



2015 Korea **Human Rights** Report

2015
한국 **인권**
보고서

목차

005	발간사
<hr/>	
007	2015년 한국 인권상황 총괄보고
<hr/>	
035	[제 1 부] 인권분야별 보고
037	■ 2015년 과거사청산 분야 보고
065	■ 2015년 교육·청소년 분야 보고
105	■ 2015년 국제인권 분야 보고
129	■ 2015년 국제통상 분야 보고
139	■ 2015년 노동 분야 보고
140	개별적 근로관계
147	집단적 노사관계
178	국제노동 분야
181	산업재해 분야
190	이주노동 분야
215	■ 2015년 미군문제 분야 보고
245	■ 2015년 민생경제 분야 보고
246	부동산 분야 – 2015년 전월세 현실과 정부 대책의 문제점 및 대안
270	금융분야 – 학자금대출 채무조정과 관련한 법 개정 방안
280	공정경쟁 분야 – 대기업 기술편취의 폐해와 그 대책에 관한 입법방안
294	조세재정 분야 – 정부의 주택 임대소득 과세 정상화 정책에 대한 비판
307	■ 2015년 사법 분야 보고
347	■ 2015년 소수자인권 분야 보고
348	국가인권위원회 2015년 평가
354	2015년 장애인 인권 상황
366	성소수자 인권 분야

-
- 380 [특별] 동성결혼소송의 전개와 사회적 논의
- 391 ■ 2015년 아동인권 분야 보고
- 437 ■ 2015년 언론 분야 보고
- 438 인터넷 표현 자유 억압
- 447 표현의 자유 일반
- 461 표현의 자유 억압하는 통제 체제 - 방송통신심의위원회를 중심으로
- 475 ■ 2015년 여성인권 분야 보고
- 549 ■ 2015년 통일 분야 보고
- 561 ■ 2015년 환경 분야 보고
- 635 ■ 2015년 선거제도 및 정치개혁 분야 보고
-
- 647 [제 2 부] 2015년 디딤돌, 걸림돌 판결 선정
-
- 681 [제 3 부] 집중조명 1 - 박근혜 정권의 노동개혁 비판과 대안
- 684 ■ 저성과자 일반해고 도입
- 703 ■ 사용자가 임의로 할 수 있는 취업규칙 변경
- 716 ■ 장시간 근로를 늘리고 통상임금 줄이는 근로기준법 개정안
- 724 ■ 새누리당의 비정규직 관련 개정안에 대한 평가: 기간제와 파견노동의 전면화
-
- 741 [제 3 부] 집중조명 2 - 청년이 직면하고 있는 인권현안
- 744 ■ [발제] '행복주택'으로 본 한국 사회 청년 주거 문제 현실과 과제
- 758 ■ [발제] 현장에서 바라본 청년부채
- 766 ■ [발제] 등록금 문제 등 청년채무문제
- 773 ■ [토론] 청년문제 어떻게 극복할 것인가
- 779 ■ [토론] '이행하는 청년'을 위한 삶의 안전망
- 785 ■ [토론] 청년을 위한 새로운 사회안전망이 필요한 이유
-

발간사

박근혜 정부 3년차인 올해의 인권 상황은 전 분야에 걸쳐 악화일로를 걷고 있고, 이로 인해 민주주의가 위협받고 있습니다.

민주주의 국가에서 가장 근간이 되는 자유인 표현의 자유가 극심하게 탄압받고 있습니다. 대통령을 비판하였다는 이유로 명예훼손죄로 수사 및 재판을 받는 일이 비일비재합니다. 헌법상 보장되는 집회 및 시위의 자유를 보장하기는커녕, 집회가 시작되기 전부터 차벽을 설치하여 불통의 모습을 보이는가 하면, 시위대를 향하여 최루액을 섞은 물대포를 발사하고, 급기야 농민 한 분이 직사 물대포를 맞고 사경을 헤매고 있습니다. 그럼에도 정부는 사과는커녕 집회의 자유를 더욱 탄압하기 위해 복면금지법을 제정하겠다고 하고 있습니다.

또한 전세대란, 청년실업, 비정규직 차별, 가계부채 폭증, 영세상인의 폐업 증가 등으로 인해 일반 대중들의 삶은 날로 저하되고만 있습니다. 또한 부당해고에 맞서 장기 농성, 고공 농성을 하는 사업장이 셀 수 없이 많습니다. 이 모든 것이 박근혜 정부의 실정으로 인한 것임에도 불구하고, 정부는 자신들의 잘못된 눈감은 채, ‘일자리 늘리기’란 허울 좋은 명목 아래 ‘4대 노동악법’ 개악을 밀어붙이고 있습니다. 이런 시도는 자유로운 해고를 통한 해고자 양산, 비정규직 근로자 양산, 대기업 사내하청의 합법화 등 근로자의 지위를 더욱 열악하게 하고, 재벌 등 사용자들의 이익만을 극대화하려는 것으로 반드시 저지되어야만 합니다.

한편 이러한 정부의 인권 탄압을 견제하여야 할 사법부의 모습은 어떠합니까? 대법원은 보수화, 획일화된 판결을 양산하면서 인권보장과는 거리가 먼 판결을 쏟아내고 있습니다. 일례로 긴급조치 피해자의 손해배상청구 소송에서 대통령의 긴급조치 발동행위는 고도의 정치행위로서 손해배상 청구 대상이 아니라는 판결을 하여 유신정권에 대한 면죄부를 주었습니다. 또한 KTX 여승무원들은 철도공사의 근로자가 아니라고 하였고, 전교조에 대한 범외노조통보처분 효력정지 결정을 파기하는 등 사용자 편향의 모습을 보이고 있습니다.

한국의 인권상황의 악화에 대한 우려는 비단 국내적인 것이 아닙니다. 유엔 자유권

규약위원회는 한국 인권 상황에 대한 최종견해에서 표현의 자유가 제한 받고 있는 점에 대한 우려와 함께 국가보안법 제7조 폐지 권고를 하는 등 인권 전반에 걸쳐 무려 25개 항목의 우려와 권고를 하였습니다.

한국 내 인권상황에 대한 국내외적 우려에도 불구하고, 박근혜 정부는 일반 시민들의 인권 향상이나 삶의 질을 개선하려는 의지는 전혀 없어 보입니다. 민주주의 원칙에도 어긋나는 역사교과서 국정화를 추진하고 있고, 인권을 탄압하는데 악용될 것이 명백한 테러방지법 제정을 기도하고 있습니다. 새해를 앞둔 이 시점에 정권의 이러한 퇴행적인 행태를 지켜보면서, 2016년 새해의 인권과 민주주의에 대하여 희망보다는 절망, 기대보다는 우려가 팽배한 것이 사실입니다.

하지만 우리에게서 시민들이 독재정권의 인권 탄압에 당당히 맞서서 인권을 쟁취한 자랑스러운 역사가 있습니다. 2016년 새해, 인권과 민주주의를 가로막는 차벽을 철 폐하는데, 우리 모두의 힘과 지혜를 모아 함께 나아가기를 기대합니다.

마지막으로 인권보고서 집필자 및 감수자, 디딤돌 및 걸림돌 판결 선정위원들 그리고 인권보고대회 준비위 등 책자 발간에 수고하신 모든 분들께 감사를 표합니다.

2015년 12월 7일
민주사회를 위한 변호사모임
회장 한택근

2015년 한국 인권상황 총괄보고

대한민국 국민이 신음하고 있다. 60대 농민이 경찰 물대포에 맞아 의식불명사태에 빠져있고 국정 역사 교과서를 향한 문지마 집필행진은 계속되고 있다. 박근혜 대통령은 집회시위에 나선 사람들을 이슬람 수니파 무장단체 IS에 비유하고, 이를 추종하는 국회의원들은 복면금지법을 입법하려고 나서는 등 불통을 넘어 대한민국 국민을 적으로 삼고 일대 전쟁을 선포하고 있다.

대법원은 위헌적 상고법원을 도입하기 위한 온갖 ‘노력’을 다하고 있는 한편, 긴급조치 대법원 판결, KTX여승무원 판결, 전교조 교원지위 효력정지가처분 등을 통해 국민보다는 과거 유신·긴급조치 권력을 비호하고, 노동자보다는 사용자의 이익에 충실하며, 교사와 학생의 기본권보다는 정부권력에 의한 기본권 침해를 용인하였다.

대한민국 주권자인 국민이 기댈 언덕은 어디인가. 세월호 참사로 꽃다운 학생들의 영혼이 아직도 대한민국 구천을 떠돌고, 노동자들은 쉼 없이 하늘을 향해 굴뚝으로, 전광판으로 오르고 또 오르고 있다. 청년들은 비정규직으로 내몰리고 아버지는 턱없이 오르는 전월세에 망연자실하다. 대한민국에 희망은 과연 있는가.

민주사회를 위한 변호사모임은 세계인권선언의 날을 맞아, 그 절망과 분노를 넘어 민주사회를 향한 간절함을 ‘2015년 인권보고서’에 새기면서, 2016년 민주사회를 위하여 더욱 힘차게 나아갈 것을 다짐한다.

1. 2015년 과거사청산 분야

2015년 과거사 관련 인권보고의 주제는 ① 일제 강점기 하 피해자 문제, ② 긴급조치 피해 문제, ③ 형제복지원 사건, 3가지이다. 사실 2014년 과거사청산분야 인권보고 주제와 동일하거나 유사한 주제이다. 즉, 여전히 해결되지 않고 있다는 것이다.

일제 피해자 문제는 2012.5.23. 대법원이 일제 강점기하에 이뤄진 일본 전범기업의 강제징용자 피해에 대한 사건에서 ‘한일청구권협정으로 개인 청구권까지 소멸되었다

고 보기 어렵다'며 인용결정한 이래 미쓰비시 등에 대한 강제징용 피해자들의 하급심 소송이 이어지고 있으나, 실질적인 배상이 이뤄지지 않고 있다. 또한 아베 정권의 우경화 흐름 속에서 일제 식민지 정책 등과 관련하여 문제를 전체적으로 검토할 필요가 제기되고 있다.

대법원은 2015.3.26. 긴급조치 9호가 사후적으로 법원에서 위헌, 무효로 선언되었다고 하더라도 '유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가행위'로 '대통령의 권력행사는 민사상 불법행위가 아니다'라고 판결하여, 스스로 대법원 전원합의체 및 헌법재판소 결정에도 불구하고 과거 유신헌법조치정권에 면죄부를 부여하였다. 이에 민변은 헌법재판소에 재판헌법소원을 금지하고 있는 헌법재판소법 제68조제1항 및 청구인의 국가배상 청구를 기각한 대법원 판결을 대상으로 헌법소원을 제기한 상태이다.

형제복지원 인권침해사건은 2014년 인권보고서에도 언급했듯이 국가기관에 의해 무연고 장애인, 고아, 부랑인을 형제복지원에 강제 격리 수용하고 폭행, 협박, 감금, 강제노역 등에 처한 인권유린사건이다. 문제해결을 위해 진선미 의원은 2014.7.15.자로 '내무부훈령에 의한 형제복지원 강제수용 등 피해사건 진상 및 국가책임 규명 등에 관한 법률'을 발의하였고, 해당 법률은 현재 국회 안전행정위원회 법안심사소위까지 상정되어 있으나 입법 전망은 불투명한 상태이다. 형제복지원 진상규명 대책위원회는 2015.11.24. 현재 210일째 1인 시위를 진행하고 각종 기자회견 및 철야 농성을 이어가고 있다.

2. 2015년 교육·청소년 분야

2015년 학생·청소년의 인권상황은 각 시·도에서 학생인권조례가 제정·시행된 지 시간이 꽤 흘렀으나 아직도 학생들의 학생인권의 인지 정도는 낮은 편이고, 학교 현장에서의 학생인권문제도 계속 발생하고 있다. 인성교육진흥법 및 그 시행령·규칙이 제정·시행되었는데, 학생도 인격권·자기결정권을 가지는바 학생에 대하여 가치를 '결정'하는 것이 아니라 '주입'하고 '육성'해야 할 대상으로 선정한 것은 기본권주체로서 심각한 제한이며 학생의 양심 형성 및 결정의 자유, 부모의 자녀교육권, 교육의 정치적 중립성 침해의 우려가 있다.

사립학교의 경우, 충암중고교에서는 급식비리가 적발되었으며, 수원대와 청주대의 경우도 재단과 교수, 학생의 대치가 계속되고 있다. 상지대는 구재단의 복귀로 총장으로 선임되었던 김문기에 대하여 교육부의 감사 및 권고로 김문기를 해임하였으나 김문기는 여전히 이사회를 자신의 심복으로 구성하여 학교를 운영하고 있으며, 교수에 대한 파면, 학생들에 대한 무기정학처분 등 학내구성원에 대한 탄압이 계속되고 있다. 한편 대법원은 잘못된 정이사선임에 대하여 학내구성원인 학생과 교수가 소송을 제기할 자격이 있다고 선고한바 있어, 그나마 사립학교의 비리 및 전횡을 견제할 수 있는 법리상 진전이 있었다.

2014년 교육부가 서울시교육감의 자율형사립고등학교 6개교에 대한 지정취소처분을 직권취소한 처분에 관한 취소소송은 대법원에서 심리가 계속중이며, 하나교의 경우 입학성적 조작과문이 있었다.

반값등록금 운동의 일환으로 2010년 국립대학교 재학생 5,000여명으로 시작했던 국립대학교 기성회비 반환청구소송이 하급심에서는 계속 인용되었음에도, 5년 만에 대법원 전원합의체에서 파기판결을 받음으로써 사법부의 퇴행으로 기억된다.

박근혜 대통령은 자신의 공약이었던 ‘누리예산’을 지방교육청의 부담으로 돌려 무상보육예산에 대하여 중앙정부와 지방자치단체 간 예산갈등이 있었으며, 경상남도의 경우 홍준표 도지사가 무상급식예산지원을 중단하는 초유의 사태가 있었다.

2015.10.12. 교육부는 역사교과서 국정화 확정고시를 행정예고하였고 사학자, 역사교사, 학생 등 당사자의 국정화거부의사가 압도적이었음에도 불구하고 행정예고기간 경과일 바로 다음날 역사교과서 국정화 확정고시를 발표하였다. 역사교과서 국정화 고시는 국민의 교육받을 권리, 교육제도법정주의, 교육의 자주성, 정치적 중립성이라는 헌법원칙 뿐 아니라 유엔 등 국제사회의 원칙에도 어긋나며, 이에 헌법소원과 행정소송이 제기될 예정이다.

인권 문제의 핵심은 다양한 가치에 대한 존중과 배려에 있고, 특히 교육에 있어서는 이는 더할 나위 없이 강조되는 부분이다. 그럼에도 불구하고 현 정부가 추진하는 인성교육진흥법이나 국정교과서 등 정책들은 학생들을 온전한 인격체가 아니라 획일화된 가치를 습득시킬 훈육의 대상으로 보고 있는 것이며, 이는 궁극적으로 국민을 바라보고 있는 정부의 관점을 잘 보여주고 있다.

3. 2015년 국제인권 분야

유엔 인권위원회(Human Rights Committee, 이하 “자유권위원회”)는 2015.10.22.~23. 양일간 대한민국 정부에 대한 네 번째 국가 심의를 진행하였다. 민변을 포함한 국내 83개 시민사회인권단체들은 2014년 하반기부터 공동 작업을 통해서 NGO 약식보고서와 반박보고서를 2015년 1월과 9월에 각각 제출하였다. 또한 심의과정에도 직접 참여하여 한국 시민사회가 평가 진단하는 국내 자유권 현실을 소개하며 자유권위원회의 현실 부합된 최종견해를 요청하는 현장 활동을 진행하였다.

그 결과 자유권 위원회는 2015.11.6. 총 27개 주제영역에 걸쳐 25개의 우려와 권고를 담은 최종견해(Concluding Observation)를 발표하였다. 이는 직전 3차 심의 때의 12개에 비하면 두 배 이상의 우려와 권고를 담고 있는 것으로 그만큼 한국의 인권상황이 직전에 비해 후퇴되었음을 보여주는 지표이다.

이에 일부 언론은 자유권위원회가 한국의 표현의 자유가 위축된 것을 우려했다거나, 정당해산은 최후의 수단성과 비례성의 원칙에 비추어 사용해야 한다는 권고를 헤드라인으로 뽑아 보도하였다. 익명의 정부 관계자는 지난 9년여 간 자유권위원회의 관심이 다양한 인권이슈로 다각화된 결과라며 한국의 자유권이 후퇴되었다고 판단하지 않는다고 밝혔지만, 이는 일부 언론의 축소보도와 정부관계자의 자화자찬에도 불과하다. 여전히 2015년 국제사회에서 바라본 한국의 인권상황은 한겨울 추위만큼이나 냉혹하고 차갑기만 하다. 한국 정부는 최종견해를 성실히 이행하기 위한 최선의 노력과 시민사회와의 적극적인 협력체계를 구축해야 할 것이다.

4. 2015년 국제통상 분야

2015년 국제통상분야에서 가장 두드러진 사건은 론스타와 대한민국 정부간 ISDS 중재 건이다. 론스타 투자중재(ISDS) 사건의 청구금액은 미화로 46억 7,950만 달러, 환율 1,100원 기준으로 약 5조 1,475억 원이다. 5조원이 넘는 금액을 청구 받고 376억 원의 예산을 투입하는 상황에서 우리 정부는 사건 관련 어떠한 정보도 국민 앞에 그 진상을 소상히 내놓고 있지 않고 있다.

이에 민변은 국민의 알권리 보장을 위해 론스타가 한국정부에 청구한 금액 및 계산

내역, ISDS 관련 정부의 주요 증인목록과 2차 심리까지의 정부 작성 문서 목록 등에 대해 정보공개청구를 하였으나 정부는 하나같이 정보공개를 거부하였다. 또한 법률전문가 단체로서 ISDS가 열리는 2차 심리장소인 뉴욕과 3차 심리장소인 헤이그에 참관 요청을 하였으나 정부 측은 이 역시 거부하였다. 한 마디로 정부는 국민들의 알권리를 완벽히 배제하고 밀실 행정, 비밀주의를 유지하고 있다. 한국 정부가 질 경우에 5조원이 넘는 금액, 대한민국 모든 가구가 가구당 40만원씩 각출해서 갚아야 할 수도 있는 사건에 대해 한국 정부는 밀실에서 공개를 거부하고 있는 것이다.

5. 2015년 노동 분야 - 개별적 근로관계

가. 노동통계 - 비정규직 규모와 실태

경제활동인구조사 부가조사(2015년 8월)를 분석한 결과 발견된 특징은 다음과 같다.

- ① 비정규직 수는 2014년 8월 852만 명에서 2015년 8월 868만 명으로 증가했고, 비정규직 비율은 45% 수준을 유지. 그러나 사내하청이 정규직으로 잘못 분류되고, 특수고용이 자영업자로 잘못 분류되고 있어, 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것으로 보임.
- ② 정규직 대비 비정규직 임금은 49.9%에서 49.8%로 절반 수준을 유지.
- ③ 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 여자 정규직 임금은 68.7%, 남자 비정규직 임금은 53.7%, 여자 비정규직 임금은 36.3%로 격차가 매우 큼.
- ④ 정규직 노동시간은 42.7시간에서 43.1시간으로 0.4시간 증가. 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동을 하는 노동자는 211만 명(10.9%)에 이룸.
- ⑤ 임금불평등(상위 10%와 하위 10% 임금격차)은 5.00배에서 5.25배로 증가.
- ⑥ 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 96~100%인데, 비정규직은 32~39%로 정채 상태. 이는 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약에 따른 것임.
- ⑦ 근속년수 1년 미만의 단기근속자비정규직은 53.4%에서 54.6%로 1.2%p 증가. 이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심하다는 사실을 보여줌.
- ⑧ 노조 조합원수(조직률)는 2014년 8월 234만 명(12.5%)에서 2015년 8월 238만 명(12.3%)으로 4만 명(-0.2%p)증가.

나. 2015. 9. 13. 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의

2015.9.13. 노사정 대표자들이 저성과자 해고, 취업규칙 불이익 변경 완화 등 핵심 쟁점의 처리 방안에 합의하는 이른바 9·13 노사정합의안 발표하였는데, 그 내용은 저성과자 해고와 취업규칙 개정은 중장기적으로 법·제도 개선 방안을 마련하되, 그 전에는 고용노동부가 가이드라인(행정지침)을 만들고, 기간제 사용기간 연장·파견 확대는 관련 당사자를 참여시켜 공동실태조사, 전문가 의견수렴 등을 집중적으로 진행해 대안을 마련하고, 합의사항은 정기국회 법안 의결 시 반영키로 하는 것이었다. 통상임금 제외 금품은 근로기준법이 아니라 시행령에 예시적으로 열거되고, 정부의 특별연장근로 8시간 요구가 반영돼 주 60시간 노동을 허용하기로 하였으나, 현재 노사정위원회에 참여하지 않은 민주노총, 민변을 비롯한 노동법률 단체뿐 아니라 합의에 참여했던 한국노총까지 합의안에 반대하고 있는 실정이다.

다. 간접 고용 - 불법파견, 위장도급, 사내하청

2014.12.29. 정부가 기간제·파견 노동자의 고용기간을 현재 2년에서 최대 4년으로 늘리고 현재 32개 업종에만 허용된 파견 노동을 55세 이상 노동자와 고소득 전문직 등에게 대폭 확대하겠다는 내용의 '비정규직 종합대책'을 내놓았다. 이후 노사정위원회에서 2015.9.13. 위와 거의 같은 내용의 소위 '노사정대타협'이라는 합의안이 나오고 현재 입법 추진 중이지만 시민·사회단체 등은 '장그래살리기 운동본부' 등을 출범시켜 이를 저지하려고 하고 있다.

대법원은 원심법원과 달리 위탁협약이 단지 도급계약의 형식만 갖춘 것이라거나 철도공사가 원고들을 직접 고용한 것과 같은 묵시적 근로계약관계가 성립할 수 없다면서 KTX여승무원들은 한국철도공사에 소속된 근로자로 인정할 수 없다고 판결하였다. 한편 금호타이어 광주·곡성공장의 사내하청에 대해 법원이 공정에 상관없이 불법파견에 해당한다고 판결한바 있다.

대우조선해양 비정규직 노동자 강병재(52) 의장이 회사가 기존에 한 복직 약속을 지키지 않은 것에 반발, 올해 4월 9일 공장 안 60m 타워크레인에 올랐다가 166일 만에 노사 합의가 이뤄져 크레인에서 내려와 구속되었다가 현재 석방되었다. 2명의 SK 브로드밴드, LG 유플러스 간접고용 비정규직 노동자들이 지난 2월 6일 서울 소공동 서울중앙우체국 옆 20여m 높이의 광고탑 고공농성을 시작하였고 그로부터 80

일 뒤 농성이 종료되었다. 그 외에도 금속노조 기아차지부 화성지회 사내하청분회 노동자들의 국가인권위 건물 옥상 광고탑 고공농성, 쌍용자동차 해직 노동자들의 평택공장 70m 굴뚝농성(2014.12.13.~2015.3.23.), 인도 본사 원정 시위(2015. 10.), 김득중 지부장의 단식 등이 있었다. 방중운 콜트약기 노조 지회장이 정리해고에 항의하여 45일간 단식하였고, 이인근 대전충북지부 콜텍지회장이 방중운 지회장을 대신해 13일 동안 단식농성을 진행하였다.

하이디스의 대주주인 대만의 이잉크사가 올해 1월 이천공장 가동을 전면 중단, 이천 공장 전 직원 377명 중 회사가 임의로 정한 정리해고 제외자 42명과 희망퇴직 신청자를 뺀 79명에게 3월 31일부로 정리해고를 통보한 데 대해 해고자들의 복직투쟁으로 대만 원정투쟁 등을 하였으나, 투쟁 도중 배재형 전 지회장이 목을 매 숨지는 등 비극적인 일도 발생하였다.

6. 2015년 노동 분야 - 집단적 노사관계

가. 민주노총 총파업과 파업권

정부는 2014년 연말부터, 노동시장 이중구조 개선, 청년실업 해결 등을 목표로 이른바 노동시장구조개혁을 추진하였는데, 자칭 개혁이라는 정부의 명명에도 불구하고 그 방향은 노동자의 노동조건 악화로 귀착되었다. 그리고 이를 사회적 합의에 의한 것으로 합리화하기 위하여 정부는 한국노총을 포함한 이른바 노사정 합의를 추진하였고, 몇 차례 거부에도 불구하고 한국노총은 결국 9.15. 합의에 동의하게 되었다.

민주노총은 이른바 노동시장 구조개혁에 대해 4.24., 7.15. 두 차례에 걸쳐 가맹된 전 노동조합 조합원들이 참여하는 총파업을 선언한 바 있고, 2015. 11. 현재 노동법 개악이 구체화된다면 12월에도 다시 총파업을 강행하겠다는 의사를 밝혔다. 이에 대하여 정부는 4월 총파업부터 '불법파업'으로 규정하고 엄정 대응하겠다는 방침이다.

나. 손해배상, 가압류로 인한 노동기본권 침해

2015. 1. 기준 민주노총 사업장에서 진행되고 있는 25~30개 사업장의 손해배상 청구액이 자그마치 125,108,700,325원이다. 노동조합의 조합비 통장, 개별 노동자들

의 통장, 급여 가압류 액만 최소한 179억 원을 넘어서고 있다. 이와 같은 노동조합의 손배·가압류 문제의 심각성을 공감하고 사회적 대응이 필요하다는 점에 뜻을 모아 2014년에 결성된 ‘손배가압류를 잡자! 손에 손을 잡고!〈손잡고〉는 손배가압류 문제를 근본적으로 해결하기 위한 노동조합및노동관계조정법 개정안을 제출하고, 노란봉투 캠페인을 통해 손배가압류의 피해자들을 지원하는 모금과 더불어 연극 ‘노란봉투’, ‘톡톡 콘서트’등 사회적인 인식을 바꿔내는 시민행동을 진행하였다.

한편 소송을 위해 법원에 내는 고액의 인지대도 도마 위에 올랐다. 소송목적의 값에 대한 기준의 변경으로 말미암아 노동자가 내야 하는 인지대와 나중에 혹 소송비용을 물어주어야 하는 비용이 눈덩이처럼 불어나게 되었다. 이는 경제적 약자인 노동자의 재판청구권을 침해하게 되는 결과를 초래한다.

다. 노동현장에서의 신종 부당노동행위

2013.10.14. 심상정 국회의원이 폭로한 ‘2012년 S그룹 노사전략’(2012. 1.) 문건 관련 부당노동행위 사건에서 무려 150여 쪽에 이르는 문건이 공개되었다. 삼성그룹의 부당노동행위의 경과와 향후 전략이 상세히 기록되어 있음에도 불구하고 2015년 1월 서울중앙지검은 문건의 작성 주체와 출처를 명확하게 확인하기 어렵고 문건을 작성한 행위만으로는 범죄에 해당한다고 볼 수 없다는 이유로 ‘혐의없음’ 불기소처분을 하였다. 그러나 서울고등법원은 판결을 통하여 위 문건이 삼성그룹에 의해 작성되었음을 인정하였다.

창조컨설팅 노조파괴사건에 대하여는 검찰 불기소 처분에 대한 재정신청 사건에서 일부 혐의가 인정되었다. 발레오만도지회는 대구고등법원에 재정신청을 한 끝에 조직형태변경에 대한 지배개입의 부당노동행위가 인정되어 공소제기 명령이 이루어졌다. 유성기업도 재정신청이 일부 인용됨에 따라 그 부당노동행위에 대하여 기소명령이 이루어졌다.

한편 사용자의 노조파괴시도가 있었던 충남 아산 갑을오토텍에서는 더욱 교활하고 폭력적인 모습으로 나타났다. 갑을오토텍은 기존 노동조합 안에 경찰, 특전사 출신의 소위 노조파괴용병들을 잠입시켜 그 용병들로 하여금 노조의 내부분열과 폭력유발 등으로 노조의 조직력 약화를 꾀했다. 회사의 위와 같은 노조파괴용병을 이용한 폭력적인 노조파괴시도는「노동조합 및 노동관계 조정법」 제81조 제4호의 노동조합

활동에 대한 지배·개입의 부당노동행위와 폭력행위등처벌에관한법률위반(집단·흥기등상해) 교사 내지 방조의 중대한 범죄에 해당함에도 불구하고 회사는 아직까지 사법기관에 의해 합당한 처벌을 받고 있지 않다.

라. 고용노동부 단체협약 시정지도의 문제점

고용노동부는 이른바 ‘노동시장 구조개혁’ 추진 과정에서 단체협약 중 인사·경영권 제한 규정(인사·경영권에 관한 노조의 동의(합의) 규정) 등에 대하여 위법, 불합리한 단체협약으로 규정하고, 이를 시정, 개정하도록 지속적인 행정지도를 한다는 것이다. 사용자의 인사권 행사에 대하여 단체협약으로 이를 제한하는 것은 이미 현행 노조법이 예정하고 있는 사항이고, 법원도 단체협약의 인사협의(합의)조항에 대한 사례에서 그 유효성을 인정하고 있다. 따라서 노사가 자율적으로 체결한 인사권 행사에 대한 단체협약은 애초에 행정관청의 개입대상이 아니므로, 고용노동부의 시정지도는 노조법을 위반하여 행정권을 남용한 것이라고 할 것이다. 또한 시정지도와 그 추진절차는, 명백한 법령상의 근거도 없이 범위반 사항도 아닌 단체협약에 대하여 지속적인 행정지도 등으로써 강제성을 예정하고 있는바, 행정권 발동에 관한 기본적인 절차규정마저 무시한 행정권 발동이라고 할 것이다.

마. 간접고용 노동자들의 투쟁

대법원은 2015.2.26. 불법파견과 관련된 4개의 판결을 내리면서, 새로운 판단징표에 근거하여 현대자동차 아산공장 사내하청 사건(2010다106436 판결), 남해화학 사건(2010다93707 판결)에서 근로자파견관계를 인정하였다. 현대차 아산공장 판결 및 남해화학 판결은 최병승 판결에 이어 사내하청이 불법파견에 해당한다는 가능성이 높다는 점을 확인하였다는 점에서 의의가 크다. 그러나 현대차 아산공장 판결은 대법원 확정판결까지 10년이나 걸렸다는 점에서 ‘지연된 정의는 정의가 아니다’라는 법언의 의미를 되새기게 한다.

대법원은 KTX 여승무원 사건에서 서울고등법원에서 묵시적 근로계약을 인정한 판결에 대해서는 파기환송(대법원 2011다78316 판결)을, 묵시적 근로계약뿐 아니라 근로자 파견까지 부정한 판결에 대해서는 상고 기각(대법원 2012다96922 판결)을 하면서 묵시적 근로관계와 근로자파견관계를 모두 부정하였다. 앞서 살펴본 판결들 이외에도, 현대자동차, 동양시멘트, 대우조선해양 등 전국 각지의 간접고용 노동자들

은 거리에서, 현장에서, 또 고공에서 그 투쟁을 이어가고 있다.

바. 전교조 법외노조통보처분 관련 헌법재판소 결정 및 그 이후 상황

2013.10.24. 고용노동부장관의 전교조에 대한 ‘법상 노조 아님’ 통보 이후, 전교조는 법외노조통보처분의 적법성을 다투며 법정 다툼을 이어왔다. 특히 각 심급마다 법원의 판결 또는 결정에 따라 전교조는 ‘법내노조’와 ‘법외노조’의 지위를 오갔다.

전교조는 지난 해 9. 19. 서울고등법원의 교원노조법 제2조에 대한 위헌법률심판제청 및 법외노조통보처분 효력정지결정으로 ‘법내노조’의 지위를 유지하고 있었다. 올해 5. 28. 헌법재판소는 해고교원의 교원노조 가입을 금지하고 있는 교원노조법 제2조에 대하여 합헌결정을 하였다. 나아가 현재의 합헌결정이 있는 지 일주일도 지나지 않은 6. 3. 대법원은 교원노조법 제2조에 대한 합헌결정을 이유로 지난 해 서울고법이 한 법외노조통보처분 효력정지결정을 파기하고 이를 다시 서울고법으로 환송하였다. 이로써 전교조는 다시 ‘법외노조’가 되었다.

그리고 11. 16. 파기환송된 효력정지사건을 심리한 서울고법 제10행정부는 다시금 법외노조통보처분의 효력을 정지하는 결정을 하였다. 이로써 전교조는 다시 ‘법내노조’가 되었다.

2015년. 해고교원 9명을 이유로 한 6만 조합원의 노조의 법적 지위 박탈, 이에 대한 법정 다툼, 해고교원의 교원노조 가입을 금지하는 교원노조법 제2조에 대한 합헌 결정 등은 여전히 노동후진국으로서의 한국의 현 주소를 말해주고 있다.

7. 2015년 노동 분야 - 국제노동기구(ILO) 기준적용위원회 심의 사안

제104차 ILO 총회에서 기준적용위원회는 한국 정부의 협약 이행에 관해 이주노동자 및 여성에 대한 차별, 정치적 의사표현에 따른 차별 등 묵은 과제들이 여전히 미완으로 남아 있다고 지적했다. 또한 한국정부가 고용 직업상 차별 해소를 위해 취했다고 언급한 정책들의 실질적 효과를 전문가위원회가 분석할 수 있도록 관련 보고를 제출할 것을 주문했다. ILO가 한국의 노동상황을 지속적으로 감사감독하겠다는 의의이다.

ILO는 특히 이주노동자의 사업장 이동에 관한 유연성을 부과하기 위한 제도의 효과에 대해 노사단체와의 협의하고, 이주노동자의 권리보호를 위해 필요하다면 관련 제도를 보완할 것도 주문했다. 이주노동자의 사업장 이동과 노동시간에 관한 권리가 확실히 보장되도록 정기적인 조사와 연례사업보고서 발간도 주문했다.

비정규직, 특히 시간제 및 기간제 여성노동자 차별에 관해서는 ‘공공부문 비정규직 종합대책을 통한 무기계약직 전환’, ‘2014년 파견법 기간제법 개정으로 반복적 또는 고의적 차별에 대한 징벌적 금전배상제도 도입’, ‘적극적 차별시정조치’ 등 정부가 소개한 정책의 효과를 노사단체의 의견을 수렴하여 전문가 위원회에 상세히 보고할 것을 주문했다.

8. 2015년 노동 분야 – 산업재해

우리나라의 산업재해자수는 2003년 이후 지속적으로 감소해온 반면 산재 사망률은 OECD 가입국 중 3위로 매우 높다. 이는 산업재해 은폐에 따른 결과로 추정되는데, 실제로 산재 미보고 적발건수는 2013년 192건에서 2014년 726건으로 3.8배 증가하였다. 산재은폐를 근절할 수 있는 대책 수립이 요구된다.

삼성은 조정위의 삼성전자의 1천억 원 기금 기부 및 공익법인을 통한 보상 등을 골자로 한 조정안을 무시하고 자신들이 기금을 출자하는 독자적인 보상위원회를 구성, 이를 통해 피해자들을 직접 상대하는 개별 보상에 돌입하였다. 보상은 매우 신속하게 진행되어 2015.10.21. 1차로 퇴직자 30명과 보상 합의를 완료하였으며, 2015.10.29.까지 보상 요청자가 100명을 넘어섰다고 알려졌다. 반올림과 일부 유족들은 삼성이 조속한 시일 내에 조정위의 조정에 성실히 임할 것을 주장하며 이날 이후 서초동 삼성전자 앞에서 24시간 이어말하기 노숙농성을 이어가고 있다.

2015.3.23.부터 2015.4.7.까지 진행된 남영전구 광주공장 형광등제조시설 철거작업에 투입된 철거업체의 하청노동자들이 집단 수은중독현상을 보이는 사건이 발생하였다. 지금까지 산재신청 노동자는 4명이며, 임시건강진단 실시 이후 재해 노동자는 더욱 늘어날 것으로 보인다.

2015.7.29. LG생활건강의 하청업체로 화장품을 생산하는 청주의 에버코스 공장에서

30대 노동자 이 모씨가 지게차에 깔려 5분간 끌려가는 사고를 당한 뒤 사망하는 사고가 발생하였다. 이후 고용노동부 특별감사에서 에버코스가 2012. 7.부터 2015. 8. 까지 모두 29건의 산업재해가 발생했으면서도 단 한건도 신고하지 않은 사실이 적발되고, 현재 에버코스의 대표 전 모씨는 2015.9.30. 산업안전보건법 위반 혐의로 구속된 상태이다.

2015.8.29.에는 서울 지하철 2호선 강남역에서 유진메트로컴 소속의 파견 노동자인 조 모 씨가 스크린도어를 정비하던 중 사망하는 사고가 발생하였으나 사고 이후 두 달이 지나도록 서울메트로와 유진메트로컴은 사과문 한 장 내지 않았고, 주무처인 국민안전처 또한 방관하였다. 서울 도심한복판에서, 토요일 저녁시간에 많은 시민들이 지켜보는 가운데 발생한 이 불행한 사고는 세월호 사건 이후로도 여전히 정부 및 기업들이 안전문제를 얼마나 등한시 하고 있는지 그 현주소를 보여주는 것이다.

9. 2015년 노동 분야 - 이주노동

2015년에는 국내에 체류하는 이주민들의 인권과 관련하여 의미 있는 사법부의 판례와 정부를 상대로 한 국제기구들의 차별시정권고 등 많은 이슈가 있었다. 대표적으로 체류자격이 없는 미등록 이주노동자들의 결성한 이주노동조합의 설립신고를 반려한 처분이 위법하다고 최종 확인한 대법원 판결이 있었다.

또한, 이주노동자들의 체류자격 등을 정하는 고용허가제가 도입된 지 12년이 지났지만 여전히 이주노동자들의 노동기본권을 보장하기에는 부족한 부분이 많았고, 결국 유엔인권이사회는 한국 내 이주노동자들의 차별을 시정할 것을 공식적으로 권고하기에 이르렀다. 그러나 법무부에서 올해 초 제출한 출입국관리법 개정안은 출입국 단속을 위해서는 헌법에 보장된 영장주의 원칙을 배제하겠다는 내용을 담고 있어 여전히 이주노동자들에 대한 제도적 차별은 계속되고 있다. 농업이주노동자들의 인권실태가 심각한 상황임을 보여주는 실태조사에 이어 올해는 예술홍행비자(E-6)를 소지한 이주민들의 인권실태가 보고되었는데 매우 심각한 상황으로 이에 대한 개선이 시급하다.

10. 2015년 미군문제 분야

올 초, 메르스로 온 나라가 공포에 빠져 있을 때 오산 미 공군기지에서 ‘탄저균 실험’이 있었고, 그 목적이 무엇인지 불명확하지만 좁은 실험실에서 22명이 노출되어 치료중이라는 사실이 미 국방부 발표를 통해 확인되었다. 미 국방부는 실험에 사용한 ‘탄저균’이 안전하다는 확신을 할 수 없으므로 미군 연구소에서 다른 나라로 이 동시키는 것을 제한했다. 그런데 유독 문제가 된 실험이 진행되었고, 노출이 확인된 한국에 대한 조사결과는 전혀 발표되지 않았다. 한미 양국은 한반도에서 생화학무기를 활용한 프로그램을 중단한다는 의사를 밝히지 않을 뿐 아니라 오히려 최근 11월 한미연례안보협의회의(SCM)에서도 한미 양국은 살아있는 탄저균 배송 사건에 대한 최소한의 재발방지 대책도 세우지 않은 채, 생화학무기 공동 대응 명목으로 생물방어 연습(ABLE Response) 협력을 지속해 갈 것이라는 점만 강조했다.

동북아에 관심을 멀리했던 미국은 다시 아시아 회귀정책(Pivot to Asia)을 표방하며 한미일 삼각동맹을 관철하기 위해 노력하고 있다. 그것이 중국을 겨냥한 것이든 아니, 덕분에 일본은 무장을 금지한 평화헌법을 무력화하였고, 북한에 자위대를 파견할 수도 있다는 등의 동북아 평화를 저어하는 행태를 자행하고 있다.

한미관계에서 발생하는 문제는 여전히 ‘법치’나 규범이 작동하지 않는 영역이 대부분이다. 그러나 한국사회의 평화 이행을 위해서는 ‘힘’ 이외의 것, 국민의 의사나 국민의 안전, 국민의 이익이 당연히 주된 고려대상이 되어야 한다. 무모해보이지만 우리가 사건이 발생할 때마다 이를 법정으로 가져가려고 하는 이유이다. 한국 정부는 미군과 관련한 정보가 매우 사소한 것이라 할지라도 국민들에게 공개하지 않는다. 이에 국민들은 안개 속에서 ‘안보’ 때문이라는 말을 들을 수밖에 없지만, 평화를 위한 노력은 내년에도 계속될 것이다.

11. 2015 민생경제 분야

가. 2015년 전월세 현실과 정부 대책의 문제점 및 대안

전세 가격 상승에 따른 주거비 부담은 지속적으로 증가하고 있으며, 가계수지의 흑자액 모두를 전세자금 목적으로 사용해도 상승하는 전세가격을 부담하기는 어려운

상황이다. 한국소비자단체협의회 2015.9.9.자 보도자료에 따르면, 3년 5개월간의 가계 흑자액은 3,449만원인 반면 동일 기간 서울 아파트 전세 가격은 7,740만 원이 상승하여, 현재 전세 세입자는 치솟는 전세가격을 부담하기 불가능한 상황에 몰려 있다.

한편 우리나라 주거형태는 2006년 전세 54.2%, 월세 45.8%에서 2014년 전세 45%, 월세 55%로, 전세는 감소한 반면 월세가 차지하는 비중이 증가하고 있어 전세에서 월세로 이전되는 형태를 보이고 있다. 전세에서 월세로 가속화됨에 따라 세입자의 부담이 크게 증가하고 있어 세입자 부담이 증가되지 않는 정책적 대안이 필요하다.

이에 대해 정부는 2014.7.24. 이른바 최경환 노믹스를 통해, 사실상 “빛내서 집사라”는 부동산 활성화 정책을 발표하였는데, 현 정부의 주택 정책의 기본 방향은 자가보유율 58%와 부동산 자산 소득 70%에 근거한 국민의 자산 가치 유지와 주택 건설을 통한 경기활성화를 주요 목적으로 하고 있다. 그러나 저출산, 고령화 문제 및 최근 주택 과잉 공급 문제와 맞물려, 2012년보다 더 악화된 하우스푸어 양산 가능성이 매우 높다.

2015.1.13.에 정부는 중산층 주거 안정을 위해 기업형 민간임대주택(이른바 뉴스테이)을 지원하겠다고 발표하였으나, 국토부가 추진하는 뉴스테이는 본래 계획했던 소득 5~6분위 중산층은 거주할 수 없고, 소득 8분위 이상 고소득층의 주거기간의 안정성만 보장할 것으로 예상된다.

나. 학자금대출 채무조정과 관련한 법 개정 방안

한국장학재단에 따르면 학자금 대출은 2010년 3조 7천억 원에서 2014년 10조 7천억 원으로 4년 간 3배(2.8배) 가까이 증가하였고 한편 든든학자금, 일반상환학자금, 정부보증부대출을 6개월 이상 연체하여 신용유 의자가 된 학생 수는 2010년 2만 6,097명(연체액 1,362억 원)에서 2013년 4만 1,691명(연체액 2,595억 원)까지 급증하고 있다.

학자금의 규모가 증가하고 연체율도 증가하는 것은 청년층의 소득이 결핍한 결과이며 이는 일자리 부족, 낮은 최저임금 및 비정규직 노동시장의 불안정과 낮은 급여 수준, 청년수당 등 사회적 소득보전 제도의 부존재 등을 구체적인 이유라고 볼 수

있다. 따라서 청년층이 과도한 채무에서 벗어나 사회에 첫 발을 디딜 수 있도록 학자금 대출에 관하여 이를 적극적으로 채무조정할 수 있도록 법제도를 개선할 필요가 있다.

현재 우리나라 법원은 개인회생절차에서 원칙적으로 5년을 변제기간으로 정하고 있는데, 만 35세 미만 청년층의 경우에는 1년 정도의 단기간을 변제기간으로 하는 개인회생 특례 규정을 마련할 필요가 있다. 또한 취업 후 학자금 대출채권의 경우, 현재는 파산이 되더라도 면책이 되지 않지만 이를 개정하여 파산신청시 졸업한 날로부터 3년이 경과한 채무자의 채권이나 한국장학재단에서 다른 기관으로 양도된 채권에 대해서는 면책의 효력이 미치도록 할 필요가 있다.

다. 대기업 기술편취의 폐해와 그 대책에 관한 입법방안

경제민주화 정책의 일환으로 중소기업의 기술편취를 막기 위한 일련의 법 개정이 있었으나, 국내 거래 실무에서는 계약체결 전 단계에서 대기업 등이 중소기업으로부터 사업제안서 형식 등으로 기술 자료를 제공받은 후 그 중소기업과의 거래를 단절하고서는 위 기술 자료에 약간의 변형을 가하여 마치 자신의 기술인양 유용하는 기술편취 사례가 빈번하게 발생하는 탓에 개정된 제도의 실효성을 거두지 못하고 있는 문제점이 발생하고 있다.

국내법 검토 결과, 계약체결 전 단계에서의 기술편취를 규율하고 있지 아니하여 피해자가 어떻게 구제를 받아야 할지 그 근거법부터 찾기가 어렵고, 소관 행정청도 불분명하여 피해사례를 해결할 수 없는 법적 공백이 있다. 미국과 일본의 경우 민사소송을 통해 해결하고 있으나, 우리나라는 법원이 대기업에 유리한 판결을 하고 있어 사법부에 의한 문제해결을 기대하기 어렵고, 따라서 하도급법 등 입법개정을 통해 문제해결을 시도할 필요가 있다.

라. 정부의 주택 임대소득 과세 정상화 정책에 대한 비판 요약

우리나라에서 가장 큰 지하경제영역은 주택임대소득 분야로서, 소득 양성화를 위한 주택임대사업에 대한 여러 세제혜택은 과하게 부여하였음에도, 주택임대시장에서의 신고율이 지나치게 낮은 상황에 비추어, 소득의 적출은 단순한 인센티브 체계만으로 작동하는 것이 아니라 페널티 체계도 함께 있어야 가능할 것으로 보인다.

정부의 지하경제양성화 정책 중 하나인 주택임대소득 과세 정책은 당초 계획보다 심히 후퇴한 것으로 비판받아야 마땅하다. 최초 계획한 것보다 과도한 필요경비율의 공제, 기본공제의 적용, 분리과세 정책으로 인하여 조세 정책이 가져야 할 기본 원칙을 무너뜨린 것으로 평가된다. 주택임대소득이 가진 자산소득적 성격을 고려한다면, 60%라는 과도한 필요경비율의 적용을 하여서는 안 될 것이나 정부는 주택임대소득이 자산소득이 아닌 사업소득의 문제로 보기 때문에 과도한 경비율을 적용할 수 있는 근거를 마련해 준 꼴이 되었다.

주택임대소득이 가진 기본적인 성격을 자산소득 내지는 주택임대소득으로 명시하고, 이에 대한 과세의 기본원칙을 세우는 것이 중요하고 또한 주택임대소득에 대해서는 금융소득종합과세의 하향과 함께 점차 종합소득과세대상으로 포함시켜 과세의 공정성을 제고하는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

12. 2015년 사법 분야

2015년 한 해에도 민주주의의 기본질서와 법치주의의 근간을 흔드는 많은 사건들이 있었다. 양승태 대법원장을 수장으로 한 대법원은 정부 입맛에 맞는 판결을 선고하였고, 헌법재판소 역시 사회의 다양한 가치들을 담아내지 못하고 보수화된 결정들을 쏟아냈다. 뿐만 아니라, 집회현장에 유인 질서유지선을 만든다는 명목으로 경찰 약 300명을 배치하여 국민의 집회의 자유를 침해하는 대한문 앞 집회 사건이 발생하기도 하였으며, 작년에 이어 올해에도 “민주사회를 위한 변호사모임” 회원들에 대한 보복성 징계개시신청이 이어졌다.

대법원은 대법관의 과중한 업무 부담 등을 이유로 올 한해 매우 의욕적으로 상고법원의 설치를 추진하고 있다. 그러나 상고법원이 설치된다면 사법제도가 사실상 4심제로 운영될 가능성이 크고, 업무 부담이 현실적으로 크게 줄어들지 않으며, 상고법원을 설치하는 것은 하급심을 강화하려고 했던 그동안의 사법 개혁 방향성과도 전혀 맞지 않고, 민주적 정당성을 가진 대법관에게 국민이 재판받을 권리를 침해할 여지가 크기 때문에 선불리 도입하는 것은 타당하지 않다.

올해 이기택 대법관이 임명되면서 다시 한 번 대법관 임명절차에 문제가 있음이 확인되었다. 현재 대법원은 대법원장을 포함하여 대법관 14명 중 12명이 남성, 13명이

고위 법관 출신이며 12명이 서울대학교를 졸업한 사람으로 구성이 되었다. 구체적인 법률분쟁을 최종적으로 판단하여 국민의 권리를 구제하는 대법관의 역할을 고려한다면, 남녀, 출신, 이념 성향이 다양한 대법관들이 많은 논의를 하여 사회의 다양한 가치를 반영할 수 있는 대법원 구성이 이루어져야 함에도, 현재의 대법관 임명 절차 하에서는 정부 및 대법원장의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 문제가 있다.

헌법재판소는 2014년 12월에 사상 초유의 정당해산심판 결정을 하였다. 헌법재판소가 2014. 12.19.에 한 통합진보당 정당해산심판 결정의 구체적 내용, 특히 내란 음모에 대한 구체적 판단은 대법원이 2015.1.22. 선고한 내란 음모죄에 대한 판결의 구체적 내용과 충돌된다는 점에서 헌법재판소의 위 결정이 얼마나 무책임한 결정이었는지를 알 수 있다.

검찰은 올 한해에도 많은 부분에서 공권력을 남용하고 정부의 영향력 하에서 제 역할을 하지 못하였다. 이에 대한변호사협회에서는 검사평가제를 시행한다고 발표하였다. 우리 법은 기소독점주의와 기소편의주의를 채택하고 있어 검사에게 막강한 권한을 부여하고 있으나 검사의 기소에 대한 재량권을 통제할 수 있는 장치 없으므로 검사평가제를 통해서 재량권을 통제할 필요가 있으며, 수사, 재판 과정에서의 힘의 불균형을 견제하고 투명한 직무처리를 통해서 검찰 신뢰를 제고할 필요가 있기 때문에 검사평가제는 마땅히 이루어져야 한다.

한편, 2015년 3월부터 대한민국 대통령의 친인척 및 측근들의 권력형 비리를 척결하기 위해 상시적으로 대통령의 친인척 및 측근들의 비위를 감찰하는 특별감찰관이 취임하였다. 그러나 현재의 특별감찰관 제도만으로는 독립적으로 대통령의 측근을 감찰하는 것이 불가능하며, 수사권과 기소권 역시 주어지지 않았기 때문에 권한 역시 매우 제한적이어서 특별감찰관제도의 취지를 살리기는 어렵다.

올 한해는 국정원의 해킹 의혹으로 대한민국 전체가 뜨거웠다. 국정원 과장 임모씨의 석연찮은 사망으로 인하여 의혹은 점점 더 깊어져 갔으나 검찰은 국정원과 한 식구나 다름없는 공안부에 사건을 배당하며 사건의 실체를 밝히려는 의지를 보이지 않았다. 대선개입부터 내국인 사찰에 이르기까지 무소불위의 권력을 휘두르는 국정원에 대한 개혁은 대통령선거를 비롯한 정권교체기에 어김없이 제기되었던 이슈이지만, 정작 근본적 개혁은 이루어지지 않았으며, 올 한해 역시 국정원은 국민에 대하여 무소불위의 권력을 휘두르고 있다.

사법부를 비롯하여 헌법재판소, 국정원, 검찰은 최근 수년간 정부로부터의 독립성을 유지하지 못하고, 정부의 영향력 하에 휘둘리면서 자유민주주의의 가치를 온전히 지키지 못하고 있다. 위 기관들에 대한 국민들의 신뢰는 더 이상 존재하지 않는다. 각 기관들은 본인들의 역할이 무엇인지, 헌법적 가치를 수호하기 위해서는 어떠한 역할을 해야 하는지 스스로 물어야 할 때이다.

13. 2015년 소수자인권 분야

도시철도법의 개정으로 모든 지하철역에 스크린도어 설치가 의무화되었다. 교통약자 시외이동권 소송 1심에서는 국가·지자체의 책임은 인정되지 않았고, 민간 교통사업자에 대하여 버스에 휠체어 승강설비 등 승·하차 편의를 제공하라는 일부승소판결이 있었다. 제2의 염전노예사건을 막기 위하여 장애인학대가 발생한 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 이들에 대한 지원계획을 수립·시행하도록 하는 장애인복지법 개정안과 기망 혹은 강요에 의한 근로의 경우에 임금채권 소멸시효의 예외를 규정하는 근로기준법 개정안이 국회에 발의되었고, 장애인 염전노예 사건에 관해 국가 및 지자체의 책임을 묻는 국가배상청구소송이 제기되었다. 장애인 권익증진과 학대방지 내용이 담긴 장애인복지법 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 마포 정신장애인 사망사건이 재발하지 않도록 하는 정신장애인복지지원법안이 국회 발의되었다. 발달장애인당사자와 부모들의 투쟁으로 제정된 발달장애인법이 11. 21.부터 시행되었다.

국가인권위원회는 2015. 11.에 ‘성적지향·성별정체성에 따른 차별실태조사’를 발표하였다. 국가 차원에서 처음 실시된 성소수자 대상 직접 조사인 위 실태조사에 따르면 성소수자 청소년 응답자 중 19.4%가 자살 시도 경험, 16.1%가 자해 경험이 있는 것으로 나타났으며, 고용 영역에서는 응답자의 44.8%가 정체성 때문에 차별이나 따돌림, 성희롱 등을 경험했다고 답하는 등 성소수자들이 사회 전반에서 겪는 차별과 폭력이 매우 심각한 것으로 확인되었다. 더욱 큰 문제는 이러한 차별을 시정하고 폭력을 예방해야 할 정부와 공공기관이 이를 방지하고 묵인할 뿐만 아니라, 오히려 차별과 폭력이 존재하는 사회적 분위기를 근거로 들며 성소수자에 대한 차별을 공공연하게 행하고 정당화하고 있다는 것이다.

교육부는 2015. 2.에 ‘국가 수준의 학교 성교육 표준안’을 마련하면서 성소수자에

관련된 내용을 의도적으로 삭제하였고, ‘국가수준 학교 성교육 표준안 전달연수’용 PPT 자료에는 ‘동성애에 대한 지도는 합법적으로 허용되지 않음’이라는 내용이 포함되어 여성, 인권, 청소년 교육계의 광범위한 비판을 받고 있다. 법무부는 2015. 4. 성소수자 인권 증진을 목적으로 하는 사단법인 설립 신청에 대하여, 해당 단체는 ‘사회적 소수자 인권 증진’을 주된 목적으로 하고 있는 단체이므로 ‘국가 인권 전반’과 관련된 인권옹호 단체를 관장하는 법무부의 허가대상과 그 성격이 상이하다고 하여 법인설립 불허가 처분을 내렸다. 어느 정부 부처도 성소수자 인권 관련 법인의 설립의 주무관청에 해당하는가에 대해서는 아무런 대답도 하지 못하고 있다.

2015. 11.에 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회는 한국 정부 심의에 대한 최종견해에서 ‘성적지향, 성별정체성을 이유로 한 차별’ 문제를 독립적인 항목으로 심각하고 비중있게 다루었다. 위원회는 ‘사회 전반에 만연한 성소수자(LGBTI)에 대한 폭력, 혐오발언과 같은 심각한 차별적 태도’에 우려를 표하며, ‘대한민국 정부는 소위 ‘전환치료’의 선전, 혐오발언, 그리고 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다’고 권고하였다. 정부가 자신의 성소수자 인권 보장 책무를 진지하게 고민하고 충실하게 이행하기를 기대한다.

한국의 동성결혼소송은 2013년과 2014년 인권보고서에 언급되었다. 2015년 미국 연방대법원에서 동성결혼을 미국 전역에 법제화하는 결정이 내려지고 난 후 한국에서도 심문기일이 열렸고 대중적으로 큰 주목을 받았다. 이 소송과 그 안에서 이루어지는 대화가 앞으로 한국사회 안에서 전개될 합리적인 논의에 도움이 되기를 기원한다.

14. 2015년 언론 분야

언론분야에서 방송과 종이신문을 이미 주도하게 되었다고 자신한 정권은 상대적으로 열세라고 판단한 인터넷에서 보다 유리한 환경을 조성하기 위해 표현의 자유를 옥죄는 전방위적 압박을 가했다. 댓글 조직 운영 등 지하 밀실에서 이루어지던 인터넷 장악 공작이 법의 허울을 쓰고 공공연하게 진행되었다. 인터넷에서 권력을 비판하는 목소리를 억누르고 언론을 획일화하기 위한 포털의 손목 비틀기 및 인터넷신문 등록 요건 가중, 방송통신심의위원회 명예훼손 심의 강화 등 법제도 개악 시도가 제동 없이 밀어붙여졌다.

개방성, 상호작용성, 탈중앙통제성, 접근의 용이성, 다양성 등을 기본으로 하는 사상의 자유시장에 가장 근접한 매체인 인터넷 공간에서의 의사표현에 대해서는 국가의 규제·개입을 최소화하고 자율성 보장을 극대화해야 한다. 그러나 권력의 통제 시도, 특히 내년 국회의원 선거와 후년 대통령 선거를 겨냥한 천박한 정략적 계산에 따른 정권의 검은 손길이 인터넷상 표현의 자유를 짓밟고 농락하는 게 지금의 현실이다.

15. 2015년 여성인권 분야

가. 세계적으로 낮은 유리천장 지수

2015년, 여성 대통령 임기 3년째를 맞이한 대한민국의 여성인권 상황은 오히려 후퇴하고 있는 것으로 나타났다. 영국의 시사주간지 이코노미스트가 발표한 OECD 28개 회원국을 대상으로 여성에 대한 차별 정도를 측정한 ‘유리천장 지수’(The glass-ceiling index)에서 우리나라는 28개국 가운데 ‘유리천장 지수’가 가장 낮은 나라로 선정되었으며, 세계경제포럼(WEF)이 19일(현지시간) 발표한 ‘세계 성 격차 보고서 2015’(Global Gender Gap Report 2015)에 따르면 한국의 성 격차 지수는 0.651(1에 가까울수록 평등)로 145개 조사대상국 가운데 115위로 인도-네팔보다도 낮은 순위를 기록하였다.

나. 유엔 시민적 정치적 권리규약위원회(ICCPR, 이하 ‘위원회’) 최종 권고문

또한 유엔 시민적 정치적 권리규약위원회는 대한민국의 시민적 정치적 권리 전반을 심의한 후 ‘최종 권고문’을 발표하면서 우리나라의 여성인권을 비롯한 인권상황에 대하여 심각한 우려를 표명하였다. 위원회는 ‘여성에 대한 차별’에 관하여 ‘가정과 사회에서의 여성의 역할에 대한 가부장적인 사고방식 및 젠더에 기반한 고정관념을 포함한 여성에 대한 지속적인 차별, 정책결정 직위에서 여성의 특히 낮은 비율, 여성의 높은 비정규직 비율, 남녀 간의 특히 큰 임금격차, 아동 수당에 있어서 입양 부모에 비해 불공평한 대우를 받는 것을 포함해 미혼모에 대한 빈번한 사회적 낙인 및 차별’, ‘여성에 대한 폭력 및 성폭력’에 관하여 ‘가정폭력을 포함한 여성에 대한 폭력이 만연하고 있다는 점’에 대하여 우려를 표하였다.

그러면서 ‘가부장적 사고방식과 젠더 고정관념을 철폐하기 위한 조치를 개발해야 하며’, ‘동일한 노동에 대해 동일한 임금을 보장하기 위해 성별임금격차를 철폐하기 위한 조치를 취해야’ 하고, ‘모든 상황에서의 부부간격을 명백히 범죄화하고, 모든 형태의 강간을 협박이나 폭력 대신 동의의 부재라는 관점에서 정의해야 한다’는 등의 구체적인 권고사항을 제시하였다. 이와 같이 구체적인 권고가 내려진 것은 대한민국의 여성인권의 상황이 후퇴하고 있다는 것을 보여주는 징표이다.

다. 여성 혐오의 문제

가수가 자신의 콘서트에서 “공연을 할 때 힘을 받을 수 있게 앞에 앉은 여자 분들은 다리를 벌려 달라”고 농담을 했다가 공식 홈페이지에 사과의 글을 올렸으며, 칼럼니스트가 한 잡지에 기고한 칼럼에서 여성주의(페미니즘)가 이슬람 과격주의 테러집단(IS)보다 위험하다는 제목의 글을 써 방송에서 하차하기도 했다. 또한 힙합 오디션 프로그램에서 래퍼가 여성혐오 랩을 쏟아내 문제가 되고, 개그맨이 팟캐스트에서 여성혐오 개그를 하다가 사회적인 논란까지 불거졌으며, 남성지는 여성 납치 범죄를 연상시키는 표지 사진을 내걸었다가 미국 본사가 규탄 메시지를 내는 등 외신으로 문제가 확산되자 뒤늦게 사과문을 내기도 했다.

흥미로운 것은 이에 대한 반동으로 디시인사이드 ‘메르스갤러리(메갤)’를 거점 삼아 여성혐오를 거울에 비쳐 돌려주는 전략(미러링)을 채택한 여성들이 등장하였다는 점이다. 이들은 스스로를 남녀의 성 역할과 권력이 뒤바뀐 세상을 묘사한 게르드 브란튼베르그의 스테디셀러 <이갈리아의 딸들>에 빗대어 ‘메갈리안’이라고 부르기 시작했다. 이에 대해 ‘여성 일베의 탄생’이 아니냐는 것은 물론 ‘혐오를 혐오로 돌려주는 방식’이 아니냐는 의견이 있으나, 오히려 미러링은 남성혐오가 아니라 저항의 한 방식이고 혐오가 판치는 세상을 돌아보게 하는 유용한 장치에 더 가깝다고 보는 의견도 있다. 사실 ‘여성혐오’ 이슈는 새로운 유행임과 동시에 아주 오래된 주제이기도 하나, ‘성차별적 혐오표현은 곧 범죄’라는 사회적 합의와 인식이 그 어느 때보다도 필요한 시기라고 하겠다.

라. 일본군 및 기지촌 위안부 문제

2015년은 ‘위안부’라는 단어가 많이 회자된 한 해이기도 하다. 어느 덧 일본군 위안부 문제 해결을 위한 수요집회는 2015.10.14.로 1,200회를 맞이하였다. 그러나 11.

2. 서울에서 열린 한일정상회담 전후로 일본 측이 일본군 위안부 소녀상 철거를 요구했다는 보도가 계속되는 가운데, 아베 신조 일본 총리가 일본군 위안부 문제를 타결하는 조건으로 일본군 위안부 소녀상 철거를 박근혜 대통령에게 직접 제시했다는 보도가 나오기도 했다. 이미 생존 피해자 분들이 47명밖에 남지 않은 상황에서도 일본군 위안부 문제 해결은 요원하기만 하다.

올해는 일본군 위안부와 더불어 미군 기지촌 위안부 문제 역시 사회적 이슈가 되었다. 지난해 6. 25. 122명의 원고들(소송 진행 중 한 명이 별세하여, 현재 121명)은 국가가 미군 기지촌을 적극적으로 형성해 유지·관리하고 기지촌 여성들에게 미군 상대 성매매를 권유·조장·방조했으며, 대한민국헌법과 법률, 국제법규를 위반해 기본권 보호의무를 이행하지 않았다고 주장하면서 국가배상 소송을 제기하였다.

이들에 대해 1970년대까지 국가가 작성한 공식 문서에 ‘위안부’라고 표현되었음에도 피고 대한민국은 위 소송에서 ‘위안부’ 명칭을 사용하여서는 안 된다고 주장하였다. 원고들은 자신들이 강제적 성병 검진과 치료로 원고들의 신체가 철저히 통제됐으며, 강제적 성병 검진에서 탈락한 여성들을 ‘낙검자 수용소(일명 몽키하우스)’에서 강제 치료했는데, 그 과정에서 항생제(=페니실린)를 과도하게 투여해 쇼크사고가 빈번했다고 설명하였으며, 이러한 내용이 공중파 시사보도프로그램에 소개되면서 뜨거운 이슈가 되기도 하였다. 소송은 해를 넘겨 지금도 계속되고 있다.

마. 가족법 분야

헌법재판소는 형법 제241조 간통죄를 위헌으로 결정하였으며, 민법 제844조 제2항 중 ‘혼인관계 종료의 날로부터 3백일 내에 출생한 자’를 친생자로 추정하는 부분에 대하여 헌법불합치 결정을 하였다. 대법원은 전원합의체 판결로 이혼에서의 유책주의를 유지하는 판결을 하였으며, 이러한 판결들에 대한 사회 각층의 다양한 논의가 이루어지고 있다. 또한 여성가족부 산하기관으로 양육비이행관리원이 출범되어 양육비 지급이행 확보에 도움이 되고 있다.

바. 노동과 여성인권

빈곤과 여성노동 분야에서는 올해도 최저 수준 고용율과 최고 수준의 임금격차, 여성의 비정규직화, 시간제 일자리의 열악한 근로조건 등이 여전히 문제가 되고 있다.

또한 대법원은 KTX 승무원의 코레일 근로자지위확인 소송에서 원고 승소로 판결한 원심을 깨고 패소 취지로 파기환송함으로써 사실상 불법 파견, 위장 도급을 정당화해 주는 판결을 하였다. 한편 고용노동청에서 아이돌봄 서비스를 제공하는 노동자에 대한 근로자성을 부정하는 판단이 나오고, 여성가족부가 해마다 사업비를 축소하면서 아이돌봄 서비스 자체도 축소되고 있으며, 여전히 육아휴직 사용은 어려운 것으로 드러났다.

여성폭력방지 분야에서는 가정폭력 발생건수의 증가추세가 지속되고 있으며, 가정폭력 사건에 대한 경찰 초기 대응에도 여전히 문제점들이 노출되고 있다. 성폭력 발생건수 역시 매년 증가추세에 있으며, 왜곡된 성의식이 반영된 성교육 표준안이 논란을 불러일으키기도 하였다. 또한 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률에 대한 위헌 논의가 헌법재판소에서의 공개변론과 국제앰네스티의 성매매 관련자 불처벌 방침 결정으로 뜨거운 가운데, 국회의원, 국정 교과서 대표집필자, 부장판사 등 고위공무원들의 성추문이 계속되기도 하였다.

2015년은 그 어느 때보다 다양한 여성 이슈들로 뜨거운 한 해였지만, 여성인권 분야의 진전은 작년과 마찬가지로 양육비, 재산분할 등 일부분에 그쳤을 뿐, 다른 모든 부문에 있어서는 정체되거나 오히려 악화되는 실정이다.

16. 2015년 아동인권 분야

가. 아동학대

2015년은 아동학대처벌법이 시행된 지 만 1년이 되는 해이다. 부모에 의한 아동학대가 전체의 81.8%를 차지하고, 자녀의 친권에의 복종을 중시하는 우리나라의 문화적 특성 상 가정 내 체벌의 문제점에 주목하여, 아동복지법은 ‘아동의 보호자는 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니된다’는 조항을 신설하였고(동법 제5조 제2항), 이는 자녀에 대한 신체적 학대인 체벌을 금지하는 선언적 규정으로서 그 역할을 할 것으로 기대된다.

올해는 유치원과 어린이집에서의 아동학대가 큰 논란이 되었다. 아동학대처벌법은 형사처벌이 가능한 아동학대만을 규율하고 있어, 정서학대, 방임 등에 대해서는 규

올이 어렵다는 문제가 제기되고 있다. 또한 보호자 이외의 자에 의한 학대의 경우에도 규율하기 어려운 점이 있다. 이에 대한 해결책으로 어린이집의 CCTV 설치의무 법안이 통과되었다. 아동학대범죄의 재발을 막고 경각심을 높이려는 법령의 취지는 적극 공감하는 바이나, 그로 인해 얻는 이익이 불분명한 데 비해 정보주체이자 보육주체의 기본권 침해는 큰 측면이 있다. 어린이집의 CCTV 설치 의무화가 아동 이익 최우선의 원칙에 부합하는지도 우려된다. CCTV 설치라는 지엽적인 문제해결책보다, 어린이집 원장 및 보육교사의 자격 기준에 아동학대 예방 등에 관한 교육과정 수료 요건을 포함, 보육교사 양성 체계의 전면적 검토, 부모들의 어린이집 참여 활성화를 통해 신뢰를 제고하고, 교사 대 아동 비율을 현실화하며 이를 준수하지 않았을 경우의 제재규정 도입, 보육교사의 근로환경 개선 등 보다 본질적인 다양한 접근이 필요하다.

나. 아동 입양

아동은 최대한 원가정에서 성장할 있도록 하여야 하고, 입양은 마지막 정책수단이어야 하며, 입양은 아동보호의 목적에 부합되게 진행되어야 한다. 우리나라는 2015.5.24.에 「헤이국제아동입양협약」에 서명하였다. 헤이그입양협약은 아동 최상의 이익을 보장하기 위해 원가정 보호를 강조하고, 입양의 첫 판단부터 입국 및 국적취득까지 입양절차 전반을 국가책임으로 규정하여 아동의 안전과 권리보장을 강화하는 것이다. 정부는 헤이그입양협약 가입을 위한 법적·제도적 기반이 조성되었다는 판단 하에 협약 서명을 추진하였다고 하나, 국내 비준절차까지 완료하여 협약을 완전히 이행할 필요가 있다

다. 이주아동

유엔아동권리협약에 근거해 국내 체류 이주아동은 성장기에 따라 교육권, 건강권을 포함한 자유권적·사회권적 기본권을 향유할 수 있음에도 우리나라 현행 아동복지법 및 사회보장법, 교육 관련법은 권리의 주체를 ‘국민’으로 한정하거나 전제하고 있어 국내 체류하는 이주아동의 권리는 제한되고 있는 실정이다. 또한 이주아동의 출생등록할 권리, 교육권, 건강권, 체류권 등은 제대로 보호받지 못하고 있다.

2014. 12. 새누리당 이자스민 국회의원의 대표 발의한 「이주아동권리보장기본법」이 국회 상정되었으나, 국회와 정부는 반대 여론을 의식해서 법 제정에 적극적으로 나

서지 않았다. 특히 법무부는 법안이 현행 국적법, 출입국관리법 및 재한외국인처우 기본법과 충돌하며 불법체류자인 부모가 악용할 우려가 있다는 이유로 법안에 반대 의견을 제출했다. 이러한 정부와 국회의 대응은 유엔아동권리협약에 따라 국내 이행 입법을 마련해야할 책임을 방기하는 것이다.

라. 청소년 성보호

청소년 성보호와 관련한 다양한 정책이 추진되었지만, 본질적인 접근은 여전히 미흡하다. 청소년 성보호법은 성매매의 당사자가 된 모든 아동을 성착취 피해아동으로 해석하는 「유엔아동권리협약」 및 「아동매매아동성매매 및 아동음란물에 대한 선택의 정서」를 위반하여 ‘피해아동청소년’과 ‘대상아동청소년’ 구별하고 있고, 청소년 성범죄의 경우 성폭력과 성매매의 경계가 굉장히 모호하다는 점을 고려하지 못한 해당 규정은 성매수자의 처벌과 청소년의 구제에 공백을 발생시키고 있다.

청소년 성소수자, 이주아동 등 사회적 소수자의 지위를 가지는 청소년의 경우에는 그 차별과 혐오가 심각한 지경이며, 유엔 자유권규약위원회는 한국의 규약 이행보고서 심의 중에 우리 정부 대표단을 질타하며 이달 초 인종과 성적 지향을 포함한 모든 종류의 차별을 금지하는 포괄적인 차별금지법을 제정을 촉구하기도 했다.

마. 청소년 한 부모

청소년 미혼모는 교육에 있어 취약한 계층 중 하나로, 임신과 출산의 과정에서 임신의 지속 및 출산 결정을 일탈행위로 치부하여 부모나 교사가 낙태 등 임신 중단, 자퇴, 퇴학을 강요하는 경우가 많다. 청소년 미혼모에 대한 정책은 제3차 여성정책기본계획(2008~2012)에 처음으로 수립되었다. 하지만 가출청소년 문제, 성문화의 개방 등과 더불어 부각되고 있는 청소년 미혼모 이슈는 미혼모 정책과 더불어 시급하게 해결되어야 하는 문제이지만 제4차 여성정책기본계획 수립까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있다.

청소년 미혼모 또는 미혼모와 관련된 정책은 미혼모 혼자만의 문제가 아니라 아동을 포함한 가정과 관련된 문제이며, 요보호 아동과 관련된 문제로 다양한 부처의 문제 해결 노력이 함께 이루어지지 않으면 해결될 수 없는 문제이다. 따라서 모든 소관부처가 문제를 파악하고 해결 방안을 모색할 수 있도록 소통해야 하며, 이들의 규모를

정확하게 파악하고 이들이 학업을 지속할 경우에도 아이를 양육할 수 있도록 공적 서비스를 제공해야 한다.

바. 학교 밖 청소년

올해는 작년에 제정된 『학교 밖 청소년 지원에 관한 법률』이 시행된 첫 해이다. 지방자치단체마다 제각각 학교 밖 청소년 지원책을 발표하여 시행하고 있으나 지방자치단체의 여건에 따른 차이가 크고 이러한 차별을 해소하기 위한 정부의 실질적인 지원이 필요하다는 평가가 나오고 있다. 여가부는 학교 밖 청소년의 동의 없이도 청소년의 개인정보가 센터에 제공될 수 있도록 ‘학교밖청소년법’을 개정하겠다는 입장을 밝혔으며, 일부 의원들이 유사한 내용의 동법 개정안을 발의하여 현재 여성가족위원회에 계류 중인 상태이나, 이는 위헌의 소지가 농후한 개정안이다.

사. 소년사법

소년법은 원결정의 소년원 집행기간을 항고에 따른 소년원 집행기간에 산입하지 않아, 소년의 항고의사를 위축시키고, 실제적 진실의 발견에도 장애로 작용할 소지가 있어 소년의 재판청구권, 책임주의 원칙에도 위배된다는 점에서 위헌적 소지가 많다는 비판이 있었던 법률이었는데, 개정되는 등의 진전이 있었다. 소년분류심사원 위탁기간을 소년원 수용기간에 산입하지 않고 있는 현행 소년법 조항도 같은 문제가 있는바, 빠른 시일 내에 개정되어야 할 것이다.

용인 캣맘 사건과 함께 촉발되었던 촉법소년 연령 하한 논란이 있었고, 소년 범죄 증가에 따라 대책의 필요성이 요구되는 것은 사실이지만, 촉법소년의 연령을 낮추는 것은 가장 쉬운 답이며 또 틀린 답이다. 과거에 비하여 공교육에 대한 신뢰가 저하하고, 맞벌이 가정은 증가했음에도 어린이와 청소년에 대한 사회적 돌봄 기능은 작동하지 않는 상황에서, 오로지 범죄행위를 저지른 소년들 개인에게 책임을 묻고 그를 통하여 사회에 충격을 주자는 것은 소년의 교정·교육을 꾀해야 하는 소년사법 체계를 흔들고 아동인권을 저해하는 일일 것이다.

17. 집중조명1 - 박근혜 정권의 노동개혁 비판과 대안

박근혜 정권은 노사정위와 새누리당을 앞세워 ‘쉬운 해고, 더 낮은 임금, 더 많은 비정규직’을 노동개혁이라는 이름으로 포장하여 강력하게 밀어붙이고 있다. 노동법 개악안의 주요 내용은 저성과자 해고 도입, 임금피크제 등 임금체계 개편을 위한 취업규칙 변경 제도 완화, 노동시간의 사실상 연장, 통상임금의 축소, 기간제와 파견 노동의 전면화 등 충격적인 내용으로 가득하다. 청년고용과 대중소기업 상생 방안은 이러한 개악안 통과와 구실로 기능하였을 뿐 전혀 실효성이 없거나 향후 검토 과제로 남겨졌다.

추진되고 있는 의제는 과거 수 년 동안 쟁점이 되었던 사안들을 망라할 정도로 광범위하지만 추진되는 방식과 일정은 가히 번갯불에 콩 구워먹듯 하고 있다. 그 과정에 노동의 일반적인 희생만이 요구된다. 특히 최근 노사정 합의라는 이름으로 노동개약안이 통과되었고, 그 직후 새누리당은 한 발 더 나아간 5개 노동법 개악안을 발의하였다. 박근혜 대통령은 “노동개혁은 누구도 거스를 수 없는 국민들의 요구이며 스스로 개혁하지 않는다면 모두가 자멸할 수밖에 없는 상황”이라 했고, “청년 일자리 창출, 공정하고 유연한 노동시장 구축, 노동시장의 안정성 높이기”를 위해 ‘노동개혁’이 꼭 필요하다고 주장하였다.

특히 ‘노사정 대타협’의 외피를 쓴 새누리당·정부의 일방적 노동개약이, 사회적으로 균형 잡힌 논의와 의견수렴의 절차도 없이 일사천리로 진행되고 있다. 현재 진행 중인 노동개약은 과거 힘겨운 투쟁으로 축적한 성과물을 하루아침에 무너뜨리고 향후 종속노동의 강화, 저임금 장시간 노동, 비정규직의 확대, 노동조합의 무력화로 나타날 것이 예상된다.

18. 집중조명2 - 청년들이 직면하고 있는 인권현안

10%에 육박하는 청년실업율, 천정부지의 전월세가격과 주거빈곤, 빚에 허덕이는 청년의 삶, 다시 인상되고 있는 등록금과 점점 축소되고 있는 국가장학금 제도 등 청년들이 처한 한국사회의 현실은 녹록치 않다. “Hell 조선(朝鮮)”을 외치는 청년들의 절규에서 한국사회 현실에 대한 냉소와 함께 절박한 사회개혁에 대한 열정의 용광로가 끓고 있다는 전망도 있다.

청년들이 안고 있는 이와 같은 상황은 우리 헌법이 천명하고 있는 근로의 권리, 교육기회의 균등, 주거권, 소비자권리, 중소기업 육성 등 사회적 기본권과 사회국가 운영원리가 크게 후퇴하고 있는 안타까운 인권현실과 위헌적인 상황의 단면을 보여주고 있다.

한편 창업을 통한 중소기업의 일자리 창출과 다양한 기술개발을 통한 신산업으로의 진출 등 창업경제가 경제의 중심축으로 자리 잡아야 할 상황에서, 청년들이 창업을 기피하는 이유는 창업의 실패에 따른 위험과 패자부활 시스템이 작동하지 않고 있기 때문이다. 연대보증제도 등 투자보다는 채무지원 중심의 창업지원 시스템, 창업실패 후 신속한 회생시스템의 부실, 무엇보다도 기술개발에 성공하여 본격적으로 성장할 단계에서는 대기업들의 기술편취, 기술탈취가 심각하여 중견기업으로 독자적으로 성장하기 보다는 대기업에 종속적인 하청구조로 편입되거나 몰락하는 선택만이 남아 있기 때문이다.

이러한 기술편취를 근절하고 대기업들이 청년창업기업의 기술을 매입하여 기술집약적 제품을 개발하는 기술거래시장의 활성화를 위해서는 이러한 기술편취나 기술탈취의 불공정행위를 근절하려는 제도개혁이 필요하다.

19. 마치며

민변 2015 인권보고대회를 통해 2015년도 인권분야의 각종 현안에 관한 쟁점들을 다뤘고, 향후 과제에 대해서도 검토하였다. 일부 인권분야의 진전이 있었지만 사법, 노동, 여성, 아동, 과거사 등 각 분야의 2015년도 인권점수는 낙제점에 이른다. 이것은 현 박근혜 정부가 국가정책을 수립함에 있어 국민의 기본권이 아닌 정부정책의 효율성만을 강조한 채 ‘밀어붙이기’식으로 하기 때문에 발생하는 필연적인 결과이다.

우리는 ‘명박산성’으로 지칭되는 이명박 정부시대의 불통 정치를 목도한 바 있다. 2015년에도 우리는 경찰폭력에 의존하는 과잉진압, 폭력진압 시대를 겨울 칼바람처럼 맞고 있다. 달도 차면 기우는 법, 2016년에는 불통, 밀실, 경찰 폭력에 의존한 신 유신·긴급조치 시대가 아닌, 대한민국은 민주화공화국, 그 민주공화국의 정체성을 찾아가는 한해가 되기를 감히 기대해본다.



제 1 부 인권분야별 보고

2015 한국인권보고서

- 2015년 과거사청산 분야 보고
- 2015년 교육·청소년 분야 보고
- 2015년 국제인권 분야 보고
- 2015년 국제통상 분야 보고
- 2015년 노동 분야 보고
- 2015년 미군문제 분야 보고
- 2015년 민생경제 분야 보고
- 2015년 사법 분야 보고
- 2015년 소수자인권 분야 보고
- 2015년 아동인권 분야 보고
- 2015년 언론 분야 보고
- 2015년 여성인권 분야 보고
- 2015년 통일 분야 보고
- 2015년 환경 분야 보고
- 2015년 선거제도 및 정치개혁 분야 보고

2015년 과거사청산 분야 보고



2015 한국인권보고서

일제 피해자 문제
장완익 변호사 (민변 과거사청산위원회)

긴급조치 피해 문제
이동준 변호사 (민변 과거사청산위원회)

형제복지원 사건
조영선 변호사 (민변 과거사청산위원회)

책임감수 : 박갑주 변호사 (민변 과거사청산위원장)

I. 들어가며

2015년 과거사 관련 인권보고의 주제는 ① 일제 피해자 문제, ② 긴급조치 피해 문제, ③ 형제복지원 사건, 3가지이다. 사실 2014년 인권보고 주제와 동일하거나 유사한 주제이다. 즉, 여전히 해결되지 않고 있고, 따라서 그만큼 아픔과 피해가 깊어졌다는 이야기이다. 이 사회 구성원 모두, 특히 그 문제에 관여해온 주체들이 반성해야 할 지점이다.

다만, 일제 피해자 문제는 2014년에는 사할린 동포 국적확인 소송만이 다루어진 것에 비하여 그 사안과 내용이 많아졌다. 최근 한일 관계와 아베 정권의 우경화 흐름 속에서 일제 식민지 정책 등과 관련하여 문제를 전체적으로 검토하고, 하나로 해결할 필요성이 높아졌기 때문이다.

아무쪼록 2016년 과거사 관련 인권보고는 개선되고 해결된 상황을 보고하는 것이었으면 한다. 적어도 올해 다루어진 주제들이 내년에 아무런 성과 없이 다시 보고되는 일이 없도록 통합되고, 입체적이며, 실질적인 노력이 있기를 희망하며, 다짐해본다.

II. 일제 피해자 문제

1. 서론

2015년은 해방 70주년, 한일 수교 50년이 되는 해이다. 그래서 2015년을 맞이하며 일제시기 강제동원 피해자 문제 해결의 전기가 마련되기를 한국과 일본의 많은 사람들이 희망하였다. 일본의 아베 수상은 종전 70년¹⁾을 맞아 1995년 종전 50년에 발표한 ‘무라야마 담화’와 같은 소위 ‘아베 담화’를 발표하겠다고 공언한 상태였기 때문에 우려와 기대가 혼재한 상태였다. 2015년 11월 2일 그동안 자리를 함께 하지 못 하였던 한국과 일본의 정상이 만나서 회담을 하기까지 하였으나 일본군 위안부 문제를 포함한 피해자 문제가 어떻게 논의되었는지도 제대로 알려지지 않고 있다.

1) 일본은 ‘종전’이란 표현을 사용한다.

2. 일제강제동원피해자지원재단 현황

2011년 8월 4일 개정된 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 제37조²⁾에 따라, 2014년 6월 3일 일제강제동원피해자지원재단이 설립되었다. 하지만 재단이 제대로 활동을 하기도 전에 재단설립준비위원 중 일부가 2014년 5월 16일 안전행정부장관을 상대로 재단설립 및 임원임명무효 소를 제기(서울행정법원 2014 구합 9127)하였다. 2015년 2월 12일 임원임명제로 정관을 바꾼 제13차 재단설립준비위원회에서 이사장의 개표 결과를 믿을 수 없고, 임원임명제에 관하여 출석위원 과반수의 찬성에 의한 의결이 있는 사실을 인정할 증거가 없다는 이유로 원고 승소 판결이 났으나, 항소심은 2015년 9월 2일 투표결과가 조작됐다거나 출석 준비위원 과반수 찬성에 의한 의결이 없었음을 인정할만한 증거가 없다는 이유로 원고들이 패소하였다. 이러한 쟁송에 휘말리는 바람에 재단은 설립 이후 현재까지 제대로 활동을 못하고 있는 상태다. 한국 정부가 재단에 운영 자금을 지원하나 재단의 법적 지위가 약하며, 100억 원을 출연하기로 한 포스코를 제외한 대다수 한국 기업들이 재단에 출연하기를 꺼리고 있어서 피해자 지원이라는 재단의 목적 사업을 충실히 할 수없는 상황이다. 이에 독자적인 재단 설립법이 필요하다고 판단한 정치권에서 2014년 5월 22일 일제강제동원피해자지원재단의 설립·운영에 관한 법률안을 발의하였으나 심의가 제대로 이루어지지 않고 있다.

3. 대일항쟁기 강제동원피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원위원회 현황

위원회는 특별법에 따라 존속 기간을 6개월 연장하여 2015년 12월 31일까지 활동을 하며, 내년에 6개월간 위원회 활동에 대한 종합적인 결과보고서를 작성하고 해산하게 된다. 존속기간이 만료되는 당시의 위원회의 소관 사무는 행정자치부장관이 승계

2) 제37조(피해자 관련 재단지원 등) 정부는 대일항쟁기 강제동원으로 인하여 사망한 자를 추도하고 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 신장하기 위한 다음 각 호의 사업을 시행하거나 이 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 필요한 비용을 예산의 범위에서 출연하거나 보조할 수 있다(지원하거나 기금을 출연할 수 있다).〈개정 2011. 8. 4., 2014. 12. 30.〉

1. 추도공간(추도묘역·추도탑·추도공원)의 조성 등 위령사업
2. 대일항쟁기 강제동원 피해 사료관 및 박물관의 건립
3. 일제강제동원 피해와 관련한 문화·학술 사업 및 조사·연구 사업
4. 그 밖의 관련 사업

하도록 되어 있어서 만약 특별법이 개정되지 않는다면 위원회는 2004년 11월 10일 발족한 이래 약 11년의 활동을 종료하게 된다. 강제동원 피해 조사를 해 온 위원회가 해산될 경우 행정자치부와 함께 일제강제동원피해자지원재단이 위원회 역할의 일부를 담당하여야 할 것인데 이에 대한 논의가 시급한 실정이다.

4. 일본군 위안부 문제

2015년 11월 23일 현재 일본군위안부 피해자로 등록된 238명 중 191명이 사망하여 47명의 피해자만이 생존한 상태다. 한일 정상회담에서도 위안부 문제가 논의 되었고, 2014년 4월 16일부터 현재까지 10차에 걸쳐 국장급 회담이 열렸으나 문제 해결에 대한 실마리를 풀지 못하고 있다. 일본의 기본 입장이 한일청구권협정으로 일본군 위안부 문제도 해결되었다는 것이기 때문에, 이에 대한 입장 변화가 없는 가까운 시일 안에 해결책이 나오기는 어려울 전망이다.

중국은 난징 대학살 자료와 위안부 자료를 유네스코 세계기록유산 등재 신청을 하였으나 유네스코는 2015년 10월 10일 위안부 자료는 등재하지 않는 것으로 하였다. 유네스코는 위안부 기록은 위안부 피해를 입은 다른 국가와 공동 신청을 하라고 중국에 권고한 것으로 알려졌다. 한국도 일본군 위안부 자료의 유네스코 등재를 추진 중이어서 양국이 공동으로 신청을 하거나 협력할지 여부가 주목되는 상황이다.

5. 아베 담화

아베 수상은 2015년 8월 14일 ‘내각총리대신 담화’를 발표하였다. 아베 수상은 침략 전쟁에 대하여 반성한다는 입장을 취하면서도 식민지 지배에 대한 책임은 부인하는 모순되는 태도를 취하였다. 급기야 한국 식민지배의 시작점이 된 러일 전쟁을 ‘식민지 지배 하의 많은 아시아와 아프리카인들에게 용기’를 준 사건으로 평가하는 지극히 모순적인 역사 인식을 드러냈다. 아베 수상은 자신의 담화를 통하여 무라야마 담화의 기본 정신(침략과 식민지 지배에 대한 통절한 반성과 마음으로부터의 사죄)을 훼손할까 우려했던 내외 여론을 의식하여 “침략”, “식민지 지배”, “반성”, “사죄” 등의 용어를 사용하였으나 실제로는 위안부 문제 자체를 언급하지 않았고, 침략 전쟁의 주체도 명확히 하지 않았으며, 특히 한국에 대한 식민지 지배를 “침략”으로 인정

하지 않으려는 아베 수상의 의향이 러일 전쟁에 대한 찬양으로 나타난 것을 보면 전반적으로 무라야마 담화보다 후퇴한 것이라 하겠다. 아베 수상은 “그 전쟁과는 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 그 다음 세대의 아이들에게 계속 사죄의 숙명을 짊어지게 해서는 안 됩니다”라고 하여 더 이상의 사죄를 할 생각이 없다는 속내를 드러내고 있다.

6. 헌법재판소의 한일청구권협정 위헌 여부 심리

헌법재판소는 올해 안에 한일청구권협정 제2조 제1항 등이 재산권을 침해하여 위헌인지 여부에 대한 판단을 할 예정이다. 강제동원피해자의 유족인 이윤재씨는 2009년 11월 12일 헌법재판소에 청구권협정 제2조 제1항 등이 ‘국가와 별개인 개인으로 하여금 가해자인 일본 정부 및 기업에 재산권을 주장할 수 없게 하여 재산권의 본질적 권리를 침해한다’는 취지로 헌법소원을 청구하였다(2009 헌바 317). 이 사건은 헌법재판소가 현재 보유하고 있는 최장기 미제사건인데, 김용현 헌법재판소 사무처장이 9월 11일 국회 법제사법위원회의 헌법재판소 국정감사에서 이 사건에 대하여 올해를 넘기지 않고 위헌 여부를 결정하기로 하였다고 보고하였다.

그리고 서울행정법원이 2010년 6월 18일 ‘태평양전쟁 전후 국외강제동원희생자등 지원에 관한 법률’ 제5조 제1항³⁾에 대해 낸 위헌법률심판 제청 신청(서울행정법원 2009 아 3734)을 받아들여 현재 헌법재판소가 심리 중인 사건(2010 헌가 74)이 있는데, 이 사건 역시 같은 날 선고할 가능성이 많다. 당시 서울행정법원 재판부는 “한일청구권협정은 적법한 절차를 거쳐 국내법화 되었으므로 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항 중 ‘우리나라 국민이 일본국 또는 일본국민에 대하여 갖는 재산, 권리, 이익을 주장할 수 없다’는 부분은 국내법의 문제로서 국민의 재산권 행사를 금지하는 효력을 가진다 할 것이고, 따라서 이를 두고 국가의 외교적 보호권의 포기일 뿐 국민의 일본국 또는 일본국민에 대한 청구권은 제한되지 않는다고 볼 수는 없다”고 판단하면서 국가가 정당한 보상을 하여야 할 헌법상의 의무가 있으나 청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 청구권 자체를 국가가 수용하거나 포기하는 것이 아니라 일본국 또는 일본국민에 대한 행사를 제한할 뿐이고 정당한 보상을 통하여 국민의 재산권

3) 국가는 미수급피해자 또는 그 유족에게 미수급피해자가 일본국 또는 일본 기업 등으로부터 지급 받을 수 있었던 미수금을 당시의 일본국 통화 1엔에 대하여 대한민국 통화 2천원으로 환산하여 지급한다.

침해가 완화될 여지가 충분하므로 위헌의 의심이 있다고 볼 수 없다고 판단하였다.

또한 재판부는 ‘태평양전쟁 전후 국외강제동원희생자등 지원에 관한 법률’ 제5조 제1항과 관련하여서는 “미수금 피해자가 한일청구권협정에 의하여 일본국에 대하여 행사하지 못하는 청구권의 범위에 관하여는 미수금 자체의 청구권 외에 강제동원이라는 불법행위로 인한 손해배상청구권이 포함되는지에 관하여 논란이 있으므로 두 가지 해석 가능성 모두에 대하여 정당한 보상 여부를 검토”하기로 하여 “한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항의 문언 및 청구권협정에 대한 합의의사록(I)에 기재된 제2조에 관한 양해사항(“재산, 권리 및 이익”이라 함은 법률상의 근거에 의거하여 재산적 가치가 인정되는 모든 종류의 실체적 권리를 말하는 것으로 양해되었다)의 문언을 근거로 불법행위로 인한 손해배상청구권도 한일청구권협정에 의하여 일본국에 대하여 행사할 수 없다고 해석할 경우, (중략) 강제동원이라는 불법행위로 인한 정신적 피해에 관하여는 아무런 고려도 하지 않은 것이기 때문”에 위헌이며, “한일청구권협정의 체결경위, 배경 등에 비추어 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항을 축소해석하여 불법행위로 인한 손해배상청구권은 한일청구권협정에 의하여 일본국에 대하여 행사할 수 없는 권리에 해당되지 않는다고 볼 경우에도, 한일청구권협정에 의한 재산권의 제한은 수용에 가까우므로 그 보상 역시 완전한 보상에 가까운 것이어야 하는 점, (중략) 제5조 제1항 소정의 1엔당 2,000원이라는 보상기준은 정당한 보상⁴⁾이라 보기 어렵다”며 위헌이라는 의심이 든다고 위헌 여부에 대한 심판을 제정한 것이다.

이 사건은 대법원이 2012년 파기환송하기 약 2년 전인 2010년에 청구권협정으로 한국국민의 재산권이 제한되었다고 판단하면서 제한된 재산권의 범위에 관하여는 결론을 내리지 않아서 이에 대한 헌법재판소의 결정이 기대된다.

헌법재판소의 심리 대상은 헌법소원 사건은 청구권협정 제2조 제1항 등의 위헌 여부이며, 위헌제청사건의 심리대상은 ‘태평양전쟁 전후 국외강제동원희생자등 지원에 관한 법률’ 제5조 제1항의 위헌 여부이다. 두 사건 모두 한일청구권협정으로 불법행위로 인한 손해배상청구권까지 일본국에 행사할 수 없는지 여부에 대한 판단을 하리라 보이므로, 대법원의 청구권협정에 관한 판단과 일치할지 아니면 헌법재판소가 청구권협정에 대하여 다른 견해를 밝힐지 관심을 모으고 있다.

4) 대한민국헌법(1969. 10. 21. 헌법 제7호로 개정되기 전의 것) 제20조 제3항 : 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

7. 강제동원 소송

강제동원과 관련된 2012년 5월 24일 미쓰비시중공업과 신일철에 대한 대법원 판결 이후 추가로 제기된 소송에서 강제동원 피해자들이 승소하고 있다. 그러나 파기환송심에서 2013년 7월 승소한 위 두 소송은 일본 기업들이 재상고하여 2년이 훨씬 지난 현재까지 대법원에서 심리중이어서 아직 확정이 되지 않았다. 한일 정상회담에서 아베 수상이 강제동원 관련 한국 소송에 대하여도 문제 제기를 하였다는 일본 언론의 보도가 있었다.

미쓰비시 머티리얼은 올 7월 자신의 회사에서 강제 노동한 미군 포로에게 사과하고, 중국 피해자와 배상과 화해를 추진하면서도 한국 피해자에게는 사과나 화해할 의사가 없다고 밝혔다. 한국은 일본의 합법적인 식민지였기 때문에 다른 나라 피해자들에 대하여는 인정한 전쟁 책임을 인정하지 않겠다는 것이며, 식민지 지배 책임도 없다는 것이다.

8. 일본 산업 유산의 유네스코 등재 문제

유네스코 세계유산위원회는 2015년 7월 5일 일본 메이지시대 산업 혁명 유산에 대하여 조선인 등의 강제노동 사실을 명기한다는 한일 간의 합의를 받아들여 세계문화유산 등재를 승인하였다. 세계문화유산으로 등재된 미이케 탄광, 미쓰비시 나가사키 조선소, 미쓰비시 하시마탄광, 야하타 제철소 등은 강제동원 피해자들이 강제 노동을 한 곳으로 이를 미화하여서는 안 된다. 일본 정부는 유네스코의 결정이 있은 후 ‘forced to work’라고 발언한 것이 ‘강제노동’을 인정한 것은 아니며 ‘노동을 강요당하였다’라는 의미라며 피해자들에 대한 강제노동 사실을 부인하는 행동을 취하고 있다. 한국 정부는 2015년 8월 위원회가 2004년부터 11년간 수집한 일제강점기 강제동원 피해 기록물 336,797건(피해조사서 227,141건, 지원금 지급심사서 105,431건, 구술자료 2,525건, 사진자료 1,226건 등)을 세계기록유산에 등재 후보로 신청하였다.

Ⅲ. 긴급조치 피해 문제

1. 긴급조치 피해 현황

긴급조치 위반사건은 1972. 10. 17. 유신헌법이 선포된 이래, 1974. 1. 8. 긴급조치 1호가 선포된 때로부터 1979. 12. 8. 긴급조치 제9호가 해제될 때까지 2159일간, 소위 ‘유신 긴급조치시대’ 기간 동안에 진화위가 입수 분석한 판결만도 1,412건에 이른다.⁵⁾

긴급조치는 단지 학생, 지식인들의 유신체제에 대한 저항을 제압하기 위한 것이기도 하였지만, 특히 일반 국민들의 일상적인 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한, 대국민 공포정치였다. 진화위는 지난 2009. 9. 1. ‘긴급조치에 의한 인권침해사건’ 진실규명 보도자료를 통하여, 진화위가 입수한 긴급조치 사건 판결문 1,412건 중 유신체제와 긴급조치에 항의하는 지식인, 종교인, 학생, 정치인 등 민주화운동 관련자에 대한 처벌 비율이 32%이고, 일반 국민들의 일상적 발언을 유언비어 유포라는 명목으로 처벌한 사례는 48%에 달한다고 밝힌바 있다.⁶⁾ 말하자면 막걸리 긴급조치 위반 사례가 많았다는 것이다.

또한 긴급조치 위반자는 대부분 반정부 시위, 유인물제작 반포보다는 사실왜곡, 유언비어 유포 등이 많았다.⁷⁾ 긴급조치 제9호 위반자의 유형별 현황⁸⁾을 보면 전체 450여건 중에서 절반 이상인 273건이 사실왜곡, 유언비어 유포혐의였다. 이는 민주주의 사회에서의 보편적 사상과 언론의 자유, 정치적 의견을 표명할 자유를 짓밟았음을 반증하는 것이다.

5) 진화위가 입수한 판결문 1,412건 중 1심 판결이 589건, 항소심 판결이 522건, 상고심이 252건이며, 1심 판결 중에서 1.4위반 36건, 3호 위반이 9건, 9호 위반이 554건, 인원 974명에 이른다고 밝혔다.

특히 4년 7개월여에 이르는 긴급조치 9호 시대를 거치면서 긴급조치 9호로만 구속된 인사의 수는 ‘한국정치범 동지회’에 따르면 1387명에 달한다고 밝혔다. 진화위 2006년 긴급조치 기록분석 보고서, 291면 이하

6) 긴급조치 제1호 위반으로 기소된 오종상의 범죄사실은 ‘우리나라가 부패돼 있으니 이것이 무슨 민주체제냐, 유신헌법 체제하에서는 민주주의가 발전할 수 없으니 이런 사회는 차라리 일본에 팔아넘기던가 이북과 합쳐서 나라가 없어지더라도 배불리 먹었으면 좋겠다’고 말하여 대한민국헌법을 비방하고 반국가단체인 북괴활동을 찬양고무동조하여 북괴를 이롭게 하였다는 것이었다.

7) 진화위, 긴급조치 판결분석 보고서, 296면 인용 [긴급조치위반 유형별 판결 현황]

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

2. 긴급조치에 대한 위헌성과 위법성의 확인

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

가. 헌법 재판소의 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 위헌결정

헌법재판소는 2013. 3. 21. 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 헌법소원사건 (2010헌바70·132·170병합⁹⁾)에서 재판관 8인 전원일치¹⁰⁾로 위 긴급조치에 대하여

유형	1,4호	3호	9호 (’75)	9호 (’76)	9호 (’77)	9호 (’78)	9호 (’79)	합계 (%)
반유신 재야, 야당 정치활동(재야정치인, 종교인, 교수, 기자 등 지식인)	12	9 (임금 체불, 부당 해고 등)	6	14	16	31	6	85 (14,5)
간첩	0		1	0	1	0	0	2 (0,5)
학생운동(유신반대, 긴조해제 주장 시위, 유인물 제작 등)	12		24	9	29	100	17	191 (32)
기타(음주대화 중, 수업중 박정희 비판, 유신체제 비판발언)	12		81	70	56	45	18	282 (48)
국내재산 해외도피, 공무원범죄 등(긴조 9호 3, 4, 9항)	0		14	4	1	1	0	29 (5) ※ 긴조3호 (9건)포함
계	36	9	126	97	103	177	41	589(건)

8) 민족문제연구소, ‘식민의 유산, 유신의 추억’ 77면

9) 헌법재판소 헌법소원 사건은 청구인 오중상(긴조 제1호 제2호, 2010헌바70), 이명준외 3(긴급조치 9호, 2010헌바 170), 배남호(긴급조치 9호, 2010헌바132)등이었다.

10) 당시 이동흡 재판관의 후임이 공백으로 있었다.

아래와 같이 위헌 결정을 하였다.

긴급조치 제9호 제1항 나호는 긴급조치 제1호의 내용과 같이 유신헌법의 제개정 논의를 전면적으로 금지하고 있는데, 이는 국민의 정치적 표현의 자유를 본질적으로 침해하는 것일 뿐 아니라 헌법개정권력주체인 국민의 주권행사를 지나치게 제한하는 것이다. ... (중략) ... 긴급조치 제9호 제1항 가호에서는 역시 긴급조치 제 1호와 같이 ‘유언비어를 날조, 유포하거나 사실을 왜곡하여 전파하는 행위’를 금지하고 있는데, 이는 그 범죄의 구성요건이 추상적이고 모호할 뿐 아니라 그 적용범위가 광범위하므로 죄형법정주의의 ‘명확성원칙’을 위반한 것이다. 또한 긴급조치 제9호는 행위의 경중을 구체적·개별적으로 살피지 아니하고 일체의 행위와 긴급조치 제9호 자체를 비방한 자까지 1년 이상의 징역형 등으로 처벌하고 있는데, 이는 범죄와 형벌 간의 균형을 현저히 잃은 것이고, 국가 형벌권을 자의적으로 행사하는 것으로서 ‘형벌의 과잉금지원칙’ 내지 ‘비례의 원칙’을 위반한 것이다. ... (중략) ... 긴급조치 제9호 제8항은 법관의 영장 없이 체포·구금·압수 또는 수색을 할 수 있도록 규정하였는데, 이는 긴급조치 제1호 제5항과 같은 이유로 헌법상 보장된 영장주의의 본질을 침해하는 것이다.

긴급조치 제9호 제1항 다호, 제5항에서는 허가받지 않은 학생의 모든 집회·시위와 정치관여행위를 금지하고, 이를 위반한 자에 대하여는 주무부장관이 학생의 제적을 명하고 소속 학교의 휴업, 휴교, 폐쇄조치 할 수 있도록 규정하였다. 이는 집회·시위의 자유, 학문의 자유와 대학의 자율성 내지 대학자치의 원칙을 본질적으로 침해하는 것이다.

결국 헌법 재판소는 ‘긴급조치 제9호는 입법목적의 정당성과 방법의 적절성을 갖추지 못하였을 뿐 아니라 죄형법정주의에 위배되고 헌법개정권력의 행사와 관련한 참정권, 표현의 자유, 집회·시위의 자유, 영장주의 및 신체의 자유, 학문의 자유 등 국민의 기본권을 지나치게 제한하거나 침해하므로 헌법에 위반된다’고 판시하였다.

나. 대법원의 긴급조치 제9호 위헌결정¹¹⁾

헌법재판소의 위와 같은 긴급조치 제9호에 대한 위헌결정과 동일선상에서, 대법원은

11) 대법원은 2013. 5. 16. 긴급조치 제4호에 대해서도 위헌무효 판결을 선고(2013. 15. 16. 선고 2011도2631판결)하였다.

형사재심 사건에서 긴급조치 제9호를 제1호와 마찬가지로 위헌결정을 하는 한편, 당초부터 위헌무효인 경우에는 형사소송법 제520조 제5호의 명백한 새로운 증거로서 재심사유로 인정하는 전향적 결정을 하였다.

즉, 대법원은 “구 대한민국헌법(1980. 10. 27. 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 것. 이하 ‘유신헌법’이라 한다) 제53조에 근거하여 발령된 ‘국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치’(이하 ‘긴급조치 제9호’라 한다) 제9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 긴급조치 제9호가 해제 내지 실효되기 이전부터 이는 유신헌법에 위반되어 위헌무효이고, 나아가 긴급조치 제9호에 의하여 침해된 기본권들의 보장 규정을 두고 있는 현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌무효라 할 것이다”라고 판시하였다(대법원 2013. 4. 18.자 2011초기689결정, 대법원 2013. 4. 18.자 2010모363 결정 참조).

특히 대법원은 2013. 4. 18. 결정 2010모363 재심기각 결정사건에서, ‘형벌에 관한 법령이 당초부터 헌법에 위반되어 법원에서 위헌, 무효라고 선언한 때’에도 형사소송법 제420조 제5호에 의해 ‘증거가 새로 발견된 때’로 재심사유를 인정하여 청구인의 즉시항고를 인용하였다. 이는 형사소송법 제420조에 의한 형사재심사유가 대단히 제한적일 뿐만 아니라 통상 주장하는 영장없는 체포나 고문폭행 등을 입증하는 사실상 불가능에 가깝고, 또한 아예 수사 및 재판절차에 있어서 불법행위가 없는 경우에는 재심사유를 찾기는 대단히 어렵다는 측면에서, 대법원이 형사재심사유로 형벌에 관한 법령이 당초부터 위헌무효로 확정된 경우를 포함한 것은 긴급조치 피해자들의 입장에서는 형사재심의 문을 획기적으로 여는 것¹²⁾이었다.

12) 당시 변호인들은 형사재심사유로서 통상 제기되는 영장 없는 체포는 당시 수사기록이 대체로 없기 때문에 어려웠고, 고문폭행은 입증이 더욱 어려웠으며, 또한 아예 이러한 국가의 수사 절차상 위법행위가 없는 경우도 있었기 때문에 재심개시결정의 언덕을 넘지 못할 수 있다는 우려가 있었다. 그래서 위헌으로 결정된 법률조항에 근거한 유죄판결에 대해 헌법재판소법 제47조 제2항에 의한 재심을 청구할 수 있기 때문에 헌법소원을 제기한 것이다. 헌법재판소에서 위헌으로 결정한 이상 헌법재판소법 제47조 제2항에 의해 재심을 청구하는 길이 열렸지만, 대법원은 관할다툼은 별론으로 하고 판결로서 재심사유를 확장하였다는 점에서 그 의미가 있다 할 것이다. 그래서 현재 하급심 형사재심사건에서는 헌법재판소의 위헌결정을 이유로 재심개시결정을 하는 것이 아니라 대법원의 판결을 기초로 형사소송법 제520조 제5호에 의한 재심사유를 인정하고 있다.

3. 대법원의 유신에 대한 면죄부

그런데 대법원은 40년 전 대법원과 마찬가지로 헌법이 부여한 국민의 기본권보장과 법치주의를 수호할 책무를 포기하고 긴급조치 배상 판결에 있어서, 수사기관의 고문 가혹행위 등 불법행위를 배상요건으로 내세우거나 민주화보상법상 재판상 화해규정을 적용하여 배상을 부인해왔고, 급기야는 위헌인 긴급조치를 정당화하는 역사적 과오를 저질렀다. 이러한 일련의 사태는 현 양승태 대법원장 체제의 유신 부활 내지 정당화의 기초에서 비롯된 것으로서, 심히 우려하지 않을 수 없다.

가. 지연이자의 기산점과 민보상법상 재판상화해

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

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

또한 지연이자 기산점에 대한 판결¹³⁾은 수십 년간 확고하게 반복 확인되어 온 민법 상 손해배상 청구권 발생시점과 ‘불법행위로 인한 손해배상채무의 지연손해금 기산일은 불법행위 성립일’이라는 판례를 뒤엎는 것일 뿐만 아니라 판례가 말하는 ‘장기간 세월’과 ‘통화가치의 상당한 변동’이란 개념은 불명확하여 어떠한 기준도 될 수 없어, 기왕의 손해배상의 관념에도 배치되는 것이다.

13) 대법원 2011.1.13. 선고 2009다103950 판결 등

나아가, 위 판례변경에 해당하는 판결들은, 법원조직법¹⁴⁾ 규정에도 불구하고 모두 전원합의체가 아닌 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 심리되고 판례를 변경하였다는 점에서도 문제가 된다.

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

대법원은 앞서 살펴본 바와 같이 ‘긴급조치 제1호, 9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로, 긴급조치 제1호가 해제 내지 실효되기 이전부터 유신헌법에 위반되어 위헌’이고, ‘현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌’이라고 판시한바 있다¹⁵⁾. 이는 유신헌법이 3선 헌법을 절차적, 내용적으로 위반한 점은 논외로 하더라도, 적어도 유신헌법에 기한 긴급조치 입법행위 자체가 당시 헌법에 의하더라도 위헌이라는 취지이다. 굳이 하수인 내지 수족에 불과한 검찰과 경찰 등 수사기관의 위법행위를 논하지 않더라도 국민을 보호할 의무가 있는 국가가 입법이라는 수단을 통하여 불법행위를 저질렀음을 인정한 것이다. 대법원이 긴급조치가 형식적 의미의 법률도 아니라고 선언한 것 또한 긴급조치 발령이 박정희 대통령의 영구 집권을 위한 위헌적, 위법적 입법행위임을 인정한 것이다.

하지만 대법원 민사 제2부(주심 이상훈, 조희대, 신영철, 김창석 대법관)는 2014. 10. 27. 긴급조치 제9호 피해자가 제기한 국가배상청구 사건(2013다217962)에서 ‘법령이 위헌으로 선언되기 전에 그 법령에 기초하여 수사가 개시되고 유죄판결이 선고되었더라도 그러한 사정만으로 유죄판결에 의한 복역 등이 곧바로 국가의 불법행위에 해당한다고 볼 수 없다’고 전제한 후, ‘수사과정에서 한 위법행위로 수집한 증거에 기초하여 공소가 제기되고 유죄판결까지 받았으나 재심절차에서 형사소송법 제325조 후단에 해당하여 무죄판결을 받은 경우에는 국가의 손해배상 책임을 인정할 수 있다고 판시하였다. 바꾸어 말하면, 위헌인 법률에 근거하여 체포되어 유죄판결

14) 법원조직법 제7조(심판권의 행사) ① 대법원의 심판권은 대법관전원의 3분의 2이상의 합의체에서 이를 행하며 대법원장이 재판장이 된다. 다만, 대법관 3인 이상으로 구성된 부에서 먼저 사건을 심리하여 의견이 일치한 때에 한하여 다음의 경우를 제외하고 그 부에서 재판할 수 있다.
3. 종전에 대법원에서 판시한 헌법·법률·명령 또는 규칙의 해석적용에 관한 의견을 변경할 필요가 있음을 인정하는 경우

15) 2010도5986 전원합의체 판결, 2011초기689형사보상 등 참조

에 의해 복역하였더라도 수사과정에서 구타 및 가혹행위 등의 불법행위가 없었다면 국가에겐 불법행위에 따른 손해배상책임이 없다는 것이다.

그러나 긴급조치 사건은, 정무직 공무원인 박정희 대통령이 장기 독재 집권의 야욕 하에 이것이 가능하도록 헌법을 개정한 후 유신헌법을 비판하는 국민의 소리가 거세 지자 이를 차단할 목적으로 비상시에만 발동할 수 있는 대통령의 긴급조치를 발동하여 헌법이 보장한 국민의 표현의 자유에 해당하는 정당한 행위를 범죄행위로 몰아 무고한 시민들을 형사 처벌한 사건으로서, 법을 집행하는 수사관 및 법관을 이용하여 ‘법과 재판이라는 형식’을 빌어 자행한 불법행위이다. 그런데 이를 두고 법을 집행하는 수사기관의 위법행위만을 논하는 것은 법 형식논리에 빠진 독단으로 실질적 법치주의 원리에도 위배된다.

나아가 이 판결은 “당시 수사기관이나 법관으로서는 유신헌법상 사법심사의 대상에서 배제되어 있는 현행 법률인 긴급조치를 적용하여 수사하고 재판하는 행위를 할 수밖에 없었으므로, ‘공무원의 고의 또는 과실’이 없다”는 취지인데, 이는 위법성 인식의 문제를 행위에 대한 인식인 고의·과실의 문제로 보고 있는 법리오해의 위법이 있다. 불법행위에 있어서 고의는 일정한 결과가 발생하리라는 것을 알면서 감히 이를 행하는 심리상태로서, 객관적으로 위법이라고 평가되는 일정한 결과의 발생이라는 사실의 인식만 있으면 되고, 그 외에 그것이 위법한 것으로 평가된다는 것까지 인식하는 것을 필요로 하는 것은 아니다.¹⁶⁾

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

이처럼 위법성 인식을 고의의 요소로 판단하여 유효한 법령의 형식을 갖춘 위헌적

16) 대법원 2002. 7. 12. 선고 2001다46440 판결 등 참조

기본권 침해 행위에 근거한 수사기관과 법관의 직무행위는 공무원의 고의·과실에 의한 불법행위에 해당하지 않는다고 보고, 그 자체로 위법한 긴급조치 제9호의 발동이라는 입법행위 내지 대통령의 불법행위 책임 역시 간과한 이번 판결은, 긴급조치가 위헌·무효라 하더라도 국가배상책임이 부인될 가능성을 높였다는 점에서 사실상 유신에게 면죄부를 준 반역사적 판결이며, 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한 법률상의 재판상 화해규정에 연이은 긴급조치 위반 피해자들에 대한 모욕이다.

또한 대법원은 유독 긴급조치와 같은 과거사 사건에서 재판부마다 다른 판단을 함으로써, 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 있다. 이는 무엇보다 지난 6. 26.에 선고한 대법원 판결(2013다95896판결)과 정면으로 모순된다.¹⁷⁾

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

또한 대법원(대법원 민사 제3부 재판장 박보영, 주심 권순일, 민일영, 김신 대법관)은 2015. 3. 26. 긴급조치 9호가 사후적으로 법원에서 위헌·무효로 선언되었다고 하더라도, ‘유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가행위’로써, ‘대통령의 이러한 권력행사가 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다’면서 대통령의 긴급조치 발동행위에 대하여 고의과실을 인정한 원심을 파기하고 대전지방법원으로 환송하였다.¹⁸⁾

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

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

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

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

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

이번 판결은 유신헌법 및 긴급조치를 정당화하고 옹호하는 ‘고도의 정치적 판결’에 다름 아니다. 대법원은, 40년 전 대법원과 마찬가지로 헌법이 부여한 국민의 기본권 보장과 법치주의를 수호할 책무를 포기하고 긴급조치를 정당화하는 역사적 과오를 저질렀다. 또한 전원합의체가 아닌 부의 판단으로 기존 전원합의체 판결을 뒤집는, 애써서 법원조직법에 반한 판결을 선고하였다. 특히 소액사건에서 이례적으로 중대한 대통령의 국가긴급권 발동행위의 위법성을 판단하면서도 선행 전원합의체 판결 뿐 아니라 학계, 법조계의 다양한 의견이 존재함에도 이유로 고작 6줄을 할애하는 폭거를 단행하였다. 이는 유신헌법, 특히 박정희의 긴급조치 발동행위에 대하여 ‘알아서’, ‘서둘러서’ ‘졸속으로’ 면죄부를 준 것이라고 밖에 볼 수 없다.

4. 재판 헌법소원의 제기

민변 긴급조치 변호단 및 긴급조치 피해자 대책위, (사)민청학련 계승사업회는 청구인을 백기완으로 하여, 헌법재판소에 재판헌법소원을 금지하고 있는 헌법재판소법 제68조 제1항 및 청구인의 국가배상 청구를 기각한 대법원 판결을 대상으로 헌법소

원을 제기하였다.

헌법 재판소법 제68조 제1항에 대해 헌법소원을 제기하게 된 것은, ① 독일 등의 예에서 보듯이 헌법재판소는 사법권력에 대한 통제수단으로서 그 제도적 취지와 실효성을 가짐에도 헌법소원의 대상에서 재판 헌법소원을 제외함으로써 반감되었으며, ② 특히 최근 대법원의 대법관 임명절차의 비민주성 및 폐쇄성, 그리고 법관 위주의 골품제화 함으로써 대법관의 보수화뿐만 아니라 판결에서도 그 영향을 비대해지고 있어 이에 대한 제도적 보완이 필요하고, ③ 최근 대법원은 정책법원으로서 상고법원을 두려는 움직임을 보이고 있는바, 정책 및 정치법원으로서 헌법재판소가 30여년 기간 동안 존재하고 있는 상황에서 대법원과 헌법재판소간의 역할 및 지위에 대한 충돌이 있어왔고 더욱 예견되고 있으므로 이에 대한 정책적 제도적 모색이 필요하기 때문이다.

헌법재판소 및 대법원은 긴급조치가 그 목적 및 요건에 해당하지 않은 국민의 기본권을 침해한 위헌적인 조치였다고 결정하였는데, 대법원은 단 6줄로서 청구인의 국가배상 청구에 대해 ‘대통령 박정희의 긴급조치 발동행위는 고도의 정치행위로서 국민 개개인에 대한 관계에서 배상책임을 지지 않는다’고 판시(대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결)하였고, 백기완에 대한 국가배상 사건에서도 동일한 취지로 심리불속행 기각을 판결(2015. 7. 23. 선고 2015다212695 판결)하였다.

그러나 위 대법원 판결들은 일찍이 2013. 3. 21. 헌법재판소가 ‘긴급조치 제1, 2, 9호가 입법목적의 정당성과 방법의 적절성을 갖추지 못하였을 뿐 아니라 죄형법정주의에 위배되고 참정권, 표현의 자유, 집회·시위의 자유, 영장주의 및 신체의 자유, 학문의 자유 등 국민의 기본권을 지나치게 제한하거나 침해했다’고 선고한 위헌 결정 및 그 취지에 반한다 할 것이다. 물론 대법원 전원합의체 판결(2010. 12. 16. 선고 2010도5986판결) 또한 같은 취지였음에도 이렇듯 ‘긴급조치는 위헌이란 그 발동행위는 국민 개개인에 대한 관계에서 책임지지 않는다’고 판시한 것이다.

물론 재판에 대한 헌법소원은 원칙적으로 헌법재판소법 제68조 제1항에 의해 금지된다 하더라도, 헌법재판소에 의해 예외적으로 심판대상이 될 수 있는 경우 1997. 12. 24. 96헌마172·173(병합) 사건의 경우, 즉 ‘법원이 헌법재판소가 위헌으로 결정하여 그 효력을 전부 또는 일부 상실하거나 위헌으로 확인된 법률을 적용함으로써 국민의 기본권을 침해한 경우’로서 이 사건 대법원 판결 또한 ‘헌법재판소가 위헌으

로 결정한 긴급조치'를 적용함으로써 기본권을 침해한 경우이므로 마땅히 그 심판대상이 된다 할 것이다.

대법원은 법률가로서도 납득하기 어려운, 법원의 존재 의의를 의심케 하는 판결을 하였다. 정치성을 띤 국가행위라고 한다면, 사법심사를 배제하고 국민을 영장 없이 체포하고, 이유 없이 감옥에 넣고 생명을 앗아가도 된다는 대법원의 태도는 긴급조치 위반에 대해 실형을 선고했던 대법원의 모습과 너무도 닮아있다. 헌법재판소는 잘못된 역사를 바로잡고 국가폭력의 피해자들에 대한 정당한 배상과 예우가 이루어질 수 있도록 속히 위헌결정하여야 할 것이다.

IV. 형제복지원 피해사건 진상규명을 위한 특별법 제정의 필요성¹⁹⁾

1. 들어서며

국가가 '위탁'이라는 형식으로 만든 '아우슈비츠', 형제복지원.
판결 없는 무기징역.
형제도, 복지도 없는 지옥.

누군가는 '또 다시', 또는 '이제 와서' 형제복지원 문제가 왜 '문제가 되느냐'고 되묻는다. 과거 1975년 또는 1987년으로부터 30년이 다 지난 문제를 이제 와서 꺼내느냐고 묻는다. 그러나 '이제야'라고 말할 수밖에 없다. 과거 30년 전의 문제는 형제복지원 박인근 개인의 횡령 등에 대한 문제로 왜곡, 축소되었을 뿐 당시 수용자 3000여명²⁰⁾을 비롯한 많은 사람들이 왜, 이곳에 강제격리²¹⁾되어 강제노동을 당하여야 하였는지, 그리고 누군가는 왜 폭행으로 사망에 이르렀는지 밝혀진 바가 없기 때문이다. 또한 박인근에 대한 특수감금죄가 무죄가 되었고, 피해자들에 대한 폭행치사 등에 대한 조사나 공소제기가 왜 이뤄지지 않았는지 밝혀진바 또한 없다. 그런

19) 본 원고는 그동안 형제복지원 대책위, 생존자 대책위 등이 개최한 토론회, 증언대회에서 발표된 필자의 발제문을 2015. 7. 3. 안전행정위 법안심사소위 공청회를 위해 종합 정리한 것을 재수정 보완한 것이다.

20) 김용원 검사, 박인근에 대한 감금죄 등 논고문에 따르면 '형제복지원 수용자수는 1987. 1. 15. 현재 3,174명이다'라고 밝히고 있다.

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

면에서 늦었지만 이제야 말할 수 있다 라고 밖에 할 수 없다.

한편, 인권침해가 위탁한 ‘사회복지법인’에서 일어났다는 이유로 국가의 책임이 면해지는 것은 아니다. 특히 강제적리수용의 근거가 된 내무부 훈령은 여전히 당시 헌법이나 형사소송법, 그리고 아동복지법 등 관련 법률에 위반한 위헌적, 위법적이었으며, 감독관청인 정부와 부산시의 관리감독 부실 또한 제반 사정에 비추어 드러나고 있다.

진선미 의원의 2014. 7. 15.자 대표 발의로 ‘내무부훈령에의한형제복지원 강제수용 등 피해사건의 진상 및 국가책임 규명 등에 관한 법률’이 국회 안전행정위 법안심사소위에 상정되어 현재 2015. 7. 3. 공청회를 마친 후 계류 중에 있다. 2015. 11월 현재 위 법률안이 법안심사소위에 상정되어 있으나, 여전히 피해자들의 소원이 이뤄질지 입법전망이 불투명하다.

형제복지원 진상규명 대책위원회는 2015. 11. 24. 현재 210일째 1인 시위를 하고 있고, ‘숫자로 살아남은 아이’ 출판과 함께 출판 콘서트를 서울과 부산에서 개최한 바 있다. 생존자 모임의 울분의 삭발 기자회견, 한중선의 한 여름밤의 30여일 철야 농성 등 생존자들의 절규는 그렇게 한해를 넘기고 있는 것이다.²²⁾

2. 형제복지원 피해사건에 대한 국가의 책임

가. 부랑인 수용의 근거규정 - 내무부 훈령

소위 부랑인 수용의 근거는 1975. 12. 15. 내무부 훈령 제410호로 발령된 ‘부랑인의 신고·단속·수용·보호와 귀향 및 사후 관리에 관한 업무처리지침’에 의한 것이다. 훈령에 의하면 ‘일정한 정주가 없이 관공업소,接客업소, 역, 버스터미널 등 많은 사람들이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시질서를 해하는 모든 부랑인’(제1장 제2절)을 그 대상으로 하였으며, 심지어 ‘노변 행상, 빈 지게꾼, 성인 꺾팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 자들’을 준 부랑인으로 규정(제1장

22) 1987년 ‘부산 형제복지원사건’을 무대로 옮긴 연극 ‘해피 투게더’가 오는 작년에 이어 12월 9일부터 20일까지 서울 대학로예술극장 소극장에서 앙코르 공연된다.

제3절 제6호)하여 부랑인 대책에 준하는 단속조치를 하였다. 말하자면 이들은 사회로부터 격리되고 제거되어야할 대상이었던 것이다.

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

나. 전두환 정권의 비호

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

다. 당시 헌법, 법률에의 위반

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

당시 유신 헌법²³⁾에 의하면, 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노역과 보안처분을 받지 아니할 자유(제10조 제1항)를 비롯하여 고문을 당하지 않을 자유(제2항), 영장에 의한 체포, 구금(제3항), 거주이전의 자유(제12조)를 규정하고 있는바, ‘법률’에 의하지 아니한 ‘훈령’에 의한 체포격라구금 등은 당

23) 대한민국 헌법 [시행 1972. 12. 27.] [헌법 제8호, 1972. 12. 27., 전부개정]

시 헌법 제10조 등에 위반되는 것임이 명백하다. 또한 헌법이 인정한 제 권리를 구체화한 형법, 형사소송법상의 제 규정을 위반한 것임을 재론의 여지조차 없다. 또한, 부랑아의 개념이 불분명하고 추상적이어서 명확성의 원칙에도 반한다 할 것이다.

라. 국가 및 부산시의 관리감독 해태

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

또한, ‘당시 내무부 훈령에 의하면, 지 파출소 소장은 수용기관에 1주에 1회 순찰해야한다고 되어 있는데, 한 번도 이를 지키지 아니함으로써 구타, 가혹행위 등 인권 유린을 방치하였으며, 오히려 형제복지원과 유착되어 있다고 수용자들은 주장하고 있다’²⁴⁾고 밝히고 있다.

마. 소결

따라서 형제복지원을 비롯한 당시 복지원에서의 최소한의 체포·강제 격라·강제수용은 헌법, 형법, 형사소송법 등에 위반한 위헌·위법한 훈령에 의한 것이었을 뿐만 아니라 위헌·위법적인 훈령에 근거한 감금 등 행위는 ‘고의’에 의한 불법행위를 구성하고, 나아가 복지원내에서의 감금 강제노동, 그리고 폭행 등 가혹행위, 치사 등 또한 적어도 국가, 부산시의 관리감독의 소홀에 따른 책임을 지지 않을 수 없다²⁵⁾.

24) 신민당 보고서에 의하면, 당시 수용자들은 경찰이 자기들을 잡아오면 근무평점 5점, 형제원에 서 일정한 수수료를 받고 있다고 주장한다고 밝히고 있다.

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

3. 형제복지원에서의 인권침해

가. 형제복지원 인권침해 근거자료

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

나. 진상규명되어야 할 형제복지원 내에서의 인권침해

형제복지원에서 행해진 인권침해는 소위 부랑인이라는 이유로 행해진 영장에 의하지 아니한 체포강제격리, 본인의 의사에 반한 감금(강제수용), 강제노동, 폭행, 상해, 성폭력 그리고 이로 인한 치사(살인), 정신적 장애 등 이루 말할 수 없다. 원생들은 스스로 형제복지원을 ‘아오지 탄광’ 내지 ‘생지옥’²⁶⁾이라고 표현한다.

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

또한 강제감금과 관련해서는, 김용원 검사는 1987. 1. 16. 형제복지원에 내려가보니, ‘건물마다 출입문에는 안팎으로 견고한 자물쇠 장치가 되어 있었다. 이 시설은 사회복지시설이 아니고 완벽한 감금시설이었다. 병동이라고 하는 것도 있었다. 안에 사람들이 있는데도 밖으로 자물쇠가 채워져 있었다. 안내하던 사람이 이곳은 종종 결핵환자들이 수용되어 있는 곳이니까 들어가지 말라고 하였으나 나는 자물쇠를 열게 한 후 들어가 보았다. 그곳에는 죽음의 그림자들이 질게 드리워진 흉측한 물골의

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

사람들이 수십 명 여기저기 모여 있었다.’라고 회고하고 있다.²⁷⁾ 말하자면, 본인의 자유의 의사에 의해 외부로 출입할 수 없는 구조였음을 말해주고 있는 것이다.

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

한편, 신민당 조사보고서에 따르면, 1975년부터 1986년까지 형제복지원 기간지 ‘새마을’에 나와 있는 자료를 재정리하였는데 총 인원 18,521명 중 513명이 사망하였으며, 특히 재소자가 3,000명에 초과하였던 1985년 1986년에는 각 89명, 95명에 이르는 사망자가 발생하였다고 밝히면서(10)²⁸⁾, ‘수용인원이 너무 많아 관리능력이 한계에 달하였거나 예전보다 현재 인권상황이 매우 악화된 것에 기인’한다고 밝히고 있다.

27) 2013. 3. 22. 형제복지원 사건 진실규명 및 해결방안 모색을 위한 토론회. 발표문 24면.

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

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

표1. 연도별 사망자 현황

연도별	75	76	77	78	79	80	총계
연도말 인원	561	816	1,111	1,392	1,325	1,221	
사망자	2	2	26	44	36	34	
사망률(%)	0.4	0.3(0.2)	2.3	3.2	2.7	2.8	
연도별	81	82	83	84	85	86	18,521 (21,685)
연도말 인원	1,713	1,985	2,525	2,861	3,011	3,164	
사망자	36	53	57	39	89	95	
사망률(%)	2.1	2.7	2.6(2.3)	1.4	3.0	3.0	

또한 신민당 보고서는 사인에 대한 의혹을 버릴 수 없다면서, ‘86년 사망자 95명 중 구포남 등 6명은 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있으나, 본적 주소가 불상으로 되어 있고(새마을 1987. 1월호 페이지 193-201)’, ‘김상택 등 31명은 사체처리가 불명하고, 연고자에게 사체가 인계되었다고 기록되어 있는 이천용의 경우도 주소지에 연고자가 없는 것으로 확인되었다(이상 8면)’고 확인하고 있다. 이에 보고서는 ‘사체가 병원 등에 실험용으로 팔려간다는 면담자 주장에 유의하지 않을 수 없으며, 적어도 새마을지에 기재된 사인과 사체인계 등의 기록이 많은 경우가 허위기재이며, 사실과 다르다는 점은 확인할 수 있었다’(이상 8면)고 의견을 개진²⁹⁾하고 있다. 말하자면, 사망 경위는 원내의 폭행에 의해 자행되었으며, 사체 또한 병원에 불법으로 매도되었음을 강하게 반증하고 있는 것이다.

다. 소결

형제복지원 사건은 진상규명되지 않은 채 미완의 과제로서 현재에 이르고 있다. 많은 생존자들은 자신들이 왜 끌려가 형제복지원에서 수개월에서 수년 동안 판결 없는 무기징역을 살아야 하였는지, 왜 그 막대한 인권침해를 당하면서도 국가와 사회는 침묵을 하였는지 묻고 있는 것이다. 그리고 그 진상을 밝혀달라는 것이다.

4. 1987년 당시 수사 및 재판의 왜곡, 축소

가. 사건 개요

물론 진상규명이 될 기회는 있었지만 곧 묻혔다.

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

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

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

나. 형제복지원 수사의 축소, 중단

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

김용원 검사에 의하면, 검찰이 횡령한 금액으로 기소한 금액은 2년동안 6억8천만원 정도였는데, 김용원 검사는 당시 11억 상당을 밝혀냈음에도, 검찰 상부의 압력으로 11억을 기소하지 못하였다는 것이다. 왜냐하면 당시 11억으로 기소되는 경우 특경법 제2호가 적용되는데, 10억 이하가 적용되는 특경법 제3호가 3년 이상 유기징역인 것에 비해, 2호가 적용되면 5년 이상, 무기징역까지 가능해지는 등 가중처벌 될 위험이 있었기 때문이었다.

다. 법원 판결 과정에서의 의혹들

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

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

하였다.

앞서 본 내무부 훈령 410호나 이에 근거한 부산직할시장과 형제복지원 사이의 위탁계약 및 이에 따른 부산직할지사의 지도 또는 지시 가운데 피보호자의 도주 방지를 위한 경비, 경계를 철저히 하도록 한 부분은 적어도 피보호자의 자유로운 의사에 반하는 범위 내에서는 위 법 규정들에 저촉되어 그 효력을 갖지 못하는 것으로 볼 여지가 있고... 중략... 그것이 훈령이나 보호기관인 부산직할지사의 지시에 따른 것이라 하더라도 수용인들의 의사에 반하는 한 위법이 아닌가 하는 의문을 떨칠 수 없다.

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

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

라. 소결

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

결국, 당시 박종철 고문치사 사건으로 위기에 처한 전두환 정권이 형제복지원 사건을 왜곡, 은폐 축소한 것이다. 결국 당시 훈령에 의하더라도 ‘부랑인’으로서 입소대상자에 해당하는지, 본인의 의사에 반하여 체포 구금되어 있는지, 이미 상당한 언론 보도를 통해 인권침해의 의혹이 밝혀졌음에도 형제복지원 내에서의 인권침해에 대해

서 법원과 검찰 또한 애써 외면한 것이다.

결국 국가 또한 피해자들의 인권침해에 대해 침묵한 것이다.

5. 형제복지원 피해사건의 진상규명 등을 위한 특별법 제정의 필요성

가. 입법방향의 기초

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

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

나. 특별법이 담아야할 내용³⁰⁾

통상 과거청산의 방법에 대해 역사가 볼프손(Wolffsohn)은 4W(Wissen[알], Werte[가치], Weinen[슬퍼함], Wollen[의지])를 제안한 바 있다. 즉 과거청산이란 무엇이 일어났는지 알아야 하고, 그 행위를 악한 것으로 가치를 판단해야 하고, 희생자를 위해 최소한 상징적으로 슬퍼해야 하며, 다른 좀 더 도덕적이고 일반적인 어떤 것으로 승화시키려는 의지를 내보이는 것을 포함한다는 것이다.³¹⁾

그런 면에서, 최소한 1975. 7. 5.부터 1987. 1. 7.까지 사단법인 형제복지원에 격리

30) 진선미 의원 등이 발의한 특별법 내용 참조

31) 김민철 [한국과거청산의 성과와 과제]. 9면 일부 요약

이에 대해 김민철(민족문제 연구소 책임연구원)은 책임 규명을 추가하여 다음과 같은 다섯 가지 방식을 통해 과거청산이 진행되어야 한다고 생각한다면서, ① 무엇이 일어났는가(진상 규명) ② 그때 일어난 일이 옳았는가 틀렸는가(가치), ③ 일어난 일에 누가 어떤 책임이 있는가(책임 규명), ④ 피해자의 슬픔을 이해하고 같이 할 준비가 되어 있는가(슬퍼함), ⑤ 이를 통해 현실의 문제를 개선하려는 의지가 있는가(의지) 등을 들고 있다.
이재승 교수는 [국가범죄]에서 과거청산의 5대원칙인 ① 진실규명, ② 책임자 처벌, ③ 피해 배상, ④ 제도개혁, ⑤ 문화적 구축 등을 제기하기도 하였다.

수용되어 폭행, 협박, 감금, 강제노역, 성폭력 등을 당하거나 이러한 방법으로 인해 사망, 행방불명, 상이 등에 이른 피해자들에 대한 진상규명과 명예회복, 그리고 피해자 보상 및 생활지원, 의료지원 등의 내용이 담길 필요가 있다.

6. 마치며

형제복지원 피해사건은 현재 진행형이다. 독일에 아우슈비츠가 있다면 한국에는 형제복지원이 있다.

아직도 자신의 형제복지원 수용경력을 당당히 말하는 사람은 드물다. 아니 이러한 형제복지원 진상규명을 한다는 소식조차도 접하지 못한 사람들이 많을 것이다. 아직도 많은 형제복지원 수용자들은 사망으로 인해, 또는 여전히 남아 있는 복지원의 악몽으로 인해, 또는 아직도 벗어나지 못한 가난과 무지로 인하여 스스로 자기 표현조차 하지 못하고 있다. 그들에게는 비록 형제복지원에서 벗어났지만 현실의 삶은 여전히 형제복지원인 것이다.

국가·사회가 형제복지원 피해자들의 절망과 분노, 상처를 보듬고 이를 치유해야하는 것은 보편적 복지차원 뿐만 아니라 ‘비정상의 정상화’의 ‘올바른’ 지표로서 늦었지만 너무나 당연한 것이다. 이제라도 피해자들의 손을 잡아줄 때이다.

2015년 교육·청소년 분야 보고



2015 한국인권보고서

학생 및 청소년인권
박종훈 변호사 (민변 교육청소년위원회)

교원노조 및 교원의 활동에 대한 탄압
강영구 변호사 (민변 교육청소년위원회)

2015년 상지대 대법원판결
송상교 변호사 (민변 교육청소년위원회)

교육정책에서의 인권
탁경국, 하주희, 김기현, 김영준 변호사 (민변 교육청소년위원회)

책임감수 : 김영준 변호사 (민변 교육청소년위원장)

I. 들어가며¹⁾

2014년 6월 지방선거에서 진보교육감들이 대거 당선되는 이번 아닌 이번이 있었다. 그렇기 때문에 새 교육감들이 본격적으로 자신의 업무를 추진할 것으로 예상되었던 2015년은 교육 분야에 있어서 코페르니쿠스적 전환을 기대해 볼만한 한해였다. 그러나 조희연 서울특별시교육감에 대한 검찰의 기소가 상징적으로 보여주듯 진보적 교육정책은 여러 면에서 위기를 겪었다. 여전히 박근혜 대통령은 자신의 공약인 ‘누리예산’을 지방교육청의 부담으로 돌려 교육감들의 손발을 묶어놓았다. 또한 교육부의 전교조에 대한 탄압은 계속되었고, 사립학교 비리에 대한 문제에 있어서도 소극적이었다. 급기야 박근혜 정부는 명분이 없는 국정교과서 카드를 꺼내놓음으로서 2015년 교육 분야의 퇴보에 정점을 찍었다.

이러한 정부의 퇴행적 행보를 견제해야 할 최후의 보루인 헌법재판소와 대법원에서는 연달아 보수적인 판결을 내리면서 정부의 손을 들어주었다. 대표적으로 헌법재판소는 교원노조법 제2조에 대하여 합헌결정을 내렸으며, 이에 기다렸다는 듯이 대법원은 즉시 전교조에 대하여 법외노조효력정지 결정을 파기하였다. 또한 그동안 하급심에서 출곤 승소하였던 기성회비반환소송에 대해서도 대법원은 파기하여 버렸다. 반면 사립대학에 대한 청구인 자격과 관련한 상지대 대법원 판결이나 위자료 명목으로 인정하기는 하였으나 실질적으로 부실한 대학 교육에 대한 등록금 반환 청구를 인정한 수원대 하급심 판결에서는 작은 희망을 찾을 수 있었다.

아직도 세월호에는 돌아오지 못한 학생들이 있고, 여전히 학교에서의 인권침해로 많은 학생들이 신음하고 있으며, 자사고와 명문대로 상징되는 입시경쟁에서 학생들이 고통 받고 있고, 비리사학의 문제는 풀릴 기미를 보이지 않고 있음에도, 교육 분야는 온통 국정교과서의 문제로 뒤덮이고 말았다. 그렇기에 이 인권보고서가 우리 교육의 현주소가 어떠한지, 나아가 우리들이 무엇을 기억해야만 하는지 작은 증언이 되었으면 한다.

1) 교육청소년위원회 박종훈 위원 작성

II. 학생 및 청소년인권²⁾

1. 학생 및 청소년인권 일반

가. 학생인권과 청소년 인권

우리가 학생인권과 청소년인권을 별도로 분류하여 다루는 주된 이유는 학생인권의 영역에서 청소년인권을 모두 다루지 못하는 경우가 발생하기 때문이다. 즉 학생인권 이 말 그대로 학생-즉 학교 안에 있는 아동·청소년의 인권을 가리키는 말이라면, 청소년인권은 학생뿐만 학교 밖 청소년의 인권 문제를 모두 다루는 개념이다. 시민 사회는 이러한 문제의식을 바탕으로 그동안 학교 안 청소년과 학교 밖 청소년을 차별하는 문제를 많이 다루었다. 그러나 역설적으로 학교에서 보호받지 못하고 있는 학교 밖 청소년의 문제보다도 학교 안 청소년, 즉 학생들의 인권 문제가 더욱 심각하게 보일 때가 있다. 여전히 일부 학교와 교사가 학생들을 바라보는 관점에는 같은 인간으로서의 보편성 보다는 ‘학생’이라는 특수성을 내세우는 경우가 많기 때문이다. 그렇다면 본질적으로 학교는 어떤 곳이고, 학생은 무엇인가? 「대한민국헌법」 제31조 제1항에서는 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”고 하고, 제2항은 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.”고 하고 있다. 즉 전자는 권리로서의 교육, 후자는 의무로서의 교육을 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 학생들이 학교에 다니는 것을 ‘교육을 받을 권리’의 행사로 보는 경우는 극히 드물다. 오히려 ‘의무로서’ 학교를 다닌다고 생각하는 경향이 크며, 학습에서의 즐거움보다는 친구들과의 교류에서 학교 생활의 의미를 찾는 경우가 많다. 이러한 환경에서 학업 성취도도 낮고, 친구들과의 교류가 제대로 되지 않는 학생들에게는 학교는 그야말로 끔찍한 공간이 된다. 실제로 교육부 통계에 따르면, 2014년 한 해 동안에만 학교를 떠난 학생이 6만명이 넘고, 고등학생만 절반 이상이다. 질병이나 해외유학 등 출국으로 인한 학업중단을 제외하더라도 2만5천명, 하루 평균 70여 명이 고등학교를 떠나는 셈이다³⁾. 이러한 배경에는 ‘학생’이기에 ‘인간’으로서 충분히 존중받지 못하는 학생인권의 문제가 도사리고 있다.

2) 교육청소년위원회 박종훈 위원 작성

3) 오마이뉴스, “학교 생활... 마치 세뇌받는 느낌이었어요”.

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002116179, 2015. 6. 8.

나. 학생인권의 현황

① 관련 법령과 기구

곽노현 서울특별시교육감 및 김상곤 경기도교육감 등 소위 진보교육감들이 당선되면서 ‘학생인권’이 주요한 이슈로 부각되었다. 경기도의 경우 「경기도학생인권조례」가 제정·시행된 지 벌써 5여년의 시간이, 서울의 경우 「서울특별시학생인권조례」가 제정·시행된 지 3여년의 시간이 흘렀다. 그 외 광주광역시나 전라북도도 학생인권조례가 제정되어 있다. 각 시·도의 학생인권조례의 구체적 내용은 조금씩 다르지만, 크게 보면 학생들의 권리⁴⁾, 학생권리구제 및 인권교육을 위한 기구, 관련 위원회 설치 등을 규정하고 있다. 그렇다면 학생인권조례로 인하여 학생들의 인권은 얼마나 나아졌는지 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 특히 학교와 학생의 수가 가장 많은 경기도의 실태조사 결과를 소개하였다.

② 학생인권 실태⁵⁾

학생들에 대한 실태조사 결과, 학생인권조례가 시행된 지 5여년이라는 시간이 흘렀음에도 불구하고, 학생인권조례에 대한 인식이 전반적으로 낮게 나타났다. 즉 학생인권조례에 대해서 알고 있다고 응답한 학생은 전체의 절반 정도에 지나지 않았다. 이는 2013년 조사결과와 비교하여도 크게 나아지지 않고 비슷한 양상을 보인 것이다. 이러한 결과의 원인의 하나로 학교에서 학생인권교육을 받지 않았다는 점을 꼽을 수 있다. 즉 학생들이 자신의 권리가 무엇인지 제대로 인식하지 못하고 있다는 것으로, 학생들에게 인권에 대한 내용의 이해와 전달이 이루어지는 실효성이 있는 인권교육이 필요하다고 할 수 있다.

권리침해에 대하여 구체적으로 살펴보면, 학생들의 성적에 의한 차별 인식은 고등학교 > 중학교 > 초등학교 순으로 공정하지 못한 대우를 받았다고 답하여 성적 차별 체감이 입시 및 취업 등의 부담과 직접적으로 연결되어 있는 것으로 나타났다. 또한

4) 학생들의 권리는 조금씩 차이가 있지만, 크게 차별받지 않을 권리, 폭력 및 위협으로부터의 자유, 교육에 관한 권리, 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리, 양심·종교의 자유 및 표현의 자유, 자치 및 참여의 권리, 복지에 관한 권리, 징계 및 절차에서의 권리, 권리침해로부터 보호받을 권리, 소수자 학생의 권리 보장 등으로 구성된다.

5) 이하의 내용은 인권정책연구소, 「2014 경기도 학생인권 실태조사」, 경기도교육청, 2015. 1. 9. 참조

두발 등 용모 규제에 대한 학생 설문 결과에 의하면 학생들이 머리 염색이나 파마와 같은 용모에 대해 아직도 매우 규제가 심하다고 느끼고 있었다. 휴대전화 규제의 경우에도 초등학생을 제외하고 대부분 휴대전화를 압수하여 특목고의 경우 평균 2주 이상 압수하는 것으로 보아 학교 측의 규제가 상당히 높은 것으로 드러났다. 반성문이나 각서의 작성은 양심의 자유 등 그 보장의 정도를 강하게 요구하고 있는 내심의 자유를 침해할 소지가 높아서, 경기도학생인권조례에서도 이를 금지하고 있음에도 불구하고, 중학교의 50%, 고등학교의 30% 이상이 강제로 반성문이나 각서를 쓴 적이 있다고 답변하였다. 결국 학교의 두발용모규제, 휴대전화 규제, 반성문이나 각서의 강제 작성 등의 강압적인 지도나 규제는 긍정적으로 개선되고 있음에도 불구하고 여전히 남아있는 것으로 보인다.

또한 학생자치와 관련하여, 학교 규칙이나 규정 제·개정시 학생의견 반영이 전반적으로 잘 되지 않고 있는 것으로 보이며, 학생행사에 학생의견 반영시에도 비슷한 결과로 나타났다. 즉 아직 학교에서 학생 참여의 의사표현의 보장, 학생자치와 민주적 학교 문화를 조성하는 것이 긴급한 과제로 보인다.

체벌에 관한 부분은 학생인권조례로 인하여 많이 개선되어, 전체 학생의 83.7%가 학교에서 체벌을 받은 적이 없다고 답하였다. 그러나 아직까지도 학교에서 일부 체벌이 존재하고 있음이 확인된 것으로, 도구나 신체를 이용한 직접체벌보다는 단체기합과 팔굽혀펴기, 오리걸음 등의 간접체벌이 주를 이루었다. 결국 학생을 하나의 온전한 인격체로 보기보다 훈육의 대상으로 보고 있는 관점이 학교에 남아 있는 것이다.

③ 학생인권 구제 현황과 한계

현재 학생인권조례가 있는 시·도는 ‘학생인권옹호관’에 의하여 학생인권 구제제도를 마련하고 있다. 즉 학생인권옹호관에게 인권상담과 인권침해 신고를 할 수 있고, 이에 대하여 학생인권옹호관은 이에 따른 조치를 취하게 된다. 서울특별시 학생인권옹호관(학생인권교육센터)의 2015년 학생인권 상담 현황을 보면⁶⁾, 전화상담 505건, 방문상담 19건, 인터넷상담 232건, 기타 6건 등으로 총 762건의 상담을 하였고, 권리구제 현황을 보면, 방문신청 7건, (전자)우편신청 4건, 인터넷신청 5건, 국민신문고 124건, 전화 1건, 기타(이첩) 11건, 총 152건의 구제신청을 받아 처리하였다. 유형별로 보면, 대부분 체벌(언어폭력 포함), 개성(두발 및 복장), 사생활(휴대폰), 부

6) 2015. 9. 30. 기준

당징계(벌점 및 절차)에 집중되어 있어, 학생인권에 있어서 현재 가장 첨예한 분야가 무엇인지 살펴볼 수 있었다.

그러나 학생인권조례에 의한 구제는 「초·중등교육법 시행령」과의 충돌 및 교육현장에서의 거부라는 점에서 어려움을 겪고 있다. 예를 들어 시행령 제31제 제8항의 경우 “학교의 장은 법 제18조제1항 본문에 따라 지도를 할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육·훈계 등의 방법으로 하되, 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다.”라고 하고 있어서, 간접체벌은 허용하는 것처럼 규정하는 등 학생인권조례와 충돌하는 부분이 있다. 또한 학교에서는 ‘학생인권’이 ‘교권’과 충돌한다는 편견과 오해를 가지고 있어 학생인권조례에 대하여 막연한 거부감을 가지고 있는 경우가 많다.

다. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이, 각 시·도에서 학생인권조례가 제정·시행된 지 시간이 꽤 흘렀지만 아직도 학생들의 학생인권의 인지 정도는 낮은 편이며, 학교 현장에서의 학생인권 문제도 계속 발생하고 있다. 즉 학생인권조례가 제정된 것 자체는 학생인권에 있어서 커다란 도약이었음에는 틀림없으나, 실효성 있는 집행과 의식 변화를 위해서 아직 노력할 점이 많다는 점을 알 수 있다. 소위 ‘진보교육감’이 대거 약진한 지금이야 말로 학교 현장에서 가지고 있는 학생인권에 대한 오해와 편견을 불식시키고 인권친화적 학교 문화를 조성할 수 있는 절호의 기회라고 할 것이다. 그리고 궁극적으로는 현재 각 시·도 별로 제각각인 학생인권의 개선을 위해서라도 조례가 아니라 학생인권에 관한 공식적인 법을 제정하여 현재 충돌하고 있는 법령과의 문제를 해결하고, 나아가 시·도 교육청 차원이 아니라 교육부의 차원에서 학생인권의 문제를 다루어야 할 것이다.

2. 인성교육진흥법

가. 문제점

「인성교육진흥법」(’15.1.20. 공포, ’15.7.21. 시행) 및 그 시행령·규칙이 제정·시행되었다. 이에 대하여 ‘인성’의 내용이 과연 무엇인지부터 시작하여 그것을 강제하는

것이 바람직한지에 대한 논쟁이 있었으므로 이하에서는 모법인 「인성교육진흥법」을 포함하여 「인성교육진흥법 시행령」 및 「인성교육진흥법 시행규칙」의 학생 기본권 침해 가능성을 먼저 검토하고자 한다.

나. 「인성교육진흥법」의 헌법적 정당성

① 문제되는 기본권

「인성교육진흥법」은 제1조에 따라, ‘건전하고 올바른 인성을 갖춘 국민을 육성하여 국가사회의 발전에 이바지함을 목적’으로 하고, 동법 제2조 제2호에서 인성교육의 목표가 되는 가치로 ‘예, 효, 정직, 책임, 존중, 배려, 소통, 협동 등의 마음가짐이나 사람됨과 관련되는 핵심적인 가치 또는 덕목’을 들고 있다. 즉 「인성교육진흥법」 및 하위법령의 취지를 정리하면, ‘예, 효, 정직, 책임, 존중, 배려, 협동 등의 가치 또는 덕목을 지는 건전하고 올바른 국민을 양성’ 하는 데 있다고 할 것이다. 그러나 이와 같은 내용이 헌법상 기본권인 학생의 ‘일반적 행동의 자유’, ‘인격권’, ‘자기결정권’, ‘양심 형성 및 결정의 자유’, ‘부모의 자녀교육권’, ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’ 등을 제한할 우려가 있다.

② 일반적 행동의 자유와 인격권·자기결정권

인격권이란 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리로서, 헌법재판소에서는 인격권은 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치에 근거하고, 인격의 자유로운 발현권은 행복추구권에 근거한다고 판시하였다. 더 나아가서, 인간은 자신과 분리할 수 없는 인격적 가치들을 내면에서 향유하는 것에 대해서도 권리로서 보장을 받아야하고, 외부에서 임의적으로 그러한 자유를 침해받을 수 없다고 할 것이다. 즉 인간은 자신의 인격과 분리할 수 없는 내면적 가치들에 대해서 향유하고 자신이 결정할 권리가 있다. 헌법상 자기결정권이란 개인의 일정한 사적 사안에 관하여 국가로부터 간섭을 받음이 없이 스스로 결정할 수 있는 권리를 말하고 헌법재판소는 자기결정권은 헌법 제10조의 인격권·행복추구권의 전제라고 하여 헌법 제10조에서 자기결정권의 근거를 찾고 있다.⁷⁾ 자기결정권은 개인이 일정한 중요 사적 사안에 관하여 공권력으로부터 간섭을 받음이 없이 스스로 결정할 수 있는 것을 내용으로 하기 때문에 개인의 성숙한 판단능력을 전제로 한다. 이에 대하여 미성년자

7) 헌법재판소 1990.9.10. 선고 89헌마82 결정.

는 자신의 행동이나 외부의 해악으로부터 보호되어야 하기 때문에 자기결정권은 성숙한 판단능력을 가진 성인에게만 인정된다는 견해가 있고, 「인성교육진흥법」 및 하위법령도 그러한 인식을 바탕으로 제정된 것으로 보인다. 그러나 미성년자라고 하여 자기결정권이 인정되지 않은 것은 아니므로 스스로 중요한 가치를 결정하고 행동할 자유가 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉 학생과 같은 미성년자에게 기본권 제한의 가능성이 있는 것은 별론으로 하고, 가치를 ‘결정’하는 것이 아니라 ‘주입’하고 ‘육성’해야 할 대상으로 선정한 것은 기본권주체로서 심각한 제한의 문제로 보인다.

③ 양심 형성 및 결정의 자유

헌법 제19조의 양심의 자유는 크게 양심형성의 내부영역과 형성된 양심을 실현하는 외부영역으로 나누어볼 수 있으므로, 그 구체적인 보장내용에 있어서도 내심인 자유인 ‘양심 형성의 자유’와 양심적 결정을 외부로 표현하고 실현하는 ‘양심 실현의 자유’로 구분된다. 양심형성의 자유란 외부로부터의 부당한 간섭이나 강제를 받지 않고 개인의 내심영역에서 양심을 형성하고 양심상의 결정을 내리는 자유를 말한다.⁸⁾ 즉 양심 형성 및 결정의 자유는 양심의 형성 내지 결정 과정에서 어떠한 외부의 부당한 간섭도 받지 아니하고 오직 자신의 논리적·철학적·정치적 판단에 따라 사물의 옳고 그름을 판단하는 자유이고, 그 실질적 보장을 위해서는 옳고 그른 것에 대한 자유로운 토론과 불안·억압·공포가 없는 자유로운 분위기가 보장되어야 한다. 즉 다수의 도덕적 가치관이나 윤리적 확신이 언제나 옳다고 하는 이른바 ‘의제된 진실’이 강요되어서는 안 되는데, 「인성교육진흥법」에서 말하고 있는 ‘핵심가치’들은 어떠한 기준에 따라 옳고 그름을 나눌 수 없는 가치들임에도 불구하고 그것의 교육을 강제한다면(심지어 평가에 이른다면 더욱 더), 양심 형성 및 결정의 자유를 침해하는 것으로 보인다.

④ 부모의 자녀교육권

부모의 자녀교육권이라 함은 부모가 자녀교육에 대한 목표와 수단을 자유롭게 결정할 수 있는 권리를 뜻한다. 부모의 자녀교육권은 자연법적으로 부모의 친권에 그 근거를 두고 있으므로 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항에서 먼저 그 근거를 찾을 수 있으며, 또한 미성년자인 자녀의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장해준다는 의미를 지니고 있으므로 이는 헌법 제31조 제1항이 교육을 받을 권리에

8) 헌법재판소 2004.8.26. 2002헌가1 결정.

서도 그 근거를 찾을 수 있으며, 마지막으로 헌법 제31조 제2항에 의거 학령아동 자녀의 교육을 받게 할 부모의 의무로부터 간접적으로 도출할 수 있다. 헌법재판소에서 부모의 자녀교육권의 내용에 대해서 “부모의 자녀교육권은 학교영역에서는 부모가 자녀의 개성과 능력을 고려하여 자녀의 학교교육에 관한 전반적 계획을 세운다는 것에 기초하고 있으며, 자녀 개성의 자유로운 발현을 위하여 그에 상응한 교육과정을 선택할 권리”⁹⁾도 포함한다고 보았다. 즉 이에 따르면 「인성교육진흥법」 및 하위법령에서 헌법에 따로 명시되어 있지 않음에도 불구하고 법에서 국민이 반드시 따라야만 할 ‘핵심가치’를 규정하고, 이를 교육과정에서 강제하도록 하는 것은 학생들의 개성 및 인격의 자유로운 발현을 막는 것이며, 나아가 부모의 자녀교육권을 침해할 가능성이 높은 것으로 보인다.

⑤ 교육의 정치적 중립성

헌법 제31조 제4항에서의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장은 그것이 보장되지 않는 상황에서는 특정한 세계관을 강요하거나 특정한 정치세력에만 영합하는 교육을 할 우려가 있기 때문에 헌법이 특별히 보장하고 있는 것이다. 교육의 자주성이라 함은 교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되어야 함을, 교육의 전문성은 교육정책이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여하에 이루어져야 함을, 교육의 정치적 중립성이란 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니해야 함을 뜻한다. 그런데 「인성교육진흥법」 및 하위법령에서 단순히 교과내용도 아닌 내면적 가치들을 미리 결정해놓고 그것을 학생들에게 가르쳐야 한다고 직·간접적으로 강제할 뿐만 아니라 교원들에게도 필수적으로 인성교육 이수시간을 강제하고 있는 점 및 예비교사들의 교육과정에도 인성교육과정을 필수로 개설하게 하고 있는 점 등은 교육의 자주성 및 교육의 정치적 중립성을 심각하게 해할 우려가 있으며, 나아가 단지 추상적인 기준밖에 없는 법상 ‘핵심가치’에 대하여 전문인력에게 교육을 맡기도록 할 수 있게 한 부분은 교육의 자주성뿐만 아니라 교육의 전문성에도 반하는 것이라고 할 것이다.

다. 기타

「인성교육진흥법 시행령」 및 「인성교육진흥법 시행규칙」 자체에서는 「인성교육진흥법」에서 위임하고 있는 부분에 대하여 규정하고 있기 때문에 그 자체로 문제가 발

9) 헌법재판소 2009.4.30. 선고 2005헌마514 결정.

생한다고 보기는 어려워 보인다. 다만, 모법에서 인성교육의 내용에 대해서 지나치게 추상적으로 정의함으로써 사실상 하위법령에서의 재량이 지나치게 넓어, 행정부에 의해 내용이 결정되어 실무적으로 운영될 위험성이 높아 보이는 점이 가장 우려된다. 또한 최근에 지방교육자치가 강조되고, 획일적인 교육에 대한 문제점이 강조되고 있음에도 불구하고 국가가 나서서 각 학교의 인성교육 성취 정도를 평가하고 강제하고, 심지어 교육감 등에게 협조를 요청할 경우 특별한 사유가 없으면 이에 따르도록 하는 등의 「인성교육진흥법」 및 하위법령의 전체적인 내용은 교육의 중앙집권화를 가속화시켜 지방교육자치를 근간으로 하는 교육제도 자체를 흔들 우려가 있다.

라. 하위 법령에 대한 검토

이상에서 논의된 것들이 모법에서 파생된 문제이지만, 하위 법령에서 나타나는 문제점에 대해서 간단히 살펴보면 다음과 같다.

① 「인성교육진흥법 시행령」

제3조 제2항 제2호 ‘지역 우수사례 발굴 및 확산’ 부분을 보면 우수사례 발굴 등의 소위 ‘미담’을 통하여 어느 특정 부분의 가치관이 올바르다는 것을 강제하는 방식은 이상에서 살펴본 기본권 침해가 문제된다. 또한 제5조 제2항 제3호 ‘관련 단체 및 학회의 추천을 받은 사람’ 부분은 ‘인성교육 관련 단체 및 학회’는 그 의미도 추상적 일뿐더러 지나치게 협소할 가능성이 있어서 교육기본권 침해의 우려가 있다. 제8조 ‘인성교육 목표와 성취 기준’ 부분은 ‘인성’을 ‘성취’의 기준으로 삼는 것 자체가 기본권 침해의 가능성을 전제하고 있다. 그리고 제11조 ‘인성교육 평가’ 부분은 ‘인성’을 강제로 평가하는 것은 역시 기본권 침해의 가능성이 매우 높으며 제12조 ‘교원 연수’ 부분은 교원 연수에 있어서 ‘인성교육 관련 평가 방법 및 활용’등을 연수계획에 넣는 것은 이상에서 살펴본 것과 같은 동일한 문제가 있고, 나아가 직무연수과정 개설시 총 이수시간의 10% 이상을 인성교육 관련 역량 강화를 위한 과목으로 강제하고 있는 것은 재량권을 지나치게 넓다고 볼 수 있어 악용의 여지가 있고 교원의 자주성에 대한 침해도 예상된다. 마지막으로 제13조 ‘전문인력 양성기관’ 부분은 인성교육 전문인력 양성기관을 외부에 위탁하고, 그 인력이 ‘인성교육’을 하는 부분에서 교육기본권 침해 우려된다.

② 「인성교육진흥법 시행규칙」

제2조, 제5조 ‘인성교육진흥센터’ 및 ‘인증 업무의 위탁’ 부분은 인성교육진흥센터가 할 수 있는 업무가 추상적이며 너무 포괄적이고, 시행령과 같이 인성교육 기관을 외부에 위탁하는 문제가 발생하고, 제8조 ‘예비교원의 인성교육 부분’은 예비교육원에 계도 인성 교육을 강제하는 부분(학점 이수 등 평가의 가능성이 전혀 없다고 배제할 수 없는 부분까지 고려하면)에서 기본권 침해 가능성이 있다.

Ⅲ. 교원노조 및 교원의 활동에 대한 탄압¹⁰⁾

1. 교원노조에 대한 탄압

2013년 10월 24일 고용노동부장관의 전교조에 대한 ‘법상 노조 아님’ 통보 이후 전교조는 법외노조통보처분의 적법성을 다투며 법정 다툼을 이어왔다. 특히 각 심급마다 법원의 판결 또는 결정에 따라 전교조는 ‘법내노조’와 ‘법외노조’의 지위를 오갔다.

전교조는 지난 해 9월 19일 서울고등법원의 교원노조법 제2조에 대한 위헌법률심판 제청 및 법외노조통보처분 효력정지결정으로 ‘법내노조’의 지위를 유지하고 있었다.

그러나 전교조의 16번째 창립기념일이기도 한 올해 5월 28일 헌법재판소는 해고교원의 교원노조 가입을 금지하고 있는 교원노조법 제2조에 대하여 합헌결정을 하였다. 현재는, 교원노조의 자주성 확보를 위하여 해고교원의 교원노조 가입을 금지하고 있는 교원노조법 제2조는 그 입법목적이 정당하고, 과잉제한금지원칙에 반하지 않으므로, 헌법에 위반되지 않는다고 하였다. 그러나 이는 교원 지위의 특수성을 이유로 교원을 일반 근로자와 달리 취급, 교원노조를 불온시하던 과거 권위주의 정권의 시각과 조금도 다르지 않은 것이었다. 일반 사업장에서 해고된 근로자의 경우 해당 사업장이 소속된 산별노조 가입에 아무런 제한이 없는데 반하여, 오로지 학교에서 해고된 교원의 경우에는 같은 산별노조임에도 교원노조에 가입할 수 없다고 하는 것이기 때문이다.

10) 교육청소년위원회 강영구 위원 작성

그럼에도 현재의 합헌결정이 있는 지 일주일도 지나지 않은 6월 3일 대법원은 교원노조법 제2조에 대한 합헌결정을 이유로 지난 해 서울고법이 한 법외노조통보처분 효력정지결정을 파기하고 이를 다시 서울고법으로 환송하였다. 종래 법외노조통보처분 효력정지결정의 주요한 이유(처분의 근거가 된 교원노조법 제2조의 위헌성이 의심된다는 이유)가 현재 결정에 의하여 더 이상 유지될 수 없게 되었으므로, 종래 효력정지결정을 파기하고 새로이 효력정지사유를 심리하라는 것이다.

이로써 전교조는 다시 ‘법외노조’가 되었다. 그러나 교육부는 지난해 1심 판결 직후와 같이 당장 교육감에게 전임자 복귀명령 등의 법외노조 후속조치를 강제하지는 않았다. 적어도 2심 판결 선고시까지의 법외노조 후속조치를 연기하겠다고 하였다. 지난 해 1심 판결 직후 법외노조 후속조치를 강행하였던 교육부는 2심에서 곧 전교조의 법외노조통보처분 효력정지신청이 받아들여지자 강행하던 후속조치를 모두 철회하는 등 일대 혼란을 야기하였기 때문이다.

그리고 11월 16일 파기환송된 효력정지사건을 심리한 서울고법 제10행정부는 다시금 법외노조통보처분의 효력을 정지하는 결정을 하였다. 2심에서도 여전히 법외노조통보처분의 적법성에 관해 다툼의 여지가 많고, 법외노조통보처분으로 인하여 전교조에게 회복하기 어려운 손해가 발생한다는 이유였다. 1심의 효력정지결정, 2심의 파기환송 전 효력정지결정 이후 세 번째 효력정지결정이었다. 이로써 전교조는 다시 ‘법내노조’가 되었다.

2015년. 해고교원 9명을 이유로 한 6만 조합원의 노조의 법적 지위 박탈, 이에 대한 법정 다툼, 해고교원의 교원노조 가입을 금지하는 교원노조법 제2조에 대한 합헌 결정 등은 여전히 노동후진국으로서의 한국의 현 주소를 말해주고 있었다.

2. 교사시국선언탄압

교육부는 2015년 10월 12일 중학교 역사, 고등학교 한국사 교과서를 국정으로 발행하는 내용을 골자로 한 ‘중·고교 교과용도서 국·검·인정 구분(안)’을 행정예고했다. 기존의 검정 역사교과서가 지나치게 좌편향되어 학생들에게 잘못된 역사인식을 가르칠 위험이 있다는 이유였다.

그러나 이러한 검정 역사교과서에 대한 좌편향 주장은 학교 현장에서 검정교과서를 가르치고 배우는 교사, 학생 등 교육주체들의 문제제기로부터 비롯된 것이 아니었다. 오히려 이는 박근혜 대통령의 한 마디에서 비롯되어 정부 여당이 일방적으로 추진하는 정책이었다. 이에 국민의 절반 이상이 역사교과서 국정화를 반대함에도 불구하고, 2015년 10월 3일 정부는 결국 역사교과서 국정화 고시를 확정, 발표하였다.

이에 각계각층에서 국정화를 반대하는 시국선언이 이어졌다. 10월 29일에는 전국의 교사 21,378명이 역사교과서 국정화를 반대하는 시국선언을 발표하였다. 교육부는 역사교과서 국정화 반대 교사시국선언은 교사의 정치적 중립의무를 위반한 것이라고 엄정 대처하겠다고 발표하였다. 그러나 이러한 징계 위협도 교사들의 분노를 막지는 못하였다. 실명과 학교명을 기재하는 시국선언이었음에도 불구하고 역대 최고 규모의 교사가 시국선언에 참여하였다.

이후 교육부는 국정화 반대 교사시국선언을 주도한 혐의로 교원노조 전임자 84명을 고발하였다. 나아가 시도교육청에 시국선언 참여교사에 대한 징계를 요구하였다. 물론 국정화 반대 교사시국선언이 있기 전 국정화 찬성 교장들의 시국선언도 있었지만, 교육부는 이들에 대해선 어떤 고발이나 징계도 거론하지 않았다.

IV. 사립학교의 비리¹¹⁾

올해 발생한 사립초중고 및 사립대학교의 비리 및 전횡의 대표적인 사례들은 다음과 같다.

충암중고교의 경우 2012년부터 4억원 이상의 급식비리를 횡령한 것으로 알려졌다. 수원대의 경우 2014년 2월 종합감사를 벌여서 33가지의 법·정관 위반혐의를 적발했으나 이인수총장에 대한 검찰고발등의 조치가 이루어지지 않은 채 교수 6명을 파면, 해임하여 교수, 학생들과 재단측의 대치상태가 계속되고 있으며, 청주대의 경우 2014년 8월말 교육부의 평가결과 재정지원제한대학으로 지정되고 김윤배총장의 비위가 적발 횡령·배임죄로 기소되어 김윤배총장이 사퇴했으나 이를 계기로 출범한 비대위에 대하여 재단이 업무방해에 기한 손해배상소송을제기하는 등 공방이 계속되고 있다.

11) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

상지대의 경우는 올해도 구재단 복귀로 인한 학내분규가 계속되었다. 한편, 잘못된 정이사선임에 대하여 학내구성원인 학생과 교수가 소송을 제기할 자격이 있다는 것을 처음으로 인정한 대법원 판결이 선고되어서 사립학교의 비리 및 전횡에 대한 제어에 있어서 법리상 진전이 있었다.

1. 충암중고교의 경우¹²⁾

서울시 교육청은 2015년 10월 4일 충암중학교와 고등학교의 급식비 횡령 의혹과 관련, 학교장과 행정실장 등이 거액의 급식비를 횡령한 감사 결과를 발표했다.

서울교육청은 2015년 5월부터 충암중·고교의 급식 운영 실태에 대한 광범위한 감사를 벌여 급식 관련 예산 4억1000여만원이 빼돌려진 정황을 확인하고 충암고 전 교장과 행정실장 등에 대한 수사를 검찰에 의뢰하였다.

서울시교육청에 따르면, 충암중·고교는 용역업체와 4년간 5억원대 규모의 급식 배송 계약을 맺었지만, 실제로는 학교에서 채용한 조리원들에게 급식 배송을 담당하게 했다. 이 과정에서 근무하지 않은 인원에 대한 배송료와 용역직원들의 퇴직적립금 및 4대 보험료를 납부한 것처럼 속여 2억5668만원 상당의 배송용역비를 허위로 청구해 빼돌린 것으로 드러났다.

또 납품 받은 식자재를 빼돌리고 종이컵, 수세미 등 소모품을 허위로 과다 청구해 최소 1억5367만원에 달하는 식자재비를 횡령한 사실도 확인했다고 교육청은 전했다. 특히 식용유는 빼돌리고 남은 것을 새카매질 때까지 반복해서 사용했다고 조리원 등이 진술한 것으로 전해졌다.

검찰은 충암고와 급식 식자재 납품업체들에 대해 압수수색하여 수사중이며, 교육청은 검·경의 수사 결과가 나오는 대로 횡령액 전액을 환수 조치할 방침이라고 밝혔다.

12) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

2. 상지대의 경우¹³⁾

상지대학교의 경우 비리의 원흉인 김문기가 1993년경 부정입학과 관련된 금품수수 혐의로 구속되어 유죄판결을 받으면서 물러나고 1993년 임시이사가 파견되어 임시이사 체제가 운영되면서 상지대는 많은 발전을 이루어 왔다. 하지만 2007년 상지대 대법원 전원합의체 판결에서 ‘종전이사’의 법률상 이익을 인정된 후, 사립학교법도 개정되어 사분위는 2010. 8. 9. 구재단측(김문기측)에게 과반수의 추천권을 줌으로써 구재단의 대학 복귀 길을 열어 주었다.

그 결과 2014. 3. 24. 사분위는 김문기 전 이사장 측 인사를 재단 정식이사로 선임하면서 구 재단이 전체 이사의 3분의 2를 확보하게 되었고, 2014. 3. 31. 김문기 전 이사장의 차남인 김길남이 상지대 이사장으로 선출되면서 구재단의 복귀가 완성되었다. 여기서 멈추지 않고 이사회 하루 전날인 2014. 8. 13. 김길남은 예고 없이 이사장을 사퇴한 후, 다음날인 2014. 8. 14. 열린 이사회에서 전격적으로 김문기가 총장으로 선임되었다.

김문기의 총장선임 이후 예정된 수순이듯 김문기를 반대하는 학내 구성원에 대한 탄압이 시작되었다. 김문기를 반대하던 정대화 교수에 대하여 2014. 11. 4. 직위해제 하더니 2014. 12. 15. 파면하였고, 2014. 12. 15. 김문기 반대운동을 하던 학생회 전·현직 회장, 부회장 4인에 대하여 무기징학처분을 내렸다. 비록 정대화 교수에 대한 파면은 교원소청심사위원회에서 취소되었고(교원소청심사위원회 2014-594), 행정법원의 판결 역시 파면 취소를 유지하고 있지만(서울행정법원 2015구합5018, 2015구합65377) 상지대는 여전히 복직을 거부하고 있고, 학생들에 대한 무기징학처분 역시 법원에서 취소되었지만(춘천지방법원 원주지원 2015가합5466) 다른 사유를 들어 재징계를 준비하고 있는 실정이다.

보다 못한 교육부는 2014. 11. 24. ~ 2014. 12. 11. 상지대학교에 대하여 종합감사를 시행하여 현 사태의 원인이라고 할 수 있는 김문기를 총장에서 해임하도록 하였으나 상지대는 2015. 5. 11.경 김문기에 대하여 정직 1개월의 처분을 하였다가 2015. 5. 13. 교육부가 재심의를 요구하자 정직 2개월의 처분을 내렸다. 교육부는 급기야 2015. 6. 23. 계고처분으로 김문기를 해임하지 아니하면 이사들 전원에게 대

13) 교육청소년위원회 손영실 위원 작성

한 임원취임승인신청을 반려하겠다는 의지를 표명하였고, 그제서야 상지대는 2015. 7. 9. 김문기를 해임하였다. 김문기는 이에 굴하지 않고 총장실 명패를 설립자실로 바꾸어 계속하여 학교를 장악하고자 하였는데 국정감사에서 구설수에 오르자 설립자실을 없애기는 하였으나 여전히 이사회를 자신의 심복으로 구성하여 학교를 운영하고 있다.

상지대는 김문기 해임으로 문제가 끝난 것이 아님을 알리듯 김문기 해임을 의결한 2015. 7. 9.자 이사회에서 김문기를 반대하는 교수 3명을 파면하고 1명을 정직처분을 내렸다. 위 교수들에 대한 징계처분 역시 교원소청심사위원회에서 취소되었으나(교원소청심사위원회 2015-383~386) 여전히 이들을 복직시키지 않고 있다.

그 동안 임시이사체제에서 학교발전을 위한 사업들이 김문기 복귀 이후로 줄줄이 무산되고 심지어 대학구조조정평가에서 최하위 등급을 받아 현재 상지대는 구조조정에 들어가 있으며, 학생들은 수업거부 농성을 벌이고 있다. 2007년도 상지대 대법원 전원합의체 판결이 8년 후 어떻게 학생들과 지역사회에 해악을 끼치는지 보여주는 사례가 아니라 할 수 없다. 당시 상지대 대법원 전원합의체 판결의 대법관들에게 현 상지대 사태에 대한 소회를 묻고 싶다.

3. 2015년 상지대 대법원판결¹⁴⁾

가. 2015년 상지대 대법원 판결의 내용

2007년 상지대 대법원 전원합의체 판결에서 ‘종전이사’의 법률상 이익을 인정한 후, 사분위는 이를 자의적으로 해석하여 이른바 ‘정이사선임원칙’을 작성하고 그후 계속하여 사학정상화를 ‘구재단에 사학돌려주기’로 처리하여 왔다. 법원 역시 정상화과정에서 관할청이 구재단에 학교를 돌려주는 정이사선임처분을 한 경우 학내구성원들이 그 위법성을 다투어도 계속하여 학내구성원들은 ‘법률상 이익’이 없어 다툼 자격조차 없다는 태도로 일관하여 왔다.

2010년에 있었던 상지대의 정이사선임에 대하여 상지대 학내구성원들이 취소를 구

14) 교육청소년위원회 송상교 위원 작성

한 소송을 제기하였으나, 1심(서울행정법원 2011. 10. 21. 선고 2010구합 44085, 2011구합 11891(병합) 판결), 2심 법원(서울고등법원 2012. 7. 11. 선고 2011누 40402 판결) 모두 학내구성원들의 소송을 “학교의 구성원일 뿐 학교법인의 운영에 직접 관여할 수 있는 지위에 있지 않다”고 보아 본안판단도 하지 않고 각하하였다. 지난 2015년 7월 23일 상지대 사건 대법원 상고심 판결(대법원 2015. 7. 23. 선고 2012두 19496, 19502 병합)은 원심을 파기하였다. 대법원 판결은 아래와 같은 부분에서 종전과 달리 진전된 입장을 드러냈다.

첫째, 위 상지대 대법원 판결은 개방이사추천위원회와 교직원 노동조합 외에 교수협의회와 총학생회의 원고 적격을 인정하였다. 사학정상화 과정에 대하여 학내구성원이 소송을 제기할 자격이 있다는 것을 처음으로 인정한 것이다.

“임시이사제도의 취지, 교직원학생 등의 학교운영에 참여할 기회를 부여하기 위한 개방이사 제도에 관한 법령의 규정 내용과 그 입법취지 등 여러 사정들을 종합하여 보면, 구 사립학교법령 및 상지학원 정관 규정은 헌법 제31조 제4항에 정한 교육의 자주성과 대학의 자율성에 근거한 원고 교수협의회와 원고 총학생회의 학교운영참여권을 구체화하여 이를 보호하고 있다고 해석되므로, 위 원고들은 피고의 이 사건 각 이사선임처분을 다룰 법률상 이익을 가진다고 할 수 있다”(대법원2012두 19496, 19502 병합 판결)

둘째, 위 상지대 대법원 판결은 학내구성원의 헌법 제31조 제4항의 기본권 주체성을 인정하고, 특히 학내구성원의 학교운영참여권이 법적 권한으로 인정되어 있다 것을 확인하면서 그 근거로 사립학교법상 개방이사제도의 의미를 재조명하였다.

셋째, 위 대법원 판결은 “구 사립학교법령이 개방이사 제도를 통하여 교직원 학생 등의 학교운영참여권을 보장한 취지는 학교법인이 위기사태에 빠져 임시이사가 선임되었다가 정상화되는 과정에서도 훼손되어서는 아니될 것이다”라고 판시하여 개방이사 제도가 교직원과 학생 등의 학교운영참여권 보장의 중요한 고리이며, 이는 사학정상화 과정에서도 훼손되어서는 아니된다고 명시적으로 밝혔다. 이러한 판시에 따라서 앞으로 사학 정상화 절차에서 사분위와 관할청은 개방이사의 정원을 뺀 나머지 정식이사 만을 선임할 수 있다고 보아야 할 것이다.

나. 2015년 대법원판결의 의의와 한계

위 대법원판결은 처음으로 학내구성원인 교수(교수협의회), 학생(총학생회)의 법률상 이익과 청구인적격을 인정하였고, 이로써 학내구성원이 잘못된 정이사처분을 다룰 길이 열리게 되었다는 점에서 의미가 있다.

그러나, 위 대법원 판결은 학교의 직원으로 구성된 노동조합에 대해서는 법률상이익을 인정하지 않았는데, 이는 논리적으로 아쉬움이 있다. 또한 위 대법원 판결은 2007년 대법원 판결 체제의 일부를 수정하여 학내구성원이 처분의 하자를 소송으로 다룰 자격을 인정하였을 뿐이어서 앞으로 많은 과제가 제기될 수 밖에 없고, 근본적으로 사분위 주도 사학 정상화 체제에 대하여 보다 깊은 성찰이 필요하고 사립학교법의 개정이 시급하다.

V. 교육정책에서의 인권

1. 자사고 지정취소¹⁵⁾

가. 2014년 지정취소 되었던 서울시 자사고 6개교의 지위

자율형 사립학교(이하 ‘자사고’) 설립 후 5년 단위로 운영 성과를 점검하도록 한 초·중등교육법 시행령 제91조의 3 제4항에 의거하여 이루어진 평가 결과 2010년 개교한 자사고들 중 서울지역 자사고 6개교를 제외한 전국의 자사고가 모두 자사고 지위를 유지하게 되었다는 점, 서울시교육감은 2014. 10. 31. 재지정 평가 대상 14개교¹⁶⁾ 중 6개교¹⁷⁾에 대하여 지정취소 처분을 하였는데, 교육부장관이 2014. 11. 18. 지방자치법 제169조 제1항에 의거하여 서울시교육감이 한 자사고 지정취소 처분을 직권취소하였다는 점에 관하여는 2014년도 인권보고서에서 다룬 바 있으므로 그 후의 전개 상황에 대하여 살펴보고자 한다.

15) 교육청소년위원회 탁경국 위원 작성

16) 경희고, 동성고, 배재고, 세화고, 송문고, 신일고, 우신고, 이대부고, 이화여고, 중동고, 중앙고, 한가람고, 한양부고, 하나고(구 자립형 사립고)

17) 경희고, 중앙고, 배재고, 우신고, 이대부고, 세화고(송문고, 신일고는 지정취소 유예)

교육부장관의 직권취소 처분에 대하여 서울시교육감은 지방자치법 제169조 제2항에 의거하여 2014. 12.경 대법원에 직권취소 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였던바(대법원 2014추33), 이 소송에서의 기본적인 쟁점은 자사고 지정취소 권한이 서울시교육감에게 있는지 교육부장관에게 있는지 여부이다.

이는 초·중등교육법 시행령 제91조의 3 ⑤항¹⁸⁾의 ‘협의’를 어떻게 해석할 것인지, 그리고 ⑦항에 의거하여 교육부장관이 제정한「자율형 사립고등학교 지정 협의에 관한 훈령」제9조 ①항¹⁹⁾이 상위 법령의 위임 범위를 벗어나 무효인 규정인지 여부를 둘러싼 견해 차이에서 비롯되는데, 서울시교육감은 초·중등교육법 및 동법시행령상 자사고의 지정 권한 및 지정취소 권한이 교육감에게 있음이 명백한 이상 교육부장관은 교육감의 적법한 협의 신청에 응하여야 하고, 그러한 의미에서 훈령 제9조 ①항은 무효인 규정이라는 입장을 고수하고 있는 반면, 교육부장관은 초·중등교육법 시행령 제91조의3 ⑤항의 ‘협의’가 ‘동의’와 같은 의미이므로 훈령 제9조 ①항도 무효라 할 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

18) 제91조의3(자율형 사립고등학교) ① 교육감은 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사립의 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 고등학교(이하 “자율형 사립고등학교”라 한다)를 지정·고시할 수 있다. 다만, 제77조제2항에 따라 교육감이 입학전형을 실시하는 지역의 고등학교를 자율형 사립고등학교로 지정하려는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다.

1.~2. 생략

② 생략

③ 생략

④ 교육감은 자율형 사립고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다.

1.~4. 생략

5. 교육감이 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우

⑤ 교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다.

⑥ 교육감은 제4항에 따라 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우 해당 학교의 장과 협의하여 지정 취소 당시 재학 중인 학생에 대해서는 해당 학교를 졸업할 때까지 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 자율형 사립고등학교의 지정, 지정 취소 및 운영에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

19) 제9조(협의를 신청서의 반려) ① 교육부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 반려사유를 명시하여 협의 신청서를 반려할 수 있다.

1. 협의 신청서의 내용이 고의적으로 사실과 다르거나 위법·부당한 사항이 포함된 경우

2. 제8조에 따른 보완 요구사항을 특별한 사유 없이 보완하지 않은 경우

나. 2015년 자사고 재지정 평가 현황

이렇듯 초·중등교육법시행령 제91조의3 ⑤항의 ‘협의’라는 표현의 해석을 둘러싸고 논란이 일자 정부는 2014. 12. 9. 동 조항을 “교육감이 자율형 사립고등학교의 지정 을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.”고 개정하여 교육감 이 자사고 지정취소를 하고자 할 경우 교육부장관의 동의를 얻어야 함을 분명히 하 였고, 이러한 상황에서 진행된 2015년 자사고 재지정 여부에 관한 평가 결과, 평가 대상이 된 서울시 자사고 11개교²⁰⁾ 중 지정취소가 된 학교는 미림여고 1개교²¹⁾ 뿐 이었다(교육부장관도 동의).

다만 2014년 서울시교육감에 의한 지정취소 대상이 되었던 서울의 우신고가 2015. 8.경 학생 충원의 어려움 등을 이유로 일반고 전환 신청을 함으로써 서울시에서는 2 개교(미림여고, 우신고)가 일반고로 전환하였고, 대전광역시 소재 서대전여고도 2015. 8.경 일반고 전환 신청을 하였다.

이로써 폐지 여부를 둘러싸고 많은 사회적 논쟁을 낳았던 자사고의 상당수가 앞으로 상당 기간 현실적으로 존속할 전망이다.

다. 하나고 입학성적 조작 파문

2014년도 서울시 자사고 재지정 여부 평가 과정에서 가장 높은 점수로 재지정을 받 았던 하나고가 2011년도부터 입학생들의 입학성적을 조작하여 매년 수십 명의 합격 생이 뒤바뀐 사실이 서울시교육청 감사 결과 밝혀졌다. 2013. 3.경 발표된 영훈국제 중 감사 결과 입시부정이 밝혀져 영훈학원 이사진이 해임되고 관선 입시이사가 파견 되었던 충격이 채 아물기도 전에 밝혀진 하나고의 입시부정 사건은 자사고의 입학 전형에 대한 철저한 감독 필요성을 일깨워주고 있다.

더욱 통탄할 일은 하나고를 운영하는 학교법인 이사회가 비교육적인 행태를 벌인 점 에 대하여 백배 사죄하고 잘못을 반성하기는커녕 입시부정을 고발한 내부고발자에 대한 중징계를 강행하겠다는 식의 적반하장식 태도를 보이고 있다는 점이다. 감독기 관인 서울시교육청의 제지에도 아랑곳하지 않는 안하무인적 태도가 어디에서 기원하

20) 경문고, 대광고, 대성고, 보인고, 현대고, 휘문고, 미림여고, 선덕고, 세화여고, 양정고, 장훈고

21) 경문고, 세화여고, 장훈고는 지정취소 유예

고 있는 것인지에 관한 평가를 통하여 향후 비슷한 사태가 벌어지지 않도록 조치해야 할 것이다.

2. 기성회비반환대법원판결 22)

가. 서론

반값등록금 운동의 일환으로 2010. 11. 17. 국립대학교 재학생 5,000여명으로 시작했던 국립대학교 기성회비 반환청구 소송이 약 5년만에 대법원 전원합의체 판결을 끝으로 막을 내렸다. 그동안 하급심들이 국립대학교 기성회비가 법적 근거가 없으므로 반환하여야 한다고 일치되게 판시하였던 것을 파기하면서.

헌법이 균등하게 교육을 받을 권리를 선언하고 있음에도 불구하고, 대학생들의 등록금 부담은 날이 갈수록 커졌고 이는 더 이상 가난한 대학생 몇 명의 문제가 아닌 전 사회적인 문제가 되었다. 학생들은 ‘반값등록금’ 구호를 외치며 거리로 나섰다, 고등교육법과 각종 규범에 따라 충실하게 운영되어야 할, 국가가 설립·운영자인 국립대학교의 법적 근거가 없는 기성회비가 학생들에게 반환된다면 반값등록금은 실현가능하다고 생각했다. 3차에 걸친 소송을 통해 전국에서 약 2만명이 넘는 학생들이 참여할 정도로 열기는 뜨거웠다.

그럼에도 정부는 참 양심도 없이 소송이 계속중이던 2015. 3. 13. 학생들이 납부하던 금액의 절대적 다수를 차지하는 기성회비를 등록금으로 완전히 포함시키는 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」을 제정하였고, 법이 제정됨으로써 사실상 별로 손해볼 것도 없는 소송이었는데 대법원은 법률유보 원칙이야 어떻게 되었던 ‘학교를 다니면 돈을 내야지’라는 준엄한 꾸짖음과 함께 원고들의 청구를 인정했던 원심을 파기하였다.

나. 국립대학교 기성회와 기성회비

국립대학교 학생이 납부하는 돈은 수업료와 기성회비로 나누어 분리고지 되고, 수업

료와 기성회비 중에서 기성회비가 차지하는 비중은 2002학년부터 2007학년도까지는 80% 내외였고, 2010학년도에는 84.6%에 이르렀다.

국내 각 대학의 기성회는 1963년 경 부족한 교육시설과 운영경비 지원을 위하여 자발적 후원회 성격으로 발족되었다. 그러던 것이 1970년대에 이르러 수업료와 더불어 등록금에 포함되어 징수되었고, 각 대학들은 등록금을 납부하지 않을 경우 등록을 할 수 없도록 학칙에서 정하였다. 각 대학 기성회 규약들은 ‘재학생의 보호자’를 기성회 회원으로 하고 있는데, 학생들과 학부모 중 기성회와 기성회비의 ‘존재 자체’를 알고 있는 사람은 거의 드물지만, 대학 등록을 위해 기성회장 명의로 부과된 기성회비를 꼬박꼬박 납부해 왔다.

구 고등교육법 제11조 제1항은 “학교의 설립자경영자는 수업료와 그 밖의 납부금(이하 ‘등록금’이라 한다)을 받을 수 있고, 그 징수에 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다”(현재 고등교육법에서 징수와 관련하여서는 같은 조 제10항에 규정하고 있다)고 규정하고 있고, ‘대학등록금에 관한 규칙(2007. 3. 23. 교육인적자원부령 제903호로 제정될 당시에는 ‘대학 수업료 및 입학금에 관한 규칙’이었다가 2010. 12. 2. 교육과학기술부령 제83호로 개정되면서 명칭이 변경되었다)에도 기성회비에 대한 언급은 없다. 기성회비가 위 고등교육법상의 ‘그 밖의 납부금’에 포함되는지가 쟁점이었다.

다. 판결의 요지

① 다수의견

[1] 국립대학이 학생으로부터 받을 수 있는 등록금은 국립대학이 학생에게 강의, 실습, 실험등 교육활동을 실시하는 방법으로 대학의 목적에 부합하는 교육 역무를 제공하고 이러한 교육 역무에 필요한 교육시설 등을 이용하게 하는 것에 대한 대가, 즉 영조물인 국립대학의 이용에 대한 사용료를 의미하는 것임

따라서 국립대학이 납부받은 돈이 등록금에 해당하는 지는 그 납부금의 명칭이나 납부방식 등 형식적 기준에 의하여만 정할 것이 아니고, 국립대학이 그 납부금을 받게 된 경위, 필요성, 사용처, 납부금액, 납부방식, 학생들이 동일한 수준의 금액을 획일적으로 납부하고 있는지 여부, 납부자인 학생이나 학부모의 의사 등을 종합적으로

고려하여 납부금의 실질이 국립대학의 교육 의무 제공과 교육시설 이용 등에 대하여 대가관계에 있는지, 다시 말하면 영조물인 국립대학의 사용료의 의미를 갖는지에 따라 판단하여야 함

그리고 등록금에 관한 교육관련 법령의 취지 및 그 법적 성격 등에 비추어보면, 국립대학이 영조물인 국립대학의 사용료로서의 실질을 가지는 비용을 직접 납부받지 아니하고 영조물 이용자인 학생이나 학부모로 구성된 단체로부터 자금을 지원받아 대학의 목적에 부합하는 교육 의무와 교육시설의 제공에 사용하더라도 이를 두고 교육관련법령의 취지에 위배된다고 할 수 없음

[2] 그 동안 국립대학들은 학생으로부터 수업료를 받는 외에 부족한 교육재원을 마련하기 위하여 기성회를 통하여 학생이나 학부모로부터 기성회비를 납부받음으로써 학교시설 확충등에 필요한 비용을 충당하여 왔고, 학생이나 학부모 역시 그러한 사정을 알면서 국립대학의 부족한 재원을 보충하려는 의사로 기성회비의 납부에 응하였다고 보는 것이 국립대학에서의 기성회비 납부에 관한 실체에 부합함

피고 기성회들은 국립대학을 재정적으로 지원하기 위한 법인 아닌 사단으로서 이 사건 각 국립대학에 입학하는 원고들이나 그 학부모들에게 국립대학이 제공하는 교육 의무와 교육시설에 필요한 비용으로 기성회비를 납부하도록 요구하였고, 원고들이나 그 학부모들이 이를 받아들여 기성회비를 납부한 후 교육의무를 제공받고 교육시설을 이용하였음. 이로써 원고들이나 그 학부모들 및 피고기성회들 사이에는 기성회 회원가입에 관한 의사합치가 이루어지고 그 규약에서 정한 회원으로서의 의무이행이 이루어졌다고 평가 할 수 있음

실제로 피고 기성회들은 국고에서 부담하여야 하는 대학교육재정의 부족분을 보충하는 기능을 수행하여 왔으며, 기성회비는 후원회가 구성되어 운영될 시절의 자율 협찬금적 성격이 사라지고 모든 학생에게 수익자 부담 원칙에 따라 일률적으로 동일한 수준의 기성회비가 부과되어, 기성회를 통하여 국립대학에 지원되는 기성회비는 수업료와 마찬가지로 영조물인 국립대학으로부터 교육의무와 교육시설을 제공 받는 것에 대한 대가로 기능하였음

[3] 이러한 사정을 종합하여 보면, 이 사건 각 국립대학의 기성회비는 피고 기성회들에 가입한 회원들로부터 기성회 규약에 따라 받는 회비라는 법률적인 성격을 가짐

과 아울러, 그 실질에 있어 국립대학이 기성회를 통하여 영조물 이용관계에서의 사용료를 학생이나 학부모로부터 납부받은 것으로서 고등교육법 제11조 제1항에 의하여 국립대학의 설립자경영자가 받을 수 있는 ‘그 밖의 납부금’을 납부받은 것과 마찬가지로 볼 수 있음

그리고 1997. 12. 13. 고등교육법이 제정된 이래 고등교육법 제11조 제1항에 수업료 외에 그 밖의 납부금을 받을 수 있는 근거가 규정되어 있으므로, 고등교육법 제정 이후에 기성회장 명의로 기성회비 납부고지를 하면서 실질적으로는 이 사건 각 국립대학이 수업료와 함께기성회비를 납부 받은 것을 가지고 피고 기성회들이 ‘법률상 원인 없이’ 타인의 재산으로 인하여 이익을 얻은 경우에 해당한다고 볼 수는 없음

원고들이 영조물인 국립대학을 이용하면서 그에 상응하는 대가를 피고 기성회들을 통하여 국립대학의 설립자경영자인 국가에 납부한 것을 두고, 국가나 피고 기성회들이 부당한 이익을 얻었다거나 그로 인하여 원고들에게 어떤 손해가 발생하였다고 볼 수 없음

② 반대의견(대법관 박보영, 대법관 고영한, 대법관 김신, 대법관 김소영, 대법관 조희대, 대법관 권순일)

[1] 고등교육법 제11조 제1항에 의하여 ‘그 밖의 납부금’을 받을 수 있는 자는 ‘국립대학의 설립자경영자’이므로 이에 해당하지 않는 기성회가 회비명목으로 학생 또는 학부모로부터 영조물인 국립대학의 사용료에 해당하는 ‘그 밖의 납부금’을 받은 것은 법률유보원칙에 어긋나는 것으로 허용되지 않는다는 것임

영조물의 이용관계 자체에서 일반 행정법관계와는 다른 특수한 규율이 바로 도출되는 것은 아니고, 그러한 특수한 생활관계를 고려하여 국회가 제정한 실정법이 규정하는 바에 따라서 재량권의 행사범위가 다소 넓어질 가능성이 인정될 뿐이므로, 영조물의 이용관계에서도 일반 행정법관계와 마찬가지로 법률유보의 원칙이 그대로 적용되어야 한다. 국립대학의 학생은 교육이라는 공적 목적을 달성하기 위한 인적물적 결합체인 학교라는 영조물의 구조 속에 온전히 편입되어 존재하는 것이 아니라 여전히 독립된 기본권의 주체로서 그 권리를 보장받아야 하고, 특별권력관계라는 전통적인 개념을 근거에 두고 구체적인 법률의 근거도 없이 이용자인 학생의 권리를 제한하거나 의무를 부과하여서는 아니된다.

헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정하여 교육을 국가의 중요한 과제이자 사회·경제적 약자도 능력에 따라 따른 실질적 평등 교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무로 선언하고 있고 같은 조 제6항은 “학교 교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”라고 규정함으로써 학교교육에 관한 기본적인 결정을 국회 스스로 행할 수 있는 권한을 부여함과 동시에, 반드시 국회가 이를 정하여야 하는 의무를 부과하고 있다. 국가가 설립·경영하는 교육기관은 국민에게 교육의 기회를 제공하기 위한 국가의 의무로서 이루어지는 것이므로 이러한 교육기관의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담하는 것이 원칙이지만(국립학교 설치령 제20조), 수익자 부담 원칙에 따라 학교 경비의 일부를 학생에게 부담시킬 수 있도록 이 사건 조항으로 그 근거를 마련하여 두고 있다.

그러나 이 사건 조항은 이 사건 각 국립대학의 설립자인 국가 또는 국립대학의 경영자에 해당하는 총장이 국립대학의 이용자인 학생으로부터 ‘그 밖의 납부금’을 받을 수 있는 근거가 될 뿐이고, 제3자가 국립대학 이용 대가에 해당하는 ‘그 밖의 납부금’을 부과하는 근거로 삼을 수 없다.

또한 기성회비는 기성회 회원들이 납입하는 회비이므로 학생이 국립대학의 이용 대가로 납부하는 ‘수업료 그 밖의 납부금’과는 법적성질이 다르다. 기성회비를 국립대학 소속의 수입징수관이 수업료와 함께 징수하더라도 이는 기성회로부터 위임을 받아 징수하는 것에 불과하고, 피고 기성회들의 규약에 기성회의 일체의 재산을 설립자인 국가 또는 국립대학에 기부한다고 규정되어 있는 것은 기성회가 국립대학의 운영지원을 목적으로 하는 단체이기 때문이지 기성회비가 국립대학 이용대가기 때문이 아니다.

[2] 그리고 이 사건 각 국립대학의 경영자는 학생이 기성회비를 납부하지 아니한 때에는 학생의 등록을 거부하였고, 학생 입장에서는 기성회비를 납부하는 것 이외에 다른 선택의 여지가 없는 상황이었으므로, 원고들의 기성회비 납부를 자발적이거나 임의적인 것으로 볼 수 없어, 원고들에게 피고 기성회들의 회원으로 가입하려는 의사가 있었다고 보기 어렵다는 것임

이러한 기성회의 규약, 기성회비의 납부고지와 징수의 형식, 기성회비의 미납시 회원이 입는 불이익에 비추어 보면, 피고 기성회들은 국립대학의 입학과 등록을 수단

으로 사실상 학생에게 기성회에의 가입과 기성회비의 납부를 강제하고 자유로운 탈퇴를 허용하지 아니하고 있는 것이다.

헌법 제21조 제1항의 결사의 자유에는 결사에 가입하지 아니할 자유와 기존의 단체로부터 탈퇴할 자유도 포함되는 점과 사적자치의 원칙상 이러한 가입강제는 예외적으로만 허용되고, 법률에 의할 경우에도 목적달성을 위하여 필요한 최소한의 범위로 국한시켜야하며 다른 합헌적인 대체수단이 있으면 이에 따라야 할 것이므로,²³⁾ 법인 아닌 사단인 피고 기성회들이 학생들에게 일률적으로 수백만원의 회비를 부과하면서 가입을 강제하고 탈퇴를 불허하는 것은 헌법상 결사의 자유를 침해하는 것으로서 법적으로 용인될 수 없다. 따라서 학생의 부모 또는 보호자를 당연회원으로 하는 피고 기성회들의 규약과 학생에 대한 기성회비의 강제적인 부과는 법률상 효력이 없다고 보아야 한다.

③ 다수의견에 대한 보충 의견 (대법관 김창석)

이 사건 각 국립대학의 기성회비는 그 실질에 있어 영조물인 이 사건 각 국립대학이 그 이용자인 원고들로부터 피고 기성회들을 통하여 그 사용료를 납부 받은 것이라 할 것이고, 이와 같은 실질에 관하여 원고들과 이 사건 각 국립대학 사이에 묵시적인 의사의 합치가 있었다고 할 수 있다는 것임

따라서 이 사건 각 국립대학의 기성회비는, 그 납부의 형식에도 불구하고 원고들과 이 사건 각 국립대학 사이에서 ‘그 밖의 납부금’으로 납부된 것이라 할 것이어서, 그 급부의 원인 관계인 재학관계가 적법하게 실효되지 아니하는 한 부당이득이 될 수 없으므로, 원고들은 이를 이 사건 각 국립대학을 대행하여 납부받은 피고 기성회들에 대하여 부당이득을 주장하며 납부한 기성회비의 반환을 청구할 수 없다는 것임

그리고 기성회비 납부의 법률관계가 공법상 계약이라고 하더라도 이 사건에서와 같이 공법상 계약의 실질과 형식이 일치하지 않는 경우에 그러한 점만으로 그 계약을 무효로 보아야 하는 것은 아니라는 것임

라. 판결의 검토와 과제

23) 헌법재판소 1991. 6. 3. 선고 89헌마 204결정 참조

위 판결은 반대 의견이 적절히 지적한 것처럼 국립대학교 등록금과 관련하여서 특별한 이유 없이 법치주의의 예외를 선언한 것이라고 볼 수밖에 없다.

이 사건에서 고등교육법상 국립대학교 등록금 징수의 주체인 설립·경영자인 국가가 기성회비를 징수하지 않은 것, 즉 ‘형식’과 ‘실질’이 차이가 난다는 점에 대해서는 다툼이 없었다. 그럼에도 불구하고 제3의 단체가 영조물의 이용에 대한 대가를 강제적으로 징수하게 하는 것도 문제가 없다는 것이다.

만일 다수의견과 같이 해석한다면 국립대학 경영자는 향후에도 기성회와 유사한 단체를 내세워 학생으로부터 회비를 강제징수할 수 있게 될 것이다. 이것은 도저히 허용되기 힘든 것이며, 기성회비 납부에 원고들의 묵시적 동의가 있었다는 것 역시 전혀 사실이 아닌 것이 이 사건 소송에 2만명이 넘는 원고들이 참여했다는 것 자체가 그 반증이다. 그리고 한번도 기성회에 가입하지 않을 수도 있다고 말해 주지 않았는데 동의여부를 논하는 것 자체가 어불성설이다.

특히 대법원의 다수 의견은 국가가 기성회를 이용하여 기성회비를 받은 것이 법적 근거가 있을 뿐만 아니라, 만약 기성회나 국가에 대하여 원고들이 납부한 기성회비의 반환을 명한다면, 원고들이 영조물인 국립대학을 상응하는 대가 없이 이용하는 것을 정당화하는 결과가 되어 부당한 재산적 가치의 이동을 조절하려는 부당이득제도의 본질인 공평과 정의의 이념에 반한다고도 하였다. 즉 판결의 배경에는 대법원이 스스로 밝힌 바와 같이 교육 재정 부담의 주체와 관련하여, 국립대학은 국가가 설립한 교육기관이므로 설립자인 국가가 재정부담의 주된 주체가 되어야 한다는 설립자 부담원칙과, 고등교육은 그 효과가 개인에게 귀속되는 부분이 크기 때문에 서비스를 받는 자가 응분의 비용을 부담해야 한다는 수익자 부담 원칙이 조화롭게 적용되어야 한다는 인식이 존재하는 것이다.²⁴⁾

그러나 세계 여러 나라가 그러하듯이 고등교육이 반드시 수익자 부담원칙을 근거로 움직이는 것은 아니다. 그보다 우선하는 헌법의 균등하게 교육을 받을 권리, 교육기본법이 정한 교육의 공공성은 우리 사회가 ‘수저계급론’과 ‘헬조선’을 넘는 매우 중요한 사회적 토대이다. 고등교육에서도 헌법적 원리가 구현되는 ‘법치’를 포기할 수 없는 이유이다.

24) 대법원 2014다5531호 기성회비 사건 보도자료

3. 무상급식, 보육과 지방재정²⁵⁾

가. 의무(무상) 급식

① 연혁

학교급식법은 학교급식을 통한 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고 나아가 국민 식생활 개선에 기여하기 위한 목적(구 학교급식법 제1조)으로 1981. 1. 29. 법률 제 3356호로 제정되어, 학교급식의 실시에 필요한 시설·설비에 관한 경비와 운영비용 중 대통령령이 정하는 경비는 학교의 설립경영자가 부담하는 것을 원칙으로 삼고, 후원회 또는 학부모가 경비 일부를 부담할 수 있도록 하였으며(구 학교급식법 제8조 제1항), 학교의 설립경영자가 부담하는 경비 이외의 급식에 관한 경비는 대통령령이 정하는 바에 따라 학부모가 부담함을 원칙으로 하되 필요한 경우에는 국가·지방자치단체가 지원할 수 있도록 하였다(구 학교급식법 제8조 제2항).

이후 2006. 7. 19. 학교급식법이 전부 개정되어, 제8조 제1항에서 학교급식의 실시 에 필요한 급식시설·설비비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있도록 하고, 제2항에서 급식운영비의 원칙적 부담 주체를 당해 학교의 설립·경영자로 규정하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 보호자(친권자, 후견인 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다)가 그 경비의 일부를 부담할 수 있도록 하였다. 또한, 제3항이 신설되어 과거 시행령을 통해 학부모의 원칙적 부담경비로 규정되었던 식품비가 법률에 의해 학부모가 원칙적으로 부담해야 하는 급식 관련 경비로 규정되어 학교 직영급식 체제로 전환되었다. 학교 급식은 학부모가 원칙적으로 부담하여야 하는 급식관련 경비였고, 지방자치단체의 경우 저소득층 자녀 등 일부 학생에 대하여 급식비가 보조되고 있었다.

그런데 2010년 3월 친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대가 출범하여, ‘친환경 무상급식이 시혜적, 선택적 지원이 아닌 보편적 교육복지의 일환으로 실현되어 아이들에게 안전한 밥을 먹고 더불어 농촌, 환경, 지역을 살리는 기초가 된다.’는 캠페인을 전개하였고, 그 결과 6월 실시예정인 지방자치 단체 선거에서 한나라당은 저소득층, 농어촌 학생을 위주로 2012년까지 197만명에게 무상급식을 펼치겠다는 공약을 펼쳤

25) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성

다. 또 고소득층 30%를 제외한 모든 0~5세 아동에 대한 보육시설과 유치원비를 전액 지원하겠다고 약속하였고, 민주당을 필두로한 야권연합은 ‘의무교육 친환경 무상급식 실시’, 2011년부터 초중고 모든 학생에게 친환경 무상급식 전면 실시를 공약으로 삼았다. 한나라당이 저소득층부터 순차적으로 무상급식을 확대한다는 방침인 것과 달리 민주당은 소득에 관계없이 전면적으로 무상급식을 실시하겠다고 밝히고, 당시 지방자치단체장 선거에서 야권연합의 후보자들이 대거 당선되면서 학교 의무(무상)급식 정책은 자연스럽게 교육 및 복지 정책으로 자리 잡게 되었다. 2011년 1월 6일 초등학교는 2011년부터, 중학교는 2012년부터 무상급식을 실시하도록 하는 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례가 제정되었고, 여기에 반대하는 오세훈 서울시장은 대법원에 조례 무효 확인 소송 및 무상급식 전면실시에 관한 주민투표를 제안하였고, 무상급식 전면실시를 반대하는 단체가 중심이 되어 무상급식 전면실시에 관한 주민투표를 진행하였지만 결국 주민투표율이 개표 율에 미치지 못하여 폐기되었으며 무상급식 전면 실시에 반대하던 오세훈 서울시장은 주민투표 결과에 따라 사퇴하였다. 이에 치러진 서울시장 보궐선거에서 박원순 서울시장이 당선되어 친환경 무상급식 정책을 적극적으로 펼쳐 나아가고 있고 자연스럽게 학교 의무 급식은 점차 확대되어 보편적 교육복지정책으로 자리 잡게 되었다

② 법적 근거

학교의무(무상)급식은 대한민국 헌법 제31조에서 ‘모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. 의무교육은 무상으로 한다.’라고 정하고 있고, 교육기본법 제8조에서 ‘의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.’는 규정에 따라 학교급식 또한 의무교육비에 포함되는 것이므로 무상이어야 한다는 점을 근거로 들고 있다.

한편 학교급식법 제8조에서 ‘학교급식의 실시상 필요한 급식시설·설비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다. 급식운영비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령이 정하는 바에 따라 보호자가 그 경비의 일부를 부담할 수 있다. 학교급식을 위한 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다.’ 동법 제9조에서 ‘국가 또는 지방자치단체는

제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.’라고 규정하여 학교급식비는 학교의 설립 경영자 및 보호자가 부담함을 원칙적으로 하고 있다.

여기에 대하여 헌법재판소는 ‘헌법 제31조 제3항에 규정된 의무교육의 무상 원칙에 있어서 의무교육 무상의 범위는 원칙적으로 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위해 필수불가결한 비용, 즉 모든 학생이 의무교육을 받음에 있어서 경제적인 차별 없이 수학하는 데 반드시 필요한 비용에 한한다. 따라서 의무교육에 있어서 무상의 범위에는 의무교육이 실질적이고 균등하게 이루어지기 위한 본질적 항목으로, 수업료나 입학금의 면제, 학교와 교사 등 인적·물적 시설 및 그 시설을 유지하기 위한 인건비와 시설유지비 등의 부담제외가 포함되고, 그 외에도 의무교육을 받는 과정에 수반하는 비용으로서 의무교육의 실질적인 균등보장을 위해 필수불가결한 비용은 무상의 범위에 포함된다. 이러한 비용 이외의 비용을 무상의 범위에 포함시킬 것인지는 국가의 재정상황과 국민의 소득수준, 학부모들의 경제적 수준 및 사회적 합의 등을 고려하여 입법자가 입법 정책적으로 해결해야 할 문제이다. 학교급식은 학생들에게 한 끼 식사를 제공하는 영양공급 차원을 넘어 교육적인 성격을 가지고 있지만, 이러한 교육적 측면은 기본적인 필수적인 학교 교육 이외에 부가적으로 이루어지는 식생활 및 인성교육으로서의 보충적 성격을 가지므로 의무교육의 실질적인 균등보장을 위한 본질적이고 핵심적인 부분이라고까지는 할 수 없다. 이 사건 법률조항들은 비록 중학생의 학부모들에게 급식관련 비용의 일부를 부담하도록 하고 있지만, 학부모에게 급식에 필요한 경비의 일부를 부담시키는 경우에 있어서도 학교급식 실시의 기본적 인프라가 되는 부분은 배제하고 있으며, 국가나 지방자치단체의 지원으로 학부모의 급식비 부담을 경감하는 조항이 마련되어 있고, 특히 저소득층 학생들을 위한 지원방안이 마련되어 있다는 점 등을 고려해 보면, 이 사건 법률조항들이 입법형성권의 범위를 넘어 헌법상 의무교육의 무상 원칙에 반하는 것으로 보기는 어렵다.’²⁶⁾는 결정을 한 바 있다.

③ 실시 현황

조정식 새정치민주연합 국회의원이 교육부로부터 제출받아 공개한 ‘2015년 시·도별 무상급식 실시 현황’에 따르면 전국 17개 시·도 가운데 무상급식 실시율이 가장 높은 지역은 전남(86.1%)이고, 이어 세종 85.7%, 전북 85.2% 순이었다. 이들 지역은

26) 학교급식법 제8조 2항 등 위헌소원[전원재판부 2010헌바164, 2012.4.24.]

초·중학교에서는 전체 무상급식을, 고등학교에서는 일부 무상급식을 하고 있는 것으로 확인되었고, 반면 경남은 14.8%로 전국 최하위를 기록했다. 이어 울산 37.9%, 대구 46.1%, 대전 54.2%, 경북 54.3% 등의 순이었다. 또 전국 초·중·고 학생 629만명 중 무상급식 혜택을 받는 학생은 415만명(66%)인 것으로 나타났다. 이는 지난해 무상급식 실시율 68.3%에 비해 2.3%포인트 하락한 수치다²⁷⁾.

시·도별 무상급식 실시율 현황

시·도	2014년	2015년	시·도	2014년	2015년
세종	77.7%	85.7%	서울	71.6%	71.5%
경북	49.5%	54.3%	강원	82.1%	81.9%
부산	55.4%	58.6%	인천	55.7%	55.4%
울산	36.3%	37.9%	경기	78.1%	77.5%
전남	84.5%	86.1%	충남	78.6%	77.6%
전북	83.7%	85.2%	충북	78.1%	76.9%
대전	53.4%	54.2%	제주	86.9%	80.7%
대구	45.5%	46.1%	경남	51.1%	14.8%
광주	75.1%	75.3%			

자료: 새정치민주연합 조정식의원실

교과부는 지난 2005년 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령’에 따라 학생 중식지원은 보조금 지원 대상에서 제외됐으며 무상급식 예산을 지원하지 않고 있어서 교육청과 광역단체 재원으로 실시되는 무상급식은 단체장 성향에 따라 실시 비율이 지역에 따라 큰 편차를 보이고 있는데, 각 지역마다 교육감과 단체장 성향에 따라 무상급식율이 달라지는 것은 형평성에 문제가 있어서 전면 무상급식이 실시될 수 있도록 정부는 관련 제도를 개선하여야 할 것이다.

나. 무상 보육

① 연혁

2010년 6월 실시예정인 지방자치 단체 선거에서 한나라당은 고소득층 30%를 제외한 모든 0~5세 아동에 대한 보육시설과 유치원비를 전액 지원하겠다고 약속하였고,

27) 한국경제신문, 2015.09.14자 기사 참조

민주당을 필두로 한 야권연합은 ‘0~5세 영·유아 무상 보육 및 교육 실시’를 공약으로 제시하였으나, 선거후 잊히고 있다가 2011년 8월 ‘서울시 무상급식 찬반 주민 투표’를 앞두고 여당이 무상급식에 대한 맞불로 무상보육을 불쑥 내세우면서 ‘정치 무대’에 본격 등장하고 그 뒤 이명박 대통령이 무상보육을 강조하는 발언을 잇달아 내놓으며 정책은 급물살을 탔다.

소득하위 70%에 해당하는 경우에만 보육비의 지원을 받을 수 있었는데 2012년 정부가 유치원과 어린이집에 다니는 유아들의 교육비와 보육비를 지원하는 ‘만 5살 누리과정’을 시행하기로 함과 더불어 0세~2세 전면 무상보육에 대하여 실시하기로 합의하여 0세~2세 및 5세는 전 계층 전액 지원, 만 3~4세 아동은 소득하위 70%이하 전액지원을 하였고, 2013년에는 0세~5세 전 계층 전액 지원하였으며, 2014년 이후에는 가정양육수당 10~20만 원을 지원하는 것으로 추가 시행되었다. 2012년 12월 새누리당 대통령 후보인 박근혜는 “5세까지의 아이는 국가가 무상보육을 책임지겠다.”고 약속하였고 대통령에 당선되었다. 한편 2011년 12월 소득 하위 70%의 가정에 지원하던 0~2세 보육료를 전 계층으로 확대하자 무상보육대상 아동이 증가하였고, 2012. 하반기부터는 지방자치 단체의 무상보육 예산이 부족하게 되었고, 이후 매년 무상보육 예산이 부족하여 중앙정부와 지방자치단체 간 예산 편성에 대하여 서로 미루기를 계속하고 있는 실정이다.

② 법적 근거

영유아 보육에 관하여는 ‘영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 제정된 영유아 보육법이 있고, 동법 제34조 제1항에서 ‘영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.’ 라고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서 ‘무상 보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.’고 규정하고, 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있으며(동법 제34조의 2 제1항), 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다.라고 규정하고 있다. 영유아보육법 시행령에서 0세~5세 영유아가 어린이집에서 보육, 교육과정을 제공받는 경우 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담 하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담하고, 영유아 무상보육

실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육 사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다.’ 라고 규정하고 있고, 유아교육법 제24조에서 ‘초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정하도록 하고, 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. 라고 규정하고 있다.

③ 무상 보육정책의 문제점

무상보육은 저 출산 문제 해결을 위하여 대통령, 국회의원, 지자체장 등 너도 나도 선거에서 공약으로 내세웠고, 졸속적 추진과 주먹구구식 집행으로 인하여 보육예산은 기하급수적으로 증가하여 중앙정부와 지방자치단체 간 보육예산 갈등은 매년 나타나고 더욱 심화되고 있는 실정이다. 심지어 그 예산이 아이들 안전과 직결된 학교 시설환경개선 예산을 집어삼키는 상황까지 이르렀음에도, 부모들은 보육시설이 많이 늘었지만 정작 신뢰하고 맡길 곳이 없고, 그 정도 지원금으로 애를 키우기 힘들다는 반응이고, 무상보육으로 출산율이 높아졌다는 통계도 나타나지 않고 있다.

무상 보육 예산에 관하여 영유아 보육료 4조 7,000억 원, 양육수당 1조 8,000억 원, 누리과정 3조 9,000억 원 합계 10조 4,000억 원이 무상보육에 들어가는 정부 및 지자체 예산이고, 위의 부모 지원금 이외에도 보육교사 근무환경 개선비 1,500억 원, 아이돌보미 지원 800억 원, 국공립 및 공공형 어린이집 확충 800억 원 등 각종 보육관련 예산이 들어가고 있는 실정인데, 이는 무상보육이 처음 실시된 2012년 한 해에 약 2,700개 보육시설이 추가 신설되고, 보육 교직원 수는 2010년부터 2014년 사이 약 8,200명이 증가하였으며, 보육시설 이용 아동수는 4년 사이(2010년 127만 명, 2014년 149만명) 약22만 명이 늘었으며, 특히 민간, 가정 어린이집에서 급증하였다. 이는 영유아 보육은 전통적으로 가정의 책임이고, 가정에서 따뜻한 부모 손에 길러져야 할 아이들이 보육료 얼마에 보육시설에 내몰리는 상황을 초래하였고, 2014년부터 양육수당이 지원되었지만 보육시설 이용 시 부모지원금과 격차가 커서 매년 교육시설을 이용하는 아동 수는 증가하고 있다.²⁸⁾

이에 대하여 보육시설들은 정부가 정한 기준 이상의 보육료를 받을 수 없어 자질과

28) 양준모, 「무상보육에 대한 평가와 향후 나아가야 할 방향」, 「한국영유아보육학회 2015 추계학술대회 논문집」2015

역량이 높은 교사를 채용하고, 교구와 프로그램의 질을 높이고, 보육환경을 개선하고, 바른 먹거리 급식 간식을 제공하는 등의 보육서비스 질을 높여야 하는데 보육료가 묶인 상태여서 결국 보육서비스의 하향평준화를 초래하고, 현재 보육료는 표준보육비용에 미치지 못하여 보육교사에 대하여 열악한 처우에 머물게 하고, 누리과정은 교육과정을 획일화하여 보육시설 간 프로그램의 차별성이 사라졌음을 문제점이라 지적하고, 정부의 보육료 지원은 가정의 교육 부담을 덜어주는 계층으로 한정하는 선별 지원 무상보육으로 선회하여야 하고, 보육수요자가 여러 수준의 차등화 된 서비스, 보육료 등 선택의 폭을 넓혀주기 위하여 보육료를 자율화하거나 보육료 상한기준을 높여야 하고, 교사 처우를 높이고 다양한 보육시간제를 도입하여야 한다고 주장한다.²⁹⁾

다. 무상급식, 무상보육에 관한 중앙정부와 지방자치단체간의 예산 갈등

① 문제의 소재

위에서 보는 바와 같이 의무(무상) 급식의 실시와 확대에 대하여 수요예측이나 자원 조달 방법 없이 2012년 총선·대선을 앞두고 선거용으로 무상보육 정책을 전면적으로 시행하게 되었음에도 무상보육 실시 첫해인 2012년에는 무상보육시설을 이용하는 대상 아동의 증가에 대하여 수요예측의 실패로 각 지방자치단체의 예산 부족이 시작되었고, 2013년부터는 위에서 보는 바와 같이 무상보육비용에 대하여 지방교육 재정교부금법상의 보통교부금으로 부담하도록 영유아 보육법 시행령이 개정되면서 중앙정부는 무상보육 비용의 예산 편성의무는 지방자치단체에 있음을 들어 무상보육 예산을 편성하지 않았고, 여기에 반발하여 지방자치단체 장은 무상보육은 대통령의 공약사항이고, 모법인 영유아 보육법에서 지방자치단체가 부담하도록 하지 않았음에도 대통령령으로 일방적으로 지방자치단체가 부담하도록 한 것은 상위법 위반이라는 주장을 하며 무상보육예산 편성을 거부하는 등으로 예산 편성 갈등이 매년 반복되고 있는 실정이다.

지방자치단체는 위와 같이 무상보육 예산의 증가로 재정운영에 어려움을 겪게 되면서 중앙정부에 대하여 위 무상보육 예산에 대하여 대통령 공약사항이므로 중앙정부가 부담하여 달라고 하거나, 영유아보육법상의 어린이집은 보건복지부 관할인데도 누리과정에 포함시켜 교부금으로 지원할 수 있는 대상이 아니라고 반발하거나, 보통

29) 위 양준모 발표문 참조

교부금율을 증가하여 예산을 더 많이 지원해 달라고 요청하자, 중앙정부는 경기 침체로 세수부족을 이유로 지방자치단체의 자체 사업인 의무(무상)급식 예산을 줄여 영유아보육법에 명시한 무상보육료를 예산을 먼저 편성하라고 하면서 갈등을 지속되고 있는 상황에서, 경기도 김문수 지사는 무상급식 예산을 모두 깎겠다고 하고, 경상남도 인천광역시 지방자치단체장은 확대하려고 하였던 무상급식비를 동결하겠다고 하며, 경상북도과 대구시도 무상급식 대상을 더는 늘리지 않겠다고 하고, 실제로 경상남도 도지사 홍준표는 경상남도에서 지원하던 무상급식 예산 전부 뿐만 아니라 경상남도 소속 시군에서 부담하던 무상급식 예산도 지원하지 않도록 하여 결국 2015년 4월부터 이전까지 실시하던 무상급식이 중단되는 사태까지 초래하였다.

② 경상남도 무상급식 지원 중단

2014. 6. 4. 지방선거에서 경남도지사 홍준표, 경남도교육감 박종훈이 당선되었고, 정부는 2015. 누리과정 예산 2조 1천억, 돌봄 교실 예산 6천억 전액 삭감 및 지방교육재정교부금 1조3,500여 억 원 감하여 예산을 작성한 다음 최경환 기재부 장관은 “세수 부족에 따른 지방교육 재정의 어려움은 여타 ‘재량 지출’ 사업의 급속한 확대에도 원인이 있다”고 말하고, 황우여 교육부 장관은 ‘특별히 정부 공약도 못하고 있는 상황에서 교육청 정책인 무상급식 예산 5000억 원을 재고해 달라, 국가부채가 356조원이고, 지자체 부채가 316조원인데 지방교육재정 부채는 11조3000억 원 정도다. 재정 당국은 이런 부채는 교육청 지방채로 감당할 수밖에 없다는 입장이다.’이라고 밝히자, 경상남도 홍준표 도지사는 2014. 10. 22. 지역 학교 90곳 무상급식 지원 실태에 대하여 특정 감사할 예정임을 일방적으로 공표하였고, 여기에 대하여 경남교육청 박종훈 교육감은 2014. 10. 27. 무상급식 지원금 집행은 교육감 권한이라고 하면서 특정감사 거부, 감사원에 자체 감사 지원 요청하자 경상남도 도지사는 2014. 11. 3. 위 특정감사 거부 이유로 무상급식 예산 지원 중단 선언하고, 이후 경상남도는 무상급식지원비 0원으로 예산안 제출하고, 경남 18개 시·군 협의회에서도 무상급식비 지원 중단 결의를 하였고 그 돈으로 서민자녀 교육지원 사업에 활용하겠다고 하였고, 여기에 대하여 시민단체들은 주민소환, 주민세 납부 거부 운동이 추진되기도 하였지만, 결국 2015. 4.부터 무상급식은 중단되었다.

라. 결론

① 무상급식 정책에 대하여

요즘 무상급식과 무상보육 등에 대한 개념이 잘못돼 있다. 무상급식은 헌법에 보장된 의무사항이기 때문에 ‘무상’이 아니라 ‘의무’다. 당연히 예산도 정부가 부담해야 한다. 헌법 제31조에 모든 국민은 균등하게 교육받을 권리가 있고, 의무교육은 무상으로 한다고 명시돼 있다. 따라서 “의무교육 대상인 초·중학교 급식은 의무사항이다”라는 충청북도 도지사의 말을 빌려, 비록 헌법 재판소는 위 무상급식이 의무교육의 실질적인 균등보장을 위한 본질적이고 핵심적인 부분이라고까지는 할 수 없어 헌법에서 보장하는 무상 교육의 범위에 포함되지 않는다고 하였지만, 위 무상급식 정책의 실시와 확대에 대하여 보편적 복지로서 국민들의 공감대는 형성되었다고 할 것이고, 현재 경제상황에 견주어 보아도 무리한 시책이 아니라고 생각되므로 헌법에서 정한 바와 같이 최소한 중학교까지 의무(무상)급식 정책을 확대할 필요가 있고 학교급식법 등 법률적인 제도로 자리 잡도록 입법이 이루어지는 것이 마땅하다고 할 것이다.

② 무상보육에 관하여

무상보육에 관하여 위에서 지적한 바와 같이 수요예측과 재정적 뒷받침이 마련되지도 않은 상태에서 졸속적인 시행으로 지방자치단체의 재정 운영의 어려움을 초래하고, 보통교부금으로 편성하여야 하다 보니 정작 학교 안전 예산이나 다른 교육복지 예산을 줄일 수밖에 없도록 한 것이 큰 문제라 할 것이다. 이미 시행된 복지제도를 변경하는 것에 대하여는 찬성할 수 없지만 위 지적에서 본 바와 같이 영유아 보육은 전통적으로 가정 및 부모의 책무이고, 과도한 보육시설을 통제하면서 부족한 재정을 투입하여 획일적인 보육을 행하는 것도 결코 바람직하지 않다고 할 것이므로 선별적 보육정책으로 전환하거나, 기존 무상보육 정책을 그대로 유지한다고 하면 보육재정의 안정을 위하여 국가보조금을 확대하거나 지방교육재정 교부금을 확대하는 등으로 개선하여야 하며, 보육시설의 개선과 높은 보육서비스를 위하여 보육료를 자율화하거나 보육료 상한기준을 높여야 하고, 교사 처우를 높이고 다양한 보육시간제를 도입하여야 할 필요가 있으며, 해당 법률을 정비하여야 할 필요성이 있다.

③ 중앙정부와 지방자치단체의 예산 갈등에 대하여

위 예산 갈등의 주된 원인이 복지정책에 대하여 충분한 논의 없이 선거를 앞두고 재

정적 고려 없이 복지 확대를 공약하고 시행하였기 때문임을 알 수 있고, 중앙정부가 지방자치단체에서 안정적 시행중인 무상급식 정책을 흔들기 위하여 무상보육 예산까지 지방자치단체에 전가하였기 때문에 재정보호에 관하여 매년 갈등이 지속되고 있는 실정이다. 위에서 보는 바와 같이 무상보육 정책에 대하여 충분히 검토하여 선별적 보육정책으로 전환할 필요가 있고 그에 따른 법률 정비 등의 제도적 장치를 제대로 마련하여야 할 필요가 있다고 할 것이고, 영유아보육법 시행령에 근거하여 기존에 부담하지 않던 영유아보육비, 어린이집 누리과정 비용을 지방교육청이 부담하도록 하는 것이 결국 위와 같이 매년 되풀이 되는 무상보육 예산 편성 갈등의 원인이 된다고 본다.

4. 역사교과서 국정화³⁰⁾

가. 역사교과서 국정화 확정고시

2015.10. 12. 교육부는 ‘중·고등학교 교과용도서 국·검·인정 구분(안)’을 행정예고하였다. 중학교 ‘역사’와 고등학교 ‘한국사’ 교과서를 국정으로 발행하는 내용으로 행정예고내용대로 고시가 확정되면 중·고등학교 한국사 교과서는 1973년 국정교과서화된 후 2011년 검정 교과서제도로 전환되었으나, 6년 만에 다시 국정으로 회귀하게 되는 것이었다. 교육부는 고시가 확정되면 이후 교육부 산하 기관인 국사편찬위원회는 11월 중으로 교과서 ‘집필진 및 교과용 도서 편안심의회’를 구성하고 집필작업은 12월부터 1년간 진행되고 2016년 12월 감수 및 현장 적합성 검토 등을 거쳐 2017년 3월부터 국정 교과서가 학교 현장에 적용될 것이라고 입장을 밝혔다. 이에 대하여 사학자, 역사 교사, 학생 등 당사자의 국정화 거부 의사는 압도적이었으며 전국의 대학과 거리에서 반대 목소리가 봇물을 이루고 수십 만 명이 반대 서명에 참여했다. 각종 여론조사에서는 일관되게 반대의견이 찬성의견을 압도하였고 28개 역사관련 주요학회가 국정화 철회를 요구하는 공동서명을 발표하였으며, 전국 곳곳의 대학과 연구소에 재직하는 대부분의 역사교수들이 집필거부를 선언했다.

그럼에도 불구하고 정부는 2015. 11. 3. 한국사 교과서 국정화를 위한 중·고교 교과용도서 구분안을 확정고시하였다. 정부는 국민의견을 듣기 위해 2일까지 행정예고를

30) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

했고, 의견을 수렴하여 5일째 국정화 고시 확정여부를 최종결정한다고 했었으나 반대의견이 압도적이지 서둘러 국정화고시를 발표한 것이다.

행정예고기간동안 정부가 일방적으로 교과서 국정화를 밀어붙이는 가운데 국정화를 위한 T/F를 비밀리에 운영하고 반상회에 국정화 홍보를 요청한 사실이 드러났다. 또한 의견 접수방식을 우편 및 팩스로 한정하였는데 팩스는 단 한 대였으며 팩스 전원이 꺼져있는 것도 기자들에 의하여 여러 번 확인되었다.

나. 역사교과서국정화고시의 위헌성

정부의 역사교과서국정화고시는 다음과 같이 위헌성의 소지가 농후하다.

첫째, 헌법은 모든 국민의 ‘교육받을 권리’를 보장하고 이를 위하여 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성’을 법률이 정하는 바에 의하여 보장하는 ‘교육제도 법률주의’를 채택하고 있다(헌법 제31조 제1항, 제4항). 헌법재판소는 이를 국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이며, 교육제도의 중요한 내용인 교과서제도에 대해서도 법률주의 원칙에 따라야 한다고 밝힌 바 있는데, 정부가 국민과 국회를 무시하고 충분한 논의도 없이 장관의 고시만으로 일방적으로 국정화를 추진하는 것은 헌법적으로 정당화되기 어렵다.

둘째, 국사교과서 국정화는 교육의 자주성, 정치적 중립성이라는 헌법 원칙에 어긋난다. 이미 1992년 헌법재판소도 ‘국정 교과서제도는 교육의 자주성을 보장하고 있는 헌법의 규정과 모순’되고 ‘자유민주주의의 기본이념과 모순되거나 역행할 우려’가 있다면서 국정제도 보다는 검·인정제도를, 검·인정제도 보다는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러 교육의 질을 제고할 수 있을 것이라고 밝혔고 특히 국사 교과서는 어떤 학설이 옳다고 확정할 수 없고 다양한 견해가 나름대로 설득력을 지니고 있는 경우에는 다양한 견해를 소개하는 것이 바람직하다고 강조한 바 있다.³¹⁾

31) 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 전원재판부 결정

셋째, 역사교과서 국정화는 유엔 등 국제사회의 원칙에도 어긋난다.

2015년 유엔(UN) 인권이사회는 베트남에 대한 국가보고서에서 “역사교과서는 비교할 수 있고 다양한 관점의 접근이 가능해야 한다”면서 베트남의 역사 국정교과서 제도 폐지를 권고하였는데, 베트남은 이 권고를 받아들여, ‘한국의 검정제도’를 모델삼아 국정교과서를 폐지하였다. 또한 유엔은 2013년 제68차 총회에서 “하나의 역사교과서를 채택할 경우 정치적으로 이용될 위험이 크다”는 역사교육에 대한 보고서를 채택한 바 있는 등 국제사회는 이미 ‘역사 국정교과서는 안된다’는 확고한 합의를 형성하고 있다.

하나의 역사만을 가르치려는 시도는 북한, 러시아 등 전세계에서 손가락으로 셀 정도로 소수의 독재국가에서나 있을 수 있는 일이다.

다. 결론

2008년 이명박 정권은 이미 검정을 거쳐 적법하게 교과서로 사용 중인 금성출판사 발행 한국근현대사 교과서의 역사기술이 좌편향되었다는 이유로 금성출판사에 수정 명령을 내렸는데 집필자들은 교육부장관을 상대로 수정명령취소송을 제기하고 5년 만에 대법원의 파기환송판결을 거쳐 2013. 11. 7. 서울고등법원은 교육부장관의 수정명령에 절차상 위법이 있다는 이유로 수정명령을 취소하였다.

2013년에는 교학사교과서가 친일사관 및 편향된 이념에 입각한 서술로 인하여 논란이 되었는데, 전국 2,300여 고교 중 교학사교과서를 채택하기로 결정한 학교가 하나도 없어서 교학사교과서의 채택시도는 무산되었다.

그러자 이번에는 노골적으로 국정교과서로 미래 세대에게 획일적인 역사 해석을 강요하려고 있는 것으로 확정고시에 대하여 헌법소원 및 행정소송등이 논의되고 있으며 조만간 제기될 예정이다.

정부의 역사교과서국정화고시는 위헌적이며 역사의 물결을 거꾸로 돌리려는 시도로 역사에 의하여 평가받게 될 것이다.

VI. 나가며³²⁾

매년 인권보고서를 처음 계획할 때와 비교해서 최종 보고서가 나오면, 과연 처음 생각했던 것처럼 교육·청소년 분야의 인권 문제를 제대로 담았는지 걱정이 된다. 서두에서 말한 것처럼 이 글이 우리 교육의 현주소가 어떠한지, 나아가 우리들이 무엇을 기억해야만 하는지를 잘 보여주었기를 감히 소망해본다.

2015년을 관통하는 가장 큰 문제의식을 꼽는다면 바로 ‘가치의 획일화’에 대한 시도와 그에 대한 투쟁을 말할 수 있을 것이다. 인성교육진흥법이나 국정교과서의 문제에서 잘 보여주듯이 현 정부는 필요에 의해 재단된 가치와 지식을 학생들에게 강요한다. 그러나 인권 문제의 핵심은 다양한 가치에 대한 존중과 배려에 있고, 특히 교육에 있어서는 이는 더할 나위 없이 강조되는 부분이다. 그럼에도 불구하고 현 정부가 이 정책들을 추진하는 배경은 학생들을 온전한 인격체가 아니라 획일화된 가치를 습득시킬 훈육의 대상으로 보고 있는 것이며, 이는 궁극적으로 국민을 바라보고 있는 정부의 관점을 잘 보여주는 것이다.

앞으로 국정교과서가 시행되고, 당분간 비리사학은 좀 더 활개를 칠지도 모른다. 그러나 중요한 것은 지치지 않고 저마다의 길을 묵묵히 걸어가는 것이다. 특히 교육·청소년 인권문제는 우리 미래를 담보하는 백년대계의 문제다. 그러므로 미약한 발걸음이나마 멈출 수는 없다. 2015년에 대한 반성을 담아 인권보고를 하게 되어 한편으로 2016년이 기대가 된다. 민변 교육청소년위원회가 백년지계의 작은 불쏘시개가 되었으면 한다.

