강 상태로 인해 재취업을 하기란 쉽지 않다고 한다. 미아리성노동자 이주대책위원회에서는 철거 이후 생계를 이어갈 수 있는 현실적인 방안을 호소하고 있고, 성북구는 서울시와 여성가족부 등 관계 기관과 협의 중이라고 밝혔다.

한편 파주시에서도 2023년 1월부터 '파주시 성매매집결지 정비계획'을 시작하고, 파주시 연풍리의 일명 '용주골' 성매매 집결지의 폐쇄를 공식화했다. 용주골 성매매 집결지는 6 · 25 전쟁 이후 미군이 주둔하면서 형성되었는데, 파주시는 해당 지역에

68 경향신문(2025. 7. 11.). 닥쳐온 아파트 재개발…짐 싸는 '미아리텍사스촌' 성매매 여성 "이제 어디로…" https://www.khan.co.kr/article/202507110600011

69 파이낸셜뉴스(2025. 10. 10.). "대책 없이 내몰면 다시 거리로"…재개발 앞둔 미아리의 메아리 https://www.fnnews.com/news/202510101400315815

70 서울경제(2025. 6. 26.). 성매매집결지 '용주골' 불법 건축물 94% 철거…연내 폐쇄 가속화 https://www.sedaily.com/NewsView/2GU83F4T6Y

71 세계일보(2024. 5. 27.). "용주골 떠나도 내 발로… 사회 나가기가 두렵다" https://www.segye.com/newsView/20240527516032?OutUrl=naver

72 경인일보(2025. 3. 13.). 철거 발표 2년… '건물주만 웃는' 파주 성매매 집결지 https://www.kyeongin.com/article/1732445 (2025. 10. 20. 방문)

서 불법건축물로 판단한 성매매 업소에 대한 철거를 진행하고 있다. 성매매 여성들은 자립을 준비해 나갈 수 있도록 유예기간을 달라고 요구하고 있으며, 시에서 제공하는 지원은 성매매 여성들의 연령 및 경제 상황에 비추어 비현실적이라는 입장이다. 파주시는 2025년 성매매 집결지 폐쇄를 위해 46억원의 예산을 편성했으나 그중 38억 6천만원은 성매매 업소 건물주에게 지급하는 건물 매입비로 배정되었다고 전해진다.

나. 성착취 영상물을 제작하고 유포한 일명 '목사방' 운영자에 대한 공판 진행[73 74]

2025년 3월, 텔레그램을 통해 피해자 234명을 성착취한 혐의를 받는 일명'목사방' 운영자 김녹완(34) 등에 대한 공판이 진행됐다. 김씨는 범죄단체조직 및 활동, 성착취물 및 불법촬영물 제작 · 유포 · 소지, 불법촬영물 이용 강요 및 유사강간, 협박, 허위영상물 반포, 아동 · 청소년 강간, 공갈 등의 혐의로 구속기소 되었는데, 검찰의 공소요지에 따르면 2020년 5월부터 2025년 1월까지 텔레그램 방 '자경단'을 만들어 미성년자 등을 협박해 만든 성착취물을 피해자의 신상정보와 함께 유포하는 범죄를 저질렀다. 김씨는 일명 '박사방', '엔(n)번방' 등 텔레그램에서 성착취물을 유포하는 범죄 수법을 배워 더 큰 규모의 대화방을 운영하였고, 자신을 '목사'라고 칭하고 조직원들에게 '전도사', '예비전도사'등의 직위를 부여해 범죄대상이나 성착취물을 구하도록 하였다. 검찰은 2025년 9월 9일 결심 공판에서 김씨에 대해 무기징역을 구형했다.

다. 라오스 등 해외 성매매 관광의 문제[75]

주라오스 한국대사관은 최근 2025. 9. 18. 홈페이지에'라오스 내 성매매 금지' 공

73 한겨레(2025. 3. 10.). '박사' 추종하며 몸집 키운 성착취…목사방 총책 김녹완 첫 공판 https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1186249.html

74 경향신문(2025. 9. 9.). 검찰, 역대 최대 규모 성착취 '목사방' 김녹완에 무기징역 구형 https://www.khan.co.kr/article/202509091022011

75 여성신문(2025. 8. 14.). K-성매매, 라오스로 번졌다…비엔티안에 '한국계' 성매매 연계 업소 14개 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=266194

지를 게재했다. 아동 성착취 근절 국제 네트워크 '엑팟(ECPAT)'은 이미 2019년에도 유엔 인권이사회 UPR(Universal Periodic Review)시민사회 의견서에 "한국 남성이 라오스 내 아동성착취의 가해자로 등장하고 있다"고 하였고, 같은 해 주라오스 한국대사관도 홈페이지에 "일부 여행객들이 해외 성매매에 연루되는 사례가 발생하고 있으며, 관련 내용이 언론에 보도되고 있다"며 '해외 성매매 금지' 공지를 게재한 사실이 있다.

성매매 후기 사이트, 유튜브, 텔레그램, 오픈 카카오톡 메신저 등을 통해 라오스 등 동남아시아 지역의 성매매에 관한 정보 접근이 더욱 용이해지자 해외 성매매 관광이 증가하고 있다.[76] 2025. 10. 14. 국회 문화체육관광위원회 국정감사에서 민형배 의원은 "라오스 출국 한국인 중 남성 비율이 70%가량 된다. 올해는 71%에 달했다"라고 하였으며, 심지어 "여행사가 '현지 가면 성매매 가능하다' 이렇게 안내하면서 고객을 모집하고 있다"고 지적했다.[77]

성매매 수요가 늘자, 현지 인신매매 브로커들이 빈곤 지역의 아동들과 그 가족을 속여 아동을 인신매매하는 사례까지 증가했다. 라오스에 성매매 관광을 다녀온 성구매자들의 후기에서도 성매매 여성의 연령대가 어리다는 진술이 등장하고 이것이 성매매 관광의 이점처럼 묘사된다.[78] 경찰청은 2008년 해외 성매매 근절대책을 추진하겠다고 발표하였으나 이후 정부 차원의 종합 대책은 없었다.[79]

76 여성신문(2025. 10. 14.), 라오스 성매매 경고 비웃는 남성들…"철창만 조심하면 돼" https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=268385

77 여성신문(2025. 10. 15.), 민형배 "라오스 성매매 관광 심각한데, 문체부 실태 파악도 못해" 질타 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=268457

78 여성신문(2025. 9. 1.), "한국인도 공범"…라오스 아동 인신매매, 원정 성매매가 키웠다 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=266775

79 여성신문(2025. 9. 11.), 20년째 지적에도…"정부, 한국 남성 해외 성매매 방치" https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267298

2. 주요 입법

가. 개정 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」상 긴급 수사 및 접속차단 요청 규정 시행

2024. 10. 16. 개정된 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동 · 청소년성착취물을 이용하여 그 아동 · 청소년을 협박 · 강요하는 경우 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」보다 법정형을 상향하여 협박시 징역 3년 이상, 강요시 징역 5년 이상으로 처벌을 강화했다. 위 개정법 중 2025. 4. 17.부터 시행된 내용은 첫째, 사법경찰관리는 아동 · 청소년을 대상으로 한 디지털 성범죄에 대하여 상급 경찰관서 수사부서의 장의 승인 등 절차를 거칠 수 없는 긴급을 요하는 때에는 필요한 경우 위 승인 없이 '긴급 신분비공개수사'를 할 수 있게 하는 것이다. 둘째, 아동 · 청소년성착취물이 게시 · 상영 · 유통되고 있다는 사실을 확인한 수사관은 지체 없이 방송미디어통신심의위원회(이하 방심위)에 삭제 또는 접속차단 등 조치를 요청하도록 하는 것이다. 디지털 성범죄 피해확산을 막아 아동 · 청소년 보호를 강화하고 아동 · 청소년 대상 성범죄를 줄이기 위한 조치다.

당초 김남희 · 강유정 더불어민주당 의원 등 발의안은 경찰이 방심위를 거치지 않고 직접 인터넷 서비스 제공자에게 아동 · 청소년 성착취물 삭제 · 차단을 요청하는 '응급조치'를 할 수 있는 권한 규정을 신설하는 것이 핵심이었다. 법무부와 법원행정처도 "피해자를 보호하려는 입법 취지에 공감한다"는 입장이었다. 그러나 여성가족위원회 법안심사소위 논의 과정에서 "업무 부담이 늘어난다"는 경찰과 "사업자에 과도한 의무가 될 수 있다"는 방송통신위원회의 반대에 부딪혀 '방심위에 지체 없이 요청토록 하는' 내용에 머물렀다. 법사위원장도 전체 회의에서 "방심위도 경찰도 (성범죄피해물) 삭제를 요청하도록 해 피해를 줄이는 게 맞다"면서도 해당 법안에 처벌 강화 조항 등이 있으니 이후 보완하자고 "일단 법안을 통과시키고 이후 개정안을 발의해 보완하자"고 했다.[80] 디지털성범죄 피해자를 중심에 놓고 범죄피해물을

80 한겨레(2024. 9. 25.), 경찰에 '아동 성착취물 삭제 책임' 맡기려 했는데…입법추진 무산 https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1159757.html

최대한 빨리 삭제하기 위한 방안을 개선하는 보완입법이 요구된다.

나. 개정 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 신분비공개 수사 규정 시행[81]

2024. 12. 20. 개정된 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제22조의2 디지털 성범죄의 수사 특례 조항이 2025. 6. 21.부터 시행되어, 성인을 대상으로 한 디지털 성범죄에 경찰관의 신분 비공개 및 위장 수사가 도입되었다. 기존에는 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」에 따라 아동 · 청소년 성착취물에 대해서만 위장수사가 가능하였으나 그 범위가 성인을 대상으로 한 성착취물에 대한 수사로 확대된 것이다.

경찰은 신분을 비공개하고 범죄 현장 또는 범인으로 추정되는 사람에게 접근해 성인에 대한 성착취물에 대한 증거 및 자료 등을 수집할 수 있게 되었고, 이에 따라 텔레그램방 같은 성착취물 유통처에 접근해 딥페이크 영상 제작 · 유포, 협박성 음란물 전송, 온라인 성착취 등에 대응할 수 있을 것으로 예상된다.

다. 개정된 「소송촉진 등에 관한 특례법」상 배상명령 청구 범죄에 디지털 성범죄 포함

2025. 10. 26. 국회는 배상명령 청구 범죄에 디지털 성범죄를 포함하는 「소송촉진 등에 관한 특례법」개정안을 의결하였다. 종래 형사재판에서 배상명령을 청구할 수 있는 범죄는 상해, 강간, 불법촬영 등 일부 범죄에 한정되었는데, 최근 딥페이크 허위영상물 제작 · 유포, 불법촬영물 협박 등 신종 디지털 성범죄가 급증하면서 신속한 피해 배상 필요성이 제기된 것에 따른 개정이다. 이 개정으로 배상명령 대상에 성폭력처벌법상 △허위영상물을 제작 · 반포 · 소지 · 시청한 죄(14조의2) △불법촬영물 및 허위영상물을 이용해 협박 · 강요한 죄(14조의3)와 청소년성보호법상 △아동 · 청소년 성착취물을 제작 · 수출입 · 판매 · 배포 · 소지 · 시청한 죄(11조) △아동 · 청소년에 대한 성착취를 목적으로 성적 욕망이나 혐오감을 유발할 수 있는 대화를 지속 · 반복적으로 하는 행위 등(15조의2) 등이 추가되었다.

성범죄 피해자의 경우 배상명령 금액이 너무 낮아 피해자들이 민사소송을 택하는 경우가 많았던 것에 비추어, 디지털 성범죄 피해가 광범위하고 장기적이라는 점이 배상명령 금액에 충분히 반영되도록 하여 제도의 실효성을 높일 필요가 있다는 지적[82]이 있다.

3. 주요 판결

가. 성매매에 제공된 건물 및 토지의 몰수 여부(대법원 2024. 10. 25. 선고 2024도9486 판결)[83]

「범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률」 제8조 제1항 제1호, 제2조 제2호 나목 1) 및 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제19조 제2항 제1호에 따르면, '성매매에 제공되는 사실을 알면서 자금, 토지 또는 건물을 제공하는 행위'와 관계된 재산은 '범죄수익'으로서 몰수할 수 있다.

서울남부지방법원 2024. 2. 14. 선고 2021고단4549, 2023고단1482 판결은 "피고인은 2007. 6.경부터 이 사건 토지 및 건물을 매수한 후 오랜 기간 직접 성매매 업소를 운영하거나 이를 성매매 업소 운영에 제공하였던 것으로 보인다"고 하여, 성매매에 제공된 건물과 토지 모두를 몰수하는 판결을 하였다.

그런데 항소심인 서울남부지방법원 2024. 5. 28. 선고 2024노354 판결은 "형법 제48조 제1항 제1호에 의한 몰수는 임의적인 것이므로 그 몰수의 요건에 해당되는 물

81 여성신문(2025. 6. 6.), 디지털성범죄 위장수사, 성인까지 확대
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=263286

82 여성신문(2025. 10. 27.), 딥페이크 피해자, 형사재판서도 배상받는다…법안 본회의 통과
https://n.news.naver.com/article/310/0000130681

83 JTBC(2025. 9. 23.), 처벌 건물주 '단 1명' 그마저도…출소 후 재개발조합 실세로 '떵떵'
https://news.jtbc.co.kr/article/NB12264203?influxDiv=NAVER

건이라도 이를 몰수할 것인지의 여부는 일응 법원의 재량에 맡겨져 있다 할 것이나, 형벌 일반에 적용되는 비례의 원칙에 의한 제한을 받으며"라고 하여, 성매매에 제공된 건물에 대한 몰수는 정당하다고 보면서도, 그 대지인 '토지'까지 몰수하는 것은 비례원칙에 반한다고 판단하였다. 그 이유로 토지는 성매매에 제공된 건물과 별개의 부동산이고, 재개발이 본격적으로 진행될 경우 토지의 실질적인 경제적 가치가 상당히 클 것으로 보이며, 성매매에 제공된 건물을 몰수하는 이상 피고인이 다시 토지에서 동종 범죄를 실행할 위험성은 없어 보인다는 점을 들었다. 대법원은 2024. 10. 25. 선고 2024도9486 판결에서 위 항소심의 판단에 법리를 오해한 잘못이 없다고 판단하였고, 이에 따라 성매매에 제공된 건물에 대하여는 몰수가 이루어졌으나 그 대지인 토지에 대해서는 몰수가 이루어지지 않게 되었다.

나. 성착취물을 삭제해 주는 대가로 범죄 피해자들에게 돈을 받으면서도 성착취물을 유통한 일명 '웹하드 카르텔' 사건 결과(수원고등법원 2024. 7. 25. 선고 2023노68 판결)[84]

일명 '웹하드 카르텔'은 '웹하드 업체-헤비업로더-필터링 업체-디지털 장의 업체'가 불법 성착취물을 유통하고 수백억원의 수익을 올린 사건으로 2018년경 공론화되었다. 이 사건의 핵심 인물로 알려진 양진호 한국미래기술 전 회장은 정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반 등 혐의로 기소되었고, 2025. 6. 5. 대법원 선고로 징역 5년, 40시간 성폭력치료프로그램 이수 명령, 7년 취업제한이 확정되었다.

양진호 전 회장은 웹하드 카르텔을 통해 성착취물을 유통하여 350억원의 수익을 얻은 것으로 알려졌으나 범죄수익은 추징되지 않았다. 항소심(수원고등법원 2024. 7. 25. 선고 2023노68 판결)은 검사가 주장하는 음란물 판매 수익이 피고인에게 귀속됐다고 인정하기 어렵다는 등의 이유로 추징하지 않았고, 대법원은 이를 적법하다고 판단하였다.[85]

다. 유엔 여성차별철폐위원회의 결정도 재심사유로 인정해야 한다는 법원의 결정 (서울중앙지방법원 2025. 2. 12. 선고 2024카기52384 위헌제청결정)

필리핀 국적의 피해자들은 예술흥행(E-6) 체류자격으로 입국하였다가 업주에게 여권을 압수당하고 유사성행위 등을 강요당했는데, 허가된 공연장소를 이탈하여 유사성행위를 했다는 이유로 강제퇴거명령 및 보호명령을 받았다. 피해자들은 보호명령 등의 취소를 구하는 행정소송에서 패소한 뒤, 2018. 11. 여성차별철폐협약 및 선택의정서에 따라 유엔 여성차별철폐위원회에 개인통보를 제기하였다.[86] 피해자들은 국가에 대해 위법한 보호명령 등을 이유로 손해배상을 청구했으나 2020년 패소 확정판결이 내려졌다. 2023. 11. 유엔 여성차별철폐위원회는 "대한민국이 인신매매 피해자인 신청인들을 식별하고 보호하지 못한 채 강제퇴거명령을 내리고 외국인보호소에 구금한 채로 수사하는 등 사법 접근 및 적절한 구제를 보장하지 않아 협약을 위반"하였다는 결론과 함께 한국에 "진정인측에 적절한 보상을 비롯해 권리 침해의 심각성과 지속성에 비례하는 완전한 배상을 제공하라"고 권고하는 결정을 내렸다.[87][88] 피해자들은 위원회의 결정을 근거로 국가배상청구사건에 대한 재심을 청구하면서 "위원회의 인용 결정을 재심사유로 인정하지 않는 민사소송법(제451조 제1항)이 헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의에 위배된다"고 위헌법률심판제청을 신청하였다. 2025. 2. 12. 서울중앙지방법원은 위 조항이 "국제인권기구의 결정이 있었던 경우를 재심사유에서 제외하고 있"는데 "이는 모든 국내구제절차를 마칠 것을 통보 요건으로 하는 선택의정서의 내용과 충돌된다"며 위헌제청결정을 하였다.

---

84 여성신문(2024. 7. 29.), '웹하드 카르텔' 양진호, 성착취물 388만건 유통했는데 항소심도 징역 5년… 추징은 0원
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=250459

85 여성신문(2025. 6. 5.), '웹하드 카르텔' 양진호 5년형 확정…350억 범죄수익 한 푼도 안 뺏겨
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=263239

86 한국일보(2025. 9. 13.), '무대 한 번 못 서보고'…'성매매'필리핀여성들이 한국정부와 싸우는 사연은
https://www.hankookilbo.com/News/Read/Print/A2025091212460002068

87 연합뉴스(2023. 11 26.), 유엔 "한국 사법기관, 성매매 내몰린 필리핀 여성 권리침해"
https://www.yna.co.kr/view/AKR20231126027500088

88 한겨레(2024. 6. 11.), "'성착취 필리핀 여성'에 배상" 유엔 권고에도 정부 "재심 보고 결정"
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1144338.html

예술흥행비자(E-6-2)를 통해 외국인전용클럽에서 공연할 것을 계약 내용으로 입국한 외국인 여성들이 불법 성매매업소로 유입되어 성매매강요 피해를 입고, 피해를 신고해도 이에 대한 신중한 검토 없이 오히려 범죄자로 수사대상이 되거나 강제퇴거를 당하는 일이 반복되고 있다.[89] 현장에서는 이주 배경 피해자의 취약성보다 '합법적 외연'에 주목하는 수사 관행 속에서 성매매 피해 입증이 어려워 국내법상 구제가 용이하지 않다. 이 사건의 피해자들은 강제퇴거처분에 대한 행정소송, 업주의 성매매 강요 · 성착취 가해에 대한 민 · 형사소송, 한국 정부에 대한 국가배상청구를 통해 이주여성을 상대로 반복되어 온 성착취 피해의 원인을 드러냈지만 피해를 인정받을 수 없었다. 당해 결정은 국내 사법절차의 결론과 달리, 이들의 성매매 · 성착취 피해를 인정하고 한국 정부의 책임을 인정한 위원회 권고의 유효성 및 국내 사법제도를 구속할 근거 마련의 필요성을 인정하여 피해자들이 국내 사법절차를 통해 다시 심리를 받을 수 있는 단초를 마련했다.

4. 주요 정책

가. 성매매 추방 주간 대국민캠페인 재개, 성매매 합동 단속 부활

2022년 윤석열 정부 출범과 함께 중단됐던 '성매매 추방 주간'(9월 19~25일) 대국민캠페인이 재개되었다. 여성가족부는 2022~2024년에는 성매매 추방 주간 홍보자료를 배포하지 않았다.[90] 윤석열 정부 당시인 2024. 1. 여성가족부는 윤석열 정부 110대 국정과제인 〈범죄피해자 보호지원 시스템 확립〉에 따라 '5대 폭력 피해자 보호지원 강화'를 추진하였는데, '5대 폭력'은 가정폭력, 교제폭력, 스토킹, 디지털성범죄, 권력형 성범죄로,[91] 성매매알선 등 범죄는 명시되지 않았다. 스토킹과 디지털성범죄 등 신종 성범죄 대응을 강화한다는 취지였지만 그 이면에는 성매매알선 등 범죄 피해 여성이 성산업 구조에 자발적으로 참여한다고 보는 인식 때문이라는 지적[92]이 있었다.

그러나 이재명 정부 출범 이후 원민경 초대 성평등가족부 장관은 내정 발표 직후 시급한 과제 중 하나로 "성매매 같은 폭력 문제"를 꼽아, 윤석열 정부와 달리 성매매알선 등을 여성 폭력이라고 보는 적극적 정책이 이어질 것으로 예상되었고, 성매매 추방 주간 캠페인 재개가 이어졌다. 2019~2021년 여성가족부와 경찰의 성매매 합동 단속이 자치경찰제 시행 이후 중단되었는데, 이 역시 재개될 예정으로 알려졌다.[93]

나. 성매매알선 등 범죄 피해자 지원 등 예산안 증액

변화는 관련 예산안 증액으로도 나타나고 있다. 성평등가족부는 2026년 '성매매 방지 및 피해자 지원' 사업 예산안으로 양성평등기금을 통해 207억 8300만원을 편성했는데, 성매매 종사자를 피해자로 보고 상담, 구조, 보호, 자활 등 전 과정을 지원하는 것으로, 2025년 정부 예산안 190억 3700만원에서 17억 4600만원(9.2%)이 늘어난 것이다.[94] 2026년 정부예산안의 전년 대비 증가율인 8.1%[95]에 비하여 높다.

성평등가족부는 디지털 성범죄 피해자 구조 지원 확대를 위하여 중앙 · 지역 디지털성범죄피해자지원센터의 인력 확충, 종사자 전문성 강화, 삭제시스템 운영 등에

89 한겨레 21(2024. 2. 29.), 유엔은 인신매매라는데 한국은 아니라고 한다
https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/55157.html

90 서울신문(2025. 9. 24.), 원민경 효과?…여가부, 성매매 단속 4년 만에 부활 추진」
https://news.nate.com/view/20250924n02107

91 전윤정(2024), 「여성 5대 폭력피해자 통합지원사업 운영과 과제」, 《이슈와 논점》 제2232호, 2024. 4. 30., 국회입법조사처, 1쪽.

92 경향신문(2025. 8. 21.), '성매매 여성의 변호사' 원민경, 폭력적 성산업 수술할 메스 쥐나
https://www.khan.co.kr/article/202508202008035#ENT

93 서울신문(2025. 9. 24.), 원민경 효과?…여가부, 성매매 단속 4년 만에 부활 추진
https://news.nate.com/view/20250924n02107

94 뉴시스(2025. 10. 17.), [단독]성매매여성 사회복귀 지원 예산 17억 증액…내년 207억8천만원
https://www.newsis.com/view/NISX20251016_0003365520

95 한겨레(2025. 8. 29.), 이재명 정부 첫 예산 728조…8.1% 증액, R&D · AI 집중 투입
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1215925.html

필요한 예산도 증액 편성했다.[96]

Ⅵ. 재생산건강권 분야

1. 주요 이슈

가. 임신 중지 약물 합법화 및 임신 중지 법제도 추진 국정과제로 채택

이재명 정부는 2025. 8. 13. 123대 국정과제로 임신 중지 약물 합법화 및 임신 중지 법 제도 추진을 명시했다. 2025. 8. 27. 정은경 보건복지부 장관은, 국회 예산결산특별위원회에서 이재명 정부가 제시한 임신중지 약물 도입 국정과제에 대한 보건복지부의 의견을 묻자, "반드시 해결해야 하는 사안"이라고 말하며 "세부 내용은 부처 간의 협의를 통해 만들고 있다."라고 답하였다.[97]

이러한 이재명 정부의 행보가 조금 갑작스럽다는 분위기다. 이재명 대통령은 20대 대선 때 "피임, 임신중지에 관한 건강보험 보장성 확대"와 "성 · 재생산 건강권 보장 기본법 제정"을 공약으로 제시했으나 21대 대선 공약에선 제외한 바 있으며, 선거운동 기간에 "지금까지 (임신중지 관련) 입법이 이뤄지지 못하고 있다는 것 자체가 사회적 합의에 이르는 것이 매우 어려운 주제"라고 말해 시민단체의 비판을 받았기 때문이다.[98]

한국여성정책연구원 김정혜 부연구위원은 "법을 정비하겠다는 것이 처벌을 부활시키는 법을 되살린다는 의미인지, 안전한 임신중지를 뒷받침하는 지원체계를 법으로 담겠다는 것인지 명확하지 않다"라고 말하면서, 이재명 대통령이 20대 대선후보 당시에 세웠던 공약과 연속성을 가지는 논의가 이어진다면 상당한 진전이 있을 것이라고 평가했다.[99]

나. 제22대 국회 모자보건법 개정안 발의

제22대 국회에서 2025. 7. 11., 7. 12. 성 재생산권 보장에 관한 입법이 각 발의되었다. 남인순 의원 등은 배우자의 동의나 강간에 의한 임신 등을 요건으로 하던 제14조를 삭제하고, 약물에 의한 임신중지를 허용, 건강보험을 적용하는 등 임신중지의 권리 보장을 위한 내용을 담았으며, 뒤이어 이수진 의원 등은 임신과 출산의 지원체계와 상담체계를 구축하는 등 권리보장을 실질적으로 제도화하는 내용을 담아 개정안을 발의했다.

이에 '모두의 안전한 임신중지를 위한 권리 보장 네트워크'(이하 '모임넷')는 2025. 7. 25. 성명을 통해 모자보건법의 일부개정안 발의를 환영하면서 국회의 조속한 논의와 의결을 요구했다. 모임넷은 모자보건법 제14조 삭제는 중요한 의미가 있음을 설파하면서, 해당 조항은 장애와 질병이 있는 인구를 우생학적으로 통제하고 여성의 몸과 결정권을 관리하고자 했던 인구정책의 잔재로서 이번 개정은 임신중지 권리 보장과 국가의 과거 인권침해 청산을 위한 기본 조치라고 말했다.[100]

한국여성단체연합도 같은 날 성명을 통해 "이 두 법안은 2019년 헌법재판소의 '낙태죄' 헌법불합치 결정 이후 6년간 방치된 입법 공백을 해소하고, 성과 재생산 권리

96 연합뉴스(2025. 9. 11.), 원민경, 첫 행보로 디성센터 방문…"피해자중심 대응체계 강화"(종합)
https://www.yna.co.kr/view/AKR20250911063551530

97 여성신문(2025. 8. 27.), 정은경 장관 "임신중지 약물 도입 검토…반드시 해결해야 하는 사안"
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=266724

98 여성신문(2025. 7. 18.), "사회적 합의 기다리다 사람 죽어…임신중지 건보 적용·약물 도입부터"
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=265063

99 시사IN(2025. 10. 3.), 법이 침묵한 6년, 임신중지는 아직도 '죄'인가
https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=56494

100 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 셰어 논평
(https://srhr.kr/statements/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjt9&bmode=view&idx=167025095&t=board) 2025. 10. 13. 열람

의 제도화를 위한 출발점이라는 점에서 매우 중요한 진전"이라며 환영했다.[101]

다. 식품의약품안전처의 임신중지약물 승인 진행 상황

(1) 임신중지약물 심사 상당 부분 진행했다고 밝혀

식약처가 임신중절 의약품에 대해서 심사를 상당 부분 진행한 것으로 알려졌다. 2025. 9. 21. 남인순 더불어민주당 의원이 식품의약품안전처(이하 식약처)에서 받은 답변자료를 따르면, 식약처는 "법 개정이 필요한 부분을 제외하면, '미프지미소'(임신중지약)에 대한 심사가 상당 부분 진행됐다"고 국회에 답변한 것으로 나타났다.[102]

미프지미소정(성분명 미페프리스톤, 미소프로스톨)은 세계보건기구(WHO)에서 필수의약품으로 지정한 먹는 임신중지 의약품으로 현대약품이 2021년부터 2025년 1월까지 식약처에 네 차례에 걸쳐 품목허가를 신청했지만, 유통이 받아들여지지 않았다.

식약처의 답변으로 일견 여성들이 임신중지 약을 합법적으로 구할 길이 머지않은 것처럼 보인다. 하지만 식약처는 "법 개정이 필요한 부분을 제외한" 부분에 대하여 미프지미소 심사를 상당 부분 진행한 것이고 "법률상 근거가 마련되고 현대약품이 관련 자료를 제출하면 신속히 심사를 속개하겠다"라고 답변했다.[103] 여전히 국회에서 법적 근거가 마련되어야 한다는 입장이다.

이에 2025. 9. 23. 27개 여성시민단체로 구성된 '모두의 안전한 임신을 위한 권리 보장 네트워크'(이하 '모임넷')는 안전하고 합법적인 임신 중지를 위한 국제행동의 날(9월 28일)을 맞아 유산유도제 도입을 촉구하는 기자회견을 열었다.

101 한국여성단체연합 성명 (https://women21.or.kr/index.php?mid=statement&page=2&document_srl=28427) 2025. 10. 13. 열람

102 한겨레(2025. 9. 22.), [단독] 식약처 "임신중지약 심사 꽤 진행"…합법적 구입할 날 오려나 https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1219868.html

103 한겨레(2025. 9. 22.), 위 기사, https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1219868.html

모임넷은 기자회견에서 여성들의 건강권이 지속적으로 위협받고 있는 실태를 지적하며, 임신중지 약물은 임신 초기 가장 안전한 임신중지 방법으로 여성의 건강권을 보장할 수 있다고 강조했다.[104] 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 '셰어'의 공혜원 사무국장은 "작년 가장 많이 받은 상담이 유산유도제를 어디서 얼마에 구할 수 있는지에 관한 질문"이었으며, "유산유도제 사용은 임신 초기 가장 안전한 방법"이고, "주수 제한, 특정 기관 처방, 비싼 약값, 건강보험 제외 같은 조건이 붙는다면 또 다른 장벽이 될 것"이라며 "도입은 안전한 임신중지 권리 보장의 출발점"이라고 말했다.[105]

(2) 별도의 법 개정 없이 현행법상으로 임신중지약 도입 가능

한편, 식약처는 별도의 법 개정 없이 현행법상으로도 충분히 임신중지약 도입이 가능하다는 법률 자문을 여러 건이나 받았음에도 여전히 법 개정이 되지 않아 국내에 임신중지약의 판매 허가를 낼 수 없다고 대응하며 여성의 건강권 침해에 대해 방관했다는 비판을 받았다.

더불어민주당 남인순 의원실이 식약처로부터 입수한 자료에 따르면, 식약처는 2017년부터 2023년까지 총 4곳의 로펌에서 외부 법률 자문을 받았고, 6건 중 4건이 모자보건법과 형법의 개정 없이 임신중지약 품목허가가 가능하다는 의견이었다고 한다.[106]

법 개정이 선행되어야 한다는 자문 의견에 대해 건강사회를위한약사회의 이동근 사무국장은"미프진은 일반의약품이 아니라 전문의약품으로 품목허가가 날 것이기 때문에, 로펌에서 나온 우려 의견들이 근거가 될 수 없다"고 말하면서, "의사 진료와 처방이 필수적이기 때문에 미프진이 임신 후기에 사용되거나, 약사가 자의적으로

104 우먼타임스(2025. 9. 23.), "임신중지약 도입 더이상 늦출 수 없다" https://www.womentimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=90997

105 여성신문(2025. 9. 23.), "유산유도제, 임신 초기 가장 안전한 방법… 임신 중지약 도입 늦출 수 없다" https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267744

106 경향신문(2025. 9. 24.), [단독]"법 개정 없이도 임신중지약 도입 가능" 법률자문 여러 건 받고도 식약처 뭉갰다 https://www.khan.co.kr/article/202509240600091

판매할 우려는 적다"고 지적했다.[107] 식약처가 대체 입법을 빌미로 그 도입을 미루는 행위는 여성의 건강권 침해를 손 놓고 방기하는 것과 다름없으므로 더 이상의 지체나 지연 없이 허가를 진행해야 할 것이다.

라. 국가인권위원회 '임신 중지 입법 공백 더 이상 방치 안 돼'

국가인권위원회(이하 인권위)는 2025. 9. 28. '국제 안전한 임신중지의 날'을 맞아 정부와 국회가 임신 중지와 관련한 입법을 조속히 마련할 것을 촉구했다. 인권위는 안창호 위원장 명의 성명을 통해 "헌법재판소는 2019년 4월 낙태죄 조항이 헌법에 위반된다고 판단했지만 정부와 국회는 아직도 대체 입법을 마련하지 않고 있다"며 "위험은 사회 · 경제적으로 취약한 여성과 청소년에게 가중될 수밖에 없다"고 밝히면서, 임신중지권 보장을 위한 입법 공백을 방치하고 있는 정부와 국회를 비판했다.[108]

또한 인권위는 헌법재판소의 판단 이후 "세계보건기구(WHO)가 필수의약품으로 지정한 임신 중지 약물이 국내에 도입조차 되지 않았다"라고 비판하면서, "이로 인해 음성적으로 거래되는 임신 중지 약물로 인해 여성의 건강권이 위협받고 있고, 이러한 위험은 사회적 · 경제적으로 취약한 여성과 청소년에게 가중될 수밖에 없다"고 했으며, 2021년 한 해에만 약 3만 2천건의 임신 중지 시술이 이루어진 것으로 추정된다며 "그럼에도 정부와 국회가 안전한 임신 중지를 위한 입법과 대책을 내놓지 않는 현실을 다시 지적할 수밖에 없다"고 말했다.[109]

마. 36주차 태아 임신중절 의사 살해 혐의로 기소, 공판 기일 진행

2024년 6월 임신 36주차에 임신중절 수술을 받았다며 유튜브 채널을 통해 자신의 수술 과정을 담은 영상을 공개한 권모씨에 대하여 보건복지부가 살인 혐의로 수사를 의뢰했다. 이후 권모씨 및 의사, 병원장이 살인 혐의로 기소되어 2025. 9. 18. 첫 공판 기일이 진행되었다.

재판에서 병원장 윤모씨와 의사 심모씨는 관련 혐의를 모두 인정하고, 권모씨는 낙태 목적으로 시술을 의뢰한 것은 맞지만 살인을 공모한 사실은 없다고 주장했으며, 재판부는 2025. 11. 13. 제2회 공판 기일에서 권모씨에 대한 피고인 신문과 윤모씨와 심모씨 측이 신청한 각 양형증인에 대한 신문을 진행하고 재판을 마무리하겠다고 말했다.[110]

바. 혼인 외 (비혼)출생아 5.8%, 역대 최고치 기록

통계청이 2025. 8. 27. 발표한 '6월 인구동향' 중 '2024년 출생통계'에 따르면 2024년 혼인 외 (비혼)출생아는 전년 대비 1.1% 포인트가 증가한 1만 3,800명으로, 전체 출생아 중 5.8%를 차지하며 역대 최고치를 기록했다.[111] 2015년에서 2017년까지 1.9%였던 비혼 출생율은 2018년 2%대에 진입한 이후 2022년 3.9%, 2023년 4.7%로 계속해서 상승세를 이뤄 왔으며, 2024년 처음으로 5%를 초과했다.[112]

통계청의 박현정 인구동향과장은 "'결혼해야 아이를 낳는다'는 인식이 변화한 영향이 크다"고 말하며, "관련 조사에서 '결혼하지 않아도 자녀를 가질 수 있다'는 질문 항목에 긍정적으로 답변하는 비율이 2008년 21.5%에서 2024년 37.2%로 크게 증가했다"고 밝혔다.[113] 강훈식 대통령 비서실장은 2025. 9. 8. 여성가족부, 보건복지부,

---

107 경향신문(2025. 9. 24.), 위 기사, https://www.khan.co.kr/article/202509240600091

108 뉴시스(2025. 9. 28.) 인권위 "임신중지 입법 공백, 더 이상 방치 안 돼" https://www.newsis.com/view/NISX20250926_0003345973

109 여성신문(2025. 9. 28.), 인권위원장 "정부, 임신중지 약물 승인해야" https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267919

110 연합뉴스(2025. 9. 18.), '36주 낙태 살인' 병원장, 첫 재판 혐의 인정…산모측 "고의 없어" https://www.yna.co.kr/view/AKR20250918089300004?input=1195m

111 플랫(2025. 8. 28.), "엄마 아빠는 비혼"… 늘어나는 혼인 외 출생아, 5.8%로 역대 최고 https://www.khan.co.kr/article/202508281044001

112 여성신문(2025. 9. 16.), '비혼 출산' 5% 돌파… 결혼 안 해도 출산·동거 사회 오려면? https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267475

113 경향신문(2025. 8. 27.), "엄마·아빠는 비혼"…작년 혼인 외 출생아 5.8% 역대 최고 https://www.khan.co.kr/article/202508272058025

법무부 등 관계부처에 “충분한 사회적 논의를 전제로 비혼 출산과 관련한 제도 개선을 검토해달라”고 주문했다.[114]

전문가들은 비혼 출산에 대한 개념 정립부터 해야 한다고 말한다. 2025. 4. 3. 한반도미래연구원이 개최한 ‘비혼 출산의 사회적 수용성과 제도적 과제’ 세미나에서 발제를 맡은 손윤희 한반도미래인구연구원 전략커뮤니케이션 팀장은 비혼 출산을 ‘법적 혼인 관계를 자의적으로 선택하지 않고 자녀를 출산하는 것’이라고 정의하며, 현재 비혼 출산에 대한 개념이 미혼모, 미혼부 등 혼용되어 사용되고 있음을 지적했다.[115] 손윤희 전략커뮤니케이션 팀장은 “보조생식술을 통한 단독 출산 역시 비혼 출산에 해당한다”고 설명했다.[116]

허민숙 국회입법조사처 입법조사관은 “여성의 독립 출산을 빼고 비혼 출산을 논할 수는 없다”며, “여성의 독립 출산 역시 가족 다양성의 한 기능이다. 혼인 여부와 상관없이 임신을 희망하는 여성들에 대한 지원 역시 이뤄져야 한다”고 말했다.[117]

2021년 서울시여성가족재단의 ‘서울시민의 비혼 출산에 대한 인식현황 및 정책과제’에 따르면, 응답자의 73.3%가 ‘혼인 여부와 상관없이 보조생식술 시술이 가능해야 한다’는 고 응답한 바 있다.[118]

현행법상 비혼 여성이 보조생식술을 통해 출산하는 것을 금지하는 규정은 없다. 하지만 의료계에서는 모자보건법상 난임을 ‘부부’로 한정해서 정의하고 있다는 점

114 여성신문(2025. 9. 16.), 앞의 기사
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267475

115 여성신문(2025. 4. 3.), “합계출산율 0.75…전통적 가족관 깨고 비혼출산 지원해야”
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=260203

116 여성신문(2025. 9. 16.), 앞의 기사
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267475

117 여성신문(2025. 9. 16.), 위 기사
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=267475

118 여성신문(2025. 4. 3.), 앞의 기사
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=260203

을 근거로 사실상 보조생식술을 통한 비혼여성의 출산을 받아들이지 않고 있으며, 2021년 개정된 산부인과학회 보조생식술 윤리지침은 ▲체외 수정 및 배아 이식 ▲정자 공여 시술 ▲난자 공여 시술 등의 대상을 사실혼을 포함한 부부에만 시행한다고 규정하면서 비혼은 배제했다.[119]

강훈식 대통령 비서실장이 비혼 출산과 관련한 제도 개선을 주문한 만큼 관련한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 보이지만, 전문가들은 ‘비혼 출산’에만 초점을 맞추는 것은 경계해야 한다고 말한다. 김순남 가족구성권연구소 대표는 “출생률을 높이기 위해 가족 형태를 다양화하는 것이 아닌, 시민의 삶이 기존의 가족 제도의 틀 안에 포함되지 않는 방식으로 변화하고 있기에 가족의 범위를 넓혀야 하는 것”이라며 “시민들이 어떤 삶을 원하는지, 어떤 방식의 출산을 하더라도 평등하게 존중될 수 있는지를 물어야 할 시점”이라고 말했다.[120]

사. 배우 이시영의 임신 사실로 제기된 비동의 냉동 배아 임신에 대한 법적 논의

배우 이시영씨가 이혼 후 전 남편의 동의 없이 냉동 배아로 둘째를 임신한 사실을 밝혀, 비동의 냉동 배아 임신에 대한 법적 논의 및 결혼제도 밖에서 일어나는 임신과 출산이 다시 화제에 올랐다.[121]

현행 생명윤리 및 안전에 관한 법률(이하 생명윤리법)에 따르면 배아를 생성할 때 난자와 정자를 기증하고 시술받는 당사자와 그 배우자의 서면 동의를 받도록 규정하지만, 만들어진 배아를 이식할 때 동의가 필요한지는 명시되어 있지 않다.

‘성적권리와 재생산 정의를 위한 센터 셰어’의 나영 대표는 “정부나 지방자치단체

119 데일리메디(2024. 12. 18.), 비혼자 보조생식술 국가지원 추진…政 “사회적 합의”
https://www.dailymedi.com/news/news_view.php?wr_id=919674

120 한겨레(2025. 9. 9.), 대통령실 언급한 ‘비혼 가족 공식화’…“출산 아닌 기본권 존중 차원 논의돼야”
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1217770.html

121 한국일보(2025. 7. 9.), 전 남편 동의 없이 임신 이시영, 법적 문제 없을까… 비혼 출산 다시 도마에
https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025070910070005933?did=NA

의 난임 지원이나 현재 보조생식술 관련 제도가 저출생 대책과 이성애 법률 · 사실혼 부부 중심으로 짜여서 (이씨 사례처럼) 이혼 후의 임신, 출산이나 비혼 양육 등 현실적 문제에 대한 고려가 부족하다"며 "현행 생명윤리법이나 모자보건법 틀에서 다루기 어려운 다양한 가족 구성과 재생산권, 양육 지원을 고려하는 법 · 제도 정비가 필요하다"고 말했다.[122]

사단법인 온율의 전민경 공익변호사는 2025. 8. 16. 법률신문을 통해 이혼 후 남겨진 냉동 배아의 법적 지위와 통제권에 관해 처음으로 판시한 말레이시아 판결과 한국의 사례를 비교하였다. 전민경 공익변호사는 "말레이시아는 법원이 '통제권' 개념을 도입해 권리 충돌 해결 원칙을 제시한 반면, 한국은 여전히 이혼 후 배아 사용에 관한 명확한 입법 지침이 부재"하다는 점을 지적하며, 생식권 및 원치 않는 부모가 되지 않을 권리, 그리고 배아의 법적 지위 간의 균형을 어떻게 설정할지에 대한 심층 논의의 필요성을 제기했다.[123]

아. 서울시의 청소년 성교육 매뉴얼 논란 및 포괄적 성교육 제도화 필요성 제기

서울시가 시립청소년성문화센터를 통합하면서 새로 마련 중인 '표준 운영 매뉴얼(이하 매뉴얼)'에 성 소수자 관련 용어와 성교육 핵심 개념어 사용을 제한하는 지침을 포함한 것으로 확인됐다.[124]

서울시가 2025. 6. 12. 제작한 매뉴얼에는 포괄적 성교육과 섹슈얼리티 용어를 교육 현장에서 사용하지 않도록 하고, '포궁'은 '자궁'으로 대체하고, '성적 자기결정권'이라는 표현은 중 · 고등학생 교육에서만 제한적으로 사용하고, 유아 · 초등학생 교육에서는 '동의'나 '경계', '존중' 등으로 표현하라고 했는데 이는 성적 자기결정권이라는 용어를 성관계 거절의 의미에서만 사용하도록 한다는 뜻이다.[125]

'포괄적 성교육(Comprehensive Sexuality Education; CSE)'은 2018년 유네스코에서 제작한 성교육에 대한 가이드라인으로, "섹슈얼리티에 대한 인지적, 정서적, 신체적, 사회적 측면에 대해 배우는 커리큘럼 기반의 교육과정"을 뜻하며 모든 개인의 건강권과 교육권 및 차별금지와 같은 보편적 인권에 대한 이해를 증진시키는 방향으로 설계된 것이다.[126] 섹슈얼리티는 성적 욕구, 성적 행동, 성적 현상, 성적 심리나 성적 본능을 의미하면서 성 문화적인 것, 제도나 관습에 의해 규정되는 사회적 요소까지 포함하는 의미로 사용된다.[127]

이후 서울시가 청소년 성교육 매뉴얼을 만들기 위해 구성한 태스크포스(TF) 회의 결과를 실제 논의와는 다르게 공지했다는 주장도 제기됐다. 서울시는 '포궁'을 '자궁'으로, '성소수자'를 '사회적 소수자 및 약자'로 바꾸는 등 용어를 통일했다고 밝혔지만, 회의에 참여한 자문위원들은 "해당 변경에 대한 합의는 없었다"고 반발하고 있어 TF 운영을 두고 정치적 의도와 특정 종교계 입장이 개입된 것 아니냐는 지적도 제기됐다.[128]

한채윤 비온뒤무지개재단 상임이사는 "서울시가 작성 중인 매뉴얼은 A씨를 비롯한 보수 개신교 단체의 입장을 반영한 것으로 보인다"며 "성교육은 과학적 근거와 인권 감수성에 기반해야지, 종교적 신념이 교육 정책을 좌우해서는 안 된다"고 지적했고, 이수진 더불어민주당 의원 역시 "공교육은 특정 종교나 이념이 개입돼선 안

122 한겨레(2025. 7. 9.), '냉동배아 임신' 이시영이 띄운 담론…"'비혼 출산' 법적 공백 메꿔야"
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1206967.html

123 법률신문(2025. 8. 16.), [법조광장] 이혼 뒤 냉동 배아로 출산한다면
https://www.lawtimes.co.kr/opinion/210522

124 한겨레(2025. 8. 19.), 서울시 청소년성문화센터 '혐오의 매뉴얼'…성소수자란 말 쓰지 말라니
https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1203674.html

125 한겨레(2025. 6. 19.), 서울시 "포궁→자궁, 연애→이성 교제" 성소수자 용어 제한 지침 논란
https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1203664.html

126 여성신문(2025. 5. 8.), "섹스!"로 점철된 남성 청소년의 하루에 포괄적 성교육을
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=261744

127 우먼타임스(2020. 1. 30.), [페미니즘 용어 읽기] ①섹스&젠더&섹슈얼리티
https://www.womentimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=44786

128 여성신문(2025. 7. 3.), [단독] "합의 없었다"…서울시 성교육TF 회의 왜곡 논란
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=264557

되며, 과학과 인권에 기반해야 한다"고 지적했다.[129] 민주사회를 위한 변호사모임은 2025. 6. 20. 논평을 통해 유네스코에서 제작한 국제 성교육 가이드인 포괄적 성교육에 대해 명확한 근거 없이 개신교계의 민원을 이유로 후퇴한 용어 지침을 내놓은 서울시를 규탄했다.[130]

이러한 서울시의 성교육 정책 퇴행에 대하여 2025. 7. 24. '포괄적 성교육 권리 보장을 위한 네트워크' 주최로 한 시민사회 단체들은 서울시청 정문 앞에서〈서울시 성교육 정책 퇴행 반대! 포괄적 성교육 정책 추진 촉구!〉 기자회견을 열어 서울시의 정책 개정에 반대하고 포괄적 성교육 정책 추진을 촉구했다.[131]

유화정 젠더-경계너머연구소 공동소장은 2025. 5. 9. 〈포괄적 성교육 법제화 토론회〉에서 "OECD 38개 가입국 중 법률로 포괄적 성교육을 규정하지 않은 국가는 한국 외 3개국뿐"이라 지적하면서, "법적 기반이 없는 성교육은 지역별 · 학교별 편차를 초래하며, 교육의 지속성과 일관성을 보장할 수 없다. 법제화를 통해 국가가 교육의 최소 기준을 보장하고, 아동의 성적 자기결정권을 제도적으로 뒷받침해야 한다."고 말했다.[132]

하지만 국내 보수 · 개신교 단체들은 이러한 용어가 동성애를 조장한다는 등의 이유로 극렬히 반대하며, 성교육 현장에서는 이들의 반동성애와 성차별적 사상이 침투하여 악영향을 끼치고 있다는 문제 제기가 반복되고 있다.[133]

129 여성신문(2025. 7. 3.), 위 기사 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=264557

130 민주사회를 위한 변호사모임 논평 (https://www.minbyun.or.kr/?p=64076&cat=6&paged=0) 2025. 10. 13. 열람

131 일다(2025. 7. 27.), 서울시 '성교육 정책 퇴행' 바로잡아야 https://www.ildaro.com/10237

132 일다(2025. 5. 19.), '인셀 문화' 타파할 포괄적 성교육 법제화 필요 https://www.ildaro.com/10185

133 한국일보(2025. 9. 13.), '성평등 특강 반대'가 광장 채우는 현실…전쟁터가 된 성교육 현장 https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025090818180002205?did=NA

자. 이마트 지점의 청소년 대상 콘돔 판매 제한 안내문 논란

2025년 5월 대형마트인 이마트의 한 지점은 '청소년 보호를 위해 청소년에게는 콘돔을 절대 판매하지 않겠다'라는 취지의 안내문을 걸었다. 문구 아래에는 '만 19세 미만, 청소년 보호법 제2조/제28조'라고 적혀 있었다.

이에 청소년인권행동 '아수나로'등 15개 청소년 · 인권단체가 2025. 6. 6. 해당 안내가 본사의 방침인지, 콘돔 판매를 제한하는 결정을 내린 주체 및 판매 제한 범위를 묻는 질의서를 보냈다.[134]

이마트가 청소년에게 콘돔 판매를 금지하면서 근거로 내세운 청소년보호법 제2조는 청소년 및 청소년유해물건을 정의하고, 제28조는 청소년을 대상으로 청소년유해물건 판매를 금지하는 규정이다. 하지만 청소년보호법 제2조에 따르면 청소년 유해물건은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것을 의미하는데, 현재 돌출형 등 특수콘돔이 아닌 일반 콘돔은 유해 물건으로 지정되어 있지 않고 청소년보호법 제28조와 관련한 시행령에서도 콘돔을 청소년 유해물건으로 보지 않는다.

질의서를 보낸 단체는 "콘돔은 세계보건기구(WHO), 보건복지부 등에서 성병 예방, 피임, 공공보건 보호 수단으로 권장하고 있다. 청소년도 사용 권장 대상"이라며 "이마트의 조치는 청소년의 성적 자기결정권과 건강권에 대한 위법적 제한이고 (이러한 조치로) 성에 대한 사회적 낙인과 두려움을 강화할 수 있다"고 말했다.[135] 이후 이마트 본사 측에서는 혼동하여 잘못 고지한 것이라고 해명하며 단순한 해프닝처럼 끝난 것처럼 보이지만, 청소년은 기본적인 인권 중 하나인 '성적 자기결정권'에 있어 사회적 약자임을 여실히 보여주는 사례라 할 수 있을 것이다.

134 경향신문(2025. 6. 6.), 이마트에 물었다 "콘돔, 청소년은 구입하지 말라고요?" https://www.khan.co.kr/ar ticle/202506061434001

135 경향신문(2025. 6. 6.), 위 기사, https://www.khan.co.kr/article/202506061434001

청소년인권운동연대 지음의 공현 활동가는 “한국 정부는 실현의 의무를 방기함으로써, 아니 오히려 실현을 방해하는 정책을 폄으로써 청소년의 성적 권리를 빈약하게 만들어 왔다”고 지적하며, “청소년이 자유롭고 평등하게 섹스를 하거나 하지 않을 권리, 성에 관해 스스로 고민하고 알아보고 결정할 권리를 보장할 정책과 방안을 마련하는 것이 국가와 사회의 1차적 역할이고, 무엇보다도 선행되어야 할 원칙”이라고 강조했다.[136]

차. 2026년부터 HPV 백신 무료 접종 대상 12세 남성 청소년으로 확대

2025. 9. 3. 확정된 질병관리청의 2026년도 예산안에 의하면 인간유두종바이러스(이하 HPV) 예방접종 예산 편성액이 210억 원에서 303억 원으로 증가하여, 2026년부터 2014년생 남성 22만 명이 HPV 백신을 국가필수예방접종(NIP)으로 무료 접종할 수 있게 되었다.[137] 접종 백신은 4가지 고위험 HPV 감염을 막는 4가 백신이다.

이어 정은경 보건복지부 장관은 2025. 9. 16. 아시아태평양경제협력체(APEC) 보건과경제고위급회의(HLMHE)를 의장국으로서 처음 주재하는 자리에서 12세 이상 남성까지 HPV 무료 접종 대상을 확대하는 안을 검토 중이라고 밝혔다.[138]

한국은 그동안 경제협력개발기구(OECD) 38개국 중 남성 접종을 지원하지 않는 유일한 국가였다. 의료계 등에서는 남녀 모두를 대상으로 하는 HPV 국가필수예방접종(9가)을 지속적으로 촉구해왔다. 김미애 의원 등 11인이 2025. 7. 31. HPV 국가예방접종 대상을 남녀 구분 없이 26세 이하의 모든 사람에게 확대하는 내용을 담은 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부 개정법률안을 발의함으로써,[139] 22대 국회에서는 관련 법안이 네 번째로 발의되기도 했다.[140]

질병관리청의 예산 편성에 따라 2026년부터 여성과 남성 청소년 모두에게 HPV 백신의 무료 접종이 가능하게 되었으나, 의학계는 HPV 접종 확대가 실질적 효과로 이어지려면 4가 백신보다 고품질인 9가 백신을 접종해야 한다는 입장이다.[141]

2. 주요 입법

가. 독립출산지원법 심사 진행 상황

이재강 의원 · 정혜경 의원 · 강경숙 의원 등 16인이 2024. 10. 15. 제22대 국회에 발의한 독립출산지원법(「모자보건법」 일부개정법률안)은 현재 상임위에 계류중이다.[142]

보건복지부는 “비혼자의 보조생식술 이용은 개인의 선택에 따른 것이므로 국가와 지방자치단체가 이에 대한 시술비를 지원할 수 있게 규정하는 것은 사회적 합의 등을 거치는 것이 바람직하고 현행법에서 비혼여성의 보조생식술의 시술을 제한하고 있지 않으며 비혼임신시술도 결국 보조생식술 시술이라는 점을 고려할 때 비혼임신시술이라는 용어를 별도로 신설해야 할 의미가 크지 않다”라는 입장이다.[143]

---

136 프레시안(2025. 9. 20.), 왜 청소년은 ‘특수형 콘돔’을 쓰면 안 되나?
https://www.pressian.com/pages/articles/2025091712083738151?utm_source=naver&utm_medim=search

137 우먼타임스(2025. 9. 21.), 남성 청소년도 내년부터 HPV 백신 무료 접종 받는다
https://www.womentimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=90933

138 머니투데이(2025. 9. 16.), 정은경 장관 “12세 이상 남성에도 HPV 백신 접종 확대 검토”
https://www.mt.co.kr/thebio/2025/09/16/2025091616132611621

139 의안번호 2211867, 제안일자 2025.07.31., 김미애의원등 11인 제안

140 서울경제(2025. 8. 12.), OECD 유일 ‘韓, HPV 백신 남성 제외’ 오명 벗나
https://www.sedaily.com/NewsView/2GWLK1XZ9

141 우먼타임스(2025. 9. 21.), 남성 청소년도 내년부터 HPV 백신 무료 접종 받는다
https://www.womentimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=90933

142 의안번호 2211653 제안일자 2024. 10. 15. 이재강의원·정혜경의원·강경숙의원 등 제안
(https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_W2U4T0O9N3M0H0G9F4D3E4M7L0K4I9)
2025. 10. 13. 열람

143 이재강의원·정혜경의원·강경숙의원 등 발의, 제418회국회(정기회) 제9차 보건복지위원회, 모자보건법 일부개정법률안(의안번호 2204693) 검토보고(2024. 11.) 제12면

나. 재생산건강권 관련 법안 동향

(1) [2211448] 모자보건법 일부개정법률안(남인순 의원 등 11인)

남인순 의원 등 11인이 2025. 7. 11. 모자보건법 일부개정법률안을 발의했다. 본 발의안은 2019년 헌법재판소의 임신중지에 대한 헌법불합치 결정의 후속조치로서 인공임신중절의 허용 한계에 관한 부분을 삭제하는 한편, '인공임신중절수술'을 '인공임신중지'로 변경하고, 수술 뿐만 아니라 약물에 의한 방법으로 인공임신중지가 가능하도록 하고, 인공임신중지에 대한 보험급여가 적용되도록 하려는 것이다.[144]

발의안은 헌재 결정 이후에도 유지되고 있던 제약 조항을 삭제하고, 여성의 재생산권을 지원하는 데 그 초점을 맞추었다.[145] 이는 2019년 헌법재판소 결정 이후 임신중지에 관한 대체 입법이 마련되지 않은 6년이라는 시간 동안 의료 사각지대에 놓인 여성의 임신중지권을 보장하는 데 의미가 있다.

(2) [2211653] 모자보건법 일부개정법률안(이수진 의원 등 10인)

이수진 의원 등 10인은 2025. 7. 23. 임신 중지 시 약물의 사용을 허용하고 사유의 제한 없이 인공임신중지를 허용하는 한편, 충분한 정보 제공과 지원을 통하여 여성 자신의 판단과 결정에 의한 인공임신중지가 가능하도록 함으로써 여성의 건강권과 자기결정권을 확보하고자 하는 모자보건법 일부개정법률안을 발의했다.[146]

발의안은 여성에게 충분한 정보 제공 및 상담 지원을 위해 보건복지부 장관이 임신 · 출산 지원기관을 설치 · 운영할 수 있도록 하고 지방자치단체장은 보건소 내에 종합상담기관을 설치하거나 보건복지부 장관이 기관을 지정해 임신의 유지 및 중지에 대한 상담을 지원하도록 했으며, 임산부 본인의 동의만으로 인공임신중지를 허용하고, 인공임신중지에 대해 건강보험 급여를 적용할 수 있도록 해 실질적인 권리 보장을 강화하는 내용을 담았다.[147]

3. 주요 판례

가. 임신한 여성의 자기결정권이 배우자의 동의권보다 우선한다는 항소심 판결[148]

서울고등법원 민사17-3부(재판장 안승훈)는 2025. 8. 21. 임신 중지를 한 여성의 배우자가 산부인과 의사를 상대로 제기한 손해배상 소송의 항소심에서 원고 패소 판결을 내렸다.

원고는 아내가 본인과 상의 없이 임신 15주차에 임신 중지 수술을 하자 2023년 임신 중지 수술을 집도한 의사를 상대로 정신적 손해를 주장하며 7억 원의 손해배상 소송을 제기하였다. 원고는 "모자보건법이 낙태 수술의 요건으로 배우자의 동의를 규정하고 있는데, 동의 없이 수술한 것은 민법상 불법 행위"라고 주장했다.

모자보건법 제14조 제1항은 형법상 낙태죄의 예외 사유를 규정한 것으로 일정 사유에 해당하는 경우 배우자의 동의를 받아 임신 중지 수술을 할 수 있다고 명시하고 있다. 원고는 자신의 아내는 위에 해당하지 않지만 "통상의 낙태에 대해서도 이 규정을 유추 적용하여 배우자의 동의를 받아야 했다"고 주장했고, 피고는 "낙태죄가 헌법불합치 결정이 나왔으므로, 그 위법성 조각 조항인 해당 조항도 효력이 상실됐다"며 "유추 적용된다고 해석하는 것은 여성의 자기 결정권 침해"라고 주장했다.

1심 재판부는 모자보건법 제14조 제1항이 유효하다고 보아 피고가 원고에게 500만 원을 배상할 책임이 있다고 판단하였다. 재판부는 "이 사건 낙태를 함으로써 모

144 의안번호 2211448 제안일자 2025.07.11. 남인순 의원등 11인 제안, 제안이유 및 주요 내용 참고

145 여성신문(2025. 7. 15.), 남인순, '낙태죄 대체 입법' 발의…6년 입법 공백 끝낼까 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=265057

146 의안번호 2211653 제안 일자 2025.07.23. 이수진 의원 등 10인 제안, 제안이유 및 주요 내용 참고

147 여성신문(2025. 7. 24.), 민주당, '임신 중지 대체 입법' 본격화…이수진 의원 모자보건법 개정안 발의 https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=265423

148 서울고등법원 2025. 8. 21. 선고 2024나2058853 판결

자보건법 조항의 유추 해석상 인정되는 배우자의 동의권을 침해했다고 봄이 타당”하고 “임신 22주 이전에는 (여성의) 자기 결정권이 우선해 배우자의 동의를 받을 필요가 없다는 주장은 피고의 독자적인 해석”이라고 판시했다.

2심 재판부는 모자보건법 제14조 제1항이 유효하다고 판단하면서도 이를 통상의 임신 중지에는 유추 적용할 수 없다고 판단했다. 재판부는 “헌재의 헌법불합치 결정 취지를 고려하면, 이 사건 수술에 모자보건법 조항을 유추 적용하는 것은 임신한 여성의 자기결정권을 일률적으로 더 제한하는 것이라서 결정에 반할 수 있다”며 “유추 적용을 할 수 있다고 해도, 유추 적용해 보호되는 원고의 법적 이익이 임신한 여성 본인의 자기 결정권이나 그 행사를 실현하는 데 필수적인 피고의 직업 수행의 자유보다 우선한다고 보기 어렵다”고 판시했다.

위 항소심 판결은 임신한 여성의 자기 결정권이 배우자인 원고의 동의권보다 우선한다고 판단한 데 일견 의미가 있으나, 모자보건법 제14조 제1항의 효력을 인정한 한계가 있다는 지적이 제기된다.

공익인권변호사모임 희망을 만드는 법의 최현정 변호사는 항소심 판결에 대해 “결론은 타당하지만, 모자보건법의 효력을 인정한 점에서 자기모순이 발생한다”고 지적하면서, “일반 낙태죄는 사라졌지만 오히려 낙태 허용 예외 사유로 규정한 ‘강간에 의한 임신’ 등은 배우자 동의를 받아야 한다는 모순된 결론에 도달한다”, “모자보건법 조항 삭제 등의 조치를 이행하지 않은 국회의 의무 방기 때문에 나온 한계”라며 “인권 기구는 반복적으로 낙태 비범죄화를 권고하고 있다. 국내 법원 판결도 인권 기준에 더 충실하도록 개선돼야 할 것”이라고 말했다.[149]

149 한겨레(2025. 9. 2.), [단독] 낙태죄 폐지 입법 공백…배우자 동의보다 자기 결정권 우선 판결에도 https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1216389.html

나. 대리모가 제기한 친생자관계존부확인 소송에서 대리모계약은 무효지만 소권남용이라 판단한 대법원[150]

대법원은 2025. 4. 24. 대리모가 자신이 대리 출산한 자녀를 상대로 친생자관계존재확인을 구하는 사건에서 원고의 친생자관계존재확인의 소가 자녀의 복리에 반하는 결과를 가져와 예외적으로 소권남용에 해당하는지 심리했어야 한다고 판시하며 원심을 파기 환송했다.[151]

대법원은 대리모 계약에 대해 “여성의 몸을 도구화하고, 출생한 자녀를 거래의 객체화하며, 임신과 출산 과정에서 형성된 모자간의 정서적 유대 관계를 깨뜨려 인간으로서의 존엄성을 침해하므로, 민법 제103조에서 정한 선량한 풍속 기타 사회질서를 위반한 법률행위로서 무효”라 판시하였다. 또한 대법원은 대리모가 자신이 출산한 아이와 관련해서 친생모로서 가지는 권리 일체를 포기하는 합의 역시 대리모계약의 일부 또는 그 연장선상에서 체결된 것으로 보아 효력을 인정하기 어렵다고 판단하고, “모자 관계는 임신과 출산이라는 사실에 의하여 그 관계가 명확히 결정되는 자연적 친자관계라는 것이 우리 민법이 정하고 있는 바”, 출산한 모와 자녀 사이에 혈연관계가 존재한다면 자녀를 출산한 대리모를 자녀의 모로 보는 것이 타당하다고 판시하였다.

대법원은 원고의 청구가 소권남용인지에 대해서 “자녀의 복리는 친자관계의 성립과 유지에서 가장 우선적으로 고려해야 할 사항이므로, 친생자관계존재확인의 소를 통해 진실한 신분관계를 귀속시키는 것이 오히려 자녀의 복리에 현저히 반하게 되는 특별한 사정이 있다면 친생자관계존재확인의 소도 예외적으로 소권남용에 해당하여 허용되지 않을 수 있다.”고 설시하였다.

150 대법원 2025. 4. 24. 선고 2022므15371 판결

151 대법원 2025. 4. 24. 선고 위 판결 (https://www.scourt.go.kr/supreme/news/NewsViewAction2.work?pageIndex=1&searchWord=%B4%EB%B8%AE%B8%F0&searchOption=&seqnum=10388&gubun=4&type=5) 2025. 10. 13. 열람

이에 따라 대법원은 원고가 피고를 대리 출산한 사실을 악용하여 장기간에 걸쳐 부부로부터 거액의 돈을 받았고 부부가 더 이상 돈을 지급하지 않자 인터넷 등을 통해 피고의 출생의 비밀을 일부 폭로하였다는 점과 대리출산을 통해 출생한 피고가 일련의 사실을 알게 되고 충격으로 미국으로 떠난 사실에 대하여 아무런 잘못이 없음에도 원고로 인해 극심한 충격과 고통을 겪고 우리나라에서 정상적인 생활을 유지할 수 없게 되었다고 판단하면서, 이러한 사정을 참작하여 원심은 원고의 소가 소권남용에 해당하는지 심리했어야 하는데도 이를 심리, 판단하지 않았다고 보았다.

서울가정법원 가사1부(이광우 수석부장판사)는 2025. 9. 11. "1심 판결 중 친생자 관계 청구 부분을 취소하고, 취소 부분에 해당하는 소를 각하한다"고 하여 원고 패소로 판결했다.[152]

Ⅷ. 이주 여성 분야

1. 주요 이슈

가. 이주여성 가사관리사 제도 폐지

2024년 서울시와 고용노동부의 협력으로 '외국인 가사관리사 시범사업'이 시행되었고 2025년 법무부의 사업 폐지 언론기사가 나왔다. 오세훈 서울시장이 2022. 9. 저임금의 필리핀 가사관리사를 저출산 대응책으로 도입하자는 제안을 한 이후, 시범 사업 기간을 2024. 9. 3.부터 2025. 2. 28.까지 총 6개월로 하여, 사업이 시행되었고, 1회 연장되었다.

152 KBS뉴스(2025. 9. 12.). [단독] "출생 비밀 폭로" 수억 원 가로챈 대리모…법원 "친자 확인 안 돼" https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8356230&ref=A

하지만 언론에 이미 나온 내용만 살펴보더라도, △일상적 통제와 감시, △결사의 자유 침해, △임금 투명성 부족과 벌칙 및 △자의적 내부규정 운영, △낮은 임금, △명확한 경계 없는 업무 확장, △이동시간을 제외하면 실제 일할 시간이 적어 총 임금도 적어지는 문제, △성희롱 문제 등이 드러났고, 이 사업은 폐지되었다.

2. 주요 판결

가. 이주 여성 노동자 사망에 대한 국가배상 책임 인정[153]

2025년 고등법원이 이주 여성 노동자 사망에 대한 국가의 배상 책임을 인정했다. 2020년 경기 포천의 한 농장 비닐하우스 내 숙소에서 캄보디아 출신 이주여성 노동자 속헹 씨가 한파로 인해 사망하는 사건이 발생했다. 속헹씨는 2020. 12. 20. 영하 17도 한파에 전기가 공급되지 않는 비닐하우스 숙소에서 잠을 자다 숨졌다. 부검 결과 사인은 간경화 합병증이었다. 일하다 생긴 병을 제때 치료받지 못한 게 원인이었다. 건강이 나빠진 뒤로도 비닐하우스에서 지내다 끝내 목숨을 잃은 속헹씨는 2022년 5월 산업재해로 인한 사망을 인정받았다. 유족은 같은 해 9월 국가를 상대로 손해배상 소송을 냈다.

이에 대해 1심 법원은 손해배상 책임을 인정하지 않았지만, 2심 법원은 국가의 손해배상 책임을 인정하고 총 2,000만 원의 배상 책임을 인정하였다. 재판부는 "속헹씨는 적법하게 고용허가를 받아 입국한 근로자로서 인간의 존엄성이 침해되지 않도록 내국인 근로자와 동일하게 건강한 작업환경에서 근로를 제공하고, 적절한 채광과 냉 · 난방 설비 등이 갖춰진 쾌적한 기숙사에서 거주할 권리가 있다", 속헹씨의 사업장이 건강검진을 한 번도 실시하지 않는 등 이주노동자들의 권리를 제대로 보장하지 않았는데도 정부가 이를 제대로 감독하지 않았다며 "공무원의 위법행위와

153 경향신문(2025. 9. 19.). 법원, '비닐하우스 사망' 이주노동자에 "국가가 2000만원 배상하라". https://www.khan.co.kr/article/202509191519001

속헹 씨의 사망이라는 손해 사이에 상당한 인과관계를 인정할 수 있다"고 판단했다.

Ⅷ. 나가며

이상과 같이 2025년 여성 인권의 현실을 성평등정책, 여성노동 및 빈곤, 여성폭력 방지, 성착취 대응, 재생산건강권, 이주 여성 등 다양한 영역에서 톺아보았다. 간략히 정리하면 다음과 같다.

22대 국회에서도 생활동반자 관계에 관한 법률이 발의되었다. 법안은 성년인 두 사람이 상호 합의로 생활을 공유하고 돌보는 관계를 '생활동반자'로 규정하고, 혼인에 준하는 권리와 의무를 부여하여 친구, 연인, 동성 커플, 노인 동거 등 다양한 가족 형태에 대한 법적, 사회적 보호와 권리를 확대하는 데 중점을 두고 있다. 비혼·비혈연가구(비친족가구)는 10년 새 3배 가까이 늘어 60만 가구에 육박하고 있음에도, 이성애적 결합으로 이루어진 가족 외의 가족 형태에 대한 법적 보호는 부족한 실정이다. 한편, 아이의 성과 본을 규정한 조항이 부성을 따르도록 기본 설정되어 있고 태어나지도 않은 아이의 성을 출생신고가 아니라 혼인신고를 할 때 결정하도록 명시되어 있는 부성주의 제도, 재산분할과 상속 간 불균형을 초래하는 부부 별산제도 등의 개선 필요성을 조명하였다.

육아지원 3법(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」·「고용보험법」·「근로기준법」개정안)이 시행되었다. 주요 내용은 육아휴직 기간 부모 합산 최대 3년으로 확대, 배우자 출산휴가 20일로 연장 및 사용 방식 완화, 육아기 근로시간 단축 대상 자녀 연령 12세까지 확대, 육아휴직 급여 상향 및 사후지급금 폐지, 난임치료휴가 유급화, 연차휴가 산정 시 근로시간 단축 기간 출근 간주 등으로, 일·가정 양립과 부모의 돌봄 참여에 대한 제도적 지원을 강화한 것이 핵심이다. 한편, 여성의 빈곤율은 남성의 빈곤율을 지속적으로 상회하고 있고, 익산에서 또다시 빈곤 여성 가구의 사망 사건이 발생하였다.

피해자의 소송기록 열람 및 등사에 관한 형사소송법 개정안이 시행되어 수사·재판 과정에서 피해자의 방어권이 강화되었다. 또한 디지털 성범죄 대응 강화를 위한 주요 법 개정이 잇따라 시행됐다. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 개정으로, 아동·청소년 대상 디지털 성범죄에 대해 긴급 신분비공개수사와 신속한 접속차단 요청이 가능해졌으며, 협박·강요 시 처벌도 강화되었다. 또한 성폭력범죄의처벌등에관한특례법 개정으로, 성인 대상 디지털 성범죄에도 경찰의 신분 비공개·위장 수사가 허용되었다. 소송촉진 등에 관한 특례법 개정을 통해 딥페이크, 불법촬영물 협박 등 디지털 성범죄가 배상명령 청구 대상에 포함되면서 피해자가 형사재판 단계에서도 배상을 받을 수 있게 되었다.

임신중지 권리 보장과 출산·임신 지원 제도화를 위한 모자보건법 개정안이 발의되었다. 개정안은 모자보건법 제14조(배우자의 동의나 강간에 의한 임신 등을 임신 중절의 허가요건으로 정함) 삭제, 약물 임신 중지 허용, 건강보험 적용 등을 포함해 임신 중지 권리를 보장하고, 임신·출산 지원 체계와 상담체계 구축 등 실질적 제도화를 담고 있다. 2019년 헌법불합치 결정 이후 6년간 방치된 입법 공백을 해소하는 중요한 진전으로 평가할 수 있겠다. 비혼자의 보조생식술을 지원받아 이용할 수 있게끔 하는 독립출산지원법 역시 발의되었다.

서울시와 고용노동부의 협력으로 2024년부터 시행된 외국인 가사 관리사 시범사업이 폐지되었다. 법무부는 최저임금 미적용에 따른 여성계·노동계·언론의 비판, 외국인의 참여 저조 등을 이유로 들었다.

여성 인권과 관련한 주요 판결 등은 다음과 같다. 대법원은 직장 내 성폭력 피해자에게 객관적인 정보와 선택지를 제공해 스스로 해결 방식을 결정할 기회를 제공하지 않은 채 가해자를 별도 징계하지 않고 사직 처리한 사용자의 조치는 조치 의무 위반이므로 피해자에게 손해배상금을 지급하여야 한다고 판단하였다(대법원 2024. 11. 14. 선고 2023다276823 판결). 또한 중·장년 여성이 주로 종사하는 업종인 인력업체 간병인을 소개업체의 근로기준법상 근로자로 인정한 판결(대법원 2025. 3. 13. 선고 2024다307571 판결)도 나왔다. 성범죄를 피하기 위하여 타인의 혀를 물어 끊

은 사실로 중상해죄 유죄판결을 받은 사건에 대하여 대법원은 형사소송법 제420조 제7호의 재심사유를 인정하여 재항고인의 진술 신빙성을 충분히 조사하지 않은 원심을 파기 환송하였다(대법원 2021모2650 결정, 부산고등법원 2025로1 결정).

2025년 여성 인권은 억압과 후퇴의 시간을 끝내고 성평등과 인권의 가치가 회복되는 출발선에 다시 섰다. 이제는 여성 인권의 이름으로 정의와 평등의 역사를 새로 써야 할 때다.

2025년 정보인권 분야

집필

– 들어가며 | 최새얀(민변 디지털정보위원회)
– 인공지능 | 김병욱, 김치라, 안희준(민변 디지털정보위원회)
– 개인정보 | 김예니, 김은진, 김하나, 서채완, 최새얀, 최호웅(민변 디지털정보위원회)
– 디지털증거 | 조지훈(민변 디지털정보위원회)
– 민주주의 실현을 위한 정보공개 청구 | 최새얀(민변 디지털정보위원회)
– 나가며 | 최새얀(민변 디지털정보위원회)

감수

김병욱, 김하나, 서채완, 조지훈, 최새얀(민변 디지털정보위원회)

2025년 정보인권 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

인공지능을 활용한 기업의 기술이 하루가 다르게 발전하고 있다. 윤석열 전 대통령의 파면 이후 새로운 민주주의에 대한 기대를 안고 출범한 이재명 정부는, 새 정부 국정과제에 'AI'라는 용어가 200번 넘게 등장할 정도로 대한민국을 인공지능 기술을 선도하는 국가로 만들기 위해 만전을 기하고 있다.

시대의 변곡점이 될 만한 새로운 기술이 도입될 때는 인간의 존엄과 기본권을 제대로 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적이다. 심지어 인공지능은 이미 딥페이크 성착취 사건, '이루다' 성차별 사건 등으로 인권의 사각지대에 놓인 소수자들에 대한 인권침해를 발생시킬 위험성이 높은 기술임이 드러났다. 그럼에도 정부는 인공지능기본법을 시행함에 있어 기업의 기술발전 및 이윤 추구라는 명목하에 규제를 최대한 완화하려는 방향성을 견지하고 있다. 시민사회는 소관 정부기관인 과학기술정보통신부 및 개인정보보호위원회에 지속적으로 의견을 개진하고 있으나, 실질적인 관철은 쉽지 않은 상황이다.

브레이크 없는 디지털 기술 발전으로부터 정보주체의 권리를 보호할 수 있는 기관으로 개인정보보호위원회가 있으나, 개인정보보호위원회는 기업의 입장에 초점을 둔 맞춤형 광고 가이드라인을 발표하는 등 국민의 개인정보를 보호하거나 개인정보이용처리자를 관리 · 감독하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 특히 올해 SKT 유심정보 유출, 롯데카드사 개인정보 유출 등 기업의 개인정보 대량 유출 사건이 발생하면서, 사후통제가 아닌 근본적인 예방시스템을 구축해야 할 역할이 또 한 번 주어졌다.

이에 2025년 인권보고서 정보인권 분야에서는 인공지능 관련하여 ① 디지털교과서 시행 논란, ② 인공지능기본법 및 시행령 제정, ③ AI 학습데이터에 원본정보 활용 논란에 대하여 다루고, 개인정보에 관련해서는 ① 구글 및 메타의 개인 행태정보 불법수집 인정 판결, ② 처리정지요구권 대법원 파기환송, ③ 시민사회 정보주체의 통제권을 보장하는 개인정보보호법 제안, ④ 정보주체의 권리를 외면한 맞춤형 광고 가이드라인 비판 및 공개된 개인정보 수집 개인정보보호법 개정안 비판, ⑤ 법원 영장에 따른 통신이용자정보 수집 권고, ⑥ 대규모 개인정보 유출 사건 등에 대하여 다루고자 한다.

Ⅱ. 인공지능

1. 디지털교과서 시행 논란

교육부 주도로 졸속 추진되었던 AI 디지털교과서(이하 AI교과서)가 몇 차례 논란 끝에 교육자료로 법적 지위가 강등됐다. 하지만 여전히 아동의 개인정보 무단 수집 등에 대한 문제가 남아있는 상태다.

가. AI 디지털교과서 도입 추진 배경 및 주요 쟁점

AI교과서는 AI를 활용한 맞춤형 학습을 그 효과로 내세우며 추진되었다. AI교과서 개발, 인프라 구축, 교사 연수 등에 이미 1조 가량이 투입된 것으로 추산되며, 전면 도입할 경우 연간 총 구독료만 수천억 원에 달하는 막대한 규모이다.

하지만 지난 정부는 AI교과서의 효과가 충분히 검증되지 않은 상황에서 AI교과서 도입을 서둘렀다. 오히려 스웨덴 정부는 문해력 저하 등의 문제로 AI 디지털교과서 도입을 중단하는 조치를 취한 바 있으며, 프랑스, 네덜란드, 핀란드, 이탈리아 등 여러 유럽 국가에서는 디지털기기가 학생들의 집중력과 학습 능력에 부정적인 영향을 끼치는 것을 방지하기 위하여, 초등학생들의 스마트폰이나 태블릿 사용을 금지하는 추세이다. 효과 미검증, 디지털 과몰입, 문해력 및 주의력 저하, 개인정보수집 문제 등 우려의 목소리가 교육 주체인 학생, 교사, 학부모를 중심으로 커졌음에도 충분한 논의 없이 졸속으로 진행되었다.

나. 법적 지위 변경 과정 및 결과

이에 시민사회를 중심으로 반발이 커지며, 작년 12월 국회는 AI교과서의 법적 지위를 '교과서'가 아닌 '교육자료'로 하는 초·중등교육법 개정안을 본회의에서 통과시켰으나 최상목 대통령 권한대행은 학생들의 학습권 및 교육받을 권리 침해, 교과서 개발업체와의 신뢰 훼손, 혼란 가중 등을 들어 재의요구권(거부권)을 행사하여 폐기되었다. 하지만 반발이 계속되자 올해 교육부는 AI 도입 방식을 전면 도입에서 자율 도입으로 변경하였다. AI교과서의 지위를 교육자료로 규정하는 정책은 이재명 정부의 대선공약으로 이어졌고, 결국 지난 8월 국회는 재차 개정안을 통과시켰다.

공포 후 즉시 시행된 이번 개정안은 교과서의 정의를 법률에 직접 명시하며, 교과서의 범위를 도서 및 전자책으로 제한하고, AI교과서와 같은 '지능정보 기술을 활용한 학습지원 소프트웨어'는 교과서가 아닌 교육자료로 규정하였다. 교육자료가 됨에 따라 AI교과서는 학교장 재량으로 도입 여부가 결정되며, 정부 재정 지원 대상에서

제외된다.

다. 현장 도입 사례 분석: 대구 지역의 집중 채택 논란

한편 이번 국정감사에서 대구의 비정상적으로 높은 AI교과서 채택률이 지적되었다. 올해 1학기 AI교과서 평균채택률이 29.5%인데 반해 대구는 98.9%로, 대구 지역의 압도적인 채택률은 교사를 대상으로 한 실적 압박이나 강제 연수 등 강요에 의한 채택이라는 의혹을 불러일으켰다. 또한 AI교과서가 전면 도입된 대구 교육 현장 교사들의 AI교과서 활용에 대한 회의적인 목소리도 높았다. 대구교사노조 설문조사에 따르면, 교사의 77.4%가 AI교과서를 거의 사용하지 않는다고 답했으며, 맞춤형 학습 지원도구로서의 역할 수행 여부에 대해서도 79.1%가 '그렇지 않다'고 응답하였다. AI교과서 콘텐츠의 일방성, 로그인 지연, 시스템 오류 등 실제 활용에서의 문제가 있던 것으로 나타났다.

라. 잔존 문제 및 정책적 과제

AI교과서의 법적 지위가 교육자료로 강등되었음에도 다음의 중대한 문제와 정책적 과제가 여전히 남아있다.

(1) 개인정보 무단 수집 및 관리의 미흡－우리나라는 유럽연합(EU)이 개인정보 수집 자체를 제한하는 것과 달리, 사업자가 학습 자료를 포괄적으로 보관하는 방식이어서 개인정보 보호에 취약하다. 최근 개인정보보호위원회는 AI교과서가 학생의 개인정보를 보호하기 위한 최소한의 조치조차 갖추지 못했음을 지적하며 시정권고를 내린 바 있다.

(2) 고위험 인공지능에 대한 책무 준수 의혹－AI교과서가 학생 평가에 사용될 경우, 이는 고위험(고영향) 인공지능에 해당할 가능성이 높다. 고위험 AI는 위험 관리, 설명 의무, 이용자 보호, 감독, 문서 관리 등의 엄격한 책무사항을 준수해야 한다. 그러나 AI교과서가 이러한 책무를 충실히 이행하고 있는지, 그리고 기본권에 미칠 영향에 대한 영향평가 준비가 되어 있는지는 미지수이다.

(3) AI 정책 결정 구조의 편향성 우려－국가인공지능위원회, AI수석 등 AI 정책 관련 정부 인사 구성이 산업계에 편중되어 있다는 지적이 제기된다. 이는 'AI 강국'이라는 명분하에 시민의 이익과 권리를 보장하기보다는 산업계의 이해관계에 편중된 정책을 낳을 수 있다는 우려를 키운다. 실제로 지난 6월 AI교과서 사업을 적극 홍보했던 특정 기업 출신 인사가 교과서 지위 유지를 주장한 사례는, AI 정책 결정 과정에서 특정 기업의 사적 이익 추구 도구로 전락하지 않도록 공공성을 확보하는 것이 중요함을 시사한다.

AI교과서 도입은 막대한 예산 투입과 법적 지위 논란을 거쳐 결국 교육자료로 격하되었으나, 이는 문제 해결의 시작일 뿐이다. 정부와 교육 당국은 남은 개인정보 보호 및 고위험 AI에 대한 책무 준수 의무를 명확히 하고, 교육 주체들의 목소리를 반영하여 인공지능 기술의 교육적 활용에 대한 공공성을 강화하는 정책을 수립해야 할 것이다.

2. 시민의 인권과 안전을 도외시한 인공지능기본법 및 시행령 제정

가. 인공지능기본법의 졸속 제정

21대 국회에 이어 22대 국회가 개원하자마자 안철수, 정점식, 민형배, 조인철 등 다수 국회의원들이 인공지능 분야와 관련한 십수 개의 제정법안을 발의하였다. 그러나 이들 법안 대부분은 인공지능 분야에 적용되는 기본법 지위를 표방하면서도 인공지능 산업 발전 및 진흥의 측면에 치우쳐 인공지능 기술이 야기할 수 있는 국민의 안전과 인권, 민주주의에 대한 부정적인 영향 내지 위험성에 대해서는 고위험 인공지능 시스템에 대한 형식적인 의무 부과 등 최소한의 규제를 마련하는 데 그치고 있었다.

민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대, 진보네트워크센터 등 시민단체들은 충분한 사회적 논의나 공론화 과정도 없이 졸속으로 발의되고, 추진되어 온 인공지능기본법안에 대하여 지속적으로 반대 의견을 피력하면서 국민의 안전과 인권을 보호하는 내용 또한 균형 있게 포함할 것을 주장해 왔다. 그러나 인공지능기본법의 제정 논의 과정에서 정작 인공지능 기술로 가장 큰 영향을 받게 될 당사자인 시민사회의 의견 수렴은 이루어지지 않았다. 국회 과학기술정보방송통신위원회는 2024. 11. 26.경 19개 법안을 병합한 대안을 통과시켰고, 이후 위 법안은 법제사법위원회를 거쳐 2024. 12. 26. 국회 본회의를 그대로 통과하였다.

이후 2025. 1. 21. 제정되어 2026. 1. 22. 시행을 앞두고 있는 인공지능 발전과 신뢰 기반 조성에 관한 법률(이하 '인공지능기본법')은 산업 진흥에 치우쳐 있어 시민의 안전과 인권에 대한 보호의무는 부실한 규정에 그치고 있다. 살상무기에 탑재되거나, 인간의 잠재의식을 왜곡 · 조종하거나, 특정 집단의 취약성을 활용하는 인공지능과 같이 그 자체로 비윤리적인 인공지능은 개발이나 활용 자체를 금지시켜야 하지만 인공지능기본법은 금지 인공지능의 개념조사 상정하고 있지 않다.

인공지능기본법에 고영향인공지능 목록이 규정되어 있기는 하였으나, 고지 의무 및 위험시스템 구축 등 형식적인 규제 조치에 그치고 있으며, 이마저도 형사처벌 등 이행을 확보할 수단을 두지 않고 있다. 국방 또는 국가안보 목적으로 개발된 인공지능시스템을 법의 적용 대상에서 제외하고 있고, 무엇보다 인공지능으로부터 영향을 받게 될 시민의 권리 구제에 대하여 아무런 정함이 없다.

나. 이재명 정부의 우려스러운 인공지능 산업 관련 정책 기조

내란사태에 이은 탄핵 정국을 거쳐 2025. 6. 이재명이 대통령에 취임하였으나, 인공지능 산업과 관련한 정부의 정책 방향에서 산업 진흥의 기조는 더욱 강화되고 있고, 인공지능 기술의 위험성에 대한 규제 요구는 외면당하고 있다. 이재명 대통령은 대통령 후보 시절부터 세계 3대 AI강국이라는 비전을 강조하며, 인공지능을 비단 기술 영역에 한정하지 않고, 경제정책의 핵심 아젠다로 제시하여 왔다.

인공지능 산업과 관련한 이재명 정부의 산업 진흥의 기조는 이재명 정부의 내각 및 대통령실 인선에서도 분명히 드러나고 있다. 이재명 정부는 인공지능 관련 정책 전반을 총괄하고 입안하는 AI미래기획수석위원직을 신설하고, 2025. 6. 15.경 네이버클라우드 AI혁신센터장인 하정우를 신임 수석으로 임명하였는데, 하정우는 그동안 국회와 정부에 대하여 인공지능과 관련한 규제 완화, 지원 등을 요구하며 업계의 입장을 대변해 왔던 자이다. 이재명 정부는 정부조직법을 개편하여 과학기술정보통신부 장관의 지위를 부총리로 격상하였는데, 2025. 7.경 새로 임명된 신임 과학기술정보통신부 장관은 LG AI연구원 초대 원장 출신인 배경훈으로, 민간기업의 인공지능 산업 육성을 이끌어오던 인물이다.

이재명 정부는 2025. 8.경 123대 국정과제를 확정하고, 2025. 9.경 국정과제 관리계획을 발표하며 임기 5년 동안 역점을 두고 추진할 국정과제에 대한 부처별 이행 · 관리를 본격화하였다.[1] 이에 의하면 12개 국정과제 중 11개 과제가 인공지능과 직접적으로 관련되어 있고, 중점전략과제로 선정된 12개 과제 중 세 번째 과제는 "AI 3대 강국 도약으로 여는 '모두의 AI' 시대"이다.[2]

국정과제 23호는 「안전과 책임 기반의 'AI 기본사회'실현」으로, 정부 국정과제에서 '안전', '책임'이라는 용어를 언급하고 있기는 하나, 세부 추진계획을 살펴보면 AI로 금융 · 식량 · 재난 리스크를 분석해 국민 안전을 보장한다거나, AI 기반 보안시스템 등 개발을 확산한다는 것이어서, 인공지능 기술에 따른 위험을 규제하는 취지라기보다는 안전, 책임 분야 또한 산업 육성의 관점에서 접근하고 있음을 확인할 수 있다.

국정과제 24호는 「세계 1위 AI 정부 실현」으로, 세부 추진계획에 '윤리 · 영향평가 도입 등 신뢰 기반 마련해 안전한 공공 AI 활용 추진'이라고 함으로써, 영향평가 제도를 언급하고 있으나, 위험 요인을 사전에 식별하고 완화 및 구제 조치가 가능한

1 뉴시스(2025) '정부, 123대 국정과제 확정…4년 연임개헌·전작권 전환·AI3대강국 진입' https://www.newsis.com/view/NISX20250916_0003330897

2 IFS 포스트(2025), '이재명 정부 인공지능 정책에 대한 제언–국정운영 5개년 계획안에 대한 응원과 비판–' https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=55216

실효성 있는 영향평가제도 도입을 전제한 것인지 의문이다.

다. 인공지능기본법상 고영향 인공지능 관련 규제 유예 논란

인공지능과 관련하여 이재명 정부의 산업 진흥 일변도의 정책 기조는 2025. 4.경 당시 민주당의 과학기술혁신특별위원장이자 AI강국위원회 간사였던 황정아 의원이 대표발의한 인공지능기본법 개정안에서도 예견되었다. 황정아 의원은 이재명 정부 출범 이후에는 국정기획위원회 경제2분과 기획위원으로 위촉되어 이재명 정부의 인공지능 정책에서 핵심적인 역할을 맡고 있다고 알려져 있다.

황정아 의원이 대표발의한 위 개정안은 2026. 1. 22. 시행 예정인 인공지능기본법에서 인공지능과 관련한 진흥 규정은 그대로 둔 채 그나마 최소한의 수준에서 존재하던 인공지능 사업자에 대한 책무 규정의 시행일을 2029. 1. 22.로 3년 유예하는 내용을 골자로 한다.

인공지능기본법은 인공지능 시스템의 투명성 확보를 위해 고영향 인공지능 또는 생성형 인공지능을 이용한 제품과 서비스에 대하여 인공지능에 기반하여 운용된다는 사실을 사전에 고지하도록 정하고(법 제31조), 최첨단 범용 인공지능에 대하여 위험관리체계 구축 등 안전성 확보 의무를 규정하며(법 제32조), 고영향 인공지능에 대하여 관련 문서의 작성과 보관 등 의무를 포함한 안전성 · 신뢰성 확보 조치 의무(법 제34조), 인공지능 영향평가 노력 의무(법 제35조) 등을 인공지능 사업자에게 부과하고 있는데, 개정안에 의하면 위 최소한의 규제 사항조차 시행이 3년 후로 미뤄지게 된다.

이에 대하여 국가인권위원회는 2025. 8. 22. 국회의장에게 위 개정안에서 시행을 유예하고자 하는 법 제31조에서 제35조의 규정 내용은 “인공지능의 개발, 배치, 활용 등 전 과정에서 발생할 수 있는 위험으로부터 국민을 보호하고, 인공지능 기술이 헌법적 질서 내에서 안전하고 신뢰 받을 수 있게 사용될 수 있도록 하기 위한 핵심적인 입법적 조치”라고 하면서 인공지능기본법 규제조항의 시행 유예에 대해 신중한 검토가 필요하다는 의견을 표명하였다.[3]

민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회, 진보네트워크센터, 정보인권연구소, 참여연대 4개 시민단체는 2025. 9. 3. 국가인권위원회의 의견 표명을 수용할 것을 촉구하면서, 시행 예정인 인공지능기본법이 당초 시민사회의 요구에 비하여 충분한 안전 조치를 담고 있지 못하지만, 최소한의 규제 조치조차 유예하자는 내용의 시행 유예 개정안은 시민의 안전과 인권을 보호할 국가의 의무를 유예하는 것이라는 입장을 담은 논평을 발표하였다.[4]

라. 인공지능기본법 시행령 제정 논의

인공지능기본법의 시행을 불과 네 달 가량 앞둔 2025. 9. 13. 시행령 및 고시, 가이드라인 등 인공지능기본법의 하위법령 초안이 공개되었다. 인공지능기본법의 소관 부처인 과학기술정보통신부는 2025년 초경부터 작업반 등을 구성하여 시행령 초안 작성 작업을 진행해 왔으나, 이 과정에서 산업계의 이해만을 반영하고 시민사회의 참여나 의견 수렴은 사실상 거의 이뤄지지 않았다.

이러한 산업계 편향적인 논의의 과정은 공개된 하위법령 초안에서도 확인된다. 인공지능에 기반한 딥페이크 성착취물 확산, 생성형 인공지능에 의한 허위조작정보의 유통, AI 디지털 교과서 도입 논란, 인공지능 채용 면접 프로그램의 불공정성, 인공지능 도입으로 인한 대량 해고, 배달로봇 사고 등 인공지능 제품과 서비스가 시민의 안전과 인권에 미치는 위험이 점차 가시화되고 있고, 향후 점점 더 증가할 것으로 예상된다. 이에 인공지능기본법의 하위법령에서라도 시민의 안전과 기본권을 최소한으로 보호할 수 있는 장치가 마련되어야 하나, 공개된 하위법령 초안은 합리적인 규제라는 명목하에 인공지능 위험성에 대한 규제를 최대한 축소하고 인공지능 산업의 진흥에 무게를 두고 작성되었다.

---

3 국가인권위원회 상임위원회(2025), 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법 일부개정법률안」에 대한 의견표명’ 결정문

4 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회 등 공동논평(2025), ‘인공지능기본법 시행유예안 반대한다.’

인공지능기본법은 고영향 인공지능의 일부만을 규정하면서, 구체적인 목록을 시행령에서 정하도록 명시적인 위임 규정을 두고 있으나(법 제2조 제4호 카목), 시행령 초안에는 추가될 고영향 인공지능 범주에 대하여 전혀 규정하지 않았다. 또한 하위법령안은 인공지능 이용사업자를 협소하게 축소 해석함으로써 병원, 채용업체, 금융기관 등 업무상 인공지능을 활용하는 상당수 사업자를 단순 이용자로 취급하여 인공지능 사업자에게 부과된 책무의 수범자 범위에서 임의로 제외하였다.

나아가 안전성 확보 의무(법 제32조)가 적용되는 첨단 범용 인공지능의 기준을 '학습에 사용된 누적 연산량이 10의26승 이상'으로 매우 좁게 설정하고, 인공지능기본법에서 전혀 정하고 있지 않은 사실조사의 면제를 규정하거나 계도기간을 운영하도록 정하였다. 이는 인공지능 제품 및 서비스로 인한 안전사고나 인권침해가 발생하여도 국가가 최소한의 행정조사를 포기하거나 과태료를 미부과하겠다는 것과 다름없어서 시민의 안전과 인권이 인공지능 산업의 발전에 장애가 된다는 산업계의 논리를 무비판적으로 수용한 결과로 보인다. 과학기술정보통신부는 향후 하위법령의 제정 과정에서 시민사회의 의견을 보다 진정성 있게 수렴하여야 할 것이나, 앞서 살펴본 이재명 정부의 산업 진흥 일변도의 정책 기조로 비추어 이러한 기대의 실현은 난망한 상황이다.

3. AI 학습데이터에 원본 정보 활용

2025년 한국을 포함한 전 세계에서 LLM(Large Language Model)의 사용이 전례 없이 확산되고 있다. LLM은 방대한 데이터를 실시간 수집 · 처리하며 사용자 개인정보를 학습하는 특징이 있고, 이렇게 학습된 개인정보는 '대상에게 강한 영향을 주는 추출적 데이터[5]'로서 정보주체의 프라이버시 침해, 명예훼손, 재산적 이익이 침해될 위험성이 있다.[6]

이러한 위험성에도 불구하고, 빅데이터 · AI 시대에 개인정보 활용을 촉진하는 정책과 입법이 추진되면서 정보주체의 권리는 더욱 약화되고 있다.

22대 국회 더불어민주당 민병덕 의원 등 10인이 2025. 1. 31. 발의한 개인정보보호법(이하 '법') 개정안은 개인정보보호위원회(이하 '개인정보위') 관리 · 감독하에 기술적 · 관리적 · 물리적 조치를 전제로 AI 기술 개발을 위해 ▲원본 개인정보를 ▲정보주체 동의 없이 ▲목적 외 활용할 수 있게 하는 것을 요체로 한다. △국민의힘 고동진의원안(2025. 3. 13.)은 더 나아가 ▲개인정보위 권한을 축소하고 ▲개인정보처리자 의무를 경감하는 취지의 조항을 추가하였다.

위 법안들은 ▲'이루다' 사태[7]와 같은 심각한 유출 위험에도 불구하고 공개된 개인정보라면 현행 법 제20조 이하에 규정된 정보주체의 통지 · 동의 없이도 수집할 수 있게 하고, ▲법 제18조에도 불구하고 AI 기술 개발이 이유라면 원본 데이터를 목적 외 활용하도록 허용하며, ▲정보주체에 대한 보호 장치는 추상적으로 규정된 반면, 산업 편향적인 개인정보위에 과도한 권한을 부여해 신뢰하기 어렵다는 중대한 문제점이 있다.

특히 민주당이 추진할 과학기술정보통신부 중심 데이터 산업법 개정안은 데이터 산업 진흥을 목적으로 위 개정안의 최소한의 안전장치인 개인정보위 심의조차 배제할 것으로 예상되어 더욱 문제적이다. 이 같은 정책 기조가 추후 다른 산업 분야로 확장될 위험성도 크다.

일부는 개인정보의 경우에도 정보주체가 아닌 데이터 '추출자'(기업이 투자와 노력을 통해 개인으로부터 데이터를 수집하여 데이터셋을 제작 · 개량한 경우)에게 일

5 추출적 데이터란 대상이 존재하고 이 대상을 관찰하거나 대상으로부터 도출데는 데이터를 의미하며, 대상이 존재하지 않고 사람의 창작적 노동으로부터 생성되는 데이터인 창조적 데이터와 대별되는 개념이다(오병철, 2023). 한편 약한 영향을 주는 데이터는 가명처리된 개인정보를 포함한다.

6 오병철, 김종철, 김남철, 김정환, 나종갑. (2023). 《인공지능과 법》. 연세대학교 출판문화원, 168–195.

7 2021년 1월, 스캐터랩이 개발한 인공지능 챗봇 '이루다'가 혐오 발언, 개인정보 유출 등 여러 논란을 일으키며 출시된 지 약 3주 만에 서비스가 중단된 사건.

정한 권리를 귀속시키는 것이 적절하다고 주장한다.[8] 개인정보가 포함된 빅데이터라도 '등재자'에게 '등재권'이라는 권리를 부여하되, 프라이버시 보호의 담지자로서 법적 지위를 부여하는 방식으로 해결하자는 견해도 있다.[9]

유럽보다 우리나라가 AI 규제를 더 빨리 시작한다는 틀린 전제에서 이 문제를 바라보거나(권세화, 2025), AI 원본 데이터 활용이 전면 허용이 아니므로 개인정보위 심의 · 의결로 엄격히 따지고 허용 사례를 투명하게 공개하면 문제없다는 취지의 주장(김직동, 2025)도 나오고 있는바, 이는 근본적으로 신자유주의적 경쟁 구도에서 기업을 규제할 경우 시장에서 도태하고 말 것이라는 막연한 불안감에서 기인하는 것으로 보인다.

그러나 헌법상 권리인 '개인정보자기결정권'에 따라 언제든 정보주체가 개인정보의 삭제를 요구할 권리는 보장되어야 하고 이는 기술 발전과 중립적인 것이다.

특히 빅데이터라고 할지라도 개인정보가 포함된 상태라면 그 권리는 정보주체에 귀속되어야 하는 것으로, 단지 프라이버시를 침해하지 않는 적극적 예방 · 배려에 대한 성실의무라는 제약이 붙은 물권적 권리라고는 볼 수 없다. 또한 '등재자의 등재권'이라고 표현되는 빅데이터의 처분권능과 처분상의 이익이 충돌한다는 점에서도 개인정보는 추출자의 노력과 무관하게 정보주체가 권리를 갖는다고 보아야 한다.

나아가 원본정보 활용이 LLM의 개발에 필수불가결하지 않으므로, 가명처리된 개인정보(약한 영향을 주는 추출적 데이터)로의 전환을 통해 정보주체의 권리보호와 기술발전의 균형을 도모할 수 있다는 점도 고려되어야 한다. 다만 가명처리 데이터라 할지라도 재식별 가능성이 남아있으므로, 여전히 권리는 정보주체에게 귀속되어야 할 것이다.

8 방동희. (2018). 데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방안에 관한 소고. 부산대 법학연구, 59(1)(통권 95호), 95면. / 박상철. (2018). 데이터 소유권 개념을 통한 정보보호 법재의 재구성. 법경제학연구, 15(2), 271면.

9 박주현. (2018). 스마트 공유경제사회에서 빅데이터의 법률관계에 대한 소고. 법학논총, 35(2), 204–205면.

이재명 대통령은 "인공지능 시대에 맞는 개인정보보호 평가 · 관리 체계 구축"을 강조한 바 있다. AI 산업을 발전시키고자 하는 것도 궁극적으로 더 나은 삶과 사회를 위한 것이므로 새로운 시대에 걸맞은 정보주체의 권리와 개인정보자기결정권 보호 대책 마련이 시급하다. 이에 대하여 시민사회는 관련 정책 결정이 소수 관료와 자본이 아닌, AI의 영향을 받는 모든 사람이 주체적으로 참여해야 한다는 목소리를 높이고 있다.

Ⅲ. 개인정보

1. 구글, 메타의 개인 행태정보 불법수집 인정 판결

가. 2022. 9. 개인정보보호위원회 시정명령 및 과징금 부과

개인정보보호위원회는 2022. 9. 구글 및 메타가 이용자의 동의를 받지 않고 행태정보(관심, 성향 등을 파악할 수 있는 온라인상 활동 정보)를 수집하고 이를 구글과 유튜브, 페이스북 등의 온라인 광고에 활용해 개인정보보호법을 위반했다고 판단하고 구글에 692억 4100만 원, 메타에 308억 600만 원의 과징금 부과 및 시정명령 처분을 했다. 글로벌 빅테크 기업의 온라인 맞춤형 광고 관련 행태정보 수집 · 이용에 대한 한국 정부의 첫 제재이자 개인정보보호법 위반으로 가장 큰 규모의 과징금이 부과된 사례였다.[10]

10 경향신문(2025). "구글·메타, '개인정보 불법수집' 1000억원 과징금 취소 소송 1심 패소", https://www.khan.co.kr/article/202501231659011#ENT

나. 구글 및 메타의 이용자 동의 없는 행태정보(웬 · 앱 방문 기록, 검색 · 구매 이력 등) 수집

구글 및 메타는 ▲웹 · 앱 사용 이력, 구매 및 검색 이력 등 이용자의 기호, 성향 등을 파악할 수 있는 온라인상의 이용자 정보를 수집 · 분석한 후 해당 이용자에게 맞춤형으로 콘텐츠나 광고를 제공하는 "맞춤형 콘텐츠 · 광고"를 제공하면서 ▲웹 · 앱 사업자에게 정보수집용 코드와 플러그인을 제공하는 대가로 이용자의 검색 · 구매 내역 등 행태정보를 거둬들여 맞춤형 광고를 중개하는 사업 모델을 운영해 왔다. 구체적으로 구글 및 메타는 ①비즈니스 도구 배포 → ②식별자 생성 및 저장 → ③식별자와 결합된 타사 행태정보 수집 → ④타사 행태정보의 분석 · 활용 방식으로 맞춤형 콘텐츠 · 광고를 제공하였다. 그러나 구글 및 메타는 ▲이용자가 구글 서비스에 가입할 때 법정 고지사항을 명확하게 인식할 수 없도록 모호하게 고지했고, ▲개인정보 수집을 거부하는 선택을 하는 경우 더 번거로운 절차를 거치도록 하였다.

많은 인터넷 이용자들은 서로 다른 사이트를 방문하거나 앱을 사용할 때 똑같은 광고가 따라다니는 것을 인지하고 있었고, 이에 대한 불편함을 호소하여 왔다. 이는 내가 방문한 사이트나 앱, 검색기록, 구매내역과 같은 행태정보를 수집하고 내 취향과 관심사를 분석하여 그에 맞는 광고를 내보내는 표적 광고 때문이었다. 광고업체는 이용자에게 도움이 된다고 주장하지만, 많은 이용자들은 표적 광고에 불편함을 넘어 사생활을 감시한다는 두려움까지 느꼈고 이를 '감시 광고'라 부르며 금지하자는 운동도 존재한다.[11]

다. 이 사건 쟁점 및 경과

위 2022. 9. 개인정보보호위원회의 과징금 부과 및 시정명령에 대하여 구글 및 메타는 "행태정보를 수집하는 주체는 웹사이트 및 모바일 앱 사업자(웹 · 앱 사업자)이므로 동의 절차를 이행할 주체 역시 웹 · 앱 사업자"라며 2023. 2. 개인정보위를 상대로 각각 행정소송을 제기했다. 즉 구글 및 메타는 ① 타사 행태정보는 이용자가 타사 웹 · 앱을 이용하는 과정에서 생성 및 수집되는 것이므로 타사 행태정보가 수집될 때 구글 및 메타와 이용자 간에 정보통신서비스 제공 및 이용의 관계는 없다는 등의 이유로 이용자의 행태정보를 수집하기 위해 동의를 받아야 할 개인정보처리자는 자신들이 아니라 이용자가 방문한 웹사이트나 앱 사업자이고, ② 설령 구글 및 메타에게 타사 행태정보의 수집 · 이용에 관하여 동의를 받아야 할 의무가 있다고 하더라도 구글 및 메타는 이용 회원에게 개인정보처리방침을 공개하는 방식을 통해 개인정보 활용 사실을 알리고 동의를 받았다고 주장하였다.[12]

재판부는 "웹 · 앱 사업자는 구글 · 메타가 배포한 비즈니스 도구를 설치하는 등 타사 행태정보 수집 과정에서 일정한 역할을 수행하기는 했다"며 "그러나 △개인정보인 행태정보는 구글 · 메타가 취득하고 △구글 · 메타는 행태정보를 활용한 여러 사업을 하며 맞춤형 광고를 통해 수익을 얻는 등 개인정보를 이용할 목적이 있으며 △회원들의 서비스 내 행태정보와 타사 행태정보를 개별 회원별로 관리해 개인정보 파일을 운영했다"고 설명했다. 이어 "이를 종합할 때 개인정보에 해당하는 행태정보에 관한 수집 동의를 받아야 하는 정보통신서비스 제공자는 구글과 메타"라고 판시했다.

재판부는 또 구글이 행태정보 수집 및 이용과 관련해 법률에 따른 동의를 받지 않았다고 판단했다. 재판부는 "구글이 서비스의 신규 가입자에 대해 타사 행태정보의 수집 및 이용에 관해 동의를 받기 위해 취한 절차가 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장하는 동의 절차라고 할 수 없다"고 지적했다. 재판부는 "이용자가 구글 서비스에 가입하는 과정에서 법정 고지사항을 불충분한 문구를 통해 모호하게 설명했을 뿐 아니라, 이용자가 개인정보 수집을 거부하는 선택을 하는 경우 개인정보 수집을 동의하는 선택을 하는 경우보다 더 번거로운 절차를 거치도록 했다"고 설명했다. 또 이용자의 동의 표시가 있는 것을 기본값으로 설정해 두고, 만일 이용자가 동의하

11 민주사회를위한변호사모임 디지털정보위원회(2025), [공동성명] 구글, 메타의 개인행태정보 불법수집을 인정한 법원 판결 환영한다

12 서울행정법원 2025. 1. 23. 선고 2023구합55191 판결 참조.

지 않을 경우 번거롭게 기본값 설정을 변경할 수밖에 없도록 했다고 판단했다.

재판부는 구글의 미국과 유럽연합(EU)의 이용자에 대한 서비스 가입 과정과 한국 이용자의 가입 과정의 차이점도 지적했다. 재판부는 "미국과 EU 이용자에 대한 구글의 개인정보 수집 동의 절차를 살펴보면, 법정 고지사항을 명확하고 쉽게 고지하는 것이 가능하고, 수집 동의를 받는데 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장하기 위한 방법도 있다"고 밝혔다.

아울러 메타의 경우 이용자가 데이터 정책에 '동의'를 해야 페이스북 등 서비스에 가입할 수 있도록 했는데, 그 내용이 모호하고 개인정보를 '수집'한다는 점에 관한 설명이 없어 개인정보 수집 · 이용에 대한 동의를 받은 것으로 볼 수 없다고 판단했다. 재판부는 "메타의 개인정보 수집 방식은 기술적으로 복잡할 뿐만 아니라 은밀하게 이루어져 이용자의 입장에서는 자신의 온라인에서의 행동이 누군가에 의해 감시당하고 있는 것 같은 불안감을 느낄 가능성이 커 보인다"고 밝혔다. 이어 "정보주체인 이용자들에게 개인정보에 해당하는 행태정보에 관한 자기결정권을 보장할 필요성이 높기 때문에 메타가 동의를 받는 데 기술적으로 어렵다거나 사업구조를 변경하는 문제가 발생할 수 있다는 이유만으로 개인정보보호법 위반을 정당화할 수는 없어 개인정보위가 재량권을 일탈 · 남용했다고 볼 수 없다"고 설명했다.[13] 위 서울행정법원의 판결에 대하여 구글 및 메타는 항소하였으나, 서울고등법원 2025누6020 판결 및 대법원 판결로 확정되었다.

라. 의의 및 제언

이 사건은 구글 및 메타에 대한 것이지만 네이버와 카카오를 비롯하여 수많은 국내 광고 사업자들의 무분별한 이용자 행태정보 수집에 경종을 울리는 의의가 있다. 모든 행태정보에 대한 이용자의 개인정보자기결정권은 보호되어야 한다. 개인의 취향과 관심사에 맞춰 서로 다른 광고를 내보내기 위해 개개인의 행태정보를 수집하면서 이를 개인정보가 아니라고 주장하는 것은 헛소리에 불과하다.

개인정보보호위원회가 행태정보 수집에 있어 적극적인 조치를 취하지 않음으로 인해, 오랜 기간 이용자들의 행태정보가 자신도 모르게 수집되고, 광고업체에게 공유되고 있다. 개인정보보호위가 기업의 민원을 수렴하여 이를 정책에 반영하는 기관이라는 오명을 면하기 위해서는 고유의 관리 · 감독 권한을 충분히 행사하여야 할 것이다.

2. '가명처리'에 대한 처리정지 요구권의 부정과 사법부의 한계

가. 사건의 경과와 대법원 판결

2020년 '데이터 3법' 개정으로 '가명정보' 개념이 도입되어, 개인정보처리자가 정보주체의 동의 없이 '통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존' 목적으로 개인정보를 활용할 수 있게 되었다. 이로 인해 개인정보자기결정권의 핵심인 사전 동의 원칙이 약화되어 정보인권이 심각하게 후퇴하였다.

시민단체들은 2020년 10월 SKT에 사용자 동의 없이 제3자 제공 목적의 가명처리 여부, 가명처리 시 해당 정보주체의 개인정보 열람 가능 여부를 문의하였고, 특정 개인정보에 대해 가명처리가 있었던 경우 해당 개인정보의 열람 및 향후 가명처리 중단도 요구하였다.

SKT는 "이미 가명처리된 정보는 개인정보보호법 제28조의2 및 제28조의7에 따라 열람 및 처리정지권이 제한된다"며 처리정지 요구를 거절하였다.

이에 따라 SKT 이용자들은 2021년 2월 8일 SKT를 상대로 "원고들의 개인정보를 개인정보보호법 제28조의2에 정한 목적을 위해 가명처리하지 말라"는 취지의 소송

13 법률신문(2025), "[판결] "구글 692억, 메타 308억 과징금 적법"
https://www.lawtimes.co.kr/news/205075

을 제기하였다.

1심과 2심은 '가명처리' 역시 개인정보의 '처리'로 보아 정보주체가 처리정지를 요구할 수 있다고 판단했으며, 데이터 3법 개정 이후에도 사후 통제권이 유효함을 인정하였다.

그러나 대법원은 2025년 7월 18일 원심을 파기하고 사건을 서울고법에 환송하였다. 대법원은 ① 법 제2조에서 '가명처리'와 '처리'를 별도로 정의한 점과 ② 데이터 산업 육성 및 이용 활성화라는 입법 취지를 근거로, '가명처리'는 개인정보보호법 제37조 제1항의 처리정지 대상 '처리'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

나. 판결의 문제점과 정보인권 침해

이번 대법원 판결은 경제적 · 산업적 논리를 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권보다 명백히 우위에 두었다. 가명정보는 익명정보와 달리 추가 정보 결합 시 언제든 재식별될 수 있는 개인정보이며, 가명처리 역시 개인정보의 가공, 이용, 제공 등 본질적 처리행위의 일부라고 보아야 한다. 그럼에도 대법원은 법 문언의 형식적 해석과 산업적 필요성을 들어 정보주체의 유일한 방어수단을 사실상 무력화하는 결정을 하였다.

이로 인해 정보주체는 자신의 개인정보가 동의 없이 활용되는 과정에서 사전 동의권과 사후 통제권(처리정지권) 모두 행사할 수 없게 되었다. 결국, 개인정보자기결정권 등 기본권 행사에 중대한 제약이 발생한 것이다.

다. 향후 과제: 파기환송심 대응 및 입법부작위 헌법소원

사건은 파기환송심으로 돌아갔다. 이후 절차에서는 대법원의 해석에 따라 법을 적용하면 개인정보자기결정권의 본질적 내용이 침해된다는 점 등을 주장하고, '위헌법률심판제청'을 신청하는 등의 대응을 이어갈 예정이다.

하지만 궁극적으로는 입법 개선이 필요하다. 개인정보보호법은 동의 없는 가명정보 활용을 허용하면서도 정보주체의 최소한의 거부권(Opt-out, 반대권)조차 규정하지 않고 있다. 이는 정보주체의 권리 보장을 위한 최소한의 조치도 마련하지 않은 것이다. 국회가 기본권 보호의 최소한 조치도 마련하지 않은 것은 입법부작위에 해당한다. 이에 정보주체들은 개인정보보호법 관련 조항과 입법부작위에 대해 헌법소원을 제기할 예정이다. 이번 헌법소원을 통해 데이터 산업 진흥과 정보인권 보호의 균형이 헌법적으로 바로잡히고, 정보주체의 권리가 두텁게 보장되기를 기대한다.

3. 시민사회 정보주체의 통제권을 보장하는 개인정보보호법 개정안 제안

2025년 대한민국은 빅데이터 및 인공지능(AI) 기술이 사회 전반에 확산하면서 일상생활에 AI기술을 활용한 제품과 서비스가 많이 보급되었고, 다수의 AI 제품 및 서비스에 대한 개발이 진행 중이다. 빅데이터와 AI 기술의 급속한 발전으로 대량의 데이터가 실시간으로 수집 · 분석되고, 이를 통해 개인의 위치, 취향, 행동 패턴 등을 예측하여 개인에 대한 정보를 생성하는 소위 '프로파일링' 활용이 증가하고 있으며, 그 영향력 또한 확대되고 있으나 현행 법령에서는 이에 대한 명확한 개념 정의가 미비한 실정이다.

또한 현행 개인정보보호법은 개인정보의 수집 · 이용, 제3자 제공 및 목적 외 이용 · 제공과 관련하여 정보주체의 동의를 받아 개인정보를 수집 · 이용하는 경우에는 고지할 의무를 부과하고 있으나, 법률이나 정당한 이익 등 동의 외의 법적 근거에 따라 처리하는 경우에도 명확히 고지의무를 규정하고 있지 않아 정보주체의 알 권리를 보장하고 투명성을 제고할 수 있도록 고지의무를 확대할 필요가 있다.

특히 정보주체 이외로부터 개인정보를 수집할 경우, 정보주체의 요구가 있는 경우에만 수집 출처, 처리 목적 등을 통지하도록 규정하고 있어, 정보주체는 실생활에서 수많은 스팸 문자와 메일들을 받아도 상대방이 어떤 경로로 누구에게 정보주체의 정소를 수집한 것인지 알지 못하는 실정이다.

현행 개인정보보호법상 정보주체는 자신의 개인정보가 어떠한 법적 근거에 따라 처리되는지 인지하기에 한계가 있고, 개인정보의 수집 · 이용의 법적 근거가 투명하게 공개되지 않는 상황이기에 정보주체에 보장된 처리 정지, 정정, 삭제, 파기 요구권을 적절히 행사할 수 없다.

한편, 현행 개인정보보호법 제4조 제1호는 '개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리'를 보장하고 있으나, 실제 동법 제35조는 열람권의 대상을 '자신의 개인정보에 대한 열람'으로 규정하고 있어, '개인정보 처리'에 대한 정보까지 열람이 가능한지가 모호한 상황이다.

이에 시민사회는 빅데이터와 AI시대에 정보주체의 권리, 개인정보자기결정권 보장을 위하여 개인정보보호법 개정을 제안하였고, 더불어민주당 김현정 국회의원이 개인정보보호법 일부개정안을 대표발의 하였다.

개정안의 주요 내용은, ▲개인정보보호법에 프로파일링 정의를 신설하고, 개인정보 '처리'에 '프로파일링'을 포함하여 정보주체를 프로파일링 하는 것을 '개인정보 처리'로 보아 정보주체가 관련 권리를 행사할 수 있게 하였고, ▲개인정보의 수집 · 이용, 제3자 제공, 목적 외 이용 · 제공과 관련하여 정보주체의 동의를 받지 아니하는 경우에도 개인정보처리자가 정보주체에게 처리사항을 알리도록 하여 정보주체의 알 권리를 보장하며, ▲정보주체의 열람권 보장 범위를 확대하여 정보주체의 자기정보 통제권을 강화하는 내용이다.

4, 정보주체의 권리를 외면한 개인정보보호위원회 맞춤형 광고 가이드라인(안) 비판

개인정보보호위원회는 지난 2022년 구글과 메타가 맞춤형 광고 목적으로 동의 없이 타사 행태정보를 수집, 이용한 행위에 대해 시정명령과 함께 약 1,000억 원의 과징금을 부과한 바가 있다. 당시 구글과 메타는 사용자가 타사 웹페이지나 앱상에서 활동한 행태정보를 수집해 이용자의 관심사를 추론하거나 맞춤형 광고에 사용했다. 타사 행태정보는 웹사이트 등에서 구글애널리틱스, 페이스북 픽셀 등 트래커(추적기) 쿠키 등을 설치하면 자동으로 수집된다. 이 과정에서 구글, 메타는 사용자로부터 개인정보 수집에 대한 동의를 제대로 받지 않았던 것이다.

개인정보보호위원회는 2024. 1.부터 이러한 온라인 행태정보 수집을 통한 맞춤형 광고 제공에 대한 가이드라인 제정을 준비하였다.

그러나, 이후 개인정보보호위원회가 마련하고 있는 맞춤형 광고 가이드라인(안)의 윤곽이 드러나자, 정보주체의 권리를 충분히 보장하지 못하고 오히려 사업자의 이익에만 충실한 것이라는 비판이 정보인권단체를 비롯한 시민사회에서 제기되었다.

해당 가이드라인(안)의 가장 큰 문제점은 온라인 맞춤형 광고 제공을 위하여 사용되는 '광고식별자'(쿠키 ID, AIDI 등)를 개인정보로 보지 않고 이로 인하여 사업자의 정보주체에 대한 보호의무를 면제하고자 한다는 점이다. 해당 가이드라인(안)은 광고사업자가 개인의 계정과 연동하지 않고 광고식별자를 이용한 행태정보 수집은 개인정보를 처리하는 것이 아니라고 보고 있어 개인정보를 좁게 규정하고 있다.

이와 같은 해당 가이드라인(안)은 유럽연합이 IP 주소, 자동차 번호, 쿠키 ID 등의 식별자도 개인정보로 인정하고 있으며, 유럽연합 개인정보보호법(GDPR)과 ePrivacy 지침에 따라 쿠키 ID 등을 통해 이용자 행태정보를 수집할 때 정보주체에게 고지하고 동의를 받도록 하고 있으며, 미국은 연방거래위원회가 소비자 보호를 위해 추적 금지(Do-Not-Track)정책을 시행해 왔고, 캘리포니아주 프라이버시보호법(CPRA)의 경우 쿠키 ID, 픽셀 태그, ADID 등을 명확하게 개인정보로 규정하고 있는 해외의 규제 흐름과도 역행하는 것이다.

또한, 해당 가이드라인(안)은 구글과 메타와 같은 플랫폼 업체가 서비스 가입할 때 동의를 받도록 할 뿐, 제3자 웹사이트나 앱에서 행태정보를 수집할 때 이용자에게 고지하고 동의를 받도록 요구하지 않고 있으며, 제3자 웹사이트도 정보주체에게

행태정보 수집 여부에 대한 동의를 받도록 하여야 함에도 이러한 지침을 포함하고 있지 않아 정보주체의 권리 보호에 있어 상당히 미흡한 문제점을 가지고 있다.

이에 시민사회에서는 해당 가이드라인(안)은 맞춤형 광고를 위한 불법적인 개인정보 처리 관행을 오히려 정당화할 우려가 있으며, 해당 가이드라인이 확정되면 비단 맞춤형 광고 목적의 개인정보 처리에만 부정적인 영향을 주는 것이 아니라, 개인정보에 대한 잘못된 해석이 다른 사안에까지 영향을 줄 것이므로 폐지를 요구하고 정보주체 관점에서 올바른 가이드라인을 만들 것을 촉구하였다.

5. 공개된 개인정보의 수집에 대한 개인정보보호법 개정안에 대한 비판

인공지능 산업의 발전에 따라 인공지능기업들은 현재 인터넷상 블로그, 웹사이트 등에 게시되어 있는 개인정보를 포함한 공개 데이터를 웹 스크래핑[14] 등의 방식으로 광범위하게 수집해 인공지능 학습데이터로 활용하고 있다.

이러한 데이터 수집 방식에 의하여 정보주체는 자신의 개인정보가 인공지능 사업자에 의하여 동의 없이 활용되어 자신의 개인정보자기결정권을 침해 받고 있으며, 이러한 수집 · 이용 방식은 공개된 개인정보라는 이유만으로는 개인정보보호법상 처리의 적법성을 갖추지 못한 것이라는 문제점을 가지고 있다.

그런데, 22대 국회에 들어와서 '공개된 개인정보'등을 포함하는 공개 데이터가 생성형 인공지능을 개발하기 위한 학습데이터의 핵심 원료이므로 인공지능 산업 발전을 위하여 정보주체의 동의 없이 '공개된 개인정보'를 수집하고 활용할 수 있도록 개인정보보호법을 개정하는 법안(김태선의원 대표발의 의안번호 제2208067호)이 발의되었다.

14 웹 스크레핑(web scraping): 웹사이트 등에서 필요한 데이터를 자동으로 추출하는 기법

[법안의 내용]

현행	개정안
제15조(개인정보의 수집 · 이용) ① ~ ③ (생략)	제15조(개인정보의 수집 · 이용) ① ~ ③ (현행과 같음)
〈신설〉	④ 제1항제1호에도 불구하고 정보주체가 스스로 사회관계망서비스 등에 직접 또는 제3자를 통하여 공개한 개인정보는 정보주체의 동의 없이 수집할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내로 한정한다.

해당 개정법안은 개인정보 수집의 적법 요건 중 '정보주체의 동의'규정(동법 제15조 제1항)에도 불구하고 정보주체가 스스로 사회관계망서비스 등에 직접 또는 제3자를 통하여 공개한 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 수집할 수 있도록 하되, 그 범위는 해당 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내로 한정하도록 하고 있다.

그러나, 해당 개정법안은 개인정보가 공개되어 있다는 이유로 정보주체의 의사와 무관하게 인공지능 사업자에 의하여 학습데이터로 자유롭게 수집 · 이용될 수 있게 함으로써 정보주체의 개인정보자기결정권을 심대하게 침해할 우려가 있는 법안이라고 할 것이다.

비록 해당 개정법안 규정 단서에서 공개된 개인정보 수집에 있어서 "해당 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내로 한정한다"는 제한을 두고 있으나, 오히려 개인정보처리자가 정보주체의 '묵시적 동의'를 자신에게 유리하게 추정하여 활용할 가능성을 열어둔 점에서 정보주체의 개인정보자기결정권을 형해화할 가능성을 줄일 수 없다.

정보주체가 인터넷상에 자신의 개인정보를 공개하였다고 하더라도, 기본적으로 정보주체의 의사는 해당 블로그나 사회관계망서비스에서 의사를 전달하고 표현하기 위함이지 자신의 개인정보를 인공지능사업자의 학습데이터 활용하라는 의사까지 있다고 해석되는 경우는 드물 것이다.

따라서, 해당 개정법안을 시행한다고 하더라도 입법 취지와 같이 데이터를 활용한 인공지능개발 목적 달성에도 기여하기는 힘들다고 할 것이다. 이러한 점 때문에 해당 개정법안에 대하여 개인정보보호위원회에서도 "개정안의 입법 취지는 공개된 개인정보를 학습에 활용될 수 있도록 하려는 것이나, 정보주체가 사회관계망서비스 등에서 스스로 공개한 목적(정보의 공유 등)의 범위에 '인공지능 학습 목적'이 포섭되는 사례는 극히 제한적이라는 법률안 검토의견[15]을 낸 바가 있다.

더군다나, 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우에는 아동의 개인정보를 보호하기 위하여 그 법정대리인의 동의를 받아야 적법하게 아동의 개인정보를 수집 · 이용할 수 있는데 해당 개정법안에 의할 때 만 14세 미만의 아동인 경우라도 공개된 개인정보라는 이유로 어떠한 제한 없이 수집 · 이용될 수 있다는 점에서 해당 개정법안의 문제점은 심각하다고 할 것이다.

유럽연합 일반개인정보보호법(EU General Data Protection Regulation, GDPR)을 비롯하여 동의를 기반으로 하는 국가들 중 '공개된 개인정보'를 특정하여 별도로 동의가 필요 없는 예외 사유로 규정하고 있는 국가는 없으며, GDPR 규정을 적용받고 있는 국가들 중에서는 '공개된 개인정보'의 활용 근거로 개인정보처리자의 '정당한 이익'[16]이 존재하는 경우 정보주체의 권리와 비교 형량하여 개인정보처리자의 이익이 우선하는 경우에만 그 활용을 인정하고 있다.

15 2025. 4. 국회 정무위원회 수석전문위원. 개인정보보호법 일부개정법률안 검토보고

16 GDPR 제6조 처리의 적법성 제1항 (f) 컨트롤러 또는 제3자의 정당한 이익을 위한 목적으로 처리가 필요한 경우. 다만 특히 그 정보주체가 아동인 경우와 같이 개인정보 보호를 요하는 정보주체의 이익이나 기본권 및 자유가 해당 이익을 우선하는 경우에는 그러하지 아니하다.

해당 개정법안은 '공개된 개인정보'에 대하여 개인정보처리자와 정보주체의 이익을 합리적으로 비교형량하여 정보주체의 이익을 보호할 수 있는 어떠한 방어 장치가 마련되지 않은 상태에서 개인정보처리자의 자유로운 수집 · 이용을 용인하는 점에서 헌법상 개인정보자기결정권을 심대하게 침해할 수 있는 위헌적 규정으로 비판할 수밖에 없다.

6. 통신 이용자 정보 수집 및 활용에 대한 유엔 인권이사회 및 국가인권위원회 권고

가. 통신이용자정보의 수집 현황

과학기술정보통신부에 따르면 수사기관에 제공한 통신이용자정보 건수는 1,306,124건으로 전년 대비 41%가 감소했다. 다만 국가정보원과 공수처의 통신이용자정보 수집 건수는 증가했다.[17] 전체적으로 감소하는 추세라는 점은 긍정적이지만, 그 건수가 여전히 큰 규모이고, 국가정보원과 공수처 등 특정 기관에 의한 통신이용자정보 및 통신사실확인자료 수집이 증가했다는 점에서 여전히 남용의 우려는 존재한다.

국회는 헌법재판소의 결정 이후 2023. 12. 29. 전기통신사업법을 개정하여 사후통지제도를 도입했지만, 윤석열 대통령 명예훼손 수사에 3,000여 명의 정치인과 언론인의 통신이용자정보가 수집되는 등 그 남용은 해결되지 못했다.[18] 이에 시민사회단체들은 2024. 10. 30. 영장 없는 통신이용자정보 수집 및 자의적 통지유예 등이 위헌임을 확인하는 헌법소원심판청구를 제기했고, 해당 사건은 현재 심리 중이다.[19]

17 연합뉴스(2025.7.18.), 수사기관 통신이용자정보 요청 급감…국정원·공수처만 늘어, https://www.yna.co.kr/view/AKR20250718051000017

18 한국기자협회(2024.8.26.), '尹대통령 명예훼손'… 檢, 정치·언론인 최소 3176명 통신조회, https://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=56580

19 헌법재판소 2024헌마989

나. 유엔 프라이버시 특별보고관의 혐의서한

유엔 프라이버시 특별보고관은 2025. 2. 28. 시민사회단체들의 초청으로 국회에 방문하여 통신이용자정보 제도에 관한 간담회를 진행했다.[20] 위 간담회에서 특별보고관은 한국의 현행 법제가 국제인권기준에 부합하지 않다는 의견을 피력했고, 관련하여 2025. 5. 1. 대한민국 정부에 공식 혐의서한을 발송했다.[21]

유엔 프라이버시 특별보고관은 위 서한을 통해 검찰이 2023년 윤석열 전 대통령에 대한 명예훼손 혐의를 수사한다는 명목으로 3,000명이 넘는 언론인 등의 통신이용자정보를 수집한 사례를, 우려되는 대표적인 사례로 지적했다.[22] 나아가 특별보고관은 2022년 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 통해 사후통지제도가 도입된 것을 환영하면서도, 현행 전기통신사업법이 여전히 자유권규약 제17조가 보장하는 프라이버시권을 침해하는 것으로 보인다며 심각한 우려를 표했다. 프라이버시 특별보고관은 영장 없는 통신이용자정보 수집을 허용하는 전기통신사업법이 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조 및 제14조를 위반했다고 판단했다.[23]

참고로 유엔 자유권위원회도 2015년 제4차 대한민국 정부보고서에 대한 최종견해를 통해 영장에 의한 통신이용자정보 수집이 필요하다는 취지로 대한민국 정부에게 권고를 하였고, 유엔 전 프라이버시 특별보고관 조셉 캐너타치도 2019년 방문조사보고서를 통해 영장에 의한 통신이용자정보 제공 통제를 권고했다. 이번 프라이버시 특별보고관의 서한은 현재 사후통지제도만을 두고 있는 전기통신사업법이 국제인권법에 위배된다는 점을 재확인한 것이다.

20 서울복지신문(2025.2.28.), 박주민 보건복지위원장, '통제 없는 통신이용자 정보제공제도 개선 유엔 특별보고관 좌담회' 주최, https://www.swnews.kr/news/articleView.html?idxno=74438

21 사단법인 오픈넷(2025. 3. 25.), 유엔 전현직 특별보고관 초청, 국회서 통신이용자정보 제공 제도에 대해 세미나 및 국회의원과 좌담회 개최, https://www.opennet.or.kr/26090

22 연합뉴스(2025.7.21.), UN 특별보고관 "영장 없는 통신정보 수집은 국제인권법 위반", https://www.yna.co.kr/view/AKR20250721129500004

23 Special Rapporteur on the right to privacy(2025. 5. 1.), Allegation Letter, AL KOR1/2025.

다. 국가인권위원회의 의견 표명

국가인권위원회는 2025. 8. 25. 통신이용자정보 수집에 있어 법원의 허가를 받도록 절차를 마련하고, 민감정보의 수집을 제한하며, 취득 정보의 폐기 및 목적 외 사용금지, 비밀유지의무 등 사후관리에 관한 규정을 일반규정으로 마련해야 한다는 의견 표명 및 권고를 발표했다.[24] 국가인권위원회는 전기통신사업법」상의 통신이용자정보 제공 조항을 「통신비밀보호법」으로 이관하여 통신사실확인자료와 통신이용자정보 제공제도를 통합적으로 운영하는 방식 등을 통해, 수사기관 등이 전기통신사업자로부터 통신이용자정보를 취득하는 경우에 법원의 허가를 받도록 하는 절차를 마련할 필요가 있는 것으로 판단하였다.

더불어 국가인권위원회는 과학기술정보통신부 장관에게 "전기통신사업자가 수사기관 등에 제공한 통신이용자정보 현황을 적극적으로 국민에게 공개하고, 제도의 체계적 운영을 위해 '통신이용자정보 제공제도 운영에 관한 가이드라인' 수립 방안을 마련할 것"을, 국방부 장관, 검찰총장, 경찰청장, 고위공직자범죄수사처장, 국세청장, 국가정보원장에게, "전기통신사업자에게 수사기관 등의 통신이용자정보 요청 시 기관 자체적으로 사전 심사를 거친 후 최소한의 정보만을 요청하는 내부통제 절차를 마련할 것"을 권고했다.

라. 향후 전망

통신이용자정보에 대한 절차 개선은 국제사회와 국가인권위로부터 지속적으로 그 문제점을 지적 받아 왔다. 통신비밀보호법으로 이관하여 통신이용자정보를 규율하는 법안도 다수 발의가 되었지만, 수사기관의 반대 입장 등으로 인해 영장주의 도입 등 제도적 변화는 이뤄지지 못했다.

디지털시대에 통신이용자정보와 같은 메타데이터에 대한 보호가 강조되고 있는

24 국가인권위원회(2025), 「전기통신사업법」상 통신이용자정보 제공제도 개선 권고 및 의견표명

사항이다. 통신이용자정보는 다른 정보와 결합하거나 분석될 경우 민감한 정보 침해로 이어질 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 국제기구와 국가인권위원회의 지속된 권고가 있는 만큼, 그 위헌성이 명백한 통신이용자정보제도가 시급히 개선되기를 기대한다.

7. 대규모 개인정보 유출 사건

가. SKT유심 개인정보 유출

에스케이텔레콤(이하 'SKT')은 2025. 4. 19. 고객 유심 관련 정보가 해킹으로 유출된 사실을 2025. 4. 22. 10:00경 개인정보보호위원회에 신고하였다. 악성코드 침입 최초 시점은 2022. 6. 15.경이었으나, SKT는 약 3년이 지난 2025. 4.경이 되어서야 유출 정황을 인지한 것이다. 유출 규모는 가입자 식별번호(이하 'IMSI') 기준 약 2,700만 건, 데이터 총량 9.82GB로 SKT 전체 가입자를 초과하는 수준이었다. 단말기 식별번호(이하 'IMEI')와 유심인증 키(이하 'Ki') 등은 통신망 인증 핵심 정보로, 유출 시 폰 복제 및 명의도용 등 2차 피해 가능성이 있어 유출로 인한 개인정보자기결정권 침해가 심각한 사안이었다.

개인정보 유출 사건 이후 확인된 SKT의 위법행위는 크게 4가지였다. 첫째로 SKT는 유심정보 암호화 조치를 이행하지 않았다. 개인정보보호법 제29조 및 동법 시행령 제30조 제1항 제4호는 개인정보처리자가 개인정보를 암호화하여 저장하는 등의 조치를 취해야 한다고 명시하고 있으나, IMSI, IMEI 및 Ki 등 인증정보를 암호화하지 않고 평문 상태로 저장하고 있었다.[25] 위 개인정보는 "개인정보의 안전성 확보조치 기준"(개인정보보호위원회 고시)에 따라 암호화가 의무화된 인증정보에 해당하였으나, SKT는 이를 이행하지 않아 대규모 해킹 피해를 유발한 것이다.

25 에너지경제신문(2025), "SKT 유심 정보 암호화조차 안 했다"…관리 실태 도마 위, https://m.ekn.kr/view.php?key=20250430021202887

두 번째로 SKT는 개인정보처리시스템의 접속기록을 제대로 관리하지 않았다. 개인정보보호법 시행령 제30조 제1항 제5호는 개인정보처리자는 개인정보처리시스템에 접속한 자의 접속일시, 처리내역 등의 접속기록을 저장 · 점검해야 한다고 명시하고 있으나, SKT는 접속기록을 최소 2년간 보관해야 하는 의무가 있음에도 최근 4개월분만 보유하여 해킹 발생 시점부터 피해 범위, 유출 경로, 침입 시점 등 확인을 불가하게 하는 원인을 제공하였다.[26]

뿐만 아니라 개인정보가 유출된 뒤 SKT는 정보주체에 대한 피해 최소화 조치 의무를 소홀히 하여 피해를 키웠다. 개인정보보호법 제34조 제1항은 개인정보처리자는 개인정보가 분실 · 도난 · 유출되었음을 알게 되었을 때에는 지체 없이 해당 정보주체에게 피해 사실을 알려야 한다고 규정하고 있으며, 구체적으로는 유출 등이 되었음을 알게 된 때로부터 72시간 이내에 그 통지가 이루어져야 한다.[27] SKT는 2025. 4. 19.경 개인정보보호위원회에 유출 사실을 신고하였으나 그 시점까지도 자사 홈페이지에 '일부 정보'가 유출된 것으로 추정된다는 내용의 공지만 게재했고, 그로부터 약 20일이 지난 5. 9.경이 되어서야 정보주체들에게 개별 통지하였다. 아울러 SKT가 피해 방지를 위해 마련한 '유심 보호 서비스'는 IMEI가 유출될 경우 이를 우회할 수 있어 피해 확산 가능성을 배제할 수 없는 방안이었고, 이조차도 유심 물량 부족으로 인해 교체가 상당히 지연되는 등 개인정보보호법 제34조 제2항에 따른 피해 최소화 조치를 적절히 이행하지 못하였다.

현재 민변을 비롯한 시민사회에서 제기하여 집단분쟁조정 및 손해배상 청구 소송이 진행되고 있으나, SKT는 '해지 위약금' 면제 시한을 연장하라는 방송통신위원회 통신분쟁조정위원회의 직권조정 결정을 수용하지 않았다.[28] 통신분쟁조정위원회는 SKT가 정한 위약금 해지 시한인 7. 14.이 법리상 근거가 없고, 이후 해지하는 피해자에게는 위약금이 전액 청구되는 것이 부당하다고 결론을 내렸으나 SKT는 5천억

26 민관합동조사단, SKT 침해사고 조사결과 2차 발표

27 표준 개인정보 보호지침 제26조 제1항

28 경향신문(2025), SKT "해지 위약금 면제, 시한 연장 불가"…방통위 직권조정 '불수용', https://www.khan.co.kr/article/202509042146005#ENT

규모의 고객 보상안과 7천억 규모의 정보보호 투자 계획 등을 이유로 위 권고를 수용하지 않은 것이다. 제1 통신사로서 초규모 개인정보 유출 사건을 발생시켰음에도 피해자들에 대한 어떠한 반성적 조치도 없다는 것을 단적으로 보여주는 사례다.

나. 롯데카드사 개인정보 유출

SKT 유심 정보 대량 유출 사건이 발생한 지 5개월도 채 지나지 않은 2025. 9. 18.경 롯데카드사 고객 297만 명의 개인정보가 외부 해킹 공격으로 유출된 사실이 보도되었다. 피해 규모는 롯데카드사 회원 960만 명의 1/3에 해당하는 숫자로, 연계정보(CI), 주민등록번호, 가상 결제 코드, 내부 식별번호 등이 유출되었으며 이 중 28만 명은 카드번호, 유효기간, CVC번호 등 카드 결제와 직결된 정보까지 유출된 것으로 확인되었다.

롯데카드사는 개인정보 유출 사고에 대해 '일부 항목만 제한적으로 유출된 269만 명에 대해서는 해당 정보만으로 카드 부정 사용이 발생할 가능성은 없다'고 일축했다. 그러나 롯데카드사는 고객들의 개인정보를 보호하지 못한 것만으로도 개인정보보호법 제29조 안전조치의무를 위반한 것이며, 특히 이번 사태에서 유출된 269만 개의 주민등록번호 및 연계정보(CI)는 개인정보보호법상 특히 보호받아야 하는 고유식별정보에 해당하여 그 피해가 중대하지 않을 수 없는 사건이었다. 심지어 피해자 중 28만 명은 CVC정보, 카드번호 및 유효기간이 유출되어 언제든지 카드가 부정사용될 위험성에 놓였는데, 롯데카드사는 '회원님의 유출 정보가 부정사용으로 이어질 가능성은 낮다. 카드 재발급은 필요하지 않으며, 카드 비밀번호 변경 및 해외결제차단 설정을 권장드린다'는 내용의 공지만 하여 사태의 심각성을 축소시켰다.

롯데카드사는 해커의 최초 공격 이후 19일간 해킹 사실을 전혀 인지하지 못하였는데, 그 유출의 경위와 피해의 양상이 SKT 유심 정보 유출 사건과 매우 유사하였다. 대규모 개인정보처리자인 대기업이 고객의 개인정보 보호의무를 얼마나 소홀히 취급하는지 알 수 있는 대목이다. 롯데카드사는 피해 고객들에 대한 보상으로 '무이자 10개월 할부 서비스', '카드사용 알림 서비스 무료 제공' 등을 발표했을 뿐, 근본적인 해결 방안은 전혀 제시하지 않았다.

금융감독원은 금융보안원과 2025. 9. 2. 롯데카드에 대한 검사에 착수했으며, 애초 10. 24.까지 예정이었던 조사 기간은 연장되어 장기화 될 것으로 보인다.[29] 아직 롯데카드사는 유출 경위와 원인을 제대로 규명하지 못하고 있는 상황이다.

다. 해결 방안

비슷한 양상의 대량 정보 유출 사고가 반복되는 모든 원인을 사기업에게만 돌리는 것으로는 근본적인 문제 해결을 할 수 없다. 국민의 개인정보를 보호하고 관련 정책 및 제도를 수립할 의무가 있는 개인정보보호위원회는, 규제 타파와 산업 진흥을 표방하며 오히려 기업의 민원창구 역할을 자처해 왔다. 최근 정보 유출 사고가 발생한 기업들 모두 이전에도 정보 유출 사례가 존재했으나, 감독 당국은 계속된 정보 유출 사고에도 솜방망이 처벌을 반복하였다. 이에 기업들은 정보 보안에 투자하는 것보다, 사고 발생 후 행정제재에 대응하는 것이 더 저렴하고, 효율적인 방안이라는 것을 습득하여 개인정보 보호에 대한 예방적 조치에 소홀하였던 것이다. 이러한 상황에서 기업의 자발적인 내부통제를 기대하는 것은 사실상 허상이며, 제도적 차원에서 기업을 관리 · 감독하고 실질적인 보호 환경이 조성되도록 근본적 시스템을 바꾸어야만 한다.

이에 개인정보보호위원회는 사후 대응 중심의 정책 기조를 수정하여 적극적으로 사전 예방을 위한 정책을 추진하여야 할 것이다. 정보 집적을 유도하는 수많은 제도 속에서 개인정보보호위원회가 사후 대응 위주의 정책을 고수한다면, 정보 유출 사고는 반복될 수밖에 없으며, 절대다수 정보주체인 국민의 개인정보자기결정권 침해는 날이 갈수록 심각해질 것이다.

---

29 뉴스1(2025), '해킹사고' 롯데카드, 조사 장기화…금감원 '수시검사' 연장
https://www.news1.kr/finance/general-finance/5952459

Ⅳ. 디지털 증거

1. 이재용 전 삼성전자 부회장 판결례로 살펴보는 디지털증거 관련 법리

가. 사건의 개요

이 사건은 제일모직－삼성물산 합병 및 삼성바이오 회계 관련 의혹과 연관된 자본시장법 · 배임 등 관련 이재용 전 부회장 등이 기소된 사안에서, 다량의 디지털 증거(① 삼성바이오 공장 바닥에 은닉된 18TB 백업 · 메인 서버와 NAS, ② 임직원 노트북과 PST 대용량 이메일 파일, ③ 휴대전화 문자, ④ 수사기관이 참고인과 통화하며 녹음한 파일과 녹취서, ⑤ 각종 이메일 · 보고서에 나타난 재전문진술)의 증거능력을 부정한 사안[30]이다.

나. 법원 판단 요지

(1) 서버(삼성바이오 18TB 서버 등): 1심은 정보저장매체 전체 또는 포괄 폴더를 선별 없이 압수했고, 피압수자 측 참여권 보장과 무관정보의 삭제 · 폐기/반환 의무도 지키지 않아 위법수집증거라고 판단하였고, 항소심 또한 수사보고에 '별도의 선별 절차 없이 전체 파일 압수 후 참관' 취지가 기재돼 있고(검찰의 "오기" 주장은 배척), 실제로도 DRM 해제된 12개 폴더 외 나머지는 선별 · 삭제 조치가 없었던 점 등을 들어 원심의 위법 판단을 유지했다.

(2) 노트북과 PST 대용량 파일 등: 1심은 현장 선별이 기술적으로 곤란해 본체 반출을 허용한 점, '10일 내 반환' 미준수와 대용량 PST 파일 상세목록 미교부 등은 절차 위반이긴 하나 증거능력 배제까지는 아니고(적법절차의 실질 침해 아님), 이후 복구작업도 영장 재집행으로 보지 않았다.

(3) 휴대전화 문자메시지: 1심은 약 1만 4천 건 문자 중 범죄혐의와 무관한 사적 대화까지 포괄 압수했고, 전자정보 상세목록 미교부 및 무관정보 삭제 · 폐기 미이행(D-NET 장기 보관) 등으로 증거능력을 부정하였고, 항소심 또한 원심 판단을 수긍하여 절차 위반이 적법절차의 실질 침해에 해당하며, 이후 D-NET에서 발췌 제출한 점까지 고려해 예외적 증거능력도 부정하였다.

(4) 수사기관 통화녹음 · 녹취서(참고인 Q): 1심은 수사기관 작성 영상녹화물에 준해 독립 증거성을 부정하였으나, 항소심은 통화녹음은 영상녹화와 동일 취급할 수 없고, 적법하면 독립 증거로 사용할 수 있다는 법리를 제시하여 원심 법리 오해를 지적하였지만(증거능력 인정), 이 증거 및 원진술자 증언을 종합해도 결론(무죄)에는 영향이 없다고 판단하였다.

(5) 재전문진술(문서 · 이메일에 담긴 '남이 들은 말'): 항소심은 1심의 전문법칙 적용을 대체로 유지하면서도, 문서 작성의 존재 · 경위 등에 관한 '사실의 존재'를 입증하는 한도에서는 '본래증거로서의 간접사실'로 사용할 수 있다고 설시하였다. 하지만 이러한 사정만으로 유죄 인정에 이르는 핵심 사실의 진실성 입증에는 여전히 한계가 있다고 보았다.

다. 평가

법원은 디지털 증거의 증거능력 판단을 엄밀하게 설시하여, 디지털증거자료에 대한 광범위한 증거배제를 하였고, 이로 인해 전부 무죄라는 결론에 이르렀다. 공익인권사건이나 국가보안법 등 이른바 시국사건에서는 보기 어려운 증거능력 관련 판시였지만, 선별절차의 의미, 전자정보 상세목록 교부, 무관증거 삭제 · 폐기 내지

30 1심 서울중앙지방법원 2024. 2. 5. 선고 2020고합718, 920(병합) 판결, 항소심 서울고등법원 2025. 2. 3. 선고 2024노635 판결, 상고심 대법원 2025. 7. 17. 선고 2025도2805 판결로 확정되었다. 대법원 판결의 증거능력 관련 판시 부분은 이렇다 : "원심은 판시와 같은 이유로 2019. 5. 7. 자 O의 18TB 백업 서버 등 및 2019. 5. 3.자 P의 Q 서버 등에 대한 압수·수색으로 확보된 증거, 피고인 D의 휴대전화에서 추출된 문자메시지, R 외장하드 등에 대한 압수·수색으로 확보된 증거, 재전문진술 기재 증거 중 일부 등에 관하여 증거능력이 없다고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 보면, 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 전자정보에 대한 압수·수색의 적법성, 재전문증거의 증거능력, 위법수집증거 배제법칙의 예외 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다."

반환(D-NET 장기 보관 문제 포함), 문자메시지 압수 등에 관한 엄격한 기준을 제시했다.

2. 이른바 '고발사주' 판결에서의 '실질적 피압수자' 인정 기준

가. 사안의 개요

대검찰청 수사정보정책관으로 재직하던 피고인이 제21대 국회의원선거를 앞두고, 당시 검찰총장을 비판하던 범여권 정치인들에게 타격을 주기 위해 사법연수원 동기이자 당시 국회의원 후보였던 A와 공모하여 범여권 정치인들에 대한 고발장을 작성하고 관련 자료를 수집한 뒤 A를 통해 특정 정당에 이를 전달함으로써 선거에 부당한 영향을 미치려고 했다고 보아 공직선거법 위반 등으로 기소된 사안[31]이었다.

