

2026  
119호

# 민중사회를 위한 변론

민변의 창	2026 민변의 창
시론	12·3 이후의 대한민국 : 민주공화국의 주권을 다시 묻다
집중분석	1. 검찰개혁의 현황과 과제 : 관료사법에서 시민중심사법체계로의 전환 2. 사법행정제도 개혁의 이론과 쟁점 3. 21세기 헌법을 위한 개정 방향
인물탐구	변호사 되자마자 '실검 1위', 박한희 회원을 만나다
변론기	1. 끝나지 않은 새만금... 수라갯벌이여 영원하라 2. 법은 여성에게 얼마나 평등하고 정의로운가 3. 실질적 지배력을 가진 원청의 하청 노동조합과의 단체교섭 의무
활동기	1. 윤석열 퇴진 특별위원회를 중심으로 한 모임의 12·3 내란사태 대응 총괄 활동기 2. 타투 합법화 운동과 공익소송 활동기
판례평석	1. 지역의 맥락에서 본 시외버스 장애인차별구제소송의 쟁점과 의미 2. 가명처리는 '처리'가 아니라고 보아 정보주체의 처리정지요구권을 부정한 대법원 판결
입법제안	1. 조합원 자익권 공익권의 부재와 소비자생협법 개정 방향 2. 대체복무제도 도입 이후, 병역거부 문제는 해결되었을까? 3. 후천성면역결핍증예방법(에이즈예방법) 전부 개정안
국제연대	천 개의 메들린이 있다면
현장의 변	1. 제주지방법원 항소심 재판 사례에서 드러난 재판 진행의 문제와 법관장기근무제의 폐해 2. 사법개혁활동에서 느낀 바람직한 개혁추진 자세
특별기고 - 해협을 넘은 연대	[원문] 問題の解決への道 일본군 '위안부' 문제의 해결을 향한 길
올해의 열셋말: 연대	1. 함께 걷는다는 것-대만 쿼어퍼레이드 인권기행 답사기 2. "끈" 3. 연대의 조건









2026년 119호

# 민족사회를 위한 변론



MNBUN-Lawyers for a Democratic Society  
민주사회를 위한 변호사 모임

## 목차

<b>민변의창</b>	2026 민변의 창	윤복남	5
<b>시론</b>	12·3 이후의 대한민국 : 민주공화국의 주권을 다시 묻다	이상희	11
<b>집중분석</b>	1. 검찰개혁의 현황과 과제 : 관료사법에서 시민중심 사법체계로의 전환	장유식	19
	2. 사법행정제도 개혁의 이론과 쟁점	공두현	38
	3. 21세기 헌법을 위한 개정 방향	장서연	67
<b>인물탐구</b>	변호사 되자마자 '실검 1위', 박한희 회원을 만나다	이도경	87
<b>변론기</b>	1. 끝나지 않은 새만금... 수라갯벌이여 영원하라	최재홍	105
	2. 법은 여성에게 얼마나 평등하고 정의로운가 - 성폭행 피해자의 정당방위 재심 사건을 변론하며	전다운	119
	3. 실질적 지배력을 가진 원청의 하청 노동조합과의 단체교섭 의무	이진욱	132
<b>활동기</b>	1. 윤석열 퇴진 특별위원회를 중심으로 한 모임의 12·3 내란사태 대응 총괄 활동기	조지훈	149
	2. 타투 합법화 운동과 공익소송 활동기	곽예람	199
<b>판례평석</b>	1. 지역의 맥락에서 본 시외버스 장애인차별구제소송의 쟁점과 의미	이소아	215
	2. 가명처리는 '처리'가 아니라고 보아 정보주체의 처리정지요구권을 부정한 대법원 판결	최호웅	230

입법제안	1. 조합원 자익권 공익권의 부재와 소비자생협법 개정 방향	동행	247
	2. 대체복무제도 도입 이후, 병역거부 문제는 해결되었을까?	장길완	297
	3. 후천성면역결핍증예방법(에이즈예방법) 전부 개정안	주선민	323
국제연대	천 개의 메들린이 있다면	해초	363
현장의 변	1. 제주지방법원 항소심 재판 사례에서 드러난 재판 진행의 문제와 법관장기근무제의 폐해	고부건	379
	2. 사법개혁활동에서 느낀 바람직한 개혁추진 자세	장주영	389
특별기고: 해협을 넘은 연대	[원문] 日本軍「慰安婦」問題の解決への道	日本弁護士 戸塚悦朗	401
	일본군 '위안부' 문제의 해결을 향한 길	도츠카에츠로 번역감수_ 류광욱	415
올해의 열쇳말: 연대	1. 함께 걷는다는 것 - 대만 쿼퍼레이드 인권기행 답사기	박선아	436
	2. “끈”	최나빈	441
	3. 연대의 조건	강솔지	447



# 2026 민변의 창

윤복남

제16대 민주사회를 위한 변호사모임 회장

2026년 새해가 밝았습니다. 새해 벽두 미국 특수부대의 베네수엘라 마두로 대통령 체포 소식은 세계를 깜짝 놀라게 하고 있습니다. 유엔헌장과 국제법에도 불구하고 얼마든지 주권국가가 침탈될 수 있다는 위험한 선례는 향후 세계평화에 큰 해악이 될 것이 명백해 보입니다. 이로 인해 대만해협 관련 국제적 분쟁, 남북대치 상황과 맞물려 한반도 주변 평화에도 악영향을 미치지 않을까 하는 우려도 제기됩니다. 우크라이나 전쟁, 팔레스타인 전쟁에 이은 또 다른 전쟁이 발생한다면, 특히 동아시아 분쟁의 경우 강대국 간의 치열한 접전장이 되어 너무나 큰 화를 불러올 수 있습니다. 전쟁을 막기 위해서, 평화를 지키기 위해서 더 큰 관심을 가져야 할 시기입니다.

엄중한 세계정세 흐름에서 2026년 새해를 맞아 우리는 구체적으로 무엇을 해야 할까요?

가장 먼저 언급하고 싶은 것은 ‘정치개혁’입니다. 지난 12.3 내란의 원인

을 지목하라면 여러 의견이 있을 수 있지만, 그 중 하나는 극심한 여야 대립 등 후진적 정치현실을 들지 않을 수 없습니다. 소선거구제 등 승자독식 구조의 정치제도에서 비롯되는 측면이 큼니다. 대통령 선거에서도 다수만 득표하면 모든 권력을 잡게 됩니다. 올해 지방선거부터 광역단체장 결선투표제나 기초의원 3-5인 선거구제, 여성대표성 확대 등 다양성과 비례성을 높이기 위한 선거제도 개혁을 추진해야 합니다. 이를 실현해나가지 못한다면 우리 정치는 매번 제자리걸음을 하게 될 것입니다. 승자독식과 여야 대립·투쟁은 지방자치단체장, 지방의회는 물론이고, 국회, 대통령에 이르기까지 계속 반복될 것입니다.

다음으로 미완의 과제인 '사법개혁'을 말하지 않을 수 없습니다. 12.3 내란 이후 지귀연 판사의 내란우두머리 피의자 윤석열 석방, 대법원의 이재명 대통령 후보 파기환송 판결 선고 등 사법부가 권력에 편들거나, 정치에 개입하려고 한 시도는 우리에게 충격과 불신을 남겼습니다. 그럼에도 사법부는 누구 하나 사퇴하거나 사과 한마디 없고, '사법부 독립'이라는 방언벽 뒤에 숨어 권력유지에 급급해 보입니다. 단순히 대법관 증원으로만 치환되지 않는 본질적인 사법개혁이 필요한 이유입니다. 아울러 광의의 사법개혁으로, 이미 시작된 검찰개혁을 제대로 완수해야 합니다. 중수청과 공소청 출범, 보완수사권 폐지 등 다양한 이슈가 검찰청 폐지 이후 주어진 과제입니다.

마지막으로 우리는 기본적 인권 보장을 위한 활동을 더욱 치열하게 해나가야 합니다. 소수자 인권을 더 두텁게 보호하고 제도적으로 강화하는 일은 빛의 광장의 목소리를 현실화하는 과정입니다. 또한 시민사회의 오랜 숙원인 국가보안법 폐지요구에 대해서도 명백하게 답이 내려져

야 할 때입니다. 여당이 된 민주당은 차별금지법 제정, 국가보안법 폐지에 대해 매우 소극적입니다. 이제 집권여당이 되었으니 시민들의 요구는 선택적으로만 수용하는 게 당연한 것일까요? 정권 후반으로 가면 갈수록 더 어려운 일이 될 것입니다. 광장에서 분출된 사회대개혁의 요구를 실현하고 기본적 인권과 민주주의를 더욱 강화·발전시키는 과제에 역량을 집중해야 합니다.

작년에는 12.3 내란을 딛고 새 정부를 출범시키며, 특검수사를 통해 내란의 책임을 엄중히 묻는데 집중하였다면, 2026년 새해에는 새로운 대한민국에서 사회통합을 위한 활동에도 신경을 써야 합니다. 극우세력 준동에 대한 가장 큰 대응책 중 하나는 극우적 주장이 더이상 발붙이지 못하도록 우리 사회의 통합력을 강화시키는 것입니다. 그런 면에서 우리는 한 쪽으로는 개혁을 완수하며, 다른 한 쪽으로는 사회통합을 완수하는 서로 모순되는 듯 하면서 어느 하나 미룰 수 없는 일을 동시에 해야만 합니다.

그간 38년의 역사 속에서 민주주의와 인권을 위해 한길로 매진해 온 우리 모임이 이러한 엄중한 과제를 앞두고 좀더 지혜롭고, 좀더 차분하게 우리에게 주어진 과제를 하나하나 해결해 나갔으면 합니다.

지금 숙제가 어려운 것 같지만, 그래도 재작년 암울한 시절에 비하면 훨씬 낫습니다. 한겨울이 지나면 꽃과 못 생명들이 넘쳐 나오는 봄이 오듯, 찬란한 봄을 맞이하는 지금 우리에게 주어진 숙제를 기꺼이 하나하나 풀어나가 봅시다.



## 시론

12·3 이후의 대한민국 : 민주공화국의 주권을 다시 묻다 | 이상희



시론

# 12·3 이후의 대한민국 : 민주공화국의 주권을 다시 묻다

이상희 제16대 민주사회를 위한 변호사모임 부회장

2024년 12월 3일, 윤석열은 군 병력을 동원하고 포고령을 선포함으로써 민주적 헌정질서를 파괴하는 친위 쿠데타를 일으켰다. 이 사건은 대한민국 민주주의가 지닌 제도적 취약성을 여실히 드러냈다. 특히 뼈아픈 지점은 국가 기구의 대응이었다. 국무위원들은 헌법이 부여한 통제 장치로서 기능하기는커녕 내란의 적극적 공모자로 전락했고, 사법부와 국가인권위원회 등 기본권 보호 기관들 또한 침묵과 방관으로 일관했다. 과거 국가 범죄의 진상을 규명하고 인권침해의 재발을 막기 위해 설치된 진실·화해를 위한 과거사정리위원회마저 헌정질서 파괴라는 국가위기 앞에서 어떠한 문제제기나 공식적인 입장 표명도 하지 않았다. 이는 헌법 질서가 중대하게 훼손되는 상황에서 관료 집단이 시민에 대한 책임보다 위법하고 민주적 정당성을 결여한 권력 행위에 편승했음을 보여주는 처참한 기록이다. 결국 무너진 헌정질서를 복원하는 근본적인 동력은 주권자인 시민들로부터 나왔다.

2025년 한 해는 민주주의 회복을 위한 처절한 투쟁의 시간이었다. 시민

들은 12·3 내란에 맞서 헌정의 가치를 수호하겠다는 결연한 의지로 결집했다. 작가 한강이 노벨문학상 수상 강연에서 “과거가 현재를 돕고 있다고, 죽은 자들이 산 자를 구하고 있다고 느꼈던 순간들”을 언급하며 “죽은 자가 산 자를 구할 수 있는가?”라고 던진 질문에 화답하듯, 시민들은 과거의 희생과 저항의 기억에 기대어 현재를 살려내야 한다는 절박함으로 광장에 모였다. 대통령 탄핵을 통한 헌법 수호와 형사적 책임 추궁을 통한 정의의 회복은 그 여정의 핵심 과제였다. 그리고 그간 누적되어 왔다가 윤석열 정권 하에서 폭발한 사회적 모순을 청산하고 사회 전반의 대개혁을 이루어야 한다는 과제 또한 시민들 앞에 놓였다.

그러나 그 과정은 내란 세력의 집요한 방해로 평탄하지 않았다.

내란 가담자로 지목된 한덕수 국무총리는 대통령 권한대행의 지위를 남용하여 국회가 추천한 후보자 3인에 대한 임명을 보류하면서 탄핵 심판 절차의 진행을 저지하려고 했다. 한덕수에 대한 탄핵 소추와 최상목 권한대행의 재판관 임명으로 탄핵 심판 절차가 가까스로 정상화되는 듯 보였다. 그러나 다시 권한대행 지위로 복귀한 한덕수는 대통령 임명 못 헌법재판관 2인을 자의적으로 지명하며 다시금 헌정질서를 흔들었다. 특히 ‘삼청동 안가 회동’의 핵심 인물로 지목된 이완규 법제처장을 임명한 것은, 대통령 권한대행에게 요구되는 중립성을 정면으로 위배한 것이자, 12·3 내란으로 시작된 헌정질서 파괴가 종결되지 않고 다른 방식으로 계속되고 있음을 보여주는 결정적 대목이었다.

탄핵 심판 절차에서는 윤석열과 그 대리인단이 반헌법적 궤변을 쏟아내며 민주주의의 근간을 흔들었다. 윤석열은 비상계엄이 “국가의 안위와 국민의 생명을 보호하기 위한 불가피한 통치행위”였다는 해괴한 논리를 앞세워 자신의 내란 행위를 정당화하려 했다. 더욱 심각한 것은 이러한 법

정 내의 발언이 장외의 극우 세력을 선동하는 기폭제로 활용되었다는 점이다. 윤석열과 그 대리인단은 심판 과정 내내 가짜 뉴스와 혐오 선동을 동반한 정치적 공세를 이어갔으며, 이는 지지 세력의 결집을 넘어 시민 사회의 분열과 구체적인 폭력 사태를 야기했다. 대통령으로서 최후까지 헌법을 수호해야 할 책무를 저버린 채, 도리어 헌법재판이라는 민주적 절차를 자신의 내란 범죄를 미화하고 극단적 진영 대립을 부추기는 선전의 장으로 전락시킨 것이다.

사법정의를 실현하는 과정 역시 험난했다. 검찰 권력에 기반한 정권의 특성상 내란 수사를 검찰에 전적으로 맡기는 데 대한 우려는 처음부터 제기되었다. 내란특별검사법은 권한대행의 거부권 행사로 좌절되었고, 윤석열은 대통령경호처의 물리력을 동원해 법원이 발부한 체포영장의 집행에 저항했다. 2025년 새해 첫 주, 한남동의 혹독한 추위 속에서 은박 보온 담요를 두른 채 ‘키세스 군단’이라 불리던 시민들은 밤을 지새우며 윤석열의 영장 집행 거부를 규탄하며 관저 앞을 포위했다.

2025년 1월 19일 서부지방법원에서 윤석열에 대해 구속영장이 발부되었을 때, 사법권이 폭도들에 의해 물리적으로 위협받는 사건이 발생했다. 구속영장 집행에 반발한 극우 세력의 폭력은 노골화되었고 정치적 선동은 거리와 일상의 구체적인 폭력 사태로 이어졌다. 잘못된 정치가 제도만을 훼손하는 데 그치지 않고 사회 전반의 규범과 공존의 질서 자체를 어떻게 붕괴시키는지를 보여주었다.

검찰은 2025년 1월 26일 윤석열을 내란우두머리 혐의로 구속기소하였다. 그러나 지귀연 재판부는 2025년 3월 7일 종래의 법리 해석과 달리 구속기간 산정에 관한 새로운 해석을 제시하며 윤석열을 석방하였다. 검찰은 이에 대해 항고조차 하지 않았다. 민주주의를 수호해야 할 최후의 기

관인 법원과 검찰이 오히려 내란우두머리를 풀어주는 장면을 지켜보며 시민들은 깊은 좌절을 경험했다. 2025년 3월 8일 세계 여성의 날을 맞아 수많은 시민들이 광장에 모여 윤석열 탄핵과 내란 청산을 외치고 있던 순간 윤석열 석방 소식이 전해졌다. 그 소식은 광장에 깊은 분노를 불러 일으켰다. 시민사회 대표자들은 단식에 돌입했고 시민들은 추운 저녁마다 광장으로 나와 행진을 이어갔다. 춥고, 고단한 시간이었지만, 시민들은 응원봉을 들고 발걸음을 멈추지 않았다.

마침내 2025년 4월 4일 헌법재판소는 탄핵결정을 선고하였다. 헌법재판소는 이른바 ‘경고성 계엄’이라는 궤변을 배척하며, 국가권력은 언제나 헌법의 테두리 안에서 행사되어야 한다는 입헌주의 원칙을 분명히 확인하였다.

이 글을 작성하는 현시점에서 윤석열에 대한 내란 사건 재판은 아직 선고를 앞두고 있다. 그러나 앞서 진행된 한덕수 내란 사건의 형사 1심 판결은 12·3 비상계엄이 국헌 문란의 목적 아래 군과 경찰을 동원하여 사회의 평온을 해친 행위로서 형법상 내란죄에 해당함을 분명히 인정하였다. 이는 비상계엄의 형식을 빌렸더라도 그 실질이 주권자인 시민의 자유를 압살하려는 한 범죄적 폭거였음을 사법적으로 선언한 것이다. 내란죄의 핵심인 ‘국헌 문란의 목적’과 ‘위력 행사’가 존재했음을 엄중히 확정함으로써, 향후 진행될 윤석열의 내란 재판뿐만 아니라 우리 민주주의를 위협하는 그 어떤 권력 남용에 대해서도 타협 없는 법적 가이드라인을 제시한 것으로 평가할 수 있다.

특히 위 형사법원은 반헌법적인 내란 범죄가 성립하고 실행될 수 있었던 배경에 공직사회의 헌법적 통제 불능이 있었음에 주목했다. 즉, 한덕수 총리가 위헌적 계엄 발상에 기초한 선포 과정에 관여했음에도 전시·

사변 등 헌법이 요구하는 실체적 요건을 엄격히 검토하지 않은 책임을 중대하게 인정한 것이다. 이는 고위 국무위원의 의도적인 ‘부작위’가 민주주의의 헌법적 자정 장치를 어떻게 무력화시킬 수 있는지를 사법적으로 명확히 규명한 기념비적 판단이다.

조지호 경찰청장에 대한 헌법재판소의 탄핵 결정 역시 공직사회에 엄중한 이정표를 남겼다. 헌법재판소는 이번 결정을 통해 공직자가 상급자의 위헌적 지시를 무비판적으로 이행하는 수동적 존재가 아니라 헌법적 가치를 독립적으로 수호할 책무를 지닌 주체임을 다시 한 번 천명하였다. 이는 향후 어떠한 위기 상황에서도 제복 입은 시민인 경찰이 권력이 아닌 오직 시민과 헌법에 충성해야 한다는 원칙을 세운 판결이라 할 수 있다.

탄핵과 형사 절차는 개별 인사에 대한 판단을 넘어 헌정 질서를 제도적으로 회복해 가는 역사적 과정이다. 헌법재판소와 법원의 판단은 개별 사건의 결론을 넘어 '무너진 민주공화국의 가치를 어떻게 재건할 것인가'라는 헌법적 질문에 대한 응답으로 이해되어야 한다. 시민들이 매서운 추위 속에서도 헌법재판소의 선고를 기다리고 법원의 판결 하나하나를 주시해 온 이유 역시 여기에 있다.

광장의 외침은 한 인물의 퇴진에 머물지 않고 ‘사회대개혁’이라는 새로운 사회에 대한 열망으로 나아갔다. 다시 민주공화국의 주인이 되는 사회, 정의로운 경제와 안정된 민생, 평화와 역사 정의, 기후 위기를 넘어서는 정의로운 생태사회, 돌봄 중심 사회, 보편적 노동권, 생명과 안전, 성평등과 인권, 표현의 자유와 언론의 공공성, 식량주권, 교육과 청년의 평등한 삶—이 모든 요구들은 민주주의 회복과 함께 실현되어야 할 과제들이다.

특히 이번 사태에서 목도한 혐오와 폭력의 정치가 재발하지 않도록 광장의 요구는 “차별금지법 제정”이라는 결실로 이어져야 한다. 내란 세력이 동원한 극우적 선동은 특정 집단에 대한 혐오를 동력으로 확산되었기 때문이다. 차별금지법을 통해 모든 시민의 존엄과 공존을 보장하는 평등의 법치를 확립하는 것은 폭력의 정치가 다시는 발붙일 수 없도록 토양을 걷어내는 핵심적인 대응이 될 것이다.

12·3 내란은 이승만의 부산파동, 박정희의 유신과 비상계엄, 전두환의 5·17 내란으로 점철된 반민주적 권력 찬탈의 역사적 연장선에 위치한다. 그러나 우리의 역사는 동시에 이러한 폭거에 맞서 진실을 규명하고 엄중히 책임을 물으며 민주주의를 복원해 온 저항의 역사이기도 하다. 우리 사회가 일궈온 과거사 청산의 경험은 단순히 지난 과오를 정리하는 데 그치지 않는다. 그것은 국가 폭력이 휩쓸고 간 자리에 인권과 정의라는 헌법적 가치를 다시 세우는 과정이었고, 민주주의가 현실에서 어떻게 작동해야 하는지를 증명해 온 실천적 이정표였다.

이제 12·3 내란에 대한 책임을 묻는 과정 역시 그 연속선 위에 놓여 있다. 이는 단지 과거의 한 사건을 매듭짓는 절차에 그치지 않고, 민주주의가 나아갈 방향과 우리가 함께 살아갈 사회의 질서를 재정립하는 현재의 선택이다. 광장에서 분출된 시민들의 요구를 보편적 권리 보장과 차별금지법 제정과 같은 구체적 제도로 정착시키는 일은, 우리 민주주의가 ‘수사적인 선언’을 넘어 ‘실효적 제도’로 작동하는지 여부를 가늠하는 기준이 될 것이다.

## 집중분석

1. 검찰개혁의 현황과 과제 : 관료사법에서  
시민중심 사법체계로의 전환 | 장유식
2. 사법행정제도 개혁의 이론과 쟁점 | 공두현
3. 21세기 헌법을 위한 개정 방향 | 장서연



## 집중분석 1

# 검찰개혁의 현황과 과제 : 관료사법에서 시민중심 사법체계로의 전환

장유식 민변 사법센터 소장

## I. 서론

### 1. 검찰개혁의 역사적 배경과 필요성

대한민국 형사 사법체계에서 검찰개혁은 지난 수십 년간 국가권력의 민주적 통제와 인권 보장을 위한 핵심적인 시대적 과제였다. 일제강점기 식 민통치의 도구로 출발하여 해방 이후에도 권위주의 정권하에서 정치권력의 시녀로 기능해온 검찰은, 1987년 민주화 이후에도 수사권과 기소권을 독점하며 ‘검찰공화국’이라 불릴 만큼 막강한 권력을 행사해 왔다. 검찰의 이러한 권력독점은 권력분립의 원칙에 반할 뿐만 아니라, 검찰권 남용과 인권침해의 구조적 원인이 되어왔다.<sup>1</sup>

2016년 촛불혁명을 계기로 검찰개혁은 국민적 과제로 부상하였고, 문재인정부 시기인 2020년과 2022년 두 차례에 걸친 수사권 조정 입법을 통

<sup>1</sup> 임수빈, “검찰권 남용에 대한 통제방안”, 박사학위 논문, 서울대학교 (2017), 25.

해 검찰의 직접수사범위를 축소하고 수사와 기소를 분리하려는 제도적 시도가 있었다. 그러나 검찰의 직접수사범위를 법률이 아닌 대통령령으로 정하도록 위임하고, 법무부의 탈검찰화가 불안전하게 이루어지는 등 여러 가지 구조적 한계를 남겼다.<sup>2</sup>

2022년 출범한 윤석열정부는 이러한 개혁의 흐름을 급격히 퇴행시켰다. 법률의 취지를 무력화하는 이른바 ‘시행령통치’를 통해 검찰의 직접수사권한을 사실상 원상복구하였고, 법무부를 비롯한 정부요직에 검찰출신 인사를 전방위적으로 배치하며 ‘검찰국가’ 체제를 공고히 하였다. 특히 2024년 12·3 비상계엄 선포와 내란사태는 통제받지 않는 검찰권력이 정치권력과 결탁할 때 헌정질서를 어떻게 위협할 수 있는지를 극명하게 보여주었다.

본고는 2026년 1월 현재를 기준으로, 윤석열정부 3년간 자행된 검찰권 남용의 실태를 시민사회의 관점에서 진단하고, 이를 극복하기 위한 개혁방안을 개괄하고자 한다. 수사·기소의 조직적인 완전분리, 지방검찰청 중심제와 검사장 직선제, 수사절차법 제정 등 관료사법의 시대를 끝내고 시민중심의 새로운 사법체계를 구축하기 위한 과제를 분석하고 제안하는 것을 목적으로 한다.

---

2 오병두, “문재인정부 검찰개혁에 대한 평가”, 『민주법학』 제76호, 민주주의법학연구회 (2021), 80-85.

## II. 검찰권 운용현황 진단 및 문제점

### 1. 시행령을 통한 수사권 형해화와 ‘검수원복’

#### 가. 수사개시 범위의 자의적 확대

윤석열 정부는 2022년 개정검찰청법이 검사의 직접수사범위를 ‘부패·경제범죄’ 등 2대 범죄로 축소했음에도 불구하고, 대통령령인 「검사의 수사개시 범죄범위에 관한 규정」을 개정하여 공직자·선거범죄 등을 부패범죄의 범주에 포함시키는 방식으로 수사권을 재확장하였다.

구체적으로 살펴보면, 개정된 시행령은 부패범죄를 ① 사무의 공정을 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 이익이나 손해를 도모하는 범죄, ② 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하는 범죄, ③ 범죄의 은폐나 그 수익의 은닉에 관련된 범죄로 규정했다. 경제범죄는 생산·분배·소비·고용·금융·부동산·유통·수출입 등 경제의 각 분야에서 경제질서를 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 경제적 이익이나 손해를 도모하는 범죄로 정의했다. 이러한 정의는 지극히 포괄적이고 추상적이어서 검찰이 마음만 먹으면 거의 모든 범죄를 부패범죄나 경제범죄로 포섭할 수 있게 만들었다. 실제로 시행령 별표에 열거된 세부 범죄를 보면, 형법상 뇌물죄, 직권남용죄는 물론이고 공직선거법 위반, 정치자금법 위반, 국가보안법 위반 등 광범위한 범죄가 포함되어 있다. 이는 입법부가 국민적 합의를 통해 법률로 정한 ‘수사-기소분리’ 원칙을 행정부가 자의적으로 무력화한 ‘시행령 통치’의 전형이며, 헌법상

행정조직법률주의를 위반한 행위였다.<sup>3</sup>

특히 헌법재판소는 2023년 3월 검찰의 권한쟁의 심판청구를 기각하면서, 검사의 수사권이 헌법상 권한이 아니라 법률로 형성된 권한임을 명확히 했다(헌법재판소 2022헌라). 그럼에도 불구하고 법무부는 위헌적 시행령을 되돌리지 않았고, 이를 근거로 검찰의 직접수사를 확대해 왔다.

#### 나. 보완수사권의 남용과 경찰수사권 침해

2023년 11월 시행된 ‘수사준칙’ 개정안은 검사의 직접보완수사를 원칙화하고, 경찰의 불송치결정에 대한 검사의 재수사 요청권한을 강화하였다. 형사소송법 제196조 제2항은 검사가 사법경찰관으로부터 송치받은 사건에 관하여 “해당사건과 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서” 수사할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 검찰은 ‘직접관련성’이라는 모호한 규정을 활용하여 송치사건 외의 새로운 범죄를 인지하는 등 수사범위를 무분별하게 확대해 왔다. 이는 경찰의 1차적 수사종결권을 실질적으로 무력화하는 결과를 초래하였다.<sup>4</sup>

2024년 상반기 통계에 따르면, 검찰이 경찰에 보완수사를 요구한 사건 중 실제로 ‘법리미진’ 또는 ‘판단누락’을 이유로 한 경우는 전체의 10%에 불과했다. 나머지 90%는 단순 증거보강이나 추가조사 요청, 기타 절차위반 등이었다.<sup>5</sup> 이는 검찰의 보완수사 요구가 실질적으로 경찰수사에 대한

---

3 최정학, “정부의 ‘검·경수사권 조정합의안’에 대한 단상”, 『민주법학』제68호, 민주주의법학연구회(2018), 355.

4 이윤재, “국가수사본부의 문제점과 한계”, 『저스티스』 통권186호, 한국법학원 (2021), 188-190.

5 2024년 10월, 국정감사기간 중 경찰청이 국회 행정안전위원회 소속 이달희 의원실에 제출한 자료에 따르면, 수사미진이 75.4%, 법리미진 또는 판단누락이 10.5%, 기타 절차위반 등 14.1%로 보고됨

재수사나 별건수사로 변질되고 있음을 보여준다.

#### 다. 전건송치 부활시도와 그 문제점

일각에서는 검찰의 수사지휘권과 전건송치제도를 다시 부활해야 한다는 주장도 나오고 있다. 전건송치제도란 경찰이 수사한 모든 사건을 검찰에 송치하여 검토받도록 하는 제도로, 2020년 수사권조정 이전까지 시행되었던 제도이다.

그러나 전건송치제도의 부활은 여러 문제점을 안고 있다. 첫째, 경찰의 1차적 수사종결권을 완전히 부정하는 것으로 수사권 조정의 취지를 정면으로 부정하게 된다. 둘째, 검찰이 연간 수백만건에 달하는 모든 사건을 검토한다는 것은 현실적으로 불가능하며, 결국 형식적 검토에 그칠 수밖에 없다. 셋째, 불필요한 사건송치로 인해 수사기간이 연장되고 당사자들의 고통이 가중된다.

실제로 2023년 경찰이 불송치 결정한 사건 중 검찰이 재수사를 요구한 비율은 5%에 불과했다.<sup>6</sup> 이는 경찰의 법리판단 능력이 크게 부족하지 않음을 보여준다. 그럼에도 굳이 95%의 나머지 사건들까지 검찰로 송치하여 사건을 지연시키겠다는 것은 검찰권력 유지를 위한 명분에 불과하다고 할 것이다.

<sup>6</sup> 경찰청이 국회에 제출한 '연도별 불송치 결정 및 재수사 요청 현황' 자료에 따르면, 2023년 한 해 동안 경찰의 불송치 결정 건수는 약 317,605건, 검찰의 재수사 요청 건수는 약 16,335건으로 재수사 요청 비율은 약 5.14% 정도임

## 2. 국정운영의 검찰사법화와 편향적 수사

### 가. 정치적 목적의 과잉·과소 수사실태

윤석열 정부하의 검찰은 전임정부 인사 및 야권정치인에 대해서는 300회 이상의 압수수색을 자행하는 등 먼지털이식 표적수사를 벌인 반면, 대통령 친인척 관련 의혹이나 ‘50억 클럽’ 등 살아있는 권력에 대해서는 부실하거나 지연된 수사로 일관하였다.<sup>7</sup>

이러한 편파적 수사는 검찰이 정치적 중립성을 상실하고 정권의 시너로 전락했음을 보여준다. 검찰은 “법과원칙”을 내세우지만, 실제로는 정치적 이해관계에 따라 선택적으로 법을 적용하고 있다.

### 나. 언론에 대한 수사와 표현의 자유 침해

특히 뉴스타파 등 언론사에 대한 명예훼손 수사는 검찰의 직접수사대상이 아님에도 불구하고 내부 비공개예규를 근거로 강행되어 언론의 자유를 심각하게 위축시켰다.

2023년 검찰은 뉴스타파가 보도한 윤석열 대통령 관련 의혹 보도에 대해 명예훼손 혐의로 수사에 착수했다. 검찰청법상 검사의 직접수사 대상은 부패범죄와 경제범죄로 제한되어 있고, 명예훼손죄는 이에 해당하지 않는다. 그럼에도 검찰은 "공직자에 대한 명예훼손은 부패범죄에 준하는 중요범죄"라는 내부예규를 근거로 직접수사를 강행했다.<sup>8</sup>

---

7 참여연대 사법감시센터, 『윤석열정부 2년 검찰+보고서 2024: 감사의 나라, 민주주의를 압수수색하다』(2024. 5.), 15-20.

8 민주사회를 위한 변호사 모임, 『윤석열정부 1년 분석 및 평가보고서』(2023. 5.), 45

이 과정에서 검찰은 뉴스타파 사무실을 압수수색하고, 기자들의 취재원을 추적했다. 이는 취재원 보호라는 언론의 기본권을 침해하는 것이자, 권력감시기능을 수행하는 언론을 위축시키는 효과를 낳았다. 국제언론인협회(IFJ)는 이에 대해 “한국 정부의 언론탄압”이라며 우려를 표명했다.

뿐만 아니라 검찰은 정부 비판적인 유튜버, 팟캐스트 진행자들에 대해서도 명예훼손, 모욕 혐의로 수사를 진행했다. 2024년 한 해동안 검찰이 수사한 언론·표현 관련사건은 전년 대비 500% 이상 증가했다.<sup>9</sup> 이는 검찰이 표현의 자유를 억압하는 도구로 활용되고 있음을 보여준다.

#### 다. 디지털 증거의 불법적 수집 및 보관(D-NET)

검찰은 디지털수사망인 ‘디넷(D-NET)’을 통해 영장범위 밖의 전자정보를 이미지파일 형태로 통째로 저장하고 장기간 보관해 왔음이 드러났다.

D-NET은 검찰이 2010년대 초반부터 구축한 디지털 증거관리시스템이다. 검찰은 압수수색과정에서 휴대전화, 컴퓨터 등 디지털기기의 전체 데이터를 이미지 파일로 복제하여 D-NET에 저장해 왔다. 문제는 이 과정에서 영장에 기재된 범죄혐의와 무관한 정보까지 모두 복제·저장했다는 점이다. 예를 들어, A라는 횡령혐의로 압수수색영장이 발부된 경우, 검찰은 피의자의 휴대전화에서 횡령 관련 정보만 확보해야 한다. 그러나 실제로는 휴대전화의 모든 데이터(통화기록, 문자메시지, 사진, 동영상, 앱 데이터 등)를 통째로 복제하여 D-NET에 저장했다. 이렇게 저장된 데이

<sup>9</sup> 2024년 10월 국정감사 기간 중 국회 법제사법위원회 소속 박균택 의원이 서울중앙지검으로부터 제출받은 자료에 따르면, 서울중앙지검의 명예훼손 직수사 사건은 2023년(1~8월)에 11건에서 2024년 (1~8월) 66건으로 500%(6배) 증가함

터는 해당 사건이 종결된 후에도 삭제되지 않고 장기간 보관되었다.

2024년 국회 국정감사에서 이러한 사실이 드러나자, 검찰은 “수사의 효율성을 위한 것”이라고 설명했다. 그러나 이는 헌법상 적법절차 원칙과 영장주의를 정면으로 위반한 것이다. 헌법 제12조는 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니한다”고 규정하고 있다. 영장주의의 핵심은 압수·수색의 범위를 영장에 기재된 범위로 엄격히 제한하는 것인데, D-NET 운영은 이를 무력화한 것이다.

더 심각한 문제는 D-NET에 저장된 정보가 다른 사건수사에 활용될 가능성이다. 이는 사실상 영장 없는 압수·수색을 가능하게 하는 것으로, 시민들에 대한 상시적인 사찰 가능성을 열어두는 것이다. 이는 민주주의의 근간을 위협하는 ‘디지털 캐비닛’으로 기능할 수 있다.

국가인권위원회는 2024년 5월 23일 D-NET 운영에 대해 “국민의 프라이버시권과 개인정보자기결정권을 침해하는 위헌적 관행”이라며 즉각 중단을 권고했다(국가인권위 22진제0414600호). 그러나 검찰은 이를 수용하지 않고 있다.

### 3. 법무부 재검찰화와 검찰카르텔의 공고화

#### 가. 탈검찰화의 역행과 법무부 장악

윤석열정부는 문재인정부 시기 진행된 법무부 비검찰화 조치를 모두 되돌렸다. 문재인정부는 검찰에 대한 민주적 통제를 강화하기 위해 법무부의 핵심보직에 비검사출신을 임명하는 ‘탈검찰화’ 정책을 추진했다. 2020년 판사 출신 이용구 변호사가 법무부차관에 임명된 것이 대표적 사례다.

그러나 윤석열정부 출범 후 이러한 탈검찰화 조치는 모두 뒤집혔다. 법

무부장관에 한동훈 검사, 차관에 이노공 검사가 임명되었다. 법무부 기획조정실장, 검찰국장 등 핵심 보직도 모두 검사로 채워졌다. 법무부 파견 검사수는 2025년 기준 58명으로, 문재인정부 말기(35명)에 비해 65% 이상 증가했다.

특히 주목할 점은 법무부 인사·감찰·인권 등 검찰감독 기능을 담당하는 핵심 보직까지 검사들이 장악했다는 것이다. 법무부 검찰관에 검사 출신이 임명되면서, 감찰에 대한 감찰이 사실상 '검사의 검사에 대한 감찰'이 되어버렸다.<sup>10</sup> 이는 감찰의 독립성과 공정성을 근본적으로 훼손하는 것이다.

법무부 인권국도 마찬가지다. 인권국은 수사과정에서의 인권침해를 감독하는 역할을 하는데, 인권국장과 주요보직에 검사들이 임명되면서 검찰수사에 대한 인권감독기능이 유명무실해졌다. 2024년 법무부 인권국이 검찰의 인권침해에 대해 시정조치를 내린 사례는 단 한건도 없었다. 법무부는 검찰을 감독하고 통제해야 할 상급기관이 아니라, 검찰의 이익을 대변하고 검찰권력을 확대하는데 복무하는 기관이 되어 버렸다.

#### 나. 외부기관 파견을 통한 영향력 확대

검찰출신 인사들은 대통령실뿐만 아니라 금융감독원, 방송통신위원회, 국민권익위원회, 심지어 교육부와 보건복지부 등 주요 국정운영기관의 요직을 독점하였다.

윤석열대통령실에는 전·현직 검사 출신이 대거 포진해 있다. 대통령실 민정수석에 검사 출신이 임명되었고, 민정비서관실에도 다수의 검사가 파

<sup>10</sup> 이광철, “검찰개혁의 목표와 기초, 구체적 내용”, 대한민국 검찰제도 전면개혁 입법방향 토론회, 박은정 의원실(2024. 6. 12. 발표), 12.

견되었다. 대통령실 법무비서관, 반부패비서관 등도 모두 검사 출신이다. 2024년 기준 대통령실에 파견된 검사는 총15명으로, 역대 정부 중 가장 많은 수치다.

이러한 인사배치는 공직사회의 전문성을 훼손하고, 검찰네트워크를 통한 ‘수사통치’를 가능케 하는 구조적 기반이 되어 민주공화국의 골간을 파괴하였다. 각 기관의 독립성과 전문성이 훼손되고, 모든 국정운영이 검찰의 시각과 이해관계에 종속되는 결과를 낳았다.

특히 문제가 되는 것은 이들 검사 출신 인사들이 ‘검사동일체’ 원리에 따라 움직인다는 점이다. 검사동일체란 모든 검사가 하나의 조직체로서 행동한다는 원리로, 개별 검사의 독립성보다 조직의 통일성을 강조하는 개념이다. 이 원리가 검찰조직을 넘어 정부 전체로 확산되면서, 대통령실-법무부-검찰청-외부기관으로 이어지는 거대한 검찰카르텔이 형성되었다.

#### 다. 검찰 파견 심사위원회 폐지와 무분별한 파견

문재인정부는 검사의 무분별한 외부파견을 막기 위해 '검사파견심사위원회'를 도입했다. 이 위원회는 법무부장관, 검찰총장, 외부전문가 등으로 구성되어 검사파견의 필요성과 적정성을 심사했다.

그러나 윤석열정부는 2022년 이 위원회를 폐지했다. 이에 따라 검사 파견은 법무부장관의 일방적 판단만으로 가능하게 되었다. 검사 출신 법무부장관이 검사파견을 결정하는 구조가 되면서, 파견에 대한 견제장치가 완전히 사라졌다. 그 결과 검사파견이 급증했다. 2024년 기준 외부기관에 파견된 검사는 총120명으로, 문재인정부 말기(75명)에 비해 60% 증가했

다.<sup>11</sup> 파견기관도 다양해져서, 과거에는 주로 청와대, 국회, 감사원 등 권력기관에 파견되었다면, 이제는 거의 모든 정부 부처와 공공기관에 검사가 파견되고 있다.

### Ⅲ. 검찰개혁의 핵심과제와 방향

#### 1. 수사·기소의 조직적 완전 분리와 기관 재편

##### 가. 공소청으로의 전환과 검찰청 폐지

수사권과 기소권을 한 기관이 독점하는 구조는 수사관이 자신의 판단을 정당화하려는 ‘확증편향(confirmation bias)’과 견제받지 않는 권력남용을 필연적으로 야기한다.<sup>12</sup> 따라서 검찰청을 폐지하고, 수사기능은 완전히 분리하여 순수한 공소기관인 ‘공소청’으로 전환해야 한다는 견해가 유력한 개혁방안으로 등장하였다. 오랜 공방 끝에 드디어 2025년 9월 26일, 기득권세력의 저항을 뚫고, 검찰청 폐지와 수사·기소권 분리를 골자로 한 정부조직법 개정안이 국회와 국무회의를 통과했다. 이에 따라 공소청의 검사는 ① 수사기관이 송치한 사건의 기소여부 결정, ② 법원에서의 공소유지, ③ 재판집행의 지휘·감독, ④ 수사기관의 위법수사에 대한 통제(영장청구심사, 수사중단명령 등) 역할만을 수행한다. 다만, 법시행이 1년 유

11 2024년 10월 국회 법제사법위원회의 법무부 국정감사 과정에서 더불어민주당 이성운 의원이 법무부로부터 제출받은 자료를 분석해 발표한 내용에 근거함

12 오병두, “수사-기소 분리와 형사사법개혁”, 형사사법체계 앞으로 나아갈 길은 어디인가, 참여연대(2024. 7. 16. 발표), 18.

예<sup>13</sup>되었고, 보완수사권 등 예민한 주제에 대해서는 아직 논의 중이기 때문에 그 추이를 예의주시해야 한다.

#### 나. 중대범죄수사청의 신설 및 인력 재배치

검찰이 담당하던 중대범죄 수사기능은 ‘중대범죄수사청’으로 이관된다. 중수청은 경찰청 내 사법경찰 인력과 검찰의 직접수사 인력을 통합하여 행정안전부 소속 외청으로 신설된다.<sup>14</sup> 주요 내용은 아래와 같다.

중대범죄 수사청의 조직 구성은 행정안전부 소속 외청으로 설치하되, 인사와 예산에 관한 독립성을 보장하고, 중대범죄 수사청장은 추천위원회가 복수 추천하고 대통령이 임명하되, 국회 인사청문회를 거치도록 한다. 임기는 3년으로 하고 1회에 한해 연임을 허용한다. 15년 이상의 법조경력 등 자격요건을 갖춘 자 중에서 선발한다. 조직은 본청과 지방청의 2단계 구조로 하되, 지방청은 광역시·도 단위로 설치하는 것이 유력하다. 고등청은 설치하지 않는다. 여러 단계의 지방조직은 불필요하며, 수사권 대상 범죄의 성격에 따라 지방조직을 구성한다. 인력은 검찰의 직접수사 인력(약6,000명)과 경찰청 국가수사본부인력 중 일부를 통합하여 구성할 것으로 예상된다. 다만 국가의 수사능력 총량이 과잉되지 않도록 적정규모를 유지할 필요가 있다. 중대범죄수사청의 수사대상은 부패범죄, 경제범죄 등을 중심으로 구체화될 것으로 보인다. 다만 범죄유형을 규정할 때 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 등 비법률적 용어사용을 지양하고, 구체적인 법률조항

---

13 1년의 유예기간 동안 국무총리실 산하 범정부 태스크포스(TF)인 검찰개혁추진단을 통해 민주당과 정부, 대통령실이 세부 방안을 논의 중이다.

14 중수청의 소속에 대해서는 치열한 눈치싸움이 진행되었다. 기존 검찰측 입장은 법무부 산하에 두는 것이었으나, 검찰과 중수청의 유착 우려에 따라 행안부 산하로 결론지어졌다. 그 외에도 총리실 산하, 독립기구로 두는 방안 등이 논의되었다.

을 명시하여 자의적 해석의 여지를 없애야 한다.<sup>15</sup> 한편, 일반형사사건은 경찰이 수사권을 갖도록 하는 것이 바람직하며, 특수한 수사기법이 필요한지 여부, 범죄가 발생하는 장소적 범위(전국적/국제적), 공수처의 수사권 대상범죄와의 관계 등을 고려하여 결정할 문제이다.<sup>16</sup>

#### 다. 수사와 기소의 협력 및 견제 메커니즘

수사와 기소를 조직적으로 분리하되, 양 기관이 협력하고 견제할 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다. 협력메커니즘은 수사단계에서의 협력, 증거보완, 공판준비 등에서 필수적이며, 예컨대, 수사단계에서 공소청 검사는 수사기관의 요청이 있는 경우 법률자문을 제공하고, 영장청구를 대행한다. 다만 검사가 수사를 직접 지휘하거나 수사방향을 결정해서는 안 된다. 증거보완과 관련하여, 공소청 검사는 송치받은 사건에 대해 증거가 부족하다고 판단하는 경우 수사기관에 보완수사를 요청할 수 있다. 다만 이는 ‘요청’에 그쳐야 하며,<sup>17</sup> 수사기관이 이를 거부하는 경우 검사는 기존 증거만으로 기소여부를 판단해야 한다. 공판준비와 관련하여, 기소 후 공판준비 과정에서 추가증거가 필요한 경우 검사는 수사기관에 협조를 요청할 수 있다.

견제메커니즘도 필수적이다. 검사는 영장청구권을 통해 수사기관의 위

15 서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사·기소 분리방안 - 중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심개요를 중심으로-”, 『법학논총』 제34권 제2호, 국민대학교 법학연구소 (2021, 10), 98-102.

16 영국SFO(중대범죄수사청) 등 외국의 사례를 참고할 필요가 있다. 영국SFO는 1988년 기존 경찰력으로 대처하기 어려운 복잡한 경제범죄에 대하여 인지, 수사, 기소를 전담할 새로운 특별수사기구로 출범하였다. 중대한 사기범죄(피해금액이 일정한 금액 이상, 국제적인 범행, 광범위한 공익관련 사건, 수사과정에서 전문지식이 필요한 경우 등)이 그 대상이다.

17 2025년 12월 현재, 마지막으로 남아있는 쟁점이 ‘보완수사권’ 문제이다. 검찰과 그 동조자들은 필사적으로 ‘보완수사권’을 남겨두기 위해 노력하고 있다.

법한 강제수사를 사전에 차단해야 하고, 수사기관의 수사가 위법하거나 인권침해의 우려가 있다고 판단하는 경우 수사중단을 명령할 수 있도록 한다. 검사의 불기소결정에 대해서는 고소인· 고발인이 항고할 수 있고, 항고가 기각된 경우 법원에 재정신청을 할 수 있다. 한편, 검사만이 공소를 제기할 수 있으므로(기소독점권), 수사기관이 아무리 수사를 완료하더라도 검사가 기소하지 않으면 재판에 회부되지 않는다. 이를 통해 수사기관의 무리한 수사를 견제한다.

## 2. 단일 검찰체제 해체와 민주적 통제의 실질화

### 가. 지방검찰청 중심제와 검사장 직선제

현행 검찰청법은 검찰총장을 정점으로 하는 위계적 조직구조를 규정하고 있다. 검찰총장은 전국의 모든 검사를 지휘·감독하며, 검사동일체원칙에 따라 개별 검사의 처분도 검찰총장의 의사로 간주된다. 검찰청법 제7조는 “검사는 검찰사무에 관하여 소속상급자의 지휘·감독에 따른다”고 규정하고, 제7조의2는 “검찰총장, 각급 검찰청의 검사장 및 지청장은 소속 검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있다”고 규정한다. 또한 “검찰총장, 각급 검찰청의 검사장 및 지청장은 소속 검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 검사로 하여금 처리하게 할 수 있다”고 규정한다. 이러한 구조는 권력의 집중, 정치적 종속, 지역적 특성 무시 등의 문제를 야기한다. 이를 해결하기 위해서는 전국적 단일 검찰체제인 ‘제왕적 검찰총장체제’를 해체하고 지방검찰청 단위로 검찰권을 분산해야 한다. 구체적으로 고등검찰청 폐지, 지방청의 독립성 강화, 검사장의 권한 강화 등 제도적 뒷받침이 필요하다.

나아가 시민사법의 원리를 실현하기 위해 지방검찰청 검사장을 시민들이 직접 선출하는 ‘검사장 직선제’ 도입을 적극 검토할 필요가 있다.<sup>18</sup> 검사장 직선제는 민주적 정당성 확보를 통해 시민에 대한 책임성이 강화되고, 정치권력으로부터의 독립이 이루어지며, 각 지역의 시민들이자신들의 필요와 가치관에 맞는 검사장을 선출함으로써 지역적 특성을 극대화할 수 있다.<sup>19</sup>

#### 나. 시민참여기구의 제도화 및 권한 강화

검찰권과 수사권 행사의 독점과 남용을 방지하기 위해 각급 공소청과 수사청에 시민이 참여하는 ‘공소심의위원회’ 및 ‘수사위원회’를 설치해야 한다.

공소심의위원회는 기소·불기소 결정의 적정성 심의, 검사에 대한 직무감찰, 인권침해 감독 등의 기능을 부여한다. 위원은 적정수로 구성하되, 변호사, 교수, 시민단체 활동가, 언론인 등 다양한 분야의 전문가로 구성하고, 검사 출신은 포함하지 않는다. 위원 선출도 시민추천위원회가 추천하고, 지방의회가 인준하는 등의 절차를 마련한다. 또한 공소심의위원회의 결정은 권고가 아닌 의결로 하여 구속력을 갖도록 하고, 자료요구권, 조사권, 시정명령권 등을 부여하고 실효적 권한 행사를 보장해야 한다.

중대범죄수사청에도 유사한 ‘수사위원회’를 설치하여 수사의 적법성과 공정성을 감독하도록 한다. 시민참여기구의 전문성 부족 문제는 변호사

18 윤동호, “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사·기소 분리방안”, 『비교형사법연구』 제19권 제4호, 한국비교형사법학회(2018), 185-188.

19 검사장직선제에 대해서는 전문성 부족(시민들이 검사장의 전문성을 제대로 평가하기 어렵다), 포퓰리즘, 정치화에 대한 우려가 제기된다. 그러나, 전문성 부족에 대해서는 후보자의 경력과 공약을 공개하고, 공개 토론회를 개최하여 시민들이 충분한 정보를 바탕으로 선택할수 있도록 운영하고, 포퓰리즘에 대해서는 검사장의 권한을 명확히 제한하고, 개별사건에 대한 부당한 개입을 금지하는 장치를 마련하는 것으로 대응하며, 정치화에 대해서는 정당공천을 금지하고, 선거운동방식을 제한하여 과도한 정치화를 방지하는 등 조치가 가능하다.

자격이 있는 법률보좌관제도를 통해 보완할 수 있을 것이다. 법률보좌관은 위원회의 심의를 지원하고, 법률적 쟁점에 대한 자문을 제공한다.

### 3. 수사절차법 제정과 적법절차 확립

#### 가. 수사절차의 명문화 및 법정주의 구현

현행 형사소송법은 수사절차에 관한 규정이 매우 간략하고 추상적이다. 구체적인 수사방법, 수사기관의 권한과 한계, 피의자의 권리 등은 대부분 수사기관의 내부 지침이나 시행령에 규정되어있다. 수사기관의 지침이나 시행령에 산재해 있는 규정들을 법률로 상향하여 ‘수사절차법’을 제정해야 한다.<sup>20</sup>

수사절차법은 수사기관 중심이 아닌 수사를 받는 시민(수사대상자) 중심으로 구성되어야 한다. 즉, 수사기관이 무엇을 할 수 있는가가 아니라, 시민이 어떤 권리를 가지며 수사기관은 어떤 한계내에서만 권한을 행사할 수 있는가를 중심으로 규정해야 한다.

#### 나. 압수·수색영장 대면심리제도 도입

현행 형사소송법은 영장발부를 위해 법관의 심사를 거치도록 규정하고 있으나, 실무상 법관은 서면심사만으로 영장을 발부하는 경우가 대부분이다. 무분별한 강제수사와 영장청구를 제어하기 위해 법관이 영장발부전 수사관을 심문하여 영장의 필요성을 검증하는 ‘대면심리제도’를 도입할

---

<sup>20</sup> 김지미, “수사, 기소분리의 원칙을 실현하기 위한 과제”, 형사사법 제도개혁 어떻게 할 것인가, 국회 사개특위(2022, 11, 21, 발표), 8.

필요가 있다.

한편, 디지털 증거에 대한 특칙을 마련해야 한다. 스마트폰 등 전자정보에 대한 압수·수색은 특히 신중해야 한다. 전자정보는 방대한 양의 개인 정보를 포함하고 있어, 영장에 기재된 범죄와 무관한 정보까지 수사기관이 열람할 위험이 크기 때문이다.

#### IV. 결론

2025년 12월 현재 대한민국은 윤석열정부의 ‘검찰국가’가 초래한 헌정 중단 위기를 시민의 힘으로 극복하고 새로운 사법정의를 구축해야 하는 과제를 안고 있다. 지난 3년의 경험은 검찰개혁이 단순히 기관간의 권한 조정 문제가 아니라, 민주주의와 시민주권을 지키기 위한 생존의 문제임을 증명하였다.

향후 검찰개혁의 성패는 수사와 기소의 조직적 분리를 얼마나 비가역적으로 완성하느냐와, 관료사법의 장벽을 허물고 시민의 실질적인 통제를 얼마나 보장하느냐에 달려 있다. 2025년 9월 26일 정부조직법 개정안 통과를 통해, 공소청법, 중대범죄수사청법이라는 큰 가닥은 잡혔지만, 아직도 갈 길이 멀다. 수사절차법과 형사소송법 개정은 아직 본격적으로 시작도 하지 못한 단계이다.

대한민국은 두 번이나 대통령을 ‘파면’한 나라이다. 국민들은 이제 ‘검찰을 파면’하고 새로운 형사사법 시스템을 만들어 가고 있다. 12·3 내란사태는 검찰권력이 정치권력과 결탁할 때 어떤 재앙을 초래할 수 있는지를 보여주었다. 우리는 이러한 비극이 다시는 반복되지 않도록 지혜를 모으고, 과감하게 실천해 나가야 한다.

## 참고문헌

---

### 학위논문

임수빈, “검찰권 남용에 대한 통제방안”, 박사학위논문, 서울대학교(2017).

신유리, “수사구조개혁에 관한 연구”, 박사학위논문, 한양대학교(2019).

### 세미나및토론회발표문

김지미, “수사, 기소분리의 원칙을 실현하기 위한 과제”, 형사사법 제도개혁 어떻게 할 것인가, 국회 사개특위(2022. 11. 21. 발표).

오병두, “수사-기소 분리와 형사사법개혁”, 형사사법체계 앞으로 나아갈 길은 어디인가, 참여연대(2024. 7. 16. 발표).

이광철, “검찰개혁의 목표와 기초, 구체적 내용”, 대한민국 검찰제도 전면개혁 입법 방향 토론회, 박은정 의원실(2024. 6. 12. 발표).

### 단행본 및 간행물

민주사회를 위한 변호사 모임, “윤석열정부 1년분석 및 평가보고서”(2023. 5.).

참여연대 사법감시센터, “윤석열정부 2년 검찰+보고서 2024: 감사의 나라, 민주주의를 압수수색하다”(2024. 5.).

이완규, “2020년 검찰개혁법 해설”, 박영사(2020).

정웅석, “국가형사사법체계와 수사구조 연구: 개정 형사소송법 및 군사법원법 해설”, 박영사(2022).

### 학술논문

서보학, “검찰개혁완성을 위한 완전한 수사·기소분리방안—중대범죄전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심개요를 중심으로—”, 『법학논총』 제34권 제2호, 국민대학교 법학연구소(2021. 10).

오병두, “문재인정부 검찰개혁에 대한 평가”, 『민주법학』 제76호, 민주주의법학연

구회(2021).

윤동호, “대선공약, 국정과제이행을 위한 수사·기소분리방안”, 『비교형사법연구』 제19권 제4호, 한국비교형사법학회(2018).

이성기, “수사-기소의 분리와 검찰개혁”, 『형사정책』 제29권 제1호, 형사정책학회(2017. 4).

이운제, “국가수사본부의 문제점과 한계”, 『저스티스』 통권186호, 한국법학원(2021).

최정학, “정부의 ‘검·경수사권 조정합의안’에 대한 단상”, 『민주법학』 제68호, 민주주의법학연구회(2018).

# 사법행정제도 개혁의 이론과 쟁점<sup>1</sup>

공두현 서울대학교 법학전문대학원

## I. 사법행정제도 개혁의 이유

지난 2025년에는 기존의 사법행정구조를 변경하기 위한 법원조직법 개정안들이 발의되었다.<sup>2</sup> 그중 전현희 의원이 대표발의한 법안은 법원행정처를 폐지하고 합의제 기구인 사법행정위원회를 구성하여 사법행정의 독립성·공정성·투명성을 확보하는 것을 제안이유로 삼고 있다. 물론 위와 같은 법안이 갑작스럽게 등장한 것은 아니다.

우리나라의 사법행정제도는 대법원장과 법원행정처를 중심으로 하는 수직적, 중앙집중적, 폐쇄적 구조를 가지고 있었고, 이러한 구조의 문제점은 2017년 사법행정권 남용 사태를 기점으로 극명하게 드러났다. 이에 재판의 독립을 위협할 수 있는 제도적 요소들을 변화시키기 위한 움직임

---

1 이 글은 2025. 11. 28. 국회에서 열린 '제왕적 대법원장제 개혁, 법원행정처 폐지 정책토론회'에서 발표한 발제문을 수정·보완한 것이다. 일부 내용은 공두현, "사법행정제도 개혁의 성과와 과제", 법조 제72권 제6호, 법조협회 (2023)에서 발췌하였다.

2 「법원조직법 일부개정법률안(2025. 9. 5. 이해민의원 대표발의, 의안번호 2212722)」; 「법원조직법 일부개정법률안(2025. 12. 3. 전현희의원 대표발의, 의안번호 2214807)」.

이 진행되었고 사법행정제도의 개혁 방안이 활발하게 논의되었다. 그러나 제20대 국회, 제21대 국회에서 발의된 여러 법률안은 진지한 논의를 거치지 못한 채 폐기되었고, 입법을 통한 제도화도 오랜 기간 멈춰있었다.

상당한 시간이 흘렀지만 지금이라도 미완의 과제들을 다시 검토하고 변화의 흐름을 만들어가려는 시도는 큰 의미를 가진다. 다만 사법행정제도를 올바른 방향으로 변화시키는 것이 아니라 정치세력이 사법행정에 개입하는 통로를 만드는 것이 아니냐는 우려도 존재한다.

때문에 한 가지 질문을 반드시 되새겨야 한다. 왜 사법행정제도를 개혁하고자 하는가? 법관과 재판의 독립을 사법부 외부로부터 보장함과 동시에 사법부 내부로부터의 독립을 수호하고, 다양하고 균형있는 목소리를 반영한 사법행정으로 중립성을 확보하며, 개방적이고 투명한 절차를 통해 국민의 감시와 견제를 받도록 하기 위해서였다. 그 궁극적인 목적은 공정한 재판을 하는 법원을 만들어가는 것이다.

이제 이러한 요청에 응답할 수 있는 가장 합리적인 방안이 무엇인지를 모색하기 위해, 기존의 논의를 살펴보고, 역사적 맥락, 국제적인 기준, 부작용의 가능성 등의 관점에서 사법행정제도 개혁의 여러 쟁점들을 다시 한번 살펴보고자 한다.

## II. 2017년 이후 대법원의 자체적인 사법행정 개혁 시도

### 1. 기존 법원행정처 구조의 문제점과 개혁의 방향

법원조직법 제19조 제1항은 “사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 법원행정처는

사법행정의 기본적인 집행기구가 된다.<sup>3</sup> 아울러 사법행정의 최종적인 의사결정기구인 대법관회의가 실제로는 상징적인 역할에 머무르게 되면서,<sup>4</sup> 법원행정처는 포괄적인 의사결정 기능까지 담당하게 되었다. 1994년부터는 사법제도연구에 관한 사무를 추가로 관장하게 되었고,<sup>5</sup> 이로써 법원행정처는 대법원에 소속된 기관인 동시에 사법행정에 관하여 의사결정, 집행, 연구 기능을 모두 광범위하게 관장하는 중앙집중적 기관으로 존재하게 된 것이다.<sup>6</sup>

이러한 법원행정처는 견제와 균형의 원리가 작동할 수 없다는 난점을 지니고 있었다. 나아가 지시-보고 중심의 의사결정체제로 움직였기 때문에 중앙집중적이고 수직적인 특징이 더욱 부각되었고, 이에 대한 비판도 제기되었다.<sup>7</sup> 또한 의사결정에 관한 절차가 명확하게 규정되지 않아 불투명한 측면이 있었다. 지시와 보고는 외부에 공개되지 않았고, 실장회의 등의 비공식 절차가 큰 비중을 차지했다. 법원행정처는 수직적 중앙집중적 폐쇄적 사법행정구조로 인해 법원 내부에서 법관의 독립을 저해할 위험성을 내포하고 있었다. 결국 사법행정권 남용 사태를 계기로 모순이 드러나면서 법원 내에서도 사법행정제도 개혁에 관하여 뜨거운 논의가 펼쳐졌다.

당시 전국법관대표회의에서는 의사결정, 집행, 연구 기능이 결합된 법원행정처를 의사결정 중심의 수평적 회의체, 집행 중심의 법원사무처, 연

3 우리나라의 사법행정기구인 법원행정처는 최고심급 재판기구인 대법원에 소속되어 있어 사법행정기구와 재판기구가 조직적으로 분리되지 않은 상태이다.

4 미군정청의 과도법원조직법은 대법관회의를 사법행정의 최고의결기관으로 명시하고 있었으나, 이후 제정된 법원조직법은 대법관회의의 사법행정 최고의결기관으로서의 위상을 삭제하고 권한을 제한적으로 열거하였다. 구체적인 내용은 공두현, 앞의 글(각주 1), 207. 이하 참조.

5 「법원조직법(법률 제4765호, 1994. 7. 27., 일부개정)」 제19조 제2항.

6 한상희, “법원행정처의 개혁방향”, 민주법학 제29호, 민주주의법학연구회 (2005), 7.

7 법원행정처, 국민과 함께하는 사법발전위원회 백서, 법원행정처 (2020), 276.

구 중심의 사법정책연구원 및 사법연수원으로 기능적, 조직적으로 분리하는 것이 하나의 대안이 되었다. 사법행정절차를 투명하게 진행하는 것, 사법행정에 법원 외부의 인사가 참여하여 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 하는 것 역시 중요한 과제로 인식되었다. 이러한 기본적인 방향을 수평화, 분권화, 개방화라고 말할 수 있다.

## 2. 각국의 사법행정구조와 우리나라의 논쟁 구도

그러나 당시 제시된 대안들은 각론에서 적지 않은 견해 차이가 있었다. 궁극적으로는 지향하는 사법행정구조의 모델에 차이가 있었다고 할 수 있다. 이에 잠시 독일의 행정부 모델, 유럽 여러 국가의 사법행정 관련 위원회(이하 '사법위원회') 모델, 미국의 법원 내 회의체 모델을 살펴 볼 필요가 있다.

유럽의 전통적인 행정부 모델은 주로 법무부가 사법행정을 담당하는 방식이었다. 독일이 대표적으로 행정부형 사법행정구조를 유지하는 국가이다. 다만 독일 사법행정의 또다른 특징은 다양한 법관대표기구가 사법행정에 참여한다는 점이다. 각 법원에 설치되는 사무분담위원회가 법원의 사무분담 계획을 정하고, 법관대표위원회는 법관인사에 관한 의견을 제시한다.<sup>8</sup> 이처럼 독일은 전통적인 행정부 중심의 체계를 지니고 있지만 사법의 독립과 조화를 이루도록 하기 위해 법관대표기구의 사법행정 참여를 보장하는 점이 특징이다.

한편 상당수의 다른 유럽 국가들은 사법행정의 집행은 행정부가 계속 담당하면서도 독립적인 회의체를 설치하고 일정한 의사결정 권한을 이관

<sup>8</sup> 법원행정처 외국사법제도연구반, 외국사법제도연구(21) -각국의 사법행정제도에 관한 연구-, 법원행정처(2017), 243-244.

하는 모델로 사법행정구조를 발전시켰다.<sup>9</sup> 예를 들어 프랑스는 사법행정 기구로 헌법기관인 최고사법관회의가 있다. 최고사법관회의는 전체회의, 법관분과위원회, 검사분과위원회로 나뉘어 있는데, 그 중 법원에 관한 사항은 법관분과위원회에서 결정한다.<sup>10</sup> 스페인도 사법부의 최고 의결기구로 사법부총평의회를 두고 있다.<sup>11</sup>

한편, 미국도 원래 법무부가 사법행정을 담당하고 있었으나, 1922년 연방사법회의를 창설하면서<sup>12</sup> 사법행정에 관한 의사결정기구를 법원 내에 설치하였고, 1939년 연방법원행정처가 설립되어 사법행정의 집행을 이관하였다. 이어서 1967년 연구와 교육을 담당하는 연방사법센터가 창설되었다.<sup>13</sup> 이로써 의사결정은 연방사법회의가, 집행은 연방법원행정처가, 연구와 교육은 연방사법센터가 담당하는 미국의 사법행정구조가 형성되었다. 삼권분립을 더욱 강하게 보장하는 법원 내 회의체 중심 모델이라고 할 수 있다.<sup>14</sup>

한편, 우리나라는 일제강점기의 행정부형 사법행정구조가 미군정 이후 삼권분립을 강하게 보장하는 법원형 사법행정구조로 변화하였으나, 회의체 중심의 구조로 발전하지 못하고 대법원장 중심의 사법행정구조로 남아 있는 상황이다.

---

9 김도현, “법관에 의한 사법행정의 식민지화-사법행정의 거버넌스 모델과 관련하여”, 법과사회 제59호, 법과사회이론학회 (2018), 185-187.

10 <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/nos-missions/>, 2025. 12. 31. 열람.

11 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/>, 2025. 12. 31. 열람.

12 정확하게는 1922년 연방사법회의의 전신인 순회구원로법관회의(Conference of Senior Circuit Judges)를 설치하였고, 순회구원로법관회의는 1948년 명칭을 연방사법회의(Judicial Conference of the United States)로 변경하였다.

13 김도현, “법관지배형 사법행정의 분권주의적 기초: 미국연방사법행정의 현황과 역사”, 법과사회 65호, 법과사회이론학회 (2020), 176-182.

14 문준영 외 3, 대한민국 법원 재건 시기의 미군정 법률고문 에른스트 프랭켈 등 대한민국 법원의 재건 및 성립에 관한 인물들에 대한 연구 연구보고서 제1권, 법원행정처 (2016), 63-70.

우리나라에서 논의되는 사법행정제도 개혁 방안도 위와 같은 사법행정 구조의 모델을 기초로 한다. 즉 ① 유럽의 사법위원회 중심 사법행정구조를 지향하는 방안, ② 미국과 같은 법원 내 회의체 중심의 사법행정구조를 지향하는 방안, ③ 대법원장 중심의 사법행정구조를 유지하면서 여러 심의기구 또는 자문기구로 보완하려는 방안이 서로 대립하면서 계속 쟁점을 형성해왔던 것이다.<sup>15</sup>

일례로 최근 발의된 관련 법안들은 기본적으로 유럽의 사법위원회 모델을 지향하고 있다고 평가할 수 있다. 한편 2017년 전국법관대표회의가 제시한 대안은 법원 내 회의체 중심의 사법행정구조를 모델로 삼고 있었다. 대법원이 2018. 12. 12. 국회에 제출한 법률 개정 의견은 대법원장의 사법행정 총괄권한을 유지한다는 점에서 대법원장 중심의 사법행정구조를 유지하는 안이었다. 다만 구체적인 방안들은 여러 모델의 요소를 부분적으로 절충하면서 수립되는 측면도 있다.

### 3. 사법행정자문회의의 설치와 운영 경험

그러나 대법원이 제시한 대안이나 국회에서 발의되었던 다양한 법안들이 입법을 통해 제도화되지 못하였고,<sup>16</sup> 대법원은 2019. 8. 19. 대법원규칙으로 사법행정자문회의를 설치하였다. 종래 대법원장과 법원행정처에 의하여 독점적·폐쇄적으로 이루어져 온 사법행정에 관하여 그 투명성을 제고하고 민주성을 강화하기 위한 목적이 대법원규칙에 명시되었다.<sup>17</sup> 사

<sup>15</sup> 당시 법원 내의 논쟁에 관해서는, 공두현, 앞의 글(각주 1), 232, 이하 참조.

<sup>16</sup> 한편 제20대 국회는 2020. 3. 24. 법원조직법을 개정하여 법관의 관료화를 심화시킨다는 비판을 받아 온 고등법원 부장판사 제도를 폐지하였다.

<sup>17</sup> 「사법행정자문회의의 규칙(대법원규칙 제2857호, 2019. 8. 19., 제정)」.

법행정자문회의는 일정 범위의 사법행정사무에 관하여 대법원장이 부의하는 사항 등을 자문하는 자문기구였다. 대법원장, 법관 위원 5인, 외부 위원 4인, 총 10인으로 구성되었고,<sup>18</sup> 대법원장이 당연직 의장이 되었다.<sup>19</sup>

사법행정자문회의는 그 안건과 회의록을 대법원 홈페이지에 공개하고 있다는 점에서 사법행정제도의 투명화에 상당한 기여를 하였다. 또한 주요한 쟁점에 관하여 분과위원회 내지 특별위원회를 설치하고 법원 내부, 외부의 인사가 참여하도록 하였다.<sup>20</sup> 이처럼 분과위원회와 산하 소위원회를 다층적으로 구성하여 운영하면서 의사결정에 필요한 전문성을 보완하고 있었다.

특히 필요적으로 설치하도록 규정한<sup>21</sup> 사법행정자문회의 산하 법관인사분과위원회는 선발성 법관인사에 관한 의사결정의 모델을 새롭게 제시하였다. 2020년부터는 선발성 보직에 대해 사법행정자문회의 산하 법관인사분과위원회의 연구·검토와 사법행정자문회의의 자문을 거치는 법관인사운영방식이 도입되었다.<sup>22</sup> 이후 점차 범위가 확대되어 2022년, 2023년에는 ① 가사소년 전문법관 선발, ② 현재 파견연구관 선발, ③ 대법원 재판연구관 선발, ④ 사법정책연구원 연구위원 선발, ⑤ 사법연수원 교수 선발, ⑥ 고법판사 신규 보임, ⑦ 지원장 선발, ⑧ 장기근무법관 선정, ⑨ 의료·건설 전문법관 선발까지 이러한 절차에 기초한 인사가 이루어졌다.<sup>23</sup> 법관인사의 투명성, 객관성을 높이고 대법원장의 인사 재량을 축소

---

18 대법원장을 제외한 위원 9인은 전국법원장회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 2인, 전국법관대표회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 3인, 학식과 덕망이 있는 사람으로서 법관이 아닌 사람 4인으로 구성된다.

19 사법행정자문회의의 규칙 제4조.

20 사법행정자문회의의 규칙 제8조.

21 사법행정자문회의의 규칙 제10조.

22 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 대법원, 지방법원 부장판사 이하 인사 실시(2020. 2. 6. 등록).

23 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 대법원, 지방법원 부장판사 이

하기 위한 취지였다.<sup>24</sup>

그러나 사법행정자문회의는 다양한 긍정적인 기능에도 불구하고 대법원장이 부의한 제한적인 사항에 대한 자문기구라는 한계가 있었다. 대법원장이 여전히 사법행정권한을 전적으로 총괄하고 법원행정처가 의사결정과 집행을 포괄하고 있었으며 사법행정자문회의는 언제든지 중단될 수 있는 상태였다. 결국 사법행정자문회의는 2023년 9월을 마지막으로 열리지 않았다. 대법원장 교체 이후 2024년 6월 사법정책자문위원회로 대체되었으나, 사법정책자문위원회도 2025년 6월 제11차 회의를 마지막으로 운영이 중단되었다.<sup>25</sup>

이로써 법원행정처가 수행하는 사법행정에 관하여 논의하는 공식적인 회의체는 더이상 존재하지 않는다. 사법행정의 투명화, 개방화의 측면, 대법원장과 법원행정처의 권한 분산의 측면에서 상당한 후퇴가 있었던 것이다. 사법행정에 관한 의사결정이 어떤 절차를 통해 이루어지는지를 공개하지도 않는다. 사법행정구조의 개혁이 시급한 이유이다.

다른 한편, 최근 발의된 법안을 포함하여 국회에서 발의된 사법행정제도 개혁 법안들은 유럽형 사법위원회를 모델로 상정하고 있다는 점에서 사법위원회 구성에 관한 국제적 기준과 다양한 사례들을 추가로 검토해 볼 필요성이 있다.

하 인사 실시(2022. 2. 4. 등록).

24 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 대법원, 지방법원 부장판사 이하 인사 실시(2023. 2. 3. 등록).

25 사법정책자문위원회 제11차 회의 회의록, 대한민국 법원 홈페이지 > 대법원 > 사법정책자문위원회 > 정보 > 회의결과 > 제11차 회의 회의록(2025. 6. 30. 등록).

### Ⅲ. 사법행정위원회의 구성에 관한 국제 기준의 검토

#### 1. ENCJ(European Network of Councils for the Judiciary)의 기준

유럽연합 회원국이 운영하는 사법행정 의사결정기구의 네트워크로 ENCJ가 운영되고 있다. ENCJ는 2021년 ‘사법위원회에 관한 종합보고서’를 채택하면서, 사법위원회와 관련한 공통의 원칙과 기준을 제시하였는데, 그중 사법위원회의 구성과 구조에 관한 내용은 아래와 같다.<sup>26</sup>

##### C. 구성과 구조

- 사법위원회는 사법부 구성원만으로 구성될 수도 있고, 사법부 구성원과 비구성원이 함께 포함될 수도 있다. 가장 성공적인 모델은 동료 판사들에 의해 선출된 판사와, 법률가·학계·시민사회 출신으로 선출 또는 임명된 구성원이 함께 참여하고, 사법 독립성과 책임성을 모두 증진시킬 수 있을 만큼 폭넓은 권한을 가진 형태로 보인다. 이는 사법위원회를 어떠한 정치적 간섭에서도 자유롭게 함으로써 사법부의 실질적 독립을 촉진하고 보장하는 가장 적절한 방식으로 평가되며, 그 자율성을 강화하는 데 기여한다. 또한 비법조인의 참여는 사법위원회의 책임성과 시민사회에 대한 개방성을 강화한다.
- 구성이 혼합형일 경우, 사법위원회는 사법부 구성원이 다수, 최소 50% 이상으로 구성되어야 한다.
- 어떤 경우든(혼합 구성 여부와 관계없이), 사법평의회의 사법부 구성원은(임명 방식과 관계없이) 사법부 전체를 대표하여 행동해야 한다.
- 사법위원회의 모든 분과위원회(패널) 구성에서 사법부 출신 구성원이 다수가 됨이 보장되어야 한다.

<sup>26</sup> ENCJ, ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary, Adopted 29 October 2021, p. 5.

또한 ENCJ는 사법위원회를 구성하는 사법부 내부 구성원(Judicial Members)과 비사법부 구성원(Non-judicial members)의 선임 방식에 대해서도 구체적인 기준을 아래와 같이 제시하고 있다.<sup>27</sup>

**사법부 내부 구성원**

- 사법위원회는 사법부 내부 구성원이 과반수를 이루어야 하며<sup>21</sup>, 이들은 동료 법관에 의해 선출되어 법원, 심급, 직급, 지역의 가능한 폭넓은 대표성과 성별 다양성을 보장해야 한다.
- 이 경우, 사법위원회의 당연직 사법부 내부 구성원은 동료 법관에 의해 선출되어야 하는 과반수의 사법부 내부 구성원 범주에 포함되어서는 안 된다.
- ENCJ는 이러한 중요한 구조를 유지하기 위해, 사법부 내부 구성원을 선출하는 절차는 다른 국가기관의 간섭이 전혀 없어야 하며, 임명은 법관들에게 직접 또는 간접적으로 맡겨져야 한다고 본다. 또한 해당 절차는 ‘다양한(pluralist)’ 대표성을 보장하고 법관 전체로부터 충분한 정당성을 확보하는 민주적 방식이어야 한다.

**비사법부 구성원<sup>28</sup>**

- 사법위원회 또는 이에 준하는 기관의 구성에는 비사법부 구성원이 포함되어야 하며, 이는 사회의 다양성을 반영해야 한다.
- 비사법부 구성원의 선발, 선출 또는 임명 절차는 능력에 기반하고 투명해야 한다. 비사법부 구성원이 의회에 의해 임명되는 경우, 정치적 영향력을 방지하기 위해 가중 정족수(qualified majority)를 충족해야만 임명될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 비사법부 구성원은 판사와 동일한 수준의 청렴성, 독립성, 공정성 기준을 충족해야 하지만, 정치인이거나 법무부 장관이 되어서는 안 된다.

<sup>27</sup> ENCJ, 위의 글, pp. 6-7.

<sup>28</sup> 비사법부 구성원은 법관이나 검사가 아니면서 사법위원회나 이에 준하는 기관에 참여하는 개인을 의미한다. ENCJ, Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance: ENCJ Report 2015-2016, p. 4.

다. 또한 사법위원회 또는 관련 기관의 비사법부 구성원은 그 임기 전후 합리적인 기간 동안 정치 활동을 해서는 안 된다.

- 다음과 같은 인물들은 비사법부 구성원으로 임명되어서는 안 되는 자격제한 대상이다.

특히:

- 판사(퇴직한 경우도 포함)
- 형사범죄로 유죄 판결을 받은 자, 파산한 자 또는 공직 취임 자격이 상실된 자
- 현직 국회의원(전직 포함)과 정부 구성원(이전 정부 구성원 포함)
- 비사법부 구성원은 사법부 구성원과 동일한 지위와 동일한 의결권을 가져야 한다.

## 2. 베니스위원회의 기준

우리나라도 2006년 회원국으로 가입한 기구인 법을 통한 민주주의 유럽위원회(European Commission for Democracy through Law, 이하 ‘베니스위원회’)는 매년 베니스에서 모여 헌법, 인권, 법치주의, 민주주의 분야의 제도적 기준에 관한 의견을 제시한다. 베니스위원회는 사법위원회의 조직 등에 대해서도 다양한 의견과 보고서를 내놓고 있다.<sup>29</sup>

베니스위원회는 사법위원회의 구성에 관하여 다음과 같은 기준들을 제시한다.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> 베니스위원회는 관련 내용을 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), “Extracts from the opinions and reports of the Venice Commission on the organisation and mandate of the judicial councils”, International Round Table “SHAPING JUDICIAL COUNCILS TO MEET CONTEMPORARY CHALLENGES”, University La Sapienza, Rome, 21–22 March 2022로 축약하여 정리한 바 있다.

<sup>30</sup> Venice Commission, CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist, §82.

판사들만 참여하도록 하는 것은 자기 보호, 사적 이익 추구, 연고주의(cronyism)라는 인식을 불러일으킬 위험이 있다. 사법위원회의 구성과 관련해서는 정치화(politicisation)와 조합주의(corporatism) 모두가 피해야 할 요소이다. 판사와 일반 구성원(비사법부 구성원) 사이에서 적절한 균형이 확보되어야 한다. 다른 국가기관의 참여가 사법위원회 구성원 및 전체 사법부에 대한 부당한 압력을 초래해서는 안 된다.

또한 베니스위원회는 사법부 내부 구성원과 비사법부 구성원의 적절한 균형에 관해서 논의하면서, 비사법부 구성원이 사법위원회에서 감시자의 역할을 하는 것이 중요함을 강조한다.

사법위원회의 우선적인 역할은 사법의 독립을 보장하는 독립적인 기구가 되는 것이다. 하지만 이것이 사법위원회가 사법부의 자치적인 기관이 되는 것을 의미하지 않는다. 조합주의와 정치화를 방지하기 위해, 사법부는 사법위원회의 비사법부 구성원에 의해 감시될 필요가 있다. ...조합주의는 변호사, 학자, 시민사회 등 사법제도의 “이용자”인 다른 법률 전문직 구성원을 포함시키는 방식을 통해 균형이 맞춰져야 한다.<sup>31</sup>

### 3. 유럽형 사법위원회의 실제 구성 방식

위와 같은 기준이 유럽 내의 각 나라에서 어떻게 구현되고 있는지를 확인하기 위해 실제 사법위원회의 구성이 어떻게 이루어지는지를 살펴보는 것도 필요하다. 유럽에는 사법위원회가 전원 판사로 이루어진 국가부터

<sup>31</sup> Venice Commission, CDL-AD(2018)003, Opinion on the Law on amending and supplementing the Constitution (Judiciary) of the Republic of Moldova, §56.

사법위원회에 판사가 전혀 없는 국가까지 모두 존재하는데, 간단히 정리하면 아래와 같다.<sup>32</sup>

- 전원 판사(All judges): 5개국  
키프로스(Cyprus), 그리스(Greece), 헝가리(Hungary), 아일랜드(Ireland), 리투아니아(Lithuania)
- 판사 다수(Majority judges): 18개국  
알바니아, 아제르바이잔, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 핀란드, 조지아, 그리스, 라트비아, 모나코, 네덜란드, 북마케도니아, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 터키, 우크라이나
- 혼합 구성(판사·검사 포함) 중 사법부 구성원 다수(Mixed councils with a majority members of the judiciary): 5개국<sup>33</sup>  
보스니아-헤르체고비나: 15명 중 11명이 사법부(그 중 최소 5명은 판사)  
프랑스: 22명(판사 6명 + 검사 6명 동료 선출, 사법부 외 저명 인사 8명, 당연직 2명)  
이탈리아: 27명 중 사법부 구성원 16명(그 중 12명은 판사)  
몰타: 구성원 수 기준이 아니라 표결에서 사법부가 다수  
포르투갈: 17명 중 8명
- 판사와 비판사 동수(Half/Half): 6개국  
아르메니아, 벨기에, 몬테네그로, 산마리노, 슬로바키아, 덴마크
- 판사 소수(Minority judges): 1개국  
노르웨이: 11명 중 5명이 판사
- 판사 없음(No judges): 1개국  
안도라: 공식적으로 판사 구성원이 없으나, 판사에 의해 한 명이 선출됨

<sup>32</sup> Ragna Aarli and Anne Sanders, "Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries", *International Journal for Court Administration*, 14(2):3 (2023), pp. 14-17.

<sup>33</sup> 프랑스와 이탈리아의 사법위원회는 검사를 사법관(magistrates)의 범주에 포함시킬 때 사법부 구성원이 다수가 되는 방식이다.

#### 4. 소결

사법행정제도의 발전은 법원의 독립성과 책무성을 동시에 추구하려는 방향에서 진행되었다. ENCJ와 베니스위원회는 공통적으로 사법위원회가 사법부 내부 구성원과 비사법부 구성원의 균형 속에서 구성되어야 한다고 말한다. 또한 법원의 독립성을 지키기 위해 의사결정기구 구성원의 적어도 절반 이상이 다양한 심급에서 대표성을 가지는 법관들로 구성되어야 한다는 기준을 제시한다. 아울러 비사법부 구성원은 당파적이지 않는 사람으로서 사법의 독립을 보장하면서도 책임성을 부여하는 역할을 수행해야 한다고 말하고 있다. 우리나라도 정치의 양극화의 흐름 속에서 독립적인 위원회 구조에 극단적으로 정치화된 인사가 들어갈 경우 발생하는 문제에 대해 우려하지 않을 수 없는 상황이다.

결국 국제적 기준과 다양한 사례에 비추어 보았을 때, 사법행정기구의 재구성에 있어서는 법원의 독립을 보장하면서도, 개방화 투명화를 통해 감시가 작동할 수 있도록 하고, 다른 한 편으로는 극단적인 성향을 가진 사람이 위원회 속에서 강한 권력을 가지고 부정적인 영향을 미치는 것을 제어하는 것이 당면한 과제가 된다.

## IV. 사법행정위원회의 합리적 구성방안의 모색

### 1. 기존의 사법행정제도 관련 법안의 분석과 쟁점의 정리

#### 가. 제20대 국회의 개정안

##### 1) 주광덕 의원 대표 발의안

제20대 국회에서 발의된 주광덕 의원(새누리당) 대표 발의안은 2018년 국회 개헌특위에서 제안된 ‘사법평의회’를 대법원에 설치하는 안이었다. 사법평의회를 국회에서 선출한 8인, 대통령이 지명한 2인, 대법관회의에서 추천한 6인으로 구성하고 위원장을 호선하며 위원들은 법관의 직을 겸할 수 없도록 하는 방식이다. 사법행정을 국회가 상당 부분 통제하려는 내용을 담고 있었다.<sup>34</sup>

##### 2) 안호영 의원 대표 발의안

안호영 의원(더불어민주당) 대표 발의안은 사법행정위원회를 신설하면서 법원행정처를 폐지하고 집행기구로 사법행정위원회 사무처를 설치하는 안이었다. 사법행정위원회는 대법원장을 포함하여 12명의 위원으로 구성하되, 대법원장을 제외한 11명 중 6명은 전국법관대표회의에서 선출하고, 5명은 대법원장이 지명하도록 하였다. 법원을 중심으로 전국법관대표회의와 대법원장이 공동으로 구성한 회의체가 의사결정의 중심에 서도록 하는 구조이다.<sup>35</sup>

---

34 「법원조직법 일부개정법률안(2018. 2. 8. 주광덕의원 대표발의, 의안번호 11859)」.

35 「법원조직법 일부개정법률안(2018. 9. 20. 안호영의원 대표발의, 의안번호 15683)」.

위 법안들은 2018. 11. 23. 국회 사법개혁특별위원회에서 법원·법조개혁소위원회에 회부되었고, 해당 소위에서 2019. 1. 10.까지 4차에 걸쳐 논의를 하였으나, 비법관 위원의 참여 등에 대한 찬반 의견이 대립되는 가운데 대안을 도출하지 못하였다.<sup>36</sup>

### 3) 박주민 의원 대표 발의안

이후 2020. 1. 2. 박주민 의원(더불어민주당) 대표 발의안이 다시 발의되었다. 이 안은 대법원이 제시한 사법개혁방안의 미비점을 보완한다는 취지에서 제안되었는데, 주요 내용은 법원행정처를 폐지하면서, 사법행정에 관한 총괄적 심의·의결기구로 사법행정위원회를 도입하고, 위원장인 대법원장 1명, 국회가 선출하는 6명(3명의 상임위원 포함), 전국법관대표회의가 추천하는 법관 4명, 총 11명으로 사법행정위원회를 구성한다는 내용이였다.<sup>37</sup>

이 안은 사법행정위원회를 총괄기구로 둔다는 점, 추천위원회를 별도로 두지 않고 국회에서 직접 과반수인 6명의 위원을 선출하여 그 중 3명은 상임위원으로 근무하게 함으로써 국회가 사법행정위원회 구성에 더 강한 권한을 행사한다는 점이 특징이었다. 또한 집행기구를 의사결정기구와 분리하지 않고, 법원행정처의 사무를 모두 사법행정위원회가 승계하며 사법행정위원회 산하에 집행기구인 사무처를 둬으로써 매우 강력한 권한이 집중된 사법행정기구를 구상하였다.

이 안 역시 앞서 발의된 안들과 함께 2020. 5. 29. 제20대 국회의 임기 만료로 폐기되었다.

<sup>36</sup> 국회사무처, 제365회국회(임시회) 사법개혁특별위원회회의록(법원·법조개혁소위원회) 제4호(2019. 1. 10.), 11.

<sup>37</sup> 「법원조직법 일부개정법률안(2020. 1. 2. 박주민의원 대표발의, 의안번호 24449)」.

## 나. 제21대 국회의 개정안

### 1) 이탄희 의원 대표발의안

제21대 국회에서도 사법행정제도 관련 법안이 3건 제출되었다. 먼저 이탄희 의원(더불어민주당) 대표발의안이 발의되었다. 이 안은 사법행정위원회 설치를 제안하면서, 그 위원들은 국회에 설치된 사법행정위원회위원 추천위원회를 통해 선출하도록 하였다.

이 안은 기본적으로 제20대 국회의 박주민 의원 대표발의안의 골격을 유지하고 있다. 다만 사법행정위원회를 위원장인 대법원장 1명, 법관 3명, 변호사 4명(상임위원 2명), 그 밖에 전문적인 지식과 경험이 있고 사법행정업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 4명(상임위원 2명), 총 12명으로 구성한다는 점, 국회에 설치한 사법행정위원회위원추천위원회가 위원 전원을 추천하는 방식이라는 점에서 차이가 있다.

나아가 국회 사법행정위원회위원추천위원회를 법무부장관이 추천한 사람 1명, 전국법관대표회의가 추천하는 법관 3명, 대한변호사협회장이 추천한 사람 1명, 여당(대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체)이 추천한 2명, 야당(위 교섭단체 외의 교섭단체)이 추천한 2명으로 구성하여 여당과 야당에 동등한 추천권을 부여하였다.<sup>38</sup>

대법관과 법관의 수를 전체 위원의 1/3로 제한하고, 법관 위원과 비법관 위원의 추천을 모두 국회 소속 위원회에서 담당한다는 점에서 국회의 사법에 대한 통제권이 더욱 강화되는 안이다. 이탄희 의원 대표발의안은 2020. 9. 21. 법제사법위원회에서 논의되었으나, 법원행정처에서 반대 의견을 제시하였고 이후 논의가 이어지지 못했다.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> 「법원조직법 일부개정법률안(2020. 7. 6. 이탄희의원 대표발의, 의안번호 1458)」.

<sup>39</sup> 법원사무처, 제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제3호(2020. 9. 21.), 37-38., 56-57.

## 2) 이수진 의원 대표발의안

그 무렵 이수진 의원(더불어민주당) 대표발의안이 발의되었다. 이 안의 주요 내용은 법원행정처를 폐지하고 사법행정사무에 관한 포괄적 심의·의결 기구로서 사법행정위원회를 도입하며, 사법행정위원회는 위원장인 대법원장 1명, 법관 위원 5명(전국법원장회의 1명, 전국법관대표회의 4명), 비법관 위원 6명(사법행정위원회위원추천위원회 추천)으로 구성하되, 집행기관인 법원사무처를 분리 신설한다는 것이다. 또한 법관의 구체적인 인사는 법관으로 구성된 법관인사운영위원회에서 심의하도록 하였다.

법원 내부와 외부의 위원 수를 같게 한 점, 법원사무처를 분리 신설하여 의사결정과 집행을 더 엄격히 분리하였다는 점 등이 변별되는 지점이다.<sup>40</sup>

## 3) 백혜련 의원 대표발의안

마지막으로 발의된 백혜련 의원(더불어민주당) 대표발의안 역시 법원행정처를 폐지하고 사법행정권을 분산시켜 투명성과 민주성을 높이고 사법부의 독립성을 보장한다는 취지는 동일하다.

그 주요 내용은 대법원에 사법행정사무의 총괄기구로 ‘사법행정회의’를 신설하여 대법원장과 법원행정처의 사법행정권한을 조정하고, 의장인 대법원장 1명, 전국법원장회의 추천 법관 1명, 전국법관대표회의가 추천한 법관 3명(여성 1명 이상, 상임위원 1명 포함), 사법행정회의위원추천위원회가 추천한 비법관 6명(상임위원 2명 포함), 총 11명으로 구성하며, 법원행정처를 폐지하면서 집행기구인 법원사무처를 설치하는 내용이다.<sup>41</sup>

기본적으로 회의체 중심의 법원형 사법행정구조를 토대로 하는 안이지

40 「법원조직법 일부개정법률안(2020. 9. 10. 이수진의원 대표발의, 의안번호 3726)」.

41 「법원조직법 일부개정법률안(2020. 9. 29. 백혜련의원 대표발의, 의안번호 4341)」.

만, 외부위원의 수를 확대하여 과반수로 하는 점, 3인의 상임위원을 두는 점, 사법행정회의의 위상을 사법행정사무의 총괄기구로 두는 점이 특징이다.

#### 다. 전현희 의원 대표발의안의 분석

제22대 국회에서 발의된 전현희 의원(더불어민주당) 대표발의안은 가장 최근의 논의를 반영하고 있는 법원조직법 개정안이므로 조금 더 자세히 살펴보아야 한다.<sup>42</sup>

이 안은 기본적으로 법원행정처를 폐지하면서 사법행정위원회를 신설하고(제19조), 사법행정위원회가 사법행정사무를 총괄하도록 하며(제9조), 대법원장이 관장하던 사항들을 사법행정위원회에 이관하고(제27조, 제33조 등), 사법행정위원회가 법관의 임명, 연임과 판사의 보직에 대한 심의·의결을 담당하도록 하고 있다(제41조, 제44조, 제45조의2).

이 안은 사법행정위원회는 13명의 위원으로 구성하고(위원장 1명, 상임위원 3명 포함), 별도로 위원추천위원회를 두는 것이 아니라 다양한 기관에서 추천하는 다음 각 호의 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉하도록 하고 있다(제67조의2).

1. 대법원장이 지명한 법관 1명
2. 헌법재판소장이 추천하는 사람 1명
3. 전국법원장회의가 추천하는 법관 1명
4. 전국법관대표회의가 추천하는 법관 2명(이 경우 1명 이상은 여성이어

---

42 「법원조직법 일부개정법률안(2025. 12. 3. 전현희의원 대표발의, 의안번호 14807)」.

야 한다)

5. 법무부장관이 추천하는 사람 1명
6. 대한변호사협회가 추천하는 사람 1명
7. 각 지방변호사회 회장의 과반수가 추천하는 사람 2명(1명 이상은 여성이어야 한다)
8. 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이 사장이 각각 추천하는 사람 각 1명
9. 법원공무원으로 구성된 노동조합이 추천하는 사람 1명(노동조합이 복수인 경우는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의2에 따른 교섭 대표노동조합의 규정을 준용한다)
10. 학식과 덕망이 있고 인권과 사회적 약자를 위한 분야에서 지식과 경험이 풍부한 사람으로서 공무원 또는 변호사가 아닌 사람 1명

이에 따르면 법관은 4명이고, 반드시 법관이 아니어도 되는 사람이 9명이다. 따라서 추천 결과에 따라 법관의 비율은 변동될 수 있다.

한편 사법행정위원회 위원장은 대법원장이 맡지 않는다. 위원장은 현직 법관이 아니거나 법관 경력이 없는 위원 중에서 전국법관대표회의에서 추천하고 국회의 인사청문회를 거쳐 대법원장이 임명하도록 한 점도 특징이다(제67조의3 제1항). 또한 3명의 상임위원은 위원장이 추천하여 대법원장이 임명하도록 규정한다(제67조의3 제3항). 마지막으로 사법행정위원회 사무처를 두어 법원행정처가 담당하던 집행업무를 이관하도록 하였다(제67조의7).

## 라. 대표적인 쟁점의 정리

위와 같이 사법행정제도 개혁을 추구하는 법안들은 각론의 차원에서 다양한 쟁점들을 내포하고 있다. 그중 대표적인 쟁점들은 다음과 같다.

- ① 사법행정위원회에 총괄기구의 위상을 부여할 것인지
- ② 법원사무처를 만들 것인지, 사법행정위원회 사무처를 만들 것인지
- ③ 법관위원과 외부위원의 수
- ④ 위원의 추천 방식
- ⑤ 대법원장의 참여 여부와 위원장의 결정 방식
- ⑥ 상임위원을 둘 것인지 여부와 임명 방식
- ⑦ 법관인사의 세부적인 사항의 심의 방식

## 2. 대안의 모색

### 가. 사법행정 총괄권한의 처리

우리 법원조직법에 ‘사법행정사무를 총괄한다’는 표현이 들어간 것은 제5공화국 국가보위입법회의에 의해서였다.<sup>43</sup> 그 이전에도 대법원장은 대법원의 일반 사무를 관장하고 관하법원의 법원행정사무를 지휘·감독하는 권한을 행사하고 있었으나, 모든 심급의 사법행정사무를 모두 통틀어 직접 총괄하는 개념은 아니었다. 현행 법원조직법 제9조 제1항이 이를 그

---

43 「법원조직법(법률 제3362호, 1981. 1. 29. 시행)」 제7조의3

① 사법행정사무는 대법원장이 이를 총괄하며 사법행정사무에 관하여 관계공무원을 지휘·감독한다.

② 대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률·대법원규칙 또는 대법원장의 명으로 각급 법원의 장이나 법원행정처장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장에게 위임할 수 있다.

대로 계승하면서 기본적으로 대법원장 1인에게 사법행정사무에 관한 권한이 집중되고 이를 임의적으로 각 기관장에게 위임하는 구조가 만들어졌다.

사법행정제도 개혁의 기본 원칙 중 권한 분산을 통한 견제와 균형의 원칙을 상기시켜보면, 누가 ‘총괄권한’을 가져야 하는지를 두고 논쟁하기보다, 과연 ‘총괄권한’ 자체를 남겨두어야 하는지를 물어야 하고, 이에 대한 대답은 총괄권한을 제거하고 해체하여 분산시켜야 한다는 것이다.

대법원장의 사법행정 총괄권한 조항 삭제는 우리나라의 사법행정구조가 제왕적 대법원장제를 벗어난다는 상징적인 조치가 될 것이고, 분권적인 사법행정구조로 나아간다는 선언이 될 것이다. 동시에 새로운 사법행정기구에게 총괄권한을 주지 않는다는 것은 새로운 사법행정기구가 권한의 남용이나 재판의 개입을 의도하는 것이 아니라 개방적이고 수평적인 사법행정을 펼칠 것임을 다짐하는 의미가 된다.<sup>44</sup>

#### 나. 법원사무처 혹은 사법행정위원회 사무처

유럽의 사법행정위원회 모델은 행정부에 속하는 법무부 등이 사법행정의 집행기구로서 존재하고 있고, 미국의 법원 내 회의체 중심 모델 역시 연방법원행정처가 집행기구로서 기능하고 있다. 이처럼 사법행정의 집행기구는 의사결정기구와 분리되는 것이 일반적이다. 대법원장의 기존 권한과 법원행정처의 권한을 모두 집중시키는 기구를 신설하는 것은 사법행정권 남용을 방지한다는 측면에서 바람직하지 않은 선택으로 보인다.

