

2010 한국 인권 보고서

2010한국인권보고서

발행일 2010년 12월 6일

발행인 김 선 수

편집인 최은순, 정연순, 황희석, 류제성, 이동화

발행처 민주사회를 위한 변호사모임

서울시 서초구 서초동 1555-3 신정빌딩 5층

tel 02-522-7284

fax 02-522-7285

e-mail : m321@chol.com

<http://minbyun.org>

행 사 일 정

09:30 등록

10:00 개회 선언 및 인사말 : 김선수 민주사회를 위한 변호사모임 회장

10:20 축사 : 신혜수 유엔사회권위원회 위원

10:30 1부 2010년 인권총괄보고 및 분야별 보고

총괄보고/노동 / 민생 / 교육 / 소수자 / 장애 / 국제연대

12:00 점심 식사

13:00 2부 집중조명-1: 천안함, 표현의 자유 그리고 국가보안법

△ 천안함과 남북관계: 정옥식 평화네트워크 대표

△ 천안함과 표현의 자유와 알권리: 권경애 변호사

△ 최근 국가보안법 적용실태: 이광철 변호사

14:00 집중조명-2: 법치주의와 형사사법

△ 전자발찌, 화학적 거세와 국가형벌권의 남용: 이경환 변호사

△ 법치주의와 형법, 그리고 검찰권: 이호중 서강대 교수

△ 경찰력 강화와 인권: 최은아 인권운동사랑방 활동가

15:00 휴식

15:20 집중조명-3: 4대강 사업의 법적 쟁점

△ 4대강 사업의 위법성과 부당성: 전종원 변호사

△ 4대강 사업과 재정운용의 문제점과 정책방향: 황성현 인천대 교수

△ 4대강 살리기와 MB 토건담론: 홍성태 상지대 교수

16:20 3부 “2011년 한국인권운동의 방향”

△ 발제: 박진 다산인권센터 활동가, 토론: 조영선 변호사

17:00 올해의 판결 발표: 한택근 변호사

17:30 결의문 발표 및 폐회

글 싣는 순서

■ 발간사

■ 제 1부 2010년 인권 분야별 보고

총괄보고 “깊어가는 어둠 속 인권의 촛불을 밝힐 때”	6
2010년 과거사분야 인권보고	33
2010년 교육·청소년분야 인권 보고	46
2010년 국제연대 분야 인권보고	80
2010년 노동분야 인권보고	119
2010년 미군문제 분야 인권보고	196
2010년 민생경제분야 인권보고	235
2010년 사법분야 인권보고	303
2010년 언론분야 인권보고	328
2010년 여성분야 인권보고	345
2010년 통일분야 인권보고	402
2010년 환경분야 인권보고	409
2010년 성소수자분야 인권보고	419
2010년 장애인권의 주요 쟁점과 현황	438

■ 제 2부 집중조명

▲ 집중조명 1, 천안함, 표현의 자유 그리고 국가보안법

천안함 침몰 이후 남북관계 평가 464

천안함과 표현의 자유, 알권리 480

이명박 정부에서의 국가보안법 적용양상과 특징 504

▲ 집중조명 2, 법치주의와 형사사법

전자발찌, 화학적 거세와 국가형벌권의 남용 535

보호감호(보호수용)의 재도입 비판론.....553

경찰력 강화와 인권.....594

▲ 집중조명 3, 4대강 사업의 법적 쟁점

4대강 사업의 위법성과 부당성 621

4대강 사업 재정운용의 문제점과 정책방향 643

'4대강 살리기'와 MB 토건 담론 661

법

■ 제 3부 2010년 10대 디딤돌/걸림돌 판결

2010년 10대 디딤돌/걸림돌 판결 684

§ 발/간/사

한 해가 또 저물어갑니다. 한 해의 마무리 작업이자 새로운 시작을 준비하는 장으로서의 인권보고대회를 목전에 두고 보고서를 펴냅니다. 인권보고대회는 그 해의 인권상황을 점검하고 다가올 한 해를 대비하는 의미를 가집니다. 해마다 해 오던 일이지만 이명박 정부 들어서 세 번째 작업을 하면서 유난히 착잡함을 금할 수 없습니다.

우리 모임이 이명박 정부 출범 후 발간했던 2008년도와 2009년도의 인권보고서를 되돌아봅니다. 2008년도 경제위기와 민주주의 후퇴에 기인한 인권상황의 악화에 이어 2009년에는 그 악화 정도가 심화되어 다음 해에 나아질 것이라는 선부른 기대를 가지는 것조차 허용하지 않을 만큼 심각하다고 지적되어 있었습니다. 유감스럽게도 전년도의 이러한 지적이 2010년 말 현재 우리 인권현실이 되고 말았습니다. 올해는 그 악화 정도가 실로 참담하다 못해 비탄하기까지 할 지경입니다.

한마디로 법치주의라는 용어가 무색한 한 해였습니다. 국가보안법 사건의 증가, 천안함 사건 관련 상반된 주장에 대한 국가보안법의 적용, 감청건수의 비약적 증가, 국정원 사찰을 폭로한 박원순 변호사에 대한 국가의 손해배상 청구소송 등 일일이 열거하기조차 힘든 많은 예에서 보이는 바와 같이 언론과 표현의 자유 및 집회·결사의 자유는 재갈 물린 상태에서 국가보안법을 다시 전면에서 내세운 공권력 남용으로 점철되었습니다.

현 정부 들어 꾸준히 증대시켜 온 경찰력의 확대와 경찰권 행사를 강화하기 위한 법률개정 시도, 시국선언 교사 및 공무원들에 대한 기소, 피디수첩 제작진에 대한 기소와 무죄판결, 한명숙 전 총리에 대한 기소와 무죄판결, 천안함 사건의 의혹을 제기한 시민들에 대한 수사 엄포와 민간진상조사위원회에 대한 기소, 총리실 민간인 사찰 사건 등은 과도한 공권력에 의존하여 국민들을 감시하고 통제하는 '경찰국가'로의 회귀를 보여주고 있습니다.

성접대 등 스폰서 검사들에 대한 불기소와 특검수사, 총리실 민간인 불법사찰에 대한 증거자료 은폐와 수사 축소, 그랜저 검사에 대한 무혐의 처분 등은 검찰개혁의 당위성을 확인해 주었습니다. 공권력 남용에 대한 브레이크 역할을 해야 할 헌법재판소나 사법부도 걸림돌 판결, 특히 국회 앞 집회금지 규정에 대한 합헌결정이나 소위 '불온서적 군법무관' 관련 헌법소원 합헌결정과 파면처분취소사건에서의 패소판결 등에서 보듯이

제 소임을 다하지 못하였습니다. 국가인권위원회는 퇴락의 길을 걷고 말았습니다. 미완의 과거사 정리는 각종 과거사 관련 위원회의 존속기한 종료로 활동을 종료하고 말았습니다.

천안함 사건은 6·2 지방자치단체장 등과 교육감 선거에 악용되고 공안정국을 몰고 왔을 뿐 아니라 남북간 경제협력과 교류마저 단절시키고 남북관계를 군사적 긴장과 대결의 위기 국면으로 몰아갔습니다. 연평도 사건도 천안함 사건과 같은 배경에서 벌어진 일입니다. 한반도가 일촉즉발의 화약고가 되어 우리는 평화로운 생존권조차 위협받고 있는 실정입니다.

부동산거래 침체로 인한 전세 값의 폭등과 하우스푸어(house poor)의 대량양산에 대한 근본적인 대책의 미흡, 빈집데기로 전락한 장애인 연금제도, 비정규법 시행에도 줄지 않은 비정규직과 이들의 상대적 임금감소 및 간접고용 확대, 공공부문의 비정규직 확대경향의 지속, 고용의 양극화와 질 저하의 심화, 여성·청년·노년·이주노동자 등에 대한 차별심화 등으로 서민들은 극심한 고통을 당하고 있습니다. 그런데 정부는 단기임시직만을 창출하는 일자리 창출사업으로 오히려 근로조건을 후퇴시키고 국가재정의 비효율적 사용을 초래하고 있습니다. 또한 4대강 사업으로 국고를 탕진하고 복지부 분 예산의 감축을 초래하면서까지 환경파괴를 자행하고 있습니다.

산과 계곡이 깊을수록 물은 맑고, 밤이 깊을수록 새벽은 더 가까이 와 있습니다. 올해 한 해 비참한 인권현실 와중에도 새벽이 곧 도래할 것이라는 희망의 씨앗을 볼 수 있는 예도 있었습니다. 천안함 사건 속에서 치러진 6·2 지방자치단체장 등과 교육감 선거에서 나타난 민의와 올해의 디딤돌 판결들이 그것입니다. 우리가 쟁취해야 할 자유, 평등, 평화의 폭과 깊이는 그저 주어지거나 우연의 산물이 아니라 피땀 어린 노력의 결과임을 상기하게 됩니다. 이러한 역사의 순리 앞에서 더욱 겸허하고 의연하게 우리의 길을 가야 함을 깨닫습니다. 그 길의 초입 단계에 지금의 상황과 우리의 노력을 엄밀하게 기록하고 평가하는 것이 놓여 있습니다. 2010년 현재의 인권현실을 뼈아프게 수용하되 곧 현재로 다가올 미래를 위한 냉정한 기록이자 우리들 자신에 대한 채찍질로서 그리고 희망 찾기의 일환으로서 이번 인권보고서를 펴냅니다.

제1부에서는 총괄보고와 함께 각 분야별 인권현황을 개관하는 한편, 제2부에서는 집중조명으로 천안함 사건을 둘러싼 제반 문제, 법치주의와 형사사법 문제, 4대강 사업의

법적 쟁점을 주제로 한 3개 분야를 살펴보았습니다. 제3부에서는 '2011년 한국인권운동의 방향'이라는 주제로 2011년을 진단하였는데, 이는 이번 대회가 종래 집중조명 주제별로 토론하던 방식과 달리 제3부 종합토론의 장을 마련한 데 대응하기 위한 발제에 해당합니다. 예년과 달리 결의문을 신지 못한 것은 인권보고대회 결과를 종합하여 최종적으로 발제문을 수정보완해서 발간해 오던 인권보고서를 대회 전에 발제문 그대로 자료집으로 발간함에 기인하는 것입니다. '올해의 판결'은 금년부터 새로이 수록하는 것입니다. 이는 우리 모임의 각 위원회별로 해마다 선정해 왔으나 별도로 대외적 공포 없이 자체 자료축적만 해 오던 디딤돌과 걸림돌 판결을 전체적으로 취합하여 그 중 각 10개씩의 디딤돌과 걸림돌 판결로 선정한 것입니다.

이번 인권보고서를 내면서 전년도와 마찬가지로 올 한해의 인권상황이 다른 어느 해보다 악화되었음에도 뚝족한 해결책을 내놓지 못하는 점이 답답하고 애통합니다. 하지만, 이 보고서 내용에 대한 공감과 관심이 확산된다면 그 개선은 시간문제라고 믿습니다. 이 보고서가 인권에 관한 상식을 지닌 보통 사람들에게 많이 읽히고 좋은 기록으로 평가되기를 희망합니다.

마지막으로 부족한 시간에도 원고를 작성해주신 모든 집필자들, 올해의 판결 선정을 위해 애써 주신 모임 내·외부의 선정위원들, 인권보고대회를 준비해 주신 준비위원들과 사무처, 인권보고대회를 같이 주최하는 인권단체연대회의에 감사의 말씀을 전합니다. 더불어, 올해 처음으로 인권보고대회가 변호사 연수프로그램으로 지정되었는데, 연수신청을 해 주신 많은 변호사님들께도 특별히 감사의 인사를 드립니다.

2010. 12. 6.

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 선 수

제 1부 2010년 인권분야별보고

총괄보고

“깊어가는 어둠 속 인권의 촛불을 밝힐 때”

황희석 변호사(민변 사무차장)

매년 12월 10일 세계인권선언의 날 앞뒤로 우리 사회 인권현황과 과제를 점검하는 이 자리를 맞을 때마다 떠올리게 되는 생각은 언제나 ‘도대체 인권이 무엇인가’이다. 인권은 무엇인가? 헌법이 정한 기본권인가? 아니면 시민권인가? 변호사법 제1조 제1항은 다른 어떤 법령에서도 유례를 보기 어려울 정도로 인권옹호가 변호사의 사명이라 규정하고 있지만, 정작 자신이 옹호할 인권이 무엇을 의미하는지 이해하는 사람은 그리 많지 않다.

헌법이 없다 하여 인권도 없다고 볼 수 없고, 어느 나라나 시민이 아니라 하여 인간으로서 누릴 권리가 없다고 할 수 없다면, 인권은 헌법이라는 실정법으로 보장되거나 정해진 권리만도 아니고, 특정 국가나 집단에 속해야만 인정되는 시민권도 아님을 알 수 있다. 인권은 바로 이 세상에 사람으로 태어났다는 사실만으로 더 이상 묻지도 않고 따지지도 않고서 다른 모든 사람과 같은 지위에서 공존의 장에 참여하고 누릴 수 있는 권리이다.

다시 한 해를 마감하면서 우리 사회는 과연 인권이 강물처럼 흐르는지 돌아보지 않을 수 없다. 이 총괄보고는 우리 사회의 민주주의와 인권상황을 성찰하는 마음으로 각 분야별 인권상황을 개괄하고자 한다.

학생의 무한경쟁, 학부모의 무한출혈, 교원의 무한복종

현 정부는 ‘학교 만족 두 배, 사교육 절반’의 기치를 교육정책으로 내 걸었지만, 3년이 다 되어가는 지금, 학교와 학부모, 그리고 교원 모두는 그야말로 몸살을 앓고 있다.

학생들의 인권과 관련하여 보면, 교육관련 규제를 철폐하여 교육의 자율과 자치로 학교교육의 다양성을 유도한다는 명목 아래 시행한 ‘학교자율화 조치’로 학생들은 ‘밥 좀 먹자, 잠 좀 자자’며 촛불을 들고 거리로 나왔고, ‘학교교육과정 자율화’를 내세운 학교 수업은 국어, 영어, 수학 중심이고 수업시간수도 증가하여 실로 학교 현장은 파행에 파행을 거듭하고 있다. 그 교육정책의 결과는 학생의 학습시간과 학부모의 교육비 부담의 가중, 학교와 교육의 계층화로 인한 공교육의 황폐화이며, 학교 현장 및 교육주체들의 고통은 더욱 가중되고 있다. 학교폭력은 점점 연소화되고, 성폭력은 증가하고 있으며 미혼모의 수 역시 늘어나고 있다. 초·중·고생 자살자 수 역시 급증세이고, 학생들의 우울증 증세는 심각한 수준을 이미 넘었다. 사립학교 위주로 교내 특정종교에 의한 예배의 강제 역시 고쳐지지 않고 있고, 초등과 중등학교는 고사하고 심지어 지성의 상아탑이라는 대학에서조차 학생들은 학생단체의 간행물 발간이나 집회, 게시물의 게시에 대하여도 학교의 사전승인을 받아야 한다는 학칙에 발 묶여 있다. 한마디로 “학교만족 두 배, 사교육 절반”이 아니라 “학교불만족 두 배, 사교육 두 배”가 된 것이다.

교원이라 다를 것 없다. 2009. 6. 17,000여명의 교사가 정부의 공권력 남용에 대한 사과, 자사고 설립 중단 및 학교운영 민주화 등 교

육복지의 확대를 요구하는 시국선언을 발표하자, 검찰은 시국선언 참여 교사 중 교사노조 조합원 86명을 기소하고 16개 시·도 교육청은 이들에 대하여 해임, 정직 등 중징계를 행하였다. 2010. 5.에는 교사 183명, 공무원 80명 등 273명이 정당에 가입하거나 후원금을 냈다는 이유로 정당법, 정치자금법, 국가공무원법 위반 혐의로 기소되고, 교육과학기술부는 검찰이 기소한 현직 공립교사 134명 전원을 배제징계(파면, 해임)하였다. 교육정책에서의 통제 강화와 사학비리의 방치 역시 무시 못 할 수준이다. 이미 한국근현대사교과서를 특정 이념에 맞게 수정하라고 명령하는가 하면, 사학분쟁조정위원회 위원들을 비리사학집단에 기운 사람들을 위주로 구성하여 상지대를 필두로 비리재단 운영자들이 다시 학교로 복귀하고 있는 것도 현 정부 교육정책의 실상이다. 사립학교초등학교 기부입학, 사립학교 재단의 매매, 이사장의 친인척의 교장임명 시 사립학교법에 따른 이사회와 관할청의 승인을 받지 않은 경우 취소의 문제와 같은 사립학교의 비리는 양념 수준이다.

미셀 푸코가 감옥이나 병원과 마찬가지로 근대에 들어 시민을 감시하고 처벌하는 기제의 하나로 학교를 언급한 것이 거짓이 아님을 알 수 있다.

학생들의 인권이 땅에 떨어지고 학부모의 경제적 정신적 고통 또한 날로 가중되는 데에다 교원들의 반발과 연일 터져 나오는 교육계 내부의 비리 때문에 몇몇 분야에서는 새로운 논의와 시도가 있었던 것도 올해 교육계 인권현황에서 주목할 부분이다.

교육과학기술부가 추진해온 국제중학교 등 특성화중학교와 자율형 사립고에 대해서 재단전입금 미납입, 지방자치단체의 과다지원 등의 논란이 있었고, 법적 근거 없이 전면 실시되는 교원평가제와 교장 자격증이 있는 사람만을 대상으로 하는 교장공모제에 대해서 제도의 보완 및 개선 움직임이 있었다. 종전의 시간강사 제도를 폐지하고, 시간강사에게 교원 지위를 부여하는 것을 주요 내용으로 하는 법안이 입법 예고되었으며, 사립대학들이 구조조정을 강행하는 과정에서 대학의 구성원인 학생들에 대한 의견수렴절차를 거치지 않

아 학생들이 문제를 제기하는 일이 발생하였으며 일부 학생들은 퇴학당하기도 했다.

그나마 6·2 지방선거에서 서울, 경기, 강원, 전남, 광주, 전북 지역 등에서 교육감 후보들이 교원평가와 일제고사, 교원노조교사징계등 교육과학기술부가 강행한 정책을 반대하고 무상급식, 체벌금지방침, 학생의 학교운영참여 등 새로운 의제를 제기하면서 당선된 것이 주목할 만한 사건이었다. 새로운 정책을 내세운 교육감들을 중심으로 무상급식 시행이 점차 확대되고, '학생인권조례제정' 및 '두발단속과 체벌 금지' 선언으로 학교현장에서 학생에 대한 최소한의 인권보호를 위한 활동이 진행되기 시작한 것은 큰 진전이다.

현 정부는 '공정사회'를 내세우면서 이것은 '출발과 과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대하여는 스스로 책임지는 사회이고, 개인의 자유와 개성, 근면과 창의를 장려하며, 패자에게 또 다른 기회가 주어져 넘어진 사람은 다시 일어설 수 있고, 일어선 사람은 다시 올라설 수 있어 영원한 승자도 영원한 패자도 없는 사회'이고, 공정한 사회를 만들기 위하여 '튼튼 학자금'과 '사교육비 경감을 포함한 교육개혁'을 추진하였다고 말한다.

과연 현재 우리 교육현장에서 출발과 과정에서 공평한 기회가 주어졌다고 믿는 사람들이 있을까? 또 지금 학교에서 개인의 자유와 개성, 근면과 창의를 장려되는 교육이 이루어지고 있다고 믿을 수 있을까? 사교육비는 경감되었는가? 지난 3년의 교육정책과 교육현안에 대한 대응을 살펴보면, 학생에 대한 무한경쟁, 학부모에 대한 무한출혈, 교원에 대한 무한복종을 강요할 것이 틀림없다.

여성, 소극적 차별해소에서 적극적 평등으로

2010년 가족법 분야에서 「가족관계 등록 등에 관한 법률」이 제정되어 신분공시에 대한 제도적 미비사항이 일부 보완되었고, 특히 미혼모, 이혼 가정 등에서 자녀양육에 필요한 제도적 기반을 마련하려는 노력이 있었다.

그러나 그뿐, 여성들의 실업률은 증가하고 취업률은 감소하였으며, 여성 노동자의 근로조건도 점점 나빠지고 있다. 저출산 문제가 심각한 것으로 지적되면서 보육예산이 전체적으로 증가하였지만 여성에게 일과 가정의 양립은 여전히 요원하고, 결혼·출산으로 인한 경력 단절은 재취업시 임금과 일자리 질 저하의 요인이 되고 있다.

몇몇 사건을 통해 성폭력 가해자에 대한 사회의 비난 여론이 거세었지만, 정부는 성폭력 범죄가 처벌의 강화로만 해결될 수 없는 사회적 조건 때문임을 애써 눈감고 돌아보지 않고 있으며, 오히려 이러한 상황을 형벌권의 강화, 나아가 전 사회적으로 경찰국가체제를 강화하는 데 이용하고 있는 실정이다. 그에 비해 신체적, 정신적 장애여성에 대한 성폭력 사건에서는 도리어 무혐의처분이나 무죄판결이 속출하고, 집단적이고 지속적인 성폭력 사건에서조차 가해자들이 집행유예 판결을 받는 등 성폭력 범죄에 대한 대응에서 일관성조차 보이지 않고 있다.

성매매산업과 경찰과의 유착비리, 여성 연기자들에 대한 성접대 요구 등 일련의 사건들은 여성이 생존이나 노동권 확보를 위해 성이나 신체에 대한 자기결정권을 포기해야 하는 구조가 여전함을 보여주고 있다. 지금의 제도적 장치로는 낱알이 팽창하는 기형적인 성산업 규모와 계속되는 성매매피해여성의 인권침해를 막지 못하고 있는 점에서, 성매매여성에 대한 처벌이 병용되는 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」을 성구매자 및 성매매알선업자들을 처벌하는 내용의 「성구매자 및 성매매알선업자 처벌법」으로 전환하자는 논의도 활성화할 필요가 있다.

물론 성폭력과 성매매가 어디 법률개정만의 문제이겠는가? 이들이 같은 뿌리에서 나온 두 개의 서로 다른 가지임은 잊지 말아야 한다. 증가하는 다문화 가족의 인권과 관련하여 국적법과 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’의 개정이 있었으나, 다문화 가족을 포함해 모든 이주민을 인권의 관점에서 포괄할 수 있도록 기본이념과 지원대상을 전면적으로 재검토하여 통합적인 다문화 정책의 수립이 필요하다.

다. 성주류화 정책을 시행하기 위해 도입된 성인지 예산서 제출이 올해로 2년째를 맞았고, 성인지 대상 사업규모와 사업건수 모두 절대적으로는 증가했으나 제출대상 49개 중 미제출기관이 17개에 이르고 성인지 예산서에 포함된 예산이 내년 총 지출의 2.7%에 불과하여 아직 미미한 수준이라는 평가를 벗어나지 못하고 있다. 1995년 제정된 여성발전기본법의 전면개정이나 성평등기본법으로의 전부개정도 추진 중이다. 그 개정 논의는, 여성의 발전을 도모하고 차별을 해소하는 데 큰 역할을 한 여성발전기본법이 소극적인 차별의 해소뿐 아니라 적극적인 성평등의 실현으로 나아가야 하며, 정책의 기획과 의사결정단계에서부터 여성의 참여를 증대시켜 여성과 남성의 다른 경험과 의견이 정책에 균형 있게 반영되게 하여 결과적으로 남녀 불평등이 발생되지 않도록 하자는 취지로 양성평등의 패러다임이 변화함으로써 나타나는 당연한 귀결이다. 남성편중의 사회주류를 평등하게 변화시키는 '성주류화' 전략을 시행할 필요도 제기되었다. 하지만 현재의 정부안은 그동안 전부개정의 필요성으로 제기되어 온 내용을 충분히 담고 있지 못하다. '여성정책기본법'이라는 제명도 지나치게 소극적이며, 성평등의 개념 역시 보다 적극적인 개념으로 수정될 필요가 있다.

구조적 차별과 실업, 양극화, 그리고 노조에 대한 탄압

2010년 8월 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면, 비정규직은 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명까지 꾸준히 증가하다가 비정규직보호법 시행으로 2010년 3월에는 828만 명으로 일시 감소했지만, 2010년 8월에는 다시 859만 명으로 증가했다. 더 큰 문제는 비정규직의 상대적 임금감소, 간접고용의 확대, 공공부문의 비정규직 확대 경향이 지속되고 있고, 고용양극화, 저임금 등 고용의 질 저하 현상이 심해지고 있다는 점이다. 2010년 3월 이후 늘어난 일자리 43만 개 가운데 31만 개(71.9%)가 비정규직으로 채워졌다. 아울러 비정규직, 여성, 청년 및 노년, 이주노동자들에 대한 차별이 개선되기는커녕 고착화, 심화되고 있음을 보여주고 있다.

올해에는 사내하청 노동자들의 지위와 관련하여 주목할 만한 판결이 있었다. 대법원은 현대자동차 울산공장에서 자동차 조립, 생산에 근무하였던 사내하청 노동자들이 현대자동차를 상대로 제기한 근로자지위확인소송에서 사내협력업체들이 이들 고용하여 현대자동차의 지휘·명령을 받아 현대자동차를 위한 근로에 종사하게 하는 불법 근로자파견이라 판결하였다. 또 현대자동차 아산공장에서 해고된 사내하청근로자들 7명이 제기한 근로자지위확인소송에서 서울고등법원 제2민사부는 “불법파견에도 파견법이 적용되며, 중간에 사내협력업체가 변경되었어도 파견관계는 승계되어 최초 입사일을 기준으로 파견기간을 산정해 2년이 지난 자는 현대차와 근로자의 지위에 있다”고 판결하였다. 현대중공업이 사내하청노동자들에 대한 노조법상 사용자에게 해당한다는 대법원의 판결도 있었고, 서울중앙지법 제41민사부는 수년을 끌어온 해고된 KTX 여승무원 34명이 제기한 근로자지위확인 소송에서 코레일과의 직접고용관계를 인정하면서 해고가 무효라고 판결하였다. 기륭전자분회는 5년 2개월의 투쟁 끝에 해고자 10명에 대한 직접고용에 합의하였고, 이어 동희오토 비정규직 노동자들도 사내협력업체들과의 합의를 통하여 해고자 원직복직 및 조합활동 보장에 합의를 하였다.

그러나 차별시정제도를 살펴보면, 2008년도에는 1948건 중 단 41건(2.1%)에 대해서만 시정조치가 내려졌고 이후에는 비정규직 차별시정신청건수 자체가 현격히 줄었다. 도입 초기부터 지적되었던 여러 가지 우려들, 즉 고용불안을 두려워하는 비정규직이 그 이용을 꺼릴 것이라는 점, 노조에는 신청자격을 부여하지 않고 열악한 지위에 있는 개별 근로자에게만 한정된 점, 신청기간까지 제한하여 유명무실한 제도로 전락할 것으로 보이는 점 등이 도입 2년만에 현실화된 것으로 평가된다.

국가적 수준의 노동분야 정책을 살펴보면, 고용노동부가 발표한 국가고용전략 중 기간제 사용제한 예외업종과 파견업종 확대는 저임금 비정규직만 양산할 것이라는 비판을 받고 있다.더불어 탄력적 근

로시간제 단위기간 확대는 근로자들의 삶을 불안정하게 만들 뿐만 아니라 법정수당을 감소시켜 결국 노동자들의 임금을 삭감하겠다는 것으로, 정부의 고용전략은 노동자의 근로조건을 후퇴시키려는 재계의 의도가 반영되어 있다. 현 정부 출범 후 추진한 각종 일자리 창출사업에 3조원이 넘는 돈이 투입되었으나, 창출된 일자리는 인턴, 통계조사원, 자료정리원 등 단기·임시적인 것으로 파악되었다.

2010. 1. 1. 개정 노조법은 노동조합 전임자와 관련하여 ▲전임자에 대한 급여지급금지(제24조 제2항), ▲근로시간면제한도 도입(제24조 제4항), ▲전임자 급여 관련 쟁의행위 금지(제24조 제5항), ▲근로시간면제 한도를 위반한 쟁의행위 형사처벌 등의 조항을 신설(제92조 제1호)하였으며, 동법 시행령에서는 근로시간면제 한도는 ‘시간’과 ‘인원’에 의해 이중으로 제한하는 규정을 신설하였다.

전임자, 타임오프제와 관련해서는, ①노조법 제24조 제2항, 제4항의 법적성질 및 이를 초과하는 단체협약의 사법적 효력, ②노조법 제81조 제4호의 부당노동행위 성립여부, ③2010. 7. 이전에 체결된 단체협약의 효력 등이 법적 쟁점이다. 이러한 개정 노조법에 대하여 민주노총 및 금속노조에서 ①근로시간면제한도고시 무효확인 소송, ②노조법과 근로시간면제심의위원회의 2010. 5. 1.자 근로시간면제 한도 의결 및 이에 따른 노동부장관의 근로시간면제 한도 고시에 대한 헌법소원, ③고용노동부의 전임자 관련 단체협약 조항에 대한 시정명령의 취소를 구하는 취소소송을 제기하여 진행 중에 있다. 특히 고용노동부는 소위 ‘타임오프 매뉴얼’이라는 것을 발표하여 법률에도 없는 ‘근로시간면제자’라는 개념을 만들고, 법률적 근거없이 사용 대상자와 대상업무, 사용인원 등을 제한하는 등 법률에 정하지 않거나 노사자율로 정하면 될 내용을 임의로 매뉴얼에 포함시키고 있어 많은 비판을 받고 있다. 실제로 이 ‘타임오프 매뉴얼’에 근거하여 각 사업장에서는 근로시간면제 한도의 적용대상자를 확대하여 노조간부, 교섭위원 활동에 대한 유급조항 적용, 단체협약상의 시설편의제공 규제 등 노동3권에 대한 침해를 일으키고 있다.

노조법은 노동조합 자유설립주의를 표방하고 있다. 노동조합설립 신고제도는 노동조합의 자유로운 설립을 제약하기 위함이 아니라 노동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 목적을 달성하기 위하여 지도·감독에 철저를 기하기 위한 노동정책적인 고려에서 마련된 것임에도 불구하고, 고용노동부는 이러한 설립신고제도 취지에 반하여 재량권을 남용하여 신고제도를 운영하고 있다. 최근 청년유니온에 대해서 조합원 다수가 구직자 또는 실업자라는 이유로, 전국공무원노동조합에 대해서 해직자가 포함되어 있다는 이유로 노동조합설립신고가 반려되는 등 단결권 침해가 심각한 상황이다.

한편 한국노동연구원을 비롯한 공공기관을 중심으로 진행되던 단협해지가 민간부문까지 급속히 확산되고 있다. 사용자가 단체협약의 자동연장협정 조항에 따른 효력연장기간 중에 일방적으로 단체협약을 해지하는 것인데, 사용자는 단협해지를 이미 형성된 노사간 역학관계를 깨뜨리는 수단으로 사용하고 있다. 사용자의 단체협약 해지권 행사는 새로운 협약체결을 위한 부득이한 사정이 있는 경우에 한하여 제한적으로 가능하다고 보아야 하며, 사용자가 신협약 체결의 사 없이 오로지 조합 약체화를 노리고 그 해지권을 행사하는 것은 법적으로 규제할 필요가 있다.

정부는 2008년부터 공공부문 노사관계선진화 방안을 추진하였는데, 이는 공공기관 노동자의 기본적인 근로조건을 저하시키고, 단체협약으로 보장되어 온 노동조합의 권리를 후퇴시키는 내용이었으며, 개별 단위 사업장에서는 사용자의 광범위한 단체협약 개악 요구로 구체화되었다. 노동자 측이 정부에 대해 교섭을 요구할 제도적 통로가 없는 상황에서 정부가 각종 지침으로 노사간 근로조건 결정 등에 사실상 개입하고, 이를 악용하여 노조의 사용자에게 대한 파업을 불법화하는 것은 단체교섭권 및 단체행동권을 형해화하는 것이며, 단결을 통한 근로조건 결정의 공동결정이라는 노동3권의 본질적 내용을 침해하는 것이다.

2010. 9. 30. 현재 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 소위

고용허가제에 따라 국내 체류 중인 이주노동자는 214,105명이다. 현 정부는 경제위기로 일자리가 줄어들자 신규 유입되는 이주노동자 규모를 1/3 수준으로 줄였고, 이주노동자들은 국내 노동시장에서 노동에 대한 수요가 줄어들면 가장 먼저 일자리를 잃는 등 안정적으로 일할 권리를 보장받지 못하고 있다. 이주노동자의 시간당 임금은 내국인 노동자에 비해 19.7%가 낮은 저임금 상태에 있으나, 오히려 정부는 국가경쟁력강화위원회 회의에서 이주노동자들의 임금이 높아 중소기업에 부담이 된다면서 최저임금을 10% 감액 적용 수습기간을 3개월에서 6개월로 확대하고 기숙사비와 식대를 이주노동자의 임금에서 공제하는 방안을 결정하기까지 하였다.

이주 노동자들은 여전히 임금 및 퇴직금 체불에 시달리고 있으며, 이에 대하여 정부는 손을 놓고 있는 실정이다. 이주노동자의 노동시간은 한 달 평균 297시간으로 내국인 제조업 노동자들의 평균 근로시간보다 108시간 많았다. 특히 농업에 종사하는 이주노동자들은 8시간 노동, 휴가 등 기본적인 권리를 인정받지 못하는 훨씬 더 열악한 상황에 놓여있다. 이주노동자의 산업재해건수도 갈수록 증가하고 있는데, 한국산업안전보건공단에 따르면 2007~2009년 3년간 산업재해를 입은 이주노동자는 14,419명으로 이 중 305명이 목숨을 잃었다. 산업안전에 대한 사용자의 안이한 대처로 산업재해를 당하고도 이주노동자는 아무런 보상을 받지 못하는 경우가 많으며, 불법체류자일 경우엔 피해를 아예 보상받을 길이 없다. 또한 이주노동자들은 여전히 언어 폭력, 차별, 부당한 임금공제, 열악한 기숙사 환경 등 다양한 고통을 받고 있다.

올 해로 고용허가제가 시행된 지 6년을 맞이하였지만, 고용허가제는 여전히 '일시적인 단순 노동력 공급정책'이라는 비판을 면할 수 없다. 이주노동자가 일하게 되는 사업장은 내국인 노동자가 일하기를 꺼리는 열악한 노동조건 중 소사업장이 대부분이기 때문에 이들의 인권은 제대로 보호받기 어려운 실정이다. 비록 3회를 허용하는 하나 원칙적으로는 사업장 변경을 금지하는 조항으로 인하여 이주노동자들의 근로의 권리가 침해당하고 있으며, 3년(최장 5년)의 근

로계약기간을 채우기 위해서는 아무리 노동조건이 열악하더라도 이주노동자들은 되도록 사업장 변경이 없게끔 그 조건을 견뎌내도록 강요당하는 것이다. 또한 3년의 취업기간이 만료된 이주노동자를 재고용하고자 하는 경우 종전에 부과되던 1개월 출국요건을 폐지하고 출국 전 사용자의 요청이 있는 경우에 한하여 2년을 초과하지 않는 범위에서 취업기간을 연장할 수 있도록 하였는데, 이는 결국 사용자에게 재고용 여부와 이주노동자의 국내 계속 체류에 대한 절대적 결정권을 부여한 것이다.

미등록 이주노동자들에 대한 단속 및 강제추방이 강화되었고 특히 G20 정상회의를 앞두고 이주노동자들에 대한 반인권적 단속이 강력하게 진행되었다. 현행법에 따르면 출입국관리 직원들이 단속을 실시할 경우 신분증과 긴급보호명령서 등을 제시해야 하지만, 이 같은 절차는 유명무실한 상태이다. 미등록 이주노동자라 하더라도 노동권을 침해받았을 때에는 구제를 우선시하고 미등록 체류사실은 이후에 통보하는 '선구제 후통보' 지침을 폐지하였다. 외국인보호소에서조차 법정보호기간의 위반, '보호실'의 적정 수용인원초과등인권침해 상황이 개선되지 않고 있다.

이주노동자의 노동조합설립신고를 반려한 처분이 위법하다는 서울고법의 판결이 있는 후 그 상고심인 대법원이 3년 6개월째 판결을 미루고 있는 사이 당시 위원장 등 이주노동자 지도부는 강제출국을 당하였다. 민주주의와 인권의 최후의 보루라는 대법원이 그 역할을 제대로 하고 있지 못하다는 비판을 들을 수밖에 없다.

브레이크 없이 내리막길로 치닫는 휠체어

2000년 이후 한국 사회의 장애인권은 활발한 현장의 운동에 힘입어 상당한 진전을 이루었다고 할 수 있다. 2001년부터 시작된 장애인이동권 확보운동 이후 중증장애인 당사자들이 장애인 인권활동의 전면에서 나서게 되었고, 이들의 활동은 활동보조서비스 도입 투쟁, 장애인차별금지법 제정 투쟁, 탈시설 투쟁 등으로 이어졌다. 또한 장애

아동 부모를 중심으로 한 운동은 장애인교육법 제정이라는 결실을 맺은 후 장애아동복지지원법, 발달장애인법 제정 운동으로 이어지고 있다. 그러나 현 정부 하에서 장애인권의 진보는 멈춰 섰고 이전에 만들어냈던 성과마저 되돌리고 있다.

올 7월부터 시행된 장애인연금은 현 정부의 소위 '친서민 정책'을 위한 치장물 이상이 아닌, 껍데기뿐인 제도로 전락해버렸다. 기초연금의 위상을 지닌 장애인연금이었음에도 불구하고 경증장애인을 배제한 채 최저생계비 150% 이하의 장애인에게만, 전체 장애인의 고작 13%에게만 한정적으로 제공함으로써 또 다시 커다란 사각지대를 양산해버렸다. 또한 최대 연금액이 15만원으로 기존의 장애수당 13만원과 거의 다를 바 없는, 지자체의 장애수당이 제공되지 않을 경우 오히려 소득이 줄어들 수도 있는 이름만 바꾼 사기극이었던 것이다.

이러한 장애인연금마저 접근하는 데 커다란 장벽이 생겨버렸는데, 그것이 바로 장애등급심사제도이다. 2007년 4월부터 소리 소문 없이 시작된 장애등급심사는 올해 1월부터 전면 확대되었는데, 이러한 장애등급심사 결과 36.7%의 장애인이 하락된 장애등급을 부여받았다. 이로 인해 상당수 장애인들이 활동보조서비스가 중단되거나 장애인콜택시를 이용할 수 없게 되었다. 장애등급심사는 등급기준 자체의 문제, 형식적인 서류심사의 문제, 장애인에게 과도한 비용을 부담시키는 문제, 심사기간 동안 서비스 자격이 제한되는 문제 등 수 많은 문제점을 지니고 있지만, 근본적으로는 장애등급제도가 폐지되어야 한다. 장애등급제 자체가 선별적 복지와 예산절감을 위한 장치로서 장애인들에게 매우 부정적으로 기능하고 있기 때문이다.

장애인활동지원제도는 기존의 활동보조서비스에 방문간호·방문목욕 등의 서비스를 추가하는 형태를 띠게 되는데, 기존의 활동보조서비스가 지니고 있었던 한계와 문제점들을 조금도 개선하지 않았을 뿐만 아니라, 15%에 이르는 자부담을 부과하고 있어 장애인계로부터 거센 비판을 받고 있다.

한편, 장애인 인권 내에서도 그동안 제대로 주목받지 못해왔던 장애아동의 문제가 장애인 부모 단체를 중심으로 쟁점화되고 「장애아동복지지원법」이 발의된 것은 매우 큰 의미를 지닌다 하겠다. 또한 국가인권위원회의 위기 속에서도 꾸준한 활동을 벌여냈던 장애인차별금지법 관련 활동 역시 눈여겨보아야 할 대목이라 할 수 있다.

성소수자도 따뜻한 햇살 아래로

2010년은 다방면에서 성소수자 인권과 관련한 움직임이 많았던 해였다. 사법부는 파키스탄인 동성애자의 난민 지위를 인정하는 판결을 내리기도 하였고, 남성동성애자의 사랑을 그린 영화 <친구사이?>에 대한 영상물등급위원회의 청소년관람불가 등급분류 처분에 대하여 “성적 소수자인 동성애자들의 인격권·행복추구권에 속하는 성적 자기결정권 및 알 권리, 표현의 자유, 평등권 및 헌법상 기본권을 지나치게 제한할 우려가 있다”는 취지로 이를 취소하라는 판결을 내리기도 하였다. 2010년 3월 20일부터 방영된 공중파 방송의 주말 드라마 <인생은 아름다워>는 커밍아웃한 동성애자남성과 그 가족들의 이야기를 보여줌으로써 동성애에 대한 인식도를 높이고 왜곡된 시각을 바로잡는 데 일조했다는 평가를 받았다. 이 드라마는 동성애에 대해 무지했던 많은 시청자 특히 부모들의 의식이나 고정관념을 고쳐주는 긍정적인 구실도 했다.¹⁾

하지만 여전히 한국사회에서는 동성애에 대한 무지와 편견에 기반을 둔 차별이 존재하고 있었다. 법무부는 2010년 8월 9일 교화방송일지 및 방송 자막을 통해 SBS 드라마 <인생은 아름다워>가 “방송 초기 기획의도와 달리 동성애에 대한 비중이 높아져 교화 방송의 의도와 맞지 않아 중간 종영한다”며 일방적으로 방송중단 조치를 취했다. 그리고 2010년 5월 27일, 2010년 9월 29일자 조선일보 하단 광고 지면에는 드라마<인생은 아름다워> 조기 종영을 위해 동성애허용법안반대국민연합, 바른성문화를위한전국연합, 참교육어머니전국모

1) 한겨레, 2010.11.15, [김선주칼럼] ‘인생은아름다워’는 좋았다.

임 등의 단체가 ‘며느리가 남자라니 동성애가 웬 말이냐!’, ‘<인생은 아름다워>보고 게이 된 내 아들 AIDS로 죽으면 SBS 책임져라!’ 라는 문구로 동성애 혐오를 조장하는 광고를 게재하기도 하였다.

한편 2007년 말 한기총 등 종교단체의 반대로 ‘성적 지향’을 비롯한 7개 항목을 차별금지사유에서 삭제한 법안을 국회에 제출하여 많은 논란을 불러일으켰던 법무부가, 2010년 4월 9일 차별금지법 특별분과위원회를 출범시켜 차별금지법 제정을 위한 논의를 다시 시작한다고 밝히자, ‘동성애 차별금지법 반대 국민연합’, ‘바른 성문화를 위한 국민연합’ 등 단체들의 동성애자에 대한 혐오와 편견을 조장하는 집단행동은 더욱 공격적이 되었고, 성소수자 인권운동진영 및 인권시민사회단체들에서도 차별금지법과 관련한 논의가 다시 확산되고 있는 상황이다.

동성애자 난민 지위 인정 판결, 영화<친구사이?>에 대한 청소년 관람불가 처분취소 판결 등은 사법부가 합리적인 기준에서 동성애 문제를 판단하고 있고, 성소수자의 인권 문제를 차별적인 시선으로 보지 않기 시작했다는 것을 의미한다. 드라마 <인생은 아름다워>는 평범한 동성애자가 가족 안에서 화합하고, 동성애자 커플이 행복하게 잘 살아가는 이야기를 보여주어 일반 대중들에게 동성애자에 대한 편견을 없애는데 큰 역할을 했다. 이처럼 성소수자의 인권이 합리적인 판단과 사실적인 묘사로 한국 사회에 나타나고 있는 현 시점에서 보수 단체, 기독교 단체들이 호모포비아를 조장하려는 시도들은 끊임없이 나타날 것으로 보인다. 결국 앞으로 성소수자 인권 운동의 중심은 합리적인 근거 없이 호모포비아를 조장하고 성소수자에 대한 차별을 조장하는 행위들을 어떻게 대응할 것인지에 있다. 이러한 맥락에서 차별금지법 제정 운동은 법안의 내용과 필요성을 바로 알리기 위한 인권, 시민, 사회단체들과 호모포비아를 조장하는 세력과의 팽팽한 긴장사이에 놓이게 될 것이다. 이것은 단지 성소수자 운동 진영만의 문제가 아니다. 소수자 인권을 넘어서 한국사회에서 만연되어 있는 차별과 혐오 문제의 시급한 해결을 위해 인권운동 진영

이 함께 힘을 모아야하는 시점이다.

등골이 휘는 서민경제, 벌어지는 상하계층 차이

헌법 제34조 제2항은 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.”고 규정하고 있다. 2010년 민생의 현실은 사회보장이나 사회복지의 증진과는 거꾸로 가고 있고, 국가는 그 증진에 노력할 의무를 방기하고 있음을 보여준다.

몇 년째 식을 줄 모르던 부동산경기의 활황은 투기적 이익을 노리던 거품이었음이 드러나면서 소위 ‘하우스 푸어(house poor)’가 대량 양산되고 있고, 주택시장 침체를 타개한다는 이유로 정부는 부채상환비율(DTI)을 완화한다는 방안을 발표하며 ‘빚 내서 집 사라’고 독촉하고 있다. 무분별한 뉴타운개발로 저가 주택과 임대주택이 줄어들고 더 이상 집을 마련할 재정기반도 없는 서민들이 전셋집으로 몰리면서 전세난은 가중되고 있지만, 정부가 내놓는 대안은 또다시 빚 내서 전셋집 마련하라는 전세대출확대가 고작이다.

가계대출의 증가세는 둔화되었지만, 대부업체에게서 빌리는 고금리의 개인신용대출의 증가는 어디서 생계비조차 마련할 길 없는 서민들이 늘어나고 있다는 반증이다. 대기업은 돈을 금고에 쌓아두고 있으면서도 하청 중소기업에 대한 납품단가 인하를 요구하고 거래단절의 위협을 일삼고 있다. 이러한 현상은 우리사회의 대기업과 중소기업의 기형적인 종속관계를 보여준다. 골목상권마저 빼앗는 대기업의 SSM은 상생법과 유통산업발전법의 개정이 지연되는 동안 전국 시장과 골목을 휩쓸었고, 탈진한 중소기업상인은 가게 문을 닫거나 방화로 저항할 뿐 국가의 도움과 지원에 대한 기대는 접은 지 오래이다.

최저임금, 최저생계비는 장바구니 물가, 아이들 교육비 상승률을 따라잡지 못하고, 서민들의 생활비 가운데 식료품비용으로 쓰이는 비율을 나타내는 엡겔계수는 5년 만에 최고치를 나타냈다. 우리나라의 사회복지지출 수준이 GDP 대비 비중으로 OECD 국가의 1/3 수준이라는 것은 잘 알려진 사실이다.

최근 정부가 ‘친서민’을 내세우고 있지만, 복지지출의 증가는 2009년에 위기 상황을 극복하기 위해 일시적으로 크게 늘었던 것을 제외하면 거의 답보 상태에 있다. 고령화의 진전과 소득 증대에 따른 증가를 제외하면 미미한 수준의 증가가 이루어져서 선진국과의 격차가 줄어들지 않고 있는 것이다. 이러한 정책이 낳을 결과는 이미 벌어진 대로 벌어진 소득 상하계층의 양극화 심화임은 불을 보듯 하다.

영뚱한 삽질, 국고의 탕진과 환경의 파멸

민생이 어렵다면 돈을 어디에 써야 할지는 자연스럽게 도출된다.

4대강사업은 재정지출의 우선순위 측면에서도 우선사업이 될 수 없다. 저출산 문제의 극복, 고령화 사회에 대한 대비, 사회안전망의 확충, 사교육 부담 완화 등 교육문제 해결, 사람과 지식에 대한 투자를 통한 신성장동력의 확충, 국방개혁의 추진 등이 어려운 재정여건 속에서도 우선순위를 두고 추진해야 할 근본적 과제들임은 비단 정책의 전문가들만이 알 수 있는 것이 아니다.

여당은 4대강 사업이 ‘강을 살려서 경제살리기, 일자리 창출, 관광 그리고 홍수 예방, 수질확보, 수질개량, 수량 확보, 물 전쟁에서의 안전성 확보와 같은 1석7조의 효과를 거두는 사업’이라고 규정하고, 정부도 이 사업의 수많은 긍정적 효과와 목적을 홍보하고 있다. 이미 수조원이 투입된 예산에서 어떤 경제적 효과가 있는지 확인된 바는 전혀 없다. 도리어 하천부지에서 유기농업을 영위하던 농부들은 쫓겨나고 준설공사, 모래판매에 관여된 사업자들에게 국세가 흘러가고 있을 뿐이다.

이처럼 국가예산 22조 2천억원 이상이 지출되는 대형국책사업에 대하여 국가재정법에 따라 반드시 거쳐야 하는 객관적인 경제성 평가(예비타당성조사)는 전혀 실시되지 않았고, 환경법령에 따라 거쳐야 하는 환경영향평가는 환경영향평가서에 제시된 환경현황 조사 자료가 대부분 2005년 이전의 자료이거나 구체적 조사시기가 누락되어

있고, 일부 조사항목, 법정 보호지역, 보호종의 서식유무 등에서 오류가 많이 발견되는 등 짜 맞추기 흔적이 역력하다. 하천을 살리다면서 하천법상의 치수계획수립절차에 따라 진행되지 않았을 뿐 아니라 각 상위계획과도 부합하지 않는다. 건설공사의 필요성과 타당성 그리고 규모의 적정성 등을 사전에 충분히 검토한 후 건설공사가 발주되도록 기본구상, 타당성조사, 건설공사기본계획, 기본설계, 실시설계를 하는 과정을 거치도록 규정한 건설기술관리법상의 타당성 조사가 전혀 이루어지지 않은 것은 기본이다.

더구나 정부가 밝힌 총사업비의 반이 넘는 규모를 공기업에 ‘떠넘기기’해서 일종의 ‘분식회계’를 하고 있을 뿐 아니라, 국회의 예산심의와 예비타당성조사를 우회하는 편법까지 동원하고 있다. 보의 설치와 준설로 고인 물 속 생태환경이 악화되고, 수질 역시 악화될 것은 자연의 이치를 조금이라도 아는 사람이면 쉽게 예상할 수 있지만, 공사의 강행만을 내세우는 정부에게 이런 목소리는 소귀에 경 읽기와 다름없다.

멀어져가는 평화, 다가오는 전쟁의 그림자

2010. 3. 8.부터 주한미군을 포함한 약 1만 8천여명의 미군과 군단급 이상의 부대의 장병 및 합대사령부급, 비행단 소속 장병 등 2만명 가량의 한국군이 참여, 전국적으로 동시에 진행되는 2010 키리졸브, 독수리 한미합동군사연습이 실시되었다. 그리고 2010 키리졸브, 독수리 한미합동군사훈련 기간 중인 3. 26. 천안함 사건이 발생하였다. 천안함 사건 발생은 대결과 협상을 오고 가는 시소게임이 벌어지는 한반도 정세를 군사적 긴장과 대결의 위기국면으로 악화시키는 중대한 전환점이 되었다.

천안함 사건 이후 한국과 미국은 서해를 중심으로는 북한을 압박하는 한미합동군사연습을 연속 개시하였고, 이에 질세라 중국도 서해에서 대응 군사연습을 벌였다. 이렇게 참여한 군사적 대결과 갈등

이 조성되는 가운데 급기야 한국군의 서해상 호국훈련에 반발한 북한군은 2010. 11. 23. 한국전쟁 이후 최초로 연평도에 무차별 포격을 가하였고, 1950년 이후 반세기 이상 지속된 일촉즉발의 불안정한 정전상황에서 천안함 사건 이후 악화일로의 긴장된 정세 속에서 촉발된 남북의 서해상 무력충돌은 한반도의 운명을 전면 전쟁일보 직전의 공포 속으로 몰아넣고 있다. 그렇게 긴장이 고조되고 있던 2010. 11. 현 정부는 원전 수주를 위해 특전사 150명을 아랍에미리트(UAE)에 파병하겠다고 결정했다. 소문만 무성하던 중 원자력발전소의 건설 수주에 대한 반대급부로 파병을 패키지로 끼워 판매하였다는 것이 드러났다. 정부는 200억불 규모의 대공사라고 자찬하였지만, 순수하게 아랍에미리트(UAE)의 자본력이 모든 공사대금을 감당하는 구조가 아니라 한국의 수출입은행이 100억 달러에 달하는 자금을 지원하는 등 한국의 투자와 자금 조달이 포함된 프로젝트였다는 사실도 밝혀지고 있다.

군대는 긴장을 고조시켜 전쟁으로 나아가라고 있는 것도 아니고, 돈벌이하는 데 끼워 팔기로 외국에 내다팔라고 있는 것도 아니다. 군대는 평화를 유지하기 위해 필요최소한으로 존재해야 하는 것이 우리 헌법이 요구하는 바다.

한반도의 긴장고조와 전쟁 분위기는 한반도 남과 북의 온 민족이 평화와 안정을 구가하며 평화롭게 살 수 있는 방안이 절실함을 보여준다. 주한미군이 한국과 일본에 주둔하는 한미일 삼각군사동맹의 구조에 의존하여 대북한, 대중국 냉전적 대결 구도를 형성하고 있는 상태에서 한반도의 진정한 평화와 통일은 다가오지 않는다. 전쟁의 공포에서 벗어나 한국민은 평화적 생존권을 온전히 누리기 위하여 한반도 평화협정의 실현에 나서야 한다.

국가보안법, 다시 전면에 나서다

현 정부가 출범할 무렵 누구나 어느 정도 예견하였지만, 2010년은 국가보안법 사건이 두드러지게 늘어난 것에서 보듯 국가보안법이 다

시 전면애 나선 해였음을 빠뜨릴 수 없다. 올 8월 말 기준으로 국가보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람은 이미 지난 한 해 입건자 70명에 비해 51%나 늘어난 106명(구속 13명)으로 나타났다. 참여정부 첫 해 한총련·범민련 등의 주요 공안사건으로 173명이 경찰에 입건됐고 이 가운데 77명이 구속됐지만, 2004년은 68명, 2005년 33명, 2006년 35명 수준이던 것이 현 정부 들어 2008년 40명에서 2009년에는 70명, 그리고 올해는 8월까지 이미 106명으로 늘어난 것이다. 2005년 37건에서 지난해 169건으로 국가보안법 위반죄 감청 허가 건수가 4배 이상으로 증가했고, 전체 감청 건수에서 차지하는 비중도 2005년 28.0%에서 지난해 84.9%로 급등했다.

입건자 수와 감청허가 건수의 증가는 현 정부 하에서 친북이적활동이 늘어났기 때문이 아니라 현 정부, 특히 검찰의 무분별한 국가보안법 적용과 기소 때문임이 실제 데이터로 입증된다. 경찰은 국가보안법 위반으로 2008년 29건, 2009년 16건, 2010년 7월말 현재 22건 등 총 67건을 수사해 구속영장을 청구했지만, 법원은 2008~2010년 7월까지 각각 18건, 1건, 10건 등 모두 29건을 기각해 기각율은 43.2%로 나타났다. 43.2%라는 높은 기각율은 참여정부 시절 2006년과 2007년 경찰이 청구한 23건의 구속영장 중 1건만이 법원에서 기각된 것과 비교해 보면 무리한 법 적용과 수사가 이뤄지고 있음을 보여준다.

실제 사건도 의혹투성이다. 통일부 승인받고 북경 가서 북한 사람 만난 것도 간첩(실천연대 강진구, 진보연대 한총목), 탈북자로서 만나는 남자마다 성관계를 가진 사람도 간첩(원정화, 김미화), 그 탈북자가 “재! 간첩이래요”라고 지목한 사람도 간첩(김동순, 황주용)이다.

그러다보니 긴장상태 제거와 평화를 추구하는 목소리는 자연 국가보안법의 적용대상이 되고, 사건은 증가하며 수많은 단체와 시민들은 ‘간첩’ 딱지에 위축될 수밖에 없다. 적대적인 대북정책을 통한 북한과의 대립갈등이 국가보안법을 통하여 그대로 국내에 투사되는 것이다. 국가보안법은 북한을 이롭게 하는 것을 막아내기보다는, 국민을 감시하고 표현의 자유를 옥죄는 아주 쓸 만한 도구로서 여전히

존속하면서 우리 사회에 짙은 그늘을 드리우고 있다.

천안함 침몰에 대한 의혹을 제기한 인터넷 게시물에 대한 삭제 결정과 국가보안법을 적용한 검찰의 수사, 국가보안법 위반죄와 관련한 감청신청과 허가 건수의 비약적 증가는 현 정부가 사상의 자유, 표현의 자유라는 헌법의 핵심조항, 민주주의의 요체를 국가보안법이라는 도구를 통해 얼마든지 묵살할 수 있음을 보여준다. 유엔인권이사회도 이명박 출범 이후 국가보안법을 개정하라고 공개적으로 권고한 바 있다. 국가보안법을 박물관의 전시실로 보내기 위한 노력이 그 어느 때보다 절실하다.

재갈물린 언론과 표현의 자유

2010년 한국의 언론인권분야는 무엇보다도 표현의 자유가 급속도로 위축되는 위기의 연속이었다. 신문, 방송 등 언론뿐만 아니라 인터넷 등 시민들의 자발적인 여론 형성의 매개체에 대한 통제와 감시가 극단으로 치달았다. 현 정권이 집권한 이후 최근 2년간 한국에서 표현의 자유는 급격히 나락으로 떨어지는 초유의 사태를 경험하고 있다.

국정원 사찰을 폭로한 박원순 변호사와 국세청장의 정치적 의도에 기운 세무조사를 비판한 세무공무원뿐 아니라 인터넷에 정부정책을 비판한 누리꾼들은 명예훼손이라는 전 근대적 범죄로 기소당하고, 용산철거민의 사망사건을 추도하는 집회는 원천봉쇄되었으며, 집회나 시위에는 응당 업무방해죄 적용이 남발되었다. 인터넷 게시물은 상시 검열되고, 삭제되었으며, 정보기관, 수사기관들이 걸핏하면 압수수색영장을 들이대거나 몰래 감청하는 일이 비일비재해졌다. 그에 반해 정부기관들은 국민들이 알 권리를 요구하며 정보공개를 청구해도 뚜렷한 명분과 이유 없이 그 공개를 거절하고 있다.

국가권력이 목적의식적으로 시도한 표현의 자유 제한은 지난 6. 2. 치러진 지방동시선거라는 정치적 상황과 맞물려 소위 ‘천안함’ 사건과 ‘4대강 사업’을 기점으로 그 절정에 이르렀다. 시민사회에서의 표

현의 자유는 국가권력의 형사기소라는 공권력에 그 존재의 의미를 잃고 있다.

국가권력의 전방위적인 표현의 자유에 대한 억압은 시민사회의 새로운 여론형성 매체인 인터넷 등 정보통신망에 대한 국가기관의 간섭과 검열을 법제화하고 있으며, 국가권력의 이 같은 행위는 시민들에게 직간접적인 자기검열을 강제하고 있다. 인터넷상 표현물에 대한 규제는 해당 게시자에 대한 직접적인 불이익과 표현의 자유 침해를 가져오는 한편, 비슷한 의견을 가진 다른 시민들에게도 간접적으로 자기 검열을 강제함으로써 심각한 위축 효과를 가져오기 때문에 중대한 표현의 자유 침해라고 할 것이다.

이명박정부는 사회적 이슈에 대한 다양한 의견을 수렴하고 존재하는 갈등을 조정하기보다 국가와 정부에 대한 비판, 사회적 이슈에 대한 문제제기, 그리고 갈등의 표출을 모두 국가안보와 사회 안전을 훼손하는 불순분자들의 소행으로 낙인찍어 왔다. 문제는 이러한 여론에 대한 국가권력의 노골적인 통제가 지난 2년간 시스템화되어, 민주사회에서의 건전한 여론의 형성과 여론의 다양성, 사상의 자유 및 표현의 자유를 가로막는 장기적인 장애요소로 자리잡아가고 있으며 여전히 현재 진행형이라는 사실이다. 민주주의의 요체이자 기본권 중의 기본권이라는 표현의 자유는 오로지 현 정부에 이로운 내용만의 표현의 자유이고, 방송과 언론은 공공성, 공영성을 상실한 채 군사정부 때와 다름없이 현 정부에 장악되거나 통제받는 나팔수로 전락하였다.

올 초 한국을 방문한 UN 표현의 자유 특별보고관은 인터넷에서 자유로운 의견개진과 비판을 옥죄는 것, 명예훼손을 범죄화하는 것, 집회에 대한 사실상의 허가제 운영이나 선거 전 표현의 자유를 제한하는 것, 국가보안법 규정의 모호함과 무분별한 적용, 공직자의 의사표현의 자유 제한, 공영방송의 독립성 침해 등을 개탄하며 '1987년 이후 한국의 인권상황의 진전에도 불구하고 최근 2년 동안 특히 의사표현의 자유와 관련하여 인권에 대한 존중이 사라지고 있다는 점에 대해 유감을 표명한다'고 결론지었다. 부끄럽게도 이것이 국제적

기준으로 본 2010년 우리 사회의 표현의 자유 실상이다.

경찰국가의 부활

1998년 IMF 구제금융부터 12년이 지난 우리 사회는 대대적인 정리하고, 비정규직이 예외적인 고용형태가 아닌 주류적인 고용형태가 되어 버린 현실, 탐욕스런 개발·재개발 정책이 가져온 환경과 가난한 이들을 향한 배제와 수탈, 최소한의 공공적 통제를 벗어난 각종 규제 완화 정책들, 소수자들을 향한 노골적인 배제와 혐오 등으로 점철되고 있다.

그런 한편 국가는 사회적 갈등과 빈곤을 완화하고 조정하는 데 적극 나서기보다는 경쟁에서 탈락한 사람들의 저항을 제압하기 위한 경찰력 강화에 속도를 내고 있다. 이러한 일방적인 통로를 관철시키기 위해 국가가 사용하는 무기는 크게 '법과 질서'를 강조하며 위험한 사회, 불안한 국민들을 관리하는 것, 각종 공안기구들이 국민에 대한 감시·통제라는 주요 목적에 따라 움직이고 있는 것, 그리고 국민을 감시·통제하기 위한 공안기구의 물리력을 확대·고도화하는 것이다. 역사상 지배자, 전제자를 통제하기 위한 이념으로 출발한 법치주의(rule of law)는 오히려 정부가 국민을 법이라는 도구와 명분으로 통치하는 법치주의(rule by law)로 변질되었다. 현 정부 들어 절대적인 경찰수는 물론 국민 1인당 경찰의 수도 급증하고 있고, 경찰장비는 날로 고도화되고 그 물리력은 가공할 정도이다. 집회와 시위에 대응하기 위해 경찰기동대가 창설되었으며, 경찰관 개인보호구 강화부터 발암물질이 포함된 최루화학무기 및 저살상 총기 사용의 확대, 신형 장갑 차량 개발 및 각종 보조차량의 기능강화 등으로 미루어 볼 때 경찰은 정부에 반대의견을 나타내는 시민들을 테러리스트 수준으로 대응하려 하고 있다. 이들 경찰력의 확대는 소위 집회나 시위 등에 대한 정부의 '무관용 정책'과 막대한 예산의 투입으로 뒷받침되고 있다.

2009년 한 해 동안 불심검문을 받은 사람은 총 644만여 명에 이르고, 임의동행된 사람만도 272,879명이다. 조금이라도 폭력이 개입된 시위는 2007년 0.5%, 2008년 0.66%, 2009년 0.31%로 그 비율이 점차 낮아지고 있고, 그 절대적인 비율도 다른 선진국에 비해서도 낮은데도 집시법위반자는 전혀 줄지 않고 있고, 구속율은 더 높아만 갔다. 각종 보안부서가 새로 창설되고, 사찰은 기승을 부리며 민간인 뿐만 아니라 급기야 여당 국회의원이거나 정치인들도 감시의 대상에서 벗어나지 못한다. 현 정부는 그 사이 경찰관직무집행법 등 경찰권 행사를 통제하기 위한 각종 법규를 제 입맛에 맞게 고치려 수차례 개정을 시도하였고, 각 국가기관 내규는 벌써부터 손을 보았다. 20여 년 전 민주화항쟁으로 무너뜨렸던 경찰국가가 바야흐로 재탄생하고 있는 것이다.

경찰국가는 비단 정치적 표현의 영역에 대하여만 적용되는 것이 아니다. 최근 몇 년간 국민들의 공분을 일으킨 성폭력 사건들 이후 소위 “전자발찌 제도”의 도입(2007년), 성폭력범죄자에 대한 치료감호 도입(2008년), 아동성폭력 법정형 상향(2008년), DNA 정보수집 근거법을 제정(2009년), 전자발찌 제도 강화 및 소급적용, 흉악범 신상공개, 징역형 상한 확대, 공소시효 연장(DNA 증거 등) 및 정지, 아동·청소년 성폭력 비친고죄화, 신상정보등록 및 공개제도 강화, “소위 화학적 거세 제도”의 도입 등(2010년), 현 정부의 대처방법은 ‘가해자에 대한 감시 및 처벌의 강화’라는 경향성을 뚜렷하게 드러내고 있다. 이 같은 소위 ‘엄벌주의’는 사회의 범죄에 대처하는 방법 중 최악이거나 하다못해 가장 비효율적이고, 실효성을 찾기 어려운 정책임은 여러 선진국의 사례에서 입증되었다.

정부의 범죄에 대한 대응은 범죄가 자라나는 토양과 환경을 고려하는 거시적 관점이 아니라 여론무마와 즉각적인 성과만을 우선시하는 정치적 고려가 앞서고 있고, 다른 한편 이는 개인과 시민사회에 대한 공권력의 통제와 감시를 극대화하는 경찰국가의 한 표상이다.

검찰의 무한질주

시국선언 교사들에 대한 기소와 일부 무죄판결, 피디수첩 제작진에 대한 기소와 무죄판결, 한명숙 전 총리에 대한 기소와 무죄판결, 천안함 사건의 의혹을 제기한 시민들에 대한 수사업포와 진상조사단원에 대한 기소, 성접대 등 스폰서 검사들에 대한 불기소와 특검수사, 국무총리실의 민간인 불법사찰에 대한 증거자료 은폐와 수사축소, 그랜저 검사에 대한 무혐의처분!

2010년을 달군 이들 사례 전부를 관통하는 것으로 '공익의 대표자 검찰'이라는 표현은 전혀 합당하지 않다.

일찍이 유신독재는 나는 새도 떨어뜨린다는 중앙정보부라는 사찰기관이 권력의 핵심을 쥐었고, 80년대 군부정권에서는 보안사령부가 중심이 된 군인들이 권력을 쥐락펴락했다면, 87년 민주화를 맞은 이후 지금에 이르러서는 감히 검찰공화국이라 지칭해도 모자랄 정도로 검찰은 법치주의의 외관을 쓰고 우리 사회의 막강한 권력집단으로 변질했으며, 노 전 대통령이 언급한 것처럼 '남의 계좌를 들여다보지만, 자기 계좌는 안 들여다보는 유일한 조직'이다.

올 한해 검찰의 이런 이중적인 모습은 결국 공익의 대표자로서의 자격을 포기하고 스스로의 입지와 구성원들의 이해관계에 얽매이는 사익의 포로가 되었고 그 누구로부터도 견제받지 않는 무소불위의 집단이 되었음을 증명하고 있다.

각종 비리와 부패가 발생할 때마다 내부감찰의 강화로 자정을 약속했지만, 내부자정으로 과도한 권한의 집중과 무분별한 행사, 나아가 권력에 맹종하는 자세를 고친다는 것은 이미 불가능한 상황에 이르렀고, 시민들은 올바르기 때문에 검찰에 관심을 갖는 것이 아니라 센 힘을 행사하기 때문에 눈치를 보는 힘의 논리만이 작동되고 있다.

수사권의 남용과 기소권의 독점을 해결하지 못하는 한 이 같은 검찰의 무한질주는 고스란히 국민의 인권침해와 사법정의에 대한 불신으로 귀결된다. 수사기능에서 검찰의 지휘권과 기소기능에서 검찰의

독점을 제어하고 권한을 분산하고 통제하기 위한 특단의 대안이 불가피하며, 한시적이고 특정 사안에 제한된 특검이 아니라 검찰의 조직과 권한을 분산하고 축소하며 그와 대등한 고위공직자비리수사처와 같은 상시기구의 도입이 불가피함을 2010년은 명확히 보여주고 있다.

국가인권위의 퇴락, 인권의 퇴락

국가인권위원회는 한 때 세계적인 모범으로 칭송받았던 적이 있다. 공권력의 남용을 견제하고 사회적 소수자와 약자의 인권을 보호하는 데 있어 국가기관이 하나의 보루가 될 수 있음을 전 세계에 확인하는 계기가 되었고, 다른 나라들도 이를 쫓아 유사한 기구를 도입하기도 했던 인권위는 이제 위기를 넘어 퇴락의 수준으로 나아갔다. 인권위가 위기에 빠지게 된 것은 2008년 이명박 대통령 인수위 시절부터이다. 김대중 대통령은 인권위에 대해 “그 호통이 때로는 날카롭고 자못 난감한 경우가 있었지만 싫지 않았다.”라고 말했다지만, 현 정부는 인권위를 대통령 직속기구로 만들려다가 국내외 시민 사회의 강력한 반대에 부딪혀 실패한 바 있다. 인권위를 이름뿐인 기구로 만들려는 시도는 그 이후에도 이어져 조직을 21%나 축소시켜 그 기능을 무력화하고, 이에 반발하여 안경환 위원장은 사퇴하였다.

그 뒤를 이어 정부는 인권에 대한 전문성과 경험이 전무하고 인권위의 독립성에 대한 의지는 전혀 보이지 않는 현병철 위원장을 임명하였다. 인권에 대한 경험과 식견 부족한 물론이며, 국정감사에서 ‘인권위는 행정부 소속’이라는 취지의 발언을 할 정도로 인권위 독립성에 대한 이해와 의지가 없는 현 위원장 취임 이후, 인권위는 정부 눈치 보기에 급급하여 MBC PD수첩의 광우병 보도에 관한 검찰 수사, 야간시위 위헌법률심판 제청건, 국가기관의 민간인 사찰건 등 인권침해와 직결되는 민감한 사례에 대해 침묵으로 일관하였다. 인권위 운영에 있어서도 현 위원장은 독선과 투명하지 못한 회의 운영으

로 비난을 받아왔다. 인권위를 정상화하려는 내부의 몇몇 위원들과 직원들의 의견은 무시되기 일쑤였으며, 시민사회와의 대화는 완전히 단절되었다. 그 와중 현 위원장은 그나마 제 목소리를 내던 상임위의 권한을 축소하는 안건까지 제출하였고, 급기야 이에 항의하여 상임위원 두 명이 사퇴하고, 수십 명의 전문상담위원들도 사임하게 되었다.

작년 꼭 이맘 때 '인권위의 위기는 인권의 위기'라 걱정했건만, 인권위는 위기를 바로잡기보다 퇴락을 거듭하였고, 이는 곧 우리 사회 인권상황이 바닥을 향해 떨어졌음을 의미한다.

활동의 종료, 그러나 끝나지 않은 과거사 정리

20세기 한반도의 어두운 과거사, 인권말살의 진상을 규명하고자 활동해 온 진실·화해를위한과거사정리위원회, 친일반민족행위진상규명위원회, 친일반민족행위자재산조사위원회, 군의문사진상규명위원회 등 주요 과거사 위원회들이 작년 말이나 올해로 모든 활동을 종료하였다. 형식적으로는 '위원회가 구성된 날로부터 ○년간 활동한다'와 같이 존속기간을 한정된 설치법령의 규정 때문이지만, 그 동안 접수된 진정, 진상규명 요구조차 전부 처리하지 못한 상태에서 활동이 중단된 데에는 과거사 위원회의 활동을 바라보는 현 정부의 시각이 고스란히 묻어 있다.

일부 보수단체와 언론매체 등은 '과거사 위원회에 대한민국을 부정하는 사람들이 다수 포진되어 있다'는 식의 색깔론을 폈고, 정부도 '이 정부에 과거사 위원회가 존속한다는 것이 맞지 않는다고 생각한다', '북한의 인권도 중요하다', '과거사 위원회가 너무 많고 중복되어 예산의 낭비가 심하다'고 의견을 밝혔다. 또 과거사 위원회들이 그 생명을 연장하지 못한 중요한 이유 중의 하나가 일반의 무관심이라고 지적하는 의견도 많다. 과거사 위원회의 활동이 단지 서로 다른 정치세력간의 투쟁의 산물이 아니라 우리 역사를 바로세우는 중요한 일이며 다시는 과거사 청산의 필요가 없는 세상을 만들기 위한

일임을 조금만 더 많은 사람들이 인식하였다면 이렇게 쉽게 과거사 위원회들이 폐지되는 일은 없었을 것이다.

과거사 관련 위원회들의 상당수는 활동을 종료하면서 그간의 활동 성과를 담은 상세한 보고서를 출간하였거나 작성 중이다. 향후 사료로서의 가치도 높지만 과거청산의 성과를 학생, 시민사회에 민주주의 교육의 자료로 널리 알리고 전파하는 쓰임새로도 좋을 것이다. 인권과 인간의 존엄을 해친 과거의 사례를 학교 교육과정에 넣는 방안, 각급 도서관에 보고서를 다수 배포하는 방안, 시민들이 접근하기 쉬운 홈페이지를 개설하여 보고서를 쉽게 받아 볼 수 있도록 하는 방안 등을 다각적으로 검토해야 한다. 과거는 현재를 바라보는 거울이기 때문이다.

2010년 과거사분야 인권보고

“끝나지 않은 과거사 청산, 새로운 과제를 향하여”

김기천 변호사(민변 과거사위원회)

I. 들어가며

올해는 경술국치 100년, 한국전쟁 60년, 5.18 민주항쟁 30년을 비롯해 굵직한 사건을 기념, 기억할 만한 해였다. 그러나 일본 정부는 여전히 식민지 지배에 따른 법적 책임을 부인하며 재일조선인에 대한 차별과 인권침해 논란을 계속 일으켰고, 천안함 사태 등 여러 요인으로 남북관계가 경색 국면으로 치달으면서 한국전쟁의 교훈은 실종된 듯 하다. 진실화해를 위한 과거사정리위원회(이하 '진실화해위원회'라고만 함)를 비롯해 과거사청산을 위해 정부 안에 설립된 위

위원회들이 올 해로 대부분 활동을 마감했는데, 포괄적 과거사 정리 작업을 위해 설립된 진실화해위원회의 경우 이명박 정부 출범 이후 새로 임명된 위원장과 위원이 '과거사청산' 보다는 정치적 요구에 부합하며 독립된 위원회로서의 책임과 의무를 방기하여 또 다른 과거사청산 작업의 과제를 남겼다.

II. 강제병합 100년과 식민지 청산

올해로, 1910.8.22.일본제국이 '한국병합조약'을 강요하여 대한제국의 주권을 빼앗고 식민통치를 한지 100년이 되었다. 그러나 일본 정부는 여전히 '병합조약'의 적법성과 유효성을 주장하며, 식민지배의 실상을 은폐하고 피해자에 대한 사죄와 보상을 외면하고 있다.

2010. 8. 10. 간 나오토 총리가 담화를 발표하였는데, 한일간의 과거사 문제 해결에 다소나마 전향적인 조치가 나오리라 기대했던 한국인들의 생각을 여지없이 무너뜨렸다. 간 총리는 일본의 식민지 지배를 '한국인들의 뜻에 반하여 이루어진 것으로 보고 후속조치로 사할린 한국인 지원, 유골봉환, 조선왕조의궤 반환 등을 언급하였다. 그러나 이는 기존 정책을 답습한 것에 불과하며, 이조차 인도적 차원에서 나온 지원임을 강조하면서 일본 정부에게 강제동원과 강제노동에 대한 법적, 정치적 책임이 없음을 다시 한 번 확인하고 있다.

해방된 지 65년이 지난 지금까지 일본에게 식민주의의 청산을 요구하는 이유가, '피해자의 고통을 치유하는 일일 뿐만 아니라, 한국과 일본 두 사회를 좀 더 인간적인 사회로 만드는 길임과 동시에, 인권과 민주주의를 확대하고 신장시키는 일'임(강제병합 100년 한일 시민공동선언대회 폐막식에서의 이이화 선생님 인사말 인용)을 다시 한 번 되새길 필요가 있다.

한일 시민사회단체는 강제병합 100년을 맞이하여, 식민주의 청산을 통한 동아시아 평화실현이란 대원칙 아래 과거 청산의 의의와 해

결 과제를 설정하고 실천프로그램을 공동으로 도출하기 위해, 2010.8.22.~29. '강제병합 100년 한일시민공동선언대회'를 개최하였다. 위 대회를 위해 한국에서는 2009. 4. 25. 50여개 단체가 모여 '진실과 미래, 국치 100년 사업 공동추진위원회'를 창립하고 2010.3.26.조직을 확대하여 '세계 NGO 역사포럼'과 함께 '강제병합 100년 공동행동 한국실행위원회'를 발족하였다. 한편 일본에서도 2010.1.31. '강제병합 100년 공동행동 일본실행위원회'를 발족하였다. 한일실행위원회는 2차에 걸친 공동워크숍을 통해 「한일시민공동선언문」과 분야별 행동계획을 수립하였다.

한일실행위원회는 공동선언문에서 일본정부에게 식민지배와 침략 전쟁에 의한 각종 피해 진상 규명과 신속한 피해 구제를 요구하였다. 그리고 한국 정부에 대해서도 강제동원 피해 진상규명과 구제조치를 위한 기왕의 활동이 중단 없이 완수될 수 있도록 관련법을 개정하라고 요구하였다.

그리고 한일 시민은 청산되지 못한 과제 해결을 위하여, ① 「한일시민공동선언문」에 대한 지지와 공감을 많은 시민 속으로 확대하고, ②한일·조일의 평화로운 미래를 열어가기 위해 과거청산에 힘쓸 것을 정부에 촉구하는 의회 의견서 채택운동을 추진하며, ③한일 국회의원에게 위 선언문에 대한 이해와 지지를 구하고 피해자에 대한 사죄와 배상을 위한 법 제정을 촉구하며, ④식민지배 사실, 가해·피해의 실상을 기록으로 남기기 위해 가칭 '식민지배 진상 규명법'의 제정을 추진하는 한편, 민간 차원에서도 공동의 조사보고서를 만들기 위해 노력하고, ⑤정부 안에 과거청산과제(간토 대지진 당시 조선인 학살, 사할린 잔류자, 문화재반환, 역사교과서 편찬 등)를 다루기 위한 조직의 설치를 요구하며, ⑥식민주의 청산과 동아시아 평화를 위해 한일 시민단체와 시민들은 국제연대활동을 더욱 강화하기로 결의하였다. 그리고 위안부, 강제동원, 야스쿠니 무단합사, 간토조선인학살, 사할린동포, 민족차별, 교과서 등 각 분야별로 구체적인 행동계획을 세우고 후속조치를 실행하고 있다.

일제 식민지 청산과 관련한 2010년 주요 법원 판결들을 살펴보면 다음과 같다. 친일행위자로 지목된 이해승의 손자 이모씨가 토지의 국가귀속처분을 취소해 달라며 친일반민족행위자재산조사위원회를 상대로 제기한 국가귀속결정처분취소소송에서, 1심 재판부는 이해승이 일제로부터 단지 대한제국황실의 종친이라는 이유만으로 후작작위를 받은 것이 아니라 한일합병에 공이 있음이 인정돼 후작작위를 받은 것으로 보인다고 원고청구를 기각하였다. 그런데 항소심 재판부는 “이해승이 작위를 받기 전에 수행한 관직이 한일합병과 관련이 없었고 합병 당시 생존한 왕실의 친족 가운데 관직을 환수 당한 일부 종친을 제외하고 모두 작위를 받은 점등을 고려하면 조선 귀족이 일제로부터 작위를 받았다는 점만으로 한일합병에 공이 있다고 단정하기 어렵다”며 “친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법의 적용을 받는 대상자는 재산을 소급해 박탈당하므로 대상자의 범위를 상대에게 불리한 방향으로 지나치게 확대·유추 해석해서는안된다”고 판단, 1심을 깨고 원고승소 판결을 했다.

이와 같이 조선 왕족으로 작위를 받은 사실이 친일재산환수의 전제조건인 ‘한일합병의 공으로 작위를 받거나 이를 계승한 행위에 해당하는지’ 여부를 두고 1, 2심이 서로 엇갈린 판단을 하였는데, 대법원은 이에 대하여 별다른 판단을 하지 않고 심리 불속행 결정을 하였다.

왕실 친족으로서 적극적으로 저항하지 않고 작위를 수여받은 것 자체가 ‘한일합병의 공’으로 판단될 수 있다는 점에서, 2심, 3심 법원은 식민지 과거사 청산에 소극적이었다는 비판을 면할 수 없을 것이다. 특히 유사 사건들이 법원의 판단을 기다리고 있는 상황에서, 대법원이 이에 대한 기준을 명시하지 않고 심리 불속행 결정을 한 것은 최고법원, 정책법원으로서의 역할을 포기한 것이라고 보지 않을 수 없다.

그리고 1920년부터 1945년까지 조선총독부 판사로서 항일독립운동 관련자 재판에 참여하고 1917년부터 1945년까지 약 25년간 조선총독

부 재판소 서기 및 판사로 재직하는 동안 그 공로를 인정받아 일본 정부로부터 서보장을 수여받은 판사의 유족들이 친일반민족행위진상규명위원회를 상대로 제기한 친일반민족행위 결정처분 취소 청구 소송에서, 서울행정법원은 2010. 10. 15. '일반적으로 형사재판에서 판사의 직무는 검사가 공소제기한 적용법령, 공소사실을 기초로 공개된 법정에서 증거조사 등의 심리를 거쳐 구체적 사실관계를 확정하고, 이에 대한 검사의 법령적용이 옳은 것인지를 판단하여 유,무죄 여부와 유죄일 경우 형량을 결정하는 것이므로, 판사가 독립운동을 한 우리 민족 구성원에 대해 불법적으로 영장에 서명, 날인하여 그로 하여금 부당한 신체구속을 당하도록 하였다거나 재판을 진행함에 있어서 피고인에게 방어권을 충분히 보장하지 않고 자백을 가용하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 그가 관여한 재판의 대상이 항일운동과 관련된 사안이었다는 사정만으로 당해 판사가 "무고한 우리 민족 구성원을 감금, 고문, 학대하는 등 탄압에 적극 앞장선 행위"를 하였다거나 일본제국주의 식민통치와 침략전쟁에 현저히 협력하였다고 단정할 수 없다'는 취지로 친일반민족행위 결정을 취소하였다.(서울행정법원 2009구합52424)

그러나 위 판결은, 무고한 우리 민족 구성원의 감금이나 학대가 최종 법원의 결정으로 이루어졌음에도 법원의 역할을 '단순판결'이라는 기능적 역할로만 국한시켰다는 점에서 비판 받아 마땅하다. 사법부는 권위주의 시대 발생한 인권침해에 대해서도 동일한 논리로 과거 사청산작업에 동참하지 않고 있다.

한편, 서울행정법원 행정1부(오석준부장판사)는 2010.6.18.태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률 제5조 제1항에서 미수금 지원금 형태로 1엔당 2,000원으로 환산하여 지급하도록 한 규정이 정당한 보상 원칙을 규정한 헌법 제23조 제3항에 위반된 다며 위헌심판제청결정(2009아3734)을 하였다.

현재 일본 정부는 강제징용희생자들의 임금을 공탁금 형태로 관리하고 있으나 한국 정부는 위 공탁금을 찾아 피해자들에게 지급하려는 노력은 하지 않은 채 위 법률에 따라 미수금 지원금 형태로 1엔

당 2,000원으로 환산하여 지급하면서 피해자가 위 미수금 지원금을 지급받고자 할 때는 그 사건에 관하여 같은 내용으로 법원에 제소하지 않겠다는 등의 서약서를 제출할 것을 강제하고 있다. 위 법원은 '미수금 지원금은 정당한 보상을 할 헌법상 의무를 지는 국가가 신청인에게 지급하는 최초의 금원이므로 보상금으로 보아야 하고 보상의 정도도 완전한 보상에 가까운 것이어야 한다'고 밝혔다. 위 위헌법률심판제청결정에 따라 1엔당 10만원으로 환산한 개정 법률안이 현재 국회 계류 중이다.

Ⅲ. 역사와 책임 : 한국과거사청산 작업의 평가와 전망 대토론회

2010년 진실화해위원회를 비롯해 과거사 위원회가 대부분 활동을 종료하였다. 광주 5.18에서 시작한 활동이 의문사진상규명위원회, 진실화해위원회 등 세계적으로 유래 없는 작업을 했다고 평가 받지만, 위원회 자체의 한계로 진상규명이 기대만큼 이루어지지 않았고, 활동의 성과가 지속되지 않았으며 자료는 정리되지 않은 채 용산화재 참사 등과 같이 이명박 정부 들어서 새로운 인권침해 사건이 계속 일어나고 있다. 그리고 공적으로 중요한 사안들이 당사자(피해자)와 국가의 관계 즉 소송제기, 법원의 판결 등 보상 문제로 제한되고 있다는 문제 제기가 이루어지고 있다.

이러한 문제의식 하에 「포럼 진실과 정의」와 「4.9 통일평화재단」이 2010. 10. 2. 1박 2일에 걸쳐 '역사와 책임: 한국과거청산작업의 평가와 전망'이라는 제목 하에 과거청산대토론회를 가졌다. 친일반민족행위자 재산 조사위원회, 친일반민족행위 진상규명위원회, 진실화해위원회 인권침해 부분과 민간인 학살 부문, 민주화 보상심의위원회로 나누어 각 활동의 성과와 한계를 되짚어 보았다.

이 토론회에서 파편화되어 있는 과거사청산 자료들을 정리하여 대중화하고 인식을 공론화하며, 과거사 담론을 만들어 입법 등 정책

제안을 해야 한다는 등의 논의가 이루어졌다.

IV. 2010년 진실화해위원회 작업 평가

2005.12.1.출범한 진실화해위원회가 2010.6.30.자로 진상규명활동을 종료하였고, 2010.12.31.최종 활동 마감을 앞두고 있다. 이명박 정부 출범 이후 새로 임명된 위원장과 위원들의 편파적인 성향에 대한 여러 우려가 있었는데, 이런 우려가 현실이 되면서 진실화해위원회가 독립된 위원회로서 주어진 책임과 의무를 다하지 못하고 진상규명 과정에서 여러 문제를 일으켰다.

우선 진실화해위원회는 5·3 동의대 사건 수사과정에서 가혹행위 사실을 확인하고도 각하결정을 하였고 위 각하결정에 대한 이의신청에 대해서도 2010. 4. 기각결정을 하였다. 기각결정 이유는, 동의대 사건이 노태우 정부 시절에 발생한 것으로 이는 진실화해위원회 조사대상으로 한 ‘권위주의 통치 시기’에 해당하지 않아(노태우 전대통령이 직선제로 당선된 대통령이기 때문에) 위원회 권한을 벗어났기 때문이란다. 그러나 ‘진실화해를 위한 과거사정리기본법’을 제정하는 과정에서 종기 시점을 ‘권위주의 통치시기’로 명명하면서 당시 여야 모두 그 시점을 노태우정권까지로 동의했었다. 그리고 진실화해위원회는 노태우 정부 시절에 발생한 강기훈 유서 대필사건, 주민교회 김해성목사 인권 침해사건, 김철 간첩 조작 의혹 사건, 남현진 의문사 사건에 대해 진상규명 결정을 내린 바 있다.