나. 증거능력 관련 쟁점 및 법원의 판단

1심과 달리 항소심은 ① 이프로스(e-Pros) · KICS 서버 압수 · 수색 증거, ② 대검찰청 감찰 자료 압수 · 수색 증거, ③ 'B 사건'의 통신사실확인자료 등에 대해 모두 증거능력을 부정하였고, 앞의 두 가지는 '실질적 피압수자'인 피고인(피의자)에 대한 참여권 보장 절차가 없었다는 이유였다.

즉, 수사기관이 압수 · 수색 당시 외형적 · 객관적으로, 이프로스 서버에 저장되어 있는 메신저 대화와 쪽지 송 · 수신 내역 및 메일 목록뿐만 아니라, KICS 이용자가 입력한 검색어나 판결문 등 조회 이력 등도 그 자체로써 그 이용자가 해당 전자정보의 내용에 관하여 사생활의 비밀과 자유 등의 법익 귀속주체로서 그 전자정보에 관한 전속적인 생성 · 이용 등의 권한을 보유 · 행사한다고 인식할 수 있었다고 보아, 사생활의 비밀과 자유 영역에 속하므로 피고인은 정보의 주체이자 '실질적 피압수자'에 해당한다고 판단하였다.

대검찰청 감찰 과정에서 임의제출 방식으로 확보된 자료 또한, 자료가 최초에 감찰 과정에서 수집되었다고 하더라도, 이를 형사사건의 증거로 사용하기 위해 수사기관이 압수하는 때에는 피의자인 피고인의 참여권을 보장해야 한다고 판단하였다.

다. 평가

대법원은 정보저장매체의 소유 · 관리 · 보관자와 해당 매체 내 전자정보의 주체가 다른 경우(예를 들어 피해자가 가해자의 휴대폰을 제출한 경우) 참여권 보장 대상을 정보주체에게 확대하는 취지에서 '실질적 피압수자' 법리를 설시하였고,[32] 이는 정보주체의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권 등을 강화하는 취지에서 긍정적인 평가를 받았다. 그런데, 실질적 피압수자 판단 기준에 관하여 대법원은 '압수 · 수색 당시에 근접한 시간까지 매체에 대한 현실적 지배 · 관리하면서, 전자정보 전반에 대한 전속적인 관리처분권을 보유 · 행사하고, 제3자에게 양도하거나 포기하지 아니한 경우'라는 법리를 설시[33]하였는데, 이 사건에서는 특별한 법리 설시 없이 이와 전혀 다른 '전자정보의 내용에 관한 사생활의 비밀과 자유 등의 법익귀속주체'를 기준으로 판단한 항소심을 그대로 인용하는 판단을 내렸다. 조만간 대법원 전원합의체 판단이 어떻게 나올지 지켜봐야 할 대목이다.

---

31 해당 사안은 1심에서는 피고인에게 대부분 유죄를 인정하였으나(서울중앙지방법원 2024. 1. 31. 선고 2022고합326 판결), 항소심에서는 1심을 파기하고 주요한 자료들에 대한 증거능력 배척을 근거로 공소사실에 대해 전부 무죄를 선고하였고(서울고등법원 2024. 12. 6. 선고 2024노495판결), 대법원 또한 이를 그대로 원용하였다(대법원 2025. 4. 24. 선고 2024도20430 판결).

32 대법원 2021. 11. 18. 선고 2016도348 전원합의체 판결

33 대법원 2022. 1. 27. 선고 2021도11170 판결

V. 민주주의 실현을 위한 정보공개청구

윤석열 전 대통령은 2025. 4. 4.자로 헌법재판소에서 파면이 선고되어 대통령직을 잃고 대통령 관저 거주 자격이 사라졌으나, 이후 7일간 관저에 머무는 당시 식자재를 실은 탑차와 조리사들이 관저를 드나드는 모습이 포착되어 환송 만찬을 했다는 의혹이 불거졌다. 심지어 해당 기간 동안 228톤이 넘는 물을 사용한 것이 확인되기도 했다.

민주사회를 위한 변호사모임과 투명사회를 위한 정보공개센터 측은 2025. 4. 11. 윤석열 전 대통령이 2025. 4. 4.부터 4. 11.까지 민간인 신분으로 관저에서 사용한 비용 일체를 정보공개청구 하였으나, 대통령비서실은 2025. 4. 18.경 '정보 부존재'라는 한 문장으로 정보공개청구를 거부하였다. 관저에서 사용한 식비, 생활비, 공공요금 등이 국가재정으로 사용된 것이라면 그 출처와 법적 근거가 명확해야 하고 지출 내역이 기록되어야 하는바, 세금을 납부하는 국민으로서 마땅히 알아야 할 정보를 요구했음에도 최소한의 검토 없이 정보 부존재 처리를 한 것이다.

심지어 당해 정보부존재 처분서에는 처분 담당자의 성명과 직책이 전혀 명기되어 있지 않았다. 지난해 서울고등법원이 대통령실을 상대로 한 직원명단 등 공개청구에 대해서 "대통령비서실에서 근무하는 공무원이 누구인지는 어느 공무원보다 더 국민의 감시와 통제가 필요한 공적 관심 사안에 해당하는바, 담당 공무원의 성명 · 직위를 공개하는 것은 국민의 알 권리 보장과 업무 수행의 투명성을 확보하며 책임 소재를 명확히 할 수 있으며, 대통령비서실 인적 구성의 투명성 확보 등 공익에 크게 기여한다고 볼 수 있다."(서울고등법원 2024. 9. 26. 선고 2023누56622 판결, 2025. 2. 13. 대법원 선고 2024두59695 판결)고 판시한 것을 고려하면, 대통령실 직원명단은 투명하게 공개되어야 한다는 원칙에도 불구하고 자의적으로 비공개 처리를 하여 국민의 알 권리를 침해한 것이다.

윤석열 전 대통령비서실이 보유한 정보는 2025. 6. 3.부로 국가기록원으로 이관되어 약 30년간 비공개정보로 봉인될 우려가 있다. 정권이 바뀐 후 이재명 정부는 새로 발탁한 대통령비서실 직원 235명의 명단을 공개하였다.[34] 그동안 비서실은 비서관급 이하 임용 여부에 대해 정보 비공개 처분을 해왔으나, 앞서 언급한 법원의 판단에 따라 임명이 완료된 범위 안에서 명단을 처음 공개한 것이다. 다만 인사 과정에서의 인사추천위원회 위원 명단 · 운영규정 및 인사 검증 기준 등은 비공개하면서 인사 검증에 대한 투명성은 여전히 확보되지 않고 있는 상황이다.

VI. 나가며

개인정보보호위원회 집단분쟁조정위원회는 2025. 11. 4. SKT 상대로 피해자들에게 각 30만 원씩 보상하라는 보상 권고를 발표하며 개인정보 유출 사태로 인한 기업의 책임을 상당 부분 인정하였다. 물론 사후적 제재가 근본적인 문제 해결의 방안은 아니지만, 정보주체의 개인정보 보호의무를 위반한 처리자에 대한 합당한 책임을 부과하였다는 점에서 상당히 큰 의의가 있다. 온라인 세상이 확대될수록, 자동화된 기술이 늘어날수록, 인력을 대체하는 AI 기술이 발전할수록 헌법상 개인정보자기결정권은 더더욱 두텁게 보호되어야 할 것이고, 이번 개인정보보호위원회의 결정과 같은 태도가 더욱 요구될 것이라 예상된다. 자본과 기술의 논리 이면에 작용하는 권리 침해의 문제를 해결하기 위해서는, 정보인권의 문제에 지속적으로 관심을 갖고 목소리를 내어야 할 것이다.

---

34 노컷뉴스(2025), [단독]대통령실 직원 235명 공개…검증 기준은 '비공개'
https://www.nocutnews.co.kr/news/6383171

2025년 집회 · 시위 분야 인권침해 현황 보고

집필

– 들어가며 | 김상은(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단 단장)
– 12 · 3 비상계엄 하 집회 · 시위 통제 시도 및 집행정지 사례 검토 | 최종연(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단)
– 소음기준 강화에 따른 집회의 자유 위축 | 김병욱(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단)
– 남태령 집회로 본 집회 · 시위의 통제 | 김은진(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단)
– 이수기업 사례로 본 집회 · 시위 침탈행위와 경찰의 묵인 · 방조 | 양정규(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단)
– 나가며 | 김상은(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단 단장)

감수

김상은(민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단 단장)

2025년 집회 · 시위 분야 인권침해 현황 보고

Ⅰ. 들어가며

> 1960년 3.15부정선거 → 4.19혁명 → 1961년 5.16군사쿠데타···1972년 유신···1980년 5.18내란 → 1980년 5.18광주민중항쟁···1987년 4.13호헌조치 → 1987년 6월항쟁·789노동자대투쟁···2024년 12·3내란 → 빛의 혁명

집권자들은 반복적으로 집권 또는 권력연장을 위해 경찰과 군대를 동원하여 헌법을 유린하고 시민의 기본권을 침해하려 했다. 이러한 우리의 현대사를 돌이켜보면 '역사는 발전하고 있는가'라는 질문을 하게 된다. 그러나 시민들은 광장에서 대중적인 집회 · 시위를 통해 역사의 수레바퀴를 되돌리려는 시도를 저지하였고, 그 과정에서 역사가 그리고 우리의 삶이 조금씩 앞으로 나아가고 있다는 희망을 갖게 된다.

'12 · 3 비상계엄 하 집회 · 시위 통제 시도 및 집행정지 사례 검토'에서는 윤석열, 김용현 등이 12 · 3 비상계엄 선포 및 계엄사령부 포고령으로 일체의 집회 · 시위를 금지하려 하였고, 경찰 등에 국회 전면 출입 통제를 지시함으로써 국회의 집회 및 개의(改議)뿐만 아니라 시민들의 국회 경내 · 외부의 집회를 전면통제하려 하였음을 밝히고 있다. 또한 12 · 3 비상계엄 선포를 전후한 집회에 대하여 경찰이 선순위 집회와 교통 문제 등을 이유로 집회 · 행진 범위를 축소하거나 금지하는 내용의 제한 · 금지 통보 처분을 내리고 법원이 한남동 관저 앞 등 극히 일부 예외를 제외하고 경찰의 처분에 대한 집행정지신청을 기각한 것을 비판한다.

'남태령 집회로 본 집회 · 시위의 통제'에서는 이른바 남태령 집회는 농민들과 집회현장에 참여한 시민들이 연대와 공감의 경험을 공유하는 상징적인 사건이었으나, 경찰이 '전봉준 투쟁단' 소속 트랙터가 행진하는 경로가 「집회및시위에관한법률」(이하'집시법'이라 함) 시행령상 주요 도로에 해당한다며 교통소통을 이유로 집회 · 시위를 제한하고, 이에 불응한 전농 간부들을 해산명령불응죄로 검찰송치한 것에 대해 비판한다. 또한 경찰이 광화문 서십자각 인근 집회장소에서 집회물품인 트랙터 1대를 견인하는 과정에서 이에 항의하는 〈윤석열 즉각퇴진 사회대개혁 비상행동〉(이하'비상행동'이라 함) 활동가 등을 폭행 · 체포 · 감금한 것이 형법상 직권남용죄 · 독직폭행죄에 해당함을 밝히고 있다.

'소음기준 강화에 따른 집회의 자유 위축'에서는 집회의 소음을 과도하게 제한하게 되면 집회의 본래 목적을 무력화하고 헌법에서 보장하고 있는 집회의 자유를 침해할 소지가 있으므로, 집회로 인하여 발생하는 소음에 대한 규제는 집회 · 시위의 자유를 최대한 보장하는 방향에서 기본권 조화적으로 신중하게 이루어져야 함에도 소음규제기준이 강화되었고(주거지역 · 학교 · 종합병원의 야간 심야 시간대의 소음기준 10dB씩, 그 외 5dB), 이는 「소음 진동관리법 시행규칙」상 비슷한 시간대 규제기준보다 엄격하여, 경찰이 소음유지명령과 확성기 등 사용중지명령을 남발하여 집회의 자유가 현저히 침해되고 있음을 비판한다.

'이수기업 사례로 본 집회 · 시위 침탈행위와 경찰의 묵인 · 방조'에서는 지난 3월 현대자동차 울산공장 앞에서 현대자동차 구사대가 이수기업 해고자와 연대시민들에게 폭행을 가하고 집회물품인 천막을 강취하는 과정에서 경찰은 이를 묵인 · 방조하였고, 4월 집회에서 동일한 폭력사태가 발생할 것이 예견되었음에도 경찰이 이에 대한 예방조치를 하지 않은 점에 대해 비판한다. 또한 경찰은 관련자들을 입건하여

수사하는 등의 사후적 조치를 취하지 않고 오히려 평화집회를 개최한 주최 측에 집시법 위반 혐의를 적용하여 수사하였는데, 이는 지난 20년간 계속된 현대자동차의 비정규직 노동자들에 대한 폭력과 이에 대한 경찰의 묵인 · 방조의 연장선상에 있음을 지적한다.

II. 12 · 3 비상계엄 하 집회 · 시위 통제 시도 및 집행정지 사례 검토

1. 서론 및 사실확정의 한계에 관한 사전 고지

2024. 12. 3. 22:27경 윤석열 대통령의 비상계엄 선포는 1987년 전후로 시민들이 이룩하고 고도화한 민주화를 근본적으로 위협할 수 있었으나 매우 근소한 차이로 목적을 달성하지 못하였다. 특히 민주주의적 기본질서를 수호할 가장 큰 책임이 있는 대통령과 행정부가 납득할 수 없는 이유로 군대와 경찰 등 국가 독점적 폭력의 행사 주체인 공권력을 일제히 동원하여 헌법기관인 국회 및 중앙선거관리위원회의 기능을 마비시키려 하였다는 점에서 우리 민주주의의 역사에 결코 지워질 수 없는 흉터를 남겼다.[1]

독재자는 집회를 요하지 않으나, 민주주의는 필연적으로 모여서 논의하고 의사결정을 내릴 집회를 요한다. 집시법으로 규율되는 옥외집회는 시민들의 모임이기도 하나, 옥내외를 막론하고 집회는 시민들뿐만 아니라 시민들의 대표가 모이는 것이기도 하다(대한민국헌법 제47조, 제76조). 그러나 이전부터 집회 · 시위에 대한 비법률적 통제를 강화하던 윤석열 정권은 12 · 3 비상계엄 선포로써 집회 · 시위를 전면 금지하려고 하였고, 이후 실각과 정권 교체 전까지 집회 · 시위의 통제를 계속하였다. 특히 계엄사령부 포고령 제1호는 정치활동으로서 및 사회혼란을 조장하는 집회 · 시위를 거듭하여 금지하는데, 이는 윤석열 등의 당시 인식을 잘 보여주고 있다.

본 보고서 부분에서는 12 · 3 비상계엄 하 집회 · 시위의 통제 시도 및 이에 대한 법원 집행정지 사례에 관하여 2025. 11. 2. 기준으로 현재까지 수사 · 기소 및 보도된 내용을 인용하여 중간검토를 하고자 한다. 본고의 내용은 그 문구의 내용 및 서술적 표현과 무관하게 사법적으로 확정된 사실과 일부 상이할 수 있다.

2. 12 · 3 비상계엄 당일 집회 · 시위 통제 시도

가. 12 · 3 비상계엄에 이른 경위

윤석열은 평소 '우리 사회 곳곳에 암약하고 있는 종북주사파를 비롯한 반국가세력들을 정리하지 않고는 대한민국의 미래가 없다. 반국가세력을 정리하고 자유민주주의 체제를 수호'해야 한다고 주장하고[공소장(윤석열) 10면], 2024. 4. 10. 실시된 제22대 국회의원 선거 직후에도 '사회적으로 노동계, 언론계, 이런 반국가세력들 때문에 나라가 어려움이 있다'고 주장하였다[공소장(윤석열) 11면].

특히 윤석열은 2024년 4, 5, 6월경에도 시국 상황이 비상조치 및 비상대권을 요한다는 언급을 하면서, 2024년 8월 초순경 대통령 관저에서 김용현 및 여인형과 민주노총 관련자들에 대해 언급하면서 '현재 사법체계 하에서는 이런 사람들에 대해 어떻게 할 방법이 없으므로 '비상조치권을 사용해야 한다고 발언하고, 2024. 10. 1. 20시경 국군의 날 시가행진 직후에도 민주노총 등 노동계 좌익세력에 관한 이야기를 나누었다[공소장(윤석열) 11–12면].

나. 12 · 3 비상계엄 포고령 제1호의 집회 · 시위 금지

김용현 당시 국방부장관은 2024. 11. 2.경부터 2024. 12. 1.경까지 사이에 2017. 3.경 박근혜 정부 시절 국군기무사령부(현 국군방첩사령부)의 주도로 작성된 계엄

1 계엄 선포 후 2024. 12. 14. 17시 탄핵소추안 가결로 윤석열 대통령의 직무가 정지되었고, 2025. 4. 4. 11:22 헌법재판소가 윤석열 대통령을 파면함으로써 윤석열 정권은 집회·시위에 대한 직접적 통제권을 상실하였다(이후 '대통령' 직책 명칭은 생략).

령 문건과 과거에 발령되었던 비상계엄 하에서의 포고령 등을 참고하여 윤석열이 비상계엄 선포를 결심하면 신속하게 사용할 수 있도록 계엄 선포문, 대국민 담화문, 포고령의 각 초안을 작성해 두었다[공소장(윤석열) 3. 라.항 3문단].

윤석열은 2024. 12. 1. 11시경 김용현 장관을 불러 '국가비상대책을 강구해야 한다'고 말한 뒤 "계엄을 하게 되면 필요한 것은 무엇이냐"고 물었고, 김용현 장관이 선포문 · 담화문 · 포고령이 필요하다고 답변하자 다시 "준비할 수 있냐"고 물었으며, 이에 김용현 장관이 미리 준비해 두었던 선포문 · 담화문 · 포고령 초안을 보고하자 윤석열은 이를 검토한 후 포고령 중 '야간 통행금지' 부분을 삭제하는 등 보완할 것을 지시하였다[공소장(윤석열) 3. 마.항 3문단].

이에 김용현 장관은 윤석열의 지시대로 포고령을 수정한 후 2024. 12. 2. 저녁 경 보고하였고, 윤석열은 이를 검토한 후 별다른 수정 없이 "됐다"라고 말하여 포고령을 최종 승인하였다[공소장(윤석열) 3. 마.항 4문단].

2024. 12. 3. 23시경 김용현은 전군주요지휘관회의를 주재한 후 계엄사령관 육군참모총장 박안수에게 다음과 같은 내용의 계엄사령부 포고령 제1호를 건네주면서 이를 발령하라고 명령하였고, 박안수는 23:23경 이를 발령하였다(이하 '포고령').

> 자유대한민국 내부에 암약하고 있는 반국가세력의 대한민국 체제전복 위협으로부터 자유민주주의를 수호하고, 국민의 안전을 지키기 위해 2024년 12월 3일 23:00부로 대한민국 전역에 다음 사항을 포고합니다.
>
> 1. 국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금한다.
> 2. 자유민주주의 체제를 부정하거나, 전복을 기도하는 일체의 행위를 금하고, 가짜뉴스, 여론조작, 허위선동을 금한다.
> 3. 모든 언론과 출판은 계엄사의 통제를 받는다.
> 4. 사회혼란을 조장하는 파업, 태업, 집회행위를 금한다.
> 5. 전공의를 비롯하여 파업 중이거나 의료현장을 이탈한 모든 의료인은 48시간 내 본업에 복귀하여 충실히 근무하고 위반시는 계엄법에 의해 처단한다.
> 6. 반국가세력 등 체제전복세력을 제외한 선량한 일반 국민들은 일상생활에 불편을 최소화할 수 있도록 조치한다.
>
> 이상의 포고령 위반자에 대해서는 대한민국 계엄법 제 9조(계엄사령관 특별조치권)에 의하여 영장없이 체포, 구금, 압수수색을 할 수 있으며, 계엄법 제 14조(벌칙)에 의하여 처단한다.
>
> **2024. 12. 3.(화) 계엄사령관 육군대장 박안수**

포고령 제1호는 국 · 지방의회 · 정당 등 정치적 결사의 정치활동뿐만 아니라, 그 외 시민들에 의한 '집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금한다.'고 명시하였다. 즉, 위 포고령 하에서 집회 · 시위는 그 목적과 내용을 불문하고 '일체의 정치활동'으로 간주되어 금지되었다.

포고령 제4조는 '사회혼란을 조장하는 파업, 태업, 집회행위를 금한다'고 명시하고, 이를 위반하는 경우 계엄법에 따라 영장 없는 체포 · 구금 · 압수수색을 거쳐 3년 이하의 징역에 처해질 수 있도록 하였다(계엄법 제9조 제1항, 제14조 제2항).

비록 포고령 제4조에 '사회혼란을 조장하는' 집회행위를 금한다는 단서가 있기는 하나, 앞서 가항에서 본 바와 같이 윤석열 등 비상계엄을 계획한 수뇌부는 민주노총 등 노동계 좌익세력에 관하여 비상조치가 필요하다는 인식을 논의 · 강화하였으므로, 구체적인 집회 · 시위의 적법성 · 내용 · 양태와 무관하게 계엄 수뇌부가 '반국가세력'이라고 인식하는 주체에 의한 집회 · 시위라면 사회혼란을 조장한다고 간주하여 금지하였을 것으로 볼 수 있다.

다. 12 · 3 비상계엄 직전 경찰의 계엄 협조

윤석열은 2024. 12. 3. 18시경 경호처장을 통해 조지호 경찰청장과 김봉식 서울경

찰청장을 삼청동 대통령 안가로 불러 19:20경 김용현 국방부장관과 함께 만난 자리에서 '내가 오늘 밤 22시에 비상계엄을 선포해야겠다. 계엄군이 국회에도 갈 것인데 경찰이 나가서 국회 통제를 잘 해달라'는 취지로 말하였고, 김용현은 이들에게 '2200 국회', '2300 더불어민주당 당사', '여론조사 꽃' 등 계엄군이 출동할 시각과 장소 등 비상계엄 계획이 기재된 문서 1장씩을 건네주면서 '계엄이 선포되면 계엄군이 출동할 텐데 경찰에서 잘 협조해 달라'고 당부하였다[공소장(윤석열) 38면].

이에 조지호 경찰청장과 김봉식 서울경찰청장은 삼청동 안가에서 나와 경찰청장 관용차에 함께 탄 후 위 윤석열과 김용현의 요청을 실행하기로 협의하였고, 이에 김봉식 서울경찰청장은 먼저 서울 종로구 내자동 서울경찰청에 하차하였으며, 20시경 청장 집무실에서 경찰기동대 인력관리 담당자인 서울경찰청 경비안전계장 최창복에게 '지금 영등포에 기동대가 몇 개 있냐. 그리고 철야 근무하는 기동대는 어디냐'고 보고할 것을 지시하였고, 최창복의 보고를 받아 20:07경 이를 조지호에게 다시 전달하였으며, 20:25경 지시에 따라 귀청한 서울경찰청 주진우 경비부장에게 '야간에 국회로 보낼 수 있는 기동대가 더 있는지 확인해서 준비시켜라'고 지시하여 총 6개의 기동대(약 360명)를 국회에 투입할 수 있도록 준비하게 하였고, 이 중 광화문 타격대 1개를 22시까지 국회로 이동시켜 대기하도록 하였다[이상 공소장(윤석열) 39-40면].

이후 김용현은 국무회의 성원이 부족하여 22시경 비상계엄 선포가 어려워지자 21:50경 조지호 경찰청장과 김봉식 서울경찰청장에게 각 전화를 걸어 '계엄이 좀 늦어질 것 같다', '경찰에서는 그대로 대비를 해 달라'고 요청하였고, 이에 김봉식 서울경찰청장은 주진우 경비부장에게 전화를 걸어 광화문타격대와 5개 기동대의 출동 준비 상황 전반을 점검하였다[이상 공소장(윤석열) 40면].

라. 12 · 3 비상계엄 당일 경찰의 집회 · 시위 통제

2024. 12. 3. 22:23경 서울경찰청장 김봉식은 윤석열의 계엄 선포 기자회견 시작을 인지하고 경비부장 주진우에게 두 차례 전화하여 준비된 총 6개의 경찰기동대 배치를 지시하였고, 22:31경 경찰청장 조지호에게 '계엄이 선포되었으니 준비된 기동대 병력을 배치하겠다'고 보고하였고, 조지호는 '알겠다'며 이를 승낙하였다[이상 공소장(조지호, 김봉식), 51면].

이후 김봉식은 서울경찰청 8층 상황지휘센터로 이동하여 최창복 경비안전계장에게 '경찰기동대들을 국회에 배치하라'고 재차 지시하여 27, 34, 45, 71, 87기동대를 국회 출입문에 각 배치하도록 한 후 이를 22:45경 완료하고 재차 조지호에게 보고하였고, 22:48경부터 23:06경까지 국회의원을 포함한 모든 민간인의 국회 출입을 전면 금지하기로 하고 차벽 설치를 지시 · 조치하였다[이상 공소장(조지호, 김봉식) 52면].

이후 윤석열은 23:23경 김용현에게 전화하여 포고령이 발령되었는지를 물어본 후 '조지호 경찰청장에게 포고령에 대해 알려줘라'고 지시하였고, 조지호는 23:35경 경찰청 경비국장에게 '포고령에 따라 국회 출입을 완전 통제하라'고 서울경찰청에 전달할 것을 지시하였으며, 이에 따라 서울경찰청장 김봉식은 23:37경부터 서울경찰청 경비지휘 무전망을 통해 '각 출입문 현 시간부터 전원 통제'하도록 하였다[이상 공소장(조지호, 김봉식) 53-54면].

이후 서울경찰청 경비안전계장 최창복은 2024. 12. 4. 00시부터 01:30경까지 국회 통제를 위한 경찰기동대 약 22개를 증원하여 주변에 순차 배치하고 차벽을 세우는 방법으로 국회 출입을 전면 금지하였다[이상 공소장(조지호, 김봉식) 55면].

결국 경찰청장 조지호, 서울경찰청장 김봉식 등은 2024. 12. 3. 22:48경부터 비상계엄 해제 요구 결의안이 가결된 01:03경 이후인 01:45경까지 경찰기동대 28개 약 1,740명과 경찰버스 168대, 지휘차량 56대 등을 동원하여 민간인의 국회 출입을 막는 동시에 국회 내 · 외부의 집회 · 시위를 통제하였다.

위 과정에서 서울경찰청 경비안전계장 최창복은 '정보경찰을 통해서 각 위치별 참가자 인원이 몇 명씩 확인되는지 확인하여 보고할 것'을 지시하였고(서울경찰청 지

휘망 녹취록 00:24:45), 국회경비부대장은 1문 · 2문 · 경정문 등 참가자들의 압박이 심한 위치에 지원 경력을 요청하였으며(00:26:40), 이를 고려하여 추가 경력을 배치하였다.

마. 소결 – 12 · 3 비상계엄의 집회 · 시위의 자유 침해

이상과 같이 윤석열, 김용현 등은 12 · 3 비상계엄 선포 및 계엄사령부 포고령으로써 일체의 집회 · 시위 행위를 금하려고 하였고, 경찰 등에 국회 전면 출입 통제를 지시함으로써 국회의 집회 및 개의(改議) 뿐만 아니라 일반 민간인들의 국회 경내 · 외부의 집회를 전면 통제하려고 하였다.

국회는 2024. 12. 14.자 제2차 탄핵소추 의결서에서 이 사건 포고령은 국헌문란의 목적으로 직권을 남용하여 그 실체적 요건과 절차적 요건을 갖추지 못한 상태에서 선포한 무효인 비상계엄의 일환이므로 포고령 역시도 위헌 · 위법하며(제2차 탄핵소추 의결서, 30면), 특히 다음 각 헌법상 기본권을 위반하였다고 서술하였다(제2차 탄핵소추 의결서, 31면).

> 따라서, 계엄사령부 포고령(제1호)은 정당제와 정당 활동의 자유(헌법 제8조), 거주 · 이전의 자유(헌법 제14조), 직업선택의 자유(헌법 제15조), 언론 · 출판과 집회 · 결사 등 표현의 자유(헌법 제21조), 근로자의 단체행동권(헌법 제33조), 대의민주주의(헌법 제41조), 국회의원의 불체포특권(헌법 제44조), 국회의원의 표결권(헌법 제49조)을 침해 또는 위반한 것이다.

헌법재판소는 윤석열 탄핵심판 결정문에서 이 사건 포고령에 관해 '일반 국민의 정치적 기본권, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유 등을 포괄적 · 전면적으로 제한하고 그 행사를 범죄행위로 규정하였다. … 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서를 위반한 것'이라고 판단하였다(헌법재판소 2025. 4. 4. 선고 2024헌나8 결정, 62면).

또한 비상계엄 선포 시 계엄법 제9조 제1항에 따라 집회의 자유에 관하여 '특별한 조치'를 할 수 있다고 규정한 것은 '위기상황의 직접적인 원인을 제거하는 데 필수불가결한 최소한도 내에서만 취해질 수 있다'는 것인데, 이 당시 사회 상황이 '군사상 필요한 때'에 해당하지 아니하므로, 이 사건 포고령은 헌법 제77조 제3항 및 계엄법 제9조 제1항을 위반하여 국민의 정치적 기본권, 국민의 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유, 정당의 자유, 단체행동권, 직업의 자유, 신체의 자유를 침해하였다고 보았다(헌법재판소 2025. 4. 4. 선고 2024헌나8 결정, 64면).

나아가 헌법재판소는 '회기 중 국회 경내의 질서유지 사무는 어디까지나 국회의 사무이므로 헌법 제77조 제3항에 따른 특별한 조치가 될 수 없고 계엄법에 따른 특별한 조치의 대상이 될 수 없다'는 점을 확인하면서, '질서유지' 목적으로 국회에 군경을 투입하였다는 주장을 배척하였다(헌법재판소 2025. 4. 4. 선고 2024헌나8 결정, 57면).

결국 윤석열 등이 주도한 12 · 3 비상계엄 과정에서 계엄사령부 포고령으로 집회 활동을 금지한 것 및 군경을 투입하여 국회의 집회를 방해한 것은 적어도 윤석열 대통령 탄핵심판 결정에서 명확한 위헌이자 탄핵에 충분한 사유로 판단되었고, 이후 조지호, 김봉식의 탄핵심판 및 윤석열, 김용현, 조지호, 김봉식 등의 내란죄 형사재판을 거쳐 관련 판단이 완료될 것으로 주목된다.

3. 12 · 3 비상계엄 이후 집회 · 시위 통제 및 집행정지 사례

가. 개요

12 · 3 비상계엄에 대해 2025. 4. 4. 헌법재판소의 윤석열 탄핵심판 선고 시까지 윤석열의 퇴진 및 이를 위한 각 단계별 사법절차를 요구하는 전국민적 집회가 123일간 여의도, 광화문, 한남동 등에서 각 진행되었고, 특히 2024. 12. 14. 국회의 윤석열 탄핵소추안 가결일에는 주최측 추산 200만 명에 달하는 시민들이 참가하였다.

윤석열 퇴진을 촉구하는 집회는 2024. 12. 11. 1,739개에 달하는 제 시민사회노동단체가 모여 발족한 '윤석열즉각퇴진 · 사회대개혁 비상행동'(이하 '비상행동')이 주도하였고, 이와 별도로 촛불행동, 군인권센터, 전국농민회총연맹 등이 사안의 성격과 긴급성에 따라 개별 집회를 개최하였다.

주요 집회는 2024. 12. 7. 및 같은 해 12. 14. 각 윤석열 탄핵소추안 표결을 위한 국회 본회의가 소집된 것과 동시에 토요일마다 개최되었으나, 초기에 탄핵소추안 가결 이전 탄핵 촉구 및 윤석열에 대한 1차 · 2차 체포영장 발부 및 이에 대한 2025. 1. 3. 및 같은 해 1. 14. 각 체포영장 집행 전 연속된 체포 촉구 집회의 경우 거의 매일 한남동에서 개최되었으며, 2025. 3. 8.(토) 윤석열의 구속 취소 석방 지휘 직후부터 '긴급 집중행동'기간이 선포되어 평일에도 재차 매일 광화문에서 긴급 집회가 개최되었다.

나. 주요 집회 · 시위 집행정지 사례

(1) 광화문 · 헌법재판소 일원 집행정지 (2024아14236－기각)

비상행동은 2024. 12. 12.자로 안국역, 광화문, 동십자각, 경복궁역 일원에서 집회를 개최하고 이후 종로, 을지로, 명동/숭례문 일대로 행진하겠다는 내용의 집회 신고서를 접수하였으나, 서울종로경찰서장은 2024. 12. 13. 위 신고에 대해 선신고 집회 · 미/일 대사관 100m 범위 · 헌법재판소 100m 범위 · 주요 도로 교통소통 제한 등을 이유로 대사관 업무 시간대 · 평일 출/퇴근시간대 등 집회를 금지하고, 동시 집회 개최나 교차로 점거 등을 금지하는 등 광범위한 집회 제한 통고 처분을 하였다.

이에 대해 비상행동은 집회 · 시위지원단에 변론 요청을 거쳐 2024. 12. 15. 집행정지신청서를 접수하여 익일 예정된 광화문 집회까지의 인용 결정을 구하였으나, 서울행정법원은 2024. 12. 17.에 이르러 2024. 12. 14.부터 같은 달 16.까지의 집회에 대한 부분을 각하한 후 나머지 신청을 모두 기각하였다(서울행정법원 2024. 12. 17. 선고 2024아14236 결정).

위 결정에서 서울행정법원(제14부 재판장 송각엽 부장판사)은 위 처분이 전면적 집회 금지가 아니라 각 처분 사유에 따라 장소 · 시간적 범위를 제한할 뿐 나머지 장소에서는 일정한 부가조건 하에 '원하는 지위 및 행진을 충분히 할 수 있다'고 보면서, '나머지 시간 및 장소에서 집회를 하는 것만으로는 집회의 목적과 효과를 충분히 달성할 수 없다고 볼 만한 사정을 찾아보기 어려우므로, 이 사건 각 처분이 신청인의 집회의 자유를 과도하게 제한한다고 보이지 않는다'고 판단하였다.

이와 유사하게 비상행동이 2024. 12. 19. 자로 접수한 집회 · 시위(행진) 신고에 대해 서울종로경찰서장은 2024. 12. 20.자 제한 통고 처분으로 주요도로 집회는 평일 출 · 퇴근시간대에 차로상 집회 개최가 불가하다고 처분하였고, 이로 인해 무대 설치 등 원활한 집회 개최가 어려워지자 비상행동은 집회 · 시위지원단 변론 요청을 거쳐 2024. 12. 23. 집행정지신청서를 접수하였다. 그러나 서울행정법원(제12부)는 2024. 12. 24. 이를 기각하였다(서울행정법원 2024. 12. 24. 선고 2024아14359 결정).

2) 한남동 군인권센터 · 비상행동 집회 집행정지 (2024아14293, 14392－인용)

군인권센터는 2024. 12. 21.(토) 한남동 관저 앞 한남대로 일원에서 신고인원 1천명으로 '윤석열 대통령 시민 체포영장 발부 퍼포먼스' 집회를 개최하기로 2024. 12. 13. 집회 신고하였으나, 서울용산경찰서장은 위 집회가 집시법 제8조 제5항 각호의 주거지역 · 군사시설의 주변 지역으로서 주거의 평온의 침해 및 군 작전 수행 지장 초래 우려가 있고, 집시법 상의 주요도로에 심각한 교통불편을 줄 우려가 높다는 이유를 들어 2024. 12. 14. 이를 전면 금지하는 내용의 금지통고 처분을 하였다. 이에 군인권센터는 집회 · 시위지원단 변론 요청을 거쳐 2024. 12. 18. 집행정지신청을 접수하였다.

서울행정법원(제6부, 재판장 나진이 부장판사)는 2024. 12. 20. 질서유지인 배치 및 질서유지선 준수를 조건으로 기존 집회 신고 내용을 모두 인용하였다(서울행정법원 2024. 12. 20. 선고 2024아14293 결정). 서울행정법원은 위 결정에서 금지통고 처분으로 인해 회복하기 어려운 손해 및 이를 예방하기 위하여 처분의 효력을 정지

할 긴급한 필요가 있다고만 인정한 후, 교통소통 및 질서유지 장애를 예방하기 위해 조치의무를 추가하였다고 밝혔다.

이후 비상행동도 2024. 12. 23. 자 집회신고에서 2024. 12. 25.부터 익년 1. 22.까지 '윤석열 즉각 퇴진 범국민대회'를 한남동 관저 앞 한남대로 전차로에서 개최하고 녹사평역 사거리까지의 행진을 신고하였으나, 서울용산경찰서는 2024. 12. 25. 이를 일절 금지하는 내용의 금지통고 처분을 하였다. 이에 비상행동은 집회 · 시위지원단 변론 요청을 거쳐 2024. 12. 26. 집행정지신청을 접수하였다.

서울행정법원(제1부, 재판장 양상윤 부장판사)은 2024. 12. 27. 위 신청 중 하위 2개 차로, 09시부터 22시까지, 선 신고단체 집회 시 협의, 야간 시간대 확성기 등 소음기준 준수, 질서유지 및 안전 조치의무를 부과하는 조건으로 집행정지 일부 인용 결정을 내렸다(서울행정법원 2024. 12. 27. 선고 2024아14392 결정). 처분 이유는 위 군인권센터 사건과 거의 동일하였다.

위 각 집행정지결정 이후 비상행동은 2025. 1. 14. 공수처의 윤석열 제2차 체포영장 집행 시까지 한남대로 · 한남동 일대에서 원활하게 집회 및 대규모 행진을 이어나갈 수 있었고, 철야 농성 참여 시민들이 폭설로 인해 '키세스 시위대'로 남았으며, 경찰은 체포 반대 집회 측과의 마찰을 관리하였다.

3) 윤석열 즉각 퇴진 범국민대회 (총 3건 – 기각)

① 서울행정법원 2025아10346호 – 기각

비상행동은 2025. 1. 15. 서울경찰청에 2024. 1. 18. 17시부터 21시까지 '윤석열 즉각 퇴진 범국민대회'를 개최하여 동십자R – 안국R – 종로1가R – 을지로1가R – 한국은행 R – 숭례문R – 태평로R를 행진경로로, 신고인원 500,000명을 내용으로 하는 집회신고를 하였고, 이에 대해 서울경찰청장은 2024. 1. 16. 5,000명 이상 시 편도 전 차로만 이용하고 양방향(전차로) 행진은 불가하며, 행진경로 중 버스전용차로가 상위 차로에 위치한 구간은 버스전용차로를 제외할 것을 내용으로 하는 제한 통고 처분을 하였으며, 비상행동은 민변에 공익변론 요청을 거쳐 집행정지신청서를 접수하였다.

서울행정법원은 2024. 1. 17. 17시경 접수한 소장 및 집행정지신청서에 대해 심문기일을 지정하지 않고 이례적으로 1시간 만에 곧바로 기각 결정을 하였다. 서울행정법원(제7부, 재판장 이주영 수석부장판사)은 위 결정 이유로 '이 사건 집회 장소는 주변에 관공서와 회사들이 밀집해있고 도심부로 유입되거나 유출되는 교통량도 상당'하므로 '이 사건 집회의 목적을 달성할 수 있는 범위에서 교통정체로 인한 시민들의 불편이 최소화되도록 집회 장소 등을 제한할 필요'가 있으며, '순차적으로 편도 전차선에서 행진하는 방식으로 집회가 충분한 반면 토요일 저녁 5시부터 9시까지 버스전용차선을 포함한 양방향 전차선에서 대규모 인원이 행진하는 경우 대중교통을 이용하는 시민을 비롯한 다수 국민들에게 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있다.'는 점을 들었다.

위와 같은 서울행정법원의 판단은 행진 규모에 따른 축차적 차선 확보의 합리성과 버스전용차로를 제외하는 경찰의 제한 통고 처분 기조를 계속하여 유지한 것으로서 일견 합리적이라고 볼 수도 있으나, 당시 행진일 전후로 대규모 인원이 계속하여 집회에 참가함으로 인해 충분한 집회 및 행진 장소를 확보할 필요성 및 대중교통이 우회하거나 지하철 등 대체적인 방법으로 교통 불편이 완화될 수 있는 점은 고려되지 않는 문제점이 있다. 특히 윤석열 정권 하에 실제 집회 참석 인원에 따른 차선 조정은 집회 주체별로 관리 여부를 달리하는 경우가 보고되었다.

② 서울행정법원 2025아10840호 – 기각

비상행동은 2025. 2. 6.자로 동십자R – 안국R – 종로1가R – 종로3가R – 돈화문로 – 비원R – 안국역 3번 출구로 돌아오는 행진을 신고하였으나, 서울경찰청장은 2025. 2. 7.자 제한 통고 처분으로 행진경로가 주요도로인 율곡로 · 종로 · 돈화문로 등에 해당하여 교통소통에 장애를 줄 우려가 명백하고 일본대사관 및 헌법재판소 100m 이내를 경유하며, 선순위 집회 간 마찰이 우려된다는 이유를 들어 ① 행진 구간을 종로3가역 1번출구까지만 진행하고 이후 구간을 전면 금지하였으며, ② 인원별 차등을 두어 최대 편도 전차로만 이용하고, ③ 버스전용차로는 행진 경로에서 제

외하며, ④ 평일 출퇴근 시간대(17–20시)는 차로 행진을 금지하고, ⑤ 선순위 집회 개최 시 50m 전까지만 진행 가능하다는 등의 제한을 부과하였다.

이에 비상행동은 민변 집회 · 시위 인권침해감시 변호단(이하 '집시변호단')에 공익변론 요청을 거쳐 2025. 2. 27. 집행정지신청을 접수하였으나, 서울행정법원은 제한통고일 이후 소 제기일까지의 기간은 각하하고 나머지는 전부 기각하였다. 서울행정법원(제2부 재판장 고은설 부장판사)은 기각 이유로 '이 사건 처분은 신청인이 개최하고자 하는 처분을 전면적으로 금지하고자 하는 것이 아니'고, 공공의 안녕질서 · 교통질서 유지 등에 필요한 최소한의 조건을 붙여 집회를 제한하는 것이므로 나머지 장소에서 집회를 개최하여 당초 의도한 집회의 목적과 효과를 달성할 수 있으며, '참가 예정인원이 10만 명에 달하는 점'을 고려하면 '극심한 교통 혼란과 시민생활의 불편이 무제한적으로 초래될 우려가 있다'고 보아 집행정지 요건이 충족되지 아니한다고 보았다.

③ 서울행정법원 2025아10941호 – 기각

비상행동은 앞서 위 서울행정법원 2025아10840호 사건 행진 신고 경로와 동일하게, 2025. 2. 26.자로 2025. 2. 28.부터 같은 해 3. 28.까지 안국역을 중심으로 종로 – 돈화문로를 진행방향 편도 전차로로 순회하며 신고인원 10,000 명으로 하는 행진을 서울경찰청에 신고하였다. 그러나 서울경찰청장은 앞선 신고와 동일하게 종로3가역 1번출구 이후 구간은 행진이 불가하고 버스전용차로 및 출퇴근 시간대(07–10시, 17–20시)는 차로 행진을 금지하는 한편, 돈화문로 구간(종로3가R – 비원R)은 경찰과 협의 후 인도로만 진행 가능하며 차량 동시 행진은 불가하다는 등의 내용으로 2025. 2. 27. 제한 통고 처분을 하였다.

이에 대해 비상행동은 민변 집시변호단에 공익변론 요청을 거쳐 2025. 3. 6. 집행정지 신청서를 제출하였으나, 서울행정법원은 2025. 3. 7. 이미 도과한 기간을 제외하고 나머지 신청을 전부 기각하였다. 서울행정법원(제7부 재판장 이주영 수석부장판사)은 그 이유로 앞서 위 서울행정법원 2025아10840호 결정의 내용과 동일하게 교통 정체로 인한 시민 불편 최소화의 필요성을 들면서, '돈화문로는 양방 2차로에 불과하여 차로까지 행진이 이루어지는 경우 양방향 교통이 일체 불가능하게 되어 서울 도심권에 심각한 교통정체가 초래'되고, '선신고 집회와 충돌로 인한 안전사고를 방지할 필요'와 '일본대사관이나 헌법재판소의 기능이나 안녕을 침해할 우려'가 있고, 나머지 행진 구간 집회로도 '당초 의도한 집회의 목적과 효과를 달성하기 어렵다고 볼 수 없다.'고 보았다.

4) 변희수 하사 4주기 추모제 (2025아10714 – 기각)

변희수재단준비위원회는 2025. 1. 23. 서울중부경찰서에 2025. 2. 22. 국가인권위원회 앞 주변 인도 일원에 1천명 규모로 '고 변희수 하사 4주기 추모제' 개최를 신고하였으나, 서울중부경찰서는 2025. 2. 12. 주요 도로(삼일대로)의 교통소통 장애를 이유로 들어 집회 규모에 따른 축차적 차로 이용을 조건으로 질서유지선 준수 등을 조건으로 하는 제한 통고 처분을 하였다. 이에 변희수재단준비위원회는 민변에 공익변론 요청을 거쳐 집행정지신청서를 접수하였다.

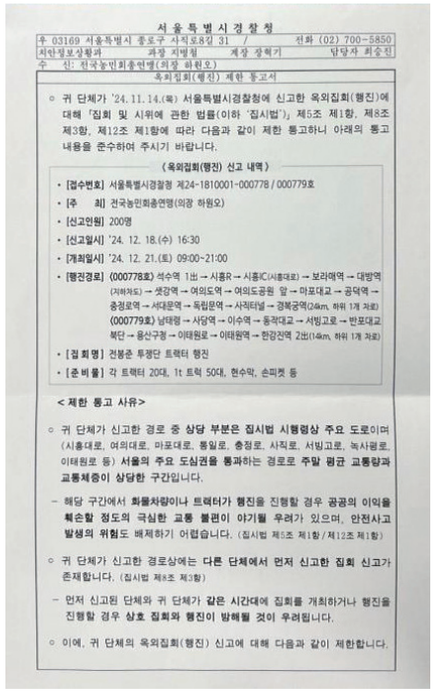
서울행정법원(제5부 재판장 김순열 부장판사)는 2025. 2. 21. 위 신청을 전부 기각하면서, 제한 통고 처분의 취지가 집회의 전면적 금지가 아니라 교통 불편의 우려 때문에 집회 장소를 인도 및 차로 1–2개로 제한하는 것이므로 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려 및 이를 예방하기 위한 긴급한 필요가 있다고 인정하지 아니하였다.

인원별 차로 제한이 그 내용상으로는 대단히 합리적으로 보이더라도 기본적으로는 주요 도로의 교통소통에 대한 심각한 장애를 과다하게 추정하는 전제에서 불합리하고, 모든 집회 주체에 대해 동일한 내용으로 제한되지 아니하는 차별적 적용이 있다.

5) 남태령 제1차 집회

전국농민회총연맹(이하'전농'), 전국여성농민회총연합 등은 윤석열 비상계엄을 내란으로 규탄하며 '전봉준 투쟁단'을 구성하고 2024. 12. 18. 서울특별시경찰청에 2024. 12. 21. 남태령부터 한강진역 2번 출구까지 트랙터 20대, 1톤 트럭 50대로 구

성된‘전봉준 투쟁단 트랙터 행진’을 신고하였으나, 서울특별시경찰청은 당시 12. 11.부터 이미 구속 및 직무집행중지 중인 김봉식 청장의 명의로 ‘트랙터와 화물차의 이용은 불가하다’고 2024. 12. 20. 제한 통고 처분을 하였다(아래 그림).



서 울 특 별 시 경 찰 청

우 03169 서울특별시 종로구 사직로8길 31 / 전화 (02) 700-5850
지안정보상황과 과장 지방청 계장 장혁기 단당자 최승진
수 신: 전국농민회총연맹(의장 하원오)

옥외집회(행진) 제한 통고서

○ 귀 단체가 '24. 11. 14.(목) 서울특별시경찰청에 신고한 옥외집회(행진)에 대해 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 '집시법')」 제5조 제1항, 제8조 제3항, 제12조 제1항에 따라 다음과 같이 제한 통고하니 아래의 통고 내용을 준수하여 주시기 바랍니다.

〈옥외집회(행진) 신고 내역〉

- **[접수번호]** 서울특별시경찰청 제24-1810001-000778 / 000779호
- **[주 최]** 전국농민회총연맹(의장 하원오)
- **[신고인원]** 200명
- **[신고일시]** '24. 12. 18.(수) 16:30
- **[개최일시]** '24. 12. 21.(토) 09:00~21:00
- **[행진경로]** 〈000778호〉 석수역 1번 → 시흥R → 시흥IC(시흥대로) → 보라매역 → 대방역(지하차도) → 셋강역 → 여의도역 → 여의도공원 앞 → 마포대교 → 공덕역 → 충정로역 → 서대문역 → 독립문역 → 사직터널 → 경복궁역(2.6km, 하위 1개 차로)
  〈000779호〉 남태령 → 사당역 → 이수역 → 동작대교 → 서빙고로 → 반포대교 북단 → 용산구청 → 이태원로 → 이태원역 → 한강진역 2번(1.6km, 하위 1개 차로)
- **[집 회 명]** 전봉준 투쟁단 트랙터 행진
- **[준 비 물]** 각 트랙터 20대, 1t 트럭 50대, 현수막, 손피켓 등

<제한 통고 사유>

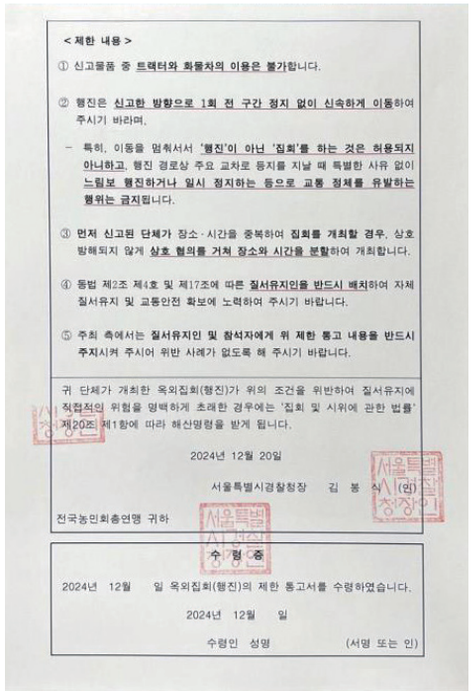
○ 귀 단체가 신고한 경로 중 **상당 부분은 집시법 시행령상 주요 도로**이며(시흥대로, 여의대로, 마포대로, 통일로, 충정로, 사직로, 서빙고로, 녹사평로, 이태원로 등) **서울의 주요 도심권을 통과하는 경로로 주말 평균 교통량과 교통체증이 상당한 구간입니다.**

– 해당 구간에서 **화물차량이나 트랙터가 행진을 진행할 경우 공공의 이익을 훼손할 정도의 극심한 교통 불편이 야기될 우려가 있으며, 안전사고 발생의 위험도 배제하기 어렵습니다.** (집시법 제5조 제1항/제12조 제1항)

○ 귀 단체가 신고한 경로상에는 **다른 단체에서 먼저 신고한 집회 신고가** 존재합니다. (집시법 제8조 제3항)

– 먼저 신고된 단체와 귀 단체가 **같은 시간대에 집회를 개최하거나 행진을 진행할 경우 상호 집회와 행진이 방해될 것이 우려됩니다.**

○ 이에, 귀 단체의 옥외집회(행진) 신고에 대해 다음과 같이 제한합니다.



<제한 내용>

① 신고물품 중 **트랙터와 화물차의 이용은 불가**합니다.

② 행진은 **신고한 방향으로 1회 전 구간 정지 없이 신속하게 이동**하여 주시기 바라며,

– 특히, 이동을 멈춰서서 **'행진'이 아닌 '집회'를 하는 것은 허용되지 아니하고**, 행진 경로상 주요 교차로 등지를 지날 때 특별한 사유 없이 **느림보 행진하거나 일시 정지하는 등으로 교통 정체를 유발하는 행위는 금지**됩니다.

③ **먼저 신고된 단체가 장소·시간을 중복하여 집회를 개최할 경우, 상호 방해되지 않게 상호 협의를 거쳐 장소와 시간을 분할**하여 개최합니다.

④ 동법 제2조 제4호 및 제17조에 따른 **질서유지인을 반드시 배치**하여 자체 질서유지 및 교통안전 확보에 노력하여 주시기 바랍니다.

⑤ 주최 측에서는 **질서유지인 및 참석자에게 위 제한 통고 내용을 반드시 주지**시켜 주시어 위반 사례가 없도록 해 주시기 바랍니다.

귀 단체가 개최한 옥외집회(행진)가 위의 조건을 위반하여 질서유지에 직접적의 위험을 명백하게 초래한 경우에는 '집회 및 시위에 관한 법률' 제20조 제1항에 따라 해산명령을 받게 됩니다.

2024년 12월 20일

서울특별시경찰청장 김 봉 식 (인)

전국농민회총연맹 귀하

수 령 증

2024년 12월 일 옥외집회(행진)의 제한 통고서를 수령하였습니다.

2024년 12월 일

수령인 성명 (서명 또는 인)

그럼에도 불구하고 ‘전봉준 투쟁단’은 2024. 12. 16.부터 트랙터를 타고 전남·경남을 거쳐 09시경 수원시청을 출발, 2024. 12. 21. 12시경 남태령역 일원 남태령 고개에 도착하였다. 그러나 경찰은 이에 앞서 남태령로 전차로를 경찰버스 차벽으로 봉쇄하고 대치하였다. (자세한 사항에 관하여는 본 보고서 ‘남태령 집회로 본 집회·시위 통제’ 부분을 참조하길 바란다.)

위 남태령 제1차 집회에 관하여 2024. 12. 20.자 제한 통고 처분 이후 서울 진입 시도가 예정된 2024. 12. 21.까지 별도의 집행정지신청은 이루어지지 아니하였다.

6) 남태령 제2차 집회 (2025아11140－일부인용)

전농은 윤석열 탄핵 심판 선고가 지연되던 2025. 3. 22. 제2차 전봉준 투쟁단 상경 집회를 계획하고 서울경찰청에 남태령 – 동십자각까지 구간에 시민 2천 명, 트랙터 20대, 1톤 트럭 50대를 1–2개 차로로 행진하겠다는 신고를 하였고, 서울경찰청장은 2025. 3. 22. 같은날 트랙터와 화물차·트럭 이용을 전면 금지하고 출퇴근시간대 차로 행진을 금지하며, 화물차량에 트랙터 등을 적재한 상태라도 3.6톤 이상 화물차량은 사전 통행 허가 없이 서울 도심권(한강대교 북단) 진입을 제한한다는 내용의 제한 통고 처분을 하였다.

이에 대해 전농은 민변 집시변호단에 공익변론 요청을 거쳐 집행정지신청서를 접수하였고, 서울행정법원(제3부 재판장 최수진 부장판사)은 2025. 3. 24. 트랙터와 화물차·트럭의 이용을 금지한 부분은 회복하기 어려운 손해 발생 우려와 이를 예방하기 위해 처분의 효력을 정지할 긴급한 필요가 있다고 인정하면서도 이를 전면적으로 허용하면 교통소통 문제 등 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있으므로, 기존 제한 통고와 배치되는 범위에서 다음과 같이 허용하였다.

허용범위

가. 신청인이 신고한 물품 중 트랙터의 이용은 금지하고, 1톤 트럭은 20대를 초과하여 이용할 수 없다.

나. 트럭을 이용한 행진은 오전 10시부터 오후 5시까지 허용하고, 위 허용 시간을 초과하기 전에 트럭을 이용한 행진이 종료되어야 한다.

다. 트럭을 이용한 행진은 남태령 서울시계 표지판에서 사당역 2번 출구 구간까지는 진행방향의 하위 2개 차로, 그 이후부터 신고된 행진 경로의 마지막 지점까지는 진행방향의 하위 1개 차로만 이용하는 것을 원칙으로 한다.

라. 트럭을 이용한 행진시 행진 경로에서 정차하여서는 아니 되고(교통 흐름이나 신호 등에 따른 자연스러운 정차, 질서유지인 또는 현장을 통제하는 경찰의 안내에 따른 정차는 제외한다), 신고된 범위를 벗어나 인접 차로로 진출하거나 정상적인 교통의 흐름에 비추어 지나친 서행을 하여서는 아니 된다.

마. 트럭을 이용한 행진이 신고된 행진 경로의 마지막 지점에 도착하는 즉시 트럭을 이용한 행진을 종료하여야 한다.
바. 그밖의 사항 및 도보를 이용한 행진에 관한 사항은 피신청인의 제한 통고에 따른다. 끝.

이에 전농은 같은 날 즉시 항고하였으나, 서울고등법원(제1-2행정부 재판장 차문호 부장판사)은 특별한 이유 설시 없이 제1심의 효력정지 인정 범위를 넘어 추가로 효력정지를 주장하는 부분(트랙터 이용 금지, 3.6톤 이상 화물차량 서울 도심권 진입 금지)의 금지는 정당하다고 보았다(2025루1111).

전농은 위 집행정지의 본안사건(2025구합53502호)을 취하함에 따라 위 집행정지 결정 내용은 그대로 유지되었는데, 이는 과거 2016년 박근혜 정권 퇴진 집회 당시 서울 시내에 트랙터의 진입을 금지한 서울종로경찰서장의 금지통고처분을 취소하였던 서울행정법원 2017. 4. 14. 선고 2016구합81505 판결보다 후퇴하였다고밖에 볼 수 없다.

다. 소결 – 비상계엄 이후 집회 · 시위의 자유 후퇴

이상과 같은 집행정지결정 사례들을 종합하면, 12 · 3 비상계엄 선포 이후 수만에서 수십만 명 이상의 시민들이 적극적으로 동시에 질서정연하게 집회 · 행진에 참여하였음에도 불구하고, 경찰은 선순위 집회와 교통 장애 등을 이유로 꾸준하게 집회 · 행진 범위를 축소하거나 일부 행진 범위를 금지하는 내용의 제한 · 금지 통고처분을 내려왔고, 법원은 한남동 관저 앞 등 극히 일부 예외를 제외하고 경찰의 처분에 대한 효력정지 요건이 불충분하다고 판단하였다. 이와 같이 오히려 집행정지를 신청할수록 기각 결정이 누적되는 상황에서 2025. 4. 4. 윤석열의 탄핵 선고 시까지 123일간 퇴진 집회를 대규모로 이어간 것은 집시법이 보장하였어야 하는 헌법상 집회의 자유를 스스로 거리에서 확보 · 행사한 것과 다름없다.

경찰의 집회 제한 · 금지 통고의 사유는 선신고 집회 및 주요 도로 교통소통 · 대중교통 · 출퇴근시간대 · 미/일 대사관 등으로 압축된다. 이러한 경찰의 기조는 앞으로도 계속되거나 강화될 것으로 보인다. 특히 12 · 3 비상계엄 당일의 집회 금지 등 내란 중요 임무 종사의 법률적 책임은 지연되는 한편, 2025. 1. 19. 서울서부지법 점거 폭동과 이후 혐중 혐오시위 제한 등을 기화로 집회 방법에 관한 제한이 더욱 정교하게 가중될 수 있다.

문제는 법원이 주요 도로 등 교통소통을 지나치게 우선시하면서, 나머지 집회 · 행진의 범위만으로 주최측 목적이 달성될 수 있다는 합목적적 판단을 스스로 내린다는 점이다. 관할경찰서장은 집회 · 시위의 금지 필요성이 인정된다고 하여 곧바로 이를 전면적으로 금지할 것이 아니라, 비례의 원칙 등에 합당하게 다른 조건을 부과하여 집회 또는 시위의 일부만을 제한할 수 있는 재량을 행사할 의무가 있다(서울행정법원 2017. 4. 14. 선고 2016구합81505 판결). 그렇다면 미 · 일대사관 부근이라거나 출퇴근 시간대라는 이유만으로 집회의 일부 시간 · 구간을 전면적으로 금지하는 현행 경찰의 통고 처분 기조는 분명히 비례의 원칙에 위반되는 것이고, 이를 바로잡을 의무는 법원에 있다.

나아가 교통소통을 이유로 한 차로 축차 개방이나 버스전용차로 보장 등의 제한 사유는 교통소통이라는 공공복리를 헌법상 집회의 자유보다 우월한 권리로 인정하는 것에 다름아니다. 버스전용차로는 출퇴근 시간대와 마찬가지로 점점 성역이 되어가고 있다. 그러나 도심권 축제 · 마라톤 · 공사 등 다양한 사유로 버스 노선은 조정될 수 있고, 유독 집회에 대해서만 우월하게 보장될 수 없다. 차로의 축차 개방 등 교통소통을 위한다는 조치는 오히려 신속 · 원활한 집회 · 행진의 진행을 제한할 뿐이다. 또한 이와 같은 교통소통 관련 제한 통고의 합리성 판단에는 대체 통행로 · 교통수단(지하철)의 실효성 등 최소침해성과 비례성 판단이 반드시 결부되어야 한다.

Ⅲ. 남태령 집회로 본 집회 · 시위의 통제

1. 2024. 12. 21. 남태령 집회(이른바 '1차 남태령 집회')

가. 경위

전국농민회총연맹(이하'전농') '전봉준 투쟁단' 소속 농민들은 2024. 12. 16. "윤석열 체포 · 구속", "사회대개혁", "개방농정 철폐"를 요구하며 경남 진주, 전남 무안 등 각지에서 트랙터와 화물차를 이용해 서울로 상경하는 투쟁을 전개하였다. 서울경찰청은 교통소통 불편을 이유로 '제한 통고'를 하고,'전봉준 투쟁단'소속 트랙터 30여 대가 2024. 12. 21. 정오경 과천대로를 따라 경기도 과천과 서울의 경계인 남태령 고개에 도착하자 8차선 도로 전체에 경찰 차벽을 세워 트랙터 행진을 저지하여 서울 진입을 막았다.[2]

전농 '전봉준 투쟁단'은 "집회 결사의 자유를 부당하게 막고 있다"며 저항하였고 그 과정에서 경찰버스와 트랙터 유리창이 손괴되는 충돌이 벌어지기도 하였다. 2024. 12. 21. 오후경 농민들과 경찰이 대치하는 상황이 SNS 및 유튜브(전농TV 등)를 통해 알려지면서, 수천 명의 시민들이 남태령고개 현장으로 달려왔다. 시민들은 2024. 12. 21. 밤부터 같은 달 22. 새벽까지 남태령 고개 및 과천대로 일대로 집결하여 현장에 음식과 물자를 지원하고 지지 시위를 계속하면서 농민들과 밤을 새워 함께 하였다.[3]

시민들은 전농과 함께 밤샘대치를 이어갔고, 2024. 12. 22. 날이 밝으면서 더 많은 사람들이 몰려들기 시작하였다. 기자들이 도착하였고, 더불어민주당 등 국회의원들이 경찰 측과 협상에 나섰다. 결국 2024. 12. 22. 16시경 28시간 대치 끝에 서울경찰청이 경찰 차벽을 철수하고 트랙터 10대의 서울 진입을 허용하였다. 전농 '전봉준 투쟁단 '소속 트랙터가 서울 한남동 대통령 관저를 향해 출발하자 시민들은 "농민이 이겼다", "우리가 이겼다"를 연호하며 트랙터와 함께 서울 한남동으로 행진하였다.[4]

나. 법적 쟁점 및 검토

서울경찰청은 전농 '전봉준 투쟁단' 소속 트랙터가 행진하는 경로가 집시법 상 대통령령으로 정하는 주요 도로에 해당한다며 교통소통을 위하여 집회 · 시위를 제한하였다(집시법 제12조 제1항, 제8조 제1항).

또 서울 방배경찰서는 전농 '전봉준 투쟁단'소속 트랙터가 2024. 12. 21. 경찰 차벽에 막혀 더 이상 행진하지 못하고 남태령고개에 인근에서 머물렀던 것에 대하여 ▲신고한 경로 중 상당 부분은 집시법 시행령의 주요 도로이며, 서울의 주요 도심권을 통과 시 교통체증의 구간이고, 공공의 이익을 훼손할 정도의 극심한 교통 불편이 야기될 우려, 안전사고 발생의 위험 등을 이유로 화물차량이나 트랙터의 행진에 대하여 제한하였음에도 각지에서 집회 장소로 화물차량 및 트랙터 반입을 강행하였다는 이유로 옥외집회(시위 · 해진) 제한통고 위반(집시법 제12조, 제23조) ▲경찰이 제한통고에 따라 트랙터의 서울 진입을 차단하면서 해산명령을 3회 하였음에도 계속적으로 트랙터 서울 진입을 시도하였다는 이유로 해산명령 위반(집시법 제20조 제2항, 제24조 제5호) 등으로 2025. 7. 26. 하원오 전농 의장 등 전농 소속 농민 8명을 집시법 위반 혐의로 서울중앙지검에 송치하였다.[5]

그러나 집시법 시행령이 정하는 주요 도로에 해당한다며 교통소통을 위하여 집

2 오마이뉴스(2024. 12. 24.), "외롭지 않은 싸움이었다" 농민들이 기억하는 '남태령대첩', https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003091176

3 한겨레21(2024. 12. 28.), 10인10색 '남태령 대첩' 출전 동기 "우리가 서로에게 이렇게 따뜻할 수 있구나 계속 눈물이 났어요"(12·3윤석열 내란사태 1545호), https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/56632.html

4 시사인(2025. 1. 6.), 서로를 가르친 28시간, 남태령은 '학교'였다, https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=54716

5 뉴스원(2025. 8. 1.), '남태령 트랙터 시위' 전농 의장 등 8명 집시법 위반 송치, https://www.news1.kr/society/incident-accident/5866430

회 · 시위를 제한하는 것은, 위 법조항을 이용하여 경찰청 등 집행기관이 자의적인 법 해석 및 적용으로 집회의 자유가 지나치게 침해될 수 있다는 문제가 있다. '교통소통을 위하여 필요하다고 인정하면' 또는 '심각한 교통 불편을 줄 우려'와 같은 문구는 추상적이고 불확정적인 개념이어서 이를 판단하는 관할경찰관서장의 재량 범위가 넓게 인정될 소지가 있고, 이로 인해 집회의 자유라는 헌법상 기본권이 과도하게 제한될 위험이 있는 것이다. 헌법 제21조가 보장하는 집회의 자유는 최대한 보장되어야 하며 그에 대한 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다. 따라서 집시법 제12조에 따른 제한 조치는 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단으로 엄격히 해석 · 적용되어야 할 것이다[6].

아울러 해산명령 불응죄는 ① 신고 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위 등으로 해산명령을 할 경우, 그로 인해 '질서를 유지할 수 없는' 상태, 즉 공공의 안녕질서에 직접적인 위험이 명백하게 초래되었는지, ② 관할경찰관서장이 먼저 '상당한 시간 이내에 자진 해산할 것을 요청'하고, 참가자들이 이에 따르지 않을 경우에 비로소 해산을 명령하는 절차를 준수하였는지 등 기준으로 위법성을 판단하여 한다. 그럼에도 경찰은 위와 같은 해산명령의 실체적 요건 및 절차적 요건 준수 여부를 엄격히 검토하지 않은 채 해산명령불응 혐의로 송치한 문제가 있다.

헌법재판소는 "집회의 자유는 집권세력에 대한 정치적 반대의사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서 현대 사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서 소수의견을 국정에 반영하는 창구로서 그 중요성을 더해 가고 있다. 이러한 의미에서 집회의 자유는 소수의 보호를 위한 중요한 기본권인 것이다. … 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 열린 사회에 대한 헌법적 결단인 것이다(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바6768결정 참조)."라고 판시한 바 있다.

6 국가인권위원회 전원위원회 2006. 11. 27. 결정

법원 역시 해산명령불응죄가 문제된 사안에서, 해산명령의 근거가 된 집시법 제20조 제1항 제5호, 제16조 제4항을 적용하기 위해서는, 단지 '신고한 장소의 범위를 뚜렷이 벗어난 집회'라는 사실만으로는 부족하고, 그로 인해'질서를 유지할 수 없는 집회'라는 점이 입증되어야 한다고 판시하였다. 검사가 제출한 증거만으로는 당시 집회가 질서를 유지할 수 없는 집회였다고 인정하기에 부족하다고 보아, 해산명령 자체가 위법하므로 이에 불응했더라도 죄가 성립하지 않는다고 판단한 바 있다(부산지방법원 2010. 10. 15. 선고 2010노1887 판결 참조).

이른바 '1차 남태령 집회'는 서울경찰청이 '전봉준 투쟁단'소속 트랙터가 행진하는 경로가 교통소통에 방해가 된다는 이유로 전농 '전봉준 투쟁단'의 집회 · 시위를 지나치게 제한하였기 때문에 발생한 문제이다. 전농 '전봉준 투쟁단'은 경남 진주, 전남 무안 등 각지에서 2024. 12. 16.부터 5일 이상 주요 도시의 주요 도로 인근 차도에서 트랙터를 운행하는 집회 · 시위를 진행하였으나 5일 넘는 기간 교통소통에 어떠한 문제도 발생하지 않았다.

그런데 서울경찰청만 유독 서울시 주요 도로에 교통소통에 방해가 된다며 전농 '전봉준 투쟁단'의 집회 · 시위를 제한하였다. 이러한 옥외집회(시위 · 해진) 제한통고는 재량권을 남용 · 일탈한 것으로 위법한 것이며, 위법한 처분에 근거하여 '신고 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위로 인해 질서를 유지할 수 없는 상태, 즉 공공의 안녕질서에 직접적인 위험이 명백하게 초래되었는지 여부'를 면밀하게 살피지 않은 채 해산명령을 하고 그 해산명령에 불응한 혐의로 하원오 전농 의장 등 전농 소속 농민을 처벌하는 것은 부당하다 할 것이다.

다. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 2024. 12. 21. 남태령 집회(이른바 '1차 남태령 집회')는 농민들과 현장에 참여한 시민들이 연대와 공감의 경험을 공유하는 상징적인 사건이었으나, 경찰의 과도한 집시법 적용 및 처벌로 인하여 민주주의 사회에서 집회의 자유의 중요성을 다시 한번 되새기는 계기가 되었다.

2. 2025. 3. 25. 남태령 집회(이른바 '2차 남태령 집회')

가. 경위

전농 '전봉준 투쟁단'은 2025. 3. 25. 헌법재판소의 윤석열 대통령 탄핵심판 결정이 늦어지는 것에 항의하기 위하여 2차 트랙터 시위를 전개하였다. 농민들은 애초 트랙터 20대와 1t 트럭 50대를 끌고 광화문까지 행진할 예정이었으나, 서울경찰청은 탄핵 찬성 및 반대 집회 간 마찰 우려가 큰 상황에서 트랙터 진입을 차단할 수밖에 없다며 2025. 3. 23. 제한 통고를 했다. 이에 민변 집시변호단은 위 제한통고의 적법성을 다투는 집행정지를 신청하였으나, 서울행정법원은 트럭 20대만 서울에 집입하는 것을 허용하였다. 결국 2025. 3. 25. 서울과 경기 과천시 경계의 남태령고개 인근에는 트랙터 1~2대를 실은 1t 트럭 30여대가 600m가량 줄지어서 경찰과 대치하게 되었다.[7]

한편 비상행동은 2025. 3. 26. 광화문 서십자각 인근 집회장소에서 농성 방법으로 집회를 이어가던 중, 집회 물품으로 트랙터 1대를 비치하였다. 그런데 서울경찰청 및 종로경찰서는 2025. 3. 26. 00:30부터 09:50 사이 기동대 등 경찰관을 투입하여 위 트랙터를 견인하려 하였다. 기동대 등 경찰관이 광화문 서십자각 집회 장소에 난입하여 트랙터를 견인하는 과정에서 비상행동 소속 대표자 및 활동가들에게 폭행, 체포, 감금을 가하였다. 이에 민변 공익인권변론센터는 대리인단을 구성하여 2025. 3. 26. 2차 남태령 집회에 참가한 피해자들의 항의에도 불구하고 트랙터를 강제적으로 견인하고, 그 과정에서 폭력을 행사한 경찰관, 그리고 지휘책임이 있는 박현수 서울경찰청장 직무대리 등을 서울중앙지방검찰청에 고소하였다.

나. 법적 쟁점 및 현황 보고

서울경찰청장 및 경찰관들의 위와 같은 행위는 형법 제123조 직권남용권리행사방해죄, 형법 제124조 직권남용(체포, 감금)죄, 형법 제125조 독직폭행죄, 집시법 제22조 집회방해죄, 경찰관직무집행법 제12조 경찰관직무집행법 위반죄 등을 구성한다. 트랙터 불법 견인 당시 경찰에게 폭행을 당한 김남주 변호사는 "당시 경찰들은 변호사로서 법적근거를 물었음에도 제대로 설명하지 않은 채, 물리력을 동원했다."라며 큰 충격을 받았다고 호소했다. 트랙터 불법 견인 과정에서 다른 농민들과 함께 폭행을 당한 신지연 전국여성농민회총연합 사무총장은 "90일째 치료를 받고 있다. 버스 손잡이를 못 잡을 만큼 후유증이 심하다"라며 고통을 호소했다. 당시 경찰의 폭행으로 실신하여 앰뷸런스로 후송된 주제준 한국진보연대 정책실장은 "당시 경찰들의 무전 내용에 비추어보면 윤석열 전 대통령의 '심기경호'를 위해 과도한 폭력을 행사한 것으로 보인다"라며 관계자들에 대한 엄벌을 촉구했다.

이에 피해자들의 대리인인 민변 공익인권변론센터 최새얀 변호사는 설명과 고지, 사전절차 없이 트랙터를 물리력으로 견인한 것은 직권남용이 명백하다며 용납할 수 없는 국가폭력의 재발을 방지하기 위해서라도 엄벌이 필요함을 주장했다. 나아가 최새얀 변호사와 대리인단은 당시 폭행을 당한 피해자들의 제보를 받아 경찰을 상대로 추가 고소 및 국가배상청구를 제기할 예정임을 밝혔다.

Ⅳ. 소음기준 강화에 따른 집회의 자유 위축

1. 집회 소음 규제의 기본권 침해 가능성

대법원은 '집회나 시위는 다수인이 공동 목적으로 회합하고 공공장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위로서 그 회합에 참가한 다수인이나 참가하지 아니한 불특정 다수인에게 의견을 전달하기 위하여 어느 정도의 소음이나 통행의 불편이 발생할 수밖에 없는 것은 부득이한 것이므로 집회나 시위에 참가하지 아니한 일반 국민도 이를 수인할 의무가 있다고 할 수 있다'고 판시하고 있다(대법원 2009. 7. 23. 선고 2009도840 판결).

7 경향신문(2025. 3. 25.), 다시 남태령에 선 '트랙터'…농민·시민들 "평화 시위 왜 막나", https://www.khan.co.kr/article/202503252129005

위 대법원 판결에서 확인하고 있는 바와 같이, 집회, 시위에서 구호나 확성기의 사용은 참여자들의 의견을 널리 알리고, 영향력을 행사하기 위한 필수적인 수단으로, 이로 인한 소음의 발생은 필연적이다. 집회의 소음을 과도하게 제한하게 되면 집회의 본래 목적을 무력화하고 헌법에서 보장하고 있는 집회의 자유를 침해할 소지가 있으므로, 집회로 인하여 발생하는 소음에 대한 규제는 집회 · 시위의 자유를 최대한 보장하는 방향에서 기본권 조화적으로 신중하게 이루어져야 한다.

2. 소음 규제의 무분별한 강화

2024. 8. 6. 자로 집시법 시행령이 개정되면서 제14조 [별표2] 확성기 등의 소음기준상 집회 · 시위 소음기준이 5dB 강화되었고, 특히 주거지역 · 학교 · 종합병원의 야간 · 심야 시간대의 소음기준은 10dB씩 강화되었다.

그런데 경찰청이 시행령 개정의 주된 이유로 제시한 것은 2023년 중순경 대통령실의 주도로 이루어진 온라인 투표 결과가 전부였다. 대통령실 국민제안심사위원회는 2023. 6. 13.~7. 3. '집회 · 시위 요건 및 제재 강화'에 대한 국민참여 찬반투표 및 자유토론을 실시했고, 총 182,704표 중 71%(129,416표)가 '집회 · 시위 요건 및 제재 강화'에 찬성했으며, 구체적인 의견으로 소음 단속기준 강화가 있었다고 하면서, 소음규제를 강화하는 방향으로 집시법 시행령을 개정할 것을 국무조정실과 경찰청에 권고하였다.

집회 · 시위의 진행 과정에서 어느 정도의 소음 발생, 통행의 불편 등은 필연적이므로, 집회에 참여하지 않는 일반 시민도 일정 한도에서 이를 수인할 의무가 있으나 윤석열 정부는 온라인 투표 결과 다수의 국민이 불편하다는 의견을 표시하였다는 사정만으로 기본권 침해 소지가 있는 소음 규제 강화를 추진하였고, 이에 따른 결과가 시행령의 개정이었던 것이다.

더욱이 이처럼 충분한 공론화 내지 사회적 합의를 도출하기 위한 숙의의 과정을 생략한 채 여론조사를 바탕으로 소음기준을 5~10dB 강화한 결과, 생활소음보다도 민주적 공동체의 불가결한 근본요소인 집회 · 시위의 자유에 따른 집회 현장에서의 소음이 더욱 엄격한 규제를 받는 불합리한 결과가 되었다.

「소음 · 진동관리법 시행규칙」 제20조 제3항 [별표8] 생활소음 · 진동의 규제기준에 따르면 18시부터 22시까지의 저녁 시간대에 주거지역의 생활소음기준은 60dB이나, 개정된 시행령상 집회 · 시위 소음 기준에 의하면 비슷한 시간대인 일몰 후 24시까지 50dB에 불과하고 자정 이후 심야시간(00시~07시)에는 45dB로 더욱 엄격한 규제를 받게 된다.

또한 주거 · 학교 · 도서관 외의 지역의 경우 옥외에 확성기를 설치한 경우 주간(07:00~18:00)에는 70dB 이하, 아침 · 저녁(05:00~07:00, 18:00~22:00)에는 65dB 이하, 야간(22:00~05:00)에는 60dB 이하의 등가소음도를 유지하도록 되어 있는데, 집시법 시행령 제14조 [별표2] 확성기등의소음기준은 '그 밖의 지역'에서 주간(07:00~일몰 전)에는 70dB 이하, 야간 · 심야(일몰 후~07:00)에는 60dB 이하의 등가소음도를 요구하고 있다.

[확성기 기준 생활소음 규제 기준과 집회소음 규제 기준 비교]

대상 지역	생활소음 규제기준 (소음 · 진동관리법 시행규칙 별표8)		집회소음 규제기준 (개정 집시법 시행령 별표2)	
	시간대	기준 (dB)	시간대	기준 (dB)
주거지역, (중략) 학교 · 도서관 등	05:00 ~ 07:00 18:00 ~ 22:00	60 이하	일몰 후 ~ 24:00	50 이하
	07:00 ~ 18:00	65 이하	07:00 ~ 일몰 전	60 이하
	22:00 ~ 05:00	60 이하	24:00 ~ 07:00	45 이하
그밖의 지역	05:00 ~ 07:00 18:00 ~ 22:00	65 이하	일몰 후 ~ 24:00	60 이하
	07:00 ~ 18:00	70 이하	07:00 ~ 일몰 전	70 이하
	22:00 ~ 05:00	60 이하	24:00 ~ 07:00	60 이하

즉, 개정된 현행 집시법 시행령에 의하면, 아침 · 저녁(05:00~07:00, 18:00~22:00)의 시간대에는 생활소음은 65dB이 기준이 되는데 집회 소음은 60dB로 더 낮은 기준을 적용받게 된다.

주말이 아닌 평일의 경우 통상 저녁 시간대에 집회 · 시위가 많이 이루어진다는 점을 고려하면 저녁 시간대에 생활소음보다 낮은 소음을 요구하는 집시법 시행령은 집회의 자유를 심각하게 침해하고 있다고 하지 않을 수 없다. 나아가 현대사회에서 상당수 활동이 야간에 이뤄진다는 점을 고려하면 야간 집회에 대하여 엄격한 소음 기준을 적용하는 것 또한 집회의 자유를 침해할 소지가 상당하다.

3. 소음규제 강화로 인하여 위축된 집회의 자유

강화된 소음규제로 인하여 집회의 자유가 현저히 침해되고 있다. 시행령 개정 이후 집회 현장에서 경찰에 의한 소음유지명령과 확성기 등 사용중지명령이 더욱 남발되었고, 경찰의 경고방송으로 인해 집회, 시위의 운영에 현저한 지장이 초래되고 있다. 집회 진행 도중 확성기 등의 일시보관조치 과정에서 집회 · 시위 진행이 방해되고, 경찰의 물리력 행사로 인한 충돌이 계속되고 있다.

또한 집시법 상 소음규제 위반행위에 대한 처벌조항으로 인하여 다수의 집회 주최자들이 적법한 집회 주최 이후에도 벌금형을 선고받아 범법자 신세를 면치 못하고 있고, 기후정의행진의 경우 매년 주최자가 소음규제 위반으로 약식기소되는 행태가 반복되고 있다.

현재의 집회 · 시위에 대한 소음규제는 경찰의 임의적인 판단에 따른 소음유지명령 조치, 물리력 행사 등 자의적인 권한 행사의 가능성을 전혀 통제하지 못하고 있다. 일률적인 소음규제로 인한 집회 · 시위의 자유 위축은 민주주의의 토대를 위협하고 있으나, 이에 대한 제도적 개선의 움직임은 거의 보이지 않는 실정이다.

V. 이수기업 사례로 본 집회 · 시위 침탈행위와 경찰의 묵인 · 방조

1. 사건의 경위

2025. 3. 13. 현대자동차 울산공장 정문 앞에서는 집단해고를 당한 이수기업 사내하청 노동자들과 연대시민들의 정당한 집회가 지극히 평화로운 방식으로 개최되고 있었다. 그런데 집회 시작을 전후하여 현대자동차는 수백 명의 구사대를 동원하여 집회 장소를 앞뒤로 둘러싸더니, 참가자들을 감시하고 채증하며 위협적인 분위기를 조성하였다. 이내 집회 참가자들이 천막을 설치하기 시작하자, 구사대 인력들은 약속된 신호에 따라 일제히 달려들어 조직적으로 폭력을 행사하고 천막 등의 주요 집회 물품을 순식간에 강탈하였다. 그 과정에서 많은 수의 집회 참가자들이 크고 작은 신체상해를 입었으나, 당시 현장에 출동해있던 100여 명의 경찰들은 그저 이를 지켜볼 뿐이었다.

2025. 4. 18. 위 비정규직 노동자들과 시민들은 다시 같은 장소에서 정당한 집회를 개최하였다. 앞서 3. 13. 집회에서 침탈당한 경험으로 인해 이번에는 집회 시작과 동시에 천막 설치를 시도하였으나, 이미 집회 시작 전부터 집회 장소를 둘러싸고 대기하며 매섭게 집회 참가자들을 감시하던 수백 명의 구사대 인력들이 또다시 일제히 달려들어 무차별적 폭력을 행사하고 천막, 깃발 등의 주요 물품을 순식간에 강탈하고 부숴버렸다. 구사대의 무차별적인 폭력으로 인해 수지 골절상, 늑골 골절상, 뇌진탕 등 심각한 신체상해를 입은 피해자들이 발생하였고 그 외에도 수십 명의 피해자가 속출하였는데, 당시 현장에는 약 250명의 경찰이 출동했었음에도 역시나 그저 지켜만 볼 뿐이었다. 뚜렷한 목적과 의도가 관철된 '부작위'였다.

경찰은 정당하게 개최된 노동자들의 집회가 방해받거나 침탈되지 않도록 이를 보호할 직무상 의무와 책임이 있다. 더구나 조직적이고 집단적인 폭력으로 인해 노동자들과 시민들이 위험에 처한 상황이라면, 범죄를 예방 · 진압 · 수사하여 국민의 생명 · 신체 · 재산을 보호하는 것을 본질적 사명으로 하는 경찰로서는, 보다 선제적이

고 즉각적으로 대처할 고도의 필요성이 요구된다. 그러나 당시 집회 현장에는, 조직적이고 무차별적인 폭력행사로 노동자들과 시민들의 정당한 집회를 마구 짓밟는 구사대와 이를 묵인 · 방조함으로써 공권력의 사명을 내던진 공범들만이 있었을 뿐, 국민의 생명 · 신체 · 재산을 보호하고 집회의 자유를 보장하여야 할 경찰은 존재하지 않았다.

이하에서 이 사건 집회 현장에서 경찰의 공권력이 얼마나 편향적이고 위법하게 행사되었는지, 그 반인권적 행태에 대해 보다 구체적으로 살펴본다.

2. 3월 집회 – 조직적 · 무차별적 폭력으로 집회를 짓밟는 것을 눈앞에서 보고도 이를 묵인 · 방조한 경찰

당시 집회 현장에는 100여 명의 경찰이 출동해 있었음에도, 구사대는 평화 집회 중인 참가자들에게 무차별적 폭력을 행사함에 있어 아무런 거리낌도 없었다. 수백 명의 구사대 인력이 일제히 달려들어 무차별적 폭력을 행사하며 집회 참가자들에게서 천막과 피켓 등 집회 물품을 강탈하였고, 조직적인 폭력행사 앞에 집회는 순식간에 아수라장이 되었다.

현장에서 관망하는 경찰들에게 집회 참가자들이 보호 요청을 하였으나, 경찰은 이를 못 본 척 외면하였다. 수백 명의 구사대가 달려들어 집회 참가자들에게 무차별적 폭력을 행사하고 집회 물품을 강탈하는 동안, 참가자들이 이를 빼앗기지 않기 위해 구사대의 폭력을 온몸으로 견디는 동안, 현장에 있던 수백 명의 경찰은 그저 관망하며 채증만 할 뿐이었다. 그 채증마저도 대부분 집회 참가자들에게 집중되어 있었다.

구사대가 집회 참가자들로부터 천막 등을 강탈하여 소기의 목적을 달성하고 난 후에야 경찰은 뒤늦게 개입하였다. 구사대의 천막 강탈이 완료되자, 경찰은 약속한 듯이 구사대와 참가자들이 뒤엉킨 무리 속으로 일제히 진입하여 구사대와 참가자를 분리시키고, 구사대가 안전하게 회사로 복귀할 수 있도록 유도하였다. 경찰은 집회 참가자들을 현장에 묶어 두고, 구사대를 쫓아가 항의하는 참가자는 제지하며, 구사대의 회사 복귀를 도왔다.

구사대 폭력의 1차 목표물이자 경찰이 그 강취를 묵인 · 방조한 천막은, 노동자들이 집회를 이어가는 데 있어서 핵심 거점이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 구사대 역시 그 의미를 매우 잘 알기에 수단과 방법을 가리지 않고 집회 참가자들의 거점이 되는 천막을 강탈하고 부숴버린 것이다. 경찰 역시 천막이 설치되는 경우 이를 거점으로 하여 참가자들이 모이고 집회가 장기화하기 때문에 천막 설치를 달가워하지 않는다. 이러한 지점에서 구사대와 경찰은 이해관계가 일치하였고, 이 사건 집회 현장에서 보인 경찰의 행태는 무차별적 폭력으로 노동자들의 집회를 파괴한 구사대의 공범에 지나지 않았다.

3. 4월 집회 – 3월 집회 이후 아무런 사후조치도 예방조치도 하지 않은 경찰

4. 18. 개최된 집회에서는 500여 명의 구사대 인력들이 집회 시작 전 이미 현장에서 집회 참가자들을 앞뒤로 둘러싸고 매섭게 참가자들을 응시하며 위협적인 분위기를 조성하고 있었다. 이는 앞서 3. 13. 집회에서 동원된 구사대 인력보다 훨씬 더 많은 수였다.

이미 3. 13. 집회에서 구사대가 조직적으로 폭력을 행사하고 천막 등의 집회 물품을 강탈하는 전 과정을 현장에서 모두 지켜봄으로써 그 위험성을 명백히 인지한 경찰로서는, 4. 18. 집회에서도 동일한 폭력사태가 발생하리라는 것을 충분히 예측할 수 있었고, 따라서 이에 대한 대비는 당연한 것이었다. 실제로 울산북부경찰서 정보관은 4. 18. 집회를 앞두고 주최 측에게 방어선을 치겠다는 의사를 전달한 바 있다. 경찰이 구사대 폭력사태의 재발 위험성을 명확히 예견하고 검토하였음을 알 수 있는 대목이다.

그러나 정작 4. 18. 집회 현장에서 경찰은 어떤 이유에서인지, 집회 참가자들을 둘러싸고 매우 위협적인 분위기를 조성하고 있는 500여 명의 구사대를 보고도, 어떠한 방어선도 질서유지선도 설치하지 않았다. 바리케이트 설치나 경력 대오를 통한 분리조치 등 최소한의 안전장치만으로도 구사대 폭력의 재발 위험을 방지할 수 있었음에도, 경찰은 최소한의 조치도 취하지 않은 채 폭력의 위험성을 농후하게 뿜어내는 구사대 인력 앞에 집회 참가자들을 무방비 상태로 노출시킨 것이다. 오히려 당시 구사대 대오 뒤편에서 오와 열을 맞추어 대기하던 경찰은, 마치 구사대와 함께 대오를 형성하고 있는 모양새였다.

경찰의 묵인 · 방조는 결국 또다시 구사대의 조직적 폭력행사를 불러왔다. 경찰을 등에 업은 구사대는 더욱 과감하고 과격했으며 거침없었다. 집회 시작과 동시에 참가자들이 천막 설치를 시도하자, 이를 지켜보던 구사대 중 1인이 천막 위로 몸을 날렸고, 이를 신호로 수백 명의 구사대가 사방에서 일제히 달려들었다. 집회 장소에 난입한 구사대들은 참가자들에게 무차별적 폭력을 행사하며 천막을 순식간에 강탈한 후 이를 회사 담장 너머로 던져버렸다.

경찰은 구사대가 참가자들에게 달려드는 것을 보면서도, 난입한 구사대가 조직적이고 무차별적으로 폭력을 행사하고 천막을 강탈하는 것을 보면서도, 무차별적 폭력에 참가자들이 쓰러지고 짓밟히는 것을 보면서도, 어떠한 즉각적인 제지도 조치도 하지 않았다. 오히려 구사대 근처에서 채증을 하던 경찰은 구사대가 난입하는 과정에서 뒤로 물러나며 자리를 비켜주기도 하였다.

이번에도 역시 경찰은 구사대가 천막 강탈을 완료한 이후에서야 비로소 구사대와 참가자들이 뒤엉킨 무리 속으로 진입하였다. 경찰은 구사대와 참가자들을 분리시키고 구사대에게는 퇴로를 열어주어 밖으로 빠져나갈 수 있도록 유도하고, 참가자들은 장소를 벗어날 수 없도록 제지하였다.

그러나 집회 장소에서 빠져나간 구사대는 회사로 복귀하지 않고 또다시 참가자들을 둘러싸고 감시하기 시작하였다. 이미 폭력사태가 발생한 직후이므로, 경찰로서는 폭력을 주도한 주요 가담자들을 현행범으로 체포하는 등 수사상 필요한 조치를 취하고, 나머지 구사대 인력들을 회사로 복귀시키거나, 구사대와 집회 참가자들 사이에 바리케이트를 설치하고 방어선을 구축하는 등 재발을 방지할 안전조치를 취할 필요가 있었음에도 여전히 아무런 조치를 취하지 않았다.

결국, 이러한 경찰의 묵인 · 방조는 또다시 현장에서 구사대의 연이은 폭력사태를 불러일으켰다. 참가자들이 구사대로부터 일방적 폭력을 당하고 있음에도 경찰은 아무런 제지도 하지 않은 채, 채증하는 시늉만 하였다. 특히 구사대가 여성과 성소수자에게 무차별적 폭력을 행사하며 모욕적인 언사를 하고 있어, 참가자들은 경찰에게 보호조치를 요청하였으나 경찰은 아무런 대응도 하지 않았다. 심지어 경찰은 구사대가 참가자들의 선전전을 방해할 때는 이를 방치하다가, 이에 항의하는 참가자들은 현행범으로 연행하였다. 참가자들이 경찰의 편파적인 공권력 행사에 항의하자 경찰은 방패를 든 기동대를 동원하여 집회를 강제로 해산시키기까지 하였다.

이날 구사대의 무차별적 폭력으로 참가자 13명이 골절상과 뇌진탕 등의 신체상해를 입고 구급차에 실려 갔으며, 크고 작은 부상을 입은 20여 명의 참가자들이 현장에서 응급조치를 하였다. 경찰은 이러한 구사대의 조직적 범죄행위를 모두 지켜보고도 관련자들을 입건하여 수사하는 등의 아무런 사후조치도 취하지 않았다. 오히려 평화 집회를 개최한 주최 측을 집시법 위반 혐의를 적용하여 수사할 뿐이었다.

4. 오랜 유착관계에 있는 경찰

현대자동차가 구사대를 동원하여 노동자들의 노조활동을 탄압하고 폭력으로 집회를 침탈한 것은 비단 어제오늘의 일만이 아니다. 현대자동차는 20여 년 전 사내하청 노조에 대응하기 위해 구사대를 조직한 이후 현재까지 오랫동안 구사대 조직을 운용하여 노동자들의 집회를 폭력적으로 침탈해왔다. 2005년 울산공장과 아산공장에서 투쟁 중인 비정규직 노조원들에게 구사대를 투입했고, 2010년에도 아산공장에서 사내하청 노동자들이 점거농성을 하자 수백 명의 구사대를 투입하여 무차별적

폭력을 행사했다. 2013년에는 최병승, 천의봉의 철탑농성에 연대하고자 했던 '희망버스' 승객들에게 구사대는 소화기를 뿌려대며 무차별적 폭력을 행사하였다.

그때마다 심각한 신체상해를 입은 피해자들이 속출하였으나, 구사대는 단 한 차례도 제대로 된 처벌을 받지 않았다. 경찰이 늘 구사대의 뒷배 역할을 해왔기 때문이다. 공권력의 지원을 받는 구사대 인력들은 점점 더 과격해졌고, 거칠 것이 없었다. 이를 경험한 노동자들은 현대자동차 공장을 '무법천지', '치외법권'이라고 불렀다. 이번 3. 13.과 4. 18. 집회에서 발생한 폭력사태 역시 위와 같은 맥락 안에서 발생한 것이었다.

5. 사후 현황 – 진상조사단 조사실시, 가담자 형사고소, 특별근로감독 청원

2025. 5. 15. 각 시민단체들과 노동조합들은 이번 폭력사태의 진상조사를 위해 진상조사단[8]을 발족시켰다. 진상조사단은 현장조사와 피해자들에 대한 대면조사, 서면조사, 영상 · 사진 · 관련 기록 등의 자료조사를 통해 사건의 실체를 파악하고 아래와 같은 법적조치를 취하였다.

가. 현대자동차 구사대 및 지휘라인 임원들에 대한 형사고소

진상조사단은 2025. 8. 5.경 울산경찰청에, ① 직접 폭력을 행사한 구사대원 500명에 대하여 형법 제261조 특수폭행, 같은 법 제258조의 2 특수상해, 같은 법 제334조 제2항 특수강도, 같은 법 제369조 특수손괴, 집시법 제3조 제1항 위반의 집회방해의 혐의로, ② 현장에서 구사대 인력을 지휘한 이호준 현대자동차 보안운영팀장에 대하여는 위 각 구사대 범행에 대한 교사범의 혐의로, ③ 정원대 현대자동차 울산공장 부사장, 이정석 현대자동차 울산공장 협력지원실장, 김동민 현대자동차 울산비즈니스지원실장에 대하여는 위 각 구사대 범행에 대한 특수교사범의 혐의로 형사고소를 제기하였다. 현재까지 1차례 고소인 조사가 진행되었고 아직 수사가 진행중이다.

8 현대자동차 구사대 이수기업 폭력사건 진상조사단(공동단장 김상은, 김혜진)

나. 당시 현장에 출동해 있던 경찰관들 및 지휘명령권자에 대한 형사고소

또한, 진상조사단은, 2025. 8. 5.경 울산지방검찰청에, ① 울산광역시경찰청장 정상진, ② 울산북부경찰서장 배기환, ③ 2025. 3. 13.~14. 집회 현장에 있었던 성명불상의 현장지휘관 및 경찰관(울산북부경찰서 소속 경비교통과 9명, 치안정보안보과 6명, 형사과 5명, 수사과 4명, 지역경찰 2명, 중부경찰서 1명, 동부경찰서 1명, 울산광역시경찰청 소속 제2기동대원 62명 등), ④ 2025. 4. 18.~19. 집회 현장에 있었던 성명불상의 현장지휘관 및 경찰관(울산북부경찰서 소속 경비교통과 12명 치안정보안보과 6명, 형사과 16명, 수사과 17명, 지역경찰 2명, 중부경찰서 소속 1명, 남부경찰서 소속 1명, 동부경찰서 소속 1명, 울주경찰서 소속 1명, 울산광역시경찰청 소속 제1기동대 67명, 제2기동대 57명, 제3기동대 61명 등)에 대하여 형법 제122조 직무유기, 같은 법 제123조 직권남용권리행사방해, 같은 법 제124조 불법체포 · 감금, 같은 법 제261조 · 제258조의2 · 제32조 특수폭행 · 특수상해 등 방조, 집시법 제3조 제1항 위반의 혐의로 형사고소를 제기하였다. 현재까지 한 차례 고소인 조사가 진행되었고 아직 수사가 진행 중이다.

다. 현대자동차 울산공장에 대한 특별근로감독청원

아울러 진상조사단은, 2025. 10. 14. 서울지방고용노동청에, 현대자동차가 노동조합및노동관계조정법(이하 '노동조합법'이라 함) 제81조 제1항 및 제4호 위반의 지배 · 개입 부당노동행위, 노동조합법 제81조 제1항 및 제5호 위반의 불이익 취급 부당노동행위, 근로기준법 제8조 위반행위 등을 하여 근로감독관집무규정 제12조 제3호 가목 및 나목에 따른 근로감독 사유가 있음을 근거로 현대자동차에 대한 특별근로감독을 실시할 것을 청원하였다. 위 청원사건은 2025. 10. 16.자로 부산지방고용노동청 울산지청으로 이송되었으나 담당 근로감독관은 현재까지 근로감독에 착수하지 않고 있다.

그 외에도 진상조사단은 향후 현대자동차와 국가를 상대로 한 손해배상청구소송 등 필요한 법적조치를 계속해서 이어 나갈 예정이다.

Ⅵ. 나가며

12 · 3 비상계엄 포고령에서 '정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금지' 하려 했으나, 헌법재판소가 윤석열 탄핵심판에서 "피청구인의 국회 통제 등에도 불구하고 국회가 신속하게 비상계엄해제요구 결의안을 가결시킬 수 있었던 것은 시민들의 저항과 군경의 소극적인 임무 수행 덕분이었다"고 밝히고 있듯이 시민들은 위헌적 비상계엄에 대해 적극적으로 저항했고, 이로 인해 헌정질서 회복이 가능했다.

헌정질서는 회복되었고, 이재명 정부가 출범하였다. 그러나 여전히 경찰은 한미관세협상 과정에서 미국의 부당함에 항의하는 집회 · 시위에 대한 제한 · 금지 통고를 남발했고, 법원은 이에 대한 집행정지 신청을 합리적인 이유 설시 없이 기각했다(서울행정법원 2025아13672결정, 서울행정법원 2025아13752 결정). 또한 지난 정부에서 개정된 집시법 시행령상 강화된 소음기준은 여전히 유지되고 있고, 현대자동차의 구사대를 활용한 노동자와 연대시민들에 대한 폭력 및 이에 대한 경찰의 묵인 · 방조에 대한 처벌은 요원하다.

따라서 우리 앞에는 다음과 같은 과제가 놓여 있다. 새 정부 출범 후에도 계속되고 있는 경찰에 의한 집회 · 시위에 대한 제한 · 금지 통고 남발을 통제할 근본적인 대책은 없는가. 법원이 집회 제한 · 금지 통고처분에 대한 집행정지신청을 소극적으로 인용하는 관행을 어떻게 타파할 것인가. 소음기준 강화로 인한 집회주최자에 대한 형사기소 및 처벌을 어떻게 제어할 것인가. 경찰에게 수사권이 집중되고 상황에서 집회현장(특히 노동현장)에서의 공권력의 자본편향 및 남용을 어떻게 통제할 것인가.

2025년 한반도 평화 분야 보고

집필
– 동두천 옛 성병관리소 철거 문제 | 이한본(민변 한반도평화위원회)
– 평화정책, 응급처치를 넘어 | 함승용(민변 한반도평화위원회)
– 내란세력의 전쟁 유도 행위 처벌과 예방 | 김종귀(민변 한반도평화위원회)

감수
김종귀(민변 한반도평화위원회)

2025년 한반도 평화 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

대한민국이 성매매를 정당화하고 조장하여 미군 위안부의 인격권을 침해했다는 대법원 판결이 선고되었음에도 판결 취지에 따른 특별법 제정 등 후속 조치가 전혀 이루어지지 않은 상황에서, 동두천시는 유일하게 남아 있는 성병관리소를 철거하려 시도했다. 다행히 동두천시의 성병관리소 철거 시도는 시민의 힘으로 저지되었다. 이 기회에 동두천시 성병관리소 철거 관련 현황과 저지 투쟁에 관해 들여다보고자 한다.

한편, 윤석열 정부 3년 동안 남북관계는 극도로 경색되었고 북한은 '적대적 2국가론'을 공식화하여 관계 개선의 실마리조차 찾기 어려운 상황이 되었다. 이재명 정부 출범 이후 관계 개선의 단초가 될 수 있는 몇몇 조치들이 실행되어 일정한 성과를 이루어냈지만, 이재명 정부가 내세우고 있는 '평화적 2국가론'을 현실화할 수 있는 조치로 보기에는 한계가 있다. 남북관계의 근본적인 개선과 변화를 위해 이재명 정부가 직시하고 해결해야 할 과제를 짚어보고자 한다.

아울러, 내란세력이 비상계엄 요건을 만들기 위해 북한을 자극하여 전쟁을 유도한 의혹과 사실들이 드러났다. 대표적으로 평양 무인기 침투 사건, 오물풍선 원점 타격 지시 사건, 북방한계선에서 북한의 공격 유도 행위가 있었다. 이러한 전쟁 유도 행위들의 경과와 외환죄 처벌 가능성을 살펴보고자 한다.

II. 동두천 옛 성병관리소 철거 문제

1. 국가배상소송의 결과와 성병관리소

대법원은 2022. 9. 29. '미군 위안부' 생존자 122명이 2014. 6. 25. 제기한 국가배상 소송에 대해 "피고(대한민국)의 담당 공무원 등은 기지촌을 운영 · 관리함에 있어 행정재량의 범위를 벗어나 적극적 · 능동적으로 원고들의 성매매 종사를 정당화하거나 이를 조장하였고, 이러한 행위는 윤락행위 금지를 규정한 구 윤락행위등방지법의 규정뿐만 아니라 인권존중 의무와 같이 공무원으로서 마땅히 지켜야 할 준칙과 규범을 위반한 것으로서 객관적 정당성을 결여하여 위법하고, 이로 인하여 원고들은 판시와 같은 정신적 피해를 입었다. 기지촌에서 성매매에 종사하였던 원고들은 기지촌 운영 · 관리 과정에서 피고의 담당공무원 등이 행하였던 위법한 성매매 정당화 · 조장 행위로 인해 그들의 인격권 나아가 인간의 존엄성을 침해당함으로써 정신적 피해를 입었고, 이러한 피해는 원고들 모두에 대한 공통된 손해에 해당한다. 피고는 원고들에게 국가배상법 제2조 제1항에 따라 이로 인한 손해를 배상할 의무가 있다. 한편 이와 별도로 1977. 8. 19. 전에 법령상 근거 없이 이루어진 격리수용치료와 1977. 8. 19. 이후 의료전문가의 진단이 없어 전염병환자라고 볼 수 없음에도 이루어진 격리수용치료 행위는 법령과 인권존중 의무 등을 위반하고 객관적 정당성을 결여하여 위법하다."는 취지의 선고를 하였다(대법원 2022. 9. 29. 선고 2018다224408 판결).

성병관리소는 위 대법원 판결의 사건에서도 사실로 인정된 대한민국의 불법행위의 핵심인 격리수용치료 행위가 이루어진 장소로서 "낙검자수용소", "몽키하우스"로 불렸다. 성병관리소는 과거 전국적으로 40여 곳이 운영되었는데, 모두 철거되었거나 흔적이 남지 않게 되었고, 성병관리소로 사용되었던 건물이 남아 있는 곳은 경기도 동두천시 상봉암동 8번지 지상 건물 1개뿐이다.

한편, 2025. 9. 5. 미군 위안부 생존자 117명은 대한민국과 미군당국[1]을 상대로 하는 국가배상소송의 소장을 제출하였고, 민주사회를 위한 변호사모임의 변호사들이 이 사건의 대리를 하고 있다.

2. 철거 관련 경과 및 현황

- 2024. 8. 27. 경기도 동두천시의회가 철거 예산 심의에 들어가자 동두천 옛 성병관리소 철거 저지를 위한 공동대책위원회(이하, '공대위'라고 함)는 철거 저지 농성을 시작함.
- 2024. 9. 2. 경기도 동두천시의회는 철거 예산 추가경정예산을 통과시킴.
- 2024. 9. 5. 공대위 등은 유엔 인권이사회 소속 특별 보고관에게 동두천시 옛 성병관리소 철거가 피해자의 권리를 위반한다는 취지의 긴급 진정을 제출함.
- 2024. 9. 25.~2024. 10. 25. 경기도에 옛 성병관리소의 도문화유산 임시지정 청원(참여인원 10,411명)이 있었고, 김동연 도지사는 "동두천 옛 성병관리소 건물은 1973년에 완공돼 문화유산 '지정 대상'이 아니고 '등록 대상'인데, 등록을 위해서는 건물 소유자인 동두천시가 먼저 신청해야 한다."라는 답변을 하였음.
- 2024. 10. 2. 동두천시는 철거업체를 선정함.
- 2024. 10. 8. 철거업체는 옛 성병관리소 앞 포크레인 진입을 시도했는데, 공대위가 저지하여 철거 업체는 철수하였음.
- 2024. 10. 13. 이른 새벽 다시 포크레인이 진입하여 옛 성병관리소 입구 산림을

1 한미 SOFA에 의하여 주한미군 또는 미합중국을 상대로 한 손해배상 소송의 피고는 대한민국이 되어야 하기 때문에 실질적으로 대한민국과 주한미군 당국을 상대로 한 소송이지만, 피고는 대한민국으로 하였다.

파헤쳤으나 공대위가 저지하여 다시 철수하였음.

- 2024. 11. 15. 유엔 진실정의특별보고관, 문화권특별보고관, 여성특별보고관은 대한민국 정부에 철거 중단 등을 촉구하는 서한을 보냄.
- 당초 계약했던 철거업체는 계약 해지를 당한 것으로 파악됨.
- 2025. 2. 26. 동두천시와 공대위 등 시민단체는 대화협의체를 구성하여 논의를 진행하였고, 이후에도 논의가 진행되었으나 합의를 보지 못한 채 협의체는 공전 중임.

3. 유엔특별보고관의 철거 중단 서한

2024. 9.경 기지촌 미군 위안부 피해 당사자 1명과 동두천 옛 성병관리소 철거 저지를 위한 공동대책위원회, 민주사회를 위한 변호사모임 등은 유엔 인권이사회 소속 특별 보고관에게 동두천시 옛 성병관리소 철거가 피해자의 권리를 위반한다는 취지의 긴급 진정을 제출하였고, 이에 대하여 유엔 인권이사회 소속 유엔 진실정의 특별보고관, 문화권특별보고관, 여성폭력특별보고관은 2024. 11. 15. 한국정부에 "옛 성병관리소라는 역사적 유적지를 철거하기로 결정한 것에 대해 우려를 표명한다.", "이곳은 이른바 위안부 여성들을 대상으로 수십년 동안 심각한 인권침해가 자행된 공공시설이며 옛 성병관리소 철거는 해당 장소에서 발생한 심각한 인권침해를 조사하고 기억하며, 그 증거를 보호해야 할 국가의 의무를 명백히 위반하는 행위이다.", "피해 당사자 · 지원 시민사회단체들과 어떤 방식으로 협력해왔고 의견 수렴 절차는 어떻게 진행됐는지 정보 제공을 요청한다."는 등의 내용이 담겨 있는 서한을 보낸 바 있다.[2]

2 여성신문 2025. 1. 21.자, UN, '동두천 옛 성병관리소' 철거 중단 권고
https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=257326
한국NGO신문 2025. 1. 21.자, 유엔, 한국정부에 경기도 동두천시 성병관리소 철거 중단 촉구
https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=201713

4. 국회 여성가족위에 제출된 검토보고서의 내용

철거 시도가 시민들의 반발로 무산된 상황에서 동두천 옛 성병관리소의 철거와 관련된 문제는 2024. 10. 2. 대한민국 국회의 소관 상임위원회인 여성가족위원회에 회부된 상태이다(2024. 11. 18. 여성가족위 회의에서 상정). 여성가족위원회에 제출된 국회 여성가족위원회 수석전문위원의 검토보고서를 보면, 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 현재 동두천시가 부지 및 건물 소유권을 가지고 있다는 점, 국가유산청이 근현대문화유산 등록 등 보존 방안을 동두천시와 협의중이라는 점, 경기도의회에서 2024년 9월 「경기도 기지촌 여성 피해자 보호지원 및 기념사업 등에 관한 조례」에 경기도가 기지촌 역사현장 보존 등 기념사업 등을 지원하기 위한 근거를 마련한 점, 철거에 찬성하는 측과 반대하는 측이 모두 존재하는 점 등을 고려할 때 해당 문제를 해결하기 위해서는 동두천시, 경기도, 국가유산청 등 관계 기관이 서로 협조하고 관련 시민단체, 동두천 시민 등과도 소통하여 방안을 도출할 필요가 있음. 이에 여성가족부는 지방자치단체 및 관련 기관 등과 지속적으로 논의하고 설득하여 갈등을 최소화할 수 있는 해결책을 모색할 필요가 있다고 봄.
- 국가 차원에서는 성매매 피해자 보호에 관한 일반법인 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」에 따라 동두천, 평택에 자활지원센터를 설치 운영하여 지원할 뿐, 기지촌 피해자에 대한 개별적인 지원법이나 지원정책은 마련되어 있지 않은 상태임.
- 국가가 국가배상 외에 기지촌 피해자들을 위한 지원사업을 수행할지 여부는 기지촌 피해자의 열악한 상황, 국가의 위법성 및 책임정도, 다른 국가범죄 피해자와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항이라고 봄.

5. 보존의 필요성과 활용 방안

한반도의 전쟁 상황에 따른 미군의 주둔, 미군 위안부 피해 여성들의 경험, 주둔군으로서 현지에서 위안부를 요청하여 군인들이 성매매를 할 수 있도록 하고, 부대 내에 성매매 장소를 제공하고 미군 위안부를 부대 내로 출입시키면서까지 성매매를 조장하고 방조하면서도 차별적으로 미군 위안부에게만 성병 통제를 실시하며 격리와 수용을 적극 요청해 온 미군 당국, 위법하게 성매매를 정당화하고 조장하였으며 자국민을 보호하지 않고 성병 통제를 이유로 피해 여성들을 격리하거나 수용까지 시킨 대한민국, 이 모든 것은 지워야 할 역사가 아니라 우리 사회가 기억하고 성찰하고 반성하며 피해자들에게 사과하여야 할 역사이다. 이러한 역사를 부정하거나 지워버리려고 한다면 일본군 위안부의 역사를 부인하고 사과를 거부하는 일본 정부와 다름이 없다. 위안부들의 성병관리소는 과거 전국적으로 40여 곳, 경기도에서만 6곳이 운영되었지만, 현재 남아있는 곳은 동두천 옛 성병관리소가 유일하다. 역사적인 현장 보존의 마지막 기회인 것이다.

한편, 옛 성병관리소 부지를 매수하여 일대의 소요산 관광지 확대 개발을 하려는 동두천시 또는 일부 철거를 바라는 주민들의 입장에 대한 이해 역시 필요하다. 동두천 옛 성병관리소 부지와 그 건물은 단순히 그 상태로 방치되어야 하는 것이 아니라 동두천시, 경기도, 대한민국 정부, 동두천시민, 경기도도민, 대한민국 국민 모두가 나서서 대한민국 국민 누구나 아픈 역사를 되새기고 전쟁과 여성인권, 한반도 평화정착의 의미를 되돌아 볼 수 있는 평화와 여성인권을 위한 인권센터, 박물관 등의 장소로 탈바꿈시킬 수 있도록 가용한 모든 자산을 동원하여야 할 것이다.

Ⅲ. 평화정책, 응급처치를 넘어

1. 들어가며 – '적대적 2국가'라는 현실적 난관

김정은 조선노동당 총비서는 2023년 12월 개최된 당 전원회의에서 남북관계를 "교전 중인 적대적 두 국가" 관계로 규정하고, 이듬해 1월 헌법에서 통일 · 민족 관련 조항을 삭제할 것을 지시했다. 남북 간 공식 대화는 재개되지 못한 채 단절 상태가 지속되었으며, 북한은 과거와는 다른 통일정책 기조를 공식화하였다. 결국 이재명 정부 통일정책이 직면한 현실적이고 기본적인 문제는 북한의 대화 거부라 할 수 있다.

한편, 정동영 통일부 장관은 "이재명 정부 대북 정책의 핵심은 평화적 두 국가론 실현"이라고 강조하며, 북한의 '적대적 2국가론'을 '평화적 2국가론'으로 전환해야 한다고 밝혔다.[3] 정동영 장관은 "평화적인 두 국가를 제도화하는 것이 바로 통일의 문을 여는 것"이라며, "'평화적 두 국가' 체제가 새로 등장한 개념이 아니라 통일 중간 단계로 남북의 국가연합단계를 언급한 민족공동체통일방안, 1991년 남북의 유엔 동시 가입이 이미 이를 실현한 것"이라고 설명했다.[4]

이재명 대통령은 유엔총회 기조연설에서 'END 이니셔티브'를 발표하며 "포괄적 대화로 적대와 대결의 시대를 종식하고 평화 공존과 공동 성장의 새 시대를 열어가는 구상"을 제시했다.[5] 정동영 장관도 "평화 공존은 적대적 두 국가로는 불가능하다. 평화적 두 국가가 될 때 평화 공존이 가능하다"고 강조했다. 정부의 정책 목표는 명확하다. '적대'를 '평화'로 전환하는 것이다.

---

3 파이낸셜뉴스, 2025. 9. 18.자, "李정부 '남북 두 국가론' 사실상 확정."
https://www.fnnews.com/news/202509181818230702

4 서울경제, 2025. 9. 20.자, "정동영 "남북을 '평화적 두 국가'로"…다시 띄워진 '두 국가론' 공방"
https://www.seoul.co.kr/news/plan/diplomacy-national-security/2025/09/19/20250919500314

5 대한민국 정책브리핑, 2025. 9. 24.자, 이 대통령, 유엔총회서 '교류·관계정상화·비핵화…E.N.D 비전 제시'
https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148949853

그러나 여기에 근본적인 문제가 있다. 이재명 정부가 추진하는 9.19 군사합의 복원, 남북기본협정 체결, 남북교류협력 재개 등은 모두 북한과의 대화와 협상을 필요로 한다. 그런데 정작 북한을 대화 테이블로 이끌어낼 구체적 방안은 불분명하다. 대화 없이 어떻게 적대를 평화로 전환할 것인가. 이것이 이재명 정부가 직면한 딜레마다.

2. 긴장 완화를 위한 '응급처치'

이러한 난관 속에서도 이재명 정부는 우선 북한과의 협상 없이 일방적으로 할 수 있는 선제적 조치들을 취하고 있다. 이러한 조치들은 윤석열 정부 시기의 비정상적 대치 국면을 정상화하려는 시의적절한 것으로 보인다.

첫째, 대북 확성기 방송 중단이다. 윤석열 정부는 2024. 9. 19. 군사합의 효력을 전부 정지하고 대북 확성기 방송을 재개하였으나, 이재명 정부는 출범 이후 확성기 방송을 중단하였다. 북한도 이에 호응하여 대남방송을 즉각 중단했다. 더불어 정동영 장관은 "철저히 상황을 관리하면서 단계적으로 군 통신과 9.19 군사합의 복원 등으로 군사적 신뢰를 쌓아 가겠다."고 밝혔다.[6] 확성기 방송 중단은 9.19 군사합의의 정신을 존중하는 의사표현임이 명확해 보인다.

둘째, 대북전단 살포 행위에 대한 실질적 규제 시도다. 2023. 9. 헌법재판소가 대북전단금지법에 대해 위헌 결정을 내린 이후, 대북전단 살포 단체들은 활동을 재개했고 북한은 오물 풍선으로 대응하는 악순환이 계속되었다. 헌재는 위헌 결정과 함께 경찰관직무집행법 등에 의한 현장 제지, 신고제의 도입 등의 대안을 제시했다. 이재명 정부는 대북전단 살포 자제를 요청했고, 민주당과 진보당은 항공안전법을 적용하여 무인 비행장치의 운영을 제한하거나, 사전 신고제 도입 등의 법안을 발의하였다.

셋째, 북한주민접촉신고의 수리와 남북기본협정 체결 등의 정책방안 제시이다. 이재명 정부는 남북교류 활성화를 국정과제로 제시하면서, 북한주민접촉 신고를 원칙적으로 수리하는 방침을 취하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 대통령 직속 국정기획위원회는 2025. 8. 13. 대국민보고대회를 통해 "이재명 정부 임기 내 남북 간 평화공존 기반을 구축하기 위한 일환으로 한반도 평화 경제 구현 및 남북기본협정 체결을 추진하겠다."고 밝혔다.[7]

이러한 조치들은 이전 정부의 비정상적 대치 국면을 정상화하려는 응급처치로서 의미가 있다. 윤석열 정부 시기에는 9.19 군사합의가 전부 효력 정지되었고, 대북전단 살포가 재개되었며, 북한주민접촉이 사실상 완전히 막히는 등 남북관계가 극도로 경색되었다. 이재명 정부는 남북관계가 최소한의 정상성을 회복하는 단계로 되돌리려 노력하고 있는 것이다.

3. '0' 지점에서 드러난 본질적 과제

그러나 '0'의 지점으로 돌아오는 것이 이재명 정부의 최종 목표일 수는 없다. 확성기 방송을 중단하고, 대북전단을 규제하며, 북한주민접촉신고를 수리하는 것만으로는 북한을 실질적인 대화 테이블로 이끌어낼 수 있을까. 현재의 조치들은 평화 공존을 위한 필요조건일 뿐, 충분조건이 되지 못한 것으로 보인다. 충분조건을 충족하기 위해서는 북한이 왜 '적대적 2국가론'을 선언했는지, 그리고 왜 남북대화를 거부하는지를 분명히 알아야 할 필요가 있다.

북한이 그동안 한미연합군사연습, 대북제재 등에 대해 지속적으로 우려를 제기해

6 시사저널, 2025. 8. 18.자, "정동영, '9·19 군사합의 단계적 복원…군사적 신뢰 쌓을 것'"
https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=343177

7 뉴스1, 2025. 8. 13.자, '상호 주권 국가 인정' 동서독 조약 참고한 '남북기본협정' 체결 추진
https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/5877729

온 것은 잘 알려져 있으며, 이러한 요소들이 남북관계 긴장의 주요 변수로 작용해 온 것은 부인하기 어렵다. 이재명 정부가 진정으로 북한을 평화 공존의 상대로 만들고, '적대적 2국가론'을 '평화적 2국가론'으로 전환하려면, 이러한 구조적 · 법률적 모순에 대한 정부의 입장 천명이 필요하다.

국가보안법 제2조는 "반국가단체라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다."고 규정하고 있다. 실정법 해석상 북한은 여전히 '반국가단체'로 규율되고 있다. 그러나 이러한 법 체계는 북한을 평화 공존의 상대로 인정하는 것과 근본적으로 충돌한다. 남북기본협정을 체결하여 상호 체제를 인정하고 존중하기로 합의하면서, 동시에 북한을 반국가단체로 규정하는 법을 유지할 수 있는가. 북한 주민을 '우리 국민'으로 보는 헌법 제3조의 영토 조항과, 북한을 별개의 국가로 인정하는 남북기본협정은 어떻게 조화될 수 있는가.

4. 나가며 – 평화공존을 위한 다음 단계

이재명 정부가 취한 조치들은 남북관계의 긴장을 완화하고 대화의 여건을 조성하는 데 일정한 역할을 하고 있다. 그러나 평화공존과 '평화적 2국가론'이 실질적 진전을 이루기 위해서는 군사적 신뢰 구축과 국내 법제의 정합성이라는 보다 근본적인 의제가 함께 검토될 필요가 있다. 향후 정부가 이러한 구조적 과제들에 대해 어떠한 해법을 제시하고 사회적 논의를 이끌어 가느냐가 향후 남북관계의 방향성을 좌우할 것이다. 지금이야말로 '응급조치' 이후의 단계, 즉 남북관계의 제도적 기반과 체계 정비를 위한 논의를 본격화할 시점이다.

아울러 이 과정에서 북한이 대화 국면으로 복귀할 수 있도록 유인과 신뢰 형성 방안을 병행하는 전략적 접근이 필요하다. 국내 제도 정비와 군사적 신뢰조치가 함께 축적될 때, 남북 간 대화 재개의 실질적 기반이 마련될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 내란세력의 전쟁 유도 행위 처벌과 예방

1. 내란세력의 전쟁 유도 행위

가. 평양에 무인기 침투

2024. 10. 11., 북한 외무성은 "한국에서 보낸 무인기가 10월 3일, 9일, 10일 심야에 평양에 침투해 중앙당촌 상공에 삐라를 살포했다."고 발표했다. 이후 10월 19일 북한 국방성은 "평양 시내에서 추락한 무인기 동체를 발견했으며, 해당 기체는 2024년 10월 1일 대한민국 국군의 날 행사에서 공개된 무인기와 동일한 기종"이라고 밝혔다. 이어 10월 27일에는 추락한 무인기의 잔해에서 비행 조종 모듈을 분해하여 비행 계획, 실제 비행경로, 비행 이력 등을 구체적으로 공개했다.[8]

무인기의 평양 침투 목적은 평양의 지형 정보나 군사시설 정보, 군부대 동향을 수집 · 정찰하기 위한 것이 아니라, 북한 김정은 국무위원장을 비방하는 내용의 전단을 살포함으로써 북한이 무인기 침투 사실을 인지하도록 만드는 데 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 내란세력은 군사용 무기에 해당하는 무인기를 이용해 북한 영공을 침범하여 북한 최고지도자를 모욕 · 자극함으로써 의도적으로 북한의 군사적 대응을 유도한 것이다.

내란특검은 2025년 7월 중순경부터 평양 무인기 침투 행위에 대해 형법상 일반이적죄 적용을 검토한 것으로 알려졌으며, 최근에는 윤석열 전 대통령에게 일반이적죄를 적용해 재판에 넘길 예정이라는 보도도 있었다.[9] 특검은 무인기에 탑재된 기술

8 자주시보, 2024. 10. 17.자 "무인기 사건을 둘러싼 입장 변화와 전망" https://www.jajusibo.com/66027?utm_source=chatgpt.com
조선일보, 2025. 7. 9.자 "평양 무인기 침투 작전, 작년 10월 드론사가 했다… 합참에 보고" https://www.chosun.com/national/court_law/2025/07/09/Q5LYV3RPENEJJDNLOVXUX3Z7IQ/?utm_source=chatgpt.com

9 서울경제, 2025. 10. 18.자 "尹 외환 입증 총력전…이르면 이달 결론" https://www.sedaily.com/NewsView/2GZ85V1TQE

과 비행경로가 군사기밀에 해당한다고 전제하고, 이러한 군사기밀이 북한에 유출된 사실을 대한민국의 군사상 이익을 해한 것으로 일반이적죄의 공소사실을 구성하려는 것으로 알려졌다.[10]

나. 오물풍선 원점 타격 지시

이기헌 더불어민주당 국회의원은 2024. 12. 7. 보도자료를 통해 군 고위 관계자로부터 받은 제보라며 "김용현 전 국방부 장관이 윤석열 대통령의 계엄 선포 이전에 북한의 오물풍선을 빌미로 대북 국지전을 유도하려 했다는 제보가 확인됐다."고 밝혔다. 그는 "제보에 따르면 김 전 장관은 지난주부터 김명수 합참의장에게 '북에서 오물풍선이 날아오면 경고 사격 후 원점을 타격하라'고 지시했다."고 덧붙였다. 실제로 윤 대통령이 2024. 12. 3. 비상계엄을 선포하기 보름 전인 11월 18일, 김용현 전 장관 주관으로 군 지휘부가 북한의 오물풍선 도발에 대한 전술토의를 열었으며, 당시 회의에서 오물풍선의 원점을 타격하는 방안이 검토된 것으로 알려졌다.[11] 오물풍선 원점은 북한 지역이므로 오물풍선 원점 타격 지시는 그 자체로 전쟁 개시를 의미한다.

이후 2025년 2월경 검찰은 국군방첩사령부 관계자로부터 "계엄 선포 닷새 전 상부로부터 '북한의 오물풍선이 국지전으로 확대될 수 있으니 대비하라'는 지시를 받았다."는 진술을 확보한 것으로 전해졌다.[12] 또한 2025년 7월 중순, 내란특검은 합동참모본부를 압수수색하는 과정에서 오물풍선 대응 관련 군사자료를 임의제출 형식으로 확보했다. 해당 자료에는 북한에서 오물풍선이 날아올 경우 이를 타격할 수 있는 다양한 대응 방안이 포함되어 있었던 것으로 알려졌다.[13]

다. 북방한계선(NLL)에서 북한의 군사적 대응 유도

경찰 특별수사단은 2024. 12. 23., 12 · 3 내란 기획에 관여한 노상원의 수첩에서 '북방한계선(NLL)에서 북의 공격 유도'라는 메모가 발견됐다고 밝혔다.[14] 이후 언론 보도를 통해 윤석열 정부가 2024. 6. 4. 9 · 19 군사합의의 효력을 정지한 이후, 해병대가 같은 달 백령도와 연평도에서 K-9 자주포, 다연장로켓 '천무', 스파이크 미사일 등 첨단 무기 약 290발을 발사하는 대규모 사격훈련을 실시한 사실이 확인됐다. 이어 2024년 8월에도 백령도와 연평도 주둔 해병대가 K-9 자주포와 '천무'를 이용해 약 390발을 발사했으며, 11월에는 호국훈련의 일환으로 백령도에서 K-9 자주포 약 200발을 추가로 발사한 것으로 드러났다.[15]

한 군 관계자는 "북한의 연평도 포격이 있었던 2010년 당시 설정된 해상사격 구역과 올해 훈련 구역이 매우 유사했다."며 "이 정도 규모면 북한군이 반응할 줄 알았지만, 실제로는 아무 반응도 없었고 도발 징후도 없었다."고 말했다.[16] 내란세력이 2010년 연평도 포격과 같은 북한의 군사적 대응을 유도하기 위해서 2010년 당시 설정된 해상사격 구역과 유사한 훈련을 실시했다고 보는 것이 합리적이다. 한편, 내란특검은 노상원이 수첩에 기록한 내용과 계엄 검토 및 지휘 라인 간의 연관성, 그리고 실제로 북한의 공격을 유도하려 했는지 여부에 대해 수사력을 집중한 것으로 전해졌다.[17]

---

10 경기신문, 2025. 10. 29.자 11월로 넘어간 외환 의혹…"격렬한 내부 토론 거쳐 검증 중"
https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=871470

11 동아일보, 2024. 12. 9.자, 김용현 주관 대북 전술토의 논란… 野 "金, 오물풍선 원점타격 지시"
https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20241209/130597597/2?utm_source=chatgpt.com

12 서울신문, 2025. 2. 18.자, "오물풍선이 국지전으로 확대될 수 있다"…계엄 선포 닷새 전 상부 지시 있었다
https://v.daum.net/v/20250218180102955

13 네이트뉴스, 2025. 7. 20. 내란특검 '北 오물풍선 원점타격'도 조사…관련 자료 확보
https://news.nate.com/view/20250720n13975?utm_source=chatgpt.com

14 KBS뉴스, 2024. 12. 24.자 노상원 수첩서 "북한의 NLL 도발 유도"…계엄 세력 '북풍' 시도?
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8136915

15 헤럴드경제, 2024. 12. 25.자 '北 공격 유도, 가슴이 철렁'…계엄, 내란 아닌 외환이었나
https://biz.heraldcorp.com/article/10022826?ref=naver

16 MBC뉴스, 2024. 12. 24.자, "NLL서 북한 공격 유도"‥실제 6월부터 포사격 훈련
https://imnews.imbc.com/replay/2024/nwtoday/article/6670185_36523.html

17 동아일보, 2025. 8. 25.자 특검, 노상원에 'NLL인근 北 공격 유도' 수첩 내용 추궁
https://www.donga.com/news/Society/article/all/20250824/132245322/2

2. 전쟁 유도 행위에 대한 외환죄 적용 경과

내란세력은 헌법상 비상계엄 요건인 '전시 · 사변' 상황을 만들어내기 위해 북한의 군사적 대응을 유도하려 했던 것으로 판단된다. 시간 순으로 보면, 내란세력은 2010년 연평도 포격과 유사한 상황을 염두에 두고 북방한계선 일대에서 북한을 자극하는 훈련을 실시했으며, 정찰용 무인기에서 카메라를 제거하고 전단통을 설치하여 북한 최고지도자를 비방하는 내용의 전단을 평양 상공에 살포했다. 또한 비상계엄 직전에는 북한의 오물풍선 원점을 타격함으로써 국지전을 획책한 것으로 보인다. 북의 군사적 대응을 유도하다가 뜻대로 안 되니 북한 지역을 먼저 타격하는 방법까지 실행하려 한 것이다.

내란세력의 전쟁 유도 행위가 드러날 때마다 형법상 외환죄 적용 가능성이 대두되었다. 형법은 제92조부터 제101조까지 외환죄를 규정하고 있는데, 적국과 통모 없이 전쟁을 유도하는 행위를 처벌하는 명시적 규정은 없다. 전쟁 유도 행위를 처벌하는 명시적인 규정은 없는 것이다. 다만 외환죄의 일반조항이라고 할 수 있는 일반이적죄의 구성요건은 "전7조에 기재한 이외에 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여한 자"라고 되어 있어, 전쟁 유도 행위가 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여한 행위에 해당한다면 일반이적죄로 처벌이 가능하다.

국제법상 무력공격(Armed Attack)이나 적대행위(Hostile Act)는 국제적 비난과 외교적 고립을 초래할 수 있고, 상대국이 이를 유엔헌장 제51조에 따른 자위권 행사 근거로 삼아 반격의 명분을 확보하고 국제사회의 지지를 얻어 전쟁 수행 능력을 강화하거나 외교적 · 군사적 이점을 확보할 가능성도 있으므로, 내란세력의 전쟁 유도 행위가 일반이적죄의 구성요건을 충족할 수 있다고 판단할 수 있다. 하지만 내란특검은 무인기 추락으로 군사기밀이 북한에 유출된 사실만을 일반이적죄로 의율하고, 전쟁 유도 행위 자체는 직권남용으로 접근하려는 것으로 보인다.[18]

18 KBS뉴스, 2025. 10. 15.자, 尹, 체포영장에 내란특검 자진출석…"세면도 못하고 조사" 주장 https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8381120&ref=A

3. 전쟁 획책 행위 처벌 및 예방의 필요성

내란세력은 비상계엄 선포 요건을 조성하기 위해 국지전을 획책했다. 만약 국지전이 발생했고 그 국지전이 전면전으로 비화했다면 수십만, 수백만 명의 목숨이 위태로워지고 한반도는 말 그대로 포화의 잿더미가 될 수 있었던 극히 위험한 상황이었다. 내란으로 우리 민주주의가 40년 후퇴할 뻔했다면, 외환으로 우리나라의 존립이 위태로워질 뻔하였다.

외환(전쟁 유도) 행위의 중대성에 비해 그 실체 규명과 관련자 처벌에 관한 사회적 관심과 역량 투입은 많이 부족하다. 일반이적죄를 적용하든 직권남용죄를 적용하든, 전쟁 유도 행위의 전모를 철저히 규명하는 것이 최우선적 과제이고, 관련자 전원에 대해 법적 책임을 묻는 것 또한 매우 중요하다. 현행법상 죄형법정주의와 유추해석 금지 원칙 때문에 전쟁 유도 행위를 처벌하기 어렵다면, 국회는 이를 처벌하는 법률을 조속히 제정해야 한다. 아울러 사후 처벌만으로는 전쟁 획책을 통한 내란 시도를 막는 데에 한계가 있으므로, 군사작전의 외피를 이용한 전쟁 유도 시도를 사전에 탐지 · 차단할 수 있는 예방 시스템을 구축하는 것이 긴요하다.

Ⅴ. 나가며

인권침해와 국가폭력의 상징으로 남아 있는 동두천시 성병관리소의 철거 시도는 몰역사적이며 반인권적인 만행이었다. 다행히 시민들의 투쟁과 국제사회의 연대로 이 역사적 현장은 지켜낼 수 있었다. 역사적 현장을 방치할 것이 아니라, 이제 사회적 자원과 역량을 모아 시민들이 그 아픈 역사를 직시하고 성찰할 수 있는 공간으로 재탄생시킬 필요가 있다.

이재명 정부가 먼저 대북방송을 중단하는 등 남북관계 개선을 위해 취한 과감한 조치는 높이 평가받을만 하다. 하지만 이재명 정부가 목표로 내세우고 있는 '평화적

2국가'로 가기 위해서는 북한을 반국가단체가 아닌 대화의 주체로 인정하는 조치부터 이루어져야 하며, 관련 법체계 정비도 필요하다. 나아가 매번 관계 개선의 걸림돌로 작용하고 있는 한미연합군사연습의 중단이나 대폭 축소 등 가시적이며 과감한 접근이 요구된다.

내란세력이 여러 가지 방법으로 북한을 자극하였지만 천만다행으로 전쟁이 일어나지 않았다. 북한이 내란세력의 의도대로 군사적 대응을 했다면, 한반도는 상상조차 하고 싶지 않은 참극의 현장이 되었을 것이다. 우리의 생명과 삶의 터전을 '운'에 맡길 수는 없다. 권력욕에 사로잡혀 전쟁마저 불사하는 세력이 또 출현할 수 있다. '외환세력'을 마지막 한 명까지 찾아내서 발본색원해야 함은 물론, 군사작전으로 가장한 전쟁획책을 조기에 탐지하고 무력화시킬 수 있는 시스템 구축을 위해 우리 공동체의 역량을 집중해야 한다.

2025년 환경보건 분야 보고

집필

– 기후위기로 인한 일상화된 재난으로서의 '경북 산불' | 김영주, 남성욱(민변 환경보건위원회)
– 플라스틱 오염 관련 보고 | 박소영(민변 환경보건위원회)
– 환경행정소송사에 있어 새만금신공항 1심 취소판결의 의미 | 최재홍(민변 환경보건위원회)
– 탄소중립기본법 개정 운동 | 이병주, 장범식(민변 환경보건위원회)

감수

김영주, 남성욱, 박소영, 장범식, 최재홍(민변 환경보건위원회)

2025년 환경보건 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

올해는 최악의 산불이 발생하여 많은 사상자와 기록적인 피해가 발생하였고, 폭염으로 많은 사상자가 발생하였으며, 강릉은 가뭄으로 오랜 기간 어려움을 겪었다. 기후위기가 일상화되었다는 말이 실감나는 한 해였다. 작년 헌법재판소가 기후위기 헌법소원에서 헌법불합치결정을 하였고, 올해 국제사법재판소는 기후변화와 관련된 국가의 의무를 인정하는 권고를 내렸다. 기후위기에 대한 대응은 국가의 헌법상 의무이자 국제사회에서 이행해야만 하는 국제법상 의무이다.

기후위기에 대응하고자 한다는 정부의 모습에는 아쉬운 부분이 많다. 산불 대응에 있어 제대로 된 원인분석과 대비책 마련이 아직 이뤄지지 못하였고, 플라스틱 관련 정책은 오히려 뒤로 가버린 느낌마저 있다. 서울행정법원이 새만금신공항에 대한 기본계획을 취소하라는 판결을 내렸지만 정부는 항소하였고, 새만금신공항 이외 다른 지역에도 신공항을 건설하겠다고 계획하고 있다. 「탄소중립기본법」 개정은 미뤄져 그 기한을 앞에 두고 있고, 2035년 국가온실가스감축목표는 아쉬운 수준으로 결정되었다. 하지만 위기는 기회가 되기도 한다. 위기 상황에서 우리가 함께 한다

면, 기후위기 극복과 정의로운 전환이라는 목표가 이룰 수 없는 목표로 머물지 않을 것이라고 믿는다.

II. 기후위기로 인한 일상화된 재난으로서의 '경북 산불'

1. 경북 지역 초대형 산불 발생

2025.초 미국 서부에서 발생한 대형 산불은 미국 역사상 최대 규모의 피해를 남기며, 기후 위기 시대의 상징적 재난으로 기록되었다.

불과 2달 뒤인 2025. 3. 22., 우리나라에서도 경북 의성군 안평면 괴산리에서 발생한 산불이 강풍을 타고 안동, 영덕, 영양, 청송 등 인근 5개 시 · 군으로 확산하였다. 이 산불은 2025. 3. 28. 주불 진화로 마무리되기까지 약 6일간 지속되었고, 그 피해 규모는 아래 표에서 보는 바와 같이 통계 작성 이래 최대치를 기록했다.

피해명	피해 정도
산림피해	경북 99,289ha(경남, 울산 포함 시 약 104,000ha)
인명피해	사상자 75명(사망 30명, 부상 45명)
주택피해	4,458채 소실(전소 3,618, 반소 386, 부분소 454)
이재민	3,509명
경제적 피해액	1조 1,306억 원(사유 시설 5,090억 원, 공공시설 6,217억 원)

민변 환경보건위원회(이하 '환보위')는 2025. 4.초 산불 피해 현장을 직접 방문하였다. 현장은 언론 보도보다 훨씬 더 참혹했다. 건물과 산림은 까맣게 잿더미로 변했고, 타버린 마을에는 연로한 피해 주민들만 남아 산불 당시의 긴박한 상황을 회상하면서 회복할 수 없는 공동체 붕괴에 대하여 토로하였다. 마을과 산에는 생명의 기운이 사라졌고, 살아있는 동물 하나 보이지 않았다. 수십 년에서 수백 년간 형성된 삶의 터전인 생태계가 일거에 붕괴한 것이다.

이처럼 2025년 경북 산불은 한반도 역사상 최악의 산불 재난이자, 기후위기가 현실적 위협으로 작동하고 있음을 보여주는 결정적 사건이다.

2. 산불의 원인과 기후변화의 연관성

산불의 직접적인 발화 원인으로는 실화, 부주의 등 여러 인위적 요인이 지목되지만 이처럼 산불이 대형화되고 장기화한 근본 원인은 기후변화에 따른 이상 고온, 건조, 강풍 등의 영향이다.

산림청과 기상청의 분석에 따르면, 2025. 3. 중순 경북 내륙의 습도는 평균 대비 25% 이하, 평균기온은 평년보다 3.8℃ 높았고, 평균풍속은 시속 28km 이상이라는 기록적인 건조, 고온, 강풍 조건이 지속되었다. 이러한 기상 조건은 과거보다 배 이상 자주 발생하고 있는데 그 배경에는 온실가스 누적 배출로 인한 기후체계의 변동성 증가가 자리 잡고 있다.

헌법재판소 역시 기후 헌법소원 결정에서 인간의 활동에 의한 온실가스 배출이 지구온난화를 유발하는 주요 원인이고, 지구온난화에 의한 기후체계의 변동은 전 세계의 극단적인 날씨, 물 부족, 식량 부족, 해양 산성화, 해수면상승, 생태계의 붕괴 등의 현상을 초래함은 물론 현재 우리나라 역시 태풍, 폭염, 폭설 등의 발생빈도가 증가하는 등 전 세계적인 기후위기의 영향 아래에 있음을 강조하면서, 이러한 온실가스 배출로 인한 기후변화의 영향은 배출된 이후 회복할 수 없다는 '불가역성'을 그 특징으로 하고 있으며, 온실가스 감축의 노력이 늦어질수록 기후변화에 따른 위험과 기후변화의 결과에 대한 적응 조치의 부담이 커지므로, 온실가스의 감축에는 '긴급한 필요성'이 인정된다고 판단한 바 있다.

장기화한 대형 산불의 배후에는 기후위기로 인한 구조적 문제가 자리하고 있으

며, 이는 이제 일상화된 예측 가능한 재난이자 국가의 대비 의무가 강화된 재난이다.

한편, 이와 관련하여 산림청의 책임과 소나무 위주의 조림 정책에 대해서 많은 비판이 쏟아졌다. 산림청이 이에 대해서 해명하였으나, 국립산림과학원의 '소나무와 산불의 관계' 연구의 내용에 따라 1.4배 더 뜨겁고 2.4배 더 오래 불타는 소나무의 특성을 제시하면서 소나무 위주의 조림 정책의 변화를 촉구하는 의견이 많았다. 실제 환보위가 내려갔을 때 현장에서는 솔방울 등이 강풍을 만나 수류탄처럼 비화하였다고 이야기하면서 그날의 무서운 상황을 설명하였다. 반면 경북 지역은 산림청의 인공식재가 아니라 원래 소나무가 많은 곳이라는 주장도 있었다. 임도에 대해서도 의견이 엇갈리고 있고, 산불 담당을 산림청이 아니라 소방방재청으로 옮겨야 한다는 견해까지 나오는 등 복잡한 의견들 속에서 막상 큰 변화는 없었다.

3. 기후위기의 위험과 인권의 복합적 위기

기후위기의 진정한 위험은 그로 인한 재난이 심각하다는 것에 있지 않다. 문제는 일정 임계점(tipping point)을 넘으면 시스템이 연쇄적으로 붕괴하고 그 변화가 되돌릴 수 없는 불가역적이라는 것이다.

한반도의 평균기온은 이미 산업화 이전 대비 1.8℃ 이상 상승한 것으로 평가되고, 세계기상기구(WMO)에 따르면, 2024년 전 세계 평균기온 상승폭은 1.55℃로 파리협정에서 협약한 한계선인 1.5℃를 돌파했다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)는 장기 평균기온 상승폭이 1.5℃를 초과하게 될 경우 폭염, 폭우, 가뭄, 산불 등 복합 재난이 상시화되고 육상생물의 14%, 해양 산호의 70~90%가 소실될 수 있음을 이미 경고한 바 있으며, 유엔 환경 계획(UNEP)은 극단적 조치가 없을 때을 경우 2050년까지 2.5℃ 이상 상승할 확률이 66%라고 분석하기도 했고, 세계경제포럼(WEF)에서 올리버와이만은 2050년까지 기후로 인한 누적 사망은 1,450만 명, 경제손실은 12조 5,000억 달러에 이를 것으로 추정하기도 하였다.

안토니우 구테흐스 유엔사무총장이 2025년 다보스포럼에서 경고했듯이 "화석연료 중독은 누구의 사정도 살피지 않는 프랑켄슈타인 같은 괴물"이다. 이 과정에서 항상 원인 제공자가 아닌 취약계층이 더 큰 피해를 입는 기후 불평등이 심화하고 있다.

경북 산불 피해 역시도 기후위기를 초래하는 데 미친 영향은 미미하지만, 재난에 대한 회복력이 취약한 농어촌 고령층에 집중되어 발생하였고, 농경지 · 축사 · 산림 · 주택의 소실은 생계 기반의 붕괴로 이어졌다.

기후위기는 더 이상 환경 이슈가 아니라 인류 생존과 직결되는 문제로, 헌법상 생명 · 신체에 관한 권리를 직접 침해할 뿐만 아니라 재난에 대한 취약성의 차이가 피해의 크기를 결정하며, 이는 곧 평등권과 주거권을 침해하는 불평등의 위기이다. 국가의 기후변화 대응 실패는 결국 사회적 약자의 인권을 방치하는 결과로 이어진다.

4. 마치며

2025년 경북 산불은 기후위기가 초래한 국내 최초의 초대형 재난이며, 이는 단순한 자연현상이 아닌 인간 활동이 낳은 구조적 · 사회적 재난이자 기후변화 대응 실패의 결과이다. 경북 산불은 기후위기가 이미 우리 일상에 '재난의 일상화'로 나타나고 있음의 서막일 뿐이다.

2025. 10. 28., 「경북 · 경남 · 울산 초대형산불 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」이 공포, 시행되었다. 이 법은 임업 피해복구 지원, 피해지역 산림경영 지원, 산림소득사업 우선지원, 산림투자선도지구 지정 및 지원 등을 내용으로 하는데, 오히려 개발을 촉진하게 될 우려가 있다는 비판이 있는 상황이다. 그러나 산불은 기후위기로부터 발생하는바, 단순히 산불 자체와 그로 인하여 발생한 피해에 대한 지원만으로는 미래를 대비할 수 없다.

우리는 기후위기에 대한 대응을 더 이상 지체하여서는 아니 된다.

우리는 시급히 「탄소중립기본법」을 개정하여 온실가스 감축 목표의 법적 구속력을 강화하고, 기후위기 · 재난 대응 그리고 취약계층 보호를 아우르는 통합적 정책 체계로 전환해야 하며, 재난 지원 정책에서 피해의 형평성과 정의를 최우선 가치로 삼아야 한다. 그 과정에서 동 · 식물 등 생태계의 피해 예방 및 보전 정책도 수립해야 할 것이다.

기후위기를 인권과 평등의 문제로 인식하고, 미래세대의 생존권을 보장하기 위해 현재 세대의 책임적 행동과 국가의 근본적인 제도 개선은 기후위기 시대에 더 이상 미룰 수 없는 헌법적 국가 의무이며, 2025년 경북 산불이 남긴 가장 큰 교훈이다.

Ⅲ. 플라스틱 오염 관련 보고

1. 플라스틱 오염의 심각성과 문제점

플라스틱은 저렴한 가격과 다양한 물성을 가질 수 있는 특징으로 인해 우리의 일상생활 곳곳에서 중요한 자리를 차지하고 있다. 그러나 동시에 플라스틱은 미세플라스틱이나 유해 물질 첨가제 섭취를 통해서 우리의 건강을 위협하고 있다. 또한, 해양으로 유출되는 플라스틱 쓰레기는 해양생태계를 위협하고 있고 플라스틱 생산에 화석연료가 사용됨으로써 막대한 양의 온실가스가 배출되고 있다.

그러나 플라스틱 제품의 사용량에 비해 플라스틱 쓰레기의 재활용률은 매우 낮다. 환경부를 포함한 여러 부처에서 플라스틱 제품의 재활용률을 높이기 위해 여러 정책을 제안하고 있지만, 근본적인 문제는 경제가 계속해서 성장하고, 인구가 증가하며 소비주의 중심의 추세가 확산함으로 인해서 계속해서 플라스틱 생산과 소비량이 증가하고 있다는 것이다. 반면, 플라스틱으로 인해 발생하는 문제를 해결하는 속도는 그에 따라가지 못하고 있다.

2. 플라스틱 오염 대응 정책 및 문제점

가. 플라스틱의 생애주기

플라스틱의 생애주기를 살펴보면, 플라스틱은 주로 화석연료로부터 원재료(1차 플라스틱 폴리머)가 만들어진 후에 성형을 통해 제품으로 생산되고 소비자에 의해 사용된 후 폐기된다. 여기서 폐기된 플라스틱 제품을 재사용하거나 재생원료로 해서 제품을 다시 만드는 등의 방법으로 재활용하는 방법이 있다.

나. 폐기물 감축 중심 정책의 문제점

현재 우리나라에서는 폐기물부담금제도(관리가 어려운 폐기물에 대해 제조업자나 수입업자가 처리비용에 대한 부담금을 내는 제도), 생산자책임재활용제도(기업에 재활용 의무를 부여하고 이행하지 않으면 부담금을 부과하는 제도)와 같이 폐기물이 발생하는 만큼 돈을 낸다거나 기업에 재활용 의무를 부여하는 방안 등 플라스틱 오염에 대한 대응을 플라스틱의 생애주기에서 폐기물 단계에 집중하고 있다. 물론 폐기물관리도 중요한 단계이고 철저하게 이루어져야 할 것이다. 그러나 플라스틱 생산량 제한 없이 플라스틱 오염 문제를 해결하려는 시도는 1) 재활용 시스템의 한계, 2) 매립지의 부족, 3) 미세플라스틱의 발생, 4) 온실가스의 배출과 같은 문제가 있어 플라스틱 오염으로 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기가 어렵다.

구체적으로 하나씩 살펴보면, 재활용 시스템은 일정한 한계를 가지고 있다. 재활용이 효율적으로 되기 위해서는 오염되지 않은 같은 종류의 플라스틱으로 분류되어야 한다. 하지만 각종 플라스틱 제품은 같은 종류의 플라스틱으로 만들어야 한다는 제한이 없이 여러 재질이 섞인 상태로 제품이 생산되므로 재활용이 어려운 경우가 대부분이다.

또한 전체 플라스틱 쓰레기 중 절반 이상의 플라스틱 쓰레기가 땅에 매립되는데, 우리나라의 매립지가 점점 부족해지고 있는 데다 결국 매립지가 포화하면 이를 해결할 방법이 없다는 문제를 가지고 있다. 또 매립되거나 자연으로 유출되는 플라스틱 쓰레기는 비바람과 햇빛에 의해 잘게 부서지면서 지속적으로 미세플라스틱 오염을 발생시키고, 플라스틱의 생산과 소각되는 과정에서 화석연료가 소비되기 때문에 추가로 막대한 양의 온실가스가 배출된다는 문제점도 있다.