32) 교육청소년위원회 박종훈 위원 작성

2015년 국제인권 분야 보고



2015 한국인권보고서

자유권규약 4차 국가심의 : 대응활동, 최종견해, 그리고 과제

집필 : 김기남 변호사 (민변 국제연대위원회)

책임감수 : 장영석 변호사 (민변 국제연대위원장)

I. 들어가기

유엔 인권위원회(Human Rights Committee, 이하 “자유권위원회”)는 2015. 10. 22. - 23. 양일간 대한민국 정부에 대한 네 번째 국가 심의를 진행하고, 11. 6. 최종견해(concluding observations)를 발표했다. 일부 언론은 자유권위원회가 한국의 표현의 자유가 위축된 것을 우려했다거나,¹⁾ 정당해산은 최후의 수단성과 비례성의 원칙에 비추어 사용해야 한다는 권고를 헤드라인으로 뽑아 보도했다.²⁾ 반면 일부는 자유권위원회가 언급한 대한민국 정부의 긍정적 노력만을 보도하는 것에 그쳤고,³⁾ 익명의 정부 관계자는 지난 9년여 간 자유권위원회의 관심이 다양한 인권이슈로 다각화된 결과라며 한국의 자유권이 후퇴되었다고 판단하지 않는다고 밝혔다.⁴⁾ 이제 최종견해를 객관적으로 평가하고, 이를 한국사회의 인권상황 개선의 계기로 사용하는 것은 우리 시민사회의 몫이다. 본 글에서는 자유권위원회의 심의 절차 및 내용, 그리고 최종견해를 간략하게 소개하고 평가하고자 한다.

II. 자유권위원회 개괄

유엔의 인권보호 메커니즘은 주로 유엔 헌장에 따른 절차와 조약에 따른 절차로 나뉜다. 유엔 헌장에 따른 절차(Charter-based bodies)에는 인권이사회(Human Rights Council) 정기세션, 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review), 특별절차(special procedures) 등이 있다. 또 조약에 따른 절차(treaty-based bodies)에는 주요 국제인권조약의 이행을 감시하는 9개의 위원회가 있다. 이는 시민·정치적 권리, 경제·사회·문화적 권리, 인종차별, 여성차별, 고문 철폐 및 방지, 아동의 권리, 이주노동자의 권리, 장애인의 권리, 강제실종 등을 포함한다.

위의 조약별 위원회는 조약 체결국의 인권상황을 정기적으로 검토하는 국가 심의(country review)를 통해 인권 개선 사항을 권고한다. 아울러 자유권위원회를 비롯한 고문방지위원회(CAT), 아동권리위원회, 사회권위원회 등은 조약 체결국 국민이

1) <http://news.joins.com/article/19017041>

2) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/716342.html

3) <http://www.jungang.co/news/articleView.html?idxno=1522>

4) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/716342.html

자국 내에서 해당 조약상의 권리를 구제받지 못하여 동위원회로 개인진정(individual complaint)을 제기할 경우 이에 대한 견해(View)⁵⁾를 채택하며, 이를 통해 구제방안을 밝힌다.⁶⁾

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 “자유권규약”)은 세계인권선언과 경제적 및 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 더불어 ‘국제인권장전’이라 불린다. 자유권규약은 1966. 12. 유엔총회에서 채택되고 1976. 3. 26. 효력이 발생되었다. 동 규약은 두 개의 선택의정서(optional protocol)를 두고 있다. 제1 선택의정서(1976)를 통해 개인통보, 즉 개인진정 제도를 두고 있고 제2선택의정서(1989)를 통해 사형제도를 폐지하고 있다.

자유권규약은 주로 차별금지(2조, 26조), 생명권(6조), 고문금지(7조), 노예금지(8조), 신체의 자유(9조), 이동의 자유(12조), 공정한 재판을 받을 권리 등(14조, 15조), 법 앞에 평등(16조), 사생활권(17조), 양심과 사상의 자유(18조), 표현의 자유(19조), 집회결사의 자유(22조), 아동의 권리(24조), 선거권(25조) 등으로 구성되어 있다.

대한민국 정부는 1990. 4. 10. 자유권규약과 제1선택의정서에 가입하였고 1990. 7. 10. 그 가입이 발효되었다. 제2선택의정서에는 가입하지 않았다. 1990. 가입 당시 대한민국 정부는 자유권 규약의 4개 조항, 즉 제23조 (4), 제14조 (7), 제14조 (5), 제22조에 대해 유보했다. 그러나 1991. 3. 15., 1993. 1. 19., 2007. 4. 2.에 순차적으로 유보를 철회하였고 지금은 자유권규약 제22조에 대한 유보만을 유지하고 있다. 제22조의 유보와 관련하여 당시 대한민국 정부는 국내법과 충돌되지 않은 범위 내에서 제22조를 적용한다고 선언했다. 이에 대해 유엔총회의 독일, 네덜란드, 영국, 체코슬로바키아 정부 등은 이러한 유보는 자유권규약의 목적과 부합하지 않는다고 반대 의사를 밝힌 바 있다.⁷⁾ 현재 제22조에 대한 유보는 구체적으로 공무원노조의 집단행동권을 불인정하는 것을 의미하는 것으로 평가된다.

5) ‘결정’이라고 번역하기도 함.

6) 대한민국 정부는 아동권리협약 및 사회권규약의 선택의정서를 비준하지 않았기 때문에 개인진정 제출 및 심의는 불가능하다.

7) http://www.bayefsky.com/html/rokorea_t2_ccpr.php

자유권위원회는 18명의 인권전문가로 구성된다. 2015. 현재 자유권위원회의 위원은 Yadh Ben Achour(튀니지, 대학교수), Bouzid Lazhari(알제리, 알제리 외교위원회 일원), Sarah Cleveland(미국, 대학교수), Ahmad Amin Fathalla(이집트, 외교관 출신), Oliver De Frouville(프랑스, 대학교수), Ivana Jelic(몬테네그로, 대학교수), Duncan Muhumuza Laki(우간다, 유엔대표부 법률고문 출신), Photini Pazartzis(그리스, 대학교수), Mauro Politi(이탈리아, 대학교수), Sir Nigel Rodley(영국, 대학교수), Victor Manuel Rodriguez-Rescia(코스타리카, 대학교수), Fabian Omar Salvioli(아르헨티나, 대학교수), Dheerujlall Baramlall Seetulsingh(모리셔스, 판사 출신), Yuval Shany(이스라엘, 대학교수), Anja Seibert-Fohr(독일, 대학교수), Konstantine Vardzelashvili(그루지야, 판사출신), Margo Waterval(수리남, 인권활동가 출신), Yuji Iwasawa(일본, 대학교수)가 활동 중이다.

자유권위원회는 매년 3회의 정기세션을 갖고 국가심의(country review), 질의목록(list of issues) 채택,⁸⁾ 개인진정사건에 대한 심의를 진행한다. 특히 국가심의를 자유권규약 체결국이 가입과 동시에 최초 국가심의를 갖게 되고, 원칙적으로는 이로부터 매 4년마다 국가심의를 갖게 된다.

국가심의를 우선 국가심의를 받는 체약국 정부가 국가보고서를 제출하여 심의일정을 확정한다. 위원회는 이를 바탕으로 질의목록을 채택하여 해당 정부에 추가 질의서를 보내면 해당 정부는 이에 따라 답변서를 본 위원회에 제출한다. 시민사회단체도 정부의 국가보고서에 대응하는 별도의 보고서를 자유권위원회에 제출할 수 있으며, 추가로 질의목록에 대한 별도의 답변서도 동 위원회에 제출할 수 있다. 국가인권위원회도 정부의 국가보고서에 대한 참고자료(informative note)를 동 위원회에 제출할 수 있다. 자유권위원회는 제출된 모든 자료를 종합하여 국가심의를 진행하고 최종견해를 채택하게 된다.

8) 국가보고서가 접수된 이후, 국가보고서의 내용 중 ‘질의목록’을 정리하여 그에 대하여 정부의 추가답변을 듣게 된다. 최종 견해상의 권고 역시 질의목록의 내용에서 다뤄진 내용이 추가 되므로 질의목록으로 어떠한 사항이 채택되는지가 중요하며, 시민사회 및 국가별 인권기구에 대하여도 국가보고서 제출 이후 질의목록이 채택되기 전까지 인권상황과 관련한 정보를 제출할 수 있는 기회가 주어진다. 민변 역시 2014. 8.경부터 후술할 83개 시민사회단체의 모임의 일환으로 질의 목록 채택에 앞서서 인권상황에 대한 정보를 정리·번역·제출하는데 참여하였다.

Ⅲ. 4차 국가심의 및 현장(제네바) 활동

대한민국 정부는 2015. 10.의 심의를 포함하여 총 4차에 걸쳐 국가심의를 받았다. 1992. 7.에 최초의 국가심의를 받아 같은 해 9. 1차 최종견해가 채택되었다. 1999. 10.에 2차 국가심의를 받고 같은 해 11.에 2차 최종견해가 채택되었다. 또, 2006. 10. 3차 국가심의를 받고 같은 해 11.에 3차 최종견해가 채택되었다.

대한민국 정부는 2015. 10.에 진행된 4차 국가심의를 기본 자료가 되는 국가보고서를 2013. 8.에 자유권위원회에 제출했다. 제출기한은 2010. 11. 2.이었으나 3년 늦게 제출된 것이다. 한국의 83개 시민사회단체⁹⁾는 자유권위원회의 국가심의를 대응하기 위해 모임을 갖고 국가보고서를 반박하는 NGO보고서를 2015. 1. 9.에 제출했다. 자유권위원회는 관련 자료를 참조하여 2015. 4. 28. 질의목록을 채택하여 정부의 추가 답변을 요구하였다. 이에 대한민국 정부는 2015. 7. 추가 답변서를 제출하였고, 같은 해 9. 시민사회단체들도 추가반박 보고서를 동 위원회에 제출하게 되었다.

이 과정에서 한국 시민사회단체는 2014. 8. 첫 모임을 갖고 자유권위원회의 4차 국가심의에 공동 대응하기로 하였고 민변은 참여연대, 유엔인권정책센터(코쿤), 어필, 공감 등과 함께 사무국 단체로 자원하여 담당 분야 원고 작성, 다른 단체들의 원고 취합, 전체 보고서의 수정 및 단체들의 의견 재 취합, 번역 등을 진행하였다.

9) 유엔 자유권 심의 대응 한국 NGO 모임 (83개 단체, 가나다순) : 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법, 국가인권위원회 제자리 찾기공동 행동, 국제민주연대, 군인권센터, 그루터기, 노동당 성정치 위원회, 녹색당 소수자인권특별위원회, 대구장애인연맹, 대구퀴어페스티벌, 대전여민회, 대학생소수자모임연대, 두레방, 레주파, 망할 세상을 횡단하는 LGBTAIQ 완전변태, 무지개인권연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 부산여성단체연합, 부산성폭력상담소, 부산여성사회교육원, 불교인권위원회, 빈곤과차별에저항하는 인권운동연대, 새 세상을 여는 천주교여성공동체, 새움터, 성매매문제해결을위한전국연대, 성적소수문화환경을 위한 연분홍치마, 성적지향·성별정체성(SOGI)법정책연구회, 수원여성연합, 아시아 평화인권연대, 언니네트워킹, 외국인이주노동운동협의회, 울산여성연합, 울산인권운동연대, 유엔 인권정책센터, 이화여대 레즈비언 인권운동모임 변태소녀하늘을날다, 인권교육센터 들, 인권운동사랑방, 장애와 인권 발바닥 행동, 장애인정보문화누리, 재단법인 동천, 전국공무원노동조합, 전국교직원노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 전국장애인차별철폐연대, 전쟁없는세상, 정의당 성소수자 위원회, 제주여성연합, 제주여성인권연대, 제주평화인권센터, 젠더정치연구소, 지구지역행동네트워크, 진보네트워크, 진실의 힘, 차별금지법제정연대, 차별없는세상을 위한 기독교연대, 참교육을 위한 전국 학부모회, 참여연대, 천주교인권위원회, 청년인권활동가네트워크, 청소년인권행동 아수나로, 충북여성연합, 평화를만드는여성회, 포항여성연합, 한국게이운동단체 친구사이, 한국레즈비언상담소, 한국성적소수자문화인권센터, 한국여성노동자회, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성연구소, 한국여성성전화, 한국여성장애인연합, 한국이주여성인권센터, 한국인권재단, 한국정신장애연대, 한국퀴어문화축제, 함께하는 주부모임, 행동하는성소수자인권연대(동성애자인권연대), HIV/AIDS 인권연대 나누리 (이상 83개)

대한민국 정부에 대한 4차 국가심의회는 2015. 10. 19. - 11. 6.에 개최된 자유권규약 위원회 제115차 회기 중 10. 22. - 23. 양일간 진행되었다. NGO 대표단도 현장 대응을 위해 제네바에 파견되었는데 민변(2), 참여연대(2), 어필(1), 성소수자차별반대 무지개행동(2), 오픈넷(1), 유엔인권정책센터(1) 소속 변호사와 활동가 총 9명을 파견하였다. 추가로 제네바 현장에서 진실·화해를 위한 해외 입양인 모임(TRACK, 1), 양심적 병역거부 운동단체 IFOR(1), 대한변호사협회(2)에서 파견된 4명도 함께 활동하였다.

국가심의 세션에 앞서 2015. 10. 19.에 시민사회단체, 국가인권위원회, 국가담당의 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 소속 인권담당관의 공식적인 브리핑세션을 갖게 되었다. 한국의 경우, NGO 대표로 민변 국제연대위원장과 참여연대 대표 1인이 구두발언을 진행하였고, TRACK과 양심적병역거부단체 IFOR 소속 대표단도 각각 구두발언을 하였으며, 이에 앞서 한국 국가인권위원회 인권위원이 구두발언을 통해 한국의 인권상황에 대해 발언하기도 하였다. OHCHR 인권담당관의 브리핑은 비공개로 진행되었다.

또, 10. 22. 본격적인 국가 심의가 있기에 앞서 한국담당 자유권위원회 위원들¹⁰⁾ 또는 관심있는 위원들과의 비공식 NGO 브리핑이 열렸다. 이는 시민적 및 정치적 권리를 위한 센터(CCPR-Centre)라는 NGO의 코디네이션을 통해 진행되었으며 위원별로 각자 관심있는 주제와 이슈에 대해 질문하고 NGO 대표단이 답하는 형식으로 오후 14:00부터 50분 가량 진행되었다.

비공식 브리핑 직후인 10. 22. 오후 15:00부터 익일 오전 13:00까지 진행된 본 심의는 대한민국 정부의 대표단의 기조발언으로 시작되었다. 대한민국 정부 대표단은 김주현 법무부 차관을 단장으로 총 39명으로 구성되었다. 기조 발언 이후 자유권위원회 위원들은 사전에 정해진 순서대로 질의목록의 순서에 따라 대한민국 정부에 질의를 하였다. 10. 22. 오후세션, 즉 3시간에 걸쳐 총 28개의 질의목록 중 14개를 중심으로 질의가 이뤄지고, 위원들의 질의가 모두 마친 후 대한민국 정부의 답변이 이어졌다. 정부 대표단의 답변은 정해진 시간내에 마치지 못하여 다음 날 오전세션이 시작되기 전에 답변을 마무리하였다. 질의목록 중 나머지 14개 목록에 대한 위원들의 질의가 이뤄지고 정부가 답변할 기회가 주어졌으며 위원들의 추가 질의가 이어졌

10) 자유권규약 위원들 전부가 한국에 대하여 질문하는 것이 아니고, 국가별 담당으로 지정된 위원들이 심의 도중에 분야별로 나누어서 질문을 하게 된다.

다. 대한민국 정부는 국가심의 정규세션에서 답하지 못한 질의에 대해서는 48시간 내에 서면으로 제출하여야 한다는 규정에 따라 답변을 제출해야 했다.

IV. 본심의 주요이슈

1. 정부

대한민국 정부가 제출한 국가보고서, 질의목록 답변서, 구두발언 등을 통해 자유권 규약의 이행상황을 보고하였다. 그 중에서도 본 심의과정에서 발언된 구두발언을 중심으로 정부의 주요 이슈를 살펴보자면, 대한민국 정부 대표단 김주현 법무부 차관은 2006. 3차 심의 이후 자유권위원회의 권고사항을 충실히 이행하기 위해 헌법 체계 내에서 국민적 합의를 모아가며 다각도로 노력했다고 밝혔다.

또 언론과 소셜 미디어를 통해 인권침해에 대한 감시가 이뤄지고 있고 정책결정과정에서 민간의 참여를 높여가고 있다고 하였다. 그는 나아가 법원과 헌법재판소는 그 독립성이 철저히 보장되고 있고, 인권침해의 사안은 예외 없이 사법심사의 대상이 되고 있다고 밝혔으며 국민적 공감대가 형성된 사안에 대해 법 개정 및 제정을 하고 있다고도 하였다.

또 정부는 90여개의 개별 법률을 통해 인종, 장애, 연령, 성별, 피부색 등을 이유로 차별할 수 없도록 정하고 있고, 사형제는 1997년 이후 20년간 집행하지 않고 있으나 국민적 논란이 지속되고 있어 즉각적인 폐지는 어려운 상황이라고 설명했다. 아울러 정부는 국가의 인권 수준은 수형자의 권리로 알 수 있다며 한국의 수형자 처우는 상당히 개선되었다고 밝혔다.

한편, 정부는 아시아 최초로 난민법을 제정하여 난민 인정자는 국민과 같은 수준으로 권리를 보장하고 있다고 밝혔으며, 인신보호법, 형사보상법 등의 제·개정을 통해 자의적 구금에 따른 피해자 보호와 보상의 노력을 하고 있다고 하였다.

국가보안법은 한국전쟁 이후 60여년 동안 남북이 대치하고 있어 여전히 안보에 위협이 있는 상황에서 대한민국 정부의 존립과 안전, 자유민주주의의 기본 질서를 수호하기 위해 필요하다고 말하고 현재 헌법재판소와 대법원의 심도 있는 결정에 따라

자유민주주의 기본질서에 실질적 해약을 끼칠 명백한 위험이 있을 경우에 국가보안법 제7조가 적용되도록 하여 남용되는 사례가 없도록 하고 있다고 설명했다.

이 밖에도 인신매매의 근절, 프라이버시권 보장, 참정권 확대, 여성과 아동에 대한 폭력과 인권침해에 대한 처벌 강화 및 피해자 구제에 있어 진전이 있었음을 밝혔다.

2. 시민사회

시민사회는 NGO 공동보고서, 질의목록 보고서, 공식브리핑에서의 구두발언, 비공식브리핑, 개별면담 등을 통해 2008년 촛불집회 이후 한국의 자유권이 급격히 후퇴했다고 지적하고 자유권위원회의 관심을 촉구했다. 특히, 성소자의 차별, 북한이탈주민 보호센터(전 합동신문센터), 군대 내 구금시설, 외국인 및 난민신청자의 구금시설 내에서의 인권실태, 변호인 접견권, 군대 내 심각한 인권침해 상황, 사생활권의 보장, 양심적 병역거부자들에 대한 인권침해, 사실적시에 의한 명예훼손 및 명예훼손 형사 처벌에 대한 문제, 국가보안법의 자의적, 악의적 적용에 따른 표현의 자유 제한 및 통합진보당의 해산, 평화적 집회·시위 제한 그리고 시위자와 인권옹호자에 대한 탄압, 국가인권위원회의 문제, 기업과 인권, 자유권규약 22조의 유보 철회 및 자유권위원회의 결정에 대한 국내이행의 문제, 아동의 차별 등에 대해 정부의 잘못된 정보를 지적하고 우려되는 인권문제 및 누락된 인권이슈를 추가적으로 전달하였다.

3. 자유권위원회 위원 질의

자유권위원회 위원들의 평가 및 추가질의는 2015. 4.에 이미 발표된 바 있었던 질의목록의 순서와 내용에 크게 벗어나지 않았다.

그 중에서도 주목할 만한 내용을 중심으로 정리하자면, 우선, 사형제 폐지, 양심적 병역거부자들에 대한 대체복무제 도입, 포괄적 차별금지법 제정 등에 대해 국민여론이 양분된 현실 때문에 어렵다는 정부의 입장에 대해 인권은 여론으로 정할 문제가 아니라고 일축했다.

다음으로 위원들은 국내에서 발생한 구체적 인권침해 사례를 언급하였다. 변론권이 침해된 장경욱, 김인숙 변호사의 건, 세월호 추모 집회 때의 과도한 공권력 사용, 북한 트위터를 리트윗했다는 이유로 기소된 박정근 사건, 4월 16일의 약속 국민연대(4.16연대)의 상임운영위원 박래군의 구속 등에 대해 언급하며 정부의 추가정보 및 입장을 밝힐 것을 요구하였다.

또 국가보안법 제7조와 관련하여서는 자유민주주의를 수호하기 위해 제정되었다고 하지만 실제로는 민주주의를 억압하는 것으로 보인다는 질책을 하기도 했다.

자유권위원회 위원들은 정부대표단에게 추가 자료를 제출할 것을 요구하였는데, 정부보고서 및 질의목록 답변서가 2010년까지의 통계자료만을 담고 있고 최신의 자료는 보고되지 않은 점에 대해 지적했다. 한 위원은 자신의 질문에 대한 정부대표단의 심의과정에서의 답변이 이미 제출된 보고서의 내용을 반복하는 것과 다르지 않다는 점을 지적하기도 했다.

V. 4차 국가심의에 따른 최종견해(Concluding Observations)

2015. 11. 3. 자유권위원회는 제3226차 회의에서 대한민국 정부에 대한 최종견해를 채택하였다(CCPR/C/SR.3226). 최종견해는 27개 주제영역을 망라하였는데 이는 2006. 3차 국가심의에 따라 채택된 16개 주제영역에 대한 최종견해에 비해 상당히 늘어났다.

1. 긍정적 측면

자유권위원회는 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(2007), 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률(2007), 재외국민의 투표권 행사를 보장하기 위한 공직선거법(2009), 난민법(2013), 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(2014) 등의 제·개정을 환영하고, 2008년의 장애인의 권리에 관한 협약의 비준과 2007년 자유권규약 제14조 5항에 대한 유보의 철회를 환영했다.

2. 우려(concern) 및 권고사항

가. 일반사항

우선, 자유권위원회는 위원회의 개인진정사건에 대한 결정을 국내적으로 이행할 수 있도록 조치를 취할 것을 권고했다. 위원회는 특히 대체복무제를 도입하지 않아 양심적 병역거부자들이 일정기간 동안 지속적으로 형사 구금 및 처벌되는 현실에 대해 자유권 규약의 위반이라는 결정을 내리고, 양심적 병역거부자들에 대한 구제조치를 취할 것을 권고했음에도 불구하고 대한민국 정부는 어떠한 조치도 취하지 않고 있는 것에 대해 유효한 구제수단을 보장할 수 있도록 국내적 이행절차를 수립하고 모든 결정을 이행해야 한다고 강력한 권고를 내렸다.

또 자유권위원회는 자유권 규약 제22조에 대한 유보를 철회하고 공무원을 포함한 모든 노동자들과 해고자들이 노동조합에 가입할 수 있도록 해야 한다고 권고했다. 이는 5급 이상의 공무원이 공무원노동조합에 가입할 수 없도록 정하는 국내의 법률과 교원의 지위에서 해고된 교사가 전교조 조합원에 포함되어 있다는 이유로 전교조를 법외 노조화 한 정부의 결정에 대해 문제제기를 한 것이다.

자유권위원회는 대한민국 정부가 파리원칙에 부합하는 수준의 독립성을 국가인권위원회에게 보장하지 않고 있는 것에 대해 우려를 표명하고, 국가인권위원회의 위원 선출과 임명의 모든 과정에서 투명하고 외부의 참여가 보장되는 인사시스템을 법제화하도록 권고하였다. 특히 독립적인 후보 추천 위원회의 설립을 포함할 것을 강력하게 강조하였다.

자유권위원회는 현재 국회에 계류중인 5개의 대테러 방지법안에 주목하며, 테러의 정의가 모호하고 자의적으로 적용될 여지가 있다는 점에 우려를 표명했다. 나아가 대테러 법안이 자유권규약에 부합하도록 테러행위를 명확하고 좁은 방식으로 정의하고, 비차별 원칙을 준수하도록 해야 한다고 권고했다. 위원회는 매우 구체적으로 테러의 정의를 테러방지과 인권의 증진과 보호에 관한 특별보고관의 보고서 및 안전보장이사회의 결의안을 참고하도록 제안했다.

자유권위원회는 대한민국 정부가 국내외 자국기업의 활동이 자유권규약에 명시된 인권기준을 존중하도록 가이드라인을 제시할 수 있어야 한다고 지적하고 특히 해외에

서 한국기업에 의해 발행하고 있는 인권침해에 대해 구제책과 재발 방지를 위한 안전망 강화의 조치를 취할 것을 권고하였다.

나. 차별금지

자유권위원회는 포괄적인 차별금지법이 없는 상황, 특히 인종차별과 성적지향 및 성정체성을 이유로 한 차별을 규정하고 금지하는 법률이 없다는 점에 깊은 우려를 표명했다. 위원회는 나아가 차별금지법이 정부기관은 물론 민간에 의한 직간접적 차별에 대해 적절한 수준의 처벌과 구제조치를 제공해야 한다고 덧붙였다.

자유권위원회는 성적지향 및 성정체성을 근거로 한 차별에 대해 유래 없는 권고를 내렸다. 위원회는 우선, 성소수자에 대한 사회전반에 만연한 폭력과 혐오발언의 심각성, 군대에서 합의에 의한 동성간 성관계를 처벌하는 군형법 92조의6, 국회와 국가인권위원회 등의 공공기관이 성소수자 대상의 “전환치료”¹¹⁾ 행사에 장소를 대관한 사실, 개정된 성교육 표준안이 동성에 또는 성소수자에 대해 언급하지 않는 점, 트랜스젠더의 성별정정을 법적으로 인정하기 위해 요구되는 과도한 제한 등에 대한 우려를 표명했다.

자유권위원회는 이례적으로 대한민국 정부가 성소수자가 치료 될 수 있다는 소위 전환치료의 선전, 혐오발언 그리고 성적지향과 성정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시해야 한다고 권고했다. 아울러 성소수자 보호를 위한 법률체계 강화, 군형법 92조의6 폐지, 전환치료 행사에 공공건물 대관 금지, 학생 대상의 성교육 프로그램에 섹슈얼리티와 다양한 성별 정체성의 포함, 대중 캠페인 및 공무원 교육을 통한 관련이슈에 대한 감수성과 존중의 증진, 트랜스젠더 성별 정정의 조건 완화 등을 권고하였다.

자유권위원회는 가부장적인 사고방식과 가정과 사회에서 여성의 역할에 대한 고정관념에 근거한 여성에 대한 지속적인 차별, 특히 정책결정을 하는 고위직에서의 여성의 낮은 비율, 비정규직에서의 높은 여성의 비율과 남녀의 높은 임금격차, 미혼모에

11) 전환치료(conversion therapy)는 개인의 성적 지향을 동성애나 양성애에서 이성애로 전환한다고 주장하는 치료법으로, 주요 학계에서 사이비과학으로 비판받고 있다.

출처 : https://ko.wikipedia.org/wiki/전환_치료

대한 사회적 낙인과 차별 등에 대한 우려를 표명했다. 우려를 해소하기 위한 방법으로 자유권위원회는 대한민국 정부가 다양한 인식재고캠페인을 통해 가정과 사회에서의 남녀평등에 대한 이해와 지원을 증진시켜야 한다고 권고했다. 필요에 따라 일시적 특별조치를 포함한 민간 및 공공 부문에서의 노력이 전제되어야 한다고 권고했다. 또 동일한 노동에 대한 동일한 임금을 보장하기 위한 조치를 취할 것을 권고하면서 비정규직 고용에서의 차별을 철폐하거나 가정 있는 직원을 정규직화하는 환경을 조성하는 등의 조치를 취할 것을 권고했다.

여성에 대한 폭력 및 성폭력과 관련하여 자유권위원회는 가정폭력을 포함한 여성에 대한 폭력이 만연한 점, 부부간간이 형사범죄화된 범죄가 아닌 점, 가정폭력 사건들에서 상담조건부 기소유예가 만연하고 피해자의 적절한 보호에 실패하고 있다는 점에 대해 우려를 표명했다. 위원회는 모든 상황에서의 부부간간을 명백한 범죄로 규정하고 부부간간을 동의의 부재라는 관점에서 정의해야 한다고 권고하였다. 또 젠더에 기반한 폭력의 모든 유형과 현상을 방지하고 다루기 위하여 통합적인 정책을 도입해야 한다고 권고하였고, 가정폭력이 피해자의 삶에 미치는 영향 등 가정폭력의 심각성에 대한 인식을 제고해야 한다고 하였다. 나아가 대한민국 정부는 가정폭력과 부부간간 등에 대한 철저히 조사를 기반으로 가해자의 적절한 처벌 그리고 피해자의 구제에 적극적으로 나서라고 주문했으며 여성피해자들이 대안적 분쟁해결 메커니즘을 통해 문제를 해결해야 하는 상황에 놓이지 않도록 대책을 강구하도록 권고했다.

그리고 자유권위원회는 아동의 출생등록이 부모의 체류에 대한 법적 상태 그리고/또는 출신국과 무관하게 예외 없이 허용되어야 한다고 권고했다.

다. 신체의 자유 등

자유권위원회는 생명권과 관련하여 우선, 사형제를 법적으로 폐지하라고 권고했다. 위원회는 이미 선고된 사형에 대해서 징역형으로 감형하는 것을 고려하라고 권고하였다. 아울러 사형폐지를 위한 자유권규약 제2차 선택의정서를 가입하기를 권고하였다. 위원회는 또 대한민국의 높은 자살률에 대한 조치로서 자살의 근본적인 원인을 조사하고 이에 따라 자살 방지 정책을 개선해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 대한민국 정부가 자유권규약 7조 및 다른 국제규범과 일치하는 방식으로 형법상 고문의 정의를 개정해야 하며 독자적인 범죄로 규정하는 것을 제안했

다. 또 고문과 부당한 대우의 모든 사건들이 독립적인 기관에 의해 적절히 조사되고 피해자 및 그 가족에 대한 재활과 보상, 가해자와 공범에 대한 충분한 처벌이 가능하도록 법률적 조치를 강구하라고 권고했다.

정신과 시설에의 비자발적 입원과 관련하여 자유권위원회는 비자발적 입원의 근거가 지나치게 광범위하고 피구금자가 자신과 타인에게 위협이 되지 않는 환경에서도 구금이 이뤄지고 있으며 이에 대한 보호절차가 불충분하다는 점에 대해 우려를 표명했다. 이와 관련하여 위원회는 정신과적 감금이 그 목적과 타인의 권리보호 사이의 필요성과 비례성을 엄격하게 적용된 결정이어야 하고 최대한 짧게, 최후의 수단으로만 적용될 수 있도록 해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 군대 내 폭력이 만연하지만 소수의 사건만이 기록되고 기소된다는 점에 대해 우려를 표명했다. 이와 관련하여 위원회는 대한민국 정부가 군대 내 폭력에 대하여 중립적인 조사를 수행하여 가해자를 처벌하라고 권고했다. 특히 가해자를 군복무에서 제외하거나 불명예 제대하는 것은 충분한 대안이 아니며, 피해자와 목격자가 보복으로부터 보호되어야 하며, 폭력에 대한 진정 관련하여 비밀엄수가 되어야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 피구금자의 수사 중 변호인에 대한 접근이 특정 상황에서 제한될 수 있다는 점, 그리고 그러한 상황이 명확하게 규정되지 않고 부적절한 변호인의 배제로 이어질 수 있다는 점을 지적하며, 피구금자의 수사 중 변호인의 조력을 받을 권리가 어떤 상황하에서도 제한되지 않도록 보장하기 위하여 필요한 법률 개정을 하여야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 교도소의 과다 수용, 외부의료시설에 대한 제한된 접근, 보호장비의 징벌적 사용의 관행, 가장 흔한 형태의 징벌로서의 독방구금 부과 관행, 독립성을 보장하기 힘든 징벌위원회 위원 임명 형태 등에 대한 우려를 표명했다. 위원회는 따라서 독방구금이 가장 예외적인 상황에서만 사용되고 엄격히 제한된 기간 동안만 이뤄지도록 그리고 징벌위원회의 위원이 독립기관으로부터 임명되도록 보장하고, 보호장비가 징벌의 수단으로 사용되지 않도록 감시하고 보호장비의 사용이 법적으로 정해진 한도 내에서 사용되도록 보장하여야 하며, 교도소 시스템이 자유권규약 및 국제기준에 전반적으로 부합하도록 조치를 취해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 북한이탈주민보호센터(구 합동신문센터)에 탈북자가 구금되며 6개월 까지 수용될 수 있다는 점에서 우려를 보이며 이들이 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되지 않고 있다는 점에 우려를 표명했다. 또 탈북자에 대한 “보호대상” 결정을 부인한 경우에 독립적인 심의 없이 제3국으로 추방될 수 있음을 더욱 우려했다. 따라서 위원회는 탈북자가 최단기간만 구금되고 피구금자가 구금기간 전반에 걸쳐 변호인의 조력을 받을 권리가 부여되어야 하며, 수사 중에는 변호인이 허락될 뿐만 아니라, 수사의 기간 및 방법 역시 국제 인권 기준에 부합하는 엄격한 기준에 따라야 한다고 권고하였고, 마지막으로 비보호대상으로 결정되어 제3국으로 추방되는 경우에도 추방되기 전에 충분히 독립적인 메커니즘을 통해 이의 집행정지 효과를 가지는 심의를 허용하는 명백하고 투명한 절차를 도입해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 이주구금(소위 “외국인 보호”)의 기간에 법적 상한이 없는 점과 이주아동의 구금 그리고 이주구금 시설의 열악한 시설에 대해 우려했다. 따라서 위원회는 이주구금의 기간을 제한하고, 구금이 최단 기간 동안 최후의 수단으로만 사용되도록 보장하고, 아동의 최선의 이익의 원칙에 입각하여 아동의 자유가 박탈되지 않도록 보장해야 한다고 권고했다. 또 이주구금시설의 여건이 국제기준에 부합하도록 해야 한다고 권고했다.

강제노동 목적의 이주노동 및 인신매매를 근절하기 위해 자유권위원회는 고용허가제 내에서 이주노동자들이 고용주 변경을 자유롭게 할 수 있도록 허가하고, 강제노동을 예방하기 위해 노동감독을 강화하는 한편, 성매매 목적의 인신매매에 E-6 비자가 악용되지 않도록 규제하고, 국제기준에 부합한 인신매매의 정의 및 피해자 보호 및 지원을 제공할 것을 권고했다.

라. 사생활권, 종교/양심의 자유

자유권위원회는 전기통신사업법 제83조 제3항에 따라 전기통신사업자에 대한 이용자정보 요청이 수사목적으로 영장 없이 이뤄지는 것에 우려를 표명했다. 또 집회 참가자들을 특정하기 위한 소위 기지국 수사의 집행 및 이에 대한 불충분한 규제 및 폭넓은 감청의 이용, 특히 국정원에 의한 이용과 이에 대한 불충분한 규제에 대해 우려를 표명했다. 따라서 위원회는 자의적인 기지국 수사의 관행을 금지하고 보호수단을 강구해야 하며, 영장에 의해서만 이용자 정보를 제공하고 국정원의 통신 수사를 감독할 기제를 도입해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 대체복무제가 여전히 도입되지 않고 양심적 병역거부자들이 지속적으로 형사 처벌에 놓이는 점에 대해 우려를 표명했다. 또 이들의 정보가 온라인에 공개될 수 있다는 점에 주목했다. 따라서 위원회는 대한민국 정부가 양심적 병역거부를 인정하고 양심적 병역거부로 인해 수감 중인 모든 사람을 즉각 석방하고 이들에 대한 범죄기록의 삭제는 물론 충분한 보상을 취할 것을 권고하였다. 또, 이들의 정보가 인터넷을 통해 대중에게 공개되지 않도록 보장해야 한다고 권고하였으며 양심적 병역거부를 법률로 인정하고 이들에게 민간 성질의 대체복무 기회를 제공해야 한다고 권고했다.

마. 표현의 자유 등

자유권위원회는 국가보안법에 따른 기소가 계속되고 있고, 특히 비합리적으로 광범위하고 모호한 규정인 제7조로 인해 공적인 대화가 냉각되고 의견과 표현의 자유가 제한되고 있는 사실이 보고되었음을 지적하고, 또 국가보안법이 검열의 목적으로 사용되는 추세에 있다는 점도 우려했다. 위원회는 특히 표현의 자유에 관한 일반논평 34와 1999년 대한민국 정부에 대한 국가심의에 따른 최종견해의 내용을 인용하며, 조약은 단지 사상이 적국이 가지고 있는 것과 일치하거나 적국에 대한 공감을 초래하는 것으로 여겨질 수 있다는 것만으로도, 사상의 표현을 제한하는 것을 허용하지 않는다는 점을 상기시켰고 대한민국 정부가 국가보안법 제7조를 폐지해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 통합진보당이 민주적 기본질서를 위반했다는 이유로 해산을 결정한 헌법재판소의 결정이 통합진보당의 당원이 북한의 이념을 선전했다는 혐의에 기반한 점을 우려하며 특히 이들은 해산결정 당시 국가보안법 제7조 위반으로 형사재판 중이었음을 확인하였다. 따라서 위원회는 정당해산 자체가 특별히 과도한 성질이라는 점을 고려할 때 대한민국 정부는 그 해산결정이 최후의 수단으로 가장 엄격하게 제한적으로 사용되도록 그리고 비례의 원칙에 부합해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 형법상 명예훼손이 정부의 행위를 비판하거나 기업의 이익을 방해하는 이들에 대한 기소에 이용 빈도가 높아지고 있음을 우려하고 장기징역형을 포함한 무거운 양형에도 우려를 표명했다. 또 진실한 내용의 발언도 공익을 위해 구사되지 않는 한 형사처벌될 수 있다는 점에 대해서도 우려했다. 위원회는 명예훼손의 형사처벌을 재고해야 하고, 자유형은 적절하지 않으며 적용하더라도 가장 중한 사건에만

국한시켜야 한다고 권고했다. 또 진실의 발언은 명예훼손의 방어로서 인정해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 평화로운 집회가 경찰의 실질적 허가제로 운영되고 있는 실태, 시위에 대한 과도한 무력 및 차벽의 사용 실태, 자정 이후의 시위에 대한 제한 등 평화로운 집회에의 권리가 심각하게 제한되고 있음을 우려했다. 또 위원회는 인권옹호자와 기자에 대하여 평화로운 집회에의 권리에 대한 충분한 고려 없이 시위를 주최하거나 참여했다는 이유로 형법에 따라 벌금을 부과하거나 체포하는 것에 우려를 표명했다. 따라서 위원회는 모든 평화로운 집회 및 이에 대한 제한(무력사용 포함)이 자유권규약 제21조에 부합하도록 보장되어야 한다고 권고하였다. 또 이에 대해 경찰관을 교육해야 한다고 권고했다.

자유권위원회는 대한민국 정부가 공무원의 노조가입을 허용하고 해고노동자의 노동조합 가입(전교조)을 허용해야 한다고 권고했다.

3. 권고이행에 대한 정보제출 및 차기 국가심의 절차

자유권위원회 의사절차규칙 제71조 제5항에 따라, 정부는 위원회가 정한 핵심 권고에 대해 자국 내 이행 상황을 기재한 보고서를 1년 내에 제출해야 한다. 위원회는 대한민국 정부에 대해 세가지 주제, 즉 성적지향 및 성정체성을 근거로 한 차별, 양심적 병역거부, 평화로운 집회의 자유를 선정했고, 대한민국 정부는 1년 내에 보고서를 위원회에 제출해야 한다.

또 자유권규약에 따른 제5차 국가심의를 위해 자유권위원회는 대한민국 정부에게 2019. 11. 6.까지 정기보고서를 제출하라고 권고했다. 특히 위원회의 권고와 규약 전체의 이행에 대한 최신의 구체적인 정보를 담을 것을 요청했고 보고서를 준비함에 있어서 국내의 시민사회단체와의 협의를 할 것을 요청했다.

구 분	3차 권고 (2006)	4차 권고 (2015)
A 차별금지	<ul style="list-style-type: none"> 이주 노동자에 대한 차별 철폐 - 노조결성, 복지/교육에의 대등한 접근권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> 포괄적 차별금지법 채택 - 인종, 성적지향 및 성정체성 포함, 처벌 및 구제수단 제공 성적지향 및 성정체성을 근거로 한 차별 금지 - 혐오발언 및 폭력에 대한 불관용 천

구 분	3차 권고 (2006)	4차 권고 (2015)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정치, 입법, 경제분야의 여성 참여제고를 위한 조치, 국회와 사법부에서의 고위직 여성의 대표성 증가 조치 ▪ 부부간의 형사범죄화 	<p>명 및 성소수자 보호 조치, 군형법 92조의6 폐지, 전환치료 행사의 공공건물 사용 금지, 학생 대상 성교육 프로그램 개발; 대중 캠페인 및 공무원 교육, 트랜스젠더 성별 정정의 용이</p> <ul style="list-style-type: none"> • 여성에 대한 차별 금지 - 인식제고 캠페인 시행, 민간/공공에서의 여성의 평등 보장, 동일노동 동일임금, 비정규직 고용에서의 차별 철폐, 미혼모에 대한 차별 철폐; 지원 확대; 아동수당 보장 • 여성에 대한 폭력 및 성폭력 - 부부간의 명백한 범죄화, 젠더기반 폭력 대응을 위한 통합대책, 가정폭력과 부부간 조사, 기소, 처벌, 보상 • 모든 아동의 출생등록 보장 - 부모의 체류 신분 및 출신국과 무관하게
<p style="text-align: center;">B 신체의 자유; 공정한 재판을 받을 권리</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고문 및 비인도적 행위 등 ▪ 모든 구금에서 부당한 대우 방지 위한 조치 - 독립적 조사 기구, 심문시 비디오 녹화 포함할 수 도, 가해자 처벌 및 희생자 보상 ▪ 징벌조치(수갑, 쇠사슬, 안면마스크 사용, 30일 독방 구금)의 중지 ▪ 긴급체포절차의 사용을 제한, 피해자 권리보장 조치 ▪ 구금의 즉각적인 사법적 감시(구금적부심사) 도입 ▪ 모든 구금에의 변호인 접견권 보장 - 수사단계의 변호인 접견권 제약, 정신병원시설 내 변호인 조력 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 사형제의 법적 폐지, 제2선택의정서 가입 • 자살예방 노력 및 방지정책 개선 • 형법상 고문의 정의 포함; 고문의 독자 범죄화, 고문 및 부당한 대우에 대한 독립적 기구의 조사, 그리고 재할 및 보상의 구제, 처벌 강화 • 정신과 시설에의 비자발적 입원 - 정신과 감금의 필요성과 비례성 엄격 적용 • 군대내 인권유린에 대한 중립적 조사; 가해자 처벌; 비밀보장 및 피해자/목격자 보호 • 독방구금의 엄격한 사용; 독립된 징벌위원회 구성, 보호장비의 규정에 맞는 사용 보장, 국제기준에 부합하는 교도소시스템 도입 • 북한이탈주민 최단기간만 구금; 변호인 조력 허용; 수사의 기간 및 방법에 있어 국제 기준 준수; 제3국 추방시 재심절차 도입 • 난민 신청자의 구금 - 이주구금의 기간을 제한; 이주구금아동의 국제기준에 따른 보호; 이주구금시설여건의 국제기준에의 부합 • 인신매매 근절 - 고용주 변경 자유화, 노동 감독 강화, E-6 비자의 악용 규제, 인신매매의 국제기준에 부합한 정의 및 보호 • 변호인의 조력을 받을 권리가 제한되지 않도록 법률 개정

구 분	3차 권고 (2006)	4차 권고 (2015)
C 사생활권; 종교/양심 의 자유	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 양심적 병역거부자의 병역면제 허용을 위한 조치를 취할 것 - 징역형(3년), 예비군 훈련거부에 따른 처벌, 정부/공공기관의 고용차별, 전과자 낙인 	<ul style="list-style-type: none"> • 자의적 기지국 수사 금지 및 보호수단 강구; 영장에 의해서만 이용자정보 제공; 국정원의 통신수사 감독할 기제 도입 • 병역거부자 인정 및 석방, 범죄기록 삭제, 충분한 보상, 정보보호, 대체복무제 도입
D 표현의 자유	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가보안법 - 제7조와 이에 따른 형벌이 규약에 일치하도록 보장할 것 ▪ 고위공무원의 결사의 자유 보장; 결사의 자유 보장을 위해 전공노와 대화할 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가보안법 제7조 폐지 • 통합진보당 - 최후의 수단, 비례의 원칙 적용해야 • 명예훼손 비형사범죄화, 조건 없는 진실의 방어 인정 • 평화적 집회의 자유 - 규약 21조에 부합하도록, 무력사용도 규약에 부합하도록 보장 • 공무원 노조가입 허용, 해고자 노동조합 가입 허용(전교조)
E 일반사항 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대테러방지법안 상수색, 통신감청, 구금 및 추방이 규약에 엄격하게 일치하도록 ▪ 개인진정 권고의 국내 이행절차 마련 ▪ 14조(5) 및 22조 유보 철회 ▪ 초중고/직업교육 및 법집행관 대상 인권 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가인권위 위원회의 투명하고 참여적인 선출/임명과정 보장 - 독립적인 후보 추천위원회 설립 • 대테러대책 - 규약에 부합하고, 테러에 한정; 비차별 원칙 준수, 테러행위의 정의 (명확하게, 좁게) • 개인진정 및 위원회 권고의 국내 이행절차 수립 • 기업의 해외 인권침해에 대한 구제 및 안전망 강화 조치 • 22조 유보 철회

VI. 최종견해에 대한 평가 및 과제

자유권위원회의 국가심의에 따른 최종견해의 내용은 대한민국의 자유권 수준을 그대로 반영한다고 볼 수 있다. 따라서 국제인권기준에 근거한 최종견해를 타산지석을 삼아 이행의 노력을 경주해야 한다. 그러자면 우선 이해관계자 즉, 정부, 국가인권위원회, 시민사회 등의 최종견해에 대한 인식의 공감대를 형성하고 추후조치에 대한 계획을 수립해야 한다.

1. 정부의 평가

정부는 자유권위원회의 최종견해에 대해 2015. 11. 6. 보도자료를 통해 입장을 표명했다.¹²⁾ 법무부는 자유권위원회의 최종견해가 밝힌 긍정적 평가부분과 우려 및 권고사항을 요약하여 제시하였다. 또 정부는 보도자료에서 자유권위원회의 권고를 충실히 검토하고 관계부처 협의와 여론 수렴, 입법, 사법시스템을 통해 균형 있는 인권정책의 수립 및 시행, 위원회의 권고 이행을 위해 노력할 예정이라고 밝혔다.

그러나 정부는 2015. 10. 22.-23. 양일간 진행된 본 심의과정에서 밝힌 바와 같이, 사형제 폐지는 형벌체계를 바꾸는 것으로서 국민적 합의가 필요한 사안이며 헌법 체계 하에서의 입법, 사법 시스템을 통한 이행이 필요한 사안이라고 입장을 밝혔다.

또 병역의무는 헌법상 국민의 의무이며 양심적 병역거부자 처벌에 대해서는 대법원과 헌법재판소가 동일한 입장이며 대체복무 도입은 한반도 안보상황 변화와 국민적 공감대 형성을 전제로 검토할 사안이라고 재차 밝혔다.

그러나, 이와 같은 정부의 입장은 자유권위원회의 본심사에서 ‘인권은 여론으로 결정할 사안이 아니다’라는 나이젤 로들리(Sir Nigel Rodley) 위원의 지적을 정면으로 부정하는 것이다. 이는 나아가 자유권위원회의 최종권고의 이행을 하지 않겠다는 선언과 다름 아닌 것으로 보인다.

또 정부는 국가보안법 제7조는 헌법재판소와 대법원의 판결에 따라 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있는 경우에만 매우 제한적으로 적용되고 있다고 밝혔는데, 이 또한 본 사안에 대한 자유권위원회의 인식과 태도와 정면으로 배치되는 의견을 표명한 것이다. 다시 말하면 국가보안법 제7조의 폐지를 권고한 자유권위원회의 최종견해의 이행을 거부한 것으로 보인다.

한편 법무부는 보도자료에서 집회시위는 명백한 불법이 예상되는 경우에만 법률에 따라 금지하고 미신고집회에 대하여도 과도한 경찰력은 사용하고 있지 않는다고 밝혔으나, 2015. 11. 14. 민중총궐기에서 정부와 경찰이 보여준 태도와 대응은 평화적 집회시위에 대한 명백한 불법적 대응이자 과도한 경찰력 사용으로,¹³⁾ 이는 자유권

12) http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do

13) http://www.huffingtonpost.kr/2015/11/14/story_n_8562102.html

위원회의 권고에 정면으로 배치되는 것으로 판단된다.

2. 국가인권위의 평가

국가인권위원회는 2015. 11. 9. 국가인권위원장 성명을 통해 자유권위원회 제4차 국가심의 최종견해에 대해 보도자료를 배포하였다.¹⁴⁾ 국가인권위원회는 최종견해에 제시된 권고사항의 완전한 이행을 촉구한다고 밝히고, 최종견해의 긍정적 견해와 우려 및 권고사항을 소개하고 있다. 국가인권위원회가 인용한 자유권위원회의 우려 및 권고사항을 26개 쟁점, 총 55개 항에 달하는 많은 내용이라고 하면서도 주요 권고사항에 대한 나열에서는 국가보안법 제7조 폐지 권고, 북한이탈주민보호센터내의 인권이슈, 명예훼손 형사처벌 문제 등을 누락시켰다.

또 국가인권위원회는 자유권위원회의 4차 최종견해가 그간 국가인권위원회가 정부에 권고하고 의견을 표명했던 것과 동일한 내용을 담고 있다고 밝혔으며, 지금 국회에 발의 중인 국가인권위원회의 독립성 보장과 군인권보호관 제도 도입 등을 위한 국가인권위원회법 일부개정법률안의 개정이 반드시 필요하다고 설명했다.

그러나, 국가인권위원회가 정부에 제기한 자유권위원회의 최종견해와 동일한 내용의 권고는 많지도 않을 뿐더러, 그 중에서도 거의 대부분은 2008년 이전에 이뤄진 것들로서 이명박 정부와 박근혜 정부에서 축소된 국가인권위원회의 위상, 권한, 역할 속에서 내려진 권고의 많지 않음은 쉽게 확인될 수 있다. 다시 말하면, 허위사실이거나 사실을 호도하는 주장을 한 것이다.

또, 국가인권위원회는 자유권위원회의 최종견해 중 국가인권위원회의 독립성 제고를 위해 현재 국회에 계류중인 관련법령개정안이 통과되어야 한다고 주장하고 있으나 사실, 현재 계류중인 국가인권위원회개정안이 얼마나 자유권위원회의 최종견해에 부합되는지는 의문이다. 왜냐하면 자유권위원회의 최종견해는 국가인권위원회의 위원 선출과 임명의 모든 과정에서 투명하고 외부의 참여가 보장되는 인사시스템을 법제화하도록 하고, 특히 독립적인 후보 추천 위원회의 설립을 포함할 것을 강력하게 권고하였는데 현재 계류법안은 이에 미치지 못한 것으로 보이기 때문이다.

14) http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp

3. 유엔 자유권 심의 대응 한국NGO 모임의 평가

국내 83개의 시민사회단체로 구성된 유엔 자유권 심의 대응 한국NGO 모임은 보도 자료를 통해 자유권위원회가 심각한 한국 자유권 실태에 강력한 권고를 내렸다고 총평했다. 또 4차 최종견해는 2006년의 최종견해와 비교하여 양적, 질적으로 진일보한 권고이며 이러한 구체적 권가 내려진 배경에는 한국 자유권 실태가 후퇴하고 있다는 것을 반증한다고 평가했다.

특히, 성소수자에 대한 차별 철폐에 대해 성적지향 및 성정체성을 이유로 한 폭력을 포함하여 어떠한 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않겠다는 정부의 공식입장 표명을 요구하는 유례없는 권고를 내렸다고 평가하고, 또 양심적 병역거부자를 즉각 석방하라는 최초의 권고를 내리기도 했다고 평가했다.

또한 유엔 자유권 심의 대응 한국NGO 모임은 자유권위원회가 1년 동안 집중적으로 이행의 감시를 예정했던 성소수자 차별, 양심적 병역거부자 석방 등, 그리고 평화로운 집회결사 자유 보장 등의 이슈와 더불어, 진실적시에 대한 형사처벌 금지, 국가보안법 제7조 완전 폐지, 북한이탈주민보호센터에서의 인권 문제 등을 개선할 것을 주요 이행과제로 꼽았다.

4. 평가 및 과제

자유권위원회의 4차 국가심의에 따른 최종견해는 2006. 3차 국가심의의 최종견해와 비교할 때 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 4차 최종견해의 내용은 우리 사회의 자유권 현실을 여실히 보여주는 시금석과 같은데 무엇보다 3차 최종견해의 내용과 동일한 권고가 많다는 사실은 한국의 인권운동이 극복하지 못한 이슈가 많다는 것을 의미한다. 구체적으로 보자면 3차 최종견해의 약 10여개에 달하는 주요 권고는 4차 최종견해에 그대로 반영되었다. 3차 최종견해와 4차 최종견해의 공통권고는 개인진정 결과 및 권고 이행 문제, 자유권규약 제22조 유보철폐, 대테러 방지법안관련 이슈, 양심적 병역거부, 국가보안법, 집회 및 결사의 자유 보장, 사형제 폐지 및 고문의 형사범죄화, 구금시설에서의 징벌관행의 비인도적 처우, 변호인 접견권 보장, 여성의 차별 철폐, 이주노동자에 대한 차별

등이 포함된다.

물론 권고의 억양과 톤에는 차이가 있지만 3차 최종견해가 채택된 지 10여년이 지난 지금도 여전히 그 권고가 이행되지 않고 있다는 점에 주목해야 한다. 다시 말하면 3차 최종견해와 4차 최종견해의 공통 권고는 한국의 인권운동이 극복하지 못한 영역이며, 한국사회가 앞으로 해결해야 할 주요 인권과제라는 점을 반증한다.

둘째, 4차 최종견해에 새로 제기된 권고는 공통된 권고의 수보다 훨씬 많다. 새로 제기된 권고가 많다는 것은 사회가 발전하면서 새로운 인권이슈가 등장하거나, 다양한 인권문제가 이제야 우리 사회에서 이슈화되고 있거나, 과거에 존중되었던 자유권이 더 이상 보장되고 있지 않다는 것을 의미한다.

새로 제기된 권고에는 성소수자 차별, 혐오 및 폭력, 포괄적 차별금지법 제정, 군대 내 폭력, 강제노동 및 인신매매, 자의적 기지국 수사 문제, 명예훼손 형사 처벌 및 사실적시 명예훼손, 통합진보당 해산, 국가인권위원회 문제, 기업과 인권, 북한이탈주민보호센터의 인권문제, 난민신청자의 구금 등이 있다.

새롭게 등장한 인권이슈는 대표적으로 기지국 수사에서 비롯되는 인권침해이다. 개인정보 및 사생활에의 권리가 전기통신의 기술 발달로 인해 위협받는 유형이 드러난 것으로 평가된다. 또 그동안 우리사회에 존재했지만 담론체계에 등장하지 못하다가 비교적 최근에 등장한 인권이슈들은 군대 내 폭력, 성소수자 차별, 혐오 및 폭력, 명예훼손 형사처벌(사실적시 명예훼손 포함), 기업과 인권, 북한이탈주민보호센터의 인권문제, 난민신청자의 구금 실태 등이 포함된다. 마지막으로 과거에 존중되었다가 최근에 침해되었던 이슈들은 통합진보당의 해산으로 인한 표현의 자유 및 결사의 자유의 침해, 국가인권위원회 독립성 및 역할의 문제, 인권침해의 수법이 더 교묘해진 평화적 집회시위의 자유 침해 유형 등이 이에 포함될 것으로 보인다.

셋째, 4차 최종견해는 우리 사회의 전반에 이슈가 되고 있는 자유권 이슈의 상당부분이 포함되었고 그 권고도 매우 구체적이다. 이는 한국시민사회의 유엔인권메커니즘 활용에 있어 그 역량이 증대한 결과이기도 하다. 물론, 장애인의 권리 및 아동의 권리 등은 다소 누락된 측면이 없진 않지만, 그럼에도 불구하고 인권이슈에 활동하고 있는 한국 내 83개 시민사회단체의 체계적인 준비가 있었고, 또 제네바에서의 본심의 대응활동을 효과적으로 벌였던 결과라고 볼 수 있다.

그 동안 한국시민사회는 유엔인권메커니즘을 적극적으로 활용하면서 국내 인권이슈를 유엔을 비롯한 국제무대에서 알리고 옹호하는 활동을 활발히 벌여왔다. 특히, 인권이사회의 정기세션, UPR, 특별절차, 다양한 조약기구의 국가심의 및 개인진정절차 등을 적극적으로 활용하여 국내 인권이슈에 대한 유엔메커니즘의 권고를 이끌어내고 이를 다시 국내에서 이행하고자 하는 노력을 벌여온 것이다. 이러한 과정에서 쌓인 역량과 활동가들의 헌신적인 노력은 자유권위원회의 4차 국가심의에 따른 최종견해의 구체적 내용에 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가된다.

넷째, 4차 최종견해에 대한 정부의 이행여부 및 이를 위한 이해관계자들의 개입이 가장 큰 과제로 남아 있다. 동일한 최종견해의 권고가 반복된다는 점은 그만큼 국내에서의 이행이 어렵다는 점을 반증한다. 무엇보다 정부의 이행 의지의 부재가 가장 큰 걸림돌이 된다. 앞서 언급한 정부의 보도자료에서 드러나듯이 정부는 국가보안법 제7조 폐지, 양심적 병역거부자 석방 등, 사형제 폐지 등에 있어서 권고 이행이 불가하다는 입장이다. 평화적 집회 및 시위의 자유 보장도 자유권규약에 부합하게 이뤄지고 있다고 일관되게 주장하고 있다. 국제인권규범의 경우 회원국에 대해 강제력을 행사할 기제가 없다는 한계가 여실히 드러나는 대목이다. 때로는 권고 무용론이 나오기도 하는 이유이다.

그러나 시민사회는 지속적인 이행조치에 대한 감시와 요구로 최종견해의 이행을 견인해야 한다는 입장이다. 우선, 1년 내에 이행경과를 보고해야 하는 보고를 포함하여 최종견해의 이행을 위한 정부의 이행계획을 질의하고 구체적 실현방안을 밝힐 것을 요구하고, 나아가 지속적인 공공의 담론의 장을 만들어 입장을 표명하게 하고 이행에 대한 지속적으로 평가하도록 견인할 계획이다. 결국 최종견해의 이행은 시민사회를 비롯한 우리 사회 모두의 몫인 것이다.

Ⅶ. 나오며

이번 자유권위원회 4차 국가심의에 따른 최종견해 채택이 다시금 우리 사회의 자유권 현실에 대한 진지한 논의가 이뤄지고 국제인권기준에 근거한 최종견해의 이행이 충실히 진행될 수 있도록 이해관계자간의 협력, 특히 정부의 협력을 기대한다. 대한민국 정부에 대한 제4차 국가심의의 본회의 의장을 맡았던 자유권위원회 파비아오 오마르 살비올리(Fabian Omar Salvioli) 위원의 마무리 발언으로 이 글을 마치고자 한다.

오늘 한국 정부 심의에서 제기된 많은 이슈들과 관련한 모든 목록을 나열하지는 않겠다. 하지만 위원회가 자유권규약 22조 유보의 철회를 기대하고 있다는 것을 강조하고 싶다. 특히나 이번 심의 과정을 통해 위원회에서는 한국 정부가 22조에 대한 유보를 철회하지 못할 만한 이유를 납득하지 못했다. 방금 전 한국정부 대표는 자유권위원회의 권고 및 의견을 최우선 순위에 두겠다고 언급했다. 자유권위원회는 한국 정부가 우리의 권고와 선택의정서 조항에 부합하는 효율적인 체계를 구축할 것을 기대한다.

특히, 양심적 병역거부와 관련하여 본 위원회는 매우 분명한 입장을 갖고 있다. 특별히 본 위원은 양심적 병역거부자들이 이들의 권리를 행사하는 것에 대해 한국정부가 이들을 범법자로 묘사하는 것은 문제라고 생각한다. 이에 우리는 이와 관련된 조약의 조항을 준수할 것과 인권 조항들이 원칙들에 합치되도록 보장할 것을 기대한다. 또한 한국 기업의 해외 운영에 있어서도 이들이 인권을 존중하도록 보장할 것을 기대한다. 이와사와 위원은 특별히 성소수자를 포함한 다양한 사람들에 대한 평등과 비차별 문제를 제기하였다. 샤니 위원이 표명한 우려와 같이 대테러 조치 또한 효과적으로 조약의 조항에 부합해야만 한다. 고문과 학대와 관련해 수용자들에게 보호장비가 처벌의 형태로 사용된다는 것은 조약에 부합하지 않는다. 법률 구조, 변호인 접견권에 대해서는 위원회의 변론활동의 필요에 대해서 매우 유용한 지침을 제공하는 일반논평 32번을 참고하라.

집회결사의 자유와 표현의 자유는 민주주의 사회에서 매우 중요한 원칙임에도 불구하고 우리는 오늘 심의에서 한국 정부가 이러한 주제들을 잘 이해하고 있는지 확신할 수 없었다. 우리는 이 심의를 통해 한국 정부가 이러한 권리들이 실질적으로 보장될 수 있도록 입법 및 필요한 조치들을 취할 것을 기대한다.

마지막으로, HIV/AIDS 감염인을 포함하여, 특별히 취약하고 주의를 요하는 사람들에 대하여 우리 위원들이 언급한 다양한 조치들과 더불어 이들에 대한 낙인을 찍지 말아야 할 것을 강조한다. 다양한 상황에 처해있는 이주민들도 일반적인 이들의 인권을 보장하기 위한 강력한 보호가 필요하다. 본 위원은 위원들, 정부 대표, 시민사회단체 모두에게 감사한다.

2015년 국제통상 분야 보고



2015 한국인권보고서

2015 룬스타 ISDS와 알권리의 현주소
집필 : 박삼성 변호사 (민변 국제통상위원회)
책임감수 : 김종우 변호사 (민변 국제통상위원회)

I. 들어가며

누구나 다 아는 론스타 투자중재(ISDS) 사건의 청구금액은 미화로 46억 7,950만달러(약 5조 1,475.5억원, 환율 1,100원 기준)이다. 우리 정부가 론스타 국제중재 수행 및 대응 사업에 편성한 예산은 2016년만 해도 34억 3800만원이 편성되어 있고 2013년부터 계산하면 약 376억원에 달한다. 소가 5조 원짜리 소송이라면 재벌가 소송이라도 대체 무슨 소송인지 궁금하지 않을 수 없고, 게다가 이 소송에서 지면 내 주머니에서 돈이 나가는데(4인가족 기준 40만원씩), 그 내용은 당최 알 수가 없는 그림의 떡이다. 하지만 정부는 론스타청구내역에 대한 소송에서 이미 언론에 다 알려진 추상적인 정보만을 공개하였다. 우리의 알권리가 어느 수준으로 보장되었는지, 2015년도 론스타 ISDS를 정리해 본다.

II. 경과과정

1. 주요 흐름

2012년 12월 10일	사무총장, 중재절차 시행 요청서 접수
2013년 1월 22일	찰스 N. 브로어(미국), 신청인의 중재인 지명 수락
2013년 2월 12일	브리짓 스텐(프랑스), 피소국의 중재인 지명 수락
2013년 5월 9일	V.V. 비더(영국), 양 당사자 합의에 따른 의장 중재인 지명 수락
2013년 5월 10일	ICSID 협약 제37(2)(a)조에 따라 위 3인의 중재인으로 중재판정부 구성
2013년 6월 14일	중재판정부, 전화회의 방식으로 첫 회의 진행
2013년 7월 8일	중재판정부, 절차 문제 관련 결정
2013년 10월 15일	신청인, 본안관계에 대한 서면(memorial) 제출
2013년 10월 22일	중재판정부, 절차 문제 관련 절차명령 제1호 발급
2013년 11월 12일	피소국, 본안전 문제로 관할권 관련 이의에 대한 검토 신청서 제출
2013년 11월 27일	신청인, 위 신청서에 대한 의견서 제출
2013년 12월 23일	중재판정부, 피소국의 위 신청에 관한 결정 발급
2014년 3월 21일	피소국, 관할권과 본안관계에 대한 반박서면(counter-memorial) 제출
2014년 5월 2일	중재판정부, 절차 일정 관련 절차명령 제2호 발급
2014년 6월 17일	중재판정부, 문서 생성 관련 절차명령 제3호 발급
2014년 7월 14일	중재판정부, 문성 생성 관련 절차명령 제4호 발급
2014년 8월 27일	중재판정부, 정보 기밀유지 관련 절차명령 제5호 발급

2014년 9월 19일 중재판정부, 절차 일정 관련 절차명령 제6호 발급
 2014년 9월 25일 중재판정부, 절차 문제 관련 절차명령 제7호 발급
 2014년 10월 1일 신청인, 관할권과 본안관계에 대한 답변서(reply) 제출
 2015년 1월 5일 중재판정부, 절차 문제 관련 절차명령 제8호 발급
 2015년 1월 21일 중재판정부, 문서 생성 관련 절차명령 제9호 발급
 2015년 1월 23일 피소국, 관할권과 본안관계에 대한 반박답변서(rejoinder) 제출
 2015년 3월 12일 중재판정부, 절차 문제 관련 절차명령 제10호 발급
 2015년 3월 31일 신청인, 관할권에 대한 추가의견서 제출
 2015년 5월 23일 1차 심리, 미국 워싱턴
 2015년 6월 29일 2차 심리, 미국 워싱턴

대략적인 위와 같은 절차를 거쳐 세기의 사건이라 할 수 있는 론스타 ISDS는 2015년에 본격적인 심리로 들어가게 되었다. 그나마 이는 정보공개에 적극적인 국제투자 분쟁해결센터(ICSID)에 공시된 내용이어서 접근 가능한 정보이다.

2. 참관 거부

위 정보에 따라 민변이 2015. 5. 7. 론스타와 대한민국 간 투자자-국가 분쟁해결절차(ISDS) 심리에 참관하겠다는 신청을 한 데 대하여, 우리 정부(또는 론스타)는 2015. 5. 14. 참관 신청을 거부하였다. 거부의 이유는 무엇일까? 우리 정부는 이유는커녕, 자신이 참관신청을 거부하였는지조차 밝히지 않고 있다.

다시 법무부는 론스타 투자중재 사건의 3차 심리가 내년 1월 5일부터 8일까지 네덜란드 헤이그 평화궁에서 진행된다고 밝혔다. ‘헤이그’, 어디서 많이 들어본 지명이다. 1905년 일본이 을사조약을 강제로 체결하고 우리의 외교권을 박탈하자 고종은 1907년 네덜란드 헤이그에서 열린 만국 평화 회의에 이상설, 이준, 이위종을 특사로 파견하였다. 민변도 과연 헤이그에 가서 론스타 ISDS의 부당함을 만천하에 알릴 수 있을까? 희망사항일 뿐이다. 역시 민변의 3차 심리에 대한 참관신청도 거부당한 것이다.

3. 정보공개청구와 거부

민변은 2015. 5. 26. 우리 정부를 상대로 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제6조 제1항에 근거하여 “ICSID에 LSF-KEB 등이 대한민국 정부를 상대로 제기한 ISDS(ICSID Case No. ARB/12/37)에서 중재신청인이 청구하는 청구액의 실제 총액 및 그 내역(계산근거) 정보 또는 이 정보가 기재된 문서(중재판정부의 기밀유지 명령 대상이 되는 회사 기밀 등의 공개를 요구하는 것은 아님)”를 청구내용으로 하는 정보공개를 청구한다.

과연 정부는 공개했을까? 슬픈 예감은 틀리지 않는다. 정부는 2015. 6. 3. 이 사건 공개 청구 대상 정보가 “현재 중재재판이 진행 중이므로 구체적 사항을 공개하는 것은 중재재판에 영향을 미칠 우려가 있고, 중재재판관련문서를 일방적으로 공개하는 것은 투자협정 중재재판에서 이례적이므로 그로 인해 외교 분쟁이 발생할 가능성이 있다”는 금과옥조같은 이유로 정보비공개 처분을 하였다.

4. 우리 정부의 이른바 직권취소

그런데 우리 정부는 2015. 8. 7. 민변에게 이른바 「정보 비공개 처분 직권 취소 및 정보 공개 결정 통지」를 보낸다. 정보공개라는 말에 기대를 한껏 했지만 역시 우리를 실망시키지 않는다. 이미 언론에 알려진 추상적인 내용을 공개하면서 정보공개라는 거창한 타이틀을 내걸었던 것이다.

그 구체적이었어야 할 내용을 보면, 정부는 (1)“론스타 주장 손해액이 확정되어 더 이상 변동될 가능성이 없고, 2015. 8. 3. 청구액의 내역(계산근거) 정보공개와 관련하여 상대방인 론스타의 양해를 얻은 점 등의 사정변경 사유가 존재”하므로 이 사건 비공개 처분을 직권 취소하고, (2)원고의 정보공개청구 대상인 ‘론스타의 청구액 46억7,950만 달러(5조1,474.5억 원, 환율 1,100원/달러 기준)의 세부내역(계산근거)’에 대한 정보를 “외환은행 매각거래가 적기에 성사되었다면 론스타가 얻을 수 있었던 매각대금 상당액에서 하나금융에 대한 최종 매각대금 등 론스타가 실제 얻은 이익을 공제한 금액에 이자 등을 더한 금액 및 론스타에 대한 과세·원천징수 세액에 이자 등을 더한 금액의 합계”라고 공개한다는 것이다. 믿기지 않겠지만, 이게 전부다.

5. 정부의 목록 일체 공개 거부

다시 민변은“론스타의 벨기에 펀드인 LSF-KEB 등이 대한민국 정부를 상대로 제기한 ISDS(ICSID Case No. ARB/12/37)사건에 대하여 국무총리실 산하 론스타 분쟁관계부처 TF에서 위 중재신청 제기일인 2012. 12. 10. 이후부터 2차 심리 종결일인 2015. 7. 7. 까지 작성한 문서 목록 일체(문서 명칭, 문서 작성일자 명시, 단 문서 목록 이름 자체에 대한민국의 소송 전략이 노출되거나, 당사자들의 영업비밀이 포함된 경우에는 공개 청구대상에서 제외함)”이라는 내용으로 정보공개청구하였다. 역시나“귀하께서는 관계부처 TF작성 문서목록에 대한 정보공개를 요청하면서 문서목록 이름 자체에 대한민국의 소송전략이 노출되는 경우에는 공개 요구대상에서 제외하고 이는 바, 공개를 요청하신 관계부처 TF작성 문서목록은 진행 중인 재판과 관련된 정부의 대응상황, 소송전략 등을 포함하고 있어 공개가 곤란합니다. 아울러, 귀하가 공개요청하고 있는 정보는 진행 중인 재판관 관련된 정보로서 공개할 경우 직무수행을 현저히 곤란하게 할 우려가 있다고 판단됩니다. 따라서 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제2호, 제4호 등에 따라 비공개함을 알려드립니다.”라고 답변하였다. 예상되는 답변이었다.

Ⅲ. 정부논리 검토

1. 직권취소

우리 정부는“론스타 주장 손해액이 확정되어 더 이상 변동될 가능성이 없고, 2015. 8. 3. 청구액의 내역(계산근거) 정보공개와 관련하여 상대방인 론스타의 양해를 얻은 점 등의 사정변경 사유가 존재”하므로 이 사건 비공개 처분을 직권 취소한다”고 하였다. 그런데 언제 이러한 사유를 들어서 비공개했던가?

2. 위법성 자인

행정행위의 직권취소란 일단 유효하게 발령된 행정행위를 처분청이나 감독청이 그 행위에 위법 또는 부당한 하자가 있음을 이유로 하여 직권으로 그 효력을 소멸시키

는 것을 말한다. 이는 적법요건을 구비하여 완전히 효력을 발하고 있는 행정행위를 사후적으로 그 행위의 효력의 전부 또는 일부를 장래에 향해 소멸시키는 철회와는 구분된다(대법원 2003. 5. 30, 선고, 2003다6422, 판결 참조).

정부가 직권 취소 사유로 든 손해액의 확정 여부와 론스타측의 양해 부분은 이 사건 비공개 처분당시 처분사유로 전혀 주장되지 않았던 것이다. 피고는 정보 비공개 사유로 “현재 **중재재판이 진행 중**이므로 구체적인 사항을 공개하는 것은 중재재판에 영향을 미칠 우려가 있고, 투자협정 중재재판에서 세부사항을 투자유치국이 일방적으로 공개하는 것은 이례적이므로 그로 인해 **외교 분쟁이 발생할 가능성**”을 언급하였을 뿐이기 때문이다.

그렇다면 이는 정보비공개처분의 위법성을 자인한 것이다.

3. 중재와 재판의 차이

재판과 관련하여 서울행정법원은 “(가)정보공개법 제9조 제1호 제4호 가 ‘진행 중인 재판에 관련된 정보’를 비공개 대상 정보로 규정하고 있는 것은 그 공개가 ①재판 당사자의 인격적, 재산적인 이익에 치명적인 손상을 주게 되고, ②재판을 위한 증거서류가 제3자에게 공개되는 것을 꺼려 제출되지 아니하는 일이 생길 수 있으며, ③ 판결 전에 재판기록이 공개되어 제3자가 그 당부를 논할 경우 재판의 독립성과 신뢰성에 문제가 발생할 수 있기 때문으로, 어디까지나 공정하고 원활한 재판을 확보하고자 하는데 그 제도적 취지가 있다. 따라서 비공개대상이 되는 ‘진행 중인 재판에 관련된 정보’는 진행 중인 재판의 내용과 관련된 모든 정보가 아니라, 재판 자체에 관한 정보로서 당해 정보가 공개될 경우 진행 중인 재판의 심리 또는 재판결과에 영향을 미칠 위험성이 있는 경우로 한정하여 해석하여야 한다. (나)둘이켜 이 사건을 보건대, 중재는 당사자 간의 합의로 분쟁해결방식을 결정하고 그러한 합의에 의해 구성된 중재판정부가 내린 판정에 자발적으로 승복한다는 점에서 사적자치의 원칙이 강하게 작용하는 점, 투자자국가분쟁해결절차로, 국제중재기관의 판정에 따르는 것이므로 국내 사법절차와는 본질적으로 구별되는 점, 국제중재기관의 전문성과 독립성, 대심적 심리구조, 중재판정의 기속력은 분쟁해결 과정의 공정성, 투명성 및 전문성을 확보함으로써 사적자치를 본질적 특성으로 하는 중재절차가 제대로 작동하도록 하기 위한 최소한의 요건으로 보아야 하는 점, 정보공개 법 제9조 제1항 제4호

가 ‘진행 중인 재판에 관련된 정보’를 비공개대상정보로 규정하고 있는 것은 재판의 독립성과 공정성 등 국가의 사법작용이 훼손되는 것을 막기 위한 것이지, 외국인투자자와 우리나라 사이에 국제중재기관에서 이루어지는 중재절차까지 예상하여 규정한 것은 아닌 점, ‘국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률’에 국제중재사건을 국가 소송에 포함하는 개정작업이 진행되고 있더라도, 위 법은 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송의 수행체계를 정하고 있을 뿐이므로, 그러한 사정만으로 국제중재절차가 재판에 해당한다고 볼 수는 없는 점 등을 고려할 때, **중재절차는 정보공개법 제9조 제1항 제4호의 재판에 해당한다고 볼 수 없으므로**, 이 사건 신청서는 정보공개법 제9조 제1항 제4호의 비공개대상정보에 해당하지 않는다”고 판시하였다(서울행정법원 2013. 9. 27. 선고 2013구합50999 판결 참조, 다만 유감스럽게도 같은 판결은 위 사안이 외교관계에 해당하여 국익에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 정보공개예외사유가 인정된다고 판단하였다).

4. 소결

그러므로 정부가 도대체 이 사건 비공개 처분을 직권취소를 하였다고 주장하는 것은 직권 취소의 법리와 맞지 않고, 이 사건 비공개 처분의 비공개 사유가 더 이상 유지될 수 없다는 것을 스스로 인정한 것이며, 이미 위법하다고 판단 받은 정보비공개 사유를 거듭 비공개사유로 제시하는 위법을 반복한 것이다.

IV. 알권리의 보장내용

1. 론스타 ISDS의 쟁점

우리가 궁금해하는 론스타와 관련된 의문점들은 한두가지가 아니다. 론스타의 투자는 중재 신청 자격을 충족하는 적법한 투자인가? 론스타는 중재 신청 자격이 있는 벨기에 국적 회사인가? 론스타의 중재 신청은 5년의 제소기간을 준수한 것인가? 국내재판 거친 국제청 조세처분에 대해서도 중재 신청이 가능한가? 등이 그것이다. 이러한 질문은 론스타 투자중재가 정당한지 따져보는 출발점일 뿐이다.

2. 알권리의 완벽한 배제

위에서 제기한 의문들을 해소하기 위해서는, 최소한 론스타가 청구하는 5조 원대 청구금액의 내역이 구체적으로 어떻게 계산되었는지에 대한 부분이 공개되어야 한다.

하지만, 2015년 우리 정부가 공개한 5조원이 넘는 론스타 ISDS와 관련하여 우리 알권리의 보장범위는 다음의 짧은 내용에 불과하다. 반복해도 얼마 되지 않는 분량이다.

“론스타의 청구액 46억7,950만 달러(5조1,474.5억 원, 환율 1,100원/달러 기준)의 세부 내역(계산근거)”은 “외환은행 매각거래가 적기에 성사되었다면 론스타가 얻을 수 있었던 매각대금 상당액에서 하나금융에 대한 최종 매각대금 등 론스타가 실제 얻은 이익을 공제한 금액에 이자 등을 더한 금액 및 론스타에 대한 과세·원천징수 세액에 이자 등을 더한 금액의 합계”임

그런데 론스타가 스스로 공개한 국제중재의향통지서에 의하면 론스타는 외환은행 매각대금과 관련하여서 “그래서 론스타는 2012년 12월 3일 원래 4조 7,000억 원에서 3조 9,000억 원으로 매매가격을 인하하기로 합의했다. 하나금융은 인하된 가격협상을 토대로 2011년 12월 5일 금감위에 두 번째 신청서를 제출했다.”, “금감위는 2012년 1월 27일 드디어 하나금융의 신청을 승인했고 론스타와 하나금융은 2011년 12월 3일 합의한 가격에 거래를 완료했다”고 주장하였다. 그리고 국세청의 과세와 관련하여서는 “요약하자면, 국세청은 한·벨기에 조세조약에서 보장하는 벨기에 주주의 권리를 노골적으로 무시한 동시에 론스타에 가능한 많은 세금을 부과하기 위해 투자별, 시기별로 실질적인 입장을 바꿔가면서 론스타의 한국 투자에 대해 8,000억 원 가량의 세금을 부과했다”고 주장하였다. 우리 정부의 공개범위는 이러한 수준에도 턱없이 부족한, 말 그대로 추상적인 것이다.

3. 소결

결국 우리 정부는 사실상 이 사건 공개청구 대상 정보를 전혀 공개하지 않은 셈이다. 수많은 쟁점의 가장 첫 단계인 청구내역조차 공개하지 않은 상태에서는 론스타 ISDS에 대한 쟁점들이 아무리 많아도 어느 하나 시작조차 어렵다. 정보공개법이 규

정하는 원칙적 공개예외적 비공개가 아니라 원칙적 비공개예외적 공개의 규범 도착적 상태, 그것도 우리 정부가 위법한 비공개사유를 반복해서 제시하는 황당한 상태, 이것이 우리가 처한 2015년 알권리의 현실이다.

V. 결론

참관도 안 된다, 내역도 신문지상에 보도된 정도로 만족해라 등이 5조원이 넘는 금액을 청구받고 376억원의 예산을 투입하는 상황에서 우리가 얻을 수 있는 답변의 전부이다. 가구당 40만 원씩을 각출해서 갚아야 할 수도 있는 사건에 대해, 우리 정부는 376억원씩이나 투입하고 있으니 걱정말고 “가만히 있으라”한다. 12월에 추가 정보공개청구소송의 선고가 있다. 헤이그는 정말 멀지만, 우리 정부가 공개하지 않는 정보는 더욱더 멀다.

2015년 노동 분야 보고



2015 한국인권보고서

개별적 근로관계

이지영 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대 변호사 (민변 노동위원장)

집단적 노사관계

법률원 (민주노총 · 금속노조 · 공공운수노조)

책임감수 : 강문대 변호사(민변 노동위원장), 법률원

국제노동 분야

이학준 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대, 정병욱 변호사 (민변 노동위원회)

산업재해 분야

김소리, 오현정, 이정환 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대, 고윤덕 변호사 (민변 노동위원회)

이주노동 분야

백신옥, 조영관 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대 변호사 (민변 노동위원장)

개별적 근로관계

집필 : 이지영 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대 변호사 (민변 노동위원장)

I. 노동통계 - 비정규직 규모와 실태

경제활동인구조사 부가조사(2015년 8월)를 분석한 결과 발견된 특징은 다음과 같다.¹⁾

첫째, 비정규직 수는 2014년 8월 852만 명에서 2015년 8월 868만 명으로 증가했고, 비정규직 비율은 45% 수준을 유지하고 있다. 하지만 사내하청이 정규직으로 잘못 분류되고, 특수고용이 자영업자로 잘못 분류되고 있어, 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것으로 보인다.

둘째, 세부 고용형태별로 기간제는 275만 명(14.6%)에서 286만 명(14.8%)으로 11만 명(0.2%p)이 증가했고, 시간제는 203만 명(10.8%)에서 224만 명(11.6%)으로 21만 명(0.8%p)이 증가했으며, 파견용역근로는 80만 명(4.3%)에서 87만 명(4.5%)으로 7만 명(0.2%p) 증가했다.

셋째, 정규직 임금은 2014년 8월 289만 원에서 2015년 8월 297만 원으로 8만 원(2.7%) 인상되었고, 비정규직 임금은 144만 원에서 148만 원으로 4만원(2.6%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금은 49.9%에서 49.8%로 절반 수준을 유지하고 있다.

넷째, 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 여자 정규직 임금은 68.7%, 남자 비정규직 임금은 53.7%, 여자 비정규직 임금은 36.3%로 격차가 매우 크다. 이는 정규직과 비정규직의 임금격차가 100:50에서 고착화되고, 성별 고용형태별 차별이 비정규직 여성에게 집중되고 있음을 말해준다.

1) 이하 비정규직 관련분석 결과는 김유선(한국노동사회연구소 선임연구원), 「비정규직 규모와 실태 - '경제활동인구조사 부가조사'(2015. 8) 결과」를 요약 정리한 것임.

다섯째, 법정 노동시간 단축효과가 소진되면서 주당 노동시간은 2014년 8월 41.5시간에서 2015년 8월 41.4시간으로 제자리걸음을 하고 있다. 특히 정규직 노동시간은 42.7시간에서 43.1시간으로 0.4시간 증가했다. 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동을 하는 노동자는 211만 명(10.9%)에 이른다.

여섯째, 저임금계층은 2014년 8월 24.5%에서 2015년 8월 25.5%로 증가했고, 임금 불평등(상위 10%와 하위 10% 임금격차)은 5.00배에서 5.25배로 증가했다.

일곱째, 법정 최저임금 수혜자(영향률)는 121만 명(6.5%)에서 182만 명(9.4%)으로 급증했고, 법정 최저임금 미달자(미달률)는 227만 명(12.1%)에서 222만 명(11.5%)으로 조금 감소했다. 최저임금 수혜자(영향률)가 급증한 것은 저임금 노동시장에서 최저임금을 기준으로 임금을 결정하는 관행이 빠른 속도로 증가하고 있음을 말해준다.

여덟째, 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 96~100%인데, 비정규직은 32~39%로 정체 상태에 빠져 있다. 이는 비정규직 대다수가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있어, 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약이 따르기 때문이다.

아홉째, 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 2014년 8월 32.3%에서 2015년 8월 32.6%로 0.3%p 증가했다. 정규직은 14.8%에서 14.6%로 0.2%p 감소한데 비해, 비정규직은 53.4%에서 54.6%로 1.2%p 증가했다. 이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심함을 말해준다.

열째, 노조 조합원수(조직률)는 2014년 8월 234만 명(12.5%)에서 2015년 8월 238만 명(12.3%)으로 4만 명(-0.2%p)증가했다. 정규직은 216만 명(21.0%)에서 219만 명(20.6%)으로 3만 명(-0.4%p)증가했고, 비정규직은 18만 명(2.1%)에서 19만 명(2.2%)으로 1만 명(0.1%p) 증가했다.

II. 주요 현안 및 쟁점

1. 2015. 9. 13. 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의

2015. 9. 13. 노사정 대표자들이 저성과자 해고, 취업규칙 불이익 변경 완화 등 핵심 쟁점의 처리 방안에 합의하였다. 그 내용을 보면, 저성과자 해고와 취업규칙 개정은 중장기적으로 법·제도 개선 방안을 마련하되, 그 전에는 고용노동부가 가이드라인(행정지침)을 만든다는 것이다. 기간제 사용기간 연장, 파견 확대는 관련 당사자를 참여시켜 공동실태조사, 전문가 의견수렴 등을 집중적으로 진행해 대안을 마련하고, 합의사항은 정기국회 법안 의결 시 반영키로 했다. 통상임금 제외 금품은 근로기준법이 아니라 시행령에 예시적으로 열거되고, 정부의 특별연장근로 8시간 요구가 반영돼 주 60시간 노동을 허용하기로 했다.

2015. 9. 14. 한국노총은 중집회의를 개최, 노사정 대표자 간 합의안을 추인하고, 9. 15. 노사정위 본회의를 개최하여 「노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문」에 의결하였다. 노사정위원회에 참여하지 않은 민주노총은 위 합의안에 반대하고 있고, 민변을 비롯한 노동법률단체도 반대하고 있다.

2. 간접 고용 - 불법파견, 위장도급, 사내하청

가. 정부의 비정규직 종합대책

2014. 12. 29. 정부가 기간제·파견 노동자의 고용기간을 현재 2년에서 최대 4년으로 늘리고 파견 노동의 범위를 대폭 확대하는 내용의 ‘비정규직 종합대책’을 내놨다. 고용노동부는 근무기간이 길수록 정규직 전환율이 높아지고 당사자인 기간제 노동자들도 원한다는 이유로 ‘35살 이상’으로 본인이 원하면 계약기간을 최대 4년까지 늘리는 방안을 제시했다. 근무기간이 길수록 숙련도가 높아져 정규직 전환 가능성이 높아진다는 게 주된 근거다. 고용노동부는 현재 32개 업종에만 허용된 파견 노동을 55살 이상 노동자와 고소득 전문직 등에게 대폭 확대하겠다는 대책도 내 놓았다.

이후 비정규직 종합대책에 반대하던 민주노총은 빠지고 한국노총이 참여한 노사정위원회에서 2015. 9. 13. 위와 거의 같은 내용의 소위 ‘노사정대타협’이라는 합의안이 나오고 현재 입법 추진 중이지만 노동계는 반발하고 있다.

나. 장그래살리기 운동본부 출범

시민·사회단체 300여 곳이 참여하여 정부의 비정규직 종합대책 저지하기 위한 사상 최대 규모의 비정규직 운동본부가 출범했다. 민주노총, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대 등 국내 300여개 단체는 3월 18일 서울 중구 프란치스코 교육회관에서 ‘장그래(비정규직) 살리기 운동본부’를 공식 출범시켰다.

운동본부는 정부가 추진하는 비정규직 종합대책 저지, 최저임금 1만원, 원청의 사용자성 인정 등을 핵심 과제로 제시했다.

다. KTX 여승무원 근로자지위확인 소송 대법원 패소

대법원이 KTX 여승무원들은 한국철도공사에 소속된 근로자로 인정할 수 없다고 판결했다. 철도공사 복직을 위한 여승무원들의 7년 법정 싸움이 결국 패배로 끝난 것이다.²⁾ 대법원은 위탁협약이 단지 도급계약의 형식만 갖춘 것이라거나 철도공사가 원고들을 직접 고용한 것과 같은 목시적 근로계약관계가 성립할 수 없다고 판단했다.

라. 대우조선 비정규직 강병재 의장의 고공농성, 고공농성 해제 후 구속

대우조선해양 비정규직 노동자 강병재(52) 의장은 회사가 기존에 한 복직 약속을 지키지 않은 것에 반발하여 올해 4월 9일 공장 안 60m 타워크레인에 올랐다. 그로부터 166일 만에 노사 합의가 이뤄져 지상으로 내려올 수 있게 되었다. 그러나 강병재 의장은 크레인에서 내려온 후 구속됐다가 석방되었다.

마. SK 브로드밴드·LG 유플러스 비정규직 노동자들의 고공농성

장연의(42) SK브로드밴드 비정규직지부 연대팀장과 강세웅(46) LGU+ 비정규직지부 조직부장 등 2명의 SK 브로드밴드, LG 유플러스 간접고용 비정규직 노동자들이 지난 2월 6일 ‘진짜 사장 LG·SK가 통신 비정규직 책임져라’ 등 현수막을 걸고 서울 소공동 서울중앙우체국 옆 20여m 높이의 광고탑 고공농성을 시작하였고 그로부터 80일 뒤 농성이 종료되었다.³⁾

2) 2015. 2. 26. 경향신문 기사 참조

3) 2015. 4. 25.자 연합뉴스 기사 참조

바. 여전히 계속되고 있는 기아차 비정규직 노동자 고공농성

금속노조 기아차지부 화성지회 사내하청분회 최정명씨(45)와 한규협씨(41)가 “모든 사내하청 노동자를 정규직으로 전환하라”며 지난 6월 11일부터 국가인권위 건물 옥상 광고탑에서 고공농성을 벌이고 있다.

사. 동양시멘트 사내하청 노동자에 대한 묵시적 근로계약관계 인정

삼척에 있는 동양시멘트 공장에서 정규직과 똑같이 일하던 하청노동자 55명을 해고한 건 부당하다는 중앙노동위원회의 판정이 나왔다. 이들 노동자는 동양시멘트 삼척 공장에서 원청의 작업지시를 받고 정규직과 같은 일을 하면서도 임금은 절반가량밖에 받지 못하다 지난 2월 해고됐다. 이에 앞서 고용노동부 태백지청은 이들 하청노동자가 처음 일을 한 때부터 이미 동양시멘트 소속이었다고 볼 수밖에 없다며 ‘묵시적 근로계약관계’를 인정했다.

아. 금호타이어 사내하청 노동자에 대한 불법파견 판단

금호타이어 광주·곡성공장의 사내하청에 대해 법원이 공정에 상관없이 불법파견에 해당한다고 판결했다.⁴⁾ 재판부는 원고들이 협력업체에 고용된 뒤 작업현장에 파견돼 금호타이어로부터 직접 지휘·감독을 받은 만큼 근로자 파견 관계로 봐야 한다고 판단했다.

3. 기간제 근로자

경찰청 기간제 근로자인 영양사들에 대한 해고, 이후 무기계약직 전환

경찰청은 2013년 6월 채용한 영양사 37명(1기)에게 6월 30일자로 계약을 종료한다고 통보했다. 비정규직 신분인 영양사들은 1년 단위로 경찰청과 근로계약을 맺어왔는데, 무기계약직(정규직) 전환 시점인 2년이 되자 해고 통보를 받은 것이다. 하지만 1기 영양사들은 채용 당시 “2년 후 무기계약직으로 전환된다는 구두약속을 받았

4) 2015. 4. 24.자 한겨레신문 기사 참조

다”며 반발했다. 경찰청은 이들의 요구를 수용해 6월에 진행한 영양사 공개모집에 이들이 지원하면 전원 재계약하고 예산 당국과 협의해 무기계약직 전환을 추진하겠다고 밝혔다.

4. 정리해고

가. 여전히 투쟁중인 쌍용자동차 해고자들

쌍용자동차 대규모 정리해고 이후 해직 노동자들의 복직 투쟁은 올해도 계속되었다. 평택공장 70m 굴뚝농성(2014년 12월 13일~2015년 3월 23일), 인도 본사 원정 시위(2015년 10월), 김득중 지부장의 단식 등이 행해졌다.

이러한 상황에도 정부는 꿈쩍도 하지 않았다. 박근혜 대통령은 2012년 대선을 앞두고 쌍용자동차 국정조사를 약속했다. 하지만 3년이 다 되어가는 지금까지도 일언반구 언급이 없다.

회계조작, 정리해고, 노조투쟁에 대한 물리적 진압, 구속, 손배, 가압류, 연대 투쟁 활동가들에 대한 기소남발 등 쌍용자동차는 2015년 대한민국이 노동자들에 대하여 얼마나 야만적인지 여실히 보여주고 있다.

나. 콜트콜텍 해고자들의 목숨을 건 단식투쟁

김무성 새누리당 대표는 9월 3일 ‘쇠파이프 발언’에 이어 “콜트악기·콜텍, 발레오 공조코리아 등은 이익을 많이 내던 회사인데 강경 노조 때문에 문을 닫았다”고 주장했다. 그러나 이는 사실이 아니었다. 콜트는 2007년 3월 경영 악화를 이유로 노동자 56명을 해고했다. 노동조합이 해고에 문제를 제기하고 나서자, 같은 해 7월에는 충남 계룡시에 있는 콜텍을 위장폐업하고 남아 있던 67명 전원을 정리해고하고 인도네시아에 있는 해외공장만 가동했다. 이에 항의해 방중운 콜트악기 노조 지회장이 45일간 단식하였고, 이인근 대전충북지부 콜텍지회장이 방중운 지회장을 대신해 13일 동안 단식농성을 진행하였다.

다. 하이디스 정리해고 투쟁

경기도 이천에 본사를 둔 하이디스는 2008년 지금의 대주주인 대만의 이잉크사가 인수하였다. 이잉크사는 올해 1월 이천공장 가동을 전면 중단한 데 이어 이천공장 전 직원 377명 중 회사가 임의로 정한 정리해고 제외자 42명과 희망퇴직 신청자를 뺀 79명에게 3월 31일부로 정리해고를 통보했다.

해고노동자들은 이잉크사 본사가 있는 대만으로 원정투쟁에 나서는 등 정리해고 부당성을 알리기 위해 노력하였다. 하지만 이달 11일 배재형 전 지회장이 강원도 속초 설악동 야영장 인근 나무에 목을 매 숨지는 등 정리해고의 여파가 비극으로 이어지고 있다. 현재 중앙노동위원회와 법원에서 다툼이 이어지고 있다.

5. 최저임금 결정

최저임금 6,030원으로 합의

시급이 6,030원으로 내년도 최저임금이 결정됐다. 올해(5,580원)보다 450원 올랐다. 주 40시간 노동(주 1회 유급 주휴수당 포함)을 기준으로 월급을 계산하면 126만 270원이다. 현재 노동자 8명 중 1명꼴로 법정 최저임금조차 받지 못하고 있는데, 이는 법정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다. 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 11만 명(11.6%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다. 헌법 제32조 제1항에서 “국가는……적정임금의 보장에 노력해야 하며 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행해야 한다”고 한 것은 최저임금이 적정임금 즉 인간적인 생활이 가능한 임금의 최소한의 기준이라는 것을 명시한 것인데도 여전히 이조차 지켜지지 않고 있는 것이다.

집단적 노사관계

집필 : 법률원 (민주노총 · 금속노조 · 공공운수노조)
책임감수 : 강문대 변호사(민변 노동위원장), 법률원

I. 민주노총 총파업과 파업권

1. 노동시장 구조개혁과 이를 이유로 파업할 수 있는 권리

정부는 2014년 연말부터, 노동시장 이중구조 개선, 청년실업 해결 등을 목표로 한 이른바 노동시장구조개혁을 추진하였는데, 자칭 개혁이라는 정부의 명명에도 그 방향은 장시간 근로를 늘리고, 통상임금 줄이는 근로기준법 개악, 기간제를 양산하는 기간제법 개악, 불법파견에 면죄부를 부여하는 파견법 개악 등 “노동법 개악”과, 노조의 동의 없이도 사용자로 하여금 취업규칙을 불이익하게 변경하여 저성과자 일반 해고제도와 임금피크제를 시행할 수 있도록 하는 “노동부 가이드라인” 등의 제정을 그 내용으로 하는 것이었다. 그리고 이러한 노동자들의 근로조건에 대한 후퇴라는 내용을 사회적 합의에 의한 것으로 합리화하기 위해서 정부는 한국노총을 포함한 이른바 노사정 합의를 추진하였고, 몇 차례 거부에도 불구하고 한국노총은 결국 9.15. 합의에 동의하게 되었다.¹⁾

민주노총은 각 산별노동조합 등의 연합체로서 근로자들의 근로조건에 대한 후퇴를 가져올 것이 명백한 정부정책에 대하여 의견을 표명하고, 그러한 의견에 입각한 행동을 조직할 자유를 가지고 있다. 더구나 정부가 추진하는 위 노동개혁이 한국노총이라는 민주노총과 마찬가지로 노동조합 연합체의 형식적인 동의를 외피로 하는 것이라면, ‘동의’과는 다른 ‘반대’도 언제든지 선택가능한 사항이어야 한다. 오로지 ‘동의’를 하는 경우에는 대화의 파트너이고 그것은 자유로운 의사에 의한 것이라고 보면서, ‘반대’를 하는 경우에는 비(非)애국 집단이고, 그러한 의사는 자유롭게 표현하지 못한다고 한다면, 결국엔 오로지 정부 정책에 동의할 자유만이 허락되는 독재국가에 다를 아니기도 하다. 민주국가라면 노동자 조직의 자유로운 의사표현과 의사에 기한 행동

1) 경향신문, 2015. 9. 17. 정부, 노사정 합의 위해 ‘돈줄’ 쥐고 한국노총 압박했다.

프로그램을 존중해야 한다.²⁾

국제노동기구 산하 결사의 자유 위원회에 따르면, 노동조합은 특히 정부의 경제정책 및 사회정책을 비판할 목적으로 파업에 의해 항의할 수 있고³⁾, 전국적 수준의 총파업은 그것이 경제, 사회적 목적을 가지고 순전히 정치적인 성격으로 띠지 않는 한 적법하다.⁴⁾

2. 민주노총의 총파업 경고

이와 같이 자유로운 의사에 입각하여 민주노총은 2015년 초부터 노동법 개악이 시도될 경우 총파업을 벌이겠다고 예고하였고, 특히 지난해 연말 실시된 최초의 조합원 총투표에 의한 직선제 위원장 선출 과정에서 위원장으로 당선된 한상균 후보는 노동법 개악에 맞서는 총파업을 조직하겠다는 것을 공약으로 내세웠고, 실제로 당선된 이후에도 노동법 개악이 시도된다면 총파업을 하겠다는 의사를 수회 공표한 바 있다.⁵⁾ 결국 9.15노사정 합의의 일 주체가 되었던 한국노총 또한, 이전 시점에서는 정부의 노동법 개악 강행시도에는 총파업 투쟁을 벌이겠다고 밝히기도 했다.⁶⁾

3. 민주노총의 총파업 투쟁과 곧바로 이은 정부의 불법규정

이러한 이른바 노동시장 구조개혁에 대한 반대 의사에서 민주노총은 4. 24., 7. 15. 두 차례 가맹된 전 노동조합의 조합원들이 참여하는 총파업을 선언한 바 있고, 2015. 11. 현재 노동법 개악이 구체화된다면 12월에도 다시 총파업을 강행하겠다는 의사를 밝혔다.⁷⁾ 위 두 차례의 총파업이 실제 민주노총 가맹 전 산업 분야 노동자

2) ILO 제87조 ‘결사의 자유와 단결권의 보호에 관한 협약’, [제10조] 이 협약에서 ‘단체’라 함은 근로자 또는 사용자의 이익을 증진·옹호함을 목적으로 하는 근로자단체 또는 사용자단체를 말한다.

[제3조] 1. 근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙을 작성하고 자유로이 대표자를 선출하며 그들의 조직과 활동을 꾸리고, 프로그램을 수립할 권리를 가진다. 2. 공공기관은 이 권리를 제한하거나 이 권리의 합법적인 행사를 방해하고자 하는 어떠한 간섭도 중지하여야 한다.

3) 다이제스트, 2006, para.529

4) 다이제스트, 2006, para. 541.

5) 미디어스, 2014. 12. 27. 민주노총 첫 직선 위원장 한상균 “장그래 살릴 총파업 꼭 간다.”

6) 연합뉴스, 2015. 7. 2. 한국노총 18년만에 총파업 결의· · · 하루 격화 조짐

7) 한국경제, 2015. 11. 14. 민주총결기 한상균, 12월 총파업 돌입 가능성

들의 정부 정책에 대한 반대투쟁에 대한 정확한 용어인지에 대한 논란을 있을 수 있지만⁸⁾, 노동조합이 정부정책에 대하여 반대투쟁을 벌일 수 있고, 그 반대투쟁의 한 가지 방법으로 파업은 선택될 수 있어야 한다. 이것은 권리다.

정부는 4월 총파업부터 ‘불법파업’으로 규정하고 엄정 대응하겠다는 방침을 밝혔다. 이기권 고용노동부 장관은 “정부 법 개정이나 제도, 정책 등은 파업 대상이 아니므로 4·24 총파업은 명백한 불법파업”이라며 “노사관계 주무장관으로서 불법파업으로 인한 피해가 발생하지 않도록 하겠다”고 밝혔고, 검찰은 불법파업으로 피해가 발생한 개별 사업장의 노조원과 민주노총 지도부를 업무방해죄 공범으로 형사처벌하고, 핵심 주동자는 구속수사할 것이라는 대응 방침을 내놓았다.⁹⁾ 그러나, 국제노동규범에 따르면 불법 파업 선언은 정부의 영역이 아니라 당사자들이 신뢰할 수 있는 사법부의 영역이다.¹⁰⁾

4. 형법 제314조 업무방해 적용은 여전

실제로 민주노총의 대표자인 한상균 위원장에 대해서 경총은 업무방해죄로 고발하였고, 수사기관은 업무방해죄로 그대로 소환통보를 하였다. 2013년 대법원은 전원합의체 판결을 통해서 소극적인 노무제공을 거부하는 파업에 대해서 무조건적으로 업무방해죄를 적용해서는 안 되고 전격성과 막대한 손해가 발생한 경우에 한하여 업무방해죄가 성립된다고 판시하였지만, 실제 수사기관의 실무는 달라진 것이 없다. 민주노총의 총파업이 막대한 손해를 불러 일으켰는가는 둘째치고 4월 24일 이전부터 오래전부터 공언되어 온 총파업이 전격성을 갖추고 있다고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 수사기관은 과거와 마찬가지로 ‘파업 중’인 노동조합 단체의 대표자를 일단 입건하여 소환통보를 한다. 파업을 불법으로 정부가 규정하고, 정부가 파업 중인 노동조합 단체의 대표자를 소환한다면, 이것은 정부로부터 중립적인 기구로부터의 사법적 심사 이전부터 파업을 실질적으로 방해하는 것에 다름 아니다.

정부는 ILO 결사의 자유 위원회 등에서 지적하는 업무방해죄의 문제점에 대하여 업무방해죄에 관한 사법부의 판단이 달라졌다고 하면서 “불법파업이더라도 소극적 노

8) 서울경제, 2015. 9. 23. 민주노총 노동개혁 총파업 집회 열었지만... 현장 근로자 참여 저조했다.

9) 연합뉴스, 2015. 4. 23. 민주노총 24일 총파업, 정부 ‘불법파업 엄정 대응’

10) 다이제스트, 2006, para. 628

무거부에 해당하는 파업에 대해 업무방해라고 결정한 판결은 없다”고 답변하고 있으나¹¹⁾, 법원 판결에 등장하는 추상적인 문구가 달라졌다고 하여 구체적인 사안에서 판결이 실질적으로 파업권을 보장하는가 하는 문제는 다른 것이고, 나아가 법원의 판결이 바뀌었음에도 불구하고 과거와 마찬가지로 일단 기소하고 보는 관행의 변화 없이, 현실의 노동자들에게 파업권이 보장될 수 없는 것이다.

5. 석연치 않은 불법집회 주모자 혐의와 체포영장 발부

2015년 정부 정책에 반대하는 민주노총에 대한 탄압은 위 업무방해죄 입건에 그치는 것이 아니다. 왜냐하면 수사기관은 민주노총이 연대사업의 일환으로 참여하고 있던 “세월호 참사 진상규명 요구 집회”에서 발생한 불법의 실질적 주모자로 민주노총 위원장을 지목하면서, 언론 등에 피의사실을 미리 공표하고¹²⁾ 일부 언론은 민주노총 위원장이 불법폭력 시위를 기획한 지도부인양 보도하였다. 이후 한상균 위원장은 조사 일정을 조정하여 출석하겠다고 하였으나 검찰은 체포영장을 청구하였다. 법원은 기각했다.¹³⁾ 그러자 서울중앙2차장 검사는 이례적으로 언론을 향하여 “피의자가 불 일 다보고 다음에 나오겠다고 하면 출석 의사가 있는 것인가”라고 법원의 기각 결정을 힐난하고, “판사의 재량범위를 넘어섰다고 볼 여지도 있다”고 말하였다. 그 후 2차 체포영장은 인용되었고, 한상균 위원장은 수배생활에 돌입하게 되었다. 그러나, 이후 검찰은 “세월호 진상규명 요구 집회”의 주모자로 416연대 박래군 공동운영 위원장을 구속하였는데, 박래군 공동위원장의 공소사실에서도 민주노총 한상균 위원장과 공모관계에 있었다고 볼만한 사실은 존재하지 않았다.

6. 정부 정책에 반대하여 파업을 할 권리

국제노동규범은 단체협약으로 체결되어 법적인 효력을 가질 수 있는 성격의 것이 아닌 사항에 대한 요구주장이 제기되는 단체행동이라고 하더라도 그 목적의 정당성이 인정될 수 있다는 입장에서 있다.¹⁴⁾ 즉 반드시 단체협약의 체결을 전제로 한 경우

11) 결사의 자유위원회 363차 보고, 2012. 3. 28. 사건번호 1865, para. 93

12) 조선일보, 2015. 5. 12. [TV조선 단독] 경찰, 내일 한상균 민주노총 위원장 소환

13) 한겨레, 2015. 6.11. 한상균 민주노총 위원장 체포영장 기각... 검찰, 반발

14) 다이제스트 2006, para. 531

에 한하여 단체행동이 보장되어야 하는 것은 아니라는 것이다. 파업의 목적은 직업적 성질을 가진 집단적 요구나 근로조건의 인상에만 관련되는 것이 아니라 근로자의 직접적인 관심사인 경제정책 및 사회정책 문제와 기업에 직면하는 문제에 대한 해법을 추구하는 것도 포함된다.¹⁵⁾ 국제노동규범이 더 이상 우리와는 무관한 타인의 법일 수는 없다. ILO 제87조 협약에 가입하지 않았지만 ILO에 가입한 회원국이라면 준수해야 할 핵심협약이다. 한국은 2015년 현재 제87호 협약을 비준하지 않았지만, 1991년에 ILO에 가입했다.

II. 손해배상, 가압류로 인한 노동기본권 침해

1. 손해배상, 가압류 현황과 손잡고 활동

2015년 1월 기준 민주노총 사업장에서 진행되고 있는 25~30개 사업장의 손해배상 청구액이 자그마치 125,108,700,325원이다. 노동조합의 조합비 통장, 개별 노동자들의 통장, 급여 가압류 액만 최소한 179억원을 넘어서고 있다.

조직별	청구금액		지연이자 포함	변제 및 압류종결분 제외 손배 청구 금액
	손배청구액	가압류액		
금속	82,765,269,462	4,127,220,000	82,765,269,462	82,709,269,462
공공	22,700,000,000	11,600,000,000	22,700,000,000	22,700,000,000
언론	19,510,220,000	2,200,000,000	19,510,220,000	19,510,220,000
총연맹	133,210,863		200,836,909	52,200,000
계	125,108,700,325	17,927,220,000	125,176,326,371	124,971,689,462

현대자동차 비정규직지회의 불법파견 투쟁에 대하여 회사는 7건의 소송에서 총 213억원의 손해배상을 청구하였고, 법원은 그 중 상당부분을 인정하였다. 1심 법원인 울산지법은 2010가합8552 사건에서 하청 노조 조합원들이 위력으로 공장을 점거하여 생산라인 가동을 전면 중단시킨 것으로서 법질서의 기본원칙에 반하는 폭력의 행

15) 다이제스트, 2006, paras. 526, 527

사에까지 나아간 것이므로, 사회통념상 용인될 정도를 넘어선 반사회적 행위에 해당한다고 판단하였다. 불법쟁의행위로 인하여 노동조합이나 근로자가 그 배상책임을 지는 배상액의 범위는 불법쟁의행위와 상당인과관계에 있는 모든 손해(대법원 1994. 3. 25. 선고 93다32828, 32835 판결)를 배상하여 한다고 하고, 제조업체에 있어서 불법휴무로 인하여 조업을 하지 못함으로써 그 업체가 입는 손해로는, 조업중단으로 제품을 생산하지 못함으로써 생산할 수 있었던 제품의 판매로 얻을 수 있는 매출이익을 얻지 못한 손해와 조합중단의 여부와 관계없이 고정적으로 지출되는 비용(차임, 제세공과금, 감가상각비, 보험료 등)을 무용하게 지출함으로써 입은 손해를 들 수 있으며, 이러한 손해의 배상을 구하는 측에서는 불법휴무로 인하여 일정량의 제품을 생산을 하지 못하였다는 점뿐만 아니라, 생산되었을 제품이 판매될 수 있다는 점까지 입증하여야 할 것이지만, 판매가격이 생산원가에 미달하는 소위 적자제품이라거나 조업중단 당시 불황 등과 같은 특별한 사정이 있어서 장기간에 걸쳐 당해 제품이 판매될 가능성이 없거나, 당해 제품에 결함 내지는 하자가 있어서 판매가 제대로 이루어지지 않는다는 등의 특별한 사정의 간접반증이 없는 한, 당해 제품이 생산되었다면 그 후 판매되어 당해 업체가 이로 인한 매출이익을 얻고 또 그 생산에 지출된 고정비용을 매출원가의 일부로 회수할 수 있다고 추정함이 상당하다(대법원 1993. 12. 10. 선고 93다24735 판결)고 하였다.

울산공장 1공장의 생산라인 가동이 2010. 11. 15. 13:00경부터 336시간 동안 중단되었고, 1공장에서 2010년 지출된 고정비 총액이 4,381억원, 1공장 2010년 가동계획시간이 총 3,964.58시간, 따라서 손해액은 4,381억원 ÷ 3,964.58시간 × 336시간 = 371억원으로 인정하였다. 생산자재, 장비 등 기타 손실액으로 약 3억원 인정(일부는 증거부족)하고, 사측의 교섭거부, 피해가 큰 것은 공장의 생산설비가 대규모인 것에서 기인한 측면이 있는 점, 고정비 중에서 순수한 고정비로서의 성격뿐 아니라 변동비 등 다른 비용의 성격을 겸하는 비용도 포함되어 있는 점 등 참작하여 원고 회사가 입은 손해의 70%로 책임제한하였다. 결국 손해배상액은 262억원이고, 그 중 70억 청구하므로 전액 인정(울산지방법원 2010가합8552 판결)하였다.

파업으로 잠시 생산이 지연되었으나 생산물량이 충분히 확보되어 있거나 주문량이 적어 추가생산의 필요성이 없다면 손해도 없는 것이고, 추가생산의 필요성이 있어 초과근로를 통해 지연된 생산물량을 보충하였다면 물량을 추가로 보충하기 위하여 지급된 인건비 만큼 손해가 발생된 것일 뿐, 초과근로를 해서 물량을 보충하건 아니면 파업을 하지 않고 정상근무를 해서 생산을 하건 동일하게 소요되는 차임, 제세공

과금, 감가상각비, 보험료 등 고정비는 손해에서 제외되어야 할 것임에도 불구하고, 현대자동차 비정규직 파업사건에서 울산지방법원은 이 모두를 손해로 인정하였다. 현재 현대자동차 비정규직 파업손해배상 사건 항소심인 부산고등법원에서는 손해액 및 고정비 손배발생여부에 대한 전문가 감정 등이 진행 중에 있다.

노동조합의 손배·가압류 문제의 심각성을 공감하고 사회적 대응이 필요하다는 점에 뜻을 모아 2014년에 결성된 ‘손배가압류를 잡자! 손에 손을 잡고! <손잡고>’는 손배가압류 문제를 근본적으로 해결하기 위한 법제도 개선방안을 마련하여 노동조합및노동관계조정법 개정안을 제출하고, 노란봉투 캠페인을 통해 손배가압류의 피해자들을 지원하는 모금과 더불어 연극 ‘노란봉투’, ‘톡톡 콘서트’ 등 사회적인 인식을 바꿔내는 시민행동을 진행하였다.

2. 과중한 인지대 부담

소송을 위해 법원에 내는 고액의 인지대도 도마 위에 올랐다. 행정소송에서 부당해고(징계, 전보 등 포함), 부당노동행위 등 노동권 소송은 소가를 산출할 수 없는 것으로 취급된다. 민사소송에서 해고무효확인의 소는 비재산권을 목적으로 하는 소송으로 취급되는데, 종전 2000만 100원에서 5000만원으로 무려 2.5배 인상되었고, 이는 법원에 납부해야 할 인지액이 2.5배 인상되는 결과가 되었다. ‘소가’는 나중에 노동자가 소송에서 패소한 경우에 부담하게 될 수도 있는 소송비용 산정 기준이 된다. 변호사 보수 산입 기준이 되고, 인지대도 늘어나는 것이다. 노동사건의 경우에 실제 증거가 사용자에게 편재되어 있는 점, 사용자에 비해 법률전문가의 조력을 받는데 어려움이 따르는 점 등을 고려하면 억울해서 소송했지만 패소할 위험부담을 고려하지 않을 수 없다. 법원은 소송비용을 패소한 당사자에게 전적으로 부담시키고 있다. 결국 소가 기준의 변경으로 말미암아 노동자가 내야 하는 인지대와 나중에 혹 소송비용을 물어주어야 하는 비용이 눈덩이처럼 불어나게 되었다. 이는 경제적 약자인 노동자의 재판청구권을 침해하게 되는 결과를 초래한다. 대법원은 이러한 부분에 대한 사전 고려나 의견수렴이 없이 ‘민사소송 등 인지규칙’을 개정하여 시행하고 있다.

인지대의 상한선이 없음으로 인해 고액의 손해배상사건에서 상소심 법원에 내야 하는 인지대도 무한정 늘어나게 되어 있다. 노동자들은 천문학적인 손해배상 청구와 더불어 고액의 인지대로 말미암아 재판청구권까지 침해받고 있다. 현재 진행 중인

전체 손해배상 청구액 1,300억원을 기준으로 하면 항소심 인지대는 6억 8천만원, 상고심 인지대는 9억원이다(수개의 사건으로 진행되므로 1심 판결결과에 따라 더 커질 수도 있고 더 작아질 수 있다). 회사가 213억원을 청구한 현대자동차 비정규직 사건에서 현재까지 노동자가 법원에 납부한 인지대만 1억원이 넘는다. 자본의 입장에서야 손해배상 소송에서 법원에 제출하는 인지대가 큰 부담이 아닐 수 있으나, 열악한 노동법 현실에서 자신들의 정당성을 법원을 통해 입증받아야 하는 노동자들의 처지에서는 재판을 받기 위해 필수적으로 지급해야만 하는 고액의 인지대 또한 넘어야 할 큰 벽으로 다가올 수밖에 없다.

Ⅲ. 노동현장에서의 신종부당노동행위

1. 사용자의 부당노동행위

2013. 10. 14. 심상정 국회의원이 폭로한 ‘2012년 S그룹 노사전략’(2012. 1.) 문건 관련 부당노동행위 사건에서 무려 150여 쪽에 이르는 문건이 공개되고 삼성그룹의 부당노동행위의 경과와 향후 전략이 상세히 기록되어 있음에도 불구하고 2015년 1월 서울중앙지검은 문건의 작성 주체와 출처를 명확하게 확인하기 어렵고 문건을 작성한 행위만으로는 범죄에 해당한다고 볼 수 없다는 이유로 ‘혐의없음’의 불기소처분을 하였다.¹⁶⁾

그러나 서울고등법원¹⁷⁾은 위 문건이 삼성그룹에 의해 작성되었다는 점을 인정하였다. 삼성그룹이 그룹 공식 블로그를 통해 “오늘 일부 언론에서 보도한 자료는 2011년 말 고위 임원들의 세미나를 준비하면서 바람직한 조직문화에 대해 토의하기 위해 작성된 것”이라며 내무 문건임을 시인한 점, 이 사건 문건을 공개한 언론에 따르면 당시 삼성그룹은 “그동안 노동조합이 불필요한 경영을 해왔다”며 이 사건 문건은 “직원을 인격적으로 대하고 조직 분위기를 활성화시키는 데 중점을 두고 작성된 문건”이라고 해명하기까지 한 점, 삼성그룹은 위 공개일로부터 1주일이 지나서 비로소 그룹 공식 블로그에서 기존 입장을 번복한 점, 문건에는 계열사의 노동조합 설립 현황과 노동조합에 대한 대처방안, 인사담당임원 모임에서의 회장 발언 내용 등 삼성

16) 서울중앙지방법검찰청 2015. 1. 26.자 2013년 형제99147호, 118858호, 2014년 형제 105802호 불기소결정

17) 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014노2340 판결

그룹의 내부 고위 관계자가 아니면 알 수 없는 자료가 포함되어 있으며, 그 내용도 매우 구체적이고 실제로 진행된 사실관계에 대체로 부합한 점, 조합원들의 이름이 실명으로 직접 언급되어 있고, 원고 ○○○ 및 삼성노조의 노조원 △△△에 대한 각 징계, 문제인력 관리방안, 문제행위를 채증해 유사시 대응하는 방안, 친사(親社) 노동조합인 소외 노조의 설립과 단체협약 체결 경위, 삼성노조에 대한 방탄노조라는 공격 전술 등 참가인의 관계자가 개입하지 않고서는 만들 수 없는 구체적이고 상세한 내용이 담겨 있으며, 그 내용은 참가인 내부의 삼성노조 설립에 관하여 실제 진행된 사실관계와 일치한다는 점이 그 근거로 적시되었다. 한편, 검찰의 불기소처분에 대하여는 검찰항고 제기하였으나 현재까지 수사재개는 이루어지지 않고 있다.

창조컨설팅 노조파괴사건에 대하여는 검찰 불기소 처분에 대한 재정신청 사건에서 일부 혐의가 인정되었다. 발레오만도지회는 대구고등법원에 재정신청¹⁸⁾을 한 끝에 조직형태변경에 대한 지배개입의 부당노동행위가 인정되어 공소제기 명령이 이루어졌다. 유성기업도 재정신청¹⁹⁾이 일부 인용됨에 따라, ① 2011. 7. 12. ~ 8. 21. 아산공장 직장폐쇄 유지, ② 2011. 5. 23. ~ 8. 21. 영동공장 직장폐쇄 개시 및 유지, ③ 2011. 7. 1. ~ 7. 24.까지 단체교섭(15차례) 거부, ④ 2011. 6. ~ 7. 유성기업노조 설립 과정에 지배개입, ⑤ 2012. 1. 9. ~ 1. 26. 사무직 직원 49명을 유성기업노조 가입하도록 종용하는 지배개입, ⑥ 2011. 12. 27. 엄○○, 김△△에게 유성기업노조 가입 권유하는 지배개입, ⑦ 2011. 12. 8. 하□□에게 유성기업노조 가입 권유하는 지배개입, ⑧ 2011. 9. 1. ~ 12. 31.까지 금속노조 조합원들에게 연장 및 휴일근로 미부여 (불이익 처분)에 대한 부당노동행위에 대하여 기소명령이 이루어졌다.

그러나 2014. 12. 30. 재정신청 인용결정이 되었음에도 불구하고 검찰은 4개월 이상 지난 2015. 4. 13에서야 추가기소를 하였다. 더욱 큰 문제는 기소이후에도 검찰의 적극적인 혐의 입증의 의지가 있는가 하는 점이다. 재정신청은 당초 검찰이 불기소한 사건에 대하여 법원의 기소명령에 따라 검찰이 공소제기를 한 것이므로 자칫 검찰이 공소유지에 소극적일 수 있다. 이는 피해자들이 재정신청을 통해 잘못된 불기소처분을 바로 잡았음에도 불구하고 또다시 공소유지의 권한이 전적으로 검찰에게 주어짐으로 인해 그 결실을 맺지 못하게 되는 것이다. 재정신청 사건에 대한 검찰의 적극적인 공소유지활동을 강제할 수 있는 피해자의 참여권 보장의 필요성이 대두되었다.

18) 대구고등법원 2015. 3. 26.자 2014초재280 재정신청 결정

19) 대전고등법원 2014. 12. 31.자 2014초재413 재정신청 결정

2. 부당노동행위에 대한 기소 및 처벌현황

지난 5년간의 부당노동행위 형사처벌 실태에 대한 검찰과 법원의 자료를 비교분석한 결과 부당노동행위에 대한 수사기관과 법원의 기소 및 처벌률이 극히 저조한 것으로 확인되었다.

〈기소율 - 노동조합및노동관계조정법 위반사건 기준〉

구분	결정계	기소					불기소		
		구속	구속률	불구속	불구속률	소계	기소율	불기소	불기소율
2010	932	0	0%	94	100%	94	10.1%	838	89.9%
2011	930	0	0%	74	100%	74	8.0%	856	92.0%
2012	1,629	0	0%	154	100%	154	9.5%	1,475	90.5%
2013	1,255	0	0%	125	100%	125	10.0%	1,130	90.0%
2014	992	0	0%	99	100%	99	10.0%	893	90.0%
합계	5,738	0	0%	546	100%	546	9.5%	5,192	90.48%

2010부터 2014년까지 5년간 노조법상 부당노동행위 위반으로 검찰에서 처분이 이루어진 사람은 5,738명이고, 이중 일부 부당노동행위가 아닌 경우도 있을 수 있으나, 그러한 경우를 포함한다고 하더라도 이들 중 구속된 사람은 단 한명도 없었다. 기소된 사람은 546명으로 9.5%에 불과하였다. 일반 형사사건의 구속률이 1.3%, 기소율이 45.7%점을 감안하면 부당노동행위에 대한 구속, 기소율은 현저히 낮은 것으로 나타났다.

〈1심 형사판결 - 노동조합및노동관계조정법 위반사건 기준〉

구분	접수인원수	계	자유형	집행유예	재산형	선고유예	무죄	기타
2010	49	35	0	6	26	2	1	0
2011	50	58	0	3	44	6	5	0
2012	67	62	0	6	42	4	9	1
2013	78	54	1	1	31	12	4	5
2014	34	35	0	6	20	4	1	4
합계	278	244	1	22	163	28	20	10
비율		100%	0.4%	9%	58.6%	11.47%	8.2%	4%

2010년부터 2014년까지 1심 형사공판 사건 중 노동조합및노동관계조정법 위반 사건에 대하여 실형은 단 1명이고, 집행유예 22명, 벌금 163명, 선고유예 28명, 무죄 20명 등이었다. 실형과 집행유예의 비율이 노조법위반 사건에 대하여는 각 0.4%, 9%로 현저히 낮은 반면, 일반사건이 경우 실형이 16.4%, 집행유예가 24.1%로 나타났다.

2010년 타임오프, 2011년 복수노조 이후 노동현장에서의 부당노동행위는 증가하였고 용역경비업체 등을 동원하여 폭력적인 양상으로 전개되었음에도 불구하고 구속수가 이루어진 것은 한 차례도 없으며, 조사사건 중 90% 이상은 불기소처분되었고, 기소된 사건 중에서도 실형이 선고된 경우는 2013년 한차례에 불과하고, 58.6% 가량이 벌금형을 받는 데 그쳤다는 점에서 부당노동행위 규제를 위한 실효성 확보방안의 필요성에 대한 공감대가 형성되었다.

3. 신종노조파괴 시도 사례 - 금속노조 충남지부 갑을오토텍지회

사용자의 노조파괴시도가 충남 아산에 있는 갑을오토텍에서 더욱 교활하고 폭력적인 모습으로 나타났다. 기존의 노조파괴 시도는 “직장폐쇄→용역업체 투입→복수노조 설립” 등 공격적 직장폐쇄를 통해 기존 노조를 사업장 밖으로 쫓아낸 다음 사전에 포섭된 노조원들을 중심으로 선별적 업무복귀를 시킨 후 복수노조를 설립, 기존 노조를 와해시키는 형태가 주로였다. 그런데 갑을오토텍은 위와 같은 형태에서 더 나아가 기존 노동조합 안에 경찰, 특전사 출신의 소위 노조파괴용병들을 잠입시켜 그 용병들로 하여금 노조의 내부분열과 폭력유발 등으로 노조의 조직력 약화를 꾀했다. 그 구체적 양태는 아래와 같다.

갑을오토텍은 2014. 12. 29. 60명의 신규인력을 채용하였는데, 그 중 상당수(최소 19명)는 경찰, 특전사 출신의 노조파괴 전문 용역들이라고 볼 수 있다. 이들은 회사로부터 사전교육을 통해 “복수노조를 세워 금속노조 무력화시킬 것, 파업파괴를 위한 대체인력으로 활동할 것, 경호업무를 포함한 구사대 활동을 할 것, 일부러 폭력을 유발하여 노·노 갈등이라는 그림을 만들 것.” 등의 구체적인 노조파괴 지침을 받았다. 이들은 입사 후 회사로부터 각종 자금 지원을 받아가며 위와 같은 지침을 구체적으로 실행하였다.

회사는 기업노조 설립 준비를 하고 위 노조파괴용병들을 이에 적극 결합시켜 기업노조의 설립과 활동을 지원하였다. 노조파괴용병들은 금속노조의 정당한 쟁의행위를 비난하는 악 선동을 사업장 내에서 진행하고 정당한 쟁의행위 및 노동조합 활동을 하는 금속노조 간부 및 조합원들에 대한 폭행, 명예훼손, 모욕 등의 범죄를 실행하였고 대체인력으로써 파업파괴자 역할을 하였다. 노조파괴용병들은 급기야 2015. 6. 17. 공업용 선풍기, 갈고리 등 흉기를 휴대하여 정당한 쟁의행위를 진행하고 있던 금속노조 조합원들에 대해 집단적인 폭력을 휘둘러 금속노조 조합원 26명이 다쳐 병원으로 이송되었고, 뇌출혈, 왼쪽 눈 주변 뼈 함몰 등 심각한 상해를 입은 조합원들이 속출하였다.

이들의 위와 같은 폭력적 행위는 금속노조 충남지부 갑을오토텍 지회 조합원들의 투쟁에 의해 중단되고 이들 또한 회사에서 쫓겨나는 등의 조치가 취해졌다. 이로 인해 회사의 직장폐쇄를 통한 조합원 선별복귀, 금속노조 와해 후 사원아파트 매각, 지속적인 구조조정 등 후속 노조파괴전략 실행은 좌절되었다. 하지만 회사의 위와 같은 노조파괴용병을 이용한 폭력적인 노조파괴시도는 「노동조합 및 노동관계 조정법」 제81조 제4호의 노동조합 활동에 대한 지배·개입의 부당노동행위와 폭력행위등처벌에관한법률위반(집단·흉기등상해) 교사 내지 방조의 중대한 범죄에 해당함에도 불구하고 회사는 아직까지 사법기관에 의해 합당한 처벌을 받고 있지 않다.

IV. 고용노동부 단체협약 시정지도의 문제점

1. 노동시장 구조개혁 추진 배경

정부는 정규직과 비정규직으로 양분화된 노동시장을 개혁하겠다고 2014년 12월 비정규직 종합대책을 발표하였다. 그러나 정부의 비정규직 종합대책은 엉뚱하게도 정규직이 과보호 되어 비정규직 차별이 확대 되었다고 주장하며, 정규직 과보호를 없앤다는 명분으로 노동법의 근간인 해고 제한, 근로조건 불이익 변경제한, 임금 및 근로시간 보호, 비정규직 제한 등을 개악하는 내용으로 채워져 있었다.

2. 노동시장 구조개혁 추진 경과

2013년

- 04. 30. 정년 60세 연장법 통과
- 12. 18. 대법원 전원합의체 통상임금판결

2014년

- 02. 14. 국회 환노위 노사정소위 구성, 통상임금 근로시간 단축·정년연장 후속대책 논의
- 02. 25. 박근혜정부 경제 개혁 3개년계획 발표(성과급/임금피크제, 기업인력 활용하는 노조동의권 개선, 사내하도급법 추진, 파견확대)
- 03. 20. 노동부 임금체계개편매뉴얼 배포
- 04. 17. 노사정소위 성과없이 해산
- 09. 01. 박근혜 노사정대표 초청- 노동시장개혁요구
- 09. 19. 노사정위원회에 노동시장구조개혁특별위원회 설치
- 12. 23. 노사정 노동시장 구조개편 기본 합의문 채택(2015. 3월말까지 해법 도출키로 합의)
- 12. 29. 정부 비정규직 종합대책안 발표

2015년

- 01. 13. 노동부 일자리 창출을 위한 노동시장 구조개선 방안 발표
- 03. 05. 정부 경제개혁3개년 세부계획발표
- 03. 12. 정부 단체협약 실태조사 결과 발표
- 03. 26. 15차 노동시장특위 전체회의 초안 마련 실패
- 03. 31. 한국노총 5대불가론, 기한 내 합의 실패
- 04. 07. 노사정 재협상 개시
- 04. 08. 노사정 대타협 결렬
- 04. 09. 노동부장관 기자 브리핑(통상임금 산정범위·근로시간단축·정년연장에 따른 임금 체계 개편 등 3대 현안 정부주도 추진 발표)
- 04. 15. 노동부 단체협약 개선지도 계획 발표
- 04. 17. 노동부장관 언론사 부장단 오찬간담회(5월중 취업규칙변경절차관련 지침 준비 중, 6~7월 저성과자해고관련 지침 발표 예정)
- 05. 28. 노동부 취업규칙 변경의 합리적 기준과 절차발표(임금피크제 시행시 취업

규칙 불이익변경 관련 사회통념상 합리성 법리 적용)

06. 17. 정부, 제1차 노동시장개혁 추진방안(6~7월 임금·단체협약 교섭시기 5대 분야:청장년 상생고용(임금피크제), 원하청 상생협력(원청 상생협력기금), 정규비정규 상생촉진(기간제, 사내하도급, 특수고용 가이드라인), 노동시장 불확실성 해소(통상임금 제와노동시간추가연장입법), 노사파트너쉽 구축(단체협약 위법·불합리 조문 시정지도, 시정명령)
06. 18. 노동부 토론회, 기간제·사내하도급·특수고용 가이드라인 발표
8월~9월 정부, 제2차 노동시장 개혁 추진예정(기간제 4년 연장, 파견확대 법률안 국회제출, 채용-평가-보상-능력개발-배치전환-계약해지로 이어지는 능력중심 인력 운영시스템(저성과자 해고지침)
09. 16. 새누리당, 노동시장선진화법안을 당론으로 발의(성과주의 임금·인사체계도입, 통상임금 축소 및 연장근로시간확대, 기간제 사용기간 연장, 파견업무 확대)

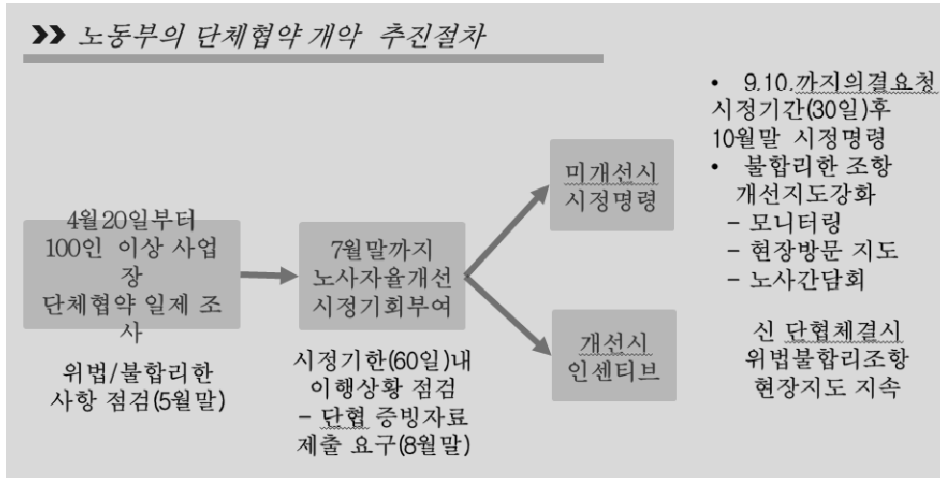
3. 2015. 4. 15. ‘단체협약 시정지도’ 의 문제점

가. 시정지도의 주요 내용

고용노동부는 이른바 ‘노동시장 구조개혁’ 추진 과정에서 아래의 단체협약 시정지도 지침을 발표한다. 즉 단체협약 중 인사·경영권 제한 규정(인사·경영권에 관한 조조의 동의(합의) 규정²⁰⁾ 등에 대하여 위법, 불합리한 단체협약으로 규정하고, 이를 시정, 개정하도록 지속적인 행정지도를 한다는 것이다.

그에 따른 추진 절차는 다음과 같다.

20) 위와 같은 취지의 단체협약으로는, 조합간부 등의 배치전환시 합의규정, 징계위원회를 노사동수로 구성하도록 하거나 가부 동수시 부결되도록 하는 규정, 정리해고시 노동조합 동의 또는 합의규정, 기업의 분할·합병·양도시 노동조합 동의 규정 등을 들 수 있다.



결국 고용노동부는 인사, 경영권에 관한 노조 동의 규정 등은 시정명령의 대상이 아니라고 인식하고 있음에도 불구하고 지속적으로 시정을 유도, 강제한다는 것이다.

나. 시정지도의 구체적 문제점

사용자의 인사권 행사에 대하여 단체협약으로 이를 제한하는 것은 이미 현행 노조법이 예정하고 있는 사항이다.

노조법 제92조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제31조 제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약의 내용 중 다음 각목의 1에 해당하는 사항을 위반하는 자

가. 임금, 복리후생비, 퇴직금에 관한 사항

나. 근로 및 휴게시간, 휴일, 휴가에 관한 사항

다. 징계 및 해고의 사유와 중요한 절차에 관한 사항

라. 안전보건 및 재해부조에 관한 사항

마. 시설편의제공 및 근무시간 중 회의착석에 관한 사항

바. 쟁의행위에 관한 사항

또한 법원도, 단체협약의 인사협의(합의)조항(대법원 2010.7.15. 선고 2007두15797 판결, 대법원 2012.6.28. 선고 2010다38007 판결 등), 정리해고 합의 내지 고용안정협약(서울고등법원 2011. 2. 9. 선고 2010누18552판결, 대법원 2012. 6. 28. 선고 2010다38007판결)에 대한 사례에서 그 유효성을 인정하고 있다.

따라서 노사가 자율적으로 체결한 인사권 행사에 대한 단체협약은 애초에 행정관청의 개입대상이 아니다²¹⁾. 따라서 고용노동부의 시정지도는 노조법을 위반하여 행정권을 남용한 것이라고 할 것이다.

또한 시정지도는 절차적인 면에서도 위법하다. 고용노동부가 계획 중인 단체협약 수집·조사는 ‘행정조사’ 이고, 인사경영권 제한 등 단체협약에 대한 개선지도는 행정절차법상 ‘행정지도’ 라고 할 수 있다. 그런데 행정지도에 따르지 않는다는 이유로 불이익을 주는 등으로 의사에 반하여 강요하여서는 아니 되고 이에 따른 국민과의 관계에서 차별이 있어서는 아니된다(행정절차법 제48조 2항). 또한 행정조사 역시 최소 침해의 원칙을 준수하여야 하고, 상대방인 국민이 법령 준수를 유도하는 방식, 환언하면 국민의 법령 위반 행위를 대상으로 실시되어야 한다는 것이다(행정조사기본법 제4조). 특히 수시조사의 경우 법령 위반의 혐의가 있는 경우에만 실시되어야 한다(행정조사기본법 제7조). 즉 위 시정지도와 그 추진절차는, 명백한 법령상의 근거도 없이 범위만 사항도 아닌 단체협약에 대하여 지속적인 행정지도 등으로써 강제성을 예정하고 있는바, 행정권 발동에 관한 기본적인 절차규정마저 무시한 행정권 발동이라고 할 것이다.

다. 노동부 시정지도의 궁극적 목표

정부의 단체협약 시정지도는, 인사, 경영권에 대한 노동조합의 개입 여지를 최소화하려는 시도라고 할 것이다. 결국 정부는 임금피크제, 저성과자 해고 도입을 위한 취업규칙 변경에 있어 집단 동의절차의 완화, 단체협약상의 노조동의권 삭제 등 노동조합을 통한 집단적 의사결정 구조를 약화시킴으로서 경영계가 추진하려는 노동시장 유연화를 완성하고자 하는 것이다.

4. 소결

정부의 노동시장개약안은 노동권을 축소하고 자본이 원하는 내용의 고용유연성을 확보하는데 그 진짜 목적이 있다. 이를 위해 정부는 1단계로 단체협약 시정지도를 통해 근로조건 결정에 관한 노동조합의 견제력을 무력화하려고 한다. 정부의 단체협약

21) 노조법 제31조(단체협약의 작성) ③행정관청은 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의견을 얻어 그 시정을 명할 수 있다. <개정 1998.2.20.>

시정지도 등 일련의 노동시장개악추진은 결국 경영계의 오랜 민원사항을 해결하기 위한 것에 다름 아니었다. 왜냐하면 전경련이 2014년 7월 대통령 직속 규제개혁위원회에 제출한 ‘2014 규제개혁 종합건의’는 일년이 지난 현 시점 노사정위 줄속 협의와 집권여당의 법안 당론발의를 통해 현실화되어 가고 있기 때문이다.

- ▶ 전경련이 2014년 7월 대통령 직속 규제개혁위원회에 제출한 ‘2014 규제개혁 종합건의’ 중 ‘추가논의 필요’ 사항

추가논의 필요 : 23건

연번	과제명	부처	법령여부
10	기간제 사용기간 규제 완화	고용부	법률
11	파견 업종 및 기간 규제 완화	고용부	법률
12	근로시간 단축 규제 유연화	고용부	법률
13	업무성과 부진자에 대한 해고요건 확대	고용부	비법령
14	취업규칙 불이익 변경 요건 완화	고용부	비법령
15	경영상해고 요건 완화	고용부	법률
16	대체근로 사용 제한 규제 개선	고용부	법률
17	통상임금 부담 완화	고용부	법률
18	임금피크제 법제화	고용부	법률

V. 간접고용 노동자들의 투쟁

1. 대법원의 불법파견 판결

근로기준법 제9조는 중간착취의 배제를 규정하여 직접고용원칙을 명시하고 있다. 즉 근로계약을 체결한 사용자는 근로자 사용에 대한 책임을 져야 한다. 파견은 사용자와 노동자 사이에 제3자 개입하여 이윤을 취하는 형태로서 사용자 책임을 불분명하게 하기 때문에 원칙적으로 금지되는 고용형태다. 파견법은 직접고용원칙의 예외로서 파견허용업종을 열거하고 그 이외에는 모두 파견을 금지하고 있으며, 허가를 받지 않고서는 근로자파견을 할 수 없도록 하고 있다. 그러나 사용자들은 실질은 파견이지만 위장도급 형태로 하청 노동자들을 사용하면서 사용자로서의 책임을 회피해왔

다. 이러한 만연된 불법파견에 대한 정부의 근로감독이나 수사기관의 수사 등은 제대로 이루어지지 않았다.

대법원은 2015년 2월 26일 불법파견과 관련된 4개의 판결을 내리면서 기존의 파견/도급 구분 판단징표들을 구체화하여 근로자파견과 도급계약의 상호 대비되는 5가지 유형적 판단징표들을 열거하였다. 대법원은 새로운 판단징표에 근거하여 현대자동차 아산공장 사내하청 사건(2010다106436 판결), 남해화학 사건(2010다93707 판결)에서 근로자파견관계를 인정하였다. 현대차 아산공장 판결 및 남해화학 판결은 최병승 판결에 이어 사내하청이 불법파견에 해당한다는 가능성이 높다는 점을 확인하였다는 점에서 의의가 크다. 현대차 아산공장 판결의 경우 특정 공정 전부를 소위 사내하청 업체가 도급받아 수행한 경우(차체 무빙공정)와 메인컨베이어가 아닌 서브라인(엔진 서브)에서 근무한 노동자들에 대해서까지 근로자파견관계에 있다는 점을 인정하면서 자동차 사내하청에서 근로자파견관계의 인정의 범위를 확장하였다. 그러나 현대차 아산공장 판결은 대법원 확정판결까지 10년이나 걸렸다는 점에서 ‘지연된 정의는 정의가 아니다’라는 법언의 의미를 되새기게 한다.

대법원은 KTX 여승무원 사건에서는 서울고등법원에서 묵시적 근로계약을 인정한 판결에 대해서는 파기환송(대법원 2011다78316)을, 묵시적 근로계약뿐 아니라 근로자 파견까지 부정한 판결에 대해서는 상고 기각(대법원 2012다96922)을 하면서 묵시적 근로관계와 근로자파견관계를 모두 부정하였다. KTX여승무원 사건은 2004년 KTX 개통 당시 한국철도공사(코레일) 자회사인 한국철도유통 등에 비정규직으로 입사하여 일하던 승무원들이 2006년 KTX관광레저로의 이적 제의를 거부한 채 코레일에 정규직화를 요구하다 해고되자 2008년 코레일을 상대로 근로자지위확인 소송을 제기한 사건이다.

대법원은 한국철도공사 소속 열차팀장의 안전업무와 한국철도공사의 자회사인 철도유통에 소속된 KTX여승무원의 승객응대업무업무가 구분되어 있어 위탁협약이 도급의 형식만을 갖춘 것이라고 볼 수 없고, 철도유통이 한국철도공사의 100% 자회사라는 점은 위탁협약의 진정성을 의심하게 하는 사유일 수는 있으나 이러한 점만으로는 사업경영상 독립성을 해할 사유가 아니며, 한국철도공사가 채용면접절차나 교육에 참여하였다는 것만으로 철도유통이 채용 및 교육의 주체라고 부인할 수는 없고, KTX의 시정 요구에 따라 철도유통이 징계를 한 것만으로 철도유통의 독자적인 인사권을 부정할 수는 없다고 하는 등 파견근로관계로 볼 수 있는 충분한 징표들이 있음에도 불구하고 구

체적인 설명도 없이 이를 부정하였다는 점에서 자의적인 판결이었다는 비판을 받아 마땅하다. 서울고등법원은 2015년 11월 27일 KTX여승무원 사건 파기환송심(2015나8850)에서 묵시적 근로계약관계를 인정한 1, 2심 판결을 원고들 패소 판결을 내렸다.

2. 현대자동차 기아자동차 사내하청 노동자들의 투쟁

대법원은 2010년 7월 22일 현대자동차 의장공정에 종사하다가 해고당한 사내하청 노동자 최병승의 부당해고구제재심판정취소 사건에서 사용자가 현대자동차임을 인정하는 판결을 내렸다. 현대자동차 사내하청 노동이 불법파견임을 인정한 판결이었다. 서울중앙지방법원은 2014년 9월 4개의 근로자지위확인 사건에서 사실상 원고 전부 승소 판결(현대자동차 1,179명, 기아자동차 468명)을 내리며 현대자동차와 기아자동차의 모든 공정에서의 사내하청이 불법파견임을 인정했다. 대법원은 2015년 2월에는 현대자동차 아산공장 판결에서는 의장(도어라인, 생산차 내외관 검사공정 등), 엔진(엔진조립, 엔진테스트 공정 등), 차체(무빙공정 등), 엔진서브 라인에서 일하던 원고들에 대해 모두 불법파견이라고 인정하였다.

그러나 현대자동차는 최병승 판결 이후에도 법원의 판결은 개인에게만 해당하고 특정 공정에 국한될 뿐이라며 그 의미를 축소하고 사내하청 노동자들의 정규직화 요구를 무시해왔다. 이에 현대자동차 사내하청 노동자들은 2010년 11월 울산1공장 점거 파업, 2012~2013년 파업과 296일 철탑농성, 2013년 현대차 희망버스 등을 통해 사내하청 문제 해결을 촉구하였다. 서울중앙지방법원 판결 이후에도 현대기아차그룹은 여전히 사내하청 문제 해결에 나서고 있지 않다.

그런데 얼마 전 최병승은 2010년 점거파업 때 지지발언을 했다는 이유로 업무방해 방조 혐의에 대해 유죄판결을 받았다. 2010년 11월 현대차 사내하청 비정규직 노동자들은 정규직 전환을 요구하며 벌인 생산라인 점거 농성 집회에서 당시 금속노조 미조직비정규사업국장 최병승은 지지발언을 하였다는 이유로 업무방해죄 혐의로 기소되었으나 1심 법원은 무죄를 선고하였다. 검찰은 항소심에서 업무방해 방조죄로 공소장을 변경하였고, 부산고등법원 형사 2부는 최병승은 현대자동차에 대한 소송에서 승소한 이후 비정규직지회의 상징적 인물로서 2012년 국정감사와 대선을 앞두고 사내하청 문제를 쟁점화하기 위하여 현대자동차 울산공장 앞 송전 철탑에 올라가 296일간 고공 농성을 하는 등 장기간 파업의 구심점이 되어 비정규직지회 조합원들

에게 상당한 파급력을 가지고 있었으므로 지지발언과 이메일을 통해서 조합원들의 업무방해 범행을 인식하고 그 결의를 강화함과 아울러 그 범행을 용이하게 하였다며 업무방해 방조 혐의에 대해 유죄를 인정해 벌금 400만원을 선고하였다. 이는 지지발언·기자회견 만으로 처벌이 가능했던 제3자 개입금지 조항을 떠올리게 하는 판결로 노동자에 대한 연대활동과 표현의 자유를 심각히 위축시키는 것이다.

한편 기아자동차 사내하청 노동자 최정명과 한규협은 모든 사내하청 노동자들의 정규직 전환과 현대자동차 정몽구 회장의 처벌을 촉구하며 2015년 6월 11일부터 국가인권위원회 옥상 광고탑 위에서 고공농성을 시작했다. 그러나 옥상 광고탑의 관리자인 광고업체는 자주 옥상을 봉쇄하며 물과 음식물, 생필품 반입을 막았고, 경찰들은 이를 수수방관했다. 문제는 국가인권위원회조차 가족과 노동조합의 긴급구제신청을 4번이나 기각하였다는 점이다. 인권위원회는 고공농성 63일째인 8월 12일야야 긴급구제조치 권고가 아닌 성명이라는 방식을 통해 경찰에게 음식물 반입과 필요한 의료조치가 원활하게 이루어질 수 있도록 경찰관직무집행법 등 관련 규정에 의거 구체적이고 적극적인 조치를 강구할 것을 요청한다고 하였다. 8월 12일은 인권 현안에 대해 침묵하면서 정부 눈치를 보며 인권위원회의 독립성을 훼손하였던 현병철 위원장의 6년 1개월의 임기 마지막 날이기도 했다.

3. 동양시멘트 사내 하청 노동자 투쟁

동양시멘트(주) 내의 9개 사내 하청업체 중 2개 하청업체(동일 주식회사, 유한회사 두성기업) 소속 노동자들이 민주노동 강원영동지역노동조합 산하 지부를 설립하고 2014. 6. 고용노동부에 불법파견 진정을 제기하면서 권리를 찾기 위한 투쟁을 전개하였다. 이에 대하여 2015. 2. 중부지방고용노동청 태백지청은 2개 하청업체 소속 노동자들과 동양시멘트 주식회사가 묵시적 근로계약 관계에 있다고 판단하였고, 동양시멘트(주)에 위 노동자들과 근로계약체결 등 직접 고용을 위한 제반 조치를 취하도록 통보하였다. 이로써 노동자들은 형식상으로는 사내 하청업체와 근로계약을 체결하였지만, 해당 회사들은 사업주로서의 독자성과 사업경영의 독립성을 결하여 동양시멘트(주)의 노무대행기관과 동일시 할 수 있을 만큼 그 존재가 형식적명목적인 것에 지나지 아니하고, 동양시멘트(주)는 실질적으로 하청업체 소속 노동자들로부터 직접 근로를 제공받고 임금을 포함한 제반 근로조건을 결정하였던 사정이 확인되었다.

그러나 동양시멘트(주)는 이러한 고용노동부의 판단을 무시하면서 사내 하청업체와의 도급계약을 해지하고 다른 회사와 도급계약을 체결하여 100여명에 달하는 노동자들의 생계를 곤란하게 하면서 노동자들이 담당하던 업무에 새로운 노동자들을 배치하여 사업을 계속하였다. 관련하여 하청 노동자들은 강원지방노동위원회에 부당해고 및 부당노동행위 구제신청을 제기하였고, 2015. 6. 강원지방노동위원회는 중부지방고용노동청 태백지청의 판단과 동일하게 하청노동자들과 동양시멘트(주)간에 묵시적 근로계약관계가 있음을 전제로, 하청업체의 해고통지를 동양시멘트(주)의 해고통지로 보고 동양시멘트(주)가 노동자들을 부당해고 했다고 판정했다²²⁾. 그러나 동양시멘트(주)는 하청 노동자들을 복직시키지도 않고 노조의 교섭 요구에도 응하지 않았으며, 지방노동위원회 구제명령 불이행에 대한 1차 이행강제금 5억 3천만원을 납부하고도 복직을 요구하면서 투쟁하는 노동자들을 외면하면서 중앙노동위원회에 재심을 신청하였다. 그러나 최근인 2015. 11. 중앙노동위원회도 부당해고로 판단하였을 뿐 아니라, 하청업체의 도급계약 해지를 이유로 한 근로계약 종료를 근로자들의 정당한 조합 활동을 이유로 하는 불이익 취급의 부당노동행위에도 해당한다고 판정하였다.

동양시멘트 하청 노동자들은 그동안 동양시멘트(주)에 직접고용을 요구하면서 투쟁을 전개하는 과정에서 업무방해 등을 이유로 2명이 구속되고, 노동자들에 대한 부동산과 통장을 가압류 하는 등 지속적으로 노조 활동을 방해하고 탄압하여 왔으며, 고용노동부나 노동위원회가 하청노동자들과 회사간의 법률관계를 묵시적 근로관계라고 판단하였음에도 불구하고 현재까지 직접고용조치를 취하지 않고 있다.

동양시멘트 하청 노동자들이 권리를 찾기 위해 싸우는 과정에서 고용노동부와 노동위원회가 불법파견을 넘어서 묵시적 근로관계를 인정한 것은 그간의 제조업 직접생산공정 사내하청 불법파견 투쟁의 사례들에 비추어 볼 때 대단히 이례적이고 전향적인 판단으로 고무적인 일이다. 묵시적 근로관계를 인정한 사례는 현대미포조선 사건(2005다75088) 이후 십여년만에 처음이다. 그러나 노동자들은 고용노동부와 노동위원회의 판정에도 불구하고 현재까지 복직하지 못하고 있다는 점에서 기업들에게 노동관계법의 준수 등을 지도할 의무가 있는 고용노동부의 구체적인 노력이 아쉽고, 나아가 근로기준법 제9조 중간착취의 배제 및 직업안정법 제33조 제1항의 고용노동부 장관의 허가 없는 근로자공급사업에 대한 금지 조항의 위반을 이유로 한 사용자에 대한 형사처벌에 적극적으로 나서지 않는 태도 등을 통해 정부기관이 근로자의 권리 보호에 소홀함을 보여주고 있다.

22) 강원지방노동위원회 2015. 6. 5. 판정 강원2015부해75/부노11

4. 대우해양조선 사내하청 노동자들의 투쟁

대우조선해양 전체 노동자 약 5만5천명 중 70% 이상인 3만5천여명이 비정규직 사내하청 노동자다. 사내하청 노동자들은 저임금·고용불안 상태에 있으면서 정규직보다 더 위험하고 힘든 일을 하고 산재발생율도 훨씬 높다. 하청 노동자들은 이런 현실을 개선하기 위해 2007년 대우조선하청노동자조직위원회(이하 ‘하노위’)를 결성하여 현장 실태조사 및 근로기준법 위반과 인권침해 사례 상담활동을 하는 등 사내하청 문제해결을 위한 다양한 노력을 해왔다. 그러나 원청은 업체폐업을 통하여 선별적으로만 고용승계를 하는 방식으로 하노위 회원을 부당해고 하면서 탄압을 했다.

2009년 3월 업체폐업으로 해고되었던 노동자 강병재(하노위 의장)는 조선소 비정규직 문제 해결을 촉구하며 투쟁을 시작하였다. 강병재는 2011년 88일간의 송전탑 고공농성 끝에 사내협력사 협의회와 2012년 12월까지 복직하는 것을 내용으로 하는 협약서를 체결하였다. 위 고공농성은 원청의 직접 고용을 요구하는 조선소 비정규직 조직화 작업이 활발하게 이루어지는 계기가 되었다. 그러나 사내협력사 협의회는 자신들은 친목단체에 불과하다며 전임 회장이 체결한 협약서에 대해서는 모르는 일이라며 발뺌을 하면서 복직 이행을 거부하였다. 강병재는 2015년 4월 9일 복직협약서 이행을 요구하며 70m 높이 크레인에 올라가 농성을 시작하였다. 강병재는 9월 20일 사내협력사 협의회와 사내 하청업체 복직, 복직약속 불이행 기간 체불임금 지급 등에 합의하고 165일간의 고공농성을 끝냈다. 그런데 검찰은 10월 12일 사전구속영장을 청구하였고 창원지방법원 통영지원은 10월 15일 구속영장을 발부하였다.

그간 송전탑, 광고탑, 굴뚝, 크레인 등에 대한 고공농성에 대하여는 농성자들의 절박한 처지와 건강상의 문제 등을 들어 검찰이 구속영장 청구를 하지 않거나 법원이 검찰의 구속영장 청구를 기각하여 왔다. 그러나 검찰은 영장실질심사 과정 내내 이번 합의가 강병재가 외부세력을 동원하여 사용자를 불법적으로 협박한 결과로 대우조선해양이 입은 피해가 막심하므로 엄벌하지 않아 유사사건이 계속 일어난다며 객관의무를 저버리고 사실왜곡까지 하면서 법원을 압박하였던 것으로 알려졌다. 영장실질심사과정에서 이를 전혀 통제하지 않은 법원이 형사소송법상 구속사유에 대해서 제대로 심리하였는지 의문이다. 불구속 수사 원칙이라는 형사소송법의 대원칙은 노동자에게는 한낱 법전 안의 선언에 불과했다. 대우해양조선 사내하청 노동자 강병재에 대한 구속영장 청구와 발부는 고공농성이라는 극한의 행위를 할 수밖에 없었던 노동자의 인권이 한국의 사법시스템 안에서 어떻게 배제되는지 보여주는 사건이다.

5. 현대·기아차 대리점 노동자들 노조 결성

전국의 현대·기아자동차 판매대리점에 근무하는 노동자들은 2015. 9. 전국자동차 판매노동자연대노동조합을 설립하였다. 판매노동자들은 대리점주와 용역계약서를 체결하고는 대리점 소속으로 현대·기아차 정규직 판매노동자들과 거의 동일하게 자동차 판매 업무를 수행하나 기본급과 퇴직금이 없이, 오로지 대당 평균 50만원 정도의 자동차 판매수익만으로 생계를 이어가야만 한다. 현대·기아차는 대리점 노동자들에게 사번을 부여하고 매일 화상교육을 실시하며, 실적과 판촉까지 할당할 뿐 아니라, 판매실적이 낮은 대리점 노동자들에게는 판매부진자 교육을 실시하여 성과를 압박하고, 직접 판매노동자 뿐 아니라 그 배우자의 통장까지도 포함하여 업무감사를 진행하며, 정가판매 등 본사 정책 위반시 인센티브나 포상에서 제외하고, 보조금을 환수하기까지 한다. 대리점 대표의 허락 없이는 6개월 간은 소속 대리점을 옮길 수도 없고, 뭇보이기라고 하면 대리점주들이 공유하고 있는 리스트에 올라 수개월이 지나도 취업하기 어려웠다. 대리점주와 현대·기아차라는 이중의 사용자에게 종속노동을 제공하는 판매노동자들은 현실이 노동조합 설립의 이유가 된 것이다.

그러나 이러한 노동자들의 노조 설립사실이 발각되면서, 노조 대표 및 노조 설립을 주도한 노동자들에게 1달에 걸친 폭행과 모욕, 상해, 협박 등 직접적으로 신체적 위해가 가해지고 계약해지 되거나 계약서가 지급되지 않아 사실상 판매를 할 수 없게 되는 등 노동조합 결성에 대한 불이익이 행해졌다. 이러한 사실이 KBS 9시 뉴스를 통하여 동영상에 공개되어 사회적으로 큰 공분을 불러일으키기도 하였다.

노동조합을 결성하였다는 사실만으로 1달여에 걸쳐 폭행당하는 노동자의 사건은 2015년 대한민국에서 단결의 자유와 결사의 자유가 실질적으로 보장되고 있지 못함을 보여주는 것이다. 특히 노동법상의 사용자 책임을 부정하기 위한 방편으로 활용되는 간접고용 노동자들의 권리 침해 문제는 심각하며, 이러한 간접고용 노동자들이 조직적으로 단결하여 권리를 되찾고자 할 때 사용자에 의한 심각한 불법행위가 현재도 이루어지고 있음을 알 수 있다.

6. 새누리당의 파견법 개정안 발의

정부가 불법파견에 대한 근로감독을 태만히 하고 법원은 불법파견 사건에 대한 법적

판단을 지연시키는 사이 불법파견 문제는 해결되지 않고 사업장에 만연되었다. 이제 불법파견 문제는 정부여당이 기업의 요구에 따라 파견근로를 대폭 확대하려고 하는 등 새로운 국면으로 접어들고 있다.

새누리당이 2015년 9월 16일 당론으로 발의한 노동시장선진화법안에는 파견/도급 기준을 법률에 명시, 뿌리산업(주조·금형·용접·표면처리·소성가공·열처리) 중 사업무에 대하여 파견 허용, 고령자의 경우 직접생산공정업무 및 파견 절대금지업무를 제외한 모든 업무에 파견 허용, 고소득 전문직은 관련 업무에 파견 허용하는 내용의 파견법 개정안이 포함되어 있다. 새누리당이 법률에 명시하겠다고 한 파견/도급 구별기준은 대법원 판례의 파견 기준 중 원칙이 변경하기 쉽지 않은 계약의 내용이나 계약당사자의 적격성과 관련된 징표들은 제외하고, 도급으로 가장하기 용이한 기준들을 중심으로 도급과 파견을 구별하도록 규정한 것이다. 또한 현재의 판례상 근로자파견의 징표로 볼 수 있는 원칙의 공동안전보건조치, 직업훈련, 고충처리 지원 등을 원칙의 배려라는 이름으로 파견징표에서 제외하겠다는 것이다.

통계청 2014년 8월 경제활동인구조사부가조사에 따르면 임금노동자 중 55세이상 고령자는 328만명, 고소득 전문직은 200만명이다. 중복자를 제외하더라도 새누리당법안에 따르면 504만명(전체 임금노동자의 26.8%)이 파견근로 대상이 되는 것이다. 또한 뿌리산업에 파견이 허용된다면 직접생산공정 대부분에 파견이 허용되는 형국이 될 것이다. 대기업이 아닌 경우에는 합법적으로 파견근로자를 사용할 수 있게 되고, 대기업은 사내하청업체가 파견근로자를 사용하는 방식이 확대되는 등 제조업 전체가 간접고용형태로 바뀔에 따라 고용불안은 가중될 것이다.

VI. 전교조 법외노조통보처분 관련 헌법재판소 결정 및 그 이후 상황

2013년 10월 24일 고용노동부장관의 전교조에 대한 ‘법상 노조 아님’ 통보 이후 전교조는 법외노조통보처분의 적법성을 다투며 법정 다툼을 이어왔다. 특히 각 심급마다 법원의 판결 또는 결정에 따라 전교조는 ‘법내노조’와 ‘법외노조’의 지위를 오갔다.

전교조는 지난 해 9월 19일 서울고등법원의 교원노조법 제2조에 대한 위헌법률심판 제청 및 법외노조통보처분 효력정지결정으로 ‘법내노조’의 지위를 유지하고 있었다.

그러나 전교조의 16번째 창립기념일이기도 한 올해 5월 28일 헌법재판소는 해고교원의 교원노조 가입을 금지하고 있는 교원노조법 제2조에 대하여 합헌결정을 하였다. 현재는, 교원노조의 자주성 확보를 위하여 해고교원의 교원노조 가입을 금지하고 있는 교원노조법 제2조는 그 입법목적이 정당하고, 과잉제한금지원칙에 반하지 않으므로, 헌법에 위반되지 않는다고 하였다. 그러나 이는 교원 지위의 특수성을 이유로 교원을 일반 근로자와 달리 취급, 교원노조를 불온시하던 과거 권위주의 정권의 시각과 조금도 다르지 않은 것이었다. 일반 사업장에서 해고된 근로자의 경우 해당 사업장이 소속된 산별노조 가입에 아무런 제한이 없는데 반하여, 오로지 학교에서 해고된 교원의 경우에는 같은 산별노조임에도 교원노조에 가입할 수 없다고 하는 것이기 때문이다.

그럼에도 현재의 합헌결정이 있는 지 일주일도 지나지 않은 6월 3일 대법원은 교원노조법 제2조에 대한 합헌결정을 이유로 지난 해 서울고법이 한 범외노조통보처분 효력정지결정을 파기하고 이를 다시 서울고법으로 환송하였다. 종래 범외노조통보처분 효력정지결정의 주요한 이유(처분의 근거가 된 교원노조법 제2조의 위헌성이 의심된다는 이유)가 현재 결정에 의하여 더 이상 유지될 수 없게 되었으므로, 종래 효력정지결정을 파기하고 새로이 효력정지사유를 심리하라는 것이었다. 이로써 전교조는 다시 ‘범외노조’가 되었다. 그러나 교육부는 지난해 1심 판결 직후와 같이 당장 교육감에게 전임자 복귀명령 등의 범외노조 후속조치를 강제하지는 않았다. 적어도 2심 판결 선고시까지지는 범외노조 후속조치를 연기하겠다고 하였다. 지난 해 1심 판결 직후 범외노조 후속조치를 강행하였던 교육부는 2심에서 곧 전교조의 범외노조 통보처분 효력정지신청이 받아들여지자 강행하던 후속조치를 모두 철회하는 등 일대 혼란을 야기하였기 때문이다.

그리고 11월 16일 파기환송된 효력정지사건을 심리한 서울고법 제10행정부는 다시금 범외노조통보처분의 효력을 정지하는 결정을 하였다. 2심에서도 여전히 범외노조통보처분의 적법성에 관해 다툼의 여지가 많고, 범외노조통보처분으로 인하여 전교조에게 회복하기 어려운 손해가 발생한다는 이유였다. 1심의 효력정지결정, 2심의 파기환송 전 효력정지결정 이후 세 번째 효력정지결정이었다. 이로써 전교조는 다시 ‘범내노조’가 되었다. 2015년, 해고교원 9명을 이유로 한 6만 조합원의 노조의 법적 지위 박탈, 이에 대한 법정 다툼, 해고교원의 교원노조 가입을 금지하는 교원노조법 제2조에 대한 합헌결정 등은 여전히 노동후진국으로서의 한국의 현 주소를 말해주고 있다.

Ⅶ. 공공부문의 노동기본권

1. 정부 지침에 의한 단체교섭권 침해

가. 공공기관 정상화대책 미이행 기관에 대한 임금동결 지침

기획재정부는 공공기관 운영위원회를 열어 ‘공공기관 정상화 대책’(2013. 12. 11.)을 확정하고, 그 후속조치로 ‘방만경영 정상화계획 운용지침’(2013. 12. 31.), ‘방만경영 개선계획 점검기준’(2013. 12. 31.) 등을 시행하였는데, 그 내용은 공공기관 부채의 주요 원인으로 단체협약에 따른 복리후생²³⁾을 지목하고, 각 공공기관 장들로 하여금 복리후생 축소를 위한 이행계획을 수립한 후(총 55개의 세부 체크리스트), 단체협약 및 취업규칙을 개정하도록 하는 내용이다.

정부는 이를 강제하기 위하여 미이행기관들의 기관장을 해임하고, 임금을 동결하는 방식으로 예산상인사상 불이익 조치를 취할 것을 명문화하였다. ‘2015년도 공기업 준정부기관 예산편성지침(2014. 12. 23.)’은 “2014년 말까지 공공기관 방만경영 정상화계획을 이행하지 못한 기관은 2015년도 총인건비 예산을 2014년도 총인건비 예산 이내에서 편성한다”고 하여 임금동결을 명시하였고, ‘방만경영 개선의 지속적체계적 관리계획(2015. 1. 16.)’은 “2015년 6월말까지 정상화계획을 이행하지 않을 경우 2015년 임금동결에 더해 추가로 2016년 임금을 동결”하도록 하였다.

나. 임금피크제 미도입 기관에 대한 총인건비 인상률 차등적용 지침

또한 정부는 2016년 정년 60세 의무화를 앞두고 임금피크제 정책을 추진하면서 공공기관의 총인건비 인상률에 차등을 두는 방식으로 임금피크제 도입을 관철하려 하였다. 기획재정부의 ‘공공기관 임금피크제 권고안’(2015. 5. 7.)에 따르면, 기획재정부가 제시한 방식으로 임금피크제를 도입하지 않을 경우 △신규채용 정원을 승인하지 않는 것은 물론, △신규채용하지 못하는 만큼 인건비를 해당 기관에서 삭감하도

23) 그러나 감사원의 감사를 통해 드러난 바와 같이 최근 몇 년간 공공기관 부채가 증가한 주된 원인은 ‘과도한’, ‘방만경영’이라고 주장하는 노동자들의 복리후생에서 비롯된 것이라기보다는 이 명박 정부 당시 4대강 사업을 포함한 무분별한 해외자원 개발사업 등 정부의 정책실패에서 비롯된 것이다. 정부 발표에 따르면, 복리후생 축소를 절감되는 금액은 전체 중점관리기관 부채 411.7조원 대비 0.0364%에 불과하였다.

록 하였다. 또한 기획재정부는 ‘공공기관 임금체계 개편관련 경영혁신지침’(2015. 9. 18.)을 통해, 행정자치부는 ‘임금피크제 도입 관련 총인건비 인상률 차등적용 기준(안) 통보’(2015. 10.)를 통해 각각 중앙공공기관과 지방공기업의 임금피크제 도입시기에 따라 내년도 공공기관 총인건비 인상률을 차등 적용하겠다는 내용을 발표하였는데, 그 내용은 아래와 같다.

<p>기획재정부 공공기관 임금체계 개편관련 경영혁신 지침 (2015. 9. 18. 의결)</p>	<p>공기업 준정부기관은 경영평가에서 도입시기별 차등 반영함에 따라, 금년말까지 임금피크제 미도입시 2016년도 총인건비 인상율을 예산편성지침상 총인건비 인상율의 1/2을 상한으로 적용하도록 하고, 기타 공공기관은 공기업 준정부기관과 달리 도입시기에 따른 인센티브가 없는 점을 감안하여 도입시기에 따라 인상율을 다음과 같이 추가 차등함</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 10.31일전 도입 : 총인건비 인상율 전체 인정 ○ 11.1 ~ 12.31일 도입 : 총인건비 인상율의 3/4를 상한으로 적용 ○ 금년 중 미도입 : 총인건비 인상율 1/2를 상한으로 적용
<p>행정자치부 임금피크제 도입 관 련 총인건비 인상률 차등적용 기준(안) 통보’(2015. 10.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10월까지 도입 : 총인건비 인상율 전체 인정 ○ 11월까지 도입 : 총인건비 인상율의 3/4를 상한으로 적용 ○ 12월까지 도입 : 총인건비 인상율 1/2를 상한으로 적용 ○ 연내 미도입 : 총인건비 동결

다. 정부 지침의 문제점

헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정하고 동조 제2항과 제3항에서 ‘공무원인 근로자’와 ‘법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자’의 경우를 한정하여 예외를 설정하고 있을 뿐이므로 공공기관 근로자들은 민간과 동일하게 단체교섭권을 보장받고 있다. 또한 공공기관의 운영에 관한 법률 제3조는 정부로 하여금 공공기관의 자율적 운영을 보장하도록 정하고 있다.

그런데 정부가 예산상 불이익을 결부시켜 특정한 내용의 근로조건 수용을 강요하는 것은, 공공기관의 자율적 운영을 저해하는 것일 뿐만 아니라 공공기관 노사의 자율적인 교섭권을 박탈하는 것이다. 정부는 ‘지침’이 대외적 구속력이 없는 유도적 기준에 그친다고 주장하나, 정부와의 관계에서 기관장은 ‘지침’을 좇아 예산을 편성하

여야할 의무를 부담하므로²⁴⁾, 결과적으로 정부의 ‘지침’은 공공기관 사용자를 매개로 공공기관 노동자들의 권리의무에 실질적인 영향을 미치게 된다. 결국 공공기관 노동자들은 정부의 요구대로 기존 근로조건의 불이익한 변경(대폭적인 복리후생 감소 또는 일정 연령 이후의 임금삭감)을 수용하거나 그렇지 않으면 내년도 임금인상률 삭감, 임금동결이라는 또 다른 불이익을 받아들일 수밖에 없는 양자택일의 상황에 처하게 된다. 정부를 상대로 한 교섭요구는 받아들여지지 않고, 형식적인 사용자인 기관장들은 ‘정부 지침이라 우리로서도 어쩔 수 없다’는 말만 되풀이하는 상황에서, 헌법이 보장하고 있는 공공기관 노동자들의 단체교섭권은 사실상 형해화되고 있다.

이러한 정부 지침은 노사가 자율로 결정하여야할 근로조건(복리후생 및 연령에 따른 임금)을 사전에 결정하고 따르지 않을 경우에 불이익을 예정함으로써 ① 단순한 의견제시를 넘어서 국민의 권리의무에 직접 영향을 미치는 구속적인 기준을 설정하고 있고, ② 법령의 뒷받침에 의하여 그 내용대로 실시될 것으로 예상되며, ③ 구체적인 불이익조치를 예정한 것으로서 단순한 행정지도 내지 행정규칙을 넘어 대외적인 구속력을 가지는 것이다. 비록 형식적으로 각 기관의 임의적 협력을 전제로 하는 ‘행정지도’의 형식을 취하고 있지만, 따르지 않을 경우 불이익 조치를 결부시킴으로써 상대방의 의사에 반하여 그 수용을 강제하고 있다는 점에서 행정절차법 제48조에서 규정하고 있는 행정지도의 임의성 원칙과 불이익조치 금지원칙에도 위배된다. 따라서 형식은 ‘행정지도’이나 그 실질은 ‘공권력 행사’ 내지 ‘행정처분’으로 봄이 타당하다.

그럼에도 공공기관 노동자들이 이러한 정부 지침을 다룰 수 있는 방법이 분명하지 아니하여 법률적 권리구제의 공백 상태에 있다. 헌법재판소는 공공기관 정상화대책 미이행기관에 대한 임금동결 지침에 관한 헌법소원 사건에서 ‘기획재정부 장관이 2015년도 임금동결 계획을 통보한 것은 임의적 협조를 구하는 차원에서 임금협상에 관한 기준을 제시한 것이지, 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것이라 볼 수 없다’고 판시하여 청구를 각하하였다(헌법재판소 2015. 4. 14. 선고 2015헌마289 결정). 이는 과거 정부투자기관 예산편성지침 등에 관한 헌법재판소의 종전 입장을 반복한 것으로 풀이되나,²⁵⁾ 과거 정부의 지침이 단순히 임금인상률 상한선에 대한

24) 공공기관 운영법 제50조. 동조항의 적용범위는 공기업준정부기관이므로 기타공공기관의 경우 공공기관운영위원회에 예산편성지침을 발령할 권한이 없으나, 정부는 편법적으로 제15조의 경영혁신지침에 예산편성에 관한 내용을 담음으로써 기타공공기관의 예산편성의 자율성까지 침해하고 있다.

25) 헌법재판소는 정부의 ‘예산편성지침’은 “사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하

가이드라인을 제시하는 데 그쳤던 반면, 최근 정부 지침은 이를 넘어 특정한 근로조건 수용을 요구하고, 수용하지 않을 경우의 불이익조치(강제조치)를 예정하고 있다는 점에서 그 법적 성격을 달리 한다고 보아야 할 것이다. 계속되는 일관적 행정작용에 대한 사법통제 대책의 마련이 시급하다.

2. 임금피크제 도입 과정에서 각종 위법한 취업규칙 불이익 변경

가. 정부의 임금피크제 도입 추진과정의 문제점

고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률(이하 ‘정년연장법’)에 따른 2016년 정년 60세 의무화를 앞두고 정부는 임금피크제 도입을 강력하게 추진하였다. 공공기관에서부터 기획재정부는 임금피크제 도입 여부에 따라 총인건비 인상률을 차등 적용하겠다는 ‘공공기관 임금피크제 권고안’(2015. 5. 7. 발표)을 발표하고, 고용노동부는 노동조합의 동의 없이도 취업규칙을 변경하여 임금피크제를 도입할 수 있도록 취업규칙 변경에 대한 가이드라인을 행정지침으로 제시하겠다는 계획을 발표하기에 이르렀다.

그러나 정년 60세 의무화는 시혜가 아니라 국민연금수급연령이 길어진 데 따른 국가의 의무 이행이다.²⁶⁾ 1980년 고령노동자에 대한 ILO 제162호 권고는 연금수급 이전의 소득감소 내지 상실에 대한 보호조치를 규정하고 있으며, 해외의 경우도 연금수급 연령에 미달하는 정년은 무효로 보는 것이 일반적이다. 또한 정년연장법의 문언도²⁷⁾ 정년연장의 효력발생을 필요한 조치의무와 연계하지 않고 있으며, 임금체계 개편 등

여 내부적 지시로서 임금에 관한 유도적 기준을 제시할 뿐”이라는 이유로 헌법소원의 대상이 될 수 없다고 판단하였고(헌법재판소 1993. 11. 25. 선고 92헌마293, 헌법재판소 2002. 1. 31. 선고 2001헌마228 결정), ‘공공기관 선진화 계획’ 및 이에 따른 후속조치가 문제된 사안에서도 “행정기관 내부의 지침으로서 기준을 제시한 것에 불과하다”거나 “이에 따르지 않을 경우의 불이익을 명시적으로 예정하고 있다고 보기 어렵다”는 이유로 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당하지 않는다고 판단하였다(헌법재판소 2011. 12. 29. 선고 2009헌마330, 344 결정).

26) 국민연금법 부칙 <법률 제13100호, 2015. 1. 28.>에 따라 국민연금 수급연령은 61세, 2018년(62세), 2023년(63세), 2028년(64세), 2033년(65세)로 조정됨

27) 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

을 하지 않더라도 이미 정년이 60세로 연장되어 있다. 반면, 임금체계 개편 등은 문언 상으로도 ‘사업장 여건에 따라’ 자율적으로 추진하도록 되어있을 뿐만 아니라 별칙조항도 없는 선언적 규정에 불과하다는 점이 입법 과정에서 확인되었다(2013. 4. 22.~23. 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록). 따라서 임금피크제 도입은 정년 연장과 대가관계나 연계성이 있다고 보기 어려우므로 그 자체로 불이익 변경 여부를 판단해야 하고, 일정 연령시점 이후부터 기존 취업규칙에 따른 임금 수준의 저하를 가져오는 것이므로 당연히 취업규칙의 불이익 변경에 해당한다. 따라서, 임금 피크제 도입에는 근로기준법 제94조의 근로자의 집단적 동의가 요구된다.

고용노동부는 사회통념상 합리성이 있다면 근로자들에게 불이익한 변경이라도 과반수 동의 없이도 효력을 인정할 수 있다는 판례를 내세우고 있으나, 이는 일본의 판례를 무분별하게 차용한 것에 불과하다. 일본과 달리 우리 근로기준법은 집단적 의사결정방법에 의한 동의를 얻어야 한다는 명문의 절차적 요건 규정을 두고 있고, 법원도 근로기준법의 명문의 규정에 반하는 해석이므로 엄격한 요건 하에서 제한적으로만 허용되어야 한다고 판시하고 있다²⁸⁾.

나. 공공기관을 필두로 한 불법적인 취업규칙 불이익 변경

그런데도 정부가 총인건비 인상을 차등 적용 등의 불이익을 결부시켜 임금피크제 도입을 종용함에 따라 다수의 공공기관들이 정부가 제시한 시한에 맞춘다는 명분으로, 법적 절차를 공공연하게 무시하고 불법적인 취업규칙 변경을 강행하는 사례들이 발생하였다. 국립대병원과 정부출연연구기관이 대표적이다. 2015. 10. 29. 서울대병원이 전체 직원 28.5%의 찬성으로 부결된 취업규칙 개정(안)을 이사회에서 일방통과시킨 것을 필두로, 전북대병원과 경상대병원은 아예 취업규칙 변경 절차도 없이 이사회 서면결의만으로 취업규칙 개정을 강행하였다. 해양과학기술원과 그 부설기관인 극지연구소, 선박해양플랜트연구소는 과반수 노동조합이 있음에도 불구하고 노동조합 동의가 아닌 개별 노동자들의 동의만으로 취업규칙을 변경하였다. 과반을 넘지 못하여 부결되었음에도 기간을 연장하거나 2차 투표를 통해 과반 동의를 채우는가 하면(경북대병원, 한국농촌경제연구원, 산업연구원, 한국화학연구원, 국가핵융합연구소), 취업규칙 불이익 변경시 노동조합과 사전합의하도록 한 단체협약 조항을 위반한 경우도 속출하였다(경북대병원, 한국화학연구원, 국가핵융합연구소, 한국과학기술연구원, 한국건설기술연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국직업능력개발

28) 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결, 대법원 2015. 8. 13. 선고 2012다43522 판결 등

원, 한국조세재정연구원, 한국농촌경제연구원, 산업연구원 등). 이는 현행법을 정면으로 위반한 것일 뿐만 아니라 그 누구도 노동자집단의 자유로운 의사결정에 기초하지 않고서는 불이익한 노동조건을 강요당할 수 없다는 노동법의 정신을 형해화하는 것이다.

다. 총인건비 인상률 삭감의 문제점

무엇보다 사업 내에서 어떤 임금체계를 형성할 것인가는 당사자가 합의로 결정할 문제이지, 이를 법률에서 특정 임금체계를 택하도록 강제하거나 정부가 개입하여 강제하는 것은 현행 법질서 체계에서 부합하지 않는다. 기획재정부는 각 공공기관에, 교육부는 각 국립대병원에, 미래창조과학부는 각 출연연구기관들에, 행정자치부는 각 지방공기업에 임금피크제 도입을 종용하면서 임금피크제를 10월 말까지 도입하지 않으면 내년도 총인건비 인상률을 단계별로 삭감하겠다는 지침을 발표하였다. 이는 앞서 살펴본 ‘월권적 행정 지침’에 해당하고, 정부가 출자자로서의 의견개진을 넘어 공공기관 노동자들에 대한 ‘실질적인 사용자’로서 근로조건 결정권을 행사하는 지위에 있음을 보여주는 것인 바, 공공기관의 노사관계의 실질에 부합하는 사법통제의 구제대책 마련이 시급하다.

국제노동 분야

집필 : 이학준 변호사 (민변 노동위원회)
책임감수 : 강문대, 정병욱 변호사 (민변 노동위원회)

I. 제104차 ILO 총회 개관

이번 총회의 일정은 2015. 6. 1.부터 6. 13.까지 2주간이었다. 총회는 스위스 제네바의 ILO 및 유엔 본부에서 이뤄졌으며, 총 185개 회원국에서 노동관계 대표자(장관) 160명을 비롯한 각국 노동자측 및 사용자측 대표, 비정부기구 대표들을 포함하여 약 4천여 명이 참석하였다. 한국정부측은 고용노동부 장관(교체 ; 주제네바대표부 대사), 노동자측은 한국노총 위원장(교체 ; 민주노총 부위원장), 사용자측은 경총(한국경영자총협회) 회장이 각 대표를 맡아 참석하였다.

올해 비상설위원회에서 총회나 이사회에 의해 채택되어 다루게 된 의제들은 아래와 같이 3가지였다. 먼저 1)중소기업과 양질의 생산적인 일자리 창출(Small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation)은 일반 토론으로 다루었으며, 2)비공식경제의 공식경제로의 전환(The transition from the informal to formal economy)은 새로운 기준 설정(standard setting)을 위한 것이며, 3)사회보호(노동보호)를 위한 전략적 목표에 관한 재토론(A recurrent discussion on the strategic objective of social protection)은 2008년 공정한 세계화를 위한 사회적 정의 선언의 후속조치로서 이뤄진 것이다.

II. 기준적용위원회

이번 총회에서 기준적용위원회는 일반토론의 주제로 “농촌 노동자들에게 발언권 주기”(Giving a voice to rural workers)를 주제로 농촌 노동자들의 단결권 협약(제111호), 농촌 노동자들의 조직 협약(제141호), 농촌 노동자들의 조직 권고(제149호)와 관련된 문제를 다루었으며, 개별 주제 중 하나로 한국 정부의 제111호 협약 이행 여부에 대한 심의를 하였다.

1. ILO협약 제111호에 대하여

국제노동기구 협약 제111호에 대하여 살펴보자. 제111호 협약은 ‘고용 및 직업에 있어서의 차별대우에 관한 협약(Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, 이하 ‘차별금지협약’이라 한다)’인데, 이는 1958. 6. 25. 제42차 총회에서 채택, 1960. 6. 15. 발효되었다. 차별금지협약은 국제노동기구 8대 핵심협약(Fundamental Conventions)¹⁾ 중의 하나이고, 한국은 1998년 12월 이를 비준하였다.

한국은 1999. 12. 20. 차별금지협약이 발효된 이래 매년 기준적용위원회에 정부보고서를 제출하고 전문가위원회의 의견을 받아왔다. 협약 위반 상황이 논의될 필요가 있을 정도로 심각한 경우 기준적용위원회의 개별사례 검토 안건으로 상정되는데, 2009, 2013년 및 2015년 3차례 개별안건으로 상정된 바 있다.

2009년 개별안건 심의에서는 이주노동자 고용허가제가 이주노동자의 노동환경을 열악하게 한다는 점이 지적되었고, 비정규직이 양산되는 상황에서 고용형태에 근거한 차별이 논의되었으며, 고령자와 장애인에 대한 차별 등이 쟁점이 되었다. 2013년 개별안건 심의에서는 이주노동자 고용허가제에서 특히 사업장 변경횟수 제한이 문제되었고, 비정규직의 여성화가 심화되고 있다는 점이 논의되었으며, 영유아 및 초중등 교원들이 정치적 견해를 표명할 수 없는 등 정치적 견해에 근거한 차별 또한 논의되었다.

2. 한국 정부의 제111호 협약 이행 여부에 대한 심의

한국정부의 발언과 이에 이은 한국의 노동자그룹의 발언과 이에 대한 지지를 표하는 여러 노동단체의 발언이 있었고, 이후 노동자그룹과 사용자그룹의 각 대표의 발언이 이어졌다. 기준적용위원회는 한국 정부의 협약 이행에 관해 이주노동자 및 여성에 대한 차별, 정치적 의사표현에 따른 차별 등 묵은 과제들이 여전히 미완으로 남아

1) 근로자의 가장 기본적인 권리를 다루는 핵심협약 8개는 제29호 강제노동, 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호, 제98호 단결권 및 단체교섭권, 제100호 남녀 동등보수, 제105호 강제노동철폐, 제111호 고용직업상 차별금지, 제138호 취업상 최저연령, 제182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약이다. 한국은 2015. 6. 현재 이 중 4개 협약(제100호, 제111호, 제138호, 제182호)만을 비준하였다.

있다고 지적했다. 또한 한국정부가 고용 직업상 차별 해소를 위해 취했다고 언급한 정책들의 실질적 효과를 전문가위원회가 분석할 수 있도록 관련 보고를 제출할 것을 주문했다. ILO가 한국의 노동상황을 지속적으로 감시 감독하겠다는 의미다.

ILO는 특히 이주노동자의 사업장 이동에 관한 유연성을 부과하기 위한 제도의 효과에 대해 노사단체와의 협의하고, 이주노동자의 권리보호를 위해 필요하다면 관련 제도를 보완할 것도 주문했다. 이주노동자의 사업장 이동과 노동시간에 관한 권리가 확실히 보장되도록 정기적인 조사와 연례사업보고서 발간도 주문했다. 고용허가제 하에서 사업장 이동을 위해 고용주의 동의가 필요하고, 근로기준법 63조 적용 예외(근로시간, 유급주휴, 휴게시간)로 인해 농업분야에서 인력의 대부분인 이주노동자들이 적절히 보호받지 못한다는 지적 때문이다.

비정규직, 특히 시간제 및 기간제 여성노동자 차별에 관해서는 ‘공공부문 비정규직 종합대책을 통한 무기계약직 전환’, ‘2014년 파견법 기간제법 개정으로 반복적 또는 고의적 차별에 대한 징벌적 금전배상제도 도입’, ‘적극적 차별시정조치’등 정부가 소개한 정책의 효과를 노사단체의 의견을 수렴하여 전문가 위원회에 상세히 보고할 것을 주문했다.

ILO는 이밖에 정치적 견해를 이유로 한 차별과 관련해서도 지속적으로 관련자료와 정보를 제출해줄 것을 요구했다. 초중등 교사의 정치활동을 금지하는 법제도로 인해 이들 노동자들이 해고를 포함한 차별적 상황에 놓여있다는 견해가 제시되었다는 언급도 포함되어 있다.

산업재해 분야

집필 : 김소리, 오현정, 이정환 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대, 고윤덕 변호사 (민변 노동위원회)

I. 2014년 산업재해 통계와 실태

1. 전체 산업재해 발생 현황

고용노동부가 2014. 12. 발표한 「2014. 12월말 산업재해 발생현황」¹⁾에 따르면, 2014년 산업재해자수는 90,909명으로 전년보다 915명(1.0%) 감소했다. 이 중 사고 재해자수는 83,231명으로 전년 대비 966명(1.1%) 감소했고, 질병 재해자수는 7,678명으로 전년 대비 51명(0.7%) 증가했다. 재해율(근로자 100명당 발생하는 재해자수의 비율)은 0.53%로 전년 대비 0.06%p(10.2%) 감소했다. 이 중 사고 재해율이 0.49%, 질병 재해율이 0.04%를 각 차지했다.

2. 업무상 사망재해 발생 현황

산업재해로 인한 사망자수는 총 1,850명으로 전년 대비 79명(4.1%) 감소했다. 이 중 사고 사망자수는 992명으로 전년 대비 98명(9.0%) 감소했으나, 질병 사망자수는 858명으로 전년 대비 19명(2.3%) 증가했다. 사망만인율(근로자 10,000명당 발생하는 사망자수의 비율)은 1.08%로 전년 대비 0.17%p(13.6%) 감소했다. 이 중 사고 사망만인율은 0.58%, 질병 사망만인율은 0.50%를 각 차지했다.

업종별로는 건설업(434명, 전체의 43.8%)에서 가장 많이 발생했다. 광업, 제조업, 건설업, 운수창고통신업, 기타의 사업은 전년 대비 감소하였으나, 전기·가스·수도업, 임업, 기타는 증가했다. 규모별로는 5~49인 사업장(407명, 전체의 41.0%)에서

1) 이하 고용노동부, 「2014. 12월말 산업재해 발생현황」

http://www.moel.go.kr/policyinfo/safety/view.jsp?cate=10&sec=1&mode=view&seq=1423817406797&page=2&state=A&bbs_cd=101,103,104,105,106,107,108,113,114,115,116

가장 많이 발생했는데, 300~999인 사업장을 제외한 대부분 사업장에서 전년 대비 감소했다. 발생형태는 떨어짐에 의한 사망자(363명, 전체의 36.6%)가 가장 많이 발생했다. 교통사고(-23명, -24.0%), 끼임(-19명, -14.6%), 물체에 맞음(-19명, -22.9%) 재해에서 가장 많이 감소하였고, 떨어짐(14명, 4.0%), 부딪힘(9명, 10.6%)에서 가장 많이 증가했다.

3. 결론

고용노동부 통계 자료에 따르면, 우리나라의 산업재해자수는 2003년 이후 지속적으로 감소해왔다. 실제로 지난 해 기준 우리나라의 산재 사망률은 OECD 가입국 중 3위였던 반면, 사망을 제외한 산재사고 재해율은 낮은 편에 속했다. 그러나 이는 산업재해 은폐에 따른 결과일 가능성이 매우 높다.

국회 환경노동위원회 소속 새정치민주연합 이석현 의원은 2015. 9. 11. 국정감사 보도자료²⁾를 통해 고용노동부로부터 제출받은 자료에 따르면 산업 재해가 발생했음에도 감독관청에 보고하지 않는 산재 미보고 적발건수는 2013년 192건에서 2014년 726건으로 3.8배 증가했다고 발표했다. 이중 건강보험공단이 부당이득금을 환수하는 과정에서 적발된 경우가 531건으로 가장 많았고, 재해자의 산재처리 요구를 거부하거나 지연하는 과정에서 적발된 것이 96건, 사업장 감독 중에 적발된 것이 48건 등이었다. 여기에 적발되지 않은 건까지 포함하면 실제 산업재해자수는 훨씬 더 많다고 보아야 한다는 것인데, 이러한 산재은폐를 근절할 수 있는 대책 수립이 요구된다.

II. 산재·산안 관련 판례

1. 산재 관련 판례 (2014. 12.~2015. 11. 선고)

산업재해보상보험법 제37조 제1항 제1호 등 위헌소원(헌법재판소 2015. 6. 25. 선고 2014헌바269) 사건에서 헌법재판소는 업무상 질병으로 인한 업무상 재해에 있어 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대한 입증책임을 이를 주장하는 근로자나 그 유족

2) http://www.lsh4u.kr/bbs/board.php?bo_table=center02&wr_id=92&page=2

에게 부담시키는 산업재해보상보험법 제37조 제1항 제2호가 사회보장수급권을 침해하는 것은 아니라고 보아 합헌 결정을 하였다.

그 외 제주의료원 사건³⁾(서울행정법원 2014. 12. 19. 선고 2014구단50654 판결), 업무상 스트레스와 과로로 인해 유발된 정신장애 상태에서의 자살에 대해 업무상 재해를 인정한 사건(대법원 2015. 1. 15. 선고 2013두7230 판결, 대법원 2015. 5. 28. 선고 2013두21328 판결, 대법원 2015. 6. 11. 선고 2011두32898 판결, 대법원 2015. 10. 15. 선고 2014두10608 판결) 등이 있었다.

2. 산재 처벌 현황

산재사고로 인하여 수많은 노동자가 희생되고 있다. 그러나 사고 책임자들에 대한 처벌은 너무나 미약한 수준이다. 산재사고의 경우 사건 발생 당시 사고 내용, 피해자 관련 보도 등이 줄을 잇지만, 이후 구체적인 사고 경위나 수습 내용, 관련자들에 대한 처벌에 대해서는 제대로 알려지지 않는다. 지난 10년 동안 산업현장에서 발생한 중대재해의 처벌현황을 보면, 사법기관이 산업안전보건법위반 범죄에 대한 심각성을 인식하고 엄중한 처벌 의지를 가지고 있는지 심각한 의구심을 갖지 않을 수 없다.

Ⅲ. 2015년 주요 산재 사건 현안

1. 삼성 백혈병 끝나지 않은 투쟁

2015. 7. 22. ‘삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병과 관련한 문제 해결을 위한 조정위원회’(이하 조정위)가 조정권고안을 내놓았다. 권고안의 주요

3) 제주 의료원의 간호사들은 임신 중 현저히 높은 강도로 불규칙한 교대근무를 하였고, 휴식시간이 보장되지 않는 업무환경 속에 있었으며, 약품 분쇄작업을 수행하면서 임부와 태아에게 유해한 약품 가루를 흡수하였다. 이로 인해 이들은 유산을 하거나 선천성 심장질환 아이를 출산하였다. 유산한 간호사 중 4명, 선천성 심장질환아를 출산한 간호사 4명이 근로복지공단에 산업재해를 신청하였는데, 근로복지공단은 선천성 심장질환아를 출산한 4명의 간호사들에 대하여 요양급여신청 반려 처분을 하였다. 산업재해보상보험법에서 업무상 재해란 ‘근로자 본인’의 부상·질병·장해·사망만을 의미하며 원고들의 자녀는 산재보험법의 적용을 받는 근로자로 볼 수 없다는 이유였다. 당사자들은 처분에 불복하여 행정소송을 제기하였고, 1심 승소 후 현재 항소심 진행 중이다.

내용은 △삼성전자의 1천억원 기금 기부 △공익법인을 통한 보상 △공익법인이 임명한 옴부즈만에 의해 점검이 가능한 안전체계 마련 △노동건강인권 선언을 포함하는 사회적 사과 등이다.

그러나 삼성은 조정위의 권고안을 무시하고 자신들이 기금을 출자하는 독자적인 보상위원회를 구성, 이를 통해 피해자들을 직접 상대하는 개별 보상에 돌입하였다. 보상은 매우 신속하게 진행되어 2015. 10. 21. 1차로 퇴직자 30명과 보상 합의를 완료하였으며,⁴⁾ 2015. 10. 29.까지 보상 요청자가 100명을 넘어섰다고 알려졌다.

조정위는 2015. 10. 7. 제6차 조정회의를 열었으나 별다른 소득 없이 끝났다. 이 자리에서 삼성전자는 이미 보상절차가 진행 중인 만큼 신속하고 원활한 보상을 위해 조정위의 진행을 보류해줄 것을 요청한 것으로 알려졌다.⁵⁾ 반올림과 일부 유족들은 삼성이 조속한 시일 내에 조정위의 조정에 성실히 임할 것을 주장하며 이날 이후 서초동 삼성전자 앞에서 24시간 이어말하기 노숙농성을 이어가고 있다.⁶⁾

2. 남영전구 집단 수은 중독 사고

2015. 3. 23.부터 2015. 4. 7.까지 진행된 남영전구 광주공장 형광등제조시설 철거 작업에 투입된 철거업체의 하청노동자들이 집단 수은중독현상을 보이는 사건이 발생하였다. 지금까지 수은 중독 현상을 호소하면서 산업재해를 신청한 노동자는 4명이며, 이들을 포함해 당시 현장에 있었던 노동자 21명에 대한 임시건강진단이 진행되고 있어 산재 신청자는 더욱 늘어날 전망이다.⁷⁾

이 사건은 지난 1988년 온도계공장에서 수은 주입작업을 하다 사망한 문송면(당시 15세)군 사건, 2000년 폐기물처리업체에서 일하던 노동자 3명이 수은에 중독된 사건 이후 15년 만에 다시 발생한 집단 수은중독 사건이다.⁸⁾ 이를 계기로 화학물질관리법상 유독물질인 수은에 대한 정부의 관리체계가 너무 허술하다는 비판이 일고 있으며, 숨은 산재가 더 있을 가능성도 배제할 수 없는 실정이다.⁹⁾

4) 프레시안 2015. 10. 26.자 기사 참조

5) 아시아경제 2015. 10. 30.자 기사 참조

6) 문화일보 2015. 10. 12.자 기사 참조

7) 서울신문 2015. 10. 29.자 기사 참조

8) 서울신문 2015. 10. 29.자 기사 참조

3. 청주 에버코스 지게차 운전자 사망사고

2015. 7. 29. LG생활건강의 하청업체로 화장품을 생산하는 청주의 에버코스 공장에서 30대 노동자 이모씨가 지게차에 깔려 5분간 끌려가는 사고를 당한 뒤 사망하는 사고가 발생하였다. 이 사건은 사측의 산재 은폐와 관계기관인 고용노동부, 경찰의 침묵으로 그냥 평범한 사고로 묻힐 뻔 했으나, 8. 18. JTBC “뉴스룸”에서 현장 CCTV를 공개하고 “사측이 출동한 119를 돌려보내고, 지정병원 이송을 기다리며 방치하는 사이 과다출혈로 사망한 사실”을 보도하면서 세상에 알려졌다.¹⁰⁾

이후 고용노동부 특별감사에서 에버코스가 2012. 7.부터 2015. 8까지 모두 29건의 산업재해가 발생했으면서도 단 한건도 신고하지 않은 사실이 적발되었다. 에버코스는 산업재해를 은폐하면서 산재보험료를 연간 1,600~3,200만원 감액 받아왔다. 그리고 LG생활건강의 협력사 평가 역시 산재은폐의 유인이 되었을 것이다.¹¹⁾ 현재 에버코스의 대표 전 모씨는 2015. 9. 30. 산업안전보건법 위반 혐의로 구속된 상태이며, 경찰은 관련자들에 대하여 업무상 과실치사 등의 혐의로 검찰에 송치할 예정이다.¹²⁾ 그 전에 중대재해 기업처벌법 제정연대는 에버코스의 대표자를 부작위에 의한 살인죄로 검찰에 고발하였다.

이 사건은 기업의 이익 때문에 노동자의 생명이 희생되는 산재은폐의 실상을 충격적으로 보여주었다. 현재 사업장에서 재해가 생기면 먼저 119에 신고하도록 의무화 하는 산안법 개정안(한정애 의원 대표발의)이 국회에 발의되어 있는데, 조속한 입법조치가 요구된다.

4. 강남역 스크린도어 정비 외주노동자 사망사고

2015. 8. 29. 저녁 7:30분 경 서울 지하철 2호선 강남역에서 유진메트로컴 소속의 파견 노동자인 조 모 씨가 스크린도어를 정비하던 중 사망하는 사고가 발생하였다. 조 씨는 “탑승 지점에 스크린 도어가 제대로 작동하지 않는다.”는 전화를 받고 현장

9) 매일노동뉴스 2015. 10. 12.자 기사 참조

10) 참세상 2015. 8. 28.자 기사 참조

11) 디지털퍼스트 2015. 9. 29.자 기사 참조

12) 동양일보 2015. 9. 30.자 기사 참조

에 출동하여 스크린 도어 안쪽에서 작업을 하다가 빠르게 진입하는 열차를 피하지 못하고 스크린도어와 열차사이에 끼어 사망하였다.

사고 이후 2달이 지나도록 서울메트로와 유진메트로컴은 사과문 한 장 내지 않았고, 주무처인 국민안전처 또한 방관하였다. 이에 2015. 10. 6. 노동계와 시민사회단체는 서울메트로와 유진메트로컴을 서울중앙지검에 고발하였다. 이들은 이전에도 이미 승강장 안전문 수리 중 사고가 발생한 전력도 있음에도 근로자 안전을 보호해야 할 업무상 주의의무를 다하지 않아 또다시 사고를 발생케 하였으므로 업무상과실치사죄로 고발하고 특히 서울메트로는 산업안전보건법에 따라 도급사업주로서 사고 책임을 져야한다는 것이다.¹³⁾

고발조치 이후 서울지방고용노동청 강남지청은 2015. 10. 11. 유진메트로컴과 원청인 서울메트로의 안전보건관리담당 관계자를 산업안전보건법 위반 혐의로 지난 9. 25. 입건해 조사 중이라고 밝혔다. 강남지청 관계자에 따르면 “고장 난 스크린도어를 고치려면 작업자가 선로 쪽으로 들어가기 마련인데, 서울메트로도 유진메트로컴도 그 경우 지켜야 할 매뉴얼의 작업수칙을 제대로 지키지 않은 것으로 보인다.”고 설명하였다.¹⁴⁾

서울 도심한복판에서, 토요일 저녁시간에 많은 시민들이 지켜보는 가운데 발생한 이 불행한 사고는 세월호 사건 이후로도 여전히 정부 및 기업들이 안전문제를 얼마나 등한시 하고 있는지 그 현주소를 보여주는 것이라 할 것이다.

IV. 2014. 12. ~ 2015. 11. 주요 입법정책 현황

1. 입법안¹⁵⁾

가. 산업재해보상보험법 개정법률안

여성 근로자의 임신 중에 업무상 사유로 그 태아가 사망하거나 선천적인 장애 또는

13) 매일노동뉴스 2015. 10. 7.자 기사 참조

14) 매일노동뉴스 2015. 10. 12.자 기사 참조

15) 이하 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>) 참조

질병을 가지고 출생하는 경우 모성급여를 지급하도록 하는 내용의 개정안(의안번호 제1914382호 황인자 의원 대표발의안(2015. 3. 19. 제안), 출퇴근 재해를 인정하는 내용의 개정안(의안번호 제1916868호 원유철 의원 대표발의안(2015. 9. 16. 제안), 의안번호 제1916938호 심상정 의원 대표발의 (2015. 9. 23. 제안), 업무상의 재해로 인정되지 아니하는 근로자의 ‘범죄행위’를 ‘중대한 범죄행위’로 제한하는 내용의 개정안(의안번호 제17225호 김영주 의원 대표발의 (2015. 10. 15. 제안) 등이 있었다.

나. 산업안전보건법 개정법률안

산재 발생시 사업주가 119구조·구급에 관한 법률에 따른 119구조·구급대에 지체 없이 신고하는 것을 의무화하는(안 제26조의2 신설) 내용의 개정안(의안번호 제1914289호 한정애 의원 대표발의 (2015. 3. 13. 제안), 직업성 질환 역학조사 과정에 근로자 및 유족 또는 대리인이 참석할 수 있도록 하는 내용의 개정안(의안번호 제1916505호 이석현 의원 대표발의 (2015. 8. 20. 제안), 물질안전보건자료의 작성, 제출 및 공개를 강화하는 내용의 개정안(의안번호 제1917227호 김영주 의원 대표발의 (2015. 10. 15. 제안), 도급사업 사업주의 수급인 근로자에 대한 산업재해 예방 조치 작업장 범위의 확대(안 제29조제3항) 등을 내용으로 하는 개정안(의안번호 제1917347호 정부 제출 (2015. 10. 23. 제안) 등이 있었다.

다. 감정노동종사자의 보호 등에 관한 법률안¹⁶⁾

위 법률안은 고객응대 등 업무에 종사하는 노동자들의 대인 업무 스트레스와 열악한 처우(고객의 횡포와 사업주의 지나친 친절제공 요구 등)가 사회문제로 되면서, 이들에 대한 인권과 건강 보호를 위한 종합적이고 체계적인 대책을 마련할 필요성에서 제안되었다. 법률안은 감정노동을 ‘고객 응대 등 업무수행과정에서 자신의 감정을 절제하고 자신이 실제 느끼는 감정과는 다른 특정 감정을 표현하도록 업무상 요구되는 근로형태’로 정의(안 제2조)하고, 감정노동종사자 보호센터의 설치(안 제6조), 사업장 내 고충처리 전담부서의 설치(안 제8조), 감정노동종사자에게 폭언 등을 한 경우 벌칙 부과(안 제9조 및 제10조) 등을 내용으로 하고 있다.

16) 황주홍 의원 등 15인 2015. 5. 15. 제안(의안번호 제1915155호), 2015. 5. 18. 환경노동위원회 회부, 2015. 11. 16. 제337회 국회(정기회) 제4차 전체회의 회부.

라. 시민, 노동자 재해에 대한 기업, 정부 책임자 처벌법(중대재해기업처벌법) 입법청원

4·16연대와 안전사회시민연대 등 21개 시민사회단체로 구성된 ‘중대재해 기업처벌법 제정연대’는 2015. 7. 22. 서울 광화문 세월호 농성장에서 기자회견을 열고 ‘중대재해 기업처벌법안’의 조속한 제정을 정치권 등에 요구하고, 시민 832명 명의의 입법 청원서를 국회에 제출했다. “시민노동자 재해에 대한 기업정부 책임자 처벌법 제정”에 관한 청원은 우원식 의원 소개로 2015. 8. 3. 접수되었고(청원번호 제 1900189호), 2015. 11. 9. 법제사법위원회에 회부된 상태이다.

위 법안은 사업 또는 사업장과 다중이용시설 및 다중을 상대로 교육강연공연 등을 행하는 장소에서 안전관리 및 안전조치를 제대로 이행하지 않아 사람을 사상에 이르게 한 범죄에 대하여 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌에 관한 특례를 정함으로써 시민과 노동자의 생명과 신체를 보호하고 사업장 및 다중이용시설 등에서의 안전을 강화함을 목적으로 하고 있는바, ① 사업주와 경영책임자의 안전조치 의무 부과(안 제3조), ② 안전조치 의무를 위반하여 사람을 사상에 이르게 한 경우 처벌 강화(안 제4조), ③ 법인 처벌 근거 규정 마련, 벌금액수 가중 및 각종 제재조치 병과(안 제5조), ④ 감독책임이 있는 공무원에 대한 처벌(안 제6조) 등을 내용으로 하고 있다.

2. 정부정책

가. 고용노동부 제4차 산재예방 5개년계획(2015~2019) : 산업현장의 안전보건 혁신을 위한 종합계획¹⁷⁾

고용노동부는 2015. 1. 27. 산업안전보건 혁신 종합계획을 발표하였다. 이를 통하여 정부는 선진국 수준의 안전일터 구현을 목표로 {사고사망만인율 13년 0.71‰ → 19년 0.3‰대, 중상해재해율(휴업 90일 이상) 12년 0.26% → 19년 0.1%대}, 산업안전보건 혁신 4대 추진 전략을 제시하였다.

17) 고용노동부 인터넷 홈페이지

http://www.moel.go.kr/view.jsp?cate=3&sec=17&mode=view&pimSeq=1&piSeq=1&bbs_cd=OP1001&state=A&seq=1426497767711

나. 국토교통부 제4차 국민안전 민관합동회의 “건설현장 안전대책” 보고¹⁸⁾

국토교통부는 2015. 10. 21. 국무총리 주재 제4차 국민안전 민관합동회의에서 ‘건설 현장 안전대책’을 보고하였다. 건설사고를 초래한 자에게 실제 손해액을 초과한 배상책임을 부과하는 징벌적 손해제도 도입을 검토한다는 내용이 포함되었다.

18) 국토교통부 인터넷 홈페이지 http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95076443

이주노동 분야

집필 : 백신옥, 조영관 변호사 (민변 노동위원회)

책임감수 : 강문대 변호사 (민변 노동위원장)

I. 서론

2015년에는 국내에 체류하는 이주민들의 인권과 관련하여 의미 있는 사법부의 판례와 정부를 상대로 한 국제기구들의 차별시정권고 등 많은 이슈가 있었다. 대표적으로 체류자격이 없는 미등록 이주노동자들의 결성한 이주노동조합의 설립신고를 반려한 처분이 위법하다고 최종 확인한 대법원 판결이 있었다.

또한, 이주노동자들의 체류자격 등을 정하는 고용허가제가 도입된 지 12년이 지났지만 여전히 이주노동자들의 노동기본권을 보장하기에는 부족한 부분이 많았고, 결국 유엔인권이사회는 한국 내 이주노동자들의 차별을 시정할 것을 공식적으로 권고하기에 이르렀다. 그러나 법무부에서 올해 초 제출한 출입국관리법 개정안은 출입국 단속을 위해서는 헌법에 보장된 영장주의 원칙을 배제하겠다는 내용을 담고 있어 여전히 이주노동자들에 대한 제도적 차별은 계속되고 있다. 농업이주노동자들의 인권실태가 심각한 상황임을 보여주는 실태조사에 이어 올해는 예술홍행비자(E-6)를 소지한 이주민들의 인권실태가 보고되었는데 매우 심각한 상황으로 이에 대한 개선이 시급하다.

II. 유엔인권이사회, 한국 내 이주노동자 차별 시정권고

2014. 9월에 ‘현대적 형태의 인종주의·인종차별·외국인 혐오 및 이와 관련한 불관용에 관한 UN특별보고관(이하 UN특별보고관)’은 우리 정부의 초청으로 대한민국을 방문하여, 각 지역과 기관을 방문하여 조사활동을 진행하였다. 이를 기초로 UN특별보고관은 2015. 6. 30. 제네바에서 열린 UN인권이사회에서 보고서를 발표하였고, 그 보고서 내에서 대한민국 정부에 아래와 같은 내용들을 권고하였다.

1. 법률체계에 관한 권고

UN특별보고관은 국제노동기구 핵심 협약들, 즉 강제노동에 관한 협약, 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 단결권 및 단체교섭권 협약, 강제노동철폐에 관한 협약, 근로감독(농업) 협약, 취업이주협약, 이주근로자(보충규정) 협약을 비준할 것을 권고하였고, ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방억제처벌을 위한 의정서’를 비준할 것을 권고하였다. 그리고 모든 형태의 차별을 금지하는 포괄적 법을 제정할 것을 권고하였고, 형사법을 개정하여 인종차별을 범죄로 명시하고 처벌할 것과, 다른 범죄의 경우에도 인종차별이 가중처벌 사유가 될 수 있도록 하고, 피해자에게 적절한 배상을 제공할 것을 권고하였다.

2. 제도적 틀에 관한 권고

정부가 국가인권위원회와의 협력 강화를 통해 국가인권위원회의 완전한 독립성, 효율성, 그리고 자원을 운용하고 직원을 선발할 자율성을 보장하여 인종주의와 외국인 혐오 피해자들의 진정을 받는데 더 중요한 역할을 하고, 조사를 하고 정부에 관련 권고를 내릴 수 있도록 할 것을 권고하였다.

3. 이주노동자에 관한 권고

가. 고용허가제와 관련하여, UN특별보고관은 고용허가제 노동자들의 사업장 변경 횟수 제한을 없애, 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 사업장변경 사유 확인서를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 하고, 근로기준법 상 노동시간, 일별 휴식시간, 주별 유급휴가와 관련된 근로기준법 규정들을 이주노동자들에게 적용할 것을 권고하였다.

나. 농업부문 이주노동자와 관련하여, UN특별보고관은 정규 근무시간 외의 노동에 대하여 모든 사람들이 시간외 수당 전액을 받을 수 있도록 보장할 것을 권고하였다. 그리고 이주노동자의 계약서에 숙식 관련 내용이 포함된 경우 적절한 숙식의 기준을 명확히 할 것을 권고하였고, 고용노동부가 정기적으로 모든 농장을 점검하여 근로기준법과 고용허가제 계약을 이행하고 있는지 확인할 것을 권고하였으며, 의무를 위반

한 고용주에 대해 제재를 가하고, 상황을 개선하기 위한 적절한 조치를 할 것을 권고하였다.

다. 어업 이주노동자와 관련하여, UN특별보고관은 공해(公海) 조업 어선에서 외국인 선원도 최저임금이 적용되도록 할 것과 외국인선원도 어획량에 따른 생산수당을 받을 수 있도록 할 것을 권고하였다. 또한 고용주들이 외국인 선원의 신원 증명서류와 통장을 압수하는 관행을 근절하고, 외국인 선원에 대한 언어적, 신체적 학대를 근절하기 위해 한국인 고용주와 선원을 교육할 것을 권고하였다. 그리고 해양수산부 공무원들이 외국인 선원 고용 어선을 제대로 점검할 수 있도록 보장할 것과 외국인 선원들이 한국인 고용주와 동료로부터의 침해와 학대를 자신의 언어로 신고할 수 있는 보고 체계를 설립할 것, 이러한 침해행위에 대해 제재를 포함한 신속한 조치를 취할 것을 권고하였다.

4. 결혼 이주민과 다문화가족에 관한 권고

UN특별보고관은 별거하거나 이혼한 이주민 여성에게 체류의 안전성을 포함하여 한국인과 동등한 권리를 부여할 것을 권고하였다. 그리고 정부가 대한민국 국적의 남성에게 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관행을 없애도록 노력할 것을 권고하였고, 인종주의와 성차별주의를 드러내는 직원이 있는 국제결혼 업체들에 제재를 가할 것을 권고하였다. 또한 다문화가족 개념을 재정의하고, 그들이 사회에 주는 혜택을 인정할 것과, 국제결혼과 관련한 인종주의와 외국인 혐오를 없애기 위한 광범한 공공 인식개선 캠페인을 시행할 것을 권고하였다. 또한 특별보고관은 가정폭력, 성적 학대, 인신매매 등의 폭력 피해를 받은 외국인 여성들이 자신들의 권리에 대해 통지를 받고, 재판에 적절히 접근할 수 있도록 보장할 것을 권고하였다.

그리고 특별보고관은 ‘다문화 가족’의 정의를 확대하고¹⁾ 외국인간 또는 민족간 결합을 포함하여 현재 다문화가족법에 따른 사회적 혜택을 받지 못하는 사람들이 포함될

1) 현재 다문화가족지원법은 다문화가족을 (1) 결혼이주민과 출생시 국적을 취득한 대한민국 국민으로 이루어진 가족, (2) 귀화자와 출생시 국적을 취득한 대한민국 국민으로 이루어진 가족, 이 두 종류로만 협소하게 정의하고 있다. 따라서 이 정의에는 이주노동자 가족이나 중국, 조선민주주의인민공화국 및 중앙아시아 국가의 동포 가족과 같은 다른 형태의 이주민 가족은 포함되지 않는다.

수 있도록 할 것을 권고하였다. 또한 특별보고관은 당국이 교육과정을 개정하여 학생들이 어렸을 때부터 다문화주의와 이주민들이 사회에 기여하는 바에 대한 인식을 제고하고 수용을 촉진할 것을 권고하였다.

5. 민간주체에 의해 확산되는 인종주의와 외국인 혐오 담론에 관한 권고

UN특별보고관은 정치인과 정치 지도자 사이에서의 담론을 포함하여, 외국인, 이주민 및 다문화 가족에 대한 외국인 혐오 담론을 방지하고 철폐하기 위한 체계를 강화할 것을 권고하였다. 주류정당의 정치인들이 외국인 혐오 담론을 형성하거나 외국인, 이주민 및 다문화가족을 희생양으로 만드는 것을 방지하고, 이주민과 다문화가족과 아동의 통합을 지원하는 사회적 혜택과 계획에 대해 일부 민간인들이 거짓주장을 하는 것을 규탄할 것을 권고하였다. 그리고 당국에 보고된 인종주의와 외국인 혐오 건수에 대한 자료와 통계, 그와 관련한 형사입건 및 기소 비율과 그 결과를 수집할 것을 권고하였다.

6. 미디어에서의 인종주의에 관한 권고

UN특별보고관은 미디어가 사회의 다양성에 대한 관용과 존중을 고취하는데 핵심적인 역할을 할 수 있음을 강조하며, 미디어에서 다양한 목소리가 반영될 수 있도록 할 것을 독려하고, 지역사회 미디어를 장려하고 지원할 것과 인종주의와 외국인혐오 피해자들이 자신의 목소리를 낼 수 있도록 할 것을 권고하였다. 그리고 미디어 자체도 자발적 윤리 행동강령과 자기규제조치, 인종주의와 외국인혐오를 방지하기 위한 정책과 관행을 개발하고 시행할 것을 권고하였다. 또한 정부가 인터넷 상의 혐오 발언과 외국인 혐오를 방지 및 철폐하고, 그러한 행위를 한 가해자를 신속히 기소하여 처벌하도록 권고하였다.

7. 난민, 망명신청자 및 무국적자에 관한 권고

UN특별보고관은 2012년 포괄적 난민법의 제정을 환영하며, 관계당국이 망명신청을 더 짧은 시간 안에 처리할 것을 권고하였다. 그리고 정부가 망명신청자에 대한 무료 법률구조를 할 것, 법집행관을 위한 인권 및 망명절차교육을 보장할 것을 권고하였고, 여성 망명신청자의 경우 동성 면접관과 통역사를 제공하고 젠더관점을 채택할 것을 권고하였다. 그리고 인신매매 여성피해자 또는 잠재적피해자를 위해 망명신청 절차에 접근을 용이하게 할 것을 제안하였다.

Ⅲ. 고용허가제 도입 12년, 문제점과 발전방향

1. 고용허가제의 소개²⁾

고용허가제란 노동시간 보완성의 원칙에 따라 내국인의 고용기회를 보장하면서 국내 인력을 구하지 못한 기업이 정부로부터 ‘외국인 고용허가’를 받아 적정규모의 외국인 인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 이전의 산업연수생제도가 민간에 의하여 운영되다보니 각종 송출비리, 불법체류 확산 등 문제점이 발생하였으므로, 2004. 8월부터 고용노동부가 주체가 되어 운영하는 고용허가제를 도입하게 되었다.

2. 사업장 변경 제한의 문제점³⁾

이주노동자의 사업장 변경은 정부가 고시하는 ‘사유’에 해당할 때에만 가능하다(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제1항, 고용노동부고시 제2012-52호 외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유). 그런데 이 ‘사유’의 범위가 지나치게 협소하고 극히 제한되어 있어, 외국인근로자의 직업 선택의 자유를 심각하게 침해하고 있고, 이로 인해 강제노동을 가능케 한다는 점에서 문제가 있다. 반면, 같은 고용허가제 하에서 방문취업 동포(H-2)들은 입국 후 자유로운 구직활동이 가능하며, 직장 이동이 무제한으로 허용되고 있다.

2) 「이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나」, 고용허가제 일반 현황

3) 우상열「이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안」제32쪽

재외동포에 대한 이러한 특혜는 국가에 의한 차별로서 UN으로부터 개선권고를 받고 있는 상황이다. 2006년 국가인권위원회는 ‘국가인권정책 기본계획(NAP) 권고안’에서 사업장 이동 제한의 완화를 권고한 바 있으며, 2009. 6월 국제노동기구(ILO)는 제98차 총회의 기준적용위원회를 통하여 ‘사업장 이동 자유에 대한 과도한 제한을 유연화 할 것’을 촉구하였고, 2012. 8. 31. UN인종차별철폐위원회는 이주노동자의 사업장 변경제한에 대해 재개정할 것을 권고하였으며, 2015. 6. 30. UN인종차별특별보고관은 ‘고용허가제 노동자들의 사업장변경 횟수 제한을 없애, 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 고용변동신고서를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 할 것’을 권고하였다.

3. 이주노동자의 주거환경의 문제점⁴⁾

대부분의 이주노동자가 회사가 제공한 기숙사에서 살고 있다. 2005년 당시 경기도 안산시를 중심으로 111명의 외국인근로자 주거환경 실태조사⁵⁾를 실시한 결과, 비주거용 건물이나 임시건물에서 살고 있는 외국인근로자 수가 전국 평균 4배나 높았으며, 대다수의 외국인근로자가 다가구 주택이나 원룸 등에서 2명 내지 3명의 외국인근로자와 함께 거주하고 있다고 하였다. 편의시설에 있어서는 부엌이 없거나 공동으로 사용하는 경우와, 욕실이 없는 주택에서 살고 있는 외국인의 비율이 전국평균보다 높게 나타났다. 이러한 문제의 해결책으로서, 기숙사 제공을 의무적인 요건으로 하여 고용허가서를 발급하게 하고, ‘외국인근로자 고용 등에 관한 법률’ 상 기숙사에 대한 근거규정을 신설하고 그에 대한 구체적인 기준은 고용노동부고시 등으로 보완하는 것이 필요하다.

4. 알선장 없는 구직 활동의 문제점⁶⁾

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 재취업하려는 외국인근로자를 고용하는 사업주 입장에서의 절차와 방법은 명시하고 있으나, 재취업하려는 외국인근로자 입장에

4) 우삼열「이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안」제40쪽, 「외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서」 한국외국인력지원센터·이주민방송 MNTV·법무법인(유한)태평양·재단법인 동천 2013. 3.

5) 하성규·고성열, 「외국인근로자의 주거실태에 관한 연구 : 경기도 안산시를 중심으로」(2005)

6) 우삼열 「이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안」제52쪽

서의 절차와 방법은 명시하고 있지 않다. 이에 고용노동부는 재취업하려는 외국인근로자에게도 구인자 명단을 제공함으로써 당해 외국인근로자가 업종이나 근무조건 등을 비교한 후 사업장을 선택할 수 있도록 해왔다. 그런데 고용노동부는 2012. 6. 4. ‘외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책’을 수립하고 2012. 8. 1. 부터는 사용자에게만 구직자 명단을 제공하고 사업장을 변경하려는 외국인근로자에게는 구인 사업장 명단을 제공하지 않고 있다. 대신 <알선제도 변경에 따른 외국인 구직자 유의사항>을 작성하여 배포하고 있다.

그러나 알선에 관한 고용노동부 지침은 외국인근로자의 직장선택의 자유를 심각하게 침해한다. 사업장을 변경하고자 하는 외국인근로자는 ① 사업주가 자신에게 전화를 걸어 근로계약에 대한 청약을 해올 것을 기다리는 행위 외에는 어떠한 구직노력도 할 수 없게 된다. 또한 ② 구인 사용자의 면접 요청이나 채용 의사를 받더라도, 외국인근로자는 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않다는 이유로 이를 거절할 수도 없다. 결과적으로 열악한 근무환경에 처한 외국인근로자라 하더라도 사업장 변경 자체를 단념할 수 밖에 없는 상황이 초래될 가능성이 높다. 그러므로 원칙으로 돌아가서 이전처럼 외국인근로자에게도 사용자에게 대한 것과 마찬가지로 구인자 명단을 제공해야 한다. 이렇게 해야만 법적 공백을 없애고 자유로운 근로계약의 체결을 보장할 수 있다.

5. 사업장 변경기간 제한의 문제점⁷⁾

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제3항은 “다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 출입국관리법 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장에서의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다”라고 규정하고 있다. 위 규정과 같이 현행 고용허가제 하에서 이주노동자는 3개월의 구직기간을 부여받고 있으며, 이 기간을 초과할 경우 반드시 귀국하도록 강제하고 있다.

그러나 이는 문제가 많다. 3개월 근무처 변경과정에서는 이주노동자를 채용하는 기업이 신고의 주체가 되므로 신고 기한 이내에 고용센터를 방문해야 하지만, 담당 관

7) 우상열 「이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안」 제57쪽

리자의 실수 등으로 기한을 초과하는 경우 이주노동자의 과실이 없었음에도 불구하고 반드시 출국하도록 함으로써 이주노동자에게 지나치게 피해가 전가되고 있다. 고용노동부의 '사업장 변경 신청기간 및 구직기간 초과자 현황'에 따르면 사업장 변경 과정에서 발생한 미등록 이주노동자 수가 지난 5년동안 모두 42,996명에 달한다. 이들은 미등록자가 될 의도를 가진 이들이 아니며, 경직된 제도로 인해 본의와 다르게 미등록자가 된 것으로 보인다.

위와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 ① 기업의 도산, 장기간 임금 미지급 등 외국인근로자에게 책임없는 사유(사업주 귀책사유)로 사업장 변경을 할 경우 3개월의 구직기간을 예외적으로 적용하지 않아야 한다. ② 새로운 사업장에서 고용신고가 늦어졌다 하더라도 새로 알선된 사업장에서 고용의사가 있다면 일정한 별칙(과태료)를 주어 고용할 수 있도록 하여 미등록자로 전락하는 것을 예방해야 한다. 신고 지역의 책임이 분명히 새로운 회사에 있으므로 회사를 상대로 과태료가 부과되는 것이 타당하다.

6. 산재보험 미적용 사업장의 문제점⁸⁾

산업재해보상보험법 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업) 제1항 제6호는 농업, 임업, 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업의 경우 산업재해보상보험법의 적용을 제외하는 것으로 규정하고 있다. 2014년 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면 고용허가제 사증발급 인원 중 제조업 분야가 42,246명이며 뒤이어 농업분야는 5,958명으로 나타나고 있다⁹⁾. 약6천명에 달하는 농업분야 이주노동자들 중 법인 형태인 주식회사 또는 협동조합에서 일하는 경우는 매우 적을 것으로 보인다. 고용 농가의 경우 5인 이상의 이주노동자를 상시 고용하고 있는 농가의 비율은 12.2%이므로¹⁰⁾, 상당수 이주노동자들이 소규모 사업장에서 일하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 같은 실태조사에서 응답자의 57.8%가 작업 도중 부상을 당한 경험이 있는 것으로 나타나 산업재해 발생 가능성이 매우 높은 것으로 확인되고 있다. 농업, 어업 등 업종의 5인 미만 사업장들의 입장에서도 그 규모가 영세하므로 산업재해보상보험에 반드시 가입하도록 함으로써 산업재해 발생시 고

8) 우삼열 「이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안」 제61쪽

9) 2014 법무부 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부

10) 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사, 2013

용주가 전체 피해액을 보상해야만 하는 부담을 경감시켜주는 것이 바람직하다.

7. 퇴직금 지급의 문제점

현행 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제13조는 외국인근로자의 출국만기보험에 대해 규정하고 있는바, 동 규정에 의하면 외국인 근로자는 출국하기 전까지는 출국만기보험금을 받을 수 없고, 출국한 때부터 14일 이내에 출국만기보험금을 받을 수 있다. 출국만기보험은 외국인근로자의 퇴직금 지급이 담보되도록 하기 위해 사업주로 하여금 통상임금의 8.3%를 매월 삼성화재보험주식회사에 보험료로 납부하게 하여, 퇴직 후 보험금의 형태로 지급하는 제도이다. 출국만기보험금과 실제 퇴직금¹¹⁾의 차액은 퇴직 후 별도로 받아야 한다.

이러한 출국만기보험을 출국한 때부터 14일 이내에 받을 수 있도록 한 지급시기 규정 때문에 여러 가지 문제가 발생한다. ① 외국인 근로자가 체류기간 중 사업장 변경을 할 경우, 새 직장을 구할 때까지는 실직상태에 놓이는데, 이 때 출국만기보험은 생활을 지탱해주는 유일한 수단이었다. 특히 외국인 근로자는 일시적으로 대한민국에 생활의 터전을 마련한 것이기 때문에 금전이 없이는 숙식을 해결할 수 없다. 이러한 상황에서 출국 후에야 출국만기보험금을 수령할 수 있게 한다면, 외국인근로자는 구직 기간 중 생활비 조달에 큰 어려움을 겪게 된다. 그리고 ② 출국만기보험금에 문제가 생긴 때에도 대한민국을 떠난 상황에서 이를 다투어서 받아내는 것이 사실상 불가능하다. ③ 고용노동부는 1590명에 대하여 해외송금을 실시했다고 하나, 해외송금한 퇴직금을 해당 외국인근로자가 온전하게 받았는지는 알 수 없다. 비전문 취업(E-9) 외국인근로자 송출국의 경우 은행 시스템이 대한민국과 비교될 수 없을 정도로 열악하다는 점을 감안한다면 해외 송금한 퇴직금을 찾아가지 못했을 확률이 높다.

외국인근로자 역시 근로기준법 및 근로자퇴직급여보장법의 적용을 받는 근로자이며, 근로기준법은 국적에 의한 차별을 금지하고 있다. 여기에 더하여 외국인근로자는 그 특수성으로 인하여 출국이라는 절차를 거쳐야 하는데, 출국을 하게 되면 권리에 다툼이 있을 때 이를 보장 받는 것이 현실적으로 어려우므로 입법과 정책결정에 있어

11) 퇴직금 = 1일 평균임금 × 30(일) × (재직일수/365)

1일평균임금 = 퇴직일 이전 3개월간에 지급 받은 임금총액 / 퇴직일 이전 3개월간의 총 일 수

서 이를 감안하여야 한다. 따라서 출국만기보험금의 지급시기 역시 ‘퇴사한 날로부터 14일 이내’로 개정하여야 한다.

8. 소결론

현행 고용허가제는 내국인 일자리 보호를 목적으로 내세우고 있지만 실제로는 사업주에게 값싼 노동력을 제공하는 데에만 목적을 둬으로써 이주노동자의 인권을 침해하는 것은 물론이고 오히려 내국인 일자리를 위협하고 국내 노동자들의 노동환경에 나쁜 영향을 미치고 있다. “이주노동자의 일자리가 내국인의 것과 분리되어 별도의 노동시장을 형성한다면 모를까 양자가 하나의 노동시장에서 경쟁하게 되면 이주노동자 고용정책은 이주노동자에게 차별적 취급을 강요하는 수단으로 이용될 수 있다. 즉 부족한 인력의 확보라는 본래의 이주노동자 채용 취지에서 벗어나 저임금 노동력의 조달을 통한 내국인근로자 대체현상을 초래하며, 이주노동자의 도입이 저임금 노동력의 확보를 위한 수단으로 전용되면 내국인근로자와의 근로조건 격차는 점차 심해질 수 밖에 없고, 저임금 장시간 노동이 수반하는 각종 인권 침해적 결과도 수반할 수 밖에 없다”¹²⁾ 이 점을 분명히 확인해야 한다.

IV. 출입국관리법 정부제출 개정안의 문제점

1. 현행 출입국관리법상 “외국인 동향조사” 제도

출입국관리공무원의 사업장 출입조사의 근거조항으로 원용되고 있는 현행 「출입국관리법」 제81조¹³⁾에 대하여 대법원은 “영장주의 원칙에 대한 예외로서 출입국관리

12) 「외국인근로자 고용정책과 노동인권」, 전형배, 2010, (사)한국비교노동법학회 동계학술대회

13) 출입국관리법 제81조 (출입국관리공무원 등의 외국인 동향조사)

① 출입국관리공무원과 대통령령으로 정하는 관계 기관 소속 공무원은 외국인이 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 따라 적법하게 체류하고 있는지를 조사하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 방문하여 질문하거나 그 밖에 필요한 자료를 제출할 것을 요구할 수 있다.

1. 외국인

2. 외국인을 고용한 자

3. 외국인의 소속 단체 또는 외국인이 근무하는 업소의 대표자

4. 외국인을 숙박시킨 자

② 출입국관리공무원은 허위초청 등에 의한 외국인의 불법입국을 방지하기 위하여 필요하면 외

공무원등에게 외국인등을 방문하여 외국인 동향조사 권한을 부여” 하고 있는 것이라고 하면서, “위 법 규정의 입법취지 및 그 규정 내용 등에 비추어 볼 때, 출입국 관리 공무원등이 출입국관리법제81조 제1항에 근거하여 제3자의 주거 또는 일반인의 자유로운 출입이 허용되지 아니한 사업장 등에 들어가 외국인을 상대로 조사하기 위해서는 그 주거권자 또는 관리자의 사전동의가 있어야 한다고 할것”이라고 판시하였다(대법원 2009. 3. 12. 선고 2008도7156). 위, 대법원 판례는 「출입국관리법」의 집행을 위한 조사활동에 영장주의 원칙이 적용됨을 확인함과 동시에 영장주의 원칙에 대한 예외는 엄격하게 제한되어야 함을 명시한 것이다.

2. 헌법상 영장주의 원칙에 위반된 정부제출 개정안(안 제47조의2 및 제96조)

정부가 제출한 출입국관리법 개정안은 출입국관리사무소장 등이 출입국관리법 위반 용의자가 있다는 신고, 제보가 신빙성이 있다고 판단되거나, 용의자가 있다고 의심할만한 자료를 확보한 경우 출입국관리공무원에게 업종을 불문하고 사업장·영업장소·사무실 그 밖에 이와 유사한 모든 장소에 (숙식만을 목적으로 하는 주택만 제외) 영장 없이 출입하여 질문·조사, 자료제출요구를 할 수 있도록 하고, 요구에 응하지 않거나 방해한 자는 벌금형에 처하도록 하고 있다.

가. 헌법상 영장주의 원칙 배제

이번 개정안은 출입국관리공무원에게 수사기관의 권한을 넘어서는, 사법부에 의한 통제가 배제되는 광범위하고 일반적인 압수·수색 권한을 부여하는 것이다. 출입국관리공무원은 특별사법경찰관리의 지위를 겸하고 있으며, 조사대상 출입국관리법 위반행위가 거의 모두가 형사처벌대상이므로 일반적 형사절차에 따른 영장발부가 가능하고 현재에도 조사출입에 반대하는 사업장 출입을 위해서는 검찰에 영장신청을 하고 있다. 출입국관리공무원의 조사활동이 행정조사인지 아니면 수사인지가 명확하게

국민의 초청이나 국제결혼 등을 알선·중개하는 자 또는 그 업소를 방문하여 질문하거나 자료를 제출할 것을 요구할 수 있다.

③ 출입국관리공무원은 거동이나 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 이 법을 위반하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에게 정지를 요청하고 질문할 수 있다.

④ 제1항이나 제2항에 따라 질문을 받거나 자료 제출을 요구받은 자는 정당한 이유 없이 거부하여서는 아니 된다.

구분되지 않으며, 행정조사라 하더라도 사유재산, 영업의 자유, 사생활의 자유에 대한 침해의 결과가 같다는 점에서 특별한 사정이 없는 한 강제조사 발동에 대한 완화된 기준은 정당화될 수 없다.

나. 국내 입법례와의 비교

법무부는 공무원이 사업장 등에 ‘출입 또는 조사’ 할 수 있도록 규정한 국내 입법례는 약 250여개이며, 이중 거부 및 방해행위에 대한 벌칙 규정을 함께 둔 것은 약 70여개, 관계인 등 사람을 조사할 수 있도록 규정하는 것은 13개가 있으며, 대표적으로 「아동복지법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「식품위생법」 등을 근거로 제시한다.

그러나, 열거된 법령에 규정된 공무원의 조사행위는 개별법에서 구체적으로 금지하고 있는 행위로 피해자의 법익을 직접적으로 침해하는 피해가 현재 발생하고 있거나, 즉시 조사하여 위법행위를 중단하지 아니하면 공중의 안전에 커다란 위협이 발생할 위험이 있으며, 나아가 밀행적인 조사를 위해서 영장발부를 기다릴 시간적 여유가 없는 경우에 예외적으로, 제한적으로 인정되는 사례로 이번 개정안이 위와 같은 법령과 같은 내용으로 비교될 수 없다.

특히, 출입국관리법 위반사범은 위법행위가 출입국관리법에 따른 적법한 구직비자 없이 근로를 제공하고 있는 것으로, 그 자체로 타인에게 직접적인 피해가 발생하고 있거나, 즉시 단속하지 않으면 공중의 안전을 위협하는 상황이 발생하는 것도 아니다. 오히려, 근로관계의 항상성과 사용종속성에 비춰볼 때 법원이 발부한 영장을 통해 단속을 하여도 충분히 그 입법목적은 달성할 수 있다고 할 것이다.

나아가, 「아동복지법」 제66조에 따른 공무원의 방문조사는 「아동복지법」 제17조에서 구체적으로 열거하고 있는 위법행위(아동을 매매, 아동에게 음란한 행위를 하거나 아동을 정신적 또는 신체적으로 학대하는 행위, 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 목적외의 용도로 사용하는 행위)를 단속하기 위하여 아동복지시설, 아동의 주소, 아동의 고용장소, 위법행위가 이루어지고 있는 장소에 제한적으로 출입하여 아동 또는 관계인에 대하여 필요한 조사를 하는 것으로, 학대아동에 대한 즉시보호의 필요성을 고려하여 예외적으로 영장없이 특정 장소의 출입을 허용하는 것으로 이번 개정안과는 차이가 있다.

또한, 「식품위생법」 또는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 사업장의 방문조사 역시 예외적인 상황에서 사업장 내 관련서류나 물건(식품)을 확보하기 위한 것으로, 사업장에 방문하여 “사람”을 대상으로 광범위하게 위법행위 여부를 조사하고 즉시 인신구속(보호처분)을 위한 목적으로 행하여지는 출입국관리법상 조사와는 본질적으로 차이점이 있고, 위법행위 조사대상이 “사람”이라는 점에서 영장주의를 오히려 더 엄격하게 적용하여야 할 필요성이 높다.

민약, 행정조사만을 위한 별도의 강제처분 근거조항이 필요하다면 박범계 의원 대표 발의안(의안번호: 16455)처럼 행정조사를 위해 영장을 발부받을 수 있도록 근거규정을 두는 방식이 타당하다.

다. 해외 입법례와 비교

해외입법례 중 우리나라 출입국관리법제와 가장 유사한 법제도를 가지고 있는 일본의 경우 입국경비관은 조사를 위해 필요한 경우 지방재판소 또는 간이재판소 재판관의 허가를 받아 임검, 수색 또는 압수를 할 수 있도록 하고 있다. 참고로 일본은 2003년 기준 21만명이었던 미등록 외국인 수가 2014년 기준 5만명으로 감소된 바 있다. 따라서 미등록 외국인 단속을 위해 영장주의 배제가 불가피하다는 정부의 주장은 근거가 없다.