진실화해위원회 활동종료일이 2010. 12. 31.임에도 이영조 위원장은 2010. 7. 20.부터 9. 12.까지 약 54일간 보고서 검토와 결재를 전혀 하지 않았다. 진실화해를 위한 과거사정리기본법은 위원회가 진실규명결정 등을 한 경우 지체 없이 그 사유를 명시하여 신청인과 조사대상자, 참고인에게 통지하고, 결정통지를 받은 사람은 통지를 받은 날부터 60일 이내 이의신청을 할 수 있으며, 위원회는 이의신청을

받은 날부터 60일 이내에 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 지체 없이 서면으로 통지하도록 규정하고 있다(법 제28조). 이와 같이 신청인들의 이의신청권을 보장하기 위하여 진실규명결정을 지체 없이 통지하는 것이 무엇보다 중요하다. 그런데, 위원장은 2010.9.30. 당시 총 15건에 대하여 심의, 의결이 완료된 지 90일이 지났는데도 최종결재를 지연한 채 목적이나 일정도 불분명한 외국 출장을 감으로써 신청인들의 권리와 이익을 심대하게 침해하였다. 이에 대해 위원회 공무원직장협의회와 상임위원, 특별보좌관 등은 위원장의 직무유기를 비난하는 성명서를 발표하였다.

미군 폭격에 의한 민간인 학살에 대해서도 이영조위원장은 결정을 계속 미루다가 조사 종료 한달 전에 무더기로 전원위원회 상정하여 심의, 의결하였는데, 미군이 민간인 희생을 줄이기 위한 최소한의 조치를 했는지에 초점을 두었던 이전 위원회 기준과 달리, '군사상 긴박한 필요 여부'를 기준으로 진상규명 결정을 하여, 전원위원회에 상정된 사건 중 78.2%를 진상규명 불능으로 처리하였다.

또한 거창양민학살사건이 군의 작전명령으로 하달 실행된 것이라는 점을 입증할 수 있는 최초의 문서인 특무대 문서철 '거창사건 관련자료(1951)'의 내용을 논문에 발표한 진실화해위원회 조사관을 해임한 사건이 발생했다.

이 자료는 거창학살사건이 군의 작전명령으로 하달 실행되었음을 입증하는 문서로서, 작전 지역 안에 있는 양민은 구별 없이 사살하라는 내용과 학살사건이 은폐, 축소된 과정이 담겨있다. 진실화해위원회는 2009년 이 자료를 명기하여 대통령과 국회에 보고서 형태로 보고하고 발간까지 하여 이미 공개한 문서임에도, 기관간 비공개를 합의한 문서라는 이유로 조사관을 해임한 것이다. 2010년에도 한국전쟁 당시 단일 사건으로 가장 큰 민간인 학살 사건으로 알려진 대전 형무소 재소자와 국민보도연맹 학살 사건 등을 규명하는 등 주요한 진상규명 결정이 이루어지기는 했다. 그러나, 앞에서 살펴본 바와 같이 진상규명에 있어 진실화해위원회의 목적보다 정치적 요구에 부

합하며 독립된 위원회로서 주어진 책임과 의무를 방기했고 법에서 규정한 재단 설립 절차도 추진하지 않았다.

V. 사법부 과거사청산과 과거사 청산과 관련한 주요 결정

이용훈대법원장이 2005. 9. 취임식에서 사법부 과거사 정리 의지를 밝힌 후 1972-1987 에 이뤄진 긴급조치, 반공법, 국가보안법 위반 사건 판결문 6000여건을 수집하여 분석하고 적절한 시점에 공개하겠다고 하였다. 그러나 대법원 사법사편찬위원회가 2010.1.13.발간한 '역사 속의 사법부'를 보면, 군부독재 및 권위주의 시절 대표적인 인권침해 사례로 꼽히는 사건들을 정리하기는 했으나 이에 대해 반성과 사과, 피해 보상을 위한 구체적인 내용들을 담지 못하고 사건만 나열하고 있을 뿐이다. 사법부 스스로의 과거사 청산은 더 이상 기대하기 어려운 상황이다.

개별 재심 청구 사건이나 손해배상 청구 사건에서 재판부가 판결문을 통해 사법피해자에게 사과를 표명한 것도 겨우 아람회 사건(서울고등법원 2009.5.21.선고 2000재노6)과 오송회 사건(광주고등법원 2008.11.25.선고 2007재노2) 둘 뿐이다

아람회 사건에서 서울고등법원 형사 3부(이성호부장판사)는 판결문(서울고등법원2000재노6)에서, '법관으로 대표되는 사법부는 법치주의의 이념을 구현하는 최후의 보루이다. 법관이 수행하는 법치주의의 여러 과제들 중 소수자 보호는 그 핵심적 과제인바, 그 뜻은 절대 권력자나 힘을 가진 다수가 진실에 반하는 요구를 하더라도 법원은 진실을 말하는 힘없는 소수의 편이 되어 그러한 소수를 보호하여야 한다는 것이다', '피고인들이 이 사건 재심대상 재판 과정에서 국가기관에 의하여 저질러진 약 한달 간의 불법구금과 혹독한 고문 끝에 반국가단체의 구성원으로 조작·둔갑되어 허위자백을 하였다고 절규하였음에도 불구하고, 이 사건 재심대상 재판 당시 법관들은 그 호소를 외면한 채 진실을 밝히고 지켜내지 못함으로써 사법부 본연

의 역할을 다하지 못하였다. 오늘 그 시대 오욕의 역사가 남긴 뼈아픈 교훈을 본 재판부의 법관들은 가슴 깊이 되새겨 법관으로서의 자세를 다시금 가다듬으면서, 선배 법관들을 대신하여 억울하게 고초를 겪으며 힘든 세월을 견디어 온 피고인들과 그 가족들에게 심심한 사과와 위로의 뜻을 밝힌다. 이제 피고인 망 이재권은 하늘나라에서 편안하게 쉬고, 나머지 피고인들은 이 땅에서의 여생이 평화롭고 행복하기를 진심으로 바란다.'고 판시하였다.

오송희 사건에서도 광주고등법원 제1형사부(이한주부장판사)는, 원심 및 재심대상 항소심 재판부가 피고인들의 수사기관에서의 자백이 갖은 폭행, 협박, 고문에 의하여 얻어진 허위 자백이란 사실을 밝혀 내려는 의지가 부족한 점에 대해 아쉬움이 있고 이러한 점이 재판부로 하여금 다시 한번 법관의 자세를 가다듬게 하는 계기가 되었다고 고백하면서, 피고인들과 가족들에게 깊은 사과를 표명하였다.

그리고 법원은, 한국전쟁 이후 민간인 학살 진상규명이 사실상 불가능했다는 것을 인식하고도, 피해자들의 손해배상 청구에 대하여는 소멸시효 완성을 이유로 기각 판결을 하고 있다. 우선 법원은 한국전쟁 민간인 학살사건의 진상규명 활동을 벌이다 북한을 찬양한 혐의로 기소돼 처벌받은 분들에 대해 재심에서 잇따라 무죄를 선고하였다. 우선 서울중앙지법 형사 제21부(김용대 부장판사)는, 자신의 아내가 보도연맹 민간인 학살에 희생된 사실을 알고 1960년 유족회를 조직하여 유족 발굴 등의 활동을 하다가 5. 16. 쿠데타 세력에 의해 사형을 선고 받은 고 이원식 씨 등에 대하여 무죄를 선고했다. 쿠데타 세력은 유족회 활동을 반국가 단체인 북한을 찬양, 고문하는데 동조한 것으로 보고 형사처벌을 하였던 것이다.

부산고등법원 형사 제2부(김용빈부장판사)도 보도연맹 사건에 연루돼 숨진 가족의 억울함을 밝히려다 군사정권에서 좌익으로 몰려 '특수범죄처벌에 관한 특별법' 위반 혐의로 혁명재판소에서 징역 10년을 선고 받은 김봉철씨에 대해서도 무죄를 선고하였다.

이와 같이 군사 쿠데타 세력이 민간인 진상규명 활동을 반국가단

체 행위로 보고 형사처벌을 하는 상황에서 진상규명 활동은 사실상 불가능했다. 보도연맹 학살 사건을 비롯해 민간인 학살 사건은 공포의 대상이었고, 누구에게도 발설해서는 안 될 끔찍한 비밀이었으며 함부로 이야기할 수 없는 금단의 영역이었던 것이다. 그런데 법원은 청원지역 보도연맹 사건의 유족들이 제기한 손해배상청구 등의 소송에서 시효 기산점을 1950년으로 보고 소멸시효 완성을 이유로 손해배상청구를 기각하였다.

법원은 민간인 학살 사건에 대해서도 전향적인 판결을 해야 하며, 무엇보다 정부는 민간인 피해자들을 위한 배상 입법을 신속히 추진해야 할 것이다. 또한 긴급조치위반 재심청구 사건 재판부들은 면소결정을 하면서, 1972년 유신헌법 제53조와 긴급조치에 대한 위헌심판제청신청에 대하여 각하 결정을 하고 있다. 헌법의 개별 규정은 위헌심사의 대상이 아니기 때문이란다. 각하 결정을 받은 사건들에 대하여 헌법소원을 제기하였는데, 제2지정재판부도 헌법 개별 규정은 위헌심사 대상이 될 수 없다는 이유로 헌법소원 청구도 각하 하였습니다. 그러나 제3지정재판부는 재판부의 심판에 회부하는 결정을 하였고 현재 심리 중에 있습니다. 과거에 헌법이라는 규범의 형식을 띠었다는 이유만으로 사법심사에서 배제시켜야 할 이유가 없고, 이미 최고규범성을 상실한 유신헌법 제53조에 의거한 긴급조치에 따라 상당수 국민이 회복 할 수 없는 기본권침해를 당하였고 그 피해가 지금까지 유지되거나 구제되지 않고 있으며, 헌법에서 심사대상을 '법률'로 규정한 진정한 의도는 국민의 기본권을 침해하는 한 '현재의 헌법'을 제외한 어떠한 규범도 그 형식을 막론하고 사법심사대상에서 면제되지 않는다는 것을 주문하고 있는 것으로 보아야 한다는 점에서, 유신헌법 제53조도 위헌심사의 대상이 되어야 할 것이다.

군대에서 일상적인 구타 및 가혹행위 등으로 군생활에 회의를 느끼고 자살하였는데 망인 사망 직후 군 수사대가 구타나 가혹행위가 자살 동기와 전혀 무관한 것으로 결론 짓고 자살 동기를 애인의 변심에 있는 것처럼 초점을 맞추고 망인 가족에게도 문서로 구타나 가

혹행위가 없었다는 점을 부각하였으나 군의문사진상규명위원회에서 진상을 규명하여 유족이 손해배상청구 소송을 제기한 사건에서, 손해배상 책임을 인정한 하급심 판단과 달리 대법원은 '기록을 모두 살펴보아도 군수사대가 부대 내부의 구타사실 등을 은폐할 의도로 망인의 자살 동기를 애인의 변심에 있는 것처럼 초점을 맞추거나 사실을 왜곡하는 등으로 원고들의 청구권 행사를 방해하였다는 점을 인정할 아무런 자료가 없다'는 취지로 2심 판결을 파기하였다(대법원 2010.3.11.선고 2009다86147).

망인 사망 직후 군대와 군수사기관은 망인의 자살 원인을 조직적으로 은폐하기 위하여 고의로 구타나 가혹행위가 자살에 미치는 영향 등을 조사하지 않고 오히려 사실과 다르게 애인의 변심으로 자살한 것으로 사건을 조작하여, 유족들의 권리행사나 시효중단을 불가능 또는 현저히 곤란하게 하였음에도, 대법원은 '군대'의 조직적인 은폐라는 관점이 아니라 '수사기관'의 '조사내용'에만 초점을 두어 단순 '수사 부실'로 보고 소멸시효 항변을 인용하였다. 대법원 판단대로라면, '수사기관'이 조직적으로 사건을 조작하거나 왜곡하였다는 증거가 없는 이상, 군대가 사실을 은폐하여 망인의 유족이 사망의 원인을 알지 못해 시효기간을 놓치더라도 손해배상 청구를 할 수 없다는 것으로, 소멸시효 항변 배척사유를 지나치게 좁게 해석하는 결과를 가지고 올 것이다.

한편, 대법원은 2010. 10.29. 조봉암 사건에 대해 재심개시결정을 하였다. 법원은, '조봉암 선생이 군인·군속이 아닌 일반인이므로 국군정보기관인 육군 특무부대에서 수사할 권한이 없었다'며 '특무대 소속 중령 등이 선생을 수사한 것은 헌병과 국군정보기관의 수사한계에 관한 법률 위반, 형법상 타인의 권리행사방해죄 등에 해당한다'는 취지로 개시결정을 하였다. 이 사건은 대법원이 직접 심리하는 첫 재심사건이라는 점에서, 사법부 과거청산을평가할바로미터가될 것으로여겨지고있다. 대법원의 신속한 무죄 판결을 기대한다. 1960년대 정부가 구로 수출산업공업단지를 조성하면서 구로구 일대에서 농사

를 짓던 주민들의 경작지를 빼앗아 간이주택 등을 지어 분양하자 주민들이 토지 소유권을 주장하며 국가를 상대로 소송을 제기하였다가 수사기관에 연행되어 가혹행위를 당하고 소를 취하했었는데, 최근 대법원은 소취하한 원고들이 제기한 기일지정신청을 받아들이고 강제로 수용한 토지를 원소유자에게 돌려줘야 한다고 판단하였다.

참고로, 검찰이 올해부터 간첩조작사건 등 과거 시국사건의 재심 판결에 불복하며 상소하는 사례가 증가하면서 피해자들에게 이중, 삼중의 고통을 가하고 있다. 과거사청산 작업의 의지를 전혀 보이지 않던 검찰이 진실화해위원회의 결정 조차 존중하지 않는 것은 심히 유감스러운 일이다.

VI. 결론

과거사 청산을 위한 정부 기구들의 활동이 종료되면서, 많은 사건들이 재심이나 손해배상 청구를 위한 것이든, 또는 위원회의 결정을 취소받기 위해서든, 많은 사건들이 법원의 장으로 이동할 것으로 보인다. 법원과 검찰 등 국가기관이 진실화해위원회 등 과거사청산을 위한 기존의 활동들을 존중하고, 피해자 구제를 위해 최선을 다할 것을 기대해 본다. 김대중 정부시절부터 계속 진행되었던 과거사청산작업이 어느 정도 일단락되면서, 다른 단계를 모색해야 할 시점이 되었다. 그 동안 우리는 과거사청산 과정에서 과거사에 내재되어 있는 대립과 분열이 무엇인지, 과거와 같은 잘못의 재발을 방지하기 위한 것이 무엇인지, 그리고 인권사회의 사회적 토대가 실질적으로 강화된 것인지에 대하여 의문을 갖지 않을 수 없었다(김영수, '과거사 청산 민주화를 넘어 사회화로', 메이데이). 이제 우리에게 남은 과제는, 그 동안의 과거사 청산 작업을 대중화 하고 사회화하며, 청산과정에서 품었던 의문들을 같이 고민하고 풀어가는 것이라고 생각한다.

2010년 교육·청소년분야 인권 보고

강영구, 김기현, 김영준, 김화철, 박주민, 이영기, 하주희 변호사
(민변 교육·청소년위원회)

I. 들어가며

이명박 정부가 ‘학교만족 두 배, 사교육 절반’의 가치를 교육정책으로 삼아 정책을 편 지 3년이 다되어 가고 있는 지금, 그 교육정책의 결과는 학생의 학습시간과 학부모의 교육비 부담의 가중, 학교와 교육의 계층화로 공교육의 황폐화와 학교 현장 및 교육주체들의 고통은 더욱 가중되고 있는 실정이다.

또한, 교육관련 규제를 철폐하여 교육의 자율과 자치로 학교교육의 다양성을 유도하기위하여 시행한 ‘학교자율화 조치’로 학생들은 ‘밥 줍 먹자, 잠 줍 자자’며 촛불을 들고 거리로 나오고, 학교자율화 조치의 일환으로 ‘학교교육과정 자율화’를 내세워 학교 수업은 국어, 영어, 수학 중심 수업과 수업시수의 증가로 실로 학교 현장은 파행에 파행을 거듭하고 있는 지경에 이르게 되었다. 한편 지난 6월 16

개시도 교육감 선거에서 이명박 정부의 교육정책 반대를 명확히 한 교육감이 대거 당선되면서 ‘무상급식’, ‘학생인권조례제정’ 및 ‘두발 단속과 체벌의 금지’를 선언함으로써 학교현장에서의 학생에 대한 최소한의 인권보호를 위한 활동이 활발히 진행되고 있는 실정이다.

2010. 교육 청소년 분야 인권보고서는 매년 다루어지는 학교폭력 등의 교육청소년 분야 인권 상황 일반과 한 해 동안 교육 청소년 분야의 특히 의미 있는 부분에 대하여 학생 및 청소년, 교원 및 교육 정책을 각 세분하여 보고를 하고자 한다.

Ⅱ. 2010. 교육 · 청소년 분야 인권상황 일반

1. 학교폭력, 성범죄의 증가

경기도 경기지방경찰청 등에 따르면 도내에서 학교폭력으로 경찰에 적발된 학생은 지난 2006년 2506명에서 2007년 5213명으로 2배 이상 급증한 이후 2008년 5903명, 지난해 5003명 등 해마다 5000명을 넘고 있고 올해 8월까지 3241명이 적발된 상태이고 올해 적발된 학생을 학교 급별로 보면 중학생이 1885명(58%)으로 가장 많고, 고등학생 963명(30%), 초등학생 52명(2%), 기타(학생이 아닌 19세 미만 청소년) 341명(10%) 등의 순이고, 범죄 유형별로는 단순폭력과 금품갈취가 각각 2354명(72%)과 586명(18%)으로 많았으나 성폭력도 55명이나 됐다. 서울경찰청으로부터 제출받은 자료에 따르면 서울지역의 학교폭력이 지난 2년8개월간 총 1만1799건이 발생한 것으로 집계되어 하루 평균 12.1건이 발생하였으며 연도별로는 2008년 4028건에서 2009년 5013건으로 올해 8월 현재까지는 2758건이 적발된 상태이고 유형별로는 단순폭력이 1496건(54.2%)으로 가장 많았다. 이어 금품갈취폭행 953건(23.6%), 성폭력 113건(2.8%) 등의 순이었다. 특히 성폭력 범죄의 경우 2008년 49건에서 2009년 85건, 올해 8월 현재까지 113건이 발생해 2년8개월 만에 230% 증가했다.

한편 교육과학기술부에 대한 국정감사에서 학교폭력은 2008년 8813건에서 2009년 5605건이고 유형별로는 폭행이 가장 많은 3509건으로 전체의 62.6%였다. 이어 ▷금품갈취 1157건 ▷상해 240건 ▷따돌림 149건 ▷협박 125건 ▷강요 및 성추행 110건 ▷명예훼손·모욕 52건 ▷인터넷상 음란·폭력 26건 ▷약취·유인 20건 ▷공갈 10건 ▷감금 2건 등 순이었고 지역별로는 경기도가 1307건으로 가장 많았고, ▷서울 821건 ▷부산 548건 ▷광주 537건 ▷대구 437건 ▷인천 256건 ▷전남 247건 등이 뒤를 이었다. 학교폭력 가해학생은 모두 1만4605명이었고, 남학생이 9644명으로 66.0%를 차지한 것으로 집계되었으며, 가해학생에 대하여 ▷교내봉사(5731명, 39.2%) ▷사회봉사(2758명, 18.8%) ▷피해자에게 서면사과(947명, 6.4%) 등 경징계를 받았다. 중징계에 속하는 특별교육 이수 처분을 받은 학생은 2209명(15.1%)이었고, 접촉금지나 학급교체 처분으로 피해자와 교내에서 격리된 학생은 462명(3.1%)에 불과했다. 또 출석정지나 전학조치, 퇴학처분된 학생은 각각 1130명(7.7%), 911명(6.2%), 128명(0.8%)으로 집계됐고 한편 교육당국이 1만1708명에 달하는 피해학생들에게 취한 조치는 상담 및 조언 8775명(74.9%)이 대부분이었고, ▷보호조치 584명 ▷일시보호 497건 ▷요양 467건 등이 뒤를 이었다. 하지만 피해자임에도 전학권고(62명)나 학급교체(25건) 조치를 받은 일도 있었다.

위 통계에 의하면 학교폭력은 점점 연소화 되어가고, 성폭력은 증가하고 있는 실정이며, 교육과학기술부에서 파악하고 있는 학교폭력 통계는 위 경기도 및 서울에서 집계한 학교폭력 통계와도 차이를 보이고 있고, 가해학생의 재발방지 및 피해학생구제를 위하여 정부 및 유관단체에서는 긴밀히 협조하여야 함을 알 수 있다.

2. 성폭력 피해의 증가

또한 여성가족부의 국정감사자료에 의하면 2005년 7월부터 올해 7월까지 성폭력 피해자 지원 기관인 전국 해바라기아동센터와 여성·학교폭력 피해자 원스톱지원센터에 내방한 2만6452명 가운데 10대가

1만1296명으로 43%를 차지하였고, 특히 이들 10대 중 183명(1.6%)은 내방 당시 이미 임신 상태였다. 2005년 4명, 2006년 16명, 2007년 33명, 2008년 37명, 2009년 45명, 올해는 7월까지 48명으로 매년 늘었다. 임신 중절도 2005년 3명에서 2009년 20명으로 늘었다.

3. 미혼모 문제

국가 인권위원회는 임신을 했다는 이유로 자퇴를 강요한 행위는 임신·출산을 이유로 한 교육시설 이용에서 차별행위에 해당하므로 해당 학교에 재입학시킬 것을, 해당 지역 교육감에게 재학 중 임신 학생이 학업을 계속할 수 있는 방안을 마련할 것 등을 권고한바 있다. 국가인권위원회에 따르면 2008년 발생한 13~19세의 미혼모는 3300여명으로 조사됐고 이중 이중 63명의 실태를 조사한 결과 임신 이후 80.6%(50명)는 학업 지속을 원했다. 하지만 임신 당시 학교에 다니던 학생 18명 중 33%는 자퇴, 61%는 휴학·장기결석 한 것으로 분석되었고 인권위 문경란 전 상임위원은 “청소년 미혼모에게 임신을 이유로 학교시설 이용에 차별을 두고 자퇴를 강요한 것은 학생의 기본 인권 중에서도 핵심적인 학습권을 침해한 것”이라며 “학업이 지속되지 않으면 자립기반을 갖기 힘들다는 면에서 복지 차원에서도 간과해서는 안 되는 문제”라고 말했다.¹⁾

4. 자살의 증가

국회 교육과학기술위원회 김춘진 의원(민주당)이 교육과학기술부로부터 제출받아 2010년 8월 15일 공개한 자료에 따르면 지난해 목숨을 끊은 초·중·고생은 총 202명으로 전년(137명)에 비해 47% 증가했다. 학생 자살자는 2005년 135명, 2006년 108명, 2007년 142명, 2008년 137명 등 100~140명 수준에서 증감을 반복했으나 작년에는 크게 늘어 처음으로 200명을 넘어섰다. 최근 5년간 총 724명의 학생들이 자살이라는 극단적 선택을 한 셈이다. 지난해 자살한 학생을 학교 급별로 보면 고등학생이 140명(69%)으로 가장 많았고 중학생이

1) 경향신문2010-03-16

56명(28%), 초등학생이 6명(3%)이었다. 자살 원인으로서는 가정불화·가정문제 34%(69명), 우울증·비관 13%(27명), 성적비관 11%(23명), 이성 관계 6%(12명), 신체결함·질병 3%(7명), 폭력·집단괴롭힘 2%(4명) 등으로 파악됐다. 특히 자살 원인이 '기타'로 분류된 학생, 다시 말해 자살의 원인을 알 수 없는 경우가 29%(59명)에 달하여²⁾보다 세심한 청소년 자살예방 대책이 시급하다

우리나라 학생들의 우울 증세나 자살에 대한 생각은 심각한 수준으로 입시 위주 교육으로 스트레스는 심해졌으나 가족 간의 보살핌은 약화된 것이 원인으로 입시경쟁, 공부 스트레스 등 사회의 교육환경 문제가 자살 발생 위험성을 높이는 것을 넘어 청소년의 건강한 정서 함양과 인지 발달을 저해·왜곡하는 결과를 낳을 수 있다.

Ⅲ. 학생 및 청소년 인권

1. 학생인권보호조례 및 체벌금지 등 학생 생활 규정 개정

초·중·고교 학생 체벌 전면금지과 두발 자유화 등을 뼈대로 한 '경기도 학생인권조례'가 제정됐다. 전국 16개 시·도교육청 가운데 처음으로 일선 학교에서 관행처럼 유지돼 온 학생 체벌 금지 등이 조례로 명문화됨으로써, 학교 문화의 일대 변혁이 예상된다. 조례 제정으로 경기지역 초·중·고교에서는 모든 체벌 행위가 금지되고, 머리 모양도 학교가 제한할 수 없게 된다. 다만 파마·염색 허용 여부는 학교 자율로 결정하도록 하였으며, 학교가 야간 자율학습과 보충수업을 강제해서는 안 되며, 수업시간 등을 빼고는 학교에서 휴대전화를 지니는 것도 자유로워진다. 임신이나 출산 등을 이유로 퇴학하도록 하는 차별행위도, 특정 종교행사에 참가하도록 강요하거나 대체과목 없이 특정 종교과목을 수강하도록 강요하는 것도 금지되고, 경기도 교육청은 학생인권 심의위원회 및 학생인권 옹호관을, 지역교육 지원청은 학생인권센터를 설치하여야 한다.(별첨 경기도 학생인권 조

2) 경향신문2010-08-15

례 참조)

현재 경기도를 빼고 학생인권조례 제정을 추진 중인 곳은 서울·전남·광주·전북교육청 등 모두 4곳이며, 당장 학생인권 조례 제정은 이루어지지 않더라도 학교별로 학생 생활규정을 개정해 체벌 문제와 복장·두발 자율화 등 학생 인권을 실질적으로 높여 나가도록 하고 있다. 한편 교육과학기술부는 학생인권 관련 초·중등교육법 개정안을 2008년 11월 국회에 제출해 학칙의 제·개정권은 학교장에게 부여하고, 여기에 더해 △학교장이 학칙에 따라 권리 행사를 제한할 수 있으며 △학생의 권리 행사는 학교의 교육 목적과 배치되어서는 안 된다는 내용 등을 포함한 '학생권리신장을 위한 법령 개정 방안'을 협의하고 있어 학생인권조례의 무력화를 시도하고 있다는 비판을 받고 있다.

학생인권조례 제정을 준비 중인 서울시교육청은 2010년 10월 31일 “곽노현 서울시교육감의 방침에 따라 공·사립 구분 없이 서울시내 99% 이상의 학교가 교육적 목적을 가진 체벌도 금지하는 내용의 교칙을 제정했다”며 “11월 1일부터는 어떤 형태의 체벌도 해서는 안 된다”고 밝혔다. 시교육청이 예시한 금지 체벌 유형은 도구를 이용한 체벌, 신체를 이용한 체벌, 학생끼리 체벌을 강요하는 행위, 반복적으로 신체적 고통을 주는 얼차려 형태의 체벌 등이고 가벼운 사안의 경우 학교가 새 학칙에 따라 처리하도록 하고 집단체벌이나 지속적인 체벌행위의 경우 교육청이 주의·경고(행정조치)를 주거나 징계할 방침을 발표하였고 실제로 체벌로 물의를 일으킨 교사(일명 오장풍 교사 사건)에 대하여는 중징계 처분을 내린 바도 있다.

2. 종교의 자유

경기도의 한 사립 고등학교가 일주일에 한 차례씩 학생들을 교회로 등교시켜 사실상의 예배를 보게 하는 등 강제성 종교 수업을 진행한 것을 비롯하여 서울 중학교 1학년 학생에게 복수과목 개설 없이 종교과목을 실시하여 물의를 빚고 있는 가운데, 사립학교의 종교

교육의 자유와 학생의 종교자유에 관하여 대법원 전원 합의체 판결이 나왔다. 즉 고등학교 평준화정책 및 교육 내지 사립학교의 공공성, 학교법인의 종교의 자유 및 운영의 자유가 학생들의 기본권이나 다른 헌법적 가치 앞에서 가지는 한계를 고려하고, 고등학교에서의 종교교육은 필요하고 또한 순기능을 가진다는 것을 간과하여서는 아니 되나 한편으로 종교교육으로 인하여 학생들이 입을 수 있는 피해는 그 정도가 가볍지 아니하며 그 구제수단이 별달리 없다.

이에 반하여 학교법인은 제한된 범위 내에서 종교의 자유 및 운영의 자유를 실현할 가능성이 있다는 점을 감안하면, 비록 종립학교의 학교법인이 국·공립학교의 경우와는 달리 종교교육을 할 자유와 운영의 자유를 가진다고 하더라도, 그 종립학교가 공교육체계에 편입되어 있는 이상 원칙적으로 학생의 종교의 자유, 교육을 받을 권리를 고려한 대책을 마련하는 등의 조치를 취하는 속에서 그러한 자유를 누린다고 해석하여야 하고, 종립학교가 고등학교 평준화정책에 따라 학생 자신의 신앙과 무관하게 입학하게 된 학생들을 상대로 종교적 중립성이 유지된 보편적인 교양으로서의 종교교육의 범위를 넘어서서 학교의 설립이념이 된 특정의 종교교리를 전파하는 종파교육 형태의 종교교육을 실시하는 경우에는 그 종교교육의 구체적인 내용과 정도, 종교교육이 일시적인 것인지 아니면 계속적인 것인지 여부, 학생들에게 그러한 종교교육에 관하여 사전에 충분한 설명을 하고 동의를 구하였는지 여부, 종교교육에 대한 학생들의 태도나 학생들이 불이익이 있을 것을 염려하지 아니하고 자유롭게 대체과목을 선택하거나 종교교육에 참여를 거부할 수 있었는지 여부 등의 구체적인 사정을 종합적으로 고려하여 사회공동체의 건전한 상식과 법 감정에 비추어 볼 때 용인될 수 있는 한계를 초과한 종교교육이라고 보이는 경우에는 위법성을 인정할 수 있다. {대법원 2008다38288 손해배상(기)}

3. 학업성취도 평가(일제고사)

학업성취도 평가에 대하여는 여전히 그 실효성에 대하여 의문을

제기하며 반대하고 있는 가운데 올해부터 학교별 일제고사 성적이 정보공시 사이트인 '학교알리미'(schoolinfo.go.kr)에 공개되기 때문에 초등학교의 쉬는 시간을 5분으로 단축하고, 점심시간 40분 이하로 단축하는 학교의 증가로 학생들의 화장실 다녀오는 시간, 점심 밥 먹는 시간까지 줄이고 있고, 전북의 한 초등학교는 학업성취도 평가를 한 달 앞두고는 문제집 풀이에만 매달리고 있으며, 국가수준학업성취도평가(일제고사) 대비 야간자율학습(야자) 및 오전 8시30분까지 등교해 문제풀이로 '0교시' 수업을 받으며, 정규 수업이 끝나면 학교 근처 분식집에서 라면으로 이른 저녁을 먹은 다음 8시30분까지는 야자 시간을 보내고 시험이 다가오면 학교 가는 토요일에는 오후 4시30분까지, '놀토'에도 등교해 낮 12시까지 자율학습을 해야 하는 등 일제고사로 인하여 학교교육이 파행으로 치닫고 있음을 알 수 있다.

한편 일제고사를 거부하였다는 이유로 해임된 교사들에 대하여 서울 행정법원은 해임처분을 취소한 것을 비롯하여, 강원도 춘천법원은 2008년 11월5일 초등학교 4, 5학년 학생들을 대상으로 표집방식으로 실시한 도 단위 일제고사 때, 응시 대상이 아닌데도 시험을 치르게 하라는 학교장의 지시를 어기고 정상수업을 했다가 해임처분을 받은 교사에 대하여 공무원으로서의 복종의무·성실의무를 위반한 것이기는 하나, 평소 근무 태도 등을 고려할 때 이를 이유로 해임한 처분은 평등원칙, 비례원칙에 위배되어 위법하다고 판결한 바도 있다.

4. 무상급식

“무상급식은 국가의 의무이고, 가난한 학생들에게만 무상급식을 하면 빈부격차가 드러날 수 있기 때문에 모든 학생을 대상으로 해야 한다는 주장에 공감한다.”(전면 무상급식)는 의견이 48.6%였다. “경제적 여유가 있는 학생까지 무상급식을 할 것이 아니라 그 돈을 다른 데 쓰고, 무상급식은 가난한 학생들에게만 해야 한다는 주장에 공감한다.”(선별 무상급식)는 의견도 48.7%로 나타났다.³⁾

3) 한겨레신문 2010-04-12

전국적으로 무상급식이 확대되어 올 하반기에만 전국에서 모두 35만 여명의 초·중학생에게 새로 무상급식의 혜택이 돌아갈 것으로 보이고, 16개 시·도교육청 중 10개 시·도교육청이 늦어도 2014년까지 초·중학교 전면 무상급식을 시행하겠다는 계획을 가지고 있는 것으로 나타났다.

목포시가 무상급식 조례를 제정하였는가 하면 전국적으로 무상급식 조례제정 요구가 있는 가운데 제주도의회는 '제주도 무상 학교급식 등 지원에 관한 조례안'을 통과시켰다. 조례는 유치원·초·중·고교생은 물론 보육시설에 위탁한 0~5세 영·유아를 포함, 12만2000여명을 무상급식 지원대상으로 하고, 자치단체가 무상 학교급식 경비 중 전부 또는 일부를 지원하고, 제주도지사는 '학교급식지원심의위원회'의 심의를 거쳐 무상급식 지원계획을 수립, 시행하도록 하였으나 무상급식 시행 시기는 따로 정하지 않았는데, 무상급식에 대해서는 예산 부족을 이유로 2014년까지 제주시 동단위의 지역 초등학교까지만 확대하기로 한바 있다.

경기도 교육청은 무상급식 5개년 계획을 통해 2014년까지 초·중학생 전체를 대상으로 무상급식을 실시하겠다고 밝히고, 그 계획에 따라 무상급식 예산을 작성하였지만 전액 삭감되는 등의 우여곡절을 겪었지만 올해 애초 2012년 목표이던 초등학교 완전무상급식을 1년 앞당겨 실시하기로 하고 1959억 원의 예산을 편성한바 있다. 반면 서울시 교육청은 교육감의 핵심공약인 친환경 무상급식을 2011년부터 초등학교 무상급식에 필요한 예산 3924억 원 가운데 50%는 시교육청 예산으로, 나머지는 서울시와 각 구청에서 지원받아 실시하겠다고 하고, 서울시내 초·중·고교생 128만명 모두에게 전면 무상급식을 하자는 조례안도 발의 되었으나, 서울시와의 협의 실패 및 서울시장의 무상급식 반대로 서울시가 지난 10일 20조 6천억 원 규모의 내년도 예산안을 발표하면서 기존의 저소득층 급식비 지원 외에 초등학교 전면 무상급식에 예산을 배정하지 않음에 따라 서울시 교육

청이 추진해 온 내년도 초등학교 전면 무상급식은 사실상 무산됐다.

전국 16개 시·도 교육감들은 지난 8월 ‘진보’와 ‘보수’를 넘어 한목소리로 초·중학생에 대한 무상급식을 의무교육 차원에서 국가가 지원하라고 요구하였으나 정부는 “어렵다”는 반응을 보였고, 검찰은 6·2 지방선거를 앞두고 친환경 무상급식 운동을 벌인 시민단체 간부를 선거법 위반 혐의로 기소한 것에 대하여 선거를 앞두고 있다고 해서 종전부터 해오던 활동을 못하게 막는 것은 유권자의 정치참여 흐름에 역행할 뿐 아니라 시민운동의 본령을 침해하는 것이라는 비판이 일고 있다.

5. 비민주적 학칙의 기본권 침해

지난 10월에 민주당 안민석 의원이 발표한 내용에 따르면, 전체 대학 중에 ‘학생단체의 간행물에 대한 사전 승인’ 조항이 있는 대학은 92.4%(183교), ‘집회사전승인’ 조항이 있는 대학은 81.8%(162교), ‘게시물·광고 등의 사전승인’ 조항이 있는 대학은 80.3%(159교)로 거의 모든 대학이 학생회 활동 대부분을 사전승인제로 규정하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이외에 ‘학생단체조직 시 사전승인’ 조항이 있는 대학, ‘학생지도를 목적으로 설치하는 위원회’가 있는 대학도 전체 대학 중 각각 59.6%(118교), 72.2%(143교)에 달해 학생회 설치와 운영을 전반적으로 통제하는 대학도 상당수에 이르는 것으로 보인다. 이러한 학칙조항은 과거 군사독재시절 학도호군단의 학칙과 거의 유사한 것으로 대학생들의 기본권인 표현의 자유, 결사의 자유 등에 심대한 침해가 될 수 있을 것으로 보인다.

물론 이러한 독소조항이 학칙에 있지만 사문화된 조항이라는 주장이 있을 수 있다. 그러나 최근 언론보도에 따르면, 이러한 독소조항은 실제로 학생 징계의 유력한 수단이 되고 있다. 즉, 아세아연합신학대는 학내 분규사태와 관련해 수업거부 중용 등의 이유로 학생 13명을 제적한 사례가 있고, 그 외 동덕여대(2006년/10명), 부산장신대(2009년/5명), 한국방송통신대(2008년/4명), 중앙대(2010년/4명)⁴⁾ 등

의 대학들도 학내사태와 관련한 학생활동으로 인해 학생들에게 정학이나 제적의 징계를 내린바 있다.

또한 현재 대학의 학칙은 대학생들의 인권을 보호하는데 있어 필요한 내용도 결여하고 있는 것으로 보인다. 숙명여대나 중앙대의 경우 학교 측이 구조조정을 단행하였거나 하려 하였으나 이에 관하여 학생이나 교수의 의견을 수렴하는 과정은 전혀 없었는데⁵⁾ 이 두 대학의 학칙에는 학생들에게 지대한 영향을 미칠 수밖에 없는 학교의 구조조정에 대해서 학생들의 의견을 수렴하도록 강제하는 규정이 없었다. 그리고 숙명여대의 경우 2010년 1월 학생들의 사적인 정보를 학교가 마음대로 사찰하였다는 의혹이 제기되고 있는데, 이는 학생들의 개인정보를 보호하기 위한 어떠한 내용도 학칙에 규정되어 있지 않은 탓이기도 하다⁶⁾. 따라서 위와 같이 인권침해적 요소가 많고, 학생들의 기본권이 보장되지 않는 학칙은 당장 개정되어야 할 것이다. 그러나 대학의 학칙, 특히 사립대학의 학칙의 법적 성격에 대해서나 쟁송방법에 대해서는 아직 제대로 된 연구가 진행된 바도 없는 상황으로 문제제기를 해나가기가 결코 쉽지 않다⁷⁾.

그러나 현재 상황에서도, 그리고 현행법에 의해서도 대학학칙의 개정을 위하여 할 수 있는 일이 있다. 먼저, 고등교육법 시행령 제4조는 '교육과학기술부(이하 '교과부') 장관은 학칙 중 법령에 위반되는 사항이 있다고 인정되는 때에 그 시정을 요구할 수 있다'고 명시하고 있어서 교과부는 헌법이나 사립학교법에 위배되는 학칙 독소조항들을 대학 당국이 수정하도록 시정요구를 해야 한다. 따라서 교과부 장관을 압박하여 각 대학들로 하여금 비인권적인 학칙을 개정하도록

4) 경향신문 2008년 3월 21일자 ["방송대 성적조작·부정시험" 과문...총장 등 4명 고발]. 민중의 소리 2006년 11월 27일자 [아세아연합신학대, 학보사 편집국장 제적]. 오마이뉴스 2006년 9월 5일자. [동덕여대 '대답·갈등' 장기 분규 몸살]. 연합뉴스 2009년 12월 28일자 [창원지법 "총장서리 직권으로 이뤄진 징계는 무효"]. 한겨레 21 2010년 5월 7일자 [중앙대 사태 '기업사회'의 목시록].

5) 숙명여대의 구조조정안의 경우, "과거 실적에 따른 정원조정의 폭은 20%이상으로 하며, 3년간의 평가실적이 극히 부진한 경우에는 해당 학부를 폐지 또는 타 학부로 흡수 통합할 수 있다"라고 규정하고 있다(대학 민주화, 학생 자치권 신장을 위한 대학학칙 포럼).

6) 현재 민변 교육위원회는 숙명여대 학생들을 대리하여 숙명여대의 사찰의혹에 대하여 민사상 손해배상청구를 진행하고 있다.

7) 이러한 문제를 해결하기 위하여 민변 교육위에서는 12월 중에 (가칭)'사립대학 학칙의 법적 성격과 쟁송방법'이라는 학술 토론회를 개최하려고 준비하고 있는 상황이다.

할 수 있다. 더 나아가 고등교육법 제6조는 학칙의 기재사항, 제정 및 개정절차, 보고 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있기에, 교과부장관을 통해 대통령령을 개정하여 적어도 학칙개정에 있어서 학생들의 참여권을 보장하도록 하여 실질적으로 학칙개정이 이루어지도록 할 수도 있을 것이다. 다음으로, 사립학교법에 따르면 대학평의회에서 '학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항을 심의할 수 있다'고 규정하고 있는바, 이를 이용하여 각 대학평의회로 하여금 학칙의 독소조항 유무를 판단하고 이를 개정하기 위한 노력을 기울이게 할 필요가 있다.

IV. 교원 인권

1. 교사 시국선언에 대하여

2009. 6. 촛불집회탄압, 용산참사, 미디어법 개악시도 등 이명박 정부 정책에 대한 비판의 목소리가 높은 가운데 교사 17,000여명이 정부의 공권력 남용에 대한 사과, 자사고 설립 중단 및 학교운영 민주화 등 교육복지의 확대를 요구하는 시국선언을 발표하였다. 그러나 당시 교과부장관은 그와 같은 시국선언이 공익에 반하는 집단행동이라는 이유로 시국선언 참여 교사 중 교원노조 조합원 88명에 대하여 형사고발 및 해임 등 중징계 조치를 지시하였고, 검찰이 교원노조 조합원 86명을 기소하자, 16개 시도 교육청은 이들에 대하여 해임, 정직 등 중징계를 행하였다. 2010년 전국 16개 지역에서 형사재판이 진행되고 있는 가운데, 전북과 대전을 제외한 나머지 지역의 법원에서 시국선언행위에 대하여 유죄가 선고되었다.

유죄를 선고한 판결들은, 정부 정책을 비판하는 내용의 시국선언은 교사의 정치적 중립성에 반하여 아직 판단력이 미숙한 학생들에게 악영향을 준 것이라고 하였다. 반면, 무죄를 선고한 판결들은, 교사의 정치적 중립성에 대한 개별적이고 구체적인 제한 기준 없이 단순히 정부 정책에 비판적이라는 이유만으로 이를 금지하고 처벌하는

것은 죄형법정주의에 반하며, 나아가 정부 정책에 비판적인 의사표현을 하였다는 이유로 교사들을 처벌한다면 학생들은 결국 힘 있는 자를 비판하는 일은 손해라는 생각을 가지게 되고, 그 결과 비판과 견제를 요청하는 민주주의의 정신은 약해질 수밖에 없으므로 이야말로 반교육적이라고 하였다.

교육의 '정치적 중립'이란 '정권으로부터의 독립'을 의미하는 것이지, '정권에 대한 무입장'을 의미하는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고, 과거 '정권에 복무하는 교육'으로 교육을 이용하고자 했던 권위주의 정부들은 '교육의 정치적 중립'을 '교사의 정치적 기본권 박탈'로 왜곡하여 왔다. 그러나 교육의 목표는 민주시민의 양성에 있고 그러한 민주시민을 교육하는 주체는 교사이다. 그렇다면 교사에게 정치적 기본권을 최대한 인정하고 보장하는 것은 당연하다. 그래야 민주시민에 의한 민주시민교육이 가능하기 때문이다.

“학교사회보다 헌법상의 자유 보장이 더 절실한 곳이 없다. 국가의 미래는 당국에 의해 선택되기보다 오히려 수많은 주장들로부터 진리를 발견하는 활발한 사상교환에 대한 광범위한 경험, 바로 그것을 통해 훈련받은 지도자들에게 달려 있다. 교실은 사상의 시장이다(E. E. Loveless & F. R. Krajewski, The teacher and School law)”

위와 같은 이유로 교사의 정치활동을 폭넓게 인정하고 있는 미국 법원의 입장은 시국선언의 내용이 정부 정책에 비판적이라는 이유만으로 이에 대하여 유죄를 선고한 우리 판결들에 대하여 시사하는 바가 크다.

2. 교사의 정치활동 제한 (정당 후원)에 대하여

2010. 5. 6. 검찰은 교사 183명, 공무원 80명 등 273명을 정당법, 정치자금법, 국가공무원법 위반 혐의로 기소하고, 2010. 5. 23. 교육과학기술부는 검찰이 정당법위반 등과 관련하여 기소한 현직 공립교사

134명 전원에 대하여 배제징계(과면, 해임)한다는 방침을 발표하였다. 현행 정당법 등에 의하면, 공무원인 교사는 물론 사립학교의 교사도 정당의 발기인이나 당원이 될 수 없으며(정당법 제22조 제1항 단서), 이에 위반하는 경우 형사 처벌을 받는다(정당법 제53조). 또한 교사는 정당법상 당원이 될 수 없기 때문에 당원이 부담하는 당비를 낼 수 없을 뿐만 아니라, 후원금도 낼 수 없다. 왜냐하면 정당법상 당원이 될 수 없는 자는 후원회의 회원이 될 수도 없기 때문이다(정치자금법 제22조 제1항). 이와 같이 한국 사회에서 교사는 선거권을 제외한 거의 모든 정치적 기본권이 전면적으로 부정되고 있는 것이 현실이다.

그러나 실제 교사들이 정당에 가입하거나 이를 후원했는지 여부를 떠나, 교사·공무원의 정당가입을 금지하고 이를 형사 처벌하는 현행 정치관계법은 그 자체로 위헌적이다. 오늘날의 공무원은 19세기 군주국가나 절대국가에서처럼 군주나 국가의 명령에 절대 복종하는 신민(臣民)이 아니라, 공적기능을 수행하는 주체인 동시에 기본권 주체인 일반 시민으로서의 이중적 지위가 인정되고 있다. 요컨대 공무원이나 교사의 경우에도 공적 직무(Amt)와 사적 인격(Person)은 명백히 구별되므로 공무원 개인도 기본권 주체로서 사생활을 지니며 업무시간 외에 개인적으로 사생활을 영위하는 것은 당연히 헌법의 보호대상인 것이다. 따라서 오로지 공무원 신분이라는 이유만으로 근무 중인 때와 그렇지 않은 때, 근무지와 근무지 바깥, 관여 정도를 불문하고 1년 365일(휴일, 휴가 포함), 하루 24시간(퇴근 후 일상생활 속에서도) 정당가입과 정당 활동의 자유를 박탈하는 것은 사실상 정치적 기본권이 없는 특수한 신분을 둔 것과 같은 한국판 카스트 제도에 다름 아니다.

또한 외국의 사례에 비추어 볼 때, 오늘날 교사, 공무원의 정치활동을 일체 금지하는 것은 전 세계의 보편적 인권 기준에도 맞지 않는다. 공무원의 정치적 중립성과 교육의 중립성은 대한민국만 필요로 하는 것이 아님에도, 미국의 교사와 공무원들은 600억 원을 기부하

거나 후보자 유세에 적극 참여해도 아무런 문제가 되지 않는 반면, 대한민국의 교사는 소수 정당에 월 1만원을 후원하고도 형사 처분과 해직의 위협을 받고 있다. 이에 '교사의 지위에 관한 유네스코 권고(1966)' 제80조는 "교사는 시민이 일반적으로 향유하는 모든 시민적 권리를 행사할 자유를 가지며, 공직에 나갈 권리를 가져야 한다."고 규정하고 있다. 한 사람의 시민으로서 교사는 직무인 교육활동과 양립할 수 없을 정도의 정당 활동을 제외하면 최대한 정치적 기본권을 보장받아야 한다. 따라서 교사의 정당 가입을 전면 허용하되, 예외적인 경우에만 정치활동을 최소한으로 제한하는 선에서 입법을 개선하여야 한다.

V. 교육정책에서의 인권

1. 서론

교육과학기술부가 학교다양화의 일환으로 추진해온 국제중학교 등 특성화중학교와 자율형 사립고에 대해서 재단전입금 미납입, 지방자치단체의 과다지원 등의 논란이 있었고, 법적 근거 없이 전면 실시되는 교원평가제와 교장 자격증이 있는 사람만을 대상으로 하는 교장공모제에 대해서 제도의 보완 및 개선 움직임이 있었다. 교육과학기술부가 한국근현대사교과서 수정명령을 한 것에 대하여 서울행정법원은 교과용 도서심의회 심의를 거치지 않아서 위법하다고 판단하였으나, 역사교과서 저자들이 금성출판사를 상대로 제기한 저작권 침해정지소송에서 서울고등법원은 그 침해를 인정하였던 1심 판결을 취소하고 청구를 기각하였다.

사립초등학교 기부입학, 사립학교 재단의 매매, 이사장 친인척의 교장임명 시 사립학교법에 따른 이사회와 관할청의 승인을 받지 않은 경우 취소의 문제 등 사립학교의 비리가 문제되었으며, 사학분쟁조정위원회가 상지대 옛 재단 측에 다수의 정이사 추천권을 부여하여 그에 따라 정이사를 선임하고 교육과학기술부가 이를 승인하였던

것에 대하여 대법원판결을 곡해하고 비리재단을 복귀하게 한 것이라고 하여 학생과 교수들이 대대적으로 반발하였다.

종전의 시간강사 제도를 폐지하고, 시간강사에게 교원 지위를 부여하는 것을 주요 내용으로 하는 법안이 입법 예고되었으며, 사립대학들이 구조조정 강행과정에서 의견수렴이 없고 문제를 제기하는 학생들을 퇴학시키는 일이 발생하였다.

6. 2. 지방선거에서는 서울, 경기, 강원, 전남, 광주, 전북 지역에서 모두 6명의 진보교육감이 당선되어서 교원평가와 일제고사, 교원노조교사징계등 기존의 교육과학기술부의 정책강행을 반대하고 무상급식, 체벌금지방침, 학생의 학교운영참여 등 새로운 의제를 제기하였다. 진보교육감들의 새로운 정책들에 대해서 교육과학기술부는 직무이행명령, 형사고발 등 여러 가지 방법을 통하여 제동을 걸려 하고 있으나, 시국선언 참여 교사에 대한 징계를 유보한 것에 대하여 직무유기 혐의로 고발되었던 김상곤 경기교육감에 무죄가 선고된 바 있다.

그 외 수능점수정보공개청구에 대한 대법원판결, 학교정보공시범위를 초월한 국회의원의 정보공개에 대하여 공개금지가처분을 인정한 서울남부지방법원판결 등 교육정보공개에 대한 판단들이 있었다. 교육정책 중, 자율형 사립고와 교과서수정과 관련된 법원의 결정들, 상지대사태, 시간강사제폐지, 대학구조조정, 직무유기 무죄판결, 정보공개문제 등에 대해서 살펴보고자 한다.

2. 자율형 사립고

가. 자율형 사립고의 정의

초중등교육법(이하 '법'이라 함) 제61조과 같은 법 시행령 제91조의 3에 따라, 교감과 교장의 자격 제한(법 제21조 제1항), 3. 1.부터 2.말이라는 수업기간 제한(법 제24조 제1항), 진급과 졸업은 학년제로 한

다는 제한(법 제26조 제1항), 검정 교과서를 사용해야 한다는 제한(법 제29조 제1항), 학교운영위원회 설치와 운영에 관한 제한(법 제31조), 수업연한(초등 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년)의 제한(법 제39, 42, 46조)을 한시적으로 적용받지 않는 학교를 말한다. 한편 자율형 사립고 홍보사이트(<http://www.jayulgo.org>)에서는 사학의 건학이념에 따라 교육과정과 학사운영을 자율적으로 하면서, 다양하고 개성 있는 교육을 통하여 창의적인 인재를 육성하는 교육제도라고 홍보하고 있다. 위 홍보사이트에 등록되어 있는 자율형 사립고는 경문고, 경희고, 대광고 등을 비롯하여 17개가 있다.

나. 자율형 사립고의 문제점 1 - 학생선발의 공정성

최근 자율형 사립고인 민족사관고등학교가 중학교 내신 성적과 면접만으로 신입생을 선발하도록 되어 있는 자기주도 학습전형 지침을 위반하여 영어면접을 실시한 사실이 드러나, 교육과학기술부가 2010. 11. 16. 현재 강원도교육청에 관련 사실을 조사토록 조치한 사실이 드러났다. (대한민국 정책포털 공감코리아 기사)

자율형 사립고 입시의 사회적 배려대상자 선발전형에서 부적격 학생들이 교장 추천서를 악용하여 무더기로 합격했다는 의혹이 제기되어 서울시 교육청이 2010. 2. 전면 조사에 착수하였다. 사회적 배려대상자 선발전형은 기초생활수급자나 차상위 및 차차상위 계층 자녀, 기타 학교장이 추천한 빈곤가정 학생, 한 부모가정 자녀 등만 지원할 수 있는 전형인데, 이러한 대상에 해당하지 않는 일반 학생들이 교장의 추천서를 받아 합격한 것이다(노컷뉴스 2010. 2. 23.자 기사).

교육과학기술부는 추천에 의해서는 우수학생을 유치할 수 없는 자율형 사립고들의 요청을 받아들여 중학교 내신 성적 50%를 기준으로 학교가 응시자격을 제한할 수 있도록 하겠다고 2009. 6. 8. 밝혔다(오마이뉴스 2009. 6. 8.자 기사). 이와 관련하여 최근 광주지방법원에서는 자율형 사립고인 보문고등학교에서 중학교 내신 성적 30%

를 기준으로 학생을 선발하는 전형을 실시한 것에 대해, 자율형 사립고에서 교과지식 측정을 기준으로 신입생을 선발하는 것을 금지한 관계법령에 위반될 뿐만 아니라 학생들의 균등하게 교육받을 권리를 침해한다고 인정하여, 내신 성적 30% 이내는 아니지만 50% 이내인 신청인 학생의 입학원서 접수자로서의 지위가 유효하다는 가처분 결정을 한 바 있다. (광주지방법원 2010. 10. 25.자 2010카합 1176 결정 참조)

다. 자율형 사립고의 문제점 2 - 과도한 등록금 부담

자율형 사립고가 되면 교육청으로부터 재정지원금을 받지 않기 때문에 학생들의 등록금을 인상하여 보충할 수밖에 없다. 이에 따라 학생들은 기존의 고등학교보다 3배나 많은 등록금을 내야하지만, 사학의 재단전입금이 부족한 상황에서 인상된 등록금은 교육환경 개선이 아니라 학교운영에 급급한 경비로 쓰일 수밖에 없는 상황이다. (메디컬투데이 2009. 5. 기사) 내년엔 문을 열 예정인 자율형 사립고 절반의 재정상태가 매우 부실한 것으로 드러났다. 교육과학기술부가 국회에 제출한 자료에 따르면 자율형 사립고 25곳 가운데 11곳이 재정적으로 부실한 것으로 나타났다. 대구 경신고는 지난해 등록금 대비 법정전입금 비율이 0.11%로 가장 낮았고, 대구 대건고는 0.22%, 전북 남성고는 0.37%에 그쳤다.(2010. 9. 21. MBC 뉴스) 한편, 전북 교육청(교육감 김승환)은 법인 전입금 납부실적이 저조한 익산 남성고와 군산 중앙고의 자율형사립고(자사고) 지정을 취소하기로 최종 결정하기도 하였다. (2010. 8. 9. 한겨레기사)

라. 전망

자율형 사립고는 아직 제도가 정착되기 이전이지만, 교육과정의 다양화와 창의적인 인재육성이라는 당초의 설립취지와는 맞지 않게, 학생들에게 과도한 등록금 부담을 지우는 입시명문 고등학교로 나가려는 움직임을 보이고 있다. 이는 현실적으로 재단의 재정이 부실한 사학재단의 여건을 고려하지 않고 교육과학기술부 등을 비롯한 정부

에서 성급하게 제도를 추진한 데에 원인이 있다고 생각된다. 특히 자율형 사립고가 우수학생들을 유치하여 입시 명문화될 경우, 자율형 사립고는 외국어고등학교, 과학고등학교 등과 같은 기존의 특수목적 고등학교와 마찬가지로 중학교 3학년의 입시경쟁을 과열시켜, 교육에 있어 성적경쟁과 학벌위주의 서열화를 더 자극할 가능성도 매우 높다. 또 등록금이 기존 고등학교에 비해 3배 이상 비싸질 가능성이 있다는 사정에서 살펴보면, 경제적인 여력이 있는 계층의 학생들 위주로 진학이 이루어질 수 있어, 교육에 있어 기회균등이라는 가치가 훼손될 여지도 있다.

3. 한국 근현대사 교과서의 수정지시에 대한 판결들

가. 소송의 경과

교과부가 2008. 11. 26. 수정권고가 미 반영되었거나 미흡한 항목 등에 대하여 수정지시를 하자, 금성출판사는 교과서 공동저작자들의 수정출판에 대한 동의가 없이 임의로 수정보완 내역을 교과부로부터 승인받은 후 수정된 교과서를 각 학교에 배포하였다. 이에 대하여 2009년 학생 및 학부모와 교사들은 교육을 받을 권리 침해를 원인으로 헌법 소원을 제기하였지만 청구인 적격이 없다는 이유로 각하 결정을 받았고, 집필교수 들은 교과서 수정명령을 취소하여 달라는 행정 소송으로 교과서 수정명령 취소소송, 저작인격권 침해를 이유로 금성출판사를 상대로 배포금지 및 손해배상청구 소송을 제기하였고, 한편 민주사회를 위한 변호사 모임은 위 수정권고안 마련에 참여한 역사교과 전문가 협의회 위원 명단 등과 회의개최 내용 및 회의록에 대하여 정보공개청구소송을 제기한 바 있다.

나. 소송의 진행경과 및 문제점

행정소송은 민주사회를 위한 변호사 모임 교육 청소년 위원회 소속 변호사 중심으로 진행되었고, 지난 2010. 9. 12. 서울행정법원 제5부(재판장 이진만 판사)는 '교육과학기술부 장관이 금성출판사에 대

하여 한 고등학교 한국 근현대사 중 수정목록 및 수정지시 대상에 한 수정명령을 취소한다'는 판결을 내린바 있고, 민사소송은 2009. 9. 2.에 선고한 1심 판결에서는 집필자의 청구를 받아 들여 '배포금지' 및 '손해배상 청구'를 인용하였으나, 2010. 8. 25. 선고한 서울고등법원 제4민사부(재판장 이기택 판사)는 위 1심 판결을 취소하고 원고의 청구를 모두 기각하였다. 민주사회를 위한 변호사 모임이 제기한 정보공개청구소송은 2009년 서울행정법원이 원고의 청구를 기각한 것과 반대로 2010. 10. 20. 서울고등법원 제5행정부(재판장 김문석 판사)는 원고가 청구한 교과전문가협의회 위원들 명단, 소속 및 지위와 회의개최 내용(일시)에 대한 정보를 공개하라는 판결을 내린 바 있다.

교과부장관은 교과서포럼이라는 뉴라이트 단체와 대한상공회의소, 통일부, 국방부 등의 일방적 의견에 기초하여 초중등교육법 및 교과용도서에 관한 규정에 정한 절차를 무시한 채 임의로 역사교과서의 내용을 수정하도록 지시한 바, 이는 주관적이고 편향적인 정치적 동기에서 비롯된 반민주적, 반법치주의적 발상이라고 할 것이고, 그런 점에서 서울행정법원의 판결은 지극히 정당한 판결이라고 할 것이다. 다만, 서울행정법원은 실체적 하자에 대하여서는 판단을 하지 않은 바, 절차적 하자뿐만 아니라 수정명령의 실체적 위법성도 이 사건의 핵심 쟁점이라고 할 것이므로 실체적 하자에 대한 판단을 하지 않은 것은 아쉬운 점으로 남는다.

다. 민사소송의 2심판결에 대하여

서울고등법원은 금성역사교과서 저자들이 금성출판사를 상대로 제기한 저작인격권 침해정지의 소에서 1심 판결을 취소하고 원고들의 청구를 기각하였다. 위 판결에 의하면, 저자들은 이 사건 출판계약 및 검정신청 당시의 동의를 통해 역사교과서에 관하여 교과부장관의 수정지시가 있을 경우에는 그 수정지시에 따르기로 하였고, 금성출판사는 교과부장관의 수정지시에 따라 역사교과서를 수정한 이상 저자들의 저작인격권이 침해되었다고 볼 수 없다는 것이다.

저자들의 동의 내용은 '저자들은 교육부로부터 본 교과서 및 지도서에 대한 수정개편의 지시가 있을 때에는 소정 기일 안에 수정개편 작업을 완료할 수 있도록 수정개편을 위한 원고 및 자료를 금성출판사에게 인도하여야 하며, 금성출판사는 저자들의 요구와 교육부의 지시에 따라 본 교과서 및 지도서의 내용을 소정 기일 안에 수정개편하여야 한다.'(저자들과 금성출판사 간의 출판계약 제6항) '본인 등은 다음의 고등학교 2종 교과용도서와 이를 이용한 학습 자료의 저작권 및 발행권을 행사함에 있어서, 교과용도서의 원활한 발행 공급과 교육부조리 방지를 위한 교육과학기술부장관의 지시사항을 성실히 이행할 것에 동의한다.'(검정신청 시 한국교육과정평가원에 제출한 동의서)는 것인 바, 서울고등법원은 위 문구에 관하여 '저자들이 교과부장관의 수정지시에 따르기로 동의한 것'이라고 해석하였다.

그러나 이 사건의 1심 재판부는 '저자들의 요구라 함은 저자들이 금성출판사에 대하여 교과서 수정을 위한 자료 등을 제공하면서 그 자료의 내용으로 수정해줄 것을 요구하는 의사표시로 해석함이 상당하며, 한국교육과정평가원에 제출한 동의서는 저자들과 금성출판사가 한국교육과정평가원에 대하여 교과서 출판과 관련하여 교과부장관의 지시사항을 성실히 이행하겠다는 의사표시일 뿐, 저자들과 금성출판사 사이에 저자들의 동일성유지권을 제한할 수 있는 묵시적 약정이 포함되었다고는 볼 수 없다'고 판시한 바, 의사표시의 해석상 1심의 위 판단이 문언의 정확한 의미에 더 가깝다고 보여 진다.(서울중앙지법2009가합7071호)

한편, 서울고등법원은 판결문의 마지막 부분에서 '원고들은 교과부장관의 적법한 수정지시가 있을 경우에는 그 수정지시에 따르기로 하였고, 피고들은 교과부장관의 적법한 이 사건 수정지시에 따라 이 사건 교과서를 수정한 이상 원고들의 저작인격권이 침해되었다고 할 수 없다'고 판시한 바, 재판부가 이 사건에서 교과부장관의 수정지시의 적법성을 심리하여판단한 것인지 아니면 행정행위의 공정력에 의

거하여 일응 위와 같이 판단한 것인지는 불분명하나, 위 판시 내용에 따르면 저자들이 교과부장관의 위법한 수정지시에도 무조건 따르기로 동의한 것은 아니라는 점에 대하여 서울고등법원도 인정하였다고 판단된다.

그렇다면 서울고등법원은 교과부장관의 수정지시가 적법한 것인지 여부에 관하여 구체적으로 실시해야 함에도 불구하고 그에 관하여는 아무런 실시도 하지 않은 채 앞부분에서 저자들의 동의에 관하여 실시한 후 곧바로 결론 부분에서 금성출판사가 저자들의 동의와 교과부장관의 적법한 수정지시에 따라 교과서를 수정하였다고 판단한 것은 논리비약이라고 아니할 수 없다. 더욱이 서울행정법원에서는 교과부장관의 수정지시가 위법하다고 판단한 바, 그렇다면 서울고등법원의 판단은 더더욱 잘못되었다고 할 것이다.

라. 전망

한편 위 고등학교 한국 근현대사과목에 대하여만 수정지시 및 수정명령이 이루어진 것이 아니라 교과부의 요청으로 개정된 지출판사의 중학교 사회교과서(86쪽)를 보면 '대기업'과 '중소기업' 간의 불평등한 하청·납품 관계에 대한 표현이 '기업'대 '기업'과의 관계로 바뀌었고, 중소기업에 부정적인 교과서, 종교 편향적인 교과서 등 사회, 경제, 정치, 윤리 도덕 등 교과서 전반에 대하여 오류를 문제 삼을 때마다 매월 이를 고치거나 수정할 수 있도록 하고, 저작자 또는 발행자가 교과부 장관의 수정명령 이행을 따르지 않았을 때는 제재 수단으로 과징금 부과 규정을 신설한 초·중등교육법 일부개정 법률안을 최근 입법예고하기도 하였다.

최근 내년부터 새로운 교육과정을 적용하기 위해 '역사' 검정 통과 교과서 저자와 출판사에게 한 달 만에 전근대 부분을 추가해 '한국사' 교육과정에 맞도록 수정해 제출을 요구하였고 저자와 출판사는 그에 따라 수정 제출을 하고, 별도의 검정 절차 없이 그 교과서가 내년부터 '한국사'로 사용될 예정인데 '한국사' 교과서에 객관적인

역사적 사실이 잘못 서술되거나 누락되는 등 심각한 문제를 야기하고 있는 상황에서 정부의 일방적인 교과서 수정을 임의로 할 수 있도록 하고, 그에 불응하면 과징금으로 제재를 하겠다고 하는 것은 출판사와 저작자들의 자기 검열로 정부 내지 정치권의 눈치를 보는 상황을 야기하게 되었다.

4. 상지대사태

사학분쟁조정위원회(사분위)가 비리에 연루돼 물러났던 옛 재단 인사들을 이사로 선임하는 결정을 잇달아 내리면서 학내 분규가 재연되는 등 파행이 일어났는데, 사분위가 상지대의 정상화과정에서 상지대 옛 재단 측에 다수의 정이사 추천권을 부여하였던 것이 대표적인 사례였다.

상지대는 김문기 전 이사장이 1993년 입시부정 등의 혐의로 구속돼 물러나면서 임시 이사들이 학교를 운영했다. 이후 교육인적자원부(현 교육과학기술부)의 학교 정상화 판단에 따라 2004년 정이사 체제로 전환했으나 2007년 대법원이 “임시 이사가 정이사를 선임한 것은 무효”라고 판결한 뒤 새 정이사 선임을 놓고 복귀를 노리는 옛 재단 측과 학내 구성원들이 대립해왔다.

사분위는 옛 재단 측 인사 5명, 학교 구성원 2명, 교과부 추천 인사 2명 등 9명을 정이사로 선임키로 결정하였는데, 상지대 교수협회·직원노동조합·총학생회·총동문회로 꾸려진 상지대 비상대책위원회는 “위 비율대로 정이사를 선임하면 비리로 물러난 김문기 전 이사장에게 사실상 학교 운영권을 넘겨주는 꼴”이라며 반발하여 항의의 표시로 삭발 및 정부중앙청사 후문에서 단식과 밤샘농성을 하였다. ‘민주사회를 위한 변호사모임’과 민주주의법학연구회 등은 소속 법학교수 101명과 변호사 102명이 참여한 ‘상지대 사태 해결을 위한 법학교수 및 변호사 공동선언’을 발표하였는데, 그 내용은 “사분위는 옛 재단 측에 과반수의 정이사 추천권을 준다고 결정하면서, 비리나 도덕성에 심각한 결함이 있을 경우 예외로 한다는 원칙을 정한 바 있다”며 “안병만 교과부 장관이 국회에 출석해 ‘김문기씨는 사분위

정이사 선임 원칙의 예외 조항에 해당한다.’고 밝힌 만큼 교과부는 지금이라도 재심 청구를 해야 한다”는 것이었다.

위 비상대책위원회의 반발과 공동선언에도 불구하고 사분위는 임시이사 체제인 상지대에 선임할 정이사 8명과 새 임시이사 1명 등 총 9명의 이사를 최종 확정하였다. 구 재단 측의 추천 뜻인 5명 중 1명은 교과부가 한시적으로 임시이사를 파견하였으나, 구 재단 측이 추천한 사람을 정이사로 선임키로 하였고, 비리로 물러난 김문기 전 이사장은 제외되었으나, 김 전 이사장의 아들이 정이사로 선임되는 등 사실상 옛재단이 복귀한 것이었다. 이에 대하여 민주당등 야당은 국회 교육과학기술위원회에서 사분위에 대한 청문회를 하였으며, 상지대 구성원들은 전면적인 불복종 운동을 벌이는 한편 승인취소소송 등 법적 대응 준비에 들어갔다.

사분위의 정이사 선임원칙 중 원칙적으로 종전이사에게 법인 경영권을 유지할 수 있는 최소한의 이사추천권을 부여한다는 것은, 위 대법원판결에 근거한 것으로 보이는데, 대법원판결은 임시이사의 정이사 선임권한을 부정한 것일 뿐, 정상화원칙은 법령과 법 일반원칙에 따라야 한다는 것이었다. 그러므로 사분위가 대법원판결을 인용하면서 종전이사 측에 과반수이상의 정식이사추천권을 부여함이 원칙이라는 취지를 추가한 것은 대법원판결을 과장, 왜곡하였다는 비판을 면하기가 힘들다.

더구나, 당 판결과 사분위 정이사 선임원칙에 의하더라도 비리, 도덕성, 학교경영역량 등 사회상규와 국민의 법 감정에 비추어 도저히 용납할 수 없을 때에는 예외가 인정되는 것인데, 김문기 전이사장은 입시비리 등을 저질러 실형을 선고받는 등 입시비리의 대명사격이었던 인물인 바, 정이사 과반수 추천권을 부여하는 것은 부당하다고 하겠다.

한편, 상지대와 전국교수노동조합, 참여연대 등은 “사분위가 옛 비

리재단이 다시 상지대 운영권을 되찾게 되는 과정을 심의했던 제51, 52차 회의에 대한 합리적 설명도 없이 속기록을 폐기한 행위는 명백한 불법”이라며 이우근 사분위 위원장 등 사분위원 10명과 교육과학기술부의 사분위 담당자 등을 공공기록물관리법 위반 혐의로 서울중앙지검에 고발하였다.

5. 대학구조조정 문제에 대하여

가. 대학가 구조조정 몸살

올해 초 단과대학 및 학과 통폐합 안을 마무리한 중앙대를 필두로 성균관대, 건국대, 동국대 등 여러 대학이 잇따라 학생·기업 수용에 따른 학과영역 구조조정 안을 발표하였다.

중앙대는 18개 단과대·77개 학과를, 10개 단과대, 46개 학과·학부로 통폐합한다고 밝혔고, 성균관대는 학문의 융·복합을 위한 학사구조 개편과 성과주의 보상체계 등이 담긴 ‘비전2020’ 초안을 완성했다. 여기에는 문과대와 사회과학부, 경제학부, 자연과학부 등을 문리과대학으로 통폐합한다는 계획이 담겨 있고, 이를 삼성경제연구소에 의뢰해 마련한 것으로 알려졌다⁸⁾. 동국대 역시 학과 평가 결과 하위 15% 학과의 입학정원을 10~15%씩 줄여 우수학과에 나눠주는 입학정원관리시스템을 도입한다고 밝혔고, 건국대는 36개 전공, 6개 학과를 20개 전공, 13개 학과로 통폐합한다는 안을 발표하였다.

나. 내용적 문제

그러나 위 구조조정 안들이 발표되자 학생을 비롯한 교수, 교직원 등 학내 구성원들의 반발이 잇따랐고, 성균관대는 위 ‘비전2020’선포를 연기하기도 했다. 대학들이 밝힌바에 따르면, 위와 같은 구조조정에 나서는 이유는 ‘성과주의’ 확산에 맞춰 기업이 원하는 인재를 중심으로 교육과정과 모집인원을 조정하기 위해서 인문학 전공을 통폐합 하는 대신 융합공학 등의 새로운 경쟁영역을 구축하는 것이다.

8) 서울신문, 2010. 5. 25.자

그러나 위 구조조정 안들에 대해서 학내 구성원들이 반발하는 가장 큰 이유는 “학문에 기업식 논리와 잣대를 들이대는 것”이다⁹⁾. 서울대학교 사회학과 김홍중 교수는 “학문이란 여러모로 존재 이유가 있는데 단순히 실용성과 유용성에 기초해 강압적으로 조성하려는 생각”이라고 대학들의 이 같은 구조조정 움직임에 우려를 표했고, 이미 구조조정 안이 확정된 중앙대학교 ‘민주화를 위한 교수협의회’에서도 유사한 이유로 반대의 뜻을 분명히 했다.

또한, 위 구조조정 안들은 이미 많은 문제가 있어 재검토 되고 있는 ‘학부제’에서 제기된 문제점을 그대로 담아 전철을 답습하는 것이다. 2009. 1. 고등교육법 시행령의 학생 모집 단위를 복수의 학과 또는 학부별로 한 의무규정이 폐지되자, 많은 대학들이 신입생 선발을 ‘학과제’로 전환하겠다고 밝혔다. 연세대, 한국외대, 부산대는 2010학년도에 이미 학과제로 신입생을 선발했고, 숙명여대, 덕성여대는 2011년부터 전면 학과제로 전환한다고 발표하였다. 이와 같이 많은 대학들이 ‘학부제’를 ‘학과제’로 재 전환하는 가장 큰 이유는 철학, 사학 등 기초 학문의 위기와 전공 교육의 부실화 때문이다. 소위 안나가는 학과는 인기학과 쏠림 현상으로 인하여 심화된 교육자체가 이루어지지 않기 때문이었다. 이는 장기적 관점에서 봤을 때, 대학의 본질을 심각히 훼손하고 학문전문화와 심화를 통해서만 구축될 수 있는 학문융합의 기반을 오히려 붕괴시키는 결과를 낳게 되는 것이다.

다. 절차적 문제

우선은 구조조정 안을 확정하는데 학생 및 교수들의 의견을 수렴하는 절차가 없거나 턱없이 부족한 채 일방적으로 진행된다는 점이다. 오히려 반대의견을 표하는 학생들을 상대로 자치권을 탄압하거나, 징계를 하는 등 비판의견을 전혀 수렴하지 않고 있다. 중앙대는 구조조정 안에 반대하는 학생들 3명에 대해서 시위 등을 이유로 퇴학처분을 하고, 1명에게는 무기정학 처분을 하였고¹⁰⁾, 비판의 목소리

9) 위 신문기사, 서울대학교 사회학과 김홍중 교수

를 담은 교지를 폐간시키는 등 학생자치권에 대한 탄압으로 이어졌다. 또한 징계처분을 받은 학생들에게 그 이후에도 지속적인 사찰을 진행해온 것이 밝혀져 사회적으로 물의를 빚은 바 있다¹¹⁾.

라. 평가

핀란드는 대학 구조조정을 위해 약 15년간, 1995년부터 공동 프로젝트를 진행하고 실험하여 그 가능성을 타진하여 통합된 대학을 탄생시켰다고 한다. 만약에 진정한 학문 간의 통섭이 필요하다면 그에 필요한 충분한 준비와 철학이 바탕이 되어야 함에도 한국 대학의 구조조정은 주로 못나가는(?) 과를 없애기 위해 이루어진다. 진정한 학문과 진리의 전당으로서 대학에게 필요한 것이 무엇인지 찾기 위해 노력해야 할 것이다.

6. 대학시간강사의 인권문제에 대하여

2010. 5. 조선대학교의 한 시간 강사가 지도교수의 처벌을 요구하는 유서를 남기고 자살했고, 7. 4. 하이데거 연구의 권위자인 건국대 연구교수 신상희 박사 역시 스스로 목숨을 끊는 사건이 발생했다. 이들은 모두 대학 강사의 교원지위와 처우에 관련된 문제들 때문이었다. 이들은 대학 강의에서 압도적 다수의 비율을 차지한다. 예컨대, 고려대학교의 경우 강의자 수 4,482명 중에 전임교수는 1,567명인데 비해, 시간강사는 2,915명에 이른다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 이들의 지위와 처우는 열악하기 그지없다.

우선 대학 강사들은 고등교육법상의 '교원'이 아니다. 현실은 수많은 연구와 강의를 진행하지만 교원의 지위를 갖지 못하며, 80년대 후반 노동부는 이들의 지위에 대하여 '일용잡급직'이란 유권해석을 하여 -역설적으로- 강사노조의 설립 신고를 받아주었다. 이처럼 '교

10) 현재 이에 대해서는 퇴학처분 등 무효확인 소송이 진행중이다(서울중앙지방법원 2010가합80881).

11) 경향신문, 2010. 7. 26.자

12) 강의 자료집, 김영곤, <강사의 교원지위 회복과 대학 대학원 교육의 정상화>

원'으로서의 지위가 법정되어 있지 않음으로써, 이들은 시급제로 일정한 수당을 지급받을 뿐 4대 보험 등 정규직으로서 받을 수 있는 혜택은 전혀 누리지 못하고 있다.

대학 강사의 지위에 대한 사회적 문제제기가 커지자, 최근 대통령 직속 사회통합위원회(이하 '사통위'라고 한다)는 고등교육법을 개정하여 기존 시간강사를 강사라는 명칭으로 바꿔 교원지위를 부여하고, 계약기간을 학기 단위에서 최소 1년 이상으로 늘리는 한편 국립대 기준 4만3천원 수준인 시간당 강의료를 2013년까지 8만원으로 올리는 내용의 개정안을 발표하였다.

그러나 이에 대해서는 위 사통위 안은 시급제를 유지하고 있기 때문에 '시간강사제도' 자체를 없앴다고 할 수 없고, 또한 위 안은 현재 법정교원인 정교수, 부교수, 조교수, 전임강사의 20%를 시간강사로 채워 정규직 교원을 비정규직 강사로 채우겠다는 것으로 비정규직을 고착화시킬 위험이 있다는 비판이 있다.

7. 직무유기혐의 경기도교육감 무죄판결

교육과학기술부는 시·도 교육청에 시국선언으로 기소된 교사들을 전원 중징계하라는 지침을 통보했으며, 이에 경기도교육청을 뺀 나머지 15개 시·도 교육청은 교과부 방침대로 중징계 의결을 요구하였으나, 김상곤 경기도교육감은 교과부 지침을 따르지 않고 형사판결이 나오기 전까지 시국선언 참여 교사에 대한 징계를 유보하였다. 교육과학기술부는 김교육감을 직무유기혐의로 고발하였고, 수원지검은 김교육감에 대하여 시국선언을 주도한 전교조 경기지부 집행부 14명에 대한 검찰의 기소 처분을 통보받고도 1개월 안에 징계의결을 요구하지 않은 혐의로 불구속 기소하였다.

그에 대하여 수원지법 형사11부(유상재 부장판사)는 7월 27일 위혐의에 대하여 무죄를 선고하였다. 재판부는 판결문에서 "시국선언의 법적 성격과 징계사유 해당 여부에 관해 사회적 논란과 의견이

분분했기에 피고인이 신속한 징계보다는 사법부의 최종판단을 기다리자는 신중한 결정을 선택한 것으로 보인다."며 "이는 교원징계령의 상당한 이유 또는 직무유기죄의 정당한 사유에 해당한다고 볼 여지가 크다"고 밝혔다. 재판부는 또 "교육기관의 장은 검찰의 범죄처분 결과통보서를 받더라도 충분한 조사를 거쳐 징계의 상당한 이유가 있는지를 판단할 재량권이 있다며 이는 공무원의 신분상 불이익과 생존권을 감안한 것"이라고 설명하였다. 재판부는 시국선언에 대해 "학습현장에서 이뤄진 것이 아닌 관계로 학습권 침해가 아니고 직무와 관련한 위법성도 경미해 보인다."며 "평화적으로 이뤄지고 반사회적인 것도 아니었기에 각급법원은 유죄판결을 하면서도 벌금형이나 선고유예 판결을 내렸다"고도 했다.

위 무죄판결은 그동안 시·도 교육감들이 정부 지침을 따르지 않을 때마다 '법대로'를 내세우며 강경 대응 방침을 밝혀 왔던 교육과학기술부에게 경종을 울리는 의미가 있으며, 지난 6·2 지방선거를 통해 6명의 진보 교육감이 탄생해 교육 현안을 두고 교과부와 갈등을 빚고 있는 가운데 나온 것이어서, 더욱 의미가 있다고 하겠다.

8. 정보공개관련판결들

가. 수능 학교별 성적 공개 판결

대법원 (주심 신영철 대법관)은 조전혁 한나라당 의원이 학교별 자료가 포함된 2002~2005년 대입수능자료 등을 공개하라며 교육과학기술부를 상대로 낸 비공개처분 취소 청구소송에서 "개인 식별 자료를 제외한 학교별 수능점수를 공개하라"고 한 원심판결을 일부 확정했다. 반면 2002, 2003년 학업성취도 평가 자료는 "표본조사 방식의 대표성에 의문이 있는 등 비공개할 부분이 있을 수 있다"는 이유를 들어 공개하라고 판결한 원심을 깨고 사건을 서울고법으로 돌려보냈다.

재판부는 △학교 간 서열화 심화 △수능시험 관련 교과영역 편중

△사교육 의존 심화 △하위권 학생들의 좌절감 등을 성적공개에 따른 부작용으로 꼽으면서도 “교육현실의 실증적 분석과 교육 정책 수립에 도움이 되고, 학생과 학부모들이 학교를 선택할 때 유용한 자료를 제공받을 수 있어 효율적인 학교 모형이 확산되는 계기가 될 수 있다”는 이유를 들어 점수 공개 허용을 판결했다. 그러나 학업성취도평가정보와 수능정보가 현행 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 평가업무의 공정성을 해하는 정보에 해당하는가를 판단함에 있어 달리 볼 이유가 없을 뿐만 아니라, 특히 ‘교육 관련 점수 비교정보’는 공개될 경우 지역 간, 학교 간 서열화를 조장하게 되고, 후순위 서열의 학교, 학생에 대해서는 낙인효과에 의한 사회적 배제가 강화된다는 점에서, 실질적으로는 학생, 학부모의 교육권을 침해하게 되므로 교육관련 점수비교정보는 민감 정보로 비공개대상정보로 명시하는 것이 필요하다고 보여 진다.

나. 교원노조가입단체 정보공개 금지가처분

교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법은 초·중등 교육을 실시하는 학교의 장으로 하여금 ‘교직원의 교원단체 및 노동조합 가입현황(인원 수)’을 연 1회 이상 공시하도록 하고 있는바, 국회 교육과학기술위원회 조전혁 한나라당 의원은 ‘위와 같은 공시의무가 정확하게 이루어지고 있는지 확인하는 것’을 목적으로 하여 교육과학기술부장관에게 ‘각 급 학교별 교직원의 교원단체 및 노동조합 가입현황자료 (실명포함)’을 제출할 것을 요청하였다.

이에 교육과학기술부장관은 학교장으로부터 학교별로 교원단체 및 노동조합에 가입한 교사의 실명, 담당교과, 가입단체 등이 포함된 자료를 수집하여 조전혁의원에게 제출하였는데, 조전혁의원은 위 정보를 애초 제출받은 목적과는 달리 인터넷 등을 통하여 일반국민에게 공개하겠다고 하였다.

이에 교원노조와 교원노조 가입 교원들은 서울남부지방법원에 위 정보의 공개를 금지하는 가처분신청을 하였고, 서울남부지방법원 제 51부 (재판장 양재영 판사)는 조전혁의원이 위 정보를 인터넷 등에

공시하거나 언론 등에 공개하여서는 아니 된다는 결정을 하였다.

재판부는 교원들의 교원노조 등 교원단체가입정보는 당해 교원들의 사생활의 비밀과 자유 및 그들이 노동조합에 가입하여 활동할 자유(개별적 단결권), 그리고 그 교원들이 가입한 노동조합의 입장에서는 단체가 존속, 유지, 발전, 확장할 수 있는 권리(집단적 단결권) 등과 밀접한 관련이 있는 정보라고 판단한 다음, 그 전부를 인터넷 등에 공시하거나 언론기관 등에 공개하는 것은 당해 교원과 노동조합의 위 각 권리를 부당하게 침해할 개연성이 매우 클 뿐만 아니라, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조, 교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법 제8조의 취지상 개인정보를 제공받은 자가 그 개인정보를 제공된 목적에 따라 사용하여야 할 의무를 위반하는 것이라는 등의 이유로 그 가처분신청을 인용하였다.

조전혁의원 측은 학부모의 알권리 등을 주장하였으나, 위 재판부는 노동조합에 가입하였는지 여부에 관한 정보는 일반적인 개인정보보다 높은 수준으로 보호될 필요가 있는 민감한 정보라고 할 것인 점, 교원이 노동조합에 가입하였는지 여부 또는 가입단체가 무엇인지에 관한 정보가 당해 교원에 대한 교원으로서의 직무능력이나 적합성을 판단하는 자료가 된다고 보기도 어려운 점에 비추어 보면, 국민의 알권리, 학생의 학습권과 학부모의 교육권이 교원단체 및 노동조합에 가입한 교사의 실명과 가입한 단체 등이 포함된 정보의 공개로 인하여 침해될 당해 교원들의 사생활의 비밀과 자유 및 개별적 단결권 등 권리보다 우월한 가치를 갖는다고 볼 수 없다고 판단하였다.

이후 조전혁의원은 공개금지가처분결정에 불복하여 교원단체가입 실명정보를 자신의 홈페이지 등을 통하여 공개하였고, 전교조등 신청인은 공개금지가처분의 집행을 위하여 간접강제를 신청하여 위반시 1일당 3,000만원의 이행강제금을 신청인들에게 지급하라는 결정을 받았다. 조전혁의원은 간접강제결정을 송달받은 날로부터 4일 후에 교원단체가입실명정보를 삭제하였으나, 한나라당의원들이 자신의

홈페이지에 위 교원단체가입실명정보를 공개하여 정치적, 사회적으로 큰 파장을 일으켰다.

위 공개금지가처분결정은 교원노조단체와 교원들의 단결권을 피보전권리로 하여 교원노조단체가입정보의 일반 공개금지를 인정하였다는 점과 노동조합가입여부정보를 일반적인 개인정보보다 높은 수준으로 보호될 필요가 있는 민감한 정보라고 최초로 판시하였다는 점에서 의의가 크다고 하겠다.