이러한 문제점들로 인해 시민사회에서는 플라스틱 폐기 단계가 아닌 플라스틱 생산 단계에서의 규제를 요구하고 있다.

다. 국제 동향

이러한 문제점에 대해서 국제사회에서도 관심을 보이고 있다. 2024년 말 부산에서 개최된 국제 플라스틱 협약 제5차 회의에서 중요하게 다뤄진 쟁점은 플라스틱 원재료인 1차 플라스틱 폴리머의 생산 감축 의무를 협약에 포함할 것인지였다. 결국 협약 성안에 이르지 못하였지만, 플라스틱 원재료 생산을 규제해야 한다는 국제적인 목소리는 그 후에도 지속적으로 나오고 있다.

라. 이재명 정부의 입법 과제

이재명 정부가 2025년 9월 발표한 123대 국정과제에는 '전주기 탈플라스틱 로드맵'이 포함되어 있다. 이 국정과제에서 정부는 플라스틱 감량부터 생산 · 회수 · 재활용까지 전주기 탈플라스틱 로드맵 수립을 목표로 하면서 구체적인 계획을 2025년 말까지 마련하겠다고 하였다. 현시점에서는 전주기 탈플라스틱 로드맵이 발표되지 않았으나, 이 대통령의 지난 대선 공약이 ①'투명페트병 보증금제' 도입으로 플라스틱 재활용 활성화 및 페트병 생산 감축, ② 일정량 이상 플라스틱 원료 사업자 재생플라스틱 의무 사용 제도 강화 등 플라스틱 전주기 중 '생산'이 아닌 '재활용'에 초점을 맞추었던 점에서, 새로이 발표될 '전주기 탈플라스틱 로드맵'에 플라스틱 생산에 대한 규제가 포함될지 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

한편, 2020년 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 개정으로 도입된 1회용 컵 보증금제는 당초 법률에 따라 전국에서 시행될 예정이었지만 권한을 넘은 환경부의 고시로 세종과 제주에서만 시범 운영되어 제도의 빛을 보지 못하고 있었다. 이에 대해 최근 언론 보도에 따르면 기후에너지환경부(구 환경부)는 1회용 컵 보증금제 전국 시행을 사실상 폐지하고 지자체 조례로 자율적으로 시행하도록 정책을 바꾸었다. 1회용 컵 보증금제가 플라스틱 오염에 대한 유일한 대응 방안이라고 볼 수는 없겠지만, 1회용컵 회수율을 높여 자연으로 유출되는 플라스틱 쓰레기를 줄이고 재활용률을 높이며 다회용기 사용으로 소비자를 유도하는 효과를 볼 수 있는 제도였다는 점, 법률로써 정한 제도를 시행해 보지도 못한 채 폐기했다는 점에서 플라스틱 오염에 대응하는 현 정부의 태도가 소극적인 것으로 평가할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 환경행정소송사에 있어 새만금신공항 1심 취소판결의 의미

1. 서론

대한민국 헌법은 전문에서 "우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것"이라고 하여, 미래세대의 환경 향유권을 규정하고 있고, 개별 환경헌법 규정으로 헌법 제23조 제2항에서 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 행사하도록 제한하고 있으며, 제35조 제1항은 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가짐은 물론, 국가와 국민에게 환경보전에 관한 노력 의무를 부과하고 있다. 또한 제120조 제2항은 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하여야 하고, 제122조는 국가에 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정하고 있다.

위와 같이 우리 헌법은 인본주의적 관점에서 현세대는 물론, 미래세대의 환경이

익을 보호하고 있고, 자연환경에 대한 보전을 통해 개인의 사유재산에 대한 제한을 다양하게 예정하고 있으며, 국가는 특정 세대나 특정인이 환경이익을 독점하거나, 무분별한 난개발을 통해 환경훼손을 하면서 이익만을 창출하는 것을 방지할 수 있도록 행정계획을 수립하고, 관련 법제를 마련할 것을 명령하고 있다.

이러한 헌법 규정에 따라 개발 분야는 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 기본 개발법제를 마련하며, 계획행정 아래 토지에 대한 난개발을 억제하고, 환경과 개발의 공존을 가능하게 하는 법체계를 형식적으로나마 구축하였으나, 이마저도 개별 개발법제[1]로 인하여 무력화되는 경우가 많고, 환경 분야는 「환경정책기본법」 및 개별 환경보호법제를 통해 생활환경 및 자연환경에 대한 국가의 최소한도의 보호 체계가 작동할 수 있도록 하고 있으나, 이 또한 보호 체계를 무력화시키는 개별 개발법제로 인해 형해화되고 있다.[2]

토건국가로 통칭하는 우리 사회의 개발 중심적 국가 시스템은 개발이익이 환경이익보다 우선되도록 구조화되고 있으며, 이를 위해 위에서 언급한 헌법상 환경보전의무를 실현하기 위한 환경 관련 보호법 체계를 무력화시킬 수 있는 입법 작용과 환경보전보다 개발을 통한 자본의 이익만을 중시하는 행정작용의 행태가 강화되는 실정이다.

---

1 대표적인 경우로 최근 통과된 「경북·경남·울산 초대형산불 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」은 제48조(인·허가등의 의제 및 규제완화) 제1항에서 24개 개별 법률의 인허가를 의제하고 있고, 제56조(선도지구 내 「산지관리법」 등 적용의 특례), 제57조(선도지구 내 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용의 특례), 제59조(「산지관리법」 적용에 관한 특례), 제60조(「환경영향평가법」의 적용에 관한 특례)를 통해 개별 환경이익 보호 법제를 무력화하고 있다.

2 ■ 「평창올림픽법」
제34조(「산림보호법」에 관한 특례) **대회관련시설** 중 제2조제2호가목 및 나목에 해당하는 시설을 「산림보호법」 제7조제1항제5호에 따른 **산림유전자원보호구역에 설치하기 위하여**는 「산림보호법」 제11조에도 불구하고 산림청장은 관계 전문가의 의견을 들어 산림유전자원보호구역의 해제 및 산림보호·보전·복원 등에 대한 계획을 수립하고, 그 계획에 대하여 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 **산림유전자원보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제**할 수 있다.
■ 「야생생물보호및관리에관한법률」
제14조(멸종위기 야생생물의 포획·채취등의 금지)
① 누구든지 멸종위기 야생생물을 포획·채취·방사(放飼)·이식(移植)·가공·유통·보관·수출·수입·반출·반입(가공·유통·보관·수출·수입·반출·반입하는 경우에는 죽은 것을 포함한다)·죽이거나 훼손(이하 "포획·채취등"이라 한다)해서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 환경부장관의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 **공익사업의 시행 또는 다른 법령에 따른 인가·허가 등을 받은 사업의 시행을 위하여 멸종위기 야생생물을 이동시키거나 이식하여 보호하는 것이 불가피한 경우**

이에 대한 권력분립적 통제 수단은 사법 작용이 있을 뿐인데, 현재까지 법원의 개발행정에 대한 사법심사는 재량심사에서의 형량하자론을 기초로 하고 있으나, 객관소송을 인정하지 않으면서 주관소송만을 인정하여 개발의 위법성을 다툴 수 있는 원고적격을 협소하게 인정하는 문제와 개발이익과 환경이익에 대한 법원의 소극적 심사와 재량 일탈 · 남용에 대한 입증책임을 피해 국민에게 전가하는 사법 체계가 맞물려 개발행위와 관련된 행정처분의 위법성이 인정된 사례는 극히 드물게 확인되고 있을 뿐이다.

위와 같이 원고적격과 환경영향평가의 실체적 하자, 사업 필요성, 환경이익과 개발이익의 형량하자 인정 여부는 현재도 환경행정소송의 주요 쟁점으로 사법심사가 이루어지고 있다. 그러나, 정량화된 개발사업의 지표들에 비해 정성적 평가와 잠재된 가치들로 충만한 환경이익을 법정에 현출하여, 개발사업 인허가처분의 위법성으로 환경영향평가의 실체적 하자와 형량하자들을 다투는 것은 여전히 어렵기만 하다.

자본주의 체제하에서 행정법상 재량심사의 추상성과 공익이라는 불확정개념은 사법소극주의와 맞물려 개발과 환경의 경기장이 기울어지는 구조를 공고히 하고 있으며, 이러한 불확정개념과 재량은 그 개념에 자신들이 원하는 내용을 집어넣을 수 있고 재량을 해석할 힘을 가진 자들에게 정치적 프리미엄을 제공한다는 유력한 분석[3]이 현재까지 확립된 환경행정소송의 법리와 소송 결과에 대한 적절한 분석이라고 할 것이다.

이번 새만금신공항 1심판결은 기존의 대법원에서 확립된 개발행정에 대한 위법심사에 있어 환경이익에 대한 사법적 판단과 이를 통해 환경이익과 개발이익에 대한 형량의 하자 기준을 적극적으로 제시하며, 공항 개발을 위한 기본계획의 위법성을 논증하였다는 점에서 개발중심적 개발행정에 대한 사법적 통제의 가능성을 보여주었다고 평가할 수 있다.

---

3 이계수, "자본주의와 행정법1,", 박영사(2025), 9쪽

2. 새만금신공항 1심판결 분석

가. 기초사실

1) 새만금사업의 진행 경과 및 새만금 기본계획의 내용

새만금사업은 군산시와 전북 부안군을 연결하는 방조제를 축조함으로써 약 409㎢의 매립지와 담수호를 조성하고 조성된 토지에 기반시설을 설치하는 사업으로, 농림수산부장관이 1991. 10. 17. 한 공유수면매립면허처분, 1991. 11. 13. 한 새만금사업 시행인가처분에 근거하여 이루어졌고, 2006. 4.경 방조제 최종 물막이 공사가 완료되었으며, 2010. 4.경 새만금 방조제가 준공되었다. 이후 새만금사업을 효율적으로 추진하기 위하여 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」이 제정되어 2013. 9. 12. 시행되었고, 새만금개발청이 설치되었다.

새만금개발청이 2021. 2. 변경 수립한 새만금 기본계획에 따르면, 향후 새만금사업은 5대 권역에서 4단계[1단계(1991~2020년), 2단계(2021~2030년), 3단계(2031~2040년), 4단계(2041~2050년)]에 걸쳐 진행되며, 이 사건 새만금신공항을 주 내용으로 하는 공항경제특구 사업은 위 2단계 개발기간의 핵심사업 중 하나로, 1권역에 새만금국제공항을 건설한 뒤 그에 인접한 산업단지 7, 8공구에 공항·항공 관련 산업 및 수출 제조업을 유치함으로써 새만금사업지역 및 인근 지역이 하나의 공항경제권(공항기반도시)으로 발전해 나갈 수 있도록 유도하는 사업이다. 그 목적은 새만금 지역의 민간투자를 촉진하고 연관 산업을 개발하며 일본, 중국, 동남아시아와의 접근성을 향상해 전북권의 경제 활력을 제고하겠다는 것이다.

2) 이 사건 사업 절차 및 피고의 계획 타당성 평가·전략환경영향평가 실시

피고는 2019. 6.경 이 사건 사업을 대상으로 계획 타당성 평가(사전 타당성 평가)를 실시하였고, 2022. 2. 28. 조건부로 전략환경영향평가서 협의가 완료되었다.

다만, 이 사건 사업은 지역 균형발전을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업에 해당한다는 이유로 2019. 1. 29.경 「국가재정법」 제38조 제2항 제10호에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외되었다.

3) 피고의 기본계획 수립·고시

피고는 군산공항 활주로로부터 서쪽으로 1.35㎞ 떨어진 곳에 있는 부지(면적 3,403,054㎡)에 활주로 1본, 여객터미널, 화물터미널 등의 시설을 갖춘 공항을 설치하는 내용의 기본계획을 수립하였고, 2022. 6. 30. 이를 고시(국토교통부 제2022-372호)[4]하였다.

4) 사업부지 및 인근 지역 현황

① 이 사건 사업부지는 2006년 방조제 최종 물막이 공사가 완료된 후 바다와 단절되었고, 육상화가 진행됐으나, 방조제 갑문 개방에 따라 해수가 유통되는 지역에는 해홍나물, 퉁퉁마디 등 염생식물이 자생하고 있다.

② 동아시아-대양주 철새이동경로에서 중요한 기착지로서 이 사건 사업부지 인근에는 철새들의 주요 월동지·중간기착지 등으로 이용되는 장항 해안, 유부도, 금강하구, 옥녀저수지, 옥구저수지, 만경강 하구 등이 분포하고 있다. 특히 서천갯벌은 이 사건 사업부지로부터 불과 약 7㎞ 떨어져 있는 자연 갯벌로, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역 및 람사르습지로 지정·등록되었고, 2021. 7. 31. 유네스코 세계자연유산으로 등재[5]되었다.[6]

---

4 ①공항수요 전망은 2058년 기준 여객 105만명(국내선 54만명, 국제선 51만명), 화물 8,000톤. ②공항개발예정지역, 장애물 제한표면 등은 장래 항공수요 증가 등을 감안해 활주로 길이 3,200m를 기준으로 계획. ③국내선은 제주노선과 도서노선 취항을 계획하고, 국제선은 동북아(중국, 일본, 대만) 및 동남아(필리핀, 태국, 베트남 등) 취항을 계획하여 총 사업비를 총 8,077억 원으로 계산함.

5 세계유산위원회 권고 내용
1. 유산의 탁월한 보편적 가치를 강화하기 위해 제48차 세계유산위원회(2025년)까지 유산구역 확대
3. 유산의 보존에 부정적 영향을 줄 수 있는 추가적 개발에 대해 관리
4. 멸종 위기 철새 보호를 위한 동아시아-대양주 철새 이동경로의 국가들과 중국의 황해-보하이만 철새 보호구(2019년 세계유산으로 등재)와의 협력을 강화

6 세계유산위원회 권고 내용
1. 유산의 탁월한 보편적 가치를 강화하기 위해 제48차 세계유산위원회(2025년)까지 유산구역 확대
3. 유산의 보존에 부정적 영향을 줄 수 있는 추가적 개발에 대해 관리
4. 멸종 위기 철새 보호를 위한 동아시아-대양주 철새 이동경로의 국가들과 중국의 황해-보하이만 철새 보호구(2019년 세계유산으로 등재)와의 협력을 강화

조류	이용 상황
기러기류(큰기러기, 흰이마기러기 등)	이 사건 사업부지 주변 경작지를 주요 취식지로 이용함. 이 사건 사업부지를 중심으로 취식지 · 휴식지 · 잠자리 등이 산재해 있어 이 사건 사업부지를 가로지르는 이동성이 큼. 위치추적기를 부착하여 조사한 결과 큰기러기가 만경강을 중심으로 이 사건 사업부지, 군산 일대 경작지, 유부도 인근, 금강하구 인근을 행동권역으로 이용하는 것으로 나타남
맹금류(황조롱이, 새호리기, 매 등)	이 사건 사업부지 내 초지를 먹이 사냥터로 이용함
야행성맹금류(수리부엉이, 소쩍새 등)	이 사건 사업부지 주변 산림 및 채광지역을 서식 및 번식지로 이용하고, 이 사건 사업부지 내 초지를 먹이 사냥터로 이용함
도요 · 물떼새류(알락꼬리마도요, 붉은어깨도요등)	유부도, 서천갯벌 등에서 확인되고, 이 사건 사업부지 중 일부를 먹이활동지, 휴식지로 이용함. 번식기간 중 검은머리물떼새, 흰물떼새 등이 이 사건 사업부지 주변 공사장 등에서 번식하는 것이 확인됨
민물가마우지	위치추적기를 부착하여 조사한 결과 이 사건 사업부지에 인접한 옥녀봉을 중심으로 새만금호, 만경강, 동진강, 금강하구, 금란도 등을 주로 행동권역으로 이용하고, 일부 개체는 서천갯벌을 행동권역으로 이용하는 것으로 나타남

③ 피고의 조사 결과 다음 표 기재와 같은 조류들이 이 사건 사업부지 및 그 인접지역을 취식지, 번식지 등으로 이용하는 것으로 나타났고, 아울러 일부 저어새류, 오리류, 민물가마우지, 기러기류는 취식·휴식을 위해 서천갯벌과 이 사건 사업부지 주변 수역을 오가는 것이 확인되고 있다.

5) 타당성 평가 내용

① 경제적 타당성 분석

2018년 기준 비용이 편익보다 훨씬 커서 비용편익비(Benefit/Cost)가 0.479이다.

② 새만금국제공항 입지 선정

국제민간항공기구는 '공항 계획지침(AIRPORT PLANNING MANUAL PART1 MASTER PLANNING SECOND EDITION-1987)'에서 대형 고속 항공기가 운항하는 공항을 건설함에 있어 야생생물 보호구역, 해안지역에 인접한 부지와 같이 조류충돌 위험이 있는 곳은 적합하지 않다고 지적하면서 공항 입지 선정을 위한 현장 실사 단계에서 조류충돌 위험 평가 방법을 참고하도록 권고했다.

피고는 국제민간항공기구 기준에 따라 장애물, 공역, 기상 조건, 접근성, 소음·환경성, 주변개발계획, 확장성, 지형 조건, 공공지원시설 등을 입지 평가 항목으로 정하였고, 2단계에 걸쳐 새만금국제공항 입지 후보지 평가한 결과 이 사건 사업 후보지를 최적 대안 입지로 결정했다.

③ 전략환경영향평가 내용

- 계획의 적정성: 상위 행정계획과 일관성이 있는지 등을 제시
- 입지의 타당성: 입지에 대한 대안을 비교한 뒤 선정 사유를 명시하여 최종적으로 이행할 대안을 제시
- 멸종위기 야생생물·주요 철새도래지: 각종 보호야생생물의 서식 공간 확보에 문제가 없는지 등도 제시
- 피고는 계획 적정성과 관련해 환경 관련 상위계획인 제5차 국가환경종합계획, 제3차 자연환경보전 기본계획, 제4차 국가생물다양성전략은 연안 및 해양환경의 생태건강성 강화, 야생생물 보호·복원, 생물다양성 위험 요인 관리·생물다양성 보전 및 증진(멸종위기종·고유종 보호) 등을 추진 과제로 삼고 있는데 이 사건 계획이 위 각 상위계획과 부합되게 수립되었다고 주장
- 피고는 입지 타당성 관련하여 대안에 대한 비교 검토를 통해 이 사건 사업부지가 철새도래지에 위치하여 공항 운영 시 조류(철새 등)와 항공기가 충돌할 위험성이 있음을 인정하면서도, 기존 군산공항의 비행절차를 일부 개량하고 운영 제한을 통해 양방향 접근 체제 구축이 가능한 점, 생태자연도에 저촉되지 않고 항공기 소음 민원을 최소화할 수 있다는 점 등을 들어 이 사건 사업부지를 최적 대안 후보지로 제안
- 멸종위기야생생물 서식 공간 및 영향에 대해 피고는 이 사건 사업부지로부터 13㎞ 이내의 지역을 조사 범위로 하여 조류에 대한 조사를 한 뒤 이 사건 사업이 조류에 미칠 영향을 다음과 같이 예측

〈조류에 미치는 영향〉

○ 공사 시

– 방해요인에 대하여 즉시 회피가 가능하고 넓은 행동반경을 가지며 먹이 확보를 위하여 장거리를 이동하는 조류의 특성상 공사 시 인위적 교란이 발생할 경우 주변의 유사서식지로 이동·회피할 것으로 예상됨

– 이 사건 사업부지 남측 가장자리–가토제 구역은 민물가마우지, 도요·물떼새, 저어새 등의 다양한 조류가 취·휴식지로서 이용 중이며, 이 사건 사업부지 및 주변 새만금개발 계획 등으로 인해 조류의 취식 및 휴식지가 축소될 것으로 예상되고, 이에 따라 주변의 경작지 및 만경강 하구 일대 등 유사 서식지로 이동·회피할 것으로 예상됨

○ 운영 시

– 이 사건 사업부지는 13㎞ 범위 내 장항 해안, 유부도, 금강하구, 옥녀저수지, 옥구저수지, 만경강, 동진강, 계화조류지와 같은 철새도래지가 위치하고, 조류의 취식지로 이용되는 서천갯벌 뿐만 아니라 광범위한 경작지 등이 위치하고 있어 이 사건 사업부지 운영 시 항공기와 조류의 충돌 위험이 예상되므로 이에 대한 저감방안이 필요함

〈법정보호종 조류에 미치는 영향〉

○ 공사 시

– 이 사건 사업부지 내 서·번식이 확인된 법정보호종은 없으므로 법정보호종에 대한 직접적인 서식지 훼손은 발생하지 않을 것으로 예상되나 이 사건 사업부지 내 초지를 사냥터로 이용하는 맹금류, 이 사건 사업부지 상공을 비행하여 가로지르는 기러기류, 서측 공사장을 번식지로 이용하는 검은머리갈매기 및 검은머리물떼새 등에 대한 진동, 소음 및 비산 먼지 등 간접적인 영향이 예상됨

○ 운영 시

– 기 운영 중인 군산공항이 인접하여 있으며, 신공항의 항로는 추가로 확장되지 않고 군산공항의 기존 노선을 이용하여 이 사건 사업부지 주변을 이용하는 법정보호종에 미치는 영향은 미미할 것으로 예상되나 조류–항공기 충돌 모델링 결과 다수의 종이 충돌 가능성이 높은 것으로 분석되어 적절한 저감 대책 마련이 요구됨

○ 새만금 개발계획에 따른 법정보호종에 미치는 영향

– 새만금 지역의 개발이 지속적으로 이루어짐에 따라 서식 환경 변화가 불가피하며 조류 개체군의 서·번식지 또한 함께 변화할 것으로 예상됨. 따라서 서식 환경 변화와 조류 개체군의 이동에 대하여 지속적인 모니터링이 필요한 것으로 판단됨

– 피고는 이 사건 사업부지 반경 13km를 대상으로 운영 중인 공항 모델(한국공항공사 모델) 및 신규공항 입지 모델에 따른 조류 항공기 충돌 위험성을 다음과 같이 평가

〈운영 중인 공항모델〉

○ 한국공항공사에서 사용 중인 위험성(심각성) 평가 방법은 현재 운영 중인 공항을 기준으로 공항 내에서 발생하는 조류충돌 현황 등의 자료를 토대로 산정하는 방법이며, 현재 이 사건 사업부지는 군산공항과 접하여 위치하므로 군산공항의 조류충돌 자료를 활용하여 이 사건 사업부지의 조류충돌 심각성을 분석하였음

○ 심각도 및 발생 가능성을 고려하여 위험평가 매트릭스를 통해 현지조사 시 조사된 159종을 대상으로 위험성을 평가함

○ 최종 위험성 평가 결과, 민물가마우지, 큰기러기, 청둥오리, 쇠기러기, 큰고니, 독수리가 3단계 위험 수준(신속히 추가적인 위험경감 대책 마련 및 수행 필요)을 보였으며, 개꿩, 큰뒷부리도요, 붉은부리갈매기, 멧비둘기, 흑꼬리도요, 댕기물떼새, 혹부리오리, 흰뺨검둥오리, 비오리, 재갈매기, 검은머리흰죽지, 저어새,

노랑부리저어새, 흰이마기러기, 흑두루미, 개리, 황새 등 17종이 2단계 위험 수준(현재의 위험관리 활동 재검토, 필요 시 위험경감 대책 마련 및 수행 필요)으로 평가되고, 그 외는 1단계 위험 수준(현재의 위험관리 활동을 지속적으로 수행 필요)을 보이는 것으로 평가됨

○ 군산공항 충돌 사례와 한국공항공사 모델 결과에 대한 예측 결과 비교: 군산공항에서는 충돌 사례가 있는 종이 황조롱이, 참새로 이들 종의 충돌 발생 시 피해가 있었던 경우가 없어 충돌 위험성이 예상되는 종이 없는 것으로 나타남. 한국공항공사 모델로 충돌 위험성을 평가한 결과, 민물가마우지, 기러기류, 오리류 등 군산공항 및 이 사건 사업부지와 주변지역을 이용하는 조류들의 이동성 관찰기록과 유사하게 충돌 위험성이 높은 것으로 나타났으나 해당 평가 결과는 몸무게와 개체수의 정도에 따라 위험성이 높게 평가되는 경향이 있으므로 이 사건 사업부지의 조류 이동성 현황에 따른 충돌 가능성을 예측하여 신규공항 입지 검토를 위한 모델을 이용하여 평가하였음

〈신규공항 입지 검토 모델〉

○ 현황조사를 통하여 관찰된 결과와 국내에서 발생된 조류충돌 자료들을 근거로 충돌의 발생 가능성과 심각성을 분석하여 충돌 위험도를 평가하였고, 조류충돌 발생자료는 객관성과 신뢰성 확보, 다양한 측면에서의 위험성을 예측하기 위하여 활용함

○ 평가 방법은 매트릭스 평가 방법과 충 위험도를 산출하는 방식을 적용하여 평가하였음

○ 조류 159종을 대상으로 매트릭스 평가를 한 결과, 고위험으로 평가된 종은 꿩, 백로류, 청둥오리, 개리, 기러기류, 꺅도요, 독수리, 물수리, 흰빰검둥오리, 청둥오리 등 9종으로 나타남[특히 흰빰검둥오리는 충돌 발생 가능성과 충돌 심각성(피해 정도)이 모두 '매우 높음'으로 나타남]

○ 국내 민간공항에서는 치명적인 기체손실이 발생한 충돌 건수가 0건이어서 국내 공항의 기체손실가능성(RCHL)인 0/222(2008년부터 2020년까지 13년간 조류충돌로 피해가 발생한 222건 중 치명적인 기체손실이 발생한 건수 0건)을 적용하면 치명적인 기체 손실이 발생할 위험도가 0으로 나타남. 이에 영국의 기체손실가능성인 1/883을 적용하여 비교하였음

○ 군산공항은 18,222년에 한 번 치명적인 충돌 발생이 예상되는 것으로 나타났으며, 이 사건 사업부지 및 군산공항과 가장 유사한 조류의 서식환경과 규모를 보이는 무안공항은 12,221년으로 군산공항과 유사한 것으로 나타남

– 피고는 조류 등 야생동물 충돌위험 감소에 관한 기준 및 국내 주요 공항의 운영 사례 등을 참고하여 조류·항공기 충돌을 저감할 방안을 다음과 같이 제시

[서식지 관리 대책]

○ 먹이공급원 차단

– 주변 장애물(산림, 녹지지역 등)은 제거 및 이식을 통해 새들의 서식지를 감소시켜 항공기와의 충돌을 최소화할 계획임

– 공항인근의 대다수 조류서식지 및 이동은 초지, 덤불, 숲 사이를 이동하며 서식하는데, 조류충돌을 감소시키기 위해서는 이러한 관목과 덤불 등을 제거하며, 가능한 활주로에서 멀리 떨어져 있도록 함

○ 초지 관리

– 공항의 초지는 새들에게는 먹이 공급원이면서 은신처를 제공하는 장소이기 때문에 주기적으로 잔디 식재 및 살충 작업을 통해 관리를 할 계획임

[이 사건 사업부지의 조류와 상생하는 공항운영 관리계획]

○ 캐나다 밴쿠버 공항 사례를 밴치마킹하여 다음과 같은 운영계획을 수립하였음

– 야생동물 순찰대

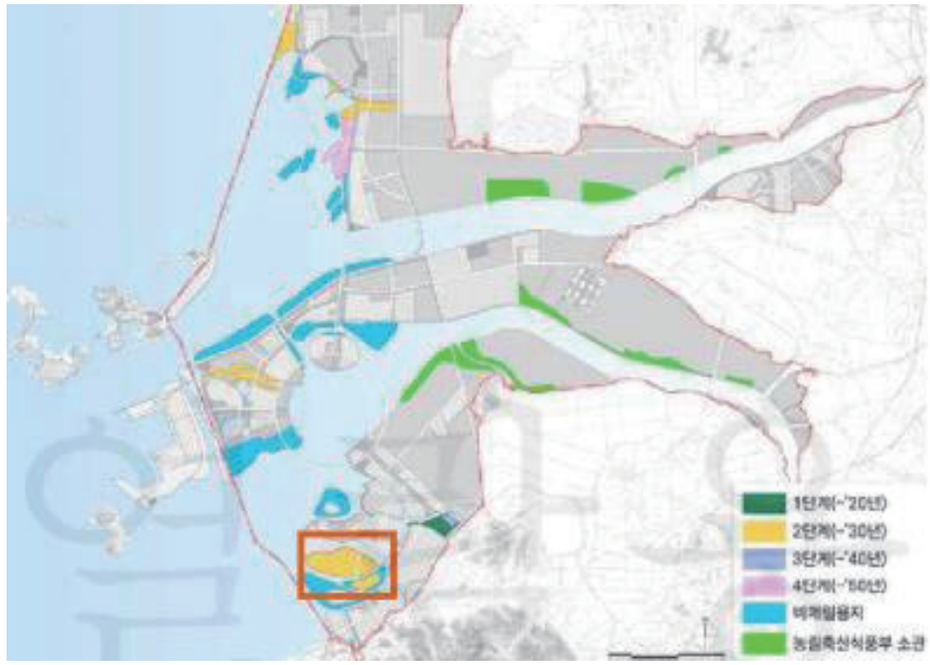
– 맹금류 트랩 및 이식 프로그램

– 외부 생태환경과 관리: 공항 주변지역에도 공항과 마찬가지로 조류를 유인할 만한 시설 등이 들어서지 않도록 하여야 하며, 이는 항공관련 법령에도 명시되어 있음
– 이 사건 사업부지 운영 방안: 공항 주변에서 항공 이·착륙 시 주로 이 사건 사업부지 인근 철새도래지, 하구, 해안가 등 수조류, 도요·물떼새류나 맹금류 등의 조류와의 충돌이 예상되므로, 항공기 운항 시 항공 노선 예상 경로를 조류이동성을 고려하여 계획하기 위해서 장기적인 조류 모니터링 자료를 확보하여 반영하도록 할 계획임. 항공기 운항 스케줄을 조류의 이동성을 고려하여 운항계획을 검토할 계획임
– 지속적인 조류(조류이동성 조사 포함) 모니터링 실시: 조사 방법은 장기간 동일한 방법으로 진행되어야 하며, 공항 내·외곽 지역을 대상으로 출현하는 조류의 종 및 개체수, 주요 우점종, 출몰조류의 계절별 이동추이, 생태분석을 실시할 예정이며, 이를 기반으로 공항 내 잠재적인 출현 조류를 예측할 계획임. 모니터링 결과는 매년 데이터베이스화하여 이 자료를 바탕으로 충돌 위험 조류를 산출하고 예방계획을 수립하여 운영 시 기초자료로 활용할 예정임

[환경영향평가 시 군산공항 및 이 사건 사업부지 조류이동성 정밀조사]

– 총 조류 충돌 위험도 평가의 객관성 확보를 위하여 환경영향평가 시 군산공항과 이 사건 사업부지에서의 조류이동성을 직접적으로 조사·평가하여 실효성 있는 운영 저감방안을 수립하겠음. 도요·물떼새의 시·공간에 따른 이동성을 면밀히 파악할 수 있는 정밀조사(위치추적기 조사 포함) 실시 후 영향을 최소화 할 수 있는 운영 시 저감대책을 제시하겠음

또한 피고는 조류 등의 서식 환경보전 방안으로 2단계 개발기간(~2030년)에 3권역에 조성될 예정인 환경생태용지(아래 그림의 빨간색 상자 안 노란색으로 표시된 부분에 야생동물서식지, 자연생태섬 등의 환경생태용지가 조성될 예정으로, 이 사건 사업부지로부터 13㎞ 이상 떨어져 있다)를 대체서식지로 활용하는 방안, 갯벌복원사업을 참고하여 훼손된 서식역을 타지역에 추가하여 축소된 서식공간을 확보하는 방안 등을 제시



나. 이 사건 계획에 형량의 하자

피고는 충분한 검토와 조사, 합리적인 이익형량을 통해 이 사건 사업을 통해 달성하려는 공익(지역 균형 발전)이 이 사건 사업으로 인해 침해되는 공익 또는 사익보다 우월하다는 결론에 이르렀다고 주장하나, 이는 이 사건 사업부지의 조류충돌 위험의 근거 없는 축소 평가, 평가된 위험 요소의 입지 선정 절차에의 미반영, 이 사건 사업이 서천갯벌 및 서식 조류 등에 미치게 될 영향의 부실 검토, 환경훼손 정도를 저감할 수 있는 방안을 마련할 수 있을 것이라는 막연한 단정으로 인해 이 사건 사업을 추진하더라도 항공안전성에 문제가 없고 생태계 등에 별다른 악영향을 미치지 않으며 일부 악영향이 있더라도 저감방안을 통해 이를 충분히 해소할 수 있다는 잘못된 결론에 이른 뒤 그와 같은 결론을 전제로 이익형량을 수행한 데서 비롯된 것이므로, 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함해야 할 사항을 누락하거나 이익형량

의 정당성과 객관성을 결여하여 부당하다고 평가할 수밖에 없다.

오히려, 이 사건 사업을 통해 달성하고자 하는 공익(지역 균형발전, 전북권 경제 활력 제고)의 중요성을 고려하더라도, 위 공익이 이 사건 사업으로 인해 침해될 수 있는 공익(항공운항의 안전성 확보, 이 사건 사업부지 및 인근 지역의 생태계 보존)을 상쇄할 만큼 중요하다고 평가할 수 없다.

3. 사법심사에 있어 환경이익의 고려 방안

가. 개발사업에 대한 처분의 재량성과 사전예방원칙

개발사업에 대한 처분은 그 성질상 재량 영역으로서, 환경이익은 위 재량판단 과정에서 판단 요소로 작동하게 된다. 이에 인허가권자는 당해 사업에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론, 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교 · 교량하여야 하고 그 비교 · 교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 하는 것이므로, 만약 이익형량을 전혀 하지 아니하였거나 이익형량의 고려 대상에 포함해야 할 중요한 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하기는 하였으나 그것이 비례의 원칙에 어긋나게 된 경우에는 그 행정계획은 재량권을 일탈 · 남용한 위법한 처분으로 볼 수 있을 것이다.

그런데, 환경이익을 보호하기 위해 행하여진 거부처분에 관한 행정소송에서는 법원은 '환경오염 발생 우려'와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 합리성이 없거나 상반되는 이익과 가치를 대비해 볼 때 형평과 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되지 않는 한 폭넓게 존중하거나, 공익상 필요에 자연환경보전의 필요를 포함하여, 환경이익에 관한 사전예방원칙이 적절하게 반영될 수 있도록 하고 있다.

대법원은 도봉구주택건설사업 사건에서 "구 주택건설촉진법(2003. 5. 29. 법률 제6916호 주택법으로 전문 개정되기 전의 것) 제33조에 의한 주택건설사업계획의 승인은 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 수반하는 이른바 수익적 행정처분으로서 법령에 행정처분의 요건에 관하여 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량행위에 속하므로, 이러한 승인을 받으려는 주택건설사업계획이 관계 법령이 정하는 제한에 배치되는 경우는 물론이고 그러한 제한 사유가 없는 경우에도 공익상 필요가 있으면 처분권자는 그 승인신청에 대하여 불허가 결정을 할 수 있으며, 여기에서 말하는 '공익상 필요'에는 자연환경보전의 필요도 포함된다. 특히 산림의 훼손은 국토 및 자연의 유지와 수질 등 환경의 보전에 직접적으로 영향을 미치는 행위이므로, 법령이 규정하는 산림훼손 금지 또는 제한 지역에 해당하는 경우는 물론이고 금지 또는 제한 지역에 해당하지 않더라도 허가관청은 산림훼손허가신청 대상토지의 현상과 위치 및 주위의 상황 등을 고려하여 국토 및 자연의 유지와 환경의 보전 등 중대한 공익상 필요가 있다고 인정될 때에는 허가를 거부할 수 있고, 그 경우 법규에 명문의 근거가 없더라도 거부처분을 할 수 있다."고 판시하였다(대법원 2007. 5. 10. 선고 2005두13315 판결).

그러나, 개발사업에 관한 행정절차에서 환경영향평가절차가 (조건부)협의로 통과되고, 인허가권자가 개발사업으로 인한 환경영향 저감대책등을 통해 일부 환경훼손을 최소화할 수 있고, 지속가능한 개발이 가능하다고 판단하였을 경우에는 환경이익에 대한 형량의 하자로 재량일탈남용 인정 여부가 문제될 것이다.

나. 재량행위의 위법성 심사 기준으로서 재량일탈남용의 입증책임

대법원은 처분이 재량권을 일탈 · 남용하였다는 사정은 처분의 효력을 다투는 자가 주장 · 증명하여야 한다고 일관되게 판시하고 있다(대법원 2021. 6. 30. 선고 2021두35681 판결 등).

그러나, 법치행정 원리에 의하면 행정청의 재량권행사는 적정한 재량권 행사를 전제하기에, 재량기준의 합리성 및 재량기준에서 일탈하여 재량권을 남용하지 않았다는 점은 행정청이 입증하도록 하여야 할 것이다.

일본 최고재판소는 이타카 원전 원자로설치허가 취소소송에서 위법성의 입증책임 분배와 관련하여 “피고 행정청이 한 위 판단에 불합리한 점이 있다는 것의 주장, 입증책임은 원래 원고가 부담해야 하는 것으로 해석되지만, 당해 원자로 시설의 안전 심사에 관한 자료를 모두 피고 행정청 측이 보유하고 있는 점 등을 고려하면, 피고 행정청 측에서는 우선 그 의거한 상기 구체적 심사 기준 및 조사 심의 및 결정 과정 등 피고 행정청의 판단에 불합리한 점이 없다는 것을 상당한 근거, 자료에 기초하여 주장, 입증할 필요성이 있고, 피고 행정청이 위와 같은 주장 및 입증을 다하지 않은 경우에는 피고 행정청이 한 위 판단에 불합리한 점이 있는 것이 사실상 추인된다.”고 하였는바, 환경영역에서 입증책임이 완화된 경우라 할 것이다.[7]

새만금신공항 1심 판결에서는 위와 같은 일본 최고재판소의 법리가 아닌 기존 대법원 판례법리에 따라 원고가 피고의 이 사건 처분의 재량일탈남용에 대한 주장입증을 하였다.

다. 환경이익과 재량일탈남용 판단 기준

1) 환경이익을 기준으로 한 재량일탈남용 심사의 한계

가) 이데올로기적 한계

기존 판례법리는 이성적 주체로서 인간의 우월성에 기반해 자연을 대상화한 결과 법적 주체로서 인간과 인간의 이용, 지배 대상으로서 자연을 이분화하는 인간중심주의에 기초하고 있다. 특히 자본주의하에서는 개발을 통해 확보되는 자본의 이익을 국가경제발전이라는 공익으로 인정하기에, 자본의 사유화 대상으로 자연의 지위가 격하된 상태이다.

나) 법목적상 한계

법은 합목적성, 정의, 법적 안정성의 추구를 지향하고 있다. 그러나, 인간중심주의적 가치체계하에서 합목적성, 정의, 법적 안정성은 인간과 인간 사이의 관계를 주

7 이계수, 앞의 책, 362쪽 이하

된 고려 대상으로 할 뿐, 자연환경에 대한 사항은 미래세대를 위한 고려 대상으로 취급되는 경향이 있을 뿐, 그 독자성이 인정받지 못하고 있다.

다) 법규범적 한계

개발중심주의적 법제하에서 환경(생태계)의 위기는 법에 의하여 조장되거나 방임되어 왔으며, 권리와 의무는 인간에게서 인간에게로 귀결될 뿐이다. 물론, 개발규제 등에 의한 부수 효과로서 반사적으로 환경보전이 되는 경우도 있으나, 이는 개발 과정에서 발생하는 다른 인간에 대한 피해를 방지하고자 하는 것이 주된 목적이라고 할 것이다.

즉, 인간이 환경을 보호하도록 규제를 받는다 하더라도 이는 인간의 환경에 대한 의무가 아니라, 인간의 다른 인간에 대한 의무에 불과한 경우가 대부분이다.

라) 법문화적 한계

개발중심주의하에서 운영되는 법 제도는 경제적 효율성의 범주하에 작동되어 생태주의적 가치를 실현하는 데 한계에 봉착할 수밖에 없고, 비용편익분석에 의한 경제적 효율성 접근은 환경문제에 있어 사전배려 원칙을 형해화할 수 있다.

2) 환경이익과 재량일탈남용 판단 기준

가) 전통적인 환경이익의 반영

인허가권자가 환경이익의 훼손이 저감대책의 활용으로 최소화될 수 있다고 판단하면서, 개발사업에 따른 공익과 사업의 필요성에 따라 개발사업을 인허가할 경우, 해당 인허가처분에 대한 행정소송에서는 환경이익에 관한 정량적 표지들을 주장하며 형량하자에 따른 재량일탈남용을 주장 입증하는 방식은 위에서 살펴본 바와 같다.

이들 정량적 표지 이외 생태적 온전성과 같은 정성적 표지들을 활용한 재량일탈남용 주장은 한계가 있기에 일반적으로는 환경행정소송에서 환경이익의 수혜자인 인간들의 권리침해 가능성으로 환경이익을 주장하는 방법들이 이용되어 왔다.

먼저 개발사업에 따른 환경이익 훼손으로 피해를 입는 원고들의 재산권을 전면에 내세워 개발사업의 필요성과 강제수용에 있어 사업인정 판단의 하자를 다투거나, 개발사업에 따른 지표수/지하수 오염으로 인한 생활용수와 농업용수, 음용수 등 원고들의 깨끗한 물을 마실 권리의 침해를 방지하기 위한 저감대책의 한계 등을 주장하는 방법이다.

또한, 환경정책기본법상 도입된 환경정의 규정과 관련해 분배적 정의로서 환경적 혜택과 부담의 공평한 분배에 불부합하여 개발사업이 환경부정의를 초래한다는 주장도 가능할 수 있다.

다만, 이러한 주장들은 환경이익을 표상하는 정성적 지표가 가지는 비교형량의 한계로 인해, 이를 생활환경의 문제 또는 재산권의 침해 문제로 전환하는 우회적 방법에 불과하고, 그 주장을 통한 처분의 위법성 인정에도 한계가 있을 수밖에 없다.

나) 자연환경이익과 개발이익의 형량하자

개발사업계획에 대한 인허가권자의 재량은 자연환경이익으로서 공익과 개발이익에 따른 공익을 비교형량하여야 하고, 이러한 비교형량은 객관적 조사 결과를 바탕으로 합리적으로 행사되어야 하며, 오형량이나 형량의 해태가 있을 경우에는 위법하다 할 것이다.

다만, 기존의 환경행정사건에서는 일부 멸종위기동식물의 조사 누락, 개발사업에 따른 종의 멸절 위기 등에 대해서 (전략)환경영향평가에서 제시된 저감방안으로서 대체서식지 마련 등으로 충분히 해결될 수 있다는 인허가권자의 판단에 대해 법원이 이를 수긍하는 형태를 취해 왔다. 즉, 내용적, 실체적 하자에 대한 입증을 원고에게 전가한 결과, 원고들의 입증 부족으로 재량일탈남용의 위법성 인정에 한계가 있었다.

그러나, 새만금신공항 사건에서는 전략환경영향평가 단계에서 조류충돌 위험의 자의적 축소 및 조류충돌 저감대책이 법정보호종 보호와 충돌되는 등 안전과 생명에 대한 침해 가능성으로 위법성을 인정하였을 뿐만 아니라, 서천갯벌은 물론 이 사건 사업부지인 수라갯벌의 생태적 가치를 인정하고 보전필요성을 인정하여, 이 사건 공항 설치에 따른 법정보호종 조류 등에 미치는 영향을 고려하고 그 보호를 위한 실효성 있는 방안이 마련되어야 함에도 보호대책의 실효성이 인정되지 않았다는 점을 인정하였고, 이 사건 사업부지 개발이 서천갯벌 조류에 미치는 영향에 대한 검토를 미흡하게 한 결과 서천갯벌에 부정적 영향을 미치지 않도록 관계기관과 협의하겠다는 등 추상적 계획만을 밝혀 전략환경영향평가 단계에서 입지타당성에 대한 확정적 판단을 유보하였다는 판단을 한 결과 형량하자를 인정하였다.

라. 새만금신공항 1심판결에서 자연환경이익의 형량하자 판단 기준

새만금신공항 1심판결은 그동안 자연환경 분야에서 입지타당성에 대한 상위 행정처분의 확정적 판단이 유보된 가운데, 부관을 통해 후행 행정절차에서 이를 판단하는 것으로 이월하는 행태를 차단하여, 당해 개발계획이 자연환경에 미치는 영향에 대하여 확정적 판단을 하도록 요구하고 있다.

이를 위해 ① 개발사업으로 인한 자연환경훼손의 정도에 대한 조사를 시행할 것, ② 해당 조사 결과 자연환경훼손이 중대하게 발생하지 않을 것, ③ 멸종위기종 등 법정보호종에 대한 영향저감대책이 실효적으로 수립될 것, ④ 개발사업은 자연환경 이익보다 우월할 것을 판단 기준으로 제시하였다.

이를 바탕으로 1심 재판부는, 예비타당성이 면제된 이 사업은 공항 건설에 따른 공익이 공항 건설로 훼손될 자연환경이익보다 우월하다는 점이 명백하게 인정되어야 한다는 점을 강조하여, 자연환경 이익에 대한 피고의 평가와 판단이 매우 부실하고 사실상 평가를 하지 않은 것과 동일한 반면, 공항 건설에 따른 공익은 미미하다는 이유로 재량 일탈 하자를 인정하였다.

4. 새만금신공항 1심판결의 환경행정소송에 있어 의미

새만금신공항 1심판결은 그동안 자연환경의 이익을 제대로 고려하지 않고, 개발이익에 따른 공익만을 과대평가하고, 자연환경을 고려한 당해 사업의 입지타당성 검토를 부실하게 진행한 행정청의 재량 판단의 실체적, 내용적 위법성을 인정한 판결로서 그 의미가 크다고 할 것이다.

1심 재판부는 보호대상인 자연환경으로서 수라갯벌이 이미 훼손되었다는 피고의 주장을 탄핵하고, 수라갯벌이 생태계의 보고로서 여전히 작동하고 있다는 원고들의 주장을 인용하였고, 수라갯벌과 서천갯벌이 생태적으로 일체화된 공간으로서 상호 작용으로 법정보호종의 서식처로서 중요한 역할을 수행하고 있다는 점도 인정하였다.

이는 원고에게 입증책임이 있는 공익에 대한 적극적 사법심사를 한 것으로 평가할 수 있다. 또한, 피고의 개발이익 과대평가 부분에 대해서도 비용편익분석 0.479 뿐만 아니라, 구체적이고 객관적인 증거 없이 막연한 장밋빛 미래를 주장한다는 원고의 주장도 인정하였다.

이러한 형량 대상으로서 환경과 개발의 공익을 검토한 후, 피고가 제시하는 환경이익 훼손에 대한 대책의 실효성 및 서천갯벌의 자연환경에 대한 영향검토 부실을 대상으로 적극적 사법심사를 통해 환경훼손이 있더라도 충분히 저감할 수 있다는 피고의 주장을 배척하였고, 환경적 영향에 대한 확정적 입지타당성 검토가 없이 후속 행정절차로 이를 이월하였다는 원고의 주장도 인용하였다.

따라서, 1심 판결이 제시하고 있는 자연환경적 이익을 기준으로 한 형량하자의 심사 대상은 ① 사업대상지 및 그 인근 자연환경의 보호 및 보전의 필요성, ② 입지타당성 관련 당해 사업계획이 자연환경의 온전성에 미치는 영향에 대하여 확정적 판단을 하기 위한 행정청의 조사 및 평가 내용, ③ 자연환경의 훼손을 저감할 수 있는 대책의 실효성, ④ 개발을 통해 달성할 수 있는 공익의 구체성 및 실현 가능성, ⑤ 자연환경과 개발로 인한 공익들에 대한 비교형량의 객관성이라 할 수 있고, 그 심사 정도는 자연환경의 일부 훼손을 능가하는 개발로 인한 공익의 우월함이 명백할 것을 요구한다고 볼 수 있다.

위와 같은 판결이 나올 수 있었던 배경은 새만금 방조제 완공 이후에도 지속적으로 이 사건 공항 사업부지인 수라갯벌의 생태적 가치를 조사하고 보전, 안내 활동을 한 시민단체의 성과를 통해 수라갯벌이 육화되어 보전가치가 없다는 국토부의 주장을 반박할 수 있었고, 갯벌 보전을 위해 세계자연연맹에 세계자연유산으로 서천갯벌이 등재되도록 노력했던 시민단체와 전문가들의 성과로 인해 생태적 가치의 우월성을 인정받을 수 있었다.

무엇보다 무안국제공항 제주항공 참사로 인해 조류충돌 위험에 따른 항공안전의 문제가 재판의 쟁점으로 부각될 수 있었다.

이번 사건은, 자연환경의 생태적 가치는 이미 일부 훼손되었다 하더라도, 이에 대한 지속적인 연구 및 조사 활동, 국내외적인 보호체계의 포섭을 통해 정성적 가치를 정량적 가치로 변화시킴으로써, 이를 재판에서 주장할 필요성이 있음을 다시 확인시켜 주었다.

Ⅴ. 「탄소중립기본법」 개정 운동

1. 「탄소중립기본법」제8조 제1항에 대한 헌법불합치결정 및 개정 필요성

2025. 8. 29., 헌법재판소는 대한민국의 청소년 · 시민 · 어린이 · 아기들이 한 헌법소원심판청구에 대하여 2031년부터 2049년까지의 온실가스감축목표를 규정하지 아니한 부분에 대하여 헌법불합치결정을 하였다. 국회는 「탄소중립기본법」 제8조 제1항을 2026. 2. 28.까지 개정하여야 한다. 하지만 탄소중립기본법은 개정 시한을 얼

마 남기지 아니한 현재 입법안이 제출되기는 하였지만 개정되지는 않았다. 기후위기로 인한 재해와 사고가 계속되고 있지만 아직 기후위기에 대한 대응책 마련은 더디기만 하다.

2. 탄소중립기본법 개정 운동본부

기후위기 헌법소원 대리인단과 민변 환경보건위원회는 대외적으로 「탄소중립기본법」 개정의 필요성을 알리고 정부와 국회에 헌법재판소 결정의 취지에 맞는 정책과 입법을 요구하고자 탄소중립기본법 개정 운동본부를 만들었다.

탄소중립기본법 개정 운동본부는 2025. 8. 14. 기후위기 헌법소원 청구인들을 대리하여 서울중앙지방법원에 2035년 국가온실가스감축목표 결정절차 중지 가처분 신청을 하였다. 그동안 국가온실가스감축목표는 시민사회 등 외부와의 논의 없이 정부의 일방적인 판단으로 결정되었고, 이러한 결정으로 국가온실가스감축정책도 부실하게 운영되었다. 이에 대한 문제제기가 필요했다. 그리고 이번 2035년 국가온실가스감축목표는 위 기후위기 헌법소원에서 헌법불합치로 결정된 「탄소중립기본법」 제8조 제1항에서 규정되어야 할 내용 중 하나이다. 위 가처분 신청은 헌법불합치 결정에 따라 입법으로 정하여야 할 부분을 위 결정의 취지에 반하는 내용으로 정부가 정하는 것을 막고자 제기한 것이다.

이후 탄소중립기본법 개정 운동본부는 2025. 8. 20. 11:00 민변 대회의실에서 출범식을 진행하고 그 활동을 대외적으로 알렸다. 이 자리에서는 위 2035년 국가온실가스감축목표 결정절차 중지 가처분의 신청경위와 의미, 「탄소중립기본법」 제8조 개정안 제안 및 탄소중립법 개정을 위한 전략과 전망을 주제로 발제가 진행되고 토론이 이어졌다.

탄소중립기본법 개정 운동본부는 2025. 8. 27. 기후위기 헌법소원 결정 1주년 기자회견에서 “헌법적 요구에 따른 기후대응을 촉구하는 법률가 211인 성명서”를 제출하였다. 짧은 기간 진행한 연명에도 많은 법률가들이 성명에 동의하여 연대의 의사를 표시하였다.

탄소중립기본법 개정 운동본부는 「탄소중립기본법」 제8조에서 규정할 2018년 국가 온실가스 배출량 대비 중장기 국가 온실가스 감축 목표를 2030년 40%, 2035년 65%, 2040년 85%, 2045년 95%로 정하고 이러한 입법이 이뤄질 수 있도록 활동을 계속할 예정이다.

3. 2035년 국가온실가스감축목표 결정

시민들과 기후환경단체는 2025. 9. 27. 기후정의행진에서 2035년 국가온실가스감축목표는 순배출량 기준 65%(총배출량 기준 67%) 이상이 되어야 한다고 주장하였다. 이러한 목소리는 계속 정부에 전달되었다. 최근 정부는 대한민국 탈탄소 녹색문명 대전환의 첫걸음을 위해 기존 환경부를 기후에너지환경부로 그 명칭을 바꾸고 기후와 관련된 업무와 권한을 주었다. 기후에너지환경부장관은 기후위기 극복을 위해 최선의 노력을 다하겠다고 하였다.

하지만 대한민국 정부는 2025. 11. 11. 국무회의를 통해 2035년 국가온실가스감축목표를 53~61%로 정하였다. 탄소중립을 위한 정책이라고 동의하기는 어려운 판단이다. 하한인 53%는 2050년 탄소중립을 위해 직선으로 그래프를 만들었을 때 나오는 목표이다. IPCC 보고서가 초기에 온실가스감축을 더 강하게 하여야 한다고 판단하였음에도 이러한 결정을 한 것이다. 상한인 61%는 IPCC 보고서가 제시한 전 세계 평균 감축목표이다. 우리나라는 연간 온실가스 배출량 5위, 1인당 온실가스 배출량 6위, 누적 배출량(1990년 이후) 15위로 전 세계 평균을 넘어서는 감축을 하여야 하는데도 그 상한이 이러한 수준에 머무른 것도 매우 아쉽다.

4. 소결

산업계는 2035년 국가온실가스감축목표가 48%가 되어도 지키기 어렵다고 주장했다. 기후위기에 대한 인식과 책임이 부족한 주장이다. 많은 온실가스를 배출하는 산업계가 동참하지 않으면 국가온실가스감축목표는 무의미한 목표가 될 뿐이다.

기후위기는 전 인류가 함께 극복해야 할 문제이다. 경제성장이라는 말로 기후위기를 회피할 수는 없다. 1.5℃라는 목표는 그 마지노선으로 미래세대를 위해 지켜야 할 목표이다. 지금과 같은 상황이 계속된다면 산업화 이전보다 2℃ 이상 기온이 상승해 생태계만이 아니라 세계 경제 체제가 돌이킬 수 없는 상황이 될 우려도 있다.

「탄소중립기본법」 개정은 헌법재판소에서 지적한 ① 과학적 사실과 국제적 기준에 근거할 것, ② 전 지구적 감축 노력에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합할 것, ③ 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식일 것이라는 원칙을 준수하여 2031년부터 2049년까지의 감축목표를 설정하는 개정이어야 한다. 그리고 탄소중립을 통한 위기 극복이라는 목표를 모두의 힘으로 이뤄야 한다.

Ⅵ. 나가며

2025년은 기후위기가 더 이상 미래의 문제가 아닌 현실이라는 점을 확인한 해였다. 앞으로 예상되는 여러 재난에 대한 즉각적인 대응의 필요를 느낄 수 있는 한 해였다. 산불은 계속될 것이고 폭염과 폭우, 가뭄도 계속될 것이다. 이로 인한 피해를 막기 위한 노력을 당장 시작해야만 한다. 기후위기에 대한 대응도 더는 늦출 수 없다. 경제성장이라는 이유로 국가온실가스감축목표를 후퇴하였다가는 불가역적인 순간(tipping point)를 놓쳐 돌이킬 수 없는 결과가 나올 우려마저 있다.

정부는 기후위기 대응을 위한 노력을 보여주고 있고, 사법부가 환경문제를 적극 고려하여 새만금신공항에 대한 기본계획을 취소한 것은 의미 있는 전환점이 될 수 있다. 지금 행동한다면 기후위기는 극복 가능한 위기가 될 수 있다. 미래세대에게 위험을 전가하지 않고 정의롭고 지속가능한 사회로 전환하기 위해 우리의 책임을 다하여야 할 것이다.

2025년 10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF 보고

집필

– 들어가며 | 오민애(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)
– 진상규명을 위한 여정 | 오민애(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)
– 계속되는 2차 가해 | 장범식(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)
– 잊지 않고 함께할 것을 다짐한 3주기 | 장범식(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)
– 나가며 | 장범식(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)

감수

오민애, 장범식, 조인영(10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF)

2025년 10 · 29 이태원참사 진상규명 및 법률지원 TF 보고

Ⅰ. 들어가며

10 · 29 이태원참사(이하 '이태원참사'라고 함)와 관련하여 그 누구도 정치적, 도의적 책임을 지지 않도록 하였던 윤석열 전 대통령이 탄핵되었다. 이태원참사에 관한 책임을 직접 묻지는 못하였지만, 이태원참사 이후 관련 주요 책임자 누구도 정치적, 도의적 책임을 지지 않았던 데에 가장 중심에 있었던 자가 탄핵되었고, 온갖 혐의로 수사와 재판을 받고 있다. 새정부가 출범한 이후, 생명과 안전을 중시하고 참사 피해자들의 목소리를 듣겠다는 새정부의 태도는 그동안 책임 회피에 급급했던 책임자들과는 다른 모습이었다.

이재명 대통령은 취임 후 한달여만에 이태원 참사 현장을 찾았고,[1] 2025. 7.에는 이태원참사, 세월호참사, 오송지하차도 참사 등 재난참사 유가족을 초청하여 간담

---

1 2025. 6. 12.자 jtbc 기사 "이재명 정부에선 절대로…" 예고 없이 '이태원 참사 현장' 방문"
https://news.jtbc.co.kr/article/NB12250247

회를 진행하면서 "정부가 국민의 생명을 지키지 못했다"며 사과하였다.[2] 이태원참사와 관련하여 검경 합동수사팀이 구성되었고,[3] 이태원참사를 포함하여 재난참사 관련 2차가해 전담팀[4]도 꾸려졌다. 그동안 누구도 경청하지 않았던 피해자들의 목소리에 귀를 기울이고, 책임을 인정하는 모습은 피해자와 시민들에게 위안이 되는 한편, 앞으로의 진상규명과 피해자에 대한 지원, 그리고 우리 사회가 재난참사로부터 온전하고 건강하게 회복될 수 있도록 그 역할을 다하도록 계속해서 견제하고 비판할 필요성을 보여주었다.

'10 · 29 이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회(이하 '특조위'라고 함)가 설립되었지만, 조직을 갖추고 필요한 정비를 하여 조사를 시작할 때까지 많은 시간이 걸렸고, 주요 책임자들에 대한 재판은 계속되고 있다. 참사 당시 해야 했던 일과 하지 않은 일을 밝히는 것도, 참사 이후 해야했던 일과 하지 않은 일을 밝히는 것도 여전히 중요한 과제로 남아있다. 참사 피해자들에게 계속되는 2차 가해는, 참사 발생 이후 3년이 다 되어서야 정부의 지원으로 한국을 방문할 수 있었던 외국인 희생자 유가족들의 모습은 제대로 된 진상규명의 절실함을 보여주었다.

II. 진상규명을 위한 여정

1. 특조위의 조사개시 – 성역 없는 조사의 필요성

특조위는 2024. 9. 설립되었지만 9개월 만인 2025. 6. 17.에 이르러서야 조사개시 결정을 할 수 있었다. 지난 정부에서 위원회 구성 관련 임명 등의 절차가 지연되었고, 인적 구성을 마친 후에 비로소 조사를 시작할 수 있었다. 특조위는 조사개시 결정이 있은 날부터 1년 이내에 특조위의 활동을 마쳐야 하고, 기한 내에 마치기 어려울 경우 한차례 활동기간을 3개월 연장할 수 있다. 참사 당시 용산경찰서, 용산구청, 서울지방경찰청 등 주요 책임자들에 대한 형사재판 항소심[5]은 특조위의 조사결과가 나온 이후에 진행하기로 하여 절차 진행이 연기되었다. 활동기간, 인력의 제한이 있겠지만 수사기관이 아닌 조사기구로서, 유가족과 시민의 염원을 담아 어렵게 구성된만큼 이태원참사 전후의 진상을 밝히는 역할을 충실히 할 것을 기대하는 한편, 그 역할을 제대로 하는지를 살피고자 한다.

2. 합동수사팀 구성 – 조사와의 균형, 수사권 활용의 필요

한편 이태원참사 검 · 경 합동수사팀은 특조위의 조사 활동과 조율하면서, 조사기구는 갖지 못한 강제수사권을 활용할 필요가 있다. 일례로, 재난 상황에서 주요 대응 축인 소방의 경우, 참사 직후 구성된 합동수사본부에서 수사가 이루어졌지만 검찰 수사심의위원회까지 거쳐서 용산소방서장은 결국 기소되지 않았고, 참사 전후 소방의 대응에 관하여는 구체적으로 드러난 바가 없었다. 이전 수사의 문제점이나 한계가 무엇인지, 추가로 수사가 필요한 것은 무엇인지, '수사'팀으로서 역할을 다하는 한편 특조위의 조사와의 균형을 맞출 필요가 있다.

3. 정부합동감사 결과 발표 – 부적절, 부실, 미진의 연속

이태원참사 3주기를 앞둔 2025. 10. 23. 정부는 이태원참사 합동감사 결과를 발표했다. 경찰의 경우 대통령실 이전으로 이태원 일대 적정한 경비인력을 배치하지 않

2 2025. 7. 16. 정책브리핑 "이 대통령, 사회적 참사 유가족에 사과… '정부 책임 다하지 못했다'" https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148946126

3 2025. 7. 30.자 대검찰청 보도자료 "「이태원 참사 진상규명을 위한 합동수사팀」 출범" –검·경 합동수사를 통한 실체 규명 및 2차 피해 엄단–"

4 2025. 7. 28.자 연합뉴스 기사 "'대형 참사 2차 가해 차단'… 경찰, 전담 수사팀 출범" https://www.yna.co.kr/view/MYH20250728017200038

5 이임재 외 용산경찰서 책임자 사건(서울고등법원 2024노3397호), 김광호 외 서울지방경찰청 책임자 사건(서울고등법원 2024노3336호), 박희영 외 용산구청 책임자 사건(서울고등법원 2024노3084호)

았던 점, 압사위험을 알리는 112신고를 접수하고도 부적절하게 처리한 점, 일선 경찰 지휘관들이 현장지휘에 소극적으로 임한 점, 그리고 참사 이후 관련자들에 대해 징계 등 후속조치를 제대로 하지 않았던 점이 확인되었다. 용산구청에서 초동보고 체계가 작동하지 않았고 용산구청장 등 재난관리 책임자들이 역할을 제대로 하지 않았으며 관련 책임자들에 대한 징계절차가 부적절하게 처리되었다는 점도 확인하였다. 정부합동감사를 통해서 각 기관의 잘못을 살핀 점에는 의의가 있지만, 정부합동감사가 이루어진 시기가 너무 늦었고, 감사 결과를 반영하여 징계 등 후속조치를 취하는 데에도 한계가 클 수 밖에 없었다. 참사 발생 이후 1년이 지나서야 시작되었던 감사원 감사결과도 연이어 발표되었는데, 주요 책임자들에 대한 감사 결과는 없고, 재난 대응 시스템이 제대로 되어있었는지에만 초점을 둔 감사결과는 사실상 지난 정부에서 감사원 또한 그 기능과 역할을 제대로 하지 못했다는 것을 단적으로 보여주었다. 국회는 감사 결과를 살펴 재감사 의결을 논의하여야 하고, 정부합동감사 결과 확인된 후속조치가 제대로 이루어지는지 살필 필요가 있다.

Ⅲ. 계속되는 이태원참사 유가족과 피해자에 대한 2차 가해

1. 김미나 창원시의원 2차 가해에 대한 손해배상청구

김미나 창원시의원은 2022. 11. 4. 페이스북에 “유족이라는 무기로 그들의 선 넘는 광기가 시작되었다. 화환을 부수고 수위높은 땡깡을 시전한다. 그런 극단적인 행동은 고인을 두 번 죽이는 짓이 아닌가..???..싶다. 어디서 전염된 광기인가?”라는 글을 게시하였고, 2022. 11. 23. 페이스북에 “애미라는 자가 말 뽄새가 뭐 저런가?!!!! 생매장한 살인사건? 지 새끼를 두 번 죽이는 저런 무지몽매한 애미가 다 있나?!! 저런식의 생떼작전은 애처롭기는커녕 자식팔아 한 몫 챙기자는 수작으로 보인다. 애미 당신은 그 시간에 무얼했길래 누구에게 책임을 떠넘기는가?!!! 국가가 어디까지 책임져야하는가?!!!. 자식 앞세운 죄인이 양심이란 것이 있는가?!!!”라는 글과 함께 희생자 유가족의 기자회견 사진을 게시하였으며, 2022. 12. 11. 페이스북에 “민주당 저것들은 노란리본 한 8~9년 우려먹고 이제 깜장리본 달고 얼마나 우려먹을까? #시체팔이족속들!!! #나라구한영웅이니? #엔간히들_쫌!! 민정이 페북에 깜장리본 보니 걱정!”이라는 글을 게시하였고, 2022. 12. 12. 페이스북에 “꽃같이 젊디 젊은 나이에 하늘로 간 영혼들을 두 번 죽이는 유족들.!!! #우려먹기_장인들 #자식팔아_장사한단소리_나온다. #제2의_세월호냐 #나라구하다_죽었냐”는 글을 게시하였다. 위 글은 그 자체로 이태원참사 유가족에 대한 2차 가해이고, 다른 SNS, 유튜브 영상, 기사에 인용되어 다른 2차 가해를 발생하게 하였다. 이태원참사 유가족들은 이러한 2차 가해로 견디기 어려울 정도로 힘든 정신적인 충격을 받게 되었다. 하지만 이태원참사 유가족에 대한 2차 가해는 제대로 처벌되지 않았다. 김미나 창원시의원도 형사사건에서 징역 3개월 형을 선고유예하는 판결을 선고받았고 다른 2차 가해자들도 대부분 벌금형이 선고되었다.

이태원참사 유가족들은 김미나 창원시의원을 상대로 손해배상을 청구하였고, 서울중앙지방법원은 2025. 9. 10. 손해배상청구를 일부 인용하는 판결을 하였다. 위 판결에서 형사사건에서 이태원참사 유가족 중 1명에 대한 모욕죄가 인정된 2022. 11. 23. 페이스북 게시글, 이태원참사 유가족 전부에 대한 모욕죄가 인정된 2022. 12. 12. 게시글에 대해서만 불법행위를 인정하였고, 손해배상책임의 범위도 청구한 금액의 일부만 인정된 아쉬움은 있었지만 2차 가해의 불법성을 분명하게 인정하고 책임을 물었다는 점에서 유가족들에게 의미있는 판결이었다. 위 판결에서는 “한마디 말이 사람을 이롭게 하는 가치는 천금과 같고, 한마디 말이 사람을 해롭게 하는 아픔은 칼에 베이는 것과 같음에도, 피고는 원고들에 대하여 평생 잊지 못할 모욕적인 표현을 함으로써 원고들에게 회복하기 어려운 크나큰 정신적 고통을 야기하였다.”고 판시하였다. 2차 가해는 159번째 희생자를 만들었다. 참사로 인한 고통만으로도 힘겨운 유가족에 대한 2차 가해는 당장 멈춰져야 하고 반드시 그에 대한 책임을 물어야 한다.

2. 계속되는 2차 가해와 2차 가해 전담팀의 출범

이태원참사 3주기를 앞두고 유가족협의회와 시민대책회의는 추모대회에 대한 기

사에 댓글창을 닫아달라는 요청을 하였다. 실수로 잠시 댓글 창이 열려있던 기사에는 30분 만에 약 50 여개의 2차 가해성 악플이 달렸다.[6]

특조위 조사 개시, 유가족 지원금 지급 기사에 2차 가해성 댓글이 다수 달렸다. 이태원참사 유가족은 자신들의 권리를 보장받는 일에 대해 매번 2차 가해를 걱정해야 했다. 경찰청은 2025. 7.경 대형 참사 및 사건사고 피해자를 대상으로 한 2차 가해 범죄를 근절하기 위해 전담 수사팀을 신설하였지만 2차 가해를 막을 수는 없었다. 위와 같은 2차 가해 전담팀이 출범된 이후 접수된 이태원참사 관련 2차 가해 사건은 123건이었다. 경찰은 사이버수사대와 누리캅스와 협력해 온라인상 2차 가해 게시글을 집중 삭제 · 차단 요청도 하고 있지만 근본적 대책이 되기는 어렵다.

3. 법 개정, 사회적 인식변화의 필요

2차 가해 방지를 포함한 이태원참사 특별법 개정안이 발의되었다. 2차 가해에 대한 제재와 처벌에 대한 직접적인 법적 근거가 포함되어 있다. 2차 가해에 대한 책임은 엄격하게 물어야 한다. 처벌과 제재가 2차 가해를 막는 근본적 대책은 아니지만 지금까지의 처벌과 제재는 그 피해에 비해 부족했다. 현재 운영되고 있는 전담팀이 2차 가해 대응 목적으로 상설화될 필요도 있다.

2차 가해가 누군가에게는 삶을 포기하고 싶을 정도의 충격이라는 사실을 모두가 깊이 인식하고 있어야만 한다. 너무나 쉽게 2차 가해는 가능하다. 누구나 기사에 대한 댓글, 기사를 인용하며 하는 SNS, 보다 직접적으로는 SNS 메시지를 통해서 2차 가해가 가능하다. 모든 2차 가해를 사전적으로 금지하는 것이 어렵기에 그 피해에 대한 사회적 인식의 변화가 필요하다. 악몽 같은 기억을 만드는 2차 가해는 세상에서 사라져야 할 행위이다. 2차 가해를 근절하기 위해 정부와 사회가 모두 노력하여야 하고, 2차 가해에 노출된 피해자들을 위한 지원도 확대하여야 한다.

6 뉴스1(2025. 11. 2.) ,[기자의 눈] 자식 잃은 기일에도 '2차 가해' 댓글 다는 사람들 https://www.news1.kr/society/incident-accident/5962020

Ⅳ. 잊지 않고 함께할 것을 다짐한 3주기

1. 정부와 함께 한 첫 추모식 – 10 · 29 이태원참사 3주기 기억식

하늘에 별이 된 희생자들에 대한 추모는 3년째 이어졌다. 올해는 처음으로 정부와 함께 추모식을 진행하였다. 2025. 10. 29. 10:29 서울 전역에 울리는 추모사이렌과 함께 희생자에 대한 묵념으로 시작된 추모식은 추모영상 상영, 추모사, 추모식 낭독, 외국인 희생자 유가족 인사, 추모공연 등으로 이어졌다.

추모식에 참여한 많은 사람들이 그날의 아픔을 기억하며 눈물을 흘렸다. 이재명 대통령은 같은 시기에 진행된 APEC 참여로 직접 오지 못하였지만 영상으로 추모하였고, 김민석 국무총리, 우원식 국회의장, 오세훈 서울시장 등이 참석하였고, 정당 및 종교단체 대표, 시민단체, 시민들이 함께하였다.

그동안 미뤄지기만 했던 진상규명, 책임자 처벌, 정당한 배상과 보상 및 재발방지책 마련이라는 숙제가 새롭게 시작되는 시간이었다.

2. 외국인 희생자 유가족의 참여

올해는 정부의 초청으로 외국인 희생자 유가족도 함께 할 수 있었다. 많이 늦었다는 미안한 마음과 그래도 만나서 추모하고 기억할 기회가 생겼다는 기쁨의 마음이 함께 있었다. 외국인 희생자 유가족은 제한된 정보에 대한 접근으로 큰 답답함을 느끼고 있었다. 이태원참사 유가족의 싸움도 알기 어려웠고, 알게 되었더라도 함께하기 어려웠다.

외국인 희생자 유가족은 우리나라를 방문하여 국내 희생자 유가족을 만나 이야기를 나눴고, 3주기 추모행사에도 함께 참여하였다. 여러 유가족은 자신들의 사연과 가족에 대한 그리움을 추모의 현장에서 많은 시민들과 나누었다. 함께 나눈 이야기들과 앞으로 함께할 시간들이 조금이나마 그들에게 위로가 되기를 바란다.

3. 이제는 밝혀져야 할 그 날의 진실과 피해배상

3년이라는 시간은 특조위를 출범하게 하였고, 정부와 함께하는 3주기 기억식을 만들었다. 정부와 시민 사회 모두 이태원참사의 진실을 밝히고 재발방지책을 마련하는데 총력을 다할 것이다. 그리고 이태원참사 피해에 대한 배상도 이뤄져야 한다. 이태원참사 유가족들은 국가배상청구소송을 시작하였다. 이 소송을 통해 그 날의 진실을 밝히고 합당한 배상을 받고자 한다.

Ⅴ. 나가며

작년 12월 3일 윤석열의 비상계엄으로 올해는 어지럽게 시작되었다. 시민들의 힘으로 내란행위를 막을 수 있었고, 대통령 탄핵과 정권교체로 이어질 수 있었다. 새롭게 수립된 정부는 이태원참사 대한 필요한 모든 지원과 진상규명과 책임자 처벌 등 조치를 하겠다고 여러 차례 이야기하였다. 3주기 기억식에서 이야기 되었듯이 이제는 말만이 아닌 행동으로 보여져야 할 때가 되었다.

이태원참사 이후 지금까지 3년의 시간이 추모와 고통의 시간이었다면 앞으로의 3년은 치유와 회복의 시간이 될 수 있도록 모두의 노력이 모아져야 할 것이다.

2025년 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 분야 보고

집필

– 들어가며 | 박용대(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF 단장)
– 대통령에 의한 친위쿠테타로서의 내란, 총체적인 인권의 폭력적 파괴 | 박용흘(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF)
– 내란에 대한 헌법적 제재로서 탄핵 결정 | 최새안(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF)
– 내란 대응 수사 진행과 그 문제점 | 장범식(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF)
– 내란 재판의 역사성과 문제점 | 손익찬(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF)
– 내란의 진상규명과 재발방지를 위한 과제 | 박용대(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF 단장)
– 나가며 | 박용대(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF 단장)

감수

박용대, 손익찬, 장범식, 최새안(민변 12 · 3 내란 진상규명 · 재발방지TF)

2025년 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 분야 보고

Ⅰ. 들어가며

2024년 12월 3일의 밤은 대한민국 모든 국민에게 큰 충격과 공포였다. 5 · 18 광주민주화운동 이후 비상계엄을 통해 무장한 군이 우리 일상 전면에 등장하는 일은 우리 역사에서 사라졌다고 여겼다. 그런데 헌법이 정한 계엄 선포 요건인 '전시 · 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태'가 일어난 적이 없는데도 불구하고 윤석열과 그를 추종하는 일부 세력들은 위헌적인 비상계엄을 선포함으로써 대한민국 전역을 충격에 빠뜨렸다. 45년 전에 그랬던 것처럼 국회와 정당의 정치활동을 금지하고, 언론 · 출판의 자유를 제한하는 내용을 담은 포고령도 발표했다. 국회의사당으로 헬기가 투입되었고, 무장한 군인들을 동원해 국회 장악, 선거관리위원회 서버 탈취, 주요 정치인들의 체포를 시도했다. 1952년 임시수도 부산, 1971년 10월 서울에서 그랬던 것처럼 대통령에 의한 친위쿠데타가 2024년 겨울에 다시 일어났다. 자신의 사적 이익과 권력 강화를 위해 우리 사회를 군의 통치 체제로 후퇴시키려는 시도였다. 하지만 시민들은 이를 용납하지 않았다. 윤석열의 위헌적인 비상계엄 시도는 시민들의 저항과 국회의 신속한 대응으로 해제될 수 있었다. 이어지는 내란 시도가 곳곳에 있었지만, 주권자인 우리 국민은 온 힘을 다해 막았고, 한파와 눈보라 속에도 광

장과 거리를 지키며 끝내 내란을 획책한 윤석열을 파면시켰다. 막강한 권한을 가진 현직 대통령의 내란 시도를 주권자가 직접 나서 평화롭고 민주적인 방법으로, 그렇지만 123일간의 매우 힘들고 어려운 투쟁 끝에 제압해 냈다.

그러나 그 과정은 결코 순탄하지 않았다. 내란과 계엄의 위협을 막아내고 헌정질서를 정상으로 되돌리는 데는 많은 노력과 수고가 필요했다. 내란범들은 곳곳에서 2차 내란을 시도했고, 국무위원, 대통령실, 군, 검찰, 경찰, 법원 등 우리가 권한을 위임한 권력기관과 고위공직자들 중 일부는 내란 진압을 방해했다. 증거를 인멸하고 심지어 내란범을 석방시키는 일도 주저하지 않았다. 내란을 통해 공직 사회의 민낯을 볼 수 있었고, 우리 제도의 취약성과 부족함도 드러났다.

돌이켜보면 대통령에 의한 친위쿠데타를 평화적인 방법으로 제압할 수 있었던 것은 거의 기적에 가까운 일이었다. 물론 과거부터 많은 희생을 거치며 이룩한 민주주의에 대한 의지와 그 역사적 경험을 쌓아온 시민들이 있었기에 가능했다. 그러나 그 기적이 반복된다고 믿고만 있을 수는 없다. 헌정질서를 파괴하고 국민의 권리를 짓밟는 이러한 내란 사태가 우리 사회에 다시는 발생하지 않도록 해야 한다. 그러기 위해서는 12 · 3 내란과 그 진압 과정에서 드러난 우리의 제도적 문제점과 부족함을 보다 철저히 개선할 필요가 있다. 내란은 아직 끝나지 않았다. 환부의 근원을 모두 도려낼 때만이 정상적이고 건강한 몸을 회복하듯이 우리 사회 곳곳에 깊숙이 숨어있는 내란의 근원을 도려내야 한다. 재발 방지를 위한 대책도 더욱 철저히 세워야 한다.

이러한 노력의 방법으로 이 보고서에서는 총체적인 인권의 폭력적 파괴행위로서의 12 · 3 내란의 성격, 그에 대한 헌법적 제재로서 헌법재판소에 의한 탄핵 결정 과정, 내란에 대한 수사와 특검 상황, 내란 재판의 역사성과 문제점 및 내란의 진상규명과 재발 방지를 위한 과제들이 무엇인지에 관해 살펴보고자 한다.

II. 대통령에 의한 친위쿠데타로서의 내란, 총체적인 인권의 폭력적 파괴

1. 친위쿠데타의 역사적 의의 및 전형적인 친위쿠데타로서의 12 · 3 내란

쿠데타의 사전적 의미는 “무력으로 정권을 빼앗는 일. 지배 계급 내부의 단순한 권력 이동으로 이루어지며, 체제 변혁을 목적으로 하는 혁명과는 구별된다.”는 것이다.[1]

친위쿠데타란 권력자가 스스로 쿠데타를 일으켜 권력을 강화하는 것을 의미한다. 친위쿠데타에 대한 분석은 칼 마르크스가 『루이 보나파르트의 브뤼메르 18일』에서 브뤼메르 18일 쿠데타와 이어진 통령정부의 수립, 프랑스 제1제정의 수립과, 나폴레옹 3세의 제2공화국 전복과 제2제정 수립을 비교하며 양자를 친위쿠데타의 전형으로 서술하면서 “헤겔은 어디선가 세계사에서 막대한 중요성을 지닌 모든 사건과 인물들은 반복된다고 언급한 적이 있다. 그러나 그는 다음과 같은 말을 덧붙이는 것을 잊었다. 한 번은 비극으로 다음은 소극(farce)으로 끝난다는 사실 말이다.”는 유명한 말을 남겼다.

대한민국 헌정사에서도 사사오입 개헌 등 수 차례의 친위쿠데타가 있었다. 그중 가장 전형적인 친위쿠데타는 박정희의 10월 유신이었다. 당시 집권 세력은 1971년 국가보위에 관한 특별조치법 제정을 시작으로, 1972. 10. 17. 대통령 특별선언과 계엄령 선포를 한 후, 국회를 해산하고 국회의원들을 체포 · 구속하였으며, 11. 21. 유신헌법에 대한 국민투표를 진행하였다.

이로써 제도상으로나마 민주주의가 유지되던 제3공화국은 붕괴하고, 철저한 독재체제인 제4공화국이 출범하였다. 제4공화국의 출범 이후, 우리 사회의 인권 보장을

1 국립국어원 표준국어대사전 표제어 “쿠데타” 검색결과
https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=338800&searchKeywordTo=3 2025. 11. 5. 열람

위한 최소한의 안전장치마저 무너지고, 9차례의 긴급조치, 김대중 납치사건, 2차 인혁당 사건 등 헌정사 최악의 암흑기가 시작되었다.

이로부터 52년이 지난 2024. 12. 3. 계엄령 선포를 시작으로 한 친위쿠데타가 반복되었다. 민주화된 국민들의 노력, 국회의 발 빠른 대처, 현장에 출동한 군인 등 공직자들의 저항으로, 반복된 친위쿠데타는 다행히도 소극으로 종결되었다.

그러나 내란이 성공했다면 벌어졌을 일은 결코 웃어넘길 수 없다. 그것은 10월 유신과 광주민주화운동의 역사가 보여주듯이 인권과 민주주의의 총체적 파괴였을 것이다. 계엄령의 선포 자체만으로 우리 사회의 인권과 민주주의는 돌이키기 어려운 상처가 남았다.

12 · 3 내란은 포고령을 통해 국회를 비롯한 모든 정치활동을 정지하였다. 이는 정치적 기본권 침해에 그치는 것이 아니라, 민주적 정당성을 지니는 국회의 권능을 정지하려 한 것이다. 이에 더해 병력을 국회에 투입하여 계엄 해제를 막으려 하였고, 국회의원 등을 체포하려 함으로써 반대파를 숙청하고 민주적 · 합법적 권력기관을 강압적으로 폐지하려 한 것으로 전형적인 친위쿠데타에 해당하는 것이었다.

2. 12 · 3 내란의 구체적 민주주의 파괴, 인권침해

12 · 3 내란 당시 계엄포고령의 내용은 다음과 같다.

계엄사령부 포고령 제1호

자유대한민국 내부에 암약하고 있는 반국가세력의 대한민국 체제전복 위협으로부터 자유민주주의를 수호하고, 국민의 안전을 지키기 위해 2024년 12월 3일 23:00부로 대한민국 전역에 다음 사항을 포고합니다.

1. 국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금한다.

2. 자유민주주의 체제를 부정하거나, 전복을 기도하는 일체의 행위를 금하고, 가짜뉴스, 여론조작, 허위선동을 금한다.

3. 모든 언론과 출판은 계엄사의 통제를 받는다.

4 .사회혼란을 조장하는 파업, 태업, 집회행위를 금한다.

5. 전공의를 비롯하여 파업 중이거나 의료현장을 이탈한 모든 의료인은 48시간 내 본업에 복귀하여 충실히 근무하고 위반시는 계엄법에 의해 처단한다.

6. 반국가세력 등 체제전복세력을 제외한 선량한 일반 국민들은 일상생활에 불편을 최소화할 수 있도록 조치한다.

이상의 포고령 위반자에 대해서는 대한민국 계엄법 제9조(계엄사령관 특별조치권)에 의하여 영장없이 체포, 구금, 압수수색을 할 수 있으며, 계엄법 제14조(벌칙)에 의하여 처단한다.

2024. 12. 3. (화)

계엄사령관 육군대장 박안수

10월 유신과 5. 17. 내란 등 기존 사례를 살펴보면, 정치적 반대자를 숙청하는 수단으로서 포고령 위반에 대한 형사처벌이 이용되었다. 위 포고령 역시 아래와 같이 친위쿠데타의 수단이자 그 자체로 인권에 대한 총체적이고 폭력적인 파괴에 해당한다.

위 포고령 제1조는 국회활동을 포함한 일체의 정치활동을 금지한 바, 그 자체로 헌법기관인 국회의 권한을 침해하는 내란행위인 동시에 국민들의 정치적 기본권에 대한 심대한 침해에 해당한다.

또한 포고령 제2조는 지극히 추상적이고, 자의적 해석이 가능한 "가짜뉴스, 여론조작, 허위선동" 등을 금지하여 계엄사령부의 자의적 판단에 따라 반대 여론을 탄압할 수 있게 하였다. 이에 이은 제3조는 언론에 대한 계엄사의 통제를 규정하여 그 자체로 언론의 자유를 침해하는 것이었다. 포고령 제4조는 집회 · 시위의 자유 및 단체행동권을 전면으로 침해하는 것이며, 특히 제5조는 의료인의 단체행동권과 결사의 자유를 침해하는 내용이었다.

12 · 3 내란의 수단으로 이용된 포고령은 무효이고, 이를 위반한 행위는 죄가 되지 않아 형사소송법 제325조 전단에 의거 무죄라는 것이 민주화 이후 법원의 일관된 입장이기는 하다(대법원 2018. 12. 13. 선고 2016도1397 판결, 광주지방법원 순천지원 2025. 4. 24. 선고 2025재고합5 판결, 서울중앙지방법원 2023. 8. 24. 선고 2023재고단27 판결 등 참조). 그러나 역사적으로 보면 내란이 성공한 경우 법원은 내란이 종식되어 민주화가 되기 전까지는 포고령에 대한 사법심사를 회피하고 포고령 위반을 범죄로 보아 처벌해 왔다(대법원 1982. 9. 14. 선고 82도1847 판결 등).

즉, 포고령의 발령 자체만으로 정치적 기본권과 표현의 자유에는 위축효과(chilling effect)로 인한 돌이킬 수 없는 파괴가 발생하는 것이며, 이는 사후적으로 내란이 신속하게 극복되었다는 사정, 용기 있는 국민들이 포고령에 정면으로 맞서 싸웠다는 사정으로 치유될 수 없는 것이다.

12 · 3 내란에서는 위 포고령의 발령 외에도 당시 야당 대표였던 이재명, 국회의장 우원식은 물론 당시 여당 대표 한동훈 등 정치인, 민주노총 위원장, 민변 등 시민사회, 손석희 등 언론인에 대한 체포가 시도되었다. 후에 밝혀진 바에 따르면 이들에 대한 체포 시도는 체포에서 그치는 것이 아닌 살해계획까지 있었음이 이른바 "노상원 수첩"의 내용[2]과 곽종근 당시 특수전사령관의 법정 증언[3]을 통해 확인되었다.

위 체포 시도는 영장주의를 잠탈하여 우리 헌법이 보장하는 신체의 자유는 물론 생명권까지 침해하는 궁극적인 인권침해이다. 국제인권법의 시각에서도 자유권협약이 보장하는 기본적 인권을 침해한 것이며, 자유권협약 제4조의 국가긴급사태시의 예외 사유에도 해당하지 아니하고, 사무총장을 통한 통지 등 최소한의 절차조차 준수하지 않은 인권의 총체적인 파괴였다. 국제인도법적으로도 국제형사재판소에 관한 로마규정 제7조가 금지하는 인도에 반한 죄로서 제1호 가, 마, 자목(국내이행법률인 국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률상 제9조 제1항, 제2항 제4호, 제8호)을 위반한 심대한 인권침해범죄에 해당하는 것이었다.

3. 소결

윤석열의 친위쿠데타인 12 · 3 내란은 국민들의 저항으로 짧은 시간에 마르크스의 통찰과 같이 '소극'으로 종료되었다. 그러나 내란의 빠른 진압이 내란으로 이미 발생한 인권침해를 평가절하하는 근거가 되어서는 안 된다. 내란의 실행행위로써 발표된 포고령, 시도된 불법적인 체포는 내란이 성공했으면 발생하였을 인권의 총체적 파괴는 물론이고, 비록 실패하였으나 그 자체로 인권을 침해하는 폭력이고 범죄라는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

---

2 뉴스타파(2025.8.28.), [주간 뉴스타파] '내란의 시작' 노상원 수첩 전문 공개
https://newstapa.org/article/dzKkk

3 한겨레(2025.11.4.), 곽종근 "윤석열, 한동훈 총 쏴서라도 죽이겠다 말해"
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1227105.html

Ⅲ. 내란에 대한 헌법적 제재로서 탄핵 결정

1. 기본적 사실관계

윤석열은 2024. 12. 3. 22:27경 대통령실에서 대국민담화를 통해 '야당의 탄핵과 특검, 예산 삭감 등으로 국정 마비 · 공산세력으로부터 헌정질서를 수호한다'라는 이유로 비상계엄을 선포하였으며, 계엄사령관으로 임명된 육군참모총장 박안수는 23:23경 계엄사령부 포고령 제1호를 발령하였다.

시민들은 곧장 국회로 달려가 국회를 막는 군인, 경찰에 항의하여 국회의원들이 본청 안으로 들어갈 수 있도록 하였고, 국회의원들이 신속하게 집결하여 2024. 12. 4. 01:01경 제418회 국회 제15차 본회의에서 재석 190인 중 찬성 190인으로 비상계엄해제요구 결의안이 가결되었다. 이에 따라 윤석열은 같은 날 04:27경 비상계엄을 해제하겠다는 대국민담화를 발표하였고, 04:30경 국무회의에서 계엄 해제안이 의결되었다.

비상계엄 선포 다음 날인 2024. 12. 4. 국회에서 윤석열에 대한 탄핵소추안이 발의되었고, 12. 7. 윤석열은 '계엄으로 인하여 국민들께 불안과 불편을 끼쳐드린 점에 사과하며, 임기를 포함하여 정국 안정 방안을 국민의힘에 일임하겠다'는 취지의 대국민담화를 발표하였다. 같은 날 제418회 국회(정기회) 제17차 본회의에서 탄핵소추안에 대한 표결을 실시하였으나, 의결정족수 부족으로 투표가 불성립하였다.

이후 2024. 12. 12. 190명의 국회의원이 이 사건 계엄과 관련하여 윤석열의 직무집행에 있어 헌법과 법률을 위배하였다는 이유로 두 번째 탄핵소추안을 발의하였으며, 12. 14. 제419회 국회 제4차 본회의에서 재적의원 300인 중 204인의 찬성으로 소추안이 가결되어 헌법재판소에 윤석열에 대한 탄핵심판을 청구하였다.

2. 헌법재판소의 판단

가. 적법요건 판단

(1) 비상계엄 선포행위 사법심사 가능성

윤석열 측은 대통령의 비상계엄 선포행위는 고도의 통치행위로서 사법심사의 대상이 아니므로 비상계엄을 이유로 한 탄핵심판 청구는 부적법하다고 주장하였다. 이러한 주장은 극우세력에도 그대로 전수되어 헌법재판소의 판단을 왜곡하는 주된 논리로 작용하였다. 그러나 헌법재판소는 지난 긴급조치에 대한 헌재의 결정을 토대로, '국가긴급권은 평상시의 헌법질서에 따른 권력행사방법만으로는 대처할 수 없는 중대한 위기상황에 대비하여 헌법이 중대한 예외로서 인정한 비상수단이므로, 헌법이 정한 국가긴급권의 발동요건 · 사후통제 및 국가긴급권에 내재하는 본질적 한계는 엄격히 준수되어야 하므로, 고도의 정치적 결단을 요하는 행위라 하더라도 탄핵심판절차에서 헌법 및 법률 위반을 심사할 수 있다'고 판단하였다(헌재 2015. 3. 26. 2014헌가5, 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1 참조).

(2) 형법상 내란죄 등에 대한 소추사유 철회 및 변경 가부

탄핵소추 대리인단은 변론 과정에서 비상계엄 선포 및 포고령 발령에 대하여 '형법상 내란죄'가 아닌 '헌법 위반 행위'로서 탄핵 사유를 변경하겠다고 밝혔다. 탄핵심판은 형법상 구성요건 해당성을 밝히는 재판이 아니라 헌법 위반 여부를 가리는 재판이라는 것이 그 이유였다. 윤석열은 소추의결서에는 계엄 선포를 비롯한 행위에 대하여 형법상 내란죄 등 형법 위반 행위로 구성하였다가, 탄핵심판 청구 이후에 별도 의결 절차 등을 거치지 않고 헌법 위반 행위로 포섭하는 것은 소추사유 철회 내지 변경에 해당하여 탄핵심판 청구가 부적법하다고 주장하였다. 이에 헌법재판소는 소추의결서에서 그 위반을 주장하는 '법규정의 판단'에 관하여는 원칙적으로 구속을 받지 않고, 다른 관련 법규정에 근거하여 탄핵의 원인이 된 사실관계를 판단할 수 있으므로(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1; 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1 참조), 동일한 사실에 대하여 단순히 적용법조문을 추가 · 철회 · 변경하는 것은 '소추사유'의 추가 · 철회 · 변경에 해당하지 않으므로 별도 절차를 거칠 필요가 없다고 판단하였다.

나. 탄핵의 요건

(1) 직무집행에 있어서 헌법이나 법률 위배

헌법 제65조는 대통령이 '그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때'를 탄핵사유로 규정하고 있는바, '직무'는 대통령의 지위에서 국정수행과 관련하여 행하는 모든 행위를 포괄하는 개념이며 '헌법 및 법률'에는 불문헌법 및 법률과 동등한 효력을 가지는 국제조약 등이 포함된다고 밝혔다.

(2) 헌법이나 법률 위배의 중대성

대통령을 탄핵하기 위해서는 대통령의 법 위배 행위가 헌법질서에 미치는 부정적 영향과 해악이 중대하여 대통령을 파면함으로써 얻는 헌법 수호의 이익이 대통령 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 커야 한다고 밝혔다. 즉, '탄핵심판 청구가 이유 있는 경우'란 대통령의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위배가 있는 때를 의미한다고 명시하였다.

다. 본안 판단

(1) 비상계엄 선포의 요건 위반 여부

헌법재판소는 헌법 준수 의무를 부담하고 있는 대통령으로서는 헌법과 법률이 정한 비상계엄 선포의 요건과 한계를 준수하여 신중하게 그 권한을 행사하여야 함에도, 윤석열은 헌법의 규정 또는 국가긴급권의 본질상 비상계엄 선포를 정당화할 수 없는 사정을 들어 이 사건 계엄을 선포하였다고 보았다. 이에 윤석열은 헌법 제77조 제1항 및 계엄법 제2조 제2항이 정한 위기 상황이 현실적으로 발생하였다고 볼 근거가 없었음에도 현저히 비합리적이거나 자의적인 판단으로 이 사건 계엄을 선포하였으므로 헌법 제77조 제1항과 계엄법 제2조 제2항을 위반했다고 판단했다.

(2) 포고령 발령 적법 여부

헌법재판소는 우선 포고령은 계엄법 제9조 제1항, 제14조 제2항의 내용을 보충하는 기능을 하고 그와 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가진다는 것을 확인하였다. 내용적인 측면에서는 윤석열이 박안수 계엄사령관으로 하여금 포고령을 발령하게 함으로써 대의민주주의, 권력분립원칙을 위반하였고 국회의원의 심의 · 표결권 등 헌법상 권한을 침해하였으며, 지방자치의 본질적 내용을 침해하고 국민주권주의 및 자유민주적 기본질서를 위반하였다고 판단했다. 뿐만 아니라 포고령 각호 내용은 헌법 제77조 제3항 및 계엄법 제9조 제1항, 영장주의를 위반하여 국민의 정치적 기본권, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유, 정당의 자유, 단체행동권, 직업의 자유, 신체의 자유 등 수많은 기본권을 직접 침해하였다고 밝혔다.

(3) 피청구인 윤석열을 파면할 것인지 여부

헌법재판소는 윤석열의 계엄 선포 및 포고령을 통하여 국회의 활동을 전면적으로 금지하였고, 국회의 헌법상 권한 행사를 막을 의도로 국회에 군경을 투입시켜 국회 출입을 통제하였으며, 일체의 정치적 표현의 자유를 전면적으로 박탈하여 자유민주적 기본질서를 침해한 것으로써 국민주권주의 및 민주주의에 대한 중대한 위반 행위에 해당한다고 보았다.

뿐만 아니라 계엄 선포권 및 국군 통수권을 남용하여 국회, 지방의회의 권한, 사법권 및 선관위의 독립성을 침해하였으며, 국군의 정치적 중립성을 훼손하였으므로, 이는 법치국가원리를 위반한 행위에 해당하고, 국민의 기본권을 포괄적으로 침해하여 그 법 위반의 정도가 엄중하여 헌법질서에 미친 부정적인 영향도 중대하다고 인정하였다. 윤석열 측은 야당의 전횡과 국정 위기 상황을 국민에게 알리고 호소하기 위하여 이 사건 계엄을 선포하였다고 주장하나, 이는 본래 그러한 목적으로 행사할 수 없는 계엄 선포권을 여소야대의 정치 상황을 타개하기 위한 수단으로 이용하였다는 것과 다를 바 없어 국가긴급권을 남용하여 행사한 것이므로, 헌법수호의 책무를 저버리고 민주공화국의 주권자인 대한국민의 신임을 중대하게 배반하여 파면에 이르지 아니할 수 없다고 명시하였다.

3. 윤석열 탄핵 과정에서 촉발된 쟁점

가. 한덕수 대통령 권한대행에 대한 탄핵

헌법재판관 이종석, 이영진, 김기영이 2024. 10. 17. 임기만료로 퇴임한 이후, 후임으로 더불어민주당은 마은혁과 정계선을, 국민의힘은 조한창을 추천하여 청문절차를 거친 후 2024. 12. 6. 제420회 국회 본회의에서 재적인원 195명 중 185명의 찬성으로 선출안이 가결되었다. 그러나 한덕수 당시 대통령 권한대행은 국회의 선출안에 따라 헌법재판관을 임명하지 않았고, 이에 국회는 2024. 12. 27. 한덕수 권한대행에 대한 탄핵소추안을 의결하여 헌법재판소에 탄핵심판을 청구하였다.

이 과정에서 권한대행 중인 국무총리의 탄핵 소추 의결 정족수에 관하여 ① 신분(국무총리) 의결정족수인 재적의원 과반수로 보아야 한다는 견해, ② 직무(대통령 권한대행) 의결정족수인 재적의원 2/3으로 보아야 한다는 견해가 나뉘어졌다.

헌법재판소는 이에 대하여 2025. 3. 24. '대통령 권한 대행자로서의 국무총리는 축소된 간접적인 민주적 정당성만을 보유하고 있고, 권한대행이라는 지위가 새로 창설되는 것이 아니므로 본래의 신분상 지위에 따라 헌법 제65조 제2항 본문(재적의원 과반수)에 의한 의결 정족수를 적용함이 타당하다'라고 보았다.

그러나 헌법재판관 5인은 한덕수 권한대행의 헌법재판관 미임명이 헌법상의 구체적 작위의무를 위반한 것에 해당하기는 하나, 헌법재판소를 무력화하기 위한 목적을 인정할 객관적 자료가 발견되지 않는 점 등을 고려하면 국민의 신임을 배반한 경우에 해당한다고 단정할 수는 없어 파면 결정을 정당화하는 사유가 존재하지 않는다고 보았다. 그 결과 한덕수에 대한 탄핵 청구는 기각되었다.

나. 최상목 대통령 권한대행의 헌법재판관 임명 부작위

한덕수의 직무집행이 정지된 상황에서, 최상목 전 부총리가 대통령 권한대행직을 수행하였으나 2024. 12. 31. 정계선, 조한창 후보만을 헌법재판관으로 임명하였다. 이에 국회는 2025. 1. 3. 최상목 권한대행이 마은혁을 재판관으로 임명하지 아니한 행위가 국회의 재판관 선출권과 헌법재판소 구성권을 침해한 것임을 확인하는 결정 및 마은혁이 재판관의 지위에 있음을 확인하거나 최상목 권한대행은 마은혁을 즉시 재판관으로 임명하여야 한다는 결정을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였다(2025헌라1).

헌법재판소는 2025. 2. 27. 대통령의 권한을 대행하는 국무위원은 국회 본회의 의결을 통하여 재판관으로 선출한 사람을 임명할 헌법상 의무가 있다고 판시하였으며, 이에 따라 최상목 권한대행의 임명 부작위는 헌법에 의하여 부여된 청구인(국회의장)의 헌법재판소 재판관 선출을 통한 헌법재판소 구성권을 침해한다고 판단하였다.

다. 한덕수 대통령 권한대행의 대통령 몫 헌법재판관 지명

탄핵심판 청구 기각 후 대통령 권한대행으로 복귀한 한덕수 국무총리는 2025. 4. 8. 임기가 같은 달 18일에 만료되는 대통령 지명 몫인 헌법재판관 문형배, 이미선의 후임으로 이완규 법제처장과 함상훈 서울고등법원 부장판사를 지명하였다. 이에 대통령 권한대행인 국무총리가 대통령 몫의 헌법재판관을 지명할 수 있는지에 대하여 대통령 권한대행의 권한 범위에 대한 쟁점이 촉발되었다. 이에 당시 헌법재판소에 헌법소원 등을 제기한 사람들은 2025. 4. 9. '헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명된 재판관이 아닌 사람으로부터 재판을 받게 되면 헌법상 공정한 재판을 받을 권리가 침해된다'라는 이유로 헌법재판관 지명에 대한 위헌 확인 청구 및 효력정지 가처분 신청을 제기하였다.

헌법재판소는 2025. 4. 16. 대통령의 권한을 대행하는 국무총리가 헌법재판관을 지명하여 임명할 권한을 행사할 수 있다고 단정할 수 없는 상황에서, 한덕수 권한대행이 헌법재판관을 임명하면 신청인이 적시에 이 사건 후보자의 재판관 지위를 다툴 수 있는지 불분명하고, 재심이 허용되지 않을 가능성도 존재하므로 회복하기 어

려운 중대한 손해를 입을 위험이 있어 긴급성 및 필요성을 인정하여 가처분 신청을 인용하였다. 이로써 이완규와 함상훈에 대한 헌법재판관 임명 절차가 정지되었다.

4. 소결

윤석열의 전례 없는 위헌 · 위법한 비상계엄으로 우리 사회의 중대한 인권침해 및 민주주의 질서의 위협이 발생하였으나, 온몸으로 군의 침탈을 막은 시민들과 끈질기고 절박한 퇴진 운동 덕에 계엄 선포 4개월 만에 탄핵 결정을 이끌어 낼 수 있었다. 그 과정에서 선례가 없는 법적 쟁점이 수시로 발생하여 신속한 법적 · 정무적 판단이 필요했는데, 적재적소에 법적 수단을 동원하여 무사히 헌법재판소의 탄핵 결정이 나올 수 있었다. 향후에는 탄핵 이후 새로운 민주주의 국면을 맞이하는 상황에서, 진정으로 시민의 뜻을 대표하는 통치구조가 무엇인지, 국가긴급권이 더 이상 남용되지 않는 제도적 방안은 무엇인지 장기적으로 성찰하고 평가하며 바꾸어나가야 할 것이다.

Ⅳ. 내란 대응 수사 진행과 그 문제점

1. 12 · 3 내란 초기 수사 진행과 문제점

윤석열은 2024. 12. 8. 현직 대통령 최초로 내란 혐의로 입건되었다. 윤석열에 대한 수사는 제대로 진행되지 아니하였다. 당시 국방부 장관 김용현이 2024. 12. 27. 구속기소 되었고, 전 정보사령관 노상원이 2025. 1. 10. 구속기소 되었으며, 경찰청장 조지호, 서울경찰청장 김봉식이 2025. 1. 8. 구속기소 되었고, 박안수, 곽종근, 여인형, 이진우, 문상호와 같은 군인들에 대해서도 2025. 1. 6. 이전 구속기소 되었으나 윤석열에 대해서는 대면 조사가 이루어지지 않았다.

공수처는 소환조사에 불응하는 윤석열에 대한 체포영장을 발부받아 2025. 1. 3. 윤석열에 대한 체포영장 집행을 시도하였으나 실패하였다. 공수처와 경찰은 2025. 1. 15. 새롭게 발부받은 두 번째 체포영장 집행을 통해서야 윤석열을 마침내 체포할 수 있었다. 당시는 윤석열이 비상계엄을 한 지 한 달 10일 이상이 지난 때로 윤석열은 그때까지 계속 저항하였다. 당시 공관에 있던 경호처와 군인은 무장한 상태로 정당한 공무를 집행하는 공수처와 경찰의 체포를 막거나 방해하였고, 이러한 모습은 온 국민을 불안에 떨게 하였다.

수사기관들은 내란수사에 서로 협조적이지 못 하였고, 공수처는 윤석열 체포 과정에서 무능하다는 인상마저 남겼다. 윤석열이 검찰 출신 대통령으로 법무부와 검찰 수뇌부를 장악하고 있었고, 경찰 수뇌부도 내란범죄에 가담한 정황이 있었으며, 공수처장도 당시의 정권에서 임명된 상황이라 누구에게 수사를 맡겨야 할지도 판단하기 어려웠다.

경찰은 스스로 경찰청장 조지호와 서울경찰청장 김봉식을 체포하고 수사를 진행하였으나 검찰은 내란에 관여한 검찰 고위 간부에 대한 수사를 당시뿐만이 아니라 현재까지도 진행하고 있지 않다.

2. 윤석열 체포 이후 수사 진행과 문제점

윤석열은 체포되었지만 공수처의 소환조사에 계속 불응하는 등 수사에 협조하지 아니하였다. 서울서부지방법원은 2025. 1. 19. 02:50경 소환조사에 응하지 않던 윤석열에 대한 구속영장을 발부하였다. 구속영장이 발부되자 서울서부지방법원 앞에 있던 윤석열 지지자들은 유리창을 깨고 법원에 들어가 구속영장을 발부한 판사를 찾아다니며 법원의 시설과 기기를 파손하였다.

공수처는 2025. 1. 23. 검찰에 '공소제기 요구' 처분 결정과 함께 사건을 송부하였다. 검찰은 2025. 1. 23. 구속기간 연장을 서울중앙지방법원에 신청하였으나 기각

되었고, 2025. 1. 25. 구속기간 연장을 재신청했지만 기각되었다. 심우정 검찰총장은 2025. 1. 26. 전국 고검장 · 지검장 회의를 소집하여 논의를 하였고, 검찰 비상계엄 특별수사본부는 2025. 1. 26. 18:55 윤석열을 내란 우두머리 혐의로 구속기소하였다.

공수처가 수사권은 가지고 있으나 기소권은 가지지 못하는 범죄에 대하여 구속기간을 어떻게 보아야 할지 해석상 견해가 나뉘었고, 서울중앙지방법원은 검찰의 구속기간 연장신청을 기각하여 연장이 불가능하다고 판단하였다.

3. 구속취소 후 검찰의 항고 포기의 문제점

서울중앙지방법원은 2025. 3. 7. 윤석열에 대한 구속취소 결정을 하였다. 검찰은 이러한 구속취소 결정에 대하여 즉시항고 또는 항고를 하지 않았고, 다음 날인 2025. 3. 8. 윤석열을 석방하도록 지휘하였다. 당시 검찰 비상계엄 특별수사본부 소속 검사들은 항고를 주장했다고 알려졌지만 검찰총장 심우정은 즉시항고와 항고를 모두 포기하였다.

서울중앙지방법원이 한 구속취소 결정 자체가 가지는 문제가 크지만 검찰이 한 즉시항고 및 항고 포기도 비판받아야 한다. 윤석열이 위법한 비상계엄을 하고 국회와 선관위, 언론기관에 군대를 보낸 모습을 실시간으로 보았던 국민들은 윤석열이 서울구치소에서 걸어 나오는 모습을 다시 실시간으로 봐야만 했다. 검찰에 대해 조금이나마 남았던 믿음도 사라지는 순간이었다. 중대한 범죄를 저지르고도 무장한 경호처 직원과 군인을 앞세워 적법한 체포 시도에 격렬하게 저항하던 피고인 윤석열을 거리로 풀어준 그 '탈옥'의 모습은 모든 국민에게 큰 충격이었다.

검찰은 2025. 5. 1. 직권남용 혐의로 추가 기소하였지만 다시 구속영장을 청구하지는 않았다. 윤석열은 아무 일도 없었듯이 거리를 돌아다녔고 불구속 상태로 재판에 출석하였다.

4. 특검 수사 진행과 문제점

이재명 대통령은 2025. 6. 12. 윤석열 전 대통령 등에 의한 내란 · 외환 행위의 진상규명을 위한 특별검사(이하 "내란 특검"이라고 한다)로 조은석을 임명하였다.

내란 특검은 2025. 6. 18. 구속기간 만료를 앞두고 받은 보석 허가를 거부하고 있던 김용현을 위계에 의한 공무집행방해, 증거인멸교사 혐의로 추가 기소하고 구속영장을 청구하여 김용현이 2025. 6. 25. 구속되도록 하였다. 내란 특검은 2025. 6. 27. 구속기간 만료를 앞둔 노상원을 추가 기소하고 구속영장을 청구하여 2025. 7. 7. 구속기간 만료 전에 다시 구속되도록 하였다.

내란 특검은 2025. 7. 6. 윤석열에 대한 구속영장을 청구하였다. 윤석열에 대한 구속 전 피의자 심문 절차는 2025. 7. 9. 진행되었고, 서울중앙지방법원은 2025. 7. 10. 02:07경 윤석열에 대한 구속영장을 발부하였다. 이로써 윤석열은 약 124일 만에 다시 구속되었다. 내란 특검은 2025. 7. 19. 윤석열을 직권남용권리행사방해 등 혐의로 추가 기소하였다.

내란 특검은 2025. 7. 28. 이상민 전 행정안전부 장관에 대해 내란중요임무 종사 및 직권남용권리행사방해, 위증 등의 혐의로 구속영장을 청구하였고, 이상민은 2025. 8. 1. 구속되었다. 내란 특검은 2025. 8. 19. 이상민을 구속 기소하였다.

내란 특검은 2025. 8. 24. 한덕수에 대하여 내란 우두머리 방조 등 혐의로 구속영장을 청구하였다. 그러나 서울중앙지방법원은 2025. 8. 27. 21:57경 증거인멸과 도주의 가능성이 적고 법적 다툼이 필요하다는 이유로 한덕수에 대한 구속영장 청구를 기각하였다. 내란 특검은 2025. 8. 29. 한덕수를 불구속 기소하였다.

내란 특검이 수사할 수 있는 기간이 얼마 남지 않은 지금, 내란수사에 남은 과제가 많기만 하다. 현재 박성재 전 법무부 장관 등 국무위원에 대한 기소도 아직 마무리되지 않았고, 내란에 가담한 것으로 의심되는 추경호 등 국민의힘 국회의원들, 내

란에 관여한 검찰에 대한 수사도 제대로 진행되지 않았다. 정진석 전 대통령비서실장과 같은 대통령실의 윤석열 최측근에 대하여는 제대로 수사가 되고 있는지도 알기 어려운 상황이다.

내란 특검은 2025. 11. 7. 마지막 기한 연장을 요청하였다. 이번 요청이 받아들여질 경우 내란 특검은 2025. 12. 7.까지 수사를 이어갈 수 있다. 그렇게 된다면 구속영장을 청구하였던 박성재에 대한 기소와, 구속영장을 청구한 추경호에 대한 기소 등이 마지막이 될 가능성이 높다. 이후에는 경찰청 국가수사본부에서 내란수사를 진행하게 될 것이다.

5. 소결

내란 범죄에 대한 수사는 초반부터 많은 우려가 드러났다. 수사권을 가지고 있는 경찰, 검찰, 공수처는 국가적 위기 상황에서도 제대로 협조하지 아니하였고, 체포 과정에서 불안한 모습을 보였다. 검찰은 윤석열에 대한 구속취소 결정에 항고하지 않아 내란 우두머리 혐의로 재판이 진행 중인 피고인이 구치소에서 걸어 나오게 만들었다.

내란 특검은 2024. 12. 12. 이미 국회에서 법률안이 의결되었으나 한덕수, 최상목 두 대통령 권한대행의 거부권 행사와 국민의힘 소속 국회의원들의 재의결 반대로 이재명 대통령이 당선된 이후에서야 겨우 구성될 수 있었다. 내란수사와 재판이 특검 구성 등으로 오히려 지연될 수 있지 않을까 하는 우려와 달리 출범 초기 김용현, 노상원에 대한 추가 기소와 구속영장 청구를 빠르게 진행하였고, 이어 윤석열에 대한 구속영장 청구와 추가 기소도 빠르게 진행하였다. 하지만 내란 특검은 공소 유지를 하면서 수사를 진행하여야 했고, 다루어야 하는 사안이 많고 관여자도 많아 법률로 정한 기한 내에 내란수사를 마무리하지 못할 가능성이 높다.

이제 곧 윤석열이 비상계엄을 선포한 지 1년이 되어가고 있다. 아직도 밝혀져야 할 내용은 많이 남았고, 책임자로 처벌되어야 할 사람도 많이 남아있다. 우리가 멈추지 말고 이번 내란 사태를 지켜보아야 하는 이유이다.

V. 12.3 내란 재판의 역사성과 문제점

1. 12.3 내란 재판의 역사성

주요 내란 사건은 헌법 개정과 맞물려 있는바, 간략히 살펴보면 다음과 같다.

① 제1차 개헌(부산정치파동): 제정 헌법상 대통령은 4년 중임제의 국회 간선제였다. 1950년 총선에서 여당이 참패하자, 이승만 대통령은 직선제 개헌을 시도하였으나 1951년 1월에 국회에서 부결되었다. 이에 이승만은 군인을 동원하여 야당 의원 47명을 연행(10명 구속)하는 등의 방식으로 국회의원을 협박하였다. 다시 발의된 직선제 개헌안은 군인과 경찰이 국회의사당을 포위한 가운데 통과되었다.

② 제5차 개헌(5.16 군사반란): 1960. 4. 19. 혁명의 결과 민주정부가 수립되며 의원 내각제가 도입되었다. 그러나 육군 소장 박정희 등은 1961. 5. 16. 군사 반란을 일으키고 국정을 장악했다. 그리고 군사반란 세력의 주도하에 1963년 제5차 개헌안이 통과되었다(4년 중임제의 대통령 직선제).

③ 제7차 개헌(10월 유신): 박정희는 1963년 및 1967년 대통령 선거에서 연이어 당선되고 1969년에는 3선 개헌안을 통과시키고 1971년 대통령 선거에서 당선되었다(3선). 박정희는 영구집권을 목표로 1972년 10월에 군대를 동원해서 국회를 해산하고, 야당 의원과 시민들을 납치·고문하며 정치활동을 금지시켰다. 결국 1972년 말에 대통령의 임기 제한을 없애고 직선제를 폐지하는 개헌안을 통과시켰다.

④ 제8차 개헌(12.12, 5.18): 박정희가 김재규에 의해 살해 당한 이후에, 육군 소장 전두환 등이 1979. 12. 12. 군사반란을 일으키고 1980년 5월에는 광주 민중을 학

살하였다. 이 군사반란 세력의 주도하에 1980년 10월 제8차 개헌이 이뤄졌다.

이번 12.3 내란은 부산정치파동.10월 유신과 같이, 재직 중인 대통령이 권력을 강화하기 위해서 벌인 '친위쿠데타'라는 특징이 있다. 친위쿠데타는 기존 사회의 주류 세력이 권력의 강화를 위해서 일으킨 것이기 때문에 쉽게 정당화되기 마련이고, 실패하는 경우도 거의 없다. 이번 12.3 내란은 친위쿠데타임에도 드물게 실패한 경우이고, 기득권의 견제를 뚫어가며 일반적인 사법절차에 의하여 심판한다는 점, 여러모로 악조건 속에서 사법절차가 출발하게 되었다는 점에 유의해야 한다.

2. 윤석열에 대한 체포, 서부지방법원 폭동, 구속취소, 재구속에 이르기까지

고위공직자수사처(이하 '공수처')는 윤석열에 대한 체포영장을 발부받았다. 그러나 윤석열은 대통령 관저에서 경호처 직원과 군인을 동원하여 농성전을 펼쳤고, 2025. 1. 3. 영장 집행은 실패로 돌아갔다. 공수처는 2025. 1. 14. 두 번째 체포영장 집행에 나섰고 경찰 수천 명의 협조를 받아서 겨우 윤석열을 체포할 수 있었다. 이어서 공수처는 윤석열에 대한 구속영장을 청구했고, 서울서부지방법원은 2025. 1. 19. 오전 03:00경 영장을 발부했다. 이 소식이 전해지자 윤석열 구속에 반대하는 폭도들은 법원 청사 내부에 난입하여 건물과 집기를 손괴하고, 영장 발부 판사를 살해하겠다며 찾아다니고 인근의 경찰과 민간인을 폭행했다(서부지법 폭동).

검찰은 2025. 1. 26. 윤석열을 내란 우두머리 혐의로 구속 기소하였다. 윤석열 측은 재판부(서울중앙지방법원 형사합의25부, 이하 '지귀연 재판부')에 구속취소 청구를 하였다. 그리고 지귀연 재판부는 2025. 3. 7. '구속 전 피의자 심문을 위해 수사서류가 법원에 있던 기간을 구속기간에 불산입할 때는 날짜가 아닌 시간으로 산입해야 한다'라면서 윤석열의 경우 구속기간이 만료된 상태에서 기소가 이루어졌다는 이유로 구속취소를 결정하였다. 이 결정은 대한민국 법원이 설치된 이래 전례가 없었던 해석에 터잡은 것이었다. 그러나 그 뒤에 보인 검찰의 행태가 국민을 더욱 분노케 했다. 검찰은 항고를 하지 않음으로써 이 결정을 바로잡지 않았고, 그럼에도 다른 사건에서는 이전과 동일한 방식으로 구속기간을 계산했다. 결국 윤석열은 석방 상태로 있다가 2025. 7. 10.에 이르러서야 재구속되었다.

위와 같은 일련의 사건은 '친위쿠데타'의 성격을 보여준다. 윤석열은 여전히 대통령이었으므로 무력으로 영장 집행에 저항할 수 있었고, 공수처 또한 적극적으로 집행에 나서지 않다가 여론의 압박을 받고 태도를 바꿨다. 경찰 또한 영장실질심사가 진행 중인 서부지법 청사가 폭도들에 의해 위협받는 상태였음에도 미리 해산하지 않고 있다가 뒤늦게 진압에 나섰다. 지귀연 부장판사 또한 전례 없는 법리를 근거로 내란 우두머리를 풀어줬고, 검찰은 항고하지 않음으로써 윤석열 단 한 명을 위한 법리가 성립할 수 있음을 입증했다. 그럼으로써 비상계엄은 형식적으로 해제되었지만 내란세력이 굴복한 것이 아님을 보여주었다.

3. 12.3 내란 재판의 주요 경과

가. 윤석열 내란 재판(서울중앙지방법원 2025고합129호(윤석열), 2024고합1522(김용현, 노상원, 김용군), 2025고합51(조지호, 김봉식, 목현태, 윤승영))

대통령 윤석열, 국방부 장관 김용현 등 퇴역군인, 경찰청장 조지호 등 경찰들은 검찰에 의해 내란 우두머리와 주요임무행사, 직권남용권리행사방해 등의 혐의로 기소되어 서울중앙지방법원에서 심리가 진행 중이다. 주요 혐의를 요약하면, 계엄사령부를 구성해서 군대를 동원해 국회에 침입하여 계엄해제 의결을 저지한 것, 경찰을 통해 국회의원들의 국회 진입을 방해한 것, 군인과 국가정보원 직원을 동원해 국회의원 등에 대한 체포조를 편성하여 운영한 것, 중앙선거관리위원회를 점거하고 서버를 반출하고 직원을 체포하려고 시도한 것, 경찰과 소방을 통해 특정 언론사에 대한 단전.단수를 시도한 것이다.

이 재판을 통해 윤석열의 지시를 받은 이진우 수방사령관이나 곽종근 특전사령관으로부터 군인들이 국회의사당에 들어가서 의원들을 끌어내라는 지시를 받았다는

사실이 확인되었다. 그리고 군인들이 선거관리위원회에 침입해서 서버 등을 확보하라는 점도 모두 상부의 지시에 의한 것임이 확인되었다.

나. 현역 군인들에 대한 재판(중앙지역군사법원 2024고26호(여인형, 이진우), 2025고1(박안수, 곽종근), 2025고2(문상호))

피고인 여인형은 육군방첩사령관, 이진우는 수도방위사령관, 박안수는 육군참모총장, 곽종근은 육군특수전사령관, 문상호는 정보사령관으로 이들은 모두 내란 당시에 현역 군인이었으므로 군사법원에서 재판이 진행 중이다. 이들은 사전에 계엄이 진행될 것임을 알고도 군부대를 국회·선거관리위원회·정치인 체포 등에 동원하여 내란 주요임무종사 혐의를 받고 있다. 이들은 재판 초기에는 혐의를 부인하였으나, 재판이 진행되는 도중에는 '그때로 돌아간다면 군인 옷을 벗더라도 항명할 것'이라는 말을 남기기도 했다.

다. 국무위원들에 대한 재판(서울중앙지방법원 2025고합1172(이상민), 2025고합1219(한덕수))

전 행정안전부 장관 이상민과 전 국무총리 한덕수에 대한 공판이 시작되었는데, 이들 재판은 처음부터 영상으로 중계되었다. 내란 재판이 영상으로 중계됨에 따라 영상증거나 증언을 전 국민이 생생하게 들을 수 있게 되었다. 국민들은 계엄 선포 직전에 있었던 국무회의의 CCTV 영상을 통해 한덕수, 김용현, 박성재, 이상민 등이 문건을 보면서 주도적으로 계엄을 준비했다는 것을 알 수 있었다. 또 법정 증언을 통해서 계엄 선포의 절차적 정당성을 조작하기 위해서 사후에 국무회의 문건을 생산한 경위를 구체적으로 들을 수 있었다.

라. 윤석열의 체포 방해에 대한 추가 재판(서울중앙지방법원 2025고합1010(피고인 윤석열))

내란 특검은 2025. 7. 19. 윤석열에 대한 추가 기소를 하였는데, 이는 계엄 선포 과정에서의 국무위원 심의권 침해, 계엄선포문의 사후 작성, 계엄 관련 허위 공보, 비화폰 기록 삭제 지시 및 체포영장 집행 저지 등 5개 혐의에 관한 직권남용권리행사방해, 특수공무집행방해 등의 혐의이다. 이 사건 또한 첫 재판부터 영상중계가 되고 있다.

4. 평가

윤석열 내란 사건을 배당받은 지귀연 부장판사는 △ 전례 없는 구속취소 결정을 통한 석방, △ 고급 룸살롱 술 접대 의혹, △ 변호인 측의 재판 지연과 증인 겁박에 엄정하게 대응하지 못하는 점 등에 관하여 비판을 받고 있다. 재판 지연도 문제인데, 박근혜 국정농단 재판을 담당했던 김세윤 부장판사는 1주에 3회씩 총 105차례 공판을 진행하였고 여름이나 연말연시 등에도 쉬지 않았다. 반면에 지귀연 재판부는 1주에 1회만 진행하면서 그마저도 여름 휴정기에는 재판을 쉬었고 그 결과 2025. 11. 2.를 기준으로 공판이 26회밖에 진행되지 않았다. 김세윤 재판부가 5개의 국정농단 사건을 진행했었음을 감안하면, 지귀연 재판부가 3개의 재판을 담당하고 있다는 점은 변명이 될 수 없다. 또한 서울중앙지방법원은 지귀연 재판부에 새로운 사건을 배당하진 않았지만 기존 사건은 계속 진행하게 함으로써 윤석열 재판의 지연에 일조하였다.

위와 같이 지귀연 부장판사가 재판을 공정하지 않게 진행하고 있다는 의심이 계속되고, 피고인 측이 재판 진행을 방해함에도 재판부가 엄정하게 조치를 취하지 못하는 모습이 계속되자, 특별(전담)재판부를 통해 재판을 진행해야 한다는 의견이 제기되었다. 이러한 흐름 속에서 내란특검법이 2025. 9. 26. 개정되었고 개정법이 공포되고 한 달 후부터는 내란 특검에 의해 공소제기 된 사건은 영상중계를 의무적으로 실시하는 것을 원칙으로 하였다. 또한 서울고등법원은 내란 특검 등 3특검에 의해 공소제기 된 사건이 항소심에 올라오면 신속한 심리를 위해 집중심리를 하겠다고 밝혔다. 이러한 흐름 속에서 이상민·한덕수 재판은 첫 공판부터 영상으로 중계되고 있고, 윤석열의 사건도 영상으로 중계되고 있다.

한편 윤석열이 불성실하게 재판에 임하고 있는 것도 비판거리다. 윤석열은 불구속 상태에서는 재판에 나오다가, 재구속된 2025. 7. 10. 10차 공판기일부터 25차 공판기일까지는 건강 악화를 이유로 16차례 연속으로 불출석하다가, 26차 공판기일인 2025. 10. 30.에 이르러서야 출석하는 등 불성실한 태도로 재판을 받았다. 그럼에도 정작 본인의 신상이 걸린 보석사건의 심판에는 정상적인 모습으로 출석하고, 면회 당시 측근들에게는 '술을 안 먹고 잠을 잘 자니 건강이 좋아졌다'라고 말하는 등, 재판 불출석은 거짓 사유에 근거하고 있음을 스스로 입증했다.

아울러 전 법무부 장관 박성재, 심우정 검찰총장, 대통령 비서실장 정진석, 대통령 경호실 소속의 박종준 처장, 김성훈 차장, 이광우 본부장, 조태용 국가정보원장, 김용대 드론작전사령관, 추경호 국민의힘 전 원내대표 등 국회 측 인사에 대해서는 아직 기소가 이뤄지지 않고 있다. 특히 서울중앙지법은 박성재와 한덕수에 대해서는 납득할 수 없는 사유로 구속영장을 기각하여 수사에 차질이 빚어지기도 했다.

윤석열 내란세력에 대한 사법 처리에 있어서는 '실패한 쿠데타'라는 점보다는 '친위쿠데타'라는 점에 보다 방점을 두었어야 했다. 우리 사회의 지도층인 대통령과 국무위원, 고위급 장성이 일으킨 친위쿠데타이므로, 사법부 구성원을 포함한 기득권 중 상당수는 내란에 직접적으로 가담하지는 않았더라도 최소한 내란에 심리적으로 동조하거나, 이해관계를 같이할 수 있다는 점은 이 사건의 처리를 어렵게 하고 있다. 계엄령이 해제되었을 뿐이지 사회의 주류 세력이 교체된 것은 아니고, 이들은 정치 · 경제 · 사회적인 힘을 토대로 여전히 반격의 기회를 엿보고 있다. 이에 대한 대응으로 특별(전담)재판부가 필요하다는 논의도 나왔지만, 민주 · 시민사회 내에서는 이에 대한 의견이 분분하다. 친위쿠데타를 도모했던 내란세력을 완전하게 진압하는 길은 여전히 멀고도 험해 보인다.

VI. 내란의 진상규명과 재발 방지를 위한 과제

1. 내란이라는 범죄의 성격

내란은 절도, 사기, 뇌물 등과 같은 단순한 형사범죄가 아니다. 민주헌정 질서를 파괴하고 뿌리째 흔드는 매우 중대한 범죄이다. 무장한 군과 경찰 등 상당수 국가기관이 개입하는 조직적이고 집합적인 범죄이고, 자신의 사적 이익과 권한 강화를 위해 헌법이 정한 정상적인 질서를 일거에 파괴하고 위헌적이고 불법적인 질서를 강제적으로 만들어 내고자 획책하는 범죄이다. 그 범죄가 가진 이러한 성격으로 인해 내란은 다수의 군과 경찰, 공무원 등이 개입될 수밖에 없고, 이에 협력하는 다수의 외부 조직이 있을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 발생한 내란을 완전히 진압하고 다시 정상적인 헌정질서를 회복하기 위해서는 그 발원지와 이에 협력한 세력들을 발본색원하여 그 환부를 완전하고 철저히 도려내야 한다. 그렇게 할 때만이 내란을 제대로 종식하고, 다시는 이러한 헌법파괴적인 범죄를 시도하고 획책하려는 세력의 등장을 막을 수 있다.

이를 위해서 내란의 완전한 종식이 필요하다. 내란의 완전 종식은 단지 이를 일으킨 몇몇 사람들을 그 직위에서 쫓아내고 형사처벌하는 것으로 끝나지는 않는다. 내란이 가진 조직적이고 은밀한 범죄로서의 성격 등을 고려할 때 헌정질서 파괴 세력을 온전하게 도려내고, 책임을 추궁하여야 한다. 그리고 이를 역사의 기록으로 남겨야 한다. 그렇게 할 때만이 헌정질서의 온전한 회복과 헌정질서 파괴 범죄의 재발을 방지할 수 있을 것이다.

2. 철저한 진상규명

내란을 완전히 종식시키고 재발을 방지하기 위해 필요한 첫걸음은 철저한 진상규명이다. 완전한 진상규명은 특검을 통한 수사만으로 이루어질 수 없다. 내란이 가진

범죄의 조직성, 은밀성, 종합성 등을 고려할 때 형사처벌을 위한 수사만으로는 부족하다. 내란이 발생한 원인, 모의 과정, 전개 과정, 은폐 과정 등을 모두 샅샅이 밝혀내야 하고, 비록 범죄에 이르지는 않았지만, 내란의 원인이 되었던 모든 사항과 진상을 온전하게 파악해야 한다.

이를 위해 12 · 3 내란의 진상조사를 위한 특별법이 제정되어야 한다. 그리고 내란 사태의 진상을 철저하게 조사하기 위한 독립된 특별기구가 설치되어야 한다. 그 조사기구를 통해 내란이 언제부터 모의되었는지, 누가 관여하였는지, 어떤 동기로 내란을 시도하였고, 누가 언제 어떤 방법으로 협력을 하였는지를 모두 밝혀내고, 이를 국민 모두에게 알려야 한다. 그리고 그 진상을 토대로 우리의 부족한 점이 무엇인지, 재발 방지를 위해 우리가 무엇을 해야 하는지를 점검해 보아야 한다.

3. 재발 방지를 위한 과제

가. 서설

내란은 우리 역사에서 더 이상 반복해서 발생해서는 안 될 범죄이다. 어떻게 하면 재발을 방지할 것인가를 고민해야 하고, 필요한 대책을 마련해야 한다. 내란의 시도 및 이를 제압하고 정상을 회복하는 과정을 돌아보며 우리 사회 곳곳에 드러난 문제점과 제도의 허점을 보다 철저히 보완할 필요가 있다. 재발을 방지하기 위해서는 책임자 처벌, 긴급조치권과 대통령에게 권한이 집중된 문제점을 개선하기 위한 헌법 개정, 계엄법의 개정이 필요하고, 군의 민주화는 물론이고 검찰 · 경찰 등 수사기구와 형사사법절차에 대한 문제점을 최우선으로 개선할 필요성이 커 보인다.

나. 책임자 처벌

내란은 민주적 헌정질서를 파괴하는 매우 중대하고 심각한 범죄이기 때문에 내란의 우두머리는 물론이고, 중요임무종사자, 부화수행자를 모두 밝혀내서 그 행위에 상응하는 처벌이 이뤄져야 한다. 물론 그 과정에서 소극적으로 저항함으로써 내란 범행에 실질적으로 가담하지 않은 자들에 대해서는 그 행위에 대한 정당한 평가가 따라야 마땅하다. 그러나 내란의 범행을 적극적으로 실행하거나 협력한 자들에 대해서는 자신의 행위에 상응한 처벌이 내려질 수 있도록 철저한 수사와 재판이 이루어질 필요가 있다.

2024년에 내란의 범행을 모의하고 획책할 수 있었던 원인에는 과거 내란의 범죄자들을 제대로 처벌하지 못했던 역사의 경험도 있을 것이다. 우리는 광주민주화운동을 무장병력으로 진압하며 많은 희생자를 낳은 내란범죄자인 전두환, 노태우에 대해 제대로 처벌하지 않은 역사를 지나왔다. 내란이 성공했다는 이유로 그들과 내란의 중요임무종사자들을 제대로 처벌하지 않았고, 그런 역사적 경험으로 인해 2024년에도 내란을 기도하는 자가 나타나는 원인과 환경을 제공하였다. 이제는 그 악연을 끊어야 한다. 내란이라는 중대하고 심각한 헌정질서 파괴행위에 상응한 엄정한 처벌이 내려져야 한다. 이를 통해 다시는 그러한 시도가 있어서는 안 된다는 점을 역사의 교훈으로 남겨야 한다. 책임자 처벌은 헌정질서파괴범이 다시 발생하지 않도록 하는 우리의 다짐이고, 주요 방지책이 될 수 있다.

다. 헌법 개정

12 · 3 내란에서 보듯이 현행 헌법의 국무회의 심의나 사후적인 국회 통지 및 계엄해제 의결제도 등은 위헌적인 계엄 선포를 막는 데 한계를 보였다. 국무회의 심의 절차는 형식에 그쳤고, 오히려 일부 국무위원들은 대통령의 위헌적인 비상계엄에 적극 협조하기까지 하였다. 성공하지 못했지만, 국회의 해제 결의를 막기 위해 군과 경찰이 동원되었다. 이처럼 현행 헌법의 국가긴급권 통제 제도는 위헌적인 비상계엄을 막는 데 부족한 모습을 보였다. 국가긴급권을 자신의 사적 이익의 수단으로 사용하고자 하는 독재자로부터 우리 헌정질서를 수호하기 위해서는 국가긴급권의 남용을 막기 위한 사전적, 사후적 통제장치가 촘촘히 마련되어야 한다. 이를 위해 현행 헌법의 국가긴급권 제도는 개정될 필요가 있다.

비상계엄과 같은 국가긴급권은 전쟁이나 국가적 자연재난이 발생하여 평상시의 헌정질서로는 위기를 극복하기 어려운 경우, 위기를 극복하여 평상시의 헌정질서로 복귀하기 위해 마련된 헌법상의 제도이다. 국가긴급권은 헌정질서의 위협에 맞서 그 헌정질서를 지키기 위해 마련된 최후의 수단이다. 하지만, 대통령제하에서 비상사태 여부에 대한 판단이 대통령에게 맡겨져 있는 것처럼 보이기 때문에 이승만, 박정희, 전두환, 노태우, 윤석열과 같은 헌정질서 파괴자들은 국가긴급권을 자신의 사적 권력을 확장하고 옹호하는 수단으로 사용하려는 유혹을 가졌고, 이를 실제 행동으로 옮겼다. 그로 인해 국민의 생명과 권리 및 자유는 심각하게 침해되었다. 이러한 내란 기도를 보다 철저히 막고 방지하기 위해서는 국가긴급권에 관한 헌법 규정을 개정하여 그 발령 요건을 강화하고, 사전 절차로 국회의 사전 승인이나 국회의장에 대한 협의 절차를 거치도록 하는 등 사전 절차 통제를 강화해야 한다. 국회가 계엄해제 안건을 의결하면 국무회의 심의나 대통령의 해제 선언이 없더라도 그 즉시 계엄이 해제되도록 하는 사후통제 방안도 강화되어야 한다. 이런 내용을 반영하는 헌법 개정이 이루어질 필요가 있다.

비상계엄을 폐지해야 한다는 견해도 있지만, 전시 등 실제 국가긴급권이 필요한 비상사태가 없다고 단정하기는 어려우므로 그 제도는 존치시키되, 남용의 위험을 방지하기 위한 실체적, 절차적 요건을 강화하는 제도 개선이 이뤄져야 한다. 그것이 이번 내란사태가 우리에게 알린 국가긴급권 제도에 관한 경고이다. 개헌을 통해 그 위험성을 보다 철저히 통제할 필요가 있다.

라. 계엄법 개정

계엄법도 개정해야 한다. 12 · 3 내란의 반성과 성찰로 2025. 7. 22. 계엄의 실체적 요건과 절차적 요건을 강화하고, 보다 명확히 하는 방법으로 계엄법이 개정되었다. 하지만 여전히 부족해 보인다. 특히 계엄사령관이 모든 행정사무와 사법사무를 관장하도록 정하고 있는 계엄법 제7조 제1항과 계엄사령관이 체포 · 구금 · 압수 · 수색 · 언론 · 출판 · 집회 · 결사 또는 단체행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다고 정한 제9조는 계엄사령관의 권한을 매우 폭넓게 인정하여 국민의 기본권이 과도하게 제한되는 것을 허용함으로써 남용의 위험을 제대로 막는 데 부족해 보인다. 비상계엄이 이뤄지더라도 국민의 기본권이 최소한으로 제한되도록 면밀한 연구를 통해 보다 명확하게 규정될 필요가 있다. 남아공의 헌법 규정처럼 제한될 수 없는 기본권을 명시하는 방법 등을 참고하여 계엄 선포 및 그 행사가 남용되지 않도록 명확하고 강화된 계엄법 개정이 필요하다.

마. 대통령에게 집중된 권력의 분산 필요성

현행 대통령제는 대통령 1인에게 상당한 권한을 집중하는 정부 형태를 취함으로써 제왕적 대통령제라는 비판을 받고 있다. 이러한 권력 집중적 정부 형태도 12 · 3 내란을 초래하는 원인이 되었다는 지적이 적지 않다. 현행 헌법은 1987년 6월 항쟁의 결과이지만 당시의 정치적 사정으로 인해 민주주의 제도를 보다 철저히 구현하는 헌법으로 개정하는 데 부족함이 있었다. 또 현행 헌법이 시행된 지 40년 가까이 되면서 민주적인 헌정질서와 기본권 확대를 구현하는 데에도 어려움이 있다. 대통령에게 집중된 현행 정부 형태는 대통령의 권한을 분산하고, 보다 민주적인 절차에 의해 국민의 대표자를 선출하는 제도로 개선될 필요가 있다. 또 대통령의 권한 행사에 대한 사전적, 사후적 통제장치를 더욱 강화함으로써 대통령의 잘못된 결정과 선택을 방지할 수 있는 제도적 개선이 필요하다. 이를 반영할 수 있도록 이제는 정말 제대로 된 헌법 개정이 이뤄져야 할 때이다.

바. 군의 민주화 및 불법적인 동원을 막기 위한 제도 개선

모든 국민이 12 · 3 내란 당시 생생하게 보았듯이 위헌적인 비상계엄 선포였음에도 헬기가 국회의사당으로 날아왔고, 상당수 무장한 군인이 국회를 봉쇄하거나 선관위를 장악하는 데 동원되었다. 그 군인들 사이사이에 소극적인 태도로 불법적인 명령에 저항하는 군인들이 있었던 점은 다행이지만, 군 통수권자인 대통령의 불법적인 명령에 무장한 군인이 국회와 국민을 막기 위해 쉽게 동원되었다는 사실은 여전히 큰 충격이다. 1987년 민주화 이후 군의 문민화와 민주화는 진척되었지만, 이번 내란사태는 군의 현실이 국가와 국민을 지키고 민주주의를 수호하는 데 여전히 취

약함을 보여주었다. 우리 사회 민주화가 큰 진전이 이루어진 것과 비교하여 군은 아직도 폐쇄성과 전근대적인 문화에서 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 조직과 인사에서 문민화가 더 이뤄져야 하고, 군을 동원하는 의사결정 과정의 투명성과 민주성도 더 강화되어야 한다. 국가와 국민을 지켜야 할 군과 장비가 불법적인 명령에 동원되거나 국민을 공격하는 일이 없도록 내 · 외부적인 통제장치들을 강화하고 개선해야 할 것이다.

사. 검찰, 경찰 등 수사 및 사법제도의 개혁

윤석열이 내란의 우두머리 범죄 혐의로 기소되어 재판을 받고 있는 것에서 확인되듯이 12월 3일의 위헌적이고 불법적인 비상계엄 및 포고령 선포, 무장한 군의 불법적인 동원은 형법상 명백한 내란이었다. 따라서 제대로 된 수사기관이라면 내란 범행이 기도된 것을 발견한 즉시 출동하여 내란 범행을 진압하고 내란의 현행범을 체포했어야 마땅했다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 내란범을 체포하여 내란을 진압하기는커녕 경찰은 국회의 계엄해제 의결을 막기 위해 국회를 봉쇄하는 데 동원되었다. 검찰 역시 내란사태 앞에서 아무런 조치를 취하지 않았다. 오히려 불법적인 비상계엄에 협력하기 위해 내부 회의를 하고, 선관위를 장악하는 데 출동하려 했던 정황이 확인되었다. 광장에서 울려 퍼진 빛의 혁명으로 인해 간신히 윤석열을 구속시켰지만, 법원은 지금까지 있지 않았던 해괴한 논리로 내란의 우두머리를 석방시켰다. 검찰 역시 법원의 잘못된 결정에 항고하지 않음으로써 내란 우두머리가 거리를 활보하도록 만들었다. 수사기관과 법원이 보인 이러한 현실은 수사제도 및 형사사법제도가 지금 당장 개혁될 필요가 있음을 여실히 보여준다. 수사 · 기소 분리를 통한 수사권 조정, 형사사법시스템에 대한 시민들의 감시 제도 등을 철저히 개선함으로써 현재의 수사제도와 사법제도가 권력자를 비호하는 기구가 아니라 진정으로 국민의 권리를 보호하고 우리의 민주주의를 지키는 데 기여할 수 있게 해야 한다.

4. 소결

12 · 3 내란은 많은 국민에게 충격과 공포였다. 그리고 우리가 가진 현행 제도의 부족함과 단점을 여실히 보여주었다. 국정의 최고책임자가 자신의 사적 이익을 위해 위헌적인 비상계엄을 선포하고, 군과 경찰을 동원하여 국민의 권리를 억압하는 사태의 재발을 막기 위해서 우리는 우리가 가지고 있는 현 제도의 부족함을 돌아볼 필요가 있다. 국가긴급권 제도를 비롯하여 대통령 1인에게 집중된 권한들을 분산하는 개헌을 더 늦출 수 없는 이유이다. 계엄하에서도 국민의 기본권이 함부로 침해되지 않도록 하고, 권한의 남용이 발생하지 않도록 계엄법도 개정되어야 한다. 검찰과 경찰의 수사제도와 법원의 형사사법시스템이 내란의 우두머리를 보호하고 지키는 기관이 아니라 국민의 생명과 안전을 지키고, 공동체를 보호하는 기관으로 제대로 기능하도록, 부족한 제도를 개혁하는 데 만전을 기해야 한다. 그렇게 할 때만이 미래의 독재자로부터 우리 모두의 민주주의와 인권을 보호할 수 있을 것이다.

Ⅶ. 나가며

2024년 12월 3일에 촉발된 내란사태는 아직 종식되지 않았다. 내란 우두머리인 윤석열이 대통령직에서 파면되고 기소되어 형사재판이 진행 중이고, 김용현, 박완수 등 일부 군 관여자들, 한덕수, 이상민 등 전 국무위원들이 내란의 중요임무종사자 혐의로 기소되었지만, 그것은 12 · 3 내란의 일부에 불과해 보인다. 내란이라는 사건의 성격상 많은 국가기관과 그 종사자들이 조직적으로 관여되었을 것이다. 그런데 우리는 아직 그 실체에 접근하지 못하고 있다. 내란은 단순한 형사범죄가 아니다. 민주적인 헌정질서를 파괴하고, 국민의 권리를 억압함으로써 자신의 사적 이익과 권한을 강화하려는 조직적·집단적 범죄이다. 제2차 내란 시도가 있었던 만큼 헌정파괴세력의 전모를 확인하고 그들을 발본색원해야 한다. 만약 그 행위에 상응한 처벌과 책임 추궁을 하지 않는다면, 내란의 독균은 생존을 위해 우리 헌정질서를 다시 무너뜨리려 할 위험이 적지 않다. 보다 철저한 수사와 함께 내란의 진상과 전모

를 제대로 파악할 수 있는 독립적이고 전문적인 진상조사기구의 설치가 필요한 이유이다.

12 · 3 내란을 제압할 수 있었던 것은 민주주의와 헌정질서를 지키기 위해 매서운 한파와 폭설에도 불구하고 매일, 그리고 매주 광장에 나와 민주주의를 외친 시민들의 정의로운 저항이 있었기에 가능했다. 돌이켜보면 대통령의 친위쿠데타를 짧은 시간에 제압하고 그들의 무서운 책동을 막을 수 있었던 것은 기적에 가까운 일이었다. 4 · 19 혁명, 5 · 18 광주민주화운동의 역사가 오늘의 대한민국을 지켰다. 죽은 열사들이 산 자를 도왔다. 그러나 그런 기적과 행운이 항상 있을 것이라고 장담할 수 없다. 우리의 민주주의와 헌정질서를 온전히 지켜내기 위해서는 우리 눈앞에 벌어졌던 내란을 완전하게 종식시킬 필요가 있다. 내란의 완전한 종식은 철저한 진상규명, 책임자 처벌, 재발 방지를 위한 제도 개선 등이 꼼꼼하고 철저하게 이뤄질 때 가능하다. 이를 위해서는 적지 않은 시간과 노력이 필요하다. 그렇기 때문에 우리는 지칠 수 없고, 지쳐서도 안 된다. 내란이 제대로 종식되지 않으면 미래 독재자들의 내란 시도를 방지하거나 완전히 제압할 수 없다. 내란 종식을 위한 우리의 노력이 지쳐서는 안 될 이유이다. 보다 안전한 나라, 보다 평등하고 인권이 보장되는 사회, 보다 성숙한 민주주의를 위해서 우리는 더욱 완전하고 철저한 내란 종식에 다가가야 한다. 그것이 지금 우리에게 맡겨진 역사적 소임이다.

[제2부]
2025년 디딤돌·걸림돌 판결 선정 결과 보고

1. 디딤돌 · 걸림돌 판결 선정 결과

올해도 민주사회를 위한 변호사모임(이하 '민변')은 '2025년 10대 디딤돌 · 걸림돌 판결 선정위원회'를 구성하여 1년간 인권 부문에서 우리 사회에 영향을 준 판결을 검토하였다. 조숙현 민변 공익인권변론센터 소장이 선정위원회 위원장을 맡았으며, 선정위원으로는 조지훈 변호사(민변 사무총장), 이형준 변호사(민변 공익인권변론센터 월간변론 편집위원), 이지현 사무처장(참여연대), 장예정 상임활동가(천주교인권위), 김혜정 소장(한국성폭력상담소), 오진호 활동가(직장갑질119), 유승익 교수(한동대학교), 오동석 교수(아주대학교), 김정화 기자(경향신문), 이승훈 공동운영위원장(시민사회단체연대회의)이 참여했다.

민변의 12개 위원회, 2개의 센터, 4개의 TF, 민변 회원, 인권단체 그리고 선정위원들은 2024. 11. 1.부터 2025. 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 '성범죄를 피하기 위하여 타인의 혀를 물어 끊은 사실로 중상해죄 유죄판결을 받은 사건에 대하여 재심청구를 인용하고, 61년만에 정당방위를 인정하여 무죄를 선고한 판결'을 선정하였다. 이 대법원 판결은 성폭력 피해자의 '정당방위'를 재심으로 인정한 최초의 사례로, 사법부의 잘못된 관행과 인권침해를 바로잡았다는 의의가 크다고 보았다.

이 사건은 1964년 강제추행 피해 도중 가해자의 혀를 물어 끊은 정당방위를 하였으나, 검찰의 부당한 구금과 무리한 기소로 유죄가 선고된 여성이 56년 만인 2020년에 재심을 청구한 사안이다. 부산지방법원과 부산고등법원은 새로운 증거가 없다는 이유로 재심 개시 청구를 기각했지만, 대법원은 재심 제도의 취지에 따라 재심 청구인의 진술과 이를 뒷받침하는 직 · 간접 증거의 신빙성이 충분하다면 재심 기회를

보장해야 한다며 파기환송 하였고, 이후 부산고등법원은 재심청구인의 재심을 인용하고 무죄를 선고하였다. 이는 56년 만의 '미투' 운동으로, 끝까지 포기하지 않고 유죄를 뒤집어낸 역사적이고 의미 있는 판결로 평가되어 선정위원들은 만장일치로 최고의 디딤돌 판결로 선정하였다.

아울러 선정위원들은 '한덕수 전 대통령 권한대행의 이완규, 함상훈 헌법재판관 임명 효력정지 가처분 인용 결정', '23명이 사망한 아리셀 참사 책임자인 박순관 등에게 중대재해처벌법 위반 등으로 징역 15년을 선고한 판결', '베트남전 민간인학살 피해자에게 대한민국의 배상책임을 인정한 항소심 판결', '직장 내 성폭력 가해자를 징계하지 않고 사직 처리한 것은 사용자의 조치의무 위반임을 인정한 판결'등 총 10개의 판결을 디딤돌로 선정하였다.

최악의 걸림돌 판결로는 "가명처리'는 '처리'가 아니라고 보아 정보주체의 처리정지 요구권을 부정한 대법원 판결"이 선정되었다.

대법원은 위 판결에서 가명처리를 개인정보보호법상 개인정보 '처리' 개념에서 제외해 개인정보자기결정권의 범위를 크게 축소했으며, 그 근거로 데이터 신산업 육성을 제시해 정보보호 체계를 후퇴시켰다는 비판을 받았다. 현행법상 정보주체가 자신의 정보가 연구 목적으로 가명처리되는 데 동의 여부를 선택할 수 없고 가명정보에 대한 처리 거부권도 행사할 수 없는 상황에서, 유일한 보호 수단이던 "가명처리를 하지 말라"는 사전 요구마저 이번 판결로 사실상 차단되었다. 결국 이 판결은 산업적 필요를 이유로 정보주체가 행사할 수 있는 마지막 권한까지 약화시키며 개인정보자기결정권을 산업 논리에 종속시킨 결정으로 평가되며, 이에 선정위원 전원의 만장일치로 최악의 걸림돌 판결로 선정되었다.

아울러 선정위원들은 '제주지방법원 항소부 오창훈 부장판사가 고압적으로 방청객 및 피고인, 변호인에게 해악을 고지하는 등 불법적 절차로 공무집행방해 혐의 유죄를 선고한 판결','근로자파견관계에 있어서 실효의 원칙을 인정한 판결', '사내하청노조 조합원들이 위력으로 공장을 점거하고 그 가동을 중단시킨 행위는 정당성이 없는 쟁의행위로 불법행위를 구성한다고 본 판결', '이진숙 방송통신위원장 탄핵 심판 기각 결정'등 10개의 판결을 올해의 걸림돌로 선정하였다.