<sup>44</sup> 아울러 입법기술의 측면에서도 기존 법원조직법의 ‘대법원장’ 부분을 모두 ‘사법행정위원회’로 대체하는 것 보다는 대법원장이 사법행정위원회의 심의·의결을 거쳐 사법행정사무를 처리하도록 하는 것이 간명할 것이다.

제왕적 대통령제로 인해 사법의 독립이 침해될 우려가 크다는 외부적 배경을 더하여 보면, 새로 도입한 권한집중형 사법행정기구가 오히려 사법의 독립이라는 가치를 위협할 수 있다. 그러므로 신설되는 사법행정 의사결정기구와 집행기구는 서로 분리된 조직으로 설치하는 것이 더 안전해 보이고, 집행기구의 명칭은 사법행정위원회 사무처가 아닌 법원사무처가 자연스럽다. 다만 사법행정위원회 산하에도 운영지원단 등을 두어 필요한 사무를 처리할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

#### 다. 법관 위원과 비법관 위원의 비율

사법행정 의사결정기구의 구성 방식에 관한 국제적 기준에서는 법관 위원이 적어도 50%가 되어야 함을 강조하고 있는데, 우리 제도에서도 이를 수용하는 것이 합당하다. 기본적으로 사법의 독립과 민주적 통제의 균형을 위해 법관 위원과 비법관 위원이 동수인 것이 적절하고, 법관 위원과 비법관 위원이 동수가 되는 것을 보장하는 방식으로 사법행정위원회를 구성하는 것이 가능해보인다.

또한 법관들만의 의사결정이 가질 수 있는 위험을 방지할 수 있도록 개방적 구조를 갖추어야 한다. 사법의 독립이 지켜지는 것은 단순히 외부의 시각을 차단하는 것을 통해 이루어지지 않는다. 전문적인 식견과 균형적인 관점을 가진 법원 외의 인사들이 다양한 층위에서 사법행정에 참여할 때 사법의 가치가 더욱 잘 구현될 수 있을 것이다.

#### 라. 위원의 추천 방식

먼저 법관 위원의 경우 국제적 기준에 따라 법관들을 대표하는 회의체

인 전국법관대표회의에서 4인 내외를 추천하는 것이 가장 적절하다. 법관 위원은 심급, 경력, 성별의 측면에서 법관의 다양성을 대표할 수 있도록 하고, 고등법원 판사, 지방법원 부장판사, 지방법원 평판사 사이의 균형을 이룰 수 있도록 해야 한다. 여기에 더한다면 전국법원장회의에서 추가로 추천을 하는 것은 가능해 보인다. 그러나 전현희 의원 대표발의안과 같이 대법원장이 직접 지명하는 방식은 ‘법관 위원은 동료 법관에 의해 대표성과 다양성을 보장하는 방식으로 선출되어야 한다’는 국제적 기준에 부합하지 않는다.

비법관 위원의 경우, 전현희 의원 대표발의안이 채택한 법조계, 법학계 등의 대표적 단체에서 직접 추천하는 변호사, 학자 등이 참여하는 방식이 기본적으로 바람직해 보인다. 다만 대표적인 변호사단체에서 추천하는 사람이 2인 이상이 되어야 성별, 경력, 연령 등의 다양성을 반영할 수 있을 것이다. 또한 헌법재판소장이나 법무부장관이 직접 추천권을 가지는 것은 권력분립의 원칙에 비추어 적절하지 않다.

문제는 학식과 덕망을 갖춘 비법률가 위원을 어떻게 뽑을 것인가이다. 전현희 의원 대표발의안은 공무원 또는 변호사가 아닌 사람을 1명 임명하게 되어 있는데, 이는 다소 적은 수로 보인다. 비법률가 위원이 실질적인 감시자의 역할을 할 수 있도록 2명 이상으로 증원을 하고 그 추천절차에 대한 규정을 마련하는 것이 필요하다.

#### 마. 대법원장의 참여 여부와 위원장의 결정 방식

대법원장이 사법행정위원회에 참여할 것인지도 쟁점이다. 대법원장은 대통령에 의해 후보자로 지명되고 국회의 동의를 받는 절차를 거쳐 사법부 내에서는 가장 강한 민주적 정당성을 가지고 있으므로 반드시 배제할

필요는 없다.<sup>45</sup> 대법원장이 사법행정위원회에 참여하지 않는다면 대법원장의 권한이 분산된다는 장점은 있지만 사법행정위원회가 최종적인 의사결정기구로 안착하기 위한 방법을 더 고민해야 할 것이다.

대법원장이 아닌 위원이 위원장으로 선임될 경우 선출과 임명의 방식도 다시 고민해야 한다. 전현희 의원 대표발의안은 사법행정위원회 위원장을 현직 법관이 아니거나 법관 경력이 없는 위원 중에서 전국법관대표회의에서 추천하도록 하였다. 이 경우 비법관 위원이 감시와 견제를 넘어 사법행정의 중핵적인 부분을 담당하게 되는데, 이러한 구조가 원활하게 재판을 지원하고 사법의 독립을 보장하기 위한 최선의 방식인지 고민해야 한다. 다음으로 전국법관대표회의는 사법행정 및 법관독립에 관한 사항에 대하여 의견을 표명하거나 건의하는 기구로서, 다양성을 반영하여 법관들의 대표를 선출하는 데에는 적절하지만, 건의를 전달받을 전체 사법행정의 책임자를 단수로 추천하는 것은 체계적으로 정합적이지 않아 보인다.

## 바. 상임위원을 둘 것인지 여부

다음으로 상임위원을 두어 사법행정관료로 상근하게 할 것인지의 문제가 있다. 결국 의사결정기구인 회의체의 전문성을 보완하여 실질적인 역할을 갖추게 하고, 법관 위원 중심의 운영을 견제하기 위한 방법으로 보인다.

그러나 상임위원이 사법행정관료로 상근하게 될 경우 소수의 상임위원이 사법행정 전반에 과도한 영향력을 발휘할 우려도 있다는 점을 인식해야 한다. 소수의 상임위원에게 실질적 권한이 집중되면서 비상임위원의

---

<sup>45</sup> 미국, 프랑스, 스페인은 모두 사법부의 수장이 사법행정 의사결정기구의 당연직 의장 또는 위원장을 역임하고 있다. 다만 이탈리아의 경우 공화국 대통령이 최고사법평의회 의장이다.

역할이 축소될 염려도 있다. 나아가 각자의 이해관계를 대변할 수 있는 상임위원이 선임되도록 하기 위한 정치적 쟁투가 벌어질 가능성이 크다. 아울러 전현희 의원 대표발의안이 정한 위원장이 임의로 상임위원 3인을 추천하는 구조는 위원회 내 권한 배분의 측면에서 위험성이 있어 보인다.

최근 세계적인 정치적 양극화 현상을 고려하면, 법조계, 법학계 등에도 극단적인 경향을 가진 사람이 있을 수 있고 특별히 큰 권한을 가지는 상임위원의 직위에 이러한 사람이 임명될 가능성도 고려해야 한다. 따라서 소수의 상임위원을 두는 것보다는 오히려 전체 회의체를 각 분야별로 보완하는 분과위원회를 다층적, 개방적으로 구성하여 전문적 역량을 강화하는 것이 바람직하다는 의견이다.

#### 사. 법관인사의 세부적인 사항의 심의 방식

법관인사의 세부적인 사항에 관해서는 우선 사법행정위원회에서 일반적인 원칙과 기준을 정하되, 법관으로 구성된 법관인사분과위원회 또는 별도로 설치하는 법관인사운영위원회에서 구체적인 내용은 검토한 후, 사법행정위원회에서 승인하는 방식으로 운영함으로써 사법위원회가 법관인사를 통해 사법의 독립을 침해하려 한다는 우려를 불식시킬 필요가 있다.

이에 대해서는 사법행정자문회의의 법관인사분과위원회가 긍정적인 모델을 제시하였다고 할 수 있다. 이른바 선발성 인사의 결정 과정을 나름대로 투명하게 진행하면서 사법행정기구가 인사를 통해 법관의 독립에 부정적인 영향을 미치지 않는 방식을 현실적으로 구현한 사례로서 중요하게 참고할 만하다.

## V. 대안은 사법행정제도 개혁의 이유를 충실하게 구현하고 있는가?

사법의 독립은 민주적 법치국가에서는 언제나 포기할 수 없는 가치이고, 이는 공정한 재판을 위해서도 반드시 필요하다. 동시에 사법의 책무성은 헌법이 사법에 부여한 본연의 임무를 충실하게 수행하고 있는지를 국민 앞에 투명하게 밝히고 감시와 견제를 받을 때 달성될 수 있다. 이 두 가지 요구를 균형있게 충족시키는 사법행정구조가 당초의 의도대로 작동할 것인지를 판단하기 위해서는 두 가지의 가상적인 사고실험을 진행하여야 한다.

하나는 최악의 대법원장이 사법행정기구를 통해 법원 전체를 장악하고 자신의 정치적 선호 내지 의도에 따라 재판에 개입하여 절차와 결론에 영향을 미칠 우려가 없는지를 검증하는 것이다. 현재의 사법행정제도는 이 점에 있어서 취약하다는 점이 이미 드러났다.

다른 하나는 최악의 대통령 테스트이다. 사법의 독립을 전혀 존중하지 않는 대통령이 의회나 자신의 소속 정당을 통해 사법행정에 부당한 영향을 미칠 여지가 없는지, 혹은 극단적인 정치적 입장을 가진 인물을 사법행정구조 속에 투입하고 실질적 권한을 장악하게 할 여지는 없는지, 사법행정이 정치적 견해와 유불리에 따라 흔들리게 되어 본연의 역할을 하지 못하게 될 우려는 없는지를 두루 살펴보아야 한다.

이러한 관점에서 사법행정구조를 재구성하는 법률안에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 물론 이 글에서 제시된 의견만이 옳바르다고 주장하고 싶지는 않다. 다만 구체적이고 세부적인 쟁점을 신중하게 살펴보면, 숨어있는 위험성은 미리 포착하고, 건설적인 대안을 만들어가는 논의가 진행되기를 소망한다. 결국 최적의 사법행정제도를 구상하고 실현하는 작업은 단순히 위헌이냐 아니냐를 따지는 과정이 아니어야 한다. 현실적으로

실행할 수 있는, 그러면서도 장기적으로 흔들림 없이 유지될 수 있는 대안을 만들기 위해 머리를 맞대고 지혜를 모아야 할 때이다.

## 참고문헌

---

공두현, “사법행정제도 개혁의 성과와 과제”, 법조 제72권 제6호, 법조협회 (2023).

김도현, “법관에 의한 사법행정의 식민지화—사법행정의 거버넌스 모델과 관련하여”, 법과사회 제59호, 법과사회이론학회 (2018).

김도현, “법관지배형 사법행정의 분권주의적 기초: 미국연방사법행정의 현황과 역사”, 법과사회 65호, 법과사회이론학회 (2020).

문준영 외 3, 대한민국 법원 재건 시기의 미군정 법률고문 에른스트 프랭켈 등 대한  
민국 법원의 재건 및 성립에 관한 인물들에 대한 연구 연구보고서 제1권, 법원행정처  
(2016).

법원행정처, 국민과 함께하는 사법발전위원회 백서, 법원행정처 (2020).

법원행정처 외국사법제도연구반, 외국사법제도연구(21) —각국의 사법행정제도에  
관한 연구—, 법원행정처 (2017).

한상희, “법원행정처의 개혁방향”, 민주법학 제29호, 민주주의법학연구회 (2005).

ENCJ, ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary, Adopted 29 October  
2021.

ENCJ, Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance: ENCJ  
Report 2015–2016.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), “Extracts  
from the opinions and reports of the Venice Commission on the organisation and  
mandate of the judicial councils”, International Round Table “SHAPING JUDICIAL  
COUNCILS TO MEET CONTEMPORARY CHALLENGES”, University La  
Sapienza, Rome, 21–22 March 2022.

Ragna Aarli and Anne Sanders, “Judicial Councils Everywhere? Judicial  
Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries”, International  
Journal for Court Administration, 14(2):3 (2023).

Venice Commission, CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist.

Venice Commission, CDL-AD(2018)003, Opinion on the Law on amending and  
supplementing the Constitution (Judiciary) of the Republic of Moldova.

## 21세기 헌법을 위한 개정 방향

장서연 민주사회를 위한 변호사모임 부회장

## I. 2025년 개헌 논의의 배경

헌법은 국가의 최상위 법규범으로서, 국가가 지향하는 가치와 구성원리를 담고 있다. 2024년 비상계엄 사태와 대통령 탄핵, 극단적 정치 양극화, 사회·경제 구조의 급격한 변화는 현행 헌법이 더 이상 현재와 미래의 과제를 충분히 담아내지 못한다는 문제의식을 증폭시켰다. 2025년 5월 조기 대선으로 선출된 이재명 대통령은 개헌을 국정과제 1호로 제안하며 2026년 지방선거와의 동시 개헌 국민투표를 제시하였고,<sup>1</sup> 시민사회 역시 ‘전국 시민주도헌법개정네트워크’를 재가동하며 개헌 캠페인을 진행하고 국회의 논의를 촉구하고 있다.<sup>2</sup>

무엇보다 현행 헌법은 민주화 이행기의 산물로서 군부독재 종식과 권력

1 한국일보(2025. 9. 16.), 이재명 정부 1호 국정과제는 ‘4년 연임 개헌’… 이르면 내년 지선 때 국민투표, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025091616450000764>, 2026. 1. 6. 열람.

2 오마이뉴스(2025. 11. 3.), 윤석열 파면되었지만…우리 삶은 바뀌지 않는 이유, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Series/series\\_premium\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003177829&SRS\\_CD=0000020958](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003177829&SRS_CD=0000020958), 2026. 1. 6. 열람.

분점이라는 과제에는 일정 부분 부응했지만, 기후위기, 디지털 전환, 돌봄 위기, 초고령 사회 등 21세기적 의제를 반영하지 못하고 있다. 1987년 이후로 급변한 사회·경제의 변화, 발전된 국제인권규약 등의 내용을 기본권의 영역에 반영시켜 기본권을 강화하고, 권력 집중 구조의 폐해와 반복되는 탄핵·계엄 위기가 되풀이되지 않도록 권력구조를 개편할 필요가 있다.

## II. 기본권에 관한 개헌 방향

이번 개헌은 1987년에 정제되어 있는 기본권의 규정을 현 시점에 맞게 확대, 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 추상적으로 규정된 권리들을 구체화하여 현실에서 실제로 작동이 되도록 하고, 그동안 발전해 온 국제인권규약의 법리나 각 영역에서 정립된 권리들을 헌법적 차원에서 보장하여 헌법재판의 규범으로 삼을 수 있도록 해야 한다. 이 글에서는 성평등과 소수자 인권, 신설해야 하는 기본권을 중심으로 검토하였다.

### 1. 성평등 강화

#### 가. 실질적 평등을 위한 적극적 조치 도입

현행 헌법 제11조는 ‘성별’을 이유로 한 차별을 금지하고, 여성의 근로에 대한 특별한 보호, 고용·임금·근로조건에 관한 부당한 차별 금지(제32조 제4항), 혼인과 가족생활에서의 양성평등(제36조 제1항), 모성의 보호(제36조 제2항) 등을 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 한국의 성별 임금격차는 2023년 기준 29.3%로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 가장 높고, 1996년 OECD 가입 이후 성별 임금격차 지표에서 줄곧 1위를 기록해 왔다.<sup>3</sup>

이에 국가가 ‘실질적 평등’을 실현하고 현존하는 차별을 시정하기 위한 ‘적극적 조치’를 의무화하는 내용을 헌법에 명시할 필요가 있다.<sup>4</sup>

## 나. 남녀의 동등한 기회 보장하는 조항 명시

한국은 2024년 발표된 ‘유리천장 지수’에서도 조사대상 29개국 중 12년 연속 최하위를 기록하고 있다.<sup>5</sup> 여성단체들은 선출직과 임명직을 비롯한 공직에서의 여성대표성 확대 및 정치·경제 등 모든 영역에서의 남녀의 동등한 기회를 보장하는 조항 등이 명시되어야 한다는 입장이고, 더 나아가 실질적 성평등을 위한 적극적 조치로서 선출직·임명직 등의 공직에서의 남녀동수 참여를 보장해야 한다고 주장하고 있다.<sup>6</sup>

## 2. 소수자 인권 보장의 반영

현행 헌법은 1987년 당시의 인권의식 수준에 머물러 있다. 이주민이나 성소수자 등은 1987년 개헌 당시 존재 자체를 상정하지 못하고 있었고,

3 아시아경제(2025. 6. 18.), [2025 양성평등지수] 한국, 성별 임금 격차 OECD 1위...“공시 의무화” 목소리도, <https://www.asiae.co.kr/article/2025061710052076130>, 2026. 1. 6. 열람.

4 한국여성단체연합, 성평등 실현과 지속가능한 삶을 위한 한국여성단체연합 헌법 개정 10대 과제, (<https://women21.or.kr/politics/10387>), 2026. 1. 6. 열람.

5 서울신문(2024. 3. 7.), 韓, 머나먼 남녀평등...OECD 국가 중 ‘유리천장 지수’ 12년째 꼴찌, <https://www.seoul.co.kr/news/international/2024/03/07/20240307500215>, 2026. 1. 6. 열람.

6 오마이뉴스(2025. 11. 14.), 진짜 민주공화국? ‘동수 개헌’으로 이룩자, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Series/series\\_premium\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003181994](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003181994), 2026. 1. 6. 열람.

장애인, 청소년·아동은 시혜적 보호주의에 머물러 있었다.

### 가. 기본권의 주체를 '사람'으로 명문화

기본권의 주체를 '국민'에서 '사람'으로 명문화해야 한다. 헌법재판소는 '국민과 유사한 지위에 있는 외국인'도 인간의 권리에 해당하는 기본권의 주체로 인정하는 결정을 하였으나, 어떤 권리가 '인간의 권리'이고 '국민의 권리'인지 구분이 모호하다. 특히 이른바 사회권적 기본권에 대하여는 외국인의 기본권 주체성을 부정적으로 보고 있다.<sup>7</sup> 개헌 논의에서도 사회권적 기본권에 대해서는 '국민'으로 한정해야 한다는 의견이 많다.<sup>8</sup>

하지만 기본권의 주체를 '사람'으로 개정하면서도 일부는 여전히 '국민'으로 남겨두는 것은 향후 해당 기본권의 주체를 외국인으로 확대 해석하는 것을 사실상 어렵게 만든다. 현재 한국 사회는 정주 외국인의 수가 증가하고 있다.<sup>9</sup> 사회보장에 대한 권리를 규정하고 있는 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 '사회권 규약'이라고 함)에 의하면, 사회권은 모든 사람에게 인정되는 권리이고, 이주노동자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포 등도 대한민국 사회 공동체의 구성원으로서, 인권 보장 측면뿐만 아니라 사회통합 측면에서도 이들에 대한 사회적 기본권을 인정하는 것이 타당하다.<sup>10</sup>

7 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정 판시 참조.

8 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018. 1), 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」.

9 2024년 말 기준 국내 체류 외국인 수는 2,650,783명으로 전년 대비 5.7% 증가한 수치고, 전체 인구(51,217,221명)의 약 5.2%에 해당한다. 출입국 통계(법령/자료)통계정보>출입국통계>체류외국인, 2026. 1. 14. 열람.

10 김복기, “외국인의 사회보장법상 지위”, 학술대회 ‘외국인의 법적 지위 - 국가주권과 인권 사이에서 -’, 서울대학교 법학연구소(2019. 1. 21. 발표), 47.

## 나. 차별금지사유의 확대 및 구체적 명시

현행 헌법은 ‘성별, 종교, 사회적 신분’에 의하여 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다(제11조). 이에 대하여 헌법에서 규정한 차별금지사유는 열거적 조항이 아닌 예시적 조항이므로 그 사유에 한정하지 않는다는 것이 학계 통설이고 판례이다. 그러나 평등권 침해 심사기준을 정할 때 헌법에서 명시하고 있는지 여부가 중요한 기준이 되고 있고,<sup>11</sup> 차별금지사유를 구체적으로 명시함으로써 차별을 예방하는 효과도 있다.

동성애자나 트랜스젠더 등 성소수자의 인권은 1990년대 이후에 가시화 되었고, ‘성적지향’은 2001년 「국가인권위원회법」 제정을 통해 차별금지사유로 명문화되었다. 하지만 성소수자는 여전히 한국 사회에서 가장 차별 받는 집단 중의 하나이므로, 성적지향·성별정체성을 헌법 차원에서 차별금지사유로 명시해야 한다.<sup>12</sup> 또한 장애를 이유로 한 차별, 연령에 따른 차별, 지역과 인종 차별 금지를 명시하는 등 「국가인권위원회법」의 차별금지사유를 참고하여, 차별금지사유를 확대, 명문화할 필요가 있다.

## 다. 사회적 소수자 권리 구체적 보장

### 1) 아동권리

현행 헌법은 아동의 복지 향상을 위한 정책을 국가의 의무로 규정하고 있지만(제34조 제4항), 이는 시혜적 보호주의 관점이라는 점에서 미흡하다. 한국 아동은 과도한 학업 부담과 경쟁 강요로 인해 스트레스와 정신

<sup>11</sup> 헌법재판소 2011.6.30. 선고 2010헌마460 결정 참조.

<sup>12</sup> 성적지향을 헌법에 차별금지사유로 명문화한 국가는 1983년 네덜란드(헌법 제1조), 1996년 남아프리카공화국(헌법 제9조) 등이 있다.

건강 문제가 심각하며, 2024년 기준 아동 학대 신고 건수가 5만 건을 초과하였고, 학대 가해자 84%가 부모로 조사됐다.<sup>13</sup> 아동의 최선의 이익, 생존·발달권, 참여권 등 유엔 아동권리협약의 기본원칙을 반영해 권리 주체성을 강화해야 한다.

## 2) 노인권리

고령화 사회에서 노인의 권리는 인간다운 생활권의 핵심이다. 2025년 기준 한국의 66세 이상 노인 소득 빈곤율은 39.7%로 OECD 회원국 중 가장 높고, 회원국 평균(14.8%)의 두배 이상이다.<sup>14</sup> 고독사와 돌봄·의료 접근성 문제가 더 이상 방치할 수 없는 사회적 위기로 부상하고 있다. 이러한 배경에서 최근 모두의 존엄한 노년을 위한 「노인인권기본법」 등이 한창 논의 중이다.<sup>15</sup> 이러한 사회적 논의를 참고하여 헌법적 차원에서 노인의 존엄하고 자립적인 삶을 영위할 권리 등 자기결정권과 사회참여권을 명문화할 필요가 있다.

## 3) 장애인권리

장애인의 권리에 대하여도 현행 헌법은 “신체장애자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”(제34조 제5항)고 규정하고 있어, 협소한 장애 범주와 시혜적 관점으로 시대에 한참 뒤떨어져 있다. 이 부분은 2009년부터 국내 발효된 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」과 「장애인

---

13 한겨레(2025. 8. 29.), 지난해 아동학대 신고 5만건 넘어... 가해자 84%가 부모 [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1215951.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1215951.html), 2026. 1. 18. 열람.

14 연합뉴스(2025. 12. 26.), '아픈데 돈도 없다' 노인 소득빈곤율 OECD 1위, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20251226058900002>, 2026. 1. 18. 열람.

15 경향신문(2025. 10. 26.), “오래 사는 게 공포가 되지 않도록”...노인인권기본법이 필요한 이유, <https://www.khan.co.kr/article/202510260900031#ENT> 2026. 1. 18. 열람.

차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등에서 규정한 장애인의 권리를 헌법적 차원으로 승격하여 권리적 성격을 강화해야 한다. 동 협약은 개인의 천부적인 존엄성, 자율, 자립에 대한 존중, 차별금지, 완전하고 효과적인 사회 참여 및 통합, 인간의 다양성과 인류의 한 부분으로서의 장애인에 대한 차이의 존중과 수용, 기회의 균등, 접근성, 장애여성과 장애아동의 권리를 강조하고 있다.<sup>16</sup>

### 3. 안전권, 정보권, 소비자의 권리 등 신설

#### 가. 안전권

4. 16. 세월호 참사 이후, 반복되는 재난 참사와 사고로부터 시민의 생명과 안전을 보호해야 할 국가의 의무를 명확히 해야 한다는 공감대가 형성되었다. 지난 2018년 문재인 대통령 개헌안에도 ‘모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다’, ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 사람을 보호해야 한다’는 규정이 반영되어 있다.<sup>17</sup> 여기에 더해 재난 피해자의 효과적인 구제를 보장받을 권리, 예방·대비·대응·복구 과정에 대한 실질적인 참여를 보장받고 정확한 정보를 제공받을 권리 등 재난 피해자의 권리가 더 구체화되어야 한다.<sup>18</sup> 또한 국가는 안전사고의 예방·대비·대응·복구의 전 과정에서 모든 사람의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 차별 없이 보장하며, 장애인, 노인, 아동 등 안전약자는

<sup>16</sup> 「장애인의 권리에 관한 협약」 제3조 참조.

<sup>17</sup> 문재인 대통령 대한민국헌법 개정안(2018), 안 제37조, [https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%ED%97%8C%EB%B2%95\\_%EA%B0%9C%EC%A0%95%EC%95%88.pdf](https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%ED%97%8C%EB%B2%95_%EA%B0%9C%EC%A0%95%EC%95%88.pdf) 2026, 1. 9. 열람.

<sup>18</sup> 「10.29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」 제3조 참조.

안전사고로부터 우선적으로 특별한 보호를 보장받을 권리를 가진다는 규정을 신설하는 방안도 고려할 수 있다.<sup>19</sup>

## 나. 정보기본권

2018년에도 다수의 개헌안에서 디지털 정보화 시대에 맞게 ‘알 권리’와 ‘정보접근권’, ‘개인정보 자기결정권’ 등 정보기본권에 관한 사항을 기본권으로 명문화하고, 나아가 개인별·지역별 정보격차 및 정보독점의 폐해에 대한 국가의 책무를 명시한 바 있다.<sup>20</sup> 정보기본권은 단순한 ‘알 권리’로 그치지 않고, 공공 정보에 대한 자유로운 접근·취득·공유를 보장함으로써, 디지털 정보화 시대에 표현의 자유, 평등권, 참정권 등 다른 기본권과 결합해 21세기 민주주의 토대가 된다.<sup>21</sup>

## 다. 디지털 기본권과 인공지능

최근 급부상하고 있는 인공지능(AI) 기술 발전과 인권 문제를 반영한 규정도 추가할 필요가 있다. 인공지능 기술의 발전으로 채용, 보건의료, 사회복지, 경찰사법 등 개인의 인권에 중대한 영향을 미치는 영역에서 인공지능 알고리즘에 기반한 자동화된 결정이 확산되고 있는데, 자동화된 결정이 인간의 자율성과 주체성을 무시하는 경우 인간의 존엄성에 심각한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 그 결정 과정에 대한 투명한 공개, 검증과

---

19 「생명안전기본법안(2025. 3. 10. 박주민, 한창민, 용혜인 의원 대표발의), 의안번호 2208779호」 참조.

20 최호용, “정보인권 관련 헌법개정 논의경과 및 쟁점”, 디지털 시대 정보기본권 강화를 위한 시민주도 헌법개정 토론회, 시민주도헌법개정전국네트워크(2025. 11. 11. 발표).

21 오마이뉴스(2025. 11. 26.), 알고리즘이 내 자격을 결정? 세계가 헌법에 손대는 이유, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Series/series\\_premium\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003183917](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003183917) 2026. 1. 9. 열람.

이의 제기, 공공적인 감사 촉구, 인공지능을 개발하고 활용하는 국가기관과 민간기업의 책무를 확보할 수 있는 내용이 반영되어야 한다.<sup>22</sup>

정보인권단체들은 구체적으로 인공지능에 의한 자동화된 결정(예: AI 기반 채용·대출 심사·복지 배정)에 대해 그 과정과 근거를 설명받고 열람하며 이의를 제기할 권리, 데이터 편향으로 인한 성별·인종·연령·장애 등 차별을 금지하는 규정을 명문화할 것을 요구한다. 이들 단체는 국가의 공공 부문 AI 알고리즘의 투명성과 설명 책임성을 의무화하고, 민간 부문의 차별적 알고리즘 사용을 통제하는 역할을 강조하고 있다.<sup>23</sup> 또한 대규모 플랫폼 기업에 대한 규제와 정보 격차·불평등 해소를 위한 국가의 적극적 의무를 규정함으로써, 시민이 기술에 지배당하지 않고 주인으로 남을 수 있는 디지털 민주주의 실현을 강조하고 있다.

## 라. 소비자의 권리

모든 사람은 안전하고 공정한 소비 활동을 할 권리를 가진다. 이는 현대 자본주의 시장경제에서 필수적인 기본권으로서, 과도한 정보 비대칭, 불공정 거래, 품질 미달 상품, 허위·과장 광고 등으로부터 소비자를 보호하고, 선택의 자유와 책임 있는 소비를 보장하는 것을 핵심으로 한다. 현행 헌법에는 소비자 보호에 대한 명시적 규정이 없어 법률에 전적으로 의존하고 있는데, 온라인 플랫폼에서의 불공정 알고리즘 추천, 개인정보 불법 활용 등 새로운 소비자 피해 형태가 급증하고 있는 점을 고려할 때 헌법 차원의 권리 선언이 시급하다. 또한 소비자운동의 헌법적 정당성을 인

<sup>22</sup> 장여경, “인공지능 환경과 정보인권의 헌법적 과제”, 위 각주21) 토론회.

<sup>23</sup> 오마이뉴스(2025. 11. 26.), 알고리즘이 내 자격을 결정? 세계가 헌법에 손대는 이유, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Series/series\\_premium\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003183917](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003183917) 2026. 1. 9. 열람.

정하고 단체행동권(집단소송, 불매운동 등)을 보장함으로써, 약자의 목소리가 시장 논리에 휘둘리지 않도록 해야 한다.

#### 4. 사회권의 확대와 강화

현행 헌법은 사회국가원리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법재판소는 헌법의 전문, 사회적 기본권의 보장, 경제조항 등을 근거로 우리 헌법이 사회국가원리를 헌법적으로 수용하고 있다고 보고 있으며,<sup>24</sup> 사회연대 원리는 이러한 사회국가원리에서 나온다고 밝히고 있다.<sup>25</sup> 이번 개헌에는 이러한 사회국가원리, 사회연대 원리를 전문이나 총강 등에 명문화하여 공동체성을 강조할 필요가 있다.

##### 가. 사회보장권

현행 헌법은 사회보장, 사회복지에 관하여 국가의 노력 의무만 규정하고 있는데(헌법 제34조 제2항), 기본권으로서의 권리적 성격을 분명히 할 필요가 있다.

한편, 사회보장권의 기본권 주체는 앞서 본 바와 같이 유엔 사회권규약 제9조(사회보장권 보편성)를 반영하여, 주체를 ‘국민’에서 ‘사람’으로 확대해 정주 외국인도 보호하는 것이 바람직하다.

---

<sup>24</sup> 헌법재판소 1997. 5. 29. 선고 94헌마33 결정, 헌법재판소 2002. 12. 18. 선고 2002헌마52 결정 등 참조.

<sup>25</sup> 헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 99헌마289 결정 참조.

## 나. 건강권

건강권은 보건뿐 아니라 경제, 사회, 환경적인 요소가 복합적으로 작용하기 때문에 건강권 조항을 대폭 강화하고, 복합적 관점으로 접근할 필요가 있다. “국가는 국민의 보건을 책임지고 이를 향상시켜야 한다”고 규정한 현행 헌법 제36조 제3항을 “모든 사람은 건강권을 가지며, 국가는 보건의료서비스를 제공하여 건강권을 실현한다”는 규정으로 개정해야 한다. 보건의 최종목적은 시민의 건강을 지키며 증진시키는 것이며 보건권은 건강권의 하위에 속하는 것으로 해석되므로 ‘건강권’이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다.<sup>26</sup>

## 다. 주거권

주거권을 별도의 기본권으로 명문화해야 한다. 현행 헌법 제35조 제3항은 환경정책과 사회보장정책을 혼동하고 있다. 주택문제는 사회보장의 대상이며, 특히 대한민국 공동체의 지속가능성을 보장하기 위한 차원에서도 최우선적으로 해결되어야 할 불평등의 문제이자 경제정의의 문제이므로, 주택공개념과 주거권을 헌법 차원에서 명시할 필요가 있다.<sup>27</sup> 더 나아가 수요자의 경제적 능력에 맞는 적절한 주택을 공급받을 권리를 명문화하거나, 국가가 국민이 부담가능한 주거를 공급할 의무를 명문화하는 방안이 있다.

<sup>26</sup> 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018.1.), 위 보고서, 83.

<sup>27</sup> 이찬진, “인간다운 생활을 할 권리, 사회보장을 받을 권리를 중심으로”, 월간복지동향(2017. 6. 1.).

## 라. 돌봄권

고령화 시대에 ‘돌봄’ 문제가 심각해지면서, 이에 대한 제도화 논의도 시작되고 있다.<sup>28</sup> ‘돌봄권’은 아직 법적으로 정립된 용어는 아니지만, ‘돌봄을 제공할 권리’와 ‘돌봄을 받을 권리’, ‘돌봄의 사회화’ 등 공공적 가치 구현을 이념으로, 국민이 돌봄에 대한 권리, 국가의 돌봄정책의 책임을 명확히 해야한다는 공감대가 형성되고 있다.

## 마. 노동권

노동에 대한 인식을 개선하는 출발점으로 헌법상 용어를 ‘근로(勤勞)’ ‘근로자(勤勞者)’에서 ‘노동(勞動)’ ‘노동자(勞動者)’로 변경해야 한다. ‘근로’, ‘근로자’는 헌법 제정 당시의 이데올로기적, 체제대립적 상황에 기인하였는데, 이미 그러한 상황을 극복한 상태이고, 사전적인 의미나 역사적 의미, 사회 현실적 측면에서도 ‘노동’, ‘노동자’가 적절한 용어이다.

노동3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)은 현행처럼 한 조항에 병렬 나열하는 대신 국제인권규약과 선진국처럼 각 권리를 별도 조항으로 명시하는 것이 바람직하다. 각 권리의 독자적 성격과 실효성을 보장하기 위함이다.<sup>29</sup> 또한 고용안정(직접고용 원칙), 적정임금(동일노동 동일임금), 안전한 노동환경, 정당한 이유없는 해고로부터의 보호, 임신·출산·육아·돌봄 등으로 인한 차별 금지, 장시간 노동의 규제, 일과 생활의 균형 등을 포괄적으로 보장하여야 한다.<sup>30</sup>

28 「돌봄기본법안(2025. 10. 19. 이수진 의원 대표발의), 의안번호 2213805호」.

29 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018.1.), 위의 보고서, 91.

30 민주사회를 위한 변호사모임 개헌특별위원회(2018), 헌법개정 리포트, 65.

## 바. 환경권

국제규범의 추세와 시대적 변화를 반영하여 환경에 관한 국가의 의무와 권리를 더욱 확대하여 명시할 필요가 있다. 환경권 조항에서 주체를 ‘국민’에서 ‘모든 사람’으로 확대하고, “건강하고 쾌적한 환경을 함께 누릴 권리”로 공동체적 성격을 강조하여야 한다. 모든 생명체의 존중, 미래세대에 대한 책임, 지속가능한 에너지 생산·소비 체계 확립 등 생태적·세대적 책임 원리를 추가해 기후위기 대응의 헌법적 근거를 마련해야 한다.<sup>31</sup>

### Ⅲ. 권력구조 개편에 관한 개헌 방향

이 글에서 헌법의 통치구조 편은 2026년 개헌 논의에서 주요 의제가 된 대통령 임기제, 대통령의 계엄선포권 및 재의요구권의 권한 축소, 사법부의 개혁, 직접 민주주의 제도를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

#### 1. 대통령 임기제

이재명 대통령은 대선 후보 시절과 당선 후 123대 국정과제에서 제1호 국정과제로 헌법개정을 들면서 주요 의제로 대통령 임기 4년 연임제를 제시하였다.<sup>32</sup> 현행 단임제의 장, 단점을 살펴보면, 장점으로는, 재선 경쟁이 없어 장기 집권이나 독재 가능성을 원천적으로 차단할 수 있으며, 국

<sup>31</sup> 민주사회를 위한 변호사모임 개헌특별위원회(2018), 위 리포트, 70.

<sup>32</sup> 한국일보(2025. 9. 16.), 이재명 정부 1호 국정과제는 ‘4년 연임 개헌’... 이르면 내년 지선 때 국민투표”. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025091616450000764>, 2026. 1. 6. 열람.

정 운영이 차기 선거와 같은 정치적 계산에 얽매이지 않고 국가 전체의 이익을 우선시킬 수 있고, 재선 부담이 없기에 정책 결정과 집행에 모든 에너지를 집중할 수 있다는 점이 있다. 반면, 단점으로는 대통령의 중간 성과 평가가 제도적으로 불가능하고, 5년이라는 비교적 짧은 임기 때문에 후반기로 갈수록 레임덕이 빨리 진행되며, 관료 조직을 장악하기 어렵고 장기 정책 추진이나 국가 차원의 연속성 확보에서 한계가 발생할 수 있다는 우려가 있다.<sup>33</sup>

특히, 2024년 12·3 비상계엄 사태와 박근혜·윤석열 두 차례 대통령 탄핵이라는 극단적 헌정 단절 사례는 현행 단임제가 책임정치를 제대로 작동시키지 못하고, 오히려 제왕적 권력 남용을 부추겼다는 구조적 문제를 드러냈다고 평가된다. 이에 중임제나 연임제를 주장하는 입장에서는 민주주의가 어느 정도 성숙한 상황이라면 대통령의 책임을 강화할 수 있는 제도가 필요하다는 주장이 힘을 받고 있다.<sup>34</sup>

## 2. 대통령의 권한 축소

지난 2022년부터 2024년까지 윤석열 정부는 총 32차례나 재의요구권을 행사하며, 사실상 절대적 거부권으로 국회의 입법권을 무력화했다.<sup>35</sup> 현행 헌법상 대통령은 일방적으로 재의를 요구할 수 있어 입법 과정을 사실상 정지시킬 수 있는데, 이에 대통령의 재의요구의 사유를 제한하거나, 국무회의 심의를 거친 후 국회에 구체적 사유서를 첨부해야 재의가 가능

---

33 김선화, “대통령 단임제, 중임제 및 연임제”, 국회입법조사처 이슈와 논점(2018. 3. 26.).

34 조선일보(2026. 1. 1.), 68% “개헌 필요”…대통령 4년 중임제 가장 선호, <https://www.chosun.com/politics/opinion-poll/2026/01/01/SGHTMGPOSG5BEVV3QEIVDRDIM/>, 2026. 1. 18. 열람.

35 뉴스토마토(2024. 12. 5), 비상계엄 거부권 남발… ‘헌법 파괴’ 그냥 둘 순 없다, <https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1247137>, 2026. 1. 18. 열람.

하도록 절차를 강화해야 한다는 의견이 있다. 또한 재의결 정족수를 현행 3분의 2에서 재적의원 5분의3으로 낮춰, 대통령의 일방적 거부권 행사에도 국회가 실질적 입법권을 행사할 수 있도록 견제 장치를 마련할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 대통령의 계엄선포권 등 비상권력을 철저히 통제해야 한다. 현행 헌법 제77조는 대통령에게 '전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태'를 이유로 계엄을 선포할 수 있는 광범위한 재량을 부여하고 있는데, 윤석열의 위헌적 계엄 선포는 이러한 모호한 요건이 헌정 파괴로 악용될 수 있음을 적나라하게 드러냈다. 이에 계엄선포 요건을 '전시·사변'으로 명확히 한정하고, 국회의 해제 요구 시 즉시 효력을 상실하도록 헌법으로 규정해야 한다.

### 3. 사법부 개혁을 위한 헌법 개정 방향

현행 헌법은 사법권의 독립을 원칙적으로 선언하고 있다. 그러나 실제로는 대법원장에게 최고사법권과 사법행정권을 일원적으로 집중시키고 있으며, 이에 양승태 사법농단 사건에서 드러난 바와 같이 대법원장의 단독 인사권이 법원행정처를 통해 사법권을 좌우하는 것과 같은 법관 관료화와 권력 남용의 구조적 폐해가 나타나게 되었다.

이에 2018년 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회는 '사법평의회'를 새로운 헌법기관으로 제안하며, 대법관 선출, 법관 임용, 전보, 징계권을 이양해 대법원장의 제왕적 권한을 분산해야 한다고 제안하였다.<sup>36</sup> 대법원장과 헌법재판소의 장은 호선으로 정하고, 헌법재판관은 대법원장의 지명이

36 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018.1.), 위의 보고서, 384.

아닌 국회의 기증정족수에 의한 선출방식을 통해 민주적 정당성 및 국민 대표 비례성을 제고하는 것이 타당하다.<sup>37</sup>

#### 4. 직접민주주의 제도 도입

직접민주주의 제도(국민발안·국민투표·국민소환)는 대의제의 한계를 보완하고 정치적 특권·부패를 견제하는 중요한 민주주의 장치로 기능한다. 촛불혁명, 빛의 혁명과 연이은 탄핵 사태를 통해 드러난 국회 중심 정치의 폐쇄성을 극복하고, 국민이 직접 법안 발의와 입법결정에 참여함으로써 실질적 주권 구현을 보장할 수 있다.

그러나 조직적 혐오정치 악용 우려도 존재한다. 서울 학생인권조례 폐지 주민발의, 충남 학생인권조례 폐지 주민발의 사례에서 보듯, 성소수자 혐오에 동원된 직접민주주의 제도의 부작용도 결코 간과할 수 없다.<sup>38</sup> 이에 대한 보완 마련이 전제가 되어야 한다.

### V. 결론

이번 헌법 개정은 단순히 12·3 비상계엄으로 무너진 헌정 질서를 복원하는 것을 넘어, 성평등과 소수자 인권 보장, 사회보장, 주거, 돌봄, 노동권을 포함한 사회적 기본권의 강화 및 확대, 디지털 기본권, 대통령의 권력 집중 분산과 사법부 개혁 등을 아우르는, 87년 체제의 한계를 넘어 21

---

37 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018.1.), 위의 보고서, 415.

38 대전일보(2023. 12. 15), 충남학생인권조례 논란 끝에 결국 폐지'...전국 최초, <https://www.daejeonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2102866>, 2026. 1. 18. 열람.

세기 한국이 나아갈 헌법적 방향을 제시하는 것이어야 한다.

또한, 내용 못지않게 개헌 절차를 어떻게 설계하고, 시민 참여를 어떻게 보장할 것인지도 중요하다. 시민사회는 국회의 조속한 개헌 논의를 촉구하면서, 상시적인 개헌 논의와 공론장을 보장하는 ‘헌법개정절차법’ 제정을 촉구하고 있다.<sup>39</sup> 개헌 논의의 개시, 숙의, 합의 형성 과정에 시민 참여를 제도화하는 것이다.

이러한 시민참여와 숙의 민주주의를 통해, 한국 사회가 직면한 불평등, 기후위기, 디지털 전환, 돌봄 위기, 지역 격차 등 구조적 문제를 헌법의 언어로 재구성해 나가는 과정이 된다면, 이번 개헌은 87년 체제를 넘어서는 21세기 새로운 헌정 질서의 출발점이 될 것이다.

<sup>39</sup> 오마이뉴스(2026. 1. 14.), “헌법개정 더 미룰 수 없다”…시민개헌넷, 헌법개정절차법 제정 촉구, <https://v.daum.net/v/20260114175225156?f=p> 2026. 1. 16. 열람.



## 인물탐구

변호사 되자마자 '실검 1위', 박한희 회원을 만나다 | 이도경



# 변호사 되자마자 ‘실검 1위’, 박한희 회원을 만나다

이도경 공익인권법재단 공감



무지개행동 사무실에서 일하는 모습을 연출하는 박한희 변호사

2025년 한 해, 민변의 수많은 회원들이 광장에서 투쟁의 시간을 보냈지만, 특히 거의 모든 집회에 발도장을 찍은 회원이 있다. 오전에 국가인권위원회 앞에서 기자회견을 했다가, 오후에 토론회를 갔다가, 저녁에는 집회에 나타나는, 올해로 10년차 변호사가 된 에너지이저 박한희 변호사를 만났다. 생생한 인터뷰로 박한희 변호사의 삶을 들여다보자.

## 공학도에서 공익변호사가 되기까지

**도경** 안녕하세요, 오늘 인터뷰를 진행하게 된 이도경입니다. 이번 민주변론 인물탐구 대상으로 박한희 변호사님이 선정되셨답니다! 간단한 인사와 함께, 선정 소식을 들었을 때의 소감을 말씀해주세요.

**한희** 안녕하세요, 저는 공익인권변호사모임 희망을만드는법과 무지개행동에서 일하고 있는 박한희입니다. 민변에서는 주로 소수자인권위원회 활동을 하며 위원장을 맡고 있고요. 난세의 영웅 서재완 변호사가 있는데 왜 제가 올해의 인물탐구로 선정되었는지 모르겠네요. (곤란한 웃음)

**도경** 내란 집회 외에도 변호사님이 워낙 많은 활동들을 하셔서 그렇지 않을까요? 인물탐구인만큼 개인적인 얘기들도 많이 듣고 싶은데요, 인터뷰를 준비하며 찾아보니 2017년 민변 신입회원 인터뷰를 하셨더라고요. ‘대한민국 최초의 커밍아웃한 트랜스젠더 변호사’라는 타이틀에 대한 소회를 나누어주셨는데, 변호사가 되기까지 성별정체성이 꽤 큰 영향을 미친 것 같았어요.

**한희** 저는 중학교 때부터 본격적으로 남들과 좀 다르다는 감각을 가졌던 것 같아요. 교복을 입고 성별이 나뉘는 활동을 하게 되면서부터. 그리고 그 무렵 인터넷을 사용할 수 있게 되면서 ‘트랜스젠더’라는 용어를 처음 보게 됐어요. 당사자 커뮤니티도 들어가 보게 되었고요. 그런데 커밍아웃을 했을 때 안 좋은 경험을 했다, 너무 힘들다는 얘기가 많았고, 제가 살았던 강원도에서는 당사자도 거의 찾아볼 수 없었어요.

그래서 평생 말하지 말고 살아야겠다는 생각을 했죠. 실제로 28살이 될 때까지 주위의 누구에게도 말하지 못했었어요.

저는 원래는 로봇 공학을 전공하고 싶었어요. 그래서 포스텍(포항공과대학교) 기계공학과에 들어갔는데, 그때도 주변에 (퀴어가) 없었기 때문에 전혀 말할 생각을 못했어요. 그렇지만 대학에 가고, 고등학교 때랑 달리 정체성에 대해 고민하는 시간을 더 많이 갖게 되면서 나는 왜 이럴까 하면서 2학년 때 우울증이 심하게 왔었죠. 병원을 다니면서 학교는 계속 다녔는데, 괜찮아졌다가 우울했다가를 반복하면서 학교에서 연구를 하고 싶었던 꿈이 좀 막막해졌어요. 하고 싶은 공부를 해도 내가 원하는 모습으로 살아갈 수는 없는거구나 생각을 했거든요. 그래서 일단 돈이나 벌어야겠다, 생각해서 군대에 다녀온 후 졸업하고 서울에서 엔지니어로 취직을 했죠.

**도경** 로봇 공학이라니 전혀 상상 못했어요. 졸업 후 서울에서 직장을 구하신 이유가 있을까요?

**한희** 사실 기계공학과를 나와서 할 수 있는 일들은 대부분 지방에 있는 공장에 들어가는 거긴 했어요. 그런데 인터넷 커뮤니티에서 보면 대부분 퀴어들이 서울에 있더라고요. 또 한편 서울은 익명성이 보장되니까 나를 드러내고 사는 것도 조금 더 수월하지 않을까 싶었고, 부모님과 살다가 대학에서는 기숙사(단체)생활을 했었어서 혼자만의 공간을 갖고 싶기도 했어요.

**도경** 서울에 올라왔고, 직장을 구해 돈을 버는 것까지 1차적 목표를 성공

하셨는데, 일을 그만두고 로스쿨에 가지게 된 것은 어떤 결심이 있었기 때문인가요?

**한희** 회사에서 2년 좀 넘게 일을 했어요. 일 자체가 안 맞거나 그런 건 아니었는데, 하고싶었던 일도 아니고 이 일을 계속하며 살아야할까 싶었어요. 그때가 20대 후반이 됐을 때인데, 문득 ‘언제까지 이렇게 감추면서 살 수 있을까? 못 살 것 같다.’ 생각이 들었어요. 언젠가는 폭발하듯 (내가 트랜스젠더 여성이라는) 얘기를 할 것 같은데, 회사는 안전망이 전혀 없거든요. 알려졌을 때 회사에서 잘리거나, 내가 스스로 그만두거나 밖에 안그려지는 거예요. 그래서 ‘자격증을 가져야겠다’ 생각하게 되었죠.

그리고 기왕 자격증을 딸거면 나와 비슷한 사람들에게 도움이 되는 일을 하자는 생각도 있었어요. 그럼 정신과 의사가 되거나, 아니면 법적으로 뭔가 도움을 주는 사람이 되거나 두 가지 길이 있었는데, 그때 커뮤니티에서 만난 친구 중에 의대를 다니는 친구가 있었는데 의사들은 복장 규정이나 이런 게 무척 빡빡하다고 하더라고요. 나답게 살고 싶어서 길을 찾고 있었으니까 그럼 차라리 로스쿨을 가야겠다, 이렇게 된 거죠.

**도경** 변호사 시험에 합격하신 후에 바로 희망을만드는법에 들어가셔서 공익변호사 활동을 시작하셨잖아요. 처음부터 공익변호사가 될 생각이셨나요?

**한희** 사실 로스쿨 들어갔을 때도 초반엔 전혀 (성별정체성과 관련된) 얘기

를 안 했어요. 근데 로스쿨 1학년을 마치고 나니까 그때 한국 나이로 서른 살이 딱 되었거든요. ‘20대가 그냥 끝나버렸네, 30대가 되었네, 앞으로도 나는 이렇게 평생 살아야 하는건가’ 생각이 들었어요. 그런 고민들 속에 2학년 1학기 첫 수업을 갔는데, 제가 회사를 다니다 로스쿨을 와서 나이가 좀 있는 편이었거든요. 동기가 “한희형 왔어요?” 하는거야. 그 때 그 ‘형’이란 단어가 너무너무 싫었어요. 그래서 그 길로 나와 휴학을 해버렸어요. 그리고 이제 이렇게는 못사는구나, 내가 이제 못참는구나, 하고 커밍아웃 플랜을 세우기 시작했죠. 로스쿨에서 전혀 안 받아들여졌을 때의 플랜까지 세웠는데, 처음 커밍아웃을 들었던 동기들의 반응이 너무 따뜻했어요. 듣자마자 누나라고 부르고, (웃음) 그래서 휴학을 하고 그 시기에 트랜지션도 하고, 주변에 다 커밍아웃 하고, 로스쿨 부원장이던 교수님한테도 상담하고, 2학기에 복학하면서부터는 여학생으로 학교를 다니기 시작했어요.

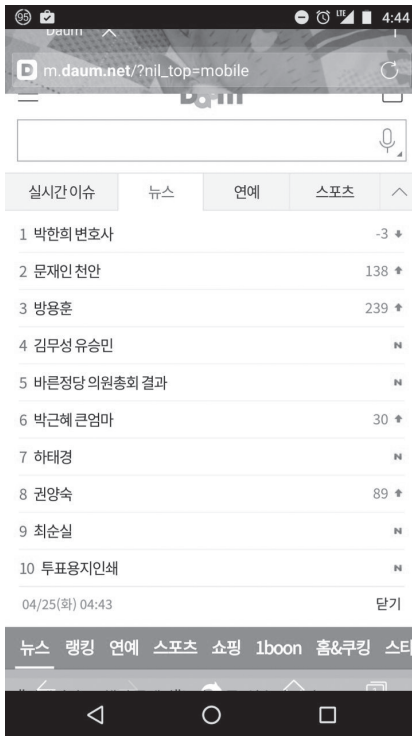
그 무렵에 희망법의 한가람 변호사님과도 상담을 했었죠. 그러면서 공익변호사들에 대해서, 그리고 인권운동이라는 거에 대해서 자세하게 알게 됐어요. SOGI(Sexual Orientation & Gender Identity)법정책연구회 활동을 같이 하자고 제안주셔서 로스쿨을 다니면서 활동을 같이 했어요. 자연스럽게 졸업 후 진로도 희망법으로 결정된 거죠.

## 변호사 박한희의 기억에 남는 순간들

**도경** 변호사가 되셨을 때, ‘한국 최초의 트랜스젠더 변호사’라고 크게 인터뷰 보도가 되었던 것으로 기억해요. 어찌다 그렇게 대대적인 커밍아웃

웃을 결심하게 되셨나요?

**한희** 경향신문에서 인터뷰 기사가 나왔는데, 기획 기사였어요. 졸업 후 희망법에 입사하게 되면서 조울을 미리 한 거죠. 변호사 시험 발표 직전에 인터뷰를 다 했고, 발표 난 직후에 바로 기사를 내보낸 거예요. 그런데 저도 사실 그렇게까지 화제가 될 줄 몰랐어요. 상상 이상으로 주목이 됐었죠. 이때 제가 실시간 검색어 1위에 올랐어요! (휴대폰을 꺼내 당시 캡처해 둔 사진을 보여준다.) 2017년 4월 20일이었는데 (대선 후보였던) 문재인을 제치고...



당시 정치 소식을 제치고 뉴스 실시간 검색어 1위에 오른 박한희 변호사

(트랜스젠더 변호사가 있다는 것을) 알고 싶었어요. 그 당시에는 인권 활동의 관점에서 인터넷 커뮤니티들을 보고 있었는데, 어떤 트랜스젠더 청소년이 올린 글이 좀 기억에 남았어요. “트랜스젠더로서 잘 살고 싶은데, 잘 사는 사람을 못 보겠다. 롤 모델이 없다. 성인이 되어 직장을 다니는 트랜스젠더를 한 번이라도 보면 내가 지금 어떻게 살 수 있을지 꿈이 생길 것 같은데 그게 없다.” 20대 트랜스젠더 중에 향후 기대 수명이 10년이다, 30대가 되면 죽겠다는 생각을 하는 사람들도 실제로 많이 있었어요. 그래서 보여주고 싶었어요. 트랜스젠더로서 변호사를 하는 사람이 있다. 어쨌든 잘 살아갈 수 있다는 걸 보여주고 싶어서 일부러 (기사화를 더 크게) 한 것도 있었어요. 아, 더해서 희망법 홍보도 좀 되겠다 생각했구요.

**도경** 확실한 롤 모델이 되신 것 같아요. 그렇게 활동을 시작하신 후에 동성부부 건강보험 사건을 비롯해서 사회적으로 널리 알려진 사건들도 여럿 수행하셨는데, 변호사님께 개인적으로 가장 의미 있었던 사건을 하나 꼽아주신다면?

**한희** 저는 사실 가장 기억에 남는 사건 하나는 (희망법의) 기업과인권팀 사건을 함께 했던 거예요. 울산 현대중공업 하청노동자 분이 조선소 안에서 호스에 목이 감겨 사망한 사건이 있었어요. 회사랑 산재공단 쪽에서는 자살이라고 처리를 했는데, 배우자분이 자살일 리가 없다고 하여 공단 쪽과 다투는 소송이었어요. 1심은 패소했는데, 2심 때 제가 합류하게 됐죠. 그때 현장을 재현해 본다고 옥상에다 구조물도 직접 설치하고 했었는데, 다행히 2심에서 뒤집혀서 (사고사로) 산재 인정이 됐어요.

개인적으로 의미가 있었던 이유는 제가 공대를 나왔고, 사실 원래 오랜 꿈은 과학자가 되고 싶었던 것인데, 그걸 정체성 때문에 포기하고 진로를 완전히 바꾼 거거든요. 근데 (이 사건을 하면서) 대학교 때 배웠던 지식들이 쓸모가 없지 않았구나, 생각했어요. 조선소 구조를 상상하고 현장을 생각하는데 공장들이 다 비슷하거든요. 현장 재현부터 소송에서 쟁점이 된 구체적 내용들까지 대학 때 배웠던 것과 회사에서 일을 한 경험이 도움이 됐어요. 사실은 많은 트랜스젠더들이 과거는 없어져야 하는 존재라고 생각하거든요. 트랜지션 하고 나서부터가 내 삶이고, 그 전까지의 삶은 존재하지 않는거다 얘기를 하는데 사람이 그럴 수 없잖아요. 과거의 일들은 없었던 게 되지 않는데, 그 힘들었던 시기가 무의미하지 않았구나, 그 때 배웠던 경험과 지식이 현재에도 활용이 될 수 있구나, 그걸 느낄 수 있었던 게 좋았던 것 같아요.

**도경** 그 사건 하실 때 제가 마침 희망법에서 실무수습을 하던 때라 구조물 설치하고 실험하시는 걸 봤던 기억이 나네요. 제가 전혀 예상하지 못했던 사건을 말씀해주셨는데, 오히려 그래서 더 인상 깊은 것 같습니다.

## 내란 이후의 활동과 남은 과제

**도경** 이제 2025년 변호사님의 활동을 좀 들어보고 싶어요. 내란 이후 탄핵 국면까지 비상행동에서의 활약을 빼놓을 수 없을 것 같습니다. 12.3. 당시 변호사님은 무엇을 하고 있었나요?

**한희** 그 때 회의를 하러가려고 이동 중이었어요. 그날 저녁에 인권활동가 대회 기획단 회의에서 정세 분석을 하면서 윤석열 정권 하에서 인권 운동은 무엇을 할 것인가, 이런 논의를 했거든요. 그 회의 마치고 밤에 또 다른 회의가 있어서 이동 중이었어요. 버스를 타고 가고 있는데 무지개행동 텔레그램 방에 누가 “계엄” 이렇게 쓴거예요. 헛 걸본 줄 알았어. 근데 이동하면서 뉴스나 이런 걸 보니까 진짜인거야. 결국 그 날 밤을 샜어요. 원래 하려던 회의도 하고, 그 후에 뉴스를 보면서 각 텔레그램 방에서 희망법, 무지개행동, 민변 단위에서 뭘 해야할지 논의들이 오고갔죠. 현장에 가야하나 생각도 했는데, 이미 간 사람들이 많아서 혹시 모르니 후방 지원을 할 사람이 필요하다고 생각했어요. 그래서 계속 깨어 있다가 계엄 해제된 후에 잠깐 눈 붙이고, 아침 7시에 민변 집행위 긴급 회의를 갖어야 하는데 못 일어나서 못갔어요. 그래서 9시 긴급 기자회견부터 활동을 같이 했었죠.

**도경** 사실 내란 이후에 정말 매일 집회가 있었고, 민변이 어떤 활동을 했는지는 홈페이지에 내용이 많이 올라와있더라고요. 그래서 개별 활동을 묻기보다는, 제 기억으로는 변호사님이 거의 매일 집회 현장에 있었던 것 같거든요. 어떤 마음으로 매 현장에 나가셨는지 여쭙보고 싶어요.

**한희** 민변 활동의 일환으로 갔던 것도 있었어요. 그런데 (더 큰 이유는) 박근혜 탄핵 국면에서도 성소수자 운동에서 대응을 하긴 했었는데 그게 기억에 잘 남지는 않았거든요. 기록되지도 않았고, 거의 보이지가 않았죠. 그 때 광장에서는 여성혐오적인 욕설도 많이 하고 그래서 폐미존을 따로 만들기도 했었어요. 그때의 기억들이 떠올라서 이번엔

는 그렇게 하지 말자, 이번 광장에서는 무지개가 다 보이도록 하자, 무지개존을 만들자 생각했어요. 광장에 나오는 성소수자 시민들이 있다면 함께 외치고, 안전하게 있을 수 있는 곳을 만들자고 생각했죠. 그래서 무지개행동에서 ‘윤석열 퇴진 성소수자 공동행동’을 바로 만들었어요. 저는 민변 인권침해감시단 활동과 무지개존 운영 두 개를 다 했기 때문에 계속 나와있어야 했던거죠. 그때는 사실 거의 제 활동이 그냥 다 그것(집회 현장에 참여하는 것)이었어요.

**도경** 성소수자에게 안전한 광장을 만드는 게 또 다른 미션이었군요. 그럼 탄핵까지 이르는 과정에서 인상 깊었던 순간은 어떤 것이 떠오르시나요?

**한희** 뭐였을까, 되게 여러 가지가 있는데... (하나를 꼽자면) 한남동에서 1박 2일 밤샘 집회를 할 때인 것 같아요. 키세스단. 밤새 자리를 지키다가 제가 발언을 하나 했거든요. (발언 했던) 이유가 당시에 갑자기 트위터에서 트랜스젠더 혐오 플로어가 돌았었어요. “왜 성소수자들이 나와서 트랜스젠더퀴어 얘기 하나, 지금 윤석열을 탄핵시켜야 되는데 자기들 얘기만 하나” 하면서. 그날 집회에서도 밤새 무대에서 참가자들이 돌아가며 자유 발언을 했었는데, 제 앞쪽에 앉아 있던 어떤 분이 올라가 발언을 하면서 트랜스젠더 당사자라고 얘기하니까 현장에서 야유하는 사람이 있었고, 유튜브 생중계 댓글에도 욕설이 많이 달렸어요. 그걸 본 상황실에서 서채완변호사가 저한테 발언 요청을 했었어요.

급하게 20분 정도 발언 준비를 해서, 노란조끼를 입고 무대에 올라

갔어요. 민변 변호사로서 인사를 먼저 하고, 광장은 평등하다, 혐오 발언 하지 말고 안전한 광장을 만듭시다, 이런 얘기를 주로 했어요. 그러면서 마지막에 “저도 트랜스젠더입니다. 법적 성별은 남성이지만 여성으로 살고 있는 트랜스젠더입니다.”라고 얘기를 했어요. 그 때는 속으로 싫어하는 사람이 있었을지 모르겠지만 전체적으로 사람들이 박수를 쳤어요. 분위기를 좀 바꿨구나, 발언 하기를 잘했다 생각했어요. 제가 민변 변호사로서 올라갔기 때문에, 당시 노란 조끼는 신뢰의 상징이었기 때문에 할 수 있었던 일이었다고 생각해요. 거기 있는 사람들이 다 민변에서 밤새 자리를 지키는 것을 봤었기 때문에, 트랜스젠더 당사자라고 밝혀도 뭐라고 할 수가 없었던 거죠.



노란조끼를 입고 무대에 올라 발언하는 박한희 변호사

**도경** 말씀해 주신 것처럼 내란 이후 탄핵까지 이르는 그 광장에서 성소수자와 페미니스트, 소수자 진영의 목소리가 굉장히 컸어요. 그렇게 새 정부가 들어섰지만 사실 여전히 남은 과제가 산재해 있죠. 특히 소수자 관련 정책은 이재명 정부에 들어서도 거의 전무한 상황인데요. 이런 상황에 대해서도 한마디 해주신다면 좋을 것 같습니다.

**한희** 사실 무지개존을 만들기 전부터 성소수자, 여성들, 소수자들이 엄청 쏟아져 나왔어요. 광장 초기에는 평등 약속문이 없었어요. 그래서 초반 일주일 정도는 무대에서 혐오 발언들도 많았던 말이에요. 그런데 여성단체들에서도 그렇고 활동가들이 엄청 항의를 많이 해서, 그 이후부터는 평등 약속문을 만든 거예요. 차별금지법제정연대랑 무지개 행동에서 적극적으로 요청해서 수어 통역을 시작하기도 했어요. 평등한 광장을 만들기 위해 활동가들과 당사자들이 싸워왔고, 그렇기 때문에 사람들이 더 화력을 보여주고 계속 나올 수 있었다고 생각해요. 그 과정에서 평등이라는 것이 너무 중요하다는 것, 누구나 안전하게 말할 수 있는 공간에서 정말 민주주의가 만들어진다는 것을 좀 배웠으면 좋겠는데. 안 배운 것 같아요. 오히려 혐오가 늘고 있죠. 최근 혐증 집회도 문제가 많이 되었고요. 개별 혐오 사안 대응 정책들이 나오고 있는데, 결국은 사실 가해자 몇 명을 찍어누르고 처벌하는 것으로 해결할 수 없거든요. 평등을 실현하기 위한 법, 차별금지법이 정말 필요한데, 그것을 정부가 꼭 배웠으면 좋겠다는 생각입니다.

## 활동의 원동력과 앞으로 펼칠 얘기들

**도경** 변호사님께서서는 희망법에서 전업 공익변호사로 일하신 지 이제 만 9년, 10년차 변호사가 되셨는데요. 사실 변호사 업계는 이직이 잦은 편인데, 공익변호사들은 좀 일을 오래 하는 것 같기도 해요. 변호사님께서서는 꾸준히 이 활동을 해 오실 수 있었던 원동력이 뭐라고 생각하시나요?

**한희** 저는 사실 지금은 희망법과 무지개행동 두 단체에서 각각 반상근 형태로 일을 하고 있어요. 희망법에서만 상근을 할 때에도 연대 활동을 계속 꾸준히 해왔거든요. 제가 2017년에 일을 시작했는데 그때 막 차별금지법제정연대가 재출범을 했어요. 그러면서 집행위원 활동을 시작했죠. 이후에 2019년부터는 무지개행동 집행위원을 하게 됐어요. 희망법은 저의 바운더리가 되어줬고, 다양한 연대활동을 할 수 있게 지지해줬기 때문에 계속 제가 하고 싶은 활동들을 할 수 있었죠.

사실 민변도 희망법에서 실무수습을 하면서 처음 갔었는데, 희망법 구성원들이 다 민변 활동을 하고 있었기 때문에 자연스럽게 가입을 했어요. 가입 후 첫 총회를 갔는데 이미 제가 경향신문에 인터뷰도 하고 했어서 알아보는 사람도 있었거든요. 근데 분위기가 좋더라고요. 법조계는 보수적이고 경직되어 있고, 성소수자를 배척할 거다. 이런 막연한 생각이 있었는데 그런 게 느껴지지 않았어요. 물론 민변도 모든 사람이 다 열려 있다고 얘기할 수는 없겠지만, 그 안에서 내가 좀 안전하고 편안하게 활동하고 동료들을 만날 수 있겠다, 라는 감각을 느꼈죠. 또 소수자위 위원장으로 집행부를 하면서는 새로

운 시각을 많이 경험할 수 있었던 것 같아요. 집행부 내에서 의견이 일치하지 않고, 싸우기도 하지만 또 사실 너무 같은 사람들끼리만 만나면 생각이 고여서 발전이 안 되거든요. 그런데 민변 활동을 하면서는 (생각이 다르지만) 그래도 서로 이해를 하는 사람들과 의견을 나눌 수 있어서 의미가 있는 것 같아요.

**도경** 일을 할 수 있는 원동력을 물어봤는데 또 일 얘기를.. (웃음) 저를 포함한 동료들은 변호사님을 보면서 ‘사람이 어떻게 저렇게 바쁘게 살면서 모든 일을 잘하면서 여기저기 나타나면서 술도 잘 마실 수 있지?’ 라고 생각하곤 하는데요. 건강관리 비결이나 일하지 않는 시간엔 무얼 하며 휴식을 취하시는지가 궁금합니다.

**한희** 건강관리 비결은 체육관을 다닙니다. 요새 바빠서 좀 못 갔는데, 집 근처에 체육관을 꾸준히 다니며 운동하고요. 등산도 좋아합니다. 민변 산악회도 들어가 있어요. 그리고 저의 특징점이 잠을 엄청 잘 자요. 아무데서나 누우면 잘 잡니다. 그래서 바빠도 의외로 한국인 평균 수면 시간을 지켜가며 자고 있어요. 취미로는 혼자 있을 때는 게임을 해요. 비디오 게임, 콘솔 게임. 근데 사실 시간이 없어서 잘 못 하긴 하죠.

**도경** 잠을 잘 잔다니 정말 큰 장점이네요. 이제 마지막 질문입니다. 변호사이자 활동가 박한희로서의 최근 의제, 혹은 목표와 인간 박한희로서의 목표를 하나씩 말씀해주시면 감사하겠습니다.

**한희** 최근에는 무지개행동에서의 활동에 좀 집중하고 있어요. 올해 큰 사

업이 두 개가 있는데 혼인평등소송과 트랜스젠더 인권 캠페인이거든요. 저는 주로 트랜스젠더 인권 캠페인을 담당해서 총괄 진행을 하려고 하는데, 사실 최근 트랜스젠더 혐오 문제가 한국만의 문제가 아니에요. 트럼프도 그렇고, 영국도 그렇고, 전 세계적으로 안티 젠더 흐름이 있죠. 특히 트랜스젠더가 여성들한테 위험하다 이런 공격이 많은데, 사실 이 혐오는 결국 다른 소수자로 흘러가게 되거든요. 제가 당사자이자 활동가로서, 또 변호사로서 혐오를 가시화하고 필요하면 소송을 통해 그걸 막는 작업들이 필요하다고 생각하고 그것을 집중적으로 해보려 합니다.

사적으로는, 사실 저도 제가 20대 때 40대에 될 것 같아? 누가 물어봤으면 멀리 떠나고 싶다는 대답을 했을 것 같아요. 어떤 모습으로 살아있을지 생각을 못했거든요. 그런데 제가 이제 만으로 마흔 살이 됐어요. 민방위도 끝나고 대통령 피선거권도 생겼네요. (웃음) 커밍아웃 할 때도 생각했지만 살아가는 모습을 보여주고 싶다는 생각이 있어요. 20대, 30대를 넘어 노인이 된 트랜스젠더는 어떻게 사는가에 대한 것. 노년의 트랜스젠더에 대해 얘기하는 분 중에 제가 존경하고 좋아하는 김비 작가님이 있는데, 저도 그런 모습들을 계속 보여줄 수 있으면 좋을 것 같아요.

**도경** 감사합니다. 마지막으로 질문에 없었지만 꼭 하고 싶었던 말이 있으면 해주세요.

**한희** 민변 사랑합니다. (웃음) 특히 이번 집행부에서 쫓쫓하게 결합하면서 많이 배우고 의미가 있었던 것 같아요. 전업 공익변호사든 아니든 민

변 활동을 하면서 뜻이 맞는 동료들을 만나고 함께 활동하는 것이 굉장히 의미가 있다고 생각합니다. 감사합니다.

## 변론기

1. 끝나지 않은 새만금... 수라갯벌이여 영원하라 | 최재홍
2. 법은 여성에게 얼마나 평등하고 정의로운가 | 전다운
3. 실질적 지배력을 가진 원청의 하청 노동조합과의  
단체교섭 의무 | 이진욱



# 끝나지 않은 새만금… 수라갯벌이여 영원하라

- 서울행정법원 2022구합80664 판결

최재홍 법무법인 자연

## 1. 새만금국제공항 사건의 개요

### 가. 새만금사업 경과

새만금사업은 군산시와 전북 부안군을 연결하는 방조제를 축조함으로써 약 409km<sup>2</sup>의 매립지와 담수호를 조성하고 조성된 토지에 기반시설을 설치하는 사업으로, 1987. 12. 10. 노태우 대선후보의 선거공약에서 시작되었고, 농림수산부장관이 1991. 10. 17. 한 공유수면매립면허처분, 1991. 11. 13. 한 새만금사업 시행인가처분에 근거하여 이루어졌다. 새만금사업에 대한 반대운동은 격렬하게 진행되었고, 환경운동사에서 최초의 삼보일배가 이루어지기도 하였으나, 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, 국토교통부장관 소속으로 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 새만금국제공항을 주내용으로 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 향상시켜 전북권의 경제 활력을 제고하겠다는 것이다.

그러나, 새만금개발을 위해 정부는 지난 35년간 15조원을 썼고, 매립율은 계획대비 40% 남짓으로 향후 사업계획을 완료하기 위해서는 최소 8조원이 더 지출되어야 하는 실정이다.<sup>1</sup>

#### 나. 새만금국제공항 사업 경과

국토교통부(이하 '국토부'라 한다)는 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 제

---

<sup>1</sup> YTN(2025.12.16.), "희망 고문 아닌가"…새만금 사업 또다시 '갈림길', [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0115\\_202512160108453019](https://www.ytn.co.kr/_ln/0115_202512160108453019), 2026. 1. 5. 열람.

2항 제10호에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외되었다.

전략환경영향평가가 협의완료된 후 국토부는 군산공항 활주로로부터 서쪽으로 1.35km 떨어진 곳에 있는 부지(면적 3,403,054m<sup>2</sup>)에 활주로 1본, 여객터미널, 화물터미널 등의 시설을 갖춘 공항을 설치하는 내용의 기본계획을 수립하였고, 2022. 6. 30. 이를 고시(국토교통부 제2022-372호)하였다.<sup>2</sup>

## 2. 새만금국제공항 기본계획 취소소송의 준비

제주 제2공항 반대운동에 대한 법률지원을 하면서, 처음으로 공항설립 절차를 살펴보기 시작하였다. 개발사업에 대한 행정소송은 사업의 필요성과 계획의 적정성, 입지 적합성에 관한 쟁점을 다룰 수 있는 사업계획에 대한 최초의 처분이 고시된 후 90일 이내에 취소소송을 제기하여야 하는데, 공항건설의 경우에는 「공항시설법」상 기본계획 처분이 이에 해당하였다.

제주 제2공항에 대한 법률지원을 하던 과정에서 전북녹색연합에서 새만금국제공항 건설과 관련된 법률자문이 녹색법률센터로 접수되었고, 이병일 소장님을 비롯해 녹색법률센터 운영위원변호사님들과 함께 2022. 3. 27. 새만금국제공항 사업부지인 수라갯벌을 살펴본 후 전북녹색연합 사무실에서 개발절차의 진행상황 및 향후 대응방안, 원고모집방안, 원고적격자 확보가능성 등 회의를 진행하였다.

새만금국제공항 기본계획 취소사건을 준비하며, 최우선은 원고적격자

2 ① 공항수요 전망은 2058년 기준 여객 105만명(국내선 54만명, 국제선 51만명), 화물 8,000톤. ② 공항개발 예정지역, 장애물 제한표면 등은 장래 항공수요 증가 등을 감안해 활주로 길이 3,200m를 기준으로 계획. ③ 국내선은 제주노선과 도서노선 취항을 계획하고, 국제선은 동북아(중국, 일본, 대만) 및 동남아(필리핀, 태국, 베트남 등) 취항을 계획하여 총 사업비를 8,077억 원으로 계산.

확보였다. 다행스럽게도 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」상 주민지원사업 범위 이내 거주자들이 있었기에 원고적격은 문제되지 않을 것으로 판단하고, 대책위에는 원고 모집부터 전국민을 대상으로 원고 모집 캠페인을 요청하였다.

그리고 처분의 위법성에 대한 본안 준비를 시작하는데…

대규모 국책사업에 대한 환경행정소송은 어떤 의미에선 소송준비에 부담이 없다. 개발에 따른 환경피해에 대한 주장을 하더라도 소송결과가 예상되었고, 거의 매번 그 예상을 벗어나지 않았기에…

공항사업부지인 수라갯벌의 환경생태적 중요성은 전략환경영향평가서만 보더라도 확인이 가능하였다. 그러나 대체서식지마련, 환경오염 및 환경훼손 저감방안 수립으로 환경영향평가 협의만 통과하면 사법심사 과정에서 원고들이 환경적 악영향의 심각성을 주장하더라도 법원을 설득하기에는 그 한계가 너무 명확했다. 이러한 한계로 인해 환경행정소송이라고 말하지만, 실질적 쟁점은 사업의 필요성, 사업으로 인한 강제수용에 따른 비교형량, 경제성 분야에 집중될 수밖에 없었다.

새만금국제공항 기본계획 취소소송의 본안 준비도, 처음에는 사업의 필요성 부분에 집중하였다. 전국적으로 산재된 공항들과 운영중인 공항들의 적자상황, 새만금국제공항 예정부지 인근에서 운영중인 군산공항의 저조한 이용현황, 새만금국제공항의 경제성 분석결과에서도 b/c는 0.479에 불과하였다.

실질적인 필요성도 경제성도 인정되지 않는 공항건설을 위해 새만금의

마지막 남은 수라갯벌을 매립하는 것은 기후위기 시대에 탄소흡수원인 블루카본 인정되고 있는 염습지를 파괴하고, 운송수단 중 가장 탄소배출이 많은 항공기 운항을 위한 것으로 2050탄소중립사회 건설이라는 정책 목표에 불부합함은 물론, 동아시아-대양주를 이동하는 철새들의 주요 기착지인 수라갯벌의 훼손은 서천갯벌로 조류들의 밀집화를 유도한 결과 철새들의 섭식, 휴식활동을 저해하여 종의 감소, 나아가 멸절을 야기하는 등 공항건설을 통해 얻을 수 있는 공익이 공항건설로 침해되는 공익보다 우월하다고 볼 수 없다는 점이 주된 쟁점이었다.

그리고, 조류충돌 문제와 미군기지의 확장사업에 불과하다는 부수적 쟁점들로 소장을 구성하였다.

### 3. 재판진행과정에서 희망과 좌절 그리고 반전

#### 가. 재판을 통한 새만금 알리기

2022. 9. 28. 소장을 제출한 후, 다큐멘터리 <수라>가 2022. 10. 부산국제영화제에서 첫 상영되었다.

새만금방조제 사건이후 사람들에게 잊혀졌던, 아니 사람들이 잊으려했던 새만금이 아직 살아 있음을 담은 7년간의 기록...

대책위와는 재판의 준비단계부터 재판의 결과와 무관하게 새만금이 아직 살아 있음을, 그 새만금에 살아 있는 수라갯벌에 공항이 건설되는 문제를 시민들에게 알리는 작업을 하자고 하였다.

그리고 첫 변론기일인 2023. 3. 9. 대책위는 원고들을 포함해 시민들을

대상으로 법정 방청 프로그램을 진행하였고, 재판 전 서울행정법원 앞에서 기자회견을, 재판이 종료된 후에는 참가한 시민들을 대상으로 재판의 쟁점과 진행상황에 대한 설명회를 진행하였다.

2025. 7. 10. 1심 재판의 마지막인 제8회 변론기일까지도 법정 방청 프로그램은 계속 진행되었고, 시민들의 많은 참여로 법정은 소법정에서 대법정으로 변경되었다.

#### 나. 전문가 증인을 통한 재량하자에 대한 입증

전략환경영향평가를 통과한 새만금국제공항 기본계획의 형량하자를 다투기 위하여, 사업부지인 수라갯벌의 환경적 가치를 입증하기 위해 서울대학교 자연과학대학 지구환경과학부 김종성 교수님<sup>3</sup>과 쟁점 정리를 하였고, 조류에 대한 새만금국제공항의 악영향을 입증하기 위해 Birds Korea 대표이자 대한민국 등 동아시아 철새 전문가인 나일 무어스 박사님<sup>4</sup>과 쟁점 정리를 한 후, 두 분에 대한 증인신문까지 진행되었다.

#### 다. 형량하자에 대한 입증 가능성

2024. 10. 17. 김종성 교수님에 대한 증인신문을 마지막으로 1심 재판은 마지막 변론기일만 남게 되었다.

---

**3** 김종성 교수님은 갯벌에 대한 지속적인 조사연구를 통해 갯벌의 사회적 가치를 정량화하고 있으며, 조절가치(정화작용, 재해방지작용, 탄소흡수원 등), 문화가치(갯벌체험, 생태관광 등 관광자원), 생물다양성가치(수산자원 공급기능, 생물종다양성 확보) 등으로 갯벌의 역할을 연구하고 있다. 대표적 연구과제는 ‘블루카본 기반 기후변화 적응형 해안조성 기술개발’, ‘새만금 주변해역 해양환경 및 생태계관리 연구개발’ 등이다.

**4** 나일 무어스 박사는 일본 큐슈대학에서 환경디자인/생태계획 석사 학위를, 호주 뉴캐슬대학교에서 “대한민국 서해 서식지 조류 생물다양성의 분포와 보전” 논문으로 박사학위를 취득하였고 지방자치단체 및 국책연구기관이 발주한 생물다양성 및 조류에 관한 연구용역을 다수 수행하는 등 수십년간 동아시아-대양주 철새이동경로 연구 및 보전활동을 하고 있다.

그동안 재판진행 과정에서 수라갯벌의 육화로 인해 생태적 가치를 상실하였다는 피고측 주장은 김종성 교수님의 증언을 통해 염생식물만이 서식하고, 물끝선의 차이에 따른 생태적 가치가 현존하며, 서천갯벌과 함께 동아시아~대양주를 이동하는 철새들의 주요 섭식장소로서 그 가치가 상당함은 입증되었다고 판단했다. 나일 무어스 박사님의 증언을 통해서, 새만금국제공항이 건설될 경우 수라갯벌 파괴로 인한 서식장소의 축소는 서천갯벌 권역으로 철새들의 밀집을 초래할 것이며, 잦은 항공기 이착륙 등으로 인한 철새들의 서식환경 악화는 결국 세계자연유산의 탁월한 보편적 가치를 심각하게 훼손할 것이라는 주장에 대한 과학적 근거를 제공하였다.

사업의 필요성이 인정되지도 않고, 경제성도 없는 새만금국제공항이 건설될 경우 수라갯벌이라는 생태적 보고의 파괴는 수라갯벌에 국한된 것이 아니라 수라갯벌과 생태적으로 연결된 서천갯벌 권역까지 영향을 미침에도 이에 대한 평가는 전략환경영향평가에서도 제대로 이루어지지 않았다든 점을 주장·입증하였으나, 여전히 부족한 부분과 입증의 한계가 느껴졌다.

#### 라. 무안국제공항 제주항공참사의 발생과 준비서면

마지막 변론기일을 앞둔 2024. 12. 무안국제공항에서 제주항공 참사가 발생하였다. 아이러니하게도 국토부는 새만금국제공항과 유사한 입지로서 무안국제공항 사례를 언급하며 조류충돌로부터 새만금국제공항 입지도 안전하다는 평가를 했었는데, 제주항공 참사로 국토부의 판단에 의하더라도 새만금국제공항은 조류충돌로부터 위험하다는 평가가 가능하게

된 것이다.

환경문제가 아니더라도 항공안전에 대한 위협이 다분한 새만금국제공항 건설이 취소되어야 할 이유가 확인되면서, 분위기는 변하기 시작하였다.

지금까지 진행된 내용을 종합하며 목차를 구성하고 내용을 채워가면서 계획재량에 대한 형량하자에 대한 입증 가능성이 보이기 시작하였다.

1. 행정계획재량의 위법성 심사기준 및 심사대상
  - 가. 위법성 심사기준
  - 나. 위법성 심사의 비교형량 과정에서 증대한 기본권 침해시 요구되는 공익의 우월성
  - 다. 위법성 심사의 비교형량시 요구되는 증대한 공익의 판단을 위한 기초조사의 신뢰성과 비교형량 대상
2. 이 사건 처분의 위법성 판단기준 및 대상
3. 이 사건 새만금국제공항 건설에 따라 침해되는 공익으로서 자연환경
  - 가. 갯벌의 일부이자 자연생태계의 보고로서 염습지
  - 나. 염습지로서 수라갯벌
  - 다. 수라갯벌의 자연환경적 가치
  - 라. 수라갯벌 훼손이 자연생태계에 미치는 악영향
  - 마. 새만금 개발이 철새의 개체수 감소에 미친 영향
4. 이 사건 처분에서 조류충돌위험에 대한 심각한 부실평가
  - 가. 무안국제공항 제주항공참사
  - 나. 신규공항 입지검토과정에서 조류충돌위험에 대한 법령상 검토 여부
    - 1) 조류충돌위험에 관한 국제민간항공협약
    - 2) 국내법령 중 조류충돌위험 관련 규정
    - 3) 새만금국제공항의 최적 후보지 선정을 위한 사전타당성 조사에서 조류충돌위험에 대한 평가 부재

다. 전략환경영향평가 과정에서 실시된 조류충돌위험평가의 심각한 부실

- 1) 조류충돌위험이 발생하는 물적 공간의 범위
- 2) 이 사건 새만금국제공항 이착륙 진입시 비행고도
- 3) 조류충돌위험 예측모델 채택시 운영중인 공항 예측모델을 선택한 결과 조류충돌위험의 축소
  - 가) 전략환경영향평가 본안에서 신규공항 기준 조류충돌위험 예측결과
  - 나) 전략환경영향평가 본안에서 운영공항 기준 조류충돌위험 예측결과
  - 다) 운영중인 공항 평가 모델과 신규공항 입지 검토 모델의 장단점
  - 라) 전략환경영향평가 협의 당시 운영중인 공항 평가 모델을 채택한 근거의 부적절성

5. 새만금국제공항의 항공안전을 위한 조류충돌위험 감소 조치와 서천 갯벌 등 세계자연문화유산 등재조건 및 생물다양성 협약등 관련 법령상 멸종위기야생동식물 보호조치의 충돌
  - 가. 생물다양성 보전을 위한 국가의 책무
  - 나. 새만금국제공항 운영시 조류충돌위험 저감조치계획과 생물다양성보전조치의 충돌
6. 새만금국제공항 설치 필요성 및 경제성의 과대 평가
7. 이 사건 처분을 함에 있어 형량하자
8. 결 론

## 마. 변론재개

2025. 2. 27. 마지막 변론기일을 마친 후, 예정된 판결선고기일은 2025. 5. 15. 종합준비서면을 제출하였으나, 항상 느꼈던 부족함은 이번 재판에

서는 더 절실하게 다가왔다. 조금만 더 하면...

마침 가덕도신공항 기본계획 취소소송을 진행하고 있었기에, 가덕도신공항 관련 사전타당성검토보고서를 살펴보던 중 장애물제한평가에서 인근 부산신항에 입출항하는 컨테이너선의 선박을 이동장애물로 고려해 공항 입지 선정시 검토하였음이 확인되었다.

또한, 개발행정단계에서 환경적 문제를 해결하는 치트키로 매년 나오는 대체서식지 마련에 대한 부분도 다시 한번 주장할 필요성도 있었다.

이에 판결선고일을 일주일 앞둔 2025. 5. 8. 참고서면과 변론재개신청서를 제출하였다.

참고서면의 목차는 다음과 같았다.

1. 새만금국제공항 건설은 서천갯벌 등 세계자연유산의 탁월한 보편적 가치를 본질적으로 심각하게 훼손합니다.
2. 이 사건 공항 설치에 따라 훼손될 수라갯벌을 대체할 대체서식지 조성 가능성
3. 사전타당성 검토 단계에서 공항입지 선정 검토 관련  
가. 평가항목  
나. 조류 관련 평가항목  
1) 환경 항목  
2) 장애물 항목
4. 새만금국제공항의 필요성 및 경제성

## 바. 재판부의 변론재개 및 석명

1심 재판부는 판결선고일을 3일 앞둔 2025. 5. 12. 변론재개결정과 함께 원피고에게 석명준비명령을 내렸다.

1. 피고는 2019. 6.경 새만금국제공항 개발사업에 대한 계획 타당성 평가(사전 타당성평가)를 하면서 13곳의 후보지를 대상으로 입지 평가를 하였는데, 조류충돌위험은 입지 평가의 기준으로 삼지 않았습다. 이와 관련하여,
  - 가. (피고에게) 피고는 국제민간항공기구가 제시한 10가지 항목을 입지 평가 기준으로 삼았다고 주장합니다. 국제민간항공기구가 제시한 입지 평가 항목에 관한 자료를 제출하시기 바랍니다.
  - 나. (원고들에게) 원고들은 국제민간항공기구의 권고를 근거로 피고가 입지 평가 과정에서 조류충돌위험을 평가하였어야 한다고 주장하고 있습니다. 그런데 갑 제20호증은 프리젠테이션 자료에 불과하므로, 주장하는 권고 규정의 원본 및 번역본을 제출하시기 바라고, 해당 규정이 피고에 대하여 어떠한 구속력을 가지는지 여부에 대한 주장도 보충하시기 바랍니다.
2. 피고가 전략환경영향평가서를 작성할 무렵 시행되던 구 환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정(2021. 12. 30. 환경부고시 제2021-300호로 개정되어 2022. 3. 1. 시행 되기 전의 것)에 따르면 전략환경영향평가서에는 입지의 타당성이, 환경영향평가서에는 환경에 미치는 영향의 저감방안 등이 각 포함되어야 하고(제23조 제2항, 제33조 제1항), 전략환경영향평가에서의 "대안"이란 전략환경영향평가 대상계획의 입지등 조건이 다른 여러 가지 안을, 환경영향평가에서의 "대안"이란 해당사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 영향을 저감 또는 방지할 수 있는 모든 합리적인 방안을 말합니다(제2조 제4, 5호). 따라서 적어도 공항개발사업의 입지는 전략환경영향평가 및 기본계획 수립 단계에서 확정되고, 그 이후에 이루어지는 환경영향평가 및 실시계획 수립 단계에서는 입지는 변경할 수 없고 저감방안만을 제시할 수 있다고 볼 여지가 있습니다. 이에 관한 쌍방의 주장을 정리하여 제출하시기 바랍니다.
3. 계획 타당성 평가 자료 중 일부만 제출되어 있으므로, 피고는 해당 자료 전체를 증거로 제출하시기 바랍니다.

재판부의 석명준비명령은 우리가 제기한 위법성 쟁점과 이 사건 처분에 대한 문제의식을 그대로 담고 있었다.

1심 재판을 마무리하는 석명에 대한 준비서면을 작성하면서, 형량하자에 대한 인정 가능성을 내심 기대하게 되었다.

### 1. 석명준비사항 1번 관련하여

가. 석명 요지

나. 공항입지 평가와 관련된 국제민간항공기구 권고 근거

1) 공항입지 평가 관련 규정

2) 공항입지 평가 및 선정에 관한 국제민간항공기구 매뉴얼상 절차

다. 국제공항 입지선정시 조류충돌위험 관련 ICAO 규정이 피고에게 미치는 구속력 관련

1) 조류 등 야생동물 충돌위험 감소에 관한 기준([국토교통부고시 제2022-644호])

2) 공항 건설 이후 ICAO 규정의 구속력에 따른 신공항 입지 검토 단계에서 구속력

### 2. 석명준비사항 2항에 관하여

가. 전략환경영향평가제도와 환경영향평가제도의 이동

나. 공항개발 관련한 입지 확정절차로서 전략환경영향평가

다. 이 사건 기본계획을 위한 입지타당성 평가 중 조류충돌위험 평가의 심대한 부실에 따른 중대한 하자

라. 이 사건 기본계획을 위한 환경성 평가 중 세계자연유산으로 등재된 서천갯벌 권역의 조류에 대한 조사 및 평가의 심각한 부실로 인한 자연환경의 악영향에 대한 판단 해태의 중대한 하자

### 3. 결 론

#### 4. 1심 재판을 돌아보며

2025. 7. 10. 1심 재판의 마지막인 8회 변론기일이 끝나고, 방청을 온 시민들과 마지막 재판설명회를 서울행정법원 앞에서 진행하였다. 지금까지 환경영향평가의 부실에 대한 대법원의 법리에 의한다 하더라도 조류충돌위험에 대한 국토부의 자의적 축소 부분이 확인되었다고 판단하였기에, 1심 재판에 대해서 희망을 갖게 되었다는 발언으로 마무리를 하였다.

그리고 2025. 9. 11. 1심 재판부는 원고들의 청구를 인용하며, 이 사건 처분의 취소를 선고하였다.

돌이켜보면, 새만금방조제가 완공된 이후에도 새만금시민생태조사단 활동을 계속해온 시민들의 연구, 조사, 보전활동들과 서천갯벌권역을 세계자연유산으로 등재시키기 위해 노력한 단체들의 활동이 있었기에, 새만금 수라갯벌은 생태적 보고로서 유지될 수 있었다.

추상화되고, 정성적으로 평가될 수 밖에 없던 환경적 가치가 정량화될 수 있고, 비교형량화 될 수 있는 지표로 발현될 수 있었던 것이다.

나아가, 무안국제공항 제주항공참사는 조류충돌에 따른 항공안전 위험에 대한 우려가 현실화될 수 있음을 보여주었기에, 새만금국제공항의 위험성에 대한 행정단계의 자의적 축소의 위법성을 더 적나라하게 보여줄 수 있었다.

1심 판결이후 진행되고 있는 항소심은 더 치열한 법리적 다툼과 사실관계에 대한 과학적 논증이 진행될 것이며, 새만금방조제 사건과 같이 대법원까지 사건은 진행될 것이다. 대법원에서 이 사건 기본계획의 취소가 확정된다 하더라도 수라갯벌에 대한 매립계획의 변경이 없는 이상 또 다른

개발사업 시도가 이루어질 것이다.

끝나지 않은 새만금, 그것은 자연환경의 끈질긴 생명력을 말하는 것이기도 하지만, 한편에선 개발을 위한 끈질긴 욕망이기도 하다. 그래서 새만금은 끝나지 않은 싸움이다.

## 법은 여성에게 얼마나 평등하고 정의로운가

- 성폭행 피해자의 정당방위 재심사건을 변론하며(부산지방법원 2020재고합5 결정, 부산고등법원 2021로5 결정, 대법원 2021모2650 결정, 부산고등법원 2025로1 결정, 부산지방법원 2020재고합5 판결)

전다운 법무법인 지향

“여성이 자기 삶에 대한 진실을 말하기 시작한다면 어떤 일이 일어날까?  
세상이 산산이 갈라져 버릴 것이다.”

- 유리엘 루케이저(Muriel Rukeyser)의 시 <케테 콜비츠(Käthe Kollwitz)>

이 유명한 구절은 독일 여성 판화가/예술가인 케테 콜비츠의 삶과 예술, 전쟁과 고통을 바라보며 시인 유리엘 루케이저가 자신의 시에서 ‘여성의 진실한 증언’이 세계에서 갖는 폭발적인 변혁 가능성을 말하는 부분이다.

우리 사회에서 여성으로, 소수자로 산다는 것은 어쩌면 마음속에, 세상을 폭발시킬 수 있는 증언을 하나씩 품고 사는 일일지 모른다. 그것은 폭력, 차별, 배제, 소외의 경험일수도, 도저히 삼켜지지 않는 억울함이나 분노, 고통의 경험일지도 모른다. 그러나 이를 말할 수 있는 기회는 드물게 찾아온다. 그것은 말해지더라도 많은 경우 신뢰받지 못하며, 비난과 낙

인, 위협이라는 대가가 따라오는 일이기에, 대부분의 경우 침묵으로 남도록 강요된다.

그러나 최말자 선생님은 자신에게 56년 전 있었던 일에 대한 증언을 세상이 놀랄 정도로 용감하고 대범하게 해낸 여성이다. 그리고 그 증언으로 세상에 균열이 시작되었다고 믿는다.

## 1. 사건의 개요

어쩌면 크게 놀랄만한 사건은 아니었을지 모른다. 1964년 있었던 최말자 선생님의 재판은 1964~1965년 동안 이미 전국 언론을 통해 생중계되어, 널리 알려진 사건이었다. 이 사건을 바탕으로 1990년에는 <단지 그대가 여성이라는 이유만으로>라는 제목으로 이두용 감독, 배우 원미경, 이영하 주연의 영화가 개봉하기도 하였다. 이 영화로 당시 배우 원미경은 여러 영화제에서 여우주연상을 수상하기도 했다. 물론 영화는 실제 사건의 내용들을 일부 변형했고 극화하였으며, 재판 결과도 뒤바꿨다. 또한 최말자 선생님에 대한 판결은 형사법상 정당방위가 인정되지 않은 대표적인 사례로 형법 교과서에도 계속해서 실려, 대부분의 법학도와 법조인이 라면 누구나 알만한 사건이 되었다.

이처럼 이 사건이 여러 사람들의 입에 오르내리고 영화와 책의 소재로 쓰이는 가운데, 실제 사건의 주인공인 최말자 선생님의 목소리와 이야기는 약 60년이 지나서야 비로소 우리 사회에 도착했다.

1964년 5월 6일 저녁 8시경, 만 18세였던 최말자 선생님(이하 이 글에서



는 재심청구인의 의미로 ‘청구인’이라고도 한다)은 집에서 친구들과 어울리던 중, 그 집을 친구들과 뒤쫓아 온 생면부지의 21세의 남성 가해자를 만난다. 청구인은 가해자를 돌려 보내려 집 옆 논둑으로 길을 안내했는데, 그러던 중 가해자는 청구인의 어깨를 잡고 키스를 시도했다. 이에 청구인이 거부하고 저항하자, 가해자는 발을 걸어 눕혀 쓰러뜨렸다. 이를 뿌리치고 일어난 뒤 다시 넘어뜨리기를 수 차례 반복 된 뒤, 가해자는 배 위에 올라타 움직일 수 없도록 제압한 뒤 코를 잡아서 입을 강제로 열게한 뒤 그 찰나에 자신의 혀를 집어넣었고, 깜짝 놀란 청구인은 부지불식간에 자신도 모르게 입에 들어온 물질을 이로 깨물었다. 그 결과 가해자의 혀 약 1cm가 절단되었다. 청구인의 기억으로는 그냥 무언가 입에 들어왔고, 그것이 혀인지도 몰랐다고 했다. 하지만 사건은 여기서 끝나지 않는다. 혀

끝이 일부 떨어져나간 가해자는 몇 일 뒤 식칼을 들고 친구들을 대동하여 선생님의 집을 찾아와서 아버지를 죽이겠다고 협박한다. 이 사건으로 가해자는 ‘강간미수’, ‘특수주거침입’, ‘협박’으로, 최말자 선생님은 ‘중상해’라는 죄명으로 각 입건되어 경찰조사가 이루어진다. 경찰은 최말자 선생님은 자신을 방어하기 위한 ‘정당방위’를 한 것이고 인정하여 무혐의 의견으로 검찰에 송치했다.

황당한 일은 검찰에서부터 시작됐다. 검찰은 청구인에 대한 무혐의 의견으로 사건을 송치받은 뒤 청구인을 소환해서 다시 조사를 재개했다. 미성년자였던 청구인은 당시 아버지와 검찰청에 갔는데, 그 날 담당검사는 청구인을 향해 욕설을 하였으며, 합의를 강요하였고, 청구인은 그날 즉시 영문도 모른 채 작은 방에 구금되었다. 청구인은 영문도 알지 못한 상태에서 계속 구금 상태에서 조사를 받았다. 아버지는 결국 그 날 검찰청에서 홀로 집으로 돌아갔고, 청구인이 기소되어 재판이 시작되고 나서야 공판정에서 딸의 얼굴을 볼 수 있었다. 그리고 검찰은 수사결과 경찰의 결론을 뒤바꾸어, 청구인을 중상해죄로 구속 기소, 가해자의 강간미수 부분은 불기소한 채 특수주거침입, 협박 부분만을 불구속 기소해서 재판에 넘겼다.