9. 학교자율화(학교교육과정 자율화)

이명박 정부는 2008. 4. 15. 학교자율화 조치를 발표하였다. 학교자율화 조치의 내용은 '학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육과정 운영 등 학교운영에 관한 권한을 학교장 등 학교구성원에게 돌려주고, 초중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임을 강화하되, 국가는 국가기준의 설정 등 기획 조정 학생의 건강 안전, 교육수요자의 권리보호 등의 역할을 담당하도록 한다.'는 것이 기본취지라고 발표한 바 있다.

위 4. 15 조치로 일환으로 1단계로 학교의 각종 지침 수백 개를 일시에 폐지하였고 그 결과 학교마다 0교시 부활, 우열반 편성과 함께 방과 후 학교를 학원 식으로 운영하기도 하고, 야자보충이 부활하여 중고등학생들이 '밥 좀 먹자, 잠 좀 자자'며 촛불집회로 나오게 만들었다. 2009. 6. 교과부는 학교자율화 3단계 방안(학교교육과정 자율화, 교원인사 자율화, 자율학교 지정)을 발표하였다. 학교교육과정 자율화는 '국민공통교과 연간 총 수업시수의 20% 범위 내에서 증감 편성 가능, 교과별로 학년학기 단위 집중이수 확대, 재량활동과 특별활동 통합 운영'을 골자로 하고 2011년부터 시행한다. 그러나 위 발표에 대하여 대부분 언론은 앞으로 학교에서 국영수 입시교육이 강화될 것이라고 보도하였고, 실제 서울 경기 인천 등의 초등학교의 학교 교육과정을 분석하면 거의 모든 학교에서 국어, 영어, 수학 시간이 늘고 나머지 교과시간이 대폭 줄어들었으며, 학교별로 수업시

수가 적게는 2시간에서 많게는 35시간 까지 늘어 토요일 수업을 평일에 나눠서 하게 되어 하루전체 수업시간의 증가와 수업의 질도 떨어질 수밖에 없어 학생들의 학습 부담을 줄여주고 교육과정에 대한 선택권을 강화시켜 준다는 명분은 오히려 학생들을 고통으로 몰아넣고 다양한 교육과정을 이수할 기회마저 박탈해 버리게 되었다.

VI. 맺는 말

현재 정치권 및 기득권 세력은 그들만의 '공정사회'를 내세우고 있다. 이명박 대통령이 내세운 공정사회는 '출발과 과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대하여는 스스로 책임지는 사회이고, 개인의 자유와 개성, 근면과 창의를 장려하며, 패자에게 또 다른 기회가 주어져 넘어진 사람은 다시 일어설 수 있고, 일어선 사람은 다시 올라설 수 있어 영원한 승자도 영원한 패자도 없는 사회'이고, 공정한 사회를 만들기 위하여 '튼튼 학자금'과 '사교육비 경감을 포함한 교육개혁'을 추진하였다고 하고 있다.

과연 현재 우리 교육현장에서 출발과 과정에서 공평한 기회가 주어졌다고 믿는 사람들이 있을까? 또한 지금 학교에서 개인의 자유와 개성, 근면과 창위가 장려되는 교육이 이루어지고 있다고 믿는 사람들이 있을까?, 사교육비는 경감되었는가? 이명박 대통령의 위 연설을 보면 공정사회의 기치 아래 이제까지 이끌어 왔던 교육개혁은 향후에도 여전히 추진되어 질 것으로 보이고, 지난 약 3년간의 임기 동안을 반추하여 보면, 학생 및 학부모와 학교는 이명박 정부의 역행하는 공정사회 및 교육개혁에 희생양이 되었고 앞으로도 희생될 것이 눈에 선하게 보인다.

이명박 정부의 위 교육개혁에 대하여 국민들은 진보교육감을 선출하면서 교육개혁의 피로감을 호소하였고, 교육감들은 학교인권조례, 무상급식 조례 등으로 학생과 학부모의 고통에 도움의 손길을 내밀었던 것이다. 지금이라도 이명박 정부와 교육당국은 과연 누구를 위

한 공정한 사회이고 누구를 위한 교육개혁인지 학생과 학부모의 소리에 귀 기울여 '공정사회' 나 '교육개혁'이니 하는 말잔치가 아닌 진정으로 학생과 학부모의 고통을 줄이기 위하여 최선의 노력을 하여야 할 것이다.

2010년 국제연대 분야 인권보고

“UN 표현의 자유 특별보고관의 한국 방문 활동 보고”

이지은 변호사(민변 국제연대위원회)

I. 서론

대표적인 보수정권임을 자처하는 이명박 정부가 2008년 2월 발족한 이래 2010년에 이르기까지 3년 정도 집권하는 동안 한국 내 인권 상황이 악화되었다는 점에 대하여는 일반 시민조차 별다른 이의를 달지 않고 있다. 특히 미국산 소고기 수입 반대를 위한 촛불시위를 계기로 정부가 집회, 시위의 자유 및 인터넷을 통한 시민의 의사소통에도 제한을 가하며 공영방송, 국가인권위원회를 정부 입맛에 맞는 인사를 통해 장악하려고 하는 등 특히 표현의 자유를 제한, 억압하려고 한다는 비난을 받아 왔다. 국내 인권상황이 이처럼 악화되었을 때 인권침해자 또는 활동가들로서는 이런 인권개선을 위하여 국내에서 활동과 더불어 유력한 무대가 국제사회 특히 국제연합(UN)라고 할 것이다. 보수정권의 출범 이후 국가인권위원회를 비롯한 법원, 검찰 등 인권침해를 호소할 수 있는 기관조차 보수화된 마당에

국내 인권활동가, 인권침해자들로서는 당연히 국제연합 특히 표현의 자유에 관한 UN특별보고관의 한국 방문을 통한 조사, 권고를 통하여 인권상황을 개선하려는 노력, 활동을 할 수 밖에 없었다. 아래 글은 올해 표현의 자유에 관한 UN특별보고관이 한국을 방문하게 된 배경, 한국 내에서 활동 후 한국 인권상황에 관한 평가, 이를 계기로 한 국내 NGO의 한국 내 인권상황의 문제점과 이에 따른 후속조치 등을 소개하고자 한다.

II. UN 특별보고관과 한국 방문의 배경

1. UN특별보고관제도의 의의 및 개관

가. UN 특별절차 및 UN 특별보고관제도의 의의

UN 특별보고관제도가 활용되는 UN 특별절차(UN Special Procedure)는 UN 인권위원회(UN Commission on Human Rights)부터 인권메커니즘에서 활용되는 핵심적 제도로써, 특정한 인권침해를 주제별로 다루는 주제별 특별절차(Thematic Special Procedure)와 특정한 국가의 인권상황을 다루는 국가별 특별절차(Country mandate Special Procedure)로 구성된다.

UN 특별절차에서는 개인(특별보고관, 특별대표, 독립전문가) 혹은 그룹(지역별 1인씩 통상 5명의 보고관으로 이루어진 실무그룹)이 특정국가 혹은 전 세계적 주요 인권침해에 대한 모니터, 조사연구, 분석, 권고, 보고서 작성을 하며, 현재 31개의 주제별 메커니즘(Thematic mandate), 8개의 국가별 메커니즘(Country Mandate)으로 이루어져 있다. 표현의 자유 UN 특별보고관(Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression)은 1993년 UN인권위원회의 결의에 기해 임명되며 3년의 임기로 1회 연임가능하다. 현재 표현의 자유 특별보고관은 2008년 임명된 과테멜라 출신의 인권변호사인 Frank Ra Rue로 2004

년 노벨평화상 후보로 추천되기도 한 인권활동가이다.

나. UN특별절차의 운영(주제별 특별절차를 중심으로)

① 인권침해사항에 대한 다양한 경로의 정보 접수 및 수집 (Communication): 피해자 또는 피해자 가족, 대리인, NGO, 국가 등의 정보원을 활용하며, 정보제출방법으로는 각 주제별 가이드라인을 따르나, 주로 긴급청원(Urgent Appeal) 및 진술서신(Allegation Letter)을 활용한다.

② 정부 측에 제기된 인권침해사항에 대한 질의 또는 사실관계 확인: 보고시점까지는 비공개로 진행된다.

③ 침해사안에 대한 언론 혹은 공식문건을 통한 우려 표명

④ 침해국가에 방문하여 조사(fact-finding mission)를 수행: 한국은 상시방문국가(Standing invitation)

⑤ 침해사안에 대한 분석과 권고사항을 담은 연례보고서(Annual Report)를 UN인권이사회에 제출: 해당 이사회 의 보고서 채택 시 당사국 및 이해당사자 발언

다. 한국관련 UN 특별보고관제도의 활용 사례

2008년 촛불집회 이전 UN 특별보고관제도의 활용은 드물었으나, 2008년 촛불집회의 정부 탄압사례를 모아 특별보고관 (표현의 자유, 인권옹호자, 고문) 및 자의적 구금 특별그룹에 보고한 이후 촛불집회 관련 3차례 추가진정을 하였다. 또한 2009. 1. 미네르바구속 사태 및 2009. 7. 피디수첩 및 시청광장봉쇄사례를 표현의 자유 특별 보고관에게 진정하였다. 2009. 1. 용산참사 사건을 적절한 주거 특별 보고관에게 진정하였고, 이후 2차례의 추가진정을 하였다.

1995년 6월 표현의 자유 UN 특별보고관 Abid Hussain은 한국을 최초로 공식 방문했는데, 당시 한국인권단체들은 한국인권단체협의회(93년 비엔나 세계인권대회 참석을 위해 모인 13개 단체의 모임으로 UN등 국제인권기구에 국내 상황을 제소하기 위한 활동을 함)를

중심으로 대응활동을 하였는바, 단체면담 및 '한국 의사표현의 자유 실상'에 관한 토론회를 개최하였다.

2. 2010년 UN 특별보고관 방한의 배경

가. 2009. 10. Frank Ra Rue UN 표현의 자유 특별보고관의 국제심포지엄 등 학술방문

2009. 6. 열린 UN 인권이사회의 11차 세션에서 표현의 자유 특별보고관 Frank Ra Rue는 의사, 표현의 자유의 위축상황에 대하여 지적하였다. 특히 여러 국제 인권규범과 기준에서 의견과 표현의 자유에 대한 권리가 기본권으로 명시되어 있으나, 많은 아시아 국가에서 상당한 억압을 받는 경향이 있어왔다. 이에 포럼아시아, 국제인권네트워크(참여단체: 코쿤, 공감, 민주노총, 국제민주연대, 민변, 민가협, 참여연대, 인권운동사랑방)들은 2009. 10. 13. 고려대 인촌기념관에서 열린 '동아시아 지역 사이버공간에서의 표현의 자유'에 관한 국제심포지엄에 표현의 자유 UN 특별보고관 초청을 성사시켜 기조연설 및 커멘트를 받았다. 국제민주연대, 민주노총, 인권단체연석회의, 참여연대가 주최하여 2009. 10. 14. 국가인권위원회에서 열린 '국제인권기준과 한국 표현의 자유 현황' 워크숍에서는 국내의 표현의 자유 이슈에 대한 다양한 주제(사상의 자유 및 국가보안법, 사이버공간상 표현의 자유, 언론의 자유, 집회, 시위의 자유, 정치적 의사표현의 자유)를 다루었고 이에 대한 UN특별보고관의 커멘트가 있었다.

나. 국내인권단체들의 노력 및 성과

국제인권네트워크에 참여한 국내 인권 단체들은 2009. 10. 12.부터 10. 17. UN 표현의 자유 특별보고관의 방한 일정동안 국제심포지엄 개최와 동아시아지역 참가자들과 미팅, 국제워크숍 개최, 유관기관 방문 및 인터뷰 등의 일정에 수행하면서 한국의 인권현황에 대한 UN특별보고관의 이해를 적극적으로 도왔다. 이에 UN 특별보고관은 표현의 자유원칙에 대한 주요 원칙 공유 및 한국에서의 표현의 자유

위축현상에 대한 우려와 관심을 표명하였다. 당시 이러한 NGO들의 적극적 노력이 2010년 UN특별보고관의 공식 내한에 대한 계기가 되었다고 볼 수 있다.

3. 국제인권네트워크를 중심으로 한 국내인권단체 연대활동

국제인권네트워크는 국내 인권관련 NGO들의 연석 회의체로서 2009. UN 표현의 자유 특별보고관 Frank Ra Rue의 학술방문 당시 관여 단체들을 중심으로 2010년 2월경부터 이후 5월의 특별보고관 공식 내한 이전 대응 실무팀(민변, 인권운동사랑방, 진보넷, 참여연대)을 구성하여 ① 인권사회단체 명의의 표현의 자유 실태 조사보고서 작성, ② 동 보고서를 기초로 UN특별보고관의 한국의 표현의 자유 실태 이해를 바탕으로 조사활동에 대한 기여, ③ 현 이명박 정부하의 표현의 자유 이슈에 대한 국내외적 공론화 진행 촉진 등의 활동목표를 세워 3월과 4월 2차례의 인권사회단체 전체 간담회를 개최하는 등의 준비활동을 수행하였다.

2010. 3. 11. 개최한 인권단체연석회의에서 주도한 UN 특별보고관 방한 전 주요 대응사항은 다음과 같다.

- ① NGO 요약보고서 작성 및 영역, 발송
- ② 2010. 4. 28. 2010년 한국 표현의 자유 보고대회 개최/ 1차 보도자료 작성 및 배포
- ③ 특별보고관 측과의 소통을 통해 면담 추천자 전달(NGO 및 개인 리스트 작성, 영역, 발송) 및 NGO 미팅 일정 협의
- ④ 영문 NGO 보고서 영역, 발송
- ⑤ 정부기관별 질의목록 작성 및 영역 등의 활동

Ⅲ. 국내NGO의 UN을 향한 국내 표현의 자유의 문제점 지적 내용

1. 2010. 4. 28. 한국 표현의 자유 보고대회

UN 표현의 자유 특별보고관 방한 직전 2010. 4. 28. 국가인권위원회에서 개최된 2010 한국 표현의 자유 보고대회의 주제 및 발표자는 다음과 같았다.

보고 1	사상, 양심의 자유와 언론의 자유	김병주 / 민주사회를위한변호사모임
보고 2	인터넷 표현의 자유와 접근권	장여경 / 진보네트워크센터
보고 3	퍼블릭 액세스와 독립미디어에서의 표현의 자유	김지현 / 미디어액트
보고 4	집회결사의 자유	최은아 / 인권운동사랑방
보고 5	직장에서의 표현의 자유	류미경 / 전국민주노동조합총연맹
보고 6	청소년과 표현의 자유	난다 / 청소년인권활동가네트워크
보고 7	장애인과 표현의 자유	김철환 / 장애인정보문화누리
보고 8	성소수자와 표현의 자유	박기호 / 한국게이인권운동단체 친구사이
종합논평 1	이성훈 (한국인권재단 상임이사)	
종합논평 2	김희진 (국제앰네스티 한국지부 사무국장)	

2. 표현의 자유 보고서에 대한 요약

가. 총론

현재 총체적인 위기를 맞고 있는 한국의 의사표현의 자유에 대한 상황을 개관하였다. 2008년 보수정권의 집권 이래 방송, 언론, 인터넷, 노조에 대한 감시가 극단적인 형태를 띠고 있으며, 사법부의 독립성 훼손 움직임, 종교 및 교육기관에 대한 정치적 입장의 관철기도 및 시민단체의 무력화와 관변단체 지원을 통한 전방위적 통제가 강화되고 있으며, 법의 지배(the Rule of Law)가 아닌 법에 의한 지배(the Rule by Law)로 최근 2년간의 한국의 표현의 자유 후퇴양상은 심각한 상황이 되었다.

첫째, 1995년 UN 특별보고관도 폐지권고를 했던 국가보안법이 여전히 존재하다. 둘째, 인터넷 연결이 가장 잘 연결된 한국은 한편, 인터넷이 가장 잘 통제된 국가이다. 셋째, 생존권을 행사하는 노동자, 농민, 철거민의 집회에 과도한 물리력을 투입한 공권력행사가 이루어지고 있으며, 기본권 행사를 위해 저항하는 시민, 활동가들을 업무방해 및 집회 및 시위에 관한 법률(집시법)위반으로 처벌하고 있는바, 정부는 사회적 이슈의 이슈나 갈등의 존재를 부정하고, 사회적 약자를 사회불안요소나 갈등유발자로 낙인찍고 있는 것이다.

나. 사상, 양심의 자유

1995년 UN 표현의 자유 특별보고관의 폐지권고에도 불구하고 국가보안법은 여전히 한국에서의 사상과 양심의 자유를 억압하고 있으며 현 정부 아래서의 국가위반법 위반사례는 늘어나고 있다.

① 국가보안법의 문제점과 그로 인한 침해

국가보안법은 국가안보를 이유로 국민들의 사상, 표현, 양심의 자유를 억압하며 정권유지에 악용되어왔던 대표적 악법으로 1992년 유엔자유권위원회 한국정부 최종견해, 1995년 유엔 표현의 자유 특별보고관 한국방문보고서, 1999년 동위원회 최종견해, 2008년 UPR 한국정부 보고서에서 국가보안법을 단계적으로 또는 즉각 폐지할 것을 계속해서 권고해 왔다. 2000년 이후 현재에 이르기까지 국가보안법 위반자수는 감소하고 있지만 2008년 현 정권 출범이후 국가보안법 위반으로 기소된 사례는 늘어나고 있어 그 적용이 확장되고 있음을 보여준다. 대표적으로 2008. 9. 27. 실천연대 사건(국가보안법 제7조 제1항 및 제3항 적용하여 6명 구속), 같은 해 2. 23. 사회주의노동자연합(사노련) 사건(이적단체 구성하여 국가변란을 선정, 선동한 혐의로 7명 체포하였으나 7명 모두 영장기각), 2009. 5. 7. 국정원과 경찰청 보안수사대의 합동 작전으로 이루어진 조국통일범민족연합(범민련) 남측본부 사건 등(이적단체가입, 특수잠입·탈출, 회합, 찬양·고무협의로 6명이 구속)이 있다.

② 명예훼손죄로 인한 침해

■ 박원순 희망제작소 이사에 대한 국정원의 손해배상소송

2009. 6. 10. 박원순 희망제작소 이사의 국정원 사찰로 인한 시민단체사업 무산관련 인터뷰에 대해 국정원이 허위사실 유포로 '국가'의 명예를 훼손하였다고 국가를 원고로 2억원의 손해배상청구소송을 제기하였다. 이에 2010. 9. 15. 서울중앙지법은 원고패소판결을 내리고, "기본권의 수범자인 국가가 보호대상인 국민을 상대로 한 명예훼손 소송의 주체가 될 수 없고 이 같은 소송이 이어질 경우 언론출판의 자유가 위축될 우려 역시 커진다"고 판시했다.

■ 나주세무서 김동일 계장

2009. 5. 28. 나주세무서 김동일 계장은 국세청 내부게시판에 한상을 전 국세청장의 정치적 목적에 근거한 태광실업에 대한 세무조사 개시와 이에 따른 고 노무현 대통령의 서거가 있게 되었다는 글을 게시하였다. 2009. 6. 15. 광주지방국세청은 이와 같은 김계장의 행위가 국세청과 공무원의 명예를 손상시켰다고 보아 김계장을 파면하였다. 2010. 1. 15. 행정안전부의 소청심사위원회는 위 파면처분이 적법하다고 하였으나, 행정소송에서는 패소하였다.

■ 김이태 '대운하 양심선언'

2008. 5. 23. 한국건설기술연구원(건기연)에서 이명박의 수로계획을 연구했던 김이태 연구원이 다음 아고라에 4대강 정비계획의 실체가 대운하계획이라고 폭로한 것을 건기연의 위상을 훼손시켰다는 이유로 건기연은 징계위원회를 열어 김 연구원에게 징계3개월을 내렸다.

③ 국방부 불온서적 지정 헌법소원 제기

2008. 7. 22. 국방부장관 지시로 군내 불온서적 차단조치를 강구하여 23종의 불온서적을 지정하여 영내 반입을 금지하였다. 이에 7명의 현역 군법무관들은 당해 조치가 헌법상 기본권인 알권리, 학문의 자유, 양심의 자유와 행복추구권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하였는바, 국방부는 청구인들이 군인복무규율 및 군 내부 건의 절차를 따르지 않아 군 위신을 실추하였다는 이유로 이 중 2명에게 파면, 나머지 법무관들에게는 감봉, 근신 등의 징계를 하였다. 이에

대해 국가인권위는 국방부 불온서적 지정이 헌법상 양심형성의 자유 및 정보수집의 자유 등 인권을 침해했다는 내용의 의견서를 헌법재판소에 제출했다.

한편, 국방부의 파면조치에 대하여 서울행정법원은 2010. 4. 23. 장기군법무관인 1인의 파면처분만 취소하고 나머지 5명의 청구를 기각했다. 헌법재판소는 2010. 10. 28. "군대 내 불온도서의 반입·소지 등을 금지하고 있는 군인복무규율 16조의 2(불온표현물 소지·전파 등의 금지)는 위헌"이라며 군법무관들이 낸 헌법소원을 재판관 6대 3의 의견으로 기각했다. 재판소는 "해당 조항은 국군의 이념 및 사명을 해칠 우려가 있는 도서로 인해 '정신전력'이 저하되는 것을 방지하기 위한 것"이라며 "무엇이 금지·허용되는지 예측할 수 있어 명확성의 원칙에 반하지 않는다"고 판시하면서 정신전력 보전을 위한 목적의 정당성이 인정되며, 안전보장과 국토방위의 효과적인 수행이라는 공익이 알 권리라는 사익보다 크다고 보았으며, 군인사법 47조의 2의 복무에 관한 사항에 대한 대통령령 위임은 포괄위임금지원칙 원칙에 위배되지 않는다고 보았다. 다만 "국방부장관 및 육군참모총장의 '군대 불온도서 차단대책 강구 지시'는 청구인들의 기본권을 제한하는 직접적인 공권력 행사라 할 수 없고, 기본권을 과도하게 침해하는 것으로도 볼 수 없다"며 이 부분 청구는 각하했다.

다. 언론의 자유, 영상물 및 문학표현의 자유

① 언론인에 대한 공격 및 형사처벌 강화

검찰은 광우병 의혹을 고발한 PC수첩 제작진을 체포 및 기소하였으나 2010. 1. 20. 법원은 "충분하고 합리적 의심이 있다면 보도자유 영역에 속하며, 공직자에 대한 사회적 평가가 저하되더라도 명예훼손이 성립하지 않는다"고 판시하여 전원예에 대하여 무죄판결을 선고하였고 2심 계류 중이다.

■ KBS 사장 해임 및 특보 출신 사장 임명

2008. 3. 26. MB캠프 고문역할을 수행하던 방송통신위원회 위원장 최시중의 임명 이후 KBS이사가이던 김금수씨에 대해 당시 정연주 사장의 해임을 종용했고, 이 과정에서 김 이사장은 자진사퇴하고, 이

에 반발한 신태섭 KBS 이사는 해임되었다. 동의대 교수였던 신태섭 이사는 총장동의 없이 KBS 이사직을 수행했다는 이유로 학교에서 해임되었으며, 교수직 해임으로 이사자격을 상실하였다고 KBS 이사 해임통고를 받았다. 이사진 개편이후 KBS에 대한 감사원 감사가 실시되고 '부실경영'을 이유로 감사원은 정연주 사장 해임요구를 하여 KBS이사회는 2008. 8. 8. 정연주 사장을 해임하였으나, 이에 저항하던 3명의 기자, PD가 파면, 해임되고, 8명의 언론인이 중징계 되었다. 2009. 11. 12. 서울행정법원은 정연주 사장의 해임사유의 부적절성과 해임절차상의 하자를 지적하며 해임취소판결을 내렸고, 2009. 11. 17. 대법원은 동의대의 신태섭 교수에 대한 해임처분이 부당하다며 복직판결을 내렸다. 그러나 1주일 뒤인 2009. 11. 24. MB캠프의 방송 전략실장을 역임한 김인규씨가 KBS 사장으로 선임된 이후 언론의 비판, 감시기능이 무너지고 있다.

■ YTN기자 구속 및 해고

2008. 7. MB캠프 특보 출신인 구본홍씨가 사장으로 선임된 이후, YTN노조가 다양한 투쟁을 전개한 가운데 노종면 위원장의 구속을 비롯, 4명의 조합원이 긴급체포 되었다. YTN은 업무방해 및 인사명령거부를 이유로 총 6명의 해임을 비롯한 38명의 조합원 중징계, 10명의 보도국기자의 지방발령, 12명의 조합원에 대한 업무방해고소 등이 이루어졌다. 이는 1980년 신군부에 의한 대량해직 이후 처음 있는 일이다. 2009. 11. 13. 서울중앙지법은 '특정정당후보를 지지했던 인물의 대표이사 선임에 대한 반대투쟁은 방송사의 정치적 중립이라는 공적 이익을 도모하기 위한 정당한 행위'라고 판시하고 해고 무효 선고를 내렸다. 하지만, 회사 측의 상소로 6명의 기자는 여전히 해직상태이다. 그러나 2009. 12. 10. 업무방해혐의로 기소된 항소심에서는 해고자를 포함한 7명의 노조원에 대해 5,150만원의 벌금형이 최종 확정되었다. 한편, 2010. 5. 19. 서울고등법원은 YTN 해직기자들의 출입방해금지가처분을 인용하여 노조사무실에 대한 해직기자의 출입을 허용하는 판결을 내렸다.

② 미디어법 개악을 통한 언론 다양성 파괴

2009. 7.22. 여당인 한나라당은 “신문등의진흥에관한법률(신문법)”, “방송법”등 미디어관련법안을 단독 강행처리했는바, 제안 설명, 심의 절차, 질의토론과정의 생략 및 법안통과를 위한 재석인원 정족수 미달, 일사부재의 원칙 위반에도 불구하고 재투표가 강행되었고 대리투표 논란도 있었다. 2009. 10. 29. 헌법재판소는 절차위법성에 따라 야당의원들의 표결권이 침해되었다는 점을 인정하면서도 법안의 효력 정지가처분은 기각하는 모순된 결론을 내렸으나, 앞으로 국회의장이 현재의 결정취지에 따라 처리하라는 요구를 하였다. 그러나 정부와 여당은 이런 현재결정취지에도 불구하고 방송법시행령 등 후속조치를 강행하고 야당은 국회의장을 상대로 헌법재판소의 요구를 이행하라는 부작위 권한쟁의심판을 청구했다. 미디어 관련 법안의 내용의 핵심은 대기업, 신문, 외국자본의 방송진출을 허용하는 것으로또는 신문사소유지분의 총합에 대한 제한이 없어서 이해관계가 일치하는 대기업이나 신문사간의 연합이 가능하게 되었다. 즉, 현 조중동으로 대표되는 신문시장의 70%이상을 차지하는 족벌신문이 개정미디어법을 통해 지상파방송과 보도채널인 종합편성, 보도전문채널을 소유할 수 있도록 제도적 장치를 마련해준 것이다.

③ 강제적 영화등급분류제도, 사실상 검열

2006. 제정된 “영화및비디오물의진흥에관한법률(영비법)” 제29조에 따라 모든 영화는 영상물등급위원회로부터 ‘상영등급’을 분류 받아야 상영될 수 있고, 위반시 영화상영관 경영자의 “영업정지 및 영화관 등록취소”(영비법 45조), 영화상영자에 대한 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”(영비법 94조)라는 처벌규정을 두고 있다. 본 규제는 비영리목적 영화제, 실험적 창작물을 포함한 모든 영화에 대하여 포괄 적용되는바, 영상산업과 관련 없는 비영리 독립제작영화에 대한 상영등급분류 의무화로 명백한 사전검열이자 상영등급분류 위반 관련 처벌규정을 두고 있는 영비법은 허가를 받지 않은 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단을 가지고 있는 것이다. 다만, 상영등급분류 예외규정으로 ‘상영등급분류면제추천(영비법 제29조 제1항 제2호)이 있는바, 이는 국가행정기관(영화진흥위

원회)의 추천을 받은 영화제에서 상영하는 영화는 상영등급분류를 면제한다는 것이다. 그러나 영진위 추천기준이 모호하고 포괄 위임되어 추천권행사여부에 대한 권한남용우려가 있고, 해당기관 추천 없이 상영관확보가 어렵다는 점, 추천 없는 상영시 처벌규정이 적용되므로 예외조항이라고 볼 수 없다. 서울인권영화제의 경우, 1997년부터 사전검열을 반대하며 “표현의 자유증진”을 위하여 무료로 상영하는 대표적 비영리영화제로 영화진흥위원회의 ‘추천’을 거부하여왔다. 2008년부터 서울인권영화제는 거리상영을 감행하고 있지만, 행정기관의 과도한 규제로 거리 상영조차 힘든 상황이다.

■ 작가들에 대한 편파적 억압

① 작가 출판물에 대한 국방부불온도서 지정에 따른 작품 활동 위협(현기영 작가: 한국작가회의 전 이사장 및 고문, 김남주 시인), ② 2010. 1. 9. 용산 참사 장례식에서 조시를 낭독한 송경동 시인에 대한 업무방해죄 기소, ③ 2009. 5. 19. 황지우 시인(한국작가회의 고문)의 한국예술종합학교 총장직 사퇴는 진보 또는 좌파인사로 분류되어 낙마한 것, ④ 2008. 10. 국회의원 심재철이 정부에 비판적인 책을 출판한 김남일 소설가(한국작가회의 사무총장)를 명예훼손으로 고소, ⑤ 2010.1.12. 한국문화예술위원회가 촛불시위에 참가한 한국작가회의에 대하여 예술지원금반환확인서를 작성하도록 요구하였다.

라. 집회, 결사의 자유

① 집회및시위에관한법률(집시법), 일반교통방해 등으로 인한 집회시위의 자유 침해

■ 집시법의 문제점

집시법상 경찰에 대해 광범위하고 모호한 이유로 평화적 시위를 금지할 수 있는 권한을 주고 있으며, 이에 따라 사실상 ‘신고제’가 아닌 ‘허가제’로 운영되고 있다. 2009. 인권사회단체들의 ‘서울시내 100군데 집회 신고 내기 운동’결과 단지 1사례만이 집회허가가 났다.

또한, 2008-9년 사이 집회자체가 불법집회로 규정되면서 집시법위반혐의로 연행된 사람의 수도 급격하게 늘었다. 경찰의 집회금지 사

유 중 가장 많은 것이 “장소경합”인바 이는 경찰 혹은 기업과 관련 있는 단체들의 다른 집회신고가 있는 경우로 실제 열리지 않는 ‘유령집회’가 대부분이다. 집시법 상 주요 제한조항으로는 대통령령으로 정하는 주요도로에 대한 집회시위 금지(12조), 국회의사당, 법원, 헌법재판소등 100미터 이내의 옥외집회, 시위금지(11조), 야간집회금지(10조)가 있다. 이에 헌법재판소는 집시법 제10조에 대한 헌법불합치 판결을 내렸으나, 경찰 및 검찰은 개정 전 규정에 따르고 있다.

■ 집회시위 자유에 경범죄 및 일반교통방해죄 적용

집회시위 자유 행사를 형법으로 처벌하는 대표적 사례가 ‘일반교통방해죄’(제185조)이며, 2008년 촛불집회 참가 연행자 중 정식재판청구자 627명 중 551명(88%)이 일반교통방해자로 기소되었다. 형사소송법상 50만원 이하 벌금 해당범죄자에 대한 현행범 체포가 엄격히 제한되며, 집시법 제23조 위반자는 50만원 이하의 벌금, 구류, 과료가 부과된다. 따라서 경찰들은 집회참가자들을 형법상 일반교통방해죄를 적용해 현행범 체포하고 있는 실정이며, 2009. 일반교통방해죄를 집회, 시위에 적용하는 것은 헌법에 위반된다는 취지로 위헌법률심판 신청을 하였으나 2010. 3. 25. 헌법재판소는 동 조항이 헌법에 위반되지 않는다고 결정했다. 이는 경찰, 검찰의 집회시위 단속에 대한 과도한 관행에 면죄부를 준 것으로 해석될 수 있다.

■ 경찰폭력 및 무장화

경찰 폭력은 심각한 상황으로 2008년 촛불집회관련 경찰 폭력에 대한 30여건의 고소, 고발이 이루어졌으나 2009년까지 처벌사례가 없다. 한편, 시위진압 관련 진압장치는 빠른 속도로 강화되고 있으며, 진압장비관련 경찰개인보호구 강화, 발암물질이 포함된 최루탄 및 저살상 총기 사용 확대, 장갑차등 신형무기도입관련 예산확대가 이루어지고 있으며, 최근 G20관련 음향대포 도입도 시도된 바 있다.

② 광장조례를 통한 집회, 시위의 자유침해

서울광장, 광화문광장에서는 집회나 기자회견이 자유롭게 이루어지지 못하고 있으며, 헌법상 집회 및 시위에 관한 허가제를 명문으로 금지하고 있음에도 불구하고 서울시 조례(서울광장사용에관한조례,

광화문광장사용에대한조례)를 통해 서울 광장에서 집회시 서울시의 허가를 받도록 하고 있으며, 광화문광장에서의 집회의 경우 미국 대사관 인접지역이란 이유로 모든 집회가 금지되고 있고, 기자회견도 금지된다.

③ 2008년 미국 쇠고기 수입반대 촛불집회관련 경찰의 강제해산

2008. 5. 정부의 미 쇠고기 수입반대를 위한 대규모 시위가 일어났고, 이는 청소년 주도로 촛불을 드는 방식의 평화로운 형태로 진행되었으나 거둬지는 집회에도 정부의 태도변화가 없자 5. 24. 철야가 두집회로 발전하였는바, 이에 경찰은 폭력, 강제해산을 하였다. 이러한 경찰의 폭력진압에 시위참가자 수는 더욱 늘어났는바, 2008. 5. 31. 경찰은 삼청동에서 대치중이던 1만 명의 시위대에 대하여 물대포를 쏘았으며, 대테러부대인 경찰특공대를 투입하여 진압했고 이날 총 288명이 체포되었다. 2008. 6. 10. 경찰은 광화문광장을 컨테이너로 막고, 시위대 포함 모든 이의 통행을 차단하였고, 6. 29. 시위대 포함 모든 이의 통행을 차단하고 시민들을 공격하였다. 8. 5. 부시 내한 이후 경찰진압은 더욱 공격적으로 변하여 당일 167명의 시민이 체포되었고, 8.15.에는 157명이 체포되었으며, 기자들조차 공무집행방해로 체포되었다. 이후 촛불집회는 소강상태로 접어들었고 극도로 절제된 표현인 촛불 들기조차 경찰에 의해 금지되기에 이르렀다.

④ 용산철거민 사망사건 및 관련 집회 권리제한

2009. 1. 20. 용산 재개발지구의 옥상망루에서 시위 중 철거민들과 경찰이 사망한 사건에 대해 인화물질이 있는 것을 알고 있었음에도 경찰의 무리한 진압시도로 사망자가 발생한 것이란 의혹이 있었다. 이에, 인권단체들이 용산 철거민 범국민대책위원회를 결성하여 진상 규명 및 책임자 처벌을 요구하면서 참사당일부터 2010. 2. 21.까지 매주 항의집회를 열고 가두시위를 진행하였으나 경찰에 의한 봉쇄 및 강제해산을 이루어졌고, 박래군 집행위원장을 포함한 활동가들이 구속되어 재판 중이다. 비록 2010. 1. 정부와 용산 철거민 범국민대책위원회는 보상에 대해 합의하고 장례를 치루었으나, 지난 1년 동

안 진상규명과 처벌을 요구한 활동가와 시민 300여명은 집시법위반, 일반교통방해죄로 기소되어 재판을 받거나 경찰 출두명령을 받고 있다. 한편, 용산 철거민 생존자 7명은 2010. 11. 11. 대법원에서 특수공무집행방해죄 등으로 4년 이상의 징역 등 유죄확정판결을 받았다.

⑤ 집회시위의 자유 행사로 인한 불이익

정부는 비영리단체지원과 관련, 기획재정부 작성 '2009 예산지침'과 경찰청 작성의 '불법폭력시위 관련 단체'란 기준을 적용하여 보조금지금을 중단하거나 신청, 지급단계에서 서약서 작성을 요구했다. 국가가 지원금을 사상통제기준으로 이용하면서 정부에 대해 비판적인 단체들이 재정적 불이익을 겪는 현실이다.

마. 직장에서의 표현의 자유

① 직장 내 표현의 자유의 기초인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권

1995년 UN 특별보고관 보고서에서 “결사의 자유는 노동자들이 근로조건에 대한 문제를 효과적으로 표시하기 위한 전제조건”이란 전제하에 노동쟁의조정법상 제3자 개입금지조항, 노동조합법상 복수노조금지조항에 우려를 표명했고, 제3자 개입금지조항은 폐지되었으나 현재 정부는 ILO 협약87호(결사의 자유와 단결권보호협약) 및 98호(단결권과 단체교섭권 협약)를 비준하지 않고 있다.

② 2010. 1. 1. 노동조합및노동관계조정법 개정안 통과에 따른 노동기본권 제약

노조전임자 임금지급금지, 복수노조와 강제적 창구단일화를 규정하여 노동기본권을 더욱 제약하는 방향으로 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법)이 통과되었다.

③ 공무원, 교사 노동3권 제약과 부정

교사와 공무원의 노동조합활동은 '교원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 교원노조법)' 및 '공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 공무원노조법)'의 적용을 받는바, 공무원, 교사에 대해서는

파업권을 비롯한 모든 단체행동권의 행사가 금지되고 있다.

주요 공무원노동자에 대한 탄압사례는 다음과 같다.

■ 공무원노동자에 대한 표현의 자유 억압

2009. 6. 전국공무원노동조합, 전국민주공무원노동조합, 법원공무원노동조합 3개 조직의 시국선언논의 진행에 대해 정부는 이를 불법으로 규정하였고, 이를 규탄하는 광고 및 국민대회 참석을 이유로 노조간부의 형사고발 및 징계를 하였다.

■ 3개 공무원노조 통합 및 민주노총가입에 대한 탄압

2009. 9. 21.-22. 3개 공무원노조 통합 및 상급단체를 민주노총으로 정하는 전체 조합원 총투표를 실시하였다.

■ (구)전국공무원노조에 대한 설립신고취소와 (통합)전국공무원노조 설립신고 반려

2009. 10. 20. 4명의 해고자가 노조간부로 활동한다는 이유로 전공노에 대한 설립신고취소, 같은 날 행정안전부는 대정부교섭권 배제 통보를 하고, 노동부는 전공노 설립신고에 대한 반려를 하였다.

■ 공무원노조에 대한 불법단체 규정 및 탄압

행정안전부는 공무원노조설립신고 반려 후 노동조합자체를 불법단체로 규정, 노골적 탄압을 하며 노조출범식 저지 및 참석자 전원징계, 노조간부 전원에 대한 파면, 해임을 하였다.

■ 공무원노조관련 법률 개악안 발의 및 무리한 기획수사

2009. 11. 정부는 공무원복무규정 개정으로 국자, 지방자치단체정책에 공무원이 반대할 수 없도록 하고, 같은 해 12. 공무원보수규정 개정으로 조합비 원천징수규정 가항 및 공무원 정치활동금지규정강화, 공무원노조 상급노조가입 금지, 선관위 공무원의 노조가입금지하는 공무원법 및 공무원노조법 개정안을 발의했다.

■ 전교조 시국선언 탄압

2009. 6. 18. 교사 17,000여명의 시국선언 발표에 대하여, 교육과학기술부는 시국선언 참여 전교조 간부에 대한 중징계와 형사고발 지침을 내리고 전교조 사무실 및 서버 등에 대한 압수수색이 이루어졌다. 또한 7. 19. 교사 28,600여명의 2차 시국선언에 대해서도 전교조

간부에 대한 강경 징계 및 전교조 집행부에 대한 계좌추적 및 이메일 수색 및 휴대전화추적 등 저인망식 수사가 있었다. 시국선언이 국가공무원법상 집단행위 금지조항 및 교원노조법상 정치활동금지조항 위반이라는 주장은 정당한 교원의 표현의 자유를 억압하는 탄압으로, 이에 대한 2010. 1. 19. 전주지법의 전교조 교사3명에 대한 무죄 판결이 있었다.

■ 전교조의 노동기본권 전면 부정

-전교조 규약 시정명령에 따른 침해

2010. 2. 12. 노동부는 1999년 전교조 합법화 이래 한 번도 문제된 바 없는 전교조 규약 6개 부분에 대한 위법이라고 단정하면서 규약 시정명령서를 통지하고, 해직교원의 조합원자격을 이유로 전교조 설립취소까지 검토하고 있다.

- 전교조 단체협약 해지

2009. 6. 교과부는 현재 4개의 교원노조 중 가장 많은 조합원이 가입한 전교조와의 단체협약해지를 비롯 11개 시도교육청과 전교조와의 단체협약을 일방적으로 해지하였다.

- 노동부의 단체협약 시정명령 강제예고

노동부의 단체협약 시정명령 강제예고는 교원노조법상 비교섭 금지조항은 없으나 일반노조법의 공무원 노조법 준용이란 논리를 들어 이루어진 것이나, 2009. 9. 및 2010. 2. 2차에 걸쳐 노동부에 대한 복수노조 창구단일화 실패 시 복수노조허용에 대한 일반노조법을 준거, 조합원 과반이상의 노조가 교섭대표가 될 수 있는지에 대한 질의에 대하여 교원노조는 일반노조법을 준용할 수 없다는 논리를 들어 노동부 스스로 법의 자의적 적용을 자인하였다.

이와 관련, 대법원 98다 13747판결은 단체협약의 실효 시에도 개별적 근로조건에 대한 부분은 근로자의 근로조건이 되어 그것을 변경하는 내용의 새로운 단체협약체결, 취업규칙 변경 혹은 개별 근로자의 동의가 없다면 여전히 유효하다는 입장을 보였다.

④ 필수유지업무제도에 따른 공공부문노동자 단체행동권 제약과 철도파업 탄압

2009. 11. 24. 철도공사가 정기 단협 갱신을 위한 단체교섭 중 60년 만에 일방적인 단협해지를 함으로써 11. 26. 철도공사노조는 파업에 돌입하였다. 노조는 공공부문노동자의 단체행동권을 제약하는 '필수 업무유지제도'를 지키면서 준법투쟁을 벌였음에도 경찰은 철도노조의 파업을 불법으로 규정하여 업무방해죄를 적용하여 철도노조의 파업을 불법화하였다. 철도공사는 노조에 대해 96억 5천만원의 파업에 대한 손해배상청구를 하였으며, 총 11,563명의 조합원에 대한 징계조치를 내렸다. 2009. 12. 16. 언론은 철도공사가 노조를 와해시키기 위해 사전에 파업을 유도하였음을 폭로했다.

⑤노동조합 활동에 대한 형법상 업무방해죄 적용, 민·형사상 처벌과 과도한 공권력 투입

형법상 업무방해죄(제314조)는 가장 많이, 유력하게 활용되는 노동자에 대한 노조활동 탄압수단이다. 노조법의 해석상 정당한 노조활동의 범위가 지나치게 협소하게 규정되어 있을 뿐만 아니라, 노조의 파업에 업무방해죄 적용 및 영업손실에 대한 손해배상책임까지 묻는 관행은 심각한 노조활동의 위축을 불러일으키고 노조활동 파괴뿐 아니라 노조원 개인, 가정의 파괴로 이어지고 있다.

■ 2009년 쌍용자동차 노동자 파업에 대한 공권력 남용 및 업무방해죄를 적용한 민, 형사상 처벌

쌍용자동차 구조조정에 맞서 1500명의 노조원들이 2009. 5. 22.-8.6.까지 공장점거 파업을 하였다. 2009. 8. 4. 경기경찰청은 2500명의 중무장한 경찰병력으로 위력을 동원한 강제진압을 하여 노동자들을 해산시켰다. 쌍용자동차의 정리해고계획안이 발표되고 노조의 투쟁기간 동안 노동자 4명과 가족 2명이 사망했으며, 파업참가자들에 대한 업무방해죄 기소로 94명이 구속되고 이중 22명이 실형을 선고받았다. 쌍용자동차와 정부, 경찰은 민주노총, 금속노조, 쌍용자동차지부, 개인, 연대 사회단체 등에 총 192억원의 손해배상을 청구했고, 2009. 10. 19. 노조간부 및 조합원에 대한 28억 9천만원의 가압류를 신청했다. 현재 파업동참 노동자 78명이 입원 및 통원치료를 받고

있고, 해고노동자 중 상당수가 재취업에 어려움을 겪고 있다.

바. 특수고용노동자 노동기본권

형식적인 자영업자이나 실제 노무제공 상대방인 사업주에게 종속되어 상시노동력을 제공하는 노동자 성격을 가진 노동법의 사각지대에 방치된 것이 특수고용노동자인바, 레미콘 기사, 보험모집인, 골프장 캐디, 학습지 교사 등이 이러한 개인사업자형태의 특수고용근로자로 전환된 자들이다.

① 전국건설노동자조합과 전국운수노동조합에 대한 노조설립신고 반려

2000. 9. 19. 레미콘노동자 13명이 전국건설운송노동조합으로 노조설립필증을 교부받은 이후, 레미콘, 덤프, 화물노동자들은 특수고용노동자들의 노동기본권을 위해 건설운송노조에 참여하여 정부와의 공식협약에 당사자로 참여하고, 건설업체들과의 단체협약체결주체로 활동해왔다. 2007. 3. 2. 전국건설운송노동조합은 레미콘, 덤프트럭, 타워크레인, 전기원노동자 등 건설현장의 모든 노동자를 대상으로 전국건설노동조합으로 조직전환을 하고 노조설립필증을 교부받아 플랜트건설노조와 통합, 건설현장 공정 전체를 포괄하는 산별노조건설을 추진 중이다. 이에 정부는 건설노조설립신고를 반려하였는바, 이는 2008. 10. 14. 대한건설협회 등이 노동부에 '전국건설노조가 근로자 아닌 덤프, 레미콘 등 차주가 노조에 가입토록 한 것은 위법'이란 진정을 이유로 민주노총소속 사업장에만 관련조사를 실시한 후 해당노조에게 자율시정명령을 하달하고, 2009. 2. 2. 이후 강제시정명령, 법외노조통보 등 절차를 진행하겠다고 통보했다.

② 대한통운 노동자들의 파업에 대한 과도한 경찰력의 남용

택배운송노동자들은 대표적인 특수고용직으로 1997년 이전 근기법상 노동자로서 근로계약을 체결하고 일을 하다가, 사업자등록 및 차 보유를 하지 않으면 더 이상 일을 할 수 없다는 회사의 요구에 택배운송회사와 위,수탁계약을 체결하고 택배운송건당 수수료로 임

금을 받는 '타의에 의한 자영업자로 전환한 노동자'이다. 대한통운 택배운송노동자들은 (주)대한통운의 일방적인 합의과기에 따른 해고 통지를 휴대폰문자로 전송 받고, 부당해고에 항의하는 노동자들의 계속된 요구에도 회사가 대화를 회피하자 화물연대는 2009. 5. 16. 총회를 통한 총파업을 결정하고 대전에서 '박종태 정신계승 전국노동자대회'를 개최하였다. 이에 만여 명의 시위대와 경찰과의 무력충돌로 노동자 457명이 연행되고, 노동자 100여명이 부상당했다. 연행자 중 구속자는 20명으로 대부분 불구속 처리되었고 추가조사소환이 계속되고 있으며, 많은 노동자들이 생계곤란을 비롯한 자유로운 노조, 집회활동을 통한 표현의 자유를 위축받고 있다.

③ 일방적 단체협약 해지에 따른 권리침해

현행 노조법은 노사 어느 일방이 6개월 전 상대방에 대한 사전통고를 통해 단협에 대한 일방적 해지권을 가지도록 되어 있다. 이는 정리해고제가 도입된 1998년에 같이 만들어진 조항으로 노동조합탄압에 이용되어 단체교섭을 무력화시키고 있다. 즉, 정부주도로 계획적/공세적 단협 해지가 진행(선 단협 개악요구 후 일방해지의 동시 진행)되는 추세로 점차 확산되어가는 관행이 되고 있다.

④ 이주노동자들 단결권 불인정 및 노조간부에 대한 집중 단속

2005년 서울경인이주노동조합(이주노조)의 설립신고가 반려되었는바, 미등록이주노동자에게는 조합 결성권 및 참여권이 없다는 이유에서 기인하였다. 2006. 서울고등법원은 이주노조의 합법성을 인정하는 판결을 내렸으나, 노동부의 상고로 대법원에 계류 중이다. 한편, 정부는 이주노조 간부들에 대한 집중 단속을 통해 2005, 2007, 2008년 세 차례 노조 간부를 체포하여 강제추방을 반복하고 있다.

사. 인터넷에서의 표현의 자유

■ 정부의 행정규제 강화와 형사소추로 공공적 비판 위축

전체국민의 77.8%에 달하는 인터넷 사용자수에서 알 수 있듯이 인터넷은 시민에게 필수적 표현매체가 되었다. 그러나 최근 한국에서

의 일반 시민의 인터넷 표현물에 대한 방송통신위원회의 행정규제와 허위 통신, 명예훼손을 이유로 한 형사처벌이 강화되고, 인터넷 실명제가 확대되면서 표현의 자유 위축현상이 일어나고 있다.

■ 자의적 행정심의

1990년대 들어 사라진 영화, 음반등의 미디어에 대한 행정심의회는 사라졌으나, 인터넷에 대한 행정심의회는 (구)정보통신윤리위원회에서 시작되어 2008년 현정부에서 방송통신심의위원회(방통심의위)에 의한 공공비판적 게시물에 대한 행정심의 및 삭제사례가 다수 발생하고 있다. 방송심의위의 인터넷 심의기준은 인터넷의 ① 불법 정보, ② 청소년 유해정보, ③ 건전한 정보통신윤리의 함양이라는 기준으로 이루어지는바, 행정부가 비민주적이고 불투명한 절차 하에 자의적으로 판단하고 게시물삭제를 강제하는 것은 표현의 자유 침해이다.

■ 공공적 비판을 이유로 한 형사소추

2008년 이후 정부에 대한 비판을 이유로 인터넷 이용자들이 계속적인 형사소추를 당하고 있다. 특히 촛불시위 관련 광우병과담 및 촛불시위 조직을 담당하거나 참여한 카페운영자들은 형사입건 및 압수수색 등 고초를 겪어왔다. 또한, 조선, 중앙, 동아일보 3개 지배적 신문사의 촛불시위 왜곡보도에 대한 항의운동을 벌이고 불매운동을 위해 광고주 명단을 인터넷에 올린 언론소비자주권연합 카페 역시 강제게시물삭제, 카페폐쇄 요구, 운영자들은 출국금지, 압수수색, 구속 등을 당하고 형사기소되어 유죄판결을 받고 현재 대법원 계류 중이다.

■ 공공적 비판 게시물에 대한 임시조치

임시조치정부, 경찰, 여당정치인, 지배적 언론을 비판하는 인터넷 게시글이 임의로 삭제되고 있다. 이는 정보통신망이용촉진및정보이용에관한법률(이하 '정보통신망법')상 임시조치에 기한 것으로 사생활 침해나 명예훼손을 당했다고 주장하는 사람이 권리침해를 신고한 경우 인터넷사업자가 임시로 해당게시물을 30일간 삭제할 수 있도록 한 제도(제44조의 2)에 근거하여 현재 정부나 여권, 지배적 신문사인 조선일보(2009. 4. 사주의 성접대 의혹관련 게시물) 등에서 자신에

대한 비판을 신속하게 삭제하는 목적으로 이용되고 있다는 점에서 큰 문제가 된다.

■ 선거시기와 인터넷 표현의 자유

공직선거법 제93조가 규정한 선거일 180일전의 사전선거운동금지 규정에 기하여 수많은 네티즌들이 인터넷상의 공직선거후보자에 대한 지지나 반대 표현이 '선거운동'으로 해석되어 해당 게시물삭제 및 형사처벌을 받고 있다. 또한 후보에 대한 비방을 금지한 공직선거법 제251조는 사실상 시민의 후보평가나 비판을 어렵게 하고 있으며 위반 시 형사처벌 된다.

■ 인터넷 실명제

2004년 의무적으로 도입된 주민등록번호를 토대로 한 '의무적 인터넷 실명제'는 익명표현의 자유에 대한 침해 및 국민의 정치참여 위축, 주민등록번호의 수집과 오남용을 부추긴다는 비판을 받고 있다. 2004년 개정된 '공직선거법'상 실명제조치를 통해 모든 인터넷사업자들에게 실명확인을 요구함에 따라 차별금지법안 등에 대한 소수자들이 정체성 노출을 두려워하여 토론에 참여할 수 없었으나 2010. 2. 헌법재판소는 '공직선거법'상 인터넷 실명제가 표현의 자유 침해가 아니며 합헌이라고 판시하였다. 2007. 개정된 '정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률' 은 10만명 이상 포털 등은 실명확인이용자에 한하여 글쓰기를 허용해야 하며, 그 적용대상이 확대된 법안이 현재 국회 계류 중이다. 구글코리아는 본인확인제를 허용하지 않는다고 입장을 바꾸어 '한국'설정 이용자의 글쓰기를 중단하였으며, 이에 따라 해외사이트로 주소를 옮기는 '사이버 망명'이 늘고 있다.

■ 정보, 수사기관의 광범위한 이용자 추적

인터넷 실명제 의무화 등에 따라 인터넷 사업자들은 이용자정보를 상시 보유하고 수사기관의 요청에 적극 협조하여 왔다. 전기통신사업법은 수사기관이나 정보기관이 인터넷 사업자에게 통신자료를 요청할 때 서면에 의하도록 하였다. 한편, 통신비밀보호법은 인터넷 사업자에 대해 통신자료 요청시 법원의 허가를 받도록 하고, 사업자에 대한 협조의무를 부과하고 있다. 또한, 수사기관이나 정보기관이 인터넷 사업자에게 이메일이나 비공개 글 등 통신비밀에 해당되는 글

을 요청할 때 법원의 영장을 받도록 엄격히 규정하였는바, 실제 영장 기각률은 3.6%에 그칠 뿐이며, 사후 영장 발부도 무방하고, 36시간 내 감청을 끝내면 영장이 불필요하다. 이에 따라 수사기관과 정보기관의 감청은 해마다 급증하는 추세에 있으며, 2009. 국정원의 인터넷 회선 전체에 대한 패킷감청 실시에 대한 폭로는 사회적 충격을 주었다.

아. 알권리와 접근권

정보에의 접근, 수집, 처리의 자유인 알 권리는 표현의 자유의 실질적 실현을 위하여 매우 중요한 전제적 권리이다.

■ 공적정보에 대한 접근제한

1996년 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 제정되었고, 2006. 온라인정보공개청구시스템까지 개통되었으나, 현 정권하에서 정보공개법의 개정논의도 중단되었고, 정보공개비율 자체가 크게 감소하고 있다. 최근 정부가 발의하여 국회 심의 중인 ‘비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안’이 국민의 알권리를 침해할 것이란 우려가 있다.

■ 독립미디어 위축

2009. 5.-7.사이 촛불집회 참여 관련, 감사원은 민간단체의 보조금 관리에 대한 필요하다는 요구를 함에 따라 지난 3년간 정부보조금 8,000만원 이상을 받은 시민단체 총 543개를 대상으로 대대적 감사를 실시하였는 바, 이 중 520여개가 문화체육관광부 소관 단체로 진보적 미디어 문화단체에 대한 공격으로 이어질 가능성이 높다. 한편, 2009년 영화진흥위원회의 영상미디어센터 및 독립영화 전용관 등의 공공미디어서비스기관들의 사업자 선정방식의 공모제 전환에 따라 뉴라이트 계열의 신생단체들에게 운영업자 선정이 되므로 파행적 운영이 초래되었다. 이에 영상미디어사업자 공모에 참여했던 단체들은 2010. 3. 선정결과 취소를 요구하는 행정소송을 제기하였으나, 2010. 10. 문화부는 조희문 영진위원장의 해임을 결정, 통보했다.

■ 퍼블릭엑세스(Public Access) 축소

거대 방송사 외 누구든지 매체에 접근하여 발언할 수 있는 권리는

퍼블릭엑세스권은 1999년 이후 한국에 본격적으로 제도화 되었고, 시청자 및 시민들의 참여프로그램 및 공동체 방송, 이를 위한 미디어센터 등의 건립이 이루어져왔다. 그러나 이명박 정권 이후 퍼블릭엑세스 분야에 대한 급격한 지원축소가 현저하게 이루어졌다. 즉, 시민방송 RTV에 대한 지원금 전액삭감, 2010. 미디어센터를 통해 시민들의 퍼블릭엑세스권 지원을 돕던 미디어액트에 대한 지원도 철회되었다.

■ 정보격차: 장애, 소득, 성별, 교육, 지역 등 차이에 따른 정보에 대한 접근, 이용차별이 심화되는 경향을 보이며, 특히 장애관련 디지털격차의 문제가 심각하다.

■ 웹 접근성에 대한 차별

인터넷뱅킹을 하기 위해 필요한 금융결제원 공인인증서는 MS Internet Explorer에서만 접속이 가능하여, 2007. '오픈웹'이 금융결제원을 상대로 한 손해배상청구소송을 제기하였으나 2009. 대법원은 국내에서는 MS IE사용자가 압도적이어서 위법하다고 볼 수 없다는 이유로 원고 패소판결을 확정하였다.

자. 구금된 이들의 표현의 자유

■ 행형법 전면개정에 대한 평가

2008. 12.부터 전격 시행된 '형의집행및수용자의처우에관한법률(ATCIIAct)'은 구 행형법(CAAct)이 전면 개정된 것이지만, 교정당국의 자의적 판단에 따라 서신수수 및 집필물 검열, 발송불허 등 피구금자의 표현의 자유를 훼손할 근거를 담고 있다.

■ 서신 수수 검열과 발송불허

ATCIIAct 제43조는 수형자 서신내용 검열금지를 규정하고 있으나, 당국은 '수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때' "시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 있을 때"등 일정한 경우, 서신검열 및 수·발신 금지를 허용하고 있다.

김명호 전 성균관대 교수는 헌법재판소에 대한 보정서 우편제출이 교정당국의 검열로 지연되어 헌법소원이 각하되자, 교정당국자를 처벌하여 달라는 고소장을 제출하려고 했으나 교정당국은 이를 검열하

고 허위사실이 있다는 이유로 고소장의 서신발신을 금지했다. 김명호 교수에 대한 교정당국의 이례적 검열 및 차별과 관련, 이에 대한 인권단체 항의에도 불구하고, 김명호는 원주에서 춘천교도소로 이감되었다. 이는 자유권규약(ICCPR) 제10조, 14조, 16조, 19조 위반이자 '수용자처우에관한최저기준규칙' 제37조를 위반한 것이다. 또한 신창원의 경우, 소송제기를 위한 입증자료 수집을 위한 서신 발송이 금지되자 국가를 상대로 한 손해배상청구를 제기하여 2010. 4. 대법원에서 승소하였다.

■ 집필물의 검열

수용자는 문서, 도화 작성 혹은 문예, 학술 그 밖의 사항에 관해 집필할 수 있는 바, 이는 구 형형법의 집필사전허가제를 폐지한 결과이다. 그럼에도 불구하고, ATCIIAct 제49조 제1항은 “소장이 시설 안전 또는 질서를 해칠 명백한 위험이 있다고 인정하는 경우는 예외”라고 규정하여 집필허가제 운영가능성이 열려 있으며, 수용자의 집필물 외부발신에 대하여도 서신발송과 같은 제한이 동일하게 적용된다.

■ 검열실태의 비공개

법무부에 대한 정보공개청구에 대하여, 서신전체의 수·발신건수만 공개하고 서신수수금지 및 서신내용검열건수는 비공개되었다. 또한 법무부는 집필물의 외부 발신허가건수는 공개되었으나 집필금지 및 집필물 발신금지건수는 비공개했다.

차. 청소년과 표현의 자유

2003년 UN아동권리위원회의 아동권리협약에 따른 권고 내용에 따르면, 한국정부는 학생회에 대한 엄격한 행정적 통제와 교칙에 따른 학생의 표현, 결사의 자유제한에 대한 우려를 표시하였으나, 정부는 청소년의 표현의 자유 개선을 위한 어떠한 실질적 조치를 취하지 않고 있다.

■ 학교 교칙에 따른 표현의 자유침해

대부분의 초, 중, 고등학교의 교칙에는 표현의 자유, 집회, 시위, 결

사의 자유를 금지하고, 위반 시 징계 규정이 있으며, 청소년들은 학교 안에서의 의사표현에 대한 제약 및 자치적 동아리 활동도 보장받지 못하고 있다.

■ 2008 촛불집회 참여 청소년들이 겪은 집회결사의 자유 침해

2008. 5. 촛불집회 당시 많은 청소년들이 참여했으며, 서울시교육청은 교감과 장학사 900여명을 집회현장에 보내 학생들의 집회참여를 막도록 하였고, 화성교육청도 집회참여 금지 공문을 발송하였고, 일선 학교에서도 학생들의 집회참여금지 및 위반 시 불이익 공지를 통해 집회자유를 위축시켰다. 집회및시위에관한법률상 청소년의 집회자유를 특별히 제약하는 규정이 없음에도 불구하고, 사회인식 및 교육부, 교육청, 학교, 경찰 등은 청소년의 집회자유 제한에 적극적인 현실이다.

카. 장애인과 표현의 자유

정부는 2008. 4. 비준한 장애인권리협약에 따라 장애인이 선택한 모든 의사방법을 통해 표현의 자유를 실현해야 할 의무를 지고 있으나, 한국의 국내법은 장애인의 미디어 접근, 참여 기회 권리가 잘 보장되어 있지 않다. 또한 집회 및 시위관련, 한국정부는 장애인을 억류하고, 보장기기 분리 및 이용제한을 통해 표현의 자유를 제한하고 있는 실정이다.

■ 미디어차별 해소를 요구하는 장애인의 집단 진정

2010. 2. 9. 장애인차별금지추진연대는 국가인권위원회에 미디어참여를 제한받는 장애인 30명들을 대리하여 진정을 제기였는바, 한국영화의 한글자막제공, 방송영상의 자막 및 수화통역서비스 미비 등의 차별개선을 위해 방송법, 영화및비디오물의진흥에관한법률의 개정이 필요하며, 장애인차별금지및권리구제에관한법률의 시행이후 3년이 지났으나 아직 자리를 잡지 못하고 있다.

■ 인터넷에서의 정보격차

일반국민의 인터넷 이용률 77.6%에 비하여 장애인의 인터넷 이용률은 52.5%로 많이 낮고 장애인의 무선인터넷 이용률도 7.6%로 일

반국민의 26.3%에 비하여 많이 낮다.

■ 미디어 접근성

장애인들의 미디어접근 및 참여는 공적 미디어에 국한되어 있으므로 인터넷 뿐 아니라 디지털 매체와 결합하는 전반적 미디어 매체로 접근성이 확대되어야 한다. 즉, 수화통역, 화면해설, 자막방송 서비스가 지상파뿐만 아니라 민영 방송, 영화관 등에서 필요하다.

■ 집회 시위에서의 장애인 차별

① 억류 및 이동방해를 통한 장애인의 집회시위자유의 침해: 최근 몇 년간 경찰이 집회에정지 주변의 도로, 역사 등에서 장애인의 통행을 막고 억류하는 사례가 빈번하게 일어나고 있다.

② 활동보조인과의 분리 및 활동보조인 연행으로 인한 집회시위의 자유침해:

장애인의 장애특성상 활동보조인서비스를 이용할 수밖에 없는 경우, 활동보조인으로 집회에 참가한 경우 해당 활동보조인을 연행하고, 장애인과 분리하여 집회, 시위의 권리를 행사할 수 없도록 하고 있다. 장애인 당사자의 자기결정권을 불인정하고, 활동보조인을 배후 조종자로 간주하는 관행도 문제가 크며, 활동보조인의 집회, 시위 참가보조 거부를 불러일으켜 장애인의 집회, 시위 자유 침해로 이어질 수 있다.

타. 성 소수자와 표현의 자유

■ 동성애 표현물에 대한 강화된 규제

2009. 11. 영상물등급심의위원회는 동성애인권단체인 친구사이와 청년필름영화사가 공동제작한 퀴어 영화 '친구사이'에 대해 성적 표현이 전혀 없던 예고편에 도 '유해성 있음' 판정부부터 제한을 받았고, 성적 표현위험이 높지 않은데도 '모방위험'과 '선정성'이 높다는 이유로 2차례에 걸친 본편 심의에서 청소년관람불가판정을 받았다.

■ 군대내 동성애에 대한 규제 강화

현 군형법 92조는 군인간의 합의에 의한 모든 성적 접촉까지 징역형으로 규율하고 있는 바, 이 조항은 처벌정당성 결여, 처벌정도의

과도, 군인의 사생활의 자유 및 성적 자기결정권의 침해를 이유로 2008. 군사법원의 직권 위헌법률심판신청으로 현재 헌법재판소에 계류 중이다. 그러나 2009. 11. 한나라당과 국방부 주도로 군형법 제92조의 최고형을 2년으로 개정하였으며, 입법부와 정부는 군대내 동성애에 대한 더욱 강한 처벌의지를 드러내었다.

■ 차별금지법 제정에 대한 정부의 미온적 태도

정부는 성적지향에 따른 차별을 금지한다는 것을 명시한 2007. 차별금지법안은 성적지향, 가족형태, 학력, 법력 등 차별금지 대상항목 중 7개 삭제되어 큰 비판을 받았으나 거의 논의 없이 회기만료로 법안이 폐기되었다. 현 정권은 국가인권기구의 구성과 관련된 조직법인 국가인권위원회법에 대응하는 실질적인 차별금지법 제정에 대해 극히 미온적인 태도로 일관하고 있다.

파. 국가인권위원회와 표현의 자유

■ 표현의 자유를 옹호하지 못한 국가인권위

2009. 21% 조직축소와 현병철 위원장의 취임 이후 국가인권위원회는 독립성이 훼손되고 인권침해사건이나 정부정책에 대한 조사나 의견표명을 꺼리는 것으로 나타났다. 현재 국가인권위원회는 상임위원 및 비상임위원들의 전원사퇴 및 이러한 과행을 초래한 현병철 위원장에 대한 사퇴요구 등으로 큰 위기를 맞고 있다.

■ 국가보안법에 대한 현병철 위원장과 김옥신 사무총장의 태도

UN의 국가보안법 폐지권고에도 불구하고, 현병철 위원장은 국가보안법 존치가 신념이라는 발언을 하고, 김옥신 사무총장은 국가보안법 유죄판결을 내린 전력의 판사출신이다.

■ PD수첩 명예훼손 기소에 대한 재판부의 의견표명부결

PD 수첩 광우병위협보도와 관련한 명예훼손소송에 대해 국가기관의 정책비판에 대한 명예훼손 기소는 언론의 자유와 언론의 비판기능을 위축시키는 것이라는 국가인권위원회의 의견표명에 대한 안전이 위원장의 기권으로 부결되었다. 한편, 2009. 1. 서울중앙지법은 PD수첩 보도가 허위사실이라고 보기 어렵다며 제작진 5명에게 무죄를 선고하였다.

■ 야간시위관련 헌법재판소 의견표명부결

집시법 제10조의 야간집회에 대해 헌법재판소는 헌법불합치결정을 내렸고, 인권위는 야간시위에 대하여도 ‘해가 뜨기 전이나 해가 진 후’라는 광범위하고 가변적인 시간대의 모든 시위를 금지하고 있어 헌법상 기본권에 대한 지나친 제약이란 의견표명을 하려 하였으나 헌재가 심리중인 사안에 대한 의견표명은 헌재 독립성에 영향을 줄 수 있고, 야간시위가 폭력적으로 변할 수도 있다는 이유로 부결되었다. 그러나 인권위 의견표명은 국가인권위원회법 제28조 제1항에 따른 것으로 헌재 독립성과는 무관하며, 야간시위가 폭력적이란 근거도 약하다.

IV. UN 특별보고관의 한국방문 활동 내용 및 평가

1. UN 특별보고관의 일정 및 활동

UN특별보고관 방한 일정과 활동 내용은 아래와 같다.

방한 일정	활동 내용
2010. 5.4.	보좌관-실무진 미팅, 2차 보도자료 작성 및 배포
2010. 5.6.	특별보고관-실무진 미팅, 특별보고관 NGO 조사
2010. 5.8.	특별보고관, 서울 지역 표현의 자유 관련 NGO, 그룹, 개인 조사
2010. 5.9	3차 보도자료 작성 및 배포
2010. 5. 10.	특별보고관, 광주 지역 표현의 자유 관련 NGO, 그룹, 개인 조사
2010. 5. 11.	특별보고관, NGO 조사
2010. 5. 12.	특별보고관-실무진 미팅, 특별보고관, 서울 지역 표현의 자유 관련 NGO, 개인 조사
2010. 5. 15.	특별보고관에게 NGO 요약권고안 전달
2010. 5. 17.	특별보고관 기자회견 및 NGO 입장 발표 , 4차 보도자료 작성 및 배포

2. UN 특별보고관 기자회견 내용

가. 인터넷에서의 표현의 자유

① 허위정보유통금지

공익을 저해할 목적의 허위통신을 금지한 전기통신기본법 제47조는 ‘미네르바’로 알려진 박대성씨의 체포 및 기소와 관련 적용이 되었는바, 박씨는 1심 법원에서 무죄선고를 받고, 위 조항의 위헌성여부에 대하여 헌법재판소에서 조항의 합헌성을 판단하는 동안 재판은 보류되어 있다.

- ‘허위통신’이나 ‘공공복지’개념이 명확하게 규정되어 있지 않고, 표현의 자유 행사에 과도한 제약이 있다.

- 허위 정보라고 하더라도 누구도 의견표현 자체로만은 기소되지 않아야 한다.

② 인터넷상 정보 임의삭제

정보통신망법상 누구든 인터넷 정보에 의해 사생활이나 명예가 침해되는 경우, 인터넷서비스제공회사(ISP)에 삭제 또는 블라인드처리를 요청할 수 있다. 한편, 2008 설립된 민간기구인 방송통신심의위원회는 음란, 명예훼손, 국가안보 위협 등의 범위에서 인터넷 콘텐츠를 평가하고 있으며, ISP에 대한 정보게시물삭제요청권한을 가지고 있는 바, ISP나 방송통신심의위원회는 실질적 검열기구로 작동하고 있다는 우려가 있다. 또한, 정보통신망법 제47조는 인터넷상 삭제, 검열이 가능한 정보를 열거하고 있는 바, 문제의 소지가 있는 업무방해도 포함되어 있다. 특히 언론소비자주권연대의 광고주 불매운동과 관련한 해당게시물삭제 및 형사처벌, 최병성 목사의 발암물질 시멘트 폭로 게시물에 대한 방송통신위원회의 삭제요청은 공익과 국민의 안전보다 특정기업의 이익을 보호하는 것으로 볼 수 있다.

-국가의 책임을 민간기구에 위임하는 것은 적절치 않으며, 게시물 삭제 및 블라인드처리는 독립적 국가기관이 내려야 한다.

③ 인터넷 실명제

정보통신망법상 하루 이용자 10만명 이상 사이트는 실명확인을 실시하여야 하며, 공직선거법상 선거 전 온라인신문게시판에 글을 올리기 위해 실명확인을 해야 한다. 국가인권위원회의 실명제에 대한

‘사전검열, 익명성에 뿌리를 둔 표현의 자유 저해, 여론형성의 방해 및 표현의 자유 침해’라는 결정이 있었다.

-실명확인제로 인한 개인의 표현의 자유, 정부에 대한 비판과 사생활을 보장받을 권리가 침해되는 것에 대한 우려가 있다. 또한 범죄 발생 이전이 아닌 이후에 다른 수단을 이용하여 개인의 신원을 밝혀 인권침해를 최소화하여야 한다.

나. 명예훼손

형법상 범죄를 구성하고 불법행위가 되는 명예훼손은 민사소송의 축적과 형사상 고소만으로도 표현의 자유에 대한 엄청난 위축효과를 가진다. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제조약(ICCPR) 제19조 제3항에서 언급된 바와 같이 타인의 명예에 대한 보호는 표현의 자유에 대한 권리의 법적 한계로 기능하나, 필요성과 비례성 요건이 충족되기 위한 조건을 갖추어야 한다.① 의도적으로 부정확한 표현을 통한 타인의 명예 훼손 요건에 대한 제약, ② 모든 종류의 공공기관, 단체에서 복무하는 공직자는 명예훼손과 관련된 소송제기 금지, ③ 국가의 명예훼손관련 형사법의 삭제가 필요하다.

-한국정부는 형사법상 명예훼손죄를 없애고, 제3자나 국가가 원고로써 명예훼손소송을 제기할 수 없어야 한다.

다. 집회의 자유

평화적 집회의 집단적 의사표현의 자유인 집회의 자유는 헌법 제21조에 의해 보장되고 있으며, 집회에 대한 허가제는 금지된다. 집회 및시위에관한법률이 집회에 대한 사전 신고제를 명시하고 있음에도 불구하고 사실상 집회는 허가제로 운영되고 있어 교통방해나 폭력의 개연성을 들어 집회가 불법으로 간주될 수 있다. 진압경찰의 무력사용과 관련, 법집행관의 신분증명을 착용하여 보이게 해야 한다.

라. 선거전 표현의 자유

공직선거법 제93조는 선거 180일 전까지 선거에 영향을 미칠 의도

로 개인이 후보를 지지하거나 반대하는 내용의 각종 인쇄물을 게시하는 것을 금지하며, 공직선거법 제58조에 따르면 선거와 관련 본인의 의견을 표현하거나 의도를 밝히는 것은 선거운동이 아니므로 허용된다. 2010. 4. 26. 선거관리위원회는 비정부기구, 종교단체 등의 선거주요쟁점에 대한 홍보물 등의 배포를 금지하는 지침을 발표하였는바, 4대강이나 무상급식 등 중요한 선거쟁점에 대한 정보전파나 집회가 금지되고 있다. 이러한 공직선거법 조항에 대한 제한적 해석이 원활한 소통을 제약할 수도 있으며, 해마다 2번의 선거가 있는 현실에 비추어 1년 내내 중요정책에 대한 전파가 금지된다는 점이 당혹스럽다.

마. 국가보안법

천안함 침몰 사건 등 국가안보에 대한 한국의 우려, 자국민보호와 관련된 국가안보법률 제정권한도 존중하나, 15년 전의 UN특별보고관의 권고 및 국가인권위원회의 국가보안법 제7조가 모호하고 잘못 해석될 여지가 있으므로 개정되어야 한다는 권고를 다시 반복하고자 한다. 자유권위원회에서 자유권규약 제19조에 위반되었다고 인정한 3개의 사건 이외 국가보안법 위반 사건 2건 역시 자유권위원회의 권고대로 조치가 취해지지 않고 있다. 또한 2008. 6. 군대내 불온서적 금서지정에 대하여 헌법소원을 제기한 군법무관 7인 중 2명이 군대내 질차를 따르지 않았다는 이유로 파면되었다. 금서조치는 세계 어느 곳에서도 비민주적인 행위이다.

바. 공영방송

공영방송사의 독립, 미디어의 다양성이 저해되는 징조가 보이며, 공영방송사의 독립성을 유지하기 위해 방송사의 사장, 경영진이 바뀌는 것을 막을 수 있는 임명절차가 필요하다.

사. 국가인권위원회

2002.설립 이후 국가인권위원회는 한국에서의 인권 신장을 위해 활

발한 역할을 수행해오고 있으며, 2004-9년 사이 언론, 표현의 자유에 대한 13건의 침해사태에 대한 국가인권위원회의 결정은 환영할만한 것이다. 그러나 2010. 2. 신임 위원장 선임이후 표현의 자유침해에 대한 인권위의 결정은 법정에서 해결될 때까지 기다려야 한다는 이유로 PD수첩에 대한 명예훼손 기소, 야간집회금지, 박원순 관련 명예훼손 소송에 대한 3건의 결정에 대한 입장이다.

아. 공직자의 의사표현의 자유

정치적 중립의무를 지켜야 한다는 이유로 개인의 정치표현이 금지되는 바, 중립성의 원칙에 따라 의사표현의 제약을 받아서는 안되는 것이나, 교사들의 근무시간 이외의 의사표현은 보장되어야 한다.

자. 결론

방문 목적은 한국의 인권상황을 한국의 과거 상황과 비교하고자 하는 것으로, 1987년 이후 한국의 인권상황 진전에도 불구하고, 최근 2년 동안 특히 의사표현의 자유와 관련하여 인권에 대한 존중이 사라지고 있다는 점에 대해 유감을 표명한다. 이 보고서는 2011년 6월 인권이사회에 제출될 예정인바, 이후 후속 정보보고도 환영한다.

3. UN 특별보고관 국내 활동에 대한 NGO 평가 및 보충성명

가. 평가

국제연대사업의 언어 장벽, UN의 전문성 등 어려움에도 불구하고 한국의 인권단체들의 협력을 통해 특별보고관에게 한국의 표현의 자유 실태를 잘 전달하여 기자회견문에 적절히 반영되었고, UN에 대한 국내적 대응 경험을 축적하고 공유할 수 있던 좋은 기회였다. 한국정부 보도자료 등에 대하여 UN측에 추가정보제공을 하고, 한국보고서 제출관련 정부의견을 구체적으로 반박하는 등의 후속활동이 필요하다.

나. NGO 보충성명

표현의 자유 특별보고관은 대통령과 국무총리는 물론 단 한명의 장관도 만날 수 없었고 만나기를 원했던 국가인권위원회의 상임위원들, 검찰총장과 국정원 간부 등도 만날 수 없었다는 것에 깊은 실망감을 표명하였다. 이것은 개인적인 문제가 아니라 UN 인권이사회가 특별보고관에게 위임한 공식적인 임무에 관한 중요한 문제라고 지적했다. 특별보고관은 정부고위관료와의 면담이 성사되지 못한 것에 대해 한국 정부가 인권에 관한 의지가 없다고 비판하였다. 국내 NGO는 보충성명에서 특별보고관의 의견에 대하여 아래와 같이 구체적인 보충의견을 개진하였다.

■ 인터넷에서 표현의 자유

전기통신기본법상 허위통신조항의 삭제요구, 포털의 임시조치나 방송통신심의위원회의 시정요구에 기한 빈번한 게시물 삭제가 일어나는 현상에 대한 특별보고관의 우려 표명 및 방송통신심의위원회의 검열기구성에 대한 비판이 있었다. 인터넷실명제는 사전검열이며, 공직선거법상 선거운동기간 중 인터넷 언론사의 실명제실시는 정치적인사표현의 침해라는 지적도 시사점이 있다.

■ 명예훼손

특별보고관은 MBC PD수첩 제작진에 대한 체포, 기소 및 재판결과에 대한 관심을 보였고, 국정원의 박원순 희망제작소 이사에 대한 손해배상청구에 주목하였다. 특히 ICCPR 제19조 3항에 기하여 한국 내 명예훼손 적용 사례가 줄었지만, 특별보고관은 형법상 명예훼손 조항의 삭제 및 정부비평에 대한 관용적 태도를 요청하고, 정부기관과 제3자에 의한 명예훼손은 성립할 수 없다고 강조하였다.

■ 집회의 자유

사실상 허가제로 운영되는 집회및시위에관한법률의 문제점을 정확히 지적하였으며, 헌법재판소의 야간집회금지조항의 헌법불합치결정과 관련, 집시법 10조의 개정을 촉구하였다. 또한 법집행 공무원의 집회, 시위진압과 관련한 처벌을 명확하게 위하여 법집행공무원을 식별 가능하도록 요청하였다.

■ 선거전 표현의 자유

특별보고관은 현행 공직선거법과 선거관리위원회의 선거이슈관련 가이드라인이 선거쟁점과 정책에 대한 소통을 제한할 수 있다는데 우려를 표시하였다. 선거 6개월 전 사전선거금지조항은 한국에 1년에 선거가 2번 있다면 일년 내내 선거주요이유에 대하여 알리는 것이 금지된다는 것으로 우려를 표시했다.

■ 국가보안법

한국에서 국가보안법의 적용이 이루어지는 것, 특히 국가보안법 제 7조의 모호함에 대한 우려를 표명하고, 동 법이 반드시 명확하고 한정적으로 적용되어야 함을 강조했다. 유엔자유권규약상 개인통보사건(김근태, 신학철, 박태훈)에 유엔자유권위원회의 결과 통보에도 불구하고 이에 대한 한국정부의 조치가 전혀 취해지지 않아 한국정부의 이행조치를 촉구하였다.

한편, 국방부에 의한 불온서적 지정에 대한 헌법소원제기 군법무관 징계에 주목하여 군대 불온서적 지정은 세계적으로 유래가 없는 것으로 군인들의 알권리와 서적선택의 권리가 보호되어야 함을 강조하였다.

■ 공영방송, 언론의 다양성과 언론의 자유

지난 2년간 표현의 자유의 퇴행사례에 대한 지적과 함께 MBC PD수첩 광우병보도와 관련, 국가(공무원)가 제기한 명예훼손소송이 부당하다는 점을 지적하였다. 언론의 비판, 감시활동으로 언론인에 대한 징계 및 명예훼손, 업무방해죄로 처벌하는 것은 금지된다. 또한 공영방송의 독립성 침해 및 정권의 지배구조 장악을 통한 방송통제도 우려스럽다. 2009. 7. 날치기 통과된 미디어법은 헌법재판소의 권고대로 무효이며, 국회에서 재논의가 필요하다.

■ 국가인권위원회

최근 표현의 자유 침해사건들에 대한 국가인권위의 침묵 및 국가인권위 상임위원들과의 합동면담 거부하는 졸렬한 행태이다. 형식적 표결에 기한 중요 인권침해사건에 대한 부결은 국제인권기준에 어긋나는 것이며, 국가기구이자 준 국제기구인 국가인권위는 정부의 인권침해에 대한 의견을 적극적으로 개진하여야 한다.

■ 공무원, 교사의 의사표현의 자유

공무원과 교사가 정치적 중립의무에 기하여 의사표현을 금지당하는 것에 대한 우려를 표명하였으며, 전교조 및 전국공무원노조에 대한 탄압이 표현의 자유를 침해한 사건이라고 규정했다. 정부는 전교조 및 전국공무원노조에 대한 탄압을 중지하고, 결사의 자유에 관한 국제적 기준인 ILO 협약을 준수하여야 한다.

V. UN 특별보고관 내한 이후 후속 조치들

1. 한국정보기관(국정원)의 사찰

국가정보원은 표현의 자유 특별보고관을 미행하면서 감시했으며, 사찰차량이 국정원 소유라는 것이 확인되었다. 특별보고관은 사찰에 대한 유감을 외교부에 전달하고 UN의 한국에서의 활동에 제재가 없어야 한다고 비판했다. 이에 대해 시민단체들은 ①, 사실관계, 인권단체로서 우려, 한국정부에 대한 촉구 사항 등을 담아 인권고등판무관실에 서한 보내기, ② 민주당, 민노당 국회의원에게 정보 제공해서 6월 국회에서 이슈화 시행, ③ 천주교인권위에서 국정원에 사찰 관련 정보공개 청구 등을 시도하였다.

2. 외교통상부 대응 및 자료집 제작

시민단체들은 외교통상부에 대하여 17일 보도자료를 영문으로 번역해서 관계기관대책회의를 열고 반박자료를 만드는(특별보고관에 전달한 문서나 자료, 기자회견에 대한 반박자료) 등에 관한 정보공개청구를 하기로 했다. 또한, 1, 2차 간담회 자료, NGO 요약보고서(한글/영문), NGO 본보고서(한글/영문), NGO 추가정보(한글/영문), 정부기관별 질의목록(한글/영문), NGO 최종 핵심 권고(한글/영문), 특별보고관 기자회견문(PRESS STATEMENT), 보도자료, 언론보도, 후속 활동 자료, 앰네스티 보고서, Article19 보고서등을 작성 배포하였다.

3. 후속보고자료

가. 천안함 침몰 사고 패러디 네티즌 체포 및 구속수사

2010. 3. 26. 서해 백령도 해역에서 한국의 해군 초계함 '772 천안함'이 침몰하는 사고가 발생하였다. 이 사고에 대한 정부 조사 발표는 많은 의문에 대하여 제대로 해명하지 못하였고 오히려 더 많은 의문을 양산하였다. 네티즌들은 이를 비판하는 천안함 사고 의견글을 인터넷에 게재하였으며, 패러디 동영상을 만들어 올리기도 하였다. 천안함 침몰 사고 의견글을 인터넷에 게재한 네티즌들에 대한 체포 및 수사가 대대적으로 진행되던 5월말은 유엔특별보고관이 실태조사를 마치고 출국한 직후이자 6.2 지방선거를 앞둔 시점으로 두 네티즌은 검찰의 기소를 앞두고 있다.

나. MBC PD수첩 '4대강 수심 6미터의 비밀' 방영취소 및 사전검열

PD수첩은 대운하사업 철회선언에도 불구하고 실질적으로 대운하사업의 성격으로 진행되고 있다는 의혹과 관련한 '4대강 수심 6m의 비밀'이라는 제목의 방송물을 제작, 2010. 8. 17. 방송 예정이었다. PD수첩은 4대강 기본 구상을 만들기 위한 비밀팀이 조직됐다는 내용의 소개 자료를 언론사에 배포했고, 국토해양부는 허위내용이란 이유로 방송금지 가처분을 신청하였다. 법원은 이에 대해 "기록만으로는 방송예정인 프로그램의 내용이 명백히 진실이 아니며 방송 목적이 공공의 이익에 부합하지 않는다고 보기 어렵다"는 이유로 가처분 신청을 기각하였다. 방송금지 가처분 신청 기각 후 김재철 MBC 사장과 경영진은 2차례에 걸쳐 '사장 사전 시사'를 요구하였고, MBC 단체협약 공정방송 조항에는 경영진의 방송개입을 막기 위해 방송 여부를 국장이 판단하게 되어 있어 이는 명백한 사전 검열로 제작진이 거부하자 김재철 사장은 임원회의를 통해 방송보류를 결정하였고, 17일 밤 11시 15분부터 방송될 예정이던 '4대강 수심 6m의 비밀'은 방송 2시간을 앞두고 다른 방송으로 교체되었다. 이러한 MBC 사측의 조

치에 대하여 MBC 노조의 강력 반발 및 규탄여론이 일자, 사측의 지시에 의해 수정, 보완이 이루어지고 두 차례의 사전 심의 후 최종적으로 또 한 번 김재철 사장의 사전 시사를 거친 후에야 1주일 뒤인 8월 24일 오후 11시에 방송이 이루어졌다.