한편, 올해는 2024년 12월 3일 윤석열의 위헌 · 위법한 비상계엄 선포로 인하여 헌정사상 최초로 현직 대통령이 구속되는 등 민주주의 격동의 시기를 보냈다. 이에 따라 올해 우리 사회에 가장 큰 영향을 미친 '윤석열 탄핵 인용 결정'과 '윤석열 구속취소 결정'은 10대 디딤돌 · 걸림돌 판결과 별도로 소개하며 인권 분야 판결과의 균형을 기하고자 하였다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결

▶ 성범죄를 피하기 위하여 타인의 혀를 물어 끊은 사실로 중상해죄 유죄판결을 받은 사건에 대하여 재심청구를 인용하고, 61년만에 정당방위를 인정하여 무죄를 선고한 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 12. 18.자 2021모2650 결정(재심기각결정에대한재항고)
- 부산고등법원 2025. 2. 10.자 2025로1 결정(재심기각결정에대한항고)

관여법관

- 대법관 박영재(재판장), 오경미(주심), 김상환, 권영준
- 판사 이재욱(재판장) 박병주 장윤실

판결요지

① **사실관계**

- 재심청구인(재항고인)은 19세이던 1964년, 전혀 모르는 사이인 남성 A가 재심

청구인을 넘어뜨리고 강제로 입을 맞추려고 하면서 혀를 재심청구인의 입속으로 넣자 방어의 과정에서 A의 혀를 물어 끊었는데, 이를 이유로 중상해죄로 구속기소되어 유죄판결을 받고 그 무렵 판결이 확정되었음. 재심청구인은 60세가 넘어 대학 수업을 들으며 학우에게 비로소 자신의 경험을 이야기할 수 있었고, 여성단체의 도움을 받아 이 사건 재심을 청구하게 되었음.

- 재심청구인은 재심청구 이유로 수사 과정에서 적법절차를 준수하지 않은 채 영장 없는 불법 구금 하에 수사를 받았다고 주장하며, 최초 경찰 수사단계에서는 정당방위가 인정되어 죄가 없다고 판단을 받았음에도 돌연 검찰 수사 단계에서 구속되어 수사를 받게 되었는데, 재심대상 판결문과 당시의 신문기사 등을 보았을 때 재심청구인은 검찰에서 1964년 7월경부터 약 50여 일 이상 구속되어 있었음을 확인할 수 있으나 구속영장 발부와 집행은 1964. 9. 1.부터였던 것으로 보이는 점 등을 증거로 들었음.
- 원심은 재심청구인이 1964년 재판 당시 수사기관의 불법 구금, 협박, 자백강요 등을 주장한 적이 없었던 점과 불법 구금 등을 증명할 객관적이고 분명한 자료가 제시되지 않은 점 등을 들어 형사소송법 제420조 제7호의 재심사유(원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초가 된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초가 된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 지은 것이 확정판결에 의하여 증명된 때)가 증명되지 않았다고 보아 재심청구를 기각하는 결정을 하였음.

② 관련 법리

- 형사재판에서 재심은 유죄의 확정판결에 중대한 하자가 있는 경우 피고인의 이익을 위하여 잘못을 바로잡고자 마련한 비상구제절차로(대법원 2018. 5. 2. 자 2015모3243 결정 참조), 형사소송법 제420조 제7호는 "원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 의하여 증명된 때"를 재심사유로 규정하고, 형사소송법 제422조는 "전 2조의 규정에 의하여 확정판결로써 범죄가 증명됨을 재심청구의 이유로 할 경우에 그 확정판결을 얻을 수 없는 때에는 그 사실을 증명하여 재심의 청구를 할 수 있다."라고 규정하고 있음. 여기서 '그 사실을 증명하여'란 확정판결을 얻을 수 없다는 사실과 형사소송법 제420조와 제421조가 재심 이유로 규정한 범죄행위 등이 행하여졌다는 사실을 각 증명하여야 한다는 의미이고, 이때의 증명은 '확정판결을 대신하는 증명'으로, 이는 재심은 확정판결의 중대한 오류를 시정 하고 일반적인 형사재판절차에서 형사소송원칙에 따른 권리를 제대로 보장받지 못한 억울한 피고인을 구제하여 인권을 옹호하기 위한 제도라는 점, 확정판결을 얻을 수 없는 이유가 매우 다양한 점 등을 유념하고 구체적인 사건에서 비상구제절차인 재심제도의 목적과 이념, 형사소송법 제420조 제7호의 취지 등을 두루 고려하여 신중하게 판단되어야 함.
- 재심청구인이 형사소송법 제420조 제7호에서 규정한 범죄의 피해자로서 하는 진술 그 자체가 재심이유인 '직무에 관한 죄'의 존재를 뒷받침하는 핵심적 증거로 제출되었음에도 그 범죄의 공소시효가 이미 완성하여 확정판결로 증명할 수 없는 경우가 있음. 이때 재심청구인의 범죄 피해에 관한 진술 내용이 논리와 경험칙에 비추어 합리적이고, 진술 자체로 모순되거나 객관적으로 확인된 사실이나 사정과 모순되지 않으며, 재심청구인이 허위로 진술할 뚜렷한 동기나 이유를 찾을 수 없는 등 그 진술에 충분한 신빙성이 있을 뿐만 아니라, 그 진술에 부합하는 직접 · 간접의 증거들이 상당수 제시된 반면, 그 진술과 모순되거나 진술 내용을 탄핵할 수 있는 다른 객관적인 증거가 없어 그 진술만으로 법이 정한 재심사유가 있다고 인정하기에 충분하다는 정도에 이를 경우에는 원칙적으로 재심청구가 이유 있다고 인정하여 재심의 심판을 받을 기회를 보장하여야 함.
- 재심의 청구를 받은 법원은 재심청구의 이유가 있는지 판단하는 데에 필요한 경우에는 사실을 조사할 수 있고(형사소송법 제37조 제3항), 이때 공판절차에 적용되는 엄격한 증거조사 방식을 따라야만 하는 것은 아님(대법원 2019. 3. 21. 자 2015모2229 전원합의체 결정 참조). 사실조사가 필요한지 여부의 판단은 법원의 재량이지만, 재심청구인의 진술 그 자체가 재심 이유의 존재를 뒷받침하는 핵심적 증거로서 신빙성이 있고 그 진술의 내용 자체나 전체적인 취지에 부합하는 직접 · 간접의 증거들이 상당수 제시된 경우에는, 그 신빙성을 깨뜨릴 충분하고도 납득할 만한 반대되는 증거나 사정이 존재하는지에 관한 별

다른 사실조사도 없이 만연히 '재심청구인의 진술' 외에 다른 객관적 증거가 없다는 이유로 재심청구를 기각하는 것은 타당하지 않음.

③ 이 사건에 대한 판단

■ 대법원은 형사소송법 제420조 제7호와 같은 법 제422조의 규정 및 취지 등을 고려할 때, 불법 구금에 관한 재심청구인의 일관된 진술 내용은 충분히 신빙성이 있고 그에 부합하는 직 · 간접적인 증거들도 있는 반면, 그 진술과 모순되거나 진술 내용을 탄핵할 수 있는 다른 객관적인 증거가 없으므로, 1) 재심청구인은 검찰에 처음 소환된 1964. 7. 초부터 1964. 9. 1.까지의 기간동안 불법으로 체포 · 감금된 상태에서 조사를 받았다고 볼 여지가 충분하고, 2) 이러한 검사의 행위는 형법 제124조의 직권남용에 의한 체포 · 감금죄를 구성하며, 3) 위 죄에 대하여는 공소시효가 완성되어 유죄판결을 얻을 수 없는 사실상 · 법률상 장애가 있는 경우로서 형사소송법 제422조의 '확정판결을 얻을 수 없는 때'에 해당하므로, 원심으로서는 재심청구인의 진술의 신빙성을 깨뜨릴 충분하고도 납득할 만한 반대되는 증거나 사정이 존재하는지에 관한 사실조사를 하였어야 한다고 보아, 원심을 파기 · 환송함.

■ 파기환송심에서 부산고등법원은 재심 신청을 인용하는 결정을 하였고, 이후 개시된 재심 재판에서는 검사가 "본 사건에 대해 검찰은 성폭력 피해자의 정당한 행위로써 위법성이 인정되지 않는다는 결론에 이르렀다"고 하며 무죄를 구형하였고 재판부도 무죄를 선고하였음.

④ 결론

■ 대법원은 재심청구인의 재심청구를 기각하는 원심 결정에 대해 파기 · 환송하는 결정을 하였고, 파기환송심인 부산고등법원은 재심청구인의 재심을 인용하고 무죄를 선고하였음.

선정이유

■ ① 대법원 판결은 재심청구인인 당사자의 진술의 신빙성이 인정되고 이를 뒷받침하는 직간접 증거가 제시된 경우 별다른 사실조사도 없이 만연히 재심청구를 기각하는 것이 타당하지 않다고 판시하여 재심사유 존부의 판단 기준에 관한 법리를 정립하였고 ② 파기환송심인 부산고등법원 판결은 성폭력 피해자의 정당방위를 지나치게 협소하게 판단하였던 과거의 판례를 바로잡은 판결임.

■ 위 사건은 성폭력 피해자의 '정당방위'를 재심으로 인정한 최초의 사례로, 사법부의 잘못된 관행과 인권 침해를 바로잡았다는 의의가 있음.

나. 그밖의 디딤돌 판결(무순위)

▶ 한덕수 전 대통령 권한대행의 이완규, 함상훈 헌법재판관 임명 효력정지 가처분 인용 결정

선고법원(사건번호)

■ 헌법재판소 2025. 4. 16. 선고 2025헌사399 결정

관여법관

■ 문형배(재판장) 이미선 김형두 정정미 정형식 김복형 조한창 정계선 마은혁

결정요지

① 사실관계

■ 신청인은 2024. 12. 9. 계엄사령부 포고령 제1호의 위헌확인을 구하는 헌법소원(2024헌마1131)을 제기하였음. 피신청인은 윤석열 전 대통령 파면 후 대통령 권한대행으로서 2025. 4. 8. 이완규와 함상훈을 헌법재판관 후보로 지명하였음. 신청인은 이 지명이 권한대행의 권한을 벗어난 행위로서 위헌이라 주장하며, 헌법소원 및 효력정지 가처분을 청구함.

② 관련 법리

■ 본안심판이 명백히 부적법하거나 이유없다고 단정할 수 있는지

– 헌법 제27조 제1항은 "모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에

의한 재판을 받을 권리를 가진다."라고 규정함으로써, 모든 국민이 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명된 법관에 의하여 합헌적인 법률이 정한 내용과 절차에 따라 재판을 받을 권리를 보장하고 있음(헌재 2009. 7. 30. 2008헌바162; 헌재 2013. 11. 28. 2012헌가10 참조).

헌법 제27조 제1항이 보장하는 재판을 받을 권리에는 민사재판, 형사재판, 행정재판뿐만 아니라 헌법재판을 받을 권리도 포함됨(헌재 2016. 11. 24. 2015헌마902 등 참조).

■ 회복하기 어려운 중대한 손해를 입을 위험이 있고, 손해를 방지할 긴급할 필요가 있는지

– 피신청인이 이 사건 후보자를 재판관으로 임명하고 나면, 신청인이 적시에 이 사건 후보자의 재판관 지위를 다투거나 이 사건 후보자가 헌법재판의 심리에 관여하는 것을 막을 수 있을지 불분명하고, 이 사건 후보자가 관여하여 종국 결정이 선고되는 경우 재심이 허용되지 않을 가능성도 존재함(헌재 1992. 6. 26. 90헌아1; 헌재 2002. 9. 19. 2002헌아5 참조).

③ 이 사건에 대한 판단

■ 대통령의 권한을 대행하는 국무총리가 재판관을 지명하여 임명할 권한을 행사할 수 있다고 단정할 수 없고, 만약 권한을 대행하는 국무총리에게 재판관을 지명하여 임명할 권한이 없다고 한다면, 피신청인이 재판관을 지명하여 임명하는 행위로 인하여 신청인은 '헌법과 법률이 정한 자격과 절차'에 의하여 임명된 '재판관'이 아닌 사람에 의하여 헌법재판을 받게 되어 재판을 받을 권리를 침해받게 될 수 있음. 피신청인은 이 사건 후보자(2명)를 재판관으로 지명함으로써 이 사건 후보자에 대한 임명 의사를 공표함과 동시에 그 임명절차를 공식적으로 개시하였고, 그에 따라 피신청인이 국회에 인사청문요청안을 제출한 날부터 인사청문회법 제6조 제2항 및 제3항이 정한 기간이 경과 하기만 하면 국회의 인사청문 실시 여부 등에 관계없이 이 사건 후보자를 재판관으로 임명할 수 있게 되었음(인사청문회법 제6조 제2항, 제3항, 제4항). 대통령이 지명하여 임명하는 재판관에 대한 임명절차의 특성, 피신청인이 이 사건 후보자를 재판관으로 지명하면서 한 발언의 내용 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인이 이 사건 후보자를 재판관으로 지명함으로써 그 임명절차가 공식적으로 개시된 이상, 현 시점에서는 피신청인이 가까운 장래에 국회에 인사청문요청안을 제출하는 등의 후속 절차를 진행하여 이 사건 후보자를 재판관으로 임명할 것임이 확실히 예측된다고 볼 수 있고, 이 사건 헌법소원심판의 종국 결정 선고 전에 이 사건 후보자가 재판관으로 임명될 가능성도 존재함. 그렇다면 이 사건 가처분신청의 본안심판이 명백히 부적법 하거나 이유 없다고 단정할 수 없음.

■ 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명된 재판관이 아닌 사람에 의하여 헌법재판을 받게 될 경우, 재판받을 권리가 침해됨은 물론이고, 재심도 허용되지 않을 수 있으므로 신청인은 회복하기 어려운 중대한 손해를 입을 위험이 있음. 또한, 피신청인은 국회에 인사청문요청안을 제출한 날부터 인사청문회법 제6조 제2항 및 제3항이 정한 기간이 지나면 국회의 인사청문 실시 여부 등에 관계없이 이 사건 후보자를 재판관으로 임명할 수 있으므로, 가처분 인용을 통하여 손해를 방지할 긴급한 필요도 인정됨.

■ 가처분을 인용할 경우 이 사건 헌법소원심판의 종국 결정이 선고될 때까지 재판관 2인의 임명이 지연될 것이나, 2인의 재판관이 퇴임한 2025. 4. 19. 이후에도 7인의 재판관이 사건을 심리하여 결정할 수 있고, 나머지 2인의 재판관의 의견에 따라 사건의 향배가 달라질 수 있는 경우에는 그 임명을 기다려 심리 및 결정할 수 있음.

■ 가처분을 기각할 경우 이 사건 후보자들이 재판관으로 임명될 것인데, 피신청인에게 재판관을 지명하여 임명할 권한이 없다면 피신청인의 임명행위로 인하여 신청인만이 아니라 계속 중인 헌법재판 사건의 모든 당사자들의 재판을 받을 권리가 침해될 수 있음. 만약 가처분이 기각되었다가 이 사건 헌법소원심판청구가 인용될 경우 이 사건 후보자가 재판관으로서 관여한 헌법재판소 결정 등의 효력에 의문이 제기되는 등 헌법재판소의 심판 기능 등에 극심한 혼란이 발생하게 됨. 또한, 이 사건 후보자가 관여한 결정에 대하여 재심이 허용되지 않는다면, 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명된 재판관이 아닌 사람에 의한 결정이 헌법재판소의 결정으로서 효력을 가지게 되어 헌법재판의 규범력이 현저히 약화 되고 헌법재판에 대한 신뢰가 크게 훼손됨(재심이 허용

되는 경우에도 이 사건 헌법소원심판청구가 인용될 때까지 이 사건 후보자가 관여한 다수의 헌법재판 사건에 대하여 재심이 이루어짐으로써 법적 안정성을 심각하게 저해됨). 따라서, 가처분을 인용한 뒤 종국 결정에서 청구가 기각되었을 때 발생하게 될 불이익보다, 가처분을 기각한 뒤 청구가 인용되었을 때 발생하게 될 불이익이 더 큼.

④ 결론

■ 청구인의 청구를 인용하여 피청구인의 지명행위에 기초한 일체의 헌법재판관 임명절차의 속행을 본안 사건의 종국 결정 선고 시까지 정지함.

선정이유

■ 위 결정은 윤석열 대통령에 대한 2025. 4. 4. 헌법재판소의 파면 선고 이후 헌정질서가 회복될 것이 기대되는 과정에서, 대통령 권한대행이 '임기 6년'의 헌법재판관 권한대행을 임명하려는 시도를 헌법재판소가 막음으로써, 헌정질서가 회복되는 과정이 방해받지 않았다는 점에서 의미가 있음(특히 헌법재판관 후보 이완규 전 법제처장은 이른바 계엄 이후 '안가 회동 4인방'으로 윤석열의 계엄 관련 법무참모 역할을 했다는 의혹도 받고있던 상황이었음).

■ 아울러 국민의 '공정한 재판을 받을 권리'의 내용에 있어 '헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명된 법관에 의하여' 재판을 받을 권리 또한 포함됨을 명시적으로 확인했다는 점에서 의미가 있음.

▶ 23명이 사망한 아리셀 참사 책임자인 박순관 대표 등에게 중대재해처벌법 위반 등으로 징역 15년을 선고한 판결

선고법원(사건번호)

■ 수원지방법원 2025. 9. 23. 선고 2024고합24(병합), 529(병합) 판결

관여법관

법관 고권홍(재판장), 강동관(주심), 류호정

판결요지

① 사실관계

■ 2024년 6월 24일 오전 10시 30분경 경기도 화성시에 소재한 리튬 1차전지 제조업체인 아리셀 공장 3동 2층에서 전지가 연쇄 폭발하여 23명의 노동자가 사망하고 9명이 부상을 입었음.

② 관련 법리

■ 화재의 예견가능성 및 화재방지 주의의무 위반에 관하여

– 주의의무의 위반이 있었는지 여부는, 행위자가 결과 발생을 예견할 수 있었음에도 불구하고 이를 예견하지 못한 것인지(예견가능성), 그리고 결과 발생을 회피할 수 있었음에도 불구하고 이를 회피하지 못한 것이지(회피가능성) 여부에 따라 결정됨(대법원 1971. 5. 24. 선고 71도623 판결 등 참조). 그와 같은 판단은 해당 상황에 처한 일반적 평균인의 관점에서 객관적인 주의 정도를 표준으로 하여야 함(대법원 2001. 6. 1. 선고 99도5086 판결 등 참조).

■ 경영책임자의 인정 기준에 관하여 : 이 사건 이전에도 경영책임자가 다툼의 대상이 된 사건은 있었으나 이 사건만큼 상세히 설명된 것은 없었음.

– 이 사건 재판부는 중대재해처벌법 제2조 제9호상 경영책임자등은 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있거나(제9호 가목 전단, 이하 '사업총괄책임자') 또는 이에 준하여 안전보건 확보의무 이행에 관한 최종 의사결정권을 가진 자(제9호 가목 후단, 이하 '안전보건업무책임자(Chief Safety Officer, CSO)')를 의미하는데, 이는 형식상의 직위나 명칭에 관계없이 직무, 권한, 기업의 의사결정 구조 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다고 밝혔음. 그리고 대표이사는 원칙적으로 사업총괄책임자로서 경영책임자등의 신분에 있고, 다만 대표이사가 경영 권한을 실제로는 전혀 행사하지 않는 등의 특별한 사정이 있는 때에 한하여만 제3자를 경영책임자로 인정할 수 있다고 보았음. 또한, 안전보건업무책임자(CSO)

는 대표이사와 동등한 수준으로 조직 · 인력 · 예산 등에 관하여 자율적이고 최종적인 의사결정권을 행사할 수 있어야만 경영책임자 등에 해당한다고 보았음.

■ 양형 이유

– 피해자 유가족들과 민형사상 합의를 마친 경우 피고인에게 유리하게 반영됨.

③ 이 사건에 대한 판단

■ 화재의 예견가능성 및 화재방지 주의의무 위반에 관하여 (형법)

– 이 사건 화재의 원인이 된 내부 단락의 구체적인 원인이 밝혀지지 않았다고 하더라도, 검사가 이 사건 공소사실에서 주장하는 주의의무 위반들은 개별적인 내부 단락의 원인을 전제한 것이 아니라 전해액이 주입된 이후의 전지의 일반적인 폭발 가능성을 전제로 한 것이므로, 전해액 주입 이후의 전지의 폭발 가능성을 예견할 수 있었다면 각 주의의무 위반과 관련된 예견 가능성을 인정할 수 있다고 봄이 타당함(판결서 66~67쪽). → 피고인 측은 화재의 구체적인 원인이 밝혀지지 않았다면 화재를 예견할 수 없다고 주장하였음.

– "리튬 1차 전지에 대하여 가장 최신의 지식과 정보를 가지고 있는 주체는 아리셀과 같은 리튬 1차전지 생산업체들이고 리튬의 위험성에 대해서는 위 생산업체들이 가장 정확하게 인식하고 있어야 하므로 생산업체 스스로 리튬 1차 전지의 안정성 확보를 위하여 상당한 노력을 기울일 고도의 주의의무가 요구된다", "아리셀에서 기존에 발생한 사고와 동일한 원인으로만 전지가 폭발하리라 예상하고 그러한 위험에만 대비하여서는 안 된다" → 어떤 위험이 있고 어떻게 대처해야 하는지를 알려주는 기관(사람)이 없어서 예방하지 못했다고 '남 탓'하는 것만으로는, 아리셀과 같은 제조업체가 주의의무를 피할 수 없다는 점을 명확히 함.

■ 경영책임자의 인정 기준에 관하여 (중대재해처벌법)

– 대표이사인 박순관이 아리셀과 모회사 에스코넥의 대표이사를 겸직하고, 아리셀의 자금 차용, 연대보증, 인사, 수주 등 주요 업무에 직접 관여하며, 아리셀의 주요 경영사항에 대해 보고를 받았으므로 대표이사인 박순관이 사업 총괄 책임자로서 경영책임자에 해당한다고 보았음.

■ 양형 이유

– 사망자 23명 중 대부분인 20명이 '파견근로자'인 점, 파견법이 제조업의 직접생산공정업무에 관한 파견을 금지하는 이유가 파견직 노동자가 업무에 관한 충분한 정보 없이 투입될 경우 사고가 발생하기 쉽기 때문인 점, 피고인들이 생산량 증가를 위해 파견근로자의 투입 숫자를 늘리면서도 안전교육 · 소방훈련 등을 제대로 하지 않은 결과 사망자 숫자가 크게 늘어났고, 이는 파견법의 입법 취지에 반하는 결과가 실현된 것이므로 엄중한 처벌이 필요하다고 판시함.

– 피고인들이 유족들과 합의하였다는 사정을 제한적으로만 고려함. '기업가는 평소에는 노동자의 안전을 도외시하고 이윤을 극대화하다가, 막상 산업재해가 발생하면 막대한 자금력을 바탕으로 유족과 합의를 시도하고, 유족은 생계유지를 위해 선택의 여지 없이 합의를 하면 이를 이유로 선처를 받는 현상'을 지적하면서, "이러한 악순환을 뿌리뽑지 않는 한 우리나라에서 산업재해 발생률은 줄어들지 않을 것"이라고 지적함.

– 재판부는 그간 산업재해 사망 사고를 과실범과 같이 보아 가볍게 처벌하여 왔기 때문에 형벌의 일반예방효과가 거의 작동하지 않았다며, 중대재해처벌법의 입법목적에 부합하게끔 무거운 처벌이 필요하다고 강조함.

④ 결론

■ 아리셀

– 대표이사 박순관 징역 15년

– 안전보건관리책임자 박중언 징역 15년

– 경영지원실 상무 징역 2년

– 안전보건관리담당자(소방안전관리자) 금고 2년

– 생산관리팀 선임 징역 1년

– 법인 벌금 8억 원

■ 그 밖의 주체

– 파견업체 대표 징역 2년

– 파견업체 법인 각각 벌금 3천만 원

– 건축법 위반 업체 대표 및 법인 각 벌금 1천만 원

선정이유

■ 위 판결은 중대재해처벌법 시행 이후 최대 규모인 23명의 사망자가 발생한 아리셀 참사의 책임자를 가리고 무거운 처벌을 했다는 점에서 의미가 있음.

■ 법원은 리튬 1차 전지의 폭발 원인이 불명이지만, 리튬 1차 전지는 특정한 상황에서 폭발에 이를 수 있고 그 폭발은 예견이 가능했으므로 이에 대비할 주의의무가 있다고 명확히 지적함.

■ 또한, 아버지인 대표이사가 아들인 운영총괄본부장에게 모든 법적 책임을 떠넘기는 상황에서, 경영책임자가 누구인지에 관한 법리를 명확히 설시 하고 그에 따라 판단했다는 점에서, 기업 운영에 관하여 실질적으로 의사결정을 하고 이윤을 챙겨가는 '오너'에 대한 책임을 명확하게 물었다는 점에서도 의미가 있음.

■ 아울러 양형 이유에 있어서 해당 사건의 구조적 원인이 비정규 노동(파견)에 있었다는 점을 지적하고, 금전 합의를 한 것 또한 비판적으로 지적한 점도 의미가 있음.

▶ 베트남전 민간인학살 피해자에게 대한민국의 배상책임을 인정한 항소심 판결

선고법원(사건번호)

■ 서울중앙지방법원 2025. 1. 17. 선고 2023나14901 판결

관여법관

■ 이종민(재판장), 김소영(주심), 장창국

판결요지

① 사실관계

■ 베트남전 민간인학살 피해자 응우옌티탄은 "대한민국 국군 해병 제2여단 제1대대 제1중대(이하 '이 사건 1중대'라고 한다) 소속 군인들이 1968. 2. 12. 퐁니 마을에서 작전 수행 중 고의로 비무장 민간인인 원고와 응우옌 득 상에게 총을 쏴 각각 상해를 가하고, 판 티찌, 응우옌 티 쫑, 응우옌 득 쯔엉에게 총을 쏴 각각 살해하였다"라고 주장하면서 피고의 공무원인 위 군인들의 원고와 그 가족들에 대한 위와 같은 살상행위에 관하여 피고를 상대로 국가배상 책임을 물어 원고 자신이 입은 정신적 고통과 충격에 관한 위자료 중 일부의 지급을 구하는 소를 제기했음.

② 관련법리

■ (소송상 청구권 존부) 베트남전쟁 당시 남베트남 민간인 피해에 관하여 소송상 청구권을 배제하는 한 · 월 양국 간 조약 등 합의가 존재하였던 것으로 보기 어렵고, 가사 존재하였더라도 남베트남의 패망으로 그 조약 등 합의는 실효되었음.

■ (준거법) 이 사건은 私法관계가 아니므로 「국제사법」이 적용되어 준거법이 결정될 사건이 아니고, 가사 「국제사법」이 적용된다 하더라도 준거법은 대한민국 「국가배상법」임.

■ (상호보증) 베트남국과의 사이에서 「국가배상법」 제7조의 상호보증이 인정됨.

■ (사실관계) 피고 소속 군인들이 1968. 2. 12. 원고가 거주하던 베트남 꽝남성 퐁니 마을 일대에서 민간인을 학살하고 그 과정에서 원고에게 총상을 입힌 사실이 인정됨.

■ (소멸시효) 원고의 청구권은 이 사건 소 제기 무렵까지도 소멸시효가 기산되지 않았고, 가사 소멸시효가 완성되었다 하더라도 피고의 소멸시효 항변은 권리남용에 해당함.

선정이유

■ 사건(소송)의 특징: 베트남전쟁 시기 한국군의 민간인학살 문제에 대한 최초이자 유일한 국가배상소송으로서, 2023년 1심 원고 승소 판결 이후 다시 2025년 항소심에서 승소 판결이 선고되었음. 베트남전 관련해 피해자가 참전국에 전쟁범죄 책임을 묻는 전세계 최초의 사건이자 판결.

■ 사회에 미친 영향: 베트남전 민간인학살 문제에 대한 공론화가 된지 25년이 넘

었으나, 이번 판결을 통해 비로소 한국 공적 기관에 의한 학살에 대한 사실인정과 법적책임에 대한 판단이 이루어졌음. 이 판결로 인해 한국 사회에 오래된 논쟁이 '어떤 책임이 필요한가'로 전환될 수 있는 계기가 마련되었음.

- 인권 증진 기여 정도: 한국의 과거사청산 운동이 이루어낸 국내 민간인학살 관련 사건의 판결에서 나아가, 베트남전이라는 오랜 시간 외면해왔던 외국에서 외국인에 대한 전쟁범죄를 다루었다는 점에서 인권의 보편성과 책임의 중대성에 있어서 한국 사회 인권의 기준과 수준을 높였다고 할 수 있음.
- 판단 내용 중 특징: 본 사건의 1심 판결과 다르게 본 항소심 판결은 소멸시효 판단에 있어서 피고 대한민국이 베트남전 민간인학살 이후 진실을 은폐하고, 피해자들의 진실규명 요구에 응답하지 않은 것을 주요한 이유로 하여 권리남용 판단을 하였는바, 이는 기존 진실화해위원회 결정을 근거로 한 소멸시효 판단과는 결을 달리하고, 무엇보다 '부인(否認)의 책임'을 법적으로 판단한 것인바, 과거사 사건 중 법리적으로도 매우 의미 있는 판결이라고 할 수 있음.

▶ 직장 내 성폭력 가해자를 징계하지 않고 사직 처리한 것은 사용자의 조치의무 위반임을 인정한 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 11. 14. 선고 2023다276823 판결
- 서울중앙지방법원 2022. 7. 21. 선고 2020가단5176116 판결
- 서울중앙지방법원 2023. 8. 10. 선고 2022나45458 판결

관여법관

- 대법관 오석준(재판장) 대법관 이숙연(주심) 대법관 이흥구 대법관 엄상필

판결요지

① 사실관계

- 직장 상사로부터 성폭력 피해를 당한 원고는 조사와 징계를 요청하는 진정서를 피고 회사에 제출했음. 그런데 피고 회사는 면담과 조사를 거쳐 가해자로부터 사직서를 제출받은 뒤 징계 절차 없이 임의 사직 처리를 하였음.
- 피고 회사의 인사전략실 부장과 피고 회사 법무실 변호사는 원고와의 면담 과정에서 원고가 불가피한 경우 일정 정도 비밀이 공개되는 것마저도 감수할 수 있다는 의사를 내비쳤고, 징계절차를 거치지 말아 달라는 말을 먼저 꺼내지 않았음에도 공식적인 징계 절차를 거치게 되는 경우 어떤 장단점이 있는지를 객관적으로 설명하거나 비밀보장을 위한 방안을 강구 하려는 최소한의 노력조차 없이 공식적인 징계절차에 회부될 경우 피해가 공개될 염려가 있다는 점만을 지속적으로 강조하면서 무징계 사직을 받아들일 것을 사실상 강권하였음.
- 원심은 이로써 원고가 다양한 선택지의 장단점을 충분히 검토하고 선택할 수 있는 권리를 침해하였다고 인정하고, 따라서 피고 회사는 그 직원들이 성폭력 피해자인 원고에 대하여 위와 같은 법적인 의무를 다하지 못함으로써 정신적 피해를 준 데 대한 사용자책임을 부담한다고 판단하고 피고 회사의 원고에 대한 손해배상 책임을 인정함.
- 또한, 성폭력 가해자는 피고 회사와의 면담절차에서 원고의 피해 주장을 부인하면서 책임을 원고에게 돌리는 태도를 보였음. 그렇다면 원고로서는 가해자의 진술의 구체적 양상이 어떤 것이었는지를 구체적으로 전달받고 가해자를 형사고소 할지 여부 등 자신의 대응 방안을 정리할 기회를 얻을 수 있었어야 할 것인데, 피고 회사는 이러한 원고의 권리를 존중하지 않은 채 원고에게 단순히 가해자가 사직서 제출 제안을 받아들이기로 했다는 점만을 전달함. 이에 대하여 원심은 피고 회사가 의견 청취 의무를 제대로 이행하지 않은 것이라고 판단하고 피고 회사의 원고에 대한 손해배상 책임을 인정함.

② 관련 법리

- 사업주의 성희롱 피해자에 대한 '필요한 조치' 의무

– 구 남녀고용평등법 제14조 제5항은 "필요한 조치"로 반드시 징계절차만을 강제하는 것은 아니고, 관련 실무매뉴얼 등에 따르더라도 비공식절차를 통한 분쟁해결이 배제되어야 하는 것은 아님.

– 그러나 이러한 경우에도 사업주인 피고 회사로서는 직장 내 성희롱 사건 해결

을 위해 마련된 다양한 법제도 및 직장 내 제도와 절차에 대한 객관적인 정보를 제공하고, 신고인이 처한 상황에서 선택할 수 있는 다양한 문제 해결 방식에 대한 선택지를 제공하여 신고인 스스로 문제를 어떤 방식으로 처리할 것인지에 대해 가장 만족할 수 있는 방식을 생각하여 선택할 수 있도록 도와야 함.

– 또한, 공식적인 절차를 이용하게 될 경우 비공식절차에 비해 일정 정도 비밀유지에 어려움이 생길 수는 있으나, 피고는 비밀유지를 위해 각별한 주의를 다하여 노력할 의무가 있음.

■ 사업주의 성희롱 피해자에 대한 의견청취 의무

– 구 남녀고용평등법 제14조 제5항 후단은 '사업주는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 직장 내 성희롱 피해를 입은 근로자의 의견을 들어야 한다.'고 규정하고 있음.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 피고 회사의 직원들이 직장 내 성폭력 피해 근로자인 원고를 보호하고 가해자에 대해 필요한 조치를 취할 의무가 있음에도 그 의무를 위반하여 원고에 대해 불법행위를 하였으므로 피고에게 이에 대한 사용자책임이 있다고 판단함.

④ 결론

■ 피고 회사의 상고를 기각함.

선정이유

■ 위 판결은 그동안 사업주가 직장 내 성폭력 가해자를 사직처리하는 등으로 소극적으로 사건처리를 해온 관행이 위법하다는 것을 분명히 명시함.

■ 나아가 위 판결은 사업주는 직장 내 성폭력 사건 처리 과정에서 피해자의 의견을 들어야 하고, 이는 피해자에 대한 충분한 정보제공이 전제되어야 함을 분명히 하였음.

▶ 새만금국제공항 기본계획 취소 판결

선고법원(사건번호)

■ 서울행정법원 2025. 9. 11.선고 2022구합80664 새만금국제공항 개발사업 기본계획 취소소송

관여법관

■ 이주영(재판장), 문지용, 고철만

판결요지

① 사실관계

■ 새만금사업은 군산시와 전북 부안군을 연결하는 방조제를 축조함으로써 매립지와 담수호를 조성하고 조성된 토지에 기반시설을 설치하는 사업임.

■ 피고(국토교통부장관)는 새만금국제공항 개발사업 기본계획을 수립하였고, 2022. 6. 30. 이를 고시하였음(국토교통부 제2022-372호).

■ 새만금사업지역 내에 새만금국제공항을 설치하는 사업의 추진을 반대하는 시민들은 위 기본계획의 취소를 구하는 소를 제기하였음.

② 관련법리

■ 원고 적격

– 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소를 구하는 제3자는 스스로 법률상 보호되는 이익임을 증명하여야 원고적격이 인정됨.

– 다만, 행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우, 그 영향권 내의 주민들의 환경상 이익은 개별적으로 보호되는 직접적 · 구체적 이익임.

■ 행정계획의 위법성 판단

– 행정계획에 대하여 행정주체가 가지는 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라

그 행정계획에 관련되는 사람들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교 · 교량 하여야 한다는 제한이 있으므로, 행정주체가 행정계획을 입안 · 결정하면서 이익형량을 전혀 하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함 시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성을 갖추지 못한 경우에는 그 행정계획 결정은 형량에 하자가 있어 위법함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 원고 적격

– 공항소음방지법에 따르면, 피고는 공항 주변의 가중등가소음도가 61 이상인 지역을 소음 대책 지역으로 지정하여야 하고, 공항시설관리자 또는 공항개발사업 시행자는 가중등가소음도가 57 이상 61 미만인 지역을 포함하여 주민지원사업에 관한 계획을 수립하여야 한다고 규정함.

– 피고는 전략환경영향평가 대상 지역을 이 사건 사업부지로부터 13㎞까지로 설정하였고, 항공기소음과 관련한 전략환경영향평가 대상 지역은 가중등가소음도 57 이상인 지역으로 설정하였음.

– 원고 중 일부는 가중등가소음도 57 이상인 지역에 거주하고 있어 원고적격이 인정됨. 나머지 원고들의 경우 그 외부에 거주하거나 구체적으로 확인되지 아니함. 원고는 전략환경영향평가 대상 지역에 거주하는 일부 원고도 원고적격이 인정되어야 한다고 주장하나 해당 지역은 조류 이동성 조사를 위한 대상 지역에 불과하므로, 받아들이지 아니함.

■ 행정계획의 위법성

– 피고는 이 사건 계획을 수립하면서 조류충돌위험을 부실하게 평가하였을뿐더러 그 평가 결과를 입지 선정 과정에서 충분히 고려하지 않았고, 이 사건 사업이 서천갯벌 등의 조류 서식환경에 미치는 영향도 부실하게 조사 · 평가함으로써 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함 시켜야 할 사항을 누락 하거나 이익형량의 정당성과 객관성을 갖추지 못하였음.

– 조류충돌위험에 대한 어떤 모델에 따르더라도 그 위험이 매우 높은 것으로 평가됨에도 불구하고, 그 위험을 지나치게 축소함. 조류충돌위험으로 인해 사업부지 바로 인근에는 대체서식지를 만들 수 없고, 이격된 거리에 조성된 대체서식지로는 조류를 이동시키기 어려우므로, 이 사건 사업부지의 조류 및 법정 보호종을 보호하면서 동시에 조류충돌위험을 저감하는 방안은 현실적으로 불가능함. 유네스코 세계자연유산인 서천갯벌 환경 보전과 관련하여 피고는 어떠한 평가나 대책을 제시하고 있지 않음.

– 이 사건 사업을 통해 달성하고자 하는 공익(지역 균형발전, 전북권 경제 활력 제고)의 중요성을 고려하더라도 이 사건 사업으로 침해될 수 있는 공익(항공운항의 안전성 확보, 이 사건 사업부지 및 인근 지역의 생태계 보존)을 상쇄할 만큼 중요하다고 평가할 수 없음.

④ 결론

■ 이 사건 계획은 계획재량의 범위를 벗어나 위법하므로 취소되어야 함.

선정이유

■ 새만금국제공항 기본계획 취소를 위해 수많은 시민이 원고가 되었고, 수많은 단체가 함께 싸웠음.

■ 시민의 환경상 이익과 항공운항의 안전성 확보, 생태계보존 등이 모두 고려되어 판단되었음. 활동가들과 전문가들의 지원과 자료제공으로 개발사업이 내세우는 환경영향저감대책이 실효적이지 않음을 입증할 수 있었음.

■ 무안국제공항 제주항공 참사와 같은 일이 벌어지지 않도록, 소중한 자연이 개발 논리에 무참히 훼손되지 않도록 모두가 마음을 모아 이뤄낸 승리의 기록을 디딤돌 판결로 선정함.

▶ 전시회 운영장에서 표현의 자유를 행사한 것에 대해 업무방해죄상 '위력'의 성립을 부정한 판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2025. 4. 15. 선고 2024도16921 판결

관여법관

■ 대법관 박영재(재판장), 대법관 오경미, 대법관 권영준(주심)

판결요지

① 사실관계

■ 피고인들은 2022. 9. 22. 14:30경 고양시 일산서구에 있는 전시장에 들어가 다수의 관람객들이 전시회를 관람하고 있는 가운데, 피고인3, 피고인4는 전시품 중 장갑차 위로 올라타 기타와 바이올린을 연주함.

■ 피고인6, 피고인8, 피고인7은 위 장갑차 옆에 전시된 전차 위로 올라가 '방위산업체의 이윤=누군가의 죽음, STOP THE ARMS FAIR, 전쟁장사를 멈춰라'는 문구가 기재된 현수막을 펼쳐 든 채 "전쟁장사 중단하라" 등의 구호를 외침.

■ 피고인5, 피고인2는 이들의 행위를 카메라와 휴대전화로 촬영하며 독려하고, 피고인1은 위 피고인들의 행위를 말리려는 보안요원들의 제지를 차단함.

■ 피고인들은 위와 같은 행위를 한 것에 대하여 소란을 피워 관람하던 관람객이 자리를 옮기게 함으로써 공모하여 위력으로써 피해자 '(전시회명 생략) 조직위원회'의 '(전시회명 생략)' 전시 업무를 방해하였다는 혐의로 기소됨.

② 관련법리

■ 업무방해죄의 '위력'의 의미

– 업무방해죄의 '위력'이란 사람의 자유의사를 제압 · 혼란하게 할 만한 일체의 세력으로 유형적이든 무형적이든 묻지 아니함. 또한, 위력이 행사되었다고 하기 위해 현실적으로 피해자의 자유의사가 제압되어야만 하는 것은 아니지만, 범인의 위세, 사람 수, 주위의 상황 등에 비추어 피해자의 자유의사를 제압하기 족한 정도가 되어야 함. 그러한 위력에 해당하는지는 범행의 일시 · 장소, 범행의 동기, 목적, 인원수, 세력의 태양, 업무의 종류, 피해자의 지위 등 여러 사정을 고려하여 객관적으로 판단하여야 하고, 피해자 등의 의사에 의해 결정되는 것은 아님(대법원 2016. 10. 27. 선고 2016도10956 판결, 대법원 2022. 9. 7. 선고 2021도9055 판결 등).

■ 민주주의 국가에서 표현의 자유 보장의 의미

– 민주주의 국가에서는 여론의 자유로운 형성과 전달을 통하여 의견을 집약하면서 민주적 정치 질서를 생성 · 유지 시켜 나가야 함. 그러므로 표현의 자유는 중요한 헌법상 권리로서 충실하게 보장되어야 함. 다만 표현의 자유도 다른 법익과의 관계에서 헌법상 한계가 있을 수밖에 없음. 따라서 표현의 자유 보장의 폭과 방법은 다른 법익과의 면밀한 비교와 형량을 통하여 정해야 함.

– 한편 정부 또는 국가기관의 정책 결정이나 업무수행과 관련된 사항 등 공적 관심사는 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 함. 이러한 감시와 비판은 표현의 자유가 충분히 보장될 때 제대로 이루어질 수 있음. 그러므로 공적 관심사에 대한 표현의 자유 제한은 사적 영역에 속하는 사항의 경우보다 더욱 신중하게 이루어져야 함(대법원 2021. 3. 25. 선고 2016도14995 판결 취지 참조). 특히 이러한 표현행위를 형사적으로 처벌하는 것은 공적 관심사에 대한 민주적 담론의 위축으로 이어질 수도 있음. 따라서 이러한 표현행위가 형법 제314조 제1항의 업무방해죄에서 말하는 위력의 행사에 해당하는지는 표현의 자유의 중요성과 보호 범위 및 그 한계, 형벌의 보충성과 최후 수단성의 원칙도 함께 음미하여 판단하여야 함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 수많은 관람객들은 정해진 동선 없이 자유롭게 대화하고 오가면서 전시를 관람하였고 다양한 홍보 행사도 진행되고 있어 일정한 정도의 소음이 이미 지속적으로 발생하고 있었던 점, 피고인들의 표현행위 중 음악 부분은 반전과 평화의 메시지를 상징적이면서도 효과적으로 전달하기 위한 비폭력적 수단으로 국내외에서 종종 활용되어 온 점, 구호 제창 부분은 그 행위 인원이 소수에 불과한 데다 짧은 시간 동안 육성만으로 이루어진 점, 이들은 각각 악기 연주와 구호 제창을 마친 뒤 자발적으로 표현행위를 종료한 점 등에 비추어 보면, 피고인들은 가급적 전시회 운영에 지장을 초래하지 않으면서 자신들의 의사를 표현하고자 하였던 것으로 보임.

■ 무기생산과 수출 등 국가 방위산업에 관한 사항은 공공적 · 사회적 의미를 가지므로 공적 관심사에 해당하고, 피고인들은 국민의 일원으로서 이러한 공적

관심사에 대해 감시와 비판을 할 권리가 있음. 그 권리는 감시와 비판을 위한 표현의 자유가 헌법을 비롯한 실정법의 테두리 내에서 충실하게 보장될 때 비로소 제대로 행사될 수 있음.

- 우리 사회의 법 규범은 공적 관심사에 대한 다양한 의견과 표현행위를 가급적 너그럽게 수용하는 방향으로 발전하여 왔음. 국민의식도 이를 받아들일 만큼 충분히 성숙하게 되었음. 또한, 형벌은 해당 법익을 보호하기 위한 다른 방법이나 수단과의 관계에서 보충적 · 최후적으로 적용되어야 하므로, 공적 관심사에 대한 표현행위를 위력으로 보아 형사처벌을 하려 할 때에는 일정한 신중함이 요구됨.
- 위와 같은 사정들을 종합적으로 고려하면, 피고인들의 행위가 '위력', 즉, 사람의 자유의사를 제압 · 혼란하게 할 만한 일체의 세력으로서 이루어졌다거나, 이 행위로 인해 피해자의 전시 업무가 실제 방해되었다거나 방해될 위험이 발생하였다고 보기 어려움.

④ 결론

- 원심 판결을 파기하고 사건을 의정부지방법원에 환송함.

선정이유

- 공공적 관심사에 대한 국민의 표현의 자유 행사에 대해 만연히 업무방해죄 유죄판결을 한 항소심 판결을 파기/환송함.
- 표현의 자유가 가지는 헌법적 중요성에 관한 법리(2016도14995, 명예훼손죄 사안)를 업무방해죄의 '위력' 성립 여부 쟁점에 적극적으로 녹여 내어, 헌법상 기본권 행사로 평가될 수 있는 행위 태양에 대하여 형사처벌 규정의 적용에 신중을 기하도록 강조함.
- 헌법상 기본권 행사를 업무방해죄 등 형법상 일반 죄목으로 다스리려는 편이한 관변적 시각에 대해 제동을 걸고, 표현의 자유가 가지는 기본권으로서의 중요성을 천명한 판결임.

▶ 장애인의 접근권을 침해하는 위헌적 시행령을 장기간 방치한 부진정행정입법부작위에 대하여 국가배상 책임을 인정한 대법원 판결(모두의1층 판결)

선고법원(사건번호)

- 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결

관여법관

- 대법원장 조희대(재판장), 대법관 김상환, 노태악, 이흥구, 오경미, 오석준, 서경환, 권영준, 엄상필, 신숙희, 노경필, 박영재, 이숙연(주심)
- 별개의견: 대법관 김상환, 노태악, 권영준, 노경필
- 보충의견: 대법관 오경미, 신숙희

판결요지

① 사실관계

- 「장애인 · 노인 · 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 '장애인등편의법') 시행령은 공중이용시설 중 바닥면적이 300㎡ 미만인 소규모 소매점 등을 편의시설 설치의무가 있는 대상시설에서 제외했는데, 이 기준이 24년간 유지되며 95% 가량의 소규모 공중이용시설에 편의시설 설치의무가 면제되어 장애인의 실질적 접근권을 침해하여 왔음.

② 관련 법리

- 국회가 법률로 행정청에 특정한 사항을 위임했음에도 불구하고 행정청이 정당한 이유 없이 이를 이행하지 않는다면 권력분립의 원칙과 법치국가 또는 법치행정의 원칙에 위배 되는 것으로서 위법함과 동시에 위헌적인 것이 됨(대법원 2007. 11. 29. 선고 2006다3561 판결).
- 한편 행정청에 의한 작위 또는 부작위가 사후적으로 위법하다고 판단되더라도 그것만으로 공무원의 고의나 과실로 인한 불법행위를 구성한다고 단정할 수는 없고(대법원 2021. 6. 30. 선고 2017다249219 판결 등 참조), 보통 일반의 공무원을 표준으로 공무원이 직무를 집행하면서 객관적 주의의무를 소홀히 하고

그로 말미암아 그 직무 행위가 객관적 정당성을 잃었다고 볼 수 있는 때 국가배상법 제2조가 정한 국가배상 책임이 성립할 수 있음(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 등 참조).

■ 한편, 법률이 행정청에 대하여 행정입법을 할 재량을 부여하였다 하더라도, 그 재량을 부여한 취지와 목적에 비추어 행정청이 행정입법의 권한을 행사하지 아니한 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에는 그 부작위가 객관적 정당성을 상실하였다고 볼 수 있고, 객관적 정당성을 상실하였다고 볼 수 있는 경우에는 특별한 사정이 없으면 국가배상법 제2조 제1항에서 정한 공무원의 과실도 인정됨(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008다77795 판결 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

■ (다수의견: 전원일치)

– 이 사건에서 대법원은 행정청이 법률에서 대통령령으로 정하도록 위임받은 사항을 전혀 입법하지 않은 경우(진정행정입법부작위)는 물론 그 법률이 위임한 사항을 불충분하게 규정함으로써 법률이 위임한 행정입법의무를 제대로 이행하지 않은 경우(부진정행정입법부작위)에도 위헌 · 위법임을 확인하였음.

– 또한, 1998년 장애인등편의법 시행 초기에는 소규모 소매점의 경제적 부담과 사회적 충격을 완화하기 위해 편의시설 설치의무 범위를 좁게 정할 정책적 필요가 있었으나, 2008년 「장애인차별금지법」 시행과 2009년 「장애인권리협약」 발효 이후에도 14년 이상 이 규정을 개정하지 않아 장애인의 실질적 접근권이 장기간 보장되지 못한 점, 특히 주 출입구 단차 제거나 경사로 설치와 같은 기본적 편의시설은 사회 · 경제적 부담이 크지 않음에도 불구하고 행정청이 이를 반영한 개선 입법을 하지 않은 것은 객관적 정당성을 상실한 것으로서 위법한 것으로 판단하였음.

– 나아가 이 사건 쟁점 규정은 전체 소매점의 95% 이상을 편의시설 설치의무 대상에서 제외하여 장애인등편의증진법과 장애인차별금지법의 입법 취지를 유명무실하게 만들었고, 장애인단체와 국가인권위원회, 유엔 장애인권리위원회 등이 지속적으로 개정 필요성을 제기함으로써 관계 공무원들도 2010년대 중반 무렵에는 이 규정의 위법성과 개선 입법 의무를 충분히 인식할 수 있었음에도 정당한 사유 없이 이를 장기간 방치하여 헌법상 장애인의 접근권을 보장할 의무를 중대하게 위반하였고, 이러한 부작위는 현저히 합리성을 상실한 위법한 행정입법 부작위로서 국가의 손해배상책임을 인정할 필요가 있다고 판단하였음.

– 다만 그 불이익을 주장할 수 있는 피해자의 범위가 넓고, 피고 스스로도 2022. 4. 27. 이 사건 쟁점 규정을 개정한 이래 추가적 개정을 계속해가는 등 행정입법의무 불이행으로 인한 위법을 해소하기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 보이는 점 등을 함께 고려하면, 이 사건 쟁점 규정에 대한 위법한 개선입법 부작위로 인해 지체장애인인 원고 1, 원고 2가 입은 정신적 손해를 배상하기 위한 위자료 액수는 각 100,000원이 적정하고 판단하였음.

■ (별개의견: 대법관 김상환, 노태악, 권영준, 노경필)

– 다수의견은 국가배상 책임이 공무원 개인의 주관적 불법행위책임을 국가가 대위해서 부담하는 것(대위책임)임을 전제로 하여, 국가배상책임의 성립 요건으로 국가의 행위가 공법상 위법 하다는 것뿐만 아니라 공무원의 주관적 책임 요소인 고의 · 과실, 즉 객관적 주의의무의 소홀과 객관적 정당성 상실이라는 별도의 위법성 판단 기준을 요구하고 있으나 헌법 제29조 제1항에서 정한 국가배상 청구권의 기본권적 성질, 헌법 제10조 제2문이 정한 국가의 기본권 보장의무, 헌법의 기본원리인 법치국가원리 및 법령의 통일적인 해석 · 적용의 요청에 비추어 볼 때, ① 국가의 위법한 행위로 인해 국민이 손해를 입은 이상 직무를 집행한 공무원의 주관적 책임이 인정되는지 여부를 따지지 않고 국가는 그 손해를 배상하여야 하고, ② 국민에게 손해를 입힌 국가의 행위가 공법상 위법함에도, 그 행위의 객관적 정당성이 상실되지 않았다는 등의 이유로 국가배상책임의 위법성 판단을 달리하여 그 책임을 면할 수는 없다고 보아야 한다고 판단하였음.

■ (보충의견: 대법관 오경미, 신숙희)

– 2022년 개정으로 소규모 소매점의 편의시설 설치의무 제외 기준이 300㎡ 미만에서 50㎡ 미만으로 축소되고, 휴게음식점 · 이용원 · 의원 등 공중이용시설의 범위도 확대되었으나, 개정 전 설치된 기존 시설을 포함하지 않아 여전히 대부분의 기존 건물에는 편의시설 설치의무가 면제되어 있으며, 장애인등편의증진법과 장애인차별금지법, 장애인권리협약의 취지에 비추어 볼 때, 기존에 설치

된 소규모 소매점 등 공중이용시설 시설에도 단계적으로 설치의무를 부과할 수 있도록 부칙과 시행령을 개정할 필요가 있다고 판단하였음.

④ 결론

■ 원심판결 중 원고들의 국가배상청구 패소 부분을 각 파기하고 각 100,000원의 국가배상을 인정하였음(전원일치, 파기자판).

선정이유

■ 위 판결은 장애인의 접근권을 헌법상 기본권으로 확인한 최초의 판결로, 장애인 사회참여의 전제 조건인 접근권 보장을 모든 국가기관의 책무로 명시하여 관련 소송과 입법 등에 중요한 판단 기준을 제시함.

■ 또한, 위 판결은 부진정행정입법부작위의 국가배상 책임을 인정한 첫 대법원 판결로, 그동안 정부가 위헌 · 위법한 행정입법으로 모법과 상위법의 입법 취지와 내용을 유명무실화하더라도 마땅한 규범 통제 수단이 없었던 상황에서 피해자의 권리구제 수단을 마련하고 사법적 통제를 가능하게 함.

■ 나아가 위 판결은 장애인단체의 접근권 투쟁과 유엔 장애인권리위원회, 국가인권위원회 권고를 공무원의 위법성 인식 판단의 근거로 제시하여 당사자 운동의 역사를 사법적으로 수용하였을 뿐 아니라 국제인권규범, 특히 국제기구의 권고와 같은 연성 규범의 국내적 효력을 일부 인정함.

■ 한편, 위 판결에도 불구하고 보충의견이 지적한 바와 같이 장애인 편의시설 설치의무 대상시설을 바닥면적 등 규모에 따라 일부로 제한하는 장애인등편의법 시행령을 개정하고, 기존에 설치된 소규모 소매점 등에 대하여도 단계적으로 편의시설 설치의무를 부과하여 장애인의 접근권을 실질적으로 보장하여야 할 과제가 남아 있음.

▶ 해외 입양인의 '뿌리에 대한 권리' 보장을 위해 입양정보 비공개 조항의 위헌심판을 제청한 결정

선고법원(사건번호)

■ 서울행정법원 2025. 4. 17. 자 2024아13965 결정 [위헌법률심판제청]

관여법관

■ 판사 최수진(재판장) , 판사 강상우 , 판사 이슬아

판결요지

① 사실관계

■ 신청인(리사 비엘레펠트 벡)은 1980년 덴마크로 해외입양되었음. 2022. 12. 19. 신청인은 아동권리보장원에 입양특례법 제36조 제1항에 따라 입양정보 공개를 청구함. 신청인의 친부는 2013년 9월경 사망하였음.

■ 아동권리보장원은 친모 이○○에게 우편물을 발송하여 2023. 9. 21. 송달되었으나, 친모로부터 정보 공개 동의 여부에 관한 회신을 받지 못하였음. 이후 추가 우편물은 폐문부재로 송달되지 못함. 이에 아동권리보장원은 2023. 12. 11. '친모의 동의 여부가 확인되지 않았고 친부는 사망하였다'는 이유로, 「입양특례법」 제36조 제2항, 제3항에 근거하여 친생부모의 인적사항을 포함한 일체의 입양정보 공개를 거부하는 처분을 하였음.

■ 신청인은 이 처분의 취소를 구하는 소송(당해사건)을 제기하였고, 그 재판 중 위 법률조항들에 대해 위헌법률심판제청을 신청함.

② 관련 법리 (제한되는 기본권)

■ 자식이 자신을 낳아 준 친생부모가 누구인지, 자신의 혈통이 어디서 비롯되었는지를 알고자 하는 것은 본능적이고 자연스러운 욕구임. 이러한 권리는 인간이 누릴 수 있는 천부적이고 본질적인 권리에 해당하며, 특히 신청인과 같은 입양인에게는 정체성 확립과 관련하여 중요한 역할을 함.

■ 이 '친생부모의 정보에 접근할 수 있는 권리'는 헌법 제10조로부터 도출되는 일

반적 인격권 및 헌법 제36조 제1항에서 파생되는 인간다운 생활을 할 권리에 의하여 보호됨. 이 사건 법률조항들(「입양특례법」 제36조 제2항, 제3항)은 친생부모의 인적사항 공개 여부를 친생부모의 동의 여부나 의료상 목적 등 특별한 사유의 존부에 따라 결정하도록 하여 입양인의 위 권리를 제한하고 있음.

③ 이 사건에 대한 판단 (위헌성이 의심되는 이유)

■ 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 위배 되어 입양인의 기본권을 침해함.

– 이 사건 제1 조항 (제36조 제2항)

1. (침해의 최소성) 이 조항은 친생부모의 '명시적인 동의'가 없으면 인적사항을 공개하지 않도록 규정함. 이로 인해, 친생부모의 소재 파악이 불가능하거나, 우편물이 송달되지 않거나, 송달 후 회신이 없는 경우 등 '동의 또는 부동의 의사가 명확하지 않은 경우'에도 인적사항이 비공개되는 결과가 발생함. 이는 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘어 입양인의 알 권리를 과도하게 제한함.

2. 통계상 친생부모의 의사가 확인된 경우, '공개 동의'가 '공개 거부'보다 약 3~4배 많음. 이러한 현실에 비추어 볼 때, 친생부모의 동의 의사가 확인되지 않는 경우까지 부동의로 간주하여 인적사항을 비공개하는 것은 친생부모의 사생활 보호에 치우쳐 입양인의 알 권리를 과도하게 제약함.

3. 입법목적은 친생부모의 '명시적인 공개 거부' 의사가 확인되는 경우에만 비공개하는 방식으로도 충분히 달성할 수 있음.

4. (법익의 균형성) 친생부모의 동의 여부가 확인되지 않는 경우까지 일률적으로 모든 인적사항(이름, 생년월일 등 민감도가 낮은 정보 포함)을 비공개하는 것은 입양인의 알 권리를 과도하게 제한하여 법익의 균형성 원칙에 위배됨.

– 이 사건 제2 조항 (제36조 제3항)

1. (침해의 최소성) 이 조항은 친생부모가 사망 등으로 동의할 수 없는 경우, '의료상 목적 등 특별한 사유'가 있어야만 예외적으로 정보를 공개하도록 규정함. 입양정보에 가장 직접적인 이해관계를 갖는 친생부모가 사망하였다면 입양인의 알 권리가 더욱 강하게 보장되어야 함에도, 이 조항은 오히려 정보 접근의 기회를 더욱 줄이고 있어 입양인의 알 권리를 과도하게 제약함.

2. (법익의 균형성) 입양인은 친생부모의 유족보다 정보 공개 여부에 대해 더 직접적인 이해관계를 가짐. 그럼에도 이 조항은 친생부모가 사망한 경우 원칙적으로 인적사항을 비공개하도록 하여, 입양인의 알 권리를 과도하게 제한하고 법익의 균형성을 충족하지 못함.

– 평등원칙 위배

1. 민법상 일반입양 및 친양자입양의 경우, 입양인 본인은 성인이 되면 가족관계등록법에 따라 입양관계증명서나 친양자입양관계증명서를 발급받아 친생부모의 인적사항을 확인할 수 있음. 입양특례법에 따라 '국내' 입양된 경우도 민법상 친양자와 동일한 지위를 가져 정보 접근이 가능함.

2. 그러나 신청인과 같이 '해외'로 입양되어 우리나라 국적을 상실한 입양인은 이 사건 법률조항에 의한 정보공개청구 외에는 다른 방법이 없음.

3. 친생부모에 대해 알 권리는 입양의 근거 법률이나 대상 국가에 따라 달라지는 것이 아니며, 국내 입양인과 해외 입양인 간에 본질적인 차이가 있다고 할 수 없음.

4. 그럼에도 이 사건 법률조항은 특별한 이유 없이 해외 입양된 입양인의 정보 접근 권리를 제한하고 있어, 본질적으로 같은 것을 다르게 취급하는 것으로 헌법상 평등원칙에 위배 되는 것은 아닌지 강한 의심이 듦.

④ 결론

■ 당해 사건에 관하여 「입양특례법」(2019. 1. 15. 법률 제16248호로 개정된 것) 제36조 제2항, 제3항의 위헌 여부에 대한 심판을 제청함. 위 조항들은 헌법 제10조, 제11조 제1항, 제36조 제1항에 위배된다고 볼 상당한 이유가 있음.

선정이유

■ 사건(소송)의 특징

– 덴마크로 입양된 신청인이 친생부모의 정보를 청구했으나, 친부 사망 및 친모의 '무응답'을 이유로 거부 당하자 해당 거부 처분의 근거 법률(입양특례법 제36조 제2항, 제3항) 자체의 위헌성을 다툰 사안임. 법원은 본안 소송을 중단하고

신청인의 신청을 받아들여 해당 조항들의 위헌법률심판을 제청함.

■ 인권 증진 기여 정도 (신규성)

– 이 결정은 해외 입양인의 '친생부모에 대한 알 권리'가 헌법 제10조(인격권) 및 제36조 제1항(인간다운 생활을 할 권리)에 의해 보호되는 천부적이고 본질적인 권리임을 명확히 하였음. 또한, 현행법이 친생부모의 '명시적 동의'가 없으면 정보를 원천 차단하는 '비공개 원칙' 시스템의 문제점을 정면으로 지적함. 특히 '친생부모의 무응답'을 '부동의'로 간주하고, '친생부모의 사망' 시 오히려 정보 접근을 더 어렵게 만드는 조항의 위헌성을 논리적으로 밝혔음.

■ 사회에 미친 영향 (확장성 및 다양성)

– 이 결정은 수많은 해외 입양인들이 자신의 정체성을 찾는 과정에서 겪는 첫 번째 법적 장벽의 부당함을 사법부가 인정한 사례임. 나아가, 국내 입양인과는 달리 해외 입양인에게만 정보 접근을 사실상 차단하는 현행법의 차별성(평등원칙 위배)을 지적함으로써, 국적과 입양 경로에 따라 차별받던 입양인의 인권 보편성을 확인하고 입법적 개선의 필요성을 강력히 촉구함. 이는 입양인의 뿌리에 대한 권리를 헌법상의 권리를 인정받는 데에 중요한 디딤돌이 될 것임.

▶ 국민의힘 김미나 창원시의원의 10 · 29 이태원 참사 유가족 모욕글 게시 손해배상청구 위자료 인정 판결

선고법원(사건번호)

■ 서울중앙지방법원 2025. 9. 10.선고 2023가단5086085 판결

관여법관

■ 이선희

판결요지

① 사실관계

■ 피고는 2022. 11. 4.경 사회관계망서비스(SNS) 중 하나인 페이스북 (Facebook)의 개인계정에 "유족이라는 무기로 그들의 선 넘는 광기가 시작되었다. 화환을 부수고 수위 높은 땡깡을 시전한다. 그런 극단적인 행동은 고인을 두 번 죽이는 짓이 아닌가..???..싶다. 어디서 전염된 광기인가?"라는 내용의 글을 게시함.

■ 피고는 2022. 11. 23. 22:43경 자신의 페이스북 개인계정에 "애미라는 자가 말 뽄새가 뭐 저런가?!!!! 생매장한 살인사건? 지새끼를 두 번 죽이는 저런 무지몽매한 애미가 다 있나?!! 저런식의 생떼작전은 애처롭기는커녕 자식팔아 한몫 챙기자는 수작으로 보인다. 애미 당신은 그 시간에 무얼했길래 누구에게 책임을 떠넘기는가?!!! 국가가 어디까지 책임져야하는가?!!!. 자식 앞세운 죄인이 양심이란 것이 있는가?!!!"라는 내용의 글과 함께 10 · 29이태원참사 희생자 유가족인 원고 OOO의 기자회견 사진을 게시함.

■ 피고는 2022. 12. 11.경 자신의 페이스북 개인계정에 "민주당 저것들은 노란리본 한 한8~9년 우려먹고 이제 깜장리본 달고 얼마나 우려먹을까? #시체팔이족속들!!! #나라구한영웅이니? #엔간히들_쫌!! 민정이 페북에 깜장리본 보니 걱정!"이라는 내용의 글을 게시함.

■ 피고는 2022. 12. 12.경 자신의 페이스북 개인계정에 "꽃같이 젊디젊은 나이에 하늘로 간 영혼들을 두 번 죽이는 유족들.!!! #우려먹기_장인들 #자식팔아_장사한단 소리_나온다. #제2의_세월호냐 #나라구하다_죽었냐"라는 내용의 글을 게시함.

② 관련법리

■ 손해배상책임의 발생

– 표현행위자가 타인에 대하여 비판적인 의견을 표명하였다는 사유만으로 이를 위법하다고 볼 수는 없지만, 만일 표현행위의 형식 및 내용 등이 모욕적이고 경멸적인 인신공격에 해당하거나 혹은 타인의 신상에 관하여 다소간의 과장을 넘어서서 사실을 왜곡하는 공표행위를 함으로써 그 인격권을 침해한다면, 이는 명예훼손과는 별개 유형의 불법행위를 구성할 수 있음(대법원 2009. 4. 9. 선고 2005다65494 판결 등 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

■ 손해배상책임의 발생

– 2022. 11. 4.자 게시글에서 유가족들에 대한 부정적 · 비판적 의견이나 감정을 나타내면서 경미한 수준의 추상적 표현이나 욕설을 사용한 것으로 보일 뿐, 비판적인 의견을 표한 것을 넘어 모욕적이고 경멸적인 인신공격에 해당하거나 혹은 타인의 신상에 관하여 다소간의 과장을 넘어서서 사실을 왜곡하는 공표행위라고 보기 어려움.

– 2022. 11. 23. 자 게시글은 그 전체적인 내용과 형식에 비추어 원고 OOO의 인격적 가치에 대한 사회적 평가를 저하시킬 만한 추상적 판단 내지 모멸적 · 경멸적인 인신공격의 감정을 담은 표현행위에 해당함.

– 2022. 12. 11. 자 게시글은 10 · 29이태원참사 희생자 유가족들이 아닌 민주당을 대상으로 한 것으로 판단함.

– 2022. 12. 12. 자 게시글은 그 비난의 정도가 희석되지 않아 10 · 29이태원참사 희생자 유가족 개개인의 사회적 평가를 저하시킬 만한 것으로 평가된다고 봄이 상당함.

■ 손해배상책임의 범위

– 한마디 말이 사람을 이롭게 하는 가치는 천금과 같고, 한마디 말이 사람을 해롭게 하는 아픔은 칼에 베이는 것과 같음에도, 피고는 원고들에 대하여 평생 잊지 못할 모욕적인 표현을 함으로써 원고들에게 회복하기 어려운 크나큰 정신적 고통을 야기 하였음.

– 피고는 원고들에 대한 모욕적인 표현들을 자신의 페이스북 개인계정에 게 시함으로써 많은 사람들로 하여금 그 내용을 볼 수 있도록 하였는데, SNS 게시글은 불특정 다수에게 급속하게 전파될 수 있고, 이를 다시 되돌리기 어려운 특성이 있음. 또한, 피고의 불법행위 당시 10 · 29이태원참사는 사회적으로 큰 이슈로 부각 되어 피고는 자신이 SNS상에서 작성한 게시글이 언론사를 통해 기사화되어 많은 사람들에게 전파될 수 있다는 점을 충분히 예상할 수 있었고, 실제로 피고가 한 표현들은 다수의 언론 기사에 인용되어 보도되는 등 큰 파장을 일으켰음.

– 피고는 불법행위 당시 창원시의회 의원으로 재직 중이었으므로, 그 사회적 영향력과 화제성 측면에서 일반인과는 상당한 차이가 있고, 이러한 점을 피고는 충분히 인지할 수 있었음.

– 피고의 위와 같은 영향력으로 인하여 피고의 이 사건에서 한 불법행위가 10 · 29이태원참사에 대한 원고들의 진상규명이나 권리행사의 위축을 발생시켰다고 볼 여지가 있음.

④ 결론

■ 손해배상책임 인정

선정이유

■ 정치인의 2차 가해로 인한 유가족의 크나큰 정신적 고통을 인정하고, 이러한 게시글이 언론사와 SNS를 통해 보도되어 큰 파장을 일으켰음을 인정함.

■ 모든 글에 대한 위법성이 인정되지 않은 점과 위자료 액수는 아쉬움.

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결

▶ 가명처리'는 '처리'가 아니라고 보아 정보 주체의 처리정지 요구권을 부정한 대법원판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2025. 7. 18. 선고 2024다210554 판결

관여법관

■ 대법관 마용주(재판장), 서경환(주심), 노태악, 신숙희

판결요지

① 사실관계

- 원고들(SK텔레콤 이용자)은 피고 회사와 이동통신서비스 계약 체결 시 개인정보 제공에 동의함.
- 2020년 「데이터 3법」 개정으로 '가명정보' 개념 신설. 개인정보처리자는 정보주체 동의 없이도 통계작성, 과학적 연구 등 목적으로 가명정보 활용가능하게 됨.
- 원고 일부 2020. 10. 19. 피고에게 "과학적 연구 등 목적의 가명처리 정지"를 요구하였으나, 피고는 2020. 10. 30. 현행 개인정보보호법(제28조의2)에서는 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명 정보를 처리하여 이용하고, 제3자 제공할 수 있도록 법에서 인정하고 있다면서 이를 거절하는 내용의 회신을 함.
- 이에 원고들은 "자신의 개인정보를 가명 처리하는 행위를 정지하라"는 소송 제기하였고 극심한 고통을 경험하였다고 판단하여 국가의 배상책임을 인정함.

② 관련법리

개인정보보호법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "개인정보"란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.
가. 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보
나. 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보, 이 경우 쉽게 결합할 수 있는지 여부는 다른 정보의 입수 가능성 등 개인을 알아보는 데 소요되는 시간, 비용, 기술 등을 합리적으로 고려하여야 한다.
다. 가목 또는 나목을 제1호의 2에 따라 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용 · 결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(이하 "가명정보"라 한다)

1의 2. "가명처리"란 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것을 말한다.
2. "처리"란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정, 복구, 이용, 제공, 공개, 파기, 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다.
5. "개인정보처리자"란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

제4조(정보주체의 권리)
정보주체는 자신의 개인정보 처리와 관련하여 다음 각 호의 권리를 가진다.
2. 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리
4. 개인정보의 처리 정지, 정정 · 삭제 및 파기를 요구할 권리

제28조의2(가명정보의 처리 등)
① 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.
② 개인정보처리자는 제1항의 따라 가명정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 특정 개인을 알아보기 위하여 사용될 수 있는 정보를 포함해서는 아니 된다.

제28조의3(가명정보의 결합 제한)
① 제28조의2에도 불구하고 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위한 서로 다른 개인정보처리자 간의 가명정보의 결합은 보호위원회 또는 관계 중앙행정기관의 장이 지정하는 전문기관이 수행한다.
② 결합을 수행한 기관 외부로 결합된 정보를 반출하려는 개인정보처리자는 가명정보 또는 제58조의2에 해당하는 정보로 처리한 뒤 전문기관의 장의 승인을 받아야 한다.
③ 제1항에 따른 결합 절차와 방법, 전문기관의 지정과 지정 취소 기준 · 절차, 관리 · 감독, 제2항에 따른 반출 및 승인 기준 · 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조의7(적용범위)
가명정보는 제20조, 제21조, 제27조, 제34조 제1항, 제35조부터 제37조까지, 제39조의3, 제39조의4, 제39조의6부터 제39조의8까지의 규정을 적용하지 아니한다.

제37조(개인정보의 처리정지 등)

① 정보주체는 개인정보처리자에 대하여 자신의 개인정보 처리의 정지를 요구할 수 있다. 이 경우 공공기관에 대하여는 제32조에 따라 등록 대상이 되는 개인정보파일 중 자신의 개인정보에 대한 처리의 정지를 요구할 수 있다.

② 개인정보처리자는 제1항에 따른 요구를 받았을 때에는 지체 없이 정보주체의 요구에 따라 개인정보 처리의 전부를 정지하거나 일부를 정지하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체의 처리정지 요구를 거절할 수 있다.

1. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우
2. 다른 사람의 생명 · 신체를 해할 우려가 있거나 다른 사람의 재산과 그 밖의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우
3. 공공기관이 개인정보를 처리하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우
4. 개인정보를 처리하지 아니하면 정보주체와 약정한 서비스를 제공하지 못하는 등 계약의 이행이 곤란한 경우로서 정보주체가 그 계약의 해지 의사를 명확하게 밝히지 아니한 경우

③ 이 사건에 관한 판단

- 가명처리는 개인정보의 식별 위험성을 낮추는 보호조치적 성격을 가짐. 따라서 일반적인 개인정보의 수집 · 이용 · 제공 등과 동일한 '처리' 개념으로 볼 수 없음.
- 데이터 이용 활성화라는 입법목적을 고려할 때, 가명처리까지 처리정지 대상으로 인정하면 입법 취지에 반함.
- 결과적으로 가명처리는 제37조 제1항의 '처리'에 해당하지 않음.
- 원심(서울고법)의 "가명처리도 처리의 일종이므로 처리정지 가능" 판단은 법리오해로 판결에 영향을 미침.

④ 결론

- 원심을 파기 환송함.

선정이유

- 본 판결은 기술 발전과 산업 진흥을 명분으로 정보 주체에게 가명 처리된 개인정보에 대한 사후적 통제권을 원천적으로 박탈한 판결임.
- 대법원이 '가명처리'를 개인정보의 '처리' 개념에서 제외함으로써, 정보주체가 가명정보에 대하여 열람이나 정지 등 개인정보에 관한 권리를 행사할 수 있는 마지막 방어 수단마저 인정하지 않는 결과를 초래함.
- 특히 사법부가 "산업 진흥"을 명분으로 헌법상 개인정보자기결정권을 제한한 최초의 대법원판결로, 정보인권 보호 체계의 근간을 흔들고 향후 데이터 정책 전반에서 인권의 후퇴를 정당화할 위험이 존재함.
- 향후 헌법소원 제기와 입법적 보완을 통해 정보 주체의 가명처리 거부권(Opt-out) 명문화 등이 반드시 이루어져야 할 것임.

나. 그 밖의 걸림돌 판결 (무순위)

▶ 제주지방법원 항소부 오창훈 부장판사가 고압적으로 방청객 및 피고인, 변호인에게 해악을 고지하는 등 불법적 절차로 공무집행방해 혐의 유죄를 선고한 판결

선고법원(사건번호)

- 제주지방법원 2025. 3. 27. 선고 2025노51 판결

관여법관

- 오창훈(재판장), 이승욱, 이황선

판결요지

① 사실관계

- 피고인들은 1심에서 집행유예를 선고받았고, 검사만 항소함.
- 재판장은 항소심 첫 기일에서 변론을 종결한 후 별도의 합의절차 없이 원심을 파기하고, 징역 1년 8월의 실형을 선고한 뒤 피고인들을 법정 구속하였음.

■ 재판장은 경위 4~5명을 피고인과 변호인 주변에 배치하고, “지금부터 어떠한 발언도 하지 말라, 한숨도 쉬지 말라, 탄식도 하지 말라. 눈으로만 봐라. 내가 하는 말은 명령이다. 만일 이를 어길시 구속하겠다. 그리고 이 말은 피고인과 변호인에게도 적용된다.”고 발언함.

② 관련법리

■ 경합범 가중 여부

– 동일한 공무를 집행하는 여럿의 공무원에 대하여 폭행 · 협박 행위가 이루어진 경우에는 공무를 집행하는 공무원의 수에 따라 여럿의 공무집행방해죄가 성립하고, 위와 같은 폭행 · 협박 행위가 동일한 장소에서 동일한 기회에 이루어진 것으로서 사회관념상 1개의 행위로 평가되는 경우에는 여럿의 공무집행방해죄는 상상적 경합범 관계에 있음(대법원 2009. 6. 25. 선고 2009도3505 판결 참조).

– 또한, 하나의 행위로 공무를 집행하는 경찰관의 공무를 방해함과 동시에 그 경찰관에게 상해를 가한 경우 그 공무집행방해죄와 상해죄는 상상적 경합범 관계에 있음(대법원 1999. 9. 21. 선고 99도383 판결 등 참조).

– 실체적 경합범 관계에 있는 두 죄가 다른 죄와 각각 상상적 경합범 관계에 있는 때에는 상상적 경합범 관계에 있는 죄와 대비하여 가장 중한 죄에 정한 형으로 처단하면 충분하고, 따로 경합범 가중을 할 필요가 없음(대법원 2001. 2. 9. 선고 2000도1216 판결 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

■ 경합범 가중에 대한 판단

– 원심은, 판시 제1의 가.항 기재 각 죄(피해자에 대한 공무집행방해죄 및 상해죄)가 상상적 경합범 관계에 있다고 보아 형이 더 무거운 상해죄에 정한 형으로 처벌할 것을 정하고, 이를 순경에 대한 공무집행방해죄와 경합범 가중하여 처단형의 범위를 정하였음.

– 그러나 판시 제1의 가.항 기재 각 죄는 상상적 경합범 관계에 있고, 피해자에 대한 공무집행방해죄와 순경에 대한 공무집행방해죄도 상상적 경합범 관계에 있으므로, 형이 가장 무거운 상해죄에 정한 형으로 처벌하면 충분하고 별도로 경합범 가중을 할 것은 아님.

– 원심과 같이 죄수평가를 할 경우 처단형의 범위에 차이가 생기게 됨이 분명하므로, 피고인에 대한 부분에는 죄수에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있음.

④ 결론

■ 원심판결 파기, 징역 1년 8개월 선고(법정구속)

선정이유

■ 재판장이 단독으로 합의 과정을 거치지 않은 채 판결을 선고하였으므로 법관의 독립성을 규정한 대한민국 헌법 제103조를 위반하였고, 합의심판을 통해 재판하도록 한 법원조직법 제66조를 위반하였으며, 적법절차의 원칙을 위반하였음.

■ 판단은 경합범 가중을 한 원심의 판단이 부당하다는 내용임에도 그에 대한 양형상의 고려 없이 즉일 선고를 통해 원심을 파기하고 법정구속을 하며 위협성 발언을 하여 피고인, 변호인과 피고인의 동료를 포함한 방청객에게 심각한 정신적 충격을 가한 재판임.

▶ 합의된 동성 간 성적 행위를 군형법상 추행죄에 해당한다고 본 대법원 판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2025. 4. 24. 선고 2024도15950 판결

관여법관

■ 대법관 엄상필(재판장) 이흥구(주심) 오석준 이숙연

판결요지

① 사실관계

■ 피고인은 2019. 9. 23. 입대하여 육군으로 복무하다가 2021. 4. 12. 전역하였

고, 공소외인은 2019. 4. 22.부터 같은 부대에서 근무하던 자로 2020. 11. 22. 전역하였음.

- 피고인과 공소외인은 2020. 7. 말 23:00경 근무시간 외에 소속대 격리생활관 내에서 성적인 얘기를 나누던 중 서로 키스를 하는 등 성적 행위(이하 '제1행위')를 하였음. 이후 2020. 9. 30. 01:00 경 불침번근무 중인 공소외인과 함께 화장실에서 담배를 피우던 중, 공소외인과 합의 하에 구강성교를 하는 성적 행위(이하 '제2행위')를 하였음.
- 원심은 각 행위가 피고인과 공소외인이 자유로운 의사를 기초로 한 합의에 따라 이루어졌다는 점을 이유로 들며, 제1행위에 대하여는 두 사람이 격리생활관에서 따로 생활할 때 근무외시간에 이루어진 것으로 피고인의 행위가 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적, 구체적으로 침해하였다는 사정을 찾아보기 어렵다고 하였고, 제2행위에 대하여는 피고인은 근무 중인 상태도 아니었고, 행위가 이루어진 시간과 장소를 고려할 때 공소외인의 불침번 임무수행에 지장을 주었다고 단정하기도 어렵다는 이유로 공소사실을 무죄로 판단하였음.

② 관련 법리

- 군형법 제92조의6은 2013. 4. 5. 법률 제11734호로 개정된 것으로서 "제1조 제1항부터 제3항까지에 규정된 사람(이하 '군인등'이라고 한다)에 대하여 항문성교나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다."라고 정하고 있음. 개정 전 규정과 달리 '계간'이라는 표현을 사용하지 않는 현행 규정은 문언만으로 동성 군인 간의 성행위 그 자체를 처벌하는 규정이라는 해석이 당연히 도출되지 않음.
- 어떤 행위가 추행에 해당하는지에 대한 일반적인 관념이나 동성 간의 성행위에 대한 규범적 평가는 시대와 사회의 변화에 따라 바뀌어 왔고, 동성 간의 성행위가 객관적으로 일반인에게 성적 수치심이나 혐오감을 일으키게 하고 선량한 성적 도덕관념에 반하는 행위라는 평가는 이 시대 보편타당한 규범으로 받아들이기 어렵게 되었음.
- 현행 규정의 보호법익은 '군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기'라는 전통적인 보호법익과 함께 '군인의 성적 자기결정권'도 포함된다고 보아야 함. 따라서 동성 간 합의에 따른 성행위가 언제나 군기를 침해하는 행위라거나 현행규정의 처벌대상에 해당한다고 볼 수 없음(대법원 2022. 4. 21. 선고 2019도3047 전원합의체 판결 참조).
- 군이 전투에서의 승리라는 본래의 사명을 수행하기 위해서는 그에 상응하는 특별한 조직과 규율이 필요함. 군형법은 군의 이러한 특수성을 전제로 군의 조직과 규율을 유지 · 보전함과 동시에 군이 가지는 전투력을 최대한 보존 · 발휘하게 하는 것을 중요한 목적으로 함(헌법재판소 1995. 10. 26. 선고 92헌바45 전원재판부 결정 등 참조).

③ 이 사건에 대한 판단

- 동성 군인 간 합의에 따른 성행위가 언제나 군기를 침해하는 행위라거나 현행규정의 처벌대상에 해당한다고 볼 수 없더라도, 동성인 군인 사이의 항문성교나 그 밖에 이와 유사한 행위가 자발적 의사 합치에 따른 것이라 하더라도, 그것이 상명하복의 엄격한 규율과 집단적 공동생활이라는 군조직의 특성을 유지할 필요성이 인정되어 자유로운 성적 자기결정권의 행사를 일부 제한하더라도 이를 기본권의 적법한 제한이라고 새길 수 있을 정도로 군기 및 군율의 확립 · 유지 요청이 비교적 큰 공간이나 상황에서 이루어졌다면, 그러한 행위는 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해하는 것으로 현행 규정의 추행죄를 구성할 수 있다고 보아야 함.
- 군의 특수성과 군형법의 목적이라는 관점을 고려할 때, 병은 의무복무기간 동안에는, 영외에서의 휴가나 외박 등 특수한 경우를 제외하면 구체적 복무상황이나 상태, 근무 시간 등을 불문하고 계속적인 규율과 통제의 상태에서 생활하고 있다고 볼 수 있음.
- 병들이 주로 생활하는 생활관은 궁극적으로 전승을 위한 전투력 확보라는 군의 최우선적 가치를 실현하기 위하여 필요한 전력을 적절하게 관리 · 보전하기 위한 기능을 수행하는 공간으로서, 군사훈련 내지 집단적 단체생활의 일부이면서 군율과 상명하복이 요구되는 공간에 해당함.
- 불침번근무 중의 군인은 엄연히 군사적 필요에 따른 임무를 수행 중인 상태라

할 것이고, 그러한 임무 수행 중의 군인이 항문성교나 추행 등의 성적 행위에 나아가는 것은 그 성적 행위가 실제로 이루어진 구체적 장소나 시간을 불문하고 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한다고 볼 수 있음. 그 행위가 이루어진 장소가 외부에 공개되지 않은 내밀한 곳이라거나 은밀히 이루어졌다는 사정은 추행죄 성립을 방해하지 않음.

■ 이와 달리 원심은 제1행위가 근무시간이 아닌 때에 생활관에서 이루어졌고 제2행위는 외부와 물리적으로 단절된 장소에서 은밀하게 이루어졌다는 사정에만 주목하여 각 행위가 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한 것으로 보기 어렵다고 보아 공소사실을 무죄로 판단하였음. 이러한 원심의 판단에는 군형법상 추행죄에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음.

④ 결론

■ 원심판결을 파기하고 환송함.

선정이유

■ 군형법 제92조의6 '추행'죄는 남성 간 성적 행위를 처벌하는 미국 전시법의 '소도미(sodomy)' 조항을 수계한 것으로, 군인 간 합의한 성관계를 처벌하는 조항이자, '동성애 처벌법'으로서 그 위헌성의 문제가 끊임없이 제기되었음.

■ 2022년 대법원 전원합의체에서 군형법 추행죄에 대해 군이라는 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해한 것으로 보기 어려운 경우에는 이 법에 저촉하지 않고, 자발적으로 영외에서 이루어진 동성 간 성관계는 처벌할 수 없다는 판시를 하였음. 원심 판결은 이러한 법리를 근거로 하여 이 사건 각 행위가 영내에서 일어났다하더라도 두 공간을 사적인 공간으로 볼 수 있고, 군대의 건전한 공동생활과 군기를 직접적이고 구체적으로 침해했다고 볼만한 증거가 없어 무죄라고 판단하였음.

■ 그런데 이 사건 판결은 위 전원합의체 법리를 따르면서도, 이 사건 각 행위가 구체적으로 어떻게 군이라는 건전한 생활과 군기를 직접적 · 구체적으로 침해하였는지 살피지 아니하고 영내에서 동성 군인 간 합의된 성적 행위가 있었다는 사실만으로 유죄 취지로 판단하여(제2행위의 경우 불침번근무라는 임무 중 행위라고 설시하였으나 행위의 상대방인 공소외인이 불침번근무 중이었음은 별론으로 하고, 이 사건 피고인은 근무 외 시간이었음이 명백함) 위 전원합의체 법리를 영내에서 발생한 성적 행위에 대하여는 적용할 수 없는 것으로 해석될 여지를 만들었음.

■ 결국 이 사건 판결은 이 사건 조항이 여전히 성소수자의 인간으로서의 존엄과 가치, 평등권, 성적 자기결정권, 사생활의 자유 등의 기본권을 심각하게 침해하며 동성애를 범죄화하는 데 사용될 수 있음을 보여준 것임. 이 사건 판결의 파급효과로 2017년 사회적으로 큰 파장을 일으켰던 국방부의 이른바 '성소수자 군인 색출사건'과 같은 일이 또다시 발생하는 것은 아닌지 우려스러움.

▶ 근로자파견관계에 있어서 실효의 원칙을 인정한 판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2024. 11. 20. 선고 2024다269143 판결

관여법관

■ 대법관 노경필(재판장), 노태악, 서경환(주심), 신숙희

판결요지

① 사실관계

■ 원고는 2000년부터 2009년까지 현대자동차 아산공장 사내하청업체 '거광기업 → 태승기업 → 협진기업 → 유진기업'순으로 소속이 변경되며 엔진공장에서 근무하였음. 통상적으로 현대차의 공장 내에서는 업체가 폐업되더라도 소속 근로자들은 다른 업체로 고용승계 되는데, 위 유진기업은 피고의 '델타엔진' 단종을 이유로 폐업하여, 당시 원고를 포함한 다수의 근로자들이 해고당하였음.

■ 이후 원고는 자동차 제조와는 전혀 관련이 없는 직종에서 근무하였고, 2010년, 2015년 집단적으로 이루어진 근로자지위확인소송에는 생계로 인해 참여하지

못하였다가, 2021. 1. 단독으로 이 사건 소송을 제기하였음.

② 관련법리

■ 실효의 원칙

– 실권 또는 실효의 법리는 신의성실의 원칙에서 파생한 법 원칙으로서, 본래 권리행사의 기회가 있는데도 불구하고 권리자가 장기간에 걸쳐 권리를 행사하지 않았기 때문에 의무자인 상대방이 이미 그의 권리를 행사하지 않을 것으로 믿을 만한 정당한 사유가 있게 됨으로써 새삼스럽게 권리를 행사하는 것이 신의성실의 원칙에 위반되는 결과가 될 때 권리행사를 허용하지 않는 것임(대법원 1988. 4. 27. 선고 87누915 판결, 대법원 2021. 12. 30. 선고 2018다241458 판결 등 참조). 실효의 원칙이 적용되기 위하여 필요한 요건으로서의 실효기간(권리를 행사하지 아니한 기간)의 길이와 의무자인 상대방이 권리가 행사되지 아니하리라고 신뢰할 만한 정당한 사유가 있었는지의 여부는 일률적으로 판단할 수 있는 것이 아니라, 구체적인 경우마다 권리를 행사하지 아니한 기간의 장단과 함께 권리자 측과 상대방 측 쌍방의 사정 및 객관적으로 존재하는 사정 등을 모두 고려하여 사회통념에 따라 합리적으로 판단하여야 함(대법원 1992. 1. 21. 선고 91다30118 판결, 대법원 2023. 4. 13. 선고 2021다310484 판결 등 참조).

③ 이 사건에 관한 판단

■ 실효의 원칙 인정 여부

– 1심에서는 파견근로관계 인정 여부가 주요 쟁점이 되었고, 피고는 실효의 원칙 적용을 주장하지 않았음.

– 2, 3심에서는 피고는 실효의 원칙에 따라 원고의 고용간주를 주장할 권리가 실효되었다고 추가적으로 주장하였음. 2심은 원고가 피고에게 더이상 권리행사를 하지 않을 것이라고 신뢰할 만한 정당한 기대를 가지게 함으로 인해 원고의 권리행사가 신의칙에 반한다거나, 원고가 장기간 권리를 행사하지 않아 권리가 실효되었다고 인정하기에 부족하다는 이유로 실효의 원칙을 적용하지 않았음. 3심은 대상판결은, ① 원고는 직접고용이 간주된 2002. 4. 22.로부터는 약 18년, 파견근로관계가 종료된 2009. 9. 26.부터는 약 11년 4개월 뒤인 2021. 1. 24.에 이르러서야 이 사건 소를 제기하였고, 오히려 원고는 피고의 자동차 제조와는 전혀 관련이 없는 직종에서 근무하였고, ② 대법원 2008두4367 판결 이후로 피고의 협력업체 소속 직원 수천 명이 대규모 소송을 제기한 적이 있고, ③ 피고의 협력업체 소속 직원과 피고 간에 근로자파견관계를 인정하는 다수의 판결이 선고되었음에도 원고는 그로부터 약 6년이 지나서야 이 사건 소를 제기하였고, ④ 파견법상 직접고용의무 규정에 따른 고용 의사표시 청구권에는 10년의 민사시효가 적용되는데(대법원 2024. 7. 25. 선고 2024다211908, 211915, 211922 판결), 이 사건의 경우 실효의 원칙을 부정한다면 직접고용 의사표시 청구권과의 형평에도 어긋난다는 이유를 설시하고, 원심판결에는 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 실효의 원칙 적용에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다고 판단하였음.

④ 결론

■ 대상판결은 원심판결을 파기환송 하였고, 파기환송 후 항소심은 원고 청구를 기각하는 내용으로 확정되었음.

선정이유

■ 기존에 우리 법원은 해고무효소송과 관련하여 실효의 원칙을 적용하여 원고의 청구를 쉽게 배척하였다는 비판을 받아왔음. 해당 판결은 근로자파견관계에 관한 소송에서도 실효의 원칙을 적용한 최초의 판결임. 이는 일반원칙인 실효의 원칙을 섣불리 적용하여 파견법상 근로자의 권리를 부당하게 침해했다는 점에서 비판받을 만함.

■ 실효의 원칙을 적용하면 결과적으로 제정 파견법 제6조 제3항 단서는 '당해 파견근로자가 명시적인 반대 의사를 표시하는 경우'와 동일한 법적 효과를 가져옴. 따라서 파견근로자의 권리가 실효되었다고 판단하는 데에는 신중을 기하여야 한다는 원심 판결의 타당성이 더 높음.

▶ **사내하청노조 조합원들이 위력으로 공장을 점거하고 그 가동을 중단시킨 행위는 정당성이 없는 쟁의행위로 불법행위를 구성한다고 본 판결**

선고법원(사건번호)

■ 부산고등법원 2025. 2. 13. 선고 2023나40 판결

관여법관

■ 법관 박운삼(재판장), 배동한, 추경준

판결요지

① 사실관계

■ 대법원은 2010년 사내하청업체에 고용된 후 원고 현대자동차 주식회사 사업장에 파견된 이 사건 피고 丙이 원고와 근로자파견관계에 있었다고 봄이 상당하고, 그 기간이 2년을 초과하였으므로 원고에게 직접 고용된 것으로 간주 되는 자에 해당한다는 판결을 선고하였음(대법원 2010. 7. 22. 선고 2008두4367 판결). 전국금속노동조합 현대자동차비정규직지회(이하 '비정규직지회'라고 함)는 위 판결의 취지에 따라 원고 회사를 상대로 사내 하청 노동자 전원의 직접 고용 등을 요구하며 특별교섭을 요구하였는데, 원고는 '비정규직지회 소속 근로자들이 원고와 근로계약관계에 있지 않으므로 교섭의 당사자가 될 수 없다'는 이유로 교섭 요구를 거절함, 이에 비정규직지회는 금속노조를 통하여 쟁의행위 조정 신청 및 조합원 찬반투표 절차 등을 거쳐 쟁의행위를 가결하였음.

■ 그러던 중 2010. 11. 14. 자로 원고 울산공장 사내하청업체 중 하나인 동성기업이 폐업하였는데, 원고는 형식상으로만 동성기업에 소속되어 있던 조합원 30여 명(이들 중에는 파견기간이 2년을 초과하여 위 대법원 판결에 따를 때 원고 회사에 직접 고용된 것으로 간주 되는 상태인 이들이 대다수였음)에 대하여 근로관계 종료의 의사표시 등을 전혀 하지 않았음. 이들이 일을 하기 위해 다음날 출근하자, 원고는 관리직 직원들과 용역경비를 동원하여 이들에게 무차별적인 폭행을 가하였음. 이에 2010. 11. 15. 10:00 경부터 울산공장 1공장 및 2공장에서 근무하는 조합원 총 350여 명이 파업에 돌입하였고, 25일간 울산공장 1공장 '자동차 문짝 탈부착 생산라인'('CTS 라인')을 점거하였음.

■ 원고는 이 사건 피고들이 공동하여 위법한 쟁의행위를 하여 원고에게 고정비 상당의 손해를 가하였다고 주장하며, 원금 20억 원 상당의 손해배상청구를 하였음.

② 관련법리

■ 쟁의행위에 따른 손해배상책임의 제한 법리(이 사건 환송판결인 대법원 2023. 6. 15. 선고 2017다46274 판결 참조)

– 쟁의행위에 따른 책임의 원칙적인 귀속주체는 노동조합임.

– 위법하나 쟁의행위를 결정 · 주도한 노동조합의 지시에 따라 그 실행에 참여한 조합원으로서는 쟁의행위가 다수결에 의해 결정되어 일단 그 방침이 정해진 이상 쟁의행위의 정당성에 의심이 가더라도 노동조합의 지시에 불응하기를 기대하기는 사실상 어렵고, 급박한 쟁의행위 상황에서 조합원에게 쟁의행위의 정당성 여부를 일일이 판단할 것을 요구하는 것은 근로자의 단결권을 약화시킬 우려가 있음(대법원 2006. 9. 22. 선고 2005다30610 판결).

– 이러한 사정을 전혀 고려하지 않고 위법한 쟁의행위를 결정 · 주도한 주체인 노동조합과 개별 조합원 등의 손해배상책임의 범위를 동일하게 보는 것은 헌법상 보장된 단결권과 단체행동권을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 손해의 공평 · 타당한 분담이라는 손해배상제도의 이념에도 어긋남.

– 따라서 개별 조합원 등에 대한 책임 제한의 정도는 노동조합에서의 지위와 역할, 쟁의행위 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 기여 정도, 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 손해배상책임의 발생

– 비정규직지회 조합원들은 원고의 울산공장 내 사내하청업체 소속 근로자로서 원고에게 2년 이상 파견되어 근무하였다면 원고와 직접적인 근로계약관계에 있는 것으로 간주 되어 원고에 대한 단체교섭의 주체가 될 가능성이 높아 보이기는 하나, 그렇다 하더라도 쟁의행위는 그 방법과 태양에 있어 폭력이나 파괴

행위를 수반하는 등의 반사회성을 띠지 않아야만 정당한 쟁의행위로 인정받을 수 있음. 이 사건 조합원들은 위력으로 울산공장 1공장을 점거하고 그 가동을 중단시켰으므로, 이 사건 쟁의행위는 정당성이 없는 쟁의행위로서 불법행위를 구성함.

– 피고들은 모두 울산공장 1공장 CTS 라인을 직접 점거하거나, 이를 용이하게 하였으므로, 공동불법행위자로서 공동하여 원고에게 공장가동 중단으로 원고가 입은 손해를 배상할 책임이 있음.

■ 피고들에 대한 개별적 책임제한비율

– 피고 甲은 금속노조 현대차지부 1공장 대의원, 피고 乙은 금속노조 교섭국장으로서 비정규직지회의 조합원이 아니어서 이 사건 쟁의행위에 참여하지 않을 수 있었음에도 이 사건 쟁의행위에 적극 참여하고 CTS 라인 점거 현장에서도 주도적으로 활동하였음.

– 피고 丙은 조업 중단 자체에 가담하지는 않았고, CTS 라인 점거 농성장에 머문 시간도 2010. 11. 17. 네 시간 정도에 불과하기는 하나, 강경투쟁을 주장하며 선동하는 등 점거에 영향을 미쳤는 바 책임이 가볍지 아니함.

– 피고 丁은 2010. 11. 22.에야 울산공장 1공장으로 들어가 라인 점거에 합류하였으므로 다른 피고들에 비하여 이 사건 쟁의행위에 가담한 정도가 상대적으로 낮음.

④ 결론

■ 피고들의 손해배상책임을 모두 인정함.

■ 피고들에 대한 개별적 책임제한비율과 관련하여, 피고 갑, 을, 병의 책임을 원고가 입은 고정비 상당 손해의 15%로, 피고 정의 책임을 원고가 입은 고정비 상당 손해의 5%로 제한함.

■ 원고에게 피고 甲, 乙, 丙은 공동하여 2,000,000,000원 및 이에 대하여 민법과 소촉법에 따라 계산한 지연손해금을, 피고 丁은 위 피고들과 공동하여 위 2,000,000,000원 중 1,357,091,881원 및 이에 대하여 민법과 소촉법에 따라 계산한 지연손해금을 지급하라고 판결함.

선정이유

■ 쟁의행위에 따른 손해배상책임을 개별 노동자에게까지 추급할 수 있다고 봐왔던 기존의 판례 법리 그대로 판시함.

– 대법원은 이 사건 환송판결을 통해 1) 쟁의행위에 따른 책임의 귀속 주체는 이를 결정 · 주도하는 노동조합이며, 2) 노동조합의 지시에 따라 실행에 참여한 조합원에게까지 손해배상책임을 인정할 경우 헌법이 보장하는 근로자의 단결권을 약화시킬 수 있음을 분명히 하였음.

– 이 사건 피고들은 쟁의행위를 주도한 비정규직지회의 주요 의사결정 과정에 참여한 사실이 없음. 단지 결정된 바에 따라 쟁의행위의 실행을 분담하거나(피고 甲, 乙, 丁), 쟁의행위가 이루어지는 공장 외부에서 연대 집회 사회를 보는 등(피고 丙)의 정도에만 그쳤음.

– 이 사건 판결은, 환송판결의 설시 내용에도 불구하고 쟁의행위 실행에 필요한 여러 단계의 집단적 의사결정 절차 및 과정에 직접 관여하지도 않은 단순 가담 조합원(혹은 파업에 연대한 활동가)들에게까지 손해배상책임을 인정해온 기존의 판례 법리를 그대로 답습하였음.

■ 노조법 제3조에 따른 민사 면책 가능성을 전혀 고려하지 아니함.

– 헌법재판소 다수의견(헌법재판소 2022. 5. 26. 자 2012헌바66 결정)에 의하더라도, 어떠한 쟁의행위가 법률에서 정한 쟁의행위의 요건을 갖추지 못하여 정당성이 인정되지 않는다는 이유로 곧바로 헌법상 단체행동권의 행사인 쟁의행위가 아니라거나, 헌법상 단체행동권의 보호 대상에서 벗어난 행위라고 단정할 수 없음.

– 이 사건 쟁의행위는 단지 '방법'의 측면에서만 노조법에서 정한 요건을 갖추지 못한 것으로 볼 여지가 있음(이 사건 판결 역시 주체, 목적, 절차의 측면에서는 정당성을 갖추었다는 취지로 판시함), 게다가 이는 대법원 판결을 무시하며 파견법 위반행위를 지속하고 아무런 정당한 이유 없이 비정규직지회의 교섭 요구에 불응한 원고의 위헌 · 위법적 행위에 대항하는 과정에서 촉발된 것임. 그럼에도 이 사건 판결은 헌법상 단체행동권의 보호 대상에서 벗어난 행위라고 볼 수 없고, 사측의 위헌 · 위법적 행위로 촉발된 이 사건 쟁의행위의 민사상 면책

가능성에 대하여 전혀 고려하지 않음.

■ 피고별 책임제한비율 산정에 있어 환송판결이 명시한 요소들 중 일부를 전혀 고려하지 아니함.

– 환송판결은 개별 조합원 등에 대한 책임 제한의 정도를 판단함에 있어 1) 노동조합에서의 지위와 역할, 2) 쟁의행위 참여 경위 및 정도, 3) 손해발생에 기여한 정도, 4) 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 판시하였음.

– 그러나 이 사건 판결은 위 요소들 중 이 사건에서 특히나 고려되어야 할 사정들(가령 피고들이 비정규직지회 내 어떠한 직책도 역할도 맡고 있지 않았다는 점, 실제 라인 점거에 가담한 시간을 고려할 때 각 피고가 손해발생에 기여한 정도가 극히 미미하다는 점, 피고들의 임금수준에 비해 손해배상청구 금액이 지나치게 큰 점)을 제대로 고려하지 않음.

▶ 이진숙 방송통신위원장 탄핵 심판 청구 기각 결정

선고법원(사건번호)

■ 헌법재판소 2025. 1. 23.선고 2024헌나1 결정

관여법관

■ 재판관 김형두, 재판관 정형식, 재판관 김복형, 재판관 조한창의 기각의견/ 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정계선의 인용의견

■ 재판관 김형두의 기각의견에 대한 보충의견/재판관 정정미, 재판관 정계선의 인용의견에 대한 보충의견

판결요지

① 사실관계

■ 피청구인 이진숙은 2024. 7. 31. 임명된 당일 17시에 방송통신위원회('방통위') 제34차 전체회의('이 사건 회의')를 소집하고, 피청구인과 김태규 위원 2인만 재적한 상태에서 동 2인의 출석 및 찬성으로 아래 사항을 심의하고 의결하였음('이 사건 심의', '이 사건 의결', '이 사건 심의 · 의결').

– 위원 기피신청에 관한 건: 조○○, 송○○(방문진 이사 공모 지원자)과 강○○, 박○○, 윤○○(방문진 이사)가 방문진 임원 선임 계획에 관한 건에 대해 피청구인을 대상으로 신청한 '위원 기피신청에 관한 건'은 기피신청권 남용에 해당하여 각하함.

– 한국방송공사 이사 추천 및 방송문화진흥회 이사 임명 관련 후보자 선정에 관한 건: 한국방송공사 이사 지원자 중 52명과 방문진 이사 지원자 중 31명을 후보자로 정함.

– 한국방송공사 이사 추천 및 방송문화진흥회 임원 임명에 관한 건: 한국방송공사 이사 권○○, 서○○, 이○○, 이ㅁㅁ, 이△△, 조ㅁㅁ, 황○○의 후임자로 권○○, 류○○, 서○○, 이▽▽, 이◇◇, 허○○, 황ㅁㅁ을 추천하고, 방문진 이사 권ㅁㅁ, 김○○, 김ㅁㅁ, 박○○, 지○○, 차○○의 후임자로 김△△, 손○○, 윤ㅁㅁ, 이◎◎, 임○○, 허ㅁㅁ을 임명하며, 방문진 감사로 성○○을 임명함.

■ 국회는 2024. 8. 2. 제416회 국회(임시회) 제2차 본회의에서 피청구인에 대한 탄핵소추안을 가결하였고(이하 '이 사건 소추의결'이라 한다), 소추위원은 2024. 8. 5. 헌법재판소법 제49조 제2항에 따라 소추의결서 정본을 헌법재판소에 제출하여 이 사건 탄핵심판을 청구하였음.

② 관련법리

■ 헌법 제65조는 탄핵심판의 대상이 되는 공무원이 '그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때'를 탄핵 사유로 규정하고 있고, 여기에서 '직무'란 법제상 소관 직무에 속하는 고유 업무와 사회 통념상 이와 관련된 업무를 말하고, 법령에 근거한 행위와 직무수행과 관련하여 행하는 모든 행위를 포괄함.

■ '헌법이나 법률을 위배한 때'의 '헌법'에는 명문의 헌법규정뿐만 아니라 헌법재판소의 결정에 따라 형성되어 확립된 불문헌법도 포함되고, '법률'에는 형식적 의미의 법률과 이와 동등한 효력을 가지는 국제조약 및 일반적으로 승인된 국제법규 등이 포함되나, 법률 하위의 명령 · 규칙은 포함되지 아니함.

■ '탄핵심판 청구가 이유 있는 경우'란 피청구인의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위반이 있는 경우를 말함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 재판관 김형두, 재판관 정형식, 재판관 김복형, 재판관 조한창의 기각의견

– 방통위의 의결정족수를 '재적 위원'의 과반수로 규정한 '방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'(이하 '방통위법'이라 한다) 제13조 제2항으로부터 의결 시 위원 3인 이상의 재적 또는 위원 3인 이상의 의사정족수를 요구하는 법해석이 도출된다고 보기 어려우므로 피청구인이 2인의 재적 위원에 의하여 의결한 것이 방통위법 제13조 제2항에 위반된다고 볼 수 없음.

– 방통위법 제14조 제4항에 따라 피청구인에게 스스로 회피할 의무가 인정된다고 볼 수 없어, 피청구인이 회피하지 않았다는 소추 사유는 이유 없음.

– 피청구인에 대한 기피신청 중 일부 신청인들의 기피신청은 당사자 요건을 충족하지 못하여 부적법 하고, 나머지 신청인들의 기피신청은 기피신청권 남용에 해당하여 부적법 하므로, 피청구인이 자신에 대한 기피신청 의결에 참여하여 이를 각하한 것이 방통위법 제14조 제3항에 위반된다고 볼 수 없음.

– 입법자는 한국방송공사 및 방문진 이사의 추천 · 임명에 관하여 방통위에 폭넓은 재량을 부여하였고, 이 사건 심의 · 의결 과정에서 대표성과 전문성이 고려되지 않았다고 인정하기 부족하여, 피청구인의 이사 추천 · 임명행위가 방송법 제46조 제3항 및 방문진법 제6조 제4항에 위반된다고 보기 어려움.

■ 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정계선의 인용 의견

– 헌법 제21조가 보장하는 방송의 자유의 의의 및 방통위를 합의제 기관으로 설치한 취지를 고려하여 방통위법 제13조 제2항을 합헌적으로 해석하면, 위 조항은 방통위가 5인의 재적위원으로 구성된 상태를 전제로 하여 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 한 규정이고, 불가피하게 5인 미만의 위원으로 의결하더라도 3인 이상의 위원이 재적하는 상태에서 재적 위원 과반수의 찬성이 필요하다고 보아야 하므로, 피청구인이 2인의 위원만 재적한 상태에서 의결한 것은 헌법 제21조의 취지를 구체화한 방통위법 제13조 제2항을 위반한 것임.

– 방통위법 제13조 제2항은 방통위 의결의 적법성을 담보하는 핵심 조항이고, 방통위의 심의 · 의결을 적법하게 진행하는 것은 피청구인의 가장 중요한 직무상 의무 중 하나인데, 피청구인은 방통위에 2인의 위원만 재적한 상태에서 이 사건 심의 · 의결을 강행함으로써 위 조항을 위반하고 방통위원장의 권한 행사 및 방송의 공익성과 공공성에 대한 국민의 신뢰를 심각하게 훼손하였는바, 이는 나머지 소추 사유에 대한 구체적인 판단에 나아갈 필요 없이 그 자체로서 중대한 법 위반에 해당하므로, 피청구인을 그 직에서 파면하여야 함.

■ 재판관 김형두의 기각의견에 대한 보충의견

– 이 사건 심의 · 의결과 관련하여 피청구인의 헌법 또는 법률 위반을 인정할 수 없음은 기각의견에서 본 바와 같고, 설령 피청구인이 2인의 재적위원에 의하여 의결한 것이 방통위법에 위반된다고 보더라도 피청구인에 대한 파면 결정을 정당화하는 사유가 인정된다고 보기 어려움.

■ 재판관 정정미, 재판관 정계선의 인용의견에 대한 보충의견

– 피청구인이 2인의 위원만 재적한 상태에서 이 사건 심의 · 의결을 함으로써 방통위법 제13조 제2항을 위반하였고, 이는 그 자체로서 파면을 정당화할 정도로 중대한 법 위반에 해당함은 인용 의견에서 본 바와 같은바, 피청구인에 대한 기피신청 중 일부 신청인들의 기피신청은 부적법 하다고 볼 수 없으므로, 피청구인이 위 기피신청에 대한 의결에 참여하여 이를 각하한 것은 방통위법 제14조 제3항에 위반됨.

④ 결론

■ 기각

선정이유

■ 방통위는 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송의 독립성을 보장하기 위하여 설치되었고(방통위법 제1조 내지 제3조 참조), 방통위법은 방통위원장을 탄핵 심판의 대상으로 명시하고 있는바(제6조 제5항), 이는 방통위원장에 의한 헌법 및 법률 위반을 사전에 방지하고 위헌 · 위법적인 직무집행으로 침해된 방송의 공적 기능의 회복을 통하여 방송의 자유 및 언론의 자유 보장에 기여할 수 있도록 하려는 것인바, 대상 결정이 그러한 기능을 제대로 수행했는지는 의문이고, 아래에서 보는 바와 같이 방송의 독립성 훼손을 방치하는 듯한

현실적 결과를 초래함.

- 법률에 대한 여러 갈래의 해석이 가능할 때에는 헌법에 합치되는 합헌적 법률해석을 하여야 하므로 방통위법 규정의 해석에서도 헌법 제21조가 보장하는 방송의 자유의 의의 및 방통위를 독임제가 아닌 합의제 기관으로 설치한 입법자의 의도를 함께 고려해야 함에도 불구하고, 대상 결정이 방통위법에 대한 불충분한 실증적 법률해석에 의존한 점은 종전의 합헌적 법률해석의 법리를 벗어난 것임.
- 재적위원 2인만으로는 독임제 기관처럼 운영될 위험성이 있고 적법한 심의·의결이 가능하다고 보기 어려운데도 대상 결정에 의하면 의도적으로 '2인 체제'를 유지하는 것을 방지하지 못함으로써 실질적으로 '행정부에 의한 방송 통제와 방송의 독립성을 훼손할 위험이 야기됨.
- 특히 대상 결정 이전에 법원에 의하여 방통위 2인의 의결의 적법성이 부정되어 왔음에도 불구하고, 대상 결정 후에 방통위는 2인의 의결로써 또다시 EBS의 사장 및 KBS의 감사를 임명하여 법원에서 효력이 정지되는 결정을 받음으로써 위법적인 행정을 소모적으로 계속함.

▶ 전 법무부장관 박성재에 대한 내란주요임무종사 혐의 구속영장 청구 기각 결정

선고법원(사건번호)

- 서울중앙지방법원 2025. 10. 15. 결정

관여법관

- 박정호 서울중앙지방법원 영장전담 부장판사실

결정요지

① 사실관계

- 피의자 박성재는 2024. 12. 3. 당시 법무부장관으로 근무하던 자임.
- 피의자는 계엄 당일인 2024. 12. 3. 계엄선포를 위한 국무회의에 참석하였고, 이 자리에서 계엄 포고령을 미리 확인하고, 국무회의 정족수가 부족한 가운데 내란 우두머리 윤석열이 국무회의장을 떠나려 하자, 이를 만류하는 등 계엄선포 전부터 내란에 적극 가담함.
- 계엄선포 이후에도 피의자는 법무부 실국장 회의를 주재하여 합수부 검사파견 검토, 출입국 금지 및 교정시설 확인 등의 행위를 하였음.
- 피의자는 그 다음날인 2024. 12. 4. 법제처장 등과 이른바 삼청동 안가 모임에 참석하였고, 관련 문건을 삭제한 정황도 있었음.

② 관련법리

- 영장사건으로 구체적 결정 이유가 설시되지는 않았으나, 구속영장 발부사건에 대한 일반적 법리를 따른 것으로 보임.

③ 이 사건에 관한 판단

- 법원은 구속의 상당성이나, 도주, 증거인멸 우려에 대한 소명이 부족하다고 판단함.
- 또한, 피의사실과 관련하여 피의자가 위법성을 인식하게 된 경위나, 인식한 위법성의 구체적 내용, 피의자가 취한 조치가 위법한지 여부에 대한 다툼의 여지가 있다고 판단함.

④ 결론

- 구속영장을 기각함.

선정이유

- 위 결정은 아래와 같이 법리적으로는 도저히 납득하기 어려운 결정임. 결국, 이는 지귀연 재판부의 윤석열 구속취소 결정과 같이 내란에 관대한 서울중앙지방법원, 나아가 사법부의 인식을 보여주는 결정임.
- 증거인멸의 우려와 관련하여 피의자는 휴대전화를 교체하는 등 증거인멸로 보이는 행위를 한 바 있고, 이 사건 내란과 관련한 국회 증언 및 헌법재판소 심판 절차에서 명백한 허위진술을 하는 등 기록을 살펴보지 않아도 증거인멸의 가

능성이 농후하였음. 그럼에도 불구하고 피의자의 증거인멸에 대한 소명이 부족하다는 법원의 판단은 납득하기 어려움.

- 특히나 위 결정에서 문제되는 것은 "피의자가 위법성을 인식하게 된 경위나 인식한 위법성의 구체적 내용, 피의자가 취한 조치가 위법한지 여부에 대한 다툼의 여지가 있다."는 부분임.
- 국헌문란목적의 계엄은 그 자체로 내란죄의 폭동이 된다는 점은 법원의 확립된 입장임(대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결). 위 판결에서도 공소사실이 사법심사의 대상이 되는지 여부에 대한 반대의견이 있었을 뿐, 계엄을 빙자한 국헌문란행위가 내란에 해당함에 대해서는 재판관 전원의 의견이 일치하였음.
- 계엄선포 시는 도저히 전시 사변, 이에 준하는 상태라고 볼 수 없어 계엄의 요건을 갖추지 못하였음.
- 그 실질에서도 계엄사령부 포고령 제1조는 "국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금한다."로, 계엄의 효력과 관련하여 입법권을 배제한 우리 헌법에 정면으로 반하는 것임.
- 따라서 내란의 수단으로써 이뤄진 계엄은 위헌 · 위법함이 명백하였고, 이에 따라 국회의원 등을 체포하려 한 행위는 그 자체로 내란 행위임이 자명하였음.
- 즉, 의무교육을 이수한 일반 시민이라면 누구라도 위 계엄과 이에 부역하는 행위의 위법성을 인식할 수 있었던 것임. 판례는 위법성의 인식과 관련하여 "위법성의 인식에 필요한 노력의 정도는 구체적인 행위 정황과 행위자 개인의 인식능력 그리고 행위자가 속한 사회집단에 따라 달리 평가하여야 한다"는 입장인데, 피의자가 36년의 법조경력을 지닌 법조인인 점, 법무부 장관으로 행정부 내부의 법률 사무 책임자인 점 등을 고려하면 도저히 납득하기 어려운 결정임.
- 위 결정은 국제인권법의 주요 원칙인 불처벌의 근절원칙에 정면으로 반하는 것으로 걸림돌 판결로 추천함.

▶ 온라인플랫폼 사업자의 검색알고리즘 조정행위에 대하여 공정거래법 위반에 해당하지 않는다고 본 대법원 판결

선고법원(사건번호)

- 대법원 2025. 10. 16. 선고 2023두32709 판결

관여법관

- 대법관 엄상필(재판장), 대법관 오경미(주심), 대법관 권영준, 대법관 박영재

판결요지

① 사실관계

- 공정거래위원회는 네이버쇼핑이 2012년부터 상품 검색 알고리즘을 조정하면서, '자신의 사업'인 스마트스토어 상품을 더 많이 노출하여 자사를 '우대'하고 '타사' 오픈마켓 상품을 부당하게 차별한 행위를 하였고, 이로 인해 대형 오픈마켓 사업자들의 네이버쇼핑 노출이 줄어들면서 '오픈마켓 시장'에서의 경쟁이 제한되었으며, 소비자들이 상품선택을 잘못하는 등 부당한 고객유인행위를 하였다고 판단하고, 2020년 네이버에게 공정거래법 위반을 이유로 약 267억 원의 과징금과 시정명령을 부과하였음.
- 이에 따라 네이버는 시정명령 및 과징금 납부 명령 취소소송을 제기하였고, 이에 대하여 원심인 서울고등법원은 네이버에게 '스마트스토어를 지원할 의도'가 있다면 이는 경쟁을 제한할 의도로 인정될 수 있고, 검색알고리즘 조정 이후 스마트스토어 상품의 노출 비율이 높아지고 경쟁 오픈마켓 노출이 줄어든 결과 등을 고려하면 경쟁 제한의 우려가 있다고 보아 공정거래위원회의 처분이 적법하다고 판단하였음.
- 하지만 대법원은 2025. 10. 16. 네이버의 알고리즘 조정이 위법하지 않고, 경쟁을 제한하지 않았으며, 소비자를 부당하게 유인하지 않았다고 판단하여 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송하였음.

② 관련법리

■ 시장지배적 지위남용 행위(거래조건 차별행위) 해당 여부

– 구 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호가 정한 시장지배적 사업자의 지위남용 행위로서의 차별행위가 성립하기 위한 요건의 하나인 부당성은 '독과점적 시장에서의 경쟁촉진'이라는 입법목적에 맞추어 해석하여야 함. 그러므로 시장지배적 사업자가 개별 거래의 상대방인 특정 사업자에 대한 부당한 의도나 목적을 가지고 차별행위를 한 모든 경우 또는 그 차별행위로 인하여 특정 사업자가 사업활동에 곤란을 겪게 되었다거나 곤란을 겪게 될 우려가 발생하였다는 것과 같이 특정 사업자가 불이익을 입게 되었다는 사정만으로는 그 부당성을 인정하기에 부족하며, 이에 더하여 그중에서도 특히 시장에서의 독점을 유지 · 강화할 의도나 목적, 즉 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한함으로써 인위적으로 시장질서에 영향을 가하려는 의도나 목적을 갖고, 객관적으로도 그러한 경쟁 제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로 평가될 수 있는 행위로서의 성질을 갖는 차별행위를 하였을 때에 그 부당성이 인정될 수 있음.

■ 부당한 고객유인행위 해당 여부

– 공정거래법에서 위계에 의한 고객유인행위를 금지하는 취지는 위계 또는 기만행위로 소비자의 합리적인 상품선택을 침해하는 것을 방지하는 한편, 해당 업계 사업자 간의 가격 등에 관한 경쟁을 통하여 공정한 경쟁질서 또는 거래질서를 유지하기 위한 데에 있음. 따라서 사업자의 행위가 불공정거래행위로서 위계에 의한 고객유인행위에 해당하는지를 판단할 때에는, 그 행위로 인하여 보통의 거래 경험과 주의력을 가진 일반 소비자의 거래 여부에 관한 합리적인 선택이 저해되거나 다수 소비자들이 궁극적으로 피해를 볼 우려가 있게 되는 등 널리 업계 전체의 공정한 경쟁질서나 거래질서에 미치게 될 영향, 파급효과의 유무 및 정도, 문제 된 행위를 영업전략으로 채택한 사업자의 수나 규모, 경쟁사업자들이 모방할 우려가 있는지, 관련되는 거래의 규모, 통상적 거래의 형태, 사업자가 사용한 경쟁수단의 구체적 태양, 사업자가 해당 경쟁수단을 사용한 의도와 같은 경쟁수단이 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 허용되는 정도를 넘는지, 계속적 · 반복적인지 등을 종합적으로 살펴보아야 함.

■ 불공정거래 차별행위 해당 여부

– 구 공정거래법 제23조 제1항 제1호 후단 및 같은 법 시행령 제36조 제1항 [별표 1의2] 제2호 (나)목의 '거래조건차별'에 해당하기 위해서는 특정 사업자에 대한 거래조건이나 거래내용이 다른 사업자에 대한 것보다 유리 또는 불리하여야 할 뿐만 아니라 그 유리 또는 불리한 정도가 현저하여야 하고, 또 그렇게 차별 취급하는 것이 부당한 것이어야 함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 시장지배적 지위남용 행위가 인정되기 위한 요건으로 먼저 '경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있었는지 여부'와 관련하여, 시장지배적 사업자의 행위가 지배적 지위를 보유하고 있는 시장 또는 행위가 이루어진 시장이 아닌 다른 시장에 영향을 미친다는 이유만으로 경쟁 제한적 성격이 강하다고 볼 수는 없음. 경쟁 오픈마켓의 전체 거래액과 거래 건수 중 네이버쇼핑을 통한 거래액과 거래 건수의 비중은 상대적으로 낮은 반면, 네이버쇼핑을 통하지 않은 채 직접 경쟁 오픈마켓을 방문하여 이루어진 거래액과 거래건수의 비중이 상대적으로 높고, 이 사건 행위 기간 동안 경쟁 오픈마켓의 거래액은 꾸준히 증가하였으며, 경쟁 오픈마켓 입점 사업자의 수도 유지된 점에서, 이 사건 행위로 인하여 경쟁 오픈마켓의 비용이 상승하였다고 볼 근거도 없음. 오히려 검색알고리즘 조정과 무관하게 유력한 신규사업자들이 오픈마켓 시장에 진입하여 안착하기도 하는 등 오픈마켓 시장에서는 유효한 경쟁이 계속되고 있었음. 원심은 원고의 시장점유율이나 거래액, 입점사업자 수 증가가 이 사건 행위로 인한 것인지, 아니면 원고의 시장성과에 기초한 경쟁, 이른바 '성과경쟁'의 산물이거나 관련 시장의 전반적인 확대로 인한 것인지 등을 판단해야 했음.

■ 다음으로 '경쟁제한의 의도가 있었는지 여부'와 관련하여 원고가 검색 알고리즘을 조정 · 변경하면서 그와 같은 검색알고리즘의 조정 · 변경이 검색결과의 노출에 미치는 영향을 연구하는 것은 기본적으로 정상적인 원고의 영업활동에 속하고, 이러한 원고의 노력이 그 자체로서 경쟁 제한의 의도나 목적을 추단하는 요소가 될 수는 없음. 원심도 원고의 의도 중 하나로 인정한 다양성의 증진은 검색 품질 향상을 위한 중요 요소로서, 이러한 의도의 존재는 이 사건 행위가 성과경쟁을 위한 행위였을 가능성이 있음을 시사함. 이 사건 행위가 문제

되는 기간 동안 수십 차례에 걸쳐 검색알고리즘을 조정 · 변경해왔는데, 피고는 이 중에서 원고에게 유리한 노출 결과를 가져온 5건의 검색알고리즘 조정 · 변경만을 선별하여 이 사건 처분 사유로 삼은 사실을 알 수 있는바, 일련의 검색알고리즘 개선 과정에서 이루어진 행위 중 일부만을 선별하여 이를 근거로 경쟁 제한적 의도나 목적을 인정하는 것은 원고의 실제 의도나 목적을 왜곡할 우려가 있음.

■ 부당한 고객유인에 해당하는지 여부와 관련하여, 원고에게 자기가 공급하는 상품 또는 용역을 경쟁사업자가 공급하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우할 의무가 비교 쇼핑 서비스의 성격에서 직접 도출되지 않음. 사업자는 자신의 가치판단과 영업전략을 반영하여 상품정보의 노출 여부 및 노출 순위를 결정하는 검색알고리즘을 설계할 수 있고, 원고가 이러한 구체적 가치판단이나 영업전략까지 소비자나 외부에 공지해야 한다고 볼 수 없음. 보통의 거래 경험과 주의력을 가진 일반 소비자들은 '네이버쇼핑 랭킹순' 정렬이 단순히 상품 자체의 속성만을 기준으로 삼아 상품 간 우량 또는 유리함이 비교되어 노출된 것이 아님을 알 수 있었을 것으로 보임.

■ 불공정거래 차별행위에 해당하는지 여부와 관련하여, 원고에게 원고가 제공하는 상품 또는 용역과 타사가 제공하는 상품 또는 용역을 동등하게 대우하도록 요구할 법령상 근거는 없으며, 이 사건 행위로 인하여 피고가 주장하는 '경쟁제한의 효과가 생길 만한 구체적인 우려'가 충분히 증명되었다고 보기 어려움. 여기에 원고가 'A스토어 랭킹순'에 따른 검색결과 외에 '낮은 가격순', '높은 가격순', '등록일순', '리뷰 많은 순'과 같은 다른 기준에 따른 검색결과도 별도로 제공하고 있는 점을 감안하면, 원심이 판시한 사정만을 들어 차별의 현저성을 인정하기도 어려움.

④ 결론

■ 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송함.

선정이유

■ 위 판결은 온라인 플랫폼 사업자의 행위가 공정거래법 위반행위에 해당 하는지 여부에 대하여 판단한 대법원 판결로, '시장지배력의 전이'를 이용한 거대 온라인플랫폼의 알고리즘 이용(조정) '자사우대' 행위의 위법성에 대해 판단한 리딩케이스임.

■ 대법원은 이 판결에서 시장지배적 사업자의 '자기우대(Self-preferencing)'가 항상 위법한 것은 아니고, 그 부당성 판단의 핵심은 경쟁제한의 '의도와 효과'이며, 단순히 검색결과가 자사에 유리하다는 사정만으로는 부족하다고 판시하였음. 또한, 알고리즘 조정행위는 기술적 개선이나 품질 향상 목적일 수도 있어, 그 경위 · 빈도 · 시장 영향을 종합적으로 판단해야 하며 일부의 결과만을 가지고 부당한 차별행위인지를 판단해서는 안 된다고 판시하였음.

■ 대법원은 이 판결에서 경쟁 제한성의 입증을 엄격하게 요구하는데, 검색순위 변경은 이용자 행동을 미세하게 누적 왜곡시켜 장기적으로 시장점유율을 구조화하는 특성이 있고, 소비자는 '알고리즘의 의도'를 알 수 없으며, 경쟁사업자는 데이터 접근이 불가능한 상황에서 대법원의 요구를 충족하기는 불가능함. 또한, 온라인 플랫폼의 '동등대우 의무'를 부정했는데, 이 역시 그동안 '심판이 선수로 뛰는 것은 금지된다'는 주장을 정면으로 배척한 것임. 나아가 알고리즘 조정(공정위는 이를 조작으로 보았으나 대법원은 중립적인 조정행위로 보았음)행위가 통상적인 경영행위로 허용되어야 한다는 입장을 내놓았을 뿐 아니라, 소비자가 검색순위를 결정할 때 '적합도 · 인기도' 등에 따라 결정된다는 안내를 받았다면 자사상품이 우선 노출되었다 하더라도 소비자가 이를 실제보다 우량하다고 오인할 우려가 있다고 보기 어렵다고 판단하였음.

■ 이번 판결은 종래 시장지배적 지위남용 행위 등에 관한 법리를 확인하면서 공정위에 보다 엄격한 증명을 요구하고 있음. 이로 인해 기업의 영업활동의 자유가 보장되는 측면이 있다고도 볼 수 있으나, 현실적으로는 온라인플랫폼의 시장지배력 남용 규제의 공백을 초래할 판결로 보임. 다시 말해 본 판결은 현행 공정거래법만으로는 플랫폼 사업자의 자사우대 행위를 효과적으로 규제하기 어렵다는 점을 보여주며, 유럽연합의 디지털시장법(Digital Markets Act, DMA)과 같이 플랫폼 사업자에 대한 특별한 규제 체계 마련을 고려할 필요가 있음을 보여줌.

■ 그밖에도 알고리즘의 투명성 제고가 요구되는 현 시점에 알고리즘 조작행위가

얼마든지 정상적인 경영행위로 허용될 수 있다는 여지를 남겼고, 플랫폼의 이중적 지위, 비교쇼핑서비스의 본질, 소비자 오인 가능성, 장기적 경쟁 저해 효과 등을 충분히 고려하지 못한 한계가 있음.

■ 이에 우리 위원회는 본 판결을 온라인플랫폼의 시장지배력 남용행위를 적절히 규제함으로써 공정한 경쟁을 촉진하고 경제주체의 권리를 보호해야 할 법원의 책무를 방기한 걸림돌 판결로 선정하고자 함.

▶ 임대인이 파산의 경우 면책 결정의 효력이 주택임차인의 보증금반환채권 전부에 미친다고 판단한 대법원판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2025. 6. 12. 선고 2022다247378 판결

관여법관

■ 대법원 제3부 재판장 오석준 주심 이숙연 이흥구 노경필

판결요지

① 사실관계

■ 임차인은 2018. 4. 26. 임대인인 피고로부터 이 사건 주택을 임대차보증금 200,000,000원(이하 '이 사건 보증금'이라고 한다), 임대차기간 2018. 5. 31.부터 2020. 5. 30.까지로 정하여 임차하는 내용의 계약(이하 '이 사건 임대차계약')을 체결하고 그 무렵 피고에게 이 사건 보증금을 지급하였음

■ 임차인은 2018. 5. 8. 이 사건 임대차계약서에 확정일자를 받았고, 2018. 5. 31. 이 사건 주택을 인도받아 점유하기 시작하였으며, 2018. 6. 4. 이 사건 주택에 관한 전입신고를 마쳤음.

■ 원고 주택보증도시공사는 2018. 4. 26. 임차인과 사이에 이 사건 임대차계약 종료 시 임대인인 피고의 이 사건 주택에 관한 이 사건 보증금반환채무를 보증하는 내용의 전세보증금 반환보증약정(이하 '이 사건 보증약정')을 체결하였음.

임차인은 같은 날 임대인인 피고가 원고에 대하여 현재 및 장래에 부담하는 구상채무를 담보하기 위하여 이 사건 보증금반환채권을 원고에게 양도하는 내용의 채권양도계약을 체결하였고, 그 무렵 피고에게 양도 통지가 도달되었음.

■ 피고는 2019. 8. 20. 서울회생법원 2019하단103051호, 2019하면103051호로 이 사건 파산 및 면책을 신청하였는데, 당시 채권자 목록에 임차인에 대한 이 사건 보증금반환채무를 기재하였으나 원고에 대한 장래 구상채무는 기재하지 않았음. 2019. 9. 23. 피고에 대한 파산이 선고되었고, 피고는 2020. 1. 21. 면책결정(이하 '이 사건 면책결정')을 받아 이 사건 면책 결정이 2020. 2. 6. 확정되었음.

■ 임차인은 2019. 9. 1. 원고에게 이 사건 임대차계약이 기간만료로 종료되었음에도 피고로부터 이 사건 보증금을 반환받지 못하였다는 이유로 이 사건 보증약정에 따른 보증금 지급을 청구하였고, 원고는 2020. 7. 31. 임차인에게 이 사건 보증금 200,000,000원을 지급한 다음 피고를 상대로 위와 같이 대위변제한 보증금 상당액 및 이에 대한 지연손해금의 지급을 구하는 이 사건 소를 제기하였음.

② 관련법리

■ 채무자 회생 및 파산에 관한 법률(이하, '법') 제566조는 "면책을 받은 채무자는 파산절차에 의한 배당을 제외하고는 파산채권자에 대한 채무의 전부에 관하여 그 책임이 면제된다. 다만 다음 각 호의 청구권에 대하여는 책임이 면제되지 아니한다."라고 규정하면서 그 각호에서 파산채권에 해당하는 법 제415조의 「주택임대차보호법」상 대항요건 및 확정일자를 갖춘 주택임차인이 채무자에 대하여 가지는 보증금반환채권을 면책에서 제외되는 청구권으로 규정하고 있지 않고, 위 보증금반환채권 중 우선변제권이 인정되는 부분 역시 마찬가지이므로, 법 제564조에 의한 면책 결정의 효력은 우선변제권이 인정되는 부분을 포함하여 주택임차인의 보증금반환채권 전부에 미침.

■ 따라서 법 제415조에서 주택임차인의 보증금반환채권에 관하여 우선변제권을 규정하였음에도 불구하고 주택임차인이 보증금반환채권 중 우선변제권이 인정되는 부분조차 변제받지 못한 상태에서 파산절차가 폐지되었다고 하더라도,

법 제564조에 의한 면책 결정이 확정된 이상 주택임차인으로서는 이후 주택이 환가되는 경우 그 환가대금에 관하여 자신의 우선변제권을 주장할 수 있을 뿐 채무자를 상대로 보증금반환채권의 이행을 소구할 수 없음.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 임차인이 이 사건 보증금을 변제받지 못한 상태에서 피고의 파산절차가 폐지되고 면책결정이 확정된 이상, 법 제566조 본문에 따라 임대인인 피고에 대한 면책결정의 효력은 법 제415조 제1항에 의하여 우선변제권이 인정되는 부분을 포함하여 임차인의 보증금반환채권 전부에 미침. 또한, 채무자인 피고가 제출한 채권자 목록에 기재되어 있음이 분명한 위 보증금반환채권이 법 제566조 제7호에서 정한 '채무자가 악의로 채권자 목록에 기재하지 아니한 청구권'에 해당한다고 할 수도 없음. 그런데도 원심은, 임차인의 보증금반환채권 전액이 위 채권자 목록에 기재되었다고 하더라도 법 제415조 제1항에 의하여 우선변제권이 인정되는 부분을 제외한 나머지 채권액만이 면책 결정의 효력이 미치는 채권자 목록에 기재된 파산채권에 해당한다는 이유로, 원고가 임차인으로부터 양수한 이 사건 보증금반환채권 중 우선변제권의 한도 내에서는 법 제566조 단서 제7호에서 정한 '채무자가 악의로 채권자 목록에 기재하지 아니한 청구권'으로서 비면책채권에 해당한다고 보았음. 이러한 원심판단에는 법 제566조에서 정한 면책의 효력에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있음.

④ 결론

■ 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송함.

선정이유

■ 위 판결은 대법원 2025. 6. 12. 선고 2022다247378 판결은 임대인의 파산의 경우에 면책결정의 효력이 주택임차인의 보증금반환채권 전부에 미친다고 판단한 것으로, 이는 지금까지 대법원은 임대인의 회생의 경우와 마찬가지로 임대인의 파산의 경우에도 우선변제권의 한도 내에서는 면책결정의 효력이 미치지 않는다고 판단한 것(대법원 2017. 11. 9. 선고 2016다223456 판결 등 참조)과는 반대되는 판단임. 즉, 보증금반환채권 중 우선변제권이 인정되는 부분이라고 하더라도 그 주택의 환가대금에 대한 우선변제권만 인정되는 것이지, 임대인을 상대로 따로 그 이행을 구할 수 없는 면책채권이라는 것임.

■ 임대인의 파산의 경우에도 채무자회생법이 고의의 불법행위손해배상청구권은 면책되지 않도록 정하고 있어, 형사상 전세사기 피해자들의 경우에는 임대차보증금반환채권과 고의의 불법행위손해배상청구권이 경합하여 이 사건 판결에도 불구하고 면책 대상이 되지 않음. 반면, 형사상 전세사기로 인정받지 못한 깡통전세 피해자들의 경우, 이번 대법원판결로 임대인이 파산신청을 하여 면책결정을 받는 경우 그 효력이 임대차보증금반환채권 전부에 미치게 되므로, 해당 주택에서 우선변제권을 행사하여도 변제받지 못하는 임대차보증금을 구할 방법이 없게됨. 이처럼 전국적으로 전세사기와 깡통전세로 인하여 수많은 피해자가 양산되고 있고, 특히 임차보증금 외에 축적해놓은 별다른 자산이 없는 사회초년생에 다수의 피해자가 몰려있다는 점을 고려하면, 과연 대법원이 이 시점에 아무런 사회적 논의도 없었고 구제책도 마련되지 않았음에도 갑자기 구 판례를 변경한 것이 적절한 것인지 의문스러움. 보증금을 반환하지 못하게 된 깡통전세의 경우 그 보증금이 임차인 자산의 대부분을 차지하는 경우가 많아 단순한 채권채무관계로 보기 어려운 면이 있고, 만약 무리한 갭투자 등으로 인한 경우라면 고의 내지 중대한 과실로 인한 불법 행위적 성격이 강하다고 볼 여지도 있다는 점을 고려한다면, 채무자 구제라는 파산제도와 법익의 균형성이 적절한 것인지에 대하여도 의문이 있음.

■ 이에 우리 위원회는 본 대법원판결은 아무런 대책도 없이 갑자기 기존 판례를 변경하여 주택임차인의 임대차보증금반환채권 전부를 임대인의 파산으로 면책되도록 하여, 임차인들이 기존에 가졌던 임차보증금 반환에 대한 기대를 훼손하는 결과를 가져온 걸림돌 판결로 선정하고자 함.

▶ 실제 인물인 아동 · 청소년의 얼굴에 나체 사진 등을 합성한 합성 사진이 아동 · 청소년성착취물에 해당하지 않는다고 한 대법원판결

선고법원(사건번호)

■ 대법원 2025. 8. 14. 선고 2024도17801 판결

■ 서울고등법원 2024. 11. 1. 선고 2024노1823 판결

관여법관

■ 대법관 노경필, 이흥구(주심), 오석준, 이숙연

판결요지

① 사실관계

■ 피고인이 자신의 중학교 후배인 피해자 갑(여, 16세)의 얼굴 사진을 인스타그램을 통해 수집하였고, 트위터에서 알게 된 성명불상자에게 성명불상 여성의 나체사진 또는 성관계 사진 등을 합성한 불법합성물을 총 5회에 걸쳐 제작 의뢰하였음.

■ 합성한 사진은 순번 1 사진은 가슴에 성기구를 끼운 채 가슴과 음부를 드러낸 여성의 몸을, 순번 2, 3 사진은 남성의 상위에서 성관계하는 여성의 몸을, 순번 5 사진은 가슴을 드러낸 여성의 상반신을 각 합성한 것이었음.

② 이 사건에 관한 판단

■ 1심(서울서부지방법원 2024.5.23. 선고 2024고합93 판결)은 아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률 위반(성착취물제작 · 배포등)을 인정하였음.

■ 항소심(서울고등법원 2024.11.1. 선고 2024노1823 판결)은 해당 공소사실에 대해 무죄 선고함. 피해 아동에 대한 직접적인 성적 착취나 성적 학대가 없으므로 실존하는 아동 · 청소년이 등장하는 경우와는 질적으로 다른 점을 고려. 위 합성 사진에 등장하는 갑은 화장을 한 얼굴이고, 그에 합성된 불상의 여성의 신체 부분은 그 발육상태에 비추어 아동 · 청소년이라고 보기 어려운 점, 갑의 얼굴과 다른 사람의 몸체 연결 부분 등에서 나타나는 얼굴과 몸체 양자 간의 비율이나 피부색 등의 부조화나 비대칭, 연출된 상황에 맞지 않는 얼굴표정, 신체 일부를 과도하게 변형시킨 부자연스러움 등에 비추어 얼굴과 몸체를 각기 다른 사람의 것을 합성한 것임을 비교적 쉽게 발견할 수 있는 점 등을 종합하면, 위 합성 사진이 등장인물의 외모나 신체발육 상태, 영상물의 출처나 제작 경위, 등장인물의 신원 등에 대하여 주어진 여러 정보 등을 종합적으로 고려하여 사회 평균인의 시각에서 객관적으로 관찰할 때 외관상 의심의 여지 없이 '아동 · 청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하는 아동 · 청소년성착취물'에 해당한다고 단정하기도 어렵다고 봄.

■ 대법원은 '아동 · 청소년이 등장하는 아동 · 청소년성착취물'이란 아동 · 청소년의 이미지가 아니라 실제 인물인 아동 · 청소년이 등장하여 성교 행위, 유사 성교 행위 등 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 영상 등의 형태로 된 것을 의미한다고 봄.

③ 결론

■ 대법원은 실제 인물인 아동 · 청소년의 얼굴에 불상의 여성의 나체 사진 등을 합성한 합성 사진이나 일명 딥페이크 영상은 실제 인물인 아동 · 청소년 그 자체가 아니라 창작자가 만들어낸 아동 · 청소년의 이미지에 해당하여, 실제 인물인 아동 · 청소년이 등장한 것으로 볼 수 없으므로, 청소년성보호법 제2조 제5호에서 말하는 '아동 · 청소년이 등장하는 아동 · 청소년성착취물'에 해당하지 않는다고 판시함.

선정이유

■ 아동 · 청소년의 얼굴에 다른 사람의 신체를 합성한 사진들에 대한 아동 · 청소년의성보호에관한법률위반(성착취물제작 · 배포등)을 인정하는 대법원 판례는 기존에 존재함(대법원 2024. 10. 8. 선고 2024도11854 판결). 법리에 따르면 아동청소년성착취물은 고도의 사진합성 기술이나 컴퓨터 그래픽을 이용하여 실제 아동 · 청소년이 등장한 것으로 오인할 정도로 만들어진 표현물만이 아니라, 아동 · 청소년을 성적 대상으로 묘사한 것이라면 그림 또는 컴퓨터 그래픽을 이용한 아동 · 청소년의 이미지, 만화나 게임물에서의 아동 · 청소년 캐릭

터, 사진으로 합성된 아동 · 청소년의 이미지가 모두 포함될 수 있음.

■ 고등법원 판결과 대법원판결 모두 이미지 생성을 이용하여/매개하여/수반하여 이루어지는 아동 · 청소년성착취를 처벌하는 해당 조항에 대한 법리를 왜곡하고 있으며, 기존 판결과도 합리적이지 않게 배치됨.

■ 얼굴은 실재하는 아동 · 청소년이지만, 합성한 몸이 성인으로 보이므로 아동 · 청소년성착취물에 해당하지 않는다고 본 고등법원 판결은 아동 · 청소년이 성인 같은 성적 행동과 자세를 취하는 것처럼 만드는 딥페이크 성착취를 누락시키는 판결임. 그런데 '실제 인물인 아동 · 청소년이 등장해야 아동 · 청소년성착취물에 해당한다'고 본 대법원판결은 디지털이나 그래픽을 활용하여 생성된 아동 · 청소년 성적 표현물을 모두 대상이 아니라고 판단하게 하는, 더욱 퇴보한 판결임.

4. 10대 디딤돌/걸림돌 외 별도 선정

2024년 12월 3일 윤석열의 위헌 · 위법한 비상계엄 선포로 중대한 기본권 침해와 헌정질서 위기가 발생했고, 이에 대한 헌법재판소의 탄핵 결정은 그 심각성을 분명히 한 중요한 사건이다. 이러한 과오가 반복되어서는 안 된다는 의미에서 10대 디딤돌 판결과 별도로 디딤돌 판결로 선정하였다.

또한, 중대한 범죄를 저지르고 수사 소환에 불응하며 체포영장 집행을 방해해 구속 사유가 명백함에도, "날"을 "시"로 축소 해석하고 체포적부심사를 구속기간 산입 제외 사유에서 배제하는 등 특정 1인을 위한 법리로 석방을 결정하여 사법 불신을 키운 윤석열 구속취소 결정 역시 별도의 걸림돌로 선정하였다.

가. 디딤돌 별도 선정

▶ 윤석열 전 대통령 탄핵심판 청구 인용 결정

선고법원(사건번호)

■ 헌법재판소 2025. 4. 4. 선고 2024헌나8 결정

관여법관

■ 재판관 문형배(재판장), 이미선, 김형두, 정정미, 정형식, 김복형, 조한창, 정계선실

결정요지

① 사실관계

■ 피청구인은 2024. 12. 3. 22:27경 대통령실에서 대국민담화를 통해 '야당의 탄핵과 특검, 예산 삭감 등으로 국정 마비 · 공산세력으로부터 헌정질서를 수호한다'는 이유로 비상계엄을 선포하였으며, 계엄사령관으로 임명된 육군참모총장 박안수는 23:23경 계엄사령부 포고령 제1호를 발령하였음.

■ 2024. 12. 4. 01:02경 제418회 국회 제15차 본회의에서 비상계엄해제요구 결의안이 재석 190인 중 찬성 190인으로 가결되었으며, 04:29경 국무회의에서 계엄 해제안이 의결됨.

■ 국회의원 190인은 이 사건 계엄과 관련하여 피청구인이 직무집행에 있어 헌법이나 법률을 위배하였다는 이유로 2024. 12. 12. 대통령(윤석열)탄핵소추안을 발의하였으며, 국회는 2024. 12. 14. 제419회 국회 제4차 본회의에서 탄핵소추안을 재적의원 300인 중 204인의 찬성으로 가결하여 같은 날 헌법재판소에 피청구인에 대한 탄핵심판을 청구함.

② 관련법리

■ 비상계엄 선포행위 사법심사 가능성

– 국가긴급권은 평상시의 헌법질서에 따른 권력 행사 방법만으로는 대처할 수 없

는 중대한 위기상황에 대비하여 헌법이 중대한 예외로서 인정한 비상수단이므로, 헌법이 정한 국가긴급권의 발동요건 · 사후통제 및 국가긴급권에 내재하는 본질적 한계는 엄격히 준수되어야 하므로, 고도의 정치적 결단을 요하는 행위라 하더라도 탄핵심판 절차에서 헌법 및 법률 위반을 심사할 수 있음.

■ 탄핵의 요건

– 대통령을 탄핵하기 위해서는 대통령의 법 위배 행위가 헌법 질서에 미치는 부정적 영향과 해악이 중대하여 대통령을 파면함으로써 얻는 헌법 수호의 이익이 대통령 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 커야 함. 즉, '탄핵심판청구가 이유 있는 경우'란 대통령의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위배가 있는 때를 의미함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 12 · 3 비상계엄 적법 여부

– 피청구인은 헌법의 규정 또는 국가긴급권의 본질상 비상계엄 선포를 정당화할 수 없는 사정들을 들어 이 사건 계엄을 선포하였는바, 피청구인은 헌법 제77조 제1항 및 계엄법 제2조 제2항이 정한 위기상황이 현실적으로 발생하였다고 볼 근거가 없었음에도 현저히 비합리적이거나 자의적인 판단으로 이 사건 계엄을 선포하였으므로 헌법 제77조 제1항과 계엄법 제2조 제2항을 위반함.

■ 이 사건 포고령 발령 적법 여부

– 포고령은 계엄법 제9조 제1항, 제14조 제2항의 내용을 보충하는 기능을 하고 그와 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가짐.

– 피청구인이 포고령을 발령하게 함으로써 대의민주주의, 권력분립원칙을 위반하였고 국회의원의 심의 · 표결권 등 헌법상 권한을 침해하였으며, 지방자치의 본질적 내용을 침해하고 국민주권주의 및 자유민주적 기본질서를 위반함.

– 헌법 제77조 제3항 및 계엄법 제9조 제1항, 영장주의를 위반하여 국민의 정치적 기본권, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유, 정당의 자유, 단체행동권, 직업의 자유, 신체의 자유를 침해함.

■ 피청구인을 파면할 것인지 여부

– 피청구인은 계엄선포 및 포고령을 통하여 국회의 활동을 전면적으로 금지하였고, 국회의 헌법상 권한 행사를 막을 의도로 국회에 군경을 투입 시켜 국회 출입을 통제하였으며, 일체의 정치적 표현의 자유를 전면적으로 박탈하여 자유민주적 기본질서를 침해한 것으로서 국민주권주의 및 민주주의에 대한 중대한 위반행위에 해당함.

– 피청구인은 헌법이 정한 통치구조에 부합하게 권한을 행사하지 아니하고 계엄선포권 및 국군통수권을 남용하여 국회, 지방의회의 권한, 사법권 및 선관위의 독립성을 침해하였으며, 국군의 정치적 중립성을 훼손하였으므로, 이는 법치국가원리를 위반한 행위에 해당하고, 국민의 기본권을 포괄적으로 침해하여 그 법 위반의 정도가 엄중하므로, 그 위반의 정도와 그로 인하여 헌법질서에 미친 부정적인 영향도 중대함.

– 피청구인은 야당의 전횡과 국정 위기상황을 국민에게 알리고 호소하기 위하여 이 사건 계엄을 선포하였다고 주장하는바, 이는 본래 그러한 목적으로 행사할 수 없는 계엄선포권을 여소야대의 정치 상황을 타개하기 위한 수단으로 이용하였다는 것과 다를 바 없어 국가긴급권을 남용하여 행사한 것이므로, 헌법 수호의 책무를 저버리고 민주공화국의 주권자인 대한국민의 신임을 중대하게 배반함.

④ 결론

■ 피청구인 대통령 윤석열을 파면함.

