윤석열 정부 1년 분석 및 평가 보고서

윤석열 정부 1년
모든 것이
실종 되었다

검찰공화국의 등장과 권력기관 개혁의 후퇴

적나라한 반노동·친자본의 '노사법치주의'

민생·복지 정책의 후퇴

재난대응 참사

왜곡된 과거사 인식과 외교 참사

남북문제, 한반도 평화 정책의 퇴행

공안통치, 기본적 인권 상황 악화

MINBYUN – Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

코끼리는 어디로 가고 있는가

어떤 분은 윤석열 정부를 도자기박물관에 들어간 코끼리로 비유한 적이 있습니다. 그의 의지와 무관하게 들어가서는 안 될 곳에 들어가 일마다, 움직일 때마다 그릇만 깨고 마는. 일본과 미국을 다녀온 윤석열 대통령을 보면서 느끼는 소회는 다르지만은 않을 것입니다.

윤석열 정부 1년, 한 마디로 정치, 외교, 노동, 민생, 재난대응, 남북과 평화, 역사 등 영역에서 굳이 국정 지지율을 언급하지 않더라도 질곡과 퇴행으로 점철되고 있습니다. 갑작스런 용산 대통령 집무실 이전은 그 많은 시행착오와 재정적 부담을 가중시키고 있고, 일어나서도, 일어날 수 없었던 이태원 참사의 원인으로 지목되고 있습니다. 시행령을 전위대로 삼아 검찰·경찰 개혁을 무산시키면서 검찰 공화국은 더욱 벼랑으로 치닫고 있습니다.

5.1 노동절, 건설노동자가 윤석열 정부의 건설노조 탄압에 맞서 분신하였습니다. 전방위적인 압수수색, 무리한 구속영장 청구가 부른 참사였습니다. 화물연대 파업에 대한 강경 대응으로 국정 지지율이 일시 상승하는 현상에 주목한 윤석열 정부는 위헌적으로 반노동조합 정서를 조장하면서, 끝내 노동자들을 죽음의 길로 내몰고 있습니다.

국가수사본부장 임명 하루 만에 물러난 정순신은 '수사의 최종목표는 유죄판결'이라고 떳떳하게 밝힌 바 있습니다. 수사의 목표는 실체적 진실발견, 이른바 객관의무가 아닌 유죄판결을 위해 피의자, 피고인을 겁박하는 검사의 모습, 우리는 서울시 공무원간첩 조작사건을 비롯하여 온갖 과거사 재심 사건에서 보아왔습니다.

윤석열 정부의 왜곡된 과거사 인식, 남북관계 구상과 한반도 평화에 대한 편향된 인식은 한반도를 평화가 아닌 전쟁위기로 몰아가고 있습니다. 어처구니없는 '나는' 논란이나 핵공유 논란은 'ceremony'에 취해 초가삼간 불타는지 모르는 어릿광대에 다름 아니었습니다.

코끼리를 어떻게 하여야 하는가. 우리는 무엇을 할 것인가.
우리가 윤석열 정부 1년을 맞이하면서 평가보고서를 출판하고 토론회를 개최하는 것은 정치, 경제, 남북 등 각 분야의 난맥상이 1년에 그치지 않고 앞으로 더욱 확장

되고 심화될 것이라는 예상 때문입니다. 피의자의 이야기보다는 가고자 하는 방향으로 독촉하는 유죄판결에 목말라하는 검사의 모습으로 국민을 더욱 내몰 것이 심히 우려되기 때문입니다.

가깝게는 퇴보가 될지라도, 길게 보아 민주주의와 인권은 한 발짝 한 발짝 진보한다는 낙관을 믿으며, 함께 지혜를 모으고자 본 윤석열 1년 평가 보고서를 내기에 이르렀습니다. 짧은 기간 동안 토론과 집필, 토론회에 이르기까지 노심초사 준비했을 좌세준 단장님, 하주희 사무총장님과 여러 집필・토론자, 사무처 간사님들께 깊은 위로와 감사를 드립니다.

우리는 우리의 갈 길이 있습니다.

2023. 5. 3.

민주사회를 위한 변호사모임
회 장 조 영 선

CONTENTS

윤석열 정부 1년
모든 것이 실종되었다

Ⅰ. 총론 / 7

Ⅱ. 검찰공화국의 등장과 권력기관 개혁의 후퇴 / 12

Ⅲ. 적나라한 반노동・친자본의 '노사법치주의' / 66

Ⅳ. 민생・복지 정책의 후퇴 / 88

Ⅴ. 재난대응 참사 / 107

Ⅵ. 왜곡된 과거사 인식과 외교 참사 / 125

Ⅶ. 남북문제, 한반도 평화 정책의 퇴행 / 144

Ⅷ. 공안통치, 기본적 인권 상황 악화 / 160

Ⅰ. 총론

1. 윤석열 정부 1년, 모든 것이 실종되었다!

윤석열 정부 출범 1년을 맞는다. 지난 1년은 한 마디로 정치, 외교, 노동, 민생, 재난대응, 남북문제, 역사 모든 것이 실종된 한 해였다. 대통령 취임 1년을 앞둔 시점의 국정 지지율이 30%대에 그치고 부정 평가가 60%가 넘는 현실은 윤석열 정부에 대한 민심의 향방을 보여준다.

윤석열 정부 1년은 '검찰공화국'의 민낯을 보여주었다. 법무부장관을 필두로 대통령실, 국가정보원, 금융감독원 등의 권력기관과 행정 각부, 범정부 기관에 검사 출신 인사를 전면 배치함으로써 형성된 '검찰 네트워크'는 법 기술자들의 논리가 국정 전반을 좌지우지하는 '정치의 실종'을 낳았다. 한동훈 법무장관 등은 이른바 '검수원복'(검찰 수사 개시권 원상복구)을 위한 「검사의 수사 개시 범죄 범위에 관한 규정」, 행정안전부 소속으로 경찰국을 설치하기 위한 「행정안전부와 그 소속기관 직제」, 고위 공직자 인사검증 권한을 법무부 인사정보관리단에 부여하는 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」 등의 시행령 개정을 주도함으로써, '시행령 통치'라는 위헌적 사태를 초래하였다. 이와 같은 사태는 헌법 제96조가 선언하고 있는 '행정조직 법률주의'(행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다)를 정면으로 부정하는 것으로서, '법률가' 출신 대통령 스스로 법치주의의 기본 원칙을 깨트리는 행위이다.

'시행령 통치'는 야당 대표와 전 정부 인사들의 정책적 결정에 대한 수사에는 과도한 인력과 시간을 투여하면서도, 윤 대통령 가족과 측근에 대한 수사는 방치하는 검찰권의 자의적 행사로 이어졌다. 뿐만 아니라 경찰은 이태원 참사 당일 수많은 인파가 몰릴 것을 충분히 예상할 수 있었음에도 집회·시위 통제와 '마약 단속'에 과도한 경찰 병력을 동원함으로써 돌이킬 수 없는 참사를 낳았다. 정순신 변호사를 국가수사본부장으로 임명하는 과정에서 드러난 인사 검증의 부재는 시행령 개정을 통해 설치한 법무부 인사정보관리단의 기능이 전혀 작동하지 않았음을 보여주었다.
지난 1년 동안 윤석열 정부는 대공수사권 경찰 이관을 포함한 국정원 개혁의 흐름에 노골적으로 역행하는 모습을 보였다. 국가보안법 위반 혐의에 대한 국정원 주도의 전 방위적 압수수색과 피의사실을 언론에 노출하는 등의 행태는 과거 정권의 '공안몰이'를 떠올리게 한다. 이와 같은 행태는 공안수사권을 근거로 무고한 시민들에 대해 고문·회유·간첩조작·증거조작·정치개입 등 인권침해를 자행한 국정원의 부끄러운 과거를 망각하는 것으로서 용납할 수 없다.

지난 1년은 ‘노동’과 ‘민생’이 실종된 한 해였다.
헌법은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다(제32조 제3항). 그럼에도 불구하고 윤석열 정부는 노동시간 유연화라는 이름으로 집중적 초장시간 노동을 허용하는 노동시간 개편안을 내놓았다. ‘주69시간 노동’은 해외 언론이 주목할 정도로 시대착오적이며 노동자의 일상적 삶과 존엄을 무시하는 발상이다. 우리 헌법이 규정하고 있는 노동3권의 실질적 보장을 위한 노동조합 및 노동관계조정법(노동조합법) 제2조, 제3조 개정과 관련하여 정부는 재계와 보수언론의 왜곡된 주장에 편승하는 노동 경시의 시각을 드러내고 있다. 아울러 화물연대 파업에 대한 강경대응으로 국정 지지율이 일시 상승하는 현상에 주목한 윤석열 정부는 노동조합에 대한 전 방위적 회계자료 제출 요구를 통해 반노동조합 정서를 조장하고, 노동현장에서 계속되고 있는 중대 재해에 대한 최고경영자의 책임을 무력화하는 중대재해처벌법 시행령의 개정을 시도하고 있다.

‘민생’ 문제는 우리들의 살림살이와 복지와 직결된 것으로서 정권 교체와 무관하게, 그리고 진보와 보수를 가리지 않고 일관된 정책과 장기적 안목을 가지고 해결해나가야 한다. 그런데 지난 1년 동안 윤석열 정부는 주거, 가계 부채 등 민생 문제에 대한 정책을 제시함에 있어 전 정부와의 차별성, 규제 완화에만 주목함으로써 무주택 서민, 소상공인, 자영업자들에게 좌절감만을 안겨주고 있다. 반면, 감세를 통한 경제활성화 정책은 ‘부자 감세’라는 비판을 면하기 어렵다. 반지하 건물 거주자가 침수로 사망하고, 깡통 전세 피해자가 스스로 삶을 포기하는 상황이 목전에서 벌어지고 있는 상황에서 우리는 묻지 않을 수 없다. 윤석열 정부의 ‘민생’ 정책은 어디로 갔는가?

‘10·29 이태원 참사’는 2014년 4월 ‘세월호 참사’ 이후 안전에 대한 우리 사회의 인식과 대응이 어떠했는가에 대한 성찰의 계기가 되었다. 10만 이상의 인파가 몰릴 것이 충분히 예상되는 상황임에도 사전대책을 마련하지 못한 것에 대해 행정안전부, 경찰, 서울시 등은 책임 회피로 일관하였고, 참사 원인과 진상규명을 위한 국정조사는 본연의 목적을 달성하지 못했다. 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무가 있는 국가(행정안전부 장관)가 ‘법적 책임’의 존부만을 따지며 책임을 회피하고, 고위 책임자들이 참사 책임을 묻는 수사·조사 대상에서 제외된 것은 재난대응과 피해자의 권리 보호에 대한 현 정부의 무능과 감수성 부족에서 비롯된 것이다.

윤석열 정부의 왜곡된 과거사 인식, 남북관계 구상과 한반도 평화에 대한 무관심은 윤 대통령 개인의 부적절한 발언, 독단적인 외교 정책과 맞물리면서 ‘외교 참사’로 이어졌다.
지난 3월 박진 외교부장관은 “행정안전부 산하 재단이 강제동원 피해자 및 유족들

에게 일본 가해 기업을 대신해 변제한다.”는 강제동원 해법을 제시했다. 이와 같은 해법은 강제동원 피해자들의 의사를 무시한 것이라는 점에서 근본적 한계가 있다. 나아가
“일본국에 의해 자행된 조직적이고 지속적인 불법행위에 의하여 인간의 존엄과 가치를 심각하게 훼손당한 자국민들이 배상청구권을 실현할 수 있도록 협력하고 보호하여야 할 국가의 책무”를 선언한 헌법재판소의 결정을 정면으로 부정하는 것이다. 윤석열 정부는 위와 같은 해법이 한·일간 협력관계 회복을 위한 것이고, 일본도 그에 상응하는 노력을 보여줄 것이라는 말로 정당화하였다. 그러나 3월 16일 한일정상회담에서 일본은 위안부 합의 이행과 독도 문제까지 거론함으로써 윤석열 정부의 위와 같은 기대가 얼마나 일방적이고 무책임한 것인지가 드러났다. 후쿠시마 방사성 오염수 해양 방류에 대한 일본 정부의 협조 요청에 대해 한국 정부의 입장이 일본측에 명확히 전달되었는지도 의문이다.

윤석열 정부의 외교 정책과 관련하여 우려되는 것은 강제동원 해법을 비롯한 외교 정책들이 과연 어떤 논의 과정을 통해 결정된 것인지 파악하기 어렵고, 윤 대통령 개인의 독단적 결정 또는 대통령실 특정 인사의 결정에 의존하고 있는 것은 아닌지 하는 점이다. 윤 대통령은 최근 미국 국빈 방문을 앞두고 워싱턴포스트와 한 인터뷰에서 “100년 전의 일을 가지고 ‘무조건 안 된다, 무조건 무릎 꿇어라’라고 하는 이거는 저는 받아들일 수 없습니다.”라는 발언을 함으로써 논란을 일으켰다. 뿐만 아니라 로이터 통신과의 인터뷰에서는 우크라이나에 대한 살상무기 지원과 대만 해협 문제에 대해 언급함으로써 러시아와 중국의 강한 반발을 불러일으켰다. 윤 대통령 개인과 대통령실은 다수의 전문가와 시민사회가 윤석열 정부의 외교 정책에 대해 ‘외교 참사’라 비판하는 이유를 되새겨 보아야 할 것이다.

윤석열 정부는 지난 1년간 남북문제와 한반도 평화 정착에 대해 사실상 아무런 대책도 내놓지 못했다. 2022년 광복절 경축사에서 제시한 ‘담대한 구상’을 포함한 일련의 대북, 통일 정책은 일관성과 현실성이 모두 결여된 것이라는 비판을 면하기 어렵다. 지난 1년, 남북문제 및 한반도 평화와 관련한 윤석열 정부의 정책 실종은 한반도 평화의 시계를 거꾸로 돌려놓았다. 최근 한미정상회담은 한미일, 북중러 대결의 신냉전 구도를 고착화함으로써, 한반도 전쟁위기를 강화하고 남북문제와 한반도 문제 해결을 더욱 어렵게 할 것이라는 비판이 제기된다.

2. 정책 대안 및 정상적 국정 운영 촉구

윤석열 정부 출범 1년을 맞으며 시민사회는 각 분야별로 윤석열 정부 1년을 평가하고 대안을 제시하고 있다. 혹자는 지난 1년을 ‘1987년 민주화 이후 가장 큰 위기’라 지적하기도 한다. 우리는 윤석열 정부 1년을 정치, 외교, 노동, 민생, 안전과

재난대응, 과거사, 남북문제와 한반도 평화 정책 등 모든 것이 ‘실종’된 한 해로 규정한다. 이에 우리는 다음과 같은 정책 대안을 제시함으로써 향후 윤석열 정부의 정상적 국정 운영을 촉구한다.

(1) 윤석열 정부는 ‘검찰 편중 인사’의 문제점을 지적하는 시민사회의 의견을 경청하고 향후 각 분야별 전문성, 공정성과 청렴성을 갖춘 사람을 공직자로 임명해야 한다. 공직자 인사검증 기능이 제대로 작동할 수 있도록 외부인사가 참여하는 독자 기구의 설치도 검토되어야 한다.

(2) 수사권과 기소권의 분리, 검찰의 직접 수사권 제한이라는 검찰청법 개정의 취지에 반하는 시행령을 통한 검찰 수사권 확대, 행정안전부 소속 경찰국 설치는 행정조직 법률주의를 규정한 헌법에 배치되고, 윤 대통령 스스로 강조해온 법치주의를 정면으로 부정하는 것이므로 위헌·위법의 상태가 해소되어야 한다. 수사절차법 제정을 통해 수사 절차에서 발생할 수 있는 피의자의 인권 침해를 예방하고, 특정사건에 대한 수사 편의나 여론몰이를 위한 피의사실 유출은 금지되어야 한다.

(3) 대공수사권 이전 등 국정원 개혁이 당초 예정대로 이행될 수 있도록 하여야 한다. 국정원 개혁에 반하는 과도한 공안수사, 국정원의 신원조사 기능 유지 등의 시도는 즉각 중단되어야 한다. 국가경찰위원회의 권한과 기능을 제도적으로 보장하고 자치경찰 제도의 보완을 통해 경찰권의 민주적 행사가 이루어지도록 하여야한다. 고위공직자범죄수사처가 제 기능을 발휘할 수 있도록 수사 인력 보완, 기소범위 확대가 검토되어야 한다. 감사원은 스스로 헌법이 규정하는 독립기구의 위상을 재인식함으로써 편향적 감사 논란에서 벗어나야 한다.

(4) 인간의 존엄성에 반하는 노동시간 유연화는 중단되어야 한다. 대통령실과 여당은 노조법 제2조·제3조 개정의 취지에 대한 노동계와 시민사회의 의견을 반영하여 신속한 입법이 이루어지도록 해야 한다. 노동조합에 대한 회계장부 제출 요청, 정부의 반노동조합 정서 조장, 중대재해처벌법에 따른 최고경영자 처벌에 대해 면책의 길을 열어주려는 시행령 개정 시도 또한 즉각 중단되어야 한다.

(5) ‘민생’ 문제에 실패하는 정권은 민주적 정당성을 인정받을 수 없다. 깡통 전세, 전세사기 피해자들을 위해 동원할 수 있는 법적 지원은 빠르면 빠를수록 좋다. 반지하 침수 사망 사건으로 제기된 반지하 거주자의 생명권, 주거권 보장 또한 뒷전으로 밀려서는 안 된다. 코로나19 확산을 계기로 심해진 자영업자, 소상공인들의 부채 증가, 금리인상으로 인한 가계부채 증가에 대한 장단기적 대책들이 신속히 실행되어야 한다. ‘부자 감세’는 그 자체로 정의에 반할 뿐만 아니

라 서민층의 상대적 박탈감을 가져오는 것이므로 원점에서 재검토되어야 한다.

(6) 「10·29 이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」은 빠른 시일 내에 국회에서 통과되어야 한다. 사회적 재난에 대한 진상규명과 피해자 처벌, 재방방지는 우리 헌법이 선언하는 헌법적 책무이므로 여당과 야당의 의견이 다를 수 없다. 어떤 사유로든 사회적 참사 피해자에 대한 폄하나 2차 가해는 허용될 수 없다. 재난에 대응하는 행정조직의 역할과 조치에 한정되어 있는 현행 「재난 및 안전관리 기본법」 외에 자연재난과 사회재난 피해자의 권리에 중점을 둔 가칭 「생명안전기본법」 제정도 검토되어야 한다.

(7) 윤석열 정부의 왜곡된 과거사 인식에서 비롯된 대일본 강제동원 해법을 포함하여 일본군 위안부 문제 등은 피해자의 인간 존엄성 회복, 국제인권법이 선언하고 있는 기본원칙에 따라 해결되어야 한다. 여기서 우리는 윤석열 정부의 강제동원 해법에 대해 국가인권위원장이 표명한 다음과 같은 의견을 강조하고자 한다.

"강제동원 피해의 배상 문제는 단순히 금전적인 채권·채무 문제가 아니다. 인권 침해 사실의 인정과 사과를 통한 피해자의 인간 존엄성 회복과 관련한 문제다. 일본 기업과 일본 정부가 일제강점기의 강제동원 등 불법행위를 인정하고 피해자와 그들의 가족에게 사과하는 것은 피해 회복과 화해, 한·일 양국의 미래지향적 협력 관계 설정을 위해 반드시 필요한 일이다."

"유엔총회가 2005년 채택한 '국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인'에 따르면, 배상에는 사실 인정과 책임 승인을 포함한 공식적 사죄, 피해자에 대한 기념과 추모, 모든 수준의 교육에서 위반행위에 대한 정확한 설명이 포함되어야 한다."

(8) 윤석열 정부는 남은 임기 동안 우리 헌법이 대통령에게 부여한 "조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무"(헌법 제66조 제3항, 제69조)에 기초한 대북정책과 한반도 평화정착을 위한 구체적 정책을 제시하고 중단된 남북 대화를 재개해야 한다. 윤석열 정부는 한미일, 북중러 신냉전 질서 대결구도의 한축에 섬으로써 발생하는 한반도 전쟁위기, 대외무역 손실 등의 악영향에 대한 전문가들과 시민사회의 의견을 경청하여야 한다.

Ⅱ. 검찰공화국의 등장과 권력기관 개혁의 후퇴

1. 총론

윤석열 정부의 1년을 평가하는데 있어서 가장 두드러진 키워드는 ‘검찰공화국의 등장’과 ‘권력기관 개혁의 후퇴’라고 할 것이다.

윤석열 정부는 출범과 함께 검찰(검사, 검찰수사관 등)을 통치의 전면에 내세웠다. 대통령실, 법무부는 물론이고, 금융감독원, 국가보훈처 등 그동안 검찰인사의 불모지였던 분야까지 검찰 출신으로 채워졌다. 인사장악에 이어 야당이 다수인 국회에 맞서 검찰공화국을 완성하기 위해 빼든 칼은 ‘시행령 통치’였다. 법무부 인사정보관리단, 행정안전부 경찰국 설치, 소위 검수원복 시행령(「검사의 수사개시 범죄 범위에 대한 규정」 등) 등이 그것이다. 결국 윤석열 정부 1년 동안 정치는 온데 간데 없이 실종되고, 검찰에 의한 ‘검치’, 법기술자들에 의한 ‘시행령 통치’가 국정운영의 근간으로 작동하게 되었다.

검찰공화국의 득세에 따라 다른 권력기관들은 검찰공화국의 조력자로 전락하였다. 경찰은 무력화되었고, 국정원은 과거로 회귀하였으며, 감사원은 정적제거의 선봉을 자처하고, 법원은 방관자 또는 소극적 견제에 그쳤다. 검언유착은 심화되고 여당과 공직사회는 충성경쟁과 복지부동에 내몰렸다.

윤석열 검찰공화국이 지금 이대로 계속될 경우, 어떤 일이 벌어질지 상상하기 조차 두려운 상황이다. 이에 윤석열 정부 1년을 돌아보고, 검찰공화국 하에서 법치주의와 민주주의가 어떻게 무력화되고 있는지, 검찰과 그 조력자들의 꼼수와 저의는 무엇인지, 이를 극복할 수 있는 실천은 무엇이 있는지 가능한 범위에서 살펴보고자 한다.

2. 검찰공화국은 어떻게 형성되고, 유지되고 있나

가. 검찰편중 인사의 폐해

1) 경과

날짜	내용
2022. 3. 9.	○ 윤석열 대통령 당선

2022. 4. 3.	○ 윤 대통령, 한덕수 국무총리 후보자 발표
2022. 4. 10.	○ 윤 대통령, 장관 후보자 8명 발표 - 추경호(경제부총리 겸 기재부), 이종섭(국방부), 이종호(과기부), 이창양(산자부), 원희룡(국토부), 박보균(문체부), 김현숙(여가부), 정호영(보건복지부) 장관 후보자 발표 - 정호영 후보자, 자녀들 의대 편입 특혜 의혹 등으로 5. 23. 사퇴
2022. 4. 13.	○ 윤 대통령, 장관 후보자 추가 발표 - 김인철(교육부) 후보자, '방석집' 논문심사 논란 등으로 5. 3. 사퇴 - 한동훈(법무부) 후보자, 검언유착 · 딸 입시 스펙 조작 의혹 등에도 5. 17. 임명
2022. 5. 26.	○ 윤 대통령, 김승희 보건복지부장관 후보자 발표 - 정치자금법위반, 부동산 편법증여 의혹 등으로 7. 4. 사퇴[1)]
2022. 6. 7.	○「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」등 3건 시행 - 인사혁신처가 공직후보자 등의 정보를 수집·관리하는 권한을 법무부장관에게 위탁하고 법무부 산하 '인사검증단'을 신설함 ○ 법무부 인사정보관리단 출범 - 국무조정실, 인사혁신처, 교육부, 국방부, 국세청, 경찰청, 국가정보원, 금융감독원 파견인력 13명, 검사 3명 배치 (인사1담당관에는 이동균 전 서울남부지검 형사3부장 임명)
2022. 7. 4.	○ 윤 대통령, 송옥렬(공정거래위원회 위원장) 후보자 발표 - 송옥렬 후보자, 로스쿨 제자들 성희롱 논란으로 2022. 7. 10. 사퇴
2023. 2. 24.	○ 윤 대통령, 정순신 경찰청 국가수사본부장 임명 - 정순신 후보자, 자녀 학교폭력 등 논란으로 2. 25. 사퇴

2) 현황 분석과 평가

가) 현황

윤석열 대통령의 국정 지지율이 30% 내외에 머무는 가운데, 집권 초기부터 지지율 하락의 원인으로는 인사 실패가 제1의 원인으로 지적되었다. 한덕수 국무총리부터 여러 장관급 후보자 관련 논란·의혹이 있었으나 대부분 임명을 강행하였다. 다만 정호영·김승희 보건복지부 장관 후보자, 정순신 국가수사본부장 후보자 등 인사검증 미흡의 사례가 있을 때는 여론이 악화하자 자진사퇴의 형식을 취하였다.

나) 검찰편중 인사의 문제점

1) 2022. 7. 22. 서울남부지검은 정치자금법위반 혐의로 벌금 300만원 약식기소 처분을 내렸다.

윤석열 정부는 문재인 정부와 달리 고위공직자의 인선 기준을 공식적으로 공표하지 않았다. 다만 윤석열 대통령이 대선에서 밝힌 ‘공정과 상식’이나 대통령 취임 후 장관 후보자 발표 때마다 언급한 ‘능력과 전문성’이 나름의 인사 기준으로 보인다. 그러나 어떤 기준으로 검증했는지가 분명하지 않으므로 검증이 제대로 되었는지도 확인하기 어려운 실정이다.

윤석열 대통령부터 검사 출신이고 인사추천 및 인사검증은 검사 출신 인사들과 검사들이 주로 담당하고 있다. 인사검증 담당자들의 구성에 다양성이 결여되어 있으면 고위공직자에 대한 국민 눈높이를 맞추기 어렵다. 검사와 수사관 등 검찰 출신 측근 인사들을 장관과 대통령실 비서관에 대거 임명하여 견제와 균형을 무너뜨리는 ‘검찰편중 인사’를 한다는 비판도 받고 있다.

참여연대가 발표한 ‘윤석열 정부 주요 인사 검찰 출신 현황(2023. 3. 13.기준)’에 의하면 현 정부 주요 직위에 검찰 출신은 136명에 이르고 있다. 이는 대통령실, 법무부뿐만 아니라 국가정보원, 서울특별시, 금융위원회, 금융감독원, 국무조정실, 공정거래위원회, 헌법재판소, 감사원, 법제처, 외교부 등 중앙부처와 국회까지 현직 검사를 파견보내거나 검사 출신 인사를 임명하고 있다. 이처럼 다른 기관에 대한 파견 검사도 다시 증가함에 따라 대외적으로는 범정부 기관에 ‘검찰 네트워크’의 영향력을 확산시키고(특히 금융, 인사, 정보 관련 주요기관을 장악함), 검찰 내부적으로는 특수통의 권한이 확대되고 있다.

그럼에도 윤석열 대통령은 2022. 6.경 기자들의 ‘검찰편중 인사’에 대한 질문에 “과거에는 민변 출신들이 아주 도배하지 않았나”라고 답하면서 “선진국에서도 특히 미국 같은 나라를 보면 거버먼트 어토니(Government attorney, 법무 업무 등을 맡는 정부 측 법률대리인) 경험을 가진 사람들이 폭넓게 진출하고 있다. 그게 법치국가 아니겠냐”라고 발언한 바 있다. 법률가, 특히 검사 출신에 의한 지배를 ‘법치국가’로 오인하면서 검찰편중 인사를 법치의 확장으로 이해하고 있는 것이다.

다) 법무부 인사정보관리단에 의한 인사검증 방식과 문제점

(1) 개관

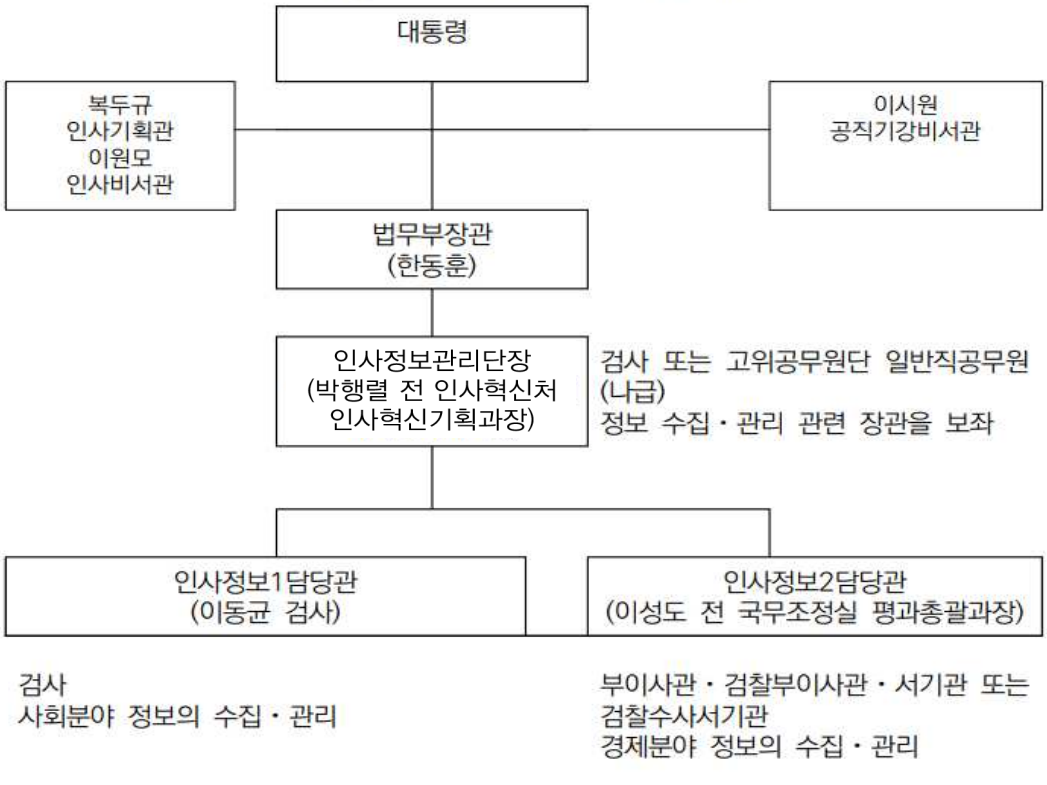
윤석열 정부는 대선 과정에서 과거 정부에서 대통령비서실(민정수석)이 맡고 있던 인사검증 기능을 폐지하겠다고 공약하였고, 새 정부 출범 이후 이를 법무부에 맡기겠다고 하였다. 그 주요 내용은 공직후보자 등에 대한 정보 수집·관리와 관련하여 그동안 인사혁신처가 대통령비서실장에게 위탁해온 권한을 법무부장관에게도 위탁

할 수 있게 한 것이고, 이를 통해 공직후보자에 대한 인사검증을 법무부가 담당하도록 하는데 목적이 있다.

법무부 산하 인사정보관리단은 2022. 6. 7. 대통령령인 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」, 「법무부와 그 소속기관 직제」, 법무부령인 「법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙」을 개정 공포·시행함에 따라 출범하였다. 이에 법무부장관 직속으로 인사정보관리단장을 두며, 정보의 수집·관리를 위해 20명의 인원을 증원하고 단장을 포함하여 최대 4인의 검사를 배치할 수 있도록 하였다. 다만, 여론을 의식하여 초대 단장은 호남·비검사 출신(박행렬)을 임명하였다.

이에 따라 과거 민정수석실의 인사검증 기능을 법무부로 이관하였고 대통령실 인사기획관의 인사추천, 법무부 인사정보관리단의 1차 검증, 대통령실 공직기강비서관 최종 검증으로 인사검증 체계를 재편하였고, 그 체계는 아래 그림과 같다. 이와 관련하여 법무부는 “인사정보관리단의 인사검증은 인사추천이나 최종 검증이 아닌 1차 검증 실무만을 담당할 뿐이고, 법무부장관은 중간보고를 일체 받지 않을 것이라고 하면서, 수집된 정보가 사정 업무에 사용될 것이라는 우려에 대해서는 차이니스 월(부서간 정보교류 차단)을 통해 막겠다”고 밝힌 바 있다.

〈그림1_윤석열 정부의 인사(검증) 업무지휘계통〉



(2) 위헌·위법성에 대한 검토

(가) 행정조직 법률주의라는 헌법원칙 위반

윤석열 정부는 법무부장관에게 인사검증 기능을 부여하는 것을 정부조직법의 개정 없이 시행령의 개정과 법무부 직제 개편을 통해 진행하였다. 이는 헌법 제96조의 행정조직 법률주의, 정부조직법 제2조 제1항의 행정기관 조직 및 직무범위의 법정주의에 반한다. 정부조직법상 '인사사무'에 관한 권한은 인사혁신처에 있으며, 법무부에 소관 사무에는 인사사무가 아예 없기 때문이다. 최소한의 업무 위탁 근거 규정이 존재하지 않는다. 이런 식의 위임이 가능하다면 국방부장관이나 국토부장관이 인사검증을 하는 것도 가능하게 될 것이다. 이처럼 시행령의 개정만으로 행정조직 법률주의를 무력화하는 것은 위헌·위법한 행위이다.[2)]

(나) 3권분립 및 사법부 독립이라는 헌법원칙 위반

행정 각부의 하나에 불과한 법무부가 대법관, 헌법재판소 재판관 등에 대한 사전 인사검증을 담당하는 것은 사법부의 독립과 3권분립이라는 헌법원칙에도 반한다. 법무부장관은 그 자체로 온전한 헌법기관이 아니고 그 소관 사무도 법률로 정해지는 행정각부의 하나에 불과하다. 국무총리의 통할을 받도록 되어 있고, 국무총리의 제청을 받아 국무위원으로 임명될 뿐인데, 법무부가 국무총리에 대해서도 사전 인사검증을 한다는 것은 그 자체로 어불성설이다.

또한 그렇지 않아도 획일적이라는 평가를 받는 대법원과 헌법재판소의 구성은 더욱 획일적이고 편향된 형태로 악화될 것이 분명하다. 윤석열 정부 기간에는 대법관 14인 중 13인, 헌법재판관 9인 전원이 교체될 예정인데, 법무부장관은 대법관추천위원회의 당연직 위원이면서 사전검증까지 담당하는 사상 초유의 권한을 갖게 되므로, 법무부(검찰)가 사법부에 대해서도 강력한 영향력을 갖게 되고, 급기야 대법관 후보들이 검찰에 줄서기를 하는 전례 없는 난맥상이 예상되고 있다.

더 나아가 검찰을 견제하기 위해 어렵사리 신설한 공수처의 처장 등에 대한 인사검증도 법무부가 할 수 있어 권력 분립 및 견제와 균형이라는 기본 원리가 심각한 훼손을 입게 될 것이 자명하다.

---

2) 2021년 법제처의 법령입안 심사기준에 따르면 헌법 제96조의 "행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다"는 헌법원칙을 실현하기 위해 정부조직법 제2조 제1항에서도 "중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다"고 규정하고, 법제처는 이를 '행정조직 법정주의'라고 하여 죄형법정주의, 조세법률주의처럼 헌법상 원칙임을 명확히 한 바 있다. 또한 법제처는 법률의 근거 없는 권한 위탁 역시 명백한 위법이라고 밝히고 있다(법제처 2021 법령입안심사기준 제483면).

(다) 인사검증의 불투명성, 견제와 균형 실패

윤석열 정부는 인사추천과 검증의 분리를 위해 공정하고 엄격한 인사검증을 하겠다며 인사정보관리단 신설 이유를 밝히고 있지만, 인사혁신처의 위탁 대상을 대통령비서실장에서 법무부장관으로 추가하였을 뿐이므로 인사검증의 불투명성의 해법으로 보기는 어렵다.

이에 대해 한동훈 법무장관은 인사정보관리단 출범 초기에 "기자들이 인사검증 업무에 대해 책임자였던 민정수석 등에게 질문해본 적이 있는가. 없을 것이다. 이제 이게 가능해지는 것"이라면서 법무부의 인사검증 업무가 국회와 언론의 감시를 받게 될 것이라고 발언한 바 있다. 그러나 공직후보자 등 개인의 내밀한 신상정보를 다루는 인사검증 업무에 대하여 과연 국회와 언론의 감시기능이 제대로 작동할지 의구심이 짙다. 참여연대는 인사정보관리단에 시행세칙을 만들었는지 정보공개를 요구하였으나, 한동훈 법무부장관의 공언과는 달리 '인사에 관련된 사안'이라는 이유로 비공개되었다.

법무부는 인사정보관리단이 미국 연방수사국(FBI) 인사검증과 유사한 시스템이라고 주장하나, 국가별 기관의 성격이나 인사검증 과정의 차이를 간과한 것이다. 미국의 인사검증 주체는 백악관 인사실이며, FBI는 백악관의 요청에 따라 1차 검증에 참여할 뿐이다. 백악관 인사실은 FBI는 물론 공직자윤리국OGE), 국세청(IRS), 의회 회계감사원(GAO) 등을 모두 동원해 자료를 찾고 검증하며, 이 과정은 통상 2~3개월이 걸린다. 무엇보다도 FBI는 법무부 소속이지만 사실상 독립기관으로서 법무부장관은 FBI의 수사에 전혀 관여할 수 없다.

법무부장관이 폐지된 민정수석의 인사검증 역할까지 수행하게 되면, 막강한 수사·기소 권한을 갖춘 검찰을 지휘하는 법무부에 정보 권한까지 집중되는 문제가 초래된다. 결국 대통령실에서 검사 출신 인사가 추천하고, 검찰 출신 법무부장관(인사정보관리단)이 1차 검증을 하고, 다시 검사 출신인 대통령실 공직기강비서관이 최종 검증을 함으로써 검사 출신에 대한 '제 식구 감싸기' 인사가 자행될 수 있는 구조이고 견제와 균형이 무너질 수밖에 없는 것이다.

3) 소결 및 제언

역대 모든 정부를 비롯하여 윤석열 정부에서도 사퇴한 일부 장관 후보자들처럼 공직윤리나 이해충돌 등의 인사검증이 충분히 엄격하게 진행되지 않은 것으로 보이는 실패한 인사가 존재한다. 적어도 대통령실 또는 법무부 인사정보관리단이 인사검증을 소홀히 해 후보자의 적합성이나 공직윤리 논란이 발생하는 것은 방지할 필요가

있다.

지금과 같이 법무부가 인사정보관리단을 신설하여 공직후보자에 대한 사전검증권을 행사하는 것은 위헌·위법한 행위이다. 이에 대해서는 행정조직 법률주의라는 헌법 위반, 3권분립 및 사법부 독립이라는 헌법상 원칙 위반 등이 지적되고 있다. 아울러 인사정보관리단을 통해 법무부(검찰)는 수사, 기소는 물론 정보, 인사권을 독점하게 되고, 이는 민주공화국의 기본질서인 견제와 균형의 원리를 침해한다. 제왕적 법무부의 탄생은 어떠한 헌법원리에도 맞지 않고, 국민 일반의 상식에도 부합하지 않는다. 대통령이 아무리 장관을 인간적으로 신뢰한다고 해도(이는 말 그대로 독재시대에 횡행했던 '인치(人治)'에 불과하다), 시스템적으로 인사정보 수집·관리 권한이 남용될 위험은 늘 도사리고 있다.

따라서 인사검증을 담당하는 독자기구를 설립하고 이를 뒷받침하는 법률을 만드는 것이 대안이 될 것이다. 「고위공직자 인사검증에 관한 법률안」은 이미 제17대 국회에 당시 노무현 정부가 제안하였고, 제18대 및 제19대 국회에서는 원혜영 국회의원이 외부 인사가 참여하는 인사검증위원회를 도입하는 방식을 발의했으나 국회를 통과하지 못하고 임기만료 폐기된 바 있다.

기존에 대통령실에서 진행했던 인사검증에도 문제가 제기되었던 만큼 새로 입법을 할 경우에는 인사혁신처를 중심기관으로 하여 인사검증의 절차와 범위 등을 상세히 규정하는 것이 바람직하다. 자연스럽게 법무부 소속의 '인사정보관리단'은 해체되는 수순을 밟게 된다.[3] 이때 인사검증 과정에 '인사검증위원회'를 도입하는 등 외부 인사가 참여할 수 있게 하고, 청문회를 거치는 고위공직자의 경우에는 국회와의 협력 시스템을 구축하는 것이 필요하다(후보자의 개인정보 제공동의를 사전에 얻은 후, 필요한 정보를 모두 열람할 수 있도록 해야 할 것이다). 외부인사가 참여해 공직후보자의 도덕성 등 자격이 사전에 충분히 검증된다면 국회 인사청문회가 공개적으로 정책 질의 중심으로 진행될 수 있을 것이다.

또한 고위공직자 인사검증 기준 중에서 국민의 눈높이에서 용인 가능 또는 불가능한 세부 기준(가이드라인)을 마련할 필요가 있다.[4] 예를 들어 이해충돌 가능성이 있는지는 공적 임무의 공정한 수행과 관련해 매우 중요한 항목이지만 법 위반 여부만으로 판단하기는 어려운 영역이다. 「공직자의 이해충돌방지법」이 2022. 5. 19. 시행되었지만, 윤석열 정부는 김앤장에서 거액의 자문료를 받고 고문으로 일한 한덕수 총리를 임명했고, 이창양 산자부장관 등 사외이사 경력으로 이해충돌 해소가 어려운 후보자들을 장관 등 고위공직에 다수 임명하고 있다. 민간 경력으로 인한 이

3) 윤석열 정부가 인사추천과 검증을 분리하고 싶다면 지금이라도 정부조직법에 따라 '인사' 사무를 관장하는 인사혁신처가 인사검증 업무를 담당하게 하는 것이 적절하다.
4) 라영재, 2017, "고위공직자의 인사검증과 인사청문회의 쟁점과 개선 과제"

해충돌 해소 여부는 고위공직자 검증에서 우선 기준으로 삼을 필요가 있다.

나. 시행령 통치

1) 경과

날짜	내용
2022. 5. 10.	○ 윤석열 대통령 취임
2022. 6. 7.	○「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정(대통령령)」 등 3건 시행 - 인사혁신처가 공직후보자 등의 정보를 수집·관리하는 권한을 법무부장관에게 위탁하고 법무부 산하 '인사검증단'을 신설하기 위함
2022. 8. 2.	○「행정안전부와 그 소속기관 직제(대통령령)」 및 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙(행정안전부령)」 시행 - 행정안전부 소속으로 경찰국을 두고, 국장은 치안감으로 보하도록 함 - 경찰국장은 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘·감독에 관한 사항을 분장하도록 함
2022. 9. 10.	○「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정(대통령령)」 개정 시행 - 2022. 9. 10. 시행된 개정 「검찰청법」에 따라 검사가 수사개시할 수 있는 범죄는 "부패범죄, 경제범죄" 등 2대 범죄만 남고 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄가 삭제되어야 하나, 시행령으로 모법이 위임한 범위를 초과하여 범죄 범위를 넓힘
2022. 11. 9.	○「대통령등의경호에관한법률 시행령(대통령령)」 일부개정령안 입법예고 - 대통령경호처장은 경호구역에서 경호활동을 수행하는 군·경찰 등 관계기관의 공무원 등에 대해서 기존에 법률상 부여된 '협조요청' 권한을 넘어서 지휘·감독권을 행사한다는 내용을 추가하려고 함 - 2022. 11. 국방부, 경찰 등 반대의견 제출 이후 국회 운영위원회에서 "문구 수정"하여 추진하겠다고 보고됨
2022. 11. 14.	○「국군방첩사령부령(대통령령)」 일부개정령안 입법예고 - 2022. 11. 1. 국군안보지원사령부는 '국군방첩사령부(방첩사)'로 기관명을 변경하였고, 이어서 방첩사의 직무범위에 '사이버' 보안업무, '북한·외국군의 정보활동 대응'을 추가하고, 기존의 '대간첩 작전'을 '통합방위'로 바꾸는 등 방첩사의 권한을 확대하려고 함 - 2023. 4. 18. 기존의 직무범위(군 관련 정보수집 대상)를 일부 명확히 하는 범위에서만 일부개정 시행됨

2) 현황 분석과 평가

우리 헌법은 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정하면서 예외적으로 행정입법의 권한을 정부에 위임하고 있다. 그러나 이번 정부 들어 이른바 ‘시행령 통치’의 경향성이 최대화되고 있으며, 이를 위헌·위법적으로 활용하고 있다. 인사검증 시스템 개편을 빙자한 법무부 인사정보관리단 신설, 행정안전부 경찰국 신설, 검찰 수사권 원상복구(이른바 검수원복)에 모두 법률에 반하는 시행령 개정을 활용하고 있는 것이다.

가) 법무부 인사정보관리단 신설

2022. 6. 7. 시행된 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」등 3건은 과거 민정수석실의 인사검증 기능을 법무부 인사검증관리단으로 이관하도록 하여 대통령실 인사기획관의 인사추천, 법무부 인사정보관리단의 1차 검증, 대통령실 공직기강비서관 최종 검증으로 인사검증 체계를 재편하는 것이 골자이다.

법무부가 인사검증 업무를 수행하기 위해서는 정부조직법 개정이 필요함에도 시행령, 시행규칙 개정을 통해 정부 기능 재편을 강행한 것이다. 인사검증은 개인정보나 사생활 침해 등 국민의 기본권과 직접 관련되어 있는 업무라는 점에서 법률의 위임 없이 시행령에만 근거하여 조직을 신설하는 것은 위법하다.

법무부가 인사검증의 효율성과 적정성을 제고할만하다는 근거는 처음부터 지금까지 제시되지 못하였고, 오히려 ‘정순신 사태’에서 보는 바와 같이 법무부의 인사검증 기능이 실제 제대로 작동하지도 않고 있다. 오히려 법무부가 그 직접적 영향권 하에 있는 검찰을 동원하여 인사검증 권한까지 행사하면서 수사와 정보기능을 결착시키는 위험성이 증가하였다고 할 수 있다.

나) 행안부 경찰국 신설

2022. 8. 2. 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령) 등에 의하여 경찰국이 신설되었다. 그러나 정부조직법 제34조 제5항에서 규정하고 있는 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다”라는 근거만으로는 행정안전부장관이 직접 치안 또는 경찰에 관한 사무를 담당한다고 해석하기 어렵다.

민주화 이후 경찰의 정치적 중립을 위해 1990. 12. 정부조직법에 내무부장관의 소관사무에 ‘치안사무’가 삭제되었다. 이듬해 경찰법이 제정되어 ‘치안사무’를 관장하는 주체는 경찰청이 되고, 경찰을 통제하는 기관으로 경찰위원회를 설치하게

되었다. 이러한 구조는 현재까지 유지되고 있다.

따라서 행정안전부장관은 치안 사무에 대해 지휘·감독을 할 수 없다. 검찰과 비교해도 검찰청법 제8조에는 법무부장관의 일반적 지휘권이 규정되어 있지만, 경찰법에는 그러한 조항이 전혀 없다. 결국 행정안전부 내 경찰국의 신설은 법률에서 정하지 않은 사무를 전담하기 위해 위법한 조직을 신설한 것이다.

다) 이른바 '검수원복' 시도

윤석열 정부의 이른바 '검수원복' 시도는 2022. 9. 10.「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」의 개정을 통해 이루어졌다. 이 시행령은 같은 날부터 시행된 개정 검찰청법상 "부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄"를 예시규정으로 보고, 중요범죄의 범위를 확대하여 기존 공직자 범죄와 선거 범죄로 분류되었던 직권남용, 공직선거법위반 등을 부패범죄에 포함시켰다.

이러한 시행령은 '대통령령'의 개정을 통해 원칙과 예외의 관계를 뒤집어 검사의 수사개시 범위를 확장함으로써 입법자의 의사, 법의 취지를 명시적으로 무력화하고자 한다는 점에서 심각한 문제가 있다. 입법자인 국회의 입법형성권을 중대하게 침해하는 것이다. 수사 공백을 이유로 한다지만 다른 수사기관과 검찰의 협력을 실질화하는 등 다양한 방안이 가능함에도 검찰의 직접 수사권 강화만 주력하는 것은 부당하다.

게다가, 현 시행령은 모법이 위임한 범위를 초과하여 수사 책임의 혼란을 가중시킬 가능성마저 초래하고 있다. 위법한 수사개시와 연결된 검사의 후속 수사활동 전체가 위법·무효로 되고, 그에 기반한 공소제기마저 위법한 것으로 평가될 개연성이 높은 것이다. 이는 피의자나 변호인에 대해서도 적법한 수사인가를 확인해서 방어활동과 변호활동에 나서야 하는 불편과 혼란을 야기한다. 결국 개개의 사건에서 법원의 해석에 따라 시행령에 따른 수사개시의 적법성 여부가 판단될 것이다.

라) 그 밖의 사례

한편 대통령경호처는 2022. 11. 2. 「대통령등의경호에관한법률 시행령」 일부개정령안을 입법예고하였는데, 이에 따르면 대통령경호처장은 경호구역에서 경호활동을 수행하는 군·경찰 등 관계기관의 공무원 등에 대해서 기존에 '법률상 부여된 협조요청 권한'을 넘어서 지휘·감독권까지 행사하는 내용을 추가하려고 하였다. 이에 대해서는 지난 유신시절 이후 2번째로 초법적인 '대통령 경호부대'가 탄생할 것이 심각히 우려되었다. 윤석열 정부는 국방부와 경찰의 반대의견까지 제출되자

한 발 물러났으나, 김성훈 대통령경호처 기획관리실장은 2022. 11. 22. 국회 운영위원회에서 “문구 수정”하여 추진하겠다고 보고하여 불씨를 남겨두었다.

또한 국군안보지원사령부는 2022. 11. 1. ‘국군방첩사령부(방첩사)’로 기관명을 변경하고, 이어서 방첩사의 직무범위에 ‘사이버’ 보안업무와 ‘북한·외국군의 정보활동 대응’을 추가하고, 기존의 ‘대간첩 작전’을 ‘통합방위’로 바꾸는 등 방첩사의 권한을 확대하는 「국군방첩사령부령」 일부개정령안을 예고하였다. 이에 대해 국정원감시네트워크 등 시민단체로부터 법률상 위임 없는 시행령 개정으로 민간인 사찰 등이 가능하게 될 것이라는 비판이 있자, 2023. 4. 18. 위 시행령은 기존의 직무범위(군 관련 정보 수집 대상)를 일부 명확히 하는 범위에서만 일부개정되어 시행중이다.

그 밖에도 윤석열 정부는 「중대재해처벌등에관한법률 시행령」 개정안을 통하여 법의 적용범위를 축소하고 경영책임자가 처벌되는 경우를 줄이려 하는 검토를 하였으나, 이에 대해서 각계 각층의 비판이 나오자 그 시행령 개정 방향은 확정된 바 없다면서 유보적인 태도를 보이고 있다.[5)]

3) 소결 및 제언

가) 위헌소원 등 사법적 구제

헌법 제107조 제2항은 “명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다”고 규정하고 있는바, 위헌·위법적인 시행령에 대하여 법원의 심판을 받기 위해서는 구체적인 사건이 법원에 제기되어야 한다. 예를 들어 법무부 인사정보관리단의 사전검증을 받게 된 누군가가 민사·행정소송을 제기할 경우 법원은 인사정보관리단의 설치가 헌법이나 법률에 위반된다는 점을 판단할 수 있을 것이다.

또한 헌법재판소는 “헌법 제107조 제2항이 규정한 명령·규칙에 대한 대법원의 최종심사권이란 구체적인 소송사건에서 명령·규칙의 위헌여부가 재판의 전제가 되었을 경우 대법원이 최종적으로 심사할 수 있다는 의미”라면서 명령·규칙 그 자체에 의하여 직접 기본권이 침해되었음을 이유로 하여 헌법소원심판을 청구하는 것도 가능하다고 표명한 바 있다(헌법재판소 2009. 10. 15. 결정 89헌마178). 따라서 위헌적인 시행령에 의해서 기본권을 침해받는 사람이 청구인이 되어, 위헌적인 시행령으로 인해 자신의 기본권이 침해되었음을 주장해야 할 것으로 보인다.

---

5) 2022. 11. 29. 고용부 “중대재해처벌법령 개정 방향 등 확정된 바 없어”

나) 권한쟁의심판 청구 가능성

헌법 제111조, 헌법재판소법 제61조에 의하면 권한쟁의심판 청구는 “국가기관 상호간, 국가기관과 지자체 및 지자체 상호간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 것”을 요건으로 하고, “피청구인의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우”에 제기할 수 있다.

그동안 시행령 제·개정 행위가 다른 헌법기관의 권한을 침해한 경우에 권한쟁의심판 대상이 된다고 한 사례는 있었지만, 그 시행령이 법률에 위반되는 경우에 국회 입법권 침해로서 권한쟁의심판이 청구된 사례는 없었던 것으로 보인다. 다만 시행령 제·개정 행위가 국회의 입법권을 침해하는 정도라고 볼 수 있는 경우에는 국회가 권한쟁의심판을 청구할 가능성이 있을 것이다. 이 때 권한쟁의심판을 청구하려면 국회의장이 본회의 의결을 거쳐 국회 전체를 대표하여 청구해야 할 것이다.

다) 탄핵소추 가능성

헌법 제65조는 행정부와 사법부의 고위공직자의 헌법·법률을 위배한 직무직행을 한 경우에는 탄핵소추가 가능하다고 규정하고 있다. 탄핵심판은 고위공직자들에 대해 헌법위반을 경고하고 방지하는 기능을 하며, 국민으로부터 국가권력을 위임받은 국가기관이 권한을 남용하여 헌법을 위반하는 경우 그 권한을 박탈하는 기능을 한다.[6)]

행적각부의 장에 대한 탄핵소추는 국회재적위원 3분의1 이상의 발의, 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 하고(헌법 제64조 제2항), 탄핵심판에서는 국회법제사법위원회 위원장이 소추위원이 되며(헌법재판소법 제49조 제1항), 탄핵소추의 의결을 받은 사람은 헌재의 심판이 있을 때까지 그 권한 행사가 정지된다(헌법재판소법 제50조). 우리나라는 두 차례 대통령에 대한 탄핵심판을 경험하였는데, 헌재는 “탄핵심판에서 헌법이나 법률 위반 외에 그 위반의 중대성을 요한다”고 판시한 바 있다. 또한 2021년 법관에 대한 탄핵심판사건 중 인용의견에서도 역시 법 위반의 중대성을 요한다고 판시하였다.

위헌·위법적인 시행령, 시행규칙을 공고하고 시행하는 경우 대통령 또는 주무부처의 장관은 응당 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에 해당할 것인바, 그러한 직무행위가 누적될수록 법 위반의 중대성이 커질 수 있다. 또한 대통령

6) 헌법재판소 2021. 10. 28. 선고 2021헌나1 결정 참조

이나 법관의 경우에 비하여 행정각부의 장에 대해서는 중대성을 판단하는 기준을 완화해서 볼 여지도 있을 것이다. 따라서 국회의 탄핵소추 가능성 또한 열려있다고 할 것이다.

라) 입법에 의한 대응 (일명 ‘국회패싱 방지법’)

현행 국회법 제98조의2에 의하면 국회 소관 상임위원회는 정부가 제출한 대통령령·총리령·부령 등이 법률에 합치하지 않는다고 검토할 경우에는 정부가 그 검토내용에 대한 처리결과를 국회에 제출하도록 할 수 있다. 그러나 이는 정부에 대한 강제력이 없다는 한계를 갖는다.

이에 국회의 행정입법에 의한 통제를 강화하기 위하여, 국회 상임위가 소관 행정기관이 제출한 시행령 등이 법률에 합치하지 않는다고 판단할 경우 기관장에게 수정·변경을 요청하고, 기관장은 그 요청에 따른 결과를 소관 상임위에 보고하도록 하는 일명 ‘국회패싱 방지법’이 발의되었다.[7] 이는 2015년도에 새누리당에서도 추진하고 여야 합의로 국회를 통과하였으나 박근혜 대통령이 거부권을 행사하면서 실제 시행되지는 못하였다.[8]

결국 ‘국회패싱 방지법’을 제정하는 것은 국회 입법권의 행사 범위 내에 있다고 할 것이나, 이러한 법안이 국회를 통과하는 과정에서 여야의 정치적 공방, 대통령의 거부권 행사 등으로 인한 논란이 예상된다.

다. 검찰 직접수사 확대의 문제점

1) 경과

날짜	내용
2022. 4. 15.	○ 박홍근의원 외 171인, 검찰청법·형사소송법 개정안 공동발의 - 검사의 수사권을 삭제하고 공소의 제기 및 유지 권한만을 행사하도록 하는 방향으로 입법 추진
2022. 4. 22.	○ 여·야, 박병석 국회의장 중재안 수용 - 검찰의 부패·경제범죄 수사권을 한시적으로 유지 - 중대범죄수사청(한국형 FBI)이 설립되는 1년 6개월 이내에는 폐지
2022. 5. 9.	○ 개정 검찰청법, 형사소송법 공포

7) 2022. 6. 14. 국회법 일부개정법률안(조응천의원 대표발의) 참조
8) 2015. 5. 29. 국회법 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장) 참조

2022. 5. 10.	○ 윤석열 대통령 취임
2022. 9. 10.	○ 개정 검찰청법, 형사소송법 시행
2022. 9. 10.	○「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정(대통령령)」개정 시행 - 검사가 수사개시할 수 있는 범죄는 “부패범죄, 경제범죄” 등 2대 범죄만 남고 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄가 삭제되어야 하나, 모법이 위임한 범위를 초과하여 수사개시 범죄를 확대.
2023. 3. 23.	○ 헌법재판소, 한동훈 법무부장관과 검사 6인의 권한쟁의심판청구 각하 - 행정부 내에서 수사권 및 소추권의 구체적인 조정·배분은 헌법사항이 아닌 ‘입법사항’이므로 권한침해 가능성이 없다고 밝힘

2) 현황 분석과 평가

가) 검찰의 수사권 유지, 확대의 문제점

(1) 제21대 국회의 논의 경과

제21대 국회에서는 검사의 직무에서 수사에 관한 사무를 제외하고 공소의 제기 및 유지 권한만을 행사하도록 하는 방향의 법안이 다수 발의되었다. 검사의 수사권을 직접 규정하고 있는 법률은 검찰청법과 형사소송법이므로, 두 법률에 대한 개정·폐지 시도가 주를 이루었다. 우선 검찰청법에 대해서는 2020. 12. 29. 공소청법안 및 검찰청법 폐지법률안(이상 김용민의원 등 13인), 2021. 2. 1. 검찰청법 일부개정법률안(민형배의원 등 14인), 2021. 5. 20. 검찰청법 일부개정법률안(이수진의원 등 20인), 2022. 4. 15. 검찰청법 일부개정법률안(박홍근의원 외 171인)이 있었다. 또한 형사소송법에 대해서는 2021. 2. 1. 형사소송법 일부개정법률안(민형배의원 등 11인), 2021. 5. 20. 형사소송법 일부개정법률안(이수진의원 등 20인), 2021. 8. 12. 형사소송법 일부개정법률안(황운하의원 등 14인), 2022. 4. 15. 형사소송법 일부개정법률안(박홍근의원 외 171인)이 있었다.

그러나 2022. 3. 9. 당선된 윤석열 대통령이 2022. 5. 10. 취임하기 전에, 국회는 위 법률안들의 취지와 달리 이를 여·야 합의로 서둘러 처리하려고 하였다. 이 과정에서 2022. 4. 22. 국회의장 중재에 의해 검찰의 부패·경제범죄에 대한 직접수사권을 한시적으로 유지하기로 했고, 이어 법사위에서 「부패·경제 ’중’」으로 한정되었던 것이 본회의 수정안에서는 「부패·경제 ‘등’」으로 다시 변경되었다. 이러한 경위를 들어 법무부는 시행령에 의해 검찰의 직접수사 범위가 확장될 수 있다고 주장하고 있다.