이런 사전검열을 거치며 본 프로그램에는 정부의 반론 분량이 추가 보장되었으며, '비밀추진팀'이라는 용어는 '태스크포스팀'으로 변경되었고, 당초 등장했던 것으로 알려진 '영포회'란 단어도 삭제되었다. 뿐만 아니라 MBC 김재철 사장은 8월 30일 저녁 임원회의에서 MBC의 대표 시사보도프로그램인 '후플러스' 폐지를 전제로 11월 프로그램 개편 편성안을 만들도록 지시하였다.

VI. 결론

위에서 밝힌 바와 같이 표현의 자유에 관한 UN특별보고관의 한국 내 방문조사, 활동 등을 통하여 2008년 이명박 정부가 출범한 이후 한국내 표현의 자유가 현격히 악화된 사실을 확인할 수 있었다. 무엇보다도 안타까운 사실은 UN특별보고관의 방문 이전에 국내 인권활동가들이 계속적으로 주장해 온 바와 같이 이명박 정부가 특히 국제인권기준을 침범하여 표현의 자유를 침범 또는 제한하여 온 사실에 대하여 UN특별보고관이 직접 한국내 인권상황을 조사, 점검하고 이를 확인하였다는 점이다. 특히 UN특별보고관의 기자회견을 보면 국내 인권활동가들이 지적한 표현의 자유 침해에 관한 주요이슈와 침해내용이 거의 일치하고 있어 한마디로 표현의 자유에 관한 인권침해가 광범위하고 심각한 수준이라고 말할 수 있을 것이다. 더욱 커다란 문제점은 UN특별보고관 방문시 국가정보원 차량으로 확인된 차량이 보고관을 미행하였고 이에 대한 시정, 사과를 보고관으로 요구받고 이를 묵살하였으며, 특별보고관이 국내 인권주요공무원 예컨대 국가인권위원회 상임위원, 주무 담당장관의 면담을 요청하였음에도 이를 거절한 사실 등을 보면 한국 정부는 인권보호와 증진을 위한 UN의 공무원을 마치 범죄자처럼 미행, 사찰의 대상정도로 치

부하고 있는 것이 아닌가 의심할 정도이고, 이는 정부의 인권에 대한 근본시각과 인권존중의지에 있어서 심각한 문제가 있음을 나타낸다고 할 것이다. UN특별보고관이 내년 6월 UN인권이사회에 한국의 표현의 자유에 관한 실상을 보고할 것인데 이를 계기로 한국 정부는 물론 국내NGO도 한국내 인권상황을 개선하고 증진하는 계기로 삼아야 될 것이다.

2010년 노동분야 인권보고

개별적 노동관계/강상현 변호사
집단적 노사관계/민주노총·금속노조 법률원
이주노동자의 권리/윤지영 변호사
(민변 노동위원회)

I. 노동분야 총평

1. 개별적노동관계

경제활동인구조사 부가조사(2010년 8월)를 분석한 결과 최근 몇 년 간 비정규직 추이를 보면, 비정규직은 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명까지 꾸준히 증가하다가 비정규직보호법 시행으로 감소세로 돌아서 2010년 3월에는 828만 명으로 감소했다. 그런데 비정규직의 상대적 임금감소, 간접고용의 확대, 공공부문의 비정규직 확대 경향이 지속되고 있고, 고용양극화, 저임금 등 고용의 질 저하

현상이 더욱 심각해지고 있다. 특히 2010년 8월 비정규직은 859만 명 (50.4%)으로 2010년 3월 828만 명(49.8%)에 비해 31만 명(0.6%p) 증가했는데, 2010년 3월 이후 늘어난 일자리 43만 개 가운데 31만 개 (71.9%)가 비정규직으로 채워졌다. 그리고 이와 같은 분석내용 전반에 걸쳐 확인할 수 있는 바와 같이 비정규직, 여성, 청년 및 노년 등 사회적 약자인 노동자들에 대한 차별은 지속적으로 진행되고 있고, 개선되기는커녕 그 차별이 고착화, 심화되고 있음을 보여주고 있다.

사내하청 노동자들의 개별적 사안과 관련해서, 우선 대법원은 현대자동차 울산공장에서 자동차 조립, 생산 작업에 근무하였던 사내하청 노동자들이 현대자동차를 상대로 제기한 근로자지위확인소송의 서울고등법원의 판결을 파기환송하면서(대법원 2010. 7. 22. 선고 2008두4367판결), 사내협력업체들이 원고들을 고용하여 참가인의 지휘·명령을 받아 참가인을 위한 근로에 종사하게 하는 근로자파견에 해당하고, 불법파견이라 판단하였다. 다만, 대법원은 참가인과의 사이에 근로자파견관계가 인정되는 사내하청노동자들 중 입사일로부터 2년이 지난 하청노동자들은 직접고용간주 규정이 적용되어 이들에 대한 해고는 무효이지만, 2년 미만의 해고된 하청노동자들은 직접고용간주 규정이 적용될 여지가 없다고 판단하였다.

또한 현대자동차 아산공장에서 해고된 사내하청근로자들 7명이 제기한 근로자지위확인소송에서, 서울고등법원 제2민사부는 “불법파견에도 파견법이 적용되며, 중간에 사내협력업체가 변경되었어도 파견관계는 승계되어 최초 입사일을 기준으로 파견기간을 산정해 2년이 지난 김씨 등은 현대차와 근로자의 지위에 있다고 판결”하였다(서울고법 2010. 11. 12. 선고 2007나56977판결). 더욱이 메인라인이 아닌 차체·엔진공정 및 서브라인 등에서 근무한 사내하청 노동자들의 원청회사 근로자 지위 인정 적용범위를 7. 22. 대법원 판결보다 확대한 판결로서 의미가 있었다.

또한 대법원은 2010. 3. 25. 현대중공업이 사내하청노동자들에 대한 노조법상 사용자에 해당하고, 이 사건은 부당노동행위에 해당한다는 원심법원의 판결을 인정하고 현대중공업의 상고를 기각하였다.

서울중앙지법 제41민사부는 해고된 KTX 여승무원 34명이 제기한 근로자지위확인 소송에서 코레일과의 직접고용관계를 인정하면서, KTX 여승무원에 대한 해고는 무효라는 판결을 하였다. 그리고 기류 전자분회는 5년 2개월의 투쟁 끝에 2010. 11. 1. 해고자 10명에 대한 직접고용에 합의하였고, 이어 동희오토 비정규직 노동자들도 사내협력업체들과의 합의를 통하여 해고자 원직복직 및 조합활동 보장 등에 합의를 하였다.

다음으로 차별시정제도를 살펴보면, 이명박 정부가 출범한 2008년도에는 1948건 중 단 41건(2.1%)에 대해서만 시정조치가 내려졌으며, 이후 비정규직 차별시정신청건수 자체가 현격히 줄어들어 2009년에는 95건이 신청되어 이 중 18건(18.9%), 금년에는 106건이 신청되어 19건에 대하여 차별시정조치가 내려졌다. 차별시정제도 도입 초기부터 차별을 겪고 있는 비정규직이 고용불안을 우려하여 제도 이용을 꺼리고, 신청자격을 노조에는 부여하지 않고 열악한 지위에 있는 근로자에 한정하고, 신청기간까지 제안하여 유명무실한 제도로 전락할 것을 우려하였는데, 이와 같은 우려가 현실화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

국가적 수준의 정책사업을 살펴보면, 고용노동부가 2010. 10. 12. 발표한 국가고용전략에서 기간제 사용제한 예외업종과 파견업종 확대는 저임금 비정규직만 양산할 것이라는 비판을 받고 있으며, 탄력적 근로시간제 단위기간 확대는 근로자들의 삶을 불안정하게 만들뿐만 아니라 법정수당을 감소시켜 결국 노동자들의 임금을 삭감하겠다는 것으로 정부의 고용전략은 노동자의 근로조건을 후퇴시키려는 재계의 의도가 반영되어 있다. 또한 2008년 이명박 정부 출범이후 정부가 추진한 각종 일자리 창출사업에 3조원이 넘는 돈이 투입되었으나, 창출된 일자리는 인턴, 통계조사원, 자료정리원 등 단기·임시적인 것으로 파악되었다.

2. 집단적노사관계

2010. 1. 1. 법률 제9930호로 개정되어 2010. 7. 1. 적용되고 있는 개정 노조법은 노동조합 전임자와 관련하여 ▲전임자에 대한 급여지급금지(제24조 제2항), ▲근로시간면제한도 도입(제24조 제4항), ▲전임자 급여 관련 쟁의행위 금지(제24조 제5항), ▲근로시간면제 한도를 위반한 쟁의행위 형사처벌 등의 조항을 신설(제92조 제1호)하였으며, 동법 시행령에서는 근로시간면제 한도를 ‘시간’과 ‘인원’에 의해 이중으로 제한하는 규정을 신설하였다.

전임자, 타임오프제와 관련해서는, ①노조법 제24조 제2항, 제4항의 법적성질 및 이를 초과하는 단체협약의 사법적 효력, ②노조법 제81조 제4호의 부당노동행위 성립여부, ③2010. 7. 이전에 체결된 단체협약의 효력 등이 법률적 쟁점이다. 이러한 개정 노조법에 대하여 민주노총 및 금속노조에서는 ①근로시간면제한도고시 무효확인 소송, ②노조법과 근로시간면제심의위원회의 2010. 5. 1.자 근로시간면제 한도 의결 및 이에 따른 노동부장관의 근로시간면제 한도 고시에 대한 헌법소원, ③고용노동부의 전임자 관련 단체협약 조항에 대한 시정명령의 취소를 구하는 취소소송을 진행 중에 있다. 더욱이 고용노동부는 소위 ‘타임오프 매뉴얼’을 발표하여 법률에도 없는 ‘근로시간면제자’라는 개념을 만들고, 법률적 근거없이 사용 대상자와 대상 업무, 사용인원 등을 제한하는 등 법률에 정하지 않거나 노사자율로 정하면 될 내용을 임의적으로 매뉴얼에 포함하고 있어 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 고용노동부의 ‘타임오프 매뉴얼’에 근거하여 각 사업장에서는 근로시간면제 한도의 적용대상자를 확대하여 노조 간부, 교섭위원 활동에 대한 유급조항 적용, 단체협약상의 시설편의 제공 규제 등 노동3권에 대한 침해가 발생하고 있다.

을 한해는 어느 해보다 간접고용 노동자들의 노동3권 쟁취 투쟁이 활발하였는데, 이는 현대자동차 사내하청관련 불법파견 관련 대법원 판결과 원청사업주의 사용자 책임을 인정한 현대중공업 대법원 판결의 영향을 받은 바 있다.

노조법은 노동조합 자유설립주의를 표방하고 있으며, 노동조합설립 신고제도는 노동조합의 자유로운 설립을 제약하기 위함이 아니라 노

동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 목적을 달성하기 위하여 지도·감독에 철저를 기하기 위한 노동정책적인 고려에서 마련된 것임에도 불구하고 고용노동부는 이러한 설립신고제도 취지에 반하여 재량권을 남용하여 신고제도를 운영하고 있다. 최근 청년유니온은 조합원 다수가 구직자 또는 실업자라는 이유로, 전국공무원노동조합은 해직자가 포함되어 있다는 이유로 노동조합설립신고가 반려되는 등 단결권 침해가 심각한 상황이다. 2010. 10. 20. 국가인권위원회는 고용노동부 장관에게 “노동조합 설립과 관련하여 노동기본권이 실질적으로 보장되도록 현행 법제 및 관행의 개선”할 것을 권고하기도 하였다.

한편 한국노동연구원을 비롯한 공공기관을 중심으로 한 단협해지가 민간부문까지 급속히 확산되고 있다. 사용자가 단체협약의 자동연장협정 조항에 따른 효력연장기간 중에 일방적으로 단체협약을 해지하는 것인데, 이를 통하여 사용자는 이미 형성된 노사간 역학관계를 깨뜨리는 수단으로 활용하고 있다. 사용자의 단체협약 해지권 행사는 새로운 협약체결을 위한 부득이한 사정이 있는 경우에 한하여 제한적으로 가능하다고 보아야 하며, 그렇지 아니하고 신협약 체결의사 없이 오로지 조합 약체화의 의도를 가지고 해지권을 행사하는 것은 규제할 필요가 있다.

정부는 2008년부터 현재까지 공공부문 노사관계선진화 방안을 추진하였는데, 이는 공공기관 노동자의 기본적인 근로조건을 대폭 저하시키고, 기존에 단체협약으로 보장되어 온 노동조합의 권리를 후퇴시키는 내용이었으며, 개별 단위 사업장에서는 사용자의 광범위한 단체협약 개약 요구로 구체화되었다. 그러나 정부에 대해 교섭을 요구할 제도적 통로가 없는 상황에서 정부가 각종 지침으로 근로조건 결정 등에 사실상 개입하고, 이를 악용하여 노조의 사용자에게 대한 파업을 불법화하는 것은 단체교섭권 및 단체행동권을 형해화하는 것이며, 단결을 통한 근로조건 결정의 공동결정이라는 노동3권의 본질적 내용을 침해하는 것이다.

그리고 금속노조 상신브레이크지회의 쟁의행위에 대하여 사용자가 직장폐쇄를 하는 등 노동조합의 쟁의행위에 대한 사용자의 직장폐쇄가 증가하면서 그 남용에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다.

3. 이주노동자의 권리

2010. 9. 30. 현재 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 고용허가제)에 따라 비전문취업(E-9)사증을 받고 국내에 체류하고 있는 이주노동자는 214,105명(소위 합법체류 이주노동자 170,881명, 소위 불법체류 이주노동자 43,224명)이다.

이명박 정부는 경제위기로 일자리가 줄어들자 신규 유입되는 이주노동자 규모를 1/3 수준으로 크게 줄였으며, 이주노동자들은 국내 노동시장에서 노동에 대한 수요가 줄어들면 가장 먼저 일자리를 잃는 등 안정적으로 일할권리를 보장받지 못하고 있다. 또한 이주노동자의 시간당 임금은 내국인 노동자에 비해 19.7%가 낮은 등 저임금 상태에 있으나, 국가경쟁력강화위원회 회의에서 정부는 이주노동자들의 임금이 높아 중소기업에 부담이 되고 있다면서 최저임금을 10% 감액 적용하는 수습기간을 3개월에서 6개월로 확대하고 기숙사비와 식대를 이주노동자의 임금에서 공제하는 방안을 결정하기까지 하였다.

또한 여전히 임금 및 퇴직금 체불에 시달리고 있으며, 이러한 임금 체불에 대하여 정부는 손을 놓고 있는 실정이다. 2010. 4. 대구이주노동자연대회의 조사에 따르면, 이주노동자의 노동시간은 한 달 평균 297시간, 하루 평균 11.5시간으로 내국인 제조업 노동자들의 평균 근로시간보다 108시간 많았다. 이는 이주노동자들이 장시간 노동에 처하여 있음을 보여주며, 더욱이 농업에 종사하는 이주노동자들은 8시간 노동, 휴가 등 기본적인 권리를 인정받지 못하는 훨씬 더 열악한 상황에 놓여있다. 이주노동자의 산업재해건수도 갈수록 증가하고 있는데, 한국산업안전보건공단에 따르면 2007~2009년 3년간 산업재해를 입은 이주노동자는 14,419명으로 이 중 305명이 목숨을 잃었다.

산업안전에 대한 사용자의 안이한 대처로 산업재해를 당하고도 이주노동자는 아무런 보상을 받지 못하는 경우가 많으며, 불법체류자일 경우엔 보상을 받을 길이 없다. 또한 이주노동자들은 여전히 언어적 폭력, 차별, 부당한 임금공제, 열악한 기숙사 환경 등 다양한 고통을 받고 있다.

올 해로 고용허가제가 시행된 지 6년을 맞이하였지만, 고용허가제는 여전히 '일시적인 단순 노동력 공급정책'이라는 비판을 면할 수 없다. 이주노동자가 일하게 되는 사업장은 내국인 노동자가 일하기를 꺼리는 열악한 노동조건을 중소기업이 대부분이기 때문에 이들의 인권은 보호받기 어려운 실정이다. 고용허가제를 살펴보면, 원칙적으로 사업장 변경을 금지하는 사업장변경 조항(제25조 제1항)으로 인하여 이주노동자들의 근로의 권리 등 헌법상 기본권이 침해당하고 있으며, 근로계약기간도 3년(최장 5년)의 계약기간이 가능하기 때문에 노동조건이 열악하더라도 이주노동자들은 이를 참아야 한다. 또한 3년의 취업기간이 만료된 이주노동자를 재고용하고자 하는 경우 종전에 부과되던 1개월 출국요건을 폐지하고 출국 전 사용자의 요청이 있는 경우에 한하여 2년을 초과하지 않는 범위에서 취업기간을 연장할 수 있도록 하였는데, 이는 결국 사용자에게 재고용 여부와 이주노동자의 국내 계속 체류에 대한 절대적 결정권을 부여한 것이다. 한편, 방문취업과정에서 수수료 등의 문제가 여전히 발생하고 있으며, 방문취업제로 입국한 중국동포들 역시 공식적인 근로계약 체결이나 명시적인 근로조건에 대한 합의 없이 일을 시작하는 경우가 많으며, 산재 및 의료혜택의 사각지대에 놓여있다.

이명박 정부 이후 미등록 이주노동자에 대한 단속 및 강제추방이 강화되었으며, 특히 올 해는 G20 정상회의를 앞두고 이주노동자들에 대한 반인권적 단속이 강력하게 진행되었다. 현행법에 따르면 출입국관리 직원들이 단속을 실시할 경우 신분증과 긴급보호명령서 등을 제시해야 하지만, 이 같은 절차는 유명무실한 상태이다. 그리고 미등록 이주노동자라 하더라도 노동권을 침해받았을 때에는 구제를 우선

시하고 미등록 체류사실은 이후에 통보하는 선구제 후통보 지침을 폐지하였다. 한편, 외국인보호소에서 법정 외국인 보호기간의 미준수, '보호실'의 적정 수용인원을 초과하는 등 인권침해 상황이 개선되지 않고 있다.

그리고 2007. 2. 서울고등법원 판결로 승소한 이주노조의 '노동조합 설립신고반려처분취소소송'의 상고심에 대하여 대법원은 3년 6개월째 판결을 내리지 않고 있으며, 이러한 상황에서 당시 위원장 등 이주노조 지도부는 강제출국을 당하였다. 이주노조는 노조법의 주체 및 목적상 정당한 노동조합이므로 이에 대한 대법원의 조속한 판결이 이루어져야 할 것이다.

II. 개별적 노동관계

1. 노동통계 - 비정규직 규모와 실태

* 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2010.8) 결과 분석¹⁾

가. 비정규직 관련 분석 결과

(1) 비정규직 규모

통계청이 2010년 8월 실시한 '경제활동인구조사 부가조사'에서 비정규직은 859만명(임금노동자의 50.4%)이고 정규직은 846만명(49.6%)으로 전체 노동자 절반이 정규직이고, 나머지 절반이 비정규직이었다. 비정규직 비율은 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수순을 유지하다가 2007년 8월에는 54.2%, 2008년 3월에는 53.6%, 2009년 3월에는 52.3%, 2010년 3월에는 49.8%로 감소했다. 그러나 2010년 8월에는 50.4%로 증가하였다. 이에 비해 정규직은 2001년 8월 585만 명에서 2010년 8월 846만 명까지 꾸준히 증가하고 있다.

비정규직의 세부 고용형태 추이를 살펴보면, 기간제 근로자는 2005

1) 이하 비정규직 관련분석 결과는 김유선(한국노동사회연구소 소장), 「비정규직 규모와 실태 - '경제활동인구조사 부가조사'(2010.8) 결과」를 요약 정리한 것임.

년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제보호법에 영향으로 2008년 3월 229만 명(14.3%)으로 감소하였다. 2009년 8월에 282만 명(17.1%)으로 늘어난 것은 희망근로 때문인데, 이러한 일시적인 증가요인을 제외하면 240~250만 명(14%대)을 유지하고 있다. 그리고 시간제 근로자는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2010년 8월 162만 명(9.5%)으로 꾸준히 증가하고 있다.

이와 같은 비정규직의 전체규모는 전체 임금노동자 중 여전히 50%가 넘는 비율이 비정규직 노동자로서, 우리나라의 비정규직 문제의 심각성이 개선되지 않고 있음을 보여 준다. 더구나 비경제활동인구가 22만 5천명이 증가한 반면, 경제활동인구는 47만 7천명이 감소해 전반적 고용상황도 악화되고 있다.

비정규직법안 논란이 시작된 2004년 이후 13~15%에 이르던 기간제 비율은 올해 들어 11.5%로 감소했다. 반면 일반임시직은 물론 파견근로를 중심으로 한 간접고용과 시간제 고용의 증가가 두드러졌다.

특히 2010년 3월 828만 명이었던 비정규직이 2010년 8월에는 31만 명이 증가하였는데, 결국 현 정부의 일자리 창출은 비정규직 양산으로 귀결되고 있다.

(2) 성별 고용형태 비율

남성의 정규직 비율은 580만 명(59.2%), 비정규직 비율은 399만 명(40.8%)으로 정규직 비율이 높다, 반면 여성의 정규직 비율은 266만 명(36.6%)에 불과하고 비정규직 비율은 461만 명(63.4%)으로 비정규직 비율이 월등히 높다. 2007년 3월에는 여성 비정규직이 남성 비정규직보다 15만 명(20.1%)이 많았지만, 2010년 8월에는 62만 명(22.6%)으로 그 격차가 확대되었다.

여성의 경우 정규직이 35.2%, 일반임시직이 24.3%, 기간제 15.4%, 임시파트 9.4%, 특수고용 6.2%로 나타났다.

고용형태별 남녀가 차지하는 비중을 보면 정규직, 기간제, 호출근로는 남성비중이 더 큰 데 비해 일반임시직, 상용파트타임, 임시파트타임, 특수고용, 파견근로, 재택근로는 여성의 비중이 더 컸다.

(3) 연령별 정규/비정규 비율

남자는 저연령층(20대 초반 이하) 및 고령층(60세 이상)에서만 비정규직 비율이 높지만, 여자는 20대 후반과 30대 초반을 제외한 모든 연령층에서 비정규직 비율이 높다. 비정규직 여자는 20대 후반과 40대를 정점으로 하고, 30대 초반을 저점으로 하는 M자형을 그리고 있다. 20대 이하의 연령층에서는 남자가 여자보다 비정규직 비율이 높거나 비슷한 데 비해, 30대 이상 연령층에서는 여자가 남자보다 비정규직 비율이 높다 이는 출산과 자녀 육아기를 거친 여성이 노동시장에 다시 진입하려고 할 때 제공되는 일자리가 대부분 비정규직이기 때문으로 분석된다.

(4) 학력별 비정규직 비율

정규직 비율은 학력에 비례하는 한편, 비정규직은 학력에 반비례하여 나타났다. 비정규직 859만 명 중 중졸 이하는 223만 명(25.9%), 고졸은 406만 명(47.2%)으로 고졸 이하 학력이 73.1%를 차지하고 있다, 학력별로 비정규직 비율을 살펴보면 중졸 이하 83.4%, 고졸 59.6%, 전문대졸 38.2%, 대졸 이상 26.8%로 학력이 낮을수록 비정규직 비율이 높아 학력 간의 격차가 컸다. 연도별 추이를 살펴보면 학력별 비정규직 비율이 구조화되고 있으며, 2007년 3월 이후 전문대졸과 대졸 이상 고학력층의 비정규직 비율이 감소하고 있다.

분석결과처럼, 학력과 정규직의 비율이 선형의 비례관계에 있으면서 우리사회에서 부의 양극화는 학력의 양극화로, 학력의 양극화는 다시 직업의 양극화로 발전하는 양극화의 악순환이 확대되고 있다는 해석이 가능하다.

(5) 성별 혼인 여부

비정규직 859만 명 가운데 기혼여자는 344만 명(40.0%), 기혼남자는 262만 명(30.4%)으로 기혼자가 70.4%를 차지하고 있다. 성별, 혼인별 비정규직 비율을 살펴보면 미혼남자 53.3%, 기혼남자 36.3%, 미혼여자 53.7%, 기혼여자 67.5%로 미혼자는 남녀 간에 차이가 없지

만, 기혼자는 비정규직 여성이 월등히 많아 남녀 간 차이가 크다.

(6) 산업별 정규/비정규 비율

-비정규직 3명 중 2명(576만 명, 67.0%)이 도소매업(124만 명), 제조업(106만 명), 숙박음식점업(101만 명), 건설업(90만 명), 사업지원서비스업(85만 명), 교육서비스업(69만 명) 등 6개 산업에 몰려 있다.

-정규직은 제조업(24만 명)이 가장 많이 증가했고, 교육서비스업(-5만 명)이 가장 많이 감소했다. 비정규직은 보건업사회복지서비스업(11만 명)이 가장 많이 증가했고, 공공행정국방사회보장행정(-20만 명)이 가장 많이 감소했다. 공공행정 비정규직이 2008년 8월 22만 명에서 2009년 8월 53만 명으로 급증했다가 2010년 8월 33만 명으로 급감한 것은 희망근로 일자리 증감에서 비롯된다. 또한 보건업사회복지사업에서 비정규직이 빠른 속도로 증가하고 있는 것은 돌봄노동 등 사회서비스 일자리가 대부분 저임금 비정규직 일자리로 채워지고 있음을 보여준다.

(7) 직업별 정규/비정규 비율

직업별 분류는 관리자, 전문가, 사무종사자, 서비스종사자, 판매종사자, 농림업숙련, 기능관련종사자, 장치기계조립종사자, 단순노무종사자 등 9개 직업분류에 따랐다.

비정규직 2명 중 1명(479만 명 55.7%)은 단순노무직(250만 명)이거나 판매서비스(229만 명)이다. 직업 내에서 비정규직의 비율이 가장 높은 직업군은 단순노무종사자로 비정규직의 비율이 86.8%에 달하였다. 직업내 정규직 비중이 높은 직업은 관리자(정규직비율 85.6%), 사무직업(75.3%), 전문가(67.2%), 장치기계조립업(64.5%) 뿐이며 나머지 직업에서는 비정규직 비율이 더 높게 나타났다. 지난 1년 동안 정규직은 사무직(19만 명)과 장치기계조작조립원(12만 명)에서 가장 많이 증가했고, 비정규직은 관리전문직(16만 명)과 판매서비스직(4만 명)에서 가장 많이 증가했다.

전통적인 사무관리직 업무 및 기술관련 업무를 제외한 전 직업에서 비정규직 노동자가 더 많다는 것은 우리나라의 기업이 주변업무

에 대한 비정규직화를 확산되고 있음을 의미한다.

(8) 기업규모별 정규/비정규 비율

사업체의 규모가 클수록 비정규직 비율이 낮고, 사업체 규모가 작을수록 비정규직 비율이 높다. 300인 이상 사업체에서 비정규직 비율은 14.7%인데, 5인 미만 사업체에서 비정규직 비율은 84.7%이다. 이처럼 비정규직 비율이 사업체 규모에 반비례하는 특징은 장기임시근로와 시간제, 호출근로에서도 마찬가지다.

나. 세부통계

(1) 평균임금

-지난 3개월간 월 평균임금 총액은 정규직이 2009년 8월 255만 원에서 2010년 8월 266만 원으로 11만 원(4.3%) 인상되고, 비정규직은 120만 원에서 125만 원으로 5만 원(3.7%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금비율은 2007년 8월 50.1%, 2008년 8월 49.9%, 2009년 8월 47.2%, 2010년 8월 46.9%로 확대되었다.

-비정규직의 정규직 대비 임금비율은 2000년 8월 경제활동인구 부가조사가 시작된 이래로 점차 낮아지고 있어 정규직과 비정규직의 임금격차가 커지고 있다. 2000년 8월 비정규직의 정규직 대비 임금비율은 53.5%였지만 2010년 8월 조사에서는 46.9%로 7%가량 낮아진 것으로 조사되었다. 이러한 비정규직의 정규직 대비 임금비율 감소는 사회양극화 문제와 밀접한 연관이 있으며 최저임금제 등의 운영에도 불구하고 임금노동자간의 임금격차가 확대되고 있음을 보여준다.

-비정규직 노동자 중 특수고용 노동자의 임금이 163만원으로 가장 높은 반면, 시간제근로 55만원, 가내근로 44만원, 호출근로 94만 원으로 낮았다.

(2) 노동시간

-정규직은 주당 노동시간이 2001년 8월 49.6시간에서 2010년 8월

43.9시간으로 5.7시간 단축되고, 비정규직은 49.0시간에서 42.9시간으로 6.1시간 단축되었다. 주 48시간을 초과하는 장시간 노동 비중은 비정규직(29.8%)이 정규직(16.7%)보다 많고, 주 36시간 미만 단시간 노동도 비정규직(20.3%)이 정규직(0.1%)보다 많다

-비정규직의 경우 정규직에 비해 평균임금은 적고, 주당 노동시간은 더 많은 구조적 차별에 놓여있음을 보여준다.

(3) 시간당 임금

정규직은 지난 3개월간 시간당 임금 평균이 2009년 8월 13,730원에서 2010년 8월 14,401원으로 671원(4.9%) 인상되고, 비정규직은 6,650원에서 6,951원으로 301원(4.5%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금격차는 2007년 8월 51.1%, 2008년 8월 50.6%, 2009년 8월 48.4%, 2010년 8월 48.3%로 확대되고 있다. 특히 파견근로는 249원(-3.1%), 가내근로는 510원(-11.8%) 하락했다

(4) 임금불평등

성별 고용형태별 임금격차는 갈수록 확대되고 있다. 남자 임금을 100이라 할 때 여자 임금은 2007년 8월 62.4%에서 2010년 8월 62.1%로 0.3%p 확대되고, 정규직 임금을 100이라 할 때 비정규직 임금은 51.1%에서 48.3%로 2.8%p 확대되었다. 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 남자 비정규직은 53.1%에서 48.4%로 4.7%p, 여자 정규직은 68.0%에서 66.8%로 1.2%p, 여자 비정규직은 39.4%에서 38.7%로 0.7%p 확대되었다. 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 남녀 고용형태에 따른 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있다.

(5) 법정최저임금 미만 계층

2010년 법정 최저임금은 시간당 4,110원이고, 2011년 법정 최저임금은 시간당 4,320원이다. 2010년 8월 경제활동인구조사 부가조사에서 시간당 임금 4,110원 미만은 196만 명(11.5%)이고, 4,320원 미만은 234만 명(13.7%)이다. 따라서 2011년 1월부터 적용되는 법정 최저임

금(4,320원) 수혜자는 38만 명(최저임금 영향률 2.2%)이고, 196만 명은 최저임금 적용 제외자이거나 최저임금법 위반업체에서 일하는 노동자들로 추정된다.

-법정 최저임금 미달자가 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2009년 8월 210만 명(12.8%)으로 늘어난 것은²⁾, 법정 최저임금제도가 '저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선'이라는 본연의 목적에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다. 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 11만 명(11.1%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다.

-2010년 8월 현재 시간당 임금이 법정 최저임금(4,110원)에 미달하는 노동자 196만 명을 고용형태별로 살펴보면, 정규직이 11만 명(5.7%)이고 비정규직이 185만 명(94.3%)이다. 성별 혼인별로는 기혼여자가 97만 명(49.5%)이고 기혼남자가 48만 명(24.6%)으로, 기혼자가 다수를 차지하고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 150만 명(76.6%)으로 저학력층에 집중되고, 연령별로는 55세 이상이 74만 명(37.7%), 45~54세가 42만 명(21.2%)으로 중고령층에 집중되어 있다. 산업별로는 숙박음식점업(35만 명), 도소매업(30만 명), 제조업(24만 명), 사업지원서비스업(21만 명) 등 4개 산업이 110만 명(56.2%)를 차지하고 있는데, 정부부문인 공공행정도 최저임금 미달자가 11만 명(5.4%)에 이르고 있다. 직업별로는 단순노무직, 서비스직, 판매직 3개 직업이 153만 명(78.1%)을 점하고 있다. 사업장 규모별로는 10인 미만 영세업체가 132만 명(67.6%)으로 다수를 점하지만, 100인 이상 사업장도 8만 명(4.3%)이다.

(6) 사회보험 및 부가혜택 적용률

-현 직장에서 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 정규직은 83~99%인데, 비정규직은 32~36%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가를 73~100% 적용받지만, 비정규직은 16~32%만 적용받고 있다.

2) 노동부 '고용형태별 근로실태조사'에서도 최저임금 미만자 비율은 2007년 6월 75만 명(6.9%), 2008년 6월 74만 명(6.8%), 2009년 6월 95만 명(8.4%)으로 증가 추세다.

-연도별 추이를 살펴보면 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 100%에 근접한다. 고용보험 가입률은 83%, 시간외수당 적용률은 73%로 같은 수준을 유지하고, 유급휴가 적용률은 94%로 조금 증가했다.

-비정규직은 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률이 2001년 19~22%에서 2010년 32~36%로 14%p 증가했고, 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가 적용률은 10~14%에서 16~32%로 증가했다. 그렇지만 비정규직의 사회보험 가입률과 노동조건 적용률은 최근 들어 정체 상태에 빠져 있다. 이는 비정규직 대다수가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있는 상황에서 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약이 따르기 때문이다.

(7) 근속년수

2010년 8월 임금노동자 근속년수 평균은 4.95년으로 1년 전보다 0.07년 길어졌다. 정규직은 8.08년으로 0.14년 짧아졌고, 비정규직은 1.88년으로 0.1년 길어졌다. 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 정규직은 15.6%인데 비정규직은 58.8%다. 이는 그만큼 비정규직의 고용 불안이 심함을 말해준다.

(8) 교육훈련 경험

지난 1년 동안 교육훈련 경험자는 정규직이 43.6%로 비정규직(18.9%)보다 24.7%p 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(51.8%), 파견근로(33.9%), 기간제근로(32.3%), 용역근로(23.6%) 순이다. 지난 1년 동안 교육훈련 시간은 정규직이 17.6시간으로 비정규직(5.3시간)보다 12.3시간 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(21.5시간), 파견근로(8.3시간), 기간제근로(7.9시간), 용역근로(5.7시간) 순이다.

(9) 노조가입

2010년 8월 조합원 수(조직률)는 195만 명(11.4%)으로, 정규직은 178만 명(21.1%)이고 비정규직은 17만 명(1.9%)이다. 전체 조합원 가

운데 정규직은 91.5%이고 비정규직은 8.5%다. 정규직은 2009년 3월(23.7%)을 정점으로 2010년 8월(21.1%)까지 조직률이 하락하고, 비정규직은 2007년 8월(3.3%)을 정점으로 2010년 8월(1.9%)까지 계속 감소하고 있다

-비정규직 고용형태 가운데 기간제 근로자의 노조조직률이 7%로 가장 높고, 용역근로 4.9%,파견근로 3.9% 순이다.

(10) 임금형태

정규직은 월급제(68.0%)와 연봉제(30.0%)가 98.0%인데, 비정규직은 월급제(50.9%), 일급제(23.2%), 실적급제(10.6%), 시급제(8.9%), 연봉제(5.8%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 특히 시간제근로는 시급제(31.7%), 월급제(29.7%), 일급제(26.4%), 실적급제(10.7%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 호출근로는 일급제(89.3%), 특수고용형태는 실적급제(100%), 파견근로는 월급제(60.8%), 용역근로는 월급제(77.1%), 가내근로는 실적급제(84.3%)가 주를 이루고 있다.

다. 결론

경제활동인구조사 부가조사(2010년 8월)를 분석한 결과 최근 몇 년간 비정규직 추이를 보면, 비정규직은 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명까지 꾸준히 증가하다가 비정규직보호법 시행으로 감소세로 돌아서 2010년 3월에는 828만 명으로 감소했다. 그런데 비정규직의 상대적 임금감소, 간접고용의 확대, 공공부문의 비정규직 확대 경향이 지속되고 있고, 고용양극화, 저임금 등 고용의 질 저하 현상이 더욱 심각해지고 있다. 특히 2010년 8월 비정규직은 859만 명(50.4%)으로 2010년 3월 828만 명(49.8%)에 비해 31만 명(0.6%p) 증가했는데, 2010년 3월 이후 늘어난 일자리 43만 개 가운데 31만 개(71.9%)가 비정규직으로 채워졌다. 그리고 이와 같은 분석내용 전반에 걸쳐 확인할 수 있는 바와 같이 비정규직, 여성, 청년 및 노년 등 사회적 약자인 노동자들에 대한 차별은 지속적으로 진행되고 있고, 개선되기 커녕 그 차별이 고착화, 심화되고 있음을 보여주고 있다.

2. 주요 현안 및 쟁점

가. 서론

금년 개별적 근로관계에서 사내하청 노동자들에 대한 대법원의 주목할 만한 판결이 잇따랐다. 사내하청노동자들은 원청 정규직 노동자들과 동일·유사한 노동을 제공하면서도 원청 정규직 노동자와 달리 근로조건에서 차별을 받을 뿐만 아니라 노조조직 등 집단적 의사실현을 통해 노동조건 개선을 시도하면 원청이 하청업체와 계약을 해지하고, 이에 따라 하청업체는 하청노동자들을 해고하는 악순환을 계속 이어 오고 있다. 간접고용의 대표적인 예인 사내하청노동자들의 근로실태와 그 문제점을 잘 보여주는 현대차동자 사내하청노동자들의 근로자지위확인소송의 결과, 현대중공업의 사내하청지회에 대한 지배·개입의 부당노동행위구제신청에 대한 법원의 판결결과를 통해 사내하청노동자들의 이와 같은 문제를 살펴본다. 그리고 비정규직에 대한 차별시정제도의 현황과 내용, 현 정부의 정책사업의 내용을 개요하고 그 문제점을 지적하기로 한다.

나. 사내하청 노동자의 문제

(1) 사내하청 노동자의 실태

300인 이상 국내 사업장에서 일하는 근로자 5명 중 1명은 사내하청 근로자인 것으로 조사되었다. 노동부가 민주노동당 홍희덕 의원에 제출한 사업장 969곳을 조사한 결과 근로자 168만 5천995명 가운데 21.9%인 36만 8천590명이 사내하청근로자인 것으로 파악되었다(2010. 1. 19. 연합뉴스). 사용자와 근로자 사이에 중간업자를 근로계약의 형식적인 당사자로 개입시키고 노동법상 사용자에게 부과되는 책임을 회피하려는 고용형태를 간접고용이라고 말하는데, 통상 중간업자 또는 하청업체는 고유기술이나 자본의 투입 없이 인력만을 원청회사에 투입시키는 역할만 하고 있어 한 회사의 일부부서에 불과한 경우로 볼 수 있다. 그런데 비정규직 근로자들의 증가는 간접고용 형태의 근로자들의 증가와 밀접한 관련 있고, 금년 이와 같은

간접고용과 관련된 주목할 만한 판결이 나왔다. 간접고용은 위장도급과 불법파견의 시비가 지속되고 있는 고용형태인데, 검찰은 수년 전에 현대자동차의 하청노동자들이 제기한 불법파견 진정에 대하여 혐의 없음 불기소처분을 한 바 있다. 이하에서는 금년 선고된 사내하청 노동자와 관련된 의미 있는 판결을 소개한다.

(2) 현대자동차 사내하청근로자들의 근로자지위확인소송의 경과

현대자동차 울산공장에서 자동차 조립, 생산 작업에 근무하였던 사내하청 하청노동자들은 현대자동차를 상대로 근로자지위확인소송을 제기하였다. 대법원은 2010. 7. 22. 서울고등법원의 2008. 2. 12. 선고 2007누20418 판결을 파기환송하면서, “컨베이어벨트를 이용한 자동 흐름방식으로 진행되는 자동차 조립·생산 작업의 의장공정에 종사하면서 정규직 근로자들과 함께 단순·반복적인 업무를 수행해온 현대자동차(참가인, 이하 ‘참가인’이라고 함)의 하청업체 근로자들은, 현대자동차와 근로자파견관계에 있어 구 파견근로자보호 등에 관한 법률(2006. 12. 21. 법률 제8076호로 개정되기 전의 것)상 직접고용간주 규정의 적용을 받아야 함에도, 이 규정의 적용대상이 아니라고 한 원심판단에 법리 오해 등의 위법이 있다”고 지적하고, “구 파견근로자보호 등에 관한 법률(2006. 12. 21. 법률 제8076호로 개정되기 전의 것) 제6조 제3항 본문은 “사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자를 사용하는 경우에는 2년의 기간이 만료된 날의 다음날부터 파견근로자를 고용한 것으로 본다”고 규정하고 있고, 이러한 직접고용간주 규정은 구 파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조 제1호에서 정의하고 있는 ‘근로자파견’이 있고 그 근로자파견이 2년을 초과하여 계속되는 사실로부터 곧바로 사용사업주와 파견근로자 사이에 직접근로관계가 성립한다는 의미를 가지므로, 이와 달리 위 규정이 이른바 ‘적법한 근로자파견’의 경우에만 적용된다고 축소하여 해석하는 것은 그 문언이나 입법 취지 등에 비추어 아무런 근거가 없다”고 판결하였다. 이 사건 사실관계는 다음과 같다. ① 현대자동차의 자동차 조립·생산 작업은 대부분 컨베이어벨트를 이용한 자동 흐름방식으로 진행되었는데, 참가인과 도급계약을 체결한 이 사건

사내협력업체 소속 근로자들인 원고들은 컨베이어벨트를 이용한 의장공정에 종사하는 자들이다. ② 원고들은 컨베이어벨트 좌우에 참가인의 정규직 근로자들과 혼재하여 배치되어 참가인 소유의 생산 관련 시설 및 부품, 소모품 등을 사용하여 참가인이 미리 작성하여 교부한 것으로 근로자들에게 부품의 식별방법과 작업방식 등을 지시하는 각종 작업지시서 등에 의하여 단순, 반복적인 업무를 수행하였다. 이 사건 사내협력업체의 고유 기술이나 자본 등이 업무에 투입된 바는 없었다. ③ 참가인은 이 사건 사내협력업체의 근로자들에 대한 일반적인 작업배치권과 변경 결정권을 가지고 있었고, 그 직영근로자와 마찬가지로 원고들이 수행할 작업량과 작업 방법, 작업 순서 등을 결정하였다. 참가인은 원고들을 직접 지휘하거나 또는 이 사건 사내협력업체 소속 현장관리인 등을 통하여 원고들에게 구체적인 작업지시를 하였는데, 이는 원고들의 잘못된 업무수행이 발견되어 그 수정을 요하는 경우에도 동일한 방식의 작업지시가 이루어졌다. 원고들이 수행하는 업무의 특성 등을 고려하면, 사내협력업체의 현장관리인 등이 원고들에게 구체적인 지휘명령권을 행사하였다 하더라도, 이는 도급인이 결정한 사항을 전달한 것에 불과하거나, 그러한 지휘명령이 도급인 등에 의해 통제되어 있는 것에 불과하였다. ④ 참가인은 원고들 및 그 직영근로자들에 대하여 시업과 종업 시간의 결정, 휴게시간의 부여, 연장 및 야간근로 결정, 교대제 운영 여부, 작업속도 등을 결정하였다. 또 참가인은 정규직 근로자에게 산재, 휴직 등의 사유로 결원이 발생하는 경우 사내협력업체 근로자로 하여금 그 결원을 대체하게 하였다. ⑤ 참가인은 이 사건 사내협력업체를 통하여 원고들을 포함한 이 사건 사내협력업체 근로자들에 대한 근태상황, 인원현황 등을 파악·관리하였다.

이와 같은 사실관계에 기초하여 원심법원(서울고등법원)은 “사용사업주에 해당하는 참가인이 파견근로자인 원고들이 종사하고 있는 자동차조립 등 제조업의 직접생산 공정업무는 파견근로자보호법 제5조 제1항에서 정하는 근로자파견사업이 허용되는 업무에 해당하지 아니하고 이 사건 사내협력업체들 또한 근로자파견사업의 허가를 받은 바도 없으므로 이 사건 근로자파견이 위법하다는 이유로 직접고용간

주 규정이 적용되지 않는다.”고 판결하였다.

이에 반하여 대법원은 이와 같이 이 사건 사내협력업체들이 원고들을 고용하여 참가인의 지휘·명령을 받아 참가인을 위한 근로에 종사하게 하는 근로자파견에 해당하고, 불법파견이라고 판단하였던 것이다. 다만, 대법원은 참가인과의 사이에 근로자파견관계가 인정되는 사내하청노동자들 중 입사일로부터 2년이 지난 하청노동자들은 직접고용간주 규정이 적용되어 이들에 대한 해고는 무효이지만, 2년이 경과되기 이전에 하청업체로부터 해고된 하청노동자들은 직접고용간주규정이 적용될 여지가 없다고 판결하였다.

(3) 현대자동차 아산공장 사내하청근로자들의 근로자지위확인소송의 경과

현대자동차 아산공장에서 사내하청근로자로 일하다 2003년 해고된 근로자들 7명이 현대자동차를 상대로 2005년 제기한 근로자지위확인소송에서, 서울고등법원 제2민사부는 “김씨 등은 정규직 근로자와 같은 조에 배치돼 동일한 업무를 수행했고, 현대차는 김씨 등에 대해 근로 시작·종결 시각·휴게 시간의 부여 및 연장·야간근로 여부, 작업속도 등을 결정했고, 이를 통해 현대차가 김씨 등 사내협력업체 근로자를 실질적으로 관리해 왔다”고 밝히고, 이어 “불법파견에도 파견법이 적용되며, 중간에 사내협력업체가 변경되었어도 파견관계는 그대로 승계되므로 최초 입사일을 기준으로 파견기간을 산정해 2년이 지난 김씨 등은 현대차와 근로자의 지위에 있다.”고 판결하였다. 한편 현대차는 2년 초과 근무 파견근로자를 직접 고용한 것으로 보는 구 파견법의 ‘고용의제’ 조항은 경제질서에 반해 위헌이라면서 위헌법률심판제청을 하였는데, 재판부는 현대차의 위헌법률심판제청신청을 기각하면서 “해당 조항은 사업주가 규정을 위반해 파견근로자를 계속 사용할 때, 행정적 감독이나 형사처벌과 별도로 사업주와 파견근로자 사이의 사법관계에서도 직접 고용관계 성립으로 간주해 근로자 파견의 상용화·장기화를 방지하고 파견근로자의 고용안정을 도모하기 위한 것으로 그 목적의 정당성이 인정되고, 2년이 경과되면 일률적으로 고용한 것으로 간주하는 것은 이 법의 입법목적에 달

성하기 위한 적절한 수단"이라고 밝혔다(2010. 11. 12. 한겨레). 대법원은 지난 7월 현대자동차 울산공장 사내하청 근로자들이 낸 근로자 지위확인 소송에서도 2년 넘게 근무한 근로자들에 대하여 승소판결 취지로 파기환송하였는데, 당시 울산공장 사내하청근로자들은 의장공장 메인라인에 근무하였으나, 아산공장 사내하청근로자들 중에는 메인라인이 아닌 차체·엔진공장 및 서브라인 등에서 근무한 사례여서 사내하청근로자들의 원청회사 근로자 지위 인정 적용 대상범위가 더 넓어졌다.

표 1.

현대차 '파견근로자'의 지위에 관한 쟁점과 법원 판단

근로자	현대차	법원
근로계약은 하청업체와 맺은 것이더라도 실제 파견에 해당하므로 파견법 적용대상이 된다	현대차와 하청업체 근로자 사이엔 파견 관계가 성립않고, 불법파견엔 파견법 적용 안된다	파견 관계로 봐야 하고, 불법파견의 경우에도 파견법이 적용된다
하청업체를 중간에 옮겼어도 현대차에서 계속 같은 업무를 했으므로 근로기간을 합산해야 한다	중간에 다른 하청업체와 새 근로계약을 체결하면 그때부터 근로기간을 산정해야 한다	소속 업체가 변경돼도 담당 업무는 변동되지 않았고 파견 관계는 새 업체에 승계되므로 '최초 입사일'부터 2년을 계산해야 한다
	2년 넘게 근무한파견근로자를 직접 고용하는 것으로 보는 파견법 자체가 위헌이다	파견법으로 침해되는 기업의 '계약체결의 자유'가 근로자 파견의 상용화·장기화 방지라는 공익보다 더 크다고할 수 없다

» 현대차 파견근로자의 지위에 관한 쟁점과 법원 판단

(4) 현대중공업의 사내하청노동자들에 대한 부당노동행위

대법원은 2010. 3. 25. 현대중공업이 사내하청노동자들에 대한 노조법상 사용자에 해당하고, 이 사건은 부당노동행위에 해당한다는 원심법원의 판결을 그대로 인정하고 현대중공업의 상고를 기각하였다. 먼저 현대중공업이 사내하청노동자들에 대한 노조법상 사용자인지 여부에 관하여 원심법원(서울고등법원)은, ① 현대중공업(이하 '원고회사'라고 함)이 공정의 원활한 수행 및 품질관리 등을 위해서 사내하청업체 소속 보조참가인 1 내지 4(이하, '참가인들'이라고 함)를 포함한 근로자들이 해야 할 작업내용 전반에 관하여 직접 관리하고 있었고, 또 개별도급계약을 통하여 작업 일시, 작업 시간, 작업 장소,

작업 내용 등에 관하여 실질적·구체적으로 결정하는 등 원고 회사가 작업시간과 작업 일정을 관리·통제하고 있기 때문에 근로자들이 노동조합의 총회나 대의원대회 등 회의를 개최하기 위하여 필요한 노조활동 시간 보장, 노조 간부의 유급 노조활동시간 보장 등에 대하여 실질적인 결정권을 행사하게 되는 지위에 있는 점, ② 사내 하청업체는 위와 같은 작업 일시, 장소, 내용 등이 개별도급계약에 의해 확정되기 때문에 사실상 이미 확정되어 있는 업무에 어느 근로자를 종사시킬지 여부에 관해서만 결정하고 있던 것에 지나지 않았던 점, ③ 사내 하청업체 소속 근로자는 원고 회사가 제공한 도구 및 자재를 사용하여 원고 회사의 사업장 내에서 작업함으로써 원고 회사가 계획한 작업 질서에 편입되고 원고 회사 직영근로자와 함께 선박 건조업무에 종사하고 있었던 점, ④ 작업의 진행방법, 작업시간 및 연장, 휴식, 야간근로 등에 관하여서도 위 근로자들이 실질적으로 원고 회사 공정관리자(직영반장이나 팀장)의 지휘·감독 하에 놓여 있었던 점 등을 종합하여, 원고 회사가 참가인들을 포함한 사내 하청업체 소속 근로자들의 기본적인 노동조건 등에 관하여 고용사업주인 사내 하청업체의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이면서 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있다고 보고, 사내 하청업체의 사업폐지를 유도하는 행위 및 그로 인하여 노동조합의 활동을 위축시키거나 침해하는 지배·개입 행위를 한 원고 회사를 법 제81조 제4호 소정의 부당노동행위의 시정을 명하는 구체명령을 이행할 주체로서의 사용자에 해당한다고 판단하였다.

또한 원심법원은 현대중공업의 부당노동행위에 관하여도, ① 원고 회사 사내 하청업체 소속 일부 근로자들은 2003. 3.경부터 비밀리에 노동조합 준비위원회를 결성하고 비밀조합원제도를 유지하여 오다가 일부 조합원의 신분이 노출되자 같은 해 8. 24. 보조참가인 5(이하 참가인 조합이라고 한다) 창립총회를 거쳐 같은 달 30. 노동조합 설립신고증을 교부받게 되었는데, 원고 회사는 2003. 8. 26. 사내 하청업체 성원기업 대표 소외 1로 하여금 참가인 조합의 조합원으로 드러난 참가인 4를 사업장에서 근무하지 못하도록 요청하여 근무대기를 하도록 하였고, 같은 달 29. 소외 1에게 참가인 4가 참가인 조합

임원인 사실을 알려준 점, ② 원고 회사의 사내 하청업체는 대부분 원고 회사의 업무만 수행하고 있고, 원고 회사는 사내 하청업체에 대한 개별도급계약의 체결 여부 및 물량을 그 계획에 따라 주도적으로 조절할 수 있는데다가 그 외에도 도급계약의 해지, 사내 하청업체 등록해지 권한을 가지고 있는 등 사내 하청업체에 대하여 우월적 지위에 있었던 점, ③ 원고 회사가 사내 하청업체에게 소속 근로자가 원고 회사에서 유인물을 배포하는 등 회사 운영을 방해하고 있다면서 계약해지 등의 경고를 한 점, ④ 참가인 조합 회계감사인 소외 2가 소속된 원광산업전기는 2003. 8. 30. 폐업하고, 참가인 조합 위원장인 참가인 1이 소속된 주식회사 영진기업(이하, '영진기업'이라 한다)은 2003. 10. 8. 폐업하였으며, 그 사이에도 참가인 2가 소속된 동아산업 주식회사(이하, '동아산업'이라 한다), 참가인 조합 사무국장인 참가인 4가 소속된 성원기업(의장부분만 폐지) 등의 사내 하청업체들이 경영상 폐업할 별다른 사정이 없음에도 참가인 조합 설립 직후에 참가인 근로자들이 참가인 조합 간부임이 드러나고 근로조건에 대한 협상요구를 받은 즉시 폐업을 결정한 것을 볼 때, 위 사내 하청업체들의 폐업이유는 참가인 조합의 설립 이외에 다른 이유가 없다고 보이는 점, ④ 위 사내 하청업체들은 1997년경부터 설립되어 그 폐업시까지 아무런 문제없이 운영되어 온 회사들로서 전에 노사분규를 경험하여 본 적이 없고, 수십 명의 소속 근로자를 두고 있으며, 위 폐업시기가 본격적인 단체협상을 하기도 전이라는 점에서 위 폐업결정은 사내 하청업체의 독자적인 결정이라고 보이지 않는 점, ⑤ 위 영진기업의 경우 폐업결정 직후에 그 부분 사업을 인수할 효정산업이 설립되었고, 실제로 폐업한 위 영진기업 소속 근로자 상당수가 효정산업으로 적을 옮겨 영진기업이 하던 원고 회사 도장5부의 작업을 하고 있으며, 동아산업의 경우 폐업공고 직후 신라 주식회사에서 패널 조립업무에 근무할 근로자를 모집하여 동아산업이 하던 패널 조립작업을 그대로 이어받았고, 원고 회사가 현우기업에 대하여 계약해지를 예상하고 있었음에도 참가인 조합의 임원이 소속된 성원기업 의장부분이 갑자기 폐지되고 성원기업 의장부분 소속 근로자가 현우기업에 입사하였는데, 영세하고 정보력이 부족한 사내 하

청업체들의 독자적인 능력만으로 폐업 및 직원모집, 회사설립 등의 복잡한 업무를 원고 회사의 운영에 아무런 차질이 없도록 위와 같이 신속하게 진행할 수 있었다고는 보이지 않는 점 등을 종합하여 볼 때, 원고 회사가 사업폐지를 유도하는 행위와 이로 인하여 참가인 조합의 활동을 위축시키거나 침해하는 지배·개입 행위를 하였다고 판단하였다.

다. 기타 비정규직 현안

(1) KTX 여승무원 근로자지위확인 소송

2004년 KTX 개통 당시 철도유통에 비정규직으로 고용돼 승무원으로 일하다 KTX관광레저로의 고용관계전환 제의를 거부하고, 코레일의 정규직을 요구하다 2006년 5월 해고된 KTX 여승무원들은 그동안 단식농성과 40m 높이 조명철탑에서 고공농성 등을 벌이며 코레일의 직접고용을 요구하여 왔는데, 서울 중앙지방법원 제41민사부는 코레일의 자회사인 철도유통에서 해고된 KTX 여승무원 34명이 코레일을 상대로 제기한 근로자지위확인 소송에서 “해고된 여승무원들이 담당하던 KTX 승객 서비스 업무에 대해 철도유통은 형식적으로 코레일과 맺은 위탁 협약에 따라 업무를 수행하기는 하지만, 사업 독립성을 갖추지 못한 일개 사업부서로서 기능을 했을 뿐이라고 밝히고, 또한 직접 근로관계가 인정되므로 계약기간이 만료된 경우 특별한 문제가 없는 한 근로계약을 체결할 의무가 있음에도 KTX 관광레저로 이적하지 않았음을 이유로 계약갱신을 거부한 것은 사실상 해고에 해당하고, 이는 정당한 이유가 없어 무효”라고 판결하였다. 그러나 코레일측은 “여승무원들을 직접 고용하지 않겠다는 입장에는 변화가 없다”면서, 즉시 항소할 것이라고 밝혔다(2010. 8. 26. 연합뉴스)

(2) 기륭전자

기륭전자는 구로디지털공단지역 중소기업체 내 불법파견을 상징한다. 파견근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘파견법’)은 제조업의 직접생산 공정업무에 파견노동자의 사용을 금지하고 있지만 기륭전자

는 정규직 노동자 채용 없이 외관상 용역회사와 사내하도급계약을 체결하고 사내하청 노동자로만 생산라인을 운용하다 2005년 7월 노동부로부터 불법과건 판정을 받았다. 그런데 기륭전자가 사내하청 비정규직 여성노동자들에게 일방적인 계약해지를 통보하면서 비롯된 갈등은 5년 2개월이 지나도록 해결의 기미를 보이지 않았다. 그동안 기륭전자분회는 회사의 징계, 고소·고발, 직장폐쇄에 농성, 단식 등으로 맞서왔다. 기륭전자 사태는 '장기 비정규직 투쟁의 상징'이 되어버렸다. 2010. 11. 1. 회사와 노조는 해고된 비정규노동자 10명을 직접고용하기로 합의했다. 이와 같은 사례는 국내 장기비정규직 투쟁의 첫 사례이다. 이와 같은 합의에 이어 동희오토도 합의에 이르게 된 것으로 보아 향후 장기비정규직 투쟁에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 기륭전자 사례는 직접고용키로 한 10여명의 기륭전자분회 조합원들이 현행 과건법을 통해 보호받지 못하는 2년 미만의 근로자들이라는 점이 주목되고 있다(2010. 11. 1. 경향신문, 2010. 11. 1. 한겨레).

라. 비정규직에 대한 차별시정

(1) 차별시정제도는 사용자가 비정규직 노동자를 정규직 노동자와 임금 등 근로조건에서 불합리한 차별하는 것을 금지하고 위반하는 비정규노동자로 하여금 노동위원회에 시정을 요구하는 제도이다. 한나라당 차명진 의원이 중앙노동위원회로부터 받아 공개한 자료에 따르면, 2007년부터 올해 9월까지 전체 차별시정 신청사건 2294건 중 차별이 인정돼 '시정조치'가 내려진 것은 133건(5.8%)에 그친 사실이 확인되었다(2010. 10. 8. 경향닷컴). 차별시정제도는 2007년의 경우 145건 중 55건(37.8%)에 대해 시정조치가 내려져 어느 정도 정규직과 비정규직의 차별문제를 해소하는 역할을 기대하였다. 그런데 이명박 정부가 출범한 2008년도에는 1948건 중 단 41건(2.1%)에 대해서만 시정조치가 내려졌다. 이후 비정규직의 차별시정신청 건수 자체가 현격히 줄어들어 2009년에는 95건만이 신청되어 이중 18건(18.9%), 금년에는 106건이 신청되어 19건에 대하여 차별시정조치가 내려졌다. 반면 같은 기간 정규직과 비정규직의 임금격차는 계속 증

가하여 금년 3월을 기준으로 정규직은 228만9,000원, 비정규직은 125만3,000원으로 103만원의 격차를 나타냈다. 2007년 3월 기준으로 한 정규직과 비정규직의 임금격차(71만2,000원)보다 무려 32만4,000원이 더 많아 정규직과 비정규직의 임금격차가 100만원을 넘어섰다. 차별시정제도는 도입 초기부터 차별을 겪고 있는 비정규직이 고용불안을 우려해 제도 이용을 꺼리고, 신청자격을 노조에는 부여하지 않고 열악한 지위에 있는 그 차별을 받는 근로자에 한정하고, 신청기간까지 제한하여 결국 유명무실한 제도로 전락할 것을 우려하였는데, 이와 같은 우려가 현실화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

표 2.

연도별 차별시정사건 처리현황 (자료: 한나라당 차명진 의원실)

연도	접수	처 리						이월
		인정	기각	각하	조정	중재	취하	
2007년	145	55	15	1	1	0	73	641
2008년	1948	41	577	81	477	0	711	18
2009년	95	18	5	10	11	0	51	5
2010년 9월	106	19	11	48	12	2	41	19
전체	2294	133	608	140	501	2	-	683

(2) 2007년 중반부터 국민은행에서 2년간 일하다 퇴직한 이씨 등은 차별 대우를 받았으며 지방노동위원회에 차별신청을 하였고, 중앙노동위원회는 '중식비와 교통비, 변동성과급'을 지급하지 않는 것은 차별이므로 시정되어야 한다는 판정을 하였다. 이에 국민은행이 중앙노동위원회를 상대로 낸 차별시정재심판정취소 청구사건에서 서울행정법원은 '업무내용을 고려하면 정규직 근로자와 동종 또는 유사한 일에 종사하는 것이 인정되지만, 변동성과급은 일정 기간의 실적이 전제되어야 하므로 기간제근로자에게도 지급해야 하는 것으로 보기 어렵지만 교통비와 중식비는 실비변상적 성격이 강하고 설사 복리후생 차원이라고 하더라도 장기근속을 유도하기 어려운 점을 고려할 때 차등지급은 합리적인 이유가 없다'고 판결하였다. 2007년 7월 시

행된 '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'은 동종 또는 유사한 업무에 종사한다면 비정규직이라는 이유로 차별해서는 안 된다는 조항을 두고 있고, 법 시행 이후 성과급을 비롯한 각종 차등이 차별인지 여부를 두고 다툼이 이어지고 있으나 아직 대법원의 명시적인 판결은 없는 상태다. 유사한 다른 소송에서 기간제근로자에게 자녀학자금과 개인연금신착지원금, 미취학자녀교육비, 장애인 자녀 생활보조비, 출장여비 등을 지급하지 않는 것은 차별이 아니라는 1심판결이 있었다(2010. 9. 15. 연합뉴스).

(3) 서울지방노동위원회는 2010. 7. 21. 김 모씨 등 4명이 한국철도공사를 상대로 과거 기간제로 근무하였던 3년 동안 동일·유사한 업무를 한 정규직 근로자와 달리 군 복무경력이 호봉승급에 반영되지 않아 임금이나 장기근속수당에 차별을 받았다면 낸 차별시정신청에 대하여 "기간제근로자와 비교대상 근로자인 정규직 근로자간 담당업무가 같거나 유사한데도 호봉승급에서 달리 반영하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별적 처우에 해당한다."면서 시정명령을 내렸다(2010. 7. 21. 연합뉴스).

(4) 국가인권위원회는 2010. 8. 19. 파견업체 소속 최 모씨가 2007년 2월부터 2년 동안 도로교통사업소에 파견 나가 단속차량 운전원으로 일하면서 정규직인 공무원과 같은 업무를 하였는데도 공무원보다 낮은 임금을 받았다면 낸 진정사건에서 "파견노동자가 공무원과 같거나 비슷한 일을 하였다면 동일한 임금을 주어야 한다는 이유로 근무기간 중에 지급하지 않은 운전수당을 지급할 것과 최 씨의 근속연수 등을 고려하여 기본급을 다시 산정하여 미지급 임금을 지급하라"고 권고하였다(2010. 8. 20. 매일노동뉴스).

마. 국가 정책사업과 그 문제점

(1) 국가고용전략

고용노동부가 2010. 10. 12. 발표한 국가고용전략 주요 내용은 고용창출에 자치단체의 역할강화, 일자리 창출 우수기업 선정·포상, 재

정·산업정책 추진 시 고용창출 효과 중시, 파견허용업종 조정, 기간제근로자의 사용기간(2년) 제한의 예외대상의 조정, 일·가정 양립 상용형 시간제 일자리 확대 등인데, 이중에서도 특히 기간제 사용제한 예외업종과 파견업종 확대는 저임금 비정규직만 양산할 것이라는 비판을 받고 있다. 정부가 파견허용 대상에 포함시키려는 제품 및 광고 영업원, 경리사원, 웨이터의 경우 정규직 대체 가능성이 적은 것이 사실이나 대부분 중소·영세사업장 소속이어서 지금도 고용이 불안한 직종인 상황에서 이들을 파견대상에 포함시킬 경우 이들의 저임금과 고용불안은 지금보다 더 심화될 것이고 신설기업과 위탁계약기간이 있는 청소·경비업무를 기간제법 적용에서 예외로 할 경우 새로 생긴 신설기업의 기간제 사용이 상시화 될 수 있어 기간제 노동자의 대폭 증가가 예상된다.

또한 전략내용 중에서 탄력적 근로시간제 단위시간 확대는 근로자들의 삶을 불안정하게 만들고 근로자들을 과로로 내몰 뿐만 아니라 법정수당을 감소시켜 결국 노동자의 임금을 삭감하겠다는 것으로 정부의 고용전략은 다름 아니라 노동자의 근로조건을 후퇴시키려는 재계의 의도가 반영되어 있다.

(2) 정부의 일자리 창출 사업

이명박 정부가 출범한 이후인 2008년~2010년 정부의 일자리 창출 사업을 분석한 결과 이명박 정부에서 정부 부처가 추진한 각종 일자리 창출사업에 3조원이 넘는 돈이 투입되었으나, 창출된 일자리는 인턴, 통계조사원, 자료정리원 등 단기·임시직인 것으로 파악되었다. 정부가 도입한 24개 일자리창출 사업 중, 교육과학기술부는 학습보조 인턴교사(498억원), 고용노동부는 중소기업 청년인턴제(1,227억원), 행정안전부는 공공기관 인턴(373억원)을 투입하였고, 중·노년층 일자리로 새로 추진된 것도 희망근로 프로젝트, 하천 하구 쓰레기정화사업, 아동안전지킴이 등 단기 일자리들이었다. 이처럼 정부가 막대한 예산을 투입하고도 단기·임시직 고용만 늘리면서 전체 실업률은 2007년 3.2%에서 지난해 3.6%로 높아졌다(2010. 10. 1. 경향닷컴).

Ⅲ. 집단적 노사관계

1. 전임자 - 타임오프제도

가. 경과

2010년 1월 1일 법률 제9930호로 개정되어 2010년 7월 1일부터 적용되고 있는 개정 노조법은 노동조합 전임자와 관련 다음과 같은 규정들을 신설하였다.

- 전임자에 대한 급여지급금지(제24조 제2항),
- 근로시간면제 한도(타임오프제도) 도입(제24조 제4항),
- 전임자 급여 관련 쟁의행위 금지(제24조 제5항)
- 근로시간면제 한도를 위반한 쟁의행위 형사처벌(제92조 제1호)

한편 동법 시행령은 근로시간면제 한도를 '시간'과 '인원'에 의해 이중으로 제한하는 규정을 신설하였고(제11조의2), 이에 따라 근로시간면제심의위원회와 노동부장관은 '시간 한도'와 '사용가능인원'이라는 이중의 방법으로 근로시간면제 한도를 제한하는 의결 및 고시를 강행하여 2010년 7월 1일부터 노동현장에 적용되고 있다. 이러한 일련의 규정으로 인하여 2010년 7월 1일부터 전임자로서 급여지급이 중단되고, 이에 관한 노동3권 행사에 심각한 제약을 받고 있을 뿐만 아니라 형사처벌의 위협까지 받고 있는 실정이다.

나. 전임자, 타임오프 관련 법률적 논란

(1) 노조법 제24조 2항, 4항의 법적성질 및 이를 초과하는 단체협약의 사법적 효력

'노조법 제24조 2항의 전임자 임금지급 금지'는 동법 제24조의 전체적인 체계를 고려할 때 같은 조 제5항과의 관계에서 처벌을 전제로 하는 쟁의행위 금지대상의 의미를 가지는 것에 불과하므로 사법상의 효력을 가진 강행규정이라고 보기 어렵다는 견해가 있다.³⁾ 즉,

3) 이승욱 이화여대 법학전문대학원교수는 '노조전임자 근로시간면제제도의 쟁점과 과제'에서 "이와 유사한 구조

강행규정은 행위 자체의 반도덕성과 반윤리성 및 반사회질서성으로 인한 행위 자체를 금지대상으로 하는바, 노조전임자에 대한 급여지급 여부나 범위는 원칙적으로 노사가 자율적으로 결정할 문제이고, 근로시간면제 한도규정도 선량한 풍속이나 사회질서에 관한 내용으로 보기 어려운 점에 비추어 보면 임의규정으로 해석하는 것이 타당하다는 것이다. ‘노조법 제24조 4항에 따른 근로시간면제한도’는 근로시간면제심의위원회가 노동부 산하의 행정기구에 불과하고, 그 한도 결정은 행정적인 기준설정행위에 지나지 않으며, 근로시간면제한도 노동부 고시는 별도의 효력규정도 두고 있지 않으며(cf. 최저임금의 경우 효력규정4)을 별도로 규정하고 있음), 노조법에는 24조 2항과 4항에 대한 벌칙 규정이 없고, 법에서 금지하고 있는 것은 24조 2항과 4항을 위반하는 급여지급을 요구하고 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하는 경우뿐이라는 점도 그와 같이 해석하는 근거이다 (노조법 제92조 1항).

(2) 노조법 81조 4호의 부당노동행위 성립여부

노사가 근로시간면제한도를 넘는 한도를 합의할 경우 전임자에 대한 급여지급이나 노동조합에 대한 운영비 원조행위로 보아 노조법 제81조 4호의 지배개입의 부당노동행위에 해당하는지가 문제된다. 전임자에 대한 기존 판례⁵⁾는 노조의 자주성을 잃을 위험이 현저하

로 되어 있는 쟁의행위 기간 중의 임금지급 여부에 관한 노조법 제44조와 관련하여서도 쟁의행위 기간 중의 임금에 대한 노사당사자의 합의가 이루어진 경우 그 합의는 사법상 유효한 것과 동일한 논리”라고 해석하고 있다. 박지순 고려대 법학전문대학원 교수도 노동법률 기고글(근로시간면제제도(타임오프)의 법적 쟁점)에서 “노사가 자율적으로 상한을 초과하여 합의하였다면 그 자체를 위법이라고 할 수 있는지 논란이 된다. 조문의 체계와 내용에 비추어 볼 때 그러한 합의가 바로 위법하다고 할 수는 없을 것”이라고 해석하고 있다.

4) 제6조(최저임금의 효력) ① 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다. ② 사용자는 이 법에 따른 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추어서는 아니 된다. ③ 최저임금의 적용을 받는 근로자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 본다.

제28조(벌칙) 제6조제1항 또는 제2항을 위반하여 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금은 병과(병과)할 수 있다.

5) “노동조합법 제39조 제4호 본문에서 사용자가 노동조합의 운영비를 원조하는 행위를 부당노동행위의 하나로 보고 이를 금지하고 있는바 따라서 노조전임자나 노조간부가 사용자로부터 급여를 지급받는 것이 형식적으로 보면 위 법조에 해당하는 것 같지만 그러나 운영비 원조금지의 입법목적이 조합의 자주성을 확보하는 데에 있다 할 것이므로 위 법조 소정의 부당노동행위의 성립여부는 형식적으로만 볼 것은 아니고 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성을 잃을 위험성이 현저하게 없는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 봄이 상당하다 할 것이고 특히 그 급여지급이 조합의 적극적인 요구 내지는 투쟁결과로 얻어진 것이라면 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성이 저해될 위험은 거의 없다고 보아야 할 것이므로 이는 위 법조 소정의 부당노동행위

지 않는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 본다. 부당노동행위 제도의 취지는 노조법 개정에도 무관하게 동일하게 유지되고 있으므로 대법원 판례의 태도는 여전히 유효하다는 점에서 단체협약에 근거하여 근로시간면제한도를 넘어 급여가 지급된 경우 형식적으로 노조법 제81조 제4항에 해당할 여지가 있겠으나, 부당노동행위가 성립하기 위해서는 사용자에게 노조 자주성을 침해한다는 인식이 인정되어야 하며, 부당노동행위 의사가 인정되지 아니하고 노조의 자주성에 대한 현저한 위험이 발생하지 않는 이상 부당노동행위는 성립하지 않는다고 해석된다.⁶⁾

(3) 2010년 7월 이전에 체결된 단체협약의 효력

노조법 부칙 제3조 단서에서는 ‘이 법 시행에 따라 그 전부 또는 일부 내용이 제24조를 위반하는 경우에는 이 법 시행에도 불구하고 해당 단체협약의 체결 당시 유효기간까지는 효력이 있는 것’으로 규정하고 있으므로, 2010. 1. 1.부터 2010. 6. 30. 사이에 체결된 단체협약의 노조전임자 관련 조항은 단협 유효기간까지는 효력이 있다고 해석되는지 문제된다.

부칙 제3조 단서의 문언상으로 법 제24조 3항 내지 5항이라고 하지 않고 법 제24조라고 하여 법 제24조 제2항도 포함하는 전임자에 관한 조항 전체에 대한 경과규정으로 보이는 점, 일반적으로 적용이 되지 않으면 위반의 문제는 생기지 않으므로 여기서 시행은 시행 및 적용을 전제로 한 것이라는 점, 2010. 7. 1.자로 법이 시행(적용까지 포함)되면서야 비로소 기존에 체결되어 있는 단체협약이 법 24조에 위반되는 상황이 발생한다는 점, 2010. 7. 1. 이후 일률적으로 효력을 인정하지 않으려는 한나라당 개정안⁷⁾과 달리 국회 환경노동위원회 대안으로 입법이 이루어졌다는 점, 당시 입법논의를 주도한 추미애 환노위 위원장은 "그 밖에도 처음부터 합의가 어려웠던 쟁점도 많았지만 부칙조항으로 기존 노조에게 상당기간 변화를 준비할 수 있도

에 해당하지 않는다고 보아야 할 것이다.”(대법원 1991.5.28. 선고 90누6392 판결)

6) 2010. 7. 14. ‘노사자율침해, 근로시간면제제도의 문제점’ 정책토론회 자료집, 김선수 민변회장 토론문 참조.

7) 안상수 의원 대표 발의안

록 하기 위해 추가 유예기간을 대폭 늘이는 등 막바지까지 정부 여당의 양보를 받아냈던 것입니다. 부칙 조항에 대한 자유선진당의 논평은 이를 시사하는 것입니다"라고 하는 등 위 부칙조항의 취지에 대하여 2010. 7. 1. 시점을 기준으로 유효하게 존재하는 단체협약이 법 제24조를 위반하더라도 그 단체협약 유효기간까지는 효력을 인정한다는 것으로 최장 2년 6개월까지 가능하다는 것이라면서 그 입법 경위를 설명하였다는 점 등에 비추어 2010. 1. 1.부터 2010. 6. 30. 사이에 체결된 단체협약의 노조전임자 관련 조항은 단협 유효기간까지는 효력이 있다고 해석된다.

다. 관련 쟁송

(1) 근로시간면제한도고시 무효 확인

근로시간면제심의위원회가 2010년 5월 1일 02:50경 근로시간면제 한도를 의결하고 그에 따라 고용노동부는 고시 제2010-39호로 근로시간면제 한도를 고시하였다. 이에 대하여, 노동부 고시는 첫째, 5월 1일 이후에는 '국회의 의견을 들어 공익위원만으로 심의·의결한다'는 노조법 부칙 제2조를 위반하여, 국회 의견도 수렴하지 않았고(절차상 흠결), 권한이 없는 경영계 위원들이 심의·의결권을 행사하였으므로 무효이고(주체상 흠결), 둘째, 노동부 고시는 노조법 제24조, 제24조의2에 규정된 위임 한계를 일탈하였으며, 셋째, 회의 장소를 일방적으로 변경한 뒤 위원회의 내부 운영규정을 위반하며 비공개로 회의를 진행하였고, 노동부 직원들을 동원하여 노동계 위원들이 심의·의결권을 제대로 행사할 수 없도록 하는 등 절차상 하자가 있다는 점 등으로 고시무효확인 소송⁸⁾이 진행 중에 있다.

(2) 헌법소원

첫째, 노동조합의 존립근거인 동시에 노동3권을 구체적으로 실현하는 방법적 기초인 전임자제도는 헌법상 보호될 필요가 있으나(노조 전임자 제도의 헌법상 기능), 이 사건 법률조항은 전임자 급여지급을 법률로 금지하고(노조법 제24조 제2항), 이에 관한 단체교섭 및

8) 서울고등법원 2010누28757호

단체행동을 심각하게 제한하며(동조 제4항, 제5항), 이를 위반 시 형사처벌의 위협까지 가함으로써(동조 제5항, 동법 제92조 1호) 노조 전임자제도가 가지는 헌법적 의미와 기능을 무색케 하고 있고, 둘째, 전임자 급여지급이 부당노동행위에 해당하여 이를 규제할 필요가 있다는 이 사건 법률조항의 목적은 실증적·법리적으로 허구이고, 적절한 수단도, 피해를 최소화하지도 못하고 있어(과잉금지원칙위반), 목적의 정당성, 수단의 적정성 및 피해의 최소성, 법익의 균형성 요건을 갖추지 못하여 헌법 제37조 제2항에 규정된 과잉금지원칙에 반하며, 셋째, 노사가 자율적으로 결정할 전임자 급여지급 문제에 국가로 하여금 과도하게 개입하도록 함으로써 노사자치의 원칙 및 노동3권의 본질적 내용을 침해하고 있어(노동3권과 노사자치의 원칙 침해), 헌법 제10조 및 제37조 제2항에 정한 노사자치의 원칙을 근본적으로 훼손하고, 노동3권의 본질적 내용을 침해하고, 넷째, 타임오프의 본질은 노조전임자의 정당한 노동조합 활동을 보장하여 근로자의 단결권을 실질화하는데 있으나(타임오프 제도의 본질), 국제적 기준에서 “What to do if you are not allowed to take time off”라는 타임오프 제도의 본질은 유독 우리나라에서만 “노사가 합의해도 정부가 정한 타임오프를 넘기면 엄격히 처벌”하겠다는 의미로 변질되었고, 다섯째, 타임오프 제도의 입법 및 시행과정에서 절차적, 내용적으로 불법과 탈법으로 진행되어 왔다는 점(법치주의와 적법절차 원리의 실종) 등에 근거하여, 노조법 제24조 제2항, 제 4항, 제5항 및 제92조 제1호, 동법 시행령(2010.2.12.대통령령 제22030호) 제11조의2, 근로시간면제심의위원회의 2010년 5월 1일자 근로시간면제 한도 의결 및 이에 따른 노동부장관의 근로시간면제 한도 고시(2010.5.14.노동부 고시 제2010-39호)에 대한 헌법소원이 진행 중에 있다.

(3) 단체협약 시정명령취소소송

고용노동부는 금속노조 소속 사업장에서 체결한 단체협약에 대하여 전임자 관련 조항들이 위법함을 이유로 노동위 의결을 거쳐 시정명령을 하였다. 이에 대하여 첫째, 노조법 제24조 2항, 4항에 따른 전임자임금지급금지와 근로시간면제한도는 임의규정, 훈시적 규정에

해당하고, 노동조합이 전임자급여지급을 요구하거나 고시를 상회하는 근로시간면제한도를 요구하여 단체협약으로 체결한다고 하여도 사법적 효력을 부정할 수 없다는 점, 둘째, 2010. 1. 1 ~ 6. 30 기간 중 체결한 전임자 협약의 효력은 노조법 부칙 제3조 단서에 따라 2010. 7. 1. 이후에도 '해당 단체협약의 체결 당시 유효기간까지'는 유효하다는 점, 셋째, 전임자가 아닌 비전임간부, 교섭위원 등에 대한 급여지원 조항은 노조법 제24조의 적용대상에 해당하지 않는다는 점 등에 근거하여 시정명령에 대한 취소소송이 진행중에 있다.⁹⁾

라. 타임오프 매뉴얼 문제점

고용노동부는 노동조합의 요구를 사전에 차단하기 위하여 '매뉴얼'을 발표하고, 노동현장에 대한 통제를 강행하였다. 노동부가 발표한 타임오프매뉴얼은 법률에 없는 '근로시간면제자'라는 개념을 만들고, 법률적 근거없이 사용 대상자와 대상업무, 사용인원 등을 제한하였으며, '근로시간면제인원 선정기준 및 절차', '사업 또는 사업장 판단 기준', '조합원 규모 산정기준', '사용방법' 등 법률에 정하지 않거나 노사 자율로 정하면 될 내용을 임의적으로 매뉴얼에 포함하고 있어 많은 문제점을 안고 있다.

노동부는 매뉴얼에서 법률에 정한 바 없는 "노사공동의 이해관계에 속하는 노동조합 유지관리업무", "근로시간면제자", "사용자와의 교섭 등에 근로시간면제자가 우선적으로 참여하여야", "파업, 공직선거 출마 등 업무는 무급", "실제 회의참석, 협의, 교섭 하는 활동시간", "근로시간면제자가 아닌 노조활동은 무급이 원칙이나 불가피한 경우 유급처리 가능", "사업장과 무관한 순수한 상급단체 활동", "단체협약 만료일 이전 3개월이 되는 날을 기준으로 조합원수 산정", "복수노조 사업장의 경우 전체 조합원 규모에 따라서 산정", "받을 수 있는 급여보다 과도한 기준을 지급하는 것은 부당노동행위", "사전에 명단을 통보하고 사후에 정산", "대상업무 이외 활동 등은 사후정산하여 무급처리 가능", "근로시간 면제자를 제외하고 그 외 노

9) 대구지방법원 2010구합3420호

조건부를 참여케 하고 유급처리하는 경우”, “전임자는 노동조합 스스로 급여를 부담한다는 전제라고 이상하게 정의함”, “전임자에 인사조치를 무급휴직으로”라고 표현하는 등 부당하고 또한 월권적인 해석론을 통해 노사관계에서의 공정성을 상실하였다. 더욱이 노동부의 매뉴얼은 전임자관련 법률에 대한 노동부의 단순한 해석론(주장)에 불과하고 법규적 효력이 없음에도 불구하고 노동현장에서는 노동부의 매뉴얼이 마치 법적으로 강제되는 것처럼 인식되면서 문제가 증폭되고 있다.

마. 전임자 문제를 계기로 한 각종 노동탄압

(1) 근로시간면제 한도의 적용대상자 확대노조간부, 교섭위원 활동에 대한 유급적용 조항

고용노동부는 개정 노조법상 타임오프제도의 대상자에 대하여 ‘근로시간면제자’라는 용어를 사용하면서, 근로시간면제자는 정해진 시간 내에서 근무를 면제받고 노조법에서 규정된 근로시간면제 대상에 속하는 업무를 수행할 수 있도록 지정된 자이고, 전임자와 비전임간부, 일반조합원¹⁰⁾ 등 노동조합업무를 하는 모든 조합원들을 포괄하는 것으로 업무처리를 하고 있다.

그러나 근로시간면제한도의 규제를 받는 적용대상자에 대하여는, ① 노조법 제24조는 노동조합의 전임자에 대한 규정이므로 조문체계상 제4항이 전임자를 위한 유급의 조합활동 범위를 정한 것이라는 점, ② 같은 조 제2항에서는 ‘노동조합의 업무에만 종사하는 자’를 ‘전임자’라 칭하고 전임기간 동안 사용자로부터의 급여 지급을 금지하고, 동조 제4항에서는 「제2항에도 불구하고」라고 표현하고 있고, ③ 의결안의 사용한도인원이 대단히 제한적이고, 최저보장방식이 아닌 상한규제방식이라는 점, ④ 애초 이 법의 도입배경이 전임자급여 지급을 금지하면서 예외적으로 사용자와의 협의교섭 등의 업무에 대

10) 노동부는 매뉴얼 29페이지에서 일반조합원이 근로시간면제한도 시간을 사용할 수 있는가라면 질문에 “일반조합원이 근로시간면제 사용자로 지정되었다면 면제시간을 사용할 수 있음”이라고 회신하면서 근로시간면제 대상에 ‘일반조합원’까지 포함할 수 있다고 인정하고 있다.

하여 임금의 손실없이 활동할 수 있도록 하기 위함에 있다는 점, ⑤ 노동부도 이 제도의 도입배경이 노조전임자 임금지급 관행을 개선하기 위한 것이라고 설명하고 있는 점, ⑥ 근면위에서 자체 진행한 실태 조사중 전임자유급활동시간을 별도로 추출·분석한 결과와 노동연구원 전임자유급활동실태를 기초로 근로시간면제한도를 결정하였다는 점, 등에 비추어 노조법 제24조 제4항의 근로시간면제제도는 법 24조 1항의 '노조전임자'에 국한된다는 비판이 제기되고 있다.

(2) 단체협약상의 시설편의제공 규제

고용노동부는 전임자 관련사항에 더하여 전임제도와 무관한 노동조합 사무실에 대한 관리유지비, 노조 지부활동에 대한 일부 지원비, 조합채정자립기금 등에 대해서까지 규제를 가하고 있다.

그러나 노조법 제81조 제4항에서의 '지배개입'과 '전임자 급여 지원', '운영비 원조'는 각각 독립된 요건이 아니라, 위 부당노동행위 규정은 조합의 "자주성"을 잃게 하는 사용자의 지배개입에 대한 처벌을 위한 것으로서, 전임자 급여 지원 및 운영비 원조로 인하여 노조의 위험성이 현저하게 없는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 할 것이며, 이에 대한 대법원 판례(대법원 1991.5.28. 선고 90누6392 판결)에서도 "운영비 원조금지의 입법목적이 조합의 자주성을 확보하는 데에 있다 할 것이므로 위 법조 소정의 부당노동행위의 성립여부는 형식적으로만 볼 것은 아니고 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성을 잃을 위험성이 현저하게 없는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 봄이 상당하다 할 것이고 특히 그 급여지급이 조합의 적극적인 요구 내지는 투쟁결과로 얻어진 것이라면 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성이 저해될 위험은 거의 없다고 보아야 할 것이므로 이는 위 법조 소정의 부당노동행위에 해당하지 않는다"라고 판시하고 있다. 그동안 노동조합의 자주성 상실 등에 대한 문제없이 조합활동을 위한 시설편의제공으로 인정되어 오던 사항에 대해서까지 부당노동행위를 이유로 규제하는 것은 과도한 개입이라는 비판을 피하기 어렵다.