선정이유

■ 2024년 12월 3일 윤석열의 위헌 · 위법한 비상계엄 선포로 중대한 기본권 침해 및 헌정질서의 위기가 도래하였으나, 약 4개월에 걸친 집중적이고 절박한 퇴진 운동 끝에 헌법재판소의 탄핵 결정을 이끌어내었다는 점에서 의미가 있음.

■ 윤석열의 이 사건 계엄선포 및 포고령 발령행위가 우리 헌정사에서 반복되어 온 국가긴급권 남용의 재현이고, 그러한 국가긴급권 행사는 대한민국 헌법 체제와 국민의 기본권을 침해하는 것이어서 허용되지 않는다는 점을 강조하여 다시는 이러한 역사적 과오가 반복되어서는 안 된다는 것을 명확히 하여 의의가 큰 결정임.

나. 걸림돌 별도 선정

▶ 윤석열 전 대통령 구속 취소 결정

선고법원(사건번호)

■ 서울중앙지방법원 2025. 3. 7.자 2025초기619 결정
(2025고합129 내란우두머리)

관여법관

■ 지귀연(재판장), 김의담, 유영상

결정요지

① 사실관계

■ 공수처 2025. 1. 15. 10:33경 체포, 17:46경 서울서부지법 구속영장 청구

■ 구속 전 피의자 심문을 수사 관계 서류 등이 접수되었다가 2025. 1. 19. 02:53경 구속영장과 함께 반환

■ 검사는 2025. 1. 23.경 수사처검사로부터 수사기록 등 송부받아 2025. 1. 26. 18:52경 중앙지법에 이 사건 공소를 제기함.

② 관련법리

■ 형소법 제203조 검사 피의자 구속한 때 10일 이내 공소 제기 아니하면 석방

■ 형사소송법 201조의2 제7항 구속 전 피의자심문의 경우 법원이 구속영장청구서 · 수사 관계 서류 및 증거물을 접수한 날부터 구속영장을 발부하여 검찰청에 반환한 날까지의 기간은 구속 기간에 산입하지 않는 것으로 규정

■ 구속기간에 산입하지 않는 '법원이 구속영장청구서 등을 접수한 날부터 반환한 날까지의 기간'은 '수사 관계 서류 등이 실제 법원에 있었던 시간'을 의미

■ 무죄추정의 원칙과 불구속 수사의 원칙에 대한 예외를 인정하는 것이고, 구속기간이 길어지는 것은 피의자에게 불리하므로 엄격하게 해석함.

■ 구속기간에 산입하지 않는 기간을 날로 계산하는 경우 실제 기간보다 길어지고 신체의 자유를 위한 제도로 신체의 자유가 제약되는 모순이 생김.

■ 구속기간에 산입하지 않는 기간이 접수 및 반환 시간에 따라 달라질 수 있음.

■ 형사소송법 제214조의2 제13항은 구속적부심사의 경우 날이 아닌 시간만을 수사기관의 구속기간에 산입하지 않도록 하고 있고, 구속기간의 초일은 1일로 산정하도록 하고 있으므로, 체계적 해석에도 부합함.

③ 이 사건에 관한 판단

■ 검사의 구속기간에 산입하지 않는 기간은 수사 관계 서류 등이 서울서부지방법원에 있었던 약 33시간 7분뿐임.

■ 피고인에 대한 검사의 구속기간은 기존의 구속기간 만료시점인 2025. 1. 24. 24:00에서 약 33시간 7분이 연장된 2025. 1. 26. 09:07경 만료

■ 이 사건 공소는 2025. 1. 26. 18:52경 여전히 피고인이 구속된 상태에서 제기되었으므로 피고인에 대한 구속이 적법하다고 보기 어려움.

■ 검사는 체포적부심사를 위하여 수사 관계 서류 등이 법원에 있었던 약 10시간 32분 역시 구속기간에 산입하지 않아야 하므로, 구속은 적법하다는 취지로 다투나 위 기간은 구속기간에 산입하지 않는 기간에 해당한다고 보기 어려움.

– 구속기간에 산입하지 않는 기간은 엄격하게 해석

– 형사소송법 제214조의2 제13항의 문언에 따르더라도 체포적부심사기간은 체포기간에, 구속적부심사기간은 구속기간에 산입하지 않는 것으로 구분

– 구속되는 경우 체포된 때부터 구속기간이 기산되어 구속수사기간이 줄어들게 되나 명확하지 않음에도 구속기간에 산입하지 않는 기간에 해당한다고 단정할 수 없음.

■ 피고인 변호인의 '공수처가 직권남용권리행사방해죄의 수사 과정에서 내란죄를 인지했다고 볼 자료가 없고, 공수처가 검찰에 피고인 신병을 이전하면서도 신병 인치 절차를 거치지 않았으므로 구속이 위법하다'는 주장은 대법원의 최종적 해석과 판단 등이 있기 전까지는 위법 여부를 판단하기 어려우나, 수사과정의 적법성에 관한 의문의 여지를 해소하는 것이 바람직하므로 구속취소 결정을 함이 상당하다는 것이 이 법원의 판단임.

④ **결론**

■ 피고인의 구속을 취소함

선정이유

■ 위법한 12 · 3 비상계엄을 통해 내란죄를 범한 피고인을 법률의 문언적 해석을 초과하여 구속 취소함. 마치 국민의 인권을 위한 결정으로 포장하고 있으나 국가최고권력자에 대한 국민의 법감정에 반하는 특혜성 결정이었음.

■ 중대한 범죄를 범하였고, 수사를 위한 소환에 응하지 않은 채 체포영장의 집행을 방해하여 구속의 사유가 명백하였음에도 단 1명을 위한 법리 구성(구속기간에 산입되지 않는 “날”을 “시”로 판단, 체포적부심사를 위한 기간은 구속기간에 산입되지 않는 때에서 제외)을 통해 석방하도록 함.

■ 위 구속취소 결정으로 인하여 사회에 큰 혼란을 가져오게 되었고 사법부에 대한 불신을 촉발하게 하였음.

[제3부]
집중조명

집중조명 1

12 · 3 비상계엄과 내란사태 1년, 남겨진 과제들

집필

[발제 1] 내란사태에서 드러난 현행 법적제도의 한계과 과제 | 차성안(서울시립대학교 교수)

[발제 2] 내란사태가 미친 사회정치학적 영향 | 윤광일(숙명여자대학교 교수)

[토론 1] 민주주의 위기에 대한 응답: 차별금지법과 모두를 위한 민주주의 | 몽 (차별금지법제정연대 공동집행위원장, 인권운동사랑방 상임활동가)

[토론 2] 12 · 3 비상계엄: 국제인권법 위반의 관점에서 | 원유민(서울대학교 부교수)

[토론 3] 현재 내란 범죄에 대한 수사와 재판 진행에 대한 검토 | 최새얀(민변 12 · 3 내란 진상규명 및 재발방지 TF 변호사)

[토론 4] 단죄를 넘어 '제복 입은 시민들'의 성찰로 | 함성현(군인권센터 국방감시팀 간사)

[발제 1]

내란사태에서 드러난 현행 법적제도의 한계과 과제[1]

– 형사법 관련 쟁점에 대한 통시적 검토를 중심으로

차성안(서울시립대학교 법학전문대학원)

I. 들어가며

2024년 12월 3일 윤석열 전 대통령이 비상계엄을 선포한 이후 매우 다양한 법적 쟁점이 문제가 되었다. 윤석열 전 대통령 측에서 내란죄 등에 대한 수사, 재판 과정이나 헌법재판 과정에서 제기한 다양한 쟁점들은 친위 쿠데타 형식의 비상계엄을 법치주의의 틀 안에서 처리할 수 있는 한국 법체계와 법률가의 능력을 시험했다. 이는 비상계엄 형식을 이용한 성공한 쿠데타에 대한 처벌이었던 12 · 12. 군사반란, 5 · 18 내란행위 등에 대한 수사, 재판과는 사뭇 다른 양상을 보여주었다.

김영삼 전 대통령 정부 시절 내란죄 유죄 확정판결을 받은 범죄자들인 전두환, 노태우 두 전 대통령은, 그 확정판결 훨씬 전에 연달아 대통령의 지위에 올라 권력과 부귀[2]영화를 누렸다. 5 · 18 쿠데타 세력이 만든 민정당과의 3당 합당을 통해 전두

1 이 논문은 2025년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원되었음.

2 12·12반란행위, 5·18내란행위에 대한 검찰의 불기소처분에 대한 재기수사와 공소제기에 초기 동력을 제공한 것이 노태우, 전두환의 수천억원의 비자금에 대한 수사였다. 부귀까지 누리는 것을 삼갔다면 5·18 수사재판을 둘러싼 역사의 흐름이 달라졌을 수 있었을까. 비자금은 그 자손에까지 이어지는 부귀의 원천이 되기도 했다. 재벌 최태원과 노태우의 딸 노소영의 이혼

환 · 노태우 두 사람의 후계구도를 이어받아 집권한 김영삼 대통령은 적어도 일정 시점 이후로는 5 · 18 수사 · 재판에 적극적이었다. 공소시효가 문제되자 국회도 여야 합의로 12 · 12군사반란 및 5 · 18광주민주화운동의 진상을 밝히고 책임자를 처벌하기 위한 특별법[3]을 제정했다.

물론 검찰 공안검사들의 불기소처분이라는 장애물을 넘는 험난한 과정은 있었다. 서울지방검찰청 검사들의 12 · 12군사반란 사건에 대한 기소유예 등의 1994. 10. 29.자 불기소처분,[4] 5 · 18내란사건에 대한 1995.7.18. 공소권 없음 불기소처분[5]이 있었다. 한부환 서울지검 1차장 검사는 "새 정권이 출범하고 새로운 헌법질서가 실효화 된 이 사건의 경우 피의자들이 정권창출 과정에서 취한 일련의 조치나 행위는 사법심사가 배제된다고 보는 것이 상당합니다."는 논리를 내세웠다.[6] 세간의 평대로 "성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다"는 말과 다를 바가 없었다. 이는 권력자의 의지가 변경되자 곧 뒤집어졌고, 재기수사를 거쳐 1996.1.23. 전두환, 노태우 등이 기소되었다.[7] 고도의 정치적 행위로서 사법심사의 대상이 아니라고 한 불기소처분에 대해서도, 손바닥 뒤집듯 변경된 권력자의 의지를 받든 기소 결정에 대해서도 검찰 내부의 이렇다 할 항명이나 반발은 없었다.

윤석열 전 대통령 탓에 대한민국 국민들은 현직 대통령의 실패한 쿠데타를 그 즉

재판에서 노소영은 재산분할에서 유리한 고지를 점하기 위하여 부친 노태우가 SK 그룹에 비자금 300억원을 지원했다고 주장하며 증거까지 제시했다. 대법원은 대통령 재직 중 뇌물로 조성된 비자금을 원천으로 한 자금지원은 이혼에 따른 재산분할에서의 기여를 포함하여 어떠한 형태로든 보호받을 가치가 없다고 판결했다. 대법원 2025. 10. 16. 선고 2024므13669(본소), 2024므13676(반소) 판결.

3 5·18민주화운동등에관한특별법과 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법. 위 법률의 공시시효 기산점의 임의선정, 그 연장 및 그 정지사유의 설정 등을 규정한 조항(제2조)의 위헌성에 관한 위헌법률심판제청결정(1996.1.18.자 96초178 위헌법률심판제청)이 있었으나 헌법재판소는 1달로 안 된 1996. 2. 16. 합헌 결정을 내렸다. 헌법재판소 1996. 2. 16. 선고 96헌가2,96헌바7,96헌바13 전원재판부 결정.

4 위 불기소 처분 중 전두환의 내란수괴, 내란목적살인 등에 대한 혐의없음 처분과 반란수괴, 상관살해 등에 대한 기소유예 처분에 대하여 헌법소원이 제기되었으나 각하, 기각되었다. 헌법재판소 1995. 1. 20. 선고 94헌마246 결정.

5 위 공수권 없음 불기소 처분에 대하여 헌법소원이 청구되었으나 청구인들의 취하로 종료가 선언되었다. 헌법재판소 1995. 12. 15. 선고 95헌마221·233·297(병합) 전원재판부(취하).

6 "'공소권 없음' 결정", KBS 1995. 7. 18.자 기사, https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3753001 (2025. 11. 12.)

7 위 기소결정에 대하여 전두환, 노태우 등은 1996.1.20., 1996.1.22. 두 차례 나누어 검사의 공소권행사 등 위헌확인을 구하는 헌법소원을 제기하였다. 이에 대해서는 각하 결정이 내려졌다. 헌법재판소 1996. 2. 29. 전원재판부 96헌마32 결정.

시 내란죄로 수사, 기소하여 재판하는 동시에 대통령에 대한 탄핵결정이 내려지는 진귀한 경험을 가졌다. 나도 그런 국민의 한 사람으로서 그 과정을 경험했다. 법률가라는 나의 직업의 속성으로 인하여 나의 경험은 법률적 쟁점들에 관한 사회적 논란의 한복판을 거쳐가는 것이 되었다. 이하에서는 내가 법학자로서 논쟁의 당사자로 뛰어들어 다루기도 했던 비상계엄의 법적 쟁점을 통시적(通時的)으로 검토한다. 12 · 3 비상계엄 이후 발생한 법적 쟁점을 가급적 시간적 순서에 따라 다루지만 유기적 쟁점 검토를 위하여 필요한 경우에는 그 순서에 구애받지 않았다. 법적 쟁점은 형사법적 쟁점을 중심으로 하되 헌법적 쟁점도 일부 검토했다. 내란죄 구성요건의 문제 등 형사 실체법적 쟁점과 내란죄에 대한 경찰, 검찰, 고위공직자범죄수사처(이하 '공수처'라 한다)[8]의 내란죄 수사권 등 형사소송법적인 쟁점 중 핵심적인 것 위주로 검토하였다. 이 글에서 다루는 법적 쟁점들은 그 하나하나가 별도의 논문으로 다룰 만한 중요한 쟁점들이어서 모든 쟁점에 대한 세밀하고 분석적인 검토는 자제하였다. 대신 문제상황을 드러내고 진행중인 수사와 재판 또는 장래의 유사 상황의 예방에 필요한 범위에서 해석론, 입법론을 핵심 위주로 간결하게 정리하고자 했다. 해당 법적 쟁점이 제기될 당시에는 중요했지만 이후 수사, 재판 실무나 법원 또는 헌법재판소의 결정으로 해결된 쟁점은 제외하거나 간략히 언급만 하였다. 비상계엄의 수많은 법적 쟁점들을 한 편의 논문으로 다 다룰 수 없다는 한계를 고려했다. 이 글에서 제기한 여러 법적 쟁점들에 관한 해석론, 입법론 차원에서의 후속연구가 활성화될 필요가 있다. 그리고 국회, 법원, 헌법재판소, 수사기관 등도 법률 또는 행정입법, 내부 규정 등 적절한 법규범 형식으로 이를 입법적으로 해결하는 데 노력할 필요가 있다.

8 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(이하 '공수처법'이라 한다)에서는 고위공직자범죄수사처를 '수사처'로 약칭하고 있다. 그러나 '공수처'라는 명칭이 언론 등에서 더 일반적으로 사용되는 점을 고려하여 이 글에서는 '공수처'라는 약칭을 사용하기로 한다.

Ⅱ. 친위쿠데타를 위한 비상계엄 등 행위와 범죄 구성요건

1. 내란죄 구성요건상 법적 쟁점

가. 계몽령 주장과 목적범의 목적 달성 실패의 의미

윤석열 대통령 측에서는 2~3시간짜리 계엄이 어떻게 내란죄가 되는가라고 주장한다. 처음부터 계엄해제 요구시 응할 것을 전제로 한 경고용의 평화적 계엄, 일명 계몽령이므로 내란죄가 될 수 없다고 주장한다. 5 · 18 대법원 판례에 따라, 상당기간 국회, 선관위를 정지할 목적은 비상계엄 선포와 군경 투입 등 폭동행위 시에만 있으면 되고, 그 목적 달성 여부는 중요하지 않다.

> "내란죄는 국토를 참절하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동한 행위로서, 다수인이 결합하여 위와 같은 목적으로 한 지방의 평온을 해할 정도의 폭행·협박행위를 하면 기수가 되고, 그 목적의 달성 여부는 이와 무관한 것으로 해석되므로, 다수인이 한 지방의 평온을 해할 정도의 폭동을 하였을 때 이미 내란의 구성요건은 완전히 충족된다고 할 것이어서 상태범으로 봄이 상당하며"[9]

물론 5.18 대법원 판례상 내란죄의 국헌문란 목적이 인정되려면 국회, 선거관리위원회 기능을 상당기간 정지시키려고 했어야 하는 것은 맞다.

> "원심은, 형법 제91조 제2호에 의하면 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 권능행사를 불가능하게 하는 것을 국헌문란의 목적의 하나로 규정하고 있는데, 여기에서 '권능행사를 불가능하게 한다'고 하는 것은 그 기관을 제도적으로 영구히 폐지하는 경우만을 가리키는 것은 아니고 사실상 상당기간 기능을 제대로 할 수 없게 만드는 것을 포함한다고 해석하여야 한다 고 전제하고는… 원심의 위와 같은 사실인정 및 판단은 정당하고"[10]

그런데 1) 비상계엄포고령의 국회의 정치 활동 금지, 2) 비상입법기구 관련 최상목 쪽지, 3) 계엄 해제 요구를 막기 위한 국회봉쇄, 4) 부정 선거론의 기한 선관위 서버 탈취 시도 등은, 비상계엄과 후속 조치 당시 2~3시간이 아니라 상당기간 국회와 선관위의 기능을 정지하고자 했음을 보여준다. 따라서 목적범인 내란죄에서의 목적을 인정함에 아무런 문제가 없다.

나. 실행의 착수 시점, 미수와 기수의 구별

앞서 본 것처럼 국헌문란 목적을 가진 폭동행위의 실행이 착수에 이른 이상 그 지속기간의 장단을 불문하고 일단 내란죄는 성립하고, 미수인지 기수인지 여부만 문제된다. 기수와 미수에 관하여 1980년 나온 김재규 내란목적살인 관련 대법원 판결은 아래와 같이 판시한 바 있다.

> 살피건대 형법 제87조의 구성요건으로서의 「폭동」이라 함은 다수인이 결합하여 폭행, 협박하는 것을 말하는 것으로 그 경우 다수인의 결합은 어느정도 조직화될 필요는 있으나, 그 수효를 특정할 수는 없는 것이고, 또 폭행, 협박의 정도는 한 지방의 평온을 해할 정도의 것임을 요하나, 한 지바의 평온을 해할 정도에 이르면 기수에 달하고, 이러한 정도에 달하지 않은 때는 미수로 된다 할 것이다.[11]

일단 실행의 착수 시점부터 살펴보자. 윤석열 대통령의 비상계엄 선포와 일련의 후속조치를 시간순으로 정리해보자면 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

1) 대통령의 비상계엄 선포 ⇨ 2) 국회통제, 선관위 통제, 정치인–언론인–시민활동가 등 체포 등 업무에 군, 경찰 투입 지시(대통령, 국방부장관, 계엄사령관, 군수뇌

9 대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결.

10 대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결.

11 대법원 1980. 5. 20. 선고 80도306 판결.

부, 경찰청장, 서울경찰청장 등 지시의 사슬) ⇨ 3) 실제 군, 경찰 병력 출동, 이동 후 목적지 도착 ⇨ 4) 통제, 침입 등 임무 실행 개시 ⇨ 5) 보다 직접적이고 저항을 무너뜨릴 만한 개별 군인, 경찰의 무기로 구타, 상해, 특정인 체포 등 더 강력한 물리력 행사(이는 부분적으로 시도되었으나 실패한 듯)

위 시점 중에서 어디를 실행의 착수 시점으로 볼지는 견해의 대립이 있을 수 있다. 앞서 본 5.18 내란죄 판결문의 취지를 고려하여 볼 때, 1)의 비상계엄 선포를 실행의 착수시기로 보는 것이 법리적으로 타당하나, 설사 양보하여 2), 3), 4) 어느 시점으로 보든 실행의 착수를 인정함에 무리가 없다.

상식적으로도 법리적으로도 결코 인정될 수 없는 주장이지만 실행의 착수를 부정하는 주장을 하는 측에서는 내란죄는 선전, 선동, 예비 음모도 처벌한다는 사실도 기억할 필요가 있다. 그러나 이 사건은 기수를 인정함에도 문제가 없어, 미수는 물론 선전, 선동, 예비, 음모 등으로 갈 필요도 없다.

기수인지 미수인지 살펴보자. 5.18 내란죄 대법원 판결은 "전국 또는 한 지방의 평온을 해할 정도에 이르렀는지" 여부라는 기수, 미수 판단 기준을 제시하였다.

> 내란죄는 국토를 참절하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동한 행위로서, 다수인이 결합하여 위와 같은 목적으로 한 지방의 평온을 해할 정도의 폭행·협박행위를 하면 기수가 되고, 그 목적의 달성 여부는 이와 무관한 것으로 해석되므로, 다수인이 한 지방의 평온을 해할 정도의 폭동을 하였을 때 이미 내란의 구성요건은 완전히 충족된다고 할 것이어서 상태범으로 봄이 상당하다.[12]

위 판시 자체는 5.18 내란죄를 계속범으로 본 5.18 내란죄 항소심 판결의 문제점을 지적하기 위한 맥락에서 나오기는 했으나 그 법리는 미수, 기수 여부 판단의 경우에도 충분히 활용될 수 있는 내용이다.

---

12 대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결.

비상계엄이 방송을 통해 실시간으로 전국의 국민들에게 공표되고 이에 따른 후속 조치로 국회와 선관위에 군, 경 4,700명이 동원되었다고 수사과정에서 집계된 바 있다. 국회에 투입한 병력은 전두환 12.12. 사태 당시 국회 투입병력보다 6배가 많다는 언론보도도 있었다. 다수의 시민들이 국회 앞으로 달려가 집결하였고, 계엄군의 국회 진입을 막기 위한 집회와 시위가 있었으며, 실제 국회봉쇄가 적지 않은 시간 동안 지속되었고, 군병력이 무력으로 국회에 침입했고, 본회의장에 집입하려고 시도하며 대치하였습니다. 선관위 병력은 직원들의 핸드폰을 뺏고 억류하였고 선관위 서버를 확인하는 등의 조치를 취하였다.

비록 용기 있는 하급 경찰, 군인들의 소극적인 저항 형태로 시민과 국회의원을 향한 무기사용이라는 극단적인 상황까지 가지는 않았지만 그 폭동행위의 수준은 서울과 과천을 넘어 전국 단위에서 평온을 해할 수준에 달하였다. 따라서 기수를 인정함에 무리가 없다.

국회와 선관위의 기능을 정지시킨 기간이 짧으니 미수라는 주장이 있을 수 있다. 그러나 국회와 선관위의 기능 정지는 국헌 문란목적이라는 초과 주관적 구성요건의 한 요소이다. 목적범에서 목적 달성 여부는 미수, 기수 판단에 아무런 영향을 미치지 않는다. 누군가를 형사처벌 받게 할 목적으로 허위사실을 신고한 무고죄를 생각해 보자. 처벌 목적으로 허위사실을 경찰에 신고하면 바로 무고죄 기수가 된다. 수사과정에서 허위사실 신고임이 밝혀져 처벌이 되지 않더라도 미수가 되는 게 아니다. 따라서 실패한 쿠데타는 항상 그 목적 달성 여부와 관계없이 폭동행위가 기수에 이른 이상 기수범으로 처벌될 수밖에 없다.

다. 필요적 공범으로서의 내란죄

내란죄는 필요적 공범으로 가담자를 우두머리, 모의참여자 · 지휘자 · 중요임무종사자, 부화수행자로 나누어 처벌한다. 그런데 초기 수사와 기소가 내란죄 우두머리 윤석열과 중요임무종사자에 쏠린 면이 있다. 단순 폭동 관여자나 부화수행자에 대한 수사, 기소에 관한 내용은 현재까지 구체적인 내용이 알려져 있지 않다. 이에 관

한 현재상황을 파악하고 장래 진행경과를 살피는 후속연구가 필수적이다. 이하에서는 기존의 판례를 중심으로 중요임무종사자와 부화수행자의 개념, 양자의 경계, 필요적 공범에 대한 외부에서의 가담 문제를 살펴본다.

1) 중요임무종사자와 부화수행자의 경계

가) 중요임무종사자 개념 확정의 선행 필요성

'중요임무종사자'란 누구인가. 중요임무종사자로 처벌되는 경우 형량이 더 낮은 부화수행자로 처벌할 일은 없다는 면에서 보면 중요임무수행자 개념은 부화수행자 개념의 상한의 천정을 구성한다.

박정희 전 대통령을 살해한 김재규의 내란목적 살인죄 등 사건에 관한 1980년 대법원 판결을 보자. '김재규는 개인으로서 대통령 1인을 살해한 것이지 내란목적 살인은 아니다'라는 반대의견에서 볼 수 있듯이 위 판결의 다수의견은, 국헌문란 목적의 유무나 '폭동에 이를 정도의 다중의 결합의 유무'에 관한 법리는 비판받을 부분이 많다. 다만 이것들을 빼고 보면 내란죄 구성요건 관련하여 중요한 시사점을 주는 부분들이 있다.

첫째, 위 판결은 "「중요임무종사자」는 이를테면 보급, 경리, 연락, 통신, 위생, 서무등의 직무에 대해 책임을 부담하는 자까지를 포함"하고 "그 중요임무에 폭행, 협박을 전혀 수반하지 않을 수도 있다"고 하였다. 내란죄 공범들이 서로 혹은 가담자가 아니지만 내란실행을 위해 연락을 해야 하는 자에 대하여, 내란 모의, 준비, 실행을 위한 "연락, 통신"을 하는 직무에 대한 책임을 '누군가' 부담하였다면, 그 '누구도' 내란 중요임무종사자이다.

> 한편 원 판결은 피고인 C에 대하여 판시 내란중요임무종사미수죄로 인정 처단하였는바, 형법 제87조 제2호의 「중요임무종사자」는 이를테면 보급, 경리, 연락, 통신, 위생, 서무 등의 직무에 대해 책임을 부담하는 자까지를 포함하는 것으로서 피고인 C의 원설시임무는 이 사건내란에 있어서 중요임무에 해당한다 할 것이고, 그 중요임무에 폭행, 협박을 전혀 수반하지 않을 수도 있다 할 것이다.[13]

물론, 연락, 통신을 지원하는 직무를 담당할 때 그것이 내란죄 모의, 준비, 실행을 위한 연락, 통신에 해당함을 알아야 한데, 고의는 일반적으로 미필적 고의도 가능하다. 국헌문란 목적도 필요하지만 미필적 인식으로도 족하다.[14] 이 때 주의할 점은, '일련의 폭동행위 전부를 모의, 관여하지 않더라도 내란집단 구성원으로서 전체로서의 내란에 포함되는 개개 행위에 부분적으로 그 모의에 참여하거나 기타 방법으로 기여하면, 하나의 내란을 구성하는 위 일련의 폭동행위 전부에 대하여 내란죄의 책임을 면할 수 없다'는 점이다.[15]

또한 내란죄의 "폭동의 내용으로서의 폭행 또는 협박은 일체의 유형력의 행사나 외포심을 생기게 하는 해악의 고지를 의미하는 최광의의 폭행 · 협박을 말하는 것으로서, 이를 준비하거나 보조하는 행위를 전체적으로 파악한 개념"이다.[16] 그 결과로서, 최광의의 폭행, 협박 형태의 폭행에는 가담하지 않더라도 그 실행을 위하여 필요한 내란의 개개 행위를 위한 연락, 통신에 관한 직무를 담당하면 전체 폭동행위에 대한 책임을 면할 수 없는 것이다.

하나 더 주의할 점은 내란 가담자의 내란 '미가담자'에 대한 연락, 통신 관련 직무를 담당해도 그것이 내란 공모, 준비, 실행에 필요하다면 처벌 대상에 포함될 수 있다는 점이다. 예를 들어 홍장원 국정원 제1차장에게 체포지시를 하는데 쓴 비화폰의 지급, 관리, (비화폰 통신기록이 남는) 서버 보안유지를 해준 자도 통신, 연락 직무의 책임을 부담한 자로서 중요임무종사자일 수 있다. 이상민 전 행전안전부 장관이 허석곤 소방청장에게 한겨레 · 경향 · MBC 등 언론사 단전단수 지시를 하는데 비화폰을 썼다면 그것도 마찬가지이다. 물론 미리 알았다면 공범이므로 공범간 연

---

13 대법원 1980. 5. 20. 선고 80도306 판결.

14 대법원 1980. 5. 20. 선고 80도306 판결, 이석기 내란선동에 관한 대법원 2015. 1. 22. 선고 2014도10978 판결.

15 1997. 4. 17. 선고 96도3376 판결.

16 1997. 4. 17. 선고 96도3376 판결.

락, 통신이다. 어느 쪽이든 내란 모의, 준비, 실행에 쓰일 것을 알면서(미필적 고의 포함) 그 비화폰을 지급, 관리, 서버 보안유지하는 직무를 담당한 자는 중요임무종사자가 될 수 있다. 물론 직급이 낮고 가담 정도가 적다면 아래에서 보는 '부화수행' 한 자일수도 있다

즉, 내란의 모의, 준비, 실행 과정에 필요한 "연락, 통신"을 위하여, 내란죄 공범들이나 공범이 아니더라도 통화기록을 남기지 않고 연락할 필요가 있는 자들(예 : 장관들)에 대한 비화폰 지급, 관리와 그 서버의 보안유지 직무의 책임을 담당했다면 중요임무종사자에 해당한다.

결국 대통령실 경호처에서 비화폰 지급, 관리, 그 서버 보안관리 직무를 담당한 경호처 직원들은 "연락, 통신" 측면에서 중요임무종사자에 해당할 가능성이 꽤 높다. 특히 경호처 넘버 1, 2, 3인 박종준 전 처장, 김성훈 경호처 차장, 이광우 경호본부장은 계엄 전 다수의 비화폰의 지급, 관리 상황과 대통령의 내란 모의, 준비, 실행을 위한 연락을 미리 알고 이에 조력하였을 가능성이 적지 않고, 그 이하 직급에도 가담자들이 더 있을 수 있다.

통신, 연락은 비화폰에 한하지 않는다는 점도 주의할 필요가 있다. 일반전화, 핸드폰, 인터넷 메일이나 SNS를 통한 통신, 연락도 포함된다. 오프라인으로 직접 만나 대화를 나누는 것도 내란의 준비 행위에 당연히 포함된다.

박종준 전 경호처장은 내란죄로 고발당하여 입건되었는데, 비화폰을 김봉식 서울경찰청장에게 전달한 혐의도 받고 있지만 더 중요하게는 윤석열 대통령의 지시로 비상계엄 선포 3시간 전쯤 조지호 경찰청장, 김봉식 서울경찰청장을 서울 삼청동 안전가옥으로 데려왔다. 윤석열 대통령은 위 2명에게 안가에서 '계엄 작전 문건'을 전달했다.

그 외에도 "통신, 연락"을 넘어, 이번 내란에 "보급, 경리, 위생, 서무등"의 직무에 해당하는 것들이 무엇인지 더 고민하여 수사를 확대할 필요가 있다. 현재 구속기소된 내란 우두머리와 중요 임무 종사자 외에 위와 같이 다양한 내란 가담행위에 참여한중요임무종사자나 부화수행한 자를 더 수사, 기소할 필요가 있다.

나) 부화수행자와 단순폭동관여자

형법 제87조 제3호는 부화수행한 자나 단순폭동관여자도 처벌한다.

> 3. 부화수행(附和隨行)하거나 단순히 폭동에만 관여한 자는 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

내란행위에 대한 가담의 정도에서 부화수행자의 개념은 상한의 중요임무종사자와 맞닿아 있어 어느 정도 그 경계를 잡는 것이 용이한 면이 있다. 그런데 그 하한의 경계를 잡는 것은 쉽지만은 않은 작업이다. '부화수행자'나 '단순폭동관여자'는 "확고한 주관 없이 막연하게 폭동에 참가하여 폭동의 세력을 확장 · 증대시킨 자", "기계적 노무에 종사하거나 투석 · 방가 등의 행위를 한 자"로 설명된다.[17] 내란을 거부하지 않고 소극적으로 동조한 자 부화수행(附和隨行)한 자에 대한 기소는 아직 없는 걸로 보이고 그 수사 현황에 대한 언론 보도도 일부 단신성 기사를 제외하면 얼마 없다. 검찰은 물론 경찰, 공수처의 내란죄 부화수행자에 대한 수사 의지가 의심스러운 상황에서 이런 언론의 무관심은 우려된다.

그런 의미에서 이번 내란죄 수사는 '꼬리 자르기'가 아니라 '머리 자르기'[18]가 문

---

17 노태악, 주석 형법 각칙 제1권 제6판, 한국사법행정학회, 2024. 8. 30., 제87조-II.2.다. 부분 참조.

18 '꼬리 자르기'는 수뇌부가 책임을 하급자에게 미루는 전략인 반면 '머리자르기'는 수뇌부가 책임을 지면서 실무자, 하급자 등을 보존하여 수사, 재판을 방해한다는 의미에서 필자가 만들어본 용어이다. 극단적인 가정이나 이런 머리 자르기 전략을 수행하는 어떤 내란의 모의한 어떤 조직적 세력이 있다면, "머리"인 내란 주요공범들(윤석열, 김용현, 노상원 등등 우두머리와 핵심 주요임무종사자 일부)만 구속기소해, 내란죄 몸통과 중요한 꼬리들은 보존함으로써, 수사, 구속, 기소에서 살아남은 일부 주요임무종사자와 부화수행자들이내란죄 증거를 인멸하고 수사를 방해하도록 지원하고, 훗날을 기약하는 행위일 수 있다. 이런 '머리 자르기'가 실행되는 경우 이후에도 12·3 내란동조 세력을 물심양면으로 지원하고 내란죄 사면 분위기를 조성하며, 다시 한번 계몽령이 아닌 계엄령의 꿈을 실현할 수 있는 불씨를 군과 중앙정부, 민간에 남기는 위험한 결과를 가져올 수 있다. 수사과정에서 대표적 "머리 자르기"의 (아직까지는) 성공사례는 경호처 김성훈 차장, 이광우 경호본부장이다. 이들은 내란 모의, 준비,실행을 위한 통신, 연락에 쓰인 대통령실 경호처 비화폰 서버에 대한 압수수색을 거부해, 성공적으로 내란죄 최고 핵심 증거를 은닉하였고, 증거 인멸 또는그 시도(자동삭제 기능 활용 포함)를 할 시간적 여유를 몇 달간 확보하였다.

제인 면이 있다. 내란죄에 가담 혹은 부화수행한 자들이 살아남아 증거를 인멸하고 여러 가지 책략으로 내란죄 수사를 방해하는 것이 상당기간 방치되어 왔다. 이번 12 · 3 내란과 같은 헌정질서 유린이 다시 반복되지 않도록 하려면, 계엄을 인식하고 일정한 임무에 종사하거나 소극적으로나마 동조한 중간 단계 간부도 중요임무종사자나 부화수행자 해당 여부를 철저히 수사하여 처벌해야 한다. 물론 정말 아무것도 모르고 동원 당해 불법적인 지시를 수행해야 하는 피해를 입은 말단의 억울한 병사, 경찰, 하급공무원은 처벌에서 제외해야 할 것이다.

2) 외부적 공범의 가담 문제

내란죄는 필요적 공범 형태여서 내란 죄 우두머리, 중요임무종사자, 부화수행자, 단순폭동 관여자 내부에는 형법상 총칙 규정이 적용될 수 없다. 그러나 내란죄 필요적 공범에 속하지 않는 외부의 자가 형법 총칙상 임의적 공범의 형태로 가담할 수 있는지에 대해서는 견해가 갈린다. 집합법의 특성상 총칙의 공범규정을 적용할 수 없다는 소극설도 있지만, 다수설은 공동정범 외에 협의의 공범규정, 즉 교사 · 방조는 적용될수 있다는 제한적 적극설이다.[19] 한덕수 전 총리가 위법한 비상계엄의 절차적 정당성 확보 목적으로 국무회의 소집을 윤석열 전 대통령에게 건의한 것이 '내란 우두머리 방조'와 '내란 중요임무 종사'로 기소된 예가 있다.[20]

2. 내란죄의 직권남용죄와 죄수 관계와 그 함의

가. 직권남용죄 구성요건

윤석열 대통령의 경우 불소추특권으로 내란죄로만 기소되었으나, 공범인 김용현 전 국방부장관의 경우 직권남용죄로도 기소되었다. 윤석열 대통령은 비상계엄 선포 후 일련의 조치들에서, 대통령으로서 갖는 기관, 공무원에 대한 지휘 · 감독권, 국군통수권 등의 직권을 남용하여, 공무원, 군인, 경찰 등에 대하여 위헌적 비상계엄 선포 이후 이뤄진 국회, 선관위 봉쇄 등 일련의 의무 없는 일을 하도록 강요하였고, 국회의원들의 비상계엄 해제요구안에 대한 심의 · 의결권 행사와 선거관리위원회 소속 직원들의 선거 관리에 관한 직무수행에 있어 권리행사를 방해하였다.

형법 제123조의 "공무원이 그 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다"라고 규정에서 말하는 '권리'는 "법률에 명기된 권리에 한하지 않고 법령상 보호되어야 할 이익이면 족한 것으로서, 공법상의 권리인지 사법상의 권리인지를 묻지 않는다"는 것이 판례의 태도이다.

> 형법 제123조는 "공무원이 그 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다"라고 규정하고 있는바, 여기서 말하는 '권리'는 법률에 명기된 권리에 한하지 않고 법령상 보호되어야 할 이익이면 족한 것으로서, 공법상의 권리인지 사법상의 권리인지를 묻지 않는다고 봄이 상당하다. 원심이 경찰관 직무집행법의 관련 규정을 근거로 경찰관은 범죄를 수사할 권한을 가지고 있다고 인정한 다음, 이러한 범죄수사권은 직권남용권리행사방해죄에서 말하는 '권리'에 해당한다고 인정한 것은 위와 같은 법리에 따른 것으로서 정당하고 거기에 상고이유로 주장하는 바와 같은 법리오해의 잘못이 없다(대법원 2010. 1. 28. 선고 2008도7312 판결).

이에 따라 직권남용 행위의 상대방이 공무원이거나 법령에 따라 일정한 공적 임무를 부여받고 있는 공공기관 등의 임직원인 경우 "직권에 대응하여 어떠한 일을 한 것이 의무 없는 일인지 여부는 관계 법령 등의 내용에 따라 개별적으로 판단하여야" 한다(대법원 2022. 10. 27. 선고 2020도15105 판결 등).

이번 사안의 경우 비상계엄의 요건에 맞지 않았다는 점, 헌법상 국회에게 보장된

19 노태악, 주석 형법 각칙 제1권 제6판, 한국사법행정학회, 2024. 8. 30., 제87조–V.3. 부분 참조.

20 "특검, 한덕수 징역 15년 구형…내란 방조·위증·허위공문서 작성 혐의", 한겨레 2025. 11. 26.자 기사, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1231331.html (2025. 11. 27. 확인).

계엄해제 요구권 행사를 방해하려고 한 점 및 국회와 선거관리위원회의 권한을 계엄으로 제한할 수 있는 헌법적, 법적 근거가 없음에도 국회의 선관위가 상당기간 제대로 기능하지 못하게 하려고 했던 점을 고려하면, 헌법과 법률에 따라 직무를 수행할 공적 임무를 진 기관, 공무원, 군인 등에게 위헌적 비상계엄에 따른 여러 후속조치들, 특히 국회, 선과위 봉쇄 등의 행위를 하도록 한 것은 의무 없는 일을 강요한 것에 해당한다.

나. 내란죄, 직권남용죄 죄수관계의 그 함의

형법상 내란죄의 직권남용죄의 죄수 관계에 관해서는 실체적 경합범설, 상상적 경합범설, 법조경합설 등이 주장될 수 있으나, 대부분의 사실관계를 공통으로 하기는 하나 보호법이과 행위 태양, 구성요건의 특질상 차이(예를 들어 구체적 피해자 존재 유무) 등에 있어 차이가 있으므로 실체적 경합범으로 봄이 타당하다. 김용현 등 내란죄 공범에 대하여 직권남용죄 기소가 별도로 이루어진 것도 실체적 경합범으로 보았기 때문이다. 다만 설사 상상적 경합으로 보든, 혹은 법조경합으로 보든 탄핵사유로서 직권남용죄의 형법위반을 인정하는 데에는 아무런 차이가 없다. 다만 죄수관계 논쟁은 검찰, 공수처 수사권과 관련하여 매우 큰 함의를 품고 있다. 이에 관해서는 검찰, 공수처의 수사권을 논하면서 다시 살펴본다.

3. 군반란죄 성립 여부

군 반란죄 적용 주장이 있다.[21] 현역군인들이 합창의장 승인 없이 병기를 휴대하여 부대를 움직였으므로 군반란죄가 성립하고, 이를 지시한 윤석열 전 대통령, 김용현 전 국방부장관, 노상원 등은 군인 신분이 없지만 형법상 공범과 신분에 관한 조항(제33조)에 따라 군 반란죄 적용이 가능하다고 본다. 검찰이 윤석열 전 대통령을 내란죄로 기소한 것은 윤석열 전 대통령에게 사형을 피할 기회를 주기 위한 기소 방식이라고 비판하기도 한다.[22] 법정형을 보면 형법상 내란 우두머리는 무기징역도 있지만,[23] 군형법상 반란은 사형만 있다.[24]

그런데, 윤석열 대통령의 명령에 의한 군병력 투입은 군 통수권자인 대통령의 명령, 즉 지휘체계에 따른 것이라서 군형법상 반란체에 적용되지 않을 가능성이 높다. 검찰과 군검찰 특수본의 군형법상 반란죄가 아닌 내란죄 기소는 잘 이루어진 것이다. 5.18 내란죄 대법원 판결은 "5 · 18내란 과정에서 군의 최고통수권자인 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인 하에 내란행위자들에 의하여 이루어진 병력의 배치 · 이동은 군형법상의 반란죄에 해당하지 아니한다"고 판시한 바 있다.

> [19] 5·18내란 과정에서 대통령의 재가, 승인 또는 묵인 하에 이루어진 병력의 배치·이동이 반란죄에 해당하는지 여부(소극)
> [19] [다수의견] 군형법상 반란죄는 군인이 작당하여 병기를 휴대하고 군 지휘계통이나 국가기관에 반항하는 경우에 성립하는 범죄이고, 군 지휘계통에 대한 반란은 위로는 군의 최고통수권자인 대통령으로부터 최말단의 군인에 이르기까지 일사불란하게 연결되어 기능하여야 하는 군의 지휘통수계통에서 군의 일부가 이탈하여 지휘통수권에 반항하는 것을 그 본질로 하고 있다 할 것이므로, 5·18내란 과정에서 군의 최고통수권자인 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인 하에 내란행위자들에 의하여 이루어진 병력의 배치·이동은 군형법상의 반란죄에 해당하지 아니한다.

이에 대하여, 이번 12 · 3 내란 및 군사반란 사건에 위 5 · 18 대법원 판결의 논리가 그대로 적용될 수는 없다는 반론이 있다. 당시 최규하 대통령은 내란범이 아닌

---

21 예를 들어, 서보학, "내란 가담 군 장성들에게 군사반란죄 적용해야", 경향신문 2025. 1. 7.자 기고, https://www.khan.co.kr/article/202501072103015 (2025. 11. 26. 확인).

22 김경호, "[김경호 칼럼] 윤석열-군수뇌부 기소, 왜 반란죄 아닌가?", 2025. 6. 5.자 기고, https://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=423046 (2025. 11. 26. 확인).

23 제87조(내란) 대한민국 영토의 전부 또는 일부에서 국가권력을 배제하거나 국헌을 문란하게 할 목적으로 폭동을 일으킨 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.
1. 우두머리는 사형, 무기징역 또는 무기금고에 처한다.

24 군형법 제5조(반란) 작당(作黨)하여 병기를 휴대하고 반란을 일으킨 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.
1. 수괴(首魁): 사형

정상적인 대통령으로서 재가 등 행위를 한 점, 당시 계엄사령관인 육군참모총장(대장 이희성)은 군령권과 군정권을 모두 가지고 있었다는 점 등에서 사실관계가 다르다는 것을 논거로 들고 있다.[25] 현행 국군조직법상 육군참모총장은 5 · 18 내란 때와 달리 군사 조직관리에 관한 군정권만 가질 뿐이지, 실제 군병력을 움직여서 작전을 지휘할 군령권을 갖지 못한다(제10조 제2항).[26] 군령권은 합동참모의장에게 속한다(제9조).[27] 위 견해는 육군참모총장이 군령권이 없으니 계엄사령관이 되더라도 군령권을 행사할 수 없으니, 박안수 육군참모총장이 계엄사령관이 되어 군병력을 계엄을 위하여 이동한 것은 지휘통수권에 반항하는 반란죄에 해당한다는 논리로 보인다. 이에 따르면 계엄사령관은 항상 합동참모의장이 될 수밖에 없거나, 계엄사령관의 군대 이동은 반드시 합동참모의장의 지휘, 감독을 따라야 한다는 논리가 된다.

그런데 국군조직법상 군령권, 군정권을 포함한 군통수권[28]은 대통령에게 속하고(제6조),[29] 국방부장관은 대통령의 명을 받아 합동참모의장, 각군 참모총장을 지휘 · 감독하여 군정, 군령권을 다 행사할 수 있는 것(제8조, 제9조, 제10조[30])이 현재 국군조직법의 구조이다.[31] 더구나 계엄법 제5조 제1항은 계엄사령관을 현역 장성급(將星級) 장교 중에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있어 계엄사령관이 될 수 없는 범위를 넓게 인정하고 있다. 군령권을 가진 합동참모의장만이 계엄군 병력을 이동시킬 수 있는 계엄사령관이 될 수 있다고 한정하고 있지 않다. 혹은 비상계엄사령관이 합동참모의장이 아닌 경우, 설사 국방부장관이나 대통령의 명을 받더라도 합동참모의장을 통하지 않고서는 계엄군 병력을 동원할 수 없다고 해석하는 것도 계엄의 본질에도 반한다. 헌법 제77조 제1항은 "대통령은 전시 · 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다."라고 규정한다. 즉 계엄은 본질적으로, 병력으로서 군사상의 필요나 응하거나 공공의 안녕질서를 유지하는 것을 목표로 하기 때문에, 군령권의 행사를 필수적 전제로 한다.

계엄법 제6조 본문은 계엄사령관은 계엄의 시행에 대하여 국방부 장관의 지휘 · 감독을 받도록 하고 있으면서도 단서에서, 전국을 계엄 지역으로 하는 경우와 대통령이 직접 지휘 · 감독을 할 필요가 있는 경우에는 대통령의 지휘 · 감독을 받도록 하고 있다. 계엄의 시행에는 당연히 계엄의 본질의 병력의 동력이 포함된다고 볼 수밖에 없다. 이렇게 해석하지 않으면, 정당한 계엄의 경우에도 합동참모의장의 의사에 따라 계엄군 병력이 결정되는 이상한 결론에 이르게 된다. 이는 군에 대한 문민통제의 관점에서 군인이 아닌 민간인 신분인 국방부장관, 대통령에게 군정, 군령권을 모두 귀속시킨 제도 취지에도 맞지 않는다. 다만 합동참모의장의 평소 군령권에 속하는 군부대를 동원하기 위하여 이를 계엄군으로 지정하는 절차가 필요한 경우 이를 준수하지 않은 것이 문제될 소지는 있다. 다만 이 경우에도 이러한 계엄군 지정의 형식적 절차가 준수되지 않은 것이 대통령, 국방부 장관의 지휘 · 감독에 의한

---

25 서보학, "내란 가담 군 장성들에게 군사반란죄 적용해야", 경향신문 2025. 1. 7.자 기고, https://www.khan.co.kr/article/202501072103015 (2025. 11. 26. 확인).

26 국군조직법 제10조(각군 참모총장의 권한 등) ② 각군 참모총장은 국방부장관의 명을 받아 각각 해당 군을 지휘·감독한다. 다만, 전투를 주임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독은 제외한다.

27 국군조직법 제9조(합동참모의장의 권한) ① 합동참모본부에 합동참모의장을 둔다.
② 합동참모의장은 군령(軍令)에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독한다. 다만, 평시 독립전투여단급(獨立戰鬪旅團級) 이상의 부대이동 등 주요 군사사항은 국방부장관의 사전승인을 받아야 한다.
③ 제2항에 따른 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대 및 합동부대의 범위와 작전지휘·감독권의 범위는 대통령령으로 정한다.

28 국군통수권에 관한 일반적인 논의는, 김현정, "대통령의 군통수 '의무'와 국군의 정치적 중립성 – 2024헌나8 결정의 평가와 비판을 중심으로", 민주법학 제89호(2025. 11.), 117면 이하 참조.

29 국군조직법 제6조(대통령의 지위와 권한) 대통령은 헌법, 이 법 및 그 밖의 법률에서 정하는 바에 따라 국군을 통수한다.

30 국군조직법
제8조(국방부장관의 권한) 국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장하고 합동참모의장과 각군 참모총장을 지휘·감독한다.
제9조(합동참모의장의 권한) ① 합동참모본부에 합동참모의장을 둔다.
② 합동참모의장은 군령(軍令)에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독한다. 다만, 평시 독립전투여단급(獨立戰鬪旅團級) 이상의 부대이동 등 주요 군사사항은 국방부장관의 사전승인을 받아야 한다.
③ 제2항에 따른 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대 및 합동부대의 범위와 작전지휘·감독권의 범위는 대통령령으로 정한다.
제10조(각군 참모총장의 권한 등) ① 육군에 육군참모총장, 해군에 해군참모총장, 공군에 공군참모총장을 둔다.
② 각군 참모총장은 국방부장관의 명을 받아 각각 해당 군을 지휘·감독한다. 다만, 전투를 주임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독은 제외한다.
③ 해병대에 해병대사령관을 두며, 해병대사령관은 해군참모총장의 명을 받아 해병대를 지휘·감독한다.

31 김현정, 앞의 글, 120면.

것이라면, 이를 군반란죄의 본질인 군지휘계통이나 국가기관에 반항한 것으로 평가하기는 어렵다.

추가적으로 5 · 18 내란 대법원 판결의 반대의견은 아래와 같이 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인이 대통령이 내란행위자들에 의하여 정상적인 권능행사가 불가능한 상태에서 내려진 것이라면 군반란죄 적용을 긍정하는 견해를 취하고 있어, 이를 검토할 필요가 있다.

> **[반대의견]** 5·18내란 과정에서의 내란행위자들에 의하여 이루어진 병력의 배치·이동행위가 군의 최고통수권자인 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인 아래 이루어진 것이라면 이는 반란에 해당하지 아니할 것이지만, 여기의 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인은 대통령이 정상적인 국정을 수행하는 상황에서 이루어진 것이라야 하는 것이지 대통령 자신이 내란행위를 한 자들에 의하여 정상적인 권능행사가 불가능한 상태에서 내려진 것을 최고통수권자의 승인이라고 할 수 없을 것이다. 내란행위자들에 의하여 이루어진 병력의 배치·이동 등 일련의 행위가 단일한 내란죄의 구성요건을 충족하는 것이라면 대통령에게 가해진 강압상태는 위에서 본 내란행위 종료시까지 계속되었다고 보아야 하므로 그 일련의 폭동과정에서 일부 병력의 배치·이동 등에 대하여 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인이 있었다고 하더라도 그것은 내란행위자들의 내란행위에 의하여 대통령이 적정한 권능행사가 불가능한 상태에서 이루어진 것으로서 군통수권자인 대통령의 적법한 승인이라고 볼 수는 없다. 만약 다수의견과 같이 위 일련의 폭동과정에서 일부 병력의 배치·이동 등이 대통령의 재가나 승인 혹은 묵인에 의하여 행하여진 것이라고 보게 되면, 대통령은 헌법에 의의하여 설치된 국가기관인 대통령 자신을 강압·외포하여 폭동하려는 내란행위자들에 대하여 그러한 무력행사를 재가 또는 승인함으로써 자기 스스로 헌법에 의하여 설치된 국가기관인 대통령의 권능행사를 불가능하게 하였다는 이상한 결론에 이르게 되므로, 대통령마저도 피고인들과 공모하여 내란죄를 저지른 것이라면 모르되, 오로지 내란행위자들에 의하여 대통령의 적법한 권능행사가 불가능하게 되었다는 점을 내란죄로 인정하면서도 반란죄에 관한 한 내란행위자들의 일부 병력의 배치·이동 등 행위에 대통령의 적법한 재가 또는 승인이 있었다고 한 다수의견은 납득하기 어렵다.

그러나 12 · 3 비상계엄의 경우 대통령, 국방부장관이 스스로 내란행위자로서 군병력을 동원한 경우로서, 대통령이 제3자에 의하여 강압 · 외포된 상황이 아니었으므로 위와 같은 반대의견의 법리가 적용될 여지도 없다. 대통령이 합헌적으로 국군통수권을 행사할 의무가 있고, 12 · 3 비상계엄이 위헌적 국군통수권의 행사라는 것은 명백하지만, 이를 이유로 대통령의 위헌적 국군통수권의 행사와 이에 따른 군인들의 행위를 군지휘계통에 저항한 행위로서 군반란죄로 포섭하는 것은 타당해 보이지 않는다.

이와 관련하여, 위와 같은 행정부의 대통령, 국방부장관을 통하여 군정 · 군령을 통할하는 '병정통합주의'는 "문민우위(civilian supremacy)의 원칙' 또는 '문민통제'의 원칙 실현에 따른 것으로 군사 쿠데타 방지엔 용이하나 국군통수권을 가진 권력자 혹은 대통령에 의한 자기 쿠데타(Self-coup)엔 취약하다"는 평가가 있다.[32] 이 문제는 이러한 병정통합주의 자체를 다시 재검토 · 재설계하는 방안으로 풀어야지, 군반란죄의 군지휘계통 또는 국가기간에 대한 저항이라는 반란행위 개념을 무리하게 변경해서 풀 문제가 아니다. 실제로 최근 '군정권'은 국방장관 '군령권'은 합참의장으로 분리하여 국방개혁이 추진되고 있다. 12 · 3 비상계엄에서처럼 국방부 장관이 군정권, 군령권을 모두 장악한 제왕적 권한으로 합참의장을 배제하고 군부대를 마음대로 동원해 내란 등 위기상황을 초래하는 것을 막을 견제장치를 만들자는 취지이다.[33]

---

32 김현정, 앞의 글, 120면.

33 "[단독] '군정권'은 국방장관 '군령권'은 합참의장으로 분리 국방개혁 추진한다[이현호의 밀리터리톡]", 서울경제 2025. 10. 3.자 기사, https://www.sedaily.com/NewsView/2GZ18WA9E5 (2025. 11. 27. 확인).

4. 헌재 결정의 판단 이유가 형사재판 결과에 미치는 영향

헌법재판소는 윤석열 전 대통령을 파면한 탄핵 인용 결정에서 형법상 내란죄 인정 여부에 관한 판단을 하지는 않았다. 하지만 그 이유 속에는 내란죄 구성요건의 인정과 실질적으로 다를바 없는 내용들이 많이 포함되어 있다. 특히 가장 중요한 부분으로는 다음과 같은 탄핵결정문 이유에 주목할 필요가 있다.

> "…피청구인은 병력 투입으로 국회의 계엄해제요구권 행사를 방해함으로써, 이 사건 계엄과 이에 따른 이 사건 포고령의 효력을 〈상당 기간〉 지속시키고자 하였던 것으로 보인다."

이 문장은 매우 큰 의미를 갖는다. 형법상 내란죄에서 국헌문헌 목적 인정 여부에 핵심적인 것이 과연 윤석열 전 대통령이 처음부터 2~3시간짜리 계몽령을 계획했는지, 아니면 상당기간 국회, 선거관리위원회 등의 기능 정지를 목적으로 했는지 여부이다. 헌법재판소가 탄핵인용 결정 이유에서 명시한 것처럼 "상당 기간 지속"하고자 하였다면, 시민들의 저항과 군경의 소극적 저항으로 2~3시간 만에 계엄이 종료되었다 하더라도 내란죄 국헌문란 목적은 인정된다. 그 외에도 국헌문란 목적을 인정하기 위한 국회, 선관위 기능 정지와 관련하여, 국회와 선관위를 봉쇄하기 위한 병력 투입 그리고 체포지시까지 탄핵소추 사유에서 주장된 거의 모든 사실관계가 인정되었다. 또 다른 국헌 문란 목적인 헌법과 법률의 기능 소멸 의도로 주장할 수 있는 많은 사실관계도 인정되었다.

물론 내란죄 형법 위반 여부 판단은 없었다. 하지만 탄핵소추 사유로 주장된 사실관계는 여전히 동일하다. 탄핵소추 의결서에서는 같은 사실관계가 형법상 내란죄를 구성한다고도 주장하고 있었다. 법적용에서 내란죄 형법 위반 부분을 뺐지만 사실관계는 대부분 인정되었다는 것은 무슨 의미인가? 이 사실관계가 형사재판에서 그대로 인정되면, 내란죄가 성립한다는 판단이 내려질 가능성이 매우 높다는 것이다. 지귀연 재판부 등 법원의 내란죄 담당 재판부가 물론 반드시 이에 따라야 한다는 것은 아니다. 법관의 독립에 따라 독립된 판단을 하면 된다. 다만 최고재판소 중의 하나인 헌법재판소가 내란죄 판단시에도 사실상 공통되는 법리와 사실관계에 대하여 내란죄 성립 가능성을 크게 높이는 결론을 냈다. 그 사실관계 인정과 법리 판단은 매우 설득력이 높다. 형사 재판에서도 이를 중요하게 고려할 혹은 형사 재판에서도 증거조사를 거쳐 같은 판단을 내릴 가능성이 높다. 마침 8명의 헌법재판관은 모두 십수년 이상 혹은 20~30년의 긴 재판 경력을 가지고 있다. 당연히 형사재판 경험도 있을 것이고 사실인정의 달인이라고 할 것이다. 헌법재판소 재판관을 법원의 사실심 심리 경험이 인생의 대부분을 차지하는 법관들로 채우는 것이 과연 좋은지는 논쟁의 여지가 있다. 하지만 적어도 이번 탄핵 결정 사실인정 관련해서는 그 사실인정의 신뢰성을 크게 높이는 요소로 평가될 수 있다.[34]

Ⅲ. 내란죄 수사과정의 법적 쟁점

1. 대통령 불소추 특권과 수사

아래에서 보듯이 불소추 특권이 인정되는 범죄의 경우 일체의 수사가 금지되는지, 일부 허용되는 수사가 있다고 보는 경우 임의수사만이 허용되는지, 일부 강제수사도 인정되는지 여부에 관하여 학설의 대립이 있다. 그러나 내란죄의 경우 헌법에서 외환의 죄와 함께 불소추 특권의 범위에서 제외하고 있어 수사에 아무런 제약이 없다.

---

34 필자는 혼란을 조기에 종식하기 위하여 탄핵 결정을 지연시키지 않는 선에서 형법상 내란죄 성부에 관한 판단을 포함시켜 주기를 희망했고, 그런 내란죄 성부에 관한 판단이 담긴 탄핵인용 결정문이 나오는 경우 '슈퍼탄핵 결정문'이 될 것이라고 그 기대를 필자의 페이스북이나 언론 인터뷰 등에서 내비친 적이 있었다. 윤석열 전 대통령에 대한 탄핵 사건에 이황희 교수와 함께 작성하여 제출한 의견서 중 필자가 작성한 형사법 관련 부분에서, 내란죄 등 형법 위반 판단 여부를 헌법재판소에서 적절히 판단할 것을 요청하면서도, 내란죄 등 구성요건에 관하여 상세한 논증을 제시한 것도 그런 기대감 때문이었다. 결과적으로 헌법재판소가 형식적으로는 내란죄 성부 판단을 피했지만, 실질적으로 내란죄 구성요건이 될 사실을 모두 인정했다. 그런 의미에서 윤석열 전 대통령을 파면한 탄핵결정은 실질적인 의미에서 필자가 기대한 '슈퍼탄핵 결정문'이라고 볼 수 있다.

2. 내란죄 수사권

가. 수사권 문제의 위험성 – 위법수집증거배제법칙, 공소기각의 가능성

수사권이 없는 수사기관이 수사를 하는 경우 이는 위법수사가 될 우려가 있다. 위법수사로 수집한 증거는 형사소송법 제308조의2에 따라 증거능력이 배제될 위험이 있다. 내란죄 수사권 자체가 부정되는 경우 매우 광범위한 증거가 사라지게 되어, 일부 또는 전부 무죄의 가능성이 발생할 수 있다. 물론 현저히 정의에 반하는 사정이 있는 경우 위법수집증거배제법칙에 대한 예외를 인정하는 법리가 발달되어 있으나, 그 적용은 예외적인 사안에 한하기 때문에 역시 위험하다. 만약 이렇나 수사의 위법이 공소제기절차의 위법으로까지 평가될 수 있는 경우 형사소송법 제327조 제2호에 따라 공소가 기각될 위험도 존재한다. 12 · 3 내란사태 수사 초기 검찰 · 경찰 · 공수처가 경쟁적으로 수사권을 주장하는 상황에서 이 문제가 대두되었다. 이로 인하여 세 기관이 통일하여 청구하라는 취지로 압수수색 영장을 기각하는 법원 결정이 나오기도 했다.[35] 천대엽 법원행정처장은 국회에서 공소제기와 수사의 적법성, 증거능력 문제 등과 직결될 수 있다는 우려를 표하기도 했다.[36]

실제로 대법원은 사법경찰관이 송치한 본래범죄와 직접관련성이 있는 범죄가 아닌 범죄에 대한 검사의 수사개시 및 기소가 위법하다는 이유로 공소기각 판결을 내려야 한다는 법리를 최근 제시했다. 구 검찰청법(2022. 5. 9. 법률 제18861호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제4조 제1항 제1호 단서와 "직접 관련성이 있는 범죄"의 의미를 구체화한 구 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」(2022. 9. 8. 대통령령 제32902호로 개정되기 전의 것) 제3조를 위반한 것으로 평가된다면, 그와 같은 위법한 수사절차에 이어진 공소제기에 대해 "그 절차가 법률의 규정을 위반하여 무효"인 것으로 보아 형사소송법 제327조 제2호에 의하여 판결로써 공소기각의 선고를 했어야 한다는 것이다. 그 근거로는 검사가 검사의 검찰청법 제4조 제1항 제1호 단서에 따라 수사권 행사가 불가능한 범죄에 관하여 수사를 개시한 후 1차적 수사를 하는 것은 수사절차에 위법이 있는 경우이고, "그에 관한 공소제기는 위법하게 개시된 수사절차를 종결하는 처분으로서 해당 수사절차와 밀접하게 관련되어" 있다는 점을 들었다.[37]

위 판결에서 대법원은 검사의 수사개시 범죄 범위를 제한한 것은 사법경찰관이 1차적 수사를 담당하고 검사가 보완수사요구(형사소송법 제197조의2), 시정조치요구(형사소송법 제197조의3) 등을 함으로써 사법경찰관과 검사의 상호협력, 상호견제 구조에서 수사의 효율이 높아지고 국민의 안전과 인권이 보호될 수 있기 때문이라고 보았다.[38] 반면, 검사가 수사를 개시하여 1차적 수사를 직접 담당하면 사법경찰관과 상호협력, 상호견제가 불가능하여 수사권의 효율적이고 민주적인 행사가 보장되지 않을 우려가 있으므로 이를 방지하고자 한 것이라는 것이다. 검사의 수사개시 제한에 관한 규정을 위반한 수사에 대해서는 적절한 통제가 필요하다는 취지이다.[39]

12 · 3 비상계엄 이후 내란죄 수사권 문제는 공수처의 경찰, 검찰에 대한 사건 이첩 요청에 경찰, 검찰이 불응하면서 공수처의 이첩요청에 불응한 수사의 위법성 문제까지 추가될 위험한 상황으로까지 치달았다.[40] 다만 이첩요청 불응의 위험성에 관한 법학자의 문제제기와 언론 보도[41]가 계속된 끝에 공수처가 윤석열 전 대통령과

35 "검 · 경 · 공 '따로따로 내란 수사'에 영장 기각도…"교통정리 시급"", 한겨레 2024. 12. 15.자 기사, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1173214.html (2025. 11. 27. 확인).

36 "법원행정처장 "검찰 '내란죄 수사' 논란 있다"…공소제기 · 증거능력 우려", 한겨레 2024. 12. 9.자 기사, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1171979.html (2025. 11. 27. 확인).

37 대법원 2025. 9. 11. 선고 2022도10256 판결.

38 대법원 2025. 9. 11. 선고 2022도10256 판결; 대법원 2025. 9. 25. 선고 2025도6707 판결.

39 대법원 2025. 9. 11. 선고 2022도10256 판결.

40 "'尹 내란' 공수처 이첩시한 오늘까지…아귀다툼 끝낼까", 노컷뉴스 2024. 12. 18.자 기사, https://www.nocutnews.co.kr/news/6263323 (2025. 11. 27. 확인).

41 "'수사 핵심' 따로 쥔 檢 · 공조본…尹 혐의입증 차질 우려", 국제신문 2024. 12. 12.자 기사, https://n.news.naver.com/article/658/0000091160)2025. 11. 27. 확인); "'꿩 잡는 게 매', 내란죄 수사는 검 · 경 · 공 합동수사본부로", 노컷뉴스 2024. 12. 13.자 기사, https://www.nocutnews.co.kr/news/6260863?utm_source=naver&utm_medium=article&utm_campaign=20241213103434&fbclid=IwY2xjawOUI8hleHRuA2FlbQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZBAyMjIwMzkxNzg4MjAwODkyAAEe4WSDwURwWOVZoLWT0EePGC7gKUgocPYfg1dYJ–45cF6wSH0SvAvknAgLaQM_aem_BRh–JcbJIlnwBf_Lhjq9EQ (2025. 11. 27. 확인); "공수처, 재차 검경에 "수사권 넘겨라" 갈등…윤석열만 '유리'", 경향신문 2024. 12. 15.자 기사, https://www.khan.co.kr/article/202412152109015/?utm_source=urlCopy&utm_medium=social&utm_campaign=sharing (2025. 11. 27. 확인).

이상민 전 행정안전부 사건을 이첩받아 수사하는 것으로 협의가 되어[42] 이 문제는 해결이 되었다. 다만 수사권 문제는 윤석열 전 대통령 등의 내란죄 등 기소 후에도 재판과정에서 피고인 측에 의하여 제기되고 있어, 아직 이 문제가 완전히 해결된 것이라고 보기는 어렵다. 이하에서는 향후 재판에서 이 문제에 관한 판단이 다시 이뤄질 것에 대비하여 경찰, 검찰, 공수처의 경우 내란죄 수사권을 가지는지 각각 검토한다. 다만 경찰이 내란죄 수사권을 가진다는 것에는 다툼이 없으므로 검찰, 공수처를 중심으로 논의한다.

나. 검찰의 수사권

검찰의 직접 수사권은 검찰청법 제4조 제1항 제1호에 따라 제한되고 있다.

> **제4조(검사의 직무)** ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.〈개정 2020. 2. 4., 2022. 5. 9.〉
> 1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.
> 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄
> 나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄
> 다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

그런데 먼저 이러한 검찰청법에 따라 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위를 제한한 것이 위헌인지가 문제된다. 헌법재판소는 법무부장관과 검사들이 국회를 상대로 검사의 직접수사권을 제한한 검찰청법 개정에 관하여 제기한 권한쟁의심판 청구를, 헌법상 검사의 영장신청권 조항에서 헌법상 검사의 수사권까지 도출된다고 보기 어렵다는 이유 등을 들어 각하했다.[43] 이하에서는 수사권 배분은 원칙적으로 국회 입법사항으로서 이에 관한 법률개정에 위헌성의 문제는 없다는 전제하에 아래의 논의를 전개한다.

내란죄는 검찰청법 제4조 제1호 가목, 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 제2조 각 호에서 정하는 범죄 중 어디에도 포함되지 않음이 명백하다. 문제는 검찰청법 제4조 제1호 다목에 따라, 가목 · 나목의 범죄, 사법경찰관의 송치범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄(이하 '본래범죄'라 한다)와 직접 관련성이 있는 범죄로서 내란죄가 포함될 가능성이다. 이러한 논리가 성립하기 위해서는 검찰청법 제4조 제1호 가목 · 나목에 따른 일정한 본래범죄에 대한 수사권이 검찰에게 인정되어야 한다.

1) 검찰의 직권남용죄 수사 개시권 인정 여부

검찰은 이러한 본래범죄로 초기에 직권남용죄(형법 제123조)를 주로 주장했다. 공무원이 직권을 남용하여 국헌 문란 목적의 폭동을 일으킨 것으로 직권남용죄와 내란죄 모두 검찰 수사권 범위에 있다는 논리였다.[44] 검찰청법 제4조 제1호 가목의 위임에 따라 정해진 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 제2조 제1호, 별표 1.의 2. 가. 부분에서 형법 제123조의 직권남용죄를 규정하고 있기 때문이었다.

그런데, 위 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정은 위헌성 논란이 제기되는 규정이라는 점이 문제이다. 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄로 예시된 중요 범죄의 유형을 '부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등'에서 '부패범죄, 경제범죄 등'으로 대폭 줄인 검찰청법 개정(법률 제18861호, 2022. 5. 9. 공포, 9. 10. 시행)(소위 '검수완박' 입법)에도 불구하고 2022. 9. 8. 대통령령 제

---

42 "검찰, 윤대통령 '내란혐의' 사건 공수처로 이첩…중복수사 해소(종합)", 연합뉴스 2025. 11. 27.자 기사, https://www.yna.co.kr/view/AKR20241218078451004 (2025. 11. 27. 확인).

43 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라4 전원재판부 결정.

44 "윤 대통령 피의자 입건…내란·직권남용 수사", SBS 뉴스 2024. 12. 8.자 기사, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007903921&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (2025. 11. 27. 확인).

32902호로 개정된 수사개시 범죄 범위에 관한 규정(시행 2022. 9. 10.)은 부패, 경제 범죄 범위를 대폭 넓히는 방식으로 사실상 6대 범죄 대부분에 관한 수사권 범위를 복원했다(이른바 '검수원복' 시행령). 위 검수원복 시행령 개정 직전의 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 제2조에 있던 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄들 대부분은 부패나 경제 범죄 및 기타 사법질서 저해 범죄로 재분류되었다. 직권남용죄는 검수원복 시행령 개정 전의 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정에서는 공직자범죄(제2조 제3호)로 분류되어 있다가, 검수원복 시행령에서 부패범죄로 재분류되었다. 이로 인하여 다음과 같은 문제가 제기될 수 있게 되었다.

Q 검찰청법의 "등 대통령령으로 정하는 범죄"라는 규정에 근거하여 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정에서 부패범죄 중 하나로 직권남용을 포함시킨 것은 모법인 검찰청법의 위임취지에 반하여 위법한지?

서울중앙지방법원은 2024. 11. 25. 당시 더불어민주당 대표였던 이재명 대통령에 대한 위증교사 기소에 대해 무죄를 선고하면서도, 위증죄를 검사가 수사할 수 있는 범위에 포함시킨 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정이 검찰청법에 위반되어 결국 "위법 수사"를 이유로 무죄라는 주장은 배척하였다. 상위법과 모순되게 위증죄에 대하여 검사의 수사 개시권을 인정한 시행령에 근거해 수사가 이뤄져 위법하다는 주장을 배척한 이유는 아래와 같다.

> …결국 검찰청법은 종전의 '부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄' 중 '공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사'를 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄에서 제외하기 위하여 개정된 것으로 보이는바, '공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사'가 아닌 이상 부패범죄와 경제범죄 외의 중요 범죄가 대통령령에 추가적으로 규정되었다고 하더라도 검찰청법의 개정 취지나 검찰청법에서 정한 위임의 범위를 벗어났다고 보기는 어렵다. … '부패범죄와 경제범죄 외의 대통령령으로 정하는 중요 범죄'에 관하여, 대통령령인 '검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정(2022. 9. 8. 대통령령 제32902호로 개정된 것)' 제2조 제3호 가목, 나목은 위증죄를 포함한 '사법질서를 저해하는 범죄'와 '개별 법률에서 국가기관으로 하여금 검사에게 고발하도록 하거나 수사를 의뢰하도록 규정된 범죄'를 부패범죄와 경제범죄 외의 중요 범죄로 규정하였는데, 위 각 범죄가 '공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사'가 아님은 분명하다.[45]

그런데 직권남용죄(형법 제123조)는 기존에 공직자 범죄로 분류되던 것으로서 소위 검수완박 입법에서 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄에서 제외하고자 한 공직자 범죄에 포함된다. 그렇다면 직권남용죄에 대한 검찰 수사권을 대통령령으로 되살린 검수원복 시행령 조항 부분은 모법의 위임취지에 반하는 무효의 규정인가. 하나 더 검토할 부분이 있다. 비록에 기존에 직권남용죄가 공직자범죄에 포함되어 있었지만 부패범죄로 재분류될 수 있는 실질을 가지고 있는가의 문제를 검토할 필요가 있다. 서울중앙지방법원은 과거 선거범죄로 분류되던 정당법 제50조 등을 부패범죄로 재분류한 검수원복 시행령의 해당 부분이 검수완박 입법의 위임의 범위를 벗어났다는 주장을, 정당법 제50조 등이 선거범죄일 뿐만 아니라 부패범죄로서의 성격도 가진다는 이유로 배척했다.

> 개정 전 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 제2조 제4호는 광범위하게 다양한 선거 관련 범죄들을 '선거범죄'로서 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄로 규정하였다가, 현행 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」은 위 규정 중 일부분으로서 선거 관련 범죄 가운데 부패범죄라고 평가될 수 있는 범죄들만 '부패범죄'로서 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄로 규정하게 된 것인바, 정당법 제50조 등이 '선거범죄'로서의 성격뿐만 아니라 "불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄"(「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」제2조 제1호)인 '부패범죄'로서의 성격 또한 가지고 있다는 점까지 고려할 때 현행 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 중 피고인 및 변호

45 서울중앙지방법원 2024. 11. 25. 선고 2023고합927 판결. 위 판결에 대하여는 항소가 제기되어 서울고등법원 2024노3829로 계속 중이다. 다만 당시 당대표였던 피고인이 대통령 후보로 등록하자 재판부는 2025. 5. 12. 공판기일을 변경하고 날짜는 추후 지정하기로 하여 재판이 정지된 상태이다. "법원, 이재명 '위증교사' 재판도 연기…추후 지정", YTN 2025. 5. 12.자 기사, https://n.news.naver.com/mnews/article/052/0002191836?sid=102 (2025. 11. 27. 확인).

인이 문제삼고 있는 부분이 위임의 범위를 벗어난 것으로 평가되지 않는다.[46]

검찰청법은 부패범죄의 정의를 하지 않고 있다. 검수원복 시행령에서 직권남용을 부패범죄로 분류한 명분은 직권남용죄가 공무원의 부패행위와 연결될 가능성이 있다는 점일 것으로 추측해볼 수 있다. 이런 취지를 받아들인다면 당조 공직자범죄였던 직권남용죄의 부패범죄로의 재분류는 검수완박 입법의 위임범위를 벗어난 것이 아닐 수 있고, 결과적으로 직권남용죄를 본래범죄로 하여 내란죄에 대한 검찰 수사권을 인정하는 근거가 될 수 있다.

그런데 앞서 본 정당법 제50조 등에 대하여 선거범죄인 동시에 부패범죄로 본 판결은, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법 제2조 제1호의 부패범죄 정의 규정을 검찰청법에 따른 검사의 수사개시 범죄 관련 부패범죄의 개념 해석에 참고하고 있다. 위 조항은 부패범죄를 "불법 또는 부당한 방법으로 물질적ㆍ사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 별표에 규정된 죄를 말한다."로 정의하고 있다. 별표의 죄를 보면 형법상 뇌물죄 등은 포함되어 있지만 형법상 직권남용죄(제123조)는 포함되어 있지 않다. 이러한 태도를 따른다면 직권남용죄를 부패범죄로 재분류한 검수원복 시행령은 모법의 위임범위를 벗어난 무효의 규정이 되고, 직권남용죄에 대한 검찰의 수사권은 인정되기 어렵다.

검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정에서 직권남용죄를 포함시킨 것을 모법인 검찰청법의 취지에 반해 무효로 보는 경우, 직권남용죄에 대한 검찰의 직접 수사권이 배제되므로 이를 본래범죄로 하여 직접 관련성 있는 범죄로서 내란죄에 대한 검찰 수사권을 인정할 수는 없게 된다. 이 경우 수사권이 없는 자에 의한 수사는 임의수사 또는 강제수사도 위법하게 될 수 있다. 연이어 그 수사의 결과물로 수집한 증거에 대하여 위법수집증거 배제 법칙을 적용할지, 적용한다면 그로 인한 배제 범위는 어떻게 되는지, 위법수집증거배제 법칙의 예외를 인정할 가능성은 없는지 등도 후속쟁점으로 제기될 수 있다. 다 나아가 공소제기절차가 법률의 규정에 위반한 것으로서 무효가 되어 공소기각 판결이 내려질 가능성도 있다.

다만, 경찰공무원의 범죄를 본래범죄로 하여 직접관련성 있는 범죄로서 내란죄를 구성할 가능성도 검토할 필요가 있다.

2) 경찰공무원이 범한 범죄와 직접 관련성 있는 범죄

검찰청법은 경찰공무원이 범한 범죄(제4조 제1호 나목)를 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄로 정하고 있다. 그런데 윤석렬 전 대통령의 내란행위 공범으로 조지호 경찰청장 등이 있었다. 조지호 경찰청장 외에도 국회의원의 국회 출입을 막은 경찰들과 그 지휘계통에 가담한 경찰들은 내란죄와 직권남용죄를 함께 저지른 내란죄, 직권남용죄의 공범이다. 이러한 경찰공무원의 내란죄에 대하여 검찰은 수사 개시권을 갖는다.

윤석열 전 대통령에 대한 내란죄, 직권남용죄라는 공범인 조지호 경찰청장에 대한 내란죄, 직권남용죄라는 본래범죄와 직접 관련성이 인정되는 범죄인가. 그런데, 검찰청법 제4조 제1호 다목의 "가목 · 나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄"라는 조항을 몇 가지 해석상 쟁점을 안고 있다. ① "인지한"이라는 수식어가 "해당 범죄"에 걸리는지 아니면 "직전 관련성이 있는 범죄"에 걸리는지, ② "인지한"의 의미가 입건의 한 종류로서 수사기관의 자체적 범죄 인지인지, 아니면 사실적 의미의 인지, ③ 직접 관련성이 있는 범죄의 판단기준은 무엇인지 등이 그것이다. 이러한 쟁점은 공수처의 수사권 관련해서도 동일한 표현이 사용되고 있다는 점에서, 공수처 수사권의 쟁점이기도 하다.

일단 검찰 수사권 부분에서는 ③의 직접 관련성 쟁점만 살펴보고, ①과 ②의 쟁점은 공수처 수사권 부분에서 살펴보기로 하자. 현행 검찰청법과 '검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정'은 직접 관련성 있는 범죄의 범위를 정하는 규정을 두고 있지 않다. 그런데 최초로 제정된 '검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정'(2022. 9. 8.

46 서울중앙지방법원 2025. 1. 8. 선고 2024고합20 판결. 위 판결에 대해서는 항소가 제기되어 서울고등법원 2025노221으로 사건이 계속 중인 것으로 보인다.

대통령령 제32902호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 수사개시규정'이라 한다) 제3조는 검찰청법의 위임은 없었지만, 직접 관련성이 있는 범죄의 구체적 범위를 아래와 같이 정하고 있었다.

제3조(직접 관련성이 있는 범죄) 법 제4조제1항제1호다목에서 "직접 관련성이 있는 범죄"란 같은 호 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄(이하 "해당 범죄"라 한다)와 합리적 관련성이 있는 범죄로서 다음 각 호의 범죄를 말한다.

1. 「형사소송법」 제11조 각 호에 따른 관련사건. 다만, 같은 조 제1호에 따른 1인이 범한 수죄(數罪)는 다음 각 목에 따른 범죄에 해당하는 경우로 한정하되, "직접 관련성이 있는 범죄" 중 "사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접관련성이 있는 범죄"에 대해서는 해당 범죄와 영장에 의해 확보한 증거물을 공통으로 하는 범죄를 포함한다.
   가. 해당 범죄와 동종범죄
   나. 범죄수익의 원인 또는 그 처분으로 인한 「형법」 제129조부터 제133조까지, 제355조 및 제356조의 죄
2. 「형사소송법」 제208조제2항에 따른 동일한 범죄
3. 「형법」 제19조에 따른 독립행위로서 경합하는 범죄
4. 해당 범죄에 대한 무고죄

참고로 형사소송법 제11조, 제208조 제2항의 규정은 다음과 같다.

제11조 (관련사건의 정의) 관련사건은 다음과 같다.

1. 1인이 범한 수죄
2. 수인이 공동으로 범한 죄
3. 수인이 동시에 동일장소에서 범한 죄
4. 범인은닉죄, 증거인멸죄, 위증죄, 허위감정통역죄 또는 장물에 관한 죄와 그 본범의 죄

제208조(재구속의 제한) ①검사 또는 사법경찰관에 의하여 구속되었다가 석방된 자는 다른 중요한 증거를 발견한 경우를 제외하고는 동일한 범죄사실에 관하여 재차 구속하지 못한다.

② 전항의 경우에는 1개의 목적을 위하여 동시 또는 수단결과의 관계에서 행하여진 행위는 동일한 범죄사실로 간주한다.

구 수사개시규정이 2022. 9. 8. 대통령령 제32902호로 개정되면서, '직접 관련성이 있는 범죄'를 규정한 구 수사개시규정 제3조가 삭제된다. 그 개정이유는 "법률의 위임 없이 검사가 기존 사건과 관련하여 인지한 범죄에 대하여 수사를 개시할 수 있는 범위를 불합리하게 제한하여 오던 '직접 관련성이 있는 범죄' 규정을 삭제하려는 것"이었다.

12 · 3 비상계엄 당시와 이후 수사 시점에 구 수사개시규정 제3조는 삭제되어 적용되지 않고 있었으므로, 검찰청법의 해석을 통하여 '직접 관련성이 있는 범죄'의 의미를 탐구해내야 한다. 최근 대법원은 검찰청법 제4조 제1항 제1호 다목의 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄로 제시된 '본래범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄'의 개념을 다음과 같이 설시했다.

> 여기서 '직접'은 중간행위나 다른 원인의 매개 없이 연결되는 것을 의미하고, '관련성'은 수사의 대상, 수사의 과정과 경위 등을 종합하여 구체적·개별적 연관관계가 있는 경우를 의미한다. 본래범죄와 '직접 관련성이 있는 범죄'에 해당하는지 여부를 판단할 때에는 문언의 의미와 앞서 본 입법 취지 등을 염두에 두어 검사가 수사개시할 수 있는 범죄의 범위가 무분별하게 확대되지 않도록 하되, 특정 혐의사실의 수사과정에서 연관성 있는 다른 혐의사실이 자연스럽게 드러나거나 발견되는 경우 신속한 수사에 의한 실체적 진실 발견을 통해 피해자의 권리를 구제하고 정의를 실현할 필요도 있다는 점을 아울러 고려하여야 한다.[47]

위 판례의 표현을 토대로 검토해보면, 경찰공무원과 내란죄 공범으로 윤석열 대

47 대법원 2025. 9. 25. 선고 2025도6707 판결.

통령이 연결되는 것은 그 공모 그 자체로 인하여 연결되는 것으로 중간행위나 다른 원인의 매개 없이 '직접' 연결되는 것으로 볼 수 있다. 비상계엄 선포에 따른 내란행위와 그에 대한 검찰 수사 과정과 경위를 종합하면 필요적 공범의 형태로 규정된 내란죄 수사에 있어 내란죄 공범들의 각 내란범행은 구체적 · 개별적 연관관계가 있다고 볼 수 있다. 하나의 비상계엄 선포와 그 실행행위로 얽힌 내란행위 관련하여 경찰공무원 외에 윤석열 전 대통령, 김용현 국방부장관 등에 대한 내란죄 수사권을 검사가 가진다고 하여 수사개시할 수 있는 범죄의 범위가 무분별하게 확대된다고 보기도 어렵다. 경찰공무원에 대한 내란죄 수사과정에서 연관성 있는 혐의사실로서 내란죄 우두머리인 윤석열 전 대통령의 혐의가 자연스럽게 드러나, 신속한 수사에 의한 실체적 진실 발견, 정의 실현도 나라 전체 차원에서 강하게 필요했던 상황이었다.

구 수사개시규정 제3조에 따른 검토도 시도해볼 수 있다. 구 수사개시규정은 법률의 위임 없이 제정되었는데, 그 효력에 대하여 대법원은 다음과 같이 판시한 바 있다.

> 법률의 시행령은 그 법률에 의한 위임이 없으면 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충하거나 법률이 규정하지 아니한 새로운 내용을 정할 수는 없다. 그렇지만, 법률의 시행령의 내용이 모법의 입법 취지와 관련 조항 전체를 유기적·체계적으로 살펴보아 모법의 해석상 가능한 것을 명시한 것에 지나지 아니하거나 모법 조항의 취지에 근거하여 이를 구체화하기 위한 것인 때에는 모법의 규율 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 모법에 이에 관하여 직접 위임하는 규정을 두지 아니하였다고 하더라도 이를 무효라고 볼 수는 없다(대법원 2014. 8. 20. 선고 2012두19526 판결 등 참조).
>
> 비록 모법인 구 검찰청법이 이 사건 규정 다목의 "직접 관련성이 있는 범죄"의 구체적 기준이나 범위에 관하여 대통령령에 위임하지는 않았지만, 이 사건 규정 다목은 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위에 관하여, 이 사건 규정 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 "관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄"로 비교적 개괄적으로 규정하고 있다. 구 수사개시규정 제3조는 2022. 9. 8. 대통령령 제32902호로 개정되면서 삭제되었는데, 그 개정이유는 '법률의 위임 없이 검사가 기존 사건과 관련하여 인지한 범죄에 대하여 수사를 개시할 수 있는 범위를 불합리하게 제한하였음'인 점 등이었다. 이와 같은 이 사건 규정 다목의 문언이나 내용, 개정의 경위 등에 비추어 보면, 구 수사개시규정 제3조에서 정한 범죄가 이 사건 규정 다목에서 정하는 범죄의 해석상 가능한 범위를 넘어섰다고 볼 수는 없어, 모법의 규율 범위를 벗어났다고 해석하기 어렵다. 따라서 구 수사개시규정 제3조를 무효라고 볼 수는 없다.[48]

다만 구 수사개시규정이 직접 관련성이 있는 범죄 범위를 지나치게 좁힌다는 문제의식하에 삭제된 입법경위를 고려하면, 적어도 구 수사개시규정 제3조에 따라 검찰 수사 개시권이 인정되는 범죄라면, 현행 검찰청법 제4조 제1항 제1호의 해석을 통하여도 검찰 수사 개시권을 인정할 수 있다는 정도의 논의에 그쳐야 할 것으로 보인다.

구 수사개시규정 제3조 제1호는 합리적 관련성과 함께 형사소송법 제11조에 따른 관련 사건을 언급하는데, 형사소송법 제11조 제2항은 수인이 공동으로 범한 수죄를 관련사건으로 삼고 있다. 경찰공무원과 윤석열 전 대통령 등의 수인이 공동으로 내란죄를 범한 것은 명백하다.

다. 공수처의 수사권

1) 직권남용죄와 직접 관련성이 있는 범죄로서 내란죄

결론을 먼저 제시하면 공수처도 내란죄 수사권을 가진다. 내란죄 자체는 공수처법 제2조 제3호 각목의 고위공직범죄에 포함되어 있지 않다. 하지만, 공수처법 제2조 제3호 가목에 따라 공수처의 수사권이 명문의 법률조항으로 인정된 직권남용죄(형법 제123조)(본래범죄)와 직접 관련성이 있는 범죄로 볼 수 있기 때문이다.

---

48 대법원 2025. 9. 11. 선고 2022도10256 판결

공수처법에서 공수처의 수사권을 규정하는 방식을 살펴보자. 먼저 공수처법 제2조 제1호는 고위공직자를 '대통령, 국무총리, 장관, 경찰청장, 장성급장교(현역 면한 이후도 포함), 대통령 비서실 3급이상 공무원등'을 포함한 개념을 정의한다. 공수처법 제2조 제3호는 고위공직자범죄를 규정하는데 가목에서 직권남용(형법 제123조)를 포함시키고 있다. 반면 내란죄는 제외되어 있다. 공수처법 제2조 제4호는 관련범죄를 규정하는데 그중 라목은 검찰청법과 유사하게 "고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄"를 포함하고 있다. 위에서 살펴본 고위공직자범죄와 관련범죄는 '고위공직자범죄등'으로서(제2호 제5호) 공직수사처의 직무 범위에 포함된다(제3조 제1항 제1호).

윤석열 전 대통령은 군인, 공무원에 대하여 자신의 지휘감독 권한, 군통수권 등의 직권을 남용하여 의무 없는 일인 내란 행위를 벌이도록 하였기 때문에 직권남용죄가 성립한다. 여기서 내란죄가 직권남용죄라는 본래범죄의 수사 과정에서 인지한 직권남용죄와 직접 관련성이 있는 범죄인지가 문제된다. 앞서 본 대법원의 검사의 수사 개시권에서 직접 관련성 있는 범죄의 개념에 관한 요건은 일정 부분 공수처의 수사권에도 적용될 수 있다. 다만 검사의 수사권을 제한하려는 취지가 동일하게 공수처의 수사권 범위에 관한 규정에 적용될 수 있을지 조금 조심스러운 면이 있다. 검찰의 1차적 수사 개시권을 좁히려는 방향성에서 만들어진 검찰청법과, 검찰을 견제하기 위하여 일정한 수사권을 새롭게 부여하는 방향성 양자를 동일하다고 보기 어려운 면이 있기 때문이다. 다만 그대로 적용한다고 하더라도, 윤석열 전 대통령의 내란행위와 직권남용 행위는 많은 행위요소가 겹쳐 중간행위나 다른 원인의 매개 없이 연결될 수밖에 없다. 양자는 분리되기 힘들 정도로 밀접하게 연결된 행위들이라 구체적 · 개별적 연관관계로 인정될 수밖에 없다. 직권남용죄 수사과정에서 연관성이 있는 내란죄가 자연스럽게 드러나는 경우로서 신속히 헌법질서를 회복하기 위한 신속한 수사에 의한 실체적 진실 발견과 정의 실현 필요도 있었다. 이로 인하여 공수처의 수사권이 무분별하게 확대될 염려도 없다.

공수처의 수사권 관련하여 구 수사개시규정 제3조와 유사한 내용의 규정은 존재하지 않는다. 공수처의 수사권은 법률에서 정하고 있고, 그 구체적 내용을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있지도 않다. 따라서 구 수사개시규정 제3조의 규정 내용을 공수처 수사권에서 직접 관련성 있는 범죄의 해석에 끌어올 필요는 없어 보인다.[49] 다만 형사소송법 제11조의 관련사건의 정의 규정 정도는 그와 무관하게 일반적인 표현으로서 고려될 수는 있고, 1인이 범한 수죄가 관련범죄로서 인정되므로 직권남용죄와 내란죄가 관련범죄로서의 성격을 가짐은 물론이다.

2) "인지한"의 해석 문제

"고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄"라는 표현의 독해에서 "인지한"이라는 수식어가 ① 그 고위공직자범죄에 걸리는지, ② 직접 관련성이 있는 죄에 걸리는지가 문제된다. 이는 ⅰ) '인지'가 일반적인 단어로서 '인식하여 알게 됨'을 의미하는 인지인지, ⅱ) 아니면 고소, 고발 등과 함께 수사기관이 수사를 개시하게 되는 '입건'의 한 종류인 범죄의 '인지'를 의미하는 것인지의 문제와도 관련되어 있다. 일단 '인지한'이라는 수식어가 어디에 걸리는가의 문제는 ②가 맞다. 입건의 하나인 '인지'는 수사기관 스스로 수사를 개시하는 경우 고위공직자범죄 수사 과정에서 이미 이뤄진다. 공수처의 수사대상이 포함되는 고위공직자범죄에 대한 수사는 이미 개시되었고, 그 과정에서 관련성 있는 범죄를 '인식하여 알게 되는 상황'을 '인지한'으로 표현한 것이다. 반대로 ①과 같이 새기게 되면 이미 입건되어 수사과정에 있는 범죄를 인지하는 것은 그 인지가 '사실적 행위로서 인식하여 알게 되는 것'이든, 아니면 '입건'의 하나인

49 다만 이를 끌어 들어 해석하는 경우에도 내란죄는 구 수사개시규정 제3조 제1호 가목의 1인이 범한 수죄로서 가목의 해당 범죄인 직권남용죄와 동종범죄이거나 제2호의 형사소송법 제208조제2항에 따른 동일한 범죄에 모두 해당할 수 있을 것이다.
전자 관련해서는 직권남용죄와 내란죄의 사실과 행위가 대부분 겹친다는 면에서 동종행위보다 더 밀접한 관련성이 인정된다고 할 수 있다. 다만 구 수사개시규정 제3조 제1호 단서를 통하여 직접 관련성 있는 범죄 유형을 1인이 범한 수죄 중 동종범죄로 한정한 입법취지는, 검찰의 수사권이 위 직접 관련성 조항을 통하여 너무 확대되는 막기 위한 취지로 위임의 근거도 없이 들어간 것으로서, 이를 공수처 수사권 범위 관련한 해석에서 활용한 것이 근본적으로 아니긴 하다.
후자 관련하여, 검찰은 윤석열 전 대통령 탄핵 후 직권남용으로 윤석열 전 대통령을 추가기소할 때 재구속을 신청하지 않은 이유로 내란죄와 직권남용죄가 사실상 동일한 범죄사실로서 형사소송법 제208조의 재구속 제한을 받는다는 이유를 들었다. 이는 내란 행위와 직권남용 행위가 제208조 제1항에 따른 동일한 사실이거나 혹은 제208조 제2항의 "1개의 목적을 위하여 동시 또는 수단결과의 관계에서 행하여진 행위"로서 동일한 범죄사실로 간주될 수 있다는 것을 전제로 한 설명이다. "법조 尹 파면, 내란 수사 급물살 검찰, 尹 직권남용 추가기소 배경은…재구속은 왜 안했나", 2025. 5. 2.자 기사, https://www.nocutnews.co.kr/news/6333711 (2025. 11. 27. 확인).

수사기관의 내사를 통한 범죄의 '인지'이든 불필요한 중복된 표현에 불과하다. 여기서 '인지'라는 표현을 입건의 하나인 인지로 보는 것은, 고위공직자범죄는 인지 외에도 고소, 고발, 자수, 자복 등을 통하여 입건될 수 있다는 점에서도 맞지 않다. 예를 들어 고소, 고발되어 입건된 고위공직자범죄를 공수처가 다시 인지하여 입건한다는 것은 그 자체로 말이 되지 않는다.

결국 '인지한'은 2)의 견해와 같이 "그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄"로서 "직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄"에 걸리는 표현으로 봐야 한다. 그런데 앞서 본 것처럼 이 경우 ⅰ) '인지'가 일반적인 단어로서 '인식하여 알게 됨'을 의미하는 인지인지, ⅱ) 아니면 고소, 고발 등과 함께 수사기관이 수사를 개시하게 되는 '입건'의 한 종류인 범죄의 '인지'를 의미하는 것인지가 다시 문제된다. 어느 쪽으로 보든 관련성이 있는 범죄에 공수처의 수사권을 인정하는 데에는 영향이 없으나 ⅰ)과 같이 '인식하여 알게 됨'으로 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 어떤 범죄에 대한 수사권의 존부는, 형식적인 입건 여부, 내사를 통한 범죄 인지가 이뤄졌는지와 무관하게 일단 그 존재 여부가 판단되어야 하고, 수사권이 있는 범죄를 고소, 고발이나 범죄의 인지를 통하여 입건할지는 그 다음 단계의 일이기 때문이다. 수사권이 없는 범죄인데, 수사를 개시하는 행위 즉 범죄의 인지를 하면[50] 수사권이 생긴다는 것은 이상하다. 이런 해석은 고소, 고발로 직접 관련성이 있는 사건을 공수처가 입건하는 경우도 포섭하지 못한다. 다만 '인지'를 범죄의 인지와 고소, 고발을 다 포함한 입건과 동일한 의미로 새기는 식의 선해를 하면 결론에 있어서 차이는 없다.[51]

이러한 결론은, 공수처 수사대상으로 명시된 범죄를 수사하다가, 수사대상으로 명시되지는 않았지만 수사하던 범죄의 직접 관련성이 있는 범죄를 발견하면 그 관련성이 있는 범죄에 대해서도 수사할 수 있도록 한 것이라는 자연스러운 해석을 가능하게 한다.

12 · 3 비상계엄선포 행위를 공통의 사실관계로 하는 내란죄와 직권남용죄는 불가분적으로 결합되어 있고, 내란죄의 수사가 개시되는 순간 직권남용죄의 사실관계도 동시에 인식, 즉 사실적으로 인지할 수밖에 없다. 동시적 인지 가능성을 오히려 배제하는 것이 불가능하다는 점에서, 내란죄와 직권남용죄는 그 시간적 선후를 따질 수도 없다.

이는 내란죄이든, 직권남용죄이든 어느 하나를 고소, 고발이든, 규범적 인지절차든 어떤 종류의 입건으로든 수사하게 되는 경우 동시에 다른 범죄를 사실적으로 인지하게 된다는 결과를 가져온다. 이런 점에서 봄에서 12 · 3 비상계엄선포행위를 공통의 사실관계로 하는 내란죄와 직권남용죄를 관련 범죄가 아니라고 보아 분리하는 것이 오히려 불가능하다고 보아야 한다.

3) 불소추특권을 가진 대통령에 대한 재직 중 직권남용죄 수사 가능성

그런데 본래범죄인 직권남용죄의 수사가 시작되던 시점에 윤석열 전 대통령은 불소추 특권을 가지고 있었다는 점 때문에 추가적인 논의가 필요하다. "고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄"에서 "고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄"가 직권남용죄인데, 불소추특권이 적용되는 현직 대통령에 대한 직권남용죄에 대한 수사가 가능한가라는 의문이 제기될 수 있다. 대통령 불소추특권으로 직권남용죄에 대하여 수사가 전적으로 금지된다면 본래범죄인 직권남용죄와 직접 관련성 있는 범죄라는 이유로 내란죄에 대한 공수처 수사권을 인정할 수도 없다는 주장이 가능하다.

그러나 "대통령에 대한 형사불소추특권은 기소만이 아니라 수사에도 적용된다"는 견해는 소수설이다.[52] 대통령 불소추특권이 적용되는 범죄라고 하더라도, "소추"

50 대법원은 형식적인 범죄 인지서의 작성절차를 거치기 전이라도 범죄의 혐의가 있다고 보아 수사를 개시하면 이 때 범죄를 인지한 것으로 보아야 한다고 본다. 즉 범죄의 인지를 실질적인 개념으로 본다. 대법원 1989. 6. 20. 선고 89도648 판결.

51 거꾸로 좁혀 쓴 예이기는 한데, 대법원 1979. 6. 12. 선고 79도792 판결은 범죄 인지라는 더 좁은 개념을 의미하는 표현으로 입건을 쓰기도 한다. 대법원 1989. 6. 20. 선고 89도648 판결의 "소론 당원 1979.6.12. 선고 79도792 판결에서 설시한 형사입건이라는 용어는 위에서 말한 범죄인지와 같은 개념이라고 해석되므로 위 견해와 저촉되지 않는다"는 내용 참조.

52 임의수사에도 대통령 불소추특권이 미친다는 소수설로는, 신우철, "헌법 제84조의 비교헌법사적 해석: '재직 중'과 '형사상의 소추'의 의미를 중심으로", 법학논문집 제48집 제2호, 2024, 113-114면 참조.

는 “공소의 제기와 유지”라는 개념이고, 또한 임기종료 후 기소하기 위하여 증거를 수집해 두는 등의 최소한의 수사는 필요하기 때문에 적어도 임의수사는 가능하다는 견해가 대부분이다. 다만 이러한 다수설의 경우에도 압수수색, 체포, 구속 등 강제수사는 수사권 인정 여부 및 인정 범위에 논란이 있다.[53]

직권남용죄의 수사권이 조금만 인정되어도 되기 때문에(예를 들어 다수설에 의할 경우 임의수사를 할 수 있다는 점에는 이견이 없음), 이를 매개로 그와 직접 관련성이 있는 내란죄의 수사권을 인정하기에는 아무런 문제가 없다. 공수처의 수사권이 명시적으로 규정된 범죄와 그와 직접 관련성이 있어 수사권이 인정된 범죄의 관계에서, 전자가 반드시 후자보다 중대한 범죄이어야 한다는 제한은 공수처법상 전혀 없다. 따라서 처벌이 약한 직권남용죄를 매개로 하여 그와 직접 관련성이 있는 더 처벌이 중한 내란죄의 수사권을 인정하는 데에는 아무런 법리적 제약이 없다. 박근혜 대통령의 경우에도 탄핵 결정이 나오기 전에 검찰은 박근혜 대통령을 불소추특권이 적용되는 범죄의 피의자로 입건하였다.[54]

설사 소수의 견해에 따라 불소추특권의 대상이 되는 범죄에 대한 일체의 수사가 금지된다고 보는 경우에도, 수사권이 인정되는 직권남용죄와 내란죄가 객관적으로 직접 관련된 범죄임을 부인하기 힘들다. 직권남용죄 자체에 대한 수사, 기소 목적이 아니라, 그와 직접 관련성이 있는 내란죄를 수사, 기소하기 위하여 직권남용죄를 입건하여 일단 수사개시 상태를 만든 후 내란죄 수사를 개시하는 것 자체를 위법수사라고 보기는 어렵다. 직권남용죄로의 입건 자체는 어떤 수사행위를 진행하는 것이 아니고 그것이 수사가 가능한 관련범죄인 내란죄를 인정하기 위한 형식적 매개고리로서 이뤄지는 경우 이것을 위법한 수사로 보아 내란죄에 대한 대통령을 상대로 한 체포, 구속영장 청구를 기각할 사유가 된다거나 이후 수사를 모두 위법수사로 만드는 것이라고 보기는 어렵기 때문이다.

4) 죄수 문제라는 복병(?)

직권남용죄와 내란죄의 죄수를 이유로 공수처의 수사권을 부정하는 견해가 있을 수 있다. 즉 “직권남용죄와 내란죄가 법조경합 관계에 있어 내란죄만 성립하는 경우, 공수처의 수사권이 인정되는 범죄인 직권남용죄가 사라져, 직권남용죄를 매개로 하여 직권남용죄와 직접 관련성이 있는 범죄로서 내란죄에 대하여 공수처의 수사권이 인정되기 어렵지 않는가?”라는 의문이 제기될 수 있다. 실제로 2025. 1. 17. 백지예 대법원 재판연구관이 내부망에 위와 같은 논리를 이유로 공수처의 내란죄 수사권을 부정하는 글을 법원 내부망이 코트넷에 올린 것이 기사화된 적이 있다.[55]

일단 공수처 수사권 문제와 별개로 그 자체로서 내란죄와 직권남용죄의 죄수관계 부분은 쟁점이 될 수 있는 사항이다. 살피건대, 직권남용죄의 구성요건을 보면, ‘직권남용’과 ‘의무 없는 일 강요’ 또는 ‘권리행사 방해’이고, 내란죄는 ‘국가권력 배제, 국헌문란 목적의 폭동행위’인데 여기서 폭동은 최광의의 폭행, 협박을 의미한다. 양자의 구성요건은 큰 차이를 이루고, 보호법익도 전자는 “국가기능의 공정한 행사”, 후자는 “국가의 존립과 헌법질서 보호를 포함한 국가의 내적 안전”로 다르기 때문에, 양 죄 모두 성립한다고 생각한다. 다만 하나의 행위로 볼지 여부에 따라 실체적 경합범이나 상상적 경합범을 이룰 가능성이 높다. 개인적으로는 잠정적 결론이기는 하나 실체적 경합관계에 있는 것으로 보는 견해에 찬성한다. 백지예 재판연구관의 공수처의 내란죄 수사권이 없다고 보는 입장은, 스스로 적었듯이 “직권남용죄가 내란죄에 흡수될 가능성이 있다고 보는 경우”를 전제로 한다. 그런데, 양 죄는 법조경합관계로 보기 어렵다고 보면 백지예 재판연구관의 논증 자체가 성립될 수 없다.

---

53 이에 관해서는, 박찬주, “大統領의 不訴追特權에 관한 몇 가지 문제”, 법조 제639권, 2009, 16–18면; 이동희, “대통령의 형사상 불소추특권과 수사의 범위”, 형사법연구 제29권 제2호, 2017, 201–214면; 최희수, “대통령의 형사상 불소추특권에 관한 일 고찰”, 안암법학 제52호, 2017, 11–24면; 정재하, “대통령의 불소추특권–해석상 불명확성 해소 방안을 중심으로”, 이슈와 논점 제2331호, 2025. 3. 7. 등 참조.

54 노승권 서울중앙지검 1차장은 2018. 11. 20. ‘대통령이 피의자라는 의미인가?’라는 기자들의 질문에 “그렇다. 수사결과 발표하기 전에 공모관계 인정된 부분은 저희가 인지절차를 거쳐서 피의자로 입건을 했다. 대통령을 피의자 신분으로 조사를 진행할 예정이다”라고 답변했다. “검찰, 박근혜 대통령 피의자로 입건”, 한겨레 2016. 11. 20.자 기사, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/771088.html(2025. 11. 27. 확인).

55 “대법원 판사까지 “공수처 윤대통령 내란죄 수사권 있나?” 의문 제기”,https://www.imaeil.com/page/view/2025011918041087778 (2025. 11. 12. 확인). 위 기사에서 백지예 재판연구관에 대한 댓글에 달렸다는 성금석 부장판사의 “대통령에 대한 형사불소추특권은 기소만이 아니라 수사에도 적용된다”는 견해의 경우 앞서 그러한 견해는 극히 소수설에 불과함을 밝힌 바 있다. 설사 그런 소수설에 의하더라도 내란죄 수사권을 인정할 수 있다는 논증도 앞서 펼친 바 있어, 이 부분 쟁점을 여기서 추가로 논의하지는 않는다.

5.18 내란죄 대법원 판결문에서 문제된 내란죄와 살인죄의 죄수관계 직권남용죄와 내란죄의 죄수관계에 관한 문제도 살펴볼 필요가 있다. 5.18. 판결문을 정독하면, 위의 여러 죄들 사이의 죄수관계 쟁점을 포함하여 이미 제기되었거나 앞으로 제기될 쟁점들이 거의 대부분 들어가 있음을 알수 있다. 전두환, 노태우 신군부 5.18 내란죄 대법판결(96도3376)에서, 내란죄에 흡수될 가능성이 인정된 것은, "내란의 실행과정에서 폭동행위에 수반하여 개별적으로 발생한 살인행위"이다. 형법학에서 다수의 범죄 사이의 죄수 관계 판단이 문제되는 경우는 엄청나게 많다. 그 때 중요한 판단 기준은 '구성요건적 평가'와 '보호법익'이다.

"법조경합은 1개의 행위가 외관상 수 개의 죄의 구성요건에 해당하는 것처럼 보이나 실질적으로 1죄만을 구성하는 경우를 말하며, 실질적으로 1죄인가 또는 수죄인가는 구성요건적 평가와 보호법익의 측면에서 고찰하여 판단하여야 한다."(2019도17405 판결 등 다수). 그래서, 정확히 얘기하면 폭동의 전형적 행위태양에 포함되지 않으면 살인죄도 다 내란행위에 흡수되지는 않는데, 판시사항을 적으면 아래와 같다.

"형법 제88조의 내란목적살인죄는 국헌을 문란할 목적을 가지고 직접적인 수단으로 사람을 살해함으로써 성립하는 범죄라 할 것이므로, 국헌문란의 목적을 달성함에 있어 내란죄가 '폭동'을 그 수단으로 함에 비하여 내란목적살인죄는 '살인'을 그 수단으로 하는 점에서 두 죄는 엄격히 구별된다 할 것이다. 그러므로 내란의 실행과정에서 폭동행위에 수반하여 개별적으로 발생한 살인행위는 내란행위의 한 구성요소를 이루는 것이므로 내란행위에 흡수되어 내란목적살인의 별죄를 구성하지 아니하나, 특정인 또는 일정한 범위내의 한정된 집단에 대한 살해가 내란의 와중에 폭동에 수반하여 일어난 것이 아니라 그것 자체가 의도적으로 실행된 경우에는 이러한 살인행위는 내란에 흡수될 수 없고 내란목적살인의 별죄를 구성한다."

다시 공수처 수사권 문제로 돌아오면, 만약 법조경합관계로 보아 내란죄에 직권남용죄가 흡수된다면 다만 직권남용죄와 내란죄가 법조경합 관계라고 가정한다면 아래와 같은 질문이 제기될 수 있다.

Q A죄가 그와 직접 관련성이 있는 B죄에 흡수될 때(법조경합 관계), A는 공수처의 수사가 가능한 범죄로 명시되어 있는데, B죄는 공수처의 수사가 가능한 범죄에서 빠져 있을 때(A죄에 대한 검찰의 수사권이 인정되는데, B죄에 대한 검찰 수사권은 부정될 때도 마찬가지임) B죄에 대한 공수처의 수사권이 인정될 수 있을까?

생각건대 그 경우에도 B죄에 대한 검찰, 공수처의 수사권을 부정하기는 어렵다. 경찰, 검찰 사이, 검찰과 공수처 사이의 수사권의 배분은, 그 경계가 애매모호한 지점을 엄격하게 칼날로 잘라, 조금이라도 벗어나면 수사권 없다고 보아 위법수사로 몰아가기에는, 그 경계가 너무 애매모호하게 입법되어 있고, 아직 이에 관하여 단 하나의 대법원 판례도 나오지 않았다. 이번 사건만 생각할 것이 아니라, 앞으로 경찰, 검찰, 공수처 사이의 수사권 배분 혹은 중복이 문제될 수많은 범죄 사건에 미칠 영향도 고려해서 법리를 형성해야 한다. 수사권 분배 입법의 모호성에도 불구하고, 나중에 대법원 판결의 칼날로 자른 수사권 분배의 경계와 결과적으로 다르다고 하여, 범죄자에게 불측의 이득을 줄 필요가 있을지 의문이다.

그리고, 법조경합으로 인하여 흡수된 범죄는, 사라지는 것이 아니라, 자신을 흡수한 범죄 안에 살아 있고, 그런 의미에서 직접 관련성은 살아 있다고 볼 수 있기 때문이다. 예를 들어, 경찰관의 직무유기죄와 법인도피죄가 사안에 따라 법조경합으로 평가되어 부작위범인 직무유기가 작위범인 범인도피에 흡수되는 경우(96도51), 범인도피죄가 친족간 특례(형법 제151조 제2항)로 처벌이 어렵게 되면, 다시 직무유기죄가 살아나 기소의 대상이 되기도 한다. 부작위범인 직무유기죄와 허위공문서작성죄 구성요건 동시 충족 시 전자가 후자에 흡수될 수도 있는데(92도3334, 99도2240, 82도2210, 72도722),

판례는 하나의 행위가 부작위범인 직무유기죄와 작위범인 허위공문서작성 · 행사죄의 구성요건을 동시에 충족하는 경우, 그 중 하나의 죄로만 공소를 제기할 수 있다고 했고, 검사가 직무유기죄로만 기소하는 것도 정당하다고 봤다(2005도4202). 직무유기죄는 징역 또는 금고 1년 이하 또는 3년 이하 자격정지로서 벌금형이 없고,

허위공문서작성죄는 7년 이하 징역이지만 2천만원 이하 벌금도 가능한데, 검사가 피고인이 벌금형 못받게 하려고 직무유기죄로 기소할 수도 있는데, 이것도 정당하다고 했다.

라. 수사권 중복과 공수처의 이첩요청 불응의 위험성

1) 중복 수사권 해결 중요성

경찰, 공수처, 검찰가 서로 수사권이 있다고 주장하는 경우 이 문제가 해결되지 않을 경우 가장 큰 위험은 위법수집증거배제로 인한 무죄 위험과 공소기각 판결 가능성이다. 이는 결국 수사를 행한 자의 수사권이 결과적으로 부정되는 사태가 발생할 위험을 말한다. 수사단계에서는 중복영장청구가 문제를 일으킬 수 있다. 실제로 법원은 경찰이 신청한 박안수 육군참모총장과 여인형 전 국군방첩사령관 등 비상계엄 사태의 핵심인물 4인에 대한 통신영장을 기각하면서, 각 수사기관이 사전 협의를 거쳐 중복되지 않도록 조치할 것을 주문하였다.[56]

2) 가능한 선택지

가) 중복 수사 자체는 허용됨

중복 수사 자체가 금지되지는 않는다. 다만 다른 수사기관은 고위공직자범죄등인지 시 즉시 공수처에 통보해야 한다(공수처법 제24조 제2항). 통보를 받은 공수처장은 통보한 다른 수사기관의 장에게 “통보를 받은 날부터 60일 이내에”(고위공직자범죄수사처 사건사무규칙 제24조 제2항, 연장 가능) 수사 개시 여부를 회신해야 한다(제24조 제4항). 다만 12 · 3 내란 초기 수사 과정에서 경찰이나 검찰이 각자 수사 경쟁을 벌이면서 초기에 공수처의 이첩 요청까지 거절한 것을 보면, 공수처에 대한 이러한 통보 절차를 제대로 준수하지 않은 것이 아닌가 한다. 다만 다만 검사에 대한 고위공무원 범죄 혐의 발견시 통보가 아니라 이첩해야 한다(제25조 제2항). 그런데 고위공직자범죄 다음에 “등”이 빠져 있어 관련범죄는 이첩대상 아니게 된 결과가

56 “검·경·공수처 ‘수사 쟁탈전’에도…법원 “적법성 문제가 우선””, 한경 2024. 12. 9.자 기사, https://www.hankyung.com/article/202412095438i (2025. 11. 27. 확인).

의도된 것인지, 단순한 실수인지는 명확지 않으나, 단순한 실수라는 의견이 있다.[57]

나) 공수처로의 이첩요청

다만 공수처는, "수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사"에 대하여 타수사기관에 공수처로의 이첩을 요청할 수 있고, 해당 수사기관은 이에 응하도록 규정되어 있다(제24조 제1항).

> 공수처법 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.

12 · 3비상계엄 선포 관련 내란죄 관련하여 공수처는 실제로 경찰, 검찰에게 2024. 12. 13.까지 사건 이첩 요구하였다. 그런데 경찰, 검찰이 이에 불응하면서 이첩요청에 불응한 상태에서의 경찰, 검찰 수사의 위법성이 추가로 문제될 위험이 생겼다. 이와 관련하여 몇가지 쟁점을 해결하고 넘어갈 필요가 있다.

(1) 공수처의 이첩요청에 대한 경찰, 검찰의 거부권 인정 여부

첫째, 경찰과 검찰은 공수처의 수사권이 인정되는 경우 그 이첩요청을 거부할 수 있는가?

없다고 판단된다. 공수처법 제24조 제1항은 공수처장의 수사 요구의 요건으로 “수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등(고려요소는 고위공직자범죄수사처 사건사무규칙 제23조에서 더 구체화됨)에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우”라고 하여, 요건 충족 여부를 공수처장의 “판단”에 따르도록 한다는 취지를 명백히 하고 있다. 공수처의 수사의 적절성의 존재를 다른 수사기관들

57 이윤제, “공수처법의 문제점과 개선방안” , 형사법연구 제36권 제3호, 2024, 318면 참조.

이 자체적으로 판단하도록 하는 경우, 이첩요구 권한이 무력화될 수 있고 판단기준이 모호해질 수 있다는 점을 고려한 입법으로 보인다. 이를 공수처장에게 사건을 공수처에서 다룰 지 아니면 다른 기관으로 넘기는 것이 적절한지 판단할 재량, 사실상의 사건 선택권을 준 것이라고 평가하는 것은 타당해 보인다[58]

다만 2가지의 다른 가능성이 존재하기는 한다.

먼저, 공수처에 수사권이 없는 경우에는 거부가 가능하다고 보인다. 공수처장이 없는 수사권을 있다고 판단하는 경우에까지 다른 수사기관에 대하여 이첩요구에 응할 의무가 있다고 보는 경우, 공수처장이 수사권이 없는 사건의 이첩을 요구해 수사, 기소권을 남용할 수 있기 때문이다.

최종적인 입장은 아니었지만 한 언론보도에서 경찰 국가수사본부에서 공수처의 이첩요구를 거부한 논거로, “특수단 관계자는 공수처가 담당하는 범죄 수사와 동일한 범죄인 경우에 사건 이첩을 요구할 수 있지만, 현행법상 공수처가 내란죄를 수사할 권한이 없어 이첩할 의무가 없다”고 소개한 것도 이러한 입장에서 선 것으로 보인다. 그러나, 공수처법 제24조는 "수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사"를 이첩요청이 가능한 범죄로 규정하여 공수처가 수사권을 갖는 범죄 전체를 대상으로 한 것으로 보이고, 제24조 제1항과 밀접한 관계를 갖는 제24조 제2조, 제3조, 제4조 모두 “고위공직자범죄등”이라는 표현을 쓰고 있는데, “등”에 포함된 이는 직접 관련성이 있는 범죄까지 포괄하는 것으로 봄이 타당해 보임. 이렇게 보는 경우 경찰의 이첩 거부는 위법한 행위로 평가받을 소지가 있다.

둘째는, 공수처 수사의 적절성에 대한 공수처장의 판단이 범죄 수사를 방해하는 수준의 권한남용에 해당하는 경우에는 예외를 인정해야 한다는 주장이 가능할 수 있다. 다만 이를 인정할 경우 수사권 중복 시 공수처의 우선적 권한을 보장하려고 들여온 공수처장의 이첩요구권한이 형해화되고 판단기준이 모호해지므로, 이러한 예외는 공수처의 수사방해 의도가 명백한 경우 등에 한하여 인정해야 할 것이다. 이와 관련하여, 공수처의 수사 적절성 판단 시 공수처의 구성원만으로는 당해 사건을 개시, 진행할 인적 · 물적 역량이 부족하거나 수사처에서 당해 사건을 수사하는 경우 다른 사건을 수사하기 어려운 상황이라면 이첩요청은 불가하다는 견해[59]도 있으나, 이에 대해서는 인적 · 물적 역량을 이유로 수사처의 직접수사 여부를 결정한다면 이첩여부 결정이 자의적이 될 가능성이 크고, 이는 그 자체로 앞의 예시 요건인 공정성 논란을 초래할 것이라는 비판이 타당해 보인다.[60] 다만 이런 예외적 이첩 요청 거부 사유를 인정한다고 하더라도, 내란죄 수사를 방해하려는 의도가 공수처에 있다고 보기 어렵기 때문에 이첩 거부 사유는 인정하기 힘들어 보인다.

이와 관련하여 검찰사건사무규칙 제293조 제2항은 “검사는 제1항의 이첩요청이 범죄수사의 중복 등 공수처법 제24조제1항의 요건을 구비한 경우에는 이첩요청을 받은 고위공직자범죄등을 수사처에 이첩한다”고 규정하는데, 이것이 공수처 수사 적절성에 대하여 검사가 판단할 권한을 일반적으로 준 것이라면 그 효력이 있는지는 의문이다. 공수처법은 명백히 공수처 수사의 적절성에 판단권한을 공수처장에게 주고 있기 때문이다. “수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등”의 객관적 존재를 요건으로 보려는 견해도 있으나, 만약 그렇게 보는 판단주체를 공수처장으로 한 것에 정면으로 반하는 법무부령으로서 무효라고 보아야 하지 않나 한다. 다만 공수처 제24조 제1항의 요건을 구비한 경우를 ‘공수처장이 … 판단한 경우’로 해석하고 앞서 말한 극히 예외적인 사정이 없는 한 공수처장의 판단 유무만을 확인되면 요건 충족이 된다고 보는 취지로도 해석이 가능하고, 그렇게 보는 경우 위반은 없다고 볼 수도 있다.

결국 공수처의 내란죄 수사를 위한 이첩 요청에는 경찰, 검찰 모두 응할 의무가 있었다고 보는 것이 맞는 해석으로 보인다.

---

58 박준휘 외 4인, 고위공직자범죄수사처에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2019, 257면.

59 정웅석, “고위공직자범죄수사처법의 해석과 운영방안”, 형사소송 이론과 실무, 한국형사소송법학회, 2020. 6., 27면.

60 김현철, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률의해 석상의 문제점–사건이첩요청권과 사건이첩권 및 다른 수사기관의 통보의무를중심으로, 법학연구 제29권 제3호, 2021. 7, 90–91면.

(2) 이첩요청에 불응한 경찰, 검찰 수사의 법적 효력

둘째, 경찰, 검찰이 공수처의 이첩요청에 불응하고 계속 수사, 기소하는 경우 그 효력은 어떻게 될까?

1) 공소기각 판결 또는 실체 유무죄 심리 진행, 혹은 2) 위법수집배제증거 적용 여부 등 쟁점들에 따라 견해가 나뉠 수 있다. 학설 중에는, 다른 수사기관이 사건이첩요청에 불응하였다고 하더라도, 그 사법경찰관이나 검사의 수사나 검사의 공소제기를 무효라고 할 수는 없다는 견해도 보인다.[61]

법원은 별장 성접대 의혹 김학의 차관 불법 출금금지 사건 1심판결[62]에서공수처가 2021년 3월 출범초기 주장한 '기소권유보부 이첩'[구 고위공직자범죄수사처 사건사무규칙(2021. 5. 4. 고위공직자범죄수사처규칙 제8호로 제정된 것)제25조 제2항 단서], 즉 이첩하면서 수사 완료 후 다시 공수처에 사건을 송치하라는 조건을 다는 이첩이 이뤄진 경우, 이후 검찰이 위 조건에 불응해 직접 기소하더라도, 위법하지 않아 공소제기절차가 공수처법의 규정에 위반되지 않는다고 판단한 적이 있기는 하다.

그러나 이는 '기소권 유보부 이첩'은 법령상 근거가 없어 아무런 조건이 부과되지 않은 단순 이첩으로서의 효력만 가진다는 판단에 근거한 것이었다. 따라서, 위법한 조건부 이첩 후의 재이첩 요구가 아니라, 공수처의 적법한 단순 이첩요구에 대하여 검찰이 불응하여 수사를 계속해 직접 기소하는 경우, 공수처법에 위반한 기소로서 판단될 가능성이 있을 수도 있다. 만약 적법한 이첩요구 불응 후 수사, 기소해도 아무런 문제가 없다는 판단이었다면, 이첩요구의 적법성 여부를 검토할 필요도 없었기 때문이다.

61 김현철, 앞의 글, 98면.

62 서울중앙지방법원 2023. 2. 15. 선고 2021고합307, 2021고합615 판결. 위 판결 항소심에서 2024.11.25. 전부 무죄판결(2023노943)이 내려졌고 상고가 제기되었으나 기각되었다(대법원 2025. 6. 5. 선고 2024도19669 판결).

위 판결에서 1심 법원도, 공수처가 "공수처법 제24조 제1항에 따른 '수사처장의 다른 수사기관에 대한 이첩요청권', 제24조 제2항에 따른 '다른 수사기관의 고위공직자범죄등 인지 통보의무', 제25조 제2항에 따른 '검사의 고위공직자범죄에 대한 필요적 이첩의무' 등에 의하여 같은 법 제3조 제1항에서 수사처의 직무로 규정한 '고위공직자범죄등에 대한 수사'와 '대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원으로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지'에 관하여 사실상 우선적 권한을 행사할 수는 있다"고 보았다. 여기에 대해서, "그러나 더 나아가 위와 같은 직무에 대한 독점적 · 전속적인 직무관할을 가진다고 할 수는 없다"고 판시를 덧붙이기는 하였으나, 이는 공수처 스스로 다른 수사기관에 이첩을 하면 다른 수사기관이 직무관할을 가질 수 있다는 의미이지, 공수처의 이첩요청권에 불응하거나 검사 고위공직자범죄의 필요적 이첩의무에 위반한 검찰의 수사, 기소의 적법성을 일반적으로 인정하려는 취지가 아니었다.

다만 위 판결 자체는 이첩요구가 적법한 경우 이에 불응한 수사, 기소의 효력을 정면으로 다룬 것이 아니라서 장래 대법원 판결 등에서 어떤 입장이 나올지는 알 수가 없다.

이번 12 · 3 비상계엄 사건의 중대성을 고려하면, 수사기관들이 각자 자신의 존재가치를 증명하기 위해 너무 경쟁적으로 수사에 나서다가, 공소기각 판결이나 위법수집증거배제법칙 적용으로 내란죄 기소에 대하여 일부 또는 전부 무죄 판결이 날 위험을 없앤다는 의미에서는, 경찰, 검찰이 공수처의 이첩요구에 일단 응하거나, 반대로 공수처가 이첩요구 기한 경과 전에 이를 연장하거나 철회하는 것이 바람직했다. 다행히 기한 내에 협의가 이루어져 이첩요청을 둘러싼 검찰, 경찰, 공수처간의 갈등이 일단 해결된 것은 앞서 본 바와 같다.

다) 다른 수사기관으로의 이첩

공수처가 수사를 포기하고 타 수사기관으로 이첩할 수도 있다(공수처법 제24조 3항).

라) 수사인력을 파견받는 방안(이첩요구와 함께 또는 별도로)

이첩요청 여부와 함께 또는 별도로 수사인력을 파견받는 방법도 있다. 공수처 파견 경찰관 수사의 적법성이 문제되는데, 조희연 전 교육감에 대한 1심 판결,[63] 항소심 판결[64]에서 공수처 파견 경찰관 수사는 적법하다는 판단이 내려졌다. 위 항소심 판결에 대한 상고는 기각되어 유죄판결 확정되었다.[65] 다만 검찰수사관 파견 숫자 제한 규정이 있다. 공수처법 제10조 제2항은 검찰청으로부터 검찰 수사관을 파견받는 경우 이를 공수처 수사관의 정원 40명에 포함시키도록 하고 있어, 검찰 수사관의 파견 숫자는 공수처 수사관 정원 결원 범위 내로 제한된다.

공수처 검사 보조 사법경찰관리 파견 숫자에는 제한이 없다. 반면 공수처 검사와 수사관의 수사를 보조하는 형태라면 경찰 사법경찰리 외에 사법경찰관의 파견도 가능하고, 그 파견 인원수를 제한할 근거도 없다.[66]

검사의 공수처 파견 가능 여부와 숫자 제한 관련하여 공수처법 제44조의 다른 행정기관에 수사기관이 포함되는 이상,[67] 파견 가능한 공무원의 범위에 검사도 포함될 수 있고 이런 판단을 전제로 공수처 출범 직전 서울중앙지방법원 검사의 공수처 파견이 논의되었으나 독립성 문제로 파견받지 않는 것으로 된 예가 있었다.[68]

이첩요청권을 행사하여 공수처를 특검 형태로 운영하는 방안도 논의될 수 있다. 이와 관련하여, 국민적 공감대가 있는 사건이라면 공수처가 관련 수사기관간 수사협의체를 통하여 충분히 협의한 후 실질적인 이첩권을 행사하여 독자적으로 사건을 수사하되, 자체수사 인력이 부족할 수가 있으므로 특검과 마찬가지로 다른 수사기관들로부터 검사 및 수사관들을 파견받아 신속한 직무수행에 착수할 수 있도록 할 수 있을것이라는 견해도 있다.[69]

마) 합동수사본부

검찰, 경찰, 공수처가 모두 협조가 되어 합동수사본부를 꾸리고 서로 수사권을 합의에 의하여 조정할 수 있다면 좋은 방안일 수 있으나,[70] 실제 실현되지는 못했다. 다만 내란죄 수사가 진행되는 과정에서 나중에 경찰과 공수처가 일정한 협력관계를 구축하기는 하였다.

바) 일반특검, 상설특검

일반특검법은 법률안 형식으로 인한 대통령 거부권 가능성으로 인하여, 이른바 상설특검, 즉 특별검사의 임명 등에 관한 법률은 대통령 권한대행의 특별검사 임명(제3조) 거부로 인하여 윤석열 전 대통령이 파면될 때까지 실현되지 못했다.

사) 이첩요청에 따른 협의 결과의 존중 필요성

수사권이 누구에게 있는지 여부가 논란이 되고, 경찰, 검찰, 공수처가 모두 일응의 근거를 가지고 중복된 수사를 벌이다가, 공수처의 이첩요청에 경찰, 검찰이 응하여 윤대통령 사건을 공수처에 이첩한 상황의 경우 명백한 위법이 없는 한 이러한 수사주체들의 협의에 의한 수사권 조정은 존중될 필요가 있다. 앞서 본 것처럼 공수처가 윤대통령에 대한 내란죄 수사권을 행사하는 것은 위법수사로 보기 힘들고, 설사 일부 위법요소가 있다고 하더라도 이를 영장청구 기각이나 위법수집증거배제, 공소기각판결 사유 등으로 인정할 수는 없을 것이다.

---

63 서울중앙지방법원 2023. 1. 27. 선고 2021고합1223 판결.

64 서울고등법원 2024. 1. 18. 선고 2023노394 판결.

65 대법원 2024. 8. 29. 선고 2024도2201 판결.

66 서울중앙지방법원 2023. 1. 27. 선고 2021고합1223 판결, 위 판결의 항소심인 서울고등법원 2024. 1. 18. 선고 2023노394 판결 참조. 위 항소심 판결에 대하여 상고가 제기되었으나 상고기각으로 위 항소심 판결이 확정되었다(대법원 2024. 8. 29. 선고 2024도2201 판결).

67 서울중앙지방법원 2023. 1. 27. 선고 2021고합1223 판결.

68 "(단독) 공수처, 검사 파견 안 받는다", 법률신문 2020. 6. 19.자 기사, https://www.lawtimes.co.kr/news/162315 (2025. 11. 27. 확인).

69 예상균, "고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정", 인권과 정의 2022년 12월, 162면.

70 예상균, 앞의 글, 163면 이하 참조.

라. 영장단계의 법원의 반복된 수사권 인정 결정과 위법수집증거, 공소기각 가능성

그럴 가능성은 없다고 보지만, 대법원 판결로 공수처 수사권이 부정될 경우 위법수집증거배제법칙 적용 여부가 문제된다. 일단 어떤 증거에까지 위법수집증거 배제법칙이 적용될지가 문제된다. 공수처가 수사권이 없는데 위법하게 체포, 구속한 것에 기초하여 수집한 증거만이 배제의 대상이 될 텐데, 공수처는 윤석열 대통령의 진술거부로 이렇다 할 피의자 진술을 받아내지 못했다. 만약 일부 진술을 받아냈다면, 윤석열 대통령의 공수처에서의 피의자신문조서만이 위법수집증거배제 법칙의 대상이 되었을 것이다. 그런데, 어차피 공수처 검사의 윤석열 대통령에 대한 피의자신문조서는, 윤석열 대통령이 내용만 부인하면 증거능력이 부정된다.

그런데, 검찰이 수사과정에서 수집한 윤석열 대통령의 내란죄 공범들에 대한 증거들은 공수처 수사권과 아무런 관련이 없이 검찰이 수집한 것이므로(검찰 수사권을 인정한 영장 단계 판단을 유지하는 경우) 증거능력 인정에 문제가 없다. 이런 증거들로 공범들의 유죄를 인정할 수 있다면, 역시 그런 증거들만으로 윤석열 대통령의 유죄를 인정할 수 있을 가능성이 높다.

결과적으로 공수처의 내란죄 수사권을 부정하는 결론에 다다른다고 하여도, 영양가가 없는 쟁점이 된다. 위법수집증거배제 법칙이 적용되더라도 증거능력이 부정되는 증거가 윤석열 대통령에 대한 피의자 신문조서 정도인데, 어차피 그것은 내용만 부인해도 증거능력이 날라가기 때문이다. 다만, 공수처 신설 후 수사권 배분에 관한 공수처 조항들의 해석상 불확실성만으로 위법수사로 보아 그 수사에 기초하여 수집된 증거의 증거능력을 배제하는 것에 반대한다. 공수처 수사권 범위에 관하여 여러 해석들이 존재가능한 경우, 영장단계에서 나름 유력한 한의 견해를 취하여 압수수색영장, 체포, 구속영장 등 영장을 발부한 경우, 이후 그 해석상 불확실성이 대법원 판결로 다른 견해를 취하는 것으로 정리되었다고 하여, 공수처가 수사를 모두 위법한 수사로 보기는 어렵다. 설사 공수처 수사권이 최종적으로 대법원에서 부정되는 결론을 이유로 공수처의 수사를 위법수사로 보더라도, “수사기관의 절차 위반행위가 적법절차의실질적인 내용을 침해하는 경우에 해당하지 아니하고, 오히려 그 증거의 증거능력을 배제하는 것이 헌법과 형사소송법이 형사소송에 관한 절차 조항을 마련하여 적법절차의 원칙과 실체적 진실 규명의 조화를 도모하고 이를 통하여 형사 사법 정의를 실현하려고 한 취지에 반하는 결과를 초래하는 것으로 평가되는 예외적인 경우”(대법원 2009. 12. 24. 선고 2009도11401 판결 등 보아)로 보아 예외적으로 증거능력이 인정된다고 보는 것이 타당하다. 공수처가 적극적으로 내란죄를 수사하려는 것이 수사와 그 과정에서의 증거수집을 왜곡하거나 피의자의 기본권, 방어권을 실질적으로 침해할 만한 행동이라고 보기 어렵기 때문이다.

다만 앞서 본 것처럼 이런 논의의 실익은 매우 작다. 공수처가 윤대통령을 체포, 구속하여 이에 기초하여 얻은 피의자신문조서 등의 증거라는 것이 아예 없을 가능성이 높고, 설사 얻어내더라도 어차피 윤석열 대통령이 그 내용만 부인하면 증거능력이 부정되는 별 의미 없는 증거에 불과하기 때문이다.

3. 체포를 위한 피의자 수색과 군사상 비밀 압수수색 제한의 적용 여부

서울서부지방법원은 내란 혐의로 윤석열 대통령에게 체포, 수색영장을 발부하면서 ‘형사소송법 제110조, 제111조 적용예외’라고 기재하였다. 제110조(이하 형사소송법은 법률명 생략)는 군사상 비밀을 요하는 장소는 국가의 중대한 이익을 해하는 경우 책임자의 승낙이 있어야만 압수, 수색이 가능하도록 하고 있다. 쟁점은 세 가지이다.

첫째, 제110조가 물건 수색이 아닌 ‘사람 수색’에도 적용될 수 있는가. 둘째, 제138조는 타인의 주거 등에서 긴급한 경우 수색영장 없이 구속영장만에 기해 피고인 수색시 압수수색 조항 중 4개만 준용하고 110조는 준용하지 않는데, 이는 수색영장이 발부된 경우에도 적용되는가. 참고로 이때 학설 대립이 있으나 타인의 주거에는 피의자의 주거도 포함된다는 것이 통설이어서, 검토가 필요하나 설사 한남동 관저 전체를 윤석열 대통령의 주거로 보더라도 제138조는 적용된다. 셋째, 피고인에 관한 위 논의는 수사과정에서 기소 전인 피의자를 체포, 구속하기 위하여 수색할 때도 유효할까.

첫째 쟁점 관련하여, 다수설은 제110조는 증거물 등 물건인 대상, 목적물 압수, 수색에 적용된다고 본다.[71] 따라서 제110조는 물건 압수수색에만 적용되고 체포, 구속할 사람을 찾는 수색에는 적용되지 않는다.[72] 서부지법 발부 영장의 "제110조, 제111조 적용예외" 기재는 이를 확인하는 취지로 보인다. 2025. 1. 5. 서부지법은 영장 발부에 관한 이의신청 기각 결정 이유에 제110조가 '사람 수색'에는 적용되지 않음을 명백히 했다.

둘째 쟁점 관련하여, 수색영장이 발부된 경우에도 제138조에 따라 제110조는 피고인 수색에는 적용될 수 없다고 보아야 한다. 수색영장 없이 구속영장만으로 수색할 때와 수색영장까지 받아 수색할 때 그 수색의 정당성은 후자가 크다. 그런데 오히려 수색영장을 받은 경우에만 제110조에 따라 군사상 장소의 책임자가 수색을 거부할 수 있다는 것은 이상하다.

이런 입법적 흠결이 생긴 이유는 2018, 2019년 전까지는 구속영장이 발부되면 긴급 여부와 무관하게 필요한 경우 수색이 가능해 수색영장이 발부될 필요가 없었기 때문이다. 형사소송법은 피고인 구속영장과 함께 피고인 수색영장이 발부되는 경우를 상정하지 못하였는지, 피고인 수색영장이 발부된 경우 압수수색에 관한 규정들 중 어떤 것이 적용되는지에 관한 규정은 두지 않았다.

그런데 2018년 수색영장을 발부받을 여유가 없는 긴급한 경우가 아닌데도 수색영장 없이 체포영장만에 기한 피의자 수색을 가능케 한 형사소송법 제216조 제1항 제1호 중 제200조의2에 관한 부분이 위헌이라는 헌법불합치 결정{헌법재판소 2018. 4. 26. 선고 2015헌바370, 2016헌가7(병합) 결정)}이 나오며 문제가 생기기 시작했다. 당시 헌법재판소는 제216조 개정과 함께 제137조의 개정 필요성도 같이 언급하였다.

---

71 학설 정리는 최누림, "국가기관의 압수·수색·검증 거부권", 인권과 정의, 통권 제445호, 2014, 61면 각주 13번 참조.

72 보다 자세한 논증은, 차성안, "윤석열 관저는 '현대판 소도'인가", 시사IN, 2025.1.2.자 기사.

그래서 2019년 제137조가 긴급한 경우에만 수색영장 없이 피고인 수색이 가능하도록 개정되어 구속 시 수색이 필요한 경우 구속영장+수색영장이 원칙이 되었다. 그런데 제138조는 여전히 수색영장 없는 구속영장만을 규율했다. 구속영장과 수색영장이 함께 발부된 경우도 제138조의 적용범위 포함시키는 개정을 해야 했는데, 그러지 못했다. 입법적 흠결이 생겼거나 혹은 커졌다고 할 수 있다.

셋째 쟁점 관련하여, '제110조 적용에 있어 피고인 수색, 피의자 수색 양자를 달리 취급할 필요가 있는가'라는 직관적 접근법과 수사단계의 피의자 수색에 관한 조문구조 체계를 분석하는 접근법으로 나누어 생각해볼 수 있다.

직관적으로 볼 때 제110조가 물건 수색에만 적용되고 사람 수색에는 적용되지 않는다고 하면, 그것은 피고인이든 피의자든 차이가 없는 것이 당연히 맞다. 어찌 보면 이는 쉽게 풀리는 문제이다. 여기서 결론을 내리는 것도 가능하다.

다만 실질적으로 양자를 달리 취급할 이유가 있는지도 생각해 보자. 범죄자 인신 구속을 위하여 범죄자를 찾는 수색도 물건 압수수색과 마찬가지로 법원 단계의 피고인 수색은 극히 드물다. 수사기관에 의한 피의자 수색이 일반적이다. 피고인 수색은 물론 피의자 수색도 법원에 의한 영장주의 통제에서 있어서는 큰 차이가 없는데, 오히려 일반적인 피의자 수색만 군사상 기밀을 이유로 한 사람 수색을 허용할 필요는 없다. 압수수색에 관한 규율을 보면 거의 대부분 피고인이든, 피의자든 동일하게 적용한다. 예외적으로 양자를 달리 취급하는 경우 별도의 명문 규정이 있거나 극히 드물지만 해석을 통하여 다르게 취급할 실질적인 이유가 있는 경우에 한한다. 피고인 수색에 적용되지 않는 제110조를 피의자 수색의 경우에 굳이 적용해야 할 합리적 이유를 찾기는 힘들다. 특히 일본에서 유사한 내용의 일본 구 형사소송법(의용형사소송법) 제147조가 종전 후 폐지된 것처럼 제110조는 물건 압수수색과 관련해서도 폐지하거나 대폭 개선할 필요가 있는 조항이다. 그 적용범위를 무리해서 확장할 필요는 없다.

조문구조와 체계로 접근해보자. 형사소송법 제219조는 법원의 피고인 압수수색

에 관한 조항들 중 수사과정에서의 압수, 수색에 준용될 규정들을 열거한다. 그런데 제138조는 여기에서 빠져 있다. 이에 대해서는 두 가지 해석론을 생각해볼 수 있다.

첫째, 피의자 수색에 관하여 제138조에서 정한 4개 조항뿐 아니라 제219조에 열거된 모든 조항이 적용되고 그 중 하나인 제110조도 피의자 수색에는 적용된다는 견해이다. 물론 여기에는 제110조는 물건 수색에 적용되므로 그 성질상 당연히 피의자를 사람 수색에도 준용될 수 없다는 반박이 바로 제기될 수 있다. 하지만 조문구조상 피의자의 경우 입법자의 다른 의도가 있을 수 있다는 재반론도 상정될 수 있으니 일단 논의를 계속해 보자.

그런데 제219조에 열거된 조항들을 보면 피의자 수색에 적용될 수 있을지 의문스러운 조항들 투성이다. 물건 압수수색에만 적용되는가 아닌가 하는 조항들이 대부분이다. 결국 첫 번째 해석론에 의하더라도 제219조에 열거된 조항들 중 어떤 조항을 피의자를 찾는 '사람 수색'에 적용할지는 별도의 해석기준이 필요해 진다. 이는 제219조에서 준용하는 수 많은 조항들 중 하나인 제110조도 마찬가지이다. 이는 제219조가 기본적으로 물건 압수수색을 위한 준용 규정의 성질을 갖기 때문에 발생하는 문제이다.

즉 제219조의 준용 규정에 '피고인 수색에는 제119조, 제120조, 제123조와 제127조만 준용하도록 한 제138조'가 포함되지 않는 것을 이유로, '피의자' 수색에는 '피고인' 수색과 달리 제138조가 준용하는 제119, 120, 123, 127조 외에도 219조에 열거된 다른 모든 조항들, 즉 제106조, 제107조, 제109조 내지 제112조, 제114조, 제115조 제1항 본문, 제2항, 제118조, 121조, 제122조, 제124조부터 제126조, 128조부터 제132조까지, 제134조, 제135조가 모두 적용된다고 볼 수는 도저히 없다. 수많은 조항들 중 피의자를 찾는 사람수색에 적용될 조항들을 골라내야 하는데, 제138조를 기본적으로 활용하는 것 외에는 별다른 방법이 없다.

왜 제219조는 제138조를 준용하지 않았을까. 이런 입법적 흠결이 의도된 것인지, 실수인지는 추가적 연구가 필요하지만, 제219조 하나로 물건 압수수색과 피의자에 대한 사람 수색을 가리지 않고 준용 문제를 처리하면서 생긴 문제가 아닐까 한다. 물건 압수수색에 준용할 규정을 정할 때 제138조에서 준용하는 4개 조항들, 즉 제119, 120, 123, 127조를 포함하게 되는데, 그 후 다시 119, 120, 123, 127조를 준용하는 제138조를 준용하는 것은 중복된 준용으로 보일 수 있다.

그 외에 우리 형사소송법 제정 시 체포, 구속할 사람을 찾는 수색에서, 피고인 찾는 수색과 피의자 찾는 수색을 달리 규율하려는 의도가 있었다는 자료는 찾기 어렵다. 입법자는 피고인 수색에 관한 제138조의 규율을 수정 없이 피의자 수색에 적용할 의도였거나 당연히 그렇게 된다고 생각했던 듯하다.

앞서본 2018년의 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 2019년의 형사소송법 개정, 즉 구속영장, 체포영장의 경우 수색영장을 발부받을 여유가 없을 경우에만 수색영장 없는 피고인, 피의자 수색이 가능하도록 한 개정 이후에서야 피고인, 피의자 발견을 위한 수색영장이 활발히 이용되기 시작한 것으로 보인다. 그 전까지는 체포 · 구속영장이 발부되면 수색이 필요하면 수색영장 없이 피의자 수색이 가능했기 때문에 피의자 수색영장을 따로 받을 이유가 없었다. 잘 활용되지 않다 보니 수색영장에 관한 별도의 규율 필요성도 느끼지 못하였고, 피의자를 찾는 수색영장 집행 시에도 제110조가 적용되는지에 관한 연구도 이루어지지 못한 것으로 보인다.

2019년 개정 당시 이 부분이 제대로 논의되지 못한 점은 아쉽다. 입법적으로 명확히 하고자 했다면 2가지 개정을 추가로 했어야 한다. 우선 제138조의 적용 범위를 피고인 수색영장을 발부받은 경우에까지 확장하는 개정이 필요했다. 다음으로 피의자를 찾기 위한 사람 수색에 압수수색에 관한 조항들 중 어떤 조항이 준용될지에 관한 조항을 제216조의2로 하여 신설하였어야 한다. 물론 여기에는 피의자 체포, 구속하기 위한 피의자 수색이 긴급하여 수색영장 없이 이루어지는 경우와 수색영장을 발부받아 이루어지는 경우가 모두 포함되어야 했다.

이런 논의는 제110조의 적용범위에 관한 법해석론의 범주에 속한다. 이를 두고, 입법행위라거나 판사의 권한을 초과한 행위로서 해당 법관을 징계, 탄핵하자는 주

장은 지나치다. 본 연구가 제110조가 피고인 또는 피의자 수색에 적용되는지에 관한 이후 논의에 도움이 되길 바란다.

VI. 나가며

비상계엄을 둘러싼 수사, 재판과 탄핵심판 과정에서 제시되었던 여러 쟁점들에 관하여 살펴보았다. 아직 내란죄 1심 판결이 내려지지 않고 있는 상황에서 이 글에서 제시한 여러 가지 견해들이 재판부가 법리적으로 타당한 결론을 내리는데 조금이나마 기여하기를 소망해 본다.

V. 보론 – 내란전담재판부

※ 내란특별재판부 혹은 내란전담재판부 논의에 관하여 필자가 2025. 9. 21. 페이스북에 게시한 글을 자료 차원에서 실어둡니다. 1심에서의 내란재판부, 내란영장전담재판부 논의가 사그라들었다 생각하여 더 이상 언급을 하지 않았는데, 다시 내란전담재판부 담론이 논의되기 시작하는 듯 하여 자료로서 실어두는 것이 필요하다는 생각이 들어 첨부합니다.

[공유, 보도요청] 내란 "영장"전담재판부 이슈는 분리해 별도로 논의해야 한다.위법수집증거배제법칙으로 인한 수집된 증거의 영구배제 가능성과 그로 인한 무죄 가능성이라는 치명적 위험을 품고 있기 때문이다. 그 법적 쟁점들이 생각보다 많아 바로 결론 내리기는 어려워 연구를 시작했다.

목차

1. 내란영장전담재판부, 내란특별재판부는 위헌인가, 합헌인가.
2. 밋밋한 대안 – 연일개정 후 12월 선고 위한 재배당
3. 미뤄 봐주는 재판은 그만!
4. 서울중앙지법 사무분담위원회 즉시 개최 요청
5. 당근 – 30명 법관 내란재판 법원 투입 법관증원법 즉시 개정

1. 내란영장전담재판부, 내란특별재판부는 위헌인가, 합헌인가.

아전인수격으로 내 글을 이용할 언론이 있을 수 있어 본격적 대안 제시 전에, 선을 그어둔다. 위헌성에 관한 결론은 이 글에서 내리지 않았다.

다만, 말이 안되는 논리의 위헌 주장 논리 2개는 정리해둔다.

(1) 사무분담은 국회 입법가능 사항이다. 헌법 제101조 제1항 "사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다"고 할 때 사법권에 재판권을 넘어 사법행정권이 통째로 포함된다는 해석은 인정하기 어렵다. 오히려 헌법은 사법행정의 틀이 법률(제101조 제3항, 제102조 제3항)로 정해짐을 명확히 하고 있고, 현행 법원조직법도 사법행정 관련 규정들이 수두룩하다. 모든 선진국들이 그러하다. 사무분담 분야도 예외는 아니다. 예를 들어, 독일은 국회가 만든 법률로 법관독립 확보를 위하여 사무분담권을 법원장 개인이 아닌 법관들의 선거로 뽑힌 사무분담위원회에 분배하는 입법을 하고 있다.

소위 사법농단 사태의 충격으로 프랑스, 스페인 등의 주로 유럽 선진국 사례를 참조해 법원 내부인사와 외부인사가 함께 참여하는 사법행정회의 법안을 전국법관대표회의, 사법발전위원회, 대법원이 마련했다.민주당 의원들의 안도 나왔다. 쟁점은 외부 인사가 과반수가 될지, 법원 내부 인사가 과반수가 될지였다. 이런 사법행정의 핵심을 입법으로 정하는 입법 시도는 그 전에도 있었다. 예를 들어 2010년 한나라당은 대표적인 사법행정 사항인 판사의 보직과 전보인사에까지 외부인 포함 법관인사위원회를 대법원에 설치 결정하는 안을 제안했다.

(2) 직업법관 배치 관련 사무분담에 관한 입법이 특별법원이라는 주장은 "헌법 제110조 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다."는 조항을 오독한 것이다. 최근 평시 군사법원은 통상 군판사 3명으로 구성하는 것으로 바뀌었지만, 과거에는 통상 군판사 1인, 일반 군인인 심판관 2명으로 하던 시절도 있었다. 헌법 제110조 제4항은 군사재판 단심제도 규정한다. 이 정도가 되어야 특별법원급이 되는 것이다.

의미 있는 쟁점은, 공정한 재판을 받을 권리의 제한 문제이다.