영국의 1971년 이민법은 조항이 37개에 불과하여¹⁴⁾ 정부에서 인용하는 영국 이민법 제119조가 어떤 조항을 말하는지가 불분명하다. 다만, 영국 이민법이 2002년 개정되면서 추가된 제28CA는 출입국관리공무원이 체포를 하고자 하는 사람이 해당 사업장에 있다는 합리적 믿음이 있는 경우 차장급(Assistant Director) 이상의 공무원이 서명한 AD Letter로 사업장을 출입할 수 있도록 규정하고 있으나, 영국의 AD Letter는 조사가 아닌 용의자 체포를 위한 사업장 출입용으로, 특정 용의자가 해당 사업장에 있다는 합리적 믿음을 요건으로 하며, 긴급성 등 영장을 발부받을 수 없는 사유에 대한 소명을 기록으로 남겨야 한다.

이와 관련, 2013년 말 발간된 영국의 출입국·이민 담당 독립감사관(Independent Chief Inspector of Borders and Immigration)의 보고서는 AD Letter가 상황의 긴급성에 대처할 목적이 아닌, 수색영장 신청에 수반되는 부담이나 자원에 대한 부

14) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents>

담 일반을 피하는 것이 목적인 경우 활용되어서는 안 된다는 점을 분명히 하고 있다¹⁵⁾. 따라서 영국의 입법례는 출입국관리공무원에게 영장주의를 배제한 일반적 출입·조사·자료제출 요구권을 부여하려는 정부안을 뒷받침하는 해외입법례가 아님이 분명하다.

법무부에서 공무원의 영장없는 수색을 인정하고 있다며 언급한 미국의 판례는 일부 특수한 업종, 즉 주류상, 총기상, 핵발전소 등에 한정하여, 해당 업종들의 경우 평소 긴밀하고(close) 광범위한(pervasive) 규제가 필요한 사업임을 고려하여 영장주의의 예외를 인정한 것으로, 출입국관리와 아무런 관련성이 없다. 미국 판례는 국경이 아닌 영토 내에서 이루어지는 조사의 경우 출입국관리영역이라 하여 영장주의가 적용되지 않을 수 있다고 보고 있지 않다¹⁶⁾. 정부 개정안은 헌법과의 관계에서 출입국관리공무원의 합헌적 권한범위에 관한 혼란을 야기함으로써, 공무집행의 어려움을 오히려 가중시킬 우려가 있다.

3. 개정안의 또 다른 문제점

영장주의 위반 뿐만 아니라 이번 정부 개정안은 정보주체 동의없는 과도한 정보 제공으로 인한 기본권 침해 우려 (제3조, 제6조 및 제78조), 형사처벌 및 강제퇴거 사유의 불명확성으로 인한 인권침해 우려 (제26조 등) 등의 문제점도 함께 지적된다.

15) ‘An inspection of the use of the power to enter business premises without a search warrant’, Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, October–November 2013

3.11 The policy and guidance used by Home Office staff when considering and using this power is contained in Chapter 16 of the Enforcement Instructions and Guidance. The guidance makes clear that the Section 28CA power should not be exercised in circumstances where:

an Immigration Officer suspects that there would be insufficient intelligence to obtain a search warrant for entry and arrest; or

the basis for seeking authorisation to use the power is to avoid the associated charges which might be attached to an application for a search warrant or to alleviate pressure on Home Office resources more generally, rather than due to the urgency of the situation.

3.12 Where an application for a search warrant has been made but is subsequently refused on the basis of insufficient intelligence, the Section 28CA power must not on any account be exercised as an alternative means of entering and searching the property in order to arrest.

16) T.A. Aleinikoff, D. Martin, H. Motomura&Fullerton, Immigration and Citizenship, 7thEd, 2012

V. 이주노동조합 설립신고 판결의 의미

1. 사건의 개요

가. 서울, 경기, 인천 지역에서 취업하여 일하고 있던 미등록을 포함한 이주노동자 91명은 2005. 4. 24. 지역별 노동조합의 형태인 ‘서울경기인천이주노동자노동조합’ (이하 ‘이주노조’라 함)을 설립하고, 같은 해 5. 3. 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라고 함) 제10조 제1항에 따라 노동조합 규약을 첨부한 노동조합설립신고서를 노동부장관(현 고용노동부장관)에게 제출하였다.

나. 노동부장관의 권한을 위임받은 서울지방노동청장(현 서울고용노동청장)은 2005. 5. 9. 이주노조에게 위 노동조합설립신고서에 대하여 (1) 제출되지 아니한 임원의 성명 및 주소, 또한 제출된 임원의 주소, (2) ① 2개 이상의 사업 또는 사업장의 근로자로 구성된 노동조합이라는 이유로 “조합원이 소속된 사업 또는 사업장별 명칭과 조합원수 및 대표자의 성명(노동조합법 제10조 제1항 및 노동조합법 시행규칙 제2조 제4호)”, ② “소속 조합원들의 취업자격 유무 확인을 위한 조합원 명부(성명, 생년월일, 국적, 외국인등록번호 또는 여권번호 기재)”, (3) 임원선거, 규약제정 절차의 적법성 여부를 확인할 수 있도록 총회회의록 등 관계서류 등을 2005. 5. 31.까지 보완하여 제출할 것을 요구하였다.

다. 이주노조는 노동조합법 제10조 제1항에서 기재하도록 명시하고 있는 임원의 성명 및 주소, 그리고 총회회의록은 제출하였으나, 위 (2) ①, ② 항에 대해서는 현행 노동조합법상 이를 제출하여야 할 법적 근거가 없고, 그 제출 요구 자체가 헌법과 노동관계법, 국제조약에서 보장하는 이주노동자에 대한 평등대우원칙에 위배되는 것이라는 점을 지적하며 위 보완요구사항에 대해 제출을 거부하였다.

라. 그러자 2005. 6. 3. 서울지방노동청장은 보완요구사항 중 ‘위 (2) ① 2개 이상의 사업 또는 사업장의 근로자로 구성된 노동조합이므로 조합원이 소속된 사업 또는 사업장별 명칭과 조합원수 및 대표자의 성명, ② 소속 조합원들의 취업자격 유무 확인을 위한 조합원 명부를 제출하지 아니하였다’는 두 가지 절차적 이유와 ③ ‘이주노조의 임원이 현행법상 취업 및 체류 자격이 없는 외국인이고, 그 외 소속 조합원의 신분은 주로 불법체류자일 것으로 추정할 수 있어, 이주노조는 주로 노동조합에의 가입 자격이 없는 불법취업 외국인이 주체가 되어 조직된 단체로 봄이 타당하므

로 노동조합법상 노동조합으로 볼 수 없다. 따라서 보완자료 미제출 및 노조 가입 자격이 없는 불법취업 외국인을 주된 구성원으로 조직된 단체는 노동조합법 소정의 노동조합으로 볼 수 없다'는 이유로 설립신고서를 반려하였다.

마. 이에 이주노조는 2005. 6. 14. 서울지방법노동청장을 피고로 하여 노동조합설립신고서반려처분이 법적 근거가 없고, 그 반려처분은 '불법체류'이주노동자라는 사회적 신분에 따라 단결권 등 노동기본권을 차별하는 행정처분으로서 위법·무효이므로 마땅히 취소되어야 한다고 주장하며 서울행정법원에 행정소송을 제기하였다. 그러나 2006. 2. 7. 서울행정법원 제13행정부(재판장 이태중 판사)는 피고 서울지방법노동청장의 주장을 전적으로 수용한 반면, 원고 이주노조의 주장을 모두 배척하며 원고의 청구를 기각하였다.

바. 이주노조는 2006. 2. 24. 서울행정법원의 판결에 불복하여 서울고등법원에 항소를 제기하였고, 서울고등법원 제11특별부(재판장 김수형 판사)는 '2007. 2. 1. 서울행정법원의 판결을 취소하고, 피고 서울지방법노동청장이 2005. 6. 3. 원고 이주노조에 대하여 한 노동조합설립신고서 반려처분을 취소한다'고 판결하였다.

사. 2007. 2. 23. 피고 서울지방법노동청장은 서울고등법원의 항소심 판결에 불복하여 대법원에 상고를 제기하였으나, 대법원은 무려 8년 이상 선고를 지연시켰다. 정확히는 8년 4개월하고도 2일 더 계류시켰다. 그 사이 주심 대법관은 2번¹⁷⁾이나 바뀌었다. 그러던 중 2015. 1. 대법원은 당사자들에게 아무런 사전 통보도 없이 사건을 대법원장과 대법관 전원이 심리하는 전원합의체로 회부하였고 같은 해 6. 25.에 서야 '피고의 상고를 기각한다'고 판결하였다. 이로써 이주노조 설립반려처분취소사건은 확정되었다. 이 사건은 아마도 대법원의 최장기 계류 사건으로 기록될 것이다.

2. 대법원 판결의 주된 요지

첫째, 구 노동조합법 시행규칙이 제2조 제4호(2010. 8. 9. 고용노동부령 제2호로 삭제되었다)에서 설립신고 대상이 되는 노동조합이 '2 이상의 사업 또는 사업장의 근로자로 구성된 단위노동조합인 경우 사업 또는 사업장별 명칭, 조합원 수, 대표자의 성명'에 관한 서류를 설립신고서에 첨부하여 제출하도록 규정한 것은 상위 법령

17) 감사원장으로 자리를 옮긴 김황식 전 대법관, 서울대 법대 교수 출신의 양창수 전 대법관, 그리고 이번 판결에 참여한 권순일 대법관.

의 위임 없이 규정한 것이어서, 일반 국민에 대하여 구속력을 가지는 법규명령으로서의 효력은 없다고 보아야 한다. 따라서 행정관청은 구 노동조합법 시행규칙 제2조 제4호가 정한 사항에 관한 보완이 이루어지지 아니하였다는 사유를 들어 그 설립신고서를 반려할 수는 없다. 같은 취지에서 원심이 구 노동조합법 시행규칙 제2조 제4호 규정 사항의 보완이 없었다는 점을 반려처분의 사유 중 하나로 삼은 피고의 조치가 위법하다고 판단한 것은 정당하다.

둘째, 노동조합법상 근로자란 타인과의 사용종속관계 하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람을 의미하며, 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 사람뿐만 아니라 일시적으로 실업 상태에 있는 사람이나 구직 중인 사람을 포함하여 노동3권을 보장할 필요성이 있는 사람도 여기에 포함되는 것으로 보아야 한다. 그리고 출입국관리 법령에서 외국인고용제한 규정을 두고 있는 것은 취업활동을 할 수 있는 체류자격(취업자격) 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것뿐이지, 나아가 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반 권리 등의 법률효과까지 금지하려는 것으로 보기는 어렵다.

따라서 타인과의 사용종속관계 하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람은 노동조합법상 근로자에 해당하고, 노동조합법상의 근로자성이 인정되는 한, 그러한 근로자가 외국인인지 여부나 취업자격 유무에 따라 노동조합법상 근로자의 범위에 포함되지 아니한다고 볼 수는 없다.

같은 취지에서 원심은 취업자격 없는 외국인도 노동조합 결성 및 가입이 허용되는 근로자에 해당한다고 보고, 피고가 이와 다른 전제에서 단지 외국인근로자의 취업자격 유무만을 확인할 목적으로 조합원 명부의 제출을 요구하고 이에 대하여 원고가 그 보완 요구를 거절하였다는 이유로 원고의 설립신고서를 반려한 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였는바, 원심의 이러한 판단은 정당하다.

3. 대법원 판결에 대한 평가

첫째, 대법원은 서울지방노동청장이 '2개 이상의 사업 또는 사업장의 근로자로 구성된 노동조합'이므로 조합원이 소속된 사업 또는 사업장별 명칭과 조합원수 및 대표자의 성명'에 관한 서류를 설립신고서에 첨부하여 제출하도록 보완을 요구한 것은 구

노동조합법 시행규칙 제2조 제4호에 따른 것이긴 하나, 이 조항 자체가 상위 법령의 위임 없이 규정된 것이어서, 일반 국민에 대하여 구속력을 가지는 법규명령으로서의 효력이 없다고 판단하였다. 따라서 이주노조가 위 보완요구를 이행하지 아니하였다는 이유로 설립신고서를 반려할 수는 없으며, 보완요구의 미이행을 반려처분의 사유 중 하나로 삼은 이 사건 반려처분은 위법하다고 보았다. 그동안 고용노동부는 다양한 내부 시행규칙을 만들어 행정부의 재량이 있는 처분에 대한 실무처리 기준으로 삼아왔다. 그러나 이번 판결을 통해 상위 법령의 위임 없는 시행규칙은 법적 구속력을 갖지 못하며 이를 근거로 국민의 권리를 제한할 수 없음이 확인되었다.

둘째, 대법원은 노동조합법상 근로자란 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 사람’을 의미하므로, 타인과의 사용종속관계 하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람은 노동조합법상 근로자에 해당하고, 노동조합법상의 근로자성이 인정되는 한, 그러한 근로자가 외국인인지 여부나 취업자격(취업활동을 할 수 있는 체류자격)의 유무에 관계없이 노동3권을 향유한다고 판단하였다. 따라서 취업자격 없는 외국인도 노동조합 결성 및 가입이 허용되는 근로자에 해당한다고 보아야 함에도, 서울지방노동청장이 이와 다른 전제에서 단지 ‘외국인근로자’의 취업자격 유무만을 확인할 목적으로 조합원 명부의 제출을 요구하고 이에 대하여 이주노조가 그 보완 요구를 거절하였다는 이유로 원고의 설립신고서를 반려한 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였다.

셋째, 위와 같은 이번 대법원 판결의 긍정적인 측면에도 불구하고 이번 사건에 대한 대법원의 심리가 통상의 경우와 달리 8년 이상 지연되어 온 것은 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 사실, 이번 대법원 판결에서 판단된 부분은 노동3권을 보장하고 있는 헌법 제33조, 외국인의 지위를 보장한 헌법 제5조, 노동조합의 정의 및 노조설립의 자유를 규정하고 있는 노조법 제5조, 인종차별을 금지하고 있는 노조법 제9조 등에 비춰볼 때 지극히 상식적인 결론이다. 노조법상 근로자의 범위에 대한 법리도 이미 수차례의 대법원 판례를 통해 인정받아왔던 내용이다(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결, 대법원 2014. 2. 12. 선고 2011다78804 판결, 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067 판결 등).

오히려, 대법원의 8년이 넘는 심리 지연으로, 이주노조는 그동안 현실적으로 매우 심각한 어려움을 겪었다. 아노아르 후세인(방글라데시) 초대 위원장을 비롯해 미셀 카투이라(필리핀) 제4대 위원장에 이르기까지 이주노조 주요 임원들은 법무부 출입

국관리소에 표적단속 되어 강제추방 당하거나, 입국이 거부되었다. 2015년 제323차 국제노동기구(ILO) 이사회에서 채택된 제374차 결사의자유위원회 보고서에서는 대법원에 8년째 계류된 이주노조 설립신고 상고심을 더 이상 지체하지 말고, 이주노동자들이 자신의 체류자격에 상관없이 결사의 자유에 대한 권리와 단체교섭권을 전적으로 보장받을 수 있도록 할 것을 한국 대법원에 촉구하기에 이르렀다. 대법원은 지연된 정의는 정의가 아니다(Justice delayed is justice denied)는 서양의 유명한 법언(法諺)을 다시금 반추해보아야 할 것이다.

VI. 예술흥행비자(E-6) 소지 이주민의 인권실태

국가인권위원회와 한중대 사회복지연구소가 2014. 7월부터 12월까지 ‘예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사’를 실시하였다. 아래에서는 위 실태조사 결과¹⁸⁾를 요약 정리하는 방법으로 기재하도록 하겠다.

1. 예술흥행비자의 유형¹⁹⁾

예술흥행비자는 E-6-1(예술연예 : 수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술 활동 및 전문방송연기에 해당하는 자에게 부여되는 비자로서, 공연법이 적용됨)과 E-6-2(호텔유흥 : 호텔업시설, 유흥업소 등에서 공연 또는 연예활동에 종사하는 자에게 부여되는 비자로서, 관광진흥법이 적용됨)로 나뉜다.

2. 예술흥행비자 소지 이주민 도입과정의 문제점²⁰⁾

E-6-1(예술연예) 비자의 경우, ① 공연기획사나 해당기업 사용자가 공연단예술인 오디션을 통해 계약을 맺고, 영상물등급위원회에 추천신청을 한다. 그리하여 ② 영상물등급위원회의 심사를 통과한 예술인에게 ③ 법무부 출입국관리사무소가 사증 발급 인정서(번호)를 부여하고, ④ 자국의 한국대사관에서 인터뷰를 진행한 후 통과되면 사증이 발급된다. ⑤ 그러면 해당 예술인은 입국하여 공연장에서 공연을 하게 된다.

18) 「예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬

19) 「예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬, 제12쪽

20) 「예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬, 제13쪽

E-6-2(호텔유흥) 비자의 경우, ① 현지 해외고용 알선업체에서 한국 파견업체로부터 인력을 요청받아 연예인을 발탁한다. ② 한국파견업체는 해당 연예인의 노래가 담긴 영상을 문화체육관광부 영상물등급위원회에 제출하여 심사한다. ③ 법무부 출입국관리사무소는 영상물등급위원회의 심사를 통과한 연예인에게 사증 발급인정서(번호)를 부여하고, ④ 해당 연예인은 자국의 한국대사관에서 인터뷰 심사를 받은 후, 통과되면 사증을 발급받는다. ⑤ 한국파견업체는 한국에 입국한 해당 연예인을 업소와 업주에게 인계하고, 업주의 요청시 급여를 지급하며, 해당 연예인의 업소를 변경하거나 비자를 연장해주는 등의 업무를 담당하게 된다.

위와 같은 도입과정에서의 문제는 영상물 등급위원회에 공연추천을 하는 것은 문화체육관광부, 사증 발급인정서(번호)를 부여하는 것은 법무부, 인터뷰 심사, E-6비자 발급 신청을 하는 것은 해외주재대사관, 파견업 허가 및 근로기준법 등 위반 여부 감독을 하는 것은 고용노동부, 관광사업자 등록, 업소관리 등을 하는 것은 지방자치단체로서 모든 업무가 분산되어 있는 시스템이라는 점이다. 이는 업무 혼선을 빚고, 일관성이 결여되며, 인권침해 등을 신고할 수 있는 기관과 관리감독 시스템이 없어서 예술홍행비자 소지 이주노동자들이 인권의 사각지대에 놓이게 되는 확률이 높아지게 된다.

3. 입국비용 임금공제, 근로계약서 체결, 노동조건 등의 문제점²¹⁾

가. 유흥업소에 종사하는 필리핀 이주노동자와 테마파크에서 종사하는 몽골 이주노동자의 경우 입국비용을 프로모션 및 업체 관리자가 대신 내준 후 한국에서 받는 임금에서 공제한다. 일부를 공제하기도 하지만, 1달~3달의 임금을 전혀 지급하지 않는 방법으로 임금을 공제당하는 경우가 많다. 또한 입국 비용을 정확히 알지 못한채 에이전시 및 프로모션의 말만 듣고 임금을 공제당한다.

나. 근로계약서는 한국어로만 쓰인 경우도 상당히 많고, 77%는 영어로 쓰여있는데, 영어를 제대로 구사하지 못하는 경우가 있어 알아보지 못하는 경우들이 있다. 또 근로계약서를 잘 읽어보지 못하고 사인하도록 했다. 그러나 그마저도, 예술홍행비자 이주노동자들 60% 이상이 근로계약서를 교부받지 못했다.

21) 「예술홍행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬, 제17쪽

다. 예술홍행분야 이주노동자들은 특히 임금과 근무시간, 휴일, 업무내용에서 계약서와 실제 노동조건이 다른 것으로 나타났다. 계약서상 임금이 평균 100만원을 넘는데 실제 받는 임금은 월 50~60만원인 경우가 있었고, 계약서 자체가 최저임금보다 낮은 경우도 있다. 근무시간의 경우는 모든 업태가 8시간 이하 근무하는 것으로 계약하였으나 실제 근무시간은 모두 그보다 더 늘어났는데, 12시간 내지 15시간에 달하기도 했다. 휴일도 한달 평균 2.19일이었고, 한번도 선적이 없다는 응답들도 있었다. 업무내용에 있어서는, 가수를 하기로 하고 한국으로 왔는데 실제업무는 고객 접대 및 주스를 파는 ‘주시걸’ 역할을 해야 했고, 심지어는 성매매를 해야 했었다고 응답하기도 했다. 임금은 현금으로 지급받는 비율이 매우 높았고, 대부분 임금명세서를 교부받지 못하였으며, 건강보험에 제대로 가입되고 있지 않다.

4. 노동과정에서의 인권실태²²⁾

가. 여권과 외국인등록증의 강제보관

많은 수의 예술홍행비자 노동자들이 여권과 외국인등록증을 소지하지 못하고 있다. 여권의 경우 전체적으로 46%의 이주노동자들이 본인이 여권을 소지하지 않고 있다고 응답하였고, 외국인 등록증은 전체 응답자의 41%가 본인이 소지하지 않고 있다고 응답하였다. 특히 테마파크의 경우는 아무도 여권과 외국인등록증을 본인이 소지하지 않고 있었다.

나. 서비스제공의 강요

예술 홍행분야 종사자들 가운데 유흥업소에 종사하는 필리핀 이주민의 경우, 고객에게 말벗을 하거나 춤을 추면서 주스와 음료 및 주류를 판매해야 하는 경험이 65%에게서 있었다. 성매매 또는 출장데이트를 경험한 경우도 각각 23.1%와 17.9%에게서 나타났다. 성매매 및 출장데이트는 대부분이 강요로 이루어졌다. 주스를 팔거나 성매매를 해서 소득을 제대로 내지 못하면 다른 업체로 보내버린다는 위협을 가하는 업소도 있었다.

22) 「예술홍행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬, 제22쪽-제29쪽

다. 언어폭력

예술 흥행분야에서 전체적으로 언어폭력을 경험한 이주민은 53%에 달했다. 손님(57.5%), 근무지 사장 및 관리자(40%) 등 모두 언어폭력 비율이 높았다. 언어폭력에 대한 대응 결과 미등록이 되었다는 비율이 52.6%로 높았다.

라. 물리적 폭력

물리적 폭력은 46.4%가 경험이 있다고 응답하였다. 물리적 폭력의 가해자로는 손님이 60%였고, 근무지 사장 및 관리자의 경우가 41.4%로 많았다. 대응결과로는 업체에서 나와서 미등록이 되었다는 응답이 45.7%였고, 50%는 그냥 참고 일해야 했다고 응답했다.

마. 성폭력

성폭력의 경우, 55%가 성폭력을 경험하였다고 응답하였다. 성폭행 가해자로는 손님이 30.5%로 가장 높았고, 그 다음 근무지 사장 및 관리자, 한국 프로모션 관리자의 순서로 많았다. 대응 결과로는 업체에서 나와 미등록이 된 경우가 56.6%로 매우 높아졌다. 성폭력에 항의하는 이주노동자에게 언어폭력과 물리적폭력이 가해지는 등, 모든 폭력은 서로 연결되어 있다.

바. 감사강요

업무시간이 아닌 시간이나 휴일에 강제노동을 해야 했거나 외출이 금지된 경우가 많았고, 개인활동이 감시되거나 외부와 연락을 하지 못하게 제지된 경우도 많이 나타났다. 단란주점, 외국인전용클럽, 시멘스클럽에서는 폐쇄된 공간에 감금하기도 하였다. 이는 언어폭력, 물리적 폭력, 성폭력이 발생하였을 때 외부에 사건을 알리기가 어렵고, 도망을 나올 수 밖에 없는 상황을 설명해준다.

사. 의료

전체적으로 54.4%의 예술흥행분야 노동자들이 일을 하는 과정에서 아프거나 다친 경험이 있는 것으로 나타났다. 그러나 전체의 77.7%가 적절한 치료를 받지 못했다

고 응답했고, 병원에 가지 않은 이유로는 장소를 모르기 때문이라는 응답이 가장 많았고, 비용과 시간이 없거나 의사소통이 되지 않을 것이기 때문이라는 응답도 많았다. 결과적으로 치료를 위한 적절한 정보 및 치료를 받을 수 있는 환경이 제대로 갖춰지지 않은 것으로 드러났다.

5. 제도개선방향²³⁾

가. E-6-1비자와 E-6-2 비자를 통합시켜 예술홍행비자를 기본적으로 ‘공연법’ 상의 ‘공연’의 범주에 넣고 운영할 필요가 있다.

나. 예술홍행비자 이주노동자의 입국과정에서 부처간 연계를 강화할 필요가 있다.

다. 30일 이상 장기공연자는 근로기준법이 적용되도록 하고, 자국어로 번역된 표준(근로, 공연)계약서를 사용하도록 하고, 파견사업주의 과도한 소개비 공제방지책을 마련하고, 입국비용을 초청자가 부담하는 원칙을 마련할 필요가 있으며, 근로감독관이 근로기준법 준수 여부를 상시적으로 점검할 필요가 있다.

라. 유엔 국제조직범죄방지협약의 부속의정서(팔레르모 의정서)와 유엔 마약범죄국(UNODC)의 인신매매 일반적 지표에 부합하는 새로운 특별법을 제정하거나 기존 형법 규정을 개정하여, 예술홍행비자 이주노동자에 대한 부당한 대우 및 서비스 강요 행위 등을 ‘인신매매’로 처벌할 필요가 있다.

마. 그 외에도 예술홍행비자 이주노동자가 범죄피해자가 되었을 때 안정적인 체류자격을 부여하고, 수사 등 권리구제절차가 진행되는 동안 생계유지 방안과 가족결합에 관한 권리보장방안을 마련할 필요가 있으며, 의료보장 방안을 강화할 필요가 있다.

23) 「예술홍행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사 결과 발표문」 이병렬, 제39쪽

Ⅶ. 결론

2015년 국내체류 외국인인 180만 명을 넘어섰다. 가장 열악하고, 가장 불안정한 소수자를 대하는 법·제도가 어떠한 모습을 가지고 있는지가 그 사회의 법의 본질적인 모습을 보여준다. 법에도 꽃이 필 수 있고, 온기가 흐를 수 있다면 가장 먼저 꽃피고, 가장 먼저 온기가 흘러야 하는 곳은 약한 자들을 위한 제도와 법 이어야 할 것이다. 우리나라의 이주민들의 인권 및 출입국 관련법제가 보다 인권 친화적으로 개선되길 희망한다.

2015년 미군문제 분야 보고



2015 한국인권보고서

2015 미일방위협력지침과 안보법제
심재환 변호사 (민변 미군문제연구위원회)

탄저균 반입사태와 대응
오민애 변호사 (민변 미군문제연구위원회)

이태원 살인사건
하주희 변호사 (민변 미군문제연구위원장)

미군기지 잔류 승인처분 취소 소송
김종귀 변호사 (민변 미군문제연구위원회)

반환된 미군 기지의 오염 정화책임을 묻지 않은 각 부처 장관 직무유기 고발
임승규 변호사 (민변 미군문제연구위원회)

평택 수갑사건 손해배상청구
박진석 변호사 (민변 미군문제연구위원회)

책임감수 : 하주희 변호사 (민변 미군문제연구위원장)

I. 들어가며

올 초 메르스로 온 나라가 공포에 빠져 있을 때, 그 공포의 뒤에 오산 미 공군기지
에서 ‘탄저균 실험’을 했고, 그 목적이 무엇인지는 모르지만 좁은 실험실에서 22명
이 노출되어 치료증이라는 사실이 미 국방부의 발표를 통해서 확인되었다. 미 국방
부는 실험에 사용한 ‘탄저균’이 안전하다는 확신을 할 수 없어서 문제의 자신의 미
군 연구소에서 다른 나라로 이동시키는 것을 제한했다. 그런데 유독 문제가 된 실험
을 했고, 인명 노출이 확인된 한국에 대한 조사결과는 전혀 발표되지 않았다. 한미
양국은 한반도에서 생화학무기를 활용한 프로그램을 중단한다는 의사를 밝히지 않을
뿐만 아니라 오히려 최근 11월 한미연례안보협의회의(SCM)에서도 한미 양국은 살아있
는 탄저균 배송 사건에 대한 최소한의 재발방지 대책도 세우지 않은 채, 생화학무기
공동 대응 명목으로 생물방어연습(ABLE Response) 협력을 지속해 갈 것이라는 점
만 강조했다.

한미동맹은 국민의 생명과 안전이 불투명한 상황에서도 굳건했고 현직 여당 대표는
급기야 주한 미사령관을 업어주는 퍼포먼스까지. 보건복지부가 나서서 한미행정협정
(SOFA)에 ‘법에서 금지가 된 물질을 반입할 때 한국정부와 협의하여야 한다’는 조항
을 명시하여야 한다는 개정안을 내기도 할 정도여도 끄덕하지 않았다.

동북아에서 약간 관심을 멀리했던 미국은 다시 아시아 회귀정책(Pivot to Asia)을
표방하며 한·미·일 삼각동맹을 관철하기 위해 노력하고 있다. 그것이 중국을 겨냥한
것이든 무엇이든 덕분에 일본은 무장을 금지한 평화헌법을 무력화 시켰고, 북한에
자위대를 파견할 수도 있다는 등 끔찍한 소리를 아무렇지도 않게 하고 있다.

이런 상황에서 우리가 어떤 선택을 하는가는 우리 모두의 평화와 행복을 위해 너무
도 중요한 일이다. 말로만 통일을 외칠 것이 아니라 북과의 적극적인 관계개선과 협
력을 통해 균형을 유지할 수 있어야 한다. 북한을 핑계로 주변 강대국들이 한반도에
어떤 군사적 개입을 하는 것은 우리 모두에게 재앙이다. 그 어느때보다 ‘큰 이야기’
에 관심이 필요한 때가 아닌가 한다.

II. 2015 미일방위협력지침과 안보법제

1. 일본 군사대국화의 전제

- 미국의 아시아회귀 전략은 동아시아에서의 패권 유지 정책으로서 정치군사 상 핵심적 역할을 할 지역기반국가는 일본
- 중국 부상, 북한 핵미사일 개발배치, 중러 밀착에 대응하여 중국 포위봉쇄, 북한 강압, 러시아 견제 필요에 따른 일본의 정치군사적, 경제적 역할 증대 요구
- 미국의 지휘와 독려에 따른 일본의 재군비, 군사대국화를 추구하고, 일본의 군사적 역할 증대를 통한 미일 동맹의 일체화와 미일한 삼각군사동맹을 완성
- 미국의 세계패권 전략 실현의 일환인 동맹전략을 가일층 발전·완성시키기 위하여 아시아의 나토인 미일한 동북아동맹의 완비를 기초로 남아시아, NATO, 중동 지역 친미국가들과의 군사네트워크 구성

2. 두 관문을 거쳐 ‘전쟁하는 나라’로

가. 2015 미일 방위협력지침

- 핵심 내용 중 하나는 아시아에서 일본의 군사 역할을 확대하는 것. 구체적으로는 중국과 일본이 영토분쟁을 벌이고 있는 도서지역은 물론 아시아 주변지역의 군사 행동에 대해 두 나라가 ‘동맹조정 메커니즘’(Alliance Coordination Mechanism)을 통해 공동 작전 이행
- 핵무기와 미사일 방어에서 미국과 일본이 긴밀히 협력한다는 것을 명시. 미사일 방어체계(MD·Missile Defense) 구축에 협력할 것을 분명히 함. 일본의 집단적 자위권 행사, 미국의 아시아 전략과 MD 전략은 한 몸임
- 우주와 사이버 공간에서의 협력 조치, 해양 감시 분야의 협력에 관한 내용도 담김. 우주 상황 모니터링(SSA)의 정보 공유가 명기됨
- 주변사태를 일본에 영향을 주는 위기로 확장해서 한반도에 일본이 미군 지원 명목으로 개입할 가능성을 높임. 한반도 유사시에 자위대의 한반도 진입이 가능한가 하는 문제가 있으나, 한국의 영역에 진입하는 것에 대해 중요 영향 사태법에

서 ‘영역국가 동의’ 규정을 포함하고 있다고 하지만 한국군의 전시작전통제권은 미군이 가지고 있고, 미군은 일본과 공동작전을 수행하기 때문에 한국의 동의는 사실상 전제된 것. 또한 ‘영역국가 동의’ 규정은 집단 자위권 관련법인 무력공격 사태법 개정안에는 들어가지 않음. 아울러 일본은 북한 진입에 한국의 동의 불필요하다는 입장

나. 안보법제

- 2015. 9월 자위대법 등 10개법 고치고 ‘국제평화지원법’ 새로 제정하는 등 안보법 제 강행 통과
- 자국 공격 안받아도 ‘무력행사’ 가능한 집단적 자위권 행사 법제화. 즉 일본은 자국이 직접 공격받지 않더라도 밀접한 타국이 공격받아 일본의 존립이 위태로워지는 때(존립위기사태)에 무력을 행사할 수 있게 됨.
- 자위대 해외 대규모 파병 가능, 선제적 무력 사용 허용. 중요영향사태법과 국제평화지원법 등에 규정한 자위대의 후방지원과 평화지원활동(PKO)의 제한 완화로 인해 자위대는 미군 또는 다국적군을 후방지원한다는 명목으로 세계의 거의 모든 무력분쟁에 광범위하게 개입할 수 있게 되었고, ‘비전투지역’이라는 개념을 크게 확대해 자위대의 작전 범위가 ‘실제 전투가 벌어지고 있는 지역’의 코앞까지 확장됨. 예컨대 중동 등에 대규모 병참부대를 파견해달라는 미국의 요청이 있으면 자위대가 파병될 가능성이 높아짐
- 그동안 금지했던 탄약 보급, 발진 준비 중 전투기에 대한 급유도 허용

다. 평가

- ① 집단적 자위권 행사 전면화를 통한 일본의 군사적 역할 비약적 증대. 전수방위에서 능동적 안보로 라는 내용으로 일본 안보정책의 일대 궤도 수정
- ② 자위대의 미군에 대한 협력을 전 지구적 차원으로 확대함으로써 미일 동맹의 체계화
- ③ 미일한 연합전력 증강을 통한 미일한 군사동맹의 완성으로 동북아에서 군사적 대결 격화
- ④ MD 체계 완성을 통한 핵미사일 군비경쟁 심화
- ⑤ 영토 문제나 국지적 충돌의 비화를 통한 한반도, 남중국해 등지에서 군사충돌 발생 가능성 증대

⑥ 중·러·북의 우주군사전력 대비를 명분으로 우주군사화 공동 추진하여 우주군비 경쟁 격화

* 2012. 6월 ‘우주항공연구개발기구(JAXA)법 개정’ 시 우주개발을 평화 목적으로 한다는 것을 삭제하고 “국가 안전 보장에 도움이 되도록 진행되어야 한다”는 규정을 넣었음. 앞으로 ‘정찰위성’, ‘미사일방어(MD)’ 등을 구현하는 일본의 우주개발은 ‘평화’가 아닌 ‘군사용’ 목적에 있음을 분명히 한 것

2012. 6월의 ‘원자력 이용의 안전확보는 국민의 생명과 건강 및 재산의 보호, 환경 보전과 함께 국가의 안전보장에 이바지하는 것을 목적으로 한다’는 ‘원자력기본법’ 개정 역시 ‘핵개발’을 하겠다는 의지를 표명한 것

3. 주변국들의 입장과 동향

가. 미국

- 아베 내각의 여론의 반대를 무릅쓴 안보법안 강행처리를 크게 환영. 일본의 역할 확대 원하는 미국은 전폭적 지원을 해 왔음.
- 미군, 아시아 실시간 타격력 강화 조치의 일환으로 미 해병대 15% 태평양 이동 배치
- 최신예 핵항공모함 로널드레이건호 일본 배치, 자위대 호위함과 공동훈련 예정
- 10월 중 대북 압력 용으로 로널드레이건 호, F-22랩터 한국으로 옮
- 시진핑이 해킹 의혹 부인했음에도 오바마, 중국이 남아시아 해커 집단 배후라며 공격

나. 일본

- 전력 보유와 교전권을 포기한 평화헌법 9조 개정을 향해 줄달음칠 것. 아베 측근인 후루야 게이시 자민당 개헌추진본부장 대리, ‘긴급사태 조항’ 신설로 개헌의 문을 연 뒤 평화헌법 핵심 조문인 9조를 개정한다는 구상을 밝힘
- 자위대를 국방군으로 격상시키고 군사력을 바탕으로 이른바 ‘적극적 평화주의’의 미명 하 국제평화에 대한 공헌을 앞세워 침략적 개입을 확대해 나갈 것
- 일본 정부, 한반도 유사시 일본인 대피, 한국에 협의 요구. 일본은 한반도 긴급

상황 시 탈출하는 일본인을 실은 미국 함선을 자위대가 보호하는 상황을 상정.

- 아베, 해상자위대와 미 7함대의 일체 운영 가능 시사. 나카타니 겐 방위상, 자위대가 미 핵항모 방위 가능 인정

다. 한국

- 미국의 종용과 지휘에 따라 신가이드라인, 안보법제의 내용을 사실상 인정, 수용
- 윤병세 외교장관은 미일 가이드라인 개정에 관해 “이번 지침은 무엇보다 북핵위협을 넘어 중국의 부상 등 근본적인 안보환경 변화에 맞춰 미일간 중장기적 협력 방향을 규정하고 있는 것”이라고 했다. “특히 아태 재균형 정책의 틀 속에서 미국의 동맹국에 대한 역할 증대 요청에 일본이 적극 부응한 것으로 평가”했다. “이번 지침은 무엇보다 북핵위협을 넘어 중국의 부상 등 근본적인 안보환경 변화에 맞춰 미일간 중장기적 협력 방향을 규정하고 있는 것”이라고 했다. “특히 아태 재균형 정책의 틀 속에서 미국의 동맹국에 대한 역할 증대 요청에 일본이 적극 부응한 것으로 평가” 했음
- 한민구 국방부 장관은 일본의 안보법제 개정 및 제정에 관해 “북한이 전쟁을 일으키면 전시작전권을 가진 미국이 자위대의 한반도 전개를 요청할 수 있으나, 우리나라가 거절할 수 있”고 답함. “전시작전권은 미국이 가진 게 아니고 한미 양국 대통령의 통수지침에 따른다. 우리 대통령이 허락하지 않으면 자위대의 진입은 안된다”고 강조했다. 현실가능성이 없는 공허한 주장에 불과함
- 정호섭 해군 참모총장, “일 자위대와 협력할 필요”하다고 발언. “우리가 한미동맹을 중심으로 방위체제를 유지하지만 해군 측면에서는 미7함대가 항상 우리가 원하는 장소에 있지 않을 수도 있는 측면을 고려했을 때 대북전쟁 억제나 도발 억제 차원에서는 필요성이 있다”

라. 북한

- 민감하게 반응하고 강한 비판과 반발. “일본이 역사의 교훈을 망각하고 군국화와 재침의 길을 걷고 있다”, “일본을 돌격대로 내세워 힘으로 아시아와 세계에 대한 지배전략을 실현하려는 미국과 미국을 등에 업고 해외 침략 야욕을 실현하려는 일본의 추악한 야합의 산물”, “일본이 재침 야망에 사로잡혀 전쟁법을 끝내 만들어 냈으므로 또 다시 비참한 전쟁의 참화를 당하게 될 것. 두고두고 후회하게 될 것”

마. 중국

- 미국이 지난 2004년부터 추진해온 한·미·일 3국 동맹 체제 구축의 구상의 단초이자, 미국의 아시아 회귀정책이 동북아에서 처음으로 올린 가시적인 성과로 판단하면서 이런 미국의 전략을 ‘신냉전’ 재현의 근본적인 발원지라고 비판
- 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인은 “이번 법안 통과는 전후 일본이 군사안보 영역에서 취한 전례 없는 행동”이며 “평화와 발전, 협력의 시대조류와 전혀 어울리지 않는다”고 비판
- 신화통신은 19일 “새 안보법의 호전적 성질은 평화를 사랑하는 대다수 일본인의 민의에 반하는 것이며 적지 않은 일본인들은 이를 전쟁법으로 여기고 있다”고 주장
- 2015. 5월, 중국 국방부가 처음으로 공표한 “군사전략서”(China’s Military Strategy)는 미국이 지난 2월에 발표한 “국가안보전략보고서”와 “가이드라인 2015”에 대한 응답을 담고 있는 문서인바, 이 전략서는 미국이 역내에서 군사동맹을 강화하고 있고, 일본의 안보정책 변화가 지역 내 불안정성을 높이고 있다고 지적하면서 ‘적극방어’(active defense) 개념에 따라 육해공군 및 제2포병의 역할을 확대할 것을 공표하면서도, 미국과는 신형군사관계(new model of military relations)를, 그리고 주변국과는 친성혜용(親誠惠容, friendship, sincerity, reciprocity, inclusiveness)의 정신 하에 군사협력을 추진할 것을 밝히고 있음. 이런 전략에 따라 중국은 이미 미중 간에 전략경제대화 및 안보대화 채널을 통해 상호 경쟁 속의 협력을 추진하고 있고, 일본과도 해상안전보장 메커니즘 구축을 위한 국방당국 간 실무대화 등을 추진

4. 한반도 평화에 미치는 영향

- 미일의 군사밀착에 따른 신밀월시대의 전개는 한국을 미일동맹의 하위종속적 위치에서 추종하게 만들어 한반도의 분단상황을 더욱 고착시키고 대결 및 전쟁위기를 고조시킴. 미일한은 미국 주도의 작전계획 아래 각종의 전쟁연습을 합동으로 실시하고, 전력 일체화 정도를 상승시켜 왔음
- 한국은 한미일 삼각 MD 구축에 한 축을 담당하게 되고, 대일 군사적 종속과 대중 포위전략 전초기지화됨. 2014. 12월 한미일 사이에 체결된 ‘북한 핵과 미사일 위협에 관한 3자(한미일) 정보공유 약정’(약정)과 향후 체결될 한·일 군사 당국

이 연료와 탄약 등 군수품을 상호 간에 융통할 수 있는 상호군수지원협정(ACSA) 까지 마무리되면 미일한 군사동맹은 일체화된 형태로 동북아의 긴장을 한층 고조 시키게 됨

- 일본의 한반도에 대한 군사적 개입이 구체화, 현실화됨. 일본은 미군의 후방기지로 역할. 또 미군의 지휘 하에 유사시 주일 미군기지에서 발진해 한반도로 향하는 미군기, 전투함 등을 엄호한다는 명분으로 자위대가 한국 영해나 영공에 진출
- 일본은 핵전쟁에 이르기까지 모든 형태의 전투형태를 수행하게 됨. 한반도 유사시 일본 정부가 ‘중요영향사태’로 판단하고 미군에 후방지원을 하기로 결정하고 국회 승인을 받으면 미군에 식량, 물 등은 물론 항공기 급유, 탄약제공 등 기능한데, 핵무기 전달 가능. 나카타니 겐 방위상, 핵무기를 주한미군에 전달하는 상황은 법리적으로 가능하다고 주장

* (기시 노부스케의 옥중일기 중)

“냉전(Cold War)은 조만간 열전(Hot War)으로 변할 것인데, 비록 일본이 이번 전쟁에서 고배를 마셨다고는 하나 동양에서 으뜸가는 소질을 지닌 민족으로서 우리는 모름지기 스스로가 맡아야 할 세계사적 임무가 무엇인지 파악할 필요가 있다. 이에 대한 식견과 포부, 용기와 단행력을 겸비한 지도자는 누구일까, 그 출현이 기다려진다.”(1947. 9. 20)

“동아시아 전체의 적화를 물고 올 중국 공산군의 제패를 저지하기 위해서는 미국이 달러와 무기원조로만 장개석을 돕는 것으로는 부족하며, 미국은 미국 자신의 군대를 동원하여 모택동을 제압할 필요가 있는데, 여기서 내가 말하는 미국 자신의 군대라는 것은 일본의 의용군으로 편성하는 것이 타당하다.”(1948. 11. 4)

Ⅲ. 탄저균 반입사태와 대응

1. 살아있는 탄저균 반입 ‘사고’의 발생 및 경과

가. 미 국방부의 탄저균 반입 사고 발표

지난 5월 27일 미 국방부 스티브 워런 대변인은 성명을 통해 “(미국) 유타주 군 연구소에서 부주의로 살아있는 탄저균 표본이 캘리포니아와 메릴랜드 등 9개 주로 옮겨졌다”고 발표했다. 그 과정에서 살아있는 탄저균 표본 1개가 한국 오산에 있는 주

한미군 합동위협인식연구소(ITRP)로 보내졌다는 사실을 밝혔다.

이는 같은 달 22일 미국 메릴랜드 주의 한 민간연구소가 미 국방부로부터 받은 표본을 조사하는 과정에서 살아있는 탄저균임을 발견하고 이를 질병통제예방센터(CDC)에 신고하면서 드러났다. 주한미군은 같은 달 28일 보도자료¹⁾를 통해 “오산 공군기지에서 살아있는 탄저균 샘플을 응급 격리시설에서 폐기 처분했다”면서 “한국에서 탄저균 감염자는 없다. 일반인은 어떠한 위험에도 노출되지 않았다”고 발표했다.

당시 주한미군은 탄저균 등 생화학 무기를 이용한 훈련을 처음 실시한 것이라고 해명했지만 2013년부터 이미 훈련 및 실험이 진행돼온 것으로 밝혀졌다.

미국은 2007년을 전후해 미군 생화학방어합동참모국을 중심으로 북한의 생화학 공격이나 예상치 못한 전염병 발발에 대비하기 위해 주한미군의 방어능력을 향상시킬 수 있는 방안을 추진했다. 일명 ‘주피터 프로젝트’라 불리는 이 작업은 미 육군 ‘에지우드 생화학센터’ 주관으로 진행된 것으로 정식명칭은 ‘연합 주한미군 포털 및 통합위협인식’이었다.

본격적인 주피터 프로젝트 훈련은 2013년 6월부터 실시됐고, 주한미군 오산기지, 용산 미군기지, 미 육군공중보건국 산하 연구소 등 한국 내 세군데 지역, 최소 5곳이 넘는 연구소에서 진행된 것으로 알려졌다.

나. 발표 이후 경과

5월28일 한국 질병관리본부는 주한미군 오산공군기지에 현장조사단을 파견해 현장 조사를 실시했다. 질병관리본부는 “조사결과 오산기지로 반입된 탄저균 샘플이 생물 안전등급 2급 실험실냉동고에 보관²⁾돼있다가 5월27일 미 국방부로부터 탄저균 샘플

1) 2015. 5. 28. 자 주한미군 보도자료 中 “오산공군기지는 2015. 5. 27. 탄저균으로 의심되는 샘플의 노출가능성을 조사하기 위한 신중한 예방조치를 실시했다. 일반인들에게는 어떠한 위험도 노출되지 않았다. (중략) 비활성화 상태 및 무해한 것으로 여겨졌던 샘플은 합동 주한미군 위협인식 프로그램을 관리하는 오산 공군기지 훈련 실험실 요원들의 훈련 중에 사용됐다. 훈련은 정상적인 관리절차에 의한 정례적인 실험실 규약에 따른 것이다.”

2) 질병관리본부 실험실생물안전지침에 따르면 미생물을 다루는 실험실은 미생물이 갖고 있는 사람에 대한 위해 정도와 수행하는 실험 내용에 따라 생물안전등급이 정해지며 각 등급별로 적합하게 운영되어야 한다. 생물안전등급은 1급에서 4급으로 정해지고, 4등급이 가장 위험하고 치명적인

플이 생존해있을 가능성이 있으니 폐기하라는 통보를 받고 무조건 폐기했고 실험실은 잠정 폐쇄예정”이라고 밝혔다.

탄저균 반입 사실이 밝혀진 직후 이뤄진 조사였지만 실험실 내부에 대한 구체적인 조사내용은 없었다. 이후 6월 2일 국방부와 주한미군은 대책회의에서 합동조사단 구성 및 운영을 협의했고, 3일 미국 국방부는 완전한 조사를 진행할 것을 약속하는 한편 탄저균 노출로 인해 31명이 치료받고 있다고 브리핑했다. 그러나 구체적으로 이들이 어떤 상태인지에 대해서는 역시 언급이 없었다.

그런 가운데 6월 18일 미국 질병통제예방센터(CDC)가 보고서를 발표한 사실이 알려졌다. 그 내용은 “2005년부터 2015년까지 19개주 5개국 연구소에 탄저균이 배달돼왔을 가능성이 있다”는 것이었다. 이어 28일에는 미국 국방부가 지금까지 미국 내 19개주와 해외5개국을 비롯해 70개 연구소에 살아있는 탄저균을 보낸 사실을 미국 국방부가 운영하는 ‘살아있는 탄저균 반입사건 조사정보 페이지’에 게재했다.

미 국방부는 탄저균 반입사실이 알려진지 두 달만인 7월24일 탄저균 사태에 대한 조사결과를 발표했다. 이 발표에는 “8개 국가, 86개 실험실에 살아있는 탄저균이 잘못 배송됐고 그 배송의 근원지와 책임자를 알지는 못한다. 이번 탄저균 사태는 누구의 잘못도 아니다”는 취지였다. 위 페이지에 의하면 11월 10일 현재 9개 국가 194개 실험실에 탄저균이 잘못 배송된 것으로 밝혀졌다.

한편 미 국방부의 보고서에는 “탄저균을 완전히 사멸시키기 위해 어떤 수준의 조치를 취해야하는지 현재의 과학수준으로는 정확히 알 수 없다”고 적혀있었다. ‘배달사고’ 발생 직후 주한미군은 탄저균을 모두 폐기했다고 밝혔지만 미 국방부 스스로 인정한 바와 같이 탄저균을 완전히 사균 시킬 수 있는 방법이 과학적으로 없다는 사실이 밝혀진 것이다.

그런 가운데 7월 24일 백승주 국방부 차관은 국방부 정례브리핑에서 “대한민국의 안전을 위해 탄저균 식별실험을 계속 허용할 방침”이라는 입장을 밝혔고, 같은 날 주한미군 사령관은 보도자료를 통해 “한미 동맹의 생물방어 협력 합동 실무단³⁾은

경우에 속한다. 이 지침에 따르면, 제3위험군에 해당하는 탄저균은 BSL 3등급 실험실에서 취급되어야하지만 2급 실험실 냉동고에서 보관된 것으로 밝혀졌다.

3) 주한미군 탄저균 실험신상 규명을 위한 한미 합동실무단

생물방어프로그램의 지속적인 협의를 보장할 것이다. 미 국방부의 보고서는 한국을 특정한 것이 아니고, 보고서를 통해 양국의 생물방어 프로그램이 안전하고 효율적인 방법으로 한국 시민과 양국의 군병력을 보호할 수 있도록 할 것이다.”고 밝혀 탄저균 반입의 발단이 된 생물방어 프로그램을 계속할 의사를 밝혔다. 살아있는 탄저균이 반입됐지만 이에 대해 구체적으로 어떤 조치가 취해졌는지 확인되지 않은 상태에서 지속적인 실험의 가능성을 보여준 것이다.

한편 8월 6일 “오산기지 실험실에 잔류균이 있는지까지 확인하겠다”며 합동실무단이 첫 합동조사를 진행했다. 그러나 조사결과는 밝혀지지 않았다.

9월 23일 주간동아는 “당시 실험요원들이 탄저균 일부가 활성화 상태라는 것을 알지 못했다는 사실이 문제였다. 실험에 사용된 장비와 피복, 도구를 감염 위험이 없는 폐기물 관련 규정에 따라 처리했고, 이 과정에서 일부 실험 장비를 세척한 물이 실험실 내 하수구를 통해 흘러나갔다는 게 최근 합동실무단의 핵심적인 우려사항”이라는 정부관계자의 말을 인용해 보도했다⁴⁾. 이로써 탄저균의 위험으로부터 오산공군 기지와 그 주변지역 뿐만 아니라 국민들이 자유로울 수 없다는 사실이 드러났다.

2. 탄저균 반입 및 훈련에 대한 법적 대응

민변에서는 미군문제연구위원회, 국제연대위원회, 환경보건위원회가 탄저균 대응팀을 꾸려 탄저균 반입의 문제점과 이에 대해 국내외에서 가능한 법적 대응에 대한 논의를 진행했다. 주한미군 책임자, 국방부 장관 등에 대한 고발 및 오산공군기지 내 탄저균 실험중단실험실폐쇄 가치분 신청을 진행하는 한편 과거 탄저균 실험 관련 사례들을 살펴 생물무기금지협약 위반여부가 문제될 수 있다는 점을 지적했다.

가. 주한미군 사령관, 주한 미7 공군사령관(오산공군기지 책임자) 고발

탄저균 반입 및 훈련 사실이 알려지면서 시민사회단체들은 제대로 된 진상조사와 미국 대통령의 사과, 재발방지 대책 마련 등을 촉구했다. 그 과정에서 시민 8704명이 국민고발인으로 참여해 6월22일 커티스 스카파로티 주한미군 사령관과 잔 마크 주

4) 2015. 9.23. 주간동아 “[단독보도] 탄저균 씻어낸 물 서해로 흘러갔다”

아스 주한 미7 공군사령관을 고발했다. 고발의 주된 취지는 다음과 같다.

1) 감염병의 예방에 관한 법률(이하 ‘감염병법’) 위반

감염병법은 탄저균을 ‘제3군감염병’ 및 ‘고위험병원체’로 분류하고 있다⁵⁾. 이렇게 분류된 탄저균을 진단 및 학술연구 등을 목적으로 국내로 반입할 경우 보건복지부장관의 허가를 받아야 하고(동법 제22조 제1항) 이를 지키지 않고 반입허가 없이 반입한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 예정하고 있다(동법 제77조). 뿐만 아니라 이를 분리하거나 이미 분리된 탄저균을 이동하려는 자는 지체 없이 관련사항을 보건복지부장관에게 신고해야하고(제21조 제1항) 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금의 처벌을 받을 수 있다.

2) 화학무기·생물무기의 금지와 특정화학물질·생물작용제 등의 제조·수출입 규제 등에 관한 법률(이하 ‘생화학무기법’)⁶⁾

생화학무기법은 ‘자연적으로 존재하거나 유전자를 변형하여 만들어져 인간이나 동식물에 사망, 고사, 질병, 일시적 무능화나 영구적 상해를 일으키는 미생물 또는 바이러스로서 대통령령으로 정하는 물질’을 생물작용제로 정하고 있고(제2조 제8호) 동

5) 감염병법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “제3군감염병”이란 간헐적으로 유행할 가능성이 있어 계속 그 발생을 감시하고 방역대책의 수립이 필요한 다음 각 목의 감염병을 말한다.

파. 탄저(炭疽)

19. “고위험병원체”란 생물테러의 목적으로 이용되거나 사고 등에 의하여 외부에 유출될 경우 국민 건강에 심각한 위험을 초래할 수 있는 감염병병원체로서 보건복지부령으로 정하는 것을 말한다.

동법 시행규칙 제5조(고위험병원체의 종류) 법 제2조 제19호에 따른 고위험병원체의 종류는 별표 1과 같다.

〈별표1 고위험병원체의 종류〉

1. 세균 및 진균

나. 탄저균

6) 생물무기는 인간 또는 동식물을 사망시키거나 피해를 가하기 위해 고의적으로 병원성 물질을 사용하는 것으로 화학무기 및 핵무기와 함께 대량살상무기로 분류됨. 1972. 4. 10. 런던, 모스크바, 워싱턴에서는 세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발, 생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약(BWC, 이하 ‘생물무기금지협약’이라고만 합니다)을 체결하고 이를 금지해옴. 위 협약은 “협약의 각 당사국은 어떠한 경우에도 아래와 같은 물체(탄저균 등)를 개발, 생산, 비축 또는 기타 방법으로 획득하거나 보유하지 아니한다”라고 규정하고 있고, 한국정부는 2002. 10. 8.자로 위 협약의 원천이 된 체네바 의정서상의 생물무기 사용에 관련 유보 철회를 발표함. 이에 따라 기존의 「화학무기금지법」을 전면 개정하여 2006. 4. 28. 「생화학무기금지법」을 공포하여 생물무기금지협약 이행을 완비함.

법 시행령은 탄저균을 생물작용제의 하나로 정하고 있다(시행령 제2조 제3항 별표 1). 생물작용제를 제조⁷⁾하려는 자는 미리 제조목적과 제조량 등을 산업통상자원부장관에게 신고하여야 하고(제5조의2) 이를 수입하려는 자는 수입목적과 수입국 등에 관하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖춰 산업통상자원부장관의 허가를 받아야 한다(제12조 제1항). 보유하려는 자 역시 산업통상자원부장관에게 보유량 등 보유상태를 신고해야 한다(제13조의2 제1항). 신고를 하지 않고 생물작용제 등을 제조한 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있고(제27조 제1호) 산업통상자원부 장관의 허가 없이 생물작용제를 수입하는 경우도 마찬가지다(동조 제3호). 보유사실을 신고하지 않은 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형을 받을 수 있다.

3) 관련 사항 준수여부 -정보공개청구에 대한 답변

국민고발인을 모집하고 대리하여 고발을 진행하면서 보건복지부 및 질병관리본부와 산업자원통상부에 정보공개를 청구했다. 구체적으로 ▶보건복지부에는 탄저균 반입 관련 보건복지부장관의 허가를 신청했는지 여부, 허가여부 및 관리에 관한 보고서, 실험실 폐쇄여부 및 구체적인 관리상태 ▶질병관리본부에는 반입허가신청서를 제출받았는지 여부와 신청서, 안전관리 규정을 준수하여 관리되었는지 여부, 고위험병원체 보존현황신고서를 제출한바 있는지 여부 등 ▶산업자원통상부에는 탄저균 제고신고를 받은 바 있는지 여부와 신청서, 보유량과 보유경위, 검사 현황 및 보고서 등을 청구했다.

청구에 대해 답변하는 과정에서 보건복지부는 휴일을 제외하고 기산한다는 이유로 정보공개청구 처리를 지연하는 일도 있었다. 정보공개청구한지 20여일만에 돌아온 답변에는 “탄저균 폐기와 관련된 보고서는 없으나, 주한미군 측이 폐기방법 등이 기재된 폐기확인서를 질병관리본부로 제출했다”고 적혀있었다. 실험실 폐쇄여부에 대해서도 “잠정폐쇄할 것”이라는 답변 외에 구체적인 폐쇄 시기, 방법, 앞으로의 운영 계획 등은 적혀있지 않았다.

7) 동법 제2조 제10호 ‘제조’의 의미

- 가. 화학물질을 그 사용 목적에 따라 화학반응시킴으로써 다른 화학물질을 생성(일시적 생성을 포함한다)하는 것
- 나. 생물작용제 또는 독소를 배양·추출·합성하거나 독소를 생성하는 생물체 또는 생물작용제의 유전자를 변형하는 것

질병관리본부는 탄저균 반입 관련 정보를 미국으로부터 받은 적이 없다고 밝혔다. 복지부 장관의 허가를 신청한 바 없고, 복지부 장관이 이를 허가한 바도 없다는 것이었다. 산업자원통상부 역시 “이번 사고와 관련해 미군으로부터 제조, 수입, 보유량 신고 등을 받은 적이 없다”고 밝혔다.

이처럼 오산공군기지 내로 탄저균을 들여오고 실험을 진행하는 과정에서 관련 법령이 엄격하게 정하고 있는 절차를 지키지 않은 주한미군 사령관과 오산공군기지 사령관에 대한 고발을 진행했다.

나. 국방부 장관 고발 및 실험중단실험실폐쇄 가처분 신청

9월 9일 천주교 각 교구 정의평화위원장들은 한민구 국방부장관과 백승주국방부차관을 직권남용 및 직무유기 혐의로 서울중앙지방검찰청에 고발했다. 고발의 주된 취지는, 주한미군이 탄저균을 보유하고 실험하는 것은 국내적, 국제적으로 불법행위인데, 국방에 관한 사무를 관장하고 헌법과 법률에 따라 직무를 성실히 수행해 국민의 기본권을 보장할 의무가 있는 자들이 직무범위를 이탈하고 직권을 남용해 주한미군이 대한민국에서 자유롭게 불법행위를 할 수 있도록 용납했다는 것이다.

같은 달 25일 오산 미 공군기지 탄저균 실험실 폐쇄 및 훈련중단 가처분을 중앙지방법원에 신청했다. 신청의 주된 취지는 살아있는 탄저균이 반입된 사실이 확인된지 4개월이 지났지만 기지 내 시험실에 어떤 조치가 취해졌는지 구체적으로 알 수 있는 방법이 없는 상태에서, 실험중단실험실 폐쇄가 지금까지 이뤄지지 않았다는 것만으로도 기지 주변 지역 주민들과 국민들은 생명신체의 위험에 노출돼있으므로 실험을 중단하고 실험실을 폐쇄해달라는 것이었다.

다. 생물무기협약(BWC) 위반에 대한 문제제기

생물무기금지협약 제1조 제1항은 생물무기보유를 금지하면서 예외적으로 가능한 경우로 ‘질병예방, 보호 또는 평화적인 목적’으로 보유할 수 있다고 정하고 있다. 즉, 방어적 목적이거나 평화적 목적으로 보유하고 있다면 협약위반이 아니라는 것이다.

지난 1979년 미국이 소련을 생물무기금지협약 위반으로 제소한 바 있다. 당시 미국은 소련을 유엔안보리에 제소하면서 생물무기금지협약상 탄저균을 보유하고 있다는

것만으로도 국제협약 위반이고, 이는 방어적·평화적 목적을 넘어선 것이라고 주장했다. 1979년 당시 미국은 평화적 목적으로 보유한다는 소련의 해명에 “해명을 인정받으려면 국제사회 조사를 받으라”고 주장했고, 실제로 소련현지에 대한 조사가 진행됐다.

미국은 자신이 소련을 제소할 때는 소련이 탄저균을 보유하고 있다는 사실만으로도 협약 위반이라고 주장했지만, 미국이 보유한 탄저균을 해외로 배송한 것에 대해서는 방어적 실험목적이므로 정당하다는 취지로 탄저균 보유 및 배송 사실을 정당화하고자 했다.

40여년 전 조사를 요구했던 미국이 조사를 받아야 하는 대상이 됐지만, 반입 사실 발표 후에도 여전히 한국 내 한미 합동 생물방어프로그램 운영을 고수하는 한국 정부는 조사, 재발방지책 마련에 대해 어떤 의지도 보이지 않고 있다. 그런 상황에서 한국정부의 대응을 촉구하는 언론 기고문을 작성해 정부의 대응을 촉구했다⁸⁾.

3. 결론

살아있는 탄저균 반입 사실이 밝혀진 후 6개월의 시간이 흘렀지만 탄저균과 관련해 어떤 조치가 취해졌는지, 이로부터 국민들이 얼마나 안전한 상태가 됐는지에 대해 확인되지 않고 있다. 탄저균 반입 사실이 알려진 후 얼마 되지 않아 발생한 ‘메르스’ 여파로 탄저균 문제에 대한 지속적인 관심과 문제제기가 어려웠지만, 아직 어떤 해결도 없는 상태에서 이에 대한 꾸준한 관심과 대응이 필요할 것이다.

IV. 이태원 살인사건

1. 18년 만에 다시 열린 재판

1997년 4월 이태원 버거킹 햄버거 가게 화장실에서 벌어진 살인사건에 대해, 아더 존 패터슨에 대한 살인혐의 형사 재판이 지난 10월 시작되었다. 두 차례 준비기일이

8) 한겨레, “[왜냐면] ‘탄저균’ 미국이 그랬던 것처럼 한국도 행동하라 / 방서은” (2015.9.21.)

있었고, 3차례 공판이 진행되었다. 첫 재판에서는 검찰과 변호인의 모두진술, 피해 자측인 어머니의 진술이 있었으며, 살인사건 현장에 있었던 에드워드 건 리의 증인 신문이 진행되었다. 두 번째 재판에서는 1997년 사건 당시 시신을 부검했던 부검의 와 사건 당시에는 없었던 수사기법인 혈흔형태분석 전문가의 증인 신문이 있었다. 세 번째 공판에서는 현장을 최초로 목격한 피해자 동행인과 미 육군 수사대 수사관 등의 증인 신문이 있었다.

2. 사건의 경위

이 사건은 1997년 4월 3일 화장실에서 소변을 보던 조중필씨를 아무 이유 없이 무 자비하게 칼로 찌른 살인사건이다. 당시 범행 현장에는 에드워드 건 리(미국 국적 민간인, 이하 에디 리)와 아더 존 패터슨(미국 국적, 당시 미군 초청계약자의 자녀로서 SOFA 대상자, 이하 패터슨)이 있었으며, 이들은 친구들과 함께 버거킹과 같은 건물 4층 클럽에서 놀다가 햄버거를 먹으려고 아래층으로 내려 왔다가 이 일을 저 지른 것으로 알려졌다.

패터슨은 사건 이틀 후인 4월 5일 용산기지 내 호텔 로비에서 미육군 수사대에 의해 체포되었고, 에디 리는 4월 8일 자수했다. 두 사람은 자신이 아닌 상대방이 피해 자를 칼로 찔러 살해했으며 자신은 아무 관련이 없다고 주장했다. 패터슨이 살인범 이라는 경찰과 미육군 수사대의 의견과는 달리, 97년 당시 사건을 수사한 박재오 검 사는 에디 리를 단독 살인범으로 기소하고 패터슨을 흉기 소지 및 범행 후 칼을 버 린 증거인멸 혐의로 기소하였다.

단독 살인범으로 기소된 에디 리에 대해 1심, 2심 법원은 유죄를 선고하였으나 대법 원은 증거불충분으로 파기환송하였다. 대법원은 에디 리의 살인 현장을 목격했다는 패터슨의 진술이 객관적 정황에 의해 뒷받침 되지 않은 점, 논리적 합리적 설명이 궁색한 점에 비추어 신빙성을 인정하기 어려워 에디 리의 범행을 단정하기에 증거가 부족하다고 판단했다.

3. 재판의 경과와 쟁점

결국 이번 재판은 대법원이 부족하다고 판단한 증거들을 보충하고, 진술의 신빙성을 확보하는 것이 쟁점이다. 이에 검찰은 혈흔형태분석과 진술 분석 등 과거에는 없었던 수사 기법에 따른 결과물을 추가하였고, 피해자가 배낭을 메고 있었다는 사실을 보강했다. 현장 재연을 통한 검증도 실시할 계획이며, 현장 검증에는 피고인 패터슨뿐만 아니라 에디 리도 참여할 예정이다.

검찰은 에디 리가 살인에 가담했다는 입장을 고수하고 있다. 에디 리가 무죄라고 한 법원의 판단은 증거가 불충분하다는 것이지, 에디 리가 살인에 가담하지 않았다는 게 아니라는 주장이다. 검찰은 이 재판 공소장에, 에디 리가 화장실 입구에서 패터슨에 칼을 건네 주면서 ‘칼로 저 사람을 찌를 수 있겠냐’며 칼로 피해자를 찌를 것을 권유했다고 적시했다. 이는 당사자의 자백이 아니고서는 입증할 방법이 없다. 이번 재판의 첫 증인으로 나온 에디 리는 자신이 공범으로 적시된 것에 대해 분노했다.

3차례의 공판을 거치면서 지난 1997년 사건 당시 수사가 얼마나 부실했는지 다시 곱씹게 된다. 검찰이 출국금지 신청을 제때 연기하지 않아 유족들이 살인혐의로 고소한 패터슨이 미국으로 도주한 사실은 널리 알려져 있다.

이번에 증인으로 출석한 에디 리는 경찰과 검찰의 수사를 받을 당시 통역을 요청했지만 수사관들이 이를 묵살했다고 주장했다. 에디 리는 경찰이 수사에 동석했던 아버지에게 수사가 끝났으니 귀가를 권유했던 후 아버지가 없을 때에도 수사를 했다고 주장했다. 당시 SOFA 대상자였던 패터슨은 모든 수사에 미국 정부대표와 통역인이 동석하였었다. 미국 정부대표 없이 수사하면 증거로 쓸 수 없는 SOFA 규정 때문에 한국의 수사기관은 미국 정부대표의 입회를 보장해야 한다.

에디 리는 자신이 날인 서명한 경찰 신문조서를 제대로 읽었는지 알 수 없다고 주장했다. 검찰 피의자 신문 조서는 동석했던 아버지가 대신 읽고 날인 서명했다고 한다. 에디 리는 수사 당시 통역이 없었을 뿐 아니라 잠도 재우지 않았고 협박도 받았으며, 심지어 검사는 술을 마신 상태에서 자신을 수사했다고 답변했다. 결국 검사는 증거로 제출했던 경찰 신문조서를 모두 철회했고, 검찰 신문조서는 진정성립을 인정받을 길이 없게 되었다.

이뿐 아니다. 97년 사건 당시 검사는 에디 리가 살인범임을 확신한 주요 증거로 거

짓말 탐지기 조사 결과를 들었다. 당시 조사를 통해, 피해자를 칼로 찌른 적이 없다는 에디 리의 진술은 거짓말이라는 결론이 나왔다. 그러나 에디 리는 거짓말 탐지기 조사 당시에도 통역 없이 포승줄에 묶인 채 온 몸에 땀을 흘린 상태에서 조사를 받았다고 주장했다. 패터슨도 같은 조건에서 조사받았는데 거짓말이 아니라는 결과가 나왔다고 패터슨 변호사가 주장하자, 에디 리는 SOFA 대상자인 패터슨이 자신과 같은 조건에서 수사를 받았다는 데 의문을 제기했다.

부검에 대해서도 의문이 제기된다. 97년 사건 당시 검사는 부검 결과와 부검의의 의견을 에디 리를 살인범으로 기소한 주요 증거로 제시했다. 당시 부검의는 피해자의 상처와 체격, 현장에 있던 두 사람의 체격을 비교해 볼 때 거구인 에디 리가 범인이라는 의견을 제시했다. 이번 재판에 증인으로 출석한 부검의는 당시 자신의 의견은 키가 큰 사람일 가능성이 크다는 것으로서, 피해자보다 4cm 작은 패터슨이 범인일 가능성을 배제한 것은 아니라고 증언했다. 그 정도 차이로는 피해자 몸에 난 상처를 설명할 수 있다는 것이다.

4. 피해자 대리 - 열람복사 및 재판절차 진술권

이 사건과 관련하여 미군문제연구위원회는 패터슨이 미국에서 범죄인 인도요청에 의한 미국 법원의 송환재판에 다른 시민사회단체들과 의견서를 제출한 바 있었다. 그 과정에 피해자 유족들과 인연을 맺게 되어 피해자 대리인으로 참여하고 있다.

재판과정은 18년만에 다시 시작되는 재판으로서는 재판은 답답할 정도로 무성의하게 진행되고 있는 느낌이다.

검사는 이번에는 최선을 다하겠다고 유족들을 안심시켰지만 이해하기 어려운 이유로 피해자에게 증거로 제출될 기록을 복사해 주지 않았다. 재판부 역시 피해자의 재판절차 진술권은 양형진술에 한정된다고 재판의 시작부터 권위를 드러내었다.

아직 진행중인 재판이라 말을 아낄 수밖에 없지만, 재판이 열릴 때마다 처음부터 끝까지 자리를 지키는 어머니와 피해자 가족들이 역사를 기록하고 있다는 점을, 재판의 당사자들이 책임있게 임하길 바란다.

V. 2016년에도 용산에 잔류하게 되는 한미연합군사령부 본부 - 미군기지 잔류 승인처분 취소 소송

1. 소송의 배경경과

2014. 10. 23. 국방부는 한미연례안보협의회의(Security Consultative Meeting, 이하 SCM이라고 함) 공동성명 전문을 발표하였다. 공동성명에는 애초에 2016년에 평택으로 모두 이전하기로 한 서울 용산에 위치한 한미연합군사령부 본부 및 경기도 동두천에 위치한 210화력여단을 잔류하기로 하는 내용도 포함되었다(미국의 잔류 승인 요청이 있었고, 국방부가 승인함).

당시 위 결정의 법적 효력에 의문을 제기하는 측에서는 위 결정이 국회의 동의를 거치지 않아 무효라는 주장이 주종을 이루었다. 연합사 잔류결정의 경우 ① 당초 해체 대상이었던 연합사를 유자잔류시키는 것으로서 국가의 안전보장과 관련되고, ② 전 시작전권 반환 연기를 전제로 하는 것으로서 주권의 제약에 대한 것이며, ③ 연합사 잔류시 용산공원으로 지정고시된 부지면적에 대한 재조정으로 발생하는 비용 등 국가와 국민의 재정적 부담을 내포하고 있다는 이유로, 210화력여단의 경우 ① 국가와 국민의 재정적 부담을 가져온다는 점, ② 기지이전평택지원법 개정 등 입법사항에 관한 내용을 포함하고 있다는 이유로, 국회의 동의가 반드시 필요함에도 불구하고 국회 동의를 거치지 않았으므로 효력이 없다는 주장이었다. 권한쟁의심판청구의 필요성이 대두되었으나, 국회의 동의 권한 침해를 이유로 하는 권한쟁의심판의 당사자는 국회이고 국회의원 개인이나 소수세력은 당사자가 될 수 없다는 헌법재판소의 결정례에 비추어 각하될 가능성이 높아 결국 유야무야되었다.

이에 민변 미군위는 국방부장관의 위 결정을 행정법상 처분으로 보고, 동 처분이 위법하다는 이유로 행정소송을 진행하기로 결정하였고, 뜻을 같이 하는 용산 및 동두천 주민단체와 함께 소송을 진행하였다.

2. 미군기지 잔류 승인 처분의 위법성

가. 한미연합사령부 본부 잔류 승인 처분

2004. 10. 28. 용산기지이전협정(YRP협정)에 한미 양국 정부가 서명하였고, 2004. 12. 17.에 국회에서 비준동의가 가결되었다. 동 협정은 한미연합사를 2008. 12. 31. 까지 이전하는 것으로 정하고 있다. 이후 기지 이전 시기가 2016년까지로 연기되었는데, 국방부장관(피고)은 이전 시기를 ‘전시작전권 전환이 이루어질 때’라는 부관(조건)을 붙여서 무기한 연기하였다.

한미연합사령부 본부 잔류 승인 처분은 ① YRP협정이 용산 미군기지를 특정시기까지 이전 완료하는 것을 목적으로 하고 있는데, 위 처분은 사실상 미군기지를 이전하지 않겠다는 처분으로서 협정에 위반되고, ② 기지이전 조건을 ‘전시작전권 전환이 이루어질 때’로 정하고 있는데, 용산기지이전협정은 2004년에 체결되었고 전시작전권 전환 합의는 2006년에 이루어졌으므로, 전시작전권 전환을 연합사 본부 이전의 전제조건으로 볼 수 없는바, 피고는 처분과 무관한 부관을 붙인 것이며(부관의 사항적 한계 이탈), ③ 가령 ‘2020년까지 연합사 본부를 이전한다.’와 같은 기한이 아니라, 달성 여부 및 그 시기가 불분명한 조건을 붙인 것은 비례의 원칙에 어긋나고, ④ 용산기지가 이전되고 그 자리에 용산공원이 들어서고, 군사기지 및 군사시설 보호법의 제하에서 벗어날 것이라고 믿은 주민들의 신뢰보호이익을 침해하였다는 점에서 위법하다.

나. 210화력여단 잔류 승인 처분

미국은 1990년대말경부터 미국의 세계전략에 따라 미군재배치를 진행하였고, 그 결과물로 한국과 미국 사이에 미군기지 반환이전을 내용으로 하는 연합토지관리계획협정(LPP협정)이 2002년에 체결되었다. 210화력여단도 반환 시기가 연장되어 2016년까지 이전을 완료하는 것으로 합의되었다.

210화력여단 잔류 승인 처분은 ① 210화력여단 잔류 승인 처분 역시 미군기지 이전을 하지 않겠다는 처분으로서 위 협정에 위반되고, ② ‘한국군의 대화력전 증력증강 계획이 완성되고 검증될 때’라는 사실상 달성불가능한 조건을 부가하여 위법하며, ③ 기한이 아닌 조건을 붙인 것은 비례의 원칙에 어긋나고, ④ 기지 주변 거주 주민들의 신뢰보호이익을 침해하였다는 점에서 위법하다.

VI. 반환된 미군 기지의 오염 정화책임을 묻지 않은 각 부처 장관 직무유기 고발

1. 서론

불평등한 한미 SOFA 개정 국민연대는 2015. 4. 22. 부산광역시 소재 미군 폐품재활용사업소(DRMO)와 동두천시 소재 캠프캐슬 기지 반환협상을 진행한 담당자들과 각 부처의 장관들을 직무유기 혐의로 고발하였다.

위 두 기지의 오염상태가 심각함을 알면서도 이에 대한 미국 측의 아무런 책임을 묻지 않고, 오염된 상태대로 반환 받기로 합의한 협상 결과에 대해 협상담당자들은 어떠한 법적 책임을 부담하는지 살펴보기로 한다.

2. 모호한 SOFA 규정이 미군 측의 면책근거가 될 수 있는지

우리 정부는 수차례 미군기지 반환협상을 하면서 단 한 번도 미군에게 정화책임을 묻지 못했다. 미군 측은 모호한 SOFA 규정을 근거로 들면서 자신들의 면책을 주장하고 있는 것으로 보인다.

SOFA 합의의사록(2001) 제3조 para 2.에는 ‘환경보호의 중요성을 인식하고 인정한다.’, ‘대한민국 정부의 관련 환경법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인한다.’라고 규정되어 있어 미군이나 미합중국에 대한민국 환경법령이 적용된다는 것인지 모호하고, SOFA 본 협정 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제4조에는 ‘합중국 정부는 대한민국 정부에 시설과 구역을 반환할 때에 원상회복하여야 할 의무를 지지 아니한다’라고 규정되어 있다.

그러나 우리 법원은 위 규정을 비롯한 어떤 규정도 환경 오염 등 적법하지 못한 사용에 대한 면책을 의미하지는 않는다고 판단한 바 있다. 원상회복과 관련된 위 규정은 미군기지를 사용하면서 건축한 건물, 설비 등에 대한 철거의무 등을 면한다는 것이지, 환경 오염과 같은 불법행위에 대한 면책을 정한 규정은 아니라는 것이다. 법원은 정보공개와 관련된 행정사건⁹⁾, 손해배상과 관련된 민사사건¹⁰⁾, 형사사건¹¹⁾에

서 거듭 확고한 기준을 정하고 있다.

3. 최근 문제된 미군반환기지의 오염상태

부산 DRMO 기지의 경우, 2006년 기지 내부에 대한 환경오염 조사에서 전체 면적의 약 40%에 이르는 1만3천760㎡가 유류와 중금속 등 발암물질에 오염된 것으로 나타났다. 미국 쪽 요구를 수용해 2009년부터 새롭게 적용된 ‘공동환경평가절차서’(JEAP:지프)에 따라 진행된 조사에서도 7.5%의 부지에서 허용 기준치를 초과한 것으로 밝혀졌다.

더욱 심각한 것은 동두천 캠프캐슬이다. 동양대학교 북서울(동두천)캠퍼스 조성사업 전략환경영향평가서에 따르면, 캠프캐슬은 2009년부터 새롭게 적용된 ‘공동환경평가절차서(JEAP, Joint Environmental Assessment Procedure)’에 따라 2013. 1. 8. ~ 4. 5. ‘환경기초조사 및 위해성평가’를 실시하였는데, ‘1지역’ 기준으로 전체 기지 면적의 27.6%인 43,073평방미터가 오염된 것으로 확인되었다.

토양오염의 경우 TPH(석유계총탄화수소)는 기준치의 무려 127.7배가 넘는 곳도 있었고, 벤젠의 경우는 기준치를 5.7배 넘는 오염도가 확인되었다. 지하수의 경우 17개 시료 중 4개 시료가 TPH 항목이 생활용수기준(지하수의 수질보전 등에 관한 규칙의 정화기준)을 최대 3배 넘게 초과하였고, 지하수 관측정 1개 지점에서 부유기름이 최고 1.37m가 관측되었다.

참고로 TPH는 토양오염 정도를 나타내는 중요한 지표 가운데 하나인 석유계 총탄화수소(Total Petroleum Hydrocarbon)로 토양이 등유 · 경유 · 제트유 · 병커유 등 유류에 의해 오염된 정도를 나타낸다. TPH는 식물의 생존 자체를 불가능하게 할 정도로 심각한 환경오염을 일으킬 뿐 아니라, 인체에 유입될 경우 암을 유발하고 유전자를 손상시켜 2세에도 영향을 미치는 등 인체에 치명적인 유독물질들을 함유하고 있다.

9) 서울고등법원 2007. 6. 13. 선고 2006누29470 판결, 서울고등법원 2011. 7. 7. 선고 2010누36420 판결, 서울행정법원 2011. 9. 28. 선고 2010구합19256판결 참조

10) 전주지방법원 2008. 12. 18. 선고 2007가합3553 판결 참조

11) 서울지방법원 2004. 1. 9. 선고 2002고단3598 판결 참조

위 두 군데 반환기지의 오염상태가 위와 같다면, 환경오염의 정도가 매우 심각하다고 할 수 있고, 그 정화비용은 수백억 원에 이를 것으로 예상된다.

4. 협상 담당자들의 법적 책임

미군기지 반환협상을 담당한 공무원 및 책임자들은 반환협상을 하면서, 관련 법령에 의한 권리를 적극적으로 행사하여 국민들의 권익을 보호하여야 할 직무상 의무를 부담한다.

우리 환경정책기본법은 제7조에서 국제환경법상의 대원칙인 오염원인자 책임원칙을 규정하고 있고, 미군반환/공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서 제6조에는 ‘반환되는 시설과 부지에 대하여는 미측의 비용으로 미측이 치유조치를 계획하여 실시한다’라고 규정하고 있다.

위 규정들에 의하면 원칙적으로 미군이 사용한 후, 반환하는 기지의 오염부분에 대한 정화비용은 당연히 미합중국이 부담하여야 하고, 협상 담당자들은 이를 위해 구체적으로 반환협상을 하면서 환경오염의 정도에 대해 철저히 조사를 하여야 하고, 그 결과가 우리 국민들의 건강에 미칠 영향 등을 평가하여 오염원인자 부담원칙에 의해 미합중국 측이 정화하여 반환하도록 조치하여야 한다.

그러나 현재 국방부에 밝힌 협상 결과를 보면, 환경오염의 정도가 위에서 검토한 바와 같이 심각한 상황임에도 불구하고, 정화책임을 전적으로 우리 정부, 구체적으로는 국방부가 부담하기로 하였다는 것이다.

이와 같은 결과는 협상담당자들이 이 사건 반환협상을 하면서, 우리 정부와 국민들을 위해 행사하여야 할 권리를 일방적으로 전부 포기한 것이어서 법령상 직무를 방치한 것과 다름없다.

5. 마무리

국방부가 발표한 입장을 보면, 피고발인들은 ‘지방자치단체가 개발계획 등을 이유로

신속한 반환을 요구'한다는 이유로 협상을 조속히 마무리 하고 정화비용을 우리 정부가 부담하기로 하였다고 밝히고 있다.

그러나 우리 정부는 2010년 부산 하야리아 미군기지 반환협상 결과를 밝히면서 “조속한 반환이 필요하다는 부산시의 요청 등을 감안, 향후 ‘여타 기지 반환에 있어 선례를 구성하지 않는 방식’으로 현 상태에서 반환기로 한·미간 합의하였습니다.”라고 발표한 바 있다.

5년이 지나 다시는 반복하지 않겠다고 약속한 자신의 말을 번복하고, 국민들에게 협상결과를 감추고 기만하는 협상 담당자들과 책임부처 장관들은 반드시 법적으로 책임을 져야할 것이다.

Ⅶ. 평택 수갑사건 손해배상청구

1. 한·미 SOFA 민사청구권 개괄

가. 관련 규정 및 관련 국내법

- 한·미 SOFA 민사청구권에 관한 관련 규정은 「①‘대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정’(이하 ‘SOFA 본협정’) 제23조 ② 합의의사록 ③ 양해사항」이 있음
- 추가적으로, ④‘2001년의 합동위원회 합의사항 중 본협정 제23조 관련 비행사재판 절차에 관한 합의사항’과⑤‘2003년의 운영개선방안 중 비공무 중 손해에 관한 치료비·수리비 등을 신속히 지급한다는 것’이 있음
- 국내 시행을 위한 관련 국내법으로 ‘대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법’과동법시행령·시행규칙이 있음

나. 체계와 내용

- 한·미 SOFA 민사청구권의 체계와 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 ‘청구권 유형’·‘공무 여부’·‘당사자’·‘손해 유형’ 등을 기준으로 세분해 보면 아래 표와 같음

한·미 SOFA 민사청구권의 체계와 내용

청구권	공무	당사자	손해 유형	해결 방안	관련조항
손해배상 청구권	공무	일방국vs. 타방국	군용재산 손해	포기	본협정 제1항
			기타 국유 재 산 손해	중재인사정 에따라해결	본협정 제2항
	일방국vs. 타방국군인	인적손해	포기	본협정 제4항	
	비공무	미군당국vs. 제3자	인적·물적 손해	국가배상법 에따라 한국정부가 지급	본협정 제5항
		미군개인vs. 한국 정부 & 제3자	인적·물적 손해	미군당국의 보상금지급 or 미군개인 상대손해배 상청구소송 제기	본협정 제6, 7항
계약상 청구권	미군 관련 자재, 수용품, 비품 및 용역 조 달계약 관련 분쟁			합동위원회 조정or 민사소송	본협정 제10항

다. '공무 중 제3자 손해'의 배상 절차 및 문제점

1) 배상 절차

- '국가배상심의회에 국가배상신청' or '법원에 한국 정부를 상대로 국가배상소송 제기'
- '국가배상신청'은 「①국가배상심의회에배상금지급신청→②국가배상심의회배상금심의및결정→③국가배상심의회외주한미군배상사무소의배상금합의→④국가배상심의회배상결정통지→⑤한국정부배상금지급」의 절차로 진행됨
- '국가배상소송'은 통상의 국가배상소송과 동일한 절차로 진행됨

2) 한국 정부와 미군 당국 간의 배상금 분담비율의 불공평성

- 한국 정부가 피해자에게 지급한 배상금은 한국 정부와 미군 당국이 분담함
- 배상금 분담비율은 책임 소재가 누구에게 있는지에 따라 아래 표와 같이 결정(본협정 제5항)
- 한국 정부의 부담이 지나치게 과중하여 형평성 상실

책임 소재	배상금 분담비율
미군 단독 책임인 경우	한국 25% / 미군 75%
한국/미군 공동 책임인 경우	한국 50% / 미군 50%
책임 소재 특정할 수 없는 경우	

라. ‘비공무 중 손해’의 배상 절차 및 문제점

1) 배상 절차

- ‘법원에 미군 개인 상대 손해배상청구 소송 제기’ or ‘미군 당국의 보상금 지급 신청’
- ‘미군 개인 상대 손해배상청구 소송’은 통상의 손해배상소송과 동일한 절차로 진행됨
- ‘미군 당국의 보상금 지급 신청’은 「①국가배상심의회에배상금지급신청→②국가배상심의회배상금사정및보고→③주한미군배상사무소의배상금재산정및결정→④주한미군배상사무소의배상결정통지→⑤미군당국의배상금지급」의절차로진행됨

2) 피해자 구제에 미흡

- ‘미군 개인 상대 손해배상청구 소송’은 사실상 불가능
- ① ‘2001년의합동위원회합의사항중본협정제23조 관련 비형사재판절차에 관한 합의사항’에의한제도개선으로미군개인을상대로손해배상청구소송을제기하는것이이전보다쉬워진것은사실이나, 여전히 실효성이 없음: 미군 개인을 상대로 한국 법원에 손해배상청구 소송을 제기한 사례를 아직까지 발견하지 못함
- ② 그 이유는, 미군 개인이 사고 후 출국해 버리면 소송의 진행 자체가 불가능하거나 소송에 승소하더라도 집행할 책임재산이 없어지게 되어 소송을 제기할 실익

이 없기 때문임: 소송의 실효성 확보를 위해 제도적 개선(월급에 대한 가압류 명문화, 출국할 경우 패소에 대비한 책임재산 공탁 명문화 등)이 시급함

- ③ 나아가, ‘합동위원회 합의사항’은 그 법적 구속력 여부에 대해 논란을 일으킬 우려가 있음. 법적 구속력에 관한 논란을 불식시키기 위해서는 ‘본협정’에 직접 규정하는 것이 타당함
- ‘미군 당국의 보상금 지급’은 실제로 입은 손해에 비해 턱없이 부족함
- ① 미군 당국이 제안하는 보상금 수준은 거의 대부분이 피해자의 신청금액의 50%에도 못 미침
- ② 턱없이 모자란 보상금마저도 피해자가 ‘청구를 완전히 충족하는 것’으로 인정하지 않으면 지급하지 않음. 그러나 피해자가 ‘청구를 완전히 충족하는 것’으로 인정하면, 이는 사실상 미군 개인에 대한 손해배상청구권의 포기 의사로 인정될 수 있어 매우 불합리함
- ③ 미군 개인 상대 손해배상청구 소송의 제기가 사실상 불가능한 상황이므로, 피해자들은 하는 수 없이 ‘청구를 완전히 충족하는 것’으로 인정하고 미군 당국의 불합리한 보상금을 지급받고 있는 실정임

2. ‘평택 수갑사건’에 대한 손해배상청구 개요

가. 평택 수갑사건의 개요

- 평택 오산공군기지(K-55)에 주둔하는 미 제51비행단 소속 헌병대원들이 ‘2012. 7.’ 부대 밖에서 주차단속을 하다가, 지역주민인 피해자 A와 주차문제로 시비가 붙어 불법적으로 피해자 A를 체포하고 수갑을 채움
- 신고를 받고 출동한 한국 경찰들이 미 헌병대원들에게 피해자 A의 신병을 넘겨줄 것을 요구했지만, 미 헌병대원들이 이를 거부하였고 심지어 불법체포에 항의하는 피해자 B, C까지 불법으로 체포하고 수갑을 채움
- 결국, 미 헌병대원들은 한국 경찰에 의해 정식으로 입건되었고, 한국 경찰과 검찰은 미 헌병대원들의 행위가 불법체포로서 ‘비공무 중 행위’에 해당되어 한국 정부에 ‘1차적 재판권’이 있으므로 기소를 해야 한다는 의견을 제시함
- 그러나, 법무부장관은 재판권을 포기하였고, 이로 인해 ‘2013. 12. 13.’ ‘공소권없음’의 불기소결정이 내려짐

나. ‘비공무 중 손해’에 대한 ‘미군 당국의 보상금 지급’ 신청

- ‘평택 수갑사건’에 대해 검찰이 ‘비공무 중 불법행위’라는 결론을 내림에 따라, 민변 미군위는 이 사건에 대해 ‘비공무 중 손해’에 대한 배상청구 절차를 진행하기로 함
- 그러나, 이미 가해 미 헌병들이 한국을 떠난 상태라 가해 미군들을 상대로 한 손해배상청구 소송을 제기할 수 없는 상태였으므로, ‘미군 당국의 보상금 지급’을 청구하기로 함
- 배상신청액으로는, 한국 법원이 불법체포로 인한 정신적손해에대한위자료로써 ‘금 2,000,000원 ~ 금 3,000,000원’ 정도를 인정하고 있는 점을 고려하여, 피해자 별로 각금 3,000,000원의 위자료를 신청함(피해자들은 신체적 상해를 입지 않음)
- ‘2014. 4. 14.’ 국가배상심의회에 배상금 지급 신청서를 제출함

다. 국가배상심의회 및 주한미군 배상심의회 심의 및 결정

- 국가배상심의회는 주한미군 배상사무소에 미군 당국의 의견을 구함
- 미군 당국은 ‘공무 중 적법한 행위’라고 주장하며 배상금을 지급할 수 없다는 입장을 표명
- 그 후, 국가배상심의회는 1년이 넘게 ‘배상금 사정 및 보고’를 미루다가, ‘2015. 6.’이 되어서야 피해자 A·B에 대해서는 배상금으로 각금 2,000,000원의 위자료를, 피해자 C에 대해서는 배상금으로 금 1,000,000원의 위자료를 사정하여 주한미군 배상사무소에 보고함(피해자 C는 피해자 A·B에 비해 체포된 시간이 짧았던 점을 고려하여 위자료를 감액한 것으로 보임)
- 주한미군 배상사무소는 국가배상심의회 심의의 ‘배상금 사정 결과’를 수용할지 여부를 고심하다가, 결국 그대로 수용하기로 결론을 내림
- 주한미군 배상사무소는 ‘2015. 7. 9.’ 피해자들에게 ‘배상금 지급 결정’을 통지하면서 ‘배상금이 청구를 완전히 충족시킨다’는 내용의 ‘배상신청 결정 동의서’의 제출을 요구함

라. 피해자들의 ‘배상신청 결정 동의서’의 제출 및 배상금 지급

- 피해자들은 현실적으로 미군 개인들을 상대로 손해배상청구 소송을 제기할 수 없는 상황이었으므로, ‘배상신청 결정 동의서’를 제출하고 배상금을 수령함

- 이로써, 배상신청을 한 지 ‘1년 3개월’만에 사건이 종결됨

3. 이 사건의 의의와 한계

가. 의의

- ‘평택 수갑사건’에 대해 형사처벌을 하지 못하였으나, 민사상 손해배상을 받아냄으로써 그 불법성을 명확히 함
- 미군 당국 스스로 ‘평택 수갑사건’이 ‘비공무 중 불법행위임’을 인정함
- ‘정신적 손해에 대한 위자료’를 배상받은 최초의 사례로 파악됨

나. 한계

- ‘비공무 중 손해’의 경우 미군 개인을 상대로 한 손해배상청구 소송의 제기가 불가능함을 재확인함
- 위와 같은 한계로 인해 결국 ‘배상금이 청구를 완전히 충족시킨다’는 내용의 ‘배상신청 결정 동의서’의 제출이라는 잘못된 관행에 대해서도 어쩔 수 없이 따르게 됨

VIII. 마무리

한미관계에서 발생하는 문제는 여전히 ‘법치’나 규범이 작동하지 않는 영역이 대부분이다. 그러나 한국사회의 평화 이행을 위해서는 ‘힘’ 이외의 것, 국민의 의사나 국민의 안전, 국민의 이익이 당연히 주된 고려대상이 되어야 한다. 무모하게 보이지만 우리가 사건이 발생할 때마다 이를 법정으로 가져가려고 하는 이유이다. 한국 정부는 미군 관련한 정보는 매우 사소한 것이라고 국민들에게 제공하지 않아서 국민들은 안개속에서 ‘안보’ 때문이라는 말을 들을 수밖에 없다. 선택이 가능한 평화를 위한 노력은 내년에도 계속될 것이다.

2015년 민생경제 분야 보고



2015 한국인권보고서

〈부동산 분야〉 2015년 전월세 현실과 정부 대책의 문제점 및 대안
김태근 변호사 (민변 민생경제위원회)

〈금융분야〉 학자금대출 채무조정과 관련한 법 개정 방안
박현근 변호사 (민변 민생경제위원회)

〈공정경쟁 분야〉 대기업 기술편취의 폐해와 그 대책에 관한 입법방안
박정만 변호사 (민변 민생경제위원회)

〈조세재정 분야〉 정부의 주택 임대소득 과세 정상화 정책에 대한 비판
박지웅 변호사 (민변 민생경제위원회)

책임감수 : 김성진 변호사 (민변 민생경제위원장)

〈부동산 분야〉

2015년 전월세 현실과 정부 대책의 문제점 및 대안

김태근 변호사 (민변 민생경제위원회)

I. 전월세 세입자의 주거 현실

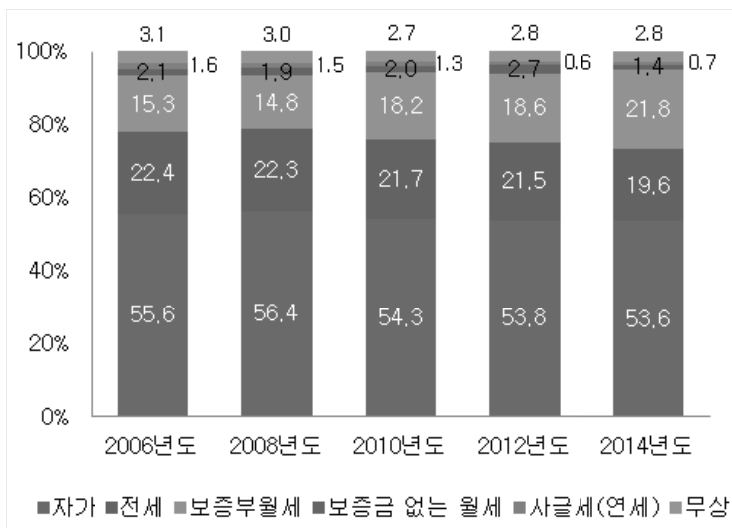
(전국세입자협회, 2015. 5. 발간 “세입자의 희망찾기” 참조)

1. 전·월세 세입자의 전·월세 비율

가. 2014년 국토교통부 주거실태 조사 결과에 따르면, 전세 가구는 45.0%(2012년 49.0%)로 감소하였으며, 월세 가구는 55.0%(2012년 50.0%)로 증가하였다.

나. 초저금리 시대가 되면서 임대인들이 전세보증금을 높이거나 월세전환을 가속화하고 있다. 이로 인해 올해 전세금은 폭등하고, 월세 가구는 폭발적으로 증가하고 있다.

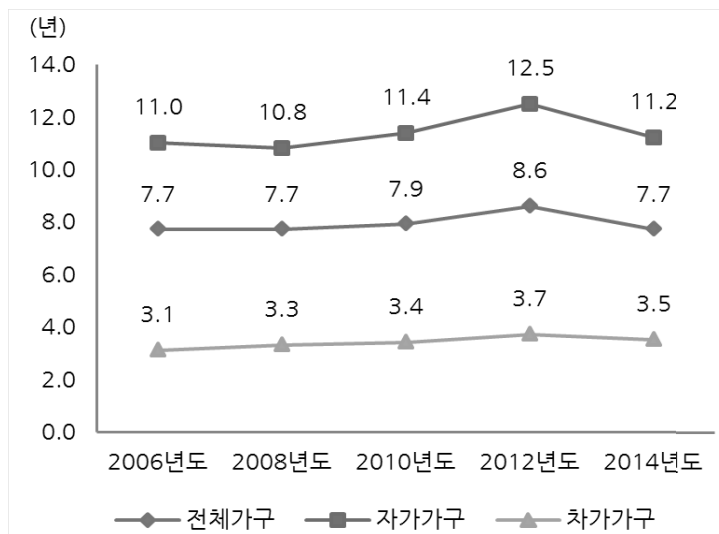
주택 점유형태 비율(국토교통부 2014년 주거실태조사)



2. 세입자들의 평균거주기간

가. 2014년 국토교통부의 주거실태조사 결과, 자가 가구는 11.2년, 세입자가구는 3.5년을 거주하는 것으로 나타났다. 최근 2년 이내 이사 가구 비율은 36.6%로 '2012년 32.2%에 비해 증가하였다. 계약갱신청구권이 법제화 되어 있지 못한 상황에서 전월세 부담으로 인한 잦은 이사로 독일에 비해 평균 거주기간이 현저히 짧다.

가구의 평균거주기간(국토교통부 2014년 주거실태조사)



나. 반면에 우리나라와 민간임대주택 비율이 비슷한 독일 세입자의 평균 거주기간은 12.8년이고, 20년 이상 한곳에서 산 세입자도 전체의 22.7%에 이른다.

퀸링(44)네 가족은 1998년부터 베를린시 프리드리히스 하인(Friedrichs-hain)구의 5층 짜리 아파트에서 살고 있다. 월세는 660유로(130㎡·99만원)로 3.3㎡당 2만5000원쯤이다. 가구소득 중 주거비 부담은 8분의 1 수준이라 부담스럽지 않다고 했다. 지난 10여년간 살면서 2000년 창문과 난방 기기를 교체할 때 20유로를 더 내고, 2009년 월세가 10유로 오른 게 전부다. 2010년까지 월 30유로(4만5000원)가 오른 셈이다. 연 5% 이상 폭등하는 서울의 전셋값을 생각하면 변동폭이 미미하다. 그뿐 아니다. 월세인데도 한 집에서 12년간 안정적으로 거주할 수 있다는 점도 이채로웠다. 독일 GEWOS 연구소 2009년 통계에 따르면 독일 세입자의 평균 거주기간은 12.8년이고 20년 이상 한곳에서 산 세입자도 전체의 22.7%에 이른다. 이처럼 '안정적인 임대'는 어떻게 가능할까.

독일에서 임대는 보통 월세다. 월세의 적정가격은 집의 위치·상태에 따라 민법인 임대

차법에서 규정하고 있다. 임대료 인상 범위는 물론이고, 인상 이전 15개월간 임대료가 오르지 않았어야 한다거나 임차인의 동의가 있어야 한다는 조건 등이 이 법에 모두 들어 있다. (...이하 중략...)

독일의 세입자들에게 ‘이사 공화국’ 한국의 세입자들은 어떻게 비쳐질까. 1~2년마다 이사를 다니고 수천만원씩 임대보증금이 오르는 한국의 상황을 전해들은 쾰링은 “가혹하다”며 놀라워했다. 그는 “이사를 많이 다녀야 하는 한국의 아이들은 뿌리가 없어지는 것이라고 생각한다. 만약 임대료가 해마다 올라 외곽으로 계속 내몰리는 상황이라면 나라도 무리해서 집을 사려고 할 것”이라고 말했다.(2010. 5. 19.자 경향신문 인터넷 기사, “[주거의 사회학] 독일, 안정적 임대 어떻게 가능한가”에서 인용)

3. 주요도시 주택 중간가격과 국민소득 비교¹⁾ (2014. 10. 1.자 경실련 보도 자료에서 인용)

2014. 10. 1.자 경실련의 보도자료에 따르면,

가. 정부와 부동산업계가 부동산경기 부양을 위해 우리나라의 주택가격은 여전히 낮은 수준이며, 집값이 바닥인 지금 집을 구매하라는 잘못된 정보를 확대 재생산 하고 있다. 이에 경실련은 외국 주요 도시의 주택가격과 집값 비교를 통해 우리나라의 집값 수준이 어느 정도인지, 정부의 정책방향이 얼마나 잘못된 것인지 분석했다.

나. 비교결과 우리나라의 주택가격이 소득대비 가장 비싼 것으로 나타났다. 서울의 주택 중간가격은 1인당 GDP대비 17.7배나 차이 나고, 최저임금을 35.9년 간 한 푼도 안 쓰고 모아야 겨우 내 집을 마련할 수 있다. 경실련이 OECD와 IMF의 통계와 Performance Urban Planning의 ‘10th annual demographia international housing affordability survey(국제 주택마련 가능성 조사 보고서)’, 국민은행 자료를 비교분석한 결과이다. 주택 중간가격은 그 해에 이뤄진 주택매매 가격의 중간 값을 의미한다.

다. 1인당 GDP대비 주택 중간가격을 비교해 보면, 1인당 GDP대비 서울의 주택 중간가격은 17.7배, 아파트 중간가격은 19.5배로 주요 도시 중 가장 컸다. 런던은

1) 1인당 GDP : IMF(2013), 해외 중간가격 : Performance Urban Planning(2013), 국내 주택가격 : 국민은행(2013)

13.6배, 시드니는 11.2배, 뉴욕은 7.6배이다. 물가가 높은 도쿄(6.5배)에 비해서도 서울(17.7배)이 3배나 높다.

국가	도시명	중간가격(A)	1인당 GDP 대비	
			1인당GDP(B)	차이(A/B)
한 국	서울(아파트)	483,890	24,846	19.5
	서울(전체)	440,790		17.7
영 국	런 던	554,859	40,701	13.6
캐나다	벤쿠버	696,241	54,065	12.9
	오타와	315,661	54,065	5.8
호 주	시드니	750,668	66,871	11.2
	멜버른	618,546		9.2
	캔버라	583,957		8.7
미 국	뉴 욕	421,089	55,074	7.6
	워싱턴	407,690		7.4
뉴질랜드	웰링턴	297,795	42,177	7.1
일 본	도 쿄	268,177	40,984	6.5
아일랜드	더블린	286,292	49,907	5.7

(단위: 천원)

라. 위와 같은 분석 결과에 대해 경실련은 2014. 10. 1. 아래와 같은 입장을 밝히고 있다.

“우리나라의 주택가격이 가장 비싸다는 것은 최경환 경제부총리의 ‘서울의 PIR(소득 대비 주택가격) 수준이 높지 않다’라는 주장과 정면 배치되는 결과이다. 부동산거품을 통해 경기를 부양하겠다는 ‘최경환노믹스’는 경제에서 차지하는 부동산 비중이 과도하게 높은 우리나라 현실에서 심각한 피해를 안길 수 있다. 2000년대 국제 금융위기가 미국의 부동산시장에서 유발된 것처럼 부동산가격의 인위적인 부양은 붕괴로 이어질 수밖에 없다. 결국 서민의 생존권은 위협받고 양극화는 심화될 것이다. 정부는 더 이상 젊은이들의 미래를 담보로 한 폭탄 돌리기를 멈춰야 한다. (...이하 중략...)”

4. 세입자의 주거비 부담 현실(한국소비자단체협의회 2015. 9. 9.자 보도자료 참조)

통계자료의 객관성을 담보하기 위하여, 실제 전세 및 월세 가구의 주거비용에 대해 한국감정원이나, 국토부 조사자료를 인용하려 하였으나, 한국감정원이나 국토부 조사자료는 모두 전월 대비 몇% 인상되었다는 취지로 정리되어 있어, 실제 주거 현실을 파악하기 어려웠다. 이에 최근 보도자료 중 주거비 부담 현실에 가장 근접하다고 판단되는 한국소비자단체 협의회의 보도자료를 인용하기로 한다.

한국소비자단체협의회 2015. 9. 9.자 보도자료에 따르면,

가. 전세가 폭등의 현실

전세 가격 상승에 따른 주거비 부담은 지속적으로 증가하고 있으며, 가계수지의 흑자액 모두를 전세자금 목적으로 사용해도 상승하는 전세가격 부담하기 어려운 상태이다. 3년 5개월간의 가계 흑자액은 3,449만원인 반면에, 동일 기간 서울 아파트 전세 가격은 7,740만원이 상승하여, 현재 전세 세입자는 치솟는 전세가격을 부담하기 불가능한 상황에 몰려 있다. 이에 대해 다시 정부는 전세대출을 해주겠다는 대책만 내놓고 있다. 빚내서 집사라에 이어, 빚내서 세내라는 정책이 이어지고 있는 것이다. 최근 5년간 주택의 매매가격은 큰 변동 없이 유지되고 있으나 전세가격은 큰 폭으로 상승하였다. 아파트 기준으로 2011년 12월 대비 2015년 5월까지 매매가격은 전국 2.83% 상승, 서울 6.87%, 수도권 5.47% 하락하였으나, 전세가격은 전국 31.09%, 서울 29.35%, 수도권 29.91% 상승한 것으로 나타났다. 전세가격과 가계의 흑자액을 비교하여 보면, 가계의 월평균 흑자액은 약 84만원으로 2011년 12월부터 2015년 5월까지 3년 5개월간 흑자액을 모두 모았을 경우 약 3,449만원인 반면, 같은 기간 아파트 전세 가격은 전국 4,651만원, 서울 7,740만원, 수도권 5,638만원 상승하여, 가계의 흑자액 모두 전세자금 목적으로만 사용해도 상승하는 전세가격을 부담하기는 사실상 불가능한 실정이다.

평균 전세가격 및 부담액

(단위: 만원)

구분	전국				서울				수도권			
	종합	아파트	단독	연립	종합	아파트	단독	연립	종합	아파트	단독	연립
2011년 12월	13,616	14,959	12,035	8,496	22,783	26,371	23,795	12,818	17,451	18,850	20,466	9,568
2012년 12월	14,156	15,526	12,662	8,781	23,414	27,043	24,693	13,131	17,917	19,310	21,249	9,811
2013년 12월	15,297	17,117	12,856	9,551	24,662	29,368	25,912	13,801	19,031	21,021	21,694	10,521
2014년 12월	16,449	18,563	13,430	10,081	26,478	31,864	26,998	14,597	20,559	22,982	22,567	11,105
2015년 5월	17,256	19,610	13,695	10,451	28,032	34,111	27,641	15,209	21,704	24,488	23,065	11,520
전세가격 상승률)	26.73%	31.09%	13.79%	23.02%	23.04%	29.35%	16.16%	18.65%	24.37%	29.91%	12.70%	20.40%
전세가격 상승액	3,640	4,651	1,660	1,956	5,249	7,740	3,846	2,391	4,254	5,638	2,598	1,952
월평균 흑자액 ³⁾	84											
전세부담 가능액 ⁴⁾	3,449											

나. 월세로의 폭발적 전환 및 월세가구의 주거비 부담 증가

우리나라 주거형태는 2006년 전세 54.2%, 월세 45.8%에서 2014년 전세 45%, 월세 55%로, 전세는 감소한 반면 월세가 차지하는 비중이 증가하고 있어 전세에서 월세로 이전되는 형태를 보이고 있다. 최근 정부의 저금리 기조로 인하여 2년 정기예금 금리⁵⁾가 전월세전환율⁶⁾에 비하여 크게 낮은 상황으로 전세보증금을 통한 임대인의 수익이 하락하게 되어 월세로의 전환이 더욱 가속화되고 있어, 이로 인한 월세입자의 부담 또한 가속화되고 있다. 월세액과 전세보증금 대출 이자를 추정하여 비교한 결과, 월세가 전세자금대출보다 전국 평균 26.8만원, 서울 평균 53만원, 수도권 평균 38만원 부담이 더 큰 것으로 나타났으며, 서울 아파트 기준으로 월세 추정액은 104.5만원, 대출이자 추정액은 61.7만원으로 동일한 집임에도 대출을 받아 전세로 거주하는 것이 42.8만원 더 저렴한 것으로 나타났다. 전세가 월세로 가속화됨에 따라 세입자의 부담이 크게 증가하고 있어 세입자 부담이 증가되지 않도록 정책적 대안이 필요하다.

2) 전세가격 상승률 및 상승액은 2011년 12월 가격 대비 2015년 5월 가격.

3) 가구당 월평균 흑자액은 2015년 1분기 기준.

4) 월평균 흑자액인 약 84만원을 2011년 12월부터 2015년 5월까지 3년 5개월간 모았을 경우의 금액임

5) 1.54%, 전국은행연합회 공시 24개월 예금금리 평균

6) 전국 7.5%, 서울 6.6%, 수도권 7.0%, 2015년 5월 기준 통계청 지역별 전월세전환율

월세액과 전세보증금 대출 이자 비교

(단위: 만원)

구분	전국		서울		수도권	
	종합	아파트	종합	아파트	종합	아파트
월세 추정액 ⁷⁾	45.4	45.6	99.2	104.5	68.3	66.4
대출이자 추정액 ⁸⁾	18.6	24.6	46.2	61.7	30.0	37.1
차이	26.8	21.0	53.0	42.8	38.3	29.3

II. 현 정부의 전월세 대책의 문제점

1. 현 정부의 주요 부동산 정책

위와 같은 주거 현실에 대한 현 정부의 주요 대책은 아래 표와 같다.

발표일자	내용
2013	4. 1. 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책
	7. 24. 4. 1. 대책 후속조치(수도권 주택공급 조절방안)
	8. 28. 서민·중산층 주거안정을 위한 전월세 대책
	12. 3. 4. 1. 및 8. 28. 대책 후속 조치 (행복주택 활성화, 공유형 모기지 확대)
2014	2. 26. 서민·중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화방안 추진 (임대소득 과세방안)
	3. 5. 2. 26. 대책 보완조치
	7. 24. 2014년 하반기 경제정책 방향(LTV, DTI 규제완화)
	9. 1. 주택시장 활력 회복 및 서민주거안정 강화방안
	10. 30. 서민 주거비 부담 완화 방안(월세 대출)
2015	1. 13. 기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안(뉴스테이)
	4. 6. 10. 30. 대책 보완 방안
	5. 7. 2015년 주택종합계획(서민·중산층의 주거안정 핵심과제 지속)
	9. 2. 서민·중산층 주거안정강화 방안(저소득 1인가구 맞춤형 지원 등)

7) 각 형태별 월세 보증금을 1억원이라고 가정하고 평균전세가, 전월세전환율을 적용하여 계산함

8) 각 형태별 전세 보증금 중 1억원을 제외한 금액을 대출하였을 때를 가정하고 평균전세가, 평균 전세 자금대출 이자율을 적용하여 계산함.

2. “빛내서 집 사라”는 주택 구입 정책

가. 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관은 2014. 7. 16. 취임한 후, 7. 24. “새경제 팀의 경제정책방향”(이른바 최경환 노믹스)를 발표하면서, LTV(주택담보대출비율)와 DTI(총부채상환비율) 규제를 완화하였고, 이에 발맞추어 한국은행에서 2014. 8. 14. 부터 기준금리를 2.5%에서 2.25%로 인하하고, 연이어 2015. 6. 11. 기준금리를 1.5%로 인하하면서, 수많은 시민들이 저금리로 인해 폭등한 전세가를 피하기 위하여 대출을 받아 주택을 구입하기 시작하였다. 정부는 저금리를 기반으로 한 “빛내서 집사라”는 주택 구입 촉진 정책이 성공할 경우, 전세 폭등의 문제를 해결할 수 있을 것처럼 언론 홍보를 하였으나, 2014. 10.경 전세 폭등 문제의 해결 기미가 보이지 않자, 정부는 2014. 10. 30.자 전세 현실에 대한 아무런 대책이 없음을 발표하며, 주거안정 월세 대출 제도 도입을 발표하였다.

나. 한편 정부는 2014. 2. 27. 가계부채 구조개선 촉진 방안을 발표하면서, 가계의 소득 대비 부채비율을 가계부채 핵심 관리지표로 설정하고, 2012.말 기준 163.8%인 국내 가계 가처분소득 대비 가계부채 비율을 2017년까지 현재보다 5% 하락한 수준(OECD 평균 134.7%)에서 관리하겠다고 발표하였으나, 2014. 7. 24. 발표된 최경환 노믹스 이후 가계부채 증가율(2014년 6.2%)이 가계소득 증가율(2014년 3.7%)을 앞서게 되면서, 이에 위기를 느낀 정부는 2015. 7. 22. 다시 가계부채 종합 개선방안을 발표하면서, 2016. 7. 31.까지 LTV 최대 70%, DTI 최대 60%까지 완화하는 정책을 연장 시행하겠다고 발표함과 동시에, 증가하는 가계부채를 관리하기 위하여 2016. 1.부터 원금분환상환 대출을 유도하겠다고 발표하였다. 이로써 2016년부터는 미국의 양적완화 정책의 종료와 맞물려, 저금리를 기반으로 한 “빛내서 집사라”는 주택 구입 촉진 정책은 점진적으로 축소될 것으로 예상된다.

다. “빛내서 집 사라”는 정책의 문제점

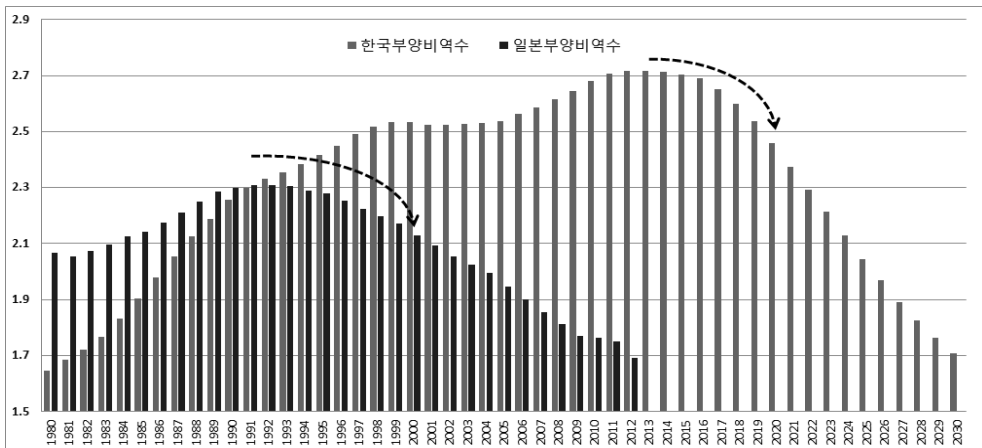
1) 2010. 통계청 “장래 인구 추계” 현황

연령별인구추이		1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040
총인구(천명, 반올림)		38,124	42,869	47,008	49,410	51,435	52,160	51,091
인구수 (천명)	0~14세	12,951	10,974	9,911	7,975	6,788	6,575	5,718
	15~64세	23,717	29,701	33,702	35,983	36,563	32,893	28,873
	65세 이상	1,456	2,195	3,395	5,452	8,084	12,691	16,501
구성비 (%)	0~14세	34	25.6	21.1	16.1	13.2	12.6	11.2
	15~64세	62.2	69.3	71.7	72.8	71.1	63.1	56.5
	65세 이상	3.8	5.1	7.2	11	15.7	24.3	32.3

※ 65세 이상 인구 비율 - 7% 이상 2000년, 14% 이상 2017년, 20% 이상 2026년

2) 한국과 일본의 부양비 역수⁹⁾

(2014. 12. 주택시장의 추세적 요인 분석: 일본과의 비교를 중심으로 97쪽, 송인호, 한국개발연구원에서 인용)



3) 한국의 명목주택가격 추이 시나리오¹⁰⁾

(2014. 12. 주택시장의 추세적 요인 분석: 일본과의 비교를 중심으로 127쪽, 송인호, 한국개발연구원에서 인용)

9) 부양비 = {(15세 미만 인구 + 65세 이상 인구) ÷ (15~64세 인구)} .

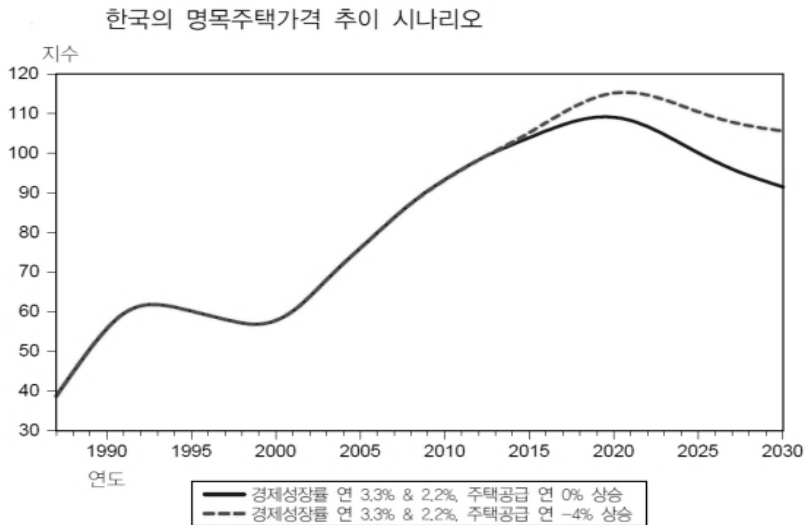
부양비의 역수 = {(15~64세 인구) ÷ (15세 미만 인구 + 65세 이상 인구)} .

자료: 한국 통계청(인구추계); 일본 통계청(인구추계).

10) 거시경제변수의 장기추계에 있어서 실질GDP는 3.3%(2014~20년)와 2.2% 상승 (2021~30년) 한다고 가정, 인플레이션은 2.5%를 가정

송인호 KDI 거시경제연구부 연구위원은 2015년 3월 9일 연합인포맥스와의 인터뷰에서 “일본의 주택가격은 인구구조와 거의 동일하게 움직였고, 우리나라도 유사한 형태로 진행하고 있다”고 지적했다. (...중략...) 아울러 송 연구위원은 주택 공급량이 과잉쪽으로 흐르고 있다고 지적했다. 올해 전국 아파트 분양은 사상 최대인 40만가구에 달할 것으로 예상되는데, 이는 적정 수준으로 평가되는 30~33만가구보다 20~30%나 많다. 송 연구위원은 “작년 상대적으로 많은 분양물량이 나왔는데, 준공 시점인 내년말부터는 주택가격이 본격적으로 조정될 것”이라며 “특히 올해 쏟아진 물량 때문에 2017년 이후에는 큰 폭으로 가격이 빠질 수밖에 없다”고 내다봤다. 다만 그는 “현재 부동산 가격이 펀더멘털적으로 이해할 수 없는 수준인 ‘버블’은 아니다”며 “가격 조정이 크겠지만 ‘폭락’까지는 일어나지 않을 것”이라고 덧붙였다(2015.

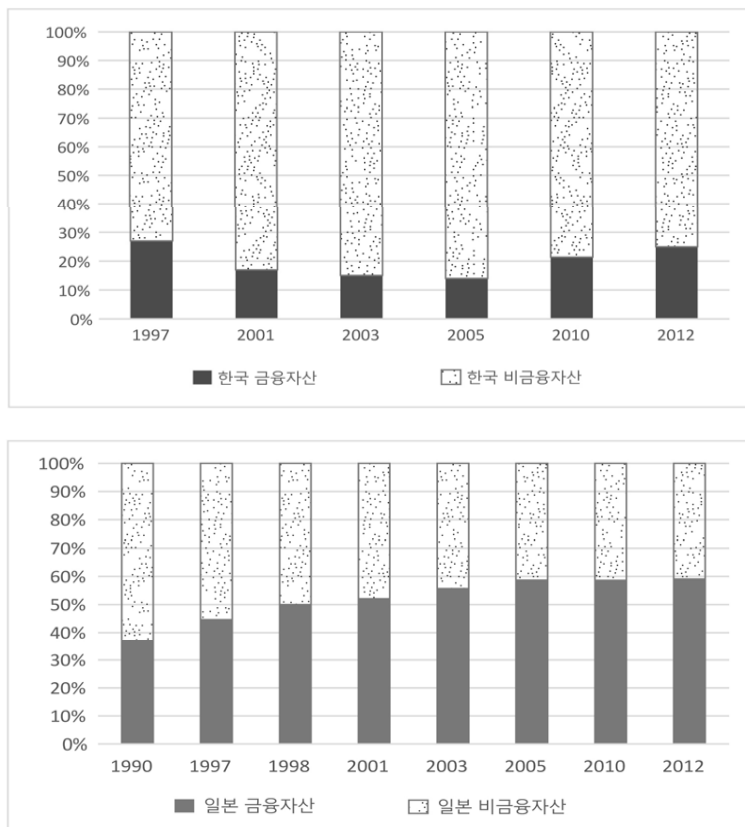
3. 9.자 연합뉴스 기사 인용)



4) 소결론

저출산, 고령화 문제 및 최근 주택 과잉 공급 문제와 맞물려, 빠르면 2017년 또는 늦으면 2018년경, 2012년보다 더 악화된 하우스 푸어의 양산 가능성이 매우 높은 상황이다. 그럼에도 불구하고, 현 정부의 주택 정책의 기본 방향은 자가보유율 58%와 부동산 자산 소득 70%에 근거한 국민의 자산 가치 유지와 주택 건설을 통한 경기활성화를 주요 목적으로 하고 있다. 그러나 위와 같은 정책을 통해 세입자 주거 문제를 해결하기는 불가능하며, 현재 진행중인 저출산, 고령화로 인한 자산 가치 하락에 대처하기는 더더욱 어렵다. 참고로 일본의 가계자산 구성 분포를 살펴보면

1990년 기준으로 비금융자산은 전체 자산에서 약 63%를 차지하였으나, 1990년 이후 일본의 부동산 자산가격이 하락하기 시작하면서 비금융자산의 비중이 지속적으로 축소되었고, 최근에는 이 비중이 약 40%에 불과하여 오히려 금융자산이 비금융자산을 초과한 60%를 차지한다. 위 부양비의 역수에 관한 표는 1990년대 초반에 일본에서 경제활동인구가 비경제활동인구에 비해 축소됨과 동시에 일본의 자산가치가 하락하기 시작하였던 사실을 보여준다¹¹⁾. 반면에 한국은 2013년경부터 위 부양비의 역수가 급격하게 꺾이고 있으며, 한국은행의 「가계금융복지조사」에 따르면, 2012년 기준으로 비금융자산이 전체 자산에서 차지하는 비중이 75%에 달한다(2014. 12. 주택시장의 추세적 요인 분석: 일본과의 비교를 중심으로 93쪽, 94쪽, 송인호, 한국개발연구원에서 인용).



자료: 한국은행, 「가계금융복지조사」, 2102; 한국금융투자협회(2014);
일본내각부, 「國民經濟計算」, 2014. 1. 17.

11) 1990년대 초반부터 일본의 자산가치가 하락하기 시작하였다는 사실은 역사적으로 주지의 사실
이므로, 별도의 근거자료를 첨부하지 아니하였다.

3. “기업형 민간임대주택” 형태의 고소득층 월세 주택 건설 활성화 정책

정부는 2015. 1. 13. 중산층 주거 안정을 위해 기업형 민간임대주택(이른바 뉴스테이)을 지원하겠다고 발표하였다. 그러나 정부가 발표한 2015. 1. 13.자 보도자료의 내용과 2015. 5. 13.자 뉴스테이에 대한 구체적인 계획 내용에 대한 보도자료는 아래와 같이 변경되었다.

가. 중산층 주거 혁신 방안(2015. 1. 13.자 국토부 보도자료 중 핵심 Q&A)

4. 중산층의 개념은?

- OECD는 ‘중위 소득의 50~150%’에 해당하는 가구를 중산층으로 규정하고 있고, 우리 국민의 65.6%가 이 구간에 해당(통계청, ‘13년)
- 이 기준을 4인가구에 적용해보면 세후 가처분 월소득이 177만원~531원 수준인 가구들이 중산층에 해당한다고 볼 수 있으며, 소득분위별로는 3분위부터 9분위 초중반이 해당됨

5. 중산층이 기업형 임대주택의 임대료를 부담할 수 있을지?

- 전국 주택종합의 중위 전세값(1.36억원)을 기준으로 일반적인 보증부 월세 금액을 고려했을 때, 기업형임대주택은 보증금 4,500만원, 월 임대료 40만원 중반이 될 전망이고, 이는 소득 3~4분위에서 지출하는 주거비 부담과 유사한 수준
- 수도권 중위 전세값(1.85억원)을 기준으로 할 경우는 보증금 6,200만원 월세 60만원 내외가 될 전망으로, 이는 소득 5~6분위가 지출하는 주거비와 유사한 수준임

나. 뉴스테이 임대 조건(2015. 1. 13.자 국토부 보도자료 중)

구 분	현재	개선
임대의무기간	○	○
임대료 상승제한(연 5%)	○	○
분양전환 의무	○	×
임차인 자격(무주택 등)	○	×
초기 임대료	○	×
임대주택 담보권 설정제한	○	× (임대보증금 반환보증 필요)

다. 뉴스테이 육성 방안 : 공공 택지 지원, 주택 기금 지원, 세제 지원 등(2015. 1. 13.자 국토부 보도자료 중)

라. 뉴스테이 임대리츠 개요(2015. 5. 13.자 국토교통부 보도 자료 중 인용)

위 치	세대수(호)	총사업비(억원)	준공	임대기간
인천 도화동	2,107	6,148	'17.12월	민간(8년)
서울 신당동	729	2,710	'17.11월	준공공(10년)
서울 대림동	293	750	'17.5월	민간(8년)
수원 권선동	2,400	8,416	'17.12월	준공공(10년)
소 계	5,529	18,024	-	-

1) 신당동 면적별 임대료

전용면적(m ²)	세대수(호)	임대료	주변시세
25(32)	359	보증금 1,000만원, 월 65만원	1천/63만
31(43)	330	보증금 4,000만원, 월 75만원	4천/77만
59(77)	40	보증금 1억원, 월 100만원	1억/111만
계	729	-	

2) 대림동 면적별 임대료

전용면적(m ²)	세대수(호)	임대료	주변시세
29(35)	76	보증금 1,000만원, 월 70만원	1천/70만
35(54)	111	보증금 1,000만원, 월 100만원	1천/100만
37(57)	104	보증금 1,000만원, 월 106만원	1천/106만
44(68)	2	보증금 1,000만원, 월 110만원	-
계	293	-	

마. 문제점

2014년 통계청 가계동향조사 자료에 따르면, 2014년 2인 이상 도시 가구당 5분위~8분위 소득은 대략 350만 원 내지 550만 원 사이인데, 이러한 소득 구조에서 신당동에서 2~3인 가구가 전용면적 59m² 아파트에서 월 100만 원씩 월세를 내고 살 수 있을 지 의문이며, 관리비 월 30만 원까지 포함하면 매달 약 월 130만 원을 주거비로 지출하게 되어, 대략 소득의 25% 이상을 주거비로 지출하게 되는 상황이다. 결국 국토부가 추진하는 뉴스테이는 본래 계획했던 소득 5~6분위 중산층은 거주할 수 없고, 소득 8분위 이상 고소득층의 주거기간의 안정성만 보장할 것으로 예상된다. 과연 뉴스테이에 대해 공공택지와 공공기금 및 세제지원까지 하는 본래의 목적이 이러한 고소득층의 주거의 안정성을 보장하기 위한 것인지 의문이다.

Ⅲ. 국회의 전월세 대책 마련을 위한 서민주거복지특별위원회의 활동 내용

1. 2014. 12. 23.자 여야 부동산관련법 합의문 내용

여야는 서민주거안정과 부동산시장 활성화를 위해 다음과 같이 합의한다.

여야는 서민주거안정을 위하여 다음의 사항을 합의 처리한다.

가. 주택임대차보호법을 개정해 주택임대차분쟁조정위원회를 설치해 적정 임대료 산정 및 조사기능을 갖게 하고 전월세전환율을 적정수준으로 인하하도록 한다. 다만 주택임대차 분쟁조정위원회는 2015년 2월 임시국회에서 구성하도록 법안을 개정하고 전

월세 전환율을 신속히 정하도록 한다.

- 나. 주거급여확대, 적정주거기준 신설 등을 위한 주거복지기본법을 2015년 2월 임시국회에서 제정한다.
- 다. 사회적 약자, 신혼부부, 청년층의 주거복지 확대를 위해 공공임대주택 공급을 10% 목표로 확대한다.
- 라. 주택법을 개정해 분양가상한제를 민간택지에 한해 탄력적으로 운영한다. 재건축초과이익환수제를 3년간 유예한다. 재건축 조합원 복수 주택분양을 3주택까지 허용한다.
- 마. 전월세대책 적정전환율 산정, 계약갱신 청구권과 갱신기간의 연장, 주택임대차 등록제 등 주거안정을 위한 주택임대차 보호법, 추가개정 사항 및 서민주거복지대책 등을 논의하기 위해 제330회 국회에서 여야 동수로 국회서민주거복지 특별위원회를 구성하고 위원장은 새정치민주연합이 맡으며 그 특위의 활동 시한은 첫회의 개최일로부터 6개월로 한다.
- 바. 특위 활동결과 법률 재·개정 사항은 특위활동 종료일로부터 2주일 이내에 관련 상임위에 제출한다.

2. 합의 내용 분석

가. 합의안

- 1) 주택임대차보호법을 개정해 주택임대차분쟁조정위원회를 설치해 적정 임대료 산정 및 조사기능을 갖게 하고 전월세전환율을 적정수준으로 인하하도록 한다. 다만 주택임대차 분쟁조정위원회는 2015년 2월 임시국회에서 구성하도록 법안을 개정하고 전월세 전환율을 신속히 정하도록 한다. ⇒ 정성호 의원안 국회 심사중
- 2) 주거급여확대, 적정주거기준 신설 등을 위한 주거복지기본법을 2015년 2월 임시국회에서 제정한다. ⇒ 6. 22. 주거기본법 제정
- 3) 사회적 약자, 신혼부부, 청년층의 주거복지 확대를 위해 공공임대주택 공급을 10% 목표로 확대한다. ⇒ 구체적인 목표 없이 표류되고 있음

- 4) 주택법을 개정해 분양가상한제를 민간택지에 한해 탄력적으로 운영한다. 재건축 초과이익환수제를 3년간 유예한다. 재건축 조합원 복수 주택분양을 3주택까지 허용한다. ⇒ 2014. 12. 29. 법률 개정 완료

나. 논의안

전월세대책 적정 전환을 산정, 계약갱신 청구권과 갱신기간의 연장, 주택임대차 등록제 등 주거안정을 위한 주택임대차 보호법 추가개정 사항 및 서민주거복지대책 등을 논의

다. 위 논의안과 관련하여, 현실은 2015. 10. 말까지 서민주거 안정을 위한 아무런 논의의 진척이 전혀 없는 상태이다.

3. 2015. 6. 22자로 제정된 주거기본법에는 “국가 및 지방자치단체는 주거권을 보장하기 위하여 아래의 기본 원칙에 따라 주거정책을 수립, 시행할 책임을 진다”고 규정하고 있으나(제3조 주거정책의 기본 원칙), 위 주거기본법의 내용이 매우 추상적으로 규정되어 있다는 이유로 실질적인 주거 복지의 수준을 올릴 수 있는 지에 대해 비판이 있는 만큼, 위 주거기본법의 시행령과 시행규칙 제정 과정에서 주거권을 보장하고, 주거복지의 수준을 상향시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다.

순번	기본 원칙
1	소득수준생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2	주거 복지 수요에 따른 임대주택의 우선 공급 및 주거비의 우선 지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거 수준이 향상되도록 할 것
3	양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 재고를 확대할 것
4	주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
5	주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
6	주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
7	장애안고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
8	저출산고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
9	주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건철하게 발전할 수 있도록 유도할 것

IV. 서민주거 안정을 위한 7대 요구안

전국의 주거·시민·사회·노동 분야 100여개 단체로 구성된 ‘서민주거안정 연석회의’는 “서민주거안정을 위한 7대 요구안”을 마련하여, 2015. 4. 6. 국회서민주거복지특위에 전달하였고, 이 요구안을 특위가 수용해줄 것을 요구하였다. 2015년 주거시민단체들이 연대하여 국회에 어떠한 주거 대책을 요구하였는지를 기록하기 위하여 그대로 인용한다. 위 7대 요구안은 ① 주택임대차 계약갱신청구권 제도 도입, ② 표준(공정)임대료 제도 도입, ③ 전월세 인상률 상한제 도입, ④ 주택임대차분쟁조정위원회 및 주거감독관 설치, ⑤ 공공임대주택 확충 및 개선, ⑥ 주거취약계층(청년, 비정규직 노동자 등)을 위한 주거대책 확충, ⑦ 세입자(임차인)의 교섭력이 강화될 수 있는 참여시스템 및 대책 마련안으로, 국회가 가장 시급하게 처리해야 할 서민주거안정을 위한 최소한의 대책이나, 최근 국회 입법 과정에서 주택임대차분쟁조정위원회 제도만 검토되고 있을 뿐, 대부분의 대책은 모두 거부되고 있다.

1. 주택임대차에도 계약갱신청구권 제도를 도입하라

(1) 우리나라 현행 주택임대차보호법에는 차임과 보증금 인상을 제한 규정(제7조)과 월차임 전환을 제한 규정(제7조의 2)을 두고 있지만, 위와 같은 규정은 임대차 계약기간 2년이 지나 임차인이 재계약을 요구할 경우에는 무용지물이다. 현행 주택임대차보호법은 계약 갱신청구권에 대한 규정이 없어, 계약기간 중에만 제한규정의 효력을 인정하고 있기 때문이다. 이로 인해 우리나라 주택 임차인들은 2년 계약 기간이 종료된 경우 임대인의 일방적인 보증금 또는 월세 인상 요구에 따라 불가피하게 이사를 하는 경우가 매우 빈번한 상황이다.

(2) 반면 외국 선진국인 독일, 영국, 프랑스, 일본 등은 모두 임대차 계약 갱신을 보장하고 있으며, 예외적인 경우에만 임대인의 갱신 거절이 인정된다. 이에 따라 우리나라에서도 임차인의 주거 안정을 위해 계약 갱신을 거절할 수 있는 예외적인 경우에 한해서만 임대인의 갱신 거절을 허용하는 제도(계약갱신청구권)를 도입함으로써, 임차인의 주거 안정성을 보장해야 한다. 우리나라도 주택 임차인(세입자)의 권리 보호를 위해서는, 계약갱신청구권의 도입이 필수적이다.

(3) 현행 법제도에서는 주택임차인에게 갱신청구권이 인정되지 않으며, 이에 따라 임

차인은 임대인의 요구 조건을 일방적으로 수용하지 않고서는 임대차 계약을 유지할 수 없는 구조이다. 이에 따라 현행 주택임대차 제도 개선을 위해, 임차인이 임대인과의 임대료 협상에 교섭력을 보장하기 위하여 반드시 계약갱신청구권 도입이 필요하다.

(4) 현행 법제도에서는 끊임 없는 주거 유량으로 인해 마을 공동체가 파괴되고 있다. 2년 후에 떠날 곳이기 때문에 세입자들은 거주지역의 공동체를 위해 역할을 할 수 없다. 수도권에 있는 아파트에서는 2년마다 앞집, 옆집 거주자가 바뀌어, 실질적으로는 매년 이웃들이 바뀌고 있는 형편이다. 이러한 상황에서 거주지역의 주거, 교육, 치안 제도 개선 또한 불가능하다.

(5) 더 이상 무제한적인 임대차 계약기간 만료로 인한 주거 유량을 두고 볼 수는 없다. 빚내서 집사라는 정책을 위해 우리 이웃의 주거, 교육, 안전을 희생시킬 수는 없다. 계약갱신청구권 도입을 통해, 세입자들의 주거비용을 줄이고, 우리들의 마을 공동체를 건강하게 회복해야 하며, 공동체를 통해 안전하고 평화로운 주거환경을 만들어가야 한다.

2. 실질적인 전월세 인상을 상한제를 도입하라

(1) 우리나라 전체 가구의 43%가 전월세 임차가구인 상황에서 전월세값의 폭등은 국민 대다수에게 심각한 문제로 다가오고 있다. 현재의 부동산 시장은 전세값 폭등, 급격한 월세전환으로 인해 서민들의 주거비 부담은 심각한 수준에 이르렀다. 현 정부 출범 이후 지난 9월까지 19개월간 평균 전세값이 15.9% 오르면서 전세값이 집값의 70%를 넘어섰다. 또한 저금리에 따른 임대인의 월세 전환이 가속화되면서 전세 물량이 더욱 줄어들고 있는 악순환이 되풀이되고 있어 월세 부담도 심각한 수준이다.

(2) 만약 정부의 예측대로 전세가 사라지고 월세 중심으로 주택임대시장이 개편된다면 전월세 인상을 상한제와 계약갱신청구권 도입을 통해 월세로 전환하는 서민들의 주거 안정이 담보될 수 있도록 제도적 안전장치를 갖추어야 한다. 이미 독일, 영국, 프랑스, 뉴욕 등 주요 국가에서 이와 유사한 제도를 실시하고 있다. 정부는 전월세 인상을 상한제 도입을 추진하면 도입 직전에 전셋값이 한꺼번에 오를 수 있다

며 반대해 왔지만, 법안 공포와 동시에 효력이 생기도록 하면 법안 시행으로 발생하는 충격을 일부 완충하는 효과를 볼 수 있다.

(3) 우리나라 주택임대차보호법에서도 형식적으로나마 증액 인상을 상한제도(주택임대차보호법 제7조)와 월차임 전환율 상한제도(주택임대차보호법 제7조의 2)를 규정하고 있으나, 계약 갱신청구권이 보장되지 않기 때문에, 계약 기간 2년이 지나면 증액 인상을 제한제도와 월차임 전환율 상한제도가 소용없게 된다.

3. 표준(공정) 임대료 제도를 도입하라

(1) 현행 법률에는 민간 임대 주택에 대한 임대료 책정인상에 아무런 공적 기준이 없다. 유럽 선진국에서는 각 지방자치단체에서 임대료를 책정하는 객관적인 기준과 절차가 있다. 우리나라도 글로벌 스탠더드에 맞추어 지자체·임대인·임차인 간 사회적 합의를 통해 결정하는 표준(공정)임대료 제도를 통해 임대료에 관한 임대인과 임차인 사이의 합의점을 찾고, 분쟁을 예방 및 해결해야 한다.

(2) 표준(공정)임대료 제도의 기능은 ① 정보의 비대칭성 해소 및 임대인과 임차인이 대등하게 임대료 교섭 가능, ② 지자체 주택임대차 행정의 기초적 인프라 구축, ③ 국회 입법에 따라 임대료 인상률 상한제 등 임대료 규제 근거 마련, ④ 표준임대료 공시만으로도 일정한 임대료 인상규제의 권고적 효과 발생, ⑤ 정부도 광역단위로 주택임대차분쟁조정위원회를 설치하여 조정결과에 법적효력 부과 방침, ⑥ 여러가지 이유로 임대료가 급락하더라도 임대인에게 최소한의 임대료 보장이 가능한 점이다.

4. 각 지자체에 주택임대차(분쟁조정)위원회와 주거감독관을 설치하라

(1) 현행 주택임대차보호법은 수선 등의 작은 분쟁부터 보증금 반환 등의 큰 분쟁까지 소송을 통해 법정으로 가지 않으면 해결하기가 매우 어려운 상황이다. 임대인·임차인 간 다툼은 개인 간 사적 분쟁이므로 법원에서 해결해야 한다는 것인데, 세입자 입장에서 법정으로 가기에는 많은 비용과 시간이 소요되기 때문에 대부분 포기하고 손해 보는 쪽을 택하게 된다. 따라서 임대차분쟁조정위원회를 통해 법정까지 가지 않고도 갈등 조정을 통해 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다.

(2) 사업자와 소비자 간의 분쟁이 발생했을 경우, 법원에 의한 사법적 구제 절차 진행 이전에 당사자 간 분쟁 해결을 위한 마지막 수단으로 준사법적인 기구인 소비자 분쟁조정위원회(소비자기본법 제60조)를 통해 분쟁조정을 하게 된다. 노사 간 분쟁이 발생했을 때에도, 근로자위원·사용자위원·공익위원 3자로 구성된 준사법기관인 노동위원회를 통해 분쟁을 해결할 수 있다(노동위원회법). 이 밖에도 한국의료분쟁조정중재원(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률법 제6조)·환경분쟁조정위원회(환경분쟁조정법 제4조)·금융분쟁조정위원회(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제51조)·건설분쟁조정위원회(건설산업기본법 제69조)·언론중재위원회(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제7조) 등 각종의 행정위원회에 의한 조정이 증가하고 있는 추세이다.

(3) 따라서 임대차에 관계된 상충되는 이해관계를 반영하고 주택임대차에 관한 분쟁의 조정, 시정, 임차인들과 임대정책 참여, 임대료의 산정, 임대차에 대한 교육지원 등을 전담할 수 있는 지방자치단체 단위의 위원회가 필요하다.

(4) 미국 뉴욕시 주택국의 조사관 모델

임대 주택의 수리비 분쟁이 생기면 법원에 가기 전 시청이나 구청에서 신속하게 처리할 수 있는 간이 절차를 두어, 주택국의 조사관이 이 역할을 하고 있다. 예를 들어 겨울철 보일러 고장으로 임대인이 수리를 미루고 있다는 신고가 시청에 접수되면 시급정도에 따라 조사관이 현장에 나가 고장원인에 따라 수리비 부담자를 지정해주거나 책임소재가 애매하면 일단 임대인에게 수리지시를 내린다. 임대인이 불복하면 시에서 지정하는 수리업자가 대신 수리하고 비용을 임대인에게 청구하며, 임대인은 법원에 이의를 제기할 수 있다. 우리나라도 이러한 역할을 할 수 있는 주거감독관 제도가 반드시 필요하다.

5. 공공임대주택을 확충 및 개선하라

(1) 주거복지제도의 가장 기본적인 틀은 국가와 지방자치단체에서 제공하는 공공임대주택이다. 시중 주택보다 저렴하게 제공되는 공공주택은 국가나 공공부문에서 운영되기 때문에 안정성과 신뢰가 높다. 또한 사회 최극빈층의 주거를 책임질 뿐만 아니라 저렴한 주택의 선택 가능성을 높여 시장 임대료에 긴장을 주고, 임대료 보조제도의 효율성을 극대화 할 수 있다.

(2) 우선, 장기공공임대주택의 확충이 필요하다.

한국의 공공임대주택(영구, 50년, 국민, 10년, 장기전세, 전세임대)은 2011년 말 기준으로 5.0%(89만호)로 주요 선진국에 비해 크게 부족한 상황이다. 2012년 기초수급가정은 82만 가구로 현재 확보된 공공임대주택은 기초수급가구의 주거안정도 보장하기 어려운 수준이다. 따라서 향후 공공임대주택의 공급은 점차 민간으로 이양하는 방향이 아닌 공공부문의 적극적인 주도로 이루어져야 한다. 지자체와 중앙정부의 연계를 통해 공공임대주택의 비율이 OECD 평균인 11.5% 이상을 확보하고, 필요하다면 프랑스·영국(17%) 수준의 공공임대주택을 공급하도록 하는 양적 확대가 필요하다.

(3) 다양한 형태의 공공임대주택이 공급되어야 한다.

기존의 공급방식처럼 대단지 규모의 공급 방식을 보완하기 위해 입주 대상에 맞는 공급이 필요하다. 영구임대수준의 임대료로 제공되는 전세임대주택 및 다세대·다가구 주택을 활용한 매입임대주택 등 민간의 주택 재고를 이용하여 공공이 저렴하게 제공하는 공공임대주택을 확대 공급 실시해야 한다. 또한 희망하우징 같은 대학생들을 위한 공공기숙사, 청년들을 위한 공공원룸, 여성들을 위한 여성안심주택, 노인들을 위한 고령자임대주택 등 맞춤형 공공임대주택도 공급해야 한다.

(4) 공공임대주택의 관리 개선

공공임대주택 관리 재원이 부족해서 슬럼화를 가속화시키고 있다. 주택 관리를 강화하도록 인적, 물적 지원을 위한 예산이 배정되어야 한다.

6. 청년, 노동자, 주거취약계층 등에 대한 주거대책을 확충하라

(1) 노숙자, 쪽방, 비닐하우스, 고시원 등 비주택거주자 및 지하층 거주자(특히 이들 중 주거 안전을 위협받고 있는 아동, 임산부, 노인 등), 저소득 노인과 장애인 등 주거취약계층에 대한 정기적 주거실태조사 실시 및 이들의 수요에 부합하는 주거 지원 대책을 마련해야 한다.

(2) 정부와 지방자치단체는 청년, 신혼부부 등 생애주기 상 주택공급에 대한 지원이 간절히 필요한 계층의 주거대책을 확충하고 지원 예산을 대폭 늘려야 한다. 청년에게 주거비용을 과잉 부담하게 하는 현 정부의 정책을 통해서서는 저출산, 고령화로

인한 사회 문제를 해소할 수 없다. 현재 청년을 대상으로 하는 주거 정책은 LH 대학생 전세임대, SH 희망하우징에 국한되어 다양하지 못하며 그 수준이 미비한 상황이다.

(3) 박근혜 정부의 노동자, 서민에 대한 주택공급정책은 주택 구입 촉진에 맞춰져 있으나 노동자, 서민의 현실은 자력에 의한 주택 마련이 대단히 어렵다. 노동자, 서민들이 신청 가능한 임대주택 공급확대, 민간 임대보증금과 월세 안정화가 반드시 필요하다.

(4) 지자체는 기존 긴급주거지원 제도의 실효성을 확보할 수 있도록 하고, 경매 또는 중병으로 인해 발생한 주거위기 가구를 위한 긴급 주택 확보에 충실해야 한다.

7. 세입자(임차인) 교섭력 강화와 참여 시스템 구축 및 고충처리 대책을 마련하라

(1) 한국의 주택임대차 시장은 턱없이 낮은 공공임대주택 재고량, 임대차 계약 갱신 제도의 부재, 실질적인 임대료 규제 제도의 부존재 등으로 임차인에게 불리한 계약을 강요하는 구조이다. 따라서 주택임대차 시장에서 임대인의 일방적인 요구에 대한 임차인의 협상력을 강화함으로써 임차인의 주거안정을 도모하여야 한다. 정부와 지방자치단체가 임대인과 임차인 간의 비대칭을 해소할 수 있도록 임차인 지원 대책을 마련해야 하며 그 초점은 임차인의 교섭력을 강화하고 임차인의 사회적 참여시스템을 마련하는 방향이어야 한다.

(2) 구체적으로는 임차인에게 영향을 미치는 정부의 주택 정책과 공동주택 관리, 재개발 등 도시정비사업에 관한 정책에 임차인이 참여할 수 있는 권한을 부여하고, 이를 잘 수행할 수 있도록 주거 제도에 대한 교육을 제공하고 상담 통로를 마련하며, 세입자에게 주택 관리 등 다양한 권한을 부여함으로써, 주거공동체에 대한 책임감과 지역 사회의 커뮤니티 활성화를 촉진하고 나아가 사회통합에 기여할 수 있을 것이다.

V. 대안 : 전월세 대책에 대한 지방화 모색

민변을 비롯한 시민단체에서 정부를 상대로 요구하고 있는 계약갱신청구권이나, 전월세 인상을 상한제는 현재 국회에서 다수당인 새누리당의 완강한 거부로 도입이 어려운 상황이며, 이에 대한 대안으로 “주택 임대차 관련 규제 권한을 법률로써 서울시 등 지자체로 위임”하는 대안을 모색할 필요가 있는 것으로 판단된다. 지방의 주택 가격은 수도권에 비해 상대적으로 안정되어 있다는 점과 수도권과 광역시에서 주로 세입자들의 주거 불안정성이 문제가 되고 있는 현실을 고려하여 볼 때, 위와 같은 전월세인상률상한제와 같은 제도를 굳이 법률로 규정하여 모든 국민들에게 적용할 필요가 있는 지에 대해서는 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다. 이와 관련하여 최근 뉴욕시 임대료 가이드라인 위원회(Rent Guideline Board)는 2015년 6월 30일 약 250만원(2,500만 달러) 이하 월세가구 약 100만 세대에 대해서는 2015년 10월부터 임대기간이 1년인 세대에 대해서는 월세 인상을 동결하고, 임대기간이 2년인 세대에 대해서는 인상율을 2%로 제한하겠다고 결정하였다¹²⁾. 또한 독일 베를린시는 2015년 6월 1일 임대료를 지역평균 임대료 보다 10% 이상 인상하지 못하도록 하고, 위 규정을 신규임대차에도 적용하는 법안을 시행하였다(연방 민법에서는 3년 동안 20% 이상 인상하지 못하고 신규임대차에는 종전 임대차와 비교하여 인상률 상한제를 적용하지 못함). 독일정부는 이와 같은 임대료상한제를 뮌헨 등 대도시를 중심으로 최대 16곳에 적용하여 향후 5년 동안 추이를 보겠다고 하였다. 위와 같은 임대료 관리정책의 철학에 대해, 독일의 주무장관인 법무부장관은 “임대료는 평균 소득자가 부담할 수 있도록 유지되어야 하고, 임대료 상한제는 바로 이를 위한 것이다. 우리는 임대인과 임차인 간 공정한 균형을 만들어내려고 한다. 미래를 위해 돈을 투자하는 임대인은 계속 돈을 벌 것이다. 그러나 임대주택은 단순한 상품이 아니라 사람들이 사는 집이다. 임대주택을 이용한 이윤의 극대화가 집에 대한 투자의 유일한 목적이 되어서는 안 된다.”라고 언급하였다¹³⁾. 우리나라의 주택정책을 총괄하는 위정자들과는 주거에 대한 철학과 품격이 다름을 확인할 수 있다.

12) 경향신문 2015. 7. 5.자 기사 “미국 뉴욕시, 아파트 100만채 월세 인상률 동결”

13) 김남근, 2015. 9. 22.자 서울시 전월세시장 토론회 발표자료 “선진 사례를 통한 주택 임대료 가이드라인 도입 필요성”, 2014. 9. 23.자 영국 일간지 더 가디언에서 인용

참고

주거급여 개편 전후 비교

구분	개편 전 ('14년)	개편 후
근거법	기초생활보장법	주거급여법 + 기초생활보장법
소관부처	보건복지부	국토교통부
지급대상	소득인정액이 현금급여기준선 (중위소득 33%) 이하	소득인정액이 중위소득 43% 이하
	70만 가구	97만 가구 (27만 가구 증가 추정)
지원기준	(현금급여기준액-소득인정액)의 약 22%	거주형태, 주거비 부담 등을 종합고려하여 지급
임차	주거급여액 전액 현금 지급	좌 동
자가	주거급여액 중 일부만 현금 , 일부는 공제하여 주택개량 지원	주택개량 강화
소요 예산	7,285억원	약 1조원
가구당 평균 월지급액	9만원	약 11만원
전달체계	지자체	좌 동 (주택조사는 LH에 의뢰)

〈금융 분야〉

학자금대출 채무조정과 관련한 법 개정 방안

박현근 변호사 (민변 민생경제위원회)

I. 들어가며

1. 우리나라의 가계부채 현황

한국은행이 지난 3. 23. 발표한 자금순환(잠정)에 따르면, 2014년 말 현재 가계 및 비영리단체¹⁾(개인부문)의 금융부채가 1,295.0조원에 달하고, 한국은행이 지난 2. 26. 발표한 ‘2014년 4/4분기 중 가계신용(잠정)’에 따르면, 2014년4/4분기 말 현재 가계신용 잔액은 1,089.0조원(가계대출은 1,029.3조원, 판매신용은 59.6조원)에 달한다. 참고로 우리나라의 GDP는 1600조 원(2014년 기준 1조 4,495억 U\$, 2014. 12. 31. 기준 환율 1,104원/U\$ 적용)이다.

공식 통계에는 잡히지 않지만 우리나라에는 개인 간 부채(친인척이나 친구로부터 차용한 돈 및 임대차보증금반환채무)도 무시할 수 없다. 2014년 가계금융-복지조사 결과에 의하면, 2014년 3월말 현재 가계부채는 평균 5,994만원이고 이중 금융부채는 68.3%(4,095만원), 임대보증금은 31.7%(1,900만원)으로 조사되었다. 이를 근거로 임대보증금 규모를 산정하면 가계대출만 금융부채로 계산하더라도 임대보증금채무의 규모는 1029.3조 원 \times 31.7/68.3 = 477.7조 원이 된다. 임대보증금반환채무(477.7조원)를 가계 및 비영리단체 금융부채(1,295.0조 원)에 합하면 가계부채의 총 규모는 1772.7조 원이 된다.

우리나라 가계부채의 GDP 대비 비율은 81%(1,295조원(가계 및 비영리단체 금융부채)/1,600조원) 또는 68%(1,089조원(가계신용)/1,600조원)에 달한다.

1) 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체

가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유가구를 기준으로 하여 계층 별로 9%~20%²⁾로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)³⁾과 엇비슷한 수준이나 주채무계층인 중상위계층의 경우에는 우리나라가 낮은 수준이다.

우리나라는 세금 등을 제외하고 저축소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 가처분 소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있다. 2014년 말 개인 가처분 소득은 788.9조원이고, 개인부문 금융부채는 1,295조원으로 개인부문 금융부채 대비 개인 가처분 소득 비율은 164.1%에 달한다.

이렇게 높은 가처분 소득 대비 가계부채 비율은, 금융위기가 휩쓸고 지나간 2009년 기준의 미국(129.1%)보다도 높고 심지어 금융위기 직전 미국 상황(141%)보다도 심각하다. 또한 미국 외의 주요국들과 비교를 해봐도 한국은 영국(168%), 호주(155%)와 더불어 매우 높은 수준⁴⁾이다.

2. 신용소비자 보호법제 정비의 필요성

금융거래와 관련한 채권채무 관계는 흔히 대등한 사인간의 민사적 거래 관계로 취급되어 왔다. 그러나 현대 자본주의 사회에서는 채권채무 관계가 단지 개인적인 채권 채무 관계에 그치는 것이 아니라 사회 경제의 발전과 밀접한 연관을 가지면서 사회경제적인 문제로 나타나게 된다. 민법이 대등한 사인들 간의 거래를 상정하고, 어떤 거래에서 채권자가 되는 자가 다른 거래에서는 채무자가 되기도 하고, 채무자 또한 마찬가지로 지위의 가변성을 누린다는 것을 전제로 하였으나, 현대 자본주의 사회에서 이루어지는 금융거래와 관련하여서는 이러한 지위의 가변성은 관찰되지 않고 금융기관만이 채권자의 지위를 누리고, 일반 국민들은 채무자의 지위를 가질 뿐이다. 이처럼 일반 국민들이 금융기관에 대한 관계에서 채무자의 지위를 가질 뿐인데도, 채권채무 관계를 단순히 민사적 거래관계로만 다루는 것은 채무자의 기본권을 소홀히 하게 될 위험을 내포하고 있다.

2) 1분위 20.4%, 2분위 14.7%, 3분위 12.0%, 4분위 9.4%, 5분위 9.1% 2010년 각 분위별 중위값 기준

3) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

4) 2010.9 <통화신용정책 보고서> 한국은행

현대 자본주의 사회에서 채권자가 우연적인 지위의 산물인 채권자로 나타나는 것이 아니라 업으로서 신용을 공여하는 금융사업자의 형태로 나타나듯이 채무자 또한 단순히 채무자로 나타나는 것이 아니라 자신의 경제생활을 위하여 신용을 사용할 수밖에 없는 신용소비자 또는 금융소비자의 형태로 나타나게 된다.

이처럼 채무자가 우연적 지위의 산물인 채무자의 지위를 넘어 신용소비자라는 사회경제적인 지위를 획득하게 됨으로써 채무자의 보호를 위한 각종 법적 기제들이 작동하게 되는 것이라고 할 수 있다.

우리나라에서 신용소비자보호와 관련된 법률로는 「민법」, 「민사집행법」, 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」, 「소비자기본법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」, 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」, 「보증인 보호에 관한 특별법」, 「은행법」 등의 금융관련법, 「방문판매등에 관한 법률」, 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」 등을 들 수 있다. 이 중 「민법」, 「민사집행법」, 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」은 민사적 법률관계의 변동과 개별집행, 일반집행을 규율하고 있는 민사 기본법제에 속하는 것이고, 「소비자기본법」, 「방문판매등에 관한 법률」, 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」은 소비자보호법제로 포섭될 수 있는 것이지만, 신용소비자에 대한 종합적, 체계적인 보호를 염두에 둔 규정을 찾아보기는 어렵다.

그 외의 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」, 「은행법」 등의 개별법은 신용소비자의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하여야 한다는 입법목적이나 신용소비자 보호법제에 대한 고려 없이 개별법의 입법목적에 따라 필요한 범위 내에서 제한적 방식으로 주로 관련업종에 대한 규제 형식을 빌려 신용소비자 보호에 관하여 단편적으로 언급하고 있을 뿐이다.

그나마 법무부의 주도로 제정된 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」이나 「보증인 보호에 관한 특별법」이 신용소비자보호를 위한 입법적 진전이라고 평가할 수 있다. 신용소비자의 보호는 헌법상 국민의 기본권을 보호하여야 하는 국가의 의무에 관한 문제이므로 신용사회의 도래에 따라 신용소비자의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하기 위한 소비자법적 관점에서의 입법적 정비가 시급하다.

Ⅱ. 학자금 대출채무의 국내 현황 및 학자금대출 상황에 관한 외국 사례

1. 학자금 대출 현황: 청년층에 대한 획기적 채무조정의 필요성

한국장학재단에 따르면 2010년 3조 7천억 원에서 2014년 10조 7천억 원으로 4년간 3배(2.8배) 가까이 증가하였고, 70만 명에서 152만 명으로 2배 이상 늘었다. 같은 기간 학생 1인 당 빚도 525만 원에서 704만원으로 34% 증가하였다. 2010년에 전면 도입된 ‘든든학자금’⁵⁾을 이용하는 학생들이 급증한 것으로 졸업 후 든든장학금을 상환하기 시작한 학생 비율이 연도별로 60~70%에 불과해 3명 중 1명은 상환을 시작조차 못하고 있는 것으로 나타났다. 한편 2014년 12월말 현재 정부보증부대출을 제외한 든든학자금, 일반상환학자금 대출의 이자 또는 원금을 납기일 내에 상환하지 못한 연체자는 전체 44,620명으로 30만 원 미만이 26,259명, 30만 원 이상 1백만 원 미만이 13,995명, 1백만 원 이상 5백만 원 미만이 4,358명, 5백만 원 이상 1천만 원 미만이 8명이다.

또 한편 든든학자금, 일반상환학자금, 정부보증부대출을 6개월 이상 연체하여 신용유의자가 된 학생 수는 2010년 2만 6,097명(연체액 1,362억 원)에서 2013년 4만 1,691명(연체액 2,595억 원)까지 급증하다가 2014년 2만 231명(연체액 1,252억 원)으로 감소하였다. 이는 2014년 9월 정부가 학자금 대출 장기연체자를 대상으로 심사를 거쳐 국민행복기금으로 채권을 매각하고, 이자는 전액, 원금은 그 30%~50%를 감면하고 나머지 금액에 대해 최장 10년까지 분할상환하도록 조정함으로써 신용유의자 수는 수치상 크게 감소한 것으로⁶⁾ 학자금대출을 감당하지 못한 채무자가 줄어든 것은 아닌 것으로 봐야한다.

학자금의 규모가 증가하고 연체율도 증가하는 것은 청년층의 소득이 결핍한 결과이

5) 현재 한국장학재단이 제공하는 학자금대출은 일반상환학자금대출, 든든학자금대출 등이 있음. 일반상환학자금대출은 차입자의 소득수준에 대한 제한이 없어 대부분의 대학생과 대학원생이 지원 대상이며, 채무자는 대학을 졸업한 이후 최장 10년에 걸쳐 대출금을 상환. 든든학자금대출은 소득 7분위(2015년부터 소득8분위) 이하인 대학생들을 대상으로 하며, 채무자가 대학을 졸업한 이후에 연간소득이 최저생계비와 물가상승률을 감안하여 교육부 장관이 고시한 상환기준소득을 초과한 경우에 상환이 시작되는 조건의 학자금대출.

6) 금융위원회·교육부, “학자금대출 및 햇살론 연체자에 대한 국민행복기금 채무조정 지원”, 보도자료, 2014

고 이는 일자리의 부족, 낮은 최저임금 및 비정규직 등 노동시장의 불안정과 낮은 급여 수준, 청년수당 등 사회적 소득보전 제도의 부존재 등을 구체적인 이유로 들 수 있다. 필수지출에 대한 과도한 사적 부담, 즉 교육비, 주거비, 통신비, 교통비, 금융비용 등이 과도하여 청년들이 자신의 생활을 유지하기 위해서는 오히려 많은 빚을 질 수밖에 없는 상황이다.

따라서 청년층이 과도한 채무에서 벗어난 채 사회에 첫발을 디딜 수 있도록 학자금 대출에 관해서도 이를 적극적으로 채무조정할 수 있도록 법제도를 개선할 필요가 있다고 할 것이다. 물론 채무조정만으로 청년층에 대한 문제가 해결되는 것은 아니므로 좋은 일자리 정책, 청년 수당 등 사회적 소득보전 정책이 함께 진행되어야 함은 물론이다.

2. 학자금 대출의 상황에 관한 외국 사례

가. 개요

구분		호주	영국	뉴질랜드	미국(IBR)
개 요	도입배경	무상고등교육에서 유상교육(수익자부담)으로 전환하면서 실시	좌동	기존대출방식에서 학생대출부담을 경감	학자금 대출자 채무부담 완화
	도입시기	1989	1995	1992	2009. 7. 1
	근거법률	고등교육지원법	고등교육법	학자금대출법	대학 비용절감 및 기회확대법 (2007 제정)
	관리기관	정부, 고등교육기관, 국세청이 역할분담	학자금관리공사 (SLC)	교육부, 국세청 사회개발부 삼원운영	연방교육부(FSA)
재 정	보조방식	정부보조	정부보조	정부보조	없음
	재원조달	정부예산	정부예산	정부예산	정부예산, 민간자본(금융기관, 대학)
대 출	대출자격	모든 대학생	모든 대학생	모든 대학생	상환 어려움을 겪는 대출자

구분		호주	영국	뉴질랜드	미국(IBR)
자격 및 조건	대출금액	등록금	3천파운드 내 수업료, 생활비	수업료(상한), 생활비	수업료(상한), 생활비
	장학제도 병행	연방정부장학 프로그램 (교육부 예산의 2%)	무상장학금후 잔액 ICL 대출	무상장학금과 공존	무상장학금과 공존
상환 방법	회수주체	국세청	국세청	국세청	조세체계와 미연계
	상환기간	10-12년(최대25년)	-	평균 10.3년('08)	최대 25년
	회수시점	일정소득 발생시 (국민소득중앙치 \$36,185)	기준소득 발생시 (1만 5천 파운드)	기준소득 발생시 (\$15,964)	재량소득 발생시 (빈곤선의 150% ↑)
	선납제도	15%-25%할인 (선납시 이자)	-	-	-
	상환방식	소득수준에 따른 누진의무상환+자발적상환(10%보너스)	기준소득 초과분의 9%	기준소득 초과분의 10%	재량소득의 15% 이하
	총상환금액	원리금	원리금	원리금	원리금
	상환능력 부재시	상환유예 및 면제 (저소득층, 파산 및 사망)	상환유예 (국가평균소득 85%이하인자)	상환유예	25년 이후 미상환액 면제

[자료: 교육부, 취업후 상환 학자금 대출제도(ICL)('학자금 안심 대출') 도입방안, 2009.7.30.]

나. 미국 학자금대출의 현황

1) 현재 미국에서 시행되는 학자금 지원제도는 크게 장학금과 학자금 대출이 있고, 학자금 대출은 연방정부가 공급하는 연방정부 학자금대출과 대학 등 교육기관 및 민간 금융회사들이 제공하는 민간 학자금대출이 있다. 미국의 대학생 학자금 지원제도는 「고등교육법(Higher Education Act of 1965)」에 근거를 두고 있고, 전체 대학생 수를 기준으로 할 때 미국의 학자금 수혜비율은 약 74%에 달한다.⁷⁾ 이와 관련

7) 이영·전병일, 취업후 상환 학자금 대출 상환모형 연구, 2010. 7.

한 업무는 연방교육부(Federal Student Aid, FSA)가 담당한다. 연방정부 학자금 대출은 2000년대까지 연방직접대출(Federal Direct Loan)과 함께 금융회사가 학자금 대출업무를 수행하고 연방정부가 학자금대출 금융회사에 보조금을 지급하는 연방가족교육대출(Federal Family Education Loan), 연방정부가 학교별로 자금을 할당하고 학교는 할당된 자금을 학생들에게 대출하는 연방퍼킨스대출(Federal Perkins Loan) 등에 의해 이루어졌다. 정부예산이나 민간자금을 이용해 학자금 지원사업을 수행하고, 빈곤선의 150%를 넘어서는 재량소득이 발생할 때 상환을 시작하고, 최장 20년까지 상환기간을 두고 있다. 상환능력이 없는 채무자에 대해서는 졸업 후 20년 이후에야 미상환액을 면제한다.

2) 한편 미국은 부시(조지 W 부시)정부시절인 2005년 연방파산법 개정을 내용으로 하는 법안 「2005년 파산남용방지 및 소비자보호법(Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005)」을 통해 종전에는 정부기관이나 비영리단체에 의한 학자금 대출(student loan)은 채무자가 그 청구권 대해서 책임을 계속 부담하는 것이 부당한 곤란이 되는 경우를 제외하고 비면책채권으로 규정하고 있던 것을 비면책이 되는 범위를 확대해서 학자금대출이 비정부기관이나 영리단체에 의한 것인 경우에도 학자금대출은 비면책채권이라고 규정하였다.⁸⁾

즉, 미국 연방법은 ‘극히 예외적인 상황(in rare circumstances)’을 제외하고는 개인이 파산신청을 통해 연방정부나 민간 금융회사로부터 받은 학자금대출에 대해 면책조항을 적용받는 것을 금지하고 있는 것이다. 반면 주택담보대출, 신용카드대출, 자동차대출 등 여타 소비자금융대출은 파산신청을 통한 채무상환 면책조항이 원칙적으로 적용된다. 그런데 미국의 학자금 대출이 큰 폭으로 증가하고 있고(2014년 9월 말 기준 1조 1,300억 달러), 연체율도 증가(2014년 9월 말 기준 11.1%)하여 미국경제의 위협요소로 작용할 수 있게 되자 파산신청을 통한 면책조항을 적용받는 방안을 모색하고 있다. 이와 관련하여 지난 3월 10일 오바마 대통령이 행정부에 민간 금융회사의 학자금대출에 대해 파산절차를 통해 면책이 될 수 있는 방안을 모색하도록 지시하였다.⁹⁾

8) 정영수, 소비자도산제도의 변화-미국과 한국의 법개정 검토, 법조 55권4호(통권595호), 2006. 4.

9) 미국의 학자금채무 면책조항 적용검토, 한국금융연구원 주간금융 브리핑 24권 12호, 2015. 3.

Ⅲ. 학자금대출채무 조정에 관한 관련법 개정 방안

1. 청년층을 위한 초단기 개인회생제도의 도입: 채무자 회생 및 파산에 관한 법률개정안

가. 제안이유

대학생 등 청년들이 학자금 대출, 생활비 대출, 인정에 끌려 친인척들에게 서준 보증 등 이유로 과중한 채무에 시달리고 있어 도산제도에 의한 해결을 도모할 필요가 있는데, 파산은 사회적 낙인을 우려하여 쉽게 선택하기 어려운 측면이 있으므로 개인회생제도를 획기적으로 개선하여 청년들이 부채문제 해결을 모색해야 할 것임. 현재 우리나라 법원은 개인회생절차에서 원칙적으로 5년을 변제기간으로 정하고 있는데 만 35세 미만의 청년층의 경우에는 1년 정도의 단기간을 변제기간으로 하는 개인회생 특례 규정을 마련할 필요가 있음(안 제611조제6항 단서).

나. 개정

현 행	개 정 안
제611조(변제계획의 내용) ① ~ ④ (생략) ⑤ 변제계획에서 정하는 변제기간은 변제개시일부터 5년을 초과하여서는 아니된다. ⑥ (생략)	제611조(변제계획의 내용) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ _____ _____ _____, 다 만, 개인채무자가 개인회생개시결정 신청 당시에 만 35세 미만인 경우에는 변제계획에서 정하는 변제기간은 변제개시일로부터 1년을 초과하여서는 아니된다. ⑥ (현행과 같음)

2. 학자금 대출 채무의 면책: 채무자 회생 및 파산에 관한 법률, 취업 후 학자금 상환 특별법 각 개정안

가. 제안이유

청년층이 과도한 채무 때문에 파산신청을 하고 싶어도 사회적 낙인을 우려하여 사실상 쉽게 선택하기 어려운 측면이 있는데다 법원에서 파산·면책결정을 받더라도 취업 후 상환 학자금대출의 원리금은 면책이 되지 않기 때문에 청년층에게 특히 파산 제도의 실효성이 떨어지는 결과를 초래하는바 이를 개선할 필요가 있음. 개선 방안으로 일반의 파산채권과 마찬가지로 제한 없이 면책의 효력이 미치게 하는 것을 생각할 수도 있으나 상황이 시작되는 대학 졸업 직후에는 많은 채무자들이 지급불능상태일 가능성이 높은 점을 감안하면 졸업 후 3년이 경과한 후에 파산·면책의 효력이 미치도록 하는 것이 합리적인 것으로 보임. 한편 취업 후 상환 학자금대출채권을 다른 기관에 양도하는 경우 해당 채권이 부실화된 것을 전제하므로 파산·면책의 효력을 미치게 하는 것이 형평에 맞을 것임. 따라서 취업 후 학자금 대출채권을 예외적으로 면책의 효력이 미치지 않는 것으로 하되 다시 그 예외를 두어, 파산신청시 졸업한 날로부터 3년이 경과한 채무자의 채권이나 한국장학재단에서 다른 기관으로 양도된 채권에 대해서는 면책의 효력이 미치도록 개정하려는 것임.

나. 개정안

1) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률

현 행	개 정 안
제566조(면책의 효력) 면책을 받은 채무자는 파산절차에 의한 배당을 제외하고는 파산채권자에 대한 채무의 전부에 관하여 그 책임이 면제된다. 다만, 다음 각 호의 청구권에 대하여는 책임이 면제되지 아니한다.	제566조(면책의 효력) 면책을 받은 채무자는 파산절차에 의한 배당을 제외하고는 파산채권자에 대한 채무의 전부에 관하여 그 책임이 면제된다. 다만, 다음 각 호의 청구권에 대하여는 책임이 면제되지 아니한다.
1. 조세	1.~8. (현행과 같음)
2. 벌금·과료·형사소송비용·추징금 및 과태료	9. _____
3. 채무자가 고의로 가한 불법행위로 인한 손해배상	_____ 다
4. 채무자가 중대한 과실로 타인의 생명 또는 신체를 침해한 불법행위로 인하여 발생한 손해배상	만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우는 예외로 한다.
5. 채무자의 근로자의 임금·퇴직금 및 재해보상금	1. 파산신청시 취업 후 상환 학자금대출 원리금 채권의 채권자가 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제6조에 따른 한국

현 행	개 정 안
<p>6. 채무자의 근로자의 임치금 및 신원보증금</p> <p>7. 채무자가 악의로 채권자목록에 기재하지 아니한 청구권. 다만, 채권자가 파산선고가 있음을 안 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>8. 채무자가 양육자 또는 부양의무자로서 부담하여야 하는 비용</p> <p>9. 「취업 후 학자금 상환 특별법」에 따른 <u>취업 후 상환 학자금대출 원리금</u></p>	<p>장학재단이 아닌 경우</p> <p>2. 파산신청시 채무자가 「고등교육법」 제2조의 대학을 졸업한 날로부터 3년이 경과한 경우</p>

2) 취업 후 학자금 상환 특별법

현 행	개 정 안
<p>제36조(소멸시효 등) ① ~ ③ (생략) ④ 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제564조의 면책허가를 받은 채무자의 경우에도 취업 후 상환 학자금대출 원리금 청구권에 대하여는 책임이 면제되지 아니한다.</p>	<p>제36조(소멸시효 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ _____ _____ _____ _____ _____ _____. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우는 예외로 한다. 1. 파산신청시 취업 후 상환 학자금대출 원리금 채권의 채권자가 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제6조에 따른 한국 장학재단이 아닌 경우 2. 파산신청시 채무자가 「고등교육법」 제2조의 대학을 졸업한 날로부터 3년이 경과한 경우</p>

〈공정경쟁 분야〉

대기업 기술편취의 폐해와 그 대책에 관한 입법방안

박정만 변호사 (민변 민생경제위원회)

I. 서론

1. 경제민주화정책의 일환으로 중소기업의 기술편취를 막기 위해 하도급법에서 징벌적 손해배상제도가 도입되는 등 일련의 법 개정이 있었으나, 국내 거래 실무에서는 주로 하도급거래, 위·수탁거래 계약체결 전 단계에서 대기업 등이 중소기업으로부터 기술자료를 제공받은 후 그 중소기업과의 거래를 단절하고서는 그것에 약간의 변형을 가하여 마치 자신의 기술인양 유용하는 사례(이하, “기술편취”라 함¹⁾)가 빈번하게 발생하는 탓에 위와 같이 개정된 제도의 실효성을 거두지 못하고 있는 실정이다.
2. 특히 대기업에 의한 계약체결 전 단계에서의 기술편취는 기술개발 의욕을 그 싹부터 잘라버려 지식산업 발전을 저해하는 근본적인 문제는 물론 이제 막 신기술 개발을 통해 성장 사다리에 오르고자 하는 창업기업 혹은 중소기업의 기회를 문전에서 차단시키며, 이를 규제하지 아니할 경우 기술개발에 대한 정당한 대가를 지급해야 할 대기업 등에게 우월적 지위에 의한 무임승차를 묵인하게 하는 문제점이 발생한다.
3. 이하에서는 계약체결 전 단계에서 기술편취가 문제된 피해사례를 살펴보고, 현행 법령에서 기술편취에 대한 규율이 가능한지 혹은 법적공백은 없는지 여부 및 미국과 일본의 사례에 관하여 검토한 후, 문제 해결에 대한 대안을 모색하고자 한다.

1) 탈취(奪取)의 사전적 의미는 빼앗아 가진다는 것을, 편취(騙取)는 속여 빼앗는다는 의미가 있는 바, 문제되는 사례는 자기가 사용할 것처럼 타인으로부터 기술을 제공받아 마치 자기가 개발한 것처럼 유용하는 경우이므로 이하에서는 “기술편취”라는 용어를 사용함.

II. 피해사례 요지

1. 보안전문업체 A회사 사례

- ① 보안전문업체인 A회사는 2014. 03.경 B은행 지점에서, B은행에게 기존에 제공하기로 한 상품에 더해 자체 제작 신기술 상품1.에 관한 사업제안서도 함께 제공.
- ② 2014. 10.경 B은행은 A회사를 포함한 여러 회사들에게 “2015년 사업계획을 수립 중이니 최신 해킹기법에 대응할 수 있는 보안솔루션 등에 대한 고견을 부탁한다”는 이메일 발송, 이에 A회사는 다시 상품1.에 관한 자세한 설명이 담긴 사업제안서를 B은행에게 발송.
- ③ 2015. 04.경 B은행은 세계최초로 보안 관련 상품2.를 개발하였음을 언론에 보도.
- ④ B은행의 상품2. 출시 언론보도 시기를 전후로 B은행은 A회사에게 A회사의 상품1.에 대한 특허청구항이 무엇인지 요구(A회사는 이를 공개하지는 않음).
- ⑤ 이후 A회사는 자신의 제품인 상품1.과 B은행이 개발하였다고 주장하는 상품2.가 동일한 내용을 담고 있음을 들어 여러 기관에 권리구제를 요청.
- ⑥ B은행은 상품2.는 상품1.과 동일하지 아니하고, 자체적으로 개발한 것이라 반박하며 A회사 대표이사를 형사고소.

2. 비상 호출장치를 개발한 C회사 사례

- ① C회사는 비상호출 처리장치를 내용으로 하는 특허등록을 2003. 03. 마침.
- ② 휴대전화 제조회사인 D회사는 2003. 04. C회사 기술에 대한 설명을 듣고자 C회사 방문을 요청하였고, C회사는 기술에 대한 사업제안서를 D회사에게 제출.
- ③ D회사는 2004. 01. ‘긴급버튼 서비스’를 탑재한 휴대전화를 제조하여 출시.
- ④ C회사는 D회사가 출시한 ‘긴급버튼 서비스’가 자신의 특허기술을 그대로 모방한 것임을 주장하며 2004. 04. D회사를 특허침해로 형사고소.
- ⑤ 그러자 D회사는 2004. 04. C회사가 특허등록을 마친 기술이 무효임을 주장하는 특허무효심판청구를 특허심판원에 제기하였고, 2007. 08. 대법원은 D회사의 청구를 기각.
- ⑥ C회사는 특허무효심판과 별도로 D회사를 상대로 손해배상청구소송을 제기하였으나, 2011. 05. 대법원에서 패소.
- ⑦ C회사는 D회사를 특허법 위반으로 재형사고소하였으나 모두 불기소처분.

3. 게임제작업체 E회사 사례

- ① 2013. 05. 게임제작업체 E회사는 국내 굴지의 인터넷업체의 일본 내 자회사인 F 회사에게 모바일게임 입점 제안.
- ② 최초 제안 이후 F회사의 요청에 의해 E회사는 기획서, 제안서 요약본, 실제 게임 플레이 동영상, 일본 내 시현 가능한 게임빌드(APK)를 만들어 전달.
- ③ F회사는 2013. 07.경 자신의 퍼블리싱 정책에 맞지 않는다는 이유로 E회사의 게임 입점을 거절. 반면 동일한 시기에 제안한 국내 다른 인터넷업체에는 E회사의 게임이 입점.
- ④ F회사는 2014. 01.말 일본에서 모바일게임을 출시해 큰 인기를 얻음.
- ⑤ F회사가 일본에서 출시한 게임이 E회사 게임과 유사하여 E회사는 한국의 지인들로부터 F회사에도 런칭했느냐, 축하한다는 말을 듣고 그때서야 해당 사실을 알게 됨.
- ⑥ E회사가 F회사에 대해 최초 문제제기를 하였을 당시 F회사는 합의를 통해 해결 하자고 하여 몇 차례 상호 만남을 가졌으나, 이후 갑작스레 합의의사를 번복하는 한편 E회사가 제안하기 이전에 유사한 게임 기획이 먼저 진행되고 있었다고 주장하며 게임복제 및 정보유용에 대해 부인.

Ⅲ. 기술편취에 관한 현행법령과 문제점

1. 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “부정경쟁행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 차. 그 밖에 타인의 상당한 투자나 노력으로 만들어진 성과 등을 공정한 상거래 관행이나 경쟁질서에 반하는 방법으로 자신의 영업을 위하여 무단으로 사용함으로써 타인의 경제적 이익을 침해하는 행위

- 피해사례의 경우, 부정경쟁방지법 제2조 제1호 차.목에 해당함을 들어 부정경쟁행위에 대한 권리구제를 요청할 수 있을 것으로 보이나, 같은 법 제7조에서는 위 차.목 위반에 대한 특허청장 등 관련 기관 공무원의 조사권한을 배제하고 있다. 실제로 2015. 의원 질의를 통해 특허청도 위 차.목 위반은 자신의 권한이 아

님을 들어 조사권을 발동한 사례가 없음을 자인한 바 있다.

- 다만, 위 차.목은 구성요건이 다소 추상적(공정한 상거래 관행이나 경쟁질서, 타인의 경제적 이익 등)이어서 거래 실무에서 적용되는데 한계가 있을 수 있고, 특허청은 향후 조사권한에 관한 근거를 마련하되 구성요건을 보다 세분화하는 방향으로 입법개정을 추진하겠다고 밝혔다.

2. 하도급거래 공정화에 관한 법률

제2조(정의) ⑤ 이 법에서 “기술자료”란 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 제조·수리·시공 또는 용역수행 방법에 관한 자료, 그 밖에 영업활동에 유용하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서 대통령령으로 정하는 자료를 말한다.

제12조의3(기술자료 제공 요구 금지 등) ① 원사업자는 수급사업자의 기술자료를 본인 또는 제3자에게 제공하도록 요구하여서는 아니 된다. 다만, 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 요구할 수 있다.

② 원사업자는 제1항 단서에 따라 수급사업자에게 기술자료를 요구할 경우에는 요구 목적, 비밀유지에 관한 사항, 권리귀속 관계, 대가 등 대통령령으로 정하는 사항을 해당 수급사업자와 미리 협의하여 정한 후 그 내용을 적은 서면을 해당 수급사업자에게 주어야 한다.

③ 원사업자는 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자를 위하여 유용하여서는 아니 된다.

- 하도급법에서는 원사업자가 원칙적으로 수급사업자의 기술자료를 요구할 수 없도록 하고, 같은 법 제35조에서는 위반사업자에게 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상책임을 규정하는 징벌적 손해배상제도까지 도입하고 있으나, 피해사례는 주로 계약체결이 이루어지기 전 단계에서 발생하고 있어(중소업체의 사업제안 - 대기업 거래거절 - 중소기업 제안사업과 유사기술 유용) 하도급거래계약이 체결된 이후 기술유용 금지를 규율하는 하도급법은 그 적용이 어렵다.
- 하도급 담당 기관인 공정거래위원회에게 기술편취 피해에 관한 권리구제를 요청할 경우, 공정거래위원회는 하도급계약인지 여부가 불분명하다거나, 지식재산권 관련 분쟁임(공정거래법 제59조)을 들어 자신의 소관이 아니라는 태도를 취하기도 한다.

- 공정거래위원회는 현재 시행중인 예규인 「기술자료 제공요구 행위 심사지침」에서 하도급 거래이전 단계에 있어 대표적인 기술유용 행위의 유형을 규제하고 있다고도 밝히고 있으나, 계약체결 전 단계에서의 기술편취를 규율하는 모법의 근거가 없고, 위 심사지침에서도 디자인 도용에 관해서만 규율하는 것으로 다루어지고 있어 실무에서 발생하는 다양한 사례를 해결하기에는 역부족이다.

3. 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “산업기술”이라 함은 제품 또는 용역의 개발·생산·보급 및 사용에 필요한 제반 방법 내지 기술상의 정보 중에서 행정기관의 장(해당 업무가 위임 또는 위탁된 경우에는 그 위임 또는 위탁받은 기관이나 법인·단체의 장을 말한다)이 산업경쟁력 제고나 유출방지 등을 위하여 이 법 또는 다른 법률이나 이 법 또는 다른 법률에서 위임한 명령(대통령령·총리령·부령에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에 따라 지정·고시·공고·인증하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술을 말한다.

가. 제9조에 따라 고시된 국가핵심기술

나. 「산업발전법」 제5조에 따라 고시된 첨단기술의 범위에 속하는 기술

다. 「산업기술혁신 촉진법」 제15조의2에 따라 인증된 신기술

(라.목부터 아.목까지 생략)

자. 그 밖의 법률 또는 해당 법률에서 위임한 명령에 따라 지정·고시·공고·인증하는 기술 중 산업통상자원부장관이 관보에 고시하는 기술

제14조(산업기술의 유출 및 침해행위 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 절취·기망·협박 그 밖의 부정한 방법으로 대상기관의 산업기술을 취득하는 행위 또는 그 취득한 산업기술을 사용하거나 공개(비밀을 유지하면서 특정인에게 알리는 것을 포함한다. 이하 같다)하는 행위

2. 제34조의 규정 또는 대상기관과의 계약 등에 따라 산업기술에 대한 비밀유지의무가 있는 자가 부정한 이익을 얻거나 그 대상기관에게 손해를 가할 목적으로 유출하거나 그 유출한 산업기술을 사용 또는 공개하거나 제3자가 사용하게 하는 행위

(3.호부터 7.호까지 생략)

- 산업기술유출방지보호법은 산업기술을 보호하고 유출 및 침해행위를 엄격하게 규제하고 있으나, 이 법은 관련법에 따라 인증된 신기술 또는 지정·고시·공고·인증하는 기술 중 산업통상자원부장관이 관보에 고시하는 기술을 보호대상으로 한정하고 있어 피해사례와 같은 대기업에 의한 기술편취를 적절히 규제하기 어렵다.

4. 중소기업기술 보호 지원에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “중소기업”이란 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 말한다.
2. “중소기업기술”이란 중소기업 및 「중소기업 기술혁신 촉진법」 제2조 제2호에 따른 중소기업자가 직접 생산하거나 생산할 예정인 제품 또는 용역의 개발·생산·보급 및 사용에 필요한 독립된 경제적 가치를 가지는 기술 또는 경영상의 정보를 말한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 중소기업기술 보호 지원에 관하여 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」, 「발명진흥법」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

- 중소기업기술 보호 지원을 위해 2014. 05. 28. 법이 제정되어 2014. 11. 29.부터 시행되고 있으나, 이 법은 중소기업기술 보호를 위해 중소기업청장 등 국가기관이 지원계획을 수립하고(제5조), 지원사업을 하며(제9조), 중소기업기술보호 전담기관을 지정(제14조), 중소기업기술 관련 분쟁의 해결절차(제23조)에 관하여만 규율하고 있을 뿐, 기술편취를 규제하거나, 이에 대한 피해구제, 중소기업청의 기술편취 조사권한 등에 관하여 규율하고 있지는 아니한 실정이다.

5. 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “수탁·위탁거래”란 제조, 공사, 가공, 수리, 판매, 용역을 업(業)으로 하는 자가 물품, 부품, 반제품(半製品) 및 원료 등(이하 “물품등”이라 한다)의 제조, 공사, 가공, 수리, 용역 또는 기술개발(이하 “제조”라 한다)을 다른 중소기업에 위탁하고, 제조를 위탁받은 중소기업이 전문적으로 물품등을 제조하는 거래를 말한다.
5. “위탁기업”이란 제4호에 따른 위탁을 하는 자를 말한다.
6. “수탁기업”이란 제4호에 따른 위탁을 받은 자를 말한다.
9. “기술자료”란 물품등의 제조 방법, 생산 방법, 그 밖에 영업활동에 유용하고 독립된 경제적 가치가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 자료를 말한다.

제24조의2(기술자료 임치제도) ① 수탁·위탁기업[수탁·위탁기업 외에 단독 또는 공동으로 기술자료를 임치(任置)하고자 하는 기업을 포함한다]은 전문인력과 설비 등을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관[이하 “수치인”(受置人)이라 한다]과 서로 합의하여 기술자료를 임치하고자 하는 기업(이하 “임치기업”이라 한다)의 기술

자료를 임치할 수 있다. <개정 2010.12.7.>

② 위탁기업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수처인에게 수탁기업이 임치한 기술자료를 내줄 것을 요청할 수 있다.

1. 수탁기업이 동의한 경우

2. 수탁기업이 파산선고 또는 해산결의로 그 권리가 소멸되거나 사업장을 폐쇄하여 사업을 할 수 없는 경우 등 위탁기업과 수탁기업이 협의하여 정한 기술자료 교부조건에 부합하는 경우

③ 수처인은 중소기업청장이 정하는 기술자료 교부조건에 부합하는 경우에 임치기업의 기술자료를 요청한 자에게 이를 교부한다.

(④,⑤항 생략)

- 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률은 중소기업의 기술보호를 위해 기술자료임치제도를 운영(제24조의2)하는 한편 대기업과 중소기업 사이의 수탁·위탁 계약관계에서 정당한 이유 없이 기술자료 제공을 요구할 수 없도록 규율하고 있으나(제25조 제12호), 수탁·위탁거래 또는 기술자료의 정의를 주로 제조업에 한정하여 서비스업을 영위하는 중소기업을 보호하지 못하고, 기술자료 임치제도를 알지 못했던 기업을 구제할 수 없으며, 하도급법과 마찬가지로 계약체결 전 단계에서 문제되는 피해사례를 구제하기 어려운 문제점이 있다. 또 조사권한이 없어 피해사례와 같은 계약체결 전 단계의 기술편취에 관하여 행정청인 중소기업청이 권한을 행사할 수도 없다.

6. 소결

- 계약체결 전 단계에서의 기술편취 피해를 현행법령에서 구제하고자 하는 경우,
 - 어느 법에서도 계약체결 전 단계의 기술편취를 규율하고 있지 아니한 점,
 - 피해자가 어떻게 구제를 받아야 할지 근거법을 찾기 어렵고,
 - 소관 행정청도 불분명하여 계약체결 전 단계에서의 기술편취 규제에 대한 법적공백이 발생하는 문제점이 존재한다.

IV. 주요국의 중소기업 기술보호 법제

- 미국은 하도급 거래상 발생하는 분쟁에 대하여 정부개입보다는 당사자 간 민사소

송에 의해 해결하는 것을 원칙으로 하여, 이를 위해 주법에 따라 영업비밀 보호 법제를 두고 있다.

- 주별 영업비밀 보호 법제 모델인「통일영업비밀법(UTSA: Uniform Trade Secrets Act)」은 기존 판례에 따라 형성된 법리를 바탕으로 영업비밀의 정의 및 보호요건을 규정하고 있는데, 신규성, 경제성, 비밀성이 영업비밀을 구성하는 표지이며, 영업비밀을 침해하여 타인에게 손해를 끼치는 경우 민사소송을 통해 법 위반행위로 인한 손해액의 최대 3배까지 배상책임을 지게 된다.
- 일본은 우리 하도급법과 유사한 「하도급대금 지불지연 등 방지법」을 두고 있으나, 기술유용행위를 규제 대상으로 하고 있지는 아니하고, 기술유용 행위는 미국과 마찬가지로 「부정경쟁방지법」상 영업비밀침해 행위로 규율하여 분쟁 발생 시 당사자간 소송을 통해 해결하는 것을 원칙으로 한다.

V. 한국에서 민사소송을 통한 기술편취 문제 해결 시도의 문제점

- 미국과 일본은 기술편취 등 기술유용행위가 발생할 경우 주로 소송을 통해 문제를 해결하고 있으나, 우리나라는 다음과 같은 문제점이 있다.
- 수사기관이나 법원이 기술에 관한 전문지식을 보유하고 있지 않아 기술편취에서 주로 문제되는 기술 동일성 등을 판별하기 위해 감정절차를 거쳐야 하는데, 피해자가 천문학적인 감정비용을 마련하기 어렵다.
- 2015. 09. 기준으로 지난 5년간 중소기업이 대기업의 기술탈취 등을 이유로 제기한 가처분 및 본안특허침해소송에서 89% 패소하였고, 이중 특허침해 본안소송에서는 대기업을 상대로 100% 패소한 것으로 분석되었다는 국감조사결과(새누리당 이현재 의원)와 같이, 특허침해와 관련하여 우리나라 법원은 입증부족 등을 이유로 중소기업 구제에 소극적인 입장을 보이거나, 대기업에 편향적인 판결을 내리고 있다.
- 가사, 손해배상소송에서 승소하더라도 인용되는 액수가 적어²⁾ 현실적인 피해구제에 미흡하다.
- 분쟁의 장기화로 말미암아 소송 중 소송에서 쟁점화되고 있는 기술 외에 새로운

2) 2009.부터 2011.까지 특허 침해 소송 관련 평균 손해배상액은 한국의 경우 평균 7,800만 원인데 반해 미국은 평균 102억 원임. 윤기승 충남대학교 대덕특허정책연구소, 「특허법상 징벌적 손해배상제도 도입에 관한 연구」

기술이 출현할 경우 피해구제의 실효성은 더욱 떨어진다.

- 따라서 소송을 통해 문제해결을 모색하고 있는 미국, 일본과 달리 우리나라에서는 입법개정으로 계약체결 전 단계에서의 기술편취 문제를 해결함이 타당하다.

VI. 결론: 정책적 대안

1. 부정경쟁방지법 상 기존 제2조 제1호 차.목 부정경쟁행위의 구성요건을 하도급법 개정안과 중첩되지 않는 범위 내에서 보다 세분화하고, 특허청에게 조사권한 및 피해액수를 확정하도록 하는 입법방안을 고려할 수 있다.
2. 기술자료 유용금지 및 3배 배상제도를 규율하고 있는 현행 하도급법 제12조의3에 계약체결 전 단계에서의 기술편취 행위유형을 추가·신설하고, 공정거래위원회가 위반행위 등을 조사하여 가해업체에게 행정처분 등을 하도록 하는 입법방안을 고려할 수 있다(입법발의 제안은 별지 참조).

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부 개정법률안 (의원 대표발의)

의 안 번 호	
------------	--

발의연월일:
발 의 자:

제안이유 및 주요내용

경제민주화 정책의 일환으로 중소기업의 기술자료 탈취를 막기 위해 징벌적 손해배상제도가 도입되는 등 일련의 법 개정이 있었으나, 국내 거래 실무에서는 주로 하도급거래나 위탁거래계약이 체결되기 전 단계에서 대기업 등이 중소기업으로부터 기술자료를 제공받은 후 그 중소기업과의 거래를 거절하고서는 그 기술자료에 약간의 변형을 가하여 마치 자신의 기술인양 유용하는 기술편취 사례가 빈번하게 발생하는 탓에 위와 같이 개정된 제도의 실효성을 거두지 못하고 있는 실정임.

계약체결 전 단계에서의 기술편취는 기술개발 의욕을 그 싹부터 잘라버려 지식산업 발전을 저해하는 근본적인 문제는 물론 이제 막 신기술 개발을 통해 성장 사다리에 오르고자 하는 중소기업의 기회를 문전에서 차단시키며, 이를 규제하지 아닐 경우 기술개발에 대한 정당한 대가를 지급해야 할 대기업 등에게 우월적 지위에 의한 무임승차를 묵인하게 하는 문제점이 발생.

또한 계약체결 전 단계의 기술편취를 규제하고 있는 공공기관도 없어 피해구제는 절실한데 피해가 반복되고 있음.

예를 들어 i) 재판에 의한 피해구제는 특허권 등 지식재산권 소송의 특성상 막대한 감정비용을 피해자가 마련하기 어렵고, 분쟁의 장기화는 피해구제를 더욱 어렵게 함. ii) 공정거래위원회에 의한 피해구제는 계약체결 전 단계이기 때문에 하도급법 적용대상인지 여부가 불분명하다거나, 주로 지식재산권에 관한 분쟁임을 들어 자신의 소관이 아니라는 태도를 보임. iii) 지식재산권 분야임을 들어 특허청에 구제를 요청할 경우 부정경쟁방지법 적용사안이 아니라고 하거나, 계약체결 전 단계 기술탈취 사례와 가장 유사한 부정경쟁방지법 제2조 제1호 차.목의 행위에 관해서는 조사권한이 없어(부정경쟁방지법 제7조) 조사가 불가능하다는 태도를 보임. iv) 산업기술

의 유출방지 및 보호에 관한 법률에서 산업기술의 유출 및 침해행위를 금지하는 규정이 있으나(제2조, 제14조), 당해 법령에서 규율하고 있는 산업기술의 범위가 협소하여 피해사례와 같이 산업기술에까지 이르지 않는 기술의 경우에는 보호대상이 되지 못해 법적 공백이 발생함. v) 중소기업기술 보호 지원에 관한 법률이 2014. 05. 28. 제정되어 시행되고 있으나, 중소기업기술 보호를 위한 정부의 지원책(제5조, 제9조) 및 분쟁의 해결절차(제23조)에 관하여만 규율하고 있을 뿐, 계약체결 전 단계에서의 기술편취를 규제하거나, 이에 대한 피해구제, 관할 당국의 기술편취 조사권한 등에 관해서는 아무런 내용이 없음. vi) 지식재산권에 관한 전문적인 식견이 없는 검찰, 경찰 등 수사기관에 의한 피해구제도 기대하기 어려움.

따라서 하도급거래 공정화에 관한 법률에서 계약체결 전 단계에서의 기술편취를 막고, 공정거래위원회에 의한 책임 행정을 통해 피해를 구제할 수 있는 규제안을 마련하는 것이 시급함.

주요내용

가. 원사업자 범위의 개선

현행법상 원사업자는 수급사업자의 기술자료를 본인 또는 제3자에게 제공하도록 요구할 수 없도록 하되(제12조의3 제1항), 예외적으로 허용하고 있으며(제12조의3 제2항), 원사업자는 수급사업자로부터 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자에게 유용할 수 없도록 정하고 있음(제12조의3 제3항).

나. 기술자료 유용에 관한 개선

현행법은 하도급거래 계약 체결을 전제로 한 규정이므로, 계약 체결 전 단계 즉, 수급사업자가 되고자 하는 자가 제조 등의 위탁계약을 체결하기 전에 원사업자의 요청에 따라 자기의 기술자료를 원사업자 또는 원사업자가 지정한 제3자에게 제공한 경우 그 기술자료에 관하여는 원사업자와 수급사업자가 되고자 하는 자 사이에 특별한 예외가 없는 한 비밀유지협약이 체결된 것으로 간주하는 규정을 마련하고(제12조의3 제3항 신설), 원사업자가 제공받은 기술자료를 유용하는 것을 금지하며, 이를 위반한 경우에는 기존과 같이 손해배상책임 등을 묻게 함.

법률 제 호

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부 개정법률안

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조의3 제3항 및 제4항을 다음과 같이 신설한다.

제12조의3 ③ 수급사업자가 되고자 하는 자가 제조등의 위탁계약을 체결하기 전 원사업자의 요청에 따라 자기의 기술자료를 원사업자 또는 원사업자가 지정한 제3자에게 제공한 경우 그 기술자료에 관하여는 원사업자와 수급사업자가 되고자 하는 자 사이에 비밀유지협약이 체결된 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 원사업자와 수급사업자가 되고자 하는 자 사이에 비밀유지를 하지 아니하기로 하는 명시적 협약을 문서(전자문서 포함)로 체결한 경우
 2. 수급사업자가 되고자 하는 자가 타인의 기술자료를 절취하거나, 자기의 기술자료인 것처럼 속여 원사업자에게 제공한 경우
- ④ 원사업자는 제2항, 제3항에 따라 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자를 위하여 유용하여서는 아니된다.

제22조 제5항 중 “제12조의3 제3항”을 “제12조의3 제4항”으로 한다.

제35조 제2항 중 “제12조의3 제3항”을 “제12조의3 제4항”으로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현행	개정안
<p>제12조(기술자료 제공 요구 금지 등 (생략))</p> <p>① ~ ② (생략)</p> <p>③ 원사업자는 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자를 위하여 유용하여서는 아니 된다.</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제12조(기술자료 제공 요구 금지 등 (현행과 같음))</p> <p>① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>수급사업자가 되고자 하는 자가 제조등의 위탁계약을 체결하기 전 원사업자의 요청에 따라 자기의 기술자료를 원사업자 또는 원사업자가 지정한 제3자에게 제공한 경우 그 기술자료에 관하여는 원사업자와 수급사업자가 되고자 하는 자 사이에 비밀유지협약이 체결된 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p> <p>1. 원사업자와 수급사업자가 되고자 하는 자 사이에 비밀유지를 하지 아니하기로 하는 명시적 협약을 문서(전자문서 포함)로 체결한 경우</p> <p>2. 수급사업자가 되고자 하는 자가 타인의 기술자료를 절취하거나, 자기의 기술자료인 것처럼 속여 원사업자에게 제공한 경우</p> <p>④ 원사업자는 제2항, 제3항에 따라 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자를 위하여 유용하여서는 아니 된다.</p>
<p>제22조(위반행위의 신고 등) ① ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 공정거래위원회는 제4조, 제8조제1항, 제10조, 제11조제1항·제2항 또는 제12조의3 제3항을 위반한 행위를 신고하거나 제보하고 그 위반행위를 입증할 수 있는 증거자료를 제출한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다.</p>	<p>제22조(위반행위의 신고 등) ① ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ _____ _____ _____ 제12조의3 제4항 _____ _____ _____.</p>
<p>제35조(손해배상 책임) ① (생략)</p> <p>② 원사업자가 제4조, 제8조제1항, 제10조,</p>	<p>제35조(손해배상 책임) ① (현행과 같음)</p> <p>② _____</p>

현행	개정안
<p>제11조 제1항·제2항 및 제12조의3 제3항을 위반함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다. 다만, 원사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>_____</p> <p>_____ 제12조의3 제4항 _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____ .</p>

〈조세재정 분야〉

정부의 주택 임대소득 과세 정상화 정책에 대한 비판

박지웅 변호사 (민변 민생경제위원회)

I. 서설

능력에 상응하게, 이익에 상응하게 - 이른바 ‘응능, 응익과세’는 우리 헌법상 조세의 원칙이다. 자신의 이익에 상응하게 세금을 내야한다는 것이다. 소득이 있는 곳이라면 당연히 과세를 해야 한다. 소득이 있더라도 당연히 과세되지 않는, 내지는 과세의 사각지대가 많은 오랜 ‘성역’이 있다면, 다름아닌 주택 임대소득이다.

II. 최근 정부의 주택임대소득에 대한 과세 정책

1. 정부의 세수부족과 지하경제 양성화

최근 정부의 가장 큰 재정 문제는 세수부족이다. 2013년도부터 2015년까지 3년 연속 세입경정을 했다. 세입경정의 원인은 세수입의 예측의 실패에 원인이 있지만, 더 깊게 들어가보면 경제상황이 그만큼 좋지 못하다는 뜻일 수도 있고, 세원(稅源) 발굴에 있어서 정책실패가 있다는 뜻이다.

또한, 세수부족에는 세입에 비해서 세출을 과다하게 잡은 탓도 있을 것이다. 박근혜 정부는 아버지가 못다 이룬 꿈인 ‘복지국가’를 달성하기 위해서 공약가계부상에 5년간 134.8조원의 재원을 마련하겠다고 하였다. 그러다보니, 무리하게 세출구조를 늘려놓은 탓이 크다. (그러한 복지예산도 2016년도 예산을 보면 증가율이 전년도에 비해 11%p 낮아져, 3.1%에 불과하다. 이러한 식으로 복지예산편성이 전개될 경우 MB 정부의 10.5%보다 낮아질 가능성이 있다) 재원마련의 방식에 있어서는 불필요한 세출구조의 축소, 비과세·감면제도의 축소와 지하경제양성화를 통해서 가능하다고 하였다. 적어도 ‘증세’를 하지 않는다는 입장을 대선전에 명백히 밝혔다.

이러한 배경하에, 박근혜 정부는 2013년도부터 지속적으로 추가세원발굴에 앞장섰다. 이른바, 「지하경제 양성화」를 내세웠다. 경제학자 슈나이더 교수의 지적에 따르면, 한국 GDP의 30%가 지하경제라는 것이다. 지하경제란, 세원의 대상인 소득으로 잡혀야 하나, 이것이 세원소득으로 잡히지 못하는 경제구조를 지칭한다. 지하경제의 대표적인 사례는 현금영수증미발급등으로 세금신고되지 않는 현금수입업종이다. 하지만, 정부의 지속적인 노력으로 인하여 현금영수증발급장려, 과태료부과등으로 인하여 현금수입에 대한 소득노출은 이전보다 높아졌다. 하지만, 이것만으로 소득노출이 높아질 수는 없다. 궁극적으로 ‘소득은 있으나, 세원으로 잡히지 않는 대상, 정부가 오랫동안 소득으로 잡지 않은 대상’들에 대한 과세정상화가 필요했다. 그것이 주택임대소득이다.

총평을 하기 전에 요약하면, 박근혜 정부의 주택임대소득과세정책은 실패했다. 첫 번째는 과세정책에 있어서 유예기간을 너무 장기간 설정한 탓과 함께, 주택임대소득에서 비과세·감면을 통해 주택임대소득에서 빠져나갈 수 있는 길을 과도하게 열어 놓았다.

이러한 지하경제양성화 정책의 실로가 역설적으로 서민에게 피해가 돌아가는 것 같다. 지난 해, 담배세를 2,500원에서 4,500원으로 2,000원 인상함으로써 정부가 원래 거두어야 할 세금보다 5조원 가까이 손쉽게 거둘 수 있게 되었다. 최초로 담배세 인상은 징세 목적보다는 ‘국민건강’이라는 목적이 주라고 하였다. 하지만, 손쉽게 세금을 거두는 방법에 있어서는 담배세 인상만한 것이 없다.

2. 정부의 주택임대소득 과세 정책

가. 서설

현행 소득세법상 ① 2주택 이상 보유자 및 ② 9억원 이상 고가 1주택 보유자의 월세소득과 ③ 3주택 이상 보유자의 전세보증금은 종합과세대상에 포함된다. (1주택 소유자에 대해서는 현행 소득세법상으로는 전·월세소득에 대해서 비과세된다) 하지만, 주택임대소득에 대한 과세인프라 미비 등으로 주택임대소득은 사실상 과세 사각 지대에 놓여 있다.

통계청에 따르면, 2주택 이상 소유 다주택자는 총 136만 5,000명(이 중 3주택 이상 보유자는 21만 1,000명)이고, 전세거주 가구는 376만 6,000가구, 월세거주가구(사글세 포함)는 371만 7,000가구에 달하나, 국세청에 주택임대소득을 신고한 납세자 수는 10만 3,000명(2013년 귀속)에 불과하다.

또한, 종합소득세 주택임대신고 총 수입금액도 2013년 귀속소득으로 1.6조원밖에 되지 않는다. 상식적으로 생각을 해 봐도, **747만가구가 전·월세가구에 해당하고, 다주택 소유자의 수가 136만명인데, 고작 신고한 소득은 1.6조원에 불과하다.** 주택임대시장의 상당부분은 지하경제라 하지 않을 수 없다.

연도별 주택임대소득 신고 현황

(단위 : 천명, 억원)

귀속연도	신고안내자 수	신고자 수	신고 총수입금액
2011년 귀속	293	73	10,883
2012년 귀속	347	83	12,976
2013년 귀속	357	103	16,793
2014년 귀속	345	-	-

종합소득세 주택임대 신고 현황

(단위 : 명, 억원)

구 분 (주업종기준)	'11년 귀속		'12년 귀속		'13년 귀속		
	인원	수입금액	인원	수입금액	인원	수입금액	
합 계	72,668	10,883	82,401	12,976	103,340	16,793	
고가주택	3,168	753	4,121	903	5,796	1,169	
일반주택	50,393	6,484	57,771	7,743	71,446	10,135	
장기 임대	공동주택	10,329	1,816	10,779	2,167	13,909	2,817
	다가구	8,778	1,828	9,730	2,161	12,189	2,672

자료 : 국세청

이러한 주택임대소득을 정상화 하기 위해서 정부가 내놓은 정책은 주택임대사업자에 대한 등록제를 강화하는 것이었다. 하지만 아래 표에서 보듯, 2014년 기준으로 주택임대사업자로 사업장을 신고한 경우는 11.3만에 임대호수는 170만건에 지나지 않는다.

주택임대 사업장신고 현황

(단위 :명, 억원, %)

귀속연도	2011	2012	2013	2014
인원	64,702	77,444	95,152	113,893
수입금액	13,109	13,357	16,792	18,896
인원증가율	-	19.7	22.9	19.7

자료 : 국세청

주택임대사업의 제도 내 흡수를 위해서, 정부는 주택임대사업자 등록에 따른 혜택을 다음과 같이 부여하고 있다. 법인·소득세는 20%~30% 감면하고, 양도소득세의 경우에도 보유기간별 최대 60%까지 공제혜택을, 재산세의 경우에도 25~75%, 취득세의 경우에도 25~50%까지 차등화하여 공제혜택을 부여한다.

구분	미등록임대	매입임대	준공공임대
등록요건		공시지가 6억원(지방3억원) 주택 5년이상 임대	전용면적 85㎡이하 주택 8년이상 임대
임대료 상한제	제한없음	제한없음	주변시세 이하 인상률은 2년간 5%이하
취득세 (신규분양주택에 한함)	혜택없음	전용면적 60㎡이하 50%감면(15.12.30한) 전용면적 60㎡~85㎡ 25%감면	
재산세	혜택없음	전용면적 60㎡이하 50%감면 60㎡~85㎡ 25%감면	전용면적 40㎡이하 면제 40㎡~60㎡ 75%감면 60㎡~85㎡ 50%감면
종합부동산세	합산대상	합산배제 (전용 149㎡이하)	합산배제
법인·소득세	혜택없음	3억원이하 주택3가구 5년이상 임대시 20%감면	3억원이하 주택3가구 5년이상 임대시 30%감면
양도소득세	보유기간별 10-30% 공제	보유기간별 10-40% 공제	보유기간별 최대 60% 공제 (3년내 신규매입한 주택은 면제)

또한, 참고로 기존의 주택임대소득에 대한 과세제도의 연혁은 다음과 같다. 현재까지도 2주택 이상의 월세소득에 대해서는 과세하되, 임대보증금에 대해서는 3주택이 상인 경우를 제외하고는 비과세한다. 집주인이 전세를 주면 비과세하고, 월세를 주면 과세를 한다? 전세제도에 대한 차등화된 배려를 생각한다고 하더라도, 동일한 소득 중 어느 하나에 대한 비과세는 논리적·상식적으로도 잘 납득이 가지 않는다.

연도	월세	전세보증금
2000	2주택 이상 과세(2주택 이하 6억원 초과 고가주택 과세)	
2001		임대보증금 비과세
2006	2주택 이상 과세(고가주택 1주택은 과세)	
2009	고가주택 기준 변경(6억원→9억원)	
2011		임대보증금 과세(3주택 이상, 보증금 3억원 초과분)

나. 2. 26. 대책(2014)

정부가 2014. 2. 26. 들어 발표한 정책은 2주택 이하 보유자의 주택임대소득에 대해서 연간 2,000만원 이하의 소득에 대해서는 14%의 단일세율을 적용하여 분리과세 하겠다는 것이었다. 또한, 임대소득의 적출을 위해서 월세 소득공제에서 세액공제로 전환하면서 총급여 5,000만원 이하 소득자에 대해서 적용되던 것을 7,000만원까지 상향하겠다고 하였다. 1주택자라도 9억원 이상의 고가 주택에 대한 임대소득에 대해서는 과세입장을 밝혔다. 종합과세 대상인 임대소득자에 대해서는 임대로 인하여 발생한 결손금에 대해서는 해당사업연도에서 공제해주겠다는 입장을 밝혔다.

분야	과세	주요 내용
월세 세입자 지원 확대	월세소득공제를 세액공제로 전환	월세의 10%(한도 750만원)세금에서 공제
	월세 소득공제 막는 임대계약 방지	임대인의 불법행위에 협조하지 않도록 중개업자 행정지도

분야	과세	주요 내용
고액 전세금 지원 축소	주택기금 전세자금 대상 축소	보증금 3억이하로 제한
	전세대출 공적보증 대상 한장	보증금 4억원(지방 2억원) 이상 중단
임대소득과세 방식 정비	소규모 월세 임대소득 분리과세	2주택이하, 임대소득 연간 2천만원 이하 단일세율 분리과세(14%)
	임대소득 결손금 종합소득에서 공제	당해연도 종합소득 과세표준 계산시 공제 허용
준공공임대주 택 지원 강화	재산세 감면을 확대	전용 40㎡초과-60㎡이하 50%→70% 전용 60㎡초과-85㎡이하 25%→50%
	소득세·법인세 감면을 확대	20%→30%
	임대기간 중 양도세 면제	신규, 미분양, 기존 주택을 향후 3년간 구입해 준공공임대주택으로 활용

구분	현행	개선
공제대상	총급여액 5천만원	총급여액 7천만원
공제방식	소득공제	10% 세액공제
공제율 한도	월세지급액 60%, 50만원	연간 월세지급액 중 750만원

다. 3. 5. 보완대책(2014)

2. 26. 정책이 발표되고 난 다음날 대대적으로 주택임대소득에 대한 과세정책에 대한 비판론이 일었다. 이른 바, 2주택 소유자라면 ‘다른 소득이 없이 임대소득만으로 생활하는 노부부’가 많다는 프레임 하에, 노년층에 대한 세금폭탄론이 제기되었던 것이다.

상황이 이러자 정부는 당초의 입장을 바꿨다. 2주택보유자로서 주택임대소득 연간 2,000만원 이하의 경우에는 한시적으로 2년간 비과세 하되, 2016년부터 분리과세를 하겠다는 입장을 밝혔다. 또한, 당초에 적용하기로 한 필요경비율(임대료 인하여 발생하는 필요한 경비에 대한 공제)도 45%에서 60%로 상향조정하였고, 임대소득만 있는 경우에는 기본공제를 400만원까지 인정하겠다는 입장을 밝혔다.

2주택 보유자의 전세 임대소득인 간주임대료에 대해서는 2016년부터 월세소득과 마찬가지로 과세하겠다고 하였다.

정책방향	주요내용
임대소득과세유예	- 연간임대소득 2천만원 이하 2주택 보유자 과세 2년유예(2016년부터 분리과세)
분리과세 보완	- 분리과세는 단일세율 14%, 필요경비율 60%적용(당초 45%) - 1인당 임대소득 공제 400만원 적용(현행 기본공제 150만) - 개정된 분리과세 방식과 현행 종합소득과세 중 세액이 낮은 쪽으로 납부
전세 임대소득 과세	- 월세 임대소득자와의 형평성을 고려하여 현재 3주택 이상 보유자인 전세 임대소득 과세대상을 2016년부터 2주택 이상으로 확대 - 임대소득 2천만원 이하에 대해서 분리과세

라. 6. 13. 추가보완대책(2014)

2014년도 3월부터 6월까지 임대소득과세 정책발표 이후에도 지속적으로 전·월세가 상승이 이어졌고, 이에 정부가 새로운 추가보완대책을 발표했다. 또한, 과세시기도 2017년으로 유예를 하는 조치가 이루어졌다.

소득 2,000만원 미만의 3주택자에 대해서는 분리과세 하겠다고 하여, 당초의 종합과세에서 분리과세로 전환시켰고, 기준시가 9억원 초과 고가주택에 대해서도 소득 2,000만원이하에 대해서는 분리과세를 하겠다는 입장을 밝혔다.

구분	기존 정부안	재수정안
분리과세 적용대상	2주택 보유자이면서 연 임대수입 2천만원 이하인 경우 분리과세	보유주택수와 무관하게 연 임대수입 2천만원 이하면 분리과세
과세 시기	2년간 비과세 이후 2016년 임대소득부터 과세	3년간 비과세 이후 2017년 임대소득부터 과세
고가 주택 임대소득과세	기준시가 9억원 이상의 주택을 한 채라도 보유하면 임대수입이 2천만원 이하라도 종합과세	주택 가격과 무관하게 임대소득 2천만원 이하면 분리과세 적용
전세 과세	2주택자에게도 전세금에 대해 과세	2주택자 전세 과세 여부를 추후에 합의

이에 따라 최종적인 6·13대책에 따른 임대소득액의 세금 부담은 다음과 같다. 임대소득이 1,000만원 이하인 경우는 어쨌든 세금을 한 푼도 내지 않아도 되고, 1,000만원에서 2,000만원 사이인 경우는 분리과세 혜택을 적용받게된다. 2,000만원을 넘는 경우에만 종합소득 과세 대상이 된다.

연 임대소득	과세금액
1주택 전세 또는 기준시가 9억원 이하 1주택 월세	비과세
임대소득 1,000만원 이하 (월세 월 83만원 이하, 전세 8억 7,500만원 이하)	결정세액 0원
임대소득 1,000만원 초과 ~ 2,000만원 이하 (월세 월 83만원 초과~ 167만원 이하, 전세 8억7,500만원 초과 ~14억 5,000만원 이하)	분리과세
임대소득 2,000만원 초과 (월세 월 167만원 초과, 전세 14억 5,000만원 초과)	종합소득과세

마. 총평

1) 분리과세 기준 설정 및 과도한 필요경비율 공제의 문제

정부의 이와 같은 주택임대소득에 대한 과세정책은 당초의 임대소득 과세입장보다 한참 후퇴한 것이다.

우선, 다른 소득이 있는 경우에도 분리과세를 적용해야 하는 이유를 딱히 발견할 수

없으나, 금융소득종합과세 기준인 2,000만원과 형평성을 맞춘다는 것이다.

금융·배당소득에는 다른 필요경비나, 기본공제등을 인정하지 않는다. 금융·배당소득은 여타 유형자본을 통한 소득이 아니기에 ‘필요경비’라는 것이 발생할 여지가 없기 때문이다. 반대로, 임대소득의 경우 부동산이라는 유형자본을 전제로 하는 것이고 필요경비를 인정하는 것은 논리적인 당위성은 있다.

하지만, 필요경비를 60%수준으로 과도하게 인정하는 것은 타당한가? 쉽게 생각해서 월세 집주인이 매년 월세집을 개량하기 위해서 자신의 소득 중 400만원을 사용하고, 나아가 소득의 60%까지를 필요경비로 들인다고 상상할 수 있는가? 과세표준 3억원을 초과하는 주택의 재산세율이 0.4%임을 고려하여 볼 때도(추가로 종합부동산세를 고려할 때)이는 과도한 필요경비율임을 인정할 수 있다.

국회 기획재정위원회에서 금융소득종합과세의 기준은 2012년도에 4,000만원에서 2,000만원으로 낮아진 이래 향후 종합과세의 기준이 이보다 더 하향될 것으로 전망된다. 하지만, 이와 같이 2012년도에 설정된 금융소득종합과세 기준에 맞추어 주택 임대소득의 분리과세 기준을 정하였다는 것, 게다가 기본공제와 필요경비율까지 적용하여 과도하게 과표를 낮추었다는 것은 심히 비판받을 만한 일이다.

2) 임대소득과세로 인한 세금부담의 임차인로의 전가가능성

정부에서 임대소득과세에 유예기간을 한참이나 두어 과세를 주저하는 이유 중 하나는 임대소득에 대한 전면과세를 하게 되면 전·월세가가 폭등할 수 있다는 우려 때문이다.

이는 정부든 시장이든 신규임대주택의 공급이 전제되지 않는다는 가정하에서는 충분히 발생가능한 시나리오라 할 수 있다.

하지만, 전세의 월세 전환공급이 대세인 이상, 세금부담을 임차인에게 대폭 전가하는 것은 시장논리상 어려울 것으로 보인다. 또한, 이에 대한 대책으로 정부가 월세에 대한 세액공제를 상승이나, 부동산 바우처 정책(2014. 10.부터 중위소득 43%수준의 월소득 165만원 이하 97만 가구에 대해서 월 11만원, 연 132만원을 지급하도록 하고 있음. 1.3조원의 재원마련)을 통하여 세부담의 전가를 막을 수 있는 여러

장치를 마련하고 있는 이상, 월세 소득에 대한 과세정책을 이렇게 장기간 유예할 이유는 없는 것이다.

3) 임대소득의 지하경제성

통계청 가계금융복지조사에서 2012년 대한민국의 가구 수는 총 1,800만이다. 그 중 주택보급율 중 자가주택거주비율은 55% 수준이다. 위의 통계자료에서 보듯, 747만 가구는 전·월세 임대생활을 하고 있다는 것이다.

그렇다면, 이 중 임대사업자로 등록한 수는 얼마일까? 2012년 기준으로 150만에 불과하다. 만일 747만 가구중에서 연평균 600만원의 간주임대료로 계산한다고 할 경우 임대소득의 규모만 48조원이다. 48조원에 대해서 필요경비를 45%인정하고, 14% 분리과세를 한다고 가정할 경우 3.7조원의 세수를 확보할 수 있다는 뜻이다.

하지만, 현재 국세청에 신고된 주택임대소득은 2012년 기준으로 1.3조원에 불과한 수치이다.

가장 큰 규모의 지하경제에 대해 정부가 방치하고 있는 꼴이다.

3. 주택임대소득 과세에 대한 개선방안

가. 소득분류의 적정성

대한민국 소득세법상, 임대소득의 경우는 ‘사업소득’으로 분류한다. 원래 부동산 임대소득에 대해서는 별도로 규정이 있다가, 납세자의 납세편의성을 고려하여 ‘사업소득’으로 통합하는 조치를 취했다는 것이 정부의 설명이다. (물론, 정부는 사업소득으로 분류하였지만, 2015년도부터는 별도로 소득세 사업소득 신고란에 ‘부동산 임대소득’을 표기하도록 하였다는 것이 정부의 입장이다)

하지만, 집 한 두채를 가지고 있는 사람들이 이를 사업목적일 가지고 임대소득을 거둔다고 볼 수 있는 것일까? 사업소득이 가지고 있는 광범위한 필요경비적 성격의 공제혜택을 부여하기 위한 제도적 성격이 강하다. 물론, 주택임대사업자로 등록하여

임대사업자 사업등록증을 받아 사업소득을 올리는 경우는 다른 논의를 할 수 있을 것이지만, 실제 대한민국의 주택임대시장은 그와 같은 대규모의 임대사업을 꾸리고 있는 경우는 드물다.

그렇다면, 이러한 소득을 자산소득으로 분류하여야 할 것이나, 우리나라의 소득세법 체계에는 자산소득을 별도로 분류하지 않는다. 금융자산에 대해서는 이자나 배당소득, 부동산 자산에 대해서는 양도소득으로 이를 분류하는 것이 전부이다.

자산소득과 사업소득의 구분차이는 크다. 자산소득의 경우는 필요경비를 공제하지 않지만, 사업소득의 경우는 필요경비를 공제하여 주기 때문에, 임대인의 입장에서는 필요경비를 공제받는 사업소득으로 선택할 확률이 많다. 하지만, 위에서 보듯 400만원의 기본공제 적용, 60%의 과도한 필요경비 공제 적용등으로 인한 세수감소효과는 여타 다른 조세지출보다 큰 조세지출에 속하는 것이다.

부동산 임대소득에 대해서 별도로 규율체계를 가지는 것이 타당하고, 보다 폭 넓게는 자산소득의 하나의 형태로 이를 규율하는 것이 필요하다. 다른 자산소득에 있어서도 자산소득이 가진 불로소득의 성격에 대한 과세가 강화될 필요가 있다. 이 과정에서 필요경비공제율도 자연스럽게 낮추는 것이 필요하다.

자산소득에 대한 획기적인 사고의 전환이 필요하다. 토마 피케티가 지적한 ‘자산소득의 증가율이 근로소득의 증가율보다 빠르면 부의 불평등이 심화된다는 지적을 되새길 필요가 있다. 최근 김낙년 교수의 상속·증여를 통한 부의 불평등의 심화에 대한 지적 역시 함께 고려할 필요가 있을 것이다.

나. 분리과세의 적정성 여부

금융소득이나 주식양도차익의 경우 우리나라는 근본적으로 14%의 분리과세 내지는 대주주에 대한 20%차익과세를 택하고 있다. 이러한 분리과세는 누진적 비례 조세체계의 근간을 허물기 때문에, 조세형평에 반하는 결과를 가져오게 된다. 이에 대해서, 금융소득종합과세제도로 연 금융·배당소득 2,000만원을 상회하는 경우 종합소득세를 부과하게 되는 정책을 취하고 있으나, (주식양도차익의 경우는 아예 종합소득세 대상에서 제외된다) 금융소득 종합과세금액기준도 높다는 이유로 현재 기준을 1,000만원으로 하향하는 법안이 발의중(박원석 의원안)이다.

기본적으로 분리과세가 가지고 있는 조세의 역진적 성격으로 인하여 이 과과세제도를 별도로 취급하여야 할 특별한 입법목적상의 정당성이 있는지 여부를 심사하여 도입을 논의하는 것이 맞았을 것이나, 정부는 「집 한 채 가진 노부부 프레임」 여론에 떠밀려, 정책 후퇴를 하고 말았다.

향후 통계자료에 근거하여 임대소득에 대한 분리과세를 종합과세로 유도하는 사회적 문제제기가 필요할 것으로 보인다.

다. 주택임대사업자에 대한 불요불급한 조세지원의 문제

물론, 이 소고에서 지적하기에는 복잡한 경제적인 논의가 뒷받침 되어야 할 것이나, 적어도 위에서 보듯 이번 박근혜 정부 들어 주택 임대사업자에 대한 세제지원책을 과도하게 베풀고 있는 것은 사실이다. 최근 준공공·매입임대주택은 물론, ‘뉴스테이’라는 이름으로 비교적 월세가가 높게 책정된 월세 주택을 공급하는 기업형 임대사업자에 대한 법인세·소득세, 양도소득세를 50~75%가까이 감면해주는 법안을 정부가 국회에 제출하고 있는 것이 현실이다.

하지만, 이렇게 임대사업자에 대한 세제지원을 늘린다고 하여 전·월세가가 안정된다는 것은 논리적 타당성이 없다. 주택 임대가격의 안정은 경제적 수요와 공급의 논리에 좌우되는 것이다. 매입임대에 대해서 지원할 필요성은 크게 낮고, 건설을 통한 준공공임대라고 하더라도, 착공이후 준공까지 주택의 공급은 그만큼 시일이 걸리는 것이다. 최근 19 개월간 전·월세가가 지속적으로 상승한 이유가 무엇이겠는가. 매입임대주택이나 건설임대주택을 늘리겠다는 정부의 정책이 공염불인 셈이다. 오히려, 전월세가 상한제에 대한 논의가 아직도 시의적절한 이유는 여기에 있다.

Ⅲ. 결론

대한민국의 임대소득은 단언컨대 지하경제의 영역이다. 지하경제의 영역을 바로잡기 위해서는 정확한 측정과 재단이 필요하다. 과세의 시기도 중요하다. 지금과 같이 전·월세가가 높아진 상황에서 정부가 보다 치밀하게 과세대상에 대해 계획을 세우고, 과세 유예 없이 전면적으로 과세를 하였어도 향후 큰 부작용이 발생하는 것을 오히려 막았을지 모른다. 하지만, 정부의 임대소득과세 정책은 당초의 계획보다 심

히 후퇴한 것이고, 2017년과 같이 대선을 앞둔 시점에서 표를 의식하여 실제 과세를 시행할지 여부도 불투명한 상황이다.

요컨대, 조세제도의 개혁은 국가의 조세수입의 안정적 확충을 근간으로 부의 불평등을 해소하는 역할을 수행하는데 초점을 맞추어야 한다. 왜곡된 주택임대시장에서의 부의 불평등 문제를 해소하고, 국가의 재정수입 확보를 위해서 적어도 2017년을 넘어 임대소득에 대한 과세가 축소되는 일은 막아야 할 것이다.

2015년 사법 분야 보고



2015 한국인권보고서

2015년 사법 분야 보고

김지미, 박민제, 안희철 변호사 (민변 사법위원회)

책임감수 : 성장익 변호사 (민변 사법위원회)

I. 총평

2015년 한 해에도 민주주의의 기본질서와 법치주의의 근간을 흔드는 많은 사건들이 있었다. 삼권분립 하에 독립적인 역할을 해야 하는 사법부는 행정부의 영향력 아래에서 제 역할을 하지 못할 때가 많았다. 양승태 대법원장을 수장으로 한 대법원은 정부 입맛에 맞는 판결을 선고하였고, 헌법재판소 역시 사회의 다양한 가치들을 담아내지 못하고 보수화된 결정들을 쏟아냈다. 뿐만 아니라, 집회현장에 유인 질서유지선을 만든다는 명목으로 경찰 약 300명을 배치하여 국민의 집회의 자유를 침해하는 대한문 앞 집회 사건이 발생하기도 하였으며, 작년에 이어 올해에도 “민주사회를 위한 변호사모임” 회원들에 대한 보복성 징계개시신청이 이어졌다.

대법원은 대법관의 과중한 업무 부담 등을 이유로 올 한해 매우 의욕적으로 상고법원의 설치를 추진하고 있다. 그러나 상고법원이 설치된다면 사법제도가 사실상 4심제로 운영될 가능성이 크고, 민주적 정당성을 가진 대법관에게 국민이 재판받을 수 있는 권리를 침해할 여지가 크기 때문에 선불리 도입하는 것은 타당하지 않다. 상고법원을 설치하는 것은 하급심을 강화하려고 했던 그동안의 사법 개혁 방향성과도 전혀 맞지 않다. 또한 올해 이기택 대법관이 임명되면서 다시 한 번 대법관 임명절차에 문제가 있음이 확인되었다. 현재 대법원은 대법원장을 포함하여 대법관 14명 중 12명이 남성, 13명이 고위 법관 출신이며 12명이 서울대학교를 졸업한 사람으로 구성이 되었다. 구체적인 법률분쟁을 최종적으로 판단하여 국민의 권리를 구제하는 대법관의 역할을 고려한다면, 남녀, 출신, 이념 성향이 다양한 대법관들이 많은 논의를 하여 사회의 다양한 가치를 반영할 수 있는 대법원 구성이 이루어져야 하지만 현재의 대법관 임명 절차 하에서는 대법관을 임명할 때 정부 및 대법원장의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 문제가 있다.

헌법재판소는 2014년 12월에 사상 초유의 정당해산심판 결정을 하였다. 자유민주주의 국가에서는 상상도 할 수 없는 결정이었다. 더군다나 헌법재판소가 2014. 12. 19.에 한 통합진보당에 대한 정당해산심판 결정의 구체적 내용, 특히 내란 음모에 대한 구체적 판단은 대법원이 2015. 1. 22. 선고한 내란 음모죄에 대한 판결의 구체적 내용과 충돌된다는 점에서 헌법재판소의 위 결정이 얼마나 무책임한 결정이었던지를 알 수 있다. 한편으로, 헌법재판소는 2015. 2. 26. 형법 제241조 간통죄에 대한 위헌 결정을 하였다. 간통죄에 대한 가장 최근의 합헌 결정인 2008. 10. 30. 선고 2007헌가17 결정에서 4인이 합헌의견, 4인이 위헌의견, 1인이 헌법불합치의견을

냈었기 때문에 이번에 헌법재판소가 위헌 결정을 할지에 대하여 관심이 집중되었으며, 결국 올 해 위헌으로 판단되었다.

검찰은 올 한해에도 많은 사건에 있어서 공권력을 남용하고 정부의 영향력 하에서 제 역할을 하지 못하였다. 이에 대한변호사협회에서는 검사평가제를 시행한다고 발표하였다. 우리 법은 기소독점주의와 기소편의주의를 채택하고 있어 검사에게 막강한 권한을 부여하고 있으나 검사의 기소에 대한 재량권을 통제할 수 있는 장치가 없으므로 검사평가제를 통해서라도 재량권을 통제할 필요가 있다. 수사, 재판 과정에서의 힘의 불균형을 견제하고 투명한 직무처리를 통해서 검찰 신뢰를 제고할 필요가 있기 때문에 검사평가제는 마땅히 이루어져야 한다. 한편, 2015년 3월부터 대한민국 대통령의 친인척 및 측근들의 권력형 비리를 척결하기 위해 상시적으로 대통령의 친인척 및 측근들의 비위를 감찰하는 특별감찰관이 취임하였다. 그러나 현재의 특별감찰관 제도로는 독립적으로 대통령의 측근을 감찰하는 것이 불가능하며, 수사권과 기소권 역시 주어지지 않았기 때문에 권한 역시 매우 제한적이어서 특별감찰관제도의 취지를 살리기는 어렵다.

올 한해는 국정원의 해킹 의혹으로 대한민국 전체가 뜨거웠다. 국정원 과장 임모씨의 석연찮은 사망으로 인하여 의혹은 점점 더 깊어져 갔으나 검찰은 국정원과 한 식구나 다름없는 공안부에 사건을 배당하여 사건의 실체를 밝히려는 의지를 보이지 않았다. 대선개입부터 내국인 사찰에 이르기까지 무소불위의 권력을 휘두르는 국정원에 대한 개혁은 대통령선거를 비롯한 정권교체에 어김없이 제기되었던 이슈이지만, 정작 근본적 개혁은 이루어지지 않았으며, 올 한해 역시 국정원은 국민에 대하여 무소불위의 권력을 휘두르고 있다.

사법부를 비롯하여 헌법재판소, 국정원, 검찰은 최근 수년간 정부로부터의 독립성을 유지하지 못하고, 정부의 영향력 하에 휘둘리면서 자유민주주의의 가치를 온전히 지키지 못하고 있다. 위 기관들에 대한 국민들의 신뢰는 더 이상 존재하지 않는다. 각 기관들은 본인들의 역할이 무엇인지, 헌법적 가치를 수호하기 위해서는 어떠한 역할을 해야 하는지 스스로 물어야 할 때이다.

II. 2015년 사법연감으로 본 한국의 인권상황

한국의 인권상황은 국가가 국민의 인권을 어떻게 보호하고 공권력을 어떻게 행사하는지와 관련이 많기 때문에, 2015년 사법연감 중 형사사건과 관련된 통계를 통해서 한국의 인권상황을 알아볼 필요가 있다.

표 1.에서 확인할 수 있는 바와 같이 2014년도에 각급 법원에 접수된 형사사건은 총 1,582,373건이며, 표 2.에서 확인할 수 있는 것과 같이 약식기소된 비율이 43.3%로 가장 많은 것을 알 수 있다. 형사사건은 전년에 비하여 4.5%가 감소되었으며, 본안사건은 오히려 2.4%가 증가되었다.

표 1. 형사사건 접수·처리 총괄

사건별	2014년도		2013년도		2012년도	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
합계	1,582,373	1,597,400	1,656,961	1,652,795	1,619,141	1,585,657
본안사건	366,772	357,538	358,213	344,978	378,617	373,717
본안외사건	1,215,601	1,239,862	1,298,748	1,307,817	1,240,524	1,211,940

표 2. 형사사건 종류별 구성-접수

사건 종류	개수 (비율)
공판	366,294 (23.2%)
영장	367,114 (23.2%)
약식	684,644 (43.3%)
즉결	46,469 (2.9%)
신청	117,374 (7.4%)
치료감호	478 (0.0%)

표 3.에서 확인할 수 있는 것과 같이 형사사건은 2008년에 1,989,785건으로 가장 많았으며, 그 후 줄어드는 추세를 보이고 있다.