공정한 재판은 이루어지지 않았다. 적절한 변호를 받지도 못했다. 부산지방법원내 가장 큰 법정에서 진행된 각 공판기일마다 주민들과 신문기자들이 빼곡히 법정을 채웠다. 청구인과 가해자는 공동피고인으로 나란히 앉아 재판을 받았다. 뜨거운 취재 열기 속에, 가해자는 청구인 때문에 자신이 완전한 불구가 되었다며, 말을 할 수 없다고 하며 필담으로 의사를 전달하는 장면을 연출했다. 재판부는 사건이 발생한 현장인 논둑에 두

피고인을 데려가 기자들의 촬영 아래 키스 장면을 재연하도록 시키고 현장검증을 실시했다. 법정에서 재판부는 최말자 선생님에 대해 ‘순결성 감정’ 실시를 명령했고 그 결과를 낭독했으며, 다른 전문가 증인(정신신경의학과 박사)에게 ‘처녀의 첫 키스 때의 성 심리’에 대한 의학적 감정을 받기도 했다. 이는 모두 유죄 인정의 증거로 판결문에 실시되었다. 재판부는 최말자 선생님에게 젊은 청년에게 키스하려는 충동을 일으키게 한 책임이 있다고 꾸짖었다. 또한 당시 상황이 반항을 할 수 없도록 꼼짝 못하게 해 놓은 것은 아니라고 했다. 법관은 공판기일 진행 중 ‘청구인이 가해자에게 처음부터 호감이 있었던 것은 아니냐’, ‘가해자와 결혼해서 사건을 마무리하지 않겠냐’고 물었고, 그 날 신문기사는 ‘법원이 중매혼에 나섰다’라고 기사를 썼다. 그 결과 성폭행 피해자였던 청구인은 중상해죄로 징역 10월, 가해자는 특수주거침입 및 협박으로 징역 6월 형을 각 선고받았다. 누구도 가해자의 성폭행 시도에 관해 탓하거나 책임을 묻지 않았다.

사건 이후 최말자 선생님의 삶은 어땠을까. 최말자 선생님과 그 가족들이 서로 그 상처를 보듬고 회복하기에 사회는 가혹했다. 학교도 더 다니지 못했다. 원치 않는 결혼도 하였고, 집으로부터의 도망도 쳐보았다. 그리고 침묵했다. 긴 시간이 한 줌의 평화를 가져온 것일까. 최말자 선생님은 60세가 넘어 중학교에 입학했고, 방송통신대학교에도 입학했다. 그리고 이후 이 사건을 법정에 가져오기까지 항상 옆자리를 지켜준 든든한 동료들을 만났다. 당시 사회에서 터져나왔던 ‘미투 운동’을 보면서, 자신이 겪었던 일들을 지금 여성들이 아직도 겪고 있다는 데에 큰 충격과 고통을 느꼈다. 그리고 앞으로를 살아갈 여성들을 위해서라도 자신의 이야기를 해야 하지 않을까 생각하게 되었고 용기를 얻었다. 평생 잊지 못하고 마음에 품어왔던 이 사건에 대한 재심청구를 결심하게 되었다.

## 2. 사건의 쟁점

청구인의 기억 속에서는 생생한 사건이었지만, 당시 수사 및 재판기록 중 찾을 수 있는 것은 국가기록원에서 발견된 1965년에 작성된 판결문 13쪽 뿐이었다. 형사소송법상 재심개시 사유가 워낙 엄격히 적용되어 왔기에, 재심이 개시될 수 있을지 걱정이 앞섰다. 주변에서는 정당방위가 인정되지 않은 것은 안타깝지만 이러한 ‘정당방위에 대한 법리오해’가 형사소송법상 재심개시사유로 받아들여지기는 어려우니 낙관하기 어렵겠다는 다수 법률가들의 의견이 있었다. 만약 결과가 좋지 않으면 당사자는 덧없는 희망을 품었다가 더 큰 실망을 하게 되는 것은 아닐까, 두려웠다. 모든 사건이 그렇지만, 이 사건은 더욱이 승소해야만 하는 사건이었다. 그렇기에 판결문 한 줄 한 줄, 한 단어 한 단어에 매달리며 재심개시사유를 찾았다. 한 형사소송법 주석서에서 ‘헌법상의 적정절차와 관계된 법령의 해석, 적용의 잘못’은 형사소송법 제420조 제5호의 재심개시사유가 될 수 있다는 의견도 찾아냈다. 아무리 작은 실마리라고 하더라도, 그것이 아무리 소수의견이라 할지라도, 가능성이 있는 재심개시사유라면 무엇이든 찾아내야 했다.

재심청구서를 제출한 이후에도 최말자 선생님의 구금기록과 가해자에 대한 자료도 계속해서 추적했다. 재판기록은 모두 사라졌지만, 당시 보도되었던 언론기사들이 아직까지 남아있어 사건의 실마리를 찾는데 중요한 단서가 되었다. 워낙 언론에 많이 보도된 사건이었기 때문에, 당시 신문 기사들은 최말자 선생님의 기억보다 더 촘촘하게 19세의 당시 어떤 일들을 겪었는지 보여주고 있었다. 그리고 마치 1965년 그때처럼, 한 언론사 기자가 재심신청 소식을 듣고 현재 같은 마을에 살고 있는 주민들을 취재

하기도 했다. 다행히 같은 마을에 계속 살면서 이 사건을 기억하고 있는 주민분들을 만났다. 이를 통해 가해자가 이미 사망한 사실을 알게 됐다. 그리고 그 과정에서 마을 주민들로부터 가해자가 ‘아무렇지 않게 잘 말하고 다녔다’라는 이야기를 들었다. 그러한 한 마디 한 마디를 놓치지 않고 자료 조회를 추적해본 결과, 판결이 선고되고 약 4개월 뒤 가해자는 신체 검진결과 1등급으로 군입대했고, 전방 부대에 있다가 베트남 파병도 다녀왔다는 기록을 찾아냈다. 그가 사건 직후 봉합 수술을 해서 회복이 되었고, 말하는 데 지장이 없다는 정황 자료들을 찾았다. 가해자의 회복 사실에 대한 증거는 ‘중상해’라는 결과를 다시 평가할 수 있는 근거가 되므로, 재심개시 사유 중 무죄를 인정할 수 있는 새로운 증거가 될 가능성이 있는 자료로 제시하였다(형사소송법 제420조 제5항).

다음으로는 검사가 영장 없이 청구인을 불법 감금하였다는 점에 관하여 검사의 체포감금죄, 타인의 권리행사방해죄(현 직권남용죄), 협박죄 등의 직무상 위법행위가 있었음을 재심개시 사유로 주장했다(형사소송법 제420조 제7항). 사건의 여러 가지 정황이나 최말자 선생님의 구체적인 기억에 의하면, 아무런 영장 없이 약 130일 정도 구속되어 있었던 사실은 분명하나, 그에 관한 공식적인 기록은 남아있지 않았다. 그러나 청구인의 신빙성 있는 증언만으로도 불법 구금 사실이 충분히 인정될 수 있다는 점을 주장했다. 수사기록이 폐기되고, 56년 전 사건으로 기록이나 수사담당자를 통해 수사 과정의 위법성 입증이 어려운 상황에서 특별한 사정이 없는 한 청구인의 진술의 신빙성은 배척되어서는 안된다고 주장했다. 또한 당시 피고인의 기본권을 침해하는 법관의 위법한 증거채부 및 재판지휘권 행사도 재심개시 사유가 되어야 한다고 주장했다.

### 3. 재판 결과

부산지방법원은 재심개시 청구를 기각했다(부산지방법원 2021. 2. 17.자 2020재고합5 결정, 담당법관 : 재판장/권기철, 박정현, 허성민). 부산지방법원은 가해자에게 발음의 현저한 곤란을 당하는 불구에 이르렀다는 중상해의 발생을 인정한 재심대상판결의 정당성이 의심되는 수준을 넘어, 판결을 그대로 유지할 수 없을 정도로 고도의 개연성이 인정되는 명백한 증거가 새로 발견되었다고 보기에는 부족하다고 판시했다. 또한 “인간의 존엄성과 함께 여성에 대한 동등한 대우와 차별금지 인식이 우리 사회의 주요한 가치로 받아들여지고 있는 오늘날로, 반세기 전에 이뤄진 재심대상 사건을 끌어와 지금의 잣대로 당시의 소송 진행이 직무상의 범죄를 구성한다고 단정하기는 어렵다”라고 하였다. 오늘날의 새로운 가치 기준으로 판단을 요구했다니, 우리의 모든 주장을 기각하면서 남긴 의견이라고 하니 허탈했다. 당시 법률에 의하더라도 정당방위에 해당한다는 주장은 결코 당시와 다른 새로운 판단기준을 요구하는 것이 아니었다. 도대체 당시에는 성폭행은 범죄가 아니었다는 것인지. 재판부는 사건을 최초 수사한 경찰 역시 정당방위를 인정했다는 점은 주목하지 못했던 것 같다.

곧바로 즉시항고장을 접수했다. 부산고등법원은 즉시항고를 또 기각했다(부산고등법원 2021. 9. 6.자 2021로5 결정, 담당법관 : 재판장/박종훈, 손태원, 김웅재). 이 사건에 관여한 검사가 직무상 범죄를 범했다고 인정할 수 없고, 법관의 소송지휘권 행사도 ‘당시 사회적, 문화적, 법률적 환경’하에서 이루어질만한 것이어서 문제없다고 판단했다. 아직도 어떤 법률가들의 인식은 1960년대에 머물러 있다.

포기하지 않고 재항고장을 접수했고, 4년간의 시간이 흘렀다. 그동안 최말자 선생님은 뜨거운 여름 대법원에서 재심개시를 요청하는 1인 시위를 했고, 수많은 시민들의 탄원서가 대법원에 접수됐다. 그 목소리가 모여 2024년 12월 드디어 원심결정을 취소하고 재심을 개시한다는 대법원 결정이 나왔다(대법원 2024. 12. 23.자 2021모2650 결정, 관여법관 : 재판장 박영재, 주심 오경미, 김상환, 권영준, 이하 ‘대상판결’이라고도 함). 대법원은 재심대상사건의 기록이 이미 폐기되거나 멸실되는 등 재심청구인의 귀책사유가 아닌 이유로 재심개시사유에 대한 증거가 곤란할 때 이를 재심청구인의 불이익으로 돌려서는 안된다고 했고, 이 사건의 경우 범죄피해자인 재심청구인의 진술을 충분히 신빙할 수 있으며 이를 재심개시사유로 인정할 수 있다고 판단했다. 나아가 당시 권위주의적 통치나 공권력 아래 수사, 기소, 재판에 이르기까지 형사사법절차 전반에서 형사소송법이 정한 적법절차의 원칙이 엄격하게 준수되지 못하고 있던 관행이나 분위기, 19세의 미성년자이자 소년임에도 장기간 구속된 상태에서 상당히 위축될 수 밖에 없었던 재심청구인의 처지, 여성에 대한 차별적 인식과 가치관이 팽배하였던 가부장적 제도의 시대에서 벌어졌던 이 사건에서 재심청구인에게 가해진 사회적 비난 여론 등을 고려할 때 이 사건과 같이 구체적이고 일관된 진술의 신빙성은 인정될 수 있다고 설시했다. 이 사건에서 들어난 재판절차 중 공소사실과 무관한 피해자의 성경험이나 성생활에 관한 사실의 증거를 강제처분으로서 신체의 감정을 반도록 하고 그 결과를 공개하는 것 역시 형사피고인으로서 인간으로서의 존엄과 가치, 인격권 또는 사생활의 비밀과 자유, 신체의 자유에 대한 중대한 침해를 구성한다고 덧붙였다.

2020년 5월 재심청구서를 접수하고도 계속된 기각 결정을 지나, 드디어

만 4년 7개월이 지나 대법원에서 세상은 흔들리기 시작했다. 이후 2025년 9월 부산지방법원은 다시 1965년으로 시간을 되돌려 재심재판을 다시 개시하였고, 대법원의 판결 취지를 받아들여 중상해죄 및 축소된 범죄사실인 상해죄에 대해서도 정당방위를 인정하고, 모두 무죄를 선고했다.

#### 4. 사건의 의의

2024년 12월 대법원 파기환송 결정은 단순히 오판을 바로잡는 것을 넘어, 재심제도와 사법 시스템이 나아가야 할 근본적인 방향을 제시하고 있다고 생각한다.

첫째는, 국가 폭력과 그로 인한 사법피해자의 재심청구에 있어서 필요한 재심개시사유의 증명 책임에 대한 재고이다. 원심은 반복하여 재심청구인의 증명 부족을 내세우며, 기록이 멸실되었다는 점을 재심청구인의 불이익으로 전가했다. 그러나 이를 바로잡고 60년 전 수사기록의 멸실 책임을 피해자에게 돌릴 수 없다는 점을 적시하며, 피해자의 증언을 신뢰할 수 있다고 본 대법원 결정은 국가 권력에 의해 억울하게 인권을 침해당한 피고인을 구제하는 ‘비상구제절차’로써 재심 제도의 본질을 회복한 것이다. 향후에도 국가기관의 기록 멸실을 이유로 청구인에게 불이익을 전가하는 관행이 변화하는 단초가 될 수 있을 것이다.

대상판결은 법원이 주어진 법률을 수호하기 위한 형식적이고 기계적 판단이 아니라, 법률이 추구하고 있는 가치와 목적을 실현하기 위한 의무가 있음을 다시 한번 보여주었다. 이번 결정은 공소시효가 지나 가해자를 처벌할 수 없는 상황(확정판결을 얻을 수 없는 때)에서도, 재심을 통해 실제

적 진실을 밝힐 기회를 보장해야 한다는 점을 확인했다는 점에서 의미가 있다. 법원은 단순히 법조문을 기계적으로 적용하는 곳이 아니라, 시대적 오류로 인해 뒤틀린 개인의 삶을 복원하는 최후의 보루여야 함을 증명한 것이다. 이는 과거사에 대한 사법부의 능동적인 태도를 촉구하는 것이기도 하다. 대소판결은 ‘당시 권위주의적 통치 아래서 적법절차가 준수되지 못했던 관행’을 언급하기도 했다. 법원은 과거의 잘못된 판결이 현재에도 고통을 주고 있다면, 형식적인 법리에 매몰되지 않고 실질적인 정의를 실현하기 위해 적극적으로 재심 문턱을 낮추어 제도의 실질적 목적을 구현해야 한다는 점을 받아들였다.

둘째로는 성폭력 정당방위 인정 범위의 현실화, 그리고 성폭력 범죄를 가법계 여기는 성인지 감수성 부재에 대한 반성적 통찰이다. 과거 법원은 특히 성폭행을 가법계 여기는 가부장적 편견과 강간통념에 기초하여, 피해자의 방어행위를 대부분 ‘과잉방어’라고 보는 경향이 강했다. 그러나 대소판결은 성폭행으로 인해 침해되는 법익(성적자기결정권)의 중대성을 고려하여, 피해자의 방어 가능성을 인정해나간 것이다. 심지어 이 사건 과정에서 하급심 법원들은 재심대상판결과 마찬가지로 성폭행의 위험에 노출된 상황에 있어 피해자의 책임을 돌리거나, 충분히 저항하지 않았다고 하는 등 60년전의 가부장적 편견이 일부 법관들에게 여전히 통용되고 있음을 드러냈다. 그러나 대법원은 재판 과정에서 피해자의 성경험을 감정하거나 공개하는 행위는 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 침해하는 행위임을 명시했다. 이와 같이 대소판결에서 당시 청구인이 처한 시대적 상황과 개인의 취약성에 대한 공감적 해석을 드러낸 부분은 주목할만하다. 대법원은 19세 미성년자가 권위주의적 통치 아래에서 겪었을 위축감과 가부장적 제도의 편견을 판결문에 담았다. 당시 정당방위를 주장했다는 이유

로 강요받았던 ‘순결성 감정’이 인간의 존엄을 짓밟는 인격권 침해였음을 분명히 한 대목은, 사법부가 과거의 성인지 감수성 부재를 통렬히 성찰하고 있음을 보여준다.

법정은 가해자의 서사가 지배하는 공간이 아니라 피해자의 증언을 청취하고 피해를 회복하며 피고인이 반성하며 범죄의 재발을 예방하는 공간이 되어야 한다. 특히 재심대상판결에서 이루어진 법정 내 장면들은 향후 성폭력 관련 재판에서 피해자의 사생활과 인격권이 보호될 수 있도록 엄격한 절차적 장치의 필요성을 직접적으로 드러낸다. 지금도 성범죄 사건의 수사과 재판에서 가해자와 피해자가 뒤바뀌는 일이 적지 않다. 형사재판에서도 피고인은 방어권 행사라는 미명 아래 피해자를 비방하고 허위 주장을 늘어놓더라도 아무런 제재를 받지 않지만, 피해자의 진술은 하나 하나가 심판대에 올려져 엄격한 검증을 받는다. 사실상 가해자가 아닌 피해자에 대한 재판을 하고 있다고 느껴지기도 한다. 수사과정과 재판과정에서 발생하는 2차 피해가 갈수록 심각해지고, 피고인과 변호인은 이를 ‘변론전략’이라고 몰두하며 스스로 정당화하는 사이, 법원도 범죄 피해자가 재판절차에서 겪는 피해와 배제에 있어서는 갈수록 무감각해져간다.

이러한 법조인들의 무지와 무감각으로 기이하게 변질되어 가는 형사재판의 모습에 대해서는 최근 영화 <세계의 주인>, 호주 변호사 출신의 극작가 수지 밀러의 <프리마 파시>에서도 조명되어 대중의 주목을 받았다. 오로지 성범죄에서만 피해자는 범죄 피해와는 무관한 평소의 행실, 과거의 행적 등까지 심판받으며 ‘완전무결한 피해자성’을 증명하도록 강요받고, 왜 충분히 저항하거나 도망가지 않았는지를 질문받는다. 심지어 범죄 사실을 전혀 알지 못하는 제3자가 피고인측 증인으로 등장하여 단지 가해

자가 평소 좋은 평판을 가졌다는 이유로 ‘가해자는 그랬을리 없다’고 주장하며, 변호인과 법관은 이를 무죄인 이유라고 주장한다. 우리 사회의 편견이 법정에도 그대로 드러나고 있는 것이다.

정부의 ‘여성폭력통계’에 의하면, 한국 여성 중 평생 성폭력피해를 경험하는 비율은 약 38.6%이라고 한다(2019년 기준). 여성 다섯 명 중의 세 명이 살면서 성폭력을 경험하는 것이다. 이토록 발생률이 높고, 디지털성범죄나 딥페이크 성범죄 등 그 방식마저도 빠르게 진화되는 범죄에 대하여 입법부와 사법부는 과거의 편견과 통념을 고수해도 괜찮은 것일까? 어떤 대책을 내놓아야 하고, 어떤 변화가 필요한 것일까? 지금도 성범죄에 관한 사법제도의 실패로 피해자는 신고를 단념하게 되고, 성폭력 피해를 입은 것을 자신의 탓으로 돌리며 죄책감에 빠진다. 이렇게 우리 사회에서 성폭력은 더 처벌하기 어려운 범죄가 되어간다. 대상판결의 경우 뒤늦은 재심으로나마 과거 뒤집힌 판단을 바로 잡기는 하였지만, 아직까지도 유독 성범죄에 있어서 가해자와 피해자를 뒤바꾼 재판을 해오고 있지 않은지 다시 진지하게 반추해 볼 지점이다.

# 실질적 지배력을 가진 원청의 하청 노동조합과의 단체교섭 의무

- 서울행정법원 2023구합55658, 56231(병합) 판결

이진욱 법무법인 여는

## I. 들어가며

“헌법에 보장된 ‘노동3권’은 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접적인 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적인 권리”임에도, “다면적 노무제공 관계가 확산되고 있는 상황에서 실질적으로 근로조건에 대한 지배력을 행사하는 사용자는 형식적인 계약관계의 부존재를 이유로 단체교섭 등의 사용자로서 책임을 회피하고, 근로계약을 체결한 사용자는 근로조건을 개선할 권한과 능력이 없어 근로자들의 노동3권이 사실상 형해화되는 결과”가 발생하고 있다. 이에 개정 노동조합법은 노동3권의 실질적 보장을 위하여 사용자를 정의하는 제2조 제2호에 “이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.”는 내용을 추가하였고, 2026. 3. 10. 시행을 앞두고 있다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 노동조합 및 노동관계조정법 [시행 2026. 3. 10.] 일부개정 이유

위와 같은 노동조합법 제2조 제2호의 사용자 개념 개정에 이르기까지, 원청교섭의 문을 두드린 하청 노동조합들의 지난한 노력이 이어져 왔다. 아래에서 살필 전국금속노동조합(이하 ‘금속노조’) 경남지역본부 거제통영 고성조선하청지회(이하 ‘거제통영고성조선하청지회’)의 사례를 비롯하여, 많은 하청 노동조합들이 원청에 단체교섭을 요구했고, 노동위원회와 법원이 ‘실질적 지배력’ 있는 ‘진짜 사장’의 단체교섭 의무를 인정하는 판단을 내리기도 했다<sup>2</sup>. 본 변론기를 통해 실질적 지배력을 가진 원청 한화오션이 하청 노동조합과 교섭해야 한다고 판결[서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2023구합55658, 56231(병합)]에 이르게 된 소송의 배경 및 제1심 변론과정의 대략적인 내용과 판결의 의의를 살펴보고자 한다.

## II. 소송의 배경

### 1. 실질적 지배력을 기준으로 한 사용자 판단 법리

#### 가. 다면적 노무제공 관계의 확산 및 하청 노동조합의 결성

1997년 외환위기 이후 IMF의 노동유연화 요구에 따라, 1998년 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’이 제정되는 등 다면적 노무제공 관계는 지속적으로 확산되어왔다. 사용자가 근로자와 사이에 중간업자를 근로계약의 형식적 당사자로 만들어서, 사용자로서의 책임을 회피하는 고용형태가

<sup>2</sup> 서울행정법원 2023. 1. 12. 선고 2021구합71748 판결, 서울고등법원 2023. 1. 20. 선고 2021누35969 판결(이하 ‘씨제이대한통운 판결’) 등

증가했고,<sup>3</sup> 근로자와 사용자가 근로계약을 체결하는 전형적인 근로관계의 모습이 변화함에 따라, 간접고용 근로자들이 노동조합을 결성하고 ‘진짜 사용자’를 상대로 근로조건 등의 개선을 요구하는 노동조합 활동이 생겨났다.

#### 나. 현대중공업 대법원 판결

실질적 지배력을 기준으로 하여 원청 사용자의 부당노동행위를 인정한 최초의 대법원 판결인 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결(이하 ‘대법원 2007두8881 판결’ 혹은 ‘현대중공업 대법원 판결’)은 현대중공업이 하청업체의 ‘사업폐지를 유도하는 행위’와 이로 인하여 하청 노동조합(현대중공업 사내하청노동조합)의 활동을 ‘위축시키거나 침해하는 지배·개입 행위를 하였다고 판단’하여, 원청(현대중공업)의 지배·개입의 부당노동행위를 인정하였다. 위 판결로 인정된 사실관계를 살펴보면, ‘하청 노동조합 회계감사가 소속된 원광산업전기는 2003. 8. 30. 폐업하고, 하청 노동조합 위원장이 소속된 영진기업은 2003. 10. 8. 폐업하였으며, 그 사이에도 하청 노동조합 회계감사인인 소속된 동아산업, 하청 노동조합 사무국장이 소속된 성원기업 등의 사내 하청업체들이 경영상 폐업할 별다른 사정이 없음에도 하청 노동조합 설립 직후에 참가인 근로자들이 참가인 조합 간 부임이 드러나고 근로조건에 대한 협상요구를 받은 즉시 폐업을 결정’한 사실을 확인할 수 있다. 다면적 노무제공 관계의 확산 속에서 헌법상 노동3권을 행사하기 위한 근로자들의 하청 노동조합 결성 및 활동은 원청의 하청업체 폐업 유도 등의 부당노동행위로 이어졌고, 이는 형식적 근로계

---

3 윤애림, “집단적 노동관계법에서 사용자 책임의 확대-간접고용을 중심으로-”, 노동법학 제19호(2004. 12.), 29.

약관계가 존재하지 않는 사용자(원청)에 대하여도 실질적 지배력을 기준으로 사용자로서의 부당노동행위 책임을 인정하는 대법원 판례를 낳았다.

#### 다. 씨제이대한통운 판결

현대중공업 대법원 판결은 노동조합법 제81조 제1항 제4호 지배·개입의 부당노동행위 성립 여부가 문제된 사안이라는 점에서, 위 판결의 노동조합법상 사용자 판단에 관한 법리가 노동조합법 제81조 제1항 제3호 단체교섭 거부의 부당노동행위에도 적용될 수 있는지에 대하여 이견이 존재했다.<sup>4</sup> 한편 하청 노동조합들은 근로조건에 대한 실질적인 결정 권한이 필요한 원청과 교섭하는 것이 필수적인 상황이었기에, 지속적으로 원청 회사에 대하여 단체교섭을 요구하며 노동조합 활동을 이어나갔다. 2020. 3. 전국택배노동조합(이하 ‘택배노조’)은 서버터미널에서 배송상품 인수시간 단축, 집화상품 인도시간 단축, 작업환경 개선, 주5일제 실시, 급지 수수료 인상·개선, 사고부책 개선 의제에 대하여 원청인 씨제이대한통운 주식회사(이하 ‘씨제이대한통운’)에 대하여 단체교섭을 요구했고, 씨제이대한통운은 단체교섭을 요구한 집배점 택배기사들의 사용자가 아니라는 점을 이유로 들어 단체교섭을 거부했다. 택배노조는 노동조합법 제81조 제1항 제3호 단체교섭 거부의 부당노동행위 구제신청을 하였고, 중앙노동위원회는 2021. 6. 2. 원청인 씨제이대한통운이 전국택배노동조합이 요구한 교섭의제에 대하여 실질적·구체적 지배·결정권을 갖고 있어, 노동조합법 제2조 제2호의 사용자에 해당하므로 참가인 노동조합의 단체교섭 요구에 응할 의무가 있다고 판단하면서, 씨제이대한통운의 단체교섭 거부

<sup>4</sup> 노동법실무연구회, “노동조합 및 노동관계조정법 주해 I”(제2판), 박영사(2023), 359-360.

는 노동조합법 제81조 제1항 제3호의 부당노동행위에 해당한다고 판단하였다. 이에 씨제이대한통운은 위 중앙노동위원회 재심판정의 취소를 구하는 소송을 제기하였으나 서울행정법원 2023. 1. 12. 선고 2021구합71748 판결(제1심 판결) 및 서울고등법원 2024. 1. 24. 선고 2023누34646 판결(제2심 판결) 모두 씨제이대한통운의 실질적 지배력에 따른 사용자로서의 지위 및 단체교섭 의무를 인정하였다.<sup>5</sup>

## 2. 거제통영고성조선하청지회 조합원들의 근로 실태

### 가. 조선업의 사내하청관계 특성

본 사건의 당사자인 한화오션 주식회사(대우조선해양 주식회사가 2023. 5. 사명 변경, 이하 '한화오션'), 삼성중공업 주식회사, HD현대중공업 주식회사는 이른바 국내 대형 조선 3사로 불리는데, 모두 압도적인 비중의 사내하청업체들과 그 소속 근로자들을 활용하여 장기간 지속되는 선박 제조 과정의 주요 공정을 수행하고 있다. 거제통영고성조선하청지회 조합원들이 근무하는 한화오션 옥포조선소는 4,900,000㎡ 규모의 야드(yard)에 1,000,000톤급의 도크(dock), 900톤의 골리앗 트레인, 3,600m의 의장안벽 등 대규모 설비를 갖추고 있다. 다단계 하도급 구조에 속한 수많은 하청업체 소속 근로자들이 대형 조선소에서 원청의 선박 건조를 위한 공정에 투입되며, 하청업체는 모든 자본과 설비, 전문성, 생산장소를 보유한 원청에 경제적으로 종속되어 인력만을 공급하는 역할을 담당한다.<sup>6</sup> 한화오션의 조선업 생산 공정에 투입되는 근로자의 숫자는 원청의 직영 근로

5 씨제이대한통운이 상고하여, 현재 대법원 2024두37015 사건으로 계속 중

6 한국노동연구원, “조선산업의 구조조정과 고용대책”, 고용노동부, 2016, 75-79.

자보다 사내하청 근로자의 비중이 더 높으며, 한화오션 옥포조선소 내에 사무실을 두고 있는 사내하청업체들은 그 소속 근로자들을 한화오션의 조선업 제조 공정에 제공하는 것 외에 독자적인 역할을 할 여력을 갖고 있지 못하다. 이러한 구조 속에서 조선업 구조조정 국면이 도래하면 인력 조정 및 비용 절감은 하청 근로자들을 중심으로 이루어져 왔으며<sup>7</sup>, 위험·기피 작업과 산업재해가 하청 근로자들에게 집중되는 '위험의 외부화'가 나타났다.<sup>8</sup>

#### 나. 한화오션 사내하청 근로자들의 근로조건

2022. 6. 거제통영고성조선하청지회는 '5년간 삭감되어 온 임금의 원상 회복(30% 인상)'을 주장하며 쟁의행위를 시작했다. 대형 조선업체들의 경기 및 수주 실적은 회복세를 보였으나, 2015년 이후의 조선업 불황기에 하락한 사내하청 근로자들의 근로조건 수준은 회복되지 않고 답보하는 상황이 쟁의행위의 배경이었다.<sup>9</sup> 15년의 경력을 보유한 사내하청 근로자의 원천징수영수증을 살펴보면, 2014년 연봉은 4,974만 원이었으나, 2016년 4,328만 원, 2018년 3,621만 원을 거쳐 2021년에는 3,429만 원으로 삭감되었음을 확인할 수 있다.<sup>10</sup> 19년차 발판공인 사내하청 근로자에 따르면, 조선소에서 일을 시작했을 때는 최저시급이 아니었는데 장기간의 임

**7** 2015년 말부터 2016년 9월 말까지 한화오션(2015-2016 당시 사명은 대우조선해양 주식회사) 옥포조선소가 위치한 경남지역 조선업체에서 일자리를 잃은 근로자 24,232명 가운데에서 19,923명이 사내하청 인력(물량 팀 포함)으로 82.1%를 차지하고 있는데, 조선업체가 구조적 위기 상황을 하청 근로자들을 방패막이로 삼아 헤쳐나갔음을 확인할 수 있음(위의 보고서, 43-45.)

**8** 위의 보고서, 72-73.

**9** 경향신문(2022. 4. 30.), 일감 느는데 일손 달리는 조선소 저임금이 문제다, <https://www.khan.co.kr/article/202204301122001#ENT>, 2026. 2. 2. 열람.

**10** 시사인(2022. 8. 10.), '한국 조선업에 미래가 있을까', <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=48196>, 2026. 2. 2. 열람.

금동결로 40~50%의 발판공이 최저시급을 받고 근무하는 상황에 놓이게 되었다.<sup>11</sup>

한화오션 사내하청 근로자들은 조선업 하청 구조 속에서 산업재해에 빈번하게 노출되고 있다. 고용노동부 자료를 토대로 작성된 대우조선해양(2023. 5. 한화오션으로 사명 변경) 사망사고 현황을 살펴보면, 2015~2022년 대우조선해양 하청 근로자의 사망사고는 10건으로 원청 근로자의 경우(1건)에 비해 현저히 빈발함을 확인할 수 있다.<sup>12</sup> 이는 앞서 설명한 '위험의 외부화' 현상의 결과, 하청 근로자들이 원청 근로자들에 비해 어렵고 위험한 업무에 중심적으로 투입되는 것에 따른 귀결이다. 지난 2025. 10. 17. 한화오션 옥포조선소에서 철제 구조물이 넘어지면서, 하청업체 노동자가 사망하는 일이 발생하기도 했다.<sup>13</sup> 이처럼 사내하청 근로자들은 작업 과정에서 많은 위험에 노출됨에도 산업재해 신고에 있어서도 불이익을 받고 있다. 한화오션 하청업체 대표들은 하청 사업장에서의 산업재해 발생 사실이 알려질 경우 원청이 가할 벌금·페널티 부과, 책임 전가 등 각종의 불이익이 두려워 근로자들의 산업재해 신고를 통제했음을 밝혔다. 이런 배경으로 말미암아, 하청 근로자의 산업재해 신청률은 원청 근로자에 비해 현저히 낮게 나타난다.<sup>14</sup>

---

11 대우조선해양 하청노동자 파업투쟁 인권운동 긴급대응팀(2022), 「대우조선해양 하청노동자파업 긴급인권 보고서」, 31.

12 위의 보고서, 47.

13 JTBC NEWS(2025. 10. 17.), 한화오션 구조물 추락 하청 노동자 사망…한달 만에 또 사고, <https://news.jtbc.co.kr/article/NB12267090?influxDiv=NAVER>, 2026. 2. 2.

14 뉴스타파(2022. 12. 9.), 중대재해율 0% 대우조선해양의 참혹한 원·하청 산재 차별, <https://www.newstapa.org/article/9r3kG>, 2026. 2. 2. 열람.

### Ⅲ. 소송의 경과

#### 1. 노동위원회 판정

##### 가. 단체교섭 요구 및 불응에 대한 노동위원회 심판 청구

거제통영고성조선하청지회(하청 노동조합)는 원청과 도장·탑재·발판·조립·의장 등의 선박 제조 관련 업무에 관한 도급계약을 체결한 22개의 사내하청업체 소속 근로자 약 400명<sup>15</sup>이 가입하여 활동하고 있다. 2022. 4. 하청 노동조합은 원청 대우조선해양(2023. 5. ‘한화오션’으로 사명 변경)이 실질적 지배력을 갖고 있는 성과급 지급, 학자금 지급, 노동조합 활동 보장, 노동안전, 취업방해 금지 의제에 대하여, 원청에 단체교섭을 요구하였으나, 원청은 하청 노동조합 조합원과 사이에 근로계약관계가 존재하지 않는다는 이유로 단체교섭 요구에 응하지 않았다. 하청 노동조합은 경남지방노동위원회에 노동조합법 제81조 제1항 제3호 단체교섭 거부 부당노동행위 구제신청을 하였으나, 경남지방노동위원회는 2022. 6. 23. 원청이 단체교섭 요구에 응할 위치에 있지 않다면서 구제신청을 기각하였다.

##### 나. 중앙노동위원회 판정 결과

위 경남지방노동위원회의 판정에 대하여 하청 노동조합이 불복하여 재심을 신청하였다. 중앙노동위원회 재심 과정에서, 중앙노동위원회 공익

<sup>15</sup> 원청인 대우조선해양(2023. 5. 한화오션으로 사명 변경)에 단체교섭을 요구한 2022. 4. 기준

위원과 조사관이 하청 노동조합 조합원들이 근무하는 거제시 소재 옥포조선소에 대한 현장 조사를 진행했다. 중앙노동위원회는 2022. 12. 30. 원청은 사내하청업체를 매개로 사내하청업체 소속 근로자의 노동조건에 대해 실질적 지배력을 행사하는 범위에서 사내하청업체와 함께 단체교섭에 응할 의무가 있으므로, 원청이 하청 노동조합의 단체교섭 요구에 응하지 아니한 것은 노동조합법 제81조 제1항 제3호 부당노동행위에 해당하나, 단체교섭 요구 사실을 공고하지 아니한 행위는 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판단하였다.

원청은 사내하청업체 근로자와 사이에 근로계약관계가 존재하지 않으므로 사내하청업체 근로자에 대한 관계에서 단체교섭 의무를 부담하는 노동조합법 제81조 제1항 제3호의 사용자에 해당하지 않는다면, 재심판정 중 원청이 단체교섭 요구를 거부한 것이 부당노동행위라고 판단한 부분의 취소를 구하였다. 하청 노동조합은 재심판정 중 원청이 사내하청업체를 매개로 사내하청업체와 함께 단체교섭에 응할 의무만을 부담한다는 불완전하고 의존적인 사용자 개념을 창출하면서, 이를 이유로 원청이 이 사건 단체교섭 요구를 공고하지 아니한 것이 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판단한 부분의 취소를 구하였다. 제1심에서는 양 당사자의 청구가 병합되어 판단되었다.

## 2. 제1심 변론 과정

### 가. 변론 준비

노동위원회 심판 과정을 통해 한화오션 사내하청 근로자들의 근로실태

에 대한 증거가 수집되어 있었기에, 중앙노동위원회 재심판정서와 함께 노동위원회 제출 증거들을 다시 정리하는 것으로 변론 준비를 시작했다. 마찬가지로 원청의 하청 노동조합에 대한 단체교섭 의무가 쟁점이 된 씨제이대한통운 원청교섭 사건의 진행 및 판결 내용 역시 본 변론 준비에 참고하였다. 제1심 변론의 주된 쟁점은 △ 단체교섭 의무를 가진 노동조합 법상 사용자를 ‘실질적 지배력’을 기준으로 판단할 것인지 여부, △ 한화오션이 사내하청 근로자들에 대하여 ‘실질적 지배력’을 갖는지 여부가 될 것이기에, 법리적 주장과 함께 조합원들의 근로실태를 효과적으로 전달하는 것이 중요했다.

실질적 지배력을 가진 원청이 하청 노동조합에 대한 단체교섭 의무가 있다는 법리적 주장이 인정되는 경우라고 하더라도, 원청의 사내하청 근로자들에 대한 ‘실질적 지배력’의 존재를 인정받지 못한다면 거제통영고성조선하청지회와의 단체교섭 의무는 인정될 수 없다. 원청 한화오션이 대규모 사내하청을 사용하여 영위하는 조선업 제조 공정의 구조와 함께, 거제통영고성조선하청지회 조합원들의 한화오션 옥포조선소 내 근로실태를 재판부에 효과적으로 전달하는 것이 주요했다. 한국 조선산업에 대한 한국노동연구원 발간 보고서 등 객관적 연구 자료의 내용을 파악함과 더불어, 거제통영고성조선하청지회 조합원들로부터 실제 노무제공의 태양을 청취하는 것이 필수적이었다. 이를 위하여 경남 거제시 소재 거제통영고성조선하청지회 사무실에 여러 차례 방문하여, 일을 마치고 나온 조합원들과 구체적인 작업 방식, 작업 도구, 옥포조선소 내 안전관리 양상 등의 내용을 질문하는 시간을 반복적으로 가졌다. 조합원 한 분이 오랜 시간 대화를 나눈 이후 가진 식사 자리에서, ‘한 달만 조선소에서 일을 해보면, 원청이 실질적으로 다 결정하는 것은 말을 안 해도 다 안다.’는 말씀을

하셨던 것이 기억에 남는다. 식사를 마치고 나선 편의점에서 따뜻한 캔 커피를 사주시며, 이 사건의 결과가 하청 노동조합의 활동에 얼마나 중요한지를 강조하셨다.

## 나. 소송의 경과

제1심 변론기일은 2023. 9. 15. 1회 변론기일 시작으로, 2025. 3. 7. 6회 변론기일에 종결되었다. 본 사건과 마찬가지로 실질적 지배력을 가진 원청의 단체교섭 의무가 쟁점이 된 현대제철 원청교섭 사건<sup>16</sup>이 같은 재판부(서울행정법원 제3부)에서 진행되었고, 양 사건 모두 2025. 7. 25. 제1심 판결이 선고되었다. 제1심 변론 과정에서 한화오션은 원청의 사내하청 근로자들에 대한 실질적 지배력의 존재를 부인하는 한편, 근로계약관계설에 따라 단체교섭 의무를 부담하는 사용자는 근로계약의 상대방에 국한된다는 주장을 지속했다. 거제통영고성조선하청지회는 실질적 지배력을 가진 사용자는 단체교섭 의무를 부담하는 점, 한화오션은 사내하청 근로자들에 대하여 실질적 지배력을 갖고 있는 점, 거제통영고성조선하청지회의 단체교섭 요구 의제(성과급 지급, 학자금 지급, 노동조합 활동 보장, 노동안전, 취업방해 금지)를 원청 한화오션과 단체교섭하는 것이 노동3권의 실효적 보장을 위해 절실히 필요한 점 등을 강조했다.

---

<sup>16</sup> 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2022구합69230 판결 선고 후 현대제철 항소하여, 서울고등법원 2025누7986 사건으로 계속 중

## IV. 쟁점 및 판단

### 1. 실질적 지배력설 채택

제1심 판결은 현대중공업 대법원 판결(대법원 2007두8881 판결)을 인용하면서, 노동조합법 제81조 제1항 제3호의 사용자는 같은 항 제4호의 사용자와 마찬가지로 근로계약의 상대방에 국한되지 않으며, “근로자를 고용한 사업주로서의 권한 및 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 근로조건 등을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”도 포함한다고 판단했다. 헌법상 노동3권 보장을 위한 노동조합법상 사용자에 대한 합헌적 해석 필요성, 노동조합법상 근로자성 확대에 조응하는 노동조합법상 사용자성 확대의 필요성 등을 ‘실질적 지배력’을 기준으로 단체교섭의무를 부담하는 노동조합법상 사용자를 판단해야 하는 이유로 실시하고 있다.

한편, “ILO는 하청 근로자가 자신의 근로조건을 결정할 수 있는 원청에 대하여 단체교섭권을 가진다고 인정하고 있고, 단체교섭의 상대방인 사용자에게 해당하는지 여부에 있어 형식적 근로계약관계의 유무에 국한되지 않고 기능적·실질적인 해석을 하고 있다. ILO의 해석과 권고를 통하여 구체화된 이러한 국제노동기준은 우리나라가 비준한 ILO 기본협약 제87호, 제98호와 관련된 것으로, 우리 헌법상 노동3권의 해석에도 직접적 의미를 지닌다. 따라서 원청이 하청근로자의 근로조건 결정에 실질적으로 관여하고 있는 경우에는, 단체교섭의 상대방으로서의 지위를 부인할 것이 아니라, 국제노동기준의 준수라는 측면에서도 그 지위를 긍정적으로 인정할 필요가 있다.”는 판시는 선행 사건(현대중공업 대법원 판결, 씨제이대한통

은 판결)에는 언급된 적이 없는 내용으로 특기할 만하다.<sup>17</sup>

## 2. 한화오션의 사내하청업체 근로자에 대한 실질적 지배력 인정

제1심 판결은 한화오션이 사내하청업체 근로자의 근로조건과 관련된 참가인 하청 지회의 성과급 지급, 학자금 지급, 노동안전 의제에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있으나, 노동조합 활동 보장, 취업방해 의제에 대하여는 그러한 지위에 있다고 볼 수 없으므로, 한화오션은 성과급 지급, 학자금 지급, 노동안전 의제에 대하여 노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 사용자에게 해당한다고 판단했다. 위에서 살폈듯 거제통영고성조선하청지회 조합원들은 근로조건 개선의 실질적 권한을 가진 원청과 교섭하지 않고서는 단체교섭을 요구한 의제와 관련하여, 근로조건을 실효적으로 개선하는 것이 사실상 불가능하다. 제1심 판결이 성과급, 학자금 지급 및 노동안전 의제에 대한 실질적 지배력을 인정한 것은 환영할 만하나, 노동조합 활동 보장, 취업방해 의제에 대하여는 실질적 지배력이 인정되지 않은 점은 다소간 아쉬움이 남는다.

## 3. 불완전한 사용자 개념의 배척

본 사건의 중앙노동위원회 재심 판정(중앙2022부노139 판정)은 “이 사건 사용자는 독자적으로 교섭당사자 지위를 부여받는 것이 아니라 어디까지나 원사업주인 사내하청 협력사들을 매개로 사내하청 근로자들의 노동

---

17 김민기, “사내하청에 대한 노동법적 규율 : - 단체교섭권의 실현을 중심으로 -”, 박사학위 논문, 서울대학교(2023), 238-240 역시 실질적 지배력설에 기초한 원청의 사용자성 인정 근거를 나열하면서, “법률 해석의 준거로서 ILO 국제노동기준의 적용”을 설명하고 있다.

조건에 대해 실질적 지배력을 행사하는 범위 내에서 사내하청 협력사들과 함께 단체교섭에 임하게 된다”고 하였는데, 이러한 불완전하고 의존적인 사용자 개념을 이유로 들어 원청이 단체교섭 요구 사실을 공고하지 아니한 것은 단체교섭 거부의 부당노동행위가 아니라고 판단했다.

이에 대하여 제1심 판결은 “원고 회사가 사내하청업체를 매개로 사내하청업체와 함께 단체교섭에 응할 의무만을 부담한다고 보게 되면, 근로조건에 대한 실질적 지배력을 기준으로 노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 사용자인지 여부를 판단하는 의미가 상당 부분 퇴색될 뿐만 아니라”, “근로계약관계가 부존재한다는 이유로 독자적으로는 단체교섭의 상대방이 될 수 없고 사내하청업체를 매개로 하여서만 단체교섭에 임할 의무를 부담할 뿐이라고 보는 것은, 사실상 원고 회사가 주장하는 근로계약 관계설을 취하는 것과 크게 다르지 아니하다는 점에서도 부당하다.”고 하여, 중앙노동위원회가 자의적으로 창출한 불완전하고 의존적인 사용자 개념을 정면으로 배척하였다. 제1심 판결은 ‘단체교섭권의 온전한 실현’<sup>18</sup>을 위해서는 실질적 지배력이 인정되는 원청 사용자가 “그 자체로 독자적인 주체로서 단체교섭 상대방으로서의 지위에 서게 되는 것”이 필요하다고 명시적으로 판단한 것이다.

## V. 의의

현대중공업 대법원 판결(2007두8881) 이후 각급 법원은 특수고용 노동

18 우지연, ‘원청교섭’ 1심 판결의 의미, 매일노동뉴스(2025. 9. 24.), <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=230383>, 2026. 2. 2. 열람

자로 이루어진 택배 사업장의 사안(씨제이대한통운), 대규모 제조업의 사내하청 사안(한화오션, 현대제철), 서비스 유통업체 사안<sup>19</sup>(백화점, 면세점)에서 모두 실질적 지배력이 인정되는 사용자의 단체교섭 의무를 인정했다. 씨제이대한통운 판결 이래로 법원이 단체교섭 의무를 부담하는 사용자 판단에 있어 일관되게 실질적 지배력설을 채택하고 있는 점, 노동조합 법상 사용자를 실질적 지배력을 기준으로 파악해야 한다는 내용으로 노동조합법 개정이 이루어진 점을 볼 때, 앞으로 실질적 지배력설이나 근로계약관계설이냐의 대립은 일단락되고, 원청의 실질적 지배력 유무가 쟁점이 되는 사건이 많아질 것으로 보인다. 이러한 진전은 결국 하청업체 폐업 등을 통한 부당노동행위의 위험을 감수하면서도, 노동조합 활동을 이어나간 거제통영고성조선하청지회를 비롯한 하청 노동조합들이 있었기에 가능한 것이었다. 그동안의 노력에 힘입어, 하청 노동조합들은 “형식적 계약의 장벽을 넘어” 원청과 교섭할 법적 근거를 명시적으로 갖게 되었다.<sup>20</sup> 더 많은 하청 근로자들이 근로조건을 실질적으로 결정하는 ‘진짜 사장’과 교섭 테이블에서 만날 수 있기를 기대해 본다.

---

<sup>19</sup> 서울행정법원 2025. 10. 30. 선고 2024구합72896 판결, 백화점, 면세점들 항소하여, 서울고등법원 2025누 9185 사건으로 계속 중

<sup>20</sup> 김린, “개정 노조법 제2조 제2호 시행의 쟁점과 과제” 노동법학 제96호(2025. 12.), 87.

## 활동기

1. 윤석열 퇴진 특별위원회를 중심으로 한 모임의  
12·3 내란사태 대응 총괄 활동기 | 조지훈
2. 타투 합법화 운동과 공익소송 활동기 | 곽예람



# 윤석열 퇴진 특별위원회를 중심으로 한 모임의 12·3 내란사태 대응 총괄 활동기

- 2024. 12. 3.부터 2025. 6. 16.까지의 기록

조지훈 제16대 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장

## I. 들어가며

2024. 12. 3. 밤, 권력에 눈이 먼 위정자에 의해 대한민국 헌정질서는 붕괴했다. 현직 대통령이 선포한 전국 비상계엄은 헌법과 계엄법이 정한 요건과 절차를 무시했고, 국회 등 헌법기관의 기능을 무력으로 마비시키려 하였다. 그러나 이 땅에는 국회의사당 앞을 막아선 시민들, 담을 넘어 본회의장에 모인 국회의원들, 그리고 법의 언어로 사태의 본질을 규정하고 광장에서 실천으로 대응해 나간 진보적 법률가단체가 있었다.

모임은 내란 발생 당일부터 즉시 성명을 발표하여 비상계엄의 위헌·위법을 지적하며 이를 규탄하였고, 헌법소원 심판청구, 내란죄 고소·고발, 탄핵소추 촉구 등에 이르기까지 헌정질서 회복을 위한 다양한 법적 대응을 하였다. ‘윤석열 퇴진 특별위원회’(이하 ‘퇴진특위’)를 구성하여 비상 체계를 구축하였고, 1,500여 개 시민사회단체가 참여한 ‘윤석열 즉각퇴진·사회대개혁 비상행동’(이하 ‘비상행동’)에 적극적으로 참여하였다.

이 글은 2024. 12. 3.부터 2025. 6. 16.까지 약 6개월여에 걸쳐 퇴진특위를 포함한 모임의 총괄적 활동을 홈페이지에서 확인할 수 있는 자료들의 내용을 바탕으로 정리하였다. 단순한 사건의 열거를 넘어, 성명·논평·보도자료 등에 담겨 있는 각 시기 모임의 대응과 입장, 법리적 쟁점과 연대활동의 내용을 살펴봄으로써, 헌정 위기 속에서 모임이 어떻게 민주주의 수호의 최전선에 있었는지를 간략하게나마 정리해 보고자 한다.

## II. 시기별 구체적 활동 내용

### 1. 12·3 내란사태 발생 및 퇴진특위 준비기 : 2024. 12. 3. ~ 12. 10.

비상계엄 선포 당일 즉시 규탄 성명을 발표하고, 헌법재판소에 효력정지 가처분 및 헌법소원을 청구하는 선제적 법적 조치를 취하였다. 내란죄 등 형사 고소를 접수하고, 전국 지부가 일제히 규탄 성명을 발표하였다. 긴급 회원 집담회를 통해 ‘윤석열 퇴진’을 목표로 설정하고 4개 팀 체계의 비상 대책 조직 구성을 논의하였다. 탄핵 저지 세력 규탄, 집회·시위의 자유 보장 활동, 아동·청소년 및 노동 등 다양한 관점에서의 탄핵 필요성도 강조하였다.

#### 가. 초기 법적 대응 및 성명 발표

모임은 12.3 내란사태 당일 윤석열의 비상계엄 선포가 헌법과 계엄법이 정한 요건과 절차를 갖추지 못한 위헌·위법 행위이자, 국회의 권능 행사를 무력으로 방해하려 한 내란죄에 해당한다는 내용의 즉각 규탄 입장을

밝혔다.<sup>1</sup> 2024. 12. 4. 새벽에는 헌법재판소에 비상계엄의 효력정지를 구하는 가처분 신청과 헌법소원심판청구서를 접수하는 선제적 법적 조치를 취하였다.<sup>2,3</sup> 모임은 2024. 12. 4. 오후 시민사회단체 및 노동민중단체와 연대하여 윤석열, 김용현, 박안수 등 책임자들을 내란죄, 반란죄, 직권남용체포교사죄, 직권남용권리행사방해죄, 국회법위반죄 등의 범죄 혐의로 경찰청 국가수사본부에 고소하였다.<sup>4</sup>

모임의 광주전남,<sup>5</sup> 전북,<sup>6</sup> 인천,<sup>7</sup> 부산,<sup>8</sup> 대전충청,<sup>9</sup> 경남,<sup>10</sup> 대구<sup>11</sup> 등 전국 지부에서도 같은 날 일제히 성명을 발표하여 윤석열의 12·3 비상계엄 선포가 헌법과 계엄법이 정한 요건을 전혀 갖추지 못한 위헌·위법 행위이자 군병력을 동원해 국회를 봉쇄한 명백한 내란죄에 해당한다고 규탄하였고, 80년 광주의 기억, 4·19혁명과 6월 항쟁의 정신을 상기하며 윤석

1 민변 성명 “윤석열 대통령의 비상계엄선포는 헌법에 위배되는 권한행사이다.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61029>), 2026. 3. 15. 열람.

2 헌법재판소 2024헌마1109 사건, 2024헌사1492 사건

3 민변 성명 “헌법파괴범죄를 범한 피의자 윤석열과 그 관련자들에게 엄중한 죄책을 물을 것을 촉구한다.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61032>), 2026. 3. 15. 열람

4 민변 보도자료 “시민사회단체·노동민중단체, 윤석열 대통령 및 책임자 내란죄 등 혐의 고소장 접수”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61091>), 2026. 3. 15. 열람

5 민변 광주전남지부 성명 “윤석열의 비상계엄 선포는 헌정질서 파괴행위이자 내란행위이다. 윤석열은 즉시 퇴진하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61054>), 2026. 3. 15. 열람

6 민변 전북지부 성명 “민주주의의 파괴를 시도한 윤석열은 즉각 사퇴하라! 윤석열과 그 부역자들을 처벌하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61062>), 2026. 3. 15. 열람

7 민변 인천지부 성명 “위헌·위법인 12·3 비상계엄선포를 강력히 규탄하며, 민주주의를 파괴한 윤석열 대통령의 하야를 촉구한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61066>), 2026. 3. 15. 열람

8 민변 부산지부 성명 “헌정파괴범 윤석열을 즉각 파면하고 구속하라!”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61071>), 2026. 3. 15. 열람

9 민변 대전충청지부 성명, “헌정질서를 유린한 윤석열과 이에 동조한 자들을 규탄한다.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61075>), 2026. 3. 15. 열람

10 민변 경남지부 성명 “민주주의를 짓밟은 독재자 윤석열을 강력히 규탄하며 즉각 퇴진을 요구한다.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61082>), 2026. 3. 15. 열람

11 민변 대구지부 성명, “피해망상에 빠진 자에게 헌법상 권한을 줄 순 없다.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61089>), 2026. 3. 15. 열람

열의 즉각 퇴진·파면과 내란 부역자들에 대한 엄중한 수사·처벌, 그리고 국회의 탄핵 동참을 한목소리로 촉구하였으며, 아울러 각 지부는 지역 시민사회·노동단체와 연대하여 집회·시위 인권침해감시단 활동 등 현장 투쟁에 적극 나서겠다는 의지를 밝혔다.

#### 나. 긴급 집담회 및 향후 활동 방향 설정

2024. 12. 4. 오전 7시, 모임은 ‘긴급 회원 집담회’를 개최하였다. 이른 아침 대회의실로 40여 명에 달하는 회원들이 모였고, 온라인으로도 100명이 넘는 회원들이 접속하여 함께 지혜를 모았다. 국회 앞에서 밤새 시민들과 함께 몸으로 계엄군을 막고, 모임 사무실에 모여 뜬 눈으로 대응책을 논의하며, 밤새 국회 상황을 예의주시하며 대응을 고민했던 회원들의 의지는 내란 사태 극복의 원천이 되었다.

이 자리에서 모임은 대통령의 행위를 국방부 장관 등과 함께 벌인 ‘내란 행위’로 규정하고, 헌정 수호를 위해서는 윤석열이 더 이상 대통령직을 수행해서는 안 된다는 데에 중지를 모았다. 이와 함께 책임자 처벌, 평화롭고 안전한 집회 보장을 3대 과제로 확정하고, ‘하야’보다 ‘퇴진’이라는 용어를 채택하여 헌법적 책임 추궁의 의미를 명확히 하였다.

조직 측면에서는 ‘(가칭)비상대책위원회’ 구성을 논의하였고, 탄핵 절차 대응, 수사절차 대응, 집회 현장 대응, 개혁과제 대응의 4개 팀으로 세부 조직을 구성하기로 하였다. 특히 대통령 직무수행의 중단을 위해 탄핵 소추 의결이 가장 시급하다는 데 의견을 모았고, 군 동원에 따른 내란죄는 대통령의 형사상 불소추특권이 적용되지 않는다는 법적 근거도 명확히

확인하였다. 퇴진특위(위원장 윤복남)는 이때의 논의를 바탕으로 조직구성과 사업계획이 수립되었고, 2024. 12. 5. 긴급 집행위원회에서 의결된 후 2024. 12. 9. 37차 연도 제23차 집행위원회부터 활동 보고가 이루어졌으며, 2024. 12. 10. 기자간담회를 통해 출범과 활동 계획을 대외적으로 알렸다.

### 다. 정치적 책임 추궁 및 연대활동, 위원회별 대응

모임의 회장(윤복남)은 2024. 12. 5. 비상계엄 이후 처음 개최된 촛불집회 무대에 올라, 윤석열은 대통령직 유지 자격이 없다고 규탄하고, 국민의힘 한동훈 대표의 대통령 탄핵 저지 입장에 대해서는 내란 범죄에 동조하는 행위이자 스스로 공범이 되겠다는 것과 다름없다고 비판하였다. 나아가 비상계엄을 저지한 것은 오롯이 시민들의 힘이었음을 강조하며, 국회의 탄핵소추 가결과 책임자 처벌을 위해 시민들이 함께 목소리를 높여 줄 것을 호소하였다.<sup>12</sup>

2024. 12. 6. 시민사회단체 및 야5당과 공동 기자회견을 개최하여, 탄핵소추안 반대를 당론으로 확정한 국민의힘을 내란 동조 세력으로 규탄하며 탄핵 동참을 촉구하였고,<sup>13</sup> 퇴진특위는 경찰에 시민들의 집회 및 시위의 자유를 보장하고 안전한 집회를 위한 행정 조치를 요청하는 공문을 발송하고, 인권침해감시단 구성을 예고하였다.<sup>14</sup>

12 민변 윤복남 회장 발언문 전문(2024. 12. 5.) “내란죄 윤석열 퇴진! 국민주권 실현! 사회대개혁! 퇴진광장을 열자! 시민촛불+행진” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61102>), 2026. 3. 15. 열람

13 공동 보도자료 “내란 동조 국민의힘 규탄 및 탄핵소추안 가결 촉구 제 시민사회단체 및 야 5당 공동기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61111>), 2026. 3. 15. 열람

14 민변 공지 “민변 윤석열 퇴진 특위, 경찰에게 집회의 자유 보장 촉구 공문발송” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61126>), 2026. 3. 15. 열람

2024. 12. 8. 한덕수 국무총리와 한동훈 국민의힘 대표의 공동 담화에 대해, 헌법과 국민의 뜻을 무시한 반헌법적 ‘권력 사유화’이자 ‘내란 방조 범들의 2차 계엄 선포 시도’와 다름없다고 규탄하였고,<sup>15 16 17</sup> 내란 혐의 사건의 공정 수사를 위한 특검법의 신속한 제정을 촉구하며, 특검 시행 전까지는 경찰 국가수사본부가 수사의 중심이 되어야 한다는 입장을 밝혔다.<sup>18</sup>

아동청소년인권위원회는 2024. 12. 8. 윤석열의 위헌적 비상계엄 선포와 이후 불안정한 정국이 아동·청소년에게 심각한 정서적 트라우마와 민주주의의 가치관 왜곡 등 생존·발달·보호받을 권리를 중대하게 침해하고 있으므로, 국회는 즉각 탄핵하고 국민의힘은 탄핵에 동참하며 수사기관은 윤석열을 체포할 것을 촉구하였고,<sup>19</sup> 복지재정위원회는 2024. 12. 9. 내란을 주도하거나 비호한 한덕수 총리·최상목 부총리·국민의힘은 국민을 위하는 척 예산안 통과를 요구할 자격이 없고, 야당의 약 4.1조 원 감액은 정당하며, 부족한 부분은 쿠데타 세력을 직무에서 배제한 뒤 추경으로 해결하면 된다는 입장을 밝혔다.<sup>20</sup>

**15** 민변 성명 “국민은 당신들에게 권력을 위임한적 없다. 반헌법적인 한덕수-한동훈의 ‘권력 사유화’를 규탄한다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61137>), 2026. 3. 15. 열람

**16** 2024. 12. 9. 경남지부에서도 같은 취지의 성명을 발표했다.

**17** 민변 경남지부 성명 “한덕수 국무총리와 한동훈 국민의힘 대표의 공동담화문 발표에 대한 민변 경남지부 성명서” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61223>), 2026. 3. 15. 열람

**18** 민변 논평 “‘내란 혐의’ 사건. 공명정대한 수사를 위해 특검으로 수사해야. 여야는 내란 혐의 사건의 신속한 수사를 위해 특검법 제정해야. 특검 수사가 시행되기 전 수사는 경찰의 국가수사본부가 중심이 되어야.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61149>), 2026. 3. 15. 열람

**19** 민변 아동청소년인권위원회 성명 “아동청소년의 생존·발달·보호받을 권리를 침해하고 있는 윤석열은 즉각 사퇴하라! 국민의 힘은 사죄하고 탄핵에 동참하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61155>), 2026. 3. 15. 열람

**20** 민변 복지재정위원회 논평 “내란죄 수사대상인 총리·장관과 내란죄 비호 정당인 국민의힘은 이제 와서 국민을 위하는 척 국가 예산을 말할 자격이 없다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61173>), 2026. 3. 15. 열람

과거사청산위원회는 2024. 12. 9. 내란 우두머리 윤석열은 진실화해위 위원장 임명권을 행사할 자격이 없고, 군사 쿠데타를 정당화하고 비상계엄에 동조하는 언동을 보인 박선영의 임명은 국가폭력 진실규명 기관을 파괴하려는 행위의 연장이므로 박선영은 즉각 사퇴할 것을 촉구하였고,<sup>21</sup> 노동위원회는 2024. 12. 9.과 12. 10. 윤석열 정부가 노조법 2·3조 개정안 거부권 행사, 건설노조·화물연대 탄압, 고용평등상담실 폐지, 주 69시간 근로시간 개편 시도 등 반헌법적·반노동적 정책으로 노동삼권과 노동자의 권리를 일관되게 침해해 왔는데, 위헌적 비상계엄까지 선포한 이상 윤석열은 즉각 사퇴하고 국민의힘은 탄핵에 동참할 것을 촉구하였다.<sup>22 23 24</sup>

소수자인권위원회는 2024. 12. 10. 세계인권선언 76주년을 맞아, 위헌적 비상계엄으로 시민의 기본적 자유를 박탈하고 소수자에게 더욱 가혹한 공포와 불안을 초래한 윤석열은 즉각 퇴진하고 이를 비호하는 국민의힘은 탄핵에 동참할 것을 촉구하며, 광장에서 무지개깃발과 함께 저항의 목소리를 내고 있는 소수자 시민들의 투쟁에 연대한다는 성명을 발표하였다.<sup>25</sup>

**21** 민변 과거사청산위원회 성명 “내란 우두머리 윤석열의 임명권을 거부한다. 진실화해위 위원장 박선영은 즉각 사퇴하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61201>), 2026. 3. 15. 열람

**22** 민변 노동위원회 성명 “반헌법적, 반노동적 정책만 일삼았던 윤석열은 즉각 사퇴하고 국민의힘은 즉각 탄핵에 동참하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61240>), 2026. 3. 15. 열람

**23** 노동위원회는 2024. 12. 9.에도 노동법률단체들과 공동으로 성명을 발표하였다.

**24** 노동법률단체 성명 “노동기본권 부정이 국헌 문란, 내란 시도의 출발점이다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61219>), 2026. 3. 15. 열람

**25** 민변 소수자인권위원회 성명 “세계인권선언 76주년, 인권과 민주주의의 가치를 훼손한 윤석열은 즉각 퇴진하라! 국민의힘은 탄핵에 동참하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61250>), 2026. 3. 15. 열람

## 2. 퇴진특위 출범 공식화 및 활동 초기 : 2024. 12. 10. ~ 2024. 12. 14.

기자간담회를 통해 퇴진특위 출범을 공식적으로 알리고 내란죄 성립 요건 등 핵심 법적 쟁점을 설명하였다. 1,500여 개 단체가 모인 ‘비상행동’에 참여하여 시민사회 연대의 구심점을 구축하였다. 윤석열의 ‘통치행위’라며 운운한 긴급담화를 ‘제2의 내란선동’으로 규탄하고 이를 법리적으로 반박하였다. 국회의 탄핵소추안 가결을 ‘시민의 승리’로 환영하였다.

### 가. 퇴진특위 출범과 관련 법적 쟁점 설명

모임은 2024. 12. 10. 퇴진특위 출범을 공개적으로 선언하는 기자간담회를 개최하였다. 이 자리에서 내란죄의 성립 요건인 국헌문란의 목적과 폭동의 개념, 부작위에 의한 내란죄 방조범 성립 가능성, 이른바 ‘한덕수-한동훈 체제’의 위헌성 등 핵심 법리를 체계적으로 설명하였다. 퇴진특위는 윤석열 즉각 퇴진, 국민의힘 해체, 내란 동조자 처벌, 국민주권 실현 및 사회대개혁을 활동 목표로 제시하였다.<sup>26</sup>

위 기자간담회의 질의응답 과정에서, ① 내란죄는 ‘국헌문란의 목적’과 ‘폭동’을 구성요건으로 하며, 비상계엄 선포 경위, 포고령 내용, 군대 동원 및 국회 침입 등 공지된 사실만으로도 두 요건이 충족되어 윤석열 대통령에 대한 내란죄 성립이 인정되고, ② 헌법 제84조의 형사상 불소추특권 적용 대상에서 내란·외환은 제외되므로 현직 대통령에 대한 긴급체포 및 구속영장 발부가 가능하며, 증거인멸 우려와 범죄의 중대성을 고려

<sup>26</sup> 민변 보도자료 “민변 윤석열 퇴진 특별위원회 출범 및 계엄 선포 등 헌정파괴범죄 관련 법적 쟁점 설명 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61254>), 2026. 3. 15. 열람

할 때 법원의 영장 발부가 예상되며, ③ 수사 주체와 관련하여 검찰의 독자적 수사는 수사개시권 축소 입법 취지에 반하는 위법한 수사로서 증거 능력 배제 및 공소기각의 위험이 있으므로, 특검 출범 전까지는 경찰 국가수사본부가 수사를 주도하는 것이 적절하고, ④ 한덕수-한동훈 체제는 대통령 권한 위임에 관한 헌법적 근거가 없어 위헌이며, 대통령 권한대행의 업무 범위는 정국 안정을 위한 최소한의 현상 유지로 제한되므로 내란 특검법 거부권 행사나 적극적 인사권 행사는 권한 범위를 일탈하는 위헌적 행위에 해당하고, ⑤ 국민의힘 국회의원들의 탄핵 표결 불참은 내란 상태 유지에 동조하는 행위로 법적 평가가 가능하기에 사전 모의 정황이 구체화할 경우 내란죄 공범 및 위헌정당해산심판 청구까지 검토할 수 있다는 내용 등을 설명하였다.

#### 나. 비상행동 발족 및 공동 행동

2024. 12. 11. 전국 1,500여 개 시민사회단체가 참여한 비상행동이 발족하였다. 윤석열 즉각 퇴진 및 체포·구금, 내란 동조자 처벌 등을 목표로 제시하였다. 비상행동은 12·3 비상계엄 선포가 헌법파괴 범죄이자 명백한 내란에 해당한다고 규정하고, 윤석열 즉각 퇴진(탄핵·체포·구금), 내란동조 국민의힘 해체 및 동조자 처벌, 국민주권 실현과 사회대개혁을 핵심 활동 목표로 제시하였다. 구체적인 사업으로는 촛불집회 및 주말 대규모 범국민 대행진 개최, 내란죄 고소·고발 및 내란특검법 제정 촉구, 전국 네트워크 구축과 국제 연대 활동 등을 계획하였다.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 윤석열즉각퇴진·사회대개혁 비상행동 보도자료 “윤석열즉각퇴진·사회대개혁 비상행동 발족 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61289>), 2024. 3. 19. 열람

모임은 비상행동 출범 전·후에도, 2024. 12. 10. 세계인권선언의 날을 기념하여 인권운동 단체들과 공동으로 기자회견을 개최하고,<sup>28</sup> 12. 13. 범국민 촛불 대행진의 안전관리를 위한 협조 공문을 비상행동 명의로 서울시 등에 발송<sup>29</sup>하는 등 조직적 연대 체계를 구축하였다.

#### 다. 윤석열의 12. 12. 긴급담화에 대한 반박

윤석열은 2024. 12. 12. 비상계엄이 내란행위가 아닌 통치행위이자 야당에 대한 경고였다는 취지의 대국민 긴급담화를 발표하였다. 이에 대해 퇴진특위는 아래 두 개의 논평을 발표하였고, 윤석열에 대한 신속한 직무정지가 절실함을 별도의 모임 성명으로 강조하였다.<sup>30</sup>

첫 번째 논평은, 비상계엄이 내란이 아니라는 윤석열의 주장에 대해, 헌법과 계엄법의 요건·절차를 완전히 무시한 계엄 선포, 계엄사령부 포고령을 통한 국회 기능 마비 시도, 685명 이상의 병력과 707 특수임무대대의 국회 난입, 사법부 고위인사 체포 시도 및 선관위 점령 등은 형법 제87조·제91조의 내란죄 구성요건인 ‘국헌문란’과 ‘폭동’에 정확히 부합하는 명백한 내란범죄라고 규정하였다. 내란죄는 성공 여부와 무관하게 폭동행위 착수 시 이미 성립되므로, 계엄이 단시간 해제되었다는 변명은 법리적

---

28 국가인권위공동행동/인권운동더하기/차별금지법제정연대 기자회견문 “제76회 세계인권선언의 날 기념 인권운동 공동 기자회견 자유·평등·연대를 향한 시민들의 투쟁이 이 시대의 ‘질서’다-윤석열은 즉각 퇴진하라-” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61244>), 2026. 3. 19. 열람

29 윤석열즉각퇴진·사회대개혁 비상행동 공동보도자료 “윤석열즉각퇴진·사회대개혁 비상행동, 서울시 등에 <12/14 범국민 촛불 대행진> 안전관리 협조요청 공문 발송” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61358>), 2026. 3. 19. 열람

30 민변 긴급성명 “내란수괴 윤석열에 대한 신속한 직무정지가 절실하다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61308>), 2026. 3. 19. 열람

으로 무의미하다고 지적하였다.<sup>31</sup>

두 번째 논평은, 비상계엄이 사법심사 대상이 아닌 통치행위라는 윤석열의 주장을 정면으로 반박하였다. 대법원은 이미 1997년 전두환 내란사건에서 비상계엄 선포가 국헌문란 목적으로 행해진 경우 사법심사 대상이 된다고 판시하였고, 2010년에는 박정희의 긴급조치에 대해서도 통치행위 개념을 인정하더라도 기본권 침해와 관련될 경우 사법심사를 배제할 수 없다고 확인하였다. 헌법재판소 역시 고도의 정치적 결단이라 하더라도 국민의 기본권 침해와 직접 관련되면 당연히 심판대상이 된다는 입장을 일관되게 견지해 왔으므로,<sup>32</sup> 통치행위론에 기댄 윤석열의 궤변은 이미 폐기된 군사독재 시대의 낡은 논리에 불과하다고 비판하였다.<sup>33 34 35</sup>

나아가 위 내용을 시민들에게 널리 알리기 위하여 ‘카드뉴스’ 1, 2호를 제작하였고,<sup>36 37</sup> 이후 중요사안이 발생할 때마다 카드뉴스로 홍보하였다 (총 19호 발행).

31 민변 윤석열퇴진특위 논평 “이것이 내란이 아니면 무엇이 내란인가, 비상계엄은 내란범죄이다. 윤석열을 즉각 탄핵하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61328>), 2026. 3. 19. 열람

32 대법원 2010. 12. 16. 선고 2010도5986 전원합의체 판결, 대법원 2004. 3. 26. 선고 2003도7878 판결, 헌법재판소 2013. 3. 21. 선고 2010헌바70,132,170(병합) 결정, 헌법재판소 1996. 2. 29. 선고 93헌마186 결정, 헌법재판소 2004. 10. 21. 선고 2004헌마554,566(병합) 결정 등

33 민변 윤석열 퇴진특위 논평 “통치행위는 사법심사 대상이 아니라”는 윤석열은 군사독재시대로 홀로 돌아가라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61332>), 2026. 3. 19. 열람

34 비상행동 차원에서도 윤석열 12.12 긴급담화에 대한 입장을 발표하였다.

35 윤석열 즉각퇴진 · 사회대개혁 비상행동 입장문 “망상에 사로잡힌 윤석열 즉각 탄핵하고 체포하라!!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62553>), 2026. 3. 19. 열람

36 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스1 “비상계엄은 내란범죄다! 윤석열을 즉각 탄핵하라! - 윤석열 12.12. 긴급담화에 대한 민변의 입장(1)” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61337>), 2026. 3. 19. 열람

37 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스2 “비상계엄=통치행위? 윤석열은 군사독재시대로 홀로 돌아가라! - 윤석열 12.12. 긴급담화에 대한 민변의 입장(2)” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61382>), 2026. 3. 19. 열람

## 라. 수사기관 대응 및 국회의 탄핵의결 촉구와 가결

2024. 12. 11. 탄핵 표결에 불참한 국민의힘 의원들에게 항의한 시민들을 대상으로 경찰이 과도한 수사를 벌이자, 이를 ‘3줄 논평’ 형식으로 규탄하였다.<sup>38</sup> 한편 2024. 12. 12. 경찰 국가수사본부 비상계엄 특별수사단의 대통령 집무실 압수수색이 8시간이 넘는 대치 끝에 무산된 사태와 관련하여, 대통령실의 영장집행 거부가 지닌 법적 문제점을 지적하였다.<sup>39</sup> 2024. 12. 13. 경찰청 국가수사본부, 고위공직자범죄수사처, 국방부조사본부가 공동으로 공조수사본부를 출범시킨 것을 환영하고 검찰의 협조를 촉구하였다.<sup>40</sup>

2024. 12. 7. 국민의힘 국회의원들이 대부분 국회 본회의장을 떠나면서 윤석열 탄핵소추안이 정족수 부결로 불성립되었다. 이에 모임은 2024. 12. 13. ‘시민들이 부여한 마지막 기회이자 최후의 경고’라는 성명을 통해 국민의힘 국회의원들에게 탄핵 찬성 동참을 강력히 요구하였다.<sup>41</sup> 다음 날인 12. 14. 국회에서 탄핵소추안이 가결되자,<sup>42</sup> 모임은 이를 ‘시민의 승리이자 역사적 쾌거’로 환영하며, 신속한 특검 수사과 헌법재판소의 탄핵

---

38 민변 윤석열퇴진특위 3줄 논평 “시민들의 정치적 표현의 자유를 침해하는 수사기관의 과도한 공권력 행사를 규탄한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61303>), 2026. 3. 19. 열람

39 민변 윤석열퇴진특위 논평 “특수단은 대통령실 등에 대한 압수·수색을 재개하고, 책임자들을 공무집행방해죄로 수사하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61312>), 2026. 3. 19. 열람

40 민변 논평 “공조수사본부 출범을 환영하며, 검찰의 협조를 촉구한다!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61354>), 2026. 3. 19. 열람

41 민변 성명 “시민들이 부여한 마지막 기회이자 최후의 경고이다. 국민의힘 국회의원들은 탄핵 찬성에 동참하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61364>), 2026. 3. 19. 열람

42 국회에서 윤석열 탄핵소추안이 의결된 12. 14. 밤 여의도 뒤편이 장소에는 100여 명이 넘는 모임의 회원들이 한자리에 모여 계엄 이후 탄핵소추까지의 급박했던 대응활동의 소회를 나누는 자리를 가지기도 하였다. 이 당시까지만 해도 헌법재판소에서 윤석열에 대한 파면결정이 내려지기까지 4개월이 넘는 기간이 소요될지 누구도 예상하지는 못했다.

결정을 촉구하였다.<sup>43</sup>

#### 마. 위원회등의 관련 활동

모임은 윤석열의 진실화해위원회 위원장 불법 임명,<sup>44</sup> 탄핵을 목전에 둔 상황에서의 대법관 임명동의안 제출<sup>45</sup> 등 지속적인 인사권 행사를 헌정질서를 위태롭게 하는 행위로 규정하고 비판하였다. 또한 안창호 국가인권위원장의 침묵과 사태의 본질을 회피하는 태도를 규탄하며 퇴진을 촉구하였고,<sup>46</sup> 유인촌 문화체육관광부 장관의 대국민 호소문을 내란범죄 옹호로 규정하였다.<sup>47</sup>

위원회별 대응 활동도 이어져, 미디어언론위원회는 2024. 12. 10. 윤석열 정권이 이동관·이진숙 방통위원장 임명을 통한 공영방송 장악, 류희림 방심위원장을 통한 표현의 자유 억압, 뉴스타파 등 비판 언론 탄압, KBS·TBS 재정 압박 등 취임 이후 일관되게 자행해 온 언론장악이 12·3 내란 준비의 일환이었음을 고발하며, 내란범 윤석열의 즉각 퇴진과 언론장악 부역자들의 사퇴를 촉구하였다.<sup>48</sup>

**43** 민변 성명 “시민이 승리했다. 신속하고 철저한 특검 수사와 헌법재판소의 탄핵결정으로 내란범을 단죄하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61409>), 2026. 3. 19. 열람

**44** 시민, 연구자 공동 성명 “내란 중 윤석열의 진실·화해를위한과거사정리위원회 박선영 위원장 불법 임명 무효!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61270>), 2026. 3. 19. 열람

**45** 민변 사법센터 성명 “내란수괴 윤석열의 대법관 임명동의안 제출, 범죄자는 더이상 국정에 관여말라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61368>), 2026. 3. 19. 열람

**46** 국가인권위원회바로잡기공동행동 논평 “안창호 국가인권위원장은 비상계엄에 동조하는가? 차라리 비상계엄 지지를 선언하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61321>), 2026. 3. 19. 열람

**47** 민변 윤석열퇴진특위 논평 “윤석열은 유인촌의 입을 빌어 변명하지 말고 즉각 퇴진하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61285>), 2026. 3. 19. 열람

**48** 민변 미디어언론위원회 성명 “언론장악 헌정파괴, 내란범 윤석열은 퇴진하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61293>), 2026. 3. 19. 열람

문화예술스포츠위원회는 2024. 12. 12. 윤석열 정부는 이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 부역자인 유인촌·용호성 등을 복귀시키고 김기춘·조윤선을 사면하는 등 문화예술계 블랙리스트 체계를 재구축하며 표현의 자유를 체계적으로 억압해 왔고, 이러한 퇴행이 12·3 비상계엄 선포로까지 이어졌기에 윤석열은 즉각 퇴진하고 국민의힘은 탄핵에 동참할 것을 촉구하였고,<sup>49</sup> 사법센터는 2024. 12. 13. 이재명 대표 위증교사 사건 1심에서 무죄를 선고한 서울중앙지방법원 부장판사가 체포대상에 포함되어 있다는 보도와 관련하여 윤석열 즉각 구속의 필요성을 강조하였다.<sup>50</sup>

### 3. 퇴진특위 본격 활동기

가. 탄핵소추 이후 윤석열 구속까지 : 2024. 12. 14. ~ 2025. 1. 19.

퇴진특위 1차 회원 집담회를 개최하였고, 내란죄 고소·고발인 조사 참석, 외환죄 고발, 국회 법리 토론회 개최 등 사법적 대응을 본격화하였다. 경호처를 동원한 체포영장 집행 방해, 실탄 발표 명령 등 일련의 사태에 대해 법리적 반박과 규탄 성명을 발표하였다. 윤석열 체포·구속을 ‘법치주의의 승리’로 평가하였다. 헌법재판관 임명 부작위에 대한 헌법소원을 청구하고, 집회·시위의 자유 보장 활동을 이어갔다.

#### 1) 내란죄 수사 및 체포·구속 대응

모임은 시민단체 대표 및 활동가 59명을 대리하여 2024. 12. 4. 제기했

<sup>49</sup> 민변 문화예술스포츠위원회 성명 “문화예술계를 블랙리스트의 시대로 퇴행시킨 윤석열은 즉각 퇴진하라! 국민의힘은 탄핵에 적극 동참하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61316>), 2026. 3. 19. 열람

<sup>50</sup> 민변 사법센터 성명 “이래도 내란이 아니라고 할 것인가. 현직 판사 체포 시도한 윤석열을 즉각 구속하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61351>), 2026. 3. 19. 열람

던 윤석열, 김용현 등에 대한 고소고발 사건 관련하여 2024. 12. 15. 고소·고발인 조사에 참여하였다.<sup>51</sup> 2024. 12. 26. 국회 토론회 「내란죄의 법적 쟁점과 헌정질서 수호」를 공동 주최하여, 12.3 비상계엄이 내란죄 구성요건을 충족한다는 법리적 논증과 윤석열 측의 통치행위론 주장에 대해 비판하였다.<sup>52</sup>

수사기관 간 관할 다툼과 관련하여, 2024. 12. 16. 성명을 통해 검찰의 독자적 수사 행태를 비판하고, 경찰·공수처·국방부 조사본부로 구성된 공조수사본부에 적극 협력할 것을 촉구하였으며, 아울러 검찰의 공정성 논란과 법무부의 비상계엄 관여 의혹을 지적하면서, 궁극적으로 독립된 특별검사에 의한 수사가 필요함을 강조하였다.<sup>53</sup>

윤석열의 수사 불응이 이어지자, 모임은 2024. 12. 17. 비상행동과 공동으로 대통령 관저 앞에서 윤석열 체포·구속 촉구 기자회견을 개최하고,<sup>54</sup> 2024. 12. 26.에는 접경지역 주민·종교·시민사회 연석회의 등과 함께 내란 주도자 4인(윤석열, 김용현, 여인형, 노상원)에 대한 외환죄(일반이적죄) 고발 기자회견을 진행하였다.<sup>55</sup>

51 민변 윤석열퇴진특위 취재요청 “윤석열 및 책임자 내란죄 등 혐의 고소고발인 조사 출석” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61405>), 2026. 3. 19. 열람

52 참여연대·민변 공동보도자료 “내란죄의 법적 쟁점과 헌정질서 수호 토론회” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61627>), 2026. 3. 19. 열람

53 민변 윤석열퇴진특위 성명 “검찰은 공조수사본부의 수사에 적극 협력하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61436>), 2026. 3. 19. 열람

54 윤석열즉각퇴진·사회대개혁 비상행동 공동보도자료 “윤석열 체포·구속 촉구 기자회견 ‘조사 불응’ 내란 수괴 윤석열, 즉각 체포·구속하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61440>), 2026. 3. 19. 열람

55 비상행동 보도자료 “내란 주도자 4인에 대한 ‘한반도 전쟁 유도’ 외환죄 고발 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61606>), 2026. 3. 19. 열람

2025. 1. 3. 공수처의 1차 체포영장 집행이 경호처의 물리적 방해로 실패하자, 논평을 통해 경호처장·경호차장의 즉각 체포와 재집행을 촉구하였다.<sup>56</sup> 2025. 1. 5.에는 공수처를 고발하겠다는 윤석열 측의 주장에 대해 “악마의 혀를 놀리지 말라”는 세줄 논평을 발표하였고,<sup>57</sup> 2025. 1. 6.에는 체포영장 미집행에 대하여 공수처를 규탄하는 성명을 발표하였다.<sup>58</sup> 2025. 1. 13.에는 윤석열이 경호처에 무력 사용을 지시했다는 보도에 대해 경호처의 위법한 지시 거부와 영장 집행 협조를 촉구하는 성명을 발표하였다.<sup>59</sup>

마침내 2025. 1. 15. 내란수괴 윤석열이 체포되어 모임은 “법치주의의 승리이자 내란사태 종식의 출발점”이라는 성명을 발표하였고,<sup>60</sup> 이어서 2025. 1. 19. 구속영장이 발부되자 “내란수괴 구속은 사필귀정”이고 이제 “윤석열은 법 앞에 진실로 답하라”는 입장을 밝혔다.<sup>61</sup> 한편, 같은 날 새벽 전 사회에 충격을 준 윤석열 지지자들의 서울서부지방법원 난입 폭동 사건을 엄중히 규탄하는 별도 성명을 발표하였다.<sup>62</sup>

56 민변 논평 “내란수괴 체포 방해 범죄자를 즉각 체포하고 공수처는 윤석열 체포에 다시 나서라”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61830>), 2026. 3. 19. 열람

57 민변 윤석열퇴진특위 세줄논평 “공수처를 오히려 고발하겠다는 윤석열의 억지주장에 부처 : 윤석열은 ‘악마의 혀를 더이상 놀리지 말고 즉각 체포에 응하라’”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61839>), 2026. 3. 19. 열람

58 민변 성명 “내란수괴 혐의자에 대한 체포영장 미집행, 고위공직자범죄수사처를 규탄한다”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61845>), 2026. 3. 19. 열람

59 민변 성명 “유혈사태도 불사하겠다는 내란수괴 윤석열의 폭주행위, 경호처는 윤석열의 위법한 지시를 거부하고 체포영장 집행에 적극 협조하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61989>), 2026. 3. 19. 열람

60 민변 성명 “윤석열 체포는 법치주의의 승리이자 내란사태 종식의 출발점이다”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62001>), 2026. 3. 19. 열람

61 민변 성명 “내란수괴 구속은 사필귀정, 윤석열은 법 앞에 진실로 답하라”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62044>), 2026. 3. 19. 열람

62 민변 성명 “법치주의의 근간을 무너뜨리려 한 ‘법원폭동’을 엄중 규탄한다”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62049>), 2026. 3. 19. 열람

## 2) 헌정질서 회복 관련 제도적 활동

국민의힘 권성동 원내대표가 2024. 12. 17. 대통령 권한대행의 헌법재판관 임명권을 부인하자, 모임은 헌법 제111조 제3항에 따른 임명권이 형식적 임명권이라는 점과 박근혜 탄핵 당시 권성동 본인의 발언과 모순된다는 점을 지적하며, 국회와 권한대행의 조속한 임명 절차 이행을 촉구했다.<sup>63</sup> 2024. 12. 23.에는 권성동의 자가당착적 주장(특검법 위헌론, 권한대행 임명 불가론)을 조목조목 반박하였다.<sup>64</sup>

한덕수 권한대행이 2024. 12. 24. 여야 합의를 내세워 헌법재판관 임명을 유보하자, 모임은 이를 헌법적 의무의 방기로 규정하고 즉각 임명을 촉구하였고,<sup>65</sup> 12. 27. 한덕수 권한대행 탄핵소추안 가결 직후에는 긴급논평을 통해, 최상목 신임 권한대행에게 헌법재판관 3인의 즉시 임명을 요구하였다.<sup>66</sup>

최상목 권한대행이 2024. 12. 31. 마은혁 후보자에 대해서만 임명을 거부하는 이른바 ‘쪼개기 임명’을 단행하자, 모임은 이를 “헌법상 대통령에게도 없는 권한을 권한대행이 행사한 중대한 헌법 위반”이라 규정하고,<sup>67</sup> 헌법재판소 계류 사건 당사자 6인을 대리하여, 대통령 권한대행의 헌법

63 민변 윤석열퇴진특위 성명 “국회와 대통령 권한대행은 조속히 헌법재판관 임명 절차를 진행하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61444>), 2026. 3. 19. 열람

64 민변 윤석열퇴진특위 성명 “자가당착에 빠진 권성동은 근거 없는 선동을 중단하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61573>), 2026. 3. 19. 열람

65 민변 성명 “한덕수 대통령 권한대행은 국정혼란 방지를 위해 지금 당장 헌법재판관 임명 의지를 밝히고 내란특검법 공포하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61595>), 2026. 3. 19. 열람

66 민변 한덕수 권한대행 탄핵에 관한 긴급논평 “최상목 권한대행에게 적극적인 헌법 수호 의지를 기대한다. 헌정질서 회복을 위해 국회가 선출한 헌법재판소 재판관을 즉시 임명하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61700>), 2026. 3. 19. 열람

67 민변 성명 “최상목 대통령 권한대행은 국회가 선출한 헌법재판관 후보자를 선택할 권한이 없다. 3인 후보자 모두를 즉각 임명하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61802>), 2026. 3. 19. 열람

재판관 임명 부작위에 대한 헌법소원심판을 청구하는 기자회견을 개최하였다.<sup>68</sup>

아울러, 모임은 2024. 12. 20. 윤석열이 헌법재판소 탄핵심판 소송서류 수령을 세 차례 거부한 것에 대해 탄핵심판 절차 지연 의도를 비판하고 성실한 절차 참여를 촉구하였다.<sup>69</sup> 한덕수 권한대행의 위헌적 거부권 행사,<sup>70</sup> 조속한 헌법재판과 임명 필요성<sup>71</sup> 등을 카드뉴스로 제작·발행하였고, 2025. 1. 8. 내란특검법과 김건희특검법이 국회에서 부결되자, 국민의 힘과 최상목 권한대행의 책임을 지적하며 내란사태 종식을 위한 특검법 입법을 지속적으로 요구하였다.<sup>72</sup>

### 3) 집회·시위의 자유 보장 등 관련 활동

2024. 12. 21. 전국농민회총연맹(전농)의 트랙터 행진이 서울경찰청에 의해 남태령에서 저지되자, 모임은 서울경찰청의 과잉 대응을 규탄하고, 헌법이 보장한 집회·시위의 자유 침해를 지적하였다.<sup>73</sup> 다음 날에는 남태령 8차선 도로 전체를 차벽으로 봉쇄한 서울경찰청의 조치가 헌법재판

---

68 민변 취재요청 “대통령 권한대행의 헌법재판관 임명 부작위에 대한 헌법소원 청구 기자회견”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61774>), 2026. 3. 19. 열람

69 민변 윤석열퇴진특위 성명 “윤석열은 소송서류 수령 거부로 탄핵심판 절차를 지연하지 말고, 내란사태에 사죄하는 자세로 수사 및 탄핵심판 절차에 성실히 임하라”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61494>), 2026. 3. 19. 열람

70 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스 3 “민주주의의 위기! - 한덕수 권한대행의 위헌적 거부권 행사”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61490>), 2026. 3. 19. 열람

71 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스4 “국회와 대통령 권한대행은 조속히 헌법재판관 임명절차를 진행하라”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61518>), 2026. 3. 19. 열람

72 민변 윤석열퇴진특위 논평 “내란특검법과 김건희특검법 부결은 내란사태 종식을 바라는 시민의 열망을 저버리는 행위이다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61869>), 2026. 3. 24. 열람

73 민변 윤석열퇴진특위 성명 “내란수괴 윤석열 체포를 촉구하는 농민들의 트랙터 행렬을 강제로 막아선 서울경찰청을 규탄한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61542>), 2026. 3. 24. 열람

소 결정 및 2016년 트랙터 행진 판례 등에<sup>74</sup> 비추어 위헌임을 지적하고 즉각적인 봉쇄 해제를 촉구하였다.<sup>75</sup>

회원들은 당시 남태령에서의 밤샘 투쟁부터 이튿날 경찰의 차벽 철수 후 트랙터 행진이 진행되기까지 함께 하였고, 현장에 참여하지 못한 시민들 또한 난방버스 제공, 필요물품 배송 등 다양한 방식으로 내란극복의 의지를 표출하였다.

한편, 2024. 12. 26.에는 비상행동이 신고한 윤석열 관저 앞 ‘내란수괴 체포구속 시민대회’에 대해 용산경찰서가 전면 금지통고를 내린 것은 헌법불합치 결정을 받은 관저 인근 집회 금지 조항을 근거로 시민의 정당한 표현의 자유를 봉쇄하는 위헌·위법한 처분이라며 서울행정법원에 집행정지를 신청하였다.<sup>76</sup>

#### 4) 위원회 활동 및 관련 주요 사안

모임은 2024. 12. 18. 예정되어 있던 모임 송년회 행사를 퇴진특위 1차 회원집담회로 대체하여 진행하였다. 이 자리에 모인 회원들은 공수처 실질화·계엄법 개정·수사권 조정 등 제도개혁 과제와 소수자 차별·혐오극복의 필요성을 제기하고, 셋별회원들은 민변이라는 공동체 속에서 용기를 얻어 현장에 나설 수 있었다는 경험을 나누며, 법률가 단체로서의 법

74 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2009헌마406 결정, 서울행정법원 2016. 11. 25.자 2016아12443 결정, 서울행정법원 2017. 4. 14. 선고 2016구합81505 판결

75 민변 성명 “농민들의 트랙터 행진을 지지하기 위한 경찰의 차벽 봉쇄는 위헌이다. 즉각 봉쇄를 풀고 평화로운 행진을 보장하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61544>), 2026. 3. 24. 열람

76 민변 윤석열퇴진특위 보도자료 “윤석열에게 시민의 목소리를 전달하여야 한다” 내란수괴 윤석열 체포구속 시민대회 금지통고 집행정지 신청” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61613>), 2026. 3. 24. 열람

리 대응을 넘어 선전·홍보·인권감시 등 다각적 활동으로 당연한 것을 잃지 않도록 치밀하게 대응해 나가자는 데 뜻을 모았다.

미디어언론위원회는 2024. 12. 16. 방송통신심의위원회의 국방부 회의 참여 및 내란 가담 의혹과 KBS의 편향적 보도를 규탄하였고,<sup>77</sup> 2024. 12. 19.에는 연합뉴스의 계엄군 실탄 관련 보도 등이 내란혐의를 축소하려는 의도가 있다고 지적하며 정정보도를 촉구하였다.<sup>78</sup> 12. 20.에는 모임 명의로 윤석열측의 주장을 무비판적으로 받아쓰는 ‘따옴표 저널리즘’의 해약을 경고하고 언론에 내란세력의 스피커 노릇 중단을 촉구하였다.<sup>79</sup> 2025. 1. 18.에는 체포영장 집행 과정에서 윤석열 측 주장을 공조본의 입장과 대등하게 보도하는 언론 행태를 비판하였다.<sup>80</sup>

소수자인권위원회가 결합한 ‘국가인권위원회 바로잡기 공동행동’(이하 ‘공동행동’)은 2025. 1. 9. 국가인권위원회 전원위원회에 ‘계엄 선포로 야기된 국가적 위기 극복 대책 권고의 건’이라는 명목으로 한덕수 탄핵 철회와 윤석열 방어권 보장을 촉구하는 안건이 상정된 것에 대해 긴급성명을 발표하고 즉각 철회를 요구하였다.<sup>81</sup>

---

77 민변 미디어언론위원회 성명 “언론계 내부의 내란 가담 의혹의 진상을 규명하고, 연루자들은 석고대죄하라” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61424>), 2026. 3. 24. 열람

78 민변 미디어언론위원회 성명 “국가기간통신사 연합뉴스의 내란혐의 몰타기 기사를 규탄하며 추가 정정보도를 촉구한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61470>), 2026. 3. 24. 열람

79 민변 성명 “언론은 내란세력의 스피커 노릇을 멈춰라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61477>), 2026. 3. 24. 열람

80 민변 미디어언론위원회 성명 “언론은 형사 사법 체계를 부정하는 윤석열의 주장을 일방적으로 받아쓰는 행태를 즉각 중단하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62038>), 2026. 3. 24. 열람

81 민변 소수자인권위원회·국가인권위 바로잡기 공동행동 성명 “파행을 넘어 인권위의 몰락이다. 인권위는 비상계엄 동조하는 안건 상정 즉각 철회하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61888>), 2026. 3. 24. 열람

2025. 1. 10. 국민의힘 김민전 의원이 국회 기자회견을 통해 소개한 ‘반공청년단’ 및 그 예하 조직 ‘백골단’에 대해, 과거 서북청년회와 사북기동대를 연상시키는 명칭 사용 중단과 체포영장 집행 방해 계획 중단을 촉구하는 성명을 발표하였다. 해당 단체가 폭력적 활동을 모의할 경우 폭력행위등처벌에관한법률위반, 범죄단체조직죄, 내란 선전·선동죄에 해당할 수 있음을 경고하였고,<sup>82</sup> 다음 날 이와 관련한 카드뉴스도 발행하였다.<sup>83</sup>

나. 윤석열 구속 이후 법원의 구속취소 결정까지 : 2025. 1. 20.~2025. 3. 7.

탄핵심판 의견서 및 보충의견서를 헌법재판소에 제출하고, 국회 긴급토론회를 공동 개최하였다. 헌법재판관 임명 거부 규탄, 국민의힘의 헌재 방문 규탄 등 헌정질서 수호 활동, 구속기소, 경호처 수사, 내란특검법 공포 촉구 등 윤석열에 대한 사법절차 대응활동을 이어갔다. 퇴진특위 2차 회원집담회를 진행하였고, 국가인권위원회의 내란 옹호 안건 의결을 규탄하였으며, 법원의 내란 우두머리 윤석열에 대한 구속취소 결정을 강하게 비판하였다.

### 1) 헌정질서 수호 및 탄핵심판 대응 활동

모임은 2025. 1. 20. 국회 긴급토론회 「윤석열 탄핵심판의 법적 쟁점과 헌정질서 수호」를 참여연대·민주주의법학연구회 등과 공동 개최하여, 12.3 비상계엄이 절차적·실체적 요건을 전면 위반한 위헌 행위이고 내란

<sup>82</sup> 민변 윤석열퇴진특위 성명 “반공청년단은 ‘서북청년회’와 ‘백골단’을 연상시키는 명칭을 당장 버리고 윤석열에 대한 체포 영장 집행을 방해하려는 계획을 중단하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=61912>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>83</sup> 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스 10 “백골단의 국회 기자회견, 우리의 눈을 의심한다 : 민주주의에 대한 모독 앞에 수치심은 왜 시민의 몫인가” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=61925>), 2026. 3. 24. 열람

죄에 대한 형사적 판단 없이도 파면결정이 정당화됨을 강조하였다.<sup>84 85</sup>

2025. 2. 12. 민주주의법학연구회와 함께 변호사·법학교수·법학연구자 518인의 탄핵심판의견서를 헌법재판소에 제출하는 기자회견을 개최하였다. 이 의견서는 비상계엄 선포의 절차적·실체적 위헌성, 포고령의 헌법 위반, 국회·선거관리위원회 침탈의 위헌성, 여야 유력인사 및 법관 체포지시의 위헌성, 국가비상입법기구 예산 편성 지시 등을 체계적으로 정리하고, 피청구인 윤석열의 범위반이 ‘헌법수호의 관점에서 중대한 의미를 가지는 경우’에 해당하여 파면이 정당하다고 결론지었다.<sup>86</sup>

2025. 3. 5. 탄핵심판 변론종결 이후 보충의견서를 추가 제출하여, 변론 과정에서 드러난 단전·단수 지시, 2차 계엄 시도, 체포명단의 실체, 피청구인 윤석열의 허위 진술과 지지자 선동 행위 등을 보강하고, 비상계엄의 역사적 맥락에서 12.3 계엄의 특징과 단죄의 필요성 등을 강조하였다.<sup>87</sup>

헌법재판관 임명 관련 대응도 지속되었다. 2025. 2. 3. 헌법재판소의 마은혜 후보자 권한쟁의심판 변론 재개 결정에 대해, 극우세력의 ‘헌법재판소 흔들기’에 영향을 받은 것이 아닌지 우려를 표하였고,<sup>88</sup> 2025. 2. 18.에

---

84 이석태 전 헌법재판관이 토론회 좌장을 맡았고, 한상희 건국대 교수(비상계엄의 위헌성), 김하열 고려대 교수(위헌 계엄과 탄핵사유의 중대성)가 발제자로 참여하였다.