2. 간접고용 노동자들의 노동3권 쟁취 투쟁

가. 현대자동차 사내하청 불법파견 관련 대법원 판결과 비정규 노동자들의 투쟁

(1) 판결의 내용

2010. 7. 22. 선고 대법원 2008두4367판결은 (주)현대자동차의 사내하청업체 소속이던 비정규직 조합원이 현대자동차에 파견되어 현대자동차로부터 직접 노무지휘를 받는 근로자파견관계에 있으며 사용사업주인 현대자동차가 2년 이상 계속 사용하여 왔으므로 구 파견법 제6조 제3항 본문에 따라 직접 고용이 간주된다고 판시하였다. 이 판결은 '현대자동차에 존재하는 사내하청이라는 방식은 도급이 아니라 파견(곧 불법파견)이며, 전원합의체 판결인 대법원2007두22320판결에 따라 2년 이상 근무한 사내하청 근로자는 현대자동차의 정규직 지위에 있다.'고 판시함으로써, 노동계의 오랜 주장이 타당하다는 것을 확인하여 주었다. 특히, 업무수행 지시와 관련하여 유사한 사건들에서 원청회사는 도급으로 위장하기 위해 하청업체의 반장, 직장 등을 이른바 '현장대리인(현장관리인)'으로 하여 자신들이 직접 지휘감독을 하지 않는 것처럼 가장해 왔으며 이를 근거로 '도급'이라고 주장해 왔다. 그러나 이번 판결에서 '원고들이 수행하는 업무의 특성들을 고려하면 사내 협력업체의 현장관리인 등이 원고들에게 구체적인 지휘명령권을 행사하였다 하더라도, 이는 도급인이 결정한 사항을 전달한 것에 불과하거나, 그러한 지휘명령이 도급인 등에 의해 통제되어 있는 것에 불과하다'고 판단하여 이와 같은 새로운 위장 방식에 쐈기를 박았다고 할 수 있다. 한편, 2010.11. 12.서울고등법원 2007나56977판결도 위와 같은 내용을 재확인하면서 차체공정, 엔진공정, 엔진서브라인 등에도 위 법리를 확장하였다.

(2) 비정규직 노동자들의 투쟁

이 판결은 개별적 근로관계 뿐 아니라 집단적 노사관계에 있어서

도 큰 영향을 미치고 있어서 중복되는 면이 있지만 언급하지 않을 수 없다.

금속노조에서는 이번 판결을 계기로 금속노조를 비롯한 제조업 사업장에 만연한 간접고용의 문제를 해결하기 위하여 노력하고 있고, 이를 위해 “불법과건 대응 TF팀”을 구성하여 이번 판결의 대상이 된 현대자동차 뿐 아니라 다른 자동차 회사, 조선, 전자업종까지 조직화 확대를 꾀하고 있다. 대상 사업장인 금속노조 현대자동차 비정규지회는 이 판결 선고 이후 조합원수가 2배 이상 증가하였고 조합 활동에 대한 관심이 어느 때보다 높은 상황이다. 금속노조와 비정규지회는 이러한 조합원들의 높은 관심을 이어받아 현대자동차를 상대로 정규직과의 차별시정등을 요구하는 교섭 요구를 하였고 근로자지위확인등을 구하는 1940여명의 집단소송을 제기하였다.

이에 대한 회사의 반응은 폭력과 부당노동행위였다. 비정규지회 핵심간부에 대한 테러수준의 폭력이 가해졌으며, 일상적으로 노조 탈퇴 및 집단소송 불참 강요행위가 이어졌다. 특히 2010. 11. 14.에는 시트사업부의 동성기업을 폐업하면서 노조탈퇴를 조건으로 신규업체에 고용을 승계해주겠다고 하고, 이를 거부한 조합원들이 계속 출근을 강행하자 무자비하게 폭행을 한 일마저 발생하였다. 이에 대해 다른 사업부의 비정규지회 조합원들이 연대하여 항의하면서 1공장을 점거하는 일로 확산되었고, 2, 3공장과 아산 및 전주공장까지 확산 중이다.

한편, 이와 같은 일련의 간접고용 노동자 투쟁과정에서 2010. 2. 23. 전주공장에서는 계약해지를 통한 비정규직 해고에 반발하여 정규직과 비정규직이 연대하여 파업을 벌인 바 있고 이는 그간 항상 논란이 되었던 노동운동내 정규직과 비정규직간의 분리 움직임에 대한 대안을 제시하기도 하였다.

나. 원청사업주의 사용자 책임을 인정한 현대중공업 대법원 판결¹¹⁾

(1) 사건의 경과와 판결내용

2003. 8.경 현대중공업 사내하청 노동조합이 설립된 이후에 공개된 사내하청 노조의 간부들과 조합원들이 속해 있던 하청업체들이 2003. 9.부터 2003. 12.에 대부분이 폐업, 사업부분 폐쇄가 되었고 사내하청 노조 조합원들은 해고(사업장 배제)를 당하였다. 당시 현대중공업 사내하청 노동조합과 소속 조합원들은 하청업체의 폐업과 조합원들에 대한 해고는 현대중공업이 지배 개입하여 이루어진 것이라면서 원청회사인 현대중공업을 직접 상대방으로 하여 부당노동행위 구제신청을 제기하였는데, 그 사건에서 대법원은 “부당노동행위의 예방, 제거는 노동위원회의 구제명령을 통해서 이루어지는 것이므로 구제명령을 이행할 수 있는 법률적 또는 사실적인 권한이나 능력이 가지는 지위에 있는 한 그 한도 내에서는 부당노동행위의 주체로서 구제명령의 대상자인 사용자에게 해당한다.”고 하면서, “(부당노동행위의 하나인) 지배 개입의 주체로서의 사용자인지 여부도 당해 구제신청의 내용, 그 사용자가 근로관계에 관여하고 있는 구체적인 형태, 근로관계에 미치는 실질적인 영향력 내지 지배력의 유무 및 행사의 정도 등을 종합하여 결정해야 할 것이다. 따라서 근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적인 지배, 결정할 수 있는 지위에 있는 자가, 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 등으로 법 제81조 제4호 소정의 행위를 하였다면 그 시정을 명하는 구제명령을 이행하여야 할 사용자에게 해당한다.”고 판단하여, 학계의 통설이고 일본 최고재판소 판결의 입장인 지배력설에 따라 원청사업주의 사용자 책임을 인정하는 판결을 하였다. 그리고 사건에서 현대중공업이 사업폐지를 유도하는 행위가 있었고 이것은 금속노조 현대중공업 사내하청 지회(당시 현대중공업 사내하청 노동조합)의 활동을 위축시키거나 침해하는 지배, 개입행위에 해당된다고 판단하였다.

(2) 현대중공업 사내하청지회 판결의 의미와 간접고용 노동자의 노

11) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두9075 판결, 2007두8881 판결

동3권

간접고용 노동자들은 실제 근로조건 등 노동관계에 관한 모든 결정권은 원청사업주가 가지고 있는데, 형식적인 고용관계는 하청업체로 되어 있어서, 실제 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 형해화되어 있었다. 이 판결은 사용자로서 마땅한 책임을 회피해 온 원청 사업주에 대하여 부당노동행위에 있어서 사용자 책임뿐만 아니라, 다음과 같이 간접고용 노동자의 노동3권 전반에 대하여 매우 의미있는 판결이라고 할 수 있다.

(가) 노동조합의 일상 활동

간접고용 노동자들이 원청 사업주 사업장에서 일상적인 노동조합을 활동을 할 수 있는지의 문제인데, 현대중공업 사내하청지회 판결에 비추어 보면 단결권은 노동3권 중 가장 근간을 이루는 기본권이므로, 이러한 단결활동은 장소적으로 원청사업주의 사업장 내에서 이루어질 수밖에 없을 뿐만 아니라, 전체 생산시설과 생산과정을 통제하고 있는 원청사업주에게 직접적이고 구체적인 영향을 받을 수밖에 없는 것이므로 이 부분에 있어서 원청사업주도 사용자에 해당한다. 하청 노동자들의 단결활동에 대하여 원청 사업주는 이를 수인할 의무가 있으므로 하청업체 작업 공간뿐만 아니라, 하청 노동자들이 사용하는 식당과 그 주변, 휴게실, 탈의실 등 하청노동자들이 사용하는 공간들, 하청 노동자들이 출퇴근시 이용하는 버스, 도로, 출입문 등에서 노동조합이나 조합원들이 조합활동을 함에 있어서 반드시 원청사업주의 허가를 받아야만 하는 것이 아니고, 원청 사업주 시설관리권의 본질적인 부분을 침해하지 않는 한도내에서 사용자의 합리적인 규율이나 제약에 따라 정당한 조합활동을 할 수 있다고 보아야 할 것이다. 또한 원청사업주와 단체협약 체결을 통해서 단체협약에 근거한 사업장 내 노조활동도 가능하다고 할 것이다.

(나) 단체교섭 부분

학설은 부당노동행위 사용자 책임 부분과 단체교섭 의무를 지는 사용자 책임 부분에서 동일하게 실질적 지배력과 영향력이 있는 자

도 사용자로서 책임을 진다고 밝히고 있다(통설임). 따라서 현대중공업 사내하청지회 판결의 의미는 원청 사업주도 하청 노동자들이 속한 노동조합에 대하여 단체교섭 의무를 진다는 것을 같이 확인한 것으로 볼 수 있다. 교섭의 의무가 있는 교섭 사항이 무엇이냐의 문제가 될 수 있는데, 원청 사업주가 결정할 수 있는 근로조건 등 노동관계에 관한 사항이라고 할 것이다. 구체적으로 보면 교섭사항에는 ① 원청 사업주가 독자적으로 결정하는 사항(예를 들면 원청사업주 소유의 장소나 시설을 사용하는 노조활동, 원청사업주의 후생복지시설의 공동 사용, 근로시간과 휴게, 산업안전보건 사항 등) ② 하청업체가 독자적으로 결정하는 사항(예를 들면 하청업체 작업공간에서의 노조활동, 인사 관련 사항) ③ 원청사업주가 부분적 사용자로서 우월적 지위에서 하청업체와 공동으로 결정하게 되는 사항(임금, 고용보장, 휴가, 근무시간 중 노조활동, 노조전임자의 유급노조활동 등)으로 나누어 볼 수 있다. ①과 ③에 해당하는 사항에 대하여는 원청사업주도 실질적인 결정에 관여하는 것이므로 단체교섭 의무를 부담한다고 보고 원청사업주와의 단체교섭 대상 사항에 포함된다고 볼 것이다.

나아가, 원청 사업주가 우월적인 지위에서 하청업체가 공동으로 결정하는 사안의 경우에는 공동으로 교섭에 응할 의무를 부과하는 것이 타당하다. 왜냐하면 공동으로 응하지 않으면 교섭 석상에서 원만한 논의가 불가능하므로 개별적으로 교섭에 응하겠다고 고집하는 것은 성실한 교섭 의무 이행으로 보기 힘들기 때문이다.

(다) 쟁의행위

현대중공업 사내하청지회 판결 취지를 고려하면 원청 사업주를 상대방으로 하는 쟁의행위는 원청사업주를 상대로 하여 교섭을 진행하다가 결렬이 되면 이를 이유로 원청사업주를 상대방으로 하여 그 교섭사항 관철을 목적으로 쟁의행위를 할 수 있다. 통상은 원청사업주와 하청업체 모두를 상대방으로 하여 각각 또는 공동으로 교섭이 진행되므로 쟁의행위도 역시 같이 진행될 것이다. 쟁의행위시 일반적으로 이루어지는 원청사업장 내에서의 부분적, 병존적인 직장점거

농성이나, 사업장내에서 집회 등 단체교섭 촉구활동도 가능하다고 봐야 하고, 원청 사업주를 상대방으로 하는 쟁의행위가 진행 중에 간접고용 근로자들의 쟁의로 인하여 중단된 업무에 다른 하청업체에 물량을 주거나, 계약을 체결하여 인원을 투입하거나, 원청이 직접 임시계약직을 채용한다든지 하는 경우에는 대체근로금지 의무 위반이 될 것이다, 하청업체가 신규인원을 채용하는 경우에는 하청업체를 상대로 하여 쟁의행위가 진행 중이므로 역시 하청업체는 대체근로금지 의무 위반으로 봐야 할 것이다.

다. 기륭전자

기륭전자는 구로디지털공단지역 중소제조업체 내 불법파견을 상징한다. 기륭전자는 정규직 노동자 채용 없이 외관상 용역회사와 사내 하도급계약을 체결하고 사내하청 노동자로만 생산라인을 운용하다 지난 2005년 7월 노동부로부터 불법파견 판정을 받았다. 금속노조 기륭전자분회 노동자들은 직접 고용을 기대했다. 그러나 기륭전자는 불법파견에 대해 벌금 500만원을 납부하는 것으로 모든 책임을 면했고, 불법파견 노동자들에 대해서는 계약기간 만료를 이유로 모두 해고해버렸다. 당시 기륭전자분회 노동자들의 불법파견기간은 2년 미만이었다. 파견법에서는 사용사업주가 파견근로자를 2년 이상 근로시킨 경우 직접 고용한 것으로 본다거나(개정 전) 직접 고용할 의무가 있다(개정 후)는 규정만을 두고 있어서 기륭전자와 같이 2년 미만 불법파견 노동자들의 고용문제는 철저히 외면 받아 왔다. 법이 외면하는 절망적인 현실에서도 100일이 넘는 김소연 기륭전자분회장의 단식, 괴물처럼 진입하는 포크레인과 경찰병력을 온몸으로 막아낸 송경동 시인의 헌신적 지원 등 기륭전자분회 노동자들의 6년에 걸친 눈물겨운 투쟁이 마침내 2년 미만의 불법파견에 대해서도 사용사업주에게 직접 고용을 보장받게 되었다 이는 기륭전자 노동자들의 투쟁이 갖는 역사적 의미라 할 것이다.

라. 동희오토

동희오토는 기아차 모닝을 생산하는 공장인데 기아차가 주식의 35%¹²⁾를 가지고 있고 생산설비는 현대캐피탈에서 임대한 것이며 부지와 공장건물 또한 현대자동차 소유이다. 동희오토 대표가 기아차 소하리공장으로 부임하고, 기아차 소하리 공장장이 동희오토 대표로 부임하는등 인적 관련성도 매우 깊다. 모닝을 생산하는데 필요한 연구개발, 설계, 부품공급, 설비증설, 주문등 조립을 제외한 모든 과정은 기아차에서 담당한다. 그런데 동희오토에서 근무하는 노동자들 중 동희오토 소속인 노동자들은 한명도 없고 전부가 17개 사내하청업체 소속 노동자들이다. 동희오토 사내하청지회가 설립된 이후 업체폐업과 계약해지등을 통하여 1백여 명의 노동자를 해고한 바 있다. 2중의 파견근로관계, 2중의 사내하청관계에 있는 동희오토 사례는 간접고용 문제 중에서도 가장 심각한 경우에 속한다. 2010. 11. 3. 동희오토사내하청지회 해고노동자들을 동희오토에 복직시키는 것으로 일단 합의를 하였다. 그동안 주장해오던 진정한 원청업체인 현대기아차에 사용자로서의 책임을 묻지 못한 한계는 있지만 2010년 간접고용 노동자들 투쟁사의 중요한 사건임에 틀림없다.

3. 노조설립에 대한 행정관청의 부당 개입

가. 노조설립신고제도의 취지

사용자와의 관계에서 약자인 근로자가 자신의 근로조건을 스스로 개선해나갈 수 있는 거의 유일한 방법이 노동조합이다. 한국 헌법 제21조에서 결사의 자유와 이에 대한 허가의 금지를, 제33조에서 단결권을 포함한 노동3권을 명시하여 이를 확인하고 있으며 한국이 가입한 국제인권규약¹³⁾들도 마찬가지이다. 현행 노조법 제5조도 이러한 취지에 따라 노동조합 자유설립주의를 표방하고 있다.

한편 근로자가 노조법상의 여러 보호를 받는 노동조합을 결성하고자 하는 경우 노동조합설립신고제도를 거쳐야하고 판례는 노조설립

12) 나머지 45%를 소유하는 동희산업은 울산에서 샤시를 생산하며 현대자동차에 납품하는 업체이다.

13) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제22조, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제8조

신고주의는 노동조합의 자유로운 설립을 제약하기 위함이 아니라 노동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 목적을 달성하기 위하여 지도·감독에 철저를 기하기 위한 노동정책적인 고려에서 마련된 것으로 보고 있다¹⁴⁾. 그러나 최근 고용노동부의 일련의 행태를 보면 설립신고주의의 취지에 정면으로 반하는 양상이다. 몇 가지 사례를 중심으로 고용노동부의 노조설립신고제도 운영상의 문제점 나아가 노조법 자체의 문제점에 대하여 살펴본다.

나. 청년유니온 사례

청년실업이 날로 증가하고 있는 상황에서 최저임금보장, 청년고용 할당제 도입, 청년실업자에 대한 실업부조 도입등의 사업목표를 가지고 설립한 청년유니온에 대하여 고용노동부가 설립신고반려처분을 하였다¹⁵⁾. 반려처분의 사유는 ① 조합원 중 재직근로자가 아닌 자가 다수이고 임원 중 일부도 재직근로자가 아닌 점(노조법 제2조 제4호 라목), ② 보완 요구¹⁶⁾ 일부 미이행(노조법 제12조 제3항 제2호)이다.

그러나 ① 사유와 관련하여 노조법 제2조 제4호 라목 본문에서 규정하고 있는 “근로자”는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만이 아니라 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직 중인 자도 노동3권을 보장할 필요가 있는 한 포함되는 것이다. 동 조항은 기업별 노동조합에 적용되는 것으로서 이미 대법원¹⁷⁾은 지역별노동조합이 그 구성원으로 구직 중인 여성노동자를 포함하여 노동조합설립신고를 한 경우, 구직 중인 여성노동자를 노조법상의 근로자가 아니라는 이유로 반려처분한 것을 위법하다고 판시하면서

14) 대법원 1993. 2. 12. 선고 91누12028판결등 다수

15) 2010. 3. 23.의 1차 반려처분은 청년유니온이 주로 정치운동을 목적으로 한다는 점과 근로자가 아닌 자의 가입을 허용한다는 점이 그 사유였으나 이후 청년유니온이 규약 일부를 개정하여 다시 설립신고를 제출하였는데 2010. 5. 14. 2차 반려처분을 하였다. 본 원고에서 반려처분이라 함은 2차 반려처분을 의미한다. 참고로 고용노동부는 청년유니온보다 조금 앞선 시기인 2010. 1.경 전국비정규직여성노동조합에 대해서도 유사한 이유로 설립신고반려처분을 하였다가 스스로 철회한바 있다.

16) 보완 요구의 내용은 ① 조합원 자격확인을 위하여 노조 임원의 근로자성 여부를 확인할 수 있는 증빙자료로 근로계약서 또는 재직증명서등의 제출하고 ② 감소한 인원들의 조합 탈퇴 여부에 대한 서류를 제출하고 ③ 청년유니온 규약이 “구직 중인 청년노동자”를 조직대상이 포함하고 있어서 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하고 있으니 보완하라는 것임.

17) 2004. 2. 27. 선고 대법원 2001두8568판결

산업별, 직종별, 지역별 노동조합등의 경우에는 원래부터 일정한 사용자에 종속관계를 조합원의 자격요건으로 하는 것이 아니라는 점을 확인한 바 있다. 이번 청년유니온 사건은 구성원의 다수가 일정한 사용자에 종속되지 않은 사례여서 관심을 모았는데 2010. 11. 18. 선고된 1심 판결에서는 실업자, 구직자가 노동조합의 주요부분을 점하고 노동조합의 운영활동을 주도한다고 하여도 노동조합으로서의 요건을 구비한 것으로 인정하였다.

② 사유와 관련하여 1차 신고 이후 감소한 인원들의 조합탈퇴 여부를 확인하겠다는 것은 그 자체로 근거가 없는 것이고, 구직 중인 근로자의 가입을 허용하고 있는 규약을 시정하라거나 임원들의 근로자성이 요구된다는 것이 부당함은 앞서 본바와 같고, 임원들의 근로자성 확인을 위한 근로계약서등의 제출 요구는 노조법상 제출의무가 있지 아니한 서류에 대한 제출요구로서 역시 부당하다고 할 것이다. 그러나 1심 판결은 감소한 인원들에 대한 서류 보완요구가 정당한 것으로 보아 결과적으로 원고의 청구를 기각하였다.

다. 전국공무원노동조합사건

2010. 7. 23. 서울행정법원은 전국공무원노동조합(이하 “공무원노동조합”)이 노동부 장관을 상대로 제기한 노동조합 설립신고 반려처분 취소소송에서 원고 패소판결을 하였다.

노동조합의 설립은 단결권 보장을 위하여 최소한의 형식적 심사에 그쳐야 하는 것이다. 이는 국제노동기구, ILO 제87호 협약인 ‘결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(1948)’에서도 확인되고 있는 보편적 국제노동기준이다. 그러나 이번 판결에서 담당재판부는 ‘행정청이 처분을 함에 있어 법률요건 해당여부를 판단하기 위하여 자신이 수집한 정보를 활용하는 것은 그 정보 수집 방법이 위법하다는 등 특별한 사정이 없는 한 일반적이고 예측가능한 의사결정과정의 일환이라고 할 것이므로 이는 당해 관청에게 일반적으로 기대할 수 있는 적절한 방법’이라고 하면서, 단결권 보장과의 관계에서 비롯되는 노동행정처분의 특수성을 간과하고 노동조합의 자주성을 훼손시킬 수

있는 행정관청에 의한 노조심사의 실질적 개입까지 합리화하였다.

나아가 법원은 해직자들이 노조의 '주요 직위를 담당하는 자들'이기 때문에 '실질적으로 원고의 조합원'이라고 하였으나, 이는 그동안 공무원노조가 규약개정 등을 통해 해직자들을 조합원에서 제외하였음에도 불구하고, 규약과 조합원들의 실질적 지위 등을 검토하지 않은 채 피고의 일방적 주장만을 받아들인 것이다.

업무총괄자에 대한 판단 역시 마찬가지이다. 공무원노조는 다종다양한 기관 및 직종에서 일하는 공무원노동자들을 조직대상으로 하여 구성되었는데, 법원은 이러한 특수성을 전혀 고려하지 않았다. 설사 업무총괄자가 포함되어 있다고 하더라도 이는 설립신고를 반려할 중대한 사유가 될 수도 없는 것이다.

라. 인권위의 개선권고

2010. 10. 20 국가인권위원회는 고용노동부 장관에게 “노동조합 설립과 관련하여 노동기본권이 실질적으로 보장되도록 현행 법제 및 관행의 개선”할 것을 권고하는 결정을 하였다. 청년유니온, 전국공무원노동조합 등의 설립신고에서 최근 반복적으로 문제가 되었던 고용노동부의 '노동조합 설립신고 제도' 악용 문제를 시정하라고 한 것이다.

국가인권위원회는 결정문에서, ▲ 노조법 제2조 제1호 근로자 정의 규정의 개정 및 노조법 제2조 제4호 라목의 단서를 삭제할 것, ▲ 노조법 시행령 제9조 제2항의 “이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함” 통보 부분의 삭제 및 시정요구 불이행에 대한 제재는 덜 침익적인 형태로 보완하는 방안의 모색, ▲ 행정관청은 노동조합 설립을 위해 제출된 설립신고서와 규약에 한정하여 심사하되, 관련 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료를 제출할 것을 임의적으로 요구하는 등의 광범위한 재량권 행사 관행을 개선할 것을 주문하였다.

4. 단체협약 일방해지 실태 및 규제방안

가. 단협해지의 실태

근래 들어 사용자가 단체협약의 자동연장협정 조항에 따른 효력연장기간 중에 일방적으로 단체협약을 해지하는 경우가 빈번히 발생되고 있다. 사용자의 일방적 통보에 의한 단체협약의 해지는 주로 공공부문에서 유행처럼 퍼지고 있으며 단체협약을 통해 이미 형성된 노사간 역학관계를 깨뜨리는 수단으로 행해지고 있는 실정이다. 2009년 2월 한국노동연구원, 5월 공공노조 서울지역 상용직지부, 해양수산개발원, 6월 한국직업능력개발원, 7월 예금보험공사, 국민건강보험공단, 11월 한국철도공사, 과학기술정책연구원, 5개의 한국발전회사, 한국가스공사, 여성정책연구원, 12월 한국건설기술연구원, 2010년 1월 한국보건사회연구원, 2월 공공노조 국립극장지부, 3월 공공노조 사회연대연금지부 등에서 사용자에 의한 일방적인 단체협약의 해지가 이루어졌다. 2008년 11월 서울특별시 교육청을 필두로 하여 2009년 대전교육청·제주교육청 등이 줄지어 전교조에 단체협약의 해지를 통보하였다. 이와 같은 단협해지통보는 민간부문까지 빠르게 확산되고 있고, 금속노조 사업장에서만 12개 이상 사업장의 단체협약에 대하여 사용자의 해지가 이루어졌다.

나. 노사의 역학관계를 무너뜨리는 단체협약 해지권 행사의 규제필요성

단체협약이 해지되면 종래의 단체협약에 의한 사용자와 노동조합의 권리의무관계도 당연히 소멸하는 것으로 보고 있다. 다만 개별적 근로조건 기준과 관련된 부분은 그 규범적 효력 중 직접적 효력에 의하여 이미 근로계약의 내용으로 전환되었으므로, 조합원의 개별적 근로조건에는 변화가 없다고 하나, 위와 같은 단체협약의 규범적 조항들은 당장은 변화가 없는 것은 사실이지만, 단체협약이 없어진 상황이 되었으므로 노조법상 단체협약 위반에 대한 사용자처벌 조항이 적용될 수 없고, 향후 사용자는 취업규칙을 변경하는 절차를 통하여

근로조건의 내용을 변화시킬 가능성이 존재하는데, 취업규칙 변경절차에서 동의권한은 과반수노조에게만 부여되므로 과반수노조가 아닌 사업장에서는 사용자측이 취업규칙 변경절차를 통하여 근로조건의 불이익 변경을 시도할 가능성이 높다. 더욱이 채무적 부분은 그 효력이 상실된다는 학설과 판례에 의하면 노동조합의 조합 사무실을 반환하여야 하거나 노조전임자 제도를 부정당하거나 조합비일괄공제가 정지되고 단협에 따라 인정되어 온 조합활동보장이 전면적으로 부정되는 등 노사관계에서 매우 불리한 지위에 놓이게 된다.

노조법 제32조 제3항의 단체협약 해지권의 입법취지는, 6개월을 초과하는 기간에 대해서는 양당사자에게 해지권을 부여함으로써 종전의 단체협약에 안주하지 아니하고 다시 새로운 단체협약을 체결하도록 촉구하기 위한 것(김형배), 혹은 협약유효기간이 부당하게 장기화되는 것을 방지하여 노사의 세력관계에 걸맞는 새로운 협약질서를 마련할 수 있는 기회를 허용하고자 마련된 것(김유성), 혹은 자동연장협정이 있는 경우에는 종전 단체협약의 장기간 존속으로 인하여 당사자 일방 또는 근로자가 피해를 입거나 새로운 단체협약의 체결이 오히려 지연되는 경우도 있어 해지권을 인정하는 것(임종률)이라고 해석된다. 결국 노조법 제32조 제3항은 자동연장협정에 의하여 사회적, 경제적 여건의 변화에 부합하지 않는 기존 단체협약의 부당한 장기화를 방지하기 위한 것인데, 근래에 발생하고 있는 사용자들에 의한 일련의 단협해지통보는 사용자가 자동연장협정에 따른 효력연장기간 중에 일방적으로 단체협약을 해지함으로써 단체협약에 규정된 노조전임자 및 조합활동에 관련된 사용자의 의무를 면하는 동시에 이를 통하여 조합활동을 위축시키기 위한 방편으로 활용되고 있다. 따라서 단체협약 해지권 행사는 새로운 협약체결을 위한 부득이한 사정이 있는 경우에 한하여 제한적으로 가능하다고 보아야 하며, 그렇지 아니하고 신협약 체결의사 없이 오로지 조합 약체화의 의도를 가지고 해지권을 행사하는 것은 규제할 필요가 있다.

다. 해지권 행사의 한계

(1) 교섭해태로 인한 부당노동행위와 해지권 남용

노조법 제30조 1항은 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니된다”. 2항은 “노동조합과 사용자 또는 사용자 단체는 정당한 이유 없이 단체협약 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다.”고 규정하고, 노조법 제81조 제3호는 “사용자가 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약 체결 기타 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위”에 대하여 부당노동행위로 형사처벌 대상으로 삼고 있다.

자동연장협정은 무협약 상태를 피하고자 종전 협약의 효력을 유지하자고 하는 노사합의이고, 동 협정에 따른 효력연장기간에 허용되는 해지권은 새로운 단협 체결을 촉구하기 위한 취지라는 점에서, 차기 단협 체결에 대한 의사가 없어 갱신교섭이 이루어지지 않고 있는 경우에 갱신교섭이 실제 이루어지지 않는 데에 원인을 제공한 당사자가 스스로 행한 합의를 깨뜨릴 해지권을 향유한다는 것은 자동연장협정에 대한 노사간 합의취지 및 해지권 인정의 취지에 배치된다. 따라서 단체협약의 해지권 행사 이전에 스스로 성실교섭의무를 위반한 노사 당사자 일방이 도리어 노조법에 따른 해지권을 행사하는 경우 기존 단체협약에 의하여 유지되고 있는 노사관계를 부당하게 깨트리려는 목적으로 행사된 것이므로 노조법 제30조 및 제81조 제3호 위반으로 인한 해지권의 남용이라 할 수 있다.

(2) 지배·개입의 부당노동행위와 해지권 남용

노조의 조직, 운영을 지배하거나 개입하는 행위는 부당노동행위로서 금지된다. 지배란 노동조합을 사용자에게 종속시키거나 사용자의 의도대로 조종하는 것을 말하고, 개입이란 노동조합이 어떠한 의사결정을 하거나 행동을 하는데 있어 자신의 의사를 반영시켜 그 결정이나 행동이 사용자의 의도대로 변경되도록 하는 것이다. 일견 단협에 대한 해지는 법상 권리의 행사로 취급될 것이나, 그 이전에 합리적인 이유의 제시나 노동조합의 합의 획득을 위한 실질적인 노력 등

상당한 절차를 밟지 않은 경우, 또는 사용자가 조합 약체화의 의도를 갖고 협약을 해지하고 협약의 개폐에 관한 단체교섭도 거부하고 있는 경우에는 지배개입의 부당노동행위에 해당된다. 또한 지배개입의도로 이루어진 단협해지는 형식적으로는 권리의 행사이나 실질적으로 부여된 권리의 사회적 목적에 부합하지 않는 것으로 법적인 보호가치가 없으므로 사법적으로도 무효이다.¹⁸⁾

(3) 신의성실의 원칙, 권리남용금지의 원칙과 해지권 남용

형식적인 권리의 실현행위에 의하여 외형상 권리행사로 인정되지만 실제로는 권리의 사회적 또는 내재적 한계로 말미암아 일정한 제약을 받는다는 이른바 권리남용금지의 원칙은 사용자의 경영권, 인사권 행사에 있어서도 당연히 적용되는 일반원칙으로서 노조법상 사용자가 일방적으로 단체협약을 해지하는 경우에도 해지권의 행사는 권리남용금지의 원칙에 저촉되지 않아야 유효성을 인정받을 수 있다.

따라서 대등한 당사자로서의 노사관계를 지향하고 있는 노조법 영역에서 일방 해지권이 입법취지에 반하여 행사되었는지, 정당한 노동조합 활동을 부당하게 제약하고 근로자의 기득권을 부당하게 침해하려는 목적으로 행사되었는지, 스스로 노조법 상의 성실교섭의무를 위반한자가 행사하였는지, 기존 단체협약의 효력만료에 즈음하여 개시된 단체교섭에서 노사 양측이 대부분의 사항에 의견일치를 보았음에도 불구하고 일부 조항에 합의에 이르지 못하였다는 이유로 기존 단체협약 전체를 해지하여 무효로 돌리려는 등 과도하게 그 권한을 행사하였는지 등을 종합적으로 감안하여 해지권 행사가 그 권한의 남용에 해당하는 경우 신의성실의 원칙 내지 권리남용금지의 원칙에 따라 해지권 행사의 효력을 부정함이 타당하다.¹⁹⁾

라. 입법론

18) 布施自動車教習所・長尾商社(후세 자동차 운전학원 對 나가상사 사건), 사건명 : 근로자지위보전 및 금원지불가처분신청 사건 - 大阪地判 昭和57. 7. 30. 393호 35쪽, 같은 사건 : 大阪高判 昭59. 3. 30. 勞判 438호 53쪽

19) 이승재 석사학위논문 : 단체협약의 유효기간 - 단체협약의 해지를 중심으로 - p57

(1) 개정안1 : 해지권 삭제 - 노조법 제32조 제3항 단서 삭제

일방의 해지권을 명시한 노조법 제32조 제3항 단서 규정을 삭제하는 것으로, 협약당사자가 자동연장협정에 따라 새로운 협약 체결시까지 기존 단체협약의 효력을 지속하기로 약정하였음에도 불구하고 국가가 법으로 당사자 일방에게 해지권을 부여할 필요가 있는가에 대해서는 부정적이다. 판례는 “단체협약의 만료시 일정한 기간 내에 협약의 개정이나 폐기의 통고가 없으면 자동갱신되는 것으로 미리 규정하는 것도 당사자의 유효기간 만료 후의 단체협약체결권을 미리 제한하거나 박탈하는 것이 아니므로 유효하고, 다만 그 새로운 유효기간은 같은 법 제35조 제1, 2항의 제한을 받는다.”(대법원 1993.2.9. 선고 92다27102 판결)라고 하여 자동갱신협정의 유효성을 인정하고 있는바, 자동연장협정으로 인하여 단협이 효력이 지속되는 경우 자동갱신과 달리 노사 일방의 해지권을 인정해야 할 필요성이 있다고 보기도 어렵다.

다만 ‘새로운 단체협약이 체결될 때까지’라는 불확정기한에 따른 자동연장협정에 대하여 새로운 단체협약이 체결되지 않는 이상 계속적으로 그 효력이 인정되는지에 대하여는 하급심판례 중 “단체협약의 유효기간이 만료된 후 갱신협약 체결을 위한 교섭을 진행하였으나 갱신협약이 체결되지 아니한 경우에 있어서는 단체협약에 그 효력존속 여부에 관한 별도의 조항이 없는 한 원칙적으로 구 노동조합법 제35조 제3항에 규정된 3개월까지만 효력을 가지나, 만료 후에도 갱신협약이 체결될 때까지 계속하여 그 효력을 갖는다는 조항(자동연장협정)이 있으면 단체협약은 그 유효기간 만료 후에도 갱신협약이 체결될 때까지는 구 노동조합법 제35조 제1, 2항이 정한 2년의 범위 안에서 계속하여 그 효력을 가지는 것으로 보아야 할 것이고....”라고 판시한 바 있다.²⁰⁾

(2) 개정안2-1 : 해지의 효력 제한 - 노조활동 보장, 제4항을 신설

20) 서울고등법원 1992. 2. 21. 선고 91구23556 판결.

④ 전항의 규정에 의하여 단체협약의 효력이 상실된 경우에도 노동조합활동보장에 관해 규정한 단체협약의 조항은 새로운 단체협약이 체결될 때까지 효력을 갖는다.

단협해지의 주 목적이 노조활동 방해임을 고려한다면, 단협해지의 남용을 방지하기 위함이나, 규범적 부분에 대한 취업규칙, 근로계약 변경 등을 통한 근로조건 저하 우려가 여전히 존재한다.

(3) 개정안2-2 : 제4항을 신설하여, 교섭과 관련한 일련의 활동을 보장하도록 함.

④ 제3항에 따라 단체협약이 해지되는 경우에도, 새로운 단체협약이 체결되도록 단체교섭을 촉진하기 위해, (또는 '새로운 단체협약을 체결하고자 단체교섭을 계속하는 때에') 단체협약의 내용 중 단체교섭 및 단체협약의 체결과 관련한 내용은 새로운 단체협약이 체결되기 까지 효력을 갖는 것으로 본다.

교섭을 위한 활동으로 교섭위원의 준비시간, 교섭시간을 유급으로 보장, 단체협약의 체결 및 승인과 관련한 조합원 총회, 일련의 활동을 위한 조합사무실 등 지원을 보장받는 내용이다. 교섭과 관련한 노조활동을 보장함으로써 교섭을 촉진하고, 단협해지권을 악용을 제한하기 위함이다.

(4) 개정안3 : 해지권자 제한 - 성실교섭의무를 위반한 당사자는 해지권을 행사할 수 없음. 제4항 신설.

④ 단체협약의 그 유효기간이 경과한 후에도 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 때에는 새로운 단체협약이 체결될 때까지 종전 단체협약의 효력을 존속시킨다는 취지의 별도의 약정이 있는 경우에는 그에 따르되, 당사자 일방은 해지하고자 하는 날의 6월전까지 상대방에게 통고함으로써 종전의 단체협약을 해지할 수 있다. 다만, 제30조에 명시한 교섭 등의 원칙을 위반한 당사자는 그러하지 아니하다.

성실교섭의무를 이행하지 않는 당사자 일방은 해지권을 행사할 수 없으나, 교섭해태로 인한 부동노동행위의 성립을 엄격히 판단하는

현재의 조건에서 위와 같이 해지권자를 제한하는 경우에는 그 해석 여하에 따라 형식적으로 교섭에만 임하면서 해지권을 행사할 수도 있는 것으로 될 여지가 있다.

(5) 개정안4-1 : 해지사유 제한 - 특별한 사정이 있는 경우에만 해지할 수 있도록 함.

③ 단체협약의 유효기간이 만료되는 때를 전후하여 당사자 쌍방이 새로운 단체협약을 체결하고자 단체교섭을 계속하였음에도 불구하고 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 경우에는 별도의 약정이 있는 경우를 제외하고는 종전의 단체협약은 그 효력만료일부터 3월까지 계속 효력을 갖는다. 다만, 단체협약에 그 유효기간이 경과한 후에도 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 때에는 새로운 단체협약이 체결될 때까지 종전 단체협약의 효력을 존속시킨다는 취지의 별도의 약정이 있는 경우에는 그에 따르되, 당사자 일방은 특별한 사정이 있어 이를 해지하고자 하는 경우 그 의사표시가 상대방에게 통고된 후 6개월이 지나면 종전의 단체협약은 종료된다.

특별한 사정이 있는 경우에 한하여 해지할 수 있도록 함으로써 사용자측의 무분별한 일방해지를 방지하기 위함이다.

(6) 개정안4-2 : 해지사유(또는 시기) 제한 - 교섭이 진행 중일 때에는 해지할 수 없음. 제4항 신설

④ 단체협약의 그 유효기간이 경과한 후에도 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 때에는 새로운 단체협약이 체결될 때까지 종전 단체협약의 효력을 존속시킨다는 취지의 별도의 약정이 있는 경우에는 그에 따르되, 당사자 일방은 해지하고자 하는 날의 6월전까지 상대방에게 통고함으로써 종전의 단체협약을 해지할 수 있다. 다만, 새로운 단체협약을 체결하기 위한 당사자 일방의 교섭노력이 있거나, 교섭이 진행중인 경우에는 그러하지 아니다.

교섭 준비와 교섭과정에서, 사용자가 유리한 지위를 차지하기 위해, 공격수단으로 악용하는 것을 막고, 노조활동을 방해함으로써 사실상 교섭을 방해하는 것을 차단하기 위함이다.

5. 공공기관 근로자의 노동3권에 대한 위협 - 철도노조 사례를 중

십으로

가. 공공부문 노사관계 일반

(1) 2008년부터 추진된 공공기관 선진화 계획

정부는 2008. 8. 11.과 8. 26, 2010. 10. 1차~3차 선진화 계획을 발표하고, 2008. 12. 22. 4차 선진화 계획에서 69개 공공기관에 대한 경영효율화 계획을, 2009. 1. 15. 5차 선진화 계획에서는 132개 공공기관에 대한 효율화 계획을 발표하였는데, 그 주요내용은 '작은 정부'에 입각한 공기업의 민영화, 통폐합, 정원감축 등을 통한 구조개편, 임금 및 복리후생의 축소(해당년도 임금 동결 또는 반납, 초임삭감, 복리후생 축소) 및 임금체계 개편을 통한 인건비 절감(연봉제, 성과급제 확대, 임금피크제, 성과관리시스템 구축), 근무형태 개편을 통한 생산성 향상 등으로서, 임금, 고용, 근로강도 등 공공기관 노동자의 근로조건에 있어 직접적인 변경을 가져오는 사항을 골자로 하였다.

(2) 공공부문 노사관계 선진화 방안

또한 정부는 2008.부터 소관 공공기관의 단체협약에 대한 분석을 토대로 이른바 노사관계 선진화 방안을 추진하였는데, 그 주요내용은 현행법 상 문제가 되지 않는 범위 내에서 노사가 자율적으로 정한 단체협약의 조항들(조합원의 가입 범위, 근무시간 중 조합활동, 홍보활동의 보장, 시설물이용과 편의제공, 전임자 등, 조합원의 채용, 이동, 평가, 승진 등 인사에 있어 조합과의 사전협의·합의 조항 등)을 '부당노동행위, 인사경영권에 대한 침해 또는 과도한 조합활동 보장, 불합리한 노사관행' 등으로 규제하고, 단체협약에서 이를 삭제 또는 폐지하도록 하는 것이었다. 그러나 '과도한'이나 '불합리한'이라는 수식어에서도 드러나듯이 이는 법령 등 객관적인 기준에 의한 것이 아니라 '적정한 범위가 아니라는' 행정부의 주관적인 기준에 의하여 이루어졌다는 점에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

(3) 정부의 노사자율교섭에 대한 개입

특히 이러한 공공기관 선진화 계획 및 노사관계 선진화 방안은 2009년도 10대 정책과제 중 하나로 민간부문의 '근로기준 선진화' 및 '노사관계 선진화 추진'에 앞서 공공부문에서 우선적으로 실시된 것으로서, 공공부문의 경우 민간부문보다 직접적인 통제가 용이하다는 특성을 이용하여 빠르게 추진되었다. 정부는 이를 행정기관 내부지침으로 제시하는 데 그치지 않고, 2008년부터 기획재정부 또는 주무부처장의 예결산 승인권 행사, 기획재정부의 소관 공공기관 단체협약 개정 현황 모니터링, 경영공시, 감사원의 감사실시 및 경영평가, 경영평가결과에 따른 기관장 해임 등 다양한 수단을 통해 사실상 그 이행을 강제하였다.

(4) 사용자의 광범위한 단체협약 조항 삭제·폐지 요구

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 정부의 선진화 계획 등은 공공기관 노동자의 기본적인 근로조건을 대폭 저하시키고, 기존에 단체협약으로 보장되어온 노동조합의 권리를 후퇴시키는 내용인 바, 사용자는 이를 일방적으로 실시할 수 없고, 공기업이라 하더라도 근로조건은 사적 자치의 원칙에 따라 개별적인 근로계약의 내용, 취업규칙, 단체협약 등에 의하여 정해지는 것이므로, 정부의 선진화 계획 등은 개별 단위 사업장에서는 사용자의 광범위한 단체협약 개악 요구로 구체화되었는데, 그 내용은 이하에서 살펴보는 바와 같다.

나. 단체교섭권에 대한 위협

(1) 한국철도공사와 철도노조의 단체교섭 경과

한국철도공사는 기존 단체협약 177개 조항 중 100여개 조항의 개정 등 대폭적인 협약 개정을 요구하였고, 그 요구내용에는 노동조합의 활동과 조합원의 근로조건에 관련된 사항이 상당수를 차지하고 있었다.²¹⁾ 이로 인하여 철도노사는 2008. 7. 29. 본교섭을 시작으로

21) 근속승진, 종합평정, 선임권 등 승진제도 삭제, 조합간부 인사협의 대상자 최소화, 우선채용 비연고지역 전보 금지, 순환근무 제한 삭제, 노동조건 변경 합의 삭제, 전임자 운영 축소, 정원확보 의무조항 삭제, 인력감축 협의 삭제, 연장야간 휴일근로수당 지급기준이 되는 법정수당산식 조정, 현행 3조 2교대에서 다양한 형태로 근무형태 변경, 유급휴일 및 휴가 축소, 근무시간 중 조합활동과 홍보활동의 보장, 노동조합의 정치활동, 부당

2009. 11.까지 1년 5개월여 동안 총 169회의 교섭을 실시하였으나, 단체협약 쟁점 90여개 조항이 미합의되고, 임금체계 개편에 대하여 의견이 불일치한 상태로 교섭이 결렬되었다.²²⁾

공사는 2년여동안 당초 요구안을 고수하는 강경한 태도로 일관하였고, 2009년 교섭재개 당시 2주 1회 본교섭을 개최하기로 절차합의를 하였음에도 불구하고 본교섭을 해태하여 대표자가 참석하는 본교섭은 2개월 1회 총4차례 개최되었다. 실무교섭은 수차례 개최되었으나, 이미 1년여동안 협상이 교착국면에 있는 상태에서 대표권 없는 실무교섭으로는 노사간의 현격한 입장차이가 좁혀지지 않았을 뿐만 아니라 공사는 교섭 막바지인 10. 16.에 이르러 단협 수정·삭제안을 추가하는 이례적인 태도 끝에 급기야 예고된 파업일정을 이틀 앞두고 11. 24. 전격적으로 단체협약의 해지를 통보하기에 이르렀다. 파업 이후 언론에 공개된 '노경담당팀장회의 문건(2009. 10.)'에 의하면,²³⁾ 철도공사가 교섭이 계속되지 않도록 단협해지로 사실상 노조를 압박한 것으로 드러난 바 있다.

(2) 자율적인 교섭의지 없음으로 인한 교섭 장기화, 단체협약 해지 이처럼 위 사례에서도 알 수 있듯이 각 기관의 사용자들은 광범위하고 전면적인 단체협약 개악안을 요구하면서 선진화 대책에 따른 강경한 입장만을 고수하거나 정부에 눈치보기를 거듭하면서 교섭에 성실히 응하지 않았고, 그로 인해 교섭이 장기화되어 노사간의 현격한 입장차이가 좁혀지지 않는 상태에서 일방적으로 단체협약 해지통고가 이루어졌다. 이는 곧 정부의 선진화 계획 등은 직접적으로 근로조건의 변경을 가져올 수 없는 행정지침에 불과함에도 불구하고, 경영평가 등으로 인하여 매우 강한 구속력을 갖게 되어 각 기관이 선진화 계획의 내용에 반하는 단체교섭을 하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 말해주고 있다.

징계의 구체, 조합교육 조항의 조정, 규정의 제정 및 개정 시 사전협의 등 삭제 등(단체협약 개정요구안), 명절휴가비 50% 축소, 정기상여금, 장기근속수당, 대우수당, 조정수당 등 각종 수당의 폐지, 2008년 대비 기본급의 2.5% 반납, 전직원 성과주의 연봉제 및 정년연장 없는 임금피크제 도입 등(2009년도 임금요구안)

22) 이하 철도노조의 2009년 쟁의행위에 대한 '서울중앙지방법원 2010고단12 판결'을 참조하였음.

23) 공사는 노조의 대응을 '교섭과 산발적인 투쟁(예상1)', '파업(예상2)', '노조의 소극적 양보(예상 3)'으로 나누고, '예상 1로 전개되지 않도록 단협해지로 압박'한다는 내용을 담고 있다.

이러한 사정은 다른 공공기관에서도 대동소이하였는데²⁴⁾, 가스공사 지부는 2009. 11. 19.과 11. 22~28. 쟁의행위를 진행한 끝에 2010. 3. 31. 단체협약 합의서를 작성하였으나, 공사는 이후 지식경제부 등 관련기관에서 정부의 소위 '공공기관 선진화 대책'에 미흡하다는 지적을 받게 되자, 합의사항에 대한 철회를 통보하기까지 하였다.

다. 단체행동권에 대한 위협

(1) 철도노조의 파업 및 이후 공판과정

운수노조 철도본부(이하 철도노조)는 2009. 11. 26. 4:00 파업에 돌입하였는데, 다음날인 11. 28. 이명박 대통령이 '적당히 타협해선 안 된다'며 엄정한 대응을 지시하자, 경찰과 검찰은 노조간부 15명에 대하여 11. 28. - 11. 30.까지 3일 연속으로 휴대폰 문자메시지로 소환통보를 한 다음에 전격적으로 체포영장을 발부받았으며, 12. 1. 철도노조 사무실에 대한 압수수색을 실시하였다. 그리고 '철도노조의 파업 배경, 철도선진화계획 추진 상황과 본건 파업에 이르기까지 각종 집회의 주장 내용, 각종 성명서, 보도자료 등에 의하면 철도노조는 일관되게 5,115명 정원감축 등 정부의 공기업 선진화 방안 저지를 주장해왔고, 따라서 본건 파업은 사용자의 경영권의 본질을 침해하는 것으로 근로조건의 향상과 무관한 목적상 불법'이라는 이유로 지도부 포함 189여명을 업무방해죄로 기소하였다²⁵⁾.

(2) 공기업 선진화 반대 파업이어서 불법이라는 검찰논리의 문제점
그러나, 위와 같은 검찰의 주장은 철도노사가 1년 5개월여, 총 169회에 걸쳐 진행한 단체협약 갱신 및 임금협약 체결을 위한 장기간의 교섭과정, 노동위원회 조정신청, 찬반투표, 파업 이후의 교섭 과정 등을 간과한 것이다. 단체교섭이 타결되지 못하고 있는 직접적 원인

24) 공공운수연맹 산하 발전노조(11. 3.) 공공노조 가스공사지부(11. 11.), 운수노조 철도본부(11. 24.), 공공연구노조 산하 노동연구원, 공공노조 환경관리공단지부 등 여러 사업장에서 단체협약이 일방적으로 해지되었다.

25) 또한 공사는 노조 집행부 전원을 포함한 노조간부 195명에 대하여 해임, 파면 등 배제징계를 단행하였고 현재 11,563명에 대하여 징계조치를 강행하고 189명을 업무방해죄로 기소하였으며, 피고인들을 포함한 224명의 노조간부를 상대로 96억원의 손해배상소송을 제기하는 등 사상 유례가 없는 탄압을 가하고 있다.

이 사측이 정부의 소위 '공공기관 선진화 정책'을 이유로 단체협약안에 대한 무리한 양보를 강요하는 상황 때문이었으므로 노사 자율 교섭을 막고 있는 소위 '공공기관 선진화 반대'라는 구호를 제창하였던 것이지, 정부의 정책이나 순수한 경영판단사항 그 자체를 목적으로 하면서 표면적으로 임금·단체교섭을 진행한 것이 아니었다. 철도노조의 파업은 공사가 기존의 단체협약과 임금체계 등에 대한 전면적인 개정을 요구하며 밀어붙이기로 일관하다가 급기야 단체협약에 대한 일방적인 해지통보까지 행하여 노사관계를 극한 상황으로 몰아가는 과정에서 발생한 것으로, 노동자들이 스스로의 근로조건을 지키고, 단체협약을 유지하기 위한 방어적·대항적인 목적에서 이루어진 정당한 파업에 해당한다.

라. 소결 - 교섭구조의 불일치로 인한 단체교섭권, 단체행동권의 사실상 무력화

헌법 제33조가 단결권, 단체교섭권, 행동권을 보장한 취지는 노동자가 사용자와의 대등한 교섭력을 확보하여 단체협약을 체결하도록 하는 데 있다. 따라서 단체교섭권과 단체행동권이 실효성 있게 보장될 수 있으려면, 공공기관 노동자들이 근로조건을 직접 결정하는 주체와 교섭의 상대방, 쟁의행위의 상대방이 일치되는 것이 합당하다.

만일 정부가 사용자라면 이를 인정하고 공공기관 노동조합과 교섭(노정교섭)에 응하여야 할 것이다. 그렇지 않다면 정부는 개별 공공기관의 근로조건과 노사관계를 배후에서 일방적으로 조종하는 개입을 중단해야 한다. 현재와 같이 정부에 대해 교섭을 요구할 제도적 통로가 없는 상황에서 정부가 각종 지침으로 근로조건 결정 등에 사실상 개입하고, 이를 이용하여 오히려 노조의 사용자에게 대한 파업을 불법화하는 것은 단체교섭권 및 단체행동권을 형해화하는 것이며, 단결을 통한 근로조건 결정의 공동결정이라는 노동3권의 본질적 내용을 침해하는 것이다.

6. 직장폐쇄

가. 사용자의 직장폐쇄 증가

노동조합의 쟁의행위에 대한 사용자의 직장폐쇄가 증가하면서 그 남용에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 금속노조 상신브레이크 지회의 쟁의행위에 대하여 회사는 2010년 8월 23일 새벽 7시부로 직장폐쇄를 단행했고, 이에 지회는 같은 달 24일 지회쟁의대책위원회를 통해 “대화를 위해 파업을 중단하고 현장에 복귀한다”고 결정하고 회사에 곧바로 공식 전달했다. 하지만 회사는 그 이후에도 계속해서 직장폐쇄를 유지하면서 조합원들의 노조사무실 출입마저 봉쇄하였다. 대구지방노동청은 ‘노조가 파업을 철회할 경우, 사용자도 직장폐쇄를 해제해야 하고, 회사가 제시한 직장폐쇄 선결조건 중 일부는 직장폐쇄 철회의 전제인 조업복귀와 거리가 있어 타당치 않으며, 정당한 직장폐쇄라도 노조의 파업철회 및 업무복귀 의사표명 후 장기간 지속되는 것은 방어적 수단을 넘어서 사측의 요구를 관철시키기 위한 목적으로 정당성을 인정받을 수 없고, 직장폐쇄 중이라도 노조출입은 허용되어야 한다’는 내용의 공문을 회사측에 두 차례나 보냈으나 그 이후에도 조합원에 대한 출입통제는 계속되었다. 우창정기의 경우에도 회사측은 2010년 8월 18일 새벽 4시 직장폐쇄를 단행하며 용역 70여명을 현장에 투입하여 회사의 출입을 봉쇄했고, 노조 사무실 출입을 보장하라는 조합원들의 요구에 대해, 법적으로 처벌받아도 상관없다며 수용하지 않았으며, 노동부 관계자가 회사측에 노조출입은 허용할 것을 주문했지만 회사측은 이마저 수용하지 않았다고 한다.

나. 직장폐쇄의 목적

직장폐쇄는 사용자가 노동조합의 쟁의행위에 대항하여 근로자측이 제공하는 노무의 수령을 집단적으로 거부하겠다는 의사표시를 함으로써 근로계약상 반대급부인 임금의 지급을 면하는 것이나, 현실에서는 주로 근로제공에 대한 수령거부, 노동조합의 쟁의행위로서 직장점거의 배제, 파업참가 조합원을 회사에서 배제한 후 비참가 조합

원 내지 비조합원으로 조업계속 등의 수단으로 활동되고 있다.

통상적으로 일단 선제적·공격적 직장폐쇄를 피하고 방어적·수동적 직장폐쇄의 외형을 띠면서 단행되고 있으며, 실효성을 고려하여 조합원들에 대하여만 행하는 부분적 직장폐쇄를 대부분 활용하고(조합원과 비조합원, 파업 참가 조합원과 미참가 조합원 분리), 태업, 부분파업 시에도 직장폐쇄를 실시하며, 직장폐쇄 후에는 노조에 퇴거불응죄, 주거침입죄 등 민·형사상의 책임을 통지하면서 압박하고, 관리자 및 용역경비 등을 동원하여 사내에 위치한 노조사무실을 포함한 회사 내의 전면적 출입봉쇄조치를 취하며, 직장폐쇄 이후 노조의 업무복귀의사가 있음에도 그 진정성이 없다는 이유로 직장폐쇄 철회 거부 및 이를 통한 노조의 조직력 약화를 유도²⁶⁾하고, 노조의 업무복귀 시에는 파업종료확인서 등을 요구하는 양상을 띄고 있다.

다. 직장폐쇄의 위법성 판단

(1) 수동적, 방어적 수단

판례는, “직장폐쇄는 노동조합의 쟁의행위에 의해 노사 사이에 힘의 균형이 깨지고 사용자에게 현저히 불리한 압력이 가해지는 상황에서, 회사를 보호하기 위하여 수동적·방어적인 수단으로서 시행되어야 하므로, 노사의 교섭 태도, 경과, 노동조합의 쟁의행위 태양, 그로 인하여 사용자측이 받는 타격 정도 등에 관한 구체적인 사정을 살펴 형평의 견지에서, 노동조합의 쟁의행위에 대한 대항·방어수단으로서 상당성이 인정되는 경우에 한하여 정당하고, 그 직장폐쇄가 정당하다고 평가받을 때 비로소 직장폐쇄 기간 동안 직장폐쇄 대상이 되는 노동자에 대한 임금지불의무를 지지 않음.”(2000.5.26. 대법원 98다34331)이라고 판시하고 있다. 준법투쟁 3일만에 단행된 직장폐쇄의 위법성을 인정한 사례((2000.5.26. 대법원 98다34331)도 있으며, 회사가 시간을 가지고 노동조합과 단체협약 체결을 시도하지 아

26) 발레오전장시스템스코리아(주)는 두달 넘게 직장폐쇄를 유지하면서 선별적으로 노조 조합원들을 복귀시켜 논란이 되었다.

니한 채 파업참가자가 본사 건물 1층 로비 일부를 점거한지 하루 만에 전격적으로 단행한 직장폐쇄가 위법함을 판시한 사례(2004.11.12. 대법원 2004도4745)도 있다.

직장폐쇄는 원래 조합원의 파업으로 인해 비조합원들만으로는 정상적 업무수행이 곤란한 경우 그럼에도 비조합원들에 대한 임금지급 의무가 면제되지 않는 사용자에게 전체 노동자들에 대한 임금지급 의무를 면해주는 취지가 가장 크다 하겠는데, 조합원들에 대하여만 직장폐쇄를 단행하는 형태의 경우에는 사실상 조합원들을 직장에서 격리시키는 효과밖에 없음에도 불구하고 부분적 직장폐쇄에 대한 불법성을 엄격히 판단하지 않는 문제가 있다.

(2) 대항성 요건

노조법은 사용자의 직장폐쇄 돌입 가능 시점만을 규율하고 있어 노동조합의 업무복귀 선언 이후에도 계속되는 직장폐쇄의 위법성에 대하여는 논란이 있다. 노동부의 경우 법조문을 엄격하게 해석하여 처벌대상이 되지 않는다고 해석하나 입법취지대로 해석한다면 노조의 업무복귀 선언 이후에도 계속되는 직장폐쇄는 공격적 직장폐쇄로 보아 위법하다고 보아야 한다.

판례는 이와 관련하여 “노조가 시한부 파업을 종료하고 회사에 대하여 직장복귀의사를 명백히 하면서 협상을 요청하였음에도 불구하고 파업기간에 비하여 지나치게 오랫동안(28일간) 직장폐쇄를 유지하면서 조합원과 비조합원을 분리, 비조합원들의 근무만을 허용하고 직장폐쇄기간동안 조합원들을 개별적으로 노조에서 탈퇴하도록 유도하며, 조합원들에게 인사상 불이익을 주는 등 직장폐쇄 개시 당시의 대항적·방어적 성격을 상실하고 ‘노조’ 파괴를 위한 공격적 행위로 나아가 결국 직장폐쇄의 긴급성과 필요성 및 정도의 상당성을 잃어버림으로써 위법, 부당한 직장폐쇄에 이르게 되었다.”(1995.2.9. 대전지법 93가합566), “형벌법규는 문언에 따라 엄격하게 해석·적용하여야 하고 피고인에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유

추해석하여서는 아니 되지만, 형벌법규의 해석에서도 법률문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 한 그 법률의 입법취지와 목적, 입법연혁 등을 고려한 목적론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2002.2.21. 선고 2001도2819 전원합의체 판결 참조). 살피건대, 노동조합 및 노동관계조정법 제91조 제1항, 제46조 제1항에 의하면 사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있고, 이를 위반한 자를 처벌하도록 되어 있는바, 위 규정의 취지는 사용자가 노동조합의 쟁의행위에 대항하는 행위수단으로서 직장폐쇄가 인정되고, 그 직장폐쇄의 대항성 요건은 직장폐쇄를 개시하는데 필요한 요건일 뿐만 아니라 직장폐쇄를 계속하기 위한 요건이라고 해석되므로 사용자가 직장폐쇄 후 노동조합의 쟁의행위가 종료되었음에도 그 직장폐쇄를 풀기에 필요한 상당한 기간을 넘어서까지 직장폐쇄를 계속하였다면 위 법 규정에 위반된다 할 것이고, 이러한 해석이 형벌법규의 명확성의 원칙에 반하는 것이거나 죄형법정주의에 의하여 금지되는 확장해석이나 유추해석에 해당한다고 할 수도 없다. 나아가 살피건대 노동조합이 조업재개 후 곧바로 또 다시 쟁의행위를 재개하기 위한 전략에서 일시적으로 쟁의행위를 종료한 것이거나 그밖에 실질적으로 쟁의행위를 종료할 진정한 의사가 없는 것으로 보이는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 직장폐쇄를 계속할 수 있다고 보아야 할 것이나, 원심이 적법한 조사를 거쳐 채택한 증거들을 종합하면, 피고인 회사의 노동조합은 실제 파업철회 및 업무복귀 의사를 가지고 그 의사를 밝힌 사실이 인정되고, 이와 달리 위 노동조합이 실제 파업철회 및 업무복귀 의사가 없이 파업철회 통보를 하였다고 볼 자료가 없는데도, 피고인이 그 직장폐쇄 조치를 푸는 데 필요한 상당한 기간을 넘어 직장폐쇄를 계속한 것이라고 판단되므로 피고인의 이 부분 주장들도 이유 없다.”(2007.4.11. 서울남부지법 2006노1679)라고 판시하고 있다.

라. 직장폐쇄의 범위

“직장폐쇄는 쟁의행위에 대항하기 위하여 사업장의 생산시설이나 업무 장소에 노동자의 취업을 저지하는 데에 필요한 범위 안에서 그

정당성이 인정되므로, 노동조합활동과 관련한 시설(노동조합 사무실, 노동조합 홍보 게시판 등) 또는 평소에 통제되지 아니하는 생산시설이나 업무 공간이 아닌 장소(식당, 기숙사, 주차장, 복리후생시설 등)를 이용하더라도 주거침입죄가 성립하지 않는다.”(대법원 2002도 2243호 등)는 일관된 판례법리에도 불구하고, 사용자는 직장폐쇄와 함께 일단은 쟁의행위 참가 조합원들의 회사 출입을 전면적으로 봉쇄시키고 본다는 위법적인 행태가 만연되어 있다. 회사의 불법행위에 대한 노동부와 경찰의 신속하고 공정한 법집행과 부당노동행위 형사처벌 및 손해배상 책임의 적극적인 적용을 통해 위법한 출입봉쇄 관행을 근절시키려는 노력이 필요하다.

7. 전국언론노조 MBC본부의 공정방송 파업

가. 파업에 이르게 된 경위

방송문화진흥회²⁷⁾(이하 방문진이라고 함)는 정권을 비롯한 외부세력으로부터 MBC의 독립을 지켜주는 일종의 완충장치였다. 하지만 2009년 7월 방송문화진흥회의 이사 선임권을 가진 방송통신위원회는 방송문화진흥회의 신임 이사진으로 김우룡, 최홍재, 차기환, 김광동 등의 친여당 이사진을 선임하고, 이렇게 구성된 방송문화진흥회는 MBC민영화, PD수첩, 100분토론, 무한도전 등의 폐지, 프로그램 통폐합 요구 등 MBC의 공영성과 독립성을 해치는 행보를 계속해 왔다.

급기야 방문진은 MBC에 직접 인사권을 발동하여 엄기영 사장을 무력화시키며 본격적인 간섭에 들어가기 시작하였는데, 2010년 2월 8일경 노조와 MBC 구성원들로부터 방송독립에 있어서 부적격 인사인 황희만, 윤혁을 각 보도본부장과 TV제작본부장으로 임명하였고 그 과정에서 엄기영 사장은 방문진의 독단과 유례가 없는 본부장 직

27) 문화방송의 주식 70%를 소유하고 있는 특별 법인으로 방송문화진흥회법(1988년 12월 26일 제정 법률 제 4032호)에 의해 1988년 12월 31일 설립된 법인으로, 진흥회의 주식은 언론통폐합 이후 KBS가 소유하고 있던 MBC주식을 넘겨받은 것으로 이에 따라 MBC의 대주주가 되었다. 진흥회는 현재 10인의 이사진으로 구성돼 있으며 방송 문화의 발전·향상을 위한 사업과 '방송문화진흥기금'의 운용·관리를 주목적으로 하고 있으며, MBC의 주주권을 행사하며 MBC의 경영진을 선임하는 권한을 가지고 있다.

접 임명에 항의하면서 사퇴하였다.

그 후 2010년 2월 26일 방문진은 이명박 대통령과 기자시절부터 친분관계가 있는 것으로 알려져 왔던 김재철을 엄기영 사장의 후임으로 임명하였고, 언론노조 MBC본부(이하 MBC 노동조합)의 낙하산 인사에 대한 투쟁이 이어지게 되었다. 2010년 3월 4일경 김재철 사장은 황희만 보도본부장과 윤혁 제작본부장을 MBC의 뉴스와 모든 제작프로그램에 결정적 영향력을 미칠 수 있는 보도본부장과 제작본부장 자리에서 영향력이 제한된 특임이사과 MBC 자회사로 내보내겠다고 제안하면서 사태가 일단락되는 듯 했다.

하지만 일단 사장 자리에 앉게 되자 김재철 사장은 나머지 임원과 지방사 사장의 인사를 하는 과정에서 친 정부 성향의 사람들뿐만 아니라, 회사에서 중징계 받은 바 있었던 부적절한 인사를 선정해 MBC안팎으로 엄청난 반발을 불러 일으켰고 2010년 3월 17일, 김우룡 당시 방문진 이사장의 그 유명한 "조인트 발언"이 월간 신동아 4월호에 공개되었다.

김우룡 방문진 이사장의 인터뷰 내용을 발췌하면,

『“김 사장의 선임 이유를 묻는 신동아 기자의 질문에 “이번 인사는 김재철 사장 (혼자 한) 인사가 아닙니다. 처음에는 김 사장이 좌파들한테 얼마나 휘둘렸는데. 큰집도 (김 사장을) 불러다가 ‘조인트’ 까고 (김 사장이) 매도 맞고 해서 (만들어진 인사입니다)”

기자가 “김재철 사장이 청소부?”라고 재확인하자

“(내가) 청소부 역할을 해라(하니까). 그러니까 김재철은 청소부 역할을 한 거야. 그 점은 인정을 해야 돼요. 물론 김재철이 안 하려고 했지, 그걸로 (김재철 사장은) 1차적인 소임을 한 거야”

“언제 김재철 사장에게 그런 뜻을 전했다”라는 질문에는

“대체적인 그림은 만나서 그려줬지. 둘만 만난 일은 없지만, 사장으로 선임하자마자 바로 불러서 얘기했어요. 김 사장은 내 면전에서는 ‘걱정하지 마시라’고 했고. MBC 내의 ‘좌빨’ 80%는 척결했다(고 생각합니다).』

방문진 김우룡 이사장의 인터뷰 내용은 MBC가 정권에 장악되었다는 뜻과 다름 아닌 것으로 MBC 구성원들에게는 받아들여졌다. 노동조합과 MBC 직원들은 이 사태를 공영방송 MBC의 독립성과 언론의 자유를 심대하게 침해하는 중대 사태로 규정하고 진상 규명 작업에 착수하였으며, 김재철 사장에게 진실을 밝힐 것을 요구하였다. 김재철 사장은 김우룡의 발언은 모두 거짓이고 자신은 결백하다며, 3월 19일 대국민 기자회견을 자청해 김우룡 이사장을 형사 고소해 진상을 다 밝히겠다고 약속하였으나, 이를 지키지 않았다. 오히려 천안함 사태로 온 국민이 슬픔에 잠겨 있던 2010년 4월 2일 금요일 오후 기습적으로 MBC 이사회를 열어 특임이사 황희만을 보도와 제작을 총괄하는 부사장으로 임명하여 애초 황희만의 2선 퇴진이라는 노사합의를 일방적으로 깨트렸다.

이에 MBC노동조합은 표면적으로 김우룡 이사장의 <신동아>인터뷰를 통해 확인된 정권의 언론장악 음모에 대한 진상규명과 김재철, 황희만 이사의 퇴진을 요구하며 노동조합과 조합원들의 핵심적인 관심사항인 공정방송 환경의 실현, 정치권력으로부터 독립된 언론 환경의 확보를 위해 파업에 돌입하게 되었다.

이 파업은 2010. 4. 5.부터 5. 13.까지 진행되었다. 정권과 김재철 사장은 사내 여론과 국민 여론을 무시한 채 버티기를 택했고 노동조합부와 조합원들은 3일이라는 사상 유례가 없는 조합원 총회를 열어 토론한 끝에, MBC가 회복 불가능한 상처를 입어서는 안된다는 마음으로 파업을 중단하고 현장에서 공정방송을 위한 투쟁으로 전환하였다.

나. 공정방송 파업의 목적과 정당성

노동조합이 표면적으로 내세운 것은 '김우룡 이사장의 <신동아>인터뷰를 통해 확인된 정권의 언론장악 음모에 대한 진상규명과 김재철, 황희만 이사의 퇴진을 요구'하는 것이나, 그 이면에 있는 실질적인 요구는 노동조합과 조합원들의 핵심적인 관심사항인 공정방송

환경의 실현, 정치권력으로부터 독립된 언론 환경의 확보였다.

방송법 제4조는 공정방송 환경 및 방송언론의 자유와 독립에 대하여 특별히 규정하고 있고 취재 및 제작 종사자들의 의견을 듣도록 되어 있다²⁸⁾.

연구자가 연구라는 근로를 제공할 때에 근로의 제공방법과 내용에서 일정한 자율성을 요구하는 것은 해당 노동자에게는 매우 중요한 근로조건이라고 할 수 있듯이(예를 들어 특정한 결론을 도출할 목적으로 데이터나 객관적 사실을 왜곡할 것을 노무지휘권의 이름으로 지시하는 것을 그대로 따라야 하는 것과 이에 대한 일정한 방어장치를 두는 것은 해당 연구자의 근로조건에 엄청난 차이가 있다), 언론 종사자에게 있어서 이른바 공정방송을 실현할 수 있는 환경 조성의 문제도 언론 노동자의 근로제공의 내용과 방법에 관한 매우 중요한 근로조건이다.

예를 들어 법원도 노동조합이 쟁의행위를 하면서 연구소장의 퇴진을 요구한 사안에서 “피고 연구소장의 퇴진을 요구하였다 하더라도 이는 부차적이고 주된 목적은 원심이 인정한 바와 같이 위 소외인들에 대한 파면처분이 노동조합의 핵심적 관심사항인 연구자율성 호운동을 주동한 것에 대한 보복조치라고 하여 이의 철회를 구하는 것이고 기록에 의하면 그 뜻은 조합원의 근로조건 개선요구에 있다고도 볼 수 있어 이는 단체교섭사항이 될 수 있는 것이라 할 것이므로 이건 쟁의행위는 그 목적에 있어 정당하다고 보아야 할 것”이라고 판시²⁹⁾한 바 있다.

MBC 노사가 체결한 단체협약에도 보면 공정방송 환경 조성을 위한 다양한 규정들을 가지고 있고 다른 방송사의 노사도 마찬가지로 단체협약이나 합의서를 가지고 있다는 것은 공정방송 환경의 실현이

28) 제4조 (방송편성의 자유와 독립)

① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.

④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

제105조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자

29) 대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결.

매우 중요한 관심 사안이고, 언론에 종사하는 근로자들의 중요한 노동조건의 하나임을 보여주는 것이다.

IV. 이주노동자의 인권

1. 이주노동 일반

가. 이주노동자 현황

2010. 9. 30. 현재 우리나라에 체류 중인 외국인 수는 1,237,517명이다. 이들 중 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(일명 ‘고용허가제법’)에 따라 비전문취업(E-9)사증을 받고 국내에 체류하고 있는 이주노동자는 214,105명(소위 합법체류 이주노동자 170,881명, 소위 불법체류 이주노동자 43,224명)이며 국적별로는 베트남(51,895명), 필리핀(25,850) 순이다. 한편 고용허가제법에 따라 방문취업(H-2)사증을 받고 국내에 체류하고 있는 이주노동자는 282,169명이며 국적별로는 중국(275,182명), 우즈베키스탄(4,454명), 러시아(1,988명) 순이다. 이주노동자의 숫자는 계속 줄어들고 있는데 이명박 정부는 경제위기로 일자리가 줄어들자 신규 유입되는 이주노동자 규모를 3분의 1 수준으로 크게 줄였다. 2008년 10만 명이던 신규 유입 이주노동자 수는 2009년 3만4000명, 2010년 2만4000명으로 줄었다. 또한 건설 분야에 이미 진출해 있던 방문취업 이주노동자도 퇴출하고 있다. 기본적으로 이주노동자는 국내 노동시장에서 보충적 기능을 수행하기 때문에 노동시장에서 노동에 대한 수요가 줄어들면 가장 먼저 이주노동자가 일자리를 잃게 될 가능성이 높다.³⁰⁾ 이주노동자에게는 안정적으로 일할 권리가 보장되어 있지 못한 상황이다.

나. 저임금

30) ‘고용허가제 시행 6년 평가 토론회집-고용허가제 시행 6년 평가’, 전형배, 2010. 8. 17.

2008년 제조업을 대상으로 한 외국인력 실태조사³¹⁾ 결과에 따르면 내국인노동자의 월평균 임금은 182.5만원이고 이주노동자의 월평균 임금은 137.2만원으로 이주노동자가 내국인노동자에 비해 약 45만원 가량 더 적게 받았다. 이주노동자의 시간당 임금은 내국인 노동자에 비해 19.7% 낮다. 한편 한국노동연구원에 따르면, 2008년 전체 이주노동자 임금은 최저임금 수준이며 잔업, 야근, 특근 등을 포함해 평균 월 114만 원에 불과하다. 이러한 상황은 2010년에도 다르지 않다. 실제 동일 노동을 하더라도 이주노동자는 더 적은 임금을 받고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이명박 대통령이 주재하는 국가경쟁력강화위원회 회의에서 정부는 이주노동자들의 임금이 너무 높아 중소기업에 부담이 되고 있다면서 최저임금을 10% 감액 적용하는 수습기간을 3개월에서 6개월로 확대하고 기존에 대부분 기업체에서 부담하던 기숙사비와 식대를 이주노동자의 임금에서 공제하는 방안을 결정했다. 이에 따라 고용노동부는 '숙식비를 근로자가 부담할 경우 이를 표기'하도록 표준근로계약서의 서식을 변경하는 내용으로 고용허가제법 시행규칙을 개정했다.³²⁾

다. 임금체불

이주노동자들은 여전히 임금 및 퇴직금 체불에 시달리고 있다. 이주노동자인권연대단체인 '이주민과 함께'는 지역 관련 단체의 올해 상반기 상담 통계를 분석한 자료를 통해 "임금 및 퇴직금 체불 등 금품 상담이 140건, 전체의 54.9%로 올해에도 가장 높은 비율을 차지하고 있다"고 밝혔다. 또 다른 단체인 '이주노동자인권을위한모임'은 같은 기간 동안 총 255건(인원수 197명, 의료 상담 제외)을 상담했는데, 임금 및 퇴직금 체불 상담이 140건으로 전체의 54.9%로 가장 높은 비율을 차지했다.³³⁾ 임금 체불도 해마다 증가하고 있다. 2010. 10. 12. 국회 환경노동위원회 한나라당 이정선 의원의 대구지방고용노동청에 대한 국정감사 자료에 따르면 대구. 경북 지역 이주

31) 이규용·정진호(2008), '각국의 외국인력 임금수준과 최저임금 적용현황에 관한 연구', 중소기업중앙회.

32) '이주노동자 숙식비까지 쥐어짜서 살림살이 나아졌나?', 프레시안, 2010. 4. 15.

33) '이주노동자 고민 1순위는 올해도 임금·퇴직금 체불', 오마이뉴스, 2010. 7. 14.

노동자들의 체불 임금은 2008년 16억4천여만 원에 불과했으나 지난해 23억7천여만 원으로 늘어났다. 또 올 상반기에만 모두 7억8천 7천여만 원이 발생해 해마다 체불 임금의 규모가 증가하고 있다. 그러나 이주노동자들이 임금 체불 등에 대비해 의무적으로 가입해야 하는 귀국비용보험의 가입률은 매우 낮아 2008년 35.6%, 2009년 49.6%, 올해(8월 기준) 55.9%에 그쳤다. 보험을 가입하지 않으면 벌금을 부과하게 돼 있는데 대구노동청은 단 한 번도 벌금을 부과하지 않았다.³⁴⁾ 사실상 이주노동자의 임금체불에 대해서 정부는 손 놓고 있는 상황인 것이다.

라. 장시간 노동

대구이주노동자연대회의가 2010. 4월 성서공단과 달성공단 등에 근무하는 이주노동자 322명을 상대로 조사한 노동실태 결과에 따르면, 이주노동자의 노동시간은 한 달 평균 297시간, 하루 평균 11.5시간으로서 내국인 제조업 노동자들의 평균 189시간보다 108시간이나 많았다. 하지만 8시간 노동 기준 1시간인 휴식시간은 되레 짧아 하루에 30분(29%), 60분(25%), 40분(22%)이라고 응답했으며, 특히 21%는 '밥 먹고 곧바로 일한다'고 밝혔다. 또 한 달에 하루도 쉬지 못한다는 응답자가 17%를 웃돌았으며, 하루 4.7%, 이틀 8.4%, 사흘 8.4%, 나흘 44.7%로 집계됐다.³⁵⁾ 농업 이주노동자들의 상황은 더욱 심각하다. 농업에 종사하는 이주노동자들은 8시간 노동, 휴가 등 기본적인 권리를 인정받지 못하기 때문에 훨씬 더 열악한 상황에서 일해야 한다.

마. 산업재해의 증가

이주노동자의 산업재해 건수도 갈수록 증가하고 있다. 한국산업안전보건공단에 따르면 2007~2009년 3년간 산업재해를 입은 이주노동자는 1만4419명으로 이 중 305명이 목숨을 잃었다. 연도별로는 2007

34) '대구지역 외국인노동자 체불임금 해마다 증가', 연합뉴스, 2010. 10. 13.

35) '대구 이주노동자 57% 최저임금도 못받아', 한겨레신문, 2010. 8. 23.

년에 3976명(사망 87명)이던 것이 2008년에는 5221명(" 117명)으로 크게 늘었다. 지난해에는 5231명(" 101명)을 기록해 2년 전보다 31.8% 증가했다.³⁶⁾ 산업재해 비율도 내국인 노동자보다 더 높다. 이주노동자를 고용하고 있는 사업장에서 건강 및 안전 대책을 마련하지 않고 이주노동자들에게 산업재해를 방지하기 위한 훈련이나 안전 교육도 제대로 시행하지 않고 있기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 분석된다. 그러나 산업안전에 대한 사용자의 안이한 대처로 산업재해를 당하고도 이주노동자는 아무런 보상을 받지 못하는 경우가 많았다. 불법체류자일 경우엔 재해를 당해도 보상을 받을 길이 없다.

바. 기타 노동 여건

고용허가제를 도입한 지 6년을 맞았지만 이주노동자들은 여전히 언어적 폭력, 차별, 부당한 임금공제, 열악한 기숙사 환경 등 다양한 고통을 겪고 있다. 특히 일부 회사는 컨테이너 박스를 기숙사로 사용하면서 기숙사사용료는 물론 전기세, 수도세, 청소 및 오물수거비까지 급여에서 공제하고 있다. 아산외국인노동자지원센터가 2010. 7. 31.부터 8. 2.까지 이주노동자 118명을 대상으로 실시한 '아산지역 이주노동자 실태조사' 결과에 따르면, 40%의 이주노동자들이 작업장에서 근무 중 폭언, 욕설을 경험했으며, 회사 입사 당시 작성한 근로계약서의 내용이 실제 근무내역과 일치했다고 답한 이들의 비율은 26%에 불과했다. 또한 법적 규정인 연 1회 이상 건강검진을 정상적으로 받고 있는 이들의 비율이 61%에 불과해 10명 중 4명이 건강검진을 받지 못하고 있었으며, 매월 2시간씩 받아야만 하는 작업안전교육은 70%가량이 제대로 받지 못하고 있어 이주노동자들의 건강과 작업안전이 심각하게 무시되고 있는 것으로 나타났다. 또한 여권, 외국인등록증, 통장 등을 회사 측에 강제 압류한 경험자 비율이 30%를 넘는 것으로 나타나 이주노동자에 대한 일상적 인권침해가 많은 사업장에서 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 더욱이 월급에서 기숙사 이용료를 공제하는 회사들의 기숙사 중 34%가 주택법상 주거시설이

36) '외국인근로자 산재 해마다 증가작년 5231명... 2년전보다 31%↑', 세계일보, 2010. 4. 12.

아닌 컨테이너 또는 공장 내 사무실 등으로 나타나 창고 또는 사무실로 사용되는 공간에 근로자를 재우고 사용료 명목으로 이들의 임금을 갈취하는 비인도적인 회사도 있는 것으로 조사됐다.³⁷⁾

2. 고용허가제

가. 고용허가제에 대한 평가

산업연수생 제도를 대체하는 고용허가제가 시행된 지 6년이 지났다. 이주노동자의 근로 여건을 개선하고 중소기업의 이익을 도모한다는 취지로 작년 말에 개정되었던 고용허가제법은 올해 4. 10.부터 시행되고 있다. 그러나 고용허가제의 문제점은 여전하며 오히려 더 안 좋아졌다는 평가가 지배적이다. 6년이 지난 지금 고용허가제가 산업연수생제와 별반 다르지 않다는 비판도 적지 않다. 고용허가제 자체가 이주노동자의 인권 보호보다는 ‘싼 값에 이주노동자를 부려 먹겠다’는 사용자의 이익에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 즉 현재의 고용허가제는 ‘일시적인 단순 노동력의 공급정책’이다. 게다가 이주노동자가 일하게 되는 사업장은 내국인 노동자가 일하기를 꺼리는 열악한 노동조건인 중소기업이 대부분이다.³⁸⁾ 그렇기 때문에 고용허가제법에 따라 합법적으로 국내에 들어왔다고 하더라도 이들의 인권은 보호 받기 어려운 실정이다.

나. 사업장 변경의 제한

이주노동자는 원칙적으로 사업장 변경이 금지된다. 예외적으로 사업장 변경을 하기 위해서는 휴업, 폐업 등 법이 정하는 특별한 사유(고용허가제법 제25조 제1항)가 있어야 하는데 이 경우에도 사업장 변경신청서에 사용자의 서명을 받아야 하기 때문에 사용자가 사업장 변경을 거부하는 경우에는 사실상 사업장 변경이 금지된다. 그 과정

37) ‘외국인 고용허가제 있으나 마나’, 충청일보, 2010. 8. 16.

38) ‘고용허가제 시행 6년 평가’, 전형배, 2010. 8. 17.

에서 사용자의 승인을 받지 못한 이주노동자들이 사업장을 이탈하여 미등록 이주노동자가 되는 상황이 속출하고 있다. 또한 이주노동자는 사업장 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 근무처 변경허가를 받지 못하면 본국으로 돌아가야 한다. 이주노동자가 새로운 근무처를 선택할 여지가 없는 상황에서 구직 기간마저 짧기 때문에 이들은 본인의 책임 없는 사유로 미등록 상태로 전락할 가능성이 높다. 무엇보다 이주노동자의 사업장 변경 횟수는 3회로 제한되어 있다. 다만 개정 법률은 “휴업, 폐업, 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되”어 사업장을 변경하는 경우(고용허가제법 제25조 제1항 제2호)에는 사업장 변경 회수에 포함되지 않는 것으로 정하고 있다. 그러나 고용허가제법 제25조 제1항 제1호, 제3호 내지 제5호의 사유 역시 제2호와 마찬가지로 이주노동자에게 책임이 없는 사유에 해당하기 때문에 사실상 집행기관의 자의적인 판단 가능성만 높이고 있다.

다. 고용허가제법의 개정으로 인한 문제들

개정 전 고용허가제법은 근로계약 기간을 1년으로 정하고 갱신할 수 있도록 정하였다. 따라서 근로계약 기간을 1년 넘게 정한 경우에는 1년이 경과한 후부터는 이주노동자는 언제든지 손해배상 등의 부담을 지지 않고 자유롭게 근로계약을 해지할 수 있었다. 그런데 개정 고용허가제법은 근로계약 기간을 3년(추가 2년)의 체류기간 범위 내에서 당사자가 자율적으로 결정하도록 정하고 있다. 개정 법률에 따르면 3년(최장 5년)의 장기계약도 가능하기 때문에 근로 여건이 열악하더라도 이주노동자는 참고 견뎌야 한다. 또한 근로계약의 갱신을 통한 임금 상승 등의 효과도 누릴 수 없게 되었다. 개정 조항은 저임금으로 오랫동안 이주노동자를 사용하고 싶어 하는 사용자의 이익만 반영한 것이다. 또한 개정 고용허가법은 3년의 취업기간이 만료된 이주노동자를 재고용하고자 하는 경우 종전에 부과되던 1개월 출국요건(출국 후 재입국 조건)을 폐지하고 출국 전 사용자의 요청이 있는 경우에 한하여 2년을 초과하지 않는 범위에서 취업기간을 연장할 수 있도록 정하였다. 이러한 규정은 사용자에게 재고용 여부

와 이주노동자의 국내 계속 체류에 대한 절대적 결정권을 배타적으로 부여하는 것이다. 결국 사업주에게 부과된 재고용이 독점적 지위로 인하여 사업장에서의 지위의 비대칭성과 이주노동자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없으며 이는 근로조건의 악화로 이어질 수 있다.³⁹⁾

라. 방문취업

재외동포들의 경우 방문취업(H-2)사증을 받고 국내에 들어온다. 이들 역시 비전문취업을 하기 때문에 고용허가제법에서는 방문취업자들의 노동에 대해서도 함께 규정하고 있다. 다만 방문취업자들의 경우 사업장 변경에 제한이 없다는 점에서 고용허가제와 구별되며 그래서 이들에 대해서는 특례고용허가제라는 이름으로 국가는 관리를 하고 있다. 그렇다고 해서 방문취업자들의 근로 여건이 좋은 것은 아니다. 방문취업자가 대한민국에 입국하기 전부터 문제가 발생한다. 방문취업제의 전반적인 과정을 여행사나 한국어학원 또는 여타 대행업체를 통해 진행하다 보니 이에 따른 수수료가 발생하게 된다. 문제는 대행업체나 여행사가 선발과정에 별도의 영향력을 행사하지 못하는 상황임에도 불구하고 까다로운 절차를 모르는 동포들을 이용하거나, 알아도 울며 겨자 먹기로 막대한 비용을 지불해야 한다는 것이다. 한편 방문취업제로 입국한 중국동포들의 경우 대부분 개인적인 네트워크를 통해 직업을 찾는 경우가 많다. 그러다 보니 공식적인 계약체결이나 명시적인 근로조건에 대한 합의 없이 일을 시작하는 문제가 발생한다. 한편 남성의 절반정도(53%)와 여성의 90% 가까이 10인 미만의 영세업체에서 일하고 있기 때문에 방문취업자의 상당수가 산재 및 의료혜택의 사각지대에 놓여 있다. 따라서 이주노동이 가지는 문제가 방문취업의 경우에도 그대로 나타난다. 한편 2009년 12월부터는 건설업 취업 인정 증명서 없이 건설업에 취업할 수 없게 되었다. 그 결과 기존 추산했던 15만개의 방문취업자 건설업종의 일자리는 상당량 떨어져 나갈 전망이다.⁴⁰⁾ 근본적으로 방문

39) '고용허가제 시행 6년 평가 토론회집-고용허가제와 노동인권', 정정훈, 2010. 8. 17.