표 3. 형사사건 연도별 비교 - 접수

연도	합계		공판사건		약식명령사건	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2005	1,651,962	100.0	285,637	100.0	1,012,480	100.0
2006	1,618,141	98.0	294,537	103.1	900,170	88.9
2007	1,813,030	109.8	326,140	114.2	1,056,908	104.4
2008	1,989,785	120.4	358,557	125.5	1,145,782	113.2
2009	1,930,039	116.8	376,561	131.8	1,028,837	101.6
2010	1,703,845	103.1	356,587	124.8	868,901	85.8
2011	1,655,333	100.2	368,992	129.2	800,357	79.0
2012	1,619,141	98.0	378,617	132.6	751,823	74.3
2013	1,656,961	100.3	358,213	125.4	743,166	73.4
2014	1,582,373	95.8	366,772	128.4	684,644	67.6
연도	즉결사건		연장사건		신청 및 (재) 항고	
	인원수	지수	인원수	지수	인원수	지수
2005	38,550	100.0	252,075	100.0	63,220	100.0
2006	54,254	140.7	308,985	122.6	60,195	95.2
2007	49,967	129.6	316,246	125.5	63,769	100.9
2008	62,487	162.1	344,433	136.6	78,526	124.2
2009	76,753	199.1	353,126	140.1	94,762	149.9
2010	61,349	159.1	312,886	124.1	104,122	164.7
2011	56,334	146.1	310,190	123.1	119,460	189.0
2012	53,054	137.6	307,806	122.1	127,841	202.2
2013	56,099	145.5	372,984	148.0	126,499	200.1
2014	46,469	120.5	367,114	145.6	117,374	185.7

형사공판사건 중 구속사건의 비율은 표 4.를 통해서 확인할 수 있다. 1심 사건의 경우 전체 사건 중 10.6%가 구속사건인 반면, 항소심에서는 34.8%, 상고심에서는 44.6%가 구속사건이다.

표 4. 형사공판사건(인원수) 중 구속사건 비율 - 접수

구분	합계	구속	불구속
총계	366,294 (100.0)	64,467 (17.6)	301,827 (82.4)
제1심			
합계	268,823 (100.0)	28,543 (10.6)	240,280 (89.4)
합의	21,423	7,995	13,428
단독	247,400	20,548	226,852
항소심			
합계	76,698 (100.)	26,668 (34.8)	50,030 (65.2)
고등법원	11,227	6,177	5,050
지방법원	65,471	20,491	44,980
상고심			
합계	20,773 (100)	9,256 (44.6)	11,517 (55.4)
1심 합의	3,743	2,442	1,301
1심 단독	16,912	6,742	10,170
군사재판	118	72	46

집행유예 선고 시 보호관찰 등 처분현황을 표 5.를 통해 확인할 수 있다. 또한 표 6.에 따라 상소심 판결의 파기 및 기각 건수를 비교할 수 있는데, 지방법원의 경우 파기율이 41.3%, 고등법원의 경우 42.5%인 반면, 상고심의 경우 4.9%만 파기되고 있다. 판결로 종결된 사건 중에서 자유형이 선고된 사건은 표 7.에서 확인할 수 있는데, 자유형(징역·금고)이 선고된 사건 중에서 집행유예 선고를 받은 인원수 비율은 58.7%, 항소심은 45.0%이다.

표 5. 집행유예선고시 보호관찰 등 처분현황¹⁾

심급	집행유예	단순처분			병과처분				계
		보호관찰	사회봉사명령	수감명령	보호관찰·사회봉사명령	보호관찰·수감명령	사회봉사명령·수감명령	보호관찰·사회봉사명령·수감명령	
제1심	76,675	3,933	15,773	6,277	6,743	2,312	4,991	2,006	42,035
항소심계	7,922	408	1,688	536	555	229	174	194	3,811
고등법원	1,363	57	121	256	82	89	38	99	742
지방법원	6,559	351	1,567	307	473	140	136	95	3,069

표 6. 상소심 파기(취소)·기각 비교

구분	기각	파기
지방법원	10,484 (95.1%)	535 (4.9%)
고등법원	5,767 (57.5%)	4,269 (42.5%)
상고심	30,993 (58.7%)	21,843 (41.3%)

표 7. 자유형(징역 또는 금고) 형기별 인원

심급	합계	징역 또는 금고							부정기
		무기	10년 이상	5년 이상	3년 이상	1년 이상	1년 미만	집행유예	
제1심	125,448	31	599	2,119	6,048	22,937	19,405	73,675	634
항소심	17,605	8	137	447	1,060	4,546	3,395	7,922	90

형사공판사건의 상소율은 표 8.에서 확인할 수 있다. 제1심의 경우 합의사건의 항소

1) 보호관찰, 사회봉사, 수감명령 란은 집행유예를 선고받은 인원수 중 형법 제62조의 2에 의하여 집행유예와 병과처분을 받은 인원수이며, 사회봉사, 수감명령이 보호관찰에 병과되어 부과된 때에는 사회봉사 또는 수감명령란에서 파악하였음

율은 66.8%인 반면, 단독사건의 항소율은 36.0%로 큰 차이를 보이고 있다.

표 8. 형사공판사건 상소율²⁾

사건	제1심			항소심		
	판결 인원	항소 인원	항소율(%)	판결 인원	상고 인원	상고율(%)
합계	239,960	92,624	38.6	62,872	21,523	34.2
합의	20,174	13,476	66.8	10,036	3,815	38.0
단독	219,786	79,148	36.0	52,836	17,708	33.5

표 9. 국선변호인 선정 사건수 및 피고인수³⁾⁴⁾

선정사유	합계		제1심				항소심				상고심	
			합의		단독		고등법원		지방법원			
	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원	사건	인원
합계	124,834	135,550	7,919	9,029	75,266	81,837	4,662	5,219	27,791	29,746	9,196	9,719
사형, 무기, 단기3년 이상 징역·금고	8,052	9,006	2,245	2,495	4,022	4,460	1,152	1,271	294	369	339	411
미성년자	998	1,301	65	93	890	1,159	4	4	29	35	10	10
70세이상	4,556	4,678	51	54	3,352	3,428	5	5	734	760	414	431
농아자	60	61	0	0	54	54	0	0	5	6	1	1
심신장애인	146	147	5	5	111	111	0	0	20	21	10	10
빈곤등사유로변호인을선임할수 없는 때	110,999	120,334	5,553	6,382	66,837	72,625	3,501	3,939	26,709	28,555	8,399	8,833
군사상고	23	23	0	0	0	0	0	0	0	0	23	23

각종 영장의 발부율은 표 10.에서 확인할 수 있다. 2014년 연간 수사를 위한 구속영장발부 인원수(28,438) 대비 구속기소 인원수(28,543)의 비율은 99.6%이다.

2) 항소심 합의사건은 고등법원, 단독사건은 지방법원항소부 사건임

3) 선정사유가 중복된 경우에는 그 중 한 사유란에만 기재함

4) 치료감호처분 사건에 대한 국선변호인 47명 및 체포·구속적부심사 청구사건에 대한 국선변호인 선정인원 1,163명이 포함됨

표 10. 영장사건 처리상황 - 전심급⁵⁾⁶⁾⁷⁾

종류	청구인원	발부인원	기각인원	발부율(%)	직권발부
합계	336,348	309,759	26,559	92.1	30,766
구속영장	35,767	28,438	7,299	79.5	30,766
체포영장	48,035	47,373	662	98.6	0
감호영장	27	27	0	100.0	0
압수수색검증영장	181,067	166,033	15,034	91.7	0
감정유치장	650	648	2	99.7	0
통신제한조치 허가서	170	155	15	91.2	0
통신사실확인자료 제공요청	65,269	61,744	3,525	94.6	0
디엔에이감식시료 채취영장	191	186	5	97.4	0
보호관찰소장신청 중 구인장	3,174	3,160	14	99.6	0
보호관찰소장신청 중 유치허가장	1,998	1,995	3	99.8	0

표 11. 체포·구속적부심사 청구인별 처리상황⁸⁾

구분	합계	변호인	비변호인
접수	2,241	1,137	1,104
처리계	2,218 (100)	1,124 (100)	1,094 (100)
석방명령	459 (20.7)	313 (27.8)	146 (13.3)
무조건부 석방명령	188	120	68
조건부 석방명령	271	193	78
청구기각	1,707 (77.0)	783 (69.7)	924 (84.5)
기타	52 (2.3)	28 (2.5)	24 (2.2)

5) 발부율은 수사를 위한 청구인원 대 발부인원의 비율임

6) 기각인원에는 일부기각인원이 포함되어 있음(압수수색검증영장 13,421건, 통신제한조치허가서 8건, 통신사실확인자료제공요청 2,695건, 디엔에이감식시료채취영장 1건이 일부기각 인원임)

7) 통신제한조치허가서란에는 기간연장이 포함됨

8) ()내의 수는 구성비(%)임

표 12. 보석청구사건 처리상황⁹⁾¹⁰⁾

법원	금년 접수	처리					허가율 (%)	직권 보석
		계	허가	불허가	기타			
합계	7,486	7,385	2,939	4,311	135	39.8	303	
지방법원	7,040	6,975	2,780	4,064	131	39.9	280	
고등법원	399	363	155	207	1	42.7	14	
대법원	47	47	4	40	3	8.5	9	

표 13. 체포·구속적부심사 청구사건 석방률 비교

연도	합계			변호인			비변호인		
	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)	청구	석방	석방률(%)
2010	2,749	835	30.4	1,698	572	33.7	1,051	263	25.0
2011	2,462	633	25.7	1,397	430	30.8	1,065	203	19.1
2012	2,141	447	20.9	1,196	325	27.2	945	122	12.9
2013	1,865	325	17.4	995	209	21.0	870	116	13.3
2014	2,241	459	20.5	1,137	313	27.5	1,104	146	13.2

소년보호사건의 처리상황을 표 14.에서 확인할 수 있다. 소년보호사건 중 70.9%에 해당하는 소년이 보호처분을 받았다.

표 14. 소년보호사건 처리내역

사건	합계	보호처분	심리 불개시	불처분	타법원에 이송	검사에게 송치
소년보호사건	34,600	24,529	5,669	2,543	1,403	456
구성비(%)	100	70.9	16.4	7.3	4.1	1.3

9) 허가율 = 허가건수 / 처리건수 × 100

10) 직권보석은 접수, 처리계란에 포함되지 않음

Ⅲ. 2015년의 주요 판결, 사건, 법안

1. 주요 판결

가. 디딤돌 판결

- 1) “피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서”에 관하여 수사과정 기록이 누락된 경우 위 진술서의 증거능력을 부정한 사례 (전 강원도지사 불법정치자금 수수 사건)

선고법원	대법원
선고일	2015. 4. 23.
주심판사	김소영(재판장), 이인복, 김용덕(주심), 고영한
사건번호	2013도3790
판결요지	<p>형사소송법 제312조 제4항은 검사 또는 사법경찰관이 피고인이 아닌 자의 진술을 기재한 조서의 증거능력이 인정되려면 ‘적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것’이어야 한다고 규정하고 있다. 여기서 적법한 절차와 방식에 따라 작성한다는 것은 피고인이 아닌 자의 진술에 대한 조서 작성 과정에서 지켜야 할 형사소송법이 정한 여러 절차를 준수하고 조서의 작성 방식에도 어긋남이 없어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 형사소송법 제312조 제5항은 피고인 또는 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서의 증거능력에 관하여는 형사소송법 제312조 제1항부터 제4항까지 준용하도록 규정하고 있으므로, 위와 같은 법리는 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서의 증거능력에 관하여도 그대로 적용된다고 할 것이다.</p> <p>한편 형사소송법 제221조 제1항에서 검사 또는 사법경찰관은 수사에 필요한 때에는 피의자가 아닌 자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있다고 규정하고, 제244조의4 제3항, 제1항에서 검사 또는 사법경찰관이 피의자가 아닌 자를 조사하는 경우에는 피의자를 조사하는 경우와 마찬가지로 조사장소에 도착한 시각, 조사를 시작하고 마친 시각, 그 밖에 조사과정의 진행경과를 확인하기 위하여 필요한 사항을 조서에 기록하거나 별도의 서면에 기록한 후 수사기록에 편철하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 수사기관으로 하여금 피의자가 아닌 자를 조사할 수 있도록 하면서도 그 조사과정을 기록하도록 한 취지는 수사기관이 조사과정에서 피조사자로부터 진술증거를 취득하는 과정을 투명하게 함으로써 그 과정에서의 절차적 적법성을 제도적으로 보장하려는 데 있다. 따라서 수사기관이 수사에 필요하여 피의자가 아닌 자를 조</p>

	<p>사하는 과정에서 그 진술을 청취하여 증거로 남기는 방법으로 진술조서가 아닌 진술서를 작성·제출받는 경우에도 그 절차는 준수되어야 할 것이다.</p> <p>이러한 형사소송법의 규정 및 그 입법 목적 등을 종합하여 보면, 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 진술서를 작성하였지만 수사기관이 그에 대한 조사 과정을 기록하지 아니하여 형사소송법 제244조의4 제3항, 제1항에서 정한 절차를 위반한 경우에는, 특별한 사정이 없는 한 ‘적법한 절차와 방식’에 따라 수사과정에서 진술서가 작성되었다 할 수 없으므로 그 증거능력을 인정할 수 없다. …(중략) …</p> <p>사실관계에 나타난 이 사건 진술서의 작성 시기, 장소, 방법 및 그 경위 등에 비추어 보면, 이 사건 진술서는 공소의 1이 검찰청에 소환된 상태에서 검사의 요구에 의하여 작성된 것으로서 비록 검사가 이 사건 진술서의 구체적인 내용에 관여하지 아니하였다고 하더라도 그 작성 과정에서 공소의 2와의 대화 기회를 제공하는 등 공소의 1의 피고인에 대한 고품 교부 관련 사실에 대한 수사과정의 일부로서 이 사건 진술서가 작성되었다고 보이므로, 형사소송법 제312조 제5항에서 정한 ‘피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서’에 해당한다고 할 것이다. 따라서 이 사건 진술서 작성을 비롯하여 그 날 이루어진 공소의 1에 대한 조사에 관하여는 형사소송법 제244조의4 제3항, 제1항에 따라 공소의 1이 조사장소에 도착한 시각, 조사를 시작하고 마친 시각, 그 밖에 조사과정의 진행경과를 확인하기 위하여 필요한 사항을 진술서에 기록하거나 별도의 서면에 기록한 후 수사기록에 편철하였어야 하는데, 이러한 조사과정을 기록한 자료가 없는 이상, 이 사건 진술서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성되었다 할 수 없으므로 앞서 본 법리에 따라 그 증거능력이 인정될 수 없다.</p> <p>그럼에도 이와 달리 원심은, 이 사건 진술서에 형사소송법 제244조의4 제3항, 제1항이 적용되지 아니한다는 잘못된 전제에서, 그에 관한 절차 위반이 이 사건 진술서의 증거능력에 아무런 영향이 없다는 취지로 판단하였으므로, 이러한 원심의 판단에는 상고이유 주장과 같이 형사소송법 제244조의4 제3항 및 형사소송법 제312조 제5항의 적용 범위 등에 관한 법리 등을 오해하여 이 사건 진술서의 증거능력에 관한 판단을 그르친 잘못이 있다. …(중략) …</p> <p>이 사건 진술서를 제외하고 증거능력이 인정되는 나머지 적법하게 채택된 증거들에 의하더라도 원심의 위와 같은 판단을 수긍할 수 있다.</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ● 수사기관에 의한 인권 침해를 방지하고 오염된 증거에 의한 사실인정을 막기 위하여, 수사절차 및 증거능력에 관한 형사소송법 규정은 엄격하게 해석할 필요가 있음. ● 형사소송법이 참고인을 조사할 때 수사과정을 기록하도록 규정한 이상, “피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서”에 관하여 수사과정 기록이 누락되었다면 그러한 진술서의 증거능력을 부정하여야 함.

나. 걸림돌 판결

1) 증인과 변호인 사이에 차폐시설을 두고 증인신문을 실시하였는데, 증인의 증거능력을 인정한 사례

선고법원	부산고등법원
선고일	2014. 12. 10.
주심판사	이승련(재판장), 이봉수, 이상완
사건번호	2014노374
판결요지	<p>피고인들의 증거능력 주장에 관한 판단</p> <p>가. 임의성에 대하여</p> <p>나. 공소외 4, 공소외 6의 복수 가명 사용에 대하여</p> <p>다. 공소제기 후 작성된 진술조서에 대하여</p> <p>라. 차폐시설이 된 채 이루어진 증언의 증거능력에 대하여</p> <p>기록에 의하면, 원심은 제4회 공판기일에 공소외 4, 공소외 9, 제5회 공판기일에 공소외 8, 공소외 5, 공소외 10, 제6회 공판기일에 공소외 7, 공소외 6에 대한 증인신문을 실시함에 있어 검사 및 위 증인들의 신청을 받아들여 피고인들의 퇴정, 인적사항 비공개, 심리 비공개, 비디오 등 중계장치 등에 의한 증인신문 등에 관한 법령상 규정에 근거하여 피고인들 및 방청인을 퇴정시키고, 변호인들만이 재정한 상태에서 증인신문절차를 진행하고, 나아가 증인과 변호인들 사이에 차폐시설을 설치하여 변호인들이 증인의 모습을 볼 수 없는 상태로 증인신문이 이루어진 사실이 인정된다.</p> <p>살피건대, 형사소송법 제165조의2 제3호에 의하면 법원은 범죄의 성질, 증인의 연령, 심신의 상태, 피고인과의 관계, 그 밖의 사정으로 인하여 ‘피고인 등’과 대면하여 진술하는 경우 심리적인 부담으로 정신의 평온을 현저하게 잃을 우려가 있다고 인정되는 자를 증인으로 신문하는 경우 상당하다고 인정하는 때에는 검사와 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 신문하거나 차폐시설 등을 설치하고 신문할 수 있다고 하여 증인신문을 함에 있어 피고인 등과 증인 사이에 차폐시설을 할 수 있음을 규정하고 있고, 위 ‘피고인 등’에는 피고인 외 변호인, 검사, 기타 소송관계인 등도 포함되는 것으로 보이는 점, 실제로 증인이 대면하여 증언할 경우 심리적인 부담으로 정신의 평온을 잃을 우려가 있는 자가 피고인에 한정된다고 보기 어려운 점 등을 종합하면, 형사소송규칙 제84조의9는 형사소송법 제165조의2 제3호에 따른 차폐시설을 함에 있어 그 절차를 예시적으로 규정한 것에 불과할 뿐 증인과 차폐시설을 할 수 있는 상대방을 피고인으로 한정된 규정으로 볼 수 없다. 따라서 법원이 형사소송법 제165조의2 제3호에</p>

	<p>정한 요건이 충족될 경우 증인과 변호인 사이에 차폐시설을 설치하고 증인신문을 하도록 한 것은 소송지휘권의 범위에 속한다고 봄이 상당한바, 기록에 의하면 원심은 가명 진술자들이 변호인들과 대면할 경우 신분노출 가능성에 따른 심리적인 부담으로 평온한 상태로 증언하기 어렵다고 판단하여 가명 진술자들이 증언함에 있어 변호인들과 사이에 차폐시설을 설치하도록 하였음을 인정할 수 있으므로, 이러한 원심의 조치가 위법하다고 볼 수 없다.</p> <p>나아가 이와 같은 차폐시설 설치에 의하여 변호인들이 증인의 모습을 볼 수 없었다 하더라도, 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 검사는 원심 제1회 공판기일에서 가명 진술자들을 증인으로 신청하면서 증인신문시 피고인과 방청객이 퇴정한 상태에서 신문하되, 변호인이 가명 진술자들의 얼굴을 보지 못하도록 차폐시설을 설치하여 줄 것을 요청한다는 서면을 제출하였고, 제2회 공판기일에도 동일한 취지의 주장을 하였으므로, 원심 변호인들은 원심 법원이 검사의 요청을 받아들여 가명 진술자들과 변호인들 사이에 차폐시설을 설치한 상태에서 증인신문이 이루어질 수도 있다는 점을 인식하면서 반대신문을 준비하였을 것으로 보이는 점, 원심 변호인들은 검사가 작성한 가명 진술자들에 대한 각 진술조서의 열람·복사를 통하여 가명 진술자들에 대한 신문내용을 어느 정도 예상할 수 있고, 피고인들과 상의를 통하여 반대신문의 내용을 준비할 수 있었던 점, 실제 원심 변호인들은 검사의 가명 진술자들에 대한 주신문에 대해 각 항목별로 매우 상세하고, 구체적인 반대신문을 하였고, 가명 진술자들도 나름 자세한 답변을 한 것으로 보이는 점, 가명 진술자들의 증언태도나 모습 등은 원심 재판부가 이를 지켜보았고, 이를 통해 그 신빙성을 판단할 수 있었던 점 등에 비추어 보면, <u>변호인들과 증인 사이에 차폐시설이 설치되었다는 사정으로 인하여 변호인의 변호권이 본질적으로 침해되었다고 볼 수 없다</u>(대법원 2007. 6. 1. 선고 2006도3983 판결, 대법원 2013. 7. 26. 선고 2013도2511 판결 등 참조).</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> • 증인을 대면한 상태에서 증인신문을 하는 것은 변호권의 중요한 부분임. • 증인과 변호인 사이에 차폐시설이 된 상태에서 증인신문이 이루어졌다면 변호권이 본질적으로 침해되었다고 보아야 하며, 그러한 절차에서 이루어진 증언은 증거능력이 없다고 보아야 함. • 변호인의 반대신문권이 보장되었다고 하더라도 달리 볼 수 없음(대법원 2013. 7. 26. 선고 2013도2511 판결).

- 2) 성폭력범죄자에 대해서 위치추적 전자장치를 부착할 수 있도록 한 규정 및 위 규정이 출소 예정인 성폭력범죄자에게 소급적용되도록 한 규정이 헌법에 위반되지 않는다고 본 사례

선고법원	헌법재판소
선고일	2015. 9. 24.
주심판사	
사건번호	2015헌바35
판결요지	<p>1. 부착명령청구조항의 명확성원칙 위반 여부</p> <p>부착명령청구조항은 성폭력범죄를 2회 이상 범하여 그 습벽이 인정될 것을 요건으로 하고 있는데, 이 중 ‘습벽이 인정된 때’ 부분의 명확성원칙 위반 여부가 문제된다.</p> <p>습벽(習癖)의 사전적 의미, 전자장치 부착의 입법목적, 전자장치부착법의 관련조항의 내용 등을 고려할 때, 부착명령청구조항이 정한 ‘성폭력범죄의 습벽’이란 행위자의 연령·성격·직업·환경·전과, 범행의 동기·수단·방법·장소, 과거 범행의 내용과 유사성 등 여러 사정을 종합하여 판단된 피부착자의 성폭력범죄의 경향 및 버릇을 의미하는 것으로 충분히 해석될 수 있으므로, 부착명령청구조항은 명확성원칙에 위반되지 아니한다.</p> <p>2. 부착명령청구조항의 이중처벌금지원칙 위반 여부</p> <p>헌법 제13조 제1항 후단의 이중처벌금지원칙에서 ‘처벌’이란 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이므로, 전자장치 부착명령의 법적성격이 이중처벌금지의 대상인 ‘형벌’에 해당하는지 문제된다.</p> <p>전자장치 부착명령은 과거의 불법에 대한 응보가 아닌 장래의 재범 위험성을 방지하기 위한 것으로, 그 법적성격은 형벌이 아닌 ‘보안처분’에 해당되므로, 부착명령청구조항은 이중처벌금지원칙에 위반되지 아니한다.</p> <p>3. 부착경과조항의 소급처벌금지원칙 위반 여부</p> <p>보안처분의 범주가 넓고 다양한 이상, 보안처분이라 하더라도 형벌적 성격이 강한 경우에는 헌법 제13조 제1항 전단의 소급처벌금지원칙이 적용되므로, 부착명령이 ‘형벌적 성격을 가진 보안처분’에 해당하는지 문제된다.</p> <p>전자장치 부착명령은 전통적 의미의 형벌이 아니고 성폭력범죄자의 재범 방지와 사회 방위를 목적으로 하며, 전자장치 부착을 통하여 피부착자의 위치만 국가에 노출될 뿐 새로이 의무적 노동을 부과하거나 여가시간을 박탈하는 등 피부착자의 행동 자체를 제한하는 것은 아니므로, 결국 ‘비형벌적 보안처</p>

	<p>분'에 해당된다. 따라서 이를 소급적용할 수 있도록 한 부칙경과조항은 소급 처벌금지원칙에 위반되지 아니한다.</p> <p>4. 부칙경과조항의 인격권 등 침해 여부</p> <p>부칙경과조항은 구법으로는 전자장치 부착명령의 대상자에 포함되지 아니한 성폭력범죄자의 재범에 효과적으로 대처할 만한 수단이 없다는 우려에서, 성폭력범죄자의 재범을 방지하고 국민을 보호하기 위해 신설된 것이므로, 목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정된다.</p> <p>전자장치 부착명령의 소급적용은 성폭력범죄의 재범 방지 및 사회 보호에 있어 실질적인 효과를 나타내고 있는 점, 장래의 재범 위험성에 대한 보안처분의 판단시기는 범죄의 행위시가 아닌 재판시가 될 수밖에 없으므로 부칙명령 청구 당시 형 집행 종료일까지 6개월 이상 남은 '출소예정자'가 자신이 부칙명령 대상자가 아니라는 기대를 가졌더라도 그에 대한 신뢰의 보호가치는 크지 아니한 점, 피부착자의 기본권 제한을 최소화하기 위하여 위 법률은 피부착자에 대한 수신자료의 열람·조회를 엄격히 제한하고 부칙명령의 탄력적 집행을 위한 가해제 제도를 운영하고 있는 점 등을 고려할 때, 침해의 최소성 및 법익의 균형성도 인정된다.</p> <p>따라서 부칙경과조항은 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 인격권 등을 침해하지 아니한다.</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> • 성범죄자에 대한 전자장치 부착명령은 실질적으로 형벌에 해당하며, 부칙명령청구조항은 이중처벌금지원칙 위반이라고 보아야 함. • 성범죄자에 대한 전자장치 부착명령은 실질적으로 형벌에 해당한다고 본다면, 부칙경과조항에 소급처벌금지원칙이 적용되어야 함. • 법정의견은 전자장치 부착명령으로 인하여 발생하는 출소예정자의 기본권 침해를 매우 가볍게 보고 있음. 성범죄자에 대한 엄벌 일변도의 입법을 재고할 필요가 있음.

3) 한명숙 판결

선고법원	대법원
선고일	2015. 8. 20.
주심판사	
사건번호	대법원 2015.8.20. 선고 2013도11650 전원합의체 판결

[1] [다수의견] 형사소송법 제307조 제1항, 제308조는 증거에 의하여 사실을 인정하되 증거의 증명력은 법관의 자유판단에 의하도록 규정하고 있는데, 이는 법관이 증거능력 있는 증거 중 필요한 증거를 채택·사용하고 증거의 실질적인 가치를 평가하여 사실을 인정하는 것은 법관의 자유심증에 속한다는 것을 의미한다. 따라서 충분한 증명력이 있는 증거를 합리적인 근거 없이 배척하거나 반대로 객관적인 사실에 명백히 반하는 증거를 아무런 합리적인 근거 없이 채택·사용하는 등으로 논리와 경험의 법칙에 어긋나는 것이 아닌 이상, 법관은 자유심증으로 증거를 채택하여 사실을 인정할 수 있다.

[대법관 이인복, 대법관 이상훈, 대법관 김용덕, 대법관 박보영, 대법관 김소영의 반대의견] 수사기관이 피고인 아닌 사람을 상대로 증거를 수집하면서 헌법과 형사소송법이 정한 절차에 따르지 아니하여 증거능력이 부정되는 정도에까지는 이르지 아니하였더라도, 피고인 아닌 사람을 소환하여 진술을 듣고 이를 조서로 작성하는 일련의 증거수집과정이 수사의 정형적 형태를 벗어남으로써 실제적 진실 규명과 기본적 인권 보장을 목표로 하는 형사사법절차의 존재 의의와 목적에 비추어 수사의 상당성을 인정하기 어렵고 그 과정에 허위개입 여지가 있을 경우에는, 진술조서의 진술기재의 신빙성을 인정하려면 그것을 뒷받침할 객관적인 증거나 정황사실이 존재한다는 특별한 사정이 있어야 한다.

판결요지

그리고 공판중심주의 원칙과 전문법칙의 취지에 비추어 보면, 피고인 아닌 사람이 공판기일에 선서를 하고 증언하면서 수사기관에서 한 진술과 다른 진술을 하는 경우에, 공개된 법정에서 교호신문을 거치고 위증죄의 부담을 지면서 이루어진 자유로운 진술의 신빙성을 부정하고 수사기관에서 한 진술을 증거로 삼으려면 이를 뒷받침할 객관적인 자료가 있어야 한다. 이때 단순히 추상적인 신빙성의 판단에 그쳐서는 아니 되고, 진술이 달라진 데 관하여 그럴 만한 뚜렷한 사유가 나타나 있지 않다면 위증죄의 부담을 지면서까지 한 법정에서의 자유로운 진술에 더 무게를 두어야 함이 원칙이다.

[2] 국회의원인 피고인이 갑 주식회사 대표이사 을에게서 3차례에 걸쳐 약 9억 원의 불법정치자금을 수수하였다는 내용으로 기소되었는데, 을이 검찰의 소환 조사에서는 자금을 조성하여 피고인에게 정치자금으로 제공하였다고 진술하였다가, 제1심 법정에서는 이를 번복하여 자금 조성 사실은 시인하면서도 피고인에게 정치자금으로 제공한 사실을 부인하고 자금의 사용처를 달리 진술한 사안에서, 공판중심주의와 실질적 직접심리주의 등 형사소송의 기본원칙상 검찰진술보다 법정진술에 더 무게를 두어야 한다는 점을 감안하더라도, 을의 법정진술을 믿을 수 없는 사정 아래에서 을이 법정에서 검찰진술을 번복하였다는 이유만으로 조성 자금을 피고인에게 정치자금으로 공여하였다는 검찰진술의 신빙성이 부정될 수는 없고, 진술 내용 자체의 합리성, 객관적 상당성,

	<p>전후의 일관성, 이해관계 유무 등과 함께 다른 객관적인 증거나 정황사실에 의하여 진술의 신빙성이 보장될 수 있는지, 반대로 공소사실과 배치되는 사정이 존재하는지 두루 살펴 판단할 때 자금 사용처에 관한 을의 검찰진술의 신빙성이 인정되므로, 을의 검찰진술 등을 종합하여 공소사실을 모두 유죄로 인정한 원심판단에 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>허위가 개입될 여지가 다분히 있는 검찰진술을 객관적 증거나 정황사실에 의하여 뒷받침되는지 자세히 살펴보지 아니한 채 신빙성이 있다고 보았다. 이는 논리와 경험의 법칙을 위반하였을 뿐만 아니라 금융자료 등 객관적 물증이 없는 상황에서의 금품제공자의 진술의 신빙성 인정에 관한 법리를 오해한 것임이 분명하고 더 나아가 공판중심주의와 실질적 직접심리주의 등 형사소송의 기본원칙에도 반하는 판결이며 무죄추정의 원칙에 반하고 증거재판주의에 정면으로 어긋난다.</p>

2. 주요 사건

가. 대한문 앞 집회 사건

2013년 4월부터 덕수궁 대한문 앞에서의 집회를 차단하기 위하여 구청은 집회 신고한 장소에 토사를 부어 화단을 만들었으며, 경찰은 화단 경비에 일일 평균 약 300명의 경력을 배치하였다. 민변(산하 노동위원회)은 2013년 7월, 8월 이러한 현실을 민주주의의 심각한 후퇴라고 인식하고 집회의 자유를 수호하기 위한 집회를 개최하기로 결정하였다. 서울남대문경찰서장은 민변 노동위원회의 집회 신고에 대해 화단 앞 인도 방향에서의 집회를 금지하는 내용의 교통조건 통보 처분을 하였고, 서울행정법원은 서울남대문경찰서장의 교통조건 통보 처분의 효력을 정지하는 결정을, 국가인권위원회는 긴급구제 결정을 하였다.

경찰은 법원의 효력정지나 국가인권위원회의 긴급구제 결정에도 불구하고, 질서유지선이라는 명목으로 민변 노동위원회의 집회신고 장소에 경찰병력을 배치하고 노란색 플라스틱 폴리스라인을 세웠다. 집회에 참가한 노동위원회 변호사들은 경찰에 항의를 하였고, 이를 이유로 권영국, 이덕우, 송영섭, 김태욱, 김유정, 류하경 변호사는 공무집행방해 등으로 기소되었고 2014. 11. 5. 대한변호사협회에 징계개시를 신청하였다(다만, 류하경 변호사의 경우 2014. 12. 8. 징계개시신청).¹¹⁾

재판에서의 쟁점은 집회현장에서 경찰이 유인 질서유지선이 될 수 있는지, 경찰이 집회현장을 침해하고 방해하였는지 여부였으며, 이덕우, 송영섭, 김태욱, 김유정 변호사의 경우 이에 더하여 그러한 경찰을 현행범인으로 체포하려 한 것이 체포죄에 해당하는지 여부가 쟁점이 되었으며 법원은 자연인인 경찰이 ‘(유인) 질서유지선’이 될 수 없다고 판단하여 경찰의 위법적인 ‘질서유지선’ 설정 행위에 저항한 민변 변호사들의 행위가 공무집행방해죄나 집시법 위반죄에 해당하지 않는다고 무죄로 판결하였다. 그러나 위 4인의 변호사들에 대한 체포미수죄는 인정이 되었다.

나. 변호사 징계 사건

작년에 이어 올해에도 우리 회원들에 대한 보복성 징계개시신청이 이어졌다. 검찰은 과거사 수임 사건과 관련하여 김희수 변호사에 대하여 기소유예처분을 하면서 2015. 7. 16. 대한변호사협회장에게 징계개시신청을 하였고 김희수 변호사는 기소유예처분에 대하여 헌법소원을 제기하였다. 그에 앞선 2014. 11. 서울중앙지방검찰청 검사장은 김인숙, 장경욱 변호사에 대하여 품위유지의무 및 진실의무 위반을 이유로 대한변호사협회장에게 징계개시 신청을 하였고 대한변협회장은 2015. 1. 27. 이 신청을 기각하는 결정을 하였다. 이에 대하여 검사장은 2015. 2. 13. 대한변협 징계위원회에 이의신청을 하였고 대한변협 징계위원회는 2015. 3. 30. 이의신청을 기각하는 결정을 하였다. 검사장은 이에 대하여 2015. 5. 11. 법무부에 재이의신청을 하였다.

그러나 변호사법의 해석상 검사장 등 징계개시 신청인의 이의신청에 대하여 대한변협 징계위원회가 기각 결정을 한 경우, 징계개시 신청인이 법무부 징계위원회에 또 다시 불복하여 이의신청할 수는 없다. 검사장의 법무부에 대한 이의신청을 규정하고 있는 변호사법 제 100조 제1항은 징계절차가 개시 된 이후의 ‘징계결정’ 혹은 ‘징계를 하지 않기로 하는 결정’에 대한 이의에 대하여 규정한 조항이기 때문이다. 김인숙, 장경욱 변호사는 이러한 점을 이유로 10. 27. 서울행정법원에 법무부의, ① 대한변호사협회 징계위원회의 이의신청 기각 결정을 취소한 결정 ② 김인숙, 장경욱 변호사에 대한 징계절차를 개시한 결정에 대하여 주위적으로 무효확인을, 예비적으로 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.

한편 위 대한문 앞 집회로 기소된 6인의 변호사에 대한 징계개시 신청은 받아들여

11) 권영국 ; 중앙 2014고합728, 이덕우, 송영섭, 김태욱, 김유정 ; 중앙 2014고합256, 류하경 ; 중앙 2014고단9115

졌으나 판결 확정시까지 절차는 중단 된 상황이다.

3. 주요 법안

법안명 (의안번호)	대표 발의	주요 내용	의견
상고법원 신설 관련 법 원조직법 일부개정법률 안 등 1)법원조직법 일부개정 법률안 (1913138) 2)각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부 개정 법률안 (1913141) 3)형사소송법 일부개정 법률안 (1913142) 4)민사소송법 일부개정 법률안 (1913139) 5)민사소송 등 인지법 일부 개정법률안 (1913129) 6)상고심절차에 관한 특 례법 폐지법률안 (1913143)	홍일표 (새누리)	<ul style="list-style-type: none"> · 상고심법원으로 대법원 이외 상고법원을 신설 · 상고법원은 대법원이 사 건심사를 하여 상고법원 에서 심판하기로 정한 상 고, 재항고 사건을 중심 으로 심판 · 법령해석의 통일에 관련 되거나 공적 이익에 중대 한 영향을 미치는 사건 등은 대법원이 심판할 사 건으로 정함 · 상고법원 재판에 헌법이 나 판례 위반 등이 있는 경우에 한하여 예외적으 로 대법원에 특별상고 또 는 특별재항고 가능 	<입법 적극 반대> <ul style="list-style-type: none"> · 상고법원은 국민의 권리 구제보다는 대법원의 업 무 경감과 위상 강화, 법 원 고위직 증설에 의한 인사적체 해소라는 사법 부의 민원 해결에 치중한 제도임 · 헌법상 최고법원인 대법 원으로부터 재판받을 권 리를 침해할 뿐만 아니라, 대법원으로서의 특별상고 제도에 사실상 4심제로 운영될 수 있어 국민의 소송비용 부담이 늘어남
군사법개혁 관련 군사법 원의 조직 등에 관한 법 률안 등 1)군사법원의 조직 등에 관한 법률안(1911386) 2)군검찰의 조직 등에 관한 법률안(1911387)	이상민 (새정연) ※균형 사소송 법안 전해철	<ul style="list-style-type: none"> · 고등군사법원 및 지역군 사법원 설치 · 관할관제도 및 심판관제 도 폐지 · 군판사인사위원회 설치 및 민간법조인력 충원 · 고등검찰단 및 지역검찰 	<입법 적극 찬성> <ul style="list-style-type: none"> · 군판사에 대한 인사권을 각 군의 지휘권으로부터 실질적으로 독립시킴 · 군사법원의 심판관제도와 관할관제도를 평시에 는 폐지하여 군사재판의

법안명 (의안번호)	대표 발의	주요 내용	의견
3)군에서의 형의 집행 및 군수용자 처우에 관 한 법률 일부개정법률안 (1911385) 4)군형사소송법 (1911487) 5)군사법원법폐지법률안 (1911388)	(새정연)	단의 설치 · 국방부장관의 군검찰에 대한 지휘감독 및 각군 참모총장의 구체적 지 휘감독권 · 군검사인사위원회 설치 및 민간법조인력 충원 · 군수용자의 기본적 인권 존중 · 군교도소를 국군교도소 로 개편 및 군구치소 신설 · 군사법경찰에 대한 사법 통제 강화	독립성 및 공정성 강화에 기여 · 군검찰의 조직을 단위 부대의 장으로부터 독립 적으로 활동하도록 하여 군검찰의 중립성 강화에 도움 · 군수용자의 수사와 재판 과정에서 방어권을 보장 하고 군수용자의 인권을 보호
군사법원법 일부개정법률안 (1915862)	정부	· 평시 사단급 보통군사법 원 폐지 · 심판관제도 원칙적 폐지 · 상급 부대 검찰부 관할 이전 허용 · 관할관 확인감경권 제한	<입법 적극 반대> · 평시 사단급 보통군사법 원 폐지안은 현행 군사법 원 제도와 본질적으로 다 르지 않고 재판의 독립성 과 공정성을 담보하기 어 려움 · 예외조항으로 심판관이 재판에 관여하는 것을 허 용하여 관할관의 자의적 판단으로 심판관 제도가 계속해서 운영될 가능성 이 높음 · 평시 관할관 확인감경권 의 원칙적 폐지안도 판단 기준이 애매하고 자의적 으로 해석될 수 있어 관 할관의 권한 남용 소지가 여전히 존재

법안명 (의안번호)	대표 발의	주요 내용	의견
보호수용법안(1914648)	정부	<ul style="list-style-type: none"> · 상습적으로 성폭력범죄 또는 살인범죄를 저지르거나 아동을 상대로 성폭력범죄를 저질러 중상해를 입게 한 경우 등 일정한 요건을 충족하고 재범의 위험성이 인정되는 사람에 대하여 형기 종료 후 보호수용 	<p>〈입법 적극 반대〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 보호수용은 자유박탈적 보안처분으로서 2005년 폐지된 보호감호와 본질적으로 같은 성격임. · 보호수용은 그 제재의 성격상 자유박탈이라는 본질에 있어 형벌에 해당되어 일사부재리원칙과 적법절차원칙에 위반됨 · 보호수용은 이중처벌의 소지가 크고 재범의 위험성을 판단하기 위한 명확하고 구체적인 판단기준이 없어 검사의 자의적 보호청구 가능성이 있음
형사소송법 일부개정법률안 (1915381)	오영식 (새정연)	<ul style="list-style-type: none"> · 피의자신문조서 등을 작성할 때 녹음사실을 피의자 또는 참고인에게 고지한 후 녹음기를 활용해 조사내용을 녹음하도록 의무화 	<p>〈수정 입법 촉구〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 현행 피의자진술에 대한 영상녹화제도는 2007년 현행법 개정으로 도입된 제도이나 영상녹화여부를 수사기관의 재량사항으로 규정하고 있어 현실적으로 영상녹화가 제대로 이루어지지 않고 있음
형사소송법 일부개정법률안 (1904679)	서영교 (새정연)	<ul style="list-style-type: none"> · 피의자 또는 변호인의 신청이 있을 경우 의무적으로 피의자의 진술을 영상녹화 	<ul style="list-style-type: none"> · 수사과정의 투명성과 공정성을 확보하여 피의자의 인권을 보호하고 조서의 정확성을 담보하기 위한 개정안들의 취지에 찬성하되, 입법취지에 보다 부합하고 실효성을 높이기 위해서 피의자 또는

법안명 (의안번호)	대표 발의	주요 내용	의견
			변호인의 신청을 불문하고 피의자의 진술을 의무적으로 영상녹화할 필요성이 있음
검찰청법 일부개정법률안 (1900848)	임내현 (새정연)	· 대통령실에 파견되었거나 대통령실 직위를 가졌던 자의 검사 재임용을 2년간 금지	<p>〈입법 적극 찬성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 현직 검사가 퇴직 후 곧바로 대통령실에 근무하고 그 근무를 마치면 다시 바로 검사로 복직하고 있음 · 위와 같은 검사의 대통령실 편법 파견은 대통령이 정치적 목적을 위해 검찰에 부당하게 영향력을 행사하는 통로로 이용될 수 있고, 검찰이 정치에 관여하거나 정치권력과 결탁하는 빌미를 제공 · 편법 파견을 실효성 있게 금지하기 위해서 위 개정안들에 찬성함
검찰청법 일부개정법률안 (1904347)	김동철 (새정연)	· 검사는 퇴직 후 1년 이내에 대통령실의 직위에 임명될 수 없도록 하고, 대통령실 퇴직 후 1년이 지나지 않은 사람은 검사로 임용될 수 없음	
검찰청법 일부개정법률안 (1906835)	정청래 (새정연)	· 검사신분으로 파견되는 기관을 제한하며, 겸직 또는 파견되는 검사의 경우 검사의 정원을 제한	

IV. 사법제도

1. 법원

가. 대법원 구성의 다양화

1) 2015년 현재 대법관 구성

대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 대법원은 대법원장을 포함하여 총 14인의 대법관으로 구성된다. 2015년 현재 대법관은 2011년 9월 26일 임기를 시작한 양승태 대법원장 및 13명의 대법관¹²⁾으로 구성되어 있다. 대법관의 출신배경을 분석하여 보면, 대법원장을 포함하여 대법관 14명 중 12명이 남성, 13명이 고위 법관 출신이며 12명이 서울대학교를 졸업했다. 구체적인 법률분쟁을 최종적으로 판단하여 국민의 권리를 구제하는 대법관의 역할을 고려한다면, 남녀, 출신, 이념 성향이 다양한 대법관들이 많은 논의를 하여 사회의 다양한 가치를 반영할 수 있는 대법원 구성이 이루어져야 하지만 현재 한국의 대법원은 남성 중심의 소수 엘리트 법관 출신들로만 구성되어 있기에 판결에 다양한 가치를 전혀 반영하지 못하고 있다.

2) 현행 대법관 임명절차의 문제점

현행 대법관 임명절차에 따르면, 대법관후보추천위원회 규칙에 따라 대법관후보추천위원회가 「헌법」 제104조제2항에 따른 대법관 제청대상자 선정을 위한 대법원장의 자문에 응하여 대법관 제청대상 후보자를 추천하도록 되어 있으며, 여기서 추천된 대법관 제청대상 후보자를 토대로 대법원장이 제청하고 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 되어 있다.

대법관후보추천위원회는 대법원장이 대법관에 대한 제청권을 행사할 때 대법원장의 독단을 방지하고 국민 여론을 다양하게 수렴하기 위해 신설됐다. 그러나 후술하는 바와 같이 대법관후보추천위원회의 위원을 구성할 때 대법원장의 의중이 반영될 수밖에 없는 구조이기 때문에 대법관후보추천위원회의 도입 목적과는 정반대의 결과를 낳고 있다.

법원조직법 제41조의2 제3항에 따라 대법관후보추천위원회 추천위원 10명¹³⁾에 대해

12) 이인복, 이상훈, 박병대(법원행정처장), 김용덕, 박보영, 고영한, 김창석, 김신, 김소영, 조희대, 권순일, 박상욱, 이기택 (임기 시작 순)

13) 1. 선임대법관 2. 법원행정처장 3. 법무부장관 4. 대한변호사협회장 5. 사단법인 한국법학교수회 회장 6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장 7. 대법관이 아닌 법관 1명 8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명 (이 경우 1명 이상은 여성)

여 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 대법원장이 임명하거나 위촉하는 추천위원 10명 중 후임을 추천하고 물러나는 선임 대법관과 법원행정처장, 현직 법관은 이미 법원의 구성원이었다는 점에서 대법원장이 영향력을 행사하기 쉬우며, 대법원장이 이와 별도로 위촉하는 각계 전문가 비법조인 3명 역시 대법원장이 위촉하기 때문에 대법원장의 영향력 하에 있다. 그 외 나머지 4명의 추천위원은 법무부 장관과 대한변호사협회장, 한국법학교수회장, 법학전문대학협의회 이사장이다. 이러한 구성을 고려할 때, 추천위원 10명 중 적어도 6명은 대법원장의 영향력 하에 있다고 볼 수 있으며, 추천위원회의 의결은 재적위원의 과반수의 찬성으로 이루어지기 때문에 대법원의 의중에 따라 대법관 후보가 추천될 가능성이 매우 크다.

대법관후보추천위원회 규칙 제6조 제1항에 따라 개인·법인 또는 단체는 법원행정처장을 통하여 대법원장에게 서면(모사전송이나 전자우편은 제외한다)으로 대법관 제청대상자로 적합하다고 생각하는 사람을 천거하거나 그 밖에 대법관 제청에 관한 의견을 제출할 수 있으나, 동 규칙 제7조 제1항에 따라 공식적으로 대법원장이 대법관 제청대상자로 적합하다고 생각하는 사람을 추천위원회에 심사대상자로 제시하는 길을 열어두었기 때문에, 개인·법인 또는 단체가 추천하는 후보자들은 들러리 후보가 될 가능성이 크다.

3) 대법관 임명절차 개선을 위한 논의

대법관 임명과정에서 대법원장이 대법관 후보를 제청한 이후에 국회와 대통령은 사실상 대법원장의 제청에 대한 거부를 할 것인지 여부 정도의 권한만을 갖고 있기 때문에 대법관의 임명절차를 개선하기 위해서는 대법원장이 사회의 다양한 가치를 반영할 수 있도록 대법관을 제청할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

전술한 바와 같이, 개인·법인 또는 단체가 법원행정처장을 통하여 대법원장에게 서면으로 대법관 제청대상자로 적합하다고 생각하는 사람을 천거하거나 그 밖에 대법관 제청에 관한 의견을 제출하는 절차가 요식행위에 그치지 않고 보다 다양한 배경을 가진 대법관 후보가 추천되도록 하기 위해서, 대법원장이 대법관 제청대상자로 적합하다고 생각하는 사람을 추천위원회에 심사대상자로 제시할 수 있도록 한 대법관후보추천위원회 규칙을 개정할 필요가 있다.

또한 대법관후보추천위원회의 의결이 과반수의 찬성으로 이루어짐에도 불구하고 대

법관후보추천위원회의 추천위원을 임명할 때 현행 규칙처럼 대법원장이 본인의 의중이 쉽게 반영될 수 있는 추천위원이 6명이나 임명되는 것은 다른 추천위원에게 거수기의 역할을 맡기는 것으로 밖에는 해석할 수 없으므로, 추천위원을 임명할 때 대법원장이 영향력을 행사할 수 없도록 하여야 한다.

나. 상고법원 문제

1) 현행 상고제도의 문제점

대법원에 접수되는 상고사건은 매년 꾸준히 증가되고 있다. 2005년에는 상고사건이 2만2,587건이 접수되었으나 2014년에는 3만7652건이 접수되어 약 10년 만에 상고사건이 67%나 증가했다. 2015년에는 4만2000건 이상이 접수될 것으로 예상된다. 즉, 2005년에는 대법관 12명(대법원장, 법원행정처장 제외)이 1인당 평균 1,882건 정도의 사건을 처리한 반면, 2015년에는 1인당 한해 평균 약 3,500건의 사건을 처리하고 있다는 것을 의미한다.

물론 100명이 넘는 재판연구관들이 상고사건에 대하여 미리 검토를 하고 있고, 심리불속행 기각 사건이 전체의 50%를 넘는다고는 하지만 정확하고 신속한 판결을 원하는 국민들의 재판받을 권리를 제대로 만족시키지 못하고 있는 것이 사실이다. 뿐만 아니라 심리불속행 제도의 경우 사건기록에 대한 검토와 연구는 다른 사건과 동일하게 이루어지고 있어 대법원의 업무부담을 줄이는 데에는 큰 도움을 주지 않는 반면, 국민의 입장에서는 대법원의 제대로 된 판결을 받아보지 못한다는 점에서 국민의 재판받을 권리를 침해한다는 논의가 많기 때문에 대법원의 업무 부담을 심리불속행 제도를 통해 해결하려는 것은 적절한 방법이라 볼 수 없다.

2) 사법부가 제안한 상고법원 및 특별재판부 제도의 문제점

사법부가 상고제도의 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 상고법원 설치를 추진하고 있다. 상고법원이 설치되면 2심까지 판결을 받은 국민이 상고하였을 때 대다수의 사건에서 대법원에서 바로 재판을 받지 않고, 상고법원에서 재판을 받게 된다. 다만, 상고법원의 판결이 기존 판례를 위반한 경우에 한하여 특별상고제도를 통해 대법원의 심판을 받을 수 있다. 사법부는 상고법원이 설치된다면 상고심의 과부하 문제를 해결할 수 있고, 대법원의 과도한 업무를 상고법원과 분담하여 현재 상고심 중 약

0.06%의 비율에 불과한 전원합의체 판결 비율을 높일 수 있으며, 통일된 법령해석과 법적 기준을 제시할 수 있다고 주장한다.

그러나 만일 1심과 항소심을 거쳐 상고법원의 판단을 받은 후 특별상고를 거쳐 대법원의 판단을 받게 된다면 사실상 4심제로 운영될 우려가 있다. 또한 상고법원 사건을 분류하는 것과 특별상고가 가능한지에 대하여 요건을 심사하는 과정에서 또 다른 업무부담이 부여되기 때문에 상고법원이 도입된다고 하여 현재와 같은 제도에서 발생하는 업무부담을 덜어준다고 확신할 수 없다.

또한 사법부의 취지와 같이 상고법원이 도입되더라도 대법원의 업무부담이 현재보다 줄어들지 의문이다. 이미 상고를 하여 상고법원의 판단을 받은 국민들 중 마지막 지푸라기라도 잡고 싶은 국민이 많을 것이기 때문에 최종적으로 대법원 판결까지 받기 위하여 특별상고를 하는 당사자의 수는 사법부의 예상만큼 많이 줄어들지는 않을 것이다.

뿐만 아니라 상고법원의 설치에 지금까지 하급심을 강화하려고 노력하였던 사법부의 방향과도 일치하지 않는다. 전술한 바와 같이 상고법원이 설치되면 실질적으로 4심제처럼 운영될 가능성이 커지며, 이 경우 국민의 하급심에 대한 불신은 커질 수밖에 없다. 또한 상고법원의 법관들은 결국 대부분 경력이 오래된 하급심의 법관으로부터 충원이 될 터인데, 그렇게 되면 하급심의 역량은 줄어들 수밖에 없고, 이러한 방향은 지금까지 사법부가 주장해온 하급심 강화와 반대되는 것이다.

그리고 헌법 제101조 제2항에 따라 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직되고, 헌법 제104조 제1항 및 제2항에 따라 대통령이 국회의 동의를 얻어 대법원장 및 대법관을 임명하도록 되어 있는 바, 헌법은 최종심인 상고심의 대법관의 임명에 대하여 민주적 정당성을 요구하고 있다. 그러나 상고법원은 최고법원인 대법원이 아니라 각급법원에 불과하기 때문에 상고법원의 판사는 대법원장이 임명하게 된다. 사법부가 제시한 상고법원 제도는 최종심인 상고심을 대법원이 아니라 상고법원이 담당하는 제도이다. 이 경우 헌법에 따라 상고법원 판사에게 민주적 정당성이 요구됨에도 불구하고 대법원장이 상고법원 판사를 임명하게 되므로 위헌의 소지가 있다고 판단된다.

한편, 상고법원 제도에 대한 비판이 거세지자 대법원은 대법원 산하 상고 특별재판

부를 신설을 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 전술한 바와 같이 상고법원은 상고 사건을 전담하는 법원인 반면, 특별재판부는 법원의 형태로 설치되는 것이 아닌 대법원 내 새로운 재판부의 하나로 구성 된다¹⁴⁾. 재판부는 약 20~30명의 법관으로 구성되며 대통령이 임명하는 대법관과는 달리 대법원장이 임명한다. 또한 특별재판부 사건 중 쟁점별로 소부나 전원합의체로 보내는 직권이송명령을 통해 특정 사건에 대해서만 대법관의 판단을 받을 수 있게 된다. 사실상 상고법원의 구조와 크게 다르지 않다. 즉, 특별재판부 설치의 상고법원의 문제를 보완할 수 있는 제도가 아니라 여전히 상고법원의 문제를 똑같이 갖고 있는 상고제도 중의 하나로 평가된다.

3) 상고제도 개선을 위한 논의

상고제도는 법관들의 과도한 업무부담을 줄이는 방향으로 개선되어야 하지만, 무엇보다 국민들의 권리구제가 정당하게 이루어지도록 개선되는 것이 가장 중요하다. 그러므로 대법관의 수를 증원하고, 인적구성을 다양화하여 다양한 사회적 가치들이 판결에 반영될 수 있도록 해야 한다.

현재 대법원은 대법관 4명으로 구성된 3개의 소부로 구성되어 있기 때문에 만일 대법관 4명을 증원하여 4개의 소부로 운영한다고 가정하면, 산술적으로 25% 정도 업무부담이 줄어들게 된다. 이러한 대법관의 증원과 더불어 앞으로 하급심이 더욱 강화된다면 굳이 위헌의 소지가 있는 상고법원을 설치하지 않는다고 해도 충분히 현재의 상고심 제도의 문제점을 개선할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 대법관 수가 급격하게 늘어날 경우 전원합의체 판결을 하기 어렵다는 반론이 있다. 하지만 대법관의 숫자를 급격하게 증원하지 않는 이상 오히려 전원합의체 판결을 할 때 다양한 목소리를 담을 수 있고, 소수자의 입장을 대변할 수 있게 되기 때문에 긍정적인 부분이 더 클 것으로 보인다. 전원합의체 판결을 이끌어 내는 데에 있어서 대법관 숫자의 문제는 단순히 절차적 문제일 뿐이므로 합리적인 절차를 통해서 충분히 전원합의체 판결을 이끌어 낼 수 있을 것으로 보인다. 또한, 독일의 5개 연방최고법원의 대법관이 300여명, 프랑스 대법관은 100여명이며, 연방국가인 미국도 연방대법원외에 주사건의 최종심인 주대법원 소속 대법관은 300명인데도 불구하고 각 나라에서 합리적인 절차를 통해서 대법원 판결이 이루어지고 있는 점을 고려할 때 대법관 숫자를 조금 증원하다고 하여 상고심 재판을 하는 데에 큰 어려움이

14) 내일신문 뉴스, 2015. 10. 28.자

발생할 것으로 보이지 않는다.

다만, 상고심 제도를 개선하는 데에 있어서 단순히 대법관의 숫자를 증원하는 데에 그치지 말고 대법원의 정책법원 기능을 살리기 위해서 다양한 사회적 가치가 반영될 수 있도록 다양한 배경의 대법관이 임명될 수 있도록 해야 한다. 현재 임명된 대법원은 12명의 남성, 13명의 고위 법관 출신, 12명의 서울대학교를 졸업한 대법관으로 구성되어 있다. 대법관 임명 절차를 개선하여 다양한 출신들의 대법관으로 대법원을 구성하지 않으면 상고제도 자체가 개선된다고 하더라도 큰 의미는 없을 것이다.

2. 헌법재판소

가. 정당해산심판 결정 - 헌법재판소 2014. 12. 19. 자 2013헌다1 결정

1) 사실관계

정부는 2013. 11. 5. 국무회의에서 법무부 ‘위헌정당·단체 관련 대책 TF(팀장 정점식 검사장)’가 통합진보당 정당해산심판 청구에 대하여 보고한 내용을 상정하여 심의한 뒤, 통합진보당의 목적과 활동이 민주적 기본질서에 위배되므로 통합진보당에 대하여 정당해산심판과 정당활동정지가처분신청¹⁵⁾을 헌법재판소에 청구할 것을 의결하였다. 법무부는 헌법재판소에 통합진보당에 대한 정당해산심판을 청구하며, 통합진보당의 목적이 북한의 인민민주주의, 공산주의 연방제 통일, 자유시장경제 부정, 계급투쟁 등을 추종해 민주적 기본질서에 위배되며 그 활동이 무력폭동, 한미군 사협정 폐기, 국가보안법 폐기, 해군기지 건설 반대 등 적(敵)을 이롭게 하여 민주적 기본질서를 침해한다는 이유로 통합진보당이 해산되어야 한다고 주장하였다.

2) 결정요지

15) 이에 대하여 통합진보당은 정당해산심판절차에 민사소송에 관한 법령을 준용할 수 있도록 규정된 헌법재판소법(2011.4.5. 법률 제10546호로 개정된 것) 제40조 제1항 전문 중 ‘정당해산심판의 절차에 관한 부분이 청구인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 정당해산심판에 가처분을 허용하는 헌법재판소법(2011.4.5. 법률 제10546호로 개정된 것) 제57조가 청구인의 정당 활동의 자유를 침해한다는 이유로 헌법소원을 청구하였으나 모두 헌법에 위배되지 않는다는 결정을 받았다(헌법재판소 2014. 2. 27. 자 2014헌마7 결정).

헌법재판소는 2015. 12. 19. 위 정당해산심판청구에 대하여 인용(찬성) 8명, 기각(반대) 1명의 의견으로 인용하였다. 인용 의견을 낸 재판관은 박한철, 이정미, 이진성, 김창중, 안창호, 강일원, 서기석, 조용호이며, 기각 의견을 낸 재판관은 김이수이다. 인용 의견에 따르면, 통합진보당은 민주적 기본질서에 대한 실질적 해악을 끼칠 구체적 위험성이 있으며, 통합진보당의 목적과 활동이 민주적 기본질서에 저촉·위배되고, 통합진보당에 대한 해산결정이 있다 하더라도 비례의 원칙에 어긋나지 않는다. 반면, 기각 의견을 낸 김이수 재판관은 통합진보당이 민주적 기본질서에 대한 실질적 해악을 끼칠 구체적 위험성이 없으며, 통합진보당의 목적과 활동이 민주적 기본질서에 저촉·위배되지 않고, 통합진보당에 대한 해산결정은 비례원칙에도 위배된다는 의견을 밝혔다.

한편, 이 결정에 있어 헌법재판소는 헌법재판소의 해산결정으로 정당이 해산되는 경우에 그 정당 소속 국회의원이 의원직을 상실하는지에 대하여 명문의 규정은 없으나, 정당해산심판제도의 본질은 민주적 기본질서에 위배되는 정당을 정치적 의사형성과과정에서 배제함으로써 국민을 보호하는 데에 있는데 해산정당 소속 국회의원의 의원직을 상실시키지 않는 경우 정당해산결정의 실효성을 확보할 수 없게 되므로, 이러한 정당해산제도의 취지 등에 비추어 볼 때 헌법재판소의 정당해산결정이 있는 경우 그 정당 소속 국회의원의 의원직은 당선 방식을 불문하고 모두 상실되어야 한다고 하며 소속 국회의원 5명에 대하여도 의원직 상실을 선고 하였다.

3) 평가

(1) 정당해산심판결정과 대법원 판결(대법원 2015. 1. 22. 선고 2014도10978 판결) 사이의 모순

대법원은 피고인들을 비롯한 회합 참석자들이 전쟁 발발 시 대한민국의 체제를 전복하기 위하여 구체적인 물질적 준비방안을 마련하라는 피고인 甲의 발언에 호응하여 선전전, 정보전, 국가기간시설 파괴 등을 논의하기는 하였으나, 1회적인 토론의 정도를 넘어서 내란의 실행행위로 나아가겠다는 확정적인 의사의 합치에 이르렀다고 보기 어려워 형법상 내란음모죄 성립에 필요한 ‘내란범죄 실행의 합의’를 하였다고 할 수 없다는 이유로, 피고인들에게 무죄를 선고한 원심판단을 정당하다고 판시하였다. 요컨대, 지하혁명조직 RO는 없고, 내란음모는 성립하지 않으며, 내란 실행으로 나아갈 구체적인 위험성도 없다고 하여 이석기와 김홍열 외의 다른 회합 참가자들에

게 무죄를 선고했다.

헌법재판소의 정당해산심판결정은 2014. 11. 25. 마지막 변론이 종결된 이후 한 달도 지나지 않은 시점이 2015. 12. 19. 이루어졌다. 이 결정 당시 진보당 해산심판 사건의 쟁점인 통합진보당을 내의 지하혁명조직 ‘RO’가 내란을 음모하고 선동했는지 여부에 대하여 대법원이 아직 판단하지 않았던 시점이었다. 헌법재판소에서는 구체적 사실관계에 대한 대법원의 판단을 확인한 후 위헌정당해산심판결정을 했어야 하고, 실제로 박한철 헌법재판소장은 변론 기일 당시 ‘RO’ 관련 사실관계는 형사재판에서 가릴 문제라고 하여, 국정원 프락치 A씨에 대한 증인신문도 ‘RO’와 관련된 것은 하지 못하게 하였다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소는 먼저 지하혁명조직 ‘RO’가 내란을 음모하고 선동했는지 여부를 판단하고, 결과적으로 대법원과 모순된 결정을 하였다. 이러한 측면에서 통합진보당에 대한 정당해산심판결정은 정당성이 없다고 판단된다.

(2) 주도세력의 존재 여부

‘주도세력’이라고 판단하기 위해서는 그 주도세력이 조직적인 실체를 갖춘 집단이어야 한다. 그리고 주도세력에 의한 내란·음모의 사실에 대하여 판단하기 위해서는 주도세력을 먼저 판단한 후, 그 주도세력이 내란·음모한 것인지 여부에 대하여 판단하여야 하지만 헌법재판소의 다수의견은 이 주도세력이 언제, 어떻게, 어떤 기준에 의해 형성된 집단인지를 전혀 밝히지 않고, 단지 5. 12. 회합 참석자 130여 명이 내란을 음모한 것을 전제로 하여 피청구인 주도세력의 범위 및 성향, 내란 관련 사건의 피청구인 귀속 여부, 피청구인의 진정한 목적과 활동 등을 판단하였다⁶⁾. 그러나 헌법재판소가 전제한 ‘내란음모 유죄’는 구체적 근거가 없는 것이고, 전술한 바와 같이 내란음모 사건에 관한 서울고등법원(서울고등법원 2014. 8. 11. 선고 2014노762 판결)과 대법원(대법원 2015. 1. 22. 선고 2014도10978 판결)의 판결과도 배치되는 것이다.

(3) 구체적 위험성에 대한 판단

헌법재판소는 ‘민주적 기본질서에 대한 실질적 해악을 끼칠 구체적 위험성’의 의미

16) 이재화, 대법원 내란음모사건 판결로 비춰본 헌법재판소 해산결정의 문제점, <민변-민주법연 긴급 집담회> 통합진보당 해산결정에 따른 검찰수사의 문제점, 2015, 8쪽

에 대해서도 구체적인 설명을 하지 않았다. ‘실질적 해악을 끼칠 구체적 위협’이 있다고 판단하기 위해서는 그 위협은 실현가능성이 있어야 하고, 명백하고 임박한 것이어야 하나, 전술한 바와 같이 헌법재판소는 회합 참석자 130여 명이 내란을 음모한 것을 전제로 위협성의 존재 여부를 판단했다. 회합 참석자 130여 명이 내란을 음모하지 않았다는 대법원 판결에 따를 때, 헌법재판소가 회합 참석자 130여 명이 내란을 음모한 것을 전제로 구체적 위협성을 판단한 것은 잘못된 전제를 통해서 얻은 결론에 불과하다.

나. 형법 제241조 간통죄 위헌결정 – 헌법재판소 2015. 2. 26. 자 2009헌바17 결정

1) 사실관계

청구인들은 간통 내지 상간하였다는 범죄사실로 기소되어 당해사건 계속 중 형법 제 241조가 위헌이라며 위헌법률심판제청 신청을 하였으나 그 신청이 기각되자 헌법소원심판을 청구하였다. 의정부지방법원 및 수원지방법원은 간통 혐의에 관한 형사재판 계속 중 피고인의 신청에 따라, 또는 직권으로 간통 및 상간행위를 처벌하는 형법 제241조에 대한 위헌법률심판제청결정을 하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 배우자 있는 자의 간통행위 및 그와의 상간행위를 2년 이하의 징역에 처하도록 규정한 형법(1953. 9. 18. 법률 제293호로 제정된 것) 제241조가 성적 자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유를 침해하여 헌법에 위반된다고 결정하였다.

2) 결정요지

(1) 재판관 5인(박한철, 이진성, 김창중, 서기석, 조용호)의 위헌의견

간통죄 처벌 규정은 헌법상 보장되는 성적 자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유를 제한한다. 비도덕적인 행위라고 해도 개인의 사생활에 속하고 사회적 해악이 크지 않으면 국가 권력이 개입해서는 안 된다는 것이 형법의 추세이고, 전 세계적으로도 간통죄를 폐지하고 있다. 뿐만 아니라 간통죄로 처벌한다고 하더라도 형사정책상 예방 효과를 거두기 어렵게 됐고 혼인 제도와 부부간 정조의무 보호라는 공익은 더 이상 달성되기 어렵다. 간통죄가 있으므로 해서 오히려 잘못이 큰 배우자의 이혼 수단으로 활용되거나 일시 탈선한 가정주부 등을 공갈하는 수단으로 악용된다. 이상과

같은 이유로 간통죄 처벌 규정은 국민의 성적 자기결정권 등 기본권을 지나치게 제한하고 있으므로 헌법에 위반된다.

(2) 김이수 재판관 위헌 의견

사실상 혼인관계의 회복이 불가능한 파탄상태로 인해 배우자에 대한 성적 성실의무를 더 이상 부담하지 아니하는 간통행위자나 미혼인 상간자의 상간행위 같이 비난가능성 내지 반사회성이 없는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고, 심판대상조항이 일률적으로 모든 간통행위자 및 상간자를 형사 처벌하도록 규정한 것은 개인의 성적 자기결정권을 과도하게 제한하는 국가형벌권의 과잉행사로서 헌법에 위반된다.

(3) 강일원 재판관 위헌 의견

형법은 간통죄를 친고죄로 규정하면서, 배우자의 중용이나 유서가 있는 경우 간통죄로 고소할 수 없도록 규정하고 있는데, 소극적 소추조건인 중용이나 유서의 개념이 명확하지 않아 수범자인 국민이 국가 공권력 행사의 범위와 한계를 확실하게 예측할 수 없으므로 심판대상조항은 명확성원칙에 위배되며, 간통 및 상간행위에는 행위의 태양에 따라 죄질이 현저하게 다른 수많은 경우가 존재함에도 반드시 징역형으로만 응징하도록 한 것은 구체적 사안의 개별성과 특수성을 고려할 수 있는 가능성을 배제 또는 제한하여 책임과 형벌간 비례의 원칙에 위배되어 헌법에 위반된다.

(4) 재판관 2인(이정미, 안창호)의 합헌의견

간통은 일부일처제에 기초한 혼인이라는 사회적 제도를 훼손하고 가족공동체의 유지·보호에 파괴적인 영향을 미치는 행위라는 점에서 개인의 성적 자기결정권의 보호영역에 포함되어 있다고 보기 어렵다. 부부공동생활이 파탄되어 회복될 수 없을 정도의 상태에 이르러 더 이상 배우자에 대한 성적 성실의무를 부담한다고 볼 수 없는 경우에는 간통행위가 사회윤리 내지 사회상규에 위배되지 아니하는 행위로서 위법성이 조각될 여지가 있으므로 과잉처벌의 문제는 발생하지 않을 수 있다.

심판대상조항은 징역형만을 규정하고 있으나 법정형의 상한 자체가 높지 않아 지나치게 과중한 형벌을 규정하고 있다고 볼 수 없고, 벌금형에 의할 경우 간통행위자에 대하여 위하력을 가지기 어려우므로 형벌체계상 균형에 반하는 것이라고 할 수도 없

다. 또한 현행 민법상의 제도나 재판실무에 비추어보면, 간통죄를 폐지할 경우 수많은 가족공동체가 파괴되고 가정 내 약자와 어린 자녀들의 인권과 복리가 침해되는 사태가 발생하게 될 것을 우려하지 않을 수 없다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지 원칙에 위반된다고 할 수도 없다.

3) 평가

간통죄는 2015. 2. 26. 자 2009헌바17 결정 이전에 4번의 합헌 결정¹⁷⁾이 이루어진 바 있다. 위 결정 이전에 있었던 가장 최근의 합헌 결정인 2008. 10. 30. 선고 2007헌가17 결정에서 4인이 합헌의견, 4인이 위헌의견, 1인이 헌법불합치의견을 냈었기 때문에 이번에 헌법재판소가 위헌 결정을 할지에 대하여 관심이 집중되었다.

간통죄 처벌 규정에 대하여 위헌성을 판단함에 있어서, 간통죄 처벌 규정이 헌법상 보장되는 성적 자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유의 영역에 포함되는지, 포함된다면 그러한 권리를 제한하거나 침해하는지, 간통죄 처벌 규정이 있을 경우 형사정책상 예방 효과를 거둘 수 있는지, 간통죄 처벌 규정이 있음으로 해서 사회적 부작용이 없는지 등에 대한 사항이 주요 쟁점으로서 판단되었다.

한편, 이번 결정으로 인하여 이혼소송에서의 유책주의와 파탄주의의 논쟁이 가속화되었으며, 법원이 파탄주의를 채택하게 될 가능성도 커졌다는 것이 일반적인 평가다. 그러나 대법원은 대법원 2015. 9. 15. 선고 2013므568 전원합의체 판결에서 민법 제840조 제6호 이혼사유에 관하여 유책배우자의 이혼청구를 원칙적으로 허용하지 아니하는 종래의 대법원판례를 변경하는 것이 옳다는 주장은 아직은 받아들이기 어렵다고 판시하여, 파탄주의를 채택하지 않았다. 유책주의를 유지한 대법원의 판단과 간통죄의 위헌 결정을 한 헌법재판소의 판단 사이에 상충되는 측면이 있는 것이 사실이다. 또한, 위 간통죄 처벌조항의 위헌 결정으로 인하여 간통죄 처벌조항의 보호법익이었던 부부간 정조의무나 여성 배우자의 보호 등이 과거처럼 두텁게 보호받지 못할 가능성이 있다. 그러므로 재판상 이혼에 대한 법리와 이혼 시 위자료를 포함한 손해배상의 법리, 재산분할청구권, 양육권 등의 제도적 보안을 통하여 간통죄 처벌조항의 폐지로 인하여 생긴 공백을 메울 필요가 있을 것이다.

17) 1990. 9. 10. 선고 89헌마82 결정과 1993. 3. 11. 선고 90헌가70 결정에서는 6인이 합헌의견을, 2001. 10. 25. 선고 2000헌바60 결정에서는 8인이 합헌의견을 내었으나 2008. 10. 30. 선고 2007헌가17 결정에서는 4인이 합헌의견, 4인이 위헌의견, 1인이 헌법불합치의견을 냈다.

3. 검찰

가. 검사평가제

1) 검사평가제 개요

대한변호사협회가 검사평가제를 시행하겠다고 발표했다. 검사평가제는 피의자나 피고인의 변호인으로 검찰 수사나 재판 과정에 직접 관여한 변호사가 ‘수사검사’와 ‘공판검사’를 평가하는 방식이다. 평가 항목에 윤리성과 인권 의식, 정치적 중립성, 직무 신속성, 심지어 설득력과 융통성 등이 포함된다. 변호사가 소속 지방변호사회의 온라인 검사평가 프로그램에 접속하거나 수기 방식으로 설문조사 형태의 검사평가표를 작성해 제출하면, 대한변협이 각 지방변호사회의 결과를 취합해 내년 1월께 검사평가 결과를 발표하고 평가 내용을 법무부와 대검찰청에 인사자료로 전달한다¹⁸⁾. 우수검사 명단은 실명을 공개해 알리고, 하위검사는 명단 공표 대신 검사 본인과 검찰에 통지하되 그 사례를 언론에 공개한다.

2) 평가¹⁹⁾

우리 법은 기소독점주의·기소편의주의를 채택하고 있어 검사에게 막강한 권한을 부여하고 있으나 검사의 기소에 대한 재량권을 통제할 수 있는 장치는 제대로 작동하고 있지 않다. 더구나 수사의 밀행성으로 인해서 표적수사, 편파수사가 행해지거나 수사 과정에서 피의자나 변호인을 비롯하여 피해자, 참고인에 대한 인권침해가 발생하더라도 그러한 사실 자체를 입증해서 적절한 구제를 받기란 불가능에 가깝다.

2005년부터 올해 6월까지 검찰수사 중 자살한 사람이 모두 100명에 달하고 올해 상반기에만 15명의 피의자가 자살했다는 언론 보도는 어떠한 행태로든 반 인권적인 수사가 자행되고 있다는 반증이며, 수사 과정에서의 인권침해에 대한 감시를 바탕으로 하는 검사평가는 직접 수사 과정을 지켜 본 변호사가 가장 정확히 평가할 수 있을 것이다.

18) 법률신문, 2015. 10. 21.자

19) 성명서 “기소독점권 휘두르는 검사에 대한 변호사 평가제 환영, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2015. 10. 22.”를 토대로 하여 작성

재판 과정에서 검찰권의 적정한 행사, 사건 관계자에 대한 차별적인 언행, 변호권의 침해 여부, 정치적 중립성 등에 대하여도 평가 받아야 하며 수사, 재판 과정에서의 힘의 불균형을 견제하고 투명한 직무처리를 통한 검찰 신뢰의 제고를 위해서라도 검사평가제는 마땅히 이루어져야 한다.

한편, 평가 과정에서 공정성과 객관성이 보장되기 어렵고, 검사평가제로 인하여 검찰에 대한 불공정한 외압이 될 수 있다는 의견이 있다. 하지만 이러한 문제는 제도의 정비를 통해서 해결해야 할 문제이지, 이러한 우려가 있다는 이유로 검사평가제의 도입을 미루는 것은 타당하지 않다.

나. 특별감찰관 제도

1) 특별감찰관 개요

2015년 3월부터 특별감찰관이 취임하였다. 특별감찰관은 대한민국 대통령의 친인척 및 측근들의 권력형 비리를 척결하기 위해 직무상 독립성이 보장되는 공무원으로 하여금 상시적으로 대통령의 친인척 및 측근들의 비위를 감찰하도록 함으로써 비위행위를 사전에 예방하고 공직사회의 청렴성을 확보하기 위하여 설립된 차관급 공직이다. 여기서 말하는 비위행위는 특별감찰관법 제2조에 따라 실명이 아닌 명의로 계약을 하거나 알선·중개하는 등으로 개입하는 행위, 공기업이나 공직 유관 단체와 수익계약하거나 알선·중개하는 등으로 개입하는 행위, 인사 관련 등 부정한 청탁을 하는 행위, 부당하게 금품·향응을 주고받는 행위, 공금을 횡령·유용하는 행위 등 5가지 유형을 말한다. 특별감찰관의 감찰대상자는 특별감찰관법 제5조에 따라, 대통령의 배우자 및 4촌 이내의 친족 및 청와대 수석비서관급 이상의 공무원으로만 한정했다.

특별감찰관은 직무수행에 필요한 범위에서 1명의 특별감찰관보와 10명 이내의 감찰담당관을 임명할 수 있으며 직무수행을 위하여 필요한 때에는 총 20명 이내의 한도 내에서 감사원, 대검찰청, 경찰청, 국세청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견 근무와 이에 관련되는 지원을 요청할 수 있다.

2) 특별감찰관의 권한과 의무

특별감찰관은 특별감찰관법 제16조 내지 제18조에 따라 감찰대상자의 비위행위 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우 국가 또는 지방자치단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 협조와 지원을 요청할 수 있고, 필요한 자료 등의 제출이나 사실 조회를 요구할 수 있다.

또한 동법 제19조에 따라 감찰 결과 감찰대상자의 행위가 범죄 혐의가 명백하여 형사처벌이 필요하다고 인정한 때에는 검찰총장에게 고발할 수 있으며, 범죄행위에 해당한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있고 도주 또는 증거인멸 등을 방지하거나 증거 확보를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 검찰총장에게 수사외의를 할 수 있다. 만약 특별감찰관이 고발한 사건 중 처분이 이루어지지 아니하고 90일이 경과하거나 불기소처분이 이루어진 경우 「검찰청법」 제10조에 따라 항고를 제기할 수 있으며, 항고한 사건에 검찰이 또다시 불기소 처분할 경우 특별감찰관이 법사위에 출석해 의견을 진술할 수 있도록 했다.

3) 평가

특별감찰관법 제3조 1항에 따르면 특별감찰관은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가지며, 동법 제4조에 따라 정치적 중립을 지켜야 한다. 또한 동법 제3조 제2항에 따라 특별감찰관은 감찰의 개시와 종료 즉시 그 결과를 대통령에게 보고하여야 한다. 그러나 특별감찰관의 직무는 대통령의 친인척 등 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대한 감찰을 담당하는 것인데, 특별감찰관이 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대하여 감찰을 한 후 이를 대통령에게 감찰의 개시와 종료 즉시 그 결과를 보고해야 한다는 것은 특별감찰관의 독립성을 크게 훼손하는 것으로밖에 해석되지 않는다.

뿐만 아니라 동법 제6조 제3항에 따라 특별감찰관이 감찰에 착수하는 경우 1개월 이내에 감찰을 종료하여야 한다. 다만, 감찰을 계속할 필요가 있는 경우 대통령의 허가를 받아 1개월 단위로 감찰기간을 연장할 수 있다. 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대한 감찰은 대통령의 허가를 받아 1개월 단위로 감찰기간을 연장하여 감찰을 할 수 있다는 것은 결국 대통령의 영향력 하에서 대통령의 측근을 감찰한다는 것과 다르지 않다.

특별감찰관의 권한 역시 매우 제한적이다. 동법 제19조 제1항에 따르면, 특별감찰관

은 범죄혐의가 명백하여 형사처벌이 필요하다고 인정한 때에는 검찰총장에게 고발할 수 있고, 범죄행위에 해당한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있고 도주 또는 증거인멸 등을 방지하거나 증거확보를 위하여 필요하다고 인정한 때에는 검찰총장에게 수사를 의뢰할 수 있다. 즉, 특별감찰관에게 수사권과 기소권이 전혀 인정되지 않았기 때문에 현재와 같은 제도 하에서는 유명무실한 제도가 될 수밖에 없다.

4. 국정원

2015년 여름은 국정원의 해킹 의혹으로 뜨거웠다. 2015. 7. 5. 누군가가 이탈리아 해킹 팀의 내부자료를 해킹을 통해 확보한 후 인터넷에 공개를 하였다. 이 내부자료에는 RCS의 소스코드를 비롯하여 RCS를 구매한 나라와 구체적인 구매내역 등이 담겨있었는데 이 내부자료에는 국가정보원도 해킹 팀의 고객이었고, RCS를 구입한 것으로 볼 수 있는 자료들도 포함되어 있었다. 이에 대하여 국정원은 “2012. 1.과 7., 이탈리아 해킹 팀으로부터 총 20명분의 RCS를 구입했고 연구용 혹은 해외에서 필요한 대상에 사용할 목적이었다.”고 해명했으나 해킹 팀으로부터 유출된 위 자료들을 분석하여 보도하고 있는 언론보도 내용을 보면 국정원이 카카오톡을 해킹하길 원하고 삼성 갤럭시폰의 최신 모델을 해킹하기 위한 업그레이드를 요청하거나 해킹팀 쪽에 ‘악성 코드를 심어 달라’며 보낸 설치 파일 링크를 살펴보면 △네이버 맛집 소개 블로그 △벚꽃축제를 다룬 블로그 △삼성 업데이트 사이트를 미끼로 내건 주소 등이 나오는 등 국정원이 국내 사찰을 시도하려 했던 정황들이 드러났다.

국정원 과장 임모씨의 석연찮은 사망으로 인하여 의혹은 점점 더 깊어져 갔으나 국정원은 이해 못할 변명으로 일관하였고 검찰은 국정원과 한 식구나 다름없는 공안부에 사건을 배당하여 사건의 실체를 밝히려는 의지를 보이지 않았으며 인권을 지켜야 하는 정부, 여당은 국정원 지키기에 여념이 없는 모습을 보였다.

해킹 프로그램을 국내에 도입하거나 개발할 수 있는 근거는 현행법상 존재하지 않는다. 국정원이라 할지라도 해킹 프로그램 같은 악성 프로그램을 전달하거나 유포하는 행위는 정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 의해 처벌 될 수 있으며 정당한 권한 없이 정보통신망에 침입하거나 타인의 비밀을 침해하는 행위 또한 마찬가지이다. 해킹 프로그램을 통해 통화 내용을 감청하기 위해서는 법원의 허가 내지는 대통령의 승인이 필요하고 이러한 절차 없이 불법 감청을 하였다면 통신비밀

보호법에 의해 처벌 될 수 있다. 민변을 비롯한 시민사회단체들은 국민고발운동을 전개하여 허손구, 원세훈, 남재준, 이병기, 이병호 등 전·현직 국정원장과 국정원 실무자들을 형사고발하였으나 검찰의 수사는 한걸음도 나아가지 못하고 있다.

대선개입부터 내국인 사찰에 이르기까지 무소불위의 권력을 휘두르는 국정원에 대한 개혁은 대통령선거를 비롯한 정권교체에 어김없이 제기되었던 이슈이지만, 정작 근본적 개혁은 이루어지지 않았다. 이런저런 이유로 국가정보원을 ‘활용’하려는 유혹을 이겨내기 어렵고, 국가정보원의 ‘저항’도 만만치 않았기 때문이다. 무한경쟁의 국제화시대에 국가정보기관의 경쟁력을 강화한다는 것은 국익을 위해 필연적인 것이다. 냉전이 종속된 이후 경제·환경·에너지 등 모든 분야에서 정보전쟁이 더욱 첨예해지고 치열해지고 있다. 그러나, 국정원은 이러한 시대적 요청에 부응하기 보다는 기득권유지 또는 확대에만 몰두하고 있다.

이러한 국정원이 정치에 개입하거나 국민의 인권을 침해하는 여지를 없애기 위해서는 첫째, 국정원의 권한 중 수사권을 분리해야 한다. 국정원은 국가정보원법에 의해 대공 수사권²⁰⁾을 보유하고 있으며 외사방첩, 국제범죄 등에 대해서는 관련정보를 수집해 검찰 및 경찰을 지원하고 있다. 밀행성을 속성으로 하는 정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것은 권력의 비대화와 인권침해의 소지가 있다.

둘째, 국정원의 국내보안정보 수집 등 권한은 원칙적으로 폐지되어야 한다. 국정원은 국가정보원법 제3조 제1항에 의해 “국외정보 및 국내보안정보(대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직)의 수집, 작성 및 배포”권한을 갖고 있으며, 정부조직법, 국가안전보장회의법에도 국정원의 국내외 정보수집 권한이 명시되어 있다. 국내보안정보의 수집, 작성 및 배포권한은 정보기관이 정치에 관여하는 직접적인 근거가 되어 왔다. 국정원의 고질적 병폐로 지적되어 온 국내정치 개입을 차단하기 위한 최선책은 국가정보원법을 개정하여 국내보안 정보수집권을 폐지하고 국가정보원의 정보 수집 범위를 대북, 국외로 한정하는 것이다.

셋째, 국가정보원의 정보 및 보안업무의 기획조정 권한은 폐지되어야 한다. 국가정보원법과 보안업무규정 등에 의해 국정원은 “국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 범

20) 형법중 내란, 외환죄 / 군형법중 반란, 암호부정사용죄 / 국가보안법규정 범죄에 대한 수사권 보유, 이와는 별도로 국가정보원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권 보유

위 내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정”하도록 되어 있다. 이에 따라 국정원은 외무부, 법무부, 행정자치부, 국방부 등 정보 및 보안업무 관련기관의 업무에 대하여 기획 및 조정권한을 가짐으로써 정보기관이 다른 행정부처의 상급 감독기관처럼 군림해 왔다.

넷째, 국가정보원에 대한 의회의 통제가 강화되어야 한다. 국정원의 예산은 ‘국가기밀’이라는 이유로 예산 편성 단계에서부터 결산에 이르기까지 각종 특례 조항으로 점철되어 있고 이로 인해 국가 회계 중 가장 투명성이 떨어지는 영역이다. 국정원은 부서의 성격상 예산의 지출내역을 정확하게 공개할 수 없는 부득이한 사정이 있다는 것에 대해서는 공감하지만, 사회전체의 투명성 제고와 함께 정치구조의 투명성을 요구하는 사회적 분위기를 고려할 때, 과거 권력기관의 대표적인 기관인 국정원이 우선적으로 예산구조의 투명성을 보여주어야 할 필요가 있다고 본다. 특히 국정원의 특수한 지출구조를 이용하여 정치적 목적으로 예산이 사용된다는 사회적인 의혹이 과거 어느 때보다 높은 현실을 고려할 때, 일반부처와 같이 투명한 예산 및 지출체계를 갖추어야 할 필요가 있다. 그리고 국정원의 국회 정보위의 자료제출요구에 대한 거부권을 삭제하여 정보위가 국정원의 예결산에 대한 실질적인 심사를 가능하도록 해야 한다.

2015년 소수자인권 분야 보고



2015 한국인권보고서

국가인권위원회 2015년 평가
황준협, 김동현 변호사 (민변 소수자인권위원회)

2015년 장애인 인권 상황
염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

2015년 성소수자 인권 분야
조혜인 변호사 (민변 소수자인권위원회)

[특별] 동성결혼소송의 전개와 사회적 논의
류민희 변호사 (민변 소수자인권위원회)

책임감수 : 장서연 변호사 (민변 소수자인권위원장)

국가인권위원회 2015년 평가

황준협, 김동현 변호사 (민변 소수자인권위원회)

I. 들어가며

2015년부터 소수자인권위원회는 「인권위 제자리찾기 공동행동」네트워크의 일원으로 서 국가인권위원회 대응활동을 하고 있다. 국가인권위원회는 국가의 인권침해로부터 국민을 보호하고 사회의 다양한 영역에서 일어나는 차별을 시정하며 나아가 인권을 증진하는 것을 목표로 하는 국가인권기구이다. 따라서 국가인권위원회와 정부, 국민, 시민사회가 다양한 단면에서 조우하고 기구와 제도에 대한 평가도 그 접점에 따라 상이하게 이루어져야 할 것이다.

이 글에서는 소수자인권위원회가 주목하여 대응하여 왔던 문제들인 인권위원의 자격과 임명절차, 인권위원장의 교체 및 국제사회의 권고와 이에 대한 정부의 대응을 중심으로 서술하기로 한다.

II. 인권위원의 자격과 임명 절차

인권위원의 자격과 기준의 문제는 오래 전부터 제기되어 왔다. 인권에 대하여 무지하거나 이해가 없는 것을 넘어 공공연하게 차별을 조장하고 소수자에 대한 혐오발언을 하는 인물들이 인권위원에 선임되는 현상은 현행 국가인권위원회법의 자격기준과 검증절차가 아무런 기능을 하고 있지 못함의 방증이다. 2015년에도 이러한 문제는 이어졌다. 2015년 선출 또는 지명된 인권위원(이경숙 상임위원- 국회선출(국회/야당), 이은경 비상임위원(국회/여당), 한위수 비상임위원(대법원))들 중 시민사회가 선출과정에 제도적으로 참여한 사례는 없다.

다만, 새로운 시도도 일부 있었다. 새정치민주연합이 강명득 비상임위원 후임 인권위원 선출 과정에서 시민사회가 참여한 추천위원회를 구성한 것이다. 종래에는 자당

국회의원만으로 추천위원회를 구성하여 왔던 관례를 깨고 시민사회단체의 활동가 등을 추천위원에 포함시켜 추천위원회를 구성하고, 합의에 의해 공모된 후보군 중 1인을 결정한 과정은 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 그런데 이러한 시도는 결과적으로 무위로 그치고 말았다. 후보추천위원회가 만장일치로 추천한 박김영희 전국장애인차별철폐연대 공동대표에 대하여 새누리당 및 새정치민주연합의 일부 의원들이 과거의 통합진보당 이력을 문제 삼았고, 결국 국회 본회의 표결에서 비상임위원 선출안이 부결되었기 때문이다. 인권위원 선출과정에서 시민사회 참여가 제도적으로 보장되는 첫 번째 사례로 기억될 수 있었던 이 사건은 역설적으로 국회, 그리고 국회의 구성원인 현재의 국회의원들이 국가인권위원회의 기능과 역할, 그리고 인권위원의 자격에 대하여 어떠한 사고를 가지고 바라보는지를 여실히 보여주었다. 일부 의원은 인권위원의 자격으로 자당과의 관련과 충성도를 제기하는 등 매우 정략적인 시각을 스스로 없이 드러냈고, 본회의에서는 박후보자에 대한 인권위원 자격의 적합성에 대한 공개토론이나 의견표명 없이 전격적으로 표결이 이루어 졌다. 시민사회는 이 사건에 대해 깊은 우려를 표하면서 인권위원 자격기준과 무관한 이유로 선출을 거부하는 국회의 행태를 비판하였다.

Ⅲ. 인권위원장 교체

2015년 국가인권위원회의 가장 큰 변화는 위원장의 교체라 할 수 있다. 현병철 위원장이 6년간 임기(연임 포함)를 모두 마치고 물러났으며, 후임 인권위원장으로 이성호 서울중앙지방법원장이 임명되었다. 소수자인권위원회가 소속된 「인권위 제자리 찾기 공동행동」은 ‘인권침해현장에서는 찾을 수 없고, 인권활동가들에게서는 잊혀진’ 국가인권위원회의 현 상황을 만든 주된 이유가 바로 현병철 위원장임을 천명하고 현 위원장의 사퇴를 요구함과 동시에 인권위와의 협력을 거부해왔다. 따라서 후임 인권위원장이 어떠한 인물인지에 따라 인권위의 본 기능의 회복과 인권단체와의 관계개선이 결정된다고 판단하고, 「인권위원장 대응 연석회의」를 구성하여 인권위원장 인설절차 개선의 공론화, 인권위원장의 평가 등을 인권위원장 임명 절차에 대응했다. 「인권위원장 대응 연석회의」는 이성호 인권위원장이 전문법관출신으로 인권옹호활동의 이력이 없다는 점에서 인권위원장으로서의 자격에 의문을 제기하였고 위원장 임명에 있어 여전히 시민사회의 제도적 참여가 배제되어 있다는 점을 문제제기하였다. 이성호 인권위원장은 청문회에서의 답변 및 시민단체의 질의에 대한 답변에서 시민사회와의 관계개선 노력의지를 내비치기는 했으나 아직까지 그 노력이 가시화되

었다고 평가할만한 내용은 없다. 인권위와 시민사회의 관계개선 및 인권위 기능회복을 위한 인권위원장의 향후 행동에 대한 평가¹⁾를 통해 단절된 소통이 회복될지 여부가 판단될 수 있는 것으로 보인다.

IV. 국제조정위원회(ICC)의 등급 판정 3차례 보류 결정

2015. 3. 27. “인권의 증진과 보호를 위한 국가기구들의 국제 조정 위원회(Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)”(이하 ‘국제 조정 위원회(ICC)’라 합니다)가 국가인권위원회의 등급 판정을 또다시 1년간 보류하기로 했다. 지난해 3월과 11월 두차례 등급 보류 결정에 이어 세 번째다. 인권단체는 2번의 등급심사 보류는 사실상 강등에 준하는 것으로 평가하고 있다.

2014년 3월의 등급 보류 결정의 이유는 첫째, ICC 승인심사소위는 국가인권위원의 선발과정이 투명하고 참여적이지 않다는 점, 둘째, 인권위원의 다양성 보장규정이 부정하다는 점 및 셋째, 구성원의 기능적 면책과 독립성을 보장하는 규정의 미비를 근거로 한국의 국가인권위원회가 파리원칙에 부합하는지 여부가 불분명한 점이였다.

2015. 3. 에 이루어진 국가인권위원회 등급심사에서도 ICC는 “개정안이 통과되지 않고 있다”는 이유로 등급보류 통보를 했다. 여기에 덧붙여 ICC는 “8월 임기가 만료되는 인권위원장 후임을 선출할 때 (업무)역량을 기반으로 하는 투명하고 참여적인 선출·임명 과정이 될 수 있도록 노력하라”고 당부했다. 아울러 ① 인권위원 선출 시 공석을 널리 공고할 것 ②다양한 사회계층 및 교육 배경을 지닌 지원자의 수를 최대화할 것 ③지원, 심사 및 선출 과정에 있어 광범위한 협의 및 참여를 도모할 것 ④ 사전에 결정된 객관적이며 공개된 기준으로 지원자들을 평가할 것 등을 권고했다. 보류된 등급심사는 2016년 3월 다시 이루어질 예정이다.

1) 예컨대, 인권위원장이 어떠한 인물을 인권위 사무총장으로 임명할 것인지, 인권위 연간계획이 어떠한 내용으로 수립될 것인지가 주요한 판단지점이 될 수 있다.

V. 국제기구 권고에 대한 국가인권위원회와 정부의 대응

2014. 3. ICC의 등급분류 보류 결정 이후 국가인권위원회는 2014. 10. 국가인권위원회법 개정안을 제안하였다. 하지만 그 내용은 ICC의 권고사항을 충분히 반영하지 못한 것이었다. 특히 ICC 승인소위는 수차례에 걸쳐서 국가인권위원회에 다양한 시민사회와 적극적으로 협력할 것을 권고했고, 2014. 10. 등급 심사 이후에는 국가인권위원회에 시민사회와의 협력 내용을 구체적으로 제시하라고 요구하기까지 했다. 그러나 국가인권위원회는 “국가인권위원회법 개정안과 인권위원 선출 가이드라인에서 ‘시민사회’와 ‘국민’의 차이가 뭉치 모르겠다”는 다소 이해하기 어려운 이유를 들면서 개정안에서 의도적으로 ‘시민사회’라는 표현을 모두 삭제하였다. 2015. 3. ICC는 등급분류 보류 결정을 하면서 8월에 실시되는 인권위원장 선임절차를 투명하고 참여적인 선출·임명 과정이 될 수 있도록 노력하라”고 당부한 바 있다. 그러나 국가인권위원회와 정부는 위와 같은 ICC의 당부를 비웃기라도 하듯 8월 13일 공개적인 인선절차 없이 7대 국가인권위원회 위원장으로 이성호 위원장을 선출하였다.

이후 정부는 2015. 10. 국가인권위원회법 개정안을 발의하였으나 그 내용은 ICC의 개선요구사항을 제대로 반영하지 못한 내용으로 평가된다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈다 음〉

〈인권위원 선임 절차〉

정부안은 “인권위원 추천시 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 듣도록” 요구하고 있으나 이로써는 인권위원 추천시 시민사회의 참여를 보장하도록 하는 ICC 권고를 충족하였다고 볼 수 없음.

- 후보자 추천위원회의 근거조항을 두어야 함(장하나의원안(의안번호 1907946) 제5조의 2).
- 다양한 사회계층이라는 불명확한 표현보다 ICC 권고의 원문에 부합하는 “시민사회(civil society)”로 규정되어야 함.

〈인권위원 자격 기준〉

정부안은 인권위원의 자격으로 “사회적 신망이 높은 사람으로서 ‘대통령령으로 정하는 시민사회 단체’가 추천을 받은 사람”을 제시하고 있음. 그러나 대통령령으로 정하는 시민사회단체는 정부의 정책 작용을 반대하고 감시하는 단체가 아니라 사실상 친정부 성향의 단체만이 포함될 가능성이 높음.

‘대통령령으로 정하는 시민사회 단체’라는 문언도 다른 법에서 유래를 찾기 어려움. 유사

한 입법례로 평생교육법 및 동법 시행령이 있으나, 위 법률은 평생교육시행기관의 설립에 대한 것이기 때문에 국가로부터의 독립성과 전문성을 요하는 위원선발과 관련한 예는 없음

- “대통령령으로 정하는 시민사회단체” 문언 삭제되어야 함.

〈인권위원의 분포〉

인권위원 구성에 있어 양성평등을 고려하여 개정안 제5조 제7항은 “위원은 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있음. 이는 성을 생물학적 성으로만 분류한 방식으로 성소수자의 인권을 전혀 고려하지 않고 있음.

- 성소수자, 장애인 등 소수자 다양성이 구속적으로 확보될 수 있도록 하여야 함.

〈직무상 면책〉

인권위원의 직무상 행위에 대한 면책특권을 규정한 개정안 제8조의2는 “위원회나 제12조에 따른 상임위원회 또는 소위원회에서 직무상 행한 발언과 의견에 관하여 고의 또는 과실이 없으면 민사상 또는 형사상의 책임을 지지 아니한다.”고 하여 ICC에서 등급분류 보류결정의 이유 중 하나였던 위원들의 기능적 면책과 독립에 관한 규정을 신설하였다는 점 자체는 긍정적인데,

그러나 ICC 권고의 취지는 인권침해 현장 등에서의 인권위원 등의 직접적 행동 등이 형식적으로는 불법에 해당하더라도 인권보장의 취지에 따라 면책되어야 한다는 취지임. 또한 “고의 과실이 없으면 민사상 또는 형사상 책임을 지지 않음”은 국내 민형사상 법리에 따르면 고의과실등 주관적 요건이 없으면 책임이 없음은 당연한 것으로서 당연한 것임. 따라서 굳이 이 조항은 선언적 의미 외 아무런 실질적 효력이 없음.

- 인권위원이 인권침해현장에서 인권보장을 위해 행하는 발언 행동에 대한 기능적 면책을 실현할 수 있도록 수정되어야 함.

VI. 마치며

2014. 3. 과 10. 그리고 2015. 3. 세 차례에 걸쳐 국가인권위원회는 ICC 승인소위에서 등급 보류 결정을 받았다. 이는 한때 세계에서 가장 모범적인 국가인권기구의 하나로 주목받던 국가인권위원회가 독립성 및 투명성, 다양성 등 국가 인권기구로서 갖추어야 할 모든 영역에서 제 기능을 하지 못하고 있는 방증인 것이다. 그러나 국가인권위원회와 정부는 차기 인권위원장 선임절차에서 ICC에서 준수를 당부하였던 인사절차의 투명성 및 시민사회의 참여 요구를 무시한 채 이성호 인권위원장을 선임하였고, 정부에서 발의한 국가인권위원회법 개정안은 ICC의 개선 요구사항을 충분히 반영하지 못하고 있어 2016. 3. 로 예정되어 있는 네 번째 등급심사 때까지 국

제사회의 우려를 해소하지 못한다면 말레이시아, 태국에 이어 세계에서 세 번째로 B 등급으로 강등되는 망신을 당하게 될 수도 있는 일이다.

국가인권위원회법 제1조는 “국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함”을 국가인권위원회의 목적으로 설정하고 있다. 국가인권위원회는 국가인권위원회의 사명을 스스로 다시 돌아보고, 국가인권위원회의 외향적인 꾸밈을 위한 장식적인 국가인권위원법의 개정안의 상정이 아닌 ICC의 개선사항을 충분히 반영한 국가인권위원회법 개정안의 발의 및 통과를 반드시 이루어내고, 실질적인 인권보호기관으로서의 역할을 다할 수 있도록 지난할 노력을 기울여야 할 것이다.

2015년 장애인 인권 상황

염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

I. 들어가며

2015년 올해에도 많은 장애인 인권 이슈가 제기되었다. 도시철도법의 개정으로 모든 지하철역에 스크린도어 설치가 의무화되었다. 교통약자 시외이동권 소송 1심에서는 국가·지자체의 책임은 인정되지 않았고, 민간 교통사업자에 대해 버스에 휠체어 승강설비 등 승·하차 편의를 제공하라는 일부승소판결이 있었다. 제2의 염전노예사건을 막기 위하여 장애인학대가 발생한 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 이들에 대한 지원계획을 수립·시행하도록 하는 장애인복지법 개정안과 기망 혹은 강요에 의한 근로의 경우에 임금채권 소멸시효의 예외를 규정하는 근로기준법 개정안이 국회에 발의되었고, 장애인 염전노예 사건에 관해 국가 및 지자체의 책임을 묻는 국가배상청구소송이 제기되었다. 장애인 권익증진과 학대방지 내용이 담긴 장애인복지법 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 마포 정신장애인 사망사건이 재발하지 않도록 하는 정신장애인복지지원법안이 국회 발의되었다. 발달장애인당사자와 부모들의 투쟁으로 제정된 발달장애인법이 11월 21일부터 시행되었다.

II. 장애인 이동권

1. 지하철역 스크린도어 설치 의무화

현행 도시철도법에 따르면 2006년 이후 설치된 역사의 경우 스크린도어 설치를 의무화해 도시철도 건설비에 포함하도록 규정하고 있다. 그러한 범규정에 따라 2006년 이후에 설치된 역사에 스크린도어 설치가 이뤄지고 있는 반면, 이전에 지어진 역사의 경우 예산 부족에 시달리고 있는 지자체가 설치에 어려움을 겪어왔다. 스크린도어는 승객의 안전 확보와 소음 및 오염분진의 승강장 유입방지 등 도시철도 안전 시설로 중요한 역할을 하고 있다. 특히, 스크린도어가 모두 설치된 서울 1~9호선의

경우에는 승객 추락, 자살 등 안전사고가 거의 없으나, 스크린도어가 없는 역사에서는 시각장애인 추락, 자살 등 안전사고가 지속적으로 발생하고 있는 상황이었다.¹⁾

올해 1월 12일 열린 국회 본회의에서 이헌승 새누리당 의원이 대표발의한 도시철도법 개정안이 통과되어 앞으로 전국 모든 지하철역에 스크린도어 설치가 의무화되고, 일부 비용을 중앙 정부가 지원하게 된다. 개정안은 전국 모든 지하철역에 스크린도어 설치를 의무화 하고, 설치비용을 중앙정부가 60%, 지방정부가 40% 지원하는 내용이 담겨 있다. 2013년 기준 전국 도시철도 스크린도어 미설치 역사는 약 130여개로 약 3200억원이 소요될 것으로 추산된다.²⁾

2. 교통약자 시외이동권 소송

지난해 3월 장애우권익문제연구소, 전국장애인차별철폐연대 등 8개의 단체로 구성된 이동권소송공동연대가 ‘장애인도 고속버스, 시외버스 등을 이용해 이동할 권리가 보장돼야 한다’며 서울중앙지방법원에 소송을 제기하였다. 이 소송은 장애인, 노인, 영유아동반자 등 5명의 교통약자가 ‘교통약자들이 시외구간에서 이용할 수 있는 버스가 도입되지 않아 이동권을 침해당하고 있으니 이러한 차별을 시정해 달라’며 국가, 지방자치단체, 버스회사를 상대로 낸 차별구제 및 손해배상 청구소송이다.

이에 대해 서울중앙지방법원 민사 46부는 지난 7월10일 교통약자 사업자를 상대로 한 일부 청구에 이유가 있다면서 버스회사 2곳에 대해서는 시외버스, 시내버스 중 광역급행·직행좌석·좌석형 버스에 휠체어 승강설비 등 승·하차 편의를 제공하라고 판시한 반면, 국토교통부와 지자체에 대해서는 관련법에 따라 ‘교통약자 이동편의 증진계획’을 수립할 때 교통약자가 이용 가능한 저상버스 등의 도입을 포함할 의무가 없고 손해배상 청구도 인정되지 않는다며 기각하였다. 결국 민간 교통 사업자에 대해서는 일부 장애인 차별이 인정되어 구제청구가 가능하지만 국가·지자체의 책임, 교통사업자의 저상버스 도입의무, 손해배상 등은 인정되지 않은 것이다.

1) 에이블뉴스 2015-01-13 모든 지하철역 스크린도어 설치 ‘의무화’
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420150113093542288599>

2) the 300, 2015. 1. 12. 지하철 스크린도어 설치 의무화, 정부 재정지원 확정
<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2015011215287634306>

이에 장애계는 법원의 시외이동권소송 1심 판결에 대해 법원이 버스회사 2곳에 대해서는 차별을 인정하고 시정조치했지만 국가와 지자체의 책무에 대해서는 회피했다며 곧바로 항소를 제기하였다.³⁾

Ⅲ. 제2의 염전노예사건을 막기 위한 노력

1. 장애인복지법·근로기준법 개정안 발의

현행 장애인복지법에는 장애인학대와 관련한 신고의무 및 응급조치 등이 규정되어 있을 뿐, 학대받은 장애인에 대한 즉각적인 지원 및 사후관리에 대해서는 규정하고 있지 않다. 지난해 터진 신안군 염전노예 사건에서도, 사건 발생지역을 관할하는 지방자치단체와 학대받은 장애인의 주민등록지를 관할하는 지방자치단체 간에 복지지원 책임에 대해 서로 책임을 미루는 바람에 피해장애인에 대한 지원이 지연된 바 있다. 또한 현행 근로기준법은 신안 염전노예 사건처럼 장기간 감금돼 강제 근로를 하게 되더라도 임금채권을 3년간 행사하지 않으면 시효로 소멸한다고 규정되어 있어 피해자들이 밀린 임금을 변제받지 못하는 상황이 발생한 바 있다.

이에 인재근 의원은 염전노예사건 재발방지를 위한 제도적 방안으로 ‘장애인복지법 일부개정법률안’과 ‘근로기준법 일부개정법률안’을 3월 10일 대표발의하였다. 장애인복지법 개정안에서는 사법경찰관리가 직무수행 중 장애인학대 발생 사실을 확인한 경우 장애인학대가 발생한 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 그 사실을 통보하도록 하였고, 장애인학대 발생 사실을 통보받은 시장·군수·구청장도 학대받은 장애인에 대한 지원계획을 수립해 이를 시행하도록 하였다. 한편 근로기준법 일부개정법률안을 통해 사용자의 기망 및 강요에 의한 근로의 경우에는 임금채권 소멸시효의 예외를 규정해 피해자들이 밀린 임금을 받지 못하는 상황이 다시 발생하지 않도록 하였다. 장애인 학대사건의 경우 가해자에 대한 처벌보다 더욱 중요한 문제는 학대받은 장애인들이 2차 피해를 입지 않도록 하는 것이다. 이번 개정안을 통해 학대받은 장애인들에 대한 즉각적인 지원 조치와 사후관리가 체계적으로 이뤄질 수 있길 기대한다.⁴⁾

3) 에이블뉴스, 2015. 7. 30. 교통약자 시외이동권 소송, 판결 불복 ‘항소’

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420150730140645144950>

2. 장애인 염전노예 사건 국가배상청구소송 제기

2014년 1월, 수많은 장애인과 노숙인들이 전남 신의도에 팔려가 염전 밭에서 노예로 부러진 염전노예 사건이 사회에 알려져 한국사회를 떠들썩하게 했다. “최근에 일어난 염전노예 사건은 정말 21세기에 있을 수 없는 충격적인 일로 다시는 이런 일이 없도록 철저히 뿌리를 뽑아야 한다”는 대통령의 지시가 있었고, 경찰은 신안군 일대 염전뿐 아니라 전국의 염전과 양식장 등에 대한 일제 점검을 하였고, 전라남도에서는 사회적 약자 보호 캠페인을 전개하였다. 가혹 행위와 학대가 밝혀진 극히 일부의 염전주들이 구속되었고, 염전노예 피해자들은 일부 임금을 보전받았다.

그러나 많은 염전주들은 시효가 만료되지 않은 3년 치 임금을 지급하면 형사처벌이 면제되었고, 형사입건된 염전주들도 검찰과 법원에서 ‘(염전노예가) 지역의 관행이었다’는 이유로 줄줄이 풀려났다. 맞지 않는 노숙인시설에 보내진 일부 피해자들은 시설생활을 견디다 못해 탈출하여 염전으로 되돌아갔다. 가해자에 대한 합당한 처벌도, 피해자에 대한 충분한 지원도 없었다. 섬에 있던 모든 주민도, 면사무소에서, 파출소에서, 지방노동사무소에서 이러한 사실을 알았거나 알 수 있었다. 그런데도 노예를 부리는 관행은 철저하게 조장되거나, 묵인되고, 방조 되었다. 민주공화국 대한민국의 영토에서, 대한민국의 국민이 노예 상태에 놓여 있었음에도 국가와 지자체는 그 누구도 이에 대해 책임지지 않았다.⁵⁾

지난 11월 염전노예장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회(이하 공대위)는 장애인 염전노예 사건 관련 국가배상청구소송을 제기하였다. 원고들은 많게는 20여년간 강제노동과 폭언·폭행에 시달려 왔으며, 인근에 파출소와 면사무소가 있었지만 지역에 만연해 있는 관행을 묵인하는 것을 넘어 적극적으로 염전업자들에게 협력했다고 주장하였다. 원고 중에 박모씨의 경우 ‘염전에서 3번이나 탈출해 파출소로 찾아갔지만 파출소에서 염전업자에게 연락을 해서 다시 염전에 잡혀 갔다’고 하였고, 또 다른 원고 최모씨도 ‘염전업자가 일을 못한다고 칼로 찔렀고 경찰에 신고했지만 목살됐다’고 주장하였다. 원고들은 정기적으로 사업장인 염전을 감독해야 하는 근로감독관이 직무를 제대로 하지 않았고, 직업소개소를 감독해야 할 신안군도 제대로

4) 에이블뉴스, 2015-03-10 “제2의 염전노예사건 막는다” 법안 제출
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420150310081752430268>

5) 공익인권법재단 공감 블로그 <http://withgonggam.tistory.com/1747>

감독을 하지 않아 이에 대한 책임이 있다는 입장이다. 염전노예사건은 국제사회까지도 경악하게 만든 심각한 장애인인권침해 사건이지만 정작 우리 사회가 달라진 것은 아무것도 없다. 실질적인 변화가 일어나기 위해서는 국가의 책임이 반드시 인정되어야 한다.⁶⁾

IV. 장애인권리옹호제도 입법화

지난 5월29일 장애인 권익증진과 학대방지 내용이 담긴 장애인복지법 개정안이 국회 본회의를 통과하였다. 개정안은 보건복지위에서 발의된 총 5개 법안을 병합심사해 보건복지위원장 대안으로 의결된 법안으로 장애인 권익 증진과 장애인 학대 방지 등이 담겨있다.⁷⁾

개정안에는 ①장애인정책종합계획과 해당 연도의 사업계획, 전년도 사업계획의 추진 실적 및 추진성과의 평가결과에 대해 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 했으며, ②국가와 지자체는 등록 장애인에게 필요한 서비스가 적시에 제공될 수 있도록 지원 사업을 실시하고, 장애인학대의 예방과 방지를 위해 각종 정책의 수립, 연구·교육·홍보, 신고체계의 구축·운영 등의 조치를 취하도록 하였다. ③또한 국가는 장애인학대 예방을 위한 중앙장애인권익옹호기관을 설치·운영하도록 하고, 학대받은 장애인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하기 위해 지역장애인권익옹호기관을 두도록 했다. 장애인권리옹호기관은 공공기관 또는 장애인 학대의 예방·방지를 목적으로 하는 비영리법인을 지정하도록 하였다. ④그리고 장애인학대 신고의무대상자의 범위를 사회복지 전담공무원, 활동지원기관의 장 및 의료인 등 직무상 연관성이 높은 종사자들까지로 확대하였다.

6) 에이블뉴스, 2015-11-09 장애인 염전노예 사건 국가배상청구소송 진행

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320151109114141162588>

7) 에이블뉴스, 2015-05-29 '장애인복지법 개정안' 국회 본회의 통과

<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420150529081519375320>

V. 장애인 사법접근권 강화

법정에서 제대로 변론할 능력이 부족한 장애인을 위한 진술보조제도와 국선대리인제도 도입을 골자로 하는 ‘민사소송법’ 일부 개정안이 7월14일 국무회의를 통과하였다. 개정안에는 후견인(법정대리인)이 피후견인(본인)을 위해 소송을 수행하는 과정에서 피후견인의 권익이 침해되는 것을 방지하기 위하여 법정대리인이 소송을 불성실하게 수행하는 경우에는 법정대리인을 배제하고 특별대리인으로 하여금 소송을 수행할 수 있도록 하였고, 일상에서 피후견인들을 직접 대면하는 복지단체나 지자체의 장도 피후견인의 권익을 보호하기 위해 법원에 특별대리인 선임을 신청할 수 있도록 하였다. 또한 현행법상 후견인의 소송행위 가운데 피후견인의 이익과 충돌할 수 있는 경우(소 취하, 화해, 청구의 포기·인낙 등)에는 후견감독인의 동의를 받도록 돼 있는 바, 경제적 여건 등으로 후견감독인의 선임비용이 극히 낮은 현실을 고려해 후견감독인이 없는 경우 법원이 사후적으로 불허할 수 있도록 하였다.

한편 소송능력은 있으나 현실적으로 소송을 수행할 능력이 부족한 고령자·장애인 등을 위해 진술보조제도를 도입하여 법원의 허가를 받아 법정에 의사소통을 도와 줄 사람과 함께 출석해 그의 도움을 받으면서 변론을 할 수 있도록 하였다. 또한 질병·장애·연령·언어 등 사유로 변론능력이 없어 법원으로부터 진술금지·변호사선임 명령을 받았으나 선임할 경제력이 없는 사람들을 위하여 국선대리인 선정대상을 확대하였다.⁸⁾

VI. 지역사회 거주 정신장애인의 현실 및 이를 위한 개선노력

1. 마포 정신장애인 사망사건 발생

지난 10월20일 마포구 합정동의 한 주택에서 50대 정신장애인 남성 A씨가 사망한 채로 발견되었다. A 씨는 정신장애 2급으로 조현병(정신분열)이 있었으며, 당시 같은 집에 거주하던 A 씨의 형 B 씨도 같은 정신장애가 있었다. 이들은 80대 노모와 함께 살고 있었으나 노모는 입원으로 6주간 집을 비운 상태였다. 이들 가족은 기초

8) 에이블뉴스, 2015-07-14 장애인 위한 ‘진술보조·국선대리인’ 도입
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420150714135011028947>

생활수급자였다. 골절상으로 8월에 수술 받은 노모는 지난 9월 초 요양병원에 입원했다. 구청은 정신보건증진센터, 인근 슈퍼, 통장 등을 연계해 조직적으로 이들을 관리하고자 했다. 구청은 한 달간 총 12회 이들 집을 방문하고, 방문하지 못할 시엔 통장, 슈퍼 등에 전화해 정신장애 형제 안부를 물었다. 그러나 마포구청 관계자는 집에 방문했을 때조차 장애 특성상 이들에 대한 접근이 쉽지 않았다고 밝혔다. ‘형제가 공격적 성향이 있어 찾아가기 힘들었다’는 구청 측의 말에 노모는 “공격적이지 않다”고 부인하면서 “밥 지어줄 사람이 없어 굶어 죽었을 것”이라며 복지 체계에 깊은 아쉬움을 표했다.⁹⁾

2. 정신장애인복지지원법안 발의

정신분열병·조울증 등의 정신장애가 있는 정신장애인은 다른 유형의 장애를 가진 장애인에 비해 취업, 교육, 문화생활 등에 있어서 더 많은 어려움을 겪고 있으며 사회·경제적 소외 및 심각한 인권침해의 위험에 노출되어 있다. 그러나 장애인복지법을 비롯한 현행 장애인 관련법은 신체적 장애인 위주의 지원과 보호 등을 규정하고 있으며, 정신보건법은 병원 입원과 치료 등 의료적인 부분에 중점을 두고 있어 정신장애인의 사회적 통합을 위한 지원과 권리보호에 별 도움이 되지 못하고 있는 상황이다.

정신장애인도 자신의 문제를 스스로 결정할 수 있는 자기결정권을 보장받아야 하고, 정신병원이 아닌 지역사회에서 함께 살아갈 권리가 있으며, 이들이 지역사회에서 살 수 있는 사회적 기반을 마련할 필요가 있다. 정신장애인들은 거대한 의료 권력과 사회의 차별·편견, 이를 방조하는 국가권력에 둘러싸여 오랫동안 자기결정권을 침해당하고 정신병원 강제입원과 같은 위헌적인 제도에 의해 지속적인 인권침해를 당해왔다. 정신병원을 무사히 퇴원한 사람들은 당사자들 사이에서 ‘생존자’라고 불린다고 한다. 건강해지기 위해서 가야 하는 병원이 살아나와야 할 곳이 되는 비참한 현실을, 오늘도 정신장애인들은 견뎌내고 있다.

특히 2014년 5월 지적장애인과 자폐성장애인 등을 위한 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」이 제정됨에 따라 정신장애인에 대해서도 복지지원 등에 관한 별

9) 비마이너 2015. 10. 21.자 ‘마포구 정신장애인 사망사건, 복지지원 아쉽다’

<http://beminor.com/news/view.html?section=1&category=3&no=8952#.VigCwg1h9oA,facebook>

도의 법률이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 정신장애인들이 지역사회에서 자기결정권을 보장받고 인간답게 살아가기 위한 최소한의 기반을 마련될 필요가 있다. 정신장애인 당사자단체 및 인권단체들은 『정신장애인 복지지원 등에 관한 법률안』을 성안하여 지난 7월24일 국회 김춘진 의원이 이 법안을 대표발의하였다. 이 법안은 정신장애인이 정신병원이 아닌 지역사회에서 사회 구성원으로 동등하게 살 수 있도록 재활·고용·평생교육·거주시설·돌봄 등의 복지서비스 지원 방안, 지역정신장애인복지지원센터 설립 등의 통합적인 지원체계 등을 주요골자로 하고 있다.

VII. 형제복지원특별법 국회 표류¹⁰⁾

“끌려간 나를 찾기 위해 아버지는 길에서 돌아가셨고, 어머니는 어디론가 가버렸다. 6년 동안의 시간 동안 가정은 파괴됐고, 생지옥 같은 기억만 남아 있다.”

형제복지원 사건은 1975년에서 1987년까지 부랑인을 선도한다는 명목 아래 장애인, 고아 등을 부산의 형제복지원에 불법감금하고 강제노역 시킨 인권유린사건이다. 그룹에도 형제복지원 원장은 횡령죄 등으로 2년 6개월의 가벼운 처벌만 받았을 뿐 불법구금·폭행 등에 대해서는 재판조차 받지 않았으며, 피해자들에 대한 진상조사는 제대로 이뤄지지 않았다. 이에 따라 진선미 의원을 비롯한 총 54명의 의원들은 형제복지원 대책위의 요구를 담아 지난해 7월 ‘내무부훈령에 의한 형제복지원 피해사건 등의 진상 및 국가책임 규명 등에 관한 법률안’을 발의했다. 법안은 국무총리 산하에 진상규명위원회를 구성, 형제복지원 수용자 인권침해와 각종 의혹을 철저히 밝히고 생존자들의 피해가 확인되면 일정한 지원과 보상을 실시하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

올해 2월 소관 상임위원회인 국회 안전행정위원회 법안심사소위에서 한 차례 논의가 있었고, 7월 제정법에 따른 입법공청회도 열렸지만 그 이상의 논의는 이루어지지 못하고 있다. ‘형제복지원사건 진상규명을 위한 대책위원회’와 ‘형제복지원피해 생존자·실종자·유가족모임은 그동안 진상규명이라는 절박함에 1인 시위, 기자회견 등

10) 에이블뉴스, 2015-11-04 진상규명 절박함...국회, 특별법 제정 ‘뒷짐’ 현실
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320151104161426058064>

을 통해 사회와 정부, 국회를 향해 수 없이 특별법 제정을 호소하였지만 국회와 정부는 아직 이에 대해 응답하지 않고 있다. 이러한 상황에서 내년 5월 29일 임기가 끝나는 19대 국회에서 처리되지 못해 폐기될 것이라는 우려가 커지고 있다. 국가는 내무부 훈령 410호로 사회정화사업을 추진, 수많은 국민들을 부랑인으로 만들어 인권을 유린하였고 그 과정에서 551명이나 되는 사람들이 아무 이유 없이 죽었는데도 피해사실을 알리고, 진상규명을 해달라는 피해당사자들의 정당한 요구를 묵살하고 있다.

Ⅷ. 장애인 인권침해 근절될 수 있을까?

1. ‘도가니’ 인화학교 피해자들 손해배상 패소¹¹⁾

‘도가니’로 알려진 광주 인화학교 성폭력 피해자들이 국가를 상대로 낸 손해배상 소송에서 최종 패소했다. 대법원 1부(주심 이인복 대법관)는 11월 8일 인화학교 피해자 7명이 정부와 광주광역시, 광주 광산구를 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 원고 패소로 판결한 원심을 확정했다. 광주인화학교 피해자 7명은 지난해 9월 국가와 지자체의 관리부실로 인해 피해를 입었다며 2억 1000만원의 손해배상청구 소송을 제기했지만 1심과 2심 모두 패소했다. 재판부는 “2005년도까지 다수의 성폭력 사건이 발생한 인화학교에 대해 피고들의 후속 관리감독 조치가 미흡한 여지가 있다”면서도 “그 외 기관이 객관적 정당성을 상실하거나 사회적 타당성을 잃었다고 보기에는 어렵기 때문에 국가배상을 인정하기 어렵다”고 판시한 바 있다.

2. 서울시, 장애인 인권침해 방지 대책 발표¹²⁾

서울시는 11월 23일 장애인 인권침해를 근본적으로 해결하기 위해 ‘장애인 인권침해 방지 종합대책(이하 종합대책)’을 마련하여 발표했다. 이는 ‘서울판 도가니’라고 알

11) 에이블뉴스, 2015-11-09 ‘도가니’ 인화학교 피해자들 손해배상 ‘패소’
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320151109083739743995>

12) 에이블뉴스, 2015-11-23 서울시, 장애인 인권침해 방지 대책 발표
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420151123144140746163>

려진 인강재단 사건같은 인권유린 사태가 다시는 일어나지 않도록 사전예방에 철저를 기하기 위한 것이다. 인강재단 사건은 재단 산하의 장애인거주시설 인강원에서 지난해 거주장애인을 상습폭행하고, 보조금을 횡령했다는 국가인권위원회의 직권조사 결과로 세상에 알려졌다.

서울시의 장애인 인권침해 방지 종합대책에는 ①서울시 장애인인권센터 기능강화, ②인권침해 사전예방을 위한 공공후견인 지정, ③인권침해 실태조사 프로세스 개편, ④시설장·종사자의 행정처분 이력관리제 도입 등의 내용이 담겨있다.

IX. 정신병원 격리·강박 실태조사 결과 발표¹³⁾

국가인권위원회는 11월 19일 ‘정신병원 격리강박 실태조사 최종보고회’를 개최하여 지난 5월부터 8월까지 전국 국공사립 22개 병원을 대상으로 실시한 정신의료기관의 격리강박 피해실태에 대한 실태조사 결과를 발표하였다. 이번 실태조사는 격리 또는 강박을 당한 환자 424명, 의료진 포함 직원 286명 등 총 710명을 대상으로.

정신병원의 격리강박 시 인권침해 문제는 심각했다. 의료진들은 ‘치료목적’이라고 격리강박의 필요성을 내세우지만 빈도나 강도, 시행시간이 모두 지나칠 정도로 비반하고 치료목적으로 보기 어려운 경우가 많았다. 응답 입원환자의 평균 격리 경험 횟수는 7회였다. 격리 경험 횟수별 분포를 찾아보면 1~3회 67.8%, 5~9회 9.6%, 10회 이상 22.6%였다. 격리·강박 과정에서의 부당한 인권침해로는 보호자, 환자에게 설명 없는 격리강박 시행⁴⁾이 총 30.2%로 가장 많았다. 이어 격리강박 중 환자 존엄성 침해(기저귀 착용 등) 20.6%, 욕설, 심리적인 인격 훼손 16.3%, 과도한 신체적 폭력 15.9%, 부당한 음식 제공 거부 9.1%, 성희롱·성폭력 4.7% 등이었다.

격리실 내부의 위생 상태는 사립병원의 경우 특히 열악했다. 격리실 내 대소변기가 방치돼 악취가 심했고, 격리실 벽에 곰팡이 자국을 발견할 수 있었으며, 외부환기창이 없는 경우 더 심했다. 격리실 위치도 간호사실 외부에 위치한 경우가 있어 노출이나 용변을 볼 때 사생활이 심각하게 침해되고 있었다. 환자의 인권과 안전을 위해

13) 에이블뉴스, 2015-11-19 인권 없는 지옥, 정신병원 격리의 민낯

<http://ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0013&NewsCode=001320151119120728479198>

격리실 시설에서 보완돼야 할 점으로 ‘화장실이 필요하다’는 의견이 38.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘청결, 환기, 세면대 필요 등 청결 관련 시설 보완’ 29.9%, ‘냉난방 시설 보완’ 6.9% 등이 뒤를 이었다. 정신장애인 인권보호를 위해 응답자의 45.7%가 ‘정신장애인에 대한 차별의식 개선’이 필요하다고 응답했고, 이어 ‘정신장애 환자와 가족에 대한 국가의 지원 강화’ 21.9%, ‘법적 제도적 보호 규정·지침 강화’가 12.7%, ‘의료인의 적극적인 자세와 노력’ 10% 등이었다.

격리강박 과정에서 인권상황을 개선하기 위한 첫 번째 원칙으로는 ‘최후의 수단’이 되어야 한다. 격리와 강박은 이제 치료적 방법으로 여길 수 없으며 환자와 의료인의 안전이 심각하게 위협 받을 때 다른 수단과 방법을 모두 사용해 본 후 어쩔 수 없이 사용해야 한다. 둘째로 시행하고 있는 격리, 강박의 실태를 정기적으로 담당 행정기관에 보고토록 함으로써 현황을 모니터링 해야 하고, 이후 정기적으로 취합해 전국의 격리, 강박 현황에 대한 통계를 개별 정신과 입원시설에 통지해야 한다. 셋째로 인권보호와 안전 확보를 위해 크기에 대한 규정, 통풍 및 적정온도 유지, 강박도구의 재질 등 격리시설 및 강박도구에 대한 최소한의 규정이 시급히 마련돼야 한다.

중장기적으로 정신보건법 개정을 통해서 격리강박 요건 및 강화, 정신보건기관 인력 확충, 격리 및 강박지침의 법령화, 보호사의 자격 요건 등을 규정해야 하고, 전공 의료인에게 격리강박 사고위험성, 인권침해 가능성 등이 담긴 교육 실시, 격리강박 지침과 인증평가기준 개선 등이 요청된다.

X. 발달장애인지원법 시행¹⁴⁾

발달장애인당사자와 부모들의 투쟁으로 제정된 ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률’(이하 발달장애인법)이 11월 21일부터 시행된다. 발달장애인법은 특정 장애인만을 위한 최초의 입법(2014년 4월 국회 의결)이다. 정부뿐만 아니라 국회, 발달장애인법제정추진대를 비롯한 발달장애인 당사자와 그 가족이 함께 노력하여 제정·시행된다는 점에서 의미가 크다. 지적장애·자폐성장애를 가리키는 발달장애인은 약 20만명에 이르며, 인자의사소통 영역의 제약으로 인해 교육, 고용, 일상생활

14) 에이블뉴스, 2015-11-19 발달장애인법 21일 시행, 무엇이 바뀌나
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0044&NewsCode=004420151119144649501991>

편의시설 이용 등에서 많은 어려움을 겪고 있다.

먼저 발달장애인에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 개인별지원계획 수립과 이를 위한 발달장애인지원센터가 설치된다. 발달장애인지원센터는 발달장애인의 전 생애에 걸친 교육, 직업생활, 문화·복지 서비스 이용 등을 위한 개인별지원계획을 수립한다. 또한 발달장애인 대상 범죄 발생 시 현장조사와 보호, 공공후견인지원, 발달장애인이 당사자가 된 재판의 보조인으로 참석해 발달장애인 권리보호 업무를 수행한다. 재활 및 발달지원을 위해 발달장애인 거점병원이 지정되고, 행동발달증진센터가 설치·운영된다. 행동발달증진센터는 자해·타해 등 행동문제를 치료지원하며, 관련 전문가 양성교육과정 등도 운영할 예정이다.

국가와 지자체의 교육, 직업생활, 문화여가활동을 위한 환경 개선 의무에 따라 평생교육기관을 지정·운영해 학령기 이후에도 발달장애인에게 배움의 기회를 제공하며, 발달장애인의 특성에 적합한 직업재활시설을 운영한다. 여가시설에 대한 접근성을 높이고 발달장애인의 생활 체육 기회 등을 늘리기 위한 시책도 마련된다. 특히 발달장애인 가족 등에 대한 지원 근거를 명문화해 발달장애인 양육을 위한 부모 교육과 양육부담 완화를 위한 심리상담, 가족 휴식지원이 이루어진다. 여기에 발달장애인과 그 가족이 스스로 권익을 보호하고 사회참여를 늘려나갈 수 있도록 자조단체에 대한 제도적 지원 근거가 마련된다.

한편 사법절차에서 발달장애인이 실질적으로 권리를 행사하고 범죄로부터 발달장애인을 보호하기 위한 제도 규정됨에 따라 지방검찰청, 경찰서 단위로 각각 발달장애인 전담 검사와 사법경찰관을 지정하고 발달장애인 특성과 의사소통 방법 등을 교육한다. 또한 사회복지시설, 의료기관의 장 등 유관기관 종사자는 발달장애인 대상 학대나 유기 등이 발생할 경우 신고의무를 지게 되며, 범죄 발생 시 발달장애인지원센터의 현장조사, 보호조치가 이루어진다. 발달장애인이 공공서비스와 정보에 보다 쉽게 접근하기 위한 환경조성, 민법상 후견인제도를 자력으로 이용하기 어려운 발달장애인에게 공공후견인이 지원될 예정이다.

2015년 성소수자 인권 분야

조혜인 변호사 (민변 소수자인권위원회)

I. 들어가며

2015년은 ‘무지개 농성단’의 서울시청 로비 점거농성의 여운과 함께 시작되었다. 2014년 11월 서울시민 권리헌장 제정위원회가 ‘서울시민인권헌장’에 ‘성적지향, 성별 정체성으로 인해 차별받지 않을 권리’를 명시하기로 가결하였음에도 서울시가 헌장의 선포를 거부하고 서울시장이 개신교단체와의 간담회에서 ‘동성애를 지지하지 않는다’고 발언하자 성소수자인권단체들은 12월 6일 서울시민인권헌장 선포, 박원순 서울시장 면담 및 사과, 성소수자 차별금지 대책 수립 등을 요구하며 서울시청 로비를 점거하고 6일 동안 농성을 벌였다(2014년 12월 6일~12월 11일).¹⁾ 성소수자커뮤니티와 범시민사회가 위 농성을 지지하며 결집하였고 성소수자 인권 의제는 사회 전체의 정치적 의제로 끌어올려졌다. 그러나 농성의 계기가 되었던 행정의 성소수자 차별 - 성소수자들이 사회 전반에서 겪는 차별과 폭력을 예방하고 시정해야 할 정부와 공공기관이 이를 방기하고 묵인할 뿐만 아니라, 오히려 차별과 폭력이 존재하는 사회적 분위기를 근거로 성소수자에 대한 차별을 정당화하는 문제는 2015년에도 계속되었다. 특히 성소수자 집단을 자신의 정책 대상으로 삼지 않겠다는 의지를 공공연하게 드러내는 사례가 더욱 늘어나고 있다.

2015년은 무엇보다 정부와 공공기관의 성소수자 차별이 전방위적으로 드러난 해로 기록될 것이다. 교육부는 ‘국가 수준의 학교 성교육 표준안’을 마련하면서 성소수자에 관련된 내용을 의도적으로 삭제배제하였고, 법무부는 성소수자 인권 증진을 목적으로 하는 사단법인 설립 신청에 대해 불허가 처분을 내렸다. 서울 및 대구지방경찰청은 교통불편을 초래한다는 등의 이유로 수년 간 문제없이 개최되어온 서울 및 대구퀴어문화축제 퍼레이드에 대해 금지통고처분을 내렸다가 법원의 효력정지 결정을 받았다. 여성가족부는 대전시 성평등조례가 성소수자 지원 조항을 담고 있는 것

1) 이에 대한 자세한 내용은 SOGI법정책연구회(2015), 한국 LGBTI 인권현황 2014, 24~26쪽 참조

은 양성평등기본법의 입법취지에 반하므로 조례의 개정을 요청한다는 공문을 대전광역시에 발송하였고, 대전시는 이미 시행 중이던 성평등조례에서 성소수자 관련 규정을 삭제하였다. 병무청은 고환적출 등 비가역적 수술 여부를 성전환자의 병역면제의 기준으로 삼고서, 이러한 수술을 받지 않은 성전환자에 대해 입영처분을 하거나 병역기피를 이유로 기존 병역면제처분을 취소하는 처분을 무분별하게 내리고 있다. 국회와 국가인권위원회는 국제적으로 사실상 금지된 인권침해행위인 ‘전환치료’ 행사에 건물을 대관하였고, 한국방송공사 공영이사는 한 토론회에서 ‘동성애자 무리는 더러운 죄파’라고 발언하고 특정 성소수자 인권활동가들을 겨냥하여 차별을 선동하였다.

이러한 국내 상황을 반영하여 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회는 2015년 11월 한국 정부 심의에 대한 최종견해에서 ‘사회 전반에 만연한 성소수자(LGBTI)에 대한 폭력, 혐오발언과 같은 심각한 차별적 태도’에 우려를 표하며, ‘대한민국 정부는 소위 ‘전환치료’의 선전, 혐오발언, 그리고 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다’고 권고하였다. 국가인권위원회의 ‘성적지향·성별정체성에 따른 차별실태조사’ 결과 또한 조사 완료 후 1년을 기다린 끝에 비로소 발표되었고 차별 시정을 위한 정책 권고를 후속조치로 예정하고 있다. 이렇듯 성소수자에 대한 차별과 폭력을 용납하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 이들 차별 시정을 위한 정책을 적극적으로 마련하라는 국내외의 목소리에 정부가 어떻게 답할 것인지 주목된다. 이하에서는 2014년 한국인권보고대회에서 보고된 내용에 이어 2015년 한 해 동안 주요하게 제기된 성소수자 인권 이슈를 살피고자 한다. 다만 동성결혼과 관련된 이슈는 별첨된 특별원고에서 검토한다.

II. 성적지향·성별정체성에 따른 차별실태 전반

2015년 11월 국가인권위원회는 ‘성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사’ 결과를 발표하였다.²⁾ 이번 차별실태조사는 국가인권위원회가 연구용역으로 발주하고 ‘공익

2) http://www.humanrights.go.kr/03_sub/body02_4.jsp 위 조사는 2014년 12월에 완료되었으나 국가인권위원회는 성소수자 인권보장을 반대하는 세력을 의식하여 10개월이 넘도록 연구보고서를 공개하거나 조사결과를 발표하지 않았다. 연구용역 수행기관이었던 공익인권법재단 공감은 이러한 차별행위에 항의하며 2015년 9월 성적지향 차별을 이유로 국가인권위원장을 국가인권위원회에 진정하였다. 연구보고서와 조사결과는 결국 2015년 11월에서야 공개발표되었다.

인권법재단 공감(연구책임자: 장서연 변호사)이 수행한 것으로서(수행기간: 2014년 6월~12월) 국가 차원에서는 처음 실시한 성소수자 대상 직접 조사라는 의미를 갖는다. 조사는 온라인 설문을 통해 이루어졌으며, 교육, 직장 및 고용, 재화·용역서비스의 공급 및 이용, 국가기관 등 광범한 영역에서의 차별 사례를 수집하고 교사(100명), 성소수자 청소년(200명), 성소수자 성인(948명) 등 총 1,248명에 대한 응답을 모아 분석하였다.

학교 내 차별실태와 관련하여 성적 소수자 청소년들의 대부분(98.0%)이 교사나 다른 학생으로부터 일반적 혐오 표현을 들은 경험이 있었고, 교사로부터의 괴롭힘, 다른 학생으로부터의 괴롭힘을 당한 경험도 각각 20%, 54.0%로 높게 나타났다. 이러한 차별이나 괴롭힘의 영향은 다양한 피해로 나타났다. 스트레스(80.6%), 우울증(58.1%), 친구와 사이가 멀어짐(52.7%), 학습의욕저하(46.2%), 결석·진학포기·자퇴·전학 등 학교로부터 배제·이탈 등이 보고되었다. 나아가 이 중 19.4%의 응답자가 자살 시도 경험이 있고, 16.1%의 응답자가 자해 경험이 있다고 답하여 차별과 괴롭힘이 성소수자 청소년의 정신건강에 미치는 영향이 매우 심각한 수준임이 확인되었다. 반면 교사들을 상대로 한 인식 조사에서는 성소수자로 생각되는 학생이 있었다는 응답이 42%, 성소수자여서 또는 성소수자로 보여서 차별이나 괴롭힘을 당한 학생이 있었다는 응답이 34.0%에 그쳐 성소수자 학생의 존재 및 그들이 겪는 괴롭힘 또는 차별에 대한 교사들의 인지도는 떨어지는 것으로 드러났다. 전체적으로 성소수자 청소년들이 학교 내 동급생, 교사의 차별과 괴롭힘으로 인해 겪는 피해가 매우 심각함에도 학교는 이를 인지하지 못하고 차별과 괴롭힘을 예방하거나 시정하기 위한 정책 또한 부재하여 큰 문제인 것으로 나타났다.³⁾

고용 영역에서 차별 실태와 관련하여서는 응답자의 44.8%가 정체성 때문에 44.8%가 정체성 때문에 차별이나 따돌림, 성희롱 등을 경험했다고 답하였으며, 동성애자/양성애자의 14.1% 트랜스젠더의 16.5%가 정체성 때문에 해고나 권고사직을 당한 경험이 있는 것으로 나타났다. 해고나 업무상의 불이익을 직접 겪지 않는 경우에도 정체성을 숨김으로 인해 발생하는 정신적 고통과 직장만족도의 저하는 심각한 수준이며, 정체성이 알려져 차별에 노출되는 것에 대한 두려움으로 구직활동이 위축되고 부당한 업무지시에도 순응하며, 정체성이 알려질 것 같으면 직장을 자발적으로 그만두는 등 차별로 인한 직간접적인 영향을 개인이 알아서 감내하고 있는 것으로 드러

3) 김정혜(2015), 학교 내 차별실태, 성적 지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사 결과발표 토론회 자료집, 국가인권위원회

났다. 특히 트랜스젠더는 고용시장에서의 차별과 괴롭힘에 가장 취약한 집단으로서 고용불안정에 크게 시달리고 있음이 확인되었다.⁴⁾

연구보고서에는 그 밖에도 재화용역시설 이용, 국가기관에 의한 차별 실태 등이 분석되었으며 각 영역에서 조사된 차별실태를 바탕으로 한 정책적 과제가 제시되었다. 성소수자들이 사회 전반에서 겪는 차별과 폭력이 매우 심각한 것으로 확인된 이번 조사 결과를 바탕으로 차별 시정을 위한 정책 권고를 마련하는 일이 국가인권위원회의 후속적인 조치로 남겨져 있다.

Ⅲ. 법 앞의 평등

- 대전시 성평등기본조례 내 성소수자 관련 규정의 삭제

대전광역시시는 양성평등기본법 시행에 따라 대전광역시 여성발전기본조례를 성평등기본조례로 개정하고 2015년 7월 1일부터 시행하였다. 대전시는 실질적인 양성평등 이념을 실현하기 위한 기본적인 사항(동조례 제1조)의 일환으로, ‘성소수자 보호 및 지원’에 관한 사항을 성평등정책 시행계획에 포함시키도록 하고(제3조 제2항 제2호 다항), 성소수자도 인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우 받을 수 있도록 노력할 시장의 책무를 선언하는 조항을 두었다(제22조).⁵⁾ 성소수자 여성, 장애여성, 이주여성 등 여성 내의 교차성 요소를 반영하고 차별금지를 강화하는 것은 최근 성주류화(gender mainstreaming) 정책에서 강조되고 있는 지점이며, 대전시 성평등기본조례는 이러한 흐름을 반영하고자 한 조례로 평가될 수 있었다.

4) 김현경(2015), 고용영역에서의 차별실태, 성적 지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사 결과발표 토론회 자료집, 국가인권위원회

5) 대전광역시 성평등기본조례[시행 2015.8.14.] [대전광역시조례 제4500호, 2015.8.14., 일부개정] 제3조(성평등정책 시행계획 수립) ① 대전광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 「양성평등기본법」(이하 “법”이라 한다) 제7조에 따른 양성평등정책 기본계획을 기초로 연도별 성평등정책 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 성평등정책에 관한 주요사항

가. 성차별 예방 및 개선 나. 성폭력 근절 및 안전 확보 다. 성소수자(“성소수자”란 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더, 무성애자 등 성적지향과 성 정체성과 관련된 소수자를 말한다) 보호 및 지원 라. 평등과 다양성을 보장하는 가족생활 지원 마. 그 밖에 성평등정책 추진을 위한 사업 제22조(성소수자 지원) ① 시장은 성소수자도 인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우받을 수 있도록 노력하여야 한다. ② 시장은 성소수자에게도 법과 이 조례에 따른 지원을 할 수 있다.

그런데 성소수자 인권보장에 반대하는 일부 보수개신교단체가 위 조항들을 문제 삼으며 반발하였고, 대전지역 시민단체, 대전여성단체연합 등과 성소수자 단체, 여성계 등은 성소수자를 차별하는 주장에 밀려 조례가 개정되어서는 안 된다는 입장을 분명히 하였다.

논란이 거세어지던 2015년 8월 4일경 여성가족부는 대전시에 공문을 보내 ‘동 조례에서 성소수자 관련 내용을 규정하는 것은 양성평등기본법의 입법 취지를 벗어나는 것’이라며 ‘조속한 시일 내에 개정될 수 있도록’ 요청한다는 입장을 전달하였다. 이러한 여성가족부의 입장에 대해 ‘지방자치단체가 좋은 성주류화정책을 입안하려고 하는 것을 여성가족부가 막은 것은 성주류화정책의 의미를 이해하지 못한 처사’로서 ‘실정법상 성적지향·성별정체성 차별의 소지가 있고 한국이 국제사회에 천명한 실질적 양성평등구현 약속에 반하는 것이며⁶⁾ ‘성소수자가 경험하는 성차별을 외면하고, 성평등 정책 대상에서 성소수자를 명시적으로 배제하겠다는 것’으로 ‘여성정책의 기본방향을 제시하는 법과 조례의 정신을 스스로 훼손하는 것’⁷⁾이라는 각계의 비판이 잇달았으나 여성가족부의 요청은 철회되지 않았고, 대전시의회의는 결국 2015년 10월 8일 조례의 제명을 양성평등기본조례로 바꾸고 성소수자 관련 조항을 모두 삭제하는 개정안을 통과시켰다. 이 사례는 한국에서 성소수자 차별선동세력의 압박에 의하여 이미 제정된 규범의 성소수자 관련 조항이 삭제되기에 이른 최초의 사례로 기록되게 되었다.

IV. 신체의 자유 – MTF 성전환자에 대한 위험적인 병역면제 기준

성별정체성의 문제는 의료적 조치의 유무에 따라 결정되거나 입증되는 것이 아님에도 병무청은 MTF 트랜스젠더에 대해 병역면제를 받기 위해서는 사실상 고환적출 등 비가역적인 수술을 통해 성전환자임을 입증할 것을 요구하고 있어 성전환자들에게 신체훼손을 강요하고 신체에 대한 자기결정권, 건강권 및 행복추구권을 침해한다는 비판을 받고 있다. 최근 법원은 이러한 병무청의 처분에 잇달아 제동을 걸었다.

6) 민변 여성위원회·소수자인권위원회 공동성명, 여성가족부는 대전광역시 성평등기본조례 개정 요청을 철회하여 실질적 양성평등정책의 의미를 실현시켜야 한다, 2015. 8. 13.자 참조

7) 성소수자 차별반대 무지개행동 주최, ‘성평등’에서 성소수자 배제한 여성가족부 규탄 기자회견 성명서, 2015. 8. 12.자 참조

2015년 1월 서울행정법원은 2014년 6월 서울지방법무청이 성전환자 A씨에게 내린 병역면제 취소처분의 취소 및 효력정지를 명하였고 판결이 확정되었다. 병무청은 2005년 ‘성주체성장애’를 이유로 신체등위 5급 판정을 받은 A씨가 현재 ‘여성의 신체 외관’으로 살아가고 있지 않다는 이유로 위 제2국민역처분을 ‘사위행위’에 의한 것으로 보고 취소하였으나(2014 한국인권보고서 376쪽, 나. MTF 성전환자 병역면제취소 사건 참조), 법원은 이러한 사위행위 주장을 배척하고 “처분사유가 부존재하여 위법”하다고 본 것이다. 재판부는 판결문에서 A씨의 외과적 수술 여부 또는 머리모양, 옷차림 등의 외관이 아닌 성향, 언행, 직업, 주변인과의 관계 등을 종합적으로 고려하여 성별정체성에 대한 판단을 하였고, “원고는 성적 정체성 혼란을 호소하며 1년 이상 계속하여 정신과 치료를 받아왔는데, 원고가 별다른 불편감이나 장애가 없음에도 단지 병역의무 면제를 위하여 상당한 기간 동안 정신과 의사를 속이며 치료를 받아 왔다고 보기는 어렵다”고 판시하였다. 외과적 수술을 통해 여성적 외형을 갖추지 않은 성전환자라 할지라도 구체적인 사정에 비추어 그 성별을 인정할 수 있다고 본 것이다.

또한 서울행정법원은 2015년 11월 병무청이 성전환자 B씨에 대해 내린 현역입영처분에 대해서도 처분의 위법성을 인정하고 이를 취소하는 판결을 내렸다. 병무청은 B씨가 “성정체성 문제는 지속적인 것으로 판단되고 남성들과의 생활에 부적응이 예상되며 군복무를 하는 경우 자살의 위험성 등 정신건강상 위험이 있다”는 정신건강의학과 전문의의 병사용 진단을 여러 차례 받았음에도, 외부성기 수술 등 비가역적 수술을 받지 않았다는 이유로 ‘주관적 병증호소에 따른 추측성 진단’이라고 주장하면서 2014년 6월 A씨에 대하여 현역입영처분을 내렸다. 그러나 법원은 “원고가 허위로 성정체성을 가장한 것으로 보이지 않고 2010년부터 2014년까지 4년 동안 국립중앙의료원 등에서 정신과 상담치료 및 심리검사를 받아 성주체성장애로 진단받았으며 여성에 대한 동일시가 지속되어 왔다”라면서 “성주체성장애로 인한 어려움 때문에 군복무에 상당한 어려움이 있을 것으로 보이므로 서울지방법무청의 현역입영처분은 위법하다”고 판시하였다.

성전환자(트랜스젠더)는 정신장애 진단 및 통계편람IV(DSM-IV) 상 ‘성 주체성 장애’로 진단된다(2013년 개정된 DSM-V는 ‘성별 위화감’이라고 표현). 징병신체검사 규칙은 ‘성 주체성 장애’의 정도에 따라 3급에서 5급까지의 병역처분을 하도록 규정하고 있어, 문언 상 의사의 진단이 있으면 병역이 면제되는 5급 처분이 내려지도록 되어 있다. 성전환자에게 병역면제를 위해 ‘성주체성 장애’ 진단 외에 비가역적 수술

을 자의적으로 요구하는 병무청의 관행은 성전환자에게 신체훼손을 강요하는 위험적인 것으로서 시급히 시정되어야 한다.

V. 표현의 자유, 집회결사의 자유

1. 성소수자 인권단체 비영리법인 설립 불허가처분

법무부는 2015년 4월 성소수자 인권 증진을 목적으로 하는 비영리법인 설립 신청에 대하여 법인설립 불허가 처분을 내렸다. ‘법무부는 국가 인권 전반에 관한 정책을 수립, 총괄, 조정하고 있으며 그와 관련된 인권옹호 단체의 법인 설립 허가를 관장’ 하는데 해당 단체는 ‘사회적 소수자 인권 증진을 주된 목적으로 하고 있는 단체로서 법무부의 법인설립허가 대상 단체와 성격이 상이하다’는 것이 처분사유였다.

불허가처분을 받은 ‘비온 뒤 무지개재단’은 ‘보편적 인권의 가치를 실현하기 위한 인권 옹호 활동과 연구를 지원하고, 사회적 소수자의 인권 증진과 사회적 지지기반을 넓히는 활동 통해, 평등과 평화가 숨쉬는 사회를 만드는데 기여하는 것을 목적’(정관)으로 하는 단체로서 2014년 1월에 창립총회를 열고 공식 발족하였다. 위 단체는 법무부에 설립 신청서를 접수하기 전 서울특별시 복지정책과, 행정과 및 인권과와 국가인권위원회에도 비영리법인 설립을 문의하였으나 ‘미풍양속에 저해된다’, ‘주무관청이 아니다’, ‘신청해봐야 상임위원회에서 통과가 안된다, 소용없으니 하지 말라’는 등의 부정적인 답변을 받았던 것으로 알려졌다.⁸⁾

인권 이념의 가장 중요한 원칙이 보편성(Universality)과 불가분성(Indivisibility)이라는 점을 상기하여볼 때, ‘보편적 인권’과 ‘사회적 소수자의 인권’을 분리하여 대립시키는 법무부의 처분사유는 인권 개념에 대한 몰이해에 근거한 것으로서 그 자체로 타당성이 없다. 정부와 지자체 등이 성소수자 인권 업무를 관할하는 주무관청이 어디인지 밝히지 못하는 채로 서로 자신은 주무관청이 아니라며 법인 설립을 거부하는 것은 성소수자 인권에 반대하는 진영을 의식한 것으로서 성적지향성별정체성을 이유로 한 차별이며 결사의 자유에 대한 침해라는 비판을 받고 있다. 법무부의 위 불허가 처분에 대한 취소소송이 현재 진행 중이다.

8) 경향신문, 첫 ‘성소수자 재단’ 퇴짜 또 퇴짜, 2015. 02. 10.자 참조

2. 퀴어문화축제 퍼레이드 옥외집회 금지통고 처분 및 집행정지 결정

서울 및 대구지방경찰청은 2015년 6월 교통불편을 초래한다는 등의 이유로 서울 및 대구퀴어문화축제 퍼레이드에 대해 옥외집회 금지통고처분을 내렸다가 법원의 효력 정지 결정을 받았다.⁹⁾ 법원은 집회의 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있고 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단임을 강조하면서, 퀴어문화축제가 수년 간 매년 1회 개최되어왔고¹⁰⁾ 신청인이 상당히 오래 전부터 퀴어 퍼레이드를 계획하였던 점 등에 비추어 보면, 이 사건 처분의 효력이 계속 유지됨으로 인해 신청인이 입을 손해는 금전으로 보상할 수 없는 손해로서 회복하기 어려운 손해에 해당한다고 보았다. 집회시위의 사전금지를 엄격하게 제한하고 있는 헌법과 집회 및 시위에 관한 법률의 취지를 되짚고, 성소수자의 표현의 자유, 집회시위의 자유를 다시 한 번 확인한 것이다.

재판과정에서 경찰청측은 보수개신교 단체 등 성소수자를 반대하는 세력으로 인해 ‘충돌’이나 ‘불미스러운 사고’가 발생할 우려가 있어 집회 금지통고를 하는 것이 불가피하였다고 해명하였다. 실제로 이러한 금지통고가 내려지게 된 배경에는 성소수자 인권을 반대하는 보수개신교 단체들이 퀴어문화축제를 지지하겠다고 공표하고 2014년 불법적인 집회방해, 2015년 퍼레이드를 봉쇄하기 위해 서울 주요지역에 허위, 가장 집회신고를 하고 서울시와 경찰서에 항의민원을 제기하는 등 차별선동행위를 계속해왔던 맥락이 존재한다. 그러나 집회를 방해하려는 세력 혹은 ‘반대자’가 존재한다는 이유로 ‘본래의 집회’를 금지하는 처분은 반대자에게 사실상 ‘타인의 집회에 대한 거부권’을 부여하는 것과 같은 불합리한 결과를 낳는다. 이와 같은 논리는 집회의 자유를 심각하게 침해하는 것으로서 허용되지 않는다는 것이 일관된 국제인권기준이다. 경찰에게는 오히려 ‘충돌’과 ‘불미스러운 사고’를 방지하고 본래의 집회가 평화롭게 개최될 수 있도록 보장해야할 책임이 있다.¹¹⁾ 집회 및 시위에 관한 법

9) 서울행정법원 2015.6.16.자 2015010859 결정; 대구지방법원 2015.6.25.자 2015010155 결정

10) 서울 퀴어문화축제는 2000년부터 올해로 16회째, 대구 퀴어문화축제는 2009년부터 올해로 7회째를 맞이하였는데, 행진 금지통고를 받은 것은 올해가 처음이었다.

11) 유럽 평의회 산하기구인 베니스 위원회의 「집회 시위의 자유에 대한 가이드라인」은 “집회 관련 경찰작용은 적법성, 필요성, 비례성 그리고 비차별의 인권원칙에 따라 이루어져 하며, 적용되는 인권기준을 준수하여야 한다. 특히, 국가는 참가자들이 물리적 폭력을 두려워하지 않는 평화로운 집회가 이루어질 수 있도록 적절한 조치를 취할 적극적 의무가 있다. 법집행 공무원은 나아가 (공작원과 반대집회 참가자를 비롯하여) 어떠한 방법으로든 집회에 대한 방해 또는 저해를

를 또한 집회방해행위를 엄격하게 금지하면서 경찰의 집회보호의무를 규정하고 있다(동법 제3조). 2015년 대구 퀴어문화축제 퍼레이드에서는 한 보수개신교 단체의 회원이 성소수자 혐오를 동기로 행진 대열에 뛰어들어 인분을 투척하고 펼침막을 찢으려 하는 등 행진을 방해하는 일이 발생하였으나 현장에서 즉시 집회방해죄의 현행범으로 체포되었다.¹²⁾

전세계 주요도시에서 이루어지는 성소수자 자긍심 행진과 관련하여 국제앰네스티는 2014년 전세계 각국 정부에게 ‘성소수자들이 자신을 마음껏 드러낼 수 있도록 허용하고, 동성애혐오성 폭력으로부터 이들을 보호해야 할 의무’가 있으며, “성소수자 자긍심 행진은 이제 전 세계적인 행사인 만큼, 정부가 확고한 입장에 서서 기본권을 보장해야 한다.”고 촉구한 바 있다. 정부와 경찰은 퀴어문화축제를 둘러싸고 벌어지는 성소수자에 대한 차별과 폭력행위를 엄격하게 규제하고 성소수자들의 평화로운 집회의 권리를 보장하기 위한 조치를 다해야 할 것이다.

3. 시립시설의 청소년 성소수자 행사 대관 불허

2014년 11월 성소수자 인권단체의 청소년인권팀은 성소수자 청소년을 주 대상으로 성에 대한 궁금증과 고민을 자유롭게 이야기를 나누는 행사를 기획하고 서울시립 청소년미디어센터(이하 센터)를 행사장소로 대관하였다. 위 행사의 포스터는 “키스부터 피임까지, 로맨스부터 야동까지, 동성애자부터 트랜스젠더까지 크리스마스 기념 조금 빨간 토크! 이름하여 ‘너 그거 아니?’”라는 홍보문구를 담고 있었다. 그런데 센터는 ‘센터의 이용 대상자에는 9세의 아동도 포함되어 있어 신청 행사 및 홍보포스터(키스, 피임, 야동, 동성애, 트랜스젠더)로 인하여 청소년이 건전한 인격체로서의 성장을 저해할 수 있’다는 이유로 대관을 불허하겠다는 결정을 통보하였다. 이러한 불허 결정이 내려진 배경에는 ‘공공시설에서 노골적으로 동성애를 옹호·조장하는 행사가 열려서는 안 된다’는 일부 보수개신교계의 항의가 있었던 것으로 알려졌다.¹³⁾

시도하는 사람 또는 단체로부터 평화로운 집회의 참가자들을 보호하여야 한다.”고 규정하고 있다(OSCE/ODIHR - Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly par a.5.3 참조.)

12) 경향신문, 대구 퀴어축제 중 현수막에 인분 투척, 2015. 7. 5.자 참조

13) 국민일보, 청소년시설서 낯뜨거운 ‘동성애 파티’ 시도까지…동성애단체, 서울시립 공공시설서 파티 추진 무산, 2014. 12. 5.자 참조

2015년 7월 22일 서울시 시민인권보호관은 시립시설 대관 불허결정이 청소년 표현의 자유를 침해했다고 결정하고 서울특별시장에게 재발 방지를 위해 센터 직원들을 대상으로 인권센터가 추천하는 강사에 의한 인권교육 실시 및 서울시 관할 청소년 시설 대관 시 표현의 자유 침해가 발생하지 않도록 지침 전달 등 필요한 조치를 취할 것을 권고하였다.

VI. 교육받을 권리

- 교육부 성교육 표준안에서 성소수자 관련 내용 삭제

교육부는 2015년 ‘국가 수준의 학교 성교육 표준안’을 마련하면서 성적지향 등 성소수자 관련 내용을 모두 삭제하고 교육에 포함시키지 말라는 지침을 내려 국내외 여성, 인권, 청소년 교육계의 광범위한 비판을 받았다. 2015년 3월 교육부가 각 시도 교육청을 통해 일선 학교에 전달한 ‘성교육 표준안 연수자료’에는 ‘성교육은 교사의 성적 가치를 전수하는 것이 아니다’라며 ‘동성애에 대한 지도는 허락되지 않는다’는 내용이 명시되어 있었고, ‘다양한 성적 지향 용어 사용을 금지한다’, ‘(기존 교육안에서) 성소수자 내용을 삭제’하라는 문구도 포함되었다.¹⁴⁾ 표준안에 대한 논란이 일자 교육부는 다시 각 시도 교육청에 공문을 보내어 동성애는 관련 교과에서 ‘인권’ 측면에서 지도하고 있으나, ‘성가치관’ 측면에서 일반적인 사항이 아니므로 국가 차원의 학교 성교육 표준안 마련 과정에서 적극적으로 포함하지 않은 것이라고 입장을 밝혔다.¹⁵⁾

그러나 성소수자와 관련된 내용은 성가치관 측면에서 일반적인 사항이 아니므로 보편적인 교육의 내용에서 배제되어야 한다는 관점은 그 자체로 차별과 편견을 담고 있는 것으로서 성소수자에 대한 차별을 조장하고 성소수자를 낙인찍는 효과를 낳는다. 이는 취약한 상황에 놓인 성소수자 청소년들에게 거부와 메시지를 주는 것으로서 이들을 더욱 열악한 지위로 몰아넣는다. 성소수자 관련 내용을 배제하는 성교육 표준안은 또한 성소수자 청소년을 포함한 모든 청소년의 알 권리, 건강권, 교육권을 침해하는 것이다. 특히 건강권은 개인이 성적 및 재생산 건강에 대한 정보를 포함한 정확한 정보에 대한 접근이 가능할 때 보장될 수 있다. 유엔 아동권리위원회, 여성

14) 한겨레, “성교육 때 동성애 언급말라” … 교육부 지침 논란, 2015. 3. 29.자 참조

15) 전북일보, 교육부, 성교육 지침 일부 수정 … 논란 여전, 2015. 4. 1.자 참조

차별철폐위원회, 사회권위원회 등 유엔조약기구들은 건강권을 보장하는 수단으로 정확하고 포괄적인 성교육과 정보의 중요성을 반복적으로 강조한다. 이러한 교육과 정보가 모성사망, 낙태, 청소년 임신, HIV 비율의 감소에 기여하기 때문이다.¹⁶⁾

유엔아동권리위원회는 아동권리의 관점에서 청소년의 건강에 접근하면서, 아동과 청소년의 차별금지사유에는 성적지향과 건강상태(HIV/AIDS)와 정신건강이 포함된다고 명시하고,¹⁷⁾ 성, 성적지향, 출신국가, 종교 그리고 신념과 같은 특성도 아동의 정체성에 포함되는 것으로서 존중되어야 함을 언급하며,¹⁸⁾ 아동의 건강을 증진하기 위해서 반차별적 접근이 중요한바, 다른 많은 차이와 마찬가지로 아동의 성적지향과 성별정체성을 존중하는 것이 건강을 증진하는데 중요한 부분이라는 점을 강조하고 있다.¹⁹⁾ 교육부는 모든 청소년들에게 성소수자를 포괄하는 성교육을 제공하는 것이 국제인권규범에서 요구하는 자신의 책무임을 상기해야 할 것이다.

Ⅷ. 전환치료의 홍보, 차별의 선동

1. ‘전환치료’ 행사에 국가시설 대관²⁰⁾

2015년 3월 19일 국가인권위원회의 배움터에서는 ‘선민네트워크’, ‘홀리라이프’, ‘건강한 사회를 위한 국민연대’ 라는 단체들이 개최한 소위 ‘제2회 탈동성애 인권포럼’

16) Human Rights Watch, 성교육 표준안을 개정하라 - 인권과 포괄적 성교육에 대하여 한국 정부에 보내는 서한, 2015. 5. 3.자 : 국제인권감시단체인 휴먼 라이츠 워치(Human Rights Watch)는 2015. 5. 3.경 보도자료를 통해 교육부가 공문을 통해 밝힌 모순적인 주장이 ‘동성애자와 성소수자인 사람들을 교과과정에서 제외한다는 것은 대한민국 청소년에게 경멸적이고 편협한 메시지를 줄 수 있으며 정보권, 건강권, 교육권을 침해’한다고 밝히면서 한국 정부에 새 성교육 표준안의 이행을 즉각 중지하고, 국제적 의무를 준수하는 내용으로 개정하며, 성소수자 학생을 위협으로부터 보호하고 성소수자 청소년의 권리를 분명하게 확인하는 입장을 발표할 것 등을 요구하는 서한을 보냈다(미디어스, 교육부의 동성애차별 성교육, 진짜 국제망신됐다, 2015. 5. 4.자).

17) 아동권리협약 4호 논평 6문단 (a) 참조(Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child)

18) 아동권리협약 14호 논평 55문단 참조(General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration)

19) 아동권리협약 15호 논평 8문단 참조(General Comment No. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health)

20) 이하의 내용은 소수자인권위원회 성명서, 국가인권위원회의 인권침해적 ‘전환치료’ 행사 대관을 규탄한다., 2015. 3. 20.자에서 인용

이라는 행사가 열렸다. 2014년 11월 18일에는 국회의원회관 간담회실에서 같은 취지의 행사가 열린 일이 있었다.

이들 단체가 지향하는 ‘탈동성애’란 결국 성적지향을 ‘치유’, ‘전환’, ‘변경’할 수 있다는 것으로서 일종의 ‘전환치료(conversion therapy, reparative therapy)’를 의미한다. ‘전환치료’는 ‘탈동성애’, ‘전환’, ‘교정’ 같은 명명으로 성적지향이 마치 간단하게 변경이 가능한 것으로 호도하거나 혹은 원래부터 잘못된 것을 바로잡아야 한다는 잘못된 인식을 대중에게 주입하는 사이비 의료행위로서, 주류 의학계는 이러한 치료의 효과를 인정하지 않을뿐더러 의료적 위험성을 심각하게 경고하고 있다.

미국정신의학회(The American Psychiatric Association)는 2000년에 발표한 <성적지향의 변경을 위한 “교정” 요법에 관한 입장 성명>에서 동성애 자체가 정신장애라는 가정이나 동성애자가 자신의 동성애적 성적지향을 변경해야 한다는 선협적인 가정에 근거한 교정 치료나 전환 치료에 반대한다는 입장을 분명하게 표명하였다. 위 성명서는 지난 40년간, 동성애를 “교정한다는” 임상의료사들은 그들이 동성애를 치료하였다는 주장에 대한 실증적인 엄밀한 과학적 연구를 전혀 제시하지 못하고 있음을 지적하며, 동성애를 고치겠다는 치료의 잠재적인 위험은 심각한데, 동성애에 대한 사회적 편견으로 일관한 임상치료가 환자가 이미 경험한 바 있는 자기혐오를 강화시킴으로써 우울증, 불안과 자기 파괴적 행동을 동반하게 만든다고 경고하였다. 국제인권기구와 국제보건단체들 또한 전환치료의 위험성에 대해 매우 우려하고 있으며, 일부 국가와 지방정부는 청소년에게 의학과 과학에 기반을 두지 않은 요법을 강요하여 우울증과 자살로 몰고 가는 것을 막고자 전환치료 금지법 등을 제정하여 이를 규제하고 있다.

국내외의 인권단체들은 이처럼 의학적으로 매우 위험한 행위이자 성소수자에 대한 차별을 조장하는 행사에 국회, 국가인권위원회 등 정부 시설을 대관하여 주는 것은 소위 ‘전환치료’를 정부가 암묵적으로 지지하고 성소수자 차별을 용인한다는 인상을 심어줄 수 있다고 우려하며 재발의 방지를 강력히 요구하였다.²¹⁾

21) IGLHRC, IGLHRC Letter to Officials about State Endorsement of Conversion Therapy for Gays and Lesbians in South Korea, 2015. 4. 3.자

2. 한국방송공사 공영이사의 성소수자 차별선동발언

2015년 10월경 조우석 한국방송공사 공영이사는 한 토론회에서 ‘동성애자 무리는 더러운 죄파’라고 발언하고, 동성애와 HIV/에이즈를 거론하면서 특정 성소수자 인권 활동가들의 실명과 신상을 언급하며 ‘더럽다’, ‘역겹다’, ‘국가전복을 꿈꾸고 있다’ 등의 말을 반복하였다. 이러한 발언은 인권옹호자(human rights defenders)에 대하여 자행한 공격과 탄압이고, 성소수자와 HIV/에이즈 감염인과 같은 소수자에 대한 차별, 적의, 폭력을 선동하는 발언으로서 심각하게 다루어지고 규제되어야 한다는 비판이 제기되었다.²²⁾ 또한 이는 국제인권법이 금지하는 소수자에 대한 증오·차별 선동의 전형으로서 특히 공영방송의 이사로서 사회적 영향력을 가지고 이러한 발언을 한 것에 대한 사회적 책임을 지도록 해야한다는 목소리가 높다.²³⁾ 성소수자를 비롯한 사회적 소수자에 대한 차별선동발언을 어떻게 평가하고 규제할 것인가에 대해 사회적인 논의와 대책이 시급하다.

Ⅷ. 성소수자 인권을 보장할 국가의 책무

– 유엔 자유권위원회의 권고(CCPR/C/KOR/CO/4)

2015년 10월 22~23일 양일간 유엔 시민적 정치적 권리규약 위원회(UN Human Rights Committee, 이하 자유권 위원회)의 한국 정부 심의가 열렸다. 위 심의에는 민변의 장영석 변호사, 류민희 변호사를 포함한 한국 시민사회단체 대표단이 참가하여 한국의 자유권 상황을 적극적으로 알렸다.

자유권위원회는 2015년 11월 5일 발표한 한국 정부에 대한 최종권고문(concluding observation)에서 ‘성적지향, 성별정체성을 이유로 한 차별’을 처음으로 독립적인 항목으로 배치하고 심각하고 비중있게 다루었다. 위원회는 ‘(a) 사회 전반에 만연한 성소수자(LGBTI)에 대한 폭력, 혐오발언과 같은 심각한 차별적 태도, (b) 군대에서 남성 간 합의에 의한 동성 성관계를 처벌하는 균형법 92조의 6, (c) 소위 성소수자에 대한 ‘전환치료’ 행사에 대한 국회와 국가인권위원회 건물의 장소 대관 인가, (d) 동성애 또는 성소수자에 관하여 언급하지 않는 성교육 표준안 개정안, (e) 트랜스젠더

22) 민변 소수자인권위원회 논평, 성소수자 인권활동가들을 모욕하고 차별과 적의를 선동한 조우석 KBS 이사는 사퇴해야 한다, 2015. 10. 22.자 참조

23) 미디어오늘, “더러운 죄파? 조우석 더러운 발언 책임져야”, 2015. 10. 30.자 참조

의 성별정정을 법적으로 인정받는 것을 제약하는 과도한 요구사항(규약 2조, 17조 그리고 27조)에 대해 우려를 표명²⁴⁾하면서 다음과 같이 권고하였다.

“대한민국 정부는 소위 ‘전환치료’의 선전, 혐오발언, 그리고 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다. 대한민국 정부는 성소수자 개개인을 보호할 수 있는 법률 체계를 강화해야하며, 균형법 제92조의6을 폐지하고, 민간단체의 소위 ‘전환치료’ 행사에 공공건물을 사용하지 못하도록 막아야 하며, 학생들에게 섹슈얼리티와 다양한 성별 정체성에 대해 포괄적이고 정확하며 연령에 적합한 정보를 제공하는 성교육 프로그램을 개발하고, 트랜스젠더 성별정정의 법적 인정을 용이하게 해야한다. 또한 성적지향 및 성별정체성의 다양성에 대한 감수성과 존중을 증진하기 위한 대중 캠페인과 공무원 교육을 개발하여 시행하여야 한다.”²⁵⁾ 위원회는 나아가 위 15문단에 실시된 권고의 이행 여부에 대한 정보를 1년 이내에 위원회에 제출할 것을 한국 정부에 요구하였다.²⁶⁾

유엔인권이사회는 2011년과 2014년 성적지향과 성별정체성에 관한 결의안을 채택하면서 인권이사회가 해당 문제에 천착할 것을 결의하였다.²⁷⁾ 한국은 인권이사국으로서 위 두 결의안 채택에 모두 찬성한 바 있다. 한국 내 성소수자 차별에 관한 이번 자유권 위원회의 유례 없이 강한 권고는 한국 정부의 국제적 위상과 국내에서의 인권침해행태 사이의 깊은 괴리에서 비롯된 것이기도 하다. 정부가 자신의 성소수자 인권 보장 책무를 진지하게 고민하고 충실하게 이행하기를 기대한다.

24) CCPR/C/KOR/CO/4 para. 14

25) CCPR/C/KOR/CO/4 para. 15

26) CCPR/C/KOR/CO/4 para. 59

27) 유엔인권이사회 결의안 A/HRC/RES/17/19; 유엔인권이사회 결의안 A/HRC/27/L.27/Rev.1 위 결의안들은 성적지향과 성별정체성을 이유로 전세계 전지역에서 개인에게 가해지는 폭력행위와 차별에 대해 깊은 우려를 표명하면서 유엔인권최고대표에게 그 실태와 근절방안 등을 보고할 것을 요구하고 있다.

[특별] 동성결혼소송의 전개와 사회적 논의

류민희 변호사 (민변 소수자인권위원회)

I. 들어가며

동성결혼은 한 소수의 집단을 부당하게 법제도에서 배제하는 중대한 법적 불평등의 문제다. 이 차별의 효과는 해당 소수자 집단을 법 바깥의 시민으로 낙인찍어 건강과 삶의 질을 악화시키며, 상속·보험·연금 등 결혼관련 권리에서도 배제하여 서로의 관계를 안정적으로 설계하기 어렵게 만든다. 한쪽 배우자의 갑작스러운 사망 이후 수십 년간 서로의 삶을 지탱한 두 사람의 삶의 터전이 전혀 연락도 없던 원가족에게 강탈당한다. ‘가족’이 아니라고 입원 시 보호자가 될 수 없어서 보증을 내고 입원 절차를 밟았지만 의료기록은 볼 수 없었고 사망 후 각종 절차에도 배제되었다. 이것은 평등과 사랑 그리고 존엄의 문제다.

올해 도쿄 시부야구·세타가야 구 등의 지방자치단체에서 동성커플이 혼인에 상당하는 신고를 할 수 있게 된 이웃 일본¹⁾을 비롯한 세계 많은 나라들은 방법과 속도는 다를지언정 이러한 차별을 시정하기 위하여 노력하고 있다. 동성결혼 배제는 21세기 가족법의 대표적 차별로 각인되고 있다. 이제 한국은 OECD 국가 중 동성커플의 법적 인정을 하지 않는 극소수의 국가²⁾에 속하게 되었다.

지난 한국인권보고서에 2013년, 2014년에 걸쳐 언급되었던 한국의 동성결혼 의제³⁾는 2015년에는 동성결혼소송의 심문기일이 열리면서 다음 단계를 맞았다. 마침 2015년에는 미국 연방대법원에서 동성결혼을 미국 전역에 법제화하는 결정이 내려지고 이에 대한 사회적 반향도 있었다(지난 두 번의 논의는 2013 한국인권보고서 p. 248 Ⅲ. 김조광수와 김승환의 ‘당연한 결혼식’, 2014 한국인권보고서 p. 373 소수자

1) 뉴시스, 2015. 11. 5.자, 일본, 동성커플 인정 증명서 발급 시작, ‘가족으로 인정받아 감격’

2) OECD 3 4개국 중 한국, 폴란드, 터키, 슬로바키아 정도인 것으로 조사된다.

3) II장에서도 언급하겠지만 이 사건은 엄밀한 소송법적인 의미에서의 소송은 아니며 비송사건이다. 하지만 이미 ‘동성결혼소송’으로 통용되고 있다는 점에서 이하 편의상 ‘소송’이라고 지칭한다.

인권 분야 보고 중 성소수자 인권보고의 II. 법 앞의 평등 2. 가족구성권 차별 가. 동성 간 혼인신고 불수리처분 불복 소송 제기 참조).

이 글에서는 한 부부의 권리 인정을 넘어 한국사회의 불평등 시정의 의미를 가진 동성결혼소송의 전개와 관련한 논의에 대하여 알아보려 한다.

II. 동성결혼 소송의 전개

1. 소 제기⁴⁾

이 사건의 당사자들은 2014. 5. 21. 부부의 날, 직전 년도에 있었던 혼인신고 불수리처분에 대하여 불복의 신청을 하였다. 가족관계등록사건에 관하여 이해관계인은 시·읍·면의 장의 위법 또는 부당한 처분에 대하여 관할 가정법원에 불복의 신청을 할 수 있고(가족관계의 등록 등에 관한 법률 제109조). 위 신청인들도 이 절차에 기해 불복의 신청을 하였다.

구 호적법 시행 당시, 호적사건에 관한 위법·부당한 처분에 대하여는 일반 행정처분과 같이 행정소송의 대상으로 하는 것보다 호적사무를 감독하고 있는 관할 가정법원의 심판대상으로 하는 것이 그 분쟁을 보다 신속·적정하게 해결할 수 있다고 인정하여 비송의 형태로 특별불복절차를 규정하였고 이 태도는 가족관계등록법에도 유지되어 이 사건은 비송사건으로 제기될 수밖에 없었다.

비송 사건은 간이성·신속성을 그 특징으로 하며 변론주의가 제한되며 비공개주의를 채택한다. 따라서 통상 많은 국가에서의 동성결혼 소송에서 법정 심리 과정을 통하여 드러나는 가족법과 헌법, 성적지향에 관한 내용 등 많은 법률적, 사회과학적 쟁점의 공방이 사회적 대화를 촉진시켜주었다는 점을 상기할 때 아쉬움이 많이 남는 지점이다. 한편 이 사건 재판부는 심문기일의 개최를 통하여 신청인 대리인 측의 법리적 소명, 당사자들의 삶의 진술, 전문가들의 법학·공중보건학의 학술적 사실 등의 청취를 통하여 결정에 도움이 되는 사실과 주장들을 정리하였다.

4) 자세한 소 제기의 내용은 성소수자 가족구성권 보장을 위한 네트워크 홈페이지의 ‘혼인신고 불수리처분에 대한 불복신청서’ http://gagoonet.org/?page_id=2291 참고

2. 주요 쟁점

비송사건은 그 특성상 이당사자 대립구조가 아닌 편면구조이기 때문에 공방을 통해서 쟁점이 드러나기는 어렵다. 그러나 처분청인 서울서대문구청의 처분서, 당사자 자격은 없지만 서울서대문구청의 법률대리인들이 제출한 서면 그리고 언론 지면을 통해서 언급된 아래 몇 가지 쟁점이 존재한다.

지금은 이미 옛날이야기이지만 70년대 처음 등장하였던 동성결혼소송에서는 동성 커플의 결혼권리에 대한 원천적 진입 배제는 크게 2가지 이유로 사법적으로 정당화되었다. ① ‘원래부터’ 성별특정적이었던(gendered) 결혼의 ‘정의(definition)’상 포함될 수 없다는 논리와 ② 이성커플, 동성커플 두 집단 간 차등대우를 정당화하는 몇 가지 이유들, 특히 ‘생물학적 재생산(procreation)이 불가능하다’는 것에 기반한 논리였다.

하지만 후자의 경우는 기존의 가족법의 태도, 판례를 지켜볼 때, 논리적으로 성립되기는 어려운 지형이다. 생물학적 재생산이 결혼에서 자주 발생하는 일이지는 않지만, 그것이 결혼의 필요조건(sine qua non)은 아니다. 불임부부, 노령부부, 옥중결혼의 경우를 보아도, 출산가능성이 적법한 혼인신고의 요건이었던 적은 없다. 그 외의 이유에 대해서도 차등 대우에 대한 정당화가 어렵다.

따라서 예전의 기각 논리에서는 ‘혼인의 정의’가 자주 등장했다. 70년대 미국의 1세대 결혼소송 *Singer v. Hara*, *Jones v. Hallahan*, *Baker v. Nelson* 등이 그렇다.

항소인이 결혼에서 배제되는 이유는 켄터키주법이나 제퍼슨 카운티의 서기의 거부 때문이 아니라, 결혼이 정의된 방식대로 진입할 수 없는 그들 자신의 무자격 때문이다. It appears to us that appellants are prevented from marrying, not by the statutes of Kentucky or the refusal of the County Court Clerk of Jefferson County to issue them a license, but rather by their own incapability of entering into a marriage as that term is defined.

켄터키 항소 법원 Kentucky Court of Appeals: *Jones v. Callahan*, November 9, 1973

한국에서도 이러한 관점의 논점이 등장한다. 혼인의 정의는 찾을 수가 없으니 성별

특정적인 언어를 드는 것이다.

〈쟁점1〉 서대문구청은 신청인들의 혼인신고를 불수리한 사유로, 민법 제815조 제1호 “혼인의 합의가 없는 때”, 민법 제826조 내지 834조 등에서 규정한 ‘부부(夫婦)’라는 용어를 근거로 들었다. 과연 우리 민법은 동성혼을 금지하고 있는가?

그렇지 않다. 민법 제807조는 “만 18세가 된 사람은 혼인할 수 있다”고 하고 제 809조와 제810조는 근친혼과 중혼을 금지하고 있을 뿐, 같은 성별의 사람들끼리 혼인하는 것을 명시적으로 금지하는 규정은 없다. 다만 민법 제826조 등에서는 “부부”라는 말을 사용하여 마치 남성과 여성 사이의 결합을 전제하고 있는 듯한 외관을 보이고 있으나 이 또한 같은 성의 사람들 사이의 혼인을 금지하는 규정으로 이해할 수는 없다.

원래 결혼을 호칭하는 웨드(wed)라는 영어 단어는 앵글로 색슨족 사이에 신랑이 신부를 데려 오며 신부의 아버지에게 주었던 돈이라는 뜻에서 유래한 말이다. 그렇다고 해서 우리가 근대 혼인의 요건에 지침금이 필수적이라고 해석하지 않는다. 혼인에 관하여 국어·외국어상 존재하는 많은 말들의 어원은 성별특징적인 특성을 보인다. 수천 년 동안 항상 변화하였던 혼인은 과거에는 동등한 당사자 사이의 결합이었다기보다는 결혼과 동시에 여성이 삭제되고 여성배우자의 권리가 제한되는 매우 성별특정적(gender-specific)이고 성차별적인 제도(gendered institution)였기 때문이다. 하지만 근대의 혼인법은 가부장제와 성별에 의한 차별을 철폐하려는 방향으로 개정되거나 해석되고 있고 그것이 헌법상 평등원칙의 요청이다.

이런 이성혼 전통의 잔재는 현재 혼인법을 합헌적이고 통일적인 의미에서 해석하는 것을 방해하지 않는다. 이 소송의 김조광수 김승환 부부와 같은 동성 간 커플들은 이미 서로에 대한 배우자(spouses)라는 의미로 ‘부부’라는 단어를 쓰고 있다. 중세의 시민(citizen)에는 원래 여성은 포함되지 않았다. 그렇다면 여성은 지금 시민일 수 없는가?

혼인의 정의는 일의적이지도 않았고 사회적으로 구성된 것이며 동성 간의 결합(same-sex union)을 법적 문화적으로 인정할 역사는 상당히 많다. 따라서 과연 해당 관할의 혼인법상 혼인의 정의가 과연 이들을 배제하고 있는지, 만일 그러하다면 그 정의가 유지되는 것이 헌법적으로 합당한지 하는 헌법적 문제가 등장하는 것이

논리적 귀결이다. 하지만 한국에는 생각지도 않게 저 2가지 쟁점에 도달하는 것을 막는 장벽이 하나 더 있었는데 바로 헌법 혼인 조항의 문언을 둘러싼 논의이다.

<쟁점2> 헌법 제36조 제1항 ‘양성의 평등’ 문언이 동성 간의 결혼을 금지하는지 여부

그렇지 않다. 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”고 규정하고 있다.

‘남녀동권’에서 출발한 이 표현은 연혁적 의미로도 전통적인 남존여비사상과 가부장적 사고를 부정하며, 성별에 의한 차별을 금지하는 헌법 제11조 후문이 혼인과 가족의 영역에서 구체화된 특별 규정이다. ‘양성의 (본질적) 평등’은 1980년 제8차 개헌 과정에서 여성 운동 진영에서 주장한 개헌안 중 이 단어가 등장하기 시작한다(“여성단체들도 개헌시안 마련/국회, 법제처에 건의문 전달/남녀평등 조문 구체화/9조2항 여성은 가정 직장서 차별받지 않는다/31조 혼인규정, 친권 재산권 상속... 양성평등입각”).⁵⁾

언어학적으로도 헌법 제36조 제1항의 ‘양성(both genders or sexes)’은 ‘혼인의 당사자는 이성간(opposite sex)’이라는 의미로 해석되지 않는다. ‘양성’과 ‘이성’은 의미와 용례가 분명히 다르다. 한국법제연구원의 우리 헌법 영문본은 양성 평등을 ‘gender equality(성평등)’의 의미인 ‘equality of the sexes’라고 번역하고 있다.

또한 헌법재판소는 2005. 2. 3. 2001헌가9 사건에서 ‘양성평등 명령이 혼인관계뿐만 아니라 모든 가족생활로 확장되었고, 양성평등에 더하여 개인의 존엄까지 요구하였다.’고 밝혔다. 이와 같이 ‘양성의 평등’은 ‘혼인’ 뿐만 아니라 ‘가족생활’의 기초되는 가치를 공통적으로 선언하면서 동시에 수식하고 있다. 따라서 ‘양성’의 표현은 그 제도의 구성원이 이성으로만 구성되어야 한다는 것을 의미할 수가 없다. 그렇게 해석한다면 부자, 모녀와 같이 한 가지 성으로만 이루어진 가족 또한 성립할 여지가 없게 되는 이상한 결론을 낳기 때문이다. 이 문언이 혼인과 가족제도가 언제나 두 개의 성별로만(dual-gendered) 구성되어야 한다고 읽히는가?

과연 헌법제정자는 이 조항을 통하여 무엇을 말하려고 했나. 혼인과 가족제도 안에서 성평등이 있어야 한다는 것이다. 조항의 연혁 언어학적 의미 등 앞뒤를 다 자르

5) 경향신문(1980). “남녀평등을 헌법에... 여성단체, 개헌한 마련”. 1980. 2. 6.자

고 나서 다짜고짜 ‘헌법 문헌에 의하여 동성결혼은 위헌이므로 한국에서 동성결혼은 안 된다’는 주장을 하는 사람들은 혹시 이러한 논의를 싹부터 효과적으로 자르려고 하는 것이 아닌가 의심된다.

비교법적으로 헌법에 혼인의 권리가 등장하는 것은 혼한 예는 아니다. 보통 이렇게 등장하게 된 이유에는 역사적 의미가 있고 대체로 국가의 간섭으로부터 개인의 선택을 보장하는 기본권적인 측면이 강조된다. 예를 들면 독일기본법은 독일사회가 나치와 제3제국의 참상을 목도하였던 경험으로부터 영향을 받았고 혼인의 권리가 있는 제6조도 예외가 아니다. 나치는 “인종적으로 건강한” 아이들을 재생산하기 위해 사적인 영역인 혼인과 성행위를 적극적으로 제한하였고, 기본법 제6조는 혼인과 가족생활에 대한 이러한 국가의 부당한 개입을 막기 위하여 등장하였다. 따라서 제6조는 주로 혼인과 가족생활 안에서의 개인의 자기결정권을 표상하는 조항이라고 할 수 있다. 우리 헌법 제36조 제1항도 독일기본법 제6조의 영향을 받았으며 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”는 문언을 통하여 결혼의 권리의 자유권적인 측면과 평등권적인 측면을 강조한 것이다.

이 문언에서 결혼과 가족제도가 절대적으로 이성異性성(dual-gendered)을 갖추어야 한다고 읽는 것은, 문리적으로, 연혁적으로, 기본권 해석 측면에서도 이해하기 어려운 주장이다.

3. 기일의 전개⁶⁾

2015년 7월 6일, 서울서부지방법원에서 한국 최초의 동성혼인 신청사건의 심문기일이 열렸다(서울서부지방법원 2014호파1842 등록부정정, 가족관계등록공무원의 처분에 대한 불복신청). 신청인 김조광수, 김승환 부부와 대리인단인 변호사들은 레인보우 배지를 가슴에 달고 법정에 출석했다.

참고인 한상희 교수(건국대 법학전문대학원 헌법학)는 현재 민법에서 동성 사이의 혼인을 금지하는 규정이 전혀 없다고 밝혔다. 그리고 우리 민법은 ‘부부’라는 말을

6) 이하는 장서연, 허핑턴포스트코리아 2015. 7. 13.자. “평등, 사랑, 존엄을 위한 여정이 시작되다 | 한국의 첫 동성결혼 신청사건 심문기일 쟁점 4가지”을 주로 참고하였다.

사용하면서도 그 자전적 의미에 부합하는 각각의 생물학적 성에 상응하는 별도의 규정이나 규율을 두지 않고 있다고 밝혔다. 민법의 전체 구조는 성(性)중립적으로 구성되어 있고 과거 의용민법에서처럼 ‘처(妻)’를 별도로 설정하고 이를 의사무능력자로 규정하는 등 성역할을 배분하는 규정은 아예 없다. 흔히들 ‘부부’나 ‘혼인’의 개념에 대하여 사전적 의미를 원용하면서 그 규율범위를 구성하고자 하나 이는 잘못된 추론방식이다. 사전에서 규정하는 말의 의미는 시대나 제도에 의해 변화하는 것이기 때문이다. 사전적 의미는 그 용어가 그 당시 사회적으로 어떻게 수용되고 있는지를 보여주는 하나의 지표에 불과한 것으로 그것이 표상하는 관념의 본질을 드러내는 것은 아니다. 요컨대, 민법에서 말하는 ‘부부’라는 법률용어는 그 자체로 성중립적인 의미를 가지는 것으로 그에 굳이 자연적 남성과 여성 사이의 결합이라는 한정된 의미만을 부착할 이유는 없으며 이것은 특정한 생물학적 성을 전제로 구성된 법률용어가 아니라, 혼인의 결과로 탄생한 한 쌍의 생활공동체를 지칭하는 의미로 우리 민법에 채택된 것일 따름이라고 밝혔다.

한상희 교수는 헌법적 논점에 대하여 “기본권의 최대보장이라는 맥락에서 바라볼 때 헌법 제36조제1항의 ‘양성의 평등’이라는 법문의 의미와 민법상 혼인제도의 의미는 동일하여야 하며, 이는 반대해석을 통한 혼인금지규정으로 변용될 것이 아니라 보충 해석 혹은 확장해석을 통한 혼인허용(혹은 방임)규정으로 이해되어야 한다”고 밝혔다. 신청인들의 혼인신고를 수리하는 것이 기본권의 최대보장을 규정하고 있는 우리 헌법에 합치되는 합헌적 법률해석이라는 의미이다.

또한 오정진 교수(부산대 법학전문대학원 법철학)는 “(이 상황에서 법을 어떻게 해석할 것인가)가 우리가 현재 이 법정에 있는 이유이다. 신청인이 혼인신고를 했으나 거부당했다. 법 앞에 나섰으나 거부당했다. 법이 그동안 이런 당사자를 보지 못했으므로, 제도가 당사자가 없는 것처럼 취급한 것이다. 법의 태도는 모든 인간이 사회구성원으로堂堂하게 살 수 있도록 보장해야 하는 것인데, 신청인들을 법이 보지 않는 존재로 취급한 것은, 법이 문이 아니라 장벽으로 기능한 것이다. 법의 바람직한 태도는, 법이 장벽으로 작동하지 않아야 한다. 존재를 인정하지 않고, 동성 혼인을 인정하지 않는 것은 세상을 축소시키는 것이다. 법도, 사회도, 국가도 세상을 축소시킬 이유가 없다.”고 밝혔다.

마지막으로 김승섭 교수(고려대학교 보건과학대학)는 차별에 대한 두려움, 거절에 대한 두려움, 호모포비아로 인한 배제는 사람에게 상처를 준다고 했다. 상처라고 하

면 추상적으로 느껴질 수 있다. 하지만 세 사람 중 두 사람이 한 사람에 대해 일종의 왕따를 시키는 상황을 만드는 실험에서 차별당하는 사람의 뇌를 분석하면 신체적 고통을 느낄 때 활성화되는 뇌의 부위가 활성화되는 모습을 볼 수 있다고 했다. 그렇게 차별로 인한 상처는 물리적 상처와 다르지 않다.

성소수자들의 건강과 삶의 질을 악화시키는 사회적 차별은 일상생활에서 만나게 되는 개개인들과의 관계에서 주로 발생하지만, ‘동성결혼 불인정’과 같이 그 자체로 차별일 뿐 아니라 개개인이 일상에서 경험하는 차별을 강화시키는 왜곡된 사회적/제도적 장치에 의해서도 발생한다. 그리고 그러한 차별은 성소수자 본인의 삶에 한정된 것이 아니라 그들과 함께 하는 가족, 동료 모두의 삶에 직접적으로 영향으로 주며, 소수자를 전체 인구 중 최소 2% 정도로 잡더라도 100만의 인구이고, 이들의 가족과 친구와 동료들의 숫자는 어마어마하기 때문에 결과적으로 사회전체에 악영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 심문에 임한 김조광수, 김승환 부부는 동성애자로서 살아온 삶, 가정을 꾸린 두 사람과 가족들과의 관계, 이 신고가 거부됨으로써 겪는 법적·사실적 차별 등에 대하여 진술하였다. 이성애자라면 그 날 처음 만난 사람과 구청에 가서 혼인신고하면 끝날 일을, 동성 커플은 지극히 사적인 영역인 자신의 존재와 관계를 법 앞에 증명해야 했다.

두 사람이 회상하던 사건 중 한 장면에서, 김조광수 감독은 전신마취가 필요한 수술을 앞두고 보호자의 동의가 필요한 상황이었다. 배우자 김승환 대표는 법적 배우자로 인정받지 못해 다른 가족이 올 때까지 무력하게 기다릴 수밖에 없었다. 병원에서 대기하던 그 모멸적이고도 고통스러운 상황을 이야기할 때, 혼인신고 수리 거부로 인한 권리 배제와 모욕을 이야기할 때, 법정의 변호인단은 함께 흐느껴 울 수밖에 없었다.

Ⅲ. 동성결혼과 성소수자 차별을 둘러싼 전지구적·사회적 논의

1. 2015년 여름의 풍경

“헌법은 그 영역에 속한 모든 사람에게 자유를 약속한다. 이 자유는 법의 테두리 내

에서 모든 사람이 자신의 정체성을 규정하고 표현할 수 있는 구체적 자유를 포함한다. 이 사건 상고인들은 동성(同性)과 혼인하고, 법의 영역에서 그 혼인을 이성(異性) 간 혼인과 동등한 조건으로 인정받음으로써 이 자유를 행사하고자 한다”는 문장으로 시작하는 이 결정문은 2015년 6월 26일 오버게펠 대 호지스 사건(Obergefell v. Hodges, 576 U.S. ___)에서 미국의 모든 주에서 동성결혼을 인정한 역사적인 문장의 조합이다. 이 사건은 미국의 동성결혼이 미국 수정 헌법 제14조에 따른 기본권에 속하는지에 대한 미국 연방 대법원의 결정이었다.⁷⁾

이로써 미국은 네덜란드가 2001년 동성결혼을 입법한 이후 세계에서 동성결혼을 법적으로 인정하는 21번째 국가가 되었는데 상대적으로 ‘늦은’ 개방에도 불구하고 전 세계적인 주목을 받았다.

“기본권을 확인하고 보호하는 것은 사법권이 헌법을 해석함에 있어 부담하는 책임이다. 오히려 이러한 책임에 따라 법원은 국가가 지켜주어야 하는 개인의 이익을 정의할 때 합리적인 판단을 하여야 한다.(p.10)”

“불의의 본질은 우리가 살고 있는 시기에 그것이 우리의 눈에 바로 보이지 않을 수도 있다는 점에 있다. 새로운 통찰로 인해 헌법이 중점적으로 보호하고자 하는 가치와 기존 법적 질서 사이에서 불일치가 나타날 때, 우리는 자유권에 중점을 두어야 한다.(p.11)”

2. 주변 국가의 전개

한편 한국의 이러한 논의는 동성결혼 법제가 있는 21개국과 어떤 종류든 동성 커플 간을 법적으로 인정하는 법제가 있는 국가들과 상당한 격차가 있다. 특히 주변 국가와 비교해도 그렇다.

대만의 경우, 성소수자인권단체들은 2000년대 초반부터 동성결합 권리를 주장하는 운동을 해왔고⁸⁾, 이에 대하여 대만의 입법부·행정부에서도 이러한 권리 보장에 대

7) 미국 연방대법원 2015. 6. 26. ‘동성결혼 결정’ 오버게펠 대 호지스 (Obergefell v. Hodges) 국문 번역본은 게이법조회가 번역하였다. 한겨레21. 2015. 7. 8.자 “동성혼은 중대한 헌신에 이르는 유일한 방법” 참조.

한 고려와 고민의 흔적이 느껴지는 흐름이 있어왔다. 2003년 첸수이벤 대통령 재임기간에 아시아에서 최초로 동성결혼과 동성커플의 입양을 가능케 하는 법률 초안이 마련되었으나 입법부에서는 통과되지 않았다.⁹⁾ 대만 법무부는 2012년 5월 독일, 프랑스, 캐나다의 동성결합 법제에 대한 연구를 마쳤고, 12월에는 동성결혼에 대한 아시아 국가들의 관행을 살펴보기 위한 독립적인 연구를 발주하고자 한다고 밝혔다.¹⁰⁾ 대만 동성결합권리옹호 NGO인 대만동반자권리증진연대(台灣伴侶權益推動聯盟, Taiwan Alliance to Promote Civil Partnership Rights)는 2012년 평등한 결혼(동성결혼을 포함), 파트너쉽권리, 비혈연, 선택에 의한 가족구성권 등, 다양한 가족구성권 등 3가지 시스템을 도입하는 민법 개정안을 공개하였다.¹¹⁾ 2012년 12월 26일 대만의회에서는 최초로 동성혼인 법제화에 대하여 법무부 장관, 국회의원, NGO, 당사자들이 참석한 가운데 공청회가 열렸다.¹²⁾ 2013년 10월 제1야당 민진당 23명의 국회의원들 중심으로 동성결혼이 포함된 민법 개정안이 발의되었고 아직 계류 중이다.

한편 내년 1월 대만 총통선거에 출마한 차이잉원(蔡英文) 민진당 주석은 10월 31일 타이페이 성소수자 행사(LGBT 프라이드) 행사를 맞아 이 행사와 동성결혼을 지지 선언하였다.

일본에서는 올해 6월 이후 구의 조례에 근거하여 도쿄 시부야구, 세타가야 구에서 동성 파트너 인증서 발급을 시작하였다. 이 조례는 구내 사업자들이 동성 커플 역시 사실혼 이성 커플과 마찬가지로의 관계로 대우하도록 정한 것이다. 주거 임대 계약이나 병원 면회 시 ‘결혼에 상당하는 관계’로 인정되어 그 권리를 행사할 수 있다. 이 관계는 많은 국가에도 존재하는 일종의 가정동반자(domestic partnership) 제도로써 법률상 결혼과 같은 구속력은 없지만 일정한 권리와 혜택이 보장된다. 이러한 예들은 지방자치단체의 의지로 차별을 일부라도 시정한 좋은 예로 기록될 만하다. 곧

8) Pushing toward a broader idea of family, Taipei Times, 2002. 7. 12.

<http://www.taipeitimes.com/News/feat/archives/2003/07/12/2003059116/1>

9) Taiwan could lead Asia with full recognition of gay rights, China Post, 2011. 11. 10.

<http://www.chinapost.com.tw/editorial/taiwan-issues/2011/09/10/316140/Taiwan-could.htm>

10) MOJ to hire academics to study same-sex marriages, Taipei Times, 2012. 12. 17.

<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2012/12/17/2003550347>

11) 개정안 pdf 파일안은

<http://tapcpr.files.wordpress.com/2012/10/20120731e4bcb4e4beb6e79b9fe6b091e6b395e4bfaee6ada3e88d89e6a188.pdf>

동성혼인(민법 제972조 결혼 조항에서 남녀를 삭제), 파트너쉽(민법 제1058-1조 이하에서 새로 창설) 다 포함. ‘가족’도 재정의

12) 정확한 명칭은 立法院第8屆第2會期司法及法制委員會舉行「同性婚姻合法化及伴侶權益法制化」公聽會.

<http://www.ettoday.net/news/20121227/145351.htm>

다카라즈카 시 등 많은 지방자치단체에서 따를 것으로 예상되고 있다.

IV. 나가며

이상으로 한국에서의 동성결혼소송의 전개와 주변 국가를 포함한 사회적 논의에 대하여 알아보았다. 한편 우리와 주로 많은 교류가 있는 21개국에 이러한 성중립적 결혼이 있다는 것은, 보편적 평등의 징후일 뿐만 아니라, 국제사법적으로도 많은 함의를 품고 있다. 이민은, 배우자 비자는, 그들의 자녀의 출생신고는 또 어떻게 할 것인가. 국경을 넘었다는 이유로 생이별을 하라고 할 것인가.

전세계가 21세기 가족법의 평등과 진보의 요청이자, 소수자 집단에 대한 형식적 법적 평등을 이야기하는 2015년에 한국은 어디까지 이야기를 하고 있었을까. 당사자가 소송을 통하여 사법부에 묻고 있을 때, 입법부와 행정부는 침묵하고 있다. 일부 조직한 세력들은, 정확히 어떤 의미인지 모르겠을 ‘사회가 무너진다’는 표현으로 공포를 조장하고 법원에 탄원서를 제출하기도 했다.

앞으로 법정을 통하여 전개될 합리적인 논박과 법리로 사회적 대화가 촉진될 수 있음을 기대하면 지나친 기대인 것일까. 역사는 뒤로 갈 수 없다. 이 차별에 대해서 우리는 개인으로서 사회로서 그냥 지나쳐서는 안 된다.

2015년 아동인권 분야 보고



2015 한국인권보고서

아동학대

신수경, 서경원 변호사 (민변 아동인권위원회)

입양

김희진 변호사 (민변 아동인권위원회)

이주아동

소라미 변호사 (민변 아동인권위원회)

아동의 놀 권리

김진 변호사 (민변 아동인권위원회)

청소년 성보호

강정은 변호사 (민변 아동인권위원회)

청소년 한부모

김진 변호사 (민변 아동인권위원회)

학교 밖 청소년

조덕상 변호사 (민변 아동인권위원회)

소년사법

김혜림 변호사 (민변 아동인권위원회)

책임감수 : 김수정 변호사 (민변 아동인권위원장)

I. 들어가며

2015. 한해, 한국사회에서 아동은 아동학대의 피해자요, 무고한 사람에게 돌을 던져 사망케 한 무자비한 가해자의 이미지였다. 학대의 피해자도 아동이요, 가해자도 아동이다. 이러한 이중의 지위를 가진 아동을 바라보는데 있어 일관된 시선과 기준이 필요하다. 그 일관된 시선과 기준은 바로 인권이다. 피해자가 된 경우는 물론이거니와 가해자가 된 경우에도 아동을 성인과 달리 취급하는 일관된 관점, 바로 아동인권의 관점에서 바라봐야 한다.

유엔 아동권리 협약은 아동의 인권과 관련하여 아동의 생존과 보호, 발달, 참여의 권리, 사법절차에서의 권리 등 일응의 기준을 정하고 있다. 한국 역시 1991년 이 조약을 비준했고, 2015. 현재 195개국¹⁾이 비준했다. 2015. 9. 18. 서울 고등법원¹⁾은 ‘아동의 권리에 관한 협약은 법원 등에 의해 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하며, 아동의 의사에 반(反)해 부모로부터 분리되지 않도록 보장해야 한다’고 규정되어 있다고 인용하는 등 1991년 국내에서 처음 발효된 아동권리협약을 처음으로 형사판결에서 인용하여 중요 선례를 남기기도 하였다. 이 선례를 시작으로 입법, 사법, 행정 모든 분야에서 보다 적극적으로 아동권리협약이 천명하고 있는 아동의 인권을 기준으로 법이 만들어지고, 정책이 시행되고, 재판에 적용되기를 기대하면서, 올 한해 한국의 아동인권 상황에 대해 돌아보기로 한다.

II. 아동학대

『아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 「아동학대처벌법」)』 시행된 2014. 9. 29. 부터 1년간 아동학대 접수건수는 1만8558건으로 전년 같은 기간의 1만6643건보다 11.5% 증가했다. 이는 아동학대에 대한 국민적인 관심이 높아졌고, 「아동학대처벌법」 시행에 따른 아동학대 공권력의 대응력이 강화된 결과로 보여 진다. 그러나 전체 아동 수 대비 학대 판정을 받은 아동의 비율(발견율)이 미국의 경우 1000명당 9명인 반면, 우리나라는 1명 수준으로 그 격차가 크고, 부모에 의한 아동학대가 총 8207건으로 전체의 81.8%를 차지한 점과 자녀의 친권에의 복종을 중시하는 우리나라

1) 2015노1430 마약류관리에관한법률위반(향정)

라의 문화적 특성 및 가정 내 폭력의 폐쇄성에 비추어 볼 때, 발견되지 않고 은밀히 행해지는 아동학대는 더 많을 것으로 추측된다.²⁾

1. 「아동학대처벌법」의 시행과 과제

가. 「아동학대처벌법」 제정의 의의

「아동학대처벌법」은 “아동학대”에 대한 최초의 단독법으로서, 아동학대범죄에 있어서 실무상 지속적으로 그 필요성이 제기되어 오던 “학대행위자와 피해아동의 즉각적인 격리조치(동법 제12조 응급조치), 학대행위자에 대한 상담·교육(동법 제19조 임시조치, 제36조의 보호처분), 학대피해아동에 대한 보호명령(동법 제47조 피해아동 보호명령)”을 규정하고, 아동학대범죄에 있어서 수사기관·가정법원의 개입 및 학대 피해아동의 변호인 선임권의 법적 근거를 마련하는 등 제정 그 자체만으로 학대피해아동의 권리보호에 기여하였다 평가할 수 있다. 특히 학대피해아동 스스로 아동복지 시설로의 보호위탁 등 거소를 지정하고, 친권자의 친권제한을 보호명령의 내용으로 청구할 수 있게 되었다는 점은, 친권의 일부 제한이 가능하게 된 민법 제924조의 2(2014. 10. 15. 신설, 2015. 10. 16. 시행)의 신설과 더불어, 추후 그 운용에 따라 친권에의 복종을 당연시 하는 한국사회에서 친권의 오남용에 대항한 아동의 권리 행사 가부 논의로 확장될 수 있다는 부분을 주목해야 할 것이다.

나. 「아동학대처벌법」 운용상의 문제점

이러한 긍정적인 평가에도 불구하고, 시행 1년을 맞는 동법에 대하여 아래와 같은 문제점이 지속적으로 지적되고 있다.

첫 번째로 동법은 아동학대 ‘범죄’의 처벌에 한정하여 그 특례를 규정하고 있어, 아동학대 “범죄”에 해당하지 않는 “보호자 아닌 자”에 의하여 행하여지는 아동학대에는 개입이 불가능하다는 한계가 있다. 제정 당시 논의에서는 아동복지법상의 “아동학대”의 개념대로 “보호자 및 성인”에 의한 아동학대행위 전부에 대하여 동법을 적용하자는 의견이 유력하였으나, 보호자 아닌 자에 의한 아동학대의 경우 피해아동과

2) 2015. 11. 19. 자 보건복지부 보도자료 ‘15. 9. 29. 기준

의 격리조치 등이 반드시 수반될 필요가 없으며, “범죄”로서 수사기관이 개입하게 됨에 따라 학대행위자의 범위를 넓게 확장하는 것이 죄형법정주의상 명확성의 원칙에 반할 우려가 있다는 주장을 받아들여 “보호자”에 의한 아동학대의 경우만 “아동학대범죄”로서 「아동학대처벌법」이 적용되도록 하였다.

그러나 학대피해아동의 보호적 관점에서 보건대, 학대행위자가 보호자인지 여부는 피해아동의 보호필요성과 유의미한 연관이 있다 볼 수 없다. 격리조치의 필요성에 있어서, 보호자 아닌 자에 의한 아동학대의 경우에도 일반 형사증인보호절차나 민사상의 접근금지처분으로 우회하기보다 「아동학대처벌법」상의 접근금지(동법 제19조 임시조치, 동법 제52조 임시보호명령)를 통해 긴급히 피해아동을 안정적으로 보호할 필요성이 있으며, 명확성의 원칙 위반 여지에 있어서도, 「아동학대처벌법」이 준용하고 있는 「아동복지법」상의 “보호자³⁾”의 경우 실무상 그 해당여부를 폭넓게 인정하고 있고, “보호자 외의 자”를 학대행위자에서 제외하는 방법으로 명확성을 확보하여 얻는 실익보다 보호자 해당여부를 검토하면서 피해아동보호가 지체되어 발생하는 피해가 더 크다는 관점을 고려한다면, “보호자 외의 자”에 의한 아동학대도 아동학대범죄에 포함될 필요가 있다 하겠다.

두 번째로 동법의 피해아동보호명령은 학대행위자에 대한 교육·상담 등의 조치를 규정하지 않고 있어 그 실효성이 반감한다는 지적이 있다. 피해아동보호명령은 “피해아동”에 대한 명령만을 하여야 한다는 이유로 학대행위자 상담 등을 명령하여서는 아니 된다는 견해도 있으나, 이미 동법에서 친권제한과 같은 학대행위자에 불이익한 처분을 규정하고 있음에 비추어 이는 형식논리에 치우친 것으로 타당하지 않고, 특히 부모에 의한 아동학대범죄의 경우, 피해아동이 원 가정으로 복귀할 수 있는 권리를 보장한다는 측면에서 보건대, 부모에 대한 친권제한이나 아동의 시설위탁보호가 아닌 원 가정 회복을 위하여 부모의 변화를 이끌어 낼 수 있는 장치로서 교육·상담의 필요성이 크다 할 것인 바, 추후 개정에 반영될 필요가 있다 할 것이다.

마지막으로 동법이 “아동학대”에 관한 최초의 단독법 입에도 불구하고 학대피해아동의 보호가 아닌 그 “처벌”에 치중한 것에 대한 지적이 있다. 애초 아동학대 관련 법안은 2000년대 초 부터 국회에서 지속적으로 그 제정 논의가 있어 오다가, 2012년(19대 국회)에 ‘아동학대 방지 및 피해아동 보호·지원 등에 관한 법률(안)’ 과 ‘아동

3) 「아동복지법」 제3조 제3호 “보호자란, 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독하는 자를 말한다.”

학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(안)' 이 각각 국회의원에 의해 발의되어 있던 중에, 2013년 칠곡·울산 아동학대사망사건 등 연이은 아동학대 사망사건으로 국내 아동 보호체계의 강화 필요성 등 국민적 여론이 형성되면서 2개 법안이 '아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법'으로 병합되어 긴급히 처리된 사정이⁴⁾ 있다.

그러나 「아동학대처벌법」과 유사한 형식을 가진 「가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법」과 「성폭력범죄의 처벌에 관한 특례법」의 경우, 각 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률», 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 두어 피해자 보호를 도모 하고 있으며, 각 법률로 보호되는 피해자는 가정폭력범죄의 경우 주로 성인 배우자, 성폭력범죄의 경우는 주로 성인 여성인 것에 비추어, 아동학대범죄의 피해아동은 그 연령 기타 여건 등이 상대적으로 더욱 열악함에도 독자적인 피해자 보호를 규정한 법률이 없는 것은 부당하다 할 것이다.

따라서 현재 「아동복지법」 상 한 절에 규정하고 있음에 불과한 피해아동 보호 관련 규정을 떼내어 피해아동 지원 및 보호에 대한 구체적인 내용이 포함된 독자적인 법률로 제정하여 피해아동권리보호를 도모할 필요가 있다.

2. 학대피해아동 보호시설의 부족

학대피해아동에게 분리보호의 필요성이 있는 경우, 학대피해아동은 「아동복지법」 상의 보호조치 또는 「아동학대처벌법」 상의 응급조치, 피해아동보호명령 등을 통하여, 월가정이 아닌 보호시설로의 보내지게 된다. 그런데 일반 아동복지시설로는 지속적인 치료와 상담 및 관리가 필요한 학대피해아동의 특성을 배려하기가 어렵다 할 것이다. 이에 정부는 2003년부터 “학대피해아동쉼터”를 개소한 바 있으며, 2014년까지 37개에 불과하던 “학대피해아동쉼터” 관련 예산을 「아동학대처벌법」 제정을 계기로 확보하여 올해 “학대피해아동쉼터” 22개를 증설하였고, 2019년까지 전국에 100개를 개소하겠다는 계획도 밝힌 바 있다. 그러나 이러한 정부의 발표와 달리 보건복지부가 제출한 2016년도 예산안에서 쉼터 증설비는 전액 삭감 되었다.⁵⁾

현재로서는 “학대아동피해쉼터”가 전국 59개에 불과한 바, 「아동학대처벌법」 시행

4) 보건복지부 「2014 아동학대현황보고서」

5) EBS TV EBS 정오뉴스('15. 11. 18.) <학대피해아동쉼터 집중취재 4편>

이후 분리보호 된 학대피해아동 2,900여명 중 “학대피해아동쉼터”로 보호된 아동은 1천 여명에 불과한 실정이고⁶⁾, 장애아동, 이주아동을 배려한 “학대피해아동쉼터”는 전무하며, 이러한 아동들의 경우 일반 아동복지시설에서도 입소를 거부하는 경우가 빈번함에도 이를 강제할 현실적인 방법이 없는 상황으로 이에 대한 대책이 강구될 필요가 있다. 또한 “학대피해아동쉼터”의 운영에 있어서 직원들의 처우가 열악하여 이들의 이직이 잦은 실정이며, 이는 결국 학대피해아동의 안정적인 보호에 저해가 될 우려가 있으므로, 이들의 처우개선문제도 더불어 논의 되어야 할 것이다.

마지막으로 피해아동보호명령에 있어서 시설보호위탁명령의 경우, 피해아동을 입소시킬 수 있는 시설을 매년12월에 각 법원의 법원장·지원장이 지정하도록 되어 있으나, (아동보호심판규칙 제87조 제1항) 지역에 따라 이러한 지정행위를 하지 않은 채 피해아동보호명령 결정이 되어, 그 집행이 불가능한 경우가 발생하고 있으며, 지정이 된 경우도 “학대피해아동쉼터”와 같이 학대피해아동의 특성이 배려된 곳이 아닌 경우가 많아 문제로 지적되고 있다. 이는 추후 보완되어야 할 것으로 보인다.

3. 아동학대에 대한 인식의 변화의 추이

가. 정서적 학대의 판단

올해 가장 주목받은 아동학대사건은 인천의 한 어린이집에서 벌어진 보육교사에 의한 아동학대라 할 것이다. 보육교사에 의해 피해아동이 폭행당하는 장면이 그대로 담은 CCTV영상이 언론을 통해 공개되면서 국민적인 공분이 촉발되었고, 이에 어린이집 보육교사의 자질문제, 어린이집 내 CCTV설치 문제까지 다양한 쟁점이 불거지면서 논란이 더욱 가중된 바 있다. 위 사건 담당 재판부는 기소된 보육교사에 대하여 「아동학대처벌법」 상의 신고의무자에 의한 아동학대 가중처벌 조항을 적용하여 아동학대사건으로는 이례적으로 중형인 징역2년의 실형을 선고함과 더불어 정서적 학대 판단에 있어서 의미 있는 판시를 덧붙인 바 있다. 재판부는 위 사건 판결이유에서 “아동의 경우 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 사회적으로 보호받을 필요성이 있어 성인에 비하여 보호가치가 크다고 할 것이므로, 아동복지법상 학대의 개념을 형법상 학대의 개념보다 넓게 해석하는 것이 타당하다.”고 설시하며 “올동연습

6) EBS TV EBS 정오뉴스('15. 11. 18.) <학대피해아동쉼터 집중취재 3편>

중에 피해아동이 잘 따라하지 못한다는 이유로 다른 원생들이 연습하는 모습을 보지 못하게 뒤돌아 있게 한 행위”에 대하여 정서적 학대의 고의가 있다고 판단하였다.⁷⁾ 다른 사건에서 의정부지법은 위와 유사한 취지로 “재롱잔치 연습 중 잘 따라하지 못한다는 이유로 28개월 아동의 머리를 딱딱하지 않은 스펀지로 때린 어린이집 원장”에 대하여 “아동학대의 목적이나 의도가 없었더라도 자기의 행위로 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 결과가 나타날 가능성을 인식했으면 정서적 학대 행위로 봐야하고, 이는 미필적 고의로도 인정된다.”고 판시하였다.⁸⁾

이처럼 아동에 대한 정서적 학대에 대하여 “피해아동의 연령과 보호필요성, 추후 피해아동에게 나타날 발달 저해 우려 등”을 구체적으로 고려하여 그 해당여부를 판단한 판례가 거듭되는 것은 사회적으로 아동학대에 대한 민감도가 높아지고 있음이 반영된 결과로 보여지며, 이는 피해아동의 보호와 아동권리 증진 전반에 비추어 바람직하다 하겠다.

나. 교사에 의한 아동학대

수원지방법원은 다문화가정 아동에게 “반(半)이 한국인인데 왜 김치를 못 먹나.”라는 등의 발언을 하여 피해아동의 정서발달을 저해하였다는 이유로 학대행위자인 담임교사에 대하여 피해아동에 대한 정서적 학대를 인정하여 벌금 300만원을 선고하였다.⁹⁾ 이는 학교 내 교사의 학생에 대한 정서학대가 유죄로 판단된 최초의 사건으로 학교 내에서 일상적으로 만연해 있는 교사의 학생에 대한 언어적 폭력을 아동학대범죄로 보았다는 점에서 의의가 있다 할 것이다. 위 사건 외에도 교사가 반 학생들에게 특정학생을 왕따 시키도록 종용한 사건¹⁰⁾, 수업 중 학생들에게 동물 등급을 매기고 그 등급의 동물로 학생들을 부르는 등으로 정서적 학대를 한 사건¹¹⁾ 등 다양한 형태의 정서적 학대사건이 올 한해 발생하였고 이에 대한 기소도 이루어진 바 있다.

교사가 학생에게 수업 중 성희롱을 하는 등으로 아동학대를 자행한 사건들도 수면위로 올랐다. 부산지검은 교사가 교실에서 수업 중에 고교 1학년 여학생에게 “야한

7) 인천지방법원 2015.6.25. 선고 2015고단612 판결

8) 의정부지방법원 2015.8.21 선고 2015노492 판결

9) 수원지방법원 2015.1.21. 선고 2014고단6633 판결

10) 부산지방법원 동부지원 2015. 8. 27. 선고, 부산일보 2015. 8. 27. 자

11) 한국일보 2015. 5. 4. 자

동영상을 봐서 피곤하냐, 밤새 대학생 오빠랑 뭐했냐”는 발언 등을 한 것은 해당 학생에 대한 성희롱으로서 아동복지법상의 성적학대에 해당한다는 이유로 기소한 바 있고¹²⁾, 서울지방경찰청 성폭력수사대는 서울의 한 고교에서 교사가 수업 중에 학생을 ‘춘향이, 향단이.’로 부르고 연예인과의 성관계를 상상한 내용을 언급하는 등으로 광범위하게 성희롱을 한 정황에 대하여, 이를 학생에 대한 성적 학대로 보고 수사를 진행하고 있다. 특히 위 서울의 고교에 대하여는 서울시교육청 차원에서 인권 옹호관을 중심으로 학교 내 성폭력 대책기구가 신설되는 등 교육청 단위의 대응도 이루어진 바 있다.¹³⁾

이와 같은 교사에 의한 아동(학생)학대가 빈번히 발생하는 것은 학교의 폐쇄성과 학생·교사간의 권력 불균형이 그 일차적인 원인이며, 아동들은 정서적 학대, 성적 학대(성희롱) 등에 대한 감수성이 높아지고 있음에 비하여 교사들의 인식은 이에 따라가지 못하는 것 또한 원인이라 할 것이다. 학교 사회가 그 폐쇄성을 탈피하여야 한다는 의견은 다양한 방향으로 제기되고 있으나, 특히 아동학대에 있어서는 그 피해가 고스란히 아동(학생)에게 직결된다는 점을 고려한다면 그 어떤 분야보다 적극적으로 학교사회의 문호개방을 요청하여야 할 것이고, 이러한 개방을 통하여 아동학대분야에 있어 외부 전문가를 통한 교육 및 상담을 상시화하고, 교육청의 감시기능을 현실화하는 방향의 정책 추진이 필요할 것으로 보인다.

다. 가정 내 아동학대

1) 체벌금지

가정 밖에서 “부모 외의 자”에 의해 이루어지는 아동학대에 대하여는 그 사회적인 민감도가 상승한 것과 별개로, 아직 가정 내, 특히 부모에 의한 아동학대의 경우 그 인식의 변화가 더딘 상황이다. 보건복지부 발간 2014 전국 아동학대 현황보고서에 따르면 지난해 발생한 아동학대 사건의 가해자의 81.8%는 부모이며, 친인척(5.6%)과 대리양육자(9.9%)까지 포함하면 97.3%가 아동을 보호할 의무가 있는 보호자로 나타났다. 이에 개정 아동복지법(2015. 3. 27. 개정, 2015. 9. 28. 시행)은 “아동의 보호자는 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된

12) 연합뉴스 2015. 11. 1. 자. 또한 위 교사의 공소사실에는 학생에게 “너는 공부를 못해 할아버지가 재산이라도 있어야 먹고 산다. 빨리 공장이나 가라”라고 하여 정서적 학대를 한 사실도 포함되었다.

13) 연합뉴스 2015. 7. 30. 자

다.”는 조항을 신설하였고(동법 제5조 제2항), 이는 자녀에 대한 신체적 학대인 처벌을 금지하는 선언적 규정으로서 그 역할을 할 것이 기대된다.

2) 방임

보건복지부의 발표에 따르면 「아동학대처벌법」 시행 1년간 신고 된 아동학대 중 중복지대를 제외하고 가장 높은 비율을 차지한 유형은 방임이다.¹⁴⁾ 방임은 “(아동에 게) 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 행위”로 정의되는 바, 높은 신고율에도 불구하고 각 가정마다 생활방식, 양육방식이 천차만별인 상황에서 방임 여부 판단 기준을 정하는 것이 쉽지 않아, 아동보호전문기관 등이 개입함에 있어서 현실적인 한계에 부딪히는 경우가 많다. 이러한 방임 판단의 기준에 대하여 올해 의미 있는 판결이 선고된 바 이를 아래에서 검토 한다.

「아동학대처벌법」 제정의 계기를 마련한 울산아동학대사망사건에서 검찰은 피해아동의 친부를 피해아동의 사망에 대한 방임을 이유로 기소하였고, 친부는 공판정에서 자신은 피해아동에 대하여 직접적인 학대를 하지 않았으며 계모에 의해서 자행된 피해아동의 학대 정황을 전혀 모르고 있었다고 주장하며 방임의 고의를 부정하였다. 이에 위 사건의 재판부는 “아동의 권리에 관한 우리 사회 일반의 인식은 성장해 왔고, 아동의 기본적 보호·양육 등에 관한 방임이 신체적, 정신적, 성적 폭력과 대등한 정도의 아동학대라는 점에 관하여 이미 사회적 합의가 생성된 것으로 보인다.”라고 언급한 후, “피해자가 박00(계모)의 학대사실을 피고인에게 말하지 못했던 것은 피고인의 자녀에 대한 충분한 유대감과 배려가 부족하였기 때문으로 보이고...(중략)...가사 피고인이 피해자의 학대상황을 몰랐다 하더라도 피해자의 상처들에 관하여 관심을 기울이지 않은 것 그 자체가 방임에 해당할 수 있다”라고 판결이유를 설시하며 친부의 방임을 유죄로 인정하였다.¹⁵⁾

위 판결은 가정 내 아동학대범죄에 있어서 부모 중 일방이 피해아동에 대하여 신체적 학대 등을 자행하고 있음에 대하여, 이를 충분히 인지하고 있으면서도 이를 말리지 않거나, 혹은 그러한 인지조차 하지 못한 다른 일방에 대하여 이 역시 아동학대로서 “방임”의 죄책을 인정한 것으로 볼 수 있는 바, 가정 내 아동학대의 경우 빈번히

14) 2015. 11. 19. 자 보건복지부 보도자료 '15. 9. 29. 기준

15) 울산지방법원 2015.6.12. 선고 2014노1139 판결, 아동복지법 위반의 방임에 대하여 이례적인 중형인 징역4년을 선고하였다.

발견되는 방관자적 부모 일방의 책임을 물을 수 있는 전기가 마련되었다 보여 진다. 특히 위 판결 이유에서 자녀(아동)와 부모(보호자)의 유대, 부모의 자녀에 대한 관심 등을 언급하여 정서적 방임의 처벌 가능성을 열었다는 점도 의미가 있다 하겠다.

4. 피해자변호사제도

「아동학대처벌법」 제16조에서 피해자변호사선임을 규정한 것과 맞물려, 법원은 「성폭력범죄 등 사건 심리·재판 및 피해자 보호에 관한 규칙」, 검찰은 「검사의 국선변호사 선정 등에 관한 규칙」을 제정하여 각 2014. 9. 29., 2014. 11. 3. 부터 시행하고 있다. 아동학대범죄처리에 있어서는 피해아동에 대한 충분한 법률적 조력이 있어야 한다는 것에 수사기관과 사법기관의 공감대가 제도적으로 어느 정도 형성된 것으로 해석할 수 있겠다. 다만, 이러한 피해아동의 피해자변호사의 선임이 선택적이라는 점은 아쉬운 점으로 지적된다. 특히 가정 내 아동학대로서 부모 중 일방이 학대행위자인 경우에 아동의 피해 진술을 나머지 일방의 부모가 적극적으로 막거나 왜곡하는 경우가 흔하며, 피해아동을 중용하여 학대행위자에 대한 탄원서를 쓰게 하는 경우도 드물지 않다.¹⁶⁾ 특히 아직 아동의 의사표현이 명확하지 않은 영아의 경우에는 이러한 피해아동의 진의 왜곡의 위험이 더욱 크다 할 것이다. 이에 도입된 피해자변호사제도를 향후 활용함에 있어, 필요적 선임을 정착시키고, 피해아동의 진술 오염 및 진의 왜곡의 우려가 있을 경우 직접적인 학대행위자가 아니라고 하더라도 부모의 권한을 일정부분 제한하며, 대신 피해자변호사가 아동의 대리인으로서 그 권한을 대행하는 형식으로 운용하는 방안을 고민해 볼 수 있겠다.

5. 어린이집에서의 아동학대

가. 영유아보육법 일부개정을 통한 어린이집 CCTV 설치 의무화 등

① 법 개정 배경 및 주요 내용

2015년 1월, 인천의 한 어린이집 교사가 네 살배기 아이를 폭행한 사건은 어린이집

16) 법률신문 2015. 6. 25. 자

에서의 아동학대에 관한 전 국민적인 관심을 불러일으켰다. 이 사건을 계기로 어린이집에서 발생하는 아동학대를 근절하기 위해 어린이집에 CCTV를 설치해야 한다는 의견이 대두되었다. 그 결과 영유아보육법이 일부 개정되어 2015년 5월 18일부터 시행되었다(일부개정 2015. 5. 18 법률 제13321호).

위 영유아보육법 일부개정을 통해 어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 의무적으로 설치·관리하도록 하였고, 다만 네트워크 카메라를 설치한 경우 그 예외를 인정하였다.

그리고 어린이집에서 위 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치·관리하는 자는 영상정보를 보호자가 자녀의 안전을 확인할 목적으로 요청하는 경우, 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우 등을 제외하고는 열람하게 하여서는 아니 되고, 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전 등을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위, 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 등에 영상정보를 저장하는 행위 등을 한 경우 형사처벌까지도 받을 수 있게 되었다. 더 나아가 위 영유아보육법에는 어린이집을 설치·운영하는 자는 위 영상정보가 분실·도난·유출·변조·훼손되지 않도록 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다는 내용 등이 포함되었다.

위 영유아보육법 일부개정을 통해 어린이집에 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치가 의무화된 것 이외에 국가와 지방자치단체가 보육교직원의 양성 및 근로조건 개선을 위해 노력하도록 한다는 것이 명문화 되었고, 육아종합지원센터에 상담전문요원을 두어야 되며, 아동학대자의 어린이집 설치·운영에 대한 제재가 강화되었다. 또한 앞으로 보육교사 업무 부담 경감의 일환으로 보조교사 및 대체교사를 배치하여야 하고, 보육교직원에 대한 보수교육이 강화되었으며, 어린이집운영위원회의 학부모 참여가 확대되었다.

② 보육 현장에서의 영유아 인권

영유아는 언어, 신체, 인지, 사회, 정서발달 영역에서 전반적으로 미성숙한 특성을 가지고 있기 때문에, 자신을 둘러싼 환경과 경험한 사실을 올바르게 인식하고 그것을 적절한 형태로 표현하는 것에 어려움이 있다. 또한 영유아는 성인에 비해 비교적 짧은 기간 동안 여러 발달 영역에서 급격히 양적·질적 성장을 하므로, 주변 환경의

변화에 큰 영향을 받으며 이에 민감하게 반응한다. 이 때문에 영유아에게는 그가 청소년기를 거쳐 건강한 성인으로 성장하도록 적절한 환경과 교육적 경험이 반드시 제공되어야 한다. 이러한 영유아의 발달적 특성을 고려하면, 영유아에게는 인권을 향유할 수 있는 개별적인 지원뿐만 아니라 영유아를 둘러싼 인권친화적인 환경을 제공하는 것 또한 반드시 필요하다.

이러한 맥락에서, 위 영유아보육법 일부개정을 통해 어린이집에 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치를 의무화한 점 이외에 앞서 언급하였듯이 보육교사 업무 부담 경감의 일환으로 보조교사 및 대체교사를 배치하도록 한 점, 보육교직원에 대한 보수교육을 강화한 점, 어린이집운영위원회의 학부모 참여를 확대하려 한 점 등은 보육 현장에서의 아동학대 예방의 대책으로서 전반적으로 보육환경을 개선하려는 것으로 의미 있고 바람직한 방향이라고 평가된다.

③ 어린이집 CCTV설치 의무화에 대한 평가

어린이집 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치 의무화와 관련하여, 앞서 언급한 바와 같이 영유아는 자신이 경험한 사실에 대해 정확히 알지 못하거나 그에 관한 적절한 표현을 하는 것이 어려울 수 있으므로 사후적으로 그 상황을 일부 확인할 수 있고, 보육교사들이 부당하게 아동학대 혐의를 받는 경우 해명할 수 있는 증거자료로 활용될 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

그러나 위 영유아보육법 일부개정의 취지는 영유아, 보육교사와 부모가 서로 신뢰하는 안전한 보육 환경을 만들기 위한 것이다. 이를 위해서는 교육주체 간 수평적이고 민주적인 교류가 전제되어야 함에도, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치는 필연적으로 영유아 보육현장에서의 권력관계를 만들어내고 열악한 환경 속에서 일하는 보육교사들을 잠재적 가해자로 보아 일종의 감시 상황에 놓이게 하는 인권 침해적 요소가 있다. 특히 보육 및 교육의 효과는 본질적으로 장기적이고 비가시적인 특성을 가지므로, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치로 인한 보육활동의 위축 효과가 간과되거나 과소평가 될 위험이 있다.

그리고 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 영상정보는 일견 객관적인 것 같으나 일정한 각도에서 촬영되는 것이기 때문에 이를 열람하는 자가 실제 상황을 왜곡하여 해석할 수 있는 가능성이 있고 사각지대에서 일어나는 상황은 확인할 수 없으며, 그 영상정보

만으로는 영유아에 대한 심한 신체적 학대만을 확인할 수 있을 뿐 정서적 학대나 복합적 아동학대 등을 확인할 수 없다는 한계가 있다.

또한 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 영상정보의 열람 과정에서 영유아 자신 및 그 부모의 의사에 반하여 어린이집에서 생활하는 모습이 타인에게 노출되는 것은 사생활의 비밀과 자유(UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 제17조 제1항, 헌법 17조)의 침해 우려가 크고, 어린이집에서의 영유아의 생활 전반이 노출되기 때문에 일반적인 행동자유권(헌법 10조)을 제약받을 우려가 있다. 특히 장애·발달지연 등 특성이 있는 영유아, 교우관계에서 공격성이나 부적절한 행동을 보이는 영유아의 경우 낙인 효과가 발생할 우려가 있는 등의 기본권 침해 요소 또한 있다.

한편, 어린이집을 설치운영하는 자는 의무적으로 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치 관리하여야 하나, 어린이집을 설치운영하는 자가 네트워크 카메라를 설치한 경우 그 예외를 인정하고 있다. 네트워크 카메라로 수집된 영상 정보는 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 통해 수집되는 영상정보와 달리 통신망을 통해 실시간 열람이 가능하다. 이러한 점 때문에 네트워크 카메라 설치는 실시간으로 공개된 영상을 다른 영상 장치로 찍어서 재가공해 유포할 위험이 있는 등 정보주체의 권리가 침해될 위험이 훨씬 큼에도 불구하고 개정안은 네트워크 카메라 설치를 선택적으로 허용하고 있다.

또한 영상정보의 수집, 활용, 관리 및 영상정보의 열람금지 등에 관한 준수사항을 규정한 동법 제15조의4 제2항, 제3항, 제4항 및 제15조의5는 그 의무 주체로 “폐쇄회로 텔레비전을 설치관리하는 자”만을 규정하고 있을 뿐, 제15조의4 단서에 따른 네트워크 카메라 설치관리자의 의무에 관해 규정하고 있지 않아 네트워크 카메라를 설치관리하는 자는 영유아보육법이 아닌 개인정보보호법의 적용을 받게 된다. 이 때문에 어린이집에서 네트워크 카메라를 설치관리하는 자는 ‘국가 및 지방자치단체장은 어린이집에 설치한 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람으로 정보주체의 권리가 침해되지 않도록 설치관리 및 열람 실태를 매년 1회 이상 조사 점검하도록 한다’는 영유아보육법 제15조의5 제4항의 적용을 받지 않는다는 문제가 있다. 즉, 어린이집에 네트워크 카메라를 설치관리하는 자의 경우 국가 및 지방자치단체장의 조사 및 점검 대상에서 제외될 우려가 있는 것이다.

또한 중국과 홍콩을 제외하고는 어린이집에 영상정보를 수집할 수 있는 장비를 설치할 것을 의무화하는 예는 없고, 우리나라 현행 개인정보보호법상으로도 이해관계인

들이 동의하는 경우에는 이의 설치가 가능하므로, 영유아보육법을 개정하여 어린이 집에 CCTV 설치를 의무화 하지 않고도 개인정보보호법에 따라 처리할 수 있다. 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치 의무화로 발생할 수 있는 인권 침해적 요소를 최소화 하기 위해 영상정보의 수집 및 관리 등 기준을 강화한다고 하여 그 본질이 달라진다고 보기 어렵다.

이처럼 아동학대범죄의 재발을 막고 경각심을 높이려는 영유아보육법 일부개정의 취지에 대해서는 적극 공감하는 바이나, 어린이집에의 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치 의무화 및 네트워크 카메라의 선택적 설치 허용은 그로 인해 얻는 이익이 불분명한 데 비해 정보주체이자 보육주체의 기본권 침해는 큰 측면이 있다.

게다가 위와 같은 점 때문에, 영유아보육법 일부 개정을 통한 어린이집에의 CCTV 설치 의무화가 아동 이익 최우선의 원칙에 부합하는지도 우려된다. 이와 관련하여 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, 1989)은 아동이익최우선의 원칙(제3조)을 천명하고 있고, 일반논평 13호(General Comments No.13 “Implementing Child Right in Early Childhood”)에서는 「아동에 관한 모든 의사결정은 아동의 최선의 이익을 고려한 것이어야 하고, 아동에게 영향을 주는 모든 법과 정책개발, 행정적 사법적 의사결정과 서비스 제공은 최선의 이익 원칙을 고려해야 한다」고 하며, 영유아보육법은 보육 이념에 관하여 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다(제3조 제1항)고 규정하고 있다.

나. 어린이집에서의 아동학대 방지를 위한 방안들

먼저 어린이집 원장 및 보육교사의 자격 기준에 아동학대 예방 등에 관한 교육과정 수료요건을 포함시켜야 할 것이고, 이와 더불어 보육교사 양성 체계의 전면적 검토가 필요하다.

그리고 어린이집 평가인증 시 평가항목에 학부모의 만족도에 관한 사항을 포함하도록 하여야 하며, 위와 같이 학부모들의 어린이집 참여를 활성화하여 신뢰를 제고하고, 건강하고 안전한 보육을 위한 협력자로서의 관계를 강화하여야 할 것이다.

또한 교사 대 아동 비율을 현실화하고 이를 준수하지 않았을 경우의 제재규정이 필요하다. 현재 교사 대 아동 비율은 만0세 1:3, 만1세 1:5, 만2세 1:7, 만3세 1:15,

만4세 이상 1:20이고, 초과보육 인정범위는 만1세에서 만4세 이상이 각각 1:7 이내, 1:9 이내, 1:18 이내, 1:23명 이내이며, 농어촌 특례를 적용하면 만0세에서 만4세 이상이 각각 1:4, 1:7, 1:9, 1:19, 1:24이다(영유아보육법 제17조 제2항, 제2조, 동법 시행규칙 제10조, 제40조).