85 공동 보도자료 “국회 긴급토론회 〈윤석열 탄핵심판의 법적 쟁점과 헌정질서 수호〉” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62068>), 2026. 3. 24. 열람

86 민변, 민주주의법학연구회 공동 보도자료 “피청구인 윤석열의 탄핵을 촉구하는 변호사·법학교수·법학연구자 518인 탄핵심판의견서 제출 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62422>), 2026. 3. 24. 열람

87 민변, 민주주의법학연구회 공동 보도자료 “피청구인 윤석열의 탄핵을 촉구하는 탄핵심판 보충의견서 제출” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62693>), 2026. 3. 24. 열람

88 민변 논평 “헌정질서 회복과 민주주의 수호를 위해 헌법재판소는 최상목의 헌법재판관 임명 거부 행위에 대한 올바른 결정을 신속하게 하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62306>), 2026. 3. 24. 열람

는 국민의힘 국회의원 36여 명이 진행한 헌법재판소 기자회견에 대해, 사법부의 독립을 침해하는 반헌법적 위력행사라고 규탄하였으며,<sup>89</sup> 2. 27. 헌법재판소가 최상목 권한대행의 임명 거부를 위헌으로 판단하자<sup>90</sup> 즉각 임명을 촉구하였다.<sup>91</sup> 2025. 3. 6.에는 비상행동과 함께 헌법재판소 결정이 선고되었음에도 헌법재판관 임명을 보류하겠다고 밝힌 최상목 권한대행과 국무위원에 대한 직무유기 고발 기자회견을 진행하였다.<sup>92</sup>

특히, 모임은 2025. 2. 15. 정기대의원회에서 ‘민주주의와 헌정질서 회복을 위한 민변 특별결의문’을 채택하여, 윤석열 파면과 사법적 심판, 극우세력 극복, 사법부 독립 존중, 사회대개혁 과제 실행을 위해 진력할 것을 결의하였고,<sup>93</sup> 2. 21. 퇴진특위 2차 회원집담에서 중간활동보고를 하였다. 이 자리에서 국민의힘 등 내란 동조 세력에 대해 엄중한 책임을 묻고, 향후 재판 과정을 철저히 감시하며, 극우세력 준동의 근본 원인 해결과 내란 재발 방지를 위한 핵심 제도 개선에 역량을 집중하자는 등의 의견을 모았다.

## 2) 내란 수사 및 사법절차 대응

2025. 1. 20. 윤석열 체포영장 집행을 무력으로 저지한 경호처 ‘강경파’ (김성훈 차장, 이광우 경호본부장)에 대한 엄정한 수사를 촉구하였고, 김성

89 민변 성명 “내란공범” 국민의힘은 헌법재판소에 대한 겁박을 즉각 중단하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62484>), 2026. 3. 24. 열람

90 헌법재판소 2025. 2. 27. 선고 2025헌라1 결정

91 민변 성명 “최상목 대통령 권한대행은 헌법재판소 결정에 따라 마은혁 헌법재판관을 즉각 임명하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62544>), 2026. 3. 24. 열람

92 비상행동 보도협조요청 “헌법재판관 미임명” 최상목과 국무위원 직무유기 고발 기자회견”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62700>), 2026. 3. 24. 열람

93 민변 특별결의문 “민주주의와 헌정질서 회복을 위한 민변 특별결의문”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62444>), 2026. 3. 24. 열람

훈 차장의 구속영장이 검찰에 의해 반려된 것에 대해 증거인멸 우려와 범죄 중대성을 고려한 구속수사가 필수적임을 강조하며, 경찰의 구속영장 재신청과 이광우 경호본부장에 대한 구속영장 신청 또한 요구하였다.<sup>94</sup>

2025. 1. 21. 국회를 통과한 내란특검법에 대해서는 최상목 권한대행의 즉시 공포를 촉구하고, 원래 국민의힘의 요구를 대부분 수용한 법률에 대해 다시 국민의힘이 거부권 행사를 요구하며 자체 특검법 발의를 하는 행위들에 대해 내란 진상 은폐 시도로 비판하였다.<sup>95</sup>

1. 26. 검찰의 윤석열 구속기소에 대해, 구속 상태에서의 재판이 반드시 이루어져야 하며 헌법재판소 탄핵심판에서의 진술조서 등이 유의미한 증거로 활용될 수 있음을 지적하였다. 특히 법원이 흑시라도 원칙을 벗어나 윤석열의 구속 상태를 해제하거나 보석으로 풀어줄 경우 추가적인 증거인멸과 수사방해 시도 가능성이 매우 높다는 우려도 제기하였다.<sup>96</sup>

한편, 비상행동 등은 2025. 1. 20. 전쟁 유도 관련 증거 인멸을 규탄하고 외환죄 혐의 수사를 촉구하는 기자회견을 국가수사본부 앞에서 개최하여, 드론작전사령부 컨테이너 화재, 101드론대대 자료 폐기 등 증거인멸 의혹을 지적하고, 2025. 1. 18. 외환죄 혐의를 제외하고 통과된 내란특검법에

---

94 민변 윤석열퇴진특위 성명 “내란수괴의 하수인을 자처한 경호처 ‘강경파’에 대한 엄정한 수사를 촉구한다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62072>), 2026. 3. 24. 열람

95 민변 윤석열퇴진특위 성명 “최상목 권한대행은 ‘내란 특검법’을 즉시 공포하고, 국민의힘은 명분 없는 거부권 행사 요구 및 내란 특검법 제발의 꿈을 즉각 중단하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62077>), 2026. 3. 24. 열람

96 민변 성명 “내란수괴 윤석열에 대한 구속기소는 당연하다. 이제는 내란죄 형사재판을 통해 윤석열의 죄책을 엄정히 물어야 한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62175>), 2026. 3. 24. 열람

대한 유감을 표명하였다.<sup>97</sup>

모임은 2025. 3. 7. 군인권센터와 공동으로 12·3 내란 당시 국회 봉쇄에 핵심적으로 참여한 박현수 서울경찰청장 직무대리 등 경찰 내 피의자 57명에 대해 내란중요임무종사자 혐의로 고발하고, 이들이 승진·재직 중인 상황을 규탄하며 즉각적인 직무배제와 조속한 수사를 촉구하는 고발인 조사 출석 기자회견을 진행했다.<sup>98</sup>

3. 7. 서울중앙지방법원 형사25부(재판장 지귀연)는 충격적인 윤석열 구속취소 결정을 하였고,<sup>99</sup> 검찰의 지휘로 윤석열은 2025. 1. 15. 체포된 지 52일, 1. 26. 구속기소된지 41일만인 3. 8. 오후 서울구치소에서 석방되어 한남동 관저로 다시 들어갔다.

### 3) 국가인권위원회 규탄 관련 활동

2025. 1. 17. 공동행동, 차별금지법제정연대, 비상행동은 1. 20. 국가인권위원회 전원위원회에 ‘계엄 선포로 야기된 국가적 위기 극복 대책 권고의 건’(비상계엄 정당화·윤석열 비호 안건)이 재상정될 예정임을 알리며 규탄 기자회견 및 항의행동을 예고하였다.<sup>100</sup> 이어 1. 21.에는 결국 전원위원회가 연기되었음에도 김용원 상임위원이 다시 회의 개최를 요구하는

<sup>97</sup> 비상행동·한반도평화행동 보도자료 “전쟁 유도 관련 증거 인멸 규탄 및 외환죄 혐의 수사 촉구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62061>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>98</sup> 군인권센터, 민변 공동 취재요청 “내란 가담 경찰 57인에 대한 고발인 조사 출석 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62718>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>99</sup> 서울중앙지방법원 2025. 3. 7.자 2025초기619 결정

<sup>100</sup> 민변 소수자인권위원회·공동 취재요청 “국가인권위는 시민들의 뜻에 따라라. 반인권적인 비상계엄 동조 안건 철회하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62032>), 2026. 3. 24. 열람

보도자료를 배포하자, 이를 규탄하며 퇴진을 촉구하였다.<sup>101</sup>

2. 10. 국가인권위원회 전원위원회에서 위 윤석열 옹호 안건이 수정의 결되자(찬성 6, 반대 4),<sup>102</sup> 공동행동 등은 2. 11. 기자회견을 통해 “인권위가 국가인권기구로서의 존재가치를 상실하였다”고 선언하고, 약 457명의 시민을 대리하여 국가인권위원회에 12.3 비상계엄 집단진정 제출을 보류한 후 인권위 정상화를 위한 전면적 투쟁을 선포하였다.<sup>103</sup>

2. 18. 아시아인권개발포럼(FORUM-ASIA)과 아시아 국가인권기구 감시 NGO 네트워크(ANNI) 등 국제 인권단체는 국가인권위원회의 윤석열 방어권 보장 권고안 철회를 촉구하는 공동성명을 발표하였다.<sup>104</sup>

3. 4. 안창호 위원장이 세계국가인권기구연합(GANHRI)에 보낸 답변서에서 국가인권위원회가 비상계엄에 적극 대응했다고 허위 답변한 것에 대해, 공동행동은 “국제사회를 기만하는 거짓답변”이라고 규탄하고 안창호 위원장의 즉각 사퇴를 촉구하였으며,<sup>105</sup> 다음 날 비상행동도 같은 취지의 입장문을 발표하였다.<sup>106</sup>

---

**101** 민변 소수자인권위원회 공동성명 “김용원은 어디까지 오만방자하게 굴 것인가! 시민들은 당신의 만행을 더 이상 보고 싶지 않다!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62084>), 2026. 3. 24. 열람

**102** 찬성 : 안창호, 김용원, 강정혜, 이한별, 이충상, 한석훈, 반대 : 김용직, 남규선, 소라미, 원민경

**103** 공동보도자료 “12.3. 비상계엄 선포에 대한 국가인권위원회 집단진정 기자회견 ‘헌법과 국제인권법 위반 비상계엄 선포, 모든 시민이 인권침해 피해자다’” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62389>), 2026. 3. 24. 열람

**104** 민변 소수자인권위원회 · 공동행동 공동 보도자료 “아시아 인권단체 및 인권기구 감시 네트워크, 인권위의 윤석열 방어권 보장 권고안 철회 촉구 성명 발표” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62468>), 2026. 3. 24. 열람

**105** 민변 소수자인권위원회 · 공동행동 성명 “내란에 동조하는 기관임을 국제사회에 자백하는 건가? 안창호 위원장은 어디까지 국가인권을 망가뜨리려 하는가” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62680>), 2026. 3. 24. 열람

**106** 비상행동 입장 “거짓주장으로 국제사회를 기만한 국가인권위 위원장 안창호는 즉각 사퇴하라”

#### 4) 위원회등의 관련 활동

미디어언론위원회는, 2025. 1. 27. 스카이데일리 등 부정선거 음모론 허위보도를 규탄하고 관계기관의 대책 마련, 포털의 뉴스 유통 책임, 언론 자율규제 기구의 개선 노력을 촉구하였다.<sup>107</sup> 한편, 3. 6. ‘언론장악저지공동행동’은 독일 공영방송 ARD·ZDF의 한국 내란 왜곡 다큐멘터리를 규탄하고 이에 대한 공식적인 사과와 내용의 재검토를 촉구하는 공동성명을 발표하였다.<sup>108</sup>

민생경제위원회는, 2025. 2. 11. 경제정의실천시민연합·한국노동조합총연맹 등과 공동으로 “윤석열 심판을 넘어 경제민주화로!” 민생안정·경제위기 극복 공동선언 기자회견을 개최하여 양극화 해소, 부자감세 철회, 노동기본권 보장, 중소기업 보호, 사회안전망 확충 등 8개 항목의 공동선언을 채택하였다.<sup>109</sup>

여성인권위원회는, 3. 6. 한국여성단체연합 등 107개 단체와 공동으로 극우세력의 이화여대 난입 폭력에 대한 즉각 수사·강력 처벌 촉구 기자회견을 경찰청 국가수사본부 앞에서 개최하였다.<sup>110</sup> 한편, 모임은 3.8한국여성대회 40회를 맞이하여, 민주주의의 위기 속에서도 희망을 보여준 2030 여성과 시민들의 굳건한 연대를 발판 삼아, ‘성평등 민주주의’ 실현

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62690>), 2026. 3. 24. 열람

107 민변 미디어언론위원회 성명 “사회적 책임에 반하는 일부 언론 매체의 허위 보도 멈춰라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62180>), 2026. 3. 24. 열람

108 언론장악저지공동행동 공동성명 “독일 공영방송 ARD와 ZDF의 내란 왜곡 다큐멘터리 규탄한다.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62713>), 2026. 3. 24. 열람

109 민변 민생위 공동보도자료 “민생 안정, 경제위기 극복을 위한 공동선언 기자회견, 윤석열 심판을 넘어 경제민주화로!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62417>), 2026. 3. 24. 열람

110 민변 여성인권위 공동 보도자료 “극우세력 이화여대 난입 폭력에 대한 즉각 수사·강력 처벌 촉구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62708>), 2026. 3. 24. 열람

을 위해 끝까지 나아갈 것을 다짐하였다.<sup>111</sup>

사법센터는 2. 6. 민주주의법학연구회와 함께 최상목 권한대행의 내란 연루 의혹 경찰 지휘부 승진인사(박현수 등 정보경찰 출신 4인)에 대해 즉각 취소를 요구하는 공동성명을 발표하였다. 이 성명에서 해당 인사들이 모두 내란수괴이거나 중요임무 종사자로 지목된 이들이 수장으로 있는 기관에서 요직을 거친 정보경찰 출신임을 지적하며, 이들을 일괄 승진시킨 것은 내란의 꼬리를 감추고 조기 대선용 ‘여권 대선 필승조’를 구성한 것이라고 비판하였다.<sup>112</sup>

다. 윤석열 석방부터 탄핵 결정까지 : 2025. 3. 7. ~ 4. 4.

윤석열 구속취소 결정 및 검찰의 항고 포기를 ‘내란 공범 행위’로 규탄하고, 검찰총장을 직권남용으로 고발하였다. 모임 회장의 무기한 단식, 시국선언, 변호사대회 개최와 거리행진 등 광장에서의 실천활동에 집중하였다. 경찰의 집회 탄압, 트랙터 불법 침탈, 모임 회원 등에 대한 물리적 행사를 규탄하였다. 2025. 4. 4. 헌법재판소의 만장일치 파면 결정을 ‘민주주의의 위대한 승리’로 선언하였다.

### 1) 윤석열 구속취소 규탄 및 석방지휘 검찰 비판

서울중앙지법이 2025. 3. 7. 윤석열에 대한 구속취소 결정을 내리자, 비상행동은 같은 날 입장문을 통해 이를 ‘터무니없는 결정’이라고 규탄하고

<sup>111</sup> 민변 성명 “위기와 좌절을 딛고, 성평등 민주주의를 향하여 더 단단해진 연대로 -제40회 3.8한국여성대회를 기념하며-” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62721>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>112</sup> 민변 사법센터 공동성명 “최상목 권한대행은 내란 연루 의혹 경찰 지휘부에 대한 승진인사를 즉각 취소하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62344>), 2026. 3. 24. 열람

검찰의 즉시항고를 촉구하며, 구속취소가 절차상 이유에 불과하며 윤석열의 범죄혐의 유무와 수사기관의 권한에 문제가 있다는 뜻이 아님을 강조하였다.<sup>113</sup>

3. 8. 심우정 검찰총장이 법원의 윤석열 대통령 구속취소 결정에 대해 즉시항고를 포기하고 석방을 지시한 것은, 법리적 다툼을 외면하고 증거인멸의 우려를 방치하며 특혜를 보장하는 부당한 조치이고, 일각에서 주장하는 즉시항고 위헌론은 헌법재판소의 확인을 받은 바 없는 타당하지 않은 논리이며, 이를 핑계로 검찰이 스스로 불복 절차를 포기하는 것은 관행에도 어긋난다고 지적하였다.<sup>114</sup> 비상행동 명의로 검찰 특별수사본부는 대검의 부당한 지휘를 거부하고 즉시항고를 제기해야 한다고 강조하였다.<sup>115</sup> 그러나 검찰은 즉시항고를 포기하고 내란수괴 윤석열 석방을 지휘하였다.

이에 3. 9. 비상행동은 석방 및 즉시항고 포기 지휘가 특별수사본부의 독립성을 저해하고 검사의 법령상 의무를 위반한 것으로서 직권남용죄가 성립한다는 내용으로 심우정 검찰총장을 직권남용죄로 국가수사본부에 고발하였다.<sup>116</sup>

**113** 비상행동 입장 “터무니없는 윤석열 구속취소 결정, 검찰은 즉시항고하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62744>), 2026. 3. 24. 열람

**114** 민변 윤석열 퇴진특위 논평 “심우정 검찰총장의 ‘대통령 석방지시’, 검찰은 권력자의 하수인을 자처하는가” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62752>), 2026. 3. 24. 열람

**115** 비상행동 입장 “내란수괴 윤석열 석방하려는 검찰, 강력히 규탄한다.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62758>), 2026. 3. 24. 열람

**116** 비상행동 보도자료 “심우정 검찰총장 등 직권남용죄 고발장 접수”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62760>), 2026. 3. 24. 열람

3. 11. 카드뉴스로 ① 황당한 ‘시간 단위’ 꼼수 계산, ② 여전한 증거인멸 우려, 그럼에도 눈감은 법원, ③ 탄핵심판은 계속 진행 중이라는 요지로 법원의 구속취소 결정의 부당성을 알렸고,<sup>117</sup> ① 대검의 노골적인 권력자 비호와 직권남용, ② 선택적 적법절차, 내로남불 검찰, ③ 검찰 내부에서조차 터져 나오는 반발 등을 강조하여 석방지휘를 내린 검찰의 문제점을 시민들에게 알렸다.<sup>118</sup>

3. 12. 광주전남지부는 법원의 구속취소 결정이 형사소송법 문언의 해석 범위를 벗어난 독자적 해석론에 기반한 것이며, 검찰의 즉시항고 포기 역시 법집행의 일관성을 포기한 자의적 결정이라고 비판하였고,<sup>119</sup> 같은 날 비상행동은 대검찰청 앞에서 검찰 규탄 긴급기자회견을 개최하여 심우정 검찰총장의 사퇴를 촉구하였다.<sup>120</sup> 3. 14. 전북지부는 오로지 윤석열 한 명을 위해 법해석을 바꾸는 사상 초유의 헌정질서 유린의 시간이 계속되고 있다며 헌법재판소의 조속한 파면 결정을 촉구하는 성명을 발표하였다.<sup>121</sup>

## 2) 비상행동 공동의장단 단식 투쟁과 탄핵결정 신속추구 활동

2025. 3. 8. 윤석열 석방 직후 모임 회장(윤복남)을 포함한 비상행동 공동의장단이 광화문 서십자각 앞에서 윤석열 파면 시까지 무기한 단식농성

117 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스16-1 “윤석열 구속취소 결정 무엇이 문제인가? (1. 법원편)” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62801>), 2026. 3. 24. 열람

118 민변 윤석열퇴진특위 카드뉴스16-2 “윤석열 구속취소 결정 무엇이 문제인가? (2. 검찰편)” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62819>), 2026. 3. 24. 열람

119 민변 광주전남지부 성명 “민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부는 피고인 윤석열에 대한 법원의 구속취소 결정과 검찰의 즉시항고 포기를 강력히 규탄하며, 헌법재판소의 조속한 탄핵 결정을 촉구한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62834>), 2026. 3. 24. 열람

120 비상행동 보도자료 “내란공범 검찰 규탄 긴급기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62839>), 2026. 3. 24. 열람

121 민변 전북지부 성명 “헌법재판소는 조속하게 윤석열에 대하여 파면 결정하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62875>), 2026. 3. 24. 열람

에 돌입하였고 농성장을 중심으로 매일 저녁 윤석열 파면 촉구 집회를 이어갔다.

3. 11. 모임은 광화문 서십자각 농성장 앞에서 100여 명의 회원이 참석한 가운데, 법원과 검찰이 부당한 결정을 통해 헌법과 민주주의를 훼손하고 권력자를 비호하고 있고, 이를 인권과 헌법 정신을 모욕하는 행위라고 강도 높게 비판하며, 헌법재판소가 헌정질서 수호의 최후 보루로서 흔들림 없이 신속한 파면을 결단할 것을 촉구하는 내용의 시국선언을 하였다.<sup>122</sup>

3. 19. 비상행동은 탄핵소추 100일을 넘기면서도 선고기일을 발표하지 않는 헌법재판소에 대해 “기어코 100일을 넘길 셈인가”라는 입장문을 발표하고 즉각 파면을 촉구하였다.<sup>123</sup> 같은 날 카드뉴스를 통해 회장의 단식 농성과 회원들의 집회시위지원단 활동, 시국선언 등 일련의 활동을 시민들에게 알렸다.<sup>124</sup>

3. 20. 모임은 윤석열 즉각 촉구 변호사대회를 개최하여 주권자 시민의 관점에서 헌법재판소에 전하는 최후변론 내용으로, ① 헌법 파괴행위에 대한 명확하고 신속한 단죄의 필요성, ② 내란행위 옹호 극우세력의 혐오 선동과 궤변 확산으로 인한 민주주의에 대한 심각한 위협, ③ 무장한 군경

122 민변 보도자료 “내란 우두머리 윤석열의 신속한 파면을 촉구하는 민주사회를 위한 변호사모임 시국선언” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62771>), 2026. 3. 24. 열람

123 비상행동 입장 “기어코 100일을 넘길 셈인가, 현재는 지금 당장 윤석열을 파면하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62914>), 2026. 3. 24. 열람

124 민변 카드뉴스 “윤석열 파면 촉구, 민변 활동 카드뉴스” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62917>), 2026. 3. 24. 열람

에 맞선 시민들과 부당한 명령에 동원된 젊은 군경들이 경험한 극심한 공포와 상처 치유를 위해서, ‘신속한 파면’이 이루어져야 함을 강조하였다.<sup>125</sup>

3. 24. 헌법재판소의 한덕수 권한대행 탄핵 기각 결정 관련 한덕수 권한대행의 마은혁 헌법재판관 즉각 임명과 윤석열 탄핵심판 신속 판단을 촉구하였다. 5인의 재판관이 헌법재판관 미임명을 위헌·위법으로 판단하였고, 비상계엄 선포가 적법한 국무회의를 거치지 않은 위법 행위임을 전제한 판단이 포함되어 있다는 점을 강조하였다.<sup>126</sup>

3. 27. 윤석열 즉각 파면 촉구 회원 인증샷 캠페인(164명 참여)을 알리고,<sup>127</sup> 회원 100여 명이 참여한 ‘윤석열 즉각 파면! 변호사 거리행진’을 광화문 변호사회관에서 북광장까지 진행하면서, ① 선고 지연에 따른 국가적 위기 가중, ② 사법시스템 붕괴 상황에서 법률가들의 헌법재판소에 대한 강력한 파면결정 촉구의 필요성, ③ 시민들의 평화로운 일상을 되찾는 유일한 방법은 윤석열에 대한 파면이라는 점을 강조했다.<sup>128</sup>

4. 1. 헌법재판소가 4. 4. 선고기일을 통지하자, 비상행동은 “남은 것은 파면선고 뿐이다”라는 입장을 밝혔다.<sup>129</sup> 한편, 모임은 “재판개입 범죄자

---

<sup>125</sup> 민변 보도자료 “윤석열 즉각 파면 촉구 변호사대회 - 주권자 시민의 최후변론: 피청구인 윤석열을 파면한다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62931>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>126</sup> 민변 논평 “한덕수 대통령 권한대행은 마은혁 헌법재판관을 즉각 임명하라. 헌법재판소는 윤석열 탄핵심판을 신속히 판단하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62956>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>127</sup> 민변 보도자료 “윤석열 즉각 파면 촉구 민변 회원 인증샷 캠페인 진행” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62997>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>128</sup> 민변 보도자료 “민변 <윤석열 즉각 파면! 변호사 거리행진> 진행” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63011>), 2026. 3. 24. 열람

<sup>129</sup> 비상행동 입장 “남은 것은 파면선고 뿐이다. 현재는 내란수괴 윤석열을 단호히 파면하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63119>), 2026. 3. 24. 열람

한덕수를 고발한다”는 성명에서 마은혁 헌법재판관 즉각 임명을 촉구하고<sup>130</sup>, 비상행동 명의로 한덕수 권한대행을 직무유기 및 직권남용 혐의로 공수처에 고발하였다.<sup>131</sup> 4. 2. 비상행동은 72시간 100만 온라인 긴급 탄원 캠페인 서명을 헌법재판소에 제출하였다.<sup>132</sup>

### 3) 경찰의 집회 탄압 규탄 등 집회·시위 보장 활동

윤석열 석방 직후 개최된 3. 8. 제14차 범시민대회에 많은 회원들이 집회시위지원단으로 참여하여 법률지원 및 현장대응 활동을 수행하고, 그 이후 파면선고시까지 평화문 농성장을 중심으로 24시간 인권침해 감시 활동을 지속하였다.

2025. 3. 24. 전봉준투쟁단의 트랙터 행진에 대한 경찰의 전면 금지 제한통고에 대해, 집회·시위인권침해감시변호단은 서울행정법원에 집행정지신청을 제기하였다.<sup>133</sup> 트랙터라는 수단을 사용한 행진을 전면적으로 금지하는 것은 헌법상 집회·시위의 자유의 본질적 내용을 침해한다는 점, 과거 남태령에서 평화로운 트랙터 행진이 가능했다는 점 등을 근거로 하였다. 다음 날 비상행동은 트랙터 행진을 가로막는 경찰의 위법한 행태를 규탄하고 평화로운 행진 보장을 촉구하였다.<sup>134</sup>

**130** 민변 성명 “대한민국 헌정질서와 민주주의를 무너뜨리는 재판개입 범죄자 한덕수를 고발한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63111>), 2026. 3. 24. 열람

**131** 비상행동 보도자료 “헌법파괴범 한덕수 권한대행 고발 및 엄벌 촉구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63126>), 2026. 3. 24. 열람

**132** 비상행동 보도자료 “윤석열 파면 촉구 전국 100만 시민 서명 제출 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63144>), 2026. 3. 24. 열람

**133** 민변 집회시위인권침해감시변호단 보도자료 “트랙터 행진을 전면 금지하는 위헌적 제한통고에 대한 집행정지신청 제기” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62951>), 2026. 3. 24. 열람

**134** 비상행동 입장 “경찰은 윤석열 파면을 촉구하는 트랙터 행진 길을 열어라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62967>), 2026. 3. 24. 열람

3. 26. 새벽 서울경찰청이 광화문 농성장에 주차된 트랙터를 법적 근거 없이 강제 반출하자, 이를 “위법한 공권력의 행사이자 집회의 자유를 근본적으로 억압하는 위헌적 행위”라고 규탄하고 트랙터 원상복구, 연행 시민 석방, 책임자 처벌을 요구하였다.<sup>135</sup> 비상행동 또한 경찰의 트랙터 불법 탈취와 비상행동 관련 활동가들에 대한 체포를 규탄하였다.<sup>136</sup>

3. 28. 위 트랙터 반출 과정에서 민변 민생경제위원회 위원장(김남주)이 법적 근거를 질의하던 중 경찰에 의해 팔이 비틀리고 넘어지는 부상을 입은 사건이 발생하여 “변호사에게까지 가해진 경찰의 불법 진압 행위를 규탄한다”는 성명을 발표하여 경찰의 즉각 사과, 책임자 처벌, 재발방지 대책 마련을 요구하였다.<sup>137</sup>

#### 4) 파면 선고 환영

2025. 4. 4. 드디어 헌법재판소가 재판관 8인 전원일치로 윤석열 파면을 결정하였다. 모임은 “헌재의 파면 결정은 민주주의의 위대한 승리이다. 내란종식과 사회대개혁은 이제 시작이다”라는 성명을 발표하였다. 파면 결정이 주권자 시민들의 헌신적 노력의 결실임을 확인하고, 한덕수 권한 대행의 마은혁 헌법재판관 즉각 임명과 대통령 선거일 공고를 요구하며, 아울러 내란 가담자에 대한 진상조사와 처벌, 사법기관의 신뢰 회복, 사회대개혁(정치개혁, 양극화 해소, 한반도 평화체제, 기후위기 대응, 차별금

---

**135** 민변 성명 “윤석열 탄핵 촉구 광화문 농성장의 트랙터를 불법 침탈한 경찰을 강력히 규탄한다. 경찰은 즉각 침탈행위를 중단하고 집회의 자유를 보장하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62974>), 2026. 3. 24. 열람

**136** 비상행동 입장 “트랙터 불법 탈취, 활동가 불법체포한 경찰을 규탄한다”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62983>), 2026. 3. 24. 열람

**137** 민변 성명 “변호사에게까지 가해진 경찰의 불법 진압 행위를 규탄한다.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63029>), 2026. 3. 25. 열람

지법 제정 등) 과제를 제시하였다.<sup>138</sup> 비상행동도 같은 날 “윤석열 파면, 민주주의의 승리다. 내란을 끝내고 사회대개혁으로 나아가자”라는 입장문을 발표하여, 내란외환특검 도입, 경찰·검찰 내란가담 수사, 헌법상 비상계엄 조항 삭제, 헌법재판소 무력화 방지를 위한 제도 보완 등을 촉구하였다.<sup>139</sup>

광주전남지부는 “국민의 승리! 윤석열 파면 결정에 대한 민변 광주전남지부의 입장” 제목의 성명을 통해, 헌법재판소의 윤석열 파면 결정을 환영하며, 이는 위대한 민주주의 역사와 시민들의 굳건한 저항이 이뤄낸 승리이자 새로운 시작인 만큼, 차별 없고 평화로운 새로운 대한민국을 만들기 위해 앞으로도 시민들 곁에서 끝까지 연대하겠다는 다짐하였고,<sup>140</sup> 전북지부 또한 “윤석열 파면을 환영하며, 사회대개혁을 촉구한다!”의 성명으로 윤석열 파면에 멈추지 않고 내란 세력에 대한 엄정한 책임 추궁과 통치구조·검찰·사법부 등 전 영역의 사회대개혁 및 개헌을 통해 민주주의와 법치주의 헌법질서를 공고히 해야 할 역사적 순간이라는 점을 강조하였다.<sup>141</sup>

소수자인권위원회는 공동행동 명의로 윤석열 파면에 이어, 내란 세력을 옹호하며 시민의 인권 보호라는 설립 목적을 스스로 저버린 안창호 위

**138** 민변 성명 “헌재의 파면 결정은 민주주의의 위대한 승리이다. 내란종식과 사회대개혁은 이제 시작이다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63157>), 2026. 3. 19. 열람

**139** 비상행동 입장 “윤석열 파면, 민주주의의 승리다. 내란을 끝내고 사회대개혁으로 나아가자.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63170>), 2026. 3. 25. 열람

**140** 민변 광주전남지부 성명 “국민의 승리! 윤석열 파면 결정에 대한 민변 광주전남지부의 입장” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63162>), 2026. 3. 25. 열람

**141** 민변 전북지부 성명 “윤석열 파면을 환영하며, 사회대개혁을 촉구한다!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63172>), 2026. 3. 25. 열람

원장 등 국가인권위원회 위원들의 사퇴와 국가인권위원회의 전면적인 법적·제도적 개혁을 촉구하였고,<sup>142</sup> 국제연대위원회는 난민인권네트워크 명의로 윤석열 파면 결정을 환영하며, 이번 결정의 핵심은 12·3 내란에 맞선 ‘시민들의 저항’에 있음을 강조하고, 한국에 찾아온 난민들과 함께 이 승리를 출발점 삼아 난민 비호제도의 안정화와 차별·혐오 없는 사회를 향해 나아가겠다고 밝혔으며, 여성인권위원회는 윤석열 파면은 헌법 질서와 민주주의를 지켜낸 국민적 심판인 동시에, 윤석열 정부 하에서 훼손된 성평등 가치의 회복을 위한 출발점이며, 여성·성소수자 단체는 다가오는 조기 대선에서 젠더 갈등 조장이 반복되지 않도록 시민사회와 연대하여 성평등과 인권의 회복을 향해 전진하겠다는 성명을 발표하였다.<sup>143</sup>

#### 5) 위원회등 관련 대응활동

환경보건위원회는 2025. 3. 13. 윤석열탄핵촉구동물단체네트워크와 함께 윤석열 정권이 헌정 질서와 민주주의를 훼손했을 뿐만 아니라 동물을 착취하고 생태계를 파괴해 왔다고 강도 높게 비판하며 윤석열 대통령의 파면을 촉구하고, 동물들에게는 과거의 모든 정치 역시 억압적인 ‘계엄’ 상태와 다를 바 없었다고 지적하며, 단순한 정권 교체를 넘어 생명 존중과 생태적 공생을 바탕으로 한 근본적인 문명과 체제의 전환이 필요하다는 강조하였다.<sup>144</sup>

---

**142** 국가인권위 바로잡기 공동행동·민변 소수자인권위 성명 “비상계엄선포로 온 국민의 인권을 침해한 윤석열 전 대통령이 파면되었다. 내란 우두머리 윤석열과, 안창호, 김용원, 이충상, 이한별, 강정혜, 한석훈 내란공범들도 시민들은 이미 파면했다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63165>), 2026. 3. 25. 열람

**143** 민변 여성인권위 성명 “윤석열 대통령의 파면을 환영하며 - 성평등 가치의 회복을 위하여 우리는 멈추지 않고 전진할 것이다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63179>), 2026. 3. 25. 열람

**144** 민변 환경보건위원회 공동취재요청 “동물의 이름으로 윤석열을 파면한다! - 윤석열탄핵촉구동물단체네트워크 시국선언” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=62863>), 2026. 3. 25. 열람

소수자인권위원회는, 공동행동 명의로 3. 27. 세계국가인권기구연합(GANHRI)이 인권위에 대한 특별심사 개시를 통보한 것에 대해, 이를 “설립 이래 처음으로 특별심사 대상이 된 것 자체가 치욕”이라고 평가하고 안창호 위원장과 원인제공자들의 즉각 사퇴를 촉구하는 성명을 발표하였다.<sup>145</sup>

국제연대위원회는, 3. 31. 차별금지법제정을 위한 이주인권연대와 공동으로, 구로구청장 보궐선거에 출마한 자유통일당 이강산 후보가 사실에 근거하지 않은 반중·반외국인 혐오를 조장하며 미등록체류자와의 ‘전쟁’·‘청소’를 공약으로 내세운 것에 대해 이는 인종차별적 선동이자 폭력을 예고하는 것이므로 즉각 사퇴할 것을 촉구하였다.<sup>146</sup>

#### 4. 퇴진특위 해소 및 12·3 내란 진상규명·재발방지TF 전환기 : 2025. 4. 5. ~ 6. 16.

윤석열 파면 결정 후 한덕수 권한대행의 헌법재판관 지명, 거부권 남용, 대선 출마 등을 규탄하고 고발하였다. 대법원의 정치 개입 규탄, 사법개혁 방향 제언, 차별금지법 제정 촉구 등 광범위한 개혁의제를 요구하였다. 정기총회에서 다시금 민주주의를 위한 한 길에 함께 할 것을 결의하였다. 퇴진특위 3차 회원집담회 진행 후 이를 해소하고 12·3 내란 진상규명 및 재발방지TF(이하 ‘12.3내란TF’)로 전환하며, 비상행동의 공식 활동을 종료하였다.

<sup>145</sup> 국가인권위 바로잡기 공동행동·소수자인권위 성명 “특별심사 대상이 된 국가인권위원회, 그 자체가 치욕이다! 안창호 국가인권위원장과 원인 제공자들은 즉각 사퇴하라!”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=62990>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>146</sup> 국제연대위·차별금지법 이주인권제정연대 네트워크 공동성명 “밑도끝도 없는 반중 반외국인 혐오 조장, 극우 자유통일당 이강산은 사퇴하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63105>), 2026.

## 가. 내란 잔재 청산 활동

2025. 4. 8. 한덕수 권한대행이 마은혁 헌법재판관 임명과 함께 이완규 법제처장·함상훈 부장판사를 헌법재판관으로 기습 지명한 것에 대해 대통령 권한대행의 권한을 완전히 벗어나는 독단적 행태라고 규탄하였고,<sup>147</sup> 비상행동과 전북지부도 같은 날 각각 지명 철회와 사퇴를 촉구하는 입장문·성명을 발표하였다.<sup>148 149</sup>

4. 9. 한덕수 권한대행의 헌법재판관 지명에 대한 공개질의서를 제출하고,<sup>150</sup> 같은 날 헌법소원 심판 청구 및 효력정지 가처분 신청을 제기하였다.<sup>151</sup> 4. 10. 국무총리비서실이 13초 만에 위 공개질의에 대한 답변을 거부하자 2차 공개질의서를 접수하였다.<sup>152</sup> 4. 16. 헌법재판소가 전원일치로 한덕수의 헌법재판관 지명 효력정지 가처분을 인용하자,<sup>153</sup> 비상행동<sup>154</sup>은 이를 환영하며 한덕수의 즉각 사퇴를 촉구하였다.<sup>155</sup> 4. 17. 모임 또한 헌법재판소가 한덕수 권한대행의 헌법재판관 지명행위에 대한 효력정지 가

---

**147** 민변 성명 “한덕수는 헌정질서를 훼손하는 헌법재판관 지명 당장 철회하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63183>), 2026. 3. 25. 열람

**148** 비상행동 입장 “내란세력 재판관 지명, 한덕수는 즉각 지명 철회하고 사퇴하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63188>), 2026. 3. 25. 열람

**149** 민변 전북지부 성명 “한덕수는 이완규, 함상훈에 대한 헌법재판관 지명을 철회하고 사죄하라!”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63190>), 2026. 3. 25. 열람

**150** 민변 보도자료 “한덕수 권한대행의 헌법재판관 지명에 대한 공개질의서”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63225>), 2026. 3. 25. 열람

**151** 민변 보도자료 “한덕수 대통령 권한대행의 헌법재판관 지명 위헌확인 헌법소원 심판 청구 및 효력정지 가처분 신청” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63234>), 2026. 3. 25. 열람

**152** 민변 보도자료 “한덕수 국무총리의 헌법재판관 지명에 대한 2차 공개질의서”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63242>), 2026. 3. 25. 열람

**153** 헌법재판소 2025. 4. 16. 선고 2025헌사399 결정

**154** 윤석열 과면결정 이후 ‘윤석열 즉각퇴진·사회대개혁 비상행동’에서 ‘내란청산·사회대개혁 비상행동’으로 명칭을 변경하였다.

**155** 비상행동 입장 “재판관 지명 효력정지 가처분 인용, 한덕수는 즉각 사퇴하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63310>), 2026. 3. 25. 열람

처분을 인용한 것은 헌법과 법률에 부합하는 당연한 결정이고, 법적 근거 없이 독단적으로 위헌적 지명행위를 강행하고 궤변으로 시민을 우롱한 한덕수는 즉각 사퇴해야 하며, 내란세력의 헌법 기만 행태가 반복되지 않도록 계속 감시하고 법적 대응을 이어가겠다는 논평을 발표하였다.<sup>156</sup>

4. 11. 비상행동은 헌법재판소의 박성재 법무부장관 탄핵 기각 결정 관련하여 안가회동에 대한 철저한 수사를 촉구하였고,<sup>157</sup> 4. 17. 내란특검법이 국민의힘의 조직적 반대로 재차 부결된 것을 규탄하였다.<sup>158</sup> 4. 21. 부산지부는 내란공범 국민의힘 박수영 의원의 고발을 빌미로 공무원을 징계한 부산시 인사위원회와 남구청장을 규탄하였다.<sup>159</sup>

4. 29. 비상행동은 한덕수 권한대행이 대통령권한대행의 대통령 몫 헌법재판관 지명을 금지하고 국회와 대법원이 선출한 헌법재판관의 임명을 거부할 수 없도록 하는 헌법재판소법 개정안에 대해 거부권을 행사한 것은 “위헌적 거부권 남용”이라 규탄하였고,<sup>160</sup> 5. 2. 한덕수의 대선 출마 선언을 “내란공범의 몰염치한 행위”로 규정하고 국민의 심판을 예고하였으며,<sup>161</sup> 5. 11. 윤석열이 김문수 후보에 대한 공개 지지를 호소한 것에 대해,

<sup>156</sup> 민변 논평 “헌법재판소가 내린 한덕수 권한대행의 헌법재판관 지명 효력정지 결정을 환영한다. 한덕수는 책임을 통감하고 당장 사퇴하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63287>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>157</sup> 비상행동 입장 “내란공범 박성재 장관 탄핵 기각, ‘안가회동’ 철저히 수사하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63264>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>158</sup> 비상행동 입장 “내란특검법 또 부결시킨 국민의힘을 강력히 규탄한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63312>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>159</sup> 민변 부산지부 성명 “내란 공범 박수영의원의 고발을 빌미로 공무원을 징계한 부산시 인사위원회와 남구청장을 규탄한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63325>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>160</sup> 비상행동 입장 “위헌적 거부권 남용, 한덕수를 수사하고 처벌하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63401>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>161</sup> 비상행동 입장 “내란공범 한덕수 대선출마, 국민이 심판할 것이다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63440>), 2026. 3. 25. 열람

법원의 즉각 재구속을 촉구하였다.<sup>162</sup>

5. 14. 모임은 군인권센터, 참여연대와 함께 김용현 등 내란 재판의 5회 연속 비공개 진행을 규탄하는 공동기자회견을 개최하며 재판부에 재판공개 촉구 의견서를 제출하였고,<sup>163</sup> 5. 26. 약 3만 5천 명의 시민 서명을 첨부한 윤석열 재구속 촉구 의견서를 서울중앙지법 지귀연 재판부에 전달하였다.<sup>164</sup> 5. 20. 비상행동과 공동명의로 유엔 특별보고관(고문·진실정의·법관독립 3개 절차)에 윤석열 불구속과 비공개 재판이 불처벌을 조장한다는 내용의 긴급진정서를 접수하였다.<sup>165</sup>

6. 5. 비상행동은 내란특검법이 세 번째 만에 국회를 통과한 것을 환영하고, 삼청동 안가 회동 4인방 등 미수사 내란 가담자들에 대한 즉각적 수사와 윤석열의 재구속, 외환 의혹의 철저한 규명을 위해 내란특검의 신속한 출범을 촉구하였다.<sup>166</sup>

## 나. 대법원 전원합의체 판결과 사법개혁 과제

2025. 5. 2. 모임은 대선을 한 달여 앞둔 시점에 이재명 전 대표의 공직

---

**162** 비상행동 입장 “대통령 행세하는 내란수괴의 선동, 법원은 윤석열을 즉각 재구속하라.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63554>), 2026. 3. 25. 열람

**163** 군인권센터, 민변, 참여연대 공동 보도자료 “12,3 내란 재판 국민의 알권리 보장하라! 김용현 등 재판 비공개 지귀연 재판부 규탄 기자회견 개최” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63565>), 2026. 3. 25. 열람

**164** 민변, 참여연대, 군인권센터 공동 취재요청 “윤석열 재구속 촉구 서명 및 의견서 전달 기자회견”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63703>), 2026. 3. 25. 열람

**165** 비상행동, 민변 공동보도자료 “내란청산·사회대개혁 비상행동, 유엔 특별보고관에게 법원과 검찰의 구속취소 등 불처벌 행위 긴급진정” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63602>), 2026. 3. 19. 열람

**166** 비상행동 입장 “세 번째 내란특검법 국회 통과, 이제 ‘내란종식’으로 가자.”  
(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63793>), 2026. 3. 25. 열람

선거법 위반 상고심을 전원합의체 회부 9일 만에 줄속으로 파기환송한 대법원 전원합의체 판결은,<sup>167</sup> 충분한 숙의 없이 논쟁적 사안의 결론을 뒤집어 선거에 부당한 영향력을 행사한 사법을 가장한 정치개입이라며 강력히 규탄하였고,<sup>168</sup> 비상행동도 같은 날 대법원의 노골적인 정치개입을 비판하였다.<sup>169</sup>

5. 7. 모임은 참여연대와 함께 ‘대법원의 대선 개입 사태의 의미와 시민사회 대응 긴급좌담회’를 개최하여, 이례적 속도의 판결이 참정권·선거권을 훼손하였음을 지적하고 공직선거법 전면개정과 사법개혁 착수를 촉구하였다.<sup>170</sup> 5. 8. 비상행동은 광화문광장에서 사법부 정치개입 규탄 및 내란청산·사회대개혁 촉구 기자회견을 개최하였다.<sup>171</sup>

5. 21. 모임은 민주주의법학연구회·참여연대와 함께 사법부 신뢰 위기와 사법개혁 방향 모색 긴급좌담회를 개최하여 대법관 증원·재판소원 도입·법외곡죄 신설 등 입법안을 검토하였다. 이 자리에서 대법원의 ‘선거개입’ 판결로 촉발된 사법부 신뢰 위기를 진단하고, 대법관 증원·재판소원·법외곡죄·대통령 불소추특권 입법 등 주요 사법개혁 과제에 대해 논의하였다. 참여 패널들은 개혁의 방향성에는 공감하면서도 각 쟁점별로 사법독립 침해·오남용·절차적 혼란 등의 부작용에 대한 보완책을 함께

<sup>167</sup> 대법원 2025. 5. 1. 선고 2025도4697 전원합의체 판결

<sup>168</sup> 민변 논평 “판결을 가장한 대법원의 ‘정치개입’, 민주주의에 대한 중대한 위협으로 이를 강력히 규탄한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63433>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>169</sup> 비상행동 입장 “대법원의 노골적인 정치개입을 규탄한다” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63452>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>170</sup> 참여연대, 민변 공동 취재요청 “대법원의 대선 개입 사태의 의미와 시민사회 대응 긴급좌담회” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63513>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>171</sup> 비상행동 공동 보도자료 “사법부의 정치개입 규탄! 내란청산과 사회대개혁 촉구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63549>), 2026. 3. 25. 열람

마련하고 단발성 입법이 아닌 장기적·포괄적 논의 기구를 통해 신중하게 추진해야 한다는 의견을 개진하였다.<sup>172</sup> 5. 23. 사법센터는 “법원이 자초한 사법개혁의 요구”라는 논평을 통해 사법개혁추진기구 설립을 촉구하였다.<sup>173</sup>

#### 다. 윤석열 파면 후 새 정부에 대한 요구

2025. 4. 10. 차별금지법제정연대는 광화문광장에서 12·3 내란에 맞서 민주주의를 지켜낸 광장의 시민들이 평등과 다양성의 가치를 함께 외쳤던 만큼, 혐오와 차별을 정치적 도구로 삼는 극우세력을 근본적으로 청산하고 진정한 민주주의를 완성하기 위해 18년간 미뤄져 온 차별금지법을 지금 당장 제정할 것을 촉구하였고,<sup>174</sup> 5. 21. ‘이 법대로면 조두순이 수위를 하는 것을 막아도 차별이 될 수 있다’는 취지의 김문수 후보 차별금지법 관련 왜곡 발언(에 대해 사실관계를 바로잡는 입장문을 발표하였다.<sup>175</sup> 6. 13. 차별금지법 제정을 바라는 1만인 서명을 이재명 정부에 전달하는 기자회견을 예고하였다.<sup>176</sup>

#### 4. 28. 언론장악저지공동행동은 ‘내란동조 언론 책임규명 및 올바른 대

---

**172** 민변, 민주주의법학연구회, 참여연대 공동 보도자료 “사법부 신뢰 위기와 사법개혁 방향 모색 긴급좌담회” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63664>), 2026. 3. 25. 열람

**173** 민변 사법센터 논평 “법원이 자초한 사법개혁의 요구, 사법개혁추진기구 설립을 통한 제대로 된 개혁이 필요하다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63687>), 2026. 3. 25. 열람

**174** 차별금지법제정연대 “평등이 지킨 민주주의, 차별금지법 있는 나라로 광장의 승리 이어가자” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63248>), 2026. 3. 25. 열람

**175** 차별금지법제정연대 알려드립니다 “차별금지법상 ‘전과’에 대한 김문수 후보의 발언에 대해” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63652>), 2026. 3. 25. 열람

**176** 차별금지법제정연대 취재요청서 “차별금지법 제정을 바라는 1만인의 목소리 ‘이재명 정부, 차별금지법 제정으로 시작합니다’” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63933>), 2026. 3. 25. 열람

선보도 축구 기자회견’을 개최하였고, 이 자리에 공동대표로 참석한 모임 회장(윤복남)은 내란동조 언론에 대한 책임을, 미디어언론위원장(이희영)은 언론 내부 내란가담 의혹 진상규명을 촉구하였다.<sup>177</sup> 6. 11. 문재인 정부 시절 공영방송 개혁을 초기에 추진하지 못한 것이 윤석열 정권의 방송장악으로 이어진 전례를 반복하지 않도록, 내란세력의 방송장악 잔재 청산과 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위해 더불어민주당 새 원내지도부가 골든타임을 놓치지 말고 신속하게 방송3법 개정엔 나설 것을 촉구하였고,<sup>178</sup> 6. 13. 오세훈 서울시장의 ‘김어준 복귀 우려’로 TBS 지원조례를 폐지하였음을 자인한 것에 대해 규탄하고 정상화를 촉구하는 공동성명을 발표하였다.<sup>179</sup>

6. 4. 제21대 대통령 선거 이후, 모임은 “새로운 대통령의 소임은 ‘개혁’을 추진하고 이를 철저하게 완수해 나가는 데 있다”는 제목의 성명을 통해, 완전한 내란종식을 위한 특검 도입 및 특별조사위원회 구성, 정치·언론·검찰·사법 영역의 개혁 추진, 혐오와 배제 논리의 근절(차별금지법 제정, 국가보안법 폐지, 한반도 평화 구축 등)을 새 정부의 핵심 과제로 제시하였고,<sup>180</sup> 6. 13. 국정기획위원회에 30대 개혁과제 전달 기자회견을 예고하였다. 모임의 30대 개혁과제는, 12·3 내란의 완전한 종식과 사회대개혁을 위해 법원·검찰·경찰·정보기관 등 권력기관 개혁, 노동·주

177 언론장악저지공동행동 공동 보도자료 “내란동조 언론 책임규명 및 올바른 대선보도 축구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63363>), 2026. 3. 25. 열람

178 언론장악저지공동행동 공동성명 “방송3법 개정안, 때를 놓쳐선 안 된다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63901>), 2026. 3. 25. 열람

179 언론장악저지공동행동 공동성명 “‘김어준 복귀’ 한마디에 TBS 날린 오세훈 시장, 그 책임을 반드시 묻겠다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63930>), 2026. 3. 25. 열람

180 민변 성명 “새로운 대통령의 소임은 ‘개혁’을 추진하고 이를 철저하게 완수해 나가는 데 있다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63778>), 2026. 3. 25. 열람

거·민생 과제, 공영방송·국가인권위 등 훼손된 기관의 정상화, 차별금지법·비동의 간음죄·학생인권법 등 존엄과 평등을 위한 입법, 그리고 집시법·국가보안법·AI기본법 등 자유권 강화에 이르는 내용들을 포함하였다.<sup>181</sup>

#### 라. 퇴진특위 3차 회원집담회와 TF로의 전환, 정기총회에서의 결의, 그리고 비상행동 활동 종료

모임은 2025. 4. 23. 퇴진특위 3차 회원집담회에서, 윤석열 파면 이후 퇴진특위를 발전적으로 해소하고 ‘내란청산TF’를 신설하는 방안을 논의하였고, 참석 회원들은 내란 진상규명·책임자 처벌을 위한 추가 고발과 재판 모니터링, 극우세력 대응, 수사구조개혁·개헌 등 제도 개선 과제의 필요성에 공감하면서도, 한정된 역량 내에서 법률가단체로서의 선택과 집중이 필요하며 사회대개혁 과제와의 균형, 시민사회 연대를 통한 장기적 활동 체계 구축이 중요하다는 데 의견을 모았다.

4. 28. 제38차 연도 제8차 집행위원회에서 퇴진특위의 성과를 계승하여, 내란수사대응·내란청산특조위 제안·제도개선·탄핵심판 백서 발간 등의 활동을 담당할 ‘12.3 내란 진상규명 및 재발방지 TF’(약칭 ‘12.3 내란 TF’)를 설치해 내란의 완전한 종식과 재발 방지를 위한 법률적 대응활동을 체계적으로 전개하기로 의결하였다.

#### 5. 24.~25. 모임은 전라남도 나주에서 광주전남지부 주관으로 1박 2일

---

**181** 민변 취재요청서 “민변 30대 개혁과제 국정기획위원회 전달 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63945>), 2026. 3. 25. 열람

간 ‘오월의 빛 따라, 다시 민주주의로 걷다’를 주제로 제38차 정기총회를 개최하였다. 총회 이후 5·18 민주묘역을 참배하여 민주주의 수호 의지를 다졌다. 특히 2025년은 12.3 내란사태 이후 헌정질서와 민주주의 회복을 위한 활동에 매진한 해로서, 모임은 이후에도 진보적 법률가단체로서 인권과 민주주의 수호를 위해 흔들림 없이 활동할 것을 결의하였다.<sup>182</sup>

6. 10. 비상행동은 향린교회에서 활동종료 기자회견을 개최하였다. 비상행동은 12.3 비상계엄 직후인 2024. 12. 11. 발족하여 약 7개월간 전국 1,739개 단체와 함께 서울에서만 70차례 집회를 열었으며, 전국 각지에서 연인원 1천만 명 이상의 시민이 참여하였다. 비상행동은 윤석열 파면(4.4)과 내란세력 재집권 저지(6.3 대선)를 달성한 성과를 평가하고, 향후 기록 기념위원회를 구성하여 활동을 기록으로 남기며, 각 단체가 현장으로 돌아가 내란청산과 사회대개혁 활동을 지속할 것을 결의하였다.<sup>183</sup>

6. 16. 제38차 연도 제11차 집행위원회에서 퇴진특위 해소와 위의 비상행동 활동 종료가 보고되었다. 퇴진특위는 12·3 비상계엄 직후 317명의 회원으로 구성되어 법률대응단·언론성명단·집회시위지원단·개혁과제단의 4개 단 체계로 구성하고, 내란 고소고발, 탄핵심판 헌법소원, 124일간 인권침해감시, 사회대개혁 의제화 등 활동을 전개하여 윤석열 파면에 이르기까지 법률가단체로서의 역할을 충실히 수행하였으며, 파면 이후의 내란 진상규명·재발방지 과제는 새로 신설된 12.3 내란TF에 이관하고 특위를 해소한다는 내용이었다.

**182** 민변 보도자료 “오월의 빛 따라, 다시 민주주의로 걷다” 민주사회를 위한 변호사모임 <제38차 정기총회> 개최” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63691>), 2026. 3. 25. 열람

**183** 비상행동 보도자료 “내란청산 사회대개혁 비상행동 활동종료 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63889>), 2026. 3. 25. 열람

## 마. 위원회 등 관련 활동

소수자인권위원회는 공동행동과 함께 4. 15. 안창호 위원장이 전원위원회에서 전차 회의록 일부를 인권위원회에게조차 비공개한 것에 대해 “비민주적 회의 운영”을 규탄하고,<sup>184</sup> 4. 21. 세계인권기구연합(GANHRI) 특별심사의 전망과 과제를 논의하는 토론회를 개최하였다.<sup>185</sup> 4. 29. 안 위원장이 서울퀴어문화축제와 혐오세력 행사 모두에 불참하겠다고 하며 ‘중립’을 표방한 것에 대해 사실상 혐오에 동조하는 행태라고 규탄하고,<sup>186</sup> 5. 16. 안 위원장의 5·18 민주화운동 기념식 참석을 “내란세력 비호자가 망월동에 발 디딜 자격이 없다”며 반대하였으며,<sup>187</sup> 5. 26. 위 특별심사 답변서 심의를 비공개로 진행하려는 인권위에 대해 즉각 공개를 촉구하였다.<sup>188</sup>

미디어언론위원회는 4. 17. 국민의힘 권성동 원내대표가 국회에서 뉴스타파 기사를 폭행한 사건에 대해 “언론 자유에 대한 심각한 침해”라고 규탄하고 원내대표직 사퇴를 촉구하는 성명을 발표하였고,<sup>189</sup> 국제연대위원회는 4. 17. EBS 유튜브 채널이 중국 혐오를 부추기는 방식으로 과거 다

---

<sup>184</sup> 국가인권위바로잡기공동행동·소수자인권위원회 성명 “인권위원회에게조차 회의록 비공개가 웬말인가! 안창호 위원장의 비민주적 회의 운영 규탄한다!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63272>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>185</sup> 국가인권위바로잡기공동행동 공동 취재요청·토론회 “세계인권기구연합(GANHRI)의 대한민국 국가인권위원회 특별심사 전망과 과제” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63316>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>186</sup> 국가인권위바로잡기공동행동·소수자인권위 성명 “안창호 국가인권위원장 중립운은 규탄한다! 서울퀴어문화축제 음해 중단하고 차별금지법 제정에 나서라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63374>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>187</sup> 국가인권위바로잡기공동행동·소수자인권위원회 성명 “내란세력 비호, 안창호 국가인권위원장의 자리는 망월동에 없다. 안창호 국가인권위원장 5·18 민주화운동 기념식 참석 반대한다!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63581>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>188</sup> 국가인권위바로잡기공동행동·소수자인권위원회 보도자료 “세계국가인권기구연합(GANHRI) 특별심사에 대한 국가인권위원회 답변서 심의 즈음 기자회견 ‘국가인권위원회는 정당하다면 답변서를 공개하라!’” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63718>), 2026. 3. 25. 열람

<sup>189</sup> 민변 미디어언론위원회 성명 “국민의힘 원내대표의 국회 내 언론인 폭행 사태를 규탄한다. 권성동은 즉각 사퇴하라.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63301>), 2026. 3. 25. 열람

큐멘터리를 재판집·유통하고 있다며, 즉각적인 조치를 촉구하는 18개 단체 공동성명을 발표하였다.<sup>190</sup>

사법센터는 5. 21. 대통령 당선 시 공판을 정지하도록 한 형사소송법 개정안의 본문 취지는 헌법 제84조를 구체화하는 타당한 입법이나, 무죄 등 선고 시 재판을 계속할 수 있도록 한 단서 조항은 헌법 위배 소지와 절차적 혼란을 야기하고 특정인을 위한 입법이라는 비판을 초래하므로 삭제되어야 한다는 논평을 발표하였고,<sup>191</sup> 5. 23. 사법개혁추진기구 설립 촉구<sup>192</sup> 6. 7.~8. 검찰 출신 민정수석 임명 부적절 논평을 각각 발표하였다.<sup>193194</sup>

디지털정보위원회 5. 20. 헌법재판소에 의해 파면된 파면된 윤석열이 민간인 신분으로 관저에 머무르며 사용한 비용에 대한 정보공개청구를 대통령비서실이 ‘정보부존재’로 위법하게 거부한 것은 국민의 알권리를 침해하고 국가예산 횡령 은폐에 해당할 수 있기에, 담당자 고발·행정소송 등 법적 대응과 함께 부존재통지 남용 방지를 위한 제도개선을 촉구하는 기자회견을 개최하였다.<sup>195</sup>

**190** 민변 국제연대위원회 공동성명 “EBS, 중국 혐오 콘텐츠로 유튜브 조회수만 쟁기면 되나?” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63292>), 2026. 3. 25. 열람

**191** 민변 사법센터 논평 “공판 정지에 관한 형사소송법 개정안 중 불필요한 부분은 삭제되어야 한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63644>), 2026. 3. 25. 열람

**192** 민변 사법센터 논평 “법원이 자초한 사법개혁의 요구, 사법개혁추진기구 설립을 통한 제대로 된 개혁이 필요하다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63687>), 2026. 3. 25. 열람

**193** 민변 사법센터 논평 “검찰개혁이 시대적 과제인 지금, 검찰 출신 민정수석 임명은 부적절하다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63796>), 2026. 3. 25. 열람

**194** 민변 사법센터 논평 “오광수 민정수석 임명에 대해 강한 우려를 표명한다.” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63872>), 2026. 3. 25. 열람

**195** 민변, 투명사회를 위한 정보공개센터 공동 보도자료 “내란 우두머리 윤석열의 ‘관저 비용 은폐’ 대통령비서실 규탄 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63615>), 2026. 3. 25. 열람

모임은 5. 28. 이준석 후보가 대선 TV토론회에서 여성혐오 발언을 하자, “여성혐오 선동하는 이준석에게 더 이상 발언권은 없다”는 성명으로 즉시 사퇴를 촉구하였고,<sup>196</sup> 비상행동과 124개 여성시민사회단체도 각각 사퇴 및 국회의원직 제명을 촉구하는 입장문·기자회견을 발표하였다.<sup>197</sup> 198 여성인권위원회는 6. 4. “빛의 혁명 이후, 새 정부는 성평등 민주주의로 나아가야 한다”는 성명을 발표하여, 여성가족부 기능 확대·강화를 통한 ‘성평등가족부’로의 개편, 비동의 간음죄 도입, 차별금지법 제정, 디지털 성범죄 대응체계 구축 등을 촉구하였다.<sup>199</sup>

노동위원회는 6. 4. 태안화력에서 7년 전 고 김용균 노동자 사망 이후 아무런 대책도 이행되지 않은 채 동일한 끼임 사고로 비정규직 고 김충현 노동자가 또다시 사망한 것은 위협의 외주화가 빛은 명백한 인재이므로, 이재명 정부가 진상규명과 책임자 처벌, 위협작업 다단계 하도급 금지 및 직접고용 보장에 나설 것을 촉구하였다.<sup>200</sup>

---

**196** 민변 성명 “여성혐오 선동하는 이준석에게 더 이상 발언권은 없다. 즉시 사퇴하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63731>), 2026. 3. 25. 열람

**197** 비상행동 입장 “진국민 앞에 혐오 폭력 발언 일삼은 이준석은 즉시 사퇴하라.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63776>), 2026. 3. 25. 열람

**198** 한국여성단체연합 공동 보도자료 “TV 대선후보 정책토론을 성폭력 재생산장으로 만든 이준석 대선 후보 사퇴 및 제명 촉구 기자회견” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63758>), 2026. 3. 25. 열람

**199** 민변 여성인권위원회 성명 “빛의 혁명 이후, 새 정부는 성평등 민주주의로 나아가야 한다.”

(<https://www.minbyun.or.kr/?p=63781>), 2026. 3. 25. 열람

**200** 민변 노동위원회 성명 “이재명 정부는 태안화력 비정규직 고 김충현 노동자의 산재 사망사고에 엄정 대응하라!” (<https://www.minbyun.or.kr/?p=63785>), 2026. 3. 25. 열람

### Ⅲ. 나가며

이렇듯 2024. 12. 3.부터 2025. 6. 16.까지의 기간 동안 모임은 집행부가 퇴진특위 체계로 이어지도록 구성하여 내란극복과 민주헌정수호를 위한 활동에 주력하였다. 이 과정에서 세 가지 요소를 주요하게 고려하였고 그에 따라 일정한 성과적 측면이 있었다.

- (i) 신속성 - 비상계엄 선포 당일 성명을 발표하고, 다음 날 새벽 헌법 소원을 청구하며, 형사 고소를 제기한 것은, 헌정위기 초기 법적 대응의 방향을 설정하는 데 주요한 역할을 하였다.
- (ii) 조직 · 체계성 - 본부에서의 법리적 분석과 여론전, 전국적 차원의 지부별 대응, 위원회 등 각 단위에서의 의제 확장, 비상행동 차원의 연대 활동은 단일 조직이 감당할 수 없는 과제를 모임의 집단적 역량으로 극복하는 과정이었다.
- (iii) 일관성 - 모임의 역사가 보여주듯이 헌법적 핵심가치인 기본적인 권 보장과 민주주의를 위해서는 어떠한 권력 앞에서도 타협하지 않는 태도를 유지하였다.

이는 헌신적으로 활동한 수많은 회원들이 있었기에 가능했다. 모임 구성원들은 논평 · 성명 · 카드뉴스에서부터, 법적 절차에 필요한 서면과 의견서 작성 · 제출, 광장에서 발언과 거리강연, 기자회견 참석, 변호사대회와 범국민대행진 등 집회시위 지원 활동, 광화문 농성장 밤샘 인권지킴에 이르기까지, 전 영역에서 앞장서 실천했다. 이로 인해 역사상 유례를

찾기 어려운 현직 대통령의 친위쿠데타로 인한 헌정 위기의 한복판에 서서, 법의 언어와 광장에서의 실천으로 민주공화정을 지켜냈다. 윤석열은 파면되었고, 조기대선으로 새로운 정부가 출범하였으며, 법원은 1심 판결에서 내란 우두머리 윤석열에 대해 무기징역형,<sup>201</sup> 내란 중요임무종사자 한덕수에 대해 징역 23년형,<sup>202</sup> 이상민에 대해 징역 7년형<sup>203</sup> 등을 선고하였다.

---

**201** 서울중앙지방법원 2026. 2. 19. 선고 2025고합129, 2024고합1522(병합), 2025고합51(병합), 61(병합), 78(병합), 243(병합), 586(병합) 판결

**202** 서울중앙지방법원 2026. 1. 21. 선고 2025고합1219 판결

**203** 서울중앙지방법원 2026. 2. 12. 2025고합1172 판결

## 타투 합법화 운동과 공익소송 활동기

곽예람 법무법인 오월

## 1. 들어가며

2025년 문신사법 제정안이 국회를 통과하였습니다. 어찌다 보니 타투 사건의 변호인으로서 알려진 저에게 많이들 축하의 말씀을 전해주셨지만, 사실 담당 사건에서 아직 성과를 보이지 못한 것 같아서 제게 축하받을 자격이 있는지는 의문입니다. 바라마지않던 일이었다는 것과는 별개로요. 제가 했던 일이라고는, 다른 변호사님들과 마찬가지로 그때그때 법적 조력이 필요한 분들께 필요한 도움을 드렸던 것뿐입니다. 그래도 민주변론 편집진의 활동기 작성 요청이 들어왔을 때 부끄러움이 앞서면서도 받아들였던 이유는, 가까이에서 활동을 함께 보고 겪어 온 사람으로서 보고 들은 경험을 기록으로 남기는 것도 의미 있을 것 같다는 생각이 들었기 때문입니다.

## 2. 타투이스트를 처음 만난 날

제가 타투이스트들과 함께 관계를 맺고 이들의 합법화 운동에 참여하게 된 것은 2020년 초의 일입니다. 제도 개혁을 위한 방안을 다각도로 구상하고 있었던 타투유니온(전국화확염색유식품산업노동조합 타투유니온지회, 이하 ‘타투유니온’이라 합니다) 측에서 향후 활동 방향에 대한 법률적 조언을 듣기 위하여 저희 사무실을 찾아왔습니다.

2000년대부터 국회와 정부에서 문신 관련 법적 개혁에 관한 논의가 이루어져 왔고, 2019년에는 국무총리실이 주도한 ‘중소기업·소상공인 규제 혁신’을 위한 개혁 과제 중 하나로 선정되기도 하였으나, 이를 실제 입법으로까지 이끌어 갈 동력은 부족하였던 것이 사실입니다. 타투이스트들은 더 이상 ‘다른 사람’에 의하여 세상이 변화되리라 기다릴 수 없다고 느끼게 되었고, 이에 스스로 개혁을 이루어 낼 수 있도록 모임을 결성하게 되었습니다. 그것이 바로 ‘타투유니온’입니다. 타투이스트가 직업적 예술가로서 용역을 제공하고 그에 대한 대가를 지급받는 일은 분명 ‘노동’의 한 모습이라고 볼 수 있습니다. 그리고 타투이스트는 실제 현장에서 다른 노동자들과 마찬가지로 이미 다양한 노동 문제를 접하고 있었습니다. 그러나 타투 자체를 금기시하고 타투이스트를 합법적인 직업으로 인정하지 않는 제도적 공백 상태로 인하여, 종사자의 권익에 관한 이야기를 논의조차 할 수 없는 상황이었습니다. 즉 노동권을 이야기하기 위한 선결 과제로서, ‘타투이스트’를 합법적 직업으로 인정하기 위한 제도를 정비하는 일이 무엇보다 급선무였던 것입니다.

이러한 맥락 속에서 타투유니온은 ‘노동조합’으로서 창립되었습니다.

타투유니온은 선결 과제로서 타투 합법화를 성공적으로 안착시킨 후 산업 내 노동자의 권익 향상을 위한 활동을 전개할 것을 목표로 삼았고, 그렇기에 다른 노동조합과는 인적 구성도, 활동의 내용도 조금 다른 특이한 지점이 있었습니다. 이미 독립적 사업체를 운영하고 있던 업계 유명인이, 자신의 영업과 생활을 희생하고 노동운동의 최일선에 나서 활동하고 있었기 때문이지요. 그 사람이 바로 국내외 유명 연예인들에게 타투를 해주었고, 또 그런 사실이 매체에 알려지면서 그것만으로 범죄 신고를 당하여 이후 민변에서 공익사건으로 지정한 형사사건의 피고인이 되기도 한 김도윤 지회장입니다.

지회장을 만난 첫인상은, 제 선입견 속의 ‘예술가’의 모습이라기보다는 마치 ‘종교인’을 만난 것 같은 느낌에 가까웠습니다. 선한 인상과 말투가 상냥해서 그런 것도 있지만, 그보다는 그의 이야기가 진정성 있게 다가왔기 때문이기도 합니다. 지회장은 타투이스트들이 실제로 겪고 있는 인권 침해 문제와 왜 비교적 안전한 곳에 있던 자신이 앞에 나서 타투유니온을 결성하게 되었는지에 관한 이야기를 진솔하게 전해주었습니다. 심각한 범죄 피해를 당하였음에도 역으로 불법 의료행위로 신고당할 것이 두려워 경찰에 신고조차 하지 못하던 사람, 타투이스트의 열악한 법적 지위를 악용하여 단기간에 수십 군데에 접촉하여 공갈 협박을 일삼은 이들에 의하여 단기간에 수십 군데에 접촉하여 공갈 협박을 일삼은 이들에 의하여 피해를 입은 사람, 나아가 누군가의 신고로 경찰 조사를 받게 되었고 범죄자로 전락하였다는 것에 대한 수치심과 두려움에 극단적 선택을 한 사람의 이야기였습니다. 업계에서 먼저 자리 잡은 선배로서, 오직 한국에서만 ‘의사가 타투시술을 해야 하고, 그러나 실제로는 어떤 의사도 타투시술을 하지 않는’ 비상식적 상황이 유지되도록 방치하여 후배들을 극단의 상황에 두었다는 죄책감이 그를 움직이게 하였다는 것입니다. 그와 더불어

어 타투 합법화를 위한 활동이 유니온의 첫 번째 국면이라면, 산업별 노동조합으로서 활동을 전개하는 유니온의 두 번째 국면도 충분히 고민하고 있다면서, 조합원의 근로조건 향상을 위한 플랫폼 기업과의 단체교섭 노력, 직업성 질병 관련 실태조사 등 조합의 진지한 고민을 공유하기도 하였습니다.

이후 저는 타투유니온 지회의 법률 자문 업무를 수행하면서, 어려운 상황에 처한 조합원들에 대한 법률 상담을 진행하였습니다. 조합원들은 생각보다 다양한 문제들을 겪고 있었고, 특히 고객들의 신고 협박에 시달리는 사례가 많았습니다. 어느 업계에나 고객과의 갈등이 발생할 수 있지만, 타투이스트들은 갈등이 늘 범죄 신고 협박으로 이어져, 분쟁 상황에서 언제나 불리하고 궁박한 '을'의 입장에 놓이게 되는 어려움이 있었습니다. 이러한 타투이스트들을 위하여 타투유니온의 중재에 필요한 자문을 제공하거나, 현재 법적으로 어떠한 상태에 놓여 있는지, 만약에 분쟁 상황에 적극적으로 대응하게 된다면 어떠한 논리로 다룰 수 있는지, 형사 절차는 어떻게 이루어지는지 등에 관한 조합원 교육을 진행하기도 하였습니다. 속 시원한 해결책을 제시할 수는 없었지만, 이때 축적된 상담 사례와 경험이 나중에 진정 과정에서 국가인권위원회를 설득하는 데 도움이 되지 않았나 긍정적으로 생각합니다.

저는 업무의 일환으로서 우연히 타투유니온의 활동에 함께 하게 되었으나, 지금 생각해보면 타투유니온과 구성원들의 헌신을 가까이서 경험할 수 있었던 것 자체가 변호사로서 막연히 꿈꾸었던 이상적인 인권운동에 동참할 수 있는 행운이었다고 생각합니다.

### 3. 사법 분야의 합법화 운동 전개를 위한 문헌조사

이처럼 저는 타투유니온과 함께 타투 합법화라는 목표하에 사법의 영역에서 어떠한 방법으로 다가가면 좋을지 전략을 고민하게 되었습니다. 다만 제가 처음부터 타투 문화에 친숙하거나 관련 내용을 잘 알고 있었던 것이 아니었기 때문에, 먼저 문헌조사를 통하여 어떠한 법률적 문제가 있는지 검토하였습니다. 그전에는 변호사시험 공법 기록형 기출이었던 ‘긋볼 뿔기를 의료행위로 포섭하는 의료법의 위헌성’의 문제를 딱 한 번 다뤄본 적이 있었을 뿐입니다.

문헌조사를 통하여 문신에 관한 일본의 최근 형사판결을 소개하는 논문(박용숙, 2019<sup>1</sup>)을 접하게 되었습니다. 이미 대부분의 국가에서 비의료인의 타투 시술을 처벌하는 입법례를 찾기 어려웠고, 의료행위에 대한 법제가 유사한 일본과 우리나라에만 남아 있었는데, 일본마저 오사카고등법원에서 비의료인의 무면허 타투시술로 기소된 피고인들에 대하여 무죄판결을 선고하여, 최고재판소의 판단을 기다리고 있다는 것이었습니다.

논문의 내용을 토대로 추가 조사를 하니, 일본에서는 시민을 대상으로 한 크라우드 펀딩을 통하여 해당 사건을 진행하였고, 사건을 수행한 변호사들이 모금 사이트에 고등법원 판결 전문 ‘이미지’ 파일을 올려 주었음을 알게 되었습니다. 언어적 장벽이 있었지만, 부실한 성능의 번역기와 미약한 한자어 지식에 기대어 일본어 판결문을 열심히 공부했습니다.

1 박용숙(2019), 일본에서의 문신시술행위 규제에 관한 법적 고찰-문신시술행위의 의료행위성과 직업의 자유에 대한 침해를 중심으로- 강원법학.

오사카고등법원 판결의 취지는, 「의사법(醫師法)」 제17조에서 금지하는 무면허 의료행위(醫行爲)의 개념 징표로서 ‘의료관련성’이라는 요건이 필요한데, 문화적 배경 및 역사 나아가 타투시술에 필요한 소양 및 지식의 속성, 해외 주요국의 입법례 등 제반 사정에 비추어 보았을 때 사회통념상 타투행위에는 의료관련성이 없음이 분명하므로, 이를 의사법이 금지하는 무면허 의료행위라고 볼 수 없고, 그렇게 해석하지 않으면 타투이스트들의 직업의 자유 및 표현의 자유, 더불어 사실상 타투를 금지하는 것과 다름 없어 문신 소비자의 표현의 자유와 자기결정권을 침해한다고 볼 여지가 있다는 것입니다.

상식적인 관점에서 납득이 가는 판결이었습니다. 타투시술에 보건 위생에 위해를 끼칠 우려로 인한 규제의 필요성이 있다면, 비례의 원칙 등 헌법상 원칙에 부합하는 방법으로 제한적 법률을 제정할 수도 있을 것입니다. 그런데 타투를 금지하거나 제약하는 법률을 제정한 적이 없는데도, 의료기관 내에서 이뤄지는 의료행위의 일종이라고 보기 어려운, 일반적인 의료행위와는 너무나 다른 모습과 목적으로 이루어지는 타투 시술을, ‘무면허 의료행위’, 이른바 ‘돌팔이 의사’의 문제로 보아 처벌한다는 점이 도저히 이해되지 않았기 때문입니다. 게다가 의료법 안에도 의료행위에 관한 아무런 정의의 규정이 없고, 대법원이 한번 이를 의료행위로 보았다고 하여 그 판단이 의심 없이 그대로 수십년간 유지가 되어 오고 있다는 사실도 받아들이기 어려웠습니다. 정말로 규제의 필요가 있다면, 헌법에 따라 적법한 권한을 지닌 입법부가 제대로 된 법률을 제정하여 그에 따라 규제하는 것이 정당한 모습일 것입니다. 현실에 맞지 않는 제도 뒤에 방치해 두는 것이 아니라요. 아마도 다수의 일반 국민들은 우리나라에서 문신이 불법이라고 인지하고 있었을지는 몰라도, 그것이 ‘문신을 금지하는 법률

이 따로 없는데 이를 의사만 해야 하는 의료행위라고 해석하는 판례'에 따른 것이었다고 인식하지는 못하였을 것이라 생각합니다. 오히려 2020년대에 이르러 타투 합법화를 위한 활동들이 언론에 크게 보도되면서 그제야 '한국에서는 의료법에 따라 의사가 타투를 해야 합법'이라는 인식이 퍼진 것 같아 아이러니하다고 느낄 때도 있었습니다.

여하간 이러한 상식적 논리 하에 한국에서도 일본과 같이 실제 형사사건에서 무죄를 다투는 방식으로 합법화 운동을 전개해볼 수 있겠다는 생각을 하게 되었고, 보다 정교하게 법적 논리를 개발하기 시작하였습니다. 물론 헌법소원심판청구도 병행해야 한다고 생각했으므로, 직업의 자유와 예술표현의 자유 침해에 관한 법리도 함께 공부하였습니다. 일본 이외의 미주, 유럽, 아시아 등 다양한 비교법 사례를 조사하였고, 문신 관련 법제가 필요하다고 보는 한국보건연구원의 연구자료 등을 참조하였습니다. 그리고 타투유니온의 활동을 함께 하면서 그 인연으로 만난 타투 관련 인류학 연구자로부터 아시아 지역 문신의 역사를 다룬 책을 추천받아 읽어보면서, 관련 소송을 준비하였습니다.

#### 4. 타투할 자유와 권리를 위한 공동대책위원회 활동

타투유니온은 2020년 6월부터 각계 시민단체 및 노동단체가 참여하는 '타투할 자유와 권리를 위한 공동대책위원회'를 결성하여 공대위를 중심으로 다양한 합법화 운동을 전개하였습니다. 저는 민변 노동위원회 소속으로서 위원회의 공대위 참여를 부탁드렸는데, 처음에는 위원회에서 소관 분야의 활동인지에 대한 고민이 있었으나, 결국 종사자의 노동권 문제를 다루기 위한 선결문제로서 직업의 자유 문제를 다루고 싶은 것이라는

타투유니온과 공대위의 취지에 공감하였고, 다행히 공대위에 연대 참여할 수 있었습니다.

공대위에서는 타투 관련 새로운 입법이 이루어질 수 있도록 다양한 활동을 전개하였습니다. 공대위의 입법 활동의 영향으로 2021년경 정의당 류호정 의원의 타투업법 발의가 이뤄질 수 있었고, 덕분에 타투 합법화에 관한 이슈가 많은 언론을 통하여 공론화될 수 있었다고 생각합니다. 국회에서는 관련 업계 종사자들의 의견을 청취하기 위하여 간담회와 토론회를 진행하였고, 국회 안에서 이뤄진 타투 사진 전시회부터 일종의 패션쇼까지 다양한 퍼포먼스의 노력도 있었습니다. 이러한 공대위의 노력으로 류호정 의원 외에도 민주당과 국민의힘 등 당적을 불문한 의원들이 다수의 관련 법률안을 발의하기도 하였습니다. 또한 타투유니온은 공대위를 통하여 녹색병원과 협력하면서 ‘타투이스트들을 위한 감염관리’라는 지침을 만들었고, 2021년에는 타투이스트들을 대상으로 위생 관련 지식을 교육하는 그린타투센터를 만들었습니다. 이러한 공대위의 입법 운동에서 변호사의 역할이 필요한 경우, 국회 토론회에 토론자로 참석하거나 기자회견, 인터뷰에 응하는 등 다양한 방식으로 활동에 조력하였습니다.

물론 변호사로서 주되게 참여한 공대위의 활동은 타투이스트들을 대리하여 진행한 여러 소송 사건들입니다. 2020년에는 헌법소송을 기획하여 문신기술에 적용되는 의료법 및 보건범죄 단속에 관한 특별조치법(이하 ‘보건범죄단속법’이라 함)의 벌칙 규정이 타투이스트의 직업의 자유, 예술의 자유 등 기본권을 침해한다는 취지로 헌법소원심판청구를 하였습니다. 이때는 현재성 요건 충족을 위하여 저연차 타투이스트들을 어렵게 청구인으로 모집하였던 기억이 있습니다.

이듬해인 2021년에는 유튜브에 게시된 김도운 지회장의 모습을 익명의 사람이 의료법 위반의 범죄로 신고하는 일이 벌어졌습니다. 이에 지회장에 대한 형사사건 변호를 담당하면서 해당 건을 통하여 위헌법률심판제청 및 헌법소원심판 청구를 병행하게 되었습니다. 통상 타투이스트들에 대한 형사사건은 많은 경우 고객으로부터의 신고로 인하여 수사가 개시됩니다 (물론 고객이 아니라 단순히 원한을 가진 지인의 신고도 많이 이루어집니다). 그런데 이 사건에서 정작 고객은 자신의 타투에 만족하여 그 의미를 영상으로 보여주고자 하였던 것임에도, 아무 상관 없는 익명의 제3자가 작성한 한두 줄의 인터넷 신고 글로 인하여 타투이스트가 형사처벌을 당할 위험에 처하게 되었던 것입니다. 이후 재판 과정에서 그 고객은, 유명인으로서 쉬운 일이 아니었을 것임에도, 자필로 피고인을 위한 탄원서를 작성하여 재판부에 제출하기도 하였습니다. 이는 ‘피해자’가 없는데 ‘처벌받는 사람’만 있는 타투이스트 재판의 괴이한 모습을 보여주는 일화라고 생각합니다. 지회장이 전한 후일담에 따르면, 노동조합을 조직하던 때부터 마음으로 준비하던 상황이었음에도 막상 본인에게 닥친 일이 되니 두렵고 불안했는데, 제가 너무나 차분한 목소리로 ‘이거 우리가 기다리던 상황 아니냐고, 괜찮다고, 차근차근 다뤄보면 된다’고 말해서 안심이었다고 합니다만, 사실 자세한 기억이 나지 않습니다. 스스로 그렇게 차분한 타입이 아닌 것을 알아서, 그의 기억에서 미화(?)된 것이 아닐지 의심할 뿐입니다.

## 5. 민변의 타투이스트 변호인단 활동

2021년 또 하나의 타투 사건이 민변 공익인권변론센터에 접수되었습니다. 당사자는 갈등이 있던 고객으로부터 신고를 당하였는데, 배우자의 출

신국으로 이주를 앞둔 상황에서 보건범죄단속법 위반으로 처벌받을 경우 영주권 발급에 어려움이 생기게 되어, 이제 막 결혼한 신혼부부가 생이별할 수 있는 상황에 처하였던 것입니다. 민변 전체 회원들을 대상으로 변호인단을 모집하였는데, 타투유니온과 공대위를 통하여 동종 사건을 진행하고 있던 저에게도 변호인단 참여에 대한 제안이 들어왔고, 그 기회로 변호인단의 일원으로 활동하게 되었습니다. 변호인단은 서울북부지방법원에서 이루어지는 항소심 재판부터 담당하였는데, 마침 언론의 주목도가 높았던 타투유니온 지회장에 대한 1심 유죄 판결이 선고되면서 위 사건과 같은 재판부에 배당되었기에, 지회장의 사건도 항소심 단계부터 함께 공익변론 사건으로 진행하게 되었습니다. 민변 타투이스트 변호인단에 참여하고 있는 변호사는 총 20명입니다.

변호인단은 주로 형사재판의 변호와 이를 통한 헌법소원심판 청구를 진행하였는데, 그와 더불어 국가인권위원회에 진정을 제기하면서 심각한 인권침해 상황에 처한 타투이스트들에 대한 긴급구제를 신청하기로 하였습니다. 국가인권위원회법에 따른 진정 요건 성립이 어렵다는 점을 잘 알고 있었지만 빠른 공론화에 도움이 될 것 같다고 판단하였고, 결과적으로 진정은 각하되었으나, 이때의 판단은 이후 인권위의 국회에 대한 의견표명 결정을 받을 수 있는 초석이 되었습니다. 하태승 변호사가 주되게 진정서 초안 작업을 진행하였고, 저 혼자서 소극적 대응만 하고 있었다면 얻지 못하였을 성취라고 생각합니다.

인권위 진정 단계에서는 2020년부터 타투유니온 조합원들과 진행하여 온 법률 상담을 통하여 축적한 구체적인 인권 침해 사례들(예를 들어 경찰 신고가 어려운 사정을 악용한 범죄자의 표적이 되거나, 고객으로부터 분쟁 해

결을 빙자한 갈취 피해를 입은 사례 등)을 기초로, 사건 현황에 대한 통계자료와 심층 사례 자료를 만들어 제시할 수 있었습니다. 위와 같은 사례들은 단순히 이 문제가 특정한 제도 개정에 관한 문제일 뿐 아니라, 현재에도 계속해서 이루어지고 있는 기본적인 인권 침해의 문제라는 것을 실증적으로 보여주었습니다. 다양한 자료 제출 끝에 인권위는 2022년 2월 “문신시술을 무면허의료행위의 범죄로 보아 처벌하는 의료법 조항은 문신시술자들의 직업의 자유 등 기본권을 침해하므로, 기 발의된 실효성 있는 법률안들을 검토하여 비의료인의 문신시술을 허용하는 법률을 제정하라”는 취지로 국회에 의견을 표명하는 결정을 하였습니다. 이러한 인권위의 결정은 추후 입법 논의 진척에 긍정적 영향을 주는 소기의 성과였다고 생각합니다.

이때만 해도 처음으로 얻은 성과에 기분이 좋았으나, 단 1개월만에 의료법 및 보건범죄단속법에 대한 헌법재판소의 합헌 결정으로 다시 상황이 악화되었습니다. 어떻게 이렇게 짧은 시간에 같은 ‘기본적 인권’이라는 기준을 두고 두 기관이 상반된 판단을 내릴 수 있는지 믿기 어려웠고, 한 달 만에 꿈을 깨게 만든 헌법재판소가 원망스럽기도 했습니다. 그럼에도 저는 여전히 일본 최고재판소와 같이 의료법에 대한 해석으로서 문제를 해결할 수 있다고 생각했습니다. 또 헌법재판소도 과거와 달리 위헌 의견을 낸 재판관의 수가 늘어났고, 그 내용도 보강되었기에, 내가 진행하고 있는 사건이 틀린 것이 아니다, 우리에게 공감하는 사람도 많이 있다, 결국에 입법으로 문제가 잘 해결될 수도 있겠다 믿고 상황을 기다리게 되었던 것 같습니다.

## 6. 문신사법 제정 및 여전히 남은 과제

인권위 의견표명에도 불구하고 타투 관련 법안의 국회 소관 상임위원회가 보건복지위원회로 지정되어 있던 터라, 코로나19 감염병 사태 및 의정 갈등 등 굵직한 이슈에 밀려 수년간 입법 논의가 진척되지 못하였습니다. 그러나 타투유니온의 주도적 노력하에 서로 다른 의견과 이해관계가 대립하던 문신업 관련 협회들의 통일적 의견이 도출되었고, 결과적으로 의료계의 최종 의견까지 모두 반영된 수정안이 2025. 9. 25. 본회의를 통과하면서 문신사법이 제정되었습니다. 결국 입법을 통하여 새로운 제도가 만들어지면서 비의료인의 문신시술을 의료법을 통하여 처벌하여 온 기존의 문제를 해결하고 안전한 문신시술이 이루어질 수 있도록 한 것입니다. 2020년부터 6년 이상 함께 고민하여 온 문제가 해결되는 것을 마주한 느낌은, 감격스럽다고밖에 표현할 길이 없습니다.

다만 아쉬운 점은 문신사법 부칙 제1조가 법률의 시행일을 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행한다고 함으로써, 그 시행일이 2027. 10. 29.로 정해졌다는 것입니다. 2025년 민변 인권보고서 원고에서 저는 “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.”고 작성하였는데, 우려한 일이 그대로 펼쳐졌습니다. 서울남부지방법원 항소심 재판부는 2025년 11월 문신사법이 제정된 이상

더 이상 문신시술을 의료행위라고 해석하기 어렵다는 취지로 피고인에게 무죄를 선고하였지만, 서울북부지방법원 항소심 재판부는 2025년 12월 문신사범 제정에도 불구하고 그대로 의료법이 적용된다고 보아 유죄판결을 유지하였기 때문입니다. 비록 재판부가 감형 및 선고유예 판결을 통하여 2년 후 면소의 효과를 낼 수 있게 함으로써 구체적 타당성을 기하는 노력을 하였더라도, 당사자들로서는 입법자의 명시적 의사를 통하여 문신시술을 ‘의료법’ 및 ‘보건범죄단속법’을 통하여 처벌하는 법제도가 폐지된 상황에서 여전히 문신시술을 의료행위로 보는 ‘해석’에 동의할 수는 없었습니다. 결국 변호인단과 저는 아직 헌법소송과 상고심 대응을 해야 하는 골레에서 벗어나지 못하고 있습니다.

변호인단은 그간 추정되어 있던 변론기일 지정과 함께 이루어진 서울북부지방법원 항소심 재판부의 위헌법률심판제청 신청 기각결정에 따라 2025년 재차 헌법소원심판청구를 하였고, 지금은 상고이유서 작성 작업을 진행하고 있습니다. 이와 별개로 민변의 국제연대팀을 통하여 UN 진정을 위한 별도 팀을 구성하여 진정서 작성 작업을 진행하기도 하였습니다.

대법원 전원합의체에 동종 사건이 회부되어 있고 이미 판단할 수 있을 만큼 오래 논의가 이루어진 것으로 알고 있습니다. 빠른 시일 내에 대법원의 전향적 판결을 통하여, 타투이스트들의 명예가 회복되고 이들이 놓인 불안한 법적 지위의 문제가 해소될 수 있기를 바랍니다. 저는 이 글의 작성을 마치고 나면, 고소협박으로 타투이스트들에게 현금을 갈취한 범죄자에 대한 고발장을 작성해야 하고, 검찰의 약식기소 문자를 받은 조합원에게 약식명령이 나오면 어떻게 정식재판청구를 해야 하는지 절차를 안내하는 상담 전화를 해야 합니다. 이런 문제는 입법이 완료된 현시점에서는

이제 그만 끝났어야 하는 것 아닌가 싶습니다.

## 7. 글을 마치며

개인적 성향에 따라 타투를 선호하지 않는 사람도 충분히 있을 수 있습니다. 또 누군가는 인권의 문제라기보다, 단순히 직역 간의 이해관계에 관한 문제가 아니냐고 생각할지도 모릅니다. 저 역시 누군가의 아픔을 몰랐던 때에는 크게 관심갖지 못했던 문제이기도 합니다. 그러나 타투이스트를 직접 만나고 그들이 경험한 부조리와 인권 침해 상황을 알고 나니, 이제는 직역에 관한 문제가 아니라 그 안의 사람들이 겪고 있는 문제로 인식하게 되었습니다. 그리고 어렵고 불안한 상황 속에서도 동료들을 위하여 앞으로 나선 이들의 동료애와 타투라는 작업을 포기하지 못하는 예술적 열망에는 일종의 경외감도 느끼게 되었고요. 이 글을 읽는 분들도 제 활동기를 통하여 비슷한 경험을 할 수 있었기를 소망합니다.

## 판례평석

1. 지역의 맥락에서 본 시외버스 장애인차별구제소송의  
쟁점과 의미 | 이소아
2. 가명처리는 ‘처리’가 아니라고 보아 정보주체의  
처리정지요구권을 부정한 대법원 판결 | 최호웅



판례평석 1

# 지역의 맥락에서 본 시외버스 장애인차별구제소송의 쟁점과 의미

- 대상 판결 : 광주지방법원 2025. 2. 20. 선고 2017가합60593 판결  
(광주지방법원 민사 제14부 부장판사 나경)

이소아 공익변호사와 함께하는 동행

## I. 서론

이 사건 소송의 소장은 2017. 12. 28. 접수되었다. 이 사건 소송은 서울중앙지방법원에서 먼저 진행된 재판 결과를 보고 난 뒤, ‘광주’장애인차별철폐연대에 제안하여 시작하였다. 광주 장애인차별철폐연대에 공익소송을 제안함에 있어 가장 큰 장애물이 되었던 것은 바로 패소비용이다. 패소가능성을 배제할 수 없었는데, 패소비용은 원칙적으로 당사자가 오롯이 부담해야 하기 때문이다. 패소할 경우 각 청구취지별 소가가 5천만 원이므로 총 소가가 1억 원에 이르며, 대법원 「변호사보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」에 따르면 1심의 패소비용은 740만 원이고, 2-3심에서는 소가가 더 높아져 패소비용이 더욱 증가한다. 장애인차별구제소송, 사회적 기본권과 관련된 행정소송 등 공익소송을 진행함에 있어 높은 인지대와 패소비용은 취약한 당사자에게 늘 높은 장벽으로 작용한다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 참여연대(<https://www.peoplepower21.org/publiclaw/1907123>), [2022 정기국회 입법·정책과제] 공익소송 가로막는 패소비용 제도 개선 위한 「민사소송법」 등 개정, 2026. 2. 2. 열람.

광주 장애인차별철폐연대는 2017년 회원이자 활동가인 장애인 당사자 5명(김은숙, 배영준, 윤정표, 김영애, 박영석)<sup>2</sup>을 원고로 추천하면서, 이 재판의 모든 심급에서 발생할 패소비용 약 2천만 원을 단체가 부담하기로 결의하였고, 그렇게 원고들 및 연대 단체의 결의로 이 사건 소송을 시작하게 되었다.

소송을 시작하면서 금호고속 본사가 광주에 있고 지역의 당사자이자 활동가들과 연대하면 미국 사례처럼 조정이나 화해도 이끌어낼 수 있지 않을까 하는 기대도 내심 있었으나, 7년이 넘는 1심 재판 과정에서 그러한 기대는 모두 깨졌다. 다만 광주 지역에서 활동가들과 유기적으로 연대하면서, 지치지 않고 중요 변론기일마다 성명서를 쓰고, 연대 단위들이 법원 앞에서 기자회견을 하고, 원고들이 법정<sup>3</sup>에 출석<sup>3</sup>하였던 ‘과정’들이 서면과 변론에서 현장감 있게 드러나 광주지방법원을 설득하면서, 서울 사건의 대법원 파기 환송심보다 먼저 일부 승소라는 의미 있는 결과를 얻었다고 생각한다.

## II. 사실관계와 사건의 경과

2017. 11. 25. 원고 김은숙, 윤정표는 바다에(특히 원고 윤정표는 태어나서 한 번도 바다를 보지 못했다고 진술하였음), 원고 김영애는 모친의 유골이 안치된 일산 풍동의 절에, 원고 박영석은 모친이 계시는 안산에 가고

---

<sup>2</sup> 모두 중한 뇌병변장애를 가지고 있다.

<sup>3</sup> ‘출석’이라는 두 단어에 얼마나 많은 과정과 어려움이 있었는지 아는 사람과 모르는 사람 사이에는 커다란 질벽이 있다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다)은 그 질벽을 깨꾸는 법이기도 하다.

싶은, 그리고 원고 배영준은 통영 섬구경을 하고 싶은 소박한 바람이 언젠가는 이루어지기를 바라며, 광천터미널에 모여 각 버스표를 사고, 각 플랫폼으로 가, 각 시외버스에 전동휠체어가 태워질 수 없음을 확인하고 헤어졌다.

그리고 2017. 12. 28. 광주지방법원 앞에서 광주지역 장애인권단체들과 연대하여 소장을 접수하는 기자회견을 했다.

소 제기 당시 피고는 금호고속, 광주광역시, 국토교통부 3인이었다. 그런데 1심이 선고될 무렵 피고가 4인이 되었다. 소 제기 당시 금호고속은 여객자동차운송사업과 광천터미널 운영과 관련한 여객자동차터미널사업을 모두 운영하고 있었는데, 소송 진행 중인 2020. 10. 5. 고속버스 사업인 여객자동차 운송 관련 부분을 자회사 ‘금호익스프레스’를 설립하여 분할하였기 때문이다. 그리고 금호고속은 2024. 3. 여객터미널 운영과 관련하여 (주)광주신세계와 터미널 운영관리 및 시설 책임임대계약을 체결하였으므로, 본인들은 여객터미널 승하차 플랫폼과 관련한 승하차 편의제공을 할 수 없다는 추가 주장을 하였다.

그 결과 이 사건에서는 승하차 편의제공과 관련하여 여객운송업자에게는 휠체어 리프트를 도입하라는 의무를, 여객자동차터미널사업자에게는 승하차 플랫폼 편의제공 의무를 이행하라는 부분으로 청구취지를 나누어 판단하게 되었고, 전자는 일부 승소, 후자는 패소하게 되었다.

2017. 12. 28. 소장 접수  
 2018. 5. 3. 1회 변론기일 : 재판 추정  
 (관련 사건 대법원 파기환송 2022. 2. 17. 선고 2019다217421)  
 2023. 11. 17. 2회 변론기일

2023. 11. 29. 검증기일(광주시립장애인복지관, 광주종합버스터미널)  
2024. 12. 12. 변론 종결(총 12회 변론기일)  
2025. 2. 20. 판결선고

### Ⅲ. 판결 주문

1. 피고 금호익스프레스 주식회사는 원고들에게  
2026. 1. 1.부터 신규로 보유하게 되는 시외버스 중 시외우등고속버스, 시외고속버스, 시외우등직행버스, 시외직행버스, 시외우등일반버스, 시외일반버스에 관하여, 원고들이 위 각 유형의 버스를 이용할 수 있도록, 2026. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 5%까지의 버스에, 2027. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 8%까지의 버스에, 2028. 12. 31.까지는 전체 신규 도입 버스 중 15%까지의 버스에, 2029. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 20%까지의 버스에, 2030. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 35%까지의 버스에, 2032. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 50%까지의 버스에, 2035. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 중 75%까지의 버스에, 2040. 12. 31.까지는 전체 신규도입 버스 전부에 휠체어 탑승설비를 각 제공하라.
2. 원고들의 피고 대한민국, 광주광역시, 금호고속 주식회사에 대한 청구 및 피고 금호익스프레스 주식회사에 대한 나머지 청구를 각 기각한다.
3. 소송비용 중 원고들과 피고 금호익스프레스 주식회사 사이에 생긴 부분은 피고 금호익스프레스 주식회사가 부담하고, 원고들과 피고 대한민국, 광주광역시, 금호고속 주식회사 사이에 생긴 부분은 각자 부담한다.