40) '방문취업제 국내 및 현지 실태조사 보고서', 이주인권연대, 2010. 1.

취업제는 가난한 나라에서 온 재외동포를 비전문인력으로 취급하고 다른 재외동포와 차별적으로 대한다는 한계를 가지고 있다.

3. 미등록 이주노동자

가. 미등록 이주노동자에 대한 단속의 강화

이명박 정부 들어 미등록 이주노동자에 대한 단속 및 강제추방이 강화되었으며 상황은 올해도 다르지 않다. 오히려 단속 과정에서 불법 체포가 만연하고 있다. 영장을 제시하지 않거나 미란다 원칙을 고지하지 않고 체포를 하는 사례가 속출하고 있다. 현행법에 따르면 출입국 직원들이 단속을 벌일 경우 신분증과 긴급보호명령서 제시해야 하지만, 이 같은 절차는 지켜지지 않았다. 지난 6월엔 스리랑카 국적의 이주노동자가 야간단속을 피해 강으로 뛰어들자, 단속반이 생사 확인도 없이 돌아갔다. 11월 초에는 단속을 피해 달아나던 이주노동자가 추락사하는 사고도 발생하였다. 산재환자가 구금되는가 하면, 비자 소지자를 강제 단속하거나, 사복경찰의 길거리 불심검문 등이 벌어지고 있다.⁴¹⁾ 특히 주요 20개국(G20) 정상회의를 앞두고 이주노동자에 대한 반인권적 단속이 진행되고 있다. 예전에는 출입국 단속반에 의해 진행되던 미등록 이주노동자 단속에 경찰이 대대적으로 투입되고 있는 상황이다. 2010. 5. 3. 서울지방경찰청이 발표한 '외국인 밀집지역 특별단속 추진' 계획에 따르면 '불법체류자'도 주요 단속대상에 포함돼 있다. 그 결과 경찰은 전국 어느 곳에서든 외국인으로 추정되는 모든 사람들에 대한 불심검문을 진행하고 영장 제시도 없이 이주노동자 주거지나 공장에 무단 진입해 단속을 벌일 수 있는 것이다. 경찰청은 'G20 정상회의의 치안 확립'을 위해 2010. 5. 2.부터 외국인 범죄 일제 단속에 들어갔다. 법무부도 미등록 이주노동자에 대한 집중단속을 벌인 상황이다.⁴²⁾ 이로 인해 이주노동자들도 자취를 감추고 있다. 인천 청천동 한국이주노동자인권센터에

41) '자진 출국하던 이주민까지 붙잡아 구금', 한겨레신문, 2010. 8. 2.

42) 'G20 치안 핑계로 이주노동자 무차별 단속', 경향신문, 2010. 5. 14.

매일 10통 넘게 걸려오던 상담 전화는 3~4통으로 줄었다. 서울 홍익동 성동외국인근로자센터가 한 달에 두 번 이주노동자를 대상으로 여는 무료 진료소는 찾는 사람이 크게 줄었다. 매회 30~40명대를 유지하던 진료소 이용자는 정부가 단속 방침을 밝힌 지난 5월부터 줄기 시작해 이달 22명까지 감소했다. 성동센터의 한 상담사는 “병원에 가야 할 만큼 아픈데도 집을 나오지 못하는 외국인이 적지 않다”며 “일부는 집을 나와 공장 컨테이너박스에서 숨어 지낸다”고 했다.⁴³⁾

나. 선구제 후통보 지침 폐지

이명박 정부는 미등록 이주노동자라 하더라도 노동권을 침해받았을 때에는 구제를 우선시하고 미등록 체류사실은 이후에 통보하는 선구제 후통보 지침을 폐지하였다. 실제 몽골 출신 불법체류자 2명의 임금체불을 접수받은 서울지역 고용노동부 지청은 대리 접수한 ‘서울외국인근로센터’에 “외국인등록번호(증)가 없는 사람은 진정접수가 전혀 불가능하다”고 통보했다. 이로 인하여 임금을 받지 못하거나 산업재해를 당한 경우에도 미등록 이주노동자는 아무런 보호 조치 없이 강제 출국해야 하는 상황이다. 국내에 불법으로 체류하고 있는 이주노동자가 사업주에게 임금을 받지 못해도 구제받을 수 있는 길이 막힌 것이다. 그 결과 미등록 이주노동자를 고용하는 사용자는 임금을 지급하지 않다가 출입국관리소에 미등록 이주노동자를 신고함으로써 임금 지급 의무를 면하는 사례들도 많이 발생하고 있다.

다. 보호소에서의 인권 침해

3년 전 화재 참사로 10명의 외국인이 목숨을 잃었던 여수 출입국관리사무소가 그 이후에도 법이 정한 외국인 보호기간을 지키지 않은 것으로 나타났다. 또 서울·인천 출입국사무소의 경우 ‘보호실’의 적정 수용인원을 초과하는 등 외국인 ‘구금’에 문제가 적지 않은 것

43) ‘어! 그 많던 이주외국인 어디로 갔지?’, 국민일보, 2010. 8. 27.

으로 드러났다. 외국인이주·노동운동협의회가 2010. 2. 8. 출입국관리사무소 15곳과 외국인보호소 두 곳을 대상으로 정보공개를 청구한 결과인 '2006~2009년 외국인 보호 현황'에 따르면, 여수 출입국관리사무소의 경우 지난해에 15일 넘게 구금된 이들이 566명으로 전체 구금 외국인의 30%를 넘었다. 특히 2개월 이상 구금된 외국인도 49명으로, 2007년 여수 참사 때에 견줘 4배 이상이나 됐다. 현행 출입국관리법(52조)은 외국인 보호기간을 10일 이내로 정하고 있으며, 부득이한 사유가 있을 때에도 10일을 초과하지 않는 범위에서 한 차례만 연장할 수 있도록 하고 있다. 출입국관리사무소는 장기보호를 목적으로 하는 곳이 아니기 때문에 구금을 위해 필요한 적절한 시설도 갖추고 있지 않다. 서울·경기권 출입국관리사무소에서는 적정 수용인원을 초과하는 사례가 빈번했다. 서울 출입국관리사무소의 경우 지난해 보호 외국인이 모두 1만8153명으로 하루 평균 49명의 이주노동자를 구금했다. 인천 출입국사무소는 지난해 구금인원이 3630명으로 하루 평균 84.5명이었다. 하지만 법무부가 정한 두 곳의 적정 수용규모는 각각 45명, 73명이다. 법무부가 정한 적정 수용규모 기준은 1.2평당 1명으로, '법무시설 기준규칙'인 2평에도 못 미친다. 이주노동자들은 교정기관과 달리 하루 24시간을 보호실 안에서만 생활하기 때문에 보다 넓은 공간과 생활시설이 필요하다 그럼에도 불구하고 상황은 개선되지 않았다.⁴⁴⁾

라. 노동조합

지난 2007. 2월 서울고등법원은 서울·경기·인천 이주노동자 노동조합(이주노조)이 서울지방법노동청을 상대로 낸 '노조설립신고서반려처분취소' 청구소송에서 "불법 체류 외국인도 노조 결성 및 가입 허용 대상"이라며 원고 승소 판결을 한 바 있다. 이는 "이주노조 구성원 일부는 불법 체류자이므로 노조 설립 자격이 없다"고 본 1심 판결을 뒤집은 것이어서 대법원의 최종 판단에 관심이 쏠렸다. 그러나 대법원은 3년 6개월째 결론을 내지 않고 있다. 대법원에서 특정 사건을 4년 가까이 심리하는 것은 이례적인 일이다. 이러한 상황에서 당시

44) '외국인노동자 인권침해 '출입국사무소'', 한겨레신문, 2010. 2. 8.

위원장 등 지도부들은 그 사이 강제 출국 당했다.⁴⁵⁾ 그러나 근로관계에서 실질적으로 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있는 이상 미등록 이주노동자 역시 노조법상 근로자이고, 근로조건을 개선할 목적으로 하는 이상 미등록 이주노동자들이 설립하는 노동조합 역시 노조법상의 노동조합이라고 할 것이다.

45) '이주노동자 인권침해 커지는데 3년넘게 심리중', 한겨레신문, 2010. 8. 4.

2010년 미군문제 분야 인권보고

박지웅, 장경욱, 하주희 변호사
(민변 미군문제위원회)

I. 들어가며

2010. 1. 11. 북한은 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작하자고 정전협정 당사국들에 제의하였다.¹⁾ 미국은 2010. 2. 1. '4개년 국방검토 보고서'에서 한국의 미군기지가 해외 분쟁지역으로 발전하는 기지이고, 주한미군의 지위는 전진배치에서 가족과 함께 거주하는 전진주둔으로 변화되는 중이라고 하며 주한미군의 전략적 유연성을 공식화하였다. 2010. 3. 8.부터 주한미군을 포함한 약 1만 8천여명의 미군과 군단급 이상의 부대의 장병 및 함대사령부급,

1) 북한 외무성은 2010. 1. 11.자 성명을 통해 “평화협정이 체결되면 조미적대관계를 해소하고 조선반도비핵화를 빠른 속도로 추동하게 될 것”이라며 “시간을 지체하지 말고 대담하게 근원적 문제에 손을 댈 용단”을 내릴 것을 요구하였다.

비행단 소속 장병 등 2만명 가량의 한국군이 참여, 전국적으로 동시에 진행되는 2010 키리졸브, 독수리 한미합동군사연습²⁾이 실시되었다. 그리고 2010 키리졸브, 독수리 한미합동군사훈련 기간 중 2010. 3. 26. 천안함 사건이 발생하였다. 천안함 사건 발생은 대결과 협상을 오고 가는 시소게임이 벌어지는 한반도 정세를 군사적 긴장과 대결의 위기국면으로 악화시키는 중대한 전환점이 되었다.

민변 미군문제연구위원회는 2010년 사업계획으로 평택으로의 미군 기지이전 및 전시작전통제권 전환을 계기로 주한미군의 전략적 유연성을 공식화하는 미국의 국방전략에 대하여, 주한미군의 해외분쟁지역 차출이 원치 않는 지역분쟁에 휘말리고, 국제평화의 유지 노력 및 침략적 전쟁 부인을 규정한 헌법과 대북방위 목적의 한미상호방위조약에 위반한다는 점에 대하여 끊임없이 문제를 제기하기로 하였다. 또한 전시작전통제권 전환 시점을 연기하기 위한 이명박 정부에 대하여 미국의 전시작전통제권 전환은 주한미군의 전략적 유연성에 따라 주한미군의 임무와 기능을 확대하는 조건에서 보다 광범위한 새로운 연합지휘체제로의 전환을 추구하기 위한 미국 의도에 따라 시행되고 있는 기만적 조치로서 한미동맹체제의 종속성을 근본적으로 탈피하기 위한 차원에서 시행되고 있지 못하다는 점에 대하여도 지속적으로 문제를 제기하기로 하였다.³⁾ 민변 미군문제연구위원회는 민변 통일위원회와 공동으로 조직한 평화협정 공부팀을 통해 한반도에서 인간의 평화적 생존이 위협받지 않기 위한 국가의 보호 조치로서 한반도 정전체제를 종식하고 항구적 평화체제를 구축하기 위한 정전협정의 평화협정으로의 전환 필요성을 인식하고 한반도 군사·평화문제와 관련한 제반 법적 문제에 대하여 연구와 분석을 진행하여 왔다.

2) 월터 사프 주한미군사령관 겸 한미연합사령관은 2010. 3. 11. 용산 한미연합사령부에서 기자들과 만나 유사시 북한의 대량살상무기(WMD)를 제거하는 미국의 전담부대를 운용하고 있고, 2010 키리졸브 연합훈련에 참가하고 있으며 2012년 전시작전권 전환 이후에도 북한의 WMD는 국제기준에 맞춰 미군이 관리하게 될 것이라고 하였다.

3) 천안함 사건을 계기로 이명박 정부는 북한의 비대칭전력(핵, 중장거리 탄도미사일, 생화학무기, 잠수함, 장사정포, 특수작전부대 등) 위협에 대한 한국군의 군사적 대응 준비의 부족을 이유로 2012년으로 예정된 전시 작전통제권 전환 일정을 2015년으로 연기하는데 결국 성공하였다.

이하에서는 2010년 민변 미군문제연구위원회가 활동의 주요한 사안으로 설정하고 분석 및 연구와 법률적 대응을 하여 온 미군문제, 평화문제에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 오산 기지 내 제2활주로 건설과 제반 문제점

1. 오산 공군기지(K-55) 내 길이 2.7km 활주로 추가 건설

오산 미 공군기지는 연간 약 85,000번의 비행작전이 진행되는 공군 기지이다. 이로 인해 이미 항공법 시행규칙상의 소음피해 예상지역인 75웨클(WECPNL) 이상의 소음에 시달리고 있는 세대만 37,598세대나 되고, 이들에 대해서 법원은 국가배상청구를 인용해준 바도 있다(1, 2심 승소, 대법원 계류중). 이런 상황에서 미 공군 측은 기존 활주로의 노후를 이유로 기존 활주로와 평행하게 새로운 활주로 건설을 계획하고 있고, 미 공군은 기존 활주로와 병행해서 새로 건설하는 활주로를 사용함으로써 기동력을 높일 수 있음을 분명히 하고 있다. 문제는 이런 건설계획이 주민들과 환경에 어떤 영향을 미칠지에 대한 아무런 검토도 없으며, 어떤 정보도 공개되지 않은 채 진행되고 있다는 사실이다.

2. 제2활주로 건설사업의 진행상황

위 사업은 방위비분담금 협정의 연합방위력증강사업(CDIP, 이하 'CDIP 사업'이라고 한다)으로 시행되는데, 이에 드는 예산은 9800만 달러(970억원) 정도로 설계와 시공을 포함한 비용이라고 한다. CDIP 사업은 미군측에서 한국 합참에 소요를 제기하고 이를 검토한 후 CDIP 사업으로 결정이 되면 합참에서 국방부장관에게 보고하여 승인받는다. 이를 통해 CDIP 사업으로 선정될 경우 미군 측에서 설계를 한 후 한국 국방부에서 시공하는 방식으로 진행되고, 국방부는

시공을 위해 입찰하여 공사업체를 선정한다.

현재 국방부장관의 승인이 있는 후, 새로 건설할 활주로 자리에 있는 패트리엇 미사일 등 군사시설을 기지 북쪽으로 옮기는 공사를 진행 중이고, 이를 위하여 한·미간의 토지협력계획(LPP, 이하 'LPP 협정'이라고 합니다)에 의해 '안전지역권'으로 취득된 토지의 용도를 전환하기 위한 협상을 미측과 진행 중이다(이는 소송제기중에 피고가 밝힌 사항이다).

3. 법적 문제점

가. 환경영향평가의 미실시

「환경영향평가법」 시행령 [별표 1] 제16호는 국방·군사시설의 설치사업과 관련하여 나목. 군사기지 및 군사시설보호법 제2조 제1호에 따른 군사기지에서 시행되는 1)비행장의 신설 2) 길이 500미터 이상인 활주로의 건설 3)그 밖의 사업으로서 사업면적이 20만 제곱미터 이상인 것은 환경영향평가의 대상이 되며 기본설계 승인 전에 환경영향평가서를 제출하도록 규정하고 있다. 또한 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제23조는 “이 법은 「헌법」에 규정된 절차에 따라 대한민국에 주류(駐留)하는 외국군의 군사기지 및 군사시설에 대하여도 적용한다고 규정하고 있어 이 사건 제2활주로 건설과 관련해서도 환경영향평가를 실시하여야 함에도 아무런 환경에 관한 조치를 취하지 않고 있다.

이러한 주장에 대해 미 공군측은 국방부에 보낸 서한에서 “SOFA 등에 의해 자신들은 환경관련 의무를 모두 이행하였고, 환경영향평가를 실시할 의무가 없다”는 입장을 피력하였고, 이에 대해 국방부도 SOFA 규정을 들어 환경영향평가를 실시할 의무가 없다고 주장하고 있다.

그러나 용산미군기지를 평택으로 이전하면서 제정된 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법(이하 '평택특별법'이라

고 함)에 관한 법률안 검토보고서에 의하면, 최초 정부(안)에 환경영향평가 관련 조항이 누락된 것에 대하여 “주한미군시설사업이라도 특별법안에 규정하지 않더라도 환경영향평가법에 의거하여 환경 등의 영향평가를 받도록 되어 있으므로 무방”하다고 명시하고 있고, 또한 ‘국내 환경관련 법규를 존중한다’는 SOFA 규정을 국내 환경관련 법규가 전혀 적용되지 않아도 무방하다고 해석하는 것은 위법하다. 실제로 우리와 유사한 SOFA 구조를 가지고 있는 일본의 경우, 헤노코 기지 이전 및 활주로 건설 당시에 전문가 보고서 등 환경에 대한 검토보고서를 채택한 바가 있다. 또한 미 공군과 국방부의 주장대로라면 국민들은 활주로는 건설되는 어떤 과정에서도 권리구제 및 문제제기를 할 수 있는 방법이 없다는 점도 심각한 문제이다.

나. LPP협정 위반

활주로 건설을 위해 새로운 군사시설을 이전하고 있는 부분은 LPP 협정상 ‘안전지역권’으로 설정되어 국민들의 안전을 위해 개발을 억제하여야 함에도 불구하고 이러한 협정에 위반하여 군사시설을 옮기고 있다. 이러한 문제제기에 대해 국방부는 새로운 지역권을 설정하기 위한 논의가 진행 중이라고 주장하고 있으나, 이는 ‘안전지역권’으로 취득된 토지의 용도를 전환하는 새로운 합의가 없이 단지 이를 위한 협상을 미측과 진행 중이던 상황에서 ‘안전지역권’으로 설정된 곳에 군사시설을 옮기기 위한 공사를 시행한 것이므로 그 자체로 협정위반 사항을 인정한 것이다.

다. 지방자치단체와의 협의 절차를 위반한 점

위 제2활주로는 군사작전에 필요한 시설로서 국방·군사시설에 관한 법률상의 국방·군사시설에 해당하므로 이와 관련된 사업을 시행하기 위해서는 국방부장관의 승인이 있기 전에 위 법 제5조 제1항에 의해 지방자치단체의 장과 협의하도록 되어 있다. 그러나, 이 사건 사업의 승인권자인 국방부는 평택시장과 전혀 협의 없이 이 사건 사

업을 승인하였고, 이에 대해 평택시의회는 “군용비행장등 소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률의 올바른 제정과 일방적인 오산 미공군기지 추가활주로 건설을 반대하는 결의문”을 채택하기도 하는 등 오히려 반대의 의사를 분명히 하였다.

3. 결론

이러한 법률적 문제점들을 근거로 하여 평택 오산 공군기지 주민 200명이 현재 국방부장관의 연합방위력증강사업승인처분의 무효를 구하는 소송을 서울행정법원에 제기하였다(2010구합19256). 이 사건은 주민들의 권리구제 및 여러 가지 법리적 측면에서도 그 의미가 크지만, 또한 주한미군기지를 한반도뿐만 아니라 전 세계로 뻗어나가기 위한 발진기지로 삼고자 하는 의도 하에 실행하는 일이라는 측면에서 그 문제점들을 지적하고 충분한 정보를 제공받는 것이 더욱 의미 있는 일이 될 것이다.⁴⁾

Ⅲ. 미군 가족들을 위한 임대주택사업에 한국정부가 45년 보증

올해 초 "평택 미군기지 안에 미군 가족이 사용할 임대주택을 민간사업자가 지어주고, 미군은 임대료를 내는 방식이며, 57만 제곱미터에 2천 4백여 가구, 총 사업비 1조 7천 억원 규모로“ 진행되는 가족임대주택사업(HHOP, 삼성건설과 피너큰 컨소시엄이 사업시행자로 선정)의 사업자에게 한국정부가 45년간의 임대기간을 보장해 주었다는 것이 언론을 통하여 보도되었다.⁵⁾ 이는 국유지를 사적인 용

4) 민변 미군문제연구위원회, 2010. 4. 29.자 “국내법을 무시한 오산(평택) 미공군기지(K-55) 제2활주로 건설사업을 즉각 중단하라.” 성명 참조. 민변 미군문제연구위원회는 위 성명에서 “국방부는, 제2활주로 건설사업에 대하여 오산 미공군기지의 작전적 효율성을 크게 제고하고 한반도 방위태세 유지에 기여할 것이라고 한다. 그러나, 미국이 주한미군의 전략적 유연성을 공식화하는 가운데 이에 맞춰 평택 미군기지 확장 및 전작권통제권 전환이 진행되는 상황에서, 2011년 완공을 목표로 시행되고 있는 제2활주로 건설사업 또한 한반도 방위의 목적에서 벗어나 세계 분쟁에 개입하기 위하여 주한미군의 임무와 기능을 확대할 목적의 전략적 유연성을 추구하기 위한 것이라 할 것이다. 그렇다면 이는 한반도 방위의 목적 범위 내에서 한국 영토 내의 토지와 시설의 공여를 규정한 한미상호방위조약을 명백히 위반한 것이 된다.”고 하였다.

5) 2010. 2. 22. KBS 뉴스

도로 사용하는 것을 허용한다는 것으로 허용하기 힘들다는 것이 지배적인 의견이었으나, 이상희 국방장관의 퇴임 직전 법제처는 ‘정지조건부 사용 허가’⁶⁾는 가능하다는 유권해석을 내놓았고, 이에 기반해 퇴임 하루 전날 조건부 사용 허가를 최종적으로 승인하였다.

그러나 이는 민간업체가 영리를 목적으로 사업을 하는데, 이를 한국정부가 보증하는 것으로 이는 국유재산법의 취지를 무시한 것이며,⁷⁾ SOFA(한미행정협정)에 의하더라도 공여해제 부지에 대해 특별사용허가권을 부여할 수 있는 근거가 없음에도 전격적으로 이루어진 것이다.⁸⁾⁹⁾ 주목할 것은 그럼에도 불구하고 이와 같은 일들이 이루어

-
- 6) 이동호 변호사는 ‘정지조건부 사용허가의 문제점’에서 정지조건부 사용허가에 대하여 “행정행위에 조건을 부여하여 달성하려는 목적이나 필요성에도 위배된다. 행정행위에 조건이나 기부채납 등의 부담을 부과하는 목적은 그로 인하여 당해 행정행위의 효과를 제한하거나 보충하기 위한 부수적인 규율이다. 따라서 만약 그러한 조건이나 부담이 현재 성취된다면 당연히 행정행위를 발동할 수 있는 요건이나 필요성이 이미 충족되어 있어야 한다. 그렇다면 본건에 있어서 만약 주한미군이 이미 철수한 상황일 경우에도 민간사업자에게 해당 토지를 주택사업 목적으로 사용허가를 해 줄 수 있는 요건이나 필요성이 갖추어져야 하는데 상식적으로 볼 때 주한미군이 없었다면 주변에 대규모 공단이 있는 것도 아닌데 그 많은 주택을 지어서 임대사업을 하겠다고 토지 사용허가를 신청할 사업자는 전혀 없을 것이고, 또한 원주민들을 내쫓으면서까지 그 부지를 조성한 목적에도 위배된다고 할 것이다. 결국 주한미군 철수를 정지조건으로 미리 사용허가를 해주겠다고 하는 것은 민간사업자에게 확실한 이익을 보장해 주겠다는 것에 불과하다. 미리 사업 착수 시점에 정지조건부 사용허가를 해 주는 것을 넘어서 미군이 철수한 이후에도 국가예산으로 민간사업자의 수익을 보장해 주는 약정이 동반될 위험이 있다. 설령, 정지조건부 사용허가가 가능하더라도 주한미군이 예상보다 빠른 시기에 철수할 경우에 민간사업자는 대규모 주택단지에 입주자를 유치해야 하는데, 주변에 주택수요를 유발할만한 상업지나 공업지가 없는 상황에서는 손실이 발생할 것이 불을 보듯 뻔한 상황이다. 따라서 정지조건부 사용허가를 넘어서서 민간사업자의 수익보장이나 손실을 보상하는 약정없이 어떠한 민간사업자도 사업에 참여하기 어려울 것이다.”라고 하였다.
- 7) 이동호 변호사는 ‘정지조건부 사용허가의 문제점’에서 국유재산법 위반에 대하여 “사업착수시점에서 미리 미군철수를 정지조건으로 하여 주택부지의 사용허가를 하는 것은 국유재산법의 제정 목적에 위배된다. 국유재산법은 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리,처분을 목적으로 제정된 법(제1조)인데, 이 법에 의하면 국유재산 관리, 처분의 기본 목적은 국가전체의 이익에 부합(제3조 제1호)되어야 하며, 공공가치와 활용가치를 고려(제3조 제3호)하여야 한다. 따라서 미군이 반환하는 주택부지에 대하여 반환시점에 민간사업자에게 사용허가를 해 주는 경우에 있어서도 국유재산법의 위 원칙에 따라서 그것이 국가 전체의 이익에 부합하는지, 공공가치와 활용가치가 있는지 등이 고려되어야 할 것인데, 어떻게 하면 해당 토지를 국가 전체의 이익과 공공가치에 부합하게 사용하는 것인지를 결정할 수 있는 시점은 지금 현재가 아니라 미군이 철수하면서 토지를 반환하는 그 시점의 제반 요건을 고려하여 결정되어야 할 것이다. 왜냐하면 반환되는 부지의 적절한 사용 용도는 미군이 반환하는 시점에서야 비로소 결정될 수 있는 것이지 그 보다 훨씬 이전에 그 사용용도를 결정하게 되면 미래에 발생할 수 있는 예기치 못한 사정을 고려할 수 없기 때문이다. 그런데 본 사안처럼 사업 착수시점에 미리 사용허가를 하게 되면 예컨대 주한미군이 10년 뒤에 철수하게 되더라도 해당 부지에 대해서는 사업자가 비용과 목표 수익을 모두 회수하는 45년 동안에는 다른 용도로는 활용을 할 수 없게 되는데 그렇다면 해당 부지의 사용용도를 10년 전에 미리 결정하여 반환 이후 35년 동안에도 전혀 바꿀 수 없도록 고정시키는 결과가 되어 결과적으로 국가 전체의 이익에 부합되지 보다는 민간사업자의 이익에 부합되도록 국유재산의 사용을 허가하게 되는 것이기 때문이다. 만약 용산미군 기지에 대하여 10년 전에 이와 비슷한 사용허가를 하였다면 지금 미군이 철수하더라도 이 토지를 공원으로 활용할 수 있는 부분이 현저히 축소되고 결국 대부분을 주택용지로밖에 활용 없게 되어 국가전체의 이익을 도모할 수 없게 되었을 것이다.”라고 하였다.
- 8) 이동호 변호사는 ‘정지조건부 사용허가의 문제점’에서 SOFA(한미행정협정) 규정의 적용에 대하여 “그런데 법제처 유권해석에서는 정지조건부 사용허가 외에 SOFA(한미행정협정) 제2조 제3항에 따른 합의 또는 제4조 제3항에 따른 약정에서 공여 기간 중에 미합중국과 법률관계를 맺은 제3자의 권리를 구체화하여 보장하는 반환조건의 합의 또는 보상약정을 하는 방법 등을 강구해 볼 수 있다고 하고 있다. 이는 결국 임대나 분양율이

진 배경이다.

국방부는 이에 대해 국익 차원에서 적절한 판단이었다고 주장하면서, 위 사업이 ‘주한미군의 복무 정상화’를 위해 필수적인 사업이라고 밝혔다. ‘주한미군의 복무 정상화’¹⁰⁾는 오바마 행정부의 국방정책 비전을 담은 ‘4개년 국방검토 보고서’(QDR, Quadrennial Defense Review Report)에 포함된 것으로, 한국을 가족 동반 전진 주둔지로 규정하고자 하는 것이다. 이에 대해서 전문가들은 “한국을 과거에는 전투지로 규정해서 가족을 데려올 수 없었는데 이제는 한반도를 비전투지역으로 규정해서 미군이 최소 2년 평균적으로 3년을 가족과 함께 동반 주둔할 수 있게 위치선정을 바꾼 것으로”¹¹⁾, 주한미군이 더 이상 한반도 방어를 위한 불박이 군대가 아니라, 주변 분쟁에 대처하는 다목적 기능군, 신속 대응군으로 재편됐다는 점을 공

저조할 경우에 예상되는 사업자의 손실을 SOFA(한미행정협정)의 특정한 조항을 구실로 대한민국 정부에 부담시키려는 의도로 밖에는 보이지 않는다. 즉 주한미군이 부담할 주택건설 비용의 상당부분을 우리 정부 예산으로 떠안고 그로 인하여 특정 민간 사업자에게는 장기간의 안정된 이익을 보장해 주는 조치가 뒤따를 위험이 예상된다.”고 하였다.

9) SOFA(한미행정협정) 제2조 제3항, 제4조는 다음과 같다.

제2조 시설과 구역 - 공여와 반환

3. 합중국이 사용하는 시설과 구역은 본 협정의 목적을 위하여 필요가 없게 되는 때에는 언제든지 합동위원회를 통하여 합의되는 조건에 따라 대한민국에 반환되어야 하며, 합중국은 그와 같이 반환한다는 견지에서 동 시설과 구역의 필요성을 계속 검토할 것에 동의한다.

제4조 시설과 구역 - 시설의 반환

1. 합중국 정부는 본 협정의 종료시나 그 이전에 대한민국 정부에 시설과 구역을 반환할 때에는 이들 시설과 구역이 합중국 군대에 제공되었던 당시의 상태로 동 시설과 구역을 원상회복하여야 할 의무를 지지 아니하며, 또한 이러한 원상회복 대신으로 대한민국 정부에 보상하여야 의무도 지지 아니한다.

2. 대한민국 정부는 본 협정의 종료시나 그 이전의 시설과 구역의 반환에 있어서, 동 시설과 구역에 가하여진 어떠한 개량에 대하여 또는 시설과 구역에 잔류한 건물 및 공작물에 대하여 합중국 정부에 어떠한 보상도 행할 의무를 지지 아니한다.

3. 전2항의 규정은 합중국 정부가 대한민국 정부와의 특별한 약정에 의거하여 행할 수 있는 건설공사에는 적용되지 아니한다.

10) 2010. 10. 8. 워싱턴 D. C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘주한미군의 복무 정상화’에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 공고한 연합방위태세를 통해 대한민국을 방위한다는 한·미 동맹의 근본적인 임무와 상호방위조약에 기반한 상호 안보의 증진에 대한 양국의 공약을 재확인하였습니다. 또한, 양 장관은 한·미 동맹이 한반도와 동북아시아의 평화와 안정을 확보하는데 있어 양국의 미래 이익을 위해 계속해서 긴요함을 재확인하고, 대한민국의 안보를 위해 연합전력의 충분한 능력을 확고히 유지해 나갈 것임을 강조하였습니다. 게이츠 장관은 한반도에 배치된 전력 뿐만 아니라, 위기사 한·미 연합방위 증강을 위해 세계전역에서 가용한 미군 전력·능력을 사용하여 대한민국을 방위한다는 미 합중국의 단호하고 확고한 공약을 재강조하였습니다. 양 장관은 미 합중국의 이러한 공약이 주한미군의 현수준 유지 공약과 더불어 모든 주한미군 소속 장병들의 복무기간 확대 및 복무정상화를 통해 더욱 입증되고 강화될 것이라고 평가하였습니다.”

11) 조성렬, 국가안보전략연구소 연구위원, 위 인터뷰

식화한 것이라고 본다.

그러나 이는 한반도 방위 목적이라는 원래의 한미상호방위조약에 위배된다. 또한 그럴 경우 미군기지 이전비용, 주한미군 주둔비 분담(방위비분담)¹²⁾¹³⁾ 등에 대해서도 전면적으로 재논의되어야 하는 대상이 된다. 결국우리가 미처 인식하지 못하는 사이에 미군은 한반도에 기한 없이 주둔할 수 있는 준비를 하고 있고, 이처럼 한국정부가 나서서 민간사업까지 보증한다면 고스란히 그 부담을 떠안을 수밖에 없다. 국민적 논의가 필요한 이처럼 중대한 사안에 대하여 한국정부가 제대로 된 협상을 하고 있는지, 제대로 된 정보를 국민에게 공개하고 있는지 지속적인 견제와 검토가 필요하다.

IV. 천안함 사건 이후 한반도 주변 정세의 전환

- 12) 한미상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 한미행정협정(SOFA) 제5조에 따라 원칙적으로 주한미군 유지에 수반되는 모든 경비는 미국이 자비 부담하여야 하나, 방위비분담 특별협정에 의하여 대한민국으로부터 주한미군 주둔비 일부를 지급받을 수 있게 되었으므로, 한미상호방위조약에 위배되는 주한미군의 전략적 유연성을 위한 주한미군 주둔비의 부담은 위법·무효이다.
- 13) 서울중앙지방법원 2010가합19203 손해배상(기) 사건(방위비분담금 국가배상청구소송) 판결의 요지는 다음과 같다. “원고들은 방위비분담금이 미2사단 이전사업에 사용되는 것은 미국이 미2사단 기지 이전비용을 부담하기로 한 LPP협정에 위배되고, 방위비분담금을 목적 외에 사용하는 것이어서 방위비분담 특별협정에 위배되며, 방위비분담금 예산은 ‘정책기획 및 국제협력의 단위사업 예산’이고 미2사단 이전비용은 ‘주한미군기지이전 특별회계 예산’으로 서로 예산항목이 달라 예산을 목적 외로 사용하는 것이므로 위법하고, 피고가 방위비분담금을 해당연도에 사용하지 않은 채 계속하여 축적하고 나아가 이자까지 수령하는 미국의 행위를 양해하는 것은 국가재정법상 회계연도 독립의 원칙, 국민 조세부담 최소화 원칙과 영리활동을 금지한 한미행정협정에 위배되어 위법하며, 피고가 미국과 사이에 방위비분담금의 미2사단 사업 전용을 국회의 정식 동의 없이 합의한 것은 절차상 국회의 예산심의·확정권을 침해하여 위법하다고 주장한 것에 대하여 원고가 방위비분담특별협정 관련 담당 공무원이 위반하였다고 주장하는 의무의 근거법령 중 한미행정협정, 방위비분담 특별협정, LPP협정은 피고(대한민국)와 미국 사이에 주한미군 주둔비용 부담 주체 또는 액수에 대한 협정으로서 피고와 미국 사이의 군사협력을 강화하기 위한 것에 불과하므로 피고와 미국 사이의 긴밀한 상호 이익의 유대 또는 군사적 협력이라는 공공의 이익을 위한 것일 뿐, 그 구성원인 국민 개개인의 안전과 이익을 보호하기 위한 법령이 아님이 명백하고, 국가재정법은 건전한 재정운용이라는 공공의 이익을 위한 것으로 역시 국민 개개인의 이익을 위한 법령으로 볼 수 없고, 국회의 예산, 심의권 등의 침해는 그 자체로 일반 국민 개개인의 이익과는 무관하다 할 것이므로, 역시 국가배상을 청구할 수 있는 경우라고 할 수 없으므로, 가사, 원고들 주장과 같은 피고 소속 공무원의 고의 또는 과실 행위 및 손해가 있었다고 하더라도 그 직무집행 행위의 근거가 되는 법령의 규정이 모두 전체적으로 공공 일반의 이익을 도모하기 위한 것일뿐, 직접 국민 개개인의 이익을 위한 것으로 볼 수 없으므로 그 법령위배를 이유로 원고들이 피고에게 배상책임을 물을 수는 없고, 국가배상법 제2조의 책임의 성립요건으로서의 ‘손해’는 해당 공무원이 소속된 국가 ‘이외의 자’에게 발생할 것을 요하는데 원고들이 주장하는 바와 같은 국가공무원의 위법행위의 결과는 결국 국가가 별다른 근거 없이 금전지급의무를 부담하고 이행하는 것으로서, 해당 공무원이 소속된 국가 자체에 손해가 발생한 데에 불과한 것으로 원칙적으로 국가배상법 제2조의 적용이 있을 수 없으므로, 피고의 관련 공무원의 고의, 과실에 의한 위법행위로 인하여 피고의 국민으로서 방위비 분담금 축적액 1조 1,119억 원만큼의 예산 증가에 따른 세금을 추가 부담하게 되는 재산상 손해와 국가주권, 국민의 존엄성, 국회의 권위에 대한 심대한 침해로 인한 정신적 치욕감, 분노 등의 정신적 손해는 공무원의 위법행위와의 상당인과관계를 인정하기 어렵다.”

1. 한반도 주변 정세의 악화

이명박 정부는 천안함 사건 원인과 관련하여 2010. 5. 20. 합동조사단 발표를 통하여 북한의 소행으로 결론을 내린 후 한미일 공조 속에 외교, 군사, 남북교류협력 분야에서 대북초강경정책을 취했다. 먼저 유엔 안보리에서는 추가적 대북제재조치를 담은 새로운 대북결의안을 추진하였으나 중국과 러시아의 반대로 실패하고, 법적 구속력이 없는 유엔안보리 의장성명을 채택하였으나 북한을 직접적으로 비난하는 내용에 이르지 못했다. 군사분계선 일대에서 대북 심리전 확장기 방송을 재개하기 위한 준비조치를 취하였고 이에 대해 북한이 물리적 타격을 거론하며 초강경 대응 방침을 천명함으로써 군사분계선 일대의 군사적 충돌의 위기는 고조되었다. 동해와 서해에서는 끊임없이 한미합동군사훈련이 연이어 실시되었다. 서해상 한미연합훈련 실시에 대해서는 북한의 강력한 반발은 물론 중국까지 대응 군사훈련의 실시로 한반도 주변정세는 한미일 대 북중이라는 동북아 신냉전질서가 형성되는 상황이 조성되었다.¹⁴⁾

천안함 사건 이전, 이명박 정부는 대통령 선거공약이었던 전시 군작전통제권 전환 및 한미연합사해체 시기 연기를 기대하면서도 미국방부가 '4개년 국방검토 보고서'(QDR)에서 주한미군의 전략적 유연성을 공식화¹⁵⁾하자 주한미군의 전략적 유연성은 2016년 이후 적용될 수 있을 것이라고 확인함으로써 주한미군의 전략적 유연성은 보장하되 전시 군작전통제권 전환은 연기하려는 것이 한국정부의 태도였다. 천안함 사건을 계기로 이명박 정부는 2012년으로 예정된 전시 군작전통제권 전환 일정을 2015년으로 연기할 수 있었다.

한편 일본 하토야마 민주당 정부는 천안함 사건을 이유로 오키나

14) 천안함 사건의 정치·군사적 의미에 대하여 동북아 신냉전 질서의 형성, 한미일 3각 군사동맹의 구축, 주권유린·한반도 평화의 위협·국민부담의 증가로 정리한 것으로 권정호 변호사, 천안함 사건과 한반도 평화정세(민변 미군문제연구위원회·자유법조단 오키나와지부 제4회 평화교류회 발제문, 2010. 11. 7.) 참조.

15) 미국은 주한미군이 한반도 안팎으로 들락거릴 때 한국군에 대한 전시 군작전통제권의 보유는 부담스러운 점이 되기 때문에 한국군에 전시 군작전통제권을 일정한 조건 하에 넘기는 게 미국에 여러모로 유리하다.

와 해병대 전력의 억제력이 유지되어야 한다는 명분으로 후텐마 기지의 최소 현외 이전이라는 선거공약을 폐기하였다.¹⁶⁾ 이명박 정부는 천안함 사건 이후 대량살상무기 확산방지구상(PSI, Proliferation Security Initiative)¹⁷⁾ 훈련을 2010. 10. 13.~14. 부산 근처 한일 중간수역에서 주최하였다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 일련의 군사적 조치가 취해지는 동안 민간 차원의 방북은 불허되고, 북한 선박운항 금지, 개성공단 축소운영 등 남북간 교류협력은 사실상 중단되었다.

2. 연이은 한미합동군사연습의 실시²⁰⁾의 위험성과 법적 문제점

천안함 사건 이후 한반도를 에워싼 바다에서는 줄곧 북한을 압박하는 한미합동군사연습이 극성을 부리고 있고²¹⁾, 이에 중국 역시 서

16) 이에 관해서는 마츠자키 아키히미 변호사, 후텐마 기지 문제를 둘러싼 정세(민변 미군문제연구위원회·자유법조단 오키나와지부 제4회 평화교류회 발제문, 2010. 11. 7.) 중 “그러나 민주당 하토야마 정권은 정권교체 후에도 후텐마 반환문제에서는 미국에 대해 명확한 태도를 취할 수 없었으며, 가고시마(鹿兒島) 현 도쿠노시마(徳之島) 등 오키나와 현 외의 대체부지를 검토하나, 지역의 강한 반대에 직면하여 단념하게 되었다. 후텐마 기지 문제는 하토야마 전 총리가 스스로 설정한 ‘2010년 5월말 결정’을 눈앞에 두고 점차적으로 혼미를 거듭해왔다. 그 와중에 2010년 3월에는 한국 초계함 침몰사건이 발생하여 북한에 대한 재일미군의 ‘억제력’이 점차 주목되어 일약 후텐마 문제의 쟁점이 되었다. 이 재일미군 특히 해병대의 ‘억제력’이란 구체적으로는 대만과 한반도를 염두에 둔 것으로서, 중국과 북한에 대한 ‘억제력’을 의미한다. 하토야마 전 총리는 2010년 5월 4일에 오키나와를 방문하여 나카이마(仲井眞) 오키나와 현 지사와의 회담에서 후텐마기지 대체시설의 현외이전이 어렵다는 이유로 다음과 같이 말했다. “나는 해병대가 굳이 억제력으로서 오키나와에 존재해야 하는 이유는 없다고 생각했으나, 배움을 거듭하며 오키나와에 존재하는 전 미군 중에서 해병대는 억제력을 유지할 수 있다고 생각하기에 이르렀다. (인식이) 어설프다고 하면 그럴지도 모른다.” 참조

17) 한국은 2005년 PSI 옵서버로 참여하였으나, 2009. 5. 25. 북한의 2차 핵실험을 이유로 이명박 정부는 다음 날인 5. 26. 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면 참여를 선언했다. 이명박 정부의 PSI 전면 참여 선언은 북한을 겨냥해 대량살상무기와 그 부품을 실은 것으로 의심이 되는 선박과 항공기를 나포할 수 있다는 것이고, 이를 위한 PSI 다국적 국제 군사훈련에도 참여하겠다는 것으로, PSI 전면 참여는 이에 대응한 북한의 또 다른 군사적 조치를 불러옴으로써 한반도 군사적 충돌을 야기하는 악순환의 결과를 초래하는 선택이라 하지 않을 수 없다.

18) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘PSI 연습’에 관한 내용은 다음과 같다. “게이즈 장관은 대한민국 정부의 지속적이고 적극적인 PSI 참여에 대해서도 사의를 표하였습니다. 특히, 금후 이달중에 실시되는 “Eastern Endeavor 10” PSI 연습을 대한민국이 주최하는 것은 대량살상무기 확산 방지를 위한 범세계적 협력 노력에 있어 중요한 진전이 될 것으로 기대됩니다.”

19) 이번 PSI 훈련은 한국군이 PSI 훈련을 처음으로 개회한 것이다. 일본 해상자위대 구축함 이소유키함, 아사유키함 등 연합전력이 대량살상무기 적재가 의심되는 적성국 상선을 따라붙어 차단, 기동 훈련을 실시하였다.

20) 권정호 변호사, 천안함 사건과 한반도 평화정세(민변 미군문제연구위원회·자유법조단 오키나와지부 제4회 평화교류회 발제문, 2010. 11. 7.) 중 “2. 한반도를 둘러싼 전쟁위기의 현황” 부분을 거의 그대로 인용.

21) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘한미연합훈련·연습’에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 북한의 침략과 도발을 더 이상 용인하지 않을 것이며, 한·미 양국이 공동의 결연한 의지를 과시하기 위해 함께 노력해나갈 것임을 재확인하였습니다. 양 장관은 또한 대한민국의 천안함이 북한의 공격에 의해 침몰되었다는 공통된 인식을 재확인하였으며, 천안함 사태에 대한 최종 합동조사결과 보고서가 발간된 것과, 천안함 침몰에 관한 특별조사에 대한 유엔사의 특별보고서가 유엔 안보리에 제출되어, 안보리 공식문서로서 정식으로 회람된 것을 환영하였습니다. 또한 양 장관은 천안함 사태이

해에서 대응 군사연습을 잇따라 벌였다. 사상 최대 규모의 연합해상 기동 군사연습이 미국의 핵항공모함 조지워싱턴호와 최신예 전투기인 F-22랩터 등을 참가시켜 2010. 7. 하순 동해에서 시작된 것(이 연합훈련에 일본 자위대원이 최초로 미 전투함에 승선해 참관함)을 필두로 한국군 대규모 대잠수함 군사연습, 한미 을지프리덤가디언(UFG) 군사연습, 미국 이지스함 2척이 참가하는 한미연합 대잠수함 군사연습, 수십 개 나라가 참여하는 대량살상무기확산방지구상(PSI) 해상차단 군사연습(2010. 10. 13~14. 일본 자위대는 최초로 구축함 2척을 파견), 만리포에서 실시되는 한미 해병대 상륙 군사연습, 또다시 핵항공모함 조지워싱턴호가 참여를 예정한 서해에서의 항모강습단 기동 군사연습, 한미연합 해상 특수전 군사연습 등이 줄줄이 예고되며 정세를 대결과 갈등 구조로 몰아나갔다. 예고된 한미합동군사연습은 대부분 실제로 실행되었으나 조지워싱턴호가 참여하는 서해에서의 한미합동군사연습은 중국의 반발로 그 실시가 계속 연기되었다. 나아가 남중국해에서도 미국은 베트남과 함께 중국을 겨냥해 핵항공모함까지 동원하여 군사연습을 가하고 있다. 북한은 정작 해안포 발사 정도에 머물고 있는 수준이지만 중국은 격하게 맞대응하고 있다. 7월초 수십 척 함정, 전투기를 동원한 남중국해에서의 해상미사일발사 군사연습, 서해 엔타이에서 중국 인민해방군 선양군구가 벌인 전시간급해상수송 군사연습, 대규모 신흥 장거리 지대공미사일 발사훈련, 북해·동해·남해 3대 함대의 주력 구축함 실탄사격인 남중국해에서의 군사연습, 산둥성과 허난성에서의 1만2천 병력과 항공기 및 신형 지대공미사일 등을 동원한 방공훈련, 항공모함 킬러라는 사거리 1,800km의 동평-21C 미사일과 21-D의 광동성 샤오관 미사일 기지에 배치 설, 북해함대 함포사격 군사연습 등이 이어졌거나 이어질 전망이다.

후 안보환경하에서의 북한의 군사활동 뿐만 아니라 한반도 및 동·서해에서의 한·미 연합연습 등을 포함한 대응조치에 대해서도 논의하였습니다. 특히, 금년 서울 개최 G-20 정상회의때까지 북한의 동향에 대한 연합감시활동을 증대시켜나가기로 합의하였습니다. 양 장관은 다양한 상황에 대비한 양자간 긴밀하고 지속적인 계획 발전과 광범위한 연합훈련·연습은 한반도에서의 미래 도전에 대해 적절히 대비하는 데 있어 매우 중요하다는 것을 재확인하였습니다.”

한국군이 참여하는 한미합동군사연습은 한미연합사령부 주관 연합 연습계획이다. 한반도 한국 영토에서 실시하는 한미합동군사연습은 대 북한, 중국을 상대로 한 작전계획에 따라 실시되는 것으로 상대방의 대응군사연습을 초래하여 남북대결과 북중과 한미일의 동북아시아의 새로운 대립구도를 형성, 촉진시킨다. 따라서 동북아시아의 냉전적 대결을 조장하여 정전상태의 한반도에 예측불허의 전쟁 발발의 위험성을 고조시키는 한미합동군사연습은 한반도를 비롯한 동북아지역, 나아가 항구적인 세계평화를 위협하는 것이다. 또한 한미합동군사연습은 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 수립을 향한 평화공존을 위한 대화와 협상을 저해한다. 냉전적 남북대결을 조장하여 남북교류, 협력, 화해, 화합에 배치되는 것은 더 말할 나위가 없다. 한미합동군사연습의 계획과 실시는 헌법 전문(평화적 통일, 항구적인 세계평화), 헌법 제4조(평화적 통일정책), 헌법 제5조(국제평화의 유지, 침략적 전쟁 부인)에 위반된다. 따라서 이명박 정부가 한미일 공조 속에 위헌적인 한미합동군사연습을 한반도 주변에서 계획하고 실시, 참여하는 것은 헌법 제74조 제1항(대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다)에 따라 국군통수권자인 대통령이 헌법 제66조 제2항(대통령의 헌법을 수호할 책무)의 헌법을 수호할 책무를 위반하는 국군통수권 행사이다. 국군통수권자인 이명박 대통령의 위헌적 국군통수권 행사에 따라 한국정부가 실시하는 한미합동군사연습으로 인하여 헌법 제10조(모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다), 헌법 제37조 제1항(국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다)으로부터 인정되는 “침략전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존을 할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리”라 볼 수 있는 평화적 생존권이 심각히 침해된다.

천안함 사건을 계기로 취하여진 이명박 정부의 한미합동군사연습의 실시 및 참여는 남북 사이의 군사적 긴장과 대결 고조 및 전쟁발발의 위험을 불러오는 군사적 조치로서 헌법의 정신과 헌법상 책무

에 위배되는, 국민들의 평화적 생존권 보호에 역행하는 것이었다고 평가되어 마땅하다.

3. 전시 군작전통제권 전환 일정의 2015년 연기의 법적 문제점

가. 정전시 작전통제권 환수²²⁾와 대통령의 국군통수권 침해

주권국가의 독립성을 유지하는데 군대는 필수적이고, 군대의 가장 중요한 역할이 군사작전이므로 독자적인 군사작전 역시 주권의 요소로 핵심적인 요소이다. 따라서 대통령의 국군통수권 내지 군사주권에서의 핵심은 작전지휘권 내지 작전통제권²³⁾이고, 아무리 국제적 규모의 군사작전과 행동이 요청된다고 하여도 국가는 자신의 의사에 의하여 국제조직이나 일부 연합군을 통하여 자신의 군사작전에 관한 권한을 제한할 수 있어도 거의 모든 군대의 작전권을 다른 국가에 양도하는 경우는 없다.

한국 대통령은 비록 헌법상 국군통수권자이지만 국군통수권의 양대 구성요소인 군령권과 군정권을 제대로 행사하지 못하고 있다. 군령권의 핵심인 작전통제권이 미국에 의해 장악된 상태이기 때문이다. 군정권 역시 형식적으로는 대통령에게 주어져 있지만 이나마 제대로 행사하지 못하는 제약 속에 놓여 있다. 용병을 핵심으로 하는 군령권은 본질적으로 양병을 핵심으로 하는 군정권과 분리된 별개의 관계가 아니라 군정권을 제약하고 규정하고 지배한다. 군령의 핵심

22) 평시(peace time)작전통제권으로 지칭하고 있으나 정전시(armistice period) 작전통제권이 정확한 개념이다. 정전시(armistice period) 작전통제권의 개념에 의하면 정전체제가 평화체제로 바뀌면 새로운 작전통제권이 나와야 한다.(한용섭, 전시작전통제권 환수문제, 한국정치외교학회 심지연·김일영 편“한미동맹 50년 : 법적 쟁점과 미래의 전망”, 백산서당, 2004, 78쪽)

23) 국가주권의 핵심인 국군통수권은 군정권과 군령권을 포괄하는 것이지만 군령권이 그 핵심을 이룬다. 군령권은 군사력을 운용하는 용병기능으로서 작전지휘권이 그 주요한 내용을 이룬다. 군정권은 군사력을 건설, 유지, 관리하는 양병기능으로서 국방정책의 수립, 국방관계법령의 제정, 개정 및 시행, 자원의 획득배분과 관리, 작전지원 등에 관한 권한을 의미한다. 이 점에서 군정권은 전투와 관련한 군사 활동의 본질적인 부분은 아니다. 가장 넓은 개념인 지휘권은 군정 범주의 행정지휘권과 군수지원, 군령 범주의 작전지휘권으로 나뉜다. 작전지휘권은 행정지휘권에 대한 상대적 개념으로, 지휘권 가운데 행정과 군수가 제외된 권한이다. 작전통제권은 작전지휘권 가운데 부대편성, 부대훈련, 군기가 제외된 개념으로, 작전지휘권보다는 좁은 개념이나 작전지휘권의 핵심 내용을 이룬다. 작전통제권이 빠진 지휘권이란 알맹이가 빠진 형식적 권한에 지나지 않는다는 점에서 작전통제권은 군사주권의 핵심이고 상징이다.

인 작전계획, 전략기획, 군사교리, 전술 등이 어떠한가에 따라 군 구조, 규모, 무기체계, 군수 등의 군정권이 그에 부응할 수 있도록 조직·조정된다.

비록 1994. 11. 30.자 “대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사위원회 및 한미연합군사령부 관련약정의 개정에 관한 교환각서”에 의하여 1994. 12. 1.부로 정전시 작전통제권이 한국에 귀속되어 있다지만 미국이 군령의 핵심 영역인 ‘작전계획 수립’과 ‘군사교리 발전’ 등의 권한을 ‘연합권한위임사항(CODA)’²⁴⁾를 통해 계속 장악하고 있기 때문에 대통령의 군정권 행사도 구조적 제약을 받을 수밖에 없다. 또한 국군통수권의 고유 기능인 안보 정세판단, 이에 따른 전략적 대응 또한 한미연합사령관의 ‘연합정보관리’에 의해 규정되므로 한국 대통령의 군령권 행사는 한계를 가지게 된다. 더불어 ‘전쟁억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리’도 미국에 의해 행사되므로 국군통수권은 제약받을 수밖에 없다. 그 결과 작전통제권을 장악한 미국의 한국군 구조개편, 국방개혁, 무기체계 선정 등에 대한 개입이 구조화되어 있어 미국이 군령은 물론이고 군정까지 좌지우지 하고 있는 실정이다.

결론적으로 군작전지휘권의 핵심이 작전통제권이고 국군통수권의 핵심이기도 하므로 군작전통제권, 그것도 가장 군사작전의 필요성이 절실한 전시 작전통제권을 외국군에 이양하는 것은 국군통수권의 핵심사항을 다른 국가의 손에 맡기는 주권의 중대한 침해라는 점에서 1994. 12. 1.부로 정전시 작전통제권이 한국에 귀속되어 있다지만 현 시점까지도 미국이 군령의 핵심 영역인 ‘작전계획 수립’과 ‘군사교리 발전’ 등의 권한을 ‘연합권한위임사항(CODA)’를 통해 계속 장악하고 있기 때문에 국군통수권이 침해된 상태라고 보아야 할 것이다.

24) 정전시 작전통제권을 환수함에 따라 경계임무 및 해·공군의 초계활동 등 일상적인 작전활동과 부대 이동, 군사대비 태세, 3군 합동전술훈련 등 작전조치 권한은 한국군 합참의장에게 이양되었으나, 정전시 작전통제권과 관련된 사항 중에서 전시와 연관된 ‘연합권한위임사항(CODA: Combined Delegation Authority)’은 한미연합사령관이 계속 보유, 행사하게 함으로써 정전시 작전통제권에서도 일부 제한 사항이 따르게 되었다. ‘연합권한위임사항(CODA)’은 전쟁억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합 위기관리, 작전계획수립, 연합합동교리 발전, 연합합동훈련 및 연습의 계획과 실시, 연합정보 관리, C4I 상호운용성 6개항이다.

나. 전시작전통제권 전환 내지 전환 일정의 2015년 연기의 위헌성

2007. 2. 23. 한미 국방장관 회담에서 2012. 4. 17.까지 한국군에 대한 전시작전통제권을 한국군에 전환하기로 최종 합의함에 따라 한미 연합이행실무단(CIWG)이 구성되어 “한미 연합군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)”을 작성하였고, 2007. 6. 28. “한미 연합군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)”에 한국 합참의장과 주한미군 선임장교가 이에 서명하였다.

한미가 합의한 위 “전략적 전환계획(STP)”은 매년 을지프리덤 가디언(UFG) 연습 시에 적용하여 보완소요를 도출하고 전작권 전환과정에 반영하고 있는데, 이러한 과정을 통해 2010. 3. “전략적 전환계획 수정2호”가 작성되어 승인되기도 하였다.²⁵⁾

그런데 천안함 사건을 계기로 2010. 6. 26. 한미 양국은 한반도 안보상황의 안정적 관리와 내실 있는 전시작전통제권 전환을 보장하고, 전환기간 안보상황에 대한 국민적 우려를 해소한다는 이유로 전시작전통제권 전환 시기를 2012. 4. 17.에서 2015. 12. 1.로 조정하기로 합의하였다.

2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 개최된 제42차 한·미 안보협의회의에서는 연합전쟁 수행을 위한 전시작전통제권을 2015.에 대한민국 합참으로 전환하는 것을 포함하여 향후 수년 동안 한·미 동맹을 강화시켜 나가기 위한 포괄적 전략을 확인하고, 양국의 국방부장관은 향후 5년간 대한민국 합동참모본부로의 전시작전통제권 전환을 위한 기본틀을 제공할 ‘전략동맹 2015’를 승인·서명하였으며, 2015. 12.에

25) 2009. 10. 22. 서울에서 개최된 제41차 한·미 안보협의회의에서는 한국군에 대한 전시작전통제권 전환이 “전략적 전환계획(STP)”에 따라 예정대로 순조롭게 진행되고 있다는 한미연합사령관의 보고에 의견을 함께 하고, 2012. 4. 17. 전시작전통제권 전환에 대한 양측의 의사를 재확인하며, 북한의 위협을 주시하면서 연례 SCM/MCM 회의를 통해 전략적 전환계획의 이행상황을 주기적으로 평가점검하여 전시작전통제권 전환과정에 반영해 나갈 것임을 재확인하고, 한국 합동참모본부의 연합전쟁수행 주도 역량을 보여준 2009. 8.의 을지프리덤 가디언(UFG) 연습의 성공적 결과를 높이 평가하는 한편, 전시작전통제권 전환이 완료될 때까지 SCM 회의를 통해 중간 검증 결과와 최종 검증 결과를 보고 받아 나가기로 합의하였다.

전시작전통제권을 전환할 것이라는 양측의 의사를 재확인하고, 변화하는 북한 위협에 특히 주목하면서 연례 SCM / MCM 회의를 통해 전략동맹 2015의 이행상황을 주기적으로 평가·점검하여 전시작전통제권 전환과정에 반영해 나갈 것임을 재확인하며, 미 합중국은 대한민국이 완전한 자주 방위역량을 갖출 때까지 구체적이고 상당한 보완능력을 계속 제공할 것임을 재확인하고, 동맹이 지속되는 동안 미측의 지속능력을 제공한다는 미 합중국의 공약도 확인하였다.

외국군이 공동방위를 명분으로 자국 내에 주둔할 때, 전시 효율적 연합군사작전의 필요성에 비추어 군사작전에 관한 지휘 내지 통제 권한을 외국군에게 이양하게 되고, 이러한 작전지휘권 내지 작전통제권의 외국군 이양을 합법화시키고 법률적으로 규율하기 위하여 자국군의 작전지휘권 내지 작전통제권에 관한 조약을 체결할 필요가 생기게 된다. 한국군에 대한 작전지휘권 내지 작전통제권의 외국군 이양은 행정협정, 공한, 합의의사록, 각서, 합의서의 형식으로 행해졌으나 국제법상 조약으로, 우리나라의 입장에서 볼 때에는 상호원조에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약, 안전보장에 관한 조약, 주권의 제약에 관한 조약이므로 국회의 동의를 요한다.²⁶⁾

그런데, 이승만 대통령의 1950. 7. 14.자 작전지휘권 이양에 관한 발송공한²⁷⁾은 당시의 헌법[제정 1948.7.17 헌법 제1호]에 있어서 상

26) 이승만 대통령의 1950. 7. 14.자 작전지휘권 이양에 관한 발송공한 당시의 헌법[제정 1948.7.17 헌법 제1호] 및 1954. 11. 17.자 “한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록” 당시의 헌법 [일부개정 1952.7.7 헌법 제2호]의 각 第42條는 “國會는 國際組織에 關한 條約, 相互援助에 關한 條約, 講和條約, 通商條約, 國家 또는 國民에게 財政的 負擔을 지우는 條約, 立法事項에 關한 條約의 批准과 宣戰布告에 對하여 同意權을 가진다.”고 규정하고 있고, 1978. 10. 17.자 “한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서” 당시의 헌법[전문개정 1972.12.27 헌법 제8호] 第95條는 “①國會는 相互援助 또는 安全保障에 關한 條約, 國際組織에 關한 條約, 通商條約, 漁業條約, 講和條約, 國家나 國民에게 財政的 負擔을 지우는 條約, 外國軍隊의 地位에 關한 條約 또는 立法事項에 關한 條約의 締結·批准에 對한 同意權을 가진다. ②宣戰布告, 國軍의 外國에의 派遣 또는 外國軍隊의 大韓民國領域안에서의 駐留에 對하여도 國會는 同意權을 가진다.”고 규정하고 있으며, 1994. 11. 30.자 “대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사위원회 및 한미연합군사령부 관련 약정의 개정에 관한 교환각서” 및 2007. 6. 28.자 “한미 연합군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)” 당시의 현행헌법[시행 1988. 2.25] [헌법 제10호, 1987.10.29. 전부개정] 제60조는 “①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ②국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.”고 규정하고 있다.

27) 이승만 대통령은 1950. 7. 14. 당시 국제연합군 사령관인 맥아더 장군에게 “대한민국을 위한 국제연합의 공

호원조에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약이므로 국회의 비준동의를 요하나 국회의 동의를 거치지 않았고, 1954. 11. 17.자 “한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록”²⁸⁾ 또한 당시의 헌법[일부개정 1952.7.7 헌법 제2호]에 있어서 상호원조에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약이므로 국회의 비준동의를 요하나 국회의 동의를 거치지 않았으며, 1978. 10. 17.자 “한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서”²⁹⁾도 당시의 헌법[전문개정 1972.12.27 헌법 제8호]에 있어서 상호원조에 관한 조약, 안전보장에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약이므로 국회의 체결·비준에 대한 동의를 요하나 국회의 동의를 거치지 않았고, 1994. 11. 30.자 “대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사위원회 및 한미연합군사령부 관련약정의 개정에 관한 교환각서”³⁰⁾ 및 위 2007. 6. 28.자 “한미 연합

동군사노력에 있어서 한국내 또는 한일 근해에서 작전중인 국제연합의 육·해·공군 모든 부대는 귀하의 통솔하에 있으며, 또한 귀하는 그 최고사령관으로 임명되어 있음에 대하여 본인은 현 적대행위상태가 계속되는 동안 한국의 육·해·공군에 대한 일체의 지휘권을 이양하게 된 것을 기쁘게 여기는 바이며..”라는 내용의 작전지휘권 이양에 관한 공황을 발송하였고, 이에 대해 1950. 7. 16. 맥아더 장군은 “용감무쌍한 대한민국군을 본관 지휘하에 두게 된 것을 영광으로 생각하나이다.”라는 내용의 작전지휘권 이양에 관한 수락공황을 회신하여 1950. 7. 7. 유엔안전보장이사회의 결의에 의해 창설된 국제연합군과의 관계에서 한국군에 대한 작전지휘권은 국제연합군 사령관이 행사하도록 이양되어 있다.

- 28) 1953. 7. 27. 정전협정이 체결된 이후 1953. 10. 1.자 “대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약”의 규정에 의거하여한국에 주둔하게 된 미군과의 관계에서 작전통제권은, 1954. 11. 17. 대한민국 외무부장관 변영태와 대한민국 주재 미합중국대사 엘리스. 브릭스 간에 체결된 한미상호방위조약 부속합의서 형태의 위 “대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록” 제2항에서 “국제연합군사령부가 대한민국의 방위를 책임지고 있는 동안 대한민국 국군을 국제연합군 사령부의 작전통제하에 둔다. 그러나 양국의 상호적 및 개별적 이익이 변경에 의하여 가장 잘 성취될 것이라고 협의한 후 합의되는 경우에는 이를 변경할 수 있다.”라고 규정하여 국제연합군사령관이 행사하도록 이양되어 있다.
- 29) 1978. 10. 17. 대한민국 외무부장관과 주한미합중국대사 간에 이루어진 위 “한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서 한국측 교환각서”에서 “본인은 1978년 7월 26일 및 27일에 캘리포니아 주 샌디에이고에서 개최된 제11차 한·미 연례안보협의회의에서 대한민국 국방부장관과 미합중국 국방장관 간에 합의된 「군사위원회 및 한미연합군사령부에 관한 권한위임사항」에 언급하는 영광을 가지는 바입니다. 본인은 대한민국 정부가 상기 권한위임사항이 1953년에 서명된 「대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약」 및 1954년에 서명되고 1955년과 1962년에 각각 개정된 바 있는 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록」 중 한국측 정책사항 제2항의 규정의 범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이며, 또한 동 약정은 한미연합군사령관이 미군4성 장군으로서 국제연합군사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해함을 통보하는 영광을 또한 가지는 바입니다.”라고 하여 한국군에 대한 작전통제의 권한은 한미연합군사령관이 국제연합군사령관을 겸임하는 동안 행사하도록 이양되어 있다. 1978년 한미연합군사령부 설치 후 국제연합군사령부는 한국군에 대한 작전통제권 행사를 한미연합군사령부에 위임한 상태에서 정전협정업무와 비무장지대의 관할권을 행사하고 있다. 한미연합군사령부 설치와 함께 한미연합군사령부의 상부기구로서 양국의 합참의장으로 구성되는 한미군사위원회를 설치하고, 한미군사위원회 상부기구로서 양국의 국방장관간의 회담인 한미안보협의회의를 설치하였다.
- 30) 위 1994. 11. 30. 대한민국 외무부장관과 미합중국 특명전권대사 간에 이루어진 “대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사위원회 및 한미연합군사령부 관련약정의 개정에 관한 교환각서”에서 “본인은 1954년 11월 17일에 서명되고 1955년 8월 12일과 1962년 1월 30일에 각각 개정된 바 있는 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록」 및 1978년 10월 17일자 「한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서」와 1978년 7월 27일자 「군사위원회 및 한미연합군사령부 관련약정」에 관하여 언급하는 영광을 가

군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)”역시 당시의 현행헌법[시행 1988. 2.25] [헌법 제10호, 1987.10.29, 전부개정]에 있어서 상호원조에 관한 조약, 안전보장에 관한 조약, 주권의 제약에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약이므로 국회의 체결·비준에 대한 동의를 요하나 국회의 동의를 거치지 않았으므로, 이승만 정부 이래 참여정부에 이르기까지 작전지휘권 내지 작전통제권 이양 내지 전환과정에서 작전지휘권 내지 작전통제권에 관한 조약은 중대하고 명백한 헌법절차위반의 하자가 있어 당연 무효의 위헌조약이다.

헌법은 군사에 관한 중요사항은 국무회의의 의결을 거쳐야 하고, 군사에 관한 대통령의 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계국무위원의 부서가 있어야 한다고 규정하고 있다.³¹⁾ 이승만 대통령의 1950. 7. 14.자 작전지휘권 이양에 관한 공한의 발송은 당시의 헌법[제정 1948.7.17 헌법 제1호]에 있어서 군사에 관한 중요사항이므로 사전에 국무회의의 의결을 거쳐야 하고, 위 공한에 국무총리와 관계국무위원(국방부장관, 외무부장관)의 부서가 있어야 하나 이러한 헌법이 규정하는 절차나 부서도 없이 작전지휘권을 이

지는 바입니다. 본인은 1994년 10월 7일 워싱턴에서 개최된 제26차 한미연례안보협의회의에서 양국 정부 국방 당국 간에 전술한 「관련약정」의 개정에 관한 합의 결과, 유엔군사령관을 겸임하고 있는 한미연합사령관이 정전시 수행하여온 지정된 한국군 부대에 대한 작전통제권을 1994년 12월 1일부로 대한민국 정부에 이양할 것을 제안하는 영광을 가지는 바입니다. 본인은 또한 상기 사항을 미국 정부가 수락할 수 있다면, 이 각서와 1994년 10월 7일자 「관련약정」은 각하의 같은 취지의 회답각서와 함께 양국정부 간의 합의를 구성하고 이 합의는 각하의 회답각서일자에 발효하여 1994년 12월 1일부로 시행하게 되며, 전술한 1978년 10월 17일자 각서와 1978년 7월 27일자 약정은 1994년 12월 1일부로 종료됨을 제안하는 영광을 가지는 바입니다.”라고 하여 한국군에 대한 정전시 작전통제권은 1994. 12. 1.부로 대한민국 정부에 이양되어 있다.

31) 이승만 대통령의 1950. 7. 14.자 작전지휘권 이양에 관한 발송공한 당시의 헌법[제정 1948.7.17 헌법 제1호] 및 1954. 11. 17.자 “한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록” 당시의 헌법 [일부개정 1952.7.7 헌법 제2호] 각 第66條는 “大統領의 國務에 關한 行爲는 文書로 하여야 하며 모든 文書에는 國務總理와 關係國務委員의 副署가 있어야 한다. 軍事에 關한 것도 또한 같다.”고 규정하고, 各 第72條는 “7. 軍事에 關한 重要事項”에 관하여 “國務會議의 議決을 經하여야한다.”고 규정하고 있고, 1978. 10. 17.자 “한미연합군사령부 설치에 관한 교환각서” 당시의 헌법[전문개정 1972.12.27 헌법 제8호] 第60條는 “大統領의 國法上 行爲는 文書로써 하며, 이 文書에는 國務總理와 關係國務委員이 副署한다. 軍事에 關한 것도 또한 같다.”고 규정하고, 제66조는 “6. 軍事에 關한 重要事項”에 관하여 “國務會議의 審議를 거쳐야 한다.”고 규정하고 있으며, 1994. 11. 30.자 “대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사위원회 및 한미연합군사령부 관련약정의 개정에 관한 교환각서” 및 2007. 6. 28.자 “한미 연합군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 이행을 위한 전략적 전환계획(STP)” 당시의 현행헌법[시행 1988. 2.25] [헌법 제10호, 1987.10.29, 전부개정] 제82조는 “대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.”고 규정하고, 제89조는 “6. 군사에 관한 중요사항”에 관하여 “국무회의의 심의를 거쳐야 한다.”고 규정하고 있다.

양한 대통령의 행위는 헌법상 당연 무효이다.

위와 같이 이승만 정부 이래 한국군에 대한 작전지휘권의 국제연합군 사령관 행사, 1978년 한미연합사령부 설치 후 국제연합군사령부의 한국군에 대한 작전통제권 행사를 한미연합사령부 위임 행사(한미연합사령관이 국제연합군사령관을 겸임하는 동안 행사하도록 이양), 한국군에 대한 정전시 작전통제권의 1994. 12. 1.부 대한민국 정부에 이양, 2012년 전환 예정의 한미 연합군사령부로부터 한국 합동참모본부로 전시작전통제권 전환 어느 것이나 헌법이 규정하는 적법절차를 결여하였다.

따라서 이명박 정부는 연합권한위임사항을 비롯한 전시작전통제권을 환수함으로써 군사주권을 회복하거나, 한국군에 대한 작전지휘권 내지 작전통제권에 대한 제약이 불가피하다고 보았다면 기존의 작전지휘권 내지 작전통제권 이양 내지 전환과정에서 발생한 헌법위반의 하자를 치유하거나 추인하기 위하여 국회의 동의절차를 거치는 등 적법절차를 거쳐야 함에도 불구하고, 천안함 사건을 계기로 국회의 동의를 거치지 아니한 채 양국 국방부장관은 향후 5년간 대한민국 합동참모본부로의 전시작전통제권 전환을 위한 기본틀을 제공할 '전략동맹 2015'을 승인·서명하였는데, '전략동맹 2015' 또한 법적 성격은 한국군에 대한 작전지휘권 내지 작전통제권의 외국군 이양에 관한 것으로 국제법상 조약이고, 상호원조에 관한 조약, 안전보장에 관한 조약, 주권의 제약에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약이므로 국회의 체결·비준에 대한 동의를 요하나 국회의 동의를 거치지 않았으므로, 결국 기존의 작전지휘권 내지 작전통제권의 이양 내지 전환에 관한 조약과 마찬가지로 2012년 예정의 전시작전통제권 전환 일정의 2015년 연기의 내용을 담은 '전략동맹 2015' 또한 중대하고 명백한 헌법절차위반의 하자가 있어 당연 무효의 위헌조약이다.³²⁾

32) '전략동맹 2015'의 원문은 아직 미공개상태이나, 그 법적 성격은 조약에 해당하고, 내용 또한 헌법 제60조 제1항에 해당되어 사전에 국회의 동의를 얻도록 되어 있으므로, 대통령이 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 개최된 제42차 한·미 안보협의회의에서 국방부장관에게 위임하여 양국의 국방부장관이 승인·서명한 '전략동맹 2015'을 통해 전시 작전통제권의 전환 일정을 2015년으로 연기한 행위는 국회의 조약체결비준에 대한 동의권 및 국회의원의 심의표결권을 침해하는 것이므로, 국회의원을 청구인으로 피청구인을 대통령 및 국방부장관으로 한 권한쟁의심판청구가 가능하다. 권한쟁의의 심판은 그 사유가 있는 날로부터 180일 이내에 청구하여

V. 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명의 내용과 문제점

한미 양국은 2010. 10. 8. 오후 워싱턴에서 열린 제42차 한미안보협의회의(SCM)에서 ‘공동성명’과 2015년 전시작전권 전환 로드맵인 ‘전략동맹 2015’³³⁾, 새로운 작전계획(작계5015) 발전을 위한 ‘전략기획지침’³⁴⁾ 및 ‘국방협력지침’³⁵⁾ 등 4개의 문서에 합의·서명했다³⁶⁾. 특히 올해의 SCM 공동성명과 국방협력지침에는 기존에 미국이 오랫동안 추진하고자 했던 ‘전략적 유연성’과 관련한 합의를 이룬 것으로 평가돼 향후 주한미군의 성격변화를 위한 재배치 논의들이 보다 더 공식적이고 제도적으로 이루어질 것으로 보인다. 실제로 이번 SCM 공동성명에는 한미동맹을 “양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹”으로 구축해 나간다는 점을 강조하고 있다.

야 하므로, 민변 미군문제연구위원회는 ‘전략동맹 2015’의 승인·서명이 있었던 2010. 10. 8.로부터 180일 이내에 국회의원을 청구인으로 한 권한쟁의심판을 청구할 예정이다.

33) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘전략동맹 2015’에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 연합전쟁 수행을 위한 전시작전통제권(전작권)을 2015년에 대한민국 합참으로 전환하는 것을 포함하여 향후 수년 동안 한·미 동맹을 강화시켜 나가기 위한 포괄적 전략을 확인하였습니다. 전작권 전환은 동맹의 연합방위태세·능력을 유지·계고시켜야 하며, 한·미 동맹의 주요 국방 우선과제와 동과제들의 미래 발전에 이바지해야 합니다. 양 장관은 향후 5년간 대한민국 합참으로의 전작권 전환을 위한 기본틀을 제공할 전략동맹 2015를 승인·서명하였으며, 2015년 12월에 전작권을 전환할 것이라는 양측의 의사를 재확인하였습니다. 양 장관은 또한 변화하는 북한 위협에 특히 주목하면서 연례 SCM / MCM 회의를 통해 전략동맹 2015의 이행상황을 주기적으로 평가·점검하여 전작권 전환과정에 반영해 나갈 것임을 재확인하였습니다. 이와 관련하여, 양 장관은 전작권 전환이 체계적으로 이행되어 연합방위태세가 강력하고 빈틈없이 유지되도록 보장해 나가는 데 있어 전작권 전환 검증 계획(OPCON Certification Plan)이 중요하다는 데 주목하였습니다. 게이츠 장관은 미 합중국을 대한민국이 완전한 자주 방위역량을 갖출 때까지 구체적이고 상당한 보완능력을 계속 제공할 것임을 재확인하고, 동맹이 지속되는 동안 미측의 지속능력을 제공한다는 미 합중국의 공약도 확인하였습니다.”

34) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘전략기획지침(SPG)’에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 작전계획을 발전시키는 데 필요한 전략지침·권한을 한·미 군사위원회에 제공하는 전략기획지침(SPG)을 승인·서명하고, 동 전략기획지침이 대한민국에 대한 광범위한 위협을 억제하고, 군사대비계획을 수립하는 데 유용한 조치임을 확인하였습니다. 양 장관은 양국군이 한반도에서의 다양한 상황에 대비하여 군사계획을 발전시키는 데 있어 상당한 진전을 이루었으며, 본 지침이 잠재적인 위기상황하에서 한·미 동맹이 효과적으로 대응하도록 보장할 것이라는 점을 확인하였습니다.”

35) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 ‘국방협력지침’에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 작년에 동맹을 위한 공동비전을 통해 합의되고, 1953년 한·미 상호방위조약에 기반한 한·미 동맹의 미래 비전을 구현하기 위한 문서인 국방협력지침을 승인·서명하였습니다. 양 장관은 동 국방협력지침이 양국간 연합방위를 강화하기 위한 한·미 국방협력관계의 미래방향을 제시하고, 21세기 지역·범세계적 안보에 전략적으로 기여할 것임을 확인하였습니다.”

36) 디앤디 포커스, 2010. 10. 10.

1. SCM 공동성명에 포함된 특징적 내용

북한의 '불안정 사태'라는 문구를 최초로 명기하였다. SCM 공동성명에서 “어떠한 도발, 불안정 사태 또는 침략에 대해서도 효과적으로 대응할 준비를 갖추고 있다는 요지의 군사위원회 회의 결과를 보고 받았다”며 '불안정 사태'³⁷⁾라는 문구를 최초로 명시했다. 이는 기존의 한미양군의 대응의 수준을 넘는 것이다.

북핵 및 대량살상무기(WMD)에 대비한 협의체인 '확장억제정책위원회'를 신설하여 내년부터 정례적으로 개최하기로 합의하고, 양국은 “미 합중국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어 능력을 포함해 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미 합중국의 계속된 공약을 재확인했다”라고 밝혔다.³⁸⁾

한미 양국은 이번 SCM에서 전략적 유연성³⁹⁾을 추진하는 데도 합

37) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 '불안정 사태'에 관한 내용은 다음과 같다. “양 장관은 샤프 한·미 연합군사령관으로부터 한·미 연합방위태세가 '상시 전투태세(Fight Tonight)'의 능력과 준비를 갖추고 있으며, 어떠한 도발, 불안정 사태 또는 침략에 대해서도 효과적으로 대응할 준비를 갖추고 있다는 요지의 한·미 군사위원회 회의 결과를 보고받았습니다.”

38) 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 발표된 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 중 '확장억제'에 관한 내용은 다음과 같다. “케이츠 장관은 미 합중국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미 합중국의 계속된 공약을 재확인하였습니다. 이와 더불어 양 장관은 확장억제의 실효성 제고를 위한 협력 메카니즘으로서 확장억제 정책위원회를 제도화해 나가기로 합의하였습니다.”

39) '전략적 유연성'에 관한 2008. 3. 27. 2006헌라4 국회의원과 대통령 등 간의 권한쟁의심판 사건에서 헌법재판소는 “조약은 ‘국가·국제기구 등 국제법 주체 사이에 권리의무관계를 창출하기 위하여 서면형식으로 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 합의’라고 할 수 있다. 이러한 조약의 체결·비준에 관하여 헌법은 대통령에게 전속적인 권한을 부여하면서(헌법 제73조), 조약을 체결·비준함에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 하고(헌법 제89조 제3호), 특히 중요한 사항에 관한 조약의 체결·비준은 사전에 국회의 동의를 얻도록 하는 한편(헌법 제60조 제1항), 국회는 헌법 제60조 제1항에 규정된 일정한 조약에 대해서만 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. 이 사건 공동성명은 한국과 미합중국이 서로 상대방의 입장을 존중한다는 내용만 담고 있을 뿐, 구체적인 법적 권리·의무를 창설하는 내용을 전혀 포함하고 있지 아니하므로, 이 사건 공동성명은 조약에 해당된다고 볼 수 없다. 그 내용이 헌법 제60조 제1항의 조약에 해당되는지 여부를 따질 필요도 없이 이 사건 공동성명에 대하여 국회가 동의권을 가진다거나 국회의원인 청구인이 심의표결권을 가진다고 볼 수 없다. 이 사건 공동성언이 조약임을 전제로 청구인의 조약체결비준에 대한 동의권 및 심의표결권이 침해되었음을 주장하는 이 사건 심판청구는 심판의 대상이 부존재하여 부적법하다고 할 것이다.”라고 결정하였다. 전략적 유연성을 합의한 2006. 1. 19. '동맹 동반자 관계를 위한 전략대화 출범에 관한 공동성명'(위 '이 사건 공동성명')의 내용은 다음과 같다.

‘동맹 동반자 관계를 위한 전략대화 출범에 관한 공동성명’

한국은 동맹국으로서 미국의 세계 군사전략 변혁의 논리를 충분히 이해하고, 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다.

의하였다. 양국은 공동성명에 첨부된 ‘국방협력지침’⁴⁰⁾에서 “한·미 국방부는 21세기 지역 및 범세계적 안보를 위한 동맹의 전략적 기여를 강화해 나갈 것이다”라면서 “우리의 동맹은 미래 한반도 안보환경의 불확실성에 대응할 수 있도록 경계 및 대비태세를 유지하고, 공동의 가치와 상호 신뢰를 기반으로 양자·지역·범세계적 차원의 포괄적 전략동맹을 구축한다”고 밝혔다. 이는 ‘주한미군의 전략적 유연성’이라는 이름으로 주한미군이 세계분쟁에 직접 차출되는 것뿐만 아니라 한미군사동맹 자체가 전 세계로 확산되고 있음을 여실히 보여주고 있다.⁴¹⁾

2. SCM 공동성명을 비롯한 위 합의들의 문제점

사실 이번 SCM 공동성명이 있기 전부터 주한미군은 이미 “미8군의 작전지역이 넓어져 한반도 외의 지역에 초점을 둔 활동을 하게 되며 장기적으로는 세계 어디든 분쟁 지역으로 신속하게 전개 가능한 부대로 성격과 지휘체계가 바뀌게 된다”고 선언하며, 미육군 변환계획을 자신의 계획대로 추진해오고 있었다⁴²⁾. 그러나 이번 합의를 통해서 주한미군은 공식적으로 완전한 행동의 자유를 얻게 되었다⁴³⁾. 전략적 유연성에 합의함으로써 주한미군은 이제 더 이상 한반도 방위를 목적으로 하는 것이 아니므로, 한국과의 협의 없이 일방적으로 주한미군을 해외로 차출할 수 있게 되고(이에 대한 협상은

(The ROK, as an ally, fully understands the rationale for the transformation of the U. S. military strategy, and respects the necessity for strategic flexibility of the U. S. forces in the ROK.)

전략적 유연성의 이행에 있어서, 미합중국은 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다.

(In the implementation of strategic flexibility, the U. S. respects the ROK position that it shall not be involved in a regional conflict in Northeast Asia against the will of the Korean people.)

40) ‘국방협력지침’의 해당내용이 전략적 유연성을 합의한 조약에 해당하는지에 대하여는 추가적으로 심도 깊은 검토가 필요하나, 전략적 유연성을 합의한 조약으로 볼 경우 이는 국가안전보장과 외국군대의 국내주류와 명백한 관련이 있는 사항이므로 헌법 제60조 제1항에 해당되어 사전에 국회의 동의를 얻도록 되어 있으므로, 대통령이 2010. 10. 8. 워싱턴 D.C.에서 개최된 제42차 한·미 안보협의회의에서 국방부장관에게 위임하여 양국의 국방부장관이 승인·서명한 ‘국방협력지침’을 통해 전략적 유연성을 합의한 행위는 국회의 조약체결비준에 대한 동의권 및 국회의원의 심의표결권을 침해하는 것이므로, 국회의원을 청구인으로 피청구인을 대통령 및 국방부장관으로 한 권한쟁의심판청구가 가능하다.

41) 2010. 10. 13. 참여연대 논평, “‘공격성 강화된 한미동맹’ 42차 한미연례안보협의회의(SCM)” 인용.

42) 성조지, 2010. 8.

43) 민중의 소리, 2010. 10. 11.

앞으로 진행되겠지만 이미 2004. 10. 20. 주한미군은 “헌병 2개 소대 병력 70명을 오산 비행장에서 이라크로 투입하면서 한국군과 사전에 협의할 필요성을 느끼지 못해 통보만 했다”), 한국은 한반도 방위와 관계 없는 미군의 해외 차출을 위한 기지 역할 및 가족동반 휴식과 훈련의 공간이 되게 된다. 이는 ‘안보’가 아니라 한반도의 ‘주권’과 관계되는 중요한 문제이다. 한반도 안보와 관계없는 주한미군의 주둔을 계속 용인할 것인가는 주권문제이므로 국회를 비롯한 국민적 합의가 필요함에도 위 공동성명을 통해 마치 이를 ‘허여’한 것 같은 형국이 되어 버린 것이다. 또한 우리의 의지와 관계없이 미국이 개입하는 해외 분쟁지역에 연루될 가능성이 커지는 것 또한 우려스러운 일이다. 실제로 2009. 12. 24. 월터 샤프 주한미군사령관은 “양국 간 협의를 통해 미래 어느 시점 전 세계의 다른 곳에 우리가 독자적으로 배치되든 양국군이 함께 배치되든 할 수 있어야 한다”며 한국군에 대해서도 언급한 바 있다.

SCM 공동성명은 우리의 의도와 관계없이 점점 한반도의 평화와 멀어지고 있다. 국민의 안녕을 위한 평화의 길이 무엇인지를 찾기 위해 노력해야 할 때이다.

VI. 2010년 아랍에미리트(UAE) 파병문제

1. 원전수주 대가 논란의 아랍에미리트(UAE) 파병

2010. 11. 9. 이명박 정부는 국무회의를 열어 원전 수주에 따른 파병논란에도 불구하고, 특전사 150명의 아랍에미리트(UAE) 파병안을 심의, 의결했다. 이명박 정부는 2009. 12. 아랍에미리트 원자력발전소의 건설 수주가 결정될 당시 공식적인 파병안의 논의가 양국간 오간 사실에 대하여 국민들에게 공개하지 않았다. 경제 활동의 대가로 군 병력을 해외에 파견하는 것은 전례가 없는 일인 이상, 국민들의 반발이 예상되었기 때문일 것으로 보인다. 결국, 2010. 10월에 들어서

야 원자력발전소의 건설 수주에 대한 반대급부로서 파병을 패키지로 끼워 판매하였음을 시인한 셈이다.