2015. 3. 1.부터 국공립직장 어린이집의 초과보육은 금지되었고, 법인·법인단체 등 민간·가정·부모협동 어린이집의 경우 2015. 3. 1.~ 4. 30.까지 위 초과보육 인정 범위 내에서 초과보육 입소가 허용되나, 2015. 5. 1.부터 신규입소 금지 및 2016년 3. 1. 초과보육이 금지된 상황이다.

만0~2세의 경우 우리 영유아보육법상 교사 대 아동 비율이 OECD 국가 평균보다 낮으나, 만3세~만5세의 경우 OECD평균이 교사 1명 당 아동 14.3명인데 반해 우리 평균은 17.5명인 상황이다.¹⁷⁾ 보육의 공공성 강화 및 질적 향상에 대한 사회적 필요와 요구가 매우 커진 상황에서 교사 대 아동 비율의 축소 및 위 기준을 준수하지 않았을 때의 제재 강화는 보육의 질적 향상에 본질적으로 크게 기여할 수 있다고 보인다. 그럼에도 위 교사 대 아동의 비율은 2005년 이후 개정된 바 없다는 점을 고려하면 이는 반드시 개선되어야 할 것이다.

이와 더불어 20명 이하의 영유아를 보육하는 어린이집은 원장이 교사를 겸임할 수 있도록 되어 있는 영유아보육법 제17조 및 동법 시행규칙 제10조를 삭제하여야 할 것이다.

그리고 보육교사의 근로환경 개선(보육교사의 근로시간 단축, 보육시간 이외의 잡무 개선, 임금 및 수당 현실화, 어린이집 유형 간 합리적 이유 없는 임금격차 해소 등)은 교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다는 말과 같이 보육의 질적 향상에 있어 반드시 필요한 것이므로 대대적인 점검과 개편이 필요하다. 교사의 근로환경 개선 및 보다 안전하고 건강한 보육환경을 조성하기 위해 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 어린이집에는 행정업무, 청소업무 등 담당하는 행정도우미를 배치하도록 할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 보건복지부장관은 보육교사의 보수기준을 정하여 고시하도록 하여야 할 것이다. 그리고 위와 같은 내용은 보육재원 확충을 토대로 더욱 원활히 이루어질 수 있을 것이다.

17) 프레시안, 2015. 3. 11.자, “돌 안된 아이 셋이 올면, 교사 1명이 어떻게 하죠?”

6. 사랑이법의 시행과 출생등록제도

2015. 11. 19.자로 시행되는 이른바 ‘사랑이법(가족관계의 등록 등에 관한 법률 제57조 제2항)’은 모가 출생신고를 하지 않은 상황에서 모의 인적사항을 모르는 미혼부의 단독 출생신고를 가능하게 하는 내용을 담고 있다.¹⁸⁾

명확한 통계가 존재하지는 않으나 실제 출생신고가 되지 않은 채로 공적 체계 내의 보호를 전혀 받지 못한 채 아동학대의 피해자가 되고 있는 사례가 적지 않다고 알려져 있으며, 이러한 아동들의 보호를 위하여 실무적으로는 출생신고의무자인 부모에 대하여 ‘방임’을 이유로 아동보호전문기관 등이 개입을 시도하고 있으나, 현행법상 출생신고 해태에 대하여는 과태료 조항이 존재할 뿐이어서, 단지 출생신고 해태만으로 ‘아동에 대하여 기본적 의식주에 준하는 사항에 대한 보호, 양육을 소홀히 한 방임’으로 처리하기는 죄형법정주의에 비추어 어렵다 할 것이다.

그러나 이와 같이 출생신고가 되지 않은 아동의 경우 그 실정법 위반 여부는 논외로 하더라도 ‘아동의 건강보험 기타 사회보장적 서비스를 받을 수 있는 권리의 침해’, ‘어린이집 등원 및 향후 초등학교 진학 등에 있어서 교육 받을 권리의 침해’ 등 아동의 전반적인 권리 침해에 대한 문제제기는 당연히 가능하다 할 것이다. 이에 출생한 아동에 대하여 ‘출생등록제’와 같은 단일하고 간이한 공적체계 편입의 방안이 논의되고 있는 과정에, 그 방향성이 일정부분 유사한 측면이 있는 ‘사랑이법’의 시행은 대단히 환영할 만한 일로 평가할 수 있다.

7. 기타 이슈- 코피노 양육비 소송

한국인 아버지와 필리핀 어머니 사이에서 태어난 소위 ‘코피노(Kopino)’들의 친부 찾기 및 양육비 청구소송이 소송이 늘고 있다. 현재 필리핀 내 코피노는 1만명으로 추정된다. 2014. 서울 가정법원이 필리핀에 사는 B군 형제가 한국인 C씨를 상대로 낸 소송에서 “B군 형제가 C씨의 친생자임을 인정한다”고 판결¹⁹⁾한 이후, 소송이 증가하고 있다. 친부 찾기를 위해 코피노 소송 지원 단체인 ‘위 러브 코피노(WLK)’는 코피노의 아버지로 추정되는 남성들의 명단을 블로그에 공개하여 개인정보보호법 위

18) 내일신문 2015. 11. 19. 자

19) 매일경제신문 2015. 1. 29.자 ‘우리 아빠는 어디있나요’

반과 한국의 가족들을 위협하는 일이라는 비판을 받기²⁰⁾도 했고, 양육비 청구 소송과 관련하여 브로커까지 등장하는 등 논란이 많았다.

한국의 아버지들은 필리핀 여성과의 관계에서 자녀를 낳고도, 부모로서의 양육책임을 전혀 부담하지 않고 한국에 귀국하여 새로운 가정을 꾸리거나, 기존의 가정으로 돌아와 생활하고 있다. 한국의 아버지들의 코피노 자녀에 대한 행위는 아동 유기, 또는 방임에 가깝다. 코피노들은 부의 보살핌은 커녕, 부의 존재조차 알지 못한 채, 열악한 환경에서 성장할 수밖에 없다. 베트남 전 당시 한국인과 베트남 여성 사이에서 출생한 라이파이한의 경우와 쌍둥이 처럼 닮아 있다. 1만명에 이르는 코피노들에게 있어서 친부를 찾아라는 식의 반응은 무책임할 수밖에 없다. 코피노 아동이 친부의 적절한 양육을 받으며 성장할 수 있도록 정책마련이 필요하다. 개인이 알아서 찾으라는 태도는 오히려 한국의 가족의 사생활을 위협한다. 한국의 가족의 사생활을 보호하면서도, 아동이 친부의 적절한 양육을 받을 성장할 수 있도록 정부의 적절한 정책 마련이 필요하다.

Ⅲ. 입양

유엔아동권리협약 제18조 제1항은 “당사국은 아동의 양육과 발달에 공동책임을 진다는 원칙이 인정받을 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 부모 또는 경우에 따라서 후견인은 아동의 양육과 발달에 일차적 책임을 진다. 아동의 최선의 이익이 그들의 기본적 관심이 된다.”고 선언한다. 격리 보호된 아동이 장기보호를 받게 될 경우 일반가정에서 생활하는 아동과는 달리 단체생활을 하기 때문에 부모와 정서적인 교류를 가지지 못하며 이로 인해 안정감이 떨어지고 타인과의 관계를 맺을 때에도 친밀한 인간관계를 두려워하거나 정서적으로 공허함을 나타내기도 한다(임대혁, 2008)²¹⁾는 연구결과는 아동에게 있어 가정이 갖는 중요성을 방증한다. 가정에서 아동분리는 마지막 정책수단이어야 한다는 것을 기억할 때(UN결의안, 2010), 가정환경상실아동의 입양은 아동보호의 목적에 부합하게 진행되어야 한다.

20) 동아일보 2015. 7. 15.자 ‘코피노’들이 아빠를 찾아요

21) 김경모(2011). 학대피해아동의 원가정 복귀 요인에 관한 연구. 충남대학교 석사학위 청구논문

1. 행정분야²²⁾

보건복지부는 국내입양 활성화를 위해 2013년 만 14세 미만까지 인정되던 입양아동 양육수당을 만 15세 미만으로 확대하였다. 2016년까지는 만 16세 미만까지 입양아동에 대한 경제적 지원을 늘려나갈 예정임을 밝혔다.²³⁾ 그러나 위 양육수당은 「입양특례법」상 허가를 받은 입양기관에 의해, 동법의 요건과 절차를 갖춰 국내 입양한 가정에만 지원된다는 한계가 있다²⁴⁾.

보건복지부는 국내외 입양절차를 주도하고 입양비용을 지원받을 수 있는 입양기관에 대한 용어를 ‘전문기관’에서 ‘복지부 허가기관 및 시·도 허가기관’으로 정정하기도 하였다. 사회복지법인으로서 보건복지부장관 또는 시·도지사의 허가를 받아 입양업무를 수행할 수 있는 입양기관의 의미를 명확히 하고, 아동의 입양은 관계당국에 의해서만 허가되도록 보장해야 한다(아동권리협약 제21조 가항)는 협약의 취지에 부합하기 위한 조치로 보인다.

2015년 국정감사 기간에 최동익 의원의 요청으로 보건복지부가 제출한 자료에 따르면 입양특례법 개정(2015. 8. 5.) 이후부터 2015. 8.까지 중앙입양원 또는 입양기관으로 접수된 입양정보공개청구 건 중 친생부모의 소재지 파악이 되어서 친생부모의 동의에 따라 입양 정보가 공개된 경우는 14.7%에 불과했다. 애초에 소재지 파악이 불가능한 경우도 50.9%에 달하는 수치에 비추어 볼 때, 현행 입양특례법은 성장한 후 자신의 뿌리를 찾기 원하는 입양인들의 기대에 부응하지 못하고 있다. 근거법령에 중앙입양원 등 관련기관의 의무 및 절차를 명확하게 규정하여 입양인의 정보접근권을 보장할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

2015년 5월 24일에는 「헤이국제아동입양협약」에 서명하였다.²⁵⁾ 헤이그입양협약은 아동 최상의 이익을 보장하기 위해 원가정 보호를 강조하고, 입양의 첫 판단부터 입국 및 국적취득까지 입양절차 전반을 국가책임으로 규정하여 아동의 안전과 권리보장을 강화한다. 헤이그입양협약 가입을 위한 법적·제도적 기반이 조성되었다는 판단 하에 협약서명이 추진하였다고 하나, 국내 비준절차까지 완료하여 협약을 완전히 이

22) 2015년 보건복지부 아동분야 사업안내 지침 [1]권

23) (2012년) 만12세 미만 →(2013년) 만13세 미만 →(2014년) 만14세 미만 →(2015년) 만15세 미만

24) 다만, 입양특례법에 의해 입양된 아동이 이후 민법에 의해 다른 가정에 재입양된 경우는 양육수당 지원대상에 해당한다.

25) 보건복지부 보도자료, 2015. 5. 24.자 “보건복지부 진영 장관 「헤이그국제아동입양협약」 서명”

행할 필요가 있다.

2. 입법분야

가. 입양 후 사후서비스

보건복지부가 2015년 5월 8일 ‘제10회 입양의 날(11일)’을 맞아 공개한 통계 자료에 따르면 2014년에 법원의 입양허가를 받은 한국 아동은 1,172명으로 확인된다. 국내 입양은 637명(54.4%)으로 2013년(686명)보다 49명 감소했고, 국외입양은 535명(45.6%)으로 2013년보다 299명 증가했다. 2013년 입양아동 수인 992명보다는 증가했으나, 여전히 국외입양이 높은 비율을 차지하고 있다.

기존 입양특례법은 국내입양의 경우에만 입양아동이 새로운 가정에 잘 정착하는지 여부를 모니터링하기 위한 1년의 사후관리서비스를 규정하고 있었다. 이에 2015 5. 18. 일부개정된 입양특례법은 국외입양 아동의 경우에도 해당아동의 권익보호를 위하여 1년의 사후관리를 의무화 하였다(입양특례법 제25조). 다만, 국외입양 사후관리는 입양기관이 국외 입양기관과 협력을 통해 진행하여 국내입양과 상이하게 이루어지고 있음을 이유로 대통령령에 위임하였으나, 아직 시행령은 부재하다.

입양은 아동이 행복, 애정, 이해가 있는 분위기인 가족환경에서 보호받으며 성장할 수 있도록 취해지는 조치이며²⁶⁾, 궁극적으로 파양이라는 결과에 이르지 않을 수 있도록 정부의 적절한 지원과 관리가 필요하다. 그러나 입양 후 1년이라는 한정된 기간만으로 아동이 안정적인 가정에서 보호받으며 성장할 수 있다고 판단할 수 있는지는 의문이다. 입양절차를 주도하는 각 입양기관별로 자체적으로 사후서비스가 시행됨에 따라, 담당자의 역량이나 의지, 기관의 사업예산에 따라 사후서비스의 내용이 나 질이 달라질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 정부차원의 입양기관 자체의 사후서비스에 대한 전반적인 관리는 이루어지지 않고 있다.²⁷⁾

나. 입양기관에 대한 규제기준 강화

26) 국제입양에서 아동보호 및 협약에 관한 헤이그 협약 전문 중

27) 안재진 외, “국내입양 사후관리서비스 체계화를 위한 서비스 모형 개발 연구”, 중앙입양원, 2013, 참조.

2015. 1. 6. 일부 개정된 입양특례법 시행규칙은 입양특례법상 의무를 위반한 입양 기관에 대한 행정처분 기준을 강화하였다(시행규칙 [별표2]). 모든 위반사항에 대하여 1차 위반 시 경고처분을 부과할 수 있던 것에서, 핵심 의무사항²⁸⁾을 위반한 경우 바로 업무정지 처분을 할 수 있게 되었다.

입양기관의 공공성과 투명성을 강화한다는 측면에서는 긍정적일 수 있으나, 입양절차가 각 기관별로 진행되는 현실의 한계에 비추어 규제강화가 능사는 아니다. 중앙입양정보원이 헤이그국제아동입양협약 제6조에 따라 그 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 임무권한을 명확히 규정하고 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원을 우선적으로 갖출 필요가 있다.

3. 사법 분야

2015년에는 친양자파양 청구에 있어 해당 아동의 의견을 반영하여 위 청구를 기각한 2015. 8. 13. 서울가정법원 2014드단313051 판결을 주목할 수 있다.

A와 B는 재혼부부이고, A는 B의 전남편 사이의 자녀인 C를 친양자 입양하였다. 그러나 A와 B의 혼인생활은 파탄에 이르렀고, 이에 대한 이혼사건에서 이혼 및 A의 C에 대한 월 150만원의 양육비 지급을 명하는 판결이 선고되었다. 양부인 A는 “C와의 정서적 유대가 충분하지 않고, C는 이혼의 중심적인 원인제공자이며, 자신을 친부로 인정하지 않으면서도 도저히 참을 수 없는 가혹한 법률적 내지 경제적 고통을 가하고 있는 패륜행위로 인하여 친양자 관계를 유지시킬 수 없게 되었다.”고 주장하였다. 그러나 재판부는 패륜행위의 정의를 제한적으로 명시하며, 무엇보다 파양을 원치 않았던 C의 의사를 반영하여 청구기각 판결을 내렸다.²⁹⁾

당사국은 자신의 의견을 형성할 능력을 갖춘 아동에게는 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현할 권리를 보장하고, 아동의 나이와 성숙도에 따라 그 의견에 적절한 비중을 부여해야 한다(아동권리협약 제12조 제1항). 무엇보다 친양자 입양은 혈연중심의 가족주의적 경향이 강한 현실을 반영하고, 입양아동의

28) 원가정 보호노력(법 제13조제3항 및 제4항), 국내입양 우선 추진(법 제7조제2항), 예비 양친·양자 조사의 진실성(법 제11조제3항), 입양 후 1년간 사후관리(법 제25조제1항)

29) 한국일보, 2015. 8. 15.자, “재혼 후 이혼… 파양당하는 아이들이 늘고 있다”

복리증진을 목적으로 도입된 제도이다. 입양 및 파양과정에서 해당 아동의 의견표명이 자유롭게 전제되고 그 의견을 적절히 반영한 위 판결은 친양자 입양제도의 목적에 부합하며, 아동권리협약 ‘아동의 의견표명과 참여권 보장’에도 부합한다. 아동을 수동적 객체에서 능동적 주체로 인식하는 방향으로 개선되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

4. 기타이슈

가. 베이비박스

베이비박스과 관련하여 올해도 여전히 찬반논란이 계속되었다. 유엔은 2012년 “베이비박스가 영아 유기의 도구로 사용될 수 있다”, “베이비박스는 아기가 부모를 알아야 할 권리를 박탈하고 있고 부모와 아기의 지속적인 관계를 저해하고 있다”며 즉각 운영을 중지하고 촉구하기도 하였다. 일각에서는 베이비 박스에 영아가 유기되고 있는 주요 원인으로 입양특례법이 입양허가제를 도입하고 입양절차를 까다롭게 하였기 때문이라고 지적하기도 한다. 그러나, 입양특례법이나 입양절차가 까다로워서 아이가 버려지고 있다고 보는 것은 문제가 있다. 영아유기는 결코 정당화 될 수 없는 사회적 문제다. 문제의 초점은 친모가 자기 아이를 기를 수 있도록 국가와 정부가 충분히 지원하고 있는가에 있다. 입양절차의 까다로움을 영아 유기의 원인으로 진단하는 지엽적인 진단보다, 친부모가 아이를 양육할 수 있는 환경의 조성과 정책에 초점을 맞추어야 한다. 양육친화적인 환경과 정책이 영아유기를 양산하고 있다는 데 초점을 맞추고, 비혼모(또는 비혼부)에 대한 편견을 개선하고, 양육친화적인 환경을 만들어야 하며, 입양을 하는 경우에는 비혼부모의 익명성이 보호될 수 있는 법제도를 마련하여야 한다(입양아동의 친부모를 알권리와 조화가 필요함). 입양특례법은 국내입양원칙, 입양허가제, 사후관리 등 입양아동의 인권을 옹호할 수 있는 선진적인 제도이다. 입양아동의 인권의 시계를 거꾸로 돌릴 수는 없는 일이다.

나. 출생등록제도의 도입

현 가족관계의 등록 등에 관한 법률에 따르면 아동의 출생신고는 전적으로 부모의 의사에 맡겨져 있다. 이는 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하고, 당사국은 아동이 이러한 권리를 누릴 수 있도록 보장해야 한다(유엔아동권리협약 제7조)고 명시한 아

동권리협약에도 정면으로 반하는 것이다. 유엔 아동권리위원회도 “현재 한국의 출생 등록 제도에서는 영아가 적절한 사법적 감독을 받지 못한 채 입양될 수 있다”고 지적한 바 있다.

특히 입양허가제 하에서 입양이 원활하게 진행되기 위해서는 입양아동의 출생신고는 필수적이라 할 것입니다. 그런데, 현행법 하에서는 아동의 출생신고는 부모에게 임의로 맡겨져 있고, 출생신고 되지 않은 아동은 영아유기, 영아매매, 불법 입양의 범죄 피해자가 되고 있다.

부좌현의원은 2015. 8. 13. 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정안(의안번호 1916418)을 발의하였는데, 출산에 관여한 의사 등이 아동의 출생의 출생 사실을 관할 관공서에 통지하도록 하는 내용을 담고 있어 사실상 아동의 출생신고를 강제 등록하는 내용이다. 아동의 출생신고는 아동의 생존의 문제이자, 자신의 뿌리를 알 수 있는 권리로, 부모의 처분에 맡길 수 있는 권리가 아니라 천부적인 권리이다. 입양허가제의 실효성을 높이고, 아동의 인권을 증진하기 위하여 조속히 통과되어야 하는 법안이다.

IV. 이주아동

이주아동이란 한국 국적 없이 한국에서 살고 있는 18세 미만의 사람으로 출생지에 따라 외국 출생자와 한국 출생자로, 국적에 따라 외국 국적자와 무국적자로, 체류자격에 따라 등록아동과 미등록 아동으로 나눌 수 있다. 외국에서 태어나 부모나 보호자를 따라 한국으로 이주한 아동뿐 아니라, 외국인 부모의 자녀로 국내에서 출생한 아동도 포함된다. 2015년 3월 기준, 법무부 통계에 따르면 19세 이하 총 체류 외국인은 90,727명, 초과 체류 이주아동은 5,216명인 것으로 나타났다. 법무부의 통계에는 한국에 체류 중인 미등록 이주노동자 사이에서 출생한 이주아동의 통계가 반영되지 않았다. 시민단체들은 한국에서 출생한 미등록 이주아동을 포함하면 국내체류 이주아동의 총 수가 2만여명에 달할 것으로 추정한다.³⁰⁾ 대한민국이 1991년에 비준, 가입한 유엔아동권리협약에 근거해 국내 체류 이주아동은 성장기에 따라 교육권, 건강권을 포함한 자유권적·사회권적 기본권을 향유할 권리를 갖는다. 그러나 우리나라

30) 2015. 5. 이주아동 인권보장을 위한 정책브리프, 이주아동권리보장법 제정 추진 네트워크

현행 아동복지법 및 사회보장법, 교육 관련법은 권리의 주체를 ‘국민’으로 한정하거나 전제하고 있어 국내 체류하는 이주아동의 권리가 제한되고 있는 실정이다.

1. 행정 분야

2011. 8. 4. 아동복지법 전부 개정 당시 중앙정부의 아동정책기본계획 수립 의무가 도입되었는데 그로부터 3년이 지난 올해에 이르러서야 비로소 제1차(15~19) 아동정책기본계획이 수립되었다. 동 계획은 아동정책의 적용 대상을 “우리나라에 거주하는 18세 미만의 모든 아동”으로 삼고 있다. 특히 우리나라에 거주하는 외국 아동도 포함됨을 명시하고 있다.³¹⁾ 제4장 「함께하는 아동」에서는 이주아동에 대한 특화된 내용을 담고 있다. 2017년까지는 이주아동에 대한 교육권, 건강권 보장제도의 내실화 방안을 마련하겠다는 것이다. 아동복지정책 대상으로 이주아동이 명시됨으로써 향후 아동 관련 국내법의 적용대상을 이주아동까지 포괄하는 것으로 해석할 수 있는 근거가 마련되었다는 점에서 의미가 있다.

2. 입법 분야

가. 출생등록할 권리

현행 「가족관계의 등록등에 관한 법률」은 법의 관장 사항으로서 ‘국민’의 출생, 혼인, 사망 등에 관한 사항을 밝히고 있다(동법 제1조). 따라서 이주아동은 한국에서 태어났어도 한국 정부로부터 공적인 출생 신고 서류를 발급받을 수 없다. 그 결과 무국적자, 난민신청자 또는 난민 인정자의 자녀, 미등록 이주노동자를 부모로 둔 아이와 같이 부모 출신국 대사관을 통해 출생신고를 하는 것에 사실상 법률상 장애가 있는 이주아동의 경우 공적인 출생신고가 불가능하다. 외국인의 경우 「가족관계 등록예규」제314조에 따라 지방자치단체의장은 외국인 자녀의 출생신고를 접수한 후 특종신고서류편철장에 처리하도록 규정하고 있다. 그러나 이때 발급되는 ‘수리증명서’는 출생신고를 ‘수리’했다는 사실을 증명할 뿐 ‘출생’ 자체를 증명하는 공적 장부로 보기는 어렵다.

31) 2015. 5. 보건복지부, 제1차 아동정책기본계획

나. 교육권

현행 교육기본법은 초·중등 의무교육을 받을 권리의 주체를 ‘국민’으로 명시하고 있다(교육기본법 제8조). 따라서 국민이 아닌 이주아동이 의무교육을 받을 권리를 갖는지 여부는 해석의 영역이다. 초중등교육법에도 이주아동에 대한 명시적인 조문은 존재하지 않는다. 다만 초중등교육법 시행령 제19조와 75조에 외국인인 아동의 입학·전학 및 편입학 절차에 관한 특례 조항만을 두고 있을 뿐이다. 외국인인 아동이 전입학하기 위해서는 기본적으로 출입국 또는 외국인 등록에 대한 사실증명을 제출하여야 하나 임대차계약서 또는 거주사실에 대한 인우보증서로 대체할 수 있도록 하고 있다. 정부는 동 규정을 통해 미등록 이주아동의 공교육 접근권을 보장하고 있다고 주장한다. 그러나 이주아동의 의무교육권이 법으로 명시되어 있지 않으므로 학교장은 지원시설의 미비 등을 이유로 들어 재량으로 이주아동의 전입학을 거부할 수 있다. 또한 일선 교사들이 입학하거나 전학하고자 하는 이주아동과 그 부모에게 외국인등록증을 요구하거나, 외국인등록번호가 없기 때문에 상급학교로 진학을 할 수 없다고 처리한 사례들이 실제로 발생하고 있다.

다. 건강권

현행 국민건강보험법은 외국인 등에 대한 특례 조항을 두어 외국인이라 하더라도 건강보험에 가입할 수 있는 길을 열어두었다(국민건강보호법 제109조). 그러나 동법 시행령에서는 체류기간의 연장 허가를 받지 아니한 외국인, 즉 소위 불법체류 외국인의 경우에는 건강보험 가입을 할 수 없도록 제한하고 있다(동법 시행령 제76조 제4항). 이주아동은 피부양자로서 부모의 건강보험에 의존하고 있다. 따라서 부모가 미등록 체류 이주자인 경우 그 자녀 역시 건강보험에서 제외된다. 한편 외국인 근로자의 월 평균 소득은 151만원, 외국인 근로자 35만명이 최저임금에 미치지 못하는 임금을 받고 있다.³²⁾ 건강보험에서 배제된 이주노동자는 경제적 취약성으로 인하여 진료비 전액을 부담할 수 없고 그 결과 부양 아동은 아파도 병원에 가거나 제대로 치료받을 수 없게 된다.

32) 2014년, 국회 환경노동위원회 소속 주영순 국회의원이 국세청으로부터 받은 <외국인 근로소득·종합소득 10분위별 현황>

라. 체류권

2015년 대한변호사협회의 외국인보호소 실태조사 결과에 따르면 최근 3년간 화성 외국인보호소에 구금된 이주아동은 총 67명에 이른다. 급작스러운 단속, 구금, 강제 퇴거 집행 과정에서 아동이 겪게 될 정신적 충격과 피해는 심각하다. 또한 부모와 분리된 상태로 아동만을 대상으로 구금 및 강제퇴거를 집행하는 것은 국제인권규범에서 보장하는 아동인권을 침해하는 것이다. 그러나 현행 출입국관리법에는 구금과 강제퇴거로부터 이주아동을 보호한다는 규정은 없다. 다만 내부지침으로 초·중·고등학교에 재학 중인 미등록 이주아동에 대해 교육과정 수료시까지 강제출국을 유예하도록 정하고 있을 뿐이다. 나아가 국적법 및 출입국관리법은 한국에서 출생하거나 이주한 후 장기간 거주하며 교육받아 한국인의 정체성을 가지고 있는 이주아동의 체류를 보장할 근거를 전혀 두고 있지 않다. 그 결과 부모 출신국의 언어나 문화를 전혀 모르고 스스로를 한국인으로 여기며 성장해온 이주아동이 한국사회에 동화될 수 있는 기회가 전면 차단되고 있다.

마. 복지권

현행 아동복지법은 법 적용 대상을 18세 미만인 사람으로 정의하고 있어 한국 국적이 아닌 아동을 명시적으로 배제하고 있지는 않다.³³⁾ 그러나 아동복지법에 따른 사업에 대한 상위법적 성격을 갖는 사회복지사업법은 ‘사회복지서비스’란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.”로 정의함으로써 서비스의 대상을 ‘국민’으로 명시하고 있다.³⁴⁾ 나아가 동법 제4조는 국가와 지방자치단체의 사회복지 정책의 대상을 ‘사회복지서비스를 이용하는 사람’으로 규정하고 있어 아동복지법에 따른 서비스와 정책 대상도 한국 국적의 아동으로 제한된다. 그 결과 열악한 사회적경제적 능력으로 인하여 아동 양육을 포기하거나 또는 아동을 학대하는 사례가 발생할 경우, 이주아동은 국적 및 체류자격 때문에 아동보호서비스를 이용함에 있어 차별을 경험하고 있다.

33) 아동복지법 제3조 제1호

34) 사회복지사업법 제2조 제6호

3. 이주아동권리보장기본법 제정 움직임

2014. 12. 새누리당 이자스민 국회의원의 대표 발의로 「이주아동권리보장기본법」이 국회 상정되었다. 이는 23개의 이주단체와 시민단체로 구성된 ‘이주아동권리보장 기본법 제정 추진 네트워크’³⁵⁾의 활동의 결실이었다. 그러나 법안이 발의되자 반 다문화 단체가 조직적으로 반대 의견을 국회와 언론에 개진했다. 국회와 정부는 반대 여론을 의식해서 법 제정에 적극적으로 나서지 않았다. 특히 법무부는 법안이 현행 국적법, 출입국관리법 및 재한외국인처우기본법과 충돌하며 불법체류자인 부모가 악용할 우려가 있다는 이유로 법안에 반대 의견을 제출했다. 이러한 정부와 국회의 대응은 유엔아동권리협약에 따라 국내 이행입법을 마련해야 할 책임을 방기하는 것이다.

V. 아동의 놀 권리(놀이시설을 중심으로)

1. 현황 및 문제점

유엔 아동권리협약 제31조는 “아동이 휴식하고 여가를 즐기며, 자신의 연령에 적합한 놀이와 레크리에이션 활동에 ... 참여하는 권리를 인정한다”고 규정, 아동의 놀 권리를 강조하고 있다. 우리나라는 1991년 아동권리협약을 비준했기 때문에 대한민국 정부는 아동의 놀 권리를 보장할 의무가 있으며, 이를 위해 아동이 스스로 시작하고, 통제하고, 구조화하며 활동할 수 있는 놀이 공간을 제공해야 할 의무가 있다.³⁶⁾

하지만 현행 어린이 놀이시설 안전관리법은 어린이 놀이시설을 “놀이기구가 설치된 놀이터”라 정의, (안전관리가 되는) 어린이 놀이공간을 놀이기구가 설치된 공간으로

35) 경기도외국인인권지원센터, 공익인권법재단 공감, 국제아동인권센터, 대전이주외국인종합복지관, 사천다문화통합지원센터, 살레시오수녀회, (사)생명누리, 서울 YMCA, 서울 YWCA, (사)세계선린회, 세이브더칠드런, (사)아시안프렌즈, 안산이주아동청소년센터, 월드머시코리아, (사)이주민과함께, (사)지구촌사랑나눔, 프렌드아시아, 한국다문화교육학회, 한국외국인지원단체협의회, (사)한국이주민건강협회 희망의친구들, 한국이주여성인권센터, 흥사단, UN난민기구

36) UN Committee on Rights of the Child – General Comment No.17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (Art. 31) 참고.

한정하였다. 또한, 현재 150세대 이상의 주택단지에 어린이 놀이터를 설치하도록 규정한 주택건설 등에 대한 규정 역시 어린이 놀이터에 “놀이기구 및 그 밖에 필요한 기구를 ... 설치할 것”이라 명시하는 등 현행 어린이 놀이터 관련 법령은 놀이기구의 설치를 사실상 의무화했다고 할 수 있다. 문제는 이런 놀이기구를 설치하는 데 비용이 많이 들어 놀이터 개선 사업이 주택단지 내에서 우선순위에 밀리는 경우가 많으며, 지방자치단체 등에서도 놀이터 개선에 대한 충분한 지원이 어렵다는 것이다. 이는 결국 올해 초 전국 1,740개 놀이터의 폐쇄로 이어졌으며, 현재까지도 전국에 833개 놀이터가 폐쇄된 채 방치되고 있어 오히려 아동의 안전을 위협하고 있다.³⁷⁾

2. 정책 과제

이러한 문제에 대응하기 위해서는 현행 기구 중심의 놀이시설 관련 법령을 유엔 아동권리협약에 부합하도록 “아동이 스스로 활동할 수 있는 아동의 놀이 목적에 맞는 공간” 혹은 “아동이 놀 수 있도록 만들어진 공간”이라는 터 중심의 놀이터에 대한 정의를 포함하도록 하는 개정이 필요하다. 그리고 기존의 놀이기구 중심의 안전관리 체계를 개편하여 놀이터 관리 주체가 놀이터와 그 주변 환경을 관리할 수 있도록 해야 하며, 이렇게 관리된 어린이 놀이터가 실제로 아동이 놀 수 있는 공간이라는 본연의 목적에 맞게 사용되는지에 대해 주기적으로 평가하고 관리되어야 한다.

어린이놀이시설 안전관리법의 목적은 아이들이 안전하게 놀이터를 이용할 수 있도록 안전관리 체계를 구축하는 것이다. 그럼에도 불구하고 현행법은 안전 검사에 불합격한 놀이터의 이용을 금지하는 조치까지만 다루고 있고, 가장 핵심이라고 할 수 있는 놀이터를 안전하게 아이들에게 돌려주는 것에 대한 규정은 미비한 상황이다. 이용금지 장기화를 막을 수 없는 안전관리법을 보완하기 위해 현재 어린이놀이시설 안전관리법 개정안이 발의되었는데, 특히 신상진³⁸⁾, 진선미³⁹⁾ 의원안은 개선에 필요한 비용을 국가나 자치단체에서 지원할 수 있는 근거를 만드는 법으로, 이 개정안이 통과되면 놀이터 개선 비용 마련이 어려운 영세한 공동주택의 이용금지 장기화를 해결하는데 도움이 될 것으로 보인다. 또한, 박남춘⁴⁰⁾, 임수경⁴¹⁾, 전병현⁴²⁾ 안이 통과될

37) 10월 31일, 국민안전처 행정정보공개청구 자료

38) 2015.10. 13. 발의, 의안번호 1917157

39) 2015. 4. 24. 발의, 의안번호 1914866

40) 2015. 7. 17. 발의, 의안번호 1916109

41) 2015. 7. 27. 발의, 의안번호 1916241

경우, 놀이터 개선 명령을 내릴 수 있고, 과태료나 벌칙 부과가 가능하게 된다. 이를 통해 안전검사조차 받지 않으려고 하는 개선 의지가 부족한 관리주체 문제를 해결할 수 있을 것이다.

VI. 청소년 성보호

1. 주요 입법 및 정책 변화

2013년 6월 19일 성폭력 관련 개정 법률이 일제히 시행되었다. 성범죄에 대한 친고죄 및 반의사불벌죄 조항을 전면 폐지하고, 아동·청소년 대상 강간죄 및 아동·청소년 이용음란물의 제작·수입·수출죄의 법정형에 무기징역형을 추가하는 등 아동·청소년 대상 성범죄 법정형 상향 개정, 공소시효 특례규정 확대, 의사표현이 어려운 13세 미만 아동·청소년 또는 장애인 성범죄 피해자의 의사소통을 도와주는 진술조력인 제도 도입 등을 내용으로 한다. 특히, 청소년 성보호를 규율하는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 ‘청소년성보호법’)의 최근 주요 개정 내용을 살펴보면, 공중밀집장소에서의 추행, 통신매체를 이용한 음란행위 등 반의사불벌죄로 규정되어 있던 조항을 삭제하고, 아동·청소년이용음란물의 범위와 소지 개념을 명확히 하며, 음주 또는 약물로 인한 감경 배제규정의 적용 대상을 확대하고, 신상정보의 등록 및 공개 관련 소관 부처의 중복 문제를 해소하기 위하여 등록에 관한 사항은 법무부장관이 집행하도록 하고 이 법에서는 관련 조항을 삭제하며, 신상정보 고지 제도를 확대하며, 성범죄자의 취업제한 기관을 확대하여 성범죄자에 대한 관리를 보다 강화하였다(2012년 12월 18일 개정된 법률 제11572호). 또한, 여성가족부는 대표적인 청소년 성보호 정책으로 아동·청소년 성범죄자 신상정보 등록 및 공개제도, 성범죄자 취업제한제도, 성범죄 피해가해 아동·청소년 교육(성폭력 가해아동·청소년 인지행동 상담·치료교육 및 성매매 대상아동·청소년 치료·재활교육)을 들고 있다.⁴³⁾ 여성가족부가 발표한 ‘2015년 달라진 청소년 성보호 관련 정책 변화’는 성폭력·가정폭력·성매매 피해자 등에게 상담과 수사, 법률·의료 서비스를 지원하는 성폭력 피해자 통합지원센터의 명칭이 2015년부터 ‘해바라기센터’로 일원화되었다는 것과 성매매에

42) 2015. 7. 29. 발의, 의안번호 1916276

43) 여성가족부,

http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide07_05_01.jsp?viewfnc1=0&viewfnc2=0&viewfnc3=1&viewfnc4=0&viewfnc5=1&viewfnc6=0

대한 사회적 경각심을 높이고 범죄 예방을 위해 매년 9월 19일부터 25일까지 일주일을 ‘성매매 추방주간’으로 지정, 운영한다는 것이다.⁴⁴⁾

2. 청소년 성매매

여성가족부는 한 해 가출청소년이 20만명에 달한다고 추산하고 있으며, 일부 자료에 따르면, 그 중에서도 가출한 여자청소년 7~10명 중에 1명꼴로 성매매를 한다고 한다.⁴⁵⁾ 실제로 여성가족부가 발표한 지난 2012년 ‘성매매피해 청소년의 공간패턴’ 연구 조사결과에 따르면 조사 대상이었던 398명중 84.6%가 성매매 경험이 있다고 밝혔다.⁴⁶⁾ 특히 청소년 성매매는 가정폭력, 성폭력과의 관련성이 매우 높으며(‘탈출형 성매매’), 가출로 인한 빈곤과 생계비 마련이 성매매 유입의 가장 큰 요인을 차지하고 있다(‘생계형 성매매’).⁴⁷⁾ 14세 청소년이 2015년 3월 26일 서울 관악구 봉천동의 한 모텔에서 성매수 남성에게 살해당하는 사건이 발생하였다. 이에 따라 106개 아동·청소년·여성단체들의 연대기구인 ‘관악구 성착취 십대여성 살해사건 재발방지 공동행동’은 청소년 성매매는 성착취라는 인식을 확산하기 위해 연대체로 결성됐다.⁴⁸⁾ 청소년성보호법의 입법취지는 청소년을 처벌하는 것이 아닌, ‘보호와 지원’을 하려는 것이다. 그러나 아동·청소년이 성을 사는 행위의 상대방이 된 경우, ‘대상아동·청소년’으로 분류되어 「소년법」상 범죄소년으로 취급되어 소년보호재판을 받고, 국선변호사 선임 지원절차⁴⁹⁾에서 배제되는 등 ‘피해아동·청소년’의 지원을 받을 수 없게 된다. ‘대상아동·청소년’을 삭제하고 이들에 대한 보호처분을 폐지하고, 특화된 ‘성매매피해아동·청소년 지원센터’를 설치·운영하는 등을 내용으로 한 청소년성보호법 개정안이 발의되기도 하였다.⁵⁰⁾ 청소년성보호법상 대상아동·청소년 규정은 보호처분을 부과하는 행위가 어떤 것인지 수범자 누구나 예견가능하고 자신의 행위를 결정할 수 있어야 함에도 경찰, 현장활동가 등도 알 수 없을 정도로 규정의 내용이 명확하

44) 제4차 여성정책기본계획(2013~2017년) 참조

45) 성운숙, “위기청소년과 인터넷성매매-그 현실을 보다”, 한국여성인권진흥원 개원 1주년 기념토론회(2010)

46) 아시아타임즈, 2015. 10. 7.자, “이제 대한민국은 가출 청소년 20만 시대”

47) 이유진, “아동·청소년 성매매 예방 및 피해지원 대책”, NIPY 청소년정책리포트 Vol.53, 3쪽, 한국청소년정책연구원(2014. 6.)

48) 여성신문, 2015. 10. 26.자, “청소년 성매매는 성착취... 가출 소녀 일탈 문제 아냐”

49) 청소년성보호법 제30조 제2항, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제27조제6항, 「검사의 국선변호사 선정 등에 관한 규칙」제1조의2제1호나목

50) 남인순의원 대표발의, 의안번호 16340

지 않다. 뿐만 아니라 ‘피해아동·청소년’과 ‘대상아동·청소년’의 구별이 현장에서 현실적으로 불가능하다는 점과 청소년 성범죄의 경우 성폭력과 성매매의 경계가 굉장히 모호하다는 점⁵¹⁾을 고려하지 못한 청소년성보호법 규정은 성매수자의 처벌과 청소년의 구제에 공백을 발생시키고 있다. ‘대상아동·청소년’규정은 성매매의 당사자가 된 모든 아동을 성착취 피해아동으로 해석하는「유엔아동권리협약」⁵²⁾ 및 「아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 대한 선택의정서」⁵³⁾를 위반하는 것이기도 하다.

3. 청소년 성폭력의 맥락을 고려하지 않는 법원

연예기획사 대표에 의한 10대 여중생 성폭력 사건에서 대법원과 파기환송심에서 무죄판결이 내려졌다.⁵⁴⁾ 대법원은 피해청소년이 다른 사건으로 구속된 피고인을 매일 면회하러 왔고 ‘사랑한다’ 혹은 ‘보고 싶다’ 등의 인터넷 편지를 쓴 점, 두 사람이 카카오톡으로 연인들의 대화를 나눈 점, 피해청소년이 성관계가 계속 되는 동안 아무에게도 알리지 않고 피고인을 만남점을 근거로 강제적인 성폭행은 없었다고 판단했다.⁵⁵⁾ 20대 남성이 자신을 중학교 3학년이라고 속이고 여중생과 성관계를 맺은 사건에서 재판부는 “피고인이 계속 만날 목적으로 피해자(중학생)의 의사에 반해 나체 등을 촬영했고, 피해자가 사진이 유포될 것을 우려해 고통 받았을 것으로 보이지만, 사건 당일까지 주고받은 문자 메시지를 보면 피해자의 진술은 선뜻 믿기 어렵다.”고 무죄판결을 내렸다.⁵⁶⁾ 청소년 성폭력범죄는 ‘청소년’과 ‘성폭력’이라는 이중적 맥락을 모두 고려해야 한다. 청소년의 ‘사랑한다’는 형식적 애정표현에 집중하여 강요, 폭행과 협박, 위계와 위력이 있었는지를 ‘어른’의 시각으로 판단해서는 안 될 것이다. 청소년은 성인과 달리 즉각적으로 자신이 ‘범죄’를 당했다는 판단을 하지 못하거나 사실관계를 왜곡해서 받아들일 수 있는 가능성이 있다는 ‘청소년’의 맥락을 고려하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

51) 박은정, “청소년성매매의 법률적 규제와 문제점”, 66쪽, 젠더법학 제3권 제1호(2011. 3.)

52) 조약 제1072호

53) 조약 제1688호

54) 서울신문, 2015. 10. 22.자, “여중생 성폭행 혐의 기획사 대표, 대법원 재심리”

55) 헤럴드경제, 2015. 10. 16.자, “여중생 성폭행혐의 기획사 대표 무죄, ‘관찰야, 사랑이야’ ”

56) 여성신문, 2015. 11. 3.자, “성폭행 당했다며 왜 카톡 보냈어” ··· 황당한 무죄 판결들

4. 아동·청소년 성범죄 신고의무

목격자 없이 아는 사람에 의해 은밀하게 가해지는 아동·청소년대상 성범죄는 관련 종사자의 신고가 무엇보다 중요하다. 아동·청소년 관련 기관들은 신고의무가 있으며 신고의무 위반 시 과태료를 부과 받는다.⁵⁷⁾ 또한, 아동·청소년을 대상으로 한 성매매 포상금제가 2013년 1월부터 시행되고 있다. 이 제도는 19세 미만 아동·청소년을 대상으로 한 성범죄를 수사기관에 신고해 피의자가 기소 또는 기소유예 처분을 받으면 신고자에게 포상금을 지급하는 제도로, 11월 17일 여성가족부에 따르면 지난해 1월 이후 총 20건의 신고가 접수됐고, 이 중 8건에 총 710만원의 포상금이 지급됐다고 한다.⁵⁸⁾ 신고의무 대상기관을 확대하고자 하는 국회의 움직임도 있다. 신고의무 불이행에 대한 제재를 강화하는 내용의 개정안이 발의되었고,⁵⁹⁾ 아동·청소년대상 성범죄의 발생 사실을 알게 된 때에 수사기관에 즉시 신고하여야 하는 신고의무 대상자에 공동주택의 관리사무소, 체육시설, 대중문화예술기획소의 운영자와 그 종사자를 추가하려는 내용의 개정안도 있다.⁶⁰⁾ 신고의무제도의 실효성을 확보하기 위해서는 성폭력상담소와 같이 성폭력범죄 직접 지원기관의 경우 장기간에 걸친 피해자와의 라포 형성이 무엇보다 중요하므로 ‘즉시’ 수사기관에 신고해야 한다는 신고의무 규정의 ‘즉시’에 대한 엄격한 해석을 지양하고 신고자의 신변과 비밀의 철저한 보장 등 현행 신고제도의 보완도 병행되어야 한다.

또한, 아동·청소년대상 성범죄를 보호해야 할 관련 신고의무 대상자의 성범죄 사례가 꾸준히 발생하고 있다. 경찰이 성범죄 피해를 신고하러 경찰서에 온 미성년자(18세)를 조사하던 중 휴대전화 카메라로 신체 특정 부위를 촬영하고 만지는 등 성추행한 혐의로 구속영장이 청구된 사건⁶¹⁾을 그 예로 들 수 있다. 아동·청소년대상 성범죄를 1차적으로 접하게 되는 경찰, 학교, 상담기관, 보호시설, 관련 전담부서 공무원 등에 대한 지속적이고 구조화된 전문 인력 양성시스템이 절실하게 필요한 대목이다.

57) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제34조 및 제67조제4항, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제9조, 장애인복지법 제59조의2 및 제90조제3항

58) 한국일보, 2015. 11. 18.자, “포상금 절차 줄였더니… 미성년자 성매매 신고 ↑”

59) 안재근의원 대표발의, 의안번호 17422

60) 장정은의원 대표발의, 의안번호 17574

61) 한겨레, 2015. 11. 17.자, “막장 경찰 /성범죄 신고하러 온 미성년자를 추행”

5. 성소수자 등 사각지대의 청소년 성보호

(미등록)이주외국인 청소년, 장애 청소년, 성적소수자 청소년 등 사회적 소수자의 지위를 가지는 청소년은 이중적인 차별의 상황에 놓여 있어, 특별한 보호와 지원이 필요하다. 하지만 현재 사각지대 청소년의 성보호는 사실상 무관심과 무정책이라고 평가할 수 있다. 특히, 성적소수자 청소년의 성보호는 차별과 혐오로 그 실태가 심각하다. 국내에서 중고등학교를 다닌 경험이 있는 성적소수자 만 13~18세 청소년 200명을 대상으로 한 국가인권위원회 조사에 따르면, 동성애자를 찾아내는 ‘이반 검열’, 이성 간의 교제는 통제하지 않으면서 동성 간의 교제는 금지하고 비정상화하는 학교, 심지어는 성적소수자라는 이유로 징계하는 정책과 같이 적극적인 차별 정책이 존재하고 있었고, 성적소수자라는 이유로 교사나 다른 학생으로부터 괴롭힘을 당한 경험이 적지 않게 나타났다.⁶²⁾ 지난 3월 교육부가 각 시·도 교육청을 통해 일선 학교에 전달한 ‘성교육 표준안 연수자료’의 내용을 보면, “성교육은 교사의 성적 가치를 전수하는 것이 아니다”라며 “동성애에 대한 지도는 허락되지 않는다”고 명시하여 사회적 공분을 일으키기도 했다.⁶³⁾ 서울 성북구청은 지난 9월에 청소년 소수자 보호 및 지원 사업인 ‘청소년 무지개와 함께 지원센터’ 건립을 포기했다. 유엔 자유권규약위원회는 여론의 눈치만 보는 우리 정부 대표단을 질타하며 이달 초 인종과 성적 지향을 포함한 모든 종류의 차별을 금지하는 포괄적인 차별금지법을 제정을 촉구하기도 했다.⁶⁴⁾

6. 청소년 성교육

교육부는 올해 학교 현장에 ‘국가 수준의 학교 성교육 표준안’을 만들어 배포하였다. 교육부가 2년여의 시간과 6억원의 예산을 사용한 이 표준안은 시대를 역행하고 인권침해적 내용을 담고 있다는 비판을 받고 있다.⁶⁵⁾ 한국성폭력상담소와 한국여성의전화는 성평등 감수성을 길러주어야 할 표준안이 생식과 남성 성기 중심으로 서술하고 여성의 성을 오로지 임신과 출산을 위한 것으로 서술하는 등 성별 고정관념과 성 역할을 강화하는 성차별적 내용을 담고 있으며, 성적지향과 성적정체성을 질병, 장

62) 김정혜, “학교 내 차별실태”, 「성적 지향성별 정체성에 따른 차별 실태조사 결과발표 토론회」, 3~16쪽, 국가인권위원회(2015. 11.)

63) 한겨레, 2015. 3. 29.자, “성교육 때 동성애 언급말라…교육부 지침 논란”

64) 한국일보, 2015. 11. 17.자, “성소수자 차별을 정당한 의견처럼 수용하면 안돼”

65) 동아일보, 2015. 8. 26.자, “유사강간은 성폭행 아니다? 학생 성교육 표준안 논란”

애라고 하거나 혈연동자이성간 결합만을 강조함으로써 성적 다양성과 다양한 가족 형태를 배제하고, 유사강간을 성폭력의 개념에서 배제하는 등 아예 법 개념 자체를 잘못 서술하거나 성폭력에 대한 왜곡된 통념을 오히려 강화하고 성폭력 예방을 오히려 어렵게 할 수 있는 내용을 담고 있다고 강하게 비판하고 있다.⁶⁶⁾ 청소년 성교육에 대하여 국가가 관심을 가졌다는 것에는 큰 의미가 있다. 그러나 건전한 ‘성’에 대하여 금기시하고 비현실적인 금욕을 강조하면서 성차별적 내용 등을 포함하는 현재의 표준안은 청소년의 성의식을 왜곡시킬 뿐이다. 전면 개정이 필요하다.

Ⅶ. 청소년 한부모

1. 현황 및 문제점

가. 청소년 한부모

한부모가족지원법은 청소년 한부모를 ‘아동인 자녀를 양육하는 24세 이하의 모 또는 부’라 정의한다. 2010년 통계청의 자료에 의하면 청소년 한부모 가구는 전국 1만 5천여 가구에 달하는 것으로 추정되는데, 만 24세 이하 청소년의 분만 건수는 매년 2만건을 넘고 있으나 (통계청, 2011) 청소년 한부모의 규모를 파악할 수 있는 정부의 공식 통계는 부재하다. 우리나라 청소년(15세~19세) 1천명 당 출생아 수는 5.09명으로 OECD국가 평균(약 27명)보다는 현저히 낮으나, 최근 10년간 청소년 출생아 수가 2배 이상 증가하였다.⁶⁷⁾

청소년 미혼모⁶⁸⁾는 교육에 있어 취약한 계층 중 하나로, 임신에서 출산의 과정에서 임신의 지속 및 출산 결정을 일탈행위로 치부하여 부모나 교사가 낙태 등 임신 중단, 자퇴, 퇴학을 강요하는 경우가 많다. 한부모가족지원법은 제17조의2에서 국가나 지방단체에 청소년 한부모가 학업을 할 수 있도록 교육에 대한 지원을 할 수 있다고 규정하지만 여전히 청소년 한부모는 학업과 임신 혹은 양육을 병행하는 과정에서 학업을 중단하고 저학력 비숙련 상황에서 자녀의 양육과 학업, 생계를 책임지는 경우

66) 한국성폭력상담소, <http://stoprape.or.kr/504>

67) 김지연, NYPI 청소년정책 리포트- 청소년 한부모의 생활실태 및 자립지원 방안. 한국청소년정책연구원, 2014.

68) ‘미혼모’라는 용어를 사용하여야 하나, 법률 용어를 고려하여 미혼모라고 표현함

가 많다. 특히 양육 중인 경우 학업중단 비율이 더 높아져 양육 한부모의 72.9%, 양육 계획 중인 경우의 69.5%, 양육 포기의 경우 62.5%가 이미 학업을 중단한 상태였다.⁶⁹⁾

나. 양육 지원

또한 미혼부모는 가정 해체로 인한 양육비 지급 중단 및 경제적 어려움 등의 문제로 인해 양육 및 교육을 계속할 수 없는 경우가 많다. 특히 청소년 한부모의 26.7%가 빈곤과 주거의 불안정함을 경험하고 있는 것으로 나타나 스웨덴 7%, 덴마크 6.8% 등에 비해 상당히 높은 비율을 차지한다. 여성가족부는 만 24세 이하 청소년 한부모 중 소득인정액이 최저 생계비의 150% 이하인 경우 아동 1인당 월 15만원의 양육비와 일정 금액의 검정고시 학습비 또는 월 10만원의 자립지원촉진수당을 지원하는데, 그럼에도 불구하고 양육 미혼모의 경우 아이양육에 다양한 어려움을 토로하고 있다. 특히, 미혼부모가 학업을 지속하거나 취업을 했을 경우 아이 양육을 맡길 곳이 없는 경우가 많고, 미혼부모의 부모 역할에 대한 교육 및 양육 기술 등에 대한 교육이 이뤄지지 않고 있다. 무엇보다도 청소년 한부모의 규모에 대한 정확한 통계가 부재하므로 실제로 지원이 필요한 청소년들이 얼마나 지원을 받고 있는지 그 실태를 정확하게 파악하는 데 어려움이 있다.

2. 청소년 미혼모 관련 국제사회의 권고

○ 유엔아동권리위원회의 대한민국 정부에 대한 3, 4차 권고내용(2011)

구분	내용
비차별 원칙	<p>28. 위원회는 대한민국 내에 다양한 형태로 차별이 지속되고 있다는 점을 우려한다. 이러한 차별의 대상에는 다문화 또는 이주노동자 가정, 탈북자 가정, 난민 가정 출신 아동 및 장애 아동과 미혼모, 특히 청소년 미혼모가 포함되며, 이들은 국가지원조치에서 배제되는 등 차별을 받고 있다.</p> <p>29. 위원회는 대한민국에 다음 사항을 촉구한다: (a) 협약 2조에 완전히 합치되는 법률의 채택을 목적으로 차별금지법을 신속히 제정하라.</p>

69) 김지연, 청소년 한부모가족 종합대책 연구 II: 청소년 한부모 유형 및 생활주기별 대응방안. 한국청소년정책연구원, 2013.

구분	내용
	(b) 인식제고 및 대중교육 캠페인을 비롯, 취약계층과 소수집단 아동에 대한 차별적 태도를 근절하고 예방하기 위해 필요한 모든 조치를 취하라. (c) <u>청소년 미혼모를 포함, 미혼모에 충분한 지원을 제공하라.</u> ※ 국가별 정례 인권검토 (UPR) 대한민국 2차 심의 28항: 싱글맘과 싱글맘 자녀에 대한 차별 철폐, 인식제고 캠페인 실시, 정부 차원의 지원 및 상담 제공

○ 유엔자유권규약위원회의 대한민국 정부에 대한 최종 견해 (2015)

구분	내용
남녀 평등	16. 대한민국 정부는 가부장적 사고방식과 젠더 고정관념을 철폐하기 위한 조치를 개발해야 하며, 이를 위해 가정과 사회의 남녀 평등에 대한 이해와 지원을 증진시키기 위한 인식제고 캠페인을 시행해야 한다. 대한민국 정부는 또한 (c) <u>미혼모들에 대한 차별을 철폐하고 특히 교육, 고용 및 주거에 대한 지원을 포함해 미혼모들에 대한 지원을 확대해야 한다. 또한 미혼모들이 입양 부모와 동등한 아동 수당을 받도록 보장해야 한다.</u>

3. 정책과제

청소년 미혼모에 대한 정책은 제3차 여성정책기본계획 (2008~2012)에 처음으로 수립되었다. 하지만 가출청소년 문제, 성문화의 개방 등과 더불어 부각되고 있는 청소년 미혼모 이슈는 미혼모 정책과 더불어 시급하게 해결되어야 하는 문제이지만 제4차 여성정책기본계획 수립까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있다. 청소년 미혼모 또는 미혼모와 관련된 정책은 미혼모 혼자의 문제가 아니라 아동을 포함한 가정과 관련된 문제이며, 요보호 아동과 관련된 문제로 다양한 부처의 문제해결 노력이 함께 이루어지지 않으면 해결될 수 없는 문제이다. 따라서 모든 소관부처가 문제를 파악하고 해결 방안을 모색할 수 있도록 소통해야 하며, 이들의 규모를 정확하게 파악하고 이들이 학업을 지속할 경우에도 아이를 양육할 수 있도록 공적 서비스를 제공해야 한다.

한편, 2011년 개정된 한부모가족지원법 제20조(한부모가족복지시설의 설치)가 시행됨에 따라 입양기관을 운영하는 자는 기본생활지원을 위한 미혼모자가족복지시설을 더 이상 함께 운영할 수 없게 되었고, 입양기관을 운영하면서 미혼모자가족복지시설을 운영하는 자는 2015년 7월 1일부터 해당 시설을 다른 한부모가족복지시설로 변

경하거나 폐지하게 되었다.⁷⁰⁾ 이 경우, 해당 시설 입소자의 권익 보호를 위한 조치가 필요하며, 이의 대체시설이 마련되어야 복지시설의 입소자에 대한 서비스 공백이 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 실제로 입양기관이 운영하는 미혼모자 기본 생활시설이 폐쇄되면서 공백이 생긴 사례가 발견되어 우려가 발생하고 있다. 일례로 대구 시에서는 대한사회복지회에서 운영하던 유일한 미혼모자 기본 생활시설이 폐쇄되면서 기존의 청소년 지원시설이 미혼모자 기본 생활시설로 전환되었는데, 시설 전환을 위한 공사가 지연되어 미혼모들이 성매매, 불법 입양 브로커들의 위협을 겪는 경우가 있었다고 한다. 또한, 출산 직전 직접 양육 의사를 밝힌 미혼모가 분만 직후 마취도 깨지 않은 상태에서 ‘왜 (입양에서 직접 양육으로) 말을 바꾸느냐’며 병원비를 지원해줄 수 없다고 퇴소를 종용당한 사례가 있었다. 이 시설에서는 입소 상담 시 입양을 원치 않는 임신부에게는 예산이 부족하다거나 생활 규칙이 엄하다는 이유로 입소를 거부한 사례도 발견되었다. 한편, 시의 담당 주무관과 여성가족부, 보건복지부 등은 이에 대한 문제제기에도 불구하고 미온적인 태도만 보여 그 시설의 지도 감독의 부실함이 드러났다.

Ⅷ. 학교 밖 청소년

1. 입법 및 정책 분야

가. 『학교 밖 청소년 지원에 관한 법률』 시행

올해는 작년에 제정된 『학교 밖 청소년 지원에 관한 법률』(2014. 5. 28. 제정, 2015. 5. 29. 시행, 이하 ‘학교밖청소년법’)이 시행된 첫 해이다. 여성가족부는 올해를 ‘학교 밖 청소년 지원 원년’으로 삼고서, 학교밖청소년지원과를 신설하고(2015. 2. 26.), ‘학교 밖 청소년 지원대책’을 발표했으며(‘학교밖청소년법’ 제5조, 2015. 5. 12.), 민관협력기구인 ‘학교 밖 청소년 지원위원회’를 신설했다(동법 제7조, 2015. 8. 19.). 국회에서도 ‘학교 밖 청소년 지원을 위한 정책토론회’를 열었고(2015. 5. 8.), 정부는 제70회 국가정책조정회의에서 학교 밖 청소년 지원 대책을 확정하여 발

70) 이에 대해 헌법재판소는 2014년 5월 29일, 한부모가족지원법 제20조 제4항 및 부칙 제2조 제3항은 입양기관을 운영하면서 출산전후의 미혼모와 그 자녀들의 ‘기본생활지원을 위한 미혼모자가족복지시설’을 함께 운영하는 사회복지법인의 기본권을 침해하지 않는다고 결정함 (헌법재판소 2014. 5. 29. 선고 2011헌마363 판결)

표했다(2015. 8. 27.)

이런 일련의 흐름에 따라 작년까지는 54개 청소년상담복지센터에서 프로그램 수준으로 학교 밖 청소년을 지원하다가, 올해부터는 학교 밖 청소년 지원센터 200개소가 전국적으로 운영되는 등 중앙에서 기초지자체 단위까지 지원센터가 본격 가동되어 시·도 센터는 시·군·구 센터에 대한 지원기능을 수행하며, 시·군·구 센터는 학교 밖 청소년에 대한 직접 서비스를 제공하게 되었다. 현재까지 새로운 법이 시행된 지 1년이 채 되지 않은 상황에서 법정책을 평가하기에는 다소 선부른 감이 있으나, 현장에서는 여성가족부가 발표한 지원대책이 대부분 기존 정책의 반복에 불과하고, 학교 밖 청소년 지원센터(현장에서 통용되는 명칭은 ‘꿈드림’)의 대부분이 원래 존재하던 청소년상담복지센터에 기능만 더 얹은 형태에 불과하며, 지방자치단체마다 제각각 학교 밖 청소년 지원책을 발표하여 시행하고 있으나 지방자치단체의 여건에 따른 차이가 크고 이러한 차별을 해소하기 위한 정부의 실질적인 지원이 필요하다는 평가가 나오고 있다. 앞으로 ‘학교밖청소년법’의 시행에 따라 운영되는 지원위원회 및 지원센터의 성과와 문제점에 대한 위원회 차원의 지속적인 모니터링과 평가가 요구된다.

나. ‘학교밖청소년법’의 개악 시도

일부 언론에서 학교 밖 청소년에 대한 지원센터의 연계가 제대로 이루어지지 않는다는 문제점을 지적하였고, 이에 정부는 학교 밖 청소년의 동의가 없이도 청소년의 개인정보가 센터에 제공될 수 있도록 ‘학교밖청소년법’을 개정하겠다는 입장을 밝혔으며, 류지영 등 10인의 국회의원은 이와 유사한 내용의 동법 개정안을 발의하여 현재 여성가족위원회에 계류 중인 상태이다. 그러나 이러한 개정안은 헌법 제17조와 제10조, UN아동인권협약 제16조에서 보장하는 청소년의 개인정보자기결정권을 중대, 명백하게 침해하여 위헌의 소지가 매우 농후하다.

현재 서울시에서는 시청-교육청-검찰-경찰의 협업 체계를 구축하여, 시청은 교육청과의 협조로 학업중단을 고민하는 학생의 정보를 조기에 확보하고, 검찰·경찰과 협력해 범죄에 노출된 청소년은 상담 프로그램에 연계하는 방법으로 2015. 6. ~ 8. 2달간 195명의 청소년이 지원센터의 도움을 받을 수 있었다고 한다. 물론 이러한 성과 발표의 실질을 따져보아야 하겠지만, 학교 밖 청소년의 개인정보를 강제로 수집하지 않더라도 관련 기관의 의지만 있다면 충분히 청소년들을 제도 안으로 받아들

일 수 있다는 것을 보여주는 사례라 하겠다. 학교 밖 청소년들이 지원센터에 선뜻 손을 내밀지 못하는 것은 자신들에 대한 사회의 뿌리 깊은 편견에 따른 두려움과 지원센터에 대한 불신감 등 다양한 요인이 있을 것이다. 학교 밖 청소년과 지원센터의 연계는 위헌의 소지까지 있는 개인정보를 강제 수집하는 방안으로 손쉽게 해결하려고 할 것이 아니라 청소년 친화적인 다양한 방법으로 모색하여야 할 것이다.

다. 학교 밖 청소년의 노동권 문제

2012년 고용노동부 통계에 따르면, 전체 청소년의 노동 경험률은 29%, 학교 밖 청소년의 경우 62%에 달한다. 이 통계만 놓고 보더라도 흔히 ‘아르바이트’라 불리는 청소년의 노동 문제는 전체 청소년의 문제일 뿐만 아니라 학교 밖 청소년의 인권 영역에서 매우 중요한 문제임을 알 수 있다. 올 초 ‘알바몬’에서 최저임금을 알리는 광고가 사업주들의 집단 반발을 일으켜 사회적 이슈화가 된 해프닝은 현실에서 최저임금을 받을 권리도 제대로 보장받고 있지 못한 청소년 노동의 현실을 적나라하게 보여주었다.

근로계약서를 제대로 작성하지 않거나 최저임금에 못 미치는 급여를 받는 기초적인 문제에서부터, 사업장에서 각종 모욕과 위험한 환경에 노출되어 있는 상황, 불안정 노동이 확산되고 있는 추세 등 청소년 노동 문제의 실태는 올해도 개선되었다는 징표는 찾아보기 어렵다. 한때 청소년 노동을 대표하던 패스트푸드점과 편의점, 주유소, 음식점 등에서 더 이상 청소년들을 찾아보기 어려워졌고, 이제 그런 일자리는 대부분 생활고에 몰린 20대 청년이나 장년들로 채워지고 있으며, 청소년의 일자리는 더 적은 돈을 벌기 위해 더 고되게, 더 큰 위험을 감수해야만 하는 불안정한 일자리들로 채워지고 있다.

청소년들의 일자리가 근로기준법의 일부 조항이 아예 적용조차 되지 않는 영세 사업장에 몰려 있거나 사용자가 누군지 분명치 않은 파견 노동, 근로자성을 인정받지 못하는 특수 고용 등 불안정 노동에 쏠려 있는데도 불구하고, 정부와 여당은 이미 기존의 불법 파견 노동 형태를 합법화하는 등의 종합적인 노동 개악 입법을 강행하면서, 청소년의 노동 문제에 대해서는 기존의 근로 감독 강화 대책에서 더 나아가고 있지 않다.

청소년들의 노동 환경 개선이 과연 가능한가라는 절망적인 의문이 떠오르는 시점에

서 시민 사회에서는 청소년 노동권의 보장을 위한 의미 있는 시도들이 있었다. 우선 경기도교육청에서 최초로 제작한 대안교과서 ‘더불어 사는 민주시민’을 서울·광주·충남·전북 교육청에서도 공식적으로 사용하기로 하면서 학생들을 대상으로 한 노동권 교육이 확대되었고, 한국기술교육대학의 부속기관인 고용노동연수원은 청소년 노동교육 누리집(<http://youth.koreatech.ac.kr>)을 개설하고 누리집에 청소년 노동법 웹툰을 게재하기 시작했다. 또한 민주노총 경남본부, 전교조 경남지부, 경남 청년유니온, 경남비정규직근로자지원센터는 2015. 4. 9. ‘경남청소년노동인권네트워크’를 창립하여 청소년 취업자의 고용불안, 저임금, 임금체불 등의 문제에 주목하여 연구, 조사, 교육 활동을 통해 청소년 노동인권 운동을 전개하기로 했다.

IX. 소년사법

1. 소년법의 개정과 향후 과제

가. 원결정 집행기간을 항고에 따른 보호처분 집행기간에 산입하는 것으로 소년법 개정

① 법 개정 배경 및 주요 내용

2015. 10. 28. 전해철 의원이 발의한 소년법 개정안이 일부 수정 가결되었다. 개정 전 소년법 제43조는 보호처분의 결정 등에 영향을 미칠 법령 위반이 있거나 중대한 사실 오인이 있는 경우 또는 처분이 현저히 부당한 경우에는 항고를 할 수 있도록 하고, 제45조 제2항은 항고가 이유 있다고 인정한 경우 원결정을 취소하고 사건을 원 소년부에 환송하거나 다른 소년부에 이송하도록 규정하고 있었다. 개정 전 제45조는 항고에 따른 보호처분을 원결정에 따른 보호처분과 완전히 별개의 새로운 처분으로 보고, 소년의 항고 또는 재항고에 따라 원처분 결정이 취소되는 경우에도 원처분 결정에 따른 보호처분 집행기간이 항고심 보호처분 집행기간에 전혀 산입되지 못하였다. 이러한 개정 전 조항은 소년의 항고의사를 위축시키고, 실제적 진실의 발견에도 장애로 작용할 소지가 있어 소년의 재판청구권을 중대하게 침해하며, 대상소년에게 사실상 죄질 및 책임을 초과하는 처벌을 부과하고 있는 바 책임주의 원칙에도 위배된다는 점에서 위헌적 소지가 강하였다. 또한 소년의 자유박탈은 최후의 수단으로서 최소한의 기간에 그쳐야 한다는 국제규범(「유엔아동권리협

약」 제37조 b항, 「자유를 박탈당한 소년의 보호에 관한 유엔규칙(하바나 규칙) 제2조)에도 어긋났다.

② 평가

소년 보호처분이나 형벌이나 소년의 신체적 자유를 박탈한다는 점에서 실질적인 공통점이 존재하고, 이미 소년원에서 원결정에 따른 집행이 이루어져 해당 기간 동안 교정교육은 이루어지고 있었다. 또한 항고심 결정시를 기준으로 소년의 비행성을 진단할 필요성이 있다고는 하나, 현실적으로 항고심 결정까지 평균 기간이 2개월 정도로 길지 아니하여 그 사이 상황의 변화가 크게 이루어지기 어려운 측면이 있었다. 따라서 개정 전 조항대로 항고에 의해 보호처분의 결정을 다시 하는 시점부터 집행을 해야 할 필요성보다, 대상소년의 인권침해에 따른 문제점이 더 크게 존재하였던 바, 원결정의 보호처분 기간을 항고·재항고 결정의 보호처분 기간에 모두 산입하도록 개정한 소년법은 이러한 문제점을 해결하여 소년법의 인권 증진에 한 걸음 나아갔다고 평가할 수 있다.

나. 소년분류심사원 위탁 기간을 소년원 수용 기간에 산입하는 개정안 불통과

① 법 개정 추진 배경 및 주요 내용

소년법 제18조 제1항 제3호에 따르면 소년부 판사는 사건을 조사 또는 심리 하는데 필요하다고 인정하면 소년을 소년분류심사원에 위탁할 수 있다. 이러한 위탁처분은 사건의 조사·심리에 필요하여 결정으로 취해진 임시조치라도, 실질적으로는 대상소년을 수용하여 생활하게 한다는 점에서 신체의 자유를 침해하는 바, 형벌인 구금과 유사한 점이 있다. 그런데도 현행 소년법은 분류심사원 위탁기간은 보호처분 기간에 산입하지 않고 있다. 소년원에의 수용과 형사처벌이 주목적이 다르다고 할지라도 근본적으로 둘 모두 형벌권 발동의 성격을 가지고 있으며, 실제로 대상소년의 신체적 자유가 박탈된다는 점을 부인할 수는 없는 것이다. 또한 소년을 형사사건으로 처리하는 경우에는 소년분류심사원 위탁조치를 구금으로 보아 그 기간을 통산하고 있으나, 소년원 수용 처분 시에는 분류심사원 위탁기간을 산입하고 있지 않아 형평성에 어긋나는 문제가 존재하여 왔다. 전술한 바와 같이 소년의 자유박탈에 대하여 국제규범은 최후의 수단으로서 사용되어야 한다는 것뿐만 아니라 필요 최소한의 기간에 그쳐야 함을 천명하고 있는 바, 소년분류심사원에서의 위탁기간을 소년원에

의 수용기간에 합산하여 대상소년의 자유박탈기간을 최소화하는 것이 아동인권에 관한 국제기준에 부합하는 것이고, 대상소년의 이익을 보호하는 것이다.

이에 전해철의원은 소년분류심사원 위탁 기간이 소년원 송치 기간에 산입 될 수 있도록 제33조 제8호를 신설하는 개정안을 발의하였으나(2015. 1. 13. 발의, 의안번호 1913660), 최종적으로 가결되지 못했다.

② 개정안이 통과되지 못한 이유

정부는 소년분류심사원 위탁과 소년원 수용의 사이에, 또한 소년원 수용과 형사처벌과의 사이에 본질적인 차이가 있기 때문에, 현행법에 문제가 없다는 입장을 고수하여 왔다. 소년분류심사원 위탁기간은 비행원인 규명, 소년의 특성과 환경에 관한 조사 등 분류심사를 통해 소년에게 적합한 보호처분을 결정하기 위한 임시조치라는 것이다. 또한 현행 소년원 수용은 제32조 제1항에 따르면 1개월 이내의 소년원 송치(8호 처분), 단기 소년원 송치(9호 처분, 6개월 이내), 장기 소년원 송치(10호 처분, 2년 이내)로 구분되는데, 이 중에서 주로 4주가 소요되는 인성교육 프로그램을 실시하는 ‘8호 처분’과 같이 소년원 송치 기간이 1개월로 짧은 경우 소년분류심사원 위탁기간을 통산하게 되면 실질적으로 소년원 수용을 집행할 수 없게 되는 문제가 발생한다고 지적했다. 결국 위 개정안은 2015. 10. 28. 법제사법위원회에서 의결되지 못했다.

③ 평가 및 제언 - 소년분류심사원의 역할에 대한 문제제기

소년분류심사원은 소년의 ‘보호’와 품성과 행동, 가정환경, 재비행 가능성 등의 ‘조사’에 주목적이 있다. 그러나 현행 소년분류심사원은 주 기능인 조사의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 소년원에 위탁하여 그 기능을 수행하고 있는 등 사실상 ‘충격 구금’의 역할에 더 충실하고 있다는 비판을 면치 못하고 있는 것이 현실이다. 사실상 구금에 해당함에도 영장실질심사 등의 절차도 없이 구금되며, 시설에서의 인권보호(과밀인원, 접견권, 운동권 등)문제도 상당하다. 게다가 현재 소년분류심사원은 전국적으로 서울 한 곳에만 설치되어 있고, 다른 지역의 경우 7개의 소년원(부산·대구·광주·전주·대덕·춘천·제주)에서 소년분류심사원의 기능을 대행하고 있어 미결수와 기결수를 분리한다는 교도 행정의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 소년원 과밀화를 부추긴다는 비판을 면할 수 없는 실정이다.

2015. 4. 30.에는 임내현 의원의 주최로 소년분류심사원의 역할에 대한 정책토론회가 열렸으며, 이 자리에서 김철호 법무부 서울소년분류심사원장은 “수용인원이 폭증해 위탁소년의 기본적인 개인생활 공간조차 확보하지 못할 정도로 열악한 상태”라고 호소했다. 김 원장에 따르면 기관 정원이 150명이지만 2008년 이후 평균 수용인원이 정원을 넘어섰고, 2014년 10월에는 일일평균 수용인원 260명을 기록하는 등 정원의 170%를 수용하는 상황이라는 것이다. 천중호(50·26기) 부산가정법원 부장판사는 “판사가 소년을 분류심사원에 수용하는 2~8주간의 ‘임시위탁’을 통해 소년들이 성찰의 기회를 가지게 된다”며 “소년분류심사원이 정원 초과현상을 겪고 있는 것은 분류심사원 수의 부족이 가장 큰 원인”이라고 지적했다. 그는 또 “소년분류심사원에 위탁되는 소년들은 처분을 받기 전이기 때문에 그들에 대한 처우나 교육은 처분을 받은 소년들과 달라야 한다”며 “분류심사원이 소년원으로부터 독립돼야 한다”고 강조했다. 이동환 법무부 범죄예방정책국 소년과장도 “법원의 전체 소년보호사건 접수 인원 중 분류심사원(소년원 대행 포함) 위탁인원이 최근 5년간 26.5% 증가했다”며 “현 상태로는 각 지방별 법원의 분류심사 요구에 신속하게 대응하기 어렵다”고 말했다. 이 과장은 “광역시 단위는 100여명 규모로, 지방법원 소년부 소재지는 30~50명 규모로 시설을 늘려야 한다”고 주장했다⁷¹⁾.

위 사실에서 볼 수 있듯이 근본적으로는 소년분류심사원이 원래의 기능인 상담과 조사를 제대로 수행하는 기관으로서의 역할을 할 수 있도록 소년분류심사원을 늘리고 그 기능을 정상화하는 것이 올바른 방향일 것이다. 그러나 소년분류심사원이 개선되기 전이라도, 소년분류심사원 위탁 기간을 소년원 수용 기간에 산입하여 부당한 구금으로 인한 인권침해 상황은 종식해야 할 필요가 있다.

소년분류심사원과 소년원에서 이루어지는 교정교육 및 상담 등의 프로그램의 내용이 일부 다르다고 하더라도, 그것이 임시조치이나 판사의 결정에 의한 처분이나의 차이를 제외 하고는 소년의 교정·교화를 목적으로 하고 있다는 점에서 그 성질이 같다고 보아야 하므로, 소년분류심사원에의 위탁과 소년원에의 수용을 다르게 볼 합리적인 이유를 찾아볼 수 없다. 제32조 제1항 제8호의 경우 소년분류심사원 위탁기간을 통산하면 실질적으로 소년부 법원의 결정을 집행할 수 없는 상황이 발생한다고 하여도, 이는 형사재판에서 미결구금 산입 시, 법원의 판결에 의한 징역 기간이 미결구금기간 미만일 경우 사실상 판결을 집행할 수 없는 결과를 가져오는 것과 마찬가지로 인 바, 이미 해당기간만큼 대상소년이 가정 및 외부 환경에서 격리되어 교정교육을

71) 법률신문, 2015. 5. 8.자, “소년분류 심사원 기능·역할 대폭 확대해야”

받은 것이므로 법원의 결정을 집행할 수 없다는 것에 따른 문제는 발생하지 않는다고 보아야 하는 것이 타당하다. 더구나 위에서 지적하였듯이 대부분의 지역에서 소년원이 소년분류심사원의 기능을 대행하고 있어 소년분류심사원 위탁 처분이 소년원 송치 처분과 다를 바 없이 집행되고 있는 바, 정부의 지적대로 소년분류심사원에서 4주간 수용되어 있던 대상소년들에게 다시 소년원에서 4주간의 교육프로그램을 이수케 할 실익이 없는 것이다.

따라서 원칙적으로는 소년분류심사원 위탁기간을 소년원 수용기간에 산입되도록 법 개정을 계속하여 추진하여야 할 것이다.

2. 기타 이슈 - ‘용인 캣맘 사건’에서 비화된 촉법소년 연령하한 논란

가. 사건의 개요

2015. 10. 8. 오후 4시 35분경 경기도 용인시 수지구의 아파트에서 고양이집을 지어주던 박모씨(55세)와 또 다른 박모씨(29세)가 위에서 떨어진 벽돌에 머리를 맞아, 55세 박모씨는 사망하고 29세 박모씨는 중상을 입는 사건이 발생했다. 길고양이를 돌보는 사람을 가리켜 캣맘(cat-mom)이라 지칭하는데, 사건 발생 초기에는 길고양이를 둘러싼 주민들의 갈등에서 비롯된 보복범죄로 추정되어 ‘용인 캣맘 사건’이라 불리게 되었다. 그러나 수사결과 벽돌을 던진 것으로 밝혀진 용의자 A군과 이에 가담한 B군은 각각 만 9세와 만 11세의 초등학생이었으며, 이들은 중력낙하실험을 하기 위해 벽돌을 던졌다고 주장했다. 결국 경찰은 형사책임 완전 제외자에 해당되는 A군에 대하여는 불기소 의견으로 검찰에 송치하는 것으로, B군은 과실치사 및 과실치상 혐의로 법원 소년부에 송치하는 것으로 수사를 종결했다.

나. 촉법소년 논란과 향후 과제

현행 소년법상 10세 미만자는 보호처분도 받지 않는다. 따라서 실제로 벽돌을 던진 A군이 법적으로 아무런 처벌을 받지 않는 결과에 대하여 정의 관념에 반하는 것 아니냐는 여론이 일고 있는 것이다. 용인 캣맘 사건에 대한 수사 결과가 발표된 이후인 2015. 10. 22.자 설문조사 결과에 따르면 형사책임 연령 기준을 하향조정하는데 찬성한다는 의견이 62.6%로 반대의견(32%)보다 훨씬 많았다. 갈수록 저연령화되

고 있는 소년범죄를 줄이기 위해서는 처벌 연령을 낮춰야 한다는 것이다⁷²⁾.

그러나 이미 지난 2007년 소년법은 촉법소년의 연령은 만 12세 이상에서 현재의 만 10세 이상으로 그 하한선을 낮추는 것으로 개정된 바 있다. 그런데 2003년부터 2014년까지 경찰이 법원에 송치한 촉법소년 사건 수는 다음과 같다.

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
사건수	4,474	4,881	6,060	6,665	9,636	10,781	11,609	9,213	9,401	12,799	9,500	7104

자료 : 대법원 사법연감

2007년 개정 이후 나이를 하한함에 따라 촉법소년 사건 수가 소폭 증가한 것은 당연하다고 보더라도, 이후 유의미하게 촉법소년의 수가 감소하지는 않은 것을 알 수 있다. 용인 캣맘 사건으로 촉발된 국민여론대로 촉법소년의 나이를 낮춘다고 하여 소년들의 범죄를 억제할 수는 없는 것이다. 이와 관련하여 하태훈 고려대 로스쿨 교수는 “형법 제정 당시의 아동과 지금의 아동은 정신적·신체적 성숙도가 확연히 다를 수 있어 형사처벌 연령을 낮추는 것이 타당할 수도 있지만, 범죄억제 효력인 형벌의 위하력이 별로 없기 때문에 형사책임 연령을 낮추면 처벌받는 아이들만 많아지게 될 것”이라고 의견을 나타낸 바 있고, 서울가정법원 판사 출신인 새울 법률사무소의 이현곤(46·사법연수원 29기) 대표변호사도 “아이들은 성인에 비해 부주의하기 때문에 똑같은 일이 반복될 수밖에 없다”며 “형사처벌 연령을 낮춘다고 해서 범죄예방 효과가 있다고 보기 어렵다”고 지적했다⁷³⁾. 박미량 한남대 경찰행정학과 교수 역시 미국은 1990년대 소년범죄가 늘면서 형사이송제도(소년법원이 아닌 형사법원으로 이송해 성인과 함께 처벌하는 것)를 도입했지만 소년법들의 재범률은 외려 높아졌다며, “청소년 범죄에 대한 무관용주의는 효과가 없는 것으로 판명됐”고 “이들이 교도소 안에서 범죄를 학습할 수 있어 재범률이 증가한 것으로 보인다”고 말했다⁷⁴⁾.

소년 범죄의 증가에 따라 대책의 필요성이 요구되는 것은 사실지만, 촉법소년의 연령을 낮추는 것은 가장 쉬운 답이며 또 틀린 답이다. 법조인 및 학자들의 지적대로 소년법에 대한 처벌은 범죄예방의 효과가 없기 때문이다. 과거에 비하여 공교육에

72) 법률신문, 2015. 11. 9.자 “형사처벌 연령 낮추자’ 여론에… 법조계는 ‘우려’

73) 위 기사

74) 서울신문, 2015. 4. 28. “‘빨간줄 안 남는데 뭘’… 재범소년 되는 촉법소년”

대한 신뢰가 저하하고, 맞벌이 가정은 증가했음에도 어린이와 청소년에 대한 사회적 돌봄 기능은 작동하지 않는 상황에서, 오로지 범죄행위를 저지를 소년들 개인에게 책임을 묻고 그를 통하여 사회에 충격을 주자는 것은 소년의 교정 및 교육을 꺾어야 하는 소년사법 체계를 흔들고 아동인권을 저해하는 일일 것이다.

2015년 언론 분야 보고



2015 한국인권보고서

인터넷 표현 자유 억압
이강혁 변호사 (민변 언론위원장)

표현의 자유 일반
류신환 변호사 (민변 언론위원회)

표현의 자유 억압하는 통제 체제 방송통신심의위원회를 중심으로
김준현 변호사 (민변 언론위원회)

책임감수 : 이강혁 변호사 (민변 언론위원장)

인터넷 표현 자유 억압

이강혁 변호사 (민변 언론위원위원장)

I. 들어가며

파시즘의 어두운 그림자가 본격적으로 인터넷을 향했다. 방송과 종이신문을 이미 주도하게 되었다고 자신한 정권은 상대적으로 열세라고 판단한 인터넷에서 보다 유리한 환경을 조성하기 위해 표현의 자유를 옥죄는 전방위 압박을 가했다. 댓글 조직 운영 등 지하 밀실에서 이루어지던 인터넷 장악 공작이 법의 허울을 쓰고 공공연하게 진행됐다.

인터넷에서 권력을 비판하는 목소리를 억누르고 언론을 획일화하기 위한 포털의 손목 비틀기 및 법제도 개악 시도가 제동 없이 밀어붙여졌다.

II. 포털 길들이기

1. 잇단 압박

여당인 새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원은 네이버와 다음카카오의 모바일 페이지에 정부·여당에 대한 부정적 기사가 야당에 대한 것보다 7배 많다는 등의 내용을 담은 ‘포털 모바일뉴스(네이버·다음카카오) 메인화면 빅데이터 분석 보고서’를 9월 발표했다. 이를 근거로 새누리당은 포털에 대해 “포털이 우리 사회, 특히 젊은 층에 미치는 영향이 아주 절대적인데 왜곡된 정보를 제공하는 건 잘못됐다. 이는 시정돼야 한다. 일각에서는 포털이 악마의 편집을 통해 왜곡된 기사를 확대·재생산함으로써 또 하나의 기울어진 운동장을 만든다는 비판을 하고 있다”(김무성 대표 발언 요지)는 등의 비난을 가하며 국정감사에서 공정성 문제로 이해진 네이버 이사회 의장과 김범수 다음카카오 이사회 의장을 증인으로 신청했다.

“네이버는 평정됐고 다음(Daum)은 손을 봐야 한다”는 간부의 과거 발언(제17대 대통령선거를 3달 앞둔 2007년 9월 새누리당의 전신인 한나라당의 중앙선대위 뉴미디어 팀장으로서 이명박 후보를 보좌한 진성호 전 의원의 발언)에서도 새누리당 측의 집중 공격 대상이었던 다음카카오에는 보다 엄혹한 시련이 가해졌다. 국세청의 이례적이고 강력한 세무조사가 6월부터 진행됐고, 김범수 다음카카오 이사회 의장의 해외 도박설에 대한 검찰의 내사가 10월 시작했다. 이어 이석우 전 다음카카오 대표가 온라인 서비스 제공업체 대표로는 최초로, 제공 서비스(폐쇄형 사회관계망서비스인 카카오그룹) 이용자들 사이에서 아동·청소년이 등장하는 음란물이 유포되는 것을 막기 위해 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제17조상 요구되는 조치를 취하지 않았다는 등의 혐의로 11월 기소됐다.

2. ‘순치의 결과물’

위 싱크탱크 보고서 발표를 계기로 포털 비난 공세를 퍼붓던 새누리당의 김무성 대표는 1달여만인 10월 “제가 강하게 문제제기한 이후 포털이 자체적으로 좀 노력하고 있다. 개선되어 가고 있기 때문에 앞으로 과격한 표현은 안 하는 게 좋을 것 같다”며 즉각적으로 ‘성과’를 거두었음을 자인했다. 지난해 정진우 전 노동당 대표의 사찰 폭로와 국가정보원의 감청 영장 공개 이후 카카오톡에 대한 감청 영장에 불응하던 다음카카오는 10월 검찰과의 합의 아래 다시 감청 영장에 응하기 시작했다.

앞서 6월 다음카카오는 정부·기업 등 기사에 등장하는 이해관계자들에게 공식 계정을 나눠주어 댓글 중 첫머리에 반박·해명하는 등의 댓글을 달 수 있도록 해주는 ‘오피셜(공식) 댓글’ 서비스를 추진하겠다고 밝혔으며, 네이버도 유사하게 이해관계자들이 기사에 대한 공식적인 입장을 밝힐 수 있는 서비스를 구상 중이라고 말했다. 이 서비스는 문화체육관광부 국민소통실이 제안한 것으로 알려졌다.

또한 네이버와 다음카카오는 자사와 제휴해 뉴스를 제공하는 언론사의 포털 진입·퇴출을 심사·결정하는 포털 뉴스제휴평가위원회를 신문협회, 방송협회, 언론진흥재단, 언론학회, 온라인신문협회, 인터넷신문협회, 케이블TV방송협회, 경실련, 대한변협, 기자협회, 언론인권센터, 인터넷신문위원회, 한국소비자연맹, 신문윤리위원회, 한국YWCA연합회 등 15개 단체가 추천한 30명의 인사로 구성해 10월 출범시켰다. 두 포털이 뉴스제휴평가위원회 설립 방침을 밝힌 직후인 6월 11일치 <동아일보>는

“두 포털이 인터넷 사이버 언론에 공동대응 방침을 밝힌 것에는 청와대 민병호 뉴미디어 비서관의 막후 역할이 컸던 것으로 알려졌다. 기업들을 괴롭히고 건강한 언론의 생존을 위협하는 ‘듣보잡’ 정리 작업을 청와대 비서관 한 명과 두 포털의 주문을 받은 언론단체들이 과연 해낼 수 있을지 지켜볼 일”이라고 보도했다.

3. 평가

언론의 기본 임무가 (행정)권력 감시와 비판이란 점을 고려할 때, ‘정부(행정부)’와 ‘여당’에 대한 부정적 기사를 하나의 범주로 묶은 뒤 ‘야당’에 대한 것과 비교함은 옳지 않다. 새누리당의 억지 주장이 내년 국회의원 선거, 후년 대통령 선거를 겨냥한 포털 순치 시도임은 자명하다.

다음카카오에 대한 세무조사·수사 등이 만약 다음카카오를 표적으로 삼아 길들이기 위한 의도 아래 진행되는 것이 사실이라면, 이는 공권력의 남용으로서 위헌·위법의 여지가 있다. 이석우 전 대표 기소의 경우 △ 이례적으로 서비스 제공자인 법인 자체가 아니라 법인 대표 개인을 기소한 점 △ 음란물 유통을 막기 위한 금칙어 설정과 이용자 신고제 등 업계에서 통상적으로 행하는 기술적 조치는 이루어졌음에도 문제를 삼은 점 등에서 검찰의 결정에 의문이 제기되며, 나아가 근거 규정인 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제17조가 불명확성 등으로 인해 위헌이 아니냐는 지적도 나올 수 있다.

카카오톡 감청 재개는 △ 기술적 이유로 카톡방 대화 내용을 며칠 단위씩 모아 수사기관에 제공하는 현 방식이 감청이 아닌 압수·수색의 영역이라는 점 △ 방의 대화 내용을 고스란히 넘겨 대화 상대의 정보가 영장 없이 수사기관에 제공되는 점 등 기존의 문제점들이 여전한 상태에서 이루어져, 기본권 침해 사태가 예상된다.

오피셜 댓글제는 댓글 문화의 내용 있는 발전, 특히 기사로 인해 피해를 입을 수 있는 대상 이해관계자들의 반론권 등 보장이란 면에서 긍정적 요소를 지니고 있다. 그러나 그 이해관계자들로서 사회적 약자·소수자 등의 일반 시민이 아니라 이미 다양한 반론·해명·홍보 수단을 갖고 있는 정부·기업이 우선 고려되고 있다는 점에서, 오히려 댓글 여론의 왜곡과 언론 보도의 위축 등 역기능이 더 두드러질 것으로 걱정된다.

뉴스제휴평가위원회는 포털의 인터넷상 막강한 권력에 대한 사회의 공익적 통제의 가능성을 모색한다는 점에서 나름대로 의의를 찾을 수 있다. 그러나 구성 위원을 추천하는 단체의 면면을 보면, 인터넷 사용자나 언론 수용자 등 일반 시민들을 대표하는 단체들보다는 신문·방송 등 기존 주류 언론의 이해를 대변하거나 예산 지원을 매개로 정치권력의 입김을 받는 단체들이 주종을 이루고 있어 그 통제의 내용과 방향이 심히 우려된다.

Ⅲ. 인터넷신문 등록 요건 가중

1. 내용

인터넷신문에 대해 △ 등록요건 중 최소 상시고용인원 기준을 기존 ‘취재 및 편집 인력 3명 이상(이 중 취재가 2명 이상)’에서 ‘취재 및 편집 인력 5명 이상(이 중 취재가 3명 이상)’으로 가중하고 △ 등록 신청 시 제출 요구되는 첨부 서류를 기존 ‘취재 및 편집 담당자 명부’에서 ‘취재 및 편집 담당자의 (상시고용을 증명할 수 있는) 국민연금, 건강보험, 산재보험 중 한 가지 이상의 가입내역 확인서’로 변경하며 △ 기존에 이미 등록을 한 경우는 1년 이내에 위 기준을 갖추도록 하는 내용을 담은 개정 신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령이 11월 시행에 들어갔다.

정부는 “인터넷신문의 폭발적 증가와 함께 과도한 경쟁, 선정성 증가, 유사언론행위 등이 발생하고 있다”며 “따라서 인터넷신문 등록을 위한 최소 상시고용 인원을 증원하여 인터넷신문의 기사 품질 제고와 함께 언론매체로서의 사회적 책임성을 강화하여 인터넷신문 난립으로 인한 피해를 최소화하는 것이 타당”하다고 개정이유를 밝혔다.

2. 배경과 파장

개정 시행령은 올해 들어 친여 매체들을 위주로 ‘인터넷을 중심으로 유사언론이 야기하는 피해가 심각하므로 특단의 대책이 필요하다’는 기획보도가 갑자기 잇따랐던 데 대해 정부가 화답하는 모양새를 취하며 등장했다. 개정 시행령이 타 언론 영역에 비해 상대적으로 보수 세력의 영향력이 작고 정권의 통제가 어려운 인터넷신문 영역

의 위축, 직접적으로는 시민언론·소수자언론 등의 배제를 통해 보수 세력이 주도하는 종이신문 영역의 영향력을 유지·강화하고 정권에 보다 유리한 언론환경을 조성하려는 불순한 의도가 깔린 게 아닌가 하는 의혹이 나오는 상황이다.

인터넷신문 업계는 위 등록요건 가중이 신생 사뿐 아니라 기존 사에까지도 소급 적용되는 관계로 최악의 경우 전국 6,000여개 사 중 85% 이상이 등록 취소 대상으로 내몰릴 것이라는 우려마저 제기했다. 여기에 위에서 살펴본 포털 뉴스제휴평가위원회를 통한 포털 뉴스서비스에서의 무더기 퇴출 조치가 덧붙여져, 인터넷신문 영역에는 향후 1980년 신군부의 언론통·폐합 때와 비견되는 찬바람이 몰아칠 것으로 보인다.

3. 법적 검토

유사언론행위 등은 매체 규모에 따라 발생 가능성이 달라진다고 단정할 수 없어, 개정 시행령은 수단의 적합성에 강한 의문이 제기된다. 정부가 개정의 사실 근거로 거론한 한국광고주협회의 2015. 피해실태 조사 결과로도 기업 상대 광고협찬 강요 등 유사언론행위가 소규모 인터넷신문뿐 아니라 다수의 중앙일간지와 종합편성채널 등 기존 대규모 언론들에 의해서도 저질러진 것으로 나타난 바 있다.

또한 업계 자율규제 지원, 유사언론행위에 대한 단속과 피해 구제 강화 등 다른 대안을 통한 사태 해결을 추구하지 않고 이렇게 인터넷신문의 진입장벽을 높임은 기존 종이신문보다 적은 자본·인력으로 언론 활동을 할 수 있는 인터넷신문의 특성과 장점을 사장시키고 자본·인력을 동원할 능력이 부족한 사회적 소수자 등이 인터넷신문을 통해 자신의 목소리를 낼 수 있는 기회를 원천 봉쇄하는 결과를 낳을 것이란 점에서 침해의 최소성 원칙에도 반하며, 동시에 자본·인력을 동원할 능력이 부족한 자를 그렇지 않은 자와 차별한다는 의미에서 평등 원칙에도 반한다.

아울러 △ 모법(신문 등의 진흥에 관한 법률)에서 등록 사항으로 규정하지 않은 취재·편집 담당자의 국민연금 등 가입사실 확인 서류 제출 의무를 모법의 위임 없이 부과한다는 점(등록 관련 조항들)에서 법률유보 원칙 위배 △ 시행령으로 등록요건을 규정해 권리를 제한하면서 모법에 해당 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 있지 않다는 점(인터넷신문 정의 관련 조항들)에서 포괄위임금지

원칙 위배 △ 기준에 이미 등록해 활동 중인 인터넷신문들의 법적 지위를 침해한다는 점에서 소급입법금지 원칙 위배 등의 문제가 지적된다.

무엇보다 언론의 획일화가 아닌 다양성 확보, 즉 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 언론의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의 사회에서 필수 불가결한 요소이다. 개정 시행령은 1인 미디어 확산이란 세계적 시대 흐름에 역행해 기자 수란 획일적 기준으로 언론기관 설립의 자유를 박탈함으로써 언론의 다양성 확보를 저해한다는 점에서, 언론의 자유를 침해하고 민주주의 원리에 반한다.

IV. 방심위의 명예훼손 심의 강화

1. 내용

방송통신심의위원회(방심위)는 정보통신에 관한 심의규정(심의규정) 제10조 제2항(“명예훼손 등 타인의 권리 침해와 관련된 정보는 당사자 또는 그 대리인이 심의를 신청해야 한다”)을 삭제하는 내용을 담은 심의규정 개정안을 9월 입안 예고했다. 개정안이 확정돼 시행에 들어가면, 명예훼손과 같은 권리 침해 정보에 대해 피해 당사자가 아닌 제3자도 방심위에 심의를 신청할 수 있게 된다.

방심위는 개정이유에서 “명예훼손 등 일부 권리침해 정보에 대한 심의신청 자격의 제한규정 개정을 통해 권리구제의 기회를 확대하고 이용자의 권익을 제고하고자” 한다며, 다만 심의규정 제15조 제1항(심의 결과 명예훼손 등이 인정된 경우 방심위가 정보통신서비스 제공자 등에게 해당 인터넷 글 삭제 등 시정요구를 할 수 있도록 함)에 “해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 시정요구를 할 수 없다”는 단서를 신설하여 정보통신망법과의 체계를 통일하겠다고 밝혔다. 이는 형사법상 명예훼손죄 및 정보통신망법의 방송통신위원회의 제재조치 규정상 명예훼손 정보가 ‘반의사불벌’ 형식으로 규정되어 있으므로, 심의규정도 이에 조응하도록 개정하자는 취지의 주장으로 보인다.

2. 평가

범죄·형벌을 규율하는 형사법과 방심위의 통신 심의를 규율하는 행정법은 목적·주체·효과가 다른 체계로서, 형사절차상 소추조건인 ‘친고죄’ ‘반의사불벌죄’ 개념을 방심위의 통신심의 제도에 그대로 대입할 이유가 없다. 정보통신망법상 방송통신위원회회의 제재조치도 방심위의 통신 심의 및 시정요구 제도와 다른 별개의 제도이므로, 후자를 전자의 형식으로 맞추어 개정해야 할 필연성을 찾기 어렵다.

현행 심의규정이 명예훼손 정보의 경우 피해자 측의 신청으로 심의를 개시하도록 한 것은 (형사절차와 달리 공개를 원칙으로 하는 행정절차의 특성상) 제3자의 신청 등으로 인한 심의 과정에서 해당 사실이 공개될 우려가 있고, 이렇게 되면 피해자의 인격권·자기결정권 침해 등의 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 또한 명예훼손이란 불명확하고 사적인 문제에 국가기관이 개입해 처벌하거나 표현의 자유를 제약함에 대한 비판이 제기되며 형사 비범죄화 등이 이루어지고 있는 게 국제적 추세이다. 심의규정 개정은 이런 사정에 부합하지 않는다.

심의규정 개정이 확정될 경우 자발적이고 막강한 지지·비호 세력을 가진 강자들(정치인, 기업인, 종교지도자, 유명 연예인 등)에 대한 인터넷상 비판 여론을 신속하게 차단하는 수단으로 통신심의제도가 남용될 위험이 매우 크며, 이는 강자에 대한 약자·소수자의 비판 등 표현의 자유 및 이를 기초로 하는 민주주의 질서의 심각한 후퇴로 이어질 가능성이 높다. 특히 방심위가 제도적으로 위원회의 다수를 차지하도록 돼 있는 여권 추천 위원들의 연이은 획일적·편향적 심의 결정으로 인해 그 권위는 물론 존립 필요성에 관해서까지 심각한 의문이 제기되고 있다는 현실을 고려할 때, 대통령을 비롯한 정치권력자들에 대한 비판의 목소리를 인터넷에서 조기 퇴출시키는 수단으로 악용될 것임을 충분히 예측할 수 있다.

V. 언론중재법 개정 추진

1. 내용

언론중재위원회(중재위)는 △ 정보통신망 상의 인격권에 기한 침해배제 청구권 개념을 도입해 중재위의 조정·중재 내용에 정정·반론·추후보도뿐 아니라 기사 삭제

포함시키고 △ 언론 보도는 물론 보도 내용을 펴글 형태로 인터넷상에서 복제·전파한 게시물 및 기사 밑에 붙는 댓글 등에 대해서도 중재위가 관할하여 삭제·정정 결정 등을 할 수 있도록 하며 △ 조정·중재 대상이 되는 언론보도의 정의에 사실 주장뿐 아니라 사실에 대한 의견 표현(논평 등)도 포함시키는 것과 함께, 애플리케이션에 의한 모바일 뉴스 서비스, 뉴스 큐레이션 서비스, 뉴스 펀딩 서비스, 소셜네트워크서비스(SNS)에 의한 뉴스 서비스 등의 유사 뉴스서비스도 조정·중재 대상으로 삼는 등의 내용을 담은 언론중재법 개정안을 10월 발표했다.

중재위는 “현행 언론중재법은 아날로그 시대의 신문과 방송 등 전통적인 언론매체를 염두에 둔 것으로 언론보도로 인한 피해에 대해 정정이나 반론보도문의 게재 또는 손해배상만을 구제방안으로 두고 있다. 그러나 현 디지털 미디어 환경에서는 인터넷을 기반으로 뉴스의 생산과 소비가 이루어지고 있어 잘못된 언론보도에 대해 정정보도 등 피해구제가 이뤄졌다 하더라도 해당 기사가 온라인 공간에 남아 블로그나 카페 등에 전파·확산되어 그 피해가 커지기도 하므로, 이러한 디지털 미디어 시대의 환경을 고려한 새로운 피해구제 방안이 필요하다. 또한 기사 댓글도 일반적인 댓글이 아닌 언론사나 포털의 기사 댓글 중 잘못된 언론보도 피해자의 인격권을 명백하게 침해한 댓글에 한하여 기사와 동시에 구제받을 수 있도록 하고자 한다. 아울러 인격권보호의 사각지대를 없애기 위해서는 실제 인터넷언론 역할을 하면서도 법의 울타리 밖에 있는 신생 매체들을 법상 뉴스서비스로 조속히 포섭해야 하고 이들에 대한 국민들의 권리구제절차 또한 마련해야 하는 상황에서 ‘유사 뉴스서비스 전자간행물’이 개정안에 반영된 것”이라고 배경을 설명했다.

2. 평가

조정·중재 내용에 기사 삭제를 포함시키는 것은 기존 실무상 관행을 명문화한 것에 불과하다고 중재위는 밝혔으나, 공식적 법제화를 계기로 기사 삭제 요구 건수가 늘어나면서 언론 보도 활동이 위축되는 효과 발생은 피할 수 없을 것으로 보인다. 또 개정안은 ‘보도 내용이 허위이고 피해자의 인격권 등 권리를 중대하게 침해’ ‘보도 내용 자체에서 보아 사생활의 핵심영역을 침해함이 명백’ ‘보도가 피해자의 권리를 계속적으로 중대하게 침해하여 이를 방지하면 형평에 반한다고 인정’ 중 어느 하나의 증명을 기사 삭제 등 청구 요건으로 규정했으나, ‘계속성’ ‘중대성’ 등 추상적인 개념을 사용하여 실제 적용 과정에서 논란이 예상된다.

현재 인터넷상 댓글과 일반 온라인 게시판 게시글에 대한 피해 구제 업무를 관할하는 방심위에 대해 댓글 등 삭제 남발로 인터넷상 표현의 자유를 위축시키고 있다는 비판이 이전부터 제기돼왔다. 이런 가운데 중재위마저 관할 중복(정보통신망법과 언론중재법의 충돌)을 무릅쓰고 댓글 등에 대한 규제에 나서겠다는 것은 긍정적으로 평가하기 쉽지 않다. 개정안이 설득력을 얻어 중재위가 방심위를 대체·우선하는 지위를 인정받으려면, 기존 방심위의 규제 행태에 대한 비판을 교훈 삼아 댓글 등에 관한 표현의 자유를 보장할 수 있도록 구체적으로 차별화된 규제 대안이 제시돼야 한다.

언론 보도의 정의에 의견 표현을 포함할 경우 파워블로그 등 중재위의 규제 대상이 인터넷 상 거의 모든 게시물로 지나치게 확대될 수 있다. 유사 뉴스서비스란 범주 아래 신생 매체들을 규제 대상으로 삼겠다는 내용도 특성상 보다 폭넓은 표현의 자유를 보장해야 할 뉴미디어들을 선불리 전통적인 규제의 틀로 집어넣겠다는 시도로써 뉴미디어 발전에 장애를 초래할 것이란 비판이 유력하다.

VI. 나가며

인터넷은 개방성, 상호작용성, 탈중앙통제성, 접근의 용이성, 다양성 등을 기본으로 하는 사상의 자유시장에 가장 근접한 매체(헌법재판소 2011. 12. 29, 2007헌마1001 결정)이므로, 인터넷 공간에서의 의사표현에 대해서는 국가의 규제·개입을 최소화하고 자율성 보장을 극대화해야 한다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다(헌법재판소 2002. 6. 27. 99헌마480 결정).

그러나 지금 인터넷에서는 권력의 통제 시도, 특히 내년 국회의원 선거와 후년 대통령 선거를 겨냥한 천박한 정략적 계산에 따른 정권의 검은 손길이 표현의 자유를 짓밟고 농락하고 있다. 이런 시도가 의도대로 마무리될 때, 우리 사회가 얼마나 더 심각한 여론 조작과 획일화 그리고 민주주의 후퇴의 암흑 속에 빠져들 것인가는 불을 보듯 뻔하다.

오늘도 화면을 열면서 마주하는 인터넷에서의 표현의 자유를 지키기 위한 우리 모두의 관심과 실천만이 이런 비극적 시나리오가 실현되는 것을 막을 수 있다.

표현의 자유 일반

류신환 변호사 (민변 언론위원회)

I. 정부의 유언비어 엄단 의지 천명과 그 문제점

1. 메르스 사태와 유언비어 엄단 지침

2015년 대한민국의 건강·안전 문제와 관련된 가장 큰 이슈는 이른바 ‘메르스 사태’였다. 단기간 내에 메르스 바이러스로 인한 감염자와 사망자가 급격히 늘면서 국민들을 초긴장 사태로 몰아넣었다. 2015년 5월말부터 감염환자가 발생하였고 3-4개월이 지난 2015년 8~9월까지 국민들은 추가 감염 우려 때문에 병원 이용을 제대로 하지 못할 정도였다.

특히 감염환자 발생 초기인 2015년 6월 초에는 ‘메르스 전염이 우려되는 병원’, 즉 ‘메르스 환자를 진료한 병원’이나 ‘메르스 환자가 입원한 병원’이 어디냐가 국민들의 초미의 관심사였다. 그런데 정부는 초기에는 환자들의 병원 이용 상의 우려와 혼란을 방지하기 위한 목적으로 위 ‘병원’들에 대한 정보를 공개하지 않겠다는 방침을 세웠다. 하지만 ‘병원 비공개’ 방침으로 인하여 오히려 국민들의 의혹제기가 거세지고 불안이 가중되는 결과가 되고 말았다. 정부는 결국 2015년 6월 7일 ‘실제 감염 경로가 병원을 중심으로 이뤄지고 있어서 병원에 대한 강력한 통제가 불가피하다’면서 병원 명단 전체를 공개하기에 이르렀다.

그런데 법무부는 위와 같이 명단 공개를 하기 전인 2015년 6월 5일에는 정부과천청사에서 긴급 브리핑을 열고 ‘메르스와 관련해 악의적으로 허위사실이나 괴담을 유포하는 사범에 대해서는 관련법에 따라 엄단하도록 검찰에 지시했다’고 밝혔었다. 당시는 ‘어느 병원을 환자가 거쳐 갔다더라’라는 식의 얘기들이 인터넷에 게시되고 있었고, 병원 정보 등 메르스 관련 정보 공개에 대한 요구의 목소리가 한창 높아지고 있던 때였다. 정부는 병원에 관한 ‘정보’를 공개하지 않는 한편, 병원 명단에 대해 추측하거나 언급하는 얘기들이 오고 가는 것을 막겠다고 나섰었다. 하지만 그로부터

며칠이 채 지나지 않아 결국 명단 공개를 하고 말았던 것이다.

2. 세월호 등 사건에서의 유언비어 단속 주장

2014년 4월 16일 전 국민을 슬픔으로 몰아넣었던 ‘세월호 참사’의 수습 과정에서 국민들의 정부에 대한 불신은 극에 달했다. ‘세월호 승객 전원 구조’라는 ‘대형 오보’에서부터 시작된 ‘세월호 참사’ 사건의 진행 내내, ‘정부가 무엇인가를 숨기고 있다’라는 의혹이 끊이지 않았다. 그러한 의혹 제기 때문에 국민들의 분노와 정부 비판이 더욱 거세진다고 느낀 정부는 ‘의혹제기’를 ‘유언비어’라 지칭하며 이를 처벌하겠다고 했다. 이는 작년 ‘세월호 참사’에서만 있었던 일은 아니다. 과거 ‘천안함 침몰 사건’, ‘광우병 소고기 반대 촛불집회’ 등의 사례에서도 국민들의 비판 여론이 높아지면 ‘유언비어 엄단’ 얘기가 나왔다. 정부의 유언비어 엄단 선언에 따라 공공기관의 인터넷 게시판에서의 게시물 삭제가 늘어나고 사이버 수사대의 수사가 늘었지만 실제 법원에서 유죄로 인정되는 경우는 이례적인 경우로 한정되어 있다.

3. 정보의 투명한 공개가 오히려 자정효과를 발휘할 것임.

정부가 정보를 통제하려 하면 시민들은 정보의 ‘사적 유통’에 더욱 의존하려 한다. 오히려 정보를 공개하고 ‘의혹제기’에 대한 반론제기의 장을 만들어 정보의 유통을 원활하게 해주면 자정능력이 힘을 발휘한다. 노진철 경북대 사회학과 교수는 ‘미국 산 쇠고기를 수입하는 국가에서는 대부분 광우병 논란이 일지만 정부와 시민이 과학적 지식을 공유하면서 합의해간다. 2008년 한국의 경우 정부, 여당, 일부 보수언론이 광우병에 대한 무지를 ‘괴담’으로 치부하고 소통을 단절해 갈등이 커졌다’고 말했다). 올해 메르스 사태 때도 ‘바셀린을 콧구멍 점막에 바르면 메르스에 걸리지 않는다’는 문자가 문제되었지만 의사나 언론들이 ‘사실이 아니다’라는 보도로 대응하면서 금방 잦아들었다.

국가는 이와 같은 ‘정보의 원활한 유통의 장과 분위기’를 조성할 책임이 있다. 정부가 지금은 ‘유언비어로 인하여 혼란을 겪는 국민들을 보호하기 위하여’라는 명분을

1) 경향신문 ‘유언비어를 두려워하는 나라’, 2015년 6월 5일자 기사 참조.

내세우지만 실제로 정부의 유언비어 강경 대응은 억압에 대한 불만과 음성 정보의 유통을 부채질한다. 오히려 공무원들이 여러 의혹에 정면으로 대응하여 ‘사실’의 유통에 힘쓸 때, 잘못된 정보와 의혹은 설 자리를 얻지 못하게 될 것이다.

II. 국가안보와 표현의 자유

1. 시민단체의 대북전단지 살포 문제

일부 시민단체들은 북한 인권 개선을 목표로 한다는 명분으로 대북 전단을 북한에 살포하는 행위를 계속하고 있다. 휴전선 인근 지역 주민들은 북한을 자극하여 위험한 사태라도 발생하지 않을까 걱정하면서 대북 전단을 살포하는 시민단체와 충돌하기도 했다.

이와 관련하여 2015. 1. 6. 의정부지방법원에서는 한 탈북자가 대북전단 풍선 날리기 활동 방해로 입은 정신적 피해를 배상하라고 국가를 상대로 낸 손해배상 청구를 기각하면서 ‘대북 전단 살포로 우리 국민의 생명과 신체가 급박한 위협에 놓이고, 이는 기본권을 제한할 수 있는 명백하고 현존하는 위협으로 볼 수 있다’, ‘당국의 제한 행위도 직접적인 물리력 행사가 아니었다’고 하였다²⁾.

우리 정부는 여전히 국내 탈북자 단체의 대북전단 살포는 표현의 자유에 해당하므로 규제하기 어렵다는 기존 입장을 유지하고 있는 상태이다. 그러나 정부가 내세우는 명분은 형식적이고 자의적이다. 휴전선 인근 주민의 안전뿐만 아니라 남북관계 개선과 통일을 염두에 뒀야 하는 상황에서 무분별한 북한 자극이 우리 사회에 도움이 되지 않는다는 점은 분명하므로 정부 역시 방관자 적인 태도를 벌이고 이 문제에 관한 적극적인 중재자 역할을 해야 할 것이다.

2 국정원 불법 해킹 문제

2015년 7월 누군가 이탈리아 밀라노에 본사를 두고 있는 ‘해킹팀’이라는 IT기업의

2) 세계일보, ‘법원 “당국의 대북 전단 살포 제지는 적법하다”’, 2015년 1월 6일자 기사 참조.

메인컴퓨터에 접근하여 내부정보를 통째로 빼서 인터넷에 올린 사건이 발생했다. 이탈리아 해킹팀은 컴퓨터와 스마트폰을 감시·감청할 수 있는 해킹 프로그램을 외국에 판매하는 것으로 알려진 기업이라고 한다. 그런데 인터넷에 공개된 자료에 의하면 국정원이 '육군 5163부대'라는 고객명으로 위 회사로부터 해킹 프로그램을 도입한 것으로 드러났다.

국정원은 '국외용·대북용'으로 구입했다는 변명을 내세웠지만 언론 보도에 의하면 국정원이 '카톡 검열' 기능이나 '갤럭시' 해킹 방법도 요청했던 것으로 알려지고 있다³⁾. 국정원이 구체적으로 국민 중 누구를 감시해 왔는가에 대해서는 구체적인 주장이나 증거는 밝혀지지 않고 있다. 그러나 카카오톡 감청 영장 사건으로 불안해했던 국민들이 이제는 '국정원으로부터 감시당하고 있다'는 막연한 불안감에 다시 휩싸여야 했다.

특히 국가보안법 관련 수사 명분을 매번 내세우는 국정원이 불법적인 수단을 통하여 국민들을 감시한다면 국민들의 '정치·사상의 자유'와 '표현의 자유'는 갈수록 위축되는 결과를 맞게 될 것이다.

Ⅲ. 집회시위 결사의 자유

1. 시위와 관련된 손해배상 청구를 통한 압박

2015년 9월 법무부는 '국고손실 환수송무팀'을 출범했다. 법무부에 따르면 국고손실 환수송무팀이 환수소송 대상으로 결정한 것은 ① 막대한 예산손실을 초래하는 국가상대 부패·비리 행위, ② 국가기관에서 발주하는 사업에 대해 입찰 참가 기업들이 투찰 가격을 미리 담합하는 행위, ③ 헌법상 보장된 표현·집회결사 자유의 한계를 명백하게 벗어난 폭력적 불법 집단행동 등이라고 한다⁴⁾. 그러나 법무부가 위 팀의 롤 모델이라고 밝힌 미국 연방법무부 송무국 전담부서(Fraud Section)에서도 위 ③의 집단행동은 포함시키지 않고 있다고 한다⁵⁾.

3) 한겨레신문, '해킹 프로그램 산 국정원, '카톡 검열' 기능도 요청했다', 2015년 7월 13일자 기사 참조.

4) 아시아투데이, '국고손실 환수송무팀 '불법 집단행동' 처벌 방침에 법조계 설왕설래', 2015년 9월 29일 기사 참조.

집회 참가자들에 대하여 국가가 민사소송의 방법으로 손해배상을 구하는 것이 과연 합당한 것인지에 대하여 문제제기가 있다. 죄를 저지른 사람에게는 형사적 처벌이 가능하므로 그 외 민사소송을 제기하는 것은 과잉 대응이라는 것이다. 거기에 더하여 환수송무팀까지 출범시켜 본격적으로 민사소송 제기를 하겠다는 것이어서 매우 염려스럽다. 어디까지가 헌법상 보장된 표현·집회결사 자유의 범위 내인지 그 범위가 명확치 않은 상태에서 위 환수송무팀의 활동은 결국 집회의 자유를 위축시키는 결과로 이어질 것이다. 특히 경찰은 헌법재판소에 의하여 위헌으로 판단되었음에도 불구하고 최근 집회 때마다 불법적인 차벽 설치를 통하여 집회·시위의 자유를 봉쇄하고 그 결과 물리적 충돌을 유발하고 있다. 이러한 상황에서 무분별한 소송 제기는 국민의 집회의 자유와 표현의 자유 등 기본권을 위협하는 억압적 행위에 다름 아니다.

2. 경찰청 ‘집회·시위 관리 법률지원 조직’ 구성

한편으로는 경찰청은 2015년 2월부터 서울청 경비부에 경비1과 경비3계를 창설하여 ‘변호사 자격을 갖춘 경찰관들로 하여금 집회·시위 현장에서 고소·고발당한 경찰관들을 변호하고, 집회·시위 진압 과정에서 법률검토를 해 주는 역할’을 하도록 했다. 위 조직의 업무로는 ‘중요 집회·시위 현장 진출, 지휘관 법적 조언, 집회·시위 관련 판례분석, 교육자료 작성 및 현장경찰관 대상 순회교육’도 포함되어 있다⁶⁾

위와 같은 조직 구성의 추진 배경에는 ‘경찰의 집회·시위 현장 조치에 대한 적법성 논란이 있고, 현장 경찰관에 대한 형사상 고소·민사소송·헌법소원 등 법적 이의제기가 계속돼 경찰의 당당한 현장 법집행을 지원하기 위해 조직을 신설해야 한다’는 것이 있다고 한다⁷⁾.

위 조직에서 경찰이 합법적인 집회 관리 업무를 수행할 수 있도록 경찰의 집회·시위 관련 직무 수행에 대한 적절한 지시, 감독이 이루어진다면 좋겠으나 집회·시위 현장에서 폭력적이고 위법한 직무 집행으로 고소·고발을 당한 경찰관들을 옹호하기

5) 위 기사 참조.

6) 경향신문, ‘경찰, 집회·시위 전담 법률 자문부서 신설...노웅래 “마음껏 집회·시위 진압하란 뜻”, 2015년 9월 14일 기사 참조.

7) 위 기사 참조.

위한 것에 초점이 맞추어져 있다면 문제이다. 경찰의 위법한 법집행에 대한 과도한 법적 지원은 정당화 될 수 없기 때문이다. 이와 같은 보호막을 제공하면 오히려 경찰에 의한 강도 높은 집회·시위 진압의 결과 국민들의 자유권이 더욱 침해될 것이 우려된다.

3. 집회 신고 장소에 경찰이 질서유지선을 설치하고 경찰 병력을 대거 배치한 행위는 적법한 공무집행이 아니라는 판결

2015년 10월 29일 서울중앙지방법원 형사5단독은 2013년 7월 25일 대한문 앞 쌍용차 집회 도중 질서유지선을 훼손하고 경찰관을 폭행한 혐의로 기소된 민변소속 권영국, 이덕우 변호사 등과 민주노총 박성식 대변인에게 공무집행방해 혐의 대하여 무죄를 선고했다. 법원은 ‘경찰의 질서유지선 설치 때문에 집회 참가자들의 시야가 가려져 ’화단의 위법성’을 주장하려는 집회 참가자들의 의사가 방해됐다’며 ‘가까운 거리에 배치된 경찰 때문에 집회 참가자가 삼엄한 감시·통제를 받는 모양새가 돼 집회 참가자들의 심리적 위축까지 일으킬 수 있다’고 지적하였다. 또 ‘잘못된 질서유지선 설정에 대해서는 법적인 구제절차가 없었다’며 ‘현장에서 불법성을 고치지 않으면 집회의 자유나 집회 목적 달성 자체가 불가능했다’고 판단했다고 한다⁸⁾.

그간 경찰은 집회 신고 장소에서조차 질서유지선을 설치하고 경찰 병력을 대거 배치하여 집회·시위 참가자들과 일반 시민들을 분리·격리하는 데에 주력해 왔다. 헌법이 보장하는 집회·시위의 자유의 주요한 부분을 제한하는 조치였다. 위 판결로서 경찰의 불법적인 직무집행이 시정되는 계기가 되어야 할 것이다.

4. 퀴어문화축제 관련 서울지방경찰청을 상대로 한 집행정지 신청 인용 판결

성소수자 축제인 ‘퀴어문화축제’의 한 행사로 진행될 ‘퀴어퍼레이드’ 거리 행진에 대하여 서울지방경찰청이 내린 금지통고처분에 관하여, 퀴어문화축제 주최 측이 낸 옥

8) 뉴스1, “쌍차 집회’ 민변 변호사 무죄...“불법 질서유지선 대항은 정당방위”’, 2015년 10월 29일자 기사 참조.

외집회 금지통고처분 취소소송과 집행정지 신청이 일부 받아들여졌다. 2015년 6월 16일 서울행정법원 행정13부는 ‘집회금지는 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 조건을 붙여서라도 집회를 허용할 수 있는 가능성을 모두 다 사용한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단’이라고 밝혔다⁹⁾.

위 결정은 단순히 집회의 자유를 인정한 의미에 더하여 성소수자들의 집회·시위의 자유와 평등권을 존중한 의미있는 결정으로 평가된다.

5. 세월호 1주년 집회 등에서 교통용 CCTV 사용 논란

경찰청은 2015년 4월에 있는 세월호 1주년 집회 등에서 교통용 CCTV를 집회·시위 관리·진압의 목적으로 사용한 것으로 밝혀졌다. 국회 입법조사처에서는 ‘교통흐름과 상관없이 집회나 시위를 관리할 목적으로 교통용 CCTV를 조망하는 것은 법적인 근거가 없는 공권력 행사’라고 했고, 독일 헌법재판소는 ‘집회시위의 현장을 교통용 CCTV로 조망하는 것 자체로서 집회시위의 자유를 위축시켜 위헌’이라는 판단을 하기도 했다¹⁰⁾.

경찰청이 이렇게 기술적 측면까지 집회·시위의 진압 방식을 강화하고 있는데, 헌법이 보장하는 집회, 시위, 표현의 자유를 보호하고 적절하게 관리하는 차원이 아니라 이를 제한하고 침해하는 방식으로 이루어지는 데에 큰 문제가 있다. 경찰청의 이와 같은 움직임에 대한 전반적인 문제제기와 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

6. 경찰의 집회 전 차벽 설치 기획 및 설치의 적법 문제

2011년 현재의 차벽 설치 위헌 결정에도 불구하고 대형 집회 시 경찰은 여전히 차벽 설치를 기획하고 설치하고 있다. 이와 관련하여 2015년 8월 13일 서울중앙지방법원은 세월호 1주년 집회 현장에서의 차벽 설치에 대하여, 시위대 이동경로를 보고 차벽을 설치했고, ‘숨구멍’을 만들어 일반 시민을 통행할 수 있도록 했으며, 차벽을 동서방향으로만 설치하고, 시위대가 이동하자 신속하게 차벽을 해체한 점 등을 종합

9) 뉴스1, “퀴어퍼레이드 금지처분 효력정지 결정...“예정대로 진행””, 2015년 6월 16일자 기사 참조.

10) 한국경제신문, “교통용 CCTV, 시위관찰은 ‘무리한 공권력사용’”, 2015년 5월 26일자 기사 참조.

할 때 경찰의 차벽설치는 시위대의 진행을 제지하기 위한 적절한 수단이라고 판단하였다¹¹⁾. 그러나 이에 대해서는 경찰의 의도와 집회 현장의 실 상황을 무시한 판단이라는 비판의 목소리가 높다. 2015년 4월 21일 서울지방변호사회 인권위원회는 ‘집회참가자와 시민을 의도적으로 분리하는 것은 집회 참가자들을 위축시켜 집회의 자유를 실질적으로 제한한다’고 지적한 바 있다. 2015년 국정감사에서는 경찰청에서 제정한 ‘차벽 설치에 대한 기준 등 관련 지침’ 등을 두고 현재 결정에의 위반 여부가 문제되기도 했다¹²⁾.

7. 물대포 직사로 인한 사고

11월 14일 민중총궐기 집회에서 전남 보성에서 올라온 60대 농민이 경찰이 쏜 물대포에 얼굴을 맞아서 쓰러져 혼수상태에 빠지는 심각한 사고가 발생하였다. 경찰은 물대포 살수에 관한 관련 지침을 준수하였다고 주장하지만 집회 참가자를 상대로 물대포를 직사하고 쓰러진 농민을 향해 계속 물대포를 발사하여 위중한 상태를 초래한 행위는 그 어떤 말로도 정당화될 수 없는 위법한 행위이다.

2011년 11월 한미 FTA 반대 집회 과정에서 경찰이 쏜 물대포에 맞아 다친 시민들이 낸 헌법소원에 대하여 2014년 6월 26일 헌법재판소의 3명(김이수, 서기석, 이정미)의 헌법재판관이 ‘물대포가 국민의 생명에 중대한 위해를 가할 수 있고, 직사 살수가 의도적이든, 실수에 의한 것이든 치명적인 결과를 가져올 수 있다’고 지적한 바 있다¹³⁾. 당시 직사 살수의 위험성을 고려할 때 ‘가슴 아랫부분을 겨냥한다’는 경찰 내부지침만으로는 적절한 통제가 어렵다고 봤다. 위 소수의견에서 ‘물포는 수압이나 사용방법 등에 따라 국민의 생명이나 신체에 중대한 위해를 가할 수 있는 경찰장비’라며 ‘구체적인 사용근거와 기준 등 중요한 사항은 법률 자체에 직접 규정되어야 한다’고 했다¹⁴⁾.

현재 위 사건은 서울중앙지검에서 수사 중이다. 이번 사고의 가해 경찰과 책임자를 철저히 수사하고 처벌하여 다시는 국민의 생명을 위협하고 집회, 결사의 자유를

11) 연합뉴스, ‘법원 “경찰 차벽 설치...시민 통로 있으면 적법”’, 2015년 8월 19일자 기사 참조.

12) 뉴스1, [국감현장] ‘차벽설치 사전계획은 위헌’...강신명 ‘진땀’, 2015년 9월 14일자 기사 참조.

13) 오마이뉴스, “물대포 직사는 치명적” 헌법재판관 우려 현실로, 2015년 11월 19일자 보도 참조.

14) 위 기사 참조.

억압하는 물대포 사용이 근절되어야 할 것이지만 과연 검찰이 현 정권의 눈치를 보지 않고 철저한 수사를 할 것인지는 의심스럽다.

8. ‘복면금지법’ 개정안 발의

물대포에 맞은 시민이 생사의 기로에 놓여 있는 와중에서도 2015년 11월 25일 새누리당 정갑윤 의원은 ‘복면금지’를 담은 집시법 개정안을 대표 발의하였다. 박근혜 대통령이 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회에 복면을 쓴 참가자들을 테러단체인 IS에 비교하는 발언을 한 뒤 바로 이어진 개정안 발의이다¹⁵⁾. 헌법재판소가 2003년 지회의 자유에 대해 ‘참가자는 참가의 형태와 정도, 복장을 자유로이 결정할 수 있다’라고 판단하였음에도 불구하고 이와 같은 개정안을 발의하였다. 그러나 ‘복면착용이 필연적으로 불법·폭행 발생으로 이어진다는 어떤 근거도 없으므로 현존·명백한 위험이 없는 경우에도 일괄적으로 복면착용을 처벌하는 것은 과잉금지원칙에 위배되는 것이라 할 것이다.

개정안에서는 또한 대학수학능력시험, 수시 논술고사 등 대학 입학전형을 위한 시험일에 집회를 법으로 금지하는 것도 내용으로 담고 있다고 한다¹⁶⁾. 교통·소통 문제로 인한 시험 장애의 구체적 연관성도 없는 상태에서 전면적으로 집회를 금지하는 것은 과잉금지 원칙에 반하는 위헌적인 법안이라고 할 것이다.

경찰의 과잉적인 집회 진압에 이어 위와 같은 개정안까지 발의됨으로써 2015년 현재 대한민국의 집회·시위의 자유와 표현의 자유는 갈수록 제한되고 위축되고 있는 현실이다.

IV. 명예훼손 및 사생활의 비밀과 표현의 자유

15) 로이슈, ‘경실련 “새누리 복면금지 집시법...위헌적, 민주주의 시계 거꾸로”, 2015년 11월 26일자 기사 참조.

16) 위 기사 참조.

1. 중복 표현의 남용 문제

우리 사회에서 최근 수년 사이에 정치적 이해관계에 따라 ‘중복’이라는 규정을 통해 상대방의 사회적 평가를 저해하고 불안감을 부추기는 표현이 늘어나고 있다. 특히 사회적 전파력과 영향력이 큰 TV의 종합편성채널 방송에서 무분별하게 ‘중복’ 표현을 남용하고 있다. ‘중복’이라는 의미는 ‘조선노동당이나 김일성, 김정일의 정책이나 주장을 무비판적으로 따르는 것’이라는 의미를 담고 있다. 이와 같은 ‘중복’ 표현은 이전 ‘빨갱이’ 표현을 대체하는 것으로서 우리 사회의 여건에서는 ‘낙인’으로 작용한다. 이와 같은 ‘중복’이라는 규정을 통해 이성적 비판과 토론을 봉쇄하고 반대자에 대한 매도와 고립을 의도하고 있다.

우리 법원 역시 ‘중복’이라는 표현이 단순한 의견의 진술이 아니라 ‘북한의 적화통일 노선에 찬성하고 북한을 일방적으로 추종한다’는 사실의 진술에 관한 표현임을 인정하고 이에 관한 명예훼손 손해배상 청구를 적극적으로 인용하고 있는 상태이다.

이와 관련하여 2015년 9월 대법원은 반국가교육적결국민연합 등 일부 시민단체가 ‘주체사상 세뇌하는 중복집단 전교조’라는 표현이 ‘허위 사실의 적시로, 국가보안법에 따라 처벌받거나 반국가 세력으로 낙인찍혀 활동 폭을 위축할 정도로 사회적 평가를 현저히 저해하는 표현’이라며 명예훼손을 인정하였다¹⁷⁾. 교원단체에 관한 악의적 비방에 관한 당연한 판결이다. 특히 전교조를 ‘중복’으로 규정한 것에 대하여 예전부터 지속적으로 명예훼손 손해배상 판결이 계속되고 있지만 여전히 전교조에 대한 ‘중복’ 비난이 계속된다. 전교조는 교사 단체로서 ‘중복’ 규정은 더욱 큰 피해를 입힐 수 있다는 점을 충분히 고려해야 한다.

2. 언론의 선정적 보도로 인한 성폭력 2차 피해에 관한 손해배상 판결

2015년 3월 20일 서울고등법원 제13민사부는 나주 어린이 성폭행 사건의 보도 과정에서 피해 어린이의 상처 부위를 자세히 구체적으로 언급하거나 그 사진을 공개하고, 피해자가 거주하는 집 사진 및 지도를 보도하여 어느 곳인지 알게 하였으며, 기타 신상에 관한 정보를 보도함으로써 성폭력 피해자 가족의 2차 피해를 가져온 것

17) 뉴스토마토, ‘대법 “주체사상 세뇌하는 전교조” 표현은 명예훼손’, 2015년 9월 10일자 기사 참조.

에 관하여 여러 언론사들에 대하여 손해배상을 명하였다¹⁸⁾. 이 판결은 언론사들이 대법원에 상고를 포기함으로써 거의 모두 확정되었다.

최근 수년간 어린이 성폭행 사건의 잔혹함이 사회문제화 되면서 어린이 성폭행 사건에 관한 언론보도가 과열되고 선정적으로 흐른 측면이 있었다. 그와 같은 과열된 보도 과정에서 언론에 노출된 성폭행 피해자들의 2차 피해는 매우 심각한 상황에 이르렀다. 위 판결들은 언론에 의한 2차 피해, 특히 피해자의 사생활의 비밀의 보호와 관련된 중요한 기준을 제시한 판결로 평가된다.

3. UN 자유권 규약 위원회의 명예훼손죄 폐지 권고

유엔(UN) 자유권 규약위원회는 2015년 11월 5일 대한민국의 ‘시민적·정치적 권리에 관한 4차 국가보고서’를 심의한 후 ‘남용의 우려가 있는 명예훼손죄를 폐지하고 평화적 집회를 보장하라’고 하고, ‘표현의 자유를 위축하고 있는 국가보안법 제7조를 폐지할 필요가 있다’가 권고했다. 이와 더불어 ‘사형제 폐지를 목표로 하는 자유권 규약 제2 선택의정서 가입을 고려하고 사형제를 폐지하라’면서 ‘양심적 병역거부자를 석방하고 대체복무제를 마련할 것’을 촉구했다. 또한 ‘인종과 성적 지향을 포함한 모든 종류의 차별을 금지하는 포괄적인 차별금지법을 제정해야 한다’면서 ‘성적 지향을 이유로 한 사회적 차별을 철폐해야 한다’고 권고했다¹⁹⁾.

사실적시에 의한 명예훼손을 처벌하는 형벌 법규는 사회적 비판 목소리에 대한 재갈이 될 수 있다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다. 허위사실에 의한 명예훼손과는 구별하여 사실적시 명예훼손을 비범죄화하고 피해가 발생하는 경우 민사적인 방법으로 이를 회복하는 방안에 관하여 앞으로 논의가 필요할 것으로 보인다.

V. 역사교과서 국정화와 표현의 자유

2015년 11월 3일 교육부는 한국사 교과서 국정화 확정 고시를 발표했다. 국민들의

18) 서울고등법원 2014나2016492 판결 참조.

19) 세계일보, ‘UN “한국 표현의 자유 위축 우려” 국보법 폐지 촉구’, 2015년 11월 6일자 기사 참조.

높은 반대 여론에도 불구하고 정부는 한국사 교과서 국정화 정책을 밀어붙이고 있다. 정부의 국사 교과서 국정화 정책은 ‘역사 해석에 있어서의 다양성을 인정하지 않겠다’는 것이다. 검정을 통과한 기존 교과서들이 ‘좌편향’된 내용으로 역사를 서술하고 있다는 명분을 내세우고 있지만 그러한 명분의 구체적인 근거가 되는 내용은 제시하지 못하고 있다.

현 정부의 국사 교과서 국정화 정책은 해외에서도 비판과 조롱의 대상이 되고 있다. 교육부의 외신기자 브리핑에서 한 영국기자가 ‘한국 정부는 편향이라는 단어를 부정적으로 사용하는데 역사에서 완전한 균형이라는 개념은 존재하지 않는다’고 말하고, 스페인 외신기자도 ‘지금 교과서가 좌편향이라고 생각하고 있는 정부가 제대로 된 교과서를 만들 수 있다고 확신할 수 있느냐’라고 질문했다고 한다. 또 한 외신기자는 ‘교육부 장관이 역사교육이 사회의 큰 문제라고 말했고 박근혜 대통령도 사회 분열을 일으키면 안 된다고 말했는데 어떤 사회에서도 사람들이 다양한 의견을 갖고 있는 것이 바람직하거나 너무 당연한 일이다. 왜 한국 정부는 모든 사람이 한 가지 의견을 가지는 것이 바람직하다고 생각하는지 궁금하다’고 했다는 것이다²⁰⁾.

박근혜 정부는 ‘분열’과 ‘혼란’을 국정화의 이유로 내세우고 있지만, 국정화는 국가가 역사를 독점하고 국민을 단지‘주입의 대상’으로 여기는 반민주적인 정책이다. ‘역사’ 분야야 말로 관점과 시각에 따라 다양한 의견이 제시될 수 있고 또 제시되어야 하는 분야이다. 자라는 학생들도 다양한 관점의 역사 해석을 접하고, ‘같음’과 ‘다름’의 차이를 경험할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 결국 정부의 획일적인 역사 서술의 과정에서 다양한 의견이 묵살되고 소통은 단절될 것이다. 다양성의 봉쇄는 결국 표현의 자유의 본질적인 훼손으로 이어지게 된다. 빠른 시일 안에 국사교과서 국정화 정책이 되돌려지길 기대한다.

VI. 박근혜 한예종 교수에 대한 예술위 배제 및 감사원 감사

박근혜 한국예술종합학교 교수는 전작에서 전직 대통령을 비하했다는 이유로 한국문화예술위원회가 진행하는 ‘창작산실 - 우수 공연작품 제작 지원 사업’에서 배제되었다. 정치권력에 대한 비판을 이유로 경제적 권리를 박탈함으로써, 예술작품에서의

20) 미디어오늘, ‘외신기자들 “국정화는 자유민주주의에 어긋나는 것 아닌가”’, 2015년 10월 16일자 기사 참조.

표현의 자유를 심각하게 제한하는 결과를 낳았다. 박근형 교수는 예술위의 배제 이전에 감사원의 감사도 받은 것으로 알려져 더욱 문제가 되고 있다²¹⁾.

예술은 기존 체제에 대한 비판을 통해 생명력을 얻게 됨에도 불구하고 위와 같은 행태가 반복되는 것은 여전히 독재적 검열이 우리 사회에 잔존하고 있음을 보여준다.

VII. SBS의 잇따른 일베의 혐오 이미지 사용 문제

2015년 9월 대형 방송사인 SBS가 영화 ‘암살’의 포스터 이미지를 사용하면서 노무현 대통령의 얼굴을 합성하여 비하한 일베의 이미지를 사용하여 방송통신심의위원회의 심의가 진행되었다. 방송통신심의위원회에 따르면 SBS는 일베 콘텐츠를 6회 이상 사용하여 방송통신심의위원회로부터 이미 ‘경고’의 중징계 조치를 받은 사례가 있고 그 후 SBS가 ‘로고 이미지를 자체 데이터베이스화해서 일베 이미지를 사용하지 않도록 주의하겠다’는 입장을 공개적으로 밝힌 뒤임에도 불구하고 다시 사고가 발생하였다. 방송통신심의위원회는 2015년 10월 22일 SBS의 위 행위에 대하여 다시 ‘경고’ 조치를 했다.

이와 같은 사건은 대형 방송사인 SBS가 인터넷상 이미지를 특별한 검증 없이 함부로 사용하는 것에 비롯된 것으로 보인다. 그러나 혐오적 이미지 사용에 관한 자정노력에 앞장서야 할 방송사가 오히려 이와 같은 혐오 이미지의 잦은 사용으로 피해를 양산하는 것에 대하여 심각한 문제제기가 필요할 것으로 보인다.

VIII. 결론

2015년에도 표현의 자유를 둘러싼 사회적 조건은 더욱 악화하고 있다. 종합편성채널은 여전히 ‘중복’ 표현을 남용하며 편가르기와 낙인찍기, 몰아세우기를 반복하고 있고, 국정원은 해외에서 해킹 장비를 들여와 국민들의 일상을 감시하려는 시도를 하면서도 ‘그런 일 없다’ 발뺌하기에 바쁘다. 거리에 나선 시민들을 향해선 차벽과 물

21) 뉴스1, “예술위 검열논란, 연극인 박근형, “감사원 감사도 받았다””, 2015년 9월 16일자 기사 참조.

대포를 앞세운 경찰의 강경대응이 국민들의 목소리를 막고 있다. 물대포에 맞은 시민이 쓰러져 생사를 헤매는데도 경찰은 ‘잘못한 것이 없다’는 후안무치의 말을 늘어놓는다. 경찰은 불법적으로 CCTV를 이용하여 집회를 감시하고 시민들의 집회, 시위를 불법적인 방법으로 진압하면서도, 이를 고소하면 고소당한 경찰을 위해 법적 지원을 해주는 조직까지 갖추었다. 한편으로 법무부는 집회 과정에서의 경제적 손실을 환수하는 소송팀까지 꾸려 집회에 나서는 국민들을 위협한다. 예술분야에서조차 전직 대통령을 비판하였다는 이유로 제작 지원을 가로막는 일이 여전히 벌어지고 있다. 정부는 역사교과서 국정화를 통해 역사 해석을 권력화하고 독점하여 다양한 의견이 설자리를 아예 봉쇄하려고 한다. UN 자유권규약 위원회는 국가보안법 제7조를 폐지하고 표현의 자유를 보장하라고 권고하지만 정부는 귀기울여 들으려 하지 않는다. 오히려 메르스 사태 등 정부의 잘못이 드러날 때마다 인터넷 공간에서 정부를 비판하는 목소리에 재갈을 물리려고 ‘유언비어를 엄단하겠다’ 엄포를 놓곤 한다. 규제와 억압의 어두운 기운이 대한민국의 2015년을 가득 메웠다.

표현의 자유 억압하는 통제 체제 - 방송통신심의위원회를 중심으로

김준현 변호사 (민변 언론위원회)

I. 들어가며

헌법은 표현의 자유, 언론의 자유를 명시하고 있지만, 현재도 많은 법과 제도는 표현의 자유를 제한하고 있다. 특히 방송통신위원회 및 그 산하 기구인 방송통신심의위원회는 방송과 정보통신에서의 표현의 자유를 제한하는 규제기관이다. 2008년 이명박 정부때 발족한 방통위와 방심위는 현 정권아래에서는 표현의 자유를 침해하는 언론장악과 언론탄압 기구로 자리잡고 있다.

II. 방송통신위원회와 방송통신심의위원회

1. 방송통신위원회

방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 목적으로 2008년 발족했다. 옛 방송위원회와 정보통신부의 기능과 역할을 모은 기관이다. 방통위는 “방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송·통신의 국제경쟁력을 강화하며 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 방통위는 위원장 1인과 나머지 위원 4인으로 구성되며 위원은 대통령이 2인을 지명하고 국회에서 추천한 3인(1인은 여당, 2인은 야당)을 대통령이 임명한다.¹⁾

대통령 직속기구임과 동시에 대통령(여당)이 5인의 위원 중 3인을 임명할 수 있는 구조다. 방통위는 방송과 정보통신산업과 관련된 정책수립 뿐만 아니라 방송과 정보통신의 내용을 심의할 수 있는 권한을 가지고 있다. 표현의 자유와 관련하여 특히

1) 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제2조 제5항

문제가 되는 지점은 방송과 통신에 대한 내용 심의를 하고 있는 방통위 산하 방송통신심의위원회이다.

2. 방송통신심의위원회

가. 역할과 권한

방심위는 “방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는” 행정기관이다. 이전 방송위원회의 방송 심의 업무와 옛 정보통신심의위원회의 정보통신심의 업무를 한데 모아 담당한다. 방심위의 구성은 국회의장이 국회 교섭단체 대표위원과 합의해 추천한 3인과 국회 소관 상임위원회에서 추천한 3인을 포함해 대통령이 위촉한 9인의 위원으로 구성되어 있다. 방송 통신 광고 소위원회를 운영하고 있으며, 자문을 위해 ‘보도·교양 방송’, ‘연예·오락 방송’, ‘광고’, ‘통신’ 등 4개의 특별위원회를 두고 있다. 시청취자의 민원이나 위원회에서 자체로 운영하는 모니터 요원의 보고서 또는 언론 보도 등을 통해 문제가 제기된 사안에 대해 해당 소위원회와 전체 회의에서 심의 의결한다. 시정조치는 행정 지도에 해당하는 의견 제시, 권고 외에도 주의, 경고, 정정 및 중지, 시청자 사과 등 법정 제재와 과징금 부과까지 할 수 있다.

나. 성격

방심위의 심의결과에 따른 시정요구(게시글 차단 등) 등 조치는 공권력의 행사이며, 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 법원은 확인하고 있다.²⁾ 방심위는 실질적인 행정권을 갖는 행정기관이라는 점을 명백히 한 판결이다. 따라서 방심위의 심의는 행정권이 주체가 된 검열에 해당한다고 봐야한다. 우리 헌법체계에서는 표현물에 대한 사전검열은 허용되지 않는다고 보고 있다.³⁾ 방심위의 시정권고 등 처분을 위한 심의(검열)은 표현이 행해진 이후이므로 형식적으로는 사후검열이다. 하지만 뒤에서 살펴 보듯이 방심위는 특정 주제나 사안에 대한 게시글 차단 등을 사전에 공표하고 있는데 이러한 행위는 사전검열, 즉 표현의 자유에 대한 직접적인 침해에 해당할 수 있다.

2) 서울고등법원 2010누 9428 판결

3) 헌법재판소 1996. 10. 4. 93헌가13, 91헌바10(병합) 전원재판

Ⅲ. 방심위의 방송 및 통신에 대한 심의

1. 방송 심의

가. 방송 심의의 기준과 비판

방통위 규칙인 방송심의에 관한 규정은 방송의 내용에 대하여 사후 심의를 하는 것이다. 기준은 크게 공정성, 객관성, 권리침해 금지 항목으로 나눌 수 있다. 방심위의 방송심의에 관한 규정 제13조 제1항은 ‘대담·토론프로그램 및 이와 유사한 형식을 사용한 시사프로그램에서의 진행은 형평성·균형성·공정성을 유지하여야 한다’면서 ‘공정성’에 관한 규정을 두고 있다. 또 위 규정 제14조는 ‘방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니된다’는 ‘객관성’에 관한 규정을 두고 있다. 가장 논란이 되는 부분은 공정성이다.

언론의 공정성은 사회 여론을 형성하는 언론의 공익적 성격에서 요구된다. 언론이 객관적 사실에 바탕을 두고, 사회 구성원의 다양한 의사를 반영해서 건전한 여론을 신장시킴으로써 궁극적으로 민주주의 발전에 이바지해야한다는 공익성에 높은 가치를 두고 있기 때문이다. 그러나 그 공정성을 담보하는 것은 언론사와 시민들의 자율적인 관계 속에서 이뤄져야한다. 언론의 공정성을 판단하는 주체가 공권력이 되는 것은 언론의 자유 침해다. 현재 방송이 아닌 다른 언론, 예를 들어 신문에 대하여 행정기관이 공정성을 사후 심의하는 구조는 없다. 특정신문이 노골적으로 특정세력 편향적인 기사를 쏟아내더라도 이는 언론의 자유 영역에 포함되는 것으로 본다. 언론의 공정성 판단은 언론기사 소비자인 시민들에 달려있다. 자율적으로 민간 심의기구를 두어서 사후적인 자정능력을 키울 수도 있다. 여기에는 행정기관이 개입하지 않는다.

반면 방송에 대하여는 방송법에서 공정성을 요구하고 있으며, 방송통신위원회의 권한으로 방송의 공정성을 사후 심의토록 하고 있다. 다른 언론매체에 비하여 방송이 국가권력으로부터 공정성 규제를 받는 이유는 방송이 언론매체로서 가지는 광범위한 전파성과 영향력에 근거한다. 방송은 공공재인 전파를 사용하여 광범위하게 전송되어 여론 형성의 영향력이 다른 언론매체보다 우월하다. 이런 연유로 방송에 있어서 공정성 요구가 높았다고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 방송의 공정성을 요구하면

서 이를 행정기관이 심의함으로써 방송에 대한 정권의 영향력을 지속적으로 유지하기 위한 수단으로 악용되는 부정적 측면도 존재하고 있다.

나. 방통위의 방송 공정성 평가 규칙 개정 추진

방통위는 최근 방송 평가규칙 개정안을 내놓았다. 방심위로부터 제재를 받으면 재승인·재허가 때 반영되는 방송평가의 감점을 현행보다 최대 2배 높인다는 것이 골자다. 개정안에 따르면 방통위는 방심위의 방송심의 결과를 감점에 반영하던 것을 1.5배 높였다. 특히 객관성과 공정성, 재난·선거방송 항목에서 적발될 경우 현행보다 2배 높은 벌점을 받게 된다. 3년마다 재승인 심사를 받는 방송사들 입장에서는 목줄을 잡힌 셈이다. 한국방송협회가 이에 공식적으로 ‘반대’ 입장을 냈다. 한국방송협회는 10일 성명을 내고 “방통위가 발표한 방송평가규칙 개정안으로 과연 방송의 공적 책임을 제고할 수 있을지에 대해 한국방송협회는 의구심을 거둘 수 없다”며 “현행 방송평가 내용영역은 방심위의 심의제재를 기준으로 하고 있으나, 방송사뿐만 아니라 학계·시민단체도 방통심의위의 모호하고 주관적인 심의 제재에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있는 상황이다. 방송심의의 주체인 방통심의위의 공정성과 객관성이 의심받는 상황에서 방송사의 공정성·객관성에 대한 제대로 된 평가가 가능하다고 생각하기 어렵다”고 지적했다. 방송의 공정성 심의가 결국 정권의 언론 통제수단으로 전락되어 버리고 있는 현실이다.

2. 정보통신망법상 표현물에 대한 심의

가. 개관

심의위는 정보 통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률에 따라 불법 정보를 심의한 후 시정 요구 결정을 하고 이를 정보통신서비스제공자나 게시판 관리·운영자에게 권고하는 기능을 가지고 있다.⁴⁾ 이 명령에 따르지 않을 경우 서비스제공자 등

4) 제44조의7 (불법정보의 유통금지 등)

① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다. <개정 2011.9.15.>

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하

은 2년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제73조 제5호). 또한, 방통위 설치법 시행령 제8조는 위 불법 정보와 청소년에게 유해한 정보 등 ‘심의를 필요하다고 인정되는 정보’를 심의위가 심의와 시정 요구할 수 있도록 다시 규정하고 있다.

나. 방심위의 방송 및 표현물 심의에 대한 구조적 문제

방송의 공정성에 대한 현행 규제는 방심위에서 맡고 있다. 신고이든 인지가든 방송 내용에 대하여 사후적으로 공정성 여부를 심의한다. 이러한 행정권력에 의한 사후 심의는 사실상 방송편성과 제작에 있어서 자유를 침해하는 구조다. 사후검열이라고 해서 무조건 허용되어서는 안된다. 흔히 말하는 위축효과(chilling effect)가 발생하기 때문이다.

는 내용의 정보

3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
 4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
 5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
 6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
 7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
 8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
 9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(교사) 또는 방조하는 내용의 정보
- ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.
- ③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.
1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있었을 것
 2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제21조제4호에 따른 시정 요구를 하였을 것
 3. 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것
- ④ 방송통신위원회는 제2항 및 제3항에 따른 명령의 대상이 되는 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리·운영자 또는 해당 이용자에게 미리 의견제출의 기회를 주어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의견제출의 기회를 주지 아니할 수 있다.
1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우
 2. 의견청취가 뚜렷이 곤란하거나 명백히 불필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 3. 의견제출의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우

방심위의 이 같은 권한은 정보통신망 상 표현의 자유에 대한 침해의 원인이 되고 있다. 행정기관이 자의적으로 인터넷 게시물의 불법성을 판단하고 게시물의 삭제 등을 사실상 강제하기 때문이다. 행정기관의 판단이 자의적이거나 정치권력을 비호하는 용도로 사용될 가능성이 높다. 정보통신망상 표현물의 불법성 여부는 행정기관이 아닌 법원에서 판단해야 한다는 지적이 계속 나오는 이유다. 자율적 규제를 통하여 자정을 하되, 최종적인 판단은 사법부에 맡겨야 한다는 것이다.

더욱 큰 문제는 방심위의 심의가 국가권력으로부터 독립이 사실상 불가능하다는 것이었다. 비록 방심위가 독립 위원회 형식을 띠고 있지만 방심위는 9인중 6인을 대통령과 여당이 추천하는 인사로 구성된다. 이러한 구조적 문제는 방심위의 심의가 편향된 정치적 입장과 진영논리에 따라 불공정하게 이뤄지는 배경이 되고 있다.

3. 사실상 사전 검열기관으로서의 기능

방심위의 방송 공정성 심의와 정보통신망상 표현물에 대한 심의는 형식상 사후검열이지만 사실상 사전검열로서 기능하고 있다. 사전 검열은 표현의 자유와 언론의 자유를 침해하는 것으로 헌법상 금지되는 공권력의 행사다. 방심위를 해체하거나 권한을 축소해야 할 필요성은 여기에 있다.

가. 방심위의 방송 공정성 심의는 사전 검열로서의 효과를 가지고 있다. 방송사업자들은 방송법에 따라 방통위로부터 사업 재허가를 승인받아야 한다.⁵⁾ 이때 재허가

5) 방송법

- ① 방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다) 및 중계유선방송사업자가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회의 재허가를 받아야 한다. 이 경우 제9조제1항, 제2항 및 제11항을 준용한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ② 제9조제5항 단서의 규정에 의하여 승인을 얻은 방송채널사용사업자가 승인유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ③ 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2012.2.22, 2013.3.23>
 1. 제31조제1항에 따른 방송평가
 2. 이 법에 따른 시정명령의 횡수와 시정명령에 대한 불이행 사례
 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가
 4. 지역사회발전에 이바지한 정도
 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부

평가에 방심위의 방송심의에 따른 심의결과 및 시정요구가 재허가 승인의 평가요소가 된다. 즉, 방심위는 사후 검열인 방송심의를 통해 방송사업자의 재허가에 영향력을 행사한다. 결과적으로 방송사들이 재허가를 위해 방심위의 입맛에 맞도록 사전에 표현을 자제토록 강제하는 효과를 불러오는 것이다. 사실상 사전 검열과 동일시 할 수 있다고 본다.

나. 정보통신망의 표현물에 대한 불법정보에 대한 심의 역시 사전 검열의 기능을 포함하고 있다고 봐야 한다. 아래에서 살펴보듯이 방심위는 불법정보의 유통 금지를 위해 ‘특정 사안이나 주제를 포함하고 있는 표현’에 대하여 심의를 강화하겠다고 대외적으로 발표하는 행위를 일삼고 있다. 이는 어떤 표현이 이뤄진 후에 그 내용이 불법정보인지 여부를 판단하는 것이 아니라, 방심위가 정하는 ‘특정사안이나 주제를 포함하는 표현물’은 그 자체로 표현되어서는 안된다는 행정기관의 사전 검열과 똑 같은 행위라고 할 것이다. 정보통신망 상 게시물에 대한 사후 검열 그 자체가 심리적 위축효과를 가져와 사전 검열과 동일한 효과를 가져오는 것은 물론, 한 발 더 나아가 사전에 표현물 게시 자체를 금지하는 부정적 효과를 가져오는 행위를 방심위가 하고 있는 것이다.

IV. 방통위 및 방심위의 표현의 자유 억압 사례(2015년 중심으로)

1. 자의적 판단에 의한 사이트 차단

가. 성인 만화사이트 차단

1) 방심위는 지난 4월 국내 대표적인 유료 성인만화사이트인 ‘레진코믹스’ 사이트를 불법유희정보가 제공되는 사이트라고 규정하고 접속 차단했다. 방심위는 위 사이트에 음란물이 유통된다는 민원을 접수해 사이트 차단조치를 했다고 설명했다. 그러나 시민과 유료회원들의 반발로 이를 뒤 사이트 차단조치를 해제했다. 이후 방심위는

5의 2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조제2항에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도

6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

④ 제10조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 재허가 또는 제2항의 규정에 의한 재승인의 경우에 이를 준용한다. <개정 2008.2.29>

해당 사이트의 콘텐츠에 대한 재검토에 들어갔고 음란성이 짙은 8건을 사업자 의견 진술을 결정하였다. 이에 대해 레진코믹스는 8건 중 3건은 자체판매금지 했고 나머지 5건은 방심위와 협의를 통해 조치를 취하겠다고 전달했다. 결과적으로 사업자의 자율규제로 논란이 일단락 된 것이다.⁶⁾

2) 사안에서 드러나듯이 문제는 음란표현물에 대한 판단을 행정기관이 하고 있다는 데 있다. 음란물에 대한 법원의 판단도 시대에 따라 계속 변화하고 있는데 사법부가 아닌 행정당국이 음란물을 판단하는 것 자체가 잘못 주어진 권리다. 방심위에서 정하고 있는 인터넷음란물의 기준은 ‘성적 수치심을 해하고 성적 도의관념에 반하는 것으로서, 남녀의 성기를 노출하고, 변태적인 자위행위 또는 남녀 간 성행위를 노골적으로 표현하는 이미지 또는 동영상 불법정보’라고 규정하고 있다. 대법원의 판례에서 언급한 음란물의 정의와 비슷하다. 문제는 이러한 정의에 의한 음란물 판단 여부는 개개인의 주관적인 경향에 크게 좌우받을 수 밖에 없으며, 사법적으로는 법원에서 최종 판단을 받아야 하는 문제다. 사법부의 판단이 절대 진리라는 것이 아니라, 현행 제도상에서는 최종 판단권을 사법부에 주고 있다는 이야기다. 그러나 정보통신망법은 음란물에 대한 판단과 판단에 따른 시정조치권한을 방심위에 주고 있다.

3) 두번째는 적법절차를 위배하였을 뿐만 아니라 과잉금지의 원칙을 지키지도 않았다. 방심위가 홈페이지를 차단할 경우 절차상 상대방에게 통지하거나 의견 진술의 기회를 부여해야 하지만 ‘음란물 등 불법성이 명백한 정보’의 경우는 예외로 두고 있다. 하지만 이 사안으로 경우 음란물 여부가 판명되지 않은 상태에서의 조치였다. 전체 사이트의 모든 표현물이 음란물이 아님에도(방심위가 추후 문제삼은 표현물은 8건이었다), 사이트 전체를 차단 조치한 것은 절차위반과 과잉금지 위반에 해당한다.

나. 동성애 소개업소 사이트 차단

지난 7월에는 동성애자 등 성적소수자가 이용하는 업소를 소개하는 ‘핑크맵’이란 사이트를 차단했다. 방심위는 “동성애 관련 사이트이기 때문이 아니라 음란물이 과도하게 많았다”고 설명했다.⁷⁾ 핑크맵은 성인인증을 거쳐야 이용할 수 있는 사이트다. 방심위의 차단결정은 음란물 등 불법정보 유통차단이 목적이 아니라 우리 사회에서의 성소수자에 대한 차별을 보여주는 조치라고 평가된다.

6) 경향신문 2015. 4. 7. 최성준 방동위원장 “음란물 판단 되면 개별 삭제요청”

7) 미디어스 2015. 8. 28.자 ‘방통심의위, 이반업소 소개 사이트’ 논란

2015년 1월부터 6월까지 방심위는 총 47,000건의 사이트 차단조치를 행했다.⁸⁾ 도박이나 마약 등 명백한 불법정보에 대한 행정적 조치는 불가피할 수 있다. 그러나 불법성이 명확하지 않은 표현물에 대한 행정처분은 인터넷공간에서의 표현의 자유를 제한하고, 알권리를 차단하는 행위이다.

2. 불공정한 방송 심의

가. 예능, 코미디 프로그램까지도 정권 지향적의 방송심의

1) 방심위는 지난 7월 보건복지부의 중동호흡기증후군(메르스) 예방에 대한 포스터를 풍자한 6월 13일자 무한도전 <무한뉴스-건강합시다> 코너에 대해 “방송심의에 관한 규정 제14조(객관성)를 위반했다”고 하며 행정지도 ‘의견제시’ 처분을 결정했다. “방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니 된다”는 객관성 규정을 위반했다는 것이 사유다. 무한도전은 “메르스 예방법으로는 낙타, 염소, 박쥐와 같은 동물 접촉을 피하고 낙타고기나 생 낙타유를 먹지 않도록 해야 합니다”라고 표현했다. 당시 질병관리본부에서 발표한 메르스 감염예방 기본수칙(일반인 대상)을 보면 “중동 지역 여행 중 낙타, 박쥐, 염소 등 동물과의 접촉을 삼가시기 바랍니다”라고 적혀 있다. 즉 무한도전에선 위험지역을 ‘중동’이라고 밝히지 않아 국내 염소농가 등에 불필요한 오해와 피해를 유발했다는 것이다.

사실 방심위의 설명은 ‘중동지역’이라는 언급을 하지 않아 ‘국내 염소농가’에 피해를 줄 수 있어 조치를 했다는 것이지만, 당시 무한도전의 프로그램은 정부의 메르스 대책의 허점을 풍자한 예능프로그램이었다. 그럼에도 예능프로그램의 내용에 대해서까지, 즉 풍자에 대하여도 ‘객관성’이라는 잣대를 들이대어 사실과 다른 방송을 했다고 한 것은 방심위의 친정부적 편향을 그대로 보여준다.

2) 방심위는 또 KBS 2TV 코미디 프로그램인 ‘개그콘서트’(개콘)의 시사풍자 코너 ‘민상토론’에 대해 행정지도인 ‘의견제시’를 결정했다. 방심위는 ‘민상토론’에 메르스에 대한 정부의 부실 대응을 풍자한 “정부가 뒷북만 쳤다는 건가” 등의 발언이 방송

8) 방송심의위원회 2015 상반기 통심심의 관련 통계

의 품위유지 규정을 위반했다고 의결했다.

3) 올해 발생한 메르스 감염 사태는 정부의 감염병 예방대책의 허술함을 그대로 보여준 사건이었다. 방송이 예능이나 코미디프로그램에서 얼마든지 풍자의 대상으로 삼을 수 있는 소재다. 두 건의 방송프로그램에 대한 방심위의 의결은 방심위가 방송의 공정성을 심의하는 것이 아니라 ‘정부에 대한 비판을 막는’ 심의 기구가 되었다는 점을 보여준다.

나. 색깔론에 입각한 불공정 심의

방심위는 지난 4월 KBS의 광복 70주년 특집 역사 다큐멘터리 <뿌리 깊은 미래>(2015. 2. 7. 자 방영)에 대해 중징계를 의결했다. 방송에서 구체적으로 ‘남침’이란 표현을 쓰지 않아 ‘객관성’과 ‘공정성’ 항목을 위반했다는 사유다. KBS PD협회는 당시 성명을 통해 “프로그램의 본질은 외면한 채 색안경을 끼고 해당 방송을 시종일관 좌편향 다큐로 몰아가고 있다”며 “방심위의 정부·여당 측 인사들은 해당 방송의 기획의도와 전체적인 흐름, ‘갈등을 봉합하고 화합과 단합으로 나아가자’는 본질적인 메시지를 무시한 채 레드 콤플렉스에 빠져 해당 프로그램과 제작진을 좌편향된 ‘빨갱이’로 몰아가고 있다”고 비판한 바 있다. 특히 “정치와 색깔 논쟁을 들이밀어 방송 제작 자율성을 침해하는 그 어떠한 시도도 우리는 용납할 수 없다”며 보수 편향된 ‘정치 심의’라고 주장했다.⁹⁾

다. 동성애 등 성적소수자에 대한 편견이 깔린 심의

방심위는 지난 4월 JTBC가 방영한 ‘선암여고 탐정단’에서 여고생간 키스 장면에 대해 윤리성, 품위유지 위반 등을 사유로 경고 조치했다. 방심위는 “청소년을 대상으로 하는 드라마에서 동성애를 소재로 다루면서 여고생 간의 키스 장면을 장시간 클로즈업해 방송한 것은 방송심의 규정을 위반했다”고 밝혔다. 이에 대해 시민단체들은 성소수자에 대한 차별에서 비롯된 잘못된 결정이라는 비판을 쏟아냈다.¹⁰⁾ 오히려 방심위의 방송심의규정 제7조제8항은 “방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하여야 한다”고 명시하고 있다. 스스로의 규정조차 무시하고 사회적 편견에 사로잡혀 소수자들을 차별한 불공

9) 피디저널 2015. 4. 1. 자 “KBS ‘뿌리깊은 미래’ 심의? 레드콤플렉스 심의”

10) 머니투데이 2015. 4. 27. 자 “방심위 ” 징계, 성적 소수자에 대한 폭력”

정한 심의 사례라고 할 것이다.

3. 사실상의 사전 검열

방심위는 헌법에서 금지하고 있는 표현의 자유에 대한 사전 검열을 사실상 수행하는 기구로 작용하고 있다. 정보통신망에 올라온 표현들에 대하여 사후 심의하여 삭제, 차단하는 것은 물론 정치적으로 민감한 사안 등 특정 주제에 대하여는 심의를 강화하여 삭제, 접속차단 등의 조치를 하겠다고 언론 등을 통해 공표하고 있다. 방심위가 ‘특정 주제’를 정하고 이에 대한 시민들의 자발적인 표현을 심의하여 조치를 취하겠다고 사전에 공표하는 사실상 ‘사전 검열’에 해당한다고 할 것이다. 정부가 과거 천안함 침몰사건이나 세월호참사 사건에서 정부의 정책이나 공식적 발표에 의혹을 제기하는 게시물 등에 대하여 유언비어를 유포하는 행위로 엄단하겠다는 조치와 일맥상통한다. 이 같은 방심위의 방침은 사실상 정부정책에 대한 비판이나 의혹제기 등을 사전에 차단하겠다는 것으로 사전검열에 해당한다고 할 것이다.

가. 비무장지대 지뢰폭발 사고 관련 게시물 삭제 및 사전 차단 방침

방심위는 지난 8월 발생한 비무장지대 지뢰폭발사고와 관련하여 ‘대남도발조작설’이나 ‘국정원의자작극’ 등 ‘허위나 괴담성 정보’를 담은 게시물에 대해서는 심의를 진행하여 시정조치를 강화하겠다는 입장을 발표한바 있다. 방심위는 2015. 8. 24. 배포한 보도자료에서 “방심위는 남북 고위급 협상이 계속되고 있고, 북한의 잠수함 동향에 이상 징후가 포착되는 등 준전시 대치상황이 지속되고 있는 시점에서 여전히 사실과 동떨어진 북한 대남 도발 관련 조작음모설 등 괴담성 정보가 인터넷상에 무분별하게 유포되는 것은 불필요한 사회적 혼란을 야기할 우려가 높다고 판단하고, 추가적으로 신속히 심의를 추진하고, 경찰청 등 유관기관과 함께 지속적으로 적극 대응할 방침이다”고 밝혔다.¹¹⁾ 지뢰폭발사고에 대한 다양한 여론과 의견을 유언비어라고 단정하고 사전에 차단하겠다는 의지를 표명한 것이다.

11) 방심위 2015. 8. 24. 보도자료 ‘북한대남조작설 게시물, 추가시정요구 결정

나. 메르스 관련 게시물 삭제 및 사전 차단 방침

방심위는 ‘메르스(중동호흡기증후군, MERS)’와 관련한 표현물에 대해서도 적극 단속 방침을 밝혔다. 방심위는 2015. 6. 11. 자 보도자료에서 “전국가적으로 메르스 대응을 위한 총력을 기울이고 있는 시점에서, 국민적 관심이 높다는 점을 악용해 이미 허위로 확인되었거나 사실과 동떨어진 개연성 없는 괴담성 정보가 인터넷상에 무분별하게 유포되는 것은 국민들의 혼란과 불안감만을 고조시키는 등 불필요한 사회적 혼란을 야기할 우려가 높다는 점을 고려, 경찰청 등 유관기관과 함께 적극 대응해 나갈 방침이다”고 밝혔다.¹²⁾

다. 세월호 국정원 개입설 게시물 삭제

방심위는 지난 4월 제33차 통신심의소위원회에서 세월호 국정원 개입설 주장을 담고 있는 인터넷 게시물에 대하여 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용’의 정보(사회질서 위반)에 해당한다는 이유로 삭제 의결하였다.¹³⁾ 해당 게시물은 “국정원이 세월호 침몰사고의 수습을 방관해서 참사를 키웠다”는 주장의 게시물이었다. 이 같은 게시물에 대해 방심위는 ‘사회질서위반’이라는 딱지를 붙이고 게시물 삭제를 의결했다. 게시물의 주장이 객관적 사실과 다를 수 있겠지만 행정기관이 일반 시민의 공적 관심사에 대하여 문제를 제기하는 것을 ‘사회질서위반’이라고 판단하고 삭제한다는 것은 명백히 표현의 자유를 침해하는 행위라 할 것이다.

라. 소결

이 같은 사례는 사후 검열이면서 동시에 사전적으로 표현의 자유를 규제하는 사전 검열의 효과를 가져온다. 행정기관이 특정 주제나 사안에 대한 게시물 삭제를 결정하면서, 동시에 경찰 등 공권력 행사의 주체와 함께 같은 주제를 포함하는 글에 대해서는 엄중 단속하겠다고 발표하는 것은 사실상 사전 검열과 같다. 법률의 규정에 근거하지 않고 국민의 기본권인 표현의 자유를 제한하는 실제적인 공권력의 행사라고 할 것이며, 위헌적인 요소가 있다고 할 것이다.

12) 방심위 2015. 6. 11. 보도자료 ‘메르스관련 괴담성 게시물, 의견진술 결정’

13) 방심위 제33차 통신심의소위원회 회의록

V. 평가와 대안

위에서 보듯이 방통위와 방심위는 사실상 기본권인 표현의 자유를 억압하고, 언론의 자유를 제한하며 방송내용을 정권의 입맛에 맞도록 강제하는 언론장악의 도구로 활용되고 있다.

방송의 공정성과 정보통신망에서의 건전한 정보 유통은 공권력이 강제할 수 없으며, 강제도 사실상 불가능하다. 학계나 시민사회에서는 민간 자율로 해결해야 한다는 목소리가 높다.

가장 근본적인 대안은 행정기관에 의한 표현의 자유에 대한 사후검열을 폐지하는 것이다. 방통위와 방심위가 가지고 있는 방송내용에 대한 심의권한 및 정보통신내용에 대한 심의권한은 없어져야한다. 그리고 그 영역을 민간 자율적인 기구를 통해서 스스로 자정하고 언론의 공정성을 고민하도록 만들 필요가 있다. 방통위와 방심위의 인적구성을 변경하고 권한을 일부 축소하거나 타 부처에 이관하는 방안도 논의되나, 근본적인 해결책이라고 보기는 어렵다. 방통위와 방심위에 표현물의 내용에 대한 규제 권한을 부여하는 한 표현의 자유에 대한 침해는 어느 정권, 어떤 행정기관 아래에서도 가능하기 때문이다.

외국의 경우에도 방송의 내용이나 정보통신망 상 표현물에 대하여 행정기관이 사후 규제하는 곳은 드물다. 미 연방통신위원회는 1987년 공정성 원칙을 폐기하였으며, 방송산업의 구조에 대한 규제에 초점을 맞추고 있다. FOX뉴스가 보수성향의 기사를 쏟아내더라도 공정성을 이유로 행정기관이 규제하지 않는다. 미국의 공영방송인 PBS 등 다양한 언론을 통해 언론 시장 내에서의 전체적인 공정성을 자율적으로 보장하고 있다고 볼 수 있다. 영국의 공영방송인 BBC도 행정기관의 규제를 받지 않는다. 자체 가이드라인을 만들어 시청자 불만을 처리하고 공정성을 담보하고 있는 구조다. 공통적으로 방송에 대한 장악을 포기하고 방송내용의 공정성을 민간사회에 맡기는 것이다. 정보통신망 상 표현물에 대한 규제도 명백한 불법정보(마약거래 등 범죄정보, 광고에 있어서의 허위표현 등)가 아닌 정보에 대하여 규제하는 국가도 찾아보기 힘들다. 행정기관이 표현의 불법성을 판단하는 것은 사전검열과 동일하다고 보고 있기 때문이다.

이전 행정기관에서도 방송과 정보통신내용에 대한 심의 및 규제는 존재했지만 2008

년 방통위와 방심위가 발족한 이후 우리 사회의 표현의 자유는 더욱 억압받고 있다. 행정기관이 표현물을 규제하는 현행 제도가 민주주의 사회에서 합당한 것인지 근본적인 물음에 답할 시점이다.

2015년 여성인권 분야 보고



2015 한국인권보고서

들어가며

조아라 변호사 (민변 여성인권위원회)

가족법 분야

이보람 변호사 (민변 여성인권위원회)

빈곤과 여성노동 분야

강을영, 김영주, 김진, 위은진, 윤지영, 이정선, 이종희(민변 여성인권위원회)

여성폭력방지 분야

이경환, 현지현 변호사 (민변 여성인권위원회)

공적분야

박수진 변호사 (민변 여성인권위원회)

이주여성 분야

위은진 변호사 (민변 여성인권위원회)

최종감수 : 이유정 변호사 (민변 여성인권위원회)

I. 들어가며

1.

2015년, 여성 대통령 임기 3년째를 맞이한 대한민국의 여성인권 상황은 오히려 후퇴하고 있는 것으로 나타났다. 영국의 시사주간지 이코노미스트가 발표한 OECD 28개 회원국을 대상으로 여성에 대한 차별 정도를 측정한 ‘유리천장 지수’(The glass-ceiling index)에서 우리나라는 28개국 가운데 ‘유리천장 지수’가 가장 낮은 나라로 선정되었으며, 세계경제포럼(WEF)이 19일(현지시간) 발표한 ‘세계 성 격차 보고서 2015’(Global Gender Gap Report 2015)에 따르면 한국의 성 격차 지수는 0.651(1에 가까울수록 평등)로 145개 조사대상국 가운데 115위로 인도-네팔보다도 낮은 순위를 기록하였다.¹⁾

또한 유엔 시민적 정치적 권리규약위원회(ICCP, 이하 ‘위원회’)는 대한민국의 시민적 정치적 권리 전반을 심의한 후 ‘최종 권고문’²⁾을 발표하면서 우리나라의 여성인권을 비롯한 인권상황에 대하여 심각한 우려를 표명하였다. 위원회는 최종 권고문에서 ‘여성에 대한 차별’에 관하여 ‘가정과 사회에서의 여성의 역할에 대한 가부장적인 사고방식 및 젠더에 기반한 고정관념을 포함한 여성에 대한 지속적인 차별; 정책결정 직위에서 여성의 특히 낮은 비율, 여성의 높은 비정규직 비율, 남녀 간의 특히 큰 임금격차; 아동 수당에 있어서 입양 부모에 비해 불공평한 대우를 받는 것을 포함해 미혼모에 대한 빈번한 사회적 낙인 및 차별’, ‘여성에 대한 폭력 및 성폭력’에 관하여 ‘가정폭력을 포함한 여성에 대한 폭력이 만연하고 있다는 점’에 대하여 우려를 표하였다. 그러면서 ‘가부장적 사고방식과 젠더 고정관념을 철폐하기 위한 조치를 개발해야 하며’, ‘동일한 노동에 대해 동일한 임금을 보장하기 위해 성별임금격차를 철폐하기 위한 조치를 취해야’ 하고, ‘모든 상황에서의 부부간격을 명백히 범죄화하고, 모든 형태의 강간을 협박이나 폭력 대신 동의의 부재라는 관점에서 정의해야 한다’는 등의 구체적인 권고사항을 제시하였다.³⁾ 이번 위원회의 권고는 지난 2006

1) 연합뉴스, 2015. 11. 19.자 「한국 양성평등 세계 115위...WEF 발표에 논란 확산」

2) 참여연대 홈페이지 중 위원회 ‘최종권고문’ 한글본

http://issuu.com/pspd/docs/ccpr_c_kor_co_4_22217_korean/7?e=2952507/31294981

3) 여성에 대한 차별

16. 위원회는 다음 사항들에 관하여 우려를 표명한다.

(a) 가정과 사회에서의 여성의 역할에 대한 가부장적인 사고방식 및 젠더에 기반한 고정관념을 포함한 여성에 대한 지속적인 차별;

년 위원회의 권고에 비하여 양적, 질적으로 진일보한 권고이며 이렇게 구체적인 권고가 내려진 것은 대한민국의 여성인권의 상황이 후퇴하고 있다는 것을 보여주는 것 이기도 하다.

2.

2015년은 ‘여성혐오’ 문제를 거론하지 않고 넘어갈 수 없다. 가수가 자신의 콘서트에서 “공연을 할 때 힘을 받을 수 있게 앞에 앉은 여자 분들은 다리를 벌려 달라”고 농담을 했다가 공식 홈페이지에 사과의 글을 올렸으며, 칼럼니스트가 한 잡지에 기고한 칼럼에서 여성주의(페미니즘)가 이슬람 과격주의 테러집단(IS)보다 위험하다는 제목의 글을 써 방송에서 하차하기도 했다.⁴⁾ 또한 힙합 오디션 프로그램에서 래퍼

(b) 정책결정 직위에서 여성의 특히 낮은 비율, 여성의 높은 비정규직 비율, 남녀 간의 특히 큰 임금격차;

(c) 아동 수당에 있어서 입양 부모에 비해 불공평한 대우를 받는 것을 포함해 미혼모에 대한 빈번한 사회적 낙인 및 차별 (제3조 및 제26조)

17. 대한민국 정부는 가부장적 사고방식과 젠더 고정관념을 철폐하기 위한 조치를 개발해야 하며, 이를 위해 가정과 사회에서의 남녀평등에 대한 이해와 지원을 증진시키기 위한 인식제고 캠페인을 시행해야 한다. 대한민국 정부는 또한:

(a) 일시적 특별조치를 포함하여 민간 및 공공 모든 분야에서 여성의 평등을 보장하기 위한 노력을 강화해야 한다;

(b) 동일한 노동에 대해 동일한 임금을 보장하기 위해 성별임금격차를 철폐하기 위한 조치를 취해야 한다. 이는 가정이 있는 직원을 정규직화 하도록 환경을 조성하는 것을 포함하여 비정규직 고용에서의 차별을 철폐하는 것을 포함한다.

(c) 미혼모에 대한 차별을 철폐하고 특히 교육, 고용 및 주거에 대한 지원을 포함해 미혼모들에 대한 지원을 확대해야 한다. 또한 미혼모들이 입양 부모와 동등한 아동 수당을 받도록 보장해야 한다.

여성에 대한 폭력 및 성폭력

18. 위원회는 가정폭력을 포함한 여성에 대한 폭력이 만연하고 있다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 부부 강간이 현행 형법하에서 처벌 가능한 범죄가 아니라는 점, 그리고 “상담조건부 기소유예”가 지속적으로 가정폭력 사건들에서 이행되고 있다는 점을 우려하는 동시에 이 사실들에 주목한다. 상담조건부 기소유예는 피해자들을 적절히 보호하지도 못하고 가정폭력의 심각성을 충분히 전달하지도 못한다. (제3조, 제7조)

19. 대한민국 정부는 모든 상황에서의 부부강간을 명백히 범죄화하고, 모든 형태의 강간을 협박이나 폭력 대신 동의의 부재라는 관점에서 정의해야 한다. 대한민국 정부는 젠더에 기반한 폭력의 모든 유형과 현상을 방지하고 다루기 위하여 통합적인 정책을 도입해야 한다. 대한민국 정부는 경찰, 사법부, 검찰, 지역 대표들을 대상으로 가정 폭력의 심각성 및 가정 폭력이 피해자들의 삶에 미치는 악영향에 대한 인식을 높이는 방법을 강화하여야 한다. 대한민국 정부는 가정폭력과 부부강간을 철저히 조사하고, 가해자들이 기소되도록 하며, 유죄 시 적절히 처벌받을 수 있도록, 그리고 피해자들이 적절히 보상받을 수 있도록 보장해야 한다. 대한민국 정부는 또한 피해자들이 분쟁 해결 메커니즘으로 대체하여 문제를 해결해야 하는 상황에 놓이지 않도록 방안을 수정하여야 한다.

가 여성혐오 랩을 쏟아내 문제가 되고, 개그맨이 팟캐스트에서 여성혐오 개그를 하다가 사회적인 논란까지 불러왔으며, 남성지는 여성 납치 범죄를 연상시키는 표지 사진을 내걸었다가 미국 본사가 규탄 메시지를 내는 등 외신으로 문제가 확산되자 뒤늦게 사과문을 내기도 했다.⁵⁾

이처럼 올 한해 여성혐오 발언들은 기존 일베(일간베스트저장소)와 같은 온라인 커뮤니티 상에 그치지 않고 오프라인 상에서 빈번히 일어났으며, 그러한 발언을 한 당사자들에 대한 사회적 비난과 더불어 오히려 그들을 감싸려는 의견 역시 팽배하였다.

흥미로운 것은 이에 대한 반동으로 디시인사이드 ‘메르스갤러리(메갤)’를 거점 삼아 여성혐오를 거울에 비쳐 돌려주는 전략(미러링)을 채택한 여성들이 등장하였다는 점이다. 이들은 스스로를 남녀의 성 역할과 권력이 뒤바뀐 세상을 묘사한 게르드 브란튼베르그의 스테디셀러 <이갈리아의 딸들>에 빗대어 ‘메갈리안’이라고 부르기 시작했다.⁶⁾ 이에 대해 ‘여성 일베의 탄생’이 아니냐는 것은 물론 ‘혐오를 혐오로 돌려주는 방식’이 아니냐는 의견이 있으나, 오히려 미러링은 남성혐오가 아니라 저항의 한 방식이고 혐오가 판치는 세상을 돌아보게 하는 유용한 장치에 더 가깝다고 보는 의견도 있다.

이와 같은 현상들에 관하여 언론과 연구자들의 분석 또한 이어지고 있으며, 여성혐오 이슈가 늘어나면서 동시에 여성주의(페미니즘)에 대한 관심도 함께 늘어나고 있다.⁷⁾ 사실 ‘여성혐오’ 이슈는 새로운 유행임과 동시에 아주 오래된 주제이기도 하다. ‘성차별적 혐오표현은 곧 범죄’라는 사회적 합의와 인식이 그 어느 때보다도 필요한 시기라고 하겠다.

3.

2015년은 ‘위안부’라는 단어가 많이 회자된 한 해이기도 하다. 어느 덧 일본군 위안부 문제 해결을 위한 수요집회는 2015. 10. 14.로 1,200회를 맞이하였다. 그러나

4) 한국일보, 2015. 5. 28.자 「서슴없이 “김치녀”... 여성혐오 전염병 번지듯」

5) 시사인, 2015. 9. 17.자 「여자를 혐오한 남성들의 ‘탄생」

6) 시사인, 2015. 9. 17.자 「‘메갈리안’... 여성혐오에 단련된 ‘무서운 언니들」

7) 시사인, 2015. 7. 28.자 「‘메갈리아의 딸들’ 여성혐오를 말하다」

11. 2. 서울에서 열린 한일정상회담 전후로 일본 측이 일본군 위안부 소녀상 철거를 요구했다는 보도가 계속되는 가운데,⁸⁾ 아베 신조 일본 총리가 일본군 위안부 문제를 타결하는 조건으로 일본군 위안부 소녀상 철거를 박근혜 대통령에게 직접 제시했다는 보도가 나오기도 했다.⁹⁾ 이미 생존 피해자 분들이 47명밖에 남지 않은 상황에서 일본군 위안부 문제 해결은 요원하기만 하다.¹⁰⁾

올해는 일본군 위안부와 더불어 미군 기지촌 위안부 문제 역시 사회적 이슈가 되었다. 지난해 6. 25. 122명의 원고들(소송 진행 중 한 명이 별세해 현재 121명)은 국가가 미군 기지촌을 적극적으로 형성해 유지·관리하고 기지촌 여성들에게 미군 상대 성매매를 권유·조장·방조했으며, 대한민국헌법과 법률, 국제법규를 위반해 기본권 보호의무를 이행하지 않았다고 주장하면서 국가배상 소송을 제기하였다.¹¹⁾ 이들에 대해 1970년대까지 국가가 작성한 공식 문서에 ‘위안부’라고 표현되었음에도 피고 대한민국은 위 소송에서 ‘위안부’ 명칭을 사용하여서는 안 된다고 주장하였다.¹²⁾ 원고들은 자신들이 강제적 성병 검진과 치료로 원고들의 신체가 철저히 통제되었으며, 강제적 성병 검진에서 탈락한 여성들을 ‘낙검자 수용소(일명 몽키하우스)’에서 강제 치료했는데, 그 과정에서 항생제(=페니실린)를 과도하게 투여해 쇼크사고가 빈번했다고 설명하였으며,¹³⁾ 이러한 내용이 공중파 시사보도프로그램에 소개되면서 뜨거운 이슈가 되기도 하였다.¹⁴⁾ 소송은 해를 넘긴 지금도 계속되고 있다.

4.

가족법 분야에서는 중요한 판결과 결정이 많았다. 헌법재판소는 형법 제241조 간통죄를 위헌으로 결정하였으며, 민법 제844조 제2항 중 ‘혼인관계 종료의 날로부터 3백일 내에 출생한 자’를 친생자로 추정하는 부분에 대하여 헌법불합치 결정을 하였다. 대법원은 전원합의체 판결로 이혼에서의 유책주의를 유지하는 판결을 하였으며, 이러한 판결들에 대한 사회 각층의 다양한 논의가 이루어지고 있다. 또한 여성가족

8) 연합뉴스, 2015. 11. 12.자 「정부 “일본 ‘위안부 소녀상’ 철거 주장, 본말 전도된 것”

9) 연합뉴스, 2015. 11. 19.자 「“아베, 박대통령 면전서 위안부 타결조건으로 소녀상 철거 요구”

10) 연합뉴스, 2015. 11. 22.자 「정대협 대표 “소녀상 철거 요구, 위안부문제 해결의지 없다는 것”

11) 민변 여성인권위원회와 미군문제위원회 소속 변호사들이 공동대리인단을 맡고 있다.

12) 오마이뉴스, 2015. 1. 30.자 「국가에 손해배상 청구한 기지촌 여성들, 변론 정점은...」

13) 오마이뉴스, 2015. 10. 21.자 「“미군 성접대가 애국” 정부가 ‘위안부’ 부추겼다」

14) SBS <그것이 알고싶다> 2015. 11. 7.자 「‘꽃’들에 관한 인권보고서 2부 -몽키하우스와 비밀의 방-

부 산하기관으로 양육비이행관리원이 출범되어 양육비 지급이행 확보에 도움이 되고 있다.

빈곤과 여성노동 분야에서는 올해도 최저 수준 고용율과 최고 수준의 임금격차, 여성의 비정규직화, 시간제 일자리의 열악한 근로조건 등이 여전히 문제가 되고 있다. 또한 대법원은 KTX 승무원의 코레일 근로자지위확인 소송에서 원고 승소로 판결한 원심을 깨고 패소 취지로 파기환송함으로써 사실상 불법 파견, 위장 도급을 정당화해 주는 판결을 하였다. 한편 고용노동청에서 아이돌봄 서비스를 제공하는 노동자에 대한 근로자성을 부정하는 판단이 나오고, 여성가족부가 해마다 사업비를 축소하면서 아이돌봄 서비스 자체도 축소되고 있으며, 여전히 육아휴직 사용은 어려운 것으로 드러났다.

여성폭력방지 분야에서는 가정폭력 발생건수의 증가추세가 지속되고 있으며, 가정폭력 사건에 대한 경찰 초기 대응에도 여전히 문제점들이 노출되고 있다. 성폭력 발생건수 역시 매년 증가추세에 있으며, 왜곡된 성의식이 반영된 성교육 표준안이 논란을 불러일으키기도 하였다. 또한 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률에 대한 위헌 논의가 헌법재판소에서의 공개변론과 국제앰네스티의 성매매 관련자 불처벌 방침 결정으로 뜨거운 가운데, 국회의원, 국정 교과서 대표집필자, 부장판사 등 고위공무원들의 성추문이 계속되기도 하였다.

5.

돌아보면 2015년은 그 어느 때보다 다양한 여성 이슈들로 뜨거운 한 해였지만, 여성인권 분야의 진전은 작년과 마찬가지로 양육비, 재산분할 등 일부분에 그쳤을 뿐, 다른 모든 부문에 있어서는 정체되거나 오히려 악화되는 실정이다. 올해 이루어진 다양한 논의들을 바탕으로, 단지 여성이라는 이유만으로 혐오의 대상이 되는 암울한 시대를 살아가고 있는 이 땅의 모든 여성들의 인권이 한 발짝 전진하는 2016년이 되기를 기대해 본다.

II. 가족법

1. 주요 이슈

가. 양육미혼모¹⁵⁾ 증가에 따라가지 못하는 정부의 지원정책

과거에는 많은 미혼모들이 입양을 선택했지만, 점차 양육을 선택하는 비율이 높아지고 있다. 여성가족부에 따르면 1995년 6.9%에 불과했던 미혼모의 ‘양육선택’ 비율이 2011년 34.8%를 넘었다. 이에 따라 국내의 입양도 줄어들고 있는데 2000년대 연평균 1,300명이었던 해외, 국내입양이 2014년에는 각 535명, 637명으로 줄었다.¹⁶⁾

한편, 2011년 「한부모가족지원법」의 개정으로 2015. 6. 30.까지 입양기관이 운영하는 미혼모 시설은 그 운영을 중단하거나 한부모가족복지시설로 전환하게 되었다. 이로 인해 기존 미혼모 시설 31곳 중 15곳이 없어졌음에도 2016년도까지 마련될 대체 시설은 9곳에 불과한 상황이다.¹⁷⁾ 뿐만 아니라, 약 2,000명가량의 미혼모가 만 24세 이하의 경우 월 15만 원을, 만 24세가 넘으면 월 10만 원을 지원받고 있는데, 월 수입이 136만 7,000원을 넘으면 이마저도 받지 못하고 있다. 반면, 국내 입양가정에 지급되는 양육수당이 아동이 만 15세가 될 때까지 월 15만 원, 미혼모 출산 아동이 가정위탁 될 경우 월 4~50만 원, 아동복지시설의 경우 105만 원을 지원받는 것과 비교해 볼 때, 스스로 자녀를 양육하고자 하는 양육미혼모에 대한 지원금이 너무 적다.

이처럼 양육미혼모들이 늘어나고 있는 상황에서 아동이 원가정에서 양육될 수 있도록 이를 더욱 장려하기 위해서는 정부가 이러한 변화에 발맞추어 양육미혼모에 대한 지원을 더 강화할 필요가 있지만 정부는 이러한 요구에 적절히 부응하지 못하고 있다. 특히 미혼모 시설과 관련하여 법률의 개정으로부터 시행까지 4년간의 시간이 있었음에도 불구하고 그동안 준비가 거의 없었다는 점에서 정부의 안일한 태도가 아쉽다.

15) 결혼하지 않은 상태에서 아이를 출산한 어머니에 대해 “미혼모”가 아닌 “비혼모”라는 용어를 쓰는 것이 적절하다는 것이 여성계의 입장이고 이에 의견을 같이하고 있지만, 이 원고에서는 기술상의 필요에 따라 법률상 용어를 그대로 사용함.

16) 동아일보, 2015. 9. 9.자 「“난 당당한 엄마” 홀로서는 미혼모 늘어」

17) 여성신문, 2015. 7. 12.자 「구멍 뚫린 미혼모 복지 어떻게 메우나」

나. 양육비 지급 이행확보를 위한 노력

2015. 3.부터 여성가족부 산하에 양육비이행관리원이 설립되어 미성년 자녀에 대한 양육비 청구와 이행확보 지원 활동을 하고 있다. 그런데 양육비 채무자의 지급능력을 확인하기 위하여 관계 기관의 장으로부터 그의 소득·재산 등에 관한 자료를 제공받을 필요가 있음에도, 현행법에 따르면 양육비 채무자의 동의를 받지 못할 경우 자료를 제공받을 수 없어 양육비 채무 불이행자에 대한 실효성 있는 제재수단이 부족하다는 문제제기가 있었다.

법원의 경우 양육비 등 이행명령을 세 번 어긴 이행 의무자에게 최대 30일까지 감치 명령을 내릴 수 있다. 최근 몇 년 전부터 법원이 이 제도를 적극 활용하면서 양육비 미지급으로 감치되는 사례가 증가하고 있지만, 법원의 감치 결정이 나더라도 집행영장을 받은 관할 경찰서에서 영장이 집행되지 않는 사례들이 있어,¹⁸⁾ 적극적인 영장 집행 노력이 요구되는 상황이다.

2015. 10. 29.에는 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」¹⁹⁾과 「민사집행법」²⁰⁾의 관련 규정 개정안이 발의되는 등 자녀의 양육비를 지급하지 않는 비양육자로부터 그 이행을 확보하는 방안을 마련하기 위한 노력이 지속되고 있다.

다. 연금에 대한 재산분할 대상 인정범위 확대

법원의 판결과 법률개정으로 이혼 시 재산분할 대상에 포함되는 연금의 범위가 점차 확대되고 있다. 지난 2014년, 대법원은 “퇴직일과 수령할 퇴직금이 확정되었다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그가 장차 퇴직금을 받을 개연성이 있다는 사정만으로 그 장래의 퇴직금을 청산의 대상이 되는 재산에 포함시킬 수는 없고, 분할의 액수와 방법을 정하는 데 필요한 기타 사정으로 참작하면 충분하다”는 기존의 입장을 변경하여, 아직 재직 중인 배우자의 퇴직급여채권(당해 사건에서는 사립학교교원의 퇴직급여채권)도 재산분할 대상에 포함되는 것으로 판단하였다.²¹⁾ 뿐만 아니라, 같은 날

18) 한국일보, 2015. 9. 1.자 「이혼 후 양육비 모른 척하다 감치, 2년 새 두 배」

19) 여성가족부장관이 관계 기관의 장으로부터 양육비 채무자의 소득·재산 등에 관한 자료를 제공할 수 있도록 하되 관계 기관의 장으로 하여금 그 자료 제공 사실을 해당 양육비 채무자에게 알리도록 하는 한편, 양육비 지급능력이 있음에도 불구하고 양육비를 고의로 지급하지 아니한 사람 등 양육비 채무 불이행자에 대하여는 법무부장관에게 출국금지를 요청

20) 채권자가 양육비 확보를 위한 것임을 소명한 경우에는 법원으로 하여금 압류금지채권 중 급여채권에 대하여 압류명령

대법원은 공무원 퇴직연금도 이혼 시 재산분할 대상에 해당한다고 판단하였다.

이후 대법원은 매달 군인연금을 받고 있는 남편으로 하여금 부인에게 군인연금의 30%를 지급하도록 하는 판결²²⁾하는 등 연금, 퇴직금을 이혼 시 재산분할 대상으로 인정하는 판결을 하고 있으며, 국회에서도 배우자의 연금에 대한 권리를 인정하는 내용의 각종 법률 개정안이 발의되어 있는 상황이다.

라. 가족관계등록부 상 과도한 개인정보 기재 제한

법무부는 2015. 6. 11. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 일부개정법률안을 국회에 제출하였다. 이 개정안은 2013. 10. 국가인권위원회가 ‘가족관계등록부의 기록사항 증명서를 통해 개인정보가 쉽게 공개된다’는 문제점을 지적하고 ‘증명서별로 필수적인 정보만 기재된 일반증명서가 원칙적으로 사용될 수 있도록 하고, 전체 정보가 기재된 상세증명서는 특별히 필요한 경우에만 사용될 수 있도록 이를 요구하는 경우 그 이유를 설명하도록’ 권고한 내용을 반영하고 있다.²³⁾

이 개정안은 사용 목적에 따라 증명이 필요한 정보만 선택하여 증명서를 발급받을 수 있도록 가족관계등록부의 기록사항증명서 발급 제도를 전면 개편하는 것을 내용으로 하고 있는데, 법무부는 이 개정안을 올해 중으로 국회 본회의를 통과시켜 늦어도 내년 3월부터 시행되도록 하겠다는 계획을 밝혔다.²⁴⁾ 이와 같이 개정이 이루어지고 나면 증명서 상 입양, 파양, 이혼 등 각종 개인정보들이 불필요하게 공개되는 문제점이 개선될 수 있을 것으로 보인다.

마. 여전히 견고한 부성주의

우리 「민법」은 원칙적으로 아버지의 성과 본을 따르도록 하되, 예외적으로 부모가 혼인신고 시 협의한 경우에 어머니의 성과 본을 따를 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이는 자녀의 성 결정에 있어 남녀(부모)를 차별하는 것에 해당하느바, 2014. 2. 14.에 이에 대한 개정안이 발의되었다.²⁵⁾ 이 개정안은 부 우선의 성본 제도를

21) 대법원 2014. 7. 16. 선고 2013므2250 판결

22) 대법원 2015. 3. 31. 선고 2013므5754 판결

23) 국가인권위원회, 2013. 10. 28. 결정, ‘가족관계등록제도 개선 권고 및 의견표명’

24) 경향신문, 2015. 6. 2.자 「내년 3월부터 가족·혼인관계 증명서에 이혼, 입양 사실 공개 안돼」

25) 2014. 2. 14. 남인순의원 대표발의, 「민법」 일부개정법률안, 의안번호 제1909394호

탈피하고 자는 부 또는 모의 성과 본을 선택하여 따를 수 있도록 하는 것을 내용으로 하고 있는데, 2014. 7. 국회(임시회)에 한 차례 상정된 후 현재까지 계류 중에 있는 상황이다.

현재 우리 사회의 부성주의가 상당히 견고한 상태이기 때문에 위 개정 법률안의 통과가 여의치 않을 것으로 예상되는 가운데, 지난 2015. 10. 1. 제주지방법원은 어머니가 미성년 자녀들(2012년, 2014년 출생)의 성과 본을 변경하여 줄 것을 청구한 사건에 대해 기각판결을 하였다.²⁶⁾

이 사건에서 청구인은 남편과 이혼 후 자녀들을 자신이 양육하고 있고, 자녀들은 아버지와 동거하지 않고 한 달에 두 번 가랑 면접교섭을 하고 있는 상황에서 자녀들이 아버지의 성을 따르는 것이 무의미하며, 자녀들이 어머니와 성이 다르다는 것을 알게 될 경우 정신적 혼란, 향후 학교생활 및 사회생활에의 어려움이 예상된다는 점을 주장하였다.

이에 대해 법원은 자녀들의 성과 본을 변경하는 것이 정당화되기 위해서는 이를 유지하는 경우보다 자녀들의 건전한 성장과 복지에 더 도움이 된다는 점이 명백해야 하지만, 이 사건 청구가 자녀들을 위한 것이기 보다는 청구인이 전남편에 대해 가지고 있는 부정적인 감정이 원인이 되었다고 판단하였다. 더불어 자녀들의 성과 본을 어머니인 청구인의 것으로 변경할 경우 자녀들과 그 아버지 사이의 면접교섭, 양육비 지급에 부정적 영향을 미칠 우려가 있어 이것이 자녀들의 복리에 배치되는 결과가 될 수도 있다고 판단하였다.

그러나 이 사건에서 이혼 후 자녀들을 양육하고 있는 사람은 어머니이고, 자녀들이 성과 본에 대한 관념이 명확히 자리 잡지 않은 어린 상태이기 때문에 성본 변경에 따른 정체성 혼란의 가능성이 적을 뿐만 아니라, 아버지가 성본 변경을 이유로 양육비를 지급하지 않을 경우 이행을 확보할 만한 절차도 마련되어 있다.

지난 11. 5. 유엔 자유권위원회는 한국정부의 국가보고서 심의 결과, ‘가정과 사회에서의 여성의 역할에 대한 가부장적인 사고방식 및 젠더에 기반을 둔 고정관념을 포함한 여성에 대한 지속적인 차별’에 대한 우려를 표명하며 이를 철폐하기 위한 조치를 취하도록 한국 정부에 권고하였는데, 부성주의 원칙이 바로 이와 같은 가부장적

26) 제주지방법원 2015. 10. 1. 선고 2015느단360 판결

인 사고방식에 근거한 것이다. 부성주의를 원칙으로 하는 현행 법제 하에서 법원이 성본 변경을 엄격하게 해야 한다고 판단한 것은, 부성주의원칙이 기반으로 하고 있는 가부장주의와 여성에 대한 차별적 인식에 대한 문제의식 없이 우리 사회의 견고한 고정관념을 그대로 반영한 것이라고 할 수 있다.

2. 주요 입법

가. 입양특례법 및 시행규칙 개정

지난 2013. 10. 미국으로 입양된 한국 아동이 양아버지의 폭행으로 숨지는 사건이 발생한 이후, 보건복지부는 2015. 1. 국내입양 우선 추진, 예비 양찬양자 조사의 진실성 확보, 입양 후 1년간 사후관리 등의 핵심 의무사항을 위반할 경우 경고 없이 바로 업무정지 처분을 할 수 있도록 입양특례법 시행규칙을 개정하였다. 또한 2015. 4.에는 남인순 의원이 2014. 6.에 대표발의 한 입양특례법 일부개정법률안²⁷⁾이 수정가결되면서, 기존의 국내입양에 대해서만 입양기관의 장이 사후관리서비스를 제공하던 것에서 국외입양의 경우에도 사후관리서비스를 제공할 수 있도록 법적 근거가 마련되었다.

나. 공무원연금법 개정 및 시행

현재 「국민연금법」은 혼인 기간이 5년 이상이었던 이혼한 배우자에 대해 분할연금 지급권을 부여하고 있는데²⁸⁾ 그 외의 연금의 경우 이러한 규정이 없어, 배우자의 국민연금 가입여부에 따라 그 상대방에게 이혼 시 재산분할에 있어 다른 결과를 가져오게 되는 불합리한 문제가 있었다.

27) 법률 제13322호, 2015. 5. 18. 일부개정

28) 제64조(분할연금 지급권자 등) ① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간만 해당한다. 이하 같다)이 5년 이상인 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 “분할연금”이라 한다)을 받을 수 있다.

1. 배우자와 이혼하였을 것
2. 배우자였던 사람이 노령연금 지급권자일 것
3. 60세가 되었을 것

② 제1항에 따른 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외한다) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액으로 한다.

이에 2015. 6. 「공무원연금법」²⁹⁾이 개정되어 2016. 1. 1.부터 ‘공무원과의 혼인기간이 5년 이상인 자가 이혼하고 65세가 되면 혼인기간에 해당하는 연금액을 균등하게 지급’받을 수 있게 되었다. 이는 공무원 배우자의 노후소득보장을 강화하기 위한 것일 뿐만 아니라, 위와 같은 국민연금 가입자와 공무원연금 가입자 간의 불균형을 해소하고 형평성을 맞추기 위한 것으로, 현재 같은 내용으로 국회에 계류 중인 「군인연금법」 일부개정법률안³⁰⁾과 「사립학교교직원 연금법」 일부개정법률안³¹⁾의 통과에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

다. 가족관계 등록 등에 관한 법률 개정³²⁾

그동안 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에는 혼인 외 출생자에 대한 출생신고는 모가 하여야 한다고 규정되어 있어, 아이를 출산한 모가 아이의 출생신고를 하지 않은 채 부에게 아이를 맡기고 사라지는 경우, 미혼부는 아이의 출생신고를 할 수 없었다.³³⁾ 따라서 미혼부는 유전자 검사 후 법원에 소를 제기해야만 했는데, 그동안 주민등록이 되지 않은 아동은 의료보험, 보육비 지원 등의 각종 복지 혜택을 받을 수 없어 어려움을 겪어야 했다. 그러나 2015. 5. 법률이 개정됨에 따라 대법원 규칙으로 정하는 기관 또는 단체에서 발급한 확인서를 첨부하면 출생신고를 할 수 있게 되었다.³⁴⁾

그러나 여전히 출생신고 의무자의 범위가 좁고 의무자의 신고의무 해태 시 방안 등의 미비점들이 있다. 이를 개선하기 위해 출생신고 의무자가 출생신고를 기피하여 아동의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우 검사 또는 지방자치단체의 장도 출생신고를 할 수 있도록³⁵⁾ 하고, 출생신고의무자의 신고와는 별개로 의료기관 등에게 아동의 출생통지의무를 부여하고, 통지를 받은 시·읍·면의 장은 출생신고가 있었

29) 법률 제13387호, 2016. 1. 1. 시행, 2015. 6. 22. 일부개정

30) 2012. 11. 23. 유승희의원 대표발의, 2013. 4.과 2014. 4.에 국회(임사회)에 상정된 바 있으나 아직 국회에 계류 중인 상황임.

31) 2012. 11. 23. 유승희의원 대표발의, 2013. 4. 국회(임사회)에 상정된 바 있으나 아직 국회에 계류 중인 상황임.

32) 여성신문, 2015. 5. 6.자 「미혼부 출생신고 쉬워진다...일명 ‘사랑이법’ 국회 통과」

33) 제46조(신고의무자) ② 혼인 외 출생자의 신고는 모가 하여야 한다.

34) 법률 제13285호, 2015. 11. 19. 시행, 2015. 5. 18. 일부개정

제46조(신고의무자) ② 혼인 외 출생자의 신고는 모가 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우 부가 대법원규칙으로 정하는 기관 또는 단체에서 발급한 확인서를 첨부하여 할 수 있다.<단서 신설>

35) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 일부개정안, 2015. 6. 11. 정부 제출, 의안번호 제1915538호

는지 확인 후 출생신고가 되지 않은 경우 출생신고를 최고하도록³⁶⁾ 하는 내용을 담은 개정안들이 국회에 제출되어 있는 상황이다.

아동의 출생신고가 되지 않은 경우 각종 복지제도의 이용이 불가능하여 출생 아동의 보호 및 복지에 악영향을 미칠 수 있고, 불법·탈법적인 입양, 기타 범죄의 대상이 될 수 있는 등 각종 위협에 처할 수 있다. 따라서 아동에 대한 출생신고가 필수적으로 이루어질 수 있도록 관련 규정의 개정에도 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

3. 주요 판결례

가. 간통죄 위헌판결³⁷⁾

2015. 2. 26. 헌법재판소는 그동안 여러 차례 위헌소원이 제기되었던 형법 제241조의 간통죄 규정에 대해 드디어 위헌결정을 내렸다. 헌법재판소는 그동안 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 계속 유지하였지만, 2008년에 있었던 결정³⁸⁾에서는 위헌의견 4인, 헌법불합치의견 1인으로 합헌의견 재판관 수와 큰 차이가 없어, 위헌 결정에 대한 기대가 높았다.

이번 결정에서 헌법재판소는 위헌의견 재판관 7인, 합헌의견 재판관 2인으로 최종 위헌결정을 하였다. 위헌의견 중 다수³⁹⁾는 사회 구조 및 결혼과 성에 관한 국민의 의식이 변화되고, 성적 자기결정권을 중시하는 인식의 확산으로 간통행위를 국가가 형벌로 다스리는 것이 적정한지에 대해 더 이상 국민의 인식이 일치한다고 보기 어렵고, 전 세계적으로 간통죄가 폐지되고 있다는 점, 혼인과 가정의 유지는 당사자의 자유로운 의지와 애정에 맡겨야지 형벌을 통해 강제될 수 없다는 점, 부부간 정조의 무 및 여성 배우자의 보호는 재판상 이혼 청구, 손해배상청구 등 민사상 제도에 의해 달성될 수 있는 점 등을 고려하여 간통죄 규정이 과잉금지원칙에 위배된다고 판단하였다.

36) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 일부개정안, 2015. 8. 13. 부좌현 의원 대표발의, 의안번호 제1916418호

37) 헌법재판소 2015. 2. 26.자 2009헌바17 결정

38) 헌법재판소 2008. 10. 30.자 2007헌가17 결정

39) 박한철, 이진성, 김창중, 서기석, 조용호 재판관

그 외 위헌의견 중 소수의견은 간통행위에 대한 형사처벌이 정당한 목적 하에 이루어지는 것으로 개인의 성적 자기결정권에 대한 과도한 제한이라고 하기는 어려우나, 행위의 비난가능성 내지 반사회성을 따지지 않고 일률적으로 모든 간통행위자 및 상간자를 형사처벌하도록 규정한 것이 국가형벌권의 과잉행사라는 의견⁴⁰⁾과 친고죄로 규정된 간통죄의 소극적 소추조건인 중용, 유서의 개념이 불명확하여 심판대상조항이 명확성원칙에 위배되고, 징역형만을 규정한 것이 책임과 형벌 간 비례의 원칙에 위배된다는 의견⁴¹⁾이 있었다.

그러나 합헌의견⁴²⁾은 간통행위가 개인의 성적 자기결정권의 보호영역에 포함되지 않으며, 사회질서를 해치고 타인의 권리를 침해한 것이라는 우리 사회의 법의식이 여전히 유효하다고 판단하였다. 뿐만 아니라 간통죄의 폐지는 혼인과 가족 공동체의 해체를 촉진시킬 수 있고, 간통죄 규정이 징역형만을 규정하고 있더라도 법정형의 상한이 높지 않고 벌금형은 간통행위자에 대해 위하력을 가지기 어려워 과도하다고 볼 수 없다고 판단하였다.

이와 같은 헌법재판소의 결정으로 개인의 성적자기결정권에 대해 국가가 형벌권으로서 간섭하고 규제하는 것을 방지하는 긍정적 결과를 가져오게 되었다. 다만, 간통죄의 폐지로 간통행위가 범죄행위에 해당하지는 않게 되었으나, 그 행위의 도덕적·윤리적 비난가능성까지 사라진 것은 아니므로 아직 미비한 가정 내 경제적·사회적 약자를 보호하기 위한 제도를 빠른 시일 내에 보완하여야 할 것이다.

나. 이혼 시 유책주의 유지⁴³⁾

대법원은 혼인생활의 파탄에 대하여 주된 책임이 있는 배우자는 원칙적으로 그 파탄을 사유로 하여 이혼을 청구할 수 없고, 다만 상대방도 그 파탄 이후 혼인을 계속할 의사가 없음이 객관적으로 명백한데도 오기나 보복적 감정에서 이혼에 응하지 아니하고 있을 뿐이라는 등 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 예외적으로 유책배우자의 이혼청구가 허용된다⁴⁴⁾는 유책주의를 견지하고 있었다.

40) 김이수 재판관

41) 강일원 재판관

42) 이정미, 안창호 재판관

43) 대법원 2015. 9. 15. 선고 2013므568 판결

44) 대법원 2010. 12. 9. 선고 2009므844판결

2015. 2. 26. 헌법재판소에서 간통제에 대한 위헌결정이 나면서 법원의 이와 같은 입장이 변화될 것인지에 대한 관심이 매우 높아진 상황에서, 대법원은 처음으로 유책주의에 대한 전원합의체 심리를 실시하였다. 그 결과 9. 15. 다음과 같이 7대 6으로 기존의 입장을 유지하는 판결을 내렸는데, 이에 대해 현재까지 각계에서 다양한 의견이 나오고 있는 상황이다.

다수의견⁴⁵⁾은 파탄주의를 채택하고 있는 다른 나라들에서는 재판상 이혼만을 인정하고 있는데, 우리나라의 경우 협의이혼제도가 존재하고 있어 유책배우자가 이를 이용할 수 있고, 현재 파탄주의의 한계나 기준, 이혼 후 상대방에 대한 부양적 책임 등에 대한 아무런 법률 규정이 없어 유책배우자의 상대방을 보호할 입법적 조치가 마련되어 있지 않은 상황 등을 근거로 기존의 판례를 바꾸기에는 시기상조라는 입장을 밝혔다.

다만, 상대방 배우자도 혼인을 계속할 의사가 없어 일방의 의사에 따른 이혼 내지 축출이혼의 염려가 없는 경우, 나아가 이혼을 청구하는 배우자의 유책성을 상쇄할 정도로 상대방 배우자 및 자녀에 대한 보호와 배려가 이루어진 경우, 세월의 경과에 따라 혼인파탄 당시 현저하였던 유책배우자의 유책성과 상대방 배우자가 받은 정신적 고통이 점차 약화되어 쌍방의 책임의 경중을 엄밀히 따지는 것이 더 이상 무의미할 정도가 된 경우 등과 같이 혼인생활의 파탄에 대한 유책성이 이혼청구를 배척해야 할 정도로 남아있지 아니한 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 유책배우자의 이혼청구를 허용할 수 있다고 하여, 기존의 판례보다 유책배우자의 이혼청구를 허용할 수 있는 예외적 경우의 인정범위를 확장하였다.

반면, 반대의견⁴⁶⁾에서는 이혼에 대한 사회 일반의 인식, 사회경제적 환경의 변화와 아울러 이혼 법제 및 실무의 변화 등을 종합적으로 볼 때, 유책배우자의 이혼청구라는 이유만으로 민법 제840조 제6호에 의한 재판상 이혼청구를 제한해야 할 필요가 상당히 감소하였다고 평가하였다. 뿐만 아니라, 상대방 배우자의 혼인계속의사는 부부공동생활관계가 파탄되고 객관적으로 회복할 수 없을 정도로 이르렀는지 등을 판단할 때 참작해야 하는 중요한 요소이지만, 부부공동생활관계가 객관적으로 회복할 수 없을 정도로 파탄되었다고 인정하는 경우에 다시 상대방 배우자의 주관적 의사만을 가지고 형식에 불과한 혼인관계를 해소하는 이혼청구가 불허되어야 한다는 것은

45) 대법관 민일영, 이인복, 이상훈, 박보영, 고영한, 김창석, 조희대, 권순일, 박상욱

46) 대법관 민일영, 김용덕, 고영한, 김창석, 김신, 김소영

불합리하며, 재판상 이혼제도의 취지에도 부합하지 않는다고 판단하였다.

한편, 반대의견은 유책배우자의 이혼청구를 인용한다면 상대방 배우자나 자녀의 이익을 심각하게 해치는 결과를 가져와 정의·공평의 관념에 현저히 반하는 객관적인 사정이 있는 경우에는 헌법이 보장하는 혼인과 가족제도를 형해화할 우려가 있으므로, 그와 같은 객관적 사정이 부존재하는 경우에 한하여 제6호의 이혼사유가 있다고 해석하는 것이 헌법 정신에 부합한다고 하면서, 혼인관계 파탄으로 유책배우자의 상대방이 입은 정신적 고통에 대한 위자료 액수, 재산분할의 비율액수를 정할 때 유책성과 부양적 요소를 충분히 반영하여 균형과 조화를 도모해야 한다고 판단하였다.

간통제가 폐지되었고 다수의견 역시 제도적, 법률적 미비로 인해 파탄주의를 도입하기에는 시기상조라는 입장이어서, 향후 관련 규정의 개정 등이 이루어지고 나면 결국은 유책주의가 폐지될 것으로 예상된다. 다만 아직 유책배우자의 상대방에게 지급될 위자료 액수, 재산분할에 대한 구체적 논의가 이루어지지 않은 상황에서 유책주의를 유지하기로 한 이번 판결은 당분간 상대방 보호를 위한 최소한의 방안이 될 수 있다는 측면에서 긍정적인 의미를 가질 수 있을 것이다.

다. 이혼 후 300일 내 전남편 친생자추정 헌법불합치⁴⁷⁾

민법 제844조 제2항은 “혼인성립의 날로부터 2백일 후 또는 혼인관계 종료의 날로부터 3백일 내에 출생한 자는 혼인 중에 포태한 것으로 추정한다”고 규정하고 있는데, 이 중 ‘혼인관계 종료의 날로부터 3백일 내에 출생한 자’ 부분의 위헌여부에 대해 헌법재판소가 재판관 6대 3의 의견으로 헌법불합치 결정을 내렸다.

원래 혼인관계가 해소된 후 출생한 자의 생부가 전남편이 아닌 경우, 친부가 자를 인지하고자 하더라도 심판대상 조항으로 인해 전남편의 친생자로 추정됨으로써 가족관계등록부에 전남편의 친생자로 등록되고, 이를 번복하기 위해서는 엄격한 친생부인의 소를 거쳐야만 했다.

재판부는 여성의 재혼금지기간에 관한 규정이 2005년 민법개정으로 삭제되었고, 이혼숙려기간 및 조정전치주의 도입으로 혼인 파탄에서 법률상 이혼까지 시간간격이 크게 늘어남에 따라, 여성이 전남편이 아닌 생부의 자를 포태하여 혼인 종료일로부

47) 헌법재판소 2015. 4. 30.자 2013헌마623 결정

터 300일 이내에 그 자를 출산할 가능성이 과거에 비해 크게 증가하게 되었을 뿐만 아니라, 유전자검사 기술의 발달로 부자관계를 의학적으로 확인하는 것이 쉽게 되었으므로, 민법 제정 이후의 이러한 사회작법률작의학적 사정변경을 전혀 반영하지 아니한 채, 아무런 예외 없이 출생한 자를 전남편의 친생자로 추정하도록 하는 심판 대상조항은 입법형성의 한계를 벗어나 모가 가정생활과 신분관계에서 누려야 할 인격권, 혼인과 가족생활에 관한 기본권을 침해한다고 판단하였다.

이번 결정은 사회의 변화상을 반영한 것으로, 실제와 다른 법률관계가 생성되는 것을 방지함으로써 이혼 후 300일 내 출생한 자녀의 친부가 전 배우자가 아닌 경우, 앞으로는 현재와 같이 불가피하게 소송을 거치지 않아도 되게 되었다. 다만, 헌법재판소가 추정의 예외를 규정하고 있지 않다는 점을 입법형성의 한계를 벗어난 것으로 판단한바, 향후 예외의 인정범위를 어떻게 정할 것인지에 대한 논의와 이에 따른 민법 개정이 조속히 진행되어야 할 것이다.

라. 조부모 미성년후견인 최초적용⁴⁸⁾

과거에는 부모가 이혼한 후 친권자였던 한 쪽 부모가 사망하면 다른 한 쪽 부모에게 자동으로 친권이 생겼으나, 연기자 최진실 씨의 사망 사건 이후 그 자녀들과 함께 거주하며 양육을 해 온 외할머니가 아닌 이혼한 전 배우자에게 자녀들에 대한 친권이 부활하도록 한 민법 규정에 대해 사회적인 문제제기가 있었다. 이후 민법이 개정⁴⁹⁾되어 가정법원의 심사를 통해 미성년 자녀에 대한 친권자를 결정하는 것으로 변경되었는데, 2013. 7. 1. 개정 민법이 시행된 이후 이를 적용한 첫 사례가 나오게

48) 제주지방법원 2015. 6. 3. 2014누단513

49) 법률 제10645호, 2013. 7. 1. 시행, 2011. 5. 19. 일부개정

제909조의2(친권자의 지정 등) ① 제909조제4항부터 제6항까지의 규정에 따라 단독 친권자로 정하여진 부모의 일방이 사망한 경우 생존하는 부 또는 모, 미성년자, 미성년자의 친족은 그 사실을 안 날부터 1개월, 사망한 날부터 6개월 내에 가정법원에 생존하는 부 또는 모를 친권자로 지정할 것을 청구할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항의 기간 내에 친권자 지정의 청구가 없을 때에는 가정법원은 직권으로 또는 미성년자, 미성년자의 친족, 이해관계인, 검사, 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 미성년 후견인을 선임할 수 있다. 이 경우 생존하는 부 또는 모, 친생부모 일방 또는 쌍방의 소재를 모르거나 그가 정당한 사유 없이 소환에 응하지 아니하는 경우를 제외하고 그에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

④ 가정법원은 제1항 또는 제2항에 따른 친권자 지정 청구나 제3항에 따른 후견인 선임 청구가 생존하는 부 또는 모, 친생부모 일방 또는 쌍방의 양육의사 및 양육능력, 청구 동기, 미성년자의 의사, 그 밖의 사정을 고려하여 미성년자의 복리를 위하여 적절하지 아니하다고 인정하면 청구를 기각할 수 있다. 이 경우 가정법원은 직권으로 미성년후견인을 선임하거나 생존하는 부 또는 모, 친생부모 일방 또는 쌍방을 친권자로 지정하여야 한다.

되었다.

이 사건은 부부가 이혼하면서 자녀1에 대해서는 어머니가, 자녀2에 대해서는 아버지가 친권자로 각 지정하였는데, 2년 후 자녀2의 친권자인 아버지가 사망하면서 미성년인 자녀들에 대한 친권을 누구에게 부여할 것인지 문제가 된 사건이다.

2012년 부부의 별거 및 이혼 후 현재까지 할아버지가 아이들을 양육하였는데, 자녀들의 어머니는 남편 및 자녀들과 연락하거나 만나지 않았고, 다시 재혼하여 다른 자녀를 출산하였는데, 아버지 사망 후 상속포기, 사회복지서비스 신청 등의 절차를 진행하는데 있어 어머니의 동의를 구해야 하는 등 어려움을 겪게 되어 후견인 지정 신청을 하게 되었다. 이에 법원은 양육환경, 능력 등의 제반 상황을 고려하여 어머니가 아닌 할아버지를 후견인으로 선임하였다.

이와 같은 법원의 판결은 아동의 최선의 이익을 추구해야 한다는 측면에서 단순히 친생부모라는 이유로 친권을 회복하기 보다는 가장 안정적이고 적절한 양육환경을 제공할 수 있는 사람을 후견인으로 지정할 필요가 있다는 법의 취지를 충분히 고려한 것이라고 평가할 수 있다.

마. 사실혼 배우자에 공무원 유족연금 지급 판결⁵⁰⁾

이 사건의 원고는 공무원인 배우자와 18년 간 결혼생활을 하다 1994년 이혼하였고, 배우자는 2005. 8. 퇴직하였다. 이듬해 이들은 재결합하여 사실혼 관계를 유지하며 퇴직연금으로 생활하였는데, 배우자가 2013. 4.에 사망하자, 원고는 공무원연금공단에 유족연금 승계신청을 하였다. 그러나 공단은 배우자의 퇴직 당시 원고와 혼인 관계가 아니었다는 사유로 지급을 거부하였다.

공무원연금법은 유족연금을 승계받을 수 있는 배우자의 정의로 ‘재직 당시 혼인 관계에 있던 자로 한정하며, 사실상 혼인 관계에 있던 자를 포함한다’고 규정하고 있는데, 재판부는 “연금수급권을 가지는 배우자는 공무원 재직 중 일부 기간이라도 혼인 관계에 있었고 사망할 당시 그가 부양하고 있던 배우자면 된다”며 원고의 청구를 인용하였다.

50) 서울행정법원 2015. 6. 5. 선고 2014구합75155 판결

3월에도 법원은 40년 이상 사실혼 관계에 있다가 법률혼의 배우자가 사망한 사안에서, 원고와 망인의 사실혼 관계를 법률혼에 준해 보호할 필요가 있다고 하며, 사실혼 관계에 있던 여성에게 유족연금을 줘야 한다는 판결을 한 바 있다. 생존 배우자의 생활 상 안정과 혼인의 형식에 따른 불합리한 차별적 결과의 방지 등의 측면에서 이처럼 혼인관계의 실체를 고려하여 생존 배우자의 권리를 보호하여 준 법원의 판결은 합리적이라고 판단된다.

Ⅲ. 빈곤과 여성노동

1. 여성노동현황

가. 최저 수준 고용율과 최고 수준의 임금격차

2015. 9. 통계청이 발표한 자료⁵¹⁾에 의하면 9월 현재 전체 고용율은 60.9%로 전년 동월대비 0.1%p 상승하였는데, 성별로 보면 남자는 71.4%로 전년동월대비 0.3%p 하락하였다. 실업자는 86만 6천명인데, 이 중 남자가 53만 1명, 여자는 33만 4천명이고, 성별 실업률은 남성 3.4%, 여성 2.9%로 모두 전년과 비슷한 수준이다.

여성 고용율이 50.9%로 0.5%p 상승하였다고 하지만, 여전히 이러한 고용율 수준은 OECD 하위권 수준이다. 한국의 여성 고용율은 OECD 34개 회원국 중 28위로, 주요 7개국(G7) 평균인 63.4%는 물론 OECD회원국 평균(58.4%)보다도 낮으며, OECD 국가 중 여성 고용율이 가장 높은 아이슬란드(82.1%)나 스위스(75.6%)와는 거의 30% 포인트 차이가 난다.⁵²⁾ 특히 출산·육아기에 해당하는 25~54세의 여성 고용율은 62.9%로 G7평균 71.9%는 물론, OECD 평균 67.3%를 크게 밑돌아 34개 회원국 중 30위를 차지했다. 반면 15~64세 한국 남성고용율은 75.6%로 OECD 평균 74%를 상회했으며, 34개 회원국 중 15위를 차지했고, 25~54세 남성 고용율은 87.9%로 역시 OECD평균 85.7%를 웃돌았으며, 34개 회원국 중에서는 11위로 상위권이었다.

51) 통계청, 2015. 9. 고용동향

52) 한국일보 2015. 10. 28.자 「韓 장년층 남성 고용율 OECD 상위권...여성 고용율은 최하위권」

2015. 5. 19. 국세청이 2013년 국세통계를 바탕으로 분석한 ‘여성의 경제활동’에 따르면, 여성 근로자의 평균 연봉은 2,100만원으로 여전히 남성(3,700만원)의 57.5% 수준으로⁵³⁾ OECD가 2000년 통계를 조사한 이래 한 번도 1위를 놓치지 않는 불명예를 이어가고 있다.

나. 여성의 비정규직화, 시간제 일자리의 열악한 근로조건

2015. 8. 경제활동부가조사 결과⁵⁴⁾ 비정규직 노동자는 627만 1천 명(임금근로자 중 차지하는 비중은 32.5%)으로 늘어났는데, 이 중 남자가 288만 2천 명으로 2014년 대비 5만 6천 명(2.0%) 증가하였고, 여자는 339만 명으로 13만 8천명(4.3%) 증가한 것으로 나와, 비정규직 근로자의 성별 비중은 여자(54.0%)가 남자(46.0%)보다 8.0%p 이상 높았다. “여성의 비정규직화”와 “비정규직의 여성화”가 계속해서 진행되고 있음을 보여준다.

한편 정부가 고용율 70% 달성을 위해 추진 중인 ‘시간선택제 일자리’와 관련해서는 국회 입법조사처가 발표한 보고서⁵⁵⁾에서, 시간당 임금이 정규직 노동자의 68.2% 수준, 기간제 노동자의 82% 수준에 머무르는 것으로 밝혀졌고, 상여금이나 각종 수당 등에서도 차별을 받는다는 점에서 “양질의 일자리”가 되기엔 한계가 있다”는 평가를 받았다.⁵⁶⁾ 심상정 정의당 의원이 2005~2014년 통계청의 경제활동인구조사 부가조사를 분석해 2015. 5. 21. 공개한 ‘한국의 시간제 여성 실태’를 보면, 2005년 73만 6,000명이었던 시간제 여성노동자 수는 10년 뒤인 2014년 144만 5,000명으로 2배로 증가했으며, 전체 여성노동자 중 시간제 여성노동자의 비율도 2005년 11.7%에서 2014년 17.7%로 늘었다.⁵⁷⁾ 이들 시간제 여성노동자의 89%가 비정규직(임시직)이었고, 근로기준법 적용을 받지 못해 퇴직금과 연차휴가, 4대 보험을 보장받지 못하는 주 15시간미만 초단시간 노동자 비율이 2005년 23.9%에서 2014년 32.1%로 늘었으며, 저임금(월급 2005년 130만원·2014년 190만 원 이하) 여성 노동자 중 시간제 여성노동자가 차지하는 비율도 같은 기간 25%에서 41.6%로 급상승하여 시간제 일자리 수는 늘어났으나 고용 불안·열악한 노동환경의 그늘이 깊어졌음을 드러냈다.

53) 여성신문 2015. 5. 19.자 「여성 평균 연봉, 남성의 57.5% · · · 4년 새 400만원」

54) 통계청, 2015년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금근로 부가조사 결과

55) 김준·한인상, 「시간제 일자리의 현황과 입법·정책적 개선방안」(국회입법조사처 정책보고서 제 35호)

56) 한겨레 2015. 1. 2.자 「‘시간선택제’ 임금 정규직 68% 불과」

57) 한겨레 2015. 5. 21.자 「‘시간제 일자리’ 여성 열에 아홉은 비정규직」

다. 여전한 ‘유리천장’

고용노동부 산하 적극적 고용개선조치 전문위원회가 2015. 9. 19. 발표한 「2015년 적극적 고용개선조치 결과」에 따르면, 500인 이상 민간기관과 공공기관 합계 2,009 개사에서 여성 근로자 비율 평균은 37.41%였지만, 여성 관리자 비율 평균은 19.37%에 불과했고, 특히 공공기관의 여성 관리자 비율이 15.94%로 민간기업 20.01%보다 낮았다.⁵⁸⁾

인사혁신처 자료에 따르면 2014년 말 기준 국가공무원직 전체 인원 63만 4051명 중 남성이 32만 3191명(51.0%), 여성이 31만 860명(49.0%)으로 여성의 비율이 절반에 이르고 있으나, 4급 이상 고위 공무원 8,639명 중 여성공무원은 955명으로 11.1%에 불과해 공무원사회에서 유리천장은 여전히 해소되지 않고 있다.⁵⁹⁾

2. 여성 노동 정책

가. 제2차 경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 기본계획

경력단절여성등의 경제활동 촉진법 제4조에 따라 5년 마다 한 번씩 발표하게 되어 있는 제1차 기본계획이 2014년 마무리됨에 따라, 정부가 2014. 12. 25. 제2차 기본계획⁶⁰⁾을 발표하였다.

이번 기본계획은 여성의 생애주기를 고려하여 △재직여성 등의 경력단절 예방 △경력단절여성 재취업 활성화 △보육·돌봄 인프라 강화 · 일·가정 양립 환경조성 및 협력체계 구축의 4대 영역을 설정하고 10대 중점과제, 80개 세부과제로 구성되었는데, ① 먼저 「재직여성 등의 경력단절 예방」을 위해서는 고충상담 확대, 출산육아기 비정규직 여성 무기계약직 전환시 사업주 지원금 인상(첫 6개월간은 월 30만 원 → 월 40만원, 이후 6개월간은 월 60만 원 → 80만 원), ‘육아휴직 복귀프로그램’ 개발, 여성 중간관리자의 역량강화와 네트워크 형성 지원을, ② 「경력단절여성 재취

58) 여성신문 2015. 9. 29.자 「10만 여성인재 키운다더니...대기업보다 못한 공공기관」

59) 세계일보 2015. 9. 16.자 「공무원 절반이 여성, 4급 이상 여성공무원은 11%에 불과」

60) 여성가족부 2014. 12. 24.자 보도자료 「여성의 경제활동 촉진 위해 경력단절 예방 지원과 일·가정 양립 문화 확산 강화한다」

업 활성화」를 위해서는 ‘여성새로일하기센터’ 확충, 사례관리시스템 도입, ‘리틴십’ 활성화 지원, ③ 「보육돌봄 인프라 강화」를 위해서는 시간제보육반 확대, 시간연장형 보육 확대, 공동 직장어린이집 설치 활성화, 아이돌봄 서비스 활성화를, ④ 「일가정 양립 환경조성 및 협력체계 구축」을 위해서는 「여성인재 활용과 양성평등 실천 태스크포스」를 통해 가족친화경영 성공사례 발굴, 남성의 가사 및 육아참여 활성화를 위한 캠페인과 프로그램 지원, 여성 다수직종 중심의 정책 모니터링, 여성고용 활성화를 위한 관계부처 정책 협의체 운영 등 중앙부처, 지자체 차원의 정책모니터링 및 환류 강화 등을 추진하겠다고 밝혔다.

나. 비정규직 종합대책과 여성노동

정부는 2014년부터 <비정규직 종합대책>을 추진하기 시작하였는데, 이 ‘대책’에 포함된 직무급제 등이 여성에게 불리한 정책임에도, 정책결정 과정에서 여성이 배제되었다는 문제점이 지적되었다.⁶¹⁾

전국여성노조·한국여성노동자회·한국여성단체연합·한국여성민우회는 2015. 3. 30. ‘젠더 관점에서 본 비정규직 종합대책 실상과 대안’ 토론회를 개최하여 경제사회발전노사정위원회 노동시장구조개선특별위원회 전문가그룹이 여성집중 직종인 “사무보조·도서관사서·비서 등의 경우 직무의 내용이 표준화돼 있어 숙련 또는 연공에 따른 업무차이를 가정하기 어려워 연공급을 적용하는 게 불합리하다”고 밝힌 것 등과 관련하여 “일차적 희생자는 전통적으로 차별을 받아 온 여성이 주로 담당하는 업무가 될 것”임을 우려하고, 여성노조 등 “당사자가 빠진 비정규직 대책을 논의한 것을 가지고 사회적 합의라고 포장하는 것을 용인하기는 어렵다”고 강조했다. 나아가 “최근 7년 간 비정규직은 37만 4천 명 증가했는데, 남성은 8만 1천명 줄어든 반면 여성은 45만 5천 명 늘었다”는 점을 지적하며 “비정규직 문제를 해결하고자 한다면 여성에 초점을 맞춰 대책을 세우는 것이 시급하다”는 지적도 있었으며, “그간의 비정규직 대책은 정규직-무기계약-기간제-간접고용-시간제로 위계를 세분화하고, 비정규직 내부에서 상위 일부의 처우를 개선하면서 하위직을 다시 여성으로 채우는 메커니즘을 작동시키고 있다”는 비판도 제기되었다. 결국 여성의 경력단절을 막고, 질 좋은 여성 일자리를 늘리기 위해서는 비정규직 종합대책이 아니라, 박근혜 정부가 공약한 상시·지속적인 일자리 정규직 고용 관행 정착 이행, 법정 최저임금 인상, 근로감독 강화, 시간제 일자리의 질 개선 등 노동 관련 과제의 이행이 우선이라는 것이다.⁶²⁾

61) 매일노동뉴스 2015. 3. 31.자 「비정규직 종합대책 일차적 희생자는 여성」

3. 여성 노동권과 모성보호

가. 주요 이슈

(1) 감정노동 종사자의 권리보장 논의

국내 전체 고용인구 1,600만 명 중 70%가 서비스산업 종사자이나, 이러한 산업에 종사하면서 감정노동을 수행하는 노동자들이 고객 등 제3자로부터 받는 무리한 요구, 폭언·폭행 및 성희롱 등에 대한 보호 대책은 별달리 마련되어 있지 않는 실정이다. 2013년 산업안전보건공단이 발표한 보고서에 따르면 감정노동자 2,652명 중 58.3%가 우울증을 겪고 있으며, 8%는 자살을 시도하거나 생각한 적이 있다고 나타났다.⁶³⁾

대기업 임원의 비행기 승무원 폭행사건, 백화점 판매직원 자살사건 등이 잇달아 일어나면서 감정노동자의 건강권·인권 문제에 대한 관심이 늘어났다. 2015. 4. 2. 승객의 욕설, 성희롱 등으로 우울증을 앓은 전 KTX 승무원이 근로복지공단으로부터 업무상 재해 판정을 받았는데, 이 판정은 감정노동으로 인한 정신질환의 산업재해 인정 논의에 계기가 되기도 하였다.⁶⁴⁾

고용노동부는 감정노동자들의 산재 인정 범위에 관한 기준을 마련하기 위한 연구 용역을 진행하여, 2015. 11. 2. 업무와 관련하여 정신적 충격을 유발할 수 있는 사건으로 인한 정신질환에 기존의 외상후스트레스장애에 적응장애와 우울증을 추가하는 것을 주요 내용으로 하는 산업재해보상보험법 시행령과 시행규칙을 입법예고하였다.

한편, 고용노동부는 고객응대업무에 주로 종사하는 근로자에 대한 사업주의 보호조치 의무를 담은 산업안전보건법 개정안을 국회에 제출하였다. 이 법안에는 사업주들이 ‘고객 응대 매뉴얼’을 반드시 갖추도록 의무화하고, 고객 응대 근로자가 고객의 폭언, 폭력 등으로 정신적인 충격을 받거나 건강에 문제가 생기면 다른 직무로 전환할 수 있도록 하는 직무전환 관련 규정과 고객 응대 근로자를 위한 스트레스 예방

62) 여성신문 2015. 4. 1.자 「젠더 관점으로 노동시장 재판 따라 - 비정규직 종합대책 1차 희생자는 여성 노사정 전문가들 '사무보조·사서·비서 등 연공급 적용 불합리' 의견 내놔」

63) 여성신문, 2015. 4. 7.자 「성희롱에 짓밟히는 감정노동자의 '감정」

64) 여성신문, 2015. 5. 11.자 「감정노동 산재 기준 확대된다」

교육을 의무화하는 규정 등이 담겼다.⁶⁵⁾

(2) 대학 청소노동자의 투쟁

사용자인 용역업체 등과 단체교섭이 결렬된 사업장인 한국예술종합학교, 카이스트, 연세대, 서강대 등의 청소노동자들이 ‘용역근로자 보호지침 준수 촉구’, ‘여성노동자에게 노동권’, ‘고용안정 쟁취’ 등 요구조건을 내걸며 2015. 4. 21.~24. 연쇄 파업을 진행하였다.⁶⁶⁾

서울여대에서는 학교가 새로운 용역업체와 청소용역계약을 체결하면서 시급을 오히려 삭감하고 노조에서 요구한 토요일 근무의 축소나 폐지에 대해 불가 입장을 밝힌 것이 파업의 직접적인 계기가 되었다. 서울여대 청소노동자들은 2015. 4. 22.부터 파업에 돌입하였고, 4. 29.부터는 청소노동자 2명이 서울여대 본관 로비에서 단식농성을 진행하였다. 이에 대해 학교 측은 관련 예산을 증액했으며 실지급액은 지난해와 같다고 반박해 왔다.⁶⁷⁾

한 달째 교착 상태에 빠졌던 노사협상은 5. 20. 서울여대 총학생회가 축제를 준비하며 청소노동자들이 내건 현수막을 철거하자 다시 논란의 중심에 섰다. 이후 서울여대를 비판하는 다른 대학 총학생회의 성명이 이어졌고, 5. 27.에는 졸업생 143명의 성명서를 실으려던 서울여대 학보사가 주간교수의 반대에 부딪히자 제1면을 백지로 발행하기도 했다.