또한 한국형 에프비아이(FBI) 또는 중대범죄수사청(중수청)을 1년 6개월 안에 출범시키고, 이를 통해 검찰의 부패·경제범죄에 대한 직접수사권을 폐지하겠다는 계획도 소리 없이 사라졌다. 수사·기소 분리라는 대원칙이 언제 실현될지 쉽게 가늠할 수 없는 상황이 되었다. 약 6,200여 명이 넘는 검찰의 직접 수사인력(검사가 아닌 검찰수사관)은 검찰청 소속으로 그대로 남아있는 가운데, 검찰의 직접수사는 언제든지 확대·복원될 가능성이 높아졌다.

(2) 개정 검찰청법과 형사소송법의 내용

이상과 같은 과정으로 국회를 통과하여 2022. 9. 10. 시행된 검찰청법과 형사소송법의 주요 개정내용은 아래와 같다. 먼저 검찰청법을 보면 검사의 직접수사권은 '부패·경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요범죄'와 경찰 및 공수처 소속 공무원이 범한 범죄, 사법경찰관이 송치한 사건와 직접 관련성이 있는 범죄에 한하여 유지되었다. 또한 형사소송법을 보면 검사는 시정조치요구 등에 의하여 사법경찰관이 송치한 사건에 관하여도 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서 수사할 수 있으나 이른바 '별건수사'는 명시적으로 금지하였다. 이처럼 검사의 수사권은 일부 유지되어 있음에도, 일부 언론과 집권 여당은 이를 검사의 수사권을 완전히 박탈한다는 의미인 '검수완박'이라고 칭하며 흑색선전을 지속하였다.

구 검찰청법	개정 검찰청법
제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.	제4조(검사의 직무) ① ----------.
1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.	1. ----------
가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄	가. --------경제범죄 등----------
나. 경찰공무원이 범한 범죄	나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)---
다. (생 략)	다. (현행과 같음)

2. ~ 6. (생 략)	2. ~ 6. (현행과 같음)
<신 설>	② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.
② (생 략)	③ (현행 제2항과 같음)
제24조(부장검사) ① ~ ③ (생 략)	제24조(부장검사) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 검찰총장은 제4조제1항제1호가목의 범죄에 대한 수사를 개시할 수 있는 부의 직제 및 해당 부에 근무하고 있는 소속 검사와 공무원, 파견 내역 등의 현황을 분기별로 국회에 보고하여야 한다.

구 형사소송법	개정 형사소송법
제196조(검사의 수사) 검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.	제196조(검사의 수사) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신 설>	② 검사는 제197조의3제6항, 제198조의2제2항 및 제245조의7제2항에 따라 사법경찰관으로부터 송치받은 사건에 관하여는 해당 사건과 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서 수사할 수 있다.
제198조(준수사항) ① ~ ③ (생 략)	제198조(준수사항) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 수사기관은 수사 중인 사건의 범죄혐의를 밝히기 위한 목적으로 합리적인 근거 없이 별개의 사건을 부당하게 수사하여서는 아니 되고, 다른 사건의 수사를 통해 확보된 증거 또는 자료를 내세워 관련 없는 사건에 대한 자백이나 진술을 강요하여서도 아니 된다.

제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.	제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① ---------- 사람(고발인을 제외한다)은 ----------.
② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.	② (현행과 같음)

(3) 시행령에 의한 '검수원복' 시도

2022. 9. 10. 개정 검찰청법 시행에 따라 검사가 수사를 개시할 수 있는 '중요 범죄'의 유형이 6종(부패·경제·공직자·선거·방위사업·대형참사)에서 2종(부패·경제)으로 축소되었지만, 2022. 8. 12. 윤석열 정부는 그 시행령인 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」을 고치는 방법으로 검사에게 사실상 법 개정 전과 별다를 바 없고 오히려 더 확대된 범위의 직접수사 권한을 부여하는 내용으로 입법예고를 하였다. 이는 국회에서 여·야가 합의한 법 개정의 취지를 무시하고 오로지 검찰의 이익을 위하여 삼권분립을 훼손한 처사가 아닐 수 없다.[9)]

이와 같이 위헌·위법이지만 형식적인 수사 근거를 마련한 윤석열 정부의 검찰은 노골적으로 야당 대표를 비롯한 야권 정치인들, 문재인 정부의 공직자들을 표적으로 삼아 직접 수사와 기소를 펼치고 있다. 검찰은 시행령을 통해 초법적인 '검수원복'을 시도하고 검찰정치를 펼치고 있다. 반면에 윤석열 대통령의 가족과 측근에 대한 수사는 방치하면서 제 식구 감싸기로 일관한다. 그 중심에는 서울중앙지방검찰청 검사장 송경호가 지휘하는 반부패수사 제1부(부장검사 엄희준), 제2부(부장검사 김영철), 제3부(부장검사 강백신)가 있으며, 수사과정에서 수집한 각종 정보와 조사대상자들의 진술이 일방적인 검찰발 언론기사로 공개되고 있다.

(4) 권한쟁의, 헌법소원을 통한 공방

한동훈 법무부장관과 현직 검사 6인은 청구인들이 되어 2022. 6. 27. 개정 검찰청법,

9) 이에 대해 윤석열 정권의 검찰독재를 강변하는 한동훈 법무부장관은 직접 나서서 "서민 괴롭히는 깡패 수사, 마약 밀매 수사, 보이스피싱 수사, 공직을 이용한 갑질수사, 무고수사를 도대체 왜 하지 말아야 합니까."라고 외친 바 있다.

형사소송법에 대해 국회를 상대로 권한쟁의심판을 청구하였다. 이 때 “위 개정법을 통해 검사의 직접수사 개시 범위가 축소된 사실”을 자인하면서도,위와 같이 검찰청법 및 형사소송법을 개정한 행위가, 헌법과 법률에 의하여 부여된 검사들의 수사·소추권 및 법무부장관이 관장하는 검사에 관한 사무 권한을 침해한다고 주장하며 피청구인(국회)의 위와 같은 법률개정행위로 인한 청구인들의 권한침해확인 및 그 행위의 무효확인을 구하는 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다.. 그러나 헌법재판소는 그 청구를 각하하면서 법무부장관은 수사권·소추권을 직접적으로 행사하지 아니하므로 권한쟁의심판의 청구인적격이 인정되지 아니하고, 검사들의 경우에도 침해되는 헌법상 권한이 없다고 보았다.[10][11]

그 이유에 대하여 헌법재판소의 다수의견은 “행정부 내에서 수사권 및 소추권의 구체적인 조정·배분은 헌법사항이 아닌 ‘입법사항’이므로 헌법이 수사권 및 소추권을 행정부 내의 특정 국가기관에 독점적·배타적으로 부여한 것이 아니다”라고 보면서, “헌법상 영장신청권이 수사과정에서 남용될 수 있는 강제수사를 ‘법률전문가이자 인권옹호기관’인 검사가 합리적으로 통제하기 위한 연혁과 취지에서 도입된 것임을 고려할 때, 검사에 대한 영장신청권 부여 조항으로부터 검사에 대한 수사권 부여까지 헌법상 도출된다고 볼 수도 없다”라고 밝혔다.

이러한 헌법재판소의 결정으로 다시금 확인된 바는 수사권 및 소추권은 검사의 전유물이 아니고, 우리 헌법이 검사에게 그 권한을 독점하게 하지 않았으며, 국민이 위임한 국회의 결정에 따라야 한다는 것으로, 이는 헌법상 삼권분립과 민주주의 원리에 비추어 당연한 귀결이다.

나) 검찰에 의한 언론 지배의 문제점

대통령이 검찰총장 출신이고, 법무부장관 등 검찰 출신 인사들이 권력을 장악하고 있는 상황에서, 검찰이 야당 정치인들을 수사하고 이를 정치적으로 활용하는 것은 충분히 비민주적이라고 할 수 있다. 과거 군사정권이 총칼을 무기로 독재를 하였다면, 현재 정권은 검찰의 수사·기소권을 무기로 반대파를 탄압하는 독재로 나아갈 위험이 있는 것이다. 이런 상황에서 대통령과 대통령 가족에게 의혹을 제기하는 언론인과 정치인 등을 대통령실이 나서 형사고소하거나 거액의 민사소송을 제기하는 방식으로 언론의 자유 및 표현의 자유를 억압하고 있다.

---

10) 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라4 결정

11) 이보다 먼저 국회 법제사법위원회 소속 국회의원 유상범, 전주혜는 2022. 4. 29. 국회 법제사법위원회 위원장과 국회의장을 상대로, 2022. 4. 26. 피청구인 법제사법위원회 위원장의 검찰청법 및 형사소송법 개정안에 대한 가결선포행위와 피청구인 국회의장의 위 개정안 및 그 수정안에 대한 상정행위 등으로 심의.표결권을 침해받았다고 주장하면서 권한쟁의심판을 청구하였으나, 이 역시 일부 국회법 위반의 절차상 하자는 인정되었으나 실체상 권한침해가 없다는 이유로 기각되었다(헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라2 결정).

그동안 법원과 검찰은 법조출입처 기자실을 운영하면서, 정보와 편의를 제공해주는 대신 이를 도구로 언론을 길들이는 행태에 비판을 받아왔다. 이러한 관행 속에서 언론은 검찰의 '검수완박' 반대 목소리를 전하는 보도가 대다수였다. 이에 대한 민주언론시민연합의 취재원 분석 결과 정치권·검찰의 목소리를 전한 보도가 전체의 72.6%에 달했다.[12]

취재원	보도건수
정치권	78건(45.3%)
검찰	47건(27.3%)
언론(사설,오피니언,대담)	35건(20.3%)
전문가+시민단체	7건(4.1%)
기타	5건(3%)
합계	172건(100%)

'검수완박' 관련 방송사 저녁종합뉴스(4월11~12일)·신문 지면(4월11~13일) 보도 취재원 분석. 표

나아가, 법무부는 2022. 7. 25.부터 법무부 훈령인 「형사사건의 공보에 관한 규정」을 통해 검찰 수사 중인 사건을 직접 빠르게 국민에게 알릴 수 있도록 한다고 밝혔다.[13] 검찰와 언론의 비공개 정례 브리핑인 '티타임' 부활을 알린 것이다. '티타임'은 일방적인 검찰의 논리를 설명하는 자리임에도, 일부 언론은 이러한 검찰 주장을 전달하는 것을 넘어 이를 해석하고 수사 중인 사건 '판단'까지 언급하는 기사가 계속되고 있다. 과거에도 이러한 '티타임'에서 잘못된 사실을 언론에 전달하는 등 피의자의 명예를 훼손한 경우에는 국가배상책임이 인정되기도 한 바를 잊지 않아야 할 것이다.

3) 결론과 과제

가) 수사 기소 분리 제도화 (수사인력 이동 포함)

수사권과 기소권의 분리, 그에 조응하는 검찰수사의 축소는 국민을 위한 검찰개혁의 올바른 방향임에 틀림없다. 검찰은 그간 국민의 불신을 초래했던 수사 관행에

12) 2022. 4. 18. 미디어오늘, 자극적 표현 '검수완박' 보도, 정치권,검찰 받아쓰기 73%

13) 2019. 2. 1.부터 시행되었던 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」을 뒤집은 그 명칭 변화에서 알 수 있듯이 원칙적으로 형사사건 공개를 금지하여 인권보호를 하던 것에서 그 예외를 넓히는 방향으로 바뀐 것이다. 주된 내용은 서면자료 외 공보방식 다양화, 수사실무자의 직접공보 허용, 형사사건공개심의위원회 폐지이다.

대해 반성하고 국민들의 요구와 국회의 입법에 따르는 것이 순리일 것이다. 즉, ‘법률전문가이자 인권옹호기관’인 검사는 수사기관을 합리적으로 통제하는 역할을 수행하는 공소기관으로 자리하고, 수사기관에 대한 협력자가 되는 것이 바람직하다. 검찰 외 분점된 수사기관들이 전문적인 수사를 담당하고 있는 영국의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

수사·기소 분리의 구체적 형태는 다양하게 나타날 수 있으나, 가장 중요한 것은 현재 6,000여 명에 달하는 검찰의 직접 수사 인력(검사가 아닌 검찰수사관)의 대대적인 재배치라고 할 것이다. 지금이라도 국회는 전체 수사기능의 조정 논의에 따라 수사-기소 분리, 검찰의 직접수사 폐지 및 수사인력 개편, 이에 따른 경찰 등 수사기구에 대한 통제방안을 담은 확실한 로드맵을 제시함으로써 국민을 안심시켜야 한다. 또한 처음부터 정치적 타협에 의하여 작은 규모로 출범해서 제 역할을 하지 못하고 있는 공수처가 정상적으로 기능하도록 제도를 보완할 필요가 있다.

나) 수사절차법의 제정

수사절차에서는 피의자들의 기본권이 침해될 가능성이 상존하지만 현재 수사와 관련된 규정들은 법률이 아닌 경찰, 검찰 등 수사기관의 ‘준칙’ 내지 ‘규칙’에 일임되어 있다. 형사소송법상 ‘수사’에 대한 규정들은 법원의 강제수사 규정들을 대부분 준용하는 형태이고 국민의 입장에서 이를 이해하기 어렵다. 2020년도 1차 검·경 수사권 조정 이후 2022년 2차 조정을 거쳤지만, 경찰과 검찰을 비롯한 수사기관에서 피해자와 피의자 모두 수사절차 전반을 쉽게 파악할 수 없다. 이러한 불편을 해소하기 위해 국민의 입장에서 수사절차가 명확하고 쉽게 이해될 수 있도록 수사절차법이 제정될 필요가 있다. 이를 통해 수사기관의 잘못된 관행이나 폭넓은 재량을 축소시키고, 피해자의 권리를 보장함과 동시에 피의자의 인권도 보장되는 것이 바람직할 것이다.[14)]

다) 압수·수색 사전 심사제도 도입

2021년 법원의 압수·수색영장 발부율은 91.3%에 달하고, 최근 한겨레 보도에 따르면, 2011년 한해 10만 8,992건이었던 수사기관의 압수수색영장 청구 건수는 2022년 39만 6671건으로 3.6배 넘게 증가한 것으로 집계됐다. 정치적으로 민감한 현안에서 수사기관의 무분별한 피의사실 공표, 산발적인 압수·수색, 나아가 압수·수색 개시 사실에 대한 언론 보도를 통해 여론을 호도하고, 피의자 내지 피고인의 방어권을 형해화하는 모습이 누차 반복됐다.

14) 2022. 한국형사·법무정책연구원,「수사절차법 제정을 위한 연구」참조

그러한 점에서 법원행정처가 2023. 2. 3. 「형사소송규칙」 일부개정규칙안을 입법예고한 것은 큰 의의가 있다. 주요 골자는 ▲압수·수색 영장 발부 관련 임의적 법관 대면심리수단 도입(안 제 58조의2 신설) ▲피의자 등의 압수·수색영장 집행 참여 시 의견진술권 등 참여권 강화(안 제60조, 제62조, 제110조) ▲압수·수색대상으로 정보의 명문화(안 제60조제5항 신설) ▲전자정보에 대한 압수·수색 영장 청구서의 기재사항에 집행계획 추가(안 제107조제1항제2호의2 신설) 등이다.

그러나 사법부의 이러한 개정 방향에 대하여 법무부(검찰)가 수사의 편의성을 이유로 반대의견을 내고, 대통령실에서도 부정적인 기류의 발언이 나온 뒤, 대법원은 위 개정규칙의 시행일을 기약 없이 미루기로 하였다. 검찰공화국에서 사법부가 제 할 일을 다 할 수 있도록 압수·수색 사전 심사제도가 도입될 수 있어야 한다.

라) 피의사실공표죄 적용의 실질화

우리 헌법 제27조는 '무죄추정의 원칙'과 함께 '공정한 재판을 받을 권리'를 보장하고 있다.[15] 이러한 국민의 기본권을 실질적으로 보장하기 위하여 형법 제126조는 피의사실공표죄를 규정하고 있다. 그러나 1953년 제정형법 이래 피의사실공표죄로 한 차례도 기소된 사례가 없다. 오히려 법무부(검찰), 경찰, 공수처 등 수사기관은 각자의 공보규정을 만들어 피의사실이나 수사과정을 공개한다. 그러나 이러한 자체 공보규정들은 법률적 근거가 없으므로, 결코 정당행위가 될 수 없다.[16]

이에 형법 제126조의 피의사실공표죄의 요건을 정비하여 실질적으로 적용될 수 있게 하는 방안이 논의될 필요가 있다. 구체적으로는 피의사실공표금지의 시기를 1심 절차의 종료 전까지 확대하고, '피의사실'의 개념을 명확히 하여 혐의사실만이 아니라 혐의사실을 알 수 있는 수사경위, 수사상황 등 정보를 알리는 것을 포함하며, 범행 방법인 '공표' 행위만이 아니라 '공표, 유출 또는 누설'까지 열거하여 구체화하고, 법원의 수사기관에 대한 피의사실 공개금지명령을 청구할 수 있는 제도를 도입하는 방안이 거론되고 있다.

수사기관이 이를 적극적으로 활용하지 않는다면(여기서도 수사·기소기관 분리의 필요성이 도출된다), 사법부가 통제할 수 있는 방안도 고려되어야 한다. 만일 위법하게 피의사실 공개가 이루어져 재판을 받게 된 경우에는 형사소송법 제308조의2에

15) 헌법재판소는 "헌법 제27조 제1항의 재판청구권은 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 포함한다"면서(95헌가5) "우리 헌법에는 비록 명문의 문구는 없으나 '공정한 재판을 받을 권리'를 국민의 기본권으로 보장하고 있음이 명백하다"라고 판시하였다(99헌마496).

16) 특히 검찰은 자체 공보규정으로 정한 방식도 지키지 않는다. 예를 들어, 절대적 공개금지정보로 적시된 '사건관계인의 주장 및 진술·증언 내용, 진술·증언 거부 사실 및 신빙성에 관련된 사항'이나 '증거의 내용 및 증거가치 등 증거관계'까지 상세하게 생중계하는 수사를 벌이고 있다. 형사사건의 공보에 관한 규정(법무부 훈령, 2022. 7. 25. 시행) 제7조(공개금지정보) 참조.

의한 위법수집증거배제법칙을 적용하여 위법하게 공개된 증거를 사용할 수 없게 한다거나, 공소제기의 절차가 법률의 규정을 위반한 경우로 보아 형사소송법 제327조에 의한 공소기각의 판결을 내릴 수 있을 것이다. 이를 통해 수사기관, 기소 기관, 사법부 사이에서 견제와 균형이 달성될 수 있도록 변화되어야 한다.

3. 검찰공화국의 조력자들

가. 경찰 - 윤석열정부의 경찰지배와 그 폐해

1) 경과

날짜	내용
2022. 5. 13.	○ 경찰제도개선자문위원회 설치
2022. 6. 21.	○ 경찰제도개선자문위원회 권고안 발표 - 행안부 내 경찰 관련 지원조직 신설, 행안부장관 소속청장에 대한 지휘 규칙 제정, 경찰 고위직 후보추천위원회 설치, 경찰 자체 감찰 또는 징계제도 개선
2022. 6. 21.	○ 국가경찰위원회의 경찰제도개선자문위원회 권고안 발표에 대한 유감 표명
2022. 6.	○ 행정안전부 장관의 경찰청장 후보군에 대한 개별 면담 진행
2022. 6. 21.	○ 치안감 인사 번복 사태 발생 -자문위가 권고안을 발표한 날 오후 7시 30분경 예정에 없던 치안감 28명에 대한 인사결과가 발표됨, 약 2시간 후 그 중 7명의 치안감의 보직이 변경된 2차 인사안이 번복되어 발표됨.
2022. 6. 27.	○ 김창룡 경찰청장 사의 표명
2022. 6. 27.	○ 행정안전부 장관의 경찰제도자문위 권고안에 대한 입장 발표 - 헌법과 법률에 따라 행안부장관이 경찰청장 등을 직접 지휘하기 위해 행안부 내 경찰 관련 조직을 신설하려는 것이라는 입장 발표
2022. 7. 6.	○ 국가경찰위원회의 경찰제도자문위원회 권고안에 대한 반대 의사 표명
2022. 7. 15.	○ 행정안전부 경찰제도 개선방안 최종 발표 - 행안부 내 경찰 관련 지원조직 신설(경찰국 설치), 행안부장관 소속청장에 대한 지휘 규칙 제정, 복수직급제 도입 등 경찰 인사제도 개선, 경찰제도발전위원회(총리소속 자문위)를 구성
2022. 7. 15.	○ 행정안전부와 그 소속기관 직제'(대통령령, 경찰국 시행령) 일부개정령안, '행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙안'(행안부령)에 대한 입법예고, 입법예고 기간을 2022. 7. 16.부터 2022. 7. 19.까지 4일로 단축
2022. 7. 23.	○ 행안부 경찰국 신설과 지휘규칙 제정에 반대하는 전국 경찰서장(총경) 회의 개최됨.
2022.	○ 윤희근 경찰청장 전국 경찰서장 회의 주재자 및 참석자들에 대한 징계 예고

7. 25.	및 행안부장관의 회의 참석자들에 대한 징계 예고 (총경들이 회의에 참석하고 주재한 것은 쿠데타에 준하는 행위라고 발언함)
2022. 8. 2.	○ 경찰국 시행령 및 지휘규칙 공포·시행

2) 현황 분석과 평가

가) 경찰국(시행령)과 지휘규칙(시행규칙)의 주요 내용

윤석열 정부는 시행령인 행「정안전부와 그 소속기관 직제」를 개정하여 행정안전부 소속으로 경찰국을 설치하였고, 시행규칙인 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」(이하 ‘ 지휘규칙’이라고 함) 제정을 통해 행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 지휘·감독 권한을 규정하였다. 행정안전부는 경찰과 관련하여 6가지 업무를 수행하기 위해 표 1과 같이 경찰국을 설치한다고 발표하였다.

01. 경찰청장에 대한 지휘·감독

- 「정부조직법」 제7조제4항에 따른 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘·감독에 관한 사항을 수행합니다.

02. 국가경찰위원회 안건 부의 및 재의 요구

- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제10조제1항제9호에 따른 국가경찰위원회 안건 부의(附議) 및 같은 조 제2항에 따른 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 대한 재의 요구를 수행합니다.

03. 임명 제청에 관한 사항

- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제8조제1항에 따른 국가경찰위원회 위원의 임명 제청 및 같은 법 제14조제2항 전단에 따른 경찰청장의 임명 제청, 같은 법 제28조제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용 제청에 관한 사항을 수행합니다.

04. 경찰공무원 임용 제청

- 「경찰공무원법」 제7조제1항에 따른 총경 이상 경찰공무원의 임용 제청, 같은 법 제30조제4항 후단에 따른 계급정년 연장 승인을 위한 경유 및 같은 법 제33조 단서에 따른 징계를 위한 경유에 관한 사항을 수행합니다.

05. 시·도자치경찰 업무 지원

- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제25조제4항에 따른 시·도자치경찰위원회의 의결에 대한 재의 요구에 관한 사항을 수행합니다.

06. 경찰행정 및 자치경찰사무 지원

- 그 밖에 다른 법령에 따른 경찰행정 및 자치경찰사무 지원에 관한 사항을 수행합니다.

[표1 경찰국 주요 업무 및 지휘규칙의 주요 내용, 출처 행정안전부 홈페이지]

나) 경찰국 설치에 대한 평가

(1) 헌법과 정부조직법 개정을 통한 경찰의 정치적 중립성 확보

① 역사적 배경

경찰의 정치적 중립화는 민주화의 결과물이라고 할 수 있다. 즉, 한국의 굴곡진 현대사와 그 궤를 같이한다. 경찰은 권위주의 정부에서 정권 유지를 위한 도구로 이용되었다. 집권세력을 위해 반인권적이고 초법적인 행위를 자행하였다. 특히 정보경찰은 반정부인사에 대한 불법사찰을 일삼았으며, 전투경찰은 평화로운 집회와 시위마저 무력으로 진압하기 일쑤였다. 나아가 민주화의 단초가 된 이른바 박종철 열사 고문치사사건 역시 고문을 자행했던 자는 경찰이었다. 이에 따라 집권세력에 의한 경찰 통제의 문제점이 극명하게 드러났고, 이에 대한 반성적 고려에서 정권마다 경찰의 민주적 통제를 고려하게 되었다. 즉 경찰의 정치적 중립성 확보를 위해 집권세력에 의한 통제가 아닌 다른 방안을 고민하게 된 것이다.

결국 경찰에 대한 민주적 통제의 일환으로 영국과 일본 모델을 기초로 한 (국가)경찰위원회가 1991년 설치되었고, 경찰조직은 행정안전부 치안본부에서 행정안전부의 외청인 경찰청으로 독립・승격되었다.

② 헌법과 정부조직법 개정에 드러난 경찰의 정치적 중립성 확보의 역사

헌법과 정부조직법 개정을 통해 집권 세력으로부터의 경찰의 정치적 중립성을 확보하려는 일련의 과정을 살펴보면 한국 민주화의 역사와 경찰의 중립성 확보가 서로 맞닿아 있다는 것을 알 수 있다. 집권세력인 행정안전부 장관의 사무에서 경찰사무인 ‘치안사무’의 삭제를 통해 경찰의 집권세력으로부터의 거리 두기를 꾀한 것이다.

우선 정부조직법상 행안부장관의 소관사무에서 ‘치안사무’가 편입되거나 삭제된 연혁을 살펴보면, 1948. 7. 17. 제정 정부조직법 제15조에는 내무부장관 사무로 ‘치안사무’를 명시적으로 규정하였고, 1956. 2. 1. 개정 정부조직법 역시 내무부장관의 사무로 ‘치안사무’를 명시적으로 규정하였다.

그런데 1960년 4・19 혁명 이후 경찰과 관련된 인권침해행위에 대한 반성적 고려에서 경찰 중립화가 시대적 과제로 부상하였다. 이에 제2공화국 헌법 제75조 제2항으로 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위해 필요한 기구에 관하여 규정을 두어야 한다는 조항이 신설되기에 이르렀고, 당시 정부조직법상 내무부장관의 소관사무에 ‘치안사무’는 삭제되었다. 당시 정부조직법으로 현재 국가경찰위원회에 해당하는 공안위원회를 둔다는 규정을 신설하였는데, 위 법률이 시행되기 전 5・16 군사정변이 발생하여 치안사무가 다시 내무부장관 소관사무로 편입되었다.

그 후 1987년 6·10 민주항쟁 이후인 1990. 12. 정부조직법에 내무부장관의 소관사무에 ‘치안사무’가 삭제되었으며, 이듬해 구 경찰법이 제정되어 ‘치안사무’ 를 관장하는 주체는 경찰청장이 되었다. 이러한 구조가 2023년 현재까지 이어지고 있다.

살펴본 바와 같이 행정안전부 장관의 사무에서 ‘치안사무’를 삭제하고 ‘치안사무’의 총책임자를 경찰청장으로 규정하여 경찰의 집권세력으로부터 거리 두기의 기반이 마련되었다. 무엇보다 행정안전부 장관 사무에서 ‘치안사무’ 의 삭제는 1987년 6·10 민주항쟁의 결과물인 것에 주목할 필요가 있으며, 이는 한국 민주화의 크나큰 결과물인 것이다.

③ 헌법과 정부조직법에 위반하는 경찰국 설치와 지휘규칙 제정

경찰국 설치와 지휘규칙 제정은 헌법과 정부조직법에 그 근거가 없는데, 그 이유로 행정안전부 장관의 사무에는 경찰사무에 해당하는 “치안사무”가 규정되어 있지 않기 때문이다. 오히려 상술한 바와 같이 민주화의 결과로 행정안전부 장관의 사무에 “치안사무”는 삭제되었으므로, 행정안전부 장관이 경찰행정이나 수사에 관여하는 것은 위법한 행위인 것이다.

우선 헌법 제96조는 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이 조항의 헌법적 의미는 조직적·제도적 법률유보를 통해 행정 각부의 설치 여부, 직무 범위를 시행령이나 시행규칙 등을 통해 정부가 임의로 정할 수는 없고, 반드시 국회의 형식적 의미의 법률을 통해 그 설치 및 직무 범위를 정할 수 있음을 뜻하는 것이라고 할 것이다.

이에 따라 정부조직법이 제정되었으며, 동법 제2조 제1항은 “중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하고 있고, 제2항은 “중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 각 호의 행정기관으로 하되, 중앙행정기관은 이 법 및 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다”고 규정하여 중앙행정기관의 경우 정부조직법에 명시된 법률로만 그 설치를 가능하도록 제한하고 있다. 동법 제26조 제1항은 “대통령의 통할하에 다음의 행정각부를 둔다”고 규정하고 각 호로 18개의 행정각부를 명시하고 있으며, 그 중 제8호로 행정안전부를 규정하고 있다. 행정안전부의 직무와 관련되어 동법 제34조로 규정되어 있는데, 제1항에서 “행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거·국민

투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립 · 총괄 · 조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다”고 규정하고 있다.

위 정부조직법 제34조 제1항에서 행정안전부 장관의 소관사무를 16개로 나열하고 있는데, 이는 동조 제2항에서 “국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정안전부장관이 이를 처리한다”고 규정하여 행정각부의 사무는 법률로써 각 부처별로 규정되어 있으며, 법률로 지정되지 못하고 남는 사무가 있는 경우에는 행정안전부가 담당하게 된다는 것을 의미한다. 이는 헌법과 정부조직법상 행정각부의 소관사무는 법률로 정해지며, 각 열거된 사무는 제한적 열거를 뜻하는 것이라고 할 것이다. 그리고 동조 제5항에서 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다”고 규정하였고, 동조 제6항은 “경찰청의 조직 · 직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있으므로, ‘치안사무’를 관장하는 주체는 행정안전부 장관이 아닌 것이 명확하다.

또한, 위 정부조직법 제34조 제5항에 따라 제정된 법률이 경찰법이며, 경찰법 제12조는 “치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다”고 규정하고 있고, 동법 제14조 제3항에서 “경찰청장은 국가경찰사무를 총괄하고 경찰청 업무를 관장하며 소속 공무원 및 각급 경찰기관의 장을 지휘 · 감독한다”고 규정하고 있는바, ‘치안사무’의 관장 주체는 정부조직법과 경찰법상 경찰청장이라는 것을 알 수 있다.

즉, 헌법, 정부조직법, 경찰법상 행정안전부 장관은 ‘치안사무’를 관장할 수 없으므로, 경찰국 설치와 지휘규칙 제정을 통하여 행정안전부 장관이 경찰사무에 관여하는 것은 위헌 · 위법한 것이다.

3) 제언

가) 경찰국 시행령 개정 및 시행규칙 폐지

경찰국 설치와 지휘 규칙의 문제점에 대한 해결 방안은 사실 너무나 자명하고 쉽다. 시행령의 개정과 시행규칙을 폐지하면 된다. 문제는 행정안전부 장관이 밝힌 바와 같이 경찰권에 대한 통제가 필요하다는 것이다.

그런데 이미 경찰권에 대한 통제방안이 그간 수없이 많이 제시되어 왔다. 그리고 현재 국가경찰위원회와 자치경찰제가 그 방안으로 도입되어 실시되고 있다. 국가경찰위원회는 경찰권에 대한 민주적 통제기구로서 1991년 도입되어 실시되고 있다.

여기서 “민주적 통제”는 단순히 집권세력에 의한 통제가 아니라 민주적으로 선출된 자들에 의한 제도적으로 보장된 통제를 의미한다. 제도적으로 보장된 통제의 관점에서 보았을 때 현행 국가경찰위원회는 합의제 행정기관으로서, 어느 정도 바람직한 모습이라고 할 수 있다. 그러나 위원의 임명 과정을 비롯하여 경찰에 대한 견제 권한이 미약하다는 측면에서는 현행 국가경찰위원회는 대폭 개선이 필요하다.

한편 자치경찰제는 2021년 7월부터 도입되어 실시되고 있지만, 도입 과정에서 자치경찰의 사무가 대폭 축소되었고, 자치경찰의 컨트롤 타워 역할을 담당하는 자치경찰위원회의 권한 역시 대폭 축소되어 자치경찰제 역시 전폭적인 개선이 필요한 상황이다. 특히 자치경찰제는 경찰권한의 지역적·수평적 분산을 통하여 중앙으로 밀집된 경찰 권한 분산의 효과가 있으며, 헌법적 과제인 지방자치제 실현에 걸맞는 제도로서, 다양한 지역 치안 수요를 반영할 수 있다는 큰 장점이 있는 제도이다. 항을 바꾸어 자치경찰제와 국가경찰위원회 실질화 방안에 대해 검토해 보기로 한다.

나) 국가경찰위원회 실질화

검·경수사권 조정으로 인해 경찰의 권한은 확대되었다. 더 엄밀히 말하면, 경찰의 수사 권한은 확대되었고, 2024년 대공수사권 이전으로 인해 수사 권한은 더욱 확대될 것이다. 해방 이후 집권세력의 정권 유지에 이용되어 ‘정권의 하수인’ 이란 오명을 씻기 위하여 1991년 내무부의 외청으로 승격되었고, 이후 30년간 다른 사정기관에 비해 상대적으로 신뢰받는, 또는 국민에게 비교적 친숙한 기관으로 거듭났지만, 현 정부의 경찰국 신설과 지휘규칙 제정으로 인해 다시 집권세력의 ‘의지’에 흔들리는 운명에 처했다. 이에 합의제 행정기관인 국가경찰위원회의 권한 강화 또는 실질화를 통하여 경찰을 민주적으로 감시하고 통제할 필요가 있으며, 그 간 문제점으로 지적된 법적 지위를 명확히 하고, 심의·의결 대상을 확대하여 집권세력의 경찰에 대한 영향력을 차단할 필요가 있다.

(1) 국가경찰위원회 법적 지위의 명확화

시도경찰위원회는 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하 ‘경찰법’이라고 함)에 합의제 행정기관이라고 명시되어 있는 반면, 국가경찰위원회는 명시되어 있지 않다. 이는 국가경찰위원회가 정부조직법을 비롯한 관련 법상 합의제 행정기관의 요건을 대부분 갖추고 있음에도 불구하고 경찰법에 이에 대해 명시되어 있지 않아 자문기관에 불과하다는 주장의 가장 큰 논거로 활용되어왔다. 따라서 국가경찰위원회의 법적 지위와 그 권한을 명확히 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로하고, 합의제 행정기관이라는 점을 경찰법에 명시하거나 정부조직법에 중앙행정기관임을 명시할 필요가 있다.

(2) 위원 구성의 확대 및 다양화

위원의 구성 역시 위원장 포함 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보하여야 한다. 특히 위원의 선출과정에서의 민주적 정당성을 확보하기 위해 국회 교섭단체에서 적어도 5명 이상의 위원을 선출하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 위원회의 위상과 권한이 확대되는 만큼 위원장은 국회의 인사청문회를 거쳐 철저한 인사 검증을 받도록 해야 한다.

(3) 국가경찰위원회의 심의·의결 대상 확대

국가경찰위원회를 실질화하기 위해 가장 중요한 것은 권한을 확대하는 것이다. 즉 국가경찰위원회가 국가경찰에 대한 진정한 민주적 통제기관이 되기 위해서는 경찰공무원에 대한 징계권, 인사권 등이 확보되어야 한다. 구체적으로 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 경무관 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·통제할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 경찰개혁위의 권고와 같이 주요정책이나 업무 계획은 물론이고 경찰 고위간부에 대한 해임결의에 이르기까지 그 심의·의결의 대상을 확대할 필요가 있다. 이러한 권한에 대한 이행 담보 장치로서 집행부에 해당하는 경찰청은 국가경찰위원회의 의결사항에 대한 조치 및 결과보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구를 할 수 있는 권한을 경찰위원회에 부여할 필요가 있다.

(4) 인권감독관제 도입

현재 경찰 관련 민원처리는 국민권익위원회, 국가인권위원회 등에 분산되어 있어 경찰 수사나 집회·시위 관련 민원의 전문적 처리는 이루어지고 있지 않은 실정이다. 따라서 경찰권에 대한 민주적 통제를 위해서는 국가경찰위원회 산하에 경찰 민원처리를 위한 인권감독관제도를 도입할 필요가 있다. 그 아래 전문적인 조사인력을 배치하여 경찰비위 사건이나 경찰의 민원인에 대한 위법·부당한 처우와 관련된 민원 등을 조사하게 하여 경찰을 국민을 위한 경찰로 되돌려 주어야 한다.

다) 자치경찰제의 실질화

지난 정부에서 도입된 자치경찰제도는 국가경찰공무원이 경찰법상 몇몇 제한된 자치사무를 담당하는 경우에만 자치경찰로 분류되는 형식이었다. 시·도경찰청장은 자치경찰의 사무를 수행하는 경우에는 시도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받지만,

수사 업무를 하는 경우에는 국가수사본부의 지휘·감독을 받으며, 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을 받는 것으로 설계를 하였기 때문에 업무의 혼선이 가중될 뿐, 실효적인 설계가 아니라는 지적이 많았다. 또한, 국가경찰이 자치경찰의 사무를 수행하는 것에 해당하여 경찰권의 분산 및 자치분권이라는 자치경찰제 도입의 취지를 전혀 구현할 수 없다는 지적 또한 많았다.

즉, 현행 자치경찰제는 자치단체가 지역 밀접 또는 지역 맞춤 치안서비스를 제공하는 것이 아니라, 국가의 예산으로 국가경찰이 제공하는 것이고, 이는 지난 정부에서 자치경찰제를 도입하기 전과 별반 달라진 것이 없다고 할 것이다. 지난 정부에서 이토록 미흡하고 불완전한 자치경찰제를 도입한 이유에 대해 “새로운 제도 도입에 따른 충격과 부담을 최소화하고, 향후 보다 발전된 자치경찰을 위한 토대를 마련하기 위해 도입”하였다고 하였으므로, 애초부터 과도기적인 모델을 도입한 것이다. 따라서 현행 제도의 미비점은 무엇인지 살펴보고, 그 보완책과 개선책을 찾아 자치분권의 달성과 경찰 권한 분산을 위한 실질적인 자치경찰제가 도입될 수 있도록 하여야 한다.

(1) 자치경찰사무의 확대

가장 중요한 것은 자치경찰 사무의 확대이다. 기본적으로 각 지역의 자치경찰이 경비·수사 등 대부분의 경찰 업무를 담당하고, 테러 범죄, 외사 등 국제협력이 필요한 경우에만 국가경찰이 관련 사무를 담당하는 것으로 골격이 바뀌어야 한다. 지역 맞춤 치안서비스 제공은 국가경찰이 국가 예산으로 제공할 수 없는 것이다. 지방자치제도에 맞게 지방 행정기관이 그 지역에 필요한 정책을 개발하고, 이러한 정책은 시도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 집행단계인 자치경찰로 이어져야만, 지역 주민 또는 그 지역 맞춤 치안서비스를 경찰이 제공할 수 있다.

한편, 자치경찰로 대부분의 사무가 이전되면 재정이 열악하거나 인력이 부족한 시도자치경찰이 제공하는 서비스의 질은 떨어질 수 있다는 우려가 있다. 그러나 재정이 열악한 자치단체에 한하여 국가가 일부 지원한다면 이러한 과도기적인 문제는 해결할 수 있을 것이다. 물론 진정한 지방분권을 실현하기 위해서는 시도자치경찰의 재정적 독립이 장기적으로 중요한 과제일 것이다.

(2) 지방공무원으로 신분의 변경

현행법상 자치경찰의 사무로 지역 내 생활안전·교통·지역경비 및 이에 수반된 일부 수사만을 규정하고 있다. 국가경찰공무원 신분의 경찰공무원이 몇몇 제한된 자치사무를 맡는 동안 자치경찰이 되는 구조로 설계된 것이다. 이렇게 신분과 업무가

상위하게 되면, 책임의식이 결여될 수밖에 없다. 권한과 책임이 다른 구조가 되어 버린 것이다. 자치경찰은 시도공무원으로, 국가경찰은 국가공무원으로 이원화할 필요가 있다. 이 경우 국가경찰공무원이 시도공무원으로의 신분 변경을 유도하기 위해 다양한 인센티브 제도 등을 도입할 필요가 있다.

(3) 시도자치경찰공무원의 역할 및 권한 강화[17)]

시도자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 하는 기구이다. 현행법 역시 자치경찰사무에 대하여 시도자치경찰위원회가 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 규정하고 있다. 시도자치경찰위원회를 통하여 경찰 권한의 분산과 자치분권을 달성하려는 노력의 일환으로 위원회를 만든 것이다. 그러나 현행법에서는 시도자치경찰위원회의 지휘·감독권을 담보하기 위한 인사권은 인정하지 않고 있다. 실질적인 지휘·감독권을 행사하기 위해서는 감독권자가 인사권을 갖는 것이 무엇보다 중요하다. 반면에 자치경찰사무를 수행하는 일선 경찰관에 대한 지휘·감독권 및 이를 담보할 승진이나 보직 인사권은 국가경찰인 시도경찰청장에게 있다. 즉, 시도자치경찰위원회의 인사권 및 실질적인 지휘, 감독권 등의 권한이 없기 때문에 자치경찰로의 경찰권 분산의 효과는 기대하기 어려운 구조인 것이다.

시도자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 할 수 있도록 경정 이하의 경찰공무원에 대한 인사권을 갖고 있어야 한다. 일례로 현행과 같이 시도자치경찰위원회가 인사권을 갖지 못한다면 시도경찰청장은 자치경찰사무와 국가경찰사무가 경합할 경우 인사권자인 경찰청장의 지휘, 명령에 따라 국가경찰사무를 우선시할 것이기 때문이다. 지역 맞춤형 치안서비스에 대한 정책 결정 및 이를 수행하는 경찰들을 관리 감독하기 위해서는 감독권자에게 인사권을 부여하여야 한다.

(4) 인권전문가의 확충

경찰법은 “시도자치경찰위원 임명 시... (중략)... 위원 중 1명이 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람을 임명하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2021년 8월 기준 현행 18개 시도자치경찰위원의 구성을 살펴보면, 4개 이상의 시도는 인권전문가를 1명도 임명하지 않았다. 자치경찰제가 실시된 직후에 실시된 조사이지만 위원들의 임기가 3년인 것을 고려하면 1년이 지난 현재에도 위 4개 이상의 시도는 아직 인권전문가를 임명하지 않았을 가능성이 높다. 경비, 수사를 비롯한 경찰행정은 질서유지·공공안녕을 달성하기 위해 강압적이거나 인권침해적인 요

17) 2021 한국인권보고서 “경찰개혁과 향후 과제” 400면, 시도자치경찰위원회의 역할 강화와 관련하여 2021년 한국인권보고서를 인용하여 동일한 내용으로 작성되었음. 이는 이번 정부가 출범한 후부터 지금까지 자치경찰제도 관련하여 어떠한 진전도 없었기 때문이며, 동일한 문제의식의 지속적인 표명을 위하여 2021년 한국인권보고서를 인용함.

소를 내포하고 있기 때문에 이를 감독·지휘하기 위하여 시도자치경찰위원 중 인권 전문가가 필요하다고 규정한 것이다. 따라서 인권전문가를 1명 이상 임명하는 것을 재량사항이 아닌 필요적 사항으로 법 개정을 할 필요가 있다.

(5) 시도자치경찰위원회의 성평등 제고

2021년 8월 기준 현행 18개 시도자치경찰위원의 구성을 살펴보면 남성 위원의 비중이 약 80%를 차지하고 있다. 이는 여성 관련 정책의 부재로 바로 이어질 수 있으므로, 지양되어야 할 것이다. 따라서 현행과 같이 시도자치경찰위원의 임명 시 특정성이 10분의 6을 초과하지 않도록 노력해야 하는 것으로 규정할 것이 아니라, 이를 필요적·의무적 사항으로 법 개정을 할 필요가 있다.

나. 공수처 - 무기력한 신생조직, 검찰견제기능 상실

1) 경과

날짜	내용
2019. 12. 30.	○ 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(이하, 공수처법) 가결
2020. 7. 15.	○ 공수처법 시행
2020. 12. 15.	○ 공수처법 일부 개정[18]
2021. 1. 21.	○ 초대 공수처장 김진욱 취임
2021. 1. 28.	○ 헌법재판소, 공수처의 합헌성 인정[19],
2022. 5. 10.	○ 윤석열 정부 - 공수처 우선수사권 폐지 및 검경수사권 재조정[20]을 국정과제로 제시

18) 개정법은 추천위원회 구성 및 의결정족수를 변경해 야당의 거부권 행사를 막고, 수사처 검사의 변호사 자격보유 요건을 7년으로 완화하는 것 등을 주요내용으로 하였다. 이때 정치적 타협 과정에서 수사, 기소 범위 등 여전히 보완하고 정비할 사항들을 남겨두게 되었다.

19) 헌법재판소는 공수처의 설치가 헌법상 권력분립원칙, 평등권, 영장주의원칙 등에 위반되지 않는다고 보았다{헌법재판소 2021. 1. 28.자 2020헌마264, 681(병합) 결정}.

20) 2022. 9. 10.부터 시행된 형사사법체계에 따라, 부패범죄·경제범죄 등 '중요 범죄'는 검찰(검찰청법 제4조 제1항 제1호), '고위공직자범죄 등'은 공수처(공수처법 제2조 제3호 및 제4호)에 수사권이 인정된다. 그런데 같은 날 개정 시행된 대통령인 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」에 따라 검찰의 수사범위가 폭넓게 규정되어 있는 문제가 있다.

2) 현황 분석과 평가

가) 공수처 설립 과정 및 존재 의미

제20대 국회 후반기 신속처리안건으로 2019. 12. 30. 국회 본회의에서 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)이 가결되고 2020. 7. 15. 시행되었다. 제21대 국회 개원 이후 야당의 거부권 행사로 공수처장 후보 추천이 지연됨에 따라 국회 법제사법위원회안으로 2020. 12. 15. 법을 한 차례 개정하였고[21], 국회 인사청문회를 거쳐 2021. 1. 21. 초대 공수처장 김진욱이 임명되었다.

비록 법 시행일로부터 반년 정도 출범이 지체되었으나 공수처는 입법·행정·사법부 소속 고위공직자 약 7,000명의 부패범죄에 관한 수사권을 갖고, 판사·검사·경무관 이상 경찰공무원 신분인 자에 대한 기소권을 보유하는 독자적 기구로서 기반을 마련하였다. 헌법재판소도 2021. 1. 28. 공수처의 합헌성을 인정하였고[22], 이에 따라 공수처는 직무수행의 독립성과 정치적 중립성을 지닌 기관으로 공인된 셈이다.

우리나라 역사를 볼 때 고위공직자의 비리나 범죄에 대하여 기존의 검찰과 경찰이 철저하게 견제하지 못하여 공수처의 필요성이 대두되어 약 25년의 시민사회의 노력 끝에 공수처가 설립되었고, 1999년부터 2022년까지 총 13차례 발족되었던 개별 특검 제도가 한계를 보이는 이상, 공수처는 한시적으로 운영되다 사라질 수 있는 기관이 아니며 앞으로도 우리 사회에서 핵심적인 역할을 할 중요 기관이다. 공수처 출범 초기에는 존재만으로 검찰을 견제한다는 평가를 받았지만, 그 후 검찰과의 갈등, 정치적 시비가 불거지고 수사 인력 및 역량의 부족 속에서 본래 공수처의 도입 취지에 맞게 운영되지 못하고 있는바, 제도적 보완이 필요하다.

나) 주요현황

(1) 수사 인력

현행법은 공수처의 검사 25명, 수사관 40명 이내를 정원으로 하고 있다. 2021. 2. 1. 공수처 차장 여운국이 임명되고, 2021. 4.경 공수처 검사 13명, 수사관 20명을 임용한 것을 시작으로 2021. 10.경, 2022. 7.경 추가 임용이 있었으나, 현재까지 공수처의

21) 개정법은 추천위원회 구성 및 의결정족수를 변경해 야당의 거부권 행사를 막고, 수사처 검사의 변호사 자격보유 요건을 7년으로 완화하는 것 등을 주요내용으로 하였다. 이때 정치적 타협 과정에서 수사, 기소 범위 등 여전히 보완하고 정비할 사항들을 남겨두게 되었다.

22) 헌법재판소는 공수처의 설치가 헌법상 권력분립원칙, 평등권, 영장주의원칙 등에 위반되지 않는다고 보았다{헌법재판소 2021. 1. 28.자 2020헌마264, 681(병합) 결정}.

검사 수는 정원 25명 대비 3명 부족한 22명이다. 공수처 검사의 경우 임기는 3년이며 3회 연임하여 최대 12년까지 근무할 수 있지만 직제상 규정된 정원을 채우지도 못하고 있고, 최근에는 인력 이탈 문제까지 겪고 있다.

(2) 주요 사건 처리

2021. 1. 21. 공수처 출범 후 2022. 9. 30.까지 약 20개월 간 접수사건은 4,550건이고, 2022. 3. 13. 「사건사무규칙」 개정에 따라 자동 입건으로 전환된 후 직접 처리한 건수는 923건이다. 이 중에서 직접 기소 3건, 기소 요구 총 2건이 있었다. 기소 사건 1호는 김형준 전 부장검사의 뇌물수수사건이고, 2호는 손준성검사의 공직선거법위반, 공무상비밀누설 등 사건이며(이른바 '고발사주' 사건)[23], 3호는 검사의 공문서위조 등 사건이다. 한편 윤석열 대통령이 관련된 의혹 중에서 '판사사찰'의 혹을 제외한 사건은 모두 무혐의 처분되었다.

(3) 사건사무규칙 개정

공수처는 2022. 3. 13. 「사건사무규칙」을 일부 개정하였는데 주요 내용은 3가지이다. 첫째, 기존의 사건조사분석 후 선별입건절차에 정치적 편향이 있는 것 아니냐는 지적을 받자, 앞으로 접수되는 모든 사건을 원칙적으로 입건하기로 하였다(검찰·경찰과 같은 입건 시스템). 둘째, 기존에는 내부적으로 수사와 기소 부서를 분리하여 운영하였는데(全件 수사·기소분리), 앞으로는 공수처장이 수사·기소 분리사건을 결정함으로써 공소부의 부담을 완화시켰다고 한다. 셋째, 그동안 검찰과 갈등을 유발한 조건부이첩(공수처가 기소여부를 결정할 것을 조건으로 하는 사건 이첩)의 내부 근거 조항을 삭제하였다.

(4) 조직 정비, 업무협약 등 추진

공수처는 2022년 한 해 대내외적으로 업무수행력 향상을 위한 노력을 하였다. 2022. 1.경 공수처법 주석서를 발간하고, 6. 7.부터 형사사법정보시스템(KICS)을 구축하여 법원·법무부·경찰·해경 등과 수사와 사건처리에 필요한 정보를 온라인으로 주고받게 되었다. 7. 18. 직제는 있었으나 그동안 공석이었던 인권감찰관을 임명하였고 7월 중에 「내부고발 안내서」를 발간하여 정부 부처와 지방자치단체, 각급 공공기관 등에 배포하였다. 8월 경 기관 독립 CI와 '국민을 받들며, 바로 세우는 정의, 새롭게 쓰는 청렴'이라는 슬로건을 발표하였다. 9. 21. 감사원과 업무협약을 체결하였다. 김진욱 공수처장은 9. 22. 영국 중대비리수사청(SFO)을 방문하여 업무협약을 체

23) 공수처는 '고발사주' 사건 당시 민간인 신분이던 김웅 국회의원을 검찰에 이첩하였는데, 김웅 의원은 2022. 9. 29. 검찰로부터 불기소 처분을 받았다.

결하고 양 기관의 교류협력증진에 나서기로 했다.

3) 제언

가) 수사역량 강화를 통한 자립

공수처의 수사권이 미치는 범위는 법 제2조 제3호에 의한 “고위공직자범죄” 8가지 유형과 법 제2조 제4호에 의한 “관련범죄”로 한정되어 있다. 이와 같은 “고위공직자범죄 등”에 대해서는 공수처가 우선적인 수사권을 갖는 것으로 이해된다. 그러나 검찰 및 경찰이 갖는 수사권과 일부 중복되는 경우 수사권 경합 문제가 발생하고, 국회나 법무부장관에 의하여 발동되는 특별검사 제도의 그것과도 중첩될 수 있다.

이러한 가운데 공수처가 2021. 9.경 김웅 의원에 대하여 실시한 압수수색이 준항고에 의하여 취소되는 사례가 나오는 등 수사절차에 미흡한 면을 보인 것은 그 역량에 의구심을 가지게 하였다.[24)]

공수처가 애초 취지대로 선진 반부패수사기구가 되려면 다른 수사기관들과의 수사협의체[25)]를 통한 협조관계 속에서 공존하면서도, 스스로 수사역량과 의지 측면에서 신뢰할 수 있는 모습을 보여야 국민의 지지를 받고 그 수사범위를 넓혀갈 수 있을 것이다[26)].

한편 예상균 공수처 검사는 공수처의 수사결과에 대한 공소제기, 공소유지에 검사의 협력이 필요하므로, 공수처에 서울중앙지검 소속 검사를 파견 배치하는 방식을 제안한다. 이러한 제안은 영국의 경우 ‘국가기소청’을 신설한 후에 경찰과 국가기소청의 긴밀한 협력체계 구축에 애쓰고 있는 점, 영국의 검사는 경찰서(경찰행정지원실 Adminstrative Supoort Unit; ASU)에 상주하면서 경찰에 의한 수사와 검사에 의한 소추의 절차를 하나로 통합한 사례, OECD 내 국가들의 반부패범죄 수사기관의 운영사례를 살펴볼 때 수사권과 기소권이 결합된 형태가 비교적 다수를 차지하

---

24) 대법원 형사2부(주심 천대엽 대법관)는 "영장집행 과정에서 피수색자 전부에게 영장이 제시되지 않았고, 준항고인에게 영장 집행의 일시를 사전에 통지하지 않는 등 준항고인의 참여권을 침해했다"며 "영장집행이 위법하다고 판단한 원심은 정당하다"고 밝혔다. 다만 "보좌관이 점유하던 PC에 키워드를 입력하는 방법으로 수색한 것은 '준항고인이 관리 중인 PC에 대한 수색'으로 적법하다고 보았다. (2022. 11. 8. 선고 2021모3291 결정).

25) 관계기관 실무협의회(공수처·검찰·경찰)는 ‘21. 3. 29.자 개최된 이후로 진척사항이 없다고 한다.

26) 법 제24조는 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 발견한 경우 공수처에 ‘통보’하거나 ‘이첩’할 의무를 부여하고 있다. 그럼에도 검찰은 내부 행정규칙에 근거해서 공수처에 대한 이첩, 인지 통보를 재량껏 결정하고 있다(2021. 2. 1. 제정 대검찰청 예규 제1188호). 이는 상위법령에 위배되는 검찰내부의 행정규칙에 불과하므로 즉각 폐지되거나 조정되어야 할 것이다.

는 점 등에 근거한다고 한다.[27]

그러나 우리나라에서는 공수처의 설립목적이 무소불위의 검찰 견제에 있고, 여러 현실적 제약에 의하여 검찰·경찰·공수처의 3각 협력관계가 발동할 토양이 무르익지 않았다고 생각한다.

나) 기소범위 확대, 우선적 기소권 보장

공수처가 검찰의 기소독점을 견제·분산하는 목적을 고려할 때, 공수처가 수사대상 전체에 대하여 기소권을 행사할 수 있도록 법률을 개정할 필요가 있다. 공수처에 기소권이 없는 사건에 대해서는, 공수처 내부에서도 공수처 검사가 "검찰청법상 검사와 같은 지위를 가지는가"라는 의문을 갖기 때문이다(독자적인 영장청구권, 불기소결정 권한 등).[28]

한편 공수처 내부에서도 수사와 기소를 분리하는 것이 바람직한데, 앞서 살펴본 사건사무규칙 개정은 이에 역행하여 아쉬움을 남긴다. 또한 공수처는 선제적으로 사건사무규칙에서 '조건부이첩'의 근거규정을 삭제하였는데, 입법적으로는 공수처가 우선적 기소권을 갖는 점을 명문화할 필요가 있다.

다) 공수처의 인력 규모 확대

공수처의 업무 범위에 비추어, 현행법에 따른 공수처의 검사(처장 및 차장 포함 최대 25명)와 수사관(최대 40명)의 규모는 대단히 부족하다. 참고로, 공수처 설립 당시 비교대상이 되었던 유사한 성격의 해외의 부패범죄수사기구의 인력 규모를 보면, 200명에서 1,200명 수준으로 현행 공수처의 인력규모보다 높은 수준이다.[29] 2017년 법무부 법무·검찰개혁위원회의 공수처 설치 권고안은 공수처 검사는 30명 이상 50명 미만, 공수처 수사관은 50명 이상 70명 이내를 둘 수 있도록 하고 있는바, 최소한 위 권고안의 기준에 이르는 수사·행정인력이 배치되도록 법을 개정할 필요가 있다.

---

27) 예상균, 공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성, 법조 제71권 제3호(2022. 6. 28.) 참조

28) 윤석역 정부는 "공수처에 기소권 없는 사건에 대한 불기소 결정(수사종결) 권한도 인정되기 어렵다"는 태도를 보인다. 뉴시스, 2022. 5. 7.자 "한동훈 '공수처법 개선방안 강구 필요'..권한 축소 암시"

29) 2020. 12. 국회 법제사법위원회, 공수처법 일부개정법률안 심사보고서 제19쪽 참조.

2. 공수처의 수사 적정인력

〈표 25〉 공수처 수사 검사와 수사관 적정인력 규모[65]

구분	부서	검사 적정 인원			수사관 적정 인력		
		현원(정원)	적정 인원	증감 인원	(정원)	적정인원	증감 인원
수사	수사1부 (부패·경제범죄)	5	7	+2		13	
	수사2부 (직무관련 범죄)	5	7	+2		13	
	수사3부 (선거 등 기타범죄)	4	7	+3		13	
	수사4부 (일반 고소·고발 및 범죄수익환수)	-	7(신설)	+7		13	
	공소부	2	7	+5		7	
	소계	16	35	+19	(19)	59	(+40)
수사 지원	수사기획관실	2	2	-	(3)	5	(+2)
	인권수사정책관실	1	1	-	(1)	3	(+2)
	사건관리담당관실	0	0	-	(12)	13	(+1)
	행정부서 지원	-	-	-	(5)	0	(-5)
	소계	3	3	-	(21)	21	(-)
총괄	처·차장실	2	2	-	-	-	-
	소계	2	2	-	-	-	-
수사인력 총계		21 (25)	40	현원 대비 +19 (정원 대비 +15)	(40)	80	(정원대비 +40)

※부서별 검사와 수사관의 현원은 부서별 담당 사건의 양과 질에 따라 유동적임

65) 현원은 '22. 9. 30. 기준

(2022. 10. 고위공직자범죄수사처 조직역량강화 방안 마련 정책연구 제57쪽)

라) 공수처장의 협조요청 권한 강화

현행법 제17조 제3항은 공수처장이 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사 협조를 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 공수처장의 이러한 요청을 받은 관계기관의 장이 이에 응할 의무를 부여하고 있지는 않다. 공수처에 접수된 상당수의 사건은 검찰 수사기록을 확인하여야 처리할 수 있는데, 수사기록 요청 및 제공 절차에 대한 협의가 이루어지지 아니하여 단순히 기록 확보를 위한 강제수사의 반복으로 기관 간 협력관계 구축에 제약이 되는 측면이 있다.

비교하건대 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」은 위와 같은 요청을 받은 관계기관의 장이 "정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다"라고 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 공수처의 효율적 운영을 위하여 같은 조항을 법에 추가할 필요가 있다.

마) 재정신청에 대한 특례규정 보완

법 제정 당시 있었던 재정신청 특례규정 2가지 중에서 한 가지를 되살릴 필요가 있다. 즉, 공수처가 기소권을 갖지 못한 사안에서 검찰청의 검사가 송부받은 사건을 공소를 제기하지 않을 경우 공수처장이 관할고등법원에 재정신청을 할 수 있는 특례 규정이다(2020. 7. 15. 시행되고 2020. 12. 15. 개정되기 전의 법 제30조). 이는 법원의 공소제기명령 이후 당해 공소유지의 주체(공수처검사)가 불기소결정을 한 주체(검찰청검사)와 서로 다르다는 점에서 의미가 있었다. 위 조항이 삭제된 결과, 공수처가 공소제기를 요구한 사건에 대하여 검찰청의 검사가 공소를 제기하지 않아도 이를 사후적으로 견제할 수 있는 수단이 사라지게 되었다. 재도입이 필요하다.