(3) 쟁점은 내란전담 영장재판부, 본안의 전담재판부의 사무분담 결정 권한에 법원 외부 인사를 포함시키는 것이 피고인의 '공정한' 재판을 받을 권리를 침해하는가 여부이다. 그런데, 헌법상 기본권인 재판을 받을 권리에서 재판의 "공정성"은 헌법에 명문화된 표현도 아니거니와 다양한 요소들을 고려해 개별 사안에 따라 판단되는 애매모호한 개념이다.

대법원장이 개별 법원의 구체적 사건의 사무분담에 관여하는 것, 국회, 법무부, 이익집단화된 집행부가 이끄는 대한변호사협회 등이 구체적 개별 재판의 사무분담 권한에 관여하는 것이, 피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 헌법상 과잉금지원칙에 위반하여 과도하게 제한하는 것인가?

어려운 질문이다. 극히 이례적 사법불신 상황이 대한민국 역사상 가장 중요한 형사재판, 즉 현직 대통령 친위 쿠데타 내란죄 형사재판과 맞물려 발생했기 때문이다. 이런 유형의 특이하면서도 중대한 사법부 위기상황은 사법부 역사상 최초이다.

지귀연 재판부가 한국 사법부 역사 내내 계속되어 온 확고한 법원의 실무 해석을 뒤바꾸는 이례적인 윤석열 구속취소 결정을 하고, 심우정 검찰총장 역시 전례와 대법원 판례까지 반하는 논리로 즉시항고를 포기했다. 나는 진심으로 이것이 우연의 일치라고 보지만, 일반 국민의 눈에 짜고 치는 고스톱으로 보일 것이 뻔하다는 것도 이해한다.

탄핵 후 대선이 얼마 안 남은 시점에 조희대 대법원장은 당시 이재명 야당 대통령 후보에 대하여 전례없는 스피드로 유죄 취지 대법원 파기환송 판결을 내고, 파기환송심 재판부는 극히 이례적으로 신속한 공판기일을 지정했다. "상고이유서 제출 기간도 안 지켜가며 항소심 유죄판결–대법원 상고기각으로, 혹은 항소심 무죄판결–대법원 파기자판 유죄판결로 이재명 후보 자격을 박탈하는 수순으로 나아가고 있다"는 확신이 정말 광범위하게 퍼졌다. 나는 그게 아니라고 봐 누구보다도 열심히 냉정을 되찾기를 요청하며 논쟁했지만, 일반 국민이 그런 우려 혹은 기대를 품는 것이 정황상으로는 매우 당연했다는 것도 이해한다.

이런 상황들로 인하여, 내란재판 담당 재판부가 속한 법원장의 사무분담 결정 권한과 판사회의가 선출한 사무분담위원의 심의절차만으로는, 사무분담절차상 재판의 공정(공정의 외관)과 국민의 해당 재판에 대한 신뢰를 확보하기 어려운 지경에 이르렀는가?

법원 외부 인사의 사무분담 개입 권한을 일부 인정하는 것은 그러한 불공정한 재판, 위헌, 위법의 재판 가능성을 배제하기에 적절한 수단인가? 대법원장, 법무부,

이익집단화된 대한변호사협회(심지어 이들 집행부는 비상계엄 사태 당시 내란을 지지하는 일부(?) 변호사 회원들의 표를 의식한 것인지 침묵하는 선택을 하였다)가 관여하면 국민은 그렇게 구성된 재판부가 공정하다고 인식할 것인가? 그렇게 구성된 재판부는 실제로도 충분히 공정할 것인가?

배당의 임의성을 일부 제한하는 이런 조치 외에 침해가 최소화되는 다른 대안은 없는가? 국민의 관점에서 바라보는 내란 재판의 공정성, 합헌성, 합법성의 확보하려는 입법의도와 그로 인하여 제한되는 피고인의 입장에서 보는 재판의 공정성에 대한 우려의 정도를 비교형량하면 무엇이 더 중한가?

이런 검토의 과정을 거쳐 합헌 결론이 나면 여기서 끝이다.

만약 위헌이라면 다시 수많은 형사법적 쟁점들이 덧붙는다. 내란전담영장재판부 구성이 위헌이라도 하더라도 자동으로 위법수집증거배제법칙이 적용되지는 않는다. (공소 자체를 기각해 버리는 공소제기절차가 법률의 규정에 위반한 경우에 관한 논의는 일단 생략한다. 설사 그렇게 공소기각되어도 항상 재기소의 가능성이 배제되는 건 아니니까. 다만 위험이 존재해서 연구에는 포함시킬 예정이다)

(1) 영장발부 재판부 구성 관련 위헌성 논란이 내란전담영장재판부가 발부한 모든 영장에 따른 증거수집을 위법한 수사로 만드는가.

(2) 법원의 영장발부 결정에 수사기관은 따랐을 뿐인데 사후적으로 위헌 결정되었다고 하여 그 법률의 규정에 따른 모든 수사가 자동으로 위법수사가 되는가. 아니면 오히려 예외적인 특별한 추가적인 요건이 필요한가.

(3) 수사기관과 영장전담법관이 해당 영장전담재판부의 법률규정의 위법성을 얼마나 예측할 수 있었는가?

(4) 이런 모든 요건들을 통과해 위헌적 영장재판부가 발부한 영장에 기한 수사를 위법수사로 본다 하더라도 위법수집증거 배제법칙의 예외인 증거능력 배제가 오히려 현저히 정의에 반하는 경우로서 예외가 인정될 수는 없는가?

(5) 위법수집증거를 기초로 하여 수집되어 함께 증거능력이 부정되는 2차적 증거의 범위는 어디까지인가?

(6) 설사 2차적 증거로 보더라도, 인과관계 희석, 단절로 인하여 증거능력을 인정할 가능성은 없는가?

만약 내란재판 사무분담권을 해당 법원의 판사회의에 전부 부여하고(제안된 특별법안은 판사회의에게 일부 위원만 추천권 부여) 외부나 대법원장 관여을 배제한다면, 깔끔하다. 합헌 그 자체이거니와 독일과 같은 선진적 사무분담위원회 규정을 입법화하는 것이다.

사실 사법농단이후 사무분담위원회를 신설해 사무분담권을 부여해 법원장과 대법원장의 농단을 막는 법안이 사법농단 사태에 저항해 싸운 법관들과 대법원의 주도로 제출되었다. 그 뿐인가. 법원행정처에서 상근직업법관을 빼서 대법원장의 제왕적 권한을 분산하고, 법원 외부 참여가 제도화된 사법행정회의 법안도 냈었다. 그런 매우 급진적이지만 바람직한 사법개혁안들을 뭉갠 주인공들이 국회에 자리잡은 당시의 여당과 야당이었다. 다시 진정한 의미의 근본적인 사법개혁이 조만간 시작되기를 바란다. 특히 판사, 검사, 경찰 출신 전관 변호사의 개업, 소송대리, 정치참여를 사직 후 5년 이상 전국법원, 검찰, 법원 단위로 금지하는 전관예우 개혁안도… 아니다. 그만하고, 이번 쟁점으로 돌아가자.

다시 한번 반복한다.

특별/전담재판부 이슈에서, 그 위헌성에 있어 어떤 입장을 취하든, 제발, 본안재판, 영장재판은 구분하여 다뤄주기 바란다.

위법수집증거배제법칙, 이것이 윤석열 측에서 공수처 수사권을 맹렬하게 공격한 주된 이유이기도 했다. 공소권남용과 함께.

나의 연구결과는 공수처는 수사권이 있다는 것이었다. 설사 일부 문제가 있어도 영장단계에서 반복해 공수처 수사권을 인정한 법원의 가이드에 따라 진행된 공수처의 수사를 이유로 위법수집증거배제법칙을 적용할 수는 없다는 것이었다. 비슷한 논리에서 공소권 남용도 인정하기 어렵다.

하지만 공수처 수사권이 없다는 선동에 온 나라와 사법부가 뒤흔들렸던 것을 기억하자.

위험을 감수하더라도 필요하다면 윤석열 피고인 손에 새로운 꽃놀이패를 쥐어줄 수도 있다. 다만 영장재판 관련 사무분담 원칙 문제는 위법수집 증거의 영구적 증거배제가 가능한 위법수집증거배제법칙이라는 가장 강력한 꽃놀이패라는 점을 고려해, 훨씬 더 조심스럽게 다루길 바란다.

여러 고민을 할 때, 위헌성, 위법성 판단 권한이 법원과 헌법재판소의 직업법관들의 손에 쥐어져 있음도 기억하자. 책임 있는 논의의 차원에서 보면, 자신의 견해를

세우는 것만으로는 부족하다. 법원과 헌재의 장래 판단을 현명하고 정확하게 예측해야 한다.

이제 내가 생각하기에 이런 골치 아픈 연구와 위험을 피할 수 있는 대안 논의로 가보자.

2. 밋밋한 대안–연일개정 후 12월 선고 위한 재배당

비판의 초점을 바꾸길 제안한다. 서울중앙지방법원의 사무분담위원회과 서울중앙지방법원장이다. 논의의 초점도 바꾸자.

(1) 매일 개정해 재판하고, 변론종결 당일(=즉일) 또는 14일 이내에 선고해야 하는 형사소송법 제267조의2(집중심리).

(2) 기소 후 제1심 6개월 이내 재판, 항소심, 상고심은 상소기록 송부일로부터 4개월 이내 형사판결 선고를 규정한 소송촉진법 제21조.

이 명백한 규정들을 훈시규정으로 무력화해 국가배상책임조차 부정하는 왜곡된 법리를 쓰레기통에 던져버려야 한다. 지귀연 재판부의 구속기간 산정 법리의 대격변이 윤석열 구속취소에서 시작되었다. 훨씬 명백한 재판기간 기한 규정을 준수하는 신속한 재판 실무로의 변화도, 사법부 신뢰확보에 정말 중요한 내란 재판에서부터 시작하자.

서울중앙지방법원은 지금 당장, 사무분담위원회 회의를 열어, 지귀연 재판부의 모든 형사사건을 다른 재판부로 재배당하기 바란다. 지귀연 재판부가, 형사소송법 제267조2(집중심리) 제2항에 따라 연일 개정, 즉 매일 재판을 열어 올해 11월이면 변론을 끝낼 수 있게 지원해야 한다.

다른 형사재판부 재판장과 판사들도 이런 결정에 협력해 주어야 한다. 자기 재판부 사건 부담이 당장 는다고 반대해서는 안된다.

형사소송법 제318조의4 제1항에 따른 즉일선고라면 11월 판결선고도 가능하다. 사건의 복잡성을 고려한다고 하여 미룬다고 하여도 같은 조 제3항에 따라 변론종결 후 14일 이내로 선고기일을 정해야 하므로 12월 초순이면 판결까지 날 수 있다.

형사소송법

제267조의2(집중심리) ①공판기일의 심리는 집중되어야 한다.

②심리에 2일 이상이 필요한 경우에는 부득이한 사정이 없는 한 매일 계속 개정하여야 한다.

③재판장은 여러 공판기일을 일괄하여 지정할 수 있다.

④재판장은 부득이한 사정으로 매일 계속 개정하지 못하는 경우에도 특별한 사정이 없는 한 전회의 공판기일부터 14일 이내로 다음 공판기일을 지정하여야 한다.

⑤소송관계인은 기일을 준수하고 심리에 지장을 초래하지 아니하도록 하여야 하며, 재판장은 이에 필요한 조치를 할 수 있다.

소송촉진법

제21조(판결 선고기간) 판결의 선고는 제1심에서는 공소가 제기된 날부터 6개월 이내에, 항소심(抗訴審) 및 상고심(上告審)에서는 기록을 송부받은 날부터 4개월 이내에 하여야 한다.

지귀연 판사가 납득할 수 없는 법리 2가지, 연장되는 구속기간 산정을 일에서 시분초로 바꾸고, 체포적부심의 단 1분 , 1초도 구속기간에 산입할 수 없다고 한 법리에 따라 재판한 것에 나는 동의하지 않는다. 법관은 독립과 책임의 양 날개로 나는데, 내란 재판의 막중한 책임성을 망각한 허술한 결론과 이유의 판결이었다. 그 무책임성에도 불구하고 그것이 지귀연 판사의 탄핵사유가 된다고는 생각하지 않는다.

하지만 구속기간이 만료되는 내년 1월 결국 이번에는 구속기간 만료로 선고전 윤석열 피고인을 풀어주고 말도 안되는 법리로 확고한 기존의 대법원 전원합의체 판결들의 내란죄 법리를 뒤집고, 헌법과 법률에 반하는 판결을 내린다면?

내가 먼저 나서서 탄핵소추 필요성 여부를 검토할 것이다. 법관의 독립은 지켜져야 되고 법관은 자신의 재판의 내용으로 징계, 파면, 탄핵되지 않는 것이 원칙이지만, 고의로 명백히 헌법과 법률에 반하는 판결을 하는 경우에는 좁지만 예외가 인정된다. 헌법과 법률의 규정과 내란죄 재판의 기존의 확고한 대법원 판례법리, 그리고 너무 명명백백한 사실관계와 이를 명확히 한 헌법재판소 결정의 존재는, 이러한 좁은 예외를 가능케 할 만하다.

하지만, 지귀연 재판부가 그런 탄핵사유가 되도 마땅할 무리한 법리로 1심 판결을 선고하지는 않을 것이다. 이런 말로 설득되지 않은 분들이 많겠지만, 어떤 성향의 직업법관이든 넘기 힘든 선이 있고, 3~4명의 지귀연 재판부 구성 직업법관들 모두가 그런 선을 넘으리라는 주장은 선동에 가깝다.

검찰에 대한 불신으로 내란 수사에서 검찰은 내란죄 수사권이 없으니 손을 떼라고 했던 뜨거운 가슴에서 나온 법적 견해가 무책임한 선동이었던 것과 유사한 면이 있다. 임은정 검사 등의 말처럼 검찰은 적어도 내란죄 수사에서 내란세력을 물어뜯을 준비를 했고 그리고 실제로 물어 뜯어, 적어도 내란죄 우두머리와 중요임무종사자 핵심은 잘 수사해 기소했다(비록 중간에 윤석열 구속취소 결정이라는 법원이 던진 뜻밖의 카드를 이용한 심우정 검찰총장의 속을 알 수 없는 즉시항고 포기의 반전이 있었지만).

이제 법원의 직업법관은 헌법과 법률과 확고한 대법원 판례에 따라 무난한 판결을 할 것이다. 사실 지귀연 판사의 돌출행동 전까지만 해도, 법원은 무난히 법리에 따라 영장을 발부했고, 윤석열 구속영장으로 인해 서부지법이 폭동세력에 의해 습격까지 당했다. 1심이든, 항소심이든, 대법원이든 법원은 내란죄 재판을 헌법과 법률, 확고한 대법원 판례에 따라 무난히 할 것이다.

하지만 그 느려터진 속도는 문제다.

사건부담을 이유로 형사소송법 제267조의2의 원칙(연일개정)과 예외를 바꿔 법을 위반해온 사법부의 과거를 바꿀 계기로 삼자. 이참에 독일의 예를 따라, 법률이 정한 기한을 넘은 판사의 재판에 대해 일정한 요건하에 국가배상책임을 인정하는 입법부터 하자. 이게 진정한, 근본적인 사법개혁이 아닌가.

국회는 지금 당장 독일 법원조직법 제198조의 예에 따라 재판지연을 배상하는 규정을 한국 법원조직법에 신설하는 입법을 처리해야 한다.

3. 미뤄 봐주는 재판은 그만!

재판은 미뤄 조지는 것이다(속된 표현이 있으나 국민의 울분이 담긴 표현이라 쓴다. 양해를 바란다).

얼마나 이에 대한 문제의식이 컸던지, 우리 헌법 제27조 제3항 전단은 "③모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다."라고 명문화했다. 해석으로 인정되는 공정한 재판을 받을 권리의 "공정성"도 헌법에 명문화되지는 않았는데, "신속한 재판"이 헌법상 명문화되어 있다.

미뤄 조지는 재판의 가장 큰 피해자가 양승태 전 대법원장이다? 그 반대도 가능하다. 대법원장과 법원 행정처가 조직적으로 법관 독립을 훼손한 소위 사법농단 사태에 대한 비판여론이 드셌던 기간을 피해 1심 판결만 무려 5년을 미뤄주었다. 여론도 식고, 정권도 바뀌니, "재판개입해도 원래 재판개입할 권한이 없으니 무죄"라는 기상천외한 직권남용 법리를 개발해 전부 무죄를 주었다.

대법관들이 이런 판사 면책용 새 직권남용 법리 개발 수준의 판결을 내리니 재판소원 이야기가 나오는 것이다. 일반론이기는 하나 독일 연방헌법재판소의 예를 따르되 합리적 범위를 제한하는 형태의 재판소원을 도입하는 입법이 필요하다. 위헌적 판결을 헌법재판소라도 통제해야 한다.

그렇다. 재판은 미뤄 '봐주는' 것이기도 하다. 그 가장 큰 수혜자가 양승태 전 대법원장이다.

조희대 대법원장은 1, 2, 3심을 각 6개월, 3개월, 3개월 내에 마치는 공직선거법 규정의 준수를 강조해왔다. 재판의 속도를 조절하는 것도 물론 법관의 독립의 범주 내에 있지만, 동시에 헌법 제103조는 "법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다."고 규정한다. 법관의 양심과 독립도 헌법과 법률을 위반해서는 안된다.

내가, 조희대 대법원장의 당시 이재명 후보의 선거법 재판의 사법부 역사상 유례없는 신속진행과 그 이전의 선거법 재판 신속을 강조한 입장만으로 조희대 대법원장을 탄핵할 수는 없다고 주장했던 이유기도 하다. 이례적 속도로 무죄판결이 났으면 조희대 대법원장을 칭송했을 이들이, 유죄 판기환송 판결의 사실인정과 법리를 이유로 비판한다면 모르겠지만, 그 속도를 이유로 탄핵을 운운하여 비판한 것은 공정한 비판이 아니다.

동시에, 대한민국 역사상 가장 중요한 형사재판이라고 할 수 있는 현직 대통령 친위 쿠데타 내란 사건 재판이라도, 법에 따른 속도를 지켜 재판해야 하지 않나. 왜 국민들이 서울지법 사무분담위원회, 법원장, 지귀연 재판부가 암묵적 공모하에, 형사소송법과 소송촉진법을 위반하며 진행하는 느려터진 재판을 용인해줘야 하는가.

(재)구속기간 기한조차 지킬지 아슬아슬하게 바라보며, 두려움과 불신에 떨어야 하는가.

윤석열 전 대통령과 당시 이재명 야당 대통령 후보에게 적용되는 사법부 역사상 전대미문 없는 법리와 관례의 변화들을… 원래 이렇게 중요한 급격한 변화는 큰 사건을 계기로 이뤄지는 것이라며 정당화한 율사들을 기억한다.

이제는 내란 재판을 신속하고 공정한 재판을 받은 국민의 기본권을 되찾아야 한다. (재판을) 미뤄 조지는 것을 막기 위해 도입한 신속한 재판을 위한 6개월, 4개월 등의 규정을 훈시규정이라는 법리로 최소한의 국가배상책임조차 피해온 이 부조리한 현실을 뒤집어 보자.

느려터진 형사재판을 받았거나 받고 있는 피고인들이 국가배상 청구 소송을 시작하길 바란다. 법률에 규정된 것은 동일한데, 형사재판 일반의 신속한 재판 원칙 규정(매일 재판열기, 6개월 내 1심, 항소심, 상고심 각 4개월 내 판결)만 무시되어야 할까. 헌법재판소의 법원 재판에 대한 헌법소원을 인정하는 입법 시, 재판청구권의 침해, 재판절차상 기본권의 침해는 재판소원이 반드시 인정되어야 할 가장 중요한 범주이다.

4. 서울중앙지법 사무분담위원회 즉시 개최 요청

판사 재직 시 오랫동안 사무분담 문제를 연구했고 담론 형성을 위해 노력해왔다. 법원 내부게시판에 사무분담 관련하여 수많은 글을 썼다. 국민의 관심이 중요하다는 생각에 관련 아래 칼럼도 기고했다.

이재용 영장 논란과 현직 판사의 제안
https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=28432

법원에 현재 기능하는 불완전한 형태의 사무분담위원회를 소위 사법농단 사태를 계기로 법원에 제도화하는데 가장 큰 역할을 하였다고 자부한다. 하지만 결과적으로 그 사무분담위원회가 제대로 기능하지 않는 듯 하여, 혹은 오히려 이번 사태의 해결에 걸림돌이 되는 듯 하여 아쉽다.

사무분담위원회는 법원 판사들의 나눠먹기 시스템이 되어서는 안된다. 국민의 공정하고 신속한 재판을 받을 권리, 재판의 공정성의 외관 확보, 사법부의 신뢰를 최우선에 두어, 사무분담에 관한 결정을 하여야 한다.

사무분담위원회가 악역을 맡아야 할 때도 있다. 사무분담위원회의 결정에 따라야 하는 재판부의 개별 법관들의 이해관계, 업무부담, 여론의 부담, 정치권의 공격 등에 휘둘려 눈치보는 기관이 되어서는 안된다.

서울중앙지방법원 사무분담위원회가 문제를 해결할 책임을 지기 바란다. 지귀연 재판부의 다른 형사 사건을 모두 다른 형사 재판부로 배당해야 한다. 지귀연 재판부가 내란 재판에 집중해 신속히 심리, 판결할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다.

사무분담위원회가 제대로 역할하지 않는다면, 서울중앙지법원은 판사회의를 열어 이 문제를 논의하고, 필요하다면 사무분담위원회 위원 교체도 고려하기 바란다. 이 중대차한 순간에 재판부들 업무 부담을 고려한 나눠먹기식 사무분담을 고수한다면, 그런 사무분담위원회 위원들은 위원 자격이 없다.

동시에 서울중앙지방법원장은 다른 형사재판부의 부담을 줄일 단기적(근무평정 관련 사건 처리율 완화를 포함하여), 장기적 방안(가능한 빠른 속도의 타 형사재판부 재판연구원, 판사 충원)에 나서기 바란다.

5. 당근-30명 법관 내란재판 법원 투입 법관증원법 즉시 개정

국회는 채찍도 좋지만, 당근도 필요함을 인식하기 바란다. 30명 정도 법관 정원을 늘려 내란재판을 처리하는 법원에 한시적으로 우선배치하는 법률 개정을 처리해주기 바란다. 각급 법원 판사 정원법을 개정해도 좋고, 내란 재판 관련 특별법 조항으로 신설해도 좋다.

"…증원된 정원은 …비상계엄…내란…에 관한 제1심, 항소심 재판이 계속되는 기간 동안에는 해당 재판이 계속된 법원 또는 계속이 예정되는 법원에만 배정하여야 한다."

이는 특정 법관을 특정 재판부에 넣는 것이 아니라 그냥 내란 재판 진행으로 해당 법원의 여러 판사들이 지는 부담을 분산하는 의미의 인력충원에 불과하므로 법관

독립을 침해하지 않는다.

(댓글은 막아둡니다. 제 일상의 삶과 연구가 망가지지 않으면서도 내란 재판 자체가 망쳐지는 것만은 막기 위한 활동도 병행하기 위한 조치이니 이해 바랍니다. 기자분들에게는 관심을 가져주시기를 간곡히 부탁드리면서 동시에 양해의 말씀도 구합니다. 전화로 추가적으로 제 입장을 말씀드리기는 어려우니 좀 답답하신 면이 있겠지만 제 페북 글을 정확히 인용해 보도하시는 것으로 갈음 부탁드립니다.)

[발제 2]

내란사태가 미친 사회정치학적 영향

윤광일(숙명여자대학교 교수)

내란사태가 미친 사회정치학적 영향

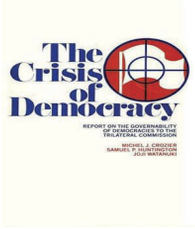
윤광일
숙명여자대학교 정치외교학과

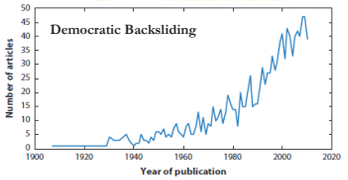
차례

• 민주주의 퇴행과 정치적 양극화: 일시적 붕괴와 회복?
- 제도 차원
- 시민사회 차원
- 유권자 차원
• 21대 대선 분석
- 지역, 세대, 이념 영향
- 지역주의 존속: 투표 행태, 심리적, 이념/정당 차원
• 맺는 말: 내란사태가 미친 사회정치학적 영향

민주주의 위기, 붕괴, 퇴행, 회복 탄력성

- 민주주의 위기론: 이미 70년대부터 서구 보수주의 학자들을 중심으로 이른바 '민주주의 과잉'으로 인한 통치불능 논의되기 시작
- 최근 '민주주의 퇴행론(democratic backsliding)'은 90년대 이후 학계에서 논의 급증. 특히, 2016년 트럼프 등장 이후 헝가리 오르반(Orbán), 튀르키에 에르도안(Erdôgan), 베네수엘라 차베스(Chavez) 정권 등 세계적 독재화(autocratization) 현상에 주목
- 한국에서 민주주의 위기와 최근 후퇴도 서구 논의와 궤를 같이하는 것으로 보임
  - 한국에서는 김영삼 정부의 위임민주주의론 비판에 기원
  - 본격적인 민주주의 위기론은 참여정부 후반부터 제기
- 민주주의 붕괴(breakdown) 또는 민주주의 회복 탄력성(resilience)?
  - 12월 3일 내란과 이후 혼란은 1985년 불변가로 1인당 GDP가 $6,055 넘는 나라에서 민주주의의 붕괴는 불가능하다는 실증 연구의 유일한 예외가 될 뻔한 사건
  - 내란 사태는 윤석열 개인의 일탈행위로 보기보다는 민주주의 위기 또는 퇴행 추세와 시민사회와 대중 차원의 높은 수용도 차원에서 이해해야 할 필요





민주주의 퇴행 관련 용어 정리

- 민주주의 퇴행
  - 선거를 통해서 권력을 장악한 가 수직적 책임성,수평적 책임성, 그리고 정치적이고 시민적 기본권과 같이 민주주의를 구성하는 핵심적인 세 가지 헌법적 기둥을 목적의식적으로 침해하는 현상(Haggard and Kaufman 2021; 강우진 2024)
  - 위임민주주의(delegative democracy): 경쟁적 선거가 존재하고 시민적, 정치적 자유가 어느 정도 보장되나 공직자가 선출된 이후에는 시민 선호를 제대로 반영하지 않고 다른 정부기관의 견제를 잘 받지 않으며 법치 원칙을 제대로 존중하지 않음(O'Donnell 1994)
  - 비자유주의적 민주주의 (illiberal democracy): 선출 권력이 권력에 대한 자유주의 입헌주의적 제한을 무시하고 시민의 기본권과 자유를 박탈하는 체제(Zakaria 1997)
  - 퇴행 유형(Bermeo 2016): 민주주의(회복)를 위한 공약(promissory) 쿠데타, 행정부 비대화(executive aggrandizement), 장기적인 전략적 야당 괴롭히기(harassment), 현직에게 유리하게 선거 관련 제도 조작(manipulation); 전통적 쿠데타와 (선출직 지도자에 의한) 내란(executive coup, self-coup, autogolpe), 명백한 선거부정 퇴조
  - 민주주의 후퇴 또는 독재화: 공식 정치제도와 비공식 정치 관행 측면에서 정부에 대해 시민이 요구를 관철하는 권한을 저하하는 변화(V-Dem)
  - 혼합 정체(Hybrid Regime, Karl 1995), 결함 있는 민주주의(Defective Democracy, Merkel 2004), 경쟁적 권위주의(Competitive Authoritarianism, Levitsky and Way 2010), 은밀한 전복(subversion of democracy by stealth, Przeworski 2019)
- 민주주의 붕괴: 민주주의에서 독재로의 정체(regime) 변화

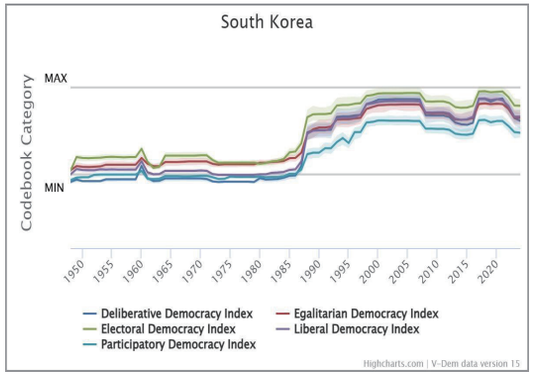
한국 민주주의 퇴행의 실제: 제도 차원

- 민주화 이후 한국 민주주의 위기: 허약한 정당, 대선 본부 출신, 강한 청와대 중심 정부, 팬덤 정치, 국수주의적 민족주의의 동원, 노동과 사회경제적 소수자의 과소대표
- 서구 연구 결과 제시된 민주주의 퇴행의 조건적 맥락(권혁용 2023)
  - 정치인과 유권자 차원의 이념적, 정서적 양극화
  - 강한 당파성
- 한국 민주주의 위기 또는 퇴행 징후 : 제도 차원(Bermeo 2016; 권혁용 2023; 김정 2025)
  - 국회의 견제와 균형 기능 약화 또는 무력화와 행정부 권력증대(시행령 통치)
  - 적폐청산과 야당 괴롭히기
  - 행정부 국가 권력 활용한 교묘한 방식의 민주적 선거과정에 대한 방해
  - 헌법 권한의 과다활용: 제도적 권한 자제와 상호 용인 규범 붕괴
  - 정치의 사법화(judicialization of politics): 국가의 주요한 정책결정 및 이를 둘러싼 갈등이 정치적 공론과정이 아닌 사법과정(법원과 헌법재판소)에 의해 결말지어지는 현상; 자유주의적 입헌주의 또는 법치주의의 한계
  - 사법의 정치화(politicization of the court): 판결, 법관 임명, 법원 운영 등 사법과정이 정치적, 이념적, 당파적으로 결정
  - 법에 의한 지배(rule by law)가 법치(rule of law)를 대체

한국 민주주의 퇴행의 실제: 시민사회와 유권자 차원

- 한국 민주주의 위기 또는 퇴행 징후: 시민사회 차원(강우진 2024; Yang 2025)
  - 극우(반민주주의) 사회적 기반과 광범한 정치-종교 연합
  - 풀뿌리 조직적 동원 및 지식 생산(음모론, 대규모 시위, 온라인 미디어 플랫폼 활용)
  - 과거 냉전, 권위주의 유산 및 향수; 집단 감정(불안, 공포, 분노, 혐오 등) 활용
- 한국 민주주의 위기 또는 퇴행 징후: 유권자 차원
  - 권위주의 또는 기술관료 통치에 대한 높은 수용도
  - 법질서 또는 경제 성과 위주의 민주주의 관
  - 포퓰리즘 또는 반기득권 주의 확산
  - 정당민주주의의 후퇴 또는 포획: 숙의 없는 직접 민주주의(빛의 혁명 또는 태극기 부대) 선호
- 시민사회와 유권자 차원의 이념적, 정서적 양극화, 조직적 동원, 성과 중심의 민주주의관, 권위주의 향수 등은 내란과 같은 반민주주의적 정치행태와 비민주주의 정체에 대한 수용도를 높여 왔으며, 전통적 갈등 구조인 지역에 이념이 중첩되어 균열구조를 온존, 강화하고 있는 것으로 보임
  - 내란의 사회정치적 영향 미미
  - 불평등 구조와 낮은 삶의 질 문제 온존 및 강화

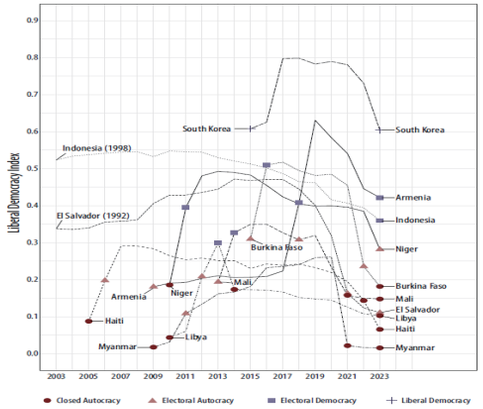
전문가 평가: 최고 수준의 민주주의?



V-Dem Democracy Indices of South Korea, 1948-2024

- 가장 많이 인용되는 전문가 조사에 기반한 다차원(선거, 참여, 자유, 평등, 숙의) 민주주의의 실증 연구 지표인 V-Dem의 여러 차원에서 한국은 민주화 이후 최고 수준의 민주주의를 구가하는 것으로 평가됨
- 진보 정권에서 높은 점수를 보수 정권에서 하락하는 경향이 보임

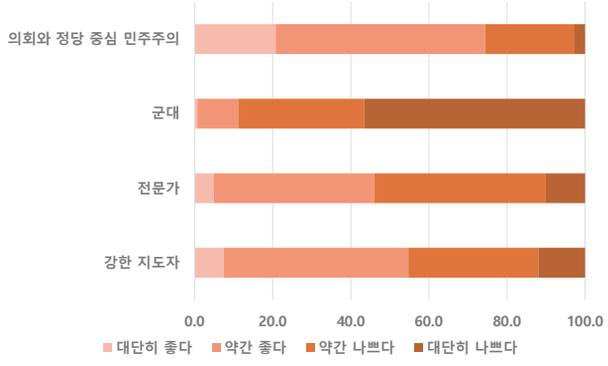
전문가 평가: 보수 정권하 민주주의 후퇴



10개 종모양(Bell-turn) 독재화 국가의 자유민주주의 수준

출처: Nord et al. (2024, 26)

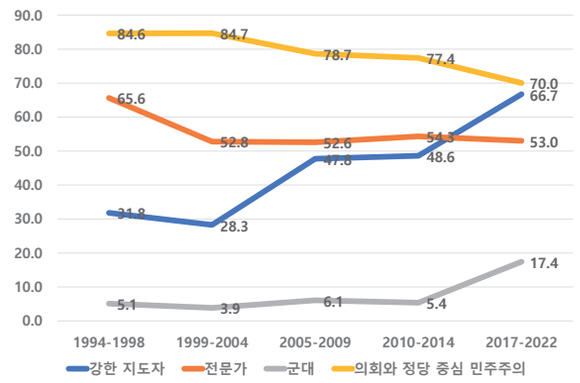
통치 방법 선호



- 각 통치 방법에 대한 4점 척도 선호 측정
- 민주주의에 대한 선호가 가장 높고(74.4%) 군대 통치 선호가 매우 낮음(11.2%)
- 민주주의 선호에 대한 립서비스 가능성
- 강한 지도자(54.7%)와 전문가 선호(46.0%)도 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 편임

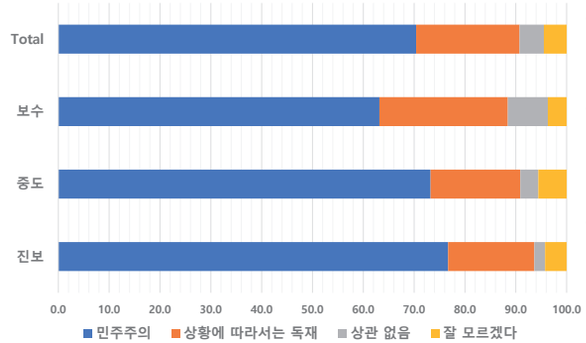
출처: 윤광일 외(2025)

통치 방법 선호: 세계 가치관 조사(World Values Survey) 1994-2022



- 서울대 조사보다 강한 지도자 선호가 높음
- 민주주의 선호 하락세와 강한 지도자 선호 상승세
- 강한 지도자와 전문가 선호도 높은 편임
- 군대 통치 선호도 낮지 않음

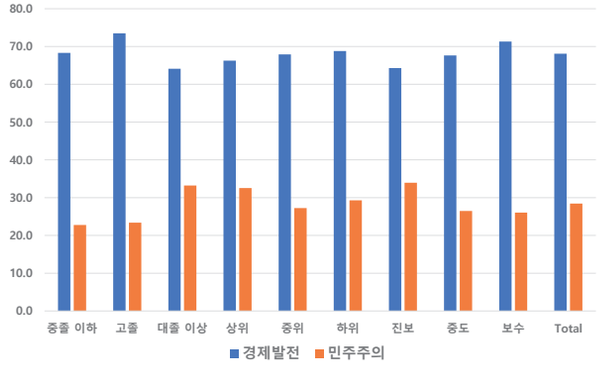
통치 체제 선호 : 민주주의 대 상황에 따른 독재



- 통치체제에 대한 상대적 선호를 묻는 질문에서는 독재 선호가 현저히 떨어짐
- 이념 성향에 따른 선호 차이가 나타남. 보수는 '상황에 따라서는 독재'를 중도나 진보보다 선호함
- 성, 교육, 소득 수준, 정당 지지에 따른 차이 없음

출처: 윤광일 외(2025)

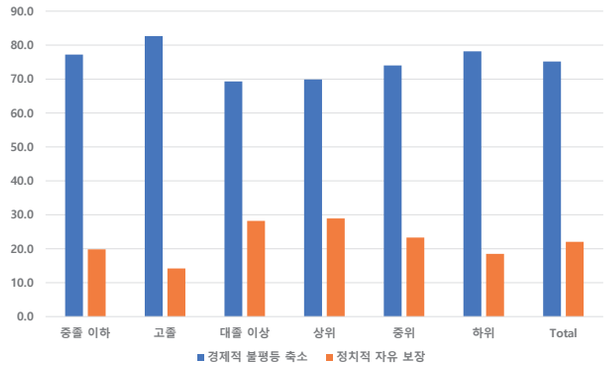
경제발전 대 민주주의



- 민주주의와 경제발전 중 하나를 선택해야 한다면, 귀하는 무엇이 더 중요하다고 생각하십니까?
- 성과(performance) 중심 민주주의 관: 경제 발전이 민주주의보다 압도적으로 높은 지지
- 학력, 소득, 이념 성향에 따른 차이

출처: 윤광일 외(2025)

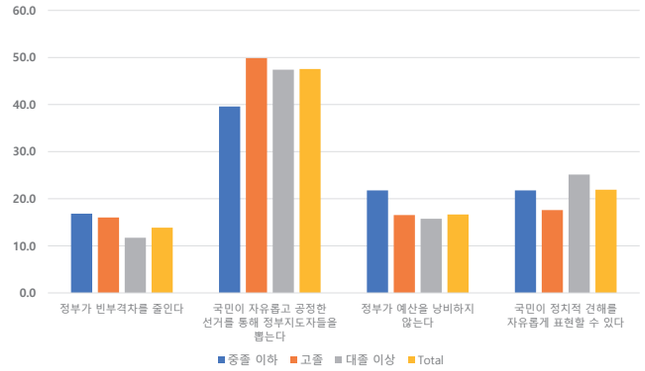
경제적 불평등 축소 대 정치적 자유 보장



- 경제적 불평등을 줄이는 것과 정치적 자유를 보장하는 것 중 하나를 선택해야 한다면 귀하는 무엇이 더 중요하다고 생각하십니까?
- 성과 중심 민주주의 관: 경제적 불평등 축소가 정치적 자유 보장보다 압도적으로 높은 지지
- 학력과 소득에 따른 차이

출처: 윤광일 외(2025)

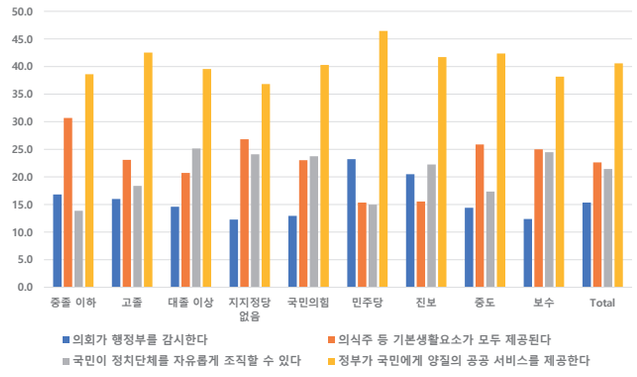
민주주의 필수 요소: 빈부 격차 축소, 공정 선거, 예산 낭비 방지, 표현 자유



- 자유롭고 공정한 선거 대한 광범한 합의
- 학력에 따른 차이

출처: 윤광일 외(2025)

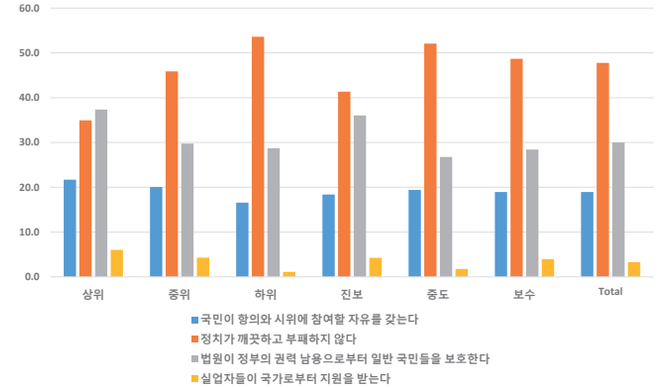
민주주의 필수 요소: 권력 분립, 기본생활 요소 제공, 결사 자유, 공공 서비스



- 성과 중심의 민주주의 관: 양질의 공공 서비스 제공에 대한 선호가 매우 높음
- 학력, 지지 정당, 이념에 따른 차이

출처: 윤광일 외(2025)

민주주의 필수 요소: 시위 자유, 청렴 정치, 법원, 실업자 국가 지원



- 도덕적 민주주의관: 청렴 정치에 대한 지지 높음
- 소득과 이념 성향에 따른 차이

출처: 윤광일 외(2025)

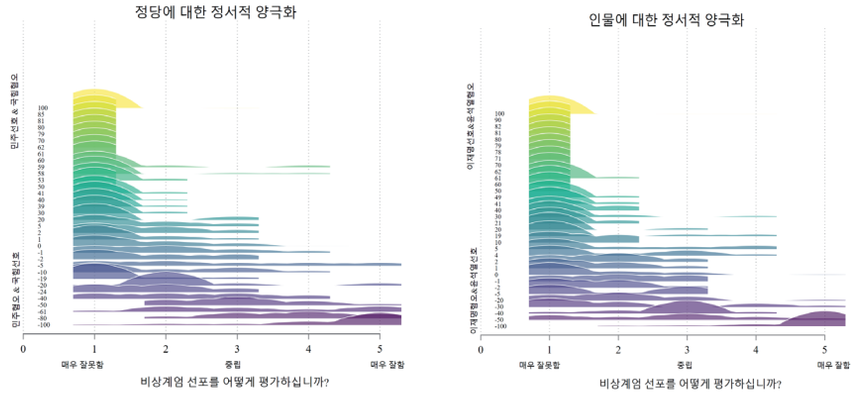
2025년 21대 대선 유권자 자료 분석으로 본 한국정치 균열

- 전통적 투표 결정 요인(사회정치적 균열)
  - 정당지지 성향(정당일체감 또는 당파심)
  - 이념 성향: 서구와 유사한 사회와 경제 차원 그리고 한국 특유의 대북 통일 정책 중심의 안보 차원으로 진보와 보수가 갈림
  - 사회경제적 요인: 출신지역·연령(세대)·학력·소득
  - 경제 투표: 경제 성과에 대한 회고적 또는 전망적 평가에 기반한 투표
- 2025년 대선은 전통적 균열(지역·세대·이념)과 단기적 사건(외생 변수)인 계엄과 탄핵이 교차 또는 상호작용한 선거
  - 정권 심판론 vs 야당 심판론이 전국적 대결 구도를 형성하며, 정당지지 성향, 부정적 당파성(상대 정당이 싫어서 투표), 이념, 세대, 젠더 균열 등이 복합적으로 상호작용(기존의 사회 균열과 단기적 정치 쟁점이 결합)
  - 영호남 출신 지역에 기반한 지역 투표 경향의 지속

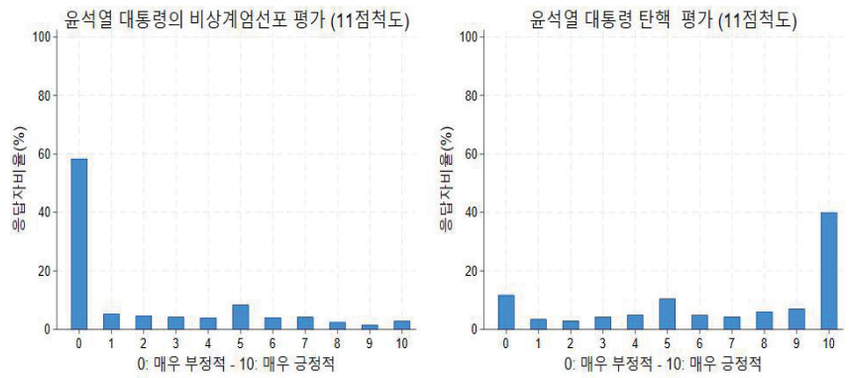
세대별 투표 행태

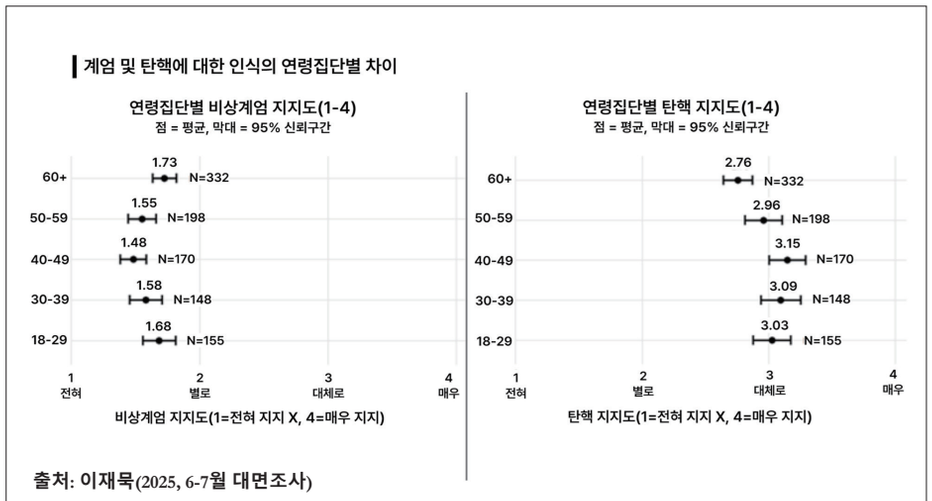
- 단기 정치 사건(계엄·탄핵)에 대한 인식의 분절성은 실제 투표 선택의 패턴 속에서 어떻게 드러나는가?
  - 연령대별 태도는 중년층(특히 40대)을 중심으로 한 U자형 구조
  - 40대: 탄핵 '가장 강한 지지', '계엄 '가장 비판적';
  - 60대 이상: 계엄 상대적으로 '관대', '탄핵 '부정적'.
  - 20대 이하: 3040의 선행 세대에 비하여 상대적으로 '보수적 경향'을 보임
- 2025대선에서, 지역·이념과 같은 전통적 균열 요인은 여전히 투표 행태를 설명하는 핵심 축으로 작동하였고, 여기에 세대와 젠더 등 (잠재적) 사회 균열 요인이 새롭게 결합하며 투표 선택의 다양성과 복합성을 심화함
- 세대효과 혹은 시기(역사)효과?
  - 세대효과: 특정 시기에 특정 연령대로서 사회적 경험을 공유한 집단간의 세대 차이; 성인 이전 또는 청년기 경험 및 사회화의 중요성; 4-50대 상대적 진보 성향을 통해서 본 20대 남성의 향후 정치 성향 예측
  - 시기(역사)효과: 경험한 시기 혹은 사회구조(전쟁, 공황, 대규모 전염병 등)의 차이 반영

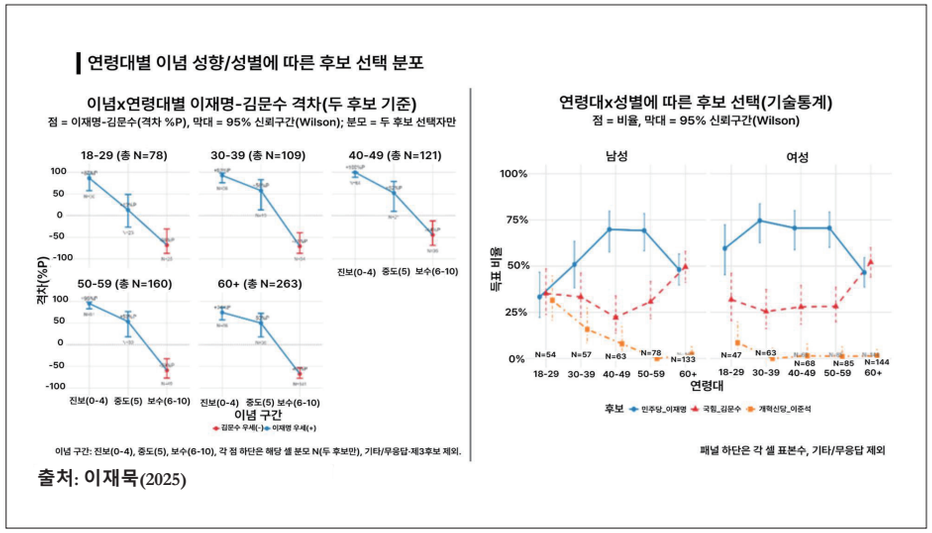
정서적 양극화와 비상계엄 평가(박범섭 2025, 1월 온라인 조사)



비상계엄 및 탄핵 평가(정연경 2025, 6월 온라인 조사)

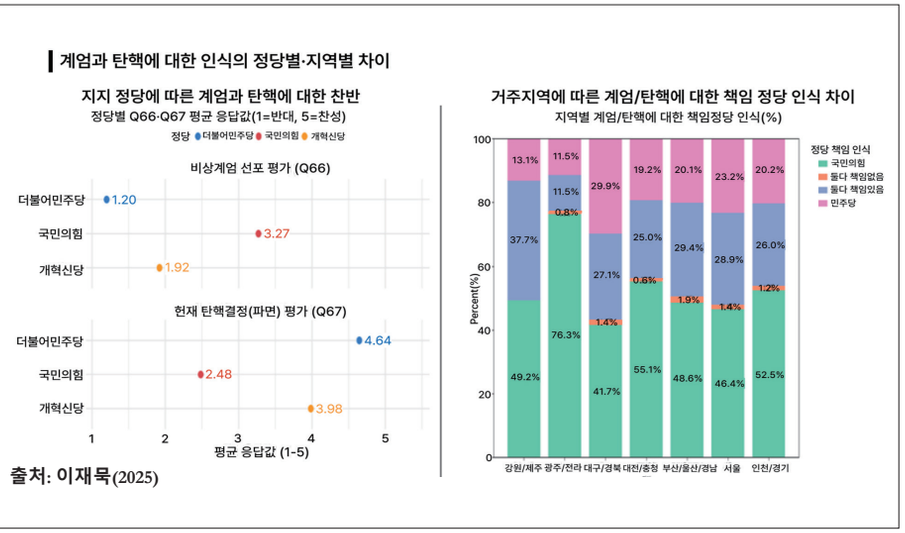






내란 후 대선 자료 분석: 이념, 세대, 성별 분석

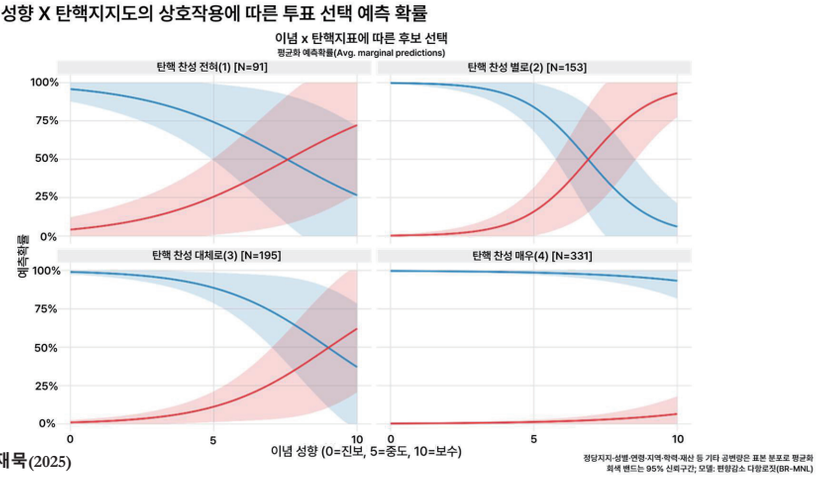
- 이념 성향에 따른 투표
  - 진보층: 이재명 압도 우세(+74~+100%p)
  - 보수층: 김문수 우세(–44~–71%p)
- 이념 효과의 강도는 세대별로 다르게 작동
  - 60대: 이념 응집성 높음, 진보성향 내부에서도 상대적 보수 성향이 존재
  - 40대: 민주당 지지세가 가장 강한 코호트, 60대와 더불어 이념적 응집성이 강하나 정치적 방향성은 상반된 세대
  - 20대: 가장 진보적일 것이라는 일반적, 세대론적 기대와 달리 '상대적 보수화' 경향; 다만, 20대의 보수적 투표 행태는 성별에 따라 뚜렷한 차이를 보임
- 연령과 성별 교차 분석
  - 대부분의 세대에서는 남녀 격차 미미
  - 20대에서 예외적으로 강한 성별 분화 발생
  - 남성: 국민의힘·개혁신당 지지 우세
  - 여성: 민주당 지지 우세



정당과 지역별 계엄 및 탄핵 인식

- 정당 자료 해석
  - 민주당 지지층: 계엄에 강한 반대(평균1.2), 탄핵에 강한 찬성(4.64)
  - 국민의힘 지지층: 계엄에 상대적 관용(3.17), 탄핵에 있어서는 유보·반대(2.48)
  - 개혁신당 지지층: 두 사안 모두 중간적 태도, 제3정당으로서 차별적 인식 구도 형성
- 함의
  - 동일한 정치적 사건(계엄과 탄핵)이 유권자의 정당 일체감과 정치 성향에 따라 상이한 의미로 해석됨
  - 민주당 지지자에게 계엄은 '민주주의 훼손'의 상징이자 탄핵의 정당성을 뒷받침하는 근거로 인식하는 것으로 보임
  - 국민의힘 지지자 다수에게 계엄은 국회 다수당의 입법 폭주에 대한 견제이자, '질서 유지를 위한 불가피한 조치'로 인식하는 것으로 보임
- 지역 자료 해석
  - 호남: 76.3%가 계엄 사태의 책임이 국민의힘에 있다고 응답
  - 영남: 민주당 책임(29.9%), 양당 모두에 대한 책임 부정(27.1)
  - 서울, 경기, 인천 등 수도권 : 국민의힘 책임 50% 수준이지만, 민주당에게도 일부 책임이 있다는 인식
- 함의
  - 지역균열과 정당/이념 균열의 중첩 cf. 보수의 심장; APEC 평가
  - 온라인 호남 혐오 확산(양혜승 2022)
  - 정서적 양극화는 단순 감정적 적대감을 넘어, 동일한 정치 사건에 대한 평가구조 자체를 분절화하는 방향으로 심화하는 것으로 보임
  - 2025년 대선은 지역균열에 기반한 부정적 당파성의 지속적인 확대를 시사

이념 성향 X 탄핵지지도의 상호작용에 따른 투표 선택 예측 확률

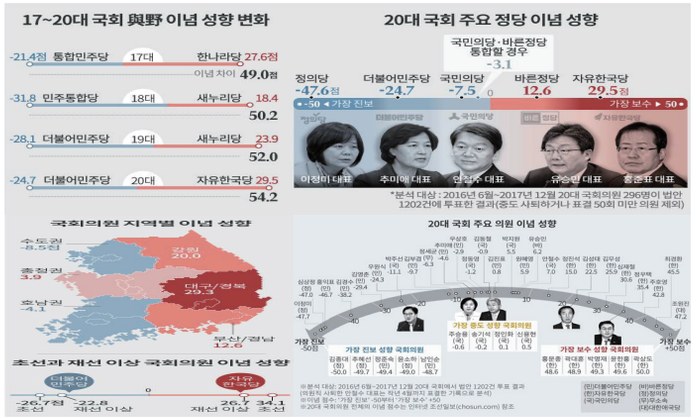


출처: 이재묵(2025)

탄핵평가와 이념성향의 상호작용에 따른 투표 선택 예측 확률

- 탄핵평가와 이념 성향의 상호작용
  - 탄핵 반대 또는 미온적 집단: 이념이 보수화될수록 김문수 후보의 확률이 급상승, 이재명 후보 선택 확률 급락
  - 탄핵 강한 찬성 집단: 개인의 이념 성향과 상관없이 전 구간에서 이재명 후보 안정적으로 우세하고, 이념 기울기 또한 완만
  - 탄핵 찬성이 강할수록 '수준 이동'(이재명 곡선 위로 상승)과 '기울기 완화'(이념 변화의 영향 감소)가 동시 발생
  - 탄핵 반대와 미온층의 중도-보수 구간은 정치적으로 가장 가변적인 유권자 집단임을 시사
- 유권자의 이념적 보수성은 기본적으로 김문수와 이준석 모두의 선택 확률을 높이지만, '탄핵 지지'라는 정부 평가 요인이 결합하면 그 효과의 방향성이 갈라짐
  - 김문수의 '보수 프리미엄'은 유권자의 탄핵 지지도가 높을수록 급격히 약화되는 반면, 이준석은 중도-중도 보수 친탄핵층에서 일정한 득표 이익을 얻음. 그러나 탄핵 지지가 매우 높은 구간에서는 추가 득표 효과가 정체 혹은 상쇄되는 양상
  - 이념적 보수화가 국민의힘 후보로의 결집을 보장하는 것은 아님
- 2025년 대선에서, 유권자의 선택은 단순한 좌우의 이념 축에 따라 구조화되지 않았으며, 정부 평가와 탄핵 지지라는 새로운 축이 교차 작동

정치인 차원: 지역균열과 이념적 양극화의 중첩

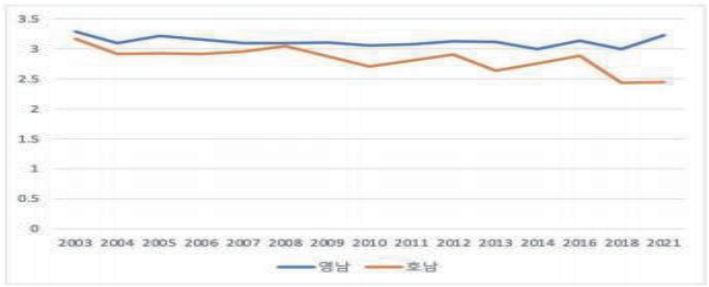


정치인 차원: 지역균열과 이념적 양극화의 중첩



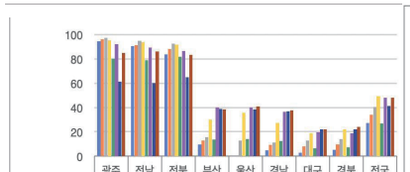
정치적 지역주의의 존속: 심리적 차원

[그림 1-3] 한국인의 이념 성향(영남과 호남), 2003~2021

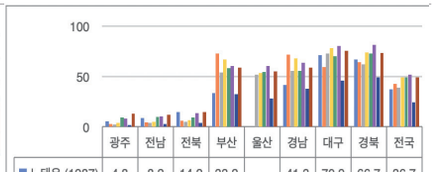


주 1) 만 18세 이상 인구를 대상으로 함.
주 2) 설문문항은 "귀하는 자신이 정치적으로 어느 정도 진보적 혹은 보수적이라고 생각하십니까?"라는 질문에 '매우 진보적'에서부터 '매우 보수적'까지 5개의 범주로 제시되었음.
주 3) 이 질문에 대한 응답자들의 대답의 평균값을 표시함 (값이 높을수록 "보수"를 의미함)
출처: 성균관대학교 서베이리서치센터, 「한국종합사회조사, 2003~2021 누적데이터」, 원자료, 2022.

민주화 이후 대선 투표 행태로 본 영호남 지역투표

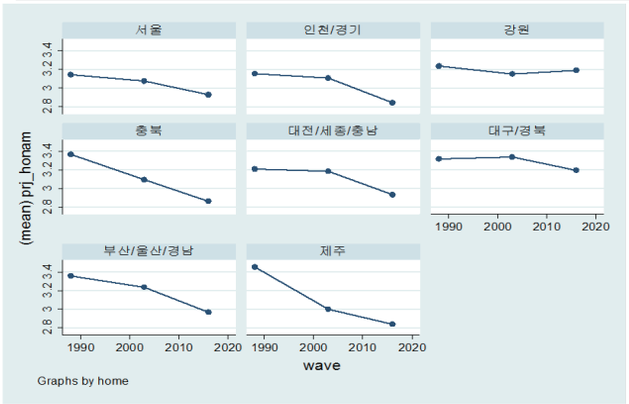


	광주	전남	전북	부산	울산	경남	대구	경북	전국
김대중(1987)	94.5	90.3	83.6	9.5		4.4	2.4	5.1	27
김대중(1992)	95.8	91.1	87.9	12.4		9.1	7.8	9.4	33.8
김대중(1997)	97.3	94.6	92.3	15.3	12.5	11	12.5	13.7	40.3
노무현(2002)	95.17	93.38	91.58	29.85	35.27	27.08	18.67	21.65	48.91
정동영(2007)	79.8	78.7	81.6	13.5	13.6	12.3	6	6.8	26.4
문재인(2012)	91.97	89.28	86.25	39.87	39.78	36.33	19.53	18.61	48.02
문재인(2017)	61.14	59.87	64.84	38.71	38.14	36.73	21.76	21.73	41.08
이재명(2022)	84.82	86.1	82.98	38.15	40.79	37.38	21.6	23.8	47.83



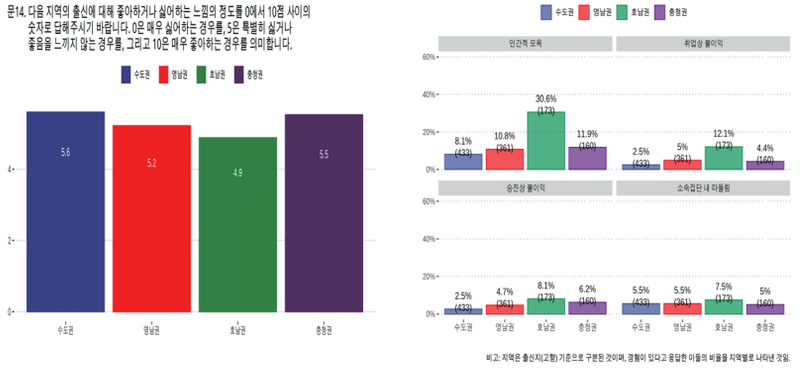
	광주	전남	전북	부산	울산	경남	대구	경북	전국
노태우 (1987)	4.8	8.2	14.2	33.2		41.3	70.9	66.7	36.7
김영삼 (1992)	2.1	4.1	5.6	72.6		71.5	58.8	63.6	42
이회창(1997)	1.7	3.2	4.6	53.3	51.4	55.1	72.7	61.9	38.7
이회창(2002)	3.57	4.62	6.19	66.74	52.87	67.52	77.75	73.46	48.91
이명박(2007)	8.6	9.2	9	57.9	54.1	55.2	69.5	72.7	48.5
박근혜(2012)	7.76	10	13.22	59.82	59.78	63.12	80.14	80.82	51.55
홍준표(2017)	1.15	2.45	3.34	31.98	27.46	37.24	45.36	48.62	24.03
윤석열(2022)	12.72	11.44	14.42	58.25	54.41	58.24	75.14	72.76	48.56

출신지역별 호남 편견의 변화(1988-2016 대면조사)



- 귀하께서는 다음 지역 출신 사람들을 어느 정도 좋아하시는지 또는 싫어하시는지를 말씀해주십시오 (5점 척도 3=보통 5=매우 싫어한다)
- 대구/경북과 강원 출신 호남 편견 유지

정치적 지역주의의 존속 (2024년 온라인 조사): 심리적 차원



비고: 지역은 출신지(고향) 기준으로 구분된 것이며, 경험이 있다고 응답한 이들의 비율을 지역별로 나타낸 것임.

정당민주주의 혹은 극렬 당원 독재

- 비민주주의 국가 가운데 강력한 당-국가 체제를 유지하고 있는 중국이 2022년 기준 인구 대비 7.1%가 공산당 당적, 인구 대비 20%가 넘는 한국의 당원 규모는 놀랍다 역사적으로도 이런 당원 규모는 1945년 기준 850만 당원을 가졌던 독일 나치당에서나 찾을 수 있을지 모른다(박상훈 2023)
- 한국 정당들이 노동조합이나 다른 시민사회 조직과의 연계가 사라지면서 강성 지지층에 의해 포획되는 과정을 거치면서 한국 정당의 개인화와 부정적 당파성이 심화(권혁용 2023)
- 당원민주주의는 사실은 다수의 지지자들을 무력화시키고 당원, 특히 소수 극렬 당원들의 권리만 강화하는 '극렬 당원 독재'라는 정당민주주의의 후퇴다 (손호철 2025)
- 이념 빈곤 정당화
  - 민주당 수도권 정당화와 국민의힘 보수 및 권위주의계승 정당화
  - 사회경제균열 완화 실패: 재봉건화, 경제적 양극화, 산업구조 조정으로 인한 고용불안정, 지역 소멸 등

년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)	년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)
2004	1,955	4.0	2013	5,208	10.1
2005	2,692	5.5	2014	5,246	10.2
2006	2,930	6	2015	5,837	11.3
2007	3,760	7.6	2016	6,102	11.8
2008	3,878	7.8	2017	7,508	14.5
2009	4,124	8.3	2018	7,826	15.1
2010	4,791	9.5	2019	8,658	16.7
2011	5,102	10.4	2020	8,771	16.9
2012	4,782	9.4	2021	10,429	20.2

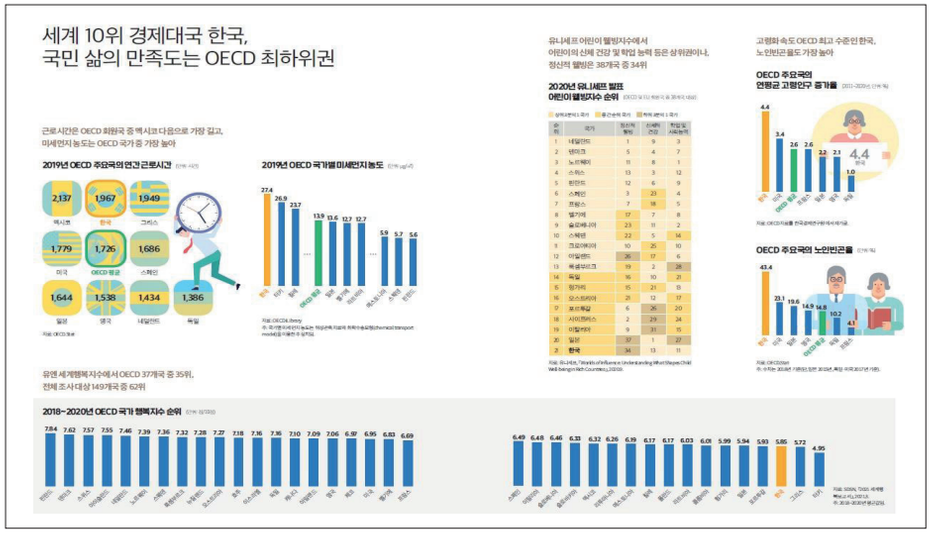
(단위: 천명)
출처: 중앙선관위

한국민주화운동의 시기별 특징(손호철 2018)

	1기 (1953~80)	2기 (1980~87)	3기 (1987~90년대 초)	4기 (90년대 초~ 현재)
정치적 민주화 운동	→	**→**	→	→
사회경제적 민주화 운동		→	**→**	→
생산자 민주화 운동		→	**→**	→
대외적 민주화 운동		→	**→**	→
일상성 민주화 운동			→	**→**
주체	학생, 지식인 (자유주의적)	학생, 지식인 (급진주의적, 자유주의적)	학생, 지식인, 노동자 농민 (시민운동) (급진주의, 자유주의 분화)	시민운동 노동자, 농민 민중운동

- 보수 지역 양당체제 고착화와 신자유주의 및 신냉전 체제 심화
- 현재 모든 영역에서 운동 강도가 약해진 것으로 보임
- 지난 계엄과 달리 대학 휴교령이 포고문에 없었음. 그럴 필요가 없을 정도로 비판 세력의 무력화와 순치 심화

* 선의 굵기는 운동의 강도를 표시한 것임



맺는 말: 내란 사태가 미친 사회정치학적 영향

- 내란 사태는 윤석열 개인의 일탈행위로 보기보다는 민주주의 위기 또는 퇴행 추세와 시민사회와 대중 차원의 높은 수용도 차원에서 이해해야 할 필요
- 민주주의 퇴행
  - 행정부 비대화, 주기적 적폐 청산, 권한 자제 및 상호 용인 규범 약화 여전; 내란 세력 청산은 어찌할 것인가? 반민주주의 세력도 용인해야 하는가?
  - 정치인, 고관여층 중심 이념적·정서적 양극화 심화 및 대중 차원으로의 확산
  - 일반 지지자, 시민사회와 유리된, 강성 지지층에 의한 정당 포획
  - 내란 용인 또는 지지 세력 혹은 반민주주의 세력 사회기반(레가시 및 뉴 미디어, 지식 생태계, 대중 조직 등) 확고해 보임
  - 대중 차원 광범한 선거 또는 정치 중심, 업적 중심의 민주주의관과 비민주주의체제 선호 강화 추세
- 정치 균열의 지속: 지역과 이념 성향의 중첩 강화
- 내란 사태가 미친 사회정치적 영향은 아직까지는 미미해 보임

[토론 1]

민주주의 위기에 대한 응답: 차별금지법과 모두를 위한 민주주의

몽(차별금지법제정연대 공동집행위원장, 인권운동사랑방 상임활동가)

대한민국은 민주공화국이다(헌법 제1조 제1항). 민주주의는, 개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 대등한 동료시민들 간의 존중과 박애에 기초한 자율적이고 협력적인 공적 의사결정을 본질로 한다(헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1 참조).

민주국가의 국민 각자는 서로를 공동체의 대등한 동료로 존중하고 자신의 의견이 옳다고 믿는 만큼 타인의 의견에도 동등한 가치가 부여될 수 있음을 인정해야 한다(헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1 참조). 국회는 당파의 이익이 아닌 국민 전체의 이익을 위하여야 한다는 점에서 소수의견을 존중하고, 정부와의 관계에서도 관용과 자제를 전제로 한 대화와 타협을 통하여 결론을 도출하도록 노력하였어야 한다. 피청구인 역시 국민의 대표인 국회를 헌법이 정한 권한분배질서에 따른 협치의 대상으로 존중하였어야 한다. 그럼에도 불구하고 피청구인은 국회를 배제의 대상으로 삼았는데, 이는 민주정치의 전제를 허무는 것으로 민주주의와 조화된다고 보기 어렵다. (85)

헌법재판소 2025. 4. 4.자 2024헌나8 결정 대통령(윤석열) 탄핵

12 · 3 비상계엄과 내란사태 이후 1년이 되어가는 지금, 우리에게 '남겨진 과제들'을 떠올리며 다시 헌법재판소의 결정문을 들여다볼 필요가 있다. 이는 헌법재판소의 결정이 '헌정 수호'와 '법치 회복'의 요체이기 때문만은 아니다. 헌법재판소의 판면 결정 또한 다수의 시민들이 민주주의 주체이자 헌법의 주체로 등장했던 '퇴진 광장'의 요구, 그리고 과거의 연장선인 동시에 현재의 국면이 빚어낸 민주주의 과제와 공명하며 등장한 것이기 때문이다.

윤석열 퇴진 광장이 여성과 성소수자를 비롯한 사회적 소수자들의 대중적 · 적극적인 참여 하에 열린 공간이었고, '우리'라고 묶일 수 있는 공동체의 의미와 다층적인 연대를 확장하는 계기였다는 점은 적지 않은 연구를 통해 확인된 바 있다. 광장이라는 집단적 경험 속에서 '대등한 동료시민들 간의 존중과 박애'는 신자유주의-민주주의의 구조적 위기 속에서 고조된 불안과 공포를 넘어설 공동체의 원칙으로 여겨질 수 있었다. '대화와 타협'은 "동상이몽의 평행세계가 유지될 것이라는 긴장"[1] 속에서도 '계몽'이나 '손절'이 아닌 다른 방식의 사회적 관계가 가능하리라는 기대를 담고 있다. 이러한 기대는 '차별금지 · 성평등 · 인권 · 소수자권리'(기본권) 보장 및 실현이 민주주의 체제의 허물 수 없는 없는 원칙이 되어야 한다는 공통 감각 속에서 형성된 것이다. 이것이 일정 부분 민주주의에 대한 '판타지'라 할지라도 물리적 · 집합적 경험에 토대를 둔 "믿을 수 있는 판타지"의 성격을 갖는다는 점에서 한시적인 광장 스펙타클이나 열정으로 치부되는 것 또한 적절하지 않을 것이다.

하지만 윤석열 퇴진과 조기 대선을 거치면서 과거의 '독재 대 반독재' 혹은 '보수 대 반보수'가 현재 '극우 대 반극우' 전선으로 대체되고 있다는 인상을 지울 수 없다. 극우로 통칭될 수 있는 '저들'을 설정하고 이에 반대한다는 입장을 표명하는 것만으로 민주주의가 실현될 수 있다고 믿는 정치 지형 속에서, 광장-차별금지 요구는 불과 채 반년도 되지 않아 마치 '전생'처럼 여겨지고 있다. 인류학자 서보경이 통렬하게 짚은 바대로 "나중에 체제"(시간적 제한이 없는 유예 속에 비규범적인 존재들을 가두고 이를 통해 '정상적인' 민주주의를 구성할 수 있다고 여기는 억압 체제)[2]를 직면하는 것은 우리에게 남겨진 민주주의 과제를 해결해가는 데 필수적이다. 그렇기 때문에 광장의 요구와 그 의미를 끊임없이 길어올리며 현재화하는 운동의 노력 또한 필수적이다. 윤석열이 보여주었듯이 특정 집단을 공존할 수 없는 배제의 대상('반국가세력')으로 삼고 이 대상 자체를 사회에서 없애야 한다는('수거', '처단') 극우의 절멸주의(exterminationism) 세계관과 실천이 12 · 3 이전에도 이후에도 소수자 집단을 향해왔다는 사실을 상기한다면 더욱 그렇다.

1. 12 · 3 비상계엄과 내란 사태 이후의 선명한 과제, 차별금지와 모두를 위한 민주주의

1,700여개 시민사회단체가 모였던 내란청산 · 사회대개혁 비상행동(舊 윤석열즉각퇴진 · 사회대개혁 비상행동)이 디지털 자유발언대 '천만의 연결'을 통해 수집 · 분석한 '광장의 시민이 바라는 사회대개혁'(788건)에 가장 많이 등장한 건 '차별금지 · 성평등 · 인권 · 소수자권리'(25.9%)이었다.[3] 퇴진 광장의 시민발언(1,233건)을 분석한 연구결과에서도 다양한 사람들의 존엄과 평등을 보장해야 한다는 의견이 주를 이루었다.[4] 퇴진 국면에서 광장을 주도한 여성 및 소수자들의 목소리는 민주주의를 지키려는 시민들의 용기로 널리 회자되었지만, 또 다른 한편으로는 광장 그 자체, 혹은 한국사회 전반의 민심을 대표하기는 어렵다는 지적에 봉착하기도 했다. 시민발언을 분석한 연구자들은 바로 "평균이 아닌 목소리들"이 한국사회의 민주주의를 모두의 것으로 만들어가려는 주요한 계기였으며, 민주주의 · 국가 · 정치권력 · 미래

1 신혜란 · 조민주 · 김대훈 · 최원영 · 현희창, 광장정치, 「평행세계의 접촉지대: 12 · 3 이후 탄핵집회와 극우 집회, 거리정치와 정당정치의 만남」, 대한지리학회 학술대회 논문집, 2025.

2 서보경, "확인, 분리, 퇴치의 기제들과 '정상 상태'로서 미시 파시즘", 〈반동성애와 안티페미니즘 그리고 우리사회의 파시즘〉 한국성소수자/퀴어연구학회 · 여성문화이론연구소 · 비판사회학회 · 한국성소수자연구회 · 한국인권학회 · 한국여성학회 · 한국사회사학회 · 한국사회학회 · 한국철학사상연구회 공동포럼, 2025. 8. 22.

3 내란청산 · 사회대개혁 비상행동(舊 윤석열 퇴진 · 사회대개혁 비상행동), 〈천만의 연결 결과 리포트〉, 2025. 두 번째로 높게 나온 사회대개혁 요구는 '정치개혁과 민주주의 · 정치참여'(25.8%)로 나타났다. 그런데 정치개혁 내에도 차별금지/법에 대한 요구가 함께 포함되었다는 점에서, 많은 시민들은 대의민주주의 체제에서 시민들의 다양한 정치적 의사가 반영되고 대표될 수 있어야 한다는 정치개혁의 요구와 차별금지의 요구를 연결된 과제로 여기고 있음을 짐작해볼 수 있다.

4 유현미 · 김이선 · 김정환 · 장진범 · 박상은, 「광장에서 만난 세계 – 윤석열 퇴진 집회 시민발언문 분석」, 『경제와 사회』 제146호, 2025.

적 사회상을 제시하고 있음을 역설한다. 나는 이 관점에서 전적으로 동의하면서, 한편으로는 사회대개혁 과제로서 광장 내 소수자들의 요구를 대표하는 '차별금지'가 "평균이 아닌 목소리들"로 국한되지 않았다는 점 또한 사회적 지식으로 환기될 필요가 있다고 본다.

퇴진 광장을 경과하며 비상행동 외에도 이른바 '민심'을 파악하기 위한 여러 설문조사와 더불어 사회대개혁 과제들을 나름의 관점으로 제시하는 다양한 민주시민사회진영의 연구 · 활동이 진행되고 발표되었다. 이러한 결과들에서 주목해야 하는 점은 크게 두 가지다. 첫째, 과거와 달리 윤석열 퇴진–조기 대선 국면에서는 이른바 정치개혁 및 경제민생으로 대표되는 전통적인 의제를 넘어서 기본권으로서 '차별금지 · 성평등 · 인권 · 소수자권리'(이하 차별금지)가 사회대개혁의 공통적인 의제로 등장했다는 점이다.

- 광장 참여 청년 한국사회 미래상 : 평등하고 다양성이 존중되는 포용사회[5]
  – '평등하고 다양성이 존중되는 포용사회'(61.1%), '기타'(13.6%), '안전과 복지를 갖춘 평화로운 사회'(12.6%), '민주적이고 참여적인 사회'(9.7%), '희망과 미래 있는 사회'(3.2%), '자유로운 사회'(2.2%)' 순
  – "응답자들은 "모든 소수자와 함께 가는", "누구나 인간다운 삶을 살 수 있는", "모두가 나답게 살아가는" 사회를 꿈꾼다고 답했다. 이는 오히려 광장에 참여하는 청년들이 한국사회가 차별적이고 배제적이라고 체감하고 있다는 것을 반증한다. 향후 한국사회에 평등과 다양성 존중에 대한 해법이 더 많이 논의될 필요가 있다."
  – "윤석열 퇴진 이후 다가올 조기대선과 향후 정치 영역에서는 '평등'과 '다양성'을 어떻게 입법, 정책 등으로 실질화 할 수 있을지에 대한 고민이 반드시 수반되어야 합니다."[6]

5 윤석열 퇴진을 위해 행동하는 청년들(윤퇴청), 「시대가 묻고 광장이 답하다 – 여의도, 남태령, 광화문, 한강진 그 이상의 이야기」, 2025. 1. 23. 응답자 총 954명.

6 이재정, 「광장의 청년들은 다양성이 존중받는 포용사회를 꿈꾼다」, 사회대개혁 국회연속세미나① 〈광장시민이 꿈꾸는 사회대개혁과 정치적 연대〉, 2025. 2. 27.

- 새로운 민주공화국을 위한 사회대개혁 – 안전하고 차별 없는 더불어 사는 사회(11개 과제 중)[7]
  – "…한 가지 밝혀 둘 것이 있습니다. '과제의 우선순위'를 정하는 일은 여전히 열려 있다는 것입니다. 과제 발견 과정에서 확인한 흥미 있는 사실은, 광장 시민과 전문가의 관심이 조금 다르다는 것이었습니다. 광장 시민은 '차별 없는 세상, 평등, 생명 안전, 일자리, 노동 등이 우선 관심사라고 했는데 전문가들은 검찰경찰법원 등 국가권력기구 개혁, 개헌 정치제도 개혁 등이 중요하다고 보았습니다."
- 교수연구자 및 정책전문가의 사회대개혁과 국가비전 인식 '차기정부가 핵심으로 추진해야 할 주요 정책분야' – 성평등과 인권, 사회적 소수자 권리 보장[8]
  – 경제와 민생(51.4%), 정치개혁과 민주주의(43.3%), 보건의료, 돌봄과 복지(34.9%), 성평등 · 인권 · 소수자 보호(29.2%) 순
  – "정부의 전통적인 핵심과제인 경제와 정치를 넘어서서 이번에는 '응원봉 촛불시민'의 열망인 성평등과 소수자 보호의 가치가 핵심 정책분야로 부각되었음을 중시해야 한다."
- 한국사회 대전환 공론화 설문조사 및 토론회 결과 '차기 정부에서 우선적으로 해야 할 구체적인 정책과제' – 사회적 불평등 해소(차별 혐오 금지, 사회적 약자 보호 등)(11개 과제 중)[9]
  – [혐오 · 차별 · 성평등] 영역 : 차별금지(여성 · 장애인 · 이주민 · 성소수자 등) 및 혐오금지 제도 / 장애인, 노약자 등 이동권 보장 / 성범죄 처벌(딥페이크 포함) / 낙태권 / 문화다양성 존중과 보호
- 한국사회 대전환 공론화 설문조사 '사회개혁의 주요 영역' – 혐오 · 차별 · 성평등[10]
  – 정치개혁 · 민주주의 · 언론개혁(1순위), 경제개혁 · 민생 · 부동산(2순위), 외

7 사회대개혁정책포럼 연구진, 「광장시민, 사회대개혁의 꿈 – 연합 정치를 위한 제안」, 2025. 5. 1.

8 이창현, 「차기정부 사회대개혁을 위한 국가비전과 대통령의 리더십」, 사회대개혁 국회연속세미나② 〈교수연구자 및 정책전문가의 사회대개혁과 국가비전 인식〉, 2025. 3. 7. 전국 교수연구자 및 정책전문가 504명.

9 신형식, 「한국사회 대전환 공론화 설문조사 결과분석」, 사회대개혁 국회연속세미나③ 〈사회대개혁을 위한 국가비전과 핵심정책 제안〉, 2024. 3. 14.

10 김귀옥, 「한국 사회 대전환 공론화 설문조사 결과 분석과 함의」, 〈한국사회 대전환 의제 공론화 토론회 – 한국사회 대전환 어떻게 실현할 것인가?〉, 2025. 3. 10. 전국대학민주동문회협의회(전민동)의 구성원들을 중심으로 조사, 응답자 707명.

교 · 안보 · 평화(3순위), 혐오 · 차별 · 성평등(4순위), 노동 · 일자리(5순위)

– "주목되는 지점은 외교안보 및 평화, 기후환경, 노동 · 일자리, 혐오 · 차별 · 성평등에 대한 중요도나 시급성 인식이 큰 차이 없이 분포하고 있는 점임. 특히 기후환경 문제나 성평등, 혐오나 차별금지에 대한 중요성 인식이 전통적 의제 영역인 외교안보나 일자리 영역에 대한 인식과 견주어 큰 차이가 없다는 점은 사회변화 의제영역의 다양성 인식을 확인시켜 주고 있음."(서복경)

• 새 정부가 해야 할 일 30개 – 차별과 혐오에 대응(30개 중)[11]

– "전문가들이 꼽은 가장 많은 과제를 망라하고 있는 것이 '정의롭고 평등한 사회'라는 방향입니다. 오래된 경제적 불평등의 고착화와 심화, 산업과 일자리 구조 변화, 고령화와 수도권 집중이 만들어내는 삶의 질 악화, 구조적으로 조장되는 차별과 혐오는 다양한 대안 제시 이면에 놓인 구조적 조건입니다."

지난 박근혜 퇴진 국면과의 큰 차이는 차별금지가 소수자 요구, 소수자 의제라는 차원을 넘어서 이들과 공존하는 동료시민들의 공감과 인정 속에서 '광장의 요구'라는 위상으로 자리했다는 점이다. 또한 위 결과들이 내란세력 진압과 조기대선에서의 '압도적 승리'를 위해 적극적인 민주연합정치를 주장한 진영 및 대표적인 시민사회, 광장 대중들을 아우르고 있다는 점 또한 중요하다. 이는 차별금지가 특정한 소수자들의 공통적 요구로 가시화되고 등장했을 수 있으나, '한국사회 민주주의 체제가 진정한 의미의 민주주의를 담보하고 있는가'를 가늠할 수 있는 보편적 준거점이자 일종의 리트머스로 인식되어야 한다는 점을 드러내는 것이기도 하다.

2. 민주주의 토대를 무력화시키는 극우 세력화, '모든 사람은 평등하다'는 규범은 어떻게 세울 수 있나

두 번째로 주목해야 할 점은 차별금지 요구가 가시화된 기저에는 '젠더'(혹은 '젠더 갈등')와 '혐오'라는 중핵이 있으며, 민주주의 위기의 진단과 이후 과제에서 주요하게 다루어져야 한다는 점이다. 12 · 3 이후 사회대개혁이나 새로운 민주주의 비전에 '성평등 · 소수자 권리 · 혐오 대응'이라는 키워드가 묶여서 하나의 층위로 등장하는 이유는 지난 15년 간 심화 · 방치되어 온 '여성혐오'가 소수자 집단의 차별 현실을 극명하게 드러내는 의제로, 성평등이 이를 해소하기 위한 비전으로 대표되어 온 과정이 있기 때문이다. 그 과정 속에서 혐오–배제–차별은 개념의 구분보다도 연쇄를 이루거나 다른 것으로 쉽게 전환되는 특징을 중심으로 이해되어 왔다.

12 · 3 비상계엄의 충격 속에서 한국사회의 민주주의를 진단하는 여러 글로벌 지표들이 회자된 바 있다. 그 중 스웨덴 예태보리대 산하 '민주주의 다양성 연구소(V–Dem)의 「2025 민주주의 보고서」는 2년 연속 한국을 독재화가 진행 중인 나라로 진단한 바 있다. 이미 윤석열 집권 시기인 2024년 보고서에서 한국은 민주화에서 독재화로의 전환을 의미하는 벨턴(bell–turn)이 진행되는 국가로 꼽혔는데, 좀 더 주목해야 하는 것은 윤석열 대통령이 '전 정부 인사들에 대한 강압적인 처벌 조치'와 '성평등에 대한 공격'으로 LDI(민주주의 지수)를 하락시켰다는 점을 원인으로 짚었다는 점이다. '여성가족부 폐지' 일곱 글자로 대표되는 혐오 정치와 그 실행이 한국사회에 미친 영향력은 광장 시민들의 진단 속에서도 반복 확인되었다. 내란 국면에서 금속노조가 진행한 설문조사에서 시민들은 한국사회가 최우선으로 해결해야 할 과제로 '노동시장 불평등과 양극화'(66%)와 '성별 불평등, 젠더 혐오 등 젠더 · 성별 갈등'(60.9%)을 꼽았으며[12], 광장에 참여한 청년층에서는 비상계엄과 내란뿐만 아니라 여성, 장애인, 성소수자, 빈민 등 소수자에 대한 일상화된 혐오를 통해 민주주의 위기를 실감한다는 응답이 높게 나왔다. 여성 및 소수자들을 비롯해 시민들은 12 · 3 비상계엄이 시민들의 존엄과 기본권을 침해하는 중대한 사건이라는 점을 이미 일상화된 '혐오' 정치의 확산을 통해 직감했고, 12 · 3 비상계엄을 전후로 극우 세력이 급부상하게 된 배경에 소수자 집단에 대한 타자화와 혐오 전략이 반복해서 강조되는 이유이기도 하다.

11 참여연대, 「새 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일 – 참여연대가 묻고 100인이 답하다」 보고서, 2025. 6. 전문가 101명 인터뷰.

12 홍석범, 시민들은 왜 광장으로 나왔을까: 2024–2025 탄핵집회 촛불광장 참여시민 설문 결과 분석 , 금속노조 노동연구원 이슈페이퍼「e–금속이슈」, 2025. 4. 응답자 총 1,278명 대상.

12 · 3 비상계엄과 내란 국면에서 민주주의의 위기와 극우 세력의 급진화가 '혐중'으로 드러나고 있는 상황에 많은 사람들이 우려한다. 극우의 부상이 전지구적 자본주의 · 신자유주의 체제의 위기라는 구조적 배경을 두고 있다는 점은 이미 여러 연구자들이 짚고 있는 바인데, 근래의 '혐중'이 냉전체제의 종식 이후 반공주의를 대체할 새로운 국제질서로서 미국의 외교군사 기조에 따라 신냉전과 '혐중'을 통해 반공주의를 재활성화 · 대중화 하려는 기획 속에서 이해해야 한다는 점은 중요하다.[13] 이와 더불어 또 다른 한편으로는 극우 혹은 극우적 세계관이 정상상태화(normalization) 되는 과정을 한국사회에서 차별과 배외주의를 주창해 온 세력, 이를 공식화한 정치가 키워온 적대와 혐오의 역사적 토양 속에서 이해할 필요가 있다.

재중동포 5세이자 '경계인의목소리연구소' 소장이자 최근 대림동을 공격하는 극우 세력에 대항하는 시민사회 행동을 주요하게 조직해 온 박동찬 활동가의 지적을 상기할 필요가 있다. 그는 비상계엄과 내란 국면에서 폭발하고 있는 '혐중'을 고민할 때 중국과의 관계에서 그 계보학을 이해하는 것도 중요하지만, '중국'에 대한 집중이 중국에 대한 '합리적'인 혐오를 재생산 하고 한국사회 내부의 '혐오의 주류화' 문제를 간과하게끔 만든다는 점을 지적한다.[14] 한국사회에서 중국인이 혐오의 대상이 되는 것이 마땅하며 이 사회에서 사라져야 한다는 주장을 정당화하는 논리와 실천은 바로 우리의 구체적인 정치경제사회적 맥락과 구조 속에서 만들어진 것일 수밖에 없기 때문이다. 남성계(manosphere) 내에서 젠더 불평등과 여성혐오를 일베 VS 메갈 구도에서 탈정치화하는 대중적 서사들을 재생산하고, 언론이 이를 여혐 VS 남혐 구도 하면서 페미니즘을 '논란'으로 구성하고, 정치권이 '젠더 갈등'이라는 프레임으로 공식화하면서 '안티페미니즘의 정상화'가 어떻게 지배적인 담론이 되었는지를 떠올리면 지금의 '혐중'이 어떤 방식으로 진화해나갈지를 예측하는 것은 어렵지 않다. 이미 2020년 '차이나 게이트' 사태를 통해 확인된 바다. 일베에서 퍼진 음모론을 보수 언론이 확대재생산하고 정치권이 적극적으로 정치적 쟁점으로 만드는 불과 2주 만의 "자가 발전" 과정[15]을 통해 조선족이 댓글조작 및 부정선거에 개입했다는 의혹은 기정사실화 되었고 한국에 거주하는 재중동포들은 쉽게 혐오의 표적이 되었다. (윤석열이 비상계엄 선포 뒤 다섯 차례 전화했다는 이른바 '극우 유튜버 코치' 고성국, 민주당으로 적을 옮긴 당시 미래통합당 이언주 의원이 게이트 조작의 중심에 있었다는 점은 놀랍지 않다.) 그리고 윤석열의 탄핵을 막기 위해 동원된 혐중이 폭발하고 있는 현재 지형은 아마도 2026년 지방선거를 앞두고 '자국민' VS 중국인 · 외국인 선거권을 둘러싸고 더욱 극단화로 치닫을 가능성이 적지 않다.

극우에 효과적으로 대응하기 위해서라도 극우의 정상상태화가 어떻게 한국사회의 '혐오의 주류화' 방식과 결합되어 있는지를 파악하는 것은 중요하다. '극우'가 극단적 사상이나 신념으로 이해되기 쉽지만, 오늘날의 극우는 자신들이 민주주의 체제에 위해를 가하는 세력이 아니라는 인식을 만드는 것을 주요 전략으로 삼으면서 변모해왔다. 특히 디지털 기술, 언론과 온라인 환경의 변화 속에서 젊은 대중에게 호소하는 정치적 수사를 적극적으로 활용한다. 민주주의 체제를 부정하고 전복하려는 극단적인 형태보다, '진짜 대중'의 삶을 고통스럽게 만드는 사회적 타자를 지목하고 이들이 아닌 '진짜 대중'이 민주주의 주체가 되어야 한다고 주장한다. 극우의 핵심으로 꼽히는 민족주의 · 배외주의는 그 대상과 형식을 넘나든다. '동성애 척결'과 같이 국가 · 공동체의 순수성을 해치는 집단을 제거해야 한다는 절멸주의를 내거는 세력은 여전하다. 하지만 보다 익숙한 건 "성소수자라는 이유만으로 취업에 특혜를 준다면 성소수자가 아닌 사람들에게는 오히려 역차별"이라는 언설이다. 이번 대선에서 김문수가 '차별 대우'의 대상, '평등주의' 조치가 필요한 집단을 점유하는 역차별 담론을 제기한 것 또한 우연이 아니다. 민족주의적 선동이 없으면 극우라고 할 수 없는 게 아니다. 극우의 핵심은 '우리 vs 타국민'이라는 분할을 넘어서 '우리 vs 우리 아닌 타자'로 피아(彼我) 구도를 정의하는 것이며, '모든 사람은 평등하다'는 전제에 도전한다. 전통적인 반공 · 반북뿐만 아니라 반페미니즘 · 반동성애 · 반이주민 · 반중 · 반노조가 국면에 따라 적극적으로 결합하고 확장되는 배경이다. 그리고 빈번하게 인용되는 정치학자 카스 무데가 강조하는 것처럼 극우는 "다원주의 그리고 소

13 김현준, 극우 개신교는 무엇을 믿는가: 한국 개신교 극우 내셔널리즘의 신정정치 욕망 , 『경제와사회』 제147호, 2025.

14 박동찬, "'혐중' 사태를 바라보는 몇 가지 단상", 〈인종주의, 혐오, 파시즘〉 이슈 대응 집담회, 이주민센터 친구·서울외국인주민센터·경계인의목소리연구소·다가치포럼·차별금지법제정이주연대·이노동자평등연대 공동주최, 2025. 4. 18.

15 MBC 스트레이트, "중국인 댓글부대? 추적 차이나게이트의 실체", 2020. 3. 16.

수자에 대한 헌법의 보호라는 민주주의 특징을 크게 훼손한다."[16]

따라서 극우 담론이 상식이나 보편의 언어로 사회 전반에 대중화되는 과정은 사실상 2010년대 초반부터 '혐오의 정치'에 제대로 대응해오지 못한 역사, 차별과 혐오를 방치 · 승인 · 공식화하면서 적대와 혐오라는 극우의 비옥한 토양을 키워온 제도정치의 책임을 논외로 하면서 이야기할 수 없다. 우리가 사회적 합의라고 믿고 싶었던 인권, 자유, 평등, 다양성, 포용성 등 민주주의 원칙과 전제들이 어떻게 부식되고 무력화되어 왔는지를 직시하지 못한다면 이제 바로 그 민주주의라는 체제 자체를 공격하는 극우 또한 약화시킬 수 없기 때문이다.

3. 민주주의의 전선, 포괄적 차별금지법을 우회한 채로 민주주의 회복을 말할 수 없다

"소수자 권리 자체를 실현할 필요성을 넘어, 소수자에 대한 차별금지와 평등을 보장하려는 전 세계적 관심은, 다른 것들도 있겠지만, 소수자에 대한 구조적 차별이 전쟁과 대량 학살을 포함하여 인류의 가장 어두운 세력을 준동할 수 있다는 인식에 깔려 있다. 또한 이는 오래 되었지만 이제는 더욱 긴급한 문제, 즉 차별을 지지하고 그 차별이 반복되는 패턴을 야기하는 사회적 세력에 대응해야 한다는 문제를 반영한다."

– 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)[17]

"… 그러므로 내란의 종식은 내란의 배경이기도 한, 이 체제가 낳은 혐오와 부정에 의해 그 존재를 부정당해온 이들의 권리를 보장할 때 비로소 달성된다. 지난 13일 동안 광장이 요구해온 '포괄적 차별금지법' 제정은, 그런 이유에서 내란 이후의 세계를 만드는 출발점이다."[18]

소수자의 권리를 보장함으로써 기본적인 인권이 민주주의의 단단한 원칙으로 만들어지기 위해 필요한 제도적, 정치적 과제가 적지 않다. 하지만 내란 국면에서 '차별금지 · 성평등 · 인권 · 소수자권리'가 그 어느 때보다 가시화되었던 광장을 떠올리며, 포괄적 차별금지법 제정과 그 의미에 대해서만 간략하게 덧붙이고자 한다.

포괄적 차별금지법 제정이 광장에서도, 온갖 사회대개혁 과제들에서도 빠지지 않고 제시된 이유는 모든 상황에 대한 '해결책'이기 때문이 아니라 '출발선' 혹은 '최소한의 조건'이기 때문이며, 이조차도 20여 년 동안 가로막혀 온 지형이 바로 소수자를 비롯한 대다수 평범한 시민들의 삶을 비참으로 내몰고 있기 때문이다.

사회대개혁에서 방점은 우선순위의 선별과 정립이라기보다 다층적 · 복합적 과제를 종합적으로 추진해야 한다는 '방향성'에 있다는 것을 확인시키는 대표적인 과제가 바로 차별금지법이다. 진정으로 우리가 원하는 민주주의 체제의 재구성을 위해서는 '평등'에 대한 담대한 비전이 필요하고, 이는 복합적인 수많은 과제를 '함께' 다룰 수 있는 역량을 필요로 한다. 모두가 대등한 시민이라는 헌법의 전제를 실현하는 사회대개혁 과제로서도, '배제되는 사람 없이, 다양한 시민들의 참여'를 표상한 광장 민주주의를 현실화할 수 있는 사회대개혁의 방법론으로서도 차별금지법의 의미는 작지 않다.

무엇보다 혐오를 전략으로 삼는 극우의 급진화 · 대중화라는 시대적 과제 앞에서 한국사회가 지금 가로막혀 있는 정치적 전선을 함께 넘어서는 경험을 필요하다는 점에서도 포괄적 차별금지법은 우회할 수 없는 과제다. 많은 이들이 이제 한국사회에서 차별금지법 제정은 하나의 법을 제정하는 것 이상의 사회적 · 정치적 의미를 갖게 되었다고 말한다. 차별과 혐오에 대한 민주주의의 원칙과 입장 없이 극우를 제

16 카스 무데 저, 권은하 역, 『혐오와 차별은 어떻게 정치가 되는가』, 위즈덤하우스, 2021.

17 유엔인권최고대표사무소(OHCHR), 국가인권위원회 역, 『소수자의 권리 보호 – 포괄적 차별금지법 입안을 위한 실무 지침서』, 국가인권위원회, 2023.

18 최성용, 내란의 긴 밤을 거슬러, 내란 이후의 세계로 – 언어의 전개 과정으로 보는 123일의 내란 정국 , 『계엄, 내란 그리고 민주주의』, 역사비평사, 2025.

어하기란 불가능기 때문이다. 하지만 극우가 태동하고 부상하고 급진화되는 과정을 약화시킬 수 있는 방안으로서 차별금지법 제정은 방치, 거부되고 있다. 인권, 평등 관련 법제도가 오히려 헌법에 위배되는 '역차별'이라는 주장을 끊임없이 생산해왔던 국민의힘은 민주주의 원리 자체를 부정의로 흡수하며 민주당의 내로남불을 통해 지지층을 확인하는 데에만 열을 올리고 있다. '젠더 갈등'과 마찬가지로 민주당은 '사회적 합의' 담론을 통해 인권, 평등에 대한 요구를 회피하는데 성공해왔고, 조기대선과 새정부 출범 국면에서는 '경제민생 우선론'을 통해 민주주의 전제를 위계화하며 이를 정당화한다. 정치가 조절 · 중재 · 해결해야 할 사회적 요구들이 정치적 이해관계에 따라 갈등으로 치부되거나 부차적인 것으로 왜곡되면서 보수양당이 독점한 정치와 공론장의 영역에서 '추방'당하고 있는, 대의민주주의의 한계를 고스란히 내비치고 있는 상징이 바로 포괄적 차별금지법다. 광장 외에 시민들이 삶과 일상에서 민주주의를 실천할 가능성을 삭제하고 민주주의를 극우 VS 반극우 구도 속에서 적을 감별하는 도구로 여기는 정치를 넘어서면서, 민주주의를 냉소와 환멸이 아니라 존중과 포용의 대상으로 만드는 실천으로서 포괄적 차별금지법을 만들어가야 하는 우리 앞에 남아 있다.

[토론 2]

12 · 3 비상계엄: 국제인권법 위반의 관점에서

원유민(서울대학교 부교수)

2025 한국인권보고대회

12.3 비상계엄: 국제인권법 위반의 관점에서

2025년 12월 8일
원유민
서울대학교 법학전문대학원

이행정지(DEROGATION)

- **국제인권조약상 이행정지/이탈(Derogation)**
  - 국가비상사태가 발생했을 때 비상조치를 취할 필요성을 인정함
  - 조약상 인권보호 의무 이행을 일시적으로 정지함
  - 국가의 국가긴급권 남용을 막기 위함
  - 비상조치에 대한 국제적 감독을 가능하게 하기 위해 통지할 것을 요구함

- **"모든 일이 잘 풀릴 때는 인권을 옹호하고 존중하는 일은 쉽다. 예외적이거나 어려운 상황에서 인권을 보호하는 것이 어렵다."**
  - 미주인권협약 성안 당시 토마스 페인 인용

- **취지**
  - 비상사태시에도 인권을 보호하겠다는 취지
  - 비상사태시에는 인권을 한계 없이 제한해도 된다는 취지가 아님

자유권규약 제4조

- **제4조**

제4조	요건 및 한계
1. 국가의 존립을 위협하는 공공비상사태의 경우 그리고 그러한 비상사태의 존재가 공식으로 선포된 때에는 이 규약의 당사국은 해당 사태의 긴급성에 의하여 엄격히 요구되는 한도 내에서 이 규약상 의무로부터 이탈하는 조치를 취할 수 있다. 다만, 그러한 조치는 해당 국가의 그 밖의 국제법상 의무와 불합치하지 않아야 하고, 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교 또는 사회적 출신만을 이유로 하는 차별을 포함하지 않아야 한다.	- 비상사태의 존재 - 비상사태의 공포 - 비례성 - 다른 국제법 의무 합치 - 차별금지
2. 이 규정에 따르더라도 제6조, 제7조, 제8조(제1항 및 제2항), 제11조, 제15조, 제16조 및 제18조로부터의 이탈은 허용되지 않는다.	- 정지불가능한 권리
3. 이탈할 권리를 행사하는 이 규약의 당사국은 자국이 이탈한 규정 및 그 이유를 국제연합 사무총장을 통하여 이 규약의 다른 당사국들에게 즉시 통지한다. 당사국은 그러한 이탈을 종료한 날에 동일한 경로를 통하여 그 내용을 추가로 통지한다.	- 통지: 규정과 이유

1항 비상사태의 요건

- **비상사태의 두 가지 요건**

1. **국가의 존립을 위협하는 공공비상사태의 존재**
   - 전쟁, 내전, 자연재해, 산업재해 등
   - 국내적 충돌이나 국내 소요사태는 국가의 안전에 심각하고 급박한 위협이 있는 경우에만 가능한 것으로 해석(Siracusa Principles)

2. **비상사태의 공식적 선포**
   - 법치주의가 가장 필요한 순간에 그 존속을 보장하기 위한 중요한 요건(HRC)
   - 국내 입법부와 사법부의 통제를 위한 것(권력분립원칙)
   - 선포절차로 비상조치의 시간적 공간적 적용범위와 권리 제한 정도를 알려야 함
   - 관련 국내법에 따라 선포되어야 함

1항 비상조치의 한계

- **비상조치의 요건**

1. **비례성 원칙**
   - "해당 사태의 긴급성에 의하여 엄격히 요구되는 한도 내에서"
   - 비상조치는 일시적이고 예외적인 성격이어야 함
   - 비상조치가 비상사태의 긴급성에 의해 필요했는지 여부를 심사함

2. **다른 국제법상 의무 위반 금지**

3. **차별 금지**
   - "인종, 피부색, 성별, 언어, 종교 또는 사회적 출신만을 이유로 하는 차별을 포함하지 않아야 한다."

2항 정지불가능한 권리

- **정지불가능한 권리**
  - 제6조(생명권)
  - 제7조(고문 등의 금지)
  - 제8조 제1항 및 제2항(노예제 및 강제 노역 금지)
  - 제11조(계약상 의무 불이행으로 인한 구금 금지)
  - 제15조(죄형법정주의)
  - 제16조(법 앞에 인간으로서 인정받을 권리)
  - 제18조(사상, 양심 및 종교의 자유)

  - 강행규범 위반을 제4조로 정당화할 수 없음
  - 정당한 재판을 받을 권리의 본질적인 요소 및 절차적 보장은 준수되어야 함
  - 열거되어 있지 않아도 정지될 수 없는 다른 권리가 있음

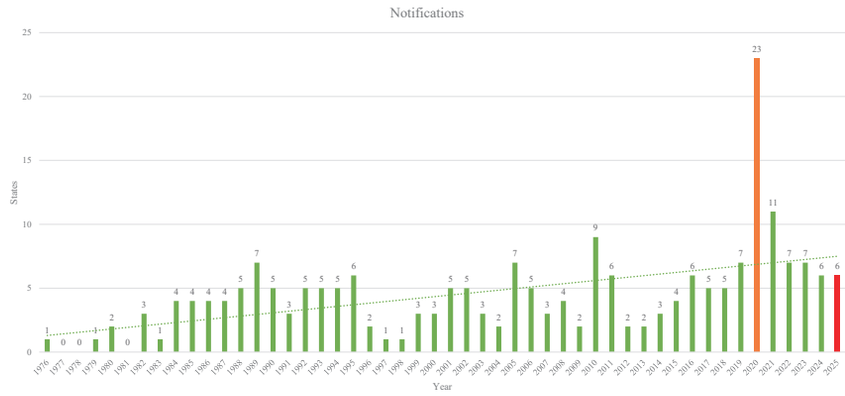
3항 통지제도

- **UN 사무총장을 통해 다른 당사국에게 통지**
  - 취지: 다른 당사국들에 의한 감시, 감독
  - 통지 내용: 이행정지하려는 조항과 이유 통지
  - 비상사태 종료시 추후 종료를 다시 통지해야 함

  - 통지시 정지되는 조항, 이유, 기간에 대하여 근거법령 등 충분히 정보를 제공해야 함
    - 일반적으로 포고령을 첨부함

  - 하지만 자유권위원회(조약기구)의 감독 내지 심사 기능은 불충분함

이행정지제도 활용 국가실행



한국의 국가긴급권

- **국가긴급권 남용의 역사(헌재 결정문 인용)**
  - 1952년 이승만 계엄 선포 이후 대통령 직선제 개헌안 통과
  - 1971년 박정희 국가비상사태 선포, 국가보위에 관한 특별조치법으로 비상대권
  - 1972년 비상계엄 선포로 유신체제 이행
  - 1979년 부마민주항쟁 탄압 위해 비상계엄 선포
  - 1980년 전두환, 노태우 정권을 탈취하기 위해 비상계엄의 전국확대
  - 그리고 1972년 유신헌법 긴급조치권. 긴급조치 9차례 발동
    - 1980년 개헌으로 비상조치 권한으로 대체, 1987년 개헌으로 비상조치 권한도 폐지
- **국제인권법 검토**
  - 하지만 1976년 자유권규약 발효 및 1990년 한국 가입 전의 일임
  - 한국이 자유권규약 위반했다고는 할 수 없지만,
  - 국제인권법 기준에 명백히 위반되는 사례였음

1985년 당시 제4조 유보 논의

- **1985년 전두환 정부에서 자유권규약 가입 시도**
  - 당시 가입동의안에는 제4조에 대한 유보를 첨부하였음
    - 1980년 헌법 제51조 제2항은 헌법에 규정된 모든 권리를 정지하였음
    - 한국의 비상조치는 북한의 동향에서 기인할 것으로 예상되는데, 한국보다 먼저 규약에 가입한 북한에게 통지하는 것은 용인할 수 없다는 이유도 있었음
  - 국회회기 만료로 폐기되었음
  - 1990년 가입할 때에는 1987년 헌법 개정 후였고, 제4조 유보 없이 가입함

한국 계엄 관련 유보

- **한국 1990년 가입 당시 제14조 제5항 유보**
  - 헌법 제110조 제4항상 비상계엄시 단심재판이 가능하기 때문에 규약 제14조 제5항 상소할 권리에 대해 유보를 첨부했음
  - 이후 제4조에 의해 상소할 권리도 정지할 수 있다고 판단해서 2007년 유보 철회
    - 한편, 비상사태가 존재한다는 것만으로 단심재판으로 인한 규약상 의무위반을 정당화할 수 없다는 개인통보사건이 있음(Salgar de Montejo v. Colombia)

대한민국헌법 제110조 ①군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.
②군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.
③군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.
④비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄 중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

12.3 비상계엄 선포





- **국제인권법상 허용되는 것인가?**

국제인권조약과 헌법

- **규약상 이행정지 요건과 헌법상 계엄 요건 비교**

규약 제4조 이행정지 요건	탄핵결정문
제1항 비상사태의 존재	1. 계엄 선포의 실체적 요건
제1항 비상사태의 공포	1. 계엄선포의 절차적 요건
제1항 비상조치의 비례성	3. 포고령의 위헌성 판단
제3항 국제조약기구에의 통지	

- 한국 헌재의 탄핵결정은 권력분립, 법치주의와 같은 헌법원칙을 함께 고려하지만,
- 국제인권규약은 규약상 인권 보호에 중점을 두고 있음

비상사태의 존재

- **국가의 존립을 위협하는 공공비상사태의 존재**
  - 12·3 비상계엄의 경우 국가의 존립을 위협하였다고 보기 어려움
    - 윤석열: 국회의 전횡으로 국정이 마비되고 행정과 사법의 정상적인 수행이 불가능
  - 전쟁 및 내전과 같은 상황이 아니었음
  - 국내적 소요사태의 경우 국가의 존립을 위협할 것을 요구하나 충족하지 않음
    - 국내갈등은 중대하고 급박한 경우에만 허용
    - 쿠데타의 경우 민주주의 제도의 기본적 기능을 보호하고 있음
    - 위기를 자초한 사람들이 위기를 정당화하기 위해 이행정지를 원용할 수 없음
  - 게다가 정치적 목적으로의 국가긴급권을 남용하는 것을 포함하지 않음

- **규약 제4조 이행정지 원용시 필요한 비상사태 존재 요건을 충족하지 않음**

비상사태 공포 요건

- **비상사태의 공식적 선포**
  - 규약상 공포 요건은 국내법 절차에 따를 것을 요구하나, 지키지 않았음
    - 국무회의 심의 절차: 정족수(11명) 채운 이후 5분. 심의가 있었다고 볼 수 없음
    - 계엄 선포의 절차:
      - 계엄선포는 문서의 형식으로 해야 함. 국무총리와 국무위원의 부서 없음
      - 계엄의 이유, 종류, 일시, 지역, 계엄사령관 공고 없었음
    - 국회 통고 절차: 국회에 공식적인 통고 없었음

- **대국민담화가 있었지만, 비상사태의 공식적 선포가 있었다고 볼 수 없음**

비상조치의 비례성 요건

- **비상사태의 긴급성에 의해 엄격히 요구되는 한도 내에서만 가능**
  - 12·3 비상사태시 포고령을 발표하였음
  - (비상사태도 없었지만) 포고령상의 조치가 비상사태에 요구되는 한도 내에 있다고 볼 수 없음
  - 계엄 선포 당시 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있었다고 볼 수 없음
  - 포고령상 개별적인 조치가 지나치게 포괄적으로 개인의 자유를 제한하고 있으며, 계엄 선포와의 목적과도 관련이 없음

포고령

포고령	규약상 권리 침해
1. 국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치활동을 금한다.	제19조 표현, 제21조 집회, 제22조 결사, 제25조 정치참여
2. 자유민주주의 체제를 부정하거나, 전복을 기도하는 일체의 행위를 금하고, 가짜뉴스, 여론조작, 허위선동을 금한다.	제19조 표현의 자유
3. 모든 언론과 출판은 계엄사의 통제를 받는다.	제19조 표현의 자유
4. 사회혼란을 조장하는 파업, 태업, 집회행위를 금한다.	제22조 결사의 자유
5. 전공의를 비롯하여 파업 중이거나 의료현장을 이탈한 모든 의료인은 48시간 내 본업에 복귀하여 충실히 근무하고 위반시는 계엄법에 의해 처단한다.	(사회권규약 제6조 노동권) - 다른 국제법상 의무 위반 - 제8조 강제노역 금지 - 정지 불가능한 권리 침해
6. 반국가세력 등 체제전복세력을 제외한 선량한 일반 국민들은 일상생활에 불편을 최소화할 수 있도록 조치한다.	
이상의 포고령 위반자에 대해서는 대한민국 계엄법 제9조(계엄사령관 특별조치권)에 의하여 영장 없이 체포, 구금, 압수수색을 할 수 있으며, 계엄법 제14조(벌칙)에 의하여 처단한다.	제9조 신체의 자유

- **비상사태에 의하여 엄격히 필요한 조치가 아님. 비례성 요건 위반**

한국 통지

- **2025. 5. 19.에 통지**

UNITED NATIONS NATIONS UNIES

POSTAL ADDRESS—ADRESSE POSTALE: UNITED NATIONS, N.Y. 10017

Reference: C.N.208.2025.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification)

INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS
NEW YORK, 16 DECEMBER 1966

REPUBLIC OF KOREA: NOTIFICATION UNDER ARTICLE 4 (3)

The Secretary-General of the United Nations, acting in his capacity as depositary, communicates the following:

The above action was effected on 19 May 2025.

(Original: English)

"MUN/098/25

19 May 2025

The Permanent Mission of the Republic of Korea to the United Nations presents its compliments to the Executive Office of the Secretary-General of the United Nations and has the honour to inform the latter that, pursuant to Article 4(3) of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the Government of the Republic of Korea hereby notifies the Secretary-General of the United Nations of the following:

Around 10:27 p.m. (KST) on 3 December 2024, the President of the Republic of Korea declared martial law in his address to the entire nation. However, following the passage of the resolution by the National Assembly at around 1:02 a.m. on 4 December 2024 calling for rescinding the martial law, the President publicly announced at around 4:20 a.m. that he would lift the martial law. The Cabinet subsequently approved the motion to revoke the martial law at around 4:29 a.m. on the same day.

The Government of the Republic of Korea confirms that the Covenant, including the rights and obligations under Articles 9, 19, 21, and 22, which were possibly subject to the restrictions under the martial law decree, is currently in full implementation.

The Permanent Mission of the Republic of Korea to the United Nations avails itself of this opportunity to renew to the Executive Office of the Secretary-General of the United Nations the assurances of its highest consideration."

***

23 May 2025

통지내용

- **2025. 5. 19자 통지**
  - 2024. 12. 3. 10:27PM 계엄 선포
  - 2024. 12. 4. 1:02AM 국회 해제요구 결의
  - 2024. 12. 4. 4:20AM 대통령 해제 발표
  - 2024. 12. 4. 4:29AM 국무회의 해제

  - "제9조 신체의 자유, 제19조 표현의 자유, 제21조 집회의 자유, 제22조 결사의 자유가 제한될 수도 있었지만, 지금은 전부 이행 중이다."
  - "The Government of the Republic of Korea confirms that the Covenant, including the rights and obligations under Articles 9, 19, 21, and 22, which were possibly subject to the restrictions under the martial law decree, is currently in full implementation."

- **비상계엄과 포고령 선포로 인한 인권 침해 상황을 충분히 통지하지 않음**

결론

- **12.3 비상계엄 선포와 포고령은 국제인권규약 제4조상 요건을 충족하지 않음**
- **비상사태시 인권 정지하더라도 지켜야 할 요건을 지키지 않았음**
- **국제인권법을 위반한 비상사태 선포에 해당함**

감사합니다.

[토론 3]

현재 내란 범죄에 대한 수사와 재판 진행에 대한 검토

최새얀 변호사(민주사회를 위한 변호사모임 12 · 3내란 진실규명 및 재발방지TF)

1. 내란 재판은 어떻게 흘러가고 있나

가. 현재 내란재판 진행 현황

[서울중앙지방법원 형사25부(지귀연 재판부)]

■ 윤석열 재판(사건번호 2025고합129)

– 12 · 3 내란 우두머리로 기소, 계엄 선포 목적 · 구체적인 작전 지시 · 국회 침탈 명령 · 정치인 체포 지시 · 선관위 점령 지시 등 검증

– 2025. 1. 12. 변론종결 예상

■ 경찰 수뇌부 조지호, 김봉식, 윤승연, 목현태 재판(사건번호 2025고합51)

– 국회 봉쇄 과정에서 계엄군과 함께 배치되어 국회의원 국회 출입 봉쇄 및 저지, 방첩사의 정치인 체포 시도 지원, 선거관리위원회 점령 협조

– 특히 조지호와 김봉식은 계엄 선포 3시간 전 삼청동 안가에서 계엄 계획과 방첩사 지원 지시 받음

■ 국방부 · 정보사령부 수뇌부 김용현, 노상원, 김용군재판(사건번호 2024고합1522)

– 구체적인 계엄 계획 수립, 계엄군 동원 및 작전 지시, 국회 침탈 명령, 정치인 체포 지시, 선관위 점령 및 서버 반출 시도 등 검증

[윤석열 추가 기소]

■ 2025. 7. 19. 직권남용권리행사방해, 허위공문서작성 및 허위공문서행사, 대통령기록물법 위반, 공용서류손상, 대통령경호법위반, 특수공무집행방해, 범인도피교사 혐의 추가기소 (사건번호 2025고합1010, 서울중앙지법 형사35부)

■ 2025. 11. 10. 2024 평양 무인기 대북전단 살포 사건에 대한 일반이적 및 직권남용권리행사방해 혐의 추가기소(2025고합1511, 서울중앙지법 형사36부)

[김용현 추가 기소]

■ 지귀연 재판부, 2025. 6. 16. 김용현 구속기간 만료 앞두고 직권보석

■ 2025. 6. 18. 위계공무집행방해 및 증거인멸교사 추가기소 (2025고합832, 서울중앙지법 형사34부) , 6. 25. 추가 구속영장 발부

[노상원 추가 기소]

■ 2025. 6. 27. 개인정보보호법 위반 혐의 추가 기소(2025고합901호, 서울중앙지법 형사21부)

[이상민 재판]

■ 2025. 8. 1. 구속영장 발부 및 8. 19. 내란주요임무종사 · 직권남용권리행사방해 · 위증 혐의 기소(2025고합1172, 서울중앙지법 형사합의32부)

[한덕수 재판]

■ 2025. 8. 29. 내란주요임무종사 · 내란우두머리방조 · 위증 · 공용서류손상 · 대통령기록물법위반 · 허위공문서작성 및 행사 혐의 기소(2025고합1219, 서울중앙지법 형사합의33부)

■ 재판부, 증인신문 불출석한 윤석열과 김용현에 과태료 500만 원 부과 및 구인 영장 발부

■ 2025. 11. 26. 결심공판 예정

나. 재판 진행의 문제점

이 부분은 재판 모니터링 도중 직접 보고 들은 문제들을 소개해보고자 한다.

1) 지귀연 재판부의 재판 지연

10월 이후 추가 기일을 잡는 등 재판의 속도를 내려는 모습이기는 하지만, 이전까지는 3개의 재판을 각 일주일에 1회씩 기일을 진행하며 피고인들의 구속기간 만료 전에 재판을 끝내려는 의지를 전혀 보이지 않았다. 여름 휴정기에 특검 측은 추가 기일 지정을 요청했으나 법원의 실무 부담 등을 이유로 기일을 잡지 않았다. 실제로 박근혜 전 대통령의 국정농단 재판의 경우 2017. 5. 23.부터 2. 27.까지 약9개월 동안 주3회씩 총 105차례의 기일을 진행하였으며, 여름 휴정기 2주간 8차례 기일을 진행하여 기소된 날(2017. 4. 17.)로부터 1년이 지나지 않은 2018. 4. 6. 1심 선고가 이루어졌다.

지귀연의 재판 지연은 단순히 형식적인 면에서 그치지 않는다는 점이 더욱 문제적이다. 이는 특히 김용현 변호인들의 '떼쓰기' 전략과 밀접히 맞닿아 있는데, 변호인들이 재판정에서 문제를 제기하며 재판을 마비시킨 사안들은 아래와 같다.

■ 특검이 불법적으로 JTBC사에 수사기록을 넘겨 그것을 독점적으로 공개함으로써 재판을 방해하고 있다고 주장. 한겨레, JTBC, MBC같이 황색연론, 인민언론이 이미 유죄로 결론난 것처럼 호도하는 것은 보도 자체가 재판의 공정을 해하므로, 재판 방청을 금지시켜야 한다고 주장.

■ 정보사 소속 증인들은 군사 기밀상 그 개인정보가 유출되어서는 안 되므로 무조건 증인신문 과정에서 익명으로 언급해야 한다고 주장. 지귀연 재판부는 '나라 사랑하지 않는 사람들이 어디 있는가. 군사 기밀정보는 누출되지 않도록 하

겠다' 답변하고 증인신문을 이어나가려고 했으나 김용현 변호인단은 '여기(재판정)에 중국인도 있지 않나'라고 소리를 지르기도 함.

- 특검에 대한 공격은 매 기일 이루어짐. '특검이 영장 없이 정보사 자료를 취합하는 것은 불법이다', '특검은 공소 유지 자격이 없으니 퇴정하라' '(특검보 불출석에) 자기들 집이 무너지는데 불법을 시정하기는커녕 불법을 야기하고 있다' 등

이러한 납득할 수 없는 주장보다 더욱 심각한 것은 지귀연 재판부가 이러한 변호인단의 행태에 대해 아무런 제재를 가하지 않는다는 것이다. 일반적인 재판에서는 상상할 수 없는 법정 모독적인 발언이 연일 쏟아지고 있는 와중에도 재판부는 중심을 잡고 공정하고 신속한 재판을 할 의지가 전혀 보이지 않았다. 김용현 변호인단은 지귀연 재판부를 완벽히 파악하고 재판 지연과 극우 지지자들을 선동할 목적으로 기일 때마다 난동을 부리고 있으며, 이는 법정을 모독할 뿐만 아니라 재판이 미뤄지는 실질적인 효과를 발생시켰다.

이처럼 지귀연 재판부는 헌정을 무너뜨리려 한 친위쿠데타 주요책임자의 유무죄를 가리는 재판부라고는 믿기지 않을 정도로 무책임하고, 무능력하고, 때로는 무기력한 재판을 이어가고 있다. 증인신문 도중 단한번도 재판부에서 증인에게 사실관계 관련 질문을 한 적이 없으며, 기일 중간중간 쟁점 정리나 재판 진행 계획 등을 체계적으로 하지도 않았다. 이는 노상원 개인정보보호법 위반 재판에서 첫 기일부터 재판에서 규명해야 할 쟁점을 정리한 형사21부, 한덕수 재판에서 증인 불출석 이후 곧바로 구인영장을 발부한 형사33부와 비교하면 더더욱 심각하다.

2) 재판 비공개 철회, 그 후

지귀연 재판부는 국가 안전보장을 이유로 김용현 공판을 5차례에 걸쳐 비공개로 진행했으며, 2025. 5. 14. 시민단체의 문제제기에 대해 가급적 공개하겠다고 약속했음에도 5. 23.자 오전 공판을 다시 비공개로 진행하였다. 이에 대해 지귀연 재판부는 형사소송법 제147조를 근거로, 증인들의 소속 기관이 비공개를 전제로 출석을 승인했기 때문에 증언의 증거능력을 보장하기 위해 비공개로 진행할 수밖에 없었다고 해명하였다. 민변과 참여연대는 5. 26. 김용현 공판 방청에서 재판부에 직접 ① 소속공무소의 비공개 요청 여부의 타당성을 결정하는 것은 재판부이므로 해명은 책임 회피에 불과하고, ②내란 혐의와 같이 중대한 인권침해 사건에 있어 국민의 알권리는 직무상 비밀이라는 이유로 제한될 수 없다는 내용의 재판 공개 요구 의견서를 제출하였고, 이후 김용현 공판이 전면 공개로 전환되어 아무런 문제 없이 잘 진행되고 있다.

그러나 시민사회의 노력으로 쟁취해낸 김용현 공개재판이, 아이러니하게도 극우가 집중적으로 결집하는 공간으로 변모하였다. 방청 당첨자만이 입장할 수 있는 윤석열 재판과는 달리 김용현 재판은 방청의 제한이 없었던 상황에서, 극우 지지자들이 조직적으로 김용현 재판에 대거 방청하며 선동의 장으로 이용한 것이다. 이들은 김용현 변호인단의 부정선거 음모론, 비상계엄이 고도의 통치행위라는 주장 등에 동조하는 모습을 보였고, 김용현은 재판 휴정 시간에 방청석을 지나가며 지지자들에게 인사를 건네는 등 예상보다도 훨씬 적극적으로 소통과 교류를 통해 감정적 동화를 이끌어내곤 했다. 이에 대해 지귀연 재판부가 아닌 위계공무집행방해 혐의 재판을 맡은 형사합의 34부에서 '피고인이 지지자들과 인사를 나누는 행위는 부적절하다'는 취지로 처음 지적하였으나, 변호인단은 매우 반발하며 재판부에게 그럴 권한이 없다고 항의했다. 김용현은 지난 여름까지도 변호인단의 막무가내식 재판 진행, 불리한 진술을 하는 증인에 대한 모욕적 언행도 방청석을 의식하고 하는 행동일 수밖에 없는 이유이다. 뿐만 아니라 공판 도중 외국인 혐오 발언을 하는 등 김용현 재판정은 지금 대한민국 사회 극우의 온상을 그대로 드러내고 있으며, 이는 내란의 종식이 책임자 처벌과 정권 교체만으로 끝날 수 없다는 것을 역설하고 있다.

통상적인 공판에서는 상상할 수 없는 김용현 변호인단의 행보와 이를 제재하지 않는 지귀연 재판부의 실상을 낱낱이 알려야 한다는 측면에서라도 영상재판 진행의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔으나, 재판중계가 시작된 이후에도 변호인단의 태도는 전혀 변하지 않고 있다.

지귀연 재판부가 윤석열을 구속취소한 시점부터 양심적인 법조인들은 피고인의

방어권 보장이라는 인권의 대원칙 아래 그 결정에 대한 평가를 지난하게 고민해왔다. 그러나 아무런 조치 없이 쉽게 윤석열의 궐석재판을 허용하고, 변호인과 방청석의 모욕적인 언행조차 제지하지 않는 모습을 보며 지귀연은 그저 권력에 굴종하는 자라는 것이 명백하게 드러났다. 이러한 태도는 사법 절차의 권위를 스스로 훼손하는 결과로 나아가게 할 뿐만 아니라, 한덕수와 박성재에 대한 구속영장 기각 결정 등과 함께 사법부에 대한 신임을 잃게 하는 행동을 자처하고 있는 것이라 사료된다.

다. 앞으로의 재판 전망

법리적 측면에서, 차성안 교수님의 발제문과 같이 현재 기소되어 있는 윤석열 및 핵심 피고인들에 대한 내란죄 핵심 구성요건인 '국헌문란 목적의 폭동'은 충분히 입증된 것이라 사료된다. 특히 12.12.군사반란 재판에서 대법원이 군의 지휘권과 정보기관을 완전히 장악한 뒤 '국기문란자 수사계획', '권력형 부정축재자 수사계획'을 검토하여 국회의사당을 점거 및 폐쇄한 행위 또한 '국헌문란 목적'으로 인정한 것을 고려할 때(대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376), 이번 12 · 3 내란에서 군인을 동원하여 국회 경내 진입을 시도한 점, 국회를 봉쇄한 점, 정치인 체포조 편성 및 체포를 시도한 점 등도 내란의 구성요건을 충족할 수있으리라 생각한다. 다만 경찰 측 책임자에 대해서는 체포조 동원 과정에서 어느 선까지 '정치인 체포'목적이라는 것을 알았는지 여부에 따라 유무죄가 달라질 가능성이 있다.

문제는 선고 시점이다. 윤석열에 대한 선고는 결심공판을 예정하고 있는 2026. 1. 12.로부터 약 3주—한 달 뒤인 2월 중하순에 선고될 가능성이 높으나, 이마저도 현 시점에서 가장 신속하게 선고될 수 있는 시점을 예측한 것이라 어떻게 늦춰질지 알 수 없다. 윤석열의 구속만료일은 2026. 1. 18.이므로, 만료 이전에 새로 기소된 일반이적죄 등으로 추가 구속영장이 청구되어야 구속기간 내에 1심이 선고될 수 있다. 김용현의 경우 구속만료일이 2025. 12. 24.이므로, 이 전에 선고될 가능성은 매우 희박하다.

2. 기한 만료를 앞둔 특검, 앞으로 남은 수사와 과제

12 · 3 내란 특검은 2025. 6. 10. 공포된 내란 특검법을 근거로 하여 6. 18.부터 수사를 개시하였으며, 이후 법에서 규정하고 있는 세 차례 연장 기한을 모두 사용하여 오는 12. 14. 만료 예정이다. 현재 기소되지 않은 책임자들에 대하여는 최상목 당시 부총리, 추경호 당시 국민의힘 원내대표, 박성재 당시 법무부장관, 조태용 당시 국가정보원장, 김성훈 당시 대통령 경호처 차장, 이광우 당시 대통령경호처 경호 본부장에 대한 수사가 진행되고 있는 것으로 알려지고 있으며, 조태용 전 국정원장의 경우 국정원법상 정치관여금지 위반, 직무유기, 위증, 증거인멸 등의 혐의로 2025. 11. 11. 구속되어 수사를 받고 있다.

윤석열과 김용현 등 주요책임자의 구속 유지, 일반이적죄 혐의 수사 및 기소, 한덕수와 이상민 등 국무위원에 대한 기소 등 특검은 약 6개월간 유의미한 성과를 거두었으나, ① 윤석열을 가장 가까이 보좌하던 대통령 비서실 및 안보실에서 이번 내란을 계획하고 실행하는데 있어 얼마나 관여하였는지, ② 국가비상입법기구 및 예비비 확보 등의 내용을 받은 최상목 전 부총리와 삼청동 안가에 모인 이완규 전 법제처장의 내란에 얼마나 가담하였는지, ③ 추경호 전 국민의힘 대표를 필두로 한 국민의힘 국회의원들이 12. 3. 당시 어떤 음모와 계획을 통해 계엄 해제 안건 의결을 저지하려 하였는지, ④ 경호처가 윤석열 체포영장 집행 과정에서 어떤 지시를 받고 적극적으로 공무집행방해 행위를 할 수 있는지는 여전히 수사로 밝혀지고 재판에서 그 진실이 규명되어야 할 과제이다.

특검의 기한 만료 이후에는 특검법상 사건을 경찰청 국가수사본부장에게 인계하여야 한다. 특검의 기한 연장이 현실적으로 어려운 상황이라면, 국수본은 이번 내란 사태에서 아직 밝혀지지 않은 책임소재를 낱낱이 수사하여 형법상 책임을 다하게 한다는 소임을 갖고 제대로 수사해야 할 것이다.

3. 12 · 3 내란과 같은 비극을 근본적으로 방지하기 위한 방안

내란의 완전한 종식은 ① 철저한 진상규명, ② 책임자 처벌, ③ 재발방지 대책 수립, ④ 제도 개혁 등의 각 단계들이 충실히 이행될 때 가능하고, 이는 사법/행정적 절차를 뛰어넘어 우리 사회의 전반적인 제도와 의식의 개선이 있어야만 가능하다고 생각한다.

그 가장 첫 출발은 철저한 진상규명에 있는데, 이를 위한 첫 단계로서 내란진상규명을 위한 특별법을 근거로 한 독립된 조사기구 설치가 필요하다. 형사법적으로 단죄될 수 없는 사안—어떤 목적으로 기획되었는지, 누가 주도하고 계획하였는지, 어떤 기관이 동조하였는지, 그 과정에서 어떻게 방지되지 않았는지, 제2차 내란의 시도는 없었는지가 밝혀져야 하며, 행정상 · 인사상 책임을 다하여야 한다.

이와 더불어 당시 정치적 · 사회적 지형을 분석하여 어떤 지지 기반을 갖고 12 · 3 내란을 벌일 수 있었는지도 분석이 되어야 한다고 본다. 단순히 한 사람의 일탈로 치부하기에는 이미 그 전부터 계엄을 시도하려한 정황이 드러났으며, 갈등과 분열이 심화되고 있던 당시의 정치 상황을 이용한 '계획적이고' '의도적인' 긴급권 발동이었던 것이 명백하기 때문이다. 특히 앞서 언급한 김용현의 재판정이 지금 우리 사회의 문제를 집약해놓은 축소판이라고 생각하는데, 따라서 윤광일 교수님의 발제 자료와 같이 지역 · 세대 · 성별 · 경제 · 이념 등 다양한 관점에서 현재 우리나라의 현주소를 심도 있게 분석하고, 적어도 심각한 인권침해를 야기하는 국가긴급권이 남용되는 사태가 더 이상 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 이는 단순히 이번 내란의 진상규명만으로 해결될 수 있는 문제는 아니며, 지형에 따라 변화하는 복합적인 혐오 · 배제 논리와 이를 적극 확산시키는 미디어, 현실정치에서의 이용과 그에 따른 여론의 동조 등 많은 과제를 떠안아야만 그 실마리가 보일 것이라고 생각한다.

[토론 4]

단죄를 넘어 '제복 입은 시민들'의 성찰로

함성현(군인권센터 국방감시팀 간사)

1. 12 · 3 내란에 대한 군의 인식

군인권센터 국방감시팀은 12 · 3 내란 이후 내란우두머리 윤석열을 비롯한 각 내란중요임무종사자들에 대한 재판에 항상 참여하고 있다. 이 과정에서 내란주요임무종사자는 아니더라도 국회 봉쇄에 가담하거나 국회의사당에 침투한 군인들도 증인으로 법정에 서고 있다. 아래에서는 그들의 증언 가운데 직접 들은 내용을 먼저 살펴보겠다.

> "대답하기 어려운 게, 국회의원 통과해라, 시키지마라 여부는 생각 못했고. 그곳에 회의가 있다거나 계엄이 국회의결을 통해 해제된다는 사실을 아무도 몰랐어서 출입하는 것에 있어서 출입해라 마라는 전혀 생각할 수 없었습니다."[1]

대한민국 헌법 제77조 제5항에는 국회의 계엄해제요구권이 명시되어 있음에도, 12 · 3 내란 당시 출동했던 대원들이 이를 '아무도 몰랐다'고 진술하고 있다. 기본적

1 2025년 8월 28일, 2025고합129 윤석열 내란우두머리등 재판에 증인으로 출석한 김의규 육군 수도방위사령부 제1경비단 제35특수임무대대 제3지역대장의 증언

인 시민 교육조차 이뤄지지 않으니, 1997년 대법원이 전두환의 국헌문란을 '헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력으로 헌법기관의 권능 행사를 불가능하게 한 내란'이라 판시한 내용까지 알고 있으리라 기대하기는 어렵다. 그들은 '몰랐으니' 이용당한 것이라 주장하고, 이용당했으니 국민과 입법부를 탓하는 레퍼토리로 증언을 잇는다.

> "근데 그 수방사가 도구가 된 거죠. 그렇게 된 거에 대해서 화가 납니다. 정말 최선을 다해서 매일매일 군생활하는 군인들이 왜 국민들로부터 지탄을 받아야 하고, 여론으로부터 오해를 받아야 하는지. 너무 마음이 아팠습니다."[2]

> "많이 억울합니다. 제가 정치를 하는 거는 아니지만, 행정부와 입법부 싸움에 군이 이용당하고 피해당하고 재판 불려오는 것입니다."[3]

군 조직은 국민의 대표들이 모인 국회 권능이 무력화된 사건을 스스로 교육의 주제로 다루지 못하고, '계엄'이라는 말조차 입에 올리기를 부담스러워한다. 12 · 3 내란 당시 직접 서울에 올라오지는 않았더라도 부대원들을 모종의 이유로 영내 대기시키거나 비상근무를 편성한 지휘관들, 그리고 그 명령에 따랐던 전국의 군인들은 오늘도 '정치적 중립'을 내세우며 아무 일도 없었던 듯 일과와 임무를 수행하고 있다.

2. '계엄에 엮이면 큰일난다'는 교훈

국방부 국방홍보원이 발간하는 국방일보는 2024년 12월 4일 이후, 2025년 11월 17일까지 계엄과 관련해 10건의 사실 전달을 위한 기사만 있을 뿐이고 (누리집 검색 기준), 그 밖에 군내 · 외 필진의 기고문이나 오피니언 창구의 글은 단 한 건도 찾아

2 025년 9월 2일 2024고46 이진우 전 수도방위사령관 내란주요임무종사등 재판에 증인으로 출석한 조백인 전 육군 수도방위사령부 참모장의 증언

3 2025년 10월 13일 2025고합129 윤석열 내란우두머리등 재판에 증인으로 출석한 김현태 전 육군 특수전사령부 제707특수임무단장의 증언

볼 수 없었다. 마치 비상계엄이 일어난 적 없었던 평행우주의 대한민국 군대가 따로 존재하는 것처럼,[4] 12 · 3 내란이 있은 지 1년이 지나가지만 군은 모두가 아는 문제를 보지 못한 척 이를 언급조차 하지 않는다. 잘 알지 못하는 계엄을 입에 담기 두려워한다.

대한민국 사회는 반복적인 군사쿠데타와 비상조치, 계엄 선포의 경험을 공유하고 있다. 하지만 시민들이 학습해왔던 바와 달리, 주요 내란범죄자로 지목되지 않은 군인들은 반복되는 계엄과 내란에서 무엇을 느꼈을까. 일선 군부대에서는 12 · 3 내란 이후 계엄과 내란에 대해서 배우고 반성하는 계기가 된 것이 아니라 '엮이면 큰일난다'는 피상적인 인식만 남게 되었다. 그리고 계엄과 내란에 대해 극도로 말을 아낀다.

오히려 군인들 사이에서는 '정치에 말려들면 진급이 막힌다'는 식의 생각만이 구체적인 사건의 맥락과 법적 의미를 지운 채 남아있다. 그렇게 계엄과 내란은 '정치적'이라는 평가로 논의에서 격리되었다. "행정부와 입법부 싸움에 군이 이용당하고 피해당하고 재판 불려오는 것"이라는 식으로 말하는 장면에서 군인들이 생각하는 '정치적 중립'을 알 수 있다. 그들에게 '정치적 중립'은 헌정질서에 대한 복종이 아니라, 아무 말도 하지 않고, 아무 책임도 지지 않는 상태를 가리키는 말이 되었다. '몰랐다'는 말도 단순한 개인의 무지가 아니라, 조직 차원에서 의도적으로 유지된 무지다. 군은 헌법과 판례, 과거의 내란 경험에 대한 학습을 차단해왔다.

결국 12 · 3 내란과 같은 국가적 사건은 군 내부에서 '차마 먼저 말을 꺼내기 어려운' 사건이 되었다. 계엄의 밤에 우리 부대에서는 어떤 대응을 했고, 각자는 계엄과 관련한 법과 규정을 얼마나 알고 있는지, 그 당시 행동이 적절했는지, 앞으로 같은 일이 발생하면 어떻게 대응하는 게 좋을지는 공유되지 않는다. 각자가 목격하고 생각한 일들이 조용히 침전만 되면서 공적인 논의는 이뤄지지 않는다. 한편 아프리카르완다에서는 '차마 먼저 말을 꺼내기 어려운' 사건에 대한 공적 논의와 단죄를 다룬

4 우리 군의 '방 안의 코끼리', 계엄, 방혜린, 한겨레, 2025

제도적 실험이 있었다.

3. 르완다 가차차(Gacaca)가 제시하는 공적 논의

르완다는 1994년, 후투(Hutu) 정권과 투치(Tutsi) 반군 사이의 내전과 그에 결합된 조직적 학살을 통해 약 100만 명에 달하는 국민을 잃었다. 학살의 규모만큼이나 문제였던 것은, 그 폭력과 살인이 정부의 계획 아래 이웃, 지역 공동체 구성원들에 의해 이뤄졌다는 것이다. 국가 시스템만으로는 그 수많은 가담자와 방조자, 목격자들을 재판에 회부하고 진실을 규명하는 것이 사실상 불가능했다. 이 상황에서 르완다는 가축 절도나 부부간의 싸움을 공동체 내에서 해결하던 전통의 아이디어에서 '가차차(Gacaca)' 재판을 도입하고 마을 단위에서 학살을 둘러싼 진실과 책임을 공적으로 다루려 했다.[5]

가차차 재판은 각 마을 지역에서, 지역 주민들이 직접 선출한 '이냥가무가요(Inyangamugayo, 영어로 honest people이란 뜻.)'가 법관 역할을 맡는 구조였다.[6] (물론 이들은 정식 법률가가 아닌 주민들이 선출한 대표였다.) 이 법정에서는 우리가 알고 있는 형사재판과 달리 주민들이 공개적으로 모인 자리에서 피해자 · 가해자 · 목격자가 발언하고, 피고인의 자백과 증언, 공동체의 증언을 토대로 책임의 정도를 가늠하였다. 처벌은 단순한 수형에 그치지 않고, 공동체 봉사, 피해 회복을 위한 노동, 피해자와 공동체에 대한 사과 등을 포함하는 방식으로 설계되었다. 가차차의 목적은 법의 집행만이 아니라, 폭력의 사실관계를 가능한 한 세밀하게 드러내며, 다시 함께 살아갈 수 있는 최소한의 규범을 지역사회 차원에서 재구축하는 데 있었다.

물론 가차차는 인권 보장과 공정재판 기준의 측면에서 비판도 받았다. 가해자를 비롯한 주민 모두가 보는 앞에서의 증언, 법관이 아닌 자의 재판을 받는 등 제도적 한계가 분명했다.[7] 그럼에도 가차차는 대량 학살 이후의 사회가 법정과 형벌만으로는 다룰 수 없는 진실과 화해의 문제[8]를, 어떻게 공론장의 형태로 제도화할 수 있는지를 보여주는 실험이었다. 이 실험의 핵심은, 학살을 지시한 최고 권력자들만이 아니라 방관자이자 가해자였던 이웃들을 다시 공적 공간으로 끌어내고, 그들이 알고 있었던 사실과 그때의 선택, 침묵과 방조의 의미를 공동체의 언어로 다시 묻게 했다는 점에 있다.

이런 점에서 가차차는 국가적 폭력 이후의 정의를 단지 사법기관의 독점적 영역이 아니라, 시민사회 전체가 참여하는 윤리적 과정으로 확장한다. 이는 내란과 계엄의 재발을 막기 위해, 법적 단죄와 더불어 일상 공간에서 '무엇이 잘못이었는가'를 토론하고 기억하는 공적 논의가 필요하다는 점을 시사한다. 12 · 3 내란 이후 상황을 바라볼 때, 가차차가 설계한 이 공적 논의의 형식은 군 조직 내부에서 계엄과 내란을 말하고 기억하기 위해서 필요한 것들을 밝혀준다.

4. 법적 책임에서 나아간 '제복 입은 시민들'의 성찰

한국 사회에서 12 · 3 내란에 대한 책임 규명은 현재까지 주로 사법적 영역에 머물러 있다. 내란우두머리와 주요 임무 종사자에 대한 형사재판, 진상조사를 통한 사실관계 확정은 필수적인 일이다. 그러나 르완다의 경험이 보여주듯, 최고 책임자에 대한 단죄만으로는 폭력이 어떻게 일선 조직과 개인의 행위로 번역되었는지, 왜 수많은 '제복 입은 시민들'이 그날의 명령을 문제 삼지 못했는지를 설명하기 어렵다. 법정에 서지 않은 수많은 군인들은 여전히 12 · 3 내란을 '엮이면 큰일난다'는 교훈으로 기억하며, 자신의 행위가 헌정질서와 어떤 관계에 있었는지에 대해서는 말하지 않은 채 일상으로 복귀한다.

---

5 Final Monitoring and Research Report on the Gacaca process: The contribution of the Gacaca jurisdictions to resolving cases arising from the genocide, Penal Reform International, 2010

6 The Gacaca Process: Eradicating the culture of impunity in Rwanda?, Stephanie Wolters, Institute for Security Studies, 2005

7 Rwanda: Gacaca: A question of justice, Amnesty International, 2002

8 15년 만에 전기보급률 6% → 75%... 르완다가 '아프리카의 IT허브'로 성장한 이유, 14F, 2025

12 · 3 내란 이후 진행되고 있는 형사재판은 내란우두머리와 내란주요임무종사자를 단죄하는 데 필수적인 절차이지만, 여기에서 드러난 현역 · 예비역 군인들의 증언은 또 다른 질문을 던진다. 헌법상 국회의 계엄해제요구권조차 "아무도 몰랐다"는 진술, 내란 상황에서 국회 봉쇄에 동원되었음에도 스스로를 "정치 싸움에 이용당한 피해자"로만 위치시키는 서사는, 군이 시민으로서 부담해야 할 최소한의 헌법적 · 윤리적 책임 인식도 없는 상태다.

가차차가 그렇듯, 군 내부의 공적 논의 역시 '누가 더 무거운 처벌을 받을 것인가'를 가르는 국가의 형사재판만이 아니라, '무슨 일이 있었는지', '우리는 무엇을 알고 어떻게 행동했는지'를 서로 묻고 답하는 과정이 남아야 한다. 이런 의미에서 제복 입은 시민들을 12 · 3 내란에 대한 공적 논의 안으로 초대하는 일은 단지 과거 사건을 떠올리게 하는 작업만이 아니라, 앞으로 내란의 가능성을 줄이기 위한 예방적 시민교육의 일부가 될 것이다.

그리고 르완다의 가차차 재판은 과거사 청산이 법정에서의 형사재판과 최고책임자 처벌만으로는 충분하지 않다는 점을 보여준다. 공적 논의의 공간 속에서 가해 · 피해 · 방관의 다양한 위치에 있었던 사람들이 각자의 행위와 침묵을 설명하고, 그 정당성 여부를 서로 질문하는 과정이 병행되지 않을 경우, 집단학살에 이르게 한 일상의 인식과 관행은 그대로 재생산된다. 이 점을 한국의 12 · 3 내란과 비교하면, 군 조직 역시 내란 가담 여부를 기준으로만 '범죄자'와 '무관한 다수'를 나누어 기억할 것이 아니라, 계엄 하에서 명령을 수행했던 장병들, 영내 대기나 비상근무를 지시했던 지휘관들, 그리고 이를 둘러싼 암묵적 합의와 침묵까지 포함한 전체 구조를 공적 논의의 장으로 끌어와야 한다.

따라서 12 · 3 내란에 대한 군의 인식을 전환하기 위해 필요한 것은, 몇몇 재판정에서의 증언을 넘어선 군 내부를 관통하는 '가차차'와 유사한 공적 논의다. 12 · 3 내란 이후 군이 얻어야 할 교훈은 '계엄에 엮이면 큰일난다'가 아니라 '계엄과 내란에 대해 모르고, 묻지 않고, 성찰하지 않는 군은 언제든 다시 민주주의를 위협할 수 있다'는 자각이어야 한다. 내란범의 형사책임과 지휘관의 정치적, 법적 책임을 묻는 일은 출발점일 뿐이다. 군이라는 조직과 그 구성원들이 헌법질서와 시민사회의 요청 앞에서 어떤 성찰적 기준을 스스로에게 요구할 것인지에 대한 논의가 뒤따라야 한다. 공적 논의를 바탕으로 한 성찰 없이는, 12 · 3 내란은 이전의 내란과 계엄이 그랬던 것처럼 또 하나의 '차마 먼저 말을 꺼내기 어려운 국가적 사건'으로만 군 조직 안에 퇴적될 뿐이다.