5. 28.에야 공공운수노조 서경지부 서울여대분회, 학교 및 청소용역업체 3자 대화 형식의 임금·단체협약 협상을 벌여 마침내 합의에 도달했다. 합의에 따라 서울여대 청소노동자는 지난해와 동일하게 시급 6,200원을 받게 되었으며, 매주 근무하던 토요일은 격주로 근무하게 돼 근로조건이 다소 개선됐다.⁶⁸⁾

울산과학대의 청소노동자들은 생활임금을 요구하며 2014. 6. 16.부터 대학 본관 내부를 점거하는 농성에 돌입한 바 있다. 2015. 6. 대학 측이 새로운 용역업체와 계약

65) 충청일보, 2015. 10. 25.자 「“고객 갑질 막아라”…감정노동자 법으로 보호한다」

66) 연합뉴스, 2015. 4. 20.자 「서울 시내 대학 청소노동자, 21일부터 연쇄 파업」

67) 뉴시스, 2015. 4. 29.자 「서울여대 청소노동자, ‘임금삭감 반대’ 단식농성 돌입」

68) 한겨레, 2015. 5. 28.자 「서울여대 청소노동자 진통 끝 ‘임금보전·근로조건 개선’ 협상 한 달 만에 타결」

하면서 농성자들에 대해 고용승계를 하지 않았으며, 2015. 7. 20.에는 농성자들에 대한 법원의 퇴거명령까지 내려졌다. 2015. 11. 현재 500일 넘게 농성이 진행 중이다.⁶⁹⁾

(3) 아이돌봄 노동자의 근로자성 부정과 처우 악화

고용노동청에서 아이돌봄 서비스를 제공하는 노동자에 대한 근로자성을 부정하는 판단이 나오고, 이용시간 축소와 교통비 지급 철회 등으로 처우가 악화되자, 아이돌봄 노동자들이 처우개선을 추구하고 나섰다.⁷⁰⁾

아이돌봄 지원사업은 만 12세 이하 아동을 둔 취약 계층이나 맞벌이 가정 등을 위해 정부의 양성 교육을 받은 아이돌보미가 가정을 직접 방문해 아동을 돌봐주는 서비스를 제공하는 사업이다. 일·가정 양립을 실현하기 위한 여성가족부의 주력 사업으로 이용자들의 만족도가 높은 것으로 평가받았다. 그러나 2014. 9.부터 4시간미만 서비스에 대해서 기존에 지급하던 교통비 지급이 중단되고, 이용자들의 이용 시간을 줄이면서 아이돌봄 노동자들의 평균 급여가 크게 줄어드는 등 아이돌봄 노동자들의 처우가 계속적으로 악화되었다. 정부가 밝힌 2016년도 예산안을 보면 아이돌보미 시급은 최저임금 수준인 6,100원 선에 불과하다.⁷¹⁾

한편, 2013. 6. 고용노동부가 ‘아이돌보미의 근로자성 인정을 부인하기는 어렵다’는 유권해석을 내린 바 있으나 이것을 정부 스스로 뒤집어 논란이 일었다. 고용노동부 유권해석에 따라 1개월간 근로시간이 60시간 이상인 아이돌보미에 대해서 4대 보험과 퇴직급여를 지급하고 있었으나 여성가족부 운영 지침으로 주휴수당, 연차수당 등은 지급하지 않는 상황이었다. 이에 아이돌봄 노동자들은 주휴수당, 연장근로수당 등의 수당미지급에 대하여 체불임금 진정을 제기하였는데, 2015. 8. 광주·대구 고용노동청은 아이돌봄 노동자가 ‘근로기준법상 근로자라고 단정하기 어렵다’라는 판단을 내렸다. 건강가정지원센터와 근로계약을 맺고 활동일지를 작성하며 4대 보험료를 지급함에도 불구하고 근로자성을 부정하는 것에 대하여 강한 비판이 가해졌고,⁷²⁾ 국정조사에서도 이 문제에 대해 여성가족부에 해결을 촉구하는 흐름이 이어졌다.

69) 경향신문, 2015. 10. 28.자 「파업농성 500일」...울산과학대 청소노동자 고용승계합의 이행하라」

70) 민중의 소리, 2015. 10. 29.자 「“줬다 뺏은 아이돌봄 노동자 교통비 지급하라”」

71) 여성신문, 2015. 8. 20.자 「“아이돌보미, 근로자로 인정 어렵다”는 대검 판단 논란」

72) 여성신문, 2015. 10. 28.자 「아이돌보미를 뺐다 ”왜 우리가 근로자가 아니냐“」

(4) 가사노동자 법적 지위 보장 논의

고용노동부가 2015. 2. 24. ‘가사서비스 이용 및 종사자 고용촉진을 위한 제도화 방안’을 마련하면서 가사노동자 법적 지위 보장에 관한 논의가 본격화되었다. 이 방안에는 10만 명 안팎으로 추정되는 민간부문의 가사도우미에 대하여, 이르면 내년부터 서비스 제공기관과 서면으로 고용계약을 직접 체결해 근로기준법 등의 적용을 받고 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험에 가입할 수 있게 되는 내용이 담겼다.⁷³⁾

고용노동부는 2015년 하반기까지 가사노동자의 법적 지위를 보장하는 법을 입법화하겠다는 계획을 밝혔으나 이후 실질적인 움직임을 보이지 않자, 전국가정관리사협회, 한국가사노동자협회, 한국YWCA연합회 등 가사노동 3단체는 가사노동자 보호입법을 즉각 발의하고 가사서비스 지원·육성 정책을 확대할 것을 촉구하고 나섰다. 근로기준법을 가사사용인에게 적용하지 않는다고 규정한 근로기준법 제11조의 개정 필요성도 강조했다.⁷⁴⁾

한편, 국가인권위원회는 2015. 11. 11. ‘비공식 부문 가사노동자의 인권상황 실태 파악 및 보호방안 마련을 위한 토론회’를 개최하여 주요 법률의 적용 제외 대상으로 명시되어 있는 가사노동자에 대한 입법적, 정책적 보호방안에 대한 논의를 진행하였다.⁷⁵⁾

(5) 성희롱 피해 고지 이후 피해자에 대한 직장 내 불이익조치에 대한 대책 요구

여성단체들은 2013년 2월 르노삼성자동차가 직장 내 성희롱 피해자에 대해 불리한 조치를 금지하는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 위반하였다는 이유로 서울지방고용노동청 관악지청에 고발하였다. 르노삼성자동차 직원 A씨는 2013년 상사 B씨의 지속적인 성희롱으로 인해 극심한 정신적 고통에 시달리다 위 성희롱 사실을 사측에 고지하였다. 그러나 사측은 오히려 피해자인 A씨에게 사직을 종용했고, A씨를 도운 동료 C씨에게도 대기발령 등의 징계를 내렸다. 14개 여성·인권단체로 구성된 르노삼성자동차의 직장 내 성희롱 사건해결을 위한 공동대책위원

73) 연합뉴스, 2015. 2. 24.자 「가사도우미 국민연금·고용보험료 25%만 내도 혜택」

74) 뉴시스, 2015. 11. 6.자 「가사노동 3단체 "가사노동자 권리 법으로 인정해야"」

75) 뉴스1, 2015. 11. 11.자 「가사노동자 70%, 근로조건·사회보장 보호 못 받아」

회는 이와 같이 성희롱 피해자를 오히려 회사 내 왕따로 만드는 일이 직장 내에서 빈번히 일어나고 있다며, 회사에 대하여도 책임을 물어 성희롱 피해자에 대한 불이익 조치가 근절되도록 캠페인을 벌이고 남녀고용평등법을 비롯한 관련 법·제도 개선 활동이 이루어져야 한다는 입장을 표명하였다.⁷⁶⁾ 르노삼성자동차의 직장 내 성희롱 사건은 여전히 현재 진행형이며, 기업의 조직적 대응방식과 불이익조치에 주목하고 기업의 책임을 명백히 하여 근본적 해결방안을 찾아야 할 것이다.

(6) 군대 내 성희롱 사건

육군이 여군 부하를 성추행·성희롱한 혐의를 받고 있는 현역 중령에 대해 계급감등의 징계계를 내린 경우도 있으나,⁷⁷⁾ 군대에서 발생하는 성희롱 사건에 대한 대부분의 처벌이 매년 ‘숨방망이’에 그쳐 그 문제점을 드러내고 있다. 최근 5년간 ‘여군 대상 성군기 위반사건’의 가해자 160명 중 123명이 경징계에 그쳤음이 드러났다.⁷⁸⁾ 실례로 여군 장교인 해군 A중위는 2013년 임관 이후 1년간 네 번의 성추행을 겪었고, 이를 피하기 위해 세 차례나 근무지를 옮겼으나 A중위가 겪은 성희롱, 성추행 문제는 해결되지 않고 있다. 언제 끝날지 알 수 없는 성희롱, 성추행 관련 재판과 직속상관의 징계, 부대 내 따가운 시설들 그리고 어떻게 될지 알 수 없는 A중위 자신의 미래 문제 등 여전히 A중위는 겹겹이 싸인 문제들로 둘러싸여 있다. 대법원은 최근 소령의 성희롱·모욕에 보좌관 여성장교가 자살한 사건에 대하여 징역 2년을 선고하였다.⁷⁹⁾ 재판부는 피고인 소령이 부서장으로서의 직권을 남용해 위법한 모욕적 언사와 성희롱 발언 등 폭행·추행 행위로 인해 피해자에게 사람으로서 견디기 어려운 육체적·정신적 고통을 야기했다고 판단하였고, 대법원은 이를 확정했다. 군대내 성희롱의 경우 군대가 가진 특성상 제대로 성희롱 및 성추행 사실을 고지하는 것조차 힘든 현실인바, 성희롱 등 성범죄에 대한 단호하고 확고한 피해구조조치가 요구되고 이에 대한 제도 정비가 시급히 이루어져야 할 것이다.

나. 주요 판결례

(1) KTX 승무원의 코레일 근로자지위확인을 부정한 대법원 판결⁸⁰⁾

76) 매일노동뉴스 2015. 3. 18.자 「성희롱 피해자 왕따 만드는 회사에 책임 묻자」

77) 경향신문 2014. 12. 23.자 「'부하 성희롱' 중령 첫 계급감등 징계」

78) 중앙일보 2014. 12. 17.자 「1년간 성추행 네 번 ... 여군군의 눈물」

79) 로이슈 2015. 7. 26.자 「대법원, 소령의 성희롱·모욕에 보좌관 여성장교 자살... 징역 2년」

80) 대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결

한국철도공사(코레일) 자회사인 한국철도유통에서 해고된 KTX 승무원들이 2008년 코레일을 상대로 “해고는 무효”라며 낸 소송에서 최종적으로 패소했다. 대법원은 KTX 승무원 34명이 “우리를 직원으로 인정해 달라”며 코레일을 상대로 낸 근로자 지위 확인소송의 상고심에서 원고 승소로 판결한 원심을 깨고 패소 취지로 파기환송했다. 재판부는 “코레일과 (원고들인) 승무원들 사이에 직접적인 근로관계가 맺어져 있었다고 단정하기도 어렵고, 승무원들의 근로계약이 근로자 파견계약에도 해당하지 않기 때문에 원고들의 청구를 받아들이기 어렵다”고 밝혔다. 특히 재판부는 “한국철도유통은 승객 서비스업을 경영하면서 직접 고용한 승무원들(원고들)에 대한 관리, 인사권을 독자적으로 행사했고 (승무원을 감독하는) 코레일 소속 열차탑장 업무와 한국철도유통 소속 KTX 여승무원들의 업무도 구분돼 있었다”고 덧붙였다. 원고들은 2004년 KTX 개통 당시 한국철도유통에 비정규직 승무원으로 고용돼 일해 오다 2006년 5월 KTX관광레저로의 이적 제의를 거부한 채 코레일에 정규직으로 고용을 요구하다 해고되자 2008년 소를 제기했다. 제1, 2심은 “코레일이 여승무원들의 기본급과 각종 수당을 특정해 임금을 지급했고, 인센티브도 여승무원들에게 차등 지급한 점 등을 보면 공사의 서비스 업무 위탁은 위장 도급에 해당한다”며 원고 승소 판결을 한 바 있다.

대법원의 이 판결은 철도유통이 사실상 불법 파견 사업주로서 코레일의 노무 대행기관 역할을 했고 승무원들의 노무 제공 관계를 간과한 것으로서 제조업 외에서는 사실상 불법 파견, 위장 도급을 정당화해 주는 것이다.

(2) 제주의료원 간호사들의 임신 중 유해업무에 따른 태아 건강 손상에 대한 산재 인정 판결⁸¹⁾

과중한 업무와 임신부에게 유해한 약품 분쇄작업을 했다가 선천성 심장질환을 가진 아이를 출산한 제주의료원 간호사들과 아이에 대해 법원이 업무상 재해를 인정했다. 서울행정법원은 제주의료원 전·현직 간호사 4명이 근로복지공단을 상대로 산재를 인정해 달라며 제기한 요양급여 신청 반려처분 취소 소송에서 원고 승소 판결했다. 법원은 “(병원) 약품의 분쇄작업을 맡기면서도 약품의 유해성이나 취급 시 주의사항에 대한 교육을 전혀 실시하지 않았고 마스크, 장갑과 같은 보호장구도 지급하지 않았다”고 지적하고 “몇몇 유해약품이 많이 사용되거나 새로 도입된 시기와 제주의료원의 간호사들에게서 유산과 선천성 심장질환아 출산이 집단적으로 발생한 시기가

81) 서울행정법원 2014. 12. 19. 선고 2014구단50654 판결

일치한다”면서 “원고 자녀들의 선천성 심장질환은 임신 초기 태아의 건강손상에 기인한 것이고, 그러한 태아의 건강손상과 업무 사이에 상당한 인과관계를 인정할 수 있다”고 밝혔다. 즉 법원은 “임신 중 모체와 태아는 단일체이므로, 임신 중 업무에 기인해 태아에게 발생한 건강손상은 산재법상 임신한 근로자에게 발생한 업무상 재해로 보아야 한다”면서 “출산 전후를 불문하고 그것을 치료하기 위한 요양급여를 제한 없이 지급해야 한다”고 판시했다. 2000년대 초 제주의료원에 입사한 원고들은 2009~2010년 선천성 심장질환을 가진 아이들을 출산했다. 원고들은 2012년 12월 “3교대 근무 등 과중한 업무강도와 고용 불안정으로 인한 스트레스, 임신부와 태아에게 유해한 약품 취급이 태아의 건강손상을 일으켰다”며 근로복지공단에 요양비 지급을 신청했다. 공단 측은 아이는 산재법 적용을 받는 근로자가 아니고, 초진소견서를 제출하지 않았다는 등의 이유로 거부했다.

이번 판결은 임신한 근로자의 업무환경 때문에 질병을 안고 태어난 아이에 대해 산재를 인정한 첫 사건으로서 임신한 여성노동자에 대한 “국가의 ‘모성 및 태아 생명’ 보호의무”를 인정했다는 점에서 큰 의미가 있다.

(3) 톨게이트 요금수납원, 도로공사의 직접고용의무를 인정한 판결⁸²⁾

한국도로공사 외주업체에서 일하는 고속도로 톨게이트 요금징수 수납원들이 공사를 상대로 제기한 정규직화 소송(근로자지위확인 소송)에서 잇따라 승소했다. 수원지방법원 성남지원 제2민사부(부장판사 김영화)는 최근 톨게이트 요금수납원 295명이 공사를 상대로 제기한 근로자지위확인 소송에서 원고 승소 판결했다. 올해 1월 서울동부지방법원이 요금수납원 529명이 제기한 같은 내용의 소송에서 원고 승소 판결을 내린 후 두 번째다. 서울동부지방법원은 당시 “도로공사와 외주업체가 맺은 용역계약은 실질적으로는 근로자 파견계약(불법파견)에 해당한다”며 “고용의무가 규정된 파견근로자 보호 등에 관한 법률(파견법) 시행일을 기준으로 2007년 6월 31일 이전부터 근무한 자는 공사 직원으로 인정(고용의제)하고 법 개정 이후 2년 이상 계약한 노동자는 직접고용(고용의무)하라”고 판시했다.

이러한 톨게이트 요금수납원에 관한 일련의 판결들은 노무관계의 실질을 직시하고 한국도로공사의 사용자 책임을 확인했다는 점에서 의미가 있다.

82) 매일노동뉴스, 2015. 6. 8.자 「“톨게이트 요금수납원, 도로공사가 직접고용” 1심 재판부 한목소리

(4) 르노 삼성 성희롱 손해배상 사건⁸³⁾

서울중앙지방법원은 2014. 12. 18., 상사의 직장 내 성희롱에 대해 사용자책임을 인정하지 않고, 직장 내 성희롱 피해를 사측에 고지하였으나 사측이 오히려 성희롱 피해 직원에게 사직을 종용하고 피해 직원을 도운 동료직원에게 대기발령 등의 징계를 내렸음에도 이를 사측의 불이익 조치가 아니라고 판단하여 사측의 불법행위책임을 인정하지 않는다는 판결을 하였다.

르노삼성자동차 직원 A씨는 2013년 상사 B씨의 지속적인 성희롱 사실을 사측에 알렸으나 오히려 회사는 A씨에게 사직을 종용하고 견책 징계를 하였으며, 본래 담당 하던 업무를 변경하였다. A씨를 도운 동료 직원에 대하여도 갑작스레 근태를 문제 삼아 징계가 내려졌고 곧이어 직무정지 및 대기발령 처분이 내려졌다. 이어 동료 직원이 대기발령을 받고 짐을 챙겨 나가는 길에 동행하였다는 것을 근거로 A씨에게 절도방조 혐의가 씌워졌고, A씨 역시 대기발령을 받고 동료직원과 함께 회사 측으로부터 형사고소를 당하기도 하였다.

이에 대하여 A씨는 성희롱 피해에 대하여 성희롱 가해자에 대한 손해배상과 사용자책임을 묻는 한편, 성희롱 고지 후 적절한 조치를 하지 않고 오히려 피해자인 A씨에 대하여 불이익 조치를 한 사측에 대하여 별도의 손해배상을 청구하는 소송을 제기하였다.

그러나 이에 대하여 법원은 가해자의 피해자에 대한 성희롱 사실을 인정하여 손해배상책임을 인정하면서도, 사무집행 관련성을 부정하여 사용자책임을 인정하지 않았다. 또한 성희롱 피해자에 대한 불리한 조치를 금지한 남녀고용평등법 위반의 불법행위에 대해서도 손해배상책임을 부정하는 판단을 하였다. 법원은 사측의 업무변경 지시는 인사권자가 가지는 합리적인 범위에서 재량권을 행사한 것으로 판단되고, 성희롱 피해자에게 불리한 조치를 한 것으로 볼 수는 없다고 판단하였다. 또한 징계행위는 원고 A씨의 성희롱 피해사실과 별개로 원고에게 강요 내지 협박을 받았다고 문제제기하는 다른 직원들의 문제제기가 원인이 된 것이므로, 성희롱 피해자에게 불리한 조치를 한 것으로 볼 수는 없으며, 절도 혐의로 인한 고소 역시 의심할 만한 정황이 있었기에 발생한 것이라고 판단하였다.

83) 서울중앙지방법원 2014. 12. 18. 선고 2013가합536064 판결

위 판결은 성희롱 피해 고지 이후 이루어진 일련의 불이익 조치 사이의 상관관계를 종합적으로 판단치 아니하고, 단순히 개개의 사유를 일일이 따져 원고의 입증에 이루어지지 못하면 일견 정당한 것으로 판단하였다. 법원의 위와 같은 판단으로 인해 성희롱 피해자에 대하여 사용자가 적절한 조치를 취하여야 할 주의의무구범이 무력화되었다는 측면에서 아쉬움이 크게 남는 판결이다.

(5) 동성 간 성희롱에 대하여 손해배상책임과 사용자책임을 인정한 판결⁸⁴⁾

직장에 갓 입사한 출근 첫날부터 성희롱 및 막말 발언을 서슴지 않았던 여성 상사로 인해 출근 3일 만에 퇴사한 후 이에 대한 정신적 고통에 대한 손해배상청구소송에 대하여 서울중앙지방법원은 가해자인 여성 상사와 회사 측의 손해배상책임을 인정하였다. 여성 상사는 출근 첫날부터 ‘애기 낳은 적 있어? 아니 무슨 잔머리가 이렇게 많아. 애가 낳은 여자랑 똑같아’라는 취지의 이야기를 하고, 다음 날 사무실에서 피해자의 목덜미에 있는 아토피 자국을 보며 ‘어젯밤 남자랑 뭐 했어? 목에 이게 뭐야?’라는 성희롱 발언을 하였다. 이에 대하여 재판부는 “피고 C의 팀장으로 갓 입사한 원고를 지도·감독하는 관계에 있는 피고 B의 위와 같은 행위는 그 내용과 정도, 행위가 행하여진 장소 및 상황 등에 비추어 사회통념상 일상생활에서 허용되는 단순한 농담 또는 호의적인 언동의 범주를 넘어 원고로 하여금 굴욕감이나 모욕감을 느끼게 함과 동시에 원고에 대한 사회적 평가를 저하시켜 원고의 인격권을 침해한 위법한 것이므로, 피고 B은 그로 인하여 원고가 입은 손해를 배상할 책임이 있다”고 판단하였다. 또한 피고 C에 대하여도 ‘피고 C의 팀장을 맡아 그 소속 직원들을 지도·감독하는 지위에 있던 피고 B이 자신의 업무 수행과 시간적·장소적 근접성이 인정되는 상황에서 원고에 대한 우월적 지위를 이용하여 원고의 인격권을 침해하는 행동을 하였으므로 이는 피고 한국의학연구소의 사무집행행위와 관련된 것으로 봄이 상당하다’고 판시하였다. 피고 C는 매년 직장 내 성희롱 예방교육을 정기적으로 실시하였고, 사무감독 상 상당한 주의를 하였다고 주장하나, 재판부는 사용자의 사무감독 상 주의의무를 엄격히 적용하여, 성희롱 예방교육과 사후적인 조치만으로 사용자의 사무감독 상 주의의무를 다하였다고 볼 수는 없다고 판단하였다.

위 판례는 직장 내 성희롱 문제에 대한 사용자의 주의의무를 사무감독 상 주의의무로 보고, 이를 엄격히 적용한 것으로 주목할 만한 판례이다.

84) 서울중앙지방법원 2015. 7. 1. 선고 2014가단196747 판결

4. 일가정 양립과 보육

가. 주요 이슈

(1) 남성 육아휴직 급여 수급자의 증가

한국고용정보원의 ‘고용보험 통계 현황’에 따르면 남자 육아휴직 급여 수급자는 2015년 2월 1,840명으로 지난해 같은 기간보다 618명(50.6%) 급증했고, 최근 5년간 남자 육아휴직 급여 수급자는 9배가량 증가했다. 즉 2010년 206명에 불과하던 남자 수급자는 2011년 360명, 2012년 783명, 2013년 878명, 2014년 1,222명으로 매해 숫자가 늘어 현재 2015년 2월 기준 2,000명 돌파를 눈앞에 뒀다. 그러나 전체 육아휴직 급여 수급자 가운데 남자 비율은 4.1%에 그쳐 아직 갈 길은 멀다.⁸⁵⁾

한편 (사)여성·문화네트워크(대표 박혜란)가 2015년 7월, 8세 이하 자녀를 둔 남성 근로자 1000명을 대상으로 ‘2015 워킹대디 육아휴직 실태조사’를 벌인 결과, 남성 10명 중 8명은 육아휴직을 사용할 의향이 있지만 실제 육아휴직을 사용한 남성은 단 8.8%에 그쳤다. 육아휴직을 사용한 남성들도 평균 132일 만에 회사로 복귀했다. 남성근로자들은 육아휴직을 사용하지 못하는 가장 큰 이유로 ‘직장 분위기상 사용이 어려워서’(48.1%), ‘직장에서 사용하는 것이 제도적으로 불가능해서’(24.9%), ‘수입 감소 등 경제적인 어려움이 우려된다’(16.1%)고 응답했다. 육아 참여를 원하는 남성들은 늘고 있지만, 아직도 많은 남성이 ‘사내 눈치법’과 줄어드는 월급 걱정 때문에 육아휴직 사용하기를 주저하고 있다. 남성들은 육아휴직을 장려하기 위해서는 ‘유연근무제·육아휴직 사용자에 대한 불이익을 금지해야 한다’는 응답이 82.8%로 가장 많았고, 이어 ‘경영진의 가족친화 경영 필요성 인식’(81.0%), ‘정시 퇴근제 전면 실시’(79.41%), ‘남성 육아휴직 장려 기업에 인센티브 제공’(79.1%), ‘일·가족 양립의 중요성에 대한 공감대 형성’(77.9%) 순으로 나타났다.⁸⁶⁾

남자 육아휴직자가 증가한다는 것은 출산 장려, 일가정 양립 측면에서 바람직한 현상이나 아직 완전한 개선세는 아니므로, 공공기관 및 공기업, 대기업은 물론 중소·중견 사업장에서도 육아를 위해 자유롭게 휴직하고 다시 복귀하는 분위기가 확산돼야 한다.

85) 아시아경제 2015. 4. 8.자 「육아휴직 중 급여 줄이고, 복직 후 잔여급여 늘린다」

86) 여성신문 2015. 8. 19.자 「남성 육아휴직 활성화 열쇠? 사내눈치법·임금 문제가 관건」

(2) 여전히 어려운 육아휴직 사용 현실

온라인 취업포털 사람인(대표 이정근)이 여성 직장인 255명을 대상으로 ‘육아휴직 사용에 대한 부담감’을 주제로 조사한 결과, 80%가 ‘부담을 느낀다’라고 답했다. 부담을 느끼는 이유를 살펴보면, ‘복귀가 어려울 것 같아서’(65.2%, 복수응답)를 첫 번째로 꼽았다. 뒤이어 ‘회사에서 눈치를 줘서’(44.6%), ‘쉬는 동안의 경제적 부담이 커서’(37.7%), ‘동료들에게 불편을 끼쳐서’(33.8%) 등의 순이었다.⁸⁷⁾

국회 환경노동위원회 소속 민현주 새누리당 의원이 고용노동부에서 제출받은 ‘육아휴직과 출산전후휴가 중 고용보험자격 상실자 현황’ 자료에 따르면 최근 5년간 2만 6,000여 명의 근로자들이 육아휴직과 출산휴가 도중 실업자가 된 것으로 나타났다. 현행법상 육아휴직기간이나 출산휴가 중에는 해고할 수 없음에도 불구하고 2만 6,755명의 근로자가 이 기간 중 고용보험자격을 상실했다.⁸⁸⁾ 연도별로 보면 2010년 4,025명, 2011년 4,990명, 2012년 5,665명, 2013년 5,656명, 2014년 5,193명, 2015년 1~6월 1,226명으로, 해마다 꾸준히 4천~5천여 명의 근로자가 육아휴직이나 출산 전후 휴가 도중 직장을 그만둘 수밖에 없었다. 사유별로 보면 ‘경영상 필요’로 육아휴직과 출산 전후 휴가 도중에 해고된 경우가 5년여 간 총 9,706명이나 됐고, 같은 기간 휴업·임금체불·회사이전·근로조건 변동 때문에 직장을 떠난 경우는 총 1,744명으로 집계됐다. 그밖에 ‘기타 회사 사정’에 의해 해고된 경우는 총 1만 5,305명이었다.⁸⁹⁾

(3) 아이돌봄서비스 예산 축소 논란

아이돌봄서비스는 만 12세 이하 아동을 국가 지원으로 돌보게 해 맞벌이 부부의 양육 공백을 최소화하고, 경력단절 여성의 일자리를 창출하도록 여성가족부가 시행하고 있는 사업이다. 관할 주민센터에 아이돌봄서비스를 신청하면 신청 가구의 소득수준에 따라 가~라 유형으로 이용 가격이 분류되는 시스템으로 운영된다. 시간당 1,250원에서 5,500원의 비용으로 돌봄서비스가 가능하며, ‘영아종일제’ 역시 소득 수준에 따라 월 35만원~70만 원까지 자기부담금을 내면 육아부담을 덜 수 있다. 돌봄 보육서비스 확대에 보다 많은 맞벌이 부부와 취약계층의 양육 부담을 덜어 줘 호평을 받고 있고,

87) 헤럴드경제 2015. 6. 1.자 「말로만 출산 장려?...여성 직장인 80%, 육아휴직 사용 못한다」

88) 아시아경제 2015. 9. 13.자 「민현주 “5년간 육아휴직 실업자 2만6755명”」

89) 연합뉴스 2015. 9. 13.자 「민현주 “매년 4천~5천명 육아휴직·출산휴가 도중 해고”」

이용 대기자도 날로 늘고 있는 추세다. 하지만 여성가족부가 해마다 사업비를 축소하면서 아이돌봄서비스도 축소되고 있다. 작년에는 4시간미만 일하는 시간제 노동자의 경우 임금 보존 명목으로 교통비를 지급했으나 올해는 예산 부족을 이유로 일방적으로 삭감됐다. 게다가 여성가족부는 이용자 가정의 아이돌봄서비스 이용시간을 연 720시간(월 60시간)에서 480시간(월 40시간)으로 줄였다. 시간이 이를 초과할 경우 보조금을 지원받지 못한 상황이니 이용자 편의가 줄었고, 덩달아 돌봄 노동자의 임금도 30%가량 줄었다. 즉 정부가 복지를 축소시켜 이용자 가정은 서비스 비용이 부담돼 이용을 포기하고, 돌봄 노동자는 활동시간이 줄어들어 임금이 하락하게 된 것이다. 정부가 육아, 결혼 문제를 해결하기 위해 적극적으로 나서겠다고 하면서도 정작 현장에서는 예산을 이유로 이처럼 정책이 후퇴하고 있다.⁹⁰⁾

(4) 전업주부 가구에 대한 무상보육 축소 논란

보건복지부와 국회예산정책처에 따르면 정부는 내년부터 아이와 부모가 보육 필요에 맞게 보육 서비스를 이용할 수 있게 일명 ‘맞춤형 보육’을 새로 도입할 계획이라고 밝히고 있다. 이는 전업주부 0~2세 아동의 어린이집 무상이용 시간을 7시간 안팎으로 줄이는 것을 내용으로 하고 있어, 이 제도가 시행되면 전업주부 아동을 받는 어린이집이 정부로부터 받는 지원금이 사실상 줄어드는 효과가 발생하게 된다. 즉 위 ‘맞춤형 보육’은 장시간 무상보육이 필요하면 종일반(12시간)과 시간연장보육(야간, 휴일보육)을 고르고, 그렇지 않으면 맞춤형(하루 6~8시간)을 이용하도록 제한하되, 규정시간을 넘겨 추가로 이용하면 비용을 부담하게 하는 제도다. 0~2세 자녀를 둔 전업주부가 아동을 되도록 어린이집에 보내지 않고 가정에서 키우도록 유도하려는 취지라고 한다. 보건복지부는 이처럼 맞춤형 보육체계로 보육시스템을 고치면서 맞춤형의 보육단가를 일률적으로 종일반의 80%로 정했다. 이에 따라 어린이집 입장에서 맞춤형 보육이 시행되면 맞춤형 운영으로 정부 지원금이 사실상 줄어들 수 있다. 국회예산정책처는 이 때문에 어린이집은 맞춤형을 선택한 아동을 꺼릴 가능성이 있다고 지적했다. 또한 현실에서 어린이집은 맞춤형 보육 도입으로 줄어들지 못할 수입을 보충하고자 맞춤형 아동을 종일반 아동으로 허위 등록하는 등 도덕적 해이가 발생할 수도 있다고 우려했다. 게다가 맞춤형 보육 도입으로 민간 어린이집 등은 국공립 어린이집보다 더 손해를 볼 수 있다고 분석했다. 국회예산정책처는 정부가 추진하는 맞춤형 보육제도에 대한 개선방안을 마련할 필요가 있다고 강조했다.⁹¹⁾

90) 광주드림 2015. 10. 19.자 「정부 아이돌봄 서비스 축소, 돌봄노동자도 소득 감소」

91) 연합뉴스 2015. 10. 22.자 「맞춤형 보육에 전업주부 아동 차별 우려」

나. 주요 입법

(1) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률⁹²⁾

기존에는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하는 근로자는 육아휴직 등을 사용할 수 있도록 규정하면서 사업주는 초등학교 취학 전까지의 자녀를 양육하는 근로자를 지원하기 위하여 연장근로 제한 등을 하도록 규정하여 육아휴직 등의 대상 근로자와 육아지원 대상 근로자를 서로 다르게 규정하는 문제점이 있었다. 이에 육아지원 대상 근로자도 육아휴직 등의 대상 근로자와 동일하게 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하는 근로자로 수정하여 사업주가 육아지원을 하도록 하여, 육아지원제도를 육아휴직과 동일한 범위로 확대한 점은 긍정적이라고 평가된다.

(2) 국가공무원법⁹³⁾ 및 지방공무원법⁹⁴⁾

기존에는 육아휴직기간을 자녀 1명에 남성공무원 1년, 여성공무원 3년으로 하여 남성공무원과 여성공무원 간 육아휴직기간에 차등을 두어 성별고정관념이 그대로 반영된 것이라는 비판에 따라, 이번 개정으로 남성공무원과 여성공무원이 동일하게 3년 이내의 범위에서 육아휴직을 사용할 수 있도록 하였다. 이에 따라 남성공무원과 여성공무원의 육아휴직기간에 차이가 없게 되는바, 육아가 남녀 모두에게 주어진 의무이라는 점에서 당연한 개정이라고 평가된다.

(3) 군인사법⁹⁵⁾

불임·난임으로 장기간의 치료가 필요하여 장교, 준사관 및 부사관이 휴직을 신청할 때에는 임용권자가 휴직을 명하도록 하고, 이 경우 휴직기간은 1년으로 하되 부득이한 경우 1년의 범위에서 연장할 수 있게 개정되었다. 이 때 휴직기간이 1년 이하인 경우 봉급의 100분의 70, 1년 초과 2년 이하인 경우 봉급의 100분의 50을 지급하도록 하였다. 교육공무원법을 제외한 다른 직역에 도입되지 않은 상황에서 군의 특수성이나 사회적 인식의 수준을 고려할 때 고무적인 개정이며, 이 제도가 다른 직역까

92) 법률 제13043호, 2015. 1. 20. 일부개정

93) 법률 제13288호, 2015. 5. 18. 일부개정

94) 법률 제13292호, 2015. 5. 18. 일부개정

95) 법률 제13352호, 2015. 6. 22. 일부개정

지도 확대되어야 할 것이다.

(4) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령⁹⁶⁾

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률⁹⁷⁾이 개정되어 시행됨에 따라, 3회 연속 여성고용 기준에 미달한 기업이 개선요구를 따르지 않을 경우 명단을 공개하는 ‘적극적 고용개선조치 미이행 사업주 명단공표제도’가 도입되었다. 이에 따라 시행령에서는 명단 공표의 제외사유, 명단 공표의 내용 및 방법 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하는 한편 운영상 미비점을 개선·보완하였다. 이에 따르면 사업주가 사망하거나 사업장이 폐업·소멸한 경우 또는 여성근로자의 채용이나 여성관리자의 임용 등 적극적 고용개선조치 시행을 위하여 실질적인 노력을 하고 있다고 인정되는 경우 등에는 고용정책심의회의 심의를 거쳐 명단공표대상에서 제외할 수 있고, 명단 공표시 해당 사업주에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 공표의 내용은 해당 사업주의 성명, 사업장의 명칭, 해당 연도의 전체 여성 근로자 및 여성 관리자의 수와 그 비율 등으로 정하였다. 이로써 단순히 법적인 제재 뿐 아니라 사회적인 평가와 제재가 가능해져 기업들의 자발적인 개선노력이 이어질 수 있기를 기대할 수 있겠다.

(5) 고용보험법 시행령⁹⁸⁾

육아휴직 후 여성의 경력단절이 심각해 계속 근로할 수 있는 유인이 필요하다는 판단에 따라, 출산육아기 고용안정 지원금 제도를 개선하고, 근로자의 직업능력 개발을 위한 지원 대상의 확대, 육아휴직 급여액의 사후지급 비율 상향 조정하는 내용의 개정이 이루어졌다.

따라서 사업주가 출산전후휴가 및 육아휴직 등을 한 근로자의 대체인력을 고용한 경우에 지급하는 지원금은, 육아휴직 등의 시작일 전 30일 이후 대체인력을 고용한 경우에 지급하던 것을 그 시작일 전 60일 이후 대체인력을 고용한 경우에 지급하도록 대체인력채용에 따른 지급요건을 완화하였다. 대규모기업에 고용된 중장년층 근로자에 대한 전직 준비 등을 돕기 위하여 직업능력개발훈련비용 지원대상이 되는 피

96) 대통령령 제25931호, 2014. 12. 30. 일부개정

97) 법률 제12244호, 2014. 1. 14. 공포, 2015. 1. 1. 시행

98) 대통령령 제26368호, 2015. 6. 30. 일부개정

보험자의 나이 요건을 50세에서 45세로 완화하고, 육아휴직 중인 근로자에 대한 원활한 업무복귀 등을 돕기 위하여 육아휴직 중인 피보험자에 대해서도 직업능력개발 훈련 비용을 지원하도록 하였다. 기존에는 육아휴직을 부여받은 피보험자에게 육아휴직 급여를 지급하는 경우 육아휴직 급여의 100분의 85에 해당하는 금액을 월별로 지급하고 나머지 100분의 15에 해당하는 금액은 육아휴직 종료 후 해당 사업장에 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 일시불로 지급하도록 하였으나, 이 개정에 따라 육아휴직급여의 100분의 75에 해당하는 금액을 월별로 지급하고 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 계속 근무한 경우에 100분의 25에 해당하는 금액을 일시불로 지급하도록 변경하였다. 이러한 개정의 취지는 공감할 수 있으나 이렇게 육아휴직 기간에 지급받는 급여액수가 줄어들게 되어 각 가정의 경제적 영향은 없는지도 시행과 더불어 점검하여 보아야 할 것이다.

다. 주요 판결례

(1) 통상임금 산정기준 변경 후 육아휴직급여 재신청권을 인정한 판례

근로자가, 상여금, 장기근속수당, 급식보조비, 교통보조비 및 맞춤형 복지카드의 포인트 중 소정의 금액이 통상임금에 포함되어 통상임금을 기준으로 하는 육아휴직급여가 인상된 경우 그 차액을 청구하였다가 반려된 후 소송을 제기하였다. 이에 서울행정법원은 육아휴직급여를 지급받은 후에도 소멸시효 완성 전이라면 통상임금 산정기준 변경에 따른 육아휴직급여 재신청권을 인정할 수 있다고 판결하였다.⁹⁹⁾

위 법원은 “고용보험법 제70조 제2항에서는 육아휴직급여 신청은 육아휴직 시작일 이후 1개월부터 육아휴직이 끝나는 날 이후 12개월 이내에 신청하도록 하고 있으나, 같은 법 제107조에서는 육아휴직급여 받을 권리의 소멸시효를 3년으로 정하고 있으므로, 소멸시효 기간 내에 다시 육아휴직급여를 청구할 수 있다”고 판결하였다. 행정처분의 불복기간이 경과하였다는 쟁점에 대해서도 법원은 “일반적으로 행정처분 등이 불복기간 경과로 확정된 경우 그 확정력은 그 처분으로 법률상 이익을 침해받은 자가 처분을 더 이상 다툴 수 없다는 의미일 뿐, 판결과 같은 기판력이 인정되는 것은 아니므로, 처분의 기초가 된 사실관계나 법률적 판단이 확정되고 당사자들이나 법원이 이에 기속되어 모순되는 주장이나 판단을 할 수 없게 되는 것은 아니다. 이러한 법리로 인해 피고가 원고에게 한 육아휴직급여 부지급처분이 불복기간의 경과

99) 서울행정법원 2015. 2. 26. 선고 2014구합21134 판결

로 확정되었다고 하더라도 원고의 육아휴직청구권이 없다는 내용의 법률관계까지 확정되는 것은 아니다”라고 판결하였다.

(2) 자녀와 동거하지 않은 경우 육아휴직 종료사유에 해당한다고 본 판결

근로자가 2011. 1. 23. 자녀를 출산하고, 2011. 4. 1.부터 2012. 3. 31.까지 육아휴직을 하였는데, 2011. 6. 4. 자녀를 부모에게 맡기고 남편과 해외로 출국하였다가 2012. 2. 11. 귀국하였다. 근로자는 해외에서도 인터넷으로 기저귀 등 육아용품을 주문하였고 인터넷 전화 등의 방법으로 육아를 하였다고 주장하였다. 이에 대해 제1심 서울행정법원¹⁰⁰⁾은 “육아휴직은 어디까지나 영유아의 양육이 주된 목적이므로 육아는 직접 그 영유아와 동거하면서 기르는 것뿐만이 아니라 불가피한 사정이 있어 동거하지 않더라도 실질적으로는 가족 등에게 맡기는 등의 방법으로 기르는 것도 포함되고, 육아휴직 기간에 일시적으로 영유아와 동거하지 않는다고 해서 경위나 양육 상태 등을 고려하지 않고 일률적으로 육아휴직이 종료되는 것으로 보는 것은 구체적 타당성에 반한다”며, 추가징수 처분을 취소하라고 판결하였다. 반면 서울고등법원¹⁰¹⁾은 육아휴직자가 자녀와 떨어져 해외에 체류하게 되면 육아휴직 종료 사유에 해당하여 육아휴직급여를 받을 수 없다고 판결하였다. 위 판결에서 법원은, 남녀고용평등법 시행령 제14조 제1항은 육아휴직의 종료 사유로 영유아가 사망하거나 영유아와 동거하지 아니하게 된 경우를 규정하고 있는데, 근로자의 경우는 해외체류로 영유아와 동거하지 않게 된 경우에 해당하므로 육아휴직 종료사유에 해당한다고 판단하였다. 원고가 육아휴직 종료사유 발생 후 육아휴직급여를 계속하여 지급받았으므로 부당수급에 해당하고 따라서 추가징수 처분은 정당하다고 판결하였다. 즉 서울고등법원은 육아휴직급여를 지급받기 위한 요건으로서 자녀를 양육하지 위한 휴직에 해당하기 위해서는 기본적으로 양육하는 영유아와 동거하는 것이 전제되어야 하고, 그 결과 영유아와 동거하지 않게 된 경우에는 원칙적으로 육아휴직의 종료사유에 해당한다고 보았다.

IV. 여성폭력방지

100) 서울행정법원 2014. 6. 26. 선고 2014구합51166 판결

101) 서울고등법원 2015. 8. 28. 선고 2014누56002 판결

1. 가정폭력

가. 개관

지난해에 이어 올해에도 가정폭력 발생건수의 증가추세는 지속되고 있다. 경찰청이 제출한 국정감사 자료에 따르면 전국 경찰서의 가정폭력 검거 건수는 지난 2012년 8,762건, 2013년 16,785건, 2014년 17,557건이었으며, 2015년의 경우 지난 8월까지의 검거건수가 25,653건으로 이미 지난해의 총 검거 건수를 넘어선 상태이다.¹⁰²⁾

가정폭력 사건 중 법원으로 접수되는 가정보호사건의 건수 역시 급격한 증가 추세를 보이고 있는데, 법원행정처가 발간한 『2015 사법연감』에 따르면 2014년 전국 법원에서 접수된 가정보호사건은 9,489건으로서 2010년(3,257건)의 약 3배, 2013년(6,468건)에 비해 절반 가까이 늘어났다.¹⁰³⁾

연도	구분	접수	처리	전년에 대한 증감비율(%) (▽는 감소)		지수	
				접수	처리	접수	처리
2005		4,553	4,405	▽15.5	▽24.7	100.0	100.0
2006		4,221	4,792	▽7.3	8.8	92.7	108.8
2007		4,747	4,550	12.5	▽5.1	104.3	103.3
2008		4,865	5,132	2.5	12.8	106.9	116.5
2009		4,714	4,822	▽3.1	▽6.0	103.5	109.5
2010		3,257	3,812	▽30.9	▽20.9	71.5	86.5
2011		3,087	2,971	▽5.2	▽22.1	67.8	67.4
2012		3,801	3,626	23.1	22.0	83.5	82.3
2013		6,468	5,699	70.2	57.2	142.1	129.4
2014		9,489	8,586	46.7	50.7	208.4	194.9

법원행정처, 2015 사법연감, p. 690

정부에 따르면 가정폭력 재범률의 경우 2012년의 32.2%로부터, 2013년 11.8%, 2014년 11.1%, 2015년 7월 기준 5.7%로 감소한 성과를 거두었다고 하나,¹⁰⁴⁾ 2015년 전체 재범률이 아직 확인되지 않았고, 2012년의 재범률이 다른 해에 비해 유난히 높게

102) 경향신문, 2015. 10. 6.자 「가정폭력 검거 건수 해마다 늘어」

103) 파이낸셜뉴스, 2015. 11. 3.자 「가정폭력 5년 새 3배 급증.. 현실불만 40대가 최다」; 법원행정처, 『2015 사법연감』, p. 690

104) 정책브리핑, 2015. 8. 27.자 「정보, 현장 중심의 4대약 근절대책 추진」

측정된 측면도 있기 때문에 향후의 재범률 추이를 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

나. 주요 이슈

(1) 가정폭력 사건에 대한 경찰 초기 대응의 여전한 문제점 노출

2014년 11월 10일 남편이 아내를 살해하고 암매장하는 사건이 발생했다. 피해자는 살해되기 한 달 전인 10월 16일 남편에게 폭행을 당했다며 경찰에 고소장을 제출한 상태였고, 사건 이틀 전인 11월 8일에는 세 차례에 걸쳐 112 신고까지 하였으나, 경찰의 조치는 피해자를 친구 집에 잠시 머물도록 하여 일시 격리조치를 한 것이 전부였다. 더구나 경찰은 고소 사건을 적극적으로 처리하지 않았고, 가해자와 친분이 있던 경위는 가해자와 고소 건에 대해 대화를 나누기도 하였으며, 사건 이틀 전 112 신고로 출동한 경찰은 가해자를 체포하지 않고 임의동행 하는 등 사건처리를 미진하게 한 사실이 드러나서 1명 해임, 3명 감봉, 1명 불문경고 조치 등의 문책이 이루어졌다.¹⁰⁵⁾

위와 같은 사건이 있는 지 불과 두 달 만인 2015년 1월 별거 중인 남편이 아내의 전남편 집에 침입해 전남편을 흉기로 찔러 살해하고 두 의붓딸을 감금하여 인질극을 벌이다 결국 막내딸을 흉기로 찔러 살해한 사건이 발생하였다. 이 사건에서도 사건 발생 4일 전 부인이 경찰서를 찾아가 남편을 구속해달라고 요청하였으나 경찰이 미온적으로 대처한 정황이 드러났다.¹⁰⁶⁾ 특히 위 두 사건이 모두 동일한 경찰서 관할이었다는 점에서 위 암매장 사건으로 인한 중징계에도 불구하고 경찰이 제대로 된 초기 대응을 하지 못하였다는 거센 사회적 비난이 일기도 하였다.¹⁰⁷⁾

위와 같은 사건들을 계기로 경찰은 가정폭력 사건에 적극 개입하기로 하고 긴급임시조치 비율을 높이고 긴급임시조치 위반 시 과태료 대신 구금을 할 수 있도록 법령 개정에 나서겠다는 대책을 발표하였다.¹⁰⁸⁾

그러나 위 두 사건이 발생한 곳과 동일한 지역에서 2015년 6월 17일 또 다시 남편

105) 뉴시스, 2015. 1. 15.자 「가정폭력 사건 뒷집 진 안산상록 경찰이 화 키웠다」

106) 여성신문, 2015. 1. 25.자 「가정폭력, 방치하면 누군가 죽는다」

107) 여성신문, 2015. 1. 26.자 「여성단체, 인질살해 사건 관련 안산상록서 해당 경찰 대검찰청에 공동 고발」

108) 뉴시스, 2015. 1. 19.자 「경찰, 가정폭력 긴급임시조치를 높인다… 여기면 구금청구」

이 아내를 목 졸라 살해한 사건이 발생하였는데, 이 사건에 대해서도 이미 두 차례 가정폭력사건 신고가 이루어졌으나 각각 가정보호사건 송치 및 보호관찰소 교육조건 부 기소유예 등으로 경미한 처분이 이루어졌고 경찰의 모니터링도 제대로 이루어지지 않았다는 비판이 제기되어 문제가 여전함을 드러내었다.¹⁰⁹⁾

정부는 올해 8월 현장 중심의 4대약 근절대책 추진방안을 발표하면서 ‘사건 발생 시 응급조치 및 긴급입시조치 등 경찰의 신속하고 적극적인 초기 대응’을 포함하였으나¹¹⁰⁾ 실질적인 변화를 위해서는 좀 더 적극적인 제도 변화 및 일선 경찰들의 인식 개선이 필요한 상황이다.¹¹¹⁾ 일각에서는 긴급입시조치의 실효성에 한계가 있어 미국과 같이 가정폭력 가해자 체포를 의무화해야 한다는 주장도 제기되고 있는데, 이에 대한 심도 있는 검토 및 개선노력이 필요하다.¹¹²⁾

다. 주요 입법

(1) 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정¹¹³⁾

2014. 12. 30.자 개정으로 가정폭력 범죄에 유사강간죄가 추가되었고(제2조 제3호 마목), 가정폭력 신고의무자의 범위에 「건강가정기본법」에 따른 건강가정지원센터의 종사자와 그 센터의 장을 추가하였으며(제4조 제2항 제8호 신설), 피해자가 가정보호사건 등의 소송절차에 참석하거나 면접교섭권을 행사하는 경우 피해자보호명령 외에 피해자에 대한 신변안전조치를 추가하였다(제55조의2 제5항, 제6항 신설). 그리고 정당한 사유 없이 경찰이 긴급입시조치를 하지 아니하는 경우 300만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제66조 신설).

제66조 신설의 취지는 경찰이 긴급입시조치를 적극적으로 하도록 다소나마 강제하는 것에 있으나 이 규정만으로는 그 동안 문제제기 된 경찰의 초기 대응 문제를 제대로 해결하기 어려울 것으로 보이며, 의도적으로 긴급입시조치를 무시하고 위반하는 가해자를 실효적으로 통제할 수 없다는 문제점도 있다.¹¹⁴⁾

109) 여성신문, 2015. 7. 3.자 「‘4대약’ 가정폭력 여전히 검·경 관심 밖」

110) 정책브리핑, 2015. 8. 27.자 「정보, 현장 중심의 4대약 근절대책 추진」

111) 프레시안, 2015. 7. 21.자 「박근혜, ‘성폭력 근절’ 안전사회 약속했지만...」

112) 한국여성정책연구원, 「가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화 방안」, 제98차 양성평등정책 포럼; 여성신문, 2015. 10. 22.자 「경찰이 가정폭력 피해자 신고에…‘고작 벌금형이다」

113) 법률 제12877호, 2014. 12. 30. 일부개정

114) 여성신문, 2015. 10. 22.자 「경찰이 가정폭력 피해자 신고에…‘고작 벌금형이다」

올해 7월 1일부터 시행되고 있는 만큼 과태료 부과 내용을 파악하고(아직까지 이 규정에 근거하여 과태료가 부과된 것으로 알려진 사례는 없음), 경찰의 초기 대응을 개선하기 위한 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

(2) 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정¹¹⁵⁾

2015. 6. 22. 개정으로 가정폭력 피해자의 신변노출 방지 및 보호·지원체계 구축이 국가 등의 책무로 추가되었고(제4조 제1항 제7호 신설), 긴급전화센터의 업무에 경찰관서 등으로부터 인도받은 피해자 및 피해자가 동반한 가정구성원의 임시 보호 기능을 추가하였으며(제4조의6 제1항 제4호 신설), 가정폭력 추방 주간이 신설되었다(제4조의7 신설). 여성가족부는 이에 따라 내년부터 가정폭력 추방 주간을 실시할 예정이다.¹¹⁶⁾

또한, 보호시설의 업무에서 가정폭력행위자에 대한 구상권 청구 조항을 삭제하였으며(제8조제3항 삭제), 긴급전화센터, 상담소 및 보호시설 종사자의 자격기준 중 금치산자 또는 한정치산자를 피성년후견인 또는 피한정후견인으로 변경하였다(제8조의2 제1항 제1호).

이 중 가정폭력행위자에 대한 구상권 청구 조항의 경우, 검토과정에서 현재까지 구상권이 집행된 사례가 없는 점, 구상권 행사로 인해 피해자에 대한 제2차 피해 발생이 우려되는 점(피해자 위치 노출 또는 피해자가 가해자와 생계를 같이 하는 경우 부담이 전가될 우려 등), 피해자 보호에 대한 국가의 책임성 등이 고려되어 삭제되었다.¹¹⁷⁾ 이와 같은 취지에는 동의하나 피해자에 대한 충분한 지원이 따르지 않는다면 오히려 개악이 될 여지도 있으므로 실질적인 피해자 지원에 문제가 없는지 지속적인 관심이 필요하다.

(3) 아동복지법 개정¹¹⁸⁾

위 개정으로 보호자에게 아동에 대해 신체적·정신적 고통을 가하는 것을 금지하도록 명시하였으며(제5조 제2항 신설), 아동보호전문기관의 장의 신분조회 등 조치 범

115) 법률 제13368호, 2015. 6. 22. 일부개정

116) 머니투데이, 2015. 10. 8. 자 「여성가족부, 가정폭력 예방의 날 캠페인 열어」

117) 여성가족위원회 수석전문위원 이용원 검토보고서, 2014. 11.

118) 법률 제13259호, 2015. 3. 27. 일부개정

위에 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 증명서의 발급을 포함하여 명확히 규정하고(제22조의2 신설),¹¹⁹⁾ 아동학대 신고의무자에게 신고의무자임을 알리고, 신고의무 교육을 받도록 하며, 아동학대 신고의무자가 소속된 어린이집, 유치원 등의 기관의 장에게 신고의무 교육 실시를 의무화 하는 내용이 포함되었다(제26조).

라. 주요 판결례

(1) 남편을 살해한 가정폭력 피해 여성에 대하여 정당방위를 부정한 판결¹²⁰⁾

수원지방법원은 20년 가까이 남편의 폭행과 폭언에 시달리다 흥기를 들고 난동을 부리던 남편을 목 졸라 숨지게 한 여성에 대해 정당방위, 과잉방위, 심신상실을 모두 인정하지 않고 징역 2년을 선고하였다.

증인으로 나선 딸은 “그때 엄마가 아빠를 죽이지 않았다면 아마 엄마가 당했을 거예요”라고 말하고, 어릴 때 이웃의 도움으로 경찰에 신고하였으나 경찰이 부부싸움이라는 이유로 그냥 돌아갔고 그 이후 아빠의 폭행이 더 심해졌다고도 하였다.

재판부는 “피해자 생명도 절대적으로 보호해야 할 가치가 있으며 가정폭력에서 벗어날 다른 여러 방법이 있었을 것”이라면서 “다만 피고인이 지속적인 폭력에 노출된 점, 피해자 유족들이 선처를 원하는 점 등을 참작했다”고 양형이유를 밝혔다.

위 판결은 가정폭력 피해자에 의한 가해자 살해 사건에서 정당방위를 인정하지 않고 있는 기존 판례의 입장을 재확인한 것이다. 가해자를 죽이지 않으면 가정폭력에서 벗어나기 힘든 사회제도적 문제가 온전히 가정폭력 피해자 개인만의 책임으로 치환되고 있는 것이다. 이 문제에 대한 지속적인 관심이 필요하다.

2. 성폭력

119) 아동학대 사건이 발생한 경우 피해아동의 가족 구성원 파악을 통한 사후조치를 실효성 있게 하도록 하기 위한 개정 내용이다.

120) 연합뉴스, 2015. 10. 20.자 「가정폭력 전남편 목 졸라 살해한 40대 징역 2년…“정당방위 아냐”」

가. 개관

올해에도 우리 사회의 성폭력 문제는 여전히 심각한 상황이다. 성폭력 발생건수는 매년 증가추세에 있고, 검거율은 높아졌지만 구속율은 계속 감소하는 추세를 보이고 있다.¹²¹⁾

사회적으로는 왜곡된 성의식이 반영된 성교육 표준안이 논란을 불러일으켰고, 몰래 카메라 범죄 및 학교 내 성폭력 사건이 크게 이슈화되기도 하였다.

한편, 남편을 강간한 혐의로 구속된 아내가 재판에 넘겨져 최초의 ‘남편강간’ 처벌사례가 나올지 주목을 받고 있다. 남편 측의 주장에 따르면 별거 중이던 아내는 이혼에 유리한 증거를 확보하고자 남편을 감금한 뒤 청테이프로 묶고 강제로 성관계를 하였다고 한다.¹²²⁾ 남성 대상 성폭력 사건도 매년 증가 추세를 보이고 있는데, 경찰청이 제출한 국정감사 자료에 따르면 남성 대상 성폭력 사건은 2011년 829건에서 2014년 1,350건으로 3년 만에 62.8%가 증가하였다고 한다.¹²³⁾

나. 주요 이슈

(1) 성의식 왜곡하는 성교육 표준안 논란

교육부가 2년에 걸쳐 6억 원의 예산을 사용하여 제작한 ‘국가 수준 학교 성교육 표준안(이하 ‘성교육 표준안’)이 성폭력에 대한 잘못된 인식을 드러내 많은 비판을 받았다. 성교육 표준안은 유사강간을 성폭력의 범위에서 제외시키거나 미성년자에 대하여는 유사강간이 성립하지 않는다는 등 성폭력의 기본적 개념에 대하여 현행법에 어긋나는 서술을 하였으며, “남성은 돈, 여성은 몸이라는 공식이 통용되는 사회 속에서는 데이트 비용을 많이 사용하게 되는 남성의 입장에서 여성에게 그에 상응하는 보답을 원하게 마련이다. 이 과정에서 원치 않는 데이트 성폭력이 발생할 수도 있다.”고 하여 데이트성폭력의 원인을 여성이 동등하게 비용을 부담하지 않기 때문인 것처럼 서술하였다. 한편, 생명의 위협을 받는 극단적인 피해에서 ‘살려 달라’고 소리를 친 사례를 성폭력의 동기를 유발한 자료로 사용하는 등 혼란을 줄 수 있는

121) 경향신문, 2015. 9. 20.자 「새누리 김영우 “성폭력 사건 매년 증가, 검거율 높아지고 구속률 낮아져”

122) 조선일보, 2015. 11. 14.자 「“아내에게 강간당했다”는 남편...과연 그게 가능할까」

123) 헤럴드경제, 2015. 11. 5.자 「남성 대상 성범죄 3년 새 60% 급증」

내용을 다수 포함시켰다. 성교육 표준안은 그 외에도 학생의 발달단계를 고려하지 않은 점, 남녀의 성별 규범 강화, 성소수자 배제 등 학생들에게 올바른 성의식을 가르친다는 본래의 목적에 반하는 내용으로 언론과 일선 보건교사, 시민단체로부터 많은 문제제기를 받았다.¹²⁴⁾

그럼에도 불구하고 교육부는 일선 학교에 반드시 성교육 표준안에 따라 성교육을 실시하고 외부강사의 표준안 준수 여부를 모니터링할 것을 요구하면서, 준수 여부를 12월에 평가하겠다고 밝히는 등 강한 입장을 고수하였다.¹²⁵⁾ 학생들에게 올바른 성의식과 성적 자기결정권에 대한 존중을 가르쳐야할 교육부가 오히려 피해자에게 성폭력의 책임을 돌리며 가해자를 옹호하는 듯한 내용이 들어 있는 성교육 표준안으로 교육하는 것은 많은 학생들로 하여금 사회의 왜곡된 성인식과 성차별적 통념을 그대로 답습하게 하는 문제를 야기한다. 따라서 성교육 표준안이 올바른 방향으로 개정되는 것이 시급하다.

(2) 몰래카메라 범죄에 대한 사회적 관심의 증가

2015년 8월 중순 국내 한 워터파크의 여자 샤워실에서 촬영된 몰래카메라 동영상이 유포되고 범인들이 체포되면서 몰래카메라 범죄에 대한 사회적 경각심이 매우 높아지게 되었다.¹²⁶⁾ 경찰청은 8월 31일 ‘카메라 등 이용촬영(몰카) 성범죄 근절 강화대책’을 발표하여 변형카메라 등의 제조, 판매, 유통 금지 법안을 마련하고, 불법 제조, 수입되는 몰카 유통행위에 대해 집중 단속을 하며, 전국 대형 물놀이 시설에 특별수사대를 배치해 몰카 촬영자를 검거한다는 등의 대책을 내놓았다.¹²⁷⁾

그리고 몰래카메라 사진, 동영상 등이 게시되고, 스와핑, 성매매까지 알선되는 통로로 이용되는 국내 최대 음란물 공유 사이트 ‘소라넷’에 대해 폐쇄 요청 청원이 진행되어 약 두 달 만에 6만 명 이상이 청원에 동참을 하기도 하였다.¹²⁸⁾

124) 여성신문, 2015. 8. 24.자 「보건교사들 “교육부 ‘학교 성교육 표준안’ 현실과 동떨어져” 비판」; 동아일보, 2015. 8. 26.자 「유사강간은 성폭행 아니다? 학생 성교육 표준안 논란」; 프레시안, 2015. 8. 12.자 「성폭력 정당화하는 ‘학교 성교육 표준안?’

125) 한겨레, 2015. 8. 24.자 「황당한’ 성교육 교재로 ‘반드시 가르치라’는 교육부」

126) 아주경제, 2015. 9. 15.자 「워터파크 몰카 사건, ‘불안감 급증’...700점 넘는 ‘불펜, 라이터형’ 몰카 적발」; 조선일보, 2015. 9. 7.자 「‘워터파크 몰카’에 ‘해외원정 몰카’까지...급증하는 몰카 범죄 실태」; 여성신문, 2015. 10. 22.자 「학원가, 놀이터 등 아이들 안전지대 위협하는 천태만상 몰카 실태」

127) 중앙일보, 2015. 8. 31.자 「경찰 ‘몰카’ 차단 대책 마련」

128) 뉴스1, 2015. 11. 14.자 「미성년 스와핑까지 유혹하는 ‘소라넷’...폐지청원 6만 돌파」

한편, 서울중앙지방법원은 여성의 전신사진을 촬영한 경우 당사자의 동의가 없었더라도 ‘성적 욕망이나 수치심을 유발할 수 있는 타인의 신체’에 해당하지 않는다고 보아 무죄를 선고하였는데, 이는 촬영기기의 발달이나 몰래카메라 범죄의 심각성 등을 고려할 때 지나치게 협소한 해석으로 판단된다. 이에 대한 해석론상의 개선이 필요하다.

(3) 학교 내 성폭력 발생 증가 및 은폐

학교 내 성폭력 발생도 증가하는 추세를 보이고 있다.¹²⁹⁾ 또한 학교 내 성폭력이 여전히 은폐되고 있는 점도 문제이다. 부산의 한 사립여고에서는 교사에 의해 십 수 명의 학생들이 부적절한 신체적 접촉의 피해를 입고 성희롱 발언을 듣는 등 피해를 당했음에도 학교 측은 교사의 사표를 수리하는 선에서 사건을 마무리 지으면서 사건을 은폐하려 한 사실이 드러나 문제가 되기도 하였다.¹³⁰⁾ 또한, 서울의 한 공립 고등학교에서도 교장을 포함한 남교사 5명이 동료 교사 및 학생들 수십 명을 성추행 또는 성희롱 한 가해자로 지목되어 서울시교육청이 특별감사에 나선 사건이 발생하였다.¹³¹⁾ 서울시 교육청은 문제가 된 교사들을 직위해제 하고 경찰에 고발하였으며, 이 중 여학생 6명을 성추행 한 교사 1명은 혐의가 인정되어 구속 기소되었다.¹³²⁾

교육부는 올해 9월 교육공무원이 학교 내 성폭력을 고의로 은폐하거나 대응하지 않으면 최고 파면까지 하도록 하는 내용의 ‘교육공무원 징계양정 등에 관한 규칙’ 개정안을 입법예고 하였는데,¹³³⁾ 이러한 은폐 방지 노력이 제대로 작동하지 않은 것이다. 교사와 학생, 교사간의 위계질서가 존재하고 단체생활을 하는 학교의 특성상 학교 내 성폭력 피해는 지속적, 반복적으로 일어나기 쉽고 사건 은폐의 유인도 충분히 존재하기 때문에 학교 내 성폭력에 대한 관심과 은폐 방지 노력이 매우 필요하다.¹³⁴⁾

129) 데일리안, 2015. 11. 4.자 「경기도 내 학교 성폭력, 이틀에 한 번 꼴로 발생」; 대구신문, 2015. 11. 12.자 「박상태 대구시의원 “대구 교내 성폭력 비율, 매년 증가”」; 연합뉴스, 2015. 11. 17. 자 「친구가, 교사가, 부모가...성범죄에 노출된 학교」

130) 로이슈, 2015. 11. 12.자 「전교조 부산지부, ‘OO여고 성폭력, 인권침해 문제 은폐’ 규탄」

131) 동아일보, 2015. 7. 31.자 「서울 성추행 공립고교 교장도 연루-은폐정황」

132) 뉴시스, 2015. 9. 22.자 「‘여학생 6명 성추행’ 서울 공립고 교사 구속 기소」

133) 연합뉴스, 2015. 9. 20.자 「학교 성폭력 은폐한 교원 징계 최고 파면까지」

134) 여성신문, 2015. 10. 1.자 「여교사 성추행 하는 학교... 교원 살려야 공교육 산다」; 뉴시스, 2015. 10. 6.자 「“학교, 성희롱 사각지대... 문제제기 어려워”」

다. 주요 입법

(1) 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정¹³⁵⁾

2015. 2. 3.자 개정을 통해 법률의 목적에 국민의 인권증진에 기여함을 추가하고(제1조), 민간기업의 사용자가 그 직원에 대하여 성교육 및 성폭력 예방교육을 실시하는 등 직장 내 성폭력 예방을 위해 노력하도록 하며(제5조 제3항 신설), 성폭력피해자보호시설의 종류에 외국인보호시설을 추가하여(제12조 제3항 제4호 신설) 외국인 성폭력피해자의 인권까지도 폭넓게 보호하고자 하였다. 아울러 성폭력피해자에 대한 적극적인 진료와 치료를 위하여 성폭력 전담의료기관 지정 기준을 마련하여 일정 기준을 충족하는 시설을 전담의료기관으로 지정하고, 전담의료기관의 지정 취소에 대한 규정을 마련하는(제27조 제3항부터 제5항까지 신설) 등 현행법의 일부 미비점을 개선·보완하였다.

(2) 양성평등기본법 개정¹³⁶⁾

여성가족부장관이 성희롱 방지조치 점검결과 등을 「고등교육법」 제11조의2 제1항에 따른 학교의 평가에 반영하도록 요구할 수 있는 근거를 마련(제31조 제6항 제5호 신설)함으로써 대학의 성희롱 방지조치 및 성희롱 피해자 권리구제의 실효성을 확보하고자 하였다.

라. 주요 판결례

(1) 박희태 의원 판결¹³⁷⁾

춘천지방법원 원주지원은 성추행 혐의로 기소된 박희태 전 국회의장에게 징역 6월에 집행유예 1년을 선고하고 40시간의 성폭력프로그램 이수를 명령했다. 검찰은 박희태 전 국회의장이 지난 2014년 강원도 원주에 있는 한 골프장에서 골프경기를 하는 과정에서 5회에 걸쳐 경기진행요원의 특정 신체부위를 만졌다면서 강제추행 혐의로 기소하였다.

135) 법률 제13179호, 2015. 2. 3. 일부개정

136) 법률 제13369호, 2015. 6. 22. 일부개정

137) 춘천지방법원 원주지원 2015. 2. 16. 선고 2014고단1022 판결

그러나 경찰은 박 전 의장을 소환 조사하는 과정에서 언론에 노출되지 않도록 새벽 시간에 박 전 의장을 기습 출두시키고, 귀가할 때도 경찰 수사관의 개인차량을 제공해 ‘봐주기 수사’라는 비난을 사기도 하였으며,¹³⁸⁾ 검찰은 징역형이 아닌 벌금 300만 원과 성폭력프로그램 이수 명령을 구형하여 권력자에 대한 봐주기 구형이라는 비판을 받은 바 있다.¹³⁹⁾

그런 가운데 내려진 이 판결은 검찰의 구형보다 낮은 형을 선고하는 통례를 깨고 징역 6월 및 집행유예 1년을 선고함으로써 ‘소신 있는 판결’이라는 평가를 받았다.¹⁴⁰⁾ 또한, 위 판결은 “피고인의 신체 접촉으로 당시 피해자가 입은 자존감의 상처 그리고 피해자가 느낀 성적 수치심이 얼마나 컸을 지는 숙고해 보지 않아도 충분히 짐작된다”고 하여 성추행 피해자의 아픔에 적극적으로 공감하였고, “피고인이 국민의 신망과 존경을 받아야 할 전직 국회의장이었던 사정을 더해 보면, 피고인의 행위가 사회적으로 비난받는 것에 전혀 이상한 점이 없다”고 판시하여 가해자의 사회적 명망이 감정 사유가 될 수 없다는 점을 밝혔다는 점에서도 의의가 있다. 한편, 박 전 의장은 위 제1심 판결에 불복해 항소하였다.¹⁴¹⁾

(2) 연예기획사 대표 사건

15세 중학생을 지속적으로 성폭행한 40대 연예기획사 대표가 아동·청소년의성보호에관한법률위반(강간등), 간음유인(인정된 죄명: 미성년자유인), 성폭력범죄의처벌등에관한특례법위반(카메라등이용촬영) 등으로 기소되어 제1심과 제2심에서 유죄를 선고 받았으나, 대법원¹⁴²⁾에서 무죄 취지로 파기환송을 한 뒤 고등법원에서 무죄가 확정되었다. 이 사건은 가해자와 피해자의 나이 차이, 가해자가 연예기획사 대표라는 지위에 있었던 점, 피해자가 성폭행의 결과로 임신한 점 등이 고려되어 무죄 판결에 대해 사회적으로 굉장히 많은 비판이 이루어졌다.¹⁴³⁾

138) 서울신문, 2015. 2. 16.자 「캐디 성추행 박희태 집행유예 “검찰, 벌금형 구형했는데…” 도대체 왜?»

139) 여성신문, 2015. 2. 16.자 「20대 캐디 성추행한 70대 박희태 전 국회의장… 검찰 ‘봐주기’ 벌금형, 재판부는 ‘집행유예’」

140) 여성신문, 위 기사

141) 연합뉴스, 2015. 2. 24.자 「‘캐디 성추행’ 박희태 전 국회의장 1심 불복해 ‘항소’」

142) 대법원 2014. 11. 25. 선고 2014도9288 판결

143) 세계일보, 2015. 10. 22.자 「‘여중생 성폭행’ 연예기획사 대표, 파기환송심서 ‘무죄’…황당한 판결에 네티즌 ‘격분’」;머니위크, 2015. 10. 19.자 「여성단체, ‘연예기획사 대표 10대 성폭행’ 무죄 판결 맹비난」; 뉴시스, 2015. 10. 22.자 「“여중생 성폭행 임신…미국이면 최고 85년형” 뉴욕한인학부모들 비난성명」

대법원은 피고인이 다른 형사사건으로 구속된 동안에 피해자가 거의 매일 피고인을 접견하였고, 피고인에게 많은 접견민원서신, 인터넷서신을 보낸 점, 피해자와 피고인이 강간 피해 이후 피고인의 수감 직전까지 주고받은 카카오톡 문자메시지 등에 기초하여 ‘피해자의 의사’와 ‘폭행·협박, 위력’ 여부를 판단하면서, “위와 같은 접견민원서신, 인터넷서신이나 카카오톡 문자메시지의 내용에 비추어 보면, 피해자는 피고인을 처음 만난 순간부터 사랑의 감정을 느꼈고, 피고인이 구속된 뒤에도 그 감정은 계속된 것으로 보인다”며, “특히 2012. 6. 9.자 접견민원서신(중략)과 2012. 8. 13.의 접견민원서신(중략)의 내용에 의하면, 피해자는 피고인을 처음 만났을 때의 옷차림까지 상세하게 기억하고 있는 것은 물론이고 처음 봤을 때 피고인을 귀엽다고 생각했으며, 피고인의 승용차를 타고 한강 고수부지에 갔을 때 가슴이 두근거리는 사랑의 감정을 느꼈고, 그날 이후 피고인을 쪽 사랑해 왔으며, 앞으로도 영원히 사랑하겠다고 다짐하고 있음을 알 수 있다”고 판시하였다. 파기환송심도 이에 대해, “접견녹취록을 보면 일부 피해자에 대한 가해자의 강요가 확인되는 지점도 있으나, 위와 같이 피해자를 걱정하는 가해자의 말을 보면 강요만으로는 보기 어렵다”면서, 결과적으로 대법원의 판결과 같은 입장을 견지하였다.

그러나 성폭력범죄의 구성요건을 조각하는 피해자의 동의는 행위 당시에 존재하여야 하고, 사후적으로 용서한다고 하여 그 효력이 소급적으로 미치지 않는다. 대법원과 파기환송심은 사후적 사정을 근거로 행위 당시에도 피해자가 가해자와의 성관계에 동의하였다고 판단하나, 사건 발생 이후의 피고인과 피해자의 감정이 사건 발생 당시의 동의 여부를 판단하는 결정적인 근거가 될 수는 없으며, 이미 지속적인 성폭력을 경험한 피해자가 임신상태에서 가해자가 구속이 되자 어쩔 수 없이 가해자와의 관계유지를 대안으로 선택한 것이라면, 이를 근거로 성폭력 당시의 피해자의 동의 및 위력의 존재 여부를 판단하는 데는 한층 더 신중을 기했어야 한다.¹⁴⁴⁾

폭행, 협박 또는 위력의 존재 여부는 사건 당시의 정황에 좀 더 초점을 맞추어 판단해야 할 것인데, 이 사건의 경우 최초 강간 행위는 42세의 남성이 15세의 여성에게 연예인 이야기를 하면서 접근하여 알게 된 지 며칠 지나지 않아 발생하였다는 점을 고려할 때, 피해자 진술의 신빙성을 배척한 것은 쉽게 납득이 되지 않는다. 특히 대법원이 들고 있는 사정은 강간 이후 임신까지 하게 되었고 가해자의 뜻에 따라 가족에게 돌아가지 않고 가해자와 함께 생활하면서 의지를 하게 된 이후에 발생한 것으로

144) 조소연, 「‘피해자 중심주의’를 피해자의 관점으로 다시 보기」, 2015 성평등한 사회를 위한 성폭력 판례뒤집기 대토론회 자료집, 한국성폭력상담소, 제19쪽

로서 이를 근거로 가해자와 피해자의 관계를 순수한 사랑의 관계로 해석한 것은 현실과 동떨어진 해석으로 볼 수밖에 없다.

한편, 이 사건을 계기로 13세 미만인 미성년자 의제강간 기준을 상향해야 한다는 주장이 다시 제기되기도 하였는데,¹⁴⁵⁾ 의제강간 기준 연령을 높인다고 하더라도 이번 판결의 잘못된 판단이 시정되지 않는 한 기준연령 위의 연령에 대해 이번과 같은 문제점이 또 다시 발생할 수 있고, 어느 연령을 기준으로 해야 하는지 마땅한 판단기준이 없으며, 정신적·신체적 성숙이 점점 빨라지는 청소년들의 성적 자기결정권을 과도하게 제한할 우려가 있어 쉽사리 결정할 문제는 아니라고 보인다.

(3) “이건 강간이야” 사건

대법원¹⁴⁶⁾은 옛 여자친구를 강간한 혐의로 기소된 B씨에 대하여 징역 1년 6월에 성폭력치료프로그램 40시간 이수를 명한 원심을 깨고 무죄 취지로 파기환송하였다.

재판부는 판결문에서 “성관계를 거부했다는 피해자의 진술이 구체적이고 명확하지 않아 믿기 어려운데다 피해자의 진술에 의하더라도 피고인은 사건 당시 피해자로부터 ‘오빠, 이건 강간이야’라는 말을 듣자 곧바로 성행위를 중단했다”며 “피해자의 진술과 같이 ‘강간’이라는 말만으로 즉시 성행위를 멈출 정도였다면, 피고인이 피해자의 의사를 오해하였을 가능성은 충분히 있다고 할 수 있지만 과연 이를 넘어서서 피고인이 피해자의 의사에 반하여 피해자를 제압하고 강제로 성교에 이르렀다고 볼 수 있을지 상당한 의문이 들며, 이에 관한 피고인의 변소를 쉽게 배척하기 어렵다”고 판시하면서 피해자 진술의 합리성 및 신빙성을 부정하였다.

여성이 “이건 강간이야”라고 말을 하자 남성이 곧바로 삽입을 중단한 것은 일견 여성의 의사를 잘 존중한 것으로 보일 수도 있으나, 여성이 왜 ‘강간’이라는 말까지 사용하면서 거부 의사를 표현했는지, 남성은 왜 여성의 한 마디 말에 곧바로 삽입을 중단하고 사과까지 하였는지 등 사건의 전후 맥락을 고려해보면 남성이 이미 여성의 거부 의사를 인식하고 있으면서도 이를 무시하고 삽입을 하였다가 여성의 강력한 항의에 의해 비로소 그만두게 된 것이라는 해석이 더 현실적이다.¹⁴⁷⁾

145) 문화일보, 2014. 12. 18.자 「‘13세 미만’ 의제강간 유감」; 헤럴드경제, 2015. 10. 23.자 「서로 ‘사랑하면’ 만 13세와도 성관계···現행법 최선인가요?」

146) 대법원 2015. 9. 16. 선고 2014도8722 판결

147) 이경환, 「‘이건 강간이야’라는 외침의 맥락적 이해와 가해자의 착각에 대한 비판적 검토」.

특히, 원심판결은 피해자와 가해자가 함께 모텔 객실까지 들어간 부분에 대하여 “예전에는 피고인 집에 자주 놀러가서 단둘이 있어도 한 번도 그런 일 없었는데 배신당한 기분이었어요”라는 피해자의 진술을 근거로 “피해자는 교제할 당시에도 성관계한 적이 없었던 피고인이 갑작스럽게 성관계를 시도하리라는 것을 예상하지 못했던 것으로 보”인다고 판단하고, 피고인도 피해자를 모텔에 데려다 주어 재운 후 바로 나올 생각이었다고 진술한 점을 들어 “피해자가 피고인과 함께 모텔에 들어간 것만으로 피해자가 피고인과의 성관계에 묵시적으로 동의하였다고 보기는 어렵다”라고 전후 맥락 및 피해자와 가해자의 관계를 고려한 판단을 하였다. 그런데 위 대법원 판결은 원심판결과는 달리 전후 맥락이나 피해자와 가해자의 관계는 전혀 고려치 않은 채 단순히 피해자가 가해자와 함께 모텔에 들어가고 떠나려는 가해자를 불러서 다시 들어오게 한 점만을 근거로 피해자 진술의 합리성과 신빙성을 의심하여 우리 사회의 전형적인 편견에 기대어 판단을 한 점도 문제점으로 지적된다.¹⁴⁸⁾

또한, 대법원은 가해자가 성기 삽입을 시도했을 때 피해자가 몸부림을 쳐서 실패하고 두 번째에 삽입한 사실, 성관계 도중 피해자가 울었던 사실, 피해자가 가해자에게 화를 내며 사과를 요구한 사실 등 피해자가 애초부터 가해자의 성적 접촉에 대해 거부 의사를 표명한 것으로 보이는 정황들¹⁴⁹⁾에 대해서는 아무런 언급조차 하지 않았는데, 이는 무죄 결론에 배치되는 맥락적 사실들을 입맛에 맞게 아예 판결문에서 제거한 것으로서,¹⁵⁰⁾ 올바른 논증방법이라고 볼 수 없고 이러한 점에서도 대법원 판결의 문제점이 드러난다.

3. 성매매방지

가. 개관

2013년에 위헌법률심판 제청된 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(이하 ‘성매

2015 성평등한 사회를 위한 성폭력 판례뒤집기 대토론회 자료집, 한국성폭력상담소, 제54쪽
148) 위의 글, 제58쪽

149) 원심판결에 따르면 이러한 사정들에 대해 가해자와 피해자의 진술이 상당 부분 일치한다고 하
는바, 피해자만의 일방적인 주장이 아닌 실제 있었던 사실일 가능성이 큰 사정들이므로, 대법
원이 이러한 사정들도 불구하고 피해자 진술의 신빙성을 부정하려면 위 사정들에 대한 판단
이 당연히 언급되었어야 한다.

150) 이경환, 앞의 글, p. 59

매처벌법’)에 대한 위헌 논의가 헌법재판소에서의 공개변론과 국제앰네스티의 성매매 관련자 불처벌 방침 결정으로 인해 더욱 뜨거웠던 2015년이였다.

또한, 2015년에는 ‘인신매매 방지 의정서¹⁵¹⁾ 비준동의안’이 국회를 통과하여 대한민국이 ‘국제연합 초국가적 조직범죄 방지 협약’(UNTOC)의 186번째 당사국으로 가입하였다.¹⁵²⁾ 2001년 UNTOC 및 3개 부속의정서에 서명한지 14년 만의 일이다. 그러나 여전히 인신매매 관련 별도 법률을 제정하지 않고 형법의 인신매매죄 규정만 두고 있어 우리 사회의 인신매매 문제에 대한 정부의 해결의지가 있는지 의문인 상황이다.

나. 주요 이슈

(1) 성매매처벌법 제21조 제1항에 대한 위헌 논의

2015년 헌법재판소는 성매매처벌법 제21조 제1항의 위헌 여부를 심사하기 위한 첫 공개변론을 개최하였다. 위헌 주장 측은 성매매처벌법으로 인해 오히려 성매매 여성들이 성매매로부터 이탈하지 못하고 부작용이 크다고 주장하였고, 합헌 주장 측은 피해자 보호의 문제는 정책적·제도적으로 개선해야 하며 변종 성매매는 성매매처벌법 때문에 발생한 것이 아니라고 주장하였다.¹⁵³⁾

성매매처벌법의 위헌 논의는 다양한 쟁점에 대해 이루어지고 있는데,¹⁵⁴⁾ 먼저 성매매를 처벌하는 것이 성적 자기결정권과 직업 선택의 자유를 침해하는 것인지 문제된다. 위헌론에 따르면 성매매 처벌은 기본권 침해에 해당하게 되나, 합헌론의 입장에서는 이를 기본권의 문제가 아닌 입법 정책의 문제로 보고 있다. 성매매 처벌에 대해서도 완전한 비범죄화 주장과 성매수자만 처벌해야 한다는 주장이 나뉘며, 성매매를 합법화하여 국가가 관리해야 한다는 소위 ‘공창제’ 주장까지 성매매처벌법을 둘러싼 논의는 다양한 측면에서, 다양한 근거를 바탕으로, 다양한 방향으로 이루어지

151) 인신매매 특히, 여성 및 아동 인신매매 예방 및 억제를 위한 의정서(UN 인신매매 방지 의정서: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United National Convention against Transnational Organized Crime)」

152) 중앙일보, 2015. 11. 6.자 「한국, 유엔 ‘초국가적 조직범죄 방지협약’(UNTOC) 186번째 당사국 가입」

153) 법률신문, 2015. 4. 10.자 「“성매매 여성 음지로 내몰아” vs “성매매 용인 안돼”」

154) 이하의 논의에 대해서는 프레시안, 2015. 6. 30.자 「‘쟁점 가득’...성매매특별법 위헌 토론」 참조

고 있는 상황이다.

한편, 아래의 국제앰네스티와 같이 성을 파는 이들을 처벌하지 않는 대신 구매자 등 다른 관련자에 대한 처벌을 강화하여 수요를 억제하는 ‘노르딕 모델’(또는 스웨덴 모델)의 실효성에 대해 비판적인 입장도 있으나, 2014년 2월경 유럽의회는 노르딕 모델이 성매매수요를 축소하고 성매매피해여성을 보호하는데 효과적인 정책임을 확인하고 ‘성매매를 줄이기 위해서는 성매매 여성이 아닌 성구매자를 처벌해야 한다’는 결의안을 채택한 뒤, 유럽의회 회원국 각국에서는 ‘노르딕 모델’로 성매매정책을 전환하려는 검토가 매우 활발하게 진행되고 있는 실정이다.

(2) 국제앰네스티 성매매 관련자 불처벌 방침 결정

국제앰네스티는 2015년 8월 11일 아일랜드 더블린에서 열린 국제 대의원 총회에서 성매매 관련자 모두를 처벌하지 말자는 방침을 표결로 정하였다. 앰네스티는 ‘노르딕 모델’(또는 스웨덴 모델)이라고 불리는 정책이 사실상 실패했다고 판단하였는데, 스웨덴 모델에서도 성노동자들이 사회적 낙인으로 인해 차별받고 소외당하고 있다는 점을 지적하였다.

다만 앰네스티 결정은 ‘비범죄화’에 초점이 맞추어져 있는 것이며 성매매(성노동) 합법화에 대해서는 입장을 취하지 않는다고 밝혔다.¹⁵⁵⁾

이러한 앰네스티의 결정은 세계적으로도 굉장한 논란을 촉발시켰는데, 여성인신매매 반대연합(CATW) 등 여성단체뿐 아니라 지미 카터 전 미국 대통령, 여성인권운동가 글로리아 스타이넴, 메릴 스트립, 케이트 윈슬릿, 엠마 톰슨과 같은 할리우드 배우 등 많은 사람들이 앰네스티의 결정을 비난하였으며, AFP는 앰네스티가 이번 결정으로 신뢰 추락 위기에 직면하였다고 전하기도 하였다.¹⁵⁶⁾

국내에서도 앰네스티 결정에 대한 많은 우려와 비판이 제기되었는데, ‘성매매 문제 해결을 위한 전국연대’ 정미례 공동대표는 “국제앰네스티의 결정은 매우 순진한 발상이다. 성매매를 비범죄화할 게 아니라 성매수자와 알선업자 등에 대한 처벌을 더욱 강화해야 한다”고 주장하였다.¹⁵⁷⁾

155) 시사인, 2015. 8. 31.자 「앰네스티 “성매매 관련자 모두를 처벌하지 말자”」

156) 서울신문, 2015. 8. 13.자 「국제앰네스티 “성매매 처벌 말자”…전 세계서 비판 속출」

성매매가 성산업의 수요에 부응하는 메커니즘으로 성별불평등에 뿌리를 둔 구조적이고 체계적으로 진행되는 여성에 대한 폭력이자 인권침해행위임에도 불구하고 이를 간과하고 성구매자에 대해서까지 비범죄화 입장을 밝힌 국제엠네스티의 결정은 여성인권을 외면한 결정으로서 국제엠네스티의 발자취에 큰 오점을 남긴 결정이라 하겠다.

(3) 인신매매 관련 법률안 미처리 상태 유지

앞서 언급한 바와 같이 우리나라는 올해 ‘국제연합 초국가적 조직범죄 방지 협약’(UNTOC)의 186번째 당사국으로 가입하였으나 여전히 인신매매 관련 법률 제정안의 처리는 유보하고 있다.

인신매매, 특히 성착취를 목적으로 하는 인신매매는 성매매 문제와 매우 밀접하게 연결이 되어 있고, 우리나라도 E6 비자를 통해 입국한 이주여성들이 성매매를 강요 받는 등 국제 인신매매 문제에서 자유롭지 않은 상황이다.

인신매매방지 의정서의 비준을 위한 국내 이행입법 조치의 일환으로 2012년 및 2013년에 인신매매 관련 법률 제정안 3건이 발의되었으나 정부는 2013년 형법 개정으로 인신매매죄¹⁵⁸⁾를 신설하고 별도의 법률 제정은 하지 않았다. 그러나 형법상 인신매매의 개념은 ‘매매’행위로만 한정되어 있어 보수 또는 혜택의 제공, 접수 등의 수단에 의한 인신의 모집, 운송, 이전, 은닉, 인수 등으로 인신매매의 개념을 넓게 인정하는 국제적 기준(인신매매방지 의정서)과는 맞지 않다는 지적이 이루어지고 있다.¹⁵⁹⁾

이에 인신매매 관련 법률 제정안들이 그 동안 3차례 법안소위에 오르고 공청회까지 거쳤으나 여성가족부는 「범죄피해자 보호법」과 중복되고 법무부 등과의 협의가 어

157) 한겨레, 2015. 8. 16.자 「국제엠네스티 “성매매, 범죄로 보지 말라” 권고에 국내 인권·여성단체 논란」

158) 제289조(인신매매) ① 사람을 매매한 사람은 7년 이하의 징역에 처한다.

② 추행, 간음, 결혼 또는 영리의 목적으로 사람을 매매한 사람은 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

③ 노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출을 목적으로 사람을 매매한 사람은 2년 이상 15년 이하의 징역에 처한다.

④ 국외에 이송할 목적으로 사람을 매매하거나 매매된 사람을 국외로 이송한 사람도 제3항과 동일한 형으로 처벌한다.

159) 여성신문, 2014. 9. 3.자 「국제적 기준으로 ‘인신매매’ 개념 확대해야」

렵다는 이유로 시종일관 신중검토 의견을 피력해왔다.¹⁶⁰⁾ 국제적으로 점점 더 중요한 의제가 되고 있고 국내에서도 점차 심각한 문제로 등장하고 있는 인신매매에 대해 적극적으로 대처하기 위해 인신매매 관련 법률 제정안에 대한 긍정적인 검토와 논의가 필요하다.

다. 주요 판결례

(1) 관악구 성착취 십대여성 살해 사건

2015년 서울 관악구 봉천동의 한 모텔에서 가출 여중생이 조건 만남으로 만난 30대 남성에게 목 졸려 숨진 사건이 발생하였다. 피해자는 성매매 알선 일당에 의해 하루 10차례 가깝게 성매매를 하기도 하였는데, 피해자를 살해한 가해자는 클로로포름 성분 수면마취제를 묻힌 거즈로 피해자의 입을 막고 목을 졸라 살해한 뒤 피해자에게 준 13만 원을 들고 달아났다가 붙잡혔다. 가해자는 모바일 채팅으로 만난 다른 여성들과 성관계를 맺은 뒤 유사한 수법으로 기절시켜 현금을 빼앗은 것으로 드러났다.¹⁶¹⁾

서울중앙지방법원은 판결문에서 “가해자는 성매매 여성들을 오로지 자신의 성적 만족의 도구나 수단으로 보는 그릇된 인식을 가지고 있었다”며 “가해자의 범행으로 인해 어린 피해자가 생명을 잃는 참담한 결과가 비롯됐다”고 판단했다. 다만, 가해자가 피해자를 숨지게 할 목적이었다면 굳이 수면마취제를 사용하지 않았을 것이라면서 강도살인 혐의가 아닌 강도치사 혐의를 인정하면서 가해자에게 징역 30년을 선고하고, 20년의 위치추적 전자장치 부착, 200시간 특정범죄 치료프로그램 이수를 명령하였다.¹⁶²⁾

한편, 피해자에게 성매매를 알선한 일당들에 대해, 서울중앙지방법원은 각각 징역 10년, 8년, 7년 및 각 40시간의 성폭력 치료프로그램 이수를 선고하였다.¹⁶³⁾

위 사건은 다행히 가해자와 알선자가 붙잡혀 처벌을 받았지만, 이를 단순히 가출 청소년의 개인적 일탈 문제로 접근하면 우리 사회의 청소년의 성착취 문제를 제대로

160) 더리더, 2015. 11. 16.자 「인신매매법, 성차별성희롱 금지법 ‘불발’...2년째 공회전」

161) 조선일보 2015. 9. 4.자 「法 '조건만남' 여중생 살해한 30대 男에 '징역 30년'」

162) 위의 기사

163) 여성신문, 2015. 10. 7.자 「관악구 여중생 모텔 살인' 성매매 알선 일당 10년형

해결할 수 없다. 106개 아동·청소년·여성단체들의 연대기구인 ‘관악구 성착취 십대여성 살해사건 재발방지 공동행동’은 이와 관련하여 아동·청소년의 성보호에 관한 법률상 ‘대상청소년’을 ‘피해청소년’으로 개정하고, 성착취 피해청소년에 대한 조기 발견과 구조지원, 보호 및 치료 회복을 위한 종합지원체계 마련, 아동·청소년 성착취 유인 행위에 대한 수사기법 강화 등의 대책을 요구하고 있다.¹⁶⁴⁾

V. 여성의 공적분야 진출

1. 개관

영국의 시사주간지 이코노미스트는 올해 3월 8일 ‘세계 여성의 날’을 앞두고 OECD 28개 회원국을 대상으로 여성에 대한 차별 정도를 측정한 ‘유리천장 지수’(The glass-ceiling index)를 발표했다.¹⁶⁵⁾ 위 발표에 따르면 한국은 28개국 가운데 ‘유리천장 지수’가 가장 낮은 나라로 선정되었다. 전체 28개 국가의 유리천장 지수 평균이 100점 만점에 60점인데, 한국은 25.6점에 그쳤다. 한국 상황이 매우 심각한 수준임을 보여준다. 유리천장 지수는 모두 9개 항목을 측정하는데, 한국은 8개 항목에서 모두 여성·남성 간 격차가 매우 컸다. 특히 노동시장 참여율에서 여성·남성 격차가 22%로 밝혀져 이 부분 격차가 가장 낮은 국가인 핀란드(2.5%)의 9배에 달했다. 이에 따른 당연한 결과이겠지만, 기업 이사회에서 여성의 비율 및 여성 고위임원 비율이나 여성의 의회참여도 최하위 수준이었다. 또 공공기관의 여성 인력의 비율도 고위직으로 갈수록 여성·남성 간의 편차가 벌어져 여성의 비율이 급격하게 낮아지는 양상을 보였다.

2. 현황

가. 행정부

(1) 정부부처 일반

164) 여성신문, 2015. 10. 26.자 「청소년 성매매는 성착취...가출 소녀 일탈 문제 아냐」

165) ‘유리천장’이란 직장 내 승진 등 여성이 사회활동 과정에서 감수해야 하는 보이지 않는 장벽을 의미하는 것으로, 지수가 낮을수록 장벽이 높다는 것을 의미한다.

새정치민주연합 안민석 의원의 요구로 2015. 9. 17. 인사혁신처가 제출한 자료에 따르면, 정부부처 45개 기관의 전체 공무원 63만 4,051명 가운데 남성이 51%, 여성이 49%를 차지, 여성·남성 비율 자체는 비슷한 수준이었다.¹⁶⁶⁾ 그러나 4급 이상 고위직의 여성·남성비율은 여성 고위직의 비율이 현저하게 낮아, 45개 기관의 4급 이상 고위직 8,639명 중 여성은 955명으로 11%에 불과하였다.

여성 고위직 비율이 가장 높은 부처는 여성가족부로 58명 중 31명(53.4%)이었고, 경찰청이 전체 고위직 66명 중 31명(47%)이 여성으로 그 다음을 차지했다. 반면 세입기관인 국세청과 관세청은 여성 고위직의 비율이 5% 내외로 정부부처의 평균 수준에도 미치지 못한 것으로 집계됐다. 정부부처 중 여성 고위직 비율이 가장 낮은 곳은 새만금개발청과 행정중심복합도시건설청으로 여성 고위직이 단 한 명도 없었다. 이밖에 여성고위직 비율이 낮은 곳은 대검찰청(1%), 중소기업청(3%), 국민안전처(5%) 등으로 나타났다.

(2) 공공기관

공공기관의 여성인력의 비율은 전체 공무원 중 여성이 차지하는 비율보다 훨씬 낮게 나타났다. 기획재정부의 ‘공공기관 인력현황 및 여성비율’에 따르면, 2015년 기준 전체 316개 공공기관의 직원 26만 1,338명 중 여성은 6만 7,274명으로 비율로 따지면 25.7%이었다. 이는 공무원 시험에 적용하고 있는 양성평등채용목표제 30%에도 미치지 못하는 수치이다. 기관별로는 한국공항공사를 비롯한 공기업 28곳, 한국전기안전공사와 같은 준정부기관 56곳, 한전KPS 등 기타공공기관 98곳의 여성 직원 비율이 30% 미만이었다. 이 가운데 한국건설관리공사는 전체 직원 330명 중 여성이 2명으로 여성 비율이 0.6%에 그쳤고, 우체국물류지원단은 931명 중 18명(1.9%), 대한석탄공사는 1,358명 중 34명(2.5%)으로 조사됐다.

전체 316개 공공기관의 여성 임원 비율도 11% 정도이며 133개 공공기관은 여성 임원이 단 1명도 없었다.¹⁶⁷⁾ 신규 채용에 여성 지원자 비율은 절반에 육박(2011년 45.4%)하지만, 여성 관리자 비율은 15.94%로 민간기업(20.01%)에 못 미쳤다.

166) 조세일보, 2015. 9. 17.자 「국세청·관세청, 아직도 유리천장(?)…女고위직 ‘찔끔」

167) 이데일리, 2015. 9. 20.자 「공공기관 여성 비율 25%..양성평등 목표 미달」

(3) 국회사무처 고위직 공무원

한국에서 여성들의 사회 진출이 과거에 비해 확대되고 사법고시나 행정고시 등의 경우 합격자 중 여성이 절반을 넘는다는 기사가 나온 지 오래지만, 고위직 여성 공무원들의 비율은 아직 현저하게 낮은 것으로 드러났다. 2015. 10. 23. 이뤄진 국회사무처에 대한 국정감사에 따르면, 2014년 기준 행정고시 합격자 중 여성비율은 36.9%로 10명 중 4명이 여성이다. 여성 채용이 늘면서 여성 진출이 많이 확대됐다. 하지만 직급이 올라 갈수록 여성비율이 줄어드는 여성비율의 ‘상저하고(上低下高)’ 경향이 선명하게 나타났다. 국장급인 3급 이상의 고위공무원은 2014년 기준 여성 비율은 4.5%에 불과했다. 국회사무처 총 직원 중 여성 비율은 40.3%이지만 5급 이상 공무원에서는 남성 485명, 여성 116명으로 그 비율이 23.9%로 줄어들고, 3급 이상의 고위직 공무원 비율은 남성 128명, 여성 11명으로 여성비율은 8.5%에 불과하였다.¹⁶⁸⁾ 특히 2급 이상 여성 공무원은 단 1명, 2.3%에 불과하다.

나. 입법부

한국의 여성 국회의원 비율은 전 세계 평균보다 낮으며, 전체 의원 687명 가운데 여성의원 112명(16.3%)이라고 신고한 북한과 같은 비율이었다.¹⁶⁹⁾ 2015. 9. 6. 세계 각국의 의회가 국제의회연맹(IPU)에 제출한 의원현황 자료¹⁷⁰⁾에 따르면, 한국은 2015. 8. 1. 현재 전체 국회의원 300명 가운데 여성이 16.3%(49명)이라고 신고했다. 단원제·양원제의 구분 없이 국제의회연맹에 신고된 전 세계 의원 수는 4만 5,083명이며 이 중 여성은 9,947명으로 22.3%이다. 한국의 여성 국회의원 비율은 전 세계 190개국 가운데 88위에 해당하고 공동순위에 오른 국가들을 모두 합하면 실제로 112위에 해당한다.¹⁷¹⁾

다. 사법부

(1) 대법원

법무부가 2015. 8. 6. 역대 대법관들의 출신 학교와 경력, 성별을 분석한 내부 보고

168) 이뉴스투데이, 2015. 10. 23.자 「단단한 국회 유리천장」

169) 브릿지경제, 2015. 9. 7.자 「국회의원은 여전한 유리천장…韓 여성의원 비율 16.3%」

170) <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

171) 경향신문, 2015. 9. 7. 자 「한국 여성 국회의원 비율, 북한과 똑같은 세계 112위」

서에 따르면, 지난 1948년부터 2015년까지 재임한 총 142명의 대법관 가운데 서울대 출신이 70%가 넘고, 법원 경력이 있는 법관 출신은 87%, 여성은 김영란, 전수안, 박보영, 김소영 대법관 등 단 4명뿐이다. 2015. 11. 현재 14명의 대법관 가운데 여성은 김소영, 박보영 대법관 2명이다.

이러한 남성 편중 현상은 대법원 내 대법관 후보자추천위원회가 각계에서 추천된 후보들을 심사해서 3명을 대법원장에게 추천하는 과정에서부터 뚜렷하게 나타났다. 2015년 양승태 대법원장이 민일영 대법관 후임으로 이기택 서울서부지방법원장을 임명제청할 때, 추천위에서 제청한 후보자 3명은 모두 ‘서울대, 50대 남성, 고위 법관’ 출신이었다. 이 때문에 소수자 보호나 인권 보호를 기대할 수 없다는 비판이 일었다. 민일영 대법관 후임자 추천과정에서 대법관 후보자추천위원회가 각계에서 천거 받은 42명의 후보자 중에는 여성변호사도 4명이 포함되었으나, 이들 중 3명은 ‘고3으로 올라가는 수험생 딸의 수능 준비 또는 몸이 아픈 친정엄마의 병간호를 위해서’ 즉 ‘가정’을 이유로 대법관 후보로 지명되기를 고사하여 심사 대상에 포함되지 않았다.¹⁷²⁾

(2) 법관

대법원의 법관 채용 경향은 신입법관의 여성비율은 높고 상대적으로 경력법관의 여성비율은 낮은 것으로 나타났다. 2007년~2012년 6년간 임용된 신입법관 중 여성법관 비율은 42.7%인 반면, 경력법관 중 여성법관 비율은 12.4%에 그쳤다.¹⁷³⁾ 전체적으로 여성 비율이 36.4~47.8%였지만 경력법관은 5.9~19.2%에 불과해, 경력법관의 여성 비율이 신입법관의 3분의 1에도 못 미쳤다. 특히 2006년 신입법관 여성 비율은 36.4%인 반면 같은 해 경력법관 여성 비율은 5.9%에 불과해 6분의 1 수준이었고, 상황이 가장 나은 2011년에도 신입법관 여성 비율은 37.1%였지만 경력법관 여성 비율은 19.2%로 절반 수준에 그쳤다. 이러한 격차에 대해 법조계 내부에서는 여성 신입 법관이 갑자기 늘어나는 것에 대한 우려가 경력법관 채용과정에서 여성법관 비율 조절에 대한 요구로 이어지면서 여성 경력법관에 대한 불이익으로 나타나는 것이 아니냐는 지적이 있었다.

그런데 실제로 2013년부터 모든 법관을 경력법조인으로 뽑기로 한 법조일원화 제도

172) 헤럴드경제, 2015. 8. 5.자 「“가정 때문에 대법관 포기” 女변호사 유리천장에 두 번 올라다

173) 경향신문, 2012. 2. 29.자 「신입법관 ‘여성’이 42%, 경력 뽑을 땐 12%」

가 시행되면서 실제로 여성 경력법관 임명 비율이 더욱 낮아졌다. 대법원이 2015. 4. 1. 임명한 법조경력자 법관 52명 가운데 남성은 51명, 여성은 1명으로 남성 비율이 압도적으로 높았다.¹⁷⁴⁾ 이에 대해 대법원 관계자는 법무관 출신(50명)이 많이 선발되면서 자연스럽게 남성 비율이 높은 것이며 법조일원화가 시행되면서 연수원 제 40기 출신 중 이미 법관 임용이 가능했던 여성 법조인은 거의 대부분 임용이 이뤄진 상태라고 설명했다. 2014년 전체 신규 임용 법관 83명 중 여성 비율은 17명(20.48%)이며, 2015. 7. 1. 처음으로 법관으로 임용된 법학전문대학원(로스쿨) 출신 법조인 중 경력 3년 이상 5년 미만 단기 법조경력자 37명 가운데 여성은 16명(43%)이었다.¹⁷⁵⁾

라. 기타 공공분야

박근혜 정부 출범 이후 공공분야 여성 관리자 및 정부위원회 여성참여 확대를 국정 과제로 선정하고, 적극 추진하고 있으나 현실에서 한국의 여성의 공공분야 참여 수준은 여전히 낮은 상태에 머물러 있다. 전체적인 여성비율도 낮고, 고위직의 여성비율은 더 현저하게 낮은 경향을 보였다. 또 여성의 비정규직 비율도 남성에 비해 훨씬 높았다.

(1) 공기업

기업 경영성과 평가사이트인 CEO스코어(대표 박주근)의 2015. 7. 30. 발표에 따르면, 국토교통부 산하 9개 공기업의 여직원은 2015년 2분기 말 4,925명으로 전체 직원(4만 754명)의 10.8% 수준이다.¹⁷⁶⁾ 여직원 비율이 가장 낮은 곳은 한국도로공사로 전체 직원(3,896명)의 7.3%(306명)에 불과했고, 한국도로공사는 2009년 이후 여성 채용을 20%까지 늘린다는 방침을 세웠지만 국토교통부 산하 전체 공기업 평균보다도 3.5%포인트나 낮았다.

직급이 올라갈수록 여직원 비율은 낮았다. 도로공사 여직원 대다수가 3급 아래의 하위 직급에 몰려 있었고, 3급 이상 팀장급 여성은 전체 1,531명의 2.8%(43명)에 불과했다. 여직원 중 가장 높은 직급은 2급(2명)이었다. 도로공사 다음으로 여직원 비

174) 뉴시스, 2015. 4. 11. 자 「대법, 경력 3년이상 법조인 등 신입법관 52명 임용」

175) 한국일보, 2015. 7. 1. 자 「로스쿨 1기생 37명 법관 임용… 73%가 로클럭 거쳐」

176) 더스코어데일리, 2015. 7. 30. 자 「한국도로공사, 국토교통부 산하 공기업 9곳 중 여직원 비율 7.3% '최하」

율이 낮은 곳은 한국공항공사(사장 김석기)로 8.5%였고, 국토교통부 산하 공기업 중 기관장이 유일하게 여성인 한국철도공사(사장 최연혜)도 여직원 비율은 8.9%로 평균을 밑돌았다.

(2) 정부출연 연구기관

국회 미래창조과학방송통신위원회 박민식 의원이 2015. 9. 17. 공개한 출연연에 대한 국정감사 자료를 보면, 25개 연구기관의 여성 관리자(팀장·실장급 이상) 비중이 전체의 6.7%에 불과했다.¹⁷⁷⁾ 관리자 급의 여성 비율은 해마다 제자리를 맴돌았고, 여성 연구 인력의 비정규직 비중도 남성보다 두 배 이상 높은 것으로 조사됐다. 최근 3년간 여성 관리자 비중은 6% 중반에서 거의 변화가 없었고, 직급이 높아질수록 여성 비중은 더 낮아졌다. 본부장 급의 여성 비중은 2013년 전체 139명 중 9명(6.1%)에서 2015년 상반기에는 전체 151명 중 7명(4.4%)으로까지 떨어졌다. 비정규직 비율 또한 여성이 남성보다 두 배 이상 높았다. 출연연 남성 연구인력의 22%만 비정규직이었으나 여성은 두 배가 넘는 56%가 비정규직 신분으로 일하고 있다.

이와 관련해 정부는 지난해 여성 일자리의 질을 높이고자 2017년까지 공공기관 여성 관리자 비중 18.6%를 목표치로 설정했으며, 특히 여성과학기술인을 늘리려고 2018년까지 신규채용 여성 비중을 30%까지 확대하겠다는 방안을 발표한 바 있으나, 정부출연연구기관(출연연)의 여성 과학기술인 확대는 여전한 것으로 나타났다.

(3) 금융

민병두 새정치민주연합 의원이 금융감독원으로부터 2015. 9. 23. 제출받은 11개 시중은행 및 특수은행의 ‘남·녀 임직원 성비 및 평균연봉’ 자료를 분석한 결과, 전체 임원 304명 중 여성은 20명(6.6%)에 불과했다.¹⁷⁸⁾ 산업은행과 농협, 외환은행에는 여성임원이 한 명도 없었고 하나은행(2%)과 신한은행(4%), 수협(1%)은 각 1명의 여성임원이 재직 중이며, 기업은행이 4명(21%)로 가장 많았다. 임금 수준에서도 여성·남성 직원 간 격차가 큰 것으로 나타났다. 2014년 말 기준 남성 직원의 전체 평균연봉은 9,650만원이었고 여성 직원의 평균연봉은 6,130만원으로 남성 직원 평균연봉의 63% 수준에 머문 것으로 나타났다. 이처럼 은행권에서 여성임원의 ‘유리

177) 연합뉴스, 2015. 9. 17. 「정부 출연연 여성과학기술인 확대 여전」

178) 여성신문, 2015. 9. 23. 자 「견고한 은행권 ‘유리천장’… 여성 임원 달랑 6.6%」

천장'은 여전히 두터운 것으로 나타났고, 여성과 남성 직원의 평균 연봉차이도 2배에 달했다.

한편, 여성·남성 직원의 비율은 총 9만 5,836명 중 여성 직원이 43,698명(45.6%)이었다. 산업은행의 여성 직원 비율은 36%(1,093명)로 가장 낮았고, 농협도 39%(5,140명)로 그 뒤를 이었다. 하나은행 56%(4,240명), 외환은행 51%(3,649명)은 2개 은행은 여성 직원의 비율이 더 높았다.

(4) 특수법인

2015. 10. 6. 국회에서 열린 농협중앙회에 대한 국정감사에 따르면, 특수법인인 농협은 여성 임원 0%, 농협중앙회 정규직 여성 비율 9.3%, 농협은행 비정규직 비율 77%, 농협경제지주 정규직 여성 비율 7.1% 등이었다.¹⁷⁹⁾ 임원은 물론 부장급 간부도 농협은행 1.5%를 제외하고는 농협중앙회를 포함해 0명으로 나타났다.

항만공사도 국정감사 결과, 부산·인천·울산·여수광양 4개의 항만공사의 임원급 여성 직원은 '0'명, 부장급 이상 관리직도 단 2명에 불과하다. 울산항만공사와 여수광양항만공사, 인천항만공사는 여성 임원뿐만 아니라 부장급 이상 관리자 중 여성 관리자는 단 한 명도 없었다. 부산항만공사는 부장급 이상 관리자 2명만이 근무하고 있지만 이는 남성 관리자 대비 3%로 극소수에 불과했다.

이처럼 공공기관과 특수법인의 여성 임원이 극소수이고 비정규직이 다수를 차지해 '유리천장'이 여전히, 공공기관과 특수법인이 여전히 여성 고용의 사각지대인 것으로 드러났다.

(5) 언론사

기자협회보가 언론사 19곳을 조사한 결과, 2014. 11. 현재 여기자 비율은 25%로 2년 전에 비해 2배 늘었지만 보직간부를 맡고 있는 여기자는 총 45명인 것으로 나타났다.¹⁸⁰⁾ 언론사 1곳 당 평균 2.3명 수준으로, 여성 보직간부가 없는 언론사도 5곳

179) 여성신문, 2015. 10. 8.자 「유리천장에 막힌 농협... 여성 임원 0%, 농협중앙회 정규직 고직 9.3%」

180) 여성신문, 2014. 11. 13.자 「언론사 '유리천장' 여전...19곳 중 12곳 여성 논설위원 없어」

에 달했다. 12개 언론사에는 여성 논설위원이 한 명도 없었고, 특히 국민일보, 내일신문, 서울경제, 아시아경제에는 부장급 이상 여기자가 단 한명도 없는 것으로 조사됐다. 보직부장을 맡고 있다고 하더라도 정치, 경제, 사회 등 주요 부서에 배치된 여기자는 소수였고, 대부분 문화부, 국제부, 교열부 등을 맡고 있어, 남성 중심의 언론사 문화가 개선됐다고 하지만 여전히 여성 기자들의 승진을 가로막는 ‘유리천장’은 존재하는 것으로 보인다.

3. 주요 입법

가. 양성평등기본법¹⁸¹⁾ 시행

1995년 제정돼 정부의 여성정책 수립과 예산 편성의 근거법으로 역할을 해왔던 ‘여성발전기본법’이 제정 19년 만인 2014. 5. 2. ‘여성발전기본법 전부개정법률안’으로 국회 본회의를 통과하면서 2014년 ‘양성평등기본법’으로 바뀌었다.

여성발전기본법은 제정 이후 16번의 개정을 거치면서 여성의 권익 향상과 사회진출에 근간이 됐지만 시대와 사회환경, 여성의 지위 변화에 대응하지 못한다는 지적을 받아왔다. 여야는 각계의 의견을 수렴해 그동안 전부개정안을 준비해왔다. 새누리당 신경림 의원은 2013. 12. ‘양성평등기본법’으로, 여성가족위원회 김상희 위원장(새정치민주연합)은 2014. 1. ‘성평등기본법’으로 전부개정안을 각각 대표발의했고 2014. 4. 28. ‘양성평등기본법’이라는 이름으로 여성가족위 전체회의를 거쳐 2일 본회의를 통과한 후, 2015. 7. 1.부터 시행되었다.

새로 시행된 ‘양성평등기본법’에 따르면 우선 성희롱의 적용 범위가 확대됐다. ‘성희롱’ 개념에서 ‘고용상 불이익’을 ‘불이익’으로, ‘이익공여의 의사표시’와 ‘성적 요구’를 추가한 것이다. 여성가족부 장관이 5년마다 ‘양성평등정책기본계획’을 수립하도록 하고, 이를 위한 양성평등 실태 조사의 근거도 마련했다. 또 국가와 지방자치단체가 직무 수행 과정에서 성 주류화 조치를 취해야 한다는 것을 규정하고, 성별영향분석 평가, 성인지 예산, 성인지통계, 성인지교육, 국가성평등지수 작성·공표 등에 관한 규정을 신설했다. 차별로 인해 특정 성별의 참여가 현저히 부진한 분야에 대해서는

181) 법률 제12844호, 2014. 11. 19. 타법개정

여성가족부장관이 국가기관이나 지방자치단체장에게 적극적 조치를 권고할 수 있게 했다.¹⁸²⁾

여성대표성 확대를 위해 관리직 목표제를 실시하도록 했으며, 모성보호 개념은 모·부성권 보장으로, 여성주간은 양성평등주간으로 전환해 실질적 양성평등을 도모하고자 했다. 법적 근거가 없었던 여성친화도시 조성에도 법적 근거를 마련해 여성친화도시 제정 이후 모니터링이나 재심사 등이 가능하도록 했다. 특히 국무총리 소속으로 양성평등위원회를 설치해 양성평등 정책의 중요 사항을 심의·조정토록하고 전문성 강화를 위해 그 아래 분과위원회를 신설했다. 양성평등위원회는 기존의 여성정책조정회의를 확대한 것으로 민간인의 참여를 늘려 실효성을 높이기 위한 것이다.

이러한 양성평등기본법은 그동안 여성발전기법의 여성에 대한 발전론적·시혜적 접근에서 벗어나 ‘권리’로서의 여성 지위 향상을 도모하는 패러다임 전환을 이뤄내고 변화하는 여성 의제에 적극 대응할 수 있는 기틀을 마련했다고 평가되지만, 또 한편으로는 법 개정 당시부터 ‘성평등’이 아닌 ‘양성평등’ 개념이 성소수자를 포괄하지 못하며 여/남의 이분법적 성별체계를 공고히 하고, 여성혐오발언을 일삼는 반인권적 단체도 ‘양성평등’ 명목으로 공익기금을 지원받고 양성평등사업에 참여할 수 있다는 문제점이 강하게 제기되었다. 실제로 여성가족부는 2015. 8. 4. ‘성소수자 지원이 양성평등기본법의 입법취지에 어긋난다’면서 대전시 성평등조례에서 성소수자 관련 내용을 삭제할 것을 요구하였다. 또한 경상남도는 지난 7월 여성발전기본조례를 양성평등기본조례로 전면 개정하고 이어 양성평등기본조례 내 기금 폐지안을 발의하여 11월 23일 도의회 문화복지위원회에서 가결하는가 하면, ‘양성평등’ 행사를 여성단체에게만 맡길 수 없다고 하면서 예년 예산의 절반을 축소하여 지원하고 양성평등 행사 내용에 ‘여성이 요구하는 의제와 여성의 정치참여확대’를 두고 ‘여성’을 언급하는 것이 양성평등 취지에 맞지 않는다고 하기도 하였다.¹⁸³⁾

그러나 이는 성주류화정책의 의미를 이해하지 못한 처사이며 실정법상 성적지향·성별정체성 차별의 소지가 있고 한국이 국제사회에 천명한 실질적 양성평등구현 약속에 반하는 일이다.¹⁸⁴⁾ 양성평등기본법의 기본이념¹⁸⁵⁾은 ‘개인의 존엄과 인권의 존

182) 여성신문, 2014. 5. 7. 자 「‘시혜’에서 ‘권리’로…여성정책, 20년 만에 양성평등정책으로」

183) 정문자, 「지방자치단체의 양성평등기본법에 대한 시각」, 2015. 11. 25. 양성평등기본법 개정 이후 후퇴하는 성평등 정책에 대한 기자회견문

184) [여성위+소수자위] [성명] 여성가족부는 대전광역시 성평등기본조례 개정 요청을 철회하여 실질적 양성평등정책의 의미를 실현시켜야 한다, <http://minbyun.or.kr/?p=29568>

중을 바탕으로 성차별적 의식과 관행을 해소'한다는 것이다. 이를 위해서는 현재 남성중심적 사회에서 발생하는 차별과 폭력, 그리고 여성/소수자의 다양한 경험과 정체성이 고려되어야 한다. 특히 양성평등기본법 제33조 제2항 '국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 장애인, 한부모, 북한이탈주민, 결혼이민자 등 취약계층 여성과 그 밖에 보호가 필요한 여성의 복지 증진을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다'고 규정하여 취약계층 여성의 복지증진을 위해 필요한 조치를 위하도록 규정하고 있기도 하다.¹⁸⁵⁾ 양성평등기본법이 여/남의 이분법적이고 기계적인 '양성' 평등만을 추구한다면, 이는 한국 성평등 정책의 후퇴이며 이로 인해 가부장적 사회의 성별 권력관계로부터 발생한 차별과 폭력은 더욱 강화될 것이다.

또한 유엔 시민적 정치적 권리규약위원회(ICCP, 이하 '위원회')는 2015. 11. 5. 한국의 시민적정치적 권리 전반을 심의한 결과를 담은 '최종 권고문'을 발표했는데, 이 권고문에서 위원회는 한국의 성소수자들에 대한 차별을 우려하면서 "대한민국 정부가 명시적으로 삶의 모든 영역에 있어서 인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 포괄적 차별금지법을 채택해야 하며 한다. 이 법은 공공 및 민간 영역의 행위지들에 의한 직접·간접 차별에 대해 처벌을 부과하고, 효과적인 구제수단을 제공해야 한다"고 권고한 바 있다.

나. 성별영향분석평가법 일부개정법률안¹⁸⁷⁾

성별영향분석평가관, 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 성별에 따른 특성과 사회·경제적 격차 등 요인들을 체계적으로 분석, 평가해 정책이 성평등 실현에 기여하도록 돕기 위해 2005년 도입된 제도다. 우리 주변의 정책이 여성과 남성의 요구와 차이를 반영해 골고루 혜택이 돌아갈 수 있게 함으로써 삶의 질을 높이는 정책으로 평가받는다.

그런데 성별영향분석평가와 성인지 예산제도 간 연계 강화를 뼈대로 하는 '성별영향 분석평가법 일부개정법률안'이 2015. 1. 12. 국회 본회의를 통과해 2015. 7. 1.부터

185) 양성평등기본법 제2조(기본이념) 이 법은 개인의 존엄과 인권의 존중을 바탕으로 성차별적 의식과 관행을 해소하고, 여성과 남성이 동등한 참여와 대우를 받고 모든 영역에서 평등한 책임과 권리를 공유함으로써 실질적 양성평등 사회를 이루는 것을 기본이념으로 한다.

186) 조숙현, 「양성평등기본법, 지역 조례 등 법적 문제와 해석에 대한 문제」, 2015. 11. 25. 양성평등기본법 개정 이후 후퇴하는 성평등 정책에 대한 기자회견문

187) 법률 제13178호, 2015.2.3., 일부개정

시행되었다. 이번 개정으로 지역사회에서 성별영향분석평가와 양성평등 정책이 활성화되도록 현재 여성가족부에만 설치돼 있는 성별영향분석평가위원회가 지자체에도 설치·운영된다. 성별영향분석평가위원회는 분석평가 제도의 운용과 개선 등에 관한 사항을 심의·조정하는 정부위원회다. 또한 지금까지는 국가와 지자체가 성별영향분석평가 결과를 성인지 예산 반영에 ‘노력’하도록 규정돼 있었는데, 이번 개정으로 주요 정책에 대한 성별영향분석평가 결과가 성인지 예산 편성에 의무적으로 반영돼 두 제도 간 연계가 강화되었다.¹⁸⁸⁾

중앙부처와 지자체 소속 실·국장 등이 맡는 성별영향분석평가책임관의 임무에 관한 규정이 대통령령에서 법률로 상향 조정됨으로써 책임관의 책무성도 강화되었다. 이 밖에도 성별영향분석평가의 실효성을 높이기 위해 국가와 지자체가 민관 협력체계 구축에 노력하고, 특성성별영향분석평가 실시를 위해 필요한 경우 여성가족부 장관이 관계 기관에 자료 제출을 요구할 수 있도록 했다. 이로써 앞으로는 17개 광역자치단체를 포함해 260개 모든 지방자치단체에도 ‘성별영향분석평가위원회’가 설치·운영되고 ‘성별영향분석평가’ 제도가 시·군·구에까지 안착할 수 있는 토대가 마련되었다고 평가된다.

4. 주요 정책

가. 성인지 예산제도

(1) 성인지 예산제도의 개요

성인지 예산제도(Gender Budget)는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영 집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음연도 예산편성에 반영하는 제도이다.¹⁸⁹⁾ 「국가재정법」 제16조 제5호는 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”로 성인지 예산제도에 대한 명시적인 법적 근거를 제시하고 있다. 「국가재정법」 제26조, 제57조, 제68조의2, 제73조의2에 따라 정부는 성인지 예산서

188) 여성신문, 2015. 1. 13.자 「도입 10주년 맞은 ‘성별영향분석평가’ 강화된다」

189) 기획재정부 여성가족부 한국여성정책연구원, 「2016년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼」, 2015.

와 결산서를 작성할 의무가 있으며, 동법 제34조, 제71조에 따라 성인지 예산서는 예산안 및 기금운용계획안의 첨부서류로, 「국가회계법」 제15조의2에 따라 성인지 결산서는 결산보고서의 부속서류로 국회에 제출된다.¹⁹⁰⁾

(2) 2015년 성인지 예산

2015년 성인지 예산은 대상사업, 예산액 등은 증가하였으나, 국정 전반에 성인지적인 접근이 이뤄지기 보다는 특정 사업 및 부처에 집중되는 경향을 보였다. 2015년 성인지 예산은 42개 중앙관서, 343개 사업, 26조 626억 원으로 정부 총지출의 6.9%의 규모였는데, 이는 전년대비 중앙관서의 수는 동일하고 사업 수는 4개 증가(1.2%), 예산규모는 3조 280억 원(13.1%) 증가했다. 작성기관으로는 헌법재판소와 금융위원회가 제외되고 법제처와 방송통신위원회가 추가되었으며, 예산규모의 증가는 보건복지부의 기초노령연금지급 예산이 2014년 5.2조원에서 2015년 7.6조 원으로 2.4조 원 증액된 결과이다. 이와 같은 예산 규모 증가율 13.1%는 2015년 정부 총지출 예산 증가율 5.1%보다는 높지만, 성인지 예산제도가 처음 도입된 2010년 예산안부터 각 연도 성인지 예산 증가율과 비교할 때, 10.8%였던 2012년을 제외하고는 가장 낮은 증가율이다. 또한 여성취업 지원 및 알가정 양립, 복지 예산이 24조 6,108억 원으로 전체 성인지 예산 26조원의 94.4%를 차지하였다.

한편 정의당 김제남(여성가족위원회) 의원이 여성가족부로부터 받은 ‘2012.~2014. 성인지 결산 부처별 성과목표 달성률’에 따르면, 성인지 예산 달성 실적은 2012년 71.1%에서 2013년 73%로 상승하였으나, 2014년에는 68.8%로 오히려 4.2%p가 하락한 것으로 드러났다.¹⁹¹⁾ 성인지 예산이 적용되는 사업은 2012년 254개 사업에서 2013년 278개 사업, 2014년 339개로 늘어 양적으로 확대되었지만, 질적으로는 오히려 악화되었다는 지적도 나왔다. 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 문화재청, 농촌진흥청 등은 연례적으로 실적이 부진한 것으로 나타났으며, 2014년에는 외교부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부의 성과달성율이 50% 이하로 나타났다. 성인지 예산 정책의 주무부처인 기획재정부를 비롯해 국세청, 관세청, 조달청, 통계청 등은 성인지 예산 적용 대상사업이 겨우 1~2개밖에 되지 않고, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙

190) 성인지 예산서란 ‘사업(예산)이 성평등을 제고하는 방향으로 시행될 수 있도록 성별 수혜분석과 성과목표설정을 통해 사업(예산)이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서’를 말하고, 성인지 결산서란 ‘여성과 남성이 동등하게 사업(예산)의 수혜를 받았는지 또한 성평등을 제고하는 방향으로 사업(예산)이 집행되었는지를 평가하는 보고서’를 의미한다.

191) 여성신문, 2015. 7. 3.자 「김제남 의원 “여성대통령 시대, 성인지 예산 성과 오히려 악화”」

선거관리위원회 역시 1~2개 사업만 대상사업으로 두고 있었다.

이처럼 2010년 성인지 예산제도가 처음 시행된 이후 매년 비슷한 내용의 지적이 개선사항으로 지적되고 있는 바, 성인지 예산제도에 대한 행정각부 및 입법부의 이해를 높여 내실 있는 제도 시행이 이뤄지도록 해야 할 것이다.

(3) 2016년 성인지 예산¹⁹²⁾

2016년도 성인지 예산사업은 43개 중앙관서의 장이 제출한 332개로 예산 전체규모는 27조 7,602억 원이다. 2015년도와 비교할 때, 중앙관서의 수가 1개 증가, 사업 수는 11개가 감소하였으며, 예산규모는 1조 5,163억 원(5.8%) 증가하였다. 세부적으로 성인지 예산사업이 있는 중앙관서의 수는 2015년도에 제외된 헌법재판소 및 국민안전처가 추가되고 해양경찰청이 제외되어 43개 기관으로 1개 기관이 증가하였다. 성인지 예산사업의 수는 전년 대비 11개 사업이 감소되었는데 재정지출 효율화 및 보조사업 감축에 따른 사업종료·통폐합으로 24개 사업이 추가되고 35개 사업이 제외되었다. 예산규모는 전년대비 1조 5,163억 원 증액되었는데, 이는 보건복지부의 기초노령연금지급 예산 2,868억 원 증가, 고용노동부의 모성보호육성지원 예산 1,250억 원 증가 및 중소기업청의 창업기업자금(융자) 150억 원 증가 등에 주로 기인한다. 정부 총지출(386.7조원)에서 성인지 예산사업이 차지하는 비중은 7.2%이다.

2016년도 성인지 예산안의 특징으로는, 우선 예산규모 증가율 6.5%가 2016년도 정부총지출 예산증가율 3.0% 보다는 높지만, 성인지 예산제도가 처음 도입된 2010년 예산안부터 각 연도 성인지 예산 증가율과 비교할 때, 2012년을 제외하고 가장 낮은 증가율이라는 점이다. 또한 분야별로는 취업 지원 및 복지 예산이 높은 비중을 차지하였다. 성인지 예산 사업을 「제4차 여성정책기본계획」의 정책과제 분류에 따라 ① 여성의 경제적 역량강화, ② 돌봄지원과 일·가족 양립기반구축, ③ 폭력 근절 및 인권보장, ④ 복지 및 건강권 증진, ⑤ 대표성 제고 및 참여 확대, ⑥ 평등의식과 문화 확산, ⑦ 성평등정책 추진역량 및 책무성강화로 구분할 수 있는데, 여성취업(여성의 경제적 역량 강화) 및 일·가정 양립(돌봄지원과 일·가족 양립기반구축), 복지(여성가족의 복지 및 건강권 증진)를 위한 예산이 26조 2,780억 원으로 전체 성인지 예산 27.8조원의 94.6%를 차지하였다.

192) 국회예산정책처, 2015. 11. 2016년도 예산안 성인지 예산서 분석, 2쪽-6쪽

향후 개선과제로는, ① 성인지 대상사업들이 성별수혜 분석에서 대상자인 남녀 배분 비율을 제시하는 정도로 그치고 있으며 성인지 성과목표·지표항목에서도 성평등 목표와의 연계 및 목표치의 신뢰성에 대하여 문제점이 지적되므로 성인지 대상 사업의 전체적인 내실화 필요성, ② 「2014년 회계연도 성인지 결산」과의 연계 필요성, ③ 성인지 예산 사업 담당자들이 성인지적관점에서 충실한 성인지 예산서를 작성하도록 사업의 특성에 맞는 교육 및 컨설팅을 제공하고 성인지 사업별 모델 구축 등을 통한 내실화된 작성교육의 필요성 등이 지적되었다.

나. 적극적 고용개선조치

적극적 고용개선조치는 성별 고용 차별을 없애고, 고용 평등을 촉진하기 위해 ‘여성·남성 고용 평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’에 근거해 2006년 도입됐다. 적극적 고용개선조치는 적극적 조치(Affirmative Action)를 고용부문에 적용한 개념으로 국가, 지방자치단체 또는 사업주 등이 현존하는 고용상의 차별을 해소하거나 고용평등을 촉진하기 위하여 잠정적으로 취하는 모든 조치 및 그에 수반되는 절차를 의미한다.¹⁹³⁾

적극적 고용개선조치에 따르면, 상시근로자 500명 이상의 기업과 50명 이상의 공공기관은 매년 3월 말까지 남녀 근로자 현황을 고용노동부에 제출한다. 여성 고용비율과 여성 관리자 비율이 동종 업종 평균의 60%에 미달하는 기업은 자체적으로 개선 계획을 수립해 고용노동부에 제출해야 한다. 1년 후 해당 기업은 이행 실적을 다시 보고해야 한다. 2015년부터는 업종 평균의 60%에서 70%로 기준도 높아졌으며, 정부는 이들 사업주에 시행 계획을 제출하도록 하고 이행 실적을 점검해 실적이 저조하거나 개선 요구를 따르지 않는 곳을 대상으로 6개월 간 관보, 인터넷 홈페이지 등에 명단을 공개할 예정이다. 첫 명단 공표는 2016년 말 이뤄진다. 반면 우수 기업은 정부 입찰 시 가산점 부여, 여성 고용환경 개선, 용자 등의 혜택이 주어진다.

이와 관련하여 고용노동부 산하 적극적 고용개선조치 전문위원회가 2015. 9. 29. 발표한 ‘2015년 적극적 고용개선조치 결과’에 따르면, 적극적 고용개선조치 대상 사업체 1,778개의 지난해 여성고용비율은 36.04%로 전년 대비 0.80%p 늘어났고 2010년(34.12%)에 비하면 고작 1.92%p 증가했다. 대상 기관별로 보면 근로자 500~999명 기업은 35.59%로 1.45%p 늘었고, 공공기관은 33.61%로 1.26%p 증가하

193) 적극적 고용개선조치 시행 사이트(www.aa-net.or.kr)

여 미미한 수치지만 조금씩 증가하고 있다. 반면 근로자 1,000명 이상 대기업은 37.46%로 오히려 전년보다 0.06%p 하락했다.

이처럼 공공기관의 여성 관리자 비율이 15.94%로 민간기업 20.01%보다 낮은 것으로 나타나, 이를 두고 여성 고용에 앞장서야 할 공공기관이 실제로는 민간기업보다 더 소극적이며 따라서 도입 10년 차를 맞은 적극적 고용개선조치의 실효성을 강화해야 한다는 지적이 나온다.¹⁹⁴⁾

VI. 이주여성

가. 주요 이슈

(1) 성희롱에 노출되어 있는 이주여성노동자의 실태

대구지역 이주여성 노동자 5명 중 1명꼴로 성희롱을 경험한 것으로 나타났다. 2014. 12. 18. 대구이주여성인권센터가 지난 8~10월 지역 이주여성 노동자 203명을 대상으로 노동실태를 조사한 결과, 응답자의 19.8%가 성희롱을 당한 적이 있다고 답변했다. 장소는 직장이 42.9%(9명)로 가장 많았고, 휴대폰 문자메시지나 전화, 이메일을 통한 성희롱(38.1%), 기숙사나 숙소(9.5%)가 뒤를 이었다. 가해자는 동료(47.1%), 상사 또는 사업주(5.9%), 거래처 직원(5.9%) 순이었다. 성희롱 대처 행동은 못 들은 척하고 그냥 있었다는 답변이 30%를 차지했다. 이주여성 노동자 중 78%(85명)는 성희롱 예방 교육을 받지 못했다. 직장생활에서 어려운 점이 발생할 경우 회사 측 관리자와 이야기(32.9%)하거나 그냥 참는 경우(14.5%)도 있었다. 참고 견디는 이유는 ‘외국인이기 때문에’(60%), ‘여성이기 때문에’(20%)라는 답이 대부분이었다.¹⁹⁵⁾

이주여성 노동자들은 ‘외국인과 여성’이라는 이중의 열악한 사회적 지위 때문에 성희롱 등 성폭력에 노출되어도 피해를 줄이기 위한 적절한 대처를 못하고 있는 것으로 보인다. 그러므로 이주여성노동자들의 성희롱 피해를 예방하기 위해서 이들이 일하는 사업장 내 구성원들에게 성희롱예방교육을 실시하고, 사업장과 기숙사에 대한

194) 여성신문, 2015. 10. 1.자 「10만 여성 인재 키운다더니... 대기업보다 못한 공공기관」

195) 영남일보, 2014. 12. 19.자 「이주여성노동자 5명 중 1명 “동료 등 성희롱 당한 경험”」

관리, 감독을 강화해야 할 것이다.

(2) 결혼이주여성의 출신에 따른 차별

결혼이주민이 우리나라에 살면서 가장 당혹스럽게 느끼는 건 인종주의라고 한다. 동남아 등지 출신의 이주민을 낮춰보는 경향이 있다는 것이다. 즉 서구 국가 출신과 결혼한 한국인 가족은 글로벌 가족이고, 아시아계 여성과 결혼해 이뤄진 가족은 다문화가족이라는 인식이 팽배하며 TV나 신문 등 미디어에서도 공공연히 이러한 분위기를 조장한다는 지적이 있다. 차별은 곧 폭력이라는 인식을 갖지 않으면 이주여성의 인권 문제는 해결될 수 없다. 이른바 경제적 후진국에서 온 이주여성들에 대한 사회적 차별은 가장 기본적인 인권 침해이므로, 초중고 학생은 물론이고 이주여성의 배우자 등 가족 대상의 적극적 교육이 필요하다.¹⁹⁶⁾

나. 주요 판례

(1) 외국국적을 가진 결혼이주여성에게 양육권을 부여한 사례

제주지방법원은 베트남 국적 여성이 한국인 남편을 상대로 제기한 이혼 및 친권자 지정 소송에서 제1심을 뒤집고 이주여성의 손을 들어주었다. 이주여성은 배우자 체류자격으로 입국해 2009년 9월 한국인 남편과 결혼 후 2010년 딸을 출산했고, 출산을 앞둔 상태에서 베트남에 있는 부모 역시 한국에 들어와 현재까지 거주하고 있었는데, 출산 후 이주여성이 공장에서 일을 하게 되면서 함께 일하는 베트남 출신 노동자들과 친하게 지내자 남편이 이주여성의 부정행위를 의심하였고, 결국 이주여성은 딸을 데리고 보호시설에 들어가 생활하면서 별거에 들어간 후 이혼소송을 제기한 사례이다. 제1심에서는 양측 모두 혼인관계 파탄에 책임이 있다며, 위자료 청구를 기각하고 베트남 국적의 이주여성에게 양육권을 부여하지 않았다. 반면 항소심은 이주여성을 남편과 함께 딸의 공동친권자로 지정하는 한편 이례적으로 양육권자도 이주여성으로 지정했다. 재판부는 “원고가 현재 아이를 키우고 있고, 양육권을 주장하면서 한국어 능력도 어느 정도 갖추고 있는 반면 피고는 본인이 아이를 직접 양육하는 것이 아니라 고모에게 아이를 맡길 예정이라고 했다. 원고가 비록 외국국적이기는 하나 현재 부모가 모두 한국에 거주하고 있고, 아이가 부모를 비롯한 주위의 사랑과 관심이 절실하게 필요한 시기임에 비춰보면 원고가 양육권자가 되는 것이 바람

196) 연합뉴스, 2014. 12. 18.자 「이주민 150만 시대의 그들 아직 먼 이주여성 인권」

직하다”고 판시했다. 나아가 남편의 ‘이주여성이 강제 출국명령을 염려해서 양육권을 고집하는 것’이라는 주장에 대해서도 재판부는 “피고와 이혼하게 되면 원고에 대한 출국명령이 이뤄질 가능성이 높은 것은 사실이나 그 가능성만으로 원고가 딸을 양육하는 것이 부적절하다고 단정할 수 없다”고 하였고, 친권에 대해서는 “외국인인 아내가 아직 한국 사회에 익숙하지 않고 딸의 양육을 위해 긴밀한 협력이 필요하다고 판단된다”며 두 사람을 공동 친권자로 지정했다.¹⁹⁷⁾

이 사례는 그 동안 결혼 이주여성에게 인색했던 양육권을 이례적으로 부여한 것으로 무엇보다 어린 자녀의 보호와 관심을 최우선적으로 고려했다는 측면에서 긍정적으로 평가된다.

(2) 아동기 성폭력으로 인한 출산경험과 혼인취소 사례

베트남 출신 결혼이주여성은 결혼중개업체를 통해 한국남성과 결혼했는데, 결혼 6개월 만에 시아버지에게 강간을 당했다. 위 여성은 경찰에 신고를 하였고 시아버지는 강간죄로 7년 형이 확정되었으나, 시아버지의 강간사건 재판 과정에서 여성이 출산을 했었다는 사실이 밝혀지면서 남편이 혼인무효소송을 제기하여 혼인 전 출산 경험을 고지하지 않은 점이 인정되어 제1, 2심에서 혼인 취소 판결이 있었다. 즉 2014년 6월 24일 제1심인 전주지방법원은 사실혼 전력과 출산 전력은 혼인의사를 결정함에 있어 매우 중요한 요소임에도 제대로 알리지 않았고, 이를 알았더라면 혼인신고를 하지 않았을 것이라며 민법 제816조 제3호 소정의 혼인취소 사유인 ‘사기로 인하여 혼인의 의사표시를 한 때’에 해당되므로 여성은 혼인취소와 함께 남편에 대한 위자료 800만원을 지급하라는 판결을 내렸다. 그런데 재판 과정에서 여성은 베트남에서 13세 때 납치되어 3일 동안 감금을 당한 채 성폭력을 당했고, 어린 나이에 원치 않던 출산을 한 경험이 있으며, 이는 베트남 소수 민족 사이에 현존하고 있는 ‘약탈혼’ 풍습의 피해자였음을 주장하였다. 항소심 법원은 여성의 아동기 성폭력을 당한 사실은 인정하면서도 출산경력의 고지 자체가 성폭력 피해자에게 곧바로 제2차 피해를 야기한다고 보기 어려우며, 혼인의사를 결정함에 있어서 출산경력이 차지하는 중대성에 비추어 보았을 때, 고지의무를 면한다고 볼 수 없다고 판단해 제1심 법원의 혼인취소 판결을 유지했다. 다만 출산사실을 숨긴 것이 고의적이 아니었다는 사실을 참작하여 위자료를 감액하여 300만원을 지급하라고 판시했다. 이 사건은 여성의 상

197) 제주지방법원 2015. 7. 22. 선고 2014르1025(본소)이혼 및 친권자지정, 2014르1032(반소)이혼 등 판결

고로 현재 대법원에 있다.¹⁹⁸⁾

위 여성은 시아버지에 의한 강간 피해자이고, 혼인 파탄의 직접적인 원인이 시아버지에 의한 강간이며, 또한 여성의 출산 경력이 아동기 성폭력의 결과물이다. 그럼에도 불구하고 이러한 사정에 대한 고려 없이 여성이 혼인 전 출산 경험을 상대방에게 고지할 의무가 있다고 보고 이러한 고지 의무를 이행하지 않은 경우 혼인 취소 및 위자료 책임을 져야 한다고 판시한 원심 판결에는 의문이 있다.

198) 제1심 전주지방법원 2013드단5209(본소), 2014드단2924(반소), 제2심 전주지방법원 2014르445(본소), 2014르452(반소), 제3심 대법원 2015므654(본소), 2015므661(반소)

2015년 통일 분야 보고



2015 한국인권보고서

2015 통일 분야 보고
집필 및 책임감수 : 설창일 변호사 (민변 통일위원장)

I. 들어가며

올해 광복70주년, 분단70주년, 6·15 공동선언 15돌을 맞이하여 남북관계의 긍정적 전환이 기대되었다. 남북관계는 무력충돌의 위협에까지 다다르다가 8·25 남북합의로 인해 관계개선의 급물살을 타고 있다. 그러나 지난 해 내란음모 사건과 통합진보당 해산으로 몰아치기 시작한 종북 메카시즘의 광풍이 신은마황선 토크콘서트 사건으로 대표되어 여전히 기승을 부리고 있고 제정을 눈앞에 둔 북한인권법 등으로 인해 남북관계의 전망은 어두워 보인다.

통일분야 인권보고는 이러한 2015년의 남북관계, 한국 내에서 종북 메카시즘을 보여주는 주요사건을 중심으로 한다.

II. 8·25 남북고위당국자 합의

2015년 8월 4일 DMZ 지뢰폭발사건이 발생하여 한국은 북한에 사과와 재발 방지를 요구하며 대북 확산기 방송을 실시하였다. 북한은 이에 대해 북의 소행이 아님을 강조하며 대북 확산기 방송 중단을 요구하였고, 한국 군 당국은 북한이 ‘혹독한 대가’를 치를 것임을 강력히 경고하는 전통문을 북한 군 총참모부 앞으로 보내며 긴장감을 고조시켰다. 그러나 실제 우리 국방부는 포격 원점도, 포탄의 종류나 남측 착탄 지점과 유류물 등 어떤 증거도 찾아 제시하지 못했으며, 지뢰폭발도 우리 측 지뢰의 유실인지 실제 북이 지뢰를 매설했는지에 대해서도 증거가 충분하지 않아 논란이 계속되었다. 심지어 유엔 정전위 조차 조사가 필요하다는 의견을 내놓았다.

일촉즉발의 군사적 충돌을 목전에 둔 상태에서 북한의 제안에 따라 판문점의 평화의 집에서 남측은 김관진 청와대 안보실장, 홍용표 통일부 장관이, 북측은 황병서 정치국장, 조선노동당의 김양건이 8월 22일 긴급 접촉을 가졌고 8월 25일 전격적으로 남북 긴급 접촉이 아래 표와 6개항의 합의내용으로 타결되었다.

남북 고위당국자 접촉 6개 합의내용

1. 남과 북은 남북관계를 개선하기 위한 당국회담을 평양 또는 서울에서 빠른 시일안에 개최하며 앞으로 여러분야의 대화와 협상을 진행해 나가기로 하였다.
2. 북측은 최근 군사분계선 비무장지대 남측지역에서 발생한 지뢰폭발로 남측군인들이 부상을 당한데 대하여 유감을 표명하였다.
3. 남측은 비상적인 사태가 재생되지 않는 한 군사분계선 일대에서 모든 확성기 방송을 8월25일 12시부터 중단한다.
4. 북측은 준전시상태를 해제하기로 하였다.
5. 남과 북은 올해 추석을 계기로 흩어진 가족, 친척상봉을 진행하고 앞으로 계속하기로 하였으며 이를 위한 적십자 실무접촉을 9월초에 가지기로 하였다.
6. 남과 북은 다양한 분야에서의 민간교류를 활성화하기로 하였다.

위 합의내용에 따라 남한은 대북확성기 방송을 중단하고 북한은 준전시상태를 해제하게 되었고 실무자접촉을 열어 위 합의내용을 이행의 수순을 밟게 되었다.

Ⅲ. 이산가족상봉 개최

위 남북고위당국자 접촉 합의내용에 따라 9월 7일 남북 실무자들이 접촉하여 지난해 2월 이후 1년 8개월 만에 제20차 남북 이산가족 상봉행사가 10월 20일부터 26일까지 금강산에서 진행되었다.

20일부터 22일까지 진행된 1차 상봉단은 536명은 북측 통행검사소를 거쳐 금강산 지역에 도착, 이날 오후부터 이산가족면회소에서 단체상봉과 저녁 남측 주최 환영만찬 등 두 차례의 상봉행사를 가졌고, 이튿날인 21일에는 오전과 오후 금강산호텔에서 개별상봉과 공동식사, 저녁에 면회소에서 단체상봉을 진행하였고, 22일 오전 면회소에서 진행되는 작별상봉을 포함해 6차례에 걸쳐 각 2시간씩 총 12시간의 짧은 만남을 끝으로 다시 이별의 순간을 맞이하게 되었다.

24일부터 26일까지 진행되는 2차 상봉행사에는 남측 가족 90명과 동반가족 165명 등 255명의 방문단이 금강산 지역에서 북측 가족 188명을 상봉하였는데 이들은 1차 상봉단과 마찬가지로 2차례의 단체상봉과 개별 및 작별 상봉 각 1회, 그리고 환영만

찬과 공동 식사 등 6차례의 만남을 갖게 되며, 1차 상봉단과 달리 금강산호텔과 외 금강호텔만 이용하였다. 2차 방문단은 지원인력 109명과 기자 29명을 포함해 393명으로 구성되어 1차 상봉단을 합하면 이번 제20차 이산가족 상봉행사에는 총 929명이 방북하게 되었다.

IV. 남북노동자축구대회 개최

남측 한국노총과 민주노총, 북측 조선직업총동맹(직총)중앙위원회 등 노동 3단체는 10월 12일 개성에서 실무협의를 갖고 10월 28일부터 31일까지 평양에서 ‘민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 위한 남북노동자축구대회’를 개최하기로 합의했다는 내용을 골자로 한 공동보도문을 발표함으로써 지난 2007년에 이어 8년 만에 남북노동자 축구대회가 성사되기에 이르렀다.

민주노총은 이번 남북노동자통일축구대회가 “남북관계 개선과 평화와 통일의 새 전기를 마련하고, 향후 민간지주교류 운동의 큰 물꼬를 틀 것”이라며, “우리 사회의 전 분야에 걸쳐 민족의 화해와 단합, 평화와 통일의 분위기를 고조시키는데 중대한 역할을 할 것”이라고 기대를 표시했다.

남측 양대 노총은 최종진 민주노총 수석부위원장, 김동만 한국노총 위원장을 대표로 160명 규모의 남북노동자통일축구대회 대표단을 구성, 28일 오전 김포공항에서 전세기편으로 서해직항로를 통해 평양으로 향하였고 29일 평양 5.1경기장에서 열린 한국노동조합총연맹(한국노총) 연합팀과 북측 직총 담배연합팀, 전국민주노동조합총연맹(민주노총) 연합팀과 북측 직총 수도건설팀 경기는 북측이 모두 승리하였다.

이날 대회에 북측에서는 김영대 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 주영길 직총 중앙위원회 위원장, 전용남 청년동맹중앙위원회 위원장, 리명길 농근맹 중앙위원회 위원장, 김정순 여맹 중앙위원회 위원장, 김완수 6.15공동선언실천 북측위원회 위원장, 최진수 조국통일범민족연합 북측본부 의장 등이 참석했다.

V. 표현의 자유로 포장된 대북전단 살포¹⁾

탈북자 단체가 2014. 10. 10. 오후 2시경 경기도 연천에서 바람을 이용하여 북한정권을 비판하는 전단(소위 대북 전단)이 담긴 풍선을 북한지역으로 날렸다. 이에 대하여 합동참모본부는 북한군이 같은 날 오후 3시 55분경부터 북측지역에서 발사한 10여발의 총성이 간헐적으로 청취되었으며, 연천군 중면 일대에 북한군 14.5mm 총탄으로 추정되는 기관총탄 수발이 발견되었다고 발표하였다.²⁾ 이에 대하여 육군은 같은 날 오후 5시 40분부터 기관총 40여발을 발사하는 대응사격을 하였다.³⁾ 이 날 살포된 대북 전단은 황장엽 전 노동당 비서의 영결식 사진과 함께 ‘북조선 인민해방과 민주화를 위해 김정은 3대 세습을 끝내기 위한 자유민주통일의 전선으로 달려나가자’는 취지의 내용으로 되어 있었다.⁴⁾

한국갤럽이 2014. 10. 14.부터 3일간 전국적으로 만 19세 이상 남녀 1021명을 대상으로 시행한 여론조사에 따르면, 응답자의 58%가 ‘대북 전단 살포가 남북 관계에 부정적이고, 휴전선 인접 주민들이 위험하기 때문에 반대한다’고 답변하였고, 응답자의 32%는 ‘북한 주민에게 실상을 알려야 하고 북한인권과 민주화에 도움이 된다’고 답변하였다.⁵⁾

이와 같은 대북 전단의 살포는 단순히 탈북자단체의 활동의 차원을 넘어서 남북한 당국 사이 및 남한사회의 내부에서 매우 첨예한 문제로 부상되기에 이르렀다. 그 결과 대북 전단 살포 및 그 규제를 둘러싸고 북한 당국, 남한 정부(행정부, 국회, 법원, 국가인권위원회)의 입장이 서로 상이하거나 대립되고, 남한 사회 내부에서도 매우 다양한 입장이 표명되고 있다. 남한 정부는 대북 전단의 살포는 민간단체에 의하여 이루어지고 있는 이상 표현의 자유의 영역에 해당되어 이를 규제할 법적 근거가 없다는 입장을 취하고 있다.

우리 통일위원회는 시민단체와 긴급토론회를 열어 대북전단살포행위가 현행법에 저

1) 대북 전단의 살포에 대한 한국정부의 입장에 관한 소고, 유남영 변호사

2) chosun.com 2014. 10. 11. 03:00 입력기사(제목: 북, 대북 전단에 첫 총격(14.5mm 대공 기관총) 도발)

3) 위 기사

4) 오마이뉴스 2014. 10. 10. 20:27 입력기사(제목: 북한군, 대북 전단 향해 총격... 우리군 대응사격)

5) 뉴시스 2014. 10. 17. 15:17 입력기사(제목: “대북 전단 살포 정부가 막아야” 48% vs “막아선 안 돼” 37%)

촉되므로 공권력이 이를 제지하여야 한다고 주장했다.⁶⁾

대북 전단은 항공법 제2조 제28호가 규정하고 있는 “초경량비행장치” 가운데 항공법 시행규칙 제14조3 가호의 “기체의 성질, 온도차 등을 이용하는 비행장치”인 “무인자유기구”에 해당된다는 점과 탈북자단체들이 대북 전단을 살포하는 파주, 연천 등은 비행제한공역에 포함되어 있으므로 대북 전단을 살포하기 위해서는 항공법 제23조 제2항에 따라 비행제한공역에서의 비행에 대한 승인을 국토교통부장관으로부터 받아야 하는데 대북 전단을 살포하는 누구도 이러한 사전승인을 받지 아니하였다는 것이다.⁷⁾

이와 같이 정부가 규제를 하고 있지 않는 가운데, 김포, 파주, 철원, 강화, 연천지역에 거주하는 주민 82명은 작년부터 가속화된 반북단체들의 대북전단살포가 접경지역 주민들의 불안감을 넘어 2004. 10. 10. 연천지역에서 대북전단풍선을 향해 총격이 이루어지면서 물리적 충돌가능성이 현실화되었기에 생존권, 재산권 등 기본권이 심각하게 위협에 처하였다면서 박상학 등 대북전단을 살포하는 개인과 해당 단체를 상대로 대북전단살포과 관련된 일체의 행위를 금지해 줄 것을 청구하는 방해금지가처분을 2015. 1. 9. 의정부지방법원에 접수하였고 우리 통일위원회 소속 변호사들이 이 사건을 맡아 소송을 수행하였다.

박상학 측은 표현의 자유의 일환이므로 보호되어야 한다, 더 이상 살포하지 않거나 비공개 살포를 할 것이므로 북한의 총격이 없을 것이다 라는 취지로 답변하였다.

6) 설창일, 대북 전단살포에 관한 법률적 검토, 민변 통일위원회 등이 2014. 10. 23. 주최한 긴급토론회 자료집 대북 전단 살포의 문제점과 해법 p.8 - p.11

7) 항공법 제2조 제28호는 “초경량비행장치”를 “항공기와 경량항공기 외에 비행할 수 있는 장치로서 국토교통부령으로 정하는 동력비행장치(동력비행장치), 인력활공기(인력활공기), 기구류 및 무인비행장치 등”으로 규정하고 있다. 한편 항공법 시행규칙 제14조 3호는 기구류를 “기체의 성질·온도차 등을 이용하는 ... 비행장치”로서 “유인자유기구 또는 무인자유기구”와 “계류식 기구”로 구분하고 있다.

항공법 제23조 제2항은 “동력비행장치 등 국토교통부령으로 정하는 초경량비행장치를 사용하여 국토교통부장관이 고시하는 초경량비행장치 비행제한공역에서 비행하려는 사람은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 미리 국토교통부장관으로부터 비행승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항에서 말하는 비행제한공역에 관하여 항공법 제38조 제2항은 “국토교통부장관은 공역을 체계적이고 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 비행정보공역을 다음 각호의 공역으로 구분하여 지정·공고할 수 있다”고 하면서, 이를 관제공역, 비관제공역, 통제공역, 주의공역으로 구분하고 있다. 나아가 항공법 제172조 제2항은 항공법 제23조 제2항에 의한 승인을 받지 아니하고 초경량비행장치를 사용하여 국토교통부장관이 고시하는 초경량비행장치 비행제한공역을 비행한 자를 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

한 차례 심문기일을 연 재판부에게 이러한 답변에도 불구하고 언제나 살포를 재개할 가능성이 높으므로 조속한 결정을 구하였다. 이러한 요구에도 불구하고 사건 접수 후 무려 5개월이 경과한 이후에 의정부지방법원 제30민사부(재판장 이관용, 이유영, 김남균)는 가처분신청을 기각하였다(의정부지방법원 2015카합18).

그 이유는 전단살포 장소, 북한의 충격이 있었던 장소에서 주민들이 거주하고 영업하는 곳이 행정구역을 달리하고 상당한 거리가 떨어져 있는 점, 대북전단살포행위를 금지해 달라고 하거나 북한체제나 지도자에 대한 비난행위를 금지해 달라는 것은 헌법상 보장되는 표현의 자유의 행사가 위축될 우려가 있는 점, 가처분제도에 부합한다고 보기 어려운 점, 대북전단살포행위가 그 자체로 헌법상 표현의 자유의 보호영역안에 있다고 볼 여지가 크고 폭력적인 표현행위라고 단정짓기 어려운 점, 주민들의 생명, 신체, 재산 및 영업권에 대한 침해 또는 침해의 우려는 남북이 분단되어 군사적으로 대치하고 있는 우리나라의 현실에서 근본적인 원인을 찾을 수 있는 점 등을 이유로 기각한다는 것이다.

한편 북한동포직접돕기운동 대북풍선단장 이민복이 남한 정부가 대북 전단 풍선 날리기를 방해함으로써 입은 정신적 손해를 배상할 것을 구하는 민사소송을 의정부지방법원에 제기하였다. 이 민사단독사건에서 법원은 2015. 1. 6. 손해배상청구를 기각하면서 “북한의 인권탄압 실상을 알리고 북한 정권에 대한 비판을 위해 대북 전단을 실은 풍선을 북한으로 날리는 것은 원고의 표현의 자유에 속하는 것”이라며 “그 자체는 표현의 자유를 실천하기 위한 적법한 의사표시의 한 방법이라 할 것이고 피고(국가)로서도 이를 원칙적으로 제지할 수 없다”고 판시하였다.⁸⁾ 그러나 법원은 ‘대북 전단 살포로 우리 국민의 생명과 신체가 급박한 위협에 놓이고, 이는 기본권을 제한할 수 있는 명백하고 현존하는 위협으로 볼 수 있다’는 점을 이유로 대북 전단 살포를 제한할 수 있다고 판시하였다.⁹⁾ 통일부 관계자는 이 판결에도 불구하고 정부의 기존 입장에는 아무런 변경이 없다고 설명하였다.¹⁰⁾

따라서 대북전단살포행위의 위법성과 이를 공권력이 제지하는 것이 적법한지는 대법원의 최종 판단을 기다려 봐야 할 것이다.

8) 오마이뉴스 2015. 1. 6. 20:14 입력기사(제목: 법원 “정부의 대북 전단 날리기 제지, 위법 아니다”)

9) 한겨레 2015. 1. 6. 21:36 입력기사(제목: ‘대북 전단 살포 제지 적법’ 판결에도 ... 정부는 ‘모르쇠’); chosun.com 2015. 1. 7. 03:00 입력기사(제목: 법원 “북이 보복 위협하는 상황서 대북 전단 살포 막는 것은 적법”)

10) 위 주33) 한겨레 기사

VI. 눈앞에 둔 북한인권법 제정

북한인권법은 지난 2005년 제17대 국회에서 한나라당(새누리당의 전신)이 당론으로 추진해 발의한 이래 지금까지 야당의 반대로 처리되지 못했으나 제19대 국회에 들어와서 지난 해 새누리당 김영우 의원이 다시 북한인권법을 발의하고 새정치민주연합도 법률안 명칭과 일부 조항을 달리해 ‘북한인권증진법’을 발의해 두 법안이 동시에 외교통일위에 상정된 상태이다. 북한인권과 관련한 법안을 제정하지는는데 양당이 의견을 모은 가운데 현재 몇 가지 조항에 이견이 존재한다.

여·야 조문대비표

여 당 안	야 당 안
<p>법안 명칭: 북한인권법</p>	<p>법안 명칭: 북한인권증진법</p>
<p>제2조 (기본원칙 및 국가의 책무)</p> <p>① 국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고, 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 이들의 인권을 증진(이하 “북한인권증진”이라 한다)하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가는 북한인권증진을 위해 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.</p>	<p>제2조 (기본원칙 및 국가의 책무)</p> <p>① 국가는 북한주민의 인권 보호 및 증진(이하 “북한인권증진”이라 한다)을 위해 노력해야 한다.</p> <p>② 북한인권증진 노력은 남북관계 발전과 한반도에서의 평화정착을 위한 방향으로 조화롭게 추진되어야 한다.</p> <p>③ 국가는 북한인권증진을 위해 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.</p>
<p>제4조(다른 법률과의 관계) 북한인권에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.</p> <p>※ 야당이 제2조 여당안 동의시, 제4조 야당안 수용</p>	<p>4조(다른 법률과의 관계) 북한인권증진을 위해 노력함에 있어서 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.</p>
<p>제5조(북한인권증진자문위원회)</p> <p>② 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 북한인권 및 인도적 지원에 관하여 학식과 경험이 풍부한 민간 전문가 중에서 1/3은 통일부장관이 위촉하고, 2/3는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 각각 같은 수의 인원을 추천하고 통일부장관이 위촉한다.</p>	<p>제5조(북한인권증진자문위원회)</p> <p>② 위원회는 위원장을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 각각 같은 인원수를 추천한다.</p>

여 당 안	야 당 안
<p>제12조(재단임원의 구성)</p> <p>① 재단에는 이사장 1명을 포함한 15명이 내의 이사를 두며 이사장은 이사 가운데서 호선하고, 이사는 북한인권증진에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 3분의 1은 대통령령으로 정하는 당연직 이사로 위촉하고, 3분의 2는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 각각 같은 수의 인원을 추천하고 통일부장관이 임명한다.</p>	<p>제12조(재단임원의 구성)</p> <p>① 재단에는 이사장 1명을 포함한 10명이 내의 이사를 두며 이사장은 이사 가운데서 호선하고, 이사는 북한인권증진에 관해 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 각각 같은 인원수를 추천한다.</p>
<p>제13조(북한인권기록보존소) ① 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 체계적으로 수집·보존하기 위하여 법무부에 북한인권기록보존소 (이하 “기록보존소”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 기록보존소는 다음 각 호의 사항을 수행하고 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간 등을 담당한다.</p> <p>1. 북한주민 인권 실태 조사·연구에 관한 사항</p> <p>2. 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항</p> <p>3. 기타 위원회가 심의하고 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ 제2항 각호 사업에 대해서는 외부기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 예산의 범위 내에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>④ 기록보존소에는 소장 1명을 두며, 소장은 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 북한 인권과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 법무부장관이 임명한다. ⑤ 기타 기록보존소의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제13조(북한인권기록센터) ① 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·보존하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터 (이하 “기록센터”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 기록센터는 다음 각 호의 사항을 수행하고 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간 등을 담당한다.</p> <p>1. 북한주민 인권 정보의 수집·보존과 관련된 사항</p> <p>2. 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항</p> <p>3. 기타 위원회가 심의하고 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ 제2항 각호 사업에 대해서는 외부기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>④ 기록센터에는 소장 1명을 두며, 소장은 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 북한 인권과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 통일부장관이 임명한다.</p> <p>⑤ 기타 기록센터의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>※ 대북 전단살포 관련 입장</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 야당: 남북교류협력에 관한 법률 개정(별첨) ○ 여당: 남북당국 상호 비방·중상 중단 합의 이행 촉구 결의안(별첨) 	

우리 통일위원회는 민변 2015 정기국회 10개 분야 54개 법률안 의견서에서 북한인권법 등에 대한 의견을 제출하였는바, 의견의 핵심은 법률의 제정을 통한 북한인권에 대한 문제제기는 헌법규정에 배치됨, 헌법 제3조의 영토조항과 헌법 제4조의 평화통일조항에 배치됨, 북한주민의 인권개선에 아무런 실효성이 없고 북한체제의 붕괴와 흡수통일이라는 정치적 의도가 내포됨을 이유로 법안의 제정에 반대하며 입법안 중 북한인권문제의 주무부서가 통일부를 규정하고, 남북간의 교류와 인도적 지원을 북한인권을 이유로 제한할 수 있도록 규정하며, 반복한 활동을 하는 단체를 지원할 수 있게 하고, 북한정권관계자의 인권침해 기록을 보존하게 하는 등을 규정한 조항은 삭제함이 타당하다고 지적하였다.

Ⅶ. 신은미 · 황선 콘서트¹¹⁾

2014. 11.경부터 재미교포 신은미씨는 황선씨와 함께 ‘신은미황선 전국순회 토크문화콘서트’를 열어 방북의 경험을 토크콘서트 형식으로 풀어내는 행사를 진행했다. 종편은 신은미씨 등이 북한이 지상낙원이라고 말했다며 종북마녀사냥을 하였고, 문화체육관광부는 2013년 우수문화도서로 선정했던 신은미씨의 방북기 ‘재미동포 이준마 북한에 가다’를 ‘사회적 논란을 일으킨 저술은 제외한다’며 우수문화도서 목록에서 삭제하기도 하였다.

급기야 보수단체는 2014년 11월 ‘북한체제를 찬양한다’는 혐의로 신은미씨, 황선씨를 국가보안법위반으로 고발하였고 12월 10일 전북 익산 토크콘서트장에서는 고3 학생이 황산을 섞은 폭발물을 투척하여 2-3명이 부상을 당하는 사고가 발생하기도 하였다¹²⁾.

이 사건 직후 박근혜 대통령은 2014. 12. 15. 청와대 수석비서관 회의에서 “최근 소위 종북 콘서트를 둘러싼 사회적 갈등이 우려스러운 수준에 달하고 있습니다. 몇 번의 북한 방문 경험이 있는 일부 인사들이 북한 주민들의 처참한 생활상이나 인권침해 등에 대해서는 눈을 감고 자신들의 일부 편향된 경험을 북한 실상인양 왜곡 과장

11) 국회의원 임수경 의원실 등 주최한 ‘종북 프레임의 정치적 의미와 법률적 문제점’ 토론회 자료집 참조

12) 위 고교생은 일간베스트에 글을 올리며 활동하는 일베 회원인 것으로 알려졌다. 검찰은 위 고교생을 정식으로 기소하지 않고 구속 상태에서 소년부 송치했는데, 오히려 법원이 사안이 중하다는 이유로 정식 형사재판으로 기소하라고 요구하였다. 세계일보 2015. 2. 14. ‘법원, 검찰에 “종북 콘서트 황산테러 고교생, 기소하라” 요구’ 기사 참조.

하면서 문제가 되고 있습니다.”라고 발언하기도 했다.

검찰은 신은미씨를 기소유예처분하고 5년간 입국을 금지하는 강제출국을 단행하였고 황선 씨를 국가보안법 위반 혐의로 구속기소하였다.

검찰은 토크콘서트에서 언급한 북한의 실상에 대해 허위사실을 말함으로써 국민들로 하여금 북한체제에 대한 환상을 심어주고 있어 대한민국 체제를 위협하는 것이라고 주장하는 반면 황선씨측은 자신들의 방북 경험을 사실 그대로 소개하고, 남북의 민족적 동질성을 강조하면서 맹목적인 불신과 증오를 극복하고 화해와 협력을 통해 통일로 나아가자는 지극히 온당한 얘기를 하였던 것뿐이라는 주장이다.

위 재판은 황선씨가 보석으로 석방되면서 수심회의 공판절차를 거쳐 11. 27. 결심공판을 진행하였다.

Ⅷ. 국가보안법의 자의적 적용을 적나라하게 보여준 리퍼트 미국 대사 피습사건

2015. 3. 5. 마크 리퍼트 주한 미국대사가 민족화해협력범국민협의회(‘민화협’) 주최의 조찬 강연회에 참석했다가 김기종씨의 습격을 받아 크게 다친 사건이 발생했다. 김기종씨는 리퍼트 대사를 습격한 후 ‘한미연합 전쟁연습 반대한다’라고 크게 외치기도 했다.

위 사건이 터지자 미국 언론에서는 ‘개인에 의한 폭력행위’라는 입장을 분명히 하였음에도 국내 일부 언론에서는 ‘중북 세력에 의한 테러’ 가능성을 제기했다.

김기종씨는 ‘우리마당 독도지킴이’라는 시민단체의 대표이고 정부와 민간단체가 소속되어 있는 민화협 회원으로 활동하는 등 북한과 별다른 연계성을 확인할 수 없음에도 이 사건을 북한을 추종하는 자의 행위로 만들고자 검찰은 김기종을 살인미수 등의 혐의와 함께 국가보안법위반 혐의로 기소하였다.

그러나 지난 9. 11. 중앙지방법원 형사 25부는 김기종에 대한 살인 미수 혐의는 인정했지만 국가보안법 위반 혐의에 대해서는 ‘북한 주장에 호응 의사가 있었다고 단정할 수 없고 국가존립과 자유민주주의의 근본을 위협하지 않았다’는 이유로 이적동조

의 점에 대해 무죄를 선고했다.

국가보안법의 자의적 적용을 여실히 보여주는 사건이 아닐 수 없다.

2015년 환경 분야 보고



2015 한국인권보고서

석면광산지역의 폐기물최종처리장 설치와
주민의 건강권, 환경권을 고려한 행정청의 재량 한계
최재홍 변호사 (민변 환경보건위원회)

영덕 주민투표
이정일 변호사 (민변 환경보건위원장)

월성 1호기 소송영덕 주민투표
이정일 변호사 (민변 환경보건위원장)

책임감수 : 이정일 변호사 (민변 환경보건위원장)

I. 석면광산지역의 폐기물최종처리장 설치와 주민의 건강권, 환경권을 고려한 행정청의 재량 한계

1. 들어가며

20세기 초 기적의 광물로 불리었던 석면은 단열성, 내열성, 절연성 등 뛰어난 물성과 값싼 경제성을 바탕으로 건설에서부터 자동차의 제조에 이르기까지 3,000여종의 공업제품에 사용되어 왔다. 그러나, 석면의 채굴과정에서 석면에 직접적으로 노출될 수밖에 없었던 광산노동자들과 석면을 원료로 사용하는 공장 노동자들의 석면으로 인한 질병이 현저화되면서, 노동환경측면에서 석면에 대한 대책들이 산업선진국들을 중심으로 수립되기 시작하였다.¹⁾

우리의 경우 일본제국주의에 의한 자원수탈 차원에서 1920 ~1940년대 집중적인 석면광산 조사가 이루어졌고, 남북한 합쳐 46곳이 석면광산으로 개발²⁾되었으며, 해방 이후 석면생산량이 감소하였으나 산업화시대를 거쳐 1970년대 국내생산량과 해외수입을 통한 석면사용량이 폭증하기 시작하였다.³⁾ 그러나, 석면의 위해성이 알려지고, 석면으로 인한 피해사례가 확대되면서 1996년을 기점으로 사용량이 감소⁴⁾되었고, 2010. 3. 22. 석면피해자 구제법이 제정되었으며, 현재는 사용금지품목으로 지정되기에 이르렀다.

그러나, 석면은 호흡기를 통해 체내에 흡착되더라도 20 ~ 40년에 이르는 잠복기를 거쳐 석면질환이 발현되기에 아직 우리사회는 석면피해에 대한 질병 발병율이 이제 상승되기 시작한 단계에 불과하다. 아래 그림과 같이 석면 산업의 성장기와 최고기

1) 그러나, 이러한 석면의 위험성은 자국내 국민에 대한 보호차원에 국한되어 단일국가의 석면규제의 강화가 이루어지지는 하였으나, 환경제국주의 형태로서 석면에 대한 규제가 없거나 미약한 개발도상국으로 석면산업의 이전이 이루어지는 계기가 되었다. 일본의 경우 석면위해성에 대한 사회적 여론이 비등해진 결과 1972년 산업보건법에서 석면노출을 엄격히 규제하기 시작하였고, 아시아 최대 석면 회사인 일본석면(Nippon Asbestos Co.)은 1969년 대만을 시작으로 1971년 부산의 석면 합작회사인 제일화학을 설립하였으며, 싱가포르, 말레이시아 등 아시아 지역으로 자국내 석면규제를 탈피하기 위한 석면공장을 순차로 설립하였다. 한국에 설립된 제일화학은 1990년 국내에 석면노출측정 기술이 도입되면서 인도네시아로 이전되었다.

2) 환경보건시민센터, “광복 70년을 계기로 돌아본 한일관계와 석면문제”

3) 환경부 석면관리종합정보망 석면사용현황

<http://asbestos.me.go.kr/user/ha/astUseInfoPage.do?tab=tab1>

4) 우리는 석면에 대한 위험성을 인식하지 못하였으나, 1994년 50대 여성 노동자의 악성 중피종 사망을 산업재해로 인정한 것을 시작으로 석면 노출의 심각성을 인지하기 시작했다.

에 따른 일본과 네덜란드의 악성중피종 발병현황을 고려할 때 우리나라의 악성중피종 발생은 2010년부터 상승기에 접어들었고, 잠복기(10~30년)를 감안하면 2045년 이후 최고에 이를 것으로 전망된다고 한다.



이러한 상황에서 청양군 강정리 소재 폐석면광산 지역에 폐기물최종처리장 설치가 지역사회에 큰 이슈가 되었으며, 청양군의 폐기물최종처리사업계획서 부적정 통보 처분에 대하여 사업자가 취소소송⁵⁾을 제기하여 그에 대한 1심 판결이 최근 선고되었다.

본 글에서는 석면이 가지는 위험성에 대하여 살펴본 후, 폐기물관리법상 폐기물최종처리사업계획서적합통보제도와 행정청의 재량범위를 살펴보고, 폐석면광산 개발이 주민의 건강과 환경에 미치는 영향에 따라 행정청의 재량범위가 어떻게 축소되는지를 관련 위 행정사건을 기초로 살펴보고자 한다.

2. 석면의 위험성

가. 석면이란

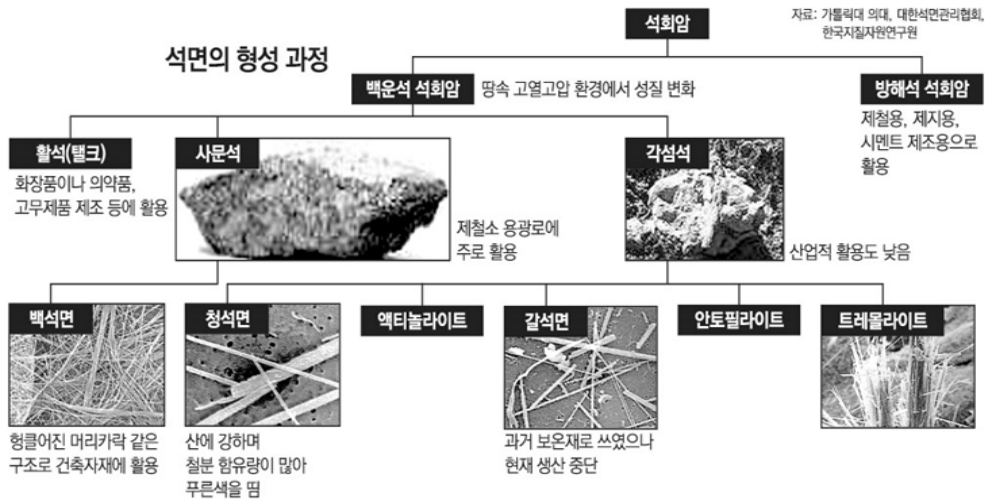
석면은 100만년전 화산활동에 의하여 발생된 화성암의 일종으로 천연의 자연계에

5) 대전지방법원 2014구합1484호 폐기물처리사업계획서부적정통보처분 취소사건

존재하는 사문석 및 각섬석의 광물에서 채취한 섬유모양의 규산화합물로서, 뛰어난 단열성, 내열성, 절연성 등의 물성과 값이 싼 경제성 때문에 건축 내외장재와 공업용 원료로 사용되어 오다, 석면이 폐에 흡입되면 폐암등의 악성 질병을 유발하게 된다는 사실이 알려지고 석면의 유해성에 대한 인식이 높아지면서 석면사용은 금지된 상태이다.

나. 석면의 종류

석면은 크게 사문석계 석면과 각섬석계 석면으로 분류되며, 사문계 석면으로는 백석면, 각섬석계 석면으로는 청석면, 갈석면, 안소필라이트석면, 액티노라이트석면, 트레몰라이트석면으로 구분된다.



다. 석면의 사용금지

이 중 청석면, 갈석면은 1997년 사용이 금지되었고, 안소필라이트석면, 액티노라이트석면, 트레몰라이트석면은 2003년 사용금지되었으며, 백석면은 2009년 사용이 금지되기 시작하였다.

석면함유제품의 경우에도 2007. 1.부터 사용 등을 단계적으로 금지해왔으며, 최근 고용노동부는 관련 고시의 개정으로 2015. 4.부터는 국내 모든 석면함유제품의 제조, 수입, 양도, 제공 또는 사용을 전면 금지하였다.

라. 석면의 유해성

환경부 석면관리 종합정보망에 의하면 석면은 1급 발암물질로서, 석면 관련 주요 질환으로는 석면폐, 폐암, 악성 중피종이 있으며, 잠복기간은 석면폐가 10~20년, 폐암이 10~30년, 악성중피종이 20~40년임을 알 수 있고, 이들 질환과 석면과의 관계에서는 석면폐증은 고농도의 석면섭유를 들이마셔야만 발병하는 반면, 악성중피종의 경우 한꺼번에 다량의 석면을 들이마시거나 적은 양의 석면에도 꾸준히 들이마실 경우 발병 위험도가 높아진다고 되어 있다.

또한, 직업환경의학회 이용진 교수는 석면과 관련된 질병의 위험성은 영이 될 수 있는 노출수준이 없어 석면의 허용한계를 설정할 수 없으므로 석면배출 허용기준 이하에서도 석면으로 인한 질환발생은 가능하며 안전하다고 볼 수는 없다고 판단⁶⁾하였고, 양산부산대학교병원 석면환경보건센터장인 강동묵 교수는 세계보건기구에서는 석면으로 인한 발암효과에 대해서는 임계치에 대한 증거가 없다는 것을 염두에 두라고 밝혔으며, 환경부와 노동부가 각각 석면관리기준을 설정하고는 있으나 이는 안전관리기준이 아니고 발암성 기준으로 하였을 때 안전기준은 없으며 가급적 노출이 되지 않는 것이 중요하다고 하였으며,⁷⁾ 안전기준과 관련하여 안종주 보건학박사는 과거 1980년대 작업장 석면 농도 규제기준이 백석면의 경우 1입방센티미터당 5개로 했지만 지금은 0.1개로 무려 50배나 강화되었고, 이러한 강화된 기준도 결코 안전을 보장하는 기준은 아니라고 하였다.⁸⁾

마. 석면안전관리법의 제정 등 석면 대책

1급 발암물질로서 석면의 위험성이 알려진 것은 국제적으로도 4,50년에 불과하며, 우리나라의 경우 석면 사용이 부분적으로 금지되거나, 석면함유제품의 제조, 판매, 사용 등을 단계적으로 금지하는 등의 개별적 대응만을 해오던 중 2011. 4. 28. 석면 안전관리법 제정을 통해 석면에 관한 종합적이고 체계적인 대응을 위한 제도가 마련되었다.

석면안전관리법 제정이유에서도 “석면은 악성중피종, 폐암 등을 유발할 수 있으므로

6) 이용진, 석면함유 폐광산지역내 개발행위에 따른 석면 유해성 의견서, 위 사건 을가제32호증

7) 강동묵, 충북 청양군 강정리 석면문제 의견에 대한 답변서, 위 사건 을가제33호증

8) 위 사건 피고 준비서면 2015. 3. 18.자 8쪽

전 생애에 걸쳐 안전하고 철저한 관리를 요구하는 고위험 물질임에도 불구하고 석면 안전에 관한 사항이 「산업안전보건법」, 「식품위생법」 등 개별법에 분산되어 있어 종합적이고 체계적인 대응이 미흡하고, 최근 재개발·재건축지역 인근 주민들의 석면피해와 지질대 등을 형성한 자연발생석면 등 새로운 석면발생원에 대한 효율적인 관리 필요성이 대두하고 있음에 따라 생활 전반에 광범위하게 사용되고 있는 석면에 대한 보다 근본적인 국가 차원의 안전관리를 위하여 이 법을 제정하려는 것임.”이라고 하여 석면 대책 마련에 대한 국가적 시급성과 석면의 위험성을 잘 보여주고 있다.

3. 폐기물관리법상 폐기물최종처리사업계획서적합통보제도와 행정청의 재량행위의 재량행위

가. 행정계획과 행정청의 계획재량

행정계획은 행정에 관한 전문적, 기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설, 정비, 개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합, 조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, 국토계획법 등 관계 법령에 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 않으므로, 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안 결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 할 것이며, 다만, 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교 교량하여야 한다는 제한이 있다.

나. 폐기물관리법상 사업계획서적합통보제도

① 관련 규정

〈폐기물관리법〉

제25조(폐기물처리업)

① 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자(음식물류 폐기물을 제외한 생활폐기물을 재활용하려는 자와 폐기물처리 인

고자는 제외한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 환경부장관이나 시·도지사는 제1항에 따라 제출된 폐기물 처리사업계획서를 다음 각 호의 사항에 관하여 검토한 후 그 적합 여부를 폐기물처리사업계획서를 제출한 자에게 통보하여야 한다.

1. 폐기물처리업 허가를 받으려는 자(법인의 경우에는 임원을 포함한다)가 제26조에 따른 결격사유에 해당하는지 여부
2. 폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부
3. 폐기물처리사업계획서상의 시설·장비와 기술능력이 제3항에 따른 허가기준에 맞는지 여부
4. 폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부

② 사업계획서적합통보제도 취지

동법상 사업계획서적합통보제도의 취지에 관하여 대법원은 1998. 4. 28. 선고 97누 21086 사건에서 “폐기물관리법 제26조 제1항, 제2항 및 같은법시행규칙 제17조 제1항 내지 제5항의 규정에 비추어 보면 폐기물처리업의 허가에 앞서 사업계획서에 대한 적정·부적정 통보 제도를 두고 있는 것은 폐기물처리업을 하고자 하는 자가 스스로 시설 등을 설치하여 허가신청을 하였다가 허가단계에서 그 사업계획이 부적정하다고 판명되어 불허가되면 허가신청인이 막대한 경제적·시간적 손실을 입게 되므로, 이를 방지하는 동시에 허가관청으로 하여금 미리 사업계획서를 심사하여 그 적정·부적정통보 처분을 하도록 하고, 나중에 허가단계에서는 나머지 허가요건만을 심사하여 신속하게 허가업무를 처리하는데 그 취지가 있다.”고 하였는바, 동 제도는 사업신청자의 손해를 미연에 방지하고, 해당 사업계획의 적정성 여부에 대한 포괄적 사전심사하는 것을 목적으로 하고 있다.

③ 사업계획서적합통보와 관련된 행정청의 재량범위

대법원은 2011.11.10. 선고 2011두12283 사건에서 “구 폐기물관리법(2010. 7. 23. 법률 제10389호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘법’이라 한다)의 입법목적과 규정사항, 폐기물처리업 허가의 성격, 사업계획서적합통보제도의 취지와 함께 폐기물의 원활하고 적정한 처리라는 공익을 책임지고 실현하기 위한 행정의 합목적성 등을 종합하여 볼 때, 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 심사함에 있어서 법 제25조 제2항 각

호에서 열거된 사항을 검토한 결과 이에 저촉되거나 문제되는 사항이 없다고 하더라도 폐기물의 수집·운반·처리에 관한 안정적이고 효율적인 책임행정의 이행 등 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 이를 이유로 사업계획서의 부적합통보를 할 수 있다고 볼 것이다.”고 판시하여 허가관청이 폐기물처리사업 허가와 관련하여 사업계획서 적합여부에 관한 폭넓은 재량을 가지고 있음을 실시하고 있다.

④ 소결

따라서, 일반 계획재량의 법리와 동일하게 폐기물처리사업계획서에 대한 행정기관의 심사는 폐기물관리법 제25조 제2항 각호의 사유의 적합여부에만 한정되지는 않는다 할 것이지만, 본 글에서 검토하고자 하는 석면광산 지역에 폐기물최종처리장을 설치하는 문제는 동법 제25조 제2항 4호가 “폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부”에 관하여 명백히 규정하고 있으므로, 위 규정의 위반여부가 주된 검토대상이 될 수밖에 없다.

다. 환경행정행위에 있어 행정기관의 재량범위

석면광산 지역에 폐기물최종처리장의 설치, 운영 문제는 개발행위로 인한 환경훼손, 파괴와 이로 인한 지역주민의 환경권, 건강권 침해문제에 연결되는 것으로서, 환경행정행위에 있어 행정기관의 재량범위의 문제라고 볼 수 있다.

대한민국 헌법 제35조 제1항은 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리가 있음을 명시하고 있고, 국가에게 환경보전의무를 명문화하였으며, 이를 구체화하는 환경정책기본법은 제8조 제1항에서 환경오염 등의 사전예방원칙을 천명하고 있는바, 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하고, 동조 제3항은 국가, 지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 해당 행정계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다라고 규정하고 있으므로, 환경침해 가능성이 큰 개발과 관련한 행정행위를 함에 있어서 행정기관은 위 헌법과 환경정책기본법상 관련 규정의 취지에 맞게 주민에게 피해를 가할 수 있는 환경오염에 대하여 사전예방적 차원에서 접근을 해야 할 것이고, 행정기관이 처분을 함에 있어 이익형량을 할 때에는 환경오염으로 인한 주민 건강 침해가 우려되거나 피해가 현존하고 있을 경우 더욱 엄격한 기

준을 적용하여 주민 건강 침해의 가능성을 뛰어넘을 정도의 공익이 당해 개발행위를 통해 인정되어야 하고, 주민 건강 침해를 예방할 수 있는 명백한 수단이 확보될 때에만 개발을 허용하여야 하는 것으로 적용되어야 할 것이며, 이러한 행정권의 행사만이 적법한 행정행위로 볼 수 있을 것이다.

따라서, 당해 개발사업으로 인하여 주민의 환경권에 대한 침해의 개연성이 있을 경우, 해당 침해가 주민의 건강권 침해까지 야기한다면, 그 때 행정청의 계획재량은 이른바 재량의 '0'으로 수축에 따라 개발보다는 보전적 측면에서 행사되어야 할 것이다.

4. 폐석면광산 개발이 주변 환경에 미치는 영향

석면광산 운영과정에서 사문석등의 채굴생산성이 낮아져 폐광이 되거나, 석면의 위험성으로 인하여 폐광이 된 석면광산에 관한 개발은 개발과정에서 비산될 석면으로 인한 인근 주민의 건강권 및 환경권 침해문제로 연결된다.

가. 해외 폐석면광산의 처리

폐석면광산 운영과정에서 석면에 오염된 주변 토양 또는 노출된 석면의 비산 가능성으로 인하여 해외에서는 비산되는 석면을 방지하기 위하여 물리적 처리방법 중 복토, 매립 및 고형화 처리방법과 생물학적 처리방법으로는 녹지화 등 시공기간이 짧고 정화비용이 비교적 경제적인 처리방법이 이용되고 있다.

아래 표⁹⁾는 해외에서 폐석면광산에 대한 처리사례이다.

9) 환경부, 2011년 폐석면광산 주변 토양지하수 석면함유 정밀조사 보고서, 10쪽

[표 8-8] 사례 조사를 통한 오염부지의 처리방법

대상광산	제안된 처리방법	적용된 처리방법
아틀라스 석면광산	<ul style="list-style-type: none"> · 어떠한 행동도 하지 않음 (No Action) · 접근 제한 · 하천의 흐름 전환/퇴적을 차단 댐, 접근제한, 녹지화, 광석 제분기의 해체 및 처리 · 하천의 흐름 전환/퇴적을 차단 댐, 접근제한, 녹지화, 광석 제분기의 해체 및 처리, 경사조정을 통한 폐기물 더미의 안정화 · 화학적 고형화, 접근제한과 하천 전환 · 부지 외 처리 · 댐 건설 후 매몰 	<ul style="list-style-type: none"> · 하천의 흐름 전환/퇴적을 차단 댐 · 접근제한 · 녹지화 · 광석 제분기의 해체 및 처리
콜링가 석면광산	<ul style="list-style-type: none"> · 어떠한 행동도 하지 않음 · 도로포장, 광석 제분기 해체, 행위 제한 · 도로포장, 광석 제분기 해체, 행위 제한, 접근제한 · 퇴적물 격리 댐 수정 보완, 댐 추가 축조, 하천 흐름 전환, 녹지화 · 토양 캡 설치 · 부지 외 매립지에 매립 · 열처리를 통한 토양 유리화 	<ul style="list-style-type: none"> · 광석분쇄기 해체 및 제거 · 수로 전환 · 퇴적물 격리를 위한 댐건설 · 석면 폐기물 더미의 경사의 안정화 · 접근 제한 · 녹지화
리비 석면광산	<ul style="list-style-type: none"> · 고형화 처리 · 부지 내 매립처리 	<ul style="list-style-type: none"> · 부지내 매립 및 고형화
클리어 크릭 자연발생 석면 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 토양 캡 설치 · 곰팡이를 이용한 생물학적 처리 · 열을 이용한 유리화 · 녹지화 	<ul style="list-style-type: none"> · 토양 캡 설치 · 곰팡이를 이용한 생물학적 처리 · 열을 이용한 유리화 · 녹지화
MABE 석면광산 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 고형화 · 부지 내 매립처리 	<ul style="list-style-type: none"> · 고형화 · 부지 내 매립처리

위 표에 의하면 해외 석면광산의 처리는 기본적으로 접근제한으로서 도로통제, 녹지화를 통해 처리하고 있음을 알 수 있으며, 리비석면광산과 MABE 석면광산처럼 오염도양을 해당 광산부지내에 매립하는 형태가 있을 뿐 오염도양을 외부로 반출하는 방법이 제안되기는 하였으나 적용된 사례는 찾아볼 수 없고, 나아가 폐석면광산을 다른 용도로 개발한 사례도 전무한 것으로 확인된다.

나. 석면분포지역 개발과 석면비산 위험성

석면광산 등 석면분포지역에서 개발행위가 시도된 국내 사례로는 서해선 홍성~송산 복선전철 건설사업과 청양군 강정리에 소재한 폐석면광산에 폐기물최종처리장 설치 사업이 있다.

석면분포 지역의 개발이라는 반환경적, 이윤중심적 행위가 가능한 것은 석면에 대한 유해성이 잘 알려져있고, 석면안전법과 석면피해자구제법이 시행된지 상당한 기간이 경과되었으나, 환경부가 석면분포지역 개발에 대한 구체적인 기준을 설정하지 않은 입법의 흠결¹⁰⁾과 사업자는 석면분포지역의 개발과정이나 사업 운영과정에서 비산될 석면의 위험성보다는 당해 사업으로 인하여 발생될 수익에 우선적인 관심을 둘 수밖에 없다는 점, 석면 비산에 따른 위험성을 고려한 개발 규제가 명시화되어 있지 않은 이상 오로지 행정기관의 재량에 의한 사전예방원칙으로서 개발불허가 만이 사업자의 개발행위를 막을 수 있기 때문이다.

아래에서 살펴볼 강정리 폐석면광산 개발문제는 개발업자와 주민의 건강권과 환경권을 지키는 보루로서 행정기관의 재량권 행사의 중요성을 보여주는 것이다.

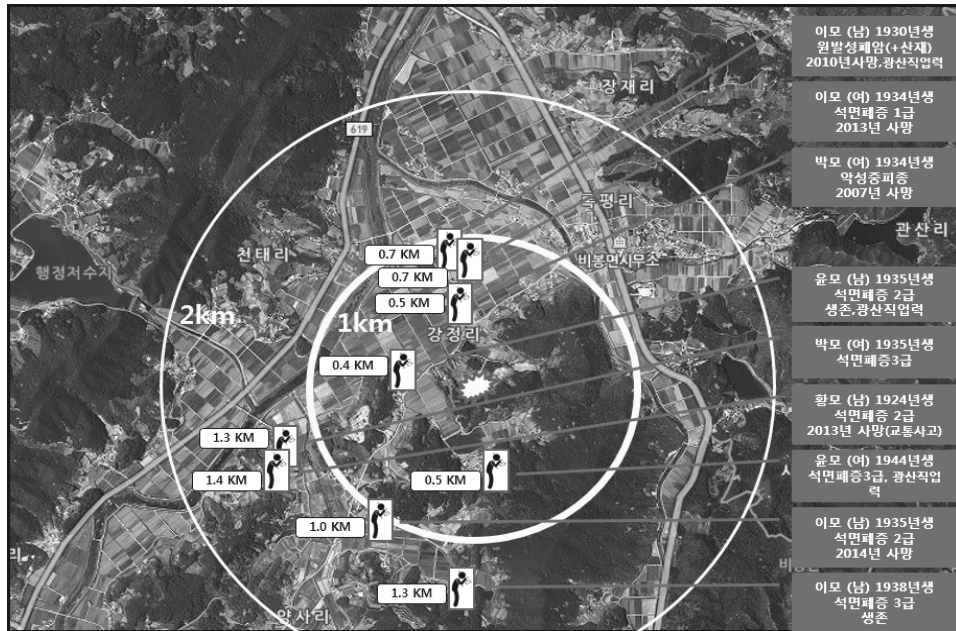
5. 강정리 폐석면광산개발로서 폐기물최종처리장사업계획신청

가. 강정리 폐석면광산 인근의 석면피해자 현황

2011.부터 2015. 2.까지 강정리 폐석면광산 인근에서 석면피해구제 인정자는 총 9명으로서 직업성 2명, 환경성 7명이고, 이들의 석면질환은 악종중피종 1명, 석면폐암 1명, 석면폐 7명이다.

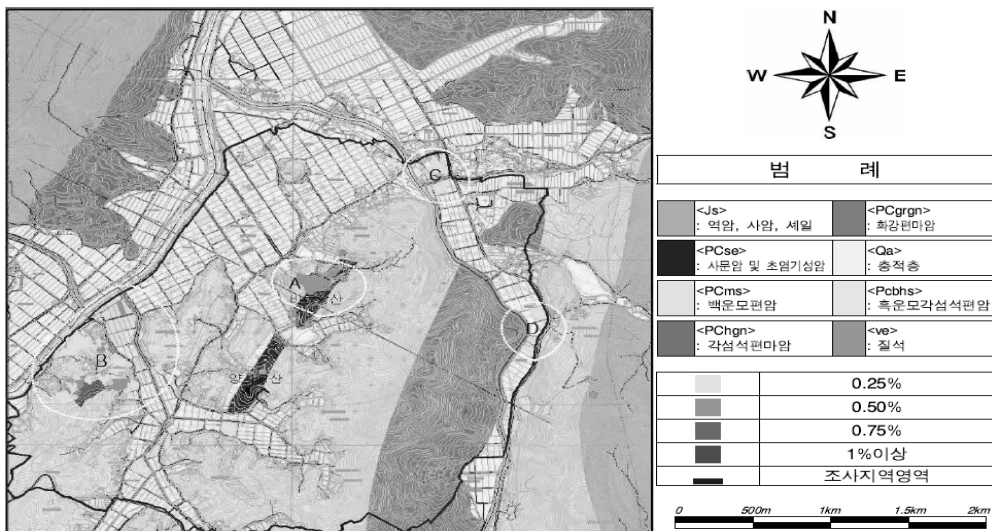
위 석면피해 인정자들의 주거 위치를 사업부지 중심으로 표시하면 다음 지도와 같다.

10) 환경부는 석면분포지역 개발로 인한 위험관리와 관련하여 특별히 법령에서 규율하고 있지 않으며, 석면 위해로부터 국민건강 보호를 위한 석면종합관리대책에 따라 환경부가 수립한 '석면광산 등 석면발생지역의 토양환경관리지침'이 있을 뿐이다.



나. 폐석면광산 지역의 사문암위치와 석면함유량 분포

환경부가 위 석면광산지역을 조사한 결과에 의하면 폐기물최종처리장이 설치될 폐석면광산 주변의 사문암위치와 석면함유량 분포는 아래 지도와 같다.



<그림 4-17> 비봉, 양사광산 지질 및 석면함유량 분포도(표토)

위 지도상 이 사건 사업부지의 사문암은 비봉광산과 양사광산을 연결하는 맥 형태로 존재하고 있음을 알 수 있으며, 이 사건 사업부지 표토에는 0.5%이상의 석면오염이 되어 있음을 알 수 있다.

다. 폐기물최종처리장 개발규모

이 사건 폐기물최종처리장 사업계획서에 기재된 아래 매립계획과 같이 토양 굴착은 40m정도에 이르며, 폐기물의 매립고는 53m에 이른다.

매 립 계 획				
사업면적	매립면적	에어돔면적	매립높이	매립기간
61,253m ²	34,500m ²	35,200m ²	53.4m (지하38.4m, 지상 15m)	5년
침출수 처리계획	폐수처리업체 위탁처리			
시설·장비계획	실험실 (위탁계약) 굴삭기 : 1.0m ³ × 1대 (임대) 세차시설 : 없음 계량시설 : 3.6m × 10.6m × 1대			

여기서 문제되는 것은 폐석면광산지역의 정밀조사 결과 석면함유량이 0.5%인 것으로 확인된 상태에서 토양을 40m가까이 굴착한다는 것으로서, 굴착 과정에서 석면비산은 분명하며, 굴착된 토양의 반출, 운반과정에서 운반트럭의 동선에 위치한 지역도 석면비산의 위험성에 노출된다는 점이다.

라. 관련 행정사건의 판결이유

위 사건을 담당한 재판부는 사업대상 신청지는 석면 검출지역으로서, 폐기물매립장 건립과정에서 대규모 토사를 채굴할 경우 장기간¹¹⁾ 석면이 외부로 노출 및 비산될 위험성이 크게 증가하고 그에 따라 인근 주민들의 생명, 신체 등에 대한 위해가 발생할 우려 및 인근 저수지 및 농경지들에 대한 환경오염 피해가 상당할 것으로 예상되어 사업대상부지로는 부적합하다는 것과, 석면은 그 유해성이 알려진 이후 전세계

11) 25톤 덤프트럭으로 매일 15대가 12회 가량 강정리 마을 외부로 위 토사를 운반한다고 가정할 경우 이를 모두 운송하는데만 253일 가량이 소요되는 것으로 보았다.

적으로 석면사용이 제한 또는 금지되고 있으며, 국내에서도 석면함유제품의 제조, 수입등이 2015. 4.부터 전면 금지되었다는 점, 석면안전관리법 제11조 제6항에 따른 가공변형된 석면함유기능물질의 석면허용기준¹²⁾에 따르면 원석 그대로 또는 단순히 파쇄된 상태에서 바닥골재로 사용할 경우에는 석면이 불검출되어야 하고, 기타의 경우에도 석면이 0.1% 이하로 검출될 경우에만 사용이 가능한데, 이 사건 신청지에서는 감정결과 0.1%를 초과하는 석면이 검출되었으므로 굴토된 토양은 모두 외부 적 치장소로 운반되어야 할 것이기에 그 과정에서 석면이 비산될 가능성이 상존하다는 점 등을 근거로 청양군의 부적합통보처분은 적법하다고 하였습니다.

6. 결론

개발과 보존, 개발과 주민의 환경권 침해에 대한 논쟁은 우리사회에서 계속되어 왔다. 다만, 자본가들로서 개발론자들은 국민들의 고양된 환경의식 속에 단순한 경제 논리로서 개발을 정당화하는 시기는 지나, 지속가능한 개발, 친환경개발, 녹색개발이라는 포장을 통해 사실상 환경파괴 및 국민의 환경권을 침해하며, 이를 통해 최대한의 이익을 창출하려는 작태를 보이고 있다.

석면은 이러한 자본가들의 이윤창출의 부도덕성과 무책임성을 극명하게 보여주는 사례이다.

위험성이 명백한 석면의 비산을 애써 외면하면서, 주민의 건강 침해에 대해서는 안전하다는 말을 되풀이하라는 개발업자들과 자본가들의 개발논리를 무력화시키는 가장 큰 무기는 바로 행정행위의 환경중심적 기초가 관철되는 것이다.

폐석면광산을 개발하려는 사업자의 신청에 대한 부적합 통보는 당연한 것임에도 법원의 사법심사 대상에 행정청의 처분의 위법성이 검토되고, 법원에서 치열하게 위법성 여부가 다투어진다는 그 자체가 아직 우리의 행정행위와 사법심사의 반환경성, 개발중심성을 보여주는 것이라 씁쓸하다.

환경침해 가능성을 내포한 개발행위에 대한 행정기관의 처분은 그 재량권을 행사함

12) 환경부고시 제2012-73호, 2012. 4. 27.제정

에 있어 더욱 엄격해져야할 것이며, 환경침해가 국민의 건강침해에 대한 우려까지 나아갈 경우, 해당 행정행위는 오히려 개발을 불허하는 쪽으로 행사되어야만 그 적법성이 인정되어야 한다.

폐석면광산 개발에 관한 관련 법원의 판결은 그런 의미에서 당연한 것이었으나, 그 당연성을 확인받기까지 과도한 시간과 노력을 투입할 수밖에 없었다는 점에서는 우리 사회의 한계를 보여주는 것이라 할 것이다.

II. 영덕주민투표

1. 시작하며

전북 부안군의 작은 섬 위도에 핵폐기물 방폐장을 설치하는 문제는 전북 주민들에게는 잊을 수 없는 사건이었다. 새만금방조제 건설 이후 조류가 변했고, 인근 영광 원전에서 온배수가 흘러나오는 바람에 어획량이 급감하였다. 이러한 상황에서 정부가 위도에 중·저준위방사성폐기물처리시설(이하‘방폐장’이라고 합니다)을 유치하고, 유치지역에 각종 지원을 약속하였다. 그러나 방폐장 시설 유치를 반대하는 부안의 많은 주민들은 손에 화염병을 쥔 채 고속도로를 점거했고 학생들은 등교를 거부했다. 이들은 당시 부안군수를 감금하고 폭행하기도 했다. 이후 주민들은 방폐장 건설에 대한 주민투표를 치렀고 전체 군민 5만2108명 중 91.8%가 반대표를 던졌다. 정부는 압도적인 반대 여론을 확인한 뒤 부안의 방폐장 건설을 철회하였다. 이러한 부안의 방폐장 시설 유치사례를 통해, 사회 갈등사업을 추진하는 데 있어 민주적으로 의견을 수렴하고 합리적으로 갈등을 조정하기 위한 제도적 장치가 필요하다는 인식이 생겨났고, 이에 방폐장 시설 유치를 하고자 하는 경우에 정부로 하여금 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역 선정에 대한 주민투표를 의무적으로 실시하도록 하는 중·저준위방사성폐기물유치지원에관한법률¹³⁾이 제정(2005. 3. 31.시행)되었

13) 중·저준위방사성폐기물유치지원에관한법률 제7조 (유치지역의 선정 등)

- ① 산업자원부장관은 「주민투표법」 제8조의 규정에 의한 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하여야 한다.
- ② 산업자원부장관은 유치지역 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하여야 한다.
- ③ 산업자원부장관은 유치지역의 선정과 관련하여 해당지역 주민을 대상으로 한 설명회 또는 토론회를 실시하여야 한다.

- 2013년 2월 25일 <6차 전력수급기본계획>-발표
한수원, 신고리 7,8호기 대체 천지원자력발전소 1,2호기 대체의향서 제출

나. 영덕 핵발전소 반대활동 경과

이에 대하여 영덕 핵발전소 건설 계획에 반대하는 주민들의 반대활동 경과 과정을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 2014년 12월 한농연 영덕군의회에 청원서 제출
- 2015년 ‘한국 농업경영인연합회 영덕군지회’등 농민 5개 단체의 청원으로 영덕군 의회 ‘원전특별위원회 구성’
- 2015년 1월부터 영덕군의회 ‘원전특위활동’
이후 활동: 포항 mbc 원전 찬반 토론회 개최, 여론조사, 주민투표 촉구 결의안 채택
- 2015년 3월 2일 ‘영덕 핵발전소 건설 반대 범군민연대 발족’
- 2015년 3월 14일 영덕 탈핵집회 및 행진
- 2015년 3월 24일 ‘군의회-범군민 연대 간담회’
군민공청회, 여론조사 등의 주민여론수렴절차의 구체적인 일정 요청
- 2014년 4월 8-9일 영덕군의회 주민여론조사
- 2015년 4월 15일 영덕군의회 결의문 채택(원전예정 부지 지정고시 철회요구, 주민투표실시 요구)

다. 영덕핵발전소 유치찬반 주민투표 추진경과

- 2015년 5월 8일 주민투표 서명결의
- 영덕핵발전소 반대 범군민연대 전체 회의
 - 2015년 5월 20일 촛불집회 시작(영덕)
 - 6월 8일 주민투표 추진위 발족
 - 6월 17일 강구 촛불집회(150명) 이후 주민투표시기로 조직 갈등
 - 9월 9일 집회(11월 11일 주민투표날 선포, 4만 군민 총궐기 대회)

3. 영덕핵발전소 유치찬반 투표가 국가사무인지, 아니면 지방자치단체의 고유사무인지 여부에 대한 법률적 쟁점

가. 법률적 검토를 하게 된 배경에 대하여

영덕주민들이 2015. 11. 11~12.일에 걸쳐 ‘영덕 핵발전소 유치찬반 주민투표’(이하 ‘영덕 주민투표’)를 실시하는 것에 대하여 이를 불법으로 몰아가면서 참여하면 안 된다는 식으로 흑색 선전하는 이들과 이를 여과 없이 보도하는 일부 언론에 더하여, 최근에는 이희진 영덕군수까지 가세하고 있다. 더군다나 이 군수는 불법 주민투표에 전원 찬성하는 영덕군 의회의 의도가 무엇이나면서 주민투표를 지지하는 영덕군의원들을 싸잡아 비난하기까지 하는 상황에서 영덕주민투표의 적법성 여부에 관한 검토가 필요하게 되었다.

나. 지방자치법 및 주민투표법의 관련 규정

① 지방자치법 제14조의 규정

지방자치법 제14조 (주민투표)

- ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.
- ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

② 주민투표법 제7조의 규정

제7조 (주민투표의 대상)

- ① 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 사항은 이를 주민투표에 부칠 수 없다.
 1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
 2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
 3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항

4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항

③ 소결

영덕 주민투표의 적법 여부는 대한민국의 가장 기본적인 가치인 민주주의원칙에 따라 핵발전소 건설이라는, 주민의 생존과 안전에 직결되는 중대한 사안이라는 점과 정부가 주민투표법상 주민투표 대상에 해당되는 사안을 주민투표에 부의하지 않는 경우에 민간 주도 주민투표 또는 주민들의 의사를 확인하기 위한 자문형 주민투표는 주민투표법 기타 그 어떤 법령이 금지하고 있는지 여부를 기준으로 검토되어야 한다.

다. 영덕 주민투표의 합법성 여부에 대하여

① 핵발전소 유치신청은 지자체의 고유사무이다.

핵발전소 건설 자체는 국가사무에 해당하나, 핵발전소 유치신청은 다음과 같은 이유로 지자체의 고유사무이지 국가사무가 아니다.

- 지역에서 핵발전소 유치신청을 할 것인지 여부에 관한 유치신청의 주체는 지자체이다.
- 한수원은 핵발전소 건설 대상지역을 물색하여 해당 지자체에 유치신청의사를 표시해 줄 것을 요청하는데, 이 때 해당 지자체는 지방의회의 결의에 근거하여 유치신청의사를 확정적으로 표시해 왔다.
- 유치신청서를 제출할 것을 요청받는 해당 지자체는 유치신청서를 제출해야 할 의무를 부담하지 않는다.
- 핵발전소가 건설, 운영되면 가동 중에도 방사능이 유출된다(한수원도 방사능 유출 사실에 대해 인정하고 다만 기준치에 미달한다고 주장하며 유출되는 방사능의 양이나 종류 등을 홈페이지에 공고하고 있다). 나아가 만에 하나라도 핵발전

소 사고가 일어난다면 지역 주민의 생명, 건강, 안전, 재산, 환경 등 모든 방면에 걸쳐 주민에게 중대한 영향을 미치게 되므로 핵발전소의 건설과 운영에 관한 사항은 지자체의 주요 결정사항이다.

또한 유치신청과 동일한 차원에서 유치신청을 철회할 권한도 지자체에게 있으며, 이러한 유치신청의 철회는 핵발전소 부지로 확정되는 전원개발실시계획승인처분이 있기 전까지는 가능한 것이다.

② 핵발전소 부지로 확정되는 시점

핵발전소 부지로 사실상 확정되는 시점은 전원개발촉진법에 의거하여 산업부가 한수원에 대해 “전원개발실시계획승인”이라는 행정처분을 하는 때이다. 그런데 현재 영덕의 상황은 전임 영덕군수의 유치신청에 의거하여 산업부가 2012. 9. 14자로 전원개발촉진법에 의한 핵발전소 부지 예정구역 지정고시만 해놓은 상태이다.

전원개발촉진법에 의한 예정구역 지정고시가 있는 경우에는 사업자인 한수원이 승인권자인 산업부에 대해 추후 전원개발실시계획승인신청을 하기 위한 조사와 준비를 진행할 수 있을 뿐 위 지정고시만으로 예정구역을 핵발전소 부지로 확정하는 효력은 없다. 김대중 정부 시절에는 삼척지역을 핵발전소 부지 예정구역으로 지정고시하였다가 주민들의 반발로 이를 철회한 사례도 있다.

③ 영덕의 핵발전소 유치신청은 극히 일부 주민의 동의에 의한 것으로 진정한 주민의사를 확인할 필요가 있다.

영덕은 아직 핵발전소 부지로 확정된 것이 아니라 예정구역 지정고시만 된 상태여서 지자체에 의한 유치신청의 철회는 언제든지 가능하다. 전임 영덕군수에 의한 핵발전소 유치신청은 4만명의 영덕군민들 중에서 399명의 동의서만 가지고 행해진 부적절하고 하자 있는 것이었다.

지역에 핵발전소를 유치할지 여부에 관하여 지역 주민 전체의 의사를 묻는 방식이 아닌 극히 인근 주민만의 형식적 동의만을 가지고 유치신청을 한 것은 중대한 하자에 해당한다. 더군다나 핵발전소 가동에 관하여 지역과 주민에게 도움이 되는지 해를 끼치는 것인지에 관하여 충분한 정보가 주어지지 않았고, 공개적인 토론이 제대

로 이루어지지도 않았다.

④ 민간주도의 자율적 주민투표의 합법성

이와 같이 핵발전소 유치업무는 지자체의 사무이므로 법상의 주민투표 대상이 되어야 한다. 그러나 삼척 핵발전소 유치철회 여부가 현안이 되었을 때 당시 행자부는 이 사안을 주민투표법상의 주민투표 대상이 아니라고 자의적으로 해석해버렸고 이에 따라 선관위가 주민투표업무를 이행하지 않는 일이 발생하고 말았다. 이러한 행자부의 해석과 선관위의 행태는 지역주민의 희생을 토대로 핵발전소 건설을 강행하고자 하는 중앙정부의 부당한 정책을 뒷받침한 위법한 권한행사라는 나쁜 선례가 되고 말았다.

그러므로 중앙정부의 부당한 선례로 인해 불가피하게 지역주민 주도로 자율적으로 행해지는 이번 영덕 주민투표는 1) 국가사무가 아닌 핵발전소 유치업무라는 지자체 사무를 대상으로, 2) 전임 영덕군수에 의한 독단적인 유치신청의 하자를 치유하고 지역 주민에게 중대한 영향을 미치는 사안에 대한 주민 다수의 의사를 확인하기 위하여, 3) 핵발전소 부지로 확정되지 않은 상태에서 행해지는 자율적인 투표로서 아무런 불법이나 탈법의 요소가 존재하지 않는다.

⑤ 삼척의 경우 2014년 10월 핵발전소 유치 찬반을 놓고 민간주도로 자율적인 주민투표가 실시되었다.

삼척의 민간 주민투표가 불법이었다면 삼척시가 신청한 주민투표사무의 위탁을 선관위가 거부하도록 종용했던 정부가 먼저 나서서 이를 불법으로 규정하고 저지했을 것이다. 그러나 삼척의 민간 주민투표 당시 해당 주민투표가 불법이라는 정부의 입장은 표명된 바 없었으며 정부가 이를 저지하지도 아니하였다. 다만, 정부로서는 민간주도의 주민투표결과에 정부가 법적으로는 구속되지 않는다는 입장을 표명하였을 뿐이다. 이번에도 정부는 영덕군에 공문을 보내서 영덕 핵발전소 유치찬반 주민투표가 “주민투표법에 의한 주민투표가 아니어서 법적 효력이 없다”는 주장만 하고 있을 뿐이 주민투표가 ‘불법’이라고 하지 않았다.

⑥ 소결

국가사무가 아닌 핵발전소 유치업무라는 지자체 사무를 대상으로, 전임 영덕군수에

의한 독단적인 유치신청의 하자를 치유하고 지역 주민에게 중대한 영향을 미치는 사안에 대한 주민 다수의 의사를 확인하기 위하여, 핵발전소 부지로 확정되지 않은 상태에서 행해지는 자율적인 투표라는 점에서 영덕 주민투표의 적법성을 찾을 수 있다고 할 것이다.

4. 영덕 주민투표의 결과 및 그 의의

가. 영덕 주민투표의 결과

영덕 주민투표는 핵발전소 유치찬반 주민투표 관리위원회의 주관으로 2015. 11. 11. 오전 6시부터 오후 8시, 같은 달 12. 오전 6시부터 오후 8시까지 실시되었다. 투표인명부 18,581명 중에 11,209명이 투표를 하였고, 그 투표율은 60.3%에 이르렀다. 영덕핵발전소 유치찬반 투표에서 유치반대 91.7%, 유치찬성 7.7%, 무효 0.6%로 나타났다. 이로서 유치반대 91.7%라는 영덕군민들의 민의는 확인되었다.

영덕 주민투표가 실시되기 전 영덕 주민투표에 대하여 온갖 불법비방과 유언비어가 난무하였고, 영덕 주민투표를 무산시키려고 정부(산업통상부장관 및 행정자치부장관)는 행정기관이 주민투표를 지원하는 것을 절대로 용납하지 않겠다는 서한까지 보냈다.

심지어 투표당일 20개의 투표소 주변에는 한전 측이 동원한 직원들이 차량 안에서 블랙박스로 투표소 안을 촬영 하면서 투표참여 영덕주민들의 수를 계산하였고, 투표참여율이 높은 마을 주민들에 대해서는 마을을 돌거나 마을 길목에서 불법 투표에 참여하지 말 것을 홍보하였다. “가짜투표, NO”라는 스티커를 부친 차량까지 동원되어 마을을 돌고 있었다. 투표당일 추운날씨와 비가 오는 상황이 계속되었다.

이러한 악조건 속에서 투표인명부 기준으로 60.3%라는 투표율로 나타났고, 영덕주민들의 유치반대 의사가 91.7%로 나타났다는 것은 지방자체단체장이 영덕핵발전소 유치신청을 일방적으로 진행하였다는 것을 천명하는 것이고, 정부의 예정지고시가 영덕 주민들의 의사에 반하는 것임을 확인시켜 주는 것이다.

특히 여러 차례의 보궐선거 투표율이 20%에 불과하였으며, 영덕 유권자 3만4432명

중 7천명이 부재자여서 사전투표를 할 수 없었고, 앞서 정부, 영덕군, 그리고 한전이 노골적으로 반대했음에도 불구하고 나온 위와 같은 결과는 민의가 영덕핵발전소 유치를 반대한다는 것을 확인해 주었다.

나. 영덕 주민투표의 의의

영덕 주민투표는 영덕핵발전소 유치여부와 관련하여 영덕 주민들이 헌법상 보장된 민주주의 원리와 지방자치제도를 투표행위를 통해서 실현했다는 점에서 영덕주민의 값진 승리라고 할 수 있다. 따라서 정부와 영덕군수는 모든 악조건 속에서도 헌법이 보장하는 민주주의 원리와 주민자치의 원칙을 실현하기 위하여 영덕핵발전소 유치의 반대의사를 스스로 표출한 영덕 주민의 민의를 존중하여 영덕핵발전소 추진정책을 백지화하는 등의 근본적인 대책을 마련하여야 한다.

Ⅲ. 월성1호기 소송

1. 시작하며

2013. 3. 11. 일본 후쿠시마 원전 사고 이후에 세계적으로 원자력 시설의 안정성에 관한 관심이 증대되었고, 우리나라에서도 고리원전과 월성1호기의 노후화 문제가 초미의 관심사항이 되었다. 이러한 상황에서 우리나라의 핵발전소 운영 관련 최고 규제기관인 원자력안전위원회는 2015. 2. 27. 새벽 월성1호기 수명연장을 허가하였다. 이하에서 월성1호기 수명연장 허가의 적법성과 관련된 법률적 문제점을 검토하고자 한다.

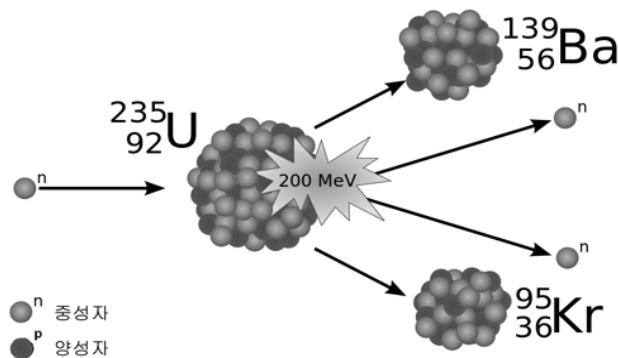
2. 핵발전소에 관한 기초적인 이해를 위하여

가. 원자력발전의 원리

원자력발전은 원자로에서 우라늄²³⁵ 등을 핵분열시킴으로써 열에너지를 발생시켜 발전을 하고 있는 바, 그 핵분열의 원리는 다음과 같다. 모든 물질은 원자로 성립되어 있고, 원자는 원자핵(양자와 중성자의 집합체)과 전자로 구성되어 있다. 무거운 원자

핵 중에는 분열하여 가벼운 원자핵으로 변화하기 쉬운 경향을 가지고 있는 것이 있는데, 예를 들면 우라늄 235(U235)의 원자핵이 중성자를 흡수하면 원자핵은 불안정한 상태가 되고 분열하여 2개 또는 3개의 다른 원자핵(핵분열 생성물)으로 분리된다.

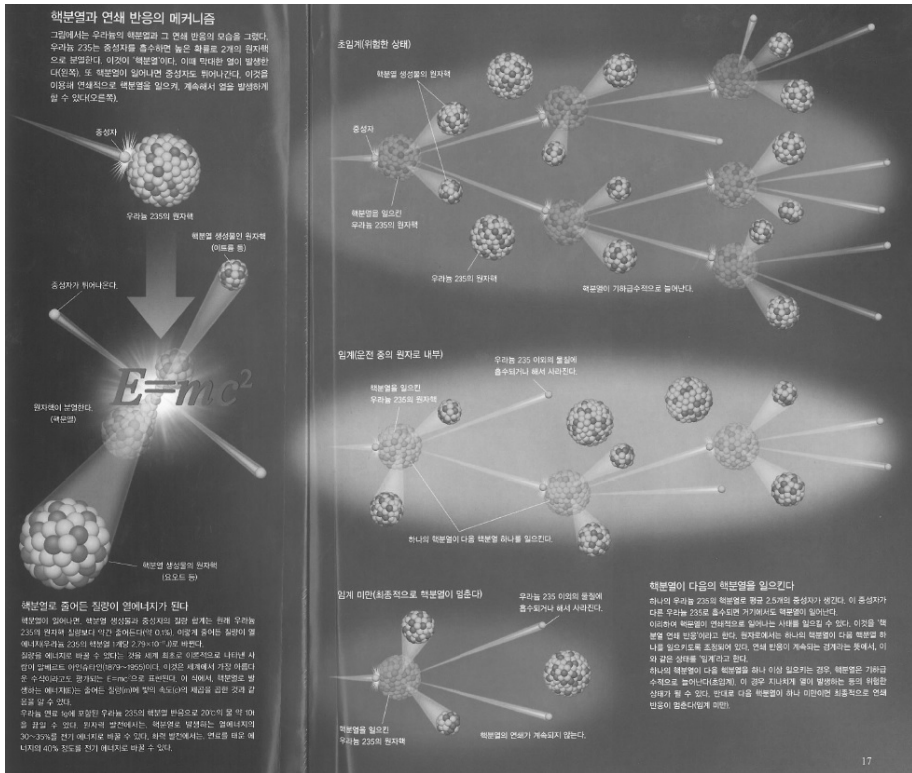
이것을 핵분열이라 하고, 핵분열이 일어나면 큰 에너지가 발생함과 함께 핵분열 생성물 [핵분열에 의하여 만들어지는 물질을 말하고, 그 대부분은 방사성 물질이다. 예를 들어, 우라늄235가 핵분열하면 방사성 물질인 세슘137(Cs137), 요오드 131(I131) 등이 발생한다] 외에, 2개 또는 3개의 고속 중성자가 발생한다. 이 중성자의 일부가 다른 우라늄235 등의 원자핵에 흡수되어 다음 핵분열을 일으키고, 연쇄적으로 핵분열이 유지되는 현상을 핵분열 연쇄반응이라 한다.



핵반응¹⁵⁾에서는 우라늄235의 원자핵이 두 개의 원자핵(핵분열생성물)으로 분열됨과 동시에 평균 약 2~3개의 새로운 중성자(n)가 발생한다.¹⁶⁾ 이때 막대한 에너지가 나오게 된다.

15) 핵반응에는 핵변환, 핵분열, 핵융합이 있다.

16) 우라늄235의 핵분열에서는 평균 2.3개의 중성자가 발생한다.



핵분열로 한 개의 우라늄 원자핵이 쪼개지면서 방출되는 에너지는 약 200 MeV(2억 전자볼트)로서 우라늄 연료 1g에 포함된 우라늄235의 핵분열 반응으로 20℃의 물 약 10t을 끓일 수 있다. 원자력발전에서는 핵분열로 생성하는 열에너지의 30~35%를 전기에너지로 바꿀 수 있다.

나. 원자로¹⁷⁾의 의의와 종류

핵분열을 발생시키는 장치가 반응로(Reactor) 즉 원자로인데, 원자로에는 감속재 및 냉각재의 조합에 따라 몇 가지 종류가 있고, 그 중 감속재 및 냉각재 역할을 모두 하는 것으로 경수(보통의 물)를 사용하는 것을 경수형 원자로라 한다. 경수형 원자로는 크게 나누면 비등경수로와 가압경수로의 2종류가 있다.

비등경수로는 원자로 내에서 냉각재를 비등시켜(끓여서) 발생한 증기를 직접 터빈에 보내어 발전한다. 가압경수로는 1차 냉각설비를 흐르는 고압(약 150기압)의 1차 냉

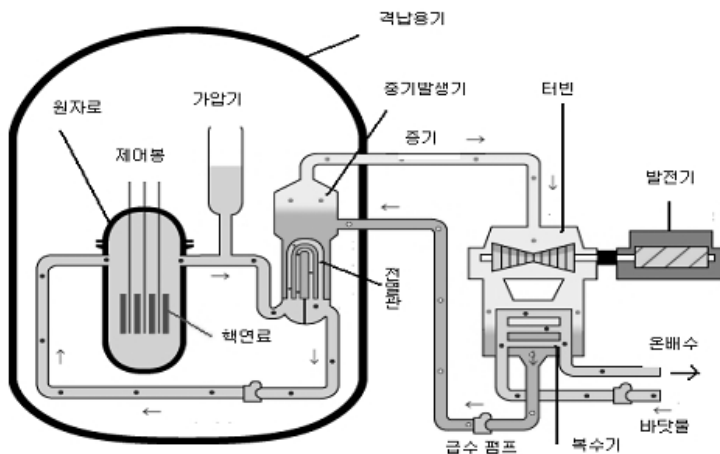
17) ‘원자로’란 핵연료물질을 연료로 사용하는 장치를 말한다.(원자력안전법 제2조 제8호).

각재를 원자로에서 고온수(약 320℃)로 만들어 이를 증기발생기로 보내고, 증기발생기에서 고온수를 가진 열에너지를 2차 냉각설비를 흐르고 있는 2차 냉각재에 전달하여 증기를 발생시키고, 이 증기를 터빈에 보내어 발전한다. 가압경수로의 물이 끓지 않게 유지하기 위해서 가압을 하여 150기압의 고압을 유지한다.

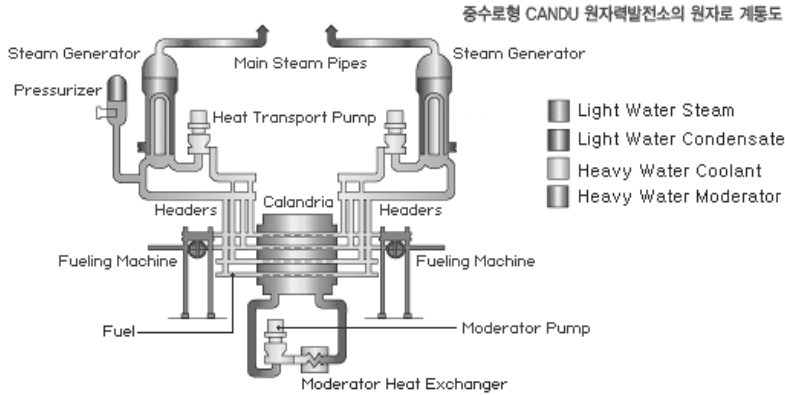
한편, 중수형 원자로에서는 중수가 감속재와 냉각재로 사용되고, 천연우라늄을 연료로 쓴다는 것이 특징이다. 중수는 물분자를 이루고 있는 수소에 중성자가 하나 더 있어서 양성자 하나밖에 없는 수소보다 두 배로 무겁다. 이때 경수를 냉각재로 쓰게 되면 핵분열 시에 발생한 중성자를 경수가 흡수하기 때문에 핵분열반응의 효율이 떨어집니다. 그래서 천연우라늄을 쓰는 중수로의 냉각재와 감속재로 이미 중성자가 있어서 중성자를 잘 흡수하지 않는 중수를 사용한다.

중수를 감속재로 사용하면 천연우라늄을 연료로 사용하여 핵분열 연쇄반응을 유지할 수 있다. 중수로에도 증기발생기가 설비되어 있는데 냉각재 중수는 연쇄반응에서 생성되는 열을 증기발생기로 전달하여 그 속의 보통 물을 수증기로 변환하게 한다. 이 수증기는 경수로에서와 마찬가지로 터빈발전기를 회전시킨다. 국내에서 가동 중인 원전 23기 중에서 중수로 원자로인 월성1~4호기를 제외한 19기는 모두 가압수형 경수로이다.

[가압형경수로(PWR)의 구조]



[중수로의 구조]



다. 중수로 원전의 구조에 대하여

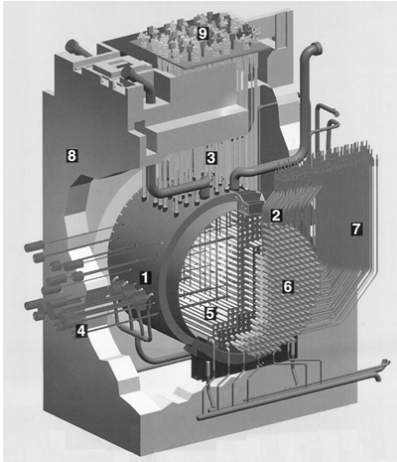
① 개요

중수로는 경수리와 달리 천연우라늄을 핵연료로 사용하기 때문에 원자로의 구조가 다르다. 경수리는 원통형 원자로 하나에 핵연료 다발이 들어 있지만 중수로는 380개의 압력관이 모두 개별 원자로이다. 380개의 압력관을 380개의 칼란드리아 관이 둘러싸고 있고 이들이 칼란드리아 탱크에 수평으로 설치되어 있다.

중수형 원자로는 4개의 증기발생기와 4개의 주 냉각재 펌프로 구성되어 있으며 칼란드리아¹⁸⁾에 수평으로 설치되어 380개로 관으로 구성된 압력관 채널 내에 연료가 12다발씩 원격으로 핵연료교환기에 의해 장전되어 있으며, 개별 연료관 채널에 냉각을 위한 자관이 연결되어 있다.

18) 넓은 뜻에서는 다기관형(多岐管形)의 가열체를 말한다. 특히 중수형 원자로에 있어서는 내부에 유체의 도관 또는 유통채널을 설치하여 이곳을 통과하는 고압의 냉각재와 주위에 채워진 액체 감속재를 분리하게 하는 밀폐형의 원자로용기를 말한다. 압력관형 원자로에 사용되는 다수의 평행관을 갖는 대형 원통용기이다. 이 평행관을 calandria tube(칼란드리아 관)라고 부르며, 이 외측에는 감속재인 중수가 있고 내측에는 핵연료와 고온 고압의 냉각재를 수장한 압력관이 들어 있다(원자력용어사전, 2011, 한국원자력산업회의).

[칼란드리아]

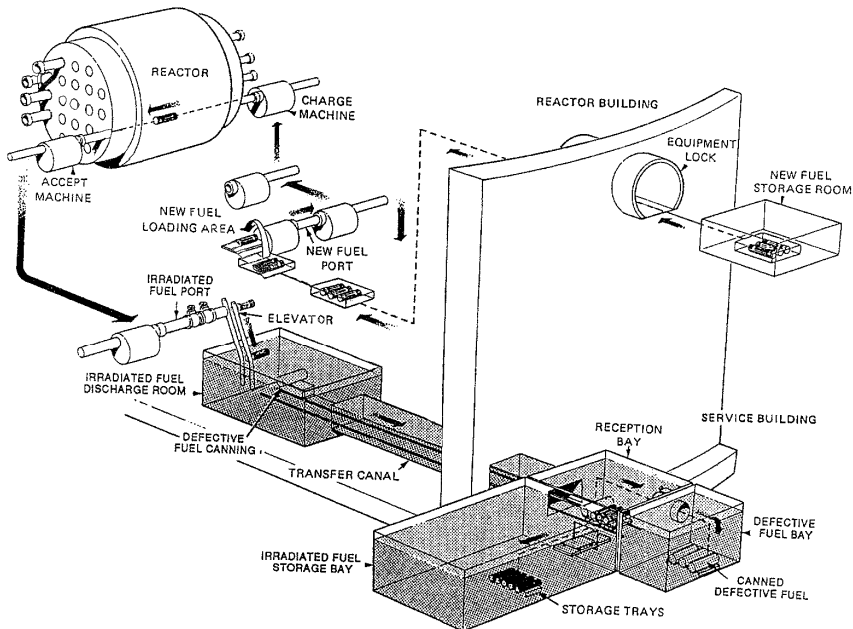


1. 원자로 (Calandria)
2. 냉각재 공급자관
3. 수직 반응도 검출/제어기구
4. 수평 반응도 검출/제어기구
5. 원자로관
6. 핵연료 채널 집합체(엔드피팅)
7. 냉각재 공급자관(Feeder)
8. Reactor Vault
9. 수직 반응도 제거기구 구동부

압력관 채널은 칼란드리아에 수평으로 설치되어 압력관(Pressure Tube)과 종단이음관(End Fitting)이 결합되어 있고 종단이음관 끝단의 마개(Closure Plug)로 압력경계를 구성한다. 이 종단마개는 핵연료교환기로 열고 닫을 수가 있도록 설계되어 있어서 가동 중에 연료를 장전하고 배출할 수 있도록 되어 있다.

경수로는 1년 반에 한 번씩 1/3의 핵연료를 교체하는데 비해 중수로는 천연우라늄을 핵연료로 사용하기 때문에 가동 중 매일 압력관 두개씩 핵연료교체를 하여야 한다. 핵연료 교환기 2대가 압력관 채널의 양쪽에서 종단이음부에 결합하고 상류측에서 신 연료를 밀어 넣고 하류측에서 사용후연료 8다발을 받는다. 하류측 연료교환기는 이후 압력관 채널에서 분리되어 나와 사용후연료를 배출하기 위해 사용후연료 방출구(Spent Fuel Discharge Port)로 이동하여 방출구와 연결되어 내부의 사용후연료를 방출구를 통해 방출조로 밀어 넣는다.

[연료의 흐름절차도]



CANDU 6 FUEL HANDLING SEQUENCE

방출조는 격납용기 내부이며, 접수조는 격납용기 외부에 존재하는데 수조 하단에서 방출조와 접수조가 통로로 연결되어 상호 개방된 상태로 되어 있으므로 여기에서 격납용기의 압력경계를 설정하는 문제가 발생한다. 격납용기는 사고시에 발생하는 압력으로 인해 방사성물질이 외부 환경으로 방출되는 것을 방어하는 압력경계의 역할을 하고 있으나 사용후핵연료 방출조가 개방될 경우 이 역할을 할 수 없게 된다.

② 사용후핵연료

원자력발전에서는 핵연료를 원자로 내에서 핵분열 시키면 연료 중에 핵분열 생성물이 축적되고, 연쇄반응을 유지하기 위하여 필요한 중성자를 흡수하여 반응속도를 저하시키는 등의 이유에서 적당한 시기에 연료를 교체할 필요가 있다. 이때에 원자로에서 꺼내는 것이 사용후핵연료이다. 사용후핵연료의 발생량은 연소도 등에 따라 다르나, 국내 23기 원전에서 발생하는 사용후핵연료는 연간 합계 약 740톤이다. 이 중 중수로인 월성 1~4호기에서 발생하는 사용후핵연료가 388톤으로 전체의 절반을 넘는다. 천연우라늄을 핵연료로 사용하기 때문에 매일 사용후핵연료를 교체해야 하고 그만큼 많은 양의 사용후핵연료가 발생한다. 사용후핵연료는 원자로 정지 후에 원자

로에서 빼낸 후, 수중에서 이송되어 사용후핵연료 저장조에 저장된다.

사용후핵연료 저장조에는 핵분열 연쇄반응을 억제하는 기능을 가진 붕산수가 채워져 있다. 이 사용후핵연료 저장조의 물은 냉각설비에 의해 냉각되고 있다. 저장조의 수위는 상시 감시되고 있다. 냉각기능이 상실하는 등으로 인하여 수위가 내려간 경우에 대비하여 사용후핵연료 저장조에는 사용 후 연료 물 보급설비가 설치되어 있다.

라. 원전의 본질적 위험성

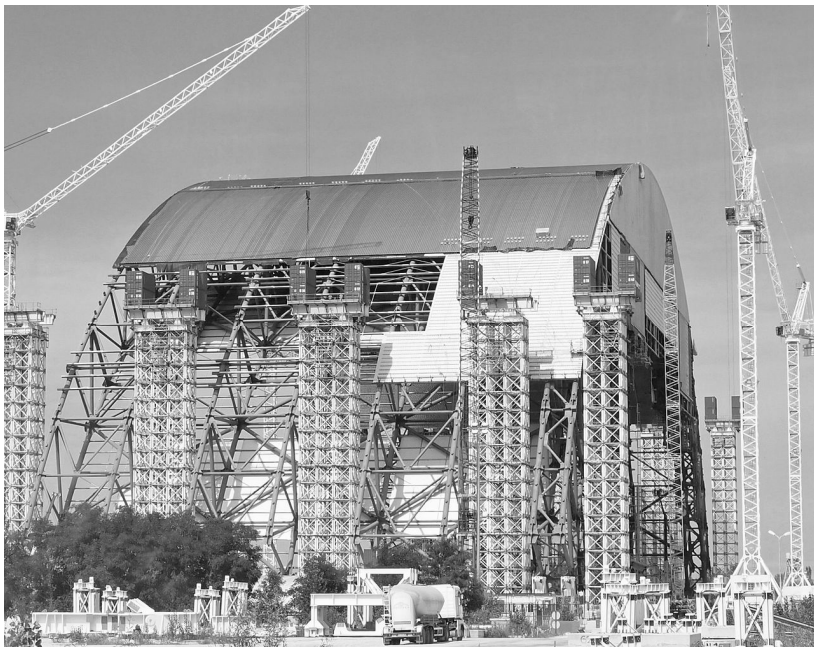
체르노빌 원전 사고(이하 ‘체르노빌사고’라고 한다)는 1986. 4. 26. 비상전력 공급계통의 안전성을 검증하는 과정에서 자동정지기능이 차단되어 출력이 폭주하고, 그 결과로 인한 수증기 폭발¹⁹⁾이 사건의 원인으로 분석되고 있다. 체르노빌사고는 원전 발전 사업이 갖는 위험성을 상징적으로 보여 주었다. 그린피스의 위탁으로 발표된 연구 보고서는 체르노빌사고로 전 세계에서 93,000명이 죽고 137,000명이 갑상선암에 걸렸다는 결론을 내렸고, 독일 원자력안전위원회는 10만 명이 죽었다고 보고하고 있다. 체르노빌사고는 끝난 것이 아니라 현재에도 진행되고 있다. 아직도 핵반응이 진행되어 방사능물질이 검출되고 있으며, 우크라이나 정부는 유럽 국가들의 지원을 받아 노후 되어 방사능물질의 배출을 막아내지 못하는 체르노빌 덮개 위에 추가로 철제 방호벽²⁰⁾을 설치하는 작업을 진행 중에 있다.