남은 한 가지 재정신청 특례규정은 현행법상 유지되고 있다. 즉, 공수처가 기소권을 갖는 사안에 있어 고소·고발인은 공수처가 공소를 제기하지 않을 경우 서울고등법원에 재정신청을 할 수 있고, 그 신청을 인용하는 경우 공수처 검사가 공소를 제기하고 유지하도록 한 것이다(법 제29조). 장기적으로는 모든 재정신청에 있어 그 신청이 인용될 경우 공소유지를 담당하는 변호사 제도가 도입되어야 할 것이나, 그에 이르지 못하는 현실에서 공수처 사건에 대한 재정신청에서부터라도 별도의 공소유지변호사를 두거나, 당해 법원에 대응하는 검찰청의 검사가 공소유지를 하도록 개선할 필요가 있다.

바) 자문기구의 민주적 운영

공수처는 내부 자문기구로서 자문위원회, 감찰위원회, 수사심의위원회, 공소심의위원회 등을 두고 있다. 2021년도 첫 공소심의위원회는 공수처 제1호 사건에 대한 심의과정에서 공수처의 편의에 맞추어 운영됨으로써 피의자의 방어권과 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하였다는 비판을 받았다. 그 후 절차적 개선이 있었다는 점은 알려지지 않고 있다. 다만 수사처 내부 각종 위원회의 체계적이고 통합적인 운영 필요성이 제기되어 직제상 ‘인권수사정책관’이 총괄 기능을 맡도록 되었다(2022. 10. 12.자 직제개정 시행). 이러한 수사기관 내부 자문기구는 외부 시민·전문가 참여를 보장하고, 그 운영 절차 면에서 수사대상 측에도 동질의 기회를 보장함으로써 공수처에 대한 시민참여와 감시가 이루어질 수 있어야 한다.

사) 통신자료 조회 관행 개선

2022년 초 공수처가 기자, 야당 국회의원 등에 대하여 통신자료를 조회한 것이 논란이 된 바 있다. 수사 건수에 비해 많은 사람을 대상으로 하였고, 특정인을 반복적으로 조회했다는 점이 문제되었다. 이는 비단 공수처만의 문제가 아니라 경찰, 검

찰, 국정원, 기무사 등 정보수사기관의 무분별한 통신자료조회는 시민사회단체에서 지속적으로 법 개정의 목소리를 높여 온 고질적인 문제였다. 2022. 7. 헌법재판소는 사후통지 없는 통신자료 수집은 헌법불합치라고 결정한 바 있다.[30] 공수처는 2022. 4. 25. 「고위공직자범죄수사처 통신자료조회 점검지침」을 시행하여 수사·조사·내사 관련 처장이 정하는 분량 이상의 통신자료를 조회하고자 하는 경우 통신자료조회 심사관(현재 인권수사정책관)이 자료제공요청의 적정성 여부를 점검하게 하는 등 제도 개선사항을 발표하였다.

다. 감사원 - 검찰공화국의 선봉장을 자처

1) 감사원의 정치 관여와 위법적 행보

윤정부 들어서서 감사원을 둘러싸고 논란이 끊이지 않았다.
우선 '표적감사' 논란이다. 전임 정부에서 임명된 기관장이 있는 국민권익위원회와 방송통신위원회, 한국개발연구원 등에 대한 이례적인 감사로 논란이 일었다. 특히 국민권익위에 대해서는 국민의힘 의원이 권익위에 서해 사건 유권해석을 의뢰하고, 정무위에서 공개적으로 권익위원장에 대한 감사원 감사와 수사의뢰를 언급하자 그 다음날 오전 감사원 감사가 시작되기도 했다.
또 헌법기관인 감사원의 독립성이 훼손되고 있다는 시비도 있었다. 명실상부 감사원의 2인자인 유병호 감사원 사무총장이 대통령 비서실의 2인자라는 이관섭 대통령실 국정기획수석과 2022. 10. 5. 휴대전화 문자메시지로 보내 교신했다는 사실이 드러났고, 그보다 앞서 최재해 감사원장은 2022. 7.경 국회 법사회에 출석해 감사원은 대통령 국정 운영을 "지원하는 기관"이라고 답변하여, 국민의힘 소속 김도읍 법사위원장조차 "귀를 의심케 한다"고 질타하기도 했다. 감사원장과 사무총장의 이러한 관점과 언행은 그 자체로 충격을 주었다.

2) 서해 사건 감사 과정의 문제

감사원 논란은 이른바 '서해공무원 피살사건(이하 '서해사건')'에서 정점을 찍었다. 감사원은 2022. 10. 14. '「서해공무원 피살사건 관련 점검」 수사요청에 따른 보도자료'를 배포하였다. 그런데 보도자료가 배포된 후 이 서해공무원 사건(이하 '서해 사건')에 대한 감사 전 과정에서 감사원의 권한과 역할, 절차를 벗어나 이뤄졌다는 비판이 강하게 제기되었다.
모든 국가기관의 업무는 헌법과 법률이 정한 절차를 지켜야 하고, 특히 감사원은

30) 헌법재판소 2022. 7. 21.자 2016헌마388 등 결정 참조.

행정조사의 이름으로 감찰을 행하여 사실상 준사법기관과 같은 역할 하기에, 감사원이 독립성과 공정성, 감사의 공정성 등을 보장받기 위해서는 사실상 수사절차에 준하는 정도로 절차, 과정의 공정성과 적법성을 엄격히 준수해야 한다. 감사원의 감찰행위는 침익적이기에 국민의 기본권 및 인권보호의 측면에서도 더욱 그러하다. 그런데 이 사건을 둘러싼 사실관계를 들여다보면 서해사건에 대한 감사원의 감사의 착수, 진행, 중간발표까지 이르는 일련의 행위들이 과연 헌법과 법률이 부여한 감사원의 권한과 역할, 적법절차를 준수하며 이루어졌는지 의심하지 않을 수 없다.

가) 감사 착수의 절차위반

대한민국 헌법은 “국가의 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와, 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰”을 하기 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 두고 ‘원장을 포함한 감사위원’으로 감사원을 구성하게 하였다. 이에 따라 감사원법에서는 ‘원장을 포함한 7명의 감사위원’이 감사위원회의를 구성하여 감사원의 주요한 사항을 모두 “감사위원회의”에서 의결하도록 하고, 예외적으로 ‘경미한’ 사안에 대해서만 원장이 처리할 수 있게 하였다. ‘직무에 관한 독립적 지위’도 명시한다. 실제로도 감사위원회는 매주 1회씩 열릴 정도로 감사위원회의의 의결과정은 감사의 적절성과 적법성, 독립성 등을 위해 필수적이고도 집중적으로 이뤄져야 한다. 특히 감사원법은 감사위원회의의 필수적 의결사항 제1호로 “감사정책과 주요 감사계획”을 규정하고 있다. 즉 감사원법은 모든 주요 안건을 합의제기구인 감사위원회의를 통해 의결하도록 규정하고 있다. 여기서 결정한 감사정책이나 감사계획을 감사원장이 사무처를 통해 집행하는 형식이다.

그런데 서해 사건의 감사 착수과정에서 이 감사위원회의 의결은 부존재했다. 사실상 감사원 실세라는 유병호 사무총장 휘하의 특별조사국이 최고의결기구 심의를 건너뛰고 감사에 착수했다. 이탄희 더불어민주당 의원이 2022. 10. 5. 감사원에서 제출받은 자료에 따르면 윤석열 정부 출범 이후 2022. 6. 17. 감사 착수 발표 전까지 개최된 감사위원회의 6차례, 심의·의결한 안건은 42건 중 서해 사건은 없었다. 감사 착수 발표 하루 전인 6. 16. 열린 감사위원회의에서도 안건 상정이 안 되었다. 심지어 7. 6.에는 국가정보원이 서해 사건과 북한 어민 북송 사건 등과 관련해 이례적으로 박지원·서훈 전 국정원장을 고발하기까지 하여 관련 논의가 있었을 법하지만 전혀 없었다. 이후 감사 착수 발표부터 8. 18.까지 6차례나 감사위원회의가 열렸지만 역시 서해 사건 감사는 안건에 없었다.
한편 토론이 필요하지 않거나 긴급 처리 사항, 감사원장이 필요성을 인정한 사항 등에는 감사위원회의를 열지 않고 ‘서면의결’도 할 수 있으나, 같은 기간 6건의 서면의결에도 서해 사건은 없었다.
그러자 8. 23. ‘2022년 하반기 감사운영계획’ 의결을 며칠 앞두고 위법한 감사라

는 지적이 내부에서 제기되었다. 감사위원회의 개최 전에 감사위원들과 사무처가 심사에 부칠 안건 등을 사전 논의하는 간담회에서 일부 감사위원이 서해 공무원 피살 사건 감사, 국민권익위원회 감사, 비영리민간단체 국고보조금 감사가 감사위원회의 의결을 거치지 않고 진행되고 있다고 문제제기를 한 것이다. 결국 감사위원들은 하반기 감사운영계획 의결 때도 중대한 절차적 하자가 있다는 점을 들어 '서해 사건 등은 안건이 될 수 없으며, 그렇다고 이를 추인하는 것도 아니다'라는 입장을 공개적으로 밝혔고, 감사원이 뒤늦게 의결 절차를 밟으려 했으나 거부하였다.
언론을 통해 드러난 이러한 사실관계가 맞다면, 감사원의 서해 사건 감사 착수는 감사위원회의를 거치지 않은 것이 명백하고, 그 자체로 감사원법 위반이다.

윤 정부 들어서서 감사원의 사전 의결 절차 부재는 사실 서해사건 한번은 아니다. 이탄희 의원실이 감사원에서 제출받은 자료를 보면, 국민권익위 감사(7월28일), 국고보조금 감사(8월8일) 두 건은 모두 감사 착수 전까지 열린 11차례의 감사위원회의에서 심의·의결된 흔적이 없다. 국민권익위원회와 비영리민간단체 지원 실태(국고보조금) 감사에 대해서도 '위법한 감사 착수'라고 문제가 제기되었다. 국민권익위 감사에 대해서는, 지난 6월말 한 국민의힘 의원이 권익위에 느닷없이 이 사안에 대한 권익위 입장을 묻는다며 유권해석을 요청했고, 7월 중순 정무위원회 '윤핵관'으로 불리는 다른 국민의힘 의원이 유권해석 질의와 답변 관련 자료를 권익위에 요구했는데 이 의원이 정무위에서 공개적으로 권익위원장에 대한 감사원 감사와 수사의뢰를 언급하자, 그 다음날 오전 감사원의 감사가 시작됐다고 한다. 해당 감사는 2~5년 주기로 이뤄지는 감사원 정기감사가 진행된 지 1년여 만에 이례적으로 개시되어 표적감사라 불릴만하다. 감사원은 국민권익위 실지감사를 두 차례 연장한 끝에 지난달 29일 두 달에 걸친 감사를 종료하였는데, 권익위에 대한 특정감사 종료를 하루 앞둔 지난달 28일 감사원이 그동안 아무런 조사도 하지 않았던 사안인 권익위의 서해공무원 관련 유권해석에 대해 당시 담당 권익위 실무직원을 소환해 집중조사하면서 해당 직원에게는 조사받은 사실과 내용을 절대 발설하지 말 것을 요구하기도 했다 한다.
서해 사건 감사 또한 사전 의결절차를 무시하고 표적적으로 감사를 빠르게 진행했다는 점에서 대동소이하다.

이에 대해 감사원은 서해 사건은 '특정사안감사'이기 때문에 감사 착수에 의결이 필요 없다고 항변했다. 그러나 감사원법은 감사위원회의의 필수적 의결사항 제1호로 "감사정책과 주요 감사계획"을 규정하고 있고, 서해 사건은 그 누가 보아도 주요 감사 사안이지 감사위원회의 의결 없이 진행할 수 있는 경미한 사안이 아니다. 따라서 감사 착수를 위해서는 필수적으로 감사위원회의 의결을 거쳐야 했다. 그럼에도 감사원은 해경이 서해사건의 수사결과를 뒤집은 다음날 감사위원회의의 어떠한 심의의결도 없이 감사에 즉각 착수한 것이다. 의결기구 패싱은 그 자체로 감

사원법 위반이다. ‘상시공직감찰’을 핑계로 명백한 위법성을 덮을 수는 없다.

논란이 계속되자 감사원은 승인 없이 감사 착수 한 후 하반기 감사계획의 맨 아랫줄에 ‘상시 공직감찰(서해 공무원 피살 사건 포함)’이라는 표현을 추가했다. 그러면서 8. 31. “서해 감사 등은 감사위원회의 의결을 받았다”고 보도자료도 배포하고 언론에는 “상시 공직감찰의 경우 그때그때 감사위원회의 의결을 받아 일을 하는 것은 불가능하다”면서, ‘연간 감사계획’에 포함된 ‘상시 공직감찰’에 해당하므로 별도 의결이 필요 없다는 입장을 고수하였다.
그러나 누가 보아도 서해 사건은 상시 감찰사안이 아니다. 감사원은 이 건으로 문전 대통령에게 서면조사까지 요구했다. 전 대통령을 포함하여 해양경찰청, 국가안보실, 국방부, 통일부, 국가정보원 등 수많은 주요 국가기관을 대상으로 몇 달에 걸쳐 진행되는 감사를 주요 감사가 아닌 상시 공직감찰로 치부한다면 감사위원회의 의결 제도를 둔 감사원법을 무력화하는 것이다. 감사원 업무 자체가 공무원에 대한 상시 직무감찰인데, 이런 주장이면 모든 주요 감사를 별도 의결 없이도 할 수 있다는 얘기가 된다. 따라서 누가보아도 서해사건은 상시감찰 사안에 포함될 수가 없고, 선착수 후승인이 가능하다는 조문도 없다.

또한 감사원은 “2015년부터 (연간・하반기 감사계획) 의결 이후 변경사항은 사무처에 (감사를) 위임하는 방식으로 운영 중”이라고 주장하였으나, 감사위원들은 이 정도 사안의 위임은 없었다며 역시 위법성을 지적하였다.

이상 서해 감사를 착수하게 된 일련의 흐름을 조금만 훑어보더라도, 서해 사건 감사 착수는 적법절차 위반의 하자가 너무나 명백하고 사후 치유될 수도 없다. 서해 사건의 감사 착수 과정에서 감사원은 현 정권의 필요에 부응하고자 법률이 명시한 절차를 위반하면서까지 감사에 밀어붙였다는 비판을 피할 수 없다.

나) 감사 진행 및 중간발표 등의 문제

이렇게 절차적으로 위법하게 시작된 감사 과정에서 위법한 행위를 감사관들에게 지시하고 피감기관들에게 각종 자료제출과 출석을 요구하였기에 직권남용 위반 소지도 다분하다. 감사원법은 정당한 사유 없이 자료제출 등을 거부할 경우 1년 이하 징역이나 1천만 원 이하 벌금을 규정하고 있기 때문이다.

감사위원회의에서 최종 의결되지도 않은 사안에 대한 중간발표 역시 위법에 위법을 더하는 행위이다. 감사 결과는 최종적으로 감사위원회의에서 심의・의결해야 효력을 가진다. 감사위원들은 사무처에서 올린 감사 내용을 심의한 뒤 징계요구・권고・고발 등 처분 방침을 확정한다. 규정상 진행 중인 감사 내용은 원칙적으로 공

개할 수 없기 때문에 감사위원회의를 거치지 않은 감사 결과를 공표하는 것도 원칙적으로 금지된다. 더구나 서해 사건 감사 착수가 감사위원회의 의결을 거치지 않았다며 감사위원들이 안건으로도 인정하지 않은 것이어서 그 중간 발표행위도 위법을 면할 수 없다.

지난 10. 5. 박범계 더불어민주당 의원실이 확보한 자료를 보면, 감사원이 2011년 이후 감사 종료 전 '중간발표'를 한 사례는 △2011년 대학재정 운용실태 △2012년 전문대학 국고보조금 등 추진실태 △2013년 대형재난 예방 및 대응실태 △2014년 세월호 침몰사고 대응실태 △2015년 해외자원개발사업 성과분석 등 모두 5차례였다.

감사원은 "감사 진행상황을 공개하지 않을 경우 불필요한 의혹 제기 등이 우려되는 경우 중간발표, 보도자료, 보도해명자료, 참고자료, 취재기자 문자 공지 등 다양한 형태로 공개하고 있다"고 설명했다.

그러나 서해 사건이 결국 전 정부 인사들을 겨냥하고 있다는 점에서 감사원이 서해 사건 중간발표를 통해 현 정부에 유리한 정치적 국면을 형성하는데 일조하고자 한 의도가 있다는 비판을 피할 수 없다. 실제로 중간발표 내용을 보면 단순 경과 소개 수준이 아니라 사실상 수사의 방향과 결론마저 제시하고 있어 피의사실의 공표라는 문제도 있다. 정권 교체 이후 보복성 감사라는 비판이 강하게 존재하는 상황에서 중간발표를 해야 할 만큼의 시급성이나 중대한 공익성도 인정되기는 어렵다.

다) 전자정보 및 개인정보취득 과정의 문제

더불어 감사원의 전자정보 및 개인정보 취득 과정에도 문제가 있어 보인다. 헌법과 형사소송법, 개인정보보호법 등은 압수수색에 있어 영장주의, 적법절차원칙을 따를 것을 엄중히 명하고 있고 개인정보취득의 요건과 범위를 엄격히 제한하고 있다. 나아가 법원은 범죄혐의사실 관련 '전자정보'를 임의제출 형식으로 압수수색하더라도 피의자측의 참여 기회를 보장하고, 관련된 정보만을 '선별'하여 취득해야 하며, 그 취득한 정보의 목록을 '교부'하게 하는 등 전자정보로 인한 피압수자의 개인정보 침해를 엄격히 제한하고 있다.

그런데 민간인을 포함한 수천 명에 달하는 피조사자들의 교통수단 이용내역, 코로나 이력 등 수십만 건이 넘는 민감한 정보를 취득하고 기관의 컴퓨터들을 포렌식하여 통째로 취득하면서도 감사원은 당사자 및 변호인의 참여권을 전혀 보장하지 않았고 통지조차 하지 않았다. 감사원의 조사 방식과 절차에서 수사에 대한 법원의 통제와 같은 최소한의 권리보호장치조차 전혀 존재하지 않았다는 것이다. 감사원 내규를 비공개하면서 디지털정보취득 방식을 대폭 완화했다는 의혹이 국정감사에서 강력히 제기되기도 하였다.

특정 개인들의 일탈행위라면 형사처벌 대상이고 법령 등 규정이 미비하다면 시급히 개선이 필요하다.

3) 소결

이상 일련의 과정에서 감사원은 헌법기관으로서의 위상과 객관성을 버리고 윤 정부의 가려운 곳을 긁어주는 역할을 톡톡히 해 왔다. 검찰을 보조하는 감찰기관의 칼날을 활용하고자 한 정권의 의중과, 정권에 충성하고자 한 감사원 주요 인사들의 이해관계가 일치했기 때문이라고 밖에 볼 수 없다. 유병호 감사원 사무총장이 이관섭 대통령실 국정기획수석에게 감사원의 언론 보도 해명 계획에 대해 휴대전화 문자메시지로 보고한 사실은 이러한 의혹을 강하게 뒷받침한다. 감사원의 독립성 훼손 시비의 선두에 있는 유병호 사무총장은 윤 대통령 취임 이후 차관급이자 감사원 2인자인 사무총장에 오른 뒤 감사원 실세로 불린다. 이관섭 수석 또한 국정기획비서관, 국정과제비서관, 국정홍보비서관, 국정메시지비서관을 총괄하는 대통령실 비서실의 2인자다. 감사원이 헌법기관으로서의 존재가치를 버리고 법을 위반하면서까지 정치의 한복판에 뛰어들고 있다.

이상 몇 가지 사건을 통해서도 감사원의 행위들은 도저히 묵과할 수 없는 위법성이 발견되었다. 헌법과 법률이 부여한 권한 범위를 일탈하여 절차를 무시하고 피조사자들의 권리를 침해한 위법한 감사에 대해 명백히 진상 조사하여 관련자들에 대해 엄중하게 책임을 물어야 한다. 감사원은 최고의결기구를 패싱하며 감사위원회의 의결도 거치지 않은 내용을 언론에 흘리는 정치행위를 할 것이 아니라 다시는 이러한 행위가 반복되지 않도록 절차의 적법성, 공정성을 다시 확립하고 땅에 떨어진 국민들의 신뢰를 회복하는데 집중해야 한다. 그러나 여전히 정치적 중립성과 객관성을 확보하고 있다는 소식은 들리지 않는다. 감사원의 각성이 필요하다.

4. 국정원 개혁의 후퇴

가. 국정원 개혁 퇴행 경과

날짜	내용
2022. 5. 5.	○ 서울시 간첩조작사건 담당 검사 이시원, 공직기강비서관 내정
2022. 11. 14.	○ 국군방첩사령부, 국군방첩사령부령 일부개정령안 입법예고
2022. 11. 28.	○ 윤대통령, 보안업무규정 시행규칙 개정
2023. 1. 11.	○ 보수언론, 국정원의 국가보안법 위반 사건 내사 진행 기사 게재
2023. 1. 12.	○ 국민의힘 원내대표 정진석, “국회 내부도 간첩 침투…국정원 대공수사

	권 원상회복해야” 주장
2023. 1. 13.	○ 국정원, 공직자 인사검증 위한 신원검증센터 신설
2023. 1. 18.	○ 국정원, 국보법위반 혐의로 사상 첫 민주노총 압수수색
2023. 1. 19.	○ 국정원, 방첩조직 신설
2023. 1. 26.	○ 윤대통령, 국정원 대공수사권 이관 다시 살펴봐야 한다는 발언
2023. 2. 6.	○ 국정원, 검-경-국정원 삼 주체의 ‘대공합동수사단’ 구성 보도
2023. 4. 18.	○ 윤대통령, 국군방첩사령부령 개정안 공포

나. 현황 분석과 평가[31]

윤석열 정부 출범 이후 국가정보원(이하 ‘국정원’)의 활동에서 비밀정보기관으로서의 밀행성은 온데간데없이 사라졌다. 정권 교체 후 국정원은 각종 국가보안법위반 사건의 수사를 공개하고 있는데,[32] 가령 압수수색 명분으로 민주노총 사무실에 진입하는 과정에서 국정원 직원들은 국정원 이름과 로고가 적힌 점퍼까지 착용하고 언론의 스포트라이트를 받으며 존재감을 피력했다.[33] 대외적인 공개행보 뿐만이 아니다. 정권교체 후 원훈석이 교체되었고, 전임 국정원장들이 국정원에 의해 고발되었으며, 기획조정실장도 갑작스럽게 사임하는 등[34] 국정원 조직적으로도 여러 사건들이 연이어 일어나고 있다.

이런 안팎의 소란 속에서 현 정부는 지난 정부의 국정원 개혁성과들마저 후퇴시키고 있다. 윤대통령을 필두로 하여 국정원 대공수사권 이관의 유예기간 종료를 막고자 하는 시도가 지속되고 있고, 지난 정부시기 다소나마 개정되었으나 여전히 한계가 있는 신원조사 관련 규정조차 윤 대통령은 대통령훈령 개정을 통해 대통령이 신원조사를 요청할 수 있게 하거나 국정원장이 신원조사 대상 여부를 결정하게 하는 등 개악하였다.

아래에서는 대공수사권 존치 및 신원조사 강화라는 큰 두 축으로 윤 정부 1년간 국

31) 이하 민주사회를위한변호사모임, <2023 입법감시의견서>, <2022 입법감시의견서> <2021 입법감시의견서> ; 조지훈, ‘국가정보원의 반개혁적 퇴행에 대한 짧은 검토 - 신원조사와 수사권 문제를 중심으로’, 2023. 2. 1.「국정원의 시간은 거꾸로 간다」 국회토론회 자료집 참조.

32) 윤정부 출범 이후 발생한 일련의 공안사건에 대해서는 이 보고서 ‘공안통치’ 파트를 참조

33) “국정원, 국보법 관련 사상 첫 민주노총 압수수색”, 연합뉴스TV, 2023. 1. 18. https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20230118019800641

34) 국정원이 직접 전임 국정원장(서훈, 박지원)의 형사고발 주체로 나선 것은 기존의 수사협조 내지 수사의뢰와는 전혀 다른 것으로 검찰 출신인 조상준 기획조정실장의 작품이라는 평가가 많았다. 그런데 이 기획조정실장이 국회 정보위의 국정감사 당일 갑작스럽게 사임을 했고, 국정원 내부 세력간 암투(?)의 결과라는 해석이 제기되기도 하였다.

정원 개혁 후퇴의 흐름을 짚는다.

1) 국정원 수사권 이관 등 개혁과 후퇴

가) 대공수사권 이관 등 국정원법 개정의 성과와 한계

지난 수십 년간 국정원은 막강한 정보독점권을 무기로 무소불위의 권력을 휘두르며 국내정치에 개입하고 민간인을 사찰하는 등 수많은 시민의 기본권과 인권을 침해해 왔기에 국정원 개혁은 시민사회의 오랜 숙원이자 권력기관 개혁의 핵심 과제였다. 2017년 박근혜 탄핵, 촛불항쟁으로 등장한 문재인 정부와 21대 국회는 권력기관 개혁의 일환으로 '국정원개혁발전위원회'를 구성하면서 국정원 개혁 드라이브를 걸었고, 2020. 12. 13. 국회에서는 여러 진통 끝에 '국가정보원법 전부개정법률안'(2020. 12. 15. 법률 제17646호, 이하 '전부개정법')이 통과되어 2021. 1. 1.부터 시행되고 있다.
이로써 1960년대 중앙정보부 시절부터 최근까지 큰 변동이 없었던 국가정보원법이 60년 만에 크게 개정되었다. 국정원 개혁의 핵심과제였던 직접수사권을 폐지하고(제3조), 국내정보담당(IO) 조직설치를 막았으며(제6조 제2항), 불법감청위치추적등위반죄를 신설하면서 정치관여죄, 불법감청위치추적등위반죄 일부에 대해 10년의 공소시효특례(제24조)를 두는 등 법률을 통한 개혁이 일부나마 이루어졌다.
그러나 위 전부개정법은 그간 시민사회가 요구한 국정원 개혁과제들에 비춰 여전히 한계가 있었다. 대공수사권 경찰 이관은 합당한 사유 없이 3년이나 시행 유예되었고(2024. 1. 1. 시행), 대공수사권 대신 더욱 은밀한 인권침해를 야기할 우려가 있는 조사권을 도입했으며(제5조 제2항), 사이버안보총괄권(제4조 제1항 제4호), 사이버안보 및 위성자산 등 안보관련 우주정보 수집권(제4조 제1항 제1호 마목), '대응조치' 권한(제4조 제1항 제3호) 등을 새로 부여하였다. 그리고 국가기관에 대한 정보 및 보안기획조정 권한 존치(제3조 제1항 제5호), 국내정보수집 자료협조 요청 권한 존치(제5조 제1항), 국정원 조직과 업무수행 및 예·결산에 대한 국회와 시민사회의 감시·감독 통제 제도 부재 등은 여전히 개선되지 않았다.

나) 윤정부의 국정원 개혁 퇴행 흐름

그런데 국정원을 순수정보기관으로 만들기 위해 위와 같은 과제들을 해결하기도 모자란 상황에서 윤 정부와 여당은 집권 시작부터 공안탄압 분위기를 조성하며 과거의 국정원 부활을 시도하고 있다. 국정원은 수 년 동안 내사만 진행하다가 수사권 이관 1년을 앞 둔 시점에 당장 무슨 국가적 위험이 발생한 것처럼 집중적으로 국가보안법위반 관련 사건에 대한 공개수사를 진행하고 있고, 이를 옹호하는 보수 언론은 '나라 넘어갈 뻔했다'[35]는 선정적인 문구로 국정원에 수사권이 없어지면 나라

가 망할 것처럼 호들갑을 떨며 공안정국을 합리화하기 위한 여론 조성에 열을 올렸다. 집권여당의 대표는 “국회 내부도 간첩이 침투”했다면서 “간첩단을 일망타진하려면 국정원 베테랑 대공수사요원의 역량이 절대적으로 필요하다“며 본심을 숨기지 않았다.[36] 국정원 또한 현재 진행되고 있는 수사를 정규조직인 대공수사국이 아닌 국정원장 비서실장 산하에 새롭게 조직한 ‘방첩조직’에서 수행하고[37], 내년부터 수사권이 경찰로 이관하는 것에 대비하여 국정원 내부에 ‘수사지원 조직’을 만드는 방안을 검토[38]하고 있다고 하였다. 윤 대통령도 ‘내년부터 대공수사도 경찰이 전담하는 것과 관련하여 살펴볼 여지가 있다’는 데서 나아가,[39] 지난 3월에는 ‘국가정보원의 대공수사권 폐지는 잘못되었다’며 노골적으로 현 국정원법 개정안을 비난했다.

국정원과 여당, 보수언론 나아가 대통령까지 일사분란한 행보는 시행기간 1년이 남은 국정원법 전부개정안, 특히 국정원의 대공수사권의 이관을 무로 되돌리는데 집중되어 있음을 알 수 있다. 결국 연 초부터 조성된 공안정국, 그 과정에서 국정원의 존재감을 만천하게 과시한 국정원 직원들의 언론 노출, 여당 대표와 대통령까지 나선 지원 사격까지 모두 국정원 대공수사권 존속을 위한 세팅인 것이다.

국정원은 기다렸다는 듯이 2월 6일 보도자료를 통해 국정원, 경찰, 검찰이 함께 ‘대공합동수사단’을 출범해 12월 31일까지 상설 운영하며 국가보안법 위반 사건을 내사, 수사한다고 밝혔다.[40][41] ‘국가정보원의 대공수사권 폐지에 대비’한다는 취지인데, 수사권 이관 이전에도 공안사건에서 삼 주체의 협력이 존재했음을 상기한다면 이관을 1년 앞둔 시점에 ‘합동수사단’을 공식화하는 목적은 심히 의심스럽다. 게다가 정부와 여당 주요 인사들에 더해 대통령까지 공공연하게 ‘대공수사권 이관 폐지’를 발언하고 민주노총 등을 전방위적으로 압수수색하며 공안정국을 조성하고 있는 와중에 국정원 내부에 국정원 국장급 인사가 단장인 공식 조직을 출범시켰다는 것은 ‘노하우의 공유’를 넘어 그동안 진행한 공안수사 협력 체계를 국정원이 절대 포기할 수 없다는 강력한 의사표시이고, 설사 수사권 이관이 이루어

35) ““나라 넘어갈 뻔했다”… 檢 ‘간첩단’ 수사팀 11명으로 증원”, 동아일보, 2023. 1. 11. https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230111/117379997/1
36) “정진석 “국회 내부도 간첩 침투…국정원 대공수사권 원상회복해야””, 뉴시스, 2023. 1. 12. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230112_0002156347
37) “국정원, 방첩조직 신설… 시민단체-정계 이어 노동계로 수사 확대”, 동아일보, 2023. 1. 19. https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230119/117503169/1
38) “국정원에 대공수사지원 조직 검토...“수사 보완” vs “괴이한 체제””, YTN, 2023. 1. 28. https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202301282224422781
39) “尹, 국정원 대공수사권 이관에 “경찰 ‘수사 전담’ 살펴볼 여지””, 연합뉴스, 2023. 1. 26. https://www.yna.co.kr/view/AKR20230126136900001
40) 국가정보원, 2023. 2. 6. ‘대공합동수사단’ 보도자료 https://www.nis.go.kr:4016/CM/1_4/view.do?seq=222&currentPage=1&selectBox=&searchKeyword=&fromDate=&toDate=#selectListForm
41) “국정원이 단장, 검경과 안보수사협의체… 오늘부터 가동”, 중앙일보, 2023. 2. 6. 참조 https://www.joongang.co.kr/article/25138471#home

진다 하더라도 기 형성된 협력시스템을 통해 국정원이 국내 수사에 개입할 가능성, 영향력을 행사할 가능성도 배제할 수 없게 되었다. 수사권 이관을 실질에서는 무력화할 우려가 크다.

한편 윤정부의 검찰 중심 인사 참사는 국정원도 예외가 아니었다. 윤 대통령은 유우성 간첩조작 사건의 수사·기소·공판을 담당했던 이시원 전 검사를 공직기강비서관에 임명하여 충격을 주었다. 국정원, 검찰이라는 국가수사기관의 증거조작이라는 충격적인 범법행위가 드러났음에도 이 사건을 처음부터 끝까지 담당·수사지휘했던 이시원 전 검사는 조작을 알지 못했다는 개인의 변명과 검찰조직의 제식구 감싸기로 2014년, 2019년 두 차례 모두 불기소처분을 받아 처벌을 피해갔고 정직 1개월의 내부징계만 받았다.[42] 피해자 가족에 대한 위법적 수사와 문서 증거 조작으로 처음부터 끝까지 심각한 인권침해 조작사건에서 중추적 역할을 했던 검사가 형사처벌을 피해간 것도 모자라 비서관으로 전격 발탁된 것이다. 앞뒤 없이 검사면 오케이인 검사편집증적 인사의 전형이자 폐해 그 자체다.
사실 국정원의 불법적 수사는 그 뒤에도 계속되어 현재진행형이다. 국정원이 어떠한 감청허가도 없이 민간인들의 캠핑장에 도청장치를 사전에 설치하여 대화를 녹음했다는 사실이 국정원 프락치 활동을 했던 제보자의 폭로로 밝혀져[43] 2022. 10. 7. 담당자들이 기소되어 재판을 받고 있다. 이러한 현실은 위법성이 감시되기 어려운 밀행적 업무를 특징으로 하는 국정원에 강제수사권한이 남아 있어서는 안 되는 이유를 여전히 웅변한다.

2) 신원조사 관련 규정의 개악

가) 신원조사 관련 법령과 개정 경과

(1) 신원조사 관련 법령 (국정원법 및 보안업무규정)

국정원법은 '국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무'를 국정원의 직무범위 중 하나로 규정하고 있고(제4조 제1항 제2호), 대통령령인 보안업무규정은 '국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원(규정 제3조 제2호)'에 해당하는 사람의 충성심·신뢰성 등을 확인하기 위하여 신원조사를 하도록 한다(규정 제36조 제1항). 관계기관장이 국정원에 신원조사를 요청해야 하는 대상은 ① 공무원 임용 예정자(국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람으로 한정), ② 비밀취급 인가 예정자, ③ 국가보안시설·보호장비를 관

42) 구체적인 내용은 "이시원 검사는 진짜 '간첩 조작' 몰랐을까", 시사IN, 2022. 5. 25. https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47553
43) 국정원감시네트워크 등, "국정원, '프락치' 공작사건 진상규명 촉구', 보도자료, 2019. 9. 24. http://www.peoplepower21.org/Government/1655942

리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원 포함), ④ 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사람이다(규정 제36조 제3항 제1호, 제2호, 제4호, 제6호).

이렇게 기관장 요청에 따른 국정원 신원조사 대상을 국가안전보장 국가기밀사무를 취급하는 공무원이나 비밀취급인가 관련자 등으로 한정하고 국정원장 직권으로 신원조사 할 수 있는 규정을 폐지한 것은 국정원 개혁 흐름의 일환으로, 국정원법 전부개정안에 발맞춰 보안업무규정도 50여년 만에 개정한 결과다.[44] 신원조사 자체의 위헌성 논란 등이 여전하지만 그 대상과 범위를 한정하고 국정원장 권한을 축소하여 문제소지를 줄이고자 한 것은 나름 의의가 있었다.

(2) 윤대통령의 '보안업무규정 시행규칙' 개악

그런데 윤 대통령은 2022. 11. 28. 대통령이 대통령비서실장을 통해 국정원에 신원조사를 요청할 수 있게 하는 조항 등을 신설하는 것을 포함하여 '보안업무규정 시행규칙(대통령훈령 제450호, 2022. 11. 28. 일부개정)'을 개정했다.[45] 이에 발맞춰 현재 국정원은 '신원검증센터'(신원조사센터)를 별도의 조직으로 꾸려 신원조사 업무를 강화하고 있다.[46]

그러나 이러한 시행규칙 개정은 최근 야당이 다수당인 국회의 감독을 피하여 대통령 권한을 확대하고자 하는 소위 윤정부의 시행령통치의 일환으로, 국정원법 개정과 국정원 개혁 방향을 전면 거스를 뿐만 아니라 위헌적 요소도 있어 심각하다. 시행규칙은 보안업무규정의 시행에 필요한 구체적인 사항을 정한 하위법규인데 상위법에 정하지 않은 더 확장한 내용을 신설한 것이다. 또한 일부 개정이 있었어도 국정원법상 신원조사 제도 자체에 대한 위헌·위법적 시비가 여전한 상황에서 대통령에게 신원조사 요청권한까지 부여한 것은 문제를 더 악화하고 있다. 아래 상세히 살핀다.

---

44) 보안업무규정은 2015. 3. 11. 전부개정, 2020. 1. 14 및 2020. 12. 31. 각 일부개정 되었다.

45) 제56조(조사기관 및 조사대상) ⑤ 국가정보원장은 국방부장관 및 경찰청장이 위탁받은 신원조사에 관한 업무처리와 관련하여 그 기준·방법 및 절차 등의 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 협의 또는 조치를 할 수 있다. <신설 2022.11.28>

⑥ 관계 기관의 장은 소속 공무원 또는 임직원 등이 영 제36조제3항에 따른 신원조사 대상에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 필요한 경우 국가정보원장에게 관련 협의를 요청할 수 있다. <신설 2022.11.28>

제57조(요청절차) ① 관계 기관의 장은 영 제36조제3항에 따라 관할 신원조사기관에 신원조사를 요청해야 한다. 이 경우 대통령은 다음 각 호의 사람 중 본인이 임명하는 사람에 대한 효율적 신원조사를 위해 필요하다고 인정하는 경우 대통령비서실장으로 하여금 국가정보원장에게 신원조사를 요청하게 할 수 있다. <신설 2022.11.28>

46) "국정원, 불법 사찰 논란에 없앤 '공직자 인사검증' 되살려…신원검증센터 신설", 경향신문, 2023. 1. 13.
https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202301130600051

나) 현행 국정원법상 신원조사 규정의 한계

이렇게 하위 규정을 통해 법률에 규정하지 않은 대통령의 권한을 확대한 꼼수가 나올 수 있는 것은 애초 국정원법 상의 신원조사 제도 자체에 여전히 문제가 있기 때문이다.

현행 국정원법 제4조 제1항 제2호는 “국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무”를 국정원의 직무수행범위에 포함하고 있어 신원조사의 근거규정이라 할 수 있다.[47]
이 규정은 구 국정원법(2020. 12. 15. 법률 제17646호로 전부개정되기 전의 것) 제3조 제1항 제1호 ‘국내보안정보의 수집·작성 및 배포 또는 같은 항 제2호 국가기밀에 대한 보안업무’를 신원조사의 근거로 삼는 것은 법률상 근거가 없다는 비판[48]이 많이 제기되었기 때문에 이를 어느 정도 반영하여 개정한 것이다. 즉 과거 대법원 판례[49]는 구 국가안전기획부법 제3조 제1항 제1호, 제2항[50]을 국정원의 신원조사 근거로 판시하였고, 국정원은 구 국정원법 제3조 제1항 제2호[51]를 근거로 내세웠다.[52] 그러나 전자는 대공·대정부전복·방첩·대테러·국내범죄조직에 관한 보안정보의 수집·작성·배포와 이에 필요한 사항을 신원조사의 근거로 삼기에는 무리라는 점, 후자는 해당 조항의 대상은 ‘문서·자재·시설·지역’으로 열거되어 있을 뿐 ‘사람’에 대한 내용은 없다는 점에서 문제가 있었다.[53] 이러한 비판을 수용해 현행 국정원법 제4조 제1항 제2호는 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는’과 같은 범주를 설정하고 그 대상 또한 ‘인원’이라고 개정된 것으로 보인다.

---

47) 제4조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.
2. 국가 기밀(국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실、물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다. 이하 같다)에 속하는 문서、자재、시설、지역 및 국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 인원에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.

48) 송준종, 「신원조사제도의 위헌성 및 개선방안」, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 27~29쪽; 조정우, 「수사기관의 신원조사 실효성 제고에 관한 연구」, 법학연구 제17권 제3호(통권 67호), 2017. 9., 272쪽; 최근에도 이와 같은 취지의 비판이 제기되었다 - 김선화, 「신원조사제도 법률 근거 마련의 필요성」, 이슈와 논점(국회입법조사처) 제1984호, 2022. 8. 30.

49) 대법원 2000. 12. 8. 선고 98다12041 판결.

50) 구 국가안전기획부법(1999. 1. 21. 법률 제5681호로 개정되기 전의 것)
제3조 (직무) ① 안전기획부는 다음 각호의 직무를 수행한다.<개정 1996.12.31.>
1. 국외정보 및 국내보안정보(對共·對政府顚覆·防諜·對테러 및 國際犯罪組織)의 수집·작성 및 배포
② 제1항제1호 및 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 사항과 제5호에 정하는 기획·조정의 범위와 대상기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

51) 2. 국가 기밀에 속하는 문서、자재、시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.

52) 국정원, ‘신원조사의 법적근거 및 실시현황’, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 3쪽.

53) 이정희, 「외국의 신원조사제도 및 개선방안」, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 42쪽 참조.

(1) 그러나 첫째, 이 조항은 여전히 헌법상 포괄위임금지원칙에 위배된다.
헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”고 하고 있고, 여기서 ‘구체적으로 범위를 정하여’의 의미에 관하여 헌법재판소는 “법률에 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미”하고, “특히 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다.”고 판시하였다.[54]
그런데 개인의 사생활과 기본권에 대한 침익적 성격을 내재하고 있는 신원조사 제도의 성격에 비춰 볼 때 국정원법 제4조 제1항 제2호는 여전히 어떤 범주의 사람에게 어느 수준과 범위의 조사가 이루어지는지에 대해 지나치게 포괄적으로 규정하고 있어 문제가 있다.
(가) 우선, 신원조사는 개인의 가족관계, 교우관계, 재산내역, 경력관계, 평판 등 지극히 내밀한 정보들을 망라하여 수집하는 절차이기에 급부행정이 아닌 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 침익적 소지가 다분한 제도이므로, 법률의 구체성·명확성의 정도가 강하게 요구된다. 그럼에도 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무’라는 문구만으로 나머지 조사 대상과 범위를 모두 대통령령에 위임하고 있다. 이 문구만으로는 국정원이 공무원, 판사·검사, 국·공립대 총장 및 학장 등의 임용예정자들에 대해 직접 신원조사 한다는 것을 대강이라도 파악하는 것은 전혀 불가능하다.
(나) 또한 신원조사 대상의 한정 요건으로 새로 도입된 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원’[55]도 여전히 구체적으로 어느 직군과 직급의 어떤 사람이 그 대상인지 전혀 예측가능성이 없고, 지나치게 포괄적이어서 하위 규범들에 대한 통제력이 사실상 없다. ‘국가안전보장’과 ‘국가기밀’에 대한 각 대법원의 판시[56][57]을 종합하여 그 대상을 ‘국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능 및 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등에 한정된 비공지성과 실질비성을 지닌 기밀자료를 취급하는 인원’이라 해석하더라도, 이 또한 다수의 추상적 표현으로 구성되어서 이 내용만으로는 신원조사 대상과 범주를 대강이나마 파악할 수 없다는 문제는 여전하다.

54) 헌법재판소 1997. 10. 30. 선고 96헌바92 결정
55) 보안업무규정 제36조 제3항 제1호는 ‘공무원 임용 예정자’인 경우 이를 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람’으로 표현하고 있다.
56) 대법원 2013. 1. 24. 선고 2010두18918 판결.
57) 대법원 1997. 7. 16. 선고 97도985 전원합의체 판결.

(2) 둘째, 현행 신원조사제도는 헌법상 과잉금지원칙에도 위배될 소지가 크다.
구체적인 신원조사 사항은 ‘1. 이름 및 주민등록번호, 2. 등록기준지 및 주소, 3. 친교 인물, 4. 정당 및 사회단체 관련 사항, 5. 국적 변동 내역, 6. 학력 및 경력, 7. 가족관계, 8. 재산(「공직자윤리법」 제4조에 따른 등록대상재산을 포함한다), 9. 범죄경력 및 상벌 내역, 10. 인품 및 소행, 11. 병역사항(「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제3조에 따른 병역사항을 포함한다), 12. 해외 거주 사실, 13. 국가기밀 누설 등 보안 관련 사항, 14. 그 밖의 참고사항’ 등이다(보안업무규정 시행규칙 제58조, 별지 제20호).
(가) 우선 국가안전보장에 한정된 국가기밀 취급업무를 수행하는 사람에 대해서 일정한 신원조사가 필요할 수는 있겠지만 직책과 직위에 상관없이 개인의 인적사항을 넘어서서 친교인물, 정당 및 사회단체 가입상황, 인품 및 소행, 그 밖의 참고사항 등과 같이 개인에 대한 민감정보[58]일체를 획일적이고 망라적으로 요구하고 조사하는 것은 개인정보자기결정권, 표현의 자유(집회 및 결사의 자유), 공무담임권 등을 침해하여 과잉금지원칙 위배의 소지가 크다.
(나) 또한 공무담임권 침해도 문제된다. 헌법 제25조가 보장하고 있는 공무담임권에 대하여 헌법재판소는 “‘모든 국민이 누구나 그 능력과 적성에 따라 공직에 취임할 수 있는 균등한 기회를 보장함’을 내용으로 한다”고 하여[59], 능력과 적성에 따른 균등한 기회 보장을 공무담임권 보장의 핵심으로 설시하고 있다. 그런데 현행 신원조사 사항과 같이 과도한 개인정보의 요구는 개인의 정치적 성향과 사회활동, 개인의 인격을 구성하는 인품과 성격까지도 임용 여부를 판단하는 기준으로 삼으면서 능력과 적성이 아닌 다른 요소들로 공무를 담임할 균등한 기회를 박탈할 우려, 이로써 과잉금지원칙을 위배하여 공무담임권을 침해할 가능성이 농후하다.

따라서 현행 신원조사제도는 그 자체로도 헌법상 포괄위임금지원칙, 과잉금지원칙 위배 등 위헌적 요소가 다분하기에 폐지하거나 적어도 대상과 범위, 내용을 대폭 축소・엄격화해야 한다.

다) 윤대통령의 보안업무규정 시행규칙 개악의 문제점

이러한 상황에서 국민의 기본권 보장을 위하여 현행신원조사 제도를 개선해도 모자랄 상황에서 윤 대통령은 2022. 11. 28. 하위 시행규칙 개정을 통해 오히려 제도의 문제를 더 악화하였다.

---

58) 개인정보 보호법은 ‘사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령이 정하는 정보(유전정보, 범죄경력자료에 해당하는 정보, 개인의 신체적·생리적·행동적 특징에 관한 정보로서 특정 개인을 알아볼 목적으로 일정한 기술적 수단을 통해 생성한 정보, 인종이나 민족에 관한 정보)’를 ‘민감정보’로 규정하고 있다(개인정보 보호법 제23조 제1항, 같은 법 시행령 제18조).
59) 헌법재판소 2019. 8. 29. 선고 2019헌마616 결정; 헌법재판소 2021. 4. 29. 선고 2020헌마999 결정 등 참조.

(1) 우선 대통령에게 신원조사 요청권한을 부여한 것은 국민에게 침익적 행정에 대해 상위법에 정하지 않은 내용을 하위 규정에 정한 것으로 법률유보원칙에 위배된다. 뿐만 아니라 대통령에게 대상과 범위를 불문하고 직접 신원조사를 요청할 막강한 권한을 부여함에도 통제할 장치는 없어 권한의 자의적 행사와 오남용의 우려가 크고 이로써 개인의 사생활비밀의 자유 등 기본권이 무방비로 침해될 소지가 있다.
(2) 또한 신원조사의 대상이 되는지 여부를 국정원장이 사실상 결정할 수 있도록 개정한 것도 신원조사의 대상 여부를 국정원장 1인에게 맡김으로써 위 대통령 조사요구권한 신설과 같은 문제를 동일하게 내포한다(보안업무규정 시행규칙 제56조 제6항). '국가안전보장에 한정된 국가기밀 취급 인원'에 대한 구체적인 내용과 범위도 규정되지 않아 포괄적인 상황에서 국정원장에게 자의적 신원조사 권한을 부여하여 악용의 길을 터준 것이나 마찬가지이다.
(3) 나아가 윤대통령은 신원조사 사항에 '국가기밀 누설 등 보안 관련 사항' 마저 추가했다(보안업무규정 시행규칙 제58조 제13호). 기존의 신원조사사항도 문제가 큰데 여기에 '보안 관련 사항'을 특별히 또 추가한 것은 이명박·박근혜 정부 시절 민간인 대상 불법적 심리전을 떠올리게 한다. 당시 국정원은 정부 비판 세력을 '종북좌파'로 규정하며 심리전을 통해 조직적으로 탄압하는 만행을 저질렀다. 대상자들에 대해 포털사이트 댓글로 공격하여 인격권을 침해하고 정부 예산 지원 등에서도 철저히 차별하고 배제했다.[60] 10년이나 지난 국가보안법위반죄 기소유예처분 전력이 있다고 하여 국립대학교원임용을 거부한 사례[61]나, 남편이 국가보안법위반죄로 형사처벌 받았다는 이유로 초등교원임용을 거부한 사례[62] 등과 같은 사건이 다시 나타날 우려가 커진 것이다.

다. 결론과 제언

이상 지난 1년을 종합하면 윤석열 정부는 집권 1년 동안 국정원 대공수사권 회귀, 국정원 및 대통령의 보안 권한 강화를 위해 시행규칙 개정, 시민단체 탄압을 통한 공안정국 조성, 언론을 동원한 편향적 여론 형성 등 각종 인적 물적 토대를 만들며 조직적이고도 목적의식적으로 움직여 왔음을 알 수 있다.

국정원 대공수사권 유예기간이 1년도 채 안남은 시점에서 윤 정부와 국정원은 수

60) 헌법재판소는 박근혜 정부의 이른바 '문화계 블랙리스트' 사건에서, "이 사건 정보수집 등 행위는 청구인들의 정치적 견해를 확인하여 야당 후보자를 지지한 이력이 있거나 현 정부에 대한 비판적 의사를 표현한 자에 대한 문화예술 지원을 차단하는 위헌적인 지시를 실행하기 위한 것으로, 그 목적의 정당성을 인정할 여지가 없어 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다. 이 사건 지원배제 지시는 특정한 정치적 견해를 표현한 자에 대하여 문화예술 지원 공모사업에서의 공정한 심사 기회를 박탈하여 사후적으로 제재를 가한 것으로, 개인 및 단체의 정치적 표현의 자유에 대한 제한조치에 해당하는바, 그 법적 근거가 없으므로 법률유보원칙을 위반하여 표현의 자유를 침해한다."고 판시(헌법재판소 2020. 12. 23. 선고 2017헌마416 결정).
61) 대법원 1998. 1. 23. 선고 96누12641 판결
62) 서울고등법원 1998. 5. 20. 선고 97구17157 판결

십 년 동안 전가의 보도로 활용한 수사권을 잃지 않기 위해 공안 수사와 여론 몰이를 더욱 거세게 밀어붙일 것이고, 총선 결과에 따라 국정원법을 다시 재개정하여 국정원 개혁의 거대한 흐름을 되돌리려 할 것이다. 이미 국민의힘 소속 국회의원이 국정원 수사권 존치를 골자로 하는 국정원법 일부개정법률안을 발의했다.
그러나 국정원의 수사권을 이관하고 해외 정보기관으로 개편하는 것은 60여 년 간 국가비밀정보기관의 밀행적 수사권의 오남용으로 인해 국민의 생명과 인권이 심각하게 침해당한 현실과 역사적 교훈에 따른 절박한 요구이고, 지난 정부 시기 국정원법 전면개정으로 일정부분 성과를 이뤄냈다. 따라서 국정원 개혁을 후퇴시키려는 흐름에 강력히 맞서야 하고 야당은 국회에서 국정원법 개악 시도를 반드시 저지해야 한다. 나아가 여전히 남아 있는 국정원 개혁과제들, 즉 정보감찰관제 도입, 예·결산 투명성 강화, 국회 정보위원회 등을 통한 감독·통제 강화, 사아버 영역에서의 국정원 역할·권한 감축, 대외정보원으로의 구조적·실질적 변화, 기획·조정권 분산, 인적·물적 자원 감축 등을 적극 도입, 제도화해야 한다.

또한 국민의 기본권을 직접 제한 침해할 권한을 비밀정보기관과 대통령에 부여해서는 안 된다. 국회에 의한 통제, 시민사회로부터의 견제, 여론에 의한 비판 등이 어려운 국가비밀정보기관이 한 사람의 개인정보가 총망라되는 신원조사 업무를 총괄하거나 죄형법정주의와 엄격한 형사절차가 적용되어야 하는 수사권을 가지면 그 권한의 자의적인 행사와 남용 가능성은 현격하게 높아질 수밖에 없다.
따라서 이번에 개악된 보안업무규정 시행규칙은 반드시 개정되어야 한다.
또한 신원조사와 같이 개인의 기본권을 직접적으로 제한하고 심각한 침해를 야기할 수 있는 제도는 이를 규율하는 법률로 통제해야 한다. 구체적인 내용으로, 신원조사 주무기관을 국정원이 아니라 시민사회의 감시감독이 가능한 기관으로 변경해야 한다. 헌법재판소가 위헌결정[63]을 하였음에도 여전히 국정원을 유일하게 감독하는 국회 정보위원회는 일체의 비공개로 운영되고 있고, 국회 정보위원회 위원들조차도 국정원에 대한 국정감사 등의 과정에 필요한 자료들을 제대로 파악하기 어려운 구조다. 국가경찰개혁위원회나 국가인권위원회의 제안과 같이 인사혁신처 등 관련 부처, 해당 임용 담당기관으로 이관하는 안 등을 고려할 수 있다.[64]
또한 신원조사의 대상과 범위도 국가안전보장과 관련된 국가기밀을 취급하는 사람(≒비밀취급인가를 받을 사람)을 구체적으로 지정하여 한정하여야 하고, 그 이외의 경우에는 공직 예정자가 제출한 지원서 또는 업무수행계획서 등 자료의 진실성 조

63) 헌법재판소 2022. 1. 27. 선고 2018헌마1162, 2020헌바428(병합) 결정. “심판대상조항(국회법 제54조의2 제1항 본문)은 정보위원회의 회의 일체를 비공개 하도록 정함으로써 정보위원회 활동에 대한 국민의 감시와 견제를 사실상 불가능하게 하고 있다. 또한 헌법 제50조 제1항 단서에서 정하고 있는 비공개사유는 각 회의마다 충족되어야 하는 요건으로 입법과정에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결되었다는 사실만으로 헌법 제50조 제1항 단서의 ‘출석위원 과반수의 찬성’이라는 요건이 충족되었다고 볼 수도 없다. 따라서 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항에 위배되는 것으로 과잉금지원칙 위배 여부에 대해서는 더 나아가 판단할 필요 없이 청구인들의 알 권리를 침해한다.”고 단순위헌결정 하였다.
64) 오동석, 「경찰의 정보활동과 법치주의」, 아주법학(제15권 제1호), 2015., 8쪽, 13쪽.

사만을 진행하는 것으로 구분하는 것이 적절하다.
더불어 신원조사 자료는 개인의 사생활에 관한 다양한 정보가 담겨 있는 것이므로 이에 대한 관리방법, 존속기한, 폐기의무, 폐기방법 등에 관한 규정도 법률에 도입되어야 한다. 그밖에 대상자의 의견제출권 및 열람·정정요청권도 보장되어야 할 것이다.

우리는 개인의 선의에 기대어서는 통제 없는 권한의 악용을 막을 수 없다는 것을 지난 수 십 년의 역사로 이미 확인하였다. 중정-안기부-국정원까지 국가비밀정보기관이 국내 공안수사권을 근거로 무고한 시민들에 대해 고문·회유·간첩조작·증거조작·정치개입 등 인권침해를 자행한 슬픈 역사를 다시는 반복해서는 안 된다. 정보기관과 대통령이 국민 개개인의 민감정보를 보유한 막강한 힘으로 국민의 기본권을 무방비로 침해하는 것을 두고 보아서도 안 된다. 윤 정부는 지금이라도 국정원 개혁을 후퇴하는 흐름을 멈추어야 하고 야당은 악법의 입법저지와 함께 국정원 개혁의 흐름을 드팀없이 이어가야 할 것이다.

Ⅲ. 적나라한 반노동・친자본의 ’노사법치주의’

1. 총론

윤석열 정부는, 노동자들의 인간의 존엄성을 보장하기 위하여 최소한의 휴식과 휴일을 부여하도록 하고 있는 근로시간 규제가 구태의연한 제도라고 폄하하면서 노동시간의 유연화를 빙자하여 단기간에 집중적인 초장시간노동이 가능해지도록 사용자에 대한 규제를 철폐하고자 하고 있다. 하청 노동자들의 실질적인 노동조건을 좌지우지할 수 있는 원청 사용자들에 대한 하청 노동자들의 단체교섭 요구에 대해서는 고용노동부장관이 직접 나서 ‘불법행위’를 중단하라고 엄포를 놓기도 하였고, 노동계와 시민사회의 염원을 담은 노조법 2·3조 개정 국면에서는 고용노동부장관이 직접 국회에 재고를 요청하기도 하였다. 화물운송노동자들의 과로·과속·과적을 방지하고 안전운행을 담보하기 위한 안전운임제 정착 및 확대를 요구하는 화물연대 파업에 대해서는 헌법상 기본권을 침해할 뿐만 아니라 2021년 한국이 비준한 ILO 핵심협약에도 반하는 강압적 업무개시명령으로 일관하는가 하면, 노조법이 정하고 있는 사항들에 대하여 단체협약의 체결 및 이행을 촉구하는 건설노조 조합원들에 대해서는 마치 미성년자를 보호하듯이 사용자의 의사(意思)만을 과잉보호하면서 형사적 탄압으로 일관하고 있다. 이에 더해 노동조합의 일거수일투족을 정부의 통제하에 두겠다는 듯한 전방위적인 회계자료 제출 요구, 노동자들의 생명권·안전권·건강권보다 사용자의 면책에만 관심을 두고 있는 중대재해처벌법 시행령 개정 시도 등, 그야말로 노사관계의 모든 분야에서 노동자들의 권리와 단결을 탄압하고 사용자들의 착취와 안위를 보장하고 있다. 이것이 윤석열 정부가 내세우고 있는 ‘노사법치주의’의 진면목이다.