집중조명 2

성평등 사회 구축을 위한 과제와 도전

집필

[발제 1] 성차별–젠더폭력 해결을 위한 과제 | 김혜정(한국성폭력상담소 소장)

[발제 2] 한국 노동시장 구조적 성차별과 시사점 | 김난주(한국여성정책연구원 연구위원)

[발제 3] 여성가족부 개편에 따른 성평등가족부의 역할 | 양이현경(한국여성단체연합 공동대표)

[발제 4] 남성과 함께 성평등, 할 수 있을까? | 이한(남성과 함께하는 페미니즘 활동가)

[발제 1]

성차별－젠더폭력 해결을 위한 과제

김혜정(한국성폭력상담소 소장)

1. 지난 10년 페미니스트가 만든 변화

2025년 12월, 초유의 불법비상계엄이 있은 지 일년이다. 국회에서 비상계엄 해제 요구 결의안이 가결되었고, 탄핵소추 111일만, 비상계엄 122일만에 윤석열이 파면됐다. 과정은 녹록치 않았다. 추운 겨울 광장을 밤낮없이 지켜낸 시민과 활동가들의 노고를 기억한다. 12월 7일 서울 여의도 국회 앞 탄핵촉구 집회 참가자 추정 인원 중 20대 여성의 비율이 18.9%로 가장 높았다. 두 번째는 50대 남성, 세 번째가 30대 여성이었다.[1] 광장엔 언제나 여성이 있었다. 20대 여성은 2008년 광우병 집회에서도 23.8%, 2016년 박근혜 탄핵 집회에서도 19.3%로 연령과 성별을 통틀어 가장 많이 참석한 계층이다.[2] 2016년 박근혜 퇴진집회 당시에는 박근혜를 성애화, 여성비하하면서 비판하는 집회문화에 여성혐오를 배제하자고 문제제기하여 중도에 개선이 되었다면, 2024년 윤석열 탄핵집회에서는 시작 때부터 "평등하고 민주적인 집회를 위한 모두의 약속"이 실행됐다. 광화문, 남태령, 녹사평 집회에서는 무대에서 발언하

1 경향신문(2025.1.4.) "2030남성, 그들은 왜 탄핵의 광장에 보이지 않았을까" https://www.khan.co.kr/article/202501040900031

2 BBC코리아(2024.12.13.) "'탄핵 집회', 20대 여성 가장 많고 20대 남성은 가장 적었다 이유가…" https://www.bbc.com/korean/articles/c159vendkl8o

기 위해 긴 줄을 서고, 연단에 서면 '여성, 성소수자, 비정규직, 농민, 장애인, 청소년, 이주민'라고 자신을 소개하거나, 연대하겠다는 시민이 대다수였다. 민주주의 수호, 약자연대에 여성이 있었던 것이 유구한 역사라면, 혐오와 차별을 동원하는 것에 명확히 반대하고, 다양성과 평등을 자리잡게 한 것이 지난 10년 사이 변화다.[3]

2025년은 '페미니즘 리부트'(손희정)가 있은지 10년이기도 하다. 지난 10년 사이 '페미니즘 대중화'(권김현영)가 있던 것이다. 법과 정책으로 체계화된 지난 10년 사이 아젠다는 페미니스트 시민들의 적극적인 참여와 청원을 바탕으로 하고 있다. 디지털 성폭력 대응 법과 정책, 사회 분야별 성희롱 · 성폭력 대응 체계, 스토킹 방지법과 처벌법 제정 및 실행은 대표적이다. 온라인에서 시작된 페미니즘 리부트는 온라인에서의 연대와 결집, 오프라인에서의 캠페인과 집합행동으로 활발했고, 침묵되어 온 성희롱, 성차별, 성폭력, 2차 가해를 사회 전 영역에서 공론화 한 #미투운동을 밀어 올렸다. 2018년 여성폭력방지기본법이 제정되어, 여성폭력방지정책 기본계획이 관계부처 합동으로 2020년부터 시작되었다. 기존에 누락되었던 내용을 조사할 수 있는 여성폭력실태조사가 2020년부터, 여성폭력 통계구축 연구 및 시도도 시작됐다. 공공, 교육, 직장 및 문화예술계, 체육분야, 군대내 성폭력 대책이 마련 · 정비되고 체계화되었다. 불법촬영 피해 경험과 유포 불안을 집단적 요구로 결집했을 때 불법촬영물과 성착취물을 국가가 삭제하는 정책도 시작됐다. 성폭력처벌법 개정, 웹하드카르텔 방지대책(2019), 디지털 성범죄 근절 대책(2020), 전기통신사업법 및 정보통신망법 개정(2020)이 이루어졌다.[4]

2. '역차별' 담론에 소모/소거되지 않는 성평등 정책

2015년 페미니즘 대중화의 계기는 18세 한국남성 김씨가 터키를 통해 IS에 입단하였는데 "이 시대는 남성이 성차별을 받는 시대", "나는 페미니스트들을 증오한다. 그래서 나는 ISIS를 좋아한다"를 SNS에 남겼고, 이를 두고 어느 칼럼니스트가 페미니즘을 비하하는 글을 싣자 자신이 페미니스트임을 고백하고 긍정하는 #나는페미니스트입니다 해시태그운동이 시작된 것이다. 김씨 사례처럼 페미니스트에 대한 증오와 남성이 '성차별'을 받는다는 인식은 함께 왔다.

남성으로서 겪는 (성)차별이 경험과 구조로서 규명된다면 그에 대한 해소방안이 마련되고 실행될 것이다. 그러나 성평등 정책과 법제도 개선이 남성에 대한 차별을 만든다는 프레임이라면 그에 대한 해법은 성평등 정책의 중단이나 좌초가 된다. 남과 여가 상호배타적으로 하나의 파이를 나누거나 완성한다는 가상의 전제에서 시작되는 '역차별' 담론, 모두가 무균한 진공상태처럼 동일한 조건이라고 전제하는 '공정주의' 담론은 기존 성평등 정책을 소거하고, 나아가야 할 성평등 정책의 방향과 논의를 소모한다. 이를 정치에서 공인한 경우가 윤석열 정부다. 대통령 후보시절 '여성가족부 폐지'를 공약으로 발표했다. 또한 '성폭력 무고죄 강화'를 청년 공약으로서 내놨다. 무고죄 강화는 성폭력 피해를 겪은 이가 아니라, 피해자의 신고를 당한 이를 정책 기반으로 삼은 것이다. 윤석열 정부는 폭력 피해자 지원 정책을 수립하였지만, '여성폭력'이라는 단어 대신 '폭력'이라는 단어를 사용함으로써 '여성'을 지웠다. 5대 폭력의 실질적 내용도 없었다. 윤석열 정부 시기 잇따라 발생한 여성폭력에 대한 종합대책도 없었다. 윤석열 정부는 여성폭력 예산도 삭감했는데, 여성폭력 예방 및 인식개선 사업 예산을 거의 삭감했고, 2024년 예산안에서 여성폭력 방지 및 피해자 지원 관련 예산은 전년 대비 120억 감액된 것이었다.

성평등 정책이 남성을 공격한다는 사고방식은 성평등 정책을 멈춰세울 뿐 아니라, 성평등 정책을 추진하는 이를 공격대상으로 삼는다. 온라인에서 페미니즘 관련 캠페인이나 언론기사에 좋아요를 눌렀던 운동선수, 게임계 일러스트레이터, 디자이너는 해고하도록 종용하는 불링이 이루어졌다면, 윤석열 정부에서는 〈제3차 양성평등기본계획〉 중 형법 297조 강간죄 개정 검토 과제에 대해 대통령실이 나서서 여성가족부 양성평등기본계획 담당 국장을 감찰하고 징계했다. 당시 담당 국장은 언론 인터뷰에서 여가부 내 대책회의에서 "대통령 공약이 무고죄 처벌 강화인데 비동의강간죄 도입을 검토하면 어떻게 하느냐"는 말이 나왔다고 했다. 대통령실 공직기

3 김혜정(2025)「광장과 페미니즘과 민주주의」, 2025 체제전환운동포럼

4 미투운동 이후 정부 대책 및 정책성과는 〈제9차 유엔 여성차별철폐협약 국가이행보고서 2018~2022.3 제5조〉 참조

강 비서관실 조사에서는 비동의강간죄 도입에 관한 개인의 의견이나 신념에 대해서 집요하게 물었다고 한다.[5] 역차별에 방점을 찍어 기존 성평등 정책을 취소시킨 사례다. 또한 성폭력으로 신고되는 집단을 감싸는 '신념'에 휩싸여 국가가 성폭력 피해자를 보호해야 할 책무를 노골적으로 소거하고 담당 공무원의 '신념'을 취조하며 부당 징계를 감행한 사건이다.

이재명 21대 대통령은 어떨까? 이재명 선본은 성평등 공약 자체를 발표하지 않고 언급도 꺼렸다. 2022년 20대 대선에서 더불어민주당 공약집에 있었던 '형법상 강간죄 개정' 공약을 실수였다며 취소했던 김민석 씨가 이재명 정부 총리가 됐다. 윤석열 탄핵 후 설립된 국민주권 정부에도 윤석열 정치가 삭제한 강간죄 개정 과제의 빈자리가 그대로다.[6] 이재명 대통령은 업무 시작 6일 만인 6월 10일에는 국무회의에서 여성가족부 차관에게 "남성들이 특정 영역에서 차별받는다고 느끼는 영역이 있는데 남성 차별 부분을 연구하고 대책을 만드는 방안을 점검해달라"고 지시했다. 보건복지부 장관에게는 "남성 청년들이 여성 청년들과의 경쟁에서 많이 밀리고 있기에 차별을 받고 있다는 피해의식이 클 것 같다"며 "남성 청년들의 자살률 변동에 최근의 경제 상황, 남성 청년들의 소외감, 역차별 같은 것들이 영향을 미치는지 궁금하다"고 자료를 요청했다. 정부조직개편안 통과 후 10월 1일 여성가족부가 성평등가족부로 이름을 바꾼 첫날, 성평등부 소규모 조직개편에서 성형평성기획과가 신설되었고, 성평등정책과 대신 주무과 자리에 위치했다. 원민경 성평등가족부 장관은 10월 23일 취임 후 첫 기자간담회에서 "젠더갈등 용어보다는 (성별) 시각 차, 인식차라는 표현을 쓰고 싶다"고 설명했고, 11월 4일 국회 성평등가족위원회 국정감사에서는 "구조적 성차별 문제의 해소에 흔들림이 없다"고 답했다. 장관의 이해대로 성평등 사회 위해 꼭 필요 난제를 제대로 다루는 것이 필요하다. '담론'으로서만 그동안 작용하면서, 성평등 정책을 중단하고 취소하게 하는 효과만 있었다면 이제 누가 어디에서 언제 무엇을 불이익으로 경험하는지 실질적으로 규명되고 분석되어야 한다.

5 경향신문(2025.2.19.), [단독] "부처 간 조율 다 거쳤는데…대통령실 반대 분위기에 백지화", https://www.khan.co.kr/article/202502190600025#ENT

6 비마이너(2025.9.18.) "역차별 담론 넘어, 구체적 조건에서 '성평등할 권리'" https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=28536

이재명 대통령은 노동사안에 대한 개입, 현장점검, 송곳질문으로 기대를 남겼다. 구체적인 조건과 현장 매커니즘에 관심이 크다는 인상도 형성했다. 그것이 청년남성만을 향한다면 가해자와 피해자를 바꾸는 담론[7]의 반복일 뿐이다. 젠더구조와 작동에 대한 현장 기반 이해, 교차적 인식은 어느 때보다 전문적으로 필요하다.

3. 젠더폭력 해결을 위한 현재 과제

2018년 미투운동 당시 〈법을 바꾸다〉 토론회에서 제시된 정책은 아래 표과 같다. 이중 스토킹범죄 단독 처벌법 제정, 촬영과 유포행위 분리, 미성년자 의제강간 연령 상향 등은 법적 개선이 이루어졌다. 강간죄 구성요건 개정은 여전히 국회에서 제대로 논의되지 않고 있고, 징벌적 손해배상제도 도입은 아직 고용부의 기업대상 제재도 제대로 있지 않아 요원해보이며, 형사사법절차상 무고죄 등 역고소 대응은 공적으로 부재한 채 피해자 개인이 겪고 있다 있다. 이 토론회에서 제시된 네 가지 질문 – 가해자, 왜 처벌받지 않는가? 피해자구제, 어떻게 할 것인가? 안전한 일터, 무엇이 필요한가? 안전한 학교, 무엇이 필요한가? 는 유효하다. 예컨대 스토킹처벌법(2021년)과 방지법(2023년)이 시작되었으나 위 질문을 기준으로 실행, 총괄조정되어야 한다. 주가해자–주피해자 식별이 안되는 채로 스토킹법이 친밀한관계 내 권력관계를 가리는 장치로 오용되기도 한다. 교제폭력 관련법도 여러 개정안이 발의되었는데 구체적인 제 · 개정논의에서 위 질문에 입각한 논의가 필요하다.

7 랄라 출리아라키(2025), 『가해자는 모두 피해자라 말한다 – 피해자성은 어떻게 권력자의 무기가 되었나』, 은행나무

[미투국면에서의 중점 입법과제][8]

대분류	구분	내용
가해자, 왜 처벌받지 않는가?	강간죄 구성요건 재구조화	– 강간죄 성립에서 상대방의 동의와 의사여부 고려
	디지털 성폭력 처벌강화	– 촬영과 유포행위 분리 – 행위태양 확대(본인이 찍은 촬영물 비동의 유포시, 촬영물 편집시 처벌) – 유통업자 처벌 강화 – 웹하드 필터링 적용 정상화
	미성년자 의제강간 연령 논의	– 청소년의 성적자기결정권 침해하지 않으며 성적침해 행위를 어떻게 재구조화할 것인지
	친밀한 관계에서의 여성에 대한 폭력 – 스토킹처벌법	– 현행 「경범죄 처벌법」에 따라 처벌되는 스토킹 범죄에 대한 단독 처벌법 제정
피해자구제, 어떻게 할 것인가?	사실적시 명예훼손죄 폐지와 보완책	– 사실적시 명예훼손죄 폐지 – 폐지에 따른 성폭력 피해자 2차피해 방지를 위해 성폭력피해자에 대한 명예훼손죄 신설
	소멸시효 폐지	– 성폭력 범죄에 대한 소멸시효 폐지
	징벌적 손해배상제도 도입	– 젠더기반폭력 철폐와 성차별 시정을 위한 제도도입 필요
	형사사법 절차상 2차 피해와 무고죄 등 역고소 대응	– 피해자 성이력 증거사용 배제 및 2차피해 방지책 마련 – 무고 · 명예훼손죄 등 역고소 남발 방지
안전한 일터, 무엇이 필요한가?	성평등 일터를 위하여 – 고용 · 노동 분야	– 성희롱 피해자/행위자 범위 확대 – 성희롱 가해자 형사처벌 – 징벌적 손해배상제도 도입 – 노동위원회 역할 강화 – 성희롱 미조치시 사업주 처벌 강화
	성평등 일터를 위하여 – 문화 · 예술 분야	– 분야 특성(프리랜서, 공적지원금제도 활용 예술인 다수 등)을 고려한 별도법 입법 필요
안전한 학교, 무엇이 필요한가?	성평등 학교를 위하여	– 대학 내 센터 설치 의무화 – 교원 징계 및 징계위원회 구성 – 교육과정과 교육활동 전반에 성평등 관점 도입

2018년 여성폭력방지기본법이 제정되어, 여성폭력방지정책 기본계획이 관계부처 합동으로 2020년부터 시작되었다. 제1차 여성폭력방지정책 기본계획(2020~2024)

8 한국여성단체연합, 민주사회를위한변호사모임 여성인권위원회, 국회 여성·아동·인권정책포럼, 정춘숙, 송희경, 김수민, 송기헌, 백혜련, 표창원 의원(2018), 「#미투운동, 법을 바꾸다」 토론회

에 비해 제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029)[9](이하 '2차 기본계획')은 체계적이고 구체적으로 보인다. 그런데 이에 '방향'이 주어지지 않으면, 총괄조정도, 방향에 맞는 실행과 점검도, 그것이 불러오는 성평등한 변화와 효과도 미미하다. 한국여성인권운동단체들은 올해 9월 23일 〈베이징행동강령 30주년 기념 이행 평가 및 향후 과제〉 토론회[10]를 통해 여성폭력 분야 과제들을 제안했다. 이에 현장의 목소리와 요구를 중심으로, 2차 여성폭력방지기본법을 나란히 두고 실현과제를 살피고자 한다.

1) 성폭력

1) '폭행 또는 협박'에서 '동의 여부'로 강간죄 구성요건 변경 「형법」 개정

⑴ 강간죄 구성요건 개정

- 「형법」 제297조 강간죄 구성요건을 피해자의 자유로운 '동의 여부' 중심으로 정의,
- '친밀한 관계' 내 강간 명확히 규정 : 부부강간, 전·현 애인 및 배우자 등 '친밀한 관계' 에서의 강간을 범죄로 명시

⑵ '동의부재' 중심 수사·재판 지침 마련

- 준강간, 의제강간, 성매매 현장의 성폭력, 무고죄 역고소 사건 등에서 '동의 부재'를 중심으로 수사 및 재판이 이뤄질 수 있도록 구체적인 지침 마련

2) 수사·재판 과정에서의 피해자 보호 및 권리보장

- 피의자 사망시 피해자의 요청이 있을 경우 피해자의 권리보장을 위해 조사를 지속하여 조사결과를 피해자에게 통보할 수 있도록 하는 형사소송법 개정

9 관계부처합동(2025.7) 「제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 2025년도 시행계획」

10 한국여성단체연합(2025.9.23.) 참여단체 성매매문제해결을위한전국연대, 평화를만드는여성회, 한국사이버성폭력대응센터, 한국성폭력상담소, 한국여성노동자회, 한국여성민우회, 한국여성의전화, 한국여성장애인연합, 한국이주여성인권센터, 「변화를 위한 도전, 미래를 향한 여정–베이징 행동강령 30주년 기념 이행 평가 및 향후과제」

- 성범죄 양형기준상 피해자와 관련된 요소를 대등한 양형 요소로 삽입
- 「경찰수사규칙」 제21조 제3항 신설, 피해자 고소장 제출 고지 의무 명문화
- 형사소송법 제294조의4(피해자 등의 공판기록 열람 또는 등사) '필요하다고 인정하는 경우'의 삭제
- 성폭력 사건에서 무고죄 연동 시, 여성청소년계로 수사 일원화
- 성폭력 피해자가 성본 변경 시 친부 동의서 제출 면제 조항 마련, 친족성폭력 등 특수 사안에서 부모 성본 외 제3의 성본 선택 허용

3) 성폭력 재판시 피해자 성적 이력 증거사용 금지

- 「형사소송법」 제299조 개정 '재판장은 성폭력 사건을 심리할 때는 유죄 또는 무죄의 인정과 무관한 피해자의 성적 이력, 사생활 등 인격권을 침해할 여지가 있는 신문내용을 제한해야 한다' 조항 신설
- 위반 시 확보된 증언·증거의 증거능력 제한 규정 신설

4) 성폭력범죄 처벌 확실성 담보

⑴ 친족성폭력 공소시효 폐지

- 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제21조 공소시효 특례에서 친족관계에 의한 성폭력 포함

⑵ 처벌의 확실성 담보

- 아동·청소년의 실제 연령을 기준으로 처벌 가능하게 하여 아동·청소년의 보호권 강화
- 「형법」 제53조(정상참작감경)의 무분별한 적용 금지 방안 마련

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 성폭력 관련 과제]

5. 여성폭력 통합지원 기반 마련
5-1. 여성폭력 피해자 통합지원 체계 구축
5-1-1. 여성폭력 피해자 통합지원 체계 강화
5-1-1-① 1366센터 초기대응 강화 및 남성 피해자 상담 제고 방안 검토 | 여가부
5-1-1-② 여성폭력 피해자 광역단위 통합지원 강화 | 여가부
5-1-1-③ 여성폭력 피해자 기초단위 통합지원 강화 | 여가부
5-1-1-④ 병원중심 통합지원 확대 및 운영 내실화 | 여가부
5-1-2. 여성폭력 피해자 통합적 지원 역량 강화
5-1-2-① 여성폭력 지원시설 종사자 신규 · 보수 교육 프로그램 개선 | 여가부
5-1-2-② 여성폭력 피해자 통합지원 서비스 질 개선 | 여가부
5-2. 여성폭력방지정책 추진 기반 마련
5-2-1. 중앙행정기관 간 협력체계 강화
5-2-1-① 여성폭력방지정책위원회 운영 활성화 | 여가부
5-2-1-② 여가부-경찰청 실무협의회 운영 | 여가부
5-2-1-③ 범죄피해자 지원 유관기관 협의회 운영 | 법무부
5-2-2. 지역 단위 협력체계 강화
5-2-2-① 지방 여성폭력방지위원회 운영 활성화(지자체 시행계획 별도구성) | 지자체
5-2-2-② 지방 여성폭력방지위원회 운영 성과 지자체 합동평가 연계 관리 | 여가부
5-2-2-③ 지방 여성폭력방지위원회 활용 여성안전증진 정책 관리 강화지자체 시행계획 별도구성) | 지자체
5-2-2-④ 광역단위 자치경찰위원회 등이 참여하는 실무협의회 활성화지자체 시행계획 별도구성) | 지자체

5-2-3. 여성폭력방지정책 기초자료 생산
5-2-3-① 여성폭력 통합실태조사 실시 | 여가부
5-2-3-② 여성폭력 신종범죄 신규통계 발굴 | 여가부경찰청통계청
5-2-3-③ 여성폭력 피해자 지원시설 실적 통계시스템 구축 | 여가부
5-2-3-④ 여성폭력 관련 실태조사 마이크로데이터 공개 검토 | 여가부
5-3. 폭력예방교육 통합적 운영 기반 구축
5-3-1. 통합적 폭력예방교육 기반 마련
5-3-1-① 통합적 예방교육 콘텐츠 개발 · 보급 | 여가부
5-3-1-② 폭력예방교육 평가기준 개선 등 운영 내실화 | 여가부
5-3-2. 대학 · 지역사회 · 공공부문 영역별 교육 지원
5-3-2-① 대학 폭력예방교육 실효성 제고 | 여가부
5-3-2-② 찾아가는 폭력예방교육을 통한 교육 접근성 강화 | 여가부
5-3-2-③ 공공부문 교육 조직 구성원별 맞춤형 콘텐츠 개발 | 여가부
5-4. 여성폭력 인식 개선 및 2차 피해 방지
5-4-1. 여성폭력 인식 개선 위한 관련법 정비
5-4-1-① 여성폭력 피해자에 대한 편견 유발 및 성차별적 용어 삭제 등 개정 검토 | 법무부
5-4-1-② '강간과 추행의 죄' 개정 및 개별법 상 성폭력범죄 처벌 규정 체계화 검토 | 법무부
5-4-1-③ 여성폭력 정의 규정 개정 검토 | 여가부
5-4-2. 2차 피해 방지
5-4-2-① (5-4-2-⑧) 여성폭력 2차 피해 정의 규정 개정 검토 | 여가부
5-4-2-② 여성폭력 사건보도 권고기준 법적근거 마련 | 여가부
5-4-2-③ 형사사법 절차상 성폭력 피해자에 대한 정보제공 강화 | 검찰청
5-4-2-④ 국선변호사 · 진술조력인 운영 실태조사 실시 및 인력 확충 | 법무부
5-4-2-⑤ 국선변호사의 성인지 감수성 강화 교육 의무화 근거 마련 | 법무부
5-4-2-⑥ 수사기관 여성폭력 사건 담당자 대상 2차 피해 예방교육 강화 | 검찰청해경청경찰청
5-4-2-⑦ 여성폭력범죄 여성경찰관(전담수사관 운용) 지속 확대 | 경찰청
5-4-2-⑧ (5-4-2-①) 2차 피해 방지지침 표준안 개정 | 여가부
5-4-2-⑨ 공공부문 고위관리직, 신임승진 공무원 대상 2차 피해 방지 교육 강화 | 인사처행안부
5-4-2-⑩ 2차 피해 방지 교육콘텐츠 개발 | 여가부
5-4-3. 여성폭력 인식 개선 캠페인 및 홍보 다양화
5-4-3-① 여성폭력 인식 개선 캠페인 및 홍보 다양화 | 여가부

11월 12일 시작된 〈비동의 강간죄 도입에 관한 청원〉이 이틀만에 6만명을 넘겨 법제사법위원회에 회부되었다. 청원 동의는 12월 12일까지 계속된다. 올해 들어 법제사법위원회에 회부된 '비동의 강간죄' 국민동의청원만 3건이다. 이 중 두 건은 준강간 피해를 겪었던 피해자가 형사사법절차상 한계를 마주했다. 형법 297조 강간이 "폭행 또는 협박으로 강간한 자는 3년 이상의 유기 징역에 처한다"고 되어 있는 것이, 얼마나 죽을 힘을 다해 저항했는지를 요구하는 '최협의설'의 문제가 성폭력에 대한 오래된 가부장적 시각, 남성중심적인 규정일 뿐 아니라 준강간, 스토킹, 아동청소년, 장애인, 이주여성, 가정폭력 모든 법적 처리에 영향을 미치고 있다.

일본은 2023년 형법을 개정했고, 프랑스는 이스탄불 협약 강간죄 개정에 반대해오다가 약물에 의한 강간 피해자 사건에 대한 공분이 일어나자 2025년 형법 개정을 완료했다. 2025년 7월 1일부터 7일까지 전국 만 19세 이상 직장인 1000명 대상으로 한 조사(여론조사 전문기관 글로벌리서치)(직장갑질 119 주최)에서 응답자의

72.2%는 '비동의 강간죄 도입이 필요하다'는 데 동의했다. 남성이 62.6%, 여성이 83.9%였다.

제3차 양성평등정책 기본계획상 해당 과제명은 "형법 제297조의 강간 구성요건을 '폭행 · 협박'에서 '동의 여부'로 개정 검토"였다. 발표 당일 한동훈 법무부장관의 반대로 여성가족부도 반대한 계획이다. 현재 2차 기본계획에서 해당 과제는 "강간과 추행의 죄' 개정 및 개별법상 성폭력범죄 처벌 규정 체계화 검토"로 명칭을 변경해 자리한 것으로 보인다. 그런데 성폭력범죄 처벌 규정 체계화 과정에서 해당 과제는 여지없이 도출될 수 밖에 없다.

2차 기본계획 전반적으로 법무부 과제가 매우 부족하고, 법원은 이행과제를 제출하지 않고 있는 상황에서 현재 검찰수사권 박탈을 내용으로 하는 '개혁안'이 진행되고 있어 성폭력 수사 재판과정에서의 판단기준, 피해자권리 보장 등을 어디에서 주효하게 이끌어갈지 우려스럽다. 이는 모든 여성폭력 사안에 영향을 미치기 때문이다. 법무부와 성평등가족부가 형법상 '강간죄' 구성요건의 동의여부로 개정을 적극 검토, 논의, 추진해야 한다.

[선출직 공무원 성폭력범죄 사건처리절차 등 제도화]

- 국회 및 지방의회 및 정당 내 성폭력사건 처리 지침 마련 및 2차 피해 예방, 정기적 공개의무 제도화
- 「공직선거법」 제19조 피선거권 박탈 사유 개정 : 성폭력 등 성관련 비위행위 관련된 사건에서 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 자 조항 신설
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제34조 결격사유 : 「국가공무원법」, 「지방공무원법」과 동일하게 성폭력 관련법에서 100만원 이상의 벌금형을 받을 경우 조항 신설, 임원 뿐 아니라 공공기관의 장이 해당되도록 개정
- 지방의원 행동강령 실효적 작동을 위한 장치 마련

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 조직 내 성희롱 성폭력 대응 관련 과제]

4. 조직 · 공동체 내 성희롱 · 성폭력 대응 강화
4-1. 민간 · 공공부문 성희롱 · 성폭력 대응
4-1-1. 민간부문 성희롱 · 성폭력 대응
4-1-1-① 민간부분 성희롱 피해자 신고 · 구제 · 보호 · 지원 강화 | 고용부
4-1-1-② 법인대표자의 성희롱 행위에 대한 과태료 부과 근거 마련 | 고용부
4-1-1-③ 민간부문 성희롱 방지제도 운영 종사자 등 역량 강화 | 고용부
4-1-1-④ 직장 내 성희롱 예방교육 제공기관 지도점검 및 예방교육 표준안 등 제공 | 고용부
4-1-2. 공공부문 성희롱 · 성폭력 대응
4-1-2-① 공공부문 내 신고센터 운영 등 피해자 지원 강화 | 여가부
4-1-2-② 공공부문 성희롱 · 성폭력 피해자 및 조력자 보호를 위한 근거 마련 | 인사처 여가부
4-1-2-③ 공공부문 성희롱 · 성폭력 사건대응 내실화 | 여가부
4-1-2-④ 고충상담원 심화과정 교육 확대 및 매뉴얼 배포 | 여가부
4-2. 특수 직군 성희롱 · 성폭력 대응
4-2-1. 학교 내 성희롱 · 성폭력 대응
4-2-1-① 성희롱 · 성폭력 신고센터 운영 및 청소년상담복지센터 연계 강화 | 교육부
4-2-1-② 성희롱 · 성폭력 학교폭력사건의 조사 전문성 강화 | 교육부
4-2-1-③ 학생 및 교원 대상 성희롱 · 성폭력 예방교육 강화 | 교육부
4-2-1-④ 대학 내 폭력예방교육 활성화를 위한 '대학전담 컨설팅단' 운영 | 여가부
4-2-2. 문화 · 예술 · 체육계 성희롱 · 성폭력 대응
4-2-2-① '예술인권리보장센터' 컨설팅 업무 강화 | 문체부

4-2-2-② 체육계 성희롱 · 성폭력 신고 활성화 및 실천규약 실행률 제고 | 문체부
4-2-2-③ 문화예술계 성희롱 · 성폭력 실태조사 지속 추진 | 문체부
4-2-2-④ 문체부 산하기관 사건처리 대응 매뉴얼 개발 및 컨설팅 지원 | 문체부
4-2-2-⑤ 예술인권리침해 조사인력 확대 | 문체부
4-2-2-⑥ 지역문화재단 · 성폭력상담소 간 협력 강화(지자체 시행계획 별도구성) | (지자체
4-2-2-⑦ '스포츠 윤리센터' 사건처리 기준 엄격 적용 및 관련 통계 생산 | 문체부
4-2-2-⑧ 예술 활동 관련 성희롱 · 성폭력 2차 피해 심사기준 정비 | 문체부
4-2-2-⑨ 문화예술체육계 성희롱 · 성폭력 예방교육 전문강사 역량 강화 | 문체부
4-2-3. 국방 분야 성희롱 · 성폭력 대응
4-2-3-① 야전부대 현장 컨설팅을 통한 선제적 예방활동 강화 | 국방부
4-2-3-② 전 장병 및 군무원 대상 성인지교육 실효성 제고 | 국방부
4-2-3-③ 국방분야 성폭력 피해자 보호 · 지원인력 역량 강화 추진 | 국방부
4-2-3-④ '국방 성폭력 예방대응정보시스템' 구축 · 운영 | 국방부
4-2-3-⑤ 국방분야 종사자 징계위원회 외부전문가 참여 검토 | 국방부
4-2-3-⑥ 국방분야 지휘관, 수사실무 전담인력 대상 2차 피해 방지 교육 강화 | 국방부
4-2-3-⑦ 군 성폭력 실태조사 | 국방부
4-2-4. 사회복지시설 내 성희롱 · 성폭력 대응
4-2-4-① 사회복지시설 내 성희롱 예방 · 대응 체계 강화 | 복지부

사회 조직 · 영역별 성희롱 성폭력 대응체계 마련은 #미투운동 시기부터 각 분야의 피해자와 조력자가 모니터링하고 제안하면서 이루어진 정책이다. 양성평등정책담당관이 8개 부처에 마련되어, 성평등가족부에서 간사를 맡는 협의체가 운영되고 있고, 여성폭력방지위원회에서 각 계획을 점검하게 되어 있다. 그러나 지난 3년간 대면회의가 개최되지 않았다.

조직 내 성희롱 성폭력 대책 중 현재 가장 불모지이자 심각한 악영향을 미치는 영역은 '정치권' 및 '선출직공무원' 이다. 공공부문, 민간기업, 문화체육, 국방, 교육 등 다양한 영역에서 신고 및 징계, 가해자 분리와 피해자 보호 정책을 실행하고 있음에도 불구하고 정치영역은 신고전화만 여성가족부에 개설되었을 뿐, 신고를 한다 해도 징계나 가해자 분리가 이루어지는 제도가 부재하다.

2) 가정폭력, 데이트폭력을 포함한 친밀한 관계 내 여성폭력

1) 「가정폭력처벌법」의 전면 개정을 통한 친밀한 관계 내 여성폭력 입법

- 전통적인 가족구성원을 넘어 데이트 및 교제 관계 등 포괄적인 친밀한 관계를 대상으로 포괄하여 모든 피해자의 인권 보장 도모
- 제1조 목적조항과 법률 전반의 패러다임을 '가정유지·보호'가 아닌 '피해자의 안전과 인권 보장'으로 개정
- 상담 등 보호처분 삭제 및 범죄 행위 형사처벌 일원화
- 피해자 의사에 따라 가해자 처벌 및 피해자 신변보호를 결정하는 조항 배제
- 확실한 피·가해자 분리와 피해자 보호를 위한 의무체포제도 도입
- 신고 단계부터 피해자 신변보호 및 권리보장을 위한 적극적인 공권력 개입 및 역량 강화
- 피해자 정당방위 관련 조항 신설

2) 빈틈없는 보호 및 인권보장을 위한 「스토킹처벌법」 개정

- 스토킹 범죄 정의 포괄적 규정 필요
- '상대방의 동의 없이 다음 각 목의 행위를 하여 자유로운 생활 형성을 침해하는 일련의 행위'를 정의로 스토킹 처벌법 개정
- 스토킹 피해자 범위를 생활상 밀접한 관계에 있는 사람으로까지 확대

- 스토킹범죄 피해자보호명령제도 도입
- 친밀한 관계 등 인적 신뢰 관계를 이용한 경우에 대한 가중처벌 조항 신설

3) 여성살해/페미사이드 및 여성폭력 종합대책 마련

- 여성살해 등 여성폭력 실태를 면밀하게 파악할 수 있는 통계 시스템 구축
- 여성폭력방지기본법 개정을 통한 여성 및 소수자 대상 혐오범죄 통계 수립 및 피해자 지원 체계 마련
- 양형기준상, 여성 및 소수자를 특정한 혐오 범죄의 경우 비난할 만한 범행 동기로 명시하여 가중처벌 적용
- 포괄적 차별금지법· 정책 마련 및 혐오표현, 증오범죄 제재
- 국정과제, 중점전략과제 포함 등 여성폭력 범정부 종합대책 마련 및 즉각 실행

4) 여성폭력 피해자 지원의 안정적 예산 확보 및 재산 및 비자/ 시민권에 따른 차등·선별 지원 폐지

- 자산에 따른 차등지원 체계 폐지 및 독자적 지원체계 마련
- 여성폭력 피해자 지원 예산 기금예산이 아닌 일반예산으로 편성
- 여성폭력 피해자의 균질한 지원 기준 마련
- 의료비, 치료 회복 프로그램 지원의 안정적인 예산 확보 및 집행 지연을 방지하기 위한 시행 기준 마련
- 자립지원금 예산 확대 및 지급 대상 확대기준 마련

5) 여성폭력 피해자 신변보호 및 권리보장을 위한 수사기관 역량강화

- 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹의 위험성을 판별하지 못하는 수사·사법 기관을 개혁
- 피해자에게 책임을 돌리고 제대로 모니터링조차 되지 않는 현행 피해자 보호조치의 패러다임의 전환
- 실효성 있는 교육 체계 마련 및 실행

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 관계기반 폭력 대응 관련 과제]

2. 관계기반 폭력 대응 실효성 제고
2-1. 관계기반 폭력 피해자 보호 및 처벌
2-1-1. 가정폭력 피해자 지원 내실화
2-1-1-① 가정폭력 보호시설 운영모델 다양화 검토 | 여가부
2-1-1-② 가정폭력 피해자 자립지원 강화 | 여가부
2-1-1-③ 가정폭력 피해자 거주 임대주택 지원 확대 및 수요자 정보 비대칭성 해소 2-1-1-④ 가정폭력 피해자 공공임대주택 우선입주요건 완화 | 여가부
2-1-1-⑤ 가정폭력 피해자의 사건 반복진술 개선 | 여가부
2-1-1-⑥ 가정폭력 피해아동 지원 강화 | 여가부
2-1-2. 스토킹 · 교제폭력 피해자 보호
2-1-2-① 교제폭력 피해 진단도구 3종(상담, 대국민, 청소년용) 개발 및 보급 | 여가부
2-1-2-② 112 상황실과 여성긴급전화1366 호전환 | 경찰청
2-1-2-③ 스토킹 긴급 주거지원사업 유형 다양화 추진 | 여가부
2-1-2-④ 공공부문 스토킹 예방지침 제정 실적 점검 강화 | 여가부
2-1-2-⑤ 스토킹 · 교제폭력 피해자 맞춤형 상담 · 지원프로그램 제공 | 여가부
2-1-3. 가해자 처벌 및 재발방지 강화
2-1-3-① 가정폭력 긴급임시조치 위반 및 경찰 현장조사 거부 시 처벌수준 상향 | 법무부 · 여가부
2-1-3-② 가정폭력 상담조건부기소유예 및 가정보호사건 송치 처리기준 시행 | 검찰청
2-1-3-③ 교제폭력 처벌 관련 법령정비 검토 | 법무부
2-1-3-④ '스토킹 피해자 보호명령제도' 도입 검토 | 법무부

2-1-3-⑤ 스토킹 행위 긴급응급조치 및 잠정조치 강화 | 법무부
2-2. 관계기반 폭력 현장 대응
2-2-① 재범 위험성이 높은 관계기반 폭력 피해자 보호 강화 | 경찰청
2-2-② 관계기반 폭력 안전보호조치 강화 | 경찰청
2-2-③ 관계성 범죄대응 맞춤형 교육 강화 | 경찰청

IPV(Intimate Partner Violence)는 친밀한 파트너 폭력으로 표현되는데, 한국의 정책 용어는 '관계기반 폭력'이 되어 있다. 친밀성과 관계는 비슷한 개념으로 보이지만, 한국 경찰은 가정폭력 · 스토킹 · 교제폭력 · 아동학대 등을 관계성 범죄로 포섭하지만, 세계보건기구(WHO) 등 국제 기구는 성별불평등 구조가 반영된 젠더폭력 개념으로 접근하여 아동학대 대신 성폭력을 포함시키고 있다.[11] 이러한 과정은 혼인 및 혈연관계를 중심으로 구성된 가정폭력의 개념과 체계를 그대로 가져가고 있기 때문이다. 가정폭력은 단체 신체적, 정신적 '폭력'의 문제로만 접근할 경우 성역할의 강요와 성별권력관계에 의하여 발생하는 성차별적 폭력은 고려하기 어려워진다.[12]

제2차 기본계획에서 '관계기반 폭력 대응 실효성 제고' 과제는 '디지털 성범죄 대응'에 이어 두번째 과제로 자리하고 있다. 친밀한 파트너 – 전현 애인 및 전현 배우자를 상대로 하는 살인 및 치상 사건이 너무 많이 일어나 이것이 반영되었을 것이다. 그러나 왜 기존 가정폭력처벌법 및 스토킹처벌법으로는 막을 수 없었는지 사례 연구와 깊은 논의, 해외사례 검토 및 적용이 필요하다. 현재 제2차 기본계획은 가정폭력과 스토킹 현재 정책을 단순히 묶고 현행 상담조건부기소유예, 가정보호사건 송치 등의 방식을 여전히 벗어나지 못하고 있다. 교제폭력 처벌법은 신규 제정이 아니라 가정폭력처벌법의 틀을 깨고 친밀한 파트너 폭력, 친밀관계폭력 처벌법으로 통합되어야 한다. 주된 가-피해를 식별할 수 있어야 하고, 정당방위를 식별하고 이를 참작할 수 있어야 하며, 친밀한 관계를 포섭하고 정의할 수 있어야 한다.

친밀한 관계임에도 불구하고 폭력을 자행하는 것이 여성폭력의 중요한 축이라면, 모르는 관계임에도 불구하고 폭력을 자행하는 것 역시 여성폭력의 중요한 축이므로, 여성살해/페미사이드에 대한 종합대책 마련이 필요함을 촉구한다. 윤석열 정부 시기, '구조적 성차별은 없다'고 주장되던 시기 특히 모르는 남성에 의한 인셀형 테러, 살인, 온라인에서의 여성혐오 비난-사이버렉커, 여성BJ에 대한 살해협박 및 죽음에 이르게 하는 불링 등이 연쇄적으로 일어나 이에 대한 인식과 대응이 요구된다.[13]

[복합적 차별상태의 젠더폭력 피해자 지원 강화]

(1) 성폭력피해자보호시설 퇴소 피해자 지원 강화

- 만 19세 이상 성폭력피해자 보호시설 입소 피해자 퇴소 후 자립 지원금 지원
- 성폭력피해자 보호시설 퇴소 후 자립지원금 대상 확대
- LH매입임대주택, 장애인 대상의 지원주택, 자립생활주택 등 우선 지원대상자 포함

(2) 피해자 지원 체계 개선 및 교육 강화

- 성폭력, 가정폭력, 성매매 수사·재판기관 및 상담소·쉼터가 성별정체성 및 성적지향에 의한 복합차별에 놓인 피해자를 지원할 수 있는 교육 및 가이드라인 마련
- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 20조(주거지원 등) 6항에서 주거 이전할 수 있는 경우에 '젠더폭력으로 인해 거주지 이전을 요청할 경우' 포함
- 긴급성을 요하는 성폭력 피해 증거 채취는 법정대리인의 동의가 없더라도 증거를 확보할 수 있도록 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 또는 의료법을 개정

11 한겨레(2025.9.16.), "[단독] '친밀관계 폭력' 피해 5년 새 2.7배↑…경찰 안전조치 86%가 여성" https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1218830.html

12 김정혜(2020) 「평등권으로서 젠더폭력으로부터 자유로울 권리」, 이화젠더법학 12(1), 147-178(32pages)

13 권김현영, 김효정, 유호정, 이리예, 이우창, 이한, 추지현, 황유나, 한국성폭력상담소(기획)(2025), 『폭주하는 남성성 – 폭력과 가해, 격분과 괴롭힘, 임계점을 넘은 해로운 남성성들의 등장』, 동녘

6) 장애인 성폭력 특수성 반영 법제도 개선

- 장애인 성폭력 사건 조사시 장애인성폭력상담소가 수사·법적 절차 지원기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 법개정
- 성폭력 방지법 제11조(상담소의 업무) 4항 '피해자에 대한 수사기관의 조사와 법원의 증인신문 등에의 동행'에 장애인성폭력상담소의 신뢰관계인 동석 의무화
- 장애인 진술분석 전문가 의견조회 제도 개편, 성인지 감수성(젠더관점), 장애인권 관점에 기반을 둔 별도의 분석 가이드라인 마련, 진술분석가 양성·보수교육에 반성폭력, 성평등, 성인지감수성, 장애인권 등의 교육 필수 배치
- 장애아동·청소년 성인권교육 사업 복원 및 포괄적 성교육 권리 보장, 장애학생의 포괄적 성교육을 위해 현장의 특성과 목적에 맞게 일관된 정책으로 예산 증액
- 거주시설 및 지역사회에 거주하는 장애여성의 강제적인 불임 및 피임시술에 대한 인권침해 실태조사 및 정기적인 수립 계획 명시
- 여성폭력 실태조사에서 장애유무 및 유형 파악 항목 신설

3. 이주여성

1) 이주여성 인권 보장 및 지원 정책의 패러다임 변화

- 이주여성 안정적인 체류권 확보
- 다문화가족 범위 확대로 사회복지 지원 강화
- 위기 이주여성 임산부 지원 확대와 출생등록 제도 마련
- 결혼이주여성 중심 정책에서 다양한 체류 자격 이주여성에 대한 폭력피해 정책으로 전환

2) 이주여성 젠더기반 폭력 지원체계 강화

- 여성폭력 실태조사 시 이주여성 젠더 기반 폭력 피해 실태 조사 진행
- 이주여성상담소 확대 및 이주여성 핫라인 명료화
- 젠더기반 폭력 피해 이주여성노동자 사업장 변경의 자유 보장

4. 장애여성

1) 탈시설 기반 지역사회 지원체계 강화

- 시설 중심 지원에서 지역사회 기반 주거·돌봄 정책으로의 전환
- 여성장애인 전용 주거지원 프로그램을 대폭 확대
- 여성장애인 폭력 피해 통계의 분절적 관리에서 벗어난 통합 관리 및 지원을 위한 시스템 구축
- 동료상담·법률지원·의료서비스 통합 제공 원스톱 지원센터 운영(지자체별 설치, 접근성 보장)
- 피해 발생 초기 단계에서부터 의료기관, 경찰, 법률기관과 협력할 수 있는 체계 마련

2) 디지털 성범죄 대응 체계 고도화

- 장애 특성을 반영한 맞춤형 체계 필요
- 시각·청각·발달장애 유형별 맞춤형 보호체계 마련, 화면낭독기·보조기기와 호환되는 신고시스템과 '쉬운 글 매뉴얼'을 제공, 피해자가 스스로 신고할 수 있는 환경 조성

3) 성인지 예산 확대 및 법제화

- 중앙정부와 지방정부 성인지예산 내에서 여성장애인 전용 예산 확대, 지원 격차 해소
- 디지털 범죄, 시설 학대, 스토킹 등 새로운 범죄 유형에 대응하기 위한 기술개발 예산 포함

4) 전문 인력 양성

- 상담인력이 장애유형별 특성을 반영한 전문 교육 이수, 현장 실습 통해 실질적 역량 강화
- 상담사 교육 과정에 장애인 특화 모듈 도입 (호주 NDAP(National Disability Advocacy Program) 참조)

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 장애인, 이주여성 관련 과제]

3-3. 장애인 등 폭력 피해자 지원
3-3-1. 장애인 폭력 피해자 보호
3-3-1-① 장애인 전용 지원시설을 통한 피해자 지원 및 기관 간 네트워크 강화 | 여가부 · 복지부
3-3-1-② 장애인 폭력 피해자 지원을 위한 매뉴얼 제작 · 배포 여가부
3-3-1-③ '장애인 학대 신고' 통계 세부항목별 성별 분리 통계 생산 (복지부), 여성폭력 피해자 지원실적 내 장애인 분리 통계 산출 (여가부) | 복지부 · 여가부
3-3-1-④ 배리어프리(수어 화면 추가 등) 예방교육 콘텐츠 제작 · 배포 | 여가부
3-3-1-⑤ 아동 · 청소년 장애인 및 가족 대상 예방교육 확대 | 여가부
3-3-1-⑥ 장애인학대 신고의무자 여성폭력 예방교육 및 인권지킴이단 운영 | 복지부
3-3-1-⑦ 장애인 성범죄 그루밍 처벌 근거 마련 검토 | 복지부
3-3-2. 이주여성 및 북한이탈여성 폭력 피해자 지원
3-3-2-① 이주여성 폭력 피해자 지원 상담소 · 보호시설 운영 | 여가부
3-3-2-② '긴급신고앱' 활용 및 이주여성 폭력사건 발굴 및 유관기관 연계 강화 | 행안부 · 여가부
3-3-2-③ 외국인 고용 사업장 현장점검 및 모니터링 강화 | 고용부
3-3-2-④ 이주여성 폭력피해 실태 파악 | 여가부
3-3-2-⑤ 이주여성 폭력피해 예방을 대상별 · 유형별 예방교육 실시 | 법무부 · 여가부 · 경찰청
3-3-2-⑥ 북한이탈여성 상담 · 심리치유 프로그램 지원 | 여가부
3-3-2-⑦ 북한이탈여성 폭력피해 지원을 위한 탈북민 국가트라우마센터 운영 | 통일부
3-3-2-⑧ 북한이탈주민 대상 '찾아가는 폭력예방교육' 지원 | 여가부

제2차 기본계획에서 장애인 피해자, 이주여성, 북한이탈 여성에 대한 피해자 지원 정책이 정리되어 있다. 보건복지부의 장애인 학대 신고 통계 중 성별분리 통계 생산, 여성폭력 피해자 지원실적 중 장애인 분리 통계 산출은 매우 늦었으나 실행되어야 할 기초적인 장애인피해자 관련 정책이다. 그런데 기본계획 중 장애인의 의사소통 역량을 증진시키고, 참여권을 활성화하는 정책, 장애인 스스로의 성적이해와 대응력을 높이는 정책이 부족하다. 장애인의 탈시설 지향을 염두해 둔 인프라 마련, 시설 내 성폭력에 대한 조사와 대응은 더더군다나 부재하다.

이주여성의 경우 지금도 체류자격 문제로 인해 공적 서비스를 활용하기 어려워하고 있으며, 열악한 노동환경에서 성폭력 피해 위험이 높아진다. 개인 구제 이전에 체류 정책 대전환이 필요하다고 지적되는 이유다. 안정적 체류권 확보가 중요함에도 불구하고, 최근 성평등가족부 〈여성 · 아동권익증진사업 운영지침〉 2026년 버전 초안에 외국인 성폭력 피해자 의료비 지원을 권장하는 내용 중 '불법체류자 불가'가 부기되어 있었으나 현장 지원활동가들의 문제제기 후 "비등록 이주민의 경우, 긴급의료지원 이후 폭력 피해 이주여성 지원시설로 연계하여 피해지원 공백이 발생하지 않도록 신속하게 연계 조치"로 내용이 수정되었다. 북한이탈여성의 경우 주거지나 근무지를 알면서 관리하는 자들에 의한 성폭력이 발생하였으며, 주거지 이동 사유에 젠더폭력을 명시하는 것이 필요하여, 관리대상이라는 취약성보다 지역사회 주민으로서 공공자원에 연결되는 방향의 지원이 이루어져야 한다.

[아동청소년 관련]

- 준강간, 의제강간, 성매매 현장의 성폭력, 무고죄 역고소 사건 등에서 '동의 부재'를 중심으로 수사 및 재판이 이뤄질 수 있도록 구체적인 지침 마련
- 성폭력 피해자가 성본 변경 시 친부 동의서 제출 면제 조항 마련, 친족성폭력 등 특수 사안에서 부모 성본 외 제3의 성본 선택 허용
- 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제21조 공소시효 특례에서 친족관계에 의한 성폭력 포함

- 아동·청소년의 실제 연령을 기준으로 처벌 가능하게 하여 아동·청소년의 보호권 강화
- 긴급성을 요하는 성폭력 피해 증거 채취는 법정대리인의 동의가 없더라도 증거를 확보할 수 있도록 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 또는 의료법을 개정
- 장애아동·청소년 성인권교육 사업 복원 및 포괄적 성교육 권리 보장, 장애학생의 포괄적 성교육을 위해 현장의 특성과 목적에 맞게 일관된 정책으로 예산 증액

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 아동·청소년 관련 과제]

3. 아동 · 청소년 등 약자 보호 강화
3-1. 아동 · 청소년 성보호 및 재발방지
3-1-1. 아동 · 청소년 성범죄 피해자 지원
3-1-1-① 아동 · 청소년 성범죄 피해자 자립지원 강화 | 여가부
3-1-1-② 피해아동 · 청소년 보호조치 노력 의무규정 신설 | 여가부
3-1-1-③ 진술조력인 지원 피해자 범위 확대 | 여가부
3-1-1-④ 아동 · 청소년 성범죄 피해사실 통지방법 개선 3-1-1-⑤ 성착취 피해 아동 · 청소년 발견 통지시점 단축 방안 검토 | 경찰청 · 여가부
3-1-2. 아동 · 청소년 성착취 대응 강화
3-1-2-① 아동 · 청소년 대상 그루밍 처벌 범위 확대 및 미수범 처벌 도입 | 여가부
3-1-2-② 아동 · 청소년 성착취물 범죄에 대한 '사법협조자 형벌감면제도' 도입 | 여가부
3-1-2-③ '성매매 피해 아동 · 청소년'을 '성착취 피해아동 · 청소년'으로 개정 검토 | 여가부
3-1-2-④ 성착취 피해아동 · 청소년 조기 발굴 및 보호 지원 등 맞춤형 서비스 제공 | 여가부
3-1-2-⑤ 양육자 대상 상담 · 교육 제공으로 성착취 피해아동 관련 인식 개선 | 여가부
3-1-2-⑥ 수사 · 재판과정 중 성착취 피해아동 · 청소년에 대한 인식 개선을 위한 교육 실시 | 검찰청 · 경찰청
3-1-3. 아동 · 청소년 대상 디지털 성범죄 예방 및 피해자 지원
3-1-3-①(1-4-2-⑥) 아동 · 청소년 성착취물 선제적 삭제 지원 | 여가부
3-1-3-② 아동 · 청소년 성착취 피해 상담채널 운영 | 여가부 · 방통위
3-1-3-③(1-1-1-④) 학교 내 피해 학생 발생 시 해바라기센터, 디지털성범죄피해자지원센터 등 협업 강화 | 여가부
3-1-3-④ 아동 · 청소년 성착취 예방을 위한 교육 콘텐츠 개발 및 인식변화도 조사 | 여가부
3-1-4. 아동 · 청소년 성범죄 가해자 재발방지
3-1-4-① 성적 합성물 범죄 가해 학생 학교폭력 처리 및 교육 강화 | 교육부
3-1-4-② 고위험 보호관찰 청소년에 대한 보호관찰관 개입 강화 | 법무부
3-1-4-③ 성범죄자 재범방지 이수명령 집행 기관 확대 | 여가부
3-1-4-④ 성범죄자 취업제한 대상 확대 및 제재 강화 | 여가부
3-1-4-⑤ 성범죄자 신상정보 열람서비스 개선 및 유관기관 협의체 운영 | 여가부

한국 법체계에서는 아동 · 청소년에 대한 보호 정책이 자리잡고 있다. 아동청소년이 겪는 젠더폭력에 대해 정보, 지원, 신고, 분리, 재발방지 등 모든 면에서 접근이 용이하도록 제도가 설계되어 있어야 하지만, 아동청소년의 성보호 프레임이 참여권 보장에 대해서는 미비한 면이 크다. 2025년 10월 20일 국가경찰위원회는 13세 이상 미성년자의 수사 진행 상황을 법정대리인에게 의무적으로 통지하도록 규정한 '범죄수사규칙 13조'를 일부 개정하는 훈령안을 의결했고,[14] 일선 경찰에 문제가 발생하지 않도록 지침도 전달되었다. 현재 소년재판은 피해자 참석이나 의견개진권

14 중부일보(2025.11.4.) "[함께 생각해요] 미성년자 피해 통지 절차 개정… "신고 위축 방지" vs "보호 공백 우려"" https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363707717

보장이 현저하게 불가능하여, 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 아동청소년성보호법의 취지에도 불구하고, 아동청소년이 실제 아동청소년인지, 그렇게 인지되지 않았는지, 아동청소년을 실제 착취한 것인지 아닌지 아동청소년성보호법 적용에 대한 왜곡된 주장이 법리가 되는 등 불안정한 측면이 크다. 디지털 성폭력 관련된 내용은 아동청소년성보호법에만 존재했다가 성폭력특별법 조항으로 마련되어 안정성이 확보된 경우도 있어, 보편적 정책으로 확대하는 지향이 필요하며, 아동청소년성보호에 한정되는 내용의 경우 통지권과 참여권 보장이 함께 필요하다.

청소년 성소수자 중 탈가정 경험이 있거나 탈가정을 진지하게 고민해본 사람들의 65%가 신체적 · 정서적 폭력, 전환치료 시도, 부모의 방임 · 무관심, 성폭력 중 최소 1개 이상의 가정 내 폭력을 경험한 것으로 나타났음을 민간단체인 청소년성소수자 위기지원센터 띵동이 2021년 발표하였다. 취약한 청소년에 대한 입체적인 정책적 접근이 필요하며, 청소년 성소수자 지원이 필요하다.

3) 성매매

1) 성매매처벌법 전면 개정을 통한 성매매여성 비범죄화

- 성매매 처벌법 전면개정으로 '성을 파는 행위를 한 자', 성매매여성에 대한 전면적인 비범죄화
- '타인의 성을 사는 사람'을 '사는 사람'과 이를 용이하게 하기 위한 제반 활동을 알선 등행위로 포섭하여 처벌 규정 명문화

2) 정부의 '성매매' 방지정책 의지 수립 및 컨트롤타워 역할 수행

- 전 연령대, 자국민, 외국인 대상 성매매 · 성착취 피해의 심각성 고려, 국가차원의 성매매방지정책 강화
- 성매매방지정책의 컨트롤타워 역할을 하는 여성가족부의 위상 제고 및 부처 간 유기적 협조체계를 구축

3) 성매매 알선 및 수요차단을 위한 노력

- 현재 전국 1개 인 성매매전담수사팀 확대, 적극적이고 전문적인 성매매 수사 진행
- 성매매로 인한 불법이익에 대해 적극적인 몰수, 추징 관련 법제도 개선으로 성매매 알선범죄 및 수요 차단
- 성매매를 알선 온라인 플랫폼 적극적인 규제와 처벌
- 성구매자에 대한 처벌 강화

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 성매매·인신매매 관련 과제]

3-2. 성매매 · 인신매매 대응
3-2-1. 성매매 예방 및 피해자 지원
3-2-1-① 온라인 성매매 알선 · 홍보 범죄에 대한 수사 확대 | 경찰청
3-2-1-② 아동 · 청소년용 온라인 성매매 방지 모니터링 매뉴얼 개발 및 종사자 역량 강화 | 여가부
3-2-1-③ 온라인 성매매 방지 컨트롤타워 실효성 제고 방안 검토 | 여가부
3-2-1-④ 성매매피해자 지원기관을 통한 맞춤형 프로그램 지원 | 여가부
3-2-1-⑤ 성매매 피해자에 대한 인식 개선을 위한 홍보 추진 | 여가부
3-2-1-⑥ 성매매 실태조사 개선 추진 여가부
3-2-1-⑦ 수사기관의 성매매 단속실적 파악 및 공유 | 경찰청
3-2-2. 성착취 목적의 인신매매 피해자 보호
3-2-2-① 입국(E-6비자) 이주여성 공연추천서 발급 시 안내 및 모니터링 강화 | 문체부
3-2-2-② (3-2-2-④) 외국인 여성 모집 유흥업소에 대한 단속 · 모니터링 강화 | 법무부 · 여가부 · 경찰청
3-2-2-③ 인신매매 피해자 지원체계 강화 | 여가부
3-2-2-④ 인신매매 피해자 지원기관 신속연계를 위한 협력체계 구축 강화 | 법무부 · 검찰청 · 여가부 · 고용부 · 해수부 · 경찰청
3-2-2-⑤ 통역 인력 대상으로 피해자 정보 노출 등 유의사항 사전교육 실시 | 여가부(경찰, 해경)
3-2-2-⑥ 성매매, 성적 착취 목적 인신매매 피해자 식별 교육 강화 | 경찰청
3-2-2-⑦ 세계 인신매매 반대의 날 계기 교육 · 홍보 컨텐츠 등 배포 | 여가부

지난 수년간 성매매 대응에 대한 정책적 개선은 미비하다. 경찰 · 검찰 · 출입국관리공무원에 의한 인신매매 피해자 식별이 미비하다. 경기일보 취재에 의하면 경찰청 인신매매 관련 범죄 발생현황 결과 2019년~2023년 5년간 총 발생은 1천 183건이고, 경기도에서만 413건(35%)였음에도, 인신매매 방지법 시행 이후 2년 7개월 동안 경기지역에서 발급된 인신매매 피해자 확인서는 10건에 그쳤다.[15] 인신매매 피해자 보호 역시 체류정책의 대전환을 수반해야 한다.

윤석열 정부 시기 성매매 대응 정책은 사실상 전무했다. 5대 폭력 피해자 통합지원 시법사업에서 성매매를 폭력 유형에서 제외했고, 성매매 문제에 대한 젠더관점에서의 대응은 줄어들었다. 올해 9월 23일 여성가족부는 성매매 추방 주간 대국민 캠페인과 경찰과의 성매매 합동 점검 및 단속을 재개한다고 발표했다. 그러나 단속은 성매매 여성들의 부상과 사망으로 이어지거나, 이주여성 성매매 여성의 경우에는 그 정도가 더 심할 것이 우려된다.

성매매행위자로 처벌된 2023년 7,086명 중 여성이 35.6%(2,546명)에 달한다. 눈여겨 봐야 할 것은 성매매 광고죄인데, 2024년 검거 인원 394명 중 여성이 88%(345명)에 달한다. 성판매 여성의 자기광고를 성매매처벌법 중 알선에 해당하는 광고죄를 적용하여 처벌하는 경향이 증가하는 것이다. 이 조항은 성매매 알선 영업을 금지하기 위해 만들어졌지만 성매매여성을 처벌하는데 활용되고 있다. 2023년 성매매처벌법개정연대가 분석한 성매매 광고죄 법원 판결문을 살펴보면 2013년부터 2020년까지 광고죄 처벌은 전단지나 업주, 광고사이트 운영자 중심이었지만 2019년부터 성매매 여성 처벌 사례가 증가하기 시작했다.[16] '성매매행위자' 처벌 조항으로 인해, 성매매여성은 스토킹, 불법사채, 보이스피싱, 폭력, 성폭력 등 범죄피해를 당했을 때도 신고하지 못한다. 성매매처벌법 개정으로 성매매 여성 처벌을 멈추는 것은 시급한 정책과제다.

15 경기일보(2025.7.30.) "인신매매 수백건인데… 경기도, 피해자 확인 고작 '10건'"
https://www.kyeonggi.com/article/20250729580353

16 반성매매 인권행동 이룸(2025.11.11.) "여성가족부와 경찰의 합동 단속을 바라보는 이룸의 입장 : 단속보다 성매매여성의 불처벌이 먼저"

4) 온라인 기반 젠더폭력

1) 디지털 성범죄 관련 법 개정

- 「성폭력처벌법」 '성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 신체' 구성요건 개정
- 「성폭력처벌법」 제14조, 제14조의2 행위 태양 열거 개선
- 「성폭력처벌법」 제13조 통신매체이용음란죄 구성 요건 '도달'에서 확대, '음란성' 기준 변경 개정
- 다양한 양상으로 발생하는 사이버 공간 내의 '성적 괴롭힘'을 젠더 기반 폭력으로 다룰 수 있도록 관련 처벌법 등 입법
- 차별금지법 제정

2) 디지털성범죄 피해자지원 및 수사 강화

- 디지털성범죄 피해자지원체계 중장기 계획 마련
- 디지털성범죄 피해자지원 기관 권한 강화 및 인력 확대
- 디지털성범죄 수사 인력 확대

3) 성평등한 온라인 시스템 구축을 위한 온라인 플랫폼 사업자 책임 강화

- 불법 성인사이트 운영자에 대한 처벌 강화 : 국내 등록 부가통신사업자가 아닌 불법 성인사이트 운영자의 유통 책임을 명확히 규정할 수 있도록 입법
- 전기통신사업법 상 '기술적 조치' 무력화에 대한 수사 강화
- 온라인 플랫폼 사업자의 디지털성범죄물 이용 범죄수익 몰수 추징 적극적 적용
- 해외 사업자 및 국내 부가통신사업자에 대한 법적 책임 강화 : 「정보통신망법」과 「전기통신사업법」 상 의무 이행 여부 점검 및 이행체계 마련
- 투명성 보고서 제도 실질화를 위한 개선
- 온라인 젠더 기반 폭력에 대한 플랫폼 사업자 책임 강화: 온라인에서 발생하는 다양한 형태의 여성폭력에 대해 인터넷서비스 사업자 책임을 명문화할 수 있는 제도 정비
- 「성폭력처벌법」과 「아동·청소년성보호법」에 성착취물 온라인 유통플랫폼 기획·운영행위에 대한 별도 처벌 조항 신설 및 형량 가중

[제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029) 중 디지털 성범죄 관련 관련 과제]

1. 디지털 성범죄 대응체계 고도화
1-1. 디지털 성범죄 피해자 지원
1-1-1. 디지털 성범죄 피해 지원 체계화
1-1-1-① 중앙 디지털성범죄피해자지원센터 상시 운영 1-1-1-② 지역 디지털성범죄피해자지원센터 설치 1-1-1-③ **「중앙디지털성범죄종합대응센터」 설치** | 여가부
1-1-1-④ (3-1-3-③) 디지털 성범죄 상담 · 연계 강화 | 여가부
1-1-2. 불법촬영물 등 신속한 유통 차단
1-1-2-① 디지털성범죄물 신속한 차단 | 방통위
1-1-2-② 불법촬영물 유포사실 인지 즉시 조치 실행 | 경찰청
1-1-2-③(1-1-2-⑤) AI기반 딥페이크 촬영물 실시간 감지 등 자동화 추진 | 여가부
1-1-2-④(1-2-2-③) **디지털성범죄 삭제대상 확대(신상정보 포함)** | 여가부
1-1-2-⑤(1-1-2-③) AI 기반 글로벌 플랫폼 · SNS 모니터링 집중 실시 | 방통위 · 여가부
1-1-2-⑥(3-1-3-②) 온라인 플랫폼 내 아동 · 청소년 성착취 유인 정보 모니터링 및 피해 지원 | 여가부
1-1-2-⑦ 다중이용시설 등 공공장소 내 불법촬영 합동점검 등 모니터링 강화 | 행안부 · 복지부 · 국토부
1-2. 디지털 성범죄 엄정한 수사 · 처벌
1-2-1. 디지털 성범죄 수사 대응력 제고
1-2-1-① 디지털 성범죄 위장수사 범위 확대 및 신분비공개수사 사후승인제도 신설 | 법무부 · 경찰청
1-2-1-② 법 개정을 통한 선진 수사 기법 도입 추진 | 법무부 · 여가부
1-2-1-③ 디지털 성범죄 등 중대 사건에 대해 원칙적 구속수사 적용 | 검찰청
1-2-1-④ 지역 거점 검찰청 등에 여성 · 아동범죄 수사부 추가 설치 | 검찰청
1-2-1-⑤ 정보통신망을 이용한 성착취물 유포 등에 대한 집중단속 추진 | 경찰청
1-2-1-⑥ (1-2-2-①) 디지털 성범죄 통합수사 매뉴얼 발간 및 사건처리기준 정비 | 검찰청
1-2-1-⑦ (1-4-2-①) 시 · 도 경찰청 및 검찰청 간 핫라인 구축 | 법무부 · 경찰청
1-2-1-⑧ 부다페스트 협약 가입 및 관련 이행입법 추진 | 외교부 · 법무부
1-2-1-⑨ 해외 주요국 수사기관, 인터폴, IT 기업 등과 국제 수사 공조 | 경찰청
1-2-1-⑩ **국제 네트워크 참여를 통한 형사공조 강화** | 법무부
1-2-2. 강력하고 실효적인 처벌
1-2-2-① (1-2-1-⑥) 디지털 성범죄 사건처리기준 정비 | 검찰청
1-2-2-② 카메라 등 이용촬영 등 범죄행위 수익에 대한 몰수 · 추징 규정 신설 | 검찰청
1-2-2-③ (1-1-2-④) 불법촬영물등 삭제 지원 비용 구상권 행사를 위한 필요 자료 요청 권한 신설 | 여가부
1-2-2-④ 디지털성범죄 피해자 배상명령 제도 개선 | 법무부
1-3. 플랫폼 책임성 제고 및 AI 위험 관리
1-3-1. 플랫폼 사업자 의무 강화
1-3-1-① **인터넷 사업자 의무이행 및 제재 강화** | 방통위
1-3-1-② 디지털 성범죄물 반복적 게재자 제재 강화 | 방통위
1-3-1-③ 'AI 평가 데이터셋' 구축 · 배포 | 과기정통부
1-3-1-④ 디지털 성범죄 정보 유통방지 및 인식개선 교육 실시 | 방통위
1-3-1-⑤(1-3-1-⑦) 국내 사업소가 없는 해외 플랫폼과도 협의 채널 구축 | 경찰청 · 방심위

1−3−1−⑥ AI 윤리 · 신뢰성 포럼 운영 등 기업의 책임성 제고	과기정통부
1−3−1−⑦(1−3−1−⑤) 해외 플랫폼 사업자와 국제 공조 강화	경찰청
1−3−2. 피해자 보호를 위한 AI 위험관리
1−3−2−① **AI 기본법 제정 추진**	과기정통부
1−3−2−② AI 생성물 표시 관련 플랫폼 사업자의 책무 규정 추진	방통위
1−3−2−③ ‘AI서비스 이용자 보호법’ 제정 추진	방통위
1−3−2−④ AI 관련 안전 및 윤리기준 준수를 위한 정책 추진	과기정통부
1−3−2−⑤ 딥페이크 성범죄물 대응 기술 개발 · 고도화 R&D 지원	과기정통부
1−3−2−⑥ 딥페이크 보안기술 특허 우선심사 대상 지정	특허청
1−4. 안전한 디지털환경 조성
1−4−1. 대상별 디지털 성범죄 교육 및 홍보 활성화
1−4−1−① 초 · 중 · 고 · 대학생 대상 디지털성범죄 교육 및 인식 개선	교육부
1−4−1−② 디지털 과의존 예방교육 개선(딥페이크 내용 추가)	과기정통부
1−4−1−③ 디지털 성범죄 해결방안 모색을 위한 청소년 특별회의 운영	여가부
1−4−1−④ 청소년지원시설 이용자 대상 디지털 성범죄 예방 및 윤리 교육 지원	여가부
1−4−1−⑤ 학부모 대상 온라인 디지털성범죄 예방교육 제공	교육부
1−4−1−⑥ 디지털 성범죄 인식개선 공익 캠페인 영상 제작 · 송출	문체부 · 여가부
1−4−1−⑦ 딥페이크 성범죄 예방 홍보 추진	문체부
1−4−2. 디지털 성범죄 대응 체계 강화
1−4−2−① (1−4−2−③) (1−2−1−⑦) 디지털 성범죄 대응 기관 간 실무협의체 운영	여가부 · 방심위 · 경찰청
1−4−2−② 국내 · 외 포털 · 플랫폼 사업자 참여 ‘자율규제 활성화 협의체’ 운영	방통위
1−4−2−③ (1−4−2−①) 지역 디성센터 유관기관 협력 · 소통 강화	여가부
1−4−2−④ 디지털 성범죄 수사 · 지원 전문인력 양성 및 교육 강화 1−4−2−⑤ 디지털성범죄피해자지원센터 업무 컨설팅 제공	경찰청 · 방심위 · 여가부
1−4−2−⑥ (3−1−3−①) 아동 성착취물 삭제 · 차단을 위한 국제기관과 협업 강화	여가부 · 경찰청

‘디지털 성범죄 대응’은 제2차 기본계획상 첫번째 과제며, 관계부처 합동 정책의 수도 단연 많다. 교육, 플랫폼사업자 의무, 국제 공조 및 수사, 몰수 추징 등의 필요성을 보았을 때도 관계부처 정책의 총괄 · 조정이 고도로 요구되는 분야다. 그런 의미에서 「중앙디지털성범죄종합대응센터」 설치 정책은 그동안 유사 기관에 대한 평가, 서울 및 지역 디지털성폭력대응센터의 역할 점검, 타 부처의 권한과 역할의 최적정 배치와 조율 사이에서 면밀히 검토될 필요가 있다.

온라인 상의 성적 괴롭힘은 불법촬영 뿐 아니라, 유포, 유포협박, 딥페이크 등에 이르기까지 순차적인 이해와 법령 정비가 뒤따라왔을 정도로 비정형적이다. 핵심은 온라인 상의 혐오나 차별, 비하와 성적 모욕임에도 불구하고 제도와 정책, 법은 포괄적이지 못하다. 불법촬영은 타인들에게 보여준 행위는 현행법상 처벌되지 못했으며, 청소년 얼굴과 성인 신체를 합성한 성적이미지는 아동청소년성착취물이 아니라고 판결된다. 성행위 소리 · 성적 대화 녹음 행위나, 개인정보를 탈취해 성적으로 이용하는 행위는 법적으로 제재하기 어렵다. 온라인 상에서 여성에 대한 모욕, 평판을 떨어뜨리는 조롱과 폄훼, 페미니스트 활동에 대한 공격은 현행법상 규정하기 어렵다.

제2차 기본계획에서 법무부의 5−4−1−① 여성폭력 피해자에 대한 편견 유발 및 성차별적 용어 삭제 등 개정 검토 과제가 있는데 이 역시 ‘성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 신체’ 구성요건에서 수치심을 개정하는 과제였는데, 이를 명시적으로 표현하지 않고 있다. 성폭력처벌법 제14조와 제14조의 2 행위를 열거하여 추가되는 유형을 매번 새로 나열하는 방식의 법조항을 개선하는 것, 통신매체이용음란

죄의 도달, 음란성 기준 변경, 다양한 사이버 공간 내 성적괴롭힘을 포괄하는 개정, 차별금지법 제정이 필요하다.

4. 성차별–여성폭력 방지를 위한 방향

위에서 〈베이징행동강령 30년 이행 평가 및 향후 과제〉에서 젠더폭력 분야의 과제를, 제2차 여성폭력방지정책 기본계획과 견주어 살펴보았다. 마지막으로 성평등 실현, 젠더폭력 해결을 위한 방향을 다시 강조해본다.

1) 성차별적인 젠더폭력 법의 재구성

"'젠더에 기반한' 폭력이라는 개념은 사회적으로 주어지는 성별에 대한 기대와 가치, 성역할 규범 등이 폭력을 정당화한다는 의미를 내포한다'. 폭력의 성질이나 정도가 아니라 특정 사회와 문화에서 당사자의 성별과 성별에 따른 맥락이 폭력을 가능하게 하고, 나아가 폭력을 촉진하고, 때로는 폭력을 성애화하며, 폭력이 인권 침해가 아니라고 생각하도록 만든다. 특정한 폭력의 영향 또한 특정한 사회와 문화 속에서 성별에 따라 달라지며, 성별에 따라 다른 영향이 어떤 행위를 비로소 폭력으로 성립시키거나, 그와 같은 폭력의 이용을 촉진시키기도 한다."(김정혜, 2020) 따라서 성차별적 사회의 반응을 젠더폭력 대응 법의 개선을 가로막는 이유로 삼아선는 안 된다. 강간죄 '동의여부'로의 개정, 성매매처벌법 성매매여성 불처벌 개정, 가정폭력 개념을 넘어선 친밀한관계폭력 대응 개정, 군형법상 추행죄 개정은 이에 대한 반대의견이 젠더기반폭력을 부추기고 용인하고 정당화하는 인식을 형성하고 있다. 개정하지 않고 있는 지금이 성차별적 젠더기반폭력을 부추기고 있다. 강간죄 구성요건 동의로의 변경은 성평등한 젠더폭력 대응을 위한 걸음이다.

2) 교차성에 기반한 젠더폭력 대응정책 총괄 · 조정

젠더폭력을 경찰이나 검찰, 재판부만 '범죄'로서 수사, 처벌 대상으로 삼아서는 안 되는 것처럼, 성평등가족부의 전담 업무로 두는 것은 전문성에 역행한다. 모든 부처에 해당하고 있으며, 합동대책을 마련하고 시행하고 시너지를 내고 조율하고 협응하는 것이 전문성이다. 기존 양성평등위원회를 국무총리 산하 성평등위원회로 개편하는 과정에서 여성폭력방지위원회를 성평등위원회 분과 중 하나로 흡수하는 안을 성평등가족부에 제안한 바 있는데, 성평등–젠더폭력 총괄 · 조정을 하나의 기구에서 해야 한다는 발상은 총괄 · 조정의 필요성과 다르다. 서울과 지역 또한 마찬가지이다. 정책이 지역별 어떤 효과나 격차를 낼 것인지 점검하는 것이 필요하다. 2024년 여성폭력 실태조사 결과 19~29세 여성의 62.5%가 일상생활에서 여성폭력 피해를 입을까봐 두려움을 느끼고 있으며, 성적폭력 피해 후 57.8%가 타인에 대한 신뢰가 감소됐다. 이는 아르바이트, 직장에서 겪는 성희롱과 온라인에서의 여성모욕, 성차별 경험이 연쇄적으로 영향을 미친 결과다. 이주, 장애여성, 성소수자 역시 주거권, 가정폭력, 체류권, 의사소통 및 거주이동의 역량보장이 젠더폭력 경험과 두려움 형성, 회복에 영향을 미친다. 이런 것이 총괄 · 조정 · 협력이지 이중 수혜를 잡아내고 실적을 과시하겠다면서 모든 부처가 각각 전산망을 만들어 여성폭력 피해관련 정보를 기입, 산출하겠다는 것은 총괄 · 조정 · 협력이 부재한 결과다.

3) 불평등을 해소하는 형사사법절차의 설계와 실행

젠더폭력 관련 법이 제정되었고, 실행되고 있는데 피해자를 위협하고 있는 것은 이러한 정책과 제도의 개선 뒤에서 팽창해 온 여성폭력 가해자전문 변호시장화다. 무고죄, 명예훼손, 형사와 민사 등 수많은 보복성 역고소를 피해자에게 행사하는 것은 지극한 괴롭힘일 뿐 아니라, 여성폭력에 대한 정의로운 해결의 장해물이다. 현재 성폭력가해자 전문 변호사 시장은 피해자에게 광고 영업을 확대하여 처벌하지 않고 합의하는 조건으로 비용없이 수임하여 경제적으로 열악한 피해자의 처벌권리를 왜곡하거나, 송치여부가 결정되지 않았음에도 형사사법절차를 잘 모르는 피해자에게 정확한 안내없이 3심까지 포괄수임하여 피해자가 제대로 된 법률조력을 받지 못할 뿐 아니라 경제적으로 어려운 사항에 처하게 하는 등 그 내용도 심각하다. 최근 '꽃뱀 잡는 꽃변'으로 여성변호사를 내세워 광고하는 성폭력가해자 전문 로펌도 생겼다. 결국 이를 바로잡는 것은 법무부의 피해자지원 관점과 정책마련, 법원의 성인지적 여성폭력 재판 진행 및 판단이다. 시장화된 성폭력 문제에서 로펌은 직장내 성희롱 진정사안에 대해서도 값비싼 비용을 받고 처리절차를 대행하고 있다. 성폭력 범죄와는 다른 성희롱 예방, 처리, 대응 과정을 법률가가 함으로써 판단기준은 협소해

지고, 피해자에 대한 노동권 보장은 까다로워질 뿐만 아니라, 사측의 입장에 따라 피해자가 도리어 부당한 업무평가와 징계를 무더기로 받게되는 일까지 이루어지고 있다. 학교폭력－성폭력 해결도 개별 학교 차원을 넘어 교육청이 대응하지 않으면 안되는 정도로 법시장화가 드리워진 영역이다. 피해자 권리의 보장, 피해자의 의사를 존중하는 성폭력 판단기준 마련이 시급한 이유이며, 역고소라는 보복성 폭력이 여성폭력 대응 법체계를 점령하지 않도록 개선이 필요하다.

4) 헌법상 젠더폭력으로부터 안전할 권리와 국가 책무

헌법개정이 87년 이후 현재 사회와 민주주의 구조를 반영하기 위해 시도되고 있다. 시민의 기본권으로서 젠더폭력으로부터 안전할 권리는 헌법상 권리로 천명되어야 한다. 신체적으로 안전할 권리, 행복추구권, 평등권 등에서 그동안 유추해 왔지만, 명시적으로 등장하여 하위 법령과 제도와 정책의 방향타가 되어야 할 때다. 가정폭력의 경우 헌법이 보호하는 것이 혼인과 가족(제36조 1항)이다 보니, 아내폭력이 개별 시민의 기본권 차원에서 이해되기 보다 헌법이 보호하는 가족을 유지하는 수단으로 묵인되어 왔다고 김정혜(2020)[17]는 지적하다. 젠더폭력은 형사사법의 문제이기보다 성차별과 함께 시정되어야 하는 성평등의 과제로 언급되고, 권리로 보장되고, 국가 및 지방자치단체의 책무로 일컬어져야 한다.

2018년 한국여성단체연합 성평등 개헌 10대 과제에서는 다음과 같은 실질적 성평등 실현 조항(안)을 마련한 바 있다. 제14조 ① 국가(및 지방자치단체)는 현존하는 성차별과 폭력을 제거하기 위하여 고용, 노동, 임금, 혼인과 가족생활, 복지, 재정, 안보 및 평화 통일 등 모든 영역에서 적극적으로 조치하고 실질적 성평등을 실현·보장하여야 한다.

17 김정혜(2020)「평등권으로서 젠더폭력으로부터 자유로울 권리」, 이화젠더법학 12(1), 147-178(32pages)

[발제 2]

한국 노동시장 구조적 성차별과 시사점

김난주(한국여성정책연구원 연구위원)

2025년 한국인권보고대회
성평등 사회를 구축하기 위한 과제와 도전
2025. 12. 8.(월) 13:00–18:30 민변 지하1층 대회의실

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 노동시장 성별 차이
1. 일자리 성 격차 현황
가. 고용률
나. 임금근로자 현황
2. 임금 현황
가. 전일제 상용직 성별 임금 격차(OECD 성별 임금격차)
나. 임금근로자

Ⅲ. 대내외 정책 환경
1. EU 임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive, 2023)
가. 배경 및 개요
나. EU 임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive) 주요 내용
2. 호주 성별 기반 저평가－우선 포상 검토(Gender-based undervaluation － priority awards review, 2025.4)
3. 새 정부 국정과제 및 조직 개편

Ⅳ. 노동시장 성 격차, 구조적 성차별 해소 방안 제안

참고문헌(추가 작성 예정)
〈부록 1〉 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정
〈부록 2〉 AQF(Australian Qualifications Framework, 호주 교육 자격 체계)

Ⅰ. 들어가며

ILO(2013)는[1] 성별 임금 격차 유발 요인을 교육 수준 및 훈련에서의 성별 차이, 일 경험에서의 성별 차이, 성별 직종분리, 전일제 · 시간제 근로형태 차이, 남녀 노동자의 소속 기업 규모 및 노동조합 가입 차이와 마지막으로 임금 차별(pay discrimination)로 설명하고 있다. ILO가 지적한 성별 임금 격차 유발 요인은 임금이 개인의 인적 자원 뿐만 아니라 노동 시장 전반에 영향으로 결정된다는 것을 보여준다. ILO에서 지적한 성별 임금 격차 유발 요인은 개인 단위가 아닌 노동 시장 구조에 개인의 임금이 영향을 받는 것으로 구조적 성차별이 발생하는 지점으로 볼 수도 있다.

한국은 OECD가 「Employment outlook」에서 성별 임금 격차(gender wage gap)을 처음 발표한 2007년부터 2024년 기준까지 성별임금격차가 가장 큰 OECD 국가이다. OECD 국가는 2007년 21개국에서 2024년 38개국으로 증가했는데 OECD 회원 국가가 17개국이 증가한 기간 내내 성별 임금 격차 최대 국가로 2022년까지 성별 임금격차가 30%를 초과하는 유일한 국가였다.

한국은 2023년 성별임금격차는 29.3%로 처음 30% 미만에 진입하였고 2024년은 29%로 전년 대비 0.3%포인트 하락하였다. 2023년 기준 OECD 국가 성별 임금 격차는 11%로 한국은 OECD 국가 평균 성별 임금 격차보다 2.7배 크다. 2023년 OECD 국가 중 콜롬비아(1.9%), 이탈리아(4.1%), 코스타리카(4.2%), 뉴질랜드(4.2%), 노르웨이(4.5%), 덴마크(5.4%), 네덜란드(6.1%), 프랑스(6.2%), 스페인(6.2%), 스웨덴(7.3%), 슬로베니아(9.2%), 그리스(9.7%), 포르투갈(10.1%), 폴란드(10.9%) 14개 국가는 OECD 평균 성별 임금 격차 11%보다 작다.

1 ILO(2013),「Equal Pay – An introductive guide」

〈표 Ⅰ-1〉 2007년 발표 OECD 국가 성별 임금 격차

Table H. **Earnings dispersion[a], gender wage gap[b] and incidence of low pay[c]**

	Ratio of 9th to 1st earnings deciles		Ratio of 9th to 5th earnings deciles		Ratio of 5th to 1st earnings deciles		Gender wage gap		Incidence of low pay	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Australia	2.91	3.12	1.77	1.85	1.65	1.69	0.86	0.84	13.8	15.9
Austria	..	..	..	..	..	..	0.74	0.79	..	..
Canada	3.50	3.74	1.74	1.87	2.01	2.00	0.74	0.79	22.0	22.2
Czech Republic	2.78	3.01	1.71	1.77	1.63	1.70	0.78	0.82	..	..
Denmark	2.47	2.64	1.69	1.73	1.46	1.53	0.86	0.88	..	..
Finland	2.34	2.42	1.66	1.70	1.41	1.43	0.78	0.80	..	7.0
France	3.08	3.10	1.93	2.01	1.59	1.54	0.90	0.89	..	..
Germany	2.79	3.13	1.79	1.84	1.56	1.70	0.77	0.76	11.1	15.8
Hungary	3.88	4.46	2.08	2.30	1.86	1.94	0.84	0.96	19.9	..
Ireland	4.01	3.57	1.98	2.07	2.02	1.72	0.76	0.82	20.4	17.6
Japan	3.01	3.12	1.85	1.86	1.63	1.68	0.63	0.69	15.4	16.1
Korea	3.64	4.51	1.87	2.14	1.95	2.11	0.57	0.61	22.9	25.4
Netherlands	2.77	2.91	1.71	1.76	1.62	1.65	0.77	0.80	13.8	..
New Zealand	3.04	3.49	1.74	1.98	1.75	1.76	0.85	0.91	14.9	11.5
Norway	1.89	2.21	1.40	1.50	1.35	1.48	..	..	..	..
Poland	3.40	4.31	1.97	2.18	1.72	1.98	0.80	0.89	17.3	23.5
Spain	4.22	3.53	2.10	2.14	2.01	1.65	0.71	0.83	15.2	16.2
Sweden	2.20	2.33	1.59	1.68	1.39	1.39	0.81	0.85	5.7	6.4
Switzerland	2.39	2.61	1.58	1.79	1.51	1.46	0.75	0.78	..	..
United Kingdom	3.48	3.51	1.88	1.96	1.85	1.79	0.73	0.79	20.0	20.7
United States	4.59	4.86	2.17	2.31	2.11	2.10	0.75	0.81	25.2	24.0
OECD unweighted average	3.12	3.39	1.81	1.93	1.70	1.73	0.77	0.82	17.0	17.1

a) Earnings dispersion is measured by the ratio of 9th to 1st deciles limits of earnings, 9th to 5th deciles and 5th to 1st deciles.

b) The gender wage gap is calculated as the ratio of median earnings of female workers relative to male workers.

c) The incidence of low pay refers to the share of workers earning less than two-thirds of median earnings. Data refer to 1997 (instead of 1995) for Canada, Hungary, Ireland and Sweden and 2002 (instead of 2005) for Germany and Spain.

Note: Estimates of earnings used in the calculations refer to gross earnings of full-time wage and salary workers. Further information on the national data sources and earnings concepts used in the caculations can be found at: *www.oecd.org/els/employmentoutlook/2007*.

Source: OECD database on Earnings Distribution.

자료: OECD(2007), 「Employment Outlook」

〈표 Ⅰ-2〉 OECD 국가 연도별 성별 임금 격차

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Australia	13.3	13.7	13.0	13.4	15.3	10.5	10.5	9.9	11.3	10.7
Austria	17.0	15.7	15.4	14.9	14.0	12.4	12.2	12.1	12.0	
Belgium	4.7	3.7	4.2	3.4	3.8	1.2	0.1	0.9		
Canada	18.7	18.2	18.8	18.4	18.6	17.6	16.7	17.1	16.1	16.5

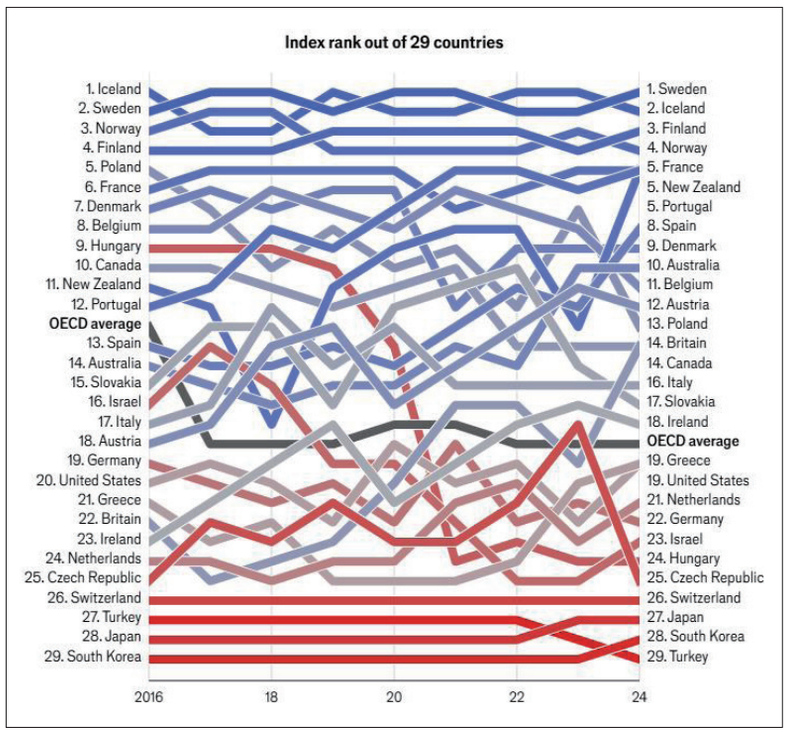
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Chile	14.3		12.5			8.6	10.9	15.4	13.6	
Colombia	14.2	12.8	11.3	10.6	9.4	3.0	3.3	1.9	1.9	0.6
Costa Rica	9.1	6.3	6.6	8.5	6.5	3.0	5.2	1.4	4.2	7.3
Czechia	16.5	16.0	15.6	15.1	14.7	12.4	11.5	13.6	13.2	13.6
Denmark	5.8	5.7	5.3	4.9	5.1	5.0	5.6	5.8	5.4	
Estonia				22.7				21.4	24.7	
Finland	18.1	16.5	17.7	18.9	17.2	16.0	15.3	17.5	16.1	
France				11.8				5.3	6.2	
Germany	15.8	15.5	14.4	15.7	14.4	12.1	13.5	14.4	14.2	
Greece				5.9				8.6	9.7	
Hungary	9.5	9.4	5.3	5.1	12.8	12.4	13.1	13.3	14.2	
Iceland				12.9				10.2		
Ireland				8.3				8.3	11.8	
Israel	20.4	21.6	21.8	22.7	24.3	21.6	25.4	20.8		
Italy				5.7				4.6	4.1	
Japan	25.7	24.6	24.5	23.5	23.5	22.5	22.1	21.3	22.0	20.7
Korea	**37.2**	**36.7**	**34.6**	**34.1**	**32.5**	**31.5**	**31.1**	**31.2**	**29.3**	**29.0**
Latvia				20.3				19.6	18.4	
Lithuania				11.7				4.4		
Luxembourg	..	..	..	−3.1				−7.8		
Mexico	16.7	16.5	11.1	14.0			12.5	16.7	15.0	11.4
Netherlands				12.7				9.8	6.1	
New Zealand	7.9	7.8	7.2	7.9	6.5	4.6	6.7	6.3	4.2	8.2
Norway	7.0	6.3	5.5	5.1	4.4	4.8	4.6	4.5	4.5	4.7
Poland		9.4		11.5		8.7		10.2	10.9	
Portugal				11.7				9.6	10.1	
Slovak Republic	13.4	13.9	15.0	15.7	13.9	11.0	11.7	13.8	11.8	
Slovenia				8.2				7.9	9.2	
Spain				8.6				5.7	6.2	
Sweden	8.3	8.2	7.3	7.1	7.6	7.4	7.2	7.0	7.3	7.5
Switzerland		14.8		15.1		13.8	15.2	12.1		
Türkiye				10.0						
United Kingdom	17.1	16.8	16.5	16.3	16.1	12.0	14.2	14.0	13.3	13.1
United States	18.9	18.1	18.2	18.9	18.5	17.7	16.9	17.0	16.4	17.3
European Union (27 countries)	10.9	10.6	10.3	10.3	9.8	8.9	8.6	8.7	9.0	
European Union (19 countries) in OECD	12.3	11.8	11.7	11.6	10.6	9.6	9.2	9.2	9.3	
OECD	13.6	13.1	12.6	12.6	12.3	10.9	11.1	11.1	11.0	

This dataset contains gender wage gaps defined as: the unadjusted difference between median wages of men and women relative to the median wages of men

자료: https://data-explorer.oecd.org/ Topic: Employment 〉 Benefits, earnings and wages (인출 2025.11.12.)

노동 시장 성격차의 대표 지표라고 할 수 있는 성별 임금 격차 외에 영국 시사 주간지 이코노미스트지는 여성이 일하기 좋은 일자리 관련 지표로 유리천장지수(glass-ceiling index, GCI)를 2013년부터 발표하고 있다. 2013년부터 매년 3.8 세계 여성의 날을 맞이하여 OECD 국가를 대상으로 발표하는 유리천장지수(glass-ceiling index, GCI)에서도 한국은 2013년~2024년까지 최하위 순위였고 2025년 발표에서는 처음으로 29위에서 한 단계 상승한 28위를 기록하였다.

[그림 Ⅰ-1] 국가별 유리천장지수(2025년 3월 5일 발표)

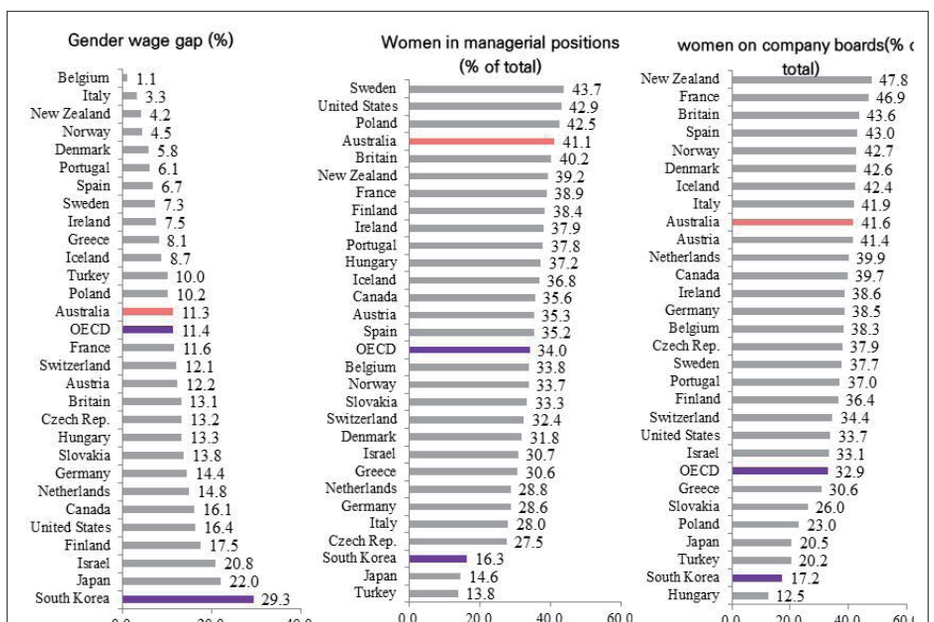


주. 2013년~2015년 4개 지표, 2016년부터 10개 평가지표로 OECD 29개 국가 대상으로 순위 산정
자료 : https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025

유리천장지수(GCI)는 2013년 ①고등교육 성별 격차 ②경제활동참가율 성별 격차 ③성별 임금격차 ④여성관리자 비율 4개에서 2016년 ⑤이사회 여성임원 비율 ⑥ GMAT 시험 (비즈니스 스쿨) 여성 응시율 ⑦여성 국회의원 비율 ⑧평균 임금 대비 순보육비용 ⑨유급출산휴가기간 ⑩유급부성휴가기간 6개 지표가 추가되어 현재까지 10개 지표로 평가하고 있다. 한국은 10개 평가 항목 중 ②경제활동참가율 성별 격차 ③성별 임금격차 ④여성관리자 비율 ⑤이사회 여성임원 비율의 노동시장 관련 4개 지표에서 최하위권이다.

2025년 처음으로 유리천장지수에서 한국이 29위에서 28위에서 한 단계 상승한 데는 2024년 28위였던 여성관리자비율이 27위로 상승한 덕분이다. 여성관리자 비율 외에 경제활동참가율 성별 격차(28/29), 성별 임금 격차(29/29), 기업 이사회 여성임원 비율(28/29) 순위는 2024년과 동일하기 때문이다.

[그림 Ⅰ-2] 2025년 유리천장지수 국가별 순위-성별 임금 격차, 여성관리자 비율, 여성임원 비율



Latest data available.
자료 : https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025 필자 재구성

이 글에서는 노동 시장에서의 일자리와 임금에서 성별 차이에서 구조적 성차별을 살펴보고 성별 임금 격차 해소를 위한 대내외 환경을 통해 시사점을 제안해 보려 한다.

Ⅱ. 노동시장 성별 차이

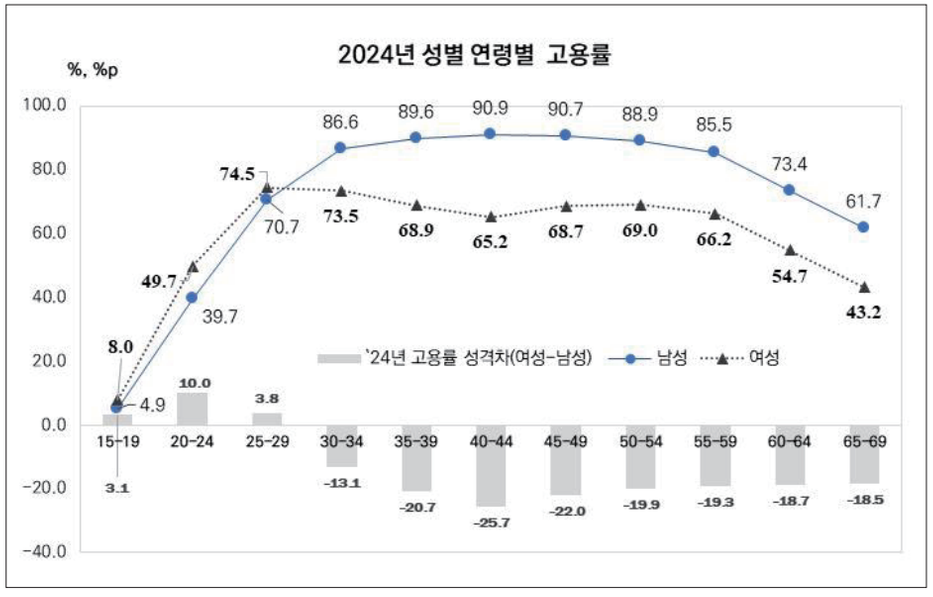
노동시장 성별 차이는 임금 정보 활용을 위한 임금근로자 기준 일자리 현황과 일자리별 성별 임금 격차를 살펴보았다.

1. 일자리 성 격차 현황

가. 고용률

M자형은 특정 연령에서 고용률 급락하는 한국 여성의 연령별 고용률을 설명하는 대표적인 키워드이다. 최근 여성의 M자형 고용률이 많이 완화되었다고는 하지만 급락 연령 구간이 35~39세로 지연된 것으로 30대부터 남성과의 고용률 격차가 10%포인트 이상 상회하는 것은 크게 차이가 없다. 2024년 15세 이상 한국 여성 고용률은 54.7%로 전년 대비 0.6%포인트 상승하고 70.9%인 남성은 전년 대비 0.4%포인트 하락하였고 성별 고용률 격차는 16.2%포인트 여성이 남성보다 낮다. 한국 노동시장에서 성별 고용률 격차는 30대 여성고용률의 하락에 기인한다. 2024년 25~29세 여성고용률은 동일 연령대 남성보다 3.8%포인트 높다가 30~34세에 13.1%포인트나 남성보다 낮다. 여성의 5세 구간 기준 생애 최고 고용률은 74.5%인 25~29세이고 남성은 40~44세 90.7%가 생애 최고 고용률이다.

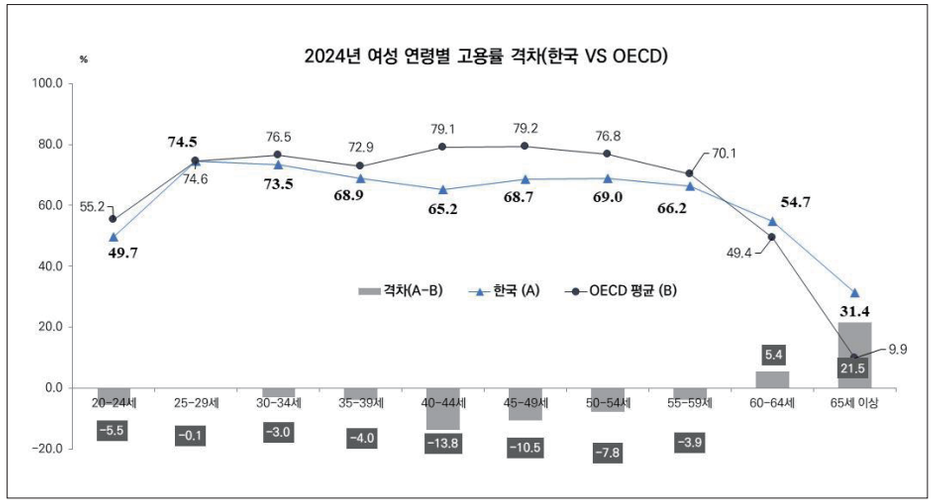
[그림 II-1-1] 2024년 연령별 성별 고용률



자료: 통계청 kosis 경제활동인구조사 재구성

한국 여성의 고용률은 OECD 국가 여성 고용률과 비교해도 낮다. 2024년 기준 20~65세 이상까지 5세 구간 한국 여성 고용률은 OECD 국가 여성 고용률 평균보다 60세 이상을 제외한 연령에서 모두 낮다. 한국 여성의 고용률이 하락하는 30~34세의 OECD 국가 여성고용률과 격차는 3%포인트에서 40~44세 13.8%, 45~49세 10.5%포인트까지 확대된다. 25~29세는 0.1%포인트가 낮아 OECD 국가 여성들과 고용률 격차가 가장 적고 65세 이상은 OECD 국가 여성들보다 21.5%포인트 높으면서 격차도 가장 크다.

[그림 II-1-2] 2024년 연령별 여성 고용률(한국, OECD 국가 평균)



자료: https://data-explorer.oecd.org/ 재구성

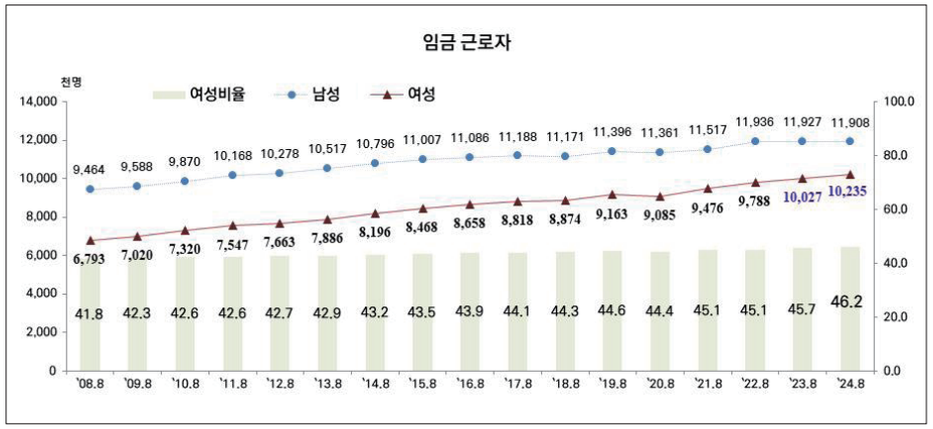
나. 임금근로자 현황

2024년 8월 기준 여성임금근로자 수는 10,235천명으로 전체 임금근로자 중 46.2% 차지한다. 여성근로자는 전년 대비 2만 8천명 증가하였다. 각 년도 8월 기준 여성임금근로자 수는 20년 전년 대비 7만 8천명 감소 이후 전년 대비 4년 연속 증가하였다. 남성 임금근로자 수는 24년 11,908천명으로 전년 대비 1만 9천명 감소하였다.

전체 임금근로자 중 여성 비중은 20년 전년 대비 0.2%포인트 감소 후 5년 연속 전

년 대비 상승하였다. 전체 임금근로자 중 여성 비중은 20년 전년 대비 0.2%포인트 감소 후 5년 연속 전년 대비 상승하였다.

[그림 II-1-3] 임금금로자 규모



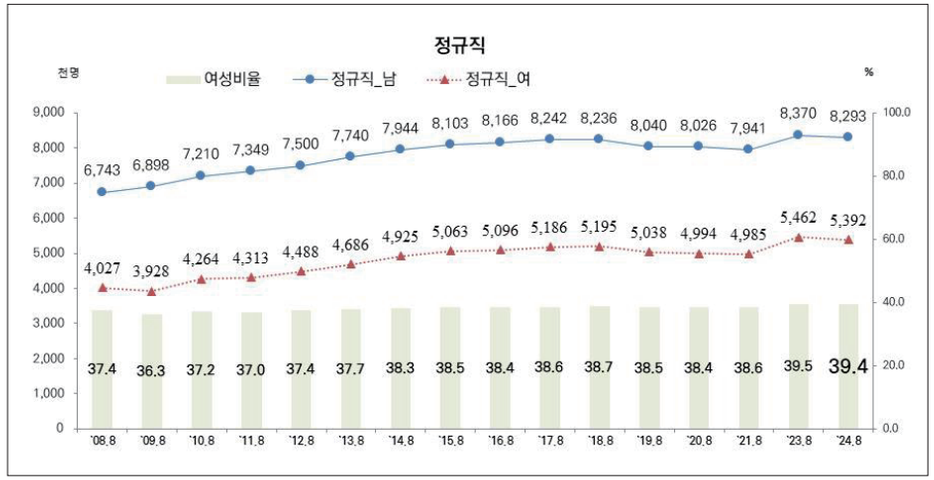
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

1) 정규직

2024년 8월 기준 여성 정규직 근로자 수는 539만 2천명으로 전년 대비 7만명 감소하였다. 정규직 근로자 중 여성근로자 비중은 39.4%이다. 남성 정규직 근로자 수는 829만 3천명, 전년 대비 7만 7천명 감소하였다.

2024년 8월 기준 여성 비정규직 근로자 수는 484만 4천명으로 전년 대비 27만 9천명 증가하였고 비정규직 근로자 중 여성근로자 비중은 57.3% 전년 대비 1.1%포인트 상승하였다. 10년 전인 14년 대비 3.9%포인트 상승하였다. 전체 비정규직 중 여성 비중은 2021년부터 3년 연속 전년 대비 상승하였다. 남성 비정규직 근로자 수는 361만 5천명, 전년 대비 5만 8천명 증가하였다. 2024년 비정규직은 33만 7천명이 증가하였고 여성은 전체 비정규직 증가의 82.8%를 차지한다. 2023년 8월 대비 2024년 8월 여성 임금근로자는 2만 8천명 증가하였는데 이 숫자는 비정규직 증가로 인한 것이다. 2024년 8월 기준 앞서 전체 임금근로자 중 여성 비중은 46.2%인데 정규직 중 여성 비중은 39.4%, 비정규직 중 여성 비중은 57.3%으로 여성은 남성보다 비정규직 비중이 큰 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-1-4] 정규직, 비정규직 규모





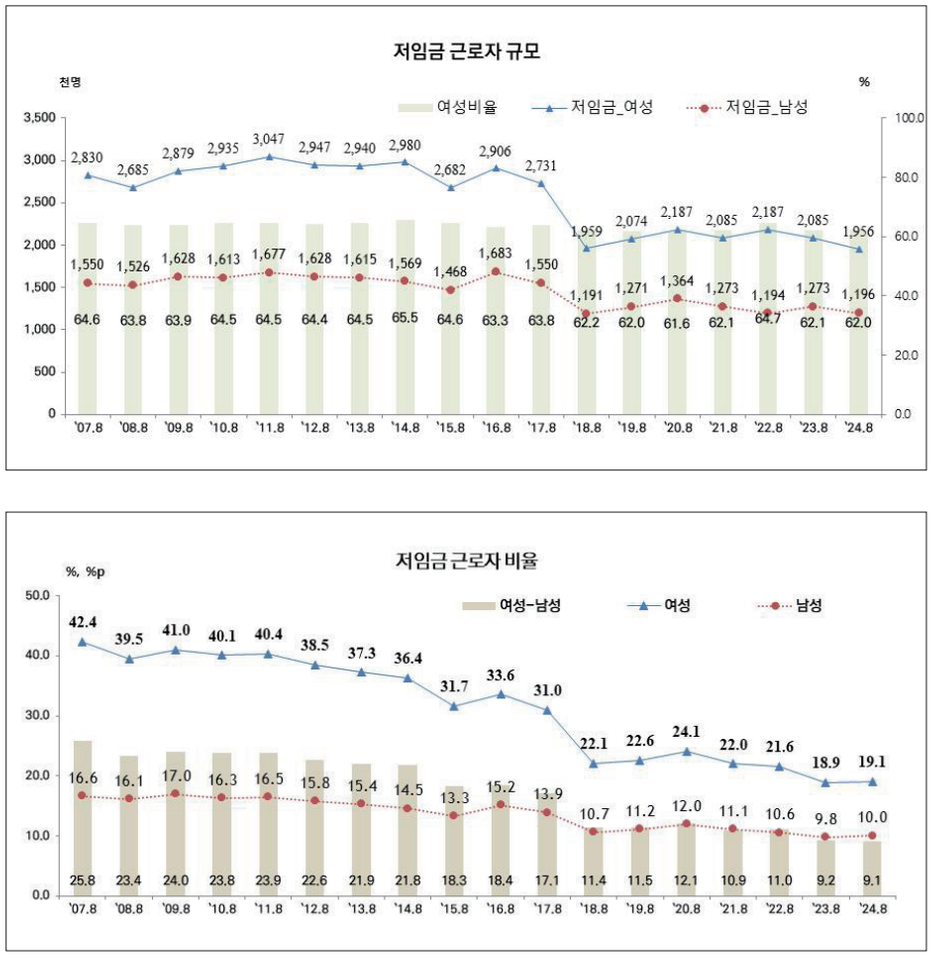
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

2) 저임금

2024년 8월 기준 여성 저임금 근로자 수는 195만 6천명으로 전년 대비 12만 9천명 감소하였다. 저임금 근로자 중 여성근로자 비중은 62%로 전년 대비 0.1%포인트 하락하였고 10년 전 2014년 65.5% 대비는 3.5%포인트 하락하였다. 남성 저임금 근로자 수는 119만 6천명으로 전년 대비 7만 7천명 감소하였다.

2024년 8월 기준 여성 근로자 중 저임금근로자는 19.1%, 전년 대비 0.2%포인트 상승하였다. 10년 전 2014년 36.4%과 비교하면 17.3%포인트 하락하였다. 남성 근로자 중 저임금근로자 비중은 10%으로 전년 대비 0.2%포인트 상승하였다. 저임금근로자 비중 성격차는 24년 9.1%포인트로 23년 9.2%포인트보다 0.1%포인트 축소되었다.

[그림 II-1-5] 저임금근로자 규모



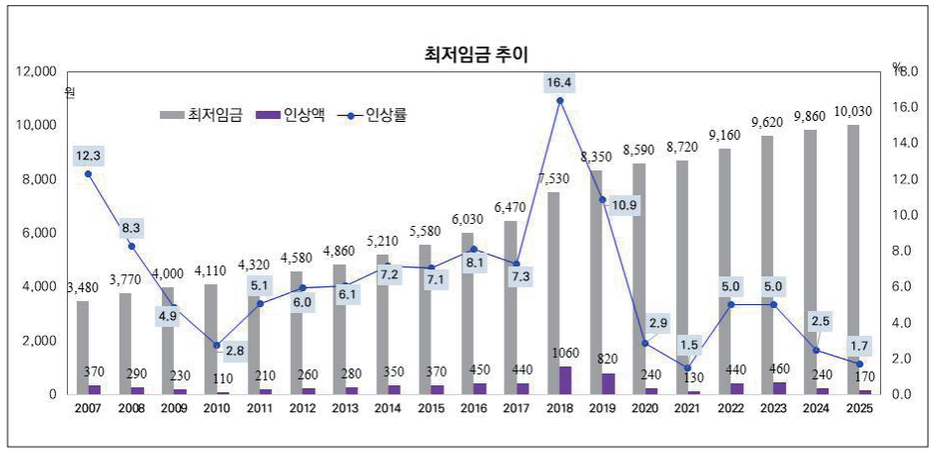
주. 시간당 임금 기준. 저임금은 중위임금 2/3 미만
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

3) 최저임금 미만

한국 정부는 1986년 12월 31일 「최저임금법」을 제정 · 공포하고 1986년 12월부터 시행하였다. 또한, 1987년 「헌법」 제32조 제1항에 "모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적, 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다."고 규정하여 최저임금제도는 「헌법」이 보장하고 있다.

2024년 최저임금은 9,860원으로 전년 대비 240원, 2.5% 상승하였다. 2025년 최저임금은 10,030원으로 전년 대비 1.7% 상승하였다.

[그림 II-1-6] 연도별 최저임금

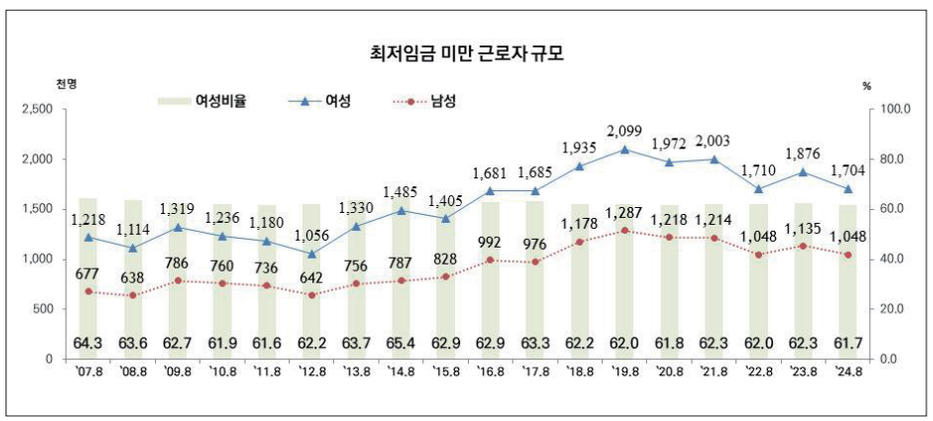


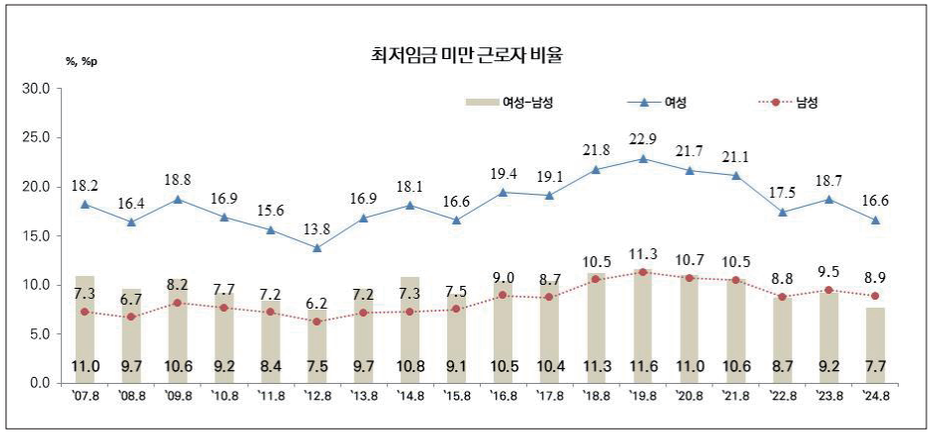
주. 2024년 최저임금 9,860원 기준 일급 78,880원(8시간 기준). 월급 2,060,740원(주 40시간,유급주휴8시간 포함)
2025년 최저임금 10,030원 기준 일급 80,240원(8시간 기준). 월급 2,096,270원(주 40시간,유급주휴8시간 포함)
자료: 최저임금위원회 최저임금 현황 https://www.minimumwage.go.kr/minWage/policy/decisionMain.do;jsessionid=Q3TSSY4skr7xaFWEfaiaRhOH.node10 재구성

시간당 임금 기준 2024년 최저임금 9,860원 미만을 받은 여성 최저임금 미만 근로자 수는 170만 4천명으로 전년 대비 17만 2천명 감소하였고 최저임금 근로자 중 여성근로자 비중도 61.7%로 전년 대비 0.6%포인트 하락하였다. 10년 2014년 65.4%에 비해 3.7%포인트 하락한 수치이지만, 전체 최저임금 근로자 10명 중 6명이 여성인 것은 동일하다.

2024년 8월 여성 근로자 중 최저임금 미만 근로자는 16.6%, 전년 대비 2.1%p 하락하였다. 최저임금 미만 근로자 비중 성 격차는 2024년 7.7%포인트로 2023년 9.2%p보다 1.5%포인트 축소되었다. 2024년 8월 기준 남성 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비중은 8.9%, 전년 대비 0.6%포인트 하락하였다. 남성 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비중은 2012년 7.5% 이후 8년 만에 8% 미만이다.

[그림 II-1-7] 최저임금 미만 근로자 규모





주. 각 년도 시간당 최저임금 미만
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

4) 초단시간(주 평균 15시간 미만)

주 평균 근로시간이 15시간 미만인 임금근로자는[2] 근로기준법 제55조 휴일[3]와 제60조 연차 유급휴가[4], 퇴직급여법 제4조[5] 적용 제외이다.

2024년 8월 기준 여성 초단시간 근로자 수는 91만 4천명으로 전년 대비 19만 5천명 증가하였다. 초단시간 여성근로자 수는 2022년 80만명대 진입 이후 2년 만인 2024년 90만명까지 증가하였다. 남성 15시간 미만 근로자 수는 38만 5천명으로 전년 대비 3만 2천명 증가하였다. 주 15시간 미만 초단시간 근로자 중 여성근로자 비중은 70.4%로 전년 대비 0.5%포인트 상승하였다. 2024년 8월 기준 여성 근로자 중 초단시간 미만 근로자는 8.9%, 남성보다 5.7%포인트 높다. 2024년 여성 근로자 중 초단시간 미만 근로자 비중은 전년 대비 0.7%p상승하였다.

주 15시간 미만 근로자 비중 성 격차는 2024년 5.7%p로 전년 대비 0.5%포인트 확대되었다.2024년 8월 기준 남성 근로자 중 15시간 미만 근로자 비중은 3.2%, 전년 대비 0.2%포인트 상승하였다(여성은 0.7%포인트 상승)

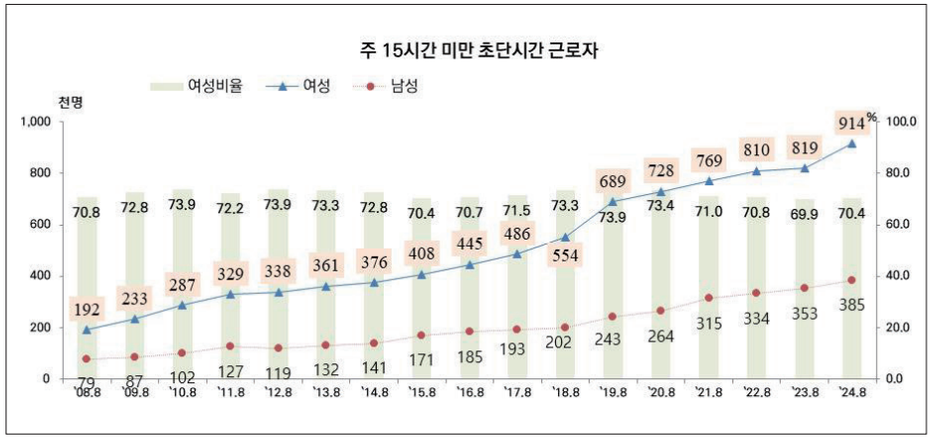
2 근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ① 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다.
② 제1항에 따라 근로조건을 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다.〈개정 2008. 3. 21.〉

3 근로기준법 제55조(휴일) ① 사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 한다.〈개정 2018. 3. 20.〉
② 사용자는 근로자에게 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다. 다만, 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체할 수 있다.〈신설 2018. 3. 20.〉

4 근로기준법 제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다.

5 근로자퇴직급여 보장법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

[그림 II-1-8] 15시간 미만 초단시간 근로자 규모



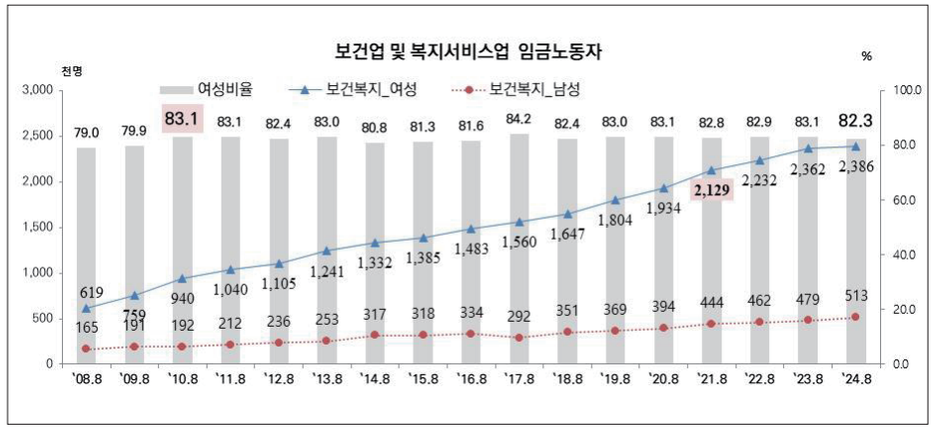
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

5) 보건업및 복지서비스업

'보건업및 복지서비스업' 종사 여성근로자는 2021년 200만명대에 진입하였다. 2024년 8월은 238만 6천명으로 전년 대비 2만 4천명 증가하였다. '보건업및 복지서비스업' 근로자 중 여성 비중은 2024년 82.3%으로 전년 대비 0.8%포인트 하락하였으나 2010년 83.1% 진입 후 14년째 80%를 초과한 대표적인 여초 산업이다. 2024년 8월 기준 보건업및 복지서비스업 남성 근로자 수는 51만 3천명으로 전년 대비 3만 4천명 증가하였다.

20224년 8월 여성 근로자 중 보건업및 복지서비스업 종사 비중은 23.3%, 전년 대비 0.3%p하락하였으나 남성보다는 19%포인트 높은 수치이다. 남성 근로자 중 보건업및 복지서비스업종사 비율은 4.3%으로 전년 대비 0.3%포인트 상승하였다. 보건업및 복지서비스업 근로자 비중 성 격차 2024년 19%p로 전년 대비 0.5%포인트 축소되었다.

[그림 II-1-9] 보건업 및 사회복지서비스업 근로자 규모



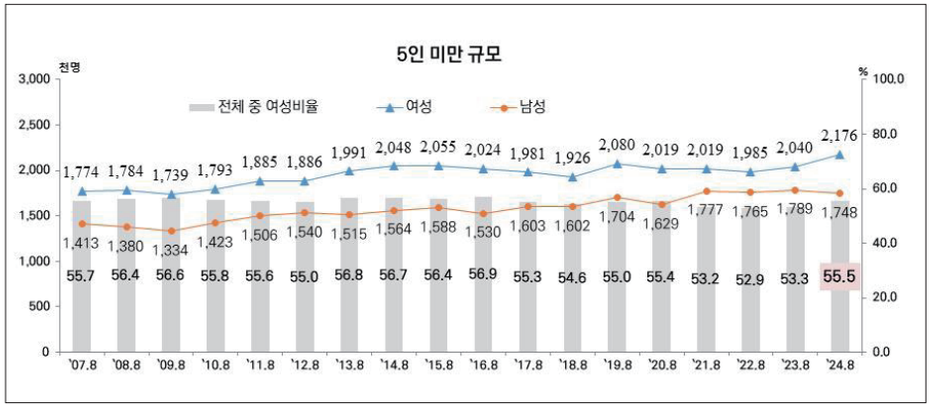
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

6) 5인 미만 사업장

상시근로자 5인 미만 사업장 종사 임금근로자는 근로기준법의 일부 조항과[6] 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률,[7] 중대재해처벌법('22년 1월 시행)[8]이 적용제외다. 근로기준법에서는 제23조1항 해고제한,[9] 제28조 부당해고 구제신청,[10] 제46조 휴업시 휴업수당 지급,[11] 제50조 근로시간,[12] 제51조 3개월 이내의 탄력적 근로시간제, 제52조 선택적 근로시간제, 제53조 연장근로 제한,[13] 제55조2항 대체휴일,[14] 제56조 연장 · 야간 · 휴일근로 수당,[15] 제57조 보상휴가제,[16] 제58조 근로시간 계산의 특례, 제59조 근로시간 및 휴게시간의 특례, 제60조 연차유급휴가,[17] 제61조 연차 유급휴가의 사용 촉진, 제62조 유급휴가의 대체, 제65조 사용금지 2항, 제76조의2 직장내 괴롭힘의 금지('19년 7월 시행), 제70조 1항 야간근로와 휴일근로의 제한, 제73조 생리휴가, 제75조 육아시간,[18] 제2조 제1항 7호 주 52시간 상한제('18년 7월 시행) 등이 적용제외다.

2024년 8월 기준 5인 미만 사업장 여성근로자는 217만 6천명으로 전년 대비 13만 6천명 증가하였다. 22년 전년 대비 감소 후 23년, 24년 2년 연속 전년 대비 증가하였다. 전체 5인 미만 사업체 근로자 중 여성 비중은 55.5%이고 전년 대비 2.3%p 상승하였다. 2024년 5인 미만 사업체 남성 근로자 수는 174만 8천명으로 전년 동월 대비 4만 1천명 감소하였다. 2024년 8월 기준 여성 근로자 중 5인 미만 사업장 종사 비율은 21.3%, 전년 대비 1.0%포인트상승하였고 남성보다는 6.6%포인트 높다. 5인 미만 사업장 근로자 비율 성 격차 24년 6.6%p로 전년 대비 1.3%포인트 확대되었다. 2024년 8월 기준 남성 근로자 중 5인 미만 종사 비율은 14.7%, 전년 대비 0.3%포인트 하락하였다.

[그림 II-1-9] 보건업 및 사회복지서비스업 근로자 규모



6 〈부록 1〉 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정참조

7 근로기준법 제3조(적용범위) ①이 법은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

8 중대재해처벌법 제3조(적용범위) 상시 근로자가 5명 미만인 사업 또는 사업장의 사업주(개인사업주에 한정한다. 이하 같다) 또는 경영책임자등에게는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.

9 근로기준법 제23조(해고 등의 제한) ① 사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)(이하 "부당해고등"이라 한다)을 하지 못한다.
② 사용자는 근로자가 업무상 부상 또는 질병의 요양을 위하여 휴업한 기간과 그 후 30일 동안 또는 산전(産前)·산후(産後)의 여성이 이 법에 따라 휴업한 기간과 그 후 30일 동안은 해고하지 못한다. 다만, 사용자가 제84조에 따라 일시보상을 하였을 경우 또는 사업을 계속할 수 없게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

10 근로기준법 제28조 (부당해고등의 구제신청) ① 사용자가 근로자에게 부당해고등을 하면 근로자는 노동위원회에 구제를 신청할 수 있다.
② 제1항에 따른 구제신청은 부당해고등이 있었던 날부터 3개월 이내에 하여야 한다.

11 근로기준법 제46조(휴업수당) ① 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다.

12 근로기준법 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.
② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 근로시간을 산정하는 경우 작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다. 〈신설 2012. 2. 1., 2020. 5. 26.〉

13 근로기준법 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다.
② 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제51조 및 제51조의2의 근로시간을 연장할 수 있고, 제52조제1항제2호의 정산기간을 평균하여 1주 간에 12시간을 초과하지 아니하는 범위에서 제52조제1항의 근로시간을 연장할 수 있다. 〈개정 2021. 1. 5.〉

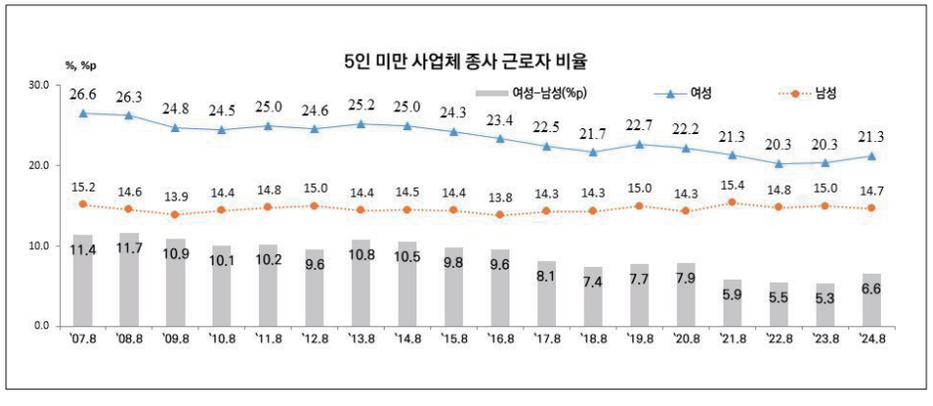
14 근로기준법 제55조(휴일) ② 사용자는 근로자에게 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다. 다만, 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체할 수 있다.

15 근로기준법 제56조(연장·야간 및 휴일 근로) ① 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

16 근로기준법 제57조(보상 휴가제) 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제51조의3, 제52조제2항제2호 및 제56조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로 등에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다.

17 근로기준법 제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다.

18 근로기준법 제75조(육아 시간) 생후 1년 미만의 유아(乳兒)를 가진 여성 근로자가 청구하면 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유 시간을 주어야 한다.

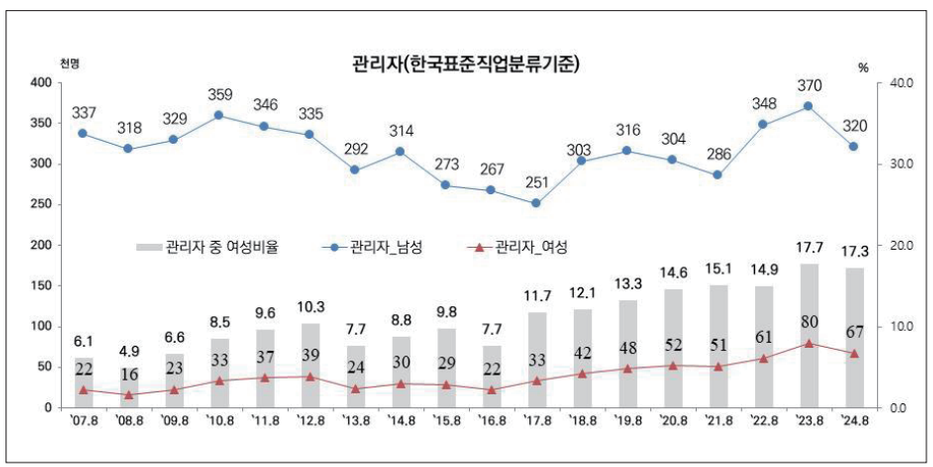


자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

7) 관리자(한국표준직업분류)

2024년 8월 여성 관리자는 6만 7천명으로 전년 대비 1만 4천명 감소하였다. 전체 관리자 중 여성 비중은 17.4%로 전년 대비 0.4%포인트 하락하였다. 2024년 8월 남성 관리자수는 32만 명으로 전체 관리자 중 82.8%가 남성이다.

[그림 II-1-11] 관리자 규모

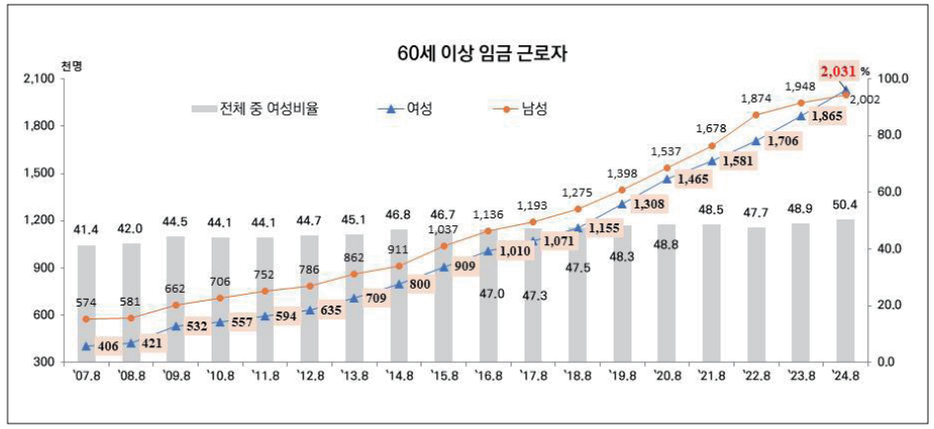


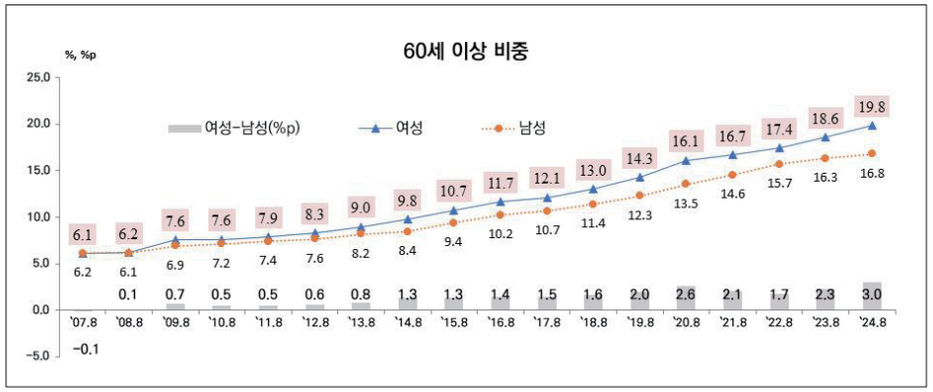
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

8) 60세 이상

2024년 8월 기준 여성 60세 이상 임금근로자는 203만 1천명으로 전년 대비 16만 6천명 증가, 전체 60세 이상 근로자 중 여성은 50.4%를 차지한다. 2007년부터 2024년 각년도 8월 기준 60세 이상 임금근로자 수는 2024년 최초로 여성이 남성을 초과하였다. 2024년 8월 기준 남성 60세 이상 임금근로자 수는 200만 2천명으로 전년 대비 5만 4천명 증가하여 2024년 8월 여성과 남성 모두 60세 이상 임금근로자는 200만명대에 진입하였다. 2024년 8월 기준 여성 근로자 중 60세 이상은 19.8%, 남성은 16.8%으로 여성이 남성보다 60세 이상 비중이 3%포인트 높다. 여성 근로자 중 60세 이상 비율은 07년~24년 기간 8월 기준으로 매년 상승하였다. 2024년 여성 60세 이상 비율 19.8%는 전년 대비 1.2%포인트 상승, 남성은 0.5%포인트 상승하였다. 근로자 중 60세 이상이 차지하는 비중의 성 격차는 24년 3%p로 23년 2.3%p보다 확대되었다.

[그림 II-1-12] 60세 이상 근로자 규모



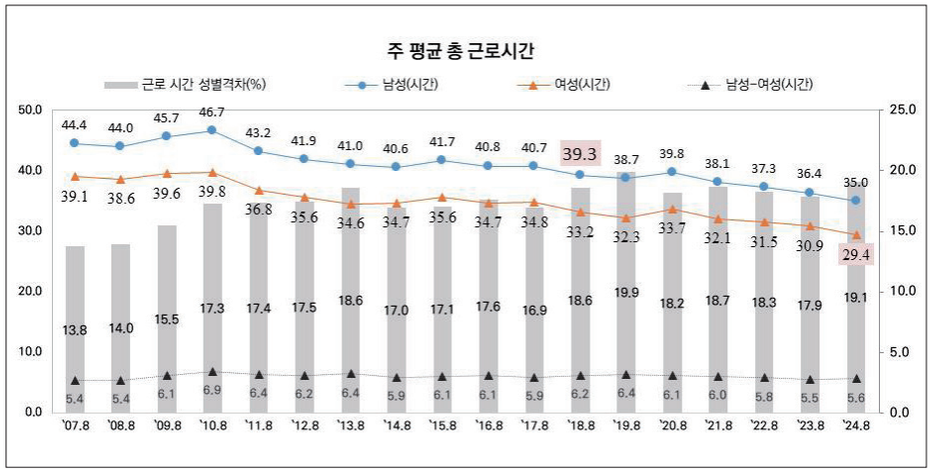


자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

9) 주 평균 총 근로시간

2024년 8월 기준 여성 근로자 주 평균 근로시간은 29.4시간으로 남성 35시간 대비 19.1%(5.6시간) 적다. 2007년~2024년 8월 기준 여성 근로자 주 평균 근로시간은 24년 처음 30시간 미만 진입하였고 남성은 18년 40시간 미만에 진입하였다.

[그림 II-1-13] 주 평균 총 근로시간

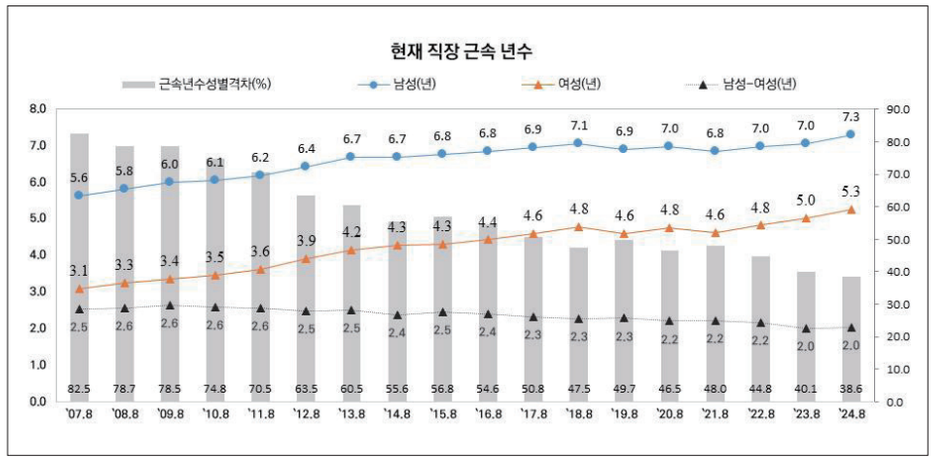


자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

10) 근속 연수

2024년 8월 여성 임금근로자 현재 직장 근속 연수는 5.3년으로 전년 대비 0.3년 증가하였다. 남성 7.3년보다는 2년이 짧다. 현재 직장 근속 연수 성별 차이는 16년 2.4년, 17년 2.3년, 20년 2.2년, 23년 2년으로 감소 추세이다.

[그림 II-1-14] 2024년 연령별 여성 고용률(한국, OECD 국가 평균)

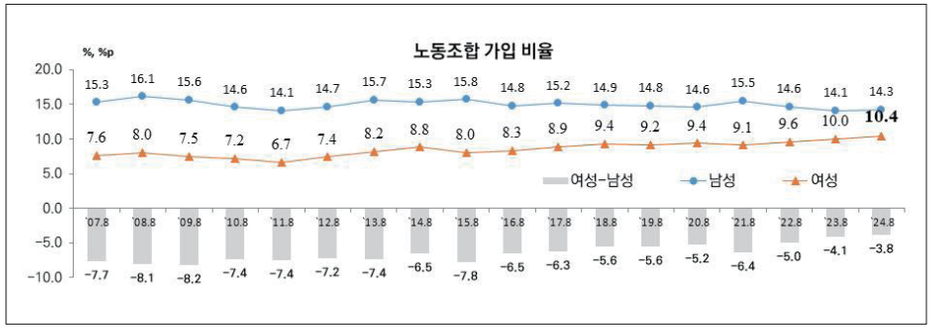


자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

11) 노동 조합

2024년 8월 여성 근로자 노동조합 가입률 10.4%로 전년 대비 0.4%포인트 상승(남성 -0.3%포인트 하락)하였다. 노동조합 없는 사업장 종사 비중은 여성 임금근로자는 75.3%, 남성 임금근로자는 69.4%이다.

[그림 Ⅱ-1-15] 노동조합

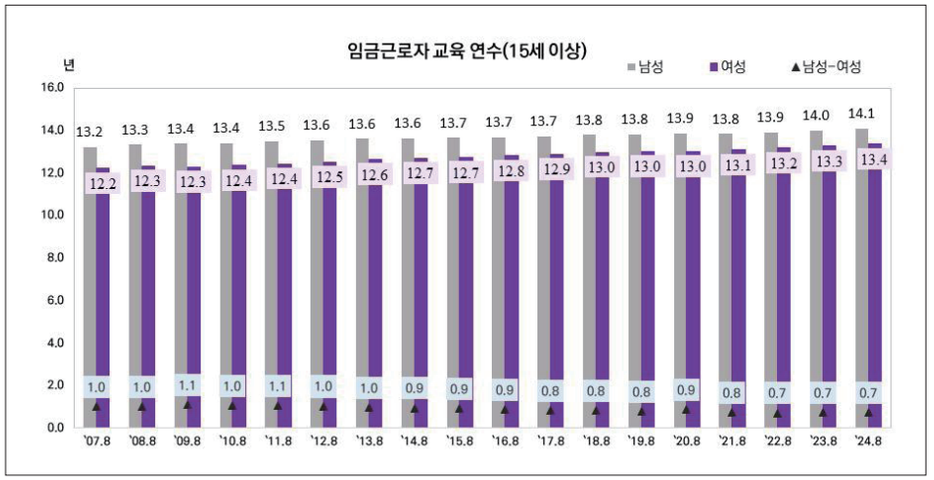


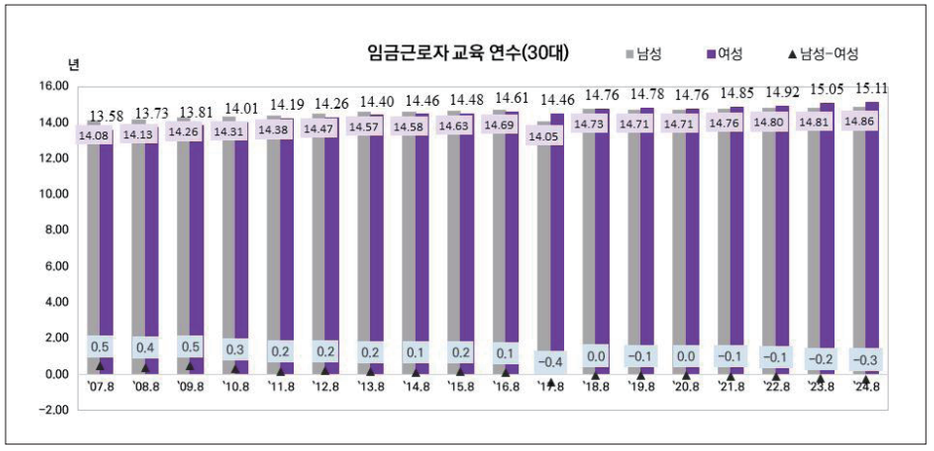
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

12) 교육연수

2024년 8월 여성 임금근로자 교육연수는 13.4년으로 07~24년 기간 중 전년 대비 동일하거나 증가하였다. 2024년 8월 남성근로자 교육연수는 14.1년으로 전년 대비 0.1년 증가하였다. 임금근로자 교육연수 성 격차는 22년부터 0.7년으로 3년째 동일하다. 2024년 8월 30대 여성 임금근로자 교육연수는 15.1년으로 남성보다 0.3년 길다. 30대 임금근로자 교육 연수는 21년부터 4년 연속 여성이 남성보다 길다. 30대 여성 임금근로자 교육연수는 23년 8월 15년에 진입하였다.

[그림 Ⅱ-1-16] 교육연수(15세 이상, 30대)





자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

2. 임금 현황

가. 전일제 상용직 성별 임금 격차(OECD 성별 임금격차)

OECD성별 임금 격차 한국 통계는 고용노동부가 매년 6월 조사하는 '고용형태별

근로실태조사'의 '전일제상용직' 월 중위임금 정보이다. 2024년 전일제상용직 월임금총액 중위값 성별 격차는 29.0%, 전년대비 0.3%포인트 하락하였다.

〈표 II-2-1〉 전일제 상용직 성별 중위 임금 격차(OECD 성별 임금격차)

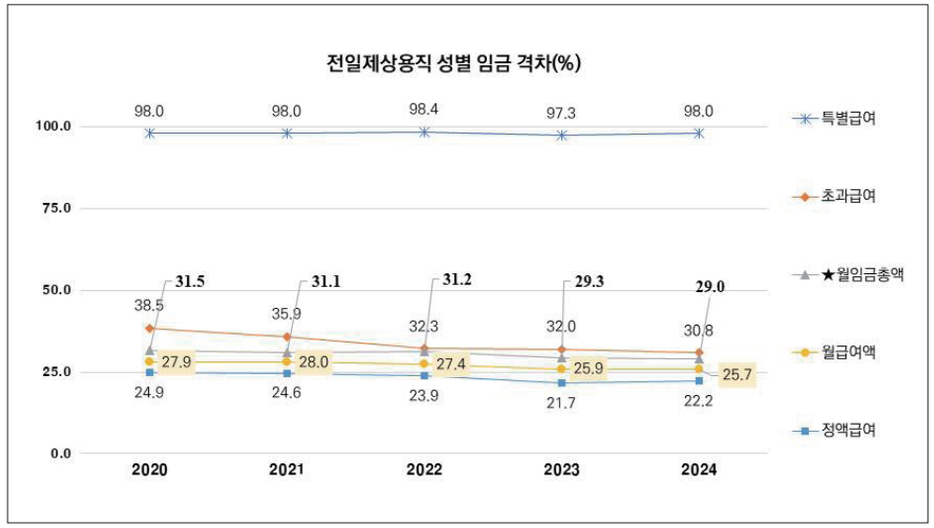
(단위: 천원, %)

		정액급여	초과급여	특별급여*	월급여액	월임금총액
2020	남성	2,824	0.5	406	3,075	3,357
	여성	2,120	0.3	8	2,216	2,300
	성별임금격차	**24.9**	**38.5**	**98.0**	**27.9**	**31.5**
2021	남성	2,919	0.5	400	3,196	3,454
	여성	2,200	0.3	8	2,300	2,381
	성별임금격차	**24.6**	**35.9**	**98.0**	**28.0**	**31.1**
2022	남성	3,052	0.5	500	3,401	3,683
	여성	2,321	0.4	8	2,469	2,533
	성별임금격차	**23.9**	**32.3**	**98.4**	**27.4**	**31.2**
2023	남성	3,190	0.5	360	3,507	3,819
	여성	2,499	0.4	10	2,600	2,700
	성별임금격차	**21.7**	**32.0**	**97.3**	**25.9**	**29.3**
2024	남성	3,301	1	441	3,647	3,958
	여성	2,570	0	9	2,711	2,812
	성별임금격차	**22.2**	**30.8**	**98.0**	**25.7**	**29.0**

주. **월임금총액=월 급여액(정액급여+초과급여)+전 년도연간특별급여/12개월
자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사 각 년도 원자료

월 임금 총액 임금 항목별 성별 격차는 특별급여가 가장 크고 정액급여가 가장 적다. 정액급여의 성별 격차는 2020년 24.9%에서 2023년까지 3년 연속 하락하였다. 2024년 정액급여 성별 임금 격차는 22.2%로 전년 대비 0.5%포인트 확대되었다.

[그림 II-2-1] 전일제 상용직 임금



자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

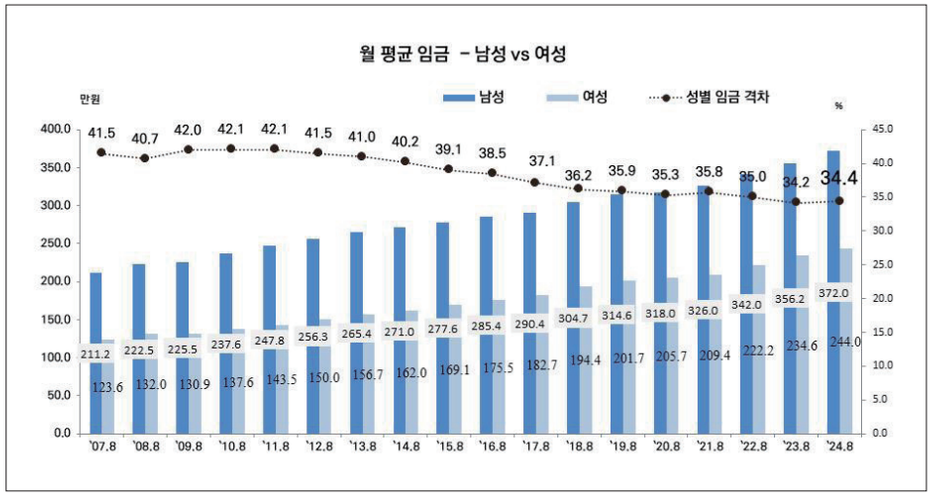
나. 임금근로자

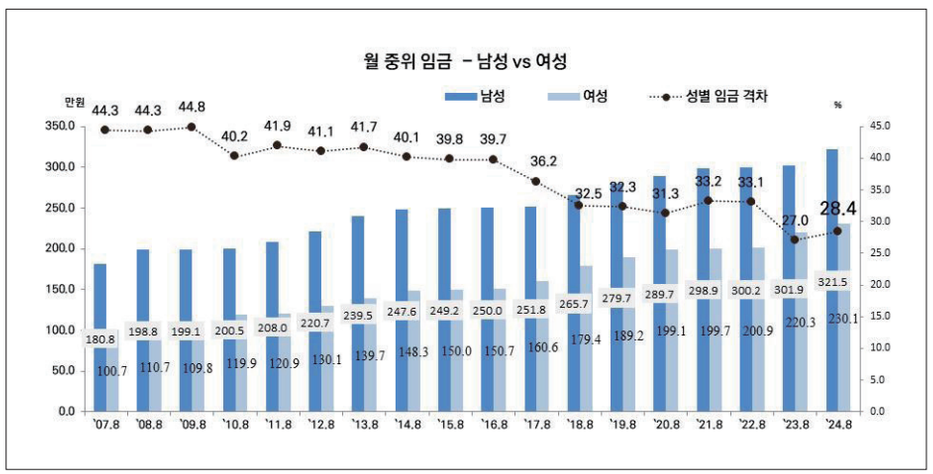
1) 월 임금

2024년 임금근로자 월 평균 성별 임금 격차는 34.4%로 전년 대비 0.2%포인트 확대되었다. 2021년 35.8% 전년 대비 0.3%포인트 상승 이후, 3년 만에 전년 대비 성별 임금 격차 확대되었다.

임금근로자 월 중위 성별 임금 격차는 24년 28.4%로 전년 대비 1.2%포인트 확대되었다. 중위임금 성별 격차도 2021년 33.2% 전년 대비 1.9%포인트 상승 이후, 3년 만에 전년 대비 확대되었다.