19) 출력이 급격히 증가함으로써 반응에 따라 발생하는 열에너지가 원자로 내부의 냉각수를 거의 모두 기화시켰으며, 증기의 압력이 급격히 높아져 반응로가 그 압력을 견디지 못하고 오전 1시 24분 경 폭발하였다. 이 1차 폭발은 철과 콘크리트로 이루어진 노심을 파괴하여 반응로를 대기 에 직접 노출시켰다. 이후 반응로는 한 차례 더 폭발을 일으켰으며, 이 2차 폭발은 원자로의 콘크리트 천장을 파괴했다.

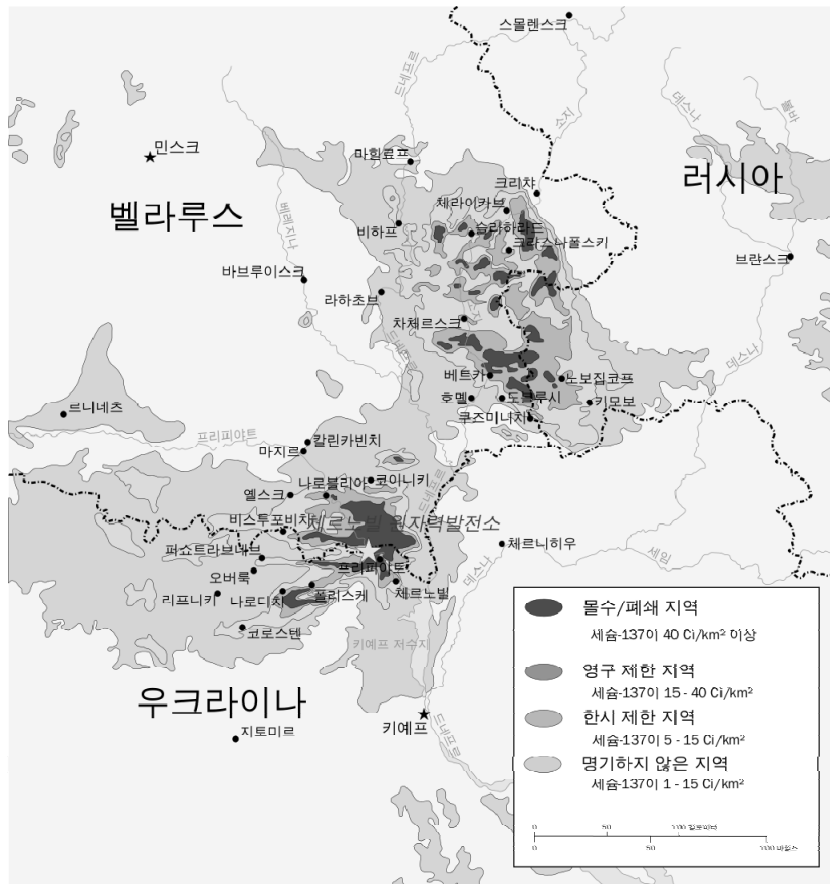
20) 애초 2015년 10월 완공 예정이었으나, 추가 방호벽이 2017년 11월 정도에 마무리 될 예정이다. 체르노빌 관리청 관계자는 4년 동안 방호벽 건설을 위해 6억 유로를 썼지만, 추가로 6억 천만 유로 정도가 더 필요하다며 현재 주요 7개국, G7이 추가로 자금 모금에 나고 있다.



[체르노빌 원전 출처 : AP]



[체르노빌 원전에 석관을 씌우고 있는 모습, 2013. 8.(출처 : 위키피디아)]



[체르노빌사고로 발생한 방사능낙진으로 오염된 지역을 표시한 지도, 1996년 상황
(출처 ; 위키피디아)]

2011. 3. 11. 일어난 후쿠시마 원전 사고(이하 ‘후쿠시마사고’라고 한다) 당시 일본 정부는 원전 반경 250km 이내의 주민 5,000만 명을 대피시키는 최악의 시나리오까지 준비하였던 것으로 알려지고 있다. 위 대피 범위는 일본 인구의 40%에 해당하고, 면적은 30%에 해당된다고 한다.



[후쿠시마 제1원전 1~4호기, 2011. 3. 16. 촬영(출처 : 위키피디아)]

세계적인 과학 잡지(PNAS)²¹⁾는 후쿠시마사고로 인하여 일본의 토지 오염은 일본 국토의 약 70%가 방사성 세슘에 오염되었다고 발표하였다. 2015. 4. 로봇을 투입해서 겨우 후쿠시마원전 1호기 내부를 촬영했는데 격납용기 안에 있어야 할 핵연료가 완전히 녹아내려 없어진 것을 확인하였고, 방사선량은 시간당 10시버트(Sv)로 사람이 40분간 노출되면 사망할 수 있는 수준의 방사선량이 관측되었다. 이 로봇은 투입된 지 세시간 만에 고장이 나서 작동 불능상태가 되었다.²²⁾ 일본 정부는 후쿠시마 사고 1주일만인 2011. 3. 18. 후쿠시마 제1원전 1~3호기에서 모두 노심 용융 ‘melt down’²³⁾이 일어난 사실을 파악하고도 이를 2개월 후에야 인정하였다. 후쿠시

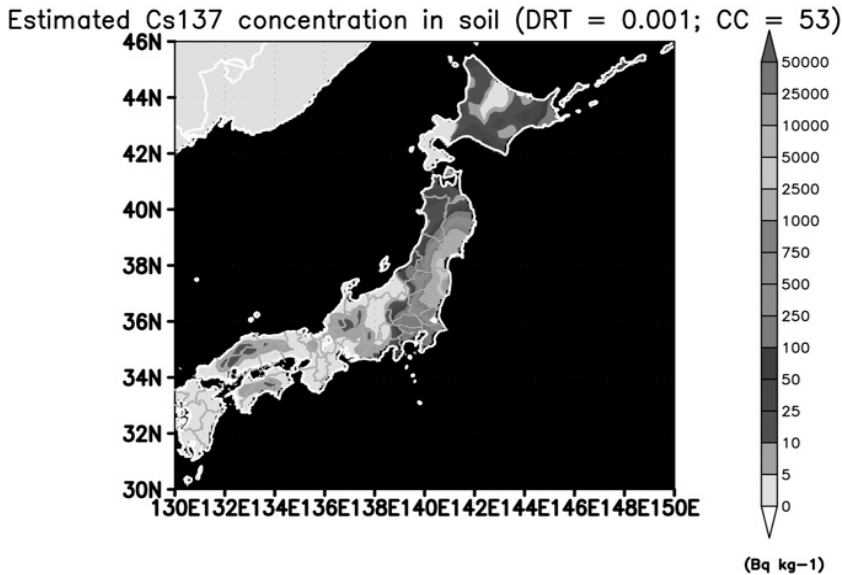
21) PNAS(Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America), “Cesium-137 deposition and contamination of Japanese soils due to the Fukushima nuclear accident,” December 6, 2011, vol. 108, no. 49, 19530-19534.

22) MBC 2015. 4. 14.자 보도,

http://imnews.imbc.com/replay/2015/nwdesk/article/3682502_14775.html

23) 노심(爐心, reactor core)은 핵연료가 담긴 막대다발과 냉각재, 감속재 등 원자력 발전에 필요한 핵심 물질이 들어 있는 원자로의 중심부를 말한다. 노심은 압력용기 안에 들어 있으며, 압력용기는 다시 방사성 물질이 새어 나가지 못하도록 막는 밀폐 구조물인 격납용기에 싸여 있다. 압력용기 안에서는 핵연료로 사용되는 방사성 물질의 원자핵이 중성자와 결합해 핵분열을 일으키면서 에너지를 발생하는데, 이때 엄청난 열이 발생한다. 핵분열 연쇄반응에 의해 방출된 에너지에 의해 노심의 온도가 올라가게 되면 원자로가 파손될 수 있으므로 이를 방지하기 위해 냉각재를 이용해 노심을 냉각시켜야 한다. 노심용융(爐心鎔融, meltdown)의 주된 원인은 냉각시스템 작동에 문제가 생겨 냉각수나 냉각재가 제대로 공급되지 않는 것이다. 노심용융이 일어나면 핵연료 봉이 녹으면서 엄청난 열에너지가 원자로 격납용기나 원자로 건물 내부에 들어차게 되고, 더 나아가 외부 구조물 자체가 파괴되어 방사성 물질이 외부로 대량 방출될 우려가 있다.

마사고의 수습에는 수백 년이 걸려도 수습이 불가능하다는 원전 관련 전문가의 견해가 있고, 후쿠시마 원전에서 방사성오염물질이 태평양으로 흘러들어가고 있는 것으로 확인되었다.



[후쿠시마사고로 인한 일본의 토지 오염]²⁴⁾

1986년 체르노빌사고와 2011. 3. 11. 후쿠시마사고를 배경으로 하여 일본 법원은 “원자력 발전에서는 여기서 방출되는 에너지가 극히 팽대하기 때문에, 운전정지 후에 있어서도 전기와 물로 원자로의 냉각을 계속하지 않으면 안 되고, 그 사이에 몇 시간 전원이 중단되는 것만으로도 사고에 이르고, 일단 발생한 사고는 시간의 경과에 따라서 확대되는 성질을 가지고 있다. 다른 기술의 많은 부분은 운전정지라는 단순한 조작에 의해 그 피해를 확대하는 요인의 대부분이 제거되는 것과는 다른 원자력발전에 내재하는 본질적 위험이다.”이라고 판단하고 있다.

위와 같은 일본 법원의 판단은 원자력 기술의 최고를 자랑했던 일본이라고 할지라도 원자력발전은 본질적 위험을 갖고 있고 있어서 안전하다고 할 수 없다는 것을 시사하고 있다. 독일은 2011. 3. 11. 후쿠시마사고 이후에 2022년까지 앞당겨 원전폐로 정책을 완성하기로 하였는데, 이러한 독일의 정책적 결정도 같다고 할 것이다.

24) 출처 : <http://www.pnas.org/content/108/49/19530.full.pdf+html>

3. 월성1호기에 관한 개관

가. 월성1호기의 위치

월성1호기는 행정구역상 **경주시 양남면 나아리 260번지**에 위치하고 있고, 부지반경 80km 이내의 행정구역은 3개 광역시, 8개 시 및 5개 군으로 구성되어 있다. 부지 반경 80km 이내 인구는 **약 990만 명**(부산광역시 362만 명, 대구광역시 251만 명, 울산광역시 111만 명)에 이르고 있다.

나. 월성1호기의 가동 연혁

월성1호기는 1977. 5. 3.경 발전소 부지 조성 착공공사를 시작으로 하여 1978. 2. 15.경 건설 및 운영허가를 받았다. 월성1호기는 1982. 11. 21. 최초 임계일²⁵⁾(설계 수명기간 개시일)을 개시하여 1983. 4. 22.경 전력생산을 위한 상업운전을 시작하여 **2012. 11. 20. 설계수명(30년) 만료일**을 3년 앞둔 2009. 4. 가동 중단하였다.

다. 월성1호기의 설계개요 및 특이점

① 설계개요: 가압중수로

월성1호기는 캐나다 원자력공사(AECL)가 설계한 CANDU(**가압중수로 PHWR**) 6형 원전으로서 시설용량(발전용량) 678.7MW, 열출력 2,064MWt이다.

월성1호기는 산소(O)와 중수소(D)가 결합해서 만들어진 무거운 물(중수)을 냉각재와 감속재로 사용한다는 점에서 **중수로**이고, 300℃의 높은 온도에서도 냉각재로 쓰는 물이 끓지 않도록 원자로 내부 압력을 약 110기압 까지 끌어올린다는 점에서 **가압형**이다. 가압중수로는 가압경수로와 달리 핵연료로 천연우라늄²⁶⁾ 사용하고, 연료를 매일²⁷⁾ 교체해야만 한다는 특성을 갖고 있다.

25) 핵연료인 우라늄235가 중성자를 흡수하여 핵분열을 하면서 중성자도 튀어나가면서 연쇄적으로 핵분열 연쇄반응 상태를 임계(臨界)라고 하고, 설계수명의 기산점이 되는 기준이다(과학적 원리와 위험성, 미래의 대책 **원자력 발전과 방사능**, 뉴턴코리아, 제16쪽 참조).

26) 경수로는 우라늄235가 전체의 2~5퍼센트 농축된 농축우라늄을 핵연료로 사용한다.

27) 경수로는 15~18개월마다 3/1씩 교체한다.

② 월성1호기의 특이점

월성1호기와 같은 CANDU-6(가압중수로 PHWR) 원자로는 2009년 기준 세계적으로 총 33기 정도가 보급(캐나다 22기, 한국 4기, 중국 2기, 루마니아 2기, 아르헨티나 1기, 인도 2기, 파키스탄 1기)되어 가동되었고, 캐나다 3개 주에 걸쳐 22기 정도가 가동되었는데, 캐나다는 이미 이중 3기를 폐쇄²⁸⁾하고 2020년까지 6기를 추가로 폐쇄할 예정이다.

가압중수로로는 본산지가 캐나다라서 캔두(CANDU)형 원자로라고도 불린다. 캐나다는 자국의 브랜드 수출 때문에 경수형 원자로를 도입하지 않고 가압중수를 육성하였으나, 가압중수로로는 캐나다에서조차 사양화되고 있다.

가압형 중수로가 사양길을 걷는 이유는 경수로에 비하여 효율은 낮은 반면 발전단가는 높고, 삼중수소가 약 30배 이상 많이 배출되며, 사용후핵연료 배출도 5~6배 많기 때문이다.

라. 월성1호기 수명연장의 위험요소

① 노후 원전의 위험성

월성1호기는 『●1984년 중수누출(23.5톤), ●1988년 중수누출(0.4톤), ●1994년 중수누출, ●1999년 중수누출, ●1999년(월성3호기) 중수누출(45리터, 22명 피폭), ●2003년(월성4호기) 중수누출, ●2006년(월성4호기) 중수누출』 등의 사고를 겪었는데, 이들은 냉각배관 부식 등 설계결함으로 인해 발생한 중요사고²⁹⁾들이었다.

월성1호기는 1983년경 상업가동을 시작한 이래로 2010년경까지 사이에 사고고장으로 인하여 총 53회의 가동중단 사례가 있었다. 한편, 월성1호기는 1983년 상업운전을 시작한 이후 90% 전후의 높은 가동율로 운전을 하였고, 높은 가동률이 주요 원

28) 젠틸리2호, 피커링2,3호기가 폐쇄 결정되었다. 특히 젠틸리2호기는 월성1호기와 같은 노형, 같은 상업가동개시점, 같은 설계수명 만료시점이어서 관심이 컸다. 젠틸리2호기는 경제성이 없어서 폐쇄 결정되었지만, 그 핵심이유가 캐나다원자력안전위원회(CNSC: Canadian Nuclear Safety Commission)가 수명연장과 관련한 최신안전기술기준에 따른 압력관 교체, 터빈교체, 컴퓨터 시스템 교체 등 통합안전성평가 향상을 위한 천문학적인 비용 증가(약조원에서 4조원 증가) 때문이었다.

29) 1999년 정기국회의 국감과정에서 확인되고 지적된 사항이다.

인³⁰⁾이 되어 30년의 수명만료 기간을 3년 앞두고 2009. 4. 월 가동 중단하였다. 이는 월성1호기가 노후화 되었다는 것을 말하는 것이고, 후쿠시마 원전이 노후화 된 순서로 폭발하였던 상황을 감안하면, 월성1호기는 그만큼 높아진 사고의 위험성을 안고 있다는 것을 의미한다. 일부 낡은 설비를 교체한다는 사정만으로 안정성이 담보되는 것은 아니다.

② 양(+)의 보이드 반응도 계수

원자력공학 교과서에서 조차 월성1호기와 같은 캔두(CANDU)형 원자로 안전성의 최대의 문제점으로 양(+)의 보이드 반응도 계수(positive void coefficient)를 가지고 있다는 것을 들고 있다.³¹⁾

경수로에서는 경수가 냉각재가 감속재로서 동시에 사용되기 때문에 냉각재의 밀도가 감소하면 중성자의 감속 능력도 따라서 감소되고, 출력이 증가하여 냉각재 내의 보이드 양이 증가되면 증가될수록 더 큰 음(-)의 반응도가 삽입되어 원자로의 출력은 감소하게 된다.

그런데 캔두(CANDU)형 원자로에서는 냉각재와 감속재가 분리되어 있기 때문에 냉각재의 밀도가 변하더라도 중성자의 감속 능력에는 아무런 변화가 없고 이런 특성으로 인하여 캔두(CANDU)형 원자로에서는 냉각재 내에 증기가 생성되면 핵분열 반응이 더욱 가속되고, 그 결과로 더욱 많은 증기가 생성되게 된다. 그래서 냉각수 공급에 문제가 발생하는 경우에 짧은 순간에 원자로 출력이 급격히 상승하여 증기 폭발³²⁾ 등으로 이어질 수 있는 위험이 있는 것이다.

③ 삼중수소 유출(전국의 90%), 갑상선암 발병 및 소송

2011. 3. 경주시 월성원전방폐장 민간인 환경감시기구가 월성1호기 주변 지역과 대조지역으로 구분하여 주민의 체내 삼중수소³³⁾ 농도를 분석한 결과 원전 주변 지역

30) 월성1호기는 중수로 원자로로서 압력관 380개 칼란드리아 실린더 용기에 수평으로 설치되어 있는데, 이 압력관이 중성자 조사 등에 의하여 크립, 처짐으로 늘어나서 압력관이 양단 지지점을 이탈하여 더 이상 사용할 수 없었던 것이다.

31) 한국원전수출산업협회, 알기 쉬운 원자력공학, 255쪽

32) 1986. 4월 체르노빌사고도 원자로 출력이 급격히 상승하여 증기 폭발로 이어진바 있다.

33) 삼중수소는 헬륨으로 붕괴되면서 베타(β)선을 방출하는 방사성 동위원소이고, 중수(重水) 중의 중수소(H-2)가 중성자를 포획하여 삼중수소(H-3, Tritium)가 생성된다. 중수를 사용하는 원자

인 나아리와 읍천리의 주민의 체내 삼중수소 농도가 높은 것으로 나타났고, 2015. 3. 21. KBS2 탐사보도 프로그램 ‘추적 60분³⁴⁾’에서도 다시 확인하고 있다. 월성1호기에서 배출하는 삼중수소의 비율이 우리나라 원전의 90%를 차지하고 있다. 최근 원전의 방사능물질 방출과 인근 주민의 갑상선암 발병 사이에 인과관계가 인정되어 손해배상책임이 인정되었는데, 월성1호기 주변 지역 주민들도 갑상선암 피해 등으로 같은 소송을 제기한 사실이 있다)

④ 동일인접 지역에 경수로, 중수로, 중저준위 방폐장 동시운영

캐나다원자력안전위원회(CNSC)는 최근 신규 원전과 수명연장 원전의 운영허가 과정에서 원전운영 사업자(피커링사)에게 다수호기(多數號器) 확률론적 위험성 평가를 요구하고 있고, 캐나다법원은 ‘달링턴’ 원전의 경우 신규 건설허가 과정에서 다수호기(多數號器) 환경영향평가를 요구하였다.

이런 점에서 월성 원전의 경우에 동일부지에 중수로(월성1, 2, 3, 4호기), 중저준위 방폐장이 동시에 운영되고 있고, 신월성1호기 경수로원전도 운영되고 있어서 사고 발생 시에 대처하는 것도 매우 어렵다고 할 것이다.

⑤ 활성단층대에 위치한 노후원전

월성원전이 위치한 부지인 근은 지진이 발생할 수 있는 활성단층이 다수 분포되어 있다. 월성 1호기 스트레스테스트 민간검증단은 월성1호기 주변에 가장 활동성이 높은 단층인 읍천단층과 수렴단층, 방폐장 부지 단층 외에도 62개의 활성단층이 존재하고 있음을 지적했다. 이들은 경북 영해에서 경남 양산에 이르는 대규모 활성단층대인 양산단층대와 인근 울산단층대 등과 연관된 단층으로 역사적으로 규모 7.0이

로인 캔두형은 방사능 누출 위험도가 경수로에 비해 30~40배 높고, 삼중수소는 위장과 폐를 통해 인체에 흡수되며 저에너지의 베타선을 지속적으로 방출(삼중수소의 반감기는 12.4년, 생물학적 유효반감기는 10일~450일)한다. 삼중수소가 음식물에 결합했을 때 더 유해하고, 오염된 음식에 만성적으로 노출되면 삼중수소의 10%가 신체와 유기적으로 결합하며, 유기물에 결합 시 인체가 2~10배 오래 삼중수소에 노출된다는 연구 논문도 발표된 바 있다.

34) KBS2 탐사보도 프로그램 ‘추적 60분’에서 ‘원전과의 불편한 동거’ 편으로 방영되었는데, 제작진은 “1km 떨어진 나아리에서는 가장 높은 삼중수소가 검출됐고, 5km 떨어진 하서리에서는 절반의 삼중수소가 검출됐으며, 가장 멀리 떨어진 경주시내에서는 측정이 불가한 정도의 극미량이 나왔다.”고 밝히면서 “식수 역시 검사를 했는데, 소변 속 삼중수소와 비슷한 결과가 나왔다.”고 하였다. 이로 인하여 월성1호기 주변 주민들의 우물, 지하수 등 식수에 대한 불안감이 커지고 있다.

상의 큰 지진이 발생한 기록과도 관련이 있다.

노후원전은 배관과 케이블 등의 주요 기기가 약화된 상태이므로 지진에 대해서 상대적으로 더 취약하다. 따라서 월성1호기는 더 보수적인 지진 안전성 평가가 수행되어야 함에도 불구하고 월성1호기 스트레스테스트 민간 검증단 보고서에 의하면 활동성 단층 2개만 반영한 지진평가로 인해 지진위험이 축소되었다고 지적받고 있다. 월성1호기는 활성단층대 인근에 있는 노후 원전이지만 내진설계는 가장 낮은 수준이다.

마. 동일 원자로인 캐나다 젠틸리 2호기의 폐쇄 경위의 시사점

캐나다의 젠틸리 2호기는 노형, 상업가동개시점, 설계수명 만료시점이 모두 월성1호기와 같아서 수명연장 여부에 대한 관심이 컸다. 캐나다의 경우에 노후 원전의 수명을 연장하려면 신규 원전에 적용되는 기술기준으로 통합안전성평가(Integrated Safety Review: ISR)를 거쳐야 하는데, 이 경우에 많은 비용이 증가하게 된다.

캐나다원자력안전위원회(CNSC)가 요구하는 수명연장과 관련한 최신안전기술기준에 따라 압력관 교체, 터빈 교체, 컴퓨터 시스템 교체 등 통합안전성평가 향상을 위한 천문학적인 비용 증가(약1조원에서 4조원 증가) 때문에 캐나다의 젠틸리 2호기는 폐쇄하는 것으로 결정되었다. 캐나다의 젠틸리 2호기 폐쇄결정 과정은 수명연장의 경우에 안전성 기준은 신규 원전과 같은A 최신 안전기술기준을 충족시켜야 안전성이 확보되어야 비로소 수명연장이 허락될 수 있고, 최신 기술안전성을 충족시키기 위한 시설비용이 엄청나게 지출되는 경우에는 경제성의 관점에서 폐쇄조치가 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있다.

4. 월성1호기 수명연장에 관한 운영변경허가의 요건

가. 운영변경허가 처분의 경위

- 2009. 12. 30. 한수원, 월성1호기 계속운전(운전기간 10년 연장)을 위한 주기적 안전성 평가 보고서 제출 및 운영변경허가신청(이하, '수명연장 허가 신청'이라고 한다)
- 2010. 01.~12. 한국원자력안전기술원(KINS, 이하 'KINS'라고 한다), 수명연장

신청 서류 적합성 검토

- 2011. 01. ~2014. 09. KINS, 계속운전 동안 안전성 확인을 위한 심사 수행
- 2014. 10. 02. 계속운전을 위한 주기적 안전성평가보고서 공개
- 2012. 01. ~2015. 01. 원자력안전전문위원회 검토
- 2013. 12. ~2014. 10. 원자력안전위원회 심사현황 보고
- 2015. 02. 27. 원자력안전위원회 월성1호기 수명연장허가 심의 의결(이하 '수명 연장허가 처분'이라고 함)

나. 심의의결의 경위

- 2015. 01. 15. 원자력안전위원회 심의개시 → 안전성 논란으로 월성1호기 수명 연장 허가여부 결정 연기
- 2015. 02. 05. 원자력 실무전문가 단체인 '원자력안전과 미래', 서울대 서균렬 원자핵공학과 교수 '월성1호기 수명연장 심사과정에서 월성 2·3·4호기에 적용 되는 현행 안전기준 조차 제대로 적용되지 않았다.'는 내용의 기자회견 개최
- 2015. 02. 09. 월성1호기 폐쇄 시국회의와 월성1호기 수명연장 반대 국민선언
- 2015. 02. 12. 원자력안전위원회 심의 재개, 조성경 의원을 비롯한 일부 위원들 표결 주장 → 논란 끝에 결정 연기
- 2015. 02. 24. 환경연합 월성1호기 수명연장 여론조사 결과 발표. 국민 60.8퍼센트 "원전 폐쇄"
- 2015. 02. 25. 원자력안전위원회 위원 조성경이 위원 임명 전 3년 이내인 2010. 12. 14. ~ 2011. 11. 10. 한수원에서 2,000만 원에 가까운 활동비를 받고 원전 신규 부지선정위원으로서 부지선정 행위에 참여한 사실 확인. 원안위법이 위원결격사유로 정하는 '최근 3년 이내 원자력이용자 또는 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여하였거나 관여하고 있는 사람'에 해당하는 원자력안전위원 임명무효 확인 소송 및 효력정지 가처분 신청
- 2015. 02. 26. 월성지역주민들 조성경 위원에 대한 심의 기피신청에도 불구하고 조성경 위원이 참여한 가운데 수명연장 심의
- 2015. 02. 27. 새벽 1시경 표결 강행(2명의 위원이 표결의 위법성을 지적하며 퇴장, 나머지 7명 위원 찬성)

다. 운영변경허가 신청의 요건 및 허가의 기준

① 운영변경허가 관련 법령규정

■ 원자력안전법([시행 2015.1.20.] [법률 제13078호]³⁵⁾)

제20조(운영허가) ① 발전용원자로 및 관계시설을 운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다. 다만, 총리령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 이를 신고하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

② 제1항의 허가를 받으려는 자는 허가신청서에 **발전용원자로 및 관계시설에 관한 운영기술지침서, 최종안전성분석보고서, 운전에 관한 품질보증계획서, 방사선환경영향평가서**(제10조제2항에 따라 제출된 방사선환경영향평가서와 달라진 부분만 해당한다), **발전용원자로 및 관계시설의 해체계획서**(제10조제2항에 따라 제출된 해체계획서와 달라진 부분만 해당한다) 및 **총리령으로 정하는 서류**를 첨부하여 위원회에 제출하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2015.1.20.>

③ 제1항에 따른 운영허가 및 변경허가에 관하여는 제14조를 준용한다. 이 경우 제14조제3호 중 “제17조”는 “제24조”로 본다.[시행일 : 2015.7.21.] 제20조

제21조(허가기준) ① 제20조제1항의 허가기준은 다음과 같다. <개정 2015.1.20.>

1. 위원회규칙으로 정하는 발전용원자로 및 관계시설의 운영에 필요한 기술능력을 확보하고 있을 것
2. 발전용원자로 및 관계시설의 성능이 위원회규칙으로 정하는 기술기준에 적합하여 방사성물질등에 따른 인체·물체 및 공공의 재해방지에 지장이 없을 것
3. 발전용원자로 및 관계시설의 운영으로 인하여 발생되는 방사성물질등으로부터 국민의 건강 및 환경상의 위해를 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것
4. 제20조제2항에 따른 품질보증계획서의 내용이 위원회규칙으로 정하는 기준에 적합할 것

■ 원자력안전법 시행령

제34조 (변경허가 신청) 법 제20조제1항 본문의 전단에 따른 허가를 받은 자(이하 “발전용원자로운영자”라 한다)는 같은 항 본문의 후단에 따라 그 허가받은 사항에 대한 변경허가를 받으려면 **총리령으로 정하는 바에 따라 그 변경허가신청서를 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.** [개정 2013.3.23.]

■ 원자력안전법 시행규칙

제17조(변경허가의 신청) ② 제1항의 신청서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

35) 월성1호기 수명연장허가 처분경위에서 보듯이 2009. 12. 30. 한수원이 월성1호기 변경허가신청을 할 무렵에 적용되는 법률은 원자력법(2009. 1. 1. 시행)이나, 방재관련 부분을 제외하고는 현재 시행중인 원자력안전법의 내용과 동일하므로 처분시 적용되는 법률인 현행 원자력안전법령에 근거하여 검토하고자 한다.

1. 운영허가신청서 첨부서류 중 변경되기 전과 변경된 후의 비교표
2. 운영허가증

제18조(경미한 사항의 변경신고) ① 법 제20조제1항 단서에서 “총리령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다. <개정 2014.11.24>

1. 운영허가를 받은 사람의 성명 및 주소(법인인 경우에는 그 명칭 및 주소와 대표자의 성명)
2. 원자로시설을 운영하는 사업소의 명칭 및 소재지
3. 운영기술지침서 및 최종안전성분석보고서의 내용 중 법 제20조제22호에 따른 안전관련 설비의 변경을 수반하지 아니하는 설비나 시설의 변경에 관한 사항
4. 운영기술지침서, 최종안전성분석보고서 및 품질보증계획서의 내용 중 품질보증체제의 조직이 아닌 일반조직 변경에 관한 사항
5. 오기(誤記), 누락 또는 그 밖에 이에 준하는 사유로서 그 변경 사유가 분명한 사항
6. 삭제 <2014.11.24>

② 주기적 안전성평가 관련 법령

■ 원자력안전법

제23조(주기적 안전성평가) ① 발전용원자로운영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발전용원자로 및 관계시설의 안전성을 주기적으로 평가하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제21조제2항에 따라 변경허가를 받고 영구정지한 발전용원자로 및 관계시설의 주기적 안전성평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015.1.20.>

- ② 위원회는 제1항에 따른 주기적 안전성평가결과 또는 그에 따른 안전조치가 부족하다고 인정하면 발전용원자로운영자에게 그 시정 또는 보완을 명할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 평가방법 및 평가내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. [시행일 : 2015.7.21.]

■ 원자력안전법시행령

제36조(주기적 안전성평가의 시기 등) ① 발전용원자로운영자는 법 제23조제1항에 따라 해당 원자로시설의 운영허가를 받은 날(건설허가와 운영허가를 동시에 받은 경우에는 원자로가 최초로 임계(臨界)에 도달한 날을 운영허가를 받은 날로 본다. 이하 이 조에서 같다)부터 10년마다 안전성을 종합적으로 평가하고, 평가보고서를 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.

- ② 제1항의 평가보고서는 원자로시설마다 별도로 작성하되, 해당 원자로시설의 운영허가를 받은 날부터 매 10년이 되는 날을 평가기준일로 하여 평가기준일로부터 1년 6개월 이내에 평가보고서를 제출하여야 한다.
- ③ 법 제20조제2항에 따른 최종안전성분석보고서를 공유하는 원자로시설에 대해서는 먼저 설치된 원자로시설의 평가일정에 따라 평가를 동시에 수행하여 하나의 주기적 안전성평가보고서로 제출할 수 있다. 다만, 원자로시설의 운전기간에 따른 설비노후의 정도 및 운전조건의 차이 등을 평가에서 별도로 고려하여야 한다.
- ④ 발전용원자로운영자가 원자로시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하

여 운전(이하 “**계속운전**”이라 한다)하려는 경우에는 제2항에도 불구하고 설계수명기간 만료일(그 후 10년마다 10년이 되는 날을 포함한다)을 평가기준일로 하여 평가기준일이 되기 5년 전부터 2년 전까지의 기간 내에 평가보고서를 제출하여야 한다.

- ⑤ 발전용원자로운영자가 원자로시설을 계속운전하지 아니하려면 그 원자로시설의 영구정지를 위하여 제34조에 따른 변경허가를 신청하여야 한다.

제37조(주기적 안전성평가의 내용) ① 법 제23조제3항에 따른 주기적 안전성평가의 내용에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. <개정 2014.11.19.>

1. 원자로시설의 설계에 관한 사항
2. 안전에 중요한 구조물·계통 및 기기의 실제 상태에 관한 사항
3. 결정론적 안전성분석에 관한 사항
4. 확률론적 안전성평가에 관한 사항
5. 위해도 분석에 관한 사항
6. 기기검중에 관한 사항
7. 경년열화(경년열화: 시간경과 또는 사용에 따라 원자력발전소의 계통·구조물·기기의 손상을 가져올 물리적 또는 화학적 과정을 말한다)에 관한 사항
8. 안전성능에 관한 사항
9. 원자력발전소 운전경험 및 연구결과의 활용에 관한 사항
10. 운영 및 보수(補修) 등의 절차서에 관한 사항
11. 조직, 관리체계 및 안전문화에 관한 사항
12. 인적 요소(원자로의 운전)에 필요한 구성인원 등의 상태에 관한 사항을 포함한다)에 관한 사항
13. 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제20조에 따른 방사선비상계획에 관한 사항
14. 방사선환경영향에 관한 사항

② 제36조제4항에 따라 계속운전을 하려는 경우에는 제1항 각 호의 사항에 다음 각 호의 사항을 추가로 포함하여야 한다.

1. 계속운전기간을 고려한 주요 기기에 대한 수명평가
2. 운영허가 이후 변화된 방사선환경영향평가

③ 제1항 각 호 및 제2항 각 호의 사항에 관한 세부적인 내용은 총리령으로 정한다.

제38조(주기적 안전성평가의 방법 및 기준) ① 법 제23조제3항에 따른 주기적 안전성평가의 방법 및 기준은 다음과 같다.

1. 제37조제1항 각 호 및 같은 조 제2항 각 호의 사항에 대한 개별적인 평가 및 상호연관성이 있는 사항에 대한 복합적인 평가를 수행할 것
2. 제37조제1항 각 호 및 같은 조 제2항 각 호의 사항에 대한 평가에 품질보증 및 방사선 방호에 관한 사항을 포함(해당 사항이 있는 경우에 한정한다)하여 수행할 것
3. 원자로시설의 종합적인 안전성은 제37조제1항 각 호 및 같은 조 제2항 각 호의 사항에 대한 평가와 그 평가에 따른 안전조치 결과를 고려하여 평가할 것
4. 안전성평가 당시 해당 원자로시설에 유효한 기술기준을 활용하여 평가할 것

② 제36조제4항에 따라 계속운전을 하려는 원자로시설에 대해서는 제1항제4호에도 불구하고 다음 각 호의 규정을 적용한다.

1. 계통·구조물·기기에 대하여 최신 운전경험 및 연구결과 등을 반영한 기술기준을 활용하여 평가할 것
2. 방사선환경영향에 대하여 최신 기술기준을 활용하여 평가할 것

제39조(주기적 안전성평가보고서의 심사처리기간) ① 위원회는 제36조제2항에 따른 평

가보고서를 제출받은 경우에는 12개월 이내에, 같은 조 제4항에 따른 평가보고서를 제출받은 경우에는 18개월 이내에 심사하고 그 결과를 신청인에게 통보하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간은 제1항에 따른 심사처리기간에 산입하지 아니한다.

1. 평가보고서의 보완 또는 수정에 필요한 기간
2. 그 밖에 안전성 확인을 위한 실험 등 부득이한 사유로 인하여 추가로 필요한 기간

③ 운영변경허가 대상 및 운영변경허가 신청시 제출해야 하는 서류

현행 원자력안전법은 운영허가 당시와 달리 변경된 사항에 대하여는 운영변경허가를 받도록 하고 있고, 운영허가를 받은 자의 성명 및 주소, 원자로시설을 운영하는 사업소의 명칭 및 안전관련설비의 변경을 수반하지 않는 설비나 시설 등 경미한 사항을 제외한 사항은 변경운영허가를 받도록 규정하고 있다.

운영변경허가신청을 위해서는 발전용원자로 및 관계시설에 관한 운영기술지침서, 최종안전성분석보고서, 운전에 관한 품질보증계획서, 방사선환경영향평가서(제10조 제2항에 따라 제출된 방사선환경영향평가서와 달라진 부분만 해당) 및 변경되기 전과 변경된 후의 비교표 등의 서류를 원자력안전위원회에게 제출하여야 한다.

④ 운영변경허가 기준

원자력안전법령은 운영허가기준으로 ① 발전용원자로 및 관계시설의 운영에 필요한 기술능력을 확보하고 있을 것 ② 발전용원자로 및 관계시설의 성능이 위원회규칙으로 정하는 기술기준에 적합하여 방사성물질 등에 따른 인체·물체 및 공공의 재해방지에 지장이 없을 것 ③ 발전용원자로 및 관계시설의 운영으로 인하여 발생하는 방사성물질 등으로부터 국민의 건강 및 환경상의 위해를 방지하기 위한 기준에 적합할 것 ④ 품질보증계획서의 내용이 위원회규칙으로 정하는 기준에 적합할 것으로 규정하고 있고, 변경 허가시에도 위 기준은 동일하게 적용된다.

⑤ 주기적 안전성평가

한편, 원자력안전법령은 운영허가와 는 별도의 최소 운영 허가시로부터 10년 주기로 주기적 안전성평가를 통하여 원전시설의 안전성을 평가하도록 하고 있다. 다만 수명연장을 하려는 원자로시설의 경우 통상의 주기적 안전성평가 내용에 더해 ① 계속운

전기간을 고려한 주요 기기에 대한 수명평가 ②운영허가 이후 변화된 방사선환경영향평가를 하도록 하고 있다. 주기적 안전성 평가기준 역시 허가기준과 다른 기준이 적용된다.

주기적 안전성평가제도는 유럽의 영국, 스웨덴, 프랑스 등 원전 선진국들이 1980년 대부터 실시한 제도로서 국제원자력기구(IAEA)에서는 동 제도의 필요성에 대하여 유럽국들을 중심으로 지속적으로 공론화하여 오다가 1994년 주기적 안전성평가와 관련된 안전지침(50-SG-012)[5]을 제정하여 그 평가범위, 절차 등을 제시하였고 이를 수용하여 우리나라는 2000. 5. 고리1호기에 시범적용이 처음 실시된 이후 2001. 7. 17. 원자력법(법률 제6472호)에 도입하게 되었다. 한수원은 2001. 5.부터 월성1호기 주기적 안전성평가(PSR ; Periodic Safety Review)에 착수하여 2003. 7.경 처음으로 주기적 안전성평가보고서는 과학기술부에 제출한 바 있다.

라. 한수원이 이 사건 수명연장 허가 신청시 제출한 서류

한수원이 2009. 12. 30. 수명연장 허가 신청시 원자력안전위원회에게 제출한 운영변경허가신청서에 기재된 내용은 아래 표와 같다

월성1호기 계속운전을 위한 안전성평가보고서를 제출한다. 또한 이를 반영한 최종안전성 분석보고서 개정건에 대한 운영변경허가를 신청한다.

붙임 1. 월성1호기 계속운전 안전성평가보고서

2. 원자로시설 운영변경허가 신청서 1부. 끝

첨부한 운영변경허가신청서 서식

-변경내용란에는 '월성1호기 최종안전성분석보고서 개정'

-변경사유란에는 '월성1호기 계속운전을 위한 안전성평가 결과 반영'

*첨부서류

1. 원자력시행규칙 제15조제1항의 규정에 의한 운영허가신청서 첨부서류 중 변경에 관계되는 부분에 해당하는 서류 각 3부³⁶⁾

2. 원자로시설운영허가증

36) 이때 변경에 관계되는 부분에 해당하는 서류 3부는 원자력안전위원회의 심사개요에서 말하는 3종(주기적 안전성평가보고서, 주요기기수명평가보고서, 방사선환경영향평가보고서)인 것으로 보인다.

마. 운영변경허가를 위한 원자력안전위원회의 심사대상 서류

제35회 원자력안전위원회가 월성1호기 계속운전허가(안) 및 수명연장심사보고서 초안의 심사개요 내용은 아래와 같다

1. 심사 개요

'09.12 한수원의 월성1호기 계속운전 신청에 따라 '10.12 서류적합성 검토를 완료하고, '11.1 ~ '14.9 동안 880건의 질의 답변 및 4회 현장점검을 통해 심사 수행

① 법령에 따라 한수원이 제출한 서류*를 기초로 질의답변과 현장점검을 통해 안전성을 확인

* 3종(주기적안전성평가보고서, 주요기기수명평가보고서, 방사선환경영향평가보고서) 총 21개 분야 134개 항목에 대해 심사

② 후쿠시마 사고('11.3) 후 행정 조치한 사항 중 계속운전 이전에 적용되는 23건의 이행사항에 대한 심사

③ 품질서류 위조문제가 제기('12.11)됨에 따라 시험성적서기기검증서 등 품질서류의 위조조사 및 건전성 확인점검

위 심사개요에 따르면 원자력안전법에 근거하여 제출된 서류는 주기적 안전성평가보고서, 주요기기수명평가보고서, 방사선환경영향평가보고서이고, 원자력안전위원회는 한수원이 제출한 이들 서류들을 대상으로 안전성 심사를 하였음을 알 수 있다³⁷⁾.

주요기기수명평가보고서 및 방사선환경영향평가보고서는 앞서 주기적 안전성평가에서 살펴본바와 같이 설계수명이 만료되는 경우에 통상의 주기적 안전성평가내용에 추가해서 평가해야 하는 내용이므로, 주기적 안전성평가보고서, 주요기기수명평가보고서 및 방사선환경영향평가보고서는 모두 주기적 안전성평가 자료이다.

5. 월성1호기 수명연장허가처분의 무효주장에 대하여

37) 후쿠시마사고 이후 이행사항 점검이나 품질서류 위조여부에 대한 점검은 원자력시설 안전관리에 대한 국민적 불신을 해소하기 위해 행해진 정부의 일련의 조치들이 제대로 이행되었는지를 점검하는 것일 뿐 현행 원자력안전법령상 월성1호기 운영변경허가시 제출해야 할 서류들은 아니다.

가. 운영변경허가시 제출서류에 대한 심사 부존재

원자력안전법령 검토에서 살펴보았듯이 월성1호기 수명연장 허가 신청을 위해서는 ①발전용원자로 및 관계시설에 관한 운영기술지침서, ②최종안전성분석보고서, ③운전에 관한 품질보증계획서, ④방사선환경영향평가서 ⑤발전용원자로 및 관계시설의 해체계획서등의 서류가 제출되어야 하고, 원자력안전위원회는 이들 서류를 기초로 운영변경허가 여부를 심의해야 한다.

그런데 이 사건 수명연장 허가 신청당시 한수원은 ①월성1호기 계속운전 안전성평가 보고서 ②원자로시설 운영변경허가 신청서만을 제출하였고, 원자력안전위원회의 이 사건 운영변경허가 심의는 주기적 안전성평가 자료만을 대상으로 운영변경허가여부를 심의하였다.

나. 운영변경허가기준 충족 여부에 대한 심의 부존재

운영변경허가와 주기적 안전성 평가는 대상 서류와 평가기준을 각각 달리하고 있는데, 원자력안전위원회의 심의대상 자료가 주기적 안전성평가 자료에 국한됨으로써, 이 사건 수명연장 허가신청이 운영변경허가기준을 충족하는지 여부에 대해서 전혀 심의되지 않았다.

운영변경허가 사항에 대한 허가기준 충족여부에 대하여 전혀 심의하지 않은 하자의 위법여부는 더 나아가 살펴볼 필요도 없이 운영변경허가신청시 법령에서 요구하는 신청자료 모두가 제출되지 않았음에도 신청시 요구되는 자료 제출여부조차 전혀 심사하지 않은 이 사건 처분의 하자는 그 자체로 중대한 법규위반일 뿐 아니라 이러한 법규위반은 외관상 명백하다 할 것이다.

다. 결격자인 위원장이 소집한 회의에서 이루어진 의결의 무효

① 원자력안전위원회의 설립 경위

우리나라에서는 1958. 3. 1. 「원자력법(법률 제483호)」이 최초로 제정되어 원자력의 연구·개발·이용과 관리에 관한 기본사항을 규정하였는데, 당시에는 원전이 없었기 때문에 원자력의 평화적 이용·개발에 대한 것을 주된 내용으로 하고 있었다.

그러나 원전의 건설 등 원자력산업이 본격적인 추진·발달로 원자력법의 내용도 점차 다양화되고 방대해지면서, 원자력법에 원자력의 이용과 안전관리에 관한 사항을 함께 규정하고, 원자력 이용개발(진흥)과 안전(규제) 기능이 교육과학기술부와 지식경제부에 혼재하는 것은 국제원자력기구(IAEA)의 기본 안전 원칙과 원자력안전에 관한 협약에서 요구하는 기본적인 의무 사항을 지키지 못한 것이라는 지적이 끊임없이 제기되어 왔다.

즉 우리나라는 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 'IAEA'라 한다)의 「원자력안전에 관한 협약」(The Convention on Nuclear Energy)의 체약국으로서, 협약 제8조에서는 “각 협약 당사국은 원자력안전기관과 원자력에너지의 이용·진흥 등과 관련된 기관의 효과적인 분리를 보증”하도록 규정³⁸⁾하고 있다. 또한 IAEA 「원자력안전기준」(Safety Standards)에서도 “원자력안전기관은 그 책임을 다하기 위해서 원자력진흥조직이나 기구와 효과적으로 독립되어야 한다.”라고 규정³⁹⁾하고 있다. 특히 1999. 4.부터 2008. 4.까지의 네 차례에 걸친 ‘원자력안전에 관한 협약 이행상황 검토회의(협약당사국회의)’에서도 규제기관의 실질적이며 제도적 독립성을 더욱 개선할 필요가 있다는 지적을 반복적으로 받아 왔던 것이다.

더욱이 후쿠시마사고로 인하여 원자력안전에 대한 국민의 우려가 커지고, 원자력진흥과 안전을 분리하여 안전관리를 엄격히 해야 한다는 여론이 커지게 되자 원자력 고도의 위험성으로부터 국민의 안전 및 환경을 확보하기 위해 국제적 원칙을 수용하여 교육과학기술부가 기존 원자력법의 분법 및 원자력안전위원회 강화를 위한 입법 발의를 추진하였고, 정두언, 권영길, 김춘진 등 다수의 국회의원들도 독자적인 법률안을 발의하게 되었다.

38) IAEA 「원자력안전에 관한 협약」(The Convention on Nuclear Energy)

제2장(의무: Obligation) 제8조 규제기관

각 체약당사자는 규제기관의 기능을 원자력에너지 이용 또는 증진과 관련된 다른 기관이나 조직의 기능과 효과적으로 분리하도록 적절한 조치를 취하여야 한다.

Each Contracting Party shall take the appropriate steps to ensure an effective separation between the functions of the regulatory body and those of any other body or organization concerned with the promotion or utilization of nuclear energy.

39) IAEA 「원자력안전기준」(Safety Standards)

Requirement 제2장 제2조 제2항

규제기관은 원자력기술의 증진 혹은 시설 혹은 활동을 책임지는 기관 혹은 조직과 효과적으로 독립되도록 설립되고 운영되어야 한다.

A regulatory body shall be established and maintained which shall be effectively independent of organization or bodies charged with the promotion of nuclear technologies or responsible for facilities or activities

이러한 다양한 논의를 거쳐 원안위법이 2011. 7. 국회 본회의를 통과하여 2011. 10. 26.부터 시행됨으로써, 1978년 우리나라 최초의 원전인 고리원전이 설립된 지 약 33년여 만에 비로소 원자력안전위원회가 구성되기에 이르렀다.

② 원자력안전위원회의 구성

위와 같이 제정된 원안위법은 원자력안전위원회는 위원장을 포함한 9명의 위원으로 구성하고⁴⁰⁾, 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임위원인 위원을 포함한 4명의 위원은 위원장이 제청하고, 나머지 4명의 위원은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉하도록 규정하고 있다.⁴¹⁾

③ 원자력안전위원회의 법적 성격

원안위법 제3조는 ‘원자력안전에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 원자력안전위원회를 두며 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다.’고 규정하고 있다. 즉, 원자력안전위원회는 원자력이라는 전문화된 분야를 보다 효율성 있게 처리하며, 국민의 안전과 생명에 직결되는 분야로서 원자력에 안전에 관한 소관 사무를 독립적으로 수행시키기 위하여 설립된 국무총리 소속 하의 상설 위원회인 동시에 정부조직법 제5조에서 규정하고 있는 합의제 행정기관이라 할 것이다.

특히 원안위법은 그 제정취지를 고려하여, 원자력의 연구·개발·생산 및 이용에 따른 안전관리를 위한 독립성과 공정성을 유지하기 위한 장치를 여러 군데 두고 있다 (원안위법 제2조),

40) 원안위법

제4조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장을 포함하여 9명의 위원으로 구성하며, 위원장 및 위원 1명은 상임위원으로 한다.

② 위원장은 정무직으로 한다.

③ 상임위원은 「정부조직법」 제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.

41) 동법

제5조(위원의 임명·위촉 등) ① 위원은 원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 임명하거나 위촉하되, 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사가 고루 포함되어야 한다.

② 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원인 위원을 포함한 4명의 위원은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며, 나머지 4명의 위원은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다.

③ 위원의 임명 또는 위촉, 그 밖의 위원회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제2조(운영원칙) 원자력안전위원회는 독립성 및 공정성을 유지하며, 원자력의 연구·개발·생산·이용(이하 “원자력이용”이라 한다)에 따른 안전관리(이하 “원자력안전관리”라 한다)에 필요한 대책을 마련하고 이행에 노력하여야 한다.

제3조(위원회의 설치) ① 원자력안전에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 원자력안전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 다만, 다음 각 호의 사항은 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다.

1. 제12조제5호에 따른 원자력이용자의 허가·재허가·인가·승인·등록 및 취소 등에 관한 사항
2. 「한국원자력안전기술원법」 제9조제4항 및 제11조제2항에 따른 한국원자력안전기술원의 임원 선임 및 원장 임명에 관한 사항
3. 「원자력안전법」 제6조제5항에 따른 한국원자력통제기술원 임원 승인에 관한 사항
4. 그 밖에 원자력안전관리의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

제7조(위원의 임기) 위원회의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

제8조(신분보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 2. 제10조의 결격사유에 해당하는 경우
 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우
 4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우
- ② 위원은 직무를 집행함에 있어 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

즉 원자력안전위원회를 교육과학기술부 등 개별부서가 아닌 대통령 소속으로 두었고, 42) 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관이기는 하나, 원자력이용자의 허가·재허가 등에 관하여는 대통령의 명을 받지도, 국무총리의 지휘·감독을 받지도 않도록 규정하고 있는 것이다(원안위법 제3조). 또한 위원에 대한 임기제와 신분보장 규정도 두고 있다(원안위법 제7조, 제8조).

④ 원자력안전위원회의 지위 격하와 독립성 침해 우려

원안위법이 2011. 10. 26. 제정법 당시에는 원자력안전위원회 위원장이 대통령 직속 기구이었으나, 2013. 3. 23. 법률 제11715호로 개정된 법률에서는 국무총리 소속으

42) 다만 아래에서 보는 바와 같이, 2013. 3. 23. 제11715호로 개정된 원안위법에서는 국무총리 소속으로 격하된 바 있다.

로 변경된바, 차관급 원자력안전위원회가 원전 운영을 책임지는 장관급 산업통상자원부를 상대로 노후 원전의 수명 연장 등의 심의·의결을 과연 독립적으로 할 수 있을 것인지에 관한 논란이 끊이지 않고 있는 상황이다.

왜냐하면 원자력의 연구·개발·생산·이용에 관한 심의·의결기구인 원자력진흥위원회도 국무총리 소속으로서 위원장이 국무총리이기 때문이다(원자력진흥법 제1조, 제3조, 제5조 제1항 참조).⁴³⁾ 그럼에도 불구하고 원자력 관련 이용·진흥기구와 규제·안전기구가 독립되어야 한다는 원칙은 항상 강조되어야 마땅하다.

⑤ 원안위법상 원자력안전위원회 위원의 결격 사유

국민의 안전 보장을 위한 규제기관으로서 원자력안전위원회는 독립적인 심의·의결기능의 확보가 필수적인바, 이러한 위원회의 독립성·중립성 확보의 수단으로서 원안위법 제10조는 위원이 될 수 없는 자 즉, 위원의 결격사유를 정하고 있다.

[원안위법]

제10조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 2. 탄핵결정에 따라 파면된 사람
 3. 「정당법」 제22조에 따른 당원
 4. 최근 3년 이내 원자력이용자, 원자력이용자단체의 장 또는 그 종업원으로서 근무하였거나 근무하고 있는 사람
 5. 최근 3년 이내 원자력이용자 또는 원자력이용자단체로부터 연구개발과제를 수탁하는 등 원자력이용자 또는 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여하였거나 관여하고 있는 사람
- ② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되는 때에는 그 직에서 당연 퇴직한다.

원안위법 제10조 제1항 각호는 제10조 제1항 공무원 결격사유를 가진 사람, 탄핵결

43) **원자력 진흥법 제1조(목적)** 이 법은 원자력의 연구·개발·생산·이용(이하 “원자력이용”이라 한다)에 관한 사항을 규정하여 학술의 진보와 산업의 진흥을 촉진함으로써 국민생활의 향상과 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조(원자력진흥위원회) 원자력이용에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 원자력진흥위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제5조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장을 포함하여 9명 이상 11명 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관·미래창조과학부장관·외교부장관 및 산업통상자원부장관(이하 “당연직위원”이라 한다)과 그 밖에 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람이 된다. <개정 2013.3.23.>

정에 의하여 파면된 사람, 정치인 및 이해관계인 등을 위원의 결격사유로 규정하고 있으며, 특히 제5호는 “최근 3년 이내 원자력이용자 또는 원자력이용자단체로부터 연구개발과제를 수탁하는 등 원자력이용자 또는 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여하였거나 관여하고 있는 사람”을 위원 결격자로 규정하고 있다. 결격사유에 해당하는 사람은 원자력안전위원회의 위원이 될 수 없으며, 결격사유가 있는 위원은 그 직에서 당연 퇴직하도록 규정하고 있다.

⑥ 원자력안전위원회 위원장 이은철의 결격사유

원자력안전위원회 위원장인 이은철은 2012. 12. 한수원이 고리 1호기 정전사고 은폐 등 현안 대책 마련을 위해 만든 협의체인 한수원의 원자력정책자문위원회 위원으로 활동한 바 있다. 따라서 원자력안전위원회 이은철 위원장은 원안위법 제10조 제5호에 따른 결격사유를 가진 자로서, 애초부터 원자력안전위원회의 위원 또는 위원장이 될 수 없는 자이다.

⑦ 원자력안전위원회 위원 조성경의 결격사유

원자력안전위원회 위원 조성경은 2010. 12.경부터 2011. 11.경까지 원자력이용자인 한수원의 신규원전 부지선정위원회(이하 ‘부지선정위원회’라 한다.) 위원으로 활동하면서 2,000만 원에 가까운 활동비를 받고 원전 신규 부지 선정 과정에 참여한 사실이 있다.

또한 원자력안전위원회 위원 조성경은 2012. 12.경 한수원 사업자지원사업 본사심의위원회 위원으로 활동하기도 하였다.

한수원은 월성1호기를 포함한 발전 설비를 이용한 사업자로서 원안위법상 “원자력이용자”에 해당함은 자명하고, 한수원의 신규원전 건설을 위한 후보 부지에 대한 평가 작업을 위한 부지선정위원회에서의 활동 또는 사업자 지원사업 본사심의위원회 위원으로서 한 활동도 모두 한수원의 이익을 위한 것임은 다툼 여지가 없다. 따라서 원자력안전위원회 위원 조성경의 위와 같은 활동은 모두 원안위법 제10조 제1항 제5호에서 말하는 “사업에 관여하였거나 관여”한 경우에 해당하고, 원자력안전위원회 위원 조성경은 결격자임이 명백하다.

⑧ 결격자인 위원장이 소집한 회의에서 이루어진 의결의 무효

대법원은 적법한 소집권자 아닌 자에 의한 회의 소집에 따라 이루어진 결의는 그 효력이 없다고 판시하고 있다. 즉, ‘재단법인 이사회가 법령 또는 정관이 정하는 바에 따른 정당한 소집권자 아닌 자에 의하여 소집되고 그 이사 가운데 일부만이 참석하여 결의를 하였다면, 그 이사회 결의는 부적법한 결의로서 효력이 없다 할 것이다.’라고 판시하였으며(대법원 1992. 11. 24. 선고 92다428 판결, 대법원 2000.02.11. 선고 99두2949 판결), ‘소집권한 없는 자에 의한 총회에 소집권자가 참석하여 총회소집이나 대표자선임에 관하여 이익을 하지 아니하였다고 하여 이것만 가지고 총회가 소집권자의 동의에 의하여 소집된 것이라거나 그 총회의 소집절차상의 하자가 치유되어 적법하게 된다고는 할 수 없다’라고 판시하여(대법원 1994. 01. 11. 선고 92다40402 판결), 그 소집절차상 하자도 치유되지 않는다고 판시하였다.

원자력안전위원회 위원장 이은철은 원안위법 제10조 제5호에 따른 결격사유를 가진 자로서, 애초부터 원자력안전위원회의 위원 또는 위원장이 될 수 없는 자인데도 이러한 결격자의 회의 소집에 의하여 이루어진 월성1호기 수명연장허가 처분은 무효이다.

⑨ 결격자인 원자력안전위원회 위원장 이은철과 원자력안전위원회 위원 조성경이 참여한 의결이 무효

원자력안전위원회의 월성1호기 수명연장허가 처분은 위와 같은 회의소집 절차상의 하자가 있을 뿐만 아니라 의결 그 자체로도 중대·명백한 하자가 있어 무효사유에 해당한다.

대법원은 “회사의 단체협약상의 징계 규정에는 노동조합원을 징계하려면 상벌위원회의 심의를 거쳐야 하고 그 상벌위원회의 구성은 노사 각 4인씩으로 하여 노동조합원들을 참여시키도록 되어 있는데도 불구하고, 이러한 징계절차 규정을 위배하여 노동조합 측의 위원 2명만 참석시키고 자격이 없는 상조회 소속 근로자 2명을 포함하여 상벌위원회를 구성한 다음 그 상벌위원회의 결의를 거쳐 징계 해고하였다면, 이러한 징계권의 행사는 징계사유가 인정되는 여부에 관계없이 절차에 있어서의 정의에 반하는 처사로서 무효라고 보아야 할 것이고, 이는 자격이 없는 위원을 제외하고서도 의결정족수가 충족된다 하더라도 그 상벌위원회의 구성 자체에 위법이 있는 이상 마찬가지이다”라고 판시한 바 있다(1996. 6. 28. 선고 94다53716 판결).

합의제 행정기관의 행위에의 결격자 참여는 그 자체로 하자에 해당한다는 점은 학계에서도 같은 입장이다. 합의제 행정기관의 경우에는 법규가 요구하는 조직을 갖추는 것이 그 활동능력을 취득하기 위한 전제조건이며, 1인의 의견이 전체의 의견에 영향을 미쳐서 그 결과를 지배할 수 있는 특수성 때문이다.⁴⁴⁾

원자력안전위원회 이은철 위원장과 원자력안전위원회 위원 조성경은 결격자로서 별도의 절차 없이 당연퇴직 되어야 하고, 원자력안전위원회로서는 결격사유 있는 위원들이 참석한 회의의 위법성을 제거한 후 월성1호기 수명연장에 관하여 의결을 하여야 한다.

결국 결격자인 원자력안전위원회 이은철 위원장과 원자력안전위원회 위원 조성경이 참여한 월성1호기 수명연장에 관한 의결은 정당한 권한 없는 행정기관의 행위로서 위법하며, 그 자체로 무효사유에 해당한다.

6. 월성1호기 수명연장허가처분의 취소주장에 대하여

가. 원자력안전위원회 위원 조성경 위원에 대한 기피신청 기각의 위법성

이미 사용기간이 만료된 월성1호기의 수명을 연장할 경우 무엇보다 ‘안전’이 가장 중요한 문제일 것이고, 특히 원자력 안전(규제)기능을 위하여 구성된 원자력안전위원회는 결격사유가 없는 객관적인 인사들로 구성된 상태에서, 시간을 두고 충분한 심의를 거쳐 월성1호기의 “안전성”이 확보되기 전까지 졸속한 표결을 강행하여서는 안 된다.

그러나 실제로 이 사건 처분 원안위 위원으로서 자격이 없는 원자력안전위원회 위원장 이은철이 회의 소집을 하고 결격자인 원자력안전위원회 위원장 이은철과 원자력안전위원회 위원 조성경이 의결에 참여하였다는 점, 회의 자료에 대한 검토 기회도 제공하지 않은 상태에서 심의하였다는 점, 장시간의 연속된 심의로 정상적인 의사결정을 할 수 없는 상태에서, 절차에 대하여 이의를 제기하는 위원들의 퇴장 이후 무리하게 의결로 나아갔다는 점 등을 고려할 때, 이 사건 처분은 총체적으로 위법하여

44) 박윤훈, 정형근, 최신 행정법강의(상), 2009, 378면

취소를 면치 못할 사유라고 할 것이다.

나. 최신 운전경험과 연구결과를 반영한 기술기준에 따른 격납용기 안전성 평가 누락의 위법성

① 관련 법령의 내용

「원자력안전법」 제21조 제2호 및 제3호는 “발전용원자로 및 관계시설의 성능이 위원회규칙으로 정하는 기술기준에 적합하여 방사성물질에 따른 인체, 물체 및 공공의 재해방지에 지장이 없을 것”(제2호), 그리고 “발전용원자로 및 관계시설의 운영으로 인하여 발생하는 방사성물질 등으로부터 국민의 건강 및 환경상의 위해를 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것”(제3호)을 제20조 제1항에 따른 운영허가 및 변경허가의 조건으로 삼고 있다.

「원자력안전법」에 의한 원자로 및 관계시설과 핵연료주기시설의 위치·구조·성능·운영 및 품질보중에 관한 기술기준을 규정하고 있는 원자력안전위원회규칙인「원자로시설 등의 기술기준에 관한 규칙」 제2조 제1항 제3호 다목에 따르면, 원자로격납용기는 고장·손괴시 일반인에게 방사선장해를 직접 또는 간접으로 미칠 우려가 있는 ‘안전설비’에 해당한다. 같은 규칙 제23조 제1항에 따르면 격납건물 및 관련계통은 설계에 고려되는 모든 사고조건에 대하여 격납건물 외부로의 방사성물질 누출이 최소화되도록 누설밀봉 방호벽기능을 갖도록 설치하여야 하며, 다음 각 호의 기준에 적합하여야 한다.

제23조(원자로격납건물 등) ① 격납건물 및 관련계통은 설계에 고려되는 모든 사고조건에 대하여 격납건물 외부로의 방사성물질 누출이 최소화되도록 누설밀봉 방호벽기능을 갖도록 설치하여야 하며, 다음 각 호의 기준에 적합하여야 한다.

1. 설계기준사고후 격납건물의 압력과 온도를 급속히 감소시키고 허용가능한 낮은 수준으로 유지할 수 있도록 격납건물 열제거 수단을 구비할 것
2. 설계기준사고시 외부환경으로의 방사선 누출을 최소화하기 위한 핵분열생성물의 농도 저감 수단과 격납건물의 건전성 유지를 위협할 수 있는 격납용기 내부로 유출되는 가연성기체 제어 수단을 구비할 것
3. 설계기준사고로 인한 압력 및 온도조건하에서 여유도를 가지고 구조적 건전성을 유지할 수 있어야 하며, 설계누설률이 초과되지 아니하도록 할 것
4. 격납용기 설계기준사고시에 예상되는 격납건물 최대압력에서 원자력안전위원회가 정

하여 고시하는 바에 따라 시험을 수행할 수 있을 것

5. 격납건물 압력경계에 사용되는 재료는 격납건물의 압력이 상승하는 경우에 대비하여 그 안전성을 최대한 유지할 수 있는 특성을 가져야 하며, 파열이 급속히 진전되는 것을 최소화할 수 있는 여유도를 가질 것
6. 제한치 이상으로 방사능이 외부환경으로 유출되는 것을 방지하기 위하여 신뢰성 있게 격납건물을 외부환경으로부터 격리할 수 있을 것

한편, 「원자력안전법」 제23조 제1항에 따르면 발전용원자로운영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발전용원자로 및 관계시설의 안전성을 주기적으로 평가하고, 그 결과를 원자력안전위원회에게 제출하여야 하며, 같은 조 제2항에 따르면 원자력안전위원회는 제1항에 따른 주기적 안전성평가 결과 또는 그에 따른 안전조치가 부족하다고 인정하면 발전용원자로운영자에게 그 시정 또는 보완을 명할 수 있다.

「원자력안전법 시행령」 제38조에 따르면 주기적 안전성평가는 안전성평가 당시 해당 원자로시설에 유효한 기술기준을 활용하여 평가하되(제1항 제4호), 원자로 시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하여 운전하려는 경우에는 제1항 제4호에도 불구하고, 계통, 구조물, 기기에 대하여 최신 운전경험 및 연구결과 등을 반영한 기술기준을 활용하여 평가하여야 한다(제2항).

아울러, 「원자력안전법 시행규칙」에 따르면, 같은 법 시행령 제38조 제2항에 따른 기술기준에 적용되는 사항과 관련, 발전용원자로 운영자는 구조물, 계통 및 기기에 대한 안전성 향상을 위하여 국내외의 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준을 활용하여 안전성 평가를 수행하여야 하며, 그 결과 원자로 및 관계시설의 안전성이 확보되도록 하여야 한다.

주기적 안전성평가의 경우 “안전성평가 당시 해당 원자로시설에 유효한 기술기준”을 적용토록 하고 있는 것은 주기적 안전성평가의 기준을 건설 및 최초 운영허가 당시의 기술기준으로 한정하지 않는다는 것을 의미한다. 그런데 설계수명이 만료된 원자로시설의 수명연장을 위한 안전성평가의 경우 평가기준은 한층 강화된다. 즉, 구조물, 계통 및 기기의 안전성 향상을 위하여, 국내외의 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준을 활용하여 안전성평가를 수행하여야 하며, 그 결과 원자로 및 관계시설의 안전성이 확보되도록 해야 하는 것이다.

② 월성1호기 안전성 평가를 위한 최신 기술기준

월성1호기는 그 후에 건설된 월성 2, 3, 4호기와 동일한 CANDU6 원자로에 해당한다. 월성 2, 3, 4호기 건설 당시 적용된 안전계통 설계기준은 캐나다 원자력규제기관인 CNSC (Canadian Nuclear Safety Commission)의 전신인 AECB(Atomic Energy Control Board)의 규제 문서인 R-7(캔두형 원전의 격납건물계통을 위한 요건), R-8(캔두형 원전의 원자로 정지계통을 위한 요건), R-9(캔두형 원전의 비상노심냉각계통을 위한 요건)이다.⁴⁵⁾ R-7, R-8, R-9가 발간된 1991년 이전에 건설허가가 난 월성1호기(1978. 2. 15.)는 AECB가 1972년에 발간한 AECB-1059의 개념에 따라 설계되었다.

R-7, R-8, R-9은 월성1호기 건설 이후에 제정된 것이나, 적어도 「원자력안전법 시행령」 제38조 제2항에서 말하는 “국내외의 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준”에 해당한다는 점에 대해 의문의 여지가 있을 수 없다 할 것이다.

다. 격납건물 안전성 평가시 주요 평가사항 누락의 위법성

원자로의 안전관리는 사고가 발생하지 않도록 취하는 조치와, 원자로의 정상적 운행에 지장을 주고 방사능 유출의 위험이 있는 사고가 발생했을 경우 그와 같은 유출을 막기 위한 조치로 구분될 수 있다. 원자로의 격납건물은 흔히 원전이라고 하면 떠올리게 되는 원통형 구조물로서, 사고가 발생했을 경우 방사성 물질의 유출을 막는 최후의 보루로서의 기능을 담당한다. 방사능이 광범위한 지역으로 퍼져나간 체르노빌 사고는 격납용기 압력경계의 중요성이 한층 부각되는 계기로 작용하였다. 체르노빌 사고 이후 격납건물의 중요성에 대한 위와 같은 인식제고를 반영하기 위해 제정된 캐나다의 R-7는 월성1, 2, 3, 4호기와 같은 CANDU 원자로 격납건물의 설계요건을 규정하고 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 월성1호기는 R-7 제정 이전에 건설되어 당시 R-7의 적용을 받지 않았지만, 월성 2, 3, 4 호기는 모두 R-7의 적용을 받아 건설되었으므로, R-7은 적어도 국내외의 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준에 해당한다.

45) R-7 : Requirements for Containment Systems for CANDU Nuclear Power Plants(CANDU형 원전의 격납건물계통을 위한 요건), R-8 : Requirements for Shutdown Systems for CANDU Nuclear Power Plants(CANDU형 원전의 원자로 정지계통을 위한 요건), R-9 : Requirements for Emergency Core Cooling Systems for CANDU Nuclear Power Plants (CANDU형 원전의 비상노심냉각계통을 위한 요건)

그런데, 월성1호기의 운영자인 한수원은, R-7이 월성1호기 건설 이후 제정되었다는 이유로, 안전성평가지 월성1호기의 격납건물에 대해 R-7에 따른 요건의 적용성 및 월성1호기 건설당시 적용된 기술기준과의 차이 등에 대한 분석과 평가조차 실시하지 않았다. 한수원의 위와 같은 평가는 명백히 관련법령의 규정에 위배되는 것이다. 「원자력안전법 시행령」 제38조는 유효한 기술기준과 최신 기술기준의 적용대상을 달리하고 있지만, 적용방식과 관련해서 차이를 두고 있지 않다.

최신기술기준을 활용한 평가의 누락은 월성1호기 격납건물의 안전성 평가를 위한 판단 근거에 심각한 흠결이 있었음을 의미한다. 그런데 원자력 안전규제기관으로, 수명연장 여부를 결정할 권한을 가진 원자력안전위원회는 위와 같은 하자의 보완을 요구하지 않고, 이처럼 흠결 있는 평가자료를 기초로 월성1호기 수명연장허가처분을 하였다.

따라서 원자력안전위원회의 월성1호기 수명연장허가처분은 방사성물질로 인한 인체·물체 및 공공의 재해 및 국민의 건강 및 환경상의 위해 방지를 위해 최신기술기준에 따른 평가를 요구하는 법령 규정을 위반한 안전성평가를 근거로 삼은 것으로(절차적 위법성), 그 판단근거에 심각한 흠결이 있는 것이므로(재량의 일탈 남용), 어느 모로 보나 위법하다 할 것이다.

라. 방사성환경영향평가서 작성시 주민의견수렴절차 위반

① 주민의견수렴절차의 취지

환경영향평가에 관하여 주민들의 의견을 수렴하도록 한 규정 취지는 환경영향평가를 실시하여야 할 사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 안전성을 높여 시행되도록 함으로써 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데 그치는 것이 아니라, 당해 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 보호하려는 데에 있다(대법원 2006. 6. 30. 선고 2005두14363 판결 참조).

이처럼 직접적 이해당사자인 주민들로 하여금 정확한 정보를 근거로 의견을 제시할 수 있도록 하고 그러한 의견을 방사성환경영향평가서에 반영하여 충분히 고려된 상

태에서 원자로 시설의 건설 및 운영과 관련된 결정이 이루어지도록 하는 것이 방사선환경영향평가에 대한 주민의견수렴절차의 기본취지라 할 수 있다. 주민들은 의견수렴 과정에서 해당 사업에 대한 보다 상세한 정보를 취득할 수 있어 주민들의 알권리가 보장된다. 이러한 주민들에 대한 정보제공은 해당 사업에 대한 주민 이해도를 높여 사업의 진행에 대한 합리적 판단이 가능해지고, 불필요한 사회적 갈등이 감소되어 결국 사업자 측면에서도 해당 사업 진행에 있어 시간적·경제적 손실을 줄일 수 있다.

② 방사선환경영향평가서 작성시 주민의견수렴절차 위반

과거에는 노후 원전의 수명 연장 절차에서 의견수렴 절차가 없었다가 최근 원자력안전법의 개정을 통해 그러한 절차가 도입되었다. 2015. 1. 20.자로 공포된 개정 원자력안전법 제103조(주민의 의견 수렴) 제1항은 핵발전소의 수명 연장 허가를 받고자 하는 사업자로 하여금 방사선환경영향평가에 대한 주민의견수렴절차를 의무적으로 거치도록 개정되었다. 수명연장을 위한 운영변경허가가 원전의 건설허가와 비등할 정도의 중대한 사안임을 고려한 것이다.

원자력안전법 제103조(주민의 의견수렴) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 이 조에서 “신청자”라 한다)는 제10조제2항·제5항, 제20조제2항 또는 제63조제2항에 따른 방사선환경영향평가서를 작성할 때 제3항에 따른 방사선환경영향평가서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 방사선환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다. <개정 2015.1.20.>

1. <생략>

2. 발전용원자로 및 관계시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하여 운전하기 위하여 제20조제1항 후단에 따른 변경허가를 받으려는 자

주민의견수렴절차에 관한 규정은 사업자인 한수원이 수명 연장 신청을 하기 위한 요건임은 물론이지만 규제 기관인 원자력안전위원회가 수명 연장 여부를 허가하기 위한 요건이기도 한다. 국회의 법 개정 이유를 살펴보면 국회는 아래처럼 그 입법 목적을 설명하고 있다.

“일본 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 전 세계적으로 핵발전소의 안전성에 대한 불안

과 우려가 높아지고 있는 상황에서, 우리나라 또한 2012년 고리 핵발전소의 전력 공급 중단 사고를 계기로 국민의 생명과 안전에 직결된 핵발전소의 안전성 문제에 대한 논란이 커지고 있음. 이에 핵발전소 정책을 수립하는 경우 핵발전소 인근 주민의 의견수렴을 강화하도록 하고, 주민의 의견수렴 과정에서 지방자치단체장이 공청회를 요구할 수 있도록 하는 등 역할을 명료하게 하고자 하는 것임.”

이러한 입법 취지로 보더라도 수명연장시 주민의견수렴절차를 거치도록 한 이유는 원전의 안전성을 강화하기 위한 것임이 명백하다. 가급적 비용을 적게 들이면서 최소한의 안전성만 갖추어 수명을 연장하고자 하는 사업자가 편향된 이해관계에 기하여 일방적으로 작성한 서류만 가지고 심사하는 경우와 비교해볼 때, 철저한 주민의견수렴절차를 거쳐 안전성 강화에 대한 대안과 대책들이 제시된다면 규제 기관이 수명 연장을 위한 설비 개선 등의 요구 수준을 정하거나 기준이 제대로 충족되었는지 여부를 판단하는데도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

개정 원자력안전법의 시행일에 관하여 부칙 제1조(시행일)는 “이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제103조 제1항의 개정 규정은 공포한 날부터 시행한다”라고 규정함으로써 주민의견수렴절차 조항은 2015년 1월 20일부터 적용되어야 함을 명시하고 있다. 따라서 원자력안전위원회는 사업자로 하여금 개정된 법에 따라 주민의견수렴절차를 이행하여 주민의견이 반영된 새로운 방사선환경영향평가서를 제출하도록 요구하여야 한다. 그러나 원자력안전위원회는 개정 원자력안전법 제103조가 월성1호기 수명연장허가처분에 적용이 되지 않는다는 전제하에 사업자가 주민의견수렴절차 없이 수정한 기존의 방사선환경영향평가서만 가지고 수명연장 허가 절차를 진행하였다.

③ 허가신청 후 처분 전에 관계법이 개정 시행된 경우

규제 기관이 수명 연장 허가시 법령에 의거하여 수명연장 허가 시점의 절차적·실체적 안전 기준을 충족시킬 것을 요구하는 것은 당연하고도 필요한 조치이다. 노후 원전의 수명을 연장하는 문제는 신규 원전을 허가하는 문제와 같이 매우 신중하게 결정되어야 할 성격의 중대한 사안이고, 이러한 중대한 사안에 관하여 사업자로 하여금 절차적·실체적으로 최신의 강화된 안전 관련 기준을 충족할 것을 요구하는 것은 규제 기관으로서 당연한 것이다.

후쿠시마사고 이후 일본은 모든 원전의 가동을 임시로 중지시킨 후 새로이 규제 기관을 정비하고, 한층 강화된 새로운 안전 기준을 마련하였다. 일본의 원전 사업자들은 강화된 안전 기준을 충족시키는데 과도한 비용이 들거나 보완이 사실상 불가능한 노후 원전들에 대해 강화된 안전 기준에 따른 원전의 재가동을 포기하고 있다. 수명 연장시 주민의견수렴절차 또한 절차적으로 안전 기준을 강화하는 조치와 다를 바가 없기 때문에 월성1호기와 같이 이미 수명 연장 신청을 과거에 하였다 하더라도 새로운 기준을 충족하도록 요구하는 것에는 아무런 문제가 없는 것이다.

행정처분은 그 근거 법령이 개정된 경우에도 경과 규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 개정 법령과 그에서 정한 기준에 의하는 것이 원칙이고, 그 개정 법령이 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우에도 그러한 사실 또는 법률관계가 개정 법령이 시행되기 이전에 이미 종결된 것이 아니라면 이를 헌법상 금지되는 소급입법이라고 할 수는 없으며, 그러한 개정 법률의 적용과 관련하여서는 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 위하여 그 적용이 제한될 수 있는 여지가 있을 따름이다(대법원 2001.10.12. 선고 2001두274 판결).

개정 전 기준에 따라 기존의 방사선환경영향평가서만으로 수명 연장허가신청을 하여 수명연장허가를 받으려 한 한수원의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상 요구인 주민의견수렴절차를 통한 절차적 안전요건의 강화 및 직접적 이해관계자인 주민의 알 권리 및 의사결정과정 참여권 보장보다 더 보호가치가 있다고 인정되기는 어려울 것이다.

④ 개정된 방사선 비상계획구역과의 체계 적합성

게다가 2014. 5. 21.자로 개정된 「원자력 시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제20조의2(방사선비상계획구역 설정 등)는 방사선 비상계획구역을 예방적 보호조치 구역과 긴급보호조치계획구역으로 구분하고, 긴급보호조치 구역을 원전 주변 20킬로미터 이상 30킬로미터로 정함으로써 기존의 8킬로미터 내지 10킬로미터에 불과했던 비상계획구역을 확대하였다. 이러한 비상계획구역의 확대 역시 후쿠시마 사고 이후 방사능 오염의 범위를 감안한 반성적 고려에서 이루어진 입법이었다.

현재 원자력안전위원회가 공고하는 고시에 의할 때 원자력안전법 제103조에 의한 방사선환경영향평가서에 대한 주민 의견 수렴의 대상이 되는 **주민들의 범위는 방사선비상계획구역 안의 주민들로** 정하고 있다. 월성1호기는 기존의 건설 허가 당시 원전 주변 8킬로미터 내지 10킬로미터 이내 주민을 대상으로 주민의견수렴절차를 거쳤으나 개정법에 의하면 20킬로미터 내지 30킬로미터까지 확장한 범위로 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 한다.

이와 같이 월성1호기가 건설 당시 원전 주변 8킬로미터 내지 10킬로미터 주민들을 대상으로 실시한 방사선환경영향평가에 대한 주민의견수렴절차는 기본적으로 현재의 법이 규정하는 방사선비상계획구역과 일치하지 않고 있기 때문에 방사선환경영향평가에 대한 주민의견수렴절차는 새로 행해져야만 새로 확장된 비상계획구역에 부합할 수 있게 된다. 따라서 이러한 점에서도 기존의 방사선환경영향평가서로 대체하게 할 수가 없는 것이다.

마. 다수호기 동시사고로 인한 방사선환경영향평가의 결여의 위법성

① 월성 원전의 가동현황

[월성 원전의 가동 현황]

호기	상업운전 개시일
1호기	1983. 4. 22.
2호기	1997. 7. 1.
3호기	1998. 7. 1.
4호기	1999. 10. 1.
신월성 1호기	2012. 7. 31.
신월성 2호기	2014. 11. 14. 운영허가 후 현재 시운전 중

월성1호기가 1983. 4. 22. 상업운전을 개시한 이래 월성 지역에는 1호기 외에 현재 까지 2,3,4호기 및 신월성1호기가 상업운전을 개시하여 가동 중에 있으며, 신월성 2호기도 현재 시운전 중에 있다.

② 다수호기 동시사고로 인한 방사선환경영향평가의 필요성

일본 후쿠시마원전은 6기의 원전이 가동 중이었는데 지진과 쓰나미로 인하여 6호기의 원전 전부에 전력이 차단되고 비상용 발전기도 고장 나면서 모든 전원이 상실되어 냉각장치가 가동 중단됨으로써 노심용융과 폭발로 이어지는 사고가 발생하게 되었다.

후쿠시마사고는 한 부지 내에 여러 개의 원전이 있는 경우 한 원전이 사고가 발생하게 되면 나머지 원전의 사고 수습이 매우 어려워지고,⁴⁶⁾ 지진이나 쓰나미 등 공통된 원인으로 다수의 원전이 동시에 사고가 날 수 있다는 것을 보여주었다.

다수호기가 밀집되어 있는 부지의 경우 이들 다수호기가 공통원인으로 동시사고가 날 경우 그 영향은 1호기에서의 사고의 영향에 비할 바 아니라는 점에서 다수호기 공통원인 사고 발생시 그로 인한 방사선환경영향평가가 필수적이라고 할 것이다.

③ 관련 법령

관련법령은 다음과 같이 규정하고 있다.

[원자력안전법 시행령]

제37조(주기적 안전성평가의 내용)

① 법 제23조제3항에 따른 주기적 안전성평가의 내용에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

8. 안전성능에 관한 사항

13. 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제20조에 따른 방사선비상계획에 관한 사항

14. 방사선환경영향에 관한 사항

② 제36조제4항에 따라 계속운전을 하려는 경우에는 제1항 각 호의 사항에 다음 각 호의 사항을 추가로 포함하여야 한다.

2. 운영허가 이후 변화된 방사선환경영향평가

[원자력안전법 시행규칙]

제20조(주기적 안전성평가의 세부내용)

② 영 제37조제2항에 따른 계속운전(영 제36조제4항에 따른 계속운전을 말하다. 이하 같

46) 다수호기가 밀집되어 있는 원전 지역에서는 1호기라도 사고가 나서 심각한 상황이 벌어지면 다른 원전에도 접근이 불가능하여 피해가 확산될 가능성이 매우 높다.

다) 안전성평가의 세부내용은 다음 각 호와 같다.

2. 운영허가 이후 변화된 방사선환경영향평가: 계속운전이 환경에 미치는 방사선영향을 평가하기 위한 것으로 운영허가 이후 변화된 다음 각 목의 사항을 포함하고 있을 것

가. 부지특성의 변화

나. 부지주변의 환경변화

다. 방사성폐기물처리 관련 계통의 주요 설계변경사항

라. 계속운전으로 인한 주변 환경에의 영향

마. 환경감시계획

④ 검토

위 관련법령에 의할 때, 원전의 수명연장시에는 수명연장이 환경에 미치는 방사선영향을 평가하기 위한 것으로 운영허가 이후 변화된 방사선환경영향평가가 추가로 포함되어야 하며, 여기에는 부지특성의 변화, 부지주변의 환경변화가 포함되어야 한다. 그런데 위에서 보았듯이 월성1호기 가동 후에 월성 지역에는 2,3,4호기 및 신월성1호기가 건설, 운영되고 있는바, 이로써 월성1호기의 부지특성이 변화했거나 부지주변의 환경이 변화했다고 할 것이다.

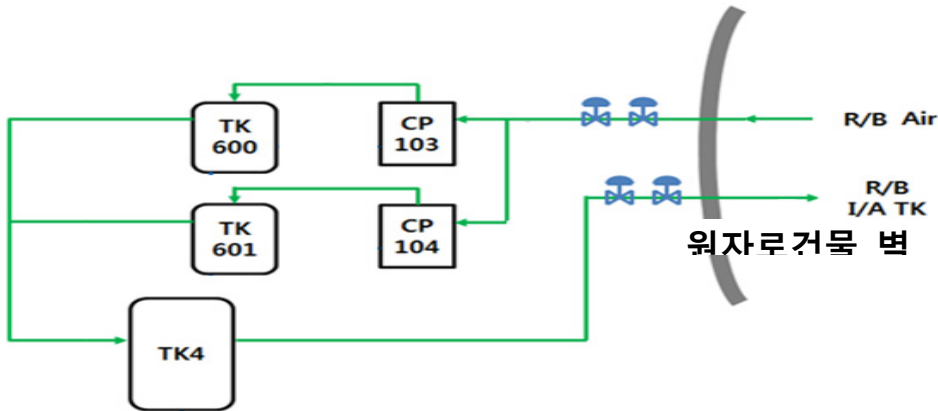
후쿠시마사고에서 보듯이 다수호기의 동시사고로 인한 피해는 상상을 불허할 정도인바, 다수호기의 동시사고로 인한 방사선환경영향평가는 원자력안전법 시행규칙 제20조 제2항 제2호 가목과 나목에 해당한다고 할 것이므로 이러한 내용을 반영한 안전성평가가 필수적으로 실시되어야 한다. 그러나 원자력안전위원회는 한수원이 위와 같은 안전성평가를 실시하지 않았음에도 이 사건 처분을 하였는바 이는 위법이라고 할 것이다.

바. 안전성 목적달성의 불능의 위법성

① 월성 2호기에 있으나 월성1호기에는 없는 설비들

월성1호기는 캐나다 기술기준인 R-7, R-8, R-9에 의하여 설비보강이 이루어졌어야 함에도 월성1호기는 이러한 설비보강 없이 수명연장이 결정되었다. 이들 기술기준의 적용으로 1991년에 발효되어 이후에 건설된 월성 2,3,4호기에는 존재하는 설비들이 월성1호기에는 없는 것들이 있다. 월성 2호기에 있으나 월성1호기에는 없는 설비들은 다음과 같다

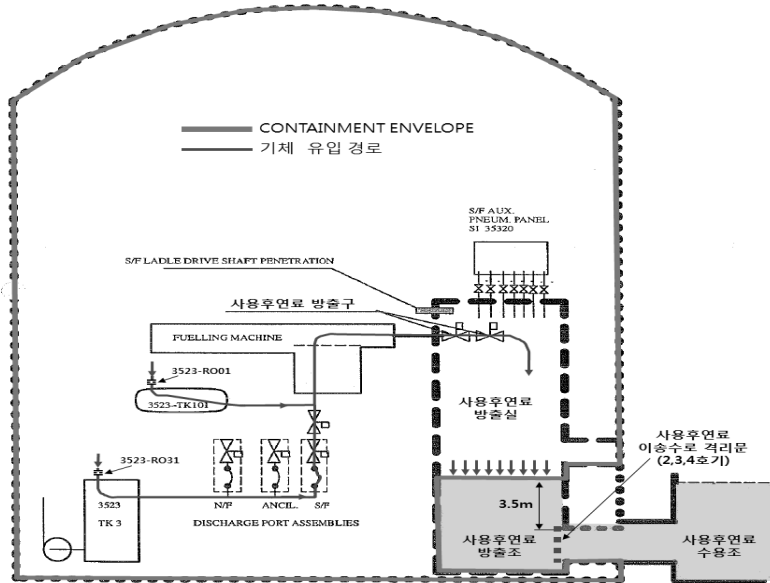
- 냉각재 상실사고 후 계기용 공기설비(PLIA:Post LOCA Instrument Air) : 냉각재 상실사고 시 원자로 건물 내로 유입되는 계기용 공기로 인한 추가적인 원자로건물 압력상승을 방지하기 위한 설비이다. 계기용 공기를 차단 후, PLIA 계통을 이용하여 원자로건물 내 공기를 흡입·재사용하면 원자로 건물의 압력 상승을 상당부분 방지할 수 있다.



[PLIA 설비 개략도]

- 원자로건물 총누설감시계통(GCLMS: Gross Containment Leakage Monitoring System) : 원자로 출력운전 중 정상 개방된 원자로건물 관통부를 모두 폐쇄한 상태에서 원자로건물에 압력을 가하여 압력 변화율을 감시하여 원자로건물 확장부의 현저한 파손 (> 5% volume/day)을 감시하는 설비로서 방사성 물질의 대량 누설여부의 추가적 확인을 위하여 GCLMS가 설치되었다.

- 사용후핵연료 방출조 수문 : 사용후핵연료를 방출하는 하루에 40분 정도 두 개의 격리밸브(Ball Valve)가 열려있게 된다. 이 수문이 없으면 방출시간 동안에는 방출조와 수용조에 있는 물이 원자로건물 역할(격납역할)을 하게 된다. 핵연료를 방출하는 동안 방출조와 수용조의 물을 차단하여 원자로건물 대기가 보조건물로 유입되는 것을 차단하는 기능을 가지고 있는 수문이다.



[사용후핵연료 방출조 이송수로]

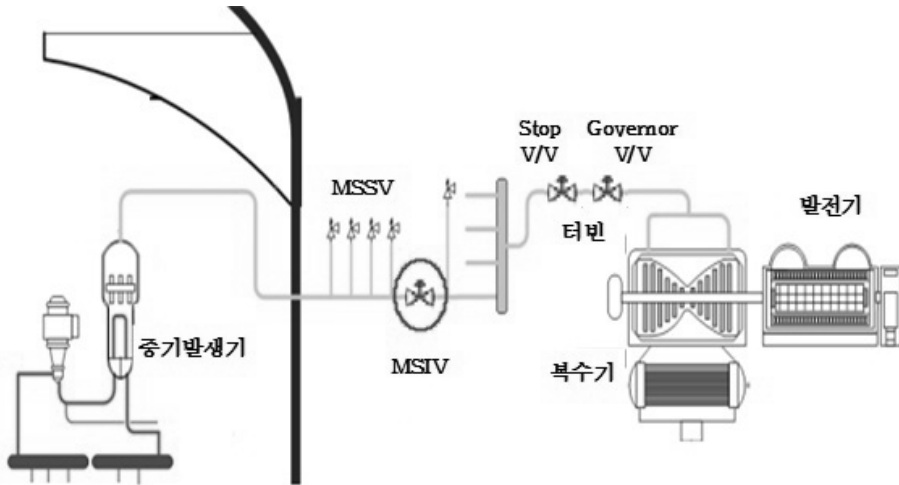
사용후핵연료 방출조 수문은 사용후핵연료 방출조와 수용조 사이에 설치되어, 방출조와 수용조를 차단하여 격리밸브로 유입될 수 있는 원자로 건물 대기가 보조건물로 유입되는 것을 차단하는 기능을 가지고 있다. 이러한 방출조 수문(이송수로 격리문)이 월성 2,3,4호기에는 있지만 월성1호기에는 없는 것이다.

- 비상냉각열교환기가 월성2호기에는 2개이지만 월성1호기는 1개뿐이다. KINS는 열교환기가 능동형 기기가 아니라서 고장이 나지 않는다는 가정 하에 1개만 있어도 된다고 하지만 R-9에는 열교환기 2개를 요구하고 있다.

- 주증기 격리밸브(MSIV: Main Steam Isolation Valve)

MSIV는 증기발생기 세관 파단 사고시 해당 주증기 라인을 격리하기 위한 밸브로서, 정지냉각계통을 이용하여 1차 계통이 100℃ 이하로 냉각되어 안정된 이후 격리하여 이후에 2차 계통 배관을 통한 방사성 물질의 이동을 최소화하기 위한 보조적 수단으로 사용되는 것이다.⁴⁷⁾

47) 월성1호기를 제외한 국내 23기 모든 원전에는 증기발생기 세관파단사고를 감안하여 방사능이 2차 계통으로 넘어왔을 경우 터빈건물을 통하여 방사능에 오염된 증기가 외부로 유출되는 것을 막기 위한 주증기 격리밸브가 있다.



[주증기계통]

● 관통부 격리밸브

주증기 격리밸브(MSIV)를 포함한 원자로건물 관통부 배관 격리밸브 36개가 월성1호기에는 없다. R-7에는 원자로건물을 관통하는 배관에는 2개의 격리밸브를 달도록 규정되어 있다. 사고가 발생하더라도 방사능 물질이 이들 관통배관을 통하여 원자로건물 외부로 누설되지 않게 하기 위해서이다. R-7의 2.1과 2.2조항은 본문 조항으로 관통배관에 격리밸브들을 달도록 되어있는 규정이고, 2.3과 2.4는 밸브를 안달아도 예외조항이다. 총 36개의 밸브가 월성1호기에는 없는데, 월성2호기에는 본문 조항을 적용하여 36개의 밸브들을 달았고, 월성1호기에는 예외조항을 적용하여 달지 않은 것이다. 방사능 누출을 막아주는 밸브가 부족하니 월성1호기는 사고발생시 방사능 누출 확률이 그만큼 높다고 볼 수 있다.

또한 월성2호기 최종안전성분석보고서(FSAR)에는 이 밸브들 중 상당수가 ‘개방형’으로 분류되어 배관마다 두 개의 차단밸브를 달았다고 되어있다. 그러나 KINS는 월성1호기에서는 이 배관들이 ‘폐쇄형’⁴⁸⁾으로 분류되어 격리밸브가 필요 없다고 해석하고 있다. 똑같은 원자로건물 관통배관인데 월성2호기에서는 개방형으로 분류되고,

48) R-7에서 ‘폐쇄계통’은 “원자로건물 구조물 내부 또는 외부에 있는 폐쇄루프 또는 폐쇄공간을 관통하여 형성하는 배관계통을 의미하고, 원자로건물 내부의 폐쇄계통의 경우 폐쇄계통의 유체는 일차 냉각수나 원자로 건물 대기와 직접적으로 상호 전달하지 않는다”고 규정하고 있다.

월성1호기에서는 폐쇄형으로 분류되고 있는 것이다. R-7 부록 2.항은 원자로건물을 관통하는 배관계통에는 격리장치가 있어야 하는데 다만 폐쇄계통에 해당하거나 소구경 배관의 경우에는 일정한 예외를 인정하고 있다. 한수원은 격리장치가 필요한 배관계통인데도 불구하고, 폐쇄형이거나 소구경 배관에 해당한다는 이유를 들어 격리밸브를 제대로 설치하지 않고 있는 것이다.

② 안전성 결여

방사성물질로 인한 재해와 국민의 건강과 환경에 대한 위해를 방지하기 위하여 최신 기술기준에 따른 평가를 하여야 함에도 불구하고 이를 하지 않음으로써, 결국 위에서 살펴 본 바와 같이 월성2, 3, 4호기에는 갖추고 있는 설비 등을 월성1호기는 갖추지 못한 상태인데도 원자력안전위원회는 월성1호기 수명연장허가처분을 하였기 때문에, 인체, 물체 및 공공의 재해방지와 국민의 건강 및 환경상 위해 방지 목적은 달성 불가능한 것이라고 하겠다.

사. 월성1호기를 폐로하더라도 전력수급에는 아무런 문제가 없고, 수명연장은 경제적으로도 손실인 위법성

① 월성1호기를 폐로하여도 전력수급사정에 문제가 없다는 것에 대하여

정부는 안정적인 전력수급을 위하여 적절한 발전설비와 투자시점을 계획하기 위하여 2년마다 전력수급기본계획(이하 ‘전력계획’이라고 한다)을 수립하고 있다. 이에 관하여 국회예산정책처는 제7차 전력계획에 관한 사전평가를 수행하였고, 검토 결과 월성1호기와 고리1호기를 폐로 하여도 전력수급은 안정적인 것으로 전망하였다.

또한 6차 전력계획의 경우 설비예비율이 30%에 달하여 발전설비의 과다 공급 가능성이 제기 되었으나, 고리1호기와 월성1호기의 폐로에 의하여 설비예비율에는 큰 영향을 주지 않을 것으로 예상되고 오히려 2020년 전후에 집중되어 있던 발전설비 준공이 2020년 이후로 늦춰지면서 설비예비율의 편차가 작아지는 효과가 있다고 분석하고 있다. 나아가 7차 전력계획의 과제로서 설계수명이 완료되는 원전의 해체 가능성을 제시하며, 고리1호기와 월성1호기의 설계수명을 연장하지 않더라도 전력수급 안정성에는 어려움이 없는 만큼, 두 원전의 계속운전 여부는 기술적 안정성에 집중하여 심사할 수 있다고 하고 있다.

[월성1호기와 고리1호기 폐쇄에 따른 설비에비율⁴⁹⁾]

[표 6] 노후원전 폐쇄에 따른 설비에비율

연 도	총 용량(MW)		최대전력(MW)		설비에비율 (%)
	하 계	연 말	하 계	동 계	
2014	83,205	90,392	76,050	80,969	11.6
2015	94,278	97,827	81,577	82,677	18.3
2016	103,646	106,398	84,576	84,167	22.5
2017	110,103	110,016	88,218	86,922	24.8
2018	110,881	114,485	91,509	89,581	21.2
2019	114,985	118,298	93,683	91,424	22.7
2020	120,197	122,639	95,316	94,014	26.1
2021	126,909	127,973	97,510	96,462	30.1
2022	128,201	128,236	99,363	98,503	29.0
2023	128,236	128,273	100,807	99,781	27.2
2024	128,273	128,711	102,839	100,934	24.7
2025	128,711	129,353	105,056	102,348	22.5
2026	129,353	130,129	108,037	104,444	19.7
2027	130,129	130,487	110,886	106,463	17.4

자료: 국회예산정책처에서 작성함.

② 월성1호기 가동은 경제적 손실

월성1호기 수명연장이 경제성이 있는 경우인가에 관하여 정의당 심상정 국회의원과 환경운동연합이 국회예산정책처에 의뢰해 제출받은 ‘월성1호기 계속운전 경제성 재분석’을 검토하면, 월성1호기 수명연장은 어떠한 경우에도 적자사업인 것으로 확인된다.

국회예산정책처의 2014년도 경제성 재분석에 의하면 수명연장 결정이 나지 않은 상황에서 설비투자 한 비용(5,383억원)을 매몰비용⁵⁰⁾으로 제외하고 편익을 계산하더라도, 최고 2,269억 원, 최저 1,462억 원의 적자가 발생하게 된다. 따라서 수명연장을 위한 추가비(7,050억 원 중 터빈교체 비용 등 1,347억원 미집행, 스트레스테스트 결과, 후쿠시마 후속 보완대책 등 안전비용 추가 예상)을 들이는 것보다 폐쇄 절차를 밟는 것이 현명하고 경제적인 판단이다.

49) 설비에비율은 연중 최대전력수요와 해당 시점의 전력설비용량의 차이를 최대 수요로 나눈 것으로, 연중 가장 많은 전력을 소비하는 시점에서 추가로 확보하고 있는 설비용량을 의미한다.

50) 의사 결정을 하고 실행한 이후에 발생하는 비용 중 회수할 수 없는 비용

[월성1호기 수명연장 경제성 분석]

구분	이용률	총편익 (a)	총 비용 (b)	순편익 (a-b)	비용항목							
					운영비	원전 해체비	중저 준위	사용후 핵연료	사업자 지원	지역 개발세	설비 투자	
수명연장 하 기 경 우	시나 리오1	80%	13,993	16,262	- 2,269	8976	893	75	4744	76	151	1347
	시나 리오2	85%	14,868	16,732	-1,864	9165	893	75	5011	80	161	1347
	시나 리오3	90%	15,742	17,204	-1,462	9354	893	75	5279	85	171	1347
수명연장 안한 경우			0	1,697	-1,697	0	1089	0	608	0	0	0

주1: 전기요금은 전력수급기본계획에 따라 물가상승률의 1/3만큼만 적용하여 총편익을 산정함(국회예산정책처 시나리오 4~6에 해당).

주2: 원전해체비용은 한수원에서 제시하고 있는 비용을 반영한 것임. 한수원의 주장처럼 해체비용 총 6,210억 원 대신에 해체비용 총담금으로 적립된 5,031억 원을 제외하고 남은 금액 1,179억 원을 해체비용으로 보고, 물가상승률 2.93%, 할인율 4.99% 반영하여 선정한 것임..

주3: 설비투자는 선투자된 비용 5,031억 원을 제외하고, 향후 투자할 1,347억 원만을 반영한 것임. 향후 투자시점이 명확하지 않아 당초 계획에서 제시하고 있는 금액을 반영함.

위의 표는 변화된 요인들을 반영한 국회예산정책처 경제성 재분석 보고서에 총담금으로 적립한 원전해체비용을 제외하고 미집행 된 설비투자비용을 반영한 경제성 분석표이다.

한수원이 현금이 아닌 회계상 적자로 적립한 원전폐로 비용인 5,031억 원을 비용에서 제외하고, 가장 높은 원전 이용률 90%를 적용하더라도 1,462억 원의 손해가 발생한다. 아직도 끝나지 않은 스트레스테스트 결과로 인해 추가로 들어갈 비용, 후쿠시마 후속조치 보완대책으로 들어갈 비용 등 앞으로 비용은 더 추가될 가능성이 높다. 또한 이용률은 향후 8년간 80%조차 보장할 수 있을지는 의문이다. 이미 10년 수명연장을 한 고리1호기의 경우 수명연장 직후에는 이용률이 높았지만 후쿠시마 원전 사고 이후인 2012년부터는 50% 안팎에 머물고 있는 실정이기 때문이다. 고장사고가 빈번해지고 있고 안전점검을 위한 계획예방정비기간은 늘어나고 가동시간은 짧아지고 있다.

더구나 전혀 예상치 못한 대형 원전사고라도 발생할 시에는 엄청난 피해가 발생하는데, 환경운동연합이 2012년 원전사고 모의실험을 한 결과, 경주, 울산 등 인근 대도시의 경제적 피해는 최고 1,019조원까지 발생하는 것으로 분석되었다.

월성1호기 수명연장은 손해 보는 사업임이 확실하고 손해의 규모는 더 커질 수밖에 없다. 투자 리스크가 높은 이 사업을 민간 투자자의 판단에 맡긴다면 분명히 추가 투자를 포기할 수밖에 없는 사업이라고 할 것이다. 즉, 월성1호기 수명연장은 적자가 발생하는 사업이다. 수명연장을 실시했을 경우의 편익 대비 비용 분석은 해당 시점에서 수명연장을 위한 비용을 집행할 것인가에 대한 판단의 기준이 되므로 적자로 판단되었을 경우에는 추가 비용을 들이지 말고 폐로를 결정하는 것이 타당하다.

③ 소결

결국 월성1호기를 폐로하더라도 전력수급에는 전혀 문제가 없고, 오히려 장기적으로는 설비예비율 30%에 달하는 발전설비의 과다 공급 설비예비율의 편차를 줄이는 효과를 가져 올 수도 있으며, 수명연장 하는 것은 적자로 오히려 경제적 손실이 있으므로 위법하다.

아. 신뢰보호원칙의 위반

① 원자력안전위원회가 스트레스테스트 실시 결과를 토대로 월성1호기 수명연장을 결정하겠다고 밝힌 것에 대하여

박근혜 대통령은 대선 당시 공약으로 ‘노후 원전의 연장운전 허가를 엄격히 제한하고 고리 1호기, 월성1호기 원전의 폐기도 EU 방식의 스트레스테스트를 거쳐 결정’하겠다고 발표하였고, 원자력안전위원회는 2013. 4. 18. 박근혜 대통령 당선 이후 ‘월성1호기 계속 운전 여부는 현재 진행 중인 안전성 심사와 스트레스테스트 실시 결과를 토대로 결정⁵¹⁾하겠다.’고 하였다. 구체적으로, 원자력안전위원회가 스트레스테스트 가이드라인을 확정하고, 한수원이 자체 평가한 뒤 이를 KINS 검증단과 민간검증단으로 구성된 전문가 검증단이 검증하는 방식으로 진행하기로 했다.

51) http://science.ytn.co.kr/program/program_view.php?s_mcd=0030&s_hcd=&key=2013041811004_42982

전문가 검증단은 1년 4개월에 걸친 검증을 마치고 2015. 1. 6. 원자력안전위원회에게 검증보고서를 제출했는데, 그 때에도 원자력안전위원회는 전문가검증단의 검증보고서를 계속운전심사보고서와 함께 월성1호기 계속운전 허가 여부 결정을 위한 심의 자료로 사용하겠다고⁵²⁾ 하였다.

② 민간검증단의 검증 결과

그런데, 민간검증단은 ‘증기발생기 세관 파단에 의한 방사성물질 방출 평가 및 대책 마련’ 등 32건의 안전 개선 등 추가조치가 이루어지지 않으면 안전운전은 불가능하다는 판단을 하였다.

특히, 민간검증단은 월성 1호기의 지진평가에서 지진위험이 축소되었다고 지적하고 있다. 월성 원전 주변에 지진발생가능성이 높은 62개의 활성단층이 평가에서 배제되었고 단지 2개의 활동성단층만 지진평가에 반영되었다. 같은 시기에 소방방재청이 작성한「활성단층지도 및 지진위험지도 제작」보고서(2012.10)와 한수원이 평가한 지진크기는 6배까지 차이가 나는 것으로 확인되었다. 한수원의 지진평가는 재평가가 필요하다는 민간검증단의 제기는 쟁점이 해소되지 않은 상태에서 중장기 과제로 분류되었다.

박근혜 대통령의 공약과 원자력안전위원회가 약속한 바에 따르면, 스트레스테스트를 통과하지 못했으므로 원자력안전위원회는 월성1호기에 대하여 계속운전을 허가하지 말아야 한다. 그럼에도, 원자력안전위원회는 안정성 확보를 위한 대통령의 공약과 원자력안전위원회의 약속 및 기준을 따르지 않고 월성1호기 수명연장허가처분이 있게 되었는데, 이는 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 할 것이다.

7. 결론: 월성1호기 수명연장허가 처분의 법률적 무효 취소 사유의 정리

월성1호기는 설계수명 만료기간을 3년이나 앞두고 가동을 중단할 정도로 노후화되었고, 캔두형 중수로가 가진 안전상의 치명적인 문제점과 엄청난 양의 삼중수소와

52) <http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156031681>

사용후핵연료 배출, 세계적으로 유례가 없는 동일 부지 내 중수로, 경수로, 방폐장 운영으로 사고시 위험 가중, 활성 단층대에 위치하여 지진 위험성 등 심각한 위험요소를 가진 원전이다. 한편 월성1호기를 폐로하여도 전력수급사정에 아무런 문제가 없고, 월성1호기 수명연장은 어떠한 경우에도 적자사업으로 경제성도 없는 것이다.

월성1호기 수명연장허가처분은 ① 운영변경허가 심의를 위하여 반드시 제출되어야 할 서류들이 제출되지 않았던 점, ② 운영변경허가 기준을 충족하는지 여부에 대한 심의가 없었던 점, ③ 원자력안전위원회 위원장 이은철과 원자력안전위원회 위원 조성경이 결격사유에 해당하는바 결격자인 위원장이 소집한 회의에서 이 사건 처분이 의결된 점, ④ 결격자인 원자력안전위원회 위원장 이은철과 원자력안전위원회 위원 조성경이 심의 의결에 참여하였던 점, ⑤ 이 사건 처분을 위한 회의 당시 원자력안전위원회 위원 조성경에 대한 기피신청 기각이 위법한 점, ⑥ 이 사건 처분이 심의된 회의 당시 원자력안전위원회 위원들의 심의, 의결권이 침해당한 점, ⑦ 최신기술 기준을 반영한 안전성 평가가 누락되었는데도 수명연장을 의결한 점, ⑧ 방사선환경영향평가서 작성시 주민의견수렴절차를 위반한 점, ⑨ 다수호기 동시사고로 인한 방사선환경영향평가를 결여한 점, ⑩ 같은 캔두형 중수로인 월성 2, 3, 4호기에는 갖추고 있으나 월성1호기에는 없는 설비들이 다수인바 안전성 목적 달성이 불가능한 점, ⑪ 원자력안전위원회가 스트레스테스트 실시 결과를 토대로 월성1호기 수명연장을 결정하겠다고 했으면서도 민간검증단의 검증 결과를 반영하지 않아 신뢰보호원칙을 위배한 점 등으로 인하여 위법한 처분이라고 할 것이다.

2015년 선거제도 및 정치개혁 분야 보고



2015 한국인권보고서

선거제도 및 정치개혁 분야 보고
집필 및 책임감수 : 좌세준 변호사 (민변 정치관계법개혁TF)

I. 서론 : 2015년, 국회의원 선거제도 및 정치개혁을 위한 논의 공간의 형성

2015년은 국회의원 선거제도를 포함한 정치관계법 개정과 정치개혁의 논의 공간이 형성된 한 해였다. 현행 국회의원 선거제도 개편을 위한 논의의 시작은 헌법재판소가 현행 공직선거법 제25조 제2항 별표1 「국회의원 지역선거구구역표」 전체에 대해 ‘헌법불합치’ 결정⁵³⁾을 하면서부터였다. 헌법재판소는 2014년 10월 30일 “현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하 33 $\frac{1}{3}$ %(인구비례 2:1)를 넘어서지 않는 것으로 봄이 타당하다. 따라서 심판대상 선거구구역표 중 인구편차 상하 33 $\frac{1}{3}$ %의 기준을 넘어서는 선거구에 관한 부분은 위 선거구가 속한 지역에 주민등록을 마친 청구인들의 선거권 및 평등권을 침해한다.”는 결정을 함과 동시에 입법자가 “2015. 12. 31.을 시한으로 이 사건 선거구구역표 전체를 개정할 때까지 이 사건 선거구구역표 전체의 잠정적 적용을 명하는” 헌법불합치 결정을 하였다. 이와 같은 결정으로 국회는 2015년 12. 31.까지 현행 국회의원 지역선거구를 전면 개편하는 공직선거법 개정의 의무를 부담하게 된 것이다.

이에 더하여 국회의원 선거제도 및 정치개혁을 위한 공론장 형성을 촉발한 것은 지난 2월 24일 중앙선거관리위원회(이하 ‘선관위’라고 함)가 국회에 제출한 「정치관계법 개선의견」이었다. 선관위는 지역구와 비례대표 의석의 비율을 2대1로 하고 ‘권역별 연동형 비례대표제’의 도입을 내용으로 하는 국회의원 선거제도 개정을 포함한 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출했다. 국회가 ‘선거구 재획정’ 등의 논의를 위해 여야 20명(새누리당 10명, 새정치연합 9명, 정의당 1명)이 참여하는 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개특위’라고 함) 구성에 합의(2. 10.)한 지 불과 보름 만에 제출된 선관위의 위 의견서는 “현재의 헌법불합치 결정으로 국회의원선거구의 대폭적인 조정이 불가피한 상황에서 정당의 지역편중 완화방안과 함께 유권자의 정치적 의사를 충실히 반영할 수 있도록 ‘권역별 비례대표제’를 제안했다”⁵⁴⁾는 점에서 중요한 의미를 가지는 것이라 할 수 있다.

이 글은 위와 같은 배경을 기초로 2015년 올 한 해 동안 이루어진 그리고 아직 현재 진행형이기도 한⁵⁵⁾ 국회의원 선거제도 개정과 관련한 국회의 논의 동향과 이에

53) 2012헌마192 등, 공직선거법제25조 제2항 별표1 위헌 확인.

54) 중앙선거관리위원회, 「정치관계법 개정의견」(2015. 2.) 중 ‘제출배경’ 부분 참조.

55) 이 글의 작성시점까지도 국회는 “정개특위 활동기한을 2015. 12. 15.까지로 연장”하는 합의를

대한 시민사회의 대응을 정리해본 것이다. 첨언하여 둘 것은 이 글의 성격이 ‘보고서’라는 점을 감안하여 필자의 개인적 견해를 제시하기보다는 국회 정개특위에서 이루어진 논의의 흐름 및 2015년 8월 25일 출범한 ‘2015정치개혁시민연대’의 활동을 충실히 소개하는 데 중점을 두었다는 점이다.

II. 현행 국회의원 선거제도는 민주적인가? : 공정한 선거제도는 ‘국민주권’과 ‘민주주의’의 가늠자!

1. 현행 국회의원 선거제도 무엇이 문제이고, 얼마나 심각한가?

1987년 민주화 이후 치러진 7번의 총선(제13대~제19대)은 국민주권과 민주주의의 실현을 위한 선거제도의 ‘절차적 정당성’이라는 점에서는 민주화 이전에 비해 상당한 진전을 보인 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 민주화 이후 30년을 맞는 현 시점에서 현행 국회의원 선거제도가 “과연 공정한 제도인가?”라는 근본적 물음을 던질 필요가 있다. 국민주권과 민주주의를 제도적으로 구현해내는 가장 기본적인 제도가 선거라는 점에서, 공정한 선거제도는 ‘국민주권’과 ‘민주주의’를 온전히 실현하기 위해 필수 불가결한 것이기 때문이다.

현행 국회의원 선거제도와 관련하여 정치권⁵⁶⁾과 정치학자, 시민사회⁵⁷⁾를 중심으로 지적되어 온 문제점을 요약해보면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

□ 과다한 사표 발생, 낮은 비례성⁵⁸⁾

한 것 이외에 국회의원 지역 선거구 개정을 위한 선거구 획정기준에 대해 기본적 합의조차 하지 못하고 있는 상황이다.

56) 정치권에서의 문제 제기는 「노회찬·심상정·장석준·하승수 등 군소 진보정당 소속 정치가들만이 아니라 김두관·김성식·손학규·안철수·우윤근·원희룡·원혜영·정동영·정의화·정태근·천정배 등 양대 기득권 정당 출신 정치가들도 포함되었다.」(한겨레 21, 제1050호, ‘선거제도 개편이 불러올 놀라운 도미노’ / 정동영 인터뷰(정동영 “내가 안철수라면 지금 이걸 던지겠다”, 2012. 11. 15. 프레시안, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=5291>) 등 참조

57) 정치학자 및 시민사회를 중심으로 제기되어 온 문제점과 개선방안에 대해서는 비례대표제 포럼(<http://www.prforum.kr/>), PR청년포럼(<http://prforum.tistory.com>) 등 참조.

58) 이하 내용은, 국회입법조사처 「국회의원비례대표선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석」(김종갑, 정치의회팀 입법조사관. 2013. 2. 26.) 2p~6p를 중심으로 요약·보완한 것임.

- 현행 선거제도하에서는 사표(wasted votes)가 과다하게 발생하여 유권자의 의사가 의석으로 정확하게 반영되기 힘든 구조적인 문제를 보인다. 이는 현행 선거제도가 소선거구 단순다수제 방식으로 대표를 선출하기 때문이다. 즉, 지역에서 최다득표자 1인만이 선출되고, 나머지 후보의 득표는 모두 사표로 처리되는 승자독식(winner-take-all)의 선거방식에 기인하는 문제라 할 수 있다.
- 과다한 사표발생은 낮은 비례성의 원인으로 작용한다. 지역구선거의 낮은 비례성은 비례대표를 통해 보정(compensation)할 수 있으나, 국회의원 전체 의석(300석) 대비 18%(54석)에 불과한 현행 비례대표 의석수로는 그러한 기능을 수행하기 어렵다.

□ 정당 간 비례성 편차

- 현행 선거제도는 선거제도 자체의 비례성이 낮은 문제도 있지만, 정당 간의 비례성 편차가 심각하게 발생하고 있다는 데 더 큰 문제가 있다. 어떤 정당은 득표율보다 많은 의석을 얻고, 어떤 정당은 득표율보다 적은 의석을 얻는 경우가 발생한다는 것이다. 예컨대 지난 19대 총선(2012년) 결과 각 정당의 득표율과 의석 점유율의 차이를 나타내는 ‘이득률’을 비교할 때 새누리당은 1.18, 민주통합당은 1.16을 통합진보당과 자유선진당은 각각 0.42, 0.51로 나타났다. 거대정당인 새누리당과 민주통합당은 실제 득표율보다 많은 의석을, 군소정당이라 할 수 있는 통합진보당과 자유선진당은 실제 득표율보다 적은 의석을 얻은 것을 수치상으로 확인할 수 있다.

[표] 19대 총선 결과⁵⁹⁾

정당	득표율	의석률	이득률
새누리당	42.80	152석(50.66)	1.18
민주통합당	36.45	127석(42.33)	1.16
통합진보당	10.30	13석(4.33)	0.42
자유선진당	3.23	5석(1.66)	0.51

- 한국 선거제도의 비례성은 아렌드 라이파아트(Arend Lijphart)⁶⁰⁾의 연구대상인

59) 앞의 국회입법조사처 자료, 6p.

36개 민주국가 중에서 최하위로 기록될 만큼 낮다. 최태욱은 이와 같은 현행 선거제도를 “승자독식 선거제도, 실질적 양당제, 그리고 제약적 대통령이 이끄는 단일정당정부 등으로 구성된 ‘독종’ 다수제 민주체제”라고 표현하고 있다.⁶¹⁾

□ 지역주의 문제

- 지역주의도 득표와 의석의 비례성과 관련이 있다. 비례성을 높일 수 있는 선거제도는 현재와 같이 영·호남에서 특정 정당이 의석을 독점하는 현상⁶²⁾을 완화시킬 수 있을 것이다.
- 지역주의는 일차적으로 비례성보다는 유권자의 투표행태에 기인하는 것이지 만⁶³⁾, 비례성을 높여 비지역주의 정당에 대한 지지가 의석으로 반영될 수 있도록 개선된다면 지역주의 완화에도 기여할 수 있을 것이다.

2. ‘거대 양당 카르텔’이 형성된 선거제도의 고착

현행 선거제도는 앞서 본 [표]에서와 같이, 거대 양당에게는 득표율 대비 의석 수 확보에서 ‘이득’을, 그 외 정당에게는 ‘손실’을 가져오는 불공정한 결과를 가져온다. 제1당이 제2당에 비해 상대적으로 더 많은 이득을 얻을 가능성이 높은 제도이지만 제2당으로서는 그 정도 차이는 감수할만한 불이익이다. 바로 여기서 거대 양당의 카르텔에 의한 현행 선거제도 고착화 현상이 발생하게 된다. 현재 진행되고 있는 국회 정개특위에서의 선거법 개정 논의가 새누리당-새정치연합 사이에 진전을 보이지 못하고 있는 숨은 이유가 여기에 있다.

60) 캘리포니아대학(샌디아고) 정치학 연구교수, 국내 번역서로 『광란의 대통령제 대안은 없는가 (Parliamentarism versus Presidential Government)』(조해경 역, 히스, 2012)가 있다.

61) 최태욱, 『한국형 합의회 민주주의를 말하다』(책세상, 2014), 82p.

62) 예컨대 19대 총선에서 새누리당은 부산에서 51% 정도의 득표율로 부산 지역구 의석 18석 중 16석을 얻은 반면, 민주통합당을 포함한 야당은 49%를 득표했지만, 의석은 단 2석을 확보하는데 그쳤다.

63) 현행 소선거구 다수대표제(1위대표제) 하에서는 특정 지역에 기반을 둔 지역적 인물만 당선될 가능성이 높다. 따라서 계급이나 계층이익을 내세운 정치세력이 정치적 대표성이 분명한 정책 정당을 만들고자 할 경우 선거에서 고전할 수밖에 없다.(최태욱, 앞의 책 66p)

Ⅲ. 국회 정개특위에서의 공직선거법 개정 논의와 시민사회의 대응

1. 국회 정개특위에서의 공직선거법 개정 논의 현황

가. 2015. 2. 10. 여야가 ‘선거구 재획정’ 등의 논의를 위한 국회 정개특위 구성에 합의하였고, 3월 초 국회 본회의에서 여야 20명(새누리당 10명, 새정치연합 9명, 정의당 1명)이 참여하는 정개특위 구성이 의결되었다.

정개특위에서 국회의원선거구획정위원회(이하 ‘획정위’라고 함)의 구성과 지위에 대한 논의가 이루어진 끝에 2015. 6. 19. 공직선거법이 개정되어 획정위를 국회가 아닌 중앙선거관리위원회에 두도록 하고, 그 직무에 관하여 독립의 지위를 부여하는 조항이 신설됐다. 획정위를 중앙선관위에 두고 독립의 지위를 부여한 것은 최소한 제도적 측면에서는 의미 있는 진전이라 할 수 있다. 개정된 공직선거법의 내용 중 획정위의 구성 및 국회의원 지역선거구 획정에 관한 절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

- 획정위를 중앙선관위에 두도록 하고, 직무상 독립의 지위를 가진다는 조항 신설 (제24조 제2항)
- 획정위는 중앙선거관리위원회 위원장이 위촉하는 9명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.(제24조 제3항) 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구 획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회는 중앙선관위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 획정위 설치일 전 10일까지 중앙선관위원장에게 통보하여야 한다. (제24조 제4항)
- 획정위는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.(제24조 제11항)
다만, 2016년 4월 13일 실시하는 국회의원 선거와 관련한 국회의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 선거일 전 6개월(10월 13일)까지 국회의장에게 제출하여야 한다.(부칙 제2조 제3항)

- 국회는 국회의원지역선거구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다.(제24조의 2 제1항) 다만, 2016년 4월 13일 실시하는 국회의원선거의 국회의원지역선거구는 선거일 전 5개월(2015. 11. 13.)까지 확정하여야 한다.(부칙 제2조 제5항)
- 국회의장은 제출받은 선거구획정안을 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회에 회부하고(제24조의 2 제2항), 제2항에 따라 선거구획정안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원지역선거구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 “선거구법률안”이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 선거구획정안이 제25조 제1항⁶⁴⁾의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있다.(제24조의 2 제3항) 제3항에 따른 요구를 받은 국회의원선거구획정위원회는 그 요구를 받은 날부터 10일 이내에 새로이 선거구획정안을 마련하여 국회의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 선거구획정안의 위원회 회부에 관하여는 제2항을 준용한다.(제24조의 2 제4항)
- 국회의장은 선거구법률안 또는 선거구법률안이 포함된 법률안이 제안된 후 처음 개의하는 본회의에 이를 부의하여야 한다. 이 경우 본회의는 선거구법률안 또는 선거구법률안이 포함된 법률안을 수정 없이 바로 표결한다.(제24조의 2 제6항)

나. 개정된 공직선거법에 따라 구성된 20대 국회의원선거 지역선거구획정위원회의 위원 구성은 다음과 같다.

【선거구획정위원회 위원 명단】

- ▲ 가상준-단국대 정치외교학과 교수-새누리당 추천
- ▲ 강경태-신라대 국제학부 교수-새누리당 추천
- ▲ 김금옥-한국여성단체연합 상임대표-한국여성단체연합 추천
- ▲ 김동욱-서울대 행정대학원 원장(교수)-한국행정학회 추천

64) 제25조(국회의원지역구의 획정) ① 국회의원지역선거구(이하 “국회의원지역구”라 한다)는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다. 다만, 제21조(국회의 의원정수) 제1항 본문 후단의 요건을 갖추기 위하여 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다.
② 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다.

- ▲ 이준한-인천대 정치외교학과 교수-한국정당학회 추천
- ▲ 조성대-한신대 국제관계학부 교수-참여연대 추천
- ▲ 차정인-부산대 법학전문대학원 교수-대한변호사협회 추천
- ▲ 한표환-충남대 국가정책대학원 교수-한국지방자치학회 추천
- ▲ 김대년-중앙선거관리위원회 사무차장-중앙선관위 지명 (위원장)

획정위는 지역선거구 획정작업의 기준이 될 수 있는 국회의원 정수, 지역구·비례 의석 비율이 국회 정개특위에서 합의되지 않은 상태에서 활동을 시작했다. 획정위는 “8월 13일까지 지역선거구 획정기준을 마련해달라”는 요구를 정개특위에 하였으나 정개특위는 8월 18일 공직선거법소위 여야 간사 합의 발표 형식으로 “현행 의원정수를 유지하되, 지역구 및 비례대표 의석배분 및 선거구획정은 선거구획정위원회에 일임한다.”는 정도의 의견만을 표명하였다.

결국 획정위는 10월 13일의 시한을 한 달여 정도 남긴 상황에서 자체적 획정 기준을 가지고 선거구획정안 마련에 착수하였으나, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 한 선거구획정안 제출에 실패했다. 김대년 획정위원장은 10월 13일 대국민사과문을 통해 “선거구획정을 위한 인구산정 기준일과 지역선거구수의 범위를 결정했지만 위원 간 의견 불일치로 합의점을 찾아내기에 한계가 있었다”며, “국회에서 획정기준과 의원정수를 준다면 다시 논의할 것”이라는 입장을 밝혔다. 공이 다시 국회 정개특위로 넘어간 상태에서 놓여온 지역구 축소에 반대하는 의원들과 비례대표 의석 축소를 통한 지역구 수 확대를 놓고 여야 간에 소모적 공방만이 이루어졌고 개정된 공직선거법에서 정하고 있는 선거구 확정 시한인 11월 13일마저 넘기고 말았다. 현재 국회 정개특위는 그 활동기간을 ‘2015년 12월 15일까지 연장한다’는 합의 이외에 선거구 확정과 관련하여 어떠한 진전도 보이지 못하고 있는 상황이다.⁶⁵⁾

2. 시민사회의 대응 : ‘2015정치개혁시민연대’의 활동

가. 2015정치개혁시민연대의 발족

65) 현재 국회 정개특위 위원장 이병석 의원이 마련한 이른바 균형의석제(의원 정수 300명하에서 지역 선거구수를 현행보다 14석 늘린 260석, 비례대표 의석수 40석으로 축소한 상태에서 ‘부분연동제 비례대표제를 도입하는 안’이 중재안으로 논의되고 있으나, 이와 같은 안이 여·야 간 합의의 대상이 될 수 있을지 여부는 미지수다.

2015년에 형성된 국회의원 선거제도 개혁을 포함한 정치개혁 의제와 관련하여 시민 사회 진영에서의 대응은 2015년 8월 25일 출범한 ‘2015정치개혁시민연대’(이하 ‘정치개혁시민연대’라고 함)의 활동으로 집약되었다.

정치개혁시민연대는 2015. 6. 1. ‘시민사회단체연대회의’의 정치개혁특별위원회가 ‘정치개혁 관련 공동행동 기획 전국회의’ 개최를 시민사회단체들에 제안하고, 이에 대해 전국 174개 시민단체가 연대기구 구성에 동의하여, 2015. 6. 30 <2015 시민단체가 제안하는 정치개혁방안> 발표한 이후 ‘2015정치개혁시민연대 준비위원회’(이하 ‘준비위원회’라고 함)를 거쳐 2015. 8. 25. 발족 기자회견을 갖고 활동을 시작했다. 참여단체는 참여연대, 한국여성단체연합, 민주사회를위한변호사모임⁶⁶⁾, 한국여성민우회, 한국여성의전화, 녹색연합, 녹색교통운동, 환경정의, KYC, 전국철거민협의회중앙회와 지역시민사회단체연대회의 등 지역단체를 포함한 250여개⁶⁷⁾이다.

나. 3대 방향, 17개 주요과제, 5대 역점 과제

정치개혁시민연대는 2015년 현 시점에서 한국 정치의 개혁을 위한 3대 방향과 17개 주요과제를 선정하고 이중 5대 역점과제의 실현을 주요 활동목표로 발표했다. 그 내용은 다음과 같다.(고딕체 부분이 5대 역점과제)

■ 방향 1 : 사표를 줄이고 대표성을 높이자!

- (1) 정당 득표율에 따른 의석배분방식, 비례성 높은 선거제도 개편
- (2) 국회의원 정수 확대, 의원 정수 기준 법제화
- (3) 비례대표의석 100석 이상으로 확대, 국회의원 360명 이상으로 증원
- (4) 선거구간 인구 편차 조정으로 약화되는 지역대표성 보완

■ 방향 2 : 정치 독점구조를 깨자!

- (5) 각 정당의 민주적인 공천 실행 약속
- (6) 여성의 정치참여 확대
- (7) 정당 설립 요건의 완화

66) 민변은 2015년 3월에 ‘정치관계법개혁 TF’(팀원 : 회원 20여 명)를 구성하여 총9차에 걸친 회의를 통해, 비례대표제 등 선거제도의 개정 방향, 중앙선관위가 국회에 제출한 「정치관계법 개선의견」 등을 검토하고, 이후 발족한 정치개혁시민연대에 참여단체로 활동하였다.

67) 발족 기자회견일 기준, 강원(25개), 경기(16개), 경남(23개), 광주(17개), 대구(17개), 대전(19개), 부산(5개), 서울(21개), 울산(12개), 인천(8개), 전남(24개), 전북(9개), 충남(27개), 충북(27개)이다.

- (8) 교섭단체 구성요건 완화
- (9) 국고보조금 배분 기준 개선
- (10) 기탁금 액수 및 반환기준 하향 조정, 지방 정치인 후원금 모금 허용

■ 방향 3 : 시민의 정치적 권리를 되찾자!

- (11) 선거 연령 18세로 하향 조정
- (12) 사전투표소 설치 확대, 투표시간 밤 9시까지 연장
- (13) 유권자 정치적 표현의 자유 보장
- (14) 교원, 공무원의 정치적 기본권 보장
- (15) 국회 회의 시민 방청 보장, 국회 공간 개방
- (16) 국회 예산 운영과 지출내역 공개 확대
- (17) 국회 청원제도 개선

다. 주요 활동

2015. 6. 1. 시민사회단체연대회의 정개특위의 연대 기구 제안 이후 준비위원회의 활동을 포함한 정치개혁시민연대의 주요 활동을 살펴보면 다음과 같다.

① 공직선거법 개정 입법 청원

2015. 8. 20. 준비위원회는 국회 정론관에서 기자회견을 갖고 공직선거법 개정 입법청원서를 국회에 제출했다. 청원의 내용은 국회 의석 수 기준을 의원 1인당 인구 14만 5,000명 이내로 공직선거법에 명문화하고, 비례대표 의석수를 지역구 의석의 절반(1/2) 이상으로 규정하는 것이었다.

정치개혁시민연대는 현재 국회의원 의석수가 인구 규모에 비춰보거나 국회 기능의 충실화 차원에서 볼 때 적은 규모이고, 54석에 불과한 비례대표 의석으로는 소선거구 다수대표제의 비례성 약화 문제를 보정하는 비례대표제 본연의 제도적 효과도 내기 어렵다는 점에서, 의원 정수를 확대하고, 비례대표 의석을 확대하는 공직선거법 개정안을 청원한 것이다.

정치개혁시민연대가 제안한 ‘의원 1인당 인구 14만 5,000명 대표’ 기준은 민주화 이후 치러진 1988년 총선(제13대)에서 적용된 의원 1인당 인구수인 14만 5천명 내외를

감안한 것이다. 이와 같은 기준을 현재 인구수(5,100만 명)에 적용하여 보면 최소 351명 이상으로 의원 정수가 늘어나야 하고, 비례대표 의석을 지역구 의석의 절반 이상으로 제도화한다면 지역구 235석 내외와 비례대표 의석 117석 내외로 국회의석이 배분되게 된다.

현재 국회 정개특위에서의 여·야간 논의는 현행 국회의원 정수 300명을 유지하거나 미세한 증원 정도만을 상정한 가운데 이루어지고 있다. 새누리당이나 새정치연합 모두 국회의원 정수를 확대하는 방안에 소극적 입장을 보이는 이유는 국민들의 반대 여론을 의식하기 때문이다. 그러나 우리나라의 국회의원 정수 확대의 문제는 단순히 비용-효율의 측면에서 접근할 문제는 아니라는 점, 반대 여론의 하나인 비용증가의 문제는 현재 사용되고 있는 국회의원 의정 활동비나 비용을 현재의 수준에서 동결한 상태에서 의원 정수를 확대하는 것도 가능하다는 점 등을 감안할 때, 의원 정수를 확대하는 문제를 적극적으로 검토할 필요가 있다고 할 것이다.⁶⁸⁾

아울러 현재 18%(54석)에 불과한 비례대표 의석수를 선관위가 국회에 제출한 ‘정치관계법 개선의견’에서와 같이 최소한 지역구의 절반 이상으로 법제화함으로써, 현행 소선거구 다수대표제에서 발생하는 평균 1,000만 표의 사표 발생의 문제점과 득표율과 의석수 사이의 심각한 불비례성을 보정할 수 있도록 하여야 한다. 특히 비례대표 의석 확대는 87년 민주화 이후 다양하게 분화되고 있는 우리 사회의 각 계층별, 지역별, 세대별 대표가 더 많이 국회로 진출할 수 있는 기회를 부여할 수 있다는 점에서 국민주권과 민주주의 원리에도 부합한다고 할 것이다.

② 유권자 공론장 형성

선거제도 개정의 주체는 유권자가 될 수밖에 없다는 점을 감안하여, <와글와글 부글부글 정치를 바꾸자> 전국 순회 시민 원탁토론회, 전국 릴레이 유권자 대화마당 모임(참가단체별 소모임 등) 개최, 유권자 행진 등을 통해 선거법 개정을 통한 정치개혁의 필요성을 유권자들이 스스로 인식하게 하는 활동을 전개하였다.

③ 시민 홍보활동

68) 참고로 독일 의원 1명이 대표하는 인구수는 13만 5천 여 명, 프랑스는 11만 5천 여 명, 영국은 9만 8천 여 명, 우리나라와 인구 규모가 비슷한 스페인은 의원 1명 당 8만 5천 여 명을 대표하고 있다는 점을 보더라도 ‘의원 1명당 14만 5,000명’은 결코 과도한 기준이라 할 수 없다.

추석맞이, 전국 유권자 100만 명 만나기, ‘정치를 바꾸자!, 선거를 바꾸자!’ 캠페인 데이, 전문가 릴레이 기고, 유권자가 알아야 할 정치개혁 쟁점 Q&A 발표, ‘선거제도 이렇게 바뀌요’ 핸드북 발간, 소셜펀치 모금(선거제도 확 바뀌야 정치가 바뀝니다!)을 통한 신문광고 등 시민홍보활동이 전개되었다.

④ 국회 정치개혁특위 여야 간사 면담, 기자회견 등

2015년 7월 중 국회 정개특위 여당 간사 정문헌 의원(새누리당), 야당 간사 김태년 의원(새정치민주연합)을 방문하여, 참여연대 의정감시센터가 정치학자 111명을 대상으로 실시한 여론조사 결과⁶⁹⁾를 설명하고, 시민사회에서 주장하는 공직선거법 개정의 기본방향을 전달했다. 이외에도 정치개혁시민연대의 의견을 발표하는 기자회견(새누리당사 앞, 국회 앞 등), 성명서 발표 등이 있었다.

IV. 총평

2016년 4월 13일 실시되는 제20대 국회의원 선거는 2017년 대통령 선거의 향방을 가늠할 수 있는 선거라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 2015년은 국회의원 선거 제도의 개정을 통한 정치개혁 논의의 장이 열린 한 해였다. 아쉬운 점은 헌법재판소가 입법개선을 명한 2015년 12월 31일까지 불과 한 달여 만을 남겨둔 상태임에도 불구하고 선거구 획정과 관련한 여야의 합의가 이루어질 가능성이 보이지 않는다는 점, 거대 정당인 새누리당-새정치연합 중심으로 이루어지고 있는 공직선거법 개정 논의가 현행 제도를 고착화하는 수준에서 논의되고 있다는 점이다. 중앙선관위가 국회에 제시한 권역별비례대표제, 지역구 의석과 비례대표 의석을 최소한 2대1로 하는 방안, 비례대표 의원 정수 확대를 통한 득표율과 의석수의 불비례성 보완 등의 논의는 국회 정개특위의 협상 테이블에 올라오지 못하고 있는 상황이다. ‘87년 체제’로 불리는 민주화 이후의 한국정치 개혁의 실마리 중 한 끝은 공직선거법 개정을 통한 ‘공정한 선거’ 제도를 확보하는 데 있음이 분명하다. 선거제도의 개혁을 포함한 정치개혁 논의가 유권자들에 의한 ‘제2의 민주화’로 자리매김되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

69) 2015. 7. 13. 한겨레신문 보도 참조.



제 2 부
2015년
디딤돌, 걸림돌
판결 선정

2015 한국인권보고서

1. 판결 선정 경과

올해도 작년과 마찬가지로 민변과 경향신문은 공동으로 2015년 디딤돌·걸림돌 판결을 선정하여 발표하게 되었다. 공정하고 객관적인 선정을 위하여 구성된 선정위원회의 위원장은 민변 이상호 부회장이 맡았고, 참여연대 박근용 협동사무처장, 경향신문 박용하 기자, 서울시립대학교 신권철 교수(노동법·정신보건법), 새사회연대 신수경 대표, 서강대학교 이호중 교수(형사법), 서강대학교 임지봉 교수(헌법), 민변 조영선 사무총장, 민변 최용근 사무차장이 위원으로 각 참여하였다.

민변의 14개 위원회와 민변 회원, 그리고 선정위원들은 2014. 11. 1.부터 2015. 10. 31.까지 각급 법원에서 선고된 판결을 대상으로 하여 과거사 청산, 교육·청소년, 국가보안법, 노동, 민생·경제, 사법, 소수자, 언론, 여성, 표현의 자유, 환경, 아동 등 분야별로 엄선하여 디딤돌·걸림돌 후보 판결들을 추천하였다. 다만, 위 해당 기간에 선고된 판결 중 예외적으로 작년에 선정되거나 후보작에 올랐던 판결은 제외하였다.

위 선정위원회는 이와 같이 추천된 판결들에 대하여 사건의 특징, 기존 판례 태도와 차이, 사회에 미친 영향, 그리고 인권 증진에 기여한 정도 등을 종합적으로 고려하여 10대 디딤돌·걸림돌 판결 및 최고의 디딤돌 판결, 최악의 걸림돌 판결을 각 선정하기로 하였다.

그러나 이러한 선정위원회의 계획과는 달리, 작년(2014년) 및 재작년(2013년)과 동일하게 올해에도 최고의 디딤돌 판결은 선정하지 못하였다. 일부 하급심 판결을 중심으로 최고의 디딤돌 판결을 선정하자는 일부 선정위원들의 의견이 있었으나, 하급심에서 의미 있는 판결을 내리더라도 최고법원에서 이러한 하급심의 판결을 지지하지 않고 폐기하거나 오히려 최고법원이 국민의 기본권을 외면하는 결정을 하는 경우가 많았던 사법부의 경향에 비추어, 선정위원회는 부득이 올해에도 디딤돌 판결을 선정하지 않는 것으로 결정하였다.

반면 최악의 걸림돌 판결의 선정 과정은 치열한 논쟁이 진행되었다. 헌법재판소의 통합진보당 해산 결정은 우리 사회의 민주주의를 뒷받침하는 정치적 자유와 다원성의 실질적 민낯을 공개하는 것이었다면, 대법원의 KTX 여승무원에 대한 판결은 우리 사회에 만연하는 간접고용의 문제를 더욱 확산시키고 불법적 파견에 면죄부를 부여하였을 뿐만 아니라 소송당사자를 죽음에까지 이르게 한 판결이었다. 선정위원회

는 격론 끝에 두 판결 중 어느 하나를 최악의 걸림돌로 선정하기보다, 두 판결 모두를 최악의 걸림돌 판결로 선정하여 기록에 남기자는 취지로 의견을 모았다.

미국 최고의 연방대법관 중 하나로 평가되는 벤자민 N. 카도조(Benjamin Nathan Cardozo)는 퇴임하면서 다음과 같은 말을 남겼다. “법관 재임 중 중립적이었다고 생각한 판결은 나중에 보니 강자에게 기울어진 판결이었고, 재임 중 약자에게 유리한 판결을 내렸다고 한 것은 나중에 보니 중립적이었다.”

또한 김영란 전 대법관은 최근 자신의 저서에서, 다음과 같이 밝혔다. “소수자를 보호하는 법률은 만들어지지 않고 법률에 나타난 의회의 의사는 다수자를 위한 것으로서 소수자의 기본권 보호를 도외시하거나 심지어 기본권을 박탈할 수도 있는 것이라면, 결국 판사들이 헌법에 나타난 국민의 의사를 찾아서 실현해 나가야 한다. 국민 주권의 원리, 기본권 보호의 원리 등 헌법정신과 법치주의는 소수자까지 포함해 보호하는 원리이므로 판사들은 이 근본으로 돌아가는 수 밖에 없다.”¹⁾

부디 사법부가 두 전임 대법관의 메시지를 충실히 이해하고, 인권의 디딤돌로서의 역할을 하여 주기를 법률가의 한 사람으로서 간절히 기원한다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결-없음

앞서 선정경과에서 기술한 바와 같이 하급심에서 의미 있는 판결을 내리더라도 최고 법원에서 이러한 하급심의 판결을 지지하지 않고 폐기하거나 오히려 최고법원이 국민의 기본권을 외면하는 결정을 하는 경우가 많았던 사법부의 경향에 비추어, 선정 위원회는 부득이 올해에도 디딤돌 판결을 선정하지 않는 것으로 결정하였다.

나. 그 밖의 10대 디딤돌 판결(무순위)

1) 김영란, 「판결을 다시 생각한다」, 창비, 2015, 11~12쪽

(1) 긴급조치 발동행위의 국가배상 책임을 인정한 판결

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2015. 9. 11.
주심판사	김기영(재판장), 정순열, 이호연
사건번호	2013가합544225
판결요지	<p>○ ‘대통령은 국가긴급권의 행사에 관하여 원칙적으로 국민 전체에 대한 관계에서 정치적 책임을 질 뿐 국민 개개인의 권리에 대응하여 법적 의무를 지는 것은 아니므로, 대통령의 국가긴급권 행사는 그 내용이 헌법의 문언에 명백히 위반됨에도 불구하고 대통령이 당해 국가긴급권을 행사한 것과 같은 특수한 경우가 아닌 한 국가배상법 제2조 제1항 소정의 위법행위에 해당된다고 볼 수 없다고 할 것’(대법원 1997. 6. 13. 선고 96다56115 판결, 대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469 판결)이라고 전제하면서도,</p> <p>① 대통령은 유신헌법 제43조 제2항, 제46조에 따른 헌법수호의무가 있고, ② 긴급조치 제9호가 발령될 당시의 국내외 정치상황과 사회상황이 국가의 중대한 위기상황이나 국가적 안위에 직접 영향을 주는 중대한 위협을 받을 우려가 있는 상황에 해당한다고 할 수 없음에도 불구하고, 이른바 유신헌체에 대한 국민적 저항을 탄압하기 위한 목적에서 발령된 것이임이 분명하여 긴급조치권의 목적상의 한계를 벗어났음이 명백한 것이며, ③ 또한 긴급조치 내용은 명백히 확립된 헌법상 및 법률상의 권리를 침해하는 것이임이 분명할 뿐만 아니라 ④ 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해하고 헌법상의 기본질서인 자유민주적 기본질서에도 반하는 것이임이 명백한 것이어서, 유신헌법에 의하더라도 그 내용이 헌법의 문언에 명백히 위반된다면, 대법원 판결에도 불구하고 국가배상 책임을 인정하였음.</p>
선정이유	<p>- 대법원이 최근 긴급조치를 위헌으로 선언한 종래의 전원합의체 판결을 소부의 판결로 뒤집으면서, 긴급조치 9호와 관련된 불법행위에 따른 피해자들의 국가배상청구에 대해서 대법원은 공무원의 고과과실이 인정되지 않는다거나, 고도의 정치행위로서 국가배상 책임이 인정되지 않는다면서 판결(대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962판결, 2015. 3. 26. 선고 2012다48824판결)을 하였고, 이후 하급심 판결들이 이에 입장을 맞추어 줄줄이 원고 청구를 기각하고 있는 실정에서, 위 대법원 판결에도 불구하고 긴급조치의 발동은 유신헌법에 의하더라도 위법임을 선언하는 소신 있는 하급심 판결로 재판관의 직업적 소신과 양심에 따른 독립된 판단으로 높이 평가함.</p>

(2) 상지대 대법원판결

선고법원	대법원
선고일	2015. 7. 23.
주심판사	박보영(재판장) 민일영 김신 권순일(주심)
사건번호	선고 2012두 19496, 19502 병합 이사선임처분취소
판결요지	임시이사제도의 취지, 교직원학생 등의 학교운영에 참여할 기회를 부여하기 위한 개방이사 제도에 관한 법령의 규정 내용과 그 입법취지 등 여러 사정들을 종합하여 보면, 구 사립학교법령 및 상지학원 정관 규정은 헌법 제31조 제4항에 정한 교육의 자주성과 대학의 자율성에 근거한 교수협의회와 총학생회의 학교운영참여권을 구체화하여 이를 보호하고 있다고 해석되므로, 원고들(교수협의회, 총학생회)은 학교법인의 이사선임처분을 다툼 법률상 이익을 가진다
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007년 상지대 대법원 전원합의체 판결에서 ‘중전이사’의 법률상 이익을 인정한 후, 사분위는 이를 자의적으로 해석하여 사학정상화를 ‘구재단에 사학돌려주기’로 처리하여 왔고, 반면 학내구성원들은 구재단 복귀에 대하여 다툼 자격이 없다는 법원 태도가 계속되어 왔음. ○ 본건은 대표적인 비리사학인 상지대에 대한 정이사선임의 부당성에 대하여 상지대 학내구성원들이 취소를 구한 소송으로서, 1심, 2심 법원 모두 학내구성원들의 소송을 “학교의 구성원일 뿐 학교법인의 운영에 직접 관여할 수 있는 지위에 있지 않다”고 보아 본안판단도 하지 않고 각하하였으나, 위 대법원 판결이 항소심을 파기함. ○ 위 대법원판결은 처음으로 학내구성원인 교수(교수협의회), 학생(총학생회)의 법률상 이익과 청구인적격을 인정하였고, 이로써 학내구성원이 잘못된 정이사처분을 다툼 길이 열리게 되었음. 특히 대법원 판결은 교직원과 학생이 헌법상 대학자치의 주체로서 개방이사 제도 등을 통한 학교운영참여권을 가짐을 확인하고 이를 보장한 취지가 정상화 과정에서 훼손되어서는 안된다는 점을 공식적으로 확인하였다는 점에서 의미가 있음. ○ 반면, 학교의 직원으로 구성된 노동조합에 대해서는 법률상이익을 인정하지 않은 점에서는 아쉬움이 있음.

(3) 가해자의 불공정행위 사실이 인정됨에도 불구하고 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 성질상 극히 곤란한 경우 법원이 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다는 공정거래법 제57조를 적용하여 손해배상을 인용한 항소심 판결

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2015. 9. 1.
주심판사	임창현(주심 다), 이성구, 문홍주
사건번호	2013나51222 부당이득금
판결요지	가해자의 불공정행위 사실이 인정됨에도 불구하고 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 성질상 극히 곤란한 경우 법원이 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다는 공정거래법 제57조를 적용하여 손해배상을 인용한 사건
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불공정거래행위로 인한 손해배상청구 사건의 경우 가해자인 기업이 대부분의 입증자료를 보관하고 있어 원고인 피해자는 입증이 곤란한 경우가 많음. 법원은 이러한 증거의 편재를 고려하지 않고 피해자의 입증부족을 이유로 기업의 불법행위에 관한 손해배상청구를 기각시킴. ○ 이 사건 재판부는 손해액 특정이 어려워지자 공정거래법 제57조의 손해액 추정규정을 적용하면서 피고 남양유업이 주문량의 변동내역을 확인할 수 없도록 폐쇄적인 주문시스템과 결제시스템 운용하였기 때문에 이 사건 손해액(구입강제액)을 특정할 수 없게 되었음을 지적함. ○ 그리고 2013. 10. 14. 남양유업에 부과한 공정위의 시정명령 및 124억 6,400만원의 과징금 중 일부를 취소시킨 서울고등법원 2014누1910 판결에도 불구하고 원고의 피해기간과 공정위의 남양유업 조사대상 기간이 일부 중첩되는 점과 공정위 조사에서 대리점주들이 구입강제 물량이 전체 거래 물량의 10~30%라고 진술한 것을 고려하여 원고와 남양유업의 거래품목 중 공정위가 구입강제 품목으로 인정한 26개 품목의 공급 물량의 거래금액을 계산한 다음 위 금액의 약 30%를 구입강제 손해액으로 추정하여 손해배상액으로 인용함.

- (4) “피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서”에 관하여 수사과정 기록이 누락된 경우 위 진술서의 증거능력을 부정한 사례 (전 강원도지사 불법정치자금 수수 사건)

선고법원	대법원
선고일	2015. 4. 23.
주심판사	김소영(재판장), 이인복, 김용덕(주심), 고영한
사건번호	2013도3790

판결요지

형사소송법 제312조 제4항은 검사 또는 사법경찰관이 피고인이 아닌 자의 진술을 기재한 조서의 증거능력이 인정되려면 ‘적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것’이어야 한다고 규정하고 있다. 여기서 적법한 절차와 방식에 따라 작성한다는 것은 피고인이 아닌 자의 진술에 대한 조서 작성 과정에서 지켜야 할 형사소송법이 정한 여러 절차를 준수하고 조서의 작성 방식에도 어긋남이 없어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 형사소송법 제312조 제5항은 피고인 또는 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서의 증거능력에 관하여는 형사소송법 제312조 제1항부터 제4항까지 준용하도록 규정하고 있으므로, 위와 같은 법리는 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서의 증거능력에 관하여도 그대로 적용된다고 할 것이다.

한편 형사소송법 제221조 제1항에서 검사 또는 사법경찰관은 수사에 필요한 때에는 피의자가 아닌 자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있다고 규정하고, 제244조의4 제3항, 제1항에서 검사 또는 사법경찰관이 피의자가 아닌 자를 조사하는 경우에는 피의자를 조사하는 경우와 마찬가지로 조사 장소에 도착한 시각, 조사를 시작하고 마친시각, 그 밖에 조사과정의 진행 경과를 확인하기 위하여 필요한 사항을 조서에 기록하거나 별도의 서면에 기록한 후 수사기록에 편철하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 수사기관으로 하여금 피의자가 아닌 자를 조사할 수 있도록 하면서도 그 조사 과정을 기록하도록 한 취지는 수사기관이 조사과정에서 피조사자로부터 진술증거를 취득하는 과정을 투명하게 함으로써 그 과정에서의 절차적 적법성을 제도적으로 보장하려는 데 있다. 따라서 수사기관이 수사에 필요하여 피의자가 아닌 자를 조사하는 과정에서 그 진술을 청취하여 증거로 남기는 방법으로 진술조서가 아닌 진술서를 작성·제출받는 경우에도 그 절차는 준수되어야 할 것이다.

이러한 형사소송법의 규정 및 그 입법 목적 등을 종합하여 보면, 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 진술서를 작성하였지만 수사기관이 그에 대한 조사 과정을 기록하지 아니하여 형사소송법 제244조의4 제3항, 제1항에서 정한 절차를 위반한 경우에는, 특별한 사정이 없는 한 ‘적법한 절차와 방식’에 따라 수사과정에서 진술서가 작성되었다 할 수 없으므로 그 증거능력을 인정할 수 없다. … (중략) …

사실관계에 나타난 이 사건 진술서의 작성 시기, 장소, 방법 및 그 경위 등에 비추어 보면, 이 사건 진술서는 공소의 1이 검찰청에 소환된 상태에서 검사의 요구에 의하여 작성된 것으로서 비록 검사가 이 사건 진술서의 구체적인 내용에 관여하지 아니하였다고 하더라도 그 작성 과정에서 공소의 2와의 대화 기회를 제공하는 등 공소의 1의 피고인에 대한 금품 교부 관련 사실에 대한 수사과정의 일부로서 이 사건 진술서가 작성되었다고 보이므로, 형사소송법 제312조 제5항에서 정한 ‘피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서’에 해당한다고 할 것이다. 따라서 이 사건 진술서 작성을 비롯하여 그 날 이루어진 공소의 1에 대한 조사에 관하여는 형사소송

	<p>법 제244조의4 제3항, 제1항에 따라 공소의 1이 조사장소에 도착한 시각, 조사를 시작하고 마친 시각, 그 밖에 조사과정의 진행경과를 확인하기 위하여 필요한 사항을 진술서에 기록하거나 별도의 서면에 기록한 후 수사기록에 편철하였어야 하는데, 이러한 조사과정을 기록한 자료가 없는 이상, 이 사건 진술서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성되었다 할 수 없으므로 앞서 본 법리에 따라 그 증거능력이 인정될 수 없다.</p> <p>그럼에도 이와 달리 원심은, 이 사건 진술서에 형사소송법 제244조의4 제3항, 제1항이 적용되지 아니한다는 잘못된 전제에서, 그에 관한 절차 위반이 이 사건 진술서의 증거능력에 아무런 영향이 없다는 취지로 판단하였으므로, 이러한 원심의 판단에는 상고이유 주장과 같이 형사소송법 제244조의4 제3항 및 형사소송법 제312조 제5항의 적용 범위 등에 관한 법리 등을 오해하여 이 사건 진술서의 증거능력에 관한 판단을 그르친 잘못이 있다. ... (중략) ...</p> <p>이 사건 진술서를 제외하고 증거능력이 인정되는 나머지 적법하게 채택된 증거들에 의하더라도 원심의 위와 같은 판단을 수긍할 수 있다.</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수사기관에 의한 인권 침해를 방지하고 오염된 증거에 의한 사실인정을 막기 위하여, 수사절차 및 증거능력에 관한 형사소송법 규정은 엄격하게 해석할 필요가 있음. ○ 형사소송법이 참고인을 조사할 때 수사과정을 기록하도록 규정한 이상, “피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서”에 관하여 수사과정 기록이 누락되었다면 그러한 진술서의 증거능력을 부정하여야 함.

(5) 난민 관련 판결

① 난민불인정결정취소 판결

선고법원	서울행정법원
선고일	2015. 9. 24.
주심판사	하태헌
사건번호	2015구단53094 난민불인정결정취소
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원고가 케냐로 돌아갈 경우 케냐 정부에 매우 불리한 영향을 미칠 수 있는 선거폭력, 납치, 인신매매 등에 관한 사실을 폭로할 가능성이 있다고 여겨져 케냐 정부로부터 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 충분한 가능성이 있다고 봄이 상당하다.

	<p>○ 난민인정절차에서 원고 주장에 관한 의심을 완전히 떨쳐버릴 수 없는 상황일 경우에는 이른바 위장난민을 난민으로 인정하였을 경우 발생할 수 있는 공익의 손해와 진정한 난민을 난민으로 인정하지 않았을 경우 발생할 수 있는 사익의 피해를 비교형량하여 판단할 수 있다. 그런데 위장난민을 난민으로 인정하였을 경우 발생할 수 있는 공익의 피해는 예산의 낭비, 위장난민신청의 증가로 인한 난민인정절차의 혼란 등 추상적이고 어느 정도 통제 가능한 법익인 반면, 진정한 난민을 난민으로 인정하지 않았을 때 당장 침해될 수 있는 법익은 심할 경우 다시는 되돌릴 수 없는 본인과 가족의 생명이 될 수도 있다. 따라서 형사재판절차에서 의심스러울 때는 피고인의 이익을 우선하여 진범에게 무죄를 선고할 가능성이 있더라도 억울한 피고인이 유죄를 선고받는 일은 없도록 하여야 하는 것과 마찬가지로, 난민인정절차에서 원고 진술에 일부 모순되거나 의심스러운 부분이 있다고 하더라도, 만일 원고의 주장이 사실일 경우 원고가 처할 수 있는 박해의 정도를 고려하여 볼 때 원고를 난민으로 보호하는 것이 합당하다면 원고에게 난민의 자격으로 새로운 삶을 시작할 수 있는 기회를 주는 것이 타당하다.</p>
선정이유	<p>○ 기존의 다수의 난민불인정결정취소소송에서 난민신청자에 대해 객관적인 증거가 없음을 이유로 난민신청자의 주장을 배척한 것에 비해 난민사건 증명의 특수성에 관한 원칙을 분명히 판시하고 난민신청자에 대해 특별한 고려를 하여 판단한 판결이라는 점에서 선정함.</p> <p>○ 난민의 특수한 사정을 고려하여 비록 객관적인 증거는 부족하지만 난민신청자의 진술을 증거방법으로 하여 진술의 일관성과 설득력, 입국 경로, 입국 후 난민 신청까지의 기간, 난민 신청 경위, 국적국의 상황, 신청인이 거주하던 지역의 정치·사회·문화적 환경 등에 비추어 전체적인 진술의 신빙성을 인정할 수 있다는 이유로 원고의 주장사실을 인정함. 나아가 난민협약에 대한 국제적 해석의 기준에 따라 원고 진술에 대해 다소 의심이 있는 경우라 하더라도 “의심스러울 때에는 난민신청자에게 유리한 해석의 원칙”을 적용하여 판단하였음.</p>

② 난민인정심사 불회부결정을 할 수 있는 예외적인 사유는 제한적이고 엄격하게 해석해야 하며, 입증책임은 처분청에게 있음을 분명히 한 판결

선고법원	인천지방법원
선고일	2015. 10. 1.
주심판사	강석규
사건번호	2015구합51662, 2015구합51495, 2015구합51617
판결요지	○ 피고가 제출한 증거만으로는 원고가 거짓 서류를 제출하는 등 사실을

	<p>은폐하여 난민인정을 받으려고 한다거나 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우에 해당한다는 점을 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.</p> <p>○ 난민에 대한 강제송환금지를 규정한 난민협약 제33조의 취지에 따르면 난민인정심사 불회부결정을 할 수 있는 난민법 시행령 제5조 제1항 제3, 7호의 요건을 엄격하게 해석적용하여야 하는 점, 난민법 제6조에서 정한 ‘출입국항에서의 난민신청에 대한 난민인정심사 회부제도’는 난민들의 인권보호 향상을 위하여 원칙적으로 출입국항의 난민신청자들에게 난민법 제5조에서 정한 난민인정심사를 받을 기회를 주는 것에 그 입법 취지가 있고, 이에 따라서 난민법 시행령 제5조 제1항의 각 호에서는 난민인정심사 불회부결정을 할 수 있는 예외적인 사유를 제한적으로 열거하고 있으며, 그 사유 역시 구체적인 사실에 근거하거나 또는 해당 처분청의 판단에 근거한 것이더라도 그 판단에 상당한 이유 내지는 명백한 이유를 요구하고 있는 점, 만일 난민신청자에게 난민인정심사 불회부결정 사유의 부존재에 대한 입증책임을 전가할 경우에는 구체적인 사정에 따라서 실제로 정당한 난민 역시 난민인정심사를 받아 볼 기회조차 얻지 못한 채 강제로 출국을 당하게 될 가능성이 있어 위 제도의 입법취지에 반하게 되는 점 등을 종합하여 보면, 난민법 시행령 제5조 제1항 각호에서 정한 난민인정심사 불회부결정 사유의 존재에 대한 입증책임은 원칙적으로 해당 처분청에게 있다.</p>
선정이유	<p>난민법 시행과 함께 도입된 출입국항에서의 난민인정심사회부제도가 난민들의 인권보호 향상을 위하여 원칙적으로 출입국항의 난민신청자들에게 난민법 제5조에서 정한 난민인정심사를 받을 기회를 주는 것에 그 입법취지가 있음을 다시 한 번 확인하고, 이러한 취지에 따라 난민인정심사 불회부결정을 할 수 있는 예외적인 사유는 제한적이고 엄격하게 해석해야 하며, 입증책임은 처분청에게 있음을 분명히 하였음. 이에 따라 출입국항에서 난민신청을 하는 외국인의 난민신청의 기회 및 절차적 보장을 강화하는데 기여하였다는 점, 이에 관한 출입국의 재량을 엄격히 통제하였다는 점에서 선정함.</p>

(6) 제주의료원 간호사들의 심장질환아 출산을 업무상재해로 인정한 판결

선고법원	서울행정법원
선고일	2014. 12. 19.
주심판사	이상덕

사건번호	2014구단50654
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주의료원 간호사들의 유산과 선천성 심장질환아 출산이 업무상 질병임을 인정 ○ 원고들의 자녀의 선천성 심장질환은 임신 초기의 태아의 건강손상에 기인한 것이고, 그러한 태아의 건강손상과 업무 사이에 상당인과관계를 넉넉하게 인정할 수 있다. 임신 중 모체와 태아는 단일체이므로, 임신 중 업무에 기인하여 태아에게 발생한 건강손상은 산재보험법상 임신한 근로자에게 발생한 업무상 재해로 보아야 하며, 출산 전후를 불문하고 그것을 치료하기 위한 요양급여를 제한 없이 지급하여야 한다. 따라서 요양급여의 지급을 거부한 2차 거부처분은 위법하다.
선정이유	<p>유산이나 유산증후만을 산모 본인에 대한 건강손상으로 보는 근로복지공단·고용노동부의 태도를 “모성과 태아의 생명 보호라는 측면에서는 유산, 유산증후와 태아의 건강 손상을 구별할 합리적 근거가 없다. 유산이나 유산증후가 태아의 건강손상(그에 따른필연적 결과로서의 선천성 질병·장애아 출산)보다 우선적인 보호가 필요한 중한 결과라고 볼 수도 없다”고 하여 배척하고, 근로기준법을 위반한 임신부에 대한 연장근로가 임신한 여성근로자의 건강에 부정적으로 작용하였음을 인정</p>

(7) 석면 관련 환경법의 주요 원칙 중 하나인 사전예방의 원칙을 강조하여, 장기적인 건강피해를 예방한 판결

선고법원	대전지방법원
선고일	2015. 8. 27.
주심판사	이현우, 박우근, 한웅희
사건번호	2014구합1484 폐기물처리사업계획서부적정통보처분취소
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이 사건 신청지는 석면 검출지역으로서, 원고가 이 사건 사업을 위해 매립장을 건립하는 과정에서 대규모 토사를 채굴할 경우 장기간 석면이 외부로 노출 및 비산될 위험성이 크게 증가하고 그에 따라 인근 주민들의 생명, 신체 등에 중대한 위해가 발생할 우려 및 인근 저수지 및 농경지들에 대한 환경오염 피해가 상당할 것으로 예상되며 그 밖에 제반 사정을 고려해 볼 때, 이 사건 신청지는 이 사건 사업의 대상부지로는 부적합한 것으로 봄이 상당하다. ○ 석면은 유용한 물리화학적 특성으로 인해 그 동안 상업용 제품의 원료로 널리 사용되어 왔으나, 인체 호흡기에 노출될 경우 약 20~40년의

	<p>잠복기를 거쳐 폐암, 악성종괴종 등의 암과 석면폐 등의 치명적인 질병을 유발하게 된다는 사실이 알려지게 되면서 현재는 전세계적으로 석면 사용이 제한 또는 금지되고 있고, 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC)는 석면을 인체발암물질로 분류하고 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 작업환경의학회의 이용진은 의견서에서, ‘석면과 관련된 질병의 위험성은 영(zero)이 될 수 있는 노출수준이 없어 석면의 허용한계를 설정할 수 없으므로 석면배출허용기준 이하에서도 석면으로 인한 질환 발생은 가능하며 안전하다고 볼 수 없다’고 하였고, 양산부산대학교병원 직업환경의학과 강동묵 교수도 의견서에서, ‘매우 낮은 수준에서라도 석면을 사용할 경우 위험이 증가한다고 보고하였다. 소량의 석면이라도 인체에 노출시 유해하고, 발암성 기준으로 본다면 인체에 유해 여부를 따질 안전기준은 없다’는 의견을 제시하였다. ○ 이 사건 신청지에서의 절토량은 25톤 덤프트럭으로 매일 15대가 12회 가량 운반한다고 가정할 경우 이를 운송하는데만 253일 가량이 소요되는 양이며, 이 과정에서 석면의 비산으로 인근 주민들의 생명, 신체에 위해가 예상되고 원고로서는 이를 방지할 마땅한 대책도 없어 보인다. 에어돔 설치도 해결책이 아니다. 또한 외부에 석면이 포함된 토양이 적치될 경우 향후 비산되지 않도록 이를 어떻게 할지도 의문이다. ○ 환경부 조사결과와 활동근거서류를 통한 위해성 평가는 대규모 개발행위에 해당하는 이 사건 매립장 건설 및 운영이라는 특수한 상황이 고려되지 않은 것이어서 이 사건에 적용하기 부적절하다고 보이는 점 등에 비추어 원고의 주장은 받아들이기 어렵다. ○ 2000년 초반 이 사건 신청지에서 일했던 근로자들의 몸에 별다른 징후가 없다는 점 등을 주장하나, 석면 관련 질환의 잠복기가 통상 20년 전후의 장기이기 때문에 현재 별다른 이상 징후가 없다고 하여 신체상 석면 피해가 발생하지 않을 것이라 단정할 수 없다.
선정이유	<p>석면은 잠복기가 20년에서 40년에 이르며 악성종괴종 등을 일으키는 발암물질이다. 환경정책기본법 제8조는 국가와 지방자치단체에 환경오염이 발생하지 않도록 사전예방적 오염관리를 위해 노력할 책무를 부여하고 있는데, 이번 판결은 환경법의 주요 원칙 중 하나인 사전예방의 원칙을 강조하여, 장기적인 건강피해를 예방하기 위한 것이라고 할 수 있다.</p>

(8) 버스운송사업자들에게 장애인차별금지법상의 법원의 적극적 구제조치로서 휠체어 승하차 편의제공을 명한 판결

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2015. 7. 10.
주심판사	제46 민사부 지영난(재판장), 김두희, 정혜승
사건번호	2014가합11791 차별구제
판결요지	지체장애인 등이 시외버스 운송사업을 하는 회사들 및 국가서울사경기도 등을 상대로 저상버스도입 및 위자료 청구를 한 사안에 대해 서울중앙지방법원 제46 민사부가 국가 및 지자체에 대한 청구는 기각하였으나, 버스운송사업자들에게 장애인차별금지법상의 법원의 적극적 구제조치로서 휠체어 승하차 편의제공을 명하였음.
선정이유	위 판결이 국가와 지자체 및 그 대표자를 상대로 한 법원의 적극적 구제조치는 허용하지 않았으나, 1) 장애인차별금지법상의 법원의 적극적 구제조치의 재판관할을 행정소송이 아닌 민사소송에서도 가능하도록 허용하였고, 2) 비록 국가와 지자체 등에 대해서는 법원의 구제조치를 유보하였지만, 휠체어 승강설비 미설치는 정당한 편의를 제공하지 않은 국가기관의 차별행위라는 점은 인정하였고, 3) 사인(私人)인 회사를 상대로 하여서는 장애인에 대한 정당한 편의제공의무로서 휠체어 승강설비 등 승하차 편의제공명령을 법원의 적극적 구제조치로서 행사하였다는 점에서 사인(私人)에게 장애인차별금지법에 근거한 비용부담이 있는 물적 시설편의를 제공할 것을 명령할 수 있음을 보여주었다는 점에서 디딤돌 판결로 추천하고자 함

(9) 전자정보에 대한 압수수색 사건

선고법원	대법원 전원합의체
선고일	2015. 7. 16.
주심판사	양승태(재판장), 대법관 민일영, 이인복, 이상훈, 김용덕, 박보영, 고영한, 김창석, 김신, 김소영(주심,) 조희대, 권순일, 박상욱
사건번호	2011모1839
판결요지	검사가 압수·수색영장을 발부받아 갑 주식회사 빌딩 내 을의 사무실을 압수·수색하였는데, 저장매체에 범죄혐의와 관련된 정보(이하 ‘유관정보’라 한다)와 범죄혐의와 무관한 정보(무관정보)가 혼재된 것으로 판단하여 갑 회사의 동의를 받아 저장매체를 수사기관 사무실로 반출한 다음 을 측의 참여하에 저장매체에 저장된 전자정보파일 전부를 ‘이미징’의 방법으로 다른 저장매체로 복제하고, 을 측의 참여 없이 이미징한 복제본을 외장 하드

	<p>디스크에 재복제하였으며, 을 측의 참여 없이 하드디스크에서 유관정보를 탐색하던 중 우연히 을 등의 별건 범죄혐의와 관련된 전자정보(이하 ‘별건 정보’라 한다)를 발견하고 문서로 출력하였고, 그 후 을 측에 참여권 등을 보장하지 않은 채 다른 검사가 별건 정보를 소명자료로 제출하면서 압수·수색영장(이하 ‘제2 영장’이라 한다)을 발부받아 외장 하드디스크에서 별건 정보를 탐색·출력한 사안에서, 제2 영장 청구 당시 압수할 물건으로 삼은 정보는 제1 영장의 피압수·수색 당사자에게 참여의 기회를 부여하지 않은 채 임의로 재복제한 외장 하드디스크에 저장된 정보로서 그 자체가 위법한 압수물이어서 별건 정보에 대한 영장청구 요건을 충족하지 못하였고, 나아가 제2 영장에 기한 압수·수색 당시 을 측에 압수·수색 과정에 참여할 기회를 보장하지 않았으므로, 제2 영장에 기한 압수·수색은 전체적으로 위법하다고 한 사례.</p>
선정이유	<p>디지털 증거의 압수수색과 관련하여 영장에 기재된 혐의사실과 관련성이 없는 증거의 경우 그 증거능력이 없다는 기왕의 대법원 판례에 더하여, 이러한 위법 증거의 압수수색 절차의 적법성 여부를 판단함에 있어서 해당 절차에 의하여 수집된 증거 일부가 적법하다고 하더라도 그 절차의 적법성 여부는 압수수색 절차의 전체를 두고 판단하여야 하며, 그 결과 위법이 중대한 경우에는 전체적으로 압수수색 처분을 취소하여야 한다고 판시하여 디지털 증거에 관한 압수수색의 적법절차 준수를 더욱 강력하게 요구한 판결. 이는 최근 각종 증거에 있어 디지털 증거가 확대되는 현실에서, 수사기관의 무리한 압수수색에 경종을 울린 판결로 평가할 수 있음</p>

(10) 중복 집회를 이유로 한 금지통고를 위반한 집회 사건

선고법원	대법원
선고일	2014. 12. 11.
주심판사	박보영(재판장) 민일영 김신 권순일(주심)
사건번호	2011도13299
판결요지	<p>집회의 신고가 경합할 경우 특별한 사정이 없는 한 관할경찰관서장은 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라 한다) 제8조 제2항의 규정에 의하여 신고 순서에 따라 뒤에 신고된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있지만, 먼저 신고된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 제반 사정을 확인하여 먼저 신고된 집회가 다른 집회의 개최</p>

	<p>를 봉쇄하기 위한 허위 또는 가장 집회신고에 해당함이 객관적으로 분명해 보이는 경우에는, 뒤에 신고된 집회에 다른 집회금지 사유가 있는 경우가 아닌 한, 관할경찰관서장이 단지 먼저 신고가 있었다는 이유만으로 뒤에 신고된 집회에 대하여 집회 자체를 금지하는 통고를 하여서는 아니 되고, 설령 이러한 금지통고에 위반하여 집회를 개최하였다고 하더라도 그러한 행위를 집시법상 금지통고에 위반한 집회개최행위에 해당한다고 보아서는 아니 된다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>집시법의 적용과 관련하여 경찰은 관행적으로 집회 또는 시위의 시간과 장소가 경합하는 신고가 있는 경우 신고 순서에 따라 먼저 접수된 집회 또는 시위만을 인정하고 후순위로 접수된 집회 또는 시위에 대하여는 금지통고를 하여 왔고, 이러한 점을 악용하여 특정 집회 또는 시위가 예상되는 경우 이를 반대하는 집단에서는 해당 집회 또는 시위를 방지하기 위하여 먼저 허위의 집회 또는 시위를 신고하는 형태로 집회 또는 시위를 막아 왔음 이와 같은 집회 또는 시위에 대한 방해행위로 이루어지는 집회나 시위의 신고가 형식적인 것에 불과한 경우 후순위의 실질적인 집회나 시위를 진행 하더라도 집시법상 금지통고를 위반한 것이 아니라고 판단한 이 판결은 국민의 기본권인 표현의 자유와 집회, 시위의 자유를 실질적으로 보장할 수 있도록 한 것으로서 평가할 수 있음</p>

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결 (공동선정)

○ 통합진보당 해산결정

<p>선고법원</p>	<p>헌법재판소</p>
<p>선고일</p>	<p>2014. 12. 19.</p>
<p>주심판사</p>	<p>박한철(재판장), 이정미, 김이수, 이진성, 김창중, 안창호, 강일원, 서기석, 조용호</p>
<p>사건번호</p>	<p>2013헌다1</p>
<p>판결요지</p>	<p>헌법재판소는 2014년 12월 19일 재판관 8(인용) : 1(기각)의 의견으로, 피청구인 통합진보당을 해산하고 그 소속 국회의원은 의원직을 상실한다는 결정을 선고하였다. 피청구인이 북한식 사회주의를 실현한다는 숨은 목적을 가지고 내란을 논</p>

	<p>의하는 회합을 개최하는 등 활동을 한 것은 헌법상 민주적 기본질서에 위배되고, 이러한 피청구인의 실질적 해악을 끼치는 구체적 위험성을 제거하기 위해서는 정당해산 외에 다른 대안이 없으며, 피청구인에 대한 해산결정은 비례의 원칙에도 어긋나지 않고, 위헌정당의 해산을 명하는 비상상황에서는 국회의원의 국민 대표성은 희생될 수밖에 없으므로 피청구인 소속 국회의원의 의원직 상실은 위헌정당해산 제도의 본질로부터 인정되는 기본적인 효력이라고 판단한 것이다.</p> <p>이에 대하여 정당해산의 요건은 엄격하게 해석하고 적용하여야 하는데, 피청구인에게 은폐된 목적이 있다는 점에 대한 증거가 없고, 피청구인의 강령 등에 나타난 진보적 민주주의 등 피청구인의 목적은 민주적 기본질서에 위배되지 않으며, 경기도당 주최 행사에서 나타난 내란 관련 활동은 민주적 기본질서에 위배되지만 그 활동을 피청구인의 책임으로 귀속시킬 수 없고 그 밖의 피청구인의 활동은 민주적 기본질서에 위배되지 않는다는 재판관 김이수의 반대의견이 있다.</p>
선정이유	<p>우리사회가 추구하고 보호해야할 사상의 다양성이 훼손되고 특히 소수자들의 정치적 자유가 심각하게 위축되는 계기가 됨. 민주주의의 요체인 사상 표현의 자유, 집회 결사의 자유, 정당의 자유를 훼손하는 결정.</p>

- KTX 승무원 근로자지위확인에 관한 2심(두 개의 판결)에 대하여 엇갈린 판결이 내려졌던 사건으로 대법원에서 원고들 패소로 각 파기환송, 확정된 판결

선고법원	대법원
선고일	2015. 2. 26.
주심판사	이인복(재판장), 김용덕, 고영한(주심), 김소영
사건번호	2011다78316
판결요지	<p>○ KTX 여승무원의 업무가 성질상 도급(위탁)이 가능한지</p> <p>① 피고 측은 KTX 운행과 관련된 승무분야의 업무를 안전 부분과 승객서비스 부분으로 구분하면서 전자의 업무는 피고 측 열차팀장이 직접 수행하되 후자의 업무는 위탁계약을 통해 여승무원이 담당하도록 정하였으므로 두 업무의 내용이나 영역은 구분되어 있고, KTX 여승무원은 열차팀장과 별도로 각 담당구간을 순회하면서 승객응대 등의 업무를 독자적으로 수행함. ② 비상사태 시 열차팀장의 지시를 받아 화재진압 및 승객대피 등의 활동에 참여하도록 한 규정은 이례적인 상황에서 응당 필요한 조치에 불과하고 KTX 여승무원의 고유 업무에서 차지하는 비중도 낮음. 따라서 열차팀장의 업무와 KTX 여승무원의 업무는 구분되어</p>

이므로 위탁협약이 단지 도급의 형식만을 갖춘 것으로 단정할 수는 없음.

○ 파견 사업주의 사업경영상 독립성이 인정되는지

- ① 철도유통 등이 피고 측의 유관단체이거나 자회사라는 사실은 각 위탁협약의 진정성을 의심하게 하는 사유가 될 수도 있으나 각자의 사업만큼은 피고 측과 독립하여 영위한 것으로 보이므로, 100% 자회사라는 점만 두고 철도유통 등의 사업경영상 독립성을 해할 사유가 아님. ② 철도유통 등이 자체적으로 세운 임금지급기준에 따라 KTX 여승무원에게 직접 지급한 임금의 액수는 위탁협약 도급금액 결정기준에서 정한 것과 차이가 있음. ③ 철도유통 등이 KTX 여승무원의 업무에 필요한 시설과 장비를 미리 새로 구입하는 대신 피고 측에서 확보하고 있던 시설과 장비를 활용하기로 한 것은 비용과 효율 측면에서 수급이 갈 만한 조치임. 따라서 도급인으로부터 장비나 시설을 무상제공받은 점만으로는 사업경영상 독립성을 부정할 수 없음. 철도유통 등은 피고 측과 체결한 위탁협약에 따라 독립적으로 KTX 승객서비스업을 경영하였음.

○ 파견 사업주의 인사·노무관리상 독립성이 인정되는지

- ① 철도유통 등은 ‘철도승무원 운용지침’ 등의 규정을 마련한 후 그에 근거하여 KTX 여승무원의 채용·승진·직급체계를 결정하였고, 자체 교육계약을 수립하여 직접 교육 및 근무평가를 실시함. 이 과정에서 피고 측 소속직원 일부가 채용 면접관으로 참여하거나 KTX 여승무원이 피고 측의 위탁교육을 받은 적이 있다고 하더라도 그러한 사실은 철도유통 등이 채용 및 교육의 주체라는 점을 부인하는 근거로 삼기는 어려움. ② 열차탐장이 KTX 여승무원의 업무수행을 확인하도록 되어 있는 것은 KTX 여승무원에 대한 업무상 감독이라기보다는 위탁협약의 당사자가 보유한 권리의 행사로서 KTX 승객서비스업무가 위탁협약의 내용에 맞추어 제대로 이행되었는지를 확인하고 감수하는 절차임. ③ 철도유통 등이 피고 측이 시정요구에 따라 징계처분을 한 사실만으로는 철도유통 등이 독자적으로 인사권을 행사했다는 점을 부정하기는 어려움. ④ ‘열차운행표’는 KTX의 운행 내용만을 제공할 뿐 KTX 여승무원의 구체적인 출퇴근이나 승무시간·배치순서는 철도유통 등이 작성하는 승무교번표를 통하여 비로소 확정됨. ⑤ ‘KTX 승무원 서비스 매뉴얼’ 등의 제공 역시 피고 측이 위탁협약 당사자의 지위에서 업무의 표준을 제시하여 KTX 승객서비스 업무가 균질적으로 수행되도록 노력해달라고 철도유통 등에 주문하는 취지로 볼 수 있음. 따라서 철도유통 등은 KTX 여승무원을 직접 고용하여 관리·감독하면서 업무에 투입하고 그에 대한 인사권을 독자적으로 행사하였음.

○ 열차탐장의 업무와 KTX 여승무원의 업무가 구분되어 있고, 철도유통

	<p>등이 피고 측과 체결한 각 위탁협약에 따라 독립적으로 KTX 승객서비스업을 경영하였으며, KTX 여승무원을 직접 고용하여 관리·감독하면서 업무에 투입하고 그에 대한 인사권을 독자적으로 행사하였던 점 등의 사정을 종합적으로 고려하면, 이 사건 위탁협약은 단지 도급계약의 형식만 갖춘 것이라거나 철도유통 등이 KTX 여승무원과 맺은 근로계약도 명목적인 것에 불과할 뿐 KTX 여승무원은 사실상 피고 측과 종속적인 관계에 있고 실질적으로는 임금을 지급하는 주체가 피고 측이며 KTX 여승무원이 근로를 제공하는 상대방도 피고 측이라고 단정할 수 없음. 원심 파기환송.</p> <p>○ 관련판결 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 근로자지위확인(원심은 원고들 패소)</p> <p>○ “원심이 철도유통 등이 피고 측과 체결한 각 위탁협약에 따라 독립적으로 KTX 승객서비스업을 경영하고 KTX 여승무원에 대한 인사권도 독자적으로 행사하였다고 보아 원고들과 피고 측 사이의 묵시적 근로계약관계의 성립을 부정한 것은 정당하고, 나아가 KTX 여승무원의 업무와 열차탑장의 업무가 구분되어 있었으며 KTX 여승무원에 대한 피고 측의 구속력 있는 지휘명령이 없었고 KTX 여승무원의 구체적인 업무수행 방식 등에 관한 결정 권한을 철도유통 등이 행사하였다는 취지에서 근로자파견관계에도 해당하지 않는다고 본 원심의 판단 역시 정당”하다며 원고 패소판결을 한 원심 확정(서울고등법원 2012. 10. 5. 선고 2011나 78974 판결).</p>
선정이유	<p>○ 업무가 일부 혼재되어 있다고 하더라도 구분 가능한 것으로 보아 성질상 도급이 가능하고, 도급인으로부터 장비나 시설을 무상제공받은 점이나 원청업체가 100% 지분을 가지고 있다는 점 등만으로 파견 사업주의 사업경영상의 독립성을 부정할 수 없으며, 파견 사업주가 원청업체의 시정요구에 따라 징계처분을 한 사실이나 원청업체가 교육, 면접 등에 참여하였다는 것만으로는 파견 사업주가 독자적으로 인사권을 행사했다는 점을 부정할 수 없다고 판단.</p> <p>○ 원심이 파견 사업주의 독립성을 부정하고 성질상 도급이 어려운 것이라고 판단하는 근거가 되었던 사실에 대하여 대법원은 그것만으로는 위장도급 또는 묵시적 근로관계라고 볼 수 없다고 판단하여 동일한 사실관계에 대하여 노동자에게 불리한 판단을 내림.</p> <p>○ 위장도급 내지는 불법파견 및 근로자지위 인정여부에 있어서 상반되는 입장을 보였던 원심의 판결들에 대해 이를 인정하지 않는 입장으로 정리하여 결국 사용자의 손을 들어줌.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2014년 쌍용자동차 정리해고의 정당성을 인정한 판결과 마찬가지로 위장도급 내지 불법파건을 인정하였던 원심의 판결에 대해서 대법원에서 이를 뒤집어 적법한 도급으로 인정하여 버린 결과를 초래함. ○ 향후 서비스업종의 위장도급 내지는 불법파건 판단에 노동자에게 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 대표적인 걸림돌 판결.
--	--

나. 그 밖의 걸림돌 판결 (무순위)

(1) ‘긴급조치는 위헌이지만 불법은 아니다’ 라는 판결

선고법원	대법원
선고일	2015. 3. 26.
주심판사	박보영(재판장), 민일영, 김신, 권순일(주심)
사건번호	2012다48824
판결요지	긴급조치 9호가 사후적으로 법원에서 위헌·무효로 선언되었다고 하더라도, ‘유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가 행위’로써, ‘대통령의 이러한 권력행사가 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다고 판시함.
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급조치 9호를 적용하여 수사·기소·재판한 행위는 사법적 심사 대상에서 제외한다는 유신헌법 규정이 존재하였고 당시에는 위헌·무효임이 선언되지 않았던 이상 공무원의 고의 또는 과실에 의한 불법행위에 해당한다고 보기 어렵다는 대법원 판결(2013다217962)에 이어 긴급조치 9호와 관련된 불법행위의 성립에 면죄부를 준 또 하나의 판결이다. ○ 대통령의 긴급조치권 행사가 고도의 정치적 행위이므로 이에 대해서 정치적 책임을 질 뿐 법적 의무는 부담하지 않는다는 논리는 이른바 구시대적 통치행위론 내지 특별권력관계론에 기초한 법리에 불과하다. 모든 권력은 헌법과 법률에 부합하게 행사되어야 하고 긴급조치권 행사도 당연히 헌법의 테두리 내에서만 그 정당성을 인정받을 수 있다. 이에 반하는 긴급조치권 행사는 통치행위라는 이름으로 보호할 것이 아니라 실질적 법치주의로 단죄해야 한다. ○ 백번 양보하여 대법원의 원칙적 입장을 수긍하더라도 특수한 경우 즉, ‘헌법문언에 명백히 위배됨에도 불구하고 대통령이 굳이 긴급조치권을 강행한 것과 같은 경우’에는 기존 대법원 판례(대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469 판결)에 따라 충분히 국가의 불법행위를 인정할 수 있는바, 긴급조치 9호의 발령행위가 이러한 특수한 경우에 해당한다는 점은 대법원 전원합의체 판결과 헌법재판소 결정을 통해 넉넉히 인정할

	<p>수 있으므로 이러한 점에 비추어 보더라도 이번 판결은 기존 대법원 판례와도 상충된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 이번 판결은 발동요건 및 목적이 현행 헌법뿐만 아니라 당시 헌법 제53조에 위반하여 ‘당초부터 위헌·무효’였다는 대법원 전원합의체 판결 및 헌법재판소 결정을 사실상 뒤집은 것으로서 결국 성공한 쿠데타는 처벌할 수 없음을 선언한 것임에 다를 바 없다. ○ 샌드라 프레드먼은 “인권의 대전환”에서 법과 정치를 나누는 통상적인 이분법을 배격하고 법원의 궁극적 역할이 인권을 보장하도록 국가에 촉구함으로써 민주주의 체제를 보존하고 지원하는 것이라는 점을 강조하였다. 이번 판결은 사법부가 인권과 민주주의의 최후의 보루로서 자신의 역할을 방기한 것이자 매우 궁색하고 구시대적인 법논리에 기초한, 과거사 청산에 역행하는 대표적 판결이다.
--	--

(2) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제2조 합헌을 확인한 헌법재판소 결정

선고법원	헌법재판소
선고일	2015. 5. 28.
주심판사	박한철, 김이수, 조용호, 서기석, 강일원, 안창호, 김창중, 이진성, 이정미
사건번호	2013헌마671
판결요지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적의 정당성 및 수단의 적절성 이 사건 법률조항은 교원노조를 설립하거나 그 활동의 주된 주체를 원칙적으로 초·중등학교에 재직 중인 교원으로 한정함으로써, 대내외적으로 교원노조의 자주성과 주체성을 확보하여 교원의 실질적 근로조건 향상에 기여한다는 데 그 입법목적이 있고, 이를 위해 교원노조의 조합원을 재직 중인 교원으로 한정하는 것은 적절한 수단이라 할 수 있음. ○ 침해의 최소성 교원노조는 그 특성상 산업별·지역별 노조의 형태로 결성될 수밖에 없으나, 교원의 근로조건에 대부분은 법령이나 조례 등으로 정해지므로 이와 직접 관련이 없는 사람을 교원노조의 조합원 자격에서 배제하는 것이 단결권의 지나친 제한이라고 볼 수 없다. 교원이 아닌 사람들이 교원노조를 통해 정부 등을 상대로 단체교섭을 할 수 있도록 할 실익도 거의 없으며, 한편 교원으로 취업하기를 희망하는 사람들은 노조법에 따라 노동조합을 설립하거나 그에 가입하는 데 아무런 제한이 없다. 일반적으로 해직 교원에게 교원노조의 조합원 자격을 계속 유지할 수 있

도록 하면, 해고의 효력을 다투는 데 기한의 제한이 없는 우리 법체계상 쟁송을 남용하거나, 개인적 해고의 부당성을 다투는 데 교원노조 활동을 이용할 우려가 있으므로, 해고된 사람의 교원노조 조합원 자격을 이 사건 법률조항과 같이 제한하는 데는 합리적 이유가 인정된다. 한편, 이 사건 법률조항이 교원노조 조합원 자격을 초·중등학교의 재직 중 교원으로 제한하는 것에 합리적 이유가 있다고 하여, 이를 이유로 이미 설립신고를 마치고 정당하게 활동 중인 교원노조의 법상 지위를 박탈한 것이 항상 적법한 것은 아니다. 교원노조에는 일시적으로 그 자격을 갖추지 못한 조합원이 포함되어 있을 가능성이 언제나 존재하므로, 자격 없는 조합원이 교원노조의 의사결정 등에 영향을 미치는 것이 입법취지와 목적에 어긋남이 분명할 때 비로소 행정당국은 교원노조에 대하여 법외노조통보를 할 수 있다. 교원이 아닌 사람이 교원노조에 일부 포함되어 있다는 이유로 이미 설립신고를 마치고 활동 중인 노조를 법외노조로 할 것인지 여부는 행정당국의 재량적 판단에 달려 있으며, 법원은 이러한 행정당국의 판단이 적법한지 충분히 판단할 수 있다.

이와 같은 사정을 종합하여 보면, 이 사건 법률조항은 아직 임용되지 않은 교사자격취득자 또는 해고된 교원의 단결권 및 이들을 조합원으로 가입·유지하려는 교원노조의 단결권을 지나치게 제한한다고 볼 수 없고, 이미 설립신고를 마친 교원노조의 법상 지위를 박탈할 것인지 여부는 이 사건 법외노조통보 조항의 해석 내지 법 집행의 운용에 달린 문제라 할 것이다. 따라서 이 사건 법률조항은 교원노조 및 구직 중인 교원 등의 단결권을 제한함에 있어 침해의 최소성에 위반되지 않는다.

○ 법익의 균형성

이 사건 법률조항으로 인하여 교원노조 및 구직 중인 교사자격취득자나 해고된 교원이 입게 되는 불이익은 이들을 조합원으로 하여 교원노조법에 의한 교원노조를 설립하거나 가입할 수 없는 것일 뿐, 이들의 단결권 자체가 박탈된다고 할 수 없으므로 그 제한의 정도가 크지 않은 반면, 현실적으로 초·중등교육기관의 교원이 아닌 사람이 교원노조의 조합원이 되어 교원노조법상 단체교섭권 등 각종 권한을 행사할 경우 발생할 교원노조의 자주성에 대한 침해는 중대하므로, 이 사건 법률조항은 법익의 균형성도 갖추었다.

○ 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 반하여 교원노조의 단결권을 침해하지 않으므로 헌법에 위반되지 아니한다.

○ 반대의견 (재판관 김이수)

이 사건 법률조항은 그 입법목적이 정당하다 하더라도, 과잉금지원칙에 반하여 교원노조 및 해직 교원이나 구직 중인 교사자격취득자 등의 단결권을 지나치게 제한하는 조항이므로 헌법에 위반된다. 산업별·지역별 노조에 해당하는 교원노조에 해직 교원과 같이 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직 중인 교사자격소지자의 가입을 엄격히 제한할

	<p>필요가 없고, 다른 직종으로 변환이 쉽지 않은 교사라는 직종의 특수성 상 이를 엄격히 제한하는 것은 이들 직종에 속하는 사람들의 단결권을 지나치게 제한하는 결과를 초래할 수 있다. 전교조에 대한 법외노조통보 조치 경위에서 알 수 있듯이, 이 사건 법률조항은 다른 행정적 수단과 결합하여 노동조합의 자주성을 보호하기 위한 원래의 입법목적과 달리 도리어 이를 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 전교조는 지난 15년간 합법적 노조로 활동해 왔는데, 행정관청은 이 사건 법률조항을 지극히 형식적으로 해석·집행하여, 단지 그 조직에 소수의 해직 교원이 포함되어 있다는 이유만으로 법외노조통보라는 가장 극단적인 행정조치를 하였다. 따라서 이 사건 법률조항은 교원노조의 자주성 및 단결권을 본질적으로 침해하는 조항이 될 수 있다.</p> <p>○ 결론 : 교원노조법 제2조는 헌법에 위반되지 아니한다.</p>
선정이유	<p>○ 해직교원을 조합원에서 배제하고 있는 교원노조법 제2조는 위헌이 아니고, 이를 이유로 해당노조의 법적 지위를 박탈할 수 있는지 여부는 현재의 심판대상이 아니라고 본 결정.</p> <p>○ 조합원 자격 결정은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정하는 것이 ‘노조의 자주성’에 부합함에도 불구하고 헌법재판소는 ‘교원노조의 자주성’을 명분으로 이와 정반대의 결정을 내림.</p> <p>○ 교원노조법 2조가 노동조합에 대한 사용자의 지배개입 수단으로 활용되는 현실을 외면한 채, 모든 산별노조 중 유독 교원노조에게만 해고자의 조합원 자격 상실이 합리적이라고 본 헌법재판소의 결정은 사실상 교원노조의 자주성을 부정하고 정부와 사용자 측의 해고를 통한 교원노조 약화 시도에 면죄부를 준 것이라 할 수 있음.</p>

(3) 파업에 의한 업무방해행위에 직접 참여하지는 아니하였지만 이를 용이하게 방조하였다는 이유로 업무방해방조죄의 성립을 인정한 부산고등법원 판결(최병승 씨 업무방해방조 유죄 판결)

선고법원	부산고등법원
선고일	2015. 7. 22.
주심판사	박영재(재판장), 박재억, 이준영
사건번호	2014노781
판결요지	<p>○ 2010.7.22. 대법원은 현대차 비정규직지회 소속 근로자였던 최병승 씨에 대해서 현대차가 불법파견을 받아 2년 이상 사용하였으므로 현대차가 직접 고용한 것으로 간주된다는 판결을 선고함.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이후 현대차 비정규직지회는 현대자동차가 비정규직지회 소속 모든 사내하청 근로자를 직접 고용할 것을 주장하면서 2010.11.15.부터 25일간 현대차 울산1공장 CTS 생산라인을 점거하는 농성 파업(이 사건 파업)을 벌임. ○ 검찰은 최병승 씨(피고인)를 이 사건 파업으로 인한 업무방해의 공동정범으로 기소했으나, 원심은 이 부분 무죄를 선고함. 이에 검찰은 당시에 이르러 위 공소사실을 주위적 공소사실로 하고, ‘업무방해방조’를 예비적 공소사실로 추가하는 취지로 공소장을 변경함. ○ 피고인이 이 사건 업무방해행위에 관해 공모하거나 본질적 기여를 통한 기능적 행위지배를 했다고 볼 수 없으므로, 피고인에게 업무방해 공동정범 무죄를 선고한 원심의 판단은 정당하다(업무방해 무죄). ○ 피고인에게 이 사건 업무방해행위에 대한 방조 혐의는 인정된다. 형법상 방조행위는 정범의 실행행위를 용이하게 하는 직간접의 모든 행위를 가리키는 것으로서 그 방조는 유형적, 물질적인 방조뿐만 아니라 정범에게 범행의 결의를 강화하도록 하는 것과 같은 무형적, 정신적 방조행위까지도 포함한다(대법원 2007.4.27. 선고 2007도1303 판결 등 참조). ○ 다음과 같은 사정을 종합해보면, 피고인이 이 사건 업무방해 범행의 정범인 비정규직지회 및 조합원들의 행위를 인식하고 그 결의를 강화함과 아울러 그 범행을 용이하게 함으로써 방조한 사실을 충분히 인정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> ① 비정규직지회가 창설된 이래 지회 임원들은 금속노조 미조직 국장직으로 경험이 풍부한 피고인으로부터 조합 활동 방향을 정함에 있어 일정 부분 영향을 받음. ② 피고인은 비록 비정규직지회의 임원은 아니지만, 현대차에 대한 소송에서 승소한 이후 비정규직지회의 상징적 인물로서 2012년 사내하청 문제를 쟁점화하기 위해 현대차 울산공장 앞 송전 철탑 고공농성을 하는 등 장기간 파업의 구심점이 되어 비정규직지회 조합원들에게 상당한 파급력을 가지고 있었음. ③ 그런 지위에 있는 피고인이 현대차 정문 앞에서 이 사건 파업을 지지하는 집회의 사회를 보거나 기자회견을 열었고, 농성장에 들어가 농성 중인 비정규직지회 조합원을 독려하며 지지하는 발언을 하였으며, 금속노조 공문을 비정규직지회에 전달함. ○ 피고인의 업무방해 방조 혐의를 인정해, 벌금 400만 원을 선고함(100만 원은 업무방해 방조, 300만 원은 1심에서 인정된 건조물 침입).
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 현대차 비정규직지회의가 현대차 울산1공장 CTS 생산라인 점거 농성 당시, 파업을 지지하는 집회의 사회를 보고 기자회견을 열었으며, 농성장에 들어가 조합원들을 지지하는 발언을 했다는 이유로 ‘업무방해 방조죄’를 적용해 처벌한 사례.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 파업에 대한 연대·지원을 ‘업무방해 방조죄’로 처벌한다면 연대의 폭이 크게 제한되고, 노동자들의 단체행동권이 위축될 수밖에 없으며, ‘제3자 개입금지’가 부활하는 것이 아니냐는 지적도 제기됨. ○ 파업 현장에서 파업을 지지하는 발언을 했다는 이유로 ‘업무방해 방조죄’로 판단하는 것은 헌법상 기본권인 표현의 자유를 침해하는 것이기도 함. ○ 헌법상 기본권인 파업권을 하위법인 형법상 ‘업무방해죄’로 처벌하고 있는 전제에서 출발하고 있어 파업에 대한 법원의 부정적 인식을 드러내고 있음. ○ 위 판결에서 법원은 최병승 씨가 ‘비정규직지회 조합원들에게 상당한 파급력을 가지고 있었다’는 근거로 최 씨의 2012년 송전 철탑 고공농성 사실을 들고 있는데, 2년 후에 한 행동이 2년 전 업무방해를 방조하는데 ‘상당한 파급력’을 미칠 수 있다는 논리여서 받아들일 수 없음.
--	---

(4) 원세훈 전 국정원장의 국정원법 및 공직선거법 위반 여부에 대하여 원심을 파기한 대법원 판결

선고법원	대법원 전원합의체
선고일	2015. 7. 16.
주심판사	양승태(재판장), 대법관 민일영(주심), 이인복, 이상훈, 김용덕, 박보영, 고영한, 김창석, 김신, 김소영, 조희대, 권순일, 박상욱
사건번호	2015도2625
판결요지	425지는 파일과 시큐리티 파일에 관하여, 위 문서가 출처를 명확히 알기 어려운 단편적이고 조각한 형태의 언론기사 일부와 트윗글의 조합이라는 점, 심리전단 직원들이 사용한 것으로 추정된다는 트위터 계정의 정보 근원 및 기재 경위와 정황이 불분명하다는 점, 내용의 정확성과 진실성을 확인할 마땅한 방법이 없다는 점, 기계적으로 반복하여 작성한 것인지 여부를 확인할 수 없다는 점, 심리전단의 업무 활동을 위하여 관행적이고 통상적으로 작성되는 문서가 아니라는 점 등을 근거로 당연히 증거능력이 인정되는 서류로는 볼 수 없다. 다만 적법한 증거에 의하여 국정원 직원이 작성한 트윗 내지 리트윗 글의 범위가 확정되지 않아 국정원의 정치관여행위 및 선거운동 해당 여부에 관한 원심 판단의 당부를 가릴 수 없으므로 원심 판결을 파기·환송한다.
선정이유	대상 판결은 업무와 무관한 개인적 필요로 수집된 정보도 포함되어 있다는 점을 들어 파일을 통상문서로 볼 수 없다하여 증거능력을 부인했는데 쟁

	점이 된 국정원의 업무가 이슈 중 중요한 것을 선별하는 것을 포함하는 이상 업무상 통상문서임은 틀림없어 보인다. 이런 면에서 이번 판결은 통상 문서의 작성방식에 지나친 제한을 가하여 오히려 국정원의 선거개입 사실을 부인하는 결과를 낳은 점에서 비판받아 마땅하다.
--	--

- (5) 민주화운동관련자가 “민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회”의 지급결정에 동의하여 보상을 받은 경우, 민주화운동과 관련하여 받은 피해 일체에 대하여 재판상 화해의 효력이 미친다고 본 사례

선고법원	대법원 전원합의체
선고일	2015. 1. 22.
주심판사	양승태(재판장), 대법관 신영철, 민일영, 이인복, 이상훈, 김용덕, 박보영, 고영한(주심), 김창석, 김신, 김소영, 조희대, 권순일
사건번호	2012다204365 전원합의체 판결
판결요지	<p>○ 다수의견</p> <p>① ‘민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률’(이하 ‘민주화보상법’)의 입법 취지, 같은 법 제2조 제1호, 제2호 (라)목, 제10조 제1항, 제14조 제1항, 제18조 제2항, 민주화보상법 시행령 제20조 제3호 [별지 제10호 서식] 규정의 내용, 신청인이 작성·제출하는 동의 및 청구서의 기재 내용에 더하여 민주화보상법 제18조 제2항의 입법 목적이 신청인이 보상금·의료지원금·생활지원금(이하 ‘보상금 등’) 지급결정에 동의한 때에는 재판상 화해와 같은 효력, 특히 기판력을 부여함으로써 소송에 앞서 ‘민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회’(이하 ‘위원회’)의 보상금 등 지급결정절차를 통하여 이를 신속히 종결·이행시키고 보상금 등 지급결정에 안정성을 부여하는 데 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 신청인이 위원회의 보상금 등 지급결정에 동의한 때에는 민주화보상법 제18조 제2항에 따라 위자료를 포함하여 그가 보상금 등을 지급받은 민주화운동과 관련하여 입은 피해 일체에 대하여 민사소송법의 규정에 의한 재판상 화해와 동일한 효력이 발생한다.</p> <p>② 민주화보상법 제2조 제2호 (라)목, 제9조 제1항 제1호, 민주화보상법 시행령 제12조의2 제1항 전단에 의하면, 민주화보상법은 민주화운동을 이유로 유죄판결을 받고 일정 기간 복역한 사람에 대하여 생활지원금을 지급함에 있어 유죄판결에 이르르게 된 경위를 구분하지 아니하고 있으므로, 적법한 형사절차에 따라 유죄판결을 받고 복역한 경우뿐만 아니라 불법체포·구금이나 고문·조작 등과 같은 수사기관의 불법행위가 개재</p>

되어 유죄판결을 받고 복역한 경우도 생활지원금의 지급 대상이 된다.

- ③ 따라서 신청인이 민주화운동과 관련하여 수사기관에 의하여 불법체포·구금된 후 고문 등 가혹행위를 당하여 범죄사실을 자백하고 그에 기하여 유죄판결을 받고 복역함으로써 입은 피해 역시 민주화운동과 관련하여 입은 피해에 해당하므로, 이에 대하여도 신청인이 위원회의 보상금 등 지급결정에 동의한 때에는 민주화보상법 제18조 제2항에 따라 재판상 화해와 동일한 효력이 발생하고, 비록 위와 같은 사유를 이유로 나중에 형사 재심절차에서 무죄판결이 확정되었다고 하여 그 부분 피해를 재판상 화해의 효력이 미치는 범위에서 제외할 수는 없다.

○ 대법관 이상훈, 김용덕, 고영한, 김창석, 김소영의 반대이견

- ① 민주화운동과 관련하여 수사기관에 의하여 불법체포·구금된 후 고문 등 가혹행위(이하 '수사기관의 불법행위')를 당하여 범죄사실을 자백하고 그에 기하여 유죄판결을 받고 복역하였다가 그 후 재심절차에서 수사기관의 불법행위로 인하여 판결에 영향을 미친 사실이 밝혀져 유죄판결이 취소되고 무죄판결이 확정된 경우에, 피해자의 체포·구금 이후 형의 복역에 이르기까지의 일련의 과정(이하 '복역 등')에 대한 법률적인 의미는 재심판결의 전후가 다르다.
- ② 신청인에 대하여 재심절차에서 무죄판결이 확정된 사정은 보상금 등 지급결정에 대한 동의에 의한 화해의 효력 발생의 기초가 된 사정에 관하여 중대한 변경이 생긴 경우에 해당하므로, 사정변경 전에 위원회의 지급결정절차에서 인정된 보상금 등은 이와 같은 사정 및 이에 따른 신청인의 정신적 손해를 제대로 평가·반영하지 아니한 것으로 보인다.
- ③ '진실·화해를 위한 과거사정리 기본법'(이하 '과거사정리법')에 의한 진실규명결정 및 재심절차에 의한 무죄판결의 확정으로 피해자의 명예를 회복하여 주고서도 무죄판결이 확정되기 전에 행하여진 위원회의 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사실을 들어 재심을 통하여 확인된 수사기관의 불법행위에 의한 복역 등으로 입은 정신적 손해에 대한 배상청구를 허용하지 아니한다면, 이는 민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대한 명예회복 외에 피해보상을 규정한 민주화보상법의 입법 취지는 물론 규명된 진실에 따라 피해자의 피해회복을 위한 적절한 조치를 취할 의무를 국가에 부과한 과거사정리법의 입법 취지에도 부합하지 아니한다.
- ④ 그동안의 대법원판결이나 법원의 실무 운영과는 달리 재심절차에 의하여 무죄판결이 확정된 사정을 전혀 도외시키고, 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사정만으로 재심판결에 의한 유죄판결 취소로 새로 밝혀진 억울한 복역 등으로 피해자가 입은 정신적 손해에 대하여 더 이상 손해배상청구권을 행사할 수 없다고 보는 것은 공평과 정의의 관념에 배치됨이 분명하다.

선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대법원 2014. 3. 13. 선고 2012다45603 판결과 유사한 내용의 판결임 (나중에 형사 재심절차에서 무죄판결이 확정되었다고 하여도 그 부분 피해 역시 재판상 화해의 효력이 미치는 범위에 포함된다고 판단함). ○ 기본권 보호를 본래의 사명으로 하는 국가가 의도적·적극적으로 국민의 기본권을 침해하는 것은 어떠한 경우에도 용납할 수 없음. ※ 민주화보상법 제18조 제2항의 위헌 여부에 관하여 헌법재판소에 위헌제청되어 결정을 기다리고 있음.
-------------	--

(6) 공직선거법상 인터넷 실명제가 합헌이라고 본 헌법재판소 결정

선고법원	헌법재판소
선고일	2015. 7. 30. 선고
주심판사	전원재판부 반대의견(위헌의견) : 이정미, 김이수, 이진성, 강일원
사건번호	2012헌마734 등 결정
판결요지	<p>〈판결 취지〉</p> <p>선거운동기간 중 인터넷언론사 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보를 게시하려고 할 경우 실명확인을 받도록 한 공직선거법상 인터넷 실명제에 대하여 표현의 자유를 침해한다는 비판이 지배적이고 집행기관인 중앙선거관리위원회 폐지 의견을 내는 등 무효화에 사회적 합의가 모아졌음에도, 이를 합헌이라고 판단한 사례.</p> <p>〈결정요지〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관계법령의 규정 내용이 구체적으로 ‘인터넷언론사’의 범위에 관하여 규정하고 있고, 독립된 헌법기관인 중앙선거관리위원회가 설치·운영하는 인터넷선거보도심의위원회가 이를 결정·게시하는 이상, 해당 인터넷언론사가 자신이 실명확인 조치의무를 지는지 여부에 관하여 확신이 없는 상태에 빠지는 경우를 상정할 수 없고, ‘지지·반대’의 정보는 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면 자신의 글 등이 이에 해당하는지를 충분히 알 수 있다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항 중 ‘인터넷언론사’와 ‘지지·반대’ 부분이 명확성원칙에 위배된다고 할 수 없다. ○ 선거운동기간 중 인터넷언론사 게시판 등을 통한 흑색선전이나 허위사실이 유포될 경우 언론사의 공신력과 지명도에 기초하여 광범위하고 신속한 정보의 왜곡이 일어날 수 있으므로, 실명확인조항은 이러한 인터넷언론사를 통한 정보의 특성과 우리나라 선거문화의 현실 등을 고려하여 입법된 것으로 선거의 공정성 확보를 위한 것이다. 실명확인조항은

	<p>실명확인이 필요한 기간을 ‘선거운동기간 중’으로 한정하고, 그 대상을 ‘인터넷언론사 홈페이지의 게시판·대화방’ 등에 ‘정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보’를 게시하는 경우로 제한하고 있는 점, 인터넷이용자는 실명확인을 받고 정보를 게시할 것인지 여부를 선택할 수 있고 실명확인에 별다른 시간과 비용이 소요되는 것이 아닌 점, 실명확인 후에도 게시자의 개인정보가 노출되지 않고 다만 ‘실명인증’ 표시만이 나타나는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항이 과잉금지원칙에 위배되어 게시판 이용자의 정치적 익명표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.</p>
<p>선정이유</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷언론사가 선거운동기간 중 당해 홈페이지의 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보를 게시할 수 있도록 하는 경우 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 하고 이를 위반한 때에는 과태료를 부과하는 공직선거법상 인터넷 실명제를 합헌이라고 선고한 헌법재판소 결정임. ○ 공직선거법상 인터넷 실명제는 국민의 정치적 의사표현의 자유를 최대한 보장할 필요가 있는 핵심적 기간인 선거운동기간 중에 선거 관련 익명의 의사표현을 사실상 불가능하게 하여(특히 익명 표현을 선호할 수 있는 사회적 소수자·약자, 야당 지지자 등에 대하여 상대적으로 강한 위축 효과를 미치게 됨) 선거의 공정이란 입법목적 달성에 오히려 장애가 되며, 사후적으로 게시물 표현자의 신원을 확인하는 기술 및 인터넷 이용 선거범죄에 대한 명예훼손죄·후보자비방죄 등 여러 규제수단이 있음에도 수사편의 및 선거관리의 효율성에만 치우쳐 사전적·예방적 규제로 국민을 잠재적 범죄자로 취급하여 침해의 최소성 원칙에 위반되는 등으로 위헌이라는 게 지배적인 의견임. ○ 이에 따라 도입 이후 줄곧 학계·시민단체 등으로부터 폐지론이 거세었던 것은 물론, 2012년 구 정보통신망법상 인터넷 실명제에 대한 헌법재판소의 위헌 결정 뒤로는 집행기관인 중앙선거관리위원회마저 폐지 법 개정의견을 국회에 제출하기로 하고 이 헌법재판소 결정 사건 심리 중 이해관계 국가기관으로서의 의견 제출 시 극히 이례적으로 “의견 없음” 회신을 하여 위헌 주장에 사실상 동조하는 등 무효화에 사회적 합의가 모아졌던 상황임. ○ 그럼에도 헌법재판소는 이러한 흐름을 뒤집고 선거관리의 기술적 편리성에 치우쳐 공직선거법상 인터넷 실명제가 합헌이라고 판단함으로써, 다시 한 번 그 존재 의의에 대한 심각한 회의를 불러일으킴.

(7) 내란선동 인정한 대법원 판결

선고법원	대법원 전원합의체
선고일	2015. 1. 22.
주심판사	양승태(재판장), 대법관 신영철, 민일영, 이인복, 이상훈, 김용덕, 박보영, 고영한, 김창석, 김신, 김소영(주심), 조희대, 권순일
사건번호	2014도10978 내란음모, 선동 등
판결요지	<p>2013. 5. 10. ‘곤지암 청소년수련원’ 행사 및 5. 12. 마리스타교육수사회에서 의 행사가 ‘내란음모’에 해당하는지, 이석기 의원의 강연과 김홍열 위원장의 발언이 ‘내란선동행위’가 되는지, 그리고 그 전제로 ‘내란의 주체’로서의 이른바 비밀지하혁명조직 ‘RO’의 존재가 사건의 쟁점이었음.</p> <p>○ 이른바 지하혁명조직 ‘RO’의 존재에 관한 판단 공소사실에서 주장하는 ‘RO’의 존재가 합리적인 의심이 들지 않을 정도로 입증되지 않았다고 판단한 서울고법 항소심 판결과 같은 취지로 판단하여 검사의 이 부분 상고를 기각함.</p> <p>○ ‘내란음모’에 관한 판단 서울고법 항소심이 실시했던 음모의 기본범리(확대해석 경계 및 처벌 제한의 필요성 등)를 같은 취지에서 실시하며, 상고를 기각함.</p> <p>① 내란범죄 실행의 합의 내용 : 공격의 대상과 목표가 설정되어 있고, 그 밖의 실행계획에 있어서 주요 사항의 윤곽을 공통적으로 인식할 정도의 합의가 있어야 할 것</p> <p>② 내란범죄 실행의 합의 정도 : “합의는 실행행위로 나아간다는 확정적인 의미를 가진 것이어야 하고, 단순히 내란에 관한 생각이나 이론을 논의한 것으로는 부족하고, 합의에 실질적인 위험성이 인정되어야 할 것</p> <p>③ 내란음모에서의 실질적 위험성 요건 판단기준 : “내란음모가 실질적 위험성이 있는지 여부는 합의 내용으로 된 폭력행위의 유형, 내용의 구체성, 계획된 실행시기와의 근접성, 합의 당사자의 수와 합의 당사자들 사이의 관계, 합의의 강도, 합의 당시의 사회정세, 합의를 사전에 준비하였는지 여부, 합의의 후속 조치가 있었는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것</p> <p>○ ‘내란선동’에 관한 판단 ① 내란선동의 의의와 적용 제한의 필요성 : 내란을 실행시킬 목표를 가지고 있다 하여도 단순히 특정한 정치적 사상이나 추상적인 원리를 옹호하거나 교시하는 것만으로는 내란선동이 될 수 없고, 그 내용이 내란에 이를 수 있을 정도의 폭력적인 행위를 선동하는 것이어야 하고, 나아가 피선동자의 구성 및 성향, 선동자와 피선동자의 관계 등에 비추어 피선동자에게 내란 결의를 유발하거나 증대시킬 위험성이 인정되어야만 내란선동으로 볼 수 있음</p>

	<p>② 선동행위 내용의 정도 : 내란선동을 처벌하는 근거가 선동행위 자체의 위험성과 불법성에 있다는 점 등을 전제하면, 내란선동에 있어 시기와 장소, 대상과 방식, 역할분담 등 내란 실행행위의 주요 내용이 선동 단계에서 구체적으로 제시되어야 하는 것은 아니고, 또 선동에 따라 피선동자가 내란의 실행행위로 나아갈 개연성이 있다고 인정되어야만 내란 선동의 위험성이 있는 것으로 볼 수도 없음.”</p>
선정이유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고등법원 판결 선고 후 이 사건에 대해서 철저히 법리적으로 판단할 것을 요청하였으나, 대법원 전원합의체 판결은 ‘내란선동’의 법리와 관련하여 과거 유신시절에 적용되었던 ‘내란선동’죄의 판단에서 전혀 발전된 것이 없었음. 내란선동죄가 단지 표현단계에서 처벌하는 것이기 때문에 신중하게 해석해야 된다고 하면서도, 고등법원에서 인정하였던 객관적으로 내란을 실행할 개연성조차도 필요 없다고 판시함. 이는 표현의 자유의 제한 법리인 명백현존의 위험성 판단을 배제한 것이며, 내란을 음모할 정도의 합의나 위험성이 없었다는 것은 내란선동죄를 판단하는 데 있어서도 가장 중요한 기준이나 내란음모를 무죄로 선고하면서 내란선동죄는 전혀 다른 기준으로 판단하는 것은 어불성설임. ○ 한 두 번의 강연에서 어떠한 ‘발언’을 했다는 이유로 이석기 의원 징역 9년 및 자격정지 7년, 김홍열 위원장 징역 5년 및 자격정지 5년의 장기간의 실형을 선고하는 것은 세계적으로도 유례가 없을 것. ○ 위법하게 수집한 다량의 증거들에 대해 일괄적으로 증거능력을 인정하면서, 디지털 증거의 원본동일성에 대해서는 법원의 재량으로 증거능력을 인정할 수 있다고 판단함으로써, 사실상 증거법 체계 자체를 형해화 함.

(8) 양심적 병역거부 유죄판결

선고법원	대법원
선고일	2015. 8. 13.
주심판사	이상훈(재판장) 김창석 조희대(주심) 박상옥
사건번호	2015도8636 병역법위반
판결요지	<p>재판부는 입영 기피행위를 처벌하도록 한 병역법 88조 1항은 2011년 헌법 재판소에서 합헌 결정이 났고, 양심에 따른 병역 거부가 병역법 조항에서 정한 처벌 예외사유에도 해당하지 않는다. 또한 국제연합 자유권 규약위원회가 양심적 병역거부를 인정하라는 권고안을 제시했다고 하더라도 이것이 법률적 구속력을 가지는 것은 아니라고 판결함.</p>
선정이유	○ 최근 하급심에서는 양심적 병역거부자에게 무죄를 선고하는 판결이 잇

	<p>따르고 있음. 수원지법은 양심적 병역거부가 헌법이 보장하는 양심의 자유에 근거한 것으로 보호할 가치가 있고, 국가기능을 저해하거나 다른 사람의 권익을 침해하지도 않는다면 입대를 거부한 2명에게 무죄를 선고했고 광주지법에서도 양심적 병역거부자에게 무죄가 선고되었다. 그리고 지난 2011년 병역법 조항에 합헌 결정을 내렸던 헌재도 공개변론을 열고 다시 심리 중이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 유엔 자유권규약위원회에서도 한국의 군복무에 대한 대체복무가 부재한 상황과 형사처벌을 받는 것에 우려를 표하며, 유례없이 양심적 병역거부자에 대한 즉각적인 석방 등 강도 높은 요구를 해오고 있다. ○ 비준동의한 국제조약의 국내이행의 문제에 대해서는 지속적으로 문제가 제기되고 있는데, 대법원 판결에서 법률적 구속력이 없다고 단정지어 판결하였으며, 사상양심의 자유를 크게 위축시킬 것으로 보여짐.
--	--

4. 그 밖의 디딤돌/걸림돌 후보 판결

선정위원회에서 10대 디딤돌 판결로까지는 선정되지 못한 아쉬운 디딤돌 후보 판결들과 가까스로 10대 걸림돌 판결의 오명을 면한 걸림돌 후보 판결들은 다음과 같다.

가. 디딤돌 후보 판결

1	사건번호	대법원 2015. 5. 28. 선고 2012두25873 판결
	재판부	조희대(재판장), 이상훈(주심), 김창석, 박상옥
	판결취지	웨스틴조선호텔 정리해고는 부당하다는 대법원 판결
2	사건번호	대법원 2015.7.23. 선고 2014도8289 판결
	재판부	대법관 김신(재판장) 민일영(주심) 박보영 권순일
	판결취지	대부업법상의 이자율 제한을 회피하기 위한 투자금 약정에 의하여 채권자가 채무자로부터 받은 투자금을 이자로 보아 대부업법상의 이자율 제한을 적용한 대법원 판결
3	사건번호	대전지방법원 2015. 9. 2. 2014가합102474
	재판부	제11민사부 노행남(재판장), 정교형, 박지숙
	판결취지	복수노조의 일반적 구속력 및 사용자 중립유지의무 위반에 관한 대전지방법원의 판결

4	사건번호	서울행정법원 2015. 6. 16. 2015아10859
	재판부	반정우
	판결취지	제16회 퀴어문화축제 행진에 대해 옥외집회 금지통고처분의 효력을 정지한 판결
5	사건번호	서울중앙지방법원 2015. 7. 1. 2014가단194767
	재판부	신영희
	판결취지	여성 상사의 막말로 인한 정신적 고통에 대해 회사의 사용자책임을 인정한 사례

나. 걸림돌 후보 판결

1	사건번호	서울고등법원 2015. 8. 27. 2015누30465
	재판부	제7행정부(부장 황병하)
	판결취지	한미 SOFA에 따라 재판권 포기한 미군 범죄 정보 비공개가 적법하다는 판결
2	사건번호	부산고등법원 2014. 12. 10. 2014노374
	재판부	이승련(재판장), 이봉수, 이상완
	판결취지	증인과 변호인 사이에 차폐시설을 두고 증인신문을 실시하였는데, 증언의 증거능력을 인정한 사례
3	사건번호	서울중앙지방법원 2014. 12. 18. 2013가합536064
	재판부	이정호, 손태원, 유선우
	판결취지	성희롱 고지 후 적절한 조치 미흡에 대한 사용자책임을 인정하지 않은 르노삼성 성희롱 손해배상 사건
4	사건번호	헌법재판소 2015. 4. 30. 2012헌바95 결정
	재판부	박한철(재판장), 이정미, 김이수, 이진성, 김창중, 안창호, 강일원, 서기석, 조용호
	판결취지	국가보안법 제7조 제5항의 이적표현물 소지, 취득죄는 헌법에 위반되지 않는다는 결정



제 3 부
집중조명 1:
박근혜 정권의
노동개혁
비판과 대안

2015 한국인권보고서

저성과자 일반해고 도입

사용자가 임의로 할 수 있는 취업규칙 변경

장시간 근로를 늘리고

통상임금 줄이는 근로기준법 개정안

새누리당의 비정규직 관련 개정안에 대한 평가
: 기간제와 파견노동의 전면화

박근혜 정권의 노동개혁 비판과 대안



2015 한국인권보고서

저성과자 일반해고 도입
이종희 변호사 (민변 노동위원회)

사용자가 임의로 할 수 있는 취업규칙 변경
윤성봉 변호사 (민변 노동시장 구조개혁 저지 TF)

장시간 근로를 늘리고 통상임금 줄이는 근로기준법 개정안
장종오 변호사 (민변 노동위원회)

새누리당의 비정규직 관련 개정안에 대한 평가 : 기간제와 파견노동의 전면화
최용근 변호사 (민변 노동위원회)

저성과자 일반해고 도입¹⁾

이종희 변호사 (민변 노동위원회)

I. 정부의 실적부진자(저성과자)에 대한 일반해고 제도 도입 추진

최근 발의된 새누리당의 노동법 개정안에는 소위 실적부진자(저성과자)에 대한 일반해고 제도가 포함되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 실적부진자(저성과자)에 대한 일반해고 제도가 도입될 것이라는 예측이 지배적이다. 그 이유는 아래에서 보는 바와 같이 노사정 합의에 따라 고용노동부가 행정지침을 통해 실적부진자(저성과자)에 대한 일반해고 제도를 관철시키겠다는 계획을 밝혔기 때문이다. 구체적으로 살펴보면,

노사정 위원회는 지난 2015. 9. 15. 근로계약 해지에 관하여 다음과 같이 합의하였다.

II-3-2 근로계약 해지 등의 기준과 절차 명확화

- 노사정은 인력운영 과정에서의 근로관행 개선을 위하여 노사 및 관련 전문가의 참여하에 근로계약 전반에 관한 제도개선 방안을 마련한다. 제도개선 시까지의 분쟁 예방과 오남용 방지를 위하여 노사정은 공정한 평가체계를 구축하고, 근로계약 체결 및 해지의 기준과 절차를 **법과 판례에 따라 명확히 한다**. 이 과정에서 정부는 일방적으로 시행하지 않으며 노사와 충분한 협의를 거친다.

2015. 9. 15.자 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문’ 중

위 합의 후 얼마 지나지 않아 고용노동부는 노사정 합의의 내용을 설명하면서 향후 추진계획으로 다음과 같이 근로계약 해지에 관한 지침을 만들겠다고 발표했다.

1) 김수영, 김하나, 윤지영, 이종희 변호사 공동 작성.

Ⅲ-2. 행정조치사항

- 취업규칙 변경, 근로계약 해지 기준절차 명확화를 위한 지침은 노사 및 전문가 의견을 충분히 수렴, 시행방안 마련

2015. 10. 5.자 고용노동부의 ‘노사정 대타협 설명자료’의 ‘노사정 대타협 주요내용’ 중

근로계약 해지에 관한 노사정 합의문과 위 설명자료의 향후추진계획에는 직접적으로 실적부진자(저성과자)에 대한 해고 가능성을 명시하고 있지 않다. 그러나 고용노동부는 위 설명자료에서 주요쟁점에 대해 문답형식으로 그 의미를 설명하면서 추진 중인 지침이 저성과자의 해고에 관한 지침임을 드러내었다. 고용노동부는 해고 지침과 관련한 문답에서 ① ‘근로계약 해지 지침’은 해고의 정당한 이유가 추상적이라서 발생하는 불확실성을 해소하기 위한 것이며, ② 현행법과 판례는 저성과자에 대하여 일정한 기준과 절차를 거친 경우 해고의 정당성을 인정하고 있으므로 지침은 이러한 내용을 반영하는 것이고, ③ 이를 통해 공정한 평가에 기초한 공정한 해고를 확산하려는 것이라고 밝혔다(주요쟁점 38~44 문답).

노사정 합의 이전에도 정부는 저성과자에 대한 해고 제도를 도입하겠다는 입장을 밝혀 왔다. 고용노동부의 위탁으로 2014. 12. 제출된 ‘해고제도의 합리적 개선방안 마련을 위한 연구’는 저성과자에 대한 해고의 필요성과 그 방안을 담고 있다.²⁾ 이를 토대로 고용노동부는 2014. 12. 29. 비정규직 종합대책(안)을 발표하면서 ‘일반적인 고용해지 기준 및 절차에 관한 가이드라인’을 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 노사정위원회가 2014. 9. 7. 마련한 토론회에서도 노사정위원회와 고용노동부의 입장이 확인된다.³⁾

위에서 밝힌 바와 같이 노사정위원회와 고용노동부는 근로기준법상 해고 사유(‘정당한 이유’)가 추상적이고 모호해서 노사 모두 불확실성에 직면하므로 법과 판례에 따라 저성과자에 대한 해고 기준과 절차를 명확화하고 공정한 평가시스템을 구축하겠다고 한다. 이에 고용노동부가 이야기하는 것처럼 근로기준법이 정하는 해고 사유가 모호한 것인지(아래 2.), 현행법과 판례에서 이미 실적부진자(저성과자)에 대한 일반 해고를 할 수 있는지(아래 3.), 해고의 전제로서 공정한 평가가 가능한 것인지(아래 4.)를 나누어서 검토하기로 한다. 여기서 고용노동부가 마련할 행정지침의 핵심은

2) 박지순·김희성·김기선, 「해고제도의 합리적 개선방안 마련을 위한 연구」, 2014. 12., 고용노동부.

3) 박지순, 「근로조건 변경 및 근로관계 종료에 관한 쟁점과 과제」, 2015. 9. 7. 노동시장 구조개선 관련 쟁점 토론회.

실적부진자(저성과자)에 대해 일반해고 제도를 도입하는 데 있다.⁴⁾ 그러한 제도가 노동현장과 사회에 미칠 파장에 대해서도 검토하기로 한다(아래 4.).

II. 근로기준법상 해고 사유가 모호한지 여부

1. 정당한 이유에 관한 헌법재판소의 결정

근로기준법은 해고를 함에 있어 ‘정당한 이유’를 요구하고 있다(동법 제23조 제1항). 헌법재판소는 해고에 있어서 정당한 이유 부분이 명확성의 원칙에 위배되는지가 문제된 사안에서 다음과 같이 결정한 바 있다.

이 사건 법률조항은 ‘정당한 이유’라는 다소 추상적인 내용을 가진 용어를 해고 제한의 기준으로 사용하고 있고, 무엇이 ‘정당한 이유’인가에 대하여 근로기준법에는 더 이상 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 오랜 기간 법원의 판례를 통하여 해석의 기준이 정립되어 있다.

(중략) 오랜 기간 판례 등이 집적되어 ‘해고’에 있어서 ‘정당한 이유’란 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유를 의미하게 되었고, 보충적인 가치 판단을 통해서 그 의미 내용을 확인할 수 있으므로 이 사건 법률조항은 명확성 원칙이 추구하는 공정한 고지를 통한 예측가능성을 갖추고 있다. 그리고 집적된 판례 등을 통하여 법집행자에게 ‘정당한 이유’ 판단을 위한 합리적 기준이 제시되고 있으므로 이 사건 법률조항이 법집행자에 의해 자의적으로 해석·적용될 여지가 크다고 할 수 없다.

(중략) 해고는 본질상 그 태양이 다양하고 장래 근로조건과 환경의 변화에 따라 발전, 변화하기 마련이다. 또한 모든 해고의 형태를 일일이 구체적, 서술적으로 열거하여 그 정당성의 범위를 규정하여 두는 것은 입법 기술상 불가능하거나 현저히 곤란하다. 정당한 이유를 어느 정도 구체적으로 유형화하는 개선 입법이 가능하다고 하더라도 해고의 태양을 모두 망라하여 그 정당성의 범위를 구체적으로 규정할 수는

4) 참고로 노사정위원회와 고용노동부는 “근로계약 전반”에 관한 제도개선방안 마련이라고 함으로써 해고뿐만 아니라 승진, 배치전환 등 인사 전반에 관해 저성과자를 관리할 수 있는 제도를 마련하겠다고 한다.

없다.⁵⁾

이처럼 해석의 기준이 정립되어 있는 상황에서 이를 구체화하기 위한 제도 개편은 불필요할 뿐만 아니라 저성과자나 업무 능력 부족이라는 용어 역시 추상적이고 모호하다는 점에서 이를 구체화하는 것 역시 똑같은 문제를 내포하고 있다.

헌법재판소는 부당해고를 한 자에 대하여 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하도록 한 구 근로기준법 규정이 헌법상 명확성의 원칙에 반하는지 여부가 문제된 사안에서도 다음과 같이 결정하였다.

근로자의 해고에 관하여 법문상 요건이 되고 있는 ‘정당한 이유’에 대하여는 오랜 기간 그것의 의미에 대한 학문적 연구가 진행되어 그 성과가 쌓여있고 다수의 행정 해석과 관련 판례들이 풍부하게 집적되어 왔다. 그리하여 이러한 경험과 사례의 축적에 의하여 이제는 그 의미 내용의 전체적 윤곽이 형성되고 구체적 사안들에서 특히 법률전문가들에게는 무엇이 여기에 해당하고 무엇이 해당되지 않는 것을 판단하기에 그다지 어려움을 느끼지 아니할 정도에까지 이르렀다고 할 것이다. 따라서 이 사건 법률조항은 비록 법문상으로는 ‘정당한 이유’라는 일반추상적 용어를 사용하고 있으나 일반인이라도 법률전문가의 도움을 받아 무엇이 금지되는 것인지 여부에 관하여 예측하는 것이 가능한 정도라고 할 것이어서 수범자인 사용자가 해고에 관하여 자신의 행위를 결정해 나가기에 충분한 기준이 될 정도의 의미내용을 가지고 있다. 그렇다면 이 사건 법률조항이 형사처벌의 대상이 되는 해고의 기준을 일반추상적 개념인 ‘정당한 이유’의 유무에 두고 있기는 하지만, 그 의미에 대하여 법적 자문을 고려한 예견가능성이 있고, 집행자의 자의가 배제될 정도로 의미가 확립되어 있으며, 입법 기술적으로도 개선가능성이 있다는 특별한 사정이 보이지 아니하므로 헌법상 명확성의 원칙에 반하지 아니한다.⁶⁾

처벌법규의 명확성 원칙도 충족하고 있다고 판단하였던 것이다. 이처럼 여러 차례에 걸쳐 헌법재판소는 해고의 유효요건인 ‘정당한 이유’가 명확성의 원칙에 반하지 않는다고 판시해 오고 있다.

5) 헌법재판소 2013. 12. 26. 자 2012헌바375 결정.

6) 헌법재판소 2005. 3. 31. 자 2003헌바12 결정.

2. 부당해고에 관한 판례의 누적

노동사건 중 가장 많은 판례가 축적된 분야가 부당해고라고 할 수 있다. 헌법재판소 결정에서도 해고에 관해 오랜 기간 판례가 집적되어 있음이 설시되어 있다는 점은 위에서 본 바와 같다.

법원은 ‘정당한 이유’에 관해 “사회통념상 근로계약을 계속시킬 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유”라는 원칙을 세우고, 사회통념상 근로계약을 계속시킬 수 없을 정도인지 여부는 “당해 사용자의 사업 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 근로자의 지위 및 담당 직무의 내용, 비위 행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업 질서에 미칠 영향, 과거의 근무 태도 등 여러 사정을 종합적으로 검토하여야 한다”며 정당한 이유를 판단하기 위한 기준들을 제시하고 있다.⁷⁾ 이에 따라 학력·경력·사창·은폐, 이력서 허위 기재, 무단결근 등 불성실 근무, 전근·전보·전직 등 인사 명령 불응, 업무상 지시 위반 등의 구체적 사례에 있어서 해고의 정당한 이유가 있는지 판단해 왔다.

따라서 해고에 관한 정당성 요건이 추상적이어서 불확실성에 직면하고 있어 그 절차와 기준에 대해 명확히 할 필요가 있다는 고용노동부의 설명은 납득하기 어렵다.

3. 고용노동부의 행정지침으로 정당한 이유를 보충할 수 있는지 여부

고용노동부는 행정지침을 통해 추상적이고 모호한 해고의 절차와 기준을 명확화하겠다고 밝혔다. 아직 지침의 구체적인 내용이 나와 있지 않기 때문에 지침을 판단함에 있어 한계가 있지만, 일반해고에 관한 고용노동부의 연구보고서⁸⁾에서도 정당한 이유가 무엇인지 구체적인 기준을 제시하지 못하고 있다. 이는 해고의 정당성은 구체적인 사례에 따라 판단하여야 하며 사유를 구체화하는 데에는 한계가 있기 때문이다. 오히려 사유를 지나치게 구체화하게 되면 현실에 부합하지 않는 해고를 인정하게 될 가능성이 높다.

7) 대법원 1998. 11. 10. 선고 97누18189 판결, 대법원 2002. 5. 8. 선고 2001두110455 판결, 대법원 2003. 7. 8. 선고 2001두8018 판결, 대법원 2007. 10. 12. 선고 2005두10149 판결, 대법원 2009. 5. 28. 선고 2997두979 판결 등.

8) 박지순·김희성·김기선, 「해고제도의 합리적 개선방안 마련을 위한 연구」, 2014. 12., 고용노동부.

일반해고의 경우 근로기준법 제23조 해고 제한 규정 위반에 대한 형사처벌 조항이 삭제되면서 근로감독관이 이를 조사할 권한이 없고, 해고의 정당성 판단과 관련하여 노동부가 행정처분의 기준을 설정할 필요가 없다. 지침 자체는 아무런 법적 효력이 없고 구체적인 해고의 정당성 판단에서 전혀 고려의 대상이 될 수 없다. 고용노동부가 집행하여야 할 사무가 전혀 없기 때문에 해고에 관한 지침은 내부적인 구속력을 갖는 행정규칙으로서의 성질도 갖는다고 할 수 없다. 따라서 사용자가 고용노동부의 지침에 따라 해고를 하였다고 하더라도 그 해고가 정당하게 되는 것이 아니다. 지침을 통해 불확실성을 해소시키겠다는 고용노동부의 설명과 달리 그러한 지침은 판례를 통해 누적된 판단 기준에 혼란을 가져옴으로써 오히려 해고의 유효성에 관한 불확실성을 증대시킨다.⁹⁾

또한 노사정위원회는 행정지침을 일방적으로 시행하지 않으며 노사와 충분히 협의한다고 밝히고 있으나 해고의 정당성은 법과 판례에 기초하여 판단하면 되는 것이지 협의로 기준을 정할 수는 없는 노릇이다. 법과 판례에 따라 명확화한다고 하나, 법과 판례와 다른 기준을 정하려는 것으로밖에 볼 수 없고 이는 해고의 유효성에 관한 불확실성을 증대시킬 뿐이다.

4. 소결

근로기준법상 해고의 유효요건인 ‘정당한 이유’가 추상적이고 모호하여 불확실성에 직면하여 있다는 고용노동부의 설명과 달리, 판례의 누적을 통해 해석의 기준이 이미 정립되어 있다. 그럼에도 법률이 아니라 어떠한 효력도 지녀서는 안 될 행정지침을 통해 해고의 절차와 기준을 정하는 것은 도리어 해고의 유효성에 관한 불확실성을 증대시키기만 할 뿐이다.

Ⅲ. 현행법제상 저성과자에 대한 일반해고 가부

1. 해고 관련 현행법 및 법원의 입장

9) 김선수, 「헌법 제32조에 나타난 근로조건에 관한 사항 및 시행령의 문제점」, 헌법 32조와 일반 해고에 관한 국회 토론회, 2015. 7., 24~26쪽.

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 이를 토대로 특별히 노동에 관해 헌법 제32조 제1항 제1문은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다”, 제32조 제3항은 “근로조건에의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”라고 규정함으로써 인간의 존엄성을 보장하기 위하여 근로조건에의 기준을 법률에 명확히 하도록 정하고 있다. 여기서 말하는 근로조건에는 임금, 근로시간 등의 근로자의 대우에 관한 조건뿐만 아니라 이 근로조건에 기초하여 사용자가 근로자에 대하여 행하는 조치인 해고도 포함된다.