또한, 한나라당 유승민 의원이 2010. 11. 국회 대정부질문에서 김태영 국방장관에게 한 질의에서 다음과 같은 사실이 드러났다. 최근 2010. 4월과 10월 사이에 아랍에미리트(UAE)와 군사비밀정보 보호 약정, 정보보안분야 교류협력 MOU, 군사·교육훈련분야 협력 MOU, 방산·군수협력 MOU 등 4건의 문서를 양국이 체결하였으며 이 중 군사·교육훈련분야 협력 MOU가 파병과 관련이 있다는 것이다.

2. 아랍에미리트(UAE)와의 MOU체결 및 파병동의안의 위헌성

하지만, 이번 아랍에미리트(UAE)와의 MOU체결 및 파병동의안은 위헌적인 요소를 가지고 진행되고 있다는 점에서 그 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

우선, 국군의 헌법적 지위와 파병의 의미에 대한 고려를 전혀 찾아볼 수 없다는 점이다. 군대는 주권의 대외·대내적인 독립성을 확보하기 위하여 물리력을 독점한 조직이다. 주권은 국민에게 있으므로 군대는 국민에 의해 선출된 의회와 대통령의 민주적인 통제를 받아야 한다. 따라서, 자국 방위를 넘어서 집단적 안전보장으로서 군사조약을 맺거나 해외의 파병이 필요한 경우에도, 주권자인 국민의 결단이 있어야 하고, 그것은 대통령의 국무회의에서의 심의, 국회에서의 사전동의권을 통한 군의 통제로 표현된다 할 것이다.

이러한 헌법적 이념을 고려할 때, 우선, MOU체결과 아랍에미리트(UAE) 파병은 헌법 내용적 정당성 측면에서 문제된다. 아무리 형식적으로는 전자가 양국간 군사협력이라는 외관성을 가지고 있다고 하더라도, 그 실질은 '원전수주에 대한 끼워팔기'의 성격을 가지고 있다는 점에서 그 목적의 정당성을 인정받을 수 없다. 이러한 성격을

가지고 있는 이상, 다른 군사협력이라는 명목은 전부 들러리에 불과한 것이다. 우리의 주권을 보장하기 위하여 체결한 집단적 안전보장의 내용이 담긴 조약도 아니다. 따라서, 아랍에미리트(UAE) 파병은 집단적 안전보장이나 평화유지군 파견의 차원에서 이루어진 것도 아닌 이상, 그 헌법적 명분이 없다.

다음으로, 헌법절차적인 정당성의 차원에서 문제점을 가지고 있다. 첫째, 이 4가지 MOU는 국가의 안전보장에 관한 내용을 담고 있는 것으로 단순히 MOU로 체결할 수 있는 법적 성격의 것이 아니다. 만일 MOU를 체결하여 국회의 동의절차를 벗어나고자 한 의도가 있었다면 더 큰 문제로 반드시 진상규명이 이루어져야 한다. 둘째, 가사 이러한 MOU를 조약의 성격이라고 본다고 하더라도, 이는 헌법 제60조 제1항에서 말하는 국가의 안전보장에 관한 조약에 해당되어 그 체결·비준에 대한 국회의 동의 없이는 발효되지 않는다.

3. 경제·사실상의 측면에서도 명분없는 아랍에미리트(UAE)파병안

헌법적 문제와는 별개로, 다음과 같은 경제·사실상의 측면에서도 아랍에미리트(UAE)파병안은 그 명분을 긍정하기 어렵다.

우선, 과연 아랍에미리트(UAE)의 원전수주가 진정한 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있는지 역시 의문시되고 있다. 아랍에미리트(UAE)원전 수주 당시 김쌍수 한전 사장은 작년 말 국회 지식경제위원회에 출석하여 우리가 원전을 수출한 규모는 200억 불에 달하며, 턴키베이스 방식으로 사업을 진행하며, 10년만에 공사수수액을 모두 변제받을 수 있다고 하였다. 하지만, 이러한 아랍에미리트(UAE)원전수주는 순수하게 아랍에미리트(UAE)의 자본력이 모든 공사대금을 감당하는 구조가 아닌, 한국의 투자와 자금 조달이 포함된 프로젝트였다는 사실이 밝혀지고 있다. 아랍에미리트(UAE)의 ENEC(원자력회사)에서는 자사의 홈페이지에 “ENEC(UAE)와 KEPCO(한전)는 또한 한국 투자자들이 이 프로젝트의 자본을 투입하겠다는 주요조건에

합의"하였다고 밝히고 있다. 실제로 수출입은행은 현재 아랍에미리트(UAE)원전 지원을 위한 금융 설계를 진행하고 있으며, 수출입은행 자체의 자금지원 규모만도 100억달러를 상회한다고 하고 있다. 이는 전체 건설비용 186억 달러의 절반이 넘는 수준이다. 나아가 수출입은행은 국회에 제출한 자료에서 이 대출이 28년짜리라는 점도 분명히 하고 있다. 이명박 대통령 역시 이러한 사실을 몰랐을 리가 없다. 하지만, 그는 국민 앞에서 '원전수출 200억불'만 줄기차게 이야기 하였을 뿐이다. 올해 내내 이어진 비상경제대책회의나 국무회의, 라디오 연설 등 공식석상에서 아랍에미리트(UAE)원전 수주 실적을 치켜세웠다. 결국, 청와대와 한전이 국민을 상대로 '뺨튀기 식'의 거짓말을 늘어놓은 셈이다.

4. 정부정책에 대한 신뢰를 상실한 아랍에미리트(UAE) 파병

다음, 정부정책에 대한 신뢰가 전혀 이루어지지 않은 바탕에서 이루어진 파병이라는 점도 큰 문제점으로 지적되어야 한다. 정부는 최초 원전수주 여부가 불투명한 시점에 김태영 국방장관이 아랍에미리트(UAE)현지를 찾아 양국 간 군사교류협정(MOU)을 체결하였다. 이러한 사실이 당시에는 밝혀지지 않았다. 당시 최경환 지식경제부 장관은 국회에서 "군사협력 여부에 대해서는 알지도 못하고, 대가성 수주는 아니다"라고 말한 바 있다. 그리하였다가 1년이 지난 시점에 국방부는 130명 규모의 특수전 부대 파병계획을 밝히며 "이번 특전 부대 파병은 안전한 비분쟁지역에서 군사협력을 강화하고 국익을 창출하는 데 기여하는 새로운 개념"이라는 주장을 하고 있다. 정부가 국민을 기만하고 있어도 이만저만이 아니다.

5. 결론

전술한 바, 국민에게 이익이 전혀 없는 원전수출을 해야 할 이유는 없다. 게다가 국가안전보장에 위해를 가져올 가능성이 있는 파병결

정이 단순한 경제적 이익제공의 반대급부로 치부되어서는 안 된다. 아랍에미리트(UAE)파병문제는 다시 원점으로 돌아가 제고되어야 한다. 더 늦기 전에, 청와대는 아랍에미리트(UAE)로의 원전수출의 실제 이익과 자금 출처등에 대하여 국민들에게 낱낱이 진상을 공개하여야 한다. 이와 함께, 국회차원의 진상규명 노력이 반드시 전제되어야 함은 물론이다.

Ⅶ. 미군당국의 위법한 미군기지 출입금지와 미군기지 택시운전기사들의 생존권 침해

1. 미군기지 출입금지 및 해고로 인한 생존권 침해

동두천시(주한유엔군 주둔지역)에서 주한유엔군 전용 일반택시운송사업 한정면허를 가지고 경기도 동두천시 보산동 소재 미군 2사단 캠프 케이시(Camp Casey) 및 캠프 하비(Camp Havey) AAFES(Army and Air Force Exchange Service, '육군 및 공군교역처') 시설 내로 출입 및 통행을 하며 택시영업을 하는 주식회사 드림에 고용된 택시운전기사들로 구성된 전국운수산업노동조합 드림택시분회 소속 조합원들은 2010년 단체교섭 체결을 위한 교섭을 진행하던 중 2010. 8. 28. 위 미군 2사단 캠프 케이시(Camp Casey) 정문길 건너편 경원선 전철고가 밑 공영주차장에서 단체협약 체결을 촉구하는 합법집회를 개최하였다.

그런데 미합중국 산하의 비세출자금기관인 위 '육군 및 공군교역처'(AAFES)를 대표한 계약담당관 소외 정은경(CHUNGEUNKYUNG)은 2010. 9. 3. 위 집회 참가를 이유로 집회 참가자들이 주식회사 드림과 체결한 택시영업에 관한 계약의 성과에 못 미치는 개개인이라고 하며 주식회사 드림에 대하여 40명의 명단을 명시하여 위 택시영업에 관한 계약 중 특약규정 제17조 i항44)에

따라 'AAFES' 시설에 근무하도록 허용할 수 없음을 통보하였고, 집회 참가자로 지목된 택시운전기사 조합원들은 2010. 9. 6.경 소외 주식회사 드림의 택시영업을 위한 위 주한미군기지 내로의 출입 및 통행이 금지되었다.

이에 주식회사 드림은 2010. 9. 8. 미군당국의 2010. 9. 3.자 출입 및 통행금지통보를 이유로, 집회 참가 드림택시운전기사들에 대하여 “미군부대 안에서 운행되는 드림택시의 특성상 'AAFES' 시설에 대한 출입자격은 근로관계 유지의 전제가 되는데 이러한 출입자격을 상실한 고용인의 경우 더 이상 근로관계를 존속할 수 없는 불가항력의 사유에 해당”한다며 근로계약 해지를 통보하였다.

2. 미합중국 및 대한민국 상대 출입권 및 통행권 존재확인 등 소 제기⁴⁵⁾

이에 안희철 외 38명의 드림택시운전기사들은 2010. 11. 17. 미합중국을 주위적 피고로, 대한민국을 예비적 피고로 하여 출입권 및 통행권 존재확인, 출입방해금지 및 위자료를 청구하는 소를 제기하였다. 소장의 요지는 다음과 같다.

미합중국의 사경제적 행위에 대하여는 미합중국을 직접 피고로 하여 우리나라의 법원에 재판권을 행사할 수 있다. 미합중국의 사경제적 활동이라 할 미군기지 내 택시영업 계약의 체결 및 이행 사무를 담당하는 미합중국 소속 계약담당관의 드림택시 노동자 40명에 대한 합법집회 참가를 이유로 한 미군기지 내 출입 및 통행금지통보는 대한민국 헌법상의 기본권인 집회의 자유, 권리를 인정하지 아니하는 것으로서 대한민국의 선량한 풍속 및 그 밖의 사회질서에 명백히 위

44) 이 사건 계약 중 특약규정 제17조 i항을 보면 “영업권 소유자는 개인이 본 계약 이행에 대해 용인할 수 없다는 서면 통지서를 계약 담당자로부터 수취하는 경우에는 본 계약 이행을 위해 해당 종업원의 이용을 중단해야 한다. 영업권 소유자는 해당 계약 담당자의 사전 서면 동의 없이 기타 AAFES 계약의 이행에 해당 종업원을 이용하지 않는다”고 하고 있다.

45) 서울중앙지방법원 제46민사부 2010가합117646 출입권 및 통행권 존재확인 등

반되므로 그 효력이 부정된다 할 것이고, 출입 및 통행금지의 근거가 되는 계약조항이 존재한다면 이 또한 대한민국의 강행법규에 명백히 위배되어 그 효력이 부정된다.

‘한미행정협정’ 제23조 제5항은 공무집행중인 미합중국 군대의 구성원이나 고용원의 작위나 부작위 또는 미합중국 군대가 법률상 책임을 지는 기타의 작위나 부작위 또는 사고로서 대한민국 안에서 대한민국 정부 이외의 제3자에게 손해를 가한 것으로부터 발생하는 청구권은 대한민국이 이를 처리하도록 규정하고 있으므로 위 청구권의 실현을 위한 소송은 대한민국을 상대로 제기하는 것이 원칙이나, 위 한미행정협정 제23조 제5항은 위와 같은 청구권이라고 하더라도 그것이 ‘계약에 의한 청구권(contractual claim)’인 경우에는 대한민국이 처리할 대상에서 제외하도록 규정하고 있으므로 위 ‘계약에 의한 청구권’의 실현을 위한 소송은 계약 당사자인 미합중국을 상대로 제기할 수 있다 할 것이고, 한미행정협정 제23조 제5항의 계약에 의한 청구에는 계약의 당사자인 미합중국에 대한 계약의 이행 청구와 계약 불이행을 원인으로 한 손해배상 청구뿐만 아니라, 계약의 체결 및 이행 사무를 담당하는 미합중국 군대의 구성원이나 고용원 등이 계약의 체결 및 이행과 직접 관련하여 행한 불법행위를 원인으로 한 계약 상대방의 손해배상 청구도 포함된다 할 것이다.⁴⁶⁾

한편, 한미행정협정 제23조 제10항은 “미합중국 군대에 의한 또는 동 군대를 위한 자재, 수용품, 비품 및 용역의 조달에 관한 계약으로부터 발생하는 분쟁으로서 그 계약 당사자에 의하여 해결되지 아니하는 것은, 조정을 위하여 합동위원회에 회부할 수 있다. 다만, 본항의 규정은 계약 당사자가 가질 수 있는 민사소송을 제기할 권리를 침해하지 아니한다.”고 규정하고 있다. 원고들로서는 미합중국에 대하여 택시영업계약상 주한미군기지 내로 출입 및 통행할 수 있는 권리를 주장할 수 있으므로, 한미행정협정 제23조 제10항 미합중국 군대에 의한 용역의 조달에 관한 계약으로부터 발생하는 분쟁으로 인

46) 대법원 1997. 12. 12. 선고 95다29895 판결 참조.

하여 한미행정협정 제23조 제5항이 규정하고 있는 ‘계약에 의한 청구권’을 행사하여 위 계약으로 인한 분쟁에 대해서 계약의 당사자인 미합중국에 대하여 직접 계약상의 이행 청구로서 원고들의 출입권 및 통행권에 대한 확인과 출입 및 통행방해금지를 청구할 수 있을 뿐만 아니라, 미합중국 소속 계약담당관은 미합중국의 사경제적 활동이라 할 택시영업계약의 체결 및 이행 사무를 담당하는 피고 미합중국 군대구성원이나 고용원 등에 해당하고, 미합중국 소속 계약담당관의 출입 및 통행금지통보는 택시영업계약의 이행과 직접 관련된 불법행위라고 할 것이므로, 비록 미합중국 소속 계약담당관이 주한 미군의 구성원이나 고용원이라고 하더라도 원고들이 미합중국 소속 계약담당관의 출입 및 통행금지통보 등으로 말미암아 손해를 입고 미합중국을 상대로 불법행위를 원인으로 한 위자료를 청구하는 것도 한미행정협정 제23조 제10항 미합중국 군대에 의한 용역의 조달에 관한 계약으로부터 발생하는 분쟁으로 인하여 한미행정협정 제23조 제5항이 규정하고 있는 ‘계약에 의한 청구권’을 행사하는 것이라고 보아야 할 것입니다.

가사 원고들의 미합중국에 대한 청구가 한미행정협정 제23조 제10항 미합중국 군대에 의한 용역의 조달에 관한 계약으로부터 발생하는 분쟁으로 볼 수 없어 한미행정협정 제23조 제5항이 규정하고 있는 ‘계약에 의한 청구권’을 행사하는 것이라고 볼 수 없는 경우에는, 우리나라의 민사재판권이 면제되어 미합중국에 대한 소제기는 부적법하게 되고, 공무원집행중인 미합중국 군대의 구성원이나 고용원의 작위로서 대한민국 안에서 대한민국 정부 이외의 제3자에게 손해를 가한 것으로부터 발생하는 청구권은 한미행정협정 제23조 제5항에 의하여 대한민국을 피고로 제소하여야 한다. 따라서 미합중국에 대한 소제기가 부적법하게 될 경우에는, 한미행정협정 제23조 제5항에 의하여 택시영업계약의 이행사무를 담당한 미합중국 소속 계약담당관의 공무원집행 중의 출입 및 통행금지통보 등으로 인하여 원고들에게 손해를 가한 것으로부터 발생하는 청구권의 행사로서 대한민국을 상대로 원고들의 출입권 및 통행권에 대한 확인과 출입 및 통행방해

금지 그리고 위자료를 청구하는 것이다.

Ⅷ. 미군당국의 군산 미군기지 내 한국인 고용원에 대한 불법 수사 및 부당해고⁴⁷⁾

1. 주한미공군 특수수사대의 한국인 고용원에 대한 수사의 경위

주한미공군 특수수사대(AFOSI, Air Force Office of Special Investigations)는 2010. 6. 10.~11. 군산 미공군기지(미 7공군 제8전투비행단)에서 17년간 전기기사로 근무해 온 주한미군 내 한국인 고용원 정모씨를 연행하여 군사기밀 누출 등 간첩 혐의에 대해 집중 조사를 하였다. 정씨에 따르면 당시 주한미공군 특수수사대는 정씨를 조사하면서 평화와통일을여는사람들⁴⁸⁾ 활동자료, 돌베개교회⁴⁹⁾의 인터넷 카페의 비공개 자료 등을 제시하면서 평통사에 군사기밀을 누출한 사실을 자백하라고 집요하게 강요한 것으로 확인되었다.

또한 영장도 없이 개인용 컴퓨터를 압수수색하고, 기지이동 과정에서 세퍼트 군견까지 동원했으며, 거짓말 탐지기를 이용하여 거짓 자백을 강요하기도 했다. 수사관들이 신발까지 신고 정씨 집을 수색하려고 시도하는 등 온갖 불법과 인권 탄압이 자행되었다고 증언하고 있다. 특히 2007년과 2008년 돌베개 교회 유승기 목사가 교인들의 신앙활동을 돕기 위해 군산기지의 정씨 사무실을 심방 차 방문한 것을 문제 삼았다. 그러나 당시의 유승기 목사의 군산기지 방문은 오

47) 2010. 11. 3.자 한겨레신문 ‘왜냐면’, 유승기 기고글 및 2010. 11. 8.자 민중의 소리, 김관태 군산평통사 사무국장 기고글 각 참조

48) 평화와통일을여는사람들(평통사)(www.peaceone.org)은 1994년 창립되어 한국 평화운동의 맥을 이어오고 있는 단체로 문규현 신부, 배종렬 전 전농의장, 홍근수 목사가 상임대표로 활동하고 있다. 미군기지 문제 해결과 평화군축 운동을 공개적이고 평화적으로 전개해 온 시민단체이다.

49) 정씨는 군산 평화통일을여는사람들(군산 평통사)이라는 시민단체의 전 대표인 유승기 목사가 담임으로 있는 돌베개 교회에 15년 동안 출석한 교인으로, 그동안 군산 미공군기지에서 아무런 문제없이 성실하게 근무해 온 민간인으로 정씨는 돌베개 교회의 교인일 뿐 군산 평통사와는 아무런 관계도 없고 그 활동에도 특별한 관심을 두지 않은 사람이었다. 군산 평통사는 평통사의 군산지역 조직이다.

로지 선교활동의 일환이었고 합법적인 출입절차에 따라 이루어진 것이며 단지 사무실에서 심방기념 사진을 찍었을 뿐이었다. 정씨는 조사과정에서 "평통사는 자신이 다니는 교회의 목사님이 개인적으로 활동하는 단체로 알고 있을 뿐 평통사가 무슨 단체인지 잘 알지도 못한다. 더구나 군사기밀을 누출한 사실은 전혀 없다"고 일관되게 진술했다. 하지만 주한미공군 특수수사대는 이를 인정하지 않았다.

또한 주한미공군 특수수사대는 정씨에게 "돌베개교회, 군산 여성의 전화, 평화의 선교회 등 반미단체에 회비를 낸 당신의 진술을 도저히 믿을 수 없다"고까지 강박하는 등 일방적이고 편협한 시각으로 정씨를 몰아붙였다. 결국 주한미공군 특수 수사대가 자신들이 의도한 군사기밀 누출 혐의와 평통사 관련 사실을 찾을 수 없게 되자, 군산 미공군은 조사 직후 정씨에게 "수사받은 사실을 외부에 절대 알리지 말라, 당분간 출근하지 말라"는 명령을 내렸다. 영문도 모른 채 도저히 납득할 수도 없는 엄청난 혐의로 조사를 받은 정씨는 말할 수 없는 정신적 충격과 17년간 다닌 직장을 잃을지도 모른다는 불안감으로 다니던 교회도 나가지도 않고 조사받은 사실을 아무에게도 알리지 않은 채 혼자만의 방황과 번뇌로 몇 달을 보냈다. 정씨는 당시를 떠올리며 "여러 명의 미군 수사관들에게 둘러쌓여 이틀간 조사를 받으면서 영화에나 나올 법한 수렁에 자신이 빠진 것이 아닌가 하는 생각에 극심한 정신적 공황상태에 빠졌다"고 말했다.

2. 주한미공군 특수수사대의 한국인 고용원에 대한 수사의 불법성

한미행정협정(SOFA) 제22조 형사재판권에 관한 규정 중 제1항 내지 제4항은 다음과 같다.

"1. 본조의 규정에 따를 것을 조건으로,

(가) 합중국 군 당국은, 합중국 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가족에 대하여, 합중국 법령이 부여한 모든 형사재판권 및 징계권을 대한민국 안에서 행사할 권리를 가진다.

(나) 대한민국 당국은, 합중국 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가

족에 대하여 대한민국의 영역 안에서 범한 범죄로서 대한민국 법령에 의하여 처벌할 수 있는 범죄에 관하여 재판권을 가진다.

2. (가) 합중국 군 당국은 합중국 군대의 구성원이나 군속 및 그들의 가족에 대하여 합중국 법령에 의하여서는 처벌할 수 있으나 대한민국 법령에 의하여서는 처벌할 수 없는 범죄(합중국의 안전에 관한 범죄를 포함한다)에 관하여 전속적 재판권을 행사할 권리를 가진다.

(나) 대한민국 당국은 합중국 군대의 구성원이나 군속 및 그들의 가족에 대하여, 대한민국 법령에 의하여서는 처벌할 수 있으나 합중국 법령에 의하여서는 처벌할 수 없는 범죄(대한민국의 안전에 관한 범죄를 포함한다)에 관하여 전속적 재판권을 행사할 권리를 가진다.

(다) 본조 제2항 및 제3항의 적용 상, 국가의 안전에 관한 범죄라 함은 다음의 것을 포함한다.

(1) 당해국에 대한 반역,

(2) 방해 행위(“사보타아지”), 간첩 행위 또는 당해국의 공무상 또는 국방상의 비밀에 관한 법령의 위반.

3. 재판권을 행사할 권리가 경합하는 경우에는, 다음의 규정이 적용된다.

(가) 합중국 군 당국은, 다음의 범죄에 관하여는, 합중국 군대의 구성원이나 군속 및 그들의 가족에 대하여 재판권을 행사할 제1차적 권리를 가진다.

(1) 오로지 합중국의 재산이나 안전에 대한 범죄, 또는 오로지 합중국 군대의 타 구성원이나 군속 또는 그들의 가족의 신체나 재산에 대한 범죄,

(2) 공무집행 중의 작위 또는 부작위에 의한 범죄.

(나) 기타의 범죄에 관하여는 대한민국 당국이 재판권을 행사할 제1차적 권리를 가진다.

(다) 제1차적 권리를 가지는 국가가 재판권을 행사하지 아니하기로 결정한 때에는, 가능한 한 신속히 타방 국가 당국에 그 뜻을 통고하여야 한다. 제1차적 권리를 가지는 국가의 당국은, 타방 국가가 이러한 권리 포기를 특히 중요하다고 인정하는 요청이 있으면, 그 요청에 대하여 호의적 고려를 하여야 한다.

4. 본조의 전기 제 규정은 합중국 군 당국이 대한민국의 국민인 자 또는 대한민국에 통상적으로 거주하고 있는 자에 대하여 재판권을 행사할 권리를 가진다는 것을 뜻하지는 아니한다. 다만, 그들이 합중국 군대의 구성원인 경우에는 그러하지 아니한다.”

위 한미행정협정 제22조 형사재판권 규정에서 알 수 있는 바와 같이, 위 규정은 대한민국 영역 안에서의 미 합중국 군대의 구성원이나 군속 및 그들의 가족의 범죄에 대하여 미 합중국 군 당국과 대한민국 당국의 재판권(수사권 포함)의 분배에 관한 것이다. 위 한미행정협정 제22조 제4항에 규정한 바와 같이 대한민국의 국민인 자에 대하여는 합중국 군대의 구성원인 경우 이외에는 미 합중국 군 당국의 재판권을 배제하고 있음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고, 주한미공군 특수수사대가 정씨 수사과정에서 평통사 자료와 돌베개 교회의 교인들만 볼 수 있는 비공개 자료를 정씨에게 들이밀면서 군사기밀 누출혐의를 자백할 것을 강요한 것은 합중국 군대의 구성원이 아니므로 주한미군 수사기관의 수사권과 재판권이 원천적으로 배제되는 정씨 수사과정에서 한국의 시민단체는 물론 한국 민간인과 교회를 일상적으로 불법 수사했다는 사실을 명백히 입증해 주고 있다.

또한 군산 미공군의 정씨 해고 통보서에도 주한미공군 특수수사대가 지난 2008. 9. 11.부터 이 사건을 조사를 해 왔다고 밝힘으로써 불법적인 수사를 오랜 기간 진행했다는 것을 스스로 인정하고 있다.

주한미공군 특수수사대가 조사과정에서 돌베개 교회의 회원 비밀방 자료와 돌베개교회, 군산 여성의 전화, 평화의 선교회 등에 정씨가 회비를 낸 사실도 제시한 것으로 보아 인터넷은 물론 금융정보까지 수사하는 등 불법수사의 정도가 매우 심각한 것으로 판단된다.

한미행정협정(SOFA)상 주한미군 수사기관이 한국 민간인과 시민

단체, 교회를 수사할 법적 근거는 그 어디에도 없다. 만일 미 합중국의 구성원이 아닌 한국인에 의한 간첩 행위 또는 미 합중국의 공무상 또는 국방상의 비밀에 관한 법령의 위반행위가 발견된다면 그것은 한국 수사기관의 몫이지 주한미군 수사기관이 관여할 사안이 결코 아닌 것이다.

군산 미군기지 내 한국인 고용원 정씨를 비롯한 군산 평통사 전 대표 유승기 목사 및 평통사 활동 등에 대한 불법수사(조사, 거짓말 탐지기 조사, 강제 연행, 압수수색, 세퍼트 군견 동원 기지이동, 인터넷 카페의 비공개 자료 수집, 정씨의 회비 납부 내역 등 금융자료 수집 등)에 연루된 주한미공군 특수수사대 등 관련 미 합중국 구성원 등의 행위이야말로 위 한미행정협정(SOFA) 제22조 제3항 (가), (2) 공무집행 중의 작위에 의한 범죄로 볼 수 없기에 대한민국 영역 안에서 대한민국 법령⁵⁰⁾을 위반한 주한미공군 특수수사대 등 관련 미 합중국 구성원 등에 대하여 대한민국 당국은 재판권을 행사할 1차적 권리를 가지므로 대한민국 수사당국은 미군 당국에 의한 대한민국 사법주권에 대한 심대한 교란행위에 대하여 즉시 수사에 착수하여야 할 마땅한 사안이다.

2. 군산 미군기지 내 한국인 고용원에 대한 부당해고

정씨는 자신이 결백하기 때문에 멀지 않아 직장에 다시 나갈 수 있을 것이라 생각했다. 그러나 정씨의 기대와는 달리 2010. 9. 20. 군산 미공군 당국은 정씨에게 1달간 해고 예고기간을 거쳐 해고할 것이라는 통보를 했고 2010. 10. 21. 최종 해고 통보를 했다. 군산 미공군은 해고 통보서를 통해 "귀하는 심각한 보안성 위반을 범했으며

50) 주한미공군 특수수사대는 조직적으로 불법수사를 자행하였으므로 폭력행위등처벌에관한법률 제3조 제1항(집단적 폭행등) 규정의 '단체나 다중의 위력으로써' 주거침입(압수수색, 개인용 컴퓨터 압수수색의 경우 재물손괴, 특수절도, 특수강도죄의 적용도 검토 가능), 체포, 감금(강제연행), 강요(조사, 거짓말 탐지기) 등의 범죄에 해당하고, 세퍼트 군견을 동원한 기지이동 강요는 '위험한 물건을 휴대하여' 강요 범죄를 저지른 것이기도 하다. 인터넷 카페 비공개 자료 수집은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제72조 제1항 제1호, 제48조 제1항을 적용하여 정당한 접근권한 없이 정보통신망에 침입한 것으로 처벌 가능하고, 회비 납부 등 금융자료의 수집 또한 위 같은법 제72조 제1항 제3호, 제49조의2 제1항 정보통신망에 의하여 처리, 보관 또는 전송되는 타인의 비밀을 침해, 누설한 것으로 처벌 가능하다.

군산기지의 안전성에 위험인사라고 간주되는 인사와 부적절한 접촉을 유지해왔기 때문이다. 귀하는 최소한 반주한미군 단체와 관련되어 있으며 그들의 부대 출입을 용이하게 했다"는 것이 해고 사유로 주장한 내용이다.

해고 통보서에는 해고사유에 대한 더 이상의 자세한 근거도 기술되어 있지 않고 주한미군 관련 규정을 어떻게 위반했는지조차 제시되어 있지 않다. 정씨가 군산 평통사 전 대표인 유승기 목사의 교회에 다니고 있고 유승기 목사를 군산기지에 들어오게 했으며 반미단체와 관련되어 있다는 의심이 들기 때문에 해고한다는 것이다. 아무런 근거도 없이 정씨를 의심하여 해고한 것이다. 한미행정협정(SOFA) 제17조(노무) 제3항 “본조의 규정과 합중국 군대의 군사상 필요에 배치되지 아니하는 한도 내에서, 합중국 군대가 그들의 고용원을 위하여 설정한 고용 조건, 보상 및 노동 관계는 대한민국의 노동 법령의 제 규정에 따라야 한다.”는 규정하고 있고, 한미행정협정(SOFA) 합의의사록 제17조 제2항은 “합중국 정부가 대한민국 노동관계법령을 따른다는 약속은 합중국 정부가 국제법상 동 정부의 면제를 포기하는 것을 의미하지 아니한다. 합중국 정부는 정당한 이유가 없거나 혹은 그러한 고용이 합중국 군대의 군사상 필요에 배치되지 아니하는 경우에는 고용을 종료하여서는 안된다. 군사상 필요로 인하여 감원을 요하는 경우에는, 합중국 정부는 가능한 범위까지 고용의 종료를 최소화하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 주한미군의 한국인 고용원에 대하여 정당한 이유 없는 해고를 금지하고 있다.

정씨에 대한 해고 사유는 두 가지이다. 첫째로 반미단체 대표인 위험한 인물을 부대 안에 끌어들여서 보안성을 위반했고, 둘째, 위험한 인물과 부적절한 접촉을 유지해 왔다는 것이다. 그러나 2년 가까이 불법수사를 했지만 결국 정씨에게서 아무런 혐의점을 찾을 수 없었다. 정씨는 평통사나 시민사회단체 활동을 한 적도 없고 그런 사회적 활동에 관심도 없었다. 정씨는 전형적인 소시민으로서 평통사 활

동을 하는 목사가 대표로 있는 교회에 출석하는 교인일 뿐이었다. 평통사 활동은 정씨가 한 것이 아니라 정씨가 출석하는 교회의 목사가 개인적으로 한 것이다. 그렇다면 군산 미공군의 해고조치는 아무런 정당한 이유가 없는 해고로서 부당해고이다.

IX. 나가며 - 한반도 평화협정 실현의 중요성⁵¹⁾

천안함 사건 이후 특히 서해상 첨예한 군사적 대결과 갈등이 조성되는 가운데 급기야 한국군의 서해상 호국훈련에 반발한 북한군은

51) 2010. 11. 18. 통일뉴스, “프랑스 두 의원, ‘한반도 평화협정 촉구 결의안’ 제출” 기사에 의하면, 2010. 11. 13. 프랑스 공산당 소속 의원 장 자크 국방위 간사와 민주공화 좌파그룹 소속 막시메 의원이 프랑스 의회에 한반도 평화협정을 촉구하는 결의안을 제출하였다고 보도하였다. 한반도 평화협정을 위한 결의안 안건 제출에 대한 동기는 다음과 같다. “1953년 7월 27일, 수백만의 사망자를 낸 3여년의 한국전쟁은 단순한 군사적 협의로 끝을 맺었습니다. 어떠한 평화협정도 그 당시 조인된 것이 없습니다. 한국의 휴전선은 여전히 잠재적 전쟁 상태입니다. 1953년 이후, 미국은 민주주의 발전과 남한의 주권을 저해하는 서울의 군사정부들에 대한 지원을 해왔습니다. 오늘 이 시각, 2만 8천 5백명의 미군이 주둔하고 있고 북한의 위기 상황 발생시 전시작전권을 미국이 가지고 있고 이는 최소 2015년까지 유지된다고 합니다. 냉전체제는 끝났습니다. 그러나 (북한) 인민민주공화국에 대한 미국의 적대적인 정치는 언제 갈등으로 폭발할지 의심해 보아야 합니다. 2010년 7월 25-28일 미국과 남한의 해군이 군사훈련을 한 것처럼, 군사 훈련들은 인민민주공화국을 겨냥하고 있습니다. 2005년 9월 19일 한반도 비핵화를 위한 회담이 진행되었고, 남한, 북한, 미국, 중국, 러시아와 일본은 한반도 평화구조를 만들기 위한 평화협정을 도출할 필요에 대한 선언을 하였습니다. 여기 그들의 선언서를 제시하고자 합니다. 2008년 남한의 전문가들과 법률가들이 한국의 진정한 평화협정문이 될 만한 것을 작성했습니다. 이 평화협정안은 도달할 수 있는 목표를 제안하고 있으며 구체적인 단계를 제시하고 있고, 평화에 도달하고자 하는 진실한 의지가 담겨있습니다. 이 협정문은 8장 38항으로 나누어져 있습니다. 1장 : 한국(조선)인은 자주와 주권, 영토보전, 통일의 권리를 가지며 2장 : 전쟁의 종결로 미국의 지휘권과 외국군대들(국제연합군사령부) 과의 협정의 종료를 예정한다(해체 및 외국군 철수). 3장 : 조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 관계 정상화 포함, 4장 : 통일이 되기까지 대한민국과 조선민주주의인민공화국 사이의 지상, 해상 그리고 상공에 경계선을 두고 불가침 구역을 조성한다. 대한민국 영역에 주둔하는 모든 외국군 기지와 무력의 철수를 공표한다, 한(조선)반도의 통일을 상호 합의 아래 외국의 간섭 없이 평화적인 방식으로 이룬다. 5장 : 평화구역 정립과 신뢰 구축을 위해 특히 한반도에서의 핵무기를 폐기한다. 6장 : 남북의 대표자들로 구성된 군사위원회와 평화협정을 이행하기 위해 남, 북, 미합중국, 중화인민공화국 으로 구성된 또 하나의 위원회를 둔다. 평화의 이행을 위해 4자 공동군사위원회와 남북 공동위원회는 전원 합의의 원칙 아래 활동한다. 7장 : 당사국들의 의견을 조정하기 위해 국제평화감시단을 둔다. 국제평화감시단은 스위스, 스웨덴, 인도, 말레이시아, 브라질 5개국 대표로 구성한다. 8장 : 이 평화협정의 효력 발생은 여러 측면을 포함하는데 남,북(la Corée) 합의에 따라 통일이 까지 수정, 보충할 수 있다. 평화협정문은 남과 북, 중국과 미국의 대표들에 의해 서명된 후 효력을 발생한다. 이 평화협정조약 계획안은 머릿속의 생각이 아니라 절대적으로 필요한 뜨거운 현실입니다. 만약 협정문에 서명이 된다면, 만약 미국이 조선민주주의인민공화국에 대해 적대관계를 청산하고 만약 북한이 미국과 정상적인 국교를 수립한다면, 한국의 통일은 일본전진할 것이고 아시아와 전 세계의 평화와 안전은 더욱더 보장될 것입니다. 우리는 핵 폐기를 향해 전진할 수 있을 것이고, 이는 두 지도자 김정일과 버락 오바마에 의해 공식적으로 확정될 것입니다. 프랑스는, 한국전쟁의 주역이고 UN(ONU)안전보장 이사회의 구성원이지만, 이 협정문의 직접적 당사국은 물론 아닙니다. 그렇지만, 프랑스는 정치게임 안에 들어가 이러한 상황을 타개하려 시도하고 있습니다 ; 프랑스는 6자회담 성사에 대한 바람을 갖고 있습니다. 최근 한반도의 긴장 상태가 상승되었지만 해결책은 각국의 대표들에 의해 이미 채택되었고 제안되었습니다. 강력한 평화, 신뢰 그리고 여러 부문의 안정에 대한 요구도 이미 전달되었습니다. 알랭은 <행복은 평화의 열매가 아니라 행복은 평화 그 자체이다> 라고 설명하였습니다. 한국의 문제를 긴급하게 심의하고 한반도의 평화정착을 위해 최선의 노력으로 모든 시도를 다 하여야 합니다.”

2010. 11. 23. 한국전쟁 이후 최초로 연평도에 무차별 포격을 가하였고, 1950년 이후 반세기 이상 지속된 일촉즉발의 불안정한 정전상황에서 천안함 사건 이후 악화일로에 긴장된 정세 속에서 촉발된 남북의 서해상 무력충돌은 한반도의 운명을 전면 전쟁 일보 직전의 공포 속으로 몰아넣고 있다.

한반도의 남북대결, 신냉전대결의 결과는 군사적 충돌이요, 제2의 한국전쟁의 참화를 불러올 뿐이다. 정전상태의 한반도에서 벌어지는 군사적 대결과 갈등은 결국 파멸적 전쟁으로 이어져 민족의 공멸을 초래하고 만다. 한반도를 더 이상 전쟁의 놀이터로 둘 수는 없다. 정전상태를 그대로 두고서는 한반도 전쟁의 공포에서 해방될 수 없다. 한반도를 정전상태의 군사적 대결과 갈등의 장으로, 전쟁의 불씨를 키우는 장으로 방치할 것인가, 아니면 대결과 갈등에서 벗어나 평화와 화해의 장으로 나아갈 것인가.

한반도 남과 북의 온민족이 평화와 안정을 구가하며 평화롭게 살 수 있는 방법을 찾아야 한다. 바로 한반도의 항구적 평화와 안정을 가져오는 평화협정을 실현하는 것이다. 주한미군이 한국과 일본에 주둔하는 한미일 삼각군사동맹의 구조에 의존하여 대북한, 대중국 냉전적 대결 구도를 유지하는 한 한반도의 진정한 평화와 통일은 다가오지 않는다. 전쟁의 공포에서 벗어나 한국민은 평화적 생존권을 온전히 누리기 위하여 한반도 평화협정의 실현에 나서야 한다.

2010년 민생경제분야 인권보고

전세대란과 세입자의 주거권에 대한 보고/서채란 변호사
중소기업·하도급 부문의 개혁과제/서상범변호사
가계파산의 문제 및 대책/윤혜령 변호사
(민변 민생경제위원회)

I. 총평

2010년 민생경제 분야 중 가장 큰 이슈는 주택매매시장의 침체였다고 할 수 있다. 주택시장의 침체로 주택의 실수요자들이 주택을 매수하기 보다는 전세를 구하기를 원하므로 전세수요는 늘었으나 정부는 전세난을 위한 특별한 대책은 내놓지 않고 있다. 주택시장의 침체를 타개하기 위해 2010. 8. 29. 정부가 부채상환비율(DTI)을 완화하는 방안을 발표하였으나 이는 주거의 형태가 전세인 많은 서민들에게는 대출을 확대해 줄 테니 빚을 더 내서 집을 사라는 식의 대안 이상을 보여주지 못하고 있는 것이 사실이다. 또한 정부가 대안으로 내놓은 전세자금 대출 확대 역시 전세난에 대한 근본적인 해결

책이 아니라 임시방편에 불과하다. 전세난의 근본적인 해결을 위해서는 부동산가격이 안정화가 선행되어야 할 것인 바, 이를 위한 체계적인 정책이 수립되어야 할 것이다. 부동산시장이 정상화되기 위하여 정부가 내놓은 대안은 부채상환비율의 완화이나, 오히려 부채상환비율을 강화하고 감독을 엄격히 하는 데에 초점을 맞추어 적어도 빚을 내더라도 자기소득으로 장기간에 걸쳐 갚을 수 있는 수준으로 부동산 가격이 하향 안정화되어야 전세난의 문제도 함께 해결할 수 있다는 점을 인식하여야 할 것이다.

2010년 중소기업 분야는 한국경제에서 전통적으로 형성되어 있는 대기업과 중소기업의 이중구조가 여전히 자리 잡고 있으며, 중소기업의 수출은 꾸준히 증가하고 있음에도 수출총액에서 차지하는 비중은 감소하고 부채비율은 늘어나는 등 대기업과의 양극화는 가속화되고 있다. 특히 대기업과 중소기업의 주된 연결고리는 하도급거래에 있다는 점에서 대기업과 중소기업간의 불합리한 종속적 관계를 이루고 있는 구조에 대한 근본적인 대책마련이 요구된다.

그러나 종속성, 거래단절의 우려 등 하도급관계의 특수성으로 인하여 공정거래법 등에만 의존하여 하도급거래의 공정화를 기대하기는 무리이며, 하도급거래에 전형적으로 나타나는 고유한 불공정거래행위의 유형을 고려하여 사전적·사후적 규제를 종합한 독자적 규제시스템을 갖추는 것이 필요하다. 그리고 이러한 독자적 제도장치 마련을 위하여 현 단계에서는 하도급법 상 납품단가 연동제, 중소기업단체의 카르텔규제 면제 및 소송당사자성 인정 등 활성화, 납품단가 공동결정제도의 실효성 제고, 하도급법 위반에 대한 3배 배상제도 도입 및 공정위 전속고발권의 폐지·제한 등 다양한 방안이 진지하게 고려되기를 기대한다.

2009년 이후 우리나라의 가계대출은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 나아가 2009. 12. 31. 이루어진 대부업 실태조사에 따르면 자산규모 70억 이상 대부업체의 대출금과 거래자수 모두 2009. 3. 말을 기준으로 각각 13.4%, 15.3% 증가하였는데 개인대출은 2009. 3.월

에 비하여 20.1%가 증가하여, 대형 대부업체가 개인 신용 대출 위주로 영업을 확대해 온 것을 알 수 있다. 이는 대부분의 대부업체가 연 45%이상의 금리를 적용하고 있으므로 이자율이 최고이자율에 근접한 개인 신용대출의 확대에 따라 전반적인 시장금리의 상승을 가져오게 된 것이다. 위와 같이 고리사채의 과도한 금리는 서민가계를 주름지게 하는 중요한 원인인 바, 적용범위에 관한 제한을 철폐하여 이자제한법이 대부업법 등 다른 법률에 우선하여 적용되도록 이자제한법을 개정하고 이자 제한에 관하여 선진각국의 제한금리 수준을 고려하여 연 25%의 범위 내로 이자제한법을 개정하는 것이 시급하다. 또한 소비자보호법적 관점에서 신용소비자들의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하기 위한 신용소비자보호법의 입법을 제정하려는 논의가 좀 더 활성화되기를 기대하며 나아가 채무자 우호적인 개인 파산/개인회생 제도의 확립을 통해 과중한 채무로 정상적인 생활이 어려운 개인에게 새출발의 기회를 마련해주는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것이다.

Ⅱ. 전세대란과 세입자의 주거권에 대한 보고

1. 들어가며

정부는 2009년 하반기부터 대두된 주택매매시장의 침체문제에 대처하기 위해 2010. 4. 23. '주택미분양 해소 및 거래 활성화 방안'을 발표하였다. 그러나 미분양주택이 소폭 감소하는 데 그치고 서울과 수도권 지역의 주택거래는 여전히 침체되고 아파트가격은 하락하여 왔다. 주택시장의 침체를 타개하기 위해 정부는 2010. 8. 29. 부채상환비율(DTI) 규제완화를 통한 주택구입시 금융·세제지원의 확대, 전세자금 지원의 확대, 보증자리주택의 공급시기 조정 등을 제시하였다. 8. 29. 대책이 발표되기 전부터 주택시장이 침체되면 실수요자들이 빚내서 집을 사기 보다는 집사기를 미루고 전세수요가 늘어날 것이라는 점은 누구나 예상할 수 있었음에도 불구하고 8. 29. 대책에는 수도권과

밀억제권역(서울시와 서울시 인접 도시)의 저소득 가구에 대한 전세 자금 대출한도를 기존의 4,900만원에서 5,600만원으로 확대하기로 한 것 외에 전세난 해결을 위한 방안은 없었다.

<규모별 아파트 전세가격 상승률>

구분	전국			수도권			지방		
	소형	중형	대형	소형	중형	대형	소형	중형	대형
2009	7.1	10.5	8.2	7.6	12.2	9.7	6.1	7.5	4.5
2010.9 누적	5.6	4.5	3.2	5.2	3.7	2.7	6.2	6.0	4.4

주 : 전용면적 기준으로 소형은 60㎡이하, 중형은 60~85㎡, 대형은 85㎡이상임.

* 출처 : 한국건설산업연구원, 건설동향브리핑 제280호

<아파트 전세가격 변동률 추이>



자료 : 부동산114(주)

* 출처 : 한국건설산업연구원, 건설동향브리핑 제283호

* 유형별 주택전세가격지수(2008. 12=100)

	주택유형별	2008.12	2009.12	2010.06	2010.07	2010.08	2010.09	2010.10
전국	종합	100	103.3891	106.5563	106.8370	107.2222	107.9094	108.8144
	아파트	100	104.5473	108.4329	108.8162	109.2887	110.0643	111.1377
	단독	100	100.9560	102.3565	102.4621	102.6189	103.0726	103.5466
	연립	100	102.4787	105.2913	105.4447	105.8399	106.5232	107.4284
서울	종합	100	105.9656	108.9797	109.0520	109.3473	110.1004	111.1210
	아파트	100	108.1009	111.5667	111.6387	111.8546	112.6261	113.9219
	단독	100	102.8008	104.3903	104.5662	104.8484	105.4444	106.0520
	연립	100	103.8023	106.9654	106.9550	107.4356	108.2748	109.0206
6개	종합	100	102.6420	106.6287	107.0892	107.6433	108.2421	109.0819

광역시	아파트	100	103.5340	108.8009	109.4263	110.1530	110.8504	111.8693
	단독	100	100.3756	101.5830	101.6933	101.9232	102.3027	102.6720
	연립	100	102.5225	105.5442	105.8672	106.2062	106.7396	107.5809
수도권	종합	100	104.2149	106.8984	107.0050	107.2994	108.0750	109.1166
	아파트	100	105.5659	108.4840	108.5741	108.8452	109.6695	110.9248
	단독	100	101.7346	103.2134	103.3409	103.5464	104.1246	104.6708
	연립	100	102.2982	105.0476	105.1606	105.5779	106.3547	107.2159

* 출처 : 통계청

위 통계자료에서 보듯이 전국 전세가격은 2009. 1.부터 2010. 9. 말까지 20개월 동안 누적상승률 14.1%, 전세금액으로 약 1,649만원이 증가하는 등 상승해왔다¹⁾. 그리고 2011년 전국 입주물량은 약 188,727호로 올해 입주 예정물량 300,401호에 비해 37% 정도 줄어들 것이라고 전망되는 가운데 중소형 입주물량이 큰 폭 줄어들 것으로 예상되어 전세가격 상승세는 2011년까지도 지속될 것으로 보인다²⁾.

2. 우리나라 전세·임대차 비율이 높은 이유

가. 우리나라의 주택보급률의 추이와 주요 선진국의 주택보급률

주택보급률은 특정국가 또는 특정지역에 있어서 주택재고가 그곳에 거주하고 있는 가구들의 수에 비하여 얼마나 부족한지 또는 여유가 있는지를 총괄적으로 보여주는 양적지표로서, 주택재고의 절대부족문제가 심각했던 우리나라는 주택재고확대라는 주택정책목표의 달성도를 나타내는 주요지표로 활용되어 왔다.

주택보급률의 추이 단위: 천가구, 천호, %

		2006	2007	2008	2009
전국	가구수	16,105	16,364	16,619	16,862
	주택수	15,978	16,295	16,733	17,071
	신주택보급률	99.2	99.6	100.7	101.2
서울	가구수	3,350	3,403	3,454	3,501
	주택수	3,151	3,172	3,232	3,258

1) 한국건설산업연구원, 건설동향브리핑 제280호, 2010. 10. 18.

2) 중앙일보, 2010. 10. 18.

	신주택보급률	94.1	93.2	93.6	93.1
경기	가구수	3,439	3,522	3,666	3,776
	주택수	3,325	3,396	3,521	3,643
	신주택보급률	96.7	95.6	96	96.5

주 : 주택가격은 국민은행의 주택종합가격지수를 활용하였음.

* 출처:국토해양부

* 신주택보급률이란 기존 주택보급률³⁾이 다가구주택을 1호로 집계하고, 1인 가구를 가구수에 포함시키지 않는 문제를 보완하여 주택수에 다가구주택의 구분거처호수를 반영하고, 가구수에 1인 가구를 포함한 주택보급률임.

우리나라와 주요 선진국의 주택보급률

	한국(2009년)	일본(2003년)	미국(2006년)	프랑스(1999년)	독일(2002년)
주택보급률	101.2%	109.3%	110.1%	120.5%	100.6%

*출처 : 대한주택공사, 「2008 주택도시통계편람」

우리나라는 절대적인 주택 부족문제를 해결하기 위해 지속적으로 주택공급정책을 펴왔다. 그 결과 주택수는 꾸준히 늘어나, 2000년 총 주택수가 11,472천호였던 것이 2008년에는 14,169천호로 증가하여 2008년에 신주택보급률이 100%를 넘어서고 2009년에는 101.2%⁴⁾로 나타났다.

그동안의 주택건설 확대에 힘입어 절대적인 주택 부족문제는 크게 완화되었으나 1990년대 말에서 2000년대 초반에 이미 100%를 넘어선 주요 선진국에 비해서는 아직 크게 미흡한 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 특히 주택수요가 절대적으로 많은 서울, 수도권에서는 공급 부족으로 100%에도 미달하여 아직도 낮은 수준이다. 더욱이 서울은 2006년부터 2009년까지 가구수 증가율보다 주택수 증가율이 더 낮아 2006년에는 94.1%였던 보급률이 2009년에는 93.1%로 하락하고, 수도권도 4년간 96%대에서 정체상태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나 그 동안 서울과 수도권에서의 주택보급정책이 그다지 효

3) 기존의 주택보급률은 보통가구수에 대한 주택수의 백분율(주택수/보통가구수×100)이다. 이때 보통가구수는 일반가구수에서 비혈연가족과 1인가구를 제외한 가구수이고, 주택수는 인구주택총조사결과를 기준으로 빈집을 포함하여 산정하되, 다가구주택은 1호로 계산한다.

4) 2009년 기준 주택보급률은 111%로 나타났다

과적이지 못하였다는 것을 시사하고 있다.

나. 우리나라의 자가점유현황

자가점유가구비율의 추이 단위: 호

구 분	1995년도			2000년도			2005년도		
	일반가구	자가점유	자가 점유율	일반가구	자가점유	자가 점유율	일반가구	자가점유	자가 점유율
전 국	12,958,181	6,909,953	53.3%	14,311,807	7,753,100	54.2%	15,887,128	8,792,111	55.3%
서 울	2,965,794	1,178,893	39.7%	3,085,936	1,263,357	40.9%	3,309,890	1,475,848	44.6%
경 기	2,168,007	1,105,734	51.0%	2,668,886	1,390,941	52.1%	3,329,177	1,770,538	53.2%
수도권	5,792,619	2,662,638	46.0%	6,502,119	3,095,821	47.6%	7,462,090	3,744,978	50.2%

*출처: 국토해양부

우리나라 자가점유가구의 비율은 1995년도 53.3%→2000년도 54.2% →2005년도 55.3%로 늘어나고 있는 추세이기는 하나, 그 증가율이 매우 더디고, 미국의 68.3%, 일본의 61.2%와 비교해볼 때 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 특히 서울, 경기도, 수도권은 2005년도를 기준으로 할 때 서울이 44.6%, 경기도가 53.2%, 수도권이 50.2%로 전국 수준에 비해 현저히 낮은 것으로 나타나 서울과 경기도, 수도권에 살고 있는 가구의 절반 이상이 전세 또는 월세의 형태로 거주하고 있다는 것을 알 수 있다.

그렇다면 우리나라가 선진국에 비해 전세·임대차 형태로 점유하고 있는 비율이 높고, 자가비율이 낮은 이유는 무엇일까? 앞서 본 바와 같이 주택보급률이 낮다는 점도 중요한 원인이지만 그보다 더 중요하게는 우리나라의 주택가격이 가구소득 수준에 비해 지나치게 높다는 데에 원인이 있다고 보아야 한다.

다. 소득수준에 비해 너무 높은 주택가격

한국, 미국, 일본의 평균주택가격 단위: 천원, 달러, 엔

	2006년	2007년	2008년

한국	257,720	287,950	292,400
미국	268,200	266,000	242,700
일본	2,451	n.a	2,385

*출처: 산업은행경제연구소, 국내주택가격 적정성 분석, 2010. 3.

한국, 미국, 일본의 PIR(Price to Income Ratio)⁵⁾단위:%

	2006년	2007년	2008년
한국	6.24	6.53	6.26
미국	4.03	3.93	3.55
일본	3.89	n.a	3.72

*출처: 산업은행경제연구소, 국내주택가격 적정성 분석, 2010. 3.

*한국의 주택가격은 부동산 114의 1㎡당 아파트가격을 근거로 109㎡를 계산하고 가구소득은 통계청 가계자산조사의 근로자 가구연소득(평균값)을 사용함.

위 산업은행경제연구소의 보고서에 의하면 2006년 이후 3년간 미국의 PIR은 4 수준에서 3 수준으로 점점 낮아졌고 일본도 PIR이 3 수준을 유지하고 있으나, 우리나라의 PIR은 3년 연속 6 수준을 기록하고 있다. 특히 서울(12.64)은 미국의 주요도시인 뉴욕(7.22)과 샌프란시스코(9.09) 보다도 더 높게 나타났다. 유엔 인간거주정착센터(UN HABITAT)에서 제시하고 있는 적정 PIR 기준은 3-5 정도이다. 우리나라 PIR이 미국, 일본 등 주요 선진국의 PIR보다 훨씬 높다는 것은 우리나라 근로자들이 미국, 일본 등 주요 선진국의 근로자들보다 주택을 구입하는 데에 더 많은 시간이 소요된다는 것을 의미한다. 또 위 산업은행경제연구소의 보고서에 의하면 우리나라 전국과 서울의 PIR은 2000년 각각 4.75와 7.69에서 2008년 6.26과 12.64로 상승한 것으로 나타났는데, 이는 주택을 구입하는 데 소요되는 시간이 더 길어진다는 의미로 해가 갈수록 점점 더 내 집 마련이 어려워지고 있다는 것을 의미한다.

그렇다면 우리나라의 소득수준에 비춰볼 때 적절한 주택가격은 얼마 정도일까? 2008년에 6.26인 우리나라 PIR이 2008년도 미국과 일본의 평균 PIR인 3.64에 수렴하려면 약 1억 7천만원이 되어야 한다.

5) 가계 연소득(평균값) 대비 주택 평균가격의 비율

그런데 우리나라 2008년 평균주택가격은 2억 9천만원으로 적정 주택 가격인 1억 7천만원보다 170.5%나 높다는 것을 알 수 있다. 이렇듯 주택가격이 높다보니 전세·임대차비율이 높을 수밖에 없고, 부동산 시장에서 전세·임대차 수급의 불균형이 발생하면 즉각 전세대란이 발생하게 되는 것이다.

3. 2010년 전세대란의 원인

가. 전세대란의 원인

① 주택구매 실수요자들의 대기수요화

2000년대 초반 과잉유동성에 의하여 거품이 형성된 주요 선진국의 부동산가격은 2008년에 금융위기를 겪으면서 하향안정화 되었지만, 우리나라는 상승세를 보이고 있었다. 아래 표는 2009. 3분기까지 선진국의 주택가격이 하락세를 보인 반면, 우리나라의 경우는 여전히 상승세였음을 보여준다.

주택가격지수 증감률 비교

	영국	미국	일본	한국
'08.Q1	620.7	176.28	63.9	97.7
'09.Q3	525.9	145.68	59.9	100.1
증감률	-15.27%	-17.36%	-6.26%	2.46%

*자료: Datastream, 국민은행. 일본은 지가지수로 대체함

*출처: 산업은행경제연구소, 국내주택가격 적정성 분석, 2010. 3.

우리나라는 부동산가격이 2005년-2006년에 최고점에 이르렀다가 강남, 분당, 용인 등 소위 버블세븐 지역을 중심으로 30% 정도까지 하락하였다. 이후 이명박 정부의 부동산 경기 활성화 정책과 한강 르네상스, 재건축·재개발사업 등 각종 개발사업지역을 중심으로 다시 상승하여 2008년에는 한때 2006년의 최고점까지 오르기도 하였으나, 실수요자들의 소득수준과는 한참 동떨어진 주택가격의 거품은 꺼질

수박에 없는 것이어서 2009년 이후에는 하락추세를 보이고 있다.

분양가상한제의 본격적인 시행이 예견되었던 2007년부터 주거목적
으로 집을 구입하려던 실수요자는 저렴한 보금자리 분양주택의 공급
과 집값 하락에 대한 기대로 수요대기화 하고 있었는데, 이러한 기
대와 다르게 집값이 상승하자 수요대기 기간이 더 길어지게 되었다.
이렇게 수요대기자가 확대된 상황에서 2009년 하반기부터 주택가격
이 하락하자 주택을 소유하고 있는 사람들은 손해를 보고 주택을 매
도하려하지 않고 주택을 구매하려는 사람들은 가격이 더 떨어질 것
을 기대하고 구입을 하려고 하지 않아 전세·임대차 수요가 더 늘어
나고 그로 인해 전세값이 가파르게 상승하였던 것이다.

지금과 같은 전세대란이 지속될 경우 차라리 집을 사겠다는 수요
가 발생하여 대기수요자가 일시에 집을 구매할 수도 있고, 그렇게
되면 전세수요가 줄어들지 않겠느냐는 전망도 심심치 않게 나오고
있다. 정부의 8. 29. 대책은 DTI 금융규제를 풀어 빚을 내서 집을 사
라는 것인데, 전세값 급등에 놀라고 주택 구입자금 대출 확대를 내
집 마련의 호기라고 생각한 서민들이 빚을 내서 주택구입에 나서게
될 경우 전세시장이 다소 줄어들고 정부가 기대하는 대로 2005년
-2006년과 같은 일시적 집값 상승 현상도 재현될 수 있을 것이다⁶⁾.
그러나 시중유동자금이 부동산으로 과잉유입 되면서 거품이 만들어
져 집값이 상승해왔던 것에 비추어 보면 8. 29. 대책은 집값 안정화
와는 완전히 거꾸로 가는 정책이라 하지 않을 수 없고, 2006년 당시
전세를 벗어나겠다며 빚을 내서 집을 샀던 서민들이 결국 대출 이자
율 상승에 따른 부담가중으로 소비가 크게 위축되어 고통을 받고 있
다는 점을 상기해볼 때 과연 빚을 내어서 주택을 매입하려는 실수요
자가 얼마나 많을지 심히 의문이 아닐 수 없다.

② 과속, 동시다발적 개발로 인한 주택멸실과 이주수요의 증가
재건축·재개발 등 정비사업이 동시다발적으로 시행되면 재개발 지

6) 2006년 하반기의 폭발적인 집값 상승은 전세값 상승으로 인한 불안심리가 빚을 내서라도 집을 사겠다는 수요
로 변질되어 발생한 측면도 있다.

역 내 세입자들뿐만 아니라 재개발, 재건축으로 이주비를 받은 조합원들의 상당수가 건설기간 동안 아파트 전세 수요로 전환이 되면서, 소형 주택의 전세 가격을 상승시키게 된다.

동시다발로 진행된 뉴타운 사업이 전셋집 부족과 전세대란으로 이어진다는 것을 대표적으로 보여주는 사례는 서울 성동구 '왕십리 뉴타운'이다. 왕십리 뉴타운 지구는 이곳에 사는 4,275가구 가운데 세입자 비율이 84.6%(3620가구)로 매우 높은 곳이다. 2007년 관리처분 계획인가가 난 후 이주가 시작되고 이 지역의 대다수를 차지하는 세입자들은 전세금을 60% 넘게 더 주고 이사를 가야 했다. '왕십리 뉴타운 1구역'의 세입자 158가구의 주거 변화 양상을 추적한 결과, 전셋값은 이주 전 평균 4,353만원에서 이주 후 평균 7,176만원으로 63% 폭등한 것으로 집계됐다. 왕십리 세입자들은 대부분 값싼 공공임대아파트 입주를 희망했지만 원하는 지역에 빈집(성동구 내 32채)이 거의 없어 대부분 입주를 포기하고, 대부분 가까운 성동구 내 다른 지역(48가구·30.3%)과 동대문구(31가구·19.6%), 중구(12가구·7.6%), 성북구(14가구·8.8%) 등으로 옮겨간 것으로 나타났다. 광주·안양·성남 등 경기 지역(14가구·8.8%)이나 충남 아산 등 지방(5가구·3.2%)으로 생활 근거지를 바꾼 사람은 많지 않았지만 서울 강남권으로 이사한 사람은 송파구로 이주한 1가구밖에 없었고 공공임대아파트 입주자는 30가구(18.9%)에 불과했다⁷⁾.

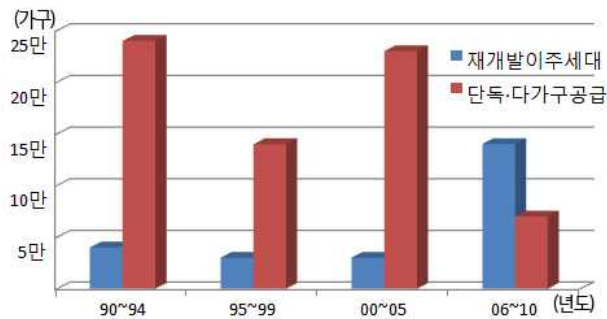
특히 저소득 서민들의 소형저가 전세주택으로 활용되어온 단독·다세대주택이 개발 사업으로 대량으로 멸실되면서 값싼 전셋집이 부족하고 전세값이 크게 상승하는 현상이 점점 더 심해지고 있다. 서울시의 경우 1980년대부터 2005년까지 단독·다세대주택이 지속적으로 공급되어 신규 공급된 단독·다세대주택이 저소득 서민들의 소형저가 전세주택으로 활용되면서 정비사업으로 멸실된 소형 저가주택의 이주수요를 감당하여 왔다. 그러나 아래 표에서 보는 바와 같이 2006년부터는 신규 단독·다세대주택의 공급 급감과 정비사업으로 인한

7) 한겨레신문. 2009. 9. 30.자

멸실 급증으로 철거 이주수요를 감당하지 못하고 있어 전세대란의 원인 중 하나로 지목되고 있다. 특히, 우리나라의 개발방식은 양호한 다세대, 다가구주택마저 완전 철거하고 새로이 아파트를 짓는 방식이어서 서민들의 전세용 주택인 다가구, 다세대주택의 멸실이 가속화되었고 서울의 전세난은 더욱 심각한 상황으로 치닫게 되었던 것이다.

소형저가주택 멸실/공급('80~'05)

- 멸실 : 재개발사업으로 65,998호(137,532세대)
- 공급 : 단독·다세대 주택 839,741호 신규 공급



재개발사업 전·후 주택 변모 양상

- 저소득 서민용 주택 대폭 감소

구분	사업전	사업후
전용면적 60㎡이하 주택비율	63%	30%
매매가 5억원미만 주택비율	86%	30%
전세가4천만원 미만 주택비율	83%	0%

* 출처 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 「서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안」(2009. 1. 5.)

2010. 4.에 국토해양부가 내놓은 아래 '2010년도 주택종합계획' 신규주택 수요에 의하면, 2010년 재정비 사업 등에 따른 주택 멸실로 인한 신규주택 수요가 수도권에서만 5만 7천호 정도 발생하고, 2011년과 2012년에는 약 5만 9천호, 6만호 정도가 될 것으로 예상된다. 그런데 2011년 수도권에서 입주 예정인 아파트는 8만 5천 가구로 올해의 절반 수준(56%)으로 추산되고, 이 중 전용면적 85㎡ 이하 중소형은 올해 9만 5천 가구에서 내년 6만 4천 가구로 30% 이상 줄어들 전망이어서 전세난은 2011년에도 계속될 것으로 보인다⁸⁾.

신규주택 수요단위: 천호

8) 조선일보, 2010. 11. 9.자

구분	지역	2010	2011	2012	연평균
합계	전국	432.8	431.5	425.4	429.9
	수도권	250.5	249.8	247.2	249.2
가구·소득요인	전국	323.5	319.9	311.4	318.3
	수도권	193.3	191.0	186.8	190.4
별실요인	전국	109.3	111.7	114.0	111.7
	수도권	57.2	58.8	60.0	58.8

*출처: 국토해양부, '2010년도 주택종합계획', 2010. 4.

③ 공공임대주택의 부족

유럽의 선진국은 정부가 공공임대주택을 많이 보유하고 있고 있다. 1999년~2000년 기준으로 영국은 19.2%, 네덜란드는 35%, 프랑스는 17%의 공공임대주택을 보유하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 4.7%(2009년 재고 기준)에 불과하여 주요 선진국에 비해 공공임대주택의 비중이 현저히 적다⁹⁾. 자가점유율이 낮은 우리나라의 경우 선진국보다 더 많은 비율로 공공임대주택을 확보해서 민간 임대료나 주택가격 급등 시 완충작용을 하여야 한다. 그런데 우리나라는 낮은 공공임대주택 보유율로 전세수요나 매매수요가 쏠려 대란이 일어나는 것을 전혀 방지하지 못하고 있는 것이다.

우리나라 임대주택재고단위: 천호

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
합계	754	920	1,021	1,046	1,150	1,243	1,330	1,335	1,341	1,311
장기(영구/50년/국민)임대	269	279	289	304	330	358	403	461	549	581
5년건설/사원임대	419	563	644	682	695	675	691	627	523	456
매입임대	66	78	88	60	125	210	236	247	269	274

*출처: e-나라지표 , <http://www.index.go.kr>

장기임대주택 재고 현황

(‘09년말 재고기준)

9) e-나라지표 , <http://www.index.go.kr>

계(천호)	영구임대	50년 공공임대	국민임대	기타(전세임대 등)
620	190	96	296	38

*출처: e-나라지표, <http://www.index.go.kr>

공공임대주택건설현황



*출처: 국토해양부

임대주택건설실적*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
합계	95,932	102,557	86,586	84,768	97,226	105,787	111,536	146,565	116,908	89,603
지자체	1,714	2,438	4,033	10,106	6,150	18,533	9,461	15,769	12,802	10,501
주택공사	30,953	40,908	55,403	64,686	86,845	84,476	96,991	117,351	94,788	66,527
민간	63,265	59,211	27,150	9,976	4,231	2,778	5,084	13,445	9,318	12,575

*출처: 국토해양부(시도별자료)

*건설실적: 사업계획승인 기준(단, 다가구·부도임대주택·미분양매입 포함)

위 국토해양부 자료에 의하면 공공임대주택 건설실적은 2004년 이후 매년 꾸준히 증가했으나, 2008년 및 2009년에는 전반적으로 감소

추세를 보이고 있다. 사업주체별 실적을 보면, 지방자치단체는 1998년 이후 건설 실적이 전반적으로 증가했으나 2008년부터 전년 대비 감소하고, 대한토지주택공사(LH)는 국민임대주택 건설 등으로 인해 1998년 13,958호에서 2007년 117,351로 크게 증가했으나 2008년 및 2009년에는 전년 대비 감소 추세에 있다. 민간은 2004년 10년 임대주택 도입에 따른 임대기간 장기화 등으로 인해 공공임대주택 사업에 참여가 저조했으나 2009년에는 다소 증가하였다.

2000년 이후 2008년까지 공공임대주택 건설이 증가하다가 2008년에 이르러 감소하게 된 이유는 다음과 같다. 김대중 정부에서는 국민임대주택이라는 이름으로 2만호 공공임대주택 건설계획을 수립하였다가 부동산경기 활성화정책으로 주택가격이 상승하자 10만호, 20만호, 50만호 건설계획까지 나오게 되었다. 이어 노무현 대통령은 선거공약으로 자신의 임기 중에 50만호 건설, 2016년까지 100만호 건설 공약을 내걸었고, 정부 말기에는 장기전세주택 50만호, 10년 장기임대 50만호 등을 합하여 총 200만호의 정부 보유 공공임대주택 건설계획을 발표하고, 2007년 14만 6천가구를 건설하였다. 그러나 2008년 이명박 정부에 들어와서 보금자리주택으로 브랜드를 바꾸어 임대주택보다는 분양주택에 초점을 맞추어 사업을 추진하고, 재건축 활성화를 위하여 재건축에서 일정비율의 공공임대주택을 공급하도록 한 도시및주거환경정비법 조항을 폐지함으로써 2008년에는 2007년의 80%에 해당하는 116,908가구만 건설하게 되었다. 그리고 2009년 임대주택 공급 목표량도 8만 9천가구로 2008년 건설실적에 비해 23% 더 줄어들었다. 이렇게 정부가 공공임대주택으로서의 기능이 떨어지는 5년, 10년 분양전환 임대주택을 늘리고 국민임대주택 건설계획을 축소하는 것은 지난 10여년간 추진되어 온 주거복지정책의 후퇴를 의미하고, 특히 재건축에서 일정비율 이상 공공임대주택을 공급하도록 한 정책을 폐지한 것은 수익성 향상을 통한 재건축개발사업의 활성화에만 초점을 맞추고 재건축 사업이 담당해야 하는 우리사회의 공공적 기능을 망각한 것이다.

4. 정부의 대책에 대한 평가

2010. 8. 29. 정부가 대안으로 내놓은 전세자금 대출확대는 전세난에 대한 근본적인 해결책이 아니라 전세값이 오르면 정부가 대출자금 지원을 해 주겠다는 사후 약방문에 지나지 않는다. 더구나 전세시장은 일정한 시점에서 전세물량이 일정하게 정해져 있고, 전세주택의 질도 정해져 있기 때문에 이 상태에서 전세금을 지원해주면 주택의 질은 전혀 변화가 없는 상태에서 전세금만 올라가고 그 이득은 결국 임대인에게 돌아가기 때문에 세입자들의 주거환경은 전혀 나아지는 것이 없다. 가계 빚이 800조원에 육박하여 다음 번 금융위기는 가계 빚으로 인해 발생하는 것 아닌가 하는 전망이 나오고 있고 경제위기로 가계소득은 줄어들고 있는데 대출지원을 해 줄테니 빚을 얻어 뛰어오른 전세값을 지불하라는 것은 당장의 미봉책에 불과할 뿐이다. 은행의 주택담보대출 확대로 주택가격이 크게 오른 것처럼 전세자금대출을 확대하면 전세금 상승을 부추기고 가계부채만 늘릴 수 있으므로 전세자금지원 확대는 지양되어야 한다.

한편 정부는 2009년 전세대책의 일환으로 도시형 생활주택이라는 이름으로 건설기준, 공급절차 등이 완화된 단지형 다세대, 원룸형·기숙사형 주택 제도를 추진하고 있다. 즉, 도시지역에 20~149세대의 소형(85㎡ 이하) 공동주택을 건설하고 이를 위해 주차장 기준, 면적제한, 진입도로 기준 등을 완화하고, 복합건축을 허용하겠다는 것이다. 국토해양부가 10. 25. 내놓은 '도시형 생활주택 인허가실적'을 보면 작년 1,580가구, 올해 9월까지 9,010가구를 합쳐 10,590가구가 인허가를 받았고, 특히 올해 9월 인허가실적은 전월 1,428가구보다 70%나 늘고 작년 연간실적까지 넘어섰다. 국토해양부는 그 주된 원인이 주택가격의 약보합세 속에 주택소비자는 물론 공급자들도 임대수익이 확실한 중소형 임대상품에 눈을 돌리고 있기 때문으로 분석하고 있다. 물론 원룸형주택, 다세대주택 공급확대 정책은 필요한 정책이지만, 원룸형 주택은 가족이 함께 거주하고 있는 세대에게는 해결책이 될 수 없다는 데 한계가 있다. 또 원룸형 주택과 다세대주택 공급확대를 위해 진입도로, 주차공간 확보 의무를 완화한다는 것은 80-90년대 건설한 다세대, 연립주택 지역이 주차난, 도로난 등 난개

발로 바로 슬럼화되어 다시 재개발의 대상이 되어 버렸던 교훈을 망각하는 것으로서 재고되어야 한다. 오히려, 현재의 뉴타운지구 내 존치구역을 확대하여 존치구역 내 노후·불량도가 상대적으로 양호한 다세대주택을 정부가 대량매입 후 리모델링하여 도심형 임대주택으로 활용하는 것이 저렴한 재정으로 단기간 내에 문제해결을 할 수 있는 정책이 될 수 있다.

정부가 다시 오피스텔을 주거용으로 사용하도록 하겠다는 것도 다음과 같은 문제가 있다. 상업용 건물로 건축허가를 받아 건축되는 오피스텔은 주택법의 적용을 받지 않아 분양가상한제, 전매제한 등의 규제를 받지 않았고 투기대상 부동산으로 주변 집 값 상승에도 악영향을 미쳤을 뿐만 아니라 도시계획 등의 규제를 받지 않아 교통난, 도로난 등 많은 부작용을 일으켰다. 이에 정부는 오피스텔을 주거용으로 사용하지 못하도록 규제를 하게 된 것인데 다시 오피스텔을 주거용으로 사용하도록 하겠다는 것은 오피스텔에 대한 규제를 왜 해 왔는가에 대한 교훈을 잊고 있는 것이 아닌지 의문이 들게 한다.

5. 전세대란 해소를 위한 제언

가. 주택가격의 하향안정화를 통한 부동산시장의 정상화

앞서 본 바와 같이 우리나라의 주택가격은 다른 나라에 비해 매우 높다. 그러다보니 한쪽에서는 매매거래가 실종되고 한쪽에서는 전세값이 폭등하는 비정상적 상황이 반복되는 것이다. 부동산가격이 안정되어 실수요자들의 일부가 전세시장에서 나와 매매시장에 진출하기 시작할 때 부동산거래도 정상화되고 전세난의 문제도 해결될 수 있다. 그러기 위해서는 실수요자들의 소득수준에 맞추어 주택가격을 구조조정 하여야 한다. 유엔 인간거주정착센터(UN HABITAT)에서 적정 주택가격으로 제시하고 있는 기준 PIR 3-5에 맞추어 연소득의 3-5배 정도, 적어도 빚을 내더라도 그 빚을 자기소득으로 장기간에

걸쳐 갚을 수 있는 정도의 수준으로 지속적으로 하향 안정화되어야 부동산시장은 정상궤도에 들어갈 수 있다.

그런데 정부가 내놓은 2010. 8. 29. 대책은 DTI의 사실상 폐지를 주된 내용으로 하는 것으로써, 부동산 가격이 더 떨어질 것으로 기대하고 선뜻 주택구입에 나서지 못하고 있는 국민들에게 “빚을 내서라도 주택구입에 나서라”고 부추기는 것에 다름 아니다. 정부의 정책에 따라 자신의 부채상환능력보다 더 많은 빚을 내어 주택매입에 나설 경우 주택가격의 하향안정화는 더욱 요원해질 수밖에 없다. 이런 식의 주택경기 활성화대책은 부동산버블이 있었던 미국과 유럽, 호주, 일본 등 나라에서 2008년 금융위기 이후 가격 하락의 과정을 거쳐 거래 정상화가 되었던 것과는 정반대의 방향일 뿐만 아니라 거래정상화 시기를 자꾸 지연시켜 국가경쟁력이 훼손되는 결과만 낳게 된다. 가격을 낮추어 시장에서 매물을 처분하려던 분양회사, 주택소유자들에게 정부정책에 힘입어 좀 더 높은 가격으로 주택을 처분할 수 있으리라는 기대심리를 불러일으켜 시장 상황을 왜곡하기 때문이다.

따라서 정부는 DTI 규제를 완화할 것이 아니라 오히려 강화하고 감독을 엄격히 하는 데 초점을 맞추어야 한다. 한국은행의 분석결과에 따르면, 가계신용을 총처분가능소득으로 나눈 비율인 가계부채비율은 44.4%(2000년)→61.1%(2002년)→60.5%(2005년)→64.8%(2007년)→66.8%(2008년)로 지속적으로 상승해왔다. 2000년부터 2008년 사이에 73% 증가하여 가계부채가 단기간에 급등하였다는 것을 알 수 있다. 또 통계에 의하면 개인파산도 12,500건(2004년)→38,800건(2005년)→123,700건(2006년)→154,000건(2007년)→110,900건(2009년)으로 2006년부터 급격히 증가하고 있는데, 개인파산의 증가는 가계재정의 부실이 심화되고 있다는 것을 의미한다.

이처럼 가계부채비율이 급등하고 있는 지금 상황에서는 DTI(Debt to Income ratio 총부채상환비율)¹⁰⁾ 규제 강화를 통해 자신의 소득수

준을 넘어서는 주택수요를 억제함으로써 추가적인 주택가격상승을 저지하고 은행권의 주택담보대출에 대한 리스크 관리를 강화함으로써 주택가격의 하향안정화와 부동산금융의 안정화를 이룰 수 있도록 해야 한다.

또 DTI 기준을 위반하는 과잉대출을 약탈적 대출로 보고 이를 금지하는 미국의 금융소비자보호제도를 적극 도입할 필요도 있다. 2008년 미국의 금융위기를 불러온 과잉 주택담보대출에 대한 미국의 대응책은 소득능력을 크게 초과하는 과잉대출을 금지하고, 만기일시상환대출을 제한하며, 가계파산시 거주하는 주택에 대하여는 이를 보전하게 하는 것이었다. 즉 금융기관이 채무자의 상환능력(소득)을 보지 않고 과잉 대출하는 것은 채무자가 빚을 갚지 못하면 채무자의 집이나 재산을 빼앗겠다는 “약탈적 대출(Predatory Lending)” 의도가 있다고 보고 이를 불법행위로 규정하였으며, 만기일시상환대출을 제한하고, 가계파산시 거주하는 주택에 대하여는 이를 보전하게 하고 희생절차를 밟을 수 있도록 하였다. 가계파산과 관련하여 우리 법무부도 미국식 파산법 개정안을 마련한 바 있으나, 은행들의 반대로 이슈화되지도 못한 채 국회에서 잠자고 있다.

2008년 6월부터 2년간 9차례에 걸쳐 주택가격을 유지시키기 위한 정부의 시장개입정책으로 인해 부동산가격의 하향안정화에 제동이 걸리는 현상이 반복되면서 하향안정화의 정점이 계속 늦추어지고 있으므로 정부는 무리한 부동산가격 지지정책을 위한 시장개입을 반복하지 말고 부동산금융, 부동산세제, 부동산공급정책에서 정도의 원칙을 견지하고, 과잉대출금지법의 제정과 파산법의 개정을 시급하게 추진하여야 할 것이다.

나. 장기공공전세주택의 공급확대

10) 주택담보대출시 투기지역은 40%, 투기지역을 제외한 서울은 50%, 인천·경기는 60%의 DTI를 적용해왔는데, DTI 40%라는 것은 연소득 대비 원리금 상환금액이 40%이어야 한다는 것이다. 빚 상환에 쓰일 소득이 40%가 넘으면 정상 생활이 어렵고, 기본적인 생활을 영위하기 어렵기 때문에 세계적으로 이러한 보편적 상환능력 판단기준이 세워졌다.

장기공공전세주택은 한국토지주택공사와 서울시에서 시행되고 있다. 서울시의 장기전세주택(시프트)은 주택 매매시장에서 중대형이 중소형보다 선호되는 점을 고려하여 공공장기전세에 중대형 주택을 도입한 것이다. 그러나 전세시장은 경제적으로 여유가 없는 서민들의 실제 거주 목적으로 수요가 이루어진다는 점에서 매매시장과 확연히 다른 속성을 가진다. 따라서 공공장기전세라는 애초의 취지에 맞게 시프트도 중대형보다는 중소형에 집중할 필요가 있다. 또 서울시는 택지 확보와 재정에 한계가 있으므로 정부가 저소득층을 위한 월세형 공공임대주택뿐만 아니라 수요가 많은 중소형 장기전세주택의 공급을 늘려야 한다.

그 방법으로 첫째, 분양형 보금자리 주택을 장기전세주택으로 전환하는 것을 생각해볼 수 있다.



*출처: 한국토지주택공사, <http://www.newplus.go.kr>

위 도표에서 보는 바와 같이 2018년까지 총150만호가 공급되는 보금자리주택 중에서 무려 47%인 70만호가 분양주택으로 공급될 예정이다. 그러나 보금자리주택이 서민의 주거안정을 위한 주거복지정책이라는 점을 고려하면 임대주택의 감소를 불러오는 분양형 보금자리주택 비율은 낮추고 장기전세 보금자리주택 비율을 높여 반복되는

전세난에 대처할 필요가 있다.

둘째, 건설회사의 미분양주택을 2-3년간 한시적으로나마 전세주택 용으로 공급하도록 유도하여 전세난 해결에도 기여하고 현금유동성 확보를 통한 위기극복에도 기여하도록 정책적 대안을 마련할 필요도 있다.

다. 임대주택의 공급확대

도심에서 공공임대주택이나 전세용의 소형주택 확보를 위해서는 재개발, 재건축 과정에서 소형주택, 임대주택이 많이 건설되도록 소형주택, 임대주택 의무건설비율 정책이 강화되어야 한다. 도심의 재정비지구는 영세한 주택소유자, 세입자가 밀집하여 주거하는 지역이기 때문에 도시및주거환경정비법은 재개발사업의 경우에는 중대형주택이 전체주택의 20%를 넘지 못하도록 하여 소형주택 건설을 강화하고 임대주택의 경우에도 전체주택의 17%, 세입자의 30% 이상의 임대주택을 건설하도록 의무화하고 있다. 그러나 뉴타운사업의 경우 이명박 전 서울시장의 강북을 강남을 대체하는 고급도시로 개발한다는 명분으로 소형주택 의무비율을 완화하여 중대형주택을 40%까지 건설할 수 있도록 한 결과 뉴타운 사업지구에서는 소형주택과 임대주택이 줄어들게 되고 심지어 전체 주택수가 개발 후 오히려 줄어들어 도심에서 주택공급을 늘리기 위해 뉴타운사업을 촉진한다는 명분을 무색하게 하고 있다. 이렇게 중대형 위주로 주택이 공급되다 보니 원주민들의 소득수준으로는 입주 가능한 소형주택이나 임대주택이 턱없이 부족하고 분양가격이나 임대료도 비싸 대부분은 도시외곽으로 밀려나가 원주민 정착율이 20%에 불과한 실정이다. 지금까지 드러난 뉴타운 사업에 따른 소형주택, 임대주택이 줄어드는 폐단을 시정하여 도심에서 소형주택, 임대주택을 늘리도록 해야 함에도 불구하고 뉴타운개발에서 중대형 고급주택 위주로 개발하고 그 주변에 원룸형과 기숙사형의 주택으로 전세주택 수요를 충당한다는 것은 본말이 전도된 정책이다.

라. 기존의 다가구주택을 임대주택으로 확보

전세난이 문제될 때마다 정부는 건설을 통한 임대주택 공급을 늘리겠다고 발표하거나 건설사의 미분양주택을 매입하는 방식으로 대응해왔다. 건설을 통한 임대주택 공급확대는 중장기 대책으로는 적절하나 2~3년 이상의 건설기간이 필요하고, 건설사의 미분양주택 매입정책은 건설사 살리기 정책의 일환에 불과할 뿐만 아니라 서울과 수도권에서는 그 물량이 적어 전세난 해소에 실효성이 없다. 따라서 전세난에 대한 단기대책으로 다가구주택을 매입하여 임대주택으로 공급하는 정책이 보완될 필요가 있다. 다가구주택 매입정책은 임대주택의 양을 줄이지 않으면서도 저렴한 임대료 책정이 가능하기 때문에 서민형 임대주택 정책으로는 적절하다. 다만, 노후화에 따른 관리 비용이 문제될 수 있으므로 대규모 단지에 분양주택을 건설·분양하고 그 이익금으로 임대주택을 건설하여 분양가를 상승시키는 비용과 다가구주택을 매입하여 이를 개축하는 비용, 공공임대주택을 확대하는 비용 등을 비교하여 어느 쪽이 더 효율적이고 합리적인 대안인지에 대한 연구가 필요할 것이다.

또 비교적 노후·불량도가 양호한 연립주택, 다가구주택 등은 존치지구로 남겨 둬으로써 개발과정에서 발생하는 이주수요를 이러한 전통적인 전세용 주택에서 흡수할 수 있도록 해야 한다. 영국의 런던이나 일본 동경의 경우 현재 우리가 하고 있는 것과 같이 기존 주택을 전부 철거하고 그 위에 아파트를 짓는 도시재정비 방식을 폐지하고 정부와 지방정부가 도로, 학교, 문화시설, 공원 등의 기반시설에 대해 재정을 투입하여 재정비하고 그 과정에서 멸실되는 주택을 위해서만 그 주변지역에 용적률을 높여 공동주택을 건설하고 기존주택들은 개축, 리모델링 등으로 개량하는 방식의 도시재정비를 추진하고 있다. 서울의 기존 주택을 전부 철거하여 대부분 아파트로 획일화시키기보다는 전체 도시 계획에 맞추어 존치지구에서 기존 주택을 개량하도록 지원하는 방식과 완전철거 후 신축하는 방식이 조화를 이루도록 도시재정비 계획을 수립하여야 한다.

마. 단계적·순차적 개발

재건축. 재개발에서 나타나고 있는 과속개발, 동시다발적 개발의 폐단을 급히 시정해야 한다. 주택멸실율과 이주수요, 이에 따른 전세 대란 등을 전혀 고려하지 않은 채 개발속도만 앞세워 규제완화, 절차간소화, 밀어붙이기식에서 벗어나 적어도 각 구별로 주택멸실율과 이주수요 등을 감안하여 단계적, 순차적 개발허가를 내주도록 해야 한다. 이미 개발허가가 난 곳에서도 본격적인 주택멸실과 착공시기를 조정할 필요가 있다. 특히 뉴타운 재개발의 경우에는 도시및주거환경정비법에 규정되어 있는 대로 순환재개발방식을 적극 도입하여 개발과정에서 이주수요를 흡수할 수 있도록 해야 한다.