[그림 II-2-2] 월 임금





주. 명목임금. 3개월 평균 임금

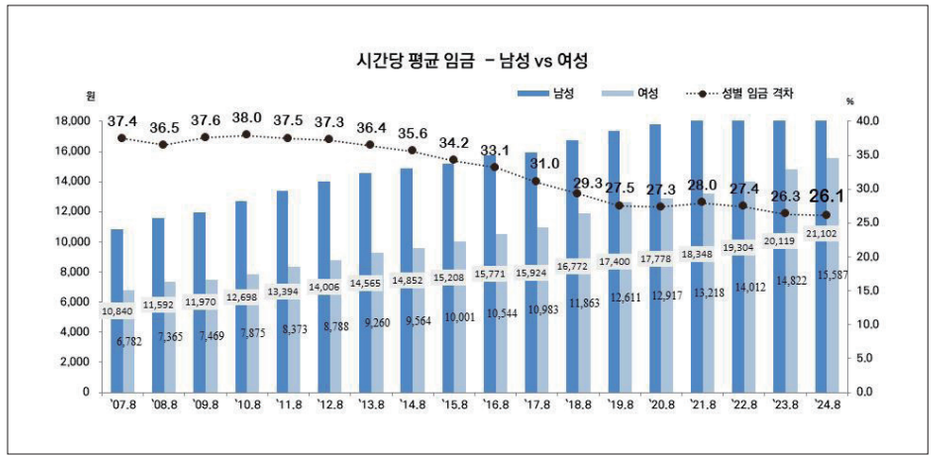
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

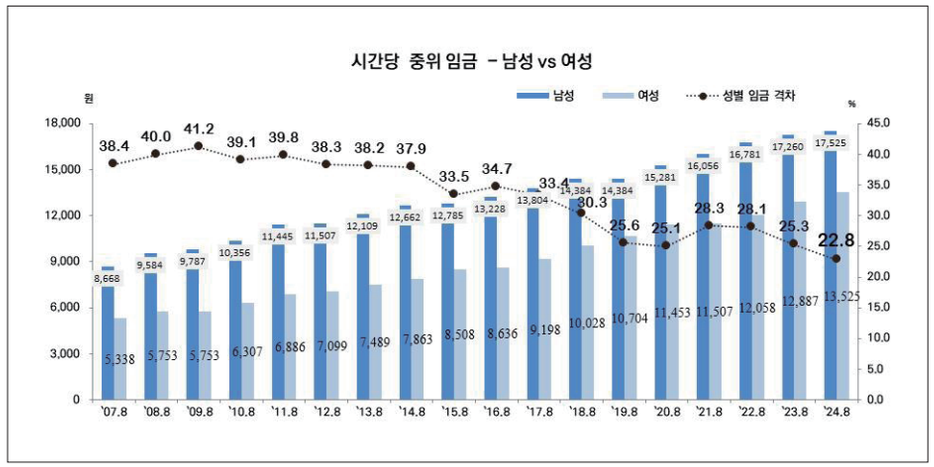
2) 시간당

임금근로자 시간당 평균 성별 임금 격차는 2024년 26.1%로 전년 대비 0.2%포인트 축소되었다. 2021년 28% 전년 대비 0.7%포인트 상승 이후, 3년 연속 전년 대비 축소 추세이다.

임금근로자 시간당 중위 성별 임금 격차는 2024년 22.8%로 전년 대비 2.5%포인트 축소되었다. 2021년 28.3% 전년 대비 3.2%포인트 상승 이후, 3년 연속 전년 대비 축소되었다. 시간당 중위 임금 성별 임금 격차는 월 임금 평균, 중위 기준, 시간당 평균 임금 성별 임금 격차 중 가장 적다.

[그림 II-2-3] 시간당 임금





주. 명목임금. 3개월 평균 임금

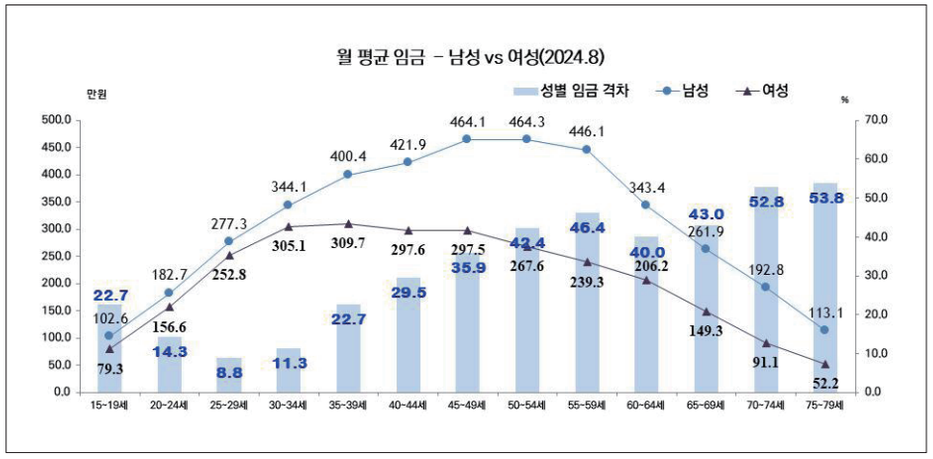
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

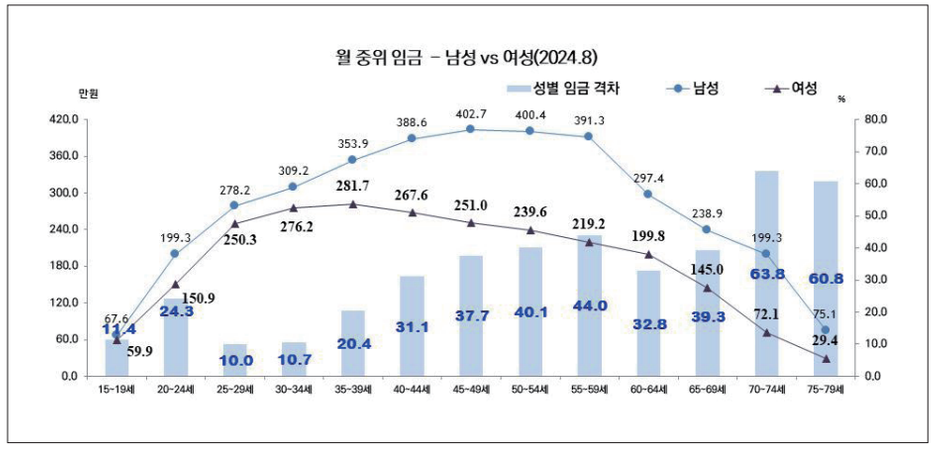
3) 연령별

임금 근로자 월 평균 임금 기준 연령별 성별 임금 격차는 30~34세(11.3%)부터 55~59세(46.4%)까지 전 5세 구간 연령 대비 상승 이후 60~64세 40%로 하락한다. 연령별 성별 임금 격차는 25~29세가 8.8%로 가장 적고 30~35세부터 55~59세까지 상승한다. 여성 근로자 월 평균 임금은 35~39세 309만 7천원으로 최고 수준이고 남성은 50~54세 464만 3천원으로 가장 높다.

임금 근로자 월 중위 임금 기준 연령별 성별 임금 격차도 30~34세(10.7%)부터 55~59세(44.4%)까지 전 연령 대비 상승 이후 60~64세 32.8%로 하락한다. 중위 임금 기준 여성 근로자 월 임금은 35~39세 281만 7천으로 가장 많다(평균 기준 309만 7천원). 남성은 45~49세가 402만 7천원으로 가장 많다(평균 기준은 50~54세 464만 3천원).

[그림 II-2-4] 연령별 임금(2024.8)





주. 명목임금
자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

4) 산업별

2024년 월 중위 임금 기준 산업별 성별 임금 격차는 '공공행정, 국방 및 사회보장 행정'이 35%로 가장 크고 '보건업및 사회복지 서비스업'이 2.6%로 가장 적다. 2024년 산업별 여성 근로자 월 중위 임금 수준은 '가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동'이 100만 3천원(7만 3천명)으로 가장 적고 '국제 및 국제기관'이 400만원(1.3천명)으로 가장 많다. 남성 근로자 산업별 성별임금은 '가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동'이 100만 9천원(1천명)으로 가장 낮고 '전기, 가스, 증기 및 수도사업'이 489만 3천(2,873천명)으로 가장 많다.

2023년 대비 2024년 산업별 성별 임금 격차는 '광업'을 제외하고 '수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업'이 9.1%포인트 상승(23년 18.7%, 24년 27.8%)으로 가장 크다. '건설업'도 23년 16.3%에서 24년 19.5%로 3.1%포인트 확대되었다. '가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동'은 2023년 -64.4%에서 2024년 8%로 여성이 남성보다 임금이 많은 산업에서 적은 산업으로 역전되었다. 남성 종사자가 2023년 0.6천명에서 2024년 1천명으로 0.4천명 증가하였다. 전체 여성근로자 5명 중 1명 이상이 종사하는 '보건업및 사회복지 서비스업' 여성 임금은 214만 3천원(2,386천명)으로 낮은 편이다.

〈표 II-2-2〉 성별 산업별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	2023		2024		성별임금격차		
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4
농업, 임업및 어업	225.6	167.8	227.7	199.3	25.6	12.5	-13.1
광업	336.6	566.8	364.7	390.2	-68.4	-7.0	61.4
제조업	352.5	239.8	359.6	250.8	32.0	30.2	-1.7
전기, 가스, 증기및수도사업	438.1	303.4	489.3	368.5	30.8	24.7	-6.1
수도, 하수및폐기물처리, 원료재생업	314.4	255.6	350.1	252.7	18.7	27.8	9.1
건설업	301.6	252.4	319.2	257.0	16.3	19.5	3.1
도매및소매업	294.8	217.6	302.4	220.9	26.2	26.9	0.7
운수및창고업	301.7	250.8	327.4	263.0	16.9	19.7	2.8
숙박및음식점업	246.8	149.6	226.3	149.2	39.4	34.1	-5.3
정보통신업	396.3	278.2	417.8	298.1	29.8	28.7	-1.1
금융및보험업	474.7	300.8	483.6	304.2	36.6	37.1	0.5
부동산업	259.1	197.4	276.0	210.1	23.8	23.9	0.1
전문, 과학및 기술서비스업	406.8	264.2	400.2	284.1	35.1	29.0	-6.1
사업시설관리, 사업지원및임대서비스업	251.9	200.3	263.4	207.8	20.5	21.1	0.7
공공행정, 국방 및사회보장행정	350.7	236.9	352.2	228.9	32.4	35.0	2.5
교육서비스업	300.0	248.6	307.2	252.5	17.1	17.8	0.7
보건업및 사회복지서비스업	210.8	209.5	219.9	214.3	0.6	2.6	1.9
예술, 스포츠및 여가관련서비스업	254.6	200.0	258.1	204.1	21.4	20.9	-0.5
협회및단체,수리 및 기타개인서비스업	253.0	199.7	255.5	206.1	21.1	19.3	-1.7
가구내고용활동 및달리분류되지않은 자가소비생산활동	60.0	98.6	109.0	100.3	-64.4	8.0	72.4
국제및외국기관	311.6	239.3	355.0	400.0	23.2	-12.7	-35.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사- 근로형태별 부가조사 각 년도 8월 원자료

5) 직업별

2023년 대비 2024년 직업별 성별 임금 격차는 '관리자'와 '농림 어업 숙련 종사자'의 변화 폭이 크다. '관리자' 성별 임금 격차는 23년 5.9%에서 24년 -5.7%, 여성 임금이 남성보다 높아 역전되면서 전년 대비 변화도 -11.6%포인트로 커졌다.여성 임금이 남성보다 적은 직업 중 격차가 커진 직업은 '판매종사자'(32.4%→33.4%), '단순노무종사자'(30.5%→35%)이다.

〈표 II-2-3〉 성별 직업별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
관리자	514.2	483.7	520.1	549.6	5.9	-5.7	-11.6	3.1	0.8	2.7	0.7
전문가및 관련종사자	399.0	261.5	403.2	280.0	34.5	30.6	-3.9	22.6	25.7	23.6	25.5
사무종사자	354.6	251.0	379.0	270.4	29.2	28.7	-0.6	19.0	24.5	19.3	24.7
서비스 종사자	270.8	164.9	281.2	172.4	39.1	38.7	-0.4	6.7	16.8	6.4	17.3
판매종사자	295.9	200.1	303.2	202.0	32.4	33.4	1.0	5.2	8.8	5.3	8.4
농림어업 숙련 종사자	239.4	175.7	234.5	221.9	26.6	5.4	-21.2	0.5	0.1	0.6	0.1
기능원및 관련기능 종사자	305.3	200.7	319.5	224.3	34.3	29.8	-4.5	12.9	1.7	12.4	1.6
장치기계 조작및 조립종사자	301.7	227.4	320.3	241.7	24.6	24.5	-0.1	15.5	3.2	15.6	2.7
단순노무 종사자	200.9	139.6	207.3	134.7	30.5	35.0	4.5	14.5	18.4	14.2	19.0

6) 사업장 규모별

2023년 대비 2024년 사업장 규모별 성별 임금 격차는 '1~4명'과 '300명 이상'에서 변화 폭이 큰 편이다. '1~4' 성별 임금 격차는 23년 34.8%에서 24년 38.9% 전년 대비 4.1%포인트 격차가 확대되었다. '300명 이상'은 28.6%에서 24.4%로 성별 임금 격차는 -4.2%포인트 축소되었다. 2023년 대비 2024년 성별 임금 격차가 가장 크게 확대된 '1~4명' 사업장의 여성 임금은 151만 7천원이다.

〈표 II-2-4〉 성별 규모별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
1-4명	231.8	151.2	248.2	151.7	34.8	38.9	4.1	15.0	20.3	14.7	21.3
5-9명	279.6	200.6	285.3	209.1	28.3	26.7	-1.6	16.4	18.2	15.4	17.7
10-29명	302.4	219.3	309.3	229.4	27.5	25.8	-1.6	22.5	23.1	21.9	22.7
30-99명	328.1	249.0	346.2	251.9	24.1	27.2	3.1	18.4	19.3	19.3	19.5
100-299명	368.1	255.3	374.7	262.8	30.6	29.9	-0.8	10.8	8.3	11.6	8.0
300명이상	450.5	321.7	460.8	348.2	28.6	24.4	-4.2	16.8	10.7	17.1	10.9

7) 종사상 지위별

2023년 대비 2024년 종사상 지위별 성별 임금 격차는 상용근로자는 전년 대비 축소되었고 임시근로자는 확대되었다. '상용근로자' 성별 임금 격차는 2023년 28.5%에서 2024년 26.4%로 2.1%포인트 축소되었다. '임시근로자'는 2023년 44.3%에서 2024년 46.7%로 2.4%포인트 확대되었다. '일용근로자'는 23년 54.3%에서 24년 50.4%로 4.0%포인트 축소되었다. 2024년 일용근로자 월 중위 임금 수준은 여성은 99만 9천원이고 남성은 201만 4천원이다.

〈표 II-2-5〉 성별 종사상 지위별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
상용근로자	349.7	249.9	351.8	258.8	28.5	26.4	-2.1	78.4	68.3	78.5	67.9
임시근로자	199.5	111.0	200.0	106.6	44.3	46.7	2.4	15.8	28.6	16.2	29.6
일용근로자	200.2	91.4	201.4	99.9	54.3	50.4	-4.0	5.8	3.1	5.4	2.6

8) 근속연수별

2023년 대비 2024년 근속연수별 성별 임금 격차는 '180~1년 미만'이 12.6%포인트 확대되어 변화 폭 가장 크다. '180~1년' 성별 임금 격차는 2023년 27.9%에서 2024년 40.5%로 12.6%포인트 커졌다. '5년 이상' 성별 임금 격차는 2023년 31.1%에서 2024년 25.6%로 5.6%포인트로 성별 임금 격차 축소되었다. '2년~3년 미만'도 23년 24.6%에서 24년 23.2%로 5년 이상과 함께 성별 임금 격차가 축소되었다.

〈표 II-2-6〉 성별 근속연수별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
180일미만	247.0	172.7	248.6	172.9	30.1	30.5	0.4	18.5	19.9	17.4	18.6
180-1년 미만	250.0	180.4	250.7	149.2	27.9	40.5	12.6	8.8	13.8	8.8	13.7
1년-2년 미만	288.8	218.4	298.2	220.6	24.4	26.0	1.7	12.5	14.3	11.4	14.3
2년-3년 미만	293.1	221.1	302.3	232.2	24.6	23.2	-1.4	7.3	8.5	8.2	9.1

3년–5년 미만	301.0	231.6	316.8	240.9	23.1	23.9	0.9	11.2	12.1	10.5	11.5
5년이상	399.8	275.3	402.1	299.2	31.1	25.6	–5.6	41.6	31.4	43.7	32.7

9) 고용형태별

2023년 대비 2024년 전일제 근로자, 비정규직 근로자 성별 임금 격차는 1.3%포인트, 2.9%포인트 확대되었다. '전일제 근로자' 성별 임금 격차는 2023년 24.2%에서 2024년 25.6%로 1.3%포인트 확대되었다. 반면, '시간제 근로자'는 2023년 11.4%에서 2024년 3.3%로 8.1%포인트 축소되었다.

'정규직 근로자' 성별 임금 격차는 2023년 26.5%에서 2024년 23.6%로 2.8%포인트 축소되었다. '비정규직 근로자'는 2023년 32.7%에서 2024년 35.5%로 2.9%포인트 상승하여, 1.4%포인트 전체보다 2배 이상 격차가 확대되었다. 2023년 대비 2024년 비정규직 임금은 남성 10만원, 여성 1천원 상승하였다. 여성임금근로자 중 23년 대비 24년 시간제 비중은 2.3%포인트, 비정규직은 1.8%포인트 상승하였다.

〈표 II–2–7〉 성별 고용형태별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
전일제 근로	329.8	249.9	348.3	259.3	24.2	25.6	1.3	90.4	72.8	89.6	70.5
시간제 근로	95.7	84.8	98.6	95.3	11.4	3.3	–8.1	9.6	27.2	10.4	29.5
정규직	351.9	258.8	360.7	275.4	26.5	23.6	–2.8	70.2	54.5	69.6	52.7
비정규직	221.7	149.2	231.7	149.3	32.7	35.5	2.9	29.8	45.5	30.4	47.3

10) 주 평균 근로시간

15시간 미만 근로자 성별임금 격차는 2023년 대비 2024년 2.1%포인트 확대되었다. '15–35시간 이하' ,'35–52시간 이하', '53시간 이상' 근로시간대 성별 임금 격차는 23년 대비 24년 –5.8%포인트, –0.5%포인트, –2%포인트 축소되었다. 여성임금근로자 중 2023년 대비 2024년 대비 '15시간 미만', '15–35시간 이하'가 차지하는 비중은 0.7%포인트, 1%포인트 상승하였다. 남성임금근로자 2023년 대비 2024년 대비 '15시간 미만', '15–35시간 이하' 가 차지하는 비중은 0.2%포인트 상승하였다.

〈표 II–2–8〉 성별 주 평균 근로시간별 월 중위 임금

(단위: 만원, %, %p)

	임금							근로자수			
	2023		2024		성별임금격차			2023		2024	
	남성	여성	남성	여성	2023	2024	증감	남성	여성	남성	여성
전체	301.9	220.3	321.5	230.1	27.0	28.4	1.4	11,927	10,027	11,908	10,235
14시간이하	30.7	29.7	31.7	30.0	3.2	5.3	2.1	3.0	8.2	3.2	8.9
15시간–35시간 이하	139.2	119.3	131.8	120.6	14.3	8.5	–5.8	7.6	20.8	7.8	21.8
36–52시간 이하	339.4	250.0	350.1	259.8	26.3	25.8	–0.5	83.2	68.5	83.2	67.0
53시간 이상	300.2	251.4	302.5	259.5	16.3	14.2	–2.0	6.3	2.6	5.7	2.3

Ⅲ. 대내외 정책 환경

1. EU 임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive, 2023)[19]

가. 배경 및 개요[20]

임금 투명성 부족은 2020년 EU에서 평균 약 13%에 머물러 있는 성별 임금 격차 해소를 가로막는 주요 걸림돌로 이는 여성이 남성보다 시간당 평균 13% 적은 임금을 받는다는 것을 의미한다, 이러한 임금 격차는 여성의 삶의 질, 빈곤에 노출될 위험, 그리고 EU에서 약 30%에 달하는 연금 임금 격차에 장기적으로 영향을 미친다고 보고 있다.

동등한 노동 또는 동등한 가치의 노동에 대해 여성과 남성 사이에 동등한 임금을 받을 권리는 유럽노동조합총연맹(TFEU) 제157조와 동일 임금에 관한 지침 2006/54/EC에 명시되었으나 원칙의 이행과 시행은 한계가 있었다. 임금 투명성 부족으로 인해 급여 차별이 감지되지 않는 경우가 많지만 임금 피해자가 청구를 제기할 수 없기 때문이다. 성별 임금 투명성은 EU 성평등 전략 2020-2025의 핵심 우선순위로 포함되었으며, 2021년 3월 4일 위원회는 지침에 대한 제안을 발표. 체코 대통령이 이끄는 유럽의회와 이사회는 2022년 12월 15일에 정치적 합의에 도달하여 유럽의회는 2023년 3월 30일 본회의에서 지침을 채택에 이른다. 주요 내용은 ① 임금 투명성(고용 전후)에 대한 일련의 구속력 있는 조치를 통해 근로자가 동일 임금에 대한 권리를 행사할 수 있도록 지원 ② 급여 시스템의 투명성 강화 ③ 관련 법적 개념에 대한 대중의 이해 개선 ④ 남녀 간 동일 임금과 관련된 권리와 의무의 집행 강화이다.

19 AI 도구 활용, Deepl

20 https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pay-transparency/, 필자 재구성

EU는 임금 차별을 방지하고 EU내 성별 임금 격차를 해소하는 것을 목표인 '임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive)'이 2023년 4월 24 일 유럽 의회와 이사회에서 승인하였다. EU 임금 투명성 지침의 주요 내용은 급여에 대한 정보를 공유하고 성별 임금 격차가 5%를 초과하는 경우 공동 조사와 임금 차별 피해자에 대한 보상 규정과 규칙을 위반한 고용주에 대한 벌금 등의 처벌 규정 포함이다.

정보 접근과 관련하여 고용주는 구직자에게 채용 일자리 직책의 초봉 및 급여 범위를 알려야 하고 구직자에게 과거 임금을 질문해서는 안 된다. 근로자는 평균 임금 수준과 임금 결정 기준에 대해 정보를 요구할 수 있다.

〈표 Ⅱ-2-9〉 EU 2023년 4월 승인, '임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive)' 정보 접근

구분	내용
고용주 의무	고용주는 채용 공고 또는 면접 전에 구직자에게 광고된 직책의 초봉 또는 급여 범위에 대해 알려야 할 의무
	고용주는 지원자에게 과거 급여(pay history에 대해 질문 금지
근로자 정보 요구	동일한 업무 또는 동일한 가치의 업무를 수행하는 직원 범주에 대한 성별에 따른 **평균 임금 수준**(average pay levels)
	급여 및 경력 진급을 결정하는 데 사용되는 객관적이고 **성 중립적인 기준**(criteria)

자료 : https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pay-transparency/ 필자 재구성

○ **보고 의무**

- 직원 수가 250인 이상인 기업은 매년 조직 내 성별 임금 격차를 관련 국가 기관에 보고
- 100인 이상~250인 미만 소규모 조직의 경우 3년마다 보고 의무 발생
- 직원수 100인 미만인 조직은 보고 의무 제외
- 보고서에서 객관적이고 성 중립적인 기준에 의해 정당화될 수 없는 5% 이상의 임금 격차가 발견되면 기업은 근로자 대표와 협력하여 공동 임금 평가의 형태로 조치를 취해야 함

〈표 Ⅲ-1-1〉 임금투명성 지침 9조 2-5항 임금투명성 지침 기업별 규모별 적용

기업 규모	적용 시점
250인 이상	2027년 6월 7일까지 정보 공개, 이후 매년 정보 공개
150~249인	2027년 6월 7일까지 정보 공개, 이후 3년 마다 정보 공개
100-149인	2031년 6월 7일까지 그리고 그 이후 3년마다 정보 공개
100인 미만	100인 미만 기업 대상 자발적 공개 요구 가능

자료 : DIRECTIVE (EU) 2023/970 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 2장 9조 2-5항 필자 재구성

○ **적용**

- 새 지침에 따라 성별 임금 차별을 겪은 근로자는 밀린 임금과 관련 보너스를 전액 회수하거나 현물 등 보상을 받을 수 있음
- 임금 차별 사건에서 입증 책임은 전통적으로 근로자에게 있었지만, 새 지침으로 고용주가 동일 임금 및 임금 투명성에 관한 EU 규정을 위반하지 않았다는 사실을 입증해야 함. 위반에 대한 처벌에 벌금이 부과될 수 있음

○ **대상 확대**

- 처음으로 교차 차별(성별과 인종 또는 성별 등 여러 형태의 불평등 또는 불이익이 결합된 형태)이 새 규정의 범위에 포함
- 장애인 근로자의 요구가 고려되도록 하는 조항도 포함

○ **시행**

- 임금 투명성 지침은 즉시 발효. 단, 새로운 규칙을 고려하여 국가 법률을 조정하여 지침을 "전환"하는 데 최대 3년이 소요
- 전환 기한 2년 후부터 3년마다 성별 임금정보 보고 의무를 100인 이상 기업으로 확대(당초 신고 의무는 150인 이상 기업만 적용)

나. EU 임금 투명성 지침(Pay Transparency Directive) 주요 내용[21]

○ **3조 정의** Definitions

1. 본 지침의 목적에 따라 다음과 같은 정의가 적용된다

(a) '임금'이란 근로자가 고용주로부터 고용과 관련하여 직접 또는 간접적으로(보완적 또는 가변적 요소) 받는 통상적인 기본급 또는 최저임금 또는 급여와 현금 또는 현물로 지급되는 기타 모든 대가를 의미한다;

(b) '임금 수준'은 총 연간 임금과 그에 상응하는 총 시간당 임금을 의미한다;

(c) '성별 임금 격차'는 고용주의 여성 근로자와 남성 근로자 간의 평균 임금 수준의 차이를 남성 근로자의 평균 임금 수준의 백분율로 표시한 것을 의미한다;

(d) '중간 임금 수준'은 고용주의 근로자 중 절반은 더 많이 받고 절반은 더 적게 받는 임금 수준을 의미한다;

(e) '성별 임금격차 중앙값'이란 사업주의 여성 근로자의 임금 수준 중앙값과 남성 근로자의 임금 수준 중앙값의 차이를 남성 근로자의 임금 수준 중앙값의 백분율로 나타낸 것을 의미한다;

(f) '사분위수 임금대'란 근로자를 임금 수준에 따라 최저임금부터 최고임금까지 4개의 동일한 그룹으로 나눈 것을 의미한다;

(g) '동등한 가치의 업무'란 제4조(4)에 언급된 비차별적이고 객관적인 성 중립적 기준에 따라 동등한 가치가 있는 것으로 판단되는 업무를 의미한다;

(h) '근로자 범주'는 동일한 업무 또는 동등한 가치의 업무를 수행하는 근로자를 제4조(4)에 언급된 비차별적이고 객관적인 성 중립적 기준에 따라 자의적이지 않은 방식으로 그룹화하여 해당 근로자의 고용주와 해당되는 경우 국내법 및/또는 관행에 따라 근로자 대표와 협력하여 그룹화한 근로자를 의미한다.

(i) '직접적인 차별'이란 성별을 이유로 한 사람이 다른 사람보다 불리한 대우를 받거나, 비슷한 상황에서 대우를 받았거나, 받을 수 있는 상황을 의미한다;

(j) '간접 차별'이란 해당 조항, 기준 또는 관행이 정당한 목적에 근거하여 객관적

21 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-81-2022-INIT/en/pdf 임금투명성 지침(Pay transparency directive) 제정 배경 및 주요 내용(1-66) 필자 재구성

으로 정당화되고 그 목적을 달성하기 위한 수단이 적절하고 필요한 경우를 제외하고, 중립적으로 보이는 조항, 기준 또는 관행이 한 성별의 사람을 다른 성별의 사람에 비해 특정 불이익에 처하게 하는 상황을 의미한다;

(k) '노동 감독기관'이란 국내법 및/또는 관행에 따라 노동 시장의 통제 및 검사 기능을 담당하는 기관을 의미하며, 국내법에 규정된 경우 사회적 파트너가 해당 기능을 수행할 수 있는 경우를 제외합니다;

(l) '평등 기구'는 지침 2006/54/EC 제20조에 따라 지정된 기구 또는 단체를 의미한다;

(m) '근로자 대표'는 국내법 및/또는 관행에 따른 근로자 대표를 의미한다.

○ 코로나19펜데믹 여성 집중 업무 구조적 저평가 부각(13)

코로나19 팬데믹의 경제적, 사회적 결과는 여성과 성 평등에 불균형적으로 부정적인 영향을 미쳤으며, 일자리 손실은 종종 저임금, 여성 지배 부문에 집중되었다. 코로나19 팬데믹은 여성이 주로 수행하는 업무에 대한 지속적이고 구조적인 저평가를 부각시켰으며 의료, 청소, 보육, 사회복지, 노인 및 기타 성인 부양자를 위한 주거 돌봄과 같은 일선 서비스에서 여성 업무의 높은 사회경제적 가치가 가시성과 인식이 낮아 크게 대비되는 것을 보여주었다.

○ 성 불평등과 성별 임금 격차 해소를 위한 민감한 대응(14)

코로나19 팬데믹의 영향은 성별에 민감하게 대응하지 않는 한 성 불평등과 성별 임금 격차는 더욱 커지고 이러한 결과로 인해 동일 노동 또는 동일 가치의 노동에 대한 동일 임금 문제를 해결하는 것이 더욱 시급해졌다. 추가 조치를 통해 동일노동 동일임금 원칙의 이행을 강화하는 것은 임금 격차 해소를 위한 진전이 훼손되지 않도록 하기 위해 특히 중요하다.

○ 유럽연합 성별 임금 격차 13%(15)

유럽연합의 성별 임금 격차는 2020년 기준 13%로 회원국별로 상당한 편차를 보이며 지속되고 있으며 지난 10년 동안 소폭 감소하는 데 그쳤다. 성별 임금 격차는 성별 고정관념, '유리 천장'과 '끈끈이 바닥(밑바닥 일자리, sticky floor)'의 영속화, 저임금 서비스직의 여성 과대표성 등 수평적 분리, 돌봄 책임의 불평등한 분담 등 다양한 요인으로 인해 발생한다. 또한 성별 임금 격차는 부분적으로 직간접적인 성별에 따른 임금 차별에 기인한다. 이러한 모든 요소는 양질의 일자리와 동일 노동 또는 동일 가치의 노동에 대한 동일 임금을 달성하는 데 복잡한 문제를 야기하는 구조적 걸림돌이며 연금 격차 및 빈곤의 여성화와 같은 장기적인 결과를 초래할 수 있다.

○ 조직내 임금 차별과 편견 드러내기(16)

일반적으로 조직 내 임금 수준에 대한 투명성이 부족하기 때문에 성별에 따른 임금 차별과 편견이 발견되지 않거나 의심되더라도 입증하기 어려운 상황이 유지된다. 따라서 임금 투명성을 개선하고, 조직이 동일한 업무 또는 동등한 가치의 업무를 수행하는 여성과 남성에게 동일한 임금을 지급하도록 임금 구조를 검토하도록 장려하며, 차별 피해자가 동일 임금에 대한 권리를 행사할 수 있도록 하기 위해서는 구속력 있는 조치가 필요하다. 이러한 구속력 있는 조치는 임금 및 동일 가치 노동의 개념과 같은 기존 법적 개념을 명확히 하는 조항과 집행 메커니즘 및 사법 접근성을 개선하는 조치로 보완될 필요가 있다.

○ 동일 임금 원칙 강화(17)

고용주가 성과 및 역량과 같은 객관적이고 성 중립적이며 편견이 없는 기준에 따라 동일한 업무 또는 동일한 가치의 업무를 수행하는 근로자에게 다르게 임금을 지급하는 것은 금지하지 않았다. 동일 임금 원칙의 적용은 직간접적인 임금 차별을 제거함으로써 강화되어야 한다.

○ 적용 근로자(18)

이번 지침은 각 회원국에서 시행 중인 법률, 단체협약 및/또는 관행에 따라 정의된 고용 계약 또는 고용 관계를 맺고 있는 시간제 근로자, 기간제 계약 근로자, 파견업체와 고용 계약 또는 고용 관계를 맺고 있는 사람, 관리직 근로자를 포함한 모

든 근로자에게 적용되어야 한다. 사법재판소의 판례를 고려하여[22] 관련 기준을 충족하는 경우 가사 근로자, 주문형 근로자, 단속적 근로자, 바우처 기반 근로자, 플랫폼 근로자, 보호 고용 근로자, 연수생 및 견습생은 본 지침의 적용 범위를 벗어날 수 있다. 고용 관계의 존재 여부는 당사자의 관계 설명이 아니라 실제 업무 수행과 관련된 사실에 따라 결정되어야 한다.

○ **채용전 임금 투명성(19)**

임금 차별을 없애는 데 있어 중요한 요소는 채용 전 임금 투명성, 따라서 이 지침은 채용 지원자에게도 적용되어야 한다.

○ **동일 노동 또는 동일 가치 노동에 대한 동일 임금과 같은 핵심 개념 명확화(20)**

성별에 따른 임금 차별 피해자가 동일 임금에 대한 권리를 행사하는 데 있어 걸림돌을 제거하고 고용주가 이러한 권리를 존중하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해 동일 노동 또는 동일 가치 노동에 대한 동일 임금과 같은 핵심 개념을 대법원 판례에 따라 명확히 해야 한다. 이를 통해 특히 소규모, 중소기업의 경우 이러한 개념의 적용이 용이해져야 한다.

○ **고용주로부터 받는 직간접의 임금 및 모든 대가(현금 또는 현물) 동일노동 동일임금의 원칙 적용(21)**

동일노동 동일임금의 원칙은 근로자가 고용주로부터 고용과 관련하여 직접 또는 간접적으로 받는 임금, 급여 또는 기타 모든 대가(현금 또는 현물)와 관련하여 준수되어야 한다. 대법원 판례[23]에 따르면 급여의 개념은 급여뿐만 아니라 급여의 보완적 또는 가변적 구성 요소도 포함해야 한다. 보충적 또는 가변적 구성 요소에는 근로자가 현금 또는 현물로 직간접적으로 받는 통상적인 기본급 또는 최저임금 또는 급여 외에 추가되는 모든 수당이 고려되어야 한다. 이러한 보완적 또는 가변적 요소에는 상여금, 초과 근무 수당, 출장 수당, 주택 및 식비, 교육 참석 보상, 해고 시 지급금, 법정 병가 수당, 법정 의무 수당, 퇴직 연금 등이 포함될 수 있지만 이에 국한되지는 않는다. 급여의 개념에는 각 회원국의 법률, 단체 협약 및/또는 관행에 따라 지급해야 하는 보수의 모든 요소가 포함되어야 한다.

○ **총 연간 임금과 총 시간당 임금 표시(22)**

이 지침에서 요구하는 정보를 일관성 있게 제시하기 위해 임금 수준은 총 연간 임금과 그에 상응하는 총 시간당 임금으로 표시한다. 임금 수준 계산은 연간, 월간, 시간당 또는 다른 방식으로 설정되는지 여부에 관계없이 근로자와 관련하여 지정된 실제 급여에 기초할 수 있어야 한다.

○ **추진기구(23)**

새로운 기구를 설립할 필요는 없다. 회원국의 국내법 및 관행에 따라 사회적 파트너를 포함시키고 기존 기관에서 업무를 담당한다.

○ **근로자 대표 선임(24)**

동일 임금 원칙을 적용할 때 근로자를 보호하고 피해에 대한 두려움을 해소하기 위해 근로자는 대리인을 통해 대표를 선임할 수 있어야 한다. 근로자 대표자는 노동조합 또는 기타 근로자 대표일 수 있다. 근로자 대표자가 없는 경우, 근로자는 자신이 선택한 대표자가 대리할 수 있어야 한다. 회원국은 근로자 대표와 관련하여 국가별 상황과 다양한 역할을 고려할 수 있다.

---

22 Judgment of the Court of Justice of 3 July 1986, Lawrie-Blum, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284; judgment of the Court of Justice of 14 October 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612; judgment of the Court of Justice of 4 December 2014, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411; judgment of the Court of Justice of 9 July 2015, Balkaya, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455; judgment of the Court of Justice of 17 November 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883; judgment of the Court of Justice of 16 July 2020, Governo della Repubblica italiana (Status of Italian magistrates), C-658/18, ECLI:EU:C:2020:572.

23 For example, judgment of the Court of Justice of 9 February 1982, Garland, C-12/81, ECLI:EU:C:1982:44; judgment of the Court of Justice of 9 June 1982, Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, C-58/81, ECLI:EU:C:1982:215; judgment of the Court of Justice of 13 July 1989, Rinner-Kulhn, C-171/88, ECLI:EU:C:1989:328; judgment of the Court of Justice of 27 June 1990, Kowalska, C-33/89, ECLI: EU:C:1990:265; judgment of the Court of Justice of 4 June 1992, Bötel, C-360/90, ECLI:EU:C:1992:246; judgment of the Court of Justice of 13 February 1996, Gillespie and Others, C-342/93, ECLI:EU:C:1996:46; judgment of the Court of Justice of 7 March 1996, Freers and Speckmann, C-278/93, ECLI:EU:C:1996:83; judgment of the Court of Justice of 30 March 2004, Alabaster, C-147/02, ECLI:EU:C:2004:192.

○ **성별 임금차별에 교차차별(25)**

제10조 TFEU는 조합의 정책과 활동을 정의하고 실행할 때 성별, 인종 또는 민족, 종교 또는 신념, 장애, 연령 또는 성적 지향에 따른 차별을 방지하는 것을 목표로 한다고 규정하고 있다. 지침 2006/54/EC 제4조는 급여와 관련하여 성별을 이유로 한 직간접적인 차별이 있어서는 안 된다고 규정한다. 피해자의 성별이 결정적인 역할을 하는 성별에 기반한 임금 차별은 실제로 다양한 형태로 나타날 수 있다. 근로자가 한편으로는 성 및 인종 또는 민족적 기원, 종교 또는 신념, 장애, 나이 또는 성적 지향에 기초하여 보호되는 하나 또는 여러 그룹의 구성원인 경우 다양한 차별 또는 불평등의 축의 교차점을 포함할 수 있다. 장애를 가진 여성, 다양한 인종 및 민족적 기원의 여성 및 젊은 또는 노인 여성이 교차 차별에 직면할 수 있는 그룹에 포함된다. 따라서 이 지침은 성별에 기반한 임금 차별의 맥락에서 그러한 조합을 고려할 수 있어야 한다는 것을 명확히 해야 하며, 기존의 법적 프레임워크에서 이와 관련하여 존재할 수 있는 모든 의심을 제거하고 특히 국가 법원, 평등 기구 및 기타 관할 당국이 차별의 존재를 인정하고 적절한 비교 대상을 결정하며 비례성을 평가하고 관련되는 경우 보상 또는 부과되는 벌금의 수준을 결정하는 등 실질적 및 절차적 목적을 위해 교차 차별로 인한 불이익 상황을 충분히 고려할 수 있도록 해야한다.

○ **성중립적인 직무 평가(26)**

업무의 가치는 근무형태의 차이와 관계없이 교육, 전문성 및 훈련 요건, 기술, 노력, 책임 및 근무 조건 등 객관적인 기준에 따라 평가되고 비교되어야 한다(대법원 판례). 중소기업의 경우 동일가치노동 개념을 쉽게 적용할 수 있도록 객관적인 기준에 기술, 노력, 책임, 근무 조건(skills, effort, responsibility and working conditions)의 네 가지 요소가 포함되어야 한다. 직무 평가의 객관적인 기준에는 모든 요인이 특정 직책에 동일하게 적용되는 것은 아니므로, 고용주는 해당 기준이 특정 직무 또는 직책에 미치는 관련성에 따라 네 가지 요인 각각에 대해 가중치, 관련성이 있고 정당한 경우 추가 기준을 고려할 수도 있다. 집행위원회는 유럽성평등연구소, European Institute for Gender Equality (EIGE)와 협의하여 기존 유럽연합 지침을 업데이트할 수 있다.

○ **국가별 제도와 임금투명성 지침(27)**

임금 책정을 위한 국가별 제도는 다양하며 단체 협약 또는 고용주가 결정한 요소에 따라 달라질 수 있음. 본 지침은 임금 책정을 위한 다양한 국가 제도에 영향을 미치지 않는다.

○ **동일가치 노동 유효한 비교 대상자 식별(28)**

지침 2006/54/EC에서 직접 및 간접 차별의 정의가 가져온 발전을 바탕으로, 실제 비교 대상이 존재하지 않는 상황에서는 가상의 비교 대상을 사용하여 근로자가 다른 성별의 가상의 비교 대상과 동일한 방식으로 대우받지 않았음을 입증하여야 한다. 이것은 성별에 따른 임금 차별의 잠재적 피해자들, 특히 성별이 고도로 분리된 고용 시장에서 이성의 비교자를 찾아야 한다는 요건 때문에 동일 임금 청구가 거의 불가능한 피해자들에게 중요한 걸림돌 제거하는 것이다.근로자가 통계나 기타 이용 가능한 정보 등 차별 혐의를 추정할 수 있는 다른 사실을 사용하는 것을 보장하고 이를 통해 성별에 따른 임금 불평등이 성별이 분리된 부문과 직업, 특히 돌봄 부문과 같이 여성이 지배적인 부문에서 보다 효과적으로 해결될 수 있다.

○ **고용주 동일 여부(29)**

대법원은 근로자가 비교 가능한 상황에 처해 있는지 여부를 평가하기 위해 반드시 남성과 여성이 동일한 고용주 밑에서 근무하는 상황으로 한정할 필요는 없다고 명확히 한다. 동일한 고용주 밑에서 일하지 않더라도 임금 조건이 그러한 조건을 설정하는 단일 출처에 기인할 수 있고 그러한 조건이 동등하고 비교 가능한 경우 근로자는 유사한 상황에 처할 수 있다. 관련 임금 조건이 여러 고용주에게 적용되는 임금에 관한 법률 조항 또는 계약에 의해 규제되는 경우 또는 지주회사 또는 대기업 내의 하나 이상의 조직 또는 사업부에 대해 중앙에서 그러한 조건이 규정되는 경우에 해당할 수 있다. 법원은 비교 대상이 청구인과 같은 시기에 고용된 근로자에 국한되지 않는다는 점을 명확히 한다. 또한 실제 평가를 수행할 때 성별과 무관한 요인에 의해 임금 차이가 설명될 수 있음을 인식해야 한다.

○ **고용주에게 동일노동 가치 평가 교육과 구체적 도구 및 방법론 제공**(30)

회원국은 고용주가 동등한 가치의 노동을 평가할 수 있도록 지원하고 안내하는 교육과 구체적인 도구 및 방법론을 제공해야 한다. 특히 소규모, 중소기업에게 동올 노동 가치 개념의 적용을 용이하게 해야한다. 회원국은 국내법, 단체협약 또는 관행을 고려하여 특정 도구 및 방법론의 개발을 사회적 파트너에게 맡기거나 사회적 파트너와 협력하여 또는 사회적 파트너와 협의하여 개발할 수 있다.

○ **성 중립적인 직무 평가 및 분류 시스템 사용**(31)

직무 분류 및 평가 시스템이 성 중립적인 방식으로 사용되지 않을 경우, 특히 전통적인 성 고정관념을 전제로 할 경우 성별에 따른 임금 차별을 초래한다. 수행되는 업무의 가치가 동일한 상황에서 남성과 여성이 주도하는 직무를 다르게 평가함으로써 임금 격차를 조장하고 영속화할 수 있다. 성 중립적인 직무 평가 및 분류 시스템 사용은 투명한 임금 체계를 확립하는 데 효과적이며 성별을 이유로 한 직간접적인 차별을 배제하는 데 중요한 역할을 한다. 일반적으로 여성이 수행하는 업무의 저평가와 관련된 간접적인 임금 차별을 감지됨. 업무 내용은 다르지만 동일한 가치를 지닌 직무를 측정하고 비교하는 것은 동일 임금 원칙에 부합한다.

○ **채용 전 예상 임금 및 임금 책정 기준과 임금투명성**(32)

직책의 예상 임금 범위에 대한 정보가 부족하면 정보 비대칭이 발생하여 입사 지원자의 협상력이 제한된다. 투명성을 보장하면 예비 근로자가 표시된 범위를 벗어나더라도 고용주나 근로자의 임금 협상력을 제한하지 않고 예상 임금에 대해 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있다. 또한 투명성은 성별에 편향되지 않은 명시적인 임금 책정 기준을 보장하고 기술 및 경험에 비해 임금이 저평가되는 것을 방지할 수 있다. 투명성은 불투명한 임금 설정으로 인해 여러 차별적 근거에 따른 차별적 관행이 허용되는 교차 차별을 해결할 수 있다. 지원자는 채용 면접 전, 또는 고용 계약 체결 전에 공개 채용 공고와 같이 정보에 입각한 투명한 임금 협상을 보장하는 방식으로 초기 임금 또는 그 범위에 대한 정보를 제공 받아야 한다. 이 정보는 고용주가 제공하거나 사회적 파트너를 통한 방식으로 제공해야 한다.

○ **(고용주 의무) 성 중립적 채용 절차**(33)

시간이 지남에 따라 개별 근로자에게 영향을 미치는 성별 임금 격차의 지속을 방지하기 위해, 고용주는 구인 공고와 직함이 성별 중립적이고 동일한 임금을 받을 권리를 훼손하지 않도록 채용 과정이 차별 없는 방식으로 진행되도록 보장해야 한다. 고용주가 입사 지원자의 현재 급여 또는 이전 급여 이력에 대한 정보를 조회하거나 사전적으로 얻으려고 해서는 안 된다.

○ **기업 규모별 고려**(34)

임금 투명성 조치는 근로자의 동일 임금 권리를 보호하는 동시에 고용주의 비용과 행정 부담을 가능한 한 제한해야 하며, 특히 소규모, 중소기업에 대한 각별한 주의를 기울여야 한다. 근로자 인원을 고려하여 규모에 맞는 조치를 취해야 한다. 지침에 언급한 바와 같이 고용주가 임금 보고 대상 인지 여부의 기준의 고용한 근로자 수는 소기업, 중소기업에 대한 위원회 권고 2003/361/EC1를 고려하여 설정한다.

○ **(고용주 의무) 임금 수준과 임금 인상 기준 공개**(35)

고용주는 임금 수준과 임금 인상을 결정하는 데 사용되는 기준을 근로자에게 공개해야 한다. 임금 인상은 근로자가 더 높은 임금 수준으로 이동하는 과정을 의미함. 임금 인상과 관련된 기준에는 특히 개인 성과, 기술 개발 및 연공서열이 포함될 수 있다. 이 의무를 이행할 때 회원국은 중소기업에 과도한 행정적 부담을 주지 않도록 특히 주의를 기울여야 한다. 또한 회원국은 완화 조치로서 마이크로 및 소규모 기업이 의무를 준수할 수 있도록 지원하는 기성 템플릿을 제공할 수 있어야 한다. 예를 들어 근로자의 요청이 있을 경우 임금 인상 기준을 제공할 수 있도록 허용하는 등 소기업 또는 영세기업인 고용주에게 임금 인상 기준 공개 관련 의무를 면제할 수 있어야 한다.

○ **(근로자 권리) 임금 정보 요청**(36)

모든 근로자 요청시 자신의 개별 임금 수준과 자신과 동일한 업무를 수행하거나 자신과 동등한 가치를 지닌 업무를 수행하는 근로자 범주에 대한 성별에 따른 평균 임금 수준에 대한 정보를 얻을 권리가 있어야 한다. 또한 근로자는 근로자 대표 또

는 평등기구를 통해 해당 정보를 받을 수 있어야 한다. 고용주는 매년 근로자에게 해당 권리와 권리 행사를 위해 취해야 할 조치에 대해 알려야 한다. 고용주는 근로자가 요청하지 않아도 자체적으로 이러한 정보를 제공할 수 있다..

○ **장애인 권리(37)**

이 지침은 장애인이 이 지침에 따라 입사 지원자 및 근로자에게 제공되는 정보에 적절하게 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 장애인의 특정 장애를 고려하여 해당 장애인이 정보에 접근하고 이해할 수 있도록 적절한 형식과 형태의 지원 및 보조를 통해 제공되어야 한다. 여기에는 적절한 크기의 글꼴, 충분한 대비 또는 장애 유형에 적합한 기타 형식을 사용하여 장애인이 인지할 수 있는 방식으로 정보를 제공하는 것이 포함될 수 있다. 관련이 있는 경우, 유럽 의회 및 이사회의 지침(EU) 2016/2102[24]이 적용된다.

○ **100인 이상 기업 정기적 임금 보고 의무(37)**

근로자 수가 100명 이상인 고용주는 이 지침에 규정된 대로 정기적으로 임금에 대해 보고해야 한다. 제출 정보는 회원국의 모니터링 기관에 의해 적절하고 투명한 방식으로 공개되어야 한다. 고용주는 해당 보고서를 웹사이트에 게시하거나, 유럽 의회 및 이사회의 지침 2013/34/EU에 따라 작성된 경영 보고서에 해당 정보를 포함시키는 등 다른 방식으로 공개할 수 있다.[25] 해당 지침의 요건을 준수해야 하는 고용주는 경영 보고서에서 다른 근로자 관련 사항과 함께 임금에 대한 보고를 선택할 수 있다. 회원국은 근로자의 임금 투명성 범위를 최대화하기 위해 보고 빈도를 늘리거나 근로자 수가 100명 미만인 고용주에게 정기적인 임금 보고를 의무화할 수 있다.

24 Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies (OJ L 327, 2.12.2016, p. 1).

25 Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (OJ L 182, 29.6.2013, p. 19).

○ **임금 보고 후 고용주의 조치(39)**

임금 보고를 통해 고용주는 자신의 급여 구조와 정책을 평가하고 모니터링하여 동일 임금 원칙을 적극적으로 준수할 수 있어야 한다. 보고 및 공동 임금 평가는 임금 구조의 성별 편견과 임금 차별에 대한 인식을 높이고 효과적이고 체계적인 방식으로 이러한 편견과 차별을 해결하는 데 기여하여 동일한 고용주에게 고용된 모든 근로자가 혜택을 받는다. 동시에 성별로 구분된 데이터는 관할 공공 기관, 근로자 대표 및 기타 이해관계자가 부문(수평적 구분) 및 직무(수직적 구분)에 따른 성별 임금 격차를 모니터링하는 데 도움이 되어야 한다. 고용주는 공개된 데이터와 함께 성별 임금 차이 또는 격차에 대한 설명을 첨부할 수 있다. 동일한 업무 또는 동일한 가치의 업무에 대한 여성 근로자와 남성 근로자 간의 평균 임금 차이가 객관적이고 성 중립적인 기준에 근거하여 정당화되지 않는 경우, 고용주는 불평등을 해소하기 위한 조치를 취해야 한다.

○ **고용주 부담 경감(40)**

고용주 부담을 줄이기 위해 회원국은 국가 행정부를 통해 필요한 데이터를 수집하고 상호 연결하여 고용주별 여성 근로자와 남성 근로자 간의 임금 격차를 계산할 수 있도록 지원 한다. 임금 데이터 수집은 세무 조사 기관 및 사회보장국 등 여러 공공 행정 기관의 데이터 상호 연결이 필요할 수 있으며, 회사 또는 조직 수준의 고용주 데이터와 현금 및 현물 혜택을 포함한 개인 수준의 근로자 데이터를 일치시키는 행정 데이터를 사용할 수 있는 경우 가능하다.

○ **임금투명성 모니터링 기관으로 통한 공개(41)**

조직 차원의 성별 임금 격차 정보를 널리 이용할 수 있도록 하기 위해 회원국은 이 지침에 따라 지정된 모니터링 기관에 고용주에게 추가적인 부담을 주지 않고 고용주로부터 받은 임금 격차 데이터를 수집하도록 위임할 수 있다. 모니터링 기관은 해당 데이터를 쉽게 접근할 수 있는 웹사이트에 게시하는 등 해당 데이터를 공개하여 해당 회원국의 개별 고용주, 부문 및 지역별 데이터를 비교할 수 있도록 해야 한다.

○ **임금투명성 지침 기업 참여 촉진(42)**

회원국은 본 지침에 규정된 권리와 의무와 관련하여 모범 사례 촉진을 위해 본 지침에 명시된 보고 의무의 대상이 아닌 고용주가 자발적으로 임금 투명성 지침을 통해 임금에 대해 보고하는 것을 인정할 수 있다.

○ **임금 공동 조사 Joint pay assessments (43)**

근로자 100명 이상의 사업장 임금 불평등에 대해 임금 구조를 검토하고 수정하는 공동 임금 평가를 실시할 수 있다. 특정 근로자 집단에서 여성 근로자와 남성 근로자 간의 평균 임금 수준이 5% 이상 차이가 객관적이고 성 중립적인 기준에 따라 정당하다는 데 사용자와 관련 근로자 대표가 동의하지 않거나, 사용자가 그러한 정당성을 제시하지 않거나, 사용자가 임금 보고서 제출일로부터 6개월 이내에 임금 수준 차이를 시정하지 않은 경우 공동 조사를 할 수 있다.

○ **근로자 정보 보호 및 근로자 자발적 임금 정보 공개(44)**

식별 가능한 근로자의 정보가 직간접적으로 공개되는 것을 방지하기 위해 구체적인 안전장치를 추가할 수 있다. 동일 임금 원칙의 시행을 위해 근로자가 자발적으로 자신의 임금 공개를 방해하는 것을 금지한다.

○ **사회적 파트너 역할(45)**

사회적 파트너들이 단체교섭에서 동일노동 동일임금 문제에 대해 논의하고 주의를 기울이는 것이 중요하다. 국가별 사회적 대화 및 단체교섭 시스템의 다양한 특징과 사회적 파트너의 자율성 및 계약상의 자유, 그리고 근로자와 사용자의 대표로서의 역량은 존중되어야 한다. 따라서 회원국은 각국의 제도와 관행에 따라 사회적 파트너가 동일 임금 문제에 적절한 관심을 기울이도록 장려하기 위해 적절한 조치를 취해야 하며, 여기에는 적절한 수준의 단체교섭 논의, 해당 문제와 관련된 단체교섭권 행사에 대한 부당한 제한을 촉진하고 제거하는 조치, 성 중립적인 직무 평가 및 분류 시스템의 개발이 포함될 수 있다.

○ **근로자 사법 접근권(46)**

모든 근로자는 사법 접근권 행사를 용이하게 하는 필요한 절차를 이용할 수 있어야 한다. 조정의 사용을 규정하거나 평등기구의 개입을 의무화하거나 인센티브 또는 벌칙을 부과하는 국내 법률이 당사자가 법원에 대한 접근권을 행사하는 것을 방해해서는 안 된다.

○ **국가평등단체(national equality bodies)의 권한과 의무(47)**

평등 단체 참여는 다른 이해관계자뿐만 아니라 동일 임금의 원칙을 효과적으로 적용하는 데 중요하다. 국가 평등 단체의 권한과 의무는 임금 투명성 또는 이 지침에 규정된 다른 권리와 의무를 포함하여 성별에 따른 임금 차별을 완전히 포괄할 수 있도록 충분해야 한다. 평등 단체는 남녀 간의 평등을 보장하는 데 관심을 가지고 평등한 임금에 대한 권리를 행사하려는 근로자가 직면하는 절차와 비용 관련 어려움을 극복하기 위해 협회, 단체 및 근로자 대표 또는 기타 법적 주체가 개인을 대표할 수 있어야 한다. 이들은 차별을 겪은 근로자가 자신의 권리와 동일 임금 원칙에 대한 주장을 효과적으로 제기할 수 있도록 그들을 대신하거나 지원함으로써 근로자를 도울 수 있어야 한다.

○ **집단 청구와 구제(48)**

여러 근로자를 대신하여 또는 여러 명의 근로자를 지원하여 청구를 하는 집단 청구는 절차적 및 재정적 장벽이나 피해 우려 때문에 제기되지 않았을 절차를 용이하게 한다. 또한 근로자가 여러 가지 이유로 차별에 직면하여 얽힘을 풀기 어려울 때 용이하다. 집단 청구(collective claims)는 시스템적 차별을 발견하고 동등한 임금을 받을 권리와 사회 전체의 양성 평등에 대한 가시성을 만들 가능성이 있다. 집단 구제(collective redress)의 가능성은 임금 투명성 조치를 사전에 준수하도록 동기를 부여하고 동료 압력을 조성하며, 예방적으로 고용주의 인식과 의지를 높이며, 임금 차별의 시스템적 특성을 해결할 수 있다. 회원국은 이러한 대표자가 적절하게 자격을 갖추도록 보장하기 위해 동일 임금 청구와 관련된 법정 절차에서 근로자 대표자 자격 기준을 설정할 수 있음

○ **평등 기구 자원 할당**(49)

회원국은 성별에 따른 임금 차별과 관련된 업무를 효과적이고 적절하게 수행하기 위해 평등기구에 충분한 자원을 할당해야 한다. 업무가 둘 이상의 기관에 할당된 경우, 회원국은 해당 업무가 적절히 조정되도록 해야 한다. 임금 차별 청구 제기 또는 피해자의 청구 제기 지원 등 평등권 집행과 관련된 기능을 효과적으로 수행하기 위해 벌금으로 회수된 금액을 평등 단체에 할당을 포함한다.

○ **보상**(50)

대법원 판례[26]에 따라 성별에 따른 임금 차별의 결과로 입은 손실과 손해 전액 보상한다. 보상에는 밀린 임금 및 관련 상여금 또는 현물 지급의 전액 회복은 물론, 임금 수준에 따른 특정 혜택의 이용과 같은 기회 상실에 대한 보상과 업무의 저평가로 겪은 고통과 같은 비물질적 피해에 대한 보상도 포함되어야 한다. 다른 보호된 차별 사유와 교차하는 성별에 따른 임금 차별로 인한 피해를 고려하고 회원국은 보상에 대한 사전 상한선을 정해서는 안 된다.

○ **보상 외 구제책**(51)

관할 당국이나 법원은 고용주에게 동일 임금에 관한 의무를 준수하기 위해 구조적 또는 조직적 조치를 취하도록 요구할 수 있다. 예를 들어 성 중립적 평가 및 분류에 기반한 임금 책정 메커니즘을 검토할 의무, 발견된 불일치를 제거하고 부당한 임금 격차를 줄이기 위한 실행 계획을 수립할 의무, 동일 임금에 대한 근로자의 권리에 대한 정보 제공 및 인식 제고, 동일 임금 및 성 중립적 직무 평가 및 분류에 대한 인사 담당자의 의무 교육 수립 등이 포함될 수 있다.

○ **고용주로 입증 책임 전환**(52)

유럽사법재판소 판례[27]에 따라 지침 2006/54/EC는 차별이 명백히 입증된 경우 피신청인에게 입증 책임이 전환되도록 하는 조항이 있다. 피해자와 법원이 이러한 추정을 입증하는 방법을 아는 것은 쉽지 않다. C-109/88 사건에서 대법원은 임금 체계의 투명성이 완전히 결여된 경우, 근로자가 임금 차별의 명백한 사례를 제시하는 것과 관계없이 입증 책임은 피신청인에게 전환되어야 한다고 판시되었다. 고용주가 근로자가 요청한 정보 제공을 거부하거나 성별 임금 격차를 보고하지 않는 등 본 지침에 명시된 임금 투명성 의무를 준수하지 않은 경우, 고용주가 이러한 침해가 명백히 고의가 아니며 사소한 성격임을 입증하는 경우를 제외하고 입증 책임은 피신청인에게 전환되어야 한다.

○ **제척기간 Limitation period**(53)

유럽사법재판소의 판례에 따라, 이 지침에 규정된 권리의 침해 혐의에 대한 청구 제기 관련 제척 기간에 관한 국내 규정은 해당 권리의 행사를 사실상 불가능하게 하거나 지나치게 어렵게 만들지 않도록 해야 한다. 제척 기간은 성별에 따른 임금 차별의 피해자에게 특정한 장벽 조성, 최소 공통 기준 설정할 필요가 있다. 기준은 제척 기간이 시작되는 시점, 기간 및 중단 또는 중단되는 상황을 결정해야 하며, 청구 제척 기간이 최소 3년임을 명시해야 한다. 제척 기간이 청구인이 침해를 인지하거나 합리적으로 인지할 것으로 예상할 수 있는 시점 이전에 시작되어서는 안 된다. 회원국은 침해가 진행 중이거나 고용 계약 또는 고용 관계가 종료되기 전에는 제척 기간이 시작되지 않도록 결정할 수 있어야 한다.

○ **소송비용**(54)

소송 비용은 성별 임금 차별 피해자가 동일 임금에 대한 권리 침해에 대해 소송 제기를 억제키신다. 이는 근로자 보호 불충분과 동일 임금에 대한 권리 집행이 불충분하게 되는 결과를 초래한다. 재판에 대한 중대한 절차적 걸림돌을 제거하기 위해 회원국은 국내 법원이 소송에 실패한 청구인이 소송을 제기할 합당한 근거가 있는지, 근거가 있다면 해당 청구인이 소송 비용을 지불하지 않아도 되는지 여부를 평가할 수 있도록 보장해야 한다. 특히 승소한 피청구인이 이 지침에 명시된 지급 투명성 의무를 준수하지 않은 경우에 적용되어야 한다.

---

26 Judgment of the Court of Justice of 17 December 2015, Arjona Camacho, C₩_407/14, ECLI:EU:C:2015:831, para. 45.

27 Judgment of the Court of Justice of 17 October 1989, Danfoss, C-109/88, ECLI:EU:C:1989:383.

○ **지침 시행과 벌금 처벌 규정(55)**

회원국은. 본 지침에 따라 채택된 국가 조항 또는 본 지침의 발효일에 이미 발효 중이며 동일한 급여를 받을 권리와 관련된 국가 조항을 위반하는 경우 효과적이고 비례적이며 설득력 있는 벌칙을 규정해야 한다. 처벌(penalties)에는 고용주의 연간 총 매출액 또는 고용주의 총 급여를 기준으로 하는 벌금이 포함되어야 한다. 성별에 따른 임금 차별이 다른 보호되는 차별 사유와 결합된 경우와 같이 해당 사건의 상황에 적용될 수 있는 기타 가중 또는 경감 요인을 고려해야 한다. 동일 노동 또는 동일 가치의 노동에 대한 동일 임금과 관련된 권리 및 의무의 침해에 대해 벌금이 가장 적절한 처벌인지 여부는 회원국이 결정한다.

○ **구체적 처벌 규정(56)**

회원국은 동일한 업무 또는 동등한 가치의 업무에 대한 남녀 간 동일 임금과 관련된 권리 또는 의무의 반복적 침해에 대해 침해의 심각성을 반영하고 그러한 침해를 더욱 억제하기 위해 구체적인 처벌 규정을 마련해야 한다. 처벌에는 공공 혜택의 취소 또는 일정 기간 동안 재정적 인센티브의 추가 수여 또는 공공 입찰 절차에서 배제하는 등 다양한 유형의 재정적 불이익이 포함될 수 있다.

○ **고용주 의무(57)**

고용주에 대한 의무는 공공 조달 절차 참여와 관련하여 유럽의회 및 이사회의 지침 2014/23/EU1, 2014/24/EU2 및 2014/25/EU3에 따라 회원국이 보장해야 하는 환경, 사회 및 노동법 준수 중 일부가 의무이다. 동일 임금 권리와 관련하여 고용주에 대한 이러한 의무를 준수하기 위해 회원국은 특히 경제 운영자가 공공 계약 또는 양허를 이행할 때 성 중립적 기준에 근거하여 동일한 업무 또는 동일한 가치의 업무를 수행하는 근로자 범주에 속한 근로자 간에 정당화될 수 없는 성별 임금 격차를 초래하지 않도록 임금 설정 메커니즘을 갖도록 보장해야 한다. 회원국은 계약 당국이 공공 계약 및 양허 이행에 있어 동일 임금 원칙 준수를 보장하는 처벌 및 해지 조건을 적절히 도입하도록 요구하는 것을 고려해야 한다. 계약 당국은 배제 사유의 적용을 고려하거나 가장 경제적으로 유리한 입찰서를 제출한 입찰자에게 계약을 체결하지 않는 결정에 입찰자 또는 입찰자의 하도급업체가 동일 임금 원칙을 준수하지 않는 것을 고려한다.

○ **근로자 보호(58)**

근로자의 동일 임금에 대한 권리의 효과적인 이행을 위해서는 근로자의 권리 행사 시도, 고용주에 대한 불만 제기 또는 권리 준수를 강제하기 위한 행정 절차 또는 법원 소송에 대한 대응으로서 불리한 대우에 대한 적절한 행정적 및 법적 보호가 필요하다. 대법원 판례[28]에 따르면 보호 대상이 되는 직원의 범주는 광범위하게 해석되어야 하며, 성별을 이유로 한 차별에 대한 불만에 대응하여 고용주가 취한 보복 조치의 대상이 될 수 있는 모든 직원을 포함해야 한다. 보호 대상은 불만을 제기한 직원 또는 그 대리인 또는 증인 등 특정 지위 인정에 관한 특정 공식 요건을 준수하는 직원으로만 제한되지 않는다.

○ **기존 집행 도구와 조치 강화(59)**

동일 임금 원칙의 집행을 개선하기 위해 본 지침에 명시된 권리와 의무 및 지침 2006/54/EC에 명시된 동일 임금 조항과 관련하여 기존의 집행 도구와 절차를 강화해야 한다.

○ **회원국별 더 유리한 조치(60)**

이 지침은 최소한의 요건을 규정하고 있으므로 근로자에게 더 유리한 조항을 도입하고 유지할 수 있는 회원국의 특권을 존중한다. 이 지침에 의해 근로자에게 더 유리한 조항이 도입되지 않는 한, 기존 법적 체계 하에서 취득한 권리는 계속 적용되어야 한다. 이 지침의 시행은 이 분야의 기존 노조 또는 국내법에 명시된 기존 권리를 축소하는 데 사용될 수 없으며, 동일 임금 원칙과 관련하여 근로자의 권리를 축소하는 유효한 근거가 될 수 없다.

○ **전담 모니터링 기관(61)**

동일 임금에 대한 권리의 이행에 대한 적절한 모니터링을 보장하기 위해 회원국

28 Judgment of the Court of Justice of 20 June 2019, Hakelbracht and others, C-404/18, ECLI:EU:2019:523.

은 전담 모니터링 기관을 설립하거나 지정해야 한다. 모니터링 기관은 유사한 목표를 추구하는 기존 기관의 일부일 수 있어야 하며, 이 지침에 규정된 임금 투명성 조치의 이행과 관련하여 구체적인 임무를 수행하고 임금 불평등과 임금 투명성 조치의 영향을 모니터링하기 위해 특정 데이터를 수집해야 한다. 회원국은 본 지침에 명시된 모니터링 및 분석 기능이 중앙 기관이 보장하는 경우 둘 이상의 기관을 지정할 수 있다.

○ **성별 임금 통계(62)**

유럽연합 차원에서 성별 임금 격차의 변화를 분석하고 모니터링하는 데 성별에 따라 세분화된 임금 통계를 작성하고 집행위원회(유로스타트)에 정확하고 완전한 통계를 제공하는 것은 필수적이다. 이사회 규정(EC) 530/1999[29]호에 따라 회원국은 성별 임금 격차 계산을 위한 조화로운 데이터를 제공하는 미시 수준의 4년 단위 구조 소득 통계를 작성해야 한다. 매년 양질의 통계를 작성하면 투명성을 높이고 성별 임금 불평등에 대한 모니터링과 인식을 강화할 수 있다. 이러한 데이터의 가용성과 비교 가능성은 국가 수준과 연합 전체의 발전을 평가하는 데 중요한 역할을 한다. 집행위원회(유로스타트)로 전송되는 관련 통계는 유럽의회 및 이사회 규정(EC) 제223/2009호[30]의 의미 내에서 통계 목적으로 수집되어야 한다.

○ **유럽연합조약 제5조 채택(63)**

유럽연합의 모든 사업과 조직에 적용되어야 하는 공통의 최소 요건을 설정함으로써 동일노동 동일임금 원칙을 보다 효과적으로 적용하는 이 지침의 목적은 개별 회원국으로는 충분히 달성할 수 없고 오히려 그 규모와 효과로 인해 유럽연합 차원에서 더 잘 달성할 수 있으므로 유럽연합은 유럽연합조약 제5조에 명시된 보조성의 원칙에 따라 조치를 채택할 수 있다. 제5조 조항에 명시된 비례성의 원칙에 따라 본 지침은 최소한의 기준을 설정하는 것으로 제한되며, 이 목표를 달성하기 위해 필요한 범위를 넘어서는 것은 안 된다.

○ **사회적 파트너 위임(64)**

사회적 파트너의 역할은 회원국, 특히 단체교섭 적용 범위가 넓은 회원국에서 임금 투명성 조치를 시행하는 방식을 설계하는 데 있어 핵심적으로 중요하다. 따라서 회원국은 이 지침이 추구하는 결과가 항상 보장되는데 필요한 모든 조치를 취한다는 전제하에 사회적 파트너에게 이 지침의 전부 또는 일부를 이행하도록 위임할 수 있다.

○ **중소기업에 미치는 영향 평가(65)**

이 지침을 이행할 때 회원국은 소기업, 중소기업의 생성과 발전을 저해하는 행정적, 재정적, 법적 제약을 부과하는 것을 피해야 한다. 따라서 회원국은 해당 기업이 영향을 불균형적으로 받지 않도록 하기 위해 전환 조치가 소기업, 중소기업에 미치는 영향을 평가하고, 소기업에 특히 주의를 기울이고, 행정적 부담을 완화하고, 그러한 평가 결과를 공개해야 한다.

2. 호주 성별 기반 저평가 – 우선 포상 검토(Gender-based undervaluation – priority awards review, 2025.4)[31]

호주 연방 정부는 2022년 공정근로법(안정적인 일자리, 더 나은 임금) 개정하여 공정근로위원회(Fair Work Commission, FWC)의 의사 결정 목표에 성평등을 공식적으로 추가하였다. 성평등을 달성하기 위해서 동일하거나 비교 가능한 가치의 노동에

29 Council Regulation (EC) No 530/1999 of 9 March 1999 concerning structural statistics on earnings and on labour costs (OJ L 63, 12.3.1999, p. 6).

30 Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities (OJ L 87, 31.3.2009, p. 164).

31 https://www.fwc.gov.au/about-us/news-and-media/news/gender-based-undervaluation-priority-awards-review-decision-published
https://www.fwc.gov.au/documents/resources/2025fwcfb74-summary.pdf
https://www.fwc.gov.au/documents/resources/2025fwcfb74.pdf

대해 동일한 보수를 보장하는 것과 성별에 기반한 노동의 저평가를 제거하는 것이 포함되었다. 성별에 기반한 저평가 직종 검토는 2024년 6월 7일 돌봄 및 지역사회 부문 임금 평등을 위한 전문가 패널을 구성하여 검토를 수행하고, 검토의 주제와 잠정적인 쟁점 및 일정을 명시한 성명서를 발표함으로써 공식적으로 시작되었다.

돌봄 및 지역사회 부문 임금 평등을 위한 전문가 패널은 성별 기반 저평가 – 우선 포상 검토에 대한 최초 결정을 내렸다. 검토는 잠재적인 성별 기반 저평가를 해소하기 위해 근로자의 직무, 기술, 책임 수준에 따라 등급을 나누는 기준인 특정 직무 분류(certain classifications) 및 최저임금률(minimum wage rates)를 변경하는 것이 필요한지 검토하여 고려된 5개 우선 지원 대상은 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-2-1〉 호주 공정근로위원회 성별 기반 저평가-우선 포상 검토 5개 일자리(2025.4)

산업 포상(awards) 정식 명칭[1]	일반 약칭[2]	주요 적용 직종 (성별 저평가 검토 대상)[2]	제안[3]
Aboriginal and Torres Strait Islander Health Workers and Practitioners and Aboriginal Community Controlled Health Services Award 2020	ATSIHW Award	치과 보조원, 치과/구강 치료사, 원주민 보건 종사자	현행 분류 체계를 폐지하고, 기존 보건 종사자 분류 체계 내 AQF 레벨 2, 3, 4[4]에 치과 보조원을 편입할 것을 제안
Children's Services Award 2010	CS Award	(초기 결정에서는 CSEs로 언급되었으나, 주로) 보육 및 아동 서비스 직원	돌봄 기술 기준 임금(주당 $1269.80)과의 연계를 바탕으로 단순화된 분류 체계 적용 5년에 걸쳐 단계적으로 시행될 예정, 2025년 8월 1일부터 5% 인상 적용
Health Professionals and Support Services Award 2020	HPSS Award	보건 전문가, 병리 검체 채취자, 치과 보조원	AQF 레벨 74 자격을 보유한 12개월 근속 직원, 3단계 노인 돌봄 결정문에 명시된 기준 임금률을 2024년 AWR 결정에 따라 조정된 금액(주당 1525.90달러)으로 연동 새로운 단순화된 분류 체계 및 최저 임금률 구조 수립
Pharmacy Industry Award 2020	Pharmacy Award	약사	최저임금 총 14.1% 인상 2025년 6월 30일, 2026년 6월 30일, 2027년 6월 30일 각각 세 단계에 걸쳐 시행 예정
Social, Community, Home Care and Disability Services Industry Award 2010	SCHADS Award	SACS 직원, 위기 주거 시설 직원, 장애 돌봄 재가 직원	'돌봄 기술' 기준 임금(AWR 2024 결정에 따라 조정된 주당 $1269.80)에 부합하는 단일화된 단순 분류 체계를 도입 다섯 가지의 분리된 직무 분류 구조(current five separate classification structures) 폐지

1. https://www.fwc.gov.au/about-us/news-and-media/news/gender-based-undervaluation-priority-awards-review-decision-published 필자 재구성
2. Gemini 활용
3. https://www.fwc.gov.au/documents/resources/2025fwcfb74-summary.pdf 3~4쪽 재구성
4. AQF 레벨 부록 2참조

2025년 4월 16일 공정근로위원회는 성별 임금 불균형을 해소하기 위해 여성이 지배적인 산업에서 일하는 50만 명 이상의 근로자에 대해 최대 35%의 임금 인상 권고를 판정하였다. 보육교사, 의료 전문가, 치과 보조원, 병리학 수집가 등 5개 직종의 근로자들이 "성별에 따른 저평가"의 대상이 되어 왔으며 임금 인상을 받아야 한다고 판정하였다. 공정근로위원회 판정으로 약사들은 2025년 6월 30일부터 향후 3년간 14.1%의 임금 인상이 예상된다. 또한 호주 정부는 유아 교육 및 보육 종사자의 임금을 15% 인상하기로 약속했으며, 36억 달러의 예산을 책정하였다.[32]

3. 새 정부 국정과제 및 조직 개편

2025년 6월 출범한 21대 정부가 발표한 123대 국정과제 중 고용노동부와 성평등가족부 주관 과제는 여성일자리와 관련이 있다. 부처별로 살펴보면 고용노동부는 '75. 일하는 모든 사람이 건강하고 안전한 나라', '92. 인구 변동, 디지털 변화, 기후위기에 대응하는 노동대전환', '93. 차별과 배제 없는 일터', '94. 노동존중 실현과 노동기본권 보장', '95. 일, 가정, 삶이 공존하는 행복한 일터', '96' 통합과 성장의 혁신적 일자리 정책' 국정과제를 추진한다.

32 야후파이낸스(2025.4.17.) Pay rise coming for half a million Aussies after 'landmark' ruling: 'Up to 35 per cent' https://au.finance.yahoo.com/news/pay-rise-coming-for-half-a-million-aussies-after-landmark-ruling-up-to-35-per-cent-004523644.html?_guc_consent_skip=1762918886

〈표 Ⅲ-3-1〉 고용노동부 국정과제

국정과제	주요 내용	세부 내용
75. 일하는 모든 사람이 건강하고 안전한 나라	일하는 모두의 안전보건체계 구축	안전보건공시제 단계적 도입, 업종 · 규모 · 종사자(특고, 플랫폼, 프리랜서)별 「산업안전보건법」 적용 확대
	실효적 산재예방으로 안전권 강화	위험성평가 개선(처벌조항 신설, 근로자대표 참여 의무화 등), 재해조사의견서 공개, 중대재해 수사체계 확충 및 신속처리
	산재보상 국가책임 실현	법정 재해조사기간 경과 시 선지급, 산재 신청 시 국선대리인 지원 신설, 전국민 산재보험 단계적 추진
	새로운 위험 예방	신산업 안전기준 법제화, 감정노동 보호 대상 확대 · 조치 강화, 과로사 · 과로자살 방지, 야간노동 규율
92. 인구 변동, 디지털 변화, 기후위기에 대응하는 노동대전환	정년연장 추진	사회적 논의 통한 법정 정년 단계적 연장 입법 추진과 함께 세대상생방안 마련, 중장년 일자리 지원 패키지 강화
	퇴직연금 강화	노후소득 보장을 위한 퇴직연금 의무화 단계적 추진
	AI 역량강화	구직자 및 재직자 AI 교육 지원, AI · 빅데이터 활용 고용서비스 혁신, (가칭)노동분야 AI 윤리 가이드라인 개발
	정의로운 노동대전환 지원	정의로운 전환 특구 지정, 재취업 등 공정한 전환지원 로드맵 마련, 내연차 · 철강 등 전환업종 지속 발굴 · 지원확대
	이주노동자 통합 취업지원	외국인력 수급 설계, 인권과 안전을 위한 이주노동자법 · 제도 정비, 사업장 이동 규제 완화 등 고용허가제 개선
93. 차별과 배제 없는 일터	모든 일하는 사람의 권리보장	일터 기본법 제정 및 5인 미만 · 초단시간 · 근속 1년 미만 노동자 노동관계법 단계적 적용 확대, 사전 예방형 선제적 근로감독 전환
	비정규직 권리보장 확대	노동조합법 2 · 3조(노란봉투법) 개정, '노동자 추정' 제도 도입, 파견수수료 상한 설정, 공무직위원회법 제정
	임금체불 근절	하도급 임금 구분지급제 도입, 임금체불 법정형 상향, 퇴직연금 의무화 단계적 확대, 대지급금 지급범위 확대
	공정한 임금 체계 확립	동일가치노동 동일임금 명문화, 고용형태에 따른 차별처우 금지 법제화, 최저임금위 운영 및 최저임금 결정기준 개선
	건설 · 물류 · 수송 노동자 보호 강화	(택배)계약갱신권 실질적 보장과 과로사 방지, (배달)유상운송보험 가입 및 안전교육 의무화, (화물)안전운임제 재도입
94. 노동존중 실현과 노동기본권 보장	노동존중문화 확산	'근로자의날'을 '노동절'로 명칭 변경, 교사 · 공무원 노동기본권 실질화, 노동교육 교과과정 확대 지원
	취약노동자 권리구제 강화	노동법원 설립(법무부), 노동위원회에 특고 · 플랫폼 등 분쟁조정기능 부여, 민간 노동센터 활성화 근거 마련
	산업별 · 지역별 등 교섭 촉진	초(超)기업별 교섭단위 결정 · 촉진제 도입, 창구단일화 예외 검토 등 초기업 교섭 활성화로 노동시장 격차 해소
	대화와 참여의 노사관계 구축	경사노위 활동 개선, 산업별 · 지역별 · 업종별 중층적 사회적 대화 활성화
95. 일, 가정, 삶이 공존하는 행복한 일터	노동시간 단축	일 · 생활 균형 촉진을 위해 ▲실노동시간 단축 로드맵 마련 · 시행 ▲포괄임금제 원칙적 금지 ▲노동시간 적용 제외 및 특례업종 개선
	쉼이 있는 일터 구현	쉴 권리 보장을 위한 연차휴가 개선*, 퇴근 · 공휴일 연결되지 않을 권리 보장을 위한 근로기준법 개정
	일 · 가정 양립 지원 강화	▲배우자 유 · 사산휴가 신설 ▲배우자 임신 중 출산휴가 · 육아휴직 신설 ▲난임 유급휴가 확대
	갑질 없는 행복한 일터 조성	ILO 괴롭힘 방지협약 비준 추진과 일 · 생활 균형, 가족친화 자격을 갖춘 '행복한 일터' 인증제 도입
96. 통합과 성장의 혁신적 일자리 정책	고용서비스 혁신	전국민 역량강화를 위한 채용연계형 직업훈련 강화, 직업계고 · 폴리텍(전문대) 현장 연계교육 강화
	지역주도 양질의 일자리 창출	(가칭)「지역고용활성화법」제정, 중앙 지원-지역 주도 일자리 정책 전환, 초광역 지역산업맞춤형 일자리 사업 추진, 주거 · 복지 · 돌봄 · 교통 지원 등 사회임금으로 지역 정주여건 개선
	고용안전망 확대	구직촉진수당 단계적 인상, 노동취약계층 노동복지 카드 시범사업 도입
	사회통합적 고용 · 취업 지원 강화	경력보유여성 취업지원 확대, 민간고용평등상담실을 통한 권리구제 지원

자료. 국정과제누리집(이재명정부_123대_국정과제) https://www.korea.kr/govVision/

2025년 10월 시작된 성평등가족부는 123대 국정과제 중 '97. 기회와 권리가 보장되는 성평등 사회'와 '98. 여성의 안전과 건강권 보장' 과제를 담당한다.

〈표 Ⅲ-3-2〉 성평등가족부 국정과제

국정과제	주요 내용	세부 내용
97. 기회와 권리가 보장되는 성평등 사회	성평등 거버넌스 강화	여성가족부의 기능을 강화하여 '성평등가족부'로확대 개편, 중앙과 지자체의 성평등정책 전담부서를 확대하고, 중앙 성평등센터 신설 및 지역 성평등센터 확대 등 전달체계 개선, 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화 조치 및 폭력예방교육을 실효성 제고 방향으로 전면 개편 추진
	성평등한 일터 조성	고용평등임금공시제를 도입하고 공시시스템을 구축하여 성별 임금 실태를 체계적 · 종합적으로 공개, 공공부문 · 민간부문의 성평등 및 일 · 가정양립 등 조직문화 개선을 위한 진단 · 교육 등 지원
	여성 경제활동 지원 강화	새일센터 등을 통한 여성의 고용유지 및 취 · 창업 지원 서비스 확대, 여성벤처펀드 조성 등 여성기업의 성장기반 확충, '경력단절여성'을 국민 공감용어로 정비 추진, 정부포상 근거 마련 및 지역 여성 창업보육센터 확대 등 여성경제활동 참여 촉진
98. 여성의 안전과 건강권 보장	디지털성범죄 강력대응	중앙 · 지역 디지털성범죄피해자지원센터 인력 확충 등 기능 강화 및 여가부, 경찰청, 방통위, 방심위 등 원스톱 대응협력체계 구축, AI기반 딥페이크 성범죄물 탐지 · 추적 시스템 고도화 및 아동 · 청소년 온라인성착취 선제대응 시스템 구축, AI전문 수사인력 양성, 디지털 성범죄 예방교육 등 추진
	여성폭력 피해자 지원 확대	교제폭력 · 스토킹 등 피해자 맞춤형 통합지원 강화, 온라인 스토킹 피해 개인정보 삭제 지원 및 교제폭력 법제화, 성착취 피해아동 · 청소년 발굴–자립 지원 등 아동 · 청소년 보호 강화
	성 · 재생산 건강권 보장	임신중지 법 · 제도 개선 및 임신중지 약물 도입, '산부인과' 명칭을 '여성의학과'로 변경 추진, HPV 무료 접종 대상 단계적 확대(남성 청소년)
	'위안부' 피해자 존엄 회복	'위안부' 피해자 명예훼손 금지 · 처벌 근거 마련,민간 차원의 기록물 유네스코 세계기록 유산 등재 지원, '여성인권평화재단' 설립

자료. 국정과제누리집(이재명정부_123대_국정과제) https://www.korea.kr/govVision/

2025년 10월 1일자로 성평등가족부는 여성가족부에는 없던 고용평등정책관이 신설되었고 고용노동부는 여성고용정책과가 폐지되고 해당과가 담당하는 정책과 업무는 성평등가족부와 고용노동부 고용문화개선정책과로 이관되었다.

Ⅳ. 노동시장 성 격차, 구조적 성차별 해소 방안 제안

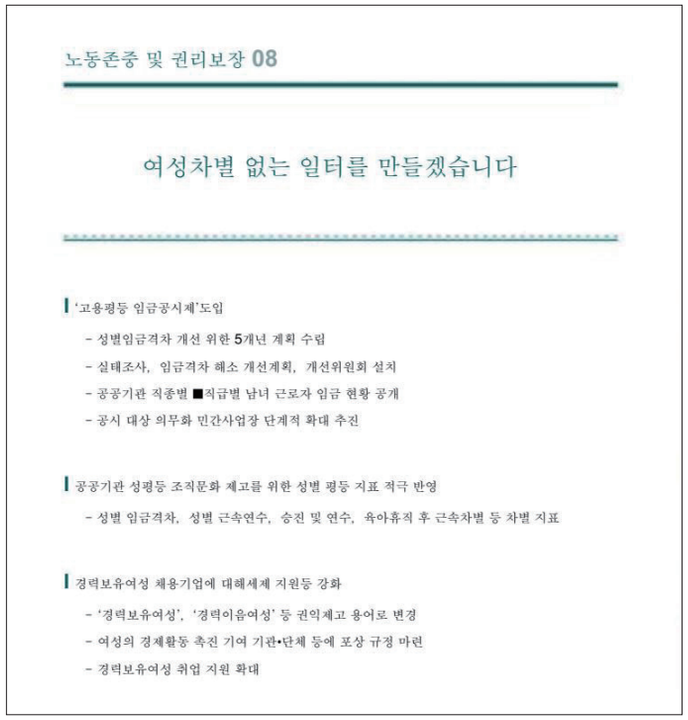
1. 새 정부 국정과제 이행

노동시장 성차별 현황을 직관적으로 드러내는 것이 성별 임금 격차이다. 성별 임금 격차가 발생하는 근로조건 및 노동 시장 환경을 개선할 수 있는 것은 성평등 조직 문화 조성과 고용상 성차별의 예방과 구제와 관련있는 국정 과제의 이행이 중요하다.

○ **고용평등임금공시제**

임금 공개와 관련하여 새 정부 국정과제에는 고용평등임금공시제를 도입하고 공시시스템을 구축하여 성별 임금 실태를 체계적 · 종합적으로 공개하는 것으로 명시되어 있다. 21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집에서는 성별 임금 공시에 대해 '성별임금격차 개선 위한 5개년 계획 수립', '실태조사, 임금격차 해소 개선 계획 위원회 설치', '공공기관 직종별 · 직급별 남녀 근로자 임금 현황 공개', '공시 대상 의무화 민간사업장 단계적 확대 추진'으로 상세한 편이다.

[그림 Ⅳ-1] 20대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 '고용평등 임금공시제'도



자료: 25_05_28_민주당_중앙공약_제21대_대통령선거_더불어민주당_중앙공약배포용-참고자료, 303쪽

현재 성평등가족부 중심으로 고용평등임금공시제 추진에 대한 논의가 활발하다. 필자는 21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 기준으로 고용평등임금공시제 추진에 대해 제안하고자 한다.

현재 기업의 임금 공개는 공공부문과 공시대상회사로 나누어 볼 수 있다. 공시대상회사는 민간기업 뿐만 아니라 기업공개(IPO)를 한 공공기업도 포함된다.

- 공공부문: 공공기관, 알리오(https://www.alio.go.kr/)와 지방공사 · 지방공단, 클린아이(www.cleaneye.go.kr)
- 공시대상회사: 금감원 전자공시시스템(DART)

〈표 Ⅳ-1〉 알리오, 클린아이, 다트 임금 공개 현황

	알리오	클린아이	다트
제도명	공공기관 경영정보 공개 시스템	지방공공기관 통합공시	전자공시시스템
시기	2007년 개통	2006년 개통	1999년 개통
대상	공공기관	지방공기업 및 지방출자출연기관	공시대상회사
	(2025년 지정 공공기관) 333개	(2024년12말 기준) 165개 ※지방공사 77개, 지방공단 88개	(2024.5.31.기준) 2,647개 기업 ※ 2023년 결산 사업보고서의 성별임금이 확인 가능한 기업
공개 정보	(임금) 1인당 성별 연간 평균 임금. 성별임금격차 (직원) 정규직(일반직, 무기계약직,단시간계약직) 성별 (근속연수) 성별 근속연수	(임금) 1인당 성별 연간 평균 임금. 성별임금격차 (인원) 성별 임원, 직원수	(임금) 직원 1인당 성별 연간 급여 총액, 직원 1인당 성별 평균 급여액 (인원) 성별 등기 임원, 성별 직원(기간의 정함이없는 근로자, 기간제근로자, 단시간근로자) (근속연수) 직원 성별 평균 근속 연수
근거법	공공기관의 운영에 관한 법률 (약칭: 공공기관운영법)	지방공기업법 및 지방자치단체 출자 · 출연 기관의 운영에 관한 법률 (약칭:지방출자출연법)	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 (약칭: 자본시장법)
주관부서	기획재정부	행정안전부	금융감독원
자료 출처	https://www.alio.go.kr/	https://www.cleaneye.go.kr/	https://dart.fss.or.kr/

성별 임금 공개와 관련하여 양성평등기본법 20조와 38조[33]에 근거하여 성평등가족부는 양성평등주간에 공시대상회사와 공공기관의 성별 임금 현황을 공개하고 있다. 공개 기관에 20조 3항에 지방공사 및 공단을 추가하는 것을 제안한다. 정부 주체별로 다트, 알리오, 클린아이 산재되어 있는 기업별 임금 정보를 통합 공개 시스

33 양성평등기본법 제20조(적극적 조치 등) ③여성가족부장관은 **공공기관 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제159조제1항에 따른 사업보고서 제출대상법인의 성별 임원 수 및 임금 현황 등에 관하여 조사하고 그 결과를 매년 공표**할 수 있다. 제38조(여성의 날 등과 양성평등주간) ① 범국민적으로 양성평등 실현을 촉진하기 위하여 매년 3월 8일을 여성의 날로 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 1년 중 1주간을 양성평등주간으로 한다. ③ 제1항에 따른 양성평등주간 중 하루를 양성평등 임금의 날로 하고, 같은 날에 성별 임금 통계 등을 공표한다.

템을 구축하는 것도 필요하다.

공공기관, 지방공사 · 공단은 2020년부터 AA 대상 사업장으로 직종별 · 직급별 남녀근로자 현황 및 남녀근로자 임금현황을 이미 작성 · 제출하고 있다. '양성평등기본법' 20조 ③항에 공공기관, 지방공사 · 공단의 직종별 · 직급별 성별 근로자 및 임금 현황 조사를 추가하여 현재 양성평등주간에 발표하는 남녀 임금 외에 직종별, 직급별 남녀 임금 현황을 발표하는 것을 제안한다.

2022년 6월 경력단절여성법이 전부 개정되어 여성경제활동법으로 시행되고 있다. 여성경제활동 10조에는[34] 성별임금 격차 축소 등 근로환경 개선 시책 수립 및 시행이 명시되어 있다. 이 조항을 근거로 여성경제활동법에 '성별임금격차 개선 위한 5개년 계획 수립', '실태조사, 임금격차 해소 개선 계획위원회 설치'를 명시하는 것을 제안한다.

○ **민간고용평등상담실 복원 및 확대**

2024년 1월 폐지된 민간고용평등상담실은 2026년 복원될 예정이다. 2023년 민간고용평등상담실은 전구에 19개소 정부의 지원으로 운영되었다. 여성에 대한 성폭력이 발생하는 구조적 요인의 가장 근본적인 원인은 해당 사회에서 여성과 남성의 사회적 지위가 불평등하고, 여성이 가진 경제, 사회적 자원이 적으며 여성에 대한 차별이 존재하기 때문이다(김양희, 2013;[35] Majoo Rashida, 2011)[36]. 여성의 경제적 자립을 위해서 고용평등상담의 여성노동자 접근성 확대가 중요하다.

민간고용평등상담실 지원 근거를 법으로 명문화하는 것도 필요하다.

34 여성경제활동 제10조(일자리창출 지원 등) ② 여성가족부장관과 고용노동부장관은 여성의 일자리 질을 제고하기 위하여 **성별임금 격차 축소 등 근로환경 개선을 위한 시책을 수립·시행**하여야 한다

35 김양희(2013), "'가정폭력'은 '개발협력' 이슈인가?– 젠더기반 폭력과 현황', 한국국제협력단, 국제개발협력 2013년 제4호, 2013.11

36 Majoo Rashida (2011), Report of the Special Rapporteur Violence against Women, its Causes and Consequences, UN Human Rights Council

〈표 Ⅳ-2〉 남녀고용평등법 제23조(상담지원) 규정 개정 제안

현행 남녀고용평등법	개정 제안
제23조(상담지원) ① 고용노동부장관은 차별, 직장 내 성희롱, 모성보호 및 일 · 가정 양립 등에 관한 상담을 실시하는 민간단체에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 단체의 선정요건, 비용의 지원기준과 지원절차 및 지원의 중단 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.	제23조(상담 등 지원) 고용노동부장관은 차별, 직장 내 성희롱, 모성보호 및 일 · 가정 양립 등에 관한 상담 **및 예방, 피해자 권리구제 지원 등을 수행하는** 민간단체에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 **지원한다.** ② 제1항에 따른 단체의 선정요건, 종사자 처우, 비용의 지원기준 및 지원의 중단 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

자료: 김난주 · 박선영 · 이선행(2019). 「고용평등상담실 운영 현황과 개선방안 연구」, 한국여성정책연구원

고용노동부는 2024년 1월 민간고용평등담실 지원을 폐지하고 8개 노동청에 고용평등상담지원관을 배치하였다. 2026년부터는 고용노동부 고용평등상담지원관과 민간고용평등상담실의 고용상 성차별 분쟁의 예방과 해결을 위한 협업을 기대한다.

2. 민간 기업 임금 공시

○ **300인 이상 민간 기업 성별 임금 공시**

현재 공시대상 민간기업은 다트에 성별 임금 공개를 공개하고 있다. 2024년 5월말 기준 임금을 공개한 기업은 2,647개사이다. 2023년 기준 전국의 사업체는 624만 6천개사이다. 다트에 임금을 공개한 기업 2,647개사는 전체 사업체의 0.04%에 불과하다. 기업 규모에 상관없이 모든 기업에 대해 임금을 공개하는 것은 가능하지도 적절하지도 않으나 현재 상황에서 임금 공개 민간기업을 확대하는 것은 중요하다. 만약 100인 이상 민간 기업을 대상으로 임금을 공개한다면 전체 사업체 0.3%, 종사자의 25.2%가 해당한다.

〈표 Ⅳ-3〉 규모별 사업체 및 종사사 현황(2023년 기준)

	사업체수 (개)	종사자수 (명)	사업체수 (%)	종사자수 (%)
계	6,246,489	25,445,897	100.0	100.0
1 – 4명	5,395,505	7,704,182	86.4	30.3
5 – 9명	485,839	3,082,523	7.8	12.1
10 – 19명	200,594	2,643,438	3.2	10.4
20 – 49명	110,170	3,286,521	1.8	12.9
50 – 99명	33,944	2,326,741	0.5	9.1
100 – 299명	15,817	2,493,591	0.3	9.8
300 – 499명	2,288	863,205	0.0	3.4
500 – 999명	1,438	992,679	0.0	3.9
1000명 이상	894	2,053,017	0.0	8.1
100인 이상	**20,437**	**6,402,492**	**0.3**	**25.2**
300인 이상	**4,620**	**3,908,901**	**0.1**	**15.4**
500인이상	**2,332**	**3,045,696**	**0.0**	**12.0**

자료: 국가데이터처 kosis.kr,「전국사업체조사」재구성

신장식 의원실에서는 공공 뿐만 아니라 민간 기업까지 임금 공개를 위한 법률안 개정 발의가 실현된다면 300이상 민간 기업이 임금 공개를 해야한다.

〈표 Ⅳ-4〉 신장식의원 개정안(남녀고용평등법, 고용정책기본법, 자본시장법, 공공기관운영법, 지방공기업법)

법명	내용
남녀고용평등법	고용노동부장관은 매년 직종 · 직급 · 직무 · 근속연수 · 고용형태별로 성별임금격차의 실태를 조사 · 분석하고 그에 따른 개선 계획을 수립하도록 함
고용정책기본법	대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주(300인 이상)가 고용형태별 · 성별 고용현황 등을 공시하고, 근로자 성비와 성별 임금 현황을 포함(직종 · 직급 · 직무 · 근속년수 · 고용형태별)
자본시장법	사업보고서 제출대상법인이 사업보고서에 기재하는 사항에 임원 및 직원의 성별 및 성별 임금 현황을 포함(직종 · 직급 · 직무 · 근속년수 · 고용형태별)
공공기관운영법	공공기관이 근로자 성비 및 성별임금현황을 공시(직종 · 직급 · 직무 · 근속년수 · 고용형태별)
지방공기업법	지방직영기업, 지방공사 및 지방공단이 임직원의 성별 및 성별 임금 현황을 공시(직종 · 직급 · 직무 · 근속년수 · 고용형태별)

○ **임금투명화법 제정**

장기적으로는 2023년부터 EU에서 채택한 임금투명지침에 준하는 임금투명화 제정이 필요하다.

3. 저평가 돌봄 일자리 개선

호주 공정근로위원회가 '성별 기반 저평가 – 우선 포상(Award)[37] 5개 직종'을 결정하여 임금 인상이 예측된다. 5개 직종의 일자리는 치과 보조원, 치과/구강 치료사, 원주민 보건 종사자, 보육 및 아동 서비스 직원, 보건 전문가, 병리 검체 채취자, 치과 보조원, 약사, 위기 주거 시설 직원, 장애 돌봄 재가 직원 등이 속한다.

한국은 보건복지부와 성평등가족부에서 추진하는 돌봄 일자리에 대해 호주 공정근로위원회의 사례를 검토하는 것을 제안한다.

4. 성평등 노동 시장 구축

○ **고용노동부 고용평등 담당 조직 복원**

– (단기) 고용노동부 여성고용정책과 복원

2025년 10월 고용노동부 여성고용정책과 폐지되었다. 고용노동부의 여성노동 담당 조직은 2002년 이후 여성고용과, 2005년 여성고용팀에서 2006년부터 2025년 9

37 Award는 고용주와 직원 간의 계약서에 관계없이 반드시 준수되어야 하는 최소한의 기준(gemini)

월까지 여성고용정책과로 업무를 수행하였다. 상위 조직의 변동은 있었지만 고용노동부 조직도내 여성고용정책과는 명맥을 유지하고 있었다.

〈표 Ⅳ-5〉 고용노동부 여성노동 담당 조직(2002년 이후)

과명	기간	상위 조직	소속과
여성고용과	2002-2004	고용평등국	평등정책과, 여성고용과, 장애인고용과
여성고용팀	2005	고용평등심의관	여성고용팀, 장애인고용팀, 고령자고용팀
여성고용정책과	2006-2012	고용평등정책관	여성고용정책과, 장애인고용과, 고령사회인력정책팀
여성고용정책과	2013-2014	고령사회인력심의관	고령사회인력정책과, 여성고용정책과, 장애인고용과
여성고용정책과	2015-2018	청년여성고용정책관	청년고용기획과, 청년취업지원과, 여성고용정책과, 고용문화개선정책과
여성고용정책과	2019-2025.9	통합고용정책국	고령사회인력정책과, 장애인고용과, 여성고용정책과. 사회적기업과
고용문화개선정책과	2025.10~	고용지원정책관	고용서비스기반과, 고용문화개선정책과, 미래고용분석과, 노동시장조사과

자료: 김난주(2023). '고용평등상담실 24년 성과와 필요성', 전국고용평등상담실네트워크 민간 고용평등상담실 폐지를 막기 위한 국회토론회(2023.10.31.)

새 정부는 성평등가족부에 이관한 적극적 고용개선조치, 고용평등 임금공시제, 새일센터 집단상담 프로그램을 제외한 기존 여성고용정책과 업무 고용문화개선정책과로 이동하여 고용노동부 직제상 '고용평등촉진 정책 총괄 · 조정' 업무를 담당과는 고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙 상에는 부재하다.현재 '고용문화개선정책과' 의 업무 21개 중에서 '여성고용정책과'에서 이관된 업무가 15개이다. 고용문화개선정책과명을 여성고용정책과로 변경하는 것을 제안한다.

〈표 Ⅳ-6〉 고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙(2025.10.1. 기준)

여성고용정책과(2024.9)	고용문화개선정책과([시행 2025. 10. 1.] [고용노동부령 제453호, 2025. 10. 1., 일부개정])
⑧ 여성고용정책과장은 다음 사항을 분장한다. 〈개정 2020. 12. 29., 2022. 6. 8., 2024. 6. 10.〉	⑰ 고용문화개선정책과장은 다음 사항을 분장한다. 〈개정 2019. 4. 16., 2020. 12. 29., 2022. 1. 27., 2022. 2. 22., 2025. 10. 1.〉 1. 고용문화 개선 관련 정책의 총괄 · 조정 2. 일 · 가정 양립형 근로형태의 개발 및 확산 총괄 3. 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도 활성화 정책의 총괄 · 조정과 관련 사업의 운영 · 관리 4. 일 · 가정 양립을 위한 근로환경 개선 지원사업의 운영 및 총괄 5. 일 · 생활 균형 문화의 확산을 위한 교육 · 홍보에 관한 사항 6. 고용문화 개선을 위한 조사 · 연구 및 분석에 관한 사항
1. 고용평등촉진 정책의 총괄 · 조정 2. 여성(결혼이민자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 고용촉진, 직업능력개발 및 일 · 가정 양립 지원 정책의 총괄 · 조정 3. 남녀고용평등 및 일 · 가정 양립 지원과 관련된 제도개선과 법령의 제 · 개정 및 기본계획 등 수립 · 조정 4. 여성의 경제활동참가율 제고 및 고용촉진을 위한 정책의 수립 5. 저출산에 대응한 고용대책의 수립 6. 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예	7. 여성(결혼이민자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 고용촉진, 직업능력개발 및 일 · 가정 양립 지원 정책의 총괄 · 조정 8. 남녀고용평등 및 일 · 가정 양립 지원과 관련된 제도개선과 법령의 제정 · 개정 및 기본계획 등 수립 · 조정 9. 여성의 경제활동참가율 제고 및 고용촉진을 위한 정책의 수립 10. 저출산에 대응한 고용대책의 수립 11. 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방 관련 법령의 제정 · 개정 및 기본계

방 관련 법령의 제 · 개정 및 기본계획 등 수립 · 추진 7. 여성경제활동지원센터 지정 · 운영 및 평가 8. 사업장의 일 · 가정 양립과 고용평등 실태 파악 및 개선 9. 근로자의 모성보호 및 육아지원 정책 수립 및 제도 개선 10. 직장보육시설 등 기업의 여성친화적 고용환경개선 지원에 관한 사항 11. 「근로기준법」 제5장에 따른 여성근로자 근로조건 개선 및 이행지도에 관한 사항 12. 적극적 고용개선조치제도의 개선 · 운영 13. 직장 내 성희롱 예방 및 남녀고용평등 확산을 위한 정책 개발 14. 간접차별 및 동일가치 노동에 대한 동일임금 지급에 관한 기준 개발 15. 민간 대체인력뱅크의 운영에 관한 사항 16. 직장 내 성희롱 및 고용상 성차별 피해 구제에 관한 사항 17. 남녀고용평등 및 일 · 가정 양립 지원 우수기업의 선정 · 지원	획 등 수립 · 추진 12. 여성경제활동지원센터 지정 · 평가 13. 사업장의 일 · 가정 양립과 고용평등 실태 파악 및 개선 14. 근로자의 모성보호 및 육아지원 정책 수립 및 제도 개선 15. 직장보육시설 등 기업의 여성친화적 고용환경개선 지원에 관한 사항 16. 「근로기준법」 제5장에 따른 여성근로자 근로조건 개선 및 이행지도에 관한 사항 17. 직장 내 성희롱 예방 및 남녀고용평등 확산을 위한 정책 개발 18. 간접차별 및 동일가치 노동에 대한 동일임금 지급에 관한 기준 개발 19. 민간 대체인력뱅크의 운영에 관한 사항 20. 직장 내 성희롱 및 고용상 성차별 피해 구제에 관한 사항 21. 남녀고용평등 및 일 · 가정 양립 지원 우수기업의 선정 · 지원

자료: 국가법령정보센터

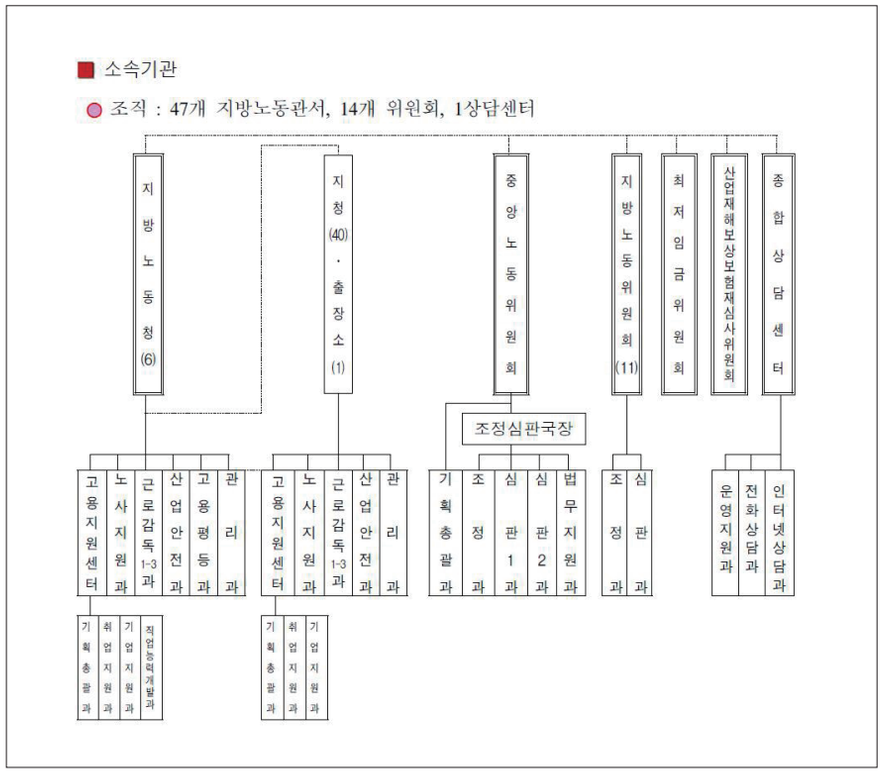
– (장기) 고용노동부 본부 고용평등국, 지방청 고용평등과 복원

지방노동청의 고용평등과는 고용노동부(노동부)와 그 소속기관 직제 시행규칙이 1998년 처음 제정될 때부터 주요 부서로 존재하였다(이영희, 2018).[38] 2009년 지방

38 이영희(2018). [직장내 성폭력 STOP ②] 고용노동부가 문제 해결 주체, '고용평등과' 부활해야. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002424266

노동청에 고용평등과가 폐지되고 본부에 고용평등정책관은 2012년 폐지되었다.

[그림 Ⅳ-2] 고용노동부 지방노동관서 조직현황(2008)



○ **(가칭) 국가임금위원회 설립**

[부록 1]

상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정

■ 근로기준법 시행령 [별표 1] 〈개정 2018. 6. 29.〉

상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정

(제7조 관련)

구분	적용법규정
제1장 총칙	제1조부터 제13조까지의 규정
제2장 근로계약	제15조, 제17조, 제18조, 제19조제1항, 제20조부터 제22조까지의 규정, 제23조제2항, 제26조, 제35조부터 제42조까지의 규정
제3장 임금	제43조부터 제45조까지의 규정, 제47조부터 제49조까지의 규정
제4장 근로시간과 휴식	제54조, 제55조제1항, 제63조
제5장 여성과 소년	제64조, 제65조제1항 · 제3항(임산부와 18세 미만인 자로 한정한다), 제66조부터 제69조까지의 규정, 제70조제2항 · 제3항, 제71조, 제72조, 제74조
제6장 안전과 보건	제76조
제8장 재해보상	제78조부터 제92조까지의 규정
제11장 근로감독관 등	제101조부터 제106조까지의 규정
제12장 벌칙	제107조부터 제116조까지의 규정(제1장부터 제6장까지, 제8장, 제11장의 규정 중 상시 4명 이하 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용되는 규정을 위반한 경우로 한정한다)

[부록 2]

AQF(Australian Qualifications Framework, 호주 교육 자격 체계)

AQF Level	해당 학위 유형	한국 교육 과정 대비	지식 및 기술 수준 (요약)
Level 10	Doctoral Degree (박사 학위)	박사 과정	복잡한 학습 분야에 대한 체계적이고 비판적인 이해, 독창적인 연구 수행 능력.
Level 9	Master's Degree (석사 학위)	석사 과정	전문적인 실무 또는 연구를 위한 전문화된 지식과 기술, 독립적인 연구 수행 능력.
Level 8	Bachelor Honours Degree (우등 학사), Graduate Certificate, Graduate Diploma	준석사/심화 석사 과정	전문적인 실무를 위한 진보된 지식과 기술, 학사 수준보다 높은 전문성.
Level 7	Bachelor Degree (학사 학위)	대학교 학사 과정 (4년제)	전문적인 업무 수행을 위한 광범위하고 일관된 지식과 기술.
Level 6	Associate Degree (준 학사), Advanced Diploma (고급 디플로마)	전문대학 전문 학사 (고급)	전문직/고숙련 업무를 위한 폭넓은 지식과 기술, 대학교 학사 과정으로의 편입 경로 제공.
Level 5	Diploma (디플로마)	전문대학 전문 학사 (일반)	숙련된 기술직 또는 준전문가(Para-professional) 업무를 위한 특화된 지식과 기술.
Level 4	Certificate Ⅳ (자격증 4급)	기술 전문 과정 (상위)	전문화되거나 숙련된 업무를 위한 이론 및 실무 지식과 기술, 감독(Supervisory) 역할 가능.
Level 3	Certificate Ⅲ (자격증 3급)	기술 전문 과정 (중급)	기술직 업무 수행을 위한 이론 및 실무 지식과 기술, 숙련된 무역(Trade) 직종의 기본 자격.
Level 2	Certificate Ⅱ (자격증 2급)	기초 직업/실무 과정 (중하위)	정의된 업무 환경에서의 실무 및 학습을 위한 기본 지식과 기술.
Level 1	Certificate Ⅰ (자격증 1급)	기초 직업/실무 과정 (기초)	초기 직장 생활, 지역사회 참여 또는 추가 학습을 위한 기초 지식과 기술.

주. gemini AQF 설명

[발제 3]

여성가족부 개편에 따른 성평등가족부의 역할

양이현경(한국여성단체연합 공동대표)

1. 윤석열 정부 : 여성 · 성평등을 삭제하다

2022년 1월 7일 느닷없이 윤석열 당시 대통령 후보는 “여성가족부 폐지” 단 7글자를 페이스북에 올렸다. 구체적인 근거나 이유도 없이 여성가족부 폐지를 공약으로 발표하였다. 이후 “여가부가 역사적 기능을 이미 다해 존재할 이유가 없다고 본다. 더 이상 구조적인 성차별은 없다. 차별은 개인적 문제다”라고 발언한다. ‘이대남’의 표를 얻기 위한 일종의 선거 전략으로서의 여성가족부의 폐지를 넘어 성차별 자체를 부정하기에 이른다.

이후 윤석열 대통령의 재임기간인 2022년 5월부터 불법적인 비상계엄으로 탄핵이 된 2025년 4월까지 한국은 역사상 유례없는 여성 · 성평등 정책 및 추진기구의 퇴행이 있었다. 윤석열 정부에서의 여성가족부 폐지 시도와 이에 따른 제도와 정책의 전반적인 후퇴는 그동안 축적되어온 성과를 근본적으로 훼손하는 역사적 퇴보라고 평가할 수 있다.

윤석열 정부의 첫 번째 여성가족부 장관 후보자는 인사 청문회에서 여성가족부 폐지에 찬성한다는 답변만 무한반복 했다. 장관 후보자가 해당 부처 폐지를 주장하

는 헌정사상 초유의 상황을 만든 것이다. 2022년에는 청년 성평등 문화 확산 추진단(버터나이프 크루) 사업이 아무런 근거 없이 폐지되기도 하였고, 행정안전부가 자치분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합해 지방시대위원회를 출범시키기 위해 입법예고 한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 정부 당연직 위원에 여성가족부 장관이 빠지게 되었다.[1] 지역의 열악한 여성 일자리와 저임금 문제, 농촌 지역 결혼이주 여성의 인권문제 해결 등 지역균형 발전을 위해서 여성가족부가 반드시 참여해야 하는 위원회임에도 윤석열 정부는 여성가족부를 배제했다. 또한 여성가족부 내 성평등 정책을 총괄하는 여성정책국이 인력이 39.9명에서 32.9명으로 7명이 줄어들었다.[2] 이뿐만이 아니다. 여성가족부가 25년 동안 발간하고 있는 '통계로 보는 여성의 삶'은 '통계로 보는 남녀의 삶'으로 바꾸며 정책에서 '여성'을 삭제하고 여성과 남성의 기계적 평등을 내세웠다.

2024년 여성가족부 예산안 중 성인권 교육, 디지털 성범죄예방교육 콘텐츠 제작, 성희롱 · 성폭력 · 가정폭력 · 이주여성 폭력피해 예방 및 홍보 사업 등 여성폭력에 대한 전 사회적 인식을 제고하기 위한 사업 예산을 전액 삭감하였다. 전액 삭감된 예산은 본래 규모 자체도 매우 미미한 수준이었다. 가정폭력 예방 홍보(8천2백만 원), 이주여성 인식개선 및 폭력피해 예방 홍보(7천6백만 원), 성인권교육(5억5천6백만 원) 등 여성 폭력 예방을 위한 지원 사업은 오히려 대폭 확대가 필요한 과제였지만 윤석열 정부는 이를 전액 삭감하였다. 더불어 2000년부터 시행돼 직장 내 성차별 · 성희롱 등의 문제를 상담하고 지원하는 민간고용평등상담실 예산(고용노동부 소관)을 전액 삭감하였다.

윤석열 정부에서 여성가족부의 가장 심각한 문제는 언제 없어질지 모르는 부처라는 것이었다. 폐지될 조직에서 사업의 방향과 계획을 적극적으로 세울 수도 집행할 수도 없는 상황이었고 이런 상황은 3년 간 지속됐다. 특히 여성가족부 폐지가 어

1 한국일보(2022.9.15.), '폐지 맞춘 여성 지우기…정부 내 '여성' 표현·대우가 달라졌다' https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022091415580004438?did=DA).

2 연합뉴스(2022.9.15.), '여가부, 여성정책 인력 7명 줄이고 가족정책에 방점' https://www.yna.co.kr/view/AKR20220915136800530

려워지자 윤석열 대통령은 장관을 2024년 2월 이후 1년이 넘도록 지명하지 않아 여성가족부 자체를 무력화시켰다. 여성가족부 장관은 그로부터 1년 7개월만인 이재명 정부가 들어선 이후 지명되었고 2025년 9월 10일 원민경 장관이 취임했다.

2. 이재명 정부의 성평등가족부 개편 현황 및 내용

1) 조직 개편 현황

이재명 정부는 여성가족부를 성평등가족부로 확대 · 개편하였다. 조직 개편 세부 설명 자료에 따르면 "「성평등가족부」로 확대 개편하여 성평등 정책 컨트롤타워 기능을 강화하고, 성별에 따른 차별이나 편견 없이 동등한 권리와 기회 제공" 하겠다고 발표 하였다. 이를 위해 성평등 정책 컨트롤타워 기능을 강화하고, 고용평등 및 폭력 대응 기능과 연계해 종합적으로 추진할 수 있도록 「성평등정책실」신설하였고 총 17명이 증원되었다.

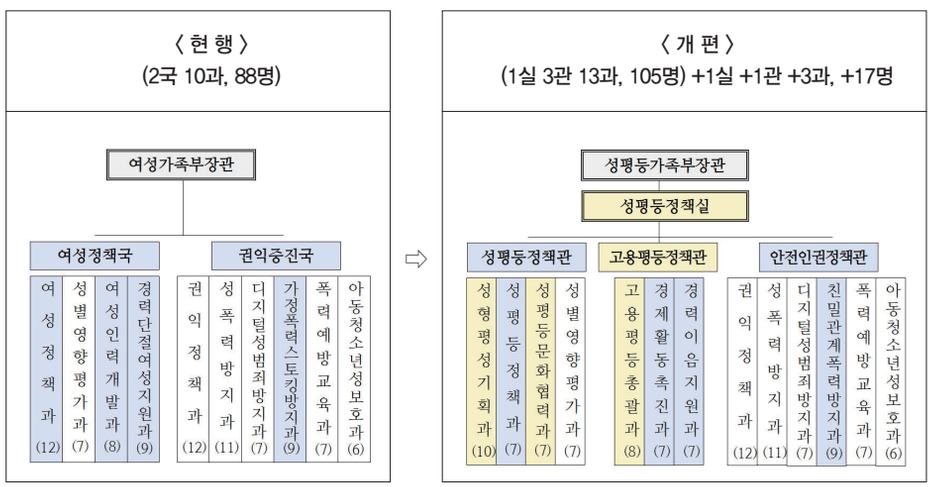
「성평등정책실」은 성평등정책관(기존 여성정책국), 고용평등정책관(신설), 안전인권정책관(기존 권익증진국) 3개의 관으로 나뉜다. 기존의 여성정책국에 있던 업무를 성평등정책관, 고용평등정책관으로 확대개편 하였다. 성평등정책관은 성형평성기획과 성평등문화협력과가 신설되었고 기존의 여성정책과가 성평등정책과로 개편되었다. 고용평등정책관은 고용평등총괄과가 신설되었고, 기존의 여성인력개발과가 경제활동촉진과로 경력단절여성지원과가 경력이음지원과로 개편되었다. 권익증진국은 안전인권정책관으로 가정폭력스토킹방지과는 친밀한관계폭력방지과로 명칭만 변경 되었고 실제 조직과 인원은 확대되지 않았다.

성평등정책실의 업무를 살펴보면 성평등정책관의 확대 개편된 업무는 성평등 문화 확산 및 성인지 · 성평등 교육과 성별 불균형 · 차별적 제도의 정비 및 조사 · 연구 사업이다. 고용평등정책관은 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방과 새일센터(여성새로일하기센터) 사업 외에 고용노동부로부터 이관 받은 적극적 고용개선조치, 성별 임금 격차 개선을 위한 성별근로공시제, 새일센터 집단상담에 관한 사항이

다. 안전인권정책관은 기존의 권익증진국 업무와 내용에는 변화가 없다.

[성평등정책실 조직도 및 주요 기능]

○ 개편 전후 조직도 (신설 : 개편 :)

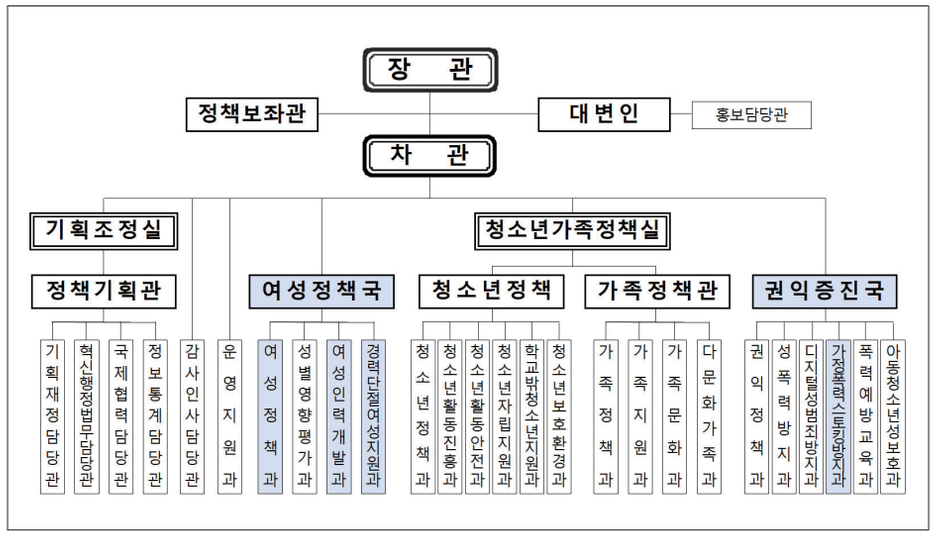


(실.국장 정원은 주무과에 포함)

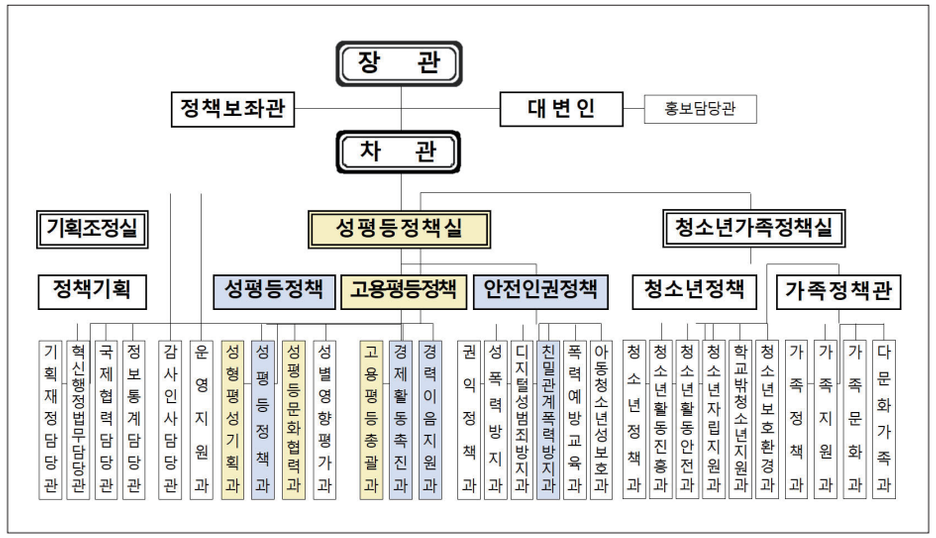
조 직	주요 기능
성평등정책관	– 성평등정책 기획 · 총괄 · 조정 · 평가 – 성평등 문화 확산 및 성인지 · 성평등 교육 – 성별영향평가, 성인지 예 · 결산 제도 – 성별 불균형 · 차별적 제도의 정비 및 조사 · 연구
고용평등정책관	– 적극적 고용개선조치, 성별 임금 격차 개선에 관한 사항 – 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방 정책 및 기본계획 수립 – 여성새로일하기센터를 통한 취 · 창업 지원, 경력단절 예방 지원
안전인권정책관	– 여성 · 청소년 등 폭력 피해 예방 및 피해자 보호 정책 기획 · 조정 – 일본군위안부 피해자 지원 – 성희롱 · 성폭력 방지 및 피해자 보호 – 디지털 성범죄 피해자 지원 – 성폭력 · 가정폭력 · 스토킹 · 교제폭력 예방 · 피해자 보호 – 성폭력 · 가정폭력 · 성매매 · 성희롱 등 폭력예방 교육 – 성범죄자 신상정보 공개 및 고지제도, 취업제한제도 운영

[여성가족부 조직도]

□ 개편 전 : 2실 2국 3관 1대변인 27과(담당관) / 277명(기준정원)



□ 개편 후 : 3실 6관 1대변인 30과(담당관) / 294명(기준정원) (신설 : 개편 :)



〈자료 출처 : 성평등가족부 보도자료〉

2) 조직 개편의 내용 및 상황

2025년 9월 30일(화) 정부조직법 개정안[3]이 국무회의에서 의결되었고, 10월 1일(수) 공포 · 시행되어서 여성가족부가 성평등가족부로 확대 · 개편되었다. 주요 개편 내용은 여성정책국, 권익정책국으로 있었던 2개의 국(관)이 성평등 관련 정책과 고용평등 정책 업무가 확대 되면서 3개국(관)으로 늘어나고 성평등정책실이 신설되었고, 정원도 17명 정도 확대되었다. 조직구조는 개편 되었지만 이 글을 작성하고 있는 10월 말 현재 확대된 성평등가족부의 업무 계획은 구체적으로 나오지 않은 상태이다. 크게 변화된 부분은 성형평성기획과가 신설되었고, 고용평등총괄과가 신설되어 고용노동부에서 이관 받은 적극적 고용개선조치 업무와 성별 임금 격차 개선을 위한 성평등공시제 등의 업무를 맡게 되었다.

한편 이재명 대통령은 '남성 차별'과 관련한 발언을 하고 있다. 지난 6월 10일 국무회의에서 여성가족부 차관에게 "남성들이 특정 영역에서 차별받는다고 느끼는 영역이 있는데 남성 차별 부분을 연구하고 대책을 만드는 방안을 점검 해달라"고 지시했고, 10월 14일 국무회의에서도 "우리 사회 전체적으로 여성에 대한 구조적 성차별이 존재한다. 하지만 특정 영역에서는 예외적으로 남성들이 차별받는 부분이 있다"고 말했다. 특히 9월 19일 이재명 대통령은 '청년의 날'을 맞아 열린 2030 청년 · 공감 토크콘서트에서는 "여자가 여자를 미워하는 건 이해하지만 여자가 남자를, 남자가 여자를 미워한다는 건 상상하기 어렵다"는 발언을 했다. 또한 이날 행사 마무리 발언에서 원민경 성평등가족부 장관에게 '남성 차별에 대한 조사'를 지시하며, "여성들의 차별감, 차별 느낌은 이해한다. 워낙 많이 연구돼 있고 언급돼 있는데, 남성들이 차별받는다(는 주장은)…(중략) 구체적으로 무엇(이 차별)인지, 어떻게 시정할 수 있을지 알아봐 달라"고 지시했다.

3 정부조직개편안의 여성가족부 개편안에 '역차별'이란 단어를 사용하고 있다. '역차별'이란 사전적으로 여성, 장애 등 역사적으로 부당한 차별을 받은 소수자 집단에게 동등한 기회를 부여하고 실질적인 평등을 실현하기 위한 장치가 너무 강하여 반대편이 차별을 받는 것을 의미한다. 그러나 현재 한국의 법제도에서 역차별을 발생시키는 법제도가 무엇이 있는가, 그 동안 역차별 논란이 있었던 적극적 조치(Affirmative Action) 역시 UN을 비롯한 국제인권규범은 역사적·구조적 불평등을 시정하고 실질적 평등을 위한 적극적 조치는 차별로 보지 않는다고 명확히 하고 있다.

현재 한국 사회에서 청년이 처한 어려운 현실의 문제점이 무엇인지 제대로 직시해야 한다. 특히 현재 청년 '남성'들이 겪고 있는 어려움이 과연 '남성'으로서 차별받고 있어서 생긴 문제인지에 대한 정부의 명확한 관점이 필요하다. 이재명 대통령은 청년 남성의 문제를 젠더갈등으로 치환하거나, '남성 차별'로 바라보는 것 같다. 청년의 문제는 청년의 삶의 질을 어떻게 높일 것인가의 문제다. 청년들은 불안정한 노동시장과 장시간 노동, 끊임없는 경쟁과 갈등 속에 놓여 있다. 아무리 일해도 내 집 마련은 요원하고, 미래는 불안하기만 하다. 현재 청년세대가 마주한 위기의 근원은 심화되는 경제적 불평등, 열악한 노동환경, 미비한 사회보장제도에 있다. 나아가 청년 남성의 문제 또한 '남성 차별'이 아니라, 가부장적 사회가 만들어낸 왜곡된 남성성의 굴레를 어떻게 벗어날 것인가에 초점을 맞춰야 한다.

이재명 대통령이 남성이 차별 받고 있는지에 대한 조사와 시정을 지속적으로 지시하고 있는 가운데 성형평성기획과가 신설되었다. 성형평성기획과의 정원은 10명으로 성평등정책관실 산하 과 중에 인력이 가장 많다. 주요 업무를 살펴보면 성별 불균형 및 차별적 제도의 정비 및 조사 · 연구, 성별 불균형 개선을 위한 제도 제안, 청년세대 성별균형 문화 확산 사업, 청년과의 소통 활성화 및 대외 협력에 관한 사항, 성별 형평성 관련 인식조사 및 성별 인식격차 개선을 위한 교육 · 홍보 및 성별 불균형 정책 모니터링, 청년세대 성별균형 문화 확산 사업 운영 지원 등이다. 성형평성기획과 신설에 대해서 언론에서는 성평등가족부에 '남성 역차별'을 전담하는 기구가 생겼다고 보도하고 있다. 성형평성기획과는 남성이 겪는 역차별 등 성별에 따른 불균형이나 차별적 제도 등을 찾아 조사 · 연구하는 역할을 맡을 것으로 예상된다.

이재명 정부는 국정과제에 중앙과 지자체의 성평등정책 전담부서를 확대하고, 중앙 성평등센터신설 및 지역 성평등센터 확대 등 전달체계를 개선하겠다고 제시하였지만 아직까지 구체적 계획이 발표되지 않은 상태이다. 또한 양성평등위원회(성평등위원회)는 대통령 직속 위원회로 격상되지 않았고, 위원회의 실질화를 위한 구체적 방안도 아직까지는 발표되지 않은 상태이다.

3. 성평등 전담부처 확대 방안

이재명 정부는 여성가족부를 성평등가족부로 확대 · 개편하여 성평등 정책 컨트롤타워 기능을 강화하겠다고 하였다. 그러나 여전히 정부부처 중에 규모가 가장 작고, 예산도 두 번째로 적다. 이를 실질화하기 위해서는 성평등가족부의 인력, 예산 확대가 절실히 필요하다. 또한 다른 정부 부처의 정책과 제도가 성인지적 관점에서 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 실질적이 노력이 필요한 상황이다. 특히 정부의 기조와 방향이 무엇보다 중요하다. 성평등을 민주주의 핵심 가치로 인식하고, 여성에 대한 차별과 폭력 해소를 통한 성평등 실현이라는 명확한 방향을 제시해야 한다.

1) 국가 성평등 정책 전담부처로서 기능과 집행력 및 총괄, 조정 기능 강화

성평등 전담 부처의 기능과 역할의 기본 방향과 원칙은 '젠더 · 일 · 돌봄' 관련 성평등 정책 집행 기능을 망라한 실질적 집행 부처로서의 권한과 기능을 강화하는 것이다. 각 부처 및 지방정부의 정책이 성평등 관점에서 기획 · 집행 · 평가 · 환류될 수 있도록 컨트롤 타워의 역할을 해야 하며, 컨트롤 타워로서의 실질적 기능이 가능할 수 있도록 총괄 · 조정 권한이 강화되어야 한다. 현재 8개 부처에 설치된 양성평등정책담당관제도의 한계를 보완하고 이를 전 부처로 확대해야 하며, 더불어 모든 광역, 기초 단위 지방정부에도 성평등 정책 전담기구가 설치되어야 한다. 이를 위해서는 성평등가족부의 인력과 예산 확대가 절실히 필요하다.

2) 성평등위원회(양성평등위원회[4]) 실질화 및 강화

현 국무총리 소속 '양성평등위원회'를 대통령 직속 성평등위원회로 격상하고, 실무위원회와 분과 를 구성하고 운영을 실질화해야 한다. 성평등가족부 내 '성평등위원회 사무국'을 설치하고 각 분과 및 본 위원회를 지원해야 한다. 또한 성평등위원회 분과에서 주요하게 제안하는 성평등 정책 개선안을 심의 · 의결하고 중앙부처에 개선을 지시하고, 지자체에 개선을 권고 하는 등 실질적 역할을 해야 한다. 특히 중앙 부처 및 지자체의 성평등위원회와 성평등정책 전담부서와의 협의체계를 강화해야 한다.

3) 영역별 세부 방향

고용평등 정책을 집행할 수 있는 업무가 확대되어야 한다. 디지털 공간에서의 성폭력 등 새로운 유형의 성범죄에 선제적으로 대응하고, 이주민, 장애인, 소수자 등에 대한 혐오에 기반한 젠더 폭력 정책의 사각 지대가 존재하여 이를 해결하기 위한 정책 개발과 제도 개선이 필요하다. 성평등 관점의 성 · 재생산 건강 및 권리 정책, 다양한 가족형태에 따른 차별 해소와 지원을 위한 가족정책, 누구나 돌볼 권리와 돌봄을 받을 권리가 평등하게 보장되는 돌봄 정책을 추진해야 한다. 아동 · 청소년 정책은 인권 보호와 권리보장의 관점에서 모든 정책이 수립 · 집행되어야 하며, 성평등 문화 및 교육 확대, 중앙부처와 지자체의 성주류화 강화 등이 필요하다.

4 성평등위원회(양성평등위원회) 구성과 역할 (「양성평등기본법」)
제11조(양성평등위원회) ① 양성평등정책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 양성평등위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.
② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 〈개정 2017. 12. 12.〉
1. 기본계획 및 시행계획에 관한 사항
2. 시행계획 등 양성평등정책 추진실적 점검에 관한 사항
3. 양성평등정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항
4. 양성평등정책의 평가 및 제도 개선 등 성 주류화(性 主流化)에 관한 사항
5. 제19조에 따른 국가성평등지수에 관한 사항
6. 유엔여성차별철폐협약 등 대한민국이 체결한 여성 관련 국제조약 이행 점검에 관한 사항
7. 여성, 평화와 안보에 관한 유엔 안전보장이사회 결의 1325호에 따라 수립한 국가행동계획의 이행 평가 및 개선방안에 관한 사항
8. 그 밖에 양성평등정책을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 사항
③ 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.
④ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 여성가족부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관의 장
2. 양성평등에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 국무총리가 위촉하는 사람
⑤ 그 밖에 위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈참고 자료〉

– 양이현경(2022.4), 점찍고 다시 돌아온 여성가족부 폐지론, 한국여성단체연합 이슈리포트 젠더 잇:다 2022년 4월호
– 양이현경(2022.9), 가속화되는 '여성' 지우기, 중심 잃은 국가 성평등 정책 기조, 한국여성단체연합 이슈리포트 젠더 잇:다, 2022년 9월호
– 한국여성단체연합(2025), 「변화를 위한 도전, 미래를 향한 여정－베이징행동강령 30주년 기념 이행 평가 및 향후 과제」, 참여, 책임 및 성인지 감수성 있는 기관(권력과 의사결정에서의 여성 참여, 여성발전을 위한 제도적 메커니즘) 부분
– 한국여성단체연합(2025.9.22.), [논평] 대통령의 성차별적 인식이 청년 세대 갈등만 더 키운다. 구조적 성차별을 명확히 인식하고 책임 있는 언어와 정책으로 임하라

[발제 4]

남성과 함께 성평등, 할 수 있을까?

이한(남성과 함께하는 페미니즘 활동가)

남성과 함께 성평등,
할 수 있을까?

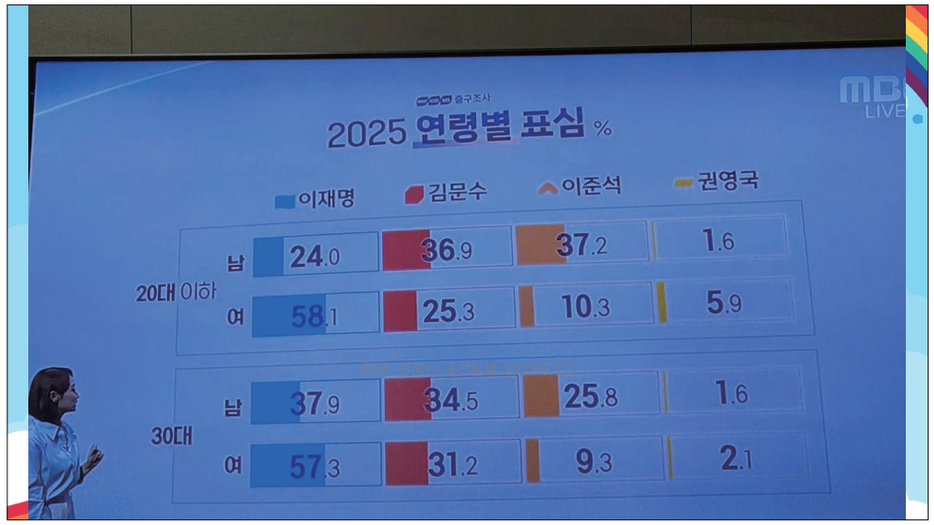
성평등 사회 구축을 위한 과제와 도전



이 한

- <남성과 함께하는 페미니즘> 대표 강사
- 아하서울시립청소년성문화센터
  성교육 활동가
- 한국양성평등교육진흥원 위촉
  폭력예방 통합교육 전문강사
- <한국일보> 젠더살롱 연재(22.8~24.2)
- <여성신문> 벌거벗은 남자들 연재 중





서부지법 폭동 사태, 2030이 54%



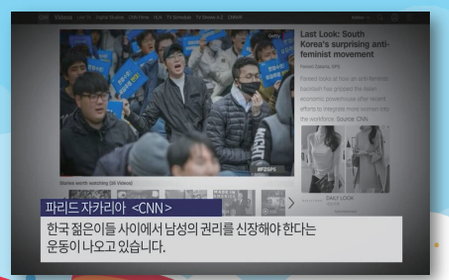
출처: 법원 폭동 체포 절반이 2030, 일장선 젊은 남성 다수, YTN, 2025.1.21.

사진출처 : 연합뉴스



교육 현장 뜨거운 감자

남자 청소년



교육 현장의 뜨거운감자

커지는 성별 간 격차…

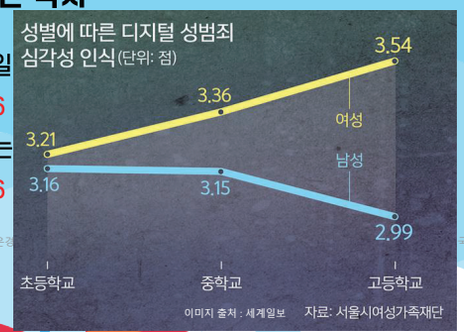
- '생계에 대한 일차적인 책임은 남성에게 있다'
  성별 격차, 초6 15.5% 고2 25.1%
- '여성은 의무는 다하지 않으면서 권리만 내세운다'
  성별 격차, 초6 11.6% 고2 20.8% 출처 : 세계일보

최윤정·박성정 · 김은경 · 홍인순 · 김예라 · 김효경 · 박진주(2020). 또래문화를 통해 본 청소년의 성평등의식과 태도연구, 한국여성정책연구원

교육 현장의 뜨거운감자

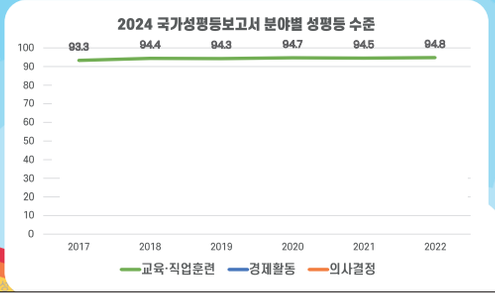
커지는 성별 간 격차…

- '생계에 대한 일
  성별 격차, 초6
- '여성은 의무는
  성별 격차, 초6



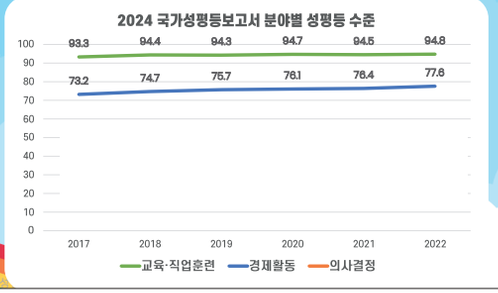
그들은 대체 왜?

1. 청소년기, 시기적인 특징



그들은 대체 왜?

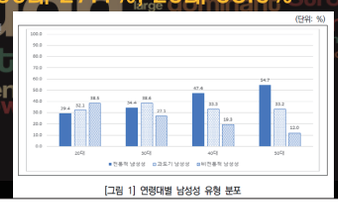
1. 청소년기, 시기적인 특징



남성은 어떻게 만들어지는가

2. 남성성의 경계, 비전통적 남성성 등장

- ‘가족의 생계 책임은 남자가’ 비동의 30대 25.% 20대 41.3%
- ‘힘든 일 있어도 내색하지 말아야’ 비동의 30대 55.9% 20대 62.6%
- 비전통적 남성성 등장, 30대 27.1%, 20대 38.5%



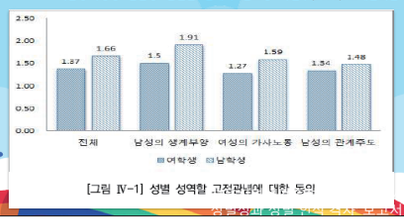
[그림 1] 연령대별 남성성 유형 분포

남성은 어떻게 만들어지는가

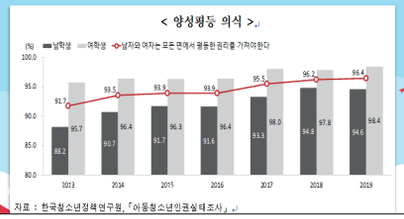
2. 남성성의 경계, 여전한 남성성

- 청소년, 생계에 대한 일차적 책임은 남자에게 있다 남성 17.3% 여성 6.6%
- 청소년, 교제 시 본인이 먼저 고백 남성 45.6%, 여성 17.8%

최윤정·박성정 · 김은경 · 김인순 · 김애라 · 김효경 · 박민주(2020). 또래문화를 통해 본 청소년의 성평등의식과 태도연구, 한국여성정책연구원



[그림 Ⅳ-1] 성별 성역할 고정관념에 대한 동의



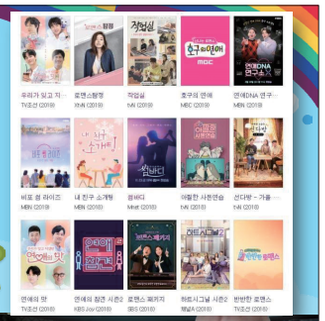
자료 : 한국청소년정책연구원, 「아동청소년인권실태조사」

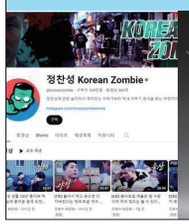
경계에 선, 남성 청소년

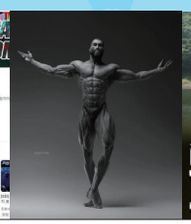
생애주기상 남성성 학습과 탈락의 경계

- 남성성을 가르치는 세상
  학교, 가정, 유튜브…

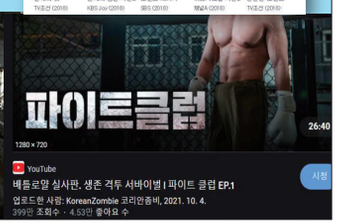




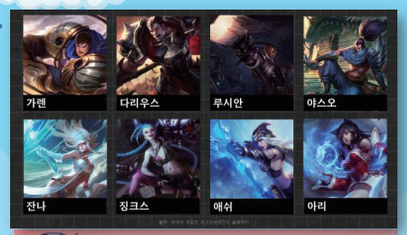


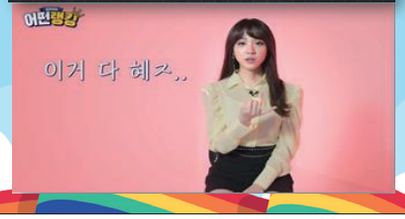






남성연대와 수직적 위계질서





남성은 같은 이해관계를 공유?
여성과 쿼어 등 소수자를 배제





남성은 성차별에서 자유로울 수 있나요?

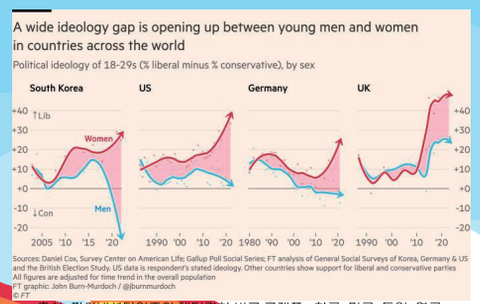
- 청소년 사망자 10명 중 6명이 남성 61.9%
- 남성들은 항상 더 많이 흡연하고(4배)
  더 많이 폭음한다(남 47%, 여 24.1%)
- 남성 비만율 46.3%(약 2배)
- 고독사 확실사례 중 84.6% 남성
- 2024년 남성 자살자 10,341여 명(2배)





단지 우리나라만의 이야기도 아니다

세계 주요국가 청년세대 젠더 격차



출처: 파이낸셜타임즈의 젠더격차 비교 그래프 : 한국, 미국, 독일, 영국

문제는 과연 경제 뿐일까?

단지 경제로 이 문제를 이해할 수 있을까?

"안티 페미니즘은 상위계층 청년 남성의 이해를 전체 남성으로 확대하는 중요한 매개체일 가능성이 높다. 과거에 소외되었던 하위계층 청년 남성과 여성의 연대가 아니라, 여성의 경쟁 진입에 맞서 계층을 뛰어넘는 전체 남성의 연대를 이루는 연결 고리가 안티 페미니즘이다."

_시사인 기사 내용 중



<그림 3> 청년 남성의 정책 선호별 경제적 지위

	주관적 계층 중간층 이상 응답 비율	월평균 가구소득	가구 자산 평균
'강한 보수' 청년 남성	57%	631만원	4억1000만원
기타 청년 남성	46%	454만원	2억원
전체	49%	498만원	2억5000만원

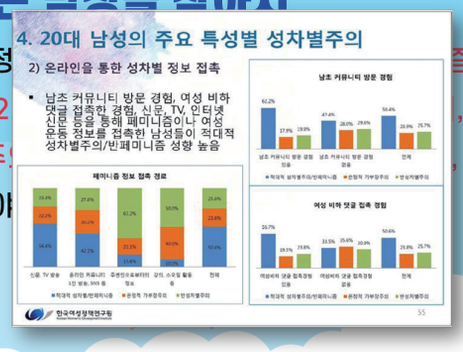
출처: 김창환 (캔자스 대학 사회학과 교수) , 청년 남성은 왜 보수화 되었나, 시사인, 2025.7.17

변화하는 남성을 찾아서

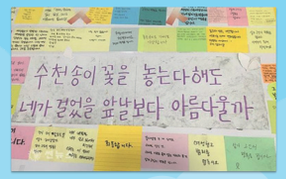
- 페미니즘 정보 접촉 경로 적대적 성차별/반페미니즘의 경우 54.4%, 42.1%가 신문, TV 방송, 온라인 커뮤니티, SNS를 이야기
- 반성차별주의 성향의 경우 63.2%, 50%가 주변인, 강의, 소모임 활동을 이야기.

변화하는 남성을 찾아서

- 페미니즘 정 즘의 경우 54.4%, 42 , SNS를 이야기
- 반성차별주 , 강의, 소모임 활동을 이야



남성은 어떻게 페미니즘을 접했을까?



사회적 움직임



주변 조력자



자신의 교차적 경험

남성은 어떻게 페미니즘을 접했을까?



변화를 만들기 위해!

폭력 예방을 넘어서

- 폭력예방교육, 왜 이렇게 어려울까?
- '폭력=피해와 가해' 이분법적 사고
- 남성들이 관심 갖는 주제를 중심으로 성평등에 관해 이야기 하자!

남성성



돌봄



섹슈얼리티



변화를 만들기 위해!

이런 방법은 어떨까요?



자리를 만들자

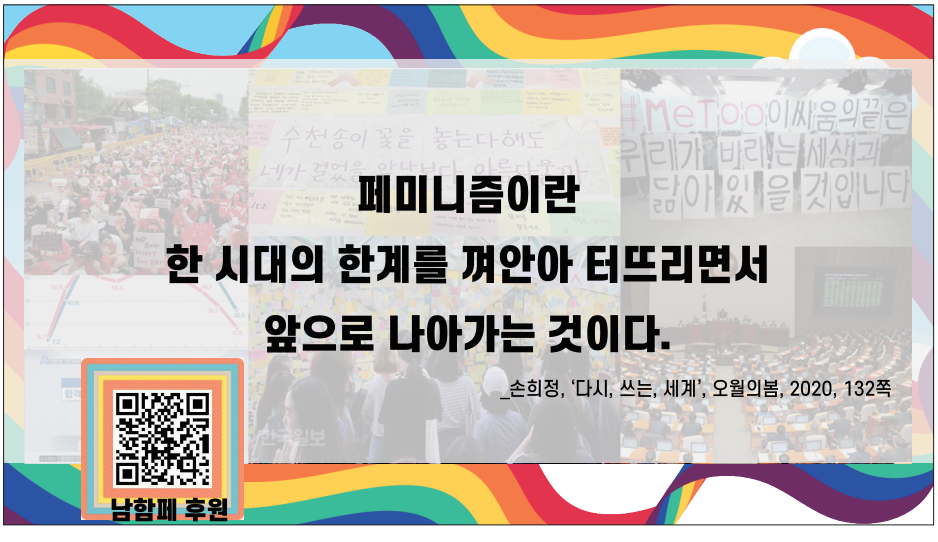


그들의 언어



인터뷰


더 나은 교육을 위해서
더 나은 환경이 필요해!
• 학교, 기관, 가정 삼위일체!
• 성교육, 폭력예방교육, 성평등 교육 다차시 진행
• 대안이 될 수 있는 다양한 롤모델 발굴
• 정치, 제도의 변화를 꾀하기위한 의제화
학교
교육기관
가정


페미니즘이란
한 시대의 한계를 껴안아 터뜨리면서
앞으로 나아가는 것이다.
_손희정, '다시, 쓰는, 세계', 오월의봄, 2020, 132쪽
남함페 후원