이러한 맥락에서 헌법재판소도 “고용의 유지는 근로자들의 경제적 생활의 기반이 되므로 사용자에게 의하여 일방적으로 노동관계를 종식시키는 해고는 근로자의 생활에 중대한 타격을 주게 된다. 우리나라와 같이 실업에 대비한 직업소개제도나 실업보험제도 등의 사회안전망이 제대로 완비되지 못한 사회에서는 근로자의 생존권을 보장하기 위하여 부당해고를 사전에 방지할 수 있는 예방적 기능의 제도화가 절실히 요구된다”고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾

이와 같은 헌법 규정과 그에 대한 해석상 인간의 존엄성을 해치는 해고는 제한되어야 하며, 법률에 구체적으로 해고의 기준을 명시해야 한다. 민법의 계약 자유의 원칙을 제한하는 근로기준법이 임금, 근로시간뿐만 아니라 해고와 관련된 내용을 규정하고 있는 이유가 여기에 있다. 근로기준법 제23조는 해고의 제한을 명시하고 있는데, 이 중 제1항은 ‘사용자는 근로자에게 **정당한 이유 없이** 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)(이하 “부당해고등”이라 한다)을 하지 못한다.’라고 정하고 있다.

더불어 법원은 일관되게 제23조 제1항에 의한 해고에 대해 “**사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유가 있는 경우에** 행하여져야 그 정당성이 인정되는 것”이라고 판시하여 왔다.¹¹⁾

10) 헌법재판소 2005. 3. 31. 자 2003헌바12 결정.

11) **대법원 2004두6945 판결**(근로자의 업무미숙 불친절 민원, 다른 직원의 횡령행위를 적발하는 과정에서 상호 의심하는 분위기를 형성하는 등이 문제가 되었으나 사회통념상 근로관계를 지속할 수 없을 정도로 해당하지 않아 부당해고가 인정된 사례) ; **대법원 2012다100760 판결**(농협 중앙회 근로자가 타인 명의로 대출을 약 11억 원의 대출을 받고, 다른 건의 변제충당순서를 부당하게 변경하거나 책임재산에 설정된 가압류를 해지하는 방법으로 타인에게 이득을 준 사건에서 징계해직을 인정한 사례) ; **대법원 2007두979 판결**(회사가 원직복귀를 위한 협의에 응하지 않는다는 이유로 상급단체에 파견된 노조전임자를 면직처분한 사안에서 면직처분이 재량권을

다시 말해 헌법 제10조, 제32조 제1항 제1문, 제32조 제3항과 근로기준법 제23조 제1항 및 법원은 기본적으로 사회통념상 고용관계를 지속할 수 없을 정도로 근로자에게 귀책사유가 있는 때에 해고가 정당하다는 입장을 견지하고 있으며, 근로자의 귀책사유가 없는 사유에 기초한 해고를 인정하지 않는 것이다. 그런데 현재 정부가 추진하고 있는 ‘저성과자에 대한 일반해고’는 근로기준법 제23조 제1항에 근거하면 서도 근로자의 귀책사유가 없는 경우에도 해고를 가능하게 한다는 점에서 현행 법체 계상 용인될 수 없다.

2. 고용노동부 주장에 대한 반박

고용노동부는 저성과자에 대한 일반해고가 현행법과 판례 하에서 인정되어 왔다는 취지로 ① 대법원 2005. 11. 1. 선고 2005두9729 판결, ② 대법원 2012. 5. 9. 선고 2012두4760 판결을 제시하고 있다. 그러나 판례의 전체 사실관계를 살펴보면, 이는 근로기준법 제23조를 토대로 판례가 구체화한 근로자의 책임 있는 사유에 따른 징계해고 사건임을 확인할 수 있다.

먼저 대법원 2005. 11. 1. 선고 2005두9729 판결의 사안을 보면 고용노동부가 제시한 사실관계에서 확인해볼 수 있듯이 징계대상자가 업무수행자세의 부족 등으로 ‘수 차례 감봉, 정직 등의 징계를 당한 사실’이 존재하는바,¹²⁾ 이는 근로자를 징계할 수 있는 책임 있는 비위사실이 존재함을 전제한다. 또한 대법원 2012. 5. 9. 선고 2012두4760 판결도 징계대상자가 역량프로그램 교육에 참석하지 않고, 현업에 복귀하여 업무수행보고서, 월별 업무개선계획서 제출 등 현업 수행평가에서도 보고서를 제출하지 않는 등 근무불성실, 업무지시 불이행, 이전 징계의 누적, 수년 연속 최하위 평가 등 근로자의 귀책사유가 존재하는 경우이다.¹³⁾ 고용노동부가 제시한 판례의 사실관계를 살펴보면 단순히 ‘저성과자’ 그 자체로 해고를 당한 것이 아니라, 근로자의 징계사유에 해당하는 행위가 존재하고 그 결과 인사고과에서 낮은 평가를 받은

일탈, 남용한 것이라고 판단한 사례) ; 대법원 2013두13198 판결(택시회사 소속 근로자가 중대 교통사고, 교통법규 위반, 운송수입금 유용 등의 사유로 해고를 통보한 사안에서 해고가 정당하다고 인정한 사례) 기타 대법원 2010다21962 판결, 서울행법 2006구합36339 판결, 대법원 2001두10455 판결 등 다수

12) 원심인 서울행정법원 2004 12. 28. 선고 2003구합39306 판결 참조. 대법원 판결은 심리불속행 기각 판결이다.

13) 원심인 서울행정법원 2011. 8. 25. 선고 2010구합42263 판결, 서울고등법원 2012. 1. 19. 선고 2011누32555 판결 참조. 대법원 판결은 심리불속행 기각 판결이다.

경우가 일반적이다.

고용노동부는 법원이 종래에도 근로자의 귀책사유가 없는 일신상의 사유에 의한 일반해고를 인정하여 왔다고 주장한다. 그러나 이는 근로자가 ‘산업재해로 인하여 신체 장애를 입게 되었고, 이로 인하여 직무를 감당할 수 없을 때’¹⁴⁾ 혹은 ‘근로자가 사업 외적인 이유로 형사 소추되어 유죄판결을 받아 교도소 수감 상태로 업무를 수행할 수 없는 경우’이다.¹⁵⁾ 이것은 노무제공 자체를 할 수 없는 경우에 해당하여 사회통념상 근로관계를 계속할 수 없는 경우로서 해고의 정당성이 인정된 것이다. 저성과를 이유로 한 퇴출이 아닌 것이다.

3. 소결

고용노동부는 현행법과 법원이 저성과자에 대한 일반해고를 인정하고 있다는 논리를 펴기 위하여 작위적으로 ‘저성과, 직무능력 부족, 부진인력’ 등의 표현이 존재하면 그 판결을 일반해고의 근거로 들고 있다. 그러나 실상 고용노동부가 제시한 판례는 근무불성실, 업무지시 불이행의 결과로 저성과 평가를 받는 경우이며 이를 결과론적으로만 보아 저성과자에 대한 해고로 해석하여서는 안 된다.

현행법과 법원은 근로자의 책임 없는 사유에 따른 해고를 노무제공 자체가 불가능한 경우에 예외적으로 인정하고 있으며, 근로자가 의도하지 않았지만 사용자로부터 ‘저성과 평가’를 받는 경우에 그 해고의 정당성을 인정한 사례는 존재하지 않는다. 저성과자에 대한 일반해고를 인정하는 것은 현행법과 법원이 고수하여 온 해고 제한 법리에 정면으로 반하는 것이다.

IV. 공정한 평가에 의한 해고가 가능한가

1. 지침에 담으려는 저성과자 해고의 기준 및 절차

14) 대법원 1996.12.06. 선고 95다45934 판결

15) 대법원 1992.11.13. 선고 92누6082 판결

아직 저성과자 해고를 위한 지침이 발표되지 않았으나, 고용노동부는 2014. 12. 발표한 비정규직 종합대책(안)에서 ① 객관적·합리적 기준에 의한 평가, ② 교정기회 부여 및 직무·배치전환 등 해고회피 노력, ③ 공정한 절차와 관련한 사내규정 마련 등의 내용을 지침에 담겠다고 밝힌 바 있다. 그 의미에 대하여 다음과 같이 풀이하였다.

- 객관적·합리적 기준에 따라 공정하게 평가하고,
- 일반적으로 기대되는 최소의 직무수행능력이 결여된 경우 우선 직업훈련, 전환배치 등을 통해 근로자에게 적합한 일을 찾아 주는 노력이 필요
- 그마저 어렵다면 직급 등 근로조건 조정 등을 통해 고용유지하는 방법도 고려해야 함
- 이러한 모든 노력을 다하고도 사회통념상 도저히 고용관계 유지가 어려운 경우에 최후 수단으로 근로계약을 해지할 수 있다고 생각됨

고용노동부의 「비정규직 종합대책(안)」 보도자료 중

2. 공정한 평가의 불가능성

그러나 성과를 ‘객관적’이고 ‘합리적’인 기준에 따라 공정하게 평가하는 것은 불가능하다.

먼저, 객관적인 수치로 성과를 측정할 수 있는 직무는 극소수에 불과하며 공정한 평가기준이란 애초부터 불가능하다. 지금 현장에서 사용되는 인사평가기준들을 보면 ‘리더십이 있는가 책임감이 있는가, 부서원과의 소통은 원만한가, 창의성을 발휘하고 있는가, 업무에 적극적으로 임하는가’ 등과 같은 극히 주관적인 평가지표들로 이루어져 있다. 고용노동부 역량평가기준 매뉴얼을 보더라도 ‘기획력과 전문성을 바탕으로 추진할 능력이 있는가’, ‘문제를 발견하고 이를 해결하기 위해 자기계발하려는 자세와 의지가 있는가’는 식으로, 업무성과 평가 항목이 매우 주관적인 것으로 구성되어 있다. 이미 법원도 인사고과 평가에서 주관적인 기준이 불가피하다며 용인하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 기준 하에서 사용자의 자의적인 평가를 막을 장치는 없으며, 공정한 평가기준이라는 것은 허구에 불과하다.

16) 대법원 2012. 7. 12. 선고2012다31949 판결 등.

객관적인 수치로 측정할 수 있는 것으로 보이는 실적도 근로자의 능력보다 사용자가 어떠한 업무를 부여하는가에 따라 크게 좌우된다. 가령 금융상품 등을 판매하는 노동자들에 대해서 계량화된 판매 실적을 통해 객관적인 성과 측정이 가능한 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나 노사정위원회 전문가그룹 논의(2015. 3. 17.)에서 금융기관 등 사무직종 종사자의 경우 업무와 성과간 상관관계가 깊어 고임금·중고령의 퇴출대상자를 의도적으로 보조 또는 주변 업무에 배정할 가능성이 지적된 바 있다. 기존의 경험과 거래관계를 활용할 수 없는 전보, 후선배치 등으로 본인의 능력과 관계없이 계량화된 실적 역시 얼마든지 떨어질 수 있다.

두 번째, 공정한 평가를 하였는지 여부를 그 누구도 확인할 수 없다. 법원은 근로자에 대한 인사고과 평가는 사용자의 고유권한으로 광범위한 재량이 있다고 보고 있다.¹⁷⁾ 이러한 법원의 입장에 따르면 현저히 자의적인 평가를 하였음에 대해서 근로자가 주장·입증하여야 하는데, 개별적으로 이를 입증하는 것은 불가능에 가깝다. 주관적 기준을 두고 관리자가 평가점수를 부여하는 방식이 일반적인데, 그렇게 부여된 점수가 불공정하다는 것을 노동자가 입증할 방법이 없기 때문이다. 기준 자체가 주관적이고 그에 따른 평가도 주관적일 수밖에 없기에 점수부여의 적정성을 입증한다는 것이 불가능하다.

고용노동부는 2015. 10. 5.자 설명자료에서 대법원 2015. 6. 24. 선고 2013다22195 판결을 들며, 특정 집단 퇴출을 목표로 하여 부진인력 대상자를 선정하고, 업무분장, 인사고과 등에서 불이익을 주는 경우에는 법원이 그 정당성을 불인정하였다고 밝힌 바 있다. 이를 통해 저성과로 부조건 해고가 가능하도록 하는 것이 아니라고 설명하고 있다. 그러나 이 판결의 사안은 사용자가 부진인력 대상자를 만들어 일정 비율의 근로자를 퇴출하고자 하는 의도를 가지고 차별정책을 실시하였음이 대외비 문서를 통해 드러났던 사건이다. 이에 부진인력 대상자 명단에 기재되어 있었음이 드러난 근로자들의 경우 개개인간의 인사고과가 아니라 집단으로서 전체에 대한 인사고과를 비교대상으로 삼아 인사고과의 부당성을 판단 받을 수 있었다. 집단적 차별 사건으로서 집단 대 집단으로 인사고과를 비교하여 그 부당성을 판단받을 수 있었던 것이다. 그러나 부진인력 대상자 명단에 기재되어 있음을 밝힐 수 없었던 근로자들은 개별적으로 자신의 대한 인사고과가 부당함을 증명하여야 했고, 이는 실패하였다. 개개인간의 인사고과 비교를 통해 사용자의 광범위한 재량 범위 내에 있는 평

17) 울산지방법원 2013. 8. 16. 선고 2012가단562 판결, 수원지법 2013.1.29. 선고 2012나6377 판결[대법원의 심리불속행 기각 판결로 확정됨(2015. 6. 24. 선고 2013다22195 판결)] 등 참조.

가의 부당성을 입증할 수 없었기 때문이다.

위 판결을 보더라도 사용자의 의도가 명시적으로 드러난 문서를 입수하는 예외적인 경우가 아닌 한, 주관적 재량에 의존하는 평가의 부당성을 노동자가 입증한다는 것이 사실상 불가능하다는 것을 알 수 있다. 사용자가 의도적으로 근로자들에게 하위의 인사고과를 부여하여 저성과자로 만든다고 할지라도 그 부당성을 입증하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다.

3. 해고 회피 노력의 형식성과 가학성

42. 결국 기업이 근로자를 쉽게 해고할 수 있도록 하려는 것 아닌지?

(중략)

- 성과가 낮은 업무 부적응자도 무조건 해고가 가능한 것이 아니라
 - 법과 판례에 따라 공정한 평가를 거쳐 대상자 선정, 능력개발·배치전환 등 재도전 기회가 부여 되어야 함을 제시하여
 - 기업이 불공정하게 무분별한 해고를 하지 못하도록 예방

2015. 10. 5.자 고용노동부의 '노사정 대타협 설명자료'의 '주요쟁점 50문 50답 중)

고용노동부는 위와 같이 실적부진으로 무조건 해고되는 것이 아니며 개선의 기회를 부여할 것이라고 한다. 교육을 제공하거나, 직무재배치, 배치전환 등의 기회를 일정 기간 부여하고 다시 평가를 한다는 것이다. 그러나 사용자가 일정 인원의 구조조정, 특정 노동자의 해고를 의도한다면 이러한 교육, 직무재배치 등은 의미가 없다. 그 시간이 지난 후 재평가에서 다시 저성과자로 평가하는 것을 막을 수는 없기 때문이다. 해고의 연기일 뿐이다.

이는 스스로 그만두게 하려고 생소한 업무를 부여하거나, 무의미한 교육을 지속하거나, 몇 개월 단위로 전보시키면서 노동자를 괴롭혀 왔던 “학대 해고”를 합법화하는 결과를 초래할 수 있다.¹⁸⁾ 기존의 법과 판례에서 해고에 대해서는 비교적 엄격한 제한을 하였기에 가학적인 인사관리를 통해 사직을 유도하였다면, 이제는 가학적인

18) 김기덕, 「일반해고의 문제점 심층분석」, 헌법 32조와 일반해고에 관한 국회 토론회, 2015. 7., 45쪽.

인사관리를 통해 형식적인 절차를 통해 해고의 정당성 기준을 충족시킨 후 사용자가 직접 해고를 할 수 있는 것이다. 일반해고 지침은 저성과를 이유로 한 해고가 가능하다는 신호를 줌으로써, 사용자가 상시적인 구조조정을 위하여 일정한 수의 노동자에게 저성과자로 만들려는 유인을 만들어낼 수 있다.¹⁹⁾

이 과정에서 저성과를 이유로 한 노동자 학대가 개선의 기회를 부여하는 직업훈련과 배치전환으로 둔갑할 수 있다. 잦은 배치전환은 실적이 부진한 노동자에게 “적합한 일을 찾아주려는 노력”인 것이고, 그러한 노력에도 불구하고 노동자의 실적이 개선될 기미가 보이지 않는다면, “모든 노력을 다하고도 사회통념상 도저히 고용관계 유지가 어려운 경우”로서 해고가 정당화되는 것이다. 여기서 잦은 배치전환 자체가 노동자에 대한 부당한 괴롭힘일 수 있고, 잦은 업무 전환 등으로 성과 개선이 오히려 더 어려워질 수 있는 사정은 고려되기 어렵다.

4. 소결

고용노동부가 추진하려는 저성과자 해고의 절차는 다음과 같이 정리된다. ① 평가 → ② 저성과자(하위 평가자)에 대하여 교육, 직무재배치 등의 기회 제공 → ③ 일정기간 후 재평가하여 개선이 없는 경우 해고통지, 이러한 절차를 거친 해고는 정당한 이유를 충족한 것으로 간주한다는 것이 근로계약 기준·절차의 명확화이다. 객관적·합리적으로 판단할 수 없는 실적부진(저성과)을 명목으로 형식적인 교정 기회 제공만으로 노동자를 자유롭게 해고하려는 것이 고용노동부가 마련하려는 지침의 실질이다.

평가 구조 속에서는 상시적인 저성과자가 존재할 수밖에 없다. 상대평가라면 하위 5%, 10% 이런 식으로 존재하게 되고 절대평가라고 하더라도 평가점수의 조절을 통해 얼마든지 일정 인원수의 저성과자를 만들 수 있다. 그리고 저성과자의 선정은 전적으로 사용자에게 달려 있다. 언제든지 상시적으로 구조조정을 가능하게 하는 것이 지금 추진되고 있는 저성과자 해고이다.

19) 적절한 업무 부여를 통해서 성과를 올릴 수 있게 하는 것은 사용자의 책임이기도 하다. 실적 부진을 노동자 개인이 온전히 부담하는 것을 정당화할 수 없다. 오히려 사용자의 근로계약에 부수하는 의무로서 직무적응보장 의무가 있고, 따라서 일방적으로 직무를 변경하거나 직무적응 보장 의무를 이행하지 않은 경우에는 직무능력부족이나 저성과를 이유로 해고할 수 없다고 보아야 한다. 조용만, 헌법 32조와 일반해고에 관한 국회 토론회, 2015. 7., 51쪽 참조.

V. 정규직 과보호론의 오류와 저성과자 해고 제도의 사회적 효과

1. 저성과자 해고제도 도입의 거짓 근거 - 정규직 과보호론

정부가 저성과자 해고 제도를 무리하게 추진하는 이유는 정규직의 고용안정성이 여전히 높다고 인식하기 때문이다. 이른바 노동개혁을 제기할 때부터 정부는 일관되게 정규직 과보호를 지적하며 노동시장 양극화 해소를 주장해왔다.²⁰⁾ 더불어 정부는 청년일자리 문제를 거론하였다. 임금피크제로 정규직의 임금을 깎고 저성과자를 해고하여 노동시장 내부 격차를 줄이고 청년일자리를 확보하겠다는 논리다. 이러한 관점에서는 고용안정에 대하여 고민할 이유가 없다.

그러나 정부가 꾸준히 제기해 온 ‘정규직 과보호론’에는 실증적 근거가 없다. 먼저 한국의 법규범이 정규직을 보호하는 수준은 OECD 평균을 밑돌고 있어 ‘정규직 과보호’라 말하기 어렵다는 점은 여러 차례 지적되어 왔다.²¹⁾ 법에 따른 해고제한제도가 실제 운용되어 온 현황을 보더라도 한국의 고용법제가 경직되었다고 볼 수는 없다. 하경호 외(2011)는 2002년부터 2010년까지 서울지방노동위원회의 판정례를 분석한 결과 “부당해고 구제신청 사건이 정당한 해고로 인정되어 기각되거나 각하된 경우가 60.5%에 이르고 있고 구제율도 2003년 이래로 줄곧 감소해왔음”을 밝히고 있다. 따라서 “사용자 측에서 막연하게 느끼는 바와 같이 해고의 법제도가 경직되어 유연성이 없다는 주장과는 다른 평가를 가능하게 한다”는 것이다.²²⁾

20) 이른바 노동개혁 필요성을 제기하던 지난 해 11월, 최경환 부총리는 ‘정규직 과보호’의 폐해를 거론하며 정규직 근로자를 개혁 대상으로 지목하였다. 박근혜 대통령 역시 2015년 신년 기자회견에서 “비정규직 차별로 대표되는 고질적인 노동시장 구조를 해소하지 않고서는 질 좋은 일자리 창출과 경제 활성화는 어렵다”고 언급하였다. 지난해 12월 고용노동부가 노사정위원회에 제출한 비정규직 종합대책(안) 역시 ‘해고기준 명확화’와 ‘취업규칙 변경’의 내용을 포함하여 노동시장 양극화 해소를 주요 과제로 삼고 있었다. 정규직 과보호 해소라는 일관된 목표 하에 저성과자 해고제도 도입이 논의되고 있는 것이다.

21) 김준, 「OECD고용보호지수: 의미, 한계, 시사점」, 이슈와 논점 제951호, 국회입법조사처, 2015.; 권오성, 「행정지침에 의한 근로조건 규율의 문제점」, 915노사정 대타협과 법적쟁점 토론회 발제문, 2015 등 참조. 2013년 기준 OECD 회원국 고용보호지수를 보면 평균이 2.29인 반면 한국은 2.17에 그치고 있다.

22) 하경호 외, 「서울지노위 판정례 분석을 통한 해고제한제도의 운영실태와 특징」, 고려법학 제61호, 2011. 참조.

위 논문에서는 사용자가 징계로 처리한 경우를 제외한 나머지를 일반해고로 구분한 뒤, 업무성과 부족을 이유로 한 해고가 정당하다고 판정된 사례가 43건이라 보고하고 있음. 그러나 위 논문에서는 해당 사례에 대한 법원의 판단까지 적시하지 않았고, 수치만으로 보더라도 8년간 일반해고로 분류된 사건은 210건에 지나지 않으며 이들 중 구제된 사건이 128건으로 압도적임. 특히 구제 사유의 대부분인 113건이 “해고사유 자체를 구성하지 않음”으로 나타나는 점을 고려

법제도적 측면이 아닌 실제적 고용조정 유연성을 살펴볼 수 있는 지표로서 제조업 부문의 ‘고용조정속도’를 비교해본다면, 한국은 비슷한 경제규모를 지닌 60여 국가들 중 9위에 해당한다. 정부의 인식과 달리 한국의 정규직에 대한 고용조정은 매우 빠르게 진행되어 온 것이다.²³⁾ 그 결과 영세사업장과 대기업을 가리지 않고 고용안정성이 후퇴했고 양질의 일자리는 급속히 사라지고 있다.

매년 개혁의 대상으로 지목되어 구조조정이 반복되어 온 공공부문 역시 마찬가지다. 정부는 공공부문 구조조정이 실시된 1998년부터 2000년까지 3년간, 공기업 인력의 25%에 달하는 4만1,700명의 정규직을 감축했다. 정부 산하 기관도 2001년까지 정원의 25%를, 지자체에서도 20.6%의 인원을 감축했다. 2001년 이후 정부는 상시적 구조 개혁 시스템을 마련, 예산을 통제하는 방식으로 정규직 채용 대신 비정규직을 늘려왔다. 비정규직 문제가 심각해지자 2006년 정부는 ‘2차 공공 부문 비정규 대책’을 통해 정규직이 아닌 ‘무기 계약직’으로의 전환을 실시했다. 이러한 과정을 거쳐 공공부문은 무기계약직, 기간제, 단시간 노동, 청년 인턴이 뒤섞인 직접고용 비정규직에 민간위탁과 외주화를 통한 간접고용 비정규직이 뒤섞인 구조로 개편되었다.²⁴⁾

이처럼 한국의 현행 해고제한 법제는 충분히 유연하며 정규직이라 해도 고용안정을 보호받지 못하고 있는 것이 현실이다. 아무런 근거 없이 정규직 과보호론을 주장하는 정부는 저성과자 해고제도의 도입을 통해 고용안정에 관한 노동시장의 하향평준화를 목적하고 있는 것이다.

2. 저성과자 해고제도의 사회적 효과 - 끝없는 유연성 강화와 노동의 집단적 교섭력 상실

가. 안정성 없는 유연성 강화

정부의 노동개혁안에 비정규직의 현실을 파격적으로 개선하는 구체적 조치가 존재한

한다면, 비록 노동위원회 실무상 일반해고라는 분류가 있다하더라도 이것이 우리 법제도가 저성과자 해고 제도를 인정하고 있다고 볼 근거는 될 수 없음.

23) 한국노동연구원, 「이슈분석: 한국의 노동시장은 경직적인가?」 노동리뷰, 2005, 19쪽 이하 참조. 한국보다 고용조정 속도가 높게 나타난 국가들은 세네갈, 말레이시아, 스리랑카, 나이지리아 등이다.

본 연구는 제조업을 기준으로 1980~2002년의 변화를 추적한 것임. 비제조업 부문의 경우 고용조정 속도는 더욱 빠를 것.

24) 이상 공공부문 구조조정에 관하여는 김혜진, 『비정규사회』, 2015, 38쪽 이하 참조.

다면, 노동시장 양극화 해소라는 주장에 최소한의 진정성을 평가할 수도 있을 것이다. 관련하여 고용보험을 획기적으로 개선하여 전 사회적 고용안정성을 강화하는 실질적 조치가 필요하다. 가령 유연안정성 모델의 모범사례라 일컬어지는 덴마크는 노동조합이 실업보험을 운영하며 실직자에게 기존 임금의 70%를 4년에 걸쳐 수령하도록 하고 있다. 그러나 금번 정부의 노동개혁안에 담긴 비정규직 정책은 오히려 비정규직을 확대하는 내용이며 고용보험 개선 내용은 지극히 불충분한 수준에 그치고 있다.²⁵⁾

실제 유럽사회가 구축한 유연안정성은 강력한 노동조합과 노동자를 대변하는 정치세력이 존재했기에 실현될 수 있었다. 노조 조직률이 10%에 그치고 있고 노동자 경영참가도 보장되지 않는 등 정치·사회적 조건이 다른 우리 사회에서는 설령 같은 정책이라도 그 정책을 실질적으로 관철할 현실적 힘이 존재하지 않는다. 하물며 한국 사회의 유연성은 유럽 수준을 넘어서고 있는데도 현재 논의 중인 개선방안은 유럽 수준의 안정성에 현저히 미달한다. 더불어 고려할 사항은 유연안정성의 강화에 따라 유럽 각국 노동자들의 현실적 힘이 약화되어 왔다는 점이다. 유럽 사회 곳곳에서 동일노동 동일임금 원칙은 무너지고 있고 노동조합의 교섭구조도 기업법 교섭으로 바뀌면서 전체 노동자들의 근로조건이 후퇴하고 있다. 이러한 점을 볼 때 한국사회에서 저성과자 해고제도는 단기적으로는 물론 장기적으로도 유연성만을 지속적으로 강화하는 조치가 될 것임이 명백하다.

나. 성과중심주의 확립에 의한 노동의 교섭력 상실

지난 해 말과 올해 초 강조하던 ‘노동시장 양극화 해소’에 이어, 최근 정부가 강조하는 개념은 ‘공정성’이다. 성과가 낮은 자는 해고됨이 공정한 일이라는 것이다. 이때 성과를 어떻게 객관적으로 평가할 것인가는 향후 논의과제로 돌리고 있다.

사실 저성과자 해고를 논의한다면 무엇보다 앞서 객관적 성과 측정의 가능성을 판단해야 한다. 만약 ‘성과’라는 집단적이고 추상적 개념을 개별적이고 객관적으로 평가하는 것이 불가능하다면, 저성과자 해고는 그 자체로서 개념적으로 부당해고일 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 정부는 성과의 개별적·객관적 판단 가능성 여부는 제쳐둔 채 저성과자 해고가 정당하고 공정한 일이라는 단호한 입장만을 강조하고 있

25) 비정규직과 관련해서는 『노동개혁 저지를 위한 민변 자료집 1: 4대 노동법 개악 반대의 논거』의 II.와 III.를, 고용보험과 관련해서는 위 책의 IV. 각 참조.

다. 이에 우리 노동법과 판례가 저성과자 해고를 인정해왔다는 무리한 주장을 펼치고 있으며 일단 가이드라인으로라도 저성과자 해고 제도를 확립하겠다고 한다. 정부는 저성과자 해고제도 자체를 우선 못박아두려는 것이다.

정부의 의도대로 저성과자라는 이유만으로 해고가 가능하며 그것이 정당하다는 인식이 형성된다면 이는 노동현실에 파괴적인 영향을 미쳐 균형적 노사관계를 해치게 된다. 먼저 노동현장에 성과주의가 만연하여 노동자간 파편화가 가속되고 개인주의적 기업문화가 일반화될 것이다. 어떠한 평가지표를 둔다 하더라도 주관성이 완전히 배제된 성과평가는 불가능하다는 점에서, 상급자의 눈치를 살피는 일은 점점 늘어날 것이다. 사용자의 통제력은 강화되는 반면 노동자들의 자주적 결사체로서 노동조합은 지금보다 더욱 약화될 수밖에 없다. 여기에 직무·성과급 임금체계가 함께 작동한다면, 노동자들은 집단성을 상실한 채 최소한의 교섭력도 가질 수 없는 처지에 놓이게 될 것이다.

노사관계의 균형적 발전이라는 가치는 긴 시간에 걸쳐 이뤄온 노동자들의 집단적 권리 향상과 그것을 제도화한 노동 법제를 통해 어렵사리 구축한 역사적 성취다. 그런데 저성과자 해고제도와 직무·성과급 임금체제 도입 등으로 노동현장에 성과중심주의만을 일반적으로 강화한다면 노사관계는 순식간에 압도적인 비대칭 국면으로 되돌아가게 된다. 경쟁력 강화라는 명목 하에 유연성만 강조되고 있는 상황에서, 그 폐해를 지적하고 개선할 노동의 집단적 교섭력마저 상실된다면 노동자 일반의 삶은 극도로 불안정하게 된다.

3. 불안정 노동의 일반화 국면에서 필요한 결단

정부가 저성과자 해고제도를 도입하여 얻으려는 정책적 목표는 명확하다. 정규직에 대한 유연성 강화와 함께 노동의 집단성을 해체하는 것이다. 그 결과는 노사관계의 비대칭성 강화로 인한 일방적이고 상시적인 구조조정이 가능한 사회, 바꿔 말해 불안정 노동이 일반화된 사회의 도래다.

결국 정부의 노동개혁은 1990년대 중반 이래로 꾸준히 추진해온 신자유주의적 구조조정에 따른 노동유연화를 정규직까지 일반화하려는 종합대책에 다름 아니다. 그러나 노동자를 자유롭게 해고할 수 있어야 기업 경쟁력이 강화되어 경제성장에 유리하

다는 단순한 명제는 최근 중대한 도전에 직면하고 있다. 2010년 일본 후생노동성은 『노동경제의 분석』이라는 보고서를 통해 비정규직 확대 등 유연성 강화가 일본 경제에 악영향을 미쳤다고 언급하였다. 노동자의 소득이 낮아 내수 부족이 발생하여 경기 침체 장기화의 원인이 되었다는 것이다. 한국에서도 같은 시각의 분석이 존재한다. 2009년 12월 열린 ‘국가고용전략 수립을 위한 토론회’에서 장동구 한국은행 연구원은 경제성장이 고용을 창출하는 것이 아니고 고용의 확대가 성장을 만든다고 분석하고 있다. 1990년 한국 경제에서 1% 성장이 유발하는 취업자 수가 11만 2천 명인데 반해 2000년에는 9만 6천명으로 줄었는 바, 경제성장이 고용에 미치는 효과가 줄어들고 있다는 지적이다. 반면 고용이 1% 늘어나면 성장률이 2% 높아진다고 분석한다.²⁶⁾ 일각에서 제기하는 이른바 ‘소득주도성장론’도 이와 같은 맥락에서 도출되는 정책적 판단이다.

정부가 제기한 노동개혁은 한국사회의 발전전망을 노동의 유연성 강화를 통한 기업의 단기적 이윤 증가에 맞추고 있다. 2015. 9. 7. 열린 노동시장 구조개선 관련 쟁점 토론회에서 김대환 노사정위원장은 ‘결단해야 할 시점’이라는 표현을 썼는데, 사실상 이는 노동자들에게 고용안정성의 후퇴를 강제하겠다는 다짐이다. 그러나 우리는 다른 방향의 정책적 결단도 얼마든지 가능성을 알고 있다. 고용을 안정시키고 최저임금 인상을 통한 실질 소득 증가로 장기적 경제 성장 동력을 확보하는 결단도 가능하다는 말이다. 불안정 노동의 일반화를 받아들일 것인가 고용안정을 바탕으로 장기적 성장을 도모할 것인가. 선택의 기로 위에 정부의 노동개혁이 놓여있다.

VI. 결론

해고와 관련하여 현실에서 문제가 되는 것은 정당한 이유 없는 해고가 남용되고 있다는 데에 있다. 특히 기간을 정한 근로관계가 무분별하게 확대되면서 사실상 해고임에도 불구하고 근로계약기간 만료라는 형식으로 해고가 자행되고 있다. 그러나 사실상 부당해고임에도 불구하고 근로자가 이를 확인 받고 사업장으로 복귀하는 데에는 오랜 시일이 걸린다. 노동위원회의 부당해고 구제 결정이나 법원의 판결이 있다고 하더라도 사업장으로서의 복귀를 강제하는 실효적인 수단이 존재하지 않기 때문이

26) 장동구, 「성장·임금과 고용의 인과관계」, 국가고용전략 수립을 위한 토론회 발제문, 2009; 일본 후생노동성의 보고서 및 동 발제문의 내용은 김혜진, 『비정규사회』, 2015, 46쪽, 60-63쪽에서 재인용.

다. 지금 필요한 것은 부당해고를 하지 못하도록 법적 강제력을 강화하고, 근로계약 기간 만료라는 이름으로 자행되는 사실상 해고를 엄격하게 판단하는 것이다. 또한 보다 신속한 절차로 해고의 정당성을 판단하도록 하는 것이다. 이것이야말로 헌법이 정하는 근로의 권리의 취지에 부합하는 것이다.

사용자가 임의로 할 수 있는 취업규칙 변경¹⁾

윤성봉 변호사 (민변 노동시장 구조개혁 저지 TF)

I. 들어가며

노사정 위원회는 지난 2015. 9. 15. ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문(안)’을 발표한 바 있다. 위 합의안에는 아래와 같이 ‘임금피크제 도입 등을 위한 취업규칙 개정 요건과 절차를 명확히 하겠다.’는 내용이 담겨있다.

[2015. 9. 15.자 노사정 합의문 中 일부 발췌]

3. 정년연장 연착륙 등을 위한 임금제도 개선

3-2. 임금·근로시간 피크제 확산

- 노사는 정년연장 안착 및 점진적 퇴직 준비와 청년 신규채용 확대를 위하여 사업장 여건에 맞추어 임금근로시간·근로일수 등의 조정을 추진한다. 정부는 정년연장 및 임금근로시간 피크제가 합리적으로 운영될 수 있도록 적합직무 개발, 컨설팅, 장려금 지원 등을 강화한다.

3-3. 임금체계 개편

- 노사정은 **임금피크제 도입을 비롯한 임금체계 개편**과 관련하여 단체협약 및 **취업규칙 개정을 위한 요건과 절차를 명확히 하고 이를 준수한다.** 이 과정에서 정부는 일방적으로 시행하지 않으며, 노사와 충분한 **협의를** 거친다.

3-4 임금체계 개편 지원 조치

- 임금직무체계의 자율적 개편을 촉진하기 위해, 노사는 전담기구를 설치운영하고, 정부는 이에 대한 지원방안을 강구한다. 특히『임금직무센터』를 확대 개편하여 임금통계정보 제공, 임금체계 모델 및 공정한 평가기준 개발, 우수사례 발굴확산, 컨설팅 서비스 등의 지원을 강화한다.

위 합의에 따라 고용노동부는 아래와 같이 ‘취업규칙 개정 요건과 절차에 관한 지

1) 강문대, 권두섭, 오민애, 윤성봉 공동 작성함.

침’(이하 ‘취업규칙 변경 가이드라인’이라고 함)을 만들겠다고 발표했다(2015. 10. 5. 자 고용노동부 설명자료). 위 설명자료에 따르면 고용노동부는 ‘근로조건의 불이익 변경에 해당한다고 하더라도 사회통념상 합리성이 인정되면 근로자 집단의 동의를 받지 않고도 취업규칙 개정이 가능하다’는 판례의 내용을 지침으로 구체화 할 것으로 보인다. 결국, 정부는 노동시장 양극화 및 청년고용 절벽 해소를 추진한다고 하면서 그 방법으로 ‘저성과자에 대한 쉬운 해고’와 함께 ‘사용자의 임의적인 취업규칙 변경을 통한 임금피크제 도입 및 임금체계 전환’을 택한 셈이다.

[2015. 10. 5. 자 고용노동부 설명자료 中 일부 발췌]

Ⅲ-2. 행정조치사항

- 취업규칙 변경, 근로계약 해지 기준절차 명확화를 위한 지침은 노사 및 전문가 의견을 충분히 수렴, 시행방안 마련

주요쟁점 50問 50答

49. “사회통념상 합리성이 인정되면 근로자 집단의 동의를 받지 않아도 취업규칙 변경이 가능하다”는 판례는 특정 사건에만 예외적으로 적용한 것인데 이를 가이드라인으로 일반화하는 것은 지나친 확대적용 아닌가?

- ※ 근로자 집단의 동의 없는 취업규칙 변경에 대하여 “사회통념상 합리성”여부를 판단하는 것이 판례의 일관된 입장
- ※ 지침은 법과 일관된 판례의 내용을 구체화하는 것인 만큼 예외를 일반화 하는 것이 아님

한편, 고용노동부는 2015. 5. 27. 한국노동연구원 주최로 개최될 예정이었던 ‘임금체계 개편과 취업규칙 변경 공청회’에서 취업규칙 변경 가이드라인의 내용을 발표하려고 하였다. 위 공청회 자료집 중 고용노동부 근로기준정책관의 발제문 ‘취업규칙 변경의 합리적 기준과 절차’를 보면 취업규칙 변경 가이드라인의 대강을 파악할 수 있는바, 발제문의 일부를 인용해 보면 다음과 같다.²⁾

2) 정지원(고용노동부 근로기준정책관), ‘취업규칙 변경의 합리적 기준과 절차’, 임금체계 개편과 취업규칙 변경 공청회 자료집(2015. 5. 28.) 23면 이하 참조

[고용노동부(정지원 근로기준정책관), '취업규칙 변경의 합리적 기준과 절차' 中 일부 발췌]

- 법정 정년에 따른 임금체계 개편에 관한 불이익 여부 등 법적 쟁점에 관한 판단 기준을 제시
 - 노사가 이를 참고하여 취업규칙을 개정하도록 지원하는 한편, 지방노동관서에서 취업규칙 심사시 활용하고자 함(지침개정)
- 정년 60세에 따른 임금피크제 등은 특별히 달리 볼 사정이 없는 한 불이익한 변경으로 보되, 임금체계 개편 의무를 부과한 고령자고용촉진법의 입법취지, 정년 연장에 따른 기업의 재정인력채용 부담 등을 고려할 때
 - 임금피크제 도입 등 **임금체계를 개편할 고도의 필요성이 일반적으로 인정**된다고 볼 수 있음
 - 또한 근로자는 정년연장에 따른 사실상의 이익이 있으므로 사용자가 임금체계를 합리적이고 적정하게 설계하고 근로자집단의 동의를 받기 위해 최선의 노력을 다하였으나 **합의(동의)를 하지 못한 경우에는**
 - 사회통념상 합리성 여부에 따라 **변경된 취업규칙의 효력이 인정될 여지가 있음**
- 사업주가 성과중심의 임금체계를 도입하는 등 **임금체계를 변경하는 것은 사용자의 경영판단에 관한 사항**이며 인력운용의 효율성 및 생산성 향상을 도모하기 위한 것으로 **근로조건의 불이익 변경으로 볼 수 없음**

이상과 같이 고용노동부는 조만간 취업규칙 변경 가이드라인을 만들어 발표할 예정이다. 아래에서는 취업규칙 불이익변경의 요건과 사회통념상 합리성 이론 등에 대해 살펴보고, 고용노동부가 추진하는 취업규칙 변경 가이드라인의 문제점에 대해서 검토한다.

II. 취업규칙 불이익변경의 요건과 기준

취업규칙이란 근로자에 대한 근로조건과 복무규율에 관한 기준을 집단적이고 통일적으로 설정하기 위하여 사용자가 일방적으로 작성한 준칙이다. 단체협약의 적용을 받는 근로자의 비율이 10% 내외에 불과한 점을 고려하면, 전체 근로자의 약 90%는 취업규칙에 의해서 근로조건이 규율된다. 따라서 현실에 있어서 취업규칙이 근로관계 규율에서 근로계약이나 단체협약보다 더 중요한 역할을 담당하고 있다.

취업규칙에서 정한 근로조건과 복무규율은 근로자에게 생존 보장과 인격 발현에 지

대한 중요성이 있음에도 불구하고 사용자가 이를 일방적으로 결정할 수 있도록 하는 것은 근본적인 문제가 있다. 헌법 제32조 제1항의 근로권, 제32조 제3항의 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 기준의 법정주의, 제33조 제1항의 노동3권, 근로기준법 제4조의 근로조건 대등 결정 원칙, 노동조합 및 노동관계조정법 제1조 등에 비추어 보면 근로조건은 노사가 공동으로 합의하여 결정하는 것이 원칙이기 때문이다.³⁾

그렇기 때문에 취업규칙의 제정, 변경, 특히 불이익 변경 과정의 적법한 절차는 매우 엄격하게 이루어져야 한다. 근로기준법은 근로자 보호를 위한 최소한의 장치로 사용자에게 취업규칙을 작성하여 노동부장관에게 신고하도록 하고(근로기준법 제93조), 취업규칙을 작성 또는 변경하는 경우 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(이하 ‘과반수 조합’)이 있는 경우에는 그 노동조합, 과반수 조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 하고, 다만 **근로자에게 불이익하게 변경하는 경우에는 동의를 받도록 하고 있다**(근로기준법 제94조)⁴⁾.

〈근로기준법〉

제94조(규칙의 작성, 변경 절차) ① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.

② 사용자는 제93조에 따라 취업규칙을 신고할 때에는 제1항의 의견을 적은 서면을 첨부하여야 한다.

물론, 근로기준법에서 취업규칙의 불이익변경에 근로자의 집단적 동의를 받도록 한 것은 ① 집단적인 근로조건 대등 결정의 원칙 이외에도 ② 근로기준법의 기본원리로서 근로자 보호의 정신, ③ 기득이익 보호의 원칙, ④ 근로조건 통일적 규율을 위한 규범적 요청에 따른 것이다. 그러나 위 네 가지 규범적 요청 중 집단적 동의 요건의 직접적 근거가 되고 집단적 동의를의 주체, 방법, 효력 등을 실질적으로 좌우하는 원칙은 집단적 근로조건 대등 결정의 원칙이다. 사회경제적으로 우월한 지위에

3) 김선수, ‘임금피크제 도입을 위한 취업규칙 변경 관련 행정지침’, 개정국회법과 고용노동부의 행정지침 국회토론회 자료집(2015. 6. 17.)

4) 취업규칙 불이익변경에 대해서 집단적 동의를 받도록 한 근로기준법 제94조 제1항 단서 규정은 대법원이 1977. 7. 26. 선고 77다355판결 이후 일련의 판결에서 실시한 판례 법리를 입법화한 것으로, 1989. 3. 29. 법 개정시 신설되었다.

있는 사용자에 대하여 노동자로서는 노동조합 또는 노동자의 단결체를 통하는 경우에 대등한 교섭력을 확보하는 것이 가능하고, 따라서 근로조건에 결정에 대하여 노동자의 단결체가 그 중심적인 역할을 할 것이 요구되는 것이다.

한편, 취업규칙 변경은 보통 복수의 조항이 동시에 변경되기 때문에 일부 조항은 근로자에게 유리하게 일부 조항은 근로자에게 불리하게 변경되기도 하고, 또 일부 근로자에게는 유리하게 일부 근로자에게는 불리하게 변경되기도 한다. 이러한 경우 개정되는 관련 규정들을 종합적으로 판단하여 불이익 여부를 판단하여야 한다. 일부 근로자에게는 유리하고 일부 근로자에게는 불리한 경우에는 전체 근로자에게 불이익한 것으로 보아 집단적 동의 절차를 거쳐야만 유효하다.⁵⁾⁶⁾ 이에 비추어 살펴보면 취업규칙 변경 가이드라인에 의해서 추진되고 있는 임금피크제 도입 및 임금체계 변경은 아래에서 살펴보듯이 불이익 변경에 해당한다.

먼저, 취업규칙 변경 가이드라인에 의해서 추진되고 있는 임금피크제 도입이 취업규칙 불이익 변경에 해당한다는 점에 대해서 살펴본다. 임금피크제의 도입 유형은 크게 3가지, 즉 ① 이미 취업규칙에 의해서 정년이 예컨대 60세로 정해져있는 상태에서 임금피크제만 도입하는 유형(정년보장형 임금피크제), ② 취업규칙에 정년이 예컨대 57세로 정해져 있는 상태에서 정년을 60세로 연장하면서 57세부터 임금을 감액시키는 유형(정년연장형 임금피크제), ③ 취업규칙에 정년이 예컨대 60세로 되어 있었는데 정년을 63세로 연장하면서 60세부터 임금을 감액하는 유형(고용연장형 임금피크제)⁷⁾으로 구분해볼 수 있다. 그 동안 가장 많이 도입되었던 유형은 정년보장형 임금피크제이고, 「고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진법」(이하 ‘고령자고용법’이라고 함) 제19조⁸⁾ 및 부칙⁹⁾에 의해서 정년이 최소 60세 이상으로 정해지면서

5) 김선수, 위 자료집 24면

6) 대법원 1993. 5. 14. 선고 93다1893 판결, 대법원 2002. 5. 28. 선고 2001다47764 판결 등

7) 유럽과 일본에서 많이 도입되고 있는 유형이다.

8) 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.

9) 부칙 〈법률 제1791호, 2013.5.22.〉

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조, 제19조의2제1항 및 제2항의 개정 규정은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단: 2016년 1월 1일
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체: 2017년 1월 1일

주로 정년보장형 또는 정년연장형 임금피크제가 도입될 전망이다.

정년보장형 임금피크제의 경우 정년 보장을 전제로 기존의 임금을 삭감하는 것은 대가 관계나 상관관계를 이루는 다른 근로조건 변경이 없는 한 근로조건 불이익한 변경에 해당한다고 보아야 한다. 왜냐하면 기존의 취업규칙에 따르면 임금 변경 없이도 근로자는 정년까지 근로계약 관계의 존립을 보장받기 때문이다.¹⁰⁾¹¹⁾

정년연장형 임금피크제의 경우도 ① 최소 60세 정년은 고령자고용법의 시행에 따라 당연히 효력이 발생하며 위 조항은 당사자 간의 합의로도 그 적용을 배제할 수 없는 강행규정인 점, ② 이에 반해 60세 이상의 정년 시행을 위해서 임금피크제 등 별도로 필요한 조치는 아무 것도 없는 점, ③ 예컨대 정년이 57세이던 사업장에서 정년을 60세로 연장하는 경우 임금피크제가 도입되지 않으면 57세부터 60세까지는 최소한 57세 시점에 지급받던 수준의 임금을 지급받게 될 것이나, 임금피크제 도입으로 인해서 어느 시점부터 임금이 대폭 감소되는 점 등을 고려하면 취업규칙 불이익 변경에 해당한다고 보아야 한다.

다음으로, 취업규칙 변경 가이드라인을 통해서 추진하고 있는 임금체계 변경이 취업규칙 불이익 변경에 해당한다는 점에 대해서 살펴본다. 임금체계는 임금의 분배 기준을 말한다. 임금체계는 통상 그 분배 기준에 따라서 연공급(연령, 근속년수), 직능급(직무수행능력), 직무급(직무내용가치), 성과급(성과가치) 등으로 구별할 수 있다. 기존의 연공급에서 직무급 또는 성과급으로 임금체계를 변경할 경우 대다수 사업장에서는 일부 직원들의 임금이 증가하는 만큼 나머지 직원들의 임금이 감소할 것으로 예상된다(이른바 ‘Zero Sum’ 방식). 따라서 일부 근로자들에게는 유리하고 일부 근로자들에게는 불리하게 되는 결과가 발생하게 되고, 전체적으로 근로자들에게 불리한 취업규칙 불이익변경에 해당하게 될 것이다.¹²⁾¹³⁾

10) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해 III』, 박영사, 2010, 470면

11) 서울행정법원 2007. 1. 23. 선고 2006구합28598판결 참조

12) 노동법실무연구회, 같은 책, 472면 참조

13) 만약, 임금체계 변경이 일부 근로자들의 임금은 증가하고 나머지 근로자들의 임금은 기존의 수준을 유지하는 Plus Sum 방식으로 진행될 경우라면 근로조건 불이익변경 여부에 대해서 다툴 여지가 있는데 현실에서 위와 같은 방식으로 임금체계가 변경될 가능성은 거의 없어 보인다.

Ⅲ. 사회통념상 합리성 이론의 내용과 문제점

정부가 주장하는 이른바 사회통념상 합리성 이론은 취업규칙 불이익변경에 대해 근로자의 집단적 동의를 얻도록 하는 명문의 규정이 없는 일본에서 먼저 판례를 통하여 확립되었고, 그 이후 2007. 12. 5. 제정되었던 일본 노동계약법(2008. 3. 1. 시행) 제10조로 명문화된 것이다. 우리의 경우 근로기준법 제94조 제1항 단서에 취업규칙 불이익 변경의 요건이 명문화 되어 있었음에도 불구하고 대법원은 그 차이를 간과한 채 일본의 사회통념상 합리성 이론을 수용했던 것이다. 사회통념상 합리성의 판단 기준은 아래 대법원 판시 내용과 같다.

사용자가 일방적으로 새로운 취업규칙의 작성·변경을 통하여 근로자가 가지고 있는 기득의 권리나 이익을 박탈하여 불이익한 근로조건을 부과하는 것은 원칙적으로 허용되지 아니한다고 할 것이지만, 당해 취업규칙의 작성 또는 변경이 그 필요성 및 내용의 양면에서 보아 그에 의하여 근로자가 입게 될 불이익의 정도를 고려하더라도 여전히 당해 조항의 법적 규범성을 시인할 수 있을 정도로 사회통념상 합리성이 있다고 인정되는 경우에는 중전 근로조건 또는 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자의 집단적 의사결정방법에 의한 동의가 없다는 이유만으로 그의 적용을 부정할 수는 없다고 할 것이고, 한편 여기에서 말하는 사회통념상 합리성의 유무는 취업규칙의 변경에 의하여 근로자가 입게 되는 불이익의 정도, 사용자측의 변경 필요성의 내용과 정도, 변경 후의 취업규칙 내용의 상당성, 대상조치 등을 포함한 다른 근로조건 개선상황, 노동조합 등과의 교섭 경위 및 노동조합이나 다른 근로자의 대응, 동종 사항에 관한 국내의 일반적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하며, 근로자집단의 동의를 대신할 만한 사회통념상의 합리성이 있는지를 판단함에 있어서는 개정 당시의 상황을 근거로 하여야 한다. (대법원 2004. 7. 22. 선고 2002다57362 판결)

사회통념상 합리성의 유무는 취업규칙의 변경에 의하여 근로자가 입게 되는 불이익의 정도, 사용자측의 변경 필요성의 내용과 정도, 변경 후의 취업규칙 내용의 상당성, 대상조치 등을 포함한 다른 근로조건 개선상황, 노동조합 등과의 교섭 경위 및 노동조합이나 다른 근로자의 대응, 동종 사항에 관한 국내의 일반적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받도록 한 근로기준법을 사실상 배제하는 것이므로 제한적으로 엄격하게 해석하여야 한다.(대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결 등 참조)

근로기준법은 사용자가 취업규칙을 불이익하게 변경하는 경우 집단적 동의를 요구함으로써 사용자의 일방적 법규범 제정 권한을 제한하고 사용자와 근로자 집단을 공동

의 법규범 제정권자로 보고 있다. 사용자가 취업규칙을 불이익하게 변경하면서 집단적 동의를 받지 않은 경우 변경된 취업규칙은 절차적 정당성을 결여하게 된다. 그런데 변경된 취업규칙의 내용이 합리적이라고 하는 것은 법규범으로서 취업규칙이 내용적으로 정당하다는 것인데, 마치 입법권자로서 국회가 제정하지 않은 것은 그 내용이 아무리 정당하더라도 법률로서 효력을 가질 수 없는 것처럼 변경된 취업규칙의 내용이 아무리 정당하더라도 공동의 법규범 제정권자로서 근로자 집단의 동의가 없는 경우에는 취업규칙으로서 법규범적 효력을 가질 수 없는 것으로 봐야 한다.

판례가 사회통념상 합리성론을 취하면서 기초한 일본 최고재판소 판결은 “노동조건 의 집합적 처리, 특히 그 통일적 또는 획일적인 결정을 방침으로 하는 취업규칙의 성질로부터 보아 해당 취업규칙 조항이 합리적인 한 개개의 노동자가 이것에 동의하지 않는 것을 이유로 그 적용을 거부하는 것은 허용되지 않는다”라고 판시하고 있다. 여기서 주목할 점은 위 최고재판소의 판결이 근로조건의 통일적·획일적 결정의 필요성을 불이익변경의 효력 요건으로 ‘합리성’을 요구하는 근거로 삼고 있다는 점이다. 그런데 대법원 1997. 7. 26. 선고 77다355판결¹⁴⁾ 역시 근로조건의 통일적·획일적 결정이라는 요청을 불이익변경의 효력 요건으로서 집단적 동의를 요구하는 하나의 근거로 제시하고 있다. 따라서 일본과는 달리 우리 판례와 이에 기초한 법제상으로는 근로조건의 통일적·획일적 결정은 ‘집단적 동의’에 의해 달성할 것을 예정하

14) “원칙적으로 취업규칙의 작성 변경권은 사용자에게 있다 할 것이나 취업규칙의 변경에 의하여 기존 근로조건의 내용을 일방적으로 근로자에게 불이익하게 변경하려면 종전 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자 집단의 집단의사결정 방법에 의한 동의를 요한다고 할 것이며 그 동의방법은 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 조합의, 그와 같은 조합이 없는 경우에는 근로자들의 회의방식에 의한 과반수의 동의가 없는 한 취업규칙의 변경으로서의 효력을 가질 수 없고 따라서 그러한 취업규칙변경에 대하여 개인적으로 동의한 근로자에 대하여도 효력이 없는 것이라고 할 것이다. 왜냐하면 기존근로조건의 내용을 사용자가 일방적으로 근로자에게 불이익하게 변경하는 것은 위의 근로기준법의 보호법으로서의 정신과 기득권 보호의 원칙 및 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 의하여 결정되어야 한다는 근로기준법 제3조의 규정상 허용될 수 없다 할 것이고, 그렇다고 하여 만약 취업규칙의 불이익한 변경에 개인적으로 동의한 근로자에 대하여는 그 변경의 효력이 있고 동의하지 아니한 근로자에 대하여는 효력이 없다고 한다면 근로자는 단체로써 행동할 때 실질적으로 사용자와 대등한 입장에 서게 된다는 것이 모든 노사관계법의 기본입장이므로 사용자는 실질적으로 대등하지 아니한 우월한 지위에 서서 용이하게 취업규칙의 변경이란 형식으로 개별근로자에 대하여 기존 취업규칙에 미달되는 근로계약을 체결할 수 있게 되어 취업규칙에 정한 기준에 미달되는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고 무효로 된 부분은 취업규칙에 정한 기준에 의한다 하여 취업규칙상의 기준을 최저기준으로 규정한 근로기준법 제98조(현행 법 97조)를 사실상 무의미하게 만드는 결과가 되고 또한 한개의 사업장에 다수의 취업규칙이 사실상 병존하는 것과 같은 결과가 되어 취업규칙의 규범으로서의 획일적, 통일적 적용의 필요성에도 위배된다 할 것이며 집단에 적용되는 법규범의 변경에는 집단적 의사에 의한 동의를 얻게 함으로서 집단 전체에 그 효력을 미치게 함은 일반법규범의 변경절차로서도 타당하기 때문이다.”

고 있는 것이다. 그런데 사용자의 일방적 불이익변경에 대하여 근로자들이 집단적 동의를 하지 않으면 비록 개별 근로자가 이에 동의하였다더라도 그 동의는 효력이 없고 종전 취업규칙이 적용되는 것으로 근로조건의 통일작획일적 결정이라는 요청은 충족된다. 이러한 상태에서 다시 근로조건의 통일작획일적 결정을 위해 법규정에 없는 ‘사회통념상 합리성’을 동원해야할 규범적 요청이 없다.

대법원 1977. 7. 26. 선고 77다355판결이 선고되고 뒤이어 위 판례에서 제시된 법리가 법제화될 때, 입법자는 일방적으로 허용되지 않는 불이익 변경에 효력을 부여하는 두 가지 방법, 즉 집단적 동의라는 절차적 정당화 사유와 사회통념상 합리성이라는 내용적 정당화 사유 중에서 절차적 정당화 사유를 채택하는 방법으로 입법적 결단을 내린 것이다.¹⁵⁾

대법원 판례가 사회통념상 합리성 이론을 긍정하는 것은 위와 같은 입법자의 의도에 반할 뿐 아니라, 강행규정인 근로기준법 제94조를 사실상 배제하는 효과가 발생할 수 있으므로 부당하다.

IV. 취업규칙 변경 가이드라인의 문제점

1. 취업규칙 변경 가이드라인은 근로기준법 제94조에 정면으로 반하는 불법을 종용하는 지침이다.

앞서 살펴보았듯이 근로기준법 제94조 제1항 단서는 이를 위반하였을 때 효력이 부정되는 강행규정인바, 사회통념상 합리성이 인정될 경우 집단적 회의방식의 동의를 거치지 않아도 된다는 해석이 끼어들 여지가 없다.¹⁶⁾ 설사, 백보 양보하여 사회통념상 합리성 이론을 적용한다고 해도 이는 극히 예외적인 경우에 한정해야 하고, 근로기준법 제94조 제1항 단서가 배제되지 않도록 매우 엄격하게 해석해야 한다.

그럼에도 불구하고 정부는 사회통념상 합리성 이론을 ‘원칙’의 수준으로 등급시킨 뒤 사실상 현실에서 강제하려고 하고 있다. 취업규칙 변경 가이드라인이 결국 근로

15) 이상 노동법실무연구회, 같은 책, 529-530면 참조

16) 최영호, “취업규칙의 불이익변경”, 『노동법연구』 제3호, 서울대노동법연구회, 1993, 21면.

기준법 제94조 제1항 단서를 무력화시키고 사용자로 하여금 불법을 종용하게 될 것이 예상된다. 이로 인해 수많은 혼란과 갈등이 야기될 것임은 자명하다.

더군다나 한국 노동조합 조직률은 10%내외이다. 90%의 노조 없는 미조직, 비정규, 중소기업 사업장 노동자들은 노동조건이 전적으로 취업규칙에 의해 규율된다. 노조가 없으므로 사용자가 일방적으로 근로조건을 불이익하게 변경하더라도 집단적인 목소리를 내기 어렵다. 그렇기 때문에 근로기준법 제94조 제1항 단서 조항은 대다수 무노조·중소영세 사업장 노동자의 노동조건 보호를 위한 최소한이자 유일한 장치이다. 정부가 지침을 통해서 사회통념상 합리성 이론을 사실상 강제한다는 것이 현실에서 더욱 심각한 이유이다.

한편, 사회통념상 합리성은 노동조합의 ‘합의’ 내지 그에 준하는 ‘추인’이나 ‘관여’가 있을 경우에 인정하는 것이지, 정부가 취업규칙 변경 가이드라인에 담으려는 것과 같은 사안은 해당되지 않는다. 즉, 정부는 대법원 판례를 이유로 사회통념상 합리성 이론을 강제하려고 하지만 실제 대법원의 인정 범위를 초과할 가능성이 농후하다.

피고공사를 포함한 종전의 정부투자기업들이 공무원과 마찬가지로 국민의 조세부담으로 그 급여 등이 지급되는 국민소유의 기업들인데, 그 운영에서는 매년 적자를 보게 되어 궁극적으로는 국민의 조세부담을 가중시키면서도 그 보수와 퇴직금은 일반공무원에 비하여 훨씬 많이 지출되는 불합리한 운영을 하여 왔으므로, 이를 시정하고 국영기업체의 적자운영을 탈피하기 위하여, 정부가 취한 방침에 따라 위와 같은 개정조치가 이루어졌다 하더라도 거기에 근로자집단의 동의를 받지 않아도 될 만한 사회통념상의 합리성이 있다고는 여겨지지 않는다(대법원 1990.3.13. 선고 89다카24780 판결).

이 사건 보수규정의 개정 당시 모든 국영기업체의 운영 정상화를 위하여 급여규정이 하향 개정되는 상황이었고, 피고 법인 역시 재정상의 궁핍한 상황에서 경영합리화를 위하여 정부 감독기관의 지시에 따라 이 사건 개정을 한 것이라고 하더라도, 이러한 사유만으로는 근로자집단의 동의를 받지 않아도 될 만한 사회통념상의 합리성이 있다고 볼 수 없는 것이다. 같은 취지의 원심판결은 정당하고, 거기에 소론과 같은 위법이 없다. 논지 또한 이유 없다.”(대법원 1994. 10. 14. 선고 94다25322 판결)

퇴직급여규정을 불이익하게 개정하게 된 경위가 회사의 퇴직급여규정이 일반 공무원이나 다른 법인체보다 높아서 생긴 위화감을 시정하고 정부투자기관의 적자운영을 탈피하기 위하여 정부가 취한 방침에 따른 것이라 하더라도 거기에 근로자집단의 동의를 받지 않아도 될 만한 사회통념상의 합리성이 있다고는 보이지 않으므로 근로기준법에

따라 노동조합의 동의를 얻지 않은 취업규칙의 불이익 변경은 무효이다(대법원 1995. 7. 11. 선고 93다26168 판결)

피고는, 인사적체 등 공기업 경영구조개선을 위하여 위와 같은 인사규정의 개정이 필요하였으므로 설사 원고들의 동의가 없었더라도 이는 사회통념상 합리성이 있는 취업규칙의 개정으로서 원고들에 대하여도 유효하다는 취지의 항변을 한다. 그러나 단순히 경영구조개선이 목적이라는 이유만으로 원고들에 대한 정년감축에 사회통념상의 합리성이 있다고 보기 어려우며, 위에서 본 바와 같이 원고들과 같은 지위에 있는 근로자들의 수는 210명에 불과하여 피고의 전체 근로자 수 중 극히 일부에 해당하고, 따라서 이들에 대한 정년감축이 피고의 경영구조개선에 미치는 효과도 미미할 것으로 보임으로(이에 대한 입증책임은 피고가 부담하고 있으나, 별다른 입증을 하고 있지 않다) 이 점 피고의 항변 역시 이유 없다(서울고등법원 2002. 10. 2. 선고 2002나11047 판결 : 상고기각 확정).

2. 취업규칙 변경 가이드라인은 행정기관 내부의 업무처리기준에 불과하여 법적 효력이 없다.

행정입법은 국가, 지방자치단체 등 행정주체가 정립한 일반적추상적인 규범을 의미하는데, 여기에는 국민과의 관계에서 구속력을 갖는 법규명령과 행정조직 내부에서 그 조직과 활동을 규율하는 행정규칙이 있다. 노동부의 취업규칙 변경 지침은 국회법 제98조의2¹⁷⁾가 정하고 있는 행정입법에 해당하지만 행정기관 내부에서 업무처리 기준으로 삼기 위해 작성한 지침이다.¹⁸⁾

대법원 및 헌법재판소는 이러한 행정기관 내부의 업무처리기준의 법적 효력을 원칙적으로 부정하고 있다. 대법원은 노동부예규인 ‘요양관리 및 요양급여업무처리’에 대해 “행정청 내부의 사무처리준칙을 정하고 있는 것에 불과해 대외적으로 법원이나 일반 국민을 기속하는 효력은 없는 것”이라고 보았고¹⁹⁾ 역시 노동부예규인 ‘외국인 연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’에 대해서도 “행정청 내부의 사무처리 준칙을 정한 것에 불과해 대외적으로 법원이나 국민을 기속하는 효력은 없는 것”이라고 판

17) 제98조의2 (대통령령의 제출등) ①중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.

18) 김선수, 앞의 자료집, 32면 이하

19) 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12326 판결

시²⁰⁾했다. 헌법재판소 역시 원칙적으로 행정지침의 법적 효력을 부정하면서 아주 예외적으로 행정지침이라도 국민의 기본권에 직접적으로 영향을 끼치고 앞으로 법령의 뒷받침에 의해 그대로 실시될 것이 틀림없을 것으로 예상될 수 있을 때에는 헌법소원의 대상이 될 수 있다고 본다.²¹⁾

따라서 정부가 추진하고 있는 취업규칙 변경 가이드라인은 아무런 법적 효력도 없는 행정지침에 불과한바, 이를 통해서 근로자들의 집단적 동의 없이 취업규칙 변경을 강제한다는 것은 결국 근로기준법의 강행규정을 무력화시키는 것이다. 이로 인하여 수많은 법적 분쟁이 야기될 것이다. 예컨대, 취업규칙 변경절차중지 가처분 신청, 임금 차액 청구 소송, 취업규칙 가이드라인에 대한 헌법소원 청구 등이 그것이다.

V. 나가며

이상에서 살펴본 것처럼 정년보장형 또는 정년연장형 임금피크제 도입 및 직무성과 중심의 임금체계 개편은 근로조건의 불이익변경에 해당하고, 이를 위해서는 당연히 근로기준법 제94조 제1항 단서에 의해서 근로자의 집단적 동의가 필요하다. 그럼에도 불구하고 정부가 취업규칙 변경 가이드라인을 통해서 근로자의 집단적 동의 없이 취업규칙 불이익변경을 가능하게 하는 것은 법적 효력도 없는 행정지침으로 근로기준법을 무력화시키는 시도에 불과하다. 이로 인해서 현장에서 수많은 갈등과 혼란이 초래될 것임은 불을 보듯 뻔하다. 따라서 정부가 추진하는 불법적인 취업규칙 변경 가이드라인은 즉각 중단되어야 하고, 정부는 현행 근로기준법 제94조의 집단적 동의절차의 엄격한 준수를 위해서 노력해야 한다.

한국의 노동조합 조직률은 10%내외에 불과하고, 2010년 기준 OECD 평균 단체협약 적용율은 53.5%, 한국은 10%, 독일 61.05%, 프랑스 92% 등으로 나타나고 있다²²⁾. 노동자들이 자신의 노동조건을 결정하는데 있어 유일한 대표인 ‘노동조합’이 조직되어 있지 않으며, 대표적 산별노조 등이 체결한 단체협약의 확장 적용제도도 없기 때문에 단체협약에 의한 보호도 받지 못하고 있다. 사실상 90%의 노조 없는 미조직,

20) 대법원 1997. 10. 10. 선고 97누10352 판결

21) 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 99헌마538·543·544·545·546·549(병합) 결정

22) OECD 「<http://www.oecd.org/>」2014.09. 「Economic Policy Reforms 2014 Going for Growth Interim Report」 2014

비정규, 중소기업 사업장 노동자들에 대한 보호는 사실상 방치되고 있다. 따라서 노동조건 대등결정의 원칙이 현실에서 구현되려면 불법적인 취업규칙 변경 가이드라인이 필요한 것이 아니라, 오히려 획기적인 노동조합 조직률 제고를 위해 이를 막는 제도와 관행을 개선하고, 단체협약의 효력 확장 제도를 도입하는 것이 필요한 시점이다. 더 나아가 노사공동결정제도 도입 등에 대해서도 전향적인 자세로 검토해볼 필요가 있을 것이다.²³⁾

23) 대표적인 예가 독일의 노사공동결정제도이다. 독일의 경우 노동조합과는 별도의 조직인 '종업원협의회'에 의해 기업 또는 작업장 차원의 경영참가가 이루어진다. 종업원협의회는 사용자와 사업장협정을 체결하는데, 단체협약이나 근로계약과 별도로 노동자들에게 직접적, 강행적으로 적용되는 규정이다. 종업원협의회의 공동결정권이 인정되는 의무적 공동결정사항에는 1일 근로시간의 개시와 종료, 주당 근로시간 배분, 임금지불의 방식과 시기 및 장소, 사업 내 임금형태에 관한 문제, 임금계산 원칙 수립, 성과급 및 이와 유사한 임금제도 설정 등 다양하다. 노동조건 상당부분을 노동자의 참여하에 결정할 수 있는 것이다[이상 박귀천, '해고 및 취업규칙 관련 독일법리(통상해고 및 사업장협정 법리)', 노동법 3개 학회 공동토론회 자료집 (2015. 10. 14.) 참조].

장시간 근로를 늘리고 통상임금 줄이는 근로기준법 개정안¹⁾

장종오 변호사 (민변 노동위원회)

I. 새누리당 개정안(의안번호 16864)의 주요 내용

1. 통상임금 정의를 “임금으로서 그 명칭에 관계없이 사용자가 근로자에게 소정근로 또는 총 근로(임금을 도급금액으로 정한 경우로 한정한다)에 대하여 정기적·일률적으로 지급하기로 사전에 정한 일체의 금품”으로 신설하고, 근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등 대통령령으로 정하는 금품은 통상임금에서 제외할 수 있도록 법적 근거를 마련함(안 제2조 제1항 제7호 신설).

2. 근로시간 단축

가. “1주”를 휴일을 포함한 7일로 명시하여 휴일근로를 연장근로에 포함하도록 함. 다만, 휴일근로를 연장근로 한도에 포함할 경우 근로자의 소득 감소와 중소기업의 경영상 부담 등 급격한 영향을 감안하여 기업 규모별로 단계적으로 적용하도록 하는 한편, 근로자 대표와의 서면합의에 의해 휴일에 한하여 1주 8시간까지 특별연장근로를 허용하도록 함(안 제2조제1항제8호, 제53조제3항, 부칙).

나. 현행 행정해석을 기준으로 연장근로와 야간근로, 휴일에 하는 8시간 이내의 근로에 대해 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하고, 휴일에 하는 8시간을 초과하는 근로에 대해 100분의 100 이상을 가산하도록 가산수당 지급기준을 명확히 규정함(안 제56조).

1) 민변 TF팀이 작성한 것을 그대로 옮겼다.

3. 탄력적 근로시간제의 단위기간을 2주 및 3개월에서 1개월 및 6개월로 확대(안 제51조).
4. 현행 ‘보상휴가제’를 보완하여 연장야간휴일근로 이외에 유급휴가에 해당하는 시간을 적립하여 근로자가 필요한 경우에 휴가로 사용하거나, 이와 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 근로 등으로 보충할 수 있도록 하는 ‘근로시간저축휴가제’로 확대 개편함(안 제57조).
5. 현행 근로시간 특례업종을 표준산업분류에 따라 26개로 재분류하면서 이 중 10개 업종은 특례업종으로 유지하되, 16개 업종은 제외하는 것으로 정비함(안 제59조).

II. 전제에 대한 검토

1. 통상임금을 둘러싼 문제는 “현장에서의 불확실성”인가

합의 당시 노사정은 “IV. 3대 현안의 해결을 통한 불확실성 제거”라는 제목으로 ‘통상임금 제도 명확화’를 공언하였다. 통상임금의 개념에 대한 혼란이 있었던 것은 사실이지만, 그 혼란은 노동부가 오랫동안 대법원 판결에도 아랑곳하지 않고 납득할 수 없는 통상임금 기준을 고수하고 있었기 때문에 비롯된 것²⁾이기도 하고, 사용자들이 각종 가산수당 지급액을 줄이기 위해 임금의 상당 부분을 ‘정기 상여금’이나 다른 ‘수당’으로 이름 붙여 기형적인 급여체계를 유지해 왔기 때문이었다. 종래 통상임금에 대한 근로기준법 시행령 규정이나 판례에서 확인한 원칙들에 의하면 이들 정기상여금이나 제 수당은 당연히 통상임금에 포함되는 것이고, 다만 사용자들이 이를 통상임금으로 보지 않았고, 그러한 관행을 노동부가 잘못된 행정해석으로 뒷받침하고 있던 것이다. 그러한 점에서 엄밀히 말하면 ‘불확실성’이 아니라 ‘잘못된 관행과 해석’이 대립하고 있었던 것이며, 처음 정기상여금이 통상임금에 포함된다는 원칙이 확인(2013년 대법원 판결이 아니라 2012. 3. 29. 선고된「금아리무진 사건」- 2010

2) 여연심, 통상임금과 노동시간에 관한 논의, 노사정합의안과 새누리당 ‘노동시장 선진화법’ 대응 노동·시민·학계 간담토론회(2015. 9. 24.) 자료집 51쪽

다91046 판결)된 이후에는 임금체계 개편과 조정이 이루어지고 있다. 해석과 관행으로 인한 ‘혼란’은 주로 이러한 판례가 나오기 전 기간에 대한 것이고, 논란의 여지는 있지만 대법원의 2013년 전원합의체 판결을 비롯한 법원 판결들이 상당 부분 정리를 해가고 있다.

2. 시행령으로 구체적인 제외 항목을 정하는 것이 적정한가

모든 것을 법률로 정할 수는 없고 구체적인 사정에 따라 행정명령으로 이를 보완하는 것은 얼마든지 가능하고 또 필요하다. 그러나 과거 특히 노동관계법에서 구체적인 범위를 시행령에 위임한 결과는, 오히려 혼란을 가중시키거나 의회에서 최소한의 통제도 거치지 않는 자의적인 행정입법의 남용으로 나타났다. 대표적인 것이 기간제법의 중추라고 할 수 있는 ‘기간제 채용기간 제한’에 대한 예외사유였다.³⁾ 통상임금의 정의 역시 현재 근로기준법 시행령에 규정이 있음에도 불구하고 이러한 ‘혼란’이 초래된 것이라고 하면서, 또 다시 시행령에 위임하여 남용과 혼란의 여지를 남기는 것은 모순이다.

3. 2013년 대법원 판례는 법률에 반영되어야 하는가

개정취지는 “13. 12월 대법원 전원합의체 판결 취지와 내용을 반영하여 통상임금의 개념 및 법적 근거를 명확히 하여 법 적용의 예측 가능성을 높이고 임금체계의 합리적인 개편을 지원하고자 함”이라고 밝히고 있다. 그러나 (아래에서 보는 바와 같이 개정안이 그 내용을 제대로 반영한 것인지도 의문이지만) 2013년 전원합의체 판결은, 시간외, 야간, 휴일근로에 대해서는 통상의 근로에 대한 임금의 1.5배 이상이 지급되어야 한다는 대원칙을 납득하기 어려운 논리를 동원하여 실질적으로 무력화한 판결로 많은 비판을 받고 있을 뿐만 아니라,⁴⁾ 과거의 임금체계와 관행 속에서 발생

3) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제4조(기간제근로자의 사용) ① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다. … 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 **대통령령이 정하는 경우** 6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 **대통령령이 정하는 경우** ; 이 조항에 따라 고용노동부는 시행령을 제·개정하여 거의 모든 전문직과 시간강사, 초단시간 근로자, 연구직 근로자 등을 법 적용대상에서 제외했다.

4) 여연심, 같은 글, 51쪽

한 특수한 문제 해결을 위한 기준에 불과하므로, 장래를 향해 임금체계에 대한 규칙을 정립해야 할 입법에 반영할 만한 것이 될 수 없다.

4. 중요한 것은 ‘실 근로시간’

개정 취지는 “연장·휴일근로 등 장시간근로 관행으로 인해 일과 삶의 균형이 저해되고, 생산성 하락과 함께 일자리 창출에도 부정적인 영향을 미치고 있어 휴일근로를 연장근로에 포함하여 근로시간을 단축하고자 함”이라고 취지를 밝히고 있다.

근로시간 단축이 삶의 질과 일자리 창출에 기여한다는 것은 맞지만, 중요한 것은 법정 연장근로시간 한도가 아니라 ‘실 근로시간’을 줄이는 것이다. 그런데 개정안은 ① 논란이 되었던 ‘휴일(주 40시간 초과)근로’의 중복가산(할증)에 대해서는 중복가산을 명시적으로 부인함으로써 ‘주 40시간’이라는 주 단위 법정 근로시간의 의미를 몰각시키고, ② “연장수당도 없는 장시간 근로”라고 할 수 있는 탄력적 근로시간제를 확대함으로써, 오히려 실 근로시간은 연장시킬 가능성이 크다.

Ⅲ. 개정안의 문제점

1. 통상임금 정의 규정

통상임금은 근로기준법이 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임금, 해고예고수당, 연차휴가수당 등의 산정 기준 및 평균임금의 최저한으로 규정하고 있는 것(대법원 2014. 5. 29. 선고 2012다115786 판결 등)으로, 매우 기능적인 개념도구이다. 따라서 그 범위는 그러한 기능을 고려하여 그동안 학설·판례가 정립해 온 “소정근로시간에 통상적으로 제공하는 근로인 소정근로(도급근로자의 경우에는 총 근로)의 대가로 지급하기로 약정한 금품으로서 정기적·일률적·고정적으로 지급되는 임금”이라는 기준으로 판단하면 족하다. 개정안과 같이 구체적인 범위까지 법령(특히 시행령)에 위임하는 방식이 문제가 있음은 위에서 본 바와 같다)으로 명시하는 방식을 취하게 되면, 사용자는 이러한 기준에 따라 되도록 많은 급여가 통상임금에 해당되지 않도록 임금체계를 변경하거나, 임금 인상시에도 법령이 통상임금이 아니라고 한 수당·항목 위주로 인상하여, 통상임금 포함 범위를 인위적으로 축소할 것이다. 그리고 이렇게 통상임금 범위를 좁히는 것은 결국 시간외근로에 대한 대가를 낮춤으로써

사용자가 연장근로를 하게 할 유인이 되므로(근로자의 동의가 있어야 한다고는 하지만 일반적인 근로자 입장에서 연장근로 요구를 거부한다는 것은 쉽지 않다), 심야·장시간 근로는 오히려 늘 것이다.

통상임금의 개념을 “임금으로서 그 명칭에 관계없이 사용자가 근로자에게 소정근로 또는 총 근로(임금을 도급금액으로 정한 경우로 한정한다)에 대하여 정기적·일률적으로 지급하기로 사전에 정한 일체의 금품”이라고 정의하고 있다. 그러나 사전에 정하여야 하는지 여부는 지금까지 통상임금을 다룬 판결례에서 쟁점이 된 바 없고, “사전”이라는 것이 어느 시기를 기준으로 “전”이라는 것인지도 명확하지 않다.⁵⁾ 뿐만 아니라 정기성·일률성이 통상임금 판단의 주요 ‘징표’는 될 수 있지만, i) 특정 일에 추가로 지급하기로 정한 임금항목도 그날의 연장근로시간에 대해서는 통상임금이 될 수 있고, ii) 특정인에게 추가지급하기로 한 임금도 그 사람의 연장근로시간에 대해서는 기준이 되는 통상임금이 된다는 점에서, 이를 절대적인 요건처럼 규정한 형식도 문제가 될 수 있다.⁶⁾

개정안은, 정의 규정만 두고 그 다음에는 “무엇이 통상임금에 포함되는지(「포함금품」)”가 아니라 “무엇이 제외되는지(「제외금품」)”를 밝히고, 그 제외 범위를 한정하지 않은 채 “근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등 대통령령으로 정하는 금품은 제외한다”고 하여 폭넓게 시행령에 위임하고 있다. “제외금품”이 개념상 당연히 제외되는 것이라면 불필요한 입법이고, 개념상 포함되는 금품을 시행령상 “제외금품”에 집어넣는다면 상위 법령에 위반되는 시행령이 된다⁷⁾는 점에서 규율 방식 자체가 방향을 잘못 잡았다.

개정안에 ‘포함금품’의 조건이나 예시가 없기 때문에, 현재 ‘혼란’의 중심이라고 할 수 있는, 핵심 문제인 ‘정기상여금’에 관하여도 아무런 기준을 제시하지 못하고 있다. 재판에서 주로 쟁점이 되는 정기상여금의 ‘재직자 요건’이나 ‘중도퇴직자 미지급’에 관해서도 아무런 지침이 되지 못한다.

개정안이 예시하고 있는 제외 기준 - “근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등” - 은 규정 내용

5) 여연심, 같은 글, 52쪽

6) 김홍영, 통상임금, 915 노사정대타협과 법적쟁점 - 노동법 3개 학회 공동토론회(2015. 10. 14.) 자료집, 9쪽

7) 여연심, 같은 글, 52쪽

이 추상적이어서 또 다른 분쟁의 원인이 될 수 있고, 통상임금의 개념에도 들어맞지 않는다. 무엇보다 ‘업적·성과’를 형식적으로 평가하거나 외형상 ‘추가적인 조건’을 붙이는 등으로 급여의 상당 부분을 제외금품으로 만들 위험성이 크며, 성과에 따라 조금 달라진다고 하더라도 최저지급 금액이 정해져 있는 경우 등에는 적어도 그 최저지급액은 통상임금에 포함되어야 하므로, 일괄해서 제외해서는 안 된다.

특히 노사정 합의에서 <시행령에서 제외할 금품>이라고 예시한 것 중, ‘성과급’은 이미 대법원에서 “근로자의 전년도 근무실적에 따라 당해 연도에 특정 임금의 지급 여부나 지급액을 정하는 경우, 당해 연도에는 그 임금의 지급 여부나 지급액이 확정적이므로 당해 연도에 있어 그 임금은 고정적인 임금에 해당하는 것”이라며 통상임금에 포함시켰고(대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 판결), ‘근로자의 건강, 노후생활 보장, 안전 등을 위한 보험료’도 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다94643 전원합의체 판결에서 통상임금에 포함될 수 있다고 인정된 항목이다. 이런 항목을 제외금품으로 예시한 것은 결국 통상임금 범위를 판례보다 더 좁히려는 것이다.

2. 연장 근로시간의 한도 조정

개정안은 “1주”를 휴일을 포함한 7일로 명시하여 휴일근로를 연장근로에 포함하도록 하고, 시행시기를 기업규모에 따라 단계적으로 적용한다는 것이다(부칙 제1조 개정안). 그러나 ‘1주일은 7일’이라는 것은 상식에 비추어 자명한 것이고, 하급심 판결⁸⁾과 학설⁹⁾은 이를 당연한 전제로 연장근로시간 한도를 판단해 왔다. 즉 i) 1주일은 그 통상적인 용어의 사용이나 어법상 당연히 ‘7일’이고, ii) 법정 근로시간(주 40시간)¹⁰⁾ 역시 당연히 7일간의 근로시간을 말하는 것이며, iii) 연장근로의 한도(주 12시간)¹¹⁾도 당연히 7일을 기준으로 해야 한다는 것이 법 문언에 충실한, 자연스러운

8) 서울고등법원 2013. 7. 3. 선고 2012나88839 판결, 서울고등법원 2012. 11. 9. 선고 2010나50290 판결, 서울고등법원 2012. 11. 9. 선고 2010나71280 판결, 서울고등법원 2012. 10. 19. 선고 2011나85903 판결, 대구고등법원 2012. 5. 31. 선고 2011나4408 판결, 대구지방법원 2013. 9. 4. 선고 2012나61504 판결

9) 노동법실무연구회 편, 「근로기준법 주해 III」, 박영사, 106쪽 ; 김홍영, 휴일근로의 주간연장근로 산입여부, 노동법률 2012. 5. ; 김기덕, 연장근로, 휴일근로의 법해석과 주 40시간 노동제, 노동법률 2012. 3. ; 한인상, 휴일근로 관련 쟁점 분석 및 동향, 노동리뷰 2014. 8.

10) 근로기준법 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.

11) 근로기준법 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제 50조의 근로시간을 연장할 수 있다.

해석이다.

이렇게 이미 있는 법을 제대로 해석하고 제대로 집행하기만 하면 될 것인데, 굳이 명문으로 다시 정하고 그 적용 시기를 단계적으로 도래하도록 정하는 진짜 목적은 따로 있다. 바로 제56조를 같이 개정하여 이른바 ‘중복할증(가산)’¹²⁾을 부정하기 위한 것이다. 그동안 잘못되었다고 비판 받아온 행정해석¹³⁾을 기어코 법률로 만들어, 그동안의 위법한 관행을 정당화하고, 현재 진행 중인 중복할증(가산) 수당 청구 소송(대법원에서 판결을 앞두고 있다)에 일정한 방향으로 영향을 미치려는 것이다. 이는 노사정 합의안에 포함되지 않은 것이기도 하다.¹⁴⁾

게다가 개정안은 연장근로시간 한도를 오히려 늘리고 있다. 현행법상 법정 노동시간은 1주 40시간, 예외적으로 연장근로를 하는 경우에 개별 노동자의 동의를 전제로 1주 12시간까지 가능한데(총 근로시간 52시간), 개정안에 따르면 휴일에 ‘특별연장근로’ 8시간을 추가하고 있다. 분명 8시간이 늘어나는 것(52시간 → 60시간)인데, 현행 법을 자의적으로 해석하면서(1주 5일 동안 40시간, 휴일 각 8시간 합계 68시간) 8시간이 줄어든다고 억지를 쓰는 것이다.

OECD 회원국 최고 수준의 실근로시간을 단축시키려면 특별연장근로를 도입할 것이 아니라 현행 근로기준법을 엄격하게 적용하고 철저히 감독하여 집행하는 것부터 시작해야 한다.

3. 탄력적 근로시간제의 확대

탄력적 근로시간제는 일정한 기간을 단위로 그 기간 내의 총 근로시간이 그 단위기

12) 휴일에 행해지는 주 40시간을 초과하는 근로에 대해 휴일가산 50%에 더하여 시간외근로 가산 50%를 더 지급해야 하는지에 관한 것으로, 사용자 측과 고용노동부는 중복할증을 부정하는 입장이다.

13) 노동부 1993. 5. 25, 근기 01254-1099

14) 한국노총, 새누리당은 노동법 개악 중단하라(2015. 9. 16. 자 성명) : “근로기준법 개정관련 새누리당은 휴일근로를 연장근로에 포함하면서도 휴일근로 가산수당을 8시간 이내는 50%를, 8시간 초과시에는 100%를 지급하기로 했다. 이는 현행 노동부의 잘못된 행정해석을 그대로 반영한 것으로 ‘휴일근로 연장근로 포함’이라는 합의정신에 대한 배신이다. 합의내용대로 하면 주40시간을 초과하는 휴일근로는 연장근로에 해당되어 휴일 8시간만 근무하더라도 휴일근로 가산수당 50%, 연장근로 가산수당 50% 등 100%의 가산수당을 지급하여야 한다”

간으로 평균하여 법정기준 이내인 경우에, 특정한 날 또는 특정한 주의 근로시간이 법정 기준을 초과하더라도 사용자에게 연장근로수당 지급의무를 면제하고 형사처벌도 받지 않도록 하는 제도로, 당초 1980. 12. 31. 도입되었으나 그 폐단이 심각하여 1987. 11. 28. 개정된 근로기준법에서 삭제되었다가 1997. 3. 13. 경영계의 요구가 수용되어 재도입된 대표적인 문제 조항이다.

탄력적 근로시간제가 실시되면 노동자 입장에서는 불규칙한 근로와 일시적이고 집중적인 장시간 근로로 인하여 생활리듬과 건강을 훼손할 우려가 있고, 탄력적 근로시간제가 채택되지 않았을 때에 지급받을 수 있었던 연장근로수당을 지급받지 못하게 됨에 따라 실질적으로 임금이 감소되는 효과가 있다.

개정안은 탄력적 근로시간제의 단위기간을 2주에서 1개월로, 3개월에서 6개월로 확대함으로써, 사용자의 총 운영가능한 시간이 확대되고 결과적으로 노동자는 단기간에 고강도의 장시간 노동을, 그것도 아무런 가산수당도 없이 하게 되는 것이다. 결국 노사정 합의안이나 개정안 제안이유가 천명한 “일과 삶의 균형이 저해되고, 생산성 하락과 함께 일자리 창출에도 부정적인 영향”을 미치는 장시간 근로를 조장·확대하는 것이다.

4. 비현실적이거나 근로시간 양극화만 초래할 ‘근로시간 저축휴가제’

현행법상 보상휴가제¹⁵⁾는 보완할 필요가 있고, 개정안 중 시가지정권에 관한 조항(안 제57조 제2항)이나 미사용에 사용자의 책임이 있거나 이직·해고할 때 미사용한 휴가에 대한 임금 지급을 인정하는 조항(안 제57조 제3항)은 그 자체는 바람직한 측면이 있다. 그러나 아직까지는 휴가를 저축하여 장기간 휴가를 사용할 수 있는 직장이나 휴가를 먼저 사용하고 연장·야간 근로로 이를 보충할 수 있는 선택권을 가진 근로자들은 지극히 제한되어 있다는 점을 생각하면, 그러한 여력이 안 되는 사업장(특히 근로자대표가 충분한 교섭력이나 대표성을 가지지 못한 경우) 근로자들은 법정 휴가도 제대로 사용하지 못하고 그 기간 중 근로에 대한 보상도 제 때 받지 못하여, 결국 근로조건 양극화만 초래할 가능성이 있다.

15) 근로기준법 제57조(보상 휴가제) 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제56조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다.

새누리당의 비정규직 관련 개정안에 대한 평가 : 기간제와 파견노동의 전면화

최용근 변호사 (민변 노동위원회)

I. 들어가며

최근 각광받은 드라마 중 「미생」과 「송곳」은 여러 공통점을 가지고 있으나, 그 중에서도 가장 두드러지는 것은 두 드라마 모두 비정규 노동의 현실을 그리고 있다는 것이다. 이 시대를 살아가는 그 누구라도 두 드라마가 우리의 삶과 동떨어진 이야기라고 말하지 않는 현실, 정규직 노동을 당연한 것으로 인식하지 못하고 동경과 희망의 대상으로 바라보는 현실, 우리는 바로 그러한 현실 속에 살고 있다.

1990년대 후반 외환 위기는 우리의 삶을 여러 지점에서 바꾸어 놓았다. 노동의 영역도 그 영향으로부터 자유롭지 못하다. 노동자의 노동이 헌법을 떠나 재무제표에 기재된 인건비의 숫자로 인식되기 시작하였고, 노동의 유연화라는 이름 아래 오직 비용을 줄이기 위한 해고의 유연화가 진행되었다. 2년만 유효한 근로계약서가 횡행하고, 진짜 사장을 찾는 노동자들의 외침이 우리 사회를 뒤덮고 있다.

2000년대에 들어 비정규노동은 안착을 넘어 확장 일로에 있다. 도급과 용역의 이름으로 불법 파견이 자행되고, 상시적으로 필요한 업무에 기간제 노동을 남용하는 것은 이제 흔한 노동의 풍경이 되었다. 비정규노동을 보호하겠다는 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘기간제법’이라 함)과 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘파견법’이라 함)의 입법 취지는 현실에서 기능하지 못한 채, 비정규 노동의 확산에 복무하고 있을 뿐이다.

여기에서 한발 더 나아가, 이제 정부와 여당은 그나마 유지되었던 마지막 비정규노동의 빗장을 활짝 열고 기간제 노동과 파견 노동을 전면화하려는 입법안을 국회에 제출하기에 이르렀다. 2015. 9. 15. 새누리당 국회의원 전원이 연명하여 제출한 기간제법과 파견법의 개정안이 바로 그것이다.

이 글에서는 위 새누리당 입법안들의 요지를 살펴 보고, 해당 입법안들의 전제가 되는 주장의 부당성을 언급한 뒤, 개별 조항에 대한 문제점을 지적하고자 한다.

II. 기간제를 양산하는 기간제법 개정안¹⁾

1. 새누리당 개정안(의안번호 16866호)의 주요 내용

가. 현행 기간제근로자 2년 사용제한 원칙은 유지하되, 예외적으로 35세 이상인 근로자 본인이 신청할 경우 2년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 근로계약기간을 다시 연장할 수 있도록 한다. 연장된 근로계약기간이 만료될 경우 사용자는 해당 근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환하여야 하고, 전환하지 않고 근로계약을 종료하는 경우에는 일정한 금액을 지급하도록 한다(안 제4조제1항부터 제3항까지).

나. 선박, 철도, 항공기, 자동차를 이용하여 여객을 운송하는 사업 중 생명·안전과 밀접하게 관련된 업무와 「산업안전보건법」상 안전보건관리자 업무에 기간제근로자 사용을 제한한다(안 제4조제4항 및 제5항).

다. 기간제 근로계약을 체결할 때에는 업무 지속성 등을 고려하여 그 기간을 합리적으로 설정하도록 노력하고, 합리적인 사유가 있는 경우를 제외하고 2년의 범위 안에서 3회를 초과하여 근로계약을 반복갱신할 수 없도록 하고 위반 시 과태료를 부과한다(안 제4조의2 및 제24조제2항).

라. 생명·안전과 밀접하게 관련된 업무에 기간제 사용을 제한하고 위반 시 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주하면서, 현행 무기계약 간주 규정을 정비하여 사용기간 제한의 예외 사유가 없는 경우와 사용기간 제한의 예외에 해당하여 기간제로 사용 후 그 사유가 소멸된 경우를 구분, 무기계약 간주 시점을 명확하게 규정하였다(안 제4조의3).

1) 본 항의 내용은 2015년 11월 민변이 발간한 「노동계약 저지를 위한 민변 자료집 1 : 4대 노동법 개혁 반대의 논거」의 내용 일부를 발췌하였다.

2. 전제에 대한 검토

가. 기간제 근로자들은 “정규직 근로”가 아닌 “기간제 근로”를 지속하고 싶어하는가?

정부와 새누리당은, 35세 이상 기간제 근로자의 사용기간 제한을 4년으로 연장하는 이유에 관해, “해당 기간제 근로자들의 요구에 의한 것”이라고 주장한다. 즉, 기간제 근로자들의 현상으로부터 목소리라고 하면서, 노동부의 설문 조사 결과 기간제 사용기간 이후에도 계속 근무하고 싶다는 근로자들이 다수인데 현행 기간제법이 2년의 사용기간 제한을 두고 있어 이러한 근로자들의 계속근무를 오히려 방해한다는 취지로 주장하고 있다.

그러나 이러한 기간제 근로자들의 목소리는, “기간제로 계속 근무하고 싶은가, 아니면 기간의 정함이 없는 정규직 근로자로 근무하고 싶은가”라는 질문을 은폐한 결과에 불과하다.²⁾

기간제 근로자는 정규직 근로자에 비하여 열악한 노동조건에 놓여 있다. 대표적 노동조건인 임금의 경우, 기간제 근로자들의 월 평균임금은 2015년 3월 기준 정규직 대비 53.4%에 불과하다. 기간제 근로자의 사회보험 가입률은 정규직의 2/3 수준이고, 시간외 수당의 가산, 유급 휴가, 교육훈련의 경험, 상여금의 지급에 있어서도 정규직 근로자와의 차별에 노출되어 있다³⁾. 이러한 기간제 근로자들이 정규직이 아닌 기간제 근로자로서 근로를 지속하겠다고 응답하였다는 정부의 주장은 기간제 근로자들에 대한 기만에 불과하다.

2) 이는 언론 보도(2014. 12. 30.자 한겨레신문, “[단독] 고용부, 설문에서 ‘정규직 전환’ 묻지도 않 아”)를 통해서도 확인된 바 있다 ; “그러나 30일 <한겨레> 취재 결과, 설문조사 문항에 이들 기간제 노동자한테 정규직 전환 의사를 묻는 질문은 아예 없는 것으로 확인됐다. 고용기간이 끝나면 ‘정규직 전환과 기간연장 중 어떤 걸 원하는지’ 따위를 묻는 문항은 없고 ‘기간 연장에 대한 선호도’만 조사한 것이다. 이에 대해 또 다른 고용부 관계자는 “정규직 전환 의사를 물으면 대부분 그쪽으로 응답할 게 뻔하다. 또 정규직 전환 대신 계약을 해지하는 비율이 77.0%에 이르는 현실에서 이를 묻는 건 적절하지 않다고 본다”고 해명했다. 어차피 정규직 전환은 힘드니 설문 조사 선택지에서 뺐다는 설명이다” ; 이러한 설문 조사의 내용은, 애초부터 정부에게는 상사지속 업무를 담당하는 근로자에 대한 기간제 근로자의 정규직 전환과 관련하여 아무런 관심도, 의지도 없었음을 방증하는 것이다.

3) 김유선, 「비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2015. 3) 결과」, 한국노동사회연구원 이슈페이퍼, 2015년 6월, 15~26쪽

나. 35세 이상 근로자의 정규직 전환율이 청년층의 절반에 불과한가?

정부는 위 35세 연령기준과 관련하여, 15~34세의 정규직 전환율이 20.2%임에 반하여 35~54세의 정규직 전환율은 9.2%에 불과하므로, 35세 이상의 근로자가 같은 자리에서 계속 일할 수 있도록 하기 위해 기간제 사용기간을 연장하여야 한다고 주장한다.

그러나 이러한 주장과 관련해서는, 그 근거로서 제시된 패널조사상 전체 연령대별 정규직 전환율을 세부적으로 반영하지 않고 자의적인 선택·판단에 따라 기준연령을 설정하여 논리적·현실적 설득력이 떨어진다는 점, 대졸자 기준 35세라는 나이는 대학졸업 및 군 복무 후 최초 취업이 20대 후반 시점으로 설정될 수밖에 없어서 실제 취업기간이 대부분 10년에 미달하는 상황이므로, 이는 결국 전체 연령대의 대다수 근로자에 대하여 기간제 고용기간을 4년으로 고착화하는 결과를 초래할 것으로 우려된다는 비판⁴⁾이 있다.

나아가 위와 같은 개정안에 대한 정부의 논리를 일상 언어로 표현하면 “35세 이상의 경우 정규직 전환율이 어차피 낮으니 비정규직으로라도 2년 더 있으면 있으라”는 것인데, 이와 같은 개정안이 “상시·지속적 업무에 대해서는 가급적 정규직으로 고용”한다는 노사정 합의문으로부터 도출될 수 있는 것인지 의문을 갖지 않을 수 없다.

다. 기간제 근로자의 근속기간이 증가하면 정규직 전환율도 증가한다?

정부는 2014년 기준 근속기간별 정규직 전환율을 비교하면서, 1년 6개월 미만인 경우 10%, 1년 6개월에서 2년인 경우에는 16.2%, 2년 이상인 경우 24.3%가 정규직으로 전환되므로, 이를 통해 근무기간이 길수록 정규직 전환 가능성이 증가한다고 설명하고 있다.

그러나 1년 6개월 미만의 근로자들 중에는 방학 등을 이용한 단기 아르바이트 근로자와 같이 장기 근로를 스스로 희망하지 않는 근로자들도 다수 있으므로, 이를 포함한 수치를 기초로 한 정부의 통계 해석은 부당하다.

4) 문무기, 「915노사정 대타협과 법적 쟁점」, 2015. 10. 14. 노동법 3개 학회 토론회 자료집, 20~21쪽

3. 새누리당 개정안의 문제점

가. 사용기간 제한의 예외 인정

개정안은 35세 이상 근로자의 경우 근로자의 동의만 있다면 2년간 사용기간을 연장할 수 있게 하고 있다. 이는 “상시·지속적 업무에 대한 정규직 고용 원칙과 기간제 근로계약 남용 방지”라는 사용기간 관련 규정을 후퇴시킴과 동시에, 물론 노사정 합의안의 선언에도 정면으로 반한다.

이미 현행 기간제법에는 사용기간의 제한을 받지 않는 예외 사유를 다수 두고 있고, 이에 대하여 예외 사유를 축소 내지 폐지하여야 한다는 의견이 제기되고 있다. 이러한 상황 아래 사용기간 제한에 대하여 35세 이상 근로자 전체라는 광범위한 대상에 사용기간 제한의 예외사유로 인정한다는 것은, 원칙과 예외의 전도라 하지 않을 수 없다.

사용기간의 연장은 해당 기간제 근로자에게 계속근로의 기회를 보장하는 것이 아니라 무기계약 전환 시점을 유예하는 것이자, 사용자에게 계약해지의 재량을 마음껏 행사할 수 있는 기간을 연장시켜주는 것에 불과하다. 즉, 위 개정안은 기간제 근로자에게 사용자의 계약해지라는 칼자루 앞에 종속노동을 할 수 밖에 없는 기간이 4년으로 장기화되는 것을 의미한다.

사용자가 사용기간을 일방적으로 연장할 수 없고 해당 노동자가 자율적인 판단으로 신청할 경우에만 예외적으로 사용기간의 추가 연장이 가능하다고 하지만, 해당 노동자는 계속근로를 위해서 어쩔 수 없이 사용자의 요구에 따라 기간제 근로의 추가 연장을 신청할 수밖에 없고, 이는 결국 사용기간의 원칙적 상한인 2년이 사용자의 의지에 따라 사실상 형해화되는 것이다.

2015년 한국노동연구원이 발표한 노동통계 중 임금근로자 평균 근속기간 자료에 의하면, 2014년 기준 임금 근로자의 평균 연령은 41.5세이고, 평균 근속 년수는 6.1년에 불과하다. 특히 30인 미만 사업장의 경우 평균 근속 년수는 5.2년에 지나지 않는다. 또한 같은 자료 중 임금근로자의 평균 근속기간별 근로자 비중을 살펴보면, 2014년 기준 평균 근속기간이 3년 미만인 근로자가 전체 임금 근로자의 49.8%에 해당한다.

이러한 사정 아래에서 35세 이상 근로자의 기간제 근로 사용기간 제한을 4년으로 확장한다는 것은, 결국 전체 임금 근로자의 과반수에 해당하는 평균 근속 년수 4년 이하의 근로자 중 35세 이상자에 대하여 정규직 근로자로 고용할 필요가 없다는 것과 같은 의미로서, 기존의 정규직 일자리마저 기간제 일자리로 대체될 것이 분명하다.

사용자로서는 노동자를 최초 계약 시에 1년 이내의 수습(시용)계약으로 채용여부를 결정하고, 채용 후에도 4년 이내의 기간제 근로계약 이후 소정의 이직수당을 지급하는 식으로 계약관계를 종료하면 임금노동자의 평균 근속년수에 달하는 기간을 기간제 근로자로만 사용할 수 있게 된다. 현행 기간제법 아래에서도 비정규직 노동자수는 총 839만명으로 전체 임금노동자의 44.6%에 달하는데, 기간제 4년 연장안으로 그 비율은 더욱 확대될 것이다.

사용자는 사용기간 연장안에 따라 4년 동안 기간제를 자유롭게 사용할 수 있고, 파견법 개악과 맞물려 기간제-파견-기간제 등의 탈법까지 활용하면 장기간의 비정규직 사용이 가능하므로 결국 정규직 채용의 유인은 사라진다. 한 번 비정규직은 영원한 비정규직이고, 기존 정규직 일자리마저도 기간제 등으로 대체되어, 그야말로 기간제노동의 전면화라는 심각한 상황에 직면하게 되는 것이다. 결국 기간제 사용기간 연장안은 기간제노동의 전면화와 노동조건의 악화로 귀결될 것이 명약관화하다.

한편 개정안에 의하면 2년간의 추가 기간제 근로 기간이 종료되더라도 근로계약을 체결하지 않을 수 있는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하지 않을 수 있도록 하는 규정을 두고 있는바(안 제4조 제2항), 이러한 위임규정은 장기간의 기간제 근로가 허용되는 예외적인 사정을 법률이 아닌 시행령에 포괄적으로 위임한 것이므로 부당하다.

나. 계약 갱신횟수 제한(2년 내 3회)

현행 사용기간(2년) 제한을 유지하되 그 안에서 2년 내 최대 3회까지만 계약갱신 횟수를 제한하는 등으로 이른바 ‘쪼개기 계약’을 최대한 방지하려는 방향 자체는 좋으나, 이것만으로는 근본적 해결책이 될 수 없다.

‘쪼개기 계약’ 문제를 해결할 근본적인 대책은, 기간제 근로자를 사용하는 사유를 기간제 고용에 필요한 기간 전체로 설정하도록 규제하는 것이다. 가령 1년간의 육아

휴직자를 대체하기 위하여 기간제 근로자를 사용하는 경우, 기간제 근로의 사용 사유가 1년간의 육아휴직으로 인한 근로자의 공백을 채우려는 것이므로, 이러한 경우 충원되는 기간제 근로자의 근로계약기간을 1년으로 하도록 규제하는 것이다.

뿐만 아니라 새누리당 개정안에 의하면 합리적 사유가 있는 경우 예외적으로 갱신횟수 제한의 적용을 받지 않도록 규정하고 있는데, 이러한 합리적인 사유를 시행령에 위임하는 것은 예외와 원칙의 전도를 가져올 우려가 있다.

다. 생명안전 분야 기간제 근로자 사용제한 및 구체적 생명안전 분야의 범위

국민의 생명과 안전에 밀접히 관련된 업무에 대하여 기간제 근로자를 사용을 제한하는 것에 대해서는 원칙적으로 동의할 수 있으나 이를 기간제 근로의 확대와 결부되어 논의되는 것은 적절하지도 바람직하지도 않으며, 이러한 사항과 함께 기간제 근로의 확대가 이루어진다면 전체적으로는 개악으로 평가할 수 밖에 없다. 나아가 그 분야를 여객운송업에만 제한할 합리적 이유도 없다.

한편 개정안에 의하면 이러한 사용제한에 광범위한 예외 사유를 규정하였을 뿐만 아니라 시행령에까지 그 예외사유를 포괄적으로 위임하고 있는바, 이는 사용 제한의 실효성을 저해하게 될 우려가 있다.

생명안전 분야에 대한 비정규직 사용 제한을 기간제법 또는 파견법과 같은 개별 법률에 규정하는 것보다, 관련 내용에 대한 기본법인 산업안전보건법에 생명·안전 분야에 대한 기간제 및 파견 금지는 물론 도급과 용역 등의 간접고용 사용도 금지하는 포괄적인 규정을 신설하고, 구체적인 근로감독을 통하여 제도개선의 효과를 담보할 필요성이 있다.

Ⅲ. 불법파견에 면죄부를 부여하는 파견법 개정안⁵⁾

1. 새누리당 개정안(의안번호 16869)의 주요 내용

5) 본 항의 내용은 2015년 11월 민변이 발간한 「노동계약 저지를 위한 민변 자료집 1 : 4대 노동법 개악 반대의 논거」의 내용 일부를 발췌하였다.

가. 파견과 도급의 구별 기준과 관련하여, ① 도급인이 수급인의 근로자에 대하여 작업배치권 및 작업변경권을 행사하는 경우, ② 업무상 지휘명령을 하는 경우, ③ 근로시간휴가 등의 관리 및 징계 권한을 행사하는 경우, ④ 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우로서 고용노동부장관이 정하는 경우 파견으로 의제하고(제2조의 제1항), 위 ① 내지 ④의 기준을 종합적으로 고려하여 도급과 파견을 구별하되, ⑤ 「산업안전보건법」 제29조에 따른 의무를 이행하는 경우, ⑥ 도급인이 수급인 근로자의 직업능력개발을 위하여 수급인에게 훈련비용, 장소, 교재 등을 지원하는 경우, ⑦ 도급인이 수급인의 근로자의 고충처리를 위하여 지원하는 경우, ⑧ 도급인이 경영성과에 따른 성과금을 수급인을 통하여 수급인의 근로자에게 분배하는 경우, ⑨ 기타 ⑤ 내지 ⑧에 준하는 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 이를 파견의 징표에서 제외한다(안 제2조의2 제2항).

나. ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 소정의 고령자(제5조 제2항 제3호), ② 「통계법」 소정의 한국표준직업분류상 관리직과 전문직(제5조 제2항 제4호) 중 고소득자, ③ 「뿌리산업 진흥 및 첨단화에 관한 법률」 소정의 뿌리기업에서 뿌리기술 활용업무 및 뿌리기술에 활용되는 장비제조업무에 대하여는 파견법 시행령 제2조 소정의 절대금지업무를 제외하고(②의 경우 제조업 직접생산공정 제외) 모든 업종에 파견이 가능하도록 규정하고, ① 및 ②의 경우 2년을 초과하여 파견기간을 연장할 수 있도록 한다(안 제6조 제4항).

다. 「선원법」 및 「유선 및 도선 사업법」 소정의 선원, 「철도안전법」 소정의 철도종사자 업무 중 「철도산업발전기본법」 및 「도시철도법」 소정의 여객운송업무, 「산업안전보건법」 소정의 안전관리자, 보건관리자의 업무를 파견 절대금지업무에 포함한다(안 제5조 제3항 제3호, 제5호, 제6호).

라. 근로자파견계약의 내용 중 근로자파견의 대가에 직접인건비, 간접인건비, 일반관리비, 근로자파견사업자의 순이익 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 구분하여 명시한다(안 제20조 제1항 제11호).

2. 전제에 대한 검토

가. 파견근로에 관한 가장 큰 문제는 무분별한 남용

2014년 고용형태 공시 결과에 따르면 300인 이상 기업 소속 노동자 436만 명 중 162만 명이 비정규직이고 이 중 사내하청 등 간접고용은 87만 명(10대 재벌그룹의 사내하청 등은 36만 명)이다. 같은 해 경제활동인구조사 부가조사에서 집계된 파견(용역 포함)의 규모가 약 80만 명인 것과 비교하면 이들 재벌·대기업의 간접고용 규모는 엄청난 숫자이다.

특히 잘 알려진 바와 같이 재벌·대기업의 사내하청 상당수는 이미 법원에서 불법파견으로 확인되었다. 더욱이 불법파견은 자동차, 조선, 철강 등 금속산업은 물론 서비스, 유통, 시설관리 등 다양한 업종에 걸쳐 있어 그 구체적인 실태의 파악도 쉽지 않은 상태이다. 또한 전국의 주요 공단에서는 일시적·간헐적이라는 미명하에 불법파견이 난무하고 있다. 통계에 포함되지 않는 것을 제외하더라도, 즉 경제활동부가 조사와 고용형태 공시 결과만 종합하더라도 한국의 파견노동 비율은 전체 노동자의 약 8.9%(167만 명)로 OECD 국가 중 가장 높다. 파견을 확대하려는 새누리당의 개정안이 발 딛고 있는 현실은, 파견의 확대보다 파견의 규제와 실효성 있는 근로감독을 요구하고 있는 것이다.

따라서 중요한 것은 대법원까지 불법파견으로 인정되어 직접고용 책임이 인정된 사업장(가령 현대자동차 등)의 문제를 먼저 해결하는 것이다. 이는 기존 파견법의 운영 과정에서 드러난 문제점을 해결하겠다는 의지의 최소한이고, 비용절감만을 위하여 파견의 확대를 강행하는 것이 아니라는 노사정 합의의 진정성을 확인할 수 있는 시발점이다. 나아가 정부는 불법파견을 합법파견으로 전환하기 위한 노력이 아니라, 불법파견을 근절하기 위한 여러 대책을 적극적으로 검토하여야 한다.

나. 파견의 확대가 위장도급·불법파견 문제의 해결책?

정부와 새누리당은 현재 만연해 있는 위장도급과 불법파견 사업장의 문제를 인정하면서도, 도급의 경우 노동법상 노동자에 대한 보호 조치가 전무한 반면 이를 파견으로 의율할 경우 사용기간의 제한 등 사용사업주에 대한 노동법적 규율을 통하여 노동자에 대한 보호가 가능하므로, 현재의 도급 수요를 파견으로 전환하기 위하여 파견의 확대가 필요하다고 주장한다.

파견근로를 포함한 간접고용은 우리 헌법 제32조 제1항(근로의 권리), 제3항(인간의 존엄성을 보장하기 위한 근로조건 기준의 법정주의), 근로기준법 제1조의 목적, 제6조의 균등처우원칙, 제9조의 중간착취의 배제 원칙, 제23조 및 제24조의 해고제한 법리 등으로부터 도출되는 「상시·지속적 업무에 대한 직접고용의 원칙」에 반하는 것으로서, 예외적으로만 그 정당성이 인정된다.

현재 문제되고 있는 대부분의 위장도급과 불법파견은 앞서 살펴 본 직접고용의 원칙에 입각하여 구체적이고도 치밀한 근로감독을 통하여 시정되어야 할 대상이지, 파견의 확대를 통하여 합법화시켜야 할 대상이 아니다.

2015년 한국노동연구원이 발표한 노동통계 중 비정규직 고용형태별 취업자 수 자료에 의하면, 대대적으로 파견의 범위를 확장하였던 2007년 파견법 개정 이후만 보더라도 전체 비정규직 고용 중 용역 근로⁶⁾의 비중은 2007년 10.4%에서 2008년 11.8%, 2009년 10.8%, 2010년 10.7%, 2011년 11.2%, 2012년 11.5%, 2013년 10.9%, 2014년 9.9% 등의 분포를 보이고 있는바, 파견의 확대가 용역근로의 감소를 불러온다는 정부와 새누리당의 주장은 통계적으로 보더라도 전혀 근거가 없다. 나아가 이미 지난 2007년 파견법 개정과 그 이후의 진행 과정에서 우리는 허용되는 파견의 범위를 확대하더라도 결과적으로 합법파견의 주변부에 광범위한 불법파견이 양산됨을 확인하였다.

이러한 상황에서 다시 광범위한 불법파견을 합법화하자는 것은 파견법 개정 당시 논리의 재탕일 뿐으로, 문제해결은 요원하고 불법만 걸잡을 수 없이 증폭될 것이다.

3. 새누리당 개정안의 문제점

가. 파견 판단 기준의 명문화

우선 파견 판단 기준을 명문의 규정으로 정하는 것은 과거 전문가그룹 논의 결과 보고에서는 언급된 바 없다가 이번 노사정 합의 과정에 이르러 새로이 등장한 내용인데, 이러한 기준의 법률화는 기존 불법파견 사업장을 합법화시키기 위하여 논의되어

6) 용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘 하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태

온 사내하도급법안⁷⁾의 좌절에 따른 우회로가 아닌지 의심스럽다.

대법원은 지금까지 이른바 파견과 도급의 구별 기준과 관련하여, i) 계약의 내용, ii) 계약의 이행, iii) 계약당사자의 적격성이라는 범주를 설정하고 해당 내용들을 구체적으로 살펴 실질적종합적으로 고려하는 일응의 기준을 밝혀 왔다. 특히 2015. 2. 26. 판결들⁸⁾은 “① 제3자가 당해 근로자에 대하여 직·간접적으로 그 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 하는지, ② 당해 근로자가 제3자 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 직접 공동 작업을 하는 등 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지, ③ 원고용주가 작업에 투입될 근로자의 선발이나 근로자의 수, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검 등에 관한 결정 권한을 독자적으로 행사하는지, ④ 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되고 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 ⑤ 그러한 업무에 전문성·기술성이 있는지, 원고용주가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지 등의 요소를 바탕으로 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 한다”고 판시하였다(대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결 등).

개정안은 지금까지 법원이 제시한 3개의 범주 중 원청이 도급으로 가장하기 어려운 i) 계약의 내용(계약 목적의 특정성, 일의 완성 후 인도와 수령의 필요성, 일의 완성 전 대가 청구의 가부, 담보책임 등)과 iii) 계약당사자의 적격성(자기자본, 자신의 시설과 기술, 도급 종료 이후 사업의 지속 수행 가부 등) 범주는 모두 제외한 채, 도급으로 가장하기 용이한 ‘계약의 이행’ 범주만을 제시하였고, 계약의 이행 범주와 관련해서도 기존 판례보다 대폭 완화된 기준을 제시하고 있다.

즉 기존 판례는 원청의 하청노동자들에 대한 작업 배치·변경, 지휘·명령, 근로시간 및 휴가 등에 관하여 ‘간접적이고 상당한’ 정도로 관여해도 파견 징표로 볼 수 있고 하청업체의 징계권 행사는 파견을 부정할 요소로 보지 않았으나, 개정안에 따르면 원청이 ‘직접적이고 구체적으로’ 하청노동자들에게 위 권한을 행사하지 않을 경우 도급으로 볼 개연성이 높게 되어 기존 판례 법리보다 도급으로 인정할 수 있는

7) 의안번호 1900012호 이한구 의원 대표발의 (2012. 5. 30.) ; 의안번호 1901435호 안효대 의원 대표발의 (2012. 8. 30.) 등

8) 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 판결(한국철도공사 사건); 대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결(한국철도공사 사건) ; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결(현대자동차 사건) ; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다93707 판결(남해화학 사건)

범위가 훨씬 넓어지게 된다.

개정안의 더욱 심각한 문제는, 이른바 “근로조건향상, 산업재해예방, 직업능력 개발 등을 위한 지원을 실시하는 사항” 등에 해당하는 내용은 파견의 징표에서 제외하여야 한다는 취지로 규정한 것이다. 이와 같은 제외사유로 말미암아 앞서 살펴 본 계약의 이행과 관련한 징표 중 상당수가 파견의 기준에서 제외되게 되므로, 결국 파견의 기준을 입법화한다는 명분 아래 위장도급사업장의 대부분이 파견법의 규제로부터 벗어나게 되는 것이다.

하지만 직업능력개발을 위한 훈련비용 및 장소의 지원은 하청노동자의 직무교육에 원청이 관여하는 것으로 하청업체의 도급 수행 능력의 부재나 직무교육 등을 통한 작업지시의 징표로 볼 여지가 있고, 고충처리는 매우 포괄적인 것이어서 인사노무관리나 작업지시도 이에 해당하는 경우가 있을 수 있으며, 작업장 안전과 작업지시는 구분이 쉽지 않고 실제로 사용자들은 관련 재판에서 하청노동자들에 대한 업무지시를 안전에 관한 사항으로서 산업안전보건법상 원청이 할 수 있다고 주장하였는데, 개정안은 이와 같은 사정들을 근로자파견의 징표에서 일률적으로 배제토록 법률에 명시하겠다는 것이다.

직업능력개발을 위한 교육훈련, 산업재해의 예방을 위한 조치사항, 근로자의 고충처리, 성과급의 분배 등은 업무상 지휘감독 및 임금의 지급 등 기존의 파견판단표지들과 쉽게 구별되지 아니하여 불법파견의 파견사업주에 의한 악용의 우려가 있다. 또한 파견 징표 중 제외할 요소들을 시행령에 포괄적으로 위임하여 향후 파견 징표와 관련된 요소들이 기하급수적으로 증가하게 될 가능성이 농후하다.

결국 이와 같이 파견의 주요 징표를 제외하려는 새누리당의 개정안의 내용은 현재 사법부가 제시한 파견과 도급의 구별에 대한 해석론조차 왜곡하여 축소 입법하려는 것이다.

나. 뿌리산업에 대한 파견의 확대

개정안은 “뿌리산업⁹⁾의 인력난을 해소하고 불법파견을 양성화”하기 위해 뿌리산업

9) 뿌리기술 및 뿌리산업은 2011년에 제정되고 2012년에 시행된 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」(이하 ‘뿌리산업법’이라 함)에 규정된 용어이다. 여기서 “뿌리기술”이란 주조(鑄造), 금형(金

의 업무에 대한 파견을 전면적으로 허용한다는 것이다.

그러나 뿌리산업의 인력확보 방안은 이미 현행 뿌리산업법 제3장 ‘뿌리산업 인력양성’하에 명문으로 규정되어 있고 정부가 이에 대한 실질적인 투자와 관리를 했다면 이미 충분히 해결할 수 있었을 문제이며, 파견을 허용한다고 하여 인력 부족 사태를 해결할 수 있으리라는 것은 논리적 연관성도 없다.

나아가 개정안에는 뿌리산업법에 규정된 뿌리산업의 기초 공정 뿐만 아니라 뿌리기술에 사용되는 각종 장비 제조 업무에까지 파견을 허용하고 있는데, 이는 대규모 제조업 공장에 기계장치와 장비를 납품하는 업무까지 파견을 허용하고 있는 것이고, 이러한 기계장치 및 납품 사업체는 대부분 관리직과 연구직으로만 구성되어 있으며, 기계장치의 용접·가공 등 구체적인 제조에 필요한 근로자는 필요에 따라 별도로 채용하여 해당 제품을 생산제조하는 방식으로 운영되어 왔다. 또한 여기에 채용되는 상당수의 인력은 플랜트건설 노동자들이다. 따라서 개정안이 현실화될 경우, 이들 사업체의 생산직 인력은 기계장치·장비에 대한 수요가 있을 때에만, 그것도 파견직으로만 고용될 수 있게 되고, 이는 해당 산업의 주요 종사자들은 모두 1~2개월 초 단기 파견근로자로 대체된다는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 결국 뿌리산업에 대한 파견의 전면 허용은 현행 파견법이 금지하는 자동차·조선·기계금속 등 제조업의 직접생산공정과 건설업에 대하여 전면적인 파견을 허용하자는 것에 불과할 뿐만 아니라, 이는 이미 대법원에서 불법파견으로 확정된 대기업 사내하청을 합법화시켜 주기 위한 것에 불과하다.

일각에서는 뿌리산업에 대한 파견 전면 허용시 상용형 파견을 보완책으로 도입할 것을 주장하나, 영세한 파견업체의 비용으로 상용형 파견을 감당한다는 것은 현실적으로 불가능하고 사용업체 비용으로 상용형 파견을 추진한다면 사용업체의 수요가 발생하지 않을 것이므로 결국 실효성이 전혀 없다. 현재 파견법에서 상용형을 금지하지 않음에도 현실에서는 상용형 대신 모집형 내지 등록형이 전부인 것이 이를 대변한다. 그리고 상용형 파견 안착을 위해 파견업체에 대한 국가의 지속적인 지원도 한계가 있고 다른 사업체와 비교하여 형평에 반하는 문제도 있다.

型), 소성가공(塑性加工), 용접(鎔接), 표면처리(表面處理), 열처리(熱處理) 등 제조업의 전반에 걸쳐 활용되는 공정기술을 말하고, “뿌리산업”이란 뿌리기술을 활용하여 사업을 영위하는 업종이거나 뿌리기술에 활용되는 장비 제조업종으로서 대통령령으로 정하는 업종을 말한다.

10) 전국민주노동조합총연맹, 「비정규직 사업장에 이미 현실로 다가온 노동개악」, 10쪽 참조

과거 한나라당 이주영 의원 등은 2011년 상용형 파견의 경우 파견기간의 제한을 없애자는 취지의 파견법 개정안(의안번호 13376)을 제출한바 있었는데, 이러한 과거 사례에서도 알 수 있듯 결국 상용형 파견 도입의 일관성 있는 근거도 없고 도입 의도 자체가 불분명하며, 상용형 파견이 도입되어도 근로자파견계약의 해지에 따른 파견업체의 해고는 합법적 정리해고로 인정될 여지가 있어 고용안정 보장성이 낮다.

일본에서도 ‘특정근로자파견’이라는 형식으로 상용형 파견이 도입되었으나 한계가 많다는 평가¹¹⁾를 받고 있으며, 뿌리산업(제조업)의 파견 허용을 위해 상용형 파견을 도입하는 것은 최소한의 상용형 파견의 의미조차 탈색되고 오로지 파견의 증가만을 가져오게 될 것이다¹²⁾¹³⁾. 결국 상용형 파견 주장은 뿌리산업(제조업) 파견의 빗장을 열기 위한 트릭(trick)에 불과하다.

다. 고령자에 대한 파견의 확대

개정안은 55세 이상 고령자에 대하여 파견법 시행령 소정의 파견절대금지업무 및 제조업의 직접생산공정업무를 제외한 모든 업무에 파견할 수 있도록 그 업무 범위를 확대하고 있다. 그러나 이러한 개정안의 취지는 정규직 근로자의 정년을 60세로 변경한 법 개정의 취지를 퇴색시키는 것이다. 노령연금과 같은 고령자에 대한 사회안전망이 취약한 우리나라의 현실에서, 고령자에 대한 파견 확대는 사실상 고령자에 대한 직접고용 원칙의 폐기에 해당한다.

정부와 새누리당은 용역근로자의 평균임금보다 파견근로자의 평균임금이 더 높다는 2014년 고용형태별 근로실태조사 결과를 인용하면서, 이러한 고령자 대상 파견을 확대하는 취지는 고령자에게 용역근로보다 상대적으로 조건이 좋은 파견고용의 기회를 제공하여 용역근로자들 중 상당수가 파견근로자로 전환할 수 있도록 하기 위함이라고 주장한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 파견을 확대한다고 하여 용역근로 내지 도급근로가 축소되지 않는다는 것은 경험을 통하여 증명된 바 있다. 나아가 정부의 주장과 같이 용역근로보다 파견근로가 근로조건이 양호하다면 도급사용자가 파견

11) 일본의 한 조사결과에 따르면, 상용형 파견에서 근로자파견계약 해지시 파견근로자가 해고되는 비율이 약 82%에 이른다는 보고도 있다. ; 최석환, 「한국노동연구원 국제노동브리프」, 2010년 7월호, 25쪽 재인용

12) 이러한 지적은 당시 이주영 의원안에 대한 국회 환경노동위원회 전문위원의 검토보고서 내용이라는 점에서 시사점이 크다. : 원창희(국회 환경노동위원회 전문위원), 「파견근로자 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서」, 2011. 11. 8~9쪽

13) 결국 당시 상용형 파견 도입은 파견 확대의 부작용 등을 우려하여 개정안에서 삭제되었다.

을 활용할 아무런 유인이 없을 것이므로 정부가 생각하는 도급 내지 용역에서 파견으로의 전환이 이루어질 가능성도 없다.

라. 관리직 및 전문직에 대한 파견 확대

고소득 관리직 및 전문직의 파견 허용은 한국표준직업분류의 총 9개의 대분류 중 2개의 대분류¹⁴⁾에 해당할 만큼 광범위하고(세세분류 기준으로 볼 때는 현행 187개의 업무에서 고소득 전문직만 총 486개의 업무가 추가 허용되는 것임) 이에 대해서도 파견기간의 제한을 두지 않고 있으므로, 결과적으로 광범위한 업무에 대한 파견의 전면적 허용이 추진되는 것이다. 특히, 이러한 관리직, 전문직 파견에 더하여 앞서 살펴 본 고령자에 대한 파견이 확대허용될 경우, 그 대상은 전체 노동자의 26.8%에 달하는 약 504만명에 달할 것으로 예상된다¹⁵⁾.

결국 이러한 파견의 확대는 현행 파견법상 파견 허용 업무에 대한 포지티브 리스트 방식의 규제를 사실상 네거티브 리스트 방식으로 전면 변경하는 결과를 야기하고, 더욱 광범위한 파견 확대를 향한 징검다리가 될 가능성이 높다.

IV. 결론에 갈음하여

앞서 살펴본 바와 같이, 새누리당이 국회에 제출한 기간제법과 파견법의 핵심은 결국 비정규노동의 확대를 그 골자로 하고 있다. 나아가 정부와 새누리당은 이러한 비정규노동의 확대가 2015. 9. 노사정 합의에 충실한 것이라 주장하며, 이를 반대하는 의견을 합의 파기로 간주하고 전방위 압박을 그치지 않고 있다.

이 글을 작성하고 있는 2015. 11. 23. 새정치민주연합 장하나 의원이 같은 날 국회 정론관에서 열린 기자회견에서 밝힌 바에 의하면, 지난해 11월 전경련, 경총, 대한상공회의소, 중견기업연합회 등 총 8개 사용자 단체가 대통령 직속 규제개혁위원회에 총 153건의 ‘규제 기요틴 과제’를 제출하였으며, 이 중 앞서 살펴 본 비정규법안

14) 한국표준직업분류 9개 대분류 중 사무직을 포함한 대분류1(관리자)과 간호사, 교사, 기자 등을 포함한 대분류2(전문가)

15) 김유선, 「박근혜 정부 ‘비정규직 종합대책’ 진단」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2015-02, 한국노동사회연구소, 2015년 2월, 15쪽

의 핵심 개정 사안인 ‘기간제 사용기간 규제 완화’와 ‘파견업종 및 기간 규제 완화’는 전경련이 요구한 것으로 드러났다¹⁶⁾. 정부와 새누리당은 비정규노동의 확대가 노동자의 요구에 의한 것이라고 끊임없이 주장해 왔지만, 이러한 언론 보도가 사실이라면 결국 새누리당의 위 개정안은 사실상 사용자 단체의 청구(請負)입법으로 평가하여야 마땅할 것이다.

이 글을 닫으며 마지막으로 지적하고 싶은 것은, 비정규노동이 정의(正義)에 반한다는 점이다. 정의(正義)를 정의(定義)하는 여러 표현이 있겠으나, 롤스는 그의 저서 『정의론』에서 “무지의 장막(veil) 뒤에서 모두가 동의하는 자유의 평등과 차등의 원칙”을 제시한 바 있다. 우리는 비정규노동의 확대를 원하는 그 누군가에게 질문을 던져야 한다¹⁷⁾. 당신은 무지의 장막 뒤에서 “당신의 미래”로서, ① 불안정한 고용의 공포로부터 벗어날 수 없는 비정규노동을 원하는가, ② 직접고용의 원칙 하에서 노동의 권리를 보장받을 수 있는 정규 노동을 원하는가. 선택은 각자의 몫이겠으나, 적어도 전자의 선택을 하지도 못하면서 비정규노동의 확대를 주장하는 것은 정의에 반한다.

16) 연합뉴스 2015. 11. 23.자 기사,
[http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/11/23/0200000000AKR20151123178000004.
 HTML?input=1179m](http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/11/23/0200000000AKR20151123178000004.HTML?input=1179m)

17) 김선수, 「노동시장 구조개혁 강공 드라이브를 걸고 있는 사람들에게 묻는 질문」, 매일노동뉴스 2015. 11. 23.자 칼럼 참조 ;
<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=135210>



제 3 부
집중조명 2:
청년이 직면하고
있는 인권현안

2015 한국인권보고서

‘행복주택’으로 본 한국 사회 청년 주거 문제
현실과 과제

현장에서 바라본 청년부채

등록금 문제 등 청년채무문제

청년문제 어떻게 극복할 것인가

‘이행하는 청년’을 위한 삶의 안전망

청년을 위한 새로운 사회안전망이 필요한 이유

청년이 직면하고 있는 인권현안



2015 한국인권보고서

〈발제〉 ‘행복주택’으로 본 한국 사회 청년 주거 문제 현실과 과제
임경지 (민달팽이유니온 위원장)

〈발제〉 현장에서 바라본 청년부채
강흥구 (금융정의연대 사무국장)

〈발제〉 등록금 문제 등 청년채무문제
심민우 (홍익대학교 총학생회장)

〈토론〉 청년문제 어떻게 극복할 것인가
양호경 (서울시 민생경제자문관실/전 서울시청년정책네트워크 정책팀장)

〈토론〉 ‘이행하는 청년’을 위한 삶의 안전망
김민수 (청년유니온 위원장)

〈토론〉 청년을 위한 새로운 사회안전망이 필요한 이유
하준태 (KYC 한국청년연합 대표)

‘행복주택’으로 본 한국 사회 청년 주거 문제 현실과 과제 - ‘청년’도 공공주택이 필요합니다.

임경지 (민달팽이유니온 위원장)

내 집 하나 마련이 평생의 소원인 사회, 부모 또는 은행의 도움이 없으면 집을 사기란 하늘에 별따기인 서울에서 청년들의 생활은 참으로 박하다. ‘사지못짱’한 청년들의 주거 문제를 해결해달라는 요구는 그야말로 배부른 소리다. 청년들이 자발적으로 협동조합을 만들어 직접 주택을 공급하기까지의 고민과 노력이 나오게 된 배경에는 청년들조차도 살기 어려운 현실이 있다. 이는 곧 한국사회의 불평등이 심화되어서 새롭게 사회에 진입해야 하는 청년들에게 문턱이 너무나도 높아진 것에 있다. 이러한 맥락에서 청년 주거 문제 해결은 청년만을 위한 것이 아니라 청년도 필요한 것이다.

I. 청년 주거 문제의 배후, ‘불평등’

전쟁 이후 한국은 주택 부족을 극심하게 겪었다. 수많은 사람들의 안정적인 거주 공간을 위해 정부는 대량으로 주택을 공급했다. 정부는 이렇게 많은 주택을 통해 안정적인 임대 시장 형성 보다는 주택 매매 시장 활성화를 바탕으로 경기 부양에 초점을 맞춰왔다. 이에 집은 거래의 대상이자 높아지는 주택 가격으로 자산을 축적할 수 있는 수단이 되었다. 정부의 주택 정책은 결국 부동산 정책으로 귀결되었으며 그 핵심은 자가 소유 촉진이었다. 이에 대한민국 국민에게 집은 인생에서 달성해야 할 목표가 되었다. ‘내 집 마련’을 향해 대부분의 평범한 대한민국 국민들은 열심히 일을 해왔고 월세에서 전세로, 그리고 자가 소유로 나아가는 주거사다리는 일반적인 경로였다.

1. 끊어진 주거사다리와 주거 정책 변화의 필요성

그동안의 부동산 정책이 주었던 주거 정책은 오히려 부동산 가격 상승과 불평등을 양산했다. 저성장 시대에서 이제 이러한 정책은 현재 발생한 불평등의 문제를 풀 수

도 없고 과거처럼 경제 정책으로서도 유효하지 않다. 이제 주거 정책의 목표는 주택이 자산 축적의 수단인 부동산이 아니라 안정적인 거주 공간을 확보하는 것으로 해야 할 것이며 이는 주택의 소유자든 세입자든 모든 시민의 주거권을 차별 없이 보장해야 함을 전제로 해야 할 것이다. 이에 가장 먼저 해야 할 것은 과거와 달라진 새로운 주거 문제를 포착하고 해결해야 할 것이다. 첫 번째는 공공임대주택에서 소외되고 있는 대상을 위한 제도 개선 또는 공급 확대, 두 번째는 주택 임대 시장 안정화 정책이다. 이 두 가지 과제는 경쟁적이거나 충돌하지 않기에 동시에 진행되어야 할 것이다. 하지만 민간 임대 시장에 대한 규제는 크나큰 저항을 불러오기에 정부는 주거에 대한 새로운 패러다임을 제시하면서 국민들이 사회적 합의를 자연스럽게 해 나갈 수 있도록 공공임대주택 정책을 우선적으로 하여 디딤돌을 놓아야 할 것이다.

2. 이행불가능 세대인 ‘청년’의 출현

외환위기 이후 사회 양극화가 심각해졌다. 노동유연화가 가속화되면서 비정규직과 저임금이 만연해지면서 우리 사회의 불평등은 곳곳으로 퍼져나갔다. 특히 주택 매매 시장의 침체로 2000년대 이후 주택 가격이 이전처럼 높은 증가세를 보이지 않고 있다. 하우스푸어와 같은 새로운 주거 문제가 대두되었다. 이러한 상황에서 정부는 주택 가격을 떠받치기 위해 계속해서 대출 정책을 펴왔고 그 결과 부채로 떠받치는 사회가 되었다. 재벌 대기업의 현금성 자산은 역대 최고치를 기록하고 있지만 가계의 경제, 즉 개인의 소득은 오르지 않고 있고 현재 우리의 가계부채는 1000조를 훌쩍 넘어섰다. 이러한 상황에서 새롭게 사회의 경제활동 인구가 유입되어야 할 청년들은 높은 주택 가격과 불안정한 노동 시장에 놓인 채 하루하루를 살아가고 있다. 결국 지금과 같이 청년들의 불안한 현실은 한국사회의 불평등으로 인한 새로운 사회경제적 약자의 출현이라 할 수 있다. 결국 이제껏 놓아진 주거사다리든 소득이 아닌 빚으로 간신히 쌓아올린 것이었고 이제 그 사다리는 끊겼다.

〈표 1〉 연령별 고용형태에 따른 월 급여

고용형태	연령	2014
		월급여액 (천원)
전체근로자	전체	2,353
	29세이하	1,700
	30~39세	2,537
	40~49세	2,718
	50~59세	2,492
	60세이상	1,739
정규근로자	전체	2,698
	29세이하	2,039
	30~39세	2,698
	40~49세	3,027
	50~59세	2,932
	60세이상	2,288
비정규근로자	전체	1,305
	29세이하	1,046
	30~39세	1,572
	40~49세	1,431
	50~59세	1,401
	60세이상	1,179

고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 2014.

〈표 2〉 서울의 가구 유형별 소득 대비 주거비 비율(2012년)

구분	서울			
	전체가구		청년가구	
	빈도	비율	빈도	비율
10% 미만	814,456	22.7	17,828	3.1
10~20%	945,156	26.3	51,581	10.2
20~30%	751,392	20.9	99,529	16.7
30~40%	492,457	13.7	84,968	36.2
40~50%	296,806	8.3	38,870	11.0
50% 이상	293,989	8.2	43,668	22.7
전체	3,622,859	100.0	336,443	100.0

자료 : 국토교통부, 주거실태조사, 2012.(최은영 외 2014b) 인용
 주거비 : 임차료 이외에 관리비, 난방비 등 주거유지비가 포함됨.

〈표 3〉 전국과 서울 청년의 주거빈곤 규모

(단위 : 명, %)

구분	전국						서울						
	전체		청년		1인 청년가구		전체		청년		1인 청년가구		
전체 인구	46,070,318	100.0	9,457,826	100.0	1,189,820	100.0	9,344,608	100.0	2,294,494	100.0	340,817	100.0	
최저 주거 기준 미달	계	4,997,913	10.8	1,117,629	11.8	183,310	15.4	1,367,777	14.6	372,747	16.2	64,057	18.8
	시설 미달	1,654,927	3.6	235,514	2.5	63,166	5.3	197,176	2.1	51,618	2.2	22,029	6.5
	면적 미달	3,589,015	7.8	935,434	9.9	138,619	11.7	1,239,930	13.3	340,357	14.8	50,396	14.8
	방수 미달	526,227	1.1	112,280	1.2	0	0.0	130,121	1.4	26,660	1.2	0	0.0
최저 주거 미달 또는 지하·옥탑	전체	5,790,514	12.6	1,319,442	14.0	239,600	20.1	1,812,022	19.4	494,631	21.6	100,947	29.6
주택 이외의 기타 거쳐		207,442	0.5	68,478	0.7	41,711	3.5	59,585	0.6	29,238	1.3	22,644	6.6
주거빈곤		5,997,956	13.1	1,387,920	14.7	281,311	23.6	1,871,607	20.0	523,869	22.9	123,591	36.2

※ 자료 : 통계청, 인구주택총조사, 2010 (2013. 주거복지컨퍼런스, 권지웅 외) 인용

낮은 임금 수준과 과도한 주거비 부담, 그럼에도 불구하고 열악한 주거 환경에서 하루하루 숨죽여 살아가는 청년들의 또다른 이름은 ‘주거빈곤’이다. 부족한 대학 기숙사 수용률, 대학가 주변에 널리 공급된 고시원, 하숙, 원룸과 같은 소형 주택은 중, 대형 주택보다 평당 임대료가 더 비싸면서도 주택의 질이 낮다. 이러한 상황에서 20대는 불안정한 노동 시장에 놓여 저축을 하지 못한 채로 30대를 맞이하게 되고 잦은 이사와 매년 상승하는 임대료를 감당해야 한다. 게다가 빠르게 전세에서 월세로 전환되고 있어 이에 대한 임대료 충격을 훨씬 더 크게 받고 있다. 요약하면 20대는 주거빈곤을, 30대는 주거불안정이 청년들이 겪고 있는 주거불안의 실체이다.

불안정한 노동시장과 이미 한없이 높아진 주택가격으로 인해 청년들의 사회경제적 기반은 매우 악화되었다. 그동안 통과의례로 여겨지던 청년의 주거 문제는 지금 손을 쓰지 않으면 해결할 수 없는 과제가 되었다. 여타의 ‘청년 문제’ 중에서도 주거 문제는 청년들의 삶의 비용 중 가장 많은 부분을 차지해 안정적인 생애 설계를 가로

막는 장벽이다. ‘주거 문제’ 중에서 청년 주거 문제는 더 이상의 정부의 주택 공급 촉진과 건설 경기 부양을 골자로 하는 정책이 유효하지 않고 주택구매력이 현저히 떨어진 상태에서 새로운 주택정책의 패러다임이 요구되는 정책 대상이다. 이에 청년들이 겪고 있는 주거불안은 정책의 공백으로 시민의 권리로서 주거권을 보장받지 못한 상태이자 이들의 경제 및 사회 활동의 저하로 나타난다. 이는 곧 한국사회의 지속가능성의 위기를 의미한다.

II. 청년 주거 정책, ‘공백’

청년들의 어려운 현실에도 불구하고 상황이 나아지지 않는 주요한 이유 중에 하나는 이를 해결해야 하는 정책에서 청년들이 배제되고 있기 때문이다. 현재 공공임대주택의 선발 및 입주에 관한 규정은 ‘주택 공급에 관한 규칙’에 따른다. 이 규칙은 공공임대주택(영구임대, 국민임대, 5년 임대, 10년 임대, 장기 전세, 행복주택)의 유형에 따라 입주 기준을 각각 자세히 명시하고 있는데 가산점의 요인이 가구원 수, 거주 기간을 별도로 두고 있다. 이에 가구원 수가 적은 1인 가구와 상대적으로 연령이 낮은 청년들은 가산점을 받지 못하게 된다. 이렇듯 청년 1인 가구는 저소득층임에도 불구하고 정책의 접근성이 낮고 결과적으로 차별받고 있는 상태다. 이를 극명하게 나타내는 것이 연령별 공공임대주택 입주율이다.

〈표 4〉 공공임대주택 세대주 연령 별 입주 비율

구분	19세 이하	20-29	30-39	40-49	50-59	60세 이상
세대주(명)	37	1,917	13,054	30,756	41,349	67,279
비율(%)	0.0	1.2	8.5	19.9	26.8	43.6

서울특별시(2015)

그럼에도 불구하고 여전히 정부의 정책 목표는 여전히 자가 소유 촉진이다. 최경환 경제부총리의 LTV, DTI로 대표되는 주택 대출 규제 완화에서 여실히 보이고 있다. 공공임대주택 공급 물량을 확대하겠다고 하고 있지만 청년을 결과적으로 배제하는 제도를 개선하지 않고서는 청년 주거 문제 해결은 요원하다. 현재 공백 상태에 놓인 청년들의 현실을 고려해, 그리고 ‘청년’의 존재 상태를 고려해 공공임대주택을 경과형 주택으로 확충하는 것이 우선적으로 필요한 상황이며 모든 수요를 감당하지 못하

는 공공임대주택의 한계를 고려해 민간 임대 시장을 규제하는 정책이 절실하다. 규제가 전무한 민간 임대 시장에서 임차인과 임대인 간의 힘의 불균형은 극에 달하고 있기에 이를 조금씩 줄여나가는 정책이 필요하다. 아울러 최근 공공임대주택에 대한 노골적인 저항과 이를 두고 세대갈등으로 키우고 있는 현실을 극복할 수 있는 세대 통합 또는 세대연대 전략이 필요한 때이다.

Ⅲ. 행복주택, 요란한 빈 수레를 채워야

행복주택은 박근혜 정부의 대표적인 공공임대주택 정책으로 기존 공공임대주택 정책과는 크게 두 가지에서 다른 점을 보인다. 첫 번째는 도시 외곽에 짓던 것을 도심 지역에 지어 실제로 입주자들의 삶의 질을 높이는 것이었고 두 번째는 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 기존에 공공임대주택에서 고려되지 않은 대상을 우선적으로, 또 집중적으로 공급될 예정이기 때문이었다. 특히나 ‘신분’을 기준으로 하는 공공임대주택으로서 새로운 시도를 했다는 점에 의의가 있는만큼 두 가지의 쟁점과 하나의 큰 어려움에 직면해있다.

1. 첫째, 누가 ‘사회초년생’인가?

사회초년생 : 인근 직장에 재직 중인 취업 5년 이내 미혼 무주택자, 본인 소득이 평균 소득의 80% 이하(세대는 100% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족

사회초년생의 요건 중 전제는 취업 중인 청년이다. 실직이나 구직 상태의 청년들은 입주 신청조차 할 수 없다. 최근 불안정한 노동시장으로 직장으로의 진입 기간이 길어지고 잦은 이직이 발생하는 청년들에게 행복주택은 그림의 떡인 것이다. 이와 같이 직장의 유무로 공공임대주택 입주 신청조차 하지 못하게 하는 것은 명백한 차별이며 모든 시민의 주거권을 차별 없이 보장해야 하는 국가의 의무를 위반한 것이다.

국토교통부는 이같은 지적에 대해 사회활동이 왕성하나 집을 구매하기 어려운 젊은 계층의 ‘주거사다리’라는 정책적 의미가 있다¹⁾고 답하며 취업준비생에 대한 실질적

1) 국토교통부 해명자료, “행복주택이 젊은계층의 ‘주거사다리’가 되도록 할 것”, 2015. 7. 4

인 지원으로 대학 졸업 예정자를 예로 들며 졸업 전에 행복주택에 입주하면 당장 취업을 못해도 행복주택에서 최대 4년 입주할 수 있음을 예로 들었다. 하지만 지금의 미취업한 상태에 놓인 청년들은 비단 대학 졸업 예정자만 있는 것이 아니다. 고졸 상태의 미취업자도 있고 대학은 졸업했지만 실직 상태에 놓인 청년들도 있고, 잦은 이직과 실직을 반복하는 비정규 노동자 등 정책의 사각지대가 곳곳에서 발생할 여지가 매우 크다.

청년층의 행복주택에 대한 절실함은 경쟁률에서도 확인할 수 있다. 미취업자가 신청조차 하지 못한 행복주택임에도 불구하고 사회초년생에 대한 경쟁률은 상당히 높았다. 송파삼전지구는 208.5:1, 서초내곡지구는 최소 59.1:1, 최대 112:1, 구로천왕지구와 강동강일지구 역시 12:1과 15:1을 기록하여 평균보다 높고 다른 공급 대상에 비해 월등히 높은 경쟁률 기록했다. 이처럼 사회초년생에 대한 공공임대주택의 수요는 상당히 높기 때문에 국토교통부는 취업자와 미취업자 구분 없이 행복주택과 다른 공공임대주택에서 청년층의 주거 불안 해소를 위해 주택 공급에 관한 규칙을 개정해야 할 것이다.

한편, 국토부는 민달팽이유니온과의 토론회 및 간담회를 통해 미취업자를 배제하는 입주 기준을 개선하겠다고 약속했고 국토부장관 역시 ‘2030 정책토크’에서 연내 입주 기준을 개선하겠다고 밝혔다.²⁾ 하지만 여전히 ‘미취업자’의 기준은 무엇인지, 이들을 증명할 수 있는 방안은 무엇인지 해법을 찾지 못하고 있다. 연령과 소득을 기준으로 누구나 행복주택에 입주할 수 있는, 정책 접근의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이 옳은 일이지만 국토교통부는 행복주택은 ‘신분’을 대상으로 하는 기존의 행복주택과는 다른 유형이라고 말하고 있다.

2. 둘째, 적절한 임대료는 얼마인가?

임대료의 수준은 입주 대상과 연동될 수밖에 없다. 행복주택의 임대료는 주변 시세 60~80%의 범위에서 국토교통부가 고시한다. 아래의 <표 5>는 행복주택의 기준면적당 임대료를 나타낸 것이다. 보증금을 국토교통부의 기준인 4%의 비율로 월세로 환산했다. <표 6>은 서울시에서 공급하고 있는 협동조합형 공공주택의 기준면적당

2) ‘취업준비생’도 행복주택 입주 가능해진다. 이달 중 1차 공청회 실시…연내 취준생 등 입주 방안 마련, 머니투데이, 15.09.03.

임대료다. 청년을 대상으로 한 협동조합형 공공주택의 임대료보다 행복주택이 약 2배 정도 더 비싼 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 행복주택 기준면적 당 임대료(사회초년생 기준)

지역	면적(전용, m ²)	보증금(만원)	월세(만원)	단위면적당 임대료 (만원, m ²)
송파삼전	20	3,348	17	1.41
서초내곡	20	4,392	22	1.83
구로천왕	29	3,816	19	1.09
강동강일	29	4,500	23	1.31

〈표 6〉 서울시 협동조합형 공공주택(이웃기웃) 기준면적 당 임대료

지역	면적(전용, m ²)	보증금(만원)	월세(만원)	단위면적당 임대료 (만원, m ²)
서대문구 홍은동	29	2,167	12.1	0.67

출처 : SH공사 홈페이지

대학생을 기준으로 살펴보면 사회초년생을 기준으로 임대료를 비교했을 때와 비슷한 수준이다. 희망하우징은 서울시에서 공급하는 대학생 임대주택이다. 행복주택이 주변 시세의 60~80%를 기준으로 하고 있어 인근 지역에서 공급하고 있는 희망하우징과 비교해보니 행복주택이 약 1.5배에서 많게는 2배 가량 더 비싼 것으로 나타났다.

〈표 7〉 행복주택 기준면적 당 임대료(대학생 기준)

지역	면적(전용, m ²)	보증금(만원)	월세(만원)	단위면적당 임대료 (만원, m ²)
송파삼전	20	3,162	16.06	1.33
서초내곡	20	4,148	20.78	1.73
구로천왕	29	3,604	17.94	1.03
강동강일	29	4,250	21.72	1.24

〈표 8〉 서울시 SH 대학생 희망하우징

지역	면적(전용, m ²)	보증금(만원)	월세(만원)	단위면적당 임대료 (만원, m ²)
강남논현	13.7	100	11.4	0.86
강남역삼	11.31	100	9.9	0.90
관악신림	6.2	100	3.9	0.68
강동천호	12.6	100	10.2	0.84

출처 : SH공사 홈페이지

모든 공공임대주택의 임대료 수준이 같아야 하는 것은 아니다. 하지만 주거 복지 향상 및 주거 안정을 위한 공공임대주택이라면 입주자의 소득 수준을 반드시 고려해야 하는 것으로 보이며 비슷한 제도 간의 형평성을 맞춰야 한다. 그러나 이같이 높은 행복주택의 임대료 지적에 대한 국토교통부 답변은 상당히 실망스럽다. 국토교통부는 행복주택에 대한 해명자료에서 “저소득층용 임대주택보다 임대료가 비싸지만 일반 직장인이 부담 가능한 수준이라며, 강일 사회초년생의 월부담액 38만원(29m², 보증금4,500/월23, 보증금 4%금리 대출 가정)으로 세후 월수입 138만원 가정 시 수도권 RIR평균(27.6%) 수준”이라고 밝히고 있다. 하지만 RIR이 25% 이상이며 주거비를 과도하게 부담하고 있는 수준이며 해외에서는 주거복지정책의 대상이 된다. 한국 사회의 높은 주택 가격을 고려하지 않은 채 수도권 RIR 평균에 행복주택의 임대료 수준이 준한다고 답변한다면 행복주택은 어떤 점에서 공공임대주택의 의미가 있는지 다시 물어보지 않을 수 없을 것이다.

국토교통부는 임대료 선정 기준에 있어 ‘주변 시세’라고 하는 것에 대한 지역의 범위에 대해서 밝히고 인근 지역에서 임대료에 왜곡을 줄 수 있는 요인은 없는지 또한 검토해야 할 것이다. 아울러 행복주택 임대료 책정이 주변 시세의 60~80% 기준으로 하는 것이 적합한지, 다른 공공임대주택에 비해 행복주택의 임대료가 비싼 이유와 입주자의 소득 수준을 고려해 적정한 RIR 지수는 얼마인지에 대해서도 답변해야 할 것으로 보인다.

아울러 목돈을 마련하기 어려운 청년들을 고려해 최소 보증금을 낮추되 전월세전환율 역시 4%보다 인하해야 할 것이다. 현재 최소보증금은 송파삼전을 제외하고 약 2000만원 수준이다. 하지만 보증금을 낮추게 되면 임대료가 향상되므로 전월세전환

율을 낮춰 월 임대료의 상승 요인을 억제하도록 해야 한다.

3. 셋째, 공공주택을 둘러싼 지역갈등·세대갈등의 실체는 무엇이며 어떻게 해결해야 하는가?

우리나라 공공임대주택 정책의 가장 큰 문제점은 공공임대주택의 절대적인 공급량 부족이다. 현재 공급량으로는 장기임대주택(영구/50년/국민임대 77만호, 기타 임대 23만호, 2013년 말 기준)의 경우 101만호 정도인데, 이 정도의 공급량으로는 최전 빈곤층에 대해 겨우 지원이 가능하다. 2012년 기준으로 기초 생활보장 수급 가구는 821,879 가구이며, 이를 제외한다면 일반 가구가 지원할 수 있는 공공임대주택의 수는 18만호 정도에 지나지 않는다.

이와 더불어 정부의 의지 또한 쉽게 꺾이는 것도 문제다. 가령, 지역 주민이 공공임대주택 또는 공공기숙사 건립 추진에 대해 반발 시 공공임대주택 및 기숙사 건립을 연기하거나 취소한다. 복잡한 이해 관계자들의 갈등을 조정하기보다 갈등을 무마하기 위한 움직임들이 계속해서 확인되고 있다.

서울시의 구의동 공공기숙사는 2012년 서울시와 국토교통부가 함께 내놓은 우수지 활용 방안의 일환으로 제시됐다. 도심 여유 공간을 활용해 대학생들에게 양질의 주거를 저렴하게 제공한다는 취지였다. 이 기숙사는 서울 광진구 구의동 626-1(자양한양 아파트 옆 우수지) 일원에 지상 20층, 700실 규모, 1400명을 대상으로 예산 380억원을 들여 건립될 계획이었다. 그러나 시의회에서 예산이 통과되었음에도 지역 주민의 강한 반발이 일어나자 700실을 500실로 줄이는 등 합의점을 지금도 찾지 못하고 착공도 못한 채 사실상 취소 상태이다.

목동 행복주택은 결국 국토교통부가 주민들의 손을 들어주었다. 목동 지역에 거주하는 행복주택 건립 반대 주민들은 300일이 넘게 농성 중에 있으며 현재 행복주택 건립 취소에 대한 행정 소송을 진행하고 있다. 우수지 위에 건립하는 것이 위험하다고 목동 비대위는 밝히고 있지만 주변인들의 대답은 그것과 다르다. 지역 공인중개사는 “지역주민들이 반대하는 가장 큰 이유는 아무래도 임대주택으로 인한 집값 하락”이라면서, “저소득층이 대거 몰리면 아무래도 주거의 질이 떨어질 것으로 우려하는 사람들이 많다”고 설명했다. 행정소송 2심까지 주민들이 패소했지만 국토교통부는 갈

등을 원만하게 해결하기 위해 목동 지구를 자진 해제했다. 이 과정에서 주민들의 의견만 들었을 뿐 예비 입주자들인 청년들의 목소리는 전혀 반영되지 않았다. 조직된 지역 주민과 아직 조직되지 않은 잠재적 예비 입주자들 간의 갈등에서 정부가 해야 할 일은 약자들의 목소리를 듣고 조직하고 이를 바탕으로 갈등을 조정해 정책을 집행하는 것이다.

목동을 시작으로 우수지에 시행 예정인 행복주택 지구들이 줄줄이 취소될 전망을 보인다. 국토교통부는 “자치구가 원하면 취소할 수 있다.”라고 밝혔고 현재 송파와 잠실에 공급될 행복주택을 자치구에서 취소 신청을 할 전망이다. 이미 행복주택의 공급량은 당초 박근혜 정부 초기보다 상당 수 줄어든 상태이며 만약 우수지에 들어설 행복주택이 모두 취소될 경우 총 4500여 가구에서 2000여 가구가 남아 절반 이하만 공급될 것으로 보인다. 국토교통부는 대안을 마련하겠다고 하지만 박근혜 정부의 남은 임기와 공공임대주택에 대한 저항을 고려했을 때 이는 쉽지 않아 보인다.

〈그림 2〉 행복주택 추진현황 (출처 : 헤럴드경제, 14.05.20)

행복주택 추진현황		
지구명	위치 및 면적	건설호수(축소전→축소후)
오류동지구	구로구 오류동 철도역사 10만9000㎡	1500→1418
가좌지구	서대문구 남가좌동 철도역사 2만6000㎡	650→362
광릉동지구	노원구 광릉동 경춘선 폐선부지 1만7000㎡	200→100
목동지구	양천구 목1동 목동유수지 10만5000㎡	2500→1300
잠실지구	송파구 잠실동 잠실유수지 7만4000	1800→750
송파지구	송파구 가락동 탄천유수지 11만㎡	1600→600
고잔지구	안산시 단원구 고잔 고잔역 일원 4만8000㎡	1500→700

얼마 전 있었던 구의동 행복주택 설명회에는 나이가 지긋하신 분들부터 소위 ‘청년’이라고 부르는 사람까지 여러 주민들이 있었다. 서울시의 본격적인 설명이 있기 전부터 주민들의 거센 항의가 쏟아졌고 이윽고 한 청년이 말을 하기 위해 손을 들고 자기소개를 마치자마자 “구의동에 살지 않는 청년이 왜 여기 와서 말을 하나.”, “서울시에서 돈을 받고 온 것이면 차라리 이야기 할 기회를 주겠다.”라는 말마저 나왔다. 주민들에게 재산이 걸린 이야기라며, 청년들에게 행복주택을 달라고 하는 건 한 가한 소리라며 일축했다. 한 주민은 심지어 “이제껏 피땀 흘려 산 집인데 행복주택으로 날라가면 책임질거냐. 이 무슨 도둑놈 심보냐.”라고 말했다.

대학 기숙사 건립을 반대하는 주변 원룸 임대업을 하는 주민들, 공공임대주택이 들

어서면 집값이 떨어질 것을 염려하는 주민들은 결국 불안한 노후에 대한 걱정이 가장 크다. 이들에게 집이란 생계수단이자 마지막 남은 자산인 것이다. 일평생 땀 흘려 일해 번 돈으로 집을 마련했거나 비싼 대출 이자를 꼬박꼬박 내야 하는 사람들에게 공공임대주택은 오히려 이 노후를 위협하는 것으로 여겨지고 빼앗기는 것이 된다. 그러나 청년들을 향해 ‘도둑놈’이라는 소리가 나올 수밖에 없는 것이다.

지역 주민들의 공공임대주택 건립 반대를 지역 이기주의나 세대갈등으로 볼 것이 아니라 한국사회의 안정적인 노후 설계를 위해 우리가 무엇을 협력해야 하는지, 누구의 목소리를 들어야 하는지에 대한 답을 해결하는 과정이 필요하다. 그래서 그 안에 숨겨진 다른 갈등, 가령 불안한 노후가 지속될 수밖에 없는 국민연금의 허약함과 불안정한 노동시장을 봐야한다. 그렇기에 민달팽이유니온은 국민연금기금의 일부를 활용해 미래 세대를 위한 공공주택을 건립하여 세대 간 격차를 완화할 것을 제안한다. 청년들을 위한 경과형 주택으로서 공공주택 또는 사회주택을 짓고 청년들의 주거비 부담 완화를 통해 국민연금의 보험료율을 인상과 소득 대체율도 함께 인상하는 것을 골자로 세대 간 연대 전략을 꾀해야 한다. 오늘을 사는 청년들의 생활이 나아지고 그리하여 우리 사회의 청년세대, 미래세대가 공적연금을 자신의 문제로 받아들일 수 있도록 하여 국민연금이 안정적인 노후 소득을 보장하고 시민으로서 보장성을 강화하는 지속가능한 선순환을 마련해야 한다.

청년들에게 행복주택은 그저 저렴한 거주 공간 하나가 생기는 것만을 의미하지 않는다. 비정규직으로 불안하게 살며 혹여나 내일은 출근할 수 있을까라고 걱정하는 삶이 아닌, 월세 계약이 만료되면 더 먼 곳으로 이사 갈 생각에 껌껌해지는 삶의 고리를 끊어내는 것이다. 행복주택은 청년들에게 지금 여기에 계속해서 머물러도 된다는, 밀려나지 않아도 된다는 우리 사회의 반응이며 곧 희망이다. 그동안 높은 주택 가격을 쌓아올린 그 아래에는 어마어마한 빛이 있고 그 아래에는 빛을 낼 여력도 없는 청년들이 존재한다.

IV. 사회권으로서의 주거권

주거사다리가 끊어진 한국사회에서 행복주택은 그 사다리를 다시 세울 수 있는 하나의 다리가 될 수 있어야 한다. 대학, 직장, 결혼이라는 제도에 들어가지 못한 청년들에게 차별 없이 주택이 공급될 수 있도록 우리 사회가 오늘의 불안한 삶을 견디기

위해 약자에게 혐오를 분출하는 것이 아니라 함께 절망을 걷어내 안정적인 내일을 기꺼이 그려볼 수 있는 기회가 주어지길 기대한다. 그러기 위해서는 한국사회에서는 다음과 같은 주거권에 대한 사회적 합의가 선행되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 법적 지위로 규정된 시민성 개념을 바탕으로 ‘평등한 시민의 권리’를 사회적으로 합의해야 한다.

둘째, 국가의 첫 번째 기능은 시민의 권리 보장이라는 것을 합의해야 한다.

셋째, 시민의 평등한 권리 보장을 위해 국가는 사회 서비스를 제공할 의무가 있다는 것을 합의해야 한다. 특히 청년은 사회경제적인 불평등으로 인해 대두된 특수한 집단은 맞지만 예외적인 존재는 아니다.

12월 23일부터 시행될 주거기본법은 구체적인 입법 및 행정의 역할을 적극적으로 촉진하고 감시할 수 있는 주거운동의 토대 또한 새롭게 쌓아올릴 수 있는 가능성이 생겼다. 이렇듯 시민의 권리에 기반한 주거권에 대한 명시, 그리고 이를 명시한 주거기본법은 새로운 주거 운동의 양상을 열 수 있는 효과를 지닌다. 일전에는 운동장의 규칙이 없어서 다른 기준을 제시해 해석만 할 수 있었지만 이제는 규칙의 열개가 생겼기에 이를 촘촘히 하는 제안자이자 또 잘못되지 않도록 적극적으로 감시자 역할을 주거운동의 당사자들이 할 수 있게 되었다.

물론 명백한 한계도 있다. 가장 큰 한계점은 바로 불평등에 대한 개선, 즉 사회적 자원에 관한 배분에 대한 언급이 없다는 점이다. 현재 한국 사회에서 주거권은 ‘원리적인 당연한 요구’ 정도로 취급된다. 앞서 말한 주거권의 정의에 반대하는 사람은 거의 없지만, 그것의 현실적 의미와 효과를 인정하는 사람도 많지 않다. 이는 <주거기본법>을 비롯한 주거권 논의 대부분이 핵심 쟁점을 결여하고 있기 때문이다. 왜 한국사회에서 주거가 심각한 사회·경제·정치적 문제로 제기되는가? 무엇이 주거 문제를 가장 첨예한 사회 갈등의 장으로 만드는가? 바로 부동산을 소유한 사람과 소유하지 못한 사람, 부동산을 자기 자본으로 활용할 수 있는 사람과 그렇지 못한 사람 사이의 극단적 불평등이다. 행복주택, 젠트리피케이션, 전세난, 재개발과 강제 퇴거, 빈곤층 주거 문제 등 현재 주거라는 범주로 분류되는 거의 모든 문제의 원인은 사회경제적 불평등이다. 사회권의 가치는, 그것이 사회경제적 불평등을 직접 겨냥한다는 사실에서 나온다. 국가는 열악한 사회 계층이 시민권과 정치권에서 배제되

지 않도록 적극적으로 개입해 사회 서비스를 차등 제공해야 한다. 사회권이 ‘평등한 권리를 위해 불평등한 사회 서비스를 요구할 권리’라면, 핵심은 앞의 ‘평등’이 아니라 뒤의 ‘불평등’에 있다. 따라서 주거 약자를 위해 얼마나 더 많은 재화를 분배할 것인지에 관한 입장이 없는 주거권 주장은 핵심이 빠져있는 빈껍데기일 뿐이다. 이것이 현재 <주거기본법>의 가장 심각한 문제다.³⁾

특히나 기존 주택 정책은 대상과 수단이 최근 새롭게 대두되는 주거문제를 해결하지 못하고 있다. 대규모 건설 위주의 주택 정책, 4인 가족 중심의 공급 정책, 자가 소유 촉진 정책이 한국 사회의 주된 주택 정책이었다. 하지만 이제는 주택보급률의 100% 초과, 1, 2인 가구의 증대로 인한 인구 구성의 변화, 그리고 불평등과 가계 부채의 심화로 자가 소유 비율이 정체된 상황에서 세입자를 위한 주거 정책이 필요한 때이다.

그동안은 주거가 권리로서 인정되기 보다는 국가의 재개발, 재건축 정책으로 인한 피해 사례를 구제하는 방안으로만 이해되어 왔다. 그리고 주택에 관한 임대차 영역은 시장의 자율적인 조정 기제에 기대해온 것도 사실이다. 하지만 이제는 그동안의 정책이 배제한 당사자들의 주거권을 위해 정책의 대상과 목표가 필요한 때이다. 그 근거는 헌법에 기초한 국가의 사회권 실현을 요구해왔지만 이제는 헌법의 해석이 아닌 구체적인 법률인 주거기본법에 근거해 다양한 주거문제를 겪고 있는 당사자들의 현실을 드러내고 이를 보장하기 위한 국가의 다면적인 의무, 다층적인 제도 시행을 요구하는 권리로서의 주거운동이 대두되어야 하며 사회의 지속가능성의 측면에서 사고되어야 할 것이다.

3) 박이대승, 시민권의 측면에서 본 주거권의 현 주소, 제6차 NPO라운드테이블, 2015.

현장에서 바라본 청년부채

- 헬조선과 수저계급론을 넘어






강홍구 (금융정의연대 사무국장)

I. 들어가며 : 청년부채, 문제는 불평등이야 바보야?

청년들을 수식하는 암울한 신조어들이 난무한다. 88만원 세대나 연애·결혼·출산을 포기했다는 삼포세대 정도는 이미 식상해졌고, 거기에 내 집 마련, 인간관계를 더하면 오폭, 취업과 희망까지 추가하면 7포 세대다. 실업과 신용불량으로 고통 받는 세대라는 ‘실신세대’도 있다. 최근에는 헬 조선 이라는 반쯤 농담 섞인 표현이 유행했고, 그 시리즈의 연장으로 수저계급론도 등장했다.



수저론 기준표

	다이아수저 자산30억이상 or 가구 연수입3억 이상	상위 0.1%
	금수저 자산 20억 이상 or 가구 연수입 2억 이상	상위 1%
	은수저 자산 10억 이상 or 가구 연수입 8000만원 이상	상위 3%
	동수저 자산 5억 이상 or 가구 연수입 5500만원 이상	상위 7.5%
	흙수저 자산 5000만원 미만 or 가구 연수입 2000만원 미만 -	

출처 : 웹 사이트 검색 <http://goo.gl/kE5aSN>

갈수록 양극화와 불평등이 심화되는 현상을 바라보는 대다수 청년들의 착잡한 심정이 녹아있는 말들이기에 기준이 엄밀하지 않다고 평가절하 할 이유는 없다.

실제로 이를 뒷받침하는 연구도 많다. 지난 2013년, 중앙대 신광영교수가 한국노동연구원의 소득패널조사를 분석한 결과를 발표했다. 신 교수는 이 논문에서 한국사회 불평등문제의 핵심은 청년 VS 기성세대라는 세대 간 문제에 있다기보다 세대 내에 있다고 지적했다. 이는 기성세대가 남긴 불평등문제가 자녀들에게 대물림되어, 사실상 새로운 계급사회가 만들어지고 있다는 것이어서 섬뜩하기까지 하다.

<표 1> 결과의 예시

	상위 50%	상위 10%	상위 5%	상위 1%	상위 0.5%
경계 자산(threshold wealth): 단위: 백만 원					
2000	9	149	274	649	862
2007	9	192	310	742	1,064
2013	9	224	380	991	1,634
평균 자산(average wealth): 단위: 백만 원					
2000	120	396	594	1,375	2,015
2007	170	531	813	2,276	3,671
2013	184	624	954	2,437	3,629
부의 집중도(top wealth shares): 단위: %					
2000-2007	97.7	63.2	48.0	24.2	18.4
2010-2013	98.3	66.0	50.3	25.9	19.3
비교: 소득집중도(top income shares): 단위: %					
2000-2007		38.7	24.9	9.6	6.6
2010-2012		44.1	29.7	12.1	8.6

주: 1) 상위 x%란 20세 이상 성인 인구 중에서 자산 상위 x%란 뜻이다.

출처 : 김낙년(2015) - 한국의 부의 불평등, 2000-2013

뿐만 아니라 최근에 나온 동국대 김낙년 교수의 자산불평등에 관한 연구의 파장은 더했다. 상위 1%가 평균적으로 전체자산의 1/4을 차지하고 있으며(공시가로 9.9억/시가로 환산 시 13억 이상), 상위10%로 확대하면 66%까지 늘어난다. 반면 하위 50%는 고작 2%점유에 그쳤다. 이는 같은 방법으로 진행한 한국의 소득집중도(2010-12, World Top Income Database)에 대한 연구보다 악화된 수준이었다. (상위1%가 12.1% 점유, 10%가 44.1%점유) 소득불평등보다 자산불평등이 더 심할 거라는 막연했던 가정이 입증된 것이다.

사회적인 불평등을 가속화시키는 상속에 대해 정당한 세금을 물려야함에도, 정부는 오히려 역주행 하고 있다. 기재부는 지난 9월, 중장기과제로 청년층으로의 부의 이전을 명분삼아 증여세 감면 등 부자감세를 추진하겠다고 밝혔다. 소비를 촉진시키겠다며 상위 1%만 혜택을 보는 배당소득세를 낮추고, 서민-중산층의 주거안정을 핑계로 주택관리임대업까지 가업상속공제사업 대상에 포함시켰다. 가업상속공제한도액은 이명박·박근혜 정권에서 급속히 늘어나 500억까지 늘어났고, 1,000억까지 늘리는 개정안이 여당의원들에 의해 상정되어있다. 신자유주의의 전도사 역할을 자임했던 IMF조차 불평등에 관한 자성적 보고서를 내놓는 마당에, 여전히 철지난 부자감세와 서민증세가 대세인 형편이다.

애석하게도 상담을 통해 여러 청년들을 만나다 보면 눈에 안 보이던 그 명확한 출발선의 차이를 실감하게 된다.

부모가 경제적으로 뒷받침을 못해주면 보통 대학에 진학하는 20대 초반부터 빚이 차곡차곡 쌓일 수밖에 없다. 알바를 몇 개씩 병행한다고 해도 최저임금 수준에 단 시간 알바가 주를 이루다보니 천정부지로 솟은 등록금은 어림도 없고 고작 생활비 충당하는 수준이다. 일하는 시간만큼 공부나 다른 활동들을 못하니 추가로 손해를 보는 셈이고, 그 차이는 학교성적부터 취업문 통과를 위해 준비해야하는 ‘스펙 종합세트’에까지 영향을 미칠 수밖에 없다. 물론 특출한 소수는 역경을 딛고 성공해서 ‘개천에서 난 용’이 될 수도 있겠지만, 다수의 보통청년들은 아무리 긍정적으로, 성실히, 최선을 다한다 해도 현 수준에서 정체되거나 오히려 나빠지는 경우가 수도룩하다.

II. 빠른 증가세와 고금리대출로 악성화, 빚에 발목 잡힌 청년들

빚 권하는 사회가 일상화되다보니, 청년부채도 늘어만 간다. 1200조 돌파를 목전에 둔 가계부채에 비하면 별 문제가 없어 보이지만, 빠른 증가속도와 고금리대출로의 악성화까지 빨간불이 하나씩 켜지고 있다.

첫 번째는 장학재단이 취급하는 학자금대출이다. 2009년 이후 작년까지 410만이 넘는 학생들이 받은 금액이 약 14조 가량 된다. (일반/취업 후 학자금 합산) 이 중 6개월 이상 연체가 되어 신용유 의자로 등록된 학생들은 2만 여명, 법적조치까지 당한 학생들만 15,000명가량 되고, 6개월 미만 연체자는 45,000명 정도 된다. 연체자수와 채무조정프로그램 참여자 수도 꾸준히 늘어나고 있다.

두 번째는 신용대출인데 아래 안민석 의원실에서 분석한 금융위 자료에 따르면 20대의 경우 2006년부터 최근 8년간 빌린 돈이 25조 정도 되고, 2006년 대비 약 74% 정도 증가한 상황이다. 다른 지표에서도 상황은 비슷하다. 지난해 통계청 가계금융복지조사에 따르면 4~50대의 부채가 1%납짓 감소하는 동안 20대의 부채는 전년대비 11%(1,558만원) 늘어났고, 30대의 경우도 7%(5,235만원) 증가했다.

부채의 증가속도가 빠르다는 점도 우려되지만, 업권별로 분석했을 때 대부업체이용

률이 급증한다는 것도 문제다. 시중은행에 비해 증가율이 두 배 이상이다. 더구나 요즘에는 대부업체가 교묘히 이미지세탁까지 하고 있다. 저축은행들이 08년 금융위기로 부실화되자, 대부업체들이 대거 저축은행으로 진출했다. 제도권 금융사로 포장되는 바꿨지만, 기존의 영업 관행은 (고금리-무차별적 광고-소액대출) 그대로기 때문에 대학생 및 청년들의 피해는 갈수록 늘어날 것으로 추정된다.

최근 8년간 연령대별, 업종별, 대출종류별 대출액 증감 현황(일부발체) (단위, 억원)

출처 : 안민석의원실

업권	연령대	2006년 신용 대출액	주택 담보대출	2014년 신용대출액	주택 담보대출	신용대출 8년간 증감률	주택담보 대출 8년간 증감률
은행	~29세	84,158	72,312	168,174	50,148	99.8%	-30.7%
	30~39세	372,658	764,128	564,647	749,422	51.5%	-1.9%
	40~49세	486,844	1,057,647	707,635	1,443,720	45.4%	36.5%
	50~59세	323,246	652,055	581,433	1,243,144	79.9%	90.7%
	60세 이상	143,552	358,002	297,359	696,224	107.1%	94.5%
	합계	1,410,458	2,904,144	2,319,248	4,182,658	64.4%	44.0%
대부업	~29세	3,952	237	12,679	5,210	220.8%	2100.2%
	30~39세	15,480	678	47,502	88,419	206.9%	12934.2%
	40~49세	22,380	1,194	72,890	92,946	225.7%	7683.0%
	50~59세	14,375	536	61,518	37,584	328.0%	6917.5%
	60세 이상	7,347	145	25,078	11,935	241.3%	8111.6%
	합계	63,534	2,790	219,666	236,094	245.7%	8361.2%
전체	~29세	146,627	88,234	255,250	81,354	74.1%	-7.8%
	30~39세	703,209	895,997	999,943	1,065,814	42.2%	19.0%
	40~49세	1,089,948	1,324,237	1,477,040	2,048,695	35.5%	54.7%
	50~59세	800,459	855,089	1,466,098	1,850,004	83.2%	116.4%
	60세 이상	459,669	487,806	922,297	1,120,019	100.6%	129.6%
	합계	3,199,912	3,651,362	5,120,627	6,166,885	60.0%	68.9%

Ⅲ. 빚 질 권리만 주겠다! 이것이 정말 최선인가?

청년층이 부채를 지는 계기는 대부분 교육비나 주거 및 생활비가 부족해서이다. 교육받을 권리나 인간답게 안정적인 생활이 가능하도록 비용부담을 덜어줄 복지체제와 사회안전망에 구멍이 났다는 말이다. 그런데 정부는 구조를 바꿔 비용을 덜어주기보다, 대출납발 등 당장 손쉬워 보이는 ‘금융의 영역’으로만 해법을 찾는다. 이 같은 오진이 최근 이슈화되었던 학자금대출 부실우려처럼 부작용만 키우고 있다.

물론 복지체제와 사회안전망 확충 등 구조개혁이 단기간에 되기 어렵고, 청년들이 살인적인 고금리대출에 내몰리는 현실을 방지해야 하므로 저금리 정책대출을 당장 폐기할 수 없다. 문제는 딱 거기까지만 안주한다는데 있다. 일회적인 금융지원에만 그치고 체계적으로 문제를 해결하려는 의지가 없어 보인다. 내 임기 내에, 내 책임 하에서만 폭탄이 터지지 말라는 알팍한 계산인가?

무능력인지 악의인지 무엇이든 납득할 수 없는 상황이다. 금융의 영역으로만 접근하다보면 상환가능성을 생각할 수밖에 없다. 하지만 연체이력이나 성적조건, 대학을 졸업한 청년들의 경우 소득증빙, 나이제한까지 나름의 장치들을 마련하다보니 정작 절실한 청년들에게는 그림의 떡이 되는 일도 부지기수다. 계속되는 악순환을 근절하기 위해 정부가 더 적극적으로 나서야한다.

Ⅳ. 부채심화양상 또한 사회적 요인이 큰데도, ‘도덕적 해이’ 운 운하며 개인문제로 낙인찍기가 빈번하다.

현재 청년부채가 심화되는 양상은 단순히 어느 개인의 과소비로 인한 일탈행위라기보다 구조적 요인이 크다. 이는 국세청과 장학재단의 자료에서도 확인된다. 5월 기준으로, 든든학자금 대출자들은 92만 명 정도인데, 취업자는 31만 명이었다. 그 중 상환기준소득인 4인가구 최저생계비(2013년, 1856만원) 이상을 받는 청년들은 28%(8만명)에 불과했다.

아래 자료는 올 2월, 박원석 의원실을 통해 자산관리공사에서 받은 것이다. 보시다시피 국민행복기금 학자금대출 채무조정 신청자 중 33%가량이 소득이 없었고, 연소

득 1천만원 이하가 27%, 합산하면 연소득 2천만원 이하가 84.7%에 이른다.

연소득 분포도

(단위 : 명, %)

구분	소득 없음	1천만원 미만	1~2천 만원	2~3천 만원	3~4천 만원	4~5천 만원	5~6천 만원	6천만원 이상	합계
인원	8,708	7,105	6,279	3,020	711	162	38	70	26,093
비중	33.4	27.2	24.1	11.6	2.7	0.6	0.1	0.3	100

출처 : 한국자산관리공사

매번 도덕적 해이를 운운하는 무책임한 분들에게 묻고 싶다. 이들이 무슨 과소비를 저질렀나? 이들에게조차 평균 70개월 이상의 분납을 강요하는 것이 현실이다. 미연 체자들의 경우 일반장학금은 최대 거치기간 10년 + 120개월 분납이고, 취업후학자금의 경우 면책도 되지 않으니 열심히 상환하는 수밖에 없다.

약정체결 기간

(단위 : 명, %)

구분	일시상환	1년	2년	3년	4~9년	10년	합계
인원	1,310	3,519	3,033	2,877	6,026	9,328	26,093
비중	5.0	13.5	11.6	11.1	23.1	35.7	100

출처 : 한국자산관리공사

안정적인, 괜찮은 직장을 향한 취업경쟁이 과열되면서 대학과정과 스펙을 쌓기 위한 구직비용의 지출은 선택이 아닌 필수가 되었다. 복지체계와 사회안전망이 부실한 상황에서, 부모님의 지원을 못 받는 청년들은 빚을 져야만 경쟁을 위한 입장권을 살 수 있다. 그 중 다수는 낙방과 함께 부채의 늪에 빠져가는 것이고 악순환의 연속이다. 계약은 물론 개인이 자필서명하며 체결했다지만, 사실상 빚을 지지 않고는 생존이 불가능한 상황으로 내몰린 것 아닌가?

물론 나도 아등바등 버티고 있는데 누군가가 힘들다고 의무를 다하지 않으면, 성실히 의무를 수행하는 나만 바보 되고 피해본다! 이런 개개인들의 욕하는 심정이야 이해는 간다. 실제로 금융사들은 '채무자의 도덕적 해이' 들먹이며 채무자끼리 갈등을 부추기는데 잘 악용한다. 결국 약탈적 대출을 행한 금융사나 관리감독 책임이 있는 정부라는 두 주체는 슬그머니 빠져나가고, 채무자끼리만 진흙탕 싸움을 한다. 상식

적으로 상환여력이 된다면 계약을 이행하면 된다. 하지만 상환할 여력이 안 되는 사람들에게까지 무리하게 강요해 채무노예화 시키는 게 과연 좋은 일인지는 고민해 봐야한다.

우리는 좋은 싫든 자본주의 사회에 살고 있다. 이 시스템을 굴러가게 하는 것 중 하나가 소비이다. 그런데 어느 청년들이 과도한 부채를 떠안게 되면 가처분소득이 감소한다. 자연스레 소비를 줄일 수밖에 없고, 소비가 줄어들면 기업의 실적에도 악영향을 미친다. 기업실적이 안 좋으면 비용을 줄이게 되고, 가장 큰 비용인 인건비가 줄어들면 해고가 늘어나고 신규채용이 감원되어 그 피해가 나에게로 돌아올 수 있는 것이다. 그 피해는 ‘사회불안 심화로 인한 범죄 및 테러의 증가’라는 형태로도 발전할 수도 있다. 이미 국립재난연구원은 소득불균형과 비정규직, 실업 등 양극화의 요인들을 잠재적 테러의 원인으로 보고 대응 시나리오를 마련하고 있다.



출처 : 중앙일보 15-11-18 <http://goo.gl/AA3zn1>

이는 가계부채의 위험성을 경고한 화제작 ‘빚으로 지은 집’에 나온 저자들의 주장이기도 하다. 규모의 차이는 있다 할지라도 시사하는 바는 분명하다. 부채문제를 개인의 탓으로 돌리고 비난하고 방치했을 때, 사회가 치러야 하는 비용이 더 크다는 점이다. 이를 감안해서 과도한 부채로 한번 미끄러진 사람에게 다시 일어설 수 있는 기회를 주는 편이 더 실속 있고, 우리가 선망하는 더 나은 사회의 모습 아닐까? 이미 우리는 대한민국이라는 한 배를 타고 있다.

V. 나오며 : 백마 탄 초인은 오지 않는다.

대안의 방향은 간명하다. 너무 비싼 학자금, 생활비의 가장 큰 항목을 차지하는 주거비 등 고비용 구조에 대한 부담을 복지체계와 사회안전망 강화를 통해 줄여주는 것이다. 또한 청년들의 인생을 좀먹는 고금리 대출 업체들의 특혜성 최고금리를 선진국 수준인 20% 이하로 정상화해야한다. 이런 고금리대출은 유해상품이므로 금융당국 주도의 더욱 엄격한 광고규제가 필요하다. 업체들의 자율규제만 믿는 것은 고양이에게 생선을 맡기는 것이다. 이미 감당하기 어려운 부채로 고통받고 있는 청년들에게 패자부활의 기회를 주는 ‘청년단기회생제도’의 도입도 정말 절실하다.

서로가 서로에게 꽃이 될 수 있는 사회로 가거나, 강자에게 무작정 숙이고 약자는 무참히 짓밟는 사회로 가거나 우리는 기로에 서있다. 대부분 인권향상에는 지난한 투쟁의 과정이 필요했고 사회권은 더하면 더했다. 특히 부채문제는 이해관계와 냉담한 사회적 인식까지 얽히고설킨 실타래 같다. 취업문제-사회전반의 고비용 구조-부채증가라는 이 악순환이 아무리 난제처럼 보여도 결국 사람이 하는 일이다. 영웅은 필요 없다. 식상한 표현이지만 동시대를 살아가는 평범한 사람들의 연대만이 희망이다. 어찌면 우린 이미 답을 알고 있다.

등록금 문제 등 청년채무문제

심민우 (홍익대학교 총학생회장)

“대학 등록금을 최소 1,500만원은 받아야 학교 운영이 가능하다. 한국은 기업·정부의 보조가 턱없이 부족하면서 간섭은 많아 대학 경쟁력이 낮다.” 한 때, 꽤나 묵직한 논란을 일게 했던 모 사립대학 총장의 주장이다.

‘대한민국 반값 등록금 논란’이 수면 위로 부상되고, 각계각층에서 이슈화 된 지 벌써 꽤 오랜 시간이 흘렀다. 필자는 홍익대학교 총학생회장 직을 수행하며 올 한 해 대내외적으로 등록금과 관련하여 직접 접할 수 있었던 실제 경험(특히 등록금심의위원회)을 위주로 등록금과 얽혀 있는 문제점들을 본 발제를 통해 공유하고자 한다.

먼저 등록금과 등록금심의위원회에 관한 이야기이다. 등록금 인상률은 1990년대부터 크게 오르기 시작했다. 1990년부터 1996년까지 연속 7년 이상 10% 이상 올랐고, 이후로도 물가상승률을 웃도는 수준으로 꾸준히 인상 됐다.

자료#1. 2000년~2011년 사립대 등록금 인상률

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
인상률	9.6%	5.9%	6.9%	6.7%	5.9%	5.1%	6.7%	6.5%	6.7%	0.5%	1.6%	2.3%

2011년, ‘등록금과 등록금심의위원회’ 관련 조항이 신설(고등교육법 제11조)되면서 각 대학별로 등록금심의위원회를 두게 되었고, ‘등록금의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가 상승률의 1.5배를 초과해서는 안 된다.’라는 조항(고등교육법 제11조 7항)이 엄연히 명시 되었지만 세부적인 사항들은 대학의 자율에 맡기면서 또 다시 여러 문제점들을 드러내고 있다.

자료#2. 2015. 3. 13. 서울권 사립대학교 총학생회 연석 회의기구
사이다(사립대학 이대로는 아니 된다) 기자회견문 일부 발췌

학생 위원을 30% 이상 참여시킨다고 해도 등록금심의위원회 인원 구성에 비해 여전히 학생 위원 수가 턱없이 적고, 때문에 예산안을 의결함에 있어 반대의 목소리를 내더라도 제대로 된 힘을 받지 못하고 있습니다. 또한 학생 위원단이 요청한 자료를 대학 당국에서 제대로 주지 않고 열람만 하게 하는 경우가 허다하며, 심지어는 사진촬영마저 금지시키다보니 자료를 필기하면서 등록금심의위원회에 참여하는, 웃지 못 할 상황까지 벌어지고 있습니다. 대학생들이 냈던 정보 공개청구소송에서 '등록금 인상 근거가 되는 자료를 모두 공개해야 한다.'라고 대법원의 승소 판결이 있었지만, 여전히 대학 당국의 꾀기에는 들리지 않는 메아리에 불과합니다.

자료#3. 서울권 사립대학교 총학생회 연석 회의기구
사이다(사립대학 이대로는 아니 된다) 각 대학 등록금심의위원회 관련 진행 사항

○ 대학원 총학생회가 배제되는 문제

대학원 총학생회장이 형식적으로 선출된 경우가 있고, 학부 총학생회와는 달리 직장인이 많아 등록금 자체에 관심을 가지는 사람들이 많이 없음. 특히나 대학원 총학생회(이하 '원총')이 제대로 구성이 되지 않는 경우가 많아 당위성을 얻기 힘들어서 등록금심의위원회에서 배제되는 경우가 다수 있음.

건국대의 경우 대학원생은 등록금심의위원회에 들어오지 못하는 구조임. 대학원생이 들어가는 것에 대해서 중앙운영위원회에서 설명하였으나 중국인이어서 호지부지 된 사례를 언급함. 홍익대의 경우도 등록금심의위원회에 대학원생이 참여하지 못해 당시 대학원 총학생회장이 회의실 밖에서 참여할 수 있게 해달라고 시위를 한 사례를 언급, 그러나 학교 당국에서는 '학칙'을 근거로 곤란하다는 입장을 피력함.

○ 법상에 자료 제출권이 명시되지 않아 발생하는 문제

등록금심의위원회에서 학생위원들이 학교 측으로부터 자료 제출을 요구함에도 불구하고, '대외비'라는 이유로 자료를 주지 않거나, 주더라도 뒤늦게 제출하는 경우가 빈번하며, 제대로 된 파일을 주지 않는 경우가 다수 있음.

고려대의 경우 예산 자료를 늦게 받아, 3차 회의부터 예산에 대해 이야기를 했음. 숭실대의 경우 학교가 자료를 충분히 주었으나 엑셀 파일을 주지 않음. 이에 모든 자료를 총학생회에서 직접 엑셀에 입력하여 변환시켰는데 합계가 맞지 않는 경우가 많았음. 예산팀이 제공한 자료가 부실함을 발제한 바 있음을 언급함. 연세대는 학생위원들이 지속적으로 인허와 정보 공개를 요구했는데, 2015년이 총장 선출의 해라 학교의 많은 문제를 밖으로 드러내기 무서워하면서 자료를 많이 공개 받지 못했다고 언급함. 홍익대는 가 예산안이 나왔으나 가결산안이 늦게 나와 비교 분석이 힘들다는 점을 언급함.

회계 자료를 적극적으로 활용하지 못하다 보니 실질적인 등록금 심의가 진행되기 어렵고,

승실대의 경우 회계사를 대동했음에도 불구하고, 인하가 어려웠음을 토로함.

○ 관련 전문가; ‘외부위원’ 및 법인 관계자 배석에 대한 문제

학교위원, 학생위원과는 별개로 선임되는 ‘외부위원’이 학교 측에 의해 임의로 선정되거나, 학교 측과 간접적으로 관련된 인물이 선정되는 경우가 부지기수임. 추가적으로 key를 쥐고 있는 것은 재단임에도 불구하고, 법인 관계자들은 전혀 배석하지 않으며, 고려대의 경우 등록금심의위원회에서 법인 관계자가 출석한 사례를 찾지 못했음을 언급함.

○ 의결권에 관한 문제

학교 측에서 ‘학칙’에 의거해 위원장을 맡는 경우가 더러 있는데, 이를 오용하여 Casting vote를 시도하는 경우가 있음. (외부위원이 참석하지 않은 경우, 학교·학생위원이 동수인 상황에서 이를 표결로 진행하려 함)

2015년 7월 17일(금), 정부서울청사 지역발전위원회 대회의실에서 건국대 / 경희대 / 고려대 / 국민대 / 단국대 / 동국대 / 성균관대 / 성신여대 / 세종대 / 숙명여대 / 숭실대 / 한국외대 / 한양대 / 홍익대, 이상 14개 사립대학 총학생회장단들(사이다 소속)이 황우여 사회부총리 겸 교육부장관과 면담을 가진 적이 있다.

이 중 등록금심의위원회의 구조적인 문제 진단에 대해 필자가 직접 발제 하였다. “등록금심의위원회에서 학교위원이나 학생위원이 동수가 될 수가 없고 설령 동수가 된다고 하더라도 학교에서 임의적으로 정관이나 학칙 등을 통해서 위원장을 선정하고 캐스팅보트(casting vote)를 하는 시도들이 공공연하게 일어나고 있는 점, 그래서 교육부에서 대학의 자율성이라는 핑계를 대면서 물러날 것이 아니라 기본적인 제도, 그리고 대학교 내에서 적어도 구성원들이 자신의 목소리를 공평하고 공정하게 낼 수 있도록 추가 제도화를 해줘야 한다.”라는 것이 요지였다.

자료#4. 2015. 7. 17. 황우여 사회부총리 겸 교육부장관 & 사이다 면담록 일부 발췌

■ 황우여 사회부총리 겸 교육부장관

저는 이제 장관으로서 큰 틀에서 대학이 자율로 가야된다는 소신을 가지고 있어요. 그래서 될 수 있으면 세세한 대학 일에 대해서는 교육부는 제발 나서지 마라, 이렇게 이야기를 많이 해요.

교육부가 후견자, 조종자적인 역할을 해야 하지 않느냐, 이런 말씀들을 많이 하시는데 구체적인 사안에 들어가다 보면 교육부가 전부 끼어들기가 어려운, 또 끼어들었다고 도움이 될까하는 생각을 많이 하게 돼요. 그래서 이러한 등록금심의위원회나 대학평의위원회의 구체적인 것에 대해서는 법률 테두리, 어떠한 적법성이 확보되는 범위 내에서

는 준법하라, 또 잘 지켜라 이런 얘기는 교육부가 당당히 할 수 있지만 구체적인 부분에 대해서는 요사이, 특히 사립대학에 대해서는 굉장히 자제하는 분위기를 여러분들이 느끼실 수 있을 거예요.

■ 교육부 한석수 대학정책실장

(-중략-) 제도적으로는 등록금심의위원회라든지 대학평의회라든지 학생들 대표가 10분의 3 이상 참여할 수 있도록 하는데 그것은 학교 문화적으로 그게 좀 정착이 되어야 하지 않을까 싶습니다. 구조개혁 말씀하셨습니다마는 현재 사립에 대해서는 저희들은 헌법에서 보장하는 대학의 자율성, 이런 것을 저희들은 최대한 존중을 해드리려고 하는 거죠. 해서 그건 학내 구성원간의 정말 끊임없는 그런 토론, 그런 것을 거치면서 제도가 정착화 하는 것이 아닌가 싶고- (-후략-)

■ 황우여 사회부총리 겸 교육부장관

그렇다고 해서 잘못되면 교각살우가 되지 않을까? 정부가 법적인 제도로 하자는 것에는 이해가 돼요. 그러면 부족한 것이 있으면 법적인 보완을 거치는 것은 이해가 되는데 지금 법 체제하에서 교육부가 전화라도 한 통하면 그게 ‘교육부가 왜 사립학교에 개입하느냐?’ 이렇게 될 수가 있거든요. 일단 우리가 자제하고 조심하고, 그래야지 만약 교육부가 거기서 어떠한 대답하는데 개입을 하거나 그러면은 굉장히…….

그런 적이 있었어요, 교육부가. 그런데 요새는 그렇지 않다는 것을 제가 아주 확실히 말씀을 드리고, 그런데 그래도 제도의 보완점 같은 것이 있는지는 정부로서는 책임이니까, 제도 보완 부분에 있어서는 좀 한번 말씀해주시면 우리가 검토를 할게요. 그렇게 하는 것이 안전하지 않나 싶는데…….

그러나 안타깝게도, 학생 대표들에게 교육부는 “대학 운영에 사사건건 개입할 수 없다. 특히나 사립학교는 더더욱 그렇다.”라며 한걸음 물러섰다. 결국 나름의 기대를 걸고 성사됐던 황우여 사회부총리 겸 교육부장관과의 면담은 “교육부가 우리나라의 책임 있는 교육당국으로 거듭나길 바랍니다.”라는 제목의 19개 사립대학 총학생회의 공동 입장문 발표로써 끝을 맺었다.

필자는 올해 홍익대학교 등록금심의위원회에 참석하여 지금까지 총 9회의 등록금심의위원회를 진행하면서 등록금뿐만 아니라 추가적으로 ‘계열에 따른 등록금 차등 책정 근거’(홍익대학교 건축대학/공과대학/미술대학 등록금 - 4,492,000원, 그 외 3,424,000원)와 ‘입학금’(홍익대학교 입학금 - 2014년 기준 99.6만원)에 대해서 학교 당국에 답변을 요청했으나 “사실 근거는 없다.”라는 답변을 들은 바 있다. 분명 수면 위로 부상하고 있지는 않으나 분명 짚고 넘어가야 할 문제라고 생각한다.

자료#5. 2014. 12. 29. 홍익대학교 제1차 등록금심의위원회 회의록 일부 발췌

■ 학생위원 측에서 총 12가지의 자료를 학교 당국에 요청함.

■ 사무처장

- ① ‘계열에 따른 등록금 차등 책정 근거’ 및 ‘대학 입학금 산정 근거’에 대한 관련 법규는 없음.
- ② 계열별로 공간사용료, 실험실습비, 기자재 구입, 교원 수 등의 차이로 인해 계열별 등록금 차등이 불가피하게 발생됨.
- ③ 현재 사립대학의 등록금 책정근거가 되는 원가제도가 도입되지 않고 있어 계열별, 전공별, 학년별 등 등록금의 차등 징수 자료는 없음.

■ 서울 총학생회장

- ① 등록금에 관한 규칙 4조에 명시되어 있는 입학금의 경우 법적근거가 미비하여 징수절차, 액수에 관해서는 규정된 바 없음.
- ② 그러나, 사립대 중에서 4위에 해당하고 신입생에게 큰 부담이기에 지적함.

■ 사무처장

- ① 신입생들은 과거 선배들이 이룩해 놓은 여러 가지 유무형의 혜택을 받는 것이므로 입학금을 내는 것이고
- ② 국내의 규모가 큰 대학이나 외국에서는 본인이 입학하는 대학에 많은 기여와 기부행위를 하는 사례가 많고, 이를 통해 대학이 발전해나가는 원동력이 되고 있음.

■ 학생처장

과거 사립학교 시설기준령에 의하면 계열별로 학생 1인당 전용면적에 차이가 있고, 여러 가지 사유로 인하여 등록금 차이는 발생할 수밖에 없음.

■ 교학관리처장

학생 1인당 건물사용면적 및 실습비와 기자재구입의 비용을 감안하면 차등 요인이 존재하며 학생회에서도 자료를 통해 검토해보길 권고함.

국회 쪽 정세를 보면, 2013년부터 등록금심의위원회 등 대학거버넌스에 관련된 입법이 다수 제출되었으나 사립대학 재단의 반발과 학생들의 무관심이 커지고, 정치현안에 밀리면서 실질적인 논의가 이루어지지 못하고 있다.

자료#6. 학내이사결정구조에 관한 법률 개정안들 / 제19대 국회 한정
(서울대학교 총학생회 대학행정자치연구위원회 조사 자료)

발의일	의안번호	발의자	주요내용
150708	16012	김광진 외 9	등심위에 학생 1/3 이상 참여, 등록금 의결 재적 2/3 이상 (외부인사 위원 포함하면 사실상의 거부권 부여)
150612	15588	장하나 외 9	평의원회 관련 규정의 통합 평의원회에 학과 구조 개편 포함한 의결권 부여 평의원회에 학생 3/10 이상, 직원 2/10 이상
140307	9650	박남춘 외 9	학생·교직원 동수, 외부인사는 양측 추천 각 1인 학생 포함 재적 과반 출석으로 개최 및 의결
131111	7699	배재정 외 20	학생대표에게 학칙 개정발의권 부여 학생자치단체 추천자를 등심위 학생위원 자격 요건으로, 학생위원 4/10 이상이되 교직원위원과 동수.
131107	7649	강창일 외 9	학칙에 의거 학생이 추천하는 자가 등심위 학생위원 등심위에서 교직원위원과 학생위원 동수
130916	6848	김재연 외 9	학과 구조 개편 시 학교조직개편위원회 심의
130617	5514	우원식 외 17	학과구조 개편 시 구성원 의견 수렴 의무 선언

정부는 국가장학금을 투입(2012년 1.75조원에서 2015년 3.6조원으로 예산 확대) 하고, 각 대학 당국은 이제는 마치 관례가 된 것처럼 줄줄이 ‘등록금 동결’을 지향하면서 장학금을 확충하는 방식으로 ‘반값 등록금’ 정책을 추진하고 있다.

그러나 점점 이 역시 한계로 다가오고 있는 것이 사실이다. 다가올 2016년, 신입생 입학을 앞두고 또 다시 등록금심의위원회가 진행된다. 또 다시 근본적이고 구조적인 해결책은 보이지 않고, 생색내기 식 등록금심의위원회가 진행되지 않을지, ‘대학 등록금 줄줄이 동결’이라는 기사만이 눈앞을 가리게 되지는 않을지 우려스럽다.

자료#7. 2014. 11. 27. 통계청 - 2014년 사회조사 결과 중 '대학생 등록금 마련 방법'
(전국 17,664 표본가구 내 상주하는 만 13세 이상 가구원 약 37,000명을 대상)

대학생의 등록금 마련, 「부모님(가족)의 도움」 63.0%, 「장학금」 17.7%

2014년 1학기를 기준으로 대학생의 63.0%가 「부모님(가족)의 도움」으로 등록금을 마련한 것으로 나타났으며, 다음은 「장학금(17.7%)」, 「대출(11.2%)」, 「스스로 벌어서 마련(7.6%)」 순임

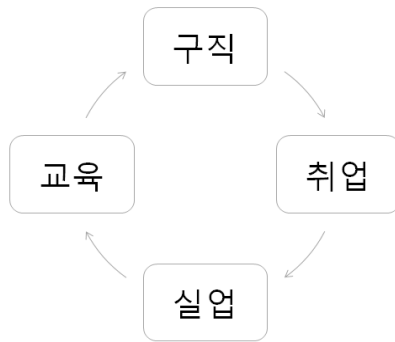
청년문제 어떻게 극복할 것인가

- 서울시의 고민

양호경 (서울시 민생경제자문관실/전 서울시청년정책네트워크 정책팀장)

I. 청년의 현실

- 길게는 '07년 『88만원세대』 이후, 짧게는 2012년 총·대선을 거치면서 청년논쟁에 활발해져 왔음. 최근 각종 수저론부터 '헬조선'이라는 자조적인 이름 붙이기부터, 왜 투표하지 않는가에 대한 사회적 비난까지 다양한 청년 담론들이 있었음. 하지만 청년의 문제를 이야기하기 위해서는 도대체 무엇을 해소하기 위한 것인지부터 논의해야 함.



[교육]

- 소득격차가 교육격차로, 그리고 그 교육격차가 다시 소득격차로 이어짐
- 높은 교육 비용과 주거비, 그리고 빚

[구직]

- 구직기간 및 구직비용과 안정적인 일자리의 상관관계
- 높은 교육과 구직비용. 사회적 negative-sum game

[취업]

- 저임금 및 불안정 노동
- 정규직과 비정규직 비율, 그리고

[실업]

- 사회적 안정망의 부재

II. 청년정책 개괄

- 청년정책이라는 이름으로 대책이 시작된 것은 2003년 9월 ‘범 정부 청년실업 종합대책’부터임. 이후, 매 정권마다 청년 실업에 대한 종합 대책들을 내 놓았고, 그 근거법이 되는 청년실업해소특별법(현 청년고용촉진특별법)임. 2004. 3. ~ 2008. 12. 한시법으로 시작된 이 법은 두 번 연장이 되어서 현재 ‘18년 12월까지 유효한 법으로 되어 있음.
- 주관부서도 노동부(현 고용노동부)로 청년의 문제는 일자리 문제로 인식되어 왔음. 그 이전까지 청년대책은 크게 “창업”, “직업훈련”, “단기일자리”, “구직서비스” 등의 분류.
- ‘12년 총·대선을 거치면서 청년 문제에 대해서 처음으로 ‘청년’분류가 생기면서 일자리(고용과 임금 등), 교육(반값등록금), 부채, 주거, 군복무 및 선거 참여 연령 문제까지 거론 됨.
- 예산으로는 중앙부처는 청년정책으로 총괄되는 예산이 2조원을 넘고 있고, 서울 시도 600억원 이상을 투입하고 있음. 제도적으로는 지난 대선 이후, 청와대직속 청년위원회가 설치되었고, 청년부 신설에 대한 이슈가 있으며, 국회에서 청년관련 다양한 기본법(청년발전기본법 등)이 발의되어 있음. 서울시는 지방자치단체 최초로 ‘15년에 청년정책과를 신설해서 정책의 기본 집행 체계를 갖춰 가는 과정.

Ⅲ. 서울시 정책의 특징

1. 주체 형성 및 거버넌스

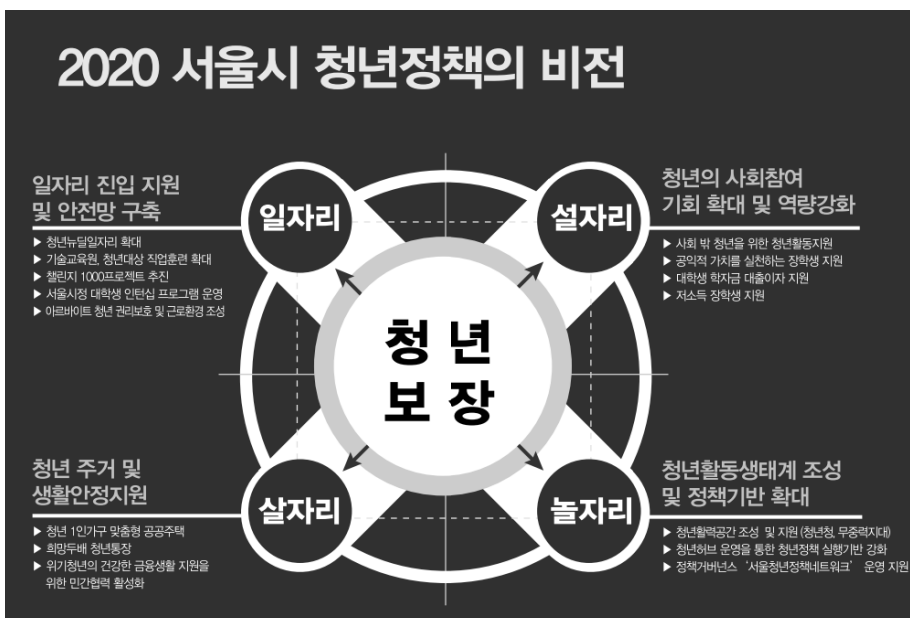


- 기존의 정년 정책들과는 달리 청년 주체들의 지속적인 제안과 목소리를 바탕으로 시작된 것임.
- 민원을 듣고, 정책의견을 수렴하는 수단을 넘어서 청년들의 주체 양성 및 사회적 관심 환기를 위한 다양한 시도. 과거 사회적으로 호명되던 청년들이 ‘국가 및 공동체’에 대해서 이야기했다면, 최근의 청년문제를 청년들이 스스로 풀어나간다는 당사자성으로서의 활동 연장선에 있음.
- 세대의 문제를 넘어, 청년 문제가 안고 있는 사회·구조적인 문제를 같이 해결하기 위해 아이디어를 넘어 정책 시행의 주체로서 청년들이 참여.

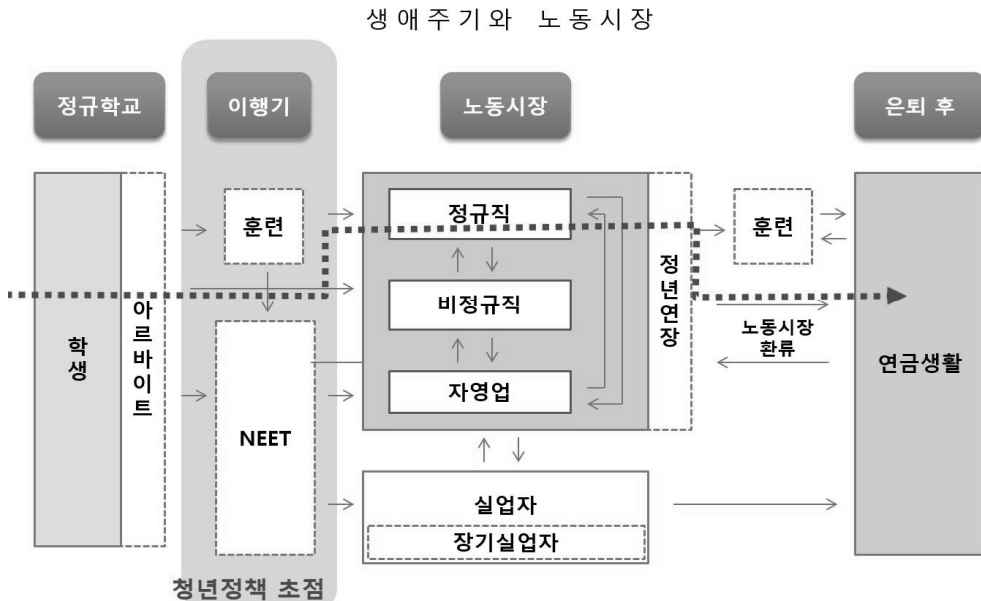
2. 종합적이며 ‘존재’적 대책



- 소득(일자리) 문제를 시작으로 청년의 문제가 사회적 존재로서의 배제의 문제까지 전이되고 있는 현상. 각종 자살률 및 경제활동인구 등 청년의 문제가 단지 일자리 숫자로 대변되는 시기는 지나서 종합적인 접근이 필요한 시기까지 왔음.



3. 그리고 청년보장(수당)



〈새로운 사회를 여는 연구원, 2015, 김병권〉

- 소요예산 90억, 19~29세 사이 소득기준에 따라 미취업 및 졸업예정자 3,000명 월 50만원(최대 6개월) 지원
- 활동계획서 심사를 통한 활동비 지원
- 발표 이후, 사회적 논쟁 : ‘또 다른 차별’, ‘청년의 구직의욕을 떨어뜨릴 것’, ‘아편’
- 성남시의 그것과는 차이가 있게, 구직부조에서 출발. 단편적인 지원정책이라기보다는 다른 청년정책과 종합적인 계획 중의 일부. 뉴딜일자리 사업 및 직업훈련, 사회참여와 함께 패키지로 가능
- 구직지원에 방점이 있지만, 활동을 구직에만 한정하지는 않음. “시간의 권리”에 대한 문제 의식에서 범위를 확장

IV. 청년문제 해결 방향

- 청년 문제에는 우리 사회의 불공정 및 불평등 이슈가 집약되어 있음. 청년 문제 해결은 세대의 문제가 아니라 지속가능한 사회를 만드는 과정의 일부.
- ‘대상’으로서의 청년 정책은 10년이 넘었지만, 이제 시작단계에 접어들고 있음. 열정이 없거나, 막연하게 불쌍한 이미지의 청년의 이미지가 아니라 있는 그대로의 모습으로 청년을 바라보기 시작.
- ‘시민권’이라는 관점에서 청년 문제 해결이 필요. 늙어가는 사회, 사회에 새로이 진입하는 ‘시민’으로서의 청년들이 공정한 ‘시민권’을 회복하는 과정이 필요.
예) ‘09년 공공기관 신입 임금 감축

‘이행하는 청년’을 위한 삶의 안전망

- 청년을 위한 구직안전망의 필요성과 정책대안

김민수 (청년유니온 위원장)

I. 취업준비의 풍경

취업을 위한 관문으로서 면접의 중요성이 점점 강조되고 있다. 많은 기업들이 과도한 스펙경쟁이 낳는 사회적 비용에 우려를 표하는 정부 입장에 화답하며 면접과 인성을 중시하는 방향으로 채용 제도를 손질하겠다고 나선 것이다. 취업준비 현장의 반응은 싸늘하다. “그 많은 입사서류를 대기업 직원들이 언제 검토하고 있겠냐. 학벌이나 스펙을 안 본다는 건 거짓말이다”라는 불신의 목소리가 전해온다. 스펙9종 세트와 더불어서 이제는 성품까지 자기계발해야 하나는 질문이다.

취업준비생들이 모이는 온라인 커뮤니티에는 ‘압박면접 후기’가 올라온다. 이런 식이다. “그 학력으로 일은 잘할 수 있을 것 같나?” “외동이라는데 외동들은 원래 자기 중심적에 이기적인 면모가 많지?” “회사에 오래 다닐 타입은 아닌 거 같은데 해명해 봐” “기혼여성은 조직생활 어려운데 결혼할거야?” 축의금 줄 것도 아니면서 결혼 계획은 왜 묻는지 모르겠다. 기업 측은 스트레스 상황에 의연하게 대처하는 순발력을 확인하기 위함이라고 하지만, 이 모멸적인 면접 방식이 기업과 청년에게 이로울 지는 따져 볼 일이다.

종로·신촌·강남 등 학원가에서는 압박면접에 효과적으로 대비하기 위한 스터디 모임이 성황리에 진행 된다. 같은 처지에 놓인 취업준비생들이 삼삼오오 모여 기업의 질문 트렌드를 분석하고, 면접 시뮬레이션을 진행한다. 면접 스터디 그룹에서 가장 인기 있는 파트너는 또래 친구의 마음에 깊은 상처가 되는 언사를 노골적으로 내지 르면서도 얼굴 색 하나 변하지 않는 사람이다. 기업은 압박면접 제도를 통해 청년들로 하여금 무분별하게 경쟁하고 서로에게 상처 입히기를 주저하지 말라고 지시하지만, 정작 채용과정에서는 지원자의 인성을 중요하게 여기겠다고 한다. 모순이다.

지난 10월, 취업준비생들에게는 ‘꿈의 직장’으로 불리는 6개 금융공기업의 공개채용

이 진행되었다. 460명을 채용하는데 4만2천명이 지원자로 몰려 평균 경쟁률이 거의 100:1에 육박한다. 6개 공기업 중 가장 높은 경쟁률을 보인 예금보험공사의 경우 192:1에 달했다. 경기도 산하의 10개 공공기관도 다가오는 21일 통합채용 시험을 10개 기관에서 80명을 채용하는데 6,885명이 몰렸다. 학업을 마치고 직업세계로 나아가는 과정에 있는 청년들에게 경쟁률이라는 숫자로 담담하게 펼쳐진 취업절벽은 극심한 스트레스와 좌절의 연속이다. 자신의 삶을 끊임없이 갉아먹는 이 분투가 유독 외로운 것은, 언제 끝날지 알 수 없기 때문이다.

II. 밀 빠진 독에 물 붓는 청년일자리 대책

한국 사회에 청년실업이라는 표현이 의미 있게 등장한 시점이 97년 외환위기 전후이니 어느덧 20년 가까이 되었다. 수많은 이름을 달고 대책들이 쏟아져 나왔지만 큰 효과를 거두지 못하고 상황은 점점 악화되어 왔다. 그 사이 청년문제는 학자금 부채, 낮은 신용, 높은 주거비 등 광범위한 영역으로 보편화 되었고, ‘일자리 창출 대책’이라는 협소한 정부 정책의 틀에 담기지 못한 청년의 삶은 그 무엇으로도 지탱하기 어려운 공백 상태로 내몰리게 되었다. 외로운 싸움을 지속하는 청년들에게 남은 것은 부모가 물려 준 손가락의 색깔, 다른 누군가와 경쟁하기 위한 자신의 ‘노오력’ 뿐이다.

청년문제가 한국사회의 지속가능성을 좌우할 뇌관임이 갈수록 분명해지다 보니, 박근혜 정부는 미래세대라는 표현으로 이들에게 각별한 애정을 쏟고 있다. 노동개혁·공적연금 논란·국정교과서 등 굵직한 중점현안의 추진근거에는 반드시 ‘청년을 위한다’는 말이 포함된다. 가장 최근에 대통령이 국회에서 진행한 국정연설에는 ‘청년’이라는 단어가 무려 32번이나 등장했다. 성은이 망극하다.

실제로 정부가 청년문제를 두고 놓고 있지는 않다. 연간 1조 8천억 정도를 청년일자리 예산으로 편성하고 있다. 문제는 이 정책의 내용이 청년이 느끼는 삶의 필요와 심각하게 괴리되어 있다는 것이다. 괜찮은 일자리를 필요로 하는 청년들을 ‘청년인턴’과 같은 불확실한 단기 일자리로 내몰았다. 해외취업 사업이 벌어지는 양상도 크게 다르지 않다. “이대로만 열심히 하면 저도 잘될 수 있는거죠?”라고 묻는 청년들에게, “그건 모르겠고, 일단 취업률을 높여야 성과발표를 할 수 있어”이라고 답하는 꼴이다.

정년연장에 조응하는 정책으로 제기 된 임금피크제는 어느 날 느닷없이 청년일자리 창출 대책이 되어 있었고, 그 효과와 무관하게 청년들로 하여금 ‘일자리를 구하려면 부모세대와 경쟁해야 하는 것인가?’라는 파괴적인 고민에 빠져들게 하였다. 대학을 구조조정 하는 근거도 취업률이다. 정부는 경제영역과 구분되게 학문의 공간이 갖는 특수성을 섬세하게 고려하지 않고 졸업정원의 몇 퍼센트를 경제활동으로 내몰았는가를 두고 대학의 가치를 규정했다. 대학은 열악한 노동시장을 눈앞에 두고 자신의 미래를 고민하는 젊은이들을 기다려주지 않고 가혹하게 세상 밖으로 밀어낸다. 그리고 이러한 폭력은 엑셀에 개별함수로 기록 되어 정부에 취업률 성과지표로 보고되고 구조조정을 하지 말라는 요청으로 쓰인다.

청년에게 취업은 아주 잔혹한 단어이다. 어린 시절, 선생님이나 가족들이 꿈을 묻곤 한다. ‘일정수준 이상의 소득과 고용안정성이 보장되는 화이트칼라’ 직업만이 유효한 답변으로 인정된다. 변호사, 공무원 등 당장에 떠오르는 예닐곱 가지 직업 중에 한 가지를 꿈이라고 제출하고 나면, 더 이상의 질문과 고민은 용인되지 않는다. 내가 하고 싶은 것은 무엇인가, 잘하는 것은 무엇인가. 무엇이 나의 삶과 미래를 고양시킬 것인가. 이런 질문들은 정글 같은 경쟁으로 질주함에 있어 방해가 되는 사치품일 뿐이다.

나는 가정과 학교, 직업세계로 이어지는 과정에서 취업이라는 단어를 잔혹한 상처로 여겨지게끔 정책 환경을 조성하는 데에 앞장서 온 정부를 정색하고 비난할 생각은 없다. 역대 정부는 조급하게나마 취업률을 높이면 미래세대에게 이로울 것이라고 지레짐작하고 나름대로 자기 할 일을 했다고 본다. 문제는 그 지레짐작이 틀렸다는 것이고, 결과적으로 일을 못했다는 것이다. 요즘 표현으로는 ‘일못’이다.

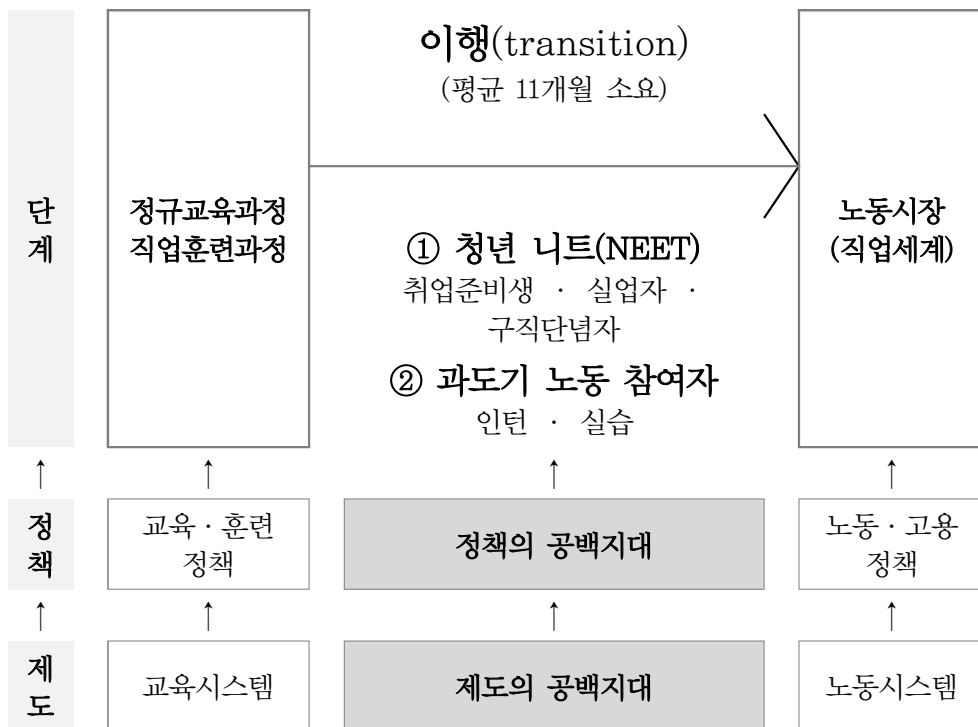
일을 못하는 이를 두고 구박하고 비난하면 더 움츠러들게 된다. 이들에게 필요한 것은 애정 어린 조언과 관심이다. 반대로 정부도 스스로 ‘일을 못한다’는 것을 인정해야 한다. 그래야 변화, 발전할 수 있는 공간이 열린다. 이 대목에서 겸허하게 받아들여야 한다. 어떤 일자리인지, 어떤 삶인지 고민하지 않는 숫자상의 취업률이 마치 사회문제 해결의 결승점인양 기업과 대학, 청년을 협박해 온 역대 정부의 정책은 실패했다. 아주 몹쓸 정책이고, 이제는 진화시켜야 한다.

Ⅲ. 청년이 겪는 이행의 위기

청년은 고정된 ‘정체성’이 아니라 유동하는 ‘상태’이다. 생애단계로서 ‘청년’이 가지는 의미란 시장(Market)을 최초로 마주한다는 것, 사회로 진입한다는 것 또한 좁은 의미로는 일자리(소득생활)를 중심으로 경제세계의 구성원, 즉 경제활동의 주체가 됨을 뜻한다. 개인은 청년이 되면서 노동시장에 신규로 진입해 ‘생애 첫 일자리’ · ‘생애 주된 직장’을 구하기 시작한다.

이러한 이행(transition)성이야말로 우리가 ‘청년’의 보편성으로부터 추출해야 할 가장 고유한 특성이다. 다시 말해 “청년은 이행한다. 따라서 이행의 위기가 곧 청년의 위기다.” 청년에게 주어지는 이행의 경로는 보통 아래와 같다.

[그림] 청년의 이행



노동시장의 구조적 변화에 따라 ‘괜찮은 출구’가 줄어들고, 불안정 노동이 일반화 됨에 따라 정규교육과정과 직업세계 사이의(school to work) 틈새(gap)는 계속 넓어지고 청년들은 장기실업 · 구직포기 등의 위기에 처하고 있다. 뿐만 아니라 입직

이후에도 저임금 노동과 다양한 형태의 직장 내 괴롭힘, 인권 침해 등을 직면하고 있다. 그러나 노동시장 안팎으로 불안정하게 유동하고 있는 이들의 삶은 제도와 정책의 공백지대로 방치 된 채 개인이 순전히 감당해야 할 몫으로 비용이 전가 되고 있다. 그 비용은 곧 부채가 되기도 하고, 신용의 위기로 이어지기도 한다.

IV. 청년을 위한 사회안전망 강화의 기본 과제

청년유니온은 현 정부가 추진하고 있는 노동개혁을 두고 지난 9월에 재개된 노사정 협상 과정에서, 노동시장 안팎을 오가며 이행의 위기가 삶의 위협으로 확대되고 있는 청년들에게는 ‘튼튼한 일자리 안전망’이 무엇보다 시급하다는 목소리를 내고자 했다. 관련하여 4대 개혁과제를 노사정위원회에 제시하였다. (2015.9.10.)

청년유니온 ‘튼튼한 일자리 안전망 구축’ 4대 개혁과제 요구안

- 1) 실업급여 수급액 인상 및 수급 기간 확대, 30세 미만 청년에 대한 차별 폐지
- 2) ‘자발적 이직자’와 ‘특수고용노동자’를 포함하는 실업급여 수급 대상 확대 (수급 요건 완화)
- 3) ‘생애 첫 일자리 구직자(청년 실업자)’와 ‘장기실업자’를 위한 ‘한국형 실업부조’의 도입
- 4) 고용보험위원회의 민주적·공개적 운영 및 안정적인 재정기반의 확충

일자리 안전망의 일차적인 제도인 고용보험의 경우, 비정규직 노동자의 가입률이 현저하게 떨어진다. (2015년 기준 38.7%) 고용보험은 보장성을 강화하는 한편 사각지대를 해소하는 것이 가장 시급한 과제임. 그러나 새누리당이 ‘노동개혁 5대 법안’의 하나로 당론 발의한 「고용보험법」은 운영 효율화를 명목으로 청년을 비롯한 불안정 노동자에게는 ‘계약’에 해당하는 내용이 담겼음. 저임금 불안정 노동에 종사하며 단기고용과 실업을 반복하는 청년들의 입장에서는 오히려 보장성이 약화되고 문턱만 크게 높아져 사각지대가 늘어난다.

■ 실업급여제도 운영 효율화

- 구직급여 기여요건 강화 : 이직 전 18개월 동안 180일 이상 → 24개월 동안 270일 이상
- 구직급여 하한액 조정 : 최저임금의 90% → 80% (현행수준 일 40,176원은 유지)
- 조기재취업수당 폐지

한편 고용보험이 '제도적으로' 배제하고 있는 생애 첫 일자리 취업자(청년구직자)와 장기실업자를 위한 일자리 안전망으로 실업부조 제도의 도입이 필요하다. 노동시장에 최초로 진입하는 과정에서 삶의 위기를 겪는 청년에게는 더욱 절실히 정책적 과제임. 기존 사회보장제도의 구조적 한계를 보완하기 위해 고용보험 미가입자를 대상으로 구직활동 기간의 소득을 보전하는 '구직촉진수당'을 적극적으로 검토해야 할 때임. 고용보험에 실업부조를 더함으로써 더 낮게, 더 넓게, 더 촘촘하게 일자리 안전망의 그물을 펼쳐야 한다.

청년을 위한 새로운 사회안전망이 필요한 이유

- 헬조선 포기할까? 바꿔볼까!

하준태 (KYC 한국청년연합 대표)

I. 들어가며

헬조선, 수저 계급론에 대한 공감도는 저마다 다르다.

‘88만원 세대’, ‘아프니까 청춘이다’를 이어 이런 사회를 만든 기성세대의 미안함과 위로가 넘쳐 났고, 청년문제 해결이 정치권의 첫 번째 화두인 시대가 되었다. 청년 문제에 대한 해결방안을 두고 전혀 상반된 해법이 제시되는 걸 보면 청년문제는 실업, 일자리 창출로 해결될 문제가 아니라는 것이 명확해진다.

정부 여당의 주장대로 노동개혁이 이루어지고, 더 많은 일자리가 만들어져 취업률이 올라가면 헬조선이란 말은 사라질 것인가? 없어지지 않을 것이다. 월 150만원 이하를 받는 비정규직 나쁜 일자리에 울며 겨자먹기로 취업해도, 부당한 해고에 입도 열지 못한채로 일하거나 그만 두기를 반복해야 한다는 걸 잘 알고 있다. 연애, 결혼, 출산과 같은 미래를 상상하지 못한 채로, 더 암울한 건 이것이 한국만의 문제가 아니라 전 세계적인 문제라는 것도 이미 알고 있다. 세계경제의 저성장기조가 지속될 것이고, 빠른 변화에 대처하는 못하는 산업구조 속에서 사라지고 있는 직업과 일자리를 매일 매일 확인하고 있다.

서울시 청년보장, 성남시 청년배당 등 새로운 청년정책에 대한 논쟁이 뜨겁지만 정작 이 정책에 대한 청년들의 의견을 면밀히 들어보려는 노력은 별로 없다. 청년들이 왜 헬조선을 외치고 있는지 근본적인 이유에 대해 살펴보기 보다는 당장 눈앞의 정치적 이해득실에 따라 단기적인 처방을 내놓는 것과 같은 이유일 것이다.

선거를 앞둔 어른들이 청년들을 위한 선물을 앞다투어 내놓고 있지만, 선거가 끝난 후 태도가 돌변해 모든 문제의 원인이 청년들 때문이라고 몰아세울지도 모른다. 자존감이 떨어지고, 근로의욕 없고, 무상복지만을 바라는 청년들이 우리 사회의 걸림

돌이라고 몰아세우고, 교육과 노동으로부터 훨씬 더 소외되는 끔찍한 미래가 될 수도 있다.

물고기가 사라져 보이는 않고, 너무나 후진 낚시법을 알려주기 보단 우리가 직접 낚시법을 찾아보겠다고 이야기 하는 청년들의 목소리가 더 많아 져야 한다. 청년들의 목소리가 사라진 사회에 어떤 미래도 없기 때문이다. 헬조선을 포기하지 않고 바꿔 보려면 노력이 절실한 이유이다.

II. 헬조선에 공감하는 몇가지 이유들

1. 저성장 시대

금융세계화, 자본이동의 증가, 단기주의 기업전략 확산, 수출 대기업 중심의 성장구조와 고용 없는 성장이 이미 고착화 단계라고 이야기 한다. 경제구조의 변화는 노동시장의 지형을 바꾸고 비정규직 문제, 근로빈곤 문제, 청년니트족 문제, 영세자영업 문제, 특수고용 문제등은 점점 더 나빠져만 가고 있다. 현재와 같은 생산구조, 저출산 고령화로 인한 생산가능인구 감소는 고용 없는 성장, 빈곤, 소득격차등 사회문제를 더욱 악화 시키고 있다. 지속적인 성장을 가정하고 더 많은 양질의 일자리를 만들어 청년 실업문제를 해결하겠다는 정부 정책은 한계가 분명하다

2. 산으로 가는 청년 정책

실업, 일자리창출에만 초점을 맞춘 과거 청년정책은 청년문제를 해결하지 못하고 있다. 청년들의 다양한 목소리에 기반한 새로운 청년정책이 필요하다.

정부가 내세우는 대표적 취업지원사업인 취업성공패키지 청·장년층 2016년 예산이 2000억에 육박한다. 수능이 끝나고 겨울방학 시즌에 맞춰 대대적인 참여자 모집에 들어갔다. 높은 취업률과 고용유지율에도 불구하고 대대적인 참여자 모집이 필요한 이유에 대한 보완이 필요하다. 교육·훈련 프로그램에 대한 질을 높이고, 알선 업체의 질을 높여야 진정한 실업부조 역할을 할 수 있다.

- ① 서울 청년 3명 중 1명은 실업 상태 : ‘통계로 본 서울의 노동: 산업·고용·취약 노동자 구조’ 발표. 지난해 서울지역 청년층의 실질실업률이 31.8% (2015. 5.14 서울노동권익센터 발표 내용 중)
- ② 청년취업자 5명 중 1명 1년 이하 단기계약직 : 1년 뒤 정규직 전화 비율 고작 11% (박중훈 대담한 경제 중 2015. 2.9)
- ③ 2013년 서울시민 전체 자살자 가운데 청년이 차지하는 비중은 10명 중 3명 : 전체 자살자 2560명 중 28%에 해당하는 719명은 20~39세 청년.(2015. 4. 6일 서울시의회 이순자의원 공개 자료 중)
- ④ 학생도 직장인도 아닌 청년 니트족 약 163만명 (2015. 1. 현대경제연구원)
- ⑤ 2015년 취업성공패키지Ⅱ(청장년) 예산 1666억, 2016년 예산 1933억으로 16% 증가. ‘청년내일찾기패키지’로 명칭 변경 예정. 2015년 취업률 55%, 1년이상 고용유지율42%(고용노동부 2016년 성과계획서)로 발표하고 있지만, 전체 참가자수가 아닌 종료자수 기준으로만 통계를 작성하고 있다.
- ⑥ 한 명 취업에 1565만원 재정 지원. 고용촉진 지원금 개선 필요. 참여기업 늘어나고 있지만, 지원받은 후 폐업하는 기업도 속출(2015. 10.24 헤럴드 경제 기사)

3. 청년을 이용만 하는 나쁜 정부, 정치

지난 10월 시정연설에서 대통령은 청년을 32번이나 언급했다. 정부는 2016년 예산안을 설명하면서 복지지출 비중 30% 돌파, 청년일자리 예산 21% 증액(2조 1천200억)을 첫 번째로 강조했다. 청년 일자리 창출을 위한 노동개혁이라 주장한 이후 주요 정책 발표 때마다 청년을 호명하고 있지만, 실제 청년들의 피부에 와 닿는 정책은 전무하다. 내년 총선 이슈 선점을 위한 청년의제 마케팅만 있다. 문제 해결에 도움이 되지 않고 있는 일자리 정책만 나열하며 실제로는 기업에게만 각종 지원금이 집중되고 있다. 고용디딤돌, 청년인턴, 패키지 지원금만 받고 기업에게서 버려지는 ‘일회용청년’을 양산하는 정책들이다.

책에서 배운 민주주의와 인권의 가치가 현실속에서 철저히 버려지고 경쟁과 생존이 우선되는 정글같은 사회, 정치적 효능감을 느껴본 적 없는 세대에게 공약을 지키지 않는 대통령과 생산적이 결과를 만들지 정치는 불신과 혐오의 대상이다. 정치가 청년들의 미래를 상상할 수 있는 길을 열어주지 않고 있다. 현재와 같은 암담함이 평생 지속될지도 모른다는 상상이 주는 공포가 바로 헬조선 아닐까?

Ⅲ. 포기할래? 바꿔볼래? 질문이 필요하다

1. 청년 사회안전망, 더 많은 논쟁이 필요하다

얼마 전에 있었던 서울대생의 9급 공무원 취업 논란은 우리 사회가 청년들에게 얼마나 불안한 사회인가를 단적으로 보여주는 사례이다. 헬조선 탈출을 준비하거나 최대한 가늘고 길게 살 수 있는 방법을 찾는 청년들에게 중요한 건 그래도 이 사회에서 살아갈 이유와 희망을 만들어 주는 것이 필요하다. 당장은 공정한 경쟁이 불가능하고, ‘노오오오력’ 만으로는 소득격차가 줄지 않겠지만, 함께 바꿔보자고 손을 내밀고, 청년들의 스펙을 활용할 수 있는 다양한 장을 만들어 창조적인 활동을 펼칠 수 있는 더 많은 기회를 만들어야 한다. 서울시의 청년보장 필요성에 대한 논쟁을 통해 사회진입의 기회조차 얻기 힘든 교육과 노동에서 소외되고 있는 청년들의 아픈 현실이 더 많이 세상 밖으로 알려져야 한다. 저성장, 임금격차, 노동유연화가 당분간 지속될 사회구조에서 ‘청년문제’의 해법만 별도로 존재 할 수 없다는 점을 알려야 한다. 이런 구조 속에서도 물고기 잡는 법 타령을 하고 있는 정치인들에겐 분노를 보내고, 새로운 청년정책에 공감하는 청년들의 의지를 모아가야 한다.

2. 내년 총선에 투표해야 할 이유를 만들자 : 청년수당(청년직접지원 정책)

지자체 차원을 넘어 결국 국가 차원의 청년보장 정책이 펼쳐져야 한다. 청년문제는 국가운영을 잘못된 국가의 책임임을 분명히 하고 책임을 물어야 한다. 재원 논란을 피하지 말고 적극적으로 정책을 추진해야 한다. 재벌개혁, 법인세 인상, 사내유보금 과세등 기존의 해결 방법과 청년을 위한 새로운 사회안전망 강화의 필요성에 대해 당사자인 청년들과 부모세대가 함께 말할 수 있는 장을 만들어야 한다.

한 달에 고작 50만원의 지원으로는 무엇도 할 수 없으며 오히려 마약과 같이 근로의욕을 저하시킬 것이라는 기성세대의 청년들에 대한 불신과 편견과 맞서야 한다. 취업과 창업을 위한 정책과 더불어 이른바 니트로 불리는 교육과 노동에 소외되고 있는 청년층에게 참여 기회를 열어주는 정책이 공존해야 한다고 설득해야 한다.

내년 총선에서 청년수당 도입이 중심의제가 되어, 우리사회 청년정책의 방향이 전환 되기를 희망한다. 친구들과 부모님과 청년수당에 대한 의견을 나누고, 각 정당의 청년수당에 대해 입장을 비교하는 유권자들이 많아 졌으면 한다.

IV. 나오며

내년 4월 총선의 중심의제 중 하나가 청년문제가 될 것이라고 정치권부터 이야기하고 있다. 정부와 여당은 대대적인 예산투입으로 청년문제 해결을 위한 노력을 하고 있음을 연일 과시 하고 있다. 고용디딤돌, 중소기업인턴제, 청년내일희망찾기패키지, 일학습병행제 등 기존또는 신설 사업에 대한 참여대상 확대, 지원금 확대를 꾸준히 진행하고 있다고 선전한다. 현재 서울시 청년수당을 비판하는 주요 논리도 중앙정부가 이미 청년지원사업을 하고 있어 중복 이라는 논리이다.

이에 대응하고 청년문제 이슈를 주도할 기획이 필요하다.

포기할까 바뀌볼까 고민하는 개별화된 청년들에게 투표에 참여할 이유를 만들어 주어야 한다. 기존 청년정책의 보완 및 방향전환, 청년수당 등 청년사회안전망 강화를 요구하는 정책제안 활동을 펼치고, 투표시간 연장, 사전투표소 대학 내 설치 요구 등 기존 유권자운동의 의제들을 함께 펼치는 청년유권자운동조직을 만들어 더 큰 목소리를 만들어 보면 어떨까?

청년들의 요구를 외면하고 헬조선이 지속된다면 투표 파업을 선언하겠다고 허세를 부려보면 어떨까?

더 나쁜 미래를 살아가지 않으려면 내년 4월 선거결과가 무척 중요하다.