2. 노동시간 유연화를 빙자한 ‘초장시간노동제’ 도입

가. 경위

날짜	내용
2022. 6. 23.	○ 고용노동부, 「노동시장 개혁 추진방향」 발표 - “연장근로 관리단위를 현행 ‘주 단위(12시간)’에서 노사가 합의하면 ‘월 단위’ 등으로 확대”, “근로시간 저축계좌제 도입”, “선택근로제 정산기간 확대 방안” 등 논의 시사
2022. 7. 15.	○ 고용노동부, 새 정부 업무계획 보고 - “근로시간과 임금체계 개편을 위한 전문가 중심 ‘미래노동시장연구회’ 운영” 계획 발표
2022. 7. 18.	○ ‘미래노동시장연구회’ 발족

2022. 11. 17.	○ 미래노동시장연구회, 근로시간 전문가 간담회 개최
2022. 12. 12.	○ 미래노동시장연구회, 근로시간 제도 개편 관련 권고문 발표 - “근로자와 기업의 자율적인 근로시간 선택권 부여”라는 명목 하에 “연장근로시간의 관리단위를 주, 월, 분기, 반기, 연 단위로 개편”, “근로일, 출·퇴근 시간 등에 대한 근로자의 선택 확대”, “탄력적 근로시간제의 실효성 제고”, “근로시간 선택권 확대를 뒷받침하는 제도의 정비” 등을 정부에 권고
2023. 3. 6.	○ 정부, 「근로시간 제도 개편방안」 발표 - 위 미래노동시장연구회의 권고 내용을 그대로 이어받아 「근로기준법」 개정안 입법예고와 함께 근로시간에 대한 규제 완화 방침 제시
2023. 3. 14.	○ 대통령, “근로시간 유연화 법안” 추진 재검토 지시 - 노동자들과 노동조합 등으로부터의 비판적 여론(“장시간 근로”, “공짜 야근”, “과로사 조장법”)을 전면적으로 맞닥뜨려, 전면 재검토할 것을 지시
2023. 4. 17.	○ 고용노동부, 9월 정기국회 전에 수정안 내놓겠다는 입장 발표 - “국민 6000명 대상으로 한 설문조사 준비 중. 다양한 의견수렴 후 개편안을 국회에 제출할 것”

나. 현황 분석과 평가

1) 연장근로시간 관리단위 개편방안에 대하여

정부는, 현행 1주(12시간 한도)로 설정되어 있는 연장근로시간 관리단위를, 근로자대표와의 합의에 따라 월·분기·반기·연으로 확대할 수 있게끔 정비하겠다고 밝혔다. 그러면서 근로자의 건강권에 대한 보호를 강화하기 위하여 ① ‘근로일 간 11시간 연속휴식 부여’ 또는 ‘1주 64시간 상한 준수’, ② ‘4주 평균 64시간 이내 근로 준수’, ③ ‘연장근로시간총량 비례적 감축’(관리단위를 더 길게 잡을수록 해당 관리단위 기간 내에 가능한 총 연장근로시간을 감축) 등을 보완책으로 제시하였다.

애초에 법정근로시간과 연장근로시간의 산정 단위를 1주로 정한 것은, 인간의 노동력은 충분한 휴식을 통한 재생산이 필요하기 때문이다. 그런데 정부의 개편방안은 연장근로시간 관리단위를 보다 장기간으로 확대함으로써, 특정 주에 현행 12시간 연장근로(52시간 총근로)보다 훨씬 긴 근로를 할 수 있는 길을 열어주고 있다. 관리단위를 확대하면서, ①의 보완책 중 ‘근로일 간 11시간 연속휴식 부여’를 적용하고 필수 휴게시간(8시간 근로당 1시간, 4시간 근로당 30분)이 부여된다고 하더라도, 해당 1월 중 특정 1주에는 총 69시간의 근로(법정근로시간 40시간 + 연장근로시간 29시간)가 가능해진다.[65][66][67] 만약 월(月)보다 긴 연장근로관리단위를 택할 경우 총

65) 근로일 간 11시간 연속휴식을 부여하면, 특정 근로일에 일터에 있는 시간은 (24시간에서 11시간을 뺀) 최대 13시간이고, 근로기준법상 8시간마다 1시간, 4시간마다 30분 이상의 휴게시간을 준수해야

량근로 범위 내에서 연속하여 몇 주간 69시간 근로를 연속하여 부여할 수 있고, 월 단위로 관리한다 하더라도 7월 마지막 주와 8월 첫 주에 연속 장시간 근로를 부여할 수 있다. 관리단위인 '7월'과 '8월' 내에서는 규제 범위 내에서만 연장근로를 부여한 것이 되기 때문이다.

국제노동기구(ILO)는 '1주 55시간 이상 근무'를 장시간 노동으로 규정하고 주 55시간 이상 근무하는 것은 심각한 건강상의 위험이라고 경고하고 있다. 한국의 「뇌혈관 질병 또는 심장 질병 및 근골격계 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항」(고용노동부 고시 제2022-40호)에서도 '발병 전 12주 동안 업무시간이 1주 평균 60시간(발병 전 4주 동안 1주 평균 64시간)을 초과하는 경우'에는 '업무와 질병과의 관련성이 강하다'고 평가하고 있고, '주 평균 52시간을 초과하는 경우와 근무일정 예측이 어려운 업무를 수행하는 경우'는 '관련성이 증가'하는 가중요인으로 보고 있다. 여기에 오후 10시부터 익일 6시 사이의 '야간근무'의 경우에는 주간근무의 30%를 가산하여 판단하도록 하고 있다는 점까지 고려하면, '주 69시간 근로'의 실질은 더욱 암담하다. 규범적으로뿐만 아니라 실증적으로도, 한국보건사회연구원에 따르면 주 60시간 이상 근무한 노동자는 일반 노동자에 비해 심혈관질환 발생 위험이 47.7%, 정신질환 발생 위험이 28.8%, 사망 위험이 9.7% 높아지는 것으로 나타났다. 정부의 이번 개편방안은 업무상 재해에 이를 정도의 장시간 근로를 용인해주겠다는 것이나 다름없다.

나아가 정부 개편방안은 근로자대표와의 서면합의에 의해 연장근로관리단위를 달리 정할 수 있도록 제시하고 있으나, 한국처럼 노조 조직률이 낮은 상황에서 근로자대표와의 서면합의에 의해 장시간근로를 도입할 수 있게 하는 것은, 진정한 의미의 '합의' 도출의 불가능성으로 인하여, 충분한 절차적 권리의 보장이라고 볼 수 없다.

하므로 하루에 일할 수 있는 근로시간은 (위 13시간 중) 최대 11시간 30분이다. 근로기준법에 의하면 일주일에 하루 이상 유급휴가를 보장해야 하므로 1주일간 가능한 총 근로시간은 69시간(= 11.5시간 × 6일)이 된다.

66) 만약 탈법적으로 주휴일을 보장하지 않을 경우에는 일요일 11.5시간을 추가로 근무하여 1주일 동안 80.5시간까지 근로를 하게 될 수도 있다.

67) 만약 전 주의 주휴일(일요일)에 근무를 하지 않았을 경우 월요일 근로 시작 시점에 앞서 별도의 '11시간 연속 휴식'을 부여할 필요가 없으므로, (주휴일을 적법하게 부여하더라도) 1주 총 79시간의 근로 편성까지도 가능해진다 구체적인 편성의 예시는 다음과 같다. (화요일~토요일은 '8시간 근로 - 1시간 휴게 - 3.5시간 근로 - 0.5시간 휴게'를 전제로 하는 것으로서, 사용자가 '8시간 근로 - 1시간 휴게 - 4시간 근로 - 0.5시간 휴게'를 택할 경우 1일당 0.5시간씩 총근로시간이 소폭 상승할 수도 있다.
월 00:00~24:00(근로시간 21.5h, 휴게시간 2.5h) - 11h 휴식
화 11:00~24:00(근로시간 11.5h, 휴게시간 1.5h) - 11h 휴식
수 11:00~24:00(근로시간 11.5h, 휴게시간 1.5h) - 11h 휴식
목 11:00~24:00(근로시간 11.5h, 휴게시간 1.5h) - 11h 휴식
금 11:00~24:00(근로시간 11.5h, 휴게시간 1.5h) - 11h 휴식
토 11:00~24:00(근로시간 11.5h, 휴게시간 1.5h)

2) 근로시간 선택권 확대를 뒷받침하는 제도 개편방안에 대하여

정부는 근로형태 등 차이가 있는 특정 직종·직군 등에만 적용되는 근로조건의 경우 해당 근로자의 의사 반영 절차를 마련하겠다고 하면서, ‘부분근로자대표’ 제도를 도입하겠다고 밝혔다.

부분근로자대표제를 도입하면 이미 조직된 노동조합의 단결력과 대표성이 약화되고, 직군 간 노동격차가 확대되어 갈등이 발생할 우려도 있다. 나아가 직군을 구획하고 나누는 과정에서부터 사용자의 지배·개입이 발생할 수 있다. 따라서 부분근로자대표제도 도입보다 중요한 것은 근로자대표제도 자체를 보완하여 근로자들이 대표에 대하여 민주적으로 통제권을 행사할 수 있도록 절차적 기반을 마련하는 것이다. 이러한 전제 없이 부분근로자대표제도만을 도입하는 것은 순서가 잘못된 것이다.

3) 근로시간 저축계좌제 도입 개편방안에 대하여

정부는 연장·야간·휴일근로 등에 대한 보상을 ‘근로시간 계좌’에 저축해두었다가, 노동자가 필요한 경우 휴가로 사용하거나 임금으로 받을 수 있게 하는, 이른바 ‘근로시간 저축계좌제’를 도입하겠다고 밝혔다.

그러나 ‘근로시간 저축계좌제’는 연장·야간·휴일근로 시 수당 대신 휴가가 지급되는 제도에 불과하여 근로시간 단축과는 전혀 무관하고, ‘근로시간 저축’ 한도에 정함이 없다면 특정 시점의 실근로시간이 기하급수적으로 늘어날 수 있다. 특히 현재 법적으로 보장받는 휴가도 제대로 사용하지 못하는 노동자들이 태반인 한국 사회 노동현실에서 ‘근로시간 저축계좌제’가 도입될 경우, 사용자의 필요에 의하여 특정 시기에 장시간 근로를 강요당하고, 이후 충분한 휴가의 사용도 차단되어 결국 계속된 장시간 근로의 늪에 빠질 우려가 농후하다. 사용자가 특정 시기에 모든 노동자에게 장시간 근로를 수취하고, 이후 일감이 적은 시기에 (아직 저축된 휴가를 사용하지 못한) 노동자들 중 일부를 해고하는 등의 편법이 발생할 수도 있다.

노동시간은 그 시간의 절대적 길이도 중요하지만, 노동력의 토대인 인간의 몸이 가지고 있는 유기체로서의 한계로 인하여 규칙적인 노동·휴식이 절대적으로 필요하다. ‘근로시간 저축계좌제’가 도입될 경우, 불규칙한 근로가 만연해질 우려가 상당하고, 이는 그 자체로 노동자들의 건강을 해칠 것이다. 근로시간 저축계좌제가 적극적으로 논의되고 있다는 독일은 한국보다 실근로시간이 훨씬 짧고 노동자대표 제도가 제대로 잘 갖추어져 있으므로, 독일의 사례는 한국이 참고할 수 있는 것이 되

지 못한다.

4) 근로일, 출 · 퇴근 시간에 대한 근로자의 선택권 확대 개편방안에 대하여

현행 선택적 근로시간제는 전 업종에 대하여 1개월 단위, 연구개발 업무에 대하여 3개월 단위로 시행 가능하다. 그런데 정부 개편방안은 전 업종에 대해서 3개월, 연구개발 업무에 대해서 6개월로 선택적 근로시간제 정산단위를 확장하고자 한다. 이렇게 될 경우, 연장근로관리단위 확장과 마찬가지로, '평균의 함정'으로 인해 특정 주에 가능한 근로시간이 제한 없이 확대될 수 있다.

선택적 근로시간제는 탄력적 근로시간제와 달리 1주 또는 1일의 근로시간 상한을 정하고 있지 않다. 근로자의 자유로운 선택이라는 미명 하에 아무런 제한 없이 초장기 근로가 부여될 수 있는 것이다. 불규칙한 집중근로의 일상화는 노동자의 신체적 · 정신적 건강에 중대한 악영향을 끼치게 될 것이다. 장시간 · 불규칙 · 집중 노동을 수반하는 선택적 근로시간제의 확대는 노동시간 단축과 노동자의 건강권 보장이라는 시대적 과제에 역행하는 방안으로서 동의하기 어렵다.

5) 탄력적 근로시간제의 실효성 제고 개편방안에 대하여

정부는, 현행 3개월 이내 탄력적 근로시간제 하에서는 사전에 근로일별 근로시간을 명시하도록 되어 있어 사용자가 예측할 수 없는 생산, 인력 운영 등의 변동이 있는 경우 제도를 이용하기 어렵다고 하면서, 단위기간 내 근로일과 그 근로일별 근로시간 사전 확정 요건을 폐지하고, 대신 단위기간의 주별 근로시간만을 사전에 확정하며, 각 주의 근로일 시작 2주전까지만 해당 주의 근로일별 근로시간을 통보하면 되도록 제도를 변경하자고 제안하고 있다. 탄력적 근로시간제 이용 시 사용자가 근로시간 지정을 보다 제한 없고 유연하게 할 수 있어야 한다는 취지로 이해된다.

이와 같이 사용자의 근로시간 지정권을 '유연'하게 행사할 수 있도록 할 경우, 노동자들은 2주 뒤에 자신이 언제 출근하고 언제 쉴 수 있는지, 연제 야근 또는 철야 근로를 해야 하는지 등을 예측할 수 없게 되고, 사용자의 임의적인 선택 하에 삶의 스케줄이 메여있게 된다. 현행 탄력적 근로시간제가 유연한 근로시간 부여의 필요성을 인정하면서도 근로시간을 사전에 확정하여 고지하도록 한 취지가 완전히 몰각되는 것이다.

다. 결론과 제언

정부도 2022. 6. 23.자 「노동시장 개혁 추진방향」에서 밝히고 있듯이, "아직도 우리

나라 연간 노동시간은 OECD 평균에 비해 300시간 이상 높은 수준”이며 “실근로시간을 꾸준히 단축”하는 것이 필요하다. 그런데 정부가 2023. 3. 6. 최종적으로 제시한 「근로시간 제도 개편방안」에서는 실근로시간을 유의미하게 단축시킬 수 있는 방안은 전혀 제시되어 있지 않고, 특정한 단기간 내에 장시간 근로를 집중적으로 부과할 수 있는 ‘초장시간근로제’를 제안하고 있을 뿐이다.

한국 사회 노동 현실에서 필요한 것은, 정부도 자인하고 있듯이 어떻게든 실근로시간을 감축하여 노동자들이 보다 많은 휴식과 재생산기회를 부여받는 것이다. 헌법은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라고 규정하고 있는바(제32조 제3항), 살인적인 집중노동 강도로 인하여 과로사 등 업무상 재해를 당하여 인간의 존엄성을 짓밟히는 노동자들이 없도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 노동자들의 장시간 근로를 정당화하고 있는 탄력적 근로시간제 및 선택적 근로시간제 규정을 삭제해야 하고, 그것이 어렵다면 그 시행을 위한 절차적 요건을 강화하여야 한다. 그리고 탄력적·선택적 근로시간제 시행 시 보장되어야 하는 근로일간 혹은 일주일동안의 보장 휴게시간 확장 등이 이루어져야 한다. 일반적인 연장근로의 상한을 축소해야 하고, 법이 정하고 있는 연장근로의 한도를 초과하여 연장근로를 할 수 있는 특례업종도 폐지하여야 한다. 규제 없는 장시간근로는 포괄임금제의 광범위한 시행으로 인해 사용자에게 부담으로 다가오지 않는 것이므로, 포괄임금제에 대해서도 전면적으로 규제할 필요가 있다. 그리고 과로사예방법과 같은 특별법을 별도로 제정하여, 노동자들을 장시간노동으로부터 보호해주기 위한 방안들을 제시할 필요가 있다.

이미 현행 근로기준법상 근로시간 제도는 굉장히 유연하게 적용할 수 있다. 위와 같이 장시간노동과 과로사 예방을 위해 필요한 조치들을 시행하지 못할 것이라면, 최소한 지금보다 더 ‘유연’하게 노동자들에게 장시간근로를 부여하고자 하는 시도만큼은 당장 멈춰야 한다.

3. 원청 사용자의 손배·가압류 등 하청 노동자의 노동기본권에 대한 탄압에 동조

가. 경위

날짜	내용
2022. 6. 2.	○ 민주노총 금속노조 대우조선하청지회, 파업 돌입 - “임금 원상복귀, 상여금 지급, 노조활동 보장” 등 요구 - 부지회장이 2022. 6. 22.부터 원유운반선에 철제구조물 설치하고 그 안에 들어가 점거 농성

2022. 7. 14.	○ 고용노동부장관, 대우조선해양 사내하청 파업 관련 '대국민 담화문' 발표 - 선박 점거행위를 "용납될 수 없는 불법행위"로 규정하고 중단 요구
2022. 8. 26.	○ 대우조선해양, 하청노조 조합원들 상대로 470억 원 상당의 손해배상청구소송 제기
2022. 11. 4.	○ 고민정 의원(더불어민주당), '노조법 2·3조 개정운동본부'가 제시한 노조법 개정안 대표발의 - 노조법상 '근로자', '사용자', '쟁의행위' 개념 확대(제2조 개정) 및 쟁의행위에 대한 손해배상청구 제한(제3조 개정)
2023. 1. 12.	○ 서울행정법원, CJ대한통운이 하청노조의 단체교섭 요구 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다고 판결 - "하청노동자의 근로조건에 대해 실질적인 영향력을 행사하는 원청은 노조법상 사용자로서의 의무 부담" 취지
2023. 2. 15.	○ 국회 환경노동위원회, 운동본부가 제시한 노조법 2·3조 개정안을 일부 축소한 대안으로 고용노동법안소위 통과
2023. 2. 20.	○ 고용노동부장관, 기자브리핑에서 노조법 2·3조 개정안 비판 - "정부는 노사관계 법제도 전반과 현장에 큰 혼란을 가져오는 노조법 개정안을 국회가 재고할 것을 강력히 촉구"

나. 현황 분석과 평가

1) 대우조선해양 하청 노동자들의 파업 경위 및 원청 사용자의 노조법상 사용자성 문제

대우조선해양 사내하청 노동자들은 임금인상, 상여금·성과급 지급, 1년 단위 근로계약, 일당 지급 기준시간(8시간), 전임자 인정 같은 노조활동 보장 등 노동조건의 개선 및 노조할 권리의 보장을 요구해왔다. 조선업이 불황일 때마다 노동자들은 임금 삭감과 대량 해고 등으로 피해를 강요당해왔다. 이처럼 장기간 저임금 고강도 노동에 시달리다 이제 조선업계가 호황이 되는 상황에서, 노동자들이 임금의 원상회복을 주장하는 것은, 생존을 위한 지극히 당연한 요구일 뿐이다.

그런데 하청업체(대우조선해양 협력사)들은 '원청(대우조선해양)에서 기성금을 올려주어야 한다'고 발뺌할 뿐이고, 노동자들의 노동조건을 실질적으로 좌지우지할 수 있는 원청과 국책은행인 산업은행(2022. 3. 기준 대우조선해양 55.7% 지분 보유) 역시 자신들은 하청 노동자들과의 관계에서 사용자가 아니라고 하면서 묵묵부답으로 일관하였다. 이처럼 하청과의 위탁계약 등을 통해 하청 노동자들의 노동조건을 실질적으로 지배할 수 있는 원청이 단체교섭에 임하지 않고 있는 상황에서, 하청 노동자들과 노동조합은 쟁의행위를 통하지 않고서는 자신들의 노동조건을 향상시키기 위한 협상 창구조차 마련할 수 없다. 목숨을 걸고 허리도 펴지 못하는 0.3평의

철제감옥에 스스로를 가두고, 아득한 조명탑 위에서 기약 없는 고공농성에 돌입하는 방식의 ‘쟁의행위’를 할 수밖에 없는 절박한 상황은, 이처럼 원청이 스스로의 경제적 이익을 위해 형성한 ‘다면적 노무제공관계’로 인해 구조적으로 강제된 것이다.

2) 원청 사용자의 하청 노동자들에 대한 수십억, 수백억 원 손해배상청구의 부당성

그런데 원청 대우조선해양은 절박한 상황에서 쟁의행위로 몰릴 수밖에 없었던 하청 노조 조합원들을 상대로 무려 470억 원 상당의 손해배상소송을 제기하였다. 원청의 단체교섭 거부로 인해 야기된 상황의 책임을 전적으로 노동자들에게 전가하려는 것이다.

ILO ‘결사의 자유 위원회’는 “파업권은 ILO 핵심협약 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호 협약)[68]에 의해 보호되는 단결권으로부터 당연히 파생되는 본질적 권리”이고, “직장점거는 파업의 수단으로 인정된다”라고 밝히고 있다. ILO ‘전문가 위원회’ 역시 “파업할 권리에는 회사 부지를 점거하여 사용자를 압박하는 것도 포함된다”라고 밝히고 있다. 우리 노조법 역시 ‘쟁의행위’를 “파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위”라고 규정하고 있는바, 노동조합의 쟁의행위로 인하여 사용자의 영업운영이 저해되는 것은 ‘합법’적인 상황으로서 당연히 예정되어 있고, 타인의 노동을 수취하여 경제적 이익을 보는 사용자가 수인해야 하는 상황이다.

뿐만 아니라 수십억 내지 수백억 원의 손해가 실제로 발생하였는지 여부도 불투명하고,[69] 전적으로 하청 노동자들의 파업만으로 그러한 손해가 야기되었다고 볼 수 없다는 점까지 고려하면,[70] 수십억 내지 수백억 원의 손해배상청구는 진정으로 그만큼의 손해가 발생하여 이를 전보받겠다는 의사에 기한 것이 아니라, 노동자들의 파업권 행사에 재갈을 물리겠다는 봉쇄소송의 의미를 가진다고 보아야 한다.

3) 노조법 2·3조 개정안의 발의와 입법의 지연

---

68) 한국도 2021년에 비준한 협약이다.

69) 애초에 ‘순수익 = 매출액 - 고정비’이므로, ‘고정비의 무용한 지출’ 부분과 ‘매출 손실’ 부분을 중복하여 손해액으로 인정하는 것은 어불성설이고, 오히려 쟁의행위 없이 생산라인이 가동되었을 때보다 더 큰 이익을 사용자에게 인정해달라는 것이어서 매우 부당함에도, 사용자들은 이와 같이 손해액을 구성하여 청구하곤 한다.

70) 특히 조선업 같은 수주산업은 계약상 인도 일정에 맞춰 선박을 선주에게 넘기기만 하면 매출이 정상적으로 발생할 수 있는데, 파업 이후에도 손해의 확산을 방지할 수 있는 가능성이 충분하다. 심지어 원청 사용자들이 ‘하청 노동자들이 파업할 경우 원청 사용자에게는 대체근로 금지의무가 부과되지 않는다’고 주장하는 바대로라면 대체근로에 의해서도 손해액의 확산을 방지할 수 있는 것이다.

이처럼 노동조합과 노동자들의 단체행동권을 무력화하는 사용자들의 손해배상청구·가압류신청 제기에 제동을 걸기 위하여, 19대·20대 국회에 이어 이번 21대 국회에서도 이른바 '노란봉투법'이 복수로 발의되었다. 나아가 '다면적 노무제공관계' 하에서 하청 노동자들이 노동기본권을 제대로 행사할 수 있도록 하기 위해서 단체교섭권·단체행동권의 상대방에 해당하는 노조법상 '사용자' 개념을 확장해야 한다는 노동계의 절박한 목소리까지 더해져, '노조법 2·3조 운동본부'가 발족하였다.

운동본부가 노동계와 시민사회의 중지를 모아 제시한 개정안은 2022. 11.경 고민정 의원(더불어민주당)이 대표발의하여 국회 입법 절차에 상정되었다.[71] 국회 환경노동위원회의 고용노동법안소위원회는 여당 의원들의 불성실한 태도로 인해 수차례 진통을 겪은 후, 2023. 2.경 결국 당초 발의안에서 많은 내용이 축소된 대안의 형태로 개정안을 통과시켰다.[72] 이후 정부는 국회에 재고를 촉구하거나 대통령 거부권을 행사하겠다는 뉘앙스를 풍기는 등 강하게 반발하고 있으며, 현재까지도 국회 본회의 상정이 지연되고 있는 상황이다.

4) CJ대한통운의 '단체교섭 거부 부당노동행위'를 인정한 서울행정법원 판결

한편, 2023.1.경 서울행정법원은 하청 소속 택배기사들로 조직된 하청노조의 단체교섭 요구를 거부한 원청 CJ대한통운의 행위가 '단체교섭 거부 부당노동행위'에 해당한다고 판결하였다. 해당 판결은 "노조법 제81조 제1항 제3호('단체교섭 거부' 부당노동행위)의 사용자에는 같은 항 제4호('지배·개입' 부당노동행위)의 사용자와 마찬가지로 근로자와의 사이에 사용종속관계가 있는 자뿐만 아니라 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있

71) 노조법 제2조(정의규정) 개정과 관련하여, ① "노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자"를 노조법상 '근로자'로 추정하는 규정의 신설, ② "근로자의 노동조건 등에 대하여 사실상의 영향력 또는 지배력을 행사하거나 보유하고 있는 자" 및 "자신의 업무를 다른 사업주에게 맡기고 자신의 사업장에서 해당 업무를 이행하도록 하는 경우의 원사업주"를 노조법상 '사용자'로 보는 규정의 신설, ③ "근로자의 지위, 노동관계당사자 사이의 관계에 관한 사항, 그 밖에 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상에 관한 주장의 불일치로 인해 발생한 분쟁상태"를 '노동쟁의'에 포함하도록 개정하는 내용들이 포함되어 있고, 노조법 제3조(손해배상청구의 제한) 개정과 관련하여서는, ① "헌법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖에 제1조의 목적을 달성하기 위한 노동조합 또는 근로자의 행위"에 대한 손해배상청구가 금지됨을 명확히 하고, ② 사용자의 부당노동행위로 인한 쟁의행위의 경우에도 손해배상청구가 불가하도록 하며, ③ 노동조합의 의사결정을 수행하는 과정에서 발생한 손해에 대하여 근로자 개인에게 배상을 청구할 수 없도록 하고, ④ 단순 노무 제공 거부로 인하여 발생한 손해와 법이 정한 절차·수단에 따라 쟁의행위를 하였더라도 불가피하게 발생하였을 손해에 대해서도 배상을 청구할 수 없도록 하며, ⑤ 손해배상책임을 감면할 수 있는 사유를 열거하는 등의 내용이 포함되어 있다.

72) 고용노동법안소위를 통과한 개정안(대안)은, 노조법 제2조의 개정과 관련하여 "근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자"도 노조법상 '사용자'로 보도록 하고 있으며, 노조법 제3조의 개정과 관련하여서는 "쟁의행위 등으로 인한 손해배상책임을 인정할 경우 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하여야" 하도록 하는 내용과 "신원보증인의 손해배상책임 부재" 내용이 남아 있다.

는 자도 포함된다고 해석함이 타당”하다고 판시하여, 이른바 ‘다면적 노무제공관계’에서의 원청 사용자 역시 노조법상 단체교섭 응낙의무를 부담하는 ‘사용자’에 해당한다고 본 것이다.[73]

다. 결론과 제언

타인이 설정한 노동조건에 종속되어 노무를 제공하는 자라면, 마땅히 그 타인을 상대로 노동조건의 향상과 사회적·경제적 지위의 향상을 위하여 협상을 할 수 있어야 한다. 노조법상 ‘근로자’와 ‘사용자’의 범위를 넓혀야 하고, 특히 노동조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자는 마땅히 단체교섭응낙의무를 부담하는 ‘사용자’로 볼 수 있도록 법률 규정을 통해 명확하게 못을 박을 필요가 있다. ‘다면적 노무제공관계’는 타인의 종속적 노동으로부터 경제적 이익을 수취하면서도 노동법상의 의무는 부담하지 않으려 하는 원청 사용자가 형성한 탈법적인 노동관계에 해당할 여지가 상당하므로, 그 탈법으로 인한 이익을 원청 사용자가 온전히 누리지 못하게 노동법적으로 규제하는 것이 옳다.

헌법상 단체행동권의 실현인 쟁의행위에 대해서 사용자가 손배·가압류를 할 수 없도록 원칙적으로 제한하는 입법 역시 이루어져야 한다. ‘노조법 2·3조 개정본부’가 제시한 개정안대로 입법이 이루어지는 것이 가장 바람직하겠으나, 여기에 이르지 못하더라도, 최소한 사용자의 손해배상청구가 노동자들과 노동조합의 단체행동권 행사에 대한 봉쇄의 기능을 수행하지 못하도록, 손해배상책임의 인적 범위와 물적 범위를 법률 규정 자체를 통해서 적절히 한정해야 할 것이다.

---

73) 해당 판결은 이러한 판단의 근거로, ㉮ 다면적 노무제공관계의 확산으로 근로조건에 대한 지배·결정권도 다면적으로 분화하고 있는 상황에서 지배·결정권을 오롯이 갖지 못하는 원사업주(하청)에게만 단체교섭의무를 부담시킬 경우 근로자의 노동3권은 온전히 보호받지 못하게 된다는 점, ㉯ 원사업주(하청)은 단체교섭능력이 없거나 한정적일 수밖에 없으므로, 하청 근로자가 하청을 상대로만 노동3권을 향유할 수 있다고 보는 것은 원청 사업주의 복합적 노무관계의 형성이라는 경영상 방침에 의해 헌법상 기본권인 노동3권의 효력이 일부 중단되는 것과 같은 부당한 결과를 초래한다는 점, ㉰ 노조법상 사용자 정의 규정이 헌법상 기본권인 근로자의 노동3권을 제한하는 법률 규정이라고 보기는 도저히 어렵고, 그러한 제한이 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한 사유인 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’를 위하여 필요한 경우에 해당한다고 볼 수도 없는 점, ㉱ 노조법상의 ‘사용자’에는 근로조건을 실질적으로 지배하거나 결정할 권한을 갖는 사업주가 포함된다고 해석하는 것이 노조법의 입법 목적과 정의와 형평의 관념에 부합하는 합헌적 법률해석이라는 점, ㉲ 원청 사업주를 노조법상 ‘사용자’로 해석하지 않을 경우 하청노조의 쟁의행위 시 원청 사업주는 대체근로를 사용하여 하청 근로자의 쟁의행위를 무력화할 수 있는데, 근로자의 근로조건에 대한 실질적인 지배력이나 결정권을 갖는 원청 사업주에게 아무런 제한 없이 쟁의행위에 대한 대항수단을 허용하는 것으로서 단체행동권의 본질적 내용을 침해할 소지가 크다는 점, ㉳ 노조법상 ‘사용자’ 개념의 해석 문제는 단결권과 관련한 지배·개입 행위에 한정되는 문제가 아니라 단체교섭권, 단체행동권 등 전반적인 노동3권의 보장과 유기적으로 연결되어 있고, 노조법 제81조 제1항이 부당노동행위의 유형 별로 사용자의 개념을 달리 규정하고 있지 않으므로, 단체교섭 거부·해태 행위(제3호)와 지배·개입 행위(제4호)를 달리 판단할 아무런 이유가 없는 점 등을 들고 있다.

4. 화물 · 건설노동자 등 특수고용노동자의 노동기본권에 대한, 법치를 가장한 위헌적 탄압

가. 경위

○ 화물연대 관련

날짜	내용
2022. 6.	○ 정부, 화물연대와 '안전운임제 일몰제 연장 및 품목 확대'에 대한 논의 진행에 합의
2022. 11. 24.	○ 민주노총 공공운수노조 화물연대본부(이하 '화물연대') 총파업 돌입 - '안전운임제' 영구화 및 품목 확대 등 요구
2022. 11. 29.	○ 정부, 화물연대 파업 관련하여 1차 업무개시명령 발동 - 시멘트 분야
2022. 12. 2.	○ 국제노동기구(ILO), 한국 정부에 '개입' 공문 송달 - "업무복귀명령이 노동자의 결사의 자유를 제한"한다는 취지 전달
2022. 12. 4.	○ 부총리 겸 기획재정부 장관, ILO의 '개입' 공문을 폄훼하는 입장 표명 - "ILO의 서한은 단순한 의견조회에 불과"
2022. 12. 8.	○ 정부, 화물연대 파업 관련하여 2차 업무개시명령 발동 - 철강 · 석유화학 분야
2022. 12. 9.	○ 화물연대, 총파업 종료

○ 건설노조 관련

날짜	내용
2022. 9. 28.	○ 정부, "건설현장 불법행위 근절 위한 일체 점검 · 단속" 지시 - 국토교통부 · 고용노동부 · 공정거래위원회 · 경찰청 등 가용인원 총동원 지시
2022. 12. 28.	○ 공정거래위원회, 민주노총 전국건설노조 부산건설기계지부에 시정명령 및 과징금 1억 원 부과 - 공정거래법상 사업자단체 금지 행위 규정 적용
2023. 3. 30.	○ 공정거래위원회, 민주노총 전국건설노조 부산건설기계지부에 시정명령 및 과징금 1억 6,900만 원 부과 - 공정거래법상 사업자단체 금지 행위 규정 적용
~ 현재	○ 경찰, 전국 각 지역에서 건설노조 조합원에 대한 전방위적 수사 진행 중 - 조합원 채용 및 전임자 급여 지급요구 등에 대해 형법상 '공갈죄' 혐의 적용 - 대대적인 압수 · 수색 등 진행

나. 현황 분석과 평가

1) 화물연대에 대한 업무개시명령의 부당성

정부는 화물운송노동자들에 대한 ‘안전운임제’의 일몰제 연장 및 품목 확대에 대해 논의하기로 한 화물연대와의 합의[74]는 아랑곳하지 않고 이를 외면해왔는바, 화물연대는 2022. 11. 24.부터 총파업을 개시할 수밖에 없었다. 그런데 정부는 마치 화물연대의 총파업을 기다렸다는 듯이, ‘업무개시명령’으로 응수하여 화물연대의 총파업을 탄압하였다. 2022. 11. 29. 시멘트 분야 화물운송노동자들에 대한 정부의 1차 업무개시명령이 발동되자, ILO는 ‘개입(intervention)’ 공문을 통하여, “국제노동기구 감독기구는 운송서비스 및 유사한 부문의 업무복귀명령이 노동자의 결사의 자유를 제한한다고 간주하고, 평화적 파업에 참여한 노동자에 대해 형사 제재를 가해서는 안 된다고 판단한다.”는 의견을 한국 정부에 피력하였다. 그러나 추경호 부총리 겸 기획재정부 장관은 이를 “단순한 의견조회에 불과”한 것으로 폄하하며 외면하더니, 정부는 이내 2022. 12. 8. 철강ㆍ석유화학 분야에 대해서까지 2차 업무개시명령을 발하였다. 이내 화물연대는 부득이 파업을 종료할 수밖에 없게 되었다.

「화물자동차 운수사업법」은 “국토교통부장관은 운송사업자나 운수종사자가 정당한 사유 없이 집단으로 화물운송을 거부하여 화물운송에 커다란 지장을 주어 국가경제에 매우 심각한 위기를 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 운송사업자 또는 운수종사자에게 업무개시를 명할 수 있다.”라고 정하고 있고(제14조 제1항), “운송사업자 또는 운수종사자는 정당한 사유 없이 제1항에 따른 명령을 거부할 수 없다.”고 정하고 있다(제14조 제4항). 화물운송노동자가 이를 위반하였을 경우 화물운송 종사자격이 취소될 뿐만 아니라(제23조 제1항 제3호) 3년 이하의 징역형 또는 3천만 원 이하의 벌금형에 처해진다(제66조의2 제1호).

그런데 이 규정은 위반 시 중대한 형사처벌을 예정하고 있으면서도 ‘정당한 사유’, ‘커다란 지장’, ‘국가 경제’, ‘심각한 위기’, ‘상당한 이유’ 등 추상적인 개념들로 점철되어 있는바, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반한다. 또한 화물운수종사자를 ‘개인사업자’, ‘자영업자’라는 정부의 일관된 입장에 의하더라도, 개인사업자 및 자영업자에게 업무의 수행을 강제하는 것은 국민의 직업수행의 자유, 일반적 행동자유권, 행복추구권을 기본권으로 보장하고 있는 헌법을 위반하는

74) 「화물자동차 운수사업법」에 따른 ‘안전운임제’는 화물운송노동자에게 적용되는 최저임금제의 성격을 갖는 것으로서, “화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 운임”이 지급되게끔 보장하는 제도이다(법 제2조 제13호). 안전운임이 보장되지 않을 경우, 화물운송노동자들은 최소한의 적정수입을 벌어들이기 위하여 (법률 규정 자체가 우려하고 있는) 과로ㆍ과속ㆍ과적 운행을 할 수밖에 없는바, 이로 인해 화물운송노동자들 스스로의 안전뿐만 아니라 도로교통의 일반적 안전까지도 위협받는다. 이 안전운임제는 2018. 4. 17. 법률 개정에 의하여 2019. 7. 1.부터 도입되어 2022. 12. 31.까지 효력을 가지는 일몰제로 운영하기로 되어 있었는데, 2022. 6.경 정부는 안전운임제의 일몰제 연장 및 품목 확대를 논의하기로 화물연대와 합의하였던 바 있다.

것이다.[75] 또한 우리나라가 2021년 비준하여 현행법과 같은 효력을 지니는 ILO의 결사의 자유 협약(제87호), 단결권 및 단체교섭권 협약(제98호)에 따르면 '고용상 지위와 관계없이 자영노동자를 포함한 모든 형태의 노동자에게 협약상의 권리가 보장'되어야 하는데, 화물운송노동자들이 화물연대를 결성하여 의사를 표현하는 것은 이러한 권리의 핵심적 부분인바, 이에 대해 성실한 교섭 없이 곧바로 업무개시명령을 발한 것은 위 협약을 위반한 것이다. 나아가 역시 우리나라에서 비준된 ILO 강제노동 협약(제29호)은 "어떤 사람이 처벌의 위협 하에서 강요받거나 자발적으로 제공하는 것이 아닌 모든 노동이나 서비스"를 '강제노동'으로 정의하고 있는바, 형사적·행정적 제재를 모두 수반하는 업무개시명령에 의한 비자발적 업무수행은 이 협약이 금지하는 '강제노동'임에 의문의 여지가 없다.

2) 건설노조에 대한 형사적 탄압의 부당성

불법 다단계 하도급,[76] 중간 소개자인 소개소·십장(오야지) 등의 중간착취 등이 만연해 있고 대기업인 원청 건설사와 중소기업인 하청 전문건설업체 모두 건설노동자들을 상시 고용하지 않으려고 함에 따라 건설노동 현장에서는 실업과 단기간의 취업을 반복하는 불안정한 고용형태가 자리 잡을 수밖에 없게 되었다. 건설노동자들이 고용의 불안정성을 해소하기 더 많은 채용기회를 보장받을 수 있도록 단결하는 것은 건설노동 현장의 위와 같은 특수성을 고려하였을 때, 지극히 자연스럽고 당연한 일이다.

법적으로 보아도, 건설노조는 노조법상 '근로자'들로 조직된 법적 노동조합이고, 고용불안정 해소를 위한 건설노조의 단체교섭 요구 및 쟁의행위 역시 지극히 자연스러운 노조법상 조합활동이다. 건설노조는 특정한 사업장 내에 종사하고 있는 노동자들만을 가입 대상으로 하는 기업별 노조가 아니다. 즉, 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 노조법상 '근로자'에 해당한다고 대법원이 일관되게 판시하고 있는 "일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직 중인 자"까지도 조합원으로 두고 있는 초기업 산별노조인 것이다. 따라서 건설노조는 실업 상태에 있거나 구직 중인 건설노동자의 "근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상", 즉 채용기회의 확대를 도모하기 위하여 단체교섭권과 단체행동권을 행사할 수 있는 법적 주체이다.[77] 뿐만 아니라 근로환경 문제나 산업안전 문제 역시 건설노동자의

75) 한편, 이들을 '개인사업자' 또는 '자영업자'로 보는 정부의 분류는 타당하지 않다. 법률의 정의규정(제2조 제11호)에 의하면, '화물차주'는 "화물을 직접 운송하는 자"로서, 화물운송업무는 차주에게 업무의 시간과 장소 및 방법에 관한 재량성이 거의 존재하지 않고, 화주 및 운수사업자의 업무상 상당한 지휘·명령 하에서 노무를 제공할 수밖에 없으므로, 실질적으로 '근로자'에 해당하는 것으로 보아야 한다.

76) 「건설산업기본법」상 원칙적으로 원청건설사가 전문건설업체에 한 차례에 한하여 도급하는 것만이 가능하고, 전문건설업체는 건설노동자들과 직접 근로계약을 체결해야 한다. 즉, 다른 건설업체나 이른바 십장(오야지) 등에게 재하도급을 하는 것이 금지되는 것이다.

77) 한편, 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 등 지자체 조례에 따르면, "지역건설산업체는 지역

근로조건 및 경제적·사회적 지위 문제 그 자체인바, 당연히 건설노조가 노동기본권을 행사할 수 있는 대상이 되는 것이다.

한편, 노조법은 근로시간면제 제도를 두면서 근로시간면제자에 대한 급여(전임비) 지급이 노사합의에 따라 가능함을 인정하고 있는바, 여기에 더해 "상급단체 파견자의 경우 상급단체(연합단체 등)도 노조법상 노동조합에 포함되며, 상급단체 파견 활동이 사업(장) 활동과 무관하지 않으므로 상급단체 파견 활동도 사업(장)별 근로시간 면제 한도 내에서 사용 가능"하다는 고용노동부의 행정해석[78]까지 고려하면, 건설노조가 그 상급단체로서의 활동과 무관하지 않은 사업(장) 활동과 관련하여 각 사업(장)별 근로시간 면제 한도 내에서 노조 상근자에 대한 급여의 지급을 요구하는 것은 전혀 위법하지 않다. 발전기금·복지비 등 운영비 원조 역시 "노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위"에서는 법적으로 가능한바,[79] 건설노조의 자주적인 운영·활동을 침해할 위험이 없는 범위라면 이에 관한 합의 및 이행의 요구는 노조법이 이미 예정하고 있는 바다.

결국 건설노조가 각 사업장에서 건설사들에 요구하고 있는 내용들은 모두 노사 간에 합의의 체결 및 이행이 노조법상으로 예정되어 있는 사항들이다. 법이 예정하고 있지 않은 부당한 이득을 취하기 위한 요구가 아니라는 것이다. 따라서 노동기본권의 주체인 건설노조가 사용자들을 상대로 노조법이 예정하고 있는 노동조건 및 조합활동과 관련한 사항들에 대해 합의 및 이행을 요구하는 것은, 헌법상 보장된 노동기본권(단결권·단체교섭권·단체행동권)의 행사일 뿐, 원칙적으로 처벌대상이 되는 '범죄'에 해당하지 않는다. 나아가 노조법상 사용자가 노동조합의 단체교섭 요구를 거부할 수 없는 등으로 노동자들과 노동조합의 노동기본권 행사에 대해 수인의무를 부담한다는 점까지 고려하면, 건설노동자들이 사용자에 대한 노조법상 요구사항을 관철시키기 위해 협상력을 증진시키고자 하는 행위를 하는 것은 우리 법체계가 당연히 예정하고 있는 기본권의 행사 방식인 것이다.[80]

그런데 정부는 건설노조 조합원들의 헌법상 기본권(노동기본권 및 집회·시위의 자유) 행사를 '강요', '협박', '공갈' 등 형법상 일반범죄로 의율하여 처벌하고

건설노동자의 우선고용 및 지역건설기계우선사용을 위하여 노력하여야 한다."라고 정하고 있는 등으로, 건설산업체의 건설노동자 채용에 대하여 일정한 의무를 부과하고 있는바, 건설업체의 채용의 자유는 애초에 결코 무제한의 자유가 아니다.

78) 고용노동부, 「근로시간 면제 한도 적용 매뉴얼」(2013. 7.) 10면 참조.

79) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2012헌바90 결정, 노조법 제81조 제1항 제4호 참조.

80) 나아가 「집회 및 시위에 관한 법률」은 '시위'를 "여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로, 광장, 공원 등 일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 행진하거나 위력(威力) 또는 기세(氣勢)를 보여, 불특정한 여러 사람의 의견에 영향을 주거나 제압(制壓)을 가하는 행위"라고 정의하고 있는바(제2조 제2호), 협상의 당사자가 법이 보장하고 있는 집회·시위 개최의 방법을 통하여 자신의 의사를 관철시키고자 하는 것 역시 당연히 우리 법체계가 예정하고 있는 바이며, 무엇보다도 집회·시위의 자유는 엄연히 헌법상 기본권이다.

자 수사기관의 역량을 총동원하여 전방위적으로 강압적 수사를 진행하고 있다. 심지어 일부 사례에서는 경찰이 피해자로 특정한 건설업체가 스스로 피해를 호소하고 있지 않고 있는 상황임에도 불구하고, 경찰이 고소 내용까지 작성한 자료를 배포하는 등으로 고소를 적극적으로 사주하여 수사를 개시하고 있다.[81] 이처럼 현 정부가 건설노조의 조합활동을 일반 사인(私人)의 의사(意思)의 자유를 보호법익으로 하는 형법상 일반범죄들로 의율하여 처벌코자 하는 것은, 노동조합의 활동에 지배·개입하거나 단체교섭 요구를 거부해서는 안 되는 등으로 노동자들의 노동기본권 행사에 대한 수인의무가 있는, 즉 애초에 노동자들 및 노동조합과의 관계에서 그 자유가 제한되는 것이 예정되어 있는 사용자의 의사를, 마치 표시된 의사와는 다른 진의가 별도로 존재함을 전제로 의사의 자유를 두텁게 보호해주는 미성년자의 의사[82]인 것처럼, 과잉보호하는 것이 아닐 수 없다.

3) 공정거래위원회의 노동관계 개입의 부당성

한편, 정부는 화물운송노동자와 건설노동자 등 특수고용노동자들이 노조법상 '근로자'가 아니라 공정거래법상 '사업자'에 해당하는 것을 전제로, 공정거래위원회를 통한 규제를 시도하고 있다. 건설노조 지부가 채용기회의 확대 등 노동조건 및 조합활동과 관련한 사항들에 대해 단체협약의 체결을 요구한 것을 '공정거래법상 사업자단체가 비소속 사업자와의 거래 거절을 강요한 행위'로 보아 이를 제재한다고 하면서 공정거래위원회를 통해 과징금을 부과한 것이 대표적인 사례이다.

공정거래위원회는 건설노동자가 산업재해보상보험법에 의하여 인정된 '특수형태근로종사자'에 해당한다는 점은 공정거래법상 '사업자'의 지위 인정 여부와 무관하다고 하면서, 건설노동자로부터 '노동자성'을 박탈하려고 하고 있다. 화물운송노동자의 경우에도, 국제 '노동' 기구(International 'Labor' Organization)가 업무개시명령이 강제노동이라고 하며 문제를 제기하였음에도 불구하고, 이에 아랑곳하지 않고 이들을 '개인사업자'로 보는 등으로, '노동자성' 자체를 박탈하려고 하는 것이다. 건설노동자와 화물운송노동자는 모두 산업재해보상보험법 등 일부 노동법에서 보호의 필요성이 인정되어 근로기준법상 '근로자'와 동일하게 취급하도록 규율하고 있는 엄연한 '노동자'이므로,[83] (설사 특수한 고용형태로 인해 일반적인 의미에서 근로기준법상 '근로자'에는 해당하지 않는다 하더라도) 최소한 특

81) 이는 "공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성·배포와 이에 수반되는 사실의 확인을 위하여 경찰관이 수행하는 활동(정보활동)은 국민의 자유와 권리를 보호하는 것을 목적으로 해야 하며, 필요 최소한의 범위에 그쳐야 한다."라고 정하고 있는 「경찰관직무집행법 시행령」 제2조 제1항을 위반하는 것이기도 하다.

82) 예컨대, 13세 미만의 사람에 대해서는 그 사람의 동의를 얻어 성행위를 하였다 하더라도, 이를 '간음'으로 보아 형사처벌한다(형법 제305조 참조). 13세 미만의 사람이 겉으로 표시한 의사는 진정한 의사가 아닐 것이라는 고려가 전제되어 있는 것이다.

83) 예컨대, 산업재해보상보험법 제125조 제1항 및 같은 법 시행령 제125조 제2호(건설노동자), 제5호의2 및 제13호(화물운송노동자) 등 참조.

정 사용자에 대한 확고한 사용·종속관계를 요건으로 하지는 않는 노조법상 ‘근로자’에 해당함은 명백하다.

그럼에도 불구하고 이들로부터 노조법상 ‘근로자’성을 박탈하고 공정거래법상 ‘사업자’의 외피를 입힘으로써, 이들을 권리(단결권·단체교섭권·단체행동권)를 보장해주어야 하는 노동자로 대하지 않고 규제(거래 거절 강요 금지 등)의 대상인 사업자로 대하고 있는 것이, 현 정부의 노골적이고 적나라한 사용자 편들기의 실상이다.

다. 결론과 제언

윤석열 대통령은 줄곧 ‘노사법치주의’의 기치를 내걸고 여기에서 벗어나는 잘못된 관행을 뿌리 뽑겠다고 엄포를 놓고 있다. 법치주의는 법에 의한 지배를 일컫는 것인데, 노동법이 권리자로서 보호되어야 함을 예정하고 있는 노동자들에게서 ‘노동자’성을 박탈하고 이들에게 ‘사업자’로서의 외피를 억지로 씌워 얼토당토 않는 규제를 하는가 하면, 노동법상 의무의 주체가 되는 사용자들의 의사는 마치 어린 아이들의 의사를 대하듯이 고소를 사주하면서까지 과잉보호해주는 것이 과연 단결권·단체교섭권·단체행동권을 헌법상 기본권으로 보장하고 있으며 ILO 핵심협약도 비준한 한국 사회의 ‘법치주의’에 부합하는 것인지 의문이다.

이미 현행 노조법상 ‘근로자’, ‘사용자’ 정의 규정에 의하여도 화물운송노동자와 건설노동자의 노동자로서의 권리가 보장되어야 하는 것이 마땅하나, 노사관계에 대하여 노동법을 배제하고 공정거래법의 월권적 개입을 시도하고자 하는 것을 확실히 예방하기 위해, 노조법상 ‘근로자’와 ‘사용자’의 정의 규정을 보다 폭넓은 범위를 포괄하도록 개정할 필요가 있다.[84] 그리고 화물운수노동자의 경우, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반하고 위헌적일 뿐만 아니라 ILO 핵심협약의 정신에도 어긋나는 업무개시명령 제도를 폐지해야 할 것이다.

5. 기타

가. 노동조합에 대한 광범위한 회계자료 제출 요구 등 노조의 자주성을 침해하는

84) ‘근로자’의 경우 “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 도는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자”, “실업상태에 있거나 구직 중인 자”, “그 밖에 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정한 자” 등을 정의규정에 예시로서 포함시킬 수 있을 것이며, ‘사용자’의 경우 “근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 해당 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자(도급인을 포함한다)도 사용자로 본다.”는 규정을 추가하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

외부적 통제

고용노동부는 2023. 2. 1. 조합원 1천 명 이상 단위노조와 연합단체에 회계자료 제출을 요구하였다, 2023. 3. 2.에는 '불합리한 노동관행 개선 전문가 자문회의'를 개최하여 "노동조합의 민주적·자주적 운영을 위해 노동조합 회계 투명성 강화 제도 개선" 등을 내걸며 노조법 개정 추진할 계획임을 밝혔다. 2023. 4. 9.에는 회계자료를 정부에 보고하지 않은 노동조합에 과태료를 부과할 것임을 시사하였고, 2023. 4. 10.에는 대통령이 직접 '회계자료 제출 거부한 노동조합에 대한 법적 조치 강구'를 지시하기도 하였다.

노동조합의 회계투명성은 당연히 엄밀하게 준수되어야 하는 가치이다. 그러나 이는 해당 노동조합에 조합비를 납부하는 노동조합 조합원들에 대해서 그러한 것이지, 국가권력에 대해서 그러한 것이 결코 아니다. 노동조합뿐만 아니라 회비를 통해 운영되는 어느 단체든, 그 회비의 구체적인 사용 내역 등[85]에는 해당 단체의 일거수일투족이 반영될 수밖에 없다. 따라서 단체를 조직하고 회비를 납부하고 있는 내부 구성원들에 대해서 이를 투명하게 공개하는 것을 넘어서, 외부에 대해서 이를 공개하도록 강요하는 것은 결사의 자유의 본질적인 내용에 대한 침해이고, 그 외부가 국가권력일 경우에는 더더욱 그러하다. 하물며 노동조합의 경우 결사의 자유의 특수한 형식으로서의 단결권 자체가 별도의 기본권으로 헌법상 보장되는 단체인데, 사용자뿐만 아니라 국가권력에 대해서도 자주성을 본질적으로 보장받아야 하는 노동조합으로 하여금 국가권력에 대하여 회계자료를 제출하게끔 강제하겠다고 하는 것은 노동조합의 자주성에 대한 탄압이나 다름없다.

정부가 노동조합들에 회계자료의 제출을 요구하고 있는 것은 현행 노조법상 법적 근거를 찾을 수도 없는 만큼,[86] 정부는 노동조합의 자주성을 침해하고 탄압하는 월권적인 회계자료 제출 요구를 철회해야 할 것이다. 나아가 국회는 노동조합 조합원들이 노동조합을 상대로 회계투명성을 요구하기 위해 조합원들의 알 권리를 보다 증진하는 방향으로 법률을 개정하되, 노동조합 외부 특히 국가권력이 함부로 노동조합에 대해 회계자료 일체를 포괄적으로 제출하도록 강제할 수 없음을 명확하게 한정하는 입법을 추진해야 할 것이다.

나. 중대재해처벌법 시행령 개악 시도 등 노동자 생명권·안전권 외면

85) 정부가 노동조합들에 제출을 요구한 재정에 관한 장부와 서류에는 예산서·결산서·총수입원장 및 총지출원장·수입/지출결의서·수입관계장부 및 증빙서·지출관계장부 및 증빙서·자체회계감사 관계 서류 등이 포함되어 있다.

86) 현행 노조법 제27조는 "노동조합은 행정관청이 요구하는 경우에는 결산결과와 운영상황을 보고하여야 한다"라고 규정하고 있는바, 행정관청에게 요구 권한이 있는 부분은 결산'결과'에 국한됨이 명백하다. 그런데 정부는 이처럼 한정되지 않은 광범위환 회계자료의 제출을 강요하고 있는 것이다.

2022. 7. 15. 고용노동부는 새 정부 업무계획을 보고하면서, “현장의 불확실성을 조속히 해소하기 위해 2022년 말까지 중대재해처벌법 시행령 개정을 추진”하겠다고 밝혔다. ‘충실히’ 등 모호한 규정을 정비하고, 안전·보건 관계법령을 구체화하겠다는 것이다. 그런데 2022. 8. 25. 고용노동부가 아닌 기획재정부가 중대재해처벌법 시행령 개정에 관한 연구용역을 마치고 이를 바탕으로 시행령 개정방안을 정리하여 고용노동부에 전달하였다는 것이 언론보도를 통해 드러났다. 주된 내용은 본 법 제2조 제9호 가목에서 ‘경영책임자등’의 정의가 명확함에도 시행령에서 ‘안전보건최고책임자(CSO)가 사업장의 안전·보건에 관한 최종 의사결정을 할 수 있다면 경영책임자로 본다.’는 내용을 추가할 것과, ‘사업주가 사업장 안전·보건에 관한 인증을 받으면 중대재해처벌법상 안전보건관리체계를 구축한 것으로 본다.’라는 내용이 담긴 것으로 알려졌다.

고용노동부가 ‘현장의 불확실성을 조속히 해소’하겠다는 것은, 노동계와 시민사회의 염원을 반영하여 불완전하게나마 2021. 1. 제정되고 2022. 1. 시행된 중대재해처벌법상의 규제가 사용자들에게 혼란을 주고 있으므로 이를 해소하겠다는 그릇된 문제의식으로 읽힌다. 나아가 기획재정부가 정리한 시행령 개정안은 2022. 5. 경영자총협회에서 발표한 ‘중대재해처벌법 시행령 개정에 대한 경영계 건의서’와 동일한 주장을 담고 있다. 중대재해처벌법의 수규자인 ‘경영책임자 등’에 ‘안전보건최고책임자(CSO)’를 포함시키겠다는 시행령안은 법률 규정 자체가 별도의 위임 규정을 두고 있지도 않은 수규자의 범위를 시행령을 통해 확장하겠다는 것으로서, 최고경영자의 면책을 위하여 위임입법의 한계까지도 무시하고자 하는 정부의 친기업적 성향을 적나라하게 드러낸다. 나아가 기획재정부가 주장하는 ‘사업장 안전·보건에 관한 인증제도 도입’의 경우 기업을 면책하는 수단으로 악용될 수 있기 때문에 시행령 개정의견으로 부적절하다. 구체적으로 인증제도를 어떻게 설계하고 운영할지에 대한 논의도 없는 상황에서 인증제도를 주장하는 것은 경영계가 중대재해처벌법의 면책 방안을 마련해달라는 요구에 부응하는 것에 불과하다.

중대재해처벌법의 시행에도 불구하고 노동 현장에서 중대재해가 계속 재발하고 있는바, 법률과 시행령의 미비한 점을 보완하는 것이 긴요하다.[87]

87) 법률 개정과 관련하여, 상시 근로자가 5인 미만인 사업 또는 사업장의 사업주 또는 경영책임자 등도 포함시켜야 하고(제3조), 개인 사업자 또는 상시 근로자 50명 미만의 사업 또는 사업장에 대한 유예 규정을 삭제해(부칙 제1조 단서) 모든 사업장에 대해 즉시 적용될 수 있도록 해야 한다. 법의 목적과 관련하여 ‘원료나 제조물’을 수식하는 ‘인체에 해로운’이라는 표현을 삭제해야 생명·신체 외에 정신건강 역시 보호대상에 포함시켜야 한다(제1조). 직업성 질병자와 관련하여 대통령령으로의 위임 범위를 ‘급성중독 등’으로 한정한 표현을 삭제하여야 한다(제2조 제2호). ‘종사자’의 범위에 직업교육, 자격취득 등을 목적으로 사업체 또는 기관에서 현장실습을 받는 교육훈련생을 추가하며(제2조 제7호), ‘경영책임자’등의 범위에 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’ 외에 ‘이에 준하여 사업의 결정에 상당한 영향을 미치거나 그러한 결정에 실질적으로 관여하는 지위에 있는 사람’을 포함시켜야 한다(제2조 제9호). 이와 같은 개정을 통하여 법의 적용 범위를 확대해야 법의 도입 취지에 부합하는 노동자 보호가 가능해진다.
사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 발주를 행하는 경우에도 사업주 또는 경영책임자등이 제3자의

다. '사업자'로 위장된 플랫폼노동자 근로자성 보장 및 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용 등 '일하는 사람 모두의 권리' 보장 문제 외면

온라인 기술의 발전으로 온라인 플랫폼을 이용하여 노동을 매개하는 이른바 '플랫폼 기업'이 늘어나고 있다. 문제는 다른 노동자들과 다를 바 없이 사용자에게 종속적 노동을 제공하되 다만 그 매개 방식이 플랫폼을 통해 이루어질 뿐인 노동자들이 '프리랜서', '자영업자'로 오인되어 정당한 노동법의 보호를 받지 못하는 상황이 만연하고 있다는 것이다. 산업재해보상보험법 제125조 등 특례규정에 따라

종사자에게 안전 및 보건확보의무를 부담함을 명백히 해야 한다(제5조). 사업주 또는 경영책임자 등의 안전 및 보건확보의무에서 안전·보건 관계 법령을 보다 명확히 규정하여야 한다(제4조, 제9조). 또한 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원이 직무를 게을리 하거나 의무를 위반하여 중대재해를 발생케 한 경우에 대한 처벌조항을 신설하여 공무원에 의한 적정한 관리·감독이 가능하도록 해야 한다(제19조). 이러한 개정을 통하여 사업주 및 경영책임자등이 부담하는 안전·보건확보의무를 보다 강화하고 공무원의 의무를 신설해야 노동현장에서의 중대재해 발생을 예방할 수 있다.

사업주 또는 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 위반이 중대재해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼만한 상당한 개연성이 있거나 사업주 또는 경영책임자등이 당해 사고에 관한 증거를 인멸하는 등의 사실이 확인되는 때에는 사업주 또는 경영책임자등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대재해가 발생한 것으로 추정하도록 함으로써 피해자인 노동자가 중대재해의 성립 및 인과관계를 증명해야 하는 부당한 상황을 해소해야 한다.