광주지방법원 민사 제14부(부장판사 나경)는, 피고 금호익스프레스에 대하여 프리미엄버스를 제외한 나머지 시외버스 종류에 대하여 연차별로 신규도입 버스 중 일정 비율의 버스에 휠체어 탑승설비를 순차 도입하는 내용의 일부 인용 판결을 하였으나, 간접강제는 인정하지 않았다. 그리고 나머지 피고 금호고속(여객터미널 승하차 플랫폼 부분), 광주광역시, 국토교통부에 대한 청구는 기각하였는데, 소송비용과 관련하여 이례적으로 소송비용은 각자 부담한다는 판시를 내렸다.

#### IV. 쟁점별 검토 : 본안 중심

##### 1. 대한민국과 광주광역시에 대한 차별행위 불인정

광주지방법원은 교통행정기관에 대한 청구를 모두 기각하면서 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 ‘교통약자법’이라 한다)과 장애인차별금지법상 이행을 구할 청구권이 도출되지 않는다고 설시하였다.

대한민국과 광주광역시에 대한 청구 부분은 유사 사건에서도 기각되었던 부분이기는 하다. 법원은 대체로 행정기관에 대한 적극적 차별구제 청구에 대해서는 인용에 소극적인 반면, 사인에 대한 차별구제는 상대적으로 쉽게 인용한다. 근본 원인은 여러 가지로 해석될 수 있으나, 개인적으로는 행정소송법에 의무이행소송이 도입된다면 법원의 소극적인 태도에 변화를 가져올 수 있지 않을까 생각한다. 법원이 행정기관에 대한 차별구제 결정을 내리기 어려운 이유는 판결의 집행력 문제에서 비롯되기 때문이다.

법원이 대한민국뿐만 아니라 광주광역시에 대하여도 청구기각을 내린 부분은 장애인차별금지법에 특별히 규정된 적극적 구제조치의 취지를 제대로 살리지 못하게 되는 장벽이 된다. 아래에서도 살펴보겠지만, 사인에 대한 규제만으로는 차별의 간극을 메우기 어렵고, 구조적인 변화를 위해서는 공공의 뒷받침이 필요하며, 이러한 점은 공적인 영역에서 특히 두드러진다. 이 부분은 아래에서 살펴볼 피고 기업들의 차별의 상당한 이유와 관련한 재정향변과 맞닿아 있는 문제이기도 하다. 교통약자법은 국토교통부에 대하여 교통약자 이동편의 증진계획을 세우는 의무를 규정하면서 동시에 지방자치단체장에 대하여도 지방교통약자 이동편의 증진계획을 세울 의무를 규정하고 있다. 대한민국 국토교통부의 경우 3년 단위로 시내버스와 시외버스 모든 영역에 있어 세부적인 교통약자 이동편의 증진계획을 세우고 이를 이행하기 위한 예산을 확보·반영하려는 노력이 증거기록에서 엿보였으나, 광주광역시는 소송이 진행되는 7년 동안 시외버스에 관하여 아무런 계획도 예산도 세우지 않았다.<sup>4</sup> 그렇기 때문에 대한민국뿐만 아니라 광주광역시에 대하여도 차별 자체가 아니라고 판단한 부분은 아쉬운 부분이다.

---

**4** 광주광역시는 2017. 5. 2. 광주광역시 교통약자 이동편의 증진계획을 발표하였으나 여기에는 시외버스나 여객터미널에 대한 내용이 담겨 있지 않았다(갑제3호증). 광주광역시는 2022. 9. 제4차 교통약자 이동편의 증진계획(2022-2026)을 발표하였으나, 여기에도 시외버스나 여객터미널에 대한 내용은 반영되지 않았다(을다제20-11호증). 당시는 소송이 시작된 지 4년이 넘었던 시점이다. 원고들은 재판 초기부터 광주광역시에 대하여 '교통행정기관인 광주광역시가 급호고속에 대하여 교통약자법 및 장애인차별금지법상의 행정감독 등을 한 내용이 있는가, 예산을 지원한 것이 있는가'에 대한 석명을 반복하여 구하고 정보공개청구 및 시의회 도정질의를 통한 자료요구도 하였다. 그러나 결과는 아무것도 없다는 것이었다(갑제31호증 광주광역시에 대한 정보공개청구 결과-정보부존재결정).

## 2. 휠체어 리프트를 설치하지 않은 것이 차별행위인가

### 가. 피고 금호익스프레스의 항변과 입증책임 전환

1) 피고 금호익스프레스의 항변은 크게 ① 버스 개조비용이 많이 든다, ② 영업 손실이 크기에 보전받아야 한다, ③ 영업 손실을 줄이기 위해 탑승개연성이 있어야 하므로, 어느 버스 노선을 탈지 대법원 파기환송심 실시 이유에 따라 가족들의 주소, 직장 여부 등 관련 자료를 밝히려는 것이었다.

2) 장애인차별금지법상 차별구제 혹은 손해배상책임을 구함에 있어 실무적으로 가장 유용한 장치는 입증책임의 전환 규정이다.

**제47조(입증책임의 배분)** ① 이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 한다.

② 제1항에 따른 차별행위가 장애를 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.

이는 원고가 모든 요건사실을 증명해야만 하는 일반 소송과 다른 점으로, 이 규정을 근거로 원고들은 구석명 신청, 사실조회신청, 현장검증신청 등 여러 가지 공격방법을 취할 수 있었고, 법원이 각 신청을 함부로 배척하지 못했던 이유이기도 하다. 이러한 원고의 공격들에 대하여 피고가 제대로 답을 하지 않거나 자료를 내놓지 않는 것에 대한 패소의 위험은 피

고가 부담한다는 사실을 재판부에 계속 주시킴으로써(왜냐하면 재판부가 두 차례 바뀌었으므로) 소송을 이어나갔다. 입증 과정에서 특히 분수령이 되었던 것은 아무래도 현장검증이였다. 과연 타고 내리는 데 얼마나 시간이 걸리며, 승하차 플랫폼의 개조가 얼마나 필요한 것인지(사실은 3미터 정도 되는 공간과 우회 경사로만 필요할 뿐) 재판부에 직접 보여주는 것이 필요했다.

서울중앙지방법원에서 진행되었던 선형 사건에서도 2018년경 현장검증이 진행되었다는 등으로 피고 금호고속의 반대가 있었으나, 이 사건 현장검증 신청일로부터도 이미 수년 전의 것이어서 변화 발전된 사정을 별도로 살펴야 할 필요성이 있었고, 터미널 승하차 플랫폼에 대한 편의제공 여부에 대하여도 따로 살필 수 있었다는 점이 선형 사건의 현장검증과 다른 점이였다.

#### 나. 피고 항변 배척: 정당한 사유가 존재하는지 여부와 탑승개연성

법원은 피고 금호익스프레스가 휠체어 리프트 설치 버스를 제공하지 않은 것은 장애인차별금지법에 따른 정당한 편의제공 의무를 위반한 차별행위에 해당한다고 판시하면서, 그것이 피고에게 과도한 부담이 되거나 현저히 곤란 사정이 있는 정당한 사유에 해당하지 않는다고 피고의 항변은 배척하였다. 현장검증 등 지역의 맥락에서 시도한 증거방법 덕분에 선형 사건과 다른 구체적 타당성 있는 판결 설시가 가능했다고 생각한다.

- ① 피고 금호익스프레스는 장애인차별금지법에 따라 장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 이용할 수 있도록 휠체어 탑승설비를 제공할 법정 의무를 부담하고, 휠체어 탑승설비는 장애인이 시외버스를 접근, 이용함에 있어 필수적인 요소이므로, 피고 금호익스프레스가 자신의 운행하는 시외버스에 관하여 휠체어 탑승설비를 설치하는 것은 법적 의무를 이행하는 것일 뿐이지 장애인에 대하여 특별한 배려를 하는 것으로 볼 수 없다.
- ② … 휠체어 탑승설비의 제공은 원고들이 장애가 없는 다른 승객들과 동등하게 시외버스를 이용할 수 있도록 하는 최소한의 조치로 보인다.
- ③ … 피고의 재정여건, 국가 지방단체로부터 지급받을 보조금의 수액, 교통약자의 수, 도입수요 등을 감안하여 점진적 단계적 도입을 명한다면, 휠체어 탑승설비 도입에 따른 영업 손실 등이 상당 부분 전보될 것으로 보이므로, 위와 같은 휠체어 탑승설비의 제공을 명하는 것이 위 피고의 매출액, 영업규모 등에 비추어 지나친 부담을 지우는 것이라고 보기 어렵고, 이는 위 피고가 충분히 감당 가능하고, 또한 감당하여야 하는 부담이라고 봄이 타당하다.
- ⑤ … 이 법원의 현장검증결과 휠체어 승강설비를 이용하여 버스 뒷문으로 승차하여 안전고리를 걸고 출발하는 데 소요된 시간과 안전고리를 풀고 하차하는데 소요된 시간은 각 5분 미만이었다. 운송사업자는 교통약자가 안전하고 편리하게 버스를 이용할 수 있도록 승하차 시간을 충분히 주어야 하므로 승하차 시간의 소요는 승하차 편의 제공을 거절하는데 정당한 사유가 될 수는 없다.
- ⑥ 교통약자의 승하차를 위해 5-10분 정도의 시간이 더 소요된다고 하여 다른 승객들에게 수인할 수 없을 정도의 불편을 야기한다고 보기도 어렵고, 이는 일시로나마 교통약자로서 대중교통을 이용해 본 사람이라면 느낄 수 있었던 고통과 불편함을 경험한 경우뿐만 아니라 그렇지 아니한 경우라고 하더라도 교통약자와 더불어 시외버스를 이용할 수 있게 되는 공익을 위해 누구라도 감수해야 할 사정에 해당된다(국토교통부의 제4차 교통약자 이동편의 증진계획의 사회적 환경 분석에 따르면, 고령화의 진행 등으로 인하여 2021년 말 기준 전체 인구의 약 30%가 교통약자에 해당하고, 2026년까지 연평균 약 2%가 증가할 것으로 예상된다).

## 다. 어느 범위로 적극적 조치를 인정할 것인가

### 1) 선행 사건 대법원 파기 환송 결정의 요지 및 이 사건 법원의 고려(간접강제 청구의 영향)

대법원은 선행 사건에서 적극적 조치의 범위와 관련하여 다음과 같이 실시하며 파기 환송하였다.

“비례의 원칙은 법치국가 원리에서 파생되는 헌법상의 기본원리로서 모든 국가작용에 적용되는 것이므로, 법원이 적극적 조치 판결을 할 때에도 원고와 피고를 비롯한 모든 이해관계인들의 공익과 사익을 종합적으로 비교·형량하여야 한다. 사인(私人)인 피고에게 재정 부담을 지우는 적극적 조치 판결을 할 때는 피고의 재정상태, 재정 부담의 정도, 피고가 적극적 조치 의무를 이행할 경우 국가나 지방자치단체 등으로부터 받을 수 있는 보조금을 비롯한 인적·물적 지원 규모, 상대적으로 재정 부담이 적은 대체 수단이 있는지, 피고가 차별행위를 하지 않기 위해 기울인 노력의 정도 등도 아울러 고려하여야 한다.

.....

환송 후 원심은 위에서 제시한 이익형량 요소들을 고려하여 피고 버스회사들의 차별행위를 시정하기 위한 적극적 조치의 내용을 다시 정해야 한다. 이때 휠체어 탑승설비 설치 대상 노선은 원고들이 향후 탑승할 구체적·현실적 개연성이 있는 노선으로 하되, 그 노선 범위 내에서 피고 버스회사들의 재정상태 등을 감안하여 휠체어 탑승설비를 단계적으로 설치해 나가도록 할 수도 있을 것이다. 예를 들면 피고 버스회사들이 이미 보유하고 있는 버스는 잔존 내구연한 등을 고려하여 단계적으로 휠체어 탑승설비를 설치해 나가도록 하고, 신규로 보유하게 될 버스에는 원칙적으로 휠체어 탑승설비를 설치하도록 하는 방안 등도 고려해 볼 수 있다.

그러나 일정한 기간이 지나면 원고들이 향후 탑승할 구체적·현실적 개연성이 있는 노선에 관하여 피고 버스회사들이 운행하는 모든 버스에 휠체어 탑승설비가 설치될 수 있도록 하여야 한다. 아울러 장애인차별금지법은 휠체어 탑승설비의 규격이나 성능 등에 관해 구체적인 규정을 두지 않았지만, 피고 버스회사들이 원고들에게 제공하여야 하는 휠체어 탑승설비는 원고들이 장애인 아닌 사람과 동등하게 버스를 이용하여 안전하고 편리하게 이동하는 데 지장이 없는 수준이어야 한다는 점(장애인차별금지법 제19조 제4항)도 덧붙여 둔다.”(대법원 2022. 2. 17. 선고 2019다217421 판결)

## 2) 단계적 예비적 청구취지 변경과 설문조사

재판부는 한동안 원고들에게 노선을 특정하라고 구석명하면서 원고들에게 관련 자료(가족관계증명서, 주민등록초본, 재직증명서, 재학증명서 등)를 제출할 것을 요구하기도 하였다. 그러나 이동의 자유는 노선 특정으로 이루어질 수 없다. 여행은 필요가 아니라 욕구에 따라 이루어지며, 원고들에게 주어진 상황은 늘 바뀌기 때문이다. 그렇기에 대리인단은 노선을 특정하고 싶지 않았다. 그러나 동시에 노선을 특정해서 일단 한 노선이라도 먼저 휠체어 탑승설비를 갖추게 한 다음 전선을 확대해가는 전략도 필요하다는 생각도 들었고, 이는 원고들도 같았다. 그래서 대리인단은 광주 전남 장애인차별철폐연대의 협조를 얻어 구글 설문지를 통하여 어떤 노선을 가고 싶은지에 관하여 설문조사를 진행하였고, 설문조사 결과 주거지와 노선 특정이 무관함이 드러났다.

그리하여 원고들은 주위적으로는 전체 노선을 휠체어 탑승설비를 단계적으로 설치할 것을 구하였고(이는 기각될 것이라고 판단되어), 제1예비적 청구로 신규 차량에 관하여 연차별 일정 비율로 휠체어 탑승설비를 도입

하거나, 제2예비적 청구로 신규 보유 시외버스에 관하여 광주-대구, 광주-순천, 광주-강진 노선에 휠체어 탑승설비를 도입할 것을 구하였다. 그 결과 제1예비적 청구 중 금호 익스프레스에 대한 부분이 인용되었다.

노선으로 특정되지 않았던 결정적인 이유는, 금호익스프레스가 법원의 반복된 석명에도 불구하고 2022. 11. 기준 직행노선 운행대수, 배차간격만 제출하고 전체 노선의 현황이나 차량별 운행현황을 알 수 있는 자료를 제출하지 않아, 대폐차 통해 교체될 차량 자체를 대상으로 휠체어 탑승설비 도입을 명하는 것 이외에 다른 적극적 조치 판결의 이행가능성과 특정가능성을 확보할 방안을 찾을 수 없었기 때문이다.

또한 피고 금호익스프레스의 재정향변(보조금 지원이 필요하다, 영업이익 손실이 크다)이 배척된 큰 이유는, 국토교통부가 시외버스 개조 등과 관련한 예산을 2019년부터 마련하였음에도 불구하고 피고는 2019년 한 대를 개조한 이후(개조한 그 차량도 운행하지 않고 있음) 단 한 차례도 국토부의 보조금을 신청하지 않아 관련 예산이 삭감되는 데 기여했기 때문으로 추정된다.

### 3) 탑승개연성과 노선 범위에 관한 실시 : 대법원 판결을 넘어서

광주지방법원 재판부는 적극적 조치의 범위와 관련한 대법원 판결 중 비례 원칙 판단에서 '구체적·현실적 개연성이 있는 노선'이라고 실시한 부분의 법리를 뛰어넘어 다음과 같이 판시하면서, 노선을 특정하지 않고 신규도입버스 중 일정 비율에 단계적으로 휠체어 리프트를 도입하는 것이 타당하다고 결론지었다. 이 부분이 가장 의미 있고 위로가 되는 부분이라고 생각한다.

(3) 탑승개연성에 관하여

피고 금호익스프레스가 비록 원고들에 대한 휠체어 탑승설비 미제공의 차별행위를 하였더라도, 원고들이 향후 피고 금호익스프레스의 모든 시외버스 내지 그 버스가 운행하는 모든 노선에 탑승할 ‘구체적·현실적 개연성’이 결여되어 위와 같은 적극적 조치의 내용이 비례의 원칙에 반하는 것이 아닌지 의문이 있을 수 있다(피고 금호익스프레스 역시 이를 지적하고 있기는 하다).

(가) 이 법원이 피고 익스프레스에게 휠체어 탑승설비의 제공을 명하는 것은 휠체어 사용 장애인인 원고들의 정당한 법적 권리의 실현이지, 결코 장애인에 대한 어떠한 시해를 베푸는 것이 아니다. 장애인의 이동권은 비록 헌법에 명시되지는 아니하였으나, 헌법상 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 장애인에게도 동등하게 보장하고 사회적 약자인 장애인이 인간다운 생활을 하는 데 필수적인 전제가 되는 권리로서 헌법 제10조, 제11조, 제34조 제1항 및 제5항으로부터 도출되는 기본권으로서의 지위를 가진다고 할 것이다. 장애인이 사회구성원으로서 일상을 영위하고 사회활동에 참여할 수 있으려면 언제든지 가고자 하는 곳에 접근할 수 있는 수단을 이용하는데 제한이 없어야 한다.

(나) 시외버스는 오늘날 대표적인 교통수단으로서 각종 생산활동, 경제활동의 기반이 될 뿐만 아니라 이를 통하여 사회구성원들의 이동 및 지식, 문화, 기술의 교류와 전파가 이루어진다. 그에 따라 시외버스의 이용은 출퇴근 등에만 국한된 것이 아니라 교육, 의료, 친교·여가 등 다양한 목적으로 운행이 이루어지고 있다. 즉 시외버스는 단순한 운송수단으로서의 기능에 그치는 것이 아니라 건전한 사회공동체의 형성·유지를 담보하는 하나의 수단으로서 기능하고 있다. 이렇듯 우리는 시간과 장소에 구애받지 않고 각자의 선호와 필요에 따라 시외버스를 이용하여 지역과 지역을 넘어 타인과 상호작용하고, 기본적인 생활관계를 형성하며, 사회구성원의 삶을 영위하고 있다. 그런데 장애인인 원고들을 장애인이 아닌 사람들의 경우와

달리 불 합리적인 이유가 없으므로, 원고들 역시 사회구성원의 일원으로서 그들 스스로 내지 조력을 받아 장애인이 아닌 사람과 마찬가지로 언제, 어디서나 자신의 필요에 따라 시외버스를 이용할 수 있다고 할 것이고, 이러한 이용 가능성이 상존하는 이상 그 자체로 탑승의 '구체적·현실적 개연성'이 인정된다고 보아야 한다. 앞서 원고들이 버스 탑승을 실제로 시도하지 아니하였더라도, 원고들과 피고 금호익스프레스 사이에 구체적 권리 또는 법률관계에 관한 분쟁이 있다고 본 것은 이러한 판단을 전제로 한 것이다.

- (다) 만일 피고 금호익스프레스의 운행 노선 가운데 탑승의 유의미한 개연성이 있는 노선만이 적극적 조치의 대상이 된다고 볼 경우, 이를 판단하기 위해서는 객관적 자료로써 비교적 용이하게 확인 가능한 원고들과 그 가족의 주거지, 직장, 학교 소재지 등을 기준으로 삼을 수밖에 없다고 보인다.

그런데 이 법원의 원고들의 직장, 학교, 가족 및 친척 주거지 등에 관한 석명 과정에서 원고들은 이동권이 극도로 제한된 장애인으로서 광주로부터 멀리 떨어진 곳에 직장을 얻거나 진학할 수조차 없었고, 친척과 왕래하지도 못하여 이제부터라도 직장을 구하거나 원하는 학교에 진학하고, 친구들과 왕래하고자 이 사건 소송을 제기하게 되었음에도, 차별적인 상황에 처하여 포기할 수밖에 없었던 사정을 고려하지 않은 채 탑승의 개연성 있는 시외버스 운행노선을 특정할 것을 요구하는 법원의 석명에는 응할 수 없는 불가피한 사정이 있음을 밝혔다. 또한, 이 사건 소 제기 당시인 2017년 원고 김은숙, 윤정표는 바다에 가보고 싶어 순천행 버스표를, 원고 박영석은 당시 모친과 누나가 살고 있던 안산에 가기 위해 안산행 버스표를 구매하였다가 휠체어가 실리지 않아 탑승을 포기하였고, 이 사건 소 계속 중 원고 중 일부는 이사하거나 새로운 직업을 갖게 되는 등 생활환경에 변화가 있었으며, 제2예비적 청구취지로 대구에 소재한 대학교에 진학할 꿈을 가진 원고 배영준의 경우 광주-대구 노선을 특정하였고, 나머지 원고들은 버스표를 구매하였다가 반환하였던 광주-순천 노선, 여행을 가고 싶은 곳으로 바다가 있는 도시이며 기차가 다니지

않는 광주-해남, 광주-강진 노선을 특정하였다.

결국 가족, 친척, 취업 유무 등은 각자가 처해있는 상황, 입장, 이해관계, 가치관, 경제적 상황, 장애의 유형·정도에 따라 다를 수밖에 없고, 여기에 장애인들은 역사적으로 교육이나 고용 등 일상생활에서 차별을 받아온 소수자로서 진학이나 취업에 어려움을 겪어왔던 점을 감안하면, 원고들의 장애 이용 가능성이 상존함에도 위와 같은 기준을 내세워 탑승할 구체적·현실적 개연성의 증명을 요구하는 것은 장애인에 대한 사회적 차별을 확대 내지 재생산하는 부당한 결과가 될 수 있어 장애인차별금지법의 입법목적과 취지에도 부합하지 않는다.

- (라) 나아가 '구체적·현실적 개연성'의 개념은 내외부적인 요인에 수반하여 언제든지 변화될 수 있는 가변적인 개념이지, 정형화된 고정적 개념이 아니므로, 이동권이 제한된 장애인들에 대해서는 이를 완화하여 해석함이 타당하다. 탑승할 개연성이 있는 노선을 현재 탑승한 적이 있거나 탑승을 시도한 적이 있는 노선으로 특정하기보다 장차 원고들이 탑승할 수 있는 노선으로 넓게 해석하고, 해외 사례처럼 탑승 전 2~3일 이내 미리 예약을 권고함으로써 휠체어 탑승 설비가 설치된 버스를 배정한다면 비례의 원칙에 부합하게 운영될 수 있다.

### 3. 승하차 플랫폼 정당한 편의제공 불이행 관련: 금호고속에 대한 청구기각

터미널을 운영하고 있는 금호고속에 대하여 청구가 기각된 이유는, 금호고속이 2024년 터미널을 (주)광주신세계에 양도하고 사업면허도 이전한 것으로 보이기에 책임 주체가 아니라고 판단되었기 때문이다.

이에 관하여는 항소심에서 광주신세계에 사실조회 및 보조참가신청을 할 계획이다.

# 가명처리는 ‘처리’가 아니라고 보아 정보주체의 처리정지요구권을 부정한 대법원 판결

– 대상판결 : 대법원 2025. 7. 18. 선고 2024다210554 판결

최호웅 민변 디지털정보위원회

## I. 서론

2020년 「개인정보 보호법」 개정을 통해 도입된 ‘가명정보의 처리에 관한 특례’(제3절)는 개인정보처리자가 가명처리 한 가명정보를 정보주체의 동의 없이도 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등이라는 목적으로 처리할 수 있도록 규정하고 있으며 해당 목적은 ‘산업적·상업적’ 목적까지 포함된다고 해석된다.<sup>1</sup>

그러나, 이러한 특례 규정이 정보주체의 헌법상 기본권인 ‘개인정보자기결정권’을 어디까지 제한할 수 있는지는 여전히 논란의 대상이며, 제도적으로 이를 명확히 하고 사회적 합의를 도출하여야 하는 상황이다. 더군다나 인공지능기술 시대의 도래와 함께 데이터는 새로운 자본으로 부상하였고, 이에 따라 데이터의 활용과 정보주체의 권리 보호 사이의 균형을

<sup>1</sup> 개인정보보호위원회, “가명정보 처리 가이드라인” 2024. 12면. ‘과학적 연구’란 과학적 방법을 적용하는 연구로서 자연과학, 사회과학 등 다양한 분야에서 이루어질 수 있고, 기초연구, 응용연구뿐만 아니라 새로운 기술·제품·서비스 개발 및 실증을 위한 산업적 연구도 해당함이라고 해석하고 있음

맞추는 것이 중요한 법적 과제가 되었다.

해당 특례 조항은 정보주체의 헌법상 기본권인 ‘개인정보자기결정권’을 제한하는 것으로, 시민사회에서는 가명처리 단계에서 정보주체가 어떠한 권리를 행사할 수 있는지, 특히 개인정보 보호법 제37조에서 규정하고 있는 ‘처리정지요구권’을 행사하여 가명정보 활용에 대한 통제권을 인정받을 수 있는지에 대한 문제의식을 바탕으로 이 사건 처리정지 소송을 진행하게 되었다.

이 사건 1심(서울중앙지방법원 2023. 1. 19. 선고 2021가합509722 판결) 및 원심(서울고등법원 2023. 12. 20. 선고 2023나2009236 판결)에서는 특례 조항에 따른 가명정보 활용에 대하여 정보주체는 당연히 처리정지요구권을 행사할 수 있으며, 이러한 정보주체의 권리가 보장되지 못하면 정보주체의 개인정보자기결정권이 침해될 수 있다고 판단하여 원고들의 청구를 인용하였다.

그럼에도 불구하고 본 평석의 대상이 되는 대법원 판결(대법원 2025. 7. 18. 선고 2024다210554 판결)에서는 ‘가명처리’를 단순한 안전조치로 해석하여 처리정지 요구권의 대상이 되지 않는다고 판단하며 원심을 파기하였다.

본 평석에서는 대상 판결이 판결이유로 제시한 ‘가명처리’의 법적 성격과 처리정지요구권에 대한 해석이 위헌적인 법률해석임을 밝히고, 특히 신산업 육성이라는 입법 취지를 고려하더라도 대상 판결이 정보주체의 개인정보자기결정권을 지나치게 침해하고 있는 판결임을 논하고자 한다.

## Ⅱ. 대상 판결

대법원 2025. 7. 18. 선고 2024다10554 처리정지 판결 (관여법관: 재판장 대법관 마용주, 대법관 노태약, 주심 대법관 서경환, 대법관 신숙희)

## Ⅲ. 사안의 개요

### 1. 소 제기 경위

- 가. 원고들은 정보통신서비스제공자인 피고와 이동통신 서비스 이용계약을 체결한 사람들이다.
- 나. 피고는 위 계약을 체결하면서 원고들로부터 개인정보의 수집·이용 및 제3자 제공에 관한 동의서를 받아 원고들의 개인정보를 수집한 개인정보처리자이다.
- 다. 원고는 2020. 10. 19. 피고에게 “향후 원고의 개인정보를 피고 혹은 제3자의 과학적 연구, 통계, 공익적 기록보존의 목적으로 가명처리하는 것에 대하여 처리정지를 요구한다.”라는 내용의 「개인정보 보호법」 제37조 제1항 상의 처리정지요구를 하였으나, 피고는 2020. 10. 30. 원고의 처리정지 요구를 거절하는 회신을 하였다.
- 라. 원고들은 2021. 2. 8. 피고를 상대로 “피고는 원고들에 대한 개인정보를 개인정보 보호법 제28조의2(가명정보의 처리)에 의한 가명정보로 처리하여서는 아니된다”라는 가명정보 활용에 대한 처리정지를 요구하는 이 사건 소를 제기하였다.

## 2. 원심의 판결

이에 대하여 이 사건 1심과 원심은 「개인정보 보호법」 제28조의2에서 정한 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존의 목적을 위한 가명처리가 같은 법 제37조 제1항의 처리정지요구의 대상에 포함된다고 판단하여 원고들의 청구를 인용하는 판결을 하였다(1심: 서울중앙지방법원 2023. 1. 19. 선고 2021가합509722 판결, 원심: 서울고등법원 2023. 12. 20. 선고 2023나2009236 판결).

## 3. 대법원의 파기 환송 판결

그러나, 대법원은 대상 판결(피고가 상고)에서 ‘가명처리’가 개인정보 보호법 상 “처리”에 해당하지 않고 처리정지요구의 대상에 해당하지 않는다고 하면서 원심판결을 파기하고사건을 서울고등법원에 환송하였다.

## IV. 대상 판결의 요지

대법원은 대상 판결을 통하여 ‘가명처리’가 개인정보 보호법 상 “처리”에 해당하지 않고 처리정지 요구의 대상에 해당하지 않는다고 하면서 아래와 같은 이유를 설시하였다.

- ① 「개인정보 보호법」 제37조 제1항 제1문은 “정보주체는 개인정보처리에 대하여 자신의 개인정보 처리의 정지를 요구하거나 개인정보 처리에 대한 동의를 철회할 수 있다.”라고 하여 처리정지의 대상이

개인정보에 대한 “처리”임을 전제로 하고 있고, 2020. 2. 4. 법률 제 16930호로 개정되기 전의 구 「개인정보 보호법」 제2조 제2호는 “처리”를 ‘개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정, 복구, 이용, 제공, 공개, 파기, 그 밖에 이와 유사한 행위’로 정의하였다. 그런데 2020. 2. 4. 법률 제16930호로 개정된 구 「개인정보 보호법」(2023. 3. 14. 법률 제19234호로 개정되기 전의 것) 제28조의2 제1항은 “개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.”라고 규정하여 가명정보의 활용범위를 정하였고, 같은 법 제2조는 “가명정보”를 ‘가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보’(제1호 다목)로, “가명처리”를 ‘개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것’(제1의2호)으로 정의함으로써 “가명처리”를 같은 법 제2조 제2호의 “처리”와는 별도로 규정하였다.

- ② “가명처리”는 그 개념적 정의에 의하더라도 개인정보에 대한 식별의 위험성을 낮추는 방법이므로, 정보주체에 대한 권리 또는 사생활 침해의 위험을 발생시킬 수 있는 「개인정보 보호법」 제2조 제2호에서 규정한 여러 유형의 개인정보 “처리”와는 구별된다. 같은 법 제3조 제7항에서 “개인정보처리자는 개인정보를 익명 또는 가명으로 처리하여도 개인정보 수집목적 달성을 할 수 있는 경우 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여, 익명처리로 목적을 달성할 수 없는 경우에는 가명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다.”라고 규정한 것은 가명처리를 익명처리에 준하는 개인정보 보호조치로 분류

한 것으로 볼 수 있다. 또한 “가명처리”는 더 이상의 처리가 가능하지 않도록 개인정보 자체를 삭제하거나 파쇄 또는 소각하는 개인정보의 파기와도 개념적으로 구분이 되는 행위이다.

- ③ 이러한 사정에다가 데이터 관련 신산업 육성이 범국가적 과제로 대두되고 인공지능, 클라우드, 사물인터넷 등 신기술을 활용한 데이터 이용이 필요한 상황에서 데이터의 이용을 활성화하기 위한 가명정보조항의 입법취지를 고려하면, “가명처리”는 「개인정보보호법」 제37조 제1항 제1문에서 처리정지 요구의 대상으로 정한 개인정보 “처리”에 해당하지 않는다고 보아야 한다.

## V. 대상 판결 검토

### 1. 근본적인 문제점

가. 개인정보 보호법은 헌법상 기본권인 ‘개인정보자기결정권’을 구체화하기 위하여 개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 제정된 법으로, 개인정보처리자가 정보주체의 개인정보를 처리할 때 정보주체에게 보장해야 하는 권리와 의무 등에 대하여 규정하고 있다.

나. 한편, 개인정보 보호법은 원칙적으로 정보주체의 ‘동의’에 기반하여 개인정보를 수집·이용하고, 예외적으로 특별한 사정이 있는 경우 동의없이 수집·이용 등 활용할 수 있도록 정하고 있다(제15조 내지 제19조). 이에 개인정보를 ‘동의’없이 활용하는 것에 대한 요구가 존재하였고, 2020. 2. 4. 개인정보 보호법 개정으로 “제3장 제3절 가

명정보의 처리에 관한 특례”를 신설하여 개인정보처리자가 ‘통계 작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등’의 제한된 목적 하에 동의없이 가명정보를 처리할 수 있게 되었다(제28조의2 내지 제28조의7).

다. 가명정보는 추가적인 정보 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리한 개인정보이지만, 그 본질이 개인정보이기 때문에 ①추가 정보의 결합, ②누적 또는 반복 처리로 인한 식별, ③비식별 기술의 부적절성 등의 과정에서 ‘재식별’이 가능하므로 가명정보에 대한 정보주체의 권리, 즉 개인정보의 열람 및 전송요구권, 정정 및 삭제권, 처리정지요구권, 자동화된 의사결정에 대한 거부·설명요구권 등의 권리는 ‘개인정보의 가명처리’ 행위에 대해서도 원칙적으로 보장되어야 한다(개인정보 보호법 제35조 내지 제37조의2).

라. 그런데 대상 판결은 ‘가명처리’가 개인정보 보호법 제2조 제2호에서 규정한 여러 유형의 개인정보 “처리”와는 구별되는 ‘개인정보 안전조치’라면서 개인정보 보호법 제37조 제1항 제1문에서 처리정지요구의 대상으로 정한 개인정보 ‘처리’에 해당하지 않는다고 판단함으로써 인하여 정보주체의 헌법상 권리인 ‘개인정보자기결정권’을 심대하게 침해하는 내용의 판결을 한 것이다.

## 2. 대상 판결의 위헌성

가. 개인정보 보호법 제3절 “가명정보의 처리에 관한 특례” 규정의 의미

### 1) ‘개인정보’로서의 가명정보

“가명정보”는 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위하여 추가정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보이지만 추가

정보의 결합을 통하여 언제든지 특정 개인을 식별할 수 있기 때문에 시간·비용·기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없는 정보인 “익명정보”[개인정보 보호법 제58조의2(적용제외)]와 달리 개인정보로 규율하고 있다(개인정보 보호법 제2조 제1호).

## 2) 개인정보 합법처리의 근거로서 정보주체의 동의

개인정보 보호법은 제3장(개인정보의 처리)에서 개인정보처리자가 합법적으로 정보주체의 개인정보를 처리하기 위한 요건을 규정하고 있으며, 이러한 요건을 갖추지 못한 개인정보의 처리는 위법한 개인정보 처리로서 금지하고 있다. 개인정보 처리의 근거를 명시하고 있는 동법 제15조 제1항 중 제1호에 따르면 개인정보처리자는 정보주체의 동의를 받아 개인정보를 수집하고 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

또한 동법 제18조에 따르면 개인정보처리자는 개인정보를 동법 제15조 제1항에 따른 범위를 초과하여 이용할 수 없다. 즉 개인정보처리자는 애초 정보주체로부터 동의를 받은 수집 목적의 범위를 초과하여 개인정보를 이용할 수 없으며, 범위를 초과하여 이용하거나 제3자에게 제공하기 위하여는 정보주체로부터 별도의 동의를 받도록 하고 있다.

## 3) 가명정보의 처리에 관한 특례 규정의 의미

종전에는 개인정보처리자가 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여도 그것이 정보주체의 동의를 받아 수집·이용하고자 하는 애초의 목적 범위를 초과하는 경우에는 정보주체의 동의 없이 처리할 수 없었다(법 제15조 및 제18조).

하지만, 현행 개인정보 보호법은 제3장 제3절 “가명정보의 처리에 관한

특례” 규정을 신설하여 당초의 수집 목적 범위 외라고 하더라도 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 처리할 수 있도록 하면서도 이 경우에는 “가명정보” 형태로만 처리하도록 한 것이다.

즉, 추가 정보의 사용·결합 없이도 특정 개인을 알아볼 수 있는 형태의 정보로는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여도 정보주체의 동의 없이 처리할 수 없으며, 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등의 목적이 아니면 가명정보라고 하더라도 정보주체의 동의 없이 당초의 목적범위를 초과하여 처리할 수 없다는 의미이다.

정리하자면, 가명정보의 처리에 관한 특례 규정은 정보주체의 동의 없이 당초의 목적 범위를 넘어 개인정보처리자가 개인정보를 처리할 수 없다는 합법처리의 근거(법 제15조 및 제18조)에 대한 예외 규정인 것이다.

원고들이 제기하고 있는 이 사건 청구는 가명처리 되어 있지 않은 자신의 일반개인정보에 대하여 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등이라는 목적 외 사용을 위한 개인정보 보호법 제28조의2(가명정보의 처리 등)의 처리를 정지할 것을 법 제37조(개인정보의 처리정지)에 기하여 요구하는 것이다. 이는 대법원과 피고가 일부 왜곡하여 주장하는 바와 같이, 자신의 개인정보에 대한 ‘안전조치’를 중단해 달라는 것이 아니었다.

또한, 위와 같이 가명정보의 처리에 관한 특례 규정은 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권을 구체화하고 있는 동법 제15조 및 제18조의 예외 규정으로 정보주체의 헌법상 개인정보 자기결정권을 제한하고 있으므로, 해당 특례 규정은 문언에 따라 엄격하게 해석되어야만 할 것이다.

## 나. 과잉금지원칙 위반

1) 개인정보 보호법 가명정보의 처리에 관한 특례 규정 제28조의7(적용범위)에서는 ‘가명정보’에 대하여 정보주체의 권리를 대부분 제한하고 있다.

원고들이 1심 및 파기환송 전 2심에서도 밝힌 바와 같이 개인정보 보호법 제28조의7에서 가명정보에 대한 정보주체의 권리를 제한하고 있는 이유는 1) 동 특례규정을 통해 처리가 허용된 가명정보를 특정 개인을 알아보기 위한 목적으로 처리하는 것을 금지하고 있고(동법 제28조의5 제1항), 2) 추가 정보가 결합되지 않는 한 가명정보 그 자체로 개인을 식별하는 것이 불가능하기 때문이다. 즉, 특례규정은 일정한 안전 장치를 두고 예외 조항을 규정한 것일 뿐, 가명정보의 활용 활성화만을 목적으로 폭넓게 예외를 두고 있는 것이 아니다.

이미 가명처리 된 ‘가명정보’에 대하여는 특정 개인을 알아볼 수 없다는 특성으로 인해 정보주체가 동법 제37조 상의 처리정지요구권을 행사하기가 현실적으로 어려울 수 있다고 하더라도, 가명처리 전의 ‘개인정보’에 대하여 정보주체는 개인정보처리자에게 ‘가명처리’를 정지해 줄 것을 요구할 수 있고, 개인정보처리자는 처리정지요구에 응하는 것은 전혀 불가능하지 않다.

따라서, 이를 종합하면 이미 가명처리 된 ‘가명정보’에 대하여만 개인정보 보호법 제28조의7에 따라 정보주체의 권리가 제한된다고 해석되는 것이 타당한 해석이라고 할 것이다(대법원 2010. 12. 23. 선고 2010다81254 판결 참조).

2) 이 사건 원고들은 개인정보 보호법 제28조의7의 규정을 정보주체가

일반 개인정보 상태에서도 처리정지요구권을 행사할 수 없다는 취지로 해석하게 되면, 정보주체인 원고들의 개인정보자기결정권이 거의 배제되어, 정보주체로서 어떠한 개인정보자기결정권도 행사할 수 없게 되며, 정보주체와 개인정보처리자 사이의 권리 충돌을 조화롭게 해결할 수 없다고 주장하였다.

앞에서 살핀 바와 같이 가명정보 처리에 관한 특례 규정에 따른 가명정보 처리는 정보주체의 동의 없이도 당초에 동의 받은 목적범위를 넘어 정보를 활용을 하기 위한 일련의 처리 과정이다.

그런데, 위와 같은 가명정보에 관하여 행사할 수 있는 정보주체의 권리는 개인정보 처리방침을 통한 가명정보 처리 현황에 대한 확인 가능성 뿐이다.

이 사건 처리정지요구권이 개인정보 보호법 제37조 제1항에 의하여 인정되어야 하는 것은, 가명정보의 처리에 관하여 이후에 개인정보처리자에게 어떠한 보호의무가 부여되어 있는지 무관하게, 이 사건 1심과 파기 환송 전 원심이 인정한 바와 같이 가명정보의 처리에 관한 특례 조항에 따른 처리가 이루어지기 전에 정보주체에게 부여되는 유일한 개인정보자기결정권이기 때문이다.

그리하여, 이 사건 제1심 판결에서도 ① 개인정보 보호법은 정보주체의 가명정보에 대한 자기결정권을 현저하게 제한하고 있는 이상, 정보주체의 식별가능정보 가명처리에 대한 처리정지 요구권 행사는 가명정보에 관하여 가지는 사실상 유일한 결정권 행사방법에 해당하는 것으로 볼 수 있는 점, ② 반드시 정보주체의 식별가능정보 가명처리에 대한 처리정지 요구권의 행사를 원천적으로 제한하여야만 피고가 주장하는 바와 같은 개정된 개인정보 보호법이 가명정보에 관한 규정을 신설한 목적을 실현할 수 있다고 단정할 수 없는 점, ③ 오히려 정보주체의 식별가능정보 가명처리

에 대한 처리정지요구권의 행사를 특정한 사유로 제한하거나 개인정보처리자의 거절사유를 폭넓게 인정하는 방법으로 식별가능정보 가명처리에 대한 처리정지 요구권의 행사를 일부 제한하는 것이 기본권의 최소 침해의 원칙에도 부합하는 점 등을 고려하면, 식별가능정보의 가명처리에 대한 정보주체의 처리정지 요구권의 행사를 원천적으로 제한함으로써 침해되는 정보주체의 사익이 그로 인하여 얻을 수 있는 공익에 비하여 결코 작다고 단정할 수 없다고 판단한 것이다.

3) 그런데, 대법원은 대상 판결 이유에서 “데이터 관련 신산업 육성이 범국가적 과제로 대두되고 인공지능, 클라우드, 사물인터넷 등 신기술을 활용한 데이터 이용이 필요한 상황에서 데이터 이용을 활성화하기 위한 가명정보조항의 입법취지를 고려하면”이라는 설시를 한 바가 있다.

그러나, 신산업 육성을 도모한다는 입법 목적은 정보주체의 처리정지 요구권 보장과 얼마든지 양립가능하며, 이러한 추상적 입법 목적만으로 정보주체의 처리정지요구권을 제한하는 것은 정당화될 수 없다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 대법원의 대상 판결은 위와 같은 입법취지를 내세워 가명정보 활용을 위한 ‘가명처리’에 대하여 그 의미를 법적 근거 없이 개인정보처리자의 ‘처리’가 아니고 ‘안전조치’에 불과하므로 처리정지 요구권의 대상이 되지 않는다는 위헌적인 판단을 한 것이다.

4) 참고로 유럽연합 일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR) 규정에서도 ‘반대권’ 인정을 통하여 정보주체의 권리를 보장하고 있다.

GDPR에서는 우리 개인정보 보호법 제37조 제1항 상의 ‘처리정지요구

권'과 성질이 유사한 '반대권'을 아래와 같이 정보주체의 권리로 보장하고 있다.

GDPR 제89조 제1항에 따라 개인정보가 과학적 또는 역사적 연구 목적이나 통계 목적으로 처리되는 경우, 정보 주체는 공익상의 이유로 수행되는 업무 수행에 필요하지 않는 한 자신의 특정 상황과 관련된 개인정보 처리에 이의를 제기할 권리가 부여된다.

즉, GDPR은 법 제28조의2에 의한 가명정보 활용과 같은 경우에도 동의 없는 목적 외 활용에 대하여 정보주체가 반대권을 행사할 수 있는 권리를 보장하고 있다.

<p><b>Article 21 Right to object</b></p> <p>1. The data subject shall have the right to object, on grounds relating to his or her particular situation, at any time to processing of personal data concerning him or her which is based on point (e) or (f) of Article 6(1), including profiling based on those provisions. <u>The controller shall no longer process the personal data unless the controller demonstrates compelling legitimate grounds for the processing which override the interests, rights and freedoms of the data subject or for the establishment, exercise or defence of legal claims.</u></p>	<p><b>제21조 반대권</b></p> <p>1. 정보 주체는 자신의 특정 상황과 관련된 이유로, 제6조 제1항 (e) 목 또는 (f)목에 근거한 개인정보 처리(이와 관련된 프로파일링 포함)에 대해 언제든지 반대할 권리를 가진다. <u>정보 관리자는 정보 주체의 이익, 권리, 자유를 초월하는 강력한 정당한 처리 근거를 입증하거나 법적 청구의 성립, 행사 또는 방어를 위해 필요한 경우를 제외하고 더 이상 개인정보를 처리하지 않아야 한다.</u></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>6. <u>Where personal data are processed for scientific or historical research purposes or statistical purposes pursuant to Article 89(1), the data subject, on grounds relating to his or her particular situation, shall have the right to object to processing of personal data concerning him or her, unless the processing is necessary for the performance of a task carried out for reasons of public interest.</u></p>	<p>6. 제89조 제1항에 따라 개인정보가 과학적 또는 역사적 연구 목적이나 통계적 목적으로 처리되는 경우, 정보 주체는 공익상의 이유로 수행되는 업무 수행에 필요하지 않은 한 자신의 특정 상황과 관련된 개인정보 처리에 이의를 제기할 권리가 있다.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## VI. 결론

대상 판결은 가명정보 활용을 통한 데이터 이용 활성화라는 정책적 목적을 중시하여, 가명처리를 개인정보 보호법 제37조 제1항의 처리정지 요구권 대상에서 제외하였다. 그러나 이러한 해석은 가명정보가 법적으로 여전히 ‘개인정보’로 규율되고 있으며, 가명처리 또한 개인정보를 특정 목적을 위하여 활용 가능하게 만드는 일련의 ‘처리’ 행위라는 점을 간과한 것이다. ‘가명처리’가 단순한 안전조치에 불과하다고 보아 정보주체의 권리 행사를 원천적으로 배제하는 것은 개인정보 보호법 체계 전반과 그 근간을 이루는 헌법 상 개인정보자기결정권의 취지에 부합한다고 보기 어렵다.

특히 가명정보의 처리에 관한 특례 규정은 정보주체의 동의에 기반한 합법처리의 원칙에 대한 예외를 인정하는 규정인 만큼, 그 해석은 엄격하

게 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 대상 판결은 추상적인 신산업 육성 및 데이터 이용 활성화라는 입법 목적을 내세우며 정보주체의 처리정지요구권을 전면적으로 배제함으로써 과잉금지원칙에 반하는 법해석과 적용을 하였다고 본다. 가명처리 이전 단계에서조차 정보주체가 자신의 개인정보 활용에 대하여 어떠한 통제권도 행사할 수 없게 된다면 가명정보 제도는 개인정보 보호를 전제로 한 활용제도가 아니라 개인정보자기결정권을 형해화하는 수단으로 전락할 위험이 있다.

결국 대상 판결은 가명정보 제도의 활용 가능성을 지나치게 강조한 나머지, 정보주체의 개인정보자기결정권에 대한 실질적 보장을 후퇴시켰다는 한계를 지닌다. 비교법적으로 보더라도, 유럽연합의 GDPR은 과학적 연구나 통계 목적의 개인정보 처리에 대하여도 정보주체에게 반대권을 인정하고 있으며, 이는 데이터 이용과 기본권 보호가 충분히 조화될 수 있음을 보여 준다. 향후 파기환송심 및 헌법소원, 입법과정에서는 가명정보 활용과 정보주체 권리 보장 사이의 균형을 재정립하여, 데이터 기반 사회에서도 개인정보 보호법이 기본권 보장의 보루로 기능할 수 있도록 해석론 및 제도 개선이 이루어질 필요가 있을 것이다.

## 입법제안

1. 조합원 자익권 공익권의 부재와 소비자생활협동조합법 개정 방향 | 동행
2. 대체복무제도 도입 이후, 병역거부 문제는 해결되었을까? | 장길완
3. 후천성면역결핍증예방법(에이즈예방법) 전부 개정안 | 주선민



입법제안 1

조합원 자익권 공익권의 부재와  
소비자생활협동조합법 개정 방향<sup>1</sup>

공익변호사와 함께하는 동행

제1절 논의 배경

2012년 「협동조합 기본법」 제정을 계기로 우리 사회에서 협동조합에 대한 인식의 전환이 일어나기 시작했다. 농협, 수협 등 개별법에 근거해 설립된 협동조합이 오랫동안 운영되어 왔지만,<sup>2</sup> 협동조합의 정체성에 대한 논의는 미약했다. 협동조합은 일반 기업에서 발생하는 노동 및 경영 문제가 그대로 노출되면서 차별성을 보여주지 못했다. 그러나 협동조합 기본법 제정을 전후로 협동조합을 확산시키기 위한 사회 분위기가 형성되면서 협동조합은 “민주적으로 운영되는 사업체”이라는 이미지를 얻었다.

1995년 국제협동조합연맹(ICA)은 ‘협동조합 정체성 선언’에서 협동조

1 이 원고는 공익변호사와 함께하는 동행이 발간할 소비자생활법 개정 보고서에서 일부를 발췌한 것이다.  
2 1957년 농업협동조합법, 1961년 중소기업협동조합법, 1962년 수산업협동조합법, 1963년 연연초생산협동조합법, 1972년 신용협동조합법, 1980년 산림조합법, 1982년 새마을금고법, 1999년 소비자생활협동조합법이 제정되었다.

합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체”로 제시했다(ICA, 2015).<sup>3</sup> 그런데 협동조합의 개념 정의는 약간의 착시를 일으킨다. 협동조합은 1인 1표의 민주적 의사결정 제도를 가진 조직이지, ‘민주적으로 운영되는 조직’이 아니다. 협동조합은 사업체로서 영리기업과 같은 방식으로 운영될 가능성이 있기 때문에 설립 목적에 부합한 운영이 이루어질 수 있도록 자본의 속성을 통제하기 위한 제어 장치로 민주적 제도를 두고 있다.

우리 사회가 협동조합에 특별한 의미를 부여하는 이유는 사업체임에도 불구하고 이윤추구를 목적으로 설립하지 않고 자본에 기반한 의사결정 방식을 채택하지 않기 때문이다. 즉 협동조합은 구성원인 조합원이 조직을 민주적으로 운영(통제)하기 위한 제도가 존재하고 이를 실행시키고자 하기 때문이다. 하지만 협동조합이 사업체로서 시장에서 경쟁할 때 민주적 제도를 걸림돌로 여기거나 협동조합 경영진이 조합 운영에 관여하는 조합원을 불편하게 느끼며 조합원의 참여를 높이기 위한 행동에 소극적일 수 있다. 협동조합의 민주적 실체는 협동조합에 따라 또는 상황에 따라 언제든지 달라질 수 있다. 협동조합에 있어 민주성은 지향적 특성이지만 일반적 특성이 아니기 때문이다. 이런 점에서 협동조합이 민주적으로 운영되는지 점검하는 것은 협동조합의 정체성을 유지하며 사업을 하는가를 살피는 필수적 절차이다.

아쉽게도 우리나라에서 협동조합의 발전을 위해 민주적 운영을 강화하

---

**3** 1995년 국제협동조합연맹의 협동조합에 대한 전체 정의는 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 염원을 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 결사체”이다.

기 위한 논의는 미미했다. 협동조합의 성장과 발전을 위한 생태계 조성은 대부분 설립, 사업 확장에 필요한 지원책 마련으로 귀결되는 모습이다. 협동조합 기본법에 근거하여 2013년부터 수립된 협동조합 기본계획은 2020년 제3차 계획(2020~2022년)에서야 ‘자율규제’의 이름으로 ‘자율공시 강화’와 ‘협동조합의 정체성 강화를 위한 제도 개선’ 사항들이 제시되었다. 조합원의 견제 기능 활성화 차원에서 제시된 조합원의 총회 소집청구권과 의안제안권은 현재까지 도입되지 않고 있다. 2024년 8월에 제1차 소비자생활협동조합 발전계획에서도 조합원의 총회 소집청구권 및 의안제안권 도입이 제시됐으나 2025년 4월 생협법 개정에서 이루어지지 않았다.

협동조합 당사자 및 연대체는 협동조합 성장을 위해 꾸준히 대정부 요구안을 마련하고 있지만, 협동조합의 투명성 및 민주적 운영을 강화하기 위한 내용을 담지 못하고 있다. 지역 아이쿱생협이 해산을 하면서 중요재산을 이사회 의결만으로 처분해버린 사건,<sup>45</sup> 차입금 한도 결의를 초과한 차입, 매장사업 부분을 주식회사로 분리하고 노동자 조합원들에게 주식을 사도록 강요한 것,<sup>6</sup> 협동조합의 대리인 문제<sup>7</sup> 등이 그것이다. 정부와 협동조합인 모두 협동조합 조합원이 조직을 민주적으로 운영하는 것이 중요하다고 인식하고 있지만 이를 점검하고 강화하기 위한 노력이 부족한 게 현

4 협동조합연대체의 대정부 요구안은 생협법개정추진위원회(2020), 한국사회적경제연대회의(2020), 한국사회연대경제(2025)를 참고할 수 있다.

5 경향신문(2025. 11. 27.), [세상읽기] 아이쿱생협의 A씨들을 위하여, <https://www.khan.co.kr/article/202511272156005#ENT>, 2026. 2. 3. 열람

6 한국농어민신문(2025. 11. 21.), ‘을’이 된 아이쿱 생산자…“9월부터 대금 못 받았다”, <https://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=341910>, 2026. 2. 3. 열람

7 이로운넷(2025. 12. 8.), 한국노동사회연구소 “협동조합도 ‘대리인 문제’ 발생 우려… 아이쿱생협 사례 분석”, <https://www.eoun.net/news/articleView.html?idxno=68665>, 2026. 2. 3. 열람

실이다.

이런 가운데 협동조합 내에서 협동조합의 정체성과 충돌하는 사건들이 끊이지 않고 있다.<sup>8</sup> 사회운동적 성격이 강했던 소비자생활협동조합에서 경영진의 비리 및 배임 의혹이 제기되는 등 조합원의 민주적 운영이 작동하지 않는 모습을 드러내고 있다. 이와 같은 현상을 일부 협동조합의 일탈적인 사례로 넘긴다면 협동조합에 내재한 문제를 증폭시킬 수 있다. 사실 협동조합의 경영진은 일반 기업보다 더 많은 권한을 가지고 있고 (Spear, 2004), 일반 기업에서와 같이 대리인 문제를 드러낸다(Seo et al., 2024). 즉 협동조합에서 이사회에 대한 조합원의 영향력과 경영진에 대한 이사회 영향력이 미미하기 때문에(Conrnforth, 2004; Spear, 2004), 협동조합은 조합원과 괴리된 채 운영될 수 있다.

문제가 이와 같음에도 불구하고 현행 「소비자생활협동조합법」(이하 ‘생활협법’이라 한다)은 조합원들이 민주적 통제를 가할 수 있는 공익권과 자익권에 관한 규정을 찾아보기 어려운데, 이는 주식회사나 다른 협동조합 관련 법령에 규정된 최소한의 내용조차 포함하고 있지 않다. 이에 관하여 관련 소송에서 드러난 문제 중 합병·분할 관련한 문제에 집중하여 현행법의 문제와 유사 법령들 및 일본 「소비생활협동조합법」(이하 ‘소비생활협법’이라 한다)<sup>9</sup>을 비교하여 살펴보면서 개정안을 제시해 보겠다.

---

8 오마이뉴스(2024, 6. 27.), 아이쿱생활 지역조합 잇따라 해산, 기이하다. [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003041981](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003041981), 2026. 2. 3. 열람

9 우리나라 생활협법과 비슷하게, 일본에는 소비자의 생활 안정을 위해 소비생활협동조합의 설립·운영·감독을 규율하는 「소비생활협동조합법」을 두고 있다.

## 제2절 조합원의 통제권 강화 : 공익권 신설

### I. 관련 소송을 통하여 살펴보는 논의의 배경

지역 생협에서 발생하는 여러 가지 문제(조직통합이라는 이름으로 진행된 조합원 탈퇴 중용 후 해산총회와 탈법적 합병의 문제, 조합의 기본 자산을 이사회 의결만으로 처분한 문제)들은 일단 조합원들이 스스로 조합 및 임원들의 운영을 감시할 수 있다면 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 특히, 아이쿱생협 지역 조합들이 통합을 이유로 해산하면서 이사회 의결만으로 재산을 처분한 것과 관련하여, 조합원이 해산 결의를 더 쉽게 문제제기할 수 있었다거나 조합원이 재산처분에 관한 임원진의 책임을 직접 물을 수 있는 근거 규정이 있었더라면, 사후적으로 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 관련 규정의 존재만으로도 소비자생협의 구성원들이 의사결정 및 운영을 함에 있어 더 신중한 검토를 할 수 있게되는 예방적 효과도 생길 수 있었을 것이다.

그러나 현재로서는 이와 같은 문제에 관하여 조합원이 조합을 상대로 직접 소송으로서 책임을 구할 수 있는 방법은 없다. 지역 아이쿱 생협 해산 및 증여 관련하여 문제 의식을 가지고 있는 조합원들은 대부분 조용히 탈퇴하는 것을 택했다. 출자금을 훨씬 상회하는 법률 비용을 치르면서 승패를 알 수 없는 소송을 선택하는 경우 자체를 상정하기 어렵다. 문제 의식을 가지고 자신의 사재를 털어 긴 시간 동안 싸워온 조합원 3명의 소송 과정을 자세히 살펴보면 조합원이 생협을 상대로 소송을 하는 것 자체가 현재 법리로는 거의 불가능에 가깝다.

## 1. 남원아이쿱생협의 조직통합, 재산처분 및 해산 경과

2023. 6. 20. 이사회 조직통합 결의

2023. 6.- 조합원들에게 탈퇴 안내 문자 발송, 탈퇴 독려

2023. 12. 4. 이사회 1억 4,750만 원 (재)자연드림유기농치유연구재단에  
증여 의결(2023. 12. 28. 실제로 집행)

2024. 1. 3. 이사회 4,050만 원 위 재단에 증여 의결(2024. 1. 8. 집행)

2024. 1. 20. 해산총회 (2024년 결산 없음)

2024. 4. 11. / 2024. 4. 25. / 2024. 5. 9. 각 재산처분총회

## 2. 관련 소송의 경과

### 가. 절차를 중지시킬 수 있는 방법의 부재

이와 같은 상황에서 원고가 되기로 결심한 조합원 3인은 먼저 해산총회 결의로 인한 재산처분총회와 청산총회의 효력을 정지시킬 필요가 있었다. 재산처분과 청산이 종결된 이후에 판결이 선고된다면 아무런 소송의 이익이 없어지게 되기 때문이다. 그래서 원고들은 2024. 5. 2. 먼저 해산결의 중지가처분 신청을 하였으나 기각되었다. 이유는 이렇다.

“임시의 지위를 정하기 위한 가처분은 다툼 있는 권리관계에 관하여 본 안소송에서 확정될 때까지 사이에 생길 수 있는 현저한 손해를 피하거나 급박한 위험을 막기 위하여 또는 그 밖의 필요한 이유가 있는 때에 한하여 허용되는 응급적 잠정적 처분으로서의 성격을 가지고, ... 피보전권리 및 보전의 필요성에 대하여 고도의 소명이 요구되는 것인데,

… 채권자들이 제출한 자료들만으로는 피보전권리를 보유하는지 여부에 관한 충분한 소명이 있다고 보기 어렵다.

……

채권자들이 제출한 자료만으로는 채무자들이 전북아이쿱으로의 통합 과정에 있어서 ‘합병’이 아닌, ‘해산 및 조합원 재가입’의 형식을 택한 것이 탈법행위로서 용인할 수 없다는 점에 관하여 충분한 소명이 있었다고 보기 어렵다.

… 최종적으로 불법행위로 판명되어 채무자들이 조합원들에 대하여 손해배상책임을 부담하게 된다고 가정하더라도 그 배상책임은 특별한 사정이 없는 한 금전의 지급으로 이행할 것이므로 이 사건 신청과 같은 임시적 지위의 보전으로서 보전될 권리라 볼 수 없으며, …”(남원지원 2024. 6. 3. 선고 2024카합2005 해산결의중지가처분)

가압류가 아닌 가처분은 단순히 금전채권을 보전하기 위한 것이 아니라야 하고 보전의 필요성이 현저해야 한다. 그런데 법원은 조합원인 원고들이 가진 피보전채권을 금전채권적 성격으로 보았던 것이다. 만약 문제 제기한 조합원들의 숫자가 많았다면 가처분의 필요성이 조금 더 소명될 수 있었을지도 모른다. 그러나 생협 조합원들은 이와 같은 문제 상황에서 탈퇴하고 다른 생협을 이용하는 방식으로 행동하기 쉽기 때문에 원고 조합원을 모집하기 어려운 반면, 어렵게 문제를 제기한 원고들이 보유한 지분은 외견상 소수에 불과했다.

이와 같은 사유로 법원은 피보전채권의 보전의 필요성을 인정받기가 어렵다는 여러 가지 한계들로 인하여 가처분 신청을 기각하였다. 원고를 모집하기 어려운 현실적이고 구조적인 제약은 아래와 같이 이후 제기된 본안소송 과정에서 원고 적격 문제와 연결되어 있다.

#### 나. 채권자대위권과 조합원들의 원고적격 문제

가처분은 기각되었으나 조합원들은 가처분 신청 직후 바로 본안소송을 제기하였다[남원지원 2024가합1093(2024. 5. 20. 소제기, 2025. 11. 13. 1심 선고)].

이 소송에서 조합원들이 처음 제기한 청구취지·청구원인 및 그에 대한 피고 측 주장·항변을 정리하면 이렇다.

	원고 청구 및 청구원인	피고 주장 및 항변
남원아이쿱생협	해산결의 무효확인청구	아무런 법적 근거 없음
자연드림유기농치유연구재단	피고 남원아이쿱생협에게 증여받은 금원 반환청구(채권자대위-조합을 위한 보존행위)	<u>피보전채권이 존재하지 않는다</u> (잔여재산분배청구는 총회에서 정한 방법에 의하여야 하므로 개별 조합원의 구체적 재산청구권은 성립하지 않는다.)
이사들	생협법 제35조 손해배상청구(채권자대위)	생협법 제35조 제6항 전체 임원에 대하여는 조합원 <u>5분의 1 이상의 동의를 받은 조합원 대표를 받아야 하므로 원고적격이 없다.</u>

원고 조합원들은 처음 조합원으로서 남원아이쿱에 대하여 가지고 있는 잔여재산분배청구권을 피보전채권으로 하여 남원아이쿱생협이 치유연구재단에 가지고 있는 부당이득반환청구권을 채권자대위하는 방식으로 본안소송을 시작했다. 재판부는 피고 측 본안전항변을 적극 검토하면서 특히 다른 조합원들의 동의를 받아들일 수 있는지에 관한 구두 석명을 구하기도 하였다. 원고들은 공동소송적 보조참가 등을 통하여 추가 조합원들을

모집하고 싶었으나, 피고 측에서 조합원 명단과 주소 등의 자료를 공개하지 않아 이 역시 어려워졌다.

원고들은 소송계속 중 청구원인을 변경하여 조합원들의 잔여재산분배 청구권이 직접 침해된 것으로 법리 구성을 변경하였다. 변경된 청구원인 역시 법인이 입은 손해를 구성원이 직접 청구할 수 있는가와 관련한 민법상 확립된 판례에 반하는 것이어서 한계가 있었으나, 피보전채권이 존재하지 않아 각하되는 것보다는 실체관계 판단을 받기 위하여 청구원인을 변경하는 전략을 구하였다.

문제제기한 조합원들은 처음부터 패소의 위험을 안고 소송을 시작할 수밖에 없었다. 소송 시작 전 조합원들이 여러 차례 여러 가지 방향으로 결산자료 및 회계자료를 요구하였음에도 아이쿱생협연합회에서 자료 제출을 거부하여(남원아이쿱생협의 모든 회계 관리는 아이쿱생협연합회의 회계팀에서 관리하고 있다) 자료를 공개하지 않았기 때문이다. 원고들은 비용과 시간의 위협에도 불구하고 자료라도 확보하고자 하는 공익적인 요청으로 인지대와 송달료를 감수하고 소송을 시작하였던 것이었다.

#### 다. 법원에 의한 청산인 해임 및 이후 소송 진행

원고들은 위 가치분이 기각되고 난 직후, 2024. 6. 10. 별도로 남원지원에 민법 제84조<sup>10</sup>에 따라 청산인 해임 신청을 하였고, 2024. 12. 31. 남원

**10** 민법 제84조(법원에 의한 청산인의 해임) 중요한 사유가 있는 때에는 법원은 직권 또는 이해관계인이나 검사의 청구에 의하여 청산인을 해임할 수 있다.

제87조(청산인의 직무) ① 청산인의 직무는 다음과 같다.

1. 현존사무의 종결
2. 채권의 추심 및 채무의 변제
3. 잔여재산의 인도

② 청산인은 전항의 직무를 행하기 위하여 필요한 모든 행위를 할 수 있다.

아이쿱 청산인 해임 및 새로운 청산인 선임 결정이 내려졌다. 그 요지는 이렇다.

“1) 사건 본인(남원아이쿱생협을 의미함)의 이사장이었던 〇〇〇은 사건 본인의 중요한 재산을 처분함에 있어서 정관에서 정한 절차를 모두 거친 것으로 보인다. 그러나 〇〇〇은 위 기부행위가 법적으로 증여로 평가되어 되돌려 받을 수 없을 수 있고, 사건 본인에게 어떠한 이익이 있는지 불분명함에도 불구하고 기부행위를 위한 모든 절차를 주도했다.

2) 특히, 위 기부금은 재단법인 자연드림유기농치유연구재단의 요양병원 설립 및 운영에 사용된 것으로 보이는데, 위 요양병원이 충청북도 괴산군에 소재하고 있기 때문에 남원시에 거주지를 두고 있는 많은 조합원들에게 어떠한 이익이 있는지 불분명하고, 청산인 〇〇〇도 심문기일에 이를 제대로 설명하지 못하였다(위 요양병원은 기부금을 낸 사건본인의 조합원이라고 하여 특별한 혜택을 제공하지는 않는 것으로 보이고, 기부금을 내지 않는 사람들도 똑같이 이용할 수 있는 바, 제3의 단체가 요양병원을 설립하는데 사건본인이 거액을 기부해야 할 이유를 찾기 어렵다).

3) 〇〇〇은 위 기부행위 전후로 조합원들에게 위 기부행위의 필요성과 그로 인해 사건본인 및 조합원들이 받게 되는 이익과 불이익에 대하여 구체적으로 설명하지 않았다.

.....

5) 위 기부행위에 관한 이사회 의결에 참여한 〇〇〇을 비롯한 다른 이사들의 행위는 업무상 배임행위에 해당할 여지가 있고, 설령 범죄행위에 이르지 않는다고 하더라도 사건본인에 대한 민사상 불법행위책임을 부담할 여지가 있는데, 〇〇〇이 사건본인의 청산인으로 있는 한 사건본인의 손해배상청구권 행사는 불가능하거나 상당히 곤란해 보인다.”(남원지원 2024비단2001 청산인의 해임)

2024. 12. 31. 청산인해임 결정과 함께 법원에 의하여 새로운 청산인인 선임되자, 이제는 새로운 청산인이 대표로 있는 남원아이쿱이 직접 원고

가 되어 치유재단에 대한 부당이득반환과 임원들에 대한 손해배상청구소송을 진행할 수 있게 되었다(2025. 3. 7. 소 제기, 전주지방법원 남원지원 2025가단10253 부당이득금).

이때 조합원들은 조합원들이 제기했던 소송들의 청구를 취하하려고 하였다. 소송계속의 실익이 없어졌기 때문이다. 그러나 피고 치유재단, 아이쿱생협연합회, 전 이사들이 소취하에 동의를 하지 않았기에 소송이 계속되었다. 조합원들은 변경 전 재판부의 소송지휘(변론준비기일에서 각 조합원의 지분비율로 청구금액을 특정하라는 석명을 함)도 있고 또 원고 조합원들의 패소 비용을 줄이기 위해 조합원의 지분 비율로(각 1/44<sup>11</sup>) 청구금액을 감축하면서 조합원이 직접 입은 피해라고 청구원인을 변경하였다.

	처음 청구취지	변경된 청구 취지
남원아이쿱생협	해산결의 무효확인청구	취하
자연드림유기농치유연구재단	피고 남원아이쿱생협에게 증여받은 금원 반환청구(채권자대위)	1/44 청구금액 감축
이사들	손해배상청구(채권자대위)	

조합원이 제기한 2024가합1093 판결에서 원고들이 제기한 청구는 예상대로 모두 기각되었다.

**11** 원고들의 지분 비율이 1/44에 불과한 이유는 2024. 1. 20. 해산총회 이후에도 전 이사들이 계속하여 조합원들의 탈퇴를 종용하였기에 최종 재산처분총회 당시 남아 있던 조합원의 숫자가 44명에 불과하였기 때문이다.

라. 남원아이쿱이 원고가 된 사건에서도 패소 : 생협법 제42조 문제

그런데 법원은 남원아이쿱이 직접 치유재단과 이사들을 상대로 제기한 2025가단1093 판결에서도 남원아이쿱의 청구를 모두 기각하였다. 그 이유는 이렇다.

“생협법 제42조는 이사회의 의결사항으로 ‘조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항’(제1호), ‘기본자산의 취득과 처분’(제7호)을 규정하고 있고, 원고의 정관 제41조 제1항 제1호, 제7호도 같은 내용으로 규정하고 있다. 원고가 두 차례에 걸친 이사회 의결을 통해 이 사건 기부행위를 한 것은 원고가 보유한 현금성 자산을 증여한 것으로서 생협법과 정관이 정하고 있는 이사회 의결사항인 ‘재산 및 업무집행에 관한 사항’ 또는 ‘기본자산의 처분’에 해당함이 명백하다.

한편, 생협법 제23조 제1항은 조합의 정관에 ‘잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항’을 기재해야 한다고 규정하고 있고, 원고의 정관 제30조는 총회의 의결사항으로 … 잉여금의 처분 및 손실금의 처리를 규정하고 있다. 위 규정에 의하면, 잉여금의 처리에 관한 사항은 총회 의결사항에 해당한다. 그러나 기업회계에서 잉여금이란 기업의 영업활동이나 재무활동의 결과 축적된 이익으로… 결산 이전에는 잉여금의 처분이라는 개념을 상정하기 어렵다.

… 원고의 정관 제30조 제5호는 위 생협법 제48조 제1항에 따라 마련된 규정으로 회계연도 종료 후 3개월 이내에 개최되는 정기총회에서 잉여금처리안을 포함한 결산보고서를 승인받아야 한다는 취지이지, 통상의 조합활동 중에 발생하는 모든 조합 자산의 처분에 대하여 사전에 총회의 승인을 받으라는 취지로 해석할 수는 없다.

……

이 사건 기부행위가 원고나 그 조합원들의 이익에 반하는 배임행위에 해당한다거나 피고 치유재단의 적극가담하에 이루어진 것이어서 무효라고 볼 수 없다.”(전주지방법원 남원지원 2024가단1093)

2024. 12. 31. 청산인 해임 결정에서 한 법원의 결정과 달리, 같은 사안에 대하여 다른 재판부는 2025. 11. 판결에서 생협법 제42조를 근거로 하여 절차적 위법이 없다며 남원아이쿱생협의 청구를 모두 기각하였다. 그리고 현재 항소심이 진행 중에 있다.

### 3. 소결론 : 조합원 공익권 자익권 관련 규정의 부재

만약 위 소송들에서 조합원들이 생협에 곧바로 회계검사를 청구할 수 있는 근거 규정이 있었다면, 조합원들이 해산 결의 총회의 효력을 정지하면서 합병 무효의 소를 제기할 수 있었다면, 이사회 결의만으로 기본 재산을 처분할 수 없도록 하는 조문이 있고 조합원들이 재산처분의 효력을 중지시키면서 반환청구를 할 수 있었다면 어떠했을까?

그와 관련한 근거 조문들이 있었다면 이사들이 처음부터 이와 같은 탈법적인 방법의 조직통합을 시도하지 못했을 것이고, 재산을 처분하지 못했을 것이며, 설사 문제가 발생했다 하더라도 조합원들이 미리 포기하지 않고 더 쉬운 방법으로 소송을 제기할 수 있었을 것이다. 그와 관련한 내용들이 다른 협동조합 관련 법령이나 외국 입법에도 없었던 것일까? 아래에서는 각 쟁점별로 현행 생협법상 조합원이 가지고 있는 공익권 및 자익권 관련 규정을 국내 유사 협동조합 관련 법령 및 일본 소비생협법의 사례와 비교해 본 다음 관련 규정의 미비점과 개정의 방향성을 살펴보겠다.

## II. 탈법적 조직통합과 합병/분할 관련 규정의 부재

### 1. 조직통합은 합병인가 경영의 자유인가 모럴 헤저드인가

지역 아이쿱생협의 이사회는 ‘조직통합’이라는 안건을 통과시킨 후 자신의 조합원들을 탈퇴시킨 다음 새로운 조합에 가입하도록 종용하였다. 조합원 수가 적어진 지역아이쿱생협은 해산총회를 했다. 해산총회 직전 이사회는 가지고 있던 현금재산의 상당 부분을 요양병원을 운영하는 재단 법인에 증여해버렸다. 그리고 협동조합의 자본금인 출자금은 통합될 생협에 ‘이관’하였으며 소멸하는 지역생협의 재산들을 통합할 생협에 넘겼다. 이러한 과정들을 법적으로 어떻게 해석할 것인지는 중요하다.

임원들이 조합원을 탈퇴시킨 다음 새로운 생협에 가입하도록 종용한 것을 임원들의 도덕적 헤어로 볼 것인가 경영상의 전략으로 볼 것인가.

#### 가. 회사법상 회사들과 생협의 비교

이를 판단하기 위해서는 다시 생협을 비롯한 협동조합의 법적 성격이 무엇과 비슷한지에 관하여 살펴본 다음 유사 기관과 비교하여 살펴보는 것이 필요하다. 생협은 현재 법령에서는 비영리법인으로 규정되어 있으나 그 실질에서는 영리성을 가지고 있으므로 협동조합 기본법과 마찬가지로 그냥 ‘법인’으로 규정될 필요가 있다. 그렇다면 협동조합은 법인 중 합명회사와 비슷한가? 합명회사는 무한책임사원이 자기기관성, 업무집행의 권리의무성 및 의사결정의 전원일치성 특성으로 하고 있다. 반면, 협동조합은 조합원이 직접 기관이 되는 것이 아니라 제3자가 기관이 되

고, 조합원은 직접적으로는 업무집행권을 가지고 있지 아니하며, 총회를 통하여 간접적으로 경영에 관여하는 데 불과하고, 총회에 있어서의 의결은 다수결에 의하여 결정되고 있는 점 등에서 합명회사와는 차이가 있다. 그래서 류창호(2015)는 협동조합이 오히려 주식회사와 유사하다고 주장한 바 있다.<sup>12</sup>

#### 나. 조합원 탈퇴와 주식회사 자본소각과 비교

조합원 탈퇴를 주식회사의 경우와 비교해 보자. 조합원을 탈퇴시키면 자본금이 감소하는 결과를 초래한다. 따라서 조합원 탈퇴는 주식회사에서 주식 감소 절차와 비교해 볼 수 있다.<sup>13</sup> 주식회사에서 임원이 주식을 소각시키는 행위 자체를 상정하기는 어렵다. 주식회사는 자본불변의 원칙에 따라 주식을 감소시키는 것 자체는 원칙적으로 허용되지 않으며,<sup>14</sup> 주주총회의 특별결의를 통해서만 발행주식수를 줄이거나 액면가를 낮추는 것이 가능하다. 주식감소는 채권자들을 보호할 재산인 자본금을 감소시키는 것이기 때문에 이를 엄격하게 제한하는 것이다.

반대로 생협을 포함한 협동조합의 경우 조합원의 숫자는 계속하여 변동하며 조합원은 언제든지 출자금 반환을 요청할 수 있기 때문에,<sup>15</sup> 자본금은 계속 변하고 그것이 제3자인 채권자 및 이해관계인들에게는 자본충실

12 류창호, “협동조합기본법상 협동조합의 조직과 구조”, 아주법학 제8권 제4호(2015.), 296.

13 주식 감소(감자)와 주식 소각은 다르다. 주식 감소는 자본금 자체가 감소하기 때문에 채권자 보호절차를 거쳐야 하는 반면, 주식 소각은 이익잉여금을 재원으로 발행주식수만 줄어들고 자본금은 그대로 유지되기 때문이다. 따라서 주식 소각은 이사회 결의로 자기주식 취득 절차를 거쳐 진행될 수 있다.

14 유상증자의 경우는 주주총회가 정한 범위 내에서 이사회가 결정할 수 있다.

15 반면 주식회사에서 주주는 원칙적으로 회사에 대해 출자금의 환급을 직접 청구할 수 없다.

의 기초에 큰 변수로 작용한다. 협동조합 재무상태표에서 출자금을 자본금이 아닌 부채에 계상하기도 하는 이유가 여기에 있다. 따라서 임원들이 자신의 지역 생협 조합원들을 탈퇴시켜 다른 생협에 가입시키는 부분은 당해 지역 생협의 재정건전성을 위협하게 한다는 문제가 생기므로 엄격히 제한되어야 한다.<sup>16</sup> 또한 이는 임원에게 조합을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야 할 의무를 규정하고 있는 생협법 제35조 제1항 취지에도 반한다.

그렇기 때문에 협동조합 기본법과 농업협동조합법 등 협동조합 관계 법령에서 출자감소는 총회 의결사항이며,<sup>17</sup> 의결 후 14일 이내 대차대조표를 작성하여야 하고 일정 기간 내에 채권자 이의신청을 공시하고 최고하여야 한다.<sup>18</sup> 생협법 등은 관련 규정이 미비하나 비슷한 취지로 조합이 조합원의 출자지분을 취득하거나 질권의 목적으로 하여서는 안 된다는 규정을 두고 있다.<sup>19</sup>

#### 다. 지역 아이쿱생협 이사들의 조합원 탈퇴 종용의 문제점

이와 관련하여 아이쿱생협은 지역 생협들의 조직을 통합할 경영적인 필요에 따른 사적자치의 영역에 해당하며, 이관한 조합원들의 경우 출자금이 이전되고 탈퇴한 조합원들에게는 출자금이 반환되었으므로 문제될 것

---

**16** 지역 아이쿱생협들은 각기가 모두 독립된 법인으로 설립되어 있다. 아이쿱생협연합회의 단순 지부 구조 아니라고 생각할 수 있으나 지부가 아닌 독립된 법인인 협동조합이 단순히 조합원의 탈퇴 가입만으로 조직을 통합하는 것은 각 지역 아이쿱생협의 독립성을 해치는 것이다.

**17** 출자금은 정관기재사항 및 등기사항이기 때문에 출자금의 변동은 총회의 의결사항이다. 이는 모든 협동조합에서 같다.

**18** 협동조합 기본법 제53조(출자감소의 의결), 농업협동조합법 제72조(출자감소의 의결), 농업협동조합법 제73조(출자감소에 대한 채권자의 이의)

**19** 생협법 제51조(출자지분의 취득금지 등)

이 없다고 주장할지 모른다. 그러나 협동조합의 재산은 출자금만이 있는 것이 아니라 사업으로 인한 매출, 회비 징수로 인한 사업외 수익으로도 조성되며, 그 외에도 조합의 사업과 관련한 다양한 채권자들이 있다. 그리고 통합, 합병 등을 반대하는 조합원이 있을 경우 이들의 경제적 권리가 해산으로 인하여 함부로 침해되지 않도록 보장되어야 한다. 무엇보다도 협동조합은 주식회사와 다르게 조합원들의 민주적 의사결정 구조와 조합원을 위한 최대한의 봉사(생협법 제6조 제1항)를 해야 하는 조직으로서, 조합 운영의 투명성을 높이고 조합원 간의 신뢰가 유지되어야 하는 것이 필수적이다.

생협의 경영상의 필요에 의하여 아이쿱생협 외 다른 생협들도 합병에 준하는 포괄양수도 협약을 체결(2021. 구로시민두레생협과 서울남부두레생협<sup>20</sup>)하거나, 생협을 분할(2023. 한살림 서울이 6개의 생협으로<sup>21</sup>)하는 경 우도 있었다. 그러나 이들은 사전에 이사회 결의뿐만 아니라 총회 의결을 거치고 있음을 확인할 수 있다.

20 두레생협 공지사항([http://www.dure-coop.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=B21&wr\\_id=388&page=12](http://www.dure-coop.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B21&wr_id=388&page=12)), 2026. 2. 3. 열람

구로시민두레생협-서울남부두레생협 더 큰 하나되기

: 구로시민두레생협과 서울남부두레생협은 2021. 3. 24. 포괄양수도 협약을 체결하였다. 서울남부두레생협은 협약체결 이전 2021. 3. 3. 정기대의원 총회에서는 자본예산 및 사업총괄양수도계약 안건을 총회에서 결의하였다.

포괄사업양수도는 법적으로 엄밀한 의미의 합병이 아니지만 합병과 유사한 문제들이 발생할 수 있는 것이고, 구로시민두레생협 등은 그에 관하여 이사회 결의만이 아닌 정기총회 의결을 통하여 절차를 진행하였다.

21 한살림 보도자료(<http://www.hansalim.or.kr/archives/58130>), 2026. 2. 3. 열람

한살림서울소비자생활협동조합, 다섯 개 신규 생협으로 새 출발 시동

: 한살림서울생협의 조직 개편은 2015년도에 처음으로 내부 검토를 시작해, 2017년 대의원총회에서 '한살림서울 조직 개편 방향' 안건이 처음 논의 및 승인됐고, 내부분화 1단계(2018~2020년)와 2단계(2021~2022)를 거쳐 준비돼 왔다. 2022년 4월 말부터 5월 초에 걸쳐 서울 동, 서, 남, 북 권역과 인천 및 인근 경기 지역에서 첫 발기인회를 개최하여 2022년 분할된 생협의 창립총회 및 설립 인가·등기 등의 절차를 마치고 2023년 1월 1일 자정부터는 한살림서울이 다섯 개의 생협으로 분할 출범하였다. 분할총회가 2022년에 있었으나 그와 관련한 조직 분할 결의 자체는 그보다 5년 전인 2017년 대의원 총회에서 의결하고 수년간의 준비절차를 거친 후 다시 총회를 통하여 최종 분할을 의결하였다.

한 지역생협을 ‘해산’시키고 다른 생협으로 조합원들을 가입시키는 방식으로 진행된 조직통합은, 조합원들의 경제적 민주적 참여권에 지대한 영향을 미치는 중요한 결정이다. 따라서 소수 임원이나 특정 집단에 의해 좌우되어서는 안 되며 전체 조합원의 충분한 논의와 총회 의결을 거쳐야 할 사안이다. 또한 채권자 보호를 위하여 부채, 우발 채무 등 재무상태를 투명하게 실사하고 요건과 절차에 따라 진행되어야 한다. 그러한 절차를 거치지 않고 이와 같은 통합이 그냥 용인될 경우, 부채가 많은 협동조합이 채무를 해결하지 않고 조합원들을 탈퇴시켜 해산해버리는 도덕적 해이도 용인될 것이고, 임원이 조합원들을 탈퇴시키고 해산하면서 재산을 다른 곳으로 빼돌리는 행위도 무질서하게 허용되어 선의의 채권자들 혹은 조합원들이 피해를 보게 될 것이며, 무엇보다도 소비자생협 및 협동조합의 민주적 운영의 근간이 흔들릴 것이기 때문이다.

## 2. 생협법상 합병/사업양도 절차 규정의 부실 및 관련 법령 비교

### 가. 생협법상 관련 규정

지역 아이쿱생협들이 법령에도 개념이 없는 ‘조직통합’이라는 이름으로 쉽게 조합원들을 탈퇴시키고 쉽게 해산할 수 있었던 배경에는 생협법상 합병과 관련한 절차 규정이 부실하기 때문이다.

**생협법**

**제52조(합병과 분할)** ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다.

② 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 조합은 합병 또는 분할로 인하여 소멸되는 조합의 권리·의무를 승계한다.

③ 제21조부터 제24조까지의 규정<sup>22</sup>은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.

④ 제1항에 따라 합병 또는 분할 후 존속하는 조합은 변경등기를 하여야 한다. 이 경우 변경등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 규정은 합병, 분할과 관련한 당연한 최소 요건과 효과에 대해 규정하고 있을 뿐 구체적인 절차에 관하여는 사실상 아무런 통제도 하고 있지 않으며, 문제가 생기더라도 조합원들이 이의제기를 할 수 있는 근거 규정도 없다. 또한 분할이나 주요부분 사업을 양도하는 경우 생협으로서의 본질적인 한도를 넘어선 것은 허용되어서는 아니 됨에도 불구하고 이에 대한 고려가 행정청의 감독이 이루어질 수 없다는 문제가 있다. 예를 들어 생협이 매출 부분을 분할하여 다른 주식회사에 처분하는 경우는 생협 자체의 설립 목적을 상실시키는 것이므로 허용되어서는 아니 됨에도 불구하고 이에 관한 제재 감독 규정이 없어 탈법이 자행되고 있다.

#### 나. 협동조합 기본법과 농업협동조합법의 합병 관련 규정

반면 국내 협동조합 기본법과 농업협동조합법만 보더라도 합병에 관하여 더 자세히 규정하고 있다.

<sup>22</sup> 설립인가 행정절차 관련 규정

협동조합 기본법	농업협동조합법
<p><b>제56조(합병 및 분할)</b> ① 협동조합은 합병계약서 또는 분할계획서를 작성한 후 총회의 의결을 받아 합병 또는 분할할 수 있다.</p> <p>② 협동조합이 합병할 경우 합병 후 존속하는 협동조합은 합병신고를, 분할 후 새로 설립되는 협동조합은 설립신고를, 합병으로 소멸되는 협동조합은 해산신고를 각각 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 하여야 한다. &lt;개정 2014. 1. 21.&gt;</p> <p>③ 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 협동조합은 합병 또는 분할로 소멸되는 협동조합의 권리·의무를 승계한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 설립되는 협동조합에 대하여는 <u>제15조, 제15조의2, 제16조 및 제17조를 준용한다.</u> &lt;개정 2014. 1. 21.&gt;</p> <p>⑤ 시·도지사는 제2항에 따른 합병신고를 받은 날부터 20일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다. 이 경우 시·도지사가 해당 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리</p>	<p><b>제75조(합병)</b> ① 지역농협이 다른 조합과 합병하려면 <u>합병계약서를 작성하고</u> 각 총회의 의결을 거쳐야 한다.</p> <p>② 합병은 농림축산식품부장관의 인가를 받아야 한다. &lt;개정 2013. 3. 23.&gt;</p> <p>③ 합병으로 지역농협을 설립할 때에는 각 총회에서 설립위원을 선출하여야 한다.</p> <p>④ 설립위원의 정수(定數)는 20명 이상으로 하고 합병하려는 각 조합의 조합원 중에서 같은 수를 선임한다.</p> <p>⑤ 설립위원은 설립위원회를 개최하여 정관을 작성하고 임원을 선임하여 제15조제1항에 따른 인가를 받아야 한다.</p> <p>⑥ 설립위원회에서 임원을 선출하려면 설립위원이 추천한 사람 중 설립위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이 있어야 한다.</p> <p>⑦ 제3항부터 제6항까지의 규정에 따른 지역농협의 설립에 관하여는 합병 설립의 성질에 반하지 아니하면 이 장 제2절의 설립에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>⑧ <u>조합의 합병 무효에 관하여는 「상법」 제529조를 준용한다.</u></p>

기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다. <신설 2020. 3. 31.>

⑥ 협동조합은 이 법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등과 합병하거나 이 법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등으로 분할할 수 없다. <개정 2020. 3. 31.>

⑦ 제6항에도 불구하고 협동조합이 기획예산처장관의 인가를 받은 경우에는 다음 각 호의 법인을 흡수합병할 수 있다. <신설 2014. 1. 21., 2020. 3. 31., 2025. 10. 1.>

1. 「상법」에 따라 설립된 주식회사
2. 「상법」에 따라 설립된 유한회사
3. 「상법」에 따라 설립된 유한책임회사

⑧ 기획예산처장관은 제7항에 따른 흡수합병 인가의 신청을 받은 날부터 60일 이내에 인가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. <신설 2020. 3. 31., 2025. 10. 1.>

⑨ 기획예산처장관이 제8항에서 정한 기간 내에 인가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 인가를 한 것으로 본다. <신설 2020.

**제79조(합병으로 인한 권리·의무의 승계)** ① 합병 후 존속하거나 설립되는 지역농협은 소멸되는 지역농협의 권리·의무를 승계한다.

② 지역농협의 합병 후 등기부나 그 밖의 공부(公簿)에 표시된 소멸된 지역농협의 명의(名義)는 존속하거나 설립된 합병 지역농협의 명의로 본다.

### 제72조(출자감소의 의결)

### 제73조(출자감소에 대한 채권자의 이익)

**제77조(분할)** ① 지역농협이 분할할 때에는 분할 설립되는 조합이 승계하여야 하는 권리·의무의 범위를 총회에서 의결하여야 한다.

② 제1항에 따른 조합의 설립에 관하여는 분할 설립의 성질에 반하지 아니하면 이 장 제2절의 설립에 관한 규정을 준용한다.

3. 31., 2025. 10. 1.)

⑩ 제7항에 따른 인가의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2014. 1. 21., 2020. 3. 31.>

⑪ 협동조합의 합병 및 분할에 관하여는 제53조 및 제54조를 준용한다. <개정 2014. 1. 21., 2020. 3. 31.>

[시행일: 2026. 1. 2.]

**제53조(출자감소의 의결)** ① 협동조합은 출자 1좌 금액의 감소를 의결하면 의결한 날부터 14일 이내에 대차대조표를 작성하여야 한다.

② 협동조합은 제1항의 기간에 채권자에 대하여 이의가 있으면 일정한 기간에 신청하여야 할 것을 공고함과 동시에 이미 알고 있는 채권자에 대하여는 개별적으로 최고하여야 한다.

③ 제2항에 따른 이의신청 기간은 30일 이상으로 하여야 한다.

**제54조(출자감소에 대한 채권자의 이의)** ① 채권자가 제53조제2항에 따른 이의신청 기간에 이의를 신청하지 아니하면 출자 1좌의 금액의 감소를 승인한 것으로 본다.

② 채권자가 이의를 신청하면 협동조합은 채무를 변제하거나 상당한 담보를 제공하여야 한다.

**상법 제529조(합병무효의 소)** ① 합병무효는 각 회사의 주주·이사·감사·청산인·파산관재인 또는 합병을 승인하지 아니한 채권자에 한하여 소만으로 이를 주장할 수 있다. <개정 1984. 4. 10.>

② 제1항의 소는 제528조의 등기가 있는 날로부터 6월내에 제기하여야 한다

### ○ 합병계약서 작성 의무

협동조합 기본법과 농업협동조합법 모두 합병계약서를 작성한 다음 총회에서 합병을 의결하도록 규정하고 있다. 어떤 날을 기준으로 어떻게 자산을 평가하여 인수 승계할 것인가와 관련하여 장부액인수 기준 및 방법, 각 생협별로 한 구좌의 금액이 다를 수 있기 때문에 구좌의 합병비율 재산정, 합병 기일, 총회 소집 의결일을 정하고 무엇보다도 합병 협약 이후 조합원을 함부로 이동하거나 자산을 처분하지 못하도록 하는 최선의 선관의무 및 중요 거래에 대한 동의 등에 관한 부분을 서면계약으로 정한 다음에야 합병을 진행할 수 있게 한 것이다.

### ○ 출자감소와 채권자 이익절차

각 협동조합마다 1구좌의 금액과 전체 출자좌수를 등기하도록 되어 있다. 1구좌의 금액과 전체 출자좌수는 각 생협마다 모두 다르다. 때문에 합병에 있어서 양 생협의 재무상태에 따라 출자금액 또는 출자좌수를 조정해야 할 일이 발생한다. 협동조합 기본법과 농업협동조합법에서는 모두 출자감소에 관한 규정을 두고 있다.<sup>23</sup>

### ○ 합병무효의 소

농업협동조합법에서 특히 주목할 점은 상법상 주식회사의 합병무효의 소 규정을 준용하고 있다는 점이다. 이는 상법상 개인 주주도 제기할 수 있는 소송이므로, 달리 말하면 합병 절차 및 내용에 문제가 있을 때 조합원 개인도 소송으로서 문제 제기를 할 수 있다는 의미이다.

<sup>23</sup> 농업협동조합법은 따로 출자감소 및 채권자이익규정을 두고 있다. 농업협동조합법의 합병 규정에는 출자감소에 관한 준용규정이 없는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 합병과정에서 출자감소가 발생한다면 당연히 출자감소 규정이 적용된다고 보아야 한다.

## 다. 일본 소비생활법<sup>24</sup>

일본 소비생활법도 합병계약을 체결할 것을 의무로 규정하고, 계약에 정해야 할 사항 자체를 법률 및 시행령에서 의무로 규정하고 있다. 동시에 조합원에게 합병절차 중지청구권 및 합병무효의 소를 제기할 규정을 두고 있으며 회사법상의 주식회사 관련 규정들을 다수 준용하고 있다.

### 제65조(합병계약)

조합은 다른 조합과 합병할 수 있다. 이 경우 합병을 하는 조합은 합병계약을 체결하여야 한다.

### 제66조(흡수합병)

조합이 흡수합병(조합이 다른 조합과 하는 합병으로서, 합병에 따라 소멸하는 조합의 권리·의무 전부를 합병 후 존속하는 조합에 승계시키는 것을 말한다. 이하 이 장 및 다음 장에서 같다)을 하는 경우에는, 흡수합병계약에 다음 사항을 정하여야 한다.

1. 흡수합병 후 존속하는 조합(이하 이 장 및 다음 장에서 “흡수합병 존속조합”이라 한다) 및 흡수합병에 따라 소멸하는 조합(이하 이 장 및 다음 장에서 “흡수합병 소멸조합”이라 한다)의 명칭 및 주소
2. 흡수합병 존속조합의 지역 또는 직역 및 출자 1구의 금액
3. 흡수합병 소멸조합의 조합원에 대한 출자 배정에 관한 사항
4. 흡수합병 소멸조합의 조합원에 대하여 지급할 금액을 정한 경우에는 그 정함
5. 흡수합병의 효력이 발생할 날(이하 이 장에서 “효력발생일”이라 한다)
6. 그 밖에 후생노동성령<sup>25</sup>으로 정하는 사항

<sup>24</sup> 일본 소비생활법 양이 많아서 요약하여 인용할 것인가도 고민했으나, 일단 전문을 넣는다. 소비자생활에서 발생할 수 있는 법적 분쟁들과 이해관계가 얼마나 다양하고 그것을 법적으로 준비해야 할 필요가 있는가를 확인할 수 있기 때문이다.

<sup>25</sup> 관련하여 아주 자세한 내용들을 두고 있으나 여기서는 일단 법률을 중심으로 살펴보겠다.

**제67조(신설합병)**

**제68조(흡수합병소멸조합의 절차)**

④ 흡수합병이 법령 또는 정관에 위반하는 경우로서 흡수합병소멸조합의 조합원이 불이익을 받을 우려가 있는 때에는, 흡수합병소멸조합의 조합원은 흡수합병소멸조합에 대하여 해당 흡수합병을 중지할 것을 청구할 수 있다.

**제68조의2(흡수합병존속조합의 절차)**

**제68조의3(신설합병소멸조합의 절차)**

**제69조(합병의 인가)**

**제70조(합병의 효과)**

**제71조(합병의 무효의 소)**

조합의 합병 무효의 소에 관하여는, 회사법 제828조 제1항(제7호 및 제8호에 관한 부분에 한한다)<sup>26</sup> 및 제2항(제7호 및 제8호에 관한 부분에 한한다),<sup>27</sup> 제835조 제1항,<sup>28</sup> 제836조부터 제839조까지, 제843조(제1항 제3호 및 제4호 제2항 단서를 제외한다) 및 제846조의 규정<sup>29</sup>과, 이 조에서 준용하는 같은 법 제843조 제4항의 신청에 관하여는 같은 법 제868조 제6항, 제870조 제2항(제6호에 관한 부분에 한한다), 제870조의2, 제871조 본문, 제872조(제5호에 관한 부분에 한한다), 제872조의2, 제873조 본문, 제875조 및 제876조의 규정을 준용한다. 이 경우 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

<sup>26</sup> 소제기 기한과 소제기 권자에 관한 규정이다. 합병무효는 6개월 이내에 주주, 이사, 청산인, 감사 등을 청구권자로 규정하고 있다.

<sup>27</sup> 피고적격 관련 규정

<sup>28</sup> 관할 관련 규정

<sup>29</sup> 담보제공명령, 변론 등의 필요적 병합, 판결의 효력 등에 관한 규정

## 제72조(청산인)

조합이 해산한 경우에는, 합병 및 파산절차개시의 결정에 의한 해산의 경우를 제외하고는, 이사가 그 청산인이 된다. 다만, 총회에서 다른 사람을 선임한 경우에는 그러하지 아니하다.