사업주 또는 경영책임자등이 안전 및 보건확보의무를 위반하여 중대재해가 발생한 경우에 대한 처벌규정의 법정형 하한을 현행 1년에서 보다 높게 상향해야 하고(제6조, 제10조), 법인 또는 기관에 대한 양벌규정에서 벌금의 상한을 삭제하는 대신 하한을 정하고 일정한 경우 전년도 매출액 또는 수입액을 기준으로 벌금을 가중할 수 있도록 해야 한다(제7조, 제11조). 사업주 또는 경영책임자등이 법을 위반하였을 경우 유죄 선고 뒤 따로 형의 선고를 위한 선고기일을 지정하고 법원이 양형심리를 위한 국민양형위원을 지정해 심의에 회부하게 하는 등 적정한 양형이 이루어질 수 있도록 해야 한다(제16조, 제17조). 징벌적 손해배상 규정에 하한을 손해액의 3배 이상으로 규정하여 실효성 있는 민사적 제재가 가능케 해야 한다(제18조). 형사적·민사적 제재를 강화해야 실효성 있는 중대재해의 예방이 가능할 것이다.

시행령 개정과 관련하여서는, 법 제2조 제2호 다.목의 위임을 받아 '직업성 질병'의 범위를 열거하고 있는 시행령 제2조 [별표1]은 매년 오백여 명이 사망하는 중대산업재해인 뇌심혈관질환을 포함한 중대한 직업설 질병을 제외하고 있다. 또한 위 [별표1]이 제시하고 있는 직업성 질병은 24종의 급성중독에 국한되어 있고, 그 중 화학물질 관련 중독은 16종이다. 국내 산업현장에서 사용되는 화학물질의 수는 약 45,000여종이며, 매년 300~400여 종의 신규 화학물질이 도입되고 있는바, 위와 같은 시행령 규정만으로는 산업현장의 화학물질로 인한 중대산업재해의 예방이라는 입법 목적을 달성할 수 없다. '직업성 질병'의 성립 범위 및 관련 화학물질의 목록을 대폭 확장해야 한다. 산업재해보상보험법 시행령 제34조 제3항 [별표3]에서 정하고 있는 '업무상 질병'에 준하게 중대재해기업 처벌법상 '직업성 질병'의 범위를 확장할 필요가 있다.

법 제4조 제1항 제1호, 제2항에 의하여 대통령령에 위임된 "재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치"의 구체적인 내용을 시행령 제4조가 정하고 있다. 그런데 위험업무에서의 재해예방을 위해 가장 필요한 인력 배치는 반드시 '2인 1조'로 근무하게끔 하는 것이다. 홀로 근무하는 노동자가 중대산업재해를 쉬이 당하지 않게 하기 위해 시행령 제정 과정에서 노동계가 강하게 주장한 사항임에도, 제정 시행령에 전혀 반영되지 않았는바, 개정이 이루어져야 한다.

법 제4조 제1항 제4호, 제2항에 의하여 대통령령에 위임된 "안전보건 관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치"의 구체적인 내용을 시행령 제5조가 정하고 있다. 그런데 제5조 제1항 제1호는 "안전·보건 관계 법령에 따른 의무를 이행했는지를 반기 1회 이상 점검"하도록 하고 있는데, "중앙행정기관의 장이 지정한 기관 등에 위탁하여 점검하는 경우를 포함"하고 있다. 의무이행 점검을 민간에 위탁할 경우 제대로 된 점검이 이루어지지 않을 가능성이 농후한바, 시행령 제정 과정에서 노동계가 '위탁금지'를 명시할 것을 강하게 요청하였음에도 이러한 사항이 반영되지 않은 것이다. 관리조치의 일환으로 이루어지는 점검업무를 민간에 위탁하지 못하도록 개정해야 한다.

노동법의 일부 규정만 적용되게끔 규율되고 있는 ‘특수형태근로종사자’ 역시, 많은 경우에 사용자의 상당한 지휘·명령 하에서 사용·종속관계를 형성하고 있음에도, 노동법의 충분한 보호를 받지 못하고 있다. 나아가 5인 미만 사업장에 대해 근로기준법의 적용을 배제하고 있는 규정으로 인해, 사업장을 쪼개어서 ‘가짜 5인 미만 사업장’을 만들어 규제를 회피하는 탈법이 횡행하고 있다.

근로관계에서의 종속성이 다양한 방식으로 은폐되고 있고, 근로관계에서의 기본적인 자료들은 사용자 측에 편재해 있는 경향이 다분하므로, ‘타인에게 노무를 제공하는 사람’ 모두를 일응 근로자로 추정하고 ‘근로자성’ 여부에 관한 증명책임을 사용자가 부담하도록 법률을 개정하여야 한다.[88] 나아가 5인 미만 사업장에 대해 근로기준법의 일부 규정을 시행령을 통해 특정하여 그 적용을 배제할 수 있도록 하고 있는 규정을 삭제할 필요가 있다. 근로기준법은 인간의 존엄성을 보장하기 위한 근로조건의 최소한의 기준을 설정한 것이기에, 사업장의 규모에 따라 적용 여부가 달라져서는 안 되기 때문이다.

6. 결론

윤석열 정부의 이른바 ‘노사법치주의’ 기조에서 비롯된 위 정책들은, 다음과 같이 매우 중대한 문제점들을 공통으로 노정하고 있다.

첫째, 노사 간의 ‘갑을’ 관계를 호도하고 있다. 연장근로시간 관리단위 개편에 대하여 제기되는 “회사가 야근만 시키고 돈과 휴가를 안 주면 어떡하느냐”는 질문에 대해 고용노동부장관은 “요즘 MZ세대는 권리 의식이 투철하다”는 희대의 망언을 내뱉었다. 노동자들은 알아서 자신의 의사에 기하여 스스로를 보호할 수 있다는 것이다. 그런데 일부 건설업체 사용자들이 스스로를 노동조합에 의해 강요를 당한 피해자로 인식하고 있지 않음에도 경찰이 고소를 사주하기까지 하면서 건설노조에 대한 강압적 수사를 진행하고 있다. 대우조선해양의 경우도, 스스로를 철체 창살 안에 가둘 수밖에 없었던 하청 노동자의 절박한 의사표시를 ‘갑질’인 것처럼 (대국민 담화문을 발표하면서까지) 힐난하는가 하면, 하청 노동자들의 노동조건을 좌지우지하면서도 단체교섭 거부로 일관하고 있는 원청 사용자를 자신의 의사에 반하여 수백억 원의 손해를 입은 피해자 ‘을’로 인식하고 있다. 자본주의 사회의 노사관계에 대한 기본적 접근이, 상대적으로 약자일 수밖에 없는 노동자들에게 단결할 권리와 단체행동으로 나아갈 권리를 보장함으로써 ‘기울어진 운동장’을 교정하고자

88) 예컨대, “노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘 · 감독을 받지 아니하는 경우”, “노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우”, “노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우”에 모두 해당함을 증명하는 경우에 ‘사용자성’ 추정을 번복할 수 있도록 하는 방안이 제시된다.

하는 것이라는 점에 비추어볼 때, 현 정부의 이러한 태도는 운동장을 더욱 기울게 하려는 시도로 읽힌다. 윤석열 정부는 노동자의 진정한 의사에 대한 보호는 외면하면서 사용자의 의사에 대해서는 정부가 후견인의 역할까지 자처하고 있다.

둘째, 노동자들의 연대와 단결 자체를 해체하려고 하고 있다. 연장근로시간 관리단위 개편과 관련하여 부분근로자대표제도의 도입, 하청 노동자들로 구성된 하청 노동조합에 대한 배타적 억압을 통한 원청 노동조합과의 분열 조장, 화물연대 소속 개별 화물운송노동자들에 대한 (형사적·행정적 제재를 예정하고 있는) 업무개시명령, 건설노조 소속 개별 건설노동자들에 대한 형사적 제재의 압박, 특수고용노동자들을 개별적인 '사업자'로 취급하여 노동조합의 내부 통제를 마치 사업자단체의 '사업자' 개인에 대한 억압으로 취급하는 등의 현 정부의 태도는, 결국 노동자들로부터 단결의 효용을 앗아감으로써 단결을 해체하려는 시도이다. 나아가 노동자들의 사이를 이간질하여 노노갈등을 유발함으로써 노동자들의 단결을 미연에 방지하려는 시도이다. 일대다(一對多)의 관계에서 노동자들의 힘은 연대와 단결에서 나올 수밖에 없는바, 노동자들의 단결 자체를 해체하려는 현 정부의 장기적·근본적 시도를 극복해내지 못한다면, 사용자와의 각각의 개별적인 관계 속에서 노동자들은 더욱 불리한 처지로 몰리게 되고 말 것이다.

셋째, 노동법 자체를 시민법으로 회귀시켜 무용지물로 만들려고 하고 있다. 신분제의 공식적인 종말을 선언한 시민법은, 그 이념적·추상적 타당성에도 불구하고, 사회 구조적으로 강제되는 역학관계를 외면한 채 개별 주체들을 모두 동등한 힘과 권한을 가진 주체들로 만연히 취급함으로써, 수많은 근대적 부조리와 불평등을 양산하고 정당화하였다. 노사관계에서 이러한 문제를 해결하고자 노동자들이 치열한 투쟁을 통해 쟁취한 것이 바로 노동법이다. 노동법은 시민법의 수정으로 일컬어지며, 시민법에서 내세우는 당사자 간의 '의사'만으로 배제할 수 없는 근로조건의 하한을 설정하거나(근로기준법), 시민법에서 내세우는 교섭과 협상의 '자유'를 제한하여 노동자들의 단결을 용인하고 사용자에게 협상에 응할 의무를 부담시키며 사용자의 의사에 대한 노동조합의 압박까지도 법체계 내부로 끌어들이기까지 하였다(노조법). 그런데 정부는 노사 간 선택의 자유를 존중한다는 미명 하에 주 69시간의 초장시간노동을 인가하려고 하고 있으며, 원청 사용자가 노동법상 의무를 회피하기 위해 형성한 '다면적 노무제공관계'라는 탈법을 용인하여 노동법이 노동자들에게 쥐어준 무기를 무력화하고 있다. 화물노동자와 건설노동자를 '사업자'로 보아 각 노동조합을 '사업자단체'로 규율하여 공정거래법을 통해 통제하고자 하는 기상천외한 발상과 협상의 의무가 있는 사용자에게 협상을 요구할 권리가 있는 노동조합이 그 권리를 행사하는 것을 어린 아이에 대한 어른의 폭압으로 보는 왜곡적인 인식까지 더해져, 결국 노동법의 존재 의의 자체를 무너뜨리고 모든 노사관계를 시민법을 통해 해결하겠다는 심보를 노골적으로 드러내고 있는 것이다.

이처럼 윤석열 정부는, 노동자들의 권리와 단결을 탄압하고 사용자들의 착취와 안위만을 보장해주는, 투명할 정도로 노골적인 반노동·친자본 정부라 할 것이다.

Ⅳ. 민생・복지 정책의 후퇴

1. 윤석열 정부 1년 주거 정책 평가

- 규제 완화, 감세, 자유주의 주택시장 정책의 암울한 전망

가. 문제의식

2022년 5월 윤석열 정부가 등장한 지 곧 1년이 되어 간다. 위 기간 중 윤석열 정부는 여러 가지 주거 정책을 변화시켰다. 주택의 대량 공급계획(5년간 270만 호 내외의 공급계획, 인허가 기준)을 발표했고, 주택 관련 조세를 대대적으로 감경하는 정책을 발표했다. 각종 주택 관련 규제는 대대적으로 완화하였다. 집권 1년도 지나지 않은 현시점에서 아직 결과가 어떻다고 평가하기에는 좀 이르다. 다만, 윤석열 정부가 추진하는 정책이 어떠한 방향이고 상황에 부합하는지, 주거불평등 정도 및 주거권을 개선하는 방향인지 아니면 개선을 시키기에는 역부족인 방향인지는 논할 수 있을 만큼 충분히 정책적 면모가 드러났다. 이에 따라 윤석열 정부의 주거정책이 경제 상황에 부합하는지, 목표 달성을 위한 적합한 수단을 동원하고 있는지, 자산불평등과 주거불평등을 확대할 정책인지 여부, 그리고 종합적으로 윤석열 정부가 취하는 주거 정책에 의하면 무주택 서민과 청년, 신혼부부의 주거상황이 개선될 것인지를 평가하고자 한다.

나. 규제 완화와 주택 관련 조세 감면 발표

1) 경위

날짜	내용
2022. 5.	○ <110대 국정과제> 발표. - “국민의 눈높이에서 부동산 정책을 바로 잡겠습니다.” 4가지 과제 발표 ■ 주택공급 확대, 시장기능 회복을 통한 주거안정 실현 (250만 호 **주택 공급 로드맵**, 분양가상한제, 재건축 부담금, 안전진단 등 정비사업 관련 제도를 합리적으로 조정하고 1기 신도시 특별법 제정하는 등으로 **주택공급 확대 및 조기화**, 민간임대주택 공급 촉진 및 임대차법 제도 개선 방안 마련 등 **임대차시장 합리적 정상화**, 22년 공시가격으로 부담 급증하지 않도록 보완 방안 마련 및 공시가격 현실화 계획 재검토 등을 통해 **공정한 주택시장 기반 조성**)

	■ 안정적 주거를 위한 부동산세제 정상화 (세율 체계 등 **종합부동산세 개편**, 다주택자 양도세 중과 한시 유예 및 다주택자 중과세 재검토 등 **양도소득세 개편**, 월세세액공제율 상향 및 주택임차자금 상환액 소득공제 한도 확대 등 **서민 주거비 세제 지원 강화**, 생애최초 취득 주택에 대한 취득세 감면 확대 및 다주택자 중과 완화 등 **취득세 개편**) ■ 대출규제 정상화 등 주택금융제도 개선(**생애최초 주택구입 가구 LTV 완**화[60~70%→80%], **LTV 규제 합리화 방안 마련**, **주택연금 대상자 확대**) ■ 촘촘하고 든든한 주거복지 지원(**공공임대주택 연평균 10만호 공급**, 노후 공공임대 정비방안 적용하여 **노후 공공임대 재탄생**, 중위소득 50%를 목표로 단계적 인상을 통해 **주거급여 확대 및 청년 주거비 지원 강화 추진**, 쪽방 등 비정상거처 가구에 대한 이주지원 강화 등 **취약계층 지원 강화**, 대기자통합 시스템을 단계적으로 구축하는 등 **질 좋은 주거복지 실현**)
2022. 6. 16.	◯ 새정부 경제정책 방향 - 1세대1주택자 재산세 공정시장가액 비율 60→45% 하향('22.6월), 종부세 공정시장가액비율 100→60% 하향, 22년 한시 1세대 1주택자, 특별공제 3억 원, 고령·장기보유 납부유예 도입, 생애최초 LTV 상한 80% 완화, 대출한도 4→6억 원 확대('22.3/4) 등 발표
2022. 6. 21.	◯ '임대차시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제 - 임차인 부담 경감 방안과 함께 임대주택 공급 확대를 위한 각종 세제 지원 강화 방안 발표 - 3분기 추진 부동산 정상화 과제로 종부세 완화 및 금융대출 완화, 공급 확대 및 규제 완화 발표
2022. 7. 21.	◯ 2022년 세제 개편안 발표(종합부동산세 등 개편안 발표) - 주택 종합부동산세 세율 완화(현행 일반: 0.6~3.0%, 다주택 1.2~6.0% → 개정안: 일반 다주택 구분 없이 0.5% ~ 2.7%) 및 세부담 상한 완화(일반 150%·다주택 300% → 150%로 단일화), 1세대 1주택자 종부세 특별공제(22년에 한해 1세대 1주택자: 기본공제 11억 원+3억 원), 고령자, 장기보유자 종부세 납부 유예 도입, 일시적 2주택 등 1세대 1주택자 주택수 종부세 특례 도입 - 주택임대소득 과세 고가주택 기준 인상 (소득법): 기준시가 9억 원 → 12억 원으로 인상 - 소형주택 임대사업자 세액감면 연장 (조특법): 3년 연장
2022. 8.	◯ 국민 주거안정 실현방안 발표

16.	- 재개발·재건축 사업 정상화 착수: ▸재건축부담금 합리적 감면, ▸안전진단 제도개선 착수 - 주택사업 인허가 절차 개선: 통합심의 확대 - 주거사다리 복원: 청년원가, 역세권 첫집 공급 추진, 임대·분양을 혼합한 민간분양 주택 신모델 도입, 토지임대부 주택 제도 개선 - 향후 '23~'27년 간 총 270만 호(연평균 54만 호) 내외 공급 계획(인허가)
2022. 9. 1.	○ 전세사기 피해 방지 방안 - 전세사기 피해 예방을 위한 임차인 정보 제공: 자가진단 안심전세앱 구축, 권리관계 확인 권한 부여(주임법, 국세징수법, 지방세징수법 개정안) - 임대사업자 관리 강화, 공인중개사 자정작용 강화, 공정한 가격산정체계 마련(공시가 적용을 기존 150%에서 140%로 인하), 고 전세가율 지역 관리 - 임차인의 법적 권리 강화: 최우선 변제금액 상향, 임차인 대항력 보강 - 전세사기 피해 지원을 위한 전세피해 지원센터 설치 및 저리자금 대출, 전세보증금 반환 보증 가입 지원, 긴급 거처 제공 - 전세 사기 단속 및 처벌 강화
2022. 9. 29.	○ 재건축부담금 합리화 방안 발표 - 부과 기준 완화(면제금액을 3천만 원에서 1억 원으로 상향, 부과구간도 기존 2천만 원에서 7천만 원 단위로 확대) 및 부과 개시시점 조정 (추진위원회 구성 승인일→조합설립인가일) - 공공기여 감면 인센티브 및 1주택 장기보유자 재건축 부담금 감면
2022. 10. 26.	○ 청년·서민 내집 마련 기회 확대, 공공분양 50만 호 공급 - 공공분양 50만 호 공급: 청년 특공 34만 호, 중장년 공급: 16만호 - 나눔형(25만 호), 선택형(10만 호), 일반형(15만 호) 등 3가지 유형 제공 - 내집 마련 대출 지원 대책, 사전청약 조기공급, 청약 제도 개편(중소형 평형 추첨제 확대, 대형평형은 가점제 확대)
2022. 11. 10.	○ 규제지역 서울 및 연접 4곳 외 모두 해제
2022. 11. 21.	○ 전세사기 및 소위 '깡통전세' 방지를 위한 임대차 제도개선
2022. 11. 23.	○ '23년 부동산 보유세, '20년 수준으로 되돌린다고 발표

2022. 12.8.	○ 재건축 안전진단 합리화 방안 발표 - 구조안전성 점수 비중을 30%로 낮추고 주거환경, 설비노후도 점수 비중을 각 30%로 높임. - 조건부 재건축 범위 축소, 적정성 검토 개선(지자체 요청시에만), 안전진단 내실화, 재건축 시기 조정 제도 보완
2022. 12. 21.	○ 임대·분양을 혼합한 新주택 모델 '내집마련 민간임대' 추진
2023. 1. 2.	○ 주거정책심의위원회를 열고 서울 강남·서초·송파·용산을 제외한 전 지역을 투기과열지구·조정대상지역·투기지역에서 전면 해제
2023. 1. 3.	○국토교통부 업무보고 - 시장 변화에 따른 규제 완화 발표: 투기과열지구.조정대상지역 및 민간택지 분양가상한제 적용지역 해제, 전매제한 완화, 수도권 분양가 상한제 주택 등의 실거주의무 폐지, HUG 중도금 대출 보증 분양가 기준 12억 원 폐지, 특별공급 배정 분양가 상한기준(현행 투기과열지구 9억 원) 폐지, 분양가와 관계없이 모든 주택에서 특별공급 허용, 청약 당첨된 1주택자에게 부과되는 기존주택 처분의무 폐지, 무순위 청약에 유주택자도 신청 허용 - 국민 주거 안정을 위한 주택공급기반 강화 * 미분양 확대에 따른 주택건설 사업 자금 공급 지원을 위해 PF 대출 확대 추진 * 주택공급 기반 확충: 신규정비구역 지정(4.8만 호), 민간도심복합사업 관련 도심복합법 제정, 공공시행사업 신규 후보지 발굴 및 기존 후보지 지구지정(1만 호), 소규모 정비사업 지원 확대, 신도시 공공택지 부지 착공 본격 추진, 1기 신도시 특별법 제정안 발의('23.2) - 두텁고 촘촘한 주거복지 구현 * '23년: 공공임대 10.7만 호 추진(통합 3.5만+매입 3.5만+전세3.7만) * 주거 안전망: 주거위기가구 발굴, 긴급주거지원 및 공공임대 우선공급 연계 * 세입자 및 서민 취약차주 보호: 전세사기 피해 예방 및 지원 역량 집중, 임차인의 정보 권리 강화, 취약차주의 원금 상환유예 대상 확대하고 시중 전세대출 이용자의 버팀목 전세대출 대환 허용, 생애최초, 신혼 디딤돌 구입자금 대출 한도 확대, 민간등록 임대 정상화(85㎡ 이하 아파트 장기임대등록 허용, 최소등록호수 2호 이상 신설, 장기유형 신설)

	- 시장원리에 부합하고, 투명한 부동산 시장 조성: 규제지역 제도 개선 및 부동산 공시가격 제도 개선 및 현실화 계획 마련, LH 혁신, 부동산소비자 보호기획단 발족 등
2023. 2. 2.	○ 전세사기 예방 및 피해지원 방안 발표 - 전세사기 피해 예방: 전세가율 90%까지만 보증하되, 저소득층 보증료 할인 확대. 감정평가사의 시세 부풀리기를 통한 보증제도 악용을 방지(감평사협회에서 추천한 법인의 감정가만 인정, 감정평가 유효기간도 단축(6개월→ 3개월)), 등록임대사업자의 의무 임대보증 관리 강화, 계약 단계별 전세피해 자가 진단 정보 제공 강화, 공인중개사의 전세사기 예방 책임 강화 - 전세사기 피해 지원: (금융) 이자부담이 줄어들도록 저리대출 대환 신설 및 요건 완화, (주거) 긴급거처, 원하는 곳에 신속하게 입주 지원, (청약) 불가피하게 전셋집을 낙찰받은 경우 무주택 요건 유지(공시가격 3억(지방 1.5억) 이하 & 전용면적 85㎡ 이하인 경우, 임차인을 무주택자로 간주), (법률) 피해 회복을 위한 법률서비스 지원 체계 고도화 - 전세사기 단속·처벌 강화
2023. 4. 27.	전세사기 피해 지원 방안 발표 - 특별법 지원대상(전세사기등으로 한정, 대상 시행령 위임)과 확인 절차 - 피해자 인정시 지원 대책(임차주택 낙찰받을 수 있게 우선매수권 및 대출 지원, 계속 거주 희망시 공공매입 후 임대주택 공급, 생계곤란 피해자에게 긴급자금, 복지지원) - 그 외 조세채권 안분 등을 포함하나 피해자 단체 요구사항인 보증금 반환채권 매입 방안은 배제.

2) 현황 분석과 평가

가) 시장 상황과 동떨어진 주택 대량 공급론

윤석열 정부의 주택 대량 공급론(임기내 270만 호 인허가), 주택시장 규제 완화론(민간시장 기능 회복 통한 공급 확대론), 부동산 금융 완화대책(생애 최초 LTV 80% 완화), 대대적인 부동산 조세 감세기조 등은 주택시장이 수요 초과로 과열된 것을 전제로 주택 수요를 충족하기 위한 주택공급 확대를 최우선 목표로 삼았기 때문에 나온 잘못된 정책 과제들이다. 이와 같이 부동산 감세 및 주택 규제 완화를 통한 주택공급 확대를 목표로 한 윤석열 정부의 주택 정책은 현재 객관적인 경제 상황에 부합한다고 볼 수 없다. 2022년에는 주택가격이 과도하게 높아지면서 수요가 줄어

21년부터 주택 거래량 자체가 크게 줄고 있었다. 따라서 윤정부는 집권 초부터 기준 금리 인상 가능성을 예상하면서 주택 수요 위축을 염두에 두고 과도한 주택공급 목표를 낮추고 민간 공급 위축을 감안한 공공주택의 공급 확대, 전세 피해 지원 대책 마련 등을 통한 주택시장 안정화를 추진했어야 했다.

나) 대대적 부동산 규제 완화와 부동산 감세정책, 바람직한 해법인가?

(1) 주택시장 가격, 2023년에 반등할 것인가?

윤 정부의 국정과제와 달리 주택공급이 줄고 있는데도 주택 가격은 2022년 하반기부터 본격적으로 하강 곡선을 그리고 있다. 한국의 주택시장은 올해 내로 반등할 것인가? 지금까지의 객관적 자료를 보면 올해 내로 주택시장이 본격 반등되기는 어려워 보인다. 그 근거는 우선 한국 기준 금리 인상 가능성이 남아 있고, 대출금리 부담이 2022년 이전보다 많이 높다는 점, 2023년 법원 월별 경매 신청 건수(월평균 7,158건)가 22년 월평균 경매신청 건수(6,390건)에 비해 늘었고, 주택시장의 수요가 아직 충분하지 않다는 점이다. 특히 법원 경매 매각가율(=매각가격/감정가격)이 작년 하반기에 비해 올해 상반기에 상당히 낮아지고 있다는 것은 수익률을 바라고 하는 주택 투자 수요도 줄고 있음을 의미한다. 한국부동산원이 발표하는 전국주택가격 동향조사 결과로도 매매수급 동향이 2023년 2월까지 77.1%에 불과하고, 신축 주택 미분양 물량이 꾸준히 늘고 있다(22년 12월 68,148호, 23년 1월 75,359호, 23년 2월 75,438호). 다만, 국토교통부는 2023년 3월 미분양 물량이 72,104호로 전달 대비 3,334호 감소되었다고 발표하였다. 그러나 이는 2022년 1월부터 3월까지의 누계 분양승인 실적 65,274호 대비 2023년 1월부터 3월까지 누계 실적이 24,214호로 크게 줄었기 때문에 나타난 결과이지 주택 수요가 크게 늘어 나타난 결과가 아니다. 따라서 주택시장이 반등할 여건에는 미치지 못하고 있다.

(2) 주택 경기 하락에 따른 충격 완화를 위해 규제 완화가 불가피한가?

주택 취득 관련 각종 규제를 완화하는 것이 투기 억제나 실수요자 보호 등 여러 사회정책적 이유로 주택 취득을 제약하는 제도를 걷어냄으로써 주택 취득 수요 증가를 얼마간이나마 유도할 수 있다. 그러나 윤석열 정부가 새로이 주택 취득을 유도하는 수요층은 그간 주택 취득을 억제해왔던 다주택자나 다주택을 취득하고자 하는 1주택자, 또는 주택을 당장의 거주 목적이 아니라 투자 목적으로 취득하려는 무주택자들로, 거주 목적의 주택 실수요자들이 아니다. 현재의 시장 상황상 당장은 주택 수요가 부족한 국면이기 때문에 이런 규제 완화가 곧바로 주택 투기로 연결된다고 보기는 어렵다. 문제는 주택가격 하락기를 거쳐 저점을 지나 상승 국면에 돌입할 때이다. 이때부터는 이러한 투기 규제 완화 정책이 주택 투기, 거주 목적의 주택 실수요자와의 경쟁 등 부작용을 불러올 것이 예상된다. 거주 목적인 주택 실수요자가 아닌 세력의 주택 취득을 늘리기 위해 투기 규제 장치를 완화하는 것은 정부의 투

기 규제 정책의 일관성을 허물고 주거정책의 공공성의 큰 후퇴를 가져올뿐더러 역사적 경험으로 보더라도 상당한 부작용을 낳는다. 게다가 이런 방식의 정부의 불필요한 개입은 가격 하락 방어에 한계가 있을 뿐더러 주택 가격 하락이 계속될 경우 그 정책을 믿고 행동한 시장참여자의 손실을 야기할 수 있다. 이러한 주택시장 규제 완화의 방향으로 볼 때, 윤석열 정부 기간을 거치면서 주택과 관련한 가구의 자산불균형은 더욱 심화될 가능성이 높다.

(3) 부동산 감세정책, 타당한가?

윤석열 정부의 전체적 부동산 조세 정책의 기조는 다주택자, 고액 자산가, 갭투기자들에게 주택 취득 및 유지를 위한 경제적 부담을 덜어주기 위해 조세 감면을 강화하는 방향이다. 윤석열 정부의 부동산 감세정책의 문제점을 몇 가지 살펴본다.

첫째, 22년 1년 한시로 다주택자 양도소득세 중과를 면제해놓고 2023년부터는 다주택자, 고액 자산가에 대한 가중된 종합부동산세를 완화하는 모순적 정책을 동시에 발표하였다. 이후 2023. 1. 5.부터 강남 3구 및 용산구 제외한 모든 지역을 투기과열지구 및 조정대상지역에서 해제하면서 조정대상지역에 적용되는 다주택자 양도소득세 중과 제도를 사실상 쓸모없게 만들었다. 따라서 다주택자가 매물을 내놓게 하는 것은 명분에 불과했고 양도소득세 중과를 없애 다주택자의 조세 부담을 덜어줌으로써 다주택자가 주택을 더 취득할 수 있도록 하려는 것이 실제 의도였다고 평가할 수 있다.

둘째, 재산세 및 종합부동산세를 완화하는 정책을 통해 다주택자, 고액자산가의 부동산 보유세 부담을 크게 완화했다. 그러나 금리 자체가 높아 주택 취득에 따른 부담이 적지 않고 전세가격 하락으로 주택 취득 자금 소요가 커서 현재 상황에서 다주택자나 무주택자의 본격적인 수요 확대는 어렵다.

셋째, 윤정부의 법인세, 부동산 감세 등 부자감세 정책이 균형재정을 표방하는 윤정부에게 적자 재정의 부메랑으로 되돌아오고 있다. 1, 2월 국세 수입감소로 인한 세수 결손은 윤정부의 운신의 폭을 좁혀 복지 축소 등을 우려하지 않을 수 없다.

다) 깡통전세, 전세사기 피해자들의 절망과 고통, 연이은 사망

(1) 깡통전세와 전세사기 급증과 피해자들의 사망

22년에 이르러 주택 가격 하락이 본격화되면서 깡통 전세 문제가 심각해지는 가운데, 서울, 인천 등 전국적으로 전세사기가 급증하고 있다. 지난 23년 2월 28일 인천 미추홀구 빌라에서 30대 전세사기 피해자가 사망한데 이어, 다시 23년 4월 14일 인천 미추홀구 연립주택에서 20대 전세사기 피해자, 4월 17일에는 같은 미추홀구에서 30대 전세사기 피해자가 연이어 사망하였다. 이러한 사태들은 주택 임차인의 열악한 주거권의 현주소를 보여준다.

(2) 깡통전세, 전세사기 발생 원인

이런 깡통전세나 전세사기가 발생하는 이유는 무엇인가? 주요한 원인으로 가장 먼저 느슨한 전세대출 및 전세보증보험 운용으로 인해 무자본 갭투기가 가능해지면서 깡통전세와 전세사기가 가능해졌다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 둘째, 임대인과 임차인 간 정보불균형이 크게 지적되고 있다. 임차인의 입장에서 거액의 전세금을 맡기는데 임대인 신용정보, 과세정보 등을 임차인이 계약 전에 알기 어렵다는 점이 문제다. 또한 공인중개사에 의해 주택가격 및 전세가율 등의 정보가 제대로 임차인에게 계약 전에 제공되지 않는다는 점도 문제다. 셋째, 문재인 정부 때부터 크게 확대된 민간임대사업자의 등록 후 관리가 현재까지도 매우 허술하다는 점이 지적된다. 넷째, 혼탁한 주택·임대차 시장에 대한 규제 부족을 지적하지 않을 수 없다. 결국 이러한 문제에 대한 종합적인 제도적, 정책적 대책이 만들어지고 시행되어야 깡통전세나 전세사기가 예방될 수 있다는 점이 널리 인식되는 계기가 되고 있다.

(3) 정부의 겉도는 대책과 전향적 피해구제 필요성

인천 미추홀구에서 전세 피해자 3명이 사망한 이후에야 비로소 정부는 2023. 4. 27. 기존의 정부 대책에서 한발 더 나아가 특별법 제정 및 피해자 인정 시 지원 대책(임차인 우선매수권 부여와 대출지원, 임차인 요청 시 공공매입 후 임대주택 공급, 그 밖의 긴급 자금 및 복지지원, 국세 등 선순위 조세채권 안분)을 발표했다. 그러나 피해자대책위원회와 시민대책위원회는 전세사기로 피해를 한정하고 깡통전세 피해자를 제외해 피해자 범위가 너무 축소되었고 피해자들이 희망하는 채권매입 방안 등이 배제되었다는 비판과 함께 당일 즉각 정부가 발표한 특별법안의 일방적인 밀어붙이기에 대한 반대 성명을 발표하였다. 이는 충분한 피해조사를 전제로 피해 유형별로 정부의 세밀한 대책이 나오지 못한 문제점과 대책 수립에 피해자들과의 소통이 부족함을 보여준다. 전세사기의 개념이 지나치게 좁기 때문에 집단적 깡통전세 피해와 같이 대책을 수립하지 않으면 실질적인 피해 지원이 되지 못하는 문제를 정부는 직시해야 한다. 아울러 임차인 우선매수권과 공공주택사업자의 피해 주택 매입 등 상당히 진전된 방안까지 논의가 나아간 것에 대해서는 과거보다는 개선된 태도라고 평가한다. 그러나 피해자들의 가장 높은 선택이 보증금 피해를 구제해달라는 것이어서 채권매입 방안을 배제하는 정부의 입장은 재고해야 한다. 아울러 정부의 기존의 대책으로는 아무런 피해 구제가 안되거나 거의 도움이 되지 않는 피해자들이 있다는 사실을 솔직하게 인정해야 한다. 이런 피해자들의 피해에 대해서는 사회재난으로 인정하고 예를 들어 최우선변제금 수준까지는 피해 회복이 가능하도록 주거비 지원을 추가적으로 고려해 대책이 수립되어야 한다.

라) 반지하 침수 사망 사건과 반지하 거주자의 생명권, 주거권

2022년 8월 8일 기록적인 폭우가 있었고 이날 서울 관악구 신림동의 반지하에 살다

참변을 당한 일가족은 서비스 노동자이자 노동조합 간부인 홍아무개님과 발달장애인인 그의 언니, 그리고 10대 딸이었다. 같은 날 동작구 상도동의 반지하 주택에서도 50대 여성 거주자가 목숨을 잃었다. 기후 위기에 따른 재난은 가난한 사람들에게 더욱 가혹한 피해를 입힌다는 것이 자명해졌다. 정부의 2022년 8월 16일 대책은 지하 주택 중 일부를 재해취약 주택으로 보고 재해취약 주택에 대한 대책으로 접근하겠다는 방안을 담고 있다. 반면, 같은 날인 2022년 8월 16일 서울시 발표 내용은 반지하라는 주거 형태를 순차적으로 없애고 추가 부담 없이 고품질 임대주택으로 이주할 수 있게 지원하겠다는 것이고 이를 실현할 수단으로 공공임대주택 공급(노후 공공임대주택 재건축 등), 반지하주택 전수조사 실시, 반지하 거주민을 위한 특정 바우처 신설, 전월세 보증금 지원 사업 등을 거론하였다. 그러나 서울시의 대책은 지하 거주 주민들의 지상 이주에 관한 현실성도 크게 부족할 뿐더러 2022년 저소득 임대주택인 매입임대주택 공급 물량을 크게 줄임으로써 발표한 정책대로 실천하지도 않고 있다.

<2022년 서울시 SH 공사 매입임대 공급계획 및 현황>

구분	주택유형	계획물량	공급물량
신혼부부I 매입임대	도시형생활주택		
	다가구	594	336
신혼부부II 매입임대	도시형생활주택	-	
	다가구	365	36
청년매입임대	도시형생활주택		
	다가구	607	1,644
일반매입임대	도시형생활주택	217	72
	다가구	1,126	371
기타	도시형생활주택		38
	다가구	140	199
		3,049	2,696

(자료: SH 공사, 심상정 의원실 제출 자료)

SH 공사가 심상정 의원실에 제출한 자료에 의하면, 매입임대주택 매입 계획물량은 2022년 6,150호(=공공원룸 100호+신혼부부I 750호 + 신혼부부II 1,000호 + 청년 매입임대 2,100호 + 일반매입임대 1,200호, 기타 1,000호)였는데, 실제 매입물량은 850호(=공공원룸 35호+ 신혼부부 Ⅰ 0호 + 신혼부부 Ⅱ 0호 + 청년매입임대 471호 + 일반매입임대 344호 + 기타 0호)에 그쳤다. 따라서 공급물량 중 상당수는 신규 매입 물량이 아니라 기존 재고 공공임대주택 중 재공급을 한 물량으로 추정된다. 서울시는 반지하 거주자 지상 이주를 운운하고 있지만 실제로는 이를 실행에 옮겨야 할 SH공사는 이러한 가구들의 지상 이주에 가장 필요한 주택인 저소득층 매입임대주택을 공급하는 사업은 가능하면 하지 않겠다는 대단히 모순된 태도를 취하고 있다.

마) 인구절벽 위기에 선 한국 사회의 주거권과 공공주택 정책의 개선 필요성

한국 사회는 인구절벽 위기에 직면해 있다. 따라서 위와 같은 경기 변동에 따른 당분간의 주택 취득 부담 하락, 무주택 가구(청년, 신혼부부 포함)의 주거비 부담의 감소 정도로는 인구절벽 위기의 반전 모멘텀을 만들어내기 어렵다. 그간 역대 정부는 무주택 가구에게 주택을 취득시켜 문제를 해결하려고 많은 노력을 기울였으나 2006년 이래 주택의 자가점유율은 한 번도 60%를 넘지 못했다. 따라서 무주택 가구의 주거 안정성, 주거비 부담 완화 없이는 2018년 이래 계속되고 있는 합계 출산율 1 미만의 상황 개선은 불가능하다. 이 문제를 최근 박근혜 정부 이래 모든 정부들은 청년 및 신혼부부용 임대주택(민간, 공공) 및 주택 분양에 대한 경제적 지원을 통해 주거비 부담을 감경해보려고 하였으나 뾰족한 돌파구를 찾지 못하고 있다.

첫째, 윤석열 정부가 공공임대를 문재인 정부에 비해 대폭 늘릴 생각은 없고, 대체로 문재인 정부에서 시행한 수준과 크게 다르지 않은 연 10만 호 내외의 공공임대주택을 공급하려는 계획이다.
둘째, 문재인 정부에서 시작해 윤 정부에서도 계속되고 있는 공공지원 민간임대주택 정책은 사업은 계속되지만 공공성이 비교적 낮다. 부담가능한 임대주택(affordable housing)을 목표로 했다고 하기에는 공공지원은 많고 임대료 수준은 공급 주택 수의 20%만 시세 80~85% 수준이어서 임대료 수준을 낮추는 관점에서 보면 효용감이 낮다. 아울러 현재 국민의 힘 정부는 공공지원 민간임대주택 정책의 임대료 부담가능성을 제고하려는 의도는 없어 보인다.

마지막으로 윤정부가 역점 추진 중인 나눔형 분양주택(시세 70% 이하, 5년 의무 거주, 공공환매시 시세 차익 70% 보장), 선택형 분양주택(입주 시 분양가와 분양 시 감정가를 평균한 가격으로 6년 후 분양 여부 선택), 일반형 분양주택(분양가상한제 적용해 시세 80% 이하로 공급) 등도 최초 분양을 받는 자에게 시세차익을 확대하는 방향으로 설계가 되어 장기적으로 지속될 수 없는 일회성 사업이라는 문제가 있다. 따라서 공공주택사업으로서의 지속 가능성을 제고하는 사업 모델을 찾아야 한다. 아울러 이런 공공분양 정책 시행을 빌미로 공공임대주택 확대를 최대한 억제하려는 태도는 시정되어야 한다. 공공임대주택 정책을 더 확대해 누구나 일생에 한 번 이상은 공공임대주택을 경험할 수 있는 보편적인 주거정책으로 확대하지 않고는 소득 하위 40%의 저소득층의 주거권 개선은 요원하다. 이러한 점을 종합해볼 때, 현재와 같은 윤석열 정부의 주거정책으로는 향후로도 무주택 서민과 청년과 신혼부부의 주거권이 크게 개선될 것을 기대하기가 어렵다.

바) 열악한 주거급여와 최저주거기준의 개선 필요성, 시급하다.

주거급여는 신청가구의 소득과 재산을 종합하여 반영한 소득인정액이 기준 중위소득의 47% 이내(2023년 기준, 1인 가구는 976,609원, 2인 가구 1,624,393원, 3인 가구 2,084,364원, 4인 가구 2,538,453원에 해당하는 소득)인 가구일 경우 주거급여 신청이 가능하다[89]. 타인의 주택 등에 거주하는 임차가구에게는 기준임대료를 상한으로 수급자의 실제임차료를 지원하고, 주택 등을 소유하고 그 집에 거주하는 자가가구에게는 구조안전・설비・마감 등 주택의 노후도를 평가하여 종합적인 주택개량을 지원한다. 그러나 가장 문제되는 것은 1급지부터 4급지의 각 가구원수별 임차급여액수가 시중 일반적인 양호한 민간의 임대주택의 임대료와 현격한 차이를 보인다는 점이다. 윤석열 정부는 기준중위소득 기준 2022년 46%, 23년 47%, 24년 48%, 25년 49%, 26년 50%로 주거급여 지급 대상 범위를 확대하겠다고 한다. 그런데 이런 범위 확장도 중요하지만, 주거급여의 지급 수준도 못지 않게 중요하다는 점에서 양호한 일반 민간임대주택을 기준으로 임차급여의 수준을 상향하지 않고는 임대인의 수중에 귀속되는 임차급여만 높아질 뿐 임차인의 주거상황 개선은 요원할 것이다. 다만 주거급여만 높여서는 가격만 앙등하는 부작용이 벌어질 우려가 크다. 따라서 저소득층에게 공급되는 양호한 주택, 즉 공공임대주택이 저소득층에게 충분히 공급되는 상태에서 주거급여 지급 수준을 제고해야 주거급여 인상으로 주거 품질 제고는 없이 월세만 오르는 부작용을 방지할 수 있다.

한편, 주거급여와 매우 밀접한 문제가 바로 저소득층 임차가구, 특히 주거빈곤 가구들의 주거의 질 문제이다. 도시에서 많은 주택들이 재개발, 재건축으로 새로 신축되고 있음에도 불구하고 저층 주거지의 낡은 주택들은 변변한 개량없이 퇴락이 지속되고 있는 상황이다. 이를 개선하기 위해서는 최저주거기준을 정확하게 마련하고 노후주택의 수선 및 개량을 위한 정책적 지원과 강제력 있게 명령 체계가 함께 마련되는 것이 필요하다. 2004년 건설교통부 공고로 최저주거기준이 제정되고 나서 2011. 5. 27. 국토해양부공고(제2011-490호)로 최저주거기준이 개정된 후 약 13년간 아무런 변화없이 최저주거기준이 유지되고 있다. 정부나 정치권에서 큰 관심이 없는 이유는 최저소득계층, 빈곤계층의 목소리가 크지 않기 때문이다. 그러나 어느 사회든 그 사회의 주거권의 상태는 그 사회의 최저주거기준 이하의 가구들의 주거생활을 보면 파악할 수 있다. 홈리스의 문제, 주거빈곤층의 주거상태(특히 비주택 거주자의 주거생활 상태), 주거약자인 저소득 청년, 저소득가구의 주거 현실, 주거에서 쫓겨나는 사람들의 주거 상태가 바로 그 사회의 주거권의 모습임을 우리는 잊지 말아야 한다,

다. 결론과 제언

윤석열 정부의 주거정책은 전반적으로 즉 다주택자와 고가 주택 소유자로 대변되는

89) 2023년 주거급여 사업 안내, 국토교통부, 제13면

부유한 가구들에 대한 조세 등 경제적 부담을 줄이고 이들의 주택 시장 참여를 유도하여 경제적 이익을 보다 극대화할 수 있는 방향으로 계획 및 집행되고 있다. 청년층, 신혼부부에 대한 강조는 문재인 정부 때와 크게 다를 바 없지만, 윤정부가 공공 분양 주택 정책을 상대적으로 좀 더 강조하고 있다. 또한 윤정부는 공공분양주택 정책도 윤정부는 최초 분양자의 시세차익을 극대화해 분양을 성공시키는데 주로 관심을 쏟고 있어 공급하려는 주택의 공공성 측면에서 차이점이 보인다. 공공임대주택 정책은 실제 공급하겠다는 주택 수 측면에서는 문재인 정부가 실제 공급한 주택 공급량이나 윤석열 정부가 공급하겠다는 계획 사이에 큰 차이가 없다. 그러나 실제 공급하는 주택 수에 있어서는 어떤 차이를 보일지 확인이 필요하다. 윤정부가 2023년 예산에서 문재인 정부 때에 수립된 2022년 예산보다 공공임대주택 예산을 대폭 삭감하고 공공분양 예산은 크게 늘린 점에서 윤정부가 상대적으로 저소득층의 주거 상태 개선에 대한 정책적 의지가 높지 않다는 점을 확인할 수 있다. 그러는 사이에 실제 대다수 무주택 임차가구들은 이번 전세사기 파동을 겪으면서 전세 제도에 대한 상당한 불신을 갖게 되었고, 임차인의 열악한 지위는 다시 한번 확인되었다. 폭우로 인한 반지하 사망자 발생 이후 뻔지르르한 정부와 서울시의 대책 발표와 달리 반지하 거주자들은 오늘도 장마철이나 비오는 날 뒤 곰팡이가 피는 습한 반지하 방에서 쾌적하지 못한 주거생활로 어려움을 겪고 있다. 공공의 주택 개량에 대한 지원 필요성은 나날이 높아지고 있지만 정부와 지방자치단체는 주택을 철거하고 재개발, 재건축하는 정비사업이 잘되어야 문제가 해결된다는 과거 방식을 답습하고 있다, 따라서 정부는 정책 대상자들의 목소리를 제대로 듣고 무주택 서민들의 주거권 개선이 정부 주거 정책의 중심이 되도록 할 필요가 있다.

2. 심각한 가계부채 폭증에 대한 정부의 임기응변식 대책과 관리

가. 들어가며

2023년 2월에 한국은행이 발표한 '2022년 4/4분기 중 가계신용(잠정)' 결과에 따르면 2022년 말 기준으로 '가계신용'[90] 잔액은 총 1867.0조 원이고. 그 중 '가계대출[91]' 잔액은 1,749.3조 원, '판매신용[92]' 잔액은 117.7조 원이다. 연간으로 본다면 2022년 가계신용은 2021년 대비 4.1조 증가하였고, 매년 가계신용 잔액의 추이를 보면 한 해도 쉬지 않고 계속 늘어나는 상황이고, 더구나 2022년 초부터 기준금리가

90) **'가계신용'**은 일반가정이 은행 등 **금융기관에서 대출을 받거나 외상으로 물품을 구입한 대금** 등을 합한 금액으로 가계부문에 대한 신용공급 상황 및 규모를 파악하는 데 유용하다.

91) **'가계대출'**은 **일반가계에 대한 금융기관 등의 대출**을 의미하며, 금융기관으로는 예금은행, 비은행예금취급기관(상호저축은행, 상호금융, 신용협동조합 등) 및 기타금융기관(보험회사, 여신전문기관, 공적금융기관, 기타금융중개회사 등)이 있다.

92) **'판매신용'**은 **재화의 판매자나 서비스 제공자가 제공하는 외상(신용)거래**를 의미하며, 여신전문기관(신용카드회사, 할부금융회사) 및 판매회사(백화점, 자동차회사 등)가 동 신용을 제공한다.

계속 상승함에 따라 가계부채 문제가 갈수록 악화되고 있다. GDP 대비 가계부채 비율과 가처분소득대비 가계부채 비율 역시 OECD에서 가장 빠르게 증가해 국민의 소득보다 빚이 더 빠르게 늘어나고 있다. 더욱이 코로나19 시기 급격한 매출 감소를 겪었던 소상공인의 부채가 급증하고, 이들의 대출 원리금 상환 유예·만기연장 등의 임시방편식 해결에 급급함에 따라 향후 한국 경제와 금융의 리스크가 될 전망이다. 이외에도 취약계층의 생계형 부채가 부실화될 가능성도 존재하므로 완만한 디레버리징을 위한 선제적 제도 구축이 매우 중요한 시기이다.

나. 과도한 가계부채가 사회경제에 미치는 영향

1) 과도한 가계부채의 기준

가계부채가 과다한지 여부는 소득, 자산 및 현금흐름 측면에서 점검하는 것이 일반적이다. 우선 부채 규모를 소득과 비교하여 전반적인 부채상환능력을 나타낸다. 그리고 부채 규모를 금융자산과 비교하여 실물자산 처분 없이 부채를 상환할 수 있는 능력을 표시하고, 부채 규모를 총자산과 비교하여 최종적인 부채상환능력을 표시한다. 마지막으로 소득 중 원리금 상환에 투입되는 비율을 통하여 현금흐름 측면에서의 부채 부담을 파악한다. 국제기구 등은 각 부문의 과대부채를 판정하는 임계치로 대체로 저량(stock) 기준으로는 GDP 대비 60~90% 정도, 유량(flow) 기준으로는 소득(수입) 대비 20~30% 정도를 제시하고 있다. 세계경제포럼(WEF)은 가계부채는 GDP 대비 부채 잔액이 75%, 가처분소득 대비 원리금 상환액 20%를 임계치로 제시하였다. 한편 서브프라임 사태 및 글로벌 금융위기가 발생한 2007~2008년 미국의 가계부채는 GDP 대비 96~98%, 기업부채는 75~77% 수준이었고, 주가 및 부동산가격이 급락한 1989~1991년 당시 일본의 가계부채는 GDP 대비 56~60%, 기업부채는 149~152%, 정부부채는 60% 수준이었다.

2) 과도한 가계부채의 문제

우리나라 가계부채의 GDP(2022년 명목 GDP 2,150.6조 기준, 출처 한국은행) 대비 비율은 108.2%[2,327.2조 원(가계 및 비영리단체 금융부채[93], 2022년 자금순환(잠정) 기준, 출처 한국은행) ÷ 2,150.6조 원] 또는 86.8%[1,867조 원(가계신용[94]) ÷ 2,150.6조 원]에 달한다. 또한, 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(DSR, Debt Service Ratio)은 국내 부채보유가구를 기준으로 하여 소득계층별로 14%~26%[95]로, 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)[96]과 엇비슷한 수준이

93) 자금순환통계 상의 가계 및 비영리단체의 금융부채와 관련하여 자금순환통계는 일반가계 뿐만 아니라 소규모 개인사업자 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체(종교단체, 노동조합, 학술단체 등)를 포괄한다.

94) 가계신용통계의 가계는 일반가계를 의미한다.

기는 하나, 주채무계층인 중상위 계층(3~5분위)의 경우에는 우리나라가 미국보다 낮은 수준인 반면에 하위계층(1~2분위)은 더 높은 수준이다. 나아가 우리나라는 세금 등을 제외하고 저축 · 소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 가처분소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있다. 한국 가구의 가구처분 가능소득 대비 가계부채 비율은 2012년 153.9%에서 2021년 206.5%로 지난 10년간 꾸준히 높아졌다. 이는 가계의 처분가능소득에서 부채원리금 상환에 필요한 지출이 많아졌음을 의미한다. 2021년 기준 한국은 OECD 주요 국가들 중 소득대비 가계부채 비율이 높은 편에 속한다. 특히 2020년 기준 미국(101.1%), 프랑스(127.2%), 영국(147.7%) 등[97]은 서브프라임 위기 직후 가계부채 비율을 꾸준히 감소시키는 디레버리징 정책을 적극 추진해온 반면 우리나라는 반대의 길을 걷고 있어 주의가 필요하다.

다. 가계부채 대응 관련 윤정부 1년간 평가

1) 윤정부가 처한 가계부채 환경

가) 장기 저금리 시대를 종식하고 가파른 금리인상의 시기가 도래

2023. 1. 13. 한국은행에서 발표한 기준금리는 3.5%가 되었는데 코로나19 시기 이전의 1.5% 내외의 장기 저금리 상태와 코로나19 시기 기준금리가 0.5%까지 유지되었던 상황과 비교하자면 현재 최근까지 가파른 금리인상이 이루어지고 있다. 한국은행의 기준금리가 단기간 내 가파른 상승세를 보이면서 시장금리도 당연히 고공행진을 이어가고 있다. 지난 수년간 저금리 기조가 유지되다보니 시중에 유동성은 과잉공급 되었고 이에 따른 가파른 부동산 가격 상승 끝에 소위 '영끌'(영혼까지 끌어모아)로 집을 마련했거나, 갭투기를 비롯한 빚을 내 투자한 많은 사람이 심각한

95) 1분위 26.0%, 2분위 19.7%, 3분위 17.6%, 4분위 16.9%, 5분위 14.6% 2020년 각 분위별 중앙값 기준(출처 : 한국은행 2021년 가계금융 복지조사 결과)

(단위: 만원)

가구특성		처분가능소득				원리금상환액			
		전체가구				전체가구		보유가구	
		평균		중앙값		평균		중앙값	
		2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년
전 체		4,818	5,003	3,927	4,064	1,187	1,265	796	803
소득 5분위별	1분위	1,009	1,150	1,012	1,153	242	202	260	300
	2분위	2,369	2,530	2,369	2,539	545	646	502	500
	3분위	3,942	4,109	3,962	4,119	1,044	1,036	700	724
	4분위	5,916	6,093	5,905	6,093	1,636	1,754	1,017	1,030
	5분위	10,855	11,130	9,555	9,742	2,468	2,687	1,440	1,420

96) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

97) https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5054 주요국의 가처분가능소득대비 가계부채 비율에서 인용

위기에 놓였다. 기준금리가 0.25%포인트만 뛰어도 전체 대출자의 이자는 약 3조 3000억 원 늘어난다고 추정되고 있다.

나) 코로나19 이후 현실화 된 자영업자 부채의 심각성

자영업자 부채는 양적으로 2021년 900조 원을 넘어서 2022년 1000조 원을 돌파[98]할 정도로 급상승하고 있으며, 특히 중·저소득자의 대출 잔액 증가율이 2020년 20~25%, 2021년도에도 15%의 높은 증가율을 보이는 등 질적으로도 위험 요소가 큰 것으로 드러났다. 특히 저소득 자영업자의 대출일수록 소득대비대출비율(LTI)이 상승해 어려움을 겪고 있고, 대출 잔액 중 상대적으로 고금리인 비은행권 대출의 증가율이 높아지는 것이 확인되었다. 정부가 시행한 대출 만기연장·상환유예 조치의 기한이 도래함에 따라 상당수의 차주가 대출금 상환압박을 받을 것으로 예상된다.

2) 윤정부 1년간 가계부채 대응 방안과 문제점

가) 부동산, 전세대출 관련

윤석열 정부는 다주택자 및 임대·매매사업자[99]에 대한 주담대 허용(3월말 시행)하였고, 생활안정자금 및 임차보증금 반환목적 주담대 규제 완화하였으며, 전세자금대출의 문제점에도 불구하고 고정금리 전세자금대출 공급 확대 유도하였고, 주담대 차주에 대한 적극적인 공적채무조정의 활성화보다는 원금상환유예 및 조건변경을 통한 대환대출 활성화하는 등 오히려 가계부채를 더 늘리거나 폭탄돌리기 성격으로 가계부채 대책과는 정책의 엇박자가 나고 있다.

나) 중소상인 자영업자 부채관련

윤석열 정부는 채무조정에 관한 근본적인 처방은 없고 저금리 대환 프로그램이라는 명목하에 자영업자 부채 문제를 잠시 뒤로 미뤄두는 정책에 그치고 있다. 상환부담 경감을 위해 거치·원금 상환기간을 연장하고 코로나19 피해 자영업자가 보유한 일정한도의 가계신용대출을 대환 대상에 포함시키는 임시방편만 있을 뿐 적극적인 채무탕감에 대한 의지 자체가 실종되었다. 새출발기금은 연체자만 새출발기금을 신청할 수 있다는 조건 때문에 변제 여력이 안 되지만 성실히 납부해 온 사람들이 제외되어 자영업자들에게는 외면당하고 있다.

---

98) 한국은행이 국회 기획재정위원회 소속 양경숙 의원(더불어민주당·비례대표)에게 제출한 '자영업자 대출 현황' 자료에 따르면 2022년 4분기 말 기준 사업자대출, 가계대출을 합한 자영업자의 총 대출 규모는 1019조8000억 원으로 추산.

99) LTV:(다주택자) 규제 0→30% / (임대·매매사업자) 규제 0→30%, 비규제 0→60%

다) 서민금융, 구제관련

윤석열 정부는 적극적인 채무조정이 필요한 사람에게 공적 채무조정을 유도하여 빠른 면책이 필요함에도 정반대로 오히려 더 쉽게 추가 대출을 권장하는 방식의 정책이 시행되고 있는데 긴급생계비 대출이라는 명목하에 15.9% 이자를 수취하는 정책을 내놓고 있다. 또 한계채무자들이 채무에서 벗어나 면책될 수 있도록 채무자 중심 정책으로 방향 전환해야 함에도 단순히 이자율감면이라는 미봉책으로 한계채무자들이 억지로 원금상환을 해내도록 유도하고 있다.

라. 결론과 제언

윤석열 정부는 심각한 가계부채 문제와 관련하여 해결하려는 의지가 보이지 않음은 물론이고 장기적인 가계부채 관리 및 상시적인 강력한 채무조정 개선 방안을 가지고 있지 않는 것으로 보인다. 오히려 가계부채 관리에 역행하는 대출규제완화 정책들을 혼재하여 시행하고 있다. 저금리 기조와 코로나19 시기에 풀려난 과잉 유동성이 주택매매시장과 전세시장에 유입되어 대출규모가 걷잡을 수 없이 커지게 된 점, 코로나19를 거치며 자영업자 부채가 심각해질 것이라는 우려가 현실화되고 있는 점, 향후 고금리 상태가 상당기간 지속되며 경기 침체와 내수침체가 이어질 것이 예상되는 점에 비추어 본다면 윤석열 정부는 더 이상 심각한 가계부채 관리를 잠시 뒤로 미루는 장기 대환대출 방식을 필두로 하는 땜질식 처방에 그쳐서는 안 된다. 윤정부는 가계부채 총량 감축관리 목표를 세우고 구체적으로 향후 가계부채 총량을 어떻게 관리해 나갈 것인지 구체적인 로드맵과 실행프로그램을 세워서 작동시켜야 한다. 풍선효과가 나타나거나 정책의 엇박자가 나지 않도록 정교한 설계와 실행이 필요하다. 또 부채의 발생단계에서 금융의 기본원칙으로 돌아가 총부채원리금상환비율(DSR)의 확대적용을 강화하는 등 신규 대출규모가 늘어나지 않도록 관리해 나가야 한다. 한편 가계부채문제가 비상상황인 만큼 신용회복위원회의 워크아웃 등 채권자가 중심이 된 채무조정제도 보다는 개인파산과 개인회생제도를 중심으로 한 공적 채무조정시스템의 적극적 활용이 필요하고 채무조정제도가 우리 사회에서 도덕적 해이로 공격받지 않고 긍정적으로 기능하도록 정부도 효과적인 방안을 마련함과 동시에 공적 채무조정제도가 더 실효성 있는 대책이 되도록 기존 제도에서 추가로 어떤 개선방안이 있는지 매년 실무 분석 및 보고를 하도록 해야 한다. 윤석열 정부는 출범 1년 동안 해온 것과 같이 가계부채 문제의 근본적인 해결책을 외면하고서 시간이 갈수록 악화되는 가계부채를 소극적으로 방치해온 것을 남은 임기동안에 반복해서는 안 될 것이다.

3. 대책 없는 감세만능주의

가. 경위

날짜	내용
2022. 7. 21.	22년 세재개편안 발표
2022. 12. 23.	소득세법, 법인세법, 종합부동산세법 등 15개 세제개편안이 국회 본회의를 통과
2022. 4. 13.	기획재정부가 발표한 '월간 재정동향 4월호'에 따르면 올해(2023년) 1~2월 누적 국세수입은 54조2000억 원을 기록. 지난해 같은 기간과 비교해 15조7000억 원이 감소.
2022. 4. 13.	기획재정부는 조세특례 13건을 올해 임의심층평가 대상으로 선정한다고 발표

나. 현황 분석과 평가

1) 대책없는 감세정책 밀어붙이기

윤석열정부는 2022년 7월 많은 우려와 비판에도 불구하고 대규모 감세를 내용으로 하는 ‘22년’ 세재개편안을 발표했다. 당시 정부가 발표한 세재개편안에 대해서는 5년간 약 60조의 세수감소를 가져올 것이라는 분석과 함께[100] 자연증가분까지 고려할 경우 최대 감소분이 최대 250조에 달할 것이라는 주장도 제기되었다.[101] 그럼에도 불구하고 정부는 감세를 통한 경제활성화라는 주장을 되풀이하며 개편안을 고집했고, 최종적으로 일부 수정이 있었으나 큰 골격에서는 정부의 주장이 관철된 세제개편안이 국회를 통과했다.

2) 예견된 세수펑크

정부의 희망적인 기대와 달리 사실 세수펑크는 세제개편안 발표 당시부터 지적되어 왔다.[102][103] 러시아의 우크라이나 침공에 따른 에너지가격불안, 미국의 금리인상과

100) 나라살림연구소, 나라살림248호-브리핑(2022), 제1면
101) “윤 정부 최대 250조 부자감세…건전 재정 해치고 복지 축소”, 한겨레, 2022. 10. 28. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1064667.html
102) “윤석열 정부 세제개편안, 기획재정부의 선전전문제점 비판 기자회견”, 재벌·부자감세 저지와 민

같이 세계경제의 부담으로 작용할 큰 사건들이 계속해서 발생하고 있던 시점에 경제 활성화를 통해 감세한 양 이상의 세금이 걷힐 것이라는 기대를 한다는 것 자체가 합리적인 판단에서는 나올 수 없는 행동이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 누구의 말도 듣지 않으면서 감세를 하지 않으면 큰 일이라도 날 것처럼 우리경제를 위해 감세정책이 꼭 필요하다는 주장을 되풀이했다.

3) 앞뒤 안 맞는 모순된 정책행보

윤석열정부의 감세정책이 비판받는 또 다른 이유는 바로 스스로 주장하는 재정건전성이라는 정부 시책과 모순되기 때문이다. 윤석열정부는 건전재정이라는 미명 하에 재정준칙을 법제화하려는 시도를 할만큼 건전재정에 지나칠 정도로 집착하고 있다. 건전재정이라는 듣기 좋은 말이 갖는 사회·경제적 위험성을 굳이 언급하지 않더라도 적어도 건전재정을 중요시하는 정부라면 당연히 들어오는 세금을 늘리거나 적어도 유지를 했어야 했다. 그러나 앞서 본 것처럼 윤석열정부는 한쪽에서는 건전재정을 주장하면서 한 쪽에서는 감세정책을 밀어붙였다. ‘따뜻한 아이스 아메리카노’처럼 현실에서는 도저히 존재할 수 없는 두 개의 정책을 아무런 문제의식없이 마구잡이로 주장하면서 정부를 운영한 것이다. 그리고 그 결과가 오늘 우리가 마주하고 있는 대규모 세수결손 사태인 세수펑크이다.

4) 모순된 정책에 대한 반성이 아닌 서민죽이기로 대응할 우려

이러한 세수펑크의 위험성은 복합적이다. 무엇보다 돈이 부족해지기 때문에 사회곳곳의 안전망이 위협받을 수 있다. 세수가 줄어들면 무엇보다 먼저 사회복지예산을 삭감하던 과거의 전례를 볼 때 충분히 예견할 수 있는 우려다. 이와 함께 걱정되는 점은 부족한 세수를 이른바 사회적 약자들의 주머니를 통해 채우는 방식을 사용할 가능성이 있다는 점이다. 이러한 우려 역시 이미 작년 세재개편안에 대한 비판 때 이미 나온 예측이었다.[104] 안타까운 점은 이러한 예측이 현실화하고 있다는 점이다. 지난 13일 정부가 조세특례 13건을 올해 임의심층평가 대상으로 선정한다고 발표했기 때문이다. 문제는 해당 제도에 근로장려금과 월세 세액공제, 무주택 근로자에 대한 주택자금 특별공제, 청년 우대형 주택청약저축 비과세 등 서민들을 대상으로 한 지원이 상당수 포함되어 있다는 점이다.[105] 결국 정부의 행동이 ‘무분별한 감세정책 – 세수부족 – 약자증세’라는 최악의 시나리오를 따라가고 있다는 예

생·복지 예산 확충 위한 긴급행동, 2022. 12. 6. http://ccej.or.kr/82445

103) “재벌·부자 감세 일색인 세제개편안 전면 수정해야 합니다”, 참여연대・국회의원 장혜영・정의당 민생대책위원회, 2022. 7. 22. http://www.peoplepower21.org/Tax/1898271

104) “윤석열 정부 세제개편안, 기획재정부의 선전전문제점 비판 기자회견”, 재벌・부자감세 저지와 민생·복지 예산 확충 위한 긴급행동, 2022. 12. 6. http://ccej.or.kr/82445

105) [사설] 세수 펑크 대책이 서민 쥐어짜기인가, 한겨레, 2023. 4. 17. https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1088253.html

측이 점점 현실화되고 있는 것이다.

다. 결론과 제언

민주주의국가인 대한민국에서 주권자는 국민이다. 즉, 대한민국이라는 나라의 주인은 국민이다. 그런데 지금 국민으로부터 나라를 제대로 운영하라는 역할을 부여받은 정부가 앞뒤 안 맞는 모순된 정책을 통해 국민들의 삶을 위협하고 있다. 윤석열 정부는 사회적 약자와 서민들의 삶을 챙기라는 수많은 목소리와 절규에는 귀를 닫고 ‘감세를 통한 경제활성화’라는 화석을 품에 꼭 안고 폭주하는 기관차마냥 국가경제파탄이라는 절벽을 향해 가고 있는 형국이다. 정부가 그 역할과 책임을 망각한 채 무분별한 행동을 멈추지 않는다면 이제는 국회가 국민의 뜻을 반영해 정부의 폭주를 막아야 한다. 윤석열 정부의 더 이상의 감세정책과 무리한 재정준칙 법제화에 제동을 걸어야 한다. 무엇보다 정부의 모순된 정책으로 발생한 세수펑크를 서민들의 주머니를 통해 채우는 일은 절대로 일어나지 않도록 더욱 철저하게 감시해야 한다. 주주이익과 의사를 무시하는 영업사원은 그 회사의 사원이 될 자격이 없다.

Ⅴ. 재난대응 참사

1. 총론

10·29 이태원참사는 세월호참사 이후 우리가 다짐했던 안전사회가 여전히 묘연하다는 점을 보여주었다. 시민의 안전이 아니라 마약 수사, 집회 통제 등에 치중했던 공권력은 충분히 예방·대비할 수 있었던 참사의 발생을 방지하지 못했다. 참사 이후에도 유가족을 비롯한 피해자의 권리는 외면되었다. 행정안전부, 경찰, 서울시 등은 자신들의 책임이 뚜렷했음에도 그 책임을 회피하고 희생자들에게 책임을 전가하는 데 급급했다. 그리고 억울한 죽음에 대한 진상규명, 책임자 처벌, 그 외 피해자의 회복을 위한 조치 등도 제대로 이루어지지 않았다. 특히 참사 이후 고위 책임자들을 수사 및 조사 대상에서 제외한 것은, 생명권 침해에 관한 수사가 무엇보다 상급자의 법적 책임을 파악해야 한다는 국제인권기준에 명백히 어긋난다.[106] 이러한 정부 및 지방자치단체의 대응은 우리 사회가 여전히 위험으로부터 생명과 안전을 보호받지 못할 뿐 아니라 재난참사 피해자의 권리가 외면받는 위험사회라는 것을 여실히 보여주는 것이다.

2. 진상 및 책임규명의 미흡

가. 반쪽짜리 국정조사

1) 국조특위 구성과 경과

10·29 이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 국정조사특별위원회(이하 '국조특위'라 함)는 지난해 11. 24. 국정조사 계획서가 국회본회의를 통과하면서 출범했다, 국조특위는 더불어민주당 9인, 국민의힘 7인, 비교섭단체 2인(정의당 1인, 기본소득당 1인)의 의원들로 구성됐다. 국조특위 1차 활동기간은 지난해 11. 24.부터 지난 1. 7.까지 45일로 정해졌고 1회 10일간의 연장으로 1. 17.까지 진행됐다.

국조특위는 지난해 12. 19. 첫 전체회의를 개최하고 같은 달 21. 10:00 참사현장 방문을 시작으로 1. 12.까지 2차례의 현장조사, 2차례의 기관보고, 2차례의 청문회, 2차례의 공청회를 가졌다. 현장조사는 10·29 이태원참사현장, 이태원파출소, 서울경찰청 112 치안종합상황실(이상 12. 21.), 행정안전부 중앙재난안전상황실, 용산구청 CCTV 종합관제센터(이상 12. 23.)에서 이루어졌다. 기관보고는 대통령실 국정상황

106) UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 36, Article 6 (Right to Life), 3 September 2019, CCPR/C/GC/35, para. 27.

실, 국가안보실 국가위기관리센터, 국무총리실, 대검찰청, 행정안전부, 보건복지부, 경찰청, 소방청, 서울경찰청, 서울특별시, 서울용산경찰서, 용산구청, 서울소방재난본부, 서울종합방재센터, 용산소방서, 서울교통공사 등을 대상으로 진행됐다. 청문회는 기관 소속 증인들을 대상으로 진행됐고, 공청회는 전문가 공청회와 유가족 및 생존자 공청회로 이루어졌는데, 전문가 공청회는 재난과 의료 분야 전문가들로부터 재발방지대책을 청취하는 방식으로, 유가족 및 생존자 공청회는 유가족과 생존자, 그리고 지역 상인의 진술을 듣는 방식으로 진행됐다.

이후 국조특위는 활동기간의 마지막 날인 1. 17. 국민의힘 여당 위원들이 퇴장한 상태에서 야3당 위원들은 결과보고서를 채택하고 이상민 행정안전부장관 등 8명의 증인을 위증으로 고발하기로 결의하고 산회했다.

2) 현황 분석과 평가

가) 턱없이 부족한 시간과 활동의 제약

이번 10·29 이태원참사에 관한 국정조사는 시작 전부터 여당인 국민의힘이 국정조사에 대해 반대하거나 소극적인 태도를 보이면서 매우 어려운 조건 속에서 진행됐다. 여당이 '선 수사, 후 국정조사'를 고집하면서 참사 후 한 달 가까이 지난 11. 24.에야 국조특위가 출범했고, 그마저 예산안 처리 조건 때문에 (국조특위의 12. 19. 첫 전체회의를 활동 시작으로 보면) 1차 활동기간으로 정해진 45일 중 무려 26일을 날려버렸다. 나아가 이상민 장관 해임건의안 처리를 이유로 여당 위원들이 사퇴의사를 밝히는 등 진통을 거듭했다.

그로 인해 국조특위 실제 활동기간은 총 활동기간 55일 중 29일로 축소됐다. 게다가 지난해 12. 29. 2차 기관보고에서 조수진 국민의힘 의원이 정회 중에 있었던 용혜인 기본소득당 의원 보좌진의 영상 촬영을 도촬이라고 문제를 삼으면서 비교섭단체 몫 특위위원 교체를 요구해 저녁식사 후 예정된 조사일정은 파행을 겪으며 진행되지 못했다. 10·29 이태원참사는 159명이 사망하고 319명이 다친 국가적 참사로 중앙행정기관과 지방자치단체 다수가 연루되어 있는 사안이라는 점에서 29일이라는 활동기간은 참사의 진상을 조사하기에는 턱없이 부족한 시간임은 자명했다.

게다가 국정조사에 임하는 여야의 목표가 확연히 달랐다. 애초 국정조사를 반대하던 국민의 힘이 국정조사에 참여한 것은 정부의 책임을 방어하기 위한 것이었음을 고스란히 드러냈다. 여당 위원들은 정부의 재난안전 실무 총책임자인 이상민 행정안부장관을 사사건건 엄호하는 한편 용산경찰서, 용산구청, 이태원역 등 하급기관들을 잡도리 하듯 몰아붙이며 현장실무자들의 책임을 강조함으로써 정부의 책임을 희석시키거나 면죄부를 주는데 집중했다.

또한 대통령실이 재난 컨트롤타워라는 주장에도 불구하고 대통령실의 재난 컨트롤

타워 부인 논란이 10·29 이태원참사에 어떤 영향을 미쳤는지 드러내는 데까지 나아가지는 못했다. 참사를 당하여 국가위기관리체계가 제대로 작동하지 않고 총체적 부실을 드러낸 것은 바로 컨트롤타워로서의 인식 및 리더십의 부재 그리고 책임 방기에 기인한 것임을 밝히는 것이 필요했다는 아쉬움이 남는 대목이다.

더 나아가, 정부기관들의 공통된 진술 및 인식은, “모두 사전에 위험을 인지하지 못했고, 당일 119 출동 이후에도 한참을 몰랐으며, 법에 따라 필요한 조치를 하였고 다소 미흡하였더라도 최선을 다하였다는 것”이었다. 이러한 이유로 국정조사 문답시 “보고하였다”, “지시하였다”, “필요한 조치를 했다”, “인파사고 위험을 몰랐다”는 등 추상적인 답변으로 일관하였다. 이는 구체적인 사실관계과 확정되지 않았기 때문인데, 국정조사 과정에서 기관들의 빈약한 제출자료, 증인들의 엇갈린 주장, 방어적인 답변, 관련 실무자들의 불출석 등으로 인해 기인한 문제였다.

나) 추가 조사의 필요성

국정조사의 성과가 없었다고 볼 수 없으나, 제대로 된 진상규명이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 무엇보다, 참사 예방(사전계획 수립), 참사 현장에서의 대응 등 각 단계별 실패의 원인이 입체적으로 밝히는 데까지 나아가지 못했다. 따라서 제대로 된 진상규명을 위해서는 추가조사가 반드시 필요하다. 추가조사가 필요한 일부 과제는 아래와 같다.

① 사전대책 수립 및 인지시점의 문제 - 사전대책을 왜 수립하지 않았나? 인파사고 위험을 왜 사전에 인지하지 못했나?

국정조사에서 각 기관들은, “2022년 이태원 핼러윈 축제에 10만 이상의 인파가 몰릴 것이라는 점은 예상했지만, 인파사고는 예상하지 못해 안전관리대책을 수립하지 않았다”고 발언하였다.

그러나 국정조사를 통해 경찰 내부 인트라넷에서 삭제되었다는 참사 3일 전 용산경찰서가 작성, 보고한 핼러윈 축제 다중운집에 따른 인파 관리 보고서인 “공공안녕 위험분석”의 내용이 확인되었다. 해당 보고서에는 “다중인파 운집으로 인한 안전사고 우려”라는 내용이 기재되어 있었고, 서울청장에게까지 보고되었다는 사실이 드러났다.

또한, 전 서울청 정보부장 박성민 등에 대한 공소장에 의하면, 서울청장에게 이태원 핼러윈 데이 대비 인파 관리가 필요하다는 취지의 보고가 네 차례 이상 있었고, 경찰청 정보국에도 적어도 한 차례 이상 보고가 된 것으로 확인되었다. 그럼에도 경찰은 다중인파 운집으로 인한 사고 관련 대책을 사전에 수립하지 않은 것이다. 국

정조사에서는 경찰청장이 해당 보고를 받았는지, 해당 보고를 받았음에도 인파관리 계획을 세우라는 지시를 하지 않은 것인지, 보고가 이루어지지 않았다면 어떤 경로에서 해당 보고가 누락된 것인지는 확인하지 못했다.

서울시의 경우, 산하 또는 소속 기관인 서울교통공사와 용산소방서에서 핼러윈 축제의 다수 인파 운집을 예상했고, 이에 따라 각각 특별운송계획과 소방대응 계획을 수립하였다. 또한 경찰청은 용산경찰서에 핼러윈 데이를 대비하라는 취지의 공문을 보내면서 서울시 자치경찰위원장을 참조로 하기도 했다. 이러한 상황에 비추어 볼 때, 서울시(특히, 서울시 재난안전총괄실 등)에서 핼러윈 데이 다수 인파 운집으로 인한 안전사고를 예견하거나 인지하지 못했다는 것은 논리적으로 이해되기 어려운 부분이 있다.

이외에도 안전사고 위험에 대해 안전관리계획과 대책을 세웠어야 할 재난관리책임기관들이 어떤 이유로 관련 대책을 세우지 않은 것인지 충분히 조사되지 않았다. 안일한 사고와 태도 혹은 무능 때문인지, 정권 교체 이후 대통령실의 이전에 따라 대통령실, 행정안전부와 경찰 업무와 관심이 온통 경호와 집회시위의 관리(또는 마약단속)에 편중된 탓인지 추가 조사할 필요가 있다.

② 당일 현장 인력의 배치 문제 – 다중 인파관리가 필요하다는 보고에도, 왜 경찰 인력을 제대로 배치하지 않았나?

국정조사에서는 예년과 달리 참사 당일 경찰 배치 계획에서 인파관리가 가장 후순위로 밀렸음이 확인되었다. 구체적으로, 서울청이 인파 관리에 초점을 두지 않고, 마약 등 범죄단속에 초점을 두었으며, 참사 당일 인근 집회 및 시위 현장에 다수의 정보경찰을 배치했던 것과는 달리 이태원 핼러윈 축제에는 정보경찰을 단 한 명도 배치하지 않았음이 드러났다. 특히, 서울청장은 2022년 10월에만 인파 관리가 필요하다는 취지의 보고를 적어도 네 차례 이상 받은 후, 이러한 보고를 바탕으로 서울청장은 화상회의 등을 통해 질서유지 인력을 배치해야 한다는 취지의 지휘를 하였지만, 이후 인파 질서유지 인력은 배치하지 않고, 마약수사대 인원만 증원하였다. 이외에도 사저경비, 집회관리 등으로 4,000명 이상의 경찰 병력이 배치된 반면, 이태원 핼러윈 축제에는 137명의 경찰인력만 배치했음이 확인되었다.

그런데 참사 발생 전 112신고가 반복되고 있을 당시 137명의 경찰관들은 도대체 어디에 있었는지, 이태원 골목길에 인근에 있었다면 인파 밀집에 따른 위험을 인지하였을 것인데, 이들은 왜 그 위험을 전파하지 않은 것인지, 또 112신고에 따라 현장에 출동했던 경찰관들은 인파 속으로 들어가 문제상황을 제대로 확인한 것인지, 확인했다면 압사의 위험을 인식한 것인지, 인식하지 못했다면 그 이유는 무엇이고, 인식했는데도 별다른 조치를 취하지 않았다면 왜 그랬는지 조사할 필요가 있다. 참고로 국정조사 이후 밝혀진 사실에 의하면, 112신고에 따라 참사 현장 인근으로 출동

했다는 출동 기록과 인원이 일부 조작된 것으로 밝혀졌다.

③ 현장 대응의 문제 - 희생자들에 대한 현장 구조는 왜 더디게 이루어졌나?

참사 발생 직후 구조 등 대응과 복구과정에서 기관 간 전파와 보고는 제대로 이루어지지 않았다. 국가재난관리체계의 지휘라인에 있는 대통령, 행정안전부장관, 경찰청장, 서울경찰청장, 용산경찰서장, 서울시장에게 압사 참사 소식이 보고된 시점은 모두 특수본이 골든타임으로 지적한 23시 이후였다. 각 기관의 재난안전상황실들이 동시에 정보를 공유하기 위해 설치한 재난안전통신망은 아예 사용되지도 않았다. 전파와 보고 체계가 무너진 것은 긴급상황에서 가장 치명적이다. 기관 간의 공동대응이나 협력 또한 제대로 이루어지지 않았다. 소방이 경찰에 28번의 공동대응 요청을 보냈음에도 경비기동대가 최초로 도착한 것은 23시 40분 그 외에는 모두 01시 이후이다. 공동대응 요청에 즉시 반응하지 않은 것이다. 경찰의 안일한 사고와 무시 때문인지, 정권교체 이후 대통령실의 이전에 따라 대통령실, 행정안전부와 경찰의 업무와 관심의 초점이 온통 경호와 집회시위의 관리에 편중된 탓 때문인지, 대통령과 정부의 국정운영 기조 변화에 따른 해바라기식 경찰행정 때문인지, 그것도 아니면 부처별 위계 때문인지, 중대본 혹은 중수본 등 국가재난관리체계가 가동되지 않았기 때문인지 제대로 조사할 필요가 있다. 아울러 국정조사에서 책임자들 위주로 답변이 이루어져 추측성 답변과 원론적인 답변이 많았는데, 정확한 사실관계 확인을 위해서는 책임자뿐 아니라 실무 담당자들에게 이를 확인해야 한다.

참고로 수백 명이 심정지로 죽어가는 긴급상황에서 국가재난관리체계로는 소방의 현장지휘와 긴급구제통제단이 가동된 것 이외에 참사로부터 3시간 15분이 지난 다음날 02시 30분에 대통령의 지시로 중대본이 구성된 것이 전부였다.

④ 피해자 권리 보장 문제

유가족들이 가장 알고 싶어하는 부분은 자신의 자녀, 형제자매, 혹은 부모가 이태원 골목 어디에서 몇 시에 어떤 상태로 사고를 당했고, 현장에서 어떠한 구급조치를 받았는지, 언제까지 생존하였는지, 어떻게 그 병원이나 장례식장으로 이송된 것인지 등으로, 이 부분은 여전히 공백으로 남아 있다. 사망자와 같이 있었고 신원이 밝혀졌음에도 실종신고를 하지 않으면 시신에 대한 정보를 제공받지 못했고, 자신의 연락처 공개에 동의했음에도 다른 유가족들과의 소통이나 만남이 차단되었고, 압사로 인한 사망이 분명함에도 마약 여부 확인을 위한 부검을 요구받았는데, 그것을 누가 왜 결정하고 지시를 했는지도 여전히 모른다. 이 또한 피해자의 권리 보장을 위해 밝혀내야 할 과제이다(이 부분 주제는 아래 ‘2. 피해자 권리의 침해’ 부분에서 보다 구체적으로 살펴보겠다).

3) 소결론

이상과 같이, 국정조사에서 참사가 어떻게 발생했는지, 참사 발생 직후의 조치가 어떻게 이루어졌는지 면밀히 밝혀졌다고 보기 어렵다. 아니 정확히 말해 밝혀진 사실보다 밝혀지지 않은 과제들이 더 많이 남아 있다. 희생자들을 포함한 생존자들이 왜 이런 참사를 겪게 되었는지 납득할 만한 설명을 하고, 희생자에 대한 구호 및 이송 조치가 어떻게 이루어졌는지를 최대한 규명하는 것이 참사에 대한 진정한 애도이자 회복의 첫걸음일 것이며, 재발방지를 위해서도 필수적인 일이다. 따라서 독립된 조사기구를 하루빨리 설치해 남겨진 과제들을 면밀히 조사할 필요가 있다.

나. 셀프수사

1) 특수본 수사의 결과

이태원 사고 특별수사본부(이하 “특수본”)는 10·29 이태원참사의 원인을 규명하고 재난안전 관련 기관의 책임 소재를 확인하기 위해 독립적으로 수사를 진행했으며, 2023. 1. 13. 수사결과를 발표하였다. 특수본의 결과보고에 따르면, 특수본은 사고에 책임이 있는 기관인 경찰, 구청, 소방, 서울교통공사 등 24명에 대해 업무상 과실치사상 혐의 등으로 입건하여 아래와 같이 전 용산경찰서장, 용산구청장 등 6명(경찰 4명, 용산구청 2명)을 구속 송치하였다.[107]

소속	직책	혐의
경찰	前 용산서장	업무상 과실치사상 / 허위공문서작성·행사
	前 용산서 112실장	업무상 과실치사상
	前 서울청 정보부장	증거인멸 교사
	前 용산서 정보과장	증거인멸 교사 등
용산구청	구청장	업무상 과실치사상
	안전재난과장	업무상 과실치사상 / 직무 유기

그러나 특수본은 서울경찰청장, 용산소방서장 등 17명(경찰 8명, 용산구청 3명, 소방 2명, 서울교통공사 2명, 기타 2명)에 대해서는 불구속 송치 결정하였다.[108] 특히, 특수본은 김광호 서울청장에게는 용산경찰서에 비해 서울청이 현장 밀착도가 떨어진다고 판단했다며 구속영장을 신청하지 않았다.[109]

연번	소속	피의자	혐의

107) 이태원 사고 특별수사본부, 특별수사본부장 발표문, 2023. 1. 13.자. 1면, 3면, 이태원 사고 특별수사본부, 이태원 사고 수사결과 보도자료, 2023. 1. 13.자, 2면.
108) 이태원 사고 특별수사본부, 앞의 보도자료, 20면.
109) 임민정 기자, 73일 여정 종료한 특수본… ‘셀프 수사’ 의심은 사실로, 노컷뉴스, 2013. 1. 13. 자.

1	경찰	서울청장	업무상 과실치사상
2		前 서울청 인사과장	업무상 과실치사상
3		前 서울청 상황팀장	업무상 과실치사상
4		前 용산서 112팀장	업무상 과실치사상
5		용산서 생활안전과 직원	허위공문서작성・행사
6		용산서 정보과 직원	증거인멸
7		前 이태원파출소 1팀장	업무상 과실치사상
8		이태원파출소 2팀장	업무상 과실치사상
9	용산구청	부구청장	업무상 과실치사상
10		안전건설교통국장	업무상 과실치사상
11		보건소장	허위공문서작성・행사
12	소방	용산소방서장	업무상 과실치사상
13		용산소방서 지휘팀장	업무상 과실치사상
14	교통공사	이태원역장	업무상 과실치사상
15		동묘영업사업소장	업무상 과실치사상
16	해밀톤 등	해밀톤 관광 대표이사	건축법・도로법 위반
17		○○ 주점 대표	건축법・도로법 위반

또한 특수본은 행정안전부장관, 서울시장, 경찰청장, 서울시 자치경찰위원회 위원장에 대해서는 아래와 같이 사고발생에 대한 예견가능성 등 구체적 주의의무 위반이 있다고 보기 어렵다는 이유로 수사를 종결하였다.[110]

행정안전부 장관	재난안전법상 특정 지역의 다중운집 위험에 대한 구체적 주의의무가 부여되어 있다고 보기 어렵고, 대규모 인명피해 결과 발생에 대한 예견가능성 및 회피가능성이 없는 등 인과관계를 인정하기 어려움
서울시장	재난안전법상 서울시에 용산구의 특정 지역의 다중운집 위험에 대한 구체적 주의의무가 곧바로 부여되어 있다고 보기 어렵고, 이태원 사고를 예견할 수 있었다는 구체적 정황도 확인되지 않으며, 용산구청 과실에 대한 구체적 감독책임도 묻기 어려움
경찰청장	자치경찰제 시행 이후 법령상 다중운집 행사 안전관리 사무는 자치경찰사무로서 경찰청장의 사무가 아니고, 서울경찰청장이 자치경찰위원회의 지휘・감독을 받아 관장하도록 규정되어 있음. 또한 관련 내용 보고받은 바 없어 예견가능성 인정 어려움
서울시 자치경찰위원회	법령상 다중운집 행사 안전관리 사무에 대한 지휘감독권이 있으나, 서울청 보고가 있으면 심의의결하는 형태이고, 이태원 핼러윈 데이 대비계획은 적시에 보고가 이루어지지 않아 자경위가 지휘감독권을 행사할 수 없었음

110) 이태원 사고 특별수사본부, 앞의 보도자료, 20면.

위원장	

2) 현황 분석과 평가

이와 같은 특수본의 수사결과를 살펴보면, 정작 총괄적인 책임을 져야 할 윗선의 경우 수사 대상에서 배제되어 있고, 실무자들을 위주로 수사가 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 결국 총괄 책임을 지는 '윗선'은 배제한, 다수의 국민들이 우려했던 바와 같이 소위 '꼬리자르기'식 '셀프수사'가 이루어진 것으로 밖에 볼 수 없다는 점에서 실망을 감출 수 없다.

특수본 수사결과 보고에도 적시되어 있는 바와 같이[111], 행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하여야 할 책임을 지는 자로서(재난안전법 제6조), 참사의 사전 예방을 위한 대책 미비, 참사 발생 이후의 늑장 대응, 이후 조사 과정에서의 부적절한 발언 및 거짓말 등 주어진 직책에 따른 책임을 전혀 다하지 않는 태도를 보여왔음에도 특수본은 행정안전부에 대해서는 재난안전법상 구체적 주의의무가 부여되어 있다고 보기 어렵다는 등의 모호한 사유로 수사를 종결하였다.

또한 용산구청의 상급기관인 서울특별시의 경우에도 '서울특별시 안전관리계획'에서 공연, 행사장 안전사고에 압사를 포함시켰고, 서울시 자치경찰위원회가 사전에 '2022 핼러윈데이 교통 관리 계획' 공문과 축제 당일 안전 대책을 보고받은 바, 서울시장 및 행정 1,2부 시장 등 관계자들이 참사와 같은 사고를 당연히 예측할 수 있었음에도, 특수본은 재난안전법상 서울시에 용산구의 특정 지역의 다중운집 위험에 대한 구체적 주의의무가 곧바로 부여되어 있다고 보기 어렵고, 이태원 사고를 예견할 수 있었다는 구체적 정황도 확인되지 않으며, 용산구청 과실에 대한 구체적 감독책임도 묻기 어렵다는 이유로 무혐의로 판단하였다.

뿐만 아니라, 경찰청장은 각급 경찰기관을 지휘, 감독하는 지휘에 있어 핼러윈 데이 당시 다중인파가 이태원에 운집할 것을 대비하여 질서유지 계획을 세우도록 서울청장을 지휘하였어야 하는데 이를 하지 않은 점, 핼러윈 데이에 대규모 인파가 몰려 질서유지가 필요하다는 점을 알 수 있었음에도 법률상의 지휘권 발동을 태만히 하여 서울청장으로 하여금 마약 등 형사범죄만을 단속하게 함으로써 사전대비 미비로 참사가 발생하도록 한 점 등을 고려하여 책임을 물을 수 있음에도 특수본은 법령상 다중운집 행사 안전관리 사무는 자치경찰사무로서 경찰청장의 사무가 아니라는 등의 사유로 수사를 종결하였다.

이와 더불어 수사 과정에서도 특수본의 윤희근 경찰청장 집무실 압수수색은 특수본 출범 일주일 뒤, 행정안전부와 서울시청 압수수색은 출범 16일 뒤에나 이루어졌으

111) 이태원 사고 특별수사본부, 앞의 보도자료, 23면.

며, 이때 장관과 시장의 집무실은 대상에서 제외되었고, 이상민 장관과 오세훈 시장, 윤희근 청장에 대한 소환조사는 한 차례도 이뤄지지 않았다는 점에서,[112] 특수본이 과연 진정으로 성역없는 수사에 충실히 임하였는지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

이와 같은 수사결과는 10·29 이태원참사의 책임 규명과 철저한 진상조사를 원했던 유가족들과 국민들의 기대에도 철저히 반하는 것이며, 대형 참사가 발생하여 수많은 국민들이 사망하게 되었음에도 불구하고 국민들로부터 권력을 위임받은 이들은 예견가능성이 없다는 이유로 책임을 모면하게 되었다. 또한 앞으로도 이러한 참사가 반복되지 않도록 총괄 책임자들이 진심으로 반성하고 사죄하며 구체적인 개선안을 내놓을 수 있는 기회조차 없애게 되어, 아쉬움과 실망만을 남기게 되었다.

3) 소결론

특수본이 경찰청장과 행정안전부 장관 등 지휘라인과 상급기관장 등이 직위를 유지한 상황에서 출범하였고, 수사 동력이 확보된 지난해 12월 윤희근 경찰청장이 인사권자인 경찰 고위급 인사 대상에 특수본 수장 손제한 본부장도 포함되어 있었다는 점을 고려하면,[113] 특수본의 미진한 수사결과는 결국 경찰이 경찰을 수사함으로 인한 한계를 여실히 드러낸 것으로 볼 수 있다. 또한 위와 같은 특수본 수사결과의 문제 및 한계로 인해 검찰 수사 및 그에 따른 기소 역시 어려움을 겪고 있는 상황이다. 따라서 더 늦게 전에 독립된 조사기구를 설치하여, 보다 면밀한 조사를 실시하고 수사결과의 한계점을 보완할 필요가 있다.

3. 피해자 권리의 침해

가. 수습 과정에서의 피해자 권리침해

1) 경위

참사 이후 서울시는 재난안전대책본부를 0시 30분부터 실질적으로 운영했고 30일 2시쯤 1차 간부 회의를 진행했으며, 윤석열 대통령은 10월 30일 0시 58분에 긴급상황점검 회의를 하고 광화문 정부서울청사 상황실로 이동해 2시 30분부터 중앙재난안전대책본부(중대본) 회의를 주재했다. 이때, 대통령은 희생자에 대한 신속한 신원

112) 문상현 기자, 이태원 특수본의 결론, 실무자는 '공동정범' 기관장은 '혐의없음', 시사인, 2023. 1.16. 자.
113) 문상현 기자, 앞의 기사 참조.

확인 작업을 지시하고, 한덕수 국무총리를 본부장으로 하는 사고수습본부를 가동할 것을 지시했다. 그러나 참사가 일어나고 한참이 지난 시각인 5시 43분에서야 희생자들은 다목적체육관에서 각 병원으로 이송되었고, 대다수의 유가족들은 10월 30일 오후에야 희생자가 이송된 병원 정보를 얻을 수 있었다. 가족들은 희생자의 신원을 확인하고 시신을 인도받은 후 연고지의 장례식장으로 시신을 옮겨 장례를 치렀다. 그 후 유가족들은 유가족협의회를 조직했으며 현재 진상규명과 피해자 지원을 위한 특별법 통과를 요구하고 있다. 그러나, 유가족들이 겪은 이 모든 과정에서 피해자의 권리는 존중되지 않았으며 유가족을 제외한 생존자 등 포괄적인 피해자의 권리는 더 소외되고 있다.

2) 유가족에 대한 정보 미제공

참사 현장에서 희생자의 신원을 확인하기 위해 구급차에 동석하겠다고 한 희생자의 지인들 또는 생존자들이 많았으나 모두 동석을 거부당했고, 어디로 가는지 알려달라는 요구도 모두 거부당했다. 결국 이들은 택시를 타고 희생자가 탄 구급차를 뒤쫓아가며 희생자의 이동 경로를 파악할 수밖에 없었다. 이러한 정보 차단은 유가족에게도 동일하게 이루어졌다. 용산 다목적체육관에 도착한 가족들은 희생자에 대한 정보를 지자체와 경찰에 수차례 요구했으나 현장 공무원들은 희생자에 대한 정보가 없다고 하거나 알려줄 수 없다고 회피하며 실종자 신고를 먼저 하고 집에서 기다리라고 답변했다. 어떤 기관도 가족들에게 개별연락을 하기 전까지 참사 당시의 상황에 대해서 브리핑하거나 희생자들의 이송 상황 등에 대한 정보를 제공한 바 없다.

정부는 사고를 총괄하는 지휘 부처를 지정하고 인명 피해 상황을 신속하고 통합적으로 파악하기 위한 유관기관과 유기적으로 협력하는 시스템을 가동해야 하며, 유관기관은 병원, 경찰과 같이 생명과 안전을 담당하는 공공/민간 기관을 포함한다. 가족들이 기다리는 동안 겪는 대부분의 어려움과 고통은 ‘아무것도 알 수 없는 상태’라는 점이다. 따라서 정부는 실종자 수색에 관한 정보 접근을 높일 수 있도록 현장에 정보제공 창구 역할을 맡는 공무원을 배치하고, 이들이 책임 있게 역할을 다 할 수 있도록 복장과 이름표를 착장하여야 한다.[114] 그러나, 정부는 정보제공을 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다.

3) 검시과정에서의 피해자 권리 침해

희생자들이 각 병원으로 흩어지고 유가족들이 각 병원에 도착했을 때 마주한 희생자의 모습은 이미 검시가 끝나고 탈의 된 상태의 모습이었다. 병원에 일찍 도착한 가족들은 의사가 희생자의 옷을 가위로 자르고 쓰레기통에 버리는 장면을 목격해야 했다. 그리고 검시 과정에서 잘라진 옷을 지금까지도 받지 못한 가족들도 있다. 경

114) <재난참사 피해자의 권리>, 인권운동사랑방 노란리본인권모임, 2019.4.19, 45페이지.

찰은 가족들이 도착하기 전 가족들이 없는 상황에서 검시를 마친 상태였고, 가족들에게 신원확인을 재촉한 후 이미 검시 동의서에 확인을 받았다. 또한, 마약에 대한 소문이 있으니 수사를 위해서 부검을 해봐야 한다고 하면서 가족들에게 부검여부를 물었다. 경찰과 검찰은 확실하지 않은 마약혐의를 희생자들에게 물음으로써 희생자들의 명예를 훼손하고 가족들에게 불필요한 부검을 요구하였으며, 유가족이 신원을 확인하기 전에 무리하게 검시를 진행함으로써 유가족이 희생자를 나체상태로 대면하게 하였다.

국정조사에서 국회의원이 “피해자 중심주의 원칙에 따라 신원확인 후 변사사실을 통지하고 검시를 진행하여야 하는 것이 아닌지”에 대해서 질문하자, 김의승 증인(서울시 행정1부시장)은 “정확한 것은 아니나 상황의 흐름은 기억하고 있다. 검시를 위한 신원확인 절차를 진행한 것으로 보이는데, 파악 후 답변하겠다.”라고 답했다. 그러나 지금까지 이에 대한 후속 답변은 나오지 않았다.

희생자를 만나는 순간은 가족의 죽음을 직면하는 첫 순간이다. 그 첫 순간에 함부로 희생자가 다뤄지거나 방치되는 상황을 목격하는 일은 희생자 가족들의 심리적 고통을 극대화시킨다. 불가피한 재난참사의 현장에서 살아나오지 못했다는 점, 죽지 않았어야 하는 사람이 죽음을 맞이했다는 점, 국가무능에 의해 구조되지 못한 사회적 죽음이라는 점에서 시신의 인도는 최대한 고인과 그의 가족을 존중하는 방식으로 이뤄져야 한다. 이를 위해 희생자 신원확인 절차나 검시 절차 등에 대한 안내가 체계적으로 이뤄져야 한다. 그러나, 정부는 가족들이 빠르게 신원확인을 하고 장례를 치르도록 하는 데만 급급하여 희생자 인도 과정에서 존중받을 권리를 침해하였다.

4) 피해자에 대한 경찰조사

유가족이 희생자의 신원을 확인하자마자 경찰은 유가족과 생존자를 대상으로 경찰조사를 진행했다. 경찰은 연고지 장례식장으로 희생자를 옮기려고 하는 가족들에게 경찰조사를 받아야만 희생자를 인도할 수 있다고 하며 조사를 독촉했다. 참사 현장에서부터 희생자를 내내 지켜온 생존자와 유가족을 나란히 두고 경찰은 유가족에게 ‘이 생존자는 살았는데 희생자가 죽은 이유는 뭐라고 생각하는지’에 대해 물었다. 그리고 참사 다음 날 경찰은 병원에 입원 중인 미성년자 생존자에게도 찾아갔다. 경찰은 미성년자인 생존자를 보호자 동석도 없이 병실로 데리고 가서 50분간 개별 면담을 진행하면서 보호자인 부모에게 어떠한 설명도 없었고 참여 여부도 묻지 않았다. 경찰은 피해자의 정신적인 상황을 고려하지 않고 수사를 강행했으며, 생존자들의 트라우마를 심화시킬 수 있는 상황을 조성했다. 정부는 피해자들이 몸과 마음을 추스르고 안정을 취할 권리를 보장하지 않은 절차들을 강요하였다.

5) 유가족 및 유가족협의회의 권리 침해

재난 참사에서 가장 중요한 것은 유가족이 모일 수 있도록 지원하는 것임에도, 정부는 다른 유가족의 연락처를 공유하지 않았다. 정부는 개인정보 문제로 어렵다는 말만 되풀이할 뿐이었다. 정부가 가족들을 모이도록 지원할 의지가 있었다면, 개인정보 문제에 대해서 법제처에 의견제시를 구하거나 공개 브리핑을 통해서 가족들이 모일 수 있는 순간을 마련할 수도 있었을 것이다.

그러나, 정부는 유가족 전체를 대상으로 한 브리핑을 단 한 번도 진행하지 않았다. 행정안전부는 현재도 유가족 명단을 개인정보라는 이유로 유가족협의회에 제공하지 않고 있다. 그런데, 국정조사결과보고서에 의하면 개인정보보호문제에 대해서 행정안전부는 추후에서야 법제처에 법령해석요청을 하였고, 이에 대해 개인정보보호위원회는 “유가족의 정보제공 동의가 있다면 다른 유가족들에게 연락처를 공유할 수 있음. 정보주체나 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 경우를 제외하고 목적 외 이용・제공 가능함.”이라고 답변하였다. 즉, 외국인 희생자 유가족을 비롯한 가족들에게 유가족 정보에 대한 동의를 받은 후 동의한 유가족의 명단을 확인하는 절차를 강구할 수 있음에도 정부는 정보공개를 지속적으로 거부하고 있는 것이다.

또한, 정부는 2022년 10월 30일 오전 2시 30분 국무총리를 본부장, 행정안전부 장관과 복지부 장관을 차장으로 하는 중대본을 가동한 이후 33일이 지난 2022년 12월 2일 중대본의 운영을 종료했다. 행정안전부는 수습과 복구의 일환인 피해자 지원의 범위와 내용이 제대로 파악되기도 전에 중대본을 종료하고 모든 피해자 지원은 총리실 산한의 원스톱 지원센터와 행정안전부 지원단에 일임하겠다고 하였다. 그러나, 기간 관 소통체계가 갖추어지지 않은 상태였고, 행정안전부 지원단 단장은 행정안전부장관 만큼의 권한도 없었기 때문에 피해자에 대한 지원이 제대로 이루어질 수 없었다. 원스톱 지원센터는 유가족 협의회 설립 지원과 추모공간・유가족 소통공간 설치 등 각종 요청사항을 관계부처와 협력해 조치하겠다고 했으나 지금까지 어떠한 지원도 이루어진 바 없다.

유가족협의회가 요구하는 소통공간 및 추모공간 마련 요구에 대해 정부는 어떠한 지원도 하지 않았다. 오히려 유가족이 진상규명과 피해자 지원을 요구하며 서울광장에 시민분향소를 마련하자마자 서울시는 행정대집행으로 대응했으며 유가족협의회를 지원하겠다고 하던 행정안전부 지원단은 이에 대해 방관했다.

재난 참사 피해자의 모이고 말할 권리는 개인적이거나 방어적인 차원으로 제한될 수 없다. 모이고 말할 권리는 피해자들이 스스로 만족할 수 있는 결과(진상규명, 책임감 있는 사과와 책임자 처벌, 재발방지 대책의 수립과 실행, 충분한 애도와 삶의

회복 등)에 대한 전망 속에서, 피해자에 대한 비난과 탄압을 넘어설 수 있도록 행동할 권리를 포함해야 한다. 여기에서 핵심은 재난으로 인해 심각한 영향을 받은 피해자 집단으로서의 자율성 혹은 자기결정권이 존중되어야 한다는 점이다. 그러나, 정부는 유가족이 독자적이고 자율적인 조직을 결성하고, 말하고, 행동하는 것을 경계하고 방해함으로써 피해자의 권리를 침해하고 있다.

6) 다양한 피해를 인정받을 권리

그동안 재난참사 피해자의 범주는 직접적인 피해자로만 한정되어 왔다. 하지만 재난참사의 피해는 연속적이다. 각각의 피해가 분절적으로 발생하는 것이 아니라 상호연결 되어 발생하고 확산되는 것이다. 국제 문서들은 재난참사 피해자의 개념을 재난으로부터 영향받는 모든 이들을 통칭하는 개념으로 확장하여 접근할 것을 강조한다. 그리고 재난참사의 직접적인 피해자와 간접적인 피해자의 피해를 어떻게 인정하고 지원할 것인가에 있어 차이가 있을 수는 있으나 차별이 되어서는 안 된다고 확인한다.

그러나, 정부는 희생자와 유가족 외의 피해자로서 생존자, 구조자, 목격자, 지역상인, 지역주민 등을 포괄하는 피해자 지원을 제공하지 않았다. 희생자가 있는 상황에서 생존자나 다른 피해자들은 자신의 피해를 적극적으로 드러내기 어려우며 참사 직후 자신의 피해와 고통이 무엇인지 인식하기 어렵다. 따라서, 정부가 적극적으로 피해를 조사하고 지원함으로써 포괄적인 지원이 이루어질 수 있음에도 정부는 원스톱 지원센터 등을 통해 당사자들의 피해가 접수되면 지원하겠다는 소극적이고 방어적인 태도로 일관하고 있다. 이는 지금까지 여러 참사에서 반복되어 온 것처럼 피해자를 방치하고 정부의 지원을 최소화하려는 것으로 피해자의 회복과 온전한 삶을 다시 살아갈 권리를 침해하는 것이다.

7) 소결론

참사 이후 정부는 일관되게 피해자 지원에 있어서 방어적이고 소극적인 태도를 취하고 있으며 적극적인 피해자 지원의 노력을 기울이지 않고 있다. 또한, 진상규명에 대한 피해자들의 요구에 대해서는 공격적인 태도를 취하면서 피해자들의 알 권리, 말할 권리를 침해하고 있다. 피해자의 권리가 무엇인지는 세월호참사를 비롯한 재난 참사를 거치며 확립되어 왔음에도 정부는 피해자의 권리를 보장하지 않는 방안들만을 제시하고 있다. 이러한 정부의 태도는 피해자들이 정부에 대한 진상규명과 책임을 지속적으로 요구하는 한 피해자에 대한 적극적인 지원을 할 수 없다는 정부의 의지를 표명하는 것과 다를 바 없다. 이는 피해자의 진상규명의 권리와 지원받을 권리를 모두 침해하는 것이다.

따라서, 진상규명을 위한 특별법의 통과와 별개로 피해자에 대한 정부의 지원은 즉

각적이고 신속하게 이루어져야 할 것이다. 또한, 행정안전부 지원단이 구성된 이상 피해자들이 피해를 말하고 증명하기를 기다리는 것이 아니라 정부가 적극적으로 나서서 피해를 조사하고 필요한 지원의 내용을 파악함으로써 포괄적이고 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

나. 2차 가해

1) 경위

참사 직후 피해자들에 대한 2차 가해는 지속적이고 노골적으로 이루어졌다. 10·29 이태원참사가 핼러윈 축제로 인해 다중 인파가 밀집하여 일어난 사고라는 점이 부각되면서 참사의 책임이 핼러윈 축제를 즐기기 위해 이태원에 간 피해자들에게 전가되었다. 그리고 이러한 관점은 참사에 대한 왜곡된 시각을 재생산함으로써 참사 자체에 대한 부적절한 발언 및 희생자에 대한 모욕과 명예훼손을 넘어 진상규명과 피해자 지원을 요구하는 유가족과 생존자에 대한 모욕과 명예훼손으로 이어졌다.

2) 현황 분석과 평가

10·29 이태원참사에 대한 2차 가해의 시발점은 표면적으로는 '핼러윈 축제'에 대한 시각 차이로 보일 수 있으나, 실질적으로 2차 가해는 10·29 이태원참사의 피해자들을 재난 참사의 피해자로서 인정하지 않고 정부의 책임 있는 기관들을 재난 참사의 가해자로 인정하지 않으려는 시각에서 비롯되었다. 특히, 피해자에 대한 2차 가해는 일반 시민들에 의해서만이 아니라 정부 관계자, 정치인 등에 의해서 반복적이고 지속적으로 이루어지고 있으며, 실제로 이러한 2차 가해는 피해자에 대한 모욕과 명예훼손이라는 의미를 넘어 진상규명의 요구를 방해하는 요소로서 작용하고 있다. 국정조사에서 생존자들은 인터넷상의 댓글로 확인하는 2차 가해보다 정치인들이 행하는 2차 가해에 더 큰 충격을 받았다고 증언한 바 있다. 책임있는 관계자들이 행하는 2차 가해는 그 자체로 피해자성을 부정하는 것이라는 점에서 피해자들이 느끼는 고통은 더욱 극대화될 수밖에 없으며, 생존자들은 2차 가해가 두려워 피해를 증언하고 참사의 진실을 알리는 데 있어서 더 많은 어려움을 겪게 된다. 또한, 정치인들의 2차 가해는 다시 시민사회에서의 2차 가해를 재생산한다. 정치인들의 2차 가해는 시민사회에서도 2차 가해가 용인될 수 있는 환경을 조성하며, 2차 가해가 폭력이 아닌 정치적 행위라는 잘못된 인식을 부추긴다. 따라서, 녹사평 시민분향소에서 이루어진 신자유연대의 노골적이고 의도적인 2차 가해행위도 단순한 사인의 폭력으로만 바라볼 수 없으며 이러한 맥락에서 해석되어야 한다.

이처럼 2차 가해는 그 무엇보다 피해자를 고통스럽게 하고 피해자의 권리를 정면으로 침해함에도 정부는 2차 가해를 막기 위한 어떠한 조치도 하지 않았다. 국정조사에서 정부와 지자체 그리고 여당에게 이러한 2차 가해를 막기 위한 조치를 할 것을

공식적으로 요청하였으나 용산구, 서울시, 행정안전부, 경찰, 여당 등 각 기관은 어떠한 노력도 하지 않았다.

3) 소결론

다양한 방식과 내용으로 이루어지는 2차 가해를 법적으로 엄단할 수 있는 방법은 많지 않다는 점에서 2차 가해가 용인되는 환경을 변화시킬 수밖에 없다. 그러나, 오히려 정부 관계자들과 정치인들은 10·29 이태원참사의 피해자들이 진상규명을 요구할수록 참사를 정쟁화하며 2차 가해가 정치적 행위의 일환인 것처럼 국민들을 호도하였다. 피해자가 2차 가해로부터 보호될 권리는 가장 최우선적으로 보장되어야 하는 권리라는 점에서 정부는 적극적으로 정치인의 2차 가해를 엄벌해야 한다. 또한, 시민들에게는 2차 가해행위가 폭력이며 우리 사회에서 용인되어서는 안 된다는 점을 인식시키기 위한 지속적인 조치들을 강구해야 한다.

4. 결론(향후 과제)

가. 이태원참사 진상규명 특별법 제정

1) 특별법 추진의 배경

10·29 이태원참사는 국가와 지방자치단체가 헌법, 재난 및 안전관리기본법, 조례 등을 통해 가지는 재난 예방·대비·대응·수습 및 복구의무를 명백히 위반하여 발생한 ‘사회재난’이다. 이는 시기적으로 대통령실의 용산 이전 이후 발생한 것으로, 경찰은 이태원참사 현장의 안전관리보다 정권이 원했던 집회·시위 대응과 마약 단속 등에 집중한 사실들이 속속 드러났다. 일례로, 지방자치단체의 장이 바뀐 서울과 용산구는 재난안전법상 기본적인 임무를 방기하였다.

앞서 살펴본 것처럼, 10·29 이태원참사가 발생한 이후 국정조사와 경찰 특수본 수사가 있었지만 참사의 진상 및 책임규명은 미비한 상황이다. 특수본 수사는 ‘꼬리 자르기’에 그쳤고, 국정조사는 ‘절반의 진실’만 찾고 핵심 의혹들이 밝혀지지 않았다. 정부 및 지자체 책임자들은 10·29 이태원참사 이후 책임을 회피해 왔다. 특수본 수사로 모든 진상이 규명될 것이라며, 재난 및 안전관리기본법상의 재난원인조사도 실시하지 않기로 결정했다. 최근 경찰의 최초 112신고 대응 기록이 조작된 사실, 재난안전통신망 기록을 임의로 폐기한 사실이 연달아 드러났음에도 정부의 태도에는 변함이 없다.

이와 같이 이번 참사에 대하여 정부 당국의 책임자들은 어떠한 책임도 지지 않고

있다. 정부는 공식적인 사과는커녕 보상과 지원책도 전혀 제시하지 않은 채 안타까운 시간이 흘러갔다. 현행 제도 내에서 10·29 이태원참사에 대한 진상규명과 피해자 지원은 더 이상 불가능한 상황이다. 앞서 살펴보았던 특별법상 권한과 기구들은 과거 세월호참사 등 특조위에서도 이미 부여되었고 최소한의 실효성을 담보하기 위한 것이다. 이번 특별법이 조속히 국회를 통과하여 독립적인 진상규명을 수행할 수 있는 조사기구가 출범하고 피해자들을 폭넓게 지원할 수 있어야 한다.

2) 특별법 추진 경과

2023. 4. 20. 남인순 의원 등 국회의원 183인은 「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안」을 공동발의하였다. 이는 유가족들이 2023. 3. 27.부터 2023. 4. 5.까지 전국 순회를 하면서 5만 명의 국민동의 청원을 받아 특별법 제정을 촉구한 결과이다. 이로써 10·29이태원참사의 발생원인, 수습 과정, 후속 조치 등 참사 전반에 걸친 사실관계와 책임 소재를 명명백백히 밝히고, 아울러 피해자들에 대한 지원과 추모사업 등이 실시될 수 있는 계기가 마련되었다.

3) 특별법의 주요 내용

159명의 희생자와 수백 명의 피해자들의 회복을 위해서는 철저한 진상규명과 권리구제가 필요한 상황이다. 이번 특별법상 조사기구는 과거 세월호참사 등 특조위와 비교할 때 거의 동일한 권한을 가지면서도, 피해자 참여와 조사기구의 실효성을 강화하기 위해 신설 조항이 마련되었다. 이번 특별법은 크게 5가지의 내용으로 구성된다.

첫째, 유가족을 포함한 참사의 모든 피해자를 지원할 수 있다. 희생자의 유가족, 생존 피해자, 구조자, 지역주민과 상인 등이 피해자로 정의가 되고, 특별법에 따른 생활지원, 의료지원(간병비 포함), 심리지원 등 각종 지원을 피해자의 권리로써 보장받을 수 있다.

둘째, 피해자의 참여권이 적극적으로 보장되는 독립적인 조사기구 설치를 내용으로 하고 있다. 정부 및 지방자치단체 관계자들에 대한 조사가 필요하기 때문에, 조사기구는 정부기관 산하가 아닌 독립기구의 지위를 가지는 것이 필요하다. 조사위원의 추천 과정에서 소모적인 공방이 없도록 여·야·유가족이 3인씩 총 9인을 추천위원으로 별도 선정하고, 추천위원회가 조사위원을 선정할 때는 재난조사 관련 경력과 전문성 등을 고려하도록 하였다. 또한 피해자들은 진상조사와 관련된 사안에 관하여 조사를 신청할 수 있고, 정보접근권을 보장받으며, 정례적인 설명을 받는 등 적절히 참여할 수 있게 하는 규정들이 담겼다.

셋째, 독립적 조사기구가 출범하면 10·29 이태원참사 전후의 쟁점을 모두 조사하고 재발방지대책을 수립할 수 있다. 구체적으로 조사위원회가 1) 참사의 직·간접적 원인, 2) 책임소재의 규명, 3) 수습 및 복구과정의 적정성, 4) 참사의 은폐시도, 5) 피해자 권리의 침해 등을 조사하고 6) 재발방지대책을 수립할 수 있도록 권한이 부여되도록 하였다.

넷째, 조사기구에 의한 조사의 실효성을 높이는 절차적 수단이 뒷받침될 수 있다. 과거 세월호참사 등 특조위의 경우에도 인적조사 권한과 더불어 수사가 필요할 시 고발 및 특검요청권, 진행되는 재판자료를 확보할 수 있는 절차, 자체 청문회 실시 권한 등이 보장된 바 있었다. 이러한 조사권한이 더 실효성 있으려면, 이번 특별법과 같이 조사거부 및 방해행위 등을 제재할 수 있는 조항이 강화되어야 한다. 나아가, 조사기구 권고의 실효성을 높일 수 있도록 조사기구의 활동이 종료된 이후에도 국회 소관 상임위원회에 의한 이행 점검 등 절차가 도입되어야 한다.

다섯째, 국가와 지방자치단체의 의무로서 10·29 이태원참사 피해자 및 피해지역의 공동체 회복과 지속적인 추모·애도가 이루어질 수 있다. 과거 세월호참사 등 경우와 같이 공동체회복 프로그램 시행 및 복합시설의 설치, 추모시설의 설치와 추모재단의 설립 및 지원에 관한 조항들이 마련될 것이다.

나. 권리중심적 재난안전법체계의 구축 - 생명안전기본법 제정

2014. 4. 16. 세월호참사 이후 시민들은 재난참사로부터의 생명권과 안전권을 보장받는 안전사회의 건설을 촉구했다. 그러나 이번 10·29 이태원참사를 비롯하여 스텔라데이지호 침몰 참사, 제천화재 참사, 밀양 세종병원 화재, 코로나19, 이천 물류창고 화재 참사 등 각종 재난참사가 세월호참사 이후 지속적으로 발생하고 있는 상황이다. 그리고 개별 재난참사 때마다 유가족을 비롯한 수많은 피해자들이 고통을 겪고 있지만, 철저한 진상규명, 책임자 처벌, 온전한 추모 등 피해자들의 권리보장은 제대로 이루어지지 않고 있다.

재난 및 안전관리의 기본법적 지위를 가지는 재난 및 안전관리 기본법은 재난참사 피해자들의 권리가 아닌 재난에 대응하는 행정조직의 역할과 조치만을 중심으로 구성되어 있다. 또한, 재난참사 발생시 피해자의 지원을 규정하는 재해구호법은 주로 이재민을 대상으로 한 최소한의 구호조치만을 상정하고 있어, 재난참사 피해자들을 지원하기 위한 실효성 있는 법체계가 구축되었다고 보기도 어렵다. 즉 재난 및 안전관리 기본법 및 재난구호법에 따른 재난참사 대응체계는 재난참사 피해자들의 권리를 보장하기 위한 실효성 있는 법체계라 볼 수 없는 것이다.

피해자와 시민들의 권리를 중심에 두어 시민들의 안전과 생명을 적극적으로 보장할 수 있는 법체계 구축이 필요하다. 구체적으로 ▲ 인도적 처우를 받을 권리 등 재난참사 피해자의 권리 보장, ▲ 독립적 진상규명기구의 설치, ▲ 재난참사에 대한 국가책임의 명확화, ▲ 재난참사의 재발방지를 위한 안전영향평가제도의 도입, ▲ 추모와 공동체 회복을 위한 국가의 적극적 조치 등을 내용으로 하는 생명안전기본법[115]의 제정이 필요하다.

115)「생명안전기본법안(2020. 11. 13. 우원식의원 대표발의, 의안번호 2105321」

Ⅵ. 왜곡된 과거사 인식과 외교 참사

1. 총론

이미 대통령 후보 시절부터 윤석열 대통령의 과거사 인식에 관해서는 우려가 제기되고 있었다. 윤석열 대통령은 대통령 후보 시절인 2022년 1월경 일본군 '위안부' 피해자지원단체네트워크로부터 2015년 일본군 '위안부' 합의에 관한 입장을 질의받고도 그에 관한 답변을 거부하였고, 한일 간 외교관계에서 과거사 문제를 어떻게 풀어나갈지에 관하여 분명한 입장을 밝히지 않았기 때문이다. 그러나 한편으로 윤석열 대통령은 후보 시절 이용수 할머니와 만난 자리에서 "일본의 사과를 반드시 이끌어 내고, 할머니들이 마음의 상처를 받았던 것들을 다 해드리겠다"고 약속하고, 대통령으로 당선된 이후 제주 4·3 추념식에 참석해 "4·3 희생자들과 유가족들의 온전한 명예 회복을 위해 노력하겠다"고 발언하여, 과거사 해결에 대한 기대감을 주기도 했다.