## 제73조(회사법 등의 준용)

조합의 해산 및 청산에 관하여는, 회사법 제475조(제3호를 제외한다), 제476조, 제478조 제2항 및 제4항, 제479조 제1항 및 제2항(각 호 열거 이외의 부분에 한한다), 제481조, 제483조 제4항 및 제5항, 제484조, 제485조, 제489조 제4항 및 제5항, 제492조 제1항부터 제3항까지, 제499조부터 제503조까지, 제507조, 제868조 제1항, 제869조, 제870조 제1항(제1호 및 제2호에 관한 부분에 한한다), 제871조, 제872조(제4호에 관한 부분에 한한다), 제874조(제1호 및 제4호에 관한 부분에 한한다), 제875조 및 제876조의 규정을 준용한다. 조합의 청산인에 관하여는, 제29조의2, 제29조의3, 제30조의2, 제30조의3 제1항 및 제2항, 제30조의4부터 제31조의2까지(제30조의7 제2항을 제외한다), 제31조의3 제1항부터 제3항까지, 제31조의4 제1항 및 제2항(제1호에 관한 부분에 한한다), 제31조의5, 제31조의9(제1항 및 제10항을 제외한다), 제35조 제2항부터 제4항까지, 제36조, 제37조 제2항, 제43조 및 제45조 제2항부터 제4항까지, 그리고 같은 법 제357조 제1항, 같은 법 제360조 제3항의 규정에 따라 기술적으로 준용되는 같은 조 제1항, 같은 법 제361조 제1항(제3호부터 제5호까지를 제외한다) 및 제4항, 제381조 제2항, 제382조, 제383조 제1항 본문·제2항 및 제3항, 제384조, 제385조, 제386조 제1항(제1호에 관한 부분에 한한다) 및 제2항(제1호 및 제2호에 관한 부분에 한한다), 제508조의 규정을 준용한다. 조합의 청산인의 책임을 추궁하는 소에 관하여는, 같은 법 제7편 제2장 제2절(제847조 제2항, 제847조의2, 제847조의3, 제849조 제2항, 제3항 제2호 및 제3호, 제6항부터 제11항까지, 제849조의2 각 호, 제851조 및 제853조 제1항 제2호 및 제3호를 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우에 있어서, 제31조의9 제2항 중 “대차대조표, 손익계산서 및 잉여금처분안 또는 손실처리안”은 “대차대조표”로, “사업보고서”는 “사무보고서”로, 같은 조 제3항 및 제5항부터 제8항까지

의 규정 중 “사업보고서”는 “사무보고서”로, 같은 조 제9항 중 “사업보고서”는 “사무보고서”로, “2주간”은 “1주간”으로, “5년간”은 “청산종결의 등기 때까지의 기간”으로, 같은 법 제361조 제1항 제6호 중 “금전이 아닌 것(해당 주식회사의 모집주식 및 모집신주예약권을 제외한다)”은 “금전이 아닌 것”으로, 같은 조 제4항 중 “제1항 각 호”는 “제1항(제3호부터 제5호까지를 제외한다)”로, 같은 법 제382조 중 “이사(이사회설치회사에 있어서는, 이사회)”는 “청산인회”로, 같은 법 제384조 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제475조 제1호 중 “제471조 제4호”는 “소비생활협동조합법 제62조 제1항 제4호”로, 같은 법 제478조 제2항 중 “전항”은 “소비생활협동조합법 제72조”로, 같은 법 제479조 제2항 각 호 열거 이외의 부분 중 “다음에 열거하는 주주”는 “총조합원 5분의 1(이를 하회하는 비율을 정관에서 정한 경우에는 그 비율) 이상의 동의를 얻은 조합원”으로, 같은 법 제483조 제4항 중 “제478조 제1항 제1호”는 “소비생활협동조합법 제72조”로, 같은 법 제492조 제1항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제499조 제1항 중 “관보에 공고하고”는 “공고하고”로, 같은 법 제507조 제1항 및 제847조 제1항·제4항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제849조의2 중 “다음 각 호에 열거하는 주식회사의 구분에 따라, 해당 각 호에 정하는 자”는 “각 감사”로, 같은 법 제850조 제4항 중 “제55조, 제102조의2 제2항, 제103조 제3항, 제120조 제5항, 제213조의2 제2항, 제286조의2 제2항, 제424조(제486조 제4항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제462조 제3항(동항 단서에 규정하는 분배가능액을 초과하지 않는 부분에 관한 의무에 한한다), 제464조 제2항 및 제465조 제2항”은 “소비생활협동조합법 제73조에서 준용하는 같은 법 제31조의3 제3항”으로 기술적으로 준용하는 것 외에, 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

### 3. 합병 관련 개정안

다른 협동조합 관련 법령에서 규정하는 바와 같이 합병/분할계약서에 의한 합병 혹은 분할이 이루어질 수 있도록 하는 근거규정이 마련되어야 한다. 출자감소 및 채권자 이의 관련한 규정은 협동조합에 있어 당연한 것이므로 들어와야 한다. 아이쿱생협뿐만 아니라 한살림과 두레 생협 등은 더 이상 작은 조직이 아니고, 합병과정에서 자산조정에 있어 분쟁이 생길 경우 법의 기준이 되어야 하기 때문이다.

또한 합병에 대한 조합원의 통제 권한이 강화되어야 한다. 현재로서는 조합원의 통제 권한이 전무하다. 일본 소비생협법 정도로 자세히 정할 수 없다 하더라도 합병무효의 소 준용 근거 규정을 두어야 한다. 분쟁의 실질적인 회복이 가능하기 위해서는 조합원에 의한 합병절차 중지청구도 인정되어야 한다. 위 남원아이쿱생협 사건에서 조합원들은 조직통합 절차를 중단시키기 위해 해산결의중지가처분 신청을 하였으나 법원은 이를 기각하였다. 법원은 단행적 가처분을 엄격하게 인정하고 있을 뿐만 아니라, 법원에게 피보전채권인 조합원들의 출자금반환채권이 그저 금전채권으로만 인식되어 가압류가 불가능한 사안임에도 불구하고 가압류를 통한 해결이 우선이라는 판단했기 때문이다. 따라서 일본 소비생협법처럼 법령에서 조합원들에게 특별한 중지청구권을 규정하여 분쟁의 실질적 해결을 도모할 필요가 있다.

현행 생협법	개정안
<p><b>제52조(합병과 분할)</b> ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다.</p>	<p><b>제52조(합병과 분할)</b> ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다. <u>이 경우 총회의 의결</u></p>

	<p>전 대통령령으로 정한 내용이 기재된 합병계약서 혹은 분할계약서 작성하여야 한다. (후단 신설)</p>
<p>② 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 조합은 합병 또는 분할로 인하여 소멸되는 조합의 권리·의무를 승계한다.</p>	<p>좌동</p>
<p>③ 제21조부터 제24조까지의 규정은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.</p>	<p>③ <u>합병·병합은 조합의 근본적인 성질에 반하지 않아야 하며 공정거래위원장의 인가를 받아야 한다.</u> 제21조부터 제24조까지의 규정은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.</p>
<p>④ 제1항에 따라 합병 또는 분할 후 존속하는 조합은 변경등기를 하여야 한다. 이 경우 변경등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>좌동</p>
<p>신설</p>	<p>⑤ 조합의 합병, 병합 무효에 관하여는 상법 제529조를 준용한다. ⑥ 합병이 법령 또는 정관에 위반하는 경우로서 조합원이 불이익을 받을 우려가 있는 때에는, 조합원은 당해 조합에 대하여 해당 합병을 중지할 것을 청구할 수 있다.</p>
<p>신설</p>	<p><b>제52조의2(주요 부분 사업양도)</b> 전 조는 조합이 주요부분의 사업을 양도하는 경우에도 적용한다.</p>

### 제3절 생협 민주적 통제 관련 규정 개정 관련 기타 문제

아래에서는 지면의 한계로 두세 가지 부분에 관하여 우선 논하겠다.

#### I. 이사회 권한 : 기본자산취득과 처분 관련

##### 1. 생협법 관련 규정의 문제점

앞선 지역 아이쿱생협의 해산과정에서 자산처분의 적법성에 관하여, 일단 현재 전주지방법원 남원지원 2025가단10253 판결에서는 “생협법 제42조는 이사회의 의결사항으로 ‘조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항’(제1호), ‘기본자산의 취득과 처분’(제7호)을 규정하고 있고, 원고의 정관 제41조 제1항 제1호, 제7호도 같은 내용으로 규정하고 있다. 원고가 두 차례에 걸친 이사회 의결을 통해 이 사건 기부행위를 한 것은 원고가 보유한 현금성 자산을 증여한 것으로서 생협법과 정관이 정하고 있는 이사회 의결사항인 ‘재산 및 업무집행에 관한 사항’ 또는 ‘기본자산의 처분’에 해당함이 명백하다.”고 실시하면서 원고의 청구를 기각하였다. 그렇다면 과연 이 판결과 판결의 근거가 된 법령에 문제가 없는가. 생협은 단순한 인적 결합이 아니라 조합원의 출자를 바탕으로 성립된 물적 결합이기도 하다. 그런데 조합원의 물적 결합인 생협의 기본자산을 조합원이 아닌 이사회가 처분하도록 하는 것은 협동조합의 물적 근간을 흔들 수 있으므로 엄격하게 판단하여야 한다.

대법원은, 이사회의 광범위한 업무집행권한이 인정되는 주식회사에서

조차 이사회가 제3자에게 기부행위를 한 것이 이사의 선관주의의무에 반하지 않기 위해서는 ① 기부행위가 공익에 기여하기 위한 목적으로 이루어졌는지 ② 기부행위가 공익에 기여하기 위한 상당하고 적절한 방법으로 이루어졌는지 ③ 기부행위를 통하여 회사의 이미지 제고 등 간접적·장기적인 이익을 기대할 수 있는지 ④ 기부금이 회사의 재무상태에 비추어 상당한 범위 내의 금액인지 ⑤ 기부행위로 달성하려는 공익을 회사의 이익과 비교할 때 기부금액 상당의 비용지출이 합리적인 범위 내의 것이라고 볼 수 있는지 ⑥ 기부행위에 대한 의사결정 당시 충분한 고려와 검토를 거쳤는지를 모두 살펴야 하고, 이를 위반한 이사의 기부행위는 주식회사법인에 충실의무위반으로 인한 손해배상책임을 져야 한다고 판단한 바 있다 (대법원 2019. 5. 16. 선고 2016다260455 판결).

## 2. 관련 법령 비교

이사회에 기본 자산 취득 처분과 관련한 의결권한을 부여한 것은 협동조합 관련 법령 중 생협법이 유일하다.

협동조합 기본법
<p>제33조(이사회 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협동조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항</li> <li>2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안</li> <li>3. 규정의 제정·변경 및 폐지</li> <li>4. 사업계획 및 예산안 작성</li> <li>5. 법령 또는 정관으로 이사회 의결을 받도록 정하는 사항</li> <li>6. 그 밖에 협동조합의 운영에 중요한 사항 또는 이사회장이 부의하는 사항</li> </ol>

## 농업협동조합법

### 제43조(이사회)

③ 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다. <개정 2014. 12. 31.>

1. 조합원의 자격 심사 및 가입 승낙
2. 법정 적립금의 사용
3. 차입금의 최고 한도
4. 경비의 부과와 징수 방법
5. 사업 계획 및 수지예산(收支豫算) 중 제35조제1항제7호에서 정한 사항 외의 경미한 사항의 변경
6. 간부직원의 임면
7. 정관으로 정하는 금액 이상의 업무용 부동산의 취득과 처분
8. 업무 규정의 제정·개정 및 폐지와 사업 집행 방침의 결정
9. 총회로부터 위임된 사항
10. 법령 또는 정관에 규정된 사항
11. 상임이사의 해임 요구에 관한 사항
12. 상임이사 소관 업무의 성과평가에 관한 사항
13. 그 밖에 조합장, 상임이사 또는 이사의 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항

## 생협법

**제42조(이사회 의결사항)** 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항
2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안
3. 규정의 제정·변경 및 폐지
4. 소요자금의 차입
5. 사업계획 및 예산안 작성
6. 간부직원의 임면 승인
7. 기본자산의 취득과 처분
8. 법령 또는 정관에 규정된 사항
9. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항

생협을 포함하여 협동조합 기본법, 농업협동조합법, 중소기업협동조합법은 지분양도에 관한 사항을 정관에 기재하도록 규정하고 있고, 협동조합 기본법에선 조합원지분의 양도를 총회 의결사항으로(협동조합 기본법 제24조 제3항) 규정하고, 농업협동조합법과 중소기업협동조합법은 지분의 양도를 위해 조합의 승인을 받도록 규정하고 있다(농업협동조합법 제23조, 중소기업협동조합법 제23조). 이는 조합의 소유관계가 합유라는 민법상 법리에서 근본적으로 출발하는 것으로, 출자지분에 질권 설정 등을 금하는 이유와도 맥락이 닿아 있다(생협법 제51조). 이사회 의결사항과 관련한 위 규정은 2010년 전부개정 당시 도입되었는데, 당시 개정은 소비자생협의 지원과 관련한 법률의 근거를 마련하는데 중심이 되어 있었을 뿐, 이사회 의결사항에 기본자산의 취득과 처분이 들어가야 할 특별한 필요성이 있지는 않았다. 별다른 고민 없이 기본자산 취득 처분권한을 이사회 의결사항으로 넣는 개정이 이루어졌으나, 아래에서 보는 바와 같이 관련 유사 협동조합에는 이와 같은 규정이 없다.

반면 일본 소비생협법은 이사회 권한에 관한 열거식 규정은 없으나, 위에서 살펴본 바와 같이 회계검사 등을 청구할 수 있고 결산보고를 행정청에 보고하도록 하는 등의 촘촘한 규제를 하면서 이사의 자기거래를 제한하고 임원에 대한 책임추궁의 소를 상세히 규정하고 있다는 점이 우리나라 생협법과 다르다.

## 〈일본 소비생활협동조합법〉

### 제30조의4(이사회 권한 등)

- ① 조합은 이사회를 두어야 한다.
- ② 이사회는 모든 이사로 구성한다.
- ③ 조합의 업무집행은 이사회가 결정한다.

### 제31조의2(이사의 자기거래 등)

- ① 이사가 다음 각 호의 경우에 해당할 때에는, 이사회에서 당해 거래에 관한 중요한 사실을 공개하고 그 승인을 받아야 한다.
- ② 민법(1896년 법률 제89호) 제108조의 규정은 제1항의 승인을 받은 동항 각 호의 거래에는 적용하지 아니한다.
- ③ 제1항 각 호의 거래를 한 이사는, 그 거래 후 지체 없이, 당해 거래에 관한 중요한 사실을 이사회에 보고하여야 한다.

### 제31조의3(임원의 조합에 대한 손해배상책임)

### 제31조의4(임원의 제3자에 대한 손해배상책임)

### 제31조의6(보상계약)

- ① 조합이 임원에 대하여 다음 각 호의 비용 등의 전부 또는 일부를 당해 조합이 보상할 것을 약정하는 계약(이하 이 조에서 “보상계약”이라 한다)의 내용 결정을 하기 위해서는 이사회의 결의에 의하여야 한다.

### 제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)

임원의 책임을 추궁하는 소에 관하여는, 회사법 제7편 제2장 제2절(제847조제2항, 제847조의2, 제847조의3, 제849조제2항, 제3항제2호 및 제3호, 제6항부터 제11항까지, 제849조의2 각 호, 제851조 및 제853조제1항제2호 및 제3호를 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우, 같은 법 제847조제1항 및 제4항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제849조의2 중 “다음 각 호에 규정하는 주식회사의 구분에 따라, 당해

각 호에 정하는 자”는 “각 감사”로, 같은 법 제850조제4항 중 “제55조, 제102조의2제2항, 제103조제3항, 제120조제5항, 제213조의2제2항, 제286조의2제2항, 제424조(제486조제4항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제462조제3항(동항 단서에 규정하는 분배가능액을 초과하지 아니하는 부분에 관한 의무에 관한 부분에 한한다), 제464조제2항 및 제465조제2항”은 “소비생활협동조합법 제31조의3제3항”으로 읽어야 하는 것 외에, 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

### 3. 개정안

현행 생협법	개정안
제42조(이사회의 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다. 1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항 2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안 3. 규정의 제정·변경 및 폐지 4. 소요자금의 차입 5. 사업계획 및 예산안 작성 6. 간부직원의 임면 승인 7. 기본자산의 취득과 처분 8. 법령 또는 정관에 규정된 사항 9. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항	제42조(이사회의 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다. 1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항 2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안 3. 규정의 제정·변경 및 폐지 4. 소요자금의 차입 5. 사업계획 및 예산안 작성 6. 간부직원의 임면 승인 (삭제) 7. 법령 또는 정관에 규정된 사항 8. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항

## II. 조합원이 청구권자인 임원 책임 추궁 소송 혹은 조합원 대표소송

조합원이 임원의 책임을 추궁할 수 있는 근거와 관련한 유사 법령들 및 일본 소비생협법 관련 규정을 표로 비교해 보면 이렇다.

		생협법	농업협동조합법	협동조합기본법	일본 소비생협법
임원 책임 추궁 = 대표 소송	이사장, 감사가	○	○	○	○
	조합원의 해임청구권	X <sup>30</sup>	○ 제55조(상법 제385조 제2항) 발행주식의 총수의 100분의 3 이상 1월 내	X	○ 제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)-회사법 제847조 제2항, 제847의2 등 규정 준용
	조합원의 손해배상 청구등	X	○ 제55조(상법 제402조-제406조) 100인 또는 100분의 1 이상의 동의 받은 조합원	X	○ 제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)-회사법 제847 제2항, 제847의2 등 규정 준용 조합원이기만 하면 됨
	조합원의 소송참가	X	○	X	○

**30** 생협법 제35조 제6항은 “제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 구상권의 행사는 감사 및 이사에 대하여는 이사장이, 이사장에 대하여는 감사가, 전체 임원에 대하여는 조합원 5분의 1 이상의 동의를 받은 조합원 대표가 한다.”라고 규정하고 있다. 이 조항만으로는 조합원 개인이 문제를 일으킨 1인의 임원에 대한 책임 추궁은 어렵고, 전체 임원에 대하여 문제 제기를 할 때 조합원 1/5 이상의 동의를 받아야지만 대표가 되어 소송을 수행할 수 있는 것으로 해석된다. 전체 임원을 상대로 한 것이 아니라 개별 임원에 대한 책임 추궁이 어려운 점, 1/5이라는 대표 요건이 매우 까다로워 현실성이 없는 점, 대표소송의 구체적인 방식 및 효력에 관하여는 아무런 규정 없는 점이 입법의 큰 공백이며, 실제로 이 조항을 근거로 한 소송 사례나 판례는 거의 찾아볼 수가 없다.

임원에 대한 유지 청구	조합원	X	○ 제55조(상법 제 402조) 100인 또는 100 분의 1 이상의 동 의 받은 조합원		○
	감사	○ ( 제 3 7 조, 상법 제 4 0 2 조)	○ 제55조(상법 제 402조)		○

현행 소비자생협은 제3자가 조합에 손해를 끼칠 경우 이사장 혹은 감사가 원고가 되어 손해배상청구를 할 수 있는 근거 규정만 있다. 그런데 문제 사례와 같이 이사회 의결로 부당한 결정이 이루어질 경우 임원이 아닌 ‘조합원’이 직접 문제를 일으킨 임원 등에 대하여 손해배상청구를 할 수 있는 근거가 마련되어야 한다. 또 조합원이 직접 임원을 해임하면서 위법행위의 증지를 청구할 수 있는 근거도 마련되어야 한다. 왜냐하면 위에서 살펴본 바와 같이 조합원이 생협의 손해를 대신 청구할 경우 피보전 채권 문제로 인한 소송요건 결여로 소송 자체가 각하될 수 있고, 위법한 행위를 한 임원들의 해임이 이루어지지 않는다면 소송 자체가 진행될 수 없는 구조적 한계가 있으며, 위법 부당한 임원의 행위의 효력이 중지되지 않은 채 그대로 진행되어 버린다면 소송 진행 과정에서 소의 이익이 상실되어 버리는 결과를 초래하기 때문이다.

## 1. 개정 방향

### 가. 조합원 소제기 요건

책임추궁의 소를 제기할 수 있는 조합원의 조건에 관하여는 농업협동조합법과 상법, 일본 소비생활협법이 모두 요건(조합원의 1/100 이상을 요구하는 경우, 조합원이기만 하면 되는 경우)이 나뉜다. 우리 생협에서는 최대한 요건을 낮추는 것이 필요하다고 생각한다. 생산자 협동조합인 농협에서는 조합원이 농협을 통하여 판로를 모색해야 하기 때문에 조합 내부의 문제가 발생한다 하더라도 그냥 탈퇴를 하는 경우는 적을 것으로 보인다. 반면 소비자생활협에서 조합원은 소비자로서 선택의 범위가 훨씬 다양하기에 조합 내부의 문제가 발생하였을 경우 그냥 탈퇴하고 다른 생활협체 물품을 사용하는 방식으로 끝낼 가능성이 높다. 남원아이쿱생활협뿐만 아니라 지역 아이쿱생활협에서 일어나는 유사한 문제들에 관하여 전국에서 일부 조합원들의 문제의식이 있었으나 대부분 그냥 탈퇴하는 선택을 하였고, 정작 법적인 문제 제기를 한 조합원은 전국에서 단 3명뿐이었다. 그렇다면 일본 소비생활협법처럼 조합원이라면 책임추궁의 소송을 할 수 있게 하고 다만 남용 방지를 위하여 '조합원 혹은 제삼자의 부정한 이익을 도모하거나 또는 주식회사에 손해를 가하는 것을 목적으로 하는 경우'에는 대표소송을 제한하는(재판에서 본안전 항변으로 다투는 방식이 될 것으로 보인다) 방식을 선택하는 것이 어떨까 한다.

### 나. 소송참가 근거규정 필요

책임추궁의 소에서 다른 조합원들이 소송에 참가하거나 다른 조합원들

이 소송의 계속을 알 수 있게 하는 규정이 별도로 마련될 필요가 있다. 위 남원아이쿱생협 관련 사건에서 조합원들이 제기한 소송이 다른 조합원들에게 알려질 수 있었다면 조합원들이 스스로 소송에 참가할 수 있는 기회가 열릴 수 있기 때문이다. 관련 사건에서 원고였던 조합원들은 다른 조합원들을 소송참가시키기 위하여 상대방에게 조합원 명부를 문서제출명령신청하였으나 법원은 이에 관하여 미온적인 태도를 보였고 결국에 조합원들이 당해 소송에 참가할 길은 없었다. 반면 피고 사측은 전직 임원들에게 해당 소송을 알려, 재산처분 등에 가담했던 전 임직원들이 피고 측에 대거 보조참가를 해왔다. 농업협동조합법이 준용하는 상법에서는 회사의 소송참가 규정 및 회사에 대한 소송고지 규정을 두고 있는 데 반하여, 일본 소비생협법은 주주 및 생협의 소송참가 규정뿐만 아니라 생협이 주주로부터 책임추궁 소송을 당하였을 때 조합원들에게 고지하도록 하는 의무규정을 두고 있음을 비교하여 참고할 만하다.

#### 다. 생협 스스로도 참가할 수 있도록 하는 근거규정과 필요성

반면 책임추궁의 소에서 문제의 임직원 혹은 청산인이 해임된 다음 생협 자체도 당해 책임추궁의 소에 참가할 수 있도록 하는 근거도 필요하다. 남원아이쿱생협 사건에서는 조합원들이 먼저 소송을 제기한 다음 생협이 직접 원고가 되어 소를 제기하자 법원은 남원아이쿱이 제기한 소송을 중복제소라는 이유로 일부 각하 판결을 하였는데, 특별 규정이 없기에 조합원들이 공적인 문제 제기를 하기 위하여 비용과 시간을 들여 제기한 공익소송 시작만으로 회사는 중복제소 각하라는 위협을 갖게 되는 불합리한 결과가 발생한 것이다. 이와 같은 회사의 참가 근거 규정이 있었다면 다른 결론이 있을 수 있었다. 주식회사의 경우에 주주의 소송참가뿐만 아

나라 주주 대표소송 중 회사가 공동소송으로 소송에 참가할 수 있다.<sup>31</sup> 남원아이쿱생협 사건에서 조합원들이 제기한 소송에 청산인이 해임된 남원아이쿱이 별소를 제기하는 것이 아니라 당해 소송에 참여할 수 있었다면 소송 경제와 분쟁의 일회적 해결에 도움이 되었을 것이다.

## 2. 개정안

현행 생협법	개정안
<p><b>제39조(임원의 해임)</b> ① 조합원은 조합원 5분의 1 이상의 동의로 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임의 사유를 서면으로 조합에 제출하여야 한다.</p> <p>② 조합은 제1항에 따른 서면제출이 있을 때에는 총회 개최 10일 전에 해당 임원에게 서면으로 통보하여 총회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 해임요구에 대하여 총회는 총조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.</p>	<p><b>제39조(임원의 해임)</b> ① 조합원은 조합원 20분의 1 이상의 동의로 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임의 사유를 서면으로 조합에 제출하여야 한다.(1항 개정)</p>

**31** 주주의 대표소송에 있어서 원고 주주가 원고로서 제대로 소송수행을 하지 못하거나 혹은 상대방이 된 이사와 결탁함으로써 회사의 권리보호에 미흡하여 회사의 이익이 침해될 염려가 있는 경우 그 판결의 효력을 받는 권리귀속주체인 회사가 이를 막거나 자신의 권리를 보호하기 위하여 소송수행권한을 가진 정당한 당사자로서 그 소송에 참가할 필요가 있으며, 회사가 대표소송에 당사자로서 참가하는 경우 소송경제가 도모될 뿐만 아니라 판결의 모순·지속을 유발할 가능성도 없다는 사정과, 상법 제404조 제1항에서 특별히 참가에 관한 규정을 두어 주주의 대표소송의 특성을 살려 회사의 권익을 보호하려는 입법 취지를 함께 고려할 때, 상법 제404조 제1항에서 규정하고 있는 회사의 참가는 공동소송참가를 의미하는 것으로 해석함이 타당하고, 나아가 이러한 해석이 중복제소를 금지하고 있는 민사소송법 제234조에 반하는 것도 아니다(대법원 2002. 3. 15. 선고 2000다9086 판결).

<p>신설</p>	<p><b>제39조의2(조합원의 임원에 대한 대표소송 및 유지청구권)</b> ① 조합원은 회사에 대하여 이사의 책임을 추궁할 대표소송 제기를 청구할 수 있다. 다만 책임추궁등의 소가 주주 혹은 제삼자의 부정한 이익을 도모하거나 또는 주식회사에 손해를 가하는 것을 목적으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 전항의 경우 <u>상법 제403조 내지 제408조, 제176조 제3항, 제4항과 제186조의 규정을 준용한다.</u></p> <p>③ 이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우 조합원 100분의 1 이상의 동의로 조합을 위하여 이사에 대하여 그 행위를 유지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>④ 조합원 또는 조합은 공동소송인으로서 또는 당사자의 일방을 보조하기 위하여 조합원 대표 소송에 참가할 수 있다. 다만 부당하게 소송절차를 지연시키게 될 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 조합원은 대표소송을 제기한 때 지체 없이 조합에 대하여 소송고지를 하여야 한다. 조합은 조합원 대표소송을 제기한 때 혹은 소송고지를 받은 때에는 지체 없이 그 취지를 공고하거나 전체 조합원들에게 통지하여야 한다.</p>
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

서론
집행분석
인물탐구
변론기
활동기
판례평석
<b>입법제안</b>
국제연대
현장의 변
특별기고
올해의 열쇳말

	⑥ 전조 및 제1항 등의 조합원대표 소송 혹은 임원해임소송 등은 소송의 목적의 가액 산정에 있어서는 재산권상의 청구가 아닌 청구에 관한 소로 본다.
신설	연합회 준용규정

### Ⅲ. 결산서류 작성 의무 및 자료요구

#### 1. 논의의 배경

농업협동조합법과 협동조합 기본법은 정기총회를 하기 7일 전에 결산 보고서를 작성하여 감사에게 제출할 의무, 그에 따른 결산보고서와 감사 의견서를 정기총회에 제출하여 승인을 받아야 할 의무를 명문화하고 이를 위반한 경우에 벌금형에 처하고 있다. 반면 현행 생협법은 규정이 애매하여 정기총회 이전에 결산보고서를 감사에게 제출할 의무를 명시하지 않았고, 그저 회계연도 경과 후 3월 내에 결산보고서를 총회에 승인받기만 하면 되는 것으로 규정하고 있다. 현행 소비자생협에는 결산보고서가 총회에 제출되기 이전에 미리 감사를 거치도록 하는 규정도 없고, 정기총회 이전에 감사를 거친 결산보고서가 총회를 거쳐야 할 의무규정도 없다 보니 남원아이쿱생협은 2024년 1월 정기총회에서 결산보고서 자체를 올리 지 않았고 감사를 거치지도 않았으며 그대로 재산처분총회를 진행하는 것을 절차적으로 통제하기 어려웠다. 따라서 최소한 농업협동조합법이나 협동조합 기본법에 준하는 정도의 결산 및 감사 절차가 이루어질 수 있도록

생협법을 정비할 필요가 있다.

한편, 남원아이쿱의 조합원들은 소송 제기 이전에 문제를 소송 외에서 해결하기 위하여 조합에 결산 및 회계자료 요구를 반복적으로 하였으나 조합은 이를 거부하였다.

현행 법령의 결산서류 작성의무를 보다 구체화하고 조합원들이 관련 회계자료를 요구하였음에도 이를 거부하였을 때에는 제재 규정이 필요하다. 이를 넘어 조합원들이 행정당국 등에 대하여 회계 검사 등을 청구할 수 있다면 분쟁을 미리 예방하고 투명하고 민주적인 생협 운영을 도모할 수 있을 것이다.

농업협동조합법
<p><b>제71조(결산보고서의 제출, 비치와 총회 승인)</b></p> <p>① 조합장은 <u>정기총회일 1주일 전까지 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 손실금 처리안 등을 말한다)를 감사에게 제출</u>하고 이를 주된 사무소에 갖추어 두어야 한다. &lt;개정 2011. 3. 31.&gt;</p> <p>② 조합원과 채권자는 제1항에 따른 서류를 열람하거나 그 사본의 발급을 청구할 수 있다. 이 경우 지역농협이 정한 비용을 지급하여야 한다. &lt;개정 2011. 3. 31.&gt;</p> <p>③ 조합장은 제1항에 따른 서류와 감사의 의견서를 정기총회에 제출하여 그 승인을 받아야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 승인을 받은 경우 임원의 책임 해제에 관하여는 「상법」 제 450조를 준용한다.</p>
<p><b>제171조(벌칙) 제11호</b></p>
협동조합 기본법
<p><b>제52조(결산보고서의 승인)</b> ① 협동조합은 <u>정기총회일 7일 전까지 결산보고서(사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금처분안 또는 손실금처리안 등을 말한다)를 감사에게 제출하여야</u> 한다.</p>

② <u>협동조합은 제1항에 따른 결산보고서와 감사의 의견서를 정기총회에 제출하여 승인을 받아야 한다.</u>
<b>제117조(벌칙) 제2항</b>
<b>생협법</b>
<p><b>제48조(사업계획·예산 및 결산)</b> ① 조합은 매 회계연도 경과 후 3개월 이내에 전년도의 <u>결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익보고서와 잉여금처리안 및 손실금처리안을 포함한다)</u>와 해당 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 총회의 승인을 받아야 한다. &lt;개정 2021. 12. 7.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 사업계획과 예산이 총회에서 확정될 때까지는 전년도 예산에 준하여 가예산을 편성하여 집행할 수 있다. 이 경우 총회의 사후 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 조합은 총회에서 확정된 사업계획과 예산을 변경한 때에는 차기 총회에서 사후 변경승인을 받아야 한다. 다만, 정관으로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.</p>
<b>제85조(벌칙) 제2항 제2호</b>

## 2. 개정안

현행 생협법	개정안
<p><b>제48조(사업계획·예산 및 결산)</b> ① 조합은 매 회계연도 경과 후 3개월 이내에 전년도의 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익보고서와 잉여금처리안 및 손실금처리안을 포</p>	<p><b>제48조(결산관계서류 등의 작성 및 사업계획 예결산)</b></p> <p>① 조합은 대통령령<sup>32</sup>이 정하는 바에 따라 정기총회일 1주일 전까지 <u>결산보고서(사업보고서, 재무상태</u></p>

32 일반적으로 회사는 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 및 한국회계기준원에서 정한 '한국채택국제회계기준'에 따른다.

<p>함한다)와 해당 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 총회의 승인을 받아야 한다.</p>	<p>표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 손실금처리안 등을 말한다)를 감사에게 제출하여야 한다. <u>이사장은 전단에 따른 결산보고서와 감사의 의견서를 정기총회에 제출하여 그 승인을 받아야 한다.</u></p>
<p>② 제1항에 따른 사업계획과 예산이 총회에서 확정될 때까지는 전년도 예산에 준하여 가예산을 편성하여 집행할 수 있다. 이 경우 총회의 사후 승인을 받아야 한다. ㄷ ③ 조합은 총회에서 확정된 사업계획과 예산을 변경한 때에는 차기 총회에서 사후 변경승인을 받아야 한다. 다만, 정관으로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.</p>	<p>② 좌동 ③ 좌동</p>
<p><b>제44조(서류비치의 의무)</b> ① 이사장은 정관·규약·규정과 총회·이사회회의 의사록, 회계장부 및 조합원 명부를 주된 사무소에 비치하여야 한다.</p>	<p><b>제44조(서류비치 등의 의무)</b> 1항 좌동</p>
<p>② 결산보고서는 정기총회 7일 전까지 주된 사무소에 비치하여야 한다.</p>	<p>② 조합은 각 사업연도에 관한 결산관계서류 등(결산관계서류 및 사업보고서와 이들의 부속명세서(감사보고 및 다음 조 제1항의 적용이 있는 경우에는 회계감사보고를 포함한다)를 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 정기총회 7일 전부터 5년간 그 본점에 비치하여야 한다.</p>

<p>③ 조합의 채권자와 조합원은 제1항 및 제2항의 서류를 열람하거나 그 사본을 청구할 수 있다.</p>	<p>③ 조합원 및 조합의 채권자는 조합에 대하여, 그 업무취급 시간 내에는 언제든지 다음 각 호의 청구를 할 수 있다. 이 경우 조합은 정당한 이유 없이 이를 거절하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 결산관계서류 등이 서면으로 작성되어 있는 때에는, 당해 서면 또는 그 사본의 열람 청구</li> <li>2. 전호의 서면의 등본 또는 초본의 교부 청구</li> <li>3. 결산관계서류 등이 전자적 기록으로 작성되어 있는 때에는 당해 전자적 기록에 기록된 사항을 후생노동성령이 정하는 방법에 따라 표시된 것의 열람 청구</li> <li>4. 전호의 전자적 기록에 기록된 사항을 조합이 정한 전자적 방법에 따라 제공할 것을 청구하거나, 그 사항을 기재한 서면의 교부 청구</li> </ol>
	<p>연합회 준용규정</p>

#### IV. 경영공시 및 자회사에 대한 경영공시

##### 1. 필요성

현재 소비자생협은 경영공시 제도를 두고 있지 않으며, 2025년 생협법 제48조의2를 두어 보건의료생협에 대해서만 경영공시제도를 도입하였다.

아이쿱생협은 여러 자회사들을 두고 있는데 이 자회사의 상황에 대하여는 알 수가 없다.

농업협동조합법은 국가보조를 받는 경우 경영공시를 하도록 하고 금융지주회사에 대하여 연결재무제표를 작성하도록 규정하고 있다. 협동조합기본법은 조합원 200인 이상 혹은 출자금 30억 원 이상 협동조합에 대하여 경영공시 의무를 부과하고 있으나 자회사에 대한 회계자료 열람 작성 의무는 부과하지 않고 있다. 일본 소비생협법은 조합이 매년도 사업 결산을 행정청에 보고하도록 규정하고 있고 자회사에 대한 연결재무제표도 함께 보고하도록 규정하고 있다.

한편, 현재 생협이나 협동조합에는 감사 관련 회계기준이 마련되어 있지 않는 공백상태인데, 주식회사에 준한 회계기준을 적용하거나 협동조합에 고유한 회계기준을 신속하게 마련하여 경영공시 도입 때 적용할 필요가 있다. 참고로 일본 소비생협법에서는 후생성령으로 별도의 재무기준을 둔다는 근거 규정도 있다.

	생협법	농업협동조합법	협동조합 기본법	일본 소비생협법
경영공시	△ 의료생협만 (제48조의2(보건 의료조합의 경영 공시))	△ 제139조(국가 보조 또는 용자금 사용 내용 등의 공시)	○ 제49조의2 조합원 200인 이상 혹은 출자금 30억 이상	○ 제53조의2
자회사 연결재무제표	X	농협금융지주들	X	○ 제53조의2 ② 제92조의2 ②

## 2. 일본 소비생협법

### 제51조의3(회계의 원칙)

조합의 회계는 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 회계의 관행에 따른다.

### 제53조의3(재무기준)

제50조의3부터 전조까지에 정하는 것 외에, 조합이 그 재무를 적정하게 처리하기 위하여 필요한 사항은 후생노동성령으로 정한다.

### 제92조의2(결산관계서류 등의 제출)

- ① 조합은 매 사업연도마다, 사업연도 종료 후 3개월 이내에, 결산관계 서류 및 사업보고서와 그 부속명세서를 행정청에 제출하여야 한다.
- ② 제31조의10제1항의 규정에 따라 회계감사인의 감사를 요하는 조합이 자회사 등을 보유하는 경우에는, 당해 조합은 매 사업연도마다 전항의 서류 외에, 당해 조합 및 당해 자회사 등의 업무와 재산 상황을 연결하여 기재한 서류를 작성하여 행정청에 제출하여야 한다.
- ③ 전2항의 서류의 기재사항 기타 필요한 사항은 후생노동성령으로 정한다.

## 3. 개정안

보건의료 생협에 대한 경영공시를 일반 소비자생협에도 확대하고 자회사에 대한 연결재무제표 공시의무를 도입할 필요가 있다. 보건의료조합의 경영공시를 도입하고 있는 제48조의2를 개정하여 일반 소비자생협도 포함하는 방법도 고려할 수 있으나 보건의료생협은 조합의 규모와 무관하게 경영공시를 의무를 규정하고 있는데 반하여, 일반 소비자생협의 경영공시를 전체로 확장하는 것은 협동조합 기본법과 비교하였을 때 과도한 측면이 있으므로 보건의료조합 경영공시와 별개 조문으로 개정안을 구성하였다.

현행 생협법	개정안(48조의3 신설)
신설	<p><b>제48조의3(그 외 소비자생협 경영공시)</b> ① 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 소비자생협은 제21조에 따라 설립인가를 받은 시·도 또는 연합회의 인터넷 홈페이지에 경영에 관한 다음 각 호의 사항에 대한 공시(이하 이 조에서 “경영공시”라 한다)를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정관과 규약 또는 규정</li> <li>2. 제48조에 따른 사업결산 보고서 및 예결산 보고서</li> <li>3. 총회, 대의원총회 및 이사회 의 활동 상황</li> </ol> <p>② 전항의 조합이 자회사 기타 해당 조합과 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “자회사 등”이라 한다)를 보유하는 경우에는, 해당 조합은 매 사업연도마다 같은 항의 설명서류 외에, 해당 조합 및 해당 자회사 등의 업무 및 재산의 상황에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 것을 해당 조합 및 자회사 등에 대하여 연결하여 기재한 설명서류를 작성하여, 해당 조합의 사무소에 비치하고, 공중의 열람에 제공하여야 한다.</p> <p>③ 공정거래위원장은 제2항에 따른 통합 공시를 하기 위하여 필요한 자료를 조합에 요구할 수 있다. 이 경우 조합은 특별한 사정이 없으면</p>

	<p>그 요구에 따라야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 소비자생협의 경영공시 또는 통합 공시의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>신설</p>	<p><b>제48조의4(재무회계기준)</b> 조합이 그 재무를 적정하게 처리하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

## 대체복무제도 도입 이후, 병역거부 문제는 해결되었을까?

— 대체역법 시민사회 개정안과 입법운동 과정에서의 소회<sup>1,2</sup>

장길완 양심적 병역거부자, 민주사회를 위한 변호사모임 상근 활동가

### I. 들어가며—양심적 병역거부권과 대체복무제도의 취지

2018년 6월 28일, 헌법재판소는 양심적 병역거부자를 위한 대체복무를 규정하지 않은 구 병역법 제5조(병역종류조항)에 대해 헌법불합치 결정을 내렸다.<sup>3</sup> 같은 해 11월 대법원이 양심적 병역거부자에게 최초로 무죄를 선고한 이후, 정부와 국회는 논의를 거쳐 2019년 12월 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」(이하 대체역법)을 제정했다.<sup>4</sup> 해방 이후 약 2만 명이

1 해당 글은 2026년 1월 22일에 진행된 〈대체복무제도 개선방향 모색을 위한 국회 토론회〉에서 필자가 작성한 토론문을 수정, 보완하여 작성되었음.

장길완(2026), 「현행 대체복무제도 문제점—심사, 복무 영역/기간/형태, 인권보장 중심으로」, 「대체복무제도 개선방향 모색을 위한 국회 토론회」 자료집, 47-68쪽.

2 대체역법 시민사회 개정안은 전면개정안 수준으로 준비하여 지면의 한계상 해당 원고에 개정안 전문을 첨부하지 못하였음. 해당 내용은 위 토론회 자료집 80-106쪽에 수록되어 있으니 참고 바람.

3 헌법재판소 2018. 6. 28. 자 2011헌바379, 383, 2012헌바15, 32, 86, 129, 181, 182, 193, 227, 228, 250, 271, 281, 282, 283, 287, 324, 2013헌바273, 2015헌바73, 2016헌바360, 2017헌바225(병합), 2012헌가17, 2013헌가5, 23, 27, 2014헌가8, 2015헌가5(병합) 전원재판부 결정

4 대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결  
정치적 신념(개인적 신념)에 따른 병역거부에 대해 무죄 선고한 최초의 판결은 다음과 같음: 대법원 2021. 6. 24. 선고 2020도17564 판결 (원심: 의정부지방법원 2020. 11. 26. 선고 2018노818 판결)

양심을 이유로 감옥에 수용됐던 역사는 ‘박물관’으로 가는 듯하였다.<sup>5</sup>

한국은 징병제를 도입하였던 타 국가의 사례들과 비교했을 때 지나치게 늦은 시기에 대체복무제도가 도입되었고, 이는 양심적 병역거부자가 사회공동체에 이바지할 수 있는 통로가 차단된 채 사회적 낙인과 처벌의 굴레에 장기간 노출되어 있던 것이다.<sup>6</sup> 이러한 배경에는 ‘징집률 100%’ 달성을 목표로 했던 군사정부 시절의 잔재가 지속되어 민주화 이후에도 군에 대해 질문하는 것이 불온시 되어 온 역사적 배경이 있을 것이다.

‘감옥 아니면 군대’라는 선택만이 강요되어 온 시기가 길었으나, 대체복무제도를 두지 않은 입법구조가 헌법에 합치되지 않는다는 헌법재판소의 판단에 따라, 양심적 병역거부를 둘러싼 논의는 새로운 국면으로 접어드는 듯하였다. 유엔 자의적 구금 실무그룹 역시도 2019년의 한국의 변화에 대해 “다른 국가들에게도 모범이 될 수 있기를 기대한다”라며 기대감을 표명하기도 하였다.<sup>7</sup> 하지만 군의문사진상규명위원회에서 개별 사안에 대해 권고를 해왔으나,<sup>8</sup> “대규모 인권침해의 유산을 청산하고자 하는” 국가 차원의 사과와 책임 표명은 증발한 채 ‘병역기피자’를 걸러내고, ‘현

---

5 국제앰네스티 한국지부(2016. 5. 10.), 숫자로 본 양심에 따른 병역거부, <https://amnesty.or.kr/10835/blog/숫자로-본-양심에-따른-병역거부>

6 참여정부 시기였던 2007년 국방부에서 사회복무제도 내에 병역거부자를 포함시키는 방향의 대체복무제도 추진을 기획했으나, 2008년 좌초됨.

참여연대(2007. 11. 1.), [동향4] 사회복무제 확대와 양심에 따른 병역거부, <https://www.peoplepower21.org/welfarenow/월간복지동향2007/662144>

한겨레21(2007. 10. 4.), 다음 대통령님, 한 발 더 나가주세요, [https://h21.hani.co.kr/arti/special/special\\_general/20784.html](https://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/20784.html)

7 경향신문(2019. 9. 1.), 유엔 인권이사회 “한국의 대체복무 허용은 타국 본보기”, <https://www.khan.co.kr/article/201909010804001>

8 한겨레(2009. 1. 16.), [단독] 군대에서 숨진 ‘여호와의 증인’에 “국가책임” 첫 인정, [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/333627.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/333627.html)

역 군인과의 형평성'을 고려하는 게 제도의 중요한 목표로 등장하면서 대체복무제도는 인권과 평화의 가치를 크게 상실한 채 설계되었다.<sup>9 10 11 12</sup>

제도가 도입된 지 5년이 지난 현재 양심적 병역거부자는 비가시화되었고, 제도의 문제점은 병역거부 운동을 해왔던 단체 내부에서도 한동안 외면되어 온 주제였다.<sup>13 14</sup> 이에 대해서는 대체역 심사위원회 위원을 역임하였던 활동가, 대체복무를 수행 중인/수행하였던 병역거부자들이 여러 차원에서 문제를 제기하였으며, ‘대체복무제도 개선을 모색하는 활동가 모임’(가칭 한줌단)을 2023년부터 자발적으로 구성하여 자조 모임을 운영하고, 연재, 기고, 공개 행사를 열어 왔다.<sup>15</sup>

9 유엔인권사무소 서울(OHCHR Seoul)(2015), 「전환기 정의란 무엇인가?」, 1쪽.

10 김서영 국방부 인력정책과장(2018), 「병역거부자 대체복무제 도입방안」, 『종교 또는 개인적 신념 등 양심에 따른 병역거부자 대체복무제 도입방안 공청회』 자료집, 6쪽.

11 시사인(2018. 12. 12.), 국방부의 대체복무제 방안, 논란 속으로, <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=33367>

12 이에 대해서는 2023년 첫 소집된 양심적 병역거부자가 소집해제 되던 시기 국회에서 진행하였던 〈양심적 병역거부, 진단과 모색〉 국제 컨퍼런스에서 대체복무제도는 “지금까지 낙인과 처벌의 대상이었던 양심적 병역거부에 대한 인식개선과 병역거부자의 명예회복에 바탕해야”라고 한 대체역 심사위원회 위원을 역임하였던 강인화의 지적을 참고할 필요가 있음.

강인화(2023), 「대체역 심사위원회 심사제도의 문제점과 개선방안」, 『전쟁없는세상 20주년 국제회의 '양심적 병역거부 진단과 모색' 국제컨퍼런스 자료집, 5쪽.

13 강인철(2025) 『전쟁과 양심 - 세계와 한국의 양심적 병역거부』, 성균관대학교출판부, 274-276쪽.

14 2025년 12월 31일 기준으로 대체역 편입 신청 접수는 4,030건, 인용 건 수는 3,796건이고, 2025년 5월 31일 기준 31개 기관에서 1,634명의 병역거부자들이 복무 중에 있다. 아래 자료 참고.

형혁규(2026), 「대체복무제도의 징벌적 성격 해소를 위한 방안」, 『대체복무제도 개선방향 모색을 위한 국회토론회』 자료집, 74쪽.

법무부 교정기획과(2025), 「2025년 상반기 대체복무제 정책자문위원회 개최 계획(안)」 3쪽.

15 해당 모임은 자체 기획과 진행으로 5월 15일 세계병역거부의 날에 맞춰 두 차례 대중행사를 진행하고, 대체복무의 실태를 알리는 '대체복무 표류기' 연재를 2차례 진행함. 별도의 홈페이지가 존재하지 않아 언론 기사, 전쟁없는세상 블로그에 활동 관련 소식이 정리되어 있음. 아래 자료 참고.

전쟁없는세상(2023. 10. 10. -11. 3.), [대체복무 표류기] 연재를 시작하며, <https://withoutwar.org/?p=22238>

한겨레(2024. 5. 13.), 양심적 병역거부자 감옥살이 여전...대체복무, 교도소 합숙에 묶여, [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1140322.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1140322.html)

오마이뉴스(2024. 11. 22. - 12. 13.), 대체복무 표류기 연재, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Series/series\\_general\\_list.aspx?SRS\\_CD=0000018880](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_general_list.aspx?SRS_CD=0000018880)

전쟁없는세상(2025. 6. 9.), [참가후기] 덕분에 내 목소리를 들을 수 있게 되었어 -2025 병역거부의 날, 대

이후 2025년 상반기부터 대체복무제도의 문제점을 살펴보고 입법운동을 추진하기 위해 민변, 참여연대, 열린군대를위한시민연대, 희망법, 전쟁없는세상이 모여 ‘대체복무 개선모임’을 구성하고, 해외사례, 2018-2019년 제도 도입 당시 논의되었던 정부안, 시민사회안,<sup>16</sup> 국회에서 발의된 법안, 국가인권위원회 시안을 비교·평가 논의를 진행하면서 대체역법 시민사회 개정안을 성안하였다. 이를 토대로 2025년 하반기부터 국회의 원실과 국방부 등 관계 정부부처를 면담하며 개정안의 발의와 통과를 위한 작업을 지속하고 있다.

이 글에서는 병역의무에 있어서 아주 좁은 자리만을 할당받은 대체복무제도의 문제점을 개선하는 것이 양심적 병역거부권을 ‘다를 수 있는 자유’라는 헌법상 기본권을 보장하는 문제로 재구성하는 일이라는 점을 역설하고자 하였다. 이를 위해 현재 논의하고 있는 대체역법 시민사회 개정안에서의 주요 쟁점을 중심으로 소개하고 양심적 병역거부 제도화 이후의 과제에 대한 고민을 나누고자 하였다.

## II. 문제점과 개정안

2018년 헌법불합치 결정에서도 “대체복무의 기간이나 고역의 정도가 과도하여 양심적 병역거부자라 하더라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은, 대체복무제를 유명무실하게 하거나 징벌로 기능하게 할 수 있

---

체복무 토크쇼, <https://withoutwar.org/?p=23114>

**16** 참여연대(2018, 7. 19.), [기자 간담회] 양심적 병역거부 대체복무제 시민사회안 발표, <https://www.peoplepower21.org/peace/1574551>

으며 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다”라고 명확히 지적했다. 유엔 인권 메커니즘 역시도 대한민국 정부가 양심적 병역거부권을 보장해야 한다는 취지의 의견을 지속적으로 표명해 왔다. 유엔 인권위원회(UHCHR) 1988/877 결의는 양심적 병역거부 신념에 대한 차별을 금지하고 심사를 위한 독립적이고 공정한 정책 결정기관을 마련하여 재판받을 권리를 보장하도록 권고하였으며, 대체복무가 공의적이고 형벌적 성격이 아닌 비전투적 혹은 민간적 성격이어야 한다고 의견을 제시했다. 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)도 2012년 양심적 병역거부 지침서에서 업무가 양심적 병역거부의 근거가 되는 신념과 부합해야 하고, 민간 대체복무가 군으로부터 독립되어야 하며, 징벌적이어서는 안 된다는 기준을 제시한 바 있다.

국제사회뿐만 아니라 국내에서도 대체역법의 징벌성을 해소하고, 합리적인 제도로 전환하도록 의견을 표명하고 있다. 국가인권위원회도 복무기간 단축, 복무 영역 확대 권고를 낸 바 있으며, 대체역 심사위원회 역시도 자체 연구를 통해 기간을 9개월 단축한 27개월로 줄이고 복무 영역을 확대하도록 개선 방안을 제출한 바 있다.<sup>17 18</sup>

**17** 국가인권위원회는 “대체복무 분야를 교정 분야로만 한정하는 것은 합리성을 인정하기 어려우며, 사회복지 영역이나 소방·의료·방재·구호 등 복무 난이도와 공공성 및 사회적 필요성이 높은 분야를 고려할 필요가 있다”라며 공식적인 입장을 발표함.

국가인권위원회(2023, 5, 10.), 대체복무요원 복무기간 조정하고 복무기관 및 영역 다양하게 확대해야, <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7609093&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=%EB%8C%80%EC%B2%B4%EB%B3%B5&menuLevel=3&menuNo=91>

국가인권위원회(2023, 10, 27.) 대체복무 관련 권고, 국방부는 기간단축 불수용·법무부는 제도개선 수용, <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7609576&menuLevel=3&menuNo=91>

**18** 대체역 심사위원회는 자체 개선방안에서 소망서나 119안전센터 등 합숙시설이 갖춰진 기관을 우선 검토해 복무기관을 확대해야 한다는 입장을 발표함.

대체역 심사위원회(2024), 「제3차 대체역 심사위원회 연간보고서(2023.1.1.~2023.12.31.)」 21~25쪽.

대체역법 시민사회 개정안은 이러한 국내외의 권고 내용을 점검하여 제도의 전반적인 문제점을 총망라하여 개정 작업을 진행하였다. 그중에서도 주요 쟁점과 개정안의 세부 과제를 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 심사 과정, 심사위원회

‘국가가 인정한 양심’으로 확인받기 위해서는 병무청 산하에 있는 대체역 심사위원회에서 인용 결정을 받아야 한다. 심사 과정은 총 3단계로 사전 조사, 사전심사, 본심사의 단계로 진행되는데, 필자의 경우 본인 진술서, 부모 진술서(현재는 부 또는 모 중 1인만 제출해도 됨), 본인 진술서에 기재된 활동 내용을 증빙할 수 있는 서류 일체(여호와의 증인 신도의 경우 신도 증명서), 제삼자 3인에 대한 진술서, 범죄경력회보서, 초중고등학교 생활기록부 등을 제출해야 했다.<sup>19</sup> 양심을 심사하는 것의 불/가능성을 고려하지 않은 채 과도한 수준의 개인정보를 제공받아 내밀한 영역을 전부 조사하여 진실성 검증을 진행하여 결국 ‘진짜’ 병역거부자를 선별하겠다는 것이다.<sup>20</sup>

심사에 필요한 서류를 제출하는 과정도 문제점으로 지적할 수 있으나, 대체역 심사위원회가 병무청장 산하에 설치되어 있고, 국방부와 병무청에서 추천하는 심사위원의 비율이 40%를 초과하여 과잉 대표되는 것은 ‘군으로부터 독립된 순수 민간 대체복무’를 도입할 것을 권고하는 국제 인권

---

**19** 대체복무를 했던 다른 병역거부자들의 경우 총 게임 접속 기록, 유튜브 시청 기록 제출을 요구하는 예도 있었다고 함. 현재 초중등생활기록부는 제출을 요구하지 않는 것으로 파악됨.

**20** 이러한 심사 과정은 트랜스젠더 성별정정, 난민 심사 과정에서도 유사한 모습을 보임. 관련해서는 아래 글 참고.  
전쟁없는세상(2020. 5. 12.), 자격 없는 이들의 주제넘은 도전 - 그런 난민, 병역거부자, 트랜스젠더는 없다.  
<https://withoutwar.org/?p=16269>

규범에 맞지 않을 뿐만 아니라, 제도 운용 자체에 모순을 내포하고 있다. 병무청의 설립 목적은 ‘병역 자원을 효율적으로 관리하고 징집하는 것’인데 이러한 기관에서 ‘병역 거부할 권리’와 ‘자격’을 심사하는 것 자체가 난센스이다.<sup>21</sup>

병역거부는 2000년대 이후 시민불복종 운동의 일환으로 한국 사회에 소개되었고, 전쟁 발생 시기에 병역거부 신청자가 늘어나는 데서 알 수 있듯이 양심과 신념의 정치적 측면을 배제할 수 없다.<sup>22 23</sup> 그렇기에 필연적으로 병역거부자들은 군과 군대에 대해 비판적인 입장에 서게 된다. 하지만 군이 강한 영향력을 행사하는 심사위원회에서는 반대로 양심적 병역거부자의 양심과 신념이 ‘사회 상식과 반하는 것’으로 여겨질 확률이 높다. 특히나 국방부와 병무청에서 추천한 군 장성 출신 심사위원들의 관점에서 군이라는 조직의 존재나 목적의 당위성은 ‘자연스러운 것’인데 이러한 상식을 뒤흔들고 군대의 존재의의를 질문하는 양심적 병역거부자를 계속해서 심문하는 구조가 완성되어 있다. 이렇게 대체역 심사위원회는 심사 기

**21** 병역의 ‘슬모’에 따라 시민의 몸을 위계적으로 ‘분류’하고 성원권을 ‘배분’하는 것에 인권운동에 오래된 비판이 있었음. 관련된 글은 아래 참고.

류은숙(2023), 「대체복무 영역 확대 필요성과 가능성」, 「전쟁없는세상 20주년 국제회의의 ‘양심적 병역거부 진단과 모색’-대체복무를 돌아보며: 문제점과 개선점」 토론회 자료집.

“비장애·성년·남성을 기준으로 한 군복무는 사회적으로 위계화된 몸과 사회적 위치, 사회적 역할 배분과 처우 등의 차별로 이어져왔다. 군복무의 ‘고통’은 그런 위계적인 차별을 정당화하는 알리바이가 되곤 했다.”

**22** 주간경향(2023, 11, 24.), 이스라엘·러시아 등 포화 속에 커지는 병역 거부 목소리, <https://weekly.khan.co.kr/article/202311241640051>

**23** 대체복무 개선모임(2025), 「양심적 병역거부, 다양한 사례들」 참고.

2004년 이라크 파병에 따른 반전평화운동의 성장으로 정치적 병역거부자들이 한국 사회에 등장 한 이후 현재까지 국가폭력(제주 4.3, 한국전쟁 민간인 학살, 광주민주화 운동과 계엄군의 폭력, 이라크 전쟁과 한·미국 파병, 팽택 대추리 미군기지 확장 이전 당시 주민을 향한 군사작전, 집회 시위 강제 진압 명령 거부, 2009년 용산 철거민과 쌍용차 노조에 대한 경찰 폭력, 밀양 송전탑 건설 사업 당시 주민에 대한 경찰 폭력, 세월호 참사와 공권력의 무책임), 종교(기독교, 가톨릭, 불교, 성공회), 사회운동 경험과 정체성(성소수자 차별반대, 페미니즘, 동물권, 통일운동, 장애운동, 정보인권)에 기반하여 병역거부 신념을 밝힌 병역거부자들은 200여명으로 추산됨.

준의 허들을 지나치게 높게 설정하여 ‘권리 보장’보다는 ‘병역기피자 적발’에 더 큰 무게추를 두고 보수적으로 해석하고 있다.<sup>24</sup>

심사 과정의 인권침해도 자주 발생한다.<sup>25</sup> 일부 심사위원은 심사 과정에서 신청인의 양심의 자유를 침해하는 과도하고 공격적인 질문을 하거나, 대체복무 심사와 전혀 상관없는 부적절한 질문을 건네도 신청인이 자신을 방어할 수 있는 제도적 장치가 적다. 게다가 심사위원 자격 기준에 ‘정신건강의학과 전문의’가 명시되어 있고 실제 정신과 의사가 심사위원으로 임명된 바 있어 양심이 심사 과정에서 병리화되거나 검열의 대상이 되는 사례도 보고된다.

하여 대체역법 시민사회 개정안은 대체역 심사위원회의 독립과 과대 대표 된 국방부와 병무청의 영향력을 축소하고자 하였다. 더해서 대체역 신청인의 인권 보장 성격의 조항을 추가하고, 병역거부를 병리화하는 관련 심사위원 자격 조항을 삭제하고자 하였다.

현행	개정안
<p><b>제4조(대체역 심사위원회)</b> ① 편입신청 등을 심사·의결하기 위하여 병무청장 소속으로 대체역 심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p>	<p><b>제5조(대체역 심사위원회)</b> ①----- -----<u>국가인</u> <u>권위원회 위원장</u>----- -----.</p>

24 형혁규, 위의 자료집, 74-75쪽.

“2020~2025년 대체역으로 편입되지 못한 편입 신청자 사유별 현황을 보면 종교적 사유 편입 신청 건수 3,786건 중 10건, 개인적 신념에 의한 편입 신청 건수 28건 중 8건으로 각각/각하 비율은 각각 0,26%, 28,6%임”

25 경향신문(2023. 7. 2.), “양심의 자유 침해 · 괴롭힘의 장’이 됐다”, <https://www.khan.co.kr/article/202307020830011>



<p>5. <u>국회 국방위원회</u>에서 추천하는 사람 2명</p> <p>6. (생략)</p>	<p>람 2명</p> <p>5. <u>국회에서</u> 추천하는 사람 3명</p> <p>6. (현행과 같음)</p>
-------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

다만 대체역 심사위원회의 소속 기관을 변경하는 것에 대해서 면담에 응했던 다수의 국회의원실에서는 인력과 예산을 검토하고 관련 법령 개정이 동시에 추진되어야 하는데 이것이 현실성 있는지 의문을 제기하였고, 그에 따라 대체복무 개선모임 내부에서도 현실적인 목표치에 대한 고민을 지속하고 있다.<sup>26</sup> 동시에 양심을 심사하는 것의 불/가능성을 계속해서 드러내고 중국에는 신청주의로 가는 데 필요한 법 개정 사항이 무엇일지에 대한 고민도 여전히 남는다.

## 2. 복무 영역·기간·형태

대체복무가 “병역과 신념이 조화로운” 상태로 운영되고 있는지 평가해 본다면,<sup>27</sup> 병역의 가치가 월등히 강하고 사회적으로는 현역 군복무가 가장 힘든 일로 평가된다. 그래서 병역거부를 논의할 때면 현역 군인은 항상 ‘엄동설한에 열악한 막사에서 생활’하는 고생하는 사람으로 상징화되고, 양심적 병역거부자는 이러한 현역 군인의 박탈감을 유발하는 존재로 상상된다. 당연히 현역 군인의 처우가 나아질 필요가 있고, 서로가 제로섬 게임을 지속할 이유가 없음에도, 고통 경쟁을 통해 ‘군대보다 편하다’라는 인식이 재생산되는 것이다. 정작 제도 도입 이후 지난 5년간 양심적 병역거부 문제는 점점 사회적 의제로서 주목받지 못하고 ‘표류’해왔다.

<sup>26</sup> 가령 국가인권위원회 산하로 심사위원회를 옮길 때 국가인권위원회법도 개정해야 함.  
<sup>27</sup> 대체복무를 운영 중인 전국 31개의 교정시설 내 대체복무 생활관 현판에 붙어 있는 글귀임.

### 1) 교정시설로만 한정된 복무 분야 ⇨ 복무 분야 다양화

2026년 1월 기준 31개 교정시설에서 연인원 1,600여 명의 병역거부자들이 대체복무 중에 있다. 이는 합숙시설을 갖춘 곳이 많지 않다는 현실적인 이유뿐만 아니라, 대체복무 도입을 반대하는 이들의 불만을 잠재우기 위해 과거 수감 시절과 똑같은 장소에서 대체복무를 하게 한 것이다. 하지만 이런 조치로 인하여 병역거부자는 양심의 자유를 보장받고 사회적 역할을 할 수 있는 기회가 차단되었다.

그 결과 대체복무제도가 사회 여러 공적 영역에서 좋은 성과를 거두었던 다른 국가의 사례와는 달리 시민들은 한국의 대체복무가 무엇인지, 어떻게 이루어지고 있는지조차 모르게 되었다. 더구나 교정시설은 국가 보안 시설이라는 이유로 시민사회의 감시와 통제 또한 어렵다. 교정시설에서 '만' 대체복무를 수행하는 나라는 전 세계에서 한국이 유일하다.<sup>28</sup>

결국 병역거부자를 다시 사회로부터 격리함에 따라 양심적 병역거부자들은 비가시화되었다. 대체복무가 공익에 기여한다는 사회적 인식이 형성되는 것이 방해되는 것이다. 정리하자면, 복무 영역이 교정시설 단일 기관으로 정해짐에 따라 문제점은 첫 번째는 비가시화, 두 번째는 공익성을 찾기 어려움, 세 번째는 장소가 바뀌지 않아 처벌의 감각이 계속되며, 마지막으로 교정시설의 폐쇄성과 위계성으로 인해 인권 보장을 받기 어렵다는 것이다.

<sup>28</sup> 유엔 자유권위원회는 대한민국 제5차 정기 국가보고서에 대한 최종 견해에서 "교정시설 이외의 장소로 대체복무를 확대함으로써 양심적 병역거부자에 대한 차별적 처우를 없애야 한다"라고 한국 정부에 권고함. CCPR/C/KOR/CO/5/2023  
국가인권위원회 국제인권정보시스템(2023. 11. 24.), 자유권위원회 제05차 최종견해 Concluding observations of the CCPR, <https://uhr.humanrights.go.kr/pub/uhrrtd/807>

‘징역살이’ 시절에 ‘수용동 도우미’로 일했던 이들이 옷(신분)을 갈아입은 상태로 여전히 교정시설에 머무름에 따라 사회적 낙인이 여전한 상태에서 교정시설 내에서도 개개인의 특기를 살려 업무영역을 넓히려는 국가인권위원회의 권고에 따라 직원을 보조하는 업무도 하게 되었지만, 인력난에 시달리는 교도관의 업무를 계속해서 넘겨받거나, 계호적 성격의 업무(중앙통제실 CCTV 감시 업무, 수용자 도주 방지 업무, 내정문 감시 업무 등)를 부과받는 문제도 발생하고 있다. 병역거부자들은 교정시설 내에서 계속해서 자신의 노동이 공익적인지 의문을 제기하게 되고, 업무의 강도가 힘들어서가 아니라, ‘사회적 효용성’이 떨어지는 업무에 배치되는 것에 대한 자괴감을 토로한다. 게다가 현행 대체역법에서도 금지하고 있는 탄약 관리나 초소 구축 등 양심의 자유와 충돌하는 업무가 부여되는 사례도 있어 ‘대체 징역’이라는 부정적 인식을 개선하고 개인의 역량을 사회에 환원하기 위해 복무 영역의 확대는 개정 사안에서 가장 중요하게 논의된 부분이었다.<sup>29</sup>

현행	개정안
<p><b>제16조(대체복무기관 및 대체복무요원의 업무)</b> ① 「병역법」 제2조제17호의2에 따른 대체복무요원(이하 “대체복무요원”이라 한다)은 <u>교정시설</u> 등 대통령령으로 정하는 대체복무기관(이하 “대체복무기관”이라 한</p>	<p><b>제18조(대체복무기관 및 대체복무요원의 업무)</b> ① ----- ----- -----<u>교정시설, 사회복지시설, 소방 등</u> ----- -----<u>사회 공동체에 기여하는</u></p>

29 참고로 대체복무 중인 양심적 병역거부자의 공식 명칭은 ‘대체복무요원’임. 현장에서는 ‘대원’이라는 약칭이 자주 사용되며, 교정본부에서는 ‘의무교도대원’으로 명칭 변경을 시도하였으나 구체적인 법령 개정까지는 나아가지 않는 것으로 보임. 병역법 제2조(정의 등) 17의2, “대체복무요원”이란 대체역으로 편입된 사람으로서 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따른 대체복무기관에 소집되어 공의 분야에 복무하는 사람을 말한다.

<p>다)에서 공익에 필요한 업무(이하 “대체업무”라 한다)에 복무하여야 한다.</p> <p>② 다음 각 호에 따른 행위는 대체 업무에 포함되어서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 무기·흉기를 사용하거나 이를 관리·단속하는 행위</li> <li>2. 인명살상 또는 시설파괴가 수반되거나 그러한 능력 향상을 위한 행위</li> <li>3. 그 밖에 제1호 또는 제2호에 따른 행위와 유사한 행위</li> </ol>	<p><u>데 필요한 공익적 성격의 업무</u>----</p> <p>-----.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. (현행과 같음)</li> <li>3. -----</li> </ol> <p>-----</p> <p><u>행위로서 양심의 자유를 침해하는 행위</u></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2) 지나치게 긴 복무기간 ⇨ 복무기간 합리화

현행 36개월의 복무기간은 육군 현역병(18개월)의 2배에 달하는 기간으로, 국제사회로부터 지속적으로 징벌적이라는 비판을 받고 있다. 애초에 제도 도입 논의 초기부터 양심적 병역거부를 기본권으로써 인식하기보다는 병역기피자를 걸러내고 현역 군인의 박탈감을 해소하는 것만이 제도의 주요 과제로 인식되었기 때문에 설정된 복무기간이다. 앞선 국회 토론회를 준비하며 현재 복무 중인 대체복무요원을 대상으로 한 설문조사에서도 응답자 전원이 현행 기간이 ‘길다’라고 답했으며, 적정 기간으로 현역의 1.5배 수준인 27개월(69.6%)이 적정하다는 의견이었다. 이에 시민사회 개정안은 복무기간을 최대 27개월로 단축하는 안을 준비하였다. 물론 개선모임 내부에서도 1.5배면 징벌성이 전부 해소된 것이고, 1.5배를 초과하면 징벌적인 것이라는 방식으로 논의를 진행한 것은 아니었다. 징벌성을 해소하기 위한 최소한의 조치가 1.5배 기간을 초과하지 않는 것이었고, 이는 전 세계에서 가장 긴 복무기간을 국제 인권 규범에 맞게 조정하는 기

본적인 조치라는 점을 명확히 하고자 했다. 그래서 시민사회 개정안에서는 업무지 별 난이도, 개인적 상황에 따라 차등적인 복무기간을 둘 수 있다는 단서 조항을 함께 마련하였다.

현행	개정안
<p><b>제18조(대체복무요원의 복무기간) ①</b> 대체복무요원의 복무기간은 <u>36개월</u>로 한다. 〈신설〉</p>	<p><b>제20조(대체복무요원의 복무기간) ①</b> 대체복무요원의 복무기간은 <u>현역 육군 군 복무의 실제 복무기간을 기준으로 하였을 때 최대 27개월로</u> 한다. <u>② 대체복무요원의 실제 복무기간은 대체업무의 난이도와 특성, 합숙복무 여부 등을 종합적으로 반영하여 제1항의 범위 내에서 설정하며, 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

다만, 국회 법제총괄과의 검토 의견에서도 지적되었듯이 복무기간은 국민의 의무와 결부된 사안이라서 법률로서 명확하게 규정되어야 한다는 비판점이 제기되어 향후 개정 작업에서 검토가 필요해 보인다.<sup>30</sup>

### 3) 일괄 합숙 복무 ⇨ 난이도, 개인 상황에 따른 출퇴근 복무

일괄적인 합숙 복무는 사회공동체의 공익에 이바지하고자 하는 양심적 병역거부자의 존재는 누락 한 채 ‘현역 군인의 박탈감’이라는 모호한 근거

<sup>30</sup> 국회 법제총괄과(2025. 10.) 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률 전부개정법률안 검토의견」  
“대체복무요원의 복무기간은 국민의 권리·의무에 직접 영향을 끼치는 사항으로서 법률로서 명확하게 정해야 하는 것으로 대통령령으로 위임하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보임.”

와 ‘병역기피자를 걸러내야 한다’라는 두 가지 강력한 전제 속에서 “교정 시설과 합숙 형태는 대체복무가 병역기피 수단으로 악용되지 않도록 하기 위한 핵심 요소”로 반영된 것이다,<sup>31</sup> 그래서 대체복무 중인 병역거부자들은 합숙 복무 형태가 업무 효율과 무관하며, 군복무를 모방한다는 측면에서 징벌성을 강화한다고 지적한다. 게다가 육아, 가사 조력, 가족 내 돌봄과 간병 문제가 있는 경우 강제된 합숙 복무는 개인을 더욱 옥죄는 요소로 작용하고 교정시설의 특수성과 맞물려 역효과를 만들어낸다. 결국 현재의 복무 형태는 반드시 필요한 형태라기 보다는 ‘감금’의 성격이 강한 것으로 상시 대기가 필요한 군복무와 달리 병역거부자도 일괄 합숙을 해야 하는 것은 군대와의 형평성을 맞추려는 측면으로밖에 보이지 않는다. 복무 영역이 다양화된다면 영역별 특성에 따라 결정될 수 있는 문제라 생각되어 시민사회 개정안에서는 다음과 같이 성안하였다.

현행	개정안
<p><b>제21조(대체복무요원의 복무 및 보수 등)</b> ① (생략)            ② 대체복무요원은 <u>합숙하여 복무한다.</u></p>	<p><b>제26조(대체복무요원의 복무 및 보수 등)</b> ① (현행과 같음)            ② 대체복무요원은 <u>대체업무 특성상 필요에 따라 합숙복무를 할 수 있으며 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

31 경향신문(2022. 8. 30.), '대체복무 설계' 이남우 "복무기간 등 완화 여지 있다", <https://www.khan.co.kr/article/202208300946001>

### 3. 인권의 원칙을 세우는 대체복무: 차별금지, 인권침해 방지, 괴롭힘 금지

#### 조항 신설

교정시설 내의 폐쇄적이고 수직적인 문화는 심각한 인권침해를 낳고 있다.<sup>32</sup> 앞선 설문조사 결과에서도 복무관리관이나 직원으로부터 인권침해를 당하거나 목격했다는 응답이 상당히 높게 나타났으며, “세금 도둑”, “폐급”과 같은 모욕적 발언과 반말, 욕설이 일상적으로 발생하고 있다.<sup>33</sup> 그렇다면 대체복무요원이 인권침해 가혹행위를 겪거나 목격했을 때 법적·제도적 안전장치가 있는지, 제대로 작동하는지 확인하면 그렇지 않다. 인권 보장과 관련된 법령상 근거는 법무부 훈령인 대체역 복무관리규칙 제3조가 유일하며,<sup>34</sup> 매달 인권진단, 매 분기 복무만족도 조사를 한다고 규정하고 있지만, 해당 조사에서 인권침해, 가혹행위, 불합리한 경험을 하게 되었을 때 어디에 신고하고, 구제 절차는 어떻게 되는지에 대한 안내 및 상황이 반복되지 않도록 하는 예방적 차원의 조치가 부재한다고

---

**32** 교정시설이 통합방위법상 군사적으로 중요한 시설로 지정되어 있어 ‘보안 시설’이라는 이유로 각종 통제를 ‘이유 없이’ 정당화하고, 미시적인 형태의 규율이 넓은 재량 권한을 통해 대체복무요원에게 부과된다는 점이 인권침해의 가능성을 높인다고 보임. 대체역 복무관리매뉴얼 정보공개 행정소송 당시에도 사회복무요원에 대한 복무관리매뉴얼이 인터넷 상에 공개되어 있어 대체복무요원에 대한 관리지침도 공개될 필요가 있다는 주장에 대해 법무부 교정본부는 준비서면에서 “국가보안시설인 ‘교정시설’에서 함축복무”하기 때문에 “사회복무요원이나 전문연구요원과 대체복무요원은 본질적으로 동일한 비교집단으로 볼 수 없다”라고 주장함.

서울행정법원 2024. 11. 29. 선고 2024구합60893 판결

법무부(2024), 「2024구합60893 정보공개거부처분취소 사건에서 청구취지에 대한 답변」

희망법(2024. 12. 27.), [승소소식] 대체복무요원의 복무관리 매뉴얼 정보공개 소송, <https://hopeandlaw.org/승소소식-대체복무요원의-복무관리-매뉴얼-정보공개/>

**33** 구체적인 사례로는 직원이나 복무관리관이 ‘대체복무요원을 예비 범죄자나 수용자처럼 대한다’거나, 인사를 90도로 안 했다고 모욕’을 주거나, ‘반말과 하대, 욕설이 일상’이라는 사례가 보고되었음. 필자도 복무 생활을 하며 군대식 구보 등 군대 문화를 강요받거나, “모든 전쟁과 폭력을 거부하는 것은 노예”라는 발언을 교육센터장에게 듣거나, 군인 혹은 수용자처럼 정자세로 앉아서 인원 점검을 받을 것을 요구받거나, 생활실에서 슬리퍼, 반바지를 착용하거나 주머니에 손을 넣었다고 벌점을 부과하는 등 다양한 인권침해 사례를 경험하거나 목격했음.

**34** 「대체역 복무관리규칙」 제3조(인권존중) 기관장과 기관 구성원은 대원의 인권을 최대한 존중하여야 한다.

볼 수 있다. 게다가 인권진단, 복무만족도 조사에 인권침해 사실을 적어 내는 경우 불이익(외출, 외박 제한 등) 조치가 행해지거나, 불이익 조치를 받을까 봐 참게 되는 때도 있어 인권침해 발생이 쉬워지는 구조적 문제가 있다는 것을 알 수 있다.

그렇다면 이러한 실태에 대해서 국방부와 병무청은 제대로 파악은 하고 있을까? 법무부 교정본부와 병무청에서 매년 실태조사를 진행하나, 병무청의 조사 결과보고서를 살펴보면 복무 실태 점검 항목에서도 ‘휴가, 외출 외박 등’을 적정하게 부여하고 있는지를 중점적으로 살펴보고 있을 뿐이며, ‘대체복무 부적응자 유무’를 확인하는 항목에서도 실제로는 신체검사 4급을 판정받았음에도 1-3급 판정받은 대체복무요원과 동일한 강도의 육체노동을 부여받거나, 정신과 진료를 계속 받는 대체복무요원이 교정시설에서 합숙 복무하는 것에 어려움을 호소하는 사례가 다수 있었지만, ‘외래 진료 및 복무기관의 심층 상담 및 관리로 모두 정상 업무 수행 중’에 있다고 기재하는 등 실질적인 문제를 제대로 파악하고 있지 않아 형식적인 조사가 진행된다고 해석할 수 있다.<sup>35</sup>

또한 병역거부를 하는 이들 중 특정 종교의 신자가 대다수를 차지하지만, 정치적 병역거부자도 일부 존재한다. 병역거부가 시민불복종 운동의 한 방식이라는 맥락을 일선 담당자들이 이해하지 못하고 있으며, 대다수를 차지하고 있는 ‘종교적 신념’ 병역거부자를 중심으로 제도가 설계되어 있어 ‘개인 신념’ 병역거부자가 주변화되는 문제도 발생한다.<sup>36</sup> 게다가 성

35 병무청(2021-2024), 「대체복무요원 합동 실태조사 결과 보고」

36 국방부, 병무청, 법무부에서는 병역거부자를 분류함에 있어 여호와의 증인의 경우 종교적 신념으로, 비여호와의 증인의 경우 개인적 신념으로 분류하고 있음.

소수자 병역거부자를 비롯하여 다양한 배경의 신념과 정체성을 가진 이들이 대체복무 기관에서 충분히 존중되고 있지 못한 문제도 발생하고 있다. 비거니즘 신념으로 병역거부 한 대체복무요원이 조리된 식사를 제공 받지 못하거나, 정신과 진료를 받는 경우 해당 내용에 관한 내용이 타 직원이나 대체복무요원에게 유출되거나, 성소수자 대체복무요원에게 성적 지향을 표명하지 말 것을 직원이 요구하는 등 다양한 사례가 보고되었다.<sup>37</sup> 이러한 점들을 고려한다면 대체복무 현장에서 다양한 배경과 정체성을 가진 병역거부자에 대한 고려나 별도의 지원이 제도적으로 마련될 필요가 있다.

하여 대체역법 시민사회 개정안에서는 인권침해로부터 안전한 복무 생활을 영위할 수 있도록 인권 보장, 차별금지, 괴롭힘 방지 조항을 신설하고 대체복무요원과 기관 구성원들의 인권 교육을 명문화하고자 했다. 또한 현재 병역법 제31조의 4에서 제31조의 6까지 규정된 일명 사회복무요원 괴롭힘 금지 조항을 대체역법에도 이식하고자 하였다.

### 1) 인권보장 조항(개정안 제22조)

소관중앙행정기관의 장을 비롯하여 대체복무기관의 직원은 대체복무요원의 인권침해를 예방하고 인권을 보장하기 위해 소관중앙행정기관의 장이 각 대체복무기관에 정기적인 인권 실태 조사를 행해야 하고, 각 기관에서 실시하는 인권 실태 조사에 대해 중앙행정기관의 장은 분기별로 보고받아 인권침해를 예방하고 피해자 보호를 위한 적절한 조치를 취해야

---

<sup>37</sup> 전쟁없는세상(2023. 10. 31.), [대체복무 표류기] 교정시설에서 비감하기, <https://withoutwar.org/?p=20903>  
오마이뉴스(2024. 12. 2.), 성소수자의 대체복무, "적용해보겠다"는 말이 안 나오는 이유, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003083793](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003083793)

한다는 내용을 신설하였다.

## 2) 차별금지 조항(개정안 제23조)

"대체복무요원은 합리적인 이유 없이 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 본문의 각 이유로 차별받지 아니한다"고 규정하여, 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 학력, 병력 등을 이유로 한 차별을 금지했다.

## 3) 괴롭힘 금지 및 구제 절차(개정안 제24조, 제24조의2)

개정안은 「병역법」의 사회복무요원 괴롭힘 금지 조항을 참고하여, 복무기관의 장 또는 소속 직원이 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 대체복무요원에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위를 금지했다(개정안 제24조).

또한 복무기관 내 괴롭힘 발생 시 조치에 대해 상세히 규정했다(개정안 제24조의2).

- 신고 절차: 누구든지 복무기관 내 괴롭힘 발생 사실을 복무기관의 장 또는 중앙행정기관의 장에게 신고할 수 있다.
- 조사 의무: 복무기관의 장은 신고를 접수하거나 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우 지체 없이 객관적으로 조사를 실시해야 한다.
- 피해자 보호: 조사 기간 동안 피해대체복무요원 등을 보호하기 위하여 근무장소의 변경, 휴가 명령 등 적절한 조치를 해야 한다.

- 조치 의무: 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 해야 한다.
- 비밀유지 의무: 조사 과정에 참여한 사람은 조사 과정에서 알게 된 비밀을 피해대책복무요원 등의 의사에 반하여 다른 사람에게 누설하여서는 안 된다.
- 신고자 보호: 괴롭힘 발생 사실을 신고한 대체복무요원 등에게 불리한 처우를 하여서는 안 된다.

#### 4) 인권교육 의무화(개정안 제25조, 제26조)

대체복무요원에게 "인권적 소양을 기르기 위한 기본인권교육"을 실시하도록 했다(개정안 제25조 제3호). 또한 대체복무기관의 장은 대체복무요원의 인권침해를 예방하기 위해 대체복무기관의 직원에게 연 1회 이상의 인권 교육을 실시하도록 했다(개정안 제26조 제3항).

### 4. 그 외 개정안에 담긴 내용

#### 1) 대체복무제도 사전통지 (개정안 제4조)

과거 대체역법 정부안에서 담긴 내용이었던 대체역 제도의 사전통지제도와 대체역 심사위원회에서의 재심사 제도는 국회 논의 과정에서 삭제되었다. 하여 지방병무청장은 병역판정검사를 받아야 하는 병역의무자에게 병역의무부과 통지서를 송달 할 때 대체역 제도 및 편입신청 절차를 함께 알리도록 했다. 이는 대체복무제도에 대한 접근성을 강화하기 위한 것이다.

## 2) 현역 군인의 병역거부권 부여(개정안 제3조)

예비군 대체복무가 인정되고 있으며, 유엔 자유권위원회에서도 한국 정부에 지속적으로 현역 군인의 병역거부권을 인정하라는 권고가 나오고 있다는 점을 반영하여 대체역 편입신청 자격에 현역 군인을 추가했다.

## 3) 편입취소 사유 축소(개정안 제29조)

복무 해태, 이탈, 집행유예 또는 선고유예 이상의 형의 선고, 무단 해외 출국 및 미복귀 등의 사유는 현행 병역법의 고발 조치 및 형사처벌 대상이므로, 대체역법에서 편입취소 사유로 규정하는 것은 과도한 불이익을 부여하는 것으로 판단하였다. 따라서 거짓 또는 부정한 방법으로 대체역 심사에서 인용 결정을 받거나 자발적인 편입취소 이외의 사유들은 개정안에서 삭제했다.

## 4) 제도의 정례적 점검(부칙 제1조)

대체복무제도의 정례화된 점검을 위해 3년마다 제도의 평가와 개선의 조치를 명문화했다. 국가인권위원회 위원장은 이 법이 시행된 날을 기준으로 3년마다 이 법의 시행 결과, 대체복무요원의 의견, 국제인권규범 등을 고려하여 대체복무기관, 대체복무요원의 업무, 대체복무기간을 검토하고 그 결과에 따라 필요한 경우 법률 개정 권고 등의 조치를 하도록 했다.

## 5. 개정안에 담지 못한 부분

아울러 개정안에 담지 못했지만 고려해 볼 지점은 대체복무요원의 정치 활동 금지 조항이다. 정치적 신념으로 인하여 병역거부를 하였고, 그 양

심에 대한 표출 행위로서 정당 활동을 한 경우 대체역 심사위원회에서는 정당 활동에 대한 기록도 제출하도록 요구한다. 그래서 정치적 신념을 얼마나 ‘제대로’ 실천하였는지 ‘검증’하는 과정을 거치고, 그 신념이 향후 미래에도 쉽게 변화되지 않는 것임을 표명하도록 요구한다. 하지만 현행 대체역법 제24조와 제24조의 2에 의해서 대체복무 중에 정당 활동을 하는 경우 징계(복무기간 5일 연장, 4회 이상 위반 시 편입취소) 대상이 된다. 심사 과정에서는 ‘진짜’ 병역거부자로 인정받기 위해서 자신의 정치활동을 부단히 증명해야 한다면, 복무를 시작하는 순간 그 신념이 표출되는 활동을 금지당하는 모순적인 제도가 운용되는 셈이다. 실제로 병무청에서는 2024년 복무 중 정당 활동 여부를 정치적 병역거부자들이 소속된 기관에 문의하여 정치활동을 하고 있는지 파악한 바 있다. 해당 조항을 삭제하는 것은 장기 과제로 두고 시민사회 개정안에 반영하지 않았지만 추후 개정 논의에서는 다뤄질 필요가 있다.

### Ⅲ. 입법 운동 과정에서의 고민

현재 성안된 시민사회 개정안은 대체역법의 소관 국회 상임위원회가 국방위원회에서 소속 의원을 중심으로 면담을 거치며 발의를 요청하고 있으나, 전면 개정 수준에 달하는 개정안을 그대로 발의할 의원을 찾기 쉽지 않아 핵심 쟁점(심사위 독립·구성, 영역·기간·형태, 인권보장)에 대해서 ‘쪼개기 발의’를 타진해 보고 있는 중이다.

또한 개정안을 준비하면서 대체역 심사위원회의 독립성 보장을 위해 소속 기관을 변경하면서 국가인권위원회가 전문성을 갖춘 합당한 기관인지,

아니면 향후 복무 영역 확대에 발맞춰 행정안전부나 보건복지부에 설치하는 것이 체계상 옳은 것일지 내부에서도 고민이 있었다. 무엇보다도 양심과 신념을 ‘심사’하는 것의 불/가능성을 고려한다면 ‘병역기피자’를 속아 내겠다는 심사 과정 그 자체가 없어지고 신청주의로 가는 게 맞는 방향이었으나 개정안의 현실 가능성을 고려하여 심사 제도를 그대로 두게 되었다. 다만 소속 기관을 변경하는 것 역시도 인력과 예산의 문제가 중첩되어 있어 중장기 과제가 될 가능성이 높아 보인다.

복무 영역, 기간, 형태에 있어서도 복무 영역의 다양화에 따라 기간과 형태를 연동할 수 있도록 하는 방향, 즉 복무 난이도가 높고 합숙하게 되는 경우 기간을 현역 군인과 유사하게 설정하고, 복무 난이도가 비교적 쉽고 출퇴근하게 되는 경우 사회복무요원과 복무기간을 유사하게 설정하는 방식에 대한 고민도 있었다. 다만 이것을 법의 언어로 구현하는 것이 어려워 현재와 같은 개정안의 모습이 갖춰지게 되었다.

#### IV. 나가며

대체복무제도는 병역에 있어서 양심의 자유를 실천할 수 있는 구체적인 제도로서 역사적으로 의미가 있다고 평가할 수 있다. 다만, 현행 제도가 가진 징벌적인 성격으로 인하여 양심적 병역거부자마저도 제도를 ‘기피’하고 있고, 저출생이라는 사회적 배경이 존재하지만, 꾸준히 대체역 신청자 수는 감소하고 있으며, 대체복무를 중간에 ‘포기’하거나, 대체복무마저

도 ‘거부’하는 병역거부자들이 2026년 1월 기준으로도 11명에 달한다.<sup>38 39</sup> 즉, 병역거부와 양심의 자유는 헌법상 기본권임에도 불구하고 특정 종파의 신자 혹은 필자와 같이 인권 활동의 ‘충분한’ 이력을 갖춘 사람들만 사실상 이용하는 제도로 계도화되고 있다. 2000년대 초반 아프가니스탄과 이라크에서는 전쟁이 발발하고 있었고 이에 반대하는 시민들이 광장에 모일 때, 병역거부는 전쟁에 저항하고 사회를 변화시키는 평화적 실천의 중요한 방법으로 등장했다. 그렇다면 지금-현재 팔레스타인과 세계 곳곳에서 발생하는 전쟁에 저항하고, 군사 조직과 병역제도의 폭력성, 계엄/내란 사태를 경유하며 ‘갈등을 폭력으로 해결하는 방식’에 문제의식을 느끼며, 폭력적인 남성성-남성문화에 동화되기를 주저하는 시민들에게 대체복무는 유의미한 것으로서 선택받을 수 있을까?<sup>40</sup>

대체복무제도가 인권과 평화의 제도로 거듭나기 위해서는, 적어도 병역거부자에게도 외면받지 않으려면 제도의 취지를 다시금 생각해 봐야 한다. 이 제도는 ‘병역기피자’를 숙아내고, 현역 군인의 박탈감을 고려하는

38 아시아경제(2024. 2. 4.), ‘병역 거부자’ 대체복무 급감 왜?...“정법적 성격 때문에”, <https://n.news.naver.com/mnews/article/277/0005375889?sid=102>

39 여호와의 증인 중에서도 대체복무제도의 징벌성을 이유로 대체복무를 거부한 이들이 유죄 선고를 받기도 하였으며, 나단님 사례와 같이 사회주의 신념은 ‘진정한’ 양심이 아니라는 이유로 대체역 심사위원회에서 기각 결정을 받는 사례가 있고, 정치적 병역거부자 중에서는 한베평화재단 상근자인 두부님이 2월 23일 대체복무제도도 거부하는 완전 병역거부를 선언하는 기자회견을 진행함.

뉴스1(2024. 2. 11.), “양심의 자유 따르겠다” 대체역 복무 거부한 30대 징역 1년6월, <https://www.news1.kr/local/gwangju-jeonnam/5317113>

경향신문(2024. 11. 12.), 대법원, ‘사회주의 신념’ 양심적 병역거부자에 “대체복무 이유 안 돼”, <https://www.khan.co.kr/article/202411121200001>

한베평화재단(2025. 11. 13.), [옥수수다] 군대도 병역도 당연하지 않다, <https://kovietpeace.org/notification/?q=YToyOntzOjE5eOjRZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UzO2k6MjI9&bmode=view&idx=168580291&t=board>

40 오마이뉴스(2024. 12. 6.), 인권과 평화를 위한 대체복무제를 위해 필요한 것 - [대체복무 표류기] 대체복무제도 개선은 병역거부 운동의 다음 과제가 될 수 있을까?, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003083820](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003083820)

것이 제일 중요한 취지여야 하는 것이 아니라, 병역거부자의 양심에 합치되는 사회공동체 유지를 위해 필수적인 돌봄노동과 같은 공익적인 업무를 부여하는 것이다. 이를 중심으로 제도가 재설계 될 필요가 있다. 즉, 군사주의적 시각에서의 국가와 군만이 공동체의 안보를 지킬 수 있다는 ‘국가안보’ 중심의 시각에서 각자 다양한 방식으로 공동체에 기여하고 있고 그것이 공동체의 유지에 필수적인 것임을 이해하는 ‘인간안보’의 시각으로의 전환이 필요하다.<sup>41</sup> 현재 제도는 국가 중심의 안보, 그리고 현역 군인과의 형평성에 비해서도 병역거부자가 짊어져야 하는 불이익이 너무 커 병역과 신념이 조화롭기보다는 불균형 상태에 놓여있어 이에 대한 조정이 필요한 상황이다.<sup>42</sup>

2021년 대체역 심사를 시작으로 2025년 복무를 마치기까지, 심사와 복무를 합쳐 지난 5년이라는 시간을 대체복무제도와 씨름하면서 보냈다. 하지만 직접 경험한 현행 제도는 병역거부를 제도화하기까지 싸웠던 수많은 평화 활동가와 병역거부자들이 염원했던 ‘양심과 의무가 조화로운 공동체’의 모습과는 한참이나 동떨어져 있었다. 국가 안보라는 명목하에 36

41 이해정, 박지범(2013), 「인간안보: 국제규범의 창안, 변형과 확산」, 『국제·지역연구』 제22호 제1권.

“인간안보는 기존의 국가안보 패러다임에서 벗어나 군사적 위협은 물론 경제나 문화적 분야의 다양한 위협으로부터 보호되어야 할 대상을 인간으로 설정하는 비전통적인 안보개념으로, 탈냉전 이후부각된 내전, 기아, 빈곤, 인종 청소 등의 문제에 대응하기 위한 규범으로 유엔개발계획에 의해 최초로 주창되었다.”

42 헌법재판소 2024. 5. 30. 자 2023헌마32, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 150, 151, 152, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 175, 176, 177, 193, 280, 281, 604, 605, 609, 610, 617, 618, 619, 720, 722, 723, 725, 726, 728, 731, 732, 733, 734, 1063, 1065(병합) 전원재판부 결정

대체역법에 대한 2024년 헌법재판소의 합헌 결정에서 “대체복무제도의 등가성(형평성)은 복무기간뿐만 아니라 복무의 내용과 강도, 합숙 여부 등 복무의 전체적인 부담을 종합적으로 고려하여 판단”해야 하고, “교정시설에서의 보조업무는 신체적·정신적 피로도가 높은 업무이므로, 이미 복무의 난이도나 강도 면에서 현역 복무와 대등하거나 그 이상의 부담을 지고 있다고 볼 여지가 있”기에 “기계적으로 복무기간을 현역병의 2배로 정한 것은 필요 최소한의 범위를 벗어나 양심의 자유를 침해하는 것”이라고 지적한 소수의견 부분에 주목할 필요가 있음. 또한 소수의견에서는 “단지 병역기피자를 가려내기 위한 목적으로 과도하게 긴 복무기간을 설정하는 것은 양심적 병역거부자 전체를 잠재적인 병역기피자로 취급하는 것과 다를 바 없다”고 지적하기도 함.

개월이라는 징벌적 기간과 폐쇄적인 교도소에서 합숙 형태를 유지하고, 인권침해 상황을 방지하는 것은 양심적 병역거부를 기본권의 실현이 아닌 또 다른 방식의 ‘처벌’을 하는 것에 불과하다. 이제는 병역거부자를 잠재적 범죄자로 취급하며 진짜와 가짜를 가려내려는 불가능한 시도에서 벗어나, 시민 개개인이 다양한 방식으로 공동체에 기여 할 수 있는 ‘인간안보’의 관점으로 전환해야 한다. 5년의 시간을 통과해 온 병역거부자이자 활동가로서, 대체복무제도가 더 이상 차별과 배제의 제도가 아닌 진정한 평화와 인권의 새로운 이정표로 거듭날 수 있도록 이제는 실질적인 법과 제도의 변화가 추진되어야 한다. 무엇보다도 병역거부 운동과 대체복무제도 개선 작업은 필연적으로 사회 주류적 가치와는 결을 달리하는 평화적 실천을 국가와 사회가 어떻게 대우하는지 드러내고, 동시에 군을 역사화함으로써 군을 둘러싼 대항 담론과 시민적 개입을 조직한다는 점에서 사회 공동체의 여러 관심과 참여가 필요한 의제이다. 연내 대체역법 개정의 결실을 볼 수 있기를 바란다.

# 후천성면역결핍증예방법(에이즈예방법) 전부 개정안

주선민 법무법인 강현

## I. 개정의 필요성

후천성면역결핍증예방법(이하 “에이즈예방법”)은 1987년 제정 이래 HIV/AIDS 감염의 예방·관리와 감염인의 보호·지원이라는 목적 하에 운영되어 왔다. 하지만 제정 당시 HIV/AIDS는 치료법이 부재한 치명적 감염병으로 인식되었으며, 질병에 대한 공포와 무지 하에 HIV/AIDS를 낙인, 배제, 차별의 질병으로 규정하는 감시와 통제의 언어로 이루어진 강력한 규제적 접근이 채택되었다.<sup>1</sup>

그러나 의료 및 역학적 조건이 현격하게 변화한 오늘날, 기존 법체계는 과학적 실상과 사회적 요구를 적절히 반영하지 못하고 있다. 1990년대 중반 이후 항레트로바이러스 요법(antiretroviral therapy, ART)의 도입으로 HIV 감염은 더 이상 불치병이 아니라 만성질환으로 관리 가능한 질병이 되었다.<sup>2</sup> 꾸준한 약물 복용을 통하여 혈중 바이러스량이 검출 한계 이하

1 정정훈, “에이즈예방법과 인권”, 인권법평론 제2호 (2008), 306.

2 서보경 외 4, “한국의 HIV 낙인과 장기 요양 위기”, 비판사회정책 제67호 (2020, 5.), 73.

로 감소된 상태에서는 타인에게 HIV가 전파되지 않는다는 과학적 사실, 즉 ‘U=U(Undetectable=Untransmittable)’는 국제보건계에서 널리 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 에이즈예방법은 과거 감염 위험을 전제로 한 규율 체계를 지속하고 있어 법률적·사회적 부작용을 초래하고 있다.

특히 감염인의 성적 활동을 잠재적 범죄로 규정하는 전파매개행위 금지 조항을 포함한 예방을 위한 감시와 관리, 강력한 형사적 제재는 개인의 인식과 태도 변화를 꾀하는 예방 정책과는 결합이 불가하다<sup>3</sup>. 감염인에 대한 과도한 법적·사회적 낙인은 감염인으로 하여금 검사·치료를 기피하게 만들고, 이는 조기 발견과 치료 개시를 어렵게 하여, 결과적으로 HIV 예방과 관리 정책의 실효성을 저해하는 요인이 되고 있는 것이다. 감염인의 인권 보호와 지원이라는 기본적 가치 외에도 현행 법령 체계가 HIV 관리의 최전선에서 장애 요인으로 작용할 위험이 존재한다는 점에서 전면 개정의 필요성이 대두된다.<sup>4</sup> 이와 같은 맥락에서 에이즈예방법의 전면 개정은, 제정 과정에서부터 현행법에 전제된 차별적 인식 개선을 기반으로 하여 감염인 인권 보호를 강화하는 법제 체계를 구축하기 위한 필수적 과제로 인식된다.

---

3 정정훈, 앞의 글, 284.

4 서보경 외 4, 앞의 글, 74.

## II. 개정안 마련의 배경 및 경과

### 1. 개정안 마련의 배경

에이즈예방법은 1987년 제정 이후, 우리 사회의 HIV/AIDS 인식과 보건 정책의 변화에 따라 개정을 거쳐 왔다. 에이즈예방법의 법적 구조에 대한 문제 제기는 2000년대 중반 본격화되었다. 2005년 질병관리본부는 에이즈예방법의 문제점과 개정 방향을 검토하였고, 시민사회와 전문가 집단을 중심으로도 법 개정 논의가 활성화되었다. 2006년 7월에는 인권단체, 의료계, 법률가 등이 참여한 ‘에이즈예방법 개정 공동행동’이 발족하여, 감염인 인권 보장과 차별 해소를 중심으로 한 전면 개정을 요구하였다.