그러나 윤석열 대통령은 집권 후 각종 기념사에서 과거사 문제에 관한 언급을 회피하더니, 2022년 9월 제2기 진화위 위원장으로 제주 4·3 사건을 '공산주의 세력에 의한 폭동'이라 주장하던 김광동 진화위 상임위원을 임명하며 왜곡된 과거사 인식을 드러내기 시작했다. 윤석열 대통령의 과거사 인식에 대한 우려는 제104주년 3·1절 기념사에서 "세계사의 변화에 제대로 준비하지 못해 국권을 상실하고 고통받았던 우리의 과거를 되돌아봐야 한다"며 식민사관에 입각한 망언을 통해 본격적으로 현실화되었고, 2023년 3월 '행정안전부 산하 재단이 강제동원 피해자 및 유족들에게 일본 가해 기업을 대신해 변제하겠다'는 강제동원 해법안이라는 참사로 이어졌다.

윤석열 대통령은 한일 협력관계 회복을 위해 강제동원 해법안이라는 한국 정부의 양보가 필요했다고 말하고 있다. 그러나 일본은 한일 정상회담에서 윤석열 대통령에게 일본군 '위안부' 합의 이행을 요구하고, 정상회담 직후 발표된 국정교과서에서는 조선인 강제노동과 관련한 표현에서 강제성을 희석시키는 등 식민 지배에 관한 책임을 더욱 강하게 부정하고 있다. 한일 외교관계에서도 한국 정부는 일본의 수출규제에 따른 세계무역기구 제소를 취하하고 한일 군사정보보호협정 정상화를 마무리한 것에 반해, 일본 정부는 수출규제 조치만 해제했을 뿐 한국을 수출우대국에 다시 올리지 않고 있다. 남은 것은 굴욕외교라는 자조 섞인 평가와 국민들의 상처뿐이다.

2. 굴욕적인 강제동원 해법과 대일 외교 참사

가. 경위

일시	내용
18.10.30	○ 강제동원 피해자(이춘식 외)의 신일본제철 주식회사를 상대로 한 사건(대법원 2013다61381) 재상고심 판결 선고(피고 상고 기각) - 대법원은 '강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권'이 1951년 한·일 청구권협정에 포함되지 않으므로, 피고 기업이 원고들에 대해 1억 원씩의 위자료를 지급하여야 한다는 원심판결을 확정시킴
18.11.29.	○ 강제동원 피해자 4인(양금덕 외)의 미쓰비시 중공업 주식회사를 상대로 한 사건(대법원 2015다45420) 상고심 판결 선고(피고 상고 기각) - 대법원은 근로정신대 피해자들이 미쓰비시 중공업을 상대로 제기한 손해배상 소송에서 2018. 10. 30.자 전원합의체 판결의 법리를 적용하여, 피고 기업이 원고들에 대해 1억~1억 5,000만 원씩의 위자료를 지급하여야 한다는 원심판결을 확정시킴
19.1.3.	○ 대구지방법원 포항지원의 신일본제철 국내자산(주식) 압류 결정 - 이춘식 등 강제노동 피해자들은 신일본제철의 국내자산에 대한 강제집행 절차에 착수하여, 2019. 1. 3. 포항지원을 통해 국내 주식에 대한 압류결정을 받아냄
19.3.22.	○ 대전지방법원의 미쓰비시 중공업 국내자산(특허권·상표권) 압류 결정 - 강제노동 피해자 양금덕, 김성주는 미쓰비시 중공업의 국내자산(특허권·상표권)에 대한 강제집행 절차에 착수하여, 특허권 및 상표권에 대한 압류결정을 받아냄
19.5.1	○ 강제노동 피해자들(이춘식 외)이 신일본제철 국내자산(주식)에 대한 특별현금화명령 신청서 접수
19.7.23.	○ 강제노동 피해자들(양금덕, 김성주)이 미쓰비시 중공업 국내자산(특허권·상표권)에 대한 특별현금화명령 신청서 접수
21.9.27.	○ 대전지법이 미쓰비시 중공업의 국내자산(특허권·상표권)에 대한 특별현금화를 명함
21.10.13.	○ 미쓰비시 중공업의 특별현금화명령에 대한 즉시항고
21.12.30.	○ 포항지원이 신일본제철의 국내자산(주식)에 대한 특별현금화를 명함
22.1.12.	○ 신일본제철의 특별현금화명령에 대한 즉시항고
22.4.19.	○ 미쓰비시 중공업의 특별현금화명령에 대한 재항고 사건 대법원에 접수
22.7.4.	○ 일제강점기 강제동원 피해자 배상 문제 해법 모의를 위한 민관협의회 출범

	- 외교부는 일제강점기 강제동원 피해자 배상 문제 해법 모의를 위한 민관협의회를 출범하고 1차 회의를 개최함. 피해자 대리인단은 1차 회의에 참가하여 정부 측에서 외교적 보호권을 행사해 달라고 공식 요청함
22.7.26.	○ 미쓰비시 중공업의 특별현금화명령에 대한 즉시항고 사건의 재항고 사건에 외교부 의견서 제출 - 외교부는 대법원에 “현재 대법원에서 검토 중인 <특허권·상표권 특별현금화 명령 재항고> 사안의 향후 일정과 관련해, 우리 정부가 강제징용 문제의 합리적 해결방안을 조속히 모색하기 위해...다각적인 외교 노력을 경주하고 있다는 점을 충분히 고려해주기 바란다”는 내용으로 의견서를 제출함
22.7.14.	○ 민관협의회 2차 회의 개최 - 강제동원 피해자 양금덕, 김성주 할머니 측에서 민관협의회 불참을 선언하고, 일제강제동원시민모임도 피해 당사자들 의사를 존중하여 협의회 불참을 결정함.
22.8.3.	○ 강제동원 피해자 지원단·대리인단 민간협의회 불참 결정 - 강제동원 피해자 지원단 대리인단은 외교부 측에서 민관협의회 절차를 진행하는 도중에 피해자와의 사전 협의도 없이 미쓰비시 중공업의 특허권 특별현금화 명령 재항고 사건에 의견서를 제출함으로써 신뢰관계를 저버렸다며, 향후 열리는 민관협의회에 불참할 것을 통보함.
23.1.6.	○ 신일본제철 국내자산에 관한 특별현금화명령의 재항고 사건 대법원에 접수
23.3.6.	○ 한국 정부가 ‘제3자 변제’ 방식을 골자로 하는 강제동원 피해배상 해법안 공식 발표 - 박진 외교부 장관은 ‘강제징용 대법원 판결 관련 정부 입장 발표문’을 통해 ‘행정안전부 산하 재단이 강제징용 피해자.유족 지원 및 피해구제의 일환으로 2018년 대법원의 3건의 확정판결 원고분들께 판결금 및 지연이자를 지급할 예정”이라고 밝힘
23.3.13.	○ 한국 정부의 강제동원 피해배상 해법안에 대한 피해자 양금덕, 김성주, 이춘식의 반대 의사 표명 - 강제동원 피해자 양금덕, 김성주, 이춘식은 “제3자 변제를 허용하지 않는다”는 정부안 거부 의사를 담은 내용증명을 일제강제동원피해자지원재단에 전달함
23.3.15.	○ 일본 요미우리 신문이 윤석열 대통령과의 인터뷰를 발표 - 윤석열 대통령은 요미우리 신문과의 인터뷰에서 한국 정부의 강제징용 피해자 배상 문제에 대해 ‘1965년 한·일청구권협정과 2018년 한국 대법원 판결에 모순이나 엇갈리는 부분이 있으며, 이를 조화롭게 해결하는 것이 정부 역할이자 정치 지도자가 해야만 하는 책무’이고, ‘제3자 변제가 이루어진 이후의 구상권 행사에 대해서는 나중에 구상권 행사가 되지 않도록 하는 방법을 검토하여 결론을 내렸다’고 밝힘.
23.3.16.	○ 한·일정상회담에서의 일본군 ‘위안부’ 의제 논란 - 일본 산케이신문은 기시다 후미오 일본 총리가 한·일정상회담에서 윤석열 대통령에게 2015년 한-일 위안부 합의의 착실한 이행을 요청했다고 보도하였

	고, 기하라 세이지 일본 관방장관도 정상회담 직후 일본 기자들을 만나 “독도 문제가 포함됐고 위안부 합의에 대해 착실한 이행을 요구했다고 설명했다”고 보도함
23.3.28.	○ 한·일정상회담에서의 일본군 ‘위안부’ 의제 논란 - 일본 문부과학성은 149종의 초등학교 3~6학년 교과서 검정 및 심사결과를 발표하며, 그 내용 중 조선인 강제노역 등과 관련해 ‘징병’을 ‘참가’로, ‘끌려왔다’를 ‘동원됐다’로 바꾸어 강제성을 희석시키고, 독도에 대해서는 일본 ‘고유’ 영토라고 명시함
23.4.3.	○ 국회 경제 분야 대정부 질문에서 한덕수 총리가 한일 정상회담에 관해 “이번에는 가장 큰 돌덩이를 치웠다”라고 발언 - 한덕수 총리는 국회 대정부질문에서 “한 번의 회담을 통해서 모든 게 해결될 수는 없다. 이번에는 가장 큰 돌덩이를 치웠다. 이제 돌덩이를 치운 노력을 토대로 하나하나를 다 논의하고 해결하는 방향으로 노력할 것이다”라고 발언함
23.4.14.	○ 한국 정부가 강제동원 피해자 10명의 유족들에게 판결금 지급을 마침 - 대법원에서 확정판결을 받은 강제동원 피해자 10명의 유가족이 강제동원 정부 해법안에 수용 의사를 밝힘에 따라, 한국 정부는 해당 유가족에게 판결금 지급을 완료함. 그 과정에서 외교부 관계자는 “지연된 정의는 정의가 아니라는 말도 있다”며 “정부 해법이 유가족이나 국민 눈높이에 완벽하다고 할 순 없지만 여러 현실적 제약을 고려해 남은 피해자와 유가족분들께도 정부 면담에 응해주길 간곡히 부탁한다”고 언급함

나. 현황 분석과 평가

1) 국가로부터 보호받지 못한 강제동원 피해자들

강제동원 피해자들은 1997년 일본 오사카지방재판소에 소를 제기하면서 법정 투쟁을 시작하였고, 2005년에 서울중앙지방법원에 소장을 접수하여 장장 13년 8개월의 법정 투쟁을 거친 뒤 2018년이 되어서야 대한민국 대법원을 통해서 가해 기업 신일본제철 주식회사를 상대로 법적 책임을 인정받을 수 있었다. 대법원을 통해서 판결이 확정되던 날, 강제동원 피해자들은 대법원 앞에서 만세를 불렀다. 강제동원 피해자들은 결국 법원을 통해 존엄을 회복할 수 있었지만, 한편으로는 피해자들이 법원을 통해 가해 기업에 직접 소송을 제기할 수밖에 없었던 현실에 씁쓸함이 남았다.

강제동원 피해자들은 국가로부터 안전과 생명을 보호받지 못하던 일제강점기에 일본 정부와 가해 기업의 조직적인 기망에 의하여 동원되었고, 사실상 감금 상태에서 안전조치도 없이 위험한 노역에 종사하면서 이루 말할 수 없는 인권침해를 당하였다. 강제동원 피해자들에게는 이제 일제강점기와는 달리 국민을 지켜줄 국가가 있으나 한국 정부는 강제동원 피해자들이 훼손당한 존엄과 가치를 보호해 주지 않았고, 결국 피해자들은 가해 기업들을 상대로 소송을 제기하여 스스로 명예를 회복하

고 권리를 찾아야만 했던 것이다.

2) 헌법상 국가 의무를 외면한 강제동원 해법안

2018년 대법원 전원합의체 판결을 통해, 강제동원 피해자들은 일제강점기 당시 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위의 피해자로서 가해기업들에 대해 위자료 청구권을 가지고 있음을 명백히 인정받았다. 그렇다면 한국 정부는 사법부의 해석을 존중하고, 강제동원 피해자들이 가해 기업에 대한 배상청구권을 실현할 수 있도록 협력하고 보호해야 할 책임이 있다. 이미 헌법재판소는 2011년 일본군 '위안부' 피해자들의 위헌확인 청구 사건에서 '일본국에 의해 자행된 조직적이고 지속적인 불법행위에 의하여 인간의 존엄과 가치를 심각하게 훼손당한 자국민들이 배상청구권을 실현할 수 있도록 협력하고 보호' 하여야 할 국가의 책무가 헌법적 요청에 따른 것임을 분명히 한 바 있다.

한국 정부는 2022년 7월 일제강점기 강제동원 피해자 배상 문제 해법 모의를 위한 민관협의회를 출범시켜 강제동원 해법을 모색하는 듯했다. 그러나 외교부는 1차 민관협의회 이후, 피해 당사자들과의 사전 협의도 없이 피해 당사자들이 진행 중인 미쓰비시 중공업의 특허권 특별현금화 명령 재항고 사건에 '결정을 보류해달라' 는 취지의 의견서를 제출함으로써 피해 당사자들과의 신뢰관계를 파탄냈다. 결국 강제동원 해법 모의를 위한 민관협의회에는 피해 당사자와 피해자 지원 단체, 대리인단이 모두 불참하며 사실상 파행되었다.

민관협의회의 파행 이후 한국 정부는 강제동원 피해자 배상 문제에 관해 피해자와 상의하거나 국민적 의사를 확인하려는 노력을 하지 않았다. 그리고 2023년 3월 박진 외교부장관은 '행정안전부 산하 재단이 강제동원 피해자 및 유족들에게 일본 가해 기업을 대신해 변제하겠다' 는 강제동원 해법안을 피해 당사자들의 의사와 무관하게 일방적으로 발표했다. 윤석열 대통령은 강제동원 해법안을 발표한 다음 날 국무회의에서 "한일 간의 미래 지향적 협력은 한일 양국은 물론이거니와 세계 전체의 자유, 평화, 번영을 지켜줄 것이 분명합니다"라며, 강제동원 해법안을 통해 한일 간 협력이 이루어질 것이라고 자평했다.

그러나 강제동원 피해자 양금덕, 김성주, 이춘식은 정부의 강제동원 해법안이 발표되고 약 일주일 후, "제3자 변제를 허용하지 않는다"는 내용증명을 일제강제동원 피해자지원재단에 전달하며 정부의 강제동원 해법안을 거부했다. 전국의 대학가에서는 교수와 대학생들의 강제동원 해법안 반대 시국선언이 이어졌다.

3) 윤석열 대통령의 왜곡된 과거사 인식과 굴욕 외교

한국 정부는 한일 간 협력 관계를 위해 강제동원 해법안이라는 양보가 필요했다는 입장이다. 그러나 실상 피해자로부터 외면받은 '셀프 배상안'에는 협력 상대라는 일본 측과의 아무런 합의 내용이 들어있지 않았다. 오히려 일본은 한일 정상회담에서 윤석열 대통령에게 일본군 '위안부' 합의 이행을 요구하고, 정상회담 직후 발표된 국정교과서에서는 조선인 강제노동과 관련한 표현에서 강제성을 희석시키고, 독도에 대해서는 일본 '고유' 영토라고 명시하며, 노골적으로 식민 지배에 관한 책임을 부정하고 있다.

단순히 과거사 문제의 관점에서만 아니라, 한일 외교관계에서도 한국 정부의 태도는 굴욕적이다. 한국 정부가 일본의 수출규제에 따른 세계무역기구 제소를 취하하고 한일 군사정보보호협정 정상화를 마무리한 것에 반해, 일본 정부는 수출규제 조치만 해제했을 뿐 한국을 수출우대국에 다시 올리지 않고 있다. 뿐만 아니라 일본 정부는 2018년 일본 자위대 초계기가 동해상에서 저공으로 비행하며 우리 군함을 위협했을 당시, 우리 해군이 초계기에 레이더 조준했던 사실에 대해 다시금 사과를 요구하고 있다. 박진 외교부장관은 강제동원 해법안을 통해 한국 정부 측에서 물컵의 절반을 채웠으니 나머지는 일본이 채울 것으로 기대한다고 발언했으나, 실상 일본 정부는 한국 정부 측에 물컵의 나머지 절반까지 가득 채워오라고 요구하고 있다.

다. 결론과 제언

유엔은 2005년 '국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인'을 통해, 국제인권법 위반의 피해자들에 대한 배상에는 사실 인정과 책임 승인을 포함한 공식적 사죄, 피해자에 대한 기념과 추모, 모든 수준의 교육에서 위반행위에 대한 정확한 설명이 포함되어야 한다는 원칙을 천명하였다. 강제동원 피해자들은 가해 기업에 대한 승소 판결문을 통해서 단순히 금전채권을 얻어낸 것이 아니라, 인권침해 범죄의 피해자로서 명예를 회복한 것이다. 그리고 강제동원 피해자들은 판결에 따른 권리를 행사하는 과정에서 가해자로부터 공식적인 사죄를 받아 스스로의 존엄을 회복하고자 하였다.

강제동원 피해자들은 일제강점기 당시 국가의 보호를 받지 못한 채 인권침해를 당했고, 여전히 국가로부터 보호받지 못한 채 사법부를 통해 스스로의 권리를 찾아야만 했다. 그러나 한국 정부는 강제동원 피해 당사자들의 의사와 무관한 강제동원 제3자 변제안을 발표하며, 일제강점기 인권침해 피해자들의 보호해야 할 헌법적 의무를 외면했다. 한국 정부는 강제동원 피해자들에게 판결에 따른 배상금만 지급하

면 모든 것이 해결된다는 태도를 보이고 있으나, 이는 강제동원 피해자들이 쟁취한 판결문을 단순히 변제받으면 소멸하는 금전채권으로 경시한 것이다.
막상 강제동원 해법안이 발표된 이후로도 한일관계는 극적으로 개선되지 않았다. 오히려 일본 정부는 식민 지배에 관한 책임을 더욱 노골적으로 부정하고, 강제동원 문제에 더해 일본군 '위안부' 합의의 이행까지 요구했다. 외교·경제 분야에서도 일본은 계속해서 한국 정부에 일방적인 요구를 하고 있을 뿐, 한국 정부의 외교 정책에 상응하는 조치를 취하고 있지 않다. 그에 반해 국내에서는 전국의 대학교수, 대학생들이 잇따라 시국선언을 통해 정부의 강제동원 해법안을 비판하고, 강제동원 피해자들은 정부의 강제동원 해법안을 거부하며 가해 기업에 대한 강제집행 절차를 이어가고 있다. 사법부 판결을 통해 강제동원 피해자들의 권리가 확정되었음에도, 윤석열 대통령과 정부 관계자들은 공개적으로 '대법원 판결이 국제법적으로 이해되기 어렵다'는 등 대법원 판결에 대한 부정적 태도를 보이며 삼권분립과 법치주의를 훼손했다.

한국 정부는 더 이상 일본 측에 사과를 요구하는 것이 무의미하다고 주장하나, 이미 헌법재판소는 2006년 일본군 '위안부' 피해자들의 부작위 위헌확인 청구사건에서 "과거의 역사적 사실 인식의 공유를 향한 노력을 통해 일본 정부로 하여금 피해자에 대한 법적 책임을 다하도록 함으로써 한·일 양국 및 양 국민의 상호 이해와 상호신뢰가 깊어지게 하고, 이를 역사적 교훈으로 삼아 다시는 그와 같은 비극적 상황이 연출되지 않도록 하는 것이 진정한 한·일관계의 미래를 다지는 방향인 동시에, 진정으로 중요한 국익에 부합하는 것"이라고 우리 헌법에 부합하는 한일 외교정책의 방향을 제시한 바 있다.

윤석열 정부는 지금이라도 잘못된 강제동원 해법안을 철회하고, 다시금 피해 당사자와 국민의 의사를 확인해야 한다. 외교부 관계자는 정부의 강제동원 제3자 변제안에 반대하는 피해 당사자들을 향해 "지연된 정의는 정의가 아니라는 말도 있다"고 말했다. 아니다. 정의는 원칙을 벗어난 정부의 강제동원 해법안으로 인해 지연되고 있다. 윤석열 정부는 강제동원 피해자들이 아니라 정부의 왜곡된 역사 인식과 굴욕 외교를 되돌아보며 스스로에게 그 말을 되물어 봐야 할 것이다. 지연된 정의는 정의가 아니다.

3. 윤석열 정부의 일본군 '위안부' 문제에 관한 무대응

가. 경위

일시	내용
21.09.11.	○ 윤석열 대선후보와 이용수 할머니 면담 - 윤석열 당시 대선후보는 '일본의 사과를 반드시 이끌어 내고, 할머니들이

	마음의 상처를 받았던 것들을 다 해드리겠다'고 약속
22.05.06.	○ 대통령비서실 다문화종교비서관으로 김성회 전 자유일보 논설위원 임명 - 김성회는 20019년 SNS를 통해 일본군 '위안부' 피해자들의 법적 배상 요구를 '밀린 화대'로 표현하며 피해자를 모욕한 인물임에도 윤석열 대통령은 임명을 강행함 - 2023.05.13. 김성회 비서관이 자진사퇴하면서 종결
22.08.14.	○ 국가기념일인 '위안부 피해자 기림의 날'에 윤석열 대통령 메시지 부재 - 국가기념일로 지정된 2018년 이래 정부주최 행사를 개최하고 대통령의 연설 내지 영상으로 위안부 피해자를 기려왔으나, 윤석열 정부는 코로나19 상황을 이유로 사전 녹화 방송만 진행하고, 대통령 메시지도 보내지 않음
22.08.15.	○ 윤석열 대통령 광복절 경축사 - 윤석열 대통령은 광복절 경축사에서 일본이 '함께 힘을 합쳐 나아가야 하는 이웃'이라고 표현하며 관개 계선 의지를 강조하는 반면 강제동원 및 위안부 문제를 일절 언급하지 않음
23.03.01.	○ 윤석열 대통령의 식민사관에 기반한 3·1절 경축사 - 윤석열 대통령은 전쟁범죄에 대한 아무런 사과도 법적 배상도 하지 않은 일본이 과거의 군국주의 침략자에서 협력 파트너로 변화하였다고 언급하며, 국권 상실의 원인을 피해국인 우리나라의 책임으로 돌리고, 일제 강제동원 문제, 일본군 '위안부' 문제 해결에 관하여 아무런 언급도 하지 않음
23.03.16.	○ 한·일정상회담에서의 일본군 '위안부' 의제 논란 - 일본 산케이신문은 기시다 후미오 일본 총리가 한·일정상회담에서 윤석열 대통령에게 2015년 한-일 위안부 합의의 착실한 이행을 요청했다고 보도하였고, 기하라 세이지 일본 관방장관도 정상회담 직후 일본 기자들을 만나 "독도 문제가 포함됐고 위안부 합의에 대해 착실한 이행을 요구했다고 설명했다"고 보도함 - 우리나라 외교부 당국자는 2023. 3. 17. 17일 일부 언론을 통해 외교부 당국자가 위안부 합의에 '유효한 합의이고 존중한다', '향후 이행하는 수순이 있을 것'이라고 밝혔으나, 대통령실 대변인은 출입기자들에게 문자 메시지를 통해 "한일 정상회담에서 위안부 문제든 독도 문제든 논의된 바가 없다"고 밝힘. 김태효 국가안보실 제1차장과 박진 외교부장관은 2023. 3. 18. 언론 인터뷰를 통해 위안부 관련 문제가 의제로서 논의된 바가 없다고 일본 보도 내용을 부인하였으나, 김태효 차장은 기시다 총리가 즉석에서 위안부 문제를 언급하였는지를 묻는 질문에 대하여 "정상간 대화는 공개할 수 없다"는 입장을 취하여 기시다 총리가 즉석에서도 위안부 문제를 언급하거나 요청이 하였는지에 관하여는 불명확한 입장을 취하였음

나. 현황 분석과 평가

윤석열 대통령은 대선후보 시절인 2021년 9월 11일 대구 중구 희움 일본군 '위안

부’ 기념관을 찾아 이용수 할머니와 면담을 가졌다. 이때 이용수 할머니는 윤석열 당시 대선후보에게 “국제 사법 재판소를 가서 완전한 판단을 가져야 하고, ‘위안부’ 문제를 해결해 줄 사람을 찍겠다. 공약할 수 있겠냐”고 질문했고, 윤석열 당시 대선후보는 “일본의 사과를 반드시 이끌어 내고, 할머니들이 마음의 상처를 받았던 것들을 다 해드리겠다”고 약속했다. 그러나 윤석열 대통령은 당선 이후 일본군 ‘위안부’ 문제 해결을 위한 어떠한 노력도 하지 않은 채 이에 관한 언급 자체를 회피해 왔다.

오히려 윤석열 대통령은 2022년 5월 6일 김성회 전 자유일보 논설위원을 대통령비서실 다문화종교비서관으로 임명하여 일본군‘위안부’ 피해자들에게 상처를 주었다. 김성회 비서관은 SNS에서 2015년 한·일 간 위안부 문제 합의를 옹호하는 과정에서 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 보상금 요구에 대하여 “그럼 정부가 나서서 밀린 화대라도 받아내란 말이냐”고 답하며 피해자를 모욕하였고, 동성애가 정신병의 일종이라고 하며 동성애 혐오 주장을 편 사람이다. 다문화종교비서관은 누구보다 차이와 다양성을 누구보다 존중할 수 있는 사람이 임명되어야 함에도 불구하고, 윤석열 대통령은 위와 같이 일본군 ‘위안부’ 피해자들을 비하하고 동성애 혐오발언을 일삼는 김성회 전 자유일보 논설위원의 다문화종교비서관 임명을 강행한 것이다.

윤석열 대통령은 2022년 8월 14일 국가기념일인 ‘위안부 피해자 기림의 날’에도 아무런 입장을 밝히지 않았다. 참고로 ‘위안부 피해자 기림의 날’은 2018년 국가기념일로 지정된 이래, 매년 정부 주최 행사를 개최하고 대통령이 입장을 표명해 왔던 기념일이었음에도 윤석열 대통령은 이에 관한 어떠한 메시지도 내지 않은 것이다. 그리고 윤석열 대통령은 다음 날인 2022년 8월 15일 제77주년 광복절 경축사에서 일본을 “함께 힘을 합쳐 나아가야 하는 이웃”으로 규정하고 “한·일 관계가 보편적 가치를 기반으로 양국의 미래와 시대적 사명을 향해 나아갈 때 과거사 문제도 제대로 해결될 수 있다”고 하면서도 양국의 최대 현안인 강제동원 및 위안부 문제를 일절 언급하지 않았다.

윤석열 대통령은 2023년 3월 1일 제104주년 3·1절 기념사에서도 아무런 반성도 하지 않은 일본에 대해 ‘과거의 군국주의 침략자에서 우리와 보편적 가치를 공유하는 협력 파트너로 변하였다’고 평가하는 한편, “세계사의 변화에 제대로 준비하지 못해 국권을 상실하고 고통받았던 우리의 과거를 되돌아봐야 한다”고 하며 과거 국권을 상실한 원인이 우리 스스로에 있다는 식민사관에 입각한 왜곡된 역사관을 드러내었다. 윤석열 대통령은 3·1절 기념사에서도 일제 강제동원 문제, 일본군 ‘위안부’ 문제 해결에 관하여는 일언반구도 하지 않았다. 이는 문재인 대통령이 2018년 3·1절 기념사에서 “일본이 그 사실을 부정하는 것은 제국주의 침략에 대

한 반성을 거부하는 것. 위안부 문제 해결에 있어서도 가해자인 일본 정부가 ‘끝났다’라고 말해서는 안 됩니다. 전쟁 시기에 있었던 반인륜적 인권범죄행위는 끝났다는 말로 덮어지지 않습니다”고 지적한 것과 완전히 대조되는 태도이다.

2023년 3월 16일부터 같은 달 17일까지는 한·일 정상회담이 개최되었고, 일본 언론은 기시다 후미오 일본 총리가 윤석열 대통령에게 2015년 한-일 위안부 합의의 ‘착실한 이행’을 요구했다고 보도했다. 이에 대하여 우리나라 외교부 당국자는 2023년 3월 17일 일부 언론을 통해 외교부 당국자가 위안부 합의에 ‘유효한 합의이고 존중한다’, ‘향후 이행하는 수순이 있을 것’이라고 밝혔으나, 대통령실 대변인은 출입기자들에게 문자 메시지를 통해 “한일 정상회담에서 위안부 문제든 독도 문제든 논의된 바가 없다”고 밝혔다. 그리고 김태효 국가안보실 제1차장과 박진 외교부장관은 2023년 3월 18일 언론 인터뷰를 통해 위안부 관련 문제가 의제로서 논의된 바가 없다고 일본 보도 내용을 부인하였으나, 김태효 차장은 기시다 총리가 즉석에서 위안부 문제를 언급하였는지를 묻는 질문에 대하여 “정상 간 대화는 공개할 수 없다”는 입장을 취하여 기시다 총리가 즉석에서 위안부 문제를 언급하거나 요청하였는지에 관하여는 불명확한 입장을 취하였다.

다. 결론과 제언

윤석열 대통령은 당선 이전에는 일본군 ‘위안부’ 피해 당사자를 만난 자리에서 일본의 사과를 받아내고 문제해결을 이끌어 내겠다고 약속하였다. 그러나 윤석열 대통령은 1년간 일본군 ‘위안부’ 문제에 관해 언급을 회피하는 모습을 보였을 뿐이고, 오히려 일제강점기 역사에 관한 왜곡된 인식을 드러내며 향후 전망에 있어 큰 우려만 안겨주었다.

일본 정부는 정상회담 과정에서 윤석열 대통령에게 2015년 한일 위안부 합의 이행을 요구했던 것으로 보여, 향후 한일관계에서는 다시금 2015년 한일 위안부 합의의 유효 여부가 쟁점화될 조짐이 있다. 그러나 외교부 장관 직속 ‘한·일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스’는 2017년 12월 27일 2015년 한일 위안부 합의 과정을 검토하여, 합의 과정에서 피해자의 입장을 반영하기 위한 한국 정부의 노력이 부재했다는 결론에 이르렀다. 당시 문재인 대통령은 2015년 한일 위안부 합의에 대해 ‘대통령으로서 국민과 함께 이 합의로 위안부 문제가 해결될 수 없다는 점을 다시금 분명히 밝힌다’는 입장을 내놓았고, 여성가족부는 2018년 11월 21일 2015년 한일 위안부 합의에 따라 설립된 화해·치유재단을 해산하겠다고 공식 발표하였다. 위와 같이, 2015년 한일 위안부 합의는 더 이상 유지되거나 이행되어서는 안 될 정도로 그 절차와 내용 모두에서 심각한 문제가 있음이 명백히 확인되었다.

따라서 윤석열 대통령은 일본 정부의 2015년 한일 위안부 합의 이행 요구를 거부하고, 피해자 중심주의에 따른 올바른 해법을 새롭게 모색해야 할 것이다.

4. 퇴행 중인 과거사청산

- 윤석열정부의 진실화해를위한과거사정리위원회에 대한 평가를 중심으로

가. 왜곡된 과거사 인식을 가진 위원장 선임 논란

1) 경위

날짜	내용
2020. 5. 4.	○ 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 통과
2020. 12. 10.	○ 제2기 진실화해를위한과거사정리위원회(이하, '제2기 진화위') 출범 - 제1대 위원장: 정근식
2021. 5. 27.	○ 제2기 진화위 활동 개시
2022. 5. 10.	○ 윤석열 정부 출범
2022. 12. 9.	○ 윤석열 대통령, 제2대 진화위 위원장으로 김광동 상임위원 임명

2) 현황 분석과 평가

진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(이하, '진화위법 개정안'이라 한다.)이 2020. 5. 4. 통과되었고, 이후 제2기 진실화해를위한과거사정리위원회(이하, '제2기 진화위'라 한다.)가 2020. 12. 10. 공식적인 출범을 거쳐서 2021. 5. 27. 부터 본격적으로 활동을 개시하였다. 제2기 진화위는 이를 바탕으로 조사 개시 시점으로부터 최장 4년 동안 진상규명 활동을 할 수 있게 됨에 따라, 국가폭력 과거사 사건에 대한 추가적인 진실 규명이 이루어질 수 있다는 기대를 가지게 되었다.

그러나 2022. 5. 출범한 윤석열 정부에서는 과거사 청산에 대한 인식이나 의지를 전혀 찾아볼 수 없었다. 그 대표적인 사례가 제2기 진화위 위원장에 왜곡된 과거사 인식을 가진 자를 선임한 것이다.

윤석열 대통령은 2022. 9. 제2기 진화위 위원장으로 김광동 진화위 상임위원을 임명했다. 대통령실은 당시 김광동 위원장을 선임하면서, "김 신임 위원장은 과거사 진실 규명에 대한 이론과 실무를 겸비했다"면서, "진실화해위 현안 업무 추진의 연속성은 물론 대한민국이 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여할 수 있는 적임자"라고 임명 배경을 설명했다.

그러나 김광동 위원장은 이미 취임 이전부터 왜곡된 역사관을 고스란히 드러내던

자였다. 김 위원장은 이명박 정부 때인 2008.경 뉴라이트 계열의 ‘대안교과서 한국 근·현대사’ 집필에 참여한 바 있고, 2009.경 열린 ‘국가 정체성 회복 방안’ 안보 세미나에서 제주 4·3 사건을 왜곡하고 의미를 깎아내리는 듯한 발언 등으로 제주도민들의 공분과 사회적 논란을 사기도 했다.[116] 나아가 ‘국정원 대선 개입 논란’이 일던 2013.경에는 오히려 국정원을 지지하는 취지의 글을 언론에 기고하여 또다시 한 차례 논란이 있었다.[117] 이와 같은 ‘논란’의 이력으로 인해, 사회 각계각층에서 김광동 위원장 임명에 대해 우려와 비판의 목소리가 제기되어 오던 터였다. 더욱이 김광동 위원장은 2009.경 진화위에 대하여 스스로 “진화위는 역사 왜곡과 분열만을 확대하므로 존립해야 할 이유가 없다.” 며 진화위의 존재 자체를 부정하기도 했었다.[118]

아니나 다를까 김광동 위원장은 임명 후 얼마 지나지 않고부터 제2기 진화위를 역사왜곡과 갈등의 중심에 서게 하는 발언을 시작했다. 김광동 위원장은 지난 2023. 3. 13. 서울 여의도 국회에서 열린 행정안전위원회 전체회의에서, “5·18민주화운동에 북한이 개입하고자 했을 가능성이 있다.” 는 발언을 시작으로, 헬기사격 여부와 관련하여서는 “5·18민주화운동에 관련된 사실을 왜곡할 경우 처벌하는 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」이 잘못되었다.” 는 등의 발언을 내뱉었다.

그러나 5·18민주화운동에 북한군 침투설을 처음 거론한 것은 전두환 당시 국가보위비상대책위원장이었음이 언론보도를 통해 밝혀진 바 있고, 심지어 국방부 특별조사위원회의 조사결과, 5·18민주화운동 진상규명조사위원회의 조사결과 등을 통해서도 북한군 침투설은 사실무근 및 허위 진술이었음이 밝혀졌었다. 아울러, 5·18민주화운동 당시 계엄군이 시민군을 진압하기 위해 헬기사격을 하는 방법으로 자국민을 학살하였음은 법원이 국립과학수사연구원의 감정의견 등을 채택하고 다양한 사실조사와 심리를 통해 확정한 사실이기도 하다.

이처럼 객관적이고 명백한 역사적 사실조차 부인하는 인사가 현 정부의 과거사청산 작업을 총괄하면서 진실과 화해를 도모해야 할 기구를 이끌고 있다. 적어도 현시점까지는 대한민국이 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민 통합에 기여할 수 있을지 상당한 의문이 들 수밖에 없다.

3) 결론과 제언

국가의 잘못된 공권력의 행사로 피해를 입은 희생자와 피해자 그리고 유가족들에게 다시 한번 씻을 수 없는 상처를 입힌 김광동 위원장과 윤석열 정부는 늦게라도 피

116) 한국일보, 「윤 대통령, 진실·화해위원장에 김광동 임명」, 2022. 12. 9.자 기사.
117) 한겨레신문, 「윤 대통령, ‘뉴라이트 논란’ 김광동 진실화해위원장 임명」, 2022. 12. 9.자 기사.
118) YTN, 「진실화해위 부정하는 신임 위원장..."존립 이유 없어"」, 2022. 12. 6.자 기사.

해자들과 국민들에게 머리 숙여 사과해야 한다.

아울러, 명백한 역사적 사실마저 왜곡하는 김광동 위원장은 더 이상 피해자들에 대한 2차 가해가 발생하지 않도록 책임감 있는 자세로 직무에 임해야 한다. 개인의 왜곡된 신념에 의해 대한민국의 과거사청산 작업을 총괄해야 하는 조사기구가 흔들려서는 안 될 것이다.

나. 제2기 진화위 위원 임명 공백으로 인한 진화위 운영의 차질

1) 경위

날짜	내용
2020. 5. 4.	○ 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 통과
2020. 12. 10.	○ 제2기 진실화해를위한과거사정리위원회(이하, ‘제2기 진화위’) 출범 - 제1대 위원장: 정근식
2021. 5. 27.	○ 제2기 진화위 활동 개시
2022. 5. 10.	○ 윤석열 정부 출범
2022. 12. 9.	○ 윤석열 대통령, 제2대 진화위 위원장으로 김광동 상임위원 임명
2023. 2. 24.	○ 국회, 제2기 진화위 위원 6인 선출안 가결
2023. 4. 21.	○ 윤석열 대통령, 허상수 재경4.3희생자및피해자유족회 공동대표를 제외한 진화위 위원 5인 임명

2) 현황 분석과 평가

제2기 진화위는 2023. 2. 19. 이후 7명의 위원이 임기 만료 등으로 인하여 공석인 상태였다. 이에 국회는 2023. 2. 24. 제2기 진화위 위원 6인에 대한 선출안을 통과시켰고, 이들 선출된 위원들은 대통령의 임명을 기다리고 있었다.

그러나 윤석열 대통령은 국회에서 선출된 6인의 위원들에 대하여 약 2달여 동안 임명 절차를 진행하지 않았다. 이러한 절차 지연에 따른 위원 공백으로 인하여 진실규명 신청을 심의하고 조사 활동을 수행해야 할 소위원회 업무마저 마비되었고, 진실화해위원회에서는 제대로 된 업무수행을 할 수 없는 상황에 처해있었다.

그러던 중 윤석열 대통령은 2023. 4. 21. 국회에서 통과된 6인의 위원 중 허상수 재경4.3희생자및피해자유족회 공동대표를 제외한 나머지 5인에 대하여만 임명을 재가했다. 허상수 대표의 경우, 2021. 8. 형사재심에서 선고받은 선고유예 판결이 결격사유가 된 것으로 알려졌다.

허상수 대표는 1980. 특허사무소의 노조 분회장으로 노조 활동을 하다가 ‘국가보

위에 관한 특별조치법’(이하 ‘특별조치법’이라 한다) 위반과 건조물침입 등으로 1982. 집행유예 판결을 받았다. 특별조치법은 박정희가 1971. 12. 비상사태를 선언하고 국회를 해산하고 정당과 정치 활동을 금지하면서 대통령에게 강력한 비상대권을 부여하기 위해 제정된 것이다. 헌법재판소는 1994.경 이 특별조치법 자체가 위헌이라고 선언하였고(헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92헌가18 결정), 2015. 3.에는 특히 허상수 대표에게 적용된 특별조치법 규정이 위헌이라고 결정한 바 있다(헌법재판소 2015. 3. 26. 선고 2014헌가5 결정).

허상수 대표는 헌법재판소의 위헌 결정에 따라 형사재심을 청구하여 2021년 8월 특별조치법위반에 대해서는 무죄를 선고받았고, 나머지 형법 위반에 대하여는 선고유예로 형이 변경되었다. 이처럼 선고유예는 과거 잘못된 판결을 바로잡으면서 형을 조정한 것에 불과한 상황이었다.

그러나 윤석열 대통령은 허상수 대표에 대하여 재심판결에서의 형식적 선고유예를 사유로 임명을 거부했다. 이는 형사재심제도의 취지를 오해한 결정으로 헌법에서 금지하고 있는 이중처벌에 해당한다. 즉, 허상수 대표에게 형사재심법원이 판결한 선고유예의 효력을 강제한다면, 이는 동일한 사안을 두 번 처벌하는 것으로 헌법에서 천명하고 있는 이중처벌금지 원칙에 위반된다. 또한, 피고인을 벌하기 위해서가 아니라 피고인의 이익을 위해서만 허용되는 재심제도의 취지에도 명확히 반한다. 아울러 산적한 과거사 진실규명 요구를 앞에 두고도 진실화해위원회 활동의 발목을 잡는 방해나 다름 아니다.

3) 결론과 제언

2기 진화위는 1기 진화위 해산으로부터 약 10년 만에야 재출범할 수 있었다. 오랜 시간을 기다린 만큼 2기 진화위에는 2023. 2.를 기준으로 2만119건의 진실규명 신청이 접수되었다. 그만큼 국민들은 이번 제2기 진화위를 통해 비로소 한국사회의 과거사문제가 정리될 수 있기를 염원하고 기대하고 있다.

그러나 현시점에서 제2기 진화위의 조사사건 진행현황을 보면, 전체 접수 사건 2만119건 중 아직 진행 중인 사건만 1만 1,684건으로 약 58%에 달한다. 조사 시작도 하지 못한 사건만 1893건이다. 가령 해외입양 인권침해 사건은 접수된 372건 중 34건만이 조사가 개시됐고, 1986년 건국대 항쟁사건은 진실규명 대상자 수만 369명이지만 여태 아무런 조사도 이뤄지지 않고 있다. 반면 제2기 진화위에서 현재까지 진실규명을 한 사건은 1,460건 남짓으로서, 전체 접수 사건 중 7%에 불과하다.[119)]

119) 한겨레신문,「진실화해위 활동 1년 남았는데 6주째 ‘업무 스톱’…속타는 피해자들」, 2023. 4. 2.자 기사.

이러한 상황에서도 대통령실에서는 국회에서 이미 선출 절차가 마쳐진 위원들에 대한 선임을 지연하더니, 허상수 대표에 대해서는 납득하기 어려운 사유로 국회에 결격사유를 통보하여 진실화해위원회를 통한 과거사 청산의 국민적 열망을 저버리는 실망스러운 행태를 보였다.

윤석열 대통령은 하루빨리 허상수 대표에 대해서도 진실화해위원회 위원 임명 절차를 마쳐야 할 것이고, 제2기 진화위는 국가권력으로부터 피해를 당한 국민들에 대해 진실을 규명하고 피해를 회복하는 국가기관으로서의 책무를 다해야 할 것이다.

5. 후쿠시마 오염수 투기 문제 대응의 법적 문제

가. 문제의 소재

일본 정부는 2021년 4월 각의 결정에서, 2011년 후쿠시마 제1원전 사고로 인하여 생긴 방사성 오염수를 해양 방출하기로 결정하였다. 한국은 지난 2013년 후쿠시마 오염수 누출 사고가 발생하자, 이에 대응하여 후쿠시마 주변 8개 지역 수산물 수입을 금지하였다. 바로 그 오염수를 고의로 방출하는 대안을 일본은 2020년부터 조직적으로 준비했다. 이때부터 일본은 오염수를 '다핵종 제거설비 처리수'라 부르기 시작했다. 그리고 2021년 7월에 국제원자력기구(IAEA)와 협력 약정을 체결하여, 일본 자체 분석에 대한 재검토를 의뢰한다. 이어서 동경전력은 2021년 11월 오염수 방출의 영향평가보고서(설계단계)를 발표했다. 국제원자력기구는 작년 11월, 4차 보고서를 발간했다. 일본의 자체 분석을 뒷받침해 줄 최종 보고서를 완료하는 데에 어려움이 없을 것이라는 내용으로 되어 있다.

그런데 윤석열 대통령은 2023년 한일 정상회담에서 후쿠시마 오염수에 대해서는 객관적이고 과학적인 방식, 국제기준에 부합하는 검증, 그 과정에 한국 전문가가 참여해야 한다는 3가지 조건을 제시했다. 그러나 이미 한국의 원자력 전문가가 이 기구의 재검토 작업단에 참여하고 있다. 결국 윤석열 정부의 입장은 후쿠시마 오염수 투기 문제는 국제원자력기구의 재검토에 맡긴다는 것을 의미한다.

나. 국제원자력기구 절차의 문제

윤석열 정부의 대응은 국민 건강과 해양 생태를 지킬 수 있는가? 국제원자력기구는 본디 원자력 이용을 뒷받침하는 기관이다. 이 기구가 2021년에 일본과 체결한 약정을 보면, '어떻게 일본을 지원할 것인가'를 범위로 한다고 되어 있다. 더욱이 재

검토 기준이라는 것은 바로 국제원자력 기구 자신이 만든 안전성 기준이다. 국제원자력기구의 재검토라는 것은 원자력 산업과 일본에 치우쳐져 있다.
후쿠시마 방사성 오염수 저장 탱크는 97%가 찼다. 그러나 133만 톤이나 되는 후쿠시마 오염수는 계속 차오른다. 후쿠시마 제1원전은 12년 전에 멈추었지만 원전 주위와 아래를 흐르는 지하수는 끊임없이 방사성 오염수가 된다. 도시바 원전 설계자였던 고토 마사시 박사가 지난 4월 21일, 서울 강연에서 강조하였듯이, 일본 정부는 탱크에 가득 찬 오염수를 바다에 버릴 궁리만 할 뿐, 미래에 끝없이 새로 늘어날 오염수에 대해서는 입을 다문다. 국제원자력기구도 마찬가지이다. 이처럼 상황을 있는 그대로 온전하게 파악하지 못하고 있다.

국제원자력기구의 기준은 방사선 노출 기준치 이하의 저선량은 안전하다는 전제를 하고 있다. 그러나 기준치 아래의 저선량은 위험성이 없다고 할 수 없다. 후쿠시마 오염수를 통해 해양생태계로 방출될 삼중수소는 양이 반으로 줄어드는 반감기가 평균 12.3년이어서 약 125년 동안 유해하다고 알려져 있다. 후쿠시마 오염수 내 삼중수소 농도를 낮추기 위해 400~500배의 바닷물을 부어 기준치 이하로 희석해 방출한다고 안전한가? 삼중수소의 절대적 총량에는 변함이 없이 해양에 방출된다.

또한 후쿠시마 오염수는 핵 연료봉이 녹아내린 것이라, 60가지가 넘는 방사능 물질이 뒤섞여 있다. 일본식 정화장치(ALPS)를 거친다고 하더라도, 이 물질들이 모두 정화될지는 정확히 알 수 없다. 해양 생물과 인체에 축적될 경우 위험성을 가늠하기 어렵다.

일본의 자체 보고서가 지닌 한계를 국제원자력기구는 극복하지 못했다. 30년간 방출될 오염수가 해양생태계의 심층수와 해저토에 축적되어 어떠한 영향을 줄지에 대한 구체적인 분석이 없다. 대신 해수면, 해상 선박, 수영, 해중 작업, 해변, 어망에 의한 피폭 평가에 집중되어 있다.

더욱이 국제원자력기구의 재검토는 자신이 세운 안전성 원칙인 ‘편익 요건’을 충족하지 못한다. 위험성은 크고 편익은 적다. 일본의 오염수 투기에는 위험성을 능가할 편익이 없다. 일본은 탱크를 더 건설하여 오염수를 계속 보관할 수 있는 기술과 돈이 있다. 사고 후 12년이 지난 지금도, 녹아버린 핵연료가 어디에 있는지 알지 못한다. 일본의 원자력규제위원회에 1호기 격납고 바닥에 구멍이 났을 가능성이 보고된 것이 2023년 4월의 상황이다.

국제원자력기구는 원칙을 지키지 못하는 재검토로 일본의 오염수 방출을 합리화해서는 안 된다. 오염원 자체에 대한 안전 통제 확보가 급선무이다. 오염원 상황조차 제대로 파악하지 못하는 지금은 오염수를 바다에 버릴 때가 아니다. 일본과 국제원

자력기구는 1993년, 당시 러시아가 900톤의 핵폐기물을 일본 근해에 버린다고 분노했던 일본을 기억해야 한다.

다. 일본의 오염수 투기에 대한 국제법적 대응

윤석열 정부는 국제원자력기구에 맡기지 말고 주권을 행사해야 한다. 일본의 방사성 오염수 방출은 고의적으로 해양을 오염시키는 행위이다. 이는 국제 위법행위를 구성한다. 유엔해양법협약에서, 각 나라는 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장해야 한다. 또한 자국의 관할권이나 통제 하의 사고나 활동으로부터 발생하는 오염이 이 협약에 따라 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 해야 한다.(제194조)

그리고 유엔해양법협약은 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 조치를 취함에 있어서 직접 간접적으로 피해나 위험을 어느 한 지역에서 다른 지역에 전가시키거나 어떤 형태의 오염을 다른 형태의 오염으로 변형시키지 아니하도록 행동한다고 규정한다.(제195조)

나아가 협약은 강, 하구, 관선 및 배출시설을 비롯한 육상오염원에 의한 해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 법령을 제정하도록 규정하고 있다(제207조 제1항 내지 제213조). 유독 유해한 물질을 지속적으로 해양에 방출하는 행위는 최소화해야만 한다.(제207조 제5항) 일본이 30년간 방사성 오염수를 방출하려는 것은 육상에서 발생한 유해 물질을 고의로 방출하는 것으로 유엔해양법 위반이다.

협약은 환경영향평가를 의무화했다. 자국 관할에서의 활동이 해양 환경의 상당한 오염 또는 중대하고 해로운 변화를 야기할 수 있다고 판단할 합리적인 근거가 있는 경우, 해양 환경에 미치는 잠재적 영향을 가능한 수준까지 평가해야 한다고 규정했다.(206조)

국제원자력기구에 맡겨서는 안 된다. 바다를 지키는 헌법인 유엔해양법협약 국가로서의 국제법적 권리를 행사해야 한다. 태평양도서국가포럼(PIF) 소속 18개 나라들이 그러하듯이, 일본에게 이웃 나라에 해를 끼칠 어떠한 행동도 해서는 안 된다는 국제법적 의무를 다하라고 요구해야 한다. 일본 오염수 문제에 대하여 포괄적이고 독자적인 영향평가를 진행해야 한다. 환경과 에너지 분야 전문가들로 영향평가팀을 만들어, 자료를 확보하고, 의견의 근거를 다져야 한다. 그리고 그 내용을 국민에게 알려야 한다.

한국은 2021년 4월부터 올 2월까지 다섯 차례, 일본에 오염수 자료를 요청했다. ‘안전성 검증 체계’. ‘ 측정 평가핵종 재선정 판단 근거’ 등을 질의했다. 이에 대한 대답으로 일본은 한국에 어떤 내용의 자료를 보냈을까? 한국 정부의 분석 결과는 어떻게 나왔나? 아무도 알 수 없다. 그 이유는 지금까지도 꽁꽁 비밀로 묶고 있기 때문이다.

일본이 방사성 오염수를 방출할 경우, 바다 환경에 미칠 영향과 위험에 대한 과학적 증거를 수집 평가하는 데에 상당한 시간이 걸리고, 일단 방출되면 사후적으로 위해요인을 제거할 수 없다. 일본을 유엔해양법재판소에 제소하여 방출 금지 명령을 받을 국가적 준비를 해야 한다.

유엔해양법협약 제290조 제1항은 긴급구제를 하려면 손해가 심각(serious)해야 한다고 규정하고 있다. 심각성의 판단은 생물 다양성과 지속가능성을 위협하는 오염인지를 기준으로 한다. 현재 130만 톤의 오염수 그리고 앞으로도 길게는 100년간 계속 방출될 수 있는 오염수라는 점에서 그 심각성을 치밀하게 준비하여 긴급구제를 받아야 한다.

라. 일본산 수산물 수입금지 조치의 WTO 통상법

한국은 2019년 세계무역기구(WTO)에서 일본 수산물 수입금지 국제 소송에서 승소했다. 만일 일본의 오염수 방출이 환경피해가 없는 것으로 합리화된다면 한국의 일본 수산물 수입금지 조치를 계속 유지하기 어렵다. 왜냐하면 일본의 해양 환경과 한국의 해양 환경이 다르다는 것이 한국 승소의 법적 근거였다. 그래서 한국은 해양 생태 환경이 다르기 때문에 일본산 수산물을 수입금지하는 것이 차별이 아니라는 판단을 받았다.

여기서 WTO 판례를 좀 더 자세히 분석할 필요가 있다. WTO 회원국은 국민의 건강과 안전을 보호하기 위하여 적정한 보호수준(‘ALOP’)을 결정할 검역주권이 있다. 한국은 식품의 방사능 위험으로부터 국민을 보호할 ALOP를 세 가지 요소로 구성했다. 즉 첫째로 보통의 환경에서 존재하는 방사능 수준, 둘째 합리적으로 도달할 수 있는 가능한 한 낮은 수준(ALARA), 그리고 연간 노출허용 기준(1 mSv/year)이다. 이 중에서 일본은 마지막 연간 노출 기준에 집중하여 한국의 조치를 공격했다. 일본 수산물 방사능 수치 기준이 한국의 안전 기준을 충족하고 있음에도 한국이 필요 이상 규제를 하고 있다고 주장했다. WTO 1심은 일본의 주장을 받아들였다. 그러나 WTO 최종심은 1심이 이 세 가지 보호 수준 요소 중 마지막 수치 기준에만 집중한 것은 잘못이라고 판단했다. 한국이 구성한 나머지 2개의 요소를 고려하지 않고 일본 주장을 채택한 것은 잘못이라고 판단했다.

그리고 항소심은 1심이 비슷한 조건 하에 있는 나라들을 차별한 것인지를 판단하면서 기준을 일본산 수산물과 다른 나라 수산물의 특성만을 놓고 비교한 잘못이 있다고 했다. 비슷한 조건 하에 있는지의 판단에서는 단지 상품만을 기준으로 하는 것이 아니라 생산된 나라의 영토적 조건의 유사성도 고려해야 한다. 그러나 1심은 그렇지 못했다.

또한 WTO 1심은 한국이 일본산 수산물 수입 금지 잠정조치를 유지할 수 있는 요건을 갖추지 못했다고 판단했다. 네 가지 요건, 즉 충분한 관련 자료가 부족한 상태에서의 잠정조치일 것, 조치 시 획득 가능한 자료에 근거할 것, 조치 후 객관적 위험 평가에 필요한 추가 자료를 확보할 것, 합리적 기간 내에 재검토될 것을 모두 위반했다고 판단했다. 그러나 항소심은 일본이 제기하지도 않은 잠정조치 조항 위반 여부를 패널이 판단한 것은 잘못이라고 보았다. 결국 앞으로 잠정조치 요건 충족을 둘러싼 2차 분쟁 발생이 예상되며 이에 대한 대비가 필요하다.

Ⅶ . 남북문제, 한반도 평화 정책의 퇴행

1. 총론

윤석열 정부는 지난 1년간 한반도 평화시계를 거꾸로 돌려놓았다. 대북 및 통일 정책은 일관성도 현실성도 없는 정책으로서 남북 상호 간의 무력도발과 강경 대응 양상만 불러오고 있다. 축소·중단되었던 한미연합연습은 대규모로 재개되었고 미 전략자산 전개가 빈번해지는 등 한반도에서의 긴장상황을 더욱 고조시키고 있다. 남북미의 관계뿐만 아니라 한미일 군사협력을 강화함으로써 한반도에서의 긴장이 동북아 전체로 확대되고 한반도가 미중 분쟁에 연루될 가능성을 높이고 있다.

2. 통일·대북 정책 순진한, 후퇴한, 위험한 구상

가. 경위

날짜	내용
2022. 5. 3.	○ 대통령직 인수위원회 110개 국정과제 중 93·94·95 3개의 대북 정책 발표 - 국정약속 18: “남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.” 카테고리 내에 ▲ 93: 북한 비핵화 추진 ▲ 94: 남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비 ▲ 95: 남북 간 인도적 문제 해결 도모로 발표
2022. 5. 4.	○ 권영세 통일부 장관 한반도 전략대회 참석, “과거의 잘못된 점은 고치고 좋은 점을 수용해 ‘진화하는 이어달리기’를 할 생각”이라고 강조
2022. 8. 15.	○ 윤석열 대통령 광복절 경축사에서 ‘담대한 구상’ 발표 - 담대한 구상은 비핵화 협상에 나서는 것을 조건으로 경제적 지원을 보장함, ▲ 대규모 식량 공급 ▲ 발전과 송배전 인프라 지원 ▲ 항만과 공항의 현대화 ▲ 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 ▲ 병원과 의료 인프라의 현대화 ▲ 국제투자 및 금융지원 프로그램
2022. 8. 17.	○ 통일 TV, KT 올레TV 채널 262번을 통해 첫 방송
2022. 9. 14.	○ 북한 대외선전매체 ‘통일의 메아리’ 최준영 조국통일연구원 참사 명의의 ‘담대한 망상’ 글 게재
2022. 10. 14.	○ 윤석열 정부 5년 만에 대북 독자 제재
2022. 11. 21.	○ 통일부 담대한 구상을 세부적으로 정리한 ‘비핵 평화 번영의 한반도’ 자료 공개

2022. 12. 28.	○ 윤석열 대통령은 28일 북한 무인기의 우리 영공 침범과 관련해 “북한의 어떤 도발에도 확실하게 응징·보복하라”고 밝힘
2023. 1. 18.	○ 지니TV(구 KT 올레TV) 송출 중단 일방적 통지
2023. 2. 16.	○ 윤석열 정부 첫 국방백서에 ‘북한은 우리의 적’이라는 표현이 6년 만에 등장
2023. 2. 14.	○ 통일교육의 기조 ‘평화통일’에서 ‘자유민주주의’와 ‘북한인권’을 강조 -국립통일 교육원은 통일교육 기본서 3종 ‘2023 통일교육 기본방향’, ‘2023 통일문제 이해’, ‘2023 북한 이해’를 발간 -기본서에서 통일교육의 목표와 중점 방향은 ‘자유민주주의에 입각한 평화적 통일’로 설정 -2018년 ‘평화-통일교육 방향과 관점’이란 제목으로 기본서가 나왔으나 위 기본서는 ‘평화’란 단어가 빠짐
2023. 3. 9.	○ 권영세 통일부 장관은 ‘대북전단금지법’ 처벌조항을 ‘악법’으로 규정하고 개정돼야 한다는 입장을 밝힘
2023. 3. 28.	○ 윤석열 대통령은 “북한 핵주기는 중단하고 북한이 핵 개발을 추진하는 상황에서는 단돈 1원도 줄 수 없다는 것을 확실히 하라”고 통일부에 지시
2023. 3. 30.	○ 통일부 북한인권보고서 발간

나. 현황 분석과 평가

1) 순진한 구상

대통령직 인수위원회는 2022. 5. 3. 110개 국정과제 중 93(북한 비핵화 추진), 94(남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비), 95(남북 간 인도적 문제 해결도모)를 발표한다. 이어 윤석열 정부는 2022. 5. 10. 정부 출범 이후 위 대북정책이 포함된 120대 국정과제를 확정한다.

이후 윤 대통령은 2022. 8. 15. 광복절 경축사에서 대북정책관련 ‘담대한 구상’을 언급하며, 통일부는 담대한 구상을 세부적으로 정리한 ‘비핵 평화 번영의 한반도’ 자료를 공개하였다. 윤석열 정부의 담대한 구상은 권영세 통일부 장관의 ‘대북정책은 정부 브랜드로 전임 정부를 차별화하지 않고 장점을 받아들이는 이어달리기’라는 청문회 발언과 결부되어 사람들에게 큰 기대감을 안겼다.
하지만 결론적으로 보여준 것은 없다. 보여준 것이 있다면, 담대한 구상에 대해 ‘평가를 할 것이 없다는 것이 평가’라는 조소와 이명박 정부의 “비핵·개방

3000”과 무엇이 다르냐는 냉소, 그리고 “담대한 망상”이라는 북한의 반응이다.

이유는 무엇일까. 전문가들이 줄곧 지적해 온 바와 같이 담대한 구상은 북핵 정책의 추상적인 방향만을 제시하였을 뿐, 구체적인 행동계획이나 실행력이 담보되지 않는 정치적 수사에 그쳤다는 점이다. 권영세 통일부 장관이 브리핑에서 “담대한 계획 안에 북한이 제기하는 안보 우려 및 요구사항 등을 포함해 경제적·안보적 종합적 차원의 상호 단계적 조치를 포괄적으로 담는 방안을 보고드렸다”고 말했다지만, 정부는 북한이 가장 민감하게 반응하는 한미연합연습을 확대·시행하였다. 무엇보다 정부의 담대하지 않은 구상으로는 주변국인 미·중·일 설득을 위해 어떤 실행안을 마련하여 문제를 풀어갈지 실마리조차 보이지 않는다는 것이다.