같은 해 9월 정부안이 국회에 제출되었고, 2006년 11월 14일에는 당시 민주노동당 현애자 의원이 별도의 개정안을<sup>5</sup> 대표 발의하였다. 이어 2007년 2월 국가인권위원회가 에이즈예방법 개정과 관련하여 인권 보호의 필요성을 강조하는 의견을 표명함으로써, 법 개정 논의는 공론의 장으로 확대되었다. 이러한 논의의 결과, 2008년 2월 에이즈예방법 전부개정안이 국회를 통과하였고, 같은 해 9월 22일부터 시행되었다.

2008년 전면 개정은 기존의 통제·관리 중심 법체계에서 일정 부분 인권 보호 요소를 도입하려는 시도로 평가되나, 전파매개행위 금지, 취업 제한, 강제적 조치 가능성 등 규제 중심적 요소는 상당 부분 존치되었다. 그 결과 법은 의료·과학적 환경과 인권 기준의 변화 속도를 충분히 반영하지 못한 채 여전히 감염인을 잠재적 위험 요소로 전제하는 구조에서 완전히 벗어나지 못하였다는 평가를 받아 왔다.

5 「후천성면역결핍증 예방법 전부개정법률안(2006. 11. 14. 현애자의원 대표발의, 의안번호 5366)」

하지만 2008년 전면 개정 이후에도 의료 환경과 인권 기준은 빠르게 변화하였다. 항레트로바이러스 치료의 발전, U=U 원칙의 국제적 확립 등은 기존 법체계의 전제 자체를 근본적으로 흔들었다. 이러한 변화 속에서 20대부터 22대 국회에 이르기까지 의료기관에서의 차별을 금지하는 내용을 포함한 일부 개정안들이 발의되었다. 그러나 이러한 개정 시도는 개별 조항의 보완에 머물렀을 뿐, 법 전체의 구조와 기본 철학을 전환하기에는 한계가 있었다. 감염인에 대한 낙인과 범죄화 구조, 과학적 근거가 부족한 규제 조항 등은 여전히 해소되지 않은 채 남아 있었다.

## 2. 개정안 마련의 경과

이와 같은 문제의식 속에서 2024년 5월, 사단법인 함께서봄<sup>6</sup> 중심으로 에이즈예방법 전부개정을 목표로 하는 TF팀이 구성되었다. 해당 TF에는 모임의 소수자인권위원회 소속 장서연, 백소윤, 주선민 변호사가 함께 참여하였다.

이번 전부개정안 마련 과정의 가장 큰 특징은 감염인 당사자의 목소리를 중심에 둔 참여적 입법 방식이다. TF는 감염인 당사자들과의 이야기마당, 간담회 등을 지속적으로 개최하여 실제 감염인의 삶의 현장에서 발생하는 의료 차별, 낙인, 법 집행 과정에서의 인권 침해 사례를 수집하였다. 또한, 감염인들이 체감하는 법의 문제점과 바람직한 개정 방향에 대한 의견을 직접 청취하여, 이를 법안의 조문 구조와 내용에 반영하였다. 이러한 과정은 단순히 법률 전문가의 관점에서 규범을 재설계하는 것에 그치지 않고, 에이즈예방법이 감염인의 삶에 실제로 어떤 영향을 미쳐 왔는지

---

6 사단법인 함께서봄(Korean Network of People Living with HIV/AIDS 약칭 KNP+)은 감염인의 인권, 돌봄, 커뮤니티를 위해 활동하는 감염인 단체이다.

를 성찰하고, 법의 목적을 ‘통제’에서 ‘보호와 회복’으로 전환하려는 시도라는 점에서 중요한 의미를 가진다.

### Ⅲ. 법안 개정 방향 및 내용

#### 1. 개정 방향

이번 전부개정안의 핵심 방향은 이러한 통제·관리 중심의 법체계를 감염인의 인권 보장과 사회적 회복을 중심으로 한 법체계로 전환하는 데 있다. 즉, 감염인을 잠재적 위험 요소로 전제하는 규범에서 벗어나, 감염인의 존엄과 권리를 보장하고 실질적인 지원을 제공하는 법으로 재구성하는 것을 목표로 한다.

개정안의 주요 특징은 다음과 같다. 먼저 2006년 민주노동당 현애자 의원 발의안을 기본 골격으로 활용하여, 에이즈예방법을 감염병 관리법이 아닌 감염인 보호·지원 중심의 법으로 전환하려는 입법 취지를 계승하였다. 또한, 감염인 인권 보호 및 지원에 관한 규정을 대폭 확충하여, 국가와 지방자치단체의 적극적 보호·지원 의무를 명확히 하였다. 차별 행위에 대한 벌칙 조항을 도입함으로써, 감염인을 규제·처벌하는 구조에서 차별과 배제의 주체에게 책임을 묻는 구조로 전환하였고, 감염인 고령화와 돌봄 수요 증가라는 현실을 반영하여, 의료·복지·돌봄을 연계한 지원 체계에 관한 조항을 신설하였다.

아울러 이번 개정 논의에서는 법안 명칭의 변경도 중요한 쟁점으로 다루어졌다. 현행 명칭인 “후천성면역결핍증 예방법”은 질병의 관리 및 예방에만 초점이 맞추어져 있을 뿐만 아니라, “후천성면역결핍증 감염인”이

라는 표현은 의학적으로도 부정확하며, HIV 감염인과 AIDS 환자를 구분하여 표기할 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 질병 상황과 의학적 인식의 변화 및 개정안의 입법 취지를 반영하여, 법률 체계에서도 “인체면역결핍바이러스(HIV) 감염인”을 전면에 두는 접근이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이러한 문제의식에 근거하여 이번 전부개정안에서는 법안 명칭을 「인체면역결핍바이러스 감염인 지원 및 후천성면역결핍증 예방에 관한 법률」로 변경하는 것으로 논의하였다.

## 2. 법안 내용(개정안명 「인체면역결핍바이러스 감염인 지원 및 후천성면역결핍증 예방에 관한 법률」)

### 가. 법안 구성

현행법 (총 6장, 28개 조항)	개정안 (총 8장, 43개 조항)
제1장. 총칙	제1장. 총칙
제2장. 신고 및 보고	제2장. 교육과 홍보 등
제3장. 검진	제3장. 검사와 상담
제4장. 감염인의 보호·지원	제4장. 정보의 수집과 관리
제5장. 보칙	제5장. 감염인의 인권 보호와 지원
제6장. 벌칙	제6장. 손해배상 및 입증책임
	제7장. 보칙
	제8장. 벌칙

이번 개정안은 기존 6장 28개 조항에서 8장 43개 조항으로 확대·재편되었으며, 감염인 보호·지원에 관한 규정을 대폭 강화한 전부개정안에 해당한다. 이에 이하에서는 개정안의 장 구성과 규범 체계를 기준으로 하

여 개정안의 주요 내용을 순차적으로 설명하고자 한다.

나. 제1장 총칙

현행법	개정안
<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 <u>후천성면역결핍증의 예방·관리와 그 감염인의 보호·지원에 필요한 사항을 정함</u>으로써 국민건강의 보호에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 <u>후천성면역결핍증을 예방하고 인체면역결핍바이러스 감염인의 인권증진 및 지원에 필요한 사항을 정함</u>으로써 이들의 <u>인간다운 삶과 국민건강 증진에 기여함을 목적으로 한다</u>.</p>
<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “감염인”이란 인체면역결핍바이러스에 감염된 사람을 말한다.</li> <li>2. “<u>후천성면역결핍증환자</u>”란 <u>감염인 중 대통령령으로 정하는 후천성면역결핍증 특유의 임상증상이 나타난 사람</u>을 말한다.</li> </ol>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “감염인”이란 인체면역결핍바이러스에 감염된 사람을 말한다.</li> <li>2. “<u>후천성면역결핍증</u>”이란 인체면역결핍바이러스에 감염되어 나타나는 것으로 대통령령이 정하는 임상증상을 말한다.</li> </ol>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제3조(기본이념)</b> ① 감염인은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.</p> <p>② 감염인은 보건의료 서비스의 접근에 있어 비감염인과 동등한 접근성을 가질 권리를 가진다.</p> <p>③ 감염인은 <u>후천성면역결핍증의 예방과 감염인의 보호·지원 정책의</u></p>

	<p><u>수립에 적극적으로 참여할 권리를 최대한 보장받아야 한다.</u></p>
<p><b>제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무)</b> ① 국가와 지방자치단체는 후천성면역결핍증의 예방·관리와 감염인의 보호·지원을 위한 대책을 수립·시행하고 감염인에 대한 차별 및 편견의 방지와 후천성면역결핍증의 예방을 위한 교육과 홍보를 하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 국제사회와 협력하여 후천성면역결핍증의 예방과 치료를 위한 활동에 이바지하여야 한다.</p> <p>③ 국민은 후천성면역결핍증에 관한 올바른 지식을 가지고 예방을 위한 주의를 하여야 하며, 국가나 지방자치단체가 이 법에 따라 하는 조치에 적극 협력하여야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 경우에 국가·지방자치단체 및 국민은 감염인의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 보호하며, 이 법에서 정한 사항 외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 사용자는 근로자가 감염인이라는 이유로 근로관계에 있어서 법률에서 정한 사항 외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니 된다.</p>	<p><b>제4조(국가 및 지방자치단체의 의무)</b> 국가와 지방자치단체는 후천성면역결핍증의 예방과 감염인의 인권 증진을 위한 대책을 수립·시행하고 <u>후천성면역결핍증과 그 예방에 대한 지식을 적극적으로 국민에게 교육·홍보하고 감염인과 후천성면역결핍증에 대한 허위·왜곡 정보 확산을 방지하여야 한다.</u></p>

현행법의 정의 규정에서 사용되고 있는 “후천성면역결핍증 감염인”이라는 표현은 의학적으로 부정확할 뿐만 아니라, 후천성면역결핍증이란 면역기능의 현저한 저하와 그로 인한 기회감염의 발생을 의미하는 임상적 상태임에도 불구하고, 이를 HIV 감염 상태 전반과 혼용함으로써 질병의 경과와 현실을 왜곡해 왔다.

실제로 현재 대부분의 HIV 감염인은 적절한 치료를 통해 에이즈로 진행하지 않으며, 이미 에이즈로 진단된 경우에도 치료를 통해 임상적으로 회복 가능한 상태에 이를 수 있음에도, 현행 법체계는 이러한 의료 현실을 충분히 반영하지 못한 것이다. 이에 개정안에서는 HIV 감염인과 AIDS 환자를 구분하는 것을 전제로 한 용어 체계와 규율 구조를 명확히 정립하였다.

아울러 제1조 목적 규정에서는 법안 명칭 변경의 취지에 부합하도록, 인체면역결핍바이러스 감염인이 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받으며 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 데 이 법의 목적이 있음을 구체화하였다. 제3조에서는 기본이념 규정을 신설하여, 감염인에 대한 차별을 금지하는 기본 원칙을 명확히 천명하는 한편, 감염인 관련 정책의 수립 및 시행 과정에서 당사자의 참여가 보장되어야 한다는 원칙을 법률상 명시하였다. 제4조에서는 국가와 지방자치단체의 기본적 의무로서, HIV 감염인 및 AIDS 환자에 대한 혐오와 차별적 인식의 확산을 방지하기 위하여 허위·왜곡된 정보의 유포를 예방하고 올바른 인식을 확산할 책임을 부과하고, 이외의 차별 해소를 위한 의무 규정을 하위 조항들에 별도로 정하는 방식으로 구체화하여 규정하였다.

다. 제2장 교육과 홍보 등

현행법	개정안
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제5조(인식개선교육)</b> ① 국가와 지방자치단체는 후천성면역결핍증에 대한 올바른 이해를 도모하고 감염인에 대한 사회적 차별과 편견을 개선하기 위한 교육과 홍보를 실시하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 교육과 홍보의 내용 및 실시 방법 등에 관하여 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제10조 제3항에 따라 설치된 후천성면역결핍증 전문위원회는 3년에 한번 점검하여야 한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 교육과 홍보의 내용, 실시 방법 및 제2항의 점검 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제6조(학교에서의 교육)</b> ① 질병관리청장은 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교, 그 밖에 대통령령으로 정하는 교육기관의 교육과정에 후천성면역결핍증 예방과 감염인의 인권 보호에 관한 내용을 포함하기 위하여 교육부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>② 질병관리청장은 제1항에 따른 교육이 「교육기본법」 제17조의2 제3항의 성교육, 성인지교육, 성폭력에</p>

	<p>방교육 등을 포함한 양성평등교육의 내용에 포함되도록 관련 기관과 협의하여야 한다.</p>
〈신설〉	<p><b>제7조(사업장에서의 교육)</b> ① 질병관리청장은 「산업안전보건법」 제31조의 규정에 따른 안전·보건교육과 같은 법 제32조의 규정에 따른 안전보건관리책임자 등에 대한 교육의 내용에 후천성면역결핍증 예방과 감염인의 인권 보호에 관한 내용을 포함하기 위하여 노동부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>② 질병관리청장은 제1항에 따른 교육이 「남녀고용평등법」 제13조의 성희롱예방교육의 내용에 포함되도록 관련 기관과 협의하여야 한다.</p>
〈신설〉	<p><b>제8조(의료인 등에 대한 보수교육 등)</b></p> <p>① 질병관리청장은 다음 각 호의 의료인 양성 및 보수 교육에 이 법의 취지를 반영하여 후천성면역결핍증 예방과 감염인의 인권 보호에 관한 내용이 포함될 수 있도록 감독하여야 한다.</p> <p>1. 「고등교육법」 제11조의2 제2항의 단서에 해당하는 학교의 의학·치의학·한의학 또는 간호학에 해당하는 교육과정</p> <p>2. 「의료법」 제28조의 중앙회가 의료법 제30조에 따라 실시하는 의료인의 보수교육</p>

	<p>3. 「보건의료기본법」 제25조 및 제 31조에 따라 실시하는 인력 양성 및 보수교육</p> <p>4. 「노인장기요양보험법」 제23조 제2항 및 제35조의 2에 따라 실시하는 보수교육 및 인권교육</p> <p>5. 기타 보건복지부령으로 정하는 교육</p> <p>② 제1항의 교육은 아래의 내용을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 환자에게 이 법에 따른 차별행위, 진료거부 행위를 하지 않기 위하여 필요한 교육</p> <p>2. 환자의 성별, 장애 유형과 특성, 나이, 성적 지향, 성별정체성, 성특징 등을 고려한 진료 의료 행위에 관한 정보와 가이드라인</p> <p>3. 환자에게 정보를 제공하는 절차와 방식에 관한 교육</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제9조(감염인에 대한 생활정보 제공 및 교육 지원)</b> ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증에 대한 의학적 지식과 예방 방법, 감염인의 권리, 감염인의 건강증진을 위해 국가와 지방자치단체로부터 받을 수 있는 공공 지원 등에 대한 정보와 교육의 기회를 감염인에게 제공할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 교육의 내용 및 실시 방법 등에 관하여 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제</p>

	<p>10조 제3항에 따라 설치된 후천성 면역결핍증 전문위원회는 3년에 한번 점검하여야 한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 교육의 내용 및 실시 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

개정안은 HIV 감염인이 일상적으로 경험하는 차별과 배제가 질병 자체의 위험성보다는 HIV/AIDS에 대한 왜곡된 인식과 정보 부족에서 비롯된다는 점에 주목하였다. 이에 AIDS에 대한 올바른 이해를 확산하고 HIV 감염인에 대한 사회적 차별과 편견을 구조적으로 개선하기 위하여, 교육과 홍보에 관한 별도의 장을 신설하였다.

이에 따라 국가와 지자체에 감염인에 대한 차별과 편견을 예방하기 위한 기본적인 인식 개선 의무를 부과하고, 그 이행 수단으로 체계적인 교육·홍보 정책을 마련하도록 하였다. 학교 및 사업장에서의 교육을 비롯하여, 의료인 등 보건의료 종사자를 대상으로 한 보수교육을 의무화함으로써 HIV 감염인에 대한 의료 현장에서의 차별을 예방하고자 하였다. 아울러 개정안에서는 신규 HIV 감염인이 진단 직후 겪게 되는 정보 공백과 사회적 고립 완화를 위하여 질병·치료 및 생활정보 제공 및 교육 지원을 받을 수 있도록 하는 근거 규정을 마련하였다.

라. 제3장 검사와 상담

현행법	개정안
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제10조(강제검사 금지와 서면동의)</b></p> <p>① 누구든지 검진 대상자의 의사에 반하여 인체면역결핍바이러스의 감염 여부를 검사(이하 “검사”라 한다)받도록 강요하거나 검사를 할 수 없다. 다만, 제11조 제1항 및 제2항의 경우는 제외한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고 검사를 함에 있어 검진 대상자의 서면에 의한 동의가 있어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제12조의 규정에 따른 익명검사를 하는 경우</li> <li>2. 즉시 필요한 응급처치를 받지 않으면 생명을 보존할 수 없거나 심신의 중대한 위해가 초래될 가능성이 있는 환자 또는 이에 준하는 자의 진단 및 치료를 위하여 검사를 하는 경우</li> </ol>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제10조의2(아동의 동의 절차)</b> ① 제10조제2항에도 불구하고, 14세 미만 아동에 대한 검사를 하려는 자는 그 법정대리인의 서면 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 법정대리인의 동의를 받아 검사를 하는 경우에도, 검사를 하는 자는 해당 아동에게</p>

	<p>검사의 목적, 절차, 결과의 의미 및 비밀보장에 관한 사항을 이해하기 쉬운 언어로 설명하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 설명 후 아동이 검사에 명시적으로 반대하는 의사를 표시하는 경우, 검사를 하는 자는 그 의사를 존중하여야 하며, 해당 의사를 법정대리인에게 알리고 검사 시행 여부를 신중히 결정하여야 한다.</p>
<p><b>제9조(혈액·장기·조직 등의 검사) ①</b> 「혈액관리법」 제2조제3호의 혈액원(血液院)과 같은 조 제8호의 혈액제제[혈액과 혈장(血漿)을 포함한다. 이하 같다]를 수입하는 자는 해당 혈액원에서 채혈된 혈액이나 수입 혈액제제에 대하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 인체면역결핍 바이러스의 감염 여부를 검사하여야 한다. 다만, 인체면역결핍 바이러스에 감염되어 있지 아니하다는 해당 제품 수출국가의 증명서류가 첨부되어 있는 수입 혈액제제로서 질병관리청장이 그 검사가 필요 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 의사 또는 의료기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 전에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 인체면역결핍 바이러스의 감염 여부를 검사하여야 한다.</p>	<p><b>제11조(혈액·장기·조직 등의 검사)</b> ① 「혈액관리법」 제2조제3호의 혈액원(血液院)과 같은 조 제8호의 혈액제제(혈액과 혈장을 포함한다. 이하 같다)를 수입하는 자는 해당 혈액원에서 채혈된 혈액이나 수입 혈액제제에 대하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 인체면역결핍 바이러스의 감염 여부를 검사하여야 한다. 다만, 인체면역결핍 바이러스에 감염되어 있지 않다는 해당 제품 수출국가의 증명서류가 첨부되어 있는 수입 혈액제제로서 질병관리청장이 그 검사가 필요 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 의사 또는 의료기관은 장기(인공장기를 포함한다. 이하 같다)·조직의 이식 및 정액의 제공과 그 밖의 인체면역결핍 바이러스 감염의 위험이 있는 매개체(이하 “매개체”</p>

<p>1. 장기(인공장기를 포함한다. 이하 같다)·조직의 이식</p> <p>2. 정액의 제공</p> <p>3. 그 밖에 인체면역결핍바이러스 감염의 위험이 있는 매개체(이하 “매개체”라 한다)의 사용</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 검사를 받지 아니하거나 검사를 한 결과 인체면역결핍바이러스에 감염된 것으로 나타난 혈액·수입 혈액제제·장기·조직·정액·매개체는 이를 유통·판매하거나 사용하여서는 아니 된다.</p>	<p>라 한다)를 사용하기 전에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 인체면역결핍바이러스의 감염 여부를 검사하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 검사를 받지 아니하거나 검사를 한 결과 인체면역결핍바이러스에 감염된 것으로 나타난 혈액·수입 혈액제제·장기·조직·정액·매개체는 이를 유통·판매하거나 사용할 수 없다.</p>
<p><b>제8조(검진)</b> ① 질병관리청장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장·군수·구청장은 공중(公衆)과 접촉이 많은 업소에 종사하는 사람으로서 제2항에 따른 검진 대상이 되는 사람에 대하여 후천성면역결핍증에 관한 정기검진 또는 수시검진을 하여야 한다.</p> <p>② 질병관리청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 후천성면역결핍증에 감염되었다고 판단되는 충분한 사유가 있는 사람 또는 후천성면역결핍증에 감염되기 쉬운 환경에 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여 후천성면역결핍증에 관한 검진을 할 수 있다.</p>	<p><b>제12조(익명검사)</b> ① 검사를 하는 의사 또는 의료기관은 검사 전에 검진 대상자에게 이름·주민등록번호·주소 등을 밝히지 아니하거나 가명 등을 사용하여 검사(이하 “익명검사”라 한다)할 수 있다는 사실을 알려 주어야 한다.</p> <p>② 검진 대상자가 익명검사를 신청하는 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 검사하여야 한다. 다만, 제11조의 규정에 따른 검사는 그러하지 아니하다.</p>

<p>1. <u>감염인의 배우자 및 성 접촉자</u></p> <p>2. <u>그 밖에 후천성면역결핍증의 예방을 위하여 검진이 필요하다고 질병관리청장이 인정하는 사람</u></p> <p>③ <u>해외에서 입국하는 외국인 중 대통령령으로 정하는 장기체류자는 입국 전 1개월 이내에 발급받은 후천성면역결핍증 음성확인서를 질병관리청장에게 보여주어야 한다. 이를 보여주지 못하는 경우에는 입국 후 72시간 이내에 검진을 받아야 한다.</u></p> <p>④ <u>후천성면역결핍증에 관한 검진을 하는 자는 검진 전에 검진 대상자에게 이름·주민등록번호·주소 등을 밝히지 아니하거나 가명을 사용하여 검진(이하 “익명검진”이라 한다)할 수 있다는 사실을 알려주어야 하고, 익명검진을 신청하는 경우에도 검진을 하여야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>제4항에 따른 검진을 하는 자는 검진 결과 감염인으로 밝혀진 사람이 있는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 관할 보건소장에게 신고하여야 한다. 이 경우 감염인의 정보는 익명으로 관리하여야 한다.</u></p>	
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제13조(검사 전·후 상담)</b> <u>검사를 하는 의사 또는 의료기관은 검사 전과 검사 후에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 검진 대상자를 상담하여야 한다.</u></p>

<p><b>제8조의2(검진 결과의 통보)</b> ① 후천성면역결핍증에 관한 검진을 한 자는 검진 대상자 본인 외의 사람에게 검진 결과를 통보할 수 없다. <u>다만, 검진 대상자가 군(軍), 교정시설 등 공동생활자인 경우에는 해당 기관의 장에게 통보하고, 미성년자, 심신미약자, 심신상실자인 경우에는 그 법정대리인에게 통보한다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 검진 결과 통보의 경우 감염인으로 판정을 받은 사람에게는 면접통보 등 검진 결과의 비밀이 유지될 수 있는 방법으로 하여야 한다.</p> <p>③ 사업주는 근로자에게 후천성면역결핍증에 관한 검진결과서를 제출하도록 요구할 수 없다.</p>	<p><b>제14조(검사 결과의 통보)</b> ① 검사를 한 의사 또는 의료기관은 검진 대상자 본인 외의 사람에게 검사 결과를 통보할 수 없다. <u>다만, 검진 대상자가 14세 미만의 아동인 경우에는 아동의 동의를 거쳐 그 법정대리인에게 통보한다.</u></p> <p>② 검사 결과 감염인으로 판정을 받은 사람에 대한 통보는 면접통보 등 검사 결과의 비밀이 유지될 수 있는 방법으로 하여야 한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제15조(의사소통 지원)</b> 국가, 지방자치단체 또는 검사를 하는 자는 <u>검진 대상자가 한국어를 사용하지 아니하거나 장애 등으로 의사소통에 어려움이 있는 경우, 제3장에서 정한 검사에 대한 동의, 상담 및 검사결과 통보 등 전 과정에서 통역, 번역, 수어통역, 점자자료 제공 등 원활한 의사소통에 필요한 지원을 제공하여야 한다.</u></p>

개정안은 피검사자인 감염인의 인권 보호를 강화하기 위하여 강제검사를 원칙적으로 금지하고 사전 서면동의 규정을 신설하는 한편, 예외적으

로 검사를 허용하던 기존 규정의 범위를 축소하였다. 특히 14세 미만 아동에 대해서는 별도의 보호 규정을 두어, 검사 결과가 가지는 의미와 이후의 의료적·사회적 조치에 관하여 충분히 설명할 의무를 명문화하고, 아동의 이해 수준을 고려한 정보 제공을 통해 자기결정권이 최대한 존중되도록 하는 체계를 마련하였다.

아울러 기존에 검진 방법으로만 인정되던 익명검사 제도를 별도의 조항으로 규정하여, 검진 대상자가 익명으로 검사를 받을 수 있는 권리를 명확히 하였으며, 이러한 사실을 사전에 고지하지 아니한 경우에는 과태료를 부과하도록 하는 규정을 신설하여 제도의 실효성을 확보하였다. 또한 검진 결과의 통보 대상을 종전의 '미성년자'에서 14세 미만 아동으로 하향 조정함으로써, 불필요한 정보 노출을 최소화하고 사생활 보호를 강화하였다.

더 나아가 개정안은 검사의 전 과정에서 외국인, 장애인 등이 실질적으로 검진에 접근할 수 있도록 필요한 편의 제공과 접근성 보장을 국가와 관련 기관의 의무로 명시하여, 형식적 권리 보장을 넘어 실질적인 의료 접근권이 확보되도록 하였다.

마. 제4장 정보의 수집과 관리

현행법	개정안
〈신설〉	<p><b>제16조(감염인 정보보호원칙)</b> ① <u>감염인의 개인정보는 반드시 본인의 동의하에 수집되어야 하고, 해당 개인정보에 대한 무단접근이나 오·남용으로부터 안전하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항을 적용함에 있어서 「개인정보 보호법」, 「정보통신망 이용촉진</p>

	<p><u>진 및 정보보호 등에 관한 법률</u> 등 관련 법률의 규정을 준용한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 개인정보는 법률로 정하는 경우 외에는 당사자의 동의 없이 제3자에게 제공되어서는 아니 된다.</p>
<p><b>제5조(의사 또는 의료기관 등의 신고)</b> ① 감염인을 진단하거나 감염인의 사체를 검안한 의사 또는 의료기관은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 24시간 이내에 진단·검안 사실을 관할 보건소장에게 신고하고, 감염인과 그 배우자(사실혼 관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다) 및 성 접촉자에게 후천성 면역결핍증의 전파 방지에 필요한 사항을 알리고 이를 준수하도록 지도하여야 한다. 이 경우 가능하면 감염인의 의사(意思)를 참고하여야 한다.</p> <p>② 학술연구 또는 제9조에 따른 혈액 및 혈액제제(血液製劑)에 대한 검사에 의하여 감염인을 발견한 사람이나 해당 연구 또는 검사를 한 기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 24시간 이내에 질병관리청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>③ 감염인이 사망한 경우 이를 처리한 의사 또는 의료기관은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 24시간 이내에 관할 보건소장에게 신고</p>	<p><b>제17조(의사 또는 의료기관 등의 신고)</b> ① 감염인을 진단하거나 사체를 검안한 의사 또는 의료기관은 그 감염인 개인의 신상을 특정할 수 있는 사항을 제외하고 성별, 연령, 그 밖의 통계 작성을 위하여 필요한 것으로서 보건복지부령이 정하는 사항을 24시간 이내에 관할 보건소장에게 신고하여야 한다.</p> <p>② 감염인이 사망한 경우 이를 처리한 의사 또는 의료기관은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 24시간 이내에 관할 보건소장에게 신고하여야 한다. <u>다만, 그 감염인 개인의 신상을 특정할 수 있는 사항을 제외한다.</u></p> <p>③ 제1항의 신고에 관한 규정은 제11조제1항 또는 제2항의 규정에 따른 검사에 의하여 감염인을 발견한 사람 또는 검사를 한 기관의 장에 대하여 이를 준용한다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항의 규정에 따라 신고를 받은 보건소장은 이를 질병관리청장에게 보고하여야 한다.</p>

<p>하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 및 제3항에 따라 신고를 받은 보건소장은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 이를 보고하여야 하고, 보고를 받은 특별자치시장·특별자치도지사는 질병관리청장에게, 시장·군수·구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사를 거쳐 질병관리청장에게 이를 보고하여야 한다.</p>	
<p><b>제10조(역학조사)</b> 질병관리청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 감염인 및 감염이 의심되는 충분한 사유가 있는 사람에 대하여 후천성 면역결핍증에 관한 검진이나 전파 경로의 파악 등을 위한 <u>역학조사</u>를 할 수 있다.</p>	<p><b>제18조(사례조사)</b> 질병관리청장, 시장·군수 또는 구청장은 감염인의 동의를 얻어 감염 경로 파악을 위하여 필요한 사항으로서 감염인 개인의 신상을 특정할 수 있는 사항을 제외하고 보건복지부령이 정하는 사항을 <u>조사</u>할 수 있다.</p>
<p><b>제11조(증표 제시)</b> 제8조에 따른 검진 및 제10조에 따른 역학조사를 하는 사람은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>
<p><b>제12조(증명서 발급)</b> 제8조에 따른 검진 및 제10조에 따른 역학조사를 받은 사람에게는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 나타내는 증명서를 발급하여야 한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>

<p><b>제7조(비밀 누설 금지)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 다른 법령에서 정하고 있는 경우 또는 본인의 동의가 있는 경우를 제외하고는 재직 중에는 물론 퇴직 후에도 감염인에 대하여 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체에서 후천성면역결핍증의 예방·관리와 감염인의 보호·지원에 관한 사무에 종사하는 사람</li> <li>2. 감염인의 진단·검안·진료 및 간호에 참여한 사람</li> <li>3. 감염인에 관한 기록을 유지·관리하는 사람</li> </ol>	<p><b>제19조(비밀엄수의 의무)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 법령이 정하고 있는 경우나 본인의 동의가 있는 경우를 제외하고는 재직 중은 물론 퇴직 후에도 감염인에 대하여 업무상 알게 된 비밀을 누설할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체에서 후천성면역결핍증의 예방·관리와 감염인의 보호·지원에 관한 사무에 종사하는 사람</li> <li>2. 감염인의 진단·검안·진료 및 간호에 참여한 사람 및 그 법인</li> <li>3. 감염인에 관한 기록을 유지·관리하는 사람 및 그 법인</li> <li>4. <u>교정시설, 형사절차, 출입국 심사 등 공무집행 중에 감염인의 감염사실을 알게 된 사람</u></li> <li>5. <u>고용관계에서 피고용인의 감염사실을 알게 된 사업주, 인사담당자 및 그 법인</u></li> </ol>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

개정안은 감염인의 정보보호원칙을 천명하였으며, 이를 통해 감염인 정보가 감염 관리라는 명목 아래 과도하게 수집·활용되어 왔던 기존 관행을 개선하고, 개인정보 자기결정권을 법률 차원에서 강화하고자 하였다.

아울러 개정안은 신규 감염인을 대상으로 한 과도한 역학조사 관행을 개선하기 위하여, 감염 초기 단계에서 불필요하게 광범위한 조사가 이루어질 수 있도록 하였던 규정을 정비하고, 역학조사에 참여하지 않았다는 이유만으로 형사처벌을 부과하던 조항을 전면 폐지하였다. 이는 역학조사

가 처벌이나 통제의 수단이 아니라, 감염인의 권리를 존중하는 범위 내에서 공중보건을 달성하기 위한 절차로 운영되어야 한다는 점을 명확히 한 것이다.

바. 제5장 감염인의 인권 보호와 지원

현행법	개정안
<p><b>제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무)</b> ⑤ <u>사용자는 근로자가 감염인이라는 이유로 근로관계에 있어서 법률에서 정한 사항 외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니 된다.</u></p>	<p><b>제20조(고용상의 차별금지와 보호)</b></p> <p>① <u>사업주는 모집·채용·교육·훈련·승진·배치·해고·퇴직 등에 있어서 감염인을 차별할 수 없다.</u></p> <p>② <u>사업주는 근로자 또는 의료기관에게 인체면역결핍바이러스 검사 결과의 제출을 요구할 수 없다.</u></p> <p>③ <u>사업주 및 인사담당자 등은 감염인의 감염사실에 대하여 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.</u></p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제21조(의료인 등의 차별금지)</b> ① 「의료법」에 따른 의료인 또는 의료기관 개설자는 감염인에 대한 의료행위를 할 때 <u>정당한 사유 없이 감염인이라는 이유로 구별·제한·배제·분리·거부 등 차별행위를 하여서는 아니 된다.</u></p> <p>② <u>의료인 및 의료기관은 의료기관 종사자 외의 자가 감염인을 식별할 수 있게 하는 일체의 표식을 사용할 수 없다.</u></p>

<p>〈신설〉</p>	<p><b>제22조(진료거부 등 금지)</b> 「의료법」에 따른 의료인 또는 의료기관 개설자는 정당한 사유 없이 감염인에 대하여 진료를 거부하거나 지연하지 못한다.</p>
<p><b>제17조의2(예방치료기술의 확보 등)</b>  ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방과 치료를 위한 의약품 및 기술을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.  ② 질병관리청장은 제1항에 따른 의약품 및 기술 확보를 위한 연구 사업을 지원할 수 있다.</p>	<p><b>제23조(치료의약품 공급 등)</b> ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방과 치료를 위한 최신의 의약품과 기술을 확보하고 이를 공급하여야 한다.  ② 질병관리청장은 제1항에 따른 신약과 신기술의 연구·개발을 위한 활동을 지원할 수 있다.</p>
<p><b>제18조(취업의 제한)</b> ① 감염인은 제8조제1항에 따라 그 종사자가 정기검진을 받아야 하는 업소에 종사할 수 없다.  ② 제8조제1항에 따른 업소를 경영하는 자는 감염인 또는 검진을 받지 아니한 사람을 그 업소에 종사하게 하여서는 아니 된다.</p>	<p>〈삭제〉</p>
<p><b>제19조(전파매개행위의 금지)</b> 감염인은 혈액 또는 체액을 통하여 다른 사람에게 전파매개행위를 하여서는 아니 된다.</p>	<p>〈삭제〉</p>
<p><b>제17조의2(예방치료기술의 확보 등)</b>  ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방과 치료를 위한 의약품 및 기술을 확보하기 위하여 노력하</p>	<p><b>제24조(치료지원)</b> ① 질병관리청장 및 시·도지사는 감염인이 진단과 치료를 받을 수 있도록 하기 위하여 의학적 치료를 위한 지원을 실</p>

<p>여야 한다.</p> <p>② 질병관리청장은 제1항에 따른 의약품 및 기술 확보를 위한 연구 사업을 지원할 수 있다.</p>	<p>시한다.</p> <p>② 제1항에 따른 치료지원에 소요되는 비용은 국가가 이를 부담한다. 다만, 지방자치단체의 의료시설에서 치료를 행한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체가 그 일부를 부담할 수 있다.</p>
<p><b>제14조(치료 권고)</b> <u>질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 인체면역결핍바이러스의 전염을 방지하기 위하여 감염인 중 다른 사람에게 감염시킬 우려가 있는 사람 등 다음 각 호로 정하는 감염인에게 제13조에 따른 전문진료기관 또는 제16조에 따른 요양시설에서 치료를 받거나 요양을 하도록 권고할 수 있다.</u></p> <p>1. <u>검진 결과 감염인으로 판명된 사람으로서 검진을 받아야 할 업소에 종사하거나 종사할 가능성이 높은 감염인</u></p> <p>2. <u>주의 능력과 주위 환경 등으로 보아 다른 사람에게 감염시킬 우려가 있다고 인정되는 감염인</u></p> <p>3. <u>생계유지 능력이 없고, 다른 사람에게 의하여 부양 또는 보호를 받고 있지 아니한 감염인.</u></p>	<p>〈삭제〉</p>
<p><b>제15조(치료 및 보호조치 등)</b> ① <u>질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제14조에 따른 치</u></p>	<p>〈삭제〉</p>

<p>료 권고에 따르지 아니하는 감염인 중 감염인의 주의 능력과 주위 환경 등으로 보아 다른 사람에게 감염시킬 우려가 높다고 인정되는 감염인에 대하여는 치료 및 보호조치를 강제할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 강제할 경우 이를 집행하는 사람은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.</p>	
<p><b>제13조(전문진료기관 등의 설치)</b> ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방·관리와 그 감염인의 보호·지원 또는 치료를 위하여 필요한 전문진료기관 또는 연구기관을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 전문진료기관 또는 연구기관의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제25조(전문진료기관 등의 설치)</b> ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방과 감염인의 치료를 위하여 필요한 연구기관 또는 전문진료기관을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 전문진료기관 또는 연구기관의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p><b>제16조(요양시설 등의 설치·운영)</b> ① 질병관리청장 또는 시·도지사는 감염인의 요양 및 치료 등을 위한 시설(이하 “요양시설”이라 한다)과 감염인에 대한 정보 제공, 상담 및 자활 등을 위한 시설(이하 “쉼터”라 한다)을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 요양시설 및 쉼터의 설치·운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p><b>제26조(요양시설 등의 설치·운영)</b> ① 질병관리청장 또는 시·도지사는 감염인의 요양과 치료를 위한 시설(이하 “요양시설”이라 한다) 및 감염인을 위한 정보 제공과 상담, 보호 등을 위한 시설(이하 “쉼터”라 한다)을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 요양시설 및 쉼터의 설치·운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>

<p>〈신설〉</p>	<p><b>제27조(재가돌봄 지원)</b> ① 국가와 지방자치단체는 요양시설 및 쉼터에서 퇴소하거나, 고독사 위험에 노출될 가능성이 있거나, 노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 수행에 어려움을 겪는 감염인에 대한 재가돌봄 지원 등을 제공하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 돌봄에 소요되는 비용은 국가가 이를 부담한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제28조(감염인 동료간 상담)</b> ① 국가와 지방자치단체는 감염인이 일상생활을 영위하고, 권리를 회복하는데 도움이 되도록 감염인 동료 간 상호대화나 상담의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 감염인 동료 간의 대화나 상담의 기회를 제공하기 위한 구체적인 사업 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제29조(심리상담 지원)</b> ① 국가와 지방자치단체는 감염인의 정신적·심리적 피해 회복을 위해 필요한 심리상담을 지원하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 보건복지부령으로 정하는 일정 소득 이하의 감염인이 제1항의 상담을 받은 경우에는 예산의 범위에서 여비 등 비용을 지급할 수 있다.</p>

시론
집중분석
인물탐구
변론기
활동기
판례평석
<b>입법제안</b>
국제연대
현장의 변
특별기고
올해의 열쇳말

<p><b>제20조(부양가족의 보호)</b> 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 <u>감염인 중 그 부양가족의 생계유지가 곤란하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 부양가족의 생활보호에 필요한 조치를 하여야 한다.</u></p>	<p><b>제30조(감염인 및 부양가족의 보호)</b> 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 <u>감염인과 감염인의 부양가족의 생계유지가 곤란하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 감염인 및 부양가족의 생활보호에 필요한 조치를 하여야 한다.</u></p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제31조(민간단체에 대한 지원 등)</b> ① <u>질병관리청장은 감염인 인권증진을 위한 사업을 실시하는 감염인 단체 및 그 밖의 민간단체에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.</u></p> <p>② <u>제1항의 규정에 따른 지원단체의 선정요건, 비용의 지원기준 및 지원절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

개정안은 감염인이 일상적으로 경험하는 고용상 차별과 의료 차별을 별도의 조항으로 명확히 금지하고, 그 중 정당한 사유 없는 진료거부 행위에 대하여는 형사처벌 규정을 마련함으로써 차별 금지의 실효성을 강화하였다. 이는 감염인을 이유로 한 배제와 불이익이 반복적으로 발생해 온 영역을 입법적으로 특정한데, 보다 직접적인 규율과 책임 부과가 이루어질 수 있도록 한 것이다.

아울러 개정안은 감염인 당사자의 의견을 반영하여, 감염인의 삶을 유지하고 회복을 도모하는 데 필수적인 지원 내용들을 법률에 명문화하였다. 구체적으로는 고령이거나 거동이 불편한 감염인을 위한 재가돌봄 지

원, 사회적 고립과 낙인을 완화하기 위한 감염인 동료 간 상담 및 전문 심리상담 지원을 포함하였다. 또한, 감염인 인권 증진 및 지원 사업을 수행하는 민간단체에 대하여 국가와 지방자치단체가 재정적·제도적으로 지원할 수 있도록 명문화함으로써, 공공과 민간이 협력하는 지속 가능한 지원 체계를 구축하고자 하였다.

한편, 개정안은 감염인을 통제와 처벌의 대상으로 전제해 온 기존 규정들을 전면적으로 정비하였다. 현행법상 감염인의 직업 선택의 자유와 신체의 자유를 과도하게 제한하여 온 취업 제한 규정, 강제적인 치료 권고, 치료 및 보호조치와 같은 조항을 폐지하였다. 특히 감염인의 예방조치 여부와 무관하게 성행위를 처벌함으로써 HIV 감염인에 대한 낙인과 공포를 증폭시켜 온 독소조항인 ‘전파매개행위 금지’ 조항을 전면 폐지함으로써, 감염인을 잠재적 범죄자로 규정해 온 법적 구조에서 탈피하고자 하였다.

#### 사. 제6장 손해배상 및 입증책임

현행법	개정안
〈신설〉	<b>제32조(손해배상)</b> 누구든지 이 법의 규정을 위반하여 비밀엄수의 의무를 위반하거나 차별행위로 인하여 타인에게 손해를 가한 자는 그로 인하여 피해를 입은 사람에 대하여 손해배상책임을 진다.
〈신설〉	<b>제33조(입증책임의 배분)</b> ① 이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증

	<p><u>하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 차별행위가 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------

개정안에서는 차별금지 규정의 실효성을 확보하기 위하여, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 참고하여 손해배상 및 입증책임에 관한 규정을 신설하였다. 그간 감염인에 대한 차별은 선언적 금지 규정에도 불구하고, 구제 수단의 부족과 입증의 어려움으로 인해 실질적인 권리 회복으로 이어지기 어려웠다는 한계가 지적되어 왔다. 이에 개정안은 차별행위로 인하여 손해가 발생한 경우 가해자의 손해배상책임을 명시하고, 차별행위의 정당성에 대한 입증책임을 전환시킴으로써 피해 감염인의 권리구제를 실질적으로 강화하였다.

아. 제7장 보칙 및 제8장 벌칙

현행법	개정안
<b>제7장 보칙</b>	
<p><b>제21조(협조 의무)</b> ① 질병관리청장은 후천성면역결핍증의 예방·관리와 그 감염인의 보호·지원에 필요한 협조를 관계 기관의 장에게 요구할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 요구를 받은 기관의 장은 적극적으로 이에 협조하여</p>	<p><b>제34조(협조 의무)</b> ① 질병관리청장은 관계 기관의 장에게 후천성면역결핍증의 예방과 감염인의 인권 보호에 관하여 필요한 협조를 요구할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 요구를 받은 기관의 장은 적극적으로 이에</p>

<p>야 하며 정당한 사유 없이 그 요구를 거부할 수 없다.</p>	<p>협조하여야 하며 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없다.</p>
<p><b>제33조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무)</b> ② 국가와 지방자치단체는 국제사회와 협력하여 후천성면역결핍증의 예방과 치료를 위한 활동에 이바지하여야 한다.</p>	<p><b>제35조(국제인권규범 준수)</b> 국가는 국제사회와 협력하여 국제인권규범을 준수하고 후천성면역결핍증의 전 세계적 예방과 치료를 위한 활동에 이바지하여야 한다.</p>
<p><b>제22조(비용 부담)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담하거나 그 전부 또는 일부를 보조한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제8조에 따른 검진 비용</li> <li>2. 제10조에 따른 역학조사 비용</li> <li>3. 제13조에 따른 전문진료기관 또는 연구기관의 설치·운영 비용</li> <li>4. 제13조에 따른 전문진료기관에서의 진료 비용</li> <li>5. 제20조에 따른 생활보호 비용</li> <li>6. 제23조제2항에 따라 위탁받은 단체 또는 기관의 후천성면역결핍증 예방을 위한 교육과 홍보 비용</li> <li>7. 제23조제3항에 따라 위탁받은 단체 또는 기관의 요양시설 및 컴퓨터의 설치·운영 비용</li> </ol>	<p><b>제36조(비용 부담)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 대통령령이 정하는 바에 따라 그 전부 또는 일부를 부담한다.</p> <p>〈신설〉 1. 제5조에 따른 교육과 홍보 비용</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 제18조에 따른 사례조사 비용</li> <li>3. 제24조에 따른 치료 비용</li> <li>4. 제25조에 따른 연구기관 또는 전문진료기관의 설치·운영 비용</li> <li>5. 제25조에 따른 전문진료기관에서의 진료 비용</li> <li>6. 제26조에 따른 요양시설의 설치·운영 비용</li> <li>7. 제26조제3항에 따라 위탁받은 단체 및 기관의 요양시설 및 컴퓨터의 설치·운영 비용 (제37조제2항제3호)</li> <li>7. 제26조에 따른 요양시설에서의 요양 비용</li> </ol> <p>〈신설〉 8. 제27조에 따른 재가돌봄 지원 비용</p>

	<p><u>〈신설〉 9. 제28조에 따른 감염인 동 료간 상담을 위한 사업 비용</u>  <u>〈신설〉 10. 제29조에 따른 심리상 담지원 비용</u>  <u>〈신설〉 11. 제30조에 따른 생활보 호 비용</u>  <u>〈신설〉 12. 제31조제1항에 따른 민 간단체의 운영 비용</u></p>
<p><b>제23조(권한의 위임·위탁)</b> ① 이 법 에 따른 질병관리청장의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 국립검역소장 에게 위임할 수 있다.</p> <p>② 질병관리청장 또는 지방자치단 체의 장은 대통령령으로 정하는 바 에 따라 제3조제1항에 따른 예방을 위한 교육과 홍보를 민간단체 또는 관계 전문기관에 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 질병관리청장 또는 시·도지사 는 대통령령으로 정하는 바에 따라 요양시설 및 쉼터의 설치·운영을 민간단체 또는 관계 전문기관에 위 탁할 수 있다.</p>	<p><b>제37조(권한의 위임·위탁)</b> ① 이 법 에 의한 질병관리청장의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 따 라 시·도지사 또는 국립검역소장에 게 위임할 수 있다.</p> <p>② 질병관리청장 또는 지방자치단 체의 장은 대통령령이 정하는 바 에 따라 다음 각 호의 업무를 민간 단체 또는 관계 전문기관에 위탁할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제6조에 따른 인식개선 교육과 홍보</li> <li>2. 제24조에 따른 치료지원</li> <li>3. 제26조에 따른 요양시설 및 쉼터 의 설치·운영</li> </ol> <p><u>〈신설〉 4. 제27조에 따른 재가돌봄 지원</u>  <u>〈신설〉 5. 제29조에 따른 심리상담 지원</u></p>
<b>제8장 벌칙</b>	
<p><b>제25조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하 나에 해당하는 사람은 3년 이하의</p>	<p><b>제38조(벌칙)</b> 제11조제3항을 위반 하여 혈액·수입혈액제제·장기·조</p>

<p>징역에 처한다.</p> <p>1. 제9조제3항을 위반하여 혈액·수입 혈액제제·장기·조직·정액 또는 매개체를 유통·판매하거나 사용한 사람</p> <p><u>〈삭제〉</u> 2. 제19조를 위반하여 전파 매개행위를 한 사람</p>	<p>직·정액 또는 매개체를 유통·판매하거나 사용한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.</p>
<p><b>제26조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제7조를 위반하여 비밀을 누설한 사람</p> <p>2. 제9조제1항 또는 제2항을 위반하여 검사를 하지 아니한 자</p> <p><u>〈삭제〉</u> 3. 제18조제2항을 위반하여 감염인을 해당 업소에 종사하도록 한 자</p>	<p><b>제39조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p><u>〈신설〉</u> 1. 제10조제1항을 위반하여 검사를 강요하거나 강제검사를 한 사람</p> <p>2. 제11조제1항 또는 제2항을 위반하여 검사를 하지 아니한 자</p> <p>3. 제19조를 위반하여 비밀을 누설한 사람</p> <p><u>〈신설〉</u> 4. 제22조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 감염인의 치료를 거부하거나 지연한 사람</p>
<p><b>제27조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p><u>〈삭제〉</u> 1. 제5조를 위반하여 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 한 자</p> <p>2. 제8조에 따른 검진 또는 <u>〈삭제〉</u> 제10조에 따른 역학조사에 응하지</p>	<p><b>제40조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제14조제1항 및 제2항을 위반하여 검진 대상자 본인 외의 자에게 검사 결과를 통보한 자</p> <p>2. 제20조제2항을 위반하여 검사 결과의 제출을 요구한 자</p>

<p>아니한 사람</p> <p>3. 제8조의2제1항 및 제2항을 위반하여 검진 결과를 통보하거나 같은 조 제3항을 위반하여 검진결과서 제출을 요구한 자</p> <p>〈삭제〉 4. 제15조제1항에 따른 치료 및 보호조치에 응하지 아니한 사람</p> <p>〈삭제〉 5. 제18조제1항을 위반하여 취업이 제한되는 업소에 종사한 사람 또는 같은 조 제2항을 위반하여 검진을 받지 아니한 사람을 해당 업소에 종사하도록 한 자</p>	<p>〈신설〉 <b>제41조(벌칙)</b> 제17조를 위반하여 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
<p><b>제28조(양벌규정)</b> 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제26조 또는 제27조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)하고, 제25조제1호의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인을 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p><b>제42조(양벌규정)</b> 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제39조 및 제40조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p><b>제43조(과태료)</b> ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원</p>

	<p>이하의 과태료에 처한다.</p> <p>1. 제10조제2항의 규정에 따른 검진 대상자의 서면동의 없이 검사를 한 사람</p> <p>2. 제12조제1항의 규정을 위반하여 검진 대상자에게 익명검사를 받을 수 있다는 사실을 알리지 아니한 사람</p> <p>3. 제21조제2항의 규정을 위반하여 감염인에 대하여 의료기관 종사자 외의 자가 식별할 수 있는 표식을 사용한 사람</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 과태료는 대통령령이 정하는 바에 따라 질병관리청장이 부과·징수한다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 따른 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 질병관리청장에게 이의를 제기할 수 있다.</p> <p>④ 제2항의 규정에 따라 과태료 처분을 받은 자가 제3항의 규정에 따라 이의를 제기한 때에는 질병관리청장은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료의 재판을 한다.</p> <p>⑤ 제3항의 규정에 따른 기간 이내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

시론
집중분석
인물탐구
변론기
활동기
판례평석
<b>입법제안</b>
국제연대
현장의 변
특별기고
올해의 열쇳말

개정안에서는 보칙으로 국가에 국제사회와의 협력 및 국제인권규범 준수 의무를 부과하고, 비용 부담 및 권한의 위임 및 위탁 규정을 정비하였다. 아울러 벌칙 규정에서는 감염인을 처벌 대상으로 삼아 온 기존 구조를 정비하였다. 구체적으로 현행법 제18조의 취업 제한 규정 위반 및 제15조 제1항에 따른 강제 치료 및 보호 조치에 불응한 경우의 처벌 규정을 삭제하여, 감염인을 강제와 제재의 대상으로 취급하던 규정을 폐지하였다. 이는 감염인에 대한 접근을 처벌 중심에서 지원과 권리 보장 중심으로 전환하려는 입법적 취지를 반영한 것이다.

한편, 검사에 대한 서면 동의 의무와 익명검사에 관한 사전 고지 및 이행 의무, 감염인을 식별할 수 있는 표식 사용 금지 의무를 명확히 규정하고, 이에 대한 위반 행위에 대하여 과태료를 부과하도록 함으로써, 형사처벌에 의존하지 않으면서도 관련 의무의 실효성을 확보하고자 하였다.

#### IV. 결론

이상 살펴본 바와 같이, 이번 전부개정안은 현행법의 한계를 근본적으로 성찰하고, 에이즈예방법의 법적 성격을 차별과 낙인에 기반한 감염병 통제법에서 감염인 인권 보장 및 지원법으로 전환하려는 시도라는 점에서 중요한 의미를 가진다.

감염인의 존엄과 권리를 보장하는 법체계는 특정 집단만을 위한 특례가 아니라, 차별과 낙인 없이 질병에 대응하는 사회가 지향해야 할 보편적 기준에 해당한다. 이러한 점에서 본 개정안이 HIV 감염인을 더 이상 예외적 관리의 대상으로 두지 않고, 사회의 동등한 구성원으로서 존중 받을 수 있도록 하는 최소한의 법적 기반을 마련함으로써, 에이즈예방법의 규

범적 성격과 HIV/AIDS에 대한 근본적 인식을 전환시키는 계기가 되리라 기대한다.

서론

집중분석

인물탐구

변론기

활동기

판례평석

**입법제안**

국제연대

현장의 변

특별기고

올해의 열쇳말



국제연대

천 개의 메들린이 있다면 | 해초



## 천 개의 메들린이 있다면

해초 TMTG한국지부

## 1. 가자 봉쇄를 부수는 항해 운동

이스라엘은 팔레스타인을 점령한 후로 가자지구를 비롯해 많은 도시과 도로를 통제해왔다. 2007년에는 하마스의 무기 밀반입을 막고 안보를 확보한다는 명분으로 전면적인 가자봉쇄를 시작했다. 봉쇄란 말 그대로 육상, 해상, 공중으로의 사람과 물품 이동을 통제하는 것을 말한다. 한 면이 바다와 맞닿아있는 가자지구 예전에는 항구 뿐만 아니라 국제 공항도 있었으나 현재는 몇 개의 검문소만 남아 있다. 진입 통로들 중 이스라엘이 아닌 외국과 연결된 통로는 라파 검문소가 유일하며, 어느 출입구든 이스라엘에 의해 출입이 통제되고 있다. 2025년 10월 휴전 협정 이후에도 여전히 사람과 구호물품 이동이 제한되고 있다.

이스라엘은 가자에 대한 공습과 폭격, 통제에 대해 하마스를 명분으로 한다. 10월 7일 이후 이스라엘의 공습과 학살은 점점 더 심해졌고 노골적으로 국제법이나 국제사회 의견을 무시했다. 서구 언론과 정부 또한 10월 7일의 하마스에 대해서만 이야기했고 10월 8일, 10월 9일, 10월 10일 ...

이후의 날들에 대해 언급하지 않았다. 10월 7일 이후 이스라엘은 “가자지구에 25,000톤 이상의 폭발물을 떨어뜨렸으며, 이는 두 개의 핵폭탄에 맞먹는”<sup>1</sup> 정도이다. 핵폭탄이 떨어졌던 히로시마와 면적을 비교하면 가자의 면적이 약 3배 더 작다. 이스라엘은 어린이와 여성을 선택적으로 살해하고 구호물품을 선택적으로 차단했다. 그럼에도 팔레스타인에서 일어나는 학살은 ‘제노사이드’라고 공식적으로 명명되기까지 오랜 시간이 걸렸다.

2025년 가자에 남은 것은 아무것도 없었다. “가자지구에 대한 이스라엘의 대량 학살 전쟁으로 인해 2023년 10월 이후 최소 70,669명의 팔레스타인이 사망하고 171,165명이 부상당했다 … 거의 모든 병원과 의료 시설이 공격을 받았다.”<sup>2</sup> 국제사회는 그동안 팔레스타인에서 다양한 시체들을 마주해야했는데 2025년에 자주 보도된 시체는 아사로 인해 배가 부른 아기들의 시체였다. 이러한 가자의 봉쇄를 부수고 가자에 구호품을 전달하기 위해 캠페인과 저항운동이 시도되었고, 대부분 금지당했다. 지중해 근처에서 플라스틱 병에 곡식을 담아 가자 해안에 보내자는 캠페인에서만 플라스틱 병 일부가 가자에 닿을 수 있었다. 이러한 상황에서 가자 지구로의 항해는 낭만적이거나 상징적인 저항이기보단 직접 몸으로 가자에 닿겠다는 절실함으로 시도된 직접행동이었다.

가자 봉쇄를 부수자는 항해는 2008년 처음 출항하여 지금까지 여러 차례 시도되었다. 첫번째 항해로 “2008년 8월 23일, 17개국에서 온 44명의 평범한 사람들이 두 개의 작은 나무 보트인 프리가자호(FREE GAZA)와

---

1 Euro-Med Human Rights Monitor, Israel hits Gaza Strip with the equivalent of two nuclear bombs, <https://euromedmonitor.org/en/article/5908/Israel-hits-Gaza-Strip-with-the-equivalent-of-two-nuclear-bombs>, 2026,1,10. 열람.

2 Al Jazeera (2025, 12, 22.), 2025 in Gaza: 12 months, 12 pictures, <https://www.aljazeera.com/gallery/2025/12/22/2025-in-gaza-12-months-12-pictures>, 2026,1,10. 열람.

리버티호(LIBERTY)를 타고 키프로스에서 가자로 향했다 … 배들은 7명의 팔레스타인인들과 함께 키프로스로 돌아왔다 … 이들은 가자를 자유롭게 떠난 최초의 팔레스타인인이 되었다. 40년만에 처음으로 국제 선박이 가자 항구에 정박했고 60년만에 처음으로 팔레스타인 사람들이 자신의 나라에서 자유롭게 들어오고 나왔다.”<sup>3</sup> 지금로부터 17년 전의 일이다. 이후의 항해에서도 몇몇 배는 가자에 도착했지만 대부분의 항해는 공해상에서 나포당했다. 2010년에 출항했던 마비 마마라 호(Mavi Marmara)의 항해 중 이스라엘 군에 의해 10명의 활동가가 사망했다.

2025년에는 항해가 여러번 시도되었다. 그만큼 가자지구의 봉쇄와 고통이 심했다. 한 해에 5번의 항해가 시도되었고 출항한 배와 선원들은 모두 이스라엘 군에 의해 나포당했다. 5월에 컨시언스호(Conscience)를 시작으로 6월에 출항한 메들린 호(Madleen)에 그레타 툰베리가 탑승하고 나포되면서 가자로 가는 항해 운동이 세계의 주목을 받기 시작했다. 이후 글로벌 수무드 선단(GSF)과 가자로 가는 천 개의 메들린(TMTG)선단이 출항하면서 항해의 규모가 넓고 커졌다. 더 많은 배들이 출항했고 더 많은 시민들이 탑승했다. 지난 8월 글로벌 수무드가 주도한 항해에는 약 50척의 배가 출항했고 마리네트호(Marinette)는 최근의 항해에서 가자에 가장 가깝게 접근했다.<sup>4</sup>

나는 가자로 가는 천 개의 메들린(이하 천 개의 메들린 또는 TMTG) 선단 소속으로 그 해의 마지막 항해에 참여했다. TMTG에 소속된 8척의 세일링 요트와 자유함대(FFC) 선단에 소속된 컨시언스호가 연합해서 선단을 꾸렸다. 2025년 9월 27일 이탈리아 카타니아에서 출항해 십여일 간의 항해 끝에 10월 8일 배에 탑승했던 145명의 세계시민이 모두 나포당했다.

<sup>3</sup> FreeGaza Movement, First Breaking of the Siege, <https://www.freegaza.org/first-trip/>, 2026.01.10, 열람

<sup>4</sup> Global Sumud Flotilla, <https://x.com/gbsumudflotilla/status/1974024941583454461>, 2026.01.10, 열람

그즈음 휴전이 진행되면서 미국과 이스라엘은 많은 상황이 좀 더 나아보이도록 꾸몄다. 국제사회는 팔레스타인이 아닌 다른 곳으로 시선을 돌렸다. 그러나 팔레스타인의 오랜 식민 역사를 본다면 이번 휴전이 단지 다음 대량 학살을 위한 준비단계일 뿐이라는 것을 알 수 있다. 가자 봉쇄가 끝나지 않았기 때문에 선단에 참여한 단체와 참여자들은 연대를 이어나가면서 다음 항해를 준비하고 있다.

## 2. 풀뿌리 운동으로서의 항해

가자 선단 활동을 주시하던 중 탑승자 모집 게시글을 봤고 나는 세 개의 선단에 지원 신청을 했다. 그 중 유일하게 연락이 온 곳이 천 개의 메들린 선단이였다. 최초의 팔레스타인 여성 어부 메들린 쿨랍(Madleen Kulab)에서 이름을 딴 메들린 호가 6월에 나포되자, ‘만약 천 개의 메들린이 있다면 가자에 닿을 수 있을까?’ 라는 마음으로 천 개의 메들린 선단이 시작되었다. 한 단체가 주도하는 다른 선단들과 달리 천 개의 메들린은 여러 국가의 풀뿌리 단체들이 모여서 이루어졌다. 또한 메들린이 여성 어부의 이름인 것에서 드러나듯이 천 개의 메들린은 여성의 참여와 비서구 국가 시민의 참여를 중요하게 생각했다. 대부분의 선단이 전문적인 기술을 가진 사람들을 우선적으로 선발하는 것과 달리 다양한 정체성을 가진 시민들을 고루 선발했다. 그랬기 때문에 아마 내가 항해에 참여할 수 있었을 것이라 짐작한다.

9월 17일 나는 이탈리아 카타니아 섬에 도착했다. 출항하기 전까지 십여일 동안 매일 새로운 사람들이 도착했고 출항 전까지 매일을 훈련했다. 해상 훈련, 기본적인 응급처치 기술, 비폭력 대화와 비폭력 행동, 비폭력 직접행동과 실제상황가정 훈련, 성폭력 예방, 법률 지식, 나포상황 시나

리오, 미디어 훈련 등 항해와 나포 및 수감 과정에서 필요한 거의 모든 내용이었다. 우리 앞에 어떤 상황들이 벌어질 것인지 이해해가면서 항해자 각자의 특별한 상황들과 대처 방법을 나눌 수 있는 시간이었다.

천 개의 메들린의 전략 중 하나는 함께 가는 사람들 사이에 연대를 만드는 것이었다. 70대의 노인과 청소년, 농부와 어부, 장애인과 성소수자, 국회의원, 엔지니어, 항해사, 요리사, 대학생, 기자와 의료진 등 다양한 정체성을 가진 사람들이 있었다. 항해 전 함께 시간을 보내면서 항해자들은 서로가 살아온 땅의 역사에 대해 알게 되었고 서로가 가진 두려움과 희망에 대해 이야기했다. 나는 나포 및 수감 시 나보다 더 취약한 상태에 놓일 무슬림 여성과 친구가 되었다. 그에게 두렵지 않은지 물었을 때, 그는 두려워해야 할 사람은 자신이 아님을 분명히 했다. 그는 말레이시아에서 온 히잡을 쓴 여성인데, 말레이시아는 이스라엘과 국교를 끊었다. 그는 자신이 놓이게 될 정치적 상황에 대해 고민하면서도 이후에 내게 보낸 이메일에서 이 항해가 얼마나 아름다웠는지에 대해 말할 수 있는 사람이었다.

항해 전 함께 보낸 시간이 얼마나 중요했는지를 나포되었을 때 알 수 있었다. 나포와 수감 과정에서 우리는 실제상황가정 훈련대로 행동할 수 있었을 뿐만 아니라 함께 있는 동료들로부터 힘을 얻었다. 안대를 써서 눈이 보이지 않을때도 서로를 알아볼 수 있었고 누가 독방에 고립되어서 사라졌는지 알 수 있었다. 이스라엘 군에게 나포되는 순간부터는 아무런 법적, 외교적 조치가 가능하지 않았다. 우리들에게 가장 큰 힘은 서로가 함께 있다는 것이었고 그 힘은 트레이닝 과정에서부터 쌓아온 연대였다. 두려울 때에는 함께 있는 사람들이 우리가 왜 여기에 와 있는지를 몸소 보여주고 있었다.

항해자들이 우정을 쌓는 것은 안전에서도 중요한 일이었는데, 예를 들면 기자선단을 준비하는 배들에게 항해 준비과정에서부터 위협이 있었다.

어떤 배는 배에 물을 채우고나니 그 물이 산성이라는 것을 발견하였다. 다행히도 물탱크를 배달한 기사가 조금 수상했기 때문에 항해자들은 그 물을 의심해볼 수 있었고 큰 피해를 막을 수 있었다. 항해를 준비하는 과정에서 이스라엘 뿐만 아니라 시오니스트들의 방해와 위협이 지속적으로 있었다. 다른 선단들 중에는 출항지에서부터 드론 폭격을 당한 곳도 있다. 그래서 우리는 외부와 접촉을 최대한 줄이는 한편 서로의 안전을 계속해서 확인해야했다. 우리들이 더욱 가까워질 수록 서로 안전해질 수 있었다.

또한 항해자들은 크고 작은 일들을 모두가 함께 결정했다. 예를 들면 출항을 앞두고 천개의 메들린은 자유함대(FFC)와 함께 항해할 것인지에 대해 결정해야 했다. 자유함대(FFC)는 여러차례 항해를 한 경험이 있고 이번 항해는 컨시언스호에 기자와 의료진으로 구성된 승객들이 탑승할 예정이었다. 천개의 메들린 선단의 배들이 대부분 30피트에서 40피트정도 되는 세일링 요트라면, 컨시언스호는 오래된 여객선이어서 우리보다 훨씬 컸다. 함께 간다는 것은 좋은 일이지만, 이전의 항해를 살펴볼 때 배의 규모가 커질수록 드론 폭격 위협이 높았다. 또 큰 배가 함께 간다는 것은 특정 배가 드론 폭격의 주요대상이 될 가능성이 높다는 의미였다. 세일링 요트는 바람의 힘으로 항해하고 컨시언스호는 엔진을 이용하기 때문에 속도에 차이가 크고 따라서 항해 전략에도 변화를 가져올 것 또한 고려 사항이었다. 항해자들을 포함하여 항구에서 항해를 준비하는 모든 사람들은 작은 그룹을 만들어 이야기를 나누었고 그 이야기를 모으는 방식으로 결정을 만들었다. 다수결 방식이 아니었다. 우리는 앞으로의 위협과 변화에 대해 충분히 이야기하고 질문한 뒤에 자유함대(FFC) 선단과 함께 항해하기로 했다. 이러한 결정 방식은 조금 느리더라도 모든 사람들에게 상황에 대한 정확한 이해가 가능하게 했다. 항해 중에도 이런저런 의제들에 대해

토론하여 결정했다.

그래서 나에게 이번 항해는 나포와 수감이라는 결과만이 아니라 항해를 하는 과정에서 만들어낸 연대와 관계에 더 큰 의미가 있다. 이번 항해 뿐만 아니라 내가 경험했던 여러 투쟁 현장에서 가장 소중한 결과는 사람이었다. 우리는 이 연대에 발을 딛고 더 많은 사람들과 함께 다음 항해를 준비할 힘을 얻었다.

### 3. 항해, 나포, 수감

9월 27일 아침 출항한 8척의 세일링 요트에는 20여개국에서 온 70여명의 사람들이 타고 있었다. 컨시언스 호는 이후에 우리와 합류했다. 각 배들은 이름을 가지고 있었다. 내가 탑승한 배 알라 알 나자르 호(Alaa Al Najjar)는 팔레스타인에서 살고 있는 여성 소아과 의사의 이름을 따왔다. 그가 일하러 간 사이 공습으로 인해 10명의 자녀 중 9명이 사망하고 자녀 1명과 남편은 부상을 입었다. 매일 위험속에서 의무를 다하는 팔레스타인 의료인들을 기억하는 이름이었다. 각 배들은 팔레스타인 사람들의 이름을 가지고 있었다. 매일 잠에서 깨면 배 위로 나가 여덟 척의 배가 함께 있는지 세어보았다. 에이비디 엘 카림 이드(Abd Elkarim Eid)는 농부이자 민속학자, 아나스 알 샤리프(Anas al-Sharif)는 공습으로 사망한 알 자지라 기자, 가자 선버드(Gaza Sunbird)는 장애인 패러사이클링 팀, 레일라 칼레드(Leila Khaled)는 여성 활동가, 밀라드(Milad)는 무함마드가 태어난 날, 소울 마이 소울(Soul of My Soul)은 팔레스타인 소녀 림(Reem)의 별명, 음사드(Umm Saad)는 가산 카니파니의 책에 나오는 어머니.

지중해는 지도에서 보던 것보다 넓고 푸른 바다였다. 바다는 잔잔하고 부드럽었지만 우리는 항해 내내 알 수 없는 불안감을 느꼈다. 매일 밤마

다 찾아오던 드론 때문일수도 있고 점점 고조되던 팔레스타인의 상황 때문일 수도 있다. 게다가 우리의 항해 날짜가 10월 7일과 가까워서 이스라엘 군의 행동을 예측하기 어려웠다. 그런 불안감은 바다에서 드러났다. 아무리 먼 바다라도 작은 생명들이 살아가고 가장 쉽게 찾아볼 수 있는 건 새다. 그런데 항해 내내 바다에 '새'가 없다는 것이 우리의 불안과 함께 의구심을 만들었다. 아름다운 날씨에 날아가는 새가 한 명도 없다는 것은 항해를 해 본 사람이라면 누구나 이상하다고 느낄 것이다. 새는 바다를 건너는 항해자들의 친구이기 때문이다. 이 아름다운 바다가 어찌면 지구에서 가장 슬픈 바다임을 보여주는 것 같았다. 이 바다 끝에 고립된 땅이 있고 매년 이 바다를 건너는 난민선에서 사람들이 죽는다. 그 모든 가장 자리에 닿는 바닷물을 건너가고 있음을 매일 확인했다.

가자 해안으로부터 200해리 지점을 위험구간으로 설정하고 그 안으로 들어갔던 날, 그러니까 가자 해안과 가장 가까워졌을때 비로소 새들이 찾아왔다. 처음에는 새 소리가 들렸다. 참새만큼 작은 새들이 하나 둘씩 나타나더니 해가 질 때 쯤 새들이 떼를 지어 날아왔다. 뱃머리에 앉아 쉬기도 했다. 언젠가 팔레스타인 새 도감에서 봤던 새 같았다. 우리들은 새들과 인사하고 동료들과도 인사했다. 그리고 마지막 식사를 했다. 해가 완전히 지기 전에 모든 상황을 한번 더 확인하고 실제상황가정 훈련을 마쳤다. 그리고 그날 새벽 2시에 나포가 시작되었다.

천 개의 메들린 선단은 다른 선단과 비교했을 때 빠르게 나포된 편에 속한다. 나포될 준비를 하면서도 우리는 적어도 반나절의 시간이 더 있을 것이라고 예상하고 있었다. 한 국가가 주권과 영유권을 행사할 수 있는 영해가 해안으로부터 12해리 지점임에도 이스라엘군은 그 열 배인 약 120해리 지점에서 항해자들을 나포했다. 나포 직전에 내가 맡은 역할은 나포 상황을 촬영한 후 핸드폰을 폐기하는 것이었다. 바로 다음에 6명의 완전

무장한 군인이 배에 올라탔다. 내가 탄 배의 선원은 겨우 4명이었다. 아무런 경고 없이 배에 올라탄 군인들은 총을 들고 이제부터 자신이 이 배를 조종한다라는 말과 함께 배에 있던 모든 송수신 장치와 디지털 기기를 파괴했다. 총 9척의 배와 145명의 시민들, 110,000달러의 구호물품이 이스라엘 군에 의해 공해상에서 나포 및 갈취당했다.

이스라엘 군인이 조종하는 배를 타고 가다 동이 틀때 쫓 커다란 군함에 옮겨탔고 작은 방에 갇혔다. 한 사람당 500ml 물 한 병 씩 마실 수 있었다. 해가 지고 나서야 아슈도드 항구에 도착했고 긴 수속 절차를 거쳤다. 소지품을 빼앗기고 몸수색을 하고 지문과 사진을 찍고 변호사나 통역사 없이 서류에 서명을 강요당했다. 마지막 절차는 옷을 한 겹만 입었는지 확인한 후 손목을 집타이로 묶고 눈을 눈가리개로 가리는 것이었다. 그리고 버스 안의 케이지에 갇혀 이동했다. 버스는 굉장히 추웠고 더이상 못 버티겠다고 생각할 때 쫓 교도소에 도착했다.

이스라엘 남부 네게브 사막에 위치한 크치오프 교도소는 테러리스트를 수감하는 굉장히 규모가 큰 감옥이었다 (항해자들의 죄목은 테러리즘이었다). 첫 인상은 굉장한 악취였다. 동물을 가두는 케이지 같은 곳에서 우리들은 동료가 구타당하는 소리를 들었다. 감옥에서의 경험은 모두가 다르다. 어떤 동료는 알몸 수색을 여러 번 당하고, 어떤 동료는 구타당하고, 독방에 고립당했다. 최근에는 한 동료가 감옥에서 강간당했음을 증언했다. 감옥은 아무런 법적 절차나 외교적 영향력이 통하지 않는 곳이었다. 내가 빠른 순서로 석방된 이유는 한국정부가 나의 석방을 요구했기 때문이 아니다. 혹은 내가 서류에 서명을 해서도 아니다. 천 개의 메들린 선단이 다른 선단들에 비해 비교적 빠르게 석방된 이유는 휴전 협상을 진행하면서 이스라엘이 우리들의 항해와 팔레스타인 해방 운동을 덮어버리고 싶었기 때문이다. 이스라엘 군인들은 유색인을 혐오하지만 인종이나 국적에

따라 폭력이나 석방을 결정하지 않는다. 그런 방식이었다면 이미 이스라엘은 국제법과 국제사회의 비난에 따라 조치를 취했을 것이다. 내가 경험한 인상으로, 모든 결정은 우리를 상대하는 이스라엘 군인의 '기분'에 달려있었다. 수감자들에게 상비약과 생필품을 제공할 것인지, 음식이나 마실 물을 제공할 것인지, 변호사를 만나게 해 줄 것인지, 혹은 수감자들을 구타하거나 고립시킬 것인지, 강간할 것인지까지도.

그럼에도 항해자들은 감옥에서 작은 저항들을 이어갔다. 고립된 동료와 담 넘어에 있는 팔레스타인 수감자들을 위해 노래를 불렀다. 한 사람이 시작하면 순식간에 수감동에 있던 모든 동료들이 문을 두드리며 노래를 불렀고 군인들은 가스총으로 위협했다. 혹은 검사를 받고 나오면서 마실 물을 주지 않으면 감옥에 들어가지 않겠다고 저항했다. 어떤 동료들은 영사가 건네준 마실 물을 들고 감옥에 들어올 수 있었다. 감옥 안에는 다음 수감자들을 위한 기도와 묵주와 약, 볼펜 같은 것들이 숨겨져 있었다. 감옥 내부 벽에는 다음 수감자들과 팔레스타인 해방을 위한 메시지가 새겨지고 지워지고 새겨져 있었다. 우리들은 다음 수감자들을 위해 편지를 쓰고 약과 물건을 숨기고 계속해서 노래를 불렀다.

존재하기, 목소리 높이기, 노래부르기가 어떻게 저항이 되는가 라는 질문에 최근에 받은 감동적인 메시지를 일부 공유하고 싶다. 이 메시지를 보낸 이마드 알리(Imad Ali)는 가자 이슬람 대학교에서 경제학과 정치학을 전공하는 학생으로 19개월 동안 이스라엘 감옥에 수감되었다가 최근에 석방되었다. “저는 교도소(네게브) 5번 구역에 수감되었다가 6번 구역으로 이송되었습니다. 그 후 가자 선단에 수감되었던 여성들이 저희가 수감되었던 5번 구역으로 옮겨졌습니다. …그들은 종종 노래 벨라차우(Bella Ciao)를 불렀습니다. 그들은 팔레스타인을 위해 노래했고 끊임없이 팔레

스타인의 자유를 외쳤습니다. 나는 그들과 이야기를 나누려했지만 벽과 울타리 때문에 소통할 수 없었습니다. 그 순간, 나는 언젠가 그들에게 연락해서 내가 감옥에 있는 동안 그들이 우리에게 준 용기와 힘에 대해 감사 인사를 전하겠다고 다짐했습니다.”

나의 짧은 경험들 속에서 고립되었을 때 가장 간절해지는 것은 목소리다. 팔레스타인이 이스라엘에게 식민점령당한지 올해로 78년째다. 가자는 18년동안 고립되었다. 공식적인 봉쇄 이전의 고립은 더 오래되었다. 그동안의 긴 고립에서 팔레스타인 사람들에게 가장 필요한 것은 해방이다. 해방은 지지와 목소리에서 힘을 얻는다. 항해운동은 더이상 가자와 팔레스타인의 고통을 외면하지 않겠다는 시급함과 절박함이 있다. 선단은 기자와 의료진을 우선적으로 탑승모집하며 구호물품을 실고 가긴 하지만, 구호가 첫번째 목적이 아님을 분명하게 밝힌다. “우리의 목표는 인도주의 NGO의 업무를 대체하는 것이 아닙니다 ... 민중이 이끄는 선단로서 자결권, 이동권, 귀환권, 지속적인 주권, 해방 및 자유를 위한 팔레스타인 투쟁과 연대하는 비폭력 직접행동입니다.”<sup>5</sup> 가자로 가는 항해의 첫번째 목적은 해방이다.

#### 4. 항해의 의미

특정한 역사적 사건이 기억되고 있다면, 기억되고 있지 않은 사건은 어디에 있을까. 홀로코스트 이후에 사람들은 ‘인간’에 대한 질문을 던졌다. 인간이 어떻게 그런 끔찍한 일을 저질렀는지, 혹시 이 사회의 무언가 근본적으로 잘못된 것은 아닌지 성찰을 시작했다. 현재 제노사이드는 곳곳

<sup>5</sup> Thousand Madleens To Gaza, [https://thousandmadleens.org/the\\_fleet/](https://thousandmadleens.org/the_fleet/), 2026.01.10. 열람.

에서 일어난다. 형태만 바꾼 제국주의와 자본주의 아래에서 파시스트들이 권력을 쥐고 세계를 자신들의 자원 시장으로 이용하고 있다. 베네수엘라의 석유, 수단, 콩고의 코발트, 콜탄, 구리, 팔레스타인의 영토, 석유, 가스. 한 국가가 타 국가의 자원을 수탈하고 영토를 점령하고 국민을 전략적으로 착취할 뿐만 아니라 학살하고 있다. 민중들은 자결권과 주권을 잃었다. 그런데 이 상황이 우리 사회에 무엇도 불러오지 못한다면 우리는 어디로 흘러가고 있는 것일까.

세계 시민들은 민중으로서 팔레스타인 해방을 스스로의 해방과 연결한다. 콩고와 수단, 베네수엘라 뿐만 아니라 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아, 한국 등의 시민들이 자국의 정권이 시민의 권리를 무시하고 권력과 자본의 힘에 따르고 있음을 자신의 삶으로부터 체감하고 있다. 팔레스타인 해방은 식민점령에서 해방되는 것 이상의 의미를 가진다. 이스라엘의 식민점령은 이스라엘만의 독단적 행태가 아니고 전 세계의 외교적, 군사적, 경제적 원조가 연루되어 있으며 동시에 의도적인 방관이 제노사이드를 도왔음을 유엔 보고서는 설명한다. 모든 전쟁과 학살에는 자본과 혐오가 포함되어 있다. 동시에 모든 민중 해방은 서로가 서로에게 연결되어 있다.

항해는 자본주의와 권력 체계에 저항하고 민중의 힘으로 자결권을 되찾자는 가장 급진적인 투쟁이다. 바다를 건너 가자에 가는 행동은 민중이 이동권을 가지고 스스로 이동하는 것이다. 민중이 반대하는 이스라엘이라는 국가가 정한 경계가 아니라 지중해 바다 동쪽 끝에 위치한 가자 해안으로 가는 자주적인 횡단이다. 대부분의 바다는 국가의 주권과 영유권에 포함되지 않는 공해다. 항해를 시작한다면 바다 위에 그어질 수 있는 선이란 배가 나아가는 포말 뿐이라는 것을 알게 될 것이다. 우리는 목소리와 바람과 빛에 기대어 금세 사라질 포말을 만든다. 여기에서 저기로 가기 위해. 바다 건너에 있는 얼굴을 만나기 위해.

항해 운동은 정지해 있는 육지를 벗어나 흔들리는 해상으로 간다. 흔들리는 물은 두 다리가 익숙하던 중력을 낮설게 만들고 벽이 없는 망망대해는 빛으로 움직이는 시간을 경험하게 한다. 두 눈은 바람, 바다, 별, 태양과 달을 관찰하고 자연이 열어주는 길로 움직인다. 빛이 모든 모서리에 닿고 물이 모든 가장 자리에 닿고 있다는 이치에 따라 방향을 가늠한다. 같은 말로, 항해 운동이란 모든 경계로부터 자주적으로 존재하는 일이다.

## 5. 다음 물결

항해에서 돌아왔을 때 어떤 팔레스타인 사람이 내게 말했다. “언젠가 우리는 자유로워질 것입니다. 그때가 오면 팔레스타인을 방문해주십시오. 가능한 가장 쉬운 길을 통해서 말입니다.” 팔레스타인 사람들은 여전히 해방을 꿈꾸고 있다. 한편 가자지구에도 겨울이 찾아왔다. 얼마 전에는 태풍이 지나갔고 주민들이 추위와 침수에 목숨을 잃었다.

천 개의 메들린 선단은 다가오는 봄에 있을 다음 물결을 준비하고 있다. 우리는 최대한 빠른 시일 내에 가장 큰 규모로 출항할 것이다. 다음 물결을 위해 나는 한국에서 배와 사람들을 보내고 싶다. 우리는 천개의 메들린 선단 한국 지부를 만들었다. 다음 물결은 반드시 가자 해안에 닿을 것이다.

## 참고문헌

---

OCHA, Gaza crossings: movement of people and goods, <https://www.ochaopt.org/data/crossings>, 2026.01.10 열람.

Thousand Madleens To Gaza, <https://thousandmadleens.fr/bateaux-equipages/>, 2026.01.10 열람.

prisonersvoice.platform, [https://www.instagram.com/p/DSksrFUithc/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWF1ZA==](https://www.instagram.com/p/DSksrFUithc/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWF1ZA==), 2026.01.10. 열람.

UN, Gaza Genocide: a collective crime” by the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, <https://www.un.org/unispal/document/special-rapporteur-report-gaza-genocide-a-collective-crime-20oct25/>

천개의 메들린 한국 지부, <https://www.instagram.com/thousandmadleens.korea>

## 현장의 변

1. 제주지방법원 항소심 재판 사례에서 드러난 재판 진행의  
문제와 법관장기근무제의 폐해 | 고부건
2. 사법개혁활동에서 느낀 바람직한 개혁추진 자세 | 장주영



# 제주지방법원 항소심 재판 사례에서 드러난 재판 진행의 문제와 법관장기근무제의 폐해

고부건 민변 노동위원회

## I. 사건개요

### 1. 피고인 현은정, 현진희가 강제인치 저지에 나선 배경

윤석열 정권은 2022. 10. 29. 이태원 참사 직후인 2022. 11. 9. 서울, 창원, 제주에서 이른바 ‘자통민주전위 간첩 조작사건’으로 동시다발적 압수 수색을 실시하며 공안정국 조성에 나섰습니다.

국정원과 경찰이 공안정국 조성에 나섰던 2022. 11. 9. 당일 제주에서는 강은주에 대한 압수수색이 실시되었습니다. 이후 국정원과 경찰은 고창건, 박현우에 대해 2022. 12. 19. 압수수색을 실시하였고, 2023. 2. 18. 체포영장을 집행하였으며, 2023. 2. 20. 구속하였습니다.

고창건, 박현우는 체포되기 전부터 조작사건이라고 주장하며 일체의 진술을 거부하였습니다. 수사기관에서도 일체의 진술을 거부할 것이니, 불

필요하고 무의미한 피의자신문을 실시하지 말고, 이미 발송된 출석요구도 취소할 것을 요구했습니다.

그럼에도 불구하고 수사기관은 고창건, 박현우를 체포한 이후 피의자신문을 하였고, 특히 박현우의 경우에는 변호인 참여 없이 피의자신문을 받지 않겠다고 했는데도 변호인 참여 없이 피의자신문을 실시하기도 하였습니다.

이 사실이 알려지자, 이 사건 피고인 현은정, 현진희를 비롯한 고창건, 박현우의 동지들이 제주교도소(제주도에는 구치소가 없습니다) 앞으로 모였습니다. 피고인 현은정, 현진희는 국정원이 피의자신문을 실시하기 위해 제주교도소에서 국정원 제주지부로 박현우를 호송차에 태워 이동시키려고 하자, 동지들과 함께 호송차를 막았습니다. 이 과정에서 경찰과 물리적 충돌이 있었습니다.

검찰은 피고인 현은정, 현진희를 공무집행방해, 상해로 기소하였습니다.

## 2. 제1심의 진행경과

피고인들과 변호인은 박현우에 대한 강제인치 시도가 피의자의 진술거부권을 침해하는 위법한 수사이고, 적법한 공무집행이 아니므로 공무집행 방해죄가 성립하지 않는다고 주장하였으나, 재판부는 이러한 주장을 배척하고 피고인들에 대해 각 징역 10개월을 선고하면서, 각 2년간 형의 집행을 유예하고, 피고인들에게 각각 80시간의 사회봉사를 명하였습니다.

### 3. 피고인들의 항소포기

피고인들과 변호인은 불법수사주장이 배척된 점이 불만이었지만, 제1심 판결을 수용하기로 하고 항소를 포기하였습니다. 반면 검사는 항소하였습니다.

### 4. 오창훈 재판장의 협박과 합의 없는 즉일선고

2025. 3. 27. 10시 40분 제주지방법원 제302호에서 제주지방법원 제1형사부(재판장 오창훈) 주재로 2025노51 피고인 현은정, 현진희에 대한 제1회 공판기일이 열렸습니다. 피고인들은 최후진술에서 범행을 인정하고 선처를 호소하였습니다. 그렇게 결심하고 판결선고기일을 지정할 것으로 예상하고 있었습니다.

그런데 갑자기 오창훈 재판장의 지시에 따라 법정경위 5~6명이 법정 곳곳에 배치되었습니다. 이후 오창훈 재판장은 방청석을 향해 “지금부터 어떠한 발언도 하지 말라. 한숨도 쉬지 마라. 탄식도 하지 마라. 눈으로만 봐라. 이를 어길 시 구속시키겠다. 이 말은 피고인과 변호인에게도 적용된다.”라고 발언하였습니다. 한순간에 법정에 공포 분위기가 조성되었습니다.

이후 곧바로 오창훈 재판장은 원심판결을 파기하고 피고인들을 각 징역 1년 8개월의 실형에 처하는 판결을 선고하였습니다.

피고인들의 최후진술이 끝나고 휴정을 하여 3인의 판사들이 합의하는

과정은 전혀 없었습니다.

## II. 오창훈 재판장에 대한 공수처 고발 및 상고

### 1. 공수처 고발

오창훈 재판장이 판결선고 직전 법정 곳곳에 법정경위를 배치하고 방청객들에게 막말을 퍼부은 행위는 법정질서 유지권을 비례의 원칙에 어긋나게 행사하여 일반적 행동자유권, 피고인의 이익사실진술권, 변호인조력권의 행사를 방해한 것임을 이유로 공수처에 직권남용권리행사방해죄 등으로 고발하였습니다.

### 2. 상고

또한 피고인들은 곧바로 상고하였습니다. 상고이유로 삼은 것은 3가지였습니다.

#### 가. 형사소송법 제383조 제3호의 상고이유

형사소송법 제383조 제3호는 재심청구의 사유가 있는 때를 상고이유로 규정하고 있고, 같은 법 제420조 제7호는 원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초가 된 조사에 관여한 법관이 그 직무에 관한 죄를 지은 것이 확정판결에 의하여 증명된 때를 재심사유로 규정하고 있습니다.

변호인단은 오창훈 재판장이 판결선고 직전 법정경위를 배치하고 방청객들, 피고인, 변호인에게 막말을 퍼부은 행위가 직권남용권리행사방해죄에 해당한다고 주장하며 이를 상고이유로 삼았습니다.

#### 나. 법원조직법 제7조 제5항 위반의 상고이유

원심은 항소심으로 합의부 재판부이므로 법원조직법 제7조 제5항에 따라 판사 3명으로 구성된 합의부 구성원들의 합의로 판결을 선고하여야 합니다. 따라서 오창훈 재판장은 피고인들의 최후진술이 끝난 다음 휴정을 하고 3인의 판사들의 합의절차를 거쳐 선고 내용을 결정한 다음 판결을 선고해야 합니다.

그럼에도 불구하고 오창훈 재판장은 피고인들의 최후진술이 끝난 다음 휴정하지 않고 곧바로 판결을 선고하였으므로 법원조직법 제7조 제5항 위반을 상고이유로 삼았습니다.

#### 다. 직권판단대상에 대해 판단을 누락했다는 상고이유

피고인들은 제1심에서 공무의 부적법성을 주장하였으나, 제1심은 이를 배척하며 유죄를 선고했습니다. 피고인들은 제1심 판결을 수용하여 항소를 포기했습니다. 변호인단은 다시 공무의 부적법성을 이유로 공무집행방해죄의 구성요건해당성이 인정되지 않는다는 점을 상고이유로 삼았습니다.

이 외에도 변호인단은 설령 구성요건 해당성이 인정된다고 하더라도, 피고인들의 행위는 박현우의 진술거부권에 대한 현재의 부당한 침해를 방

위하기 위한 형법 제21조의 정당방위에 해당하고, 특히 피고인 현진희의 경우 본인의 신체와 생명에 대한 위협을 느껴 그 상황에서 벗어나기 위한 행위였다는 점에서 형법 제21조의 정당방위 내지 제22조의 긴급피난에도 해당되어 위법성이 조각된다는 점도 주장하였습니다.

변호인단은 비록 피고인들이 항소를 포기했다고 하더라도, 형사소송은 변론주의가 적용되는 영역이 아니므로 원심은 공무의 적법성에 대해 직권으로 판단해야 했음에도 불구하고 원심이 이에 대해 아무런 판단을 하지 않고 판결을 선고한 것은 잘못이라는 점을 상고이유로 삼았습니다.

### Ⅲ. 이후 오창훈 재판장에 대해 제기된 의혹들

오창훈 재판장의 횡포가 알려지자 오창훈 재판장에 대한 제보가 접수되었습니다. 제주도내 변호사에게 회식비 스폰을 요구했다는 의혹, 여성 피고인에게 “반성문 그만 쓰고, 몸으로 때워”라는 상식 이하의 막말을 했다는 의혹, 황혼 이혼 조정 중 당사자 할머니에게 소리를 질러 할머니가 기절하여 병원으로 실려 갔다는 의혹 등이 제기되었습니다. 이에 대해서 필자와 공인탄압저지 및 민주수호를 위한 제주대책위원회는 2025. 6. 26. 대법원 윤리감사실에 진정하였습니다.

이 외에도 근무시간 중 음주를 하였고 2차 장소로 방문한 노래방에서 경찰이 출동할 정도의 소란을 피웠다는 사실이 언론 보도로 밝혀지기도 하였습니다. 대법원은 노래방 음주소란 사건에 대해서는 주의 조치를 내렸습니다.

#### IV. 보석결정에 따른 석방

대법원은 2025. 9. 11. 피고인들에 대한 보석을 결정했습니다. 현재까지 피고인들에 대한 상고심 판결은 선고되지 않고 있습니다.

#### V. 법관장기근무제의 폐해

김명수 대법원장 시절 법관장기근무제가 도입되었습니다. 제도 도입 당시 과거 지역토호세력과의 유착이 문제되었던 향판제도가 부활하는 것 아니냐?는 우려가 있었습니다. 오창훈 판사는 제주지방법원에의 장기근무 신청을 한 것으로 알려졌습니다.

오창훈 판사는 법관장기근무제의 폐해를 극명하게 보여주는 예라고 할 것입니다.

우선 제주지방법원 내의 모든 단독사건에 대한 항소심 재판부는 오창훈 재판부 외에 없습니다. 또한 KBS 제주의 2025. 10. 24. 자 보도에 따르면, 오창훈 판사는 2023년 서울지방변호사회 법관평가에서 법관 1,402명 중 1,402위를, 2024년에는 1,418명 중 1,418위를 기록하며 2년 연속 꼴찌를 했습니다. 서울지방변호사회로부터 2년 연속 꼴찌 평가를 받은 법관이 제주지방법원에서 모든 형사단독사건의 항소심 재판장을 맡고 있는 것입니다. 제주도민들은 ‘이런 수준 이하의 판사에게 재판받아도 된다는 것인가? 우수법관은 수도권으로 발령내고, 저평가 법관은 지방에, 그 중에서도 꼴찌 평가 법관은 국토 최남단 제주도에 보내는 것인가?’ 라는 자괴감

이 듭니다.

이러니 오창훈 판사는 제주도에서 왕처럼 행동하는 것입니다. 실제로 오창훈 판사의 부적절한 재판 진행에 대한 제보는 위에서 소개한 내용 외에도 여러 건이 더 있었습니다. 필자는 접수된 제보를 바탕으로 부적절한 재판 진행을 당했다고 알려진 변호사를 찾아가 사실확인서를 작성해 줄 것을 간청했지만, 번번이 거절당하였습니다. 제주지방법원에 오창훈 판사가 근무하는 한, 앞으로도 오창훈 판사가 주재하는 사건에 참여할 수밖에 없다는 고민에서 비롯된 것으로 짐작됩니다. 장기근무법관의 비위행위에 대해 제대로 감독할 수 없는 것입니다.

알려진 바에 따르면 장기근무를 신청해 선정된 경우에는 그 기간이 끝나기 전 장기근무를 해제하거나, 다른 법원으로의 전출 신청은 원칙적으로 허용되지 않는다고 합니다. 이대로라면 오창훈 판사는 앞으로도 제주지방법원에서 3년 내지 5년 정도 더 근무하게 됩니다.

오창훈 판사처럼 지역사회에 물의를 일으켜도, 법관평가에서 계속적으로 저조한 평가를 받더라도 원칙적으로 다른 법원으로의 전출이 허용되지 않는 것입니다.

## Ⅶ. 법원의 제 식구 감싸기

대법원 윤리감사실은 필자와 공안탄압저지 및 민주수호를 위한 제주대책위원회가 2025. 6. 26. 제기한 진정에 대해 회신하였습니다. 우선 오창

훈 판사의 회식비 스폰 요구에 대해 구체적 비위사실이나 위반사항이 없었다고 알려왔습니다. 피고인 현은정, 현진희에 대한 재판진행과 그 밖의 부적절한 재판진행에 대해서도 소송지휘권의 범위를 벗어났다고 할 수 없다고 했습니다.

오창훈 판사가 회식비 스폰요구를 했다는 명백한 증거가 있음에도 불구하고 비위사실이 없다고 판단한 것입니다. 재판장이 방청객들을 향해 한숨도 쉬지 마라, 탄식도 하지 마라, 이를 어길 시 구속시키겠다고 해도 소송지휘권의 범위 내라고 판단했습니다. 판사가 방청객들에게 앞으로 똑같은 행동을 해도 아무런 문제가 없다는 선언이라고 할 것입니다.

한편, 필자가 진정한 내용은 아니지만 대법원은 오창훈 판사의 노래방 음주소란 사건에 대해서도 겨우 경고를 하는데 그쳤습니다. 일반 행정공무원이 똑같은 행동을 했다면 어떻게 되었을까요? 전형적인 제 식구 감싸기입니다.

## Ⅶ. 결론

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터는 2025. 7. 22. 법관 징계절차는 전면적으로 투명화되어야 하고, 현재 법관이 과반수를 차지하는 징계위원회 구성도 외부 인사가 중심이 되도록 개편되어야 하며, 문제 소지가 있는 법관에 대해 직무배제 등 실효성 있는 조치가 이루어져야 한다는 내용의 성명을 발표했습니다.

노래방에서 음주소란을 일으켜 업무방해 혐의가 있는 오창훈 판사가 피고인 현은정, 현진희의 공무집행방해 사건을 재판했습니다. 오창훈 판사는 지금도 제주지방법원에서 주취폭행 사건 피고인, 업무방해 사건 피고인, 공무집행방해 사건 피고인을 혼계하며 재판권을 행사하고 있습니다.

곧 법원 인사철이 다가옵니다. 과연 법원은 오창훈 판사에 대해 어떤 조치를 취할까요? 제주도민들은 2026년에도 오창훈 판사에게 재판을 받아야 할까요? 도대체 제주도민들은 언제까지 오창훈 판사에게 재판을 받아야 할까요? 최소한 다른 지역으로 전출시키는 조치라도 취할까요? 법원이 오창훈 판사를 다른 지역으로 전출시킨다면, 그 지역 주민들은 어떻게 되는 것일까요? 법원은 그 지역 주민들은 오창훈 판사에게 재판받아도 된다고 생각하는 것일까요? 이래저래 답답한 사법현실입니다.

# 사법개혁활동에서 느낀 바람직한 개혁추진 자세

장주영 늘푸른합동법률사무소

## I. 글을 쓰는 목적

요즘 사법개혁 논의가 뜨겁다. 검찰총장 출신 대통령이 저지른 내란행위를 청산하는 과정에서 검찰의 직권남용을 통제하기 위해 검찰청을 폐지하고 공소청을 신설하는 한편 행정안전부 산하에 중대범죄수사청(중수청)을 설치하는 정부조직법이 공포되었다. 2026. 10.에 업무 개시 예정인 공소청 및 중수청의 직무범위와 권한 등에 관한 입법작업이 현재 진행 중이다.

지난 대통령 선거를 한 달여 앞두고 졸속으로 대통령 후보의 공직선거법위반사건을 유죄취지로 파기환송하면서 국민의 참정권을 침해했다는 비판을 받았고 내란피고인들의 형사재판이 내란청산을 방해한다는 의혹을 사고 있는 법원을 개혁하기 위한 방안으로 대법관 증원, 사법행정위원회 설치, 법외곡죄와 재판소원의 도입 등 각종 개혁방안이 논의되고 있다.

법률전문가단체인 민변이 마땅히 관심을 갖고 필요한 경우 의견을 표명할 사안들이다. 내가 지금까지 사법개혁 관련 활동에 참여하면서 느낀 생

각을 회원들과 나누기 위해 이 글을 쓴다.