2) 후퇴한 구상

윤석열 정부는 대선 공약으로 “언론, 출판, 방송개방을 추진하고 문화교류를 통해 문화의 소통과 인적 교류도 확대하겠다”고 밝혔다. 그리고 이는 국정과제로도 포함되었고, 통일부 역시 업무보고를 통해 비핵화 전이라도 가능한 교류협력을 적극 추진하겠다고 보고했다.

이러한 상황 속에서 통일 TV는 북측 저작권사무국과의 계약을 거쳐, 과학기술정보통신부의 방송채널사용사업자 승인 및 특수자료취급인가를 취득하여 케이블 방송채널 개국에 필요한 정부의 모든 승인 및 공식적인 절차를 완료한다. 이후 통일 TV는 2022. 7. 20. 주식회사 KT와 ‘인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠 공급 기본 계약’을 체결하고, 계약기간을 2022. 1. 1.부터 2022. 12. 31.로 정하였고, 계약이 자동 연장되어 2023. 12. 31.으로 그 종기가 예정되었다.

그런데 주식회사 KT 미디어플랫폼사업본부장은 2023. 1. 18. 통일 TV에 “귀사는 통일 TV를 운영함에 있어 김정은을 찬양하는 내용이나 북한 이념 및 체제의 우월성 선전에 관한 내용을 포함시키는 등 법적·국가적·사회적 공익을 저해하는 내용의 방송프로그램을 지속적으로 송출”한 바, 통일 TV가 위 계약 제3조 제3항의 공익을 저해하지 않을 의무를 위반하여 계약을 중대하게 위반하는 경우에 해당하므로 위 계약을 해지하고 송출중단을 하겠다는 일방적 통지를 하였고, 통일 TV는 위 통지 2시간 이후 송출이 중단되었다.

방송교류는 남·북의 사회문화적 동질성 회복, 이질성 축소, 상호 체제에 대한 부정적 인식 축소 등 정치군사적 측면 이외에 민간교류의 일환으로 통일에 긍정적 정책임이 분명하다. 분단 독일은 현재의 남북관계보다 훨씬 높은 수준의 통합이 진행된 상태였는데, 이는 우리보다 30년 먼저 성취한 통일인 점도 작용하였지만, 통일 이전

부터 완전히 개방된 방송 통신 개방으로 상호 문화적 이해도를 높인 점도 그 이유였을 것이다.

하지만 보수정부에서 시작된 북한 방송개방은 법적 분쟁만을 남긴 채, 일단 이렇게 막이 내렸다. 다시금 해묵은 이유로 인해 북한 방송에 접근할 수 있는 방법은 사라졌다. 그동안 진행하지 못했던 민족 동질성 회복을 위한 시도는 1보를 전진하기도 전에 2보 후퇴하였다.

3) 위험한 구상

윤석열 정부는 북한에 대한 응징·보복을 천명함과 동시에 첫 국방백서에 '북한은 우리의 적' 임을 분명히 하였고, 대북 독자 제재를 5년 만에 발표하였다. 평화통일 교육은 사라지고 '자유민주주의' 와 '북한인권' 이 등장하였다. 통일부는 정권이 바뀌자 이른바 '대북전단금지법' 에 대한 기존 합헌 입장을 뒤집고 '위헌' 이라는 입장을 분명히 하였다. 더불어 윤석열 대통령은 "북한 퍼주기는 중단하고 북한이 핵 개발을 추진하는 상황에서는 단돈 1원도 줄 수 없다는 것을 확실히 하라" 등 대북 강경 발언을 쏟아내고 있다. 후술할 한반도 군사적 긴장 고조화를 반영하지 않더라도 남·북 관계가 경색을 넘어 마비되고 있음은 명백하다. 결국 북한은 평화통일의 대상보다는 '우리의 적' 임이 분명해졌고, 접경지역에 사는 주민들은 대북전단살포로 인해 생존을 위협받고 있다.

윤 대통령은 대선 때 "문재인 정부 시절에 대폭 축소된 한-미 연합군사훈련을 복원하겠다" 고 공약했다. 군사훈련을 강화하면 북한의 반발은 예상된 수순일 것이다. 이에 대한 정부의 대답은 공허한 외침만이 있을 뿐이다. 실제로 한미군사연습은 확대되었고, 북한은 미사일 발사나 핵 무력 정책 법제화 등으로 강하게 반발한 것으로 보인다. 한반도는 강대강 대립에 빠져있고, 그 위험은 국민에게 돌아간 것으로 보인다.

다. 결론

윤석열 대통령은 이미 후보 시절 북한주적론과 선제타격론을 내걸었다. 이후 윤석열 정부가 담대한 구상을 발표할 때만 하더라도, 선거 과정에서의 대북정책 강경 기조는 '국내 유권자를 상대로 한 구애일 것이다' 라고 하며, 많은 전문가들이 '이어달리기' 에 대한 기대감을 접지 않았던 것이 사실이다. 하지만 현재에 이르러 윤석열 정부의 대북 강경 시그널링은 그 대상이 국내 유권자를 넘어 북한임이 분명해 보인다.

3. 한반도 전쟁위기 고조화 - 전쟁의 위협에 놓인 한반도

가. 경위

날짜	내용
2022. 4. 15.	○ 윤석열 당선인, 외신과의 인터뷰에서 “북한은 주적, 한미동맹이 더 강력해져야 한다”는 입장 밝힘
2022. 4. 17.	○ 북한, “전술핵운용의 효과성을 강화”할 신형전술유도무기 시험발사
2022. 4. 25.	○ 한미 연합지휘소훈련 2주차 시작. 이에 대해 북한은 비난하는 입장을 밝힘
2022. 5. 23.	○ 윤석열 대통령, CNN과의 인터뷰에서 북한의 7차 핵실험에 강경하게 대처하겠다, 북한의 어떠한 위협과 도발 행위에 대해서도 강력하고 단호하게 대처하여 북한의 도발을 저지할 것이라는 입장을 밝힘
2022. 6. 2.	○ 6. 2.부터 사흘간 한국과 미국 해군이 항모강습단 연합훈련 실시. 2017. 11. 이후 4년 7개월 만에 진행된 것으로, 북한 핵과 미사일 위협에 대한 경고 차원의 대북 무력시위라고 할 수 있음
2022. 6. 6.	○ 전날인 6. 5. 북한이 평양 순안 등 4곳에서 미사일 8발을 발사한 후, 한국과 미국이 동해상으로 미사일 8발을 사격함
2022. 6. 10.	○ 6. 8. - 6. 10. 북한 전원회의. 김정은 국무위원장은 “자위권은 곧 국권 수호 문제”라면서 ‘강대강’ 원칙을 강조함
2022. 6. 12.	○ 북한, 서해안 지역에서 서해상으로 방사포 5발가량 사격함
2022. 6. 23.	○ 6. 21.부터 진행된 조선노동당 중앙군사위원회에서 작전계획 수정, 조직개편 등을 논의. 휴전선과 인접한 부대의 작전영역을 확장
2022. 7. 22.	○ 권영세 통일부 장관, 2022년 통일부 주요업무 추진계획 보고. “자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추진하여 비핵·평화·번영의 한반도를 이루어 나가는 것”을 윤석열 정부의 통일·대북 비전으로 밝히면서, ‘일체의 무력도발 불용’, ‘호혜적 남북관계 발전’, ‘흡수통일을 추구하지 않고 신뢰에 기반한 접근으로 평화통일을 위한 대내외 기반 구축’의 3대 원칙을 정립했다고 밝힘 ○ 이종섭 국방부 장관, 2022년 국방부 주요업무 추진계획 보고. 2018. 7. 이후 축소된 한·미 연합연습 및 훈련의 정상화 계획 발표. 연합연습의 명칭 ‘을지 자유의 방패’
2022. 7. 25.	○ 북한, 한미 ‘참수 작전’에 대해 비난하는 입장 발표. 6. 14.부터 7. 9.까지 한·미 특수전부대원들이 미 현지에서 ‘참수작전’ 훈련을 합동으로 진행하였고, 이에 대해 북한매체는 “우리 모두의 목숨을 합친 것보다 더 귀중한 우리의 최고존엄을 겨냥한 ‘참수작전’을 운운한 이상, 윤석열 역적 패당의 괴멸은 시간문제”라며 비난하는 입장을 밝힘

2022. 8. 17.	○ 북한, 평안남도 온천에서 서해상으로 순항미사일 2발 발사 ○ 한미 공동 성명 - 제21차 한미통합국방협의체 회의에서 북한의 위협을 집중적으로 논의했고, 한미 양측이 한반도의 완전한 비핵화라는 공동의 목표를 재확인하고 한미연합군이 한국을 방어하기 위한 준비태세를 계속 유지하기로 했다고 밝힘
2022. 8. 19.	○ 8. 29. - 9. 1.까지 한미 연합연습 진행. 실기동훈련을 정상화. 북한은 선전매체를 통해 이에 대해 비난하는 입장을 밝힘
2022. 9. 8.	○ 북한, 선제적 핵사용 법제화. 핵무기 사용조건에 대해 △핵무기 또는 대량살상무기 공격이 감행 혹은 임박했다고 판단되는 경우 △국가지도부에 대한 핵 및 비핵공격이 감행 혹은 임박했다고 판단되는 경우 △중요전략적 대상들에 대한 치명적 군사공격이 감행 혹은 임박했다고 판단되는 경우 △유사시 전쟁 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우 △기타 국가 존립에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생해 핵무기로 대응할 수밖에 없는 불가피한 상황이 조성되는 경우로 명시함
2022. 9. 17.	○ 한미, 확장억제전략협의체 진행. 북한의 핵 위협으로부터 한국을 방어하고 미국의 확장억제를 강화하기 위해 4년 8개월 만에 열림
2022. 9. 24.	○ 북한, SLBM 발사 준비 동향이 포착됨
2022. 9. 26.	○ 한미 해군, ‘북한 도발 대비’를 위한 대규모 해상연합훈련 진행.5년만에 미국 항모가 참여, 20척 이상의 합정 동원하여 나흘간 진행
2022. 10. 4.	○ 미군, 북한의 중거리탄도미사일 발사 직후 한국 공군 및 일본 항공자위대와 각각 군사훈련 실시
2022. 10. 6.	○ 북한, 군용기 12대 ‘특별감시선’ 이남에서 시위성 편대비행, 공대지사격 훈련 시행. 공군은 전투기 30대 긴급출격해 대응함
2022. 10. 13. - 14.	○ 북한, 군사분계선 인근에서 포병사격, 군용기 위협비행, 단거리탄도미사일 발사 등 진행
2022. 10. 31.	○ 한미 대규모 연합공중훈련 ‘비질런트 스톰’ 실시. 훈련 규모 확대 및 명칭 변경. 11. 4.까지 진행예정이었으나 “북한의 도발로 고조되고 있는 안보위기 상황에서 한미동맹의 굳건한 연합방위태세 현시가 필요하다”는 이유로 기간을 연장함 ○ 북한은 11. 3. 훈련기간 연장을 비판하는 입장을 밝혔고, 같은날 동해상으로 미상의 탄도미사일 발사
2022. 11. 4.	○ 국회 국방위원회, ‘북한 탄도미사일 도발 규탄 및 중단 촉구 결의안’ 의결
2022. 11. 13.	○ 한미일 공동성명 채택. 북한의 미사일 도발을 강력히 규탄하고 북한의 유엔 안전보장이사회 결의 이행을 촉구하면서 북한이 핵실험을 감행할 경우 국제사회의 강력하고 단호한 대응에 직면하게 될 것임을 재확인함

2022. 11. 18.	○ 북한, 동해상으로 대륙간탄도미사일 1발 발사. 전날 단거리탄도미사일 1발 발사
2022. 11. 29.	○ 윤석열 대통령, 로이터 통신과의 인터뷰에서 “북한이 7차 핵실험을 한다면 지극히 현명하지 못할 일”이라면서 “지금까지 취하지 않았던 대응들이 포함된다고 할 수 있다”는 입장을 밝힘
2022. 12. 26.	○ 북한 무인기 5대가 서울·수도권 하늘 5시간 비행. 2017. 6. 이후 5년 6개월 만에 무인기의 영공 침범이 있었음. 이에 대해 윤석열 대통령은 국방과학연구소에서 국내 무기체계 개발 현황을 점검하면서, “우리가 평화를 얻기 위해서는 압도적으로 우월한 전쟁 준비를 해야한다. 위장된 평화로는 안보를 지킬 수 없을 뿐 아니라 그 기반마저 무너진다는 것을 확실하게 깨달아야 한다.”는 입장을 밝힘
2022. 12. 31.	○ 북한, 초대형 방사포 증정식 개최. 3발을 검수사격하고, 다음날 새벽 1발을 발사함
2023. 1. 11.	○ 윤석열 대통령, 외교부·국방부 업무보고 시, “우리의 자유와 평화를 위협하는 도발에 대해서는 강력한 자위권을 행사할 수 있는 만반의 준비태세를 갖춰야 한다”는 입장을 밝힘
2023. 2. 18.	○ 북한, 대륙간탄도미사일 ‘화성-15형’ 발사. 다음날인 19일 한미연합공중훈련 진행
2023. 3. 7.	○ 북한, 파주시 진동면 초리 사격장에서 30여 발의 포사격 도발이 있었다고 발표. 합동참모본부는 해당 지역에서 포사격이 없었다는 입장을 밝힘
2023. 3. 13.	○ 13일부터 11일간 한미연합훈련 진행. 한반도 전체를 전쟁구역으로 가정한 연합훈련은 5년 만에 진행되는 것으로, 역대 훈련 중 가장 장기간 훈련이 진행됨. 이에 대해 북한은 당 중앙군사위원회를 소집하고 무력대응을 예고함. 훈련 시작 전날인 12일에는 함경남도 신포 일대 잠수함에서 전략순항미사일 2발이 발사됐고, 14일(‘북한판 이스칸데르’ 탄도미사일 2발), 16일(‘화성-17형’ 대륙간탄도미사일 1발), 19일(전술탄도미사일 1발) 미사일 발사가 있었음
2023. 3. 28.	○ 북한 조선중앙통신, 김정은 국무위원장의 핵무기 병기화 사업 지도 관련 보도, 전술핵탄두 공개
2023. 4. 10.	○ ‘2023년 화랑훈련’ 실시. 북한의 핵·미사일 위협에 대비, ‘민방공 경보전파 및 대피훈련’, ‘사이버 테러 대응훈련’ 등이 진행됨
2023. 4. 17.	○ 한미일, 동해 공해상에서 북한 핵미사일 대응 방어훈련 실시
2023. 4. 18.	○ 북한, ‘군사정찰위성 1호기’ 완성 선언

나. 현황 분석과 평가

윤석열 대통령은 당선인 지위에서 언론과의 인터뷰를 진행할 당시부터 북한을 '주적'으로 표현하고, 한미동맹이 더욱 굳건해져야 한다고 강조해왔다. 취임 직후 대통령실 혹은 정부 차원에서 공식적으로 북한에 대한 강경 대응의 입장을 공식적으로 밝힌 것은 아니었지만, 북한에 대한 강경 발언과 한미동맹 강화 기조가 확인되었다.

한미연합훈련의 양상은 강화되고 중단되었던 훈련이 재개되기도 했는데, 그 과정에서 북한은 미사일 발사로 훈련에 대응하고 한미연합훈련에 대한 강도 높은 비판을 계속해왔다. 정부는 북한이 미사일을 발사하면 이에 대해 강경하게 군사적 대응을 해왔고, 북한의 핵미사일과 위협에 단호히 대응하겠다는 입장으로 일관하면서 긴장의 국면은 나아질 기미를 보이지 않고 있다. 북한의 7차 핵실험 가능성에 대해 윤석열 대통령은 지금까지 취하지 않았던 대응을 포함해 강경 대응하겠다는 입장을 밝혔고, 북한의 무인기가 서울 상공에서 확인되고, 북한이 초대형 방사포를 공개하고 발사하는 등 '강대강' 국면이 계속되어왔다.

지난 1년간 북한의 미사일 발사, 이에 대한 우리 정부 혹은 한미 공동의 군사적 대응이 수차례 반복되면서 남북 간에 긴장 상태와 대결국면은 심화되었다. 통일부는 평화통일을 이야기하고 북한이 대화에 나서야 한다는 입장을 반복적으로 밝혀왔지만, 한미 연합연습과 훈련이 정상화 혹은 강화되고, 북한의 도발에 강력하게 대응하겠다는 기조가 굳건하게 지켜지고 있는 가운데 대화에 대한 진정한 의지는 실종된 상태다. 대화가 배제된 채 이루어지고 있는 무력에 의한 상호도발, 그리고 북한을 주적으로 규정하고 공격과 타개의 대상으로 삼고 반복되는 한미 연합연습 및 훈련은 한반도의 전쟁위기를 고조화시키고 있다.

다. 결론

윤석열 정부 1년간 한반도에서 이루어진 상호간의 무력도발과 강경 대응은 시계를 거꾸로 돌리고 있다. 한반도의 평화를 염원해왔던 오랜 시간을 비웃기라도 하듯, 한반도는 전쟁위기에 다시금 휩싸이고 있다.

4. 한미일 군사훈련, 일본의 군사대국화 그리고 한반도의 안전

가. 경위

날짜	내용
2022. 5. 21.	○ 한미 정상회담(서울) 북한의 도전에 대응하고, 공동 안보와 번영을 수호하며, 공동의 가치를 지지하고, 규범에 기반한 국제질서를 강화하기 위한 한미일 3국 협력의 중요성을 강조
2022. 6. 11.	○ 한미일 국방장관 회담(싱가포르) 한미일 미사일 탐지·추적 훈련 정례화 발표
2022. 9. 21.	○ 한일 정상회담(뉴욕) 북한의 핵 프로그램에 우려 공유, 긴밀히 협력하기로 의견 모아
2022. 9. 30.	○ 한미일 3국 대잠수함 훈련, 독도 150km 떨어진 동해상에서 실시, 잠수함을 탐색·식별·추적하고 관련 정보를 상호 교환 훈련, 일본 해상자위대 구축함 아사히함 참가
2022. 10. 6.	○ 한미일 북한 탄도미사일 대응 훈련, 독도 185km 떨어진 동해상 실시, 일본 해상자위대 이지스 초카이함, 아시가라함 참가
2022. 11. 14.	○ 한일 정상회담(프놈펜) 북한 탄도미사일 발사에 대해 공동으로 규탄하고, 한미일 안보협력 강화 위해 협력하며, 자유롭고 개방된 인도태평양 추구하기 위해 연대하기로 합의
2022. 12. 16.	○ 일본 각의 일본 안보정책문서 개정 결의, 반격능력(적기지공격능력) 확보 명시, 방위비 현재 대비 2배로 증액하여 군사력 증강 계획, 일본의 동아시아에서 군사적 역할 확대 계획 적시 - 당일 일본 정부 관계자 “반격 능력 행사는 일본의 자위권 행사로 다른 국가의 허가를 얻는 것이 아니다. 일본이 자체적으로 판단할 것“
2023. 2. 13.	○ 한미일 외교차관 회담, 한국 외교부 제1차관은 북한 미사일에 대한 실시간 정보 공유를 발전시키는 것을 포함하여, 한미일 3국 안보협력을 강화할 것 합의
2023. 2. 22.	○ 한미일 훈련, 다케시마의 날에 독도 인근 공해상에서 일본 자위대 구축함 아타고함 참가, 탄도미사일 표적 정보를 공유하고 탐지·추적·요격 절차를 숙달
2023. 3. 15.	○ 윤석열 대통령, 요미우리신문 인터뷰에서 일본의 적기지 공격 능력 보유에 관해 “일본의 조치 충분히 이해한다”고 발언
2023. 3. 16.	○ 한일 정상회담(도쿄) 북한 핵과 미사일 대응하기 위해 한미일, 한일 공조 매우 중요하며, 이를 위해 협력하기로 의견 일치, 자유롭고 열린 인도태평양 추진 과정에서 긴밀히 연대와 협력 의견 일치
2023. 3. 21.	○ 한국정부, 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 지소미아) 정상화 서면 일본에 발송
2023. 4. 3.~4.	○ 한미일 훈련, 제주도 남방 공해상에서 북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 대응 대잠수함 훈련, 수색구조 훈련, 일본 해상자위대 구축함 우미기리함 참가
2023. 4. 14.	○ 한미일 안보회의(워싱턴DC) 안보정세, 3자간 국방·군사협력 추진방향 논의, 미사일 방어훈련과 대잠수함 훈련 정례화 합의

2023. 4. 17.	○ 한일안보정책협의회(서울) 안보 환경 의견 교환, 안보협력 발전 논의
2023. 4. 17.	○ 한미일 3국 북한 미사일 방어훈련 동해상에서 실시, 일본 아고타함 참가
2023. 4. 26. (현지시간)	○ 한미정상회담 개최 및 워싱턴선언 발표 ○ “미국 핵태세보고서의 정책에 따라 한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우 한국과 협의할 것” ○ “확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 핵협의그룹((Nuclear Consultative Group. NCG) 설립” 하는 방안 포함 ○ 미 전략핵잠수함(SSBN) 등 전략자산을 한반도에 정례적으로 전개하기로 합의

나. 현황 분석과 평가

1) 분석

윤석열 대통령은 취임 직후에 가진 바이든 미국 대통령과 회담에서 안보 정책에서 한미일 3국 협력의 중요성을 강조하였고, 일본과의 관계 개선을 위해 강제동원 피해자에게 제3자 배상안을 추진해왔다.

한미, 한미일 국방장관은 한미 정상회담 직후 북한 미사일 대응 차원에서 한미일의 공동 군사훈련을 정례화하기로 하였다. 국방장관의 합의에 따라 한미일은 동해에서 한미일 3국 군함이 참가한 가운데, 북한 잠수함, 미사일을 탐지, 식별하고, 그 정보를 교환하며, 추적하거나 격추하는 훈련을 벌였다. 한미일은 윤석열 정부 출범 후 2023. 4. 17.까지 약 1년간 5회의 훈련을 실시하였다. 윤석열 정부 출범 이후 한국과 미국은 여러 차례 한미군사훈련을 강화하기로 합의하고, 대규모 실제 병력을 동원한 훈련을 실시하였다. 한미는 핵무기 탑재가 가능한 핵전략폭격기 등과 같은 전략무기를 한반도 및 그 인근에 전개하는 훈련, 북한 해안을 상정한 한미 해병대 상륙훈련과 같이 훈련의 성격 면에서도 과거 정부보다 공세적이고 위협적이다. 한미는 핵전략폭격기를 서해상에 출격시켜 폭격 훈련을 진행했다.

일본은 2022. 12. 16. 안보정책 문서 3건을 발표하였다. 그 내용은 종전에 없었던 “반격능력”을 보유하겠다는 방침과 구체적인 도입과 개발할 무기체계, 보유 시기와 소요비용까지 구체적으로 적시하였다. “반격능력”은 일본이 공격을 받으면 적 기지 또는 지휘부를 공격한다는 개념으로서 평화헌법 아래 전수방위를 채택한 일본의 과거 정책과 정면 배치되는 내용이지만, 일본은 안보정책 문서에서 전수방위 원칙에 부합한다고 주장하고 있다. 일본은 안보정책 문서에서 세계 경제 3위의 경제

대국에 걸맞은 아시아 태평양에서 군사, 안보적 역할을 수행할 의지를 표명하고, 특히 중국을 최대의 위협으로 평가하였으며, 위협에 대처하기 위해 우선 자체 방위력을 증가시고, 그다음 미일동맹을 강화하며, 셋째로 뜻을 같이하는 동지국과 협력을 증진시키는 전략을 추구한다고 밝혔다. 일본은 중국 또는 북한과의 대결에서 한국에 대해 미-일-한의 위계질서 속에서 동지국으로 협력을 강화하고 있다. 일본은 북한 지역에 적기지 공격을 실시하더라도 이는 일본의 주권 사항으로서 한국의 동의를 받을 필요가 없다는 입장이다.

윤석열 정부는 이러한 일본의 의도를 쉽게 알 수 있음에도 불구하고, 일본의 하위 파트너로 군사협력을 강화하고 있고, 특히 북한을 공동의 적으로 상정하고, 비록 그 대상이 북한이라고 하더라도 한반도에 일본이 군사공격을 독자적으로 실시할 수 있다는 입장에 대해 아무런 대응을 하지 않고 있다. 오히려 윤석열 대통령은 일본의 반격능력 보유에 대해 이해한다는 입장이다. 윤석열 정부는 한일군사정보보호협정을 재가동하였다. 이명박 정부 시절 추진되었던 한일군수지원협정을 윤석열 정부가 향후 추진할지 관심이 쏠리고 있다.

윤석열 대통령은 한미일 안보・군사 협력을 확대・강화하고, 그 반대로 우크라이나 전쟁에 사용될 수 있는 포탄 등 공격용 군수품을 우회지원하는 문제로 러시아와 갈등을 빚고 있으며, 중국과 대만 문제에 개입하는 발언을 함으로써 중국과도 위태로운 상황을 만들고 있다.

2) 평가

한반도의 안전 상황은 하노이노딜 이후 후퇴하고 있었는데, 윤석열 정부 취임 이후 급격히 악화되고 있다. 윤석열 정부 취임 이후 북한과의 대화는 전혀 없었으며, 대규모 한미군사훈련과 북한의 군사적 조치와 무기개발 활동이 잇따르면서 강대강 국면의 군사적 긴장은 고조되었다. 현재 남북관계가 개선될 가능성은 보이지 않고, 윤석열 정부에게 이 상황을 개선시킬 의지와 능력이 보이지 않는다.

위태로운 한반도 상황에서 국가와 국민의 안전을 안정적으로 관리할 책무가 있는 윤석열 정부는 쓸데없이 중국과 러시아를 자극하면서 국가와 국민의 안전을 위태롭게 하고 있다.

군사안보적 측면에서 한국은 정전상태인 북한과 관계를 안정적으로 관리하면서 평화체제로 전환시켜야 하며, 군사강국인 중러와 갈등을 초래하지 말아야 한다. 미국, 일본과 군사적으로 블록화하면 중국과 러시아와 군사적 갈등을 초래할 위험이 있고, 북중러가 군사 블록화하게 할 수 있다. 양 진영이 군사블록화가 되면 양 군사블

록의 꼭지점인 한반도에서 군사위기가 발생할 가능성이 높아진다. 경제적 측면에서도 대외의존도가 높은 한국 입장에서는 미중 갈등을 조장하거나 한쪽 편에 편입되는 것은 바람직하지 못하다. 그런데, 윤석열 정부는 동해 인근에서 한미일 군사훈련을 실시하는 등 한미일 군사협력을 강화하면서 한미일 군사블록화에 적극가담하고 있다. 윤석열 정부는 여러 차례 미국의 전략폭격기가 서해 상공에서 한국 전투기들과 연합훈련을 실시했는데, 이는 중국을 자극하고, 서해상에서 우발적 군사충돌을 초래할 수 있다.

일본은 2015년 방위법제 개편을 통해 평화헌법을 무력화시켰고, 식민지침략과 태평양전쟁에 대한 책임을 도외시한 채 전쟁할 수 있는 국가를 지향하고 있다. 일본은 2022년 말 그 일환으로 안보전략 문서를 개정했다. 윤석열 정부는 일본의 이러한 정책을 비판하고 저지시키려고 하지 않았으며, 오히려 일본에게 과거사 문제에 면죄부를 주고, 반격능력 보유를 지지하는 입장을 내놓았다. 일본은 장기적으로 조금씩 전쟁할 수 있는 나라를 만들어가고 있는데, 그 지향점은 동아시아에서 군사대국이다. 다시 군사대국화 된 일본은 한반도에 대한 외교 군사적 영향력을 확대하고, 한반도와 중국 대륙에 대한 군사적 능력을 강화하려 할 것이다. 이러한 일본의 정책은 한국의 주권과 안보를 위태롭게 할 수 있고, 동아시아에 위협이 될 수 있다. 현재는 자위차원이라고 밝히고 있지만, 어쨌든 일본은 북한에 대해 군사공격을 할 수 있다고 밝히고 있고, 한국의 동의를 받을 사안이 아니라는 입장이다. 한국 헌법상 한반도는 영토로서 일본의 이러한 입장은 한국의 영토주권과 배치된다. 헌법과 국토를 수호할 의무가 있는 윤석열 대통령이 일본의 입장을 두둔하는 것을 보면, 윤석열 대통령에게 헌법과 국토를 수호할 의지가 있는지 의문스럽다.

다. 결론

윤석열 정부는 출범 이후 한미, 한미일 군사협력을 강화하면서 군사블록화에 편입되고 있다. 군사블록화는 상대 진영을 집결시키고, 진영 간 갈등을 촉발하는데, 윤석열 정부의 이러한 한미일 군사블록화 편입 정책으로 양 진영의 경계지점에 분단된 한반도는 더욱 위태로워지고 있다. 일본의 전쟁할 수 있는 나라 정책을 지지하는 윤석열 정부는 향후 한반도를 둘러싼 새로운 군사강국 일본을 출현시키는데 도움을 주고 있다. 과거 일본의 군사대국화는 한반도 식민지화와 세계전쟁을 초래했었는데, 당시와 상황이 동일하지 않지만, 일본의 국익 차원에서 한반도의 지정학적 중요성은 변함이 없다는 점, 일본이 과거를 반성하지 않고 있다는 점에서 일본의 군사대국화는 경계하고 저지해야 한다.

주변국과 갈등을 만들고, 잠재적 위협을 키우는 윤석열 정부에게 한반도 안전을 기대하기 어렵다.

5. 한미연합군사연습

가. 경위

날짜	내용
2022. 8. 22.	○ 한미 연합연습 ‘을지 자유의 방패(UFS)’ 시작, 대규모 야외기동훈련 부활
2023. 9. 16.	○ 한미, 4년 8개월 만에 ’확장억제전략협의체(EDSCG)’ 재개
2023. 9. 23.	○ 미국의 전략무기인 핵추진 항공모함 로널드 레이건호(CVN-76) 부산 입항
2022. 10. 7. ~ 10. 8.	○ 한미, 동해 공해상에서 연합 방위 능력 강화를 위한 연합 해상기동훈련 실시 ○ 한국 해군 구축함 문무대왕함과 호위함 동해함 참가, 미군 해군 핵추진 항공모함 로널드 레이건함과 이지스 순양함 챈슬러스빌함, 이지스 구축함 벤폴드함, 배리함 참가 ○ 동해상에서 전술 기동 등 연합 해상 훈련 후 제두 동남방까지 미 로널드 레이건 항공 모함 호송 작전
2022. 10. 18.	○ 미, B-1B ‘랜서’ 폭격기 4대, 괌에 전진배치
2022. 10. 31. ~ 11. 4.	○ 한국 공군 - 미 7공군 사령부, 대규모 연합공중훈련 ‘비질런트 스톰(Vigilant Storm)’ 실시 ○ F-35B 등 총 240여 대의 항공기 동원
2022. 10. 24. ~ 10. 27.	○ 한국 육·해·공군, 해양경찰, 미국 전력과 함께 대규모 서해합동훈련 실시 ○ ‘적 도발’에 대비한 연합·합동 해상 수행능력 향상 및 군사 대비태세 확립 목적 ○ 특수전 부대를 태우고 서북도서 및 서해안으로 고속 침투하는 적의 공기부양정 등 침투전력을 신속하게 탐지·격멸하는 해상 대특수전부대작전(MCSOF), 북방한계선(NLL) 국지도발 대응, 해양차단작전
2022. 11. 4.	○ 제54차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명
2022. 11. 5.	○ 한미 연합 공중훈련 비질런트 스톰 일정 연장 ○ 공군 B-1B전략폭격기 참가
2023. 2. 1.	○ 2023년 첫 한미 연합공중훈련 실시 ○ 한국 F-35A, 미군 B-1B 전략폭격기 및 F-22, F-35B 참가
2023. 2. 3.	○ 한미, 2023년 첫 한미 연합공중훈련 이틀 만에 서해상에서 연합공중훈련 실시 ○ 한국 F-35A, 미국 F-22·F-35B 등 5세대 스텔스 전투기와 미국 F-16CM 등 다수 전력이 참가, 서해 상공에서 연합공중훈련을 시행

2023. 3. 13. ~ 3. 23.	○ 5년 만에 전구(戰區)급 대규모 실기동훈련을 병행하는 ‘자유의 방패(프리덤실드, FS)’ 연합연습 실시 ○ 쌍룡 연합훈련 및 연합특수작전훈련 등 20여개 훈련 실시 ○ 해병대 상륙작전 및 연합특수작전(Teak Knife) 훈련을 포함하는 야외기동훈련(FTX) 실시 ○ 연습 시나리오에 ‘북한 안정화’ 작전도 포함. 북한 내 치안 유지 등 한미연합군의 북한 진격 및 점령에 대비한 개념.
2023. 3. 20. ~ 4. 3.	○ 한미 해군·해병대 연합전력, 포항일대에서 쌍룡훈련 실시 ○ △상륙군의 안전한 목표지역 이동을 위한 ’호송작전’과 △연안에 설치된 적의 기뢰를 제거하는 ’소해작전’ △상륙목표를 사전에 감시정찰하고 위협요소를 제거하는 ’선견부대작전’ 등의 순으로 실시 ○ 3. 20.경북 포항 화진리·독석리 해상과 공중에서 ‘2023년 쌍룡훈련’의 일환으로 ‘결정적 행동’ 단계 훈련. 사단급 규모의 한미연합상륙군, 한국 해군 대형수송함(LPH) ’독도함’과 미 해군 강습상륙함(LHD) ’마킨아일랜드’함 등 함정 30여척, F-35 전투기 및 육군 AH-64 ’아파치’ 공격헬기·해병대 MUH-1 ’마린온’ 상륙기동헬기 등 항공기 70여대, 한국형 상륙돌격장갑차(KAAV) 50여 대 등이 참가
2023. 4. 5.	○ 미 B-52H 전략폭격기 한반도 전개하여 한미 연합 공중훈련 진행

나. 현황 분석과 평가

1) 분석

한미연합연습의 빈도와 규모는 집권 정부에 따라 달라지는 양상을 보이는데, 축소되어왔던 한미연합연습의 규모가 윤석열 정부 집권 이후 다시 기존 규모급으로 확대되었다. 윤석열 정부 집권 이후 2022년 8월 UFS 등을 시작으로 대규모 야외기동훈련이 부활하고 있고, 각종 훈련 때마다 핵항모 ‘레이건호’, 미국 공군 전략폭격기 B-1B ‘랜서’, B-52H 전략폭격기 등 각종 전략자산이 한반도에 전개되었다.

특히나 미국은 평양으로부터 약 900여km 떨어진 일본 규슈 가고시마현의 자위대 기지에 리퍼 8대를 배치하고 작전 운용에 들어간 바 있는데, 리퍼는 2020년 1월 미군이 가셈 솔레이마니 이란 혁명수비대 쿠드스군 사령관을 암살할 때 사용된 전력으로 알려져 있다.[120] 이러한 장비는 실전에서 실제 사용되었던 것으로 훈련규모의 확대와 함께 새로운 전력이 전개되고 있는 양상이다.

120)<동아일보>, 2023. 3. 3., 「‘하늘의 암살자’ 무인공격기 리퍼, 한반도 첫 전개」.

이종섭 국방부 장관과 로이드 오스틴 미국 국방부 장관은 2022년 11월 3일, 제54차 한미안보협의회의(SCM) 후 발표한 공동성명을 통해 “필요에 따라 미국의 전략자산을 적시적이고 조율된 방식으로 한반도에 전개한다”[121]고 하였다고 한바, 향후에도 미 전략자산의 전개가 계속될 것으로 보인다.

2) 평가

한미연합연습은 작전계획에 따라 실시되고 있다. 작전계획 5015는 북한지도부에 대한 참수작전, 국지도발이나 급변사태에 대한 대비책, 핵이나 미사일 등 대량살상무기 공격 징후에 따른 선제타격 등이 그 주요 내용으로 담겨있다.[122] 이는 국제규범 위반으로 볼 여지를 안고 있다. 강행규범인 무력사용금지원칙의 규범력을 확보하기 위해서는 예외를 최소화해야 하는 점, 금지된 침략행위와 예방적 자위의 구분이 현실적으로 어려운 점, 오해와 오판의 소지가 너무 커 전쟁가능성을 높일 위험이 있다는 점, 국제관습법의 성립·변경요건인 광범위한 국가들에 의한 관행이 없다는 점, 상대방에 대한 100% 제압이 불가능한 이상 결과적으로 예방적 자위 자체가 전쟁개시가 되어 보복공격을 부르는 점 등을 고려할 때, 현행 국제법상 자위권의 발동은 “무력공격이 발생한 경우”에 한하여 인정된다고 보며, 예방적 자위권은 인정될 수 없다고 보면서 무엇보다 예방적 자위권 개념은 자위권의 행사요건 중 필요성(necessity) 요건을 충족시키지 못한다고 보는 견해[123]가 설득력이 있는바 작전규모에서의 확대뿐만 아니라 작전계획의 내용적인 측면도 문제점이 있어 보인다.

2022년 한·미 정상회담에서 모든 수단을 동원한 확장억제 제공에 양국 정상이 합의하였으며, 이 문제는 확장억제전략협의체(EDSCG:Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)에서 보다 구체적으로 협의되었고, 그 결과 한·미 양국은 ‘전략자산의 시의적절하고 효과제적인 역내 전개와 운용의 지속’에 대해 합의하였으며, 한미안보협의회의(SCM:Security Consultative Meeting)에서 양측은 핵기획그룹(NPG: NuclearPlanning Group)과 같은 확장억제협의체를 구성하는 데 합의하였으며, 상시 배치 효과를 위해 양측의 소통 채널을 상시화하기로 하였는바[124] 확장억제 기조가 강화되고 있고 대규모의 전략적자산이 한반도로 들어오고 있다.

남북미 상호간의 긴장관계 고조로 9.19 군사합의 등 기본적인 합의사항까지 무력화될 우려가 있어 대화를 통한 최소한의 안전장치의 마련이 시급해 보인다.

다. 결론

121)<경향신문>, 2022. 11. 4., 「제54차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명」.
122)황정화, 작전계획의 변천과 한미연합연습, 한미연합작전계획과 한반도 평화 토론회 자료집, p.9
123)신의철, 작전계획의 변천과 한미연합연습, 한미연합작전계획과 한반도 평화 토론회 자료집, p. 53
124)김현욱, 민정훈, 2023 국제정세 전망, 국립외교원 외교안보연구소,p.58-59

남북대화, 북미대화, 그 과정에서 9.19남북군사합의, 싱가폴 합의 등으로 군사적 긴장관계가 완화되었던 시점이 있었으나 윤석열 정부 집권 이후 이러한 대화는 단절되고 있는 실정이다.
축소·중단되었던 한미연합연습이 대규모로 재개되고 미 전략자산이 전개되는 한편 북한 또한 핵무력 사용의 법제화와 계속된 미사일 시험 발사로 강경대응의 과정에서 긴장관계는 해소되는 것이 아니라 계속 증가하고 있다.
역사적으로 남북, 북미간 대화를 통해 1992년과 1994년에 팀스피리트 훈련이 중단되 사례도 있고, 역대 김대중, 노무현 정권 시기에도 대화를 통해 긴장이 완화되었던 경우가 있었다. 한반도의 긴장과 전쟁 위기가 고조되고 있는 시점에서 대화를 통한 평화적 해법에 대한 역사적 교훈을 다시 한 번 돌아볼 시점으로 보인다.

6. 결론

윤석열 정부의 1년 대북·통일 정책은 야누스의 얼굴과 같다. 앞에서는 담대한 구상이라는 정치 레토릭을 구사하며 북한의 대승적 결단을 요구하지만, 뒤로는 순진한, 후퇴한, 위험한 구상만을 하고 있을 뿐이다. 이러한 정책을 바탕으로 한 윤석열 정부 1년간 한반도에서 이루어진 상호 간의 무력도발과 강경 대응은 시계를 거꾸로 돌리고 있다. 한반도의 평화를 염원해왔던 오랜 시간을 비웃기라도 하듯, 한반도는 전쟁위기에 다시금 휩싸이고 있다.

축소·중단되었던 한미연합연습이 대규모로 재개되고 미 전략자산이 전개되는 한편 북한 또한 핵무력 사용의 법제화와 계속된 미사일 시험 발사로 강대강의 구조로 변화했다. 최근 남북미의 관계뿐만 아니라 한미일 동맹이 강화되면서 한반도를 둘러싼 긴장관계에 대한 해법은 더욱 복잡해지고 있다. 윤석열 정부는 출범 이후 한미, 한미일 군사협력을 강화하면서 군사블록화에 편입되고 있다. 군사블록화는 상대 진영을 집결시키고, 진영 간 갈등을 촉발하는데, 윤석열 정부의 이러한 한미일 군사블록화 편입 정책으로 양 진영의 경계지점에 분단된 한반도는 더욱 위태로워지고 있다. 결국 2022년 한미 SCM 전문을 통해 확인할 수 있듯, 한반도 외 지역에 대한 안보문제에까지 한국이 연루될 가능성을 갖게 되었다. 한반도가 미중 분쟁에 연루될 가능성이 커지고 있는 이 시점에, 한반도뿐만 아니라 동북아의 평화가 더욱 절실해지고 있다.

Ⅷ. 공안통치, 기본적 인권 상황 악화

1. 총론

공안정국(公安政局)은 '집권세력 내지 정부가 정치적 반대세력 탄압을 위하여 사회질서와 안보에 심각한 위협이 발생한 것처럼 과장하여 조성한 보수적 국면의 정치'를 의미[1]하고, 공안통치는 이를 활용하여 자신의 정치적 입지와 영향력을 유지·확대하는 통치술을 가리킨다. 2023년의 대한민국에서 공안통치라는 단어가 등장하리라고는 상상하기 어려웠으나, 지난 1년간 윤석열 정부의 검찰과 경찰, 국정원 등 이른바 권력기관의 광범위한(?) 활동은 '윤석열식 공안통치의 본격화'라고 불러도 손색이 없을 지경이다.

야당 대표 관련 사건들에 대한 검찰과 경찰의 압수수색 횟수가 대선 이후 하루에 한 번 꼴[2]이라는 비판에서부터 국정원을 앞세운 국가보안법위반 사건 수사와 윤석열 대통령 등에 대한 비판·풍자 언론기사나 만평에 대한 제재에 이르기까지 공통된 요소는 그 대상이 모두 '정치적 반대세력'이라는 점이다. 여기에 '국가안보' 내지 '헌법가치 수호'라는 문구까지 뒤따르면서 과거 공안통치의 모습이 그대로 재현되고 있다. 현직 대통령을 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 탄핵시킨 우리 사회의 민주주의 성숙도와는 전혀 어울리지 않는 모습이다.

국가안보 등을 내세운 권력기관의 발호는 헌법이 보장하고 있는 기본적 인권에 대한 침해 위험성 증대로 이어지고, 이는 곧 정치적 다양성에 대한 억제, 사회적 소수자의 목소리에 대한 배제를 의미하여, 종국에는 민주주의 사회의 중핵적 기본권인 표현의 자유에 대한 심각한 위협으로 귀결된다 - "정치적 표현의 자유는 자유민주적 기본질서의 구성요소로서 현대 자유민주주의의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권이므로 정치적 표현의 자유가 억압당하는 경우 국민주권과 민주주의 정치원리는 공허한 메아리에 지나지 않게 될 것이다"[3].

2. 대대적인 국가보안법 사건 수사와 언론을 통한 여론공작

가. 경위

일시	내용
22. 11. 9.	○ 국정원·경찰, 제주·전북·경남 지역 진보 인사 8명에 대한 압수수색
22. 12. 9.	○ 국정원·경찰, 제주 사건 추가 압수수색
23. 1. 9.	○ 조선일보, 제주 사건 관련 단독보도[4]
23. 1. 10.	○ 동아일보, 창원 사건 관련 단독보도[5]

1) 한국학중앙연구원의 한국민족문화대백과사전 참조.
https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0068860
2) 중앙일보, 「체포동의안 국회보고…이재명 "압수수색 332번, 검사 독재정권"」, 2023. 2. 24.자 기사.
3) 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2023헌가4 결정 등 참조.

23. 1. 18.	○ 국정원·경찰, 노동계 사건 관련 민주노총 사무실 등 압수수색
23. 1. 28.	○ 창원 사건 관련, 4명 구속(서울중앙지검)
23. 2. 1.	○ 전북 사건 관련, 1명 불구속기소(전주지검)
23. 2. 21.	○ 제주 사건 관련, 2명 구속(제주지검)
23. 2. 23.	○ 창원 사건 관련, 민주노총 경남본부·금속노조 경남지부 등 압수수색
23. 3. 15.	○ 창원 사건 관련, 4명에 대한 구속기소(서울중앙지검)
23. 3. 27.	○ 노동계 사건 관련, 4명 구속(수원지검)
23. 4. 5.	○ 제주 사건 관련, 3명에 대한 기소(2명 구속, 1명 불구속)(제주지검)

나. 현황 분석과 평가

1) 국정원이 주도하는 전국 동시다발적인 국가보안법 사건 수사

창원, 제주, 전북, 서울 등 전국적인 차원에서 동시다발적으로 국가보안법 사건이 진행되고 있는데 이것이 모두 연결되어 있는 사건들이 아니다. 개별적인 사건들을 윤석열 정부 1년 차에 집중적으로 벌이고 있는 이유는 국정원의 이른바 대공수사권 유지·복원 때문이다. 언론보도에 따르더라도 국정원 등 공안기관이 사건 관련자들에 대해 오랜기간 감시·미행 등을 해왔다는 것인데, 동일한 시기에 서로 짠 듯이 맞춰서 공개수사와 인신구속절차를 진행하여야 할 이유는 없을 것이기 때문이다.

이는, ① 조선일보의 2023. 1. 17.자 사설 제목이 “전국에 뿌리내린 간첩단, 국정원 대공 수사권 복원해야 한다”였고, ② 윤석열 대통령이 2023. 1. 26. 국민의힘 지도부와 만나 “대공수사는 해외와 연결돼 있기 때문에 국내에 있는 경찰이 수사를 전담하는 부분에 대해서는 살펴볼 여지가 있다”고 말했으며[6], ③ 2023. 3. 13. 국민의힘 새 지도부와의 첫 만찬 자리에서 윤대통령이 국가정보원의 민주노총 국가보안법 위반 혐의 수사를 거론하며 “국정원 대공수사권 폐지는 잘못됐다”[7]는 발언을 한 사실 등으로 확인된다.

이러한 전개는 국정원 내부적으로는 이른바 올드보이들의 회귀와 무관하지 않다는 평가도 제기된다. 국정원 전직 직원들 100여명은 2022. 3. 5. 여의도에 모여 ‘윤석열 후보지지 선언’을 하였고[8], 전직 대공수사국장은 현재 국정원 제2차장으로 화려하게 복귀하였다[9]. 국가안보를 실질적으로 위협하는 사람들에 대한 수사가 아니라, 국정원의 수사권을 계속 유지하기 위한

4) 조선일보, 「[단독] “민노총·시민단체 압세워 투쟁하라” 北지령 받은 제주 간첩단 적발」, 2023. 1. 9.자 기사.
5) 동아일보, 「[단독] “창원 간첩단, 전국단위 지하조직 결성해 활동”」, 2023. 1. 10.자 기사.
6) MBC, 「국정원 대공수사권 이관에 윤대통령 “살펴볼 여지 있다”」, 2023. 1. 26.자 기사.
7) 한겨레, 「[단독] 윤, 민주노총 거론하며 “국정원 대공수사권 폐지는 잘못”」, 2023. 3. 15.자 기사.
8) 뉴데일리, 「‘윤석열 검찰’에 구속됐던 전직 국가정보원 요원의 ‘윤석열지지’ 메시지」, 2022. 3. 8.자 기사.
9) 조선일보, 「국정원 2차장 김수연·기조실장 조상준 임명」, 2022. 6. 3.자 기사.

수단으로 위와 같은 여러 사건들을 활용하고 있는 것이 아닌가 하는 의심을 지울 수가 없다. 국정원법 개정에 따라 대공수사권이 경찰로 이관되기 1년 정도 남은 시점이기 때문이다.

2) 진보진영과 노동계에 초점이 맞추어진 수사와 언론 보도

윤석열 정부의 국가보안법 수사는 민주노총과 진보단체·정당 활동가들에 초점을 맞추고 있다. 관련자들의 개인적인 차원의 활동도 그가 소속한 단체나 정당의 활동으로 확대시켜 이른바 '종북'으로 낙인찍으려 한다. 냉전적 인식으로 현 정부에 비판적인 노동·진보진영을 시민들의 의사표시나 여론에서 분열시키려고 하는 목적이 다분하다. 친북·종북과 반북·용공의 낡은 잣대와 국가안보를 내세우는 사회적 긴장 조성은 평화통일을 사명으로 하는 헌법적 가치에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 우리 사회에 더 이상 통용되기 어려운 후진적 행태이다.

민주노총 사무실에 대한 압수수색이 대표적인 사례이다. 피압수자는 민주노총 상근자 1명이었고, 그래서 압수할 수 있는 범위도 피압수자 사용 책상 1곳이었음에도, '국가정보원'이라는 글자가 선명하게 박힌 점퍼를 입은 수십명의 국정원 직원들이 민주노총 사무실 앞에서 조합원들과 실랑이를 벌였고 수백명의 경찰들은 민주노총 사무실을 에워싸고 있었다. 역사상 최초로 이루어진 국가보안법 사건 관련 민주노총 사무실 압수수색 장면은 언론에 대서특필되어 민주노총 자체가 국가보안법 사건의 주모자인 것 같은 이미지가 유포되었다.

민주노총은 '통상적 범위를 넘은 수사행태'라는 비판을 하였고[10], "최종 사법적 판단이 나오기도 전에 민주노총을 엮어 불순한 의도를 관철하려는 국정원을 규탄"하는 입장[11]을 밝히기도 하였다. 한편 보수언론은 국가보안법사건을 통합진보당 강제해산 결정[12]과 연결시키며 진보정당에 대한 색깔공세로 이어가고 있고[13] 최근에는 정부의 정식 허가를 받고 수년전에 방북했던 사례들을 다시 거론하기도 한다[14]. 이러한 현 정권과 언론의 보도 행태는 탄핵당한 박근혜 정부 시절 국정교과서 내용까지 문제삼으며 소동을 벌였던 종북몰이와 매우 흡사하다.

다. 결론과 제언

국가보안법은 공안통치의 가장 강력한 도구이자 가장 대표적인 인권침해 악법으로 평가된다. 중앙정보부-안전기획부-국가정보원으로 이어지는 국가비밀정보기관은 이러한 국가보안법을 정권 유지의 무기로 사용했던 잘못된 역사를 지니고 있다. 헌법 위의 악법으로 평가받는 국가보안법을 근거로 무소불위의 정보기관을 앞세워 집권세력에 반대하는 사람과 조직을 상대로 일상적인 압수수색을 벌이는 상황은 민주공화국의 기본원리 자체를 망각하는 것이자 대통령의

10) YTN, 「'국보법 위반 혐의' 민주노총 압수수색…"통상적 범위 넘은 수사"」, 2023. 1. 18.자 기사.
11) 민주노총, 「최종 사법적 판단이 나오기도 전에 민주노총을 엮어 불순한 의도를 관철하려는 국정원을 규탄한다.」, 2023. 3. 28.자 성명. 이 성명에는 "개인과 일부의 국가보안법 위반 혐의를 가지고 자주적 대중조직인 민주노총의 의사결정과 사업, 집행에 덧씌우는 의도적 공세를 중단하라"는 내용도 포함되어 있다.
12) 이 결정의 부당성에 대해서는, 김선수외, 『통합진보당 해산결정, 무엇이 문제인가』, 도서출판 말(2015. 2.) 등 참조.
13) 조선일보, 「[사설] 국회 진출 진보당, '간첩 당원' 입장부터 밝혀야」, 2023. 4. 8.자 기사.
14) 조선일보, 「[사설] 민노총·통진당 수백 차례 방북, 간첩활동과 관련 없나」, 2023. 5. 3.자 기사.

헌법상 의무에 반하는 것이기도 하다. 국정원의 수사권은 현재 입법이 된 것과 같이 2024년부터 경찰로 이관되어야 하고, 국가보안법은 국회에 10만 국민동의청원[15]이 이루어진 것과 같이 조속히 폐지 되어야 한다. 참고로, 헌법재판소는 2022. 9. 15. 국가보안법에 대한 첫 공개변론을 진행하였고[16], 최근 서울고등법원은 대북사업가에 대한 1심의 국가보안법 유죄 판결을 취소하고 전부 무죄를 선고[17]하였다. 공안통치의 시기에는 사법부의 엄격한 심사가 더욱 절실하게 요구되어진다.

3. 대표적인 기본적 인권 상황의 악화 사례

가. 경위

1) 윤석열차 만평 등 사안

○ 22. 7. 한국만화영상진흥원 주최 제23회 전국학생만화공모전「윤석열차」만평 카툰 부분 금상 수상
○ 22. 10. 4. 문화체육관광부, 한국만화영상진흥원에 엄중 경고
○ 22. 10. 5. 국민의힘, 위 만평에 대한 '표절' 주장
○ 22. 11. 15. '멤버 yuji' 풍자 만화 전시 불허 통보[18]

2) MBC 동행취재 금지 등 언론 탄압 사안

○ 22. 9. 22. MBC, '이 XX들이 승인 안 해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나' 관련 보도
○ 22. 9. 29. 국민의힘, MBC 사장 등 명예훼손 고발
○ 22. 11. 9. 대통령실, MBC 기자의 대통령 전용기 탑승 불가 통보, 윤대통령 '헌법수호의 일환' 발언
○ 22. 12. 7. 경찰, '쥴리' 의혹 보도한 유튜브 매체 '더탐사' 압수수색
○ 23. 1. 15. 외교부, MBC에 정정보도청구소송 제기[19]
○ 23. 1. 26. 경찰, '이태원 참사 희생자 명단 공개' 인터넷 언론 '민들레' 압수수색

3) 집회 및 시위 자유 침해 사안

○ 22. 5. 21. 용산경찰서, 용산 대통령실 인근 집회에 대한 금지 통고[20]
○ 23. 5. 4. 서울시, 퀴어축제 서울광장 사용 불허 결정[21]

---

15) 한겨레,「국가보안법 폐지 입법 청원 10만명 달성」, 2021. 5. 19.자 기사. '국가보안법 폐지에 관한 청원'이 올라온 지 열흘 만에 10만명의 동의가 이루어졌다.
16) 헌법재판소 2017헌바42, 2017헌바294, 2017헌바366, 2017헌가27, 2017헌바431, 2017헌바432, 2017헌바443, 2018헌바116, 2018헌바225, 2019헌가6, 2020헌바230(병합) 사건.
17) 서울고등법원 2023. 3. 23. 선고 2022노266 판결.
18) 서울경제,「제2 윤석열차? 이번엔 '멘버 yuji' 풍자 만평 전시 불허 '시끌'」, 2022. 11. 16.자 기사.
19) 한겨레,「[단독] 외교부, MBC에 소송…'날리면 vs 바이든' 법정으로」, 2023. 1. 15.자 기사.
20) 한겨레,「법원, "용산 대통령실은 집회금지 장소 아니다"… 경찰 제동」, 2023. 1. 12.자 기사.

나. 현황 분석과 평가

헌법 제21조가 규정하고 있는 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유는 표현의 자유로 근대 민주주의 사회 이후 시민의 가장 기본적 인권 중 하나로 인정되었고 이는 공론의 장을 기반으로 운영되는 민주주의 체제의 핵심적 가치 중 하나이기도 하다. 그러나 윤석열 정부 출범 이후 표현의 자유 제약 사건들이 발생하였고 지금도 계속되고 있다. 그 대상은 윤석열 대통령 내지 그 배우자에 대한 비판과 풍자, 기사의 보도와 사회적 소수자의 집회·시위 등 의사표현에 집중되어 있다.

비록 해당 보도가 유족 등 피해자의 동의를 받지 않거나(이태원 참사 희생자 명단 공개한 인터넷 언론 민들레의 경우), 대통령 또는 그 배우자에 대한 지극히 개인적인 사항에 관한 것(유튜브 채널 더탐사의 경우)이라 하더라도, 이에 대한 공권력의 행사는 최대한 자제되어야 하는 것이 헌법적 요구임에도, 현실은 국가권력이 총동원되고 있는 모습이다. 민들레에 대한 수차례의 압수수색을 집행한 곳은 다름 아닌 서울경찰청 반부배공공범죄수사대였고, 수사기관은 유튜브 채널 더탐사 보도책임자에 대해 구속영장을 두 차례나 청구하였다. 날리면 vs 바이든을 보도한 MBC에 대해서는 대통령 전용기 탑승배제에서부터 정정보도청구소송까지 전 부처가 달려들었다. 만평의 형식으로 풍자한 창작물까지 여당이 합세하여 문제를 지적하고 나서고 관련부처는 엄중경고까지 한다. 수년간 평화롭게 진행된 대표적 인권행사 중 하나인 퀴어축제 마저 서울광장 사용이 불허되고, 용산 대통령실 주변에서의 집회·시위 마저 금지통고를 하였으나 법원에 의해 취소되기도 하였다.

윤석열 정부 시작 이후 전방위적으로 표현의 자유가 위축되고 있는 형국이다. 국경 없는 기자회가 발표하는 언론자유지수가 작년까지만 해도 3년 연속 아시아 1위[22]였으나, 올해 4단계나 떨어졌다[23]. 윤석열 대통령의 2022. 5. 10. 취임사에는 '자유'가 35번 등장하고, 2023. 4. 28. 있었던 미국 의회 연설에서는 '자유의 나침반이 될 것'이라고 강조하였다. 그런데 지난 1년을 돌아보면 윤석열 정부의 '자유'에는 자신을 비판하는 사람들의 목소리나, 사회적 소수자의 활동과 의견에는 적용되지 않는 것처럼 보인다.

다. 결론과 제언

윤석열 대통령의 이른바 도어 스태핑 과정에서 했던 MBC에 대한 전용기 탑승 배제 조치가 '헌법수호의 일환'이라는 발언은 많은 사람들을 놀라게 했다. 언론의 관점에서 취재한 사실 그대로를 보도하는 행위가 헌법적 가치의 실현이지, 이를 자신에 대한 정치적 공격이나 음해로 평가하여 일방적으로 제재를 가하는 것이 헌법적 가치일 수는 없기 때문이다. 한 국가의 지도자가 어떠한 인식을 가지느냐는 그의 말을 통해 드러난다고 하는데, 2023년 대한민국의 대통령은 표현의 자유에 대한 억압을 정상으로 인식하고 있는 듯 하기에 심각한 우려가 제기된다.

---

21) 중앙일보, 「'퀴어축제' 불허한 서울시 … 조직위 "혐오 세력 압력, 부당하다"」, 2023. 5. 4.자 기사.
22) 미디어오늘, 「한국 언론자유지수, 3년 연속 아시아 1위」, 2021. 4. 21.자 기사.
23) 미디어오늘, 「윤석열 정부 1년 언론자유지수 후퇴 "한국 언론, 정부 압력 직면"」, 2023. 5. 3.자 기사.

언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 예술·창작의 자유에 대해서는 최대한 보장하는 것이 헌법적 요구이고 이는 현대사회의 아주 보편적 기준이다. 다양성에 기초하지 않은 사회는 민주적인 운영이 불가능하고 이는 독재나 파쇼정치로 흘러갈 위험성이 높다는 게 인류역사가 일깨워준다. 헌법에 보장되어 있는 기본적 인권은 현실에서도 당연히 최대한 보장되어야 하는 것이 법체제의 요구이다. 앞으로 남은 임기 4년 동안 진정한 헌법가치의 수호와 실현에 앞장서 주길 기대한다. 하지만 지난 1년과 같은 모습이 반복된다면 국민과 여론의 심판에서 자유로울 수 없게 될 것이다.