## II. 사법개혁 활동에 참여한 경험

사업개혁 논의에 본격적으로 발을 들인 계기는 2003년 말 대법원에 설치된 사법개혁위원회(사개위)에 전문위원으로 참여하면서부터다. 당시 사개위 위원장으로 민변 대표간사를 역임한 조준희 변호사님이, 위원으로는 민변 선배 회원 3명(김갑배, 김선수, 박원순)이 참여하였다. 5개 분과로 나누어 대법원, 법무부, 대한변호사협회(변협)에서 보낸 판사, 검사, 변호사, 그리고 학자 및 시민단체 인사로 전문위원회가 꾸려졌는데 나도 전문위원으로 참여하였다. 다음 해에 민변 사무총장으로 임명되면서 그만두기까지 7개월간 활동하였다. 5개 분과(대법원의 기능과 구성, 법조일원화, 법조인양성, 국민의 사법참여, 형사사법제도)에 전문위원으로 참여한 민변 회원들(김진욱, 김인회, 정미화)과 회의 전후에 자주 모여서 분과에 관계없이 의견을 나누었다. 사무총장, 부회장, 회장으로 재직하는 동안 MBC 100분 토론을 비롯하여 각종 토론회, 공청회에 참여하면서 공판중심주의를 포함하여 각종 사법개혁과제를 추진하는 활동에 직·간접적으로 참여하였다. 그 밖에 양승태 대법원장이 상고법원을 추진할 때 이에 대응하기 위해 변협에서 2015년에 만든 상고심제도개선TF 위원장을 맡아 1년여간 상고법원반대, 대법관 증원 활동을 펼친 적도 있었다.

### Ⅲ. 사법개혁의 목적은 무엇인가

민변이 사법개혁에 참여하는 목적은 권력남용을 방지하고 주권자가 위임한 권력을 국민의 자유와 권리를 보장하기 위해 올바르게 사용되는 민주적 사법제도를 만들기 위함이다. 이러한 목적을 이루기 위해서는 단순히 비판에 머무르지 않고 기존의 잘못된 조직과 운영을 정확히 파악하여 구체적으로 개선하는 성과를 내야 한다. 이미 발생한 문제를 지적하는 일은 상대적으로 어렵지 않다. 문제를 해결하는데 아무런 영향을 미치지 못하면서 드러난 문제를 지적하는 관전평을 하는 자세로는 바뀌는 게 없다.

민변 변호사들은 사무실일과 관련 없는 주제를 따로 연구하기가 쉽지 않다. 변호사들의 활동무대인 사법분야의 개혁임에도 이론이든 실무든 아는 게 부족하다고 느낄 때가 있다. 그러나 회의에 꾸준히 참석하면서 선 후배, 동료들의 말을 듣다 보면 자연스럽게 지식도 쌓이고 시야도 넓어진다. 외부 토론회나 기구에 참여해서 논의도 하고 다시 민변에 돌아와서 그 내용을 검증하는 과정에서 어느새 전문가가 되어 있는 자신을 발견할 수 있다. 미래의 변화를 예측하면서 더 나은 현실을 만들어 나가기 위한 길은 마치 안개 속을 거니는 일과 같다고 할 수 있다. 예측이 어려울수록 안개는 더욱 짙다. 그럴 때마다 사법개혁의 목적이 사법기관이나 판사, 검사, 변호사의 이익이 아니라 국민들에게 이익이 되는 사법제도를 만드는 데 있음을 잊지 않는다면 도중에 길을 잃고 헤매는 일은 없을 것이다.

### Ⅳ. 어떤 방법으로 개혁할까-대안 제시

보통 시민단체는 정책대안을 마련할 책임이 없다. 문제를 파악하여 정

확히 지적하는 일도 쉽지 않다. 자원봉사 수준으로 일할 사람도 모자라고, 쓸 수 있는 돈도 없고, 정보도 부족한 상태인 시민단체에게 대안까지 요구하는 것은 무리다. 시민단체가 제기하는 문제를 해결하기 위한 정책 대안 마련은 인력, 예산, 정보가 풍부한 입법부나 행정부와 같은 정부기관이 맡아야 하는 몫이다.

그러나 법률전문가들이 모여 있는 민변은 최소한 사법개혁문제에 대해서만큼은 정책대안을 제시하면 좋겠다. 대안이 없으면 개혁논의를 주도할 수 없다. '당신 말이 맞다고 치자. 그럼 어떻게 해결하면 좋겠는가'라는 질문에 답할 준비가 되어 있어야 한다. 판사나 검사를 포함한 사법관료들과 개혁을 논의할 때 이들은 조직 내에서 대안을 마련해서 제시하곤 한다. 겉으로는 국민을 위한다고 하지만 알맹이는 자기 조직에 유리한 내용인 경우도 있다. 반면 민변 변호사들은 공공의 이익만을 판단기준으로 삼아 개인의 이해관계와 무관하기 때문에 더 공정하게 판단할 수 있다.

대안을 마련하기 위해서는 숲만 보고 나무를 소홀히 해서도 안 되고, 나무만 보고 숲을 외면해서도 안 된다. 숲도 보고 나무도 보아야 한다. 총론에도 능하지만 총론을 현실화할 수 있는 각론에도 능하자. 검사에게 보완수사 요구권 외에 보완수사권을 줄 지를 두고 논란이 벌어지고 있다. 검사의 보완수사권이 필요하다는 사람들은 구속사건이 송치되면 검사 구속기간(최대 20일)의 제한 때문에 사법경찰관에게 보완수사를 요구하고 결과를 받아서 기소하기까지 시간이 너무 촉박하므로 검사가 직접 보완수사할 필요가 있다는 이유를 든다. 수사와 기소의 분리가 숲(총론)이라면 검사의 보완수사권을 허용할 지는 나무(각론)에 해당한다고 볼 수 있다. 총론(수사기소분리)만 강조해서는 각론에서 설득력이 떨어질 수 있다. 구속사건은 사전에 압수수색영장을 신청하기도 하고 또 구속영장을 신청할 때 검사가 영장청구단계에서 경찰에 보완수사를 요구할 수 있다. 검사가 영

장신청단계에서 기록을 충분히 검토해서 필요한 조치를 취했다면 송치된 구속사건을 처리하는데 20일 이상의 시간이 걸릴 이유가 없다. 지명수배된 피의자를 체포하여 구속할 필요가 있는 사건이 있다면 구속 전 보석제도(또는 조건부 석방제도)의 도입을 검토할 필요가 있다. 피의자의 방어권을 보장하기 위해 불구속수사를 확대하는 한편 출석을 담보하고 추가 피해를 막기 위해 보석금 납부, 전자발찌부착, 주거지 제한, 접근 금지 명령 등의 조건을 달아 석방하는 제도는 대법원도 추진하고 있다.<sup>1</sup> 사안을 다각도로 살펴볼 수 있다면 합리적인 해결방안을 얼마든지 마련할 수 있다.

한편 대안을 논의하는 과정에서 외국의 법제도를 참고할 때 정확한 분석인지 의문이 드는 경우가 있다. 예를 들면 미국의 대법관 숫자를 거론할 때 연방헌법과 연방법 사안을 다루는 미국연방대법원의 대법관이 9명이지만,<sup>2</sup> 50개주로 구성된 연방국가인 미국에서 주의 분쟁을 최종심으로 심판하는 주 대법원에 대법관이 모두 344명(2020년 기준)이 재직하고 있다는 사실도 함께 고려되어야 한다.<sup>3</sup> 미국 연방대법원이 상고허가제를 운영하는 이유도 주의 분쟁은 원칙적으로 주대법원에서 최종 심판을 받기 때문에 예외적으로 상고를 허가할 필요가 있어서이다.

대안을 내놓기가 머뭇거리질 때도 있다. 어느 대안이나 완벽하지 않아서 비판받을 지점이 있다. 그럼에도 최선이 아니더라도 최악, 차악을 막기 위해서 차선책이라도 제시해야 할 때가 있다. 물론 차선책도 생각해낼 수 없다면 억지로 제시할 필요는 없을 것이다. 대안 마련이 어렵기는 하

1 「형사소송법일부개정법률안(2024. 12. 3. 박주민의원 대표발의, 의안번호2206149)」, 시사법률(2025. 5. 12.), '기소전조건부 석방' 도입되나... 법 "증거인멸 우려 낮아", <https://www.tsisalaw.com/news/article.html?no=23945/>, 2025. 12. 31. 열람.

2 김도형, 대법관 증원 필요성에 관하여, 법원행정처·법률신문 공동주최, 국민을 위한 사법제도개편 공청회: 방향과 과제(2025. 12. 9.-11.) 자료집 428, 462.

3 위키백과(Wikipedia), 주대법원(State supreme court), ([https://en.wikipedia.org/wiki/State\\_supreme\\_court](https://en.wikipedia.org/wiki/State_supreme_court)), 2025. 12. 31. 열람

지만 토론회나 공청회 등에서 관료들, 학자들이 제시한 방안을 검토하고 한국형제도로 변형해서 제시할 수 있으니 관심만 있다면 대안마련이 가능하다.

## V. 어떤 태도로 논의할까—열린 자세로 논의하되 부화뇌동 경계

사법개혁을 논의하면서 사법관료들이 실무상 어려움을 말하면 그들만큼 실무를 잘 모르는 입장에서 헛갈릴 때가 있다. 자기도 모르게 위축되어 남의 의견에 휘둘리는 함정에 빠질 수 있다. 그러나 검찰실무를 모르면 검찰개혁을 말할 수 없고, 법원 실무를 모르면 법원개혁을 말할 수 없다는 주장은 실무 전문가라는 사람들의 오만이다. 실무 경험이 있다 해도 직접 처리해 본 실무만 알 뿐이고 경험하지 않은 실무까지 잘 알 수는 없다. 오히려 관심있는 외부 사람들은 실무자들의 우물 안 개구리식의 좁은 생각에 사로잡히지 않고 폭 넓게 문제를 이해하고 제도를 설계할 수 있는 장점이 있다.

개혁 추진 주체로서 중심을 잃지 않기 위해서는 민변 회원들과 외부 개혁적인 시민단체, 학계와 열린 자세로 논의하자. 자기 고집에 빠져서 독선적으로 흐를 때 개혁성을 잃어버리고 개혁 저항 세력에 부화뇌동하는 결과를 낼 수 있다. 문제의 원인을 정확히 진단하고 본질과 겉가지를 구분하여 꼬리가 몸통을 흔드는 상황을 방지해서는 안 된다.

대법관 증원을 반대하는 사람들은 미국 프랭클린 루스벨트 대통령이 연방대법관 증원을 시도했다가 실패한 사법절차개혁법안(또는 코트 패킹

court-packing)을 사례로 들곤 한다.<sup>4</sup> 연방대법원은 대공항을 극복하기 위해 최저임금제를 도입하고 부당해고 및 부당노동행위를 금지하는 등 노동자의 권익을 보장하는 법을 포함하여 이른바 뉴딜법률에 대해 여러 차례 위험판결을 하였다. 압도적으로 재선에 성공한 루스벨트 대통령은 재선 직후인 1937년에 연방대법관의 나이가 70살을 넘을 때마다 6명까지 늘리는 방안을 포함한 사법절차개혁법안을 제안하였다.<sup>5</sup> 그런데 연방대법관 중 1인인 오언 로버츠가 견해를 변경하여 합헌에 가담함으로써 연방대법원이 같은 내용의 법률(워싱턴주의 최저임금법)에 대해 불과 1년전의 위험판결을 뒤집었다.<sup>6</sup> 또한 보수적인 대법관 윌리스 밴 더반터가 퇴임하여 뉴딜법률을 지지하는 대법관 1인이 새로 임명되었다. 결과적으로 대법관 증원은 이루어지지 않았는데, 본질적인 이유는 사법권 독립 침해라는 비판때문이 아니라 연방대법원이 뉴딜법률에 대해 견해를 바꾸어 합헌판결을 했고 대법관이 교체되면서 더 이상 위험판결을 하지 않았기 때문이다. 만약 뉴딜법률의 위험판결이 지속되었다면, 미국역사에서 유일하게 3선을 거쳐 4선에 성공하여 1945년까지 재임한 루스벨트 대통령이 뉴딜법률에 대한 여론의 지지를 업고 대법원개혁을 계속 시도하지 않았을까? 뉴딜법률의 합헌판결과 대법관증원 실패가 루스벨트에게는 ‘피로스의 승리’(상처뿐인 승리)라고 보는 학자들도 있으나, 대법관 증원을 막기 위해 선례를 재빨리 변경한 연방대법원에게 어울리는 비유가 아닐까?<sup>7</sup> 궁극적으

4 중앙일보(2025. 12. 10.), “與 대법관 증원안은 ‘코트 팩킹’ … 판사·변호사·교수 반발, <https://www.joongang.co.kr/article/25389030>, 2025. 12. 31. 열람.  
조선일보(2025. 11. 20.), 변협 토론회서 “與 대법관 증원안, 사법부 장악 우려”  
<https://n.news.naver.com/mnews/article/023/0003942238?sid=102/>, 2025. 12. 31. 열람  
김도형, 위 공청회 자료집 429, 이재목, 위 자료집 508-509.

5 위키백과(Wikipedia), 1937년 사법절차개혁법안(Judicial Procedures Reform Bill of 1937) ([https://en.wikipedia.org/wiki/Judicial\\_Procedures\\_Reform\\_Bill\\_of\\_1937](https://en.wikipedia.org/wiki/Judicial_Procedures_Reform_Bill_of_1937)), 2025. 12. 31. 열람.

6 프레드 로벨, 이승훈 옮김, 저주받으리라, 너희 법률가들이여!, 후마니타스(2014), 121.

7 미연방대법원은 흑인노예가 연방헌법상 미국시민이 아니라며 노예제도를 지지하는 역사상 최악의 판결을

로는 뉴딜입법을 지지한 미국민들의 승리라고 보아야 할 것이다. 코트 패킹 사례의 본질은 역사의 변곡점에서 시대변화를 외면하고 주권자의 의지를 거역하려고 했던 미연방대법원의 치욕으로 평가할 수 있는 사례인데, 대법관증원에 반대하는 논거로 사용되고 있으니 경계할 일이다.

## Ⅶ. 어떻게 성과를 낼까—책임감과 끈기

검찰 개혁과 같이 기존에 갖고 있는 권한을 뺏긴다고 여기는 쪽에서는 사활을 걸고 지키려고 한다. 검사들은 사건이 많아서 힘들다<sup>8</sup>고 하면서 수사권을 수사기관에 넘겨 업무 부담을 줄이면 되지 않느냐고 해도 한사코 거부하려고 한다. 대법관을 늘려서 업무부담을 줄여주겠다고 하는데도 증원을 반대하는 입장이 이해할 수 없기는 마찬가지다. 조직의 권력이 소속된 개인의 이익과 직결되어 있어서, 권한이 축소되면 개인의 이익도 줄어든다는 속셈때문이 아닐까?

민변 변호사처럼 공익을 위해 개혁을 추진하는 사람은 사익을 추구하지 않기 때문에 절실하게 나서지 않는 경향이 있다. 안이하게, 또는 순진하게 대응했다가 때늦은 후회를 하기도 한다. 개혁추진은 개혁 진영 내부는 물론이고, 민변 회원들 사이에서도 견해차가 있을 수 있다. 그럼에도 누구든 끈기있게 대안을 마련하여 현실화시키기 위해 애쓰지 않는다면 한 발짝도 나아갈 수 없다. 개혁의 부작용을 최소화하려는 노력이 필요하지만 예상되는 비판이나 부작용을 감당하겠다는 책임감이 없으면 문제를 해

---

함으로써 남북전쟁의 서막을 연 적도 있었다. *Dred Scott v Sanford*, 60 U.S. 393(1856). L. 레너드 케스터, 사이먼 정, 미국을 발각 뒤집은 판결 31, 현암사(2012), 215-225.

8 검사의 업무부담이 어느 정도 되는지는 근무지별로, 근무기간별로 따져 보아야 할 문제이다.

결해 나갈 수 없다.

입법을 통한 제도의 도입만으로 개혁작업이 끝나지 않는다. 제도가 입법목적에 따라 제대로 운영될 수 있도록, 실무 운영이 왜곡되지 않도록 꾸준히 관심을 기울이면서 끈기있게 감시해야 한다. 나아가 제도의 취지를 정확히 이해하고 이를 실무에 정착시키기 위해 제도 운영에 직접 참여할 필요도 있다. 제도 개혁과 인적 교체는 병행되어야 하고 어느 한 쪽만으로는 소기의 성과를 달성할 수 없기 때문이다.

## VII. 결론

사법개혁뿐만 아니라 무릇 모든 개혁은 힘들다. 나에게 이로운 것도 없고 직접 혜택을 받은 사람이 있더라도 잘 드러나지 않는다. 오히려 피해를 입은 사람들은 불만을 제기하기 일쑤고, 개혁이 아니라 개악이라는 비난에 시달릴 수도 있다. 적자생존(適者生存)의 진화과정과 변동불거(變動不居)의 세상에서 진정 개혁이 필요할 때 제자리걸음이나 머뭇거림은 개혁추진과 결과에 대한 책임을 모면할 수 있을지 몰라도 퇴보를 의미할 뿐이다. 설령 최선을 다했지만 기대했던 개혁효과가 적더라도 실망하지 말자. 개혁의 목적과 순수성을 잃지 않았다면 두려울 게 없다. 누군가는 알아주고 이어 나갈 테니까.



## 특별기고

- 해협을 넘은 연대

日本軍「慰安婦」問題の解決への道 | 戸塚悦朗

일본군 '위안부' 문제의 해결을 향한 길 | 토츠카 에츠로 | 번역감수 류광옥



## 日本軍「慰安婦」問題の解決への道

戸塚悦朗 日本弁護士

## 1.激動する韓国と日本社会の歴史認識

2025년 6월 19일, 韓國国会(圖書館講堂)에서 개최された 國際會議「韓日關係大轉換の爲の国会討論會」(社団法人「外交廣場」(Korea Diplomacy Plaza)主催)に招かれ、「國際社会における日韓基本条約認識」について講演した。筆者は、講演の冒頭で、重要な國際會議への招待に感謝し、韓國の国会議員・職員、市民、メディア関係者が勇敢に行動して非常戒嚴事態を見事に克服し、この會議を可能にしたことへの祝意を述べた。

この講演冒頭の言葉は、原稿になかった。それは、心の底から自然に沸き上がってきたのだが、それには背景となる理由があった。

国会での講演の半年前の2024年12月2日だった。筆者は、大韓弁協と日弁連とによる研究会(大韓弁協會館會議室)に参加し発表した。日本の社会、とりわけマスメディアが植民地支配の不法性についての歴史認識を全く欠いていること、そして、その認識の欠如こそが、日

本軍「慰安婦」問題と強制労働問題の解決を妨げる大きな障害になっていることを報告した。

筆者は、その夜ソウルに滞在したことから、本当に偶然だったが、尹錫悦前大統領が突如発令した非常戒厳令による緊急事態下のソウルを、現地テレビ報道を通じて実体験することになった。日が変わり3日深夜だった。インターネットで「尹大統領が非常戒厳令を発令した」との情報に驚愕した。民主化した韓国が軍事独裁に逆戻りするなど信じがたい。ホテルのテレビをつけっぱなしにして事態を注視した。韓国のテレビは、国会内の議場の様子と国会議事堂入り口、国会議事堂前の様子を同時に写して実況報道をぶっ続けに流し続けていた。

真夜中にもかかわらず、議事堂内には議員が多数在席していて、議長は立ちっぱなしで議事を進行していた。議事堂前は、多数の市民が警官隊と対峙。議事堂の入り口は、ヘリコプターで議事堂敷地内に侵入した完全武装の兵士多数が議事堂の入り口に殺到して突入しようとしている様子がわかった。それを非武装の国会関係者が阻止しようと、素手で戦っている様子が見えた。幸い、軍が議場を制圧する前に、議長が槌をたたいて採決した。

在席した与野党190名の議員全員一致で非常戒厳令を拒否したのだ。各党の代表者がこもごも記者会見をして国民に呼びかけていた。国会の議決を受けて、尹大統領が非常戒厳令を6時間後に解除した。軍も国会から撤収した。兵士が国会議事堂から去る時に、何度も頭を下げて謝罪している様子も放送された。

深夜に起こったこの緊急事態は、早朝まで韓国中の多数の人々がテレビの実況報道で見たのである。だから、それ以後の韓国の動向は、

予想がついた。国会議事堂の攻防の様子は、涙なしには見る事ができなかった。生涯忘れることはないと思う。

問題は、日本のマスメディアである。

日本のテレビ局は、韓国国会現場の緊急非常事態を実況報道しなかったのだ。だから、日本の人々は、ソウルで何が起こったのか本当のところはよくわからなかった。翌朝の日本の有力紙はこぞってこの事態を大きく報道したのは当然だった。だが、問題はその主要な関心は、「親日」派の尹大統領が内乱に失敗し、失脚しそうな事態を憂慮し、「反日政権」が韓国に生まれるのではないか?という点にあったのである。

もちろん、筆者も、予定していた大事な面会ができるか?とか、帰国するための飛行機に予定通り乗れるか?など自己中心的な心配もしていた。だから、日本のメディアが日本の「国益」を心配することも理解はできる。しかし、その報道価値の判断規準が「反日」かどうか?でよいのか?隣国の民主主義や自由と人権の行方、人々の運命を心配することこそが第一の関心事となるはずではなかったのか?韓国のテレビによる実況報道を見続けていた筆者は、日本のメディアの報道価値基準に強い違和感を抱かざるを得なかった。

実は、ここに問題の本質があるのではないだろうか?

改めて思い起こせば、大日本帝国が大韓帝国の植民地支配に踏み出したときから、ずっと同じことが繰り返されていたのではないか?日本軍「慰安婦」問題が日本で社会問題となった時にも同じことが起きたのではないか?本当に大切な真相は報道されず、「反日」かどうかだけが日本のマスメディアの主要関心事であり続けたのではないか?だからこそ、大日本帝国による植民地支配が不法だったこと、そ

れに関係するすべての事実は、日本のマスメディアによって調査も報道もされてこなかったのではないか？大日本帝国軍による朝鮮・韓国の女性に対する加害行為の真相は、「反日」として報道されて来なかったに違いなかった。

筆者は、尹前大統領が非常戒厳令によって大混乱をひき起こしたその国会の場で、韓国軍による2024年12月の国会乱入事件の生々しい記憶を想起しながら、その119年前の大韓帝国時代である1905年11月17日に伊藤博文公爵が率いる大日本帝国軍による大韓帝国王宮への軍事進攻事件が国際法上どのような評価を受けているかの国際的認識をめぐって、講演を行った。興味深いのは、この講演が日本の国会での論議(1993年)を中心として扱ったことである。

筆者は、日韓基本条約の第2条が「すでに無効」とした日韓の旧条約が原初的に無効だったのか、当時は有効だったのか？という法的効力問題の認識に焦点を絞って報告した。

## 2. 1992年当時の筆者の認識について

もう一つの問題点について考えてみたい。

筆者は、日本の大学の法学部卒(1970年)で司法試験に合格した日本の弁護士である。筆者は、日本の「法律家」のひとりなのである。しかし、1992年までの筆者は、「日本は、併合条約によって韓国を合法的に植民地にした」という考え方に、何の疑いも持っていなかった。問題なのは、十分な研究もしないまま、政府やメディアが創った「常識」を信じていた法律家は、筆者ひとりではなかったことである。ほとんどの日本の法律家が同様の「常識」を共有していたであろう。現在もそ

의状況はそれほど変わっていないと思われる。

筆者は、今は、深く反省している。

この考え方は、日本政府の政策(虚偽の流布)、教育による固定観念の刷り込み、マスメディアの力量不足、法律家の研究不足によって創り上げられた日本社会の構造的「常識」であったと考えられる。筆者の当時の認識は、このような意味での「常識」に染まっていたものだったにもかかわらず、法律家である筆者は、そのことに全く無自覚だった。

その筆者の歴史認識がなぜ逆転したのだろうか？それには、以下のような理由があったのである。

客員研究員としてロンドン大学で研究中だった筆者は、かねて尊敬していた本岡昭次参議院議員の日本軍「慰安婦」問題に関する国会活動に啓発され、1992年2月に日本軍「慰安婦」問題を、「性奴隷」だったと言って、国連ヒューマンライツ委員会に提起した。ところが、驚くほど大きな反響があり、日本政府との間で大論争が始まった。日本軍が韓国の女性を日本軍「慰安婦」として動員したことが国際法上不法だったかどうかが焦点だった。日本軍「慰安婦」の存在自体は、知られていたが、本格的な歴史学研究は始まったばかりで、国際法学的研究は皆無だった。

あまりにもむづかしい論争で、困り果てた筆者は、ロンドン大学(LSE大学院)で指導教授だったロザリン・ヒギンス教授(のちの国際司法裁判所裁判長)に相談したのである。具体的な法的意見のかわりに、「大変興味深い問題にぶつかってよかったですね。図書館に行きなさい！」という素晴らしい助言をいただいた。実は、情けないことに、そんな基本的研究もしていなかったのである。その後は、ロンドン大

学の図書館にかよって、書庫の埃の匂いが大好きになるほど熱心に国際法と歴史の研究をするようになった。

### 3. 研究の成果：驚きの連続

1992年秋、ロンドン大学(IALS高等法学院)の図書館でのことだった。1963年の国連ILC(国際法委員会)による総会宛て報告書(Sir Humphrey Waldockによる条約法条約起草の為の研究成果)<sup>1</sup>を見つけて驚いた。

1935年のハーバード草案を引用して、1905年保護条約は、日本による大韓帝国政府代表個人への強制・脅迫があったことを理由として絶対的無効だと書かれていたのだ！この報告書は、1963年の国連総会に提出され、採択された<sup>2</sup>。1905年保護条約が絶対的無効だったことは、国際連盟当時の1935年以来、国際社会によって認識されていたのである。

1905年保護条約は、1910年併合条約の基盤だったから、保護条約が崩れれば併合の合法性も崩れてしまう。合法的併合という「神話」を覆すこの重要な報告書の存在は、日本では研究も、報道もされず、全く知られていなかった。そこで、「至急日本社会に知らせなければならない」と考え、日本語論文の原稿を書いた。これを本岡議員にロンドンからファックスで送って意見を尋ねた。ところが、「これを実名

---

1 UN Doc, YEAR BOOK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION 1963 Vol. II Documents of the fifteenth session including the report of the Commission to the General Assembly, p. 197.

2 1963年総会決議1902 (XVIII)。詳細な説明は、戸塚悦朗「歴史認識と日韓の「和解」への道(その5): 1905年「韓国保護条約(?)」の効力問題と1963年国連総会の決議をめぐって」龍谷法学第49巻第3号2017年、755-779頁を参照。この論文は、後掲『歴史認識と日韓の「和解」への道』に掲載されている。

で出版したら、殺されてしまいますよ！」と警告する助言を頂き、これにもびっくりした。

この情報の出版は、日本ではタブーに触れ、どこから攻撃を受けるかわからないほどの危険があるものだったのである。危険を回避しながら、1963年ILC報告書の情報を広く知らせる工夫が必要だった。そこで、1993年国連ヒューマンライツ委員会で国連NGOによる文書提出(英文)によって発信することにした。国連NGOであるIFOR(国際友和会)ジュネーブ代表(当時)のレネ・ワドロウ氏(Mr. Rene Wadlow)に協力を要請し、国連に提出してもらった。筆者の名前はIFOR文書<sup>3</sup>に書かれていないので、危険を避けられた。幸い、毎日新聞とジャパン・タイムスが協力してくれた。報道につながり<sup>4</sup>、世界に知られることになった。

この報道を理由に、本岡議員は、「国会で質問する」と日本政府に通告した。そのときの外務省の反応がまた大きな驚きだった。「この質問をされたら、日本がどこまで落ちてゆくかわかりません。質問をやめると約束してくれるまで帰れません」と言って、外務省の丹波實外務省条約局長が本岡事務所に座り込んだのである。

それに対する本岡議員の反応も、また驚きだった。本岡議員もこの外務省の強い反応に困惑したのである。「底なし沼では困る！日本はどこまで落ちるのですか？」と、ロンドンの筆者に問い合わせがき

3 UN. Doc. E/CN.4 /1993/NGO/36. Written statement submitted by the International Fellowship of Reconciliation, a non-governmental organization in consultative status (category II). この文書は、筆者が執筆を担当し、国際友和会(IFOR)ジュネーブ首席代表(当時) Mr. Rene Wadlow によって 1993年国連ヒューマンライツ委員会に提出された。

4 ① 伊藤芳明「慰安婦問題「日韓保護条約は無効」スイスの人権組織、63年、国連委が報告書」毎日新聞93年2月13日。② "Treaties 'were forced on Korea' U.N. intervention urged over 'comfort women'". The Japan Times, February 16, 1993.

た。本岡氏は、政府に対して批判的な野党(社会党)の議員で、日本軍「慰安婦」や強制連行問題で国会質問をした筋金入りの政治家である。それでも、日本が負担できないほどの巨額賠償を支払うことになるという外務省の脅しを受けて、一旦ひるんだのだ。

筆者は、「事実を認め謝罪する。日本軍「慰安婦」問題と強制連行問題を解決することで和解できるはずですよ」と返事をした。それで安心した本岡議員は、質問を決断したのである。

なぜ外務省はそんなに強い反発をしたのだろうか？その理由は想像するしかないが、恐れたのは次のようなことだったと思う。1905年保護条約が、絶対的無効なら、大日本帝国が大韓帝国を保護国にしたことが不法・無効になる。それだけではなく、この条約が創った統監の法的根拠もなくなってしまふ。不法・無効な統監が締結した1910年併合条約も基礎が崩れ、不法・無効になってしまふ。そうすると、「併合条約は、当時は有効だった」という日本政府の主張は誤りとなって、大韓帝国を植民地支配した国際法上の法的根拠がなくなってしまふのだ。日本の外務省には耐えがたい結論である。

結局、本岡議員の国会質問は、実現した<sup>5</sup>。丹波外務省条約局長は、1963年ILC報告書は最終的ではないと答弁して、そのインパクトを減らそうとした。しかし、1993年3月23日の参議院予算委員会における本岡昭次議員のこの質問は、宮澤喜一首相による決定的に重要な以下の答弁を引き出すことに成功した。

「○国務大臣(宮澤喜一君) 午前中から大変に精細な条約等々に基

---

5 本岡昭次参議院議員(当時)による参議院予算委員会(1993年3月23日)における質問参照。平成5(1993)年3月23日参議院予算委員会会議録第7号、8・13頁。

づいての御議論を拝聴いたしておりました。…しかし、いずれにしても、日韓併合以来の一九六五年までの歴史あるいは敗戦までの歴史というものは決して我々にとって誇りにできるものではない。このようなことは二度と繰り返すまいというのが国民の決心であると思えますし、また私も政府もそのような考え方から日韓の間の友好親善というものに努力をいたしておる。

そういう中でこの慰安婦という問題が起こってきたわけですから、そういう立場から、我々として誠意を持ってこの問題についての、我々のいわば過去における過ちを陳謝する、その真心をどういう形であらわすことができるかということは、なお残された問題ではありますけれども、事実関係を偽りなく究明をして明らかにすることが、我々の過去の反省というものを現実に関係者にもわかってもらう一番大事な道であろうというふうに考えております。」

今改めて振り返ってみると、この宮澤答弁こそが、その5か月後、宮澤政権の最後の閣議でとりまとめられた「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話」(1993年8月4日)を予告するものとなったのである。この本岡質問が政府に大きなインパクトを与え、日本軍「慰安婦」問題に関する真相究明について、画期的な成果をもたらしたのである。本岡質問が、「日韓併合以来の一九六五年までの歴史あるいは敗戦までの歴史というものは決して我々にとって誇りにできるものではない。このようなことは二度と繰り返すまいというのが国民の決心である…我々として誠意を持ってこの問題(日本軍「慰安婦」問題)についての、我々のいわば過去における過ちを陳謝する…」という宮澤首相の歴史認識と謝罪への立場を導き出し、日本政府自身によ

る日本軍「慰安婦」問題の真相究明の前進に大きな一歩となったことを想起すべきであろう。

この事例から学ぶことができるのは、政府首脳の見識の前進は、日本軍「慰安婦」問題等の解決への道を開くための決め手になるのではないだろうと思われることである。

#### 4. 日本軍「慰安婦」問題の解決への道をどう開くか？

前記国会での国際会議の翌日である2025年6月20日に大邱での国際会議(第4回日本軍「慰安婦」問題の解決のための国際セミナー)に招かれ「アジア人権裁判所は可能か？」と題する講演をした。

この会議では、李ヨンス・ハルモニが自身で参加し、日本軍「慰安婦」問題の解決を訴えた。ハルモニの支援団体の代表(Ms. Hyun-Jeong Kim)から、和田春樹東大名誉教授(基調講演「大邱で日本軍『慰安婦』問題と植民地支配の謝罪を考える」)に対して、「日本は、なぜ国連勧告に沿った解決を図ることができなかったのか？」という本質的な質問が提起された。アジア女性基金政策の主導的な推進者のひとりだった和田名誉教授は、十分な回答ができなかった。

筆者は、日本政府・外務省による国際情報の隠匿事件をあげ、「本岡法案」と言われた戦時性的被害者問題解決促進法案の立法が失敗したプロセスを説明しようとしたが、意図が十分に伝わらなかったのではないかと反省している。今後、改めて説明の努力をしたいと考えている。

日本は失敗したが、日本軍「慰安婦」問題などの解決に向けた韓国の法律家と市民運動は、司法を説得することに成功し、以下の成果があ

ったことに注目すべきである。

① 強制労働被害者の運動については、2012年、2018年の韓国大法院判決(植民地支配を「不法強占」とする憲法解釈に基づき加害企業に対して被害者が勝訴)の成功があった。

② 国連機関による勧告、2000年の民衆法廷判決などによって国際的な支持を受けた日本軍「慰安婦」被害者の運動については、国家主権免除論を克服し、韓国の三つの裁判所が画期的判決を下し、被害者が日本政府に対して勝訴した<sup>6</sup>。

とりわけ注目すべきなのは、ソウル高等法院による2023年11月23日付の被害者勝訴判決である。「法律事務所のアーカイブ」というHP(前注参照)は、以下のように報告している。

2023年11月23日、ソウル高等法院判決は1審判決を取消し、日本の主権免除を否定して原告らの請求を認めた。判決は原告らの被害事実、絶対免除主義から現在にいたる主権免除の発展の歴史を丁寧に認定した後、主権免除の慣習国際法は固定的なものではなく動態的性格のものであることを強調した。そして、「法廷地国の領土内の人身上の死亡や傷害を引き起こすなどの不法行為」について主権免除を認めない内容の国家実行が多数確認されており、それらは主権行為と業務管理行為を区別せず、故意的な政治的暗殺にまで広く適用されているとして、不法行為例外が慣習国際法となっていることを認めた。ま

6 「法律事務所のアーカイブ」<https://justice.skr.jp/stateimmunity/etranget6.html> (2025年9月21日閲覧)。に山本晴太弁護士による「主権免除の壁を突破した日本軍「慰安婦」被害者たち」と題するすぐれた論文が掲載されている。

た、「仮に不法行為例外が慣習国際法であるとしても『武力紛争遂行過程での軍隊の行為には主権免除が適用される』という慣習国際法が存在する」と判示したICJ判決については、日本軍「慰安婦」被害者が欺罔や強制によって連行されたのは武力紛争地ではない朝鮮半島なので、ICJの論理に従ったとしてもこの部分は日本軍「慰安婦」のケースには当てはまらず、不法行為の一部が韓国の領域内で行われた本件の場合には主権免除が適用されないと判断したのである。

一方、この判決は不法行為例外により主権免除を否定したので、「強行規範違反」「最後の救済手段」など人権例外に関する要件の検討は行わなかった。

このように、ソウル中央地方法院の1.8判決がICJ判決の論理の一部を否定して人権中心の国際法への志向を強く打ち出した先進的な判決であったのに比べ、ソウル高等法院判決は国際法が人権中心に発展しつつあることを認定しつつICJ判決との衝突を回避し、韓国の領域内の不法行為によって損害を被った被害者らの救済に必要な範囲で主権免除を否定した堅実な判決であった。

日本政府はこの判決に対しても「国際法違反」と非難しただけで、上告することはなく、判決は確定した。

問題は、日本の政府も企業も社会も韓国におけるヒューマンライツの前進とその司法判断を受け入れることができていないことである。特に問題なのは、日本政府が「慰安婦」問題訴訟が係属していた裁判手続きに被告として応訴さえしなかったのは、大韓民国という独立国家の主権を認めないかのようなふるまいである。これは、不法な植民地支配の残滓としか評価できない。日本政府は応訴して、事実関係と法

의 문제について主張立証を尽くすべきだった。特に主権免除論とその例外については、上記の問題点だけが問題なのではない。筆者は、日本政府が主張するであろう事実関係を前提にしても、国家主権免除は排斥すべきものとする。その理由としては、以下の注記に記載したとおりの意見を韓国の裁判所に提出している<sup>7</sup>

日韓の間の既存の国際紛争の平和的解決制度も機能してこなかった。それなら、「アジア人権裁判所」があれば、ヨーロッパでのようなヒューマンライツに関する紛争解決が可能ではないか？そう考えるのは、自然なことだと思われる。

実は、筆者は、「アジア人権裁判所は可能か？」というタイトルで論文<sup>8</sup>を公表している。この論文は、アジア人権裁判所は、当面困難と思われるという結論を出している。しかし、日韓の間ですでに共有している紛争解決手段を活用することによって、日韓のヒューマンライツ問題の解決のための新条約をむすんで国際裁判所を設置することはできるだろう。そのような提案をもとに、日本軍「慰安婦」問題などヒューマンライツ問題の解決への道を開く努力をしてはどうかと考えて

<sup>7</sup> 筆者の裁判所に対する意見書からの抜粋は以下のとおり。

第1の問題中の「1.日本軍「慰安婦」被害者のヒューマンライツ」の項で詳しくのべましたとおり、軍を顧客とする商行為に従事していた性産業業者と軍の間は、①日本の刑事法上は共謀共同正犯の刑責を負う関係であり、②日本の民事法上は共に性産業という商行為に従事していたことから、共同不法行為の責めを負うべき関係にあったと考えられます。

軍と性産業業者は、共同で性産業という商行為に従事していたのですから、軍の「慰安所」経営への関与行為は、“acta jure gestionis”すなわち商業的行為に従事していたものと理解できます。

したがって、軍の「慰安所」経営への関与行為は、国家主権免除をもとめることができる“acta jure imperii”すなわち公法的行為ではなかったのです。

<sup>8</sup> 戸塚悦朗「歴史認識と日韓の「和解」への道(その13)——アジア人権裁判所の創設は可能か?」

[https://opac.ryukoku.ac.jp/iwjs0005opc/bdyview.do?bodyid=TD32149996&elmid=Body&fname=hou\\_54\\_02\\_007.pdf&loginflg=on&once=true](https://opac.ryukoku.ac.jp/iwjs0005opc/bdyview.do?bodyid=TD32149996&elmid=Body&fname=hou_54_02_007.pdf&loginflg=on&once=true)

2025年5月23日閲覧。

いること、そこにいたるために、日韓両国の市民社会ができることは何かを提起した。

その詳細については、近々論文を執筆して改めて論じたい。

2025年9月30日

## 일본군 ‘위안부’ 문제의 해결을 향한 길

토츠카 에츠로 일본 변호사 류광옥 번역감수(법무법인 양재)

## 1. 격동하는 한국과 일본 사회의 역사 인식

2025년 6월 19일, 한국 국회(도서관 강당)에서 개최된 국제회의 ‘한일 관계 대전환을 위한 국회 토론회’(사단법인 ‘외교광장-Korea Diplomacy Plaza-’ 주최)에 초청되어, ‘국제사회에서의 한일기본조약에 대한 인식’이라는 주제로 강연을 했다. 나는 강연의 서두에서, 이처럼 중요한 국제회의에 초청받은 것에 대한 감사의 뜻을 전하고, 한국의 국회의원과 직원, 시민, 언론 관계자들이 용감하게 행동하여 비상계엄 사태를 훌륭하게 극복하고 이 회의를 가능하게 한 데 대해 축하의 말을 전했다.

이 모두발언은 원래 원고에는 없었다. 이견 마음 깊은 곳에서 자연스럽게 끌어낸 말로, 이 배경에는 이유가 있었다.

국회 강연의 반년 전인 2024년 12월 2일이었다. 나는 대한변호사협회와 일본변호사연합회가 공동으로 개최한 교류회(대한변협회관 회의실)에 참

여해 발표하게 되었다. 나는 그 자리에서 일본 사회, 특히 언론에게는 식민지 지배의 불법성에 대한 역사 인식이 완전히 결여되어 있고, 바로 그 인식의 결여가 일본군 ‘위안부’ 문제와 강제노동 문제의 해결을 가로막는 큰 장애가 되고 있다고 발표하였다.

나는 그날 밤 서울에 체류하고 있었던 덕에, 너무나 우연히도 윤석열 전 대통령이 느닷없이 발령한 비상계엄령으로 인하여 긴급사태에 빠진 서울을, 현지 TV보도를 통해 실감 나게 체험하였다. 날이 바뀌려고 하는 3일 자정 무렵이었다. 인터넷에서 “윤 대통령이 비상계엄령을 선포했다”는 정보를 접하고 경악했다. 민주화된 한국이 군사독재시대로 다시 되돌아가다니 믿기 어려운 일이었다. 호텔의 TV를 켜둔 채 사태를 주시했다. 한국의 TV는 국회 본회의장의 상황, 국회의사당 입구, 그리고 의사당 앞의 상황을 동시에 비취가며 현장중계를 끊임없이 이어서 보도하고 있었다.

한밤중임에도 불구하고, 본회의장에는 다수의 국회의원이 재석하고 있었고, 의장은 선 채로 회의를 진행하고 있었다. 의사당 앞에는 많은 시민들이 경찰 병력과 대치하고 있었다. 의사당 입구에는 헬리콥터를 이용해 의사당 부지 안으로 진입한 완전무장 군인들 다수가 의사당입구로 몰려들어 돌입을 시도하고 있었다. 이를 비무장의 국회 관계자들이 막으려고, 맨손으로 맞서 싸우고 있는 모습이 보였다. 다행히도 군이 본회의장을 장악하기 전에 의장이 의사봉을 두드려 표결을 마칠 수 있었다.

그 결과, 재석 여야 의원 190명이 전원일치로 비상계엄령을 거부했다. 각 정당의 대표들은 잇따라 기자회견을 열어 국민에게 호소했다. 국회의 결의에 따라 윤 대통령은 6시간 후 비상계엄령을 해제했고, 군도 국회에서 철수했다. 군인들이 국회의사당을 떠나며 몇 번이고 고개를 숙여 사죄

하는 모습도 방송되었다.

이 심야에 벌어진 긴급사태를, 이른 새벽까지 대한민국 전역의 많은 사람들이 TV실황중계를 통해 지켜보았을 것이다. 이후 한국이 어떻게 나아갈 것인지는 어느 정도 예상할 수 있었다. 국회의사당을 둘러싸고 공방을 벌이는 모습은 눈물 없이는 볼 수 없는 장면이었다, 평생 잊을 수 없을 것이라 생각한다.

문제는 일본의 언론이다.

일본의 TV방송국은 한국 국회 현장에서 벌어진 긴급 사태를 생중계하지 않았다. 따라서 일본 시민들이 서울에서 어떤 일이 있었는지 그 실재를 잘 알 수 없었다. 다음 날 아침 일본의 주요 신문들은 일제히 이번 사태를 크게 보도한 것은 당연한 일이었다. 그러나 문제는 그들의 주된 관심이 ‘친일’ 성향의 윤 대통령이 내란에 실패하여 실각할지도 모르는 상황을 우려하며 ‘반일 정권’이 한국에서 탄생하는 것이 아닐지 하는 점에 있었다는 사실이다.

물론, 나 자신도 예정되어 있던 중요한 미팅을 할 수 있을지, 귀국 항공편을 예정대로 탈 수 있을지 등 이기적인 걱정을 하기도 했다. 그렇기 때문에 일본 언론이 일본의 ‘국익’을 걱정하는 것도 이해는 할 수 있다. 그러나 그 보도의 가치 판단 기준이 ‘반일’이냐 아니냐에 있어도 괜찮은 것일까? 이웃 나라의 민주주의와 자유, 인권의 향방과 시민들의 운명을 염려하는 것이 우선적인 관심사가 되어야 하는 것이 아니었을까? 한국의 TV 생중계를 계속 지켜보았던 나는 일본 언론의 보도 가치 기준에 대해 강한 위화감을 느끼지 않을 수 없었다.

사실, 문제의 본질이 여기에 있는 것이 아닐까?

다시금 돌이켜보면, 대일본제국이 대한제국 식민지 지배의 길로 들어섰을 때부터 줄곧 같은 일이 반복되어 온 것은 아닐까? 일본군 ‘위안부’ 문제가 일본 사회에서 사회문제로 떠올랐을 때도 같은 일이 벌어지지 않았던가? 정말로 중요한 진상은 보도되지 않은 채, ‘반일’인지 여부만이 일본의 대중매체의 주요 관심사로 계속 남아 있었던 것은 아니었을까? 그렇기 때문에 대일본제국에 의한 식민지 지배가 불법이었다는 점과 그와 관련된 모든 사실관계가 일본 대중매체에 의해 조사되거나 보도되어 오지 않았던 것은 아닐까? 대일본제국의 군인이 조선·한국 여성에게 저지른 가해 행위의 진상 역시 ‘반일’이라는 틀로 규정되어, 제대로 보도되지 않았음이 분명하다.

나는 윤 전 대통령이 비상계엄령으로 극심한 혼란을 초래했던 바로 그 국회의 현장에서, 2024년 12월 군인들의 국회 난입 사건의 생생한 기억을 떠올리며, 그로부터 119년 전인 대한제국 시대 1905년 11월 17일, 이토 히로부미 공작이 이끄는 대일본제국군이 대한제국 왕궁에 무력 진입한 사건이 국제법상 어떤 평가를 받고 있는지에 관한 국제적 인식을 주제로 강연하였다. 흥미로운 점은, 이 강연이 1993년 일본 국회에서의 논의를 중심으로 다루었다는 것이다.

나는 한일기본조약 제2조가 “이미 무효”라고 한 한·일 간의 구 조약들이 원시적 무효였는가, 아니면 당시에는 유효했던 것인가 하는 법적 효력의 인식 문제에 초점을 맞추어 보고했다.

## 2. 1992년 당시 나의 인식에 대하여

또 하나의 문제점에 대해 생각해 보고자 한다.

나는 일본의 대학 법학부를 졸업(1970년)하고 사법시험에 합격한 일본의 변호사이다. 즉, 나는 일본의 ‘법률가’ 중 한 사람인 것이다. 그러나 1992년까지는 ‘일본은 병합조약에 따라 한국을 합법적으로 식민지로 삼았다’라는 생각에 아무런 의심도 품지 않았다. 문제는 충분한 연구도 하지 않은 채 정부와 언론이 만들어낸 ‘상식’을 믿고 있던 법률가가 나 한 사람만은 아니었다는 점이다. 거의 대부분의 일본 법률가들이 같은 ‘상식’을 공유하고 있었을 것이다. 현재도 그 상황은 크게 달라지지 않았다고 보인다.

나는 지금 깊이 반성하고 있다.

당시의 이러한 생각은 일본 정부의 정책(허위의 유포), 교육에 의한 고정관념의 주입, 대중언론의 역량 부족, 그리고 법률가들의 연구 부족이 결합되어 만들어진 일본 사회의 구조적 ‘상식’이었다고 생각된다. 나의 당시 인식은 이러한 의미에서의 ‘상식’에 물들어 있었음에도 불구하고, 법률가였던 나는 그 점을 전혀 인지하지 못하고 있었다.

그렇다면 나의 역사인식은 왜 전환되게 되었을까? 그것에는 다음과 같은 이유가 있었다.

객원연구원으로 런던대학교에서 연구 중이던 나는, 평소 존경하던 모토오카 쇼지(本岡昭次) 참의원의 일본군 ‘위안부’ 문제에 관한 국회 활동에 자극을 받아, 1992년 2월 일본군 ‘위안부’ 문제를 ‘성노예’였다고 규정하여

유엔 인권위원회(현 유엔 인권이사회)에 제기하였다. 그런데 놀랄 만큼 큰 반향이 일었고, 일본 정부와의 사이에 대논쟁이 시작되었다. 쟁점은 일본군이 한국의 여성을 일본군 ‘위안부’로 동원한 행위가 국제법상 불법이었는가 하는 점이었다. 일본군 ‘위안부’의 존재 자체는 이미 알려져 있었지만, 본격적인 역사학적 연구는 막 시작된 참이었고, 국제법학적 연구는 전혀 이루어지지 않은 상황이었다.

지나치게 어려운 논쟁에 부딪혀 난감해진 나는, 런던대학교(LSE 대학원)에서 지도교수였던 로잘린 히긴스 교수(이후 국제사법재판소 재판장)에게 상담을 하게 되었다. 그 결과, 구체적인 법적 의견 대신에 “아주 흥미로운 문제에 부딪혀서 잘됐네요. 도서관에 가보세요!”라는 훌륭한 조언을 듣게 되었다. 사실 부끄럽게도, 그러한 가장 기본적인 연구조차 하지 않았던 것이다. 그 후 나는 런던대학교 도서관에 자주 다니며, 서고의 먼지 냄새조차 좋아질 정도로 국제법과 역사 연구에 몰두하게 되었다.

### 3. 연구의 성과: 놀라움의 연속

1992년 가을, 런던대학교(IALS 고등법학원) 도서관에서의 일이었다. 나는 1963년 유엔 국제법위원회(ILC)가 총회에 제출한 보고서(험프리 월독 경이 조약법협약 초안을 마련하기 위해 수행한 연구 성과)<sup>1</sup>를 발견하고 놀라움을 금치 못했다.

1935년의 하버드 초안을 인용하여, 1905년의 보호조약은 일본이 대한

---

<sup>1</sup> UN Doc. \*Yearbook of the International Law Commission\* 1963, Vol. II, \*Documents of the Fifteenth Session Including the Report of the Commission to the General Assembly\*, p.197.

제국 정부 대표자에 대한 강제·협박으로 체결되었기 때문에 절대적으로 무효라는 내용이 적혀 있었다! 이 보고서는 1963년 유엔 총회에 제출되어 채택되었다.<sup>2</sup> 즉, 1905년 보호조약이 절대적으로 무효라는 사실, 이미 국제연맹 시절인 1935년 이후 국제사회는 인식하고 있었던 것이다.

1905년 보호조약은 1910년 병합조약의 기반이었기 때문에, 보호조약이 무너지면 병합의 합법성도 무너지게 된다. ‘합법적 병합’이라는 ‘신화’를 뒤집는 이 중요한 보고서의 존재는 일본 내에서 연구되거나 보도되지 않았고, 전혀 알려지지 않았다. 그래서 나는 “이 사실을 일본 사회에 신속히 알려야 한다”고 생각하고 일본어 논문 원고를 작성했다. 이 원고를 런던에서 모토오카 의원에게 팩스로 보내 의견을 물었다. 그런데 돌아온 조언은 “이것을 실명으로 출판하면 살해당할지도 모릅니다!”라는 경고였다. 이에 또 한 번 놀랐다.

이 정보를 출판하는 것은 일본에서는 금기(타부)를 건드리는 행위로, 어디에서 어떤 공격을 받게 될지조차 가늠할 수 없는 위험한 일이었다. 따라서 위험을 피하면서도 1963년 ILC 보고서의 내용을 널리 알릴 방법이 필요했다. 그래서 1993년 유엔 인권위원회에서 유엔 NGO가 문서(영문)를 제출하는 방식으로 하여 알리기로 했다. 당시 유엔 NGO인 국제우호회(IFOR)의 제네바 대표 르네 와들로(Rene Wadlow) 씨에게 협력을 요청하여, 그에게 유엔에 제출해 줄 것을 부탁했다. 나의 이름은 IFOR 문서<sup>3</sup>에 기재되지 않았기 때문에, 위험을 피할 수 있었다. 다행히 『마이니치신

2 1963년 총회결의 1902 (XVIII). 상세한 설명은, 토즈카 에츠로, “역사인식과 한일의 ‘화해’를 향한 길(5): 1905년 ‘한국보호조약(?)’의 효력문제와 1963년 유엔총회 결의를 둘러싸고”, 류코쿠법학 제49권 제3호(2017), 755-779. 참조. 이 논문은 후술하는 『역사인식과 한일의 ‘화해’를 향한 길』에도 수록되어 있다.

3 UN Doc. E/CN.4/1993/NGO/36, “Written statement submitted by the International Fellowship of Reconciliation, a non-governmental organization in consultative status (category II).” 나는 이 문서의 집필을 담당하였고, 당시 국제우호회(IFOR) 제네바 수석대표 르네 와들로가 1993년 유엔 인권위원회에 제출하였다.

문』과 『재팬 타임스』가 협력해 주었고, 보도로 이어져<sup>4</sup> 전 세계에 알려지게 되었다.

이 보도를 이유로 들어 모토오카 의원은 “국정질의”를 일본 정부에 통보했다. 그때의 외무성 반응이 또 한 번의 놀라움이었다. 외무성 조약국장 단바 미노루(丹波實)는 “이 질의를 받으면 일본이 어디까지 추락할지 모릅니다. 질의하지 않겠다고 약속할 때까지는 돌아가지 않겠습니다”라며 모토오카 의원 사무소에 눌러앉아 버린 것이다.

이에 대한 모토오카 의원의 반응도 놀라웠다. 모토오카 의원은 외무성의 강한 반응에 당황하였을 것이다. “끝없는 수렁에 빠지는 것은 곤란합니다! 일본은 도대체 어디까지 추락하려는 것입니까?”라며 런던에 있던 나에게 문의를 해왔다. 모토오카 씨는 정부에 비판적인 야당(사회당) 의원으로, 일본군 ‘위안부’나 강제연행 문제와 관련해 국회 질의를 했던 강단 있는 정치가였다. 그럼에도 불구하고, 일본이 감당할 수 없을 만큼의 거액 배상금을 지불하게 될 것이라는 외무성의 협박을 받고 일시적으로 주저했던 것이다.

나는 “사실을 인정하고 사죄해야 한다. 일본군 ‘위안부’ 문제와 강제연행 문제를 해결함으로써 화해할 수 있을 것이다.”라고 답했다. 그 말에 안심한 모토오카 의원은 질의하기로 결심했다.

왜 일본 외무성은 그렇게까지 강하게 반발했을까? 이유는 추측할 수밖에 없지만, 그들이 두려워했던 것은 다음과 같은 사태였다고 생각한다.

---

4 ① 마이니치신문(1993, 2, 13.), 위안부 문제 ‘한일보호조약은 무효’, 스위스 인권단체가 1963년도 유엔위원회 보고서를 발표, 이토 요시아키.

② The Japan Time(1993, 2, 16.), reaties ‘were forced on Korea,’ U.N. intervention urged over ‘comfort women.

1905년 보호조약이 절대적으로 무효라면, 대일본제국이 대한제국을 보호국으로 만든 행위 자체가 불법·무효가 된다. 그 뿐만 아니라, 이 조약에 따라 설치된 통감의 법적 근거도 사라져버린다. 불법·무효인 통감이 체결한 1910년 병합조약 또한 그 기초가 무너져 불법·무효가 되어버린다. 그렇게 되면 “병합조약은 그 당시에는 유효했다”라는 일본 정부의 주장은 잘못이 되고, 대일본제국이 대한제국을 식민지 지배한 국제법상의 법적 근거가 완전히 사라지게 된다. 이것이 일본 외무성으로서는 도저히 받아들일 수 없는 결론이었던 것이다.

결국 모토오카 의원의 국회 질의는 실현되었다. <sup>5</sup> 외무성 조약국장 단바 미노루는 “1963년의 ILC 보고서는 최종적인 것이 아니다”라고 답변하여 그 영향력을 약화시키려 했다. 그러나 1993년 3월 23일, 참의원 예산위원회에서 모토오카 쇼지 의원이 한 이 질문은 미야자와 기이치 총리로부터 결정적으로 중요한 다음의 답변을 이끌어내는 데 성공했다.

“○국무대신(미야자와 기이치) : 오전부터 매우 정밀한 조약 등 여러 자료에 근거한 논의를 경청하였습니다. … 그러나 어느 경우라고 하더라도, 한일 병합 이래 1965년까지의 역사, 혹은 패전에 이르게 된 역사는 결코 우리가 자랑스럽게 여길 수 있는 것이 아닙니다. 이런 일이 다시는 되풀이되지 않도록 하겠다는 것이 국민의 결심이라 생각하며, 또한 우리 정부도 그러한 생각에서 한일 간의 우호와 친선을 위해 노력하고 있습니다. 그와 같은 가운데 이 ‘위안부’ 문제가 제기된 것이므로, 그러한 입장에서 우리로서는 성의를 가지고 이 문제에 대해, 말하자면 과거의

5 당시 모토오카 쇼지 참의원이 1993년 3월 23일 참의원 예산위원회에서 한 질의를 참조. 헤이세이 5(1993)년 3월 23일 참의원 예산위원회 회의록 제7호, 8·13쪽.

잘못을 사죄하고, 그 진심을 어떤 형태로 나타낼 수 있을 것인가 하는 것은 여전히 남겨진 과제이기도 하지만, 사실관계를 왜곡함이 없이 규명하여 명확히 밝히는 것이, 우리의 과거에 대한 반성을 현실적으로 관계자들이 이해하게 되는 가장 중요한 방법이라고 생각하고 있습니다.”

지금 다시 돌이켜보자면, 이 미야자와의 답변은 그로부터 5개월 후, 미야자와 내각의 마지막 각의에서 정리된 ‘위안부 관계 조사결과 발표에 관한 고노 내각관방장관 담화’(1993년 8월 4일)를 예고하는 것이었다. 모토오카 의원의 질문은 정부에 큰 충격을 주었고, 일본군 ‘위안부’ 문제의 진상 규명에 획기적인 진전을 가져왔다. 모토오카 의원의 질문은 “한일 병합 이래 1965년까지의 역사, 혹은 패전에 이르는 역사는 결코 우리가 자랑스럽게 여길 수 있는 것이 아닙니다. 이런 일이 다시는 되풀이되지 않도록 하겠다는 것이 국민의 결심입니다… 우리로서는 성의를 가지고 이 문제(일본군 ‘위안부’ 문제)에 대해 과거의 잘못을 사죄하고…”라는 미야자와 총리의 역사 인식과 사죄의 입장을 이끌어내었으며, 일본 정부 자체가 일본군 ‘위안부’ 문제의 진상 규명으로 나아가는 데 있어 큰 전진이 된 한 걸음을 내딛는 계기가 되었다는 점을 기억해 두어야 할 것이다.

이 사례에서 배울 수 있는 것은, 정부 수뇌부의 역사 인식이 진전하면, 이것이 일본군 ‘위안부’ 문제 등 역사 문제 해결의 길을 여는 결정적인 열쇠가 된다는 점이다.

#### 4. 일본군 ‘위안부’ 문제의 해결을 어떻게 열어갈 것인가

앞서 언급한 국회에서 있었던 국제회의 다음 날인 2025년 6월 20일,

대구에서 열린 국제회의(제4회 일본군 ‘위안부’ 문제 해결을 위한 국제세미나)에 초청되어 「아시아 인권재판소는 가능한가?」라는 제목으로 강연을 했다.

이 회의에는 이용수 할머니가 직접 참석하여 일본군 ‘위안부’ 문제의 해결을 호소했다. 할머니 지원단체 대표인 김현정 씨는, 와다 하루키 도쿄대 명예교수(기조강연: 「대구에서 일본군 ‘위안부’ 문제와 식민지 지배의 사죄를 생각하다」)에게 “일본은 왜 유엔의 권고에 따른 해결을 실현하지 못했는가?”라는 본질적인 질문을 제기했다. 아시아여성기금 정책의 주도적 추진자 중 한 명이었던 와다 명예교수는 충분한 답변을 내놓지 못했다.

나는 일본 정부·외무성에 의한 위 정보 은폐 사건을 들어, ‘모토오카 법안’이라 불린 전시 성적 피해자 문제 해결 촉진법안의 입법이 실패로 끝난 과정을 설명하려고 하였으나, 그 의도가 충분히 전달되지 않았던 것 같아 반성하고 있다. 앞으로 이를 다시 한번 보다 명확히 설명하기 위해 노력하고자 한다.

일본은 실패했지만, 일본군 ‘위안부’ 문제 등의 해결을 위해 한국의 법률가들과 시민운동이 사법부를 설득하는 데 성공하여 다음과 같은 성과가 있었음을 주목할 필요가 있다.

- ① 강제노동 피해자 운동의 경우, 2012년과 2018년에 한국 대법원(식민지 지배를 ‘불법 강점’으로 해석한 헌법적 입장을 바탕으로 가해 기업을 대한 피해자 승소)에서의 성과가 있었다.
- ② 유엔 기구의 권고 및 2000년의 민중법정 판결 등 국제적 지지를 받은 일본군 ‘위안부’ 피해자 운동에서는, 국가면제 이론을 극복하고, 한국의 세 개의 법원이 획기적인 판결을 내림으로써 피해자들이 일

본 정부를 상대로 승소하였다.<sup>6</sup>

그중 특히 주목해야 할 것은 2023년 11월 23일 서울고등법원의 피해자 승소 판결이다. 「법률사무소 아카이브」라는 홈페이지(앞의 주 참고)는 이에 대해 다음과 같이 보고하고 있다.

2023년 11월 23일, 서울고등법원은 1심 판결을 취소하고 일본의 주권면제를 부인하여 원고들의 청구를 인정하였다. 판결은 원고들의 피해 사실과 절대면제주의에서 현재에 이르는 주권면제의 발전사를 세밀히 검토한 후, 주권면제의 관습국제법이 고정적인 것이 아니라 동태적 성격을 지닌 것임을 강조하였다.

또한 “재판지국의 영토 내에서 인신에 대한 사망이나 상해를 초래하는 등의 불법행위”에 대해서는 주권면제를 인정하지 않는 국가 관행이 다수 확인되었으며, 이러한 관행은 주권행위와 사무관리행위를 구분하지 않고 고의적 정치적 암살에까지 폭넓게 적용되고 있다고 지적하면서, 불법행위 예외가 관습국제법으로 확립되었음을 인정하였다. 아울러 “설령 불법행위 예외가 관습국제법이라 하더라도 ‘무력분쟁 수행과정에서의 군대 행위에는 주권면제가 적용된다’는 관습국제법이 존재한다”는 국제사법재판소(ICJ) 판결 논리에 대해서는, 일본군 ‘위안부’ 피해자들이 사망이나 강제에 의해 연행된 장소는 무력분쟁지인 전장이 아니라 한반도 내였으므로, ICJ의 논리를 따른다 해도 그 부분은 일본군 ‘위안부’의 경우에는 해당되지 않으며, 불법행위의 일부가 한국 영토 내에서 수행된 본 사건의 경우 주권면제가 적용되지 않는다고 판단하였다.

한편, 이 판결은 불법행위 예외에 의해 주권면제를 부정한 것이므로,

---

6 법률사무소 아카이브(<https://justice.skr.jp/stateimmunity/etrangete6.html>, 2025. 9. 21. 열람), 변호사 야마모토 세이타의 “주권면제의 벽을 돌파한 일본군 ‘위안부’ 피해자들”이라는 훌륭한 논문이 게재되어 있다.

‘강행규범 위반’이나 ‘최후의 구제수단’ 등 인권 예외에 관한 요건은 별도로 검토하지 않았다.

이처럼 서울중앙지방법원의 1.8 판결(2021년 1월 8일)이 ICJ 판결 논리를 일부 부정하고 인권 중심의 국제법 지향을 강하게 드러낸 진보적 판결이었다면, 서울고등법원 판결은 국제법이 인권 중심으로 발전하고 있음을 인정하면서도 ICJ 판결과의 충돌을 피하고, 한국 영토 내의 불법행위로 피해를 입은 피해자들을 구제하기 위해 필요한 범위 안에서 주권면제를 제한적으로 부정한, 보다 신중하고 견실한 판결이었다.

일본 정부는 이 판결에 대해서도 “국제법 위반”이라고 비난만 했을 뿐, 상고하지 않았고 판결은 확정되었다.

문제는 일본 정부도 기업도 사회도 한국에서의 인권의 진전과 그에 따른 사법적 판단을 받아들이지 못하고 있다는 점이다. 특히 심각한 문제는 일본 정부가 ‘위안부’ 문제 소송이 진행 중인 재판 절차에서 피고로서의 답변조차 하지 않았다는 사실이다. 이는 대한민국이라는 독립국가의 주권 자체를 부정하는 듯한 태도로서, 불법 식민지 지배의 잔재로 평가할 수밖에 없다. 일본 정부는 응소하여 사실관계와 법적 문제에 대해 주장과 입증을 다했어야 했다. 주권면제 이론과 그 예외에 관한 문제는 위에서 언급한 문제점만이 문제가 되는 것이 아니었다. 나는 일본 정부가 주장할 것으로 예상되는 사실관계를 전제로 하더라도, 국가의 주권면제는 배척되어야 한다는 견해를 가지고 있다. 그 이유는 다음의 주석에 기재된 바와 같이 한국 법원에 제출한 본인의 의견서 내용을 통해 명확히 밝힌 바 있다.<sup>7</sup>

7 법원 제출 의견서를 발췌하면 다음과 같다.

제1 문제의 “1. 일본군 ‘위안부’ 피해자의 인권” 항목에서 자세히 언급한 바와 같이, 군을 고객으로 하는 상업

한일 간의 기존 평화적 분쟁해결 제도는 제대로 작동하지 않았다. 그렇다면 ‘아시아 인권재판소’가 존재한다면, 유럽의 경우처럼 인권 관련 분쟁 해결이 가능하지 않겠는가? 그렇게 생각하는 것은 자연스러운 일일 것이다.

실제로 나는 “아시아 인권재판소는 가능한가?”라는 제목의 논문<sup>8</sup>을 발표한 바 있다. 이 논문은 아시아 인권재판소의 설립은 당분간은 어려울 것이라는 결론을 내리고 있지만, 한일 간에 이미 공유하고 있는 분쟁해결의 수단을 활용함으로써, 한일 양국의 인권문제 해결을 위한 새로운 조약을 체결하고 국제재판소를 설치하는 것은 가능할 것이라고 제안하였다. 그러한 제안을 바탕으로, 일본군 ‘위안부’ 문제 등 인권문제의 해결을 위한 길을 개척하기 위해 노력해야 한다고 생각한다.

그리고 거기에 이르기까지 한일 양국의 시민사회가 할 수 있는 것은 무엇인지를 문제제기한 바 있다.

그 상세한 내용에 대해서는 가까운 시일 내에 논문으로 다시 다루고자 한다.

2025년 9월 30일

---

행위에 종사한 성산업 종사자와 군 사이에는,

① 일본 형법상 공모공동정범으로서 형사책임을 지는 관계가 성립하며,

② 일본 민법상으로도 동일하게 성산업이라는 상업행위에 종사한 점에서 공동불법행위의 책임을 저야 하는 관계에 있었다고 볼 수 있다.

군과 성산업 종사자는 공동으로 성산업이라는 상업행위에 종사했으므로, 군의 ‘위안소’ 경영에 대한 관여 행위는 ‘acta jure gestionis’, 즉 상업적 행위로 이해될 수 있다.

따라서 군의 ‘위안소’ 경영에 관련된 행위는 국가주권면제를 요구할 수 있는 ‘acta jure imperii’, 즉 공법적 행위가 아니었다.

**8** 토즈카 에츠로, “역사인식과 한일의 ‘화해’를 향한 길 (제13편)—아시아 인권재판소의 창설은 가능한가?” ([https://opac.ryukoku.ac.jp/iwjs0005opc/bdyview.do?bodyid=TD32149996&elmid=Body&fname=h ou\\_54\\_02\\_007.pdf&loginflg=on&once=true](https://opac.ryukoku.ac.jp/iwjs0005opc/bdyview.do?bodyid=TD32149996&elmid=Body&fname=h ou_54_02_007.pdf&loginflg=on&once=true), 2025. 5. 23. 열람)

## 도츠카에츠로(戸塚悦朗) 변호사

1973년 인권변호사가 되기 위해 변호사자격을 취득하였다. 1973년부터 1982년까지는 스몬(SMON) 약품공해소송의 피해자 대리인 활동을 하였고, 1982년부터 1988년까지는 정신장애인 인권옹호문제를 유엔에 제기하는 데에 앞장섰다. 1992년 당시 유엔 인권위원회에서 일본군 ‘위안부’의 호칭을 “성노예(Sex slave)”라고 사용할 것을 제창하였으며 유엔의 대응을 요청하였고, 일본 정부에는 보상과 사죄를 요구하여 왔다. 2000년 일본 참의원에서 처음으로 발의된 ‘전시 성적 강제 피해자 문제 해결 촉진 법안’의 작성에 참여하였다. 2016. 12. 28. 제기된 일본국상대 손해배상청구소송에서 원고측 의견서를 제출하여 유엔 등 국제사회 그리고 일본국회에서의 입법적 해결 등을 위하여 피해자와 피해자지원단체들이 어떠한 노력을 하였는지 자세히 서술하며 이 소송은 피해자들의 권리구제와 인권회복을 위한 ‘최후수단’으로서 피고 일본국에 대하여 주권면제를 인정하여서는 안된다고 주장한 바 있다.

시론

진중분석

인물탐구

변론기

활동기

판례평석

입법제안

국제연대

현장의 변

특별기고

올해의 열쇳말



## 올해의 열쇳말: 연대

1. 함께 걷는다는 것 - 대만 퀴어퍼레이드 인권기행 답사기 | 박선아

2. “끈” | 최나빈

3. 연대의 조건 | 강슬지



## 올해의 열쇳말 : 연대

〈올해의 열쇳말〉 코너는 편집위원회가 당해 연도를 가르는 이슈 중 하나의 열쇳말(키워드)를 선정하고, 이를 주제로 작성된 다수의 기고를 신는 코너입니다.

민주사회를 위한 변론 제119호 편집위원회가 선정한 올해의 열쇳말은 "연대"입니다.

내란 사태 이후 이어진 갈등과 불신은 쉽게 사그라지지 않고, 일상의 대화와 온라인 공간, 거리의 풍경 속으로 스며들고 있습니다. 최근 사회 곳곳에서는 극우적 주장과 혐오 표현도 눈에 띄게 늘어나고 있습니다. 이에 맞서 민주주의와 인권을 지키려는 다양한 목소리와 활동이 이어지고 있지만, 이러한 흐름을 단순한 찬반의 구도로만 바라보기에는 현실이 너무 복잡합니다.

이럴 때 다시 떠오르는 것이 바로 '연대'입니다. 연대는 거창한 선언이 아니라, 서로 다른 위치에서 살아가는 사람들이 각자의 경험을 나누고, 함께 길을 찾아가는 조용하지만 단단한 과정일지도 모릅니다. 극우 현상에 맞서는 현장의 이야기, 갈등 이후 사회를 살아가는 고민, 그리고 그 속에서 발견한 연대의 가능성을 담은 글들이, 지금의 상황을 이해하고 서로를 이어주는 작은 손길이 되기를 바랍니다.



## 함께 걷는다는 것

- 대만 퀴어퍼레이드 인권기행 답사기

박선아 법무법인 신세계로

## 1. 질척임에서 도망가기

나는 비를 싫어한다. 정확히 말하면, 창문 안쪽에서 보는 비는 좋아한다. 비를 맞다가 옷이 젖는 느낌, 양말이 젖어서 꼬랑내가 나는 느낌, 하루 종일 축축한 채로 머리카락마저 처지는 느낌을 싫어한다. 비가 추적추적 오는 날이면, 과속하는 차로 인해 도로가의 구정물을 뒤집어쓰는 상상을 한다.

2020년, 집에 갇혀있으면서 대만 퀴어영화 <Dear Ex>를 봤다. 영화를 본 이유는 ‘이 영화가 대만 동성혼 합법화에 대한 사회적 논의에 영향을 미쳤다’라는 평에 대한 호기심에서였다. 거의 매일 비가 오는 나라, 노란 전등과 어두운 조명들이 그 영화에 대한 인상이었다. 교수까지 한 주인공의 아빠는 모든 재산인 보험금을 불륜남에게 넘겼다. 죽은 남편의 불륜을 알고 배반감을 느끼는 여자와, 원가족과의 갈등과 사회적 차별 등으로 편할 수 없었던 남자 애인... 당시 나는 꼬여있는 것은 펴고, 물기는 제거하

고 싶었다. 미묘한 감정선들에게서 도피해 보고 싶었다. 그래서 여자랑 결혼하고 남자랑 계속 만난 ‘그놈(작중 망인)’ 욕을 열심히 하다가 내 눈물이 질척일 때쯤 영화를 중도 하차했다.

그런데 2025년 10월 25일부터 27일까지, 하루 걸러 하루 비가 오는 대만에 가게 되었다. 민변 소수자인권위원회 대만 퀴어퍼레이드 인권기행이었다. 4월 말 변호사시험에 합격한 뒤 처음 참석한 민변 모임에서 ‘대만 퀴어퍼레이드’ 소개를 듣고는 홀린 듯 바로 비행기표를 예매해 버렸다. 언젠가 꼭 가보고 싶은 나라였으니까. 학부 시절 기숙사에서 함께 지냈던 대만인 룸메이트, 친하게 지내던 중국 변호사 언니가 들려주던 대만의 정치와 시민단체 이야기. 국회의원이 젊고, 재미있는 여성단체들이 있으며, 레즈비언 청년 정치인이 재선되는 나라. 동성혼이 합법화되어 있고, 차별금지가 사회적으로 당연한 언어로 쓰이는 나라. 더군다나 비슷한 역사(2차 세계대전, 식민지배, 이념갈등)를 가진 아시아 국가라는 점에서 한편으로는 대만은 해방적인 공간으로 이미지화되어 있었다.

## 2. 젖어들어보기

그러나 공항에 도착하자마자 맞닥뜨린 것은, 생각보다 집요한 비였다. 부슬부슬이 아니라, 애매하게 계속 내리는 비. 우산을 쓰자니 손이 불편하고, 우비를 입자니 덥고, 그렇다고 그냥 맞기에는 기분이 썩 좋지 않은 비였다. 여행의 시작부터 마음이 살짝 젖어들었다.

비행기에서 내린 뒤, 일행분들과 숨 가쁘게 대만 성소수자 단체 미팅 장소로 뛰어갔다. 처음 대만반려권익추진연맹(TAPCPR, 이하 반려맹)를 만

났고, 그 다음에는 TECI(Taiwan Equality Campaign)와 미팅을 했다. 대만이 당면한 과제, 지금의 의제들(중국인과 대만인 간의 동성혼, 외국인 2명의 혼인신고가 가능한지)에 대해 소개해 주시던 대화는, 곧 현재의 한계로 향했다. 대만은 한때 ‘동성혼이 보장되지 않는 상태는 위헌’이라는 판단에까지 이르렀지만, 국민투표를 거쳐 결국 민법 개정이 아닌 특별법 제정이라는 방식으로 동성혼이 보장되었다. 그리고 이 때문에 특별법상 보장되지 않는 입양에 대한 권리 등을 확장하는 등 특별법을 개정하며 권리를 넓히기 위한 운동들이 끊임없이 이어지고 있다. 활동가들은 그 과정을 담담하게 이야기했지만, 좌절이 없었다고 말하지는 않았다. 그 이후 운동 진영이 여러 단체로 나뉘어 각기 다른 전략을 택하게 된 배경도 설명해주었다.

함께 간 변호사님들은 “어쩌면 이런 논의가 가능한 것은, 이미 한 단계 더 나아간 상태이기 때문이다”라고 말씀하셨다. 한국에서 성소수자 이슈에 대한 내부의 단단한 연대는, 아직 동성혼과 차별금지법이라는 해결하지 못한 (모두가 동의하는) 큰 산이 있기에 단단한 것일 수 있다는 것이었다. 그 이야기를 들으며 2023년 서울 퀴어퍼레이드를 떠올렸다. 같은 날, 같은 도시에서 서로 다른 광장이 열렸던 기억. 을지로의 퀴어퍼레이드, 합정의 노프라이드, 그리고 서울시청 앞 무지개행동 집회. 오픈리 레즈비언 김규진님의 임신·출산 소식 발표를 둘러싸고 ‘나도 아이를 갖고 싶다’는 동경 섞인 말과, ‘부르주아 중산층 레즈비언 계급’이라는 반감 섞인 말이 동시에 존재했던 그날.

### 3. 비를 맞으며 걷는 법

대만 퀴어퍼레이드 당일에도 비는 내렸다. 해는 거의 들지 않았고, 일행 모두가 우비를 입고 있었다. 지난 2025년 초 여의도 탄핵집회만큼이나 사람들이 많았고, 복장은 정말 다양했다. 트랙 복장을 한 사람들, 강아지가면을 쓴 BDSM 프라이드 참가자들, 외국인들, 반려동물을 동반한 사람들..., “한국에서 왔다”는 우리의 깃발을 보고 박수와 환호를 보내주는 시민들. 네덜란드와 스웨덴 등 여러 유럽 국가에서 온 참가자들도 눈에 띄었다.

문제는 역시 비였다. 우비를 입자니 덥고, 우산을 쓰자니 행진하기 불편했다. 그래서 그냥 비를 맞으면서 행진에 참여했다. 옷은 젖었고, 신발도 축축해졌다. 그런데 이상하게도, 생각보다 괜찮았다. 비를 맞으며 걷는 수백, 수천 명의 사람들 속에서, 축축함은 더 이상 나만의 문제가 아니었다. 함께 행진한 한국 활동가들이 “노래가 없어서 재미없다”며 휴대전화 몇 대로 동시에 음악을 틀어 민중가요와 K-pop을 섞어 떴창한 장면들, 대만의 퀴어에서 한국어로 구호를 외쳐 본 장면들, 도시 전체에 걸려있는 무지개와 응원받는 기분, 너무나 많은 사람들이 참여했기에 한 발 한 발 천천히 이뤄졌던 행진.

그 순간 문득 이런 생각이 들었다. 연대한다는 것은 축축한 것이라고. 물기를 털어내는 것이 아닌, 질척이는 상황에서 비를 함께 맞는 것이라고.

#### 4. 혐오의 연대는...

그러면서도 눈에 밟혔던 점은 대만 퀴어퍼레이드 곳곳에서 있는 “트랜스젠더 배제는 허용되지 않는다”는 피켓을 든 사람들이었다. 그 이유는 대만 퀴어퍼레이드 주최측에 ‘트랜스젠더 배제’를 외친 단체가 참여를 요구했다가 뒤늦게 퀴퍼에서 빠졌던 것이었다. ‘배제는 허용되지 않는다’는 피켓뿐만 아니라, ‘배제한다’는 피켓도 있었다고 일행이 말해주었다. 전날 미팅에서도 TECI 관계자들은 영국의 트랜스젠더 혐오 단체가 대만에서 혐오 활동을 후원하고 있다고 분석했다. 일행들과 한국의 종교 기반 혐오 세력들의 자금도 일정 부분 영향을 미치고 있지 않을까 하는 이야기를 나누었다. 혐오 역시 국경을 넘고, 자금과 조직을 갖추어 국제적으로도, 내부적으로도 단단하게 결속하고 있다는 사실을 실감했다.

연대는 우리의 권리를 보장하기 위한 중요한 전략이지만, 한편으로는 믿음과 신념, 그리고 연대 또한 혐오의 수단이 될 수 있다. 누군가는 지금도 우리와 같은 방식으로, 같은 열정으로, 전혀 다른 방향의 세계를 꿈꾸며 그들의 연대를 다지고 있을지도 모른다.

대학 시절 참여했던 토론대회의 주제가 떠올랐다. “타인의 권리를 부정할 권리가 있는가?”

그때 소수자들로 구성된 우리 팀은 ‘있다’편에서 토론했다. 권리란 언제나 나 사회적 맥락 속에서 형성되는 것이기에, 진보는 기존의 ‘권리’를 더 이상 권리로 인정하지 않으면서 이루어졌다고 주장했었다. 그렇게 주장한 이유는 우아하게 서로의 권리를 모두 인정할 수 없는 사안들을 많이 봐서였을 것이다. 십몇 년의 차별금지법과 인권교육으로 다져진 대만 사회

에 ‘민법상 동성혼은 안 된다’는 프로파간다가 조직적으로 들어왔던 순간, ‘차별금지법은 여성을 위협한다’고 말하는 목소리가 들려오는 사회, 혐오가 세력을 넓혀가고 있는 시대에, 우리에게 더욱 필요한 것은 다시 ‘연대’라는 생각이 들었다. 함께 시간을 보내는 일. 그리고 비를 맞으며 함께 걷는 경험.

나는 여전히 비를 싫어한다. 가능하다면 맞고 싶지 않고, 가능하다면 피하고 싶다. 하지만 대만에서 배운 것이 있다면, 연대는 그런 선택지를 허락하지 않는다는 사실이다. 포기하지 않고 함께하는 것. 어떤 서사에서 누군가를 욕하고 잊어버리려고 하는 대신, 깊이깊이 이해하는 것. 아마 지금 우리는 서로의 무게를 함께 견디며, 서로를 지탱하는 단단한 연대를 기다리고 있는지도 모른다.

올해의 열쇳말 : 연대 2

“끈”

최나빈 민주사회를 위한 변호사모임 회원

## I. 연대란 무엇인가

연대를 주제로 기고를 요청받고 한동안 글을 시작할 수 없었다. 연대의 사전적 의미는 “여럿이 함께 무슨 일을 하거나 함께 책임을 짐, 한 덩어리로 서로 연결되어 있음”이다. 그렇다면 특히 2024년 12월부터 2025년 4월 4일까지는 연대를 뼈저리게 느낀 시간이었다고 할 수 있겠다. 하지만 연대의 의미를 글로 풀어내자니 생각보다 정리가 잘 되지 않았다. 그러다 2024년 12월 22일 일기를 다시 펼쳐보았다.

“12월 21일 광화문에서 집회가 있었다. 독감 때문에 집회를 불참하고 약을 먹고 자다가 새벽에 남태령 부근에서 전봉준 투쟁단이 행진하던 트럭터가 막혔다며 남태령에서 집회가 이어진다는 소식을 봤다. 여전히 쉬어야 하는 컨디션이었다. 그런데 이상하게도 몸을 일으켜야겠다는 생각이 들었다...”

정신을 차려보니 남태령에 와 있었다고 적혀 있었다. 연대를 가장 강렬하게 체감한 날이었다. 어렵게 생각하지 말고, 몸과 마음으로 느꼈던 연대를 관찰자의 시선으로 회고해 보자고 마음먹었다.

## II. 남태령의 기억 : 팽팽하게 묶인 끈

2024년 12월 22일 아침 7시에서 8시 사이 남태령에 도착한 순간의 기억이 아직도 생생하다. 먼저 날카롭고 스산하던 바람이 나를 맞았다. 트랙터와 농민들이 있었고, 다소 지쳐 보이는 사람들이 있었다. 인상적인 장면은, 거리에 주저앉아 지쳐 보이는 사람들이 무대에서 흥겨운 음악만 나오면 몸을 흔들고 구호를 외치던 모습이었다. 시민 발언대에서 자신의 정체성 등을 밝히며 인사를 하면, 그 외침에 환호하며 환대하는 사람들이 있었다. 그렇게 그들은 각자의 삶을 말하고 사회에 바라는 것을 외쳤으며, 서로의 이야기를 들었다. 소리의 울림은 마음의 울림으로 퍼져갔다. 나는 그들을 바라보며, 그들이 긴 밤을 지새우며 결국 서로 연결되었음을 알 수 있었다. 쉽게 끊어질 수 없는 서로를 단단히 묶어 버린 끈이었다.

그렇지만 현실은 녹록지 않았다. 정오가 지나도 이렇다 할 소식이 없었다. 남태령 고개 쪽에서는 경찰이 차량 두 대 중 한 대가 진입하는 것을 거부해 충돌이 발생했다. 인권침해감시단에서 충돌을 저지하려다가 동료 변호사가 넘어지고 안경이 부서지는 피해가 있었다. 끝내 나머지 차량을 들이지 못하고 집회 장소로 내려갔다. 농민들은 자리를 지키고 있는 시민들에게 ‘남아 달라’고도, ‘돌아가라’고도 말하기 힘든 상황이었을 것이다. 이대로 돌아가는 수밖에 없는 것일지 혼자 자조하던 순간이었다. 차벽이

해제됐다. 트랙터가 길을 열고 한남동까지 지나갔다. ‘서로를 묶은 끈으로 트랙터를 끌고 가는구나.’ 그렇게 남태령은 하나의 상징이 되었다.

시간이 흐르고 남태령이 다시 등장했다. 2025년 3월 8일 윤석열의 구속 취소 결정 이후, 헌법재판소가 선고기일을 언제 낼 것인지 분통이 터지는 시점이었다. 2025년 3월 25일 경찰이 새벽부터 트랙터를 불법으로 강제 견인하려 했고 폭력을 행사했다. 사람들은 다시 남태령으로 향했다. 2차 남태령 투쟁이었다. 1차 남태령 대첩에서 볼 수 없었던 극우 세력이 몰려와 혐오 발언과 욕설을 서슴지 않았다. 집회 참여자를 자극해서 분란을 일으키려는 의도가 다분했다.

집회 후미에서는 경찰이 과도하게 펜스를 치고 있다는 시민들의 항의가 있었다. 갑자기 20대 초반으로 보이는 여성 시민과 경찰이 대치하는 상황이 벌어졌다. 그러자 시민들이 몰려와 시민과 경찰을 에워쌌다. 경찰의 폭언, 폭행 등 일말의 부당한 행위도 용납할 수 없다는 마음으로 달려온 것이었다. 결국 경찰은 이날 펜스를 치웠으며, 트랙터도 끌고 갈 수 없었다. ‘서로를 묶은 끈으로 트랙터를 싸매었구나.’

2025년 12월 21일 남태령의 시민들이 다시 모였다. 농민과 응원봉을 든 청년이 만나 남태령을 기념했다. 한 청년은 “남태령 이전까지는 세상에 비관적이었는데, 그날 연대를 체험하면서 ‘뒤로가기’가 잠시 있을지언정 사회가 더 나은 방향으로 바뀔 수 있다는 믿음이 생겼다”라고 말했다.<sup>1</sup> 농

1 오마이뉴스(2025. 12. 21.), “동짓날 밤, ‘동지가 됐다’…다시 모인 ‘남태령 시민들’”, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003192829&CMPT\\_CD=P0010&utm\\_source=naver&utm\\_medium=newssearch&utm\\_campaign=naver\\_news](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003192829&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newssearch&utm_campaign=naver_news), 2026. 1. 5. 열람.

민들은 남태령을 ‘각본 없는 드라마’에 비유하기도, ‘고립된 농민만의 투쟁이 아닌 농민운동이라는 새로운 상을 그리게 됐다’라고도 말했다.<sup>2</sup> 한편 으론 전농이 가지는 운동의 기득권에 대해 반성하고 일상적인 연대를 추구해야 한다는 성찰의 이야기도 있었다.<sup>3</sup>

### Ⅲ. 광장과 음악 사이 : 느슨하게 이어진 끈

12·3 비상계엄 사태로 이어진 탄핵 집회에서 세대를 아우를 수 있었던 연결은 다름 아닌 음악이었다. 1020 세대는 ‘바위처럼’, ‘임을 위한 행진곡’과 같은 민중가요를, 5060 세대는 소녀시대의 ‘다시 만난 세계’, 로제의 ‘아파트’와 같은 케이팝을 외워 광장으로 나왔다. SNS에서는 일명 ‘탄핵 플리’를 신청받았다. 알록달록한 LED 조명의 응원봉을 높이 들고 탄핵을 외치며 폐창을 하는 시민들 사이에서 콘서트나 축제와 같은 분위기의 새로운 집회 문화가 형성됐다.

자신이 좋아하고 소중하게 여기는 것을 지키고 싶은 같은 마음으로 광장에 나온 사람들이 느슨한 연대를 펼쳤다. 나 역시 인권침해감시단으로 활동하면서 좋아하는 캐릭터가 그려진 깃발이나 반려동물 깃발을 보면서 일상을 지키고 싶은 마음이 강해졌고, 담당하는 배차 차량과 나란히 음악에 맞춰 행진하는 시간에 더욱 기운이 솟았다. 차도를 누비는 해방감을 만끽하면서 행렬을 따랐다.

---

2 위의 기사.

3 한국농정(2026. 1. 1). [신년특집] 남태령 그 이후, 농민운동이 가야할 길은, <https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=69159>, 2026. 1. 5. 열람.

한편, 영화 한 편이 생각났다. 2025년 8월 민변 셋별회원특별위원회가 주관하고, 여성인권위원회와 문화예술스포츠위원회의 초청으로 서울국제여성영화제에서 다큐멘터리 〈핑크처럼 퀴어하게〉를 연대 관람했다. 다큐멘터리 주인공인 LGBT 핑크 밴드 ‘쉬…디암!’은 성소수자의 인권을 부정하는 말레이시아에서 음악을 통해 사회에 목소리를 낸다.

그들의 인생과 음악 활동은 순탄하지 않았다. 그때마다 그들은 비장하거나 엄숙하기보다는 유쾌한 태도를 보였다. 다소 느슨하게 보이는 태도에서 오히려 힘이 느껴졌다. 그들의 음악과 공연, 동료애와 상호 돌봄, 세상에 외치는 목소리에는 지지 않을 용기를 지속할 힘이 있었다. 그렇다면 그들은 끝내 이기겠구나 싶은 마음이 들었다. 그들의 연대를 지켜보며 나는 다시 남태령을, 광장의 음악을 생각했다.

#### IV. 한 페이지가 될 수 있게<sup>4</sup>

그러니까 연대는 곧 “끈”이었다. 느슨하게 연결되다가도 팽팽하게 묶여서 서로를 싸매고 이끄는 끈. 2024년 12월 22일 그날 나를 남태령에 이끈 것도, 그런 연결의 끈이 날 잡아당긴 게 아니었을까?

하지만 투쟁은 아직 끝나지 않은 상황이다. 내란 청산은 진행 중이다. 광장의 주역이었던 2030 여성이 낙태죄 폐지, 비동의 강간죄, 차별금지법 등 성평등을 요구하는 목소리에 정치권은 묵묵부답이다. 여성 · 이주민 ·

<sup>4</sup> 가수 DAY6(데이식스)의 노래 제목으로 탄핵 플레이리스트 중 하나임.

성소수자 등 사회적 약자를 향한 혐오도 여전하다. 여전히 해결되지 않은 현실의 문제들을 보면서 답답하기도 하지만, 낙담보다 더 중요한 것은 느슨했다가도 팽팽히 서로를 당기는 끈의 감각을 기억하는 일이다.

이 글을 쓰면서 작년에 읽었던 책 한 구절이 계속 뇌리에 남았다. 비비언 고닉의 〈미국 공산주의라는 로맨스〉에 나오는 구절이다.

“그들은 사방에서 흘러들어왔듯 사방으로 돌아갔다. 공산당원 시절의 경험을 하나로 뭉뚱그릴 수 없었듯, 공산당원 이후의 경험 역시 결코 하나로 모아지지 않는다. 이들은 다시 온갖 종류의 미국 사람이 되었다.”<sup>5</sup>

우리도 사방에서 흘러들어와 사방으로 돌아갔으며, 다시 온갖 종류의 시민이 되었다. 하지만 우리에게는 아직 끝나지 않은 이야기, 책장을 덮을 수 없는 페이지가 남아있다. 우리는 아직 연결되어 있다.

---

5 비비언 고닉, 미국 공산주의라는 로맨스—사로잡힌 영혼들의 이야기, 오월의봄 (2024).

## 연대의 조건

강술지 공익인권변호사모임 희망을만드는법

2024년 12월 3일 이후 한국 사회에서 ‘연대’라는 말은 매우 실천적이고 긴박한 언어였다. 내란이라는 비상사태에 감응한 수많은 시민은 광장으로 모였다. 빛의 혁명, 응원봉 시위, 남태령 대첩, 키세스 부대 등 여러 이름으로 호명되었다. 처음 사람들은 일상이 깨어진 불안과 공포, 혹은 분노를 안고 거리로 나왔지만, 친위 쿠데타로 뒤흔들린 정치권력의 깨진 틈 사이에서 사람들은 새로운 시공간을 만들어 냈다.

본인의 소수자성을 서슴없이 드러내는 인사말로 시작한 발언들은 왜 여기에 왔는지, 지금 여기에서 느끼는 감정이 무엇인지, 어떤 생각을 하고 있는지, 무엇이 괴롭고 슬픈지, 무엇이 기쁜지, 내가 바라는 세계는 어떤 모습인지로 이어져 나갔다. 모두가 12월 3일로 깨져버린 각자의 일상 조각을 들고나왔지만, 이 세계가 단지 12월 3일 이전으로 회복되는 것에 그쳐서는 안 된다는 것을 알고 있었다. 12월 3일 이전과 이후의 세계는 다를 수밖에 없고 우리의 힘으로 바뀌어야 한다는 것을 힘주어 말했다. 함께 모여 내 옆에 있는 나와 비슷하지만, 다른 존재의 목소리를 듣고 거기에 화

답하는 것. 그것이 우리가 지난 광장에서 경험한 연대였다.

그러나 윤석열의 내란에 반응한 것은 우리만이 아니었다. 광장에는 ‘부정선거’라는 내란범들의 선동에 이끌려 거리로 나온 사람들도 있었다. 서십자각에서 안국역으로 길게 이어진 집회와 청계광장 부근의 집회 사이 여러 겹의 폴리스라인으로 둘러싸인 빈 공간, 그리고 그 사이에서 빨간 깃발을 들고 전세버스를 찾아 헤매는 어르신들의 당혹감이 가득한 표정을 기억한다. 한남동 앞에서 노골적으로 적대감을 드러내던 ‘청년’들의 욕설과 피곤한 얼굴로 이를 말리는 등 마는 등 하는 경찰들의 모습들도 선명하다.

무엇이 이렇게 극명한 대비를 가능하게 할까. 언뜻 비슷해 보이는 두 집단을 피켓 구호가 아닌 다른 것으로 구별할 수 있을까.

광장에서의 연대가 내란으로 깨어진 일상의 틈에서 흘러나온 고통과 불안에서 촉발된 것처럼, 극우의 결집 역시 고통과 불안을 매개로 하는 것 같았다. 세계가 잘못 돌아가고 있다는 감각, 내가 누리던 것이 위협받고 있다는 느낌, 어딘가 모르게 박탈당하고 있다는 분노, 그리고 이 모든 것이 응축된 아주 강력한 적대감. 그들이 표출하는 감정은 너무나 생생해서 도저히 이것이 허상이라고 말하기는 어려워 보였다. 극우 결집의 바탕이 되는 불안과 고통 역시 이 세계에 실재한다.

차이는 그 고통을 어디로 향하게 하느냐에 있다. ‘연대’는 고통의 원인을 함께 탐색하는 방향으로 움직인다. 내 옆에 있는 다른 존재의 고통을 듣고, 그것이 나의 고통과 어떻게 연결되어 있는지를 살피고, 그 원인이

되는 세계를 함께 바꾸어 나가자는 방향으로 나아간다. 왜 우리는 이렇게 불안한가, 왜 민주주의는 이토록 쉽게 위협받는가, 왜 우리의 일상은 이렇게 불안정한가, 이런 질문들을 함께 던지고 그 답을 찾아가는 과정에서 ‘우리’는 점차 확장될 수 있었다. 나와 다른 존재를 배제하는 것이 아니라 그 다름을 포함하면서 더 넓은 세계를 열어 가는 과정이었다.

반면 극우의 결집은 고통의 원인을 특정 집단에 전가하는 방향으로 움직인다. 이주민, 성소수자, 특정 정치 세력, 고통의 원인으로 누군가를 지목하고 배제함으로써 ‘우리’를 안전하게 봉합하려 한다. 거짓 정보와 선동이 작동하는 이유도 여기에 있다. 그것은 고통의 원인을 단순하고 명쾌하게 지목해 주기 때문이다. 복잡한 탐색 없이 다른 존재의 고통을 들을 필요 없이 즉각적으로 비난할 수 있는 대상을 제공해 주기 때문이다. 결국 이것은 고통을 통해 세계를 열 것인가, 닫을 것인가의 문제와 맞닿아 있다.

내란 이전부터 광장은 항상 있었다. 그리고 내란 이후에도 곳곳에서 이어지고 있다. 참사로 가족을 잃은 유가족, 성소수자, 장애인, 이주민, 산재 피해자, 비정규직 노동자들. 이들은 일상을 뒤흔든 불안정성과 폭력을 고발하기 위해 거리로 나와 구호를 외치고, 행진하고, 추모하고, 도로를 막아서고, 굴뚝 위로 올라간다. 그 자리에 함께했던 수많은 연대 시민은 현장에서 마주한 나와 닮은, 그러나 나와는 다른 존재인 이들을 보고 듣고 있다. 지금도 여러 현장에서는 여전히 바뀌지 않은 현실 속에서 투쟁이 이어지고 있다. 내란 이후 우리가 마주한 광장에서의 경험은 특별한 것이었지만, 동시에 이전부터 존재해 온 수많은 광장들과 연결되어 있음을 기억해야 한다. 연대의 경험이 빛바랜 기억으로 남지 않게 하려면 그

광장들을 잇는 것이 필요하다.

고통은 언제나 존재한다. 문제는 그 고통을 어디로 향하게 할 것인가다. 누군가를 배제함으로써 ‘우리’를 봉합할 것인가, 아니면 다른 존재의 고통을 들으며 ‘우리’를 확장해 나갈 것인가. 광장에서 우리가 경험한 것은 후자의 가능성이었다. 그 가능성을 기억하고 함께 현실로 만들어 가는 것, 혐오에 맞서는 것, 여전히 투쟁 중인 현장을 잇는 것, 그리고 그 목소리들이 제도와 법으로 실현되도록 요구하는 것. 그것이 연대의 조건이다.



## 민주사회를 위한 변론

### 119호

발행인 윤복남

편집인 여연심

편집위원 김연정, 박선아, 신재윤, 이영규, 이탁건, 정지민, 조상필, 함승용

발행일 2026. 3. 31.



ISSN 2982-589X 65

### 민주사회를 위한 변호사모임

주소 06649 서울시 서초구 서초대로 46길 74, 2층(서초동, 스탠다드빌딩)

전화 02-522-7284

팩스 02-522-7285

홈페이지 <http://minbyun.or.kr>

이메일 [admin@minbyun.or.kr](mailto:admin@minbyun.or.kr)









MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society

**민주사회를 위한 변호사모임**

주 소 06649 서울시 서초구 서초대로 46길 74, 2층(서초동, 스탠다드빌딩)

전 화 02-522-7284 팩 스 02-522-7285

홈페이지 <http://minbyun.or.kr> E-mail [admin@minbyun.or.kr](mailto:admin@minbyun.or.kr)



9 772982 589002

ISSN 2982-589X

65