바. 계약갱신청구권 제도의 도입 등 임대차제도의 개선

장기적으로는 조금만 수급불안이 와도 급등, 대란 등의 사회적 문제를 일으키는 전세문제에 대처할 수 있도록 임대차제도가 개선되어야 한다.

첫째, 평상시에는 임대차계약 갱신율이 높다가도 전세값이 급등하는 시기에는 임대인이 전세 값을 올려서 받을 목적으로 임대차계약을 갱신하지 않는 경우가 빈발하고 있으므로, 주택임차인에게 임대차계약을 2년 범위 내에서 갱신할 수 있는 갱신청구권을 부여하고 갱신 시에는 보증금 및 전월세 인상률을 5%-10% 정도로 제한하는 내용으로 주택임대차보호법을 개정하여야 한다. 계약갱신청구권과의 균형을 맞추기 위해 임대인에게는 주택의 재건축, 임대료연체, 직접거주의 필요 등 정당한 사유가 있는 경우에 갱신거절권을 부여하여야 한다. 지금 국회에 제출되어 있는 주택임대차보호법개정안은 이러한 내용을 담고 있다.

둘째, 지역적으로 불균형한 임대차가격을 개선하고, 불투명한 임대차가격에 관한 공시제도를 개선하기 위하여 임대차수요자에게 임대차가격 등의 정보를 전달하는 임대차등록제를 도입할 필요가 있다.

1980년초 아무런 보호장치가 없던 주택임대차에 대하여 시급하게 보호장치를 마련하면서 전입신고를 하면 주택임차인에게 주택매수인이거나 근저당권자 등 다른 제3자에게 대항할 수 있도록 대항력을 주었으나 전입신고는 전세가격이나 임대료 등을 공시하는 제도가 아니므로 장기적으로는 임대차 공시제도를 선진화할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 국토해양부가 전·월세가격을 인터넷을 통하여 열람할 수 있는 시스템을 만들겠다고 발표하였는데, 그 동안 시민단체가 줄곧 제기해 온 임대차가격 공시제도의 한 방법으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 임대차등록제를 통하여 확보되는 각 지역별 임대료가격 정보를 바탕으로 현재의 부동산 공시가격과 유사한 지역별 공정임대료를 책정하여 주택임대차가 공정임대료, 공정보증금가격 수준에서 체결되도록 유도하여야 한다. 서구 유럽에서도 정부가 보유하는 공공임대주택의 재고량이 충분히 확보되어 더 이상의 집값상승, 임대료 상승의 혼란이 일어나지 않게 된 1970년대 이전까지는 정부가 개입하여 임대료가격을 일정수준 이하 수준에서 정해지도록 하는 공정임대료 제도를 시행한 바 있다. 예를 들어, 영국의 경우 임대료사정관이 개입하여 공정임대료(Fair Rent)의 수준에서 주택 임대차계약이 체결되도록 유도하는 정책을 오랜 기간 시행한 바 있다. 우리나라도 향후 10년-15년의 기간 동안 한시적으로라도 공정임대료 제도를 도입하여 전세값, 임대료를 안정시킬 필요가 있다. 공정임대료 도입을 위해서는 임대인이 공정임대료 수준에서 임대차계약을 체결하는 경우 임대소득세 감면혜택을 주는 인센티브 정책도 필요할 것이다.

6. 맺음말

우리나라 주택가격은 국민의 소득수준에 비해 너무 높고 여기에 과속, 동시다발적인 재건축·재개발의 추진, 장기공공전세주택의 부족, 임대주택의 축소가 맞물려 전세대란이 반복적으로 일어나고 있

다.

우리나라의 고질적 문제인 전세 문제를 해결하기 위해서는 근본적으로 주택가격을 하향안정화시켜 부동산시장을 정상화하여야 한다. 그러기 위해서는 정부가 DTI 규제를 강화하고 미국의 금융소비자보호제도를 도입하여야 할 필요가 있다.

또 전세난을 완화시키기 위해서는 장기공공전세주택 및 공공임대주택의 공급을 확대하고 단계적, 순차적으로 정비사업을 추진하여야 하며 노후·불량도가 양호한 다가구주택을 확보·존치하여 완전 철거방식 개발된 주택과 조화를 이루도록 도시계획을 재정비하여야 한다.

그리고 주택임대차보호법에 계약갱신청구권을 신설하고 임대차등록제도, 공정임대료제도를 도입하는 등 임대차제도의 개선도 함께 병행되어야 한다.

Ⅲ. 중소기업·하도급 부문의 개혁과제

1. 중소기업·하도급 부문의 실상 : 대기업과 중소기업의 이중구조

한국경제는 대기업과 중소기업 간에 이중구조가 형성되어 있다고 할 수 있다. 수출과 고소득층 및 안정적 중산층의 소비에 주로 의존하는 대기업의 성장은 대기업의 투자증대와 고용안정으로, 그리고 대기업 근로자의 소득과 또 이를 기반으로 하는 소비와 생산 증대로 연결되는 안정적 선순환구조를 형성하고 있는 반면, 중소기업의 수출 부진과 저소득층 및 취약 중산층의 소비 부진은 중소기업의 투자 부진과 고용불안으로 이어지고 이에 따른 소득의 감소는 취약 중산층과 저소득층의 쇠락으로 이어지는 악순환적 양극화가 가속되고 있는 것이다¹¹⁾. 이처럼 대기업과 중소기업간 양극화는 수치를 통해서도 뚜렷이 확인할 수 있다.

11) 이의영, 「중소기업의 경제구조와 개혁과제」, 2008, 2쪽

2. 중소기업의 현황¹²⁾

가. 중소기업의 비중

한국경제에 있어 중소기업의 비중은 매우 크다. 2006년 말 현재 중소기업 사업체 수는 3,022,053개로 총 사업체의 99.9%에 달하고 있고, 종업원 수는 12,445,088명으로 87.5%를 차지하고 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 중소기업 부문의 비중이 급증하였다. 1998년의 중소기업 사업체 수는 2,629,868개로 그 비중은 99.2%였고, 종업원 수는 7,659,010명으로 75.3%의 비중을 차지하였는데, 외환위기 이후 사업체 수와 종업원 수에 있어서 대기업의 비중은 많이 감소하였고, 중소기업의 비중이 급증하였다. 외국의 경우와 비교해 볼 때 사업체 수 비중은 대체적으로 비슷하나 종업원 수 비중은 우리나라가 매우 높은 편이다. 주요 외국의 중소기업 종업원 수 비중을 보면, 미국의 경우 50.4%, 영국은 58.8%, 일본은 77.8%, 대만은 76.6% 등이다.

이는 1997년 외환위기 이후 중소기업의 비중이 급증한 데 기인한 것으로, 당시 대기업의 구조조정 과정에서 대거 발생한 실업을 중소기업 부문에서 흡수했다는 측면에서 중소기업이 고용창출의 원천이라는 긍정적인 평가가 있다. 그러나 다른 한편에서는 중소기업의 고용 비중이 과다하여 고용구조가 취약한 것으로 평가될 수 있다. 이것은 같은 기간에 발생한 중소기업 종업원 수의 증가가 특히 영세 자영업자의 비중 증대에 의존하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 1997년 이후 영세 자영업자의 비중이 급증하여 우리나라 자영업의 취업자 비중은 27.1%로 OECD 평균 14.4%의 약 2배에 이르고 있다. 이는 정부가 실업대책으로 자영업자 창업지원시책을 적극 추진한 데에도 기인하는 바가 크다. 2006년 말 현재 자영업자(소상공인)의 수는 2,671,928개로 전체 중소기업의 88.4%에 달하고, 자영업의 종업원 수는 5,159,639명으로 전체 중소기업의 41.5%이다.

12) 이하는 이의영, 위의 글, 2쪽 이하 참조

나. 경영 현황

중소기업의 수출은 꾸준히 증가하고 있으나 수출총액에서 차지하는 비중은 감소하여 중소기업 수출액이 차지하는 비중이 2001년에 42.9%이던 것이 2007년에는 30.4%로 급감하였다. 중소기업의 설비투자액은 2007년도 기준으로 5,060,569백만원으로 총 설비투자액의 6.16%에 불과하다. 설비투자 업체 수는 42,430개이다. 중소기업의 2006년 평균 매출액경상이익율은 3.57%로 대기업의 7.01%의 절반 수준에 머무르고 있다. 중소기업의 월 평균 급여는 2,426천 원으로 대기업의 64.8%이고, 이 중 중소기업의 경우에는 2,255천 원으로 대기업의 58.4%에 불과하다. 중소기업의 부가가치액은 75,690천 원으로 대기업의 33.2%에 머무르고 있어 매우 취약한 형편이다. 중소기업의 부채비율은 2006년 말 현재 145.4%로 대기업의 85.5%에 비해 높은 편이다. 차입금 의존도도 34.3으로 대기업의 18.1의 2배 가까이 된다.

3. 대·중소기업간 이중구조의 연결고리

가. 하도급거래

이 양자 구조 간주된 연결고리는 대·중소기업간 거래 즉 하도급거래에 있다. 제조업의 경우 2006년 말 현재 중소기업의 59.2%가 하도급 관계에 있는 수급기업이며, 수급기업의 모기업 납품액이 매출액에서 차지하는 비중은 83.1%에 이른다. 그런데 이러한 구조적 양극화는 중소기업 부문의 경쟁상의 취약성에 기인하는 바도 있지만, 대·중소기업간 불합리한 종속적 관계에 기인하는 바가 크다. 이러한 종속관계는 일차적으로 대·중소기업간 분배를 불합리하게 할 뿐만 아니라, 이차적으로 중소기업의 혁신 성과와 정부의 중소기업지원정책의 효과마저도 대기업이 빨아들이는 구조가 작동하고 있는 것이다. 이러한 구조의 해결 없이는 중소기업의 경쟁력 강화는 기대하기 어렵다¹³⁾.

13) 이의영, 위의 글, 2쪽

나. 양극화 현상의 원인¹⁴⁾

우리나라는 1960년대 이후 대기업주도의 경제성장을 추구해왔으나, 이러한 상황에서도 중소기업이 지금껏 양적으로나 질적으로 경제의 중추적 역할을 담당해 왔음은 의문의 여지가 없다. 특히 언급한 바와 같이 우리나라의 경우 중소기업은 사업자수와 고용인원 등 양적인 면에서 압도적 비중을 차지하고 있으면서도 이익률 혹은 임금수준 등 질적인 면에서 대기업과의 격차가 확대추세에 있어 양극화현상이 더욱 심해지고 있다.

이러한 현상은 역사적·구조적 측면 외에 대기업과 중소기업간의 거래관계측면에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 수요독점적 구조에서 발생하는 교섭력의 차이와 그에 따른 거래상의 불공정성을 들 수 있다. 특히, 교섭력의 차이로 인하여 중소납품기업이 창출한 부가가치의 일부가 구매대기업에 이전되고 구매대기업의 부담의 일부가 중소납품기업에 전가되는 왜곡된 가치이전구조가 형성된다고 볼 수 있으며, 그 결과 우리경제의 성장기반이 취약해질 뿐만 아니라 성장이 되더라도 고용이 늘지 않는 문제가 심화될 우려가 있다.

다. 문제에 대한 진단

따라서 국민경제의 균형발전과 선진경제로의 도약을 위해서는 대기업과 중소기업의 동반성장이 필수적 과제이며, 자유시장을 기반으로 하는 경제체제에서 대기업과 중소기업의 균형발전은 대기업의 시장집중을 억제함과 동시에 대기업이 중소기업에 대하여 경제력을 남용하지 못하도록 방지하는 것에서 출발하여야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 투명하고 공정한 거래질서구축이라는 측면에서 시장에서의 거래구조 및 행태차원에서의 각종 불공정거래관행을 시정하는데 중점을 두고 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)과 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법) 등을 통한

14) 이하는 이봉의, 「하도급법 개편의 쟁점과 방향」, 2쪽

엄정한 법집행이 요구된다.¹⁵⁾

4. 우리나라 중소기업 정책 개관¹⁶⁾

가. 시기별 중소기업 정책

우리나라 중소기업정책이 최초로 법적 토대를 가지고 추진된 것은 1960년대부터이다. 그 이전의 중소기업정책은 초보적인 수준의 자금을 지원하는 정도였다. 그러다가 1961년 12월 중소기업협동조합법을 제정함으로써 중소기업 조직화의 법적 근거를 마련하였다. 또한 중소기업 금융지원제도가 본격적으로 정비되기 시작하여 1961년 8월 중소기업전담금융기관으로 중소기업은행을 설립하여 중소기업 금융 지원을 본격화하였고, 1967년 3월에는 중소기업신용보증법을 제정하여 중소기업에 대한 신용보증을 확대하였다. 1966년에는 중소기업기본법을 제정하여 본격적인 중소기업정책을 실시할 수 있는 법적 기반을 확립하였다. 중소기업기본법은 중소기업정책의 목표 및 대상, 중소기업의 구조고도화, 사업 활동의 불리시정, 중소기업의 조직화, 금융 및 세제 등의 내용을 규정하였다.

1973년의 중화학공업화 선언 이후 부품·소재 산업부문으로 중소기업을 육성할 정책적 필요성에 따라 1975년 12월에 중소기업계열화촉진법이 제정되었다. 이 법은 대기업이 필요로 하는 부품과 반제품의 생산 및 가공을 중소기업이 전담하도록 유도하는 내용을 담고 있었다. 또한 하도급 거래에서 발생하는 대금지급 지연 및 부당한 단가 인하 등 불공정거래 관행에 대한 정책적 관심이 고조되었고, 이에 따라 장기적이고 안정적인 하도급거래를 확대하고자 하였다. 이와 더불어 중소기업 특화업종도 지정하였으며, 대기업의 시장 진출이 중소기업의 사업을 위축시킬 경우 정부의 사업조정이 가능하도록 하였다. 1970년대에는 중소기업을 위한 금융지원도 확대되었으며, 1974

15) 이봉의, 위의 글, 3쪽

16) 이하는 이의영, 앞의 글, 14쪽 이하 참조

년 12월에 신용보증기금법을 제정하여 1976년 6월에 신용보증기금을 설립하였고 이를 통해 체계적인 신용보증 지원제도를 확립하였다.

1980년대에는 보호·육성 위주의 중소기업정책들이 시행되었다. 1981년에 중소기업진흥 10개년 계획(1982년~1991년)을 수립하였으며, 1982년 5월에는 중소기업제품구매촉진법을 통해 중소기업협동조합의 단체수의계약을 대폭 확대하였다. 1982년 6월의 중소기업 우선 육성업종 선정과 1983년 5월의 품질향상종합대책 등을 통해 유망 중소기업을 발굴·지원하고 성장 가능성이 있는 기업을 대상으로 한 선별지원체제를 강화하였고, 1986년 5월의 중소기업창업지원법, 1989년 3월 중소기업의 경영안정 및 구조조정촉진에 관한 특별조치법의 제정을 통해 중소기업의 창업과 구조조정을 위한 정책적 접근체계를 구축하였다.

1990년대에는 산업구조의 고도화와 글로벌 경제개방에 대응하여 산업정책적 측면에서 적극적이고 세분화된 중소기업정책으로 전환되었다. 중소기업의 기능과 역할이 증시되면서 벤처기업 육성시책과 중소기업정책이 경제정책의 중요한 부문으로 전개되기 시작하였고, 이에 따라 중소기업관련법들을 정비하고 중소기업지원 행정체제를 강화하는 변화가 있었다. 1994년 1월의 지역균형및지방중소기업육성에 관한 법률, 1995년 12월의 중소기업의구조개선및경영안정지원을 위한 특별조치법, 1997년 4월의 소기업지원을 위한 특별조치법, 1997년 5월의 벤처기업육성에 관한 특별조치법, 1999년 2월의 여성기업지원특별법 등의 제정을 통해 중소기업 육성정책을 심화시켰고, 지방중소기업, 소기업, 여성기업, 벤처기업 등 중소기업 지원정책을 구체적으로 세분화하여 집행하였다.

나. 정책의 전환 및 평가

(1) 경제정책은 일정기간이 지나면 그 유효성을 상실하는 한시성이 가지고 있다. 그러나 우리나라 중소기업정책은 오랫동안 정치적 고려 등으로 적기에 정책기조의 변화가 없었으며 그 부작용이 누적되

어 왔다. 1960년대 초 박정희 정부 이후로 중소기업정책은 반세기 가량 시행되어 왔고 2000년대 초반까지는 중소기업정책의 확대는 있었으나 정책기조에는 큰 변화가 없었다. 과거의 중소기업 정책기조를 요약하면 보호·지원·육성이었으며, 지원 방식은 직접지원·자금지원·개별지원 방식이었다. 그러나 이는 과거에는 유효한 정책방식이었는지 몰라도 1990년대 이후 세계화와 시장주의의 확산, 디지털화와 지식기반경제로 대표되는 세계경제질서의 급격한 변화에는 적합한 것이 아니었다.

또한 그동안 한국경제의 성장을 견인해 왔던, 투입물 증대를 통해 산출물 증대를 추구하는 산업정책적 성장전략이 그 유효성의 한계에 봉착하였음이 이미 드러났으며, 이와 더불어 특정 산업분야를 전략적으로 육성하여 경제성장의 동인으로 삼는 전통적인 산업정책적 성장전략의 변화가 필요해진 것이 한국경제의 현실이었다. 이에 따라 정부는 2000년대 중반 이후 경제시스템과 기업의 생산성 혁신을 추구하는 혁신주도형 성장전략을 경제성장 전략으로 전환하였고, 중소기업정책도 혁신형 중소기업을 중심으로 육성하겠다는 전략을 천명하였다. 그러나 많은 세부 시책들은 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있었다.

1960년대부터 최근에 이르기까지 중소기업정책의 접근방식은 약자 보호의 관점에서 중소기업의 경영상의 애로요인을 해소해 주고 지원해 주는 방식이었다. 그리하여 모든 중소기업시책들이 중소기업의 자금, 인력, 기술, 판로 상의 애로요인을 파악하고 이를 지원하는 내용들이었다. 이에 따라 개별기업들을 정책자금에 의해 영역별로 직접 지원하는 방식을 채택해 왔다. 그러나 중소기업을 보호하고 지원하는 것 자체에 정책목적은 두기 보다는 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 정책을 수립해야 하며 이를 위해서는 보호·지원·육성 위주에서 자율과 경쟁을 도입하고 직접지원·자금지원·개별지원 방식에서 간접지원·인프라지원·공동사업지원으로 정책기조를 바꿔야 한다는 주장이 제기되었고, 이것이 받아들여져 2000년대 중반이후 정책기조의

변화가 나타났다.

이러한 변화는 과거의 중소기업정책과는 차별화되는 것이었다. 이에 따라 중소기업고유업종제도와 단체수의계약제도와 같은 경쟁제한적인 보호제도가 폐지되었고, 벤처기업 등과 같은 혁신형 중소기업 육성이 정책 목적으로 대두되었다. 또한 대·중소기업간 상생협력과 공정거래질서 확립을 위한 정책방안도 제시되었다. 재래시장과 영세자영업자 대책도 과거정부에서 제대로 다루지 못하던 대상을 정책과제로 접근했다는 점에서 긍정적이다.

그러나 정책기조의 변화가 천명됨에 따라 그에 부합하는 시책들이 제시되기도 하였으나, 간접지원, 인프라지원, 자율과 경쟁의 원리보다는 혁신형 중소기업 육성이나 성장단계별 지원, 영역별 대책 등에 주안점을 두어 정책역량을 투입함으로써 정책기조 변화의 한계를 노정하게 되었다. 게다가 여전히 구체적인 중소기업 시책이나 제도들은 아직 이러한 기조 변화에 부응하지 못하고 있는 측면이 강하다. 대부분의 정부 부처에서 시행하고 있는 250여 개 중소기업 세부시책의 상당 부분은 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 이로 인해 개혁적인 중소기업 정책기조의 변화에도 불구하고 과거와 다른 경제적 성과들을 제대로 내지 못하고 있는 실정이다. 예를 들면, 중소기업협동조합 지원에 관해서 자율과 경쟁의 기조를 강조하면서도 단체수의계약제도를 폐지하는 데 정책역량을 거의 소진하고 자율과 경쟁에 정작 필요한 중소기업협동조합에 대한 지원방식이나 사업조합의 형성, 협동조합의 공동사업을 위한 인프라 구축이 미흡한 형편이다. 자영업자 지원정책도 개별지원, 직접지원, 자금지원의 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 정책자금의 집행도 계속 직접대출을 확대해 오고 있다. 정책기조의 변화에 맞는 세부 시책의 조정이 요구된다고 하겠다.

5. 중소기업 보호법제의 한계¹⁷⁾

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서는 중소기업의 경쟁력과 혁신

17) 이하는 이봉의, 앞의 글, 3쪽 이하 참조

신역량을 강화하기 위하여 각종 적극적 지원책이 마련되고 있으나, 일상적인 거래관계에서 중소기업을 보호하는 법제는 상대적으로 미흡한 상황이다. 대기업의 횡포로부터 중소기업을 보호하는 역할을 담당하는 것으로는 하도급법을 제외할 경우 거래상 지위남용을 중심으로 한 공정거래법적 규제와, 약관규제법상 대기업에 의한 불공정 약관의 사용규제가 있을 뿐이며, 재벌중심의 계열화된 산업구조에서 하도급에 의존하고 있는 중소기업을 불공정거래로부터 보호하는 법제는 하도급법이 유일하다. 대·중소기업거래의 대부분을 구성하는 하도급거래에서 발생하는 불공정거래행위 역시 일반적인 불공정거래행위의 유형과 중복되거나 유사한 유형이 많다. 그러나 하도급거래에 내재된 구조적 종속성으로 인하여 관행화된 불공정거래행위를 사후규제만으로 해소하는 것은 실효성을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 예를 들어 소프트웨어나 IT분야의 수급사업자의 경우 독창적인 기술력을 토대로 막대한 잠재력을 보유하고는 있으나, 대기업과의 하도급거래를 통하여 자신의 기술자료가 부당하게 이용되거나 적정한 대금을 받지 못하는 경우가 많음에도 불구하고 공정거래법이나 약관규제법은 기본적으로 경쟁보호를 통한 간접적인 중소기업 보호나 추상적 약관통제를 통한 무효선언에 그치고 있어서 구체적인 거래관계에서 중소 하도급업체의 보호는 매우 미흡하다.

가. 법운용상의 문제점

이처럼 공정거래법이나 약관규제법 등으로는 하도급거래분야에서 전형적으로 발생하는 불공정거래행위를 사전에 방지하기에 충분치 않은 측면이 있다. 예를 들어, 건설하도급에서 흔히 발생하는 선급금 미지급이나 어음할인료 미지급 등의 행위는 공정거래법상 불공정성의 잣대로만 판단하기 어려우며, 구두발주가 이루어지는 경우에는 처음부터 거래조건이 입증되지 않기 때문에 그 불공정성을 다투는 것이 더욱 어려워진다. 따라서 공정거래법 등에만 의존하여 하도급거래의 공정화를 기대하기는 무리이며, 제조·건설 또는 용역위탁별로 전형적으로 나타나는 고유한 불공정거래행위의 유형을 고려하여 사전적 규제와 사후적 규제를 종합한 독자적인 규제시스템을 갖추는

것이 필요하다고 하겠다. 대기업과의 하도급거래에서 부당한 단가인 하 등으로 피해를 입은 중소 수급사업자가 존재하더라도, 특정 대기업과의 거래의존도가 높고 독자 브랜드가 약한 수급사업자의 입장에서 이를 공정위에 신고하여 구제를 받기는 기대하기 어렵고, 더구나 법위반 여부 자체가 불명확한 상태에서 신고는 더욱 어려워지며, 설사 신고가 이루어지고 법위반이 확인된 경우에도 공정거래법상 적절한 구제를 받기란 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 하도급거래로 인한 중소기업의 피해구제나 예방, 나아가 이를 통한 중소기업의 기술력 내지 혁신 잠재력의 보호 및 그 사용가치의 적절한 보상 등을 위해서도 별도의 제도적 장치가 필요하다고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 중소기업·하도급거래 보호를 위하여 별도의 독자적 규제 장치로서 도입필요성이 논의되고 있는 몇 가지 법제에 대하여 살펴본다.

6. 중소기업·하도급거래 보호법제의 개혁과제

가. 중소기업단체의 카르텔규제 일부 면제¹⁸⁾

협상력에 있어 열위에 있는 중소기업이 개별적으로 대기업과 거래를 하는 경우에는 불공정한 계약을 맺을 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 유사한 지위에 있는 중소기업들이 협동조합 등의 단체를 결성하여 공동으로 거래조건을 협상하는 것을 일정 범위 내에서는 부당 공동행위 금지 대상에서 제외하고, 또한 그러한 단체가 납품단가 관련 분쟁조정 신청 등의 당사자가 되는 것을 허용할 필요가 있다. 이에 공정거래법 제19조(부당한 공동행위 금지) 제2항 및 「대·중소기업의 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 상생협력 촉진법) 제17조 제3항, 하도급법 제24조의4(분쟁의 조정 등) 등을 개정·신설하여 중소 하도급업체의 협상력 강화를 위한 조합 결성을 활성화하는 것이 필요하다.

18) 이하는 경제개혁연대, 「2010년 정기국회 입법과제 - 하도급거래 개선방안 -」, 2010. 8. 24, 5쪽 이하 참조

(1) 중소기업단체의 역할

하도급거래 질서가 대·중소기업 상호간에 이익이 될 수 있도록 공정하고도 효율적인 모습으로 발전하는 것은 국민경제 전체의 관점에서 매우 중요한 과제이다. 이에 대기업의 사회적 책임을 강조하는 것에서부터 중소기업의 일부를 중핵기업으로 육성하는 등의 다양한 방안이 제시되고 있다. 그런데 중소기업은, 자금·인력·기술·정보 등의 생산요소 측면에서 취약한 지위에 놓여 있을 가능성이 높기 때문에, 이러한 중소기업이 개별적으로 대기업과 거래를 한다면 협상력 열위에 따른 불공정 계약의 문제를 근본적으로 해소할 수 없다.

일본·독일 등 경쟁력 있는 중소기업들이 잘 발전된 나라의 정책적 토대는 중소기업 협동조합을 육성하는 것으로서, 즉 중소기업들이 협동조합을 통해 공동으로 구매·판매·기술개발 등의 활동을 전개함으로써 수평적 네트워크를 활성화하고, 이를 기반으로 대기업과의 거래 관계에서도 협상력을 제고함으로써 수직적 네트워크의 공정성을 제고하는 것이다. 자유시장 경제질서가 고도로 발전한 미국에 있어서도 협동조합 사상이 초기부터 강하게 자리 잡고 있고 이론적으로도 정당성을 인정받고 있다. 기업 조직은 시장거래의 대체물임을 강조하는 신제도주의 경제학에 따르면, 협동조합은 중소기업들 상호간의 거래비용을 최소화하는 한편, 중소기업 각각의 개별적 자원을 공동의 자원으로 내부화하는 경제조직이라 할 수 있다.

반면, 우리나라의 공정거래법 및 하도급법 등의 관련 법체계와 이에 대한 공정위 등의 전통적 입장은 대·중소기업 간의 거래 관계에 있어 '사적 자치의 원칙'을 강조하고 있고, 하도급거래 관계를 개별 대기업과 개별 중소기업 사이의 사적 계약의 문제로만 취급하고 있다. 따라서 협동조합 등을 통해 중소기업들이 대기업과의 거래 관계에서 협상력을 제고할 수 있게 한다는 정책적 인식 자체가 미약하며, 실제로 우리나라의 중소기업 협동조합은 일본·독일 등에 비해 매우 취약한 상태에 있다. 이러한 상황에서는 결코 대등한 관계라고

할 수 없는 대기업과 중소기업 간에 불공정 하도급거래 문제가 발생 하는 것을 피할 수 없다.

2008년 말 현재 우리나라 중소기업 협동조합 수는 901개에 불과하고, 조합원 업체 수는 65,558개로 조직화 수준(전체 중소기업 수 대비 협동조합 조합원 업체 수 비중)이 매우 낮다. 전 산업을 대상으로 했을 때 조직화율은 2.1%, 제조업만을 대상으로 했을 때도 9.5%에 불과하다. 또한 협동조합의 본래 목적인 '공동사업'을 하고 있는 조합의 비율은 20%에 불과하고, 그나마 단체수의계약이 공동사업의 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 반면, 일본의 경우에는 중소기업 협동조합 조직화율이 70%에 이르고 있어 큰 차이를 보이고 있고, 또한 일본 중소기업 협동조합의 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중에서도 형태 자체가 사업조합인 협동조합이 80% 이상을 차지하고 있다.

(2) 부당한 공동행위 규제 예외로서 중소기업단체의 공동행위 조항 신설

그런데 중소기업 협동조합의 활성화는 법제도적 보완을 필요로 한다. 협동조합 자체의 활동 또는 협동조합 등을 통한 중소기업들의 공동보조가 자칫 시장경쟁을 제한하는 부당 공동행위(카르텔)로 규제 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 중소기업들의 협상력 제고를 통해 하도급거래의 공정성을 제고하는 효과와 중소기업들의 공동행위가 시장경쟁을 제한하는 효과를 비교형량함으로써 합리적인 범위 내에서 카르텔 규제의 대상에서 제외하는 법체계의 정비가 필요하다.

전통적으로 중소기업이 산업발전의 중심적 역할을 해왔던 독일의 하도급거래 관련 법제도를 살펴보면 중소기업의 공동행위(Mittelstandskartell)에 대해서만큼은 EU법에도 불구하고 유일하게 카르텔 적용제외 조항으로 존치시키고 있다[경쟁제한금지법(GWB) 제3조 개정]. '카르텔 제외 협업(조합)'(Kartellfreie Kooperation)이라

고 일컬어지기도 하는 독일 중소기업카르텔법은 1973년 경쟁제한금지법 개정부터 도입되어 발전되어 왔는데, 대기업과의 경쟁에 있어 중소기업이 구조적으로 불리한 점을 보완해 주기 위한 방안으로 고안된 것이다.

한편, 우리나라의 현행 공정거래법 제19조 제2항은 부당한 공동행위 금지의 예외를 규정하고 있는데, 산업합리화, 연구·기술개발, 불황극복, 산업구조조정, 거래조건의 합리화, 중소기업경쟁력 향상 등을 나열하고 있다. 특히, 중소기업 경쟁력 향상에 관련한 동법 시행령 28조(중소기업의 경쟁력강화를 위한 공동행위 요건)를 보면, ①공동행위에 의한 중소기업의 품질·기술 향상 등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화 효과가 명백한 경우, ②참가 사업자 모두가 중소기업자인 경우, ③공동행위 외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우로 명시되어 있다.

그러나 실제로 공정거래법 제19조 제2항의 예외조항으로 승인 받기 위한 인가절차 등이 너무 엄격할 뿐만 아니라, 특히 교섭력 효과를 측정하거나, 대기업과 효율적인 경쟁 수준 등의 예측, 대기업에 대항하기 어려운 수준 등을 객관적으로 평가할 수 있는 공식적인 자료 등을 작성할 수 있는 여력이 있는 중소기업이 거의 없는 실정이다. 특히, 현행 하도급거래 구조상 '거래단절' 등의 우려로 인해 이러한 행위를 하는 것은 매우 위험한 일로 인식되고 있어 동 조항은 사실상 사문화되어 있는 상태이다. 또한 현행 상생협력촉진법에는 수탁기업협의회를 규정하고 있으므로 일정한 요건을 충족하는 수탁기업협의회에 대해서는 공정거래법의 적용을 면제하여, 중소기업의 협상력 강화를 위한 지위확보 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

따라서, 국내 하도급거래 구조의 현실을 감안할 때, 공정거래법 제19조의 부당한 공동행위 금지의 예외로서 '공정한 하도급거래질서의 확립' 조항을 신설하고, 동법 시행령 내지 상생협력촉진법 제17조(수탁기업협의회) 제3항에 이에 대한 요건을 명확하게 규정함으로써,

중소기업 단체의 결성을 활성화하고 하도급거래에서의 협상력 불균형을 개선하는 것이 필요하다. 예컨대 공정거래법 상 다음과 같은 조항을 신설하는 것이다. “제19조의 3(부당공동행위 금지의 예외) 중소기업협동조합법 제3조 제1호, 제2호의 조합 및 사업조합과 대·중소기업상생협력촉진에관한법률 제17조의 수탁기업협의회가 중소기업협동조합법 제35조 제1항, 제1,3,7,13의 업무와 관련하여 제19조 제1항 각호의 행위를 하는 경우 이를 제19조 제1항의 부당한 공동행위로 보지 아니한다.”

나. 중소기업단체에 하도급 분쟁조정 신청 등의 당사자성 인정¹⁹⁾

(1) 문제점

이른바 ‘납품단가 후려치기’를 비롯한 불공정 하도급거래 관행은 중소기업이 직면하는 가장 심각한 문제로 지적되고 있다. 특히 납품단가 후려치기는 중소기업의 재무적 안정성 및 장기적 성장성을 위협함은 물론, 중소기업의 근로자의 저임금 및 비정규직화를 초래함으로써, 궁극적으로 산업경쟁력을 약화시키고 사회 전체의 양극화를 심화시키는 문제를 야기한다. 이에 현행 하도급법 제24조 내지 제24조의6은 원사업자와 수급사업자 간에 하도급 관련 분쟁이 발생할 경우 하도급분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다.

그러나 현행 하도급분쟁조정 신청 제도는 전혀 실효성을 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 피해를 입은 수급사업자가 직접 분쟁조정을 신청하도록 하고 있기 때문에, ‘거래 단절’의 우려로 실제 조정을 신청하는 수급사업자는 거의 없는 실정이기 때문이다.

(2) 개선책

이에 대한 개선책으로 최근 정부와 여당에서는 업종별 협동조합이 피해 중소기업을 대신하여 조정을 신청할 수 있도록 하는 방안을 검

19) 이하는 경제개혁연대, 위의 글, 9쪽 이하 참조

토 중인 것으로 알려지고 있다. 그러나 이 역시 실효성이 의문시되기는 마찬가지이다. 업종별 협동조합이 대리한다고는 하나, 결국 익명성이 보장되지 않는 상황에서는 현행 제도와 마찬가지로 '거래 단절'의 우려 문제를 해소할 수 없기 때문이다.

(3) 대안의 제안

이러한 문제에 대한 근본적인 해결책은 유사한 피해를 입은 수급사업자들의 단체가 분쟁조정 신청의 당사자가 되도록 허용하는 것뿐이라고 할 수 있다. 현행 제도처럼 개별 수급사업자가 직접 당사자로 나서거나, 또는 정부·여당이 검토하고 있는 것처럼 업종별 협동조합이 개별 수급사업자를 단순 대리하는 것에 그치지 않고, 협동조합이나 수탁기업협의회 등의 단체에 직접 당사자성을 인정하는 것이다. 특히 하도급 분쟁 발생 시 다수의 수급사업자가 유사한 피해를 입는 것이 일반적이므로, 이들 수급사업자들이 속한 단체에 당사자성을 인정하는 것이 집단적 분쟁의 효율적 해결에도 기여할 것이다.

(4) 법리적 검토

법리적으로 검토하여 보자면 이처럼 중소기업단체에 소송당사자성을 인정하는 것은 이른바 임의적 소송담당에 해당한다. 일반적으로 임의적 소송담당은 민사소송법상의 변호사대리의 원칙과 신탁법상의 소송신탁금지의 원칙에 위반되기 때문에 허용되지 않는다는 것이 판례와 학계의 태도이다. 하지만, 변호사대리원칙이나 소송신탁금지의 원칙을 잠탈할 염려가 없고 이를 인정할 합리적 이유가 있는 경우에는 예외적으로 임의적 소송담당을 인정할 수 있는데, 우리 판례는 조합규약에 의하여 소송수행권이 인정되는 업무집행조합원에 대하여 임의적 소송담당을 인정하고 있다. 그러나, 법률의 규정에 의하여 당사자의 위임의사에 의하여 임의적 소송담당이 인정되는 경우도 있는데, 대표적인 것이 민사소송법상의 선정당사자제도와 자산관리공사의 공매 등의 부실채산관리에 필요한 소송수행권 행사의 경우이다.

특히, 주민소송·소비자소송·환경소송 등의 현대형 소송의 경우에는

소액의 다수당사자가 양산되는 것이 특색이어서 그 대표자나 그 분야의 전문단체에 소송수행권을 부여하는 것이 입법적으로 요구되고 있는데, 집단적 손해배상 소송에서 피해자 집단의 대표자에게 법원이 소송수행권을 허락하여 소송을 수행하는 미국식의 집단소송제도(Class Action)나 각 법률분야의 전문단체에 예방적 금지청구소송의 소송수행권을 인정하는 독일식의 단체소송(Verbandsklage)이 그 예이다. 한국의 경우도 증권관계집단소송법에서 미국식의 집단소송을 증권분야에 한정하여 허용하고 있고, 소비자기본법에서 소비자단체에게 독일식의 단체소송 수행권을 허용하고 있다.

(5) 구체적 도입 방안

수급사업자인 중소기업에 대한 원사업자인 대기업의 부당한 불공정거래행위나 납품단가 인상 거절행위와 관련한 행정적인 분쟁절차나 법원에서의 소송절차에서 중소기업협동조합이나 수탁기업협의회가 경제적 약자인 중소기업을 대신하여 대표자로서 분쟁절차나 소송절차를 수행하는 제도는 결국, 하도급법에 위와 같은 현대형 소송의 경우와 마찬가지로 임의적 소송담당제도를 도입하는 방식이 될 것이다. 다른 한편, 모든 수급사업자 단체에 당사자성을 인정하는 것은 오남용의 문제가 발생할 가능성이 있으므로, 그 대상을 제한할 필요가 있다. 그 효과적인 방법 중의 하나는, 앞서 공정거래법 상의 부당공동행위 금지의 적용 면제를 인정받은 단체에 한하여 분쟁조정 신청 등의 당사자성을 인정하는 것이다. 이처럼 두 제도를 연결할 때, 중소기업 협동조합 등의 활성화 목적과 하도급거래의 집단적 분쟁해결의 효율성 제고 목적이 상호보완 효과를 낼 것으로 기대된다.

다. 납품단가 연동제

(1) 현황 및 필요성

원사업자와 수급사업자는 납품품목을 일정한 납품가격으로 계속적으로 공급하기로 하는 계속적 공급계약을 체결하고 있는데, 계속적 공급계약의 존속기간 중 원자재가격의 인상 등 경제사정의 변동을 반영하여 계약의 내용인 납품가격을 변경하고자 하는 것이 납품단가

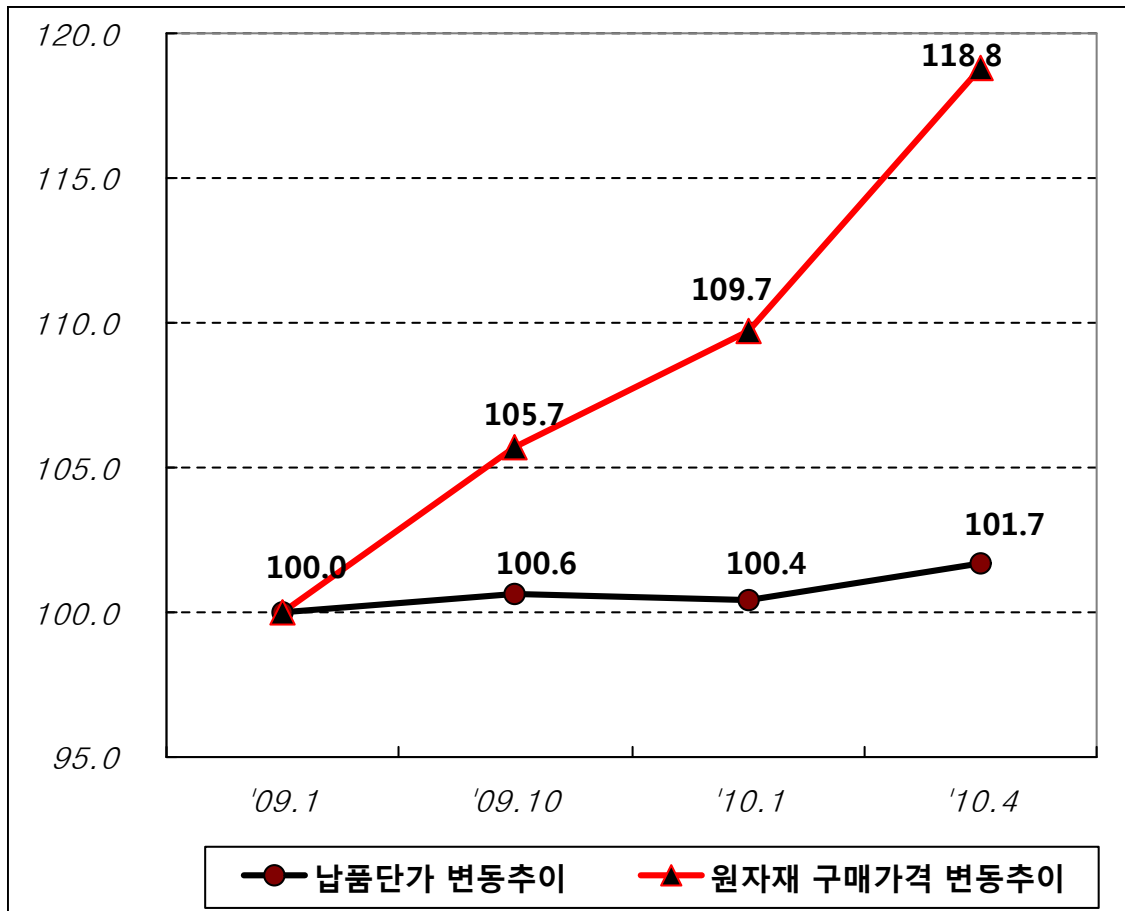
연동제이다. 이는 결국, 사정변경의 원칙에 따라 계약의 내용을 변경하고자 하는 것이다.

납품단가 변동추이

'09. 1월	'09.10월	'10. 1월	'10. 4월
100.0	100.6	100.4	101.7

원자재 구매가격 변동추이

'09. 1월	'09.10월	'10. 1월	'10. 4월
100.0	105.7	109.7	118.8



※출처: 중소기업중앙회, 「중소제조업의 납품단가 반영 실태 및 애로요인 조사결과」. 2010. 6.

중소제조업의 원자재 구매가격과 납품단가 변동추이에 관한 위 자료에 비추어 볼 때 '09년 1월을 100으로 보았을 때 모든 업종에서 원자재 구매가격은 상승추세를 보였으나, 납품단가는 거의 변동되지 않았음을 확인할 수 있다. 특히 주요 생산제품의 제조원가 구성 비중은 재료비가 62.1%로 원자재 가격상승이 제조원가에 큰 영향을 끼칠 수밖에 없는 상황 하에서 원자재 상승이 납품단가에 반영되지 않는 현실은 중소기업의 장기적 성장 가능성을 크게 훼손하고 있는 요인으로 지적되어 왔음에도 개선이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이다. 이는 아래 표의 「원자재 가격 상승분 제품가격 반영정도」를 정리한 표를 통해서도 다시 한번 확인할 수 있다.

원자재 가격 상승분 제품가격 반영 정도 (단위 : 개, %)

항목	전부반영	일부반영	전혀 반영 못함	무응답	계
업체수	8	98	92	10	208
비율	3.9	47.1	44.2	4.8	100.0

※출처: 중소기업중앙회, 「중소제조업의 납품단가 반영 실태 및 애로요인 조사결과」. 2010. 6.

즉 위 자료에 의할 때 원자재 가격 상승분이 제품 가격에 전부 반영된 것은 3.9%에 불과하며, 일부 반영되었다는 업체 역시 원자재 가격 상승분의 평균 반영비율을 40.3%에 불과한 것으로 조사되었다. 한편 자율적인 납품단가 조정을 위해 도입한 '납품단가조정협의의무제'는 중소기업중앙회가 납품단가조정협의의무제에 대한 인지도를 조사한 결과에서도 조사대상 업체의 52.9%가 제도에 대해서 모른다고 응답하였을 뿐만 아니라 그 시행이후 조정협의를 부여된 것이 단 1건에 그칠 정도로 유명무실하다.

납품단가조정협회의무제 인지도

(단위 : 개, %)

구 분	업체수	비 율
아주 잘 알고 있다	9	4.3
어느 정도 알고 있다	88	42.3
잘 모르고 있다	91	43.8
전혀 모르고 있다	19	9.1
무응답	1	0.5
합계	208	100.0

※출처: 중소기업중앙회, 「중소제조업의 납품단가 반영 실태 및 애로요인 조사결과」. 2010. 6.

이에 중소기업들은 원자재 가격이 일정 수준 이상 오르면 의무적으로 납품단가를 인상하도록 하는 ‘납품가격 연동제’의 도입을 요구할 정도로 절박한 상황에 있어 원자재 값 인상에 따라 공정하게 납품단가가 조정·결정될 수 있도록 하는 법적 근거와 분쟁조정절차를 입법화할 필요성이 있다.

최근 정부 주도로 공정사회를 이루기 위한 시도 중 하나로 대기업과 중소기업간 상생협력을 강화하자는 목소리가 높아지고 있고 대기업이 원가부담을 중소기업에 부당하게 전가하는 것은 규제되어야 한다는 사회적 공감대가 형성되고 있다는 측면을 고려하면 더욱 그러하다.

(2) 법리

사정변경의 원칙에 대하여 우리 판례는 계속적 보증인의 책임제한 등 일정한 계속적 법률관계에 대하여만 이를 제한적으로 허용하고 있다.

하지만 민법 등 법률에서는 사정변경의 원칙에 따라 계약의 내용을 변경하는 규정이 다수 존재하고 있는데 이미 성립된 계약의 내용을 경제사정 등의 변경을 이유로 변경(주로 가격의 증감)을 허용하

는 법률조항들로는 민법 제628조(차임증감청구권)가 대표적이고 이와 유사하게 민법 제312조의 2(전세금증감청구권), 제286조(지료증감청구권) 등이 있다. 또한 주택임대차보호법 제7조(차임등의 증감청구권)이나 상가건물임대차보호법 제11조(차임 등의 증감청구권)도 이와 유사하게 사정변경의 원칙에 따라 계약내용의 변경을 허용하는 규정들이다. 실제로 1998년 IMF경제위기 직후에는 부동산가격이 하락하면서 임대보증금이나 월임대료가 크게 하락하였는데도 임대인이 임대보증금이나 월임대료를 인하해 주지 않자 임차인들이 법원에 위와 같은 차임증감청구권을 근거로 임대보증금이나 월임대료의 인하를 요구하는 재판을 제기한 사례가 있었다(1996.11.2.선고 96다34061판결, 서울고등법원 2001.2.8.선고 99나17830 판결 등).

(3) 구체적 도입 방안

하도급법에 납품단가 연동제를 신설하는 방안은 결국, 계속적 납품 공급계약에서 원자재 가격의 상승 등 경제사정의 변동을 이유로 사정변경의 원칙에 따라 계약의 내용인 납품단가의 증감을 청구하는 방식이 될 것이다.

예를 들면, ①수급사업자는 원가를 구성하는 내역 중 단품기준으로 100분의 15이상 변동하는 등의 경우 등 대통령령이 정하는 원재료 가격의 변동이 발생하여 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 원사업자에 대해 하도급대금의 조정을 신청할 수 있고, ②원사업자는 수급사업자의 하도급대금 조정협의 신청에 대해 10일 이내에 협의를 개시하여야 하며, 정당한 이유없이 협의를 거부하거나 해태하지 못하며, ③원사업자가 10일 이내에 협의를 개시하지 않거나 30일 이내에 협의를 이루이지 않은 경우, 수급사업자는 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있고, ④하도급분쟁조정협의회는 위와 같은 하도급대금 조정의 필요적 사유가 인정되는 경우에는 하도급대금 조정안을 제시할 수 있고, 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 30일 이내에 하도급대금의 조정을 구하는 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 철회된 경우에는 위 조정안과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 하

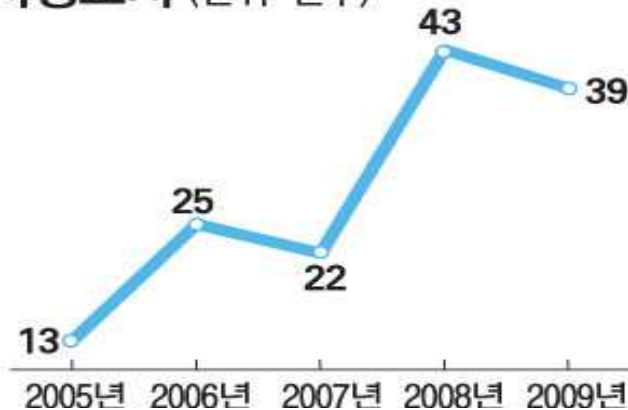
며, ⑤하도급분쟁조정협의회에서 30일 이내에 분쟁조정안을 제시하지 아니하거나 하도급대금 조정에 이르지 못한 경우, 또는 하도급분쟁조정협의회 조정안에 불복하는 경우에는 원사업자 또는 수급사업자는 법원에 장래에 대한 하도급 대금의 증액을 청구할 수 있도록 하고, ⑥법원은 원재료 가격의 변동 등 하도급대금의 조정이 불가피한 사유가 인정되는 경우에는 하도급대금의 증액을 결정할 수 있도록 함으로써 결국 궁극적으로는 법원에 의한 분쟁의 해결이 가능하도록 하는 방안 등을 들 수 있다.

라. 서면미교부 실태 및 표준하도급계약서 사용권장제도의 실효성 제고

(1) 문제점

하도급법상 계약서 서면교부의무가 규정되어 있음에도 불구하고 여전히 서면미교부 관행이 개선되지 않고 있다. 특히 2009년에는 중소기업중앙회와 전국경제인연합회, 대한상공회의소 등 경제 3단체가 서면계약 문화 정착을 위한 선언문까지 발표했지만 공정위의 서면미교부 시정조치는 39건으로 전년도보다 크게 줄지 않았다. 또한 중소기업의 원가계산서를 미리 받아 해당 업체가 납품단가 인상을 요구하지 못하게 옥죄는 대기업의 수법도 지탄받고 있다.²⁰⁾

공정위 구두계약(서면미교부) 시정조치 (단위=건수)



20) “계약서도 없이 주문한 뒤 납품직전 취소..원가 장부까지 달라니”, <매일경제> 2010. 7. 22.

※출처: <매일경제> 2010. 7. 22. 보도

한편, 하도급법 제3조의 2에 의하면, “공정거래위원회는 이 법의 적용 대상이 되는 사업자 또는 사업자단체에 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다.” 라고 규정하고 있어 사업자 또는 사업자단체는 표준하도급계약서를 작성하여 사용할 수 있고, 공정거래위원회는 동 계약서의 사용을 권장할 수 있다. 표준하도급계약서는 하도급계약단계에서 수급업자인 중소기업이 원사업자인 대기업에게 납품단가의 조정을 요청할 경우 납품단가 조정의 요건, 방법 및 기준을 제시해 줌으로써 공정한 내용이 담긴 하도급계약을 체결토록 하기 위한 것이며, 현재 원사업자는 표준하도급계약서를 사용할 경우 공정거래위원회로부터 별점감면 등 인센티브를 부여받을 수 있다. 그러나 표준하도급계약서를 작성하여 사용하는 것은 법에 의해 권고되는 것에 그쳐 현재 크게 활성화 되지 못하고 있다. 구체적으로 대기업인 원사업자가 표준하도급계약서를 활용하지 않는 경우 이를 강제할 방법이 없는 것이 현실이다.

(2) 대응방안

표준하도급계약서의 활용을 촉진하기 위해서 표준계약서의 사용을 법적으로 의무화하고 사용의무를 위반하는 경우 과징금 또는 벌금·과태료를 부과하도록 하자는 의견이 있으나 표준하도급계약서 사용의무화는 사적자치 원칙에 지나치게 개입하는 것으로 위헌의 소지가 있다는 견해도 있다. 이처럼 표준하도급계약서 활용 촉진의 필요성과 사적자치 원칙이라는 두 가지 이념을 모두 만족시킬 수 있는 대안으로서, 사업자가 표준하도급계약서와 다른 계약서를 사용하는 경우에 표준하도급계약서와 다르게 정한 주요내용을 상대방에게 표시하게 하고, 공정거래위원회에 이러한 사실을 보고하게 하며, 보고를 받은 공정거래위원회는 표준하도급계약서에 의하지 않은 하도급계약에 대하여는 그 실태조사를 통하여 시정조치 등을 명할 수 있도록 하는 방안 등을 고려하여 볼 수 있을 것이다.

마. 하도급법 위반에 대한 3배 배상 제도 도입²¹⁾

(1) 하도급법상 손해배상액 산정의 법리

공정거래위원회가 심결에 의해 중소기업인 수급사업자를 보호하는 현행방법은 원사업자에 대한 시정명령 내지 과징금 부과로 수급사업자 보호에 실효성이 없다. 원사업자의 불공정거래행위로 인하여 수급사업자는 구체적 재산적 피해를 입는 경우가 많아 수급사업자가 원사업자로 인해 발생한 재산적 피해를 직접 배상 받도록 하는 것이 중소기업의 실효적인 보호수단이 될 것이다. 따라서 피해자인 수급사업자가 간이신속하게 원사업자의 부당행위로 인하여 발생한 재산적 피해를 배상받도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다.

한편 현행 하도급법은 위반행위[가령, '부당반품의 금지(법 제10조)', '부당감액의 금지(법 제11조)' 등]과 관련하여 별도의 손해배상액 산정규정을 두지 않고 있다. 따라서 위와 같은 범위반 사실로 인한 피해자의 현실적인 손해가 입증되는 경우 이에 대한 배상은 민법상 불법행위 규정(민법 제750조)에 따라 이루어지게 된다.

(2) 징벌적 손해배상(punitive damage) 제도의 도입 여부에 관한 검토

영미법계에서 채택하고 있는 징벌적 손해배상 제도는 가해자의 행위가 폭력적·위압적이거나 악의·기망 등 특별히 그 정상이 가중될 만한 사유가 있는 경우 피해자가 현실로 입은 손해를 초과하여 (원리적으로는 상한의 제한 없이, 즉 무한대의) 손해배상의 지급을 명할 수 있도록 하는 제도로서, 이를 규정한 실정법이 없는 경우라 하더라도 common law에 따라 인정될 수 있다. 이른바 '납품단가 후려치기' 등 불공정 하도급거래는 대기업이 교섭력의 우위를 악용하여 (특히 거래단절의 위협) 중소기업에게 피해를 입힌다는 사실을 알고도 행하는 악의적·반복적 불법행위에 해당한다.

따라서 이러한 원사업자의 불법행위에 대하여 공정한 하도급 거래

21) 경제개혁연대, 앞의 글, 19쪽 이하

질서를 확립하기 위해 영미법 상의 징벌적 손해배상을 청구할 수 있도록 하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 한편 중소기업이 원사업자의 지위에 있는 경우 원사업자인 중소기업의 경영활동을 위축시킬 수 있다는 점, 징벌적 손해배상액의 산정에 있어서 배심제의 도입 등 제도적 보완이 필요하다는 점 등을 고려하면, 징벌적 손해배상 제도를 일반적 제도로서 도입하는 것에 대해서는 신중을 기할 필요가 있다는 견해도 있다.

(3) 미국 Clayton법상 3배 배상(treble damages)제도의 도입 여부에 관한 검토

이처럼 징벌적 손해배상 제도 도입에 대한 견해가 엇갈리고 있는 상황에서, 원사업자가 고의를 넘어서 해의를 가지고 수급사업자에게 재산적 피해를 가한 경우 공정한 하도급 거래질서를 확립하기 위해 우선 3배 배상제도를 도입할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다. 반독점법 위반에 대한 treble damages 원칙은 1623년 영국의 독점법 제정 당시부터 잘 정립되어 있었는데, 반독점법 위반이라는 범죄에 대한 징벌(punishment) 차원을 넘어서, 반독점법 위반은 잘 발각되지 않기 때문에 일반예방 효과(general deterrence)를 위해 multiple damages가 필요하다는 공감대가 이루어져 있었으며, treble damages가 과소예방과 과잉예방의 위험을 절충한 적정선이라는 것도 공감대가 이루어져 있었다. 이처럼 실제 손해액의 3배 이내의 배상은 미국 등 선진국에서 대부분 받아들이고 있어 위헌논란도 발생하지 않을 것으로 보인다.

한편, 우리나라의 철도법 제16조는 '무임승차 등의 경우에 승차구간에 상당하는 여객운임 외에 그의 30배의 범위 내에서 철도경영자가 운영실태를 감안하여 따로 정한 부가운임을 징수한다'고 규정하여 일종의 불법행위에 대한 징벌적 배상규정을 두어 Clayton법상 3배 배상 제도와 유사한 예방적 효과를 도모하고 있다. 따라서 징벌적 손해배상 제도의 도입이 용이하지 않은 현행 법체계에 비추어 볼 때, 위 철도법 규정과 같은 예방적 효과를 나타낼 수 있는 3배 배상

제도를 '하도급법'에 도입하는 것은 현실적인 방안이 될 수 있다. 3배 배상 제도는 이해당사자가 스스로 자신의 권익을 지키기 위해 행동할 수 있도록 하는 것으로, 사전적 규제를 완화하고 사후적 규율(시장규율)을 강화한다는 현 정부의 정책기조에도 보다 합리적으로 부합하는 제도이다.

바. 공정위 전속고발권 폐지·제한²²⁾

(1) 필요성

현행 공정거래법은 동법 제66조 및 제67조에 해당하는 벌칙의 경우 공정위에 전속고발권을 부여하고 있다(공정거래법 제71조 제1항). 마찬가지로 하도급법 역시 동법 제30조에 해당하는 벌칙의 경우 공정위에 전속고발권을 부여하고 있다(하도급법 제32조). 그러나 공정한 시장경쟁 내지 하도급거래 질서에 대한 침해 소지가 큰 일부 불법행위에 대해서는 공정위의 전속고발권을 제한하여 직접적 이해당사자에게 고소·고발권을 돌려줄 필요가 있다. 전속고발권은 1980년 공정거래법 제정 당시부터, 그리고 1984년 하도급법 제정 당시부터 도입되어 오늘날까지 계속 유지되고 있는데, 관련 법률의 위반 사안에 대해서는 공정위만이 고발권자로 되어 있다.

이와 같이 공정위에 전속고발권을 부여한 것은 범죄의 적발과 제재에 있어 전문성을 갖춘 행정기관이 국가의 형벌권을 행사하는 것이 고발권의 오남용을 방지하고 이를 공평하게 행사하여 피해자 구제가 합리적으로 수행될 것이라는 신뢰가 전제가 된 것이나 현실적으로 매년도 공정위가 경고 이상의 조치를 취한 사건 중 고발조치를 한 것은 전체의 1% 안팎에 불과하였다. 특히 지금까지 공정위는 하도급법 위반과 관련하여 2002년에 1건의 고발권을 행사한 외에는 그 권한을 행사한 적이 없어 그 신뢰가 상실되었다. 국민의 재판을 받을 권리를 보장하고, 하도급법 피해자와 다른 법 관련 피해자간의 평등권 침해 소지를 없애는 한편, 하도급거래 질서의 공정성을 제고

22) 경제개혁연대, 앞의 글, 15쪽 이하

하기 위해 공정위의 전속고발권을 폐지·제한할 필요가 있다.

(2) 폐지·제한의 정도

한편, 공정위에 전속고발권을 부여하는 것에 문제가 많다고 하더라도, 전속고발권을 그냥 폐지하는 것에 대해 우려를 제기하는 견해도 있다. 우리나라 공정거래법과 하도급법은 사실상 모든 범위반행위를 형사처벌의 대상으로 규정하고 있기 때문에, 전속고발권을 폐지하는 경우 고소·고발이 남용되어 기업의 경영에 많은 부담을 줄 가능성도 배제하기 어렵다는 것이 그 이유이다.

아울러 헌법재판소(1995.7.21. 선고 94헌마136 고발권불행사위헌확인)도 전속고발제도의 위헌 여부에 관한 직접적인 판단은 하지 않은 대신, “공정거래법 위반행위에 대한 형벌은 가능한 한 위법성이 명백하고 국민경제와 소비자일반에게 미치는 영향이 특히 크다고 인정되는 경우에 제한적으로 활용되어야” 한다고 판시하기도 하였다. 따라서 공정위의 전속고발권 자체를 지금 당장 폐지하기보다는 공정한 시장경쟁 및 하도급거래 질서에 대한 침해 정도가 현저하다고 인정되는 경우에 대해서만 제한적으로 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 구체적 입법방안

하도급법 위반행위에 대해서는 공정위가 행정적 제재조치를 보다 엄정하게 행사하고 피해자에 대한 민사적 구제수단(3배 배상제도의 도입 등)의 실효성을 높이는 방향으로 제도 개선을 하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나, 우리나라 중소기업의 60%가 하도급거래 관계를 맺고 있고, 그 하도급 중소기업이 사실상 하나의 원사업자와만 거래하는 ‘전속거래’의 관행이 지배적인 현실에서는, 사회통념을 벗어나는 악의적인 하도급거래에 대해서 전속고발권을 제한할 필요가 있다.

이에 공정위의 전속고발권을 규정한 하도급법 제32조를 폐지하는 방안과 함께, 공정거래법 제71조 제2항에 준하여, 하도급법 위반의 정도가 명백하고 중대하여 공정한 하도급거래 질서를 현저히 저해한

다고 인정되는 경우에는 공정위가 검찰총장에 고발하도록 규정하여, 공정위의 고발권 행사에 대한 기준을 명확히 하고, 공정거래법 제71조 제3항에 준하여, 검찰총장은 고발요건에 해당되는 사실이 있음을 공정위에 통보하여 고발을 요청할 수 있도록 함으로써 검찰의 개입 여지를 확보함은 물론, 중소기업협동조합법에 의한 협동조합 등과 상생협력촉진법 제17조의 수탁기업협의회에 대해서는, 해당 피해 하도급기업을 대신하여, 고소·고발권을 행사할 수 있도록 하는 방안을 생각하여 볼 수 있다.

7. 맺음말

우리나라의 경제성장 과정에서 중소기업은 중추적 역할을 담당하여 왔다. 그러나 중소기업은 사업자수와 고용인원 등 양적인 면에서 압도적 비중을 차지하고 있으면서도 이익률 또는 임금수준 등 질적인 면에서 대기업과의 격차가 확대추세에 있어 양극화현상이 더욱 심해지고 있다. 이 양자 구조 간주된 연결고리는 대·중소기업간의 하도급거래에 있다. 즉 수요독점적 구조에서 발생하는 교섭력의 차이와 그에 따른 불공정성이 그것이다. 중소납품기업이 창출한 부가가치의 일부가 구매대기업에 이전되고 구매대기업의 부담의 일부가 중소납품기업에 전가되는 왜곡된 가치이전구조가 지속된다면 우리경제의 성장기반은 취약해 질 수 밖에 없다. 따라서 국민경제의 균형발전과 선진경제로의 도약을 위해서는 대기업과 중소기업의 동반성장이 필수적 과제이며, 자유시장을 기반으로 하는 경제체제에서 이는 대기업의 시장집중을 억제함과 동시에 대기업이 중소기업에 대하여 경제력을 남용하지 못하도록 방지하는 것에서 출발하여야 한다.

그러나 종속성, 거래단절의 우려 등 하도급관계의 특수성으로 인하여 공정거래법 등에만 의존하여 하도급거래의 공정화를 기대하기는 무리이며, 하도급거래에 전형적으로 나타나는 고유한 불공정거래행위의 유형을 고려하여 사전적·사후적 규제를 종합한 독자적 규제시스템을 갖추는 것이 필요하다. 그리고 이러한 독자적 제도장치 마련

을 위하여 현 단계에서는 하도급법 상 납품단가 연동제, 중소기업단체의 카르텔규제 면제 및 소송당사자성 인정 등 활성화, 납품단가 공동결정제도의 실효성 제고, 하도급법 위반에 대한 3배 배상제도 도입 및 공정위 전속고발권의 폐지·제한 등 다양한 방안이 진지하게 고려되어야 할 것이다.

IV. 가계파산의 문제 및 대책

1. 가계신용의 실태 및 문제점

가. 가계신용의 현황

한국은행이 2010. 5. 31. 발표한 2009년 중 자금순환 동향에 의하면 개인부문의 금융부채는 2009년 말 854.8조원²³⁾으로 전년 말(802.3조원)대비 6.5%증가하였다. 또한 2010. 11. 2. 발표된 2010 상반기 중 자금순환 동향에 의하면 개인부문의 부채는 2010. 6. 말 877.7조원으로 전년도 말에 비해 22.9조원 증가하였다. 2009년 이후 우리나라의 가계대출은 부동산시장의 안정화로 전년(7.8%)보다 증가세가 둔화되고는 하였으나 연중 52.5조 원 증가하였고 2010년 상반기에도 22.9조 원이 증가함으로써 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

개인부문²⁴⁾ 부채 잔액

(단위:10억 원)

	2008		2009		2010
	6월	12월	6월	12월	6월
부채	781,109 (834,704)	802,346 (859,065)	818,948 (876,478)	854,837 (913,261)	877,699 (936,957)

23) 2009. 자금순환동향(잠정)에 의하면 2009.말 개인부문의 금융부채 잔액은 854.837조원.

24) 가계(소규모 개인기업 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체

예금취급기관차입금	597,768	620,776	637,169	654,223	672,056
(주택담보대출금)	229,477	239,688	254,408	264,228	273,169
보험차입금	75,045	77,590	76,912	80,286	80,318
여신전문기관차입금	48,886	47,721	44,308	53,243	80,318
공 적 금 용 차 입 금	28,736	31,179	31,488	31,155	30,359
기타금융기관차입금	29,913	24,470	28,455	34,155	35,178
정부차입금	762	610	617	1,775	3,505

주 : 1) ()내는 상거래 신용, 기타금융부채 등 포함 시

우리나라 가계신용의 특징은 은행권의 주택담보대출 비중이 크고 은행권 주택담보대출의 대부분이 변동 금리부 대출로서 향후 금리변동에 매우 취약한 구조를 가지고 있다는 점이다. 이에 따라 주택가격이 하락하는 경우 주택담보대출을 이용하는 가계는 담보가치의 하락과 상환부담의 가중이라는 두 가지 어려움에 한꺼번에 노출될 가능성이 크다. 더욱이 2002년에서 2006년 사이의 연이은 부동산 가격 폭등으로 인한 부동산 담보대출의 확대양상은 파산위험에 대한 노출을 저소득계층에서 중산층으로 확대시키는 요인으로 작용하고 있다.

또한 우리나라 가계의 자산구성은 금융자산의 비중이 낮고 실물자산 비중이 높아 외부충격에 구조적으로 취약하며, 가계 부분의 저축성향을 나타내는 국민 순저축률이 3% 내외로 매우 낮고, 가계의 부채상환능력을 나타내는 개인 처분가능소득 대비 금융부채 비율이나 개인 금융자산 대비 금융부채 비율이 미국, 일본, 영국 등 주요 외국보다 높아서 우리나라 가계가 가계의 금융자산으로 금융부채를 상환할 수 있는 능력이 매우 낮은 것으로 평가된다.

위와 같이 우리나라의 경우 가계 자산구성의 경직성, 높은 가계 부채 및 이자부담 수준, 은행 대출의 높은 가계대출 비중과 상당한 수의 잠재파산자 규모를 고려 할 때, 개인파산 문제는 경제·사회 전반에 있어 우리 경제가 아직까지 경험해 보지 못한 새로운 위험요인으로 작용하게 될 가능성이 높은 것으로 파악되고 있다.

나. 사금융 현황

(1) 사금융 이용자 실태조사 결과

① 시장 규모

2008. 4. 이루어진 사금융 이용자 실태조사²⁵⁾에 의하면, 전 국민(20세 이상, 3500만 명)의 5.4%인 189만 명이 현재 사금융을 이용하고 있는 것으로 추산된다. 이 중 49.9%는 등록 대부업체, 17.6%는 무등록 대부업체, 32.4%는 지인으로부터 차입하는 것으로 조사되었다. 따라서 사금융 이용자중 128만 명이 등록, 무등록 대부업체를 이용하고 있는 것으로 파악되었다. 사금융 이용자 1인당 평균이용규모는 873만원으로 추산되었고, 이로부터 사금융 시장규모를 추산해 보면 전체 사금융 시장규모는 16.5조 원 정도, 대부업체를 통한 대출규모는 10조원 정도로 추산되었다.

② 사금융 시장의 특성

사금융 시장의 평균 대출이자율은 연 72.2%(등록 대부업체 평균이 연 68%, 무등록 대부업체 평균이 연 78%)이고, 대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률(이하 '대부업법'이라 한다)상 제한 금리인 연 49% 이상의 대출이 전체 대출의 48.1%, 이자제한법상 제한 금리인 연 30% 이상의 대출이 전체 대출의 82.2%를 차지하였다. 사금융 이용자중 57.4%가 제도권 금융기관의 대출을 이용하였고, 사금융 이용자는 평균적으로 2곳에서 사금융을 이용하였다. 대출형태로는 사금융 시장의 76%는 개인을 대상으로 하는 신용대출이었고, 개인 담보대출은 15.4%, 타인신용보증 대출은 8.6%를 차지하였다. 일반적인 사금융 대출의 상환기간은 3개월~1년(46.3%)이지만, 12.7%는 상환기간이 2년 이상 소요되었다.

25) 2008. 4. 1개월간 한국갤럽과 미디어리서치에 의뢰하여 전국민 1만명에 대한 전화조사, 사금융을 이용하고 있는 3,000명을 대상으로 하는 면접 조사, 한신평정, 한신정 CB에 등록된 약 3,500만명에 대한 대출정보 분석을 통하여 사금융 이용자에 대한 실태조사를 실시하였다.

③ 사금융 이용자의 특성

사금융의 용도는 주로 가계 생활자금(47.4%)이나 사업(39.6%)이 대부분을 차지하였다. 가계생활자금 중에는 생활비 비중이 46%로 가장 높고, 교육비(24.5%), 병원비(14.9%)의 순이었다. 대다수 사금융 이용자들은 상환의지가 비교적 높고, 상환 가능성에 대해서도 스스로 긍정적으로 평가하였다. 자력(73.6%) 또는 주변사람들의 도움(10.4%)으로 상환을 계획하였으나, 어떻게 해야 할지 모르겠다는 응답이 6.2%, 추가대출로 상환하겠다는 응답이 3.2%, 개인회생, 파산을 비롯한 신용회복기구를 이용하겠다는 응답이 3.3%, 새로운 신용회복 대책을 기다리겠다는 응답이 3.2%로 나타났다. 사금융 대출금을 연체하고 있는 이용자의 36.6%만이 상환할 수 있다고 응답하였고, 사금융 연체자의 대출상환 가능금액은 월평균 5만원, 정상상환자는 약 62만원으로 조사되었다.

(2) 공급부문

공급 부분을 보면, 대부업 시장의 주요 자금원은 은행, 보험, 저축은행 등 여수신이 가능한 금융기관의 자금이 대부업체로 흘러들어가고 있고, 여신전문회사 스스로 대부업자화하는 경우도 있다²⁶⁾. 2003년 국정감사 자료에 따르면, 은행, 보험, 저축은행 등 3개 제도금융권에 의한 대부업체 여신 잔액이 3,582억 원이었고, 2004. 3.에는 제일은행이 자산유동화방식으로 일본계 대부업체들에 자금을 지원한 것으로 드러난 바 있으며, 당시 제일은행이 자신을 변호하는 과정에서 국내외 50여개 금융기관들도 자신들의 자금을 대부업체에 지원하고 있음을 밝힌 바 있다. 즉, 외환위기 이전에는 전혀 등장하지 않았던 제도금융권이 현재의 대부업 시장에서는 중요한 전주로 등장하였다.

외국계 대부업체의 진출도 두드러진다. 일본계 대부업체가 외환위기 이후 활발하게 국내 대부업 시장에 진출하였고, 최근에는 영미계

26) 여신전문금융회사이면서 스스로 등록 대부업체와 다를 바 없는 영업을 하는 경우도 있고, 아예 여신전문금융업 등록을 반납하고 대부업으로 전환한 경우도 있다.

자본의 대부업 진출이 급격히 증가하고 있다. 2003년에는 미국계 리먼브러더스 계열인 GKI디벨로프먼트와 매화케이스타스가 사업영역을 대부업으로 확장하였으며 2005년에는 한국IBM과 GE리얼에스테이트가 대부업에 진출하였다. 2006년에는 스탠다드차터드(한국PF금융)와 메릴린치(페닌슐라캐피탈) 등 세계적 금융그룹이 각각 자회사 설립을 통해 대부업에 신규 진출하였다.²⁷⁾

또한 2009 12.31. 이루어진 대부업 실태조사²⁸⁾에 따르면 자산규모 70억 원 이상 대부업체의 대출금은 5조 722억으로 전체 대부업체의 85.8%를 차지하며 거래자수는 1,397,805명으로 전체 거래자의 83.5%를 차지한다. 대출금 및 거래자 모두 2009. 3. 말을 기준으로 하여 각각 13.4%, 15.3% 증가하였는데 개인대출은 2009. 3.에 비하여 20.1%가 증가한 반면, 법인 대출은 12.6%감소하였다. 이는 대형 대부업체가 개인 신용 대출 위주로 영업을 확대한 것에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 대부업자 등의 개인 신용 대출이 확대됨에 따라 소액인 생활비 목적의 대출비중이 더욱 늘어나게 된 것이다. 대부업만을 하고 있는 업체 55개사 중 30개사가 연 45% 이상 금리를 적용하고 있는 상황과 함께 이자율이 최고이자율(연 49%)에 근접한 개인 신용 대출의 확대라는 이와 같은 현상은 결과적으로 전반적인 시장 금리 상승을 가져오게 되었다.

2. 서민금융의 보호 및 가계파산의 대책

가. 신용소비자 보호법제 정비 현황과 개선방향

(1) 신용소비자 보호에 관한 법률정비의 필요성

금융거래와 관련한 채권·채무관계는 흔히 대등한 사인간의 민사적 거래 관계로 취급되어 왔다. 그러나 현대 자본주의 사회에서는

27) 한국은행 조사국 금융산업팀, 대부업의 최근 동향과 향후 과제, 2006. 12.

28) 금융위원회, 2009년 하반기 대부업 실태조사 결과

채권·채무관계가 단지 개인적인 채권·채무관계에 그치는 것이 아니라 사회 경제의 발전과 밀접한 연관을 가지면서 사회경제적인 문제로 나타나게 된다. 민법은 대등한 사인들 간의 거래를 상정하고, 어떤 거래에서 채권자가 되는 자가 다른 거래에서는 채무자가 되기도 하고, 채무자 또한 마찬가지로 지위의 가변성을 누린다는 것을 전제로 하였으나, 현대 자본주의 사회에서 이루어지는 금융거래와 관련하여서는 이러한 지위의 가변성은 관찰되지 않고 금융기관만이 채권자의 지위를 누리고, 일반 국민들은 채무자의 지위를 가질 뿐인데도, 채권 채무관계를 단순히 민사적 거래관계로만 다루는 것은 채무자의 기본권을 소홀하게 할 위험을 내포하고 있다.

이처럼 채무자가 우연적 지위의 산물인 채무자의 지위를 넘어 신용소비자라는 사회경제적인 지위를 획득하게 됨으로써 채무자의 보호를 위한 각종 법적 장치들이 필요하게 된다.

우리나라에서 신용소비자보호와 관련된 법률로는 민법, 민사집행법, 채무자회생 및 파산에 관한 법률, 소비자 기본법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률, 채권의 공정한 추심에 관한 법률, 보증인 보호에 관한 특별법, 은행법 등의 금융관련법, 방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 등을 들 수 있다.

이 중에서 민법, 민사집행법, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률은 민사적 법률관계의 변동과 개별집행, 일반집행을 규율하고 있는 민사 기본법제에 속하는 것이고, 소비자기본법, 방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률은 소비자보호법제로 포섭될 수 있는 것이지만, 신용소비자에 대한 종합적, 체계적인 보호를 염두에 둔 규정을 찾아보기는 어렵다.

그 외의 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률, 은행법 등의 개별법은 신용소비자의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하여야 한다는 입법목적이나 신용소비자 보호 법제에 대한 고려 없이 개별법의 입법목적에 따라 필요한

범위 내에서 제한적 방식으로 주로 관련업종에 대한 규제 형식을 빌어 신용소비자 보호에 관하여 단편적으로 언급하고 있을 뿐이다.

최근 시행된 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(소위 ‘자본시장 통합법’)은 금융기관에게 광범위한 영업의 자유를 주고 있는 바, 이에 대응하여 소비자보호법적 관점에서 신용소비자들의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하기 위한 신용소비자보호법의 입법을 서둘러야 할 것이다.

(2) 2007. 이자제한법 등의 제정 및 향후 개선 방안

① 이자제한법의 제정

시민사회의 지속적인 요구로 국회는 2007. 3.29. 이자제한법을 다시 제정하였다. 주지하듯이 이자제한법은 고려시대의 자모정식법, 대한제국의 이식규례, 일제의 이식제한령, 광복이후 이자제한법으로 우리 법률생활에서 필수적인 법률로 수백년 이상 지속되어 온 법령이었으나, 외환위기 당시 고금리 정책을 강요한 국제통화기금의 요구로 공청회 한번 없이 1998. 1. 폐지하였던 것인데, 시민사회의 끈질긴 투쟁으로 폐지된 지 9년 10개월 만에 다시 부활하게 된 것이다.

이자제한법은 제한금리를 초과하는 이자를 무효로 하면서 초과이자를 원본에 충당하도록 하고 원본이 모두 충당되면 반환을 청구할 수 있도록 하여 1998년 폐지된 구 이자제한법보다 신용소비자 보호를 위하여 진일보한 태도를 취하였으나 은행, 신용카드사 등 인가, 허가를 받은 금융기관과 등록 대부업체에 대하여 광범위한 예외를 인정함으로써 실효성을 크게 반감시킨 아쉬움이 크다.

이에 대하여 제한금리를 하향시키고 적용제외 범위를 폐지하는 내용의 이자제한법 개정법률안이 국회에 계속되어 있으나 금융권의 강력한 반발로 추가적인 입법조치가 지연되고 있다.

② 대부업체 등의 적용제외 규정의 개정

위와 같이 대부업체 등에 대하여 이자제한법의 적용을 배제하는 규율은 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 평등의 원칙에 위반하여 특혜를 주고 있는 것이다. 그러나 여신금융기관에 대하여 이러한 특혜금리를 인정할 어떠한 정책적, 법률적 이 유도 없고 여신금융기관이 이자제한법보다 훨씬 더 고금리를 받을 수 있도록 하면서 이용자들의 피해가 예방될 것으로 기대하는 것은 불가능하다. 여신금융기관에게 적용되는 이자율 제한은 원칙으로 돌아가 이자제한법을 적용하는 것으로 하면 충분하다고 할 것이다.

우리나라의 대부업법은 일본의 대금업규제법을 참고하여 제정한 법으로서, 일본은 일반적인 이자제한이 있는 상태에서 사채업 양성화를 위하여 대금업규제법을 제정하면서 대금업 등록을 한 사채업자에게는 특별히 특레고금리(또는 회색금리)를 인정하는 유인책을 사용하였던 것이다. 일본은 이러한 유인책을 제시하여 사채업 양성화를 최대한 유도하면서 특레고금리를 점차 낮추어 오다가 2006. 12. 일본 국회는 드디어 일정한 유예기간(최장 3년 6개월)을 둔 후에 특레고금리 자체를 폐지하기로 결정하였다. 이러한 제도 개선은 일본에서 개인 대상의 대부업 성장세가 두드러지면서 연 30%에 달하는 고금리로 인한 개인과산 및 자살 증가 등의 사회적 부작용이 심각한 수준에 달하고 있고, 일부 대금업자들은 고금리의 이자를 부과할 뿐 아니라 연체시 협박 등 강압적인 방법을 통해 대출금을 회수하고 있는 것으로 나타나면서 고금리로 인한 개인 소비자 피해 및 경제 악영향을 최소화하기 위하여 일본 금융청이 2006. 4. 대금업에 관한 간담회 보고서를 통해 대부업의 개인 대출 상한금리인 29.2%를 이자제한법 상의 제한 금리인 연 15%~20%로 하향조정하여야 한다는 규제방안을 제시하고 이를 일본 국회가 만장일치로 통과시킨 것이다²⁹⁾.

우리나라에서도 2002년 대부업법이 제정되어 등록이라는 간단한

29) 이에 대하여 대부업체나 신용카드사, 신용판매사들은 영업수익이 감소할 것이라면서 불만을 제기하였다. 이들은 상한금리 인하로 인해 채무불이행 가능성이 높은 저신용등급 개인의 대부업을 통한 자금조달이 어려워 질 것이 예상됨에 따라 이들이 불법 고리사채를 이용하는 등의 각종 부작용이 나타날 것이라는 우려를 표명하였다.

절차만으로 합법적인 여신금융업을 할 수 있는 기회가 광범위하게 제공된 결과, 대부업 성장세가 두드러지면서 연 40~50%에 달하는 고금리로 인한 개인과산 및 자살 증가, 일부 대부업자들의 제한금리를 초과하는 고금리의 이자 부과, 연체시 협박 등의 사회적 부작용이 심각한 수준에 달하고 있다.

우리나라 대부업법은 자본이동의 자유가 보장된 국가 중에서는 전 세계에서 유례가 없을 정도의 고금리를 합법적으로 보장함으로써 우리나라 서민금융시장을 외국자본의 약탈 장으로 만들어 주고 있으며, 등록대부업자의 감소추세 및 일본계 대부업체의 시장지배력 강화에서 보듯이 대부업법에서 정한 특혜금리는 더 이상 사금융 시장의 양성화 기능도 거의 수행하지 못하고 있다.

따라서 구 이자제한법과 동일하게 적용범위에 관한 제한을 철폐하여 이자제한법이 대부업법 등 다른 법률에 우선하여 적용되도록 함으로써 금전대차에 관한 이자율을 적정한 금리 범위 내로 제한하도록 법률을 개정하는 것이 요구된다.

③ 제한이율의 개정

외환위기 당시 국제통화기금의 요구로 폐지된 구 이자제한법은 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 4할을 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 규정하고 있었고, 1972. 8. 대통령령으로 제한이율을 연 25%로 정한 이래, 1980. 1. 차관 재개와 1997. 12. 외환위기 시기를 제외하고는 약 25년간 연 25%를 제한이율로 적용하여 왔다³⁰⁾.

제한이율에 관하여 일반적으로 받아들여지는 국제적인 기준이 확립되어 있는 것은 아니지만, 제한이율을 설정함에 있어서는 폭리행위를 무효로 하는 민법의 이념, 우리나라의 경제상황, 선진 각국의

30) 이자제한법상의 최고이자율 변천 내역

- 62. 1 : 이자제한법 제정(연 20%)
- 65. 9 : 이자제한법 개정(연 40%를 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령에 위임, 연 36.5%)
- 72. 8 : 대통령령 개정(연 25%)
- 80. 1 : 대통령령 개정(연 40%)
- 83. 12 : 대통령령 개정(연 25%)
- 97. 12 : 대통령령 개정(연 40%)
- 98. 1 : 이자제한법 폐지

이자제한에 관한 법리 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 우선 현재의 경제상황은 구 이자제한법 폐지 전과 비교할 때, 경제성장률, 물가상승률, 시장 평균 이자율 모두 하락하였다.

또한 선진 각국의 이자제한에 관한 법제를 검토하여 볼 때, 미국의 경우 뉴욕주가 연 16%³¹⁾, 캘리포니아주가 연 10%³²⁾, 프랑스의 경우 프랑스 중앙은행이 고시하는 분기별 평균이자율의 1.33배³³⁾, 독일의 경우 판례에 의하여 연방은행에서 매달 발표하는 대출 유형별 평균 이자율³⁴⁾의 2배 또는 평균이자율에 12%를 가산한 금리 중 낮은 금리, 일본의 경우 대출금액에 따라 연 15%에서 20%³⁵⁾를 제한이율로 하고 있다. 따라서 선진 각국은 대체로 제한이율을 연 20% 또는 그 이하로 설정하고 있다고 할 수 있다.

한편, 소송촉진등에관한특례법 제3조는 금전채무의 이행을 명하는 판결을 선고할 경우에 금전채무불이행으로 인한 손해배상예정액의 기준이 되는 법정이율에 대한 특례를 인정하고 있는데, 이 이율을 구 이자제한법 폐지 이전에는 구 이자제한법 상의 제한이율에 의하도록 하였으나 2003. 5. 10. 소송촉진등에관한특례법이 개정된 이후에는 100분의 40 이내의 범위에서 경제여건을 감안하여 대통령령으로 정하도록 하였고 대통령령에서는 이를 연 2할로 정하고 있다.

2007년 이자제한법 부활 당시에 연 40%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 한 것은 경제사정의 급변 등으로 이자율의 상한에 대한 탄력적 대응이 필요한 경우가 있을 수 있으므로 법률에서는 구 이자제한법의 규정과 같이 제한이율을 연 40%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하고, 추후 대통령령 제정 과정에서 제한이율을

31) 25만 불 이하의 거래에 대하여 적용됨.

32) 개인 목적 대차에 적용됨.

33) 2006. 1/4분기 폭리 이자율은 1,524유로 이하인 경우 19.67%, 1,524유로 초과 당좌대월, 리볼빙, 할인판매인 경우 17.37%, 그 외의 경우 7.89%

34) 가계대출의 경우 소비자대출과 당좌대월 두 가지로 집계되는데 2006년 9. 소비자대출은 7.43%, 가계당좌대월은 11.03%임.

35) 원본 10만 엔 미만의 경우 연 20%, 원본 10만 엔 이상 100만 엔 미만의 경우 18%, 원본 100만 엔 이상의 경우 연 15%

연 20% 정도로 정하도록 해야 한다는 것이었으나, 정부는 이자제한법 제정 당시 금융권의 반발을 고려하여 제한이율을 연 30%로 정한 이후 단 한 번도 인하하지 않고 있다.

따라서 이자제한법을 개정하여 제한이율을 인하할 필요가 있고, 이자제한법상의 최고이자율의 한도는 선진각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 연 25%의 범위 내에서 대통령령으로 연 20%를 제한금리로 정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(3) 2008. 보증인 보호를 위한 특별법의 제정을 통한 보증인 보호 제도 신설

국회는 2008. 3. 21. 보증인보호를 위한 특별법을 제정하였다. 보증인 보호에 관한 특별법에서는 비록 보증한도의 법정과 같이 보증의 폐해를 예방하기 위한 보다 직접적인 수단은 도입되지 않았지만, 보증계약의 서면주의, 보증한도액 설정, 금융기관과 보증계약을 체결하는 경우 주채무자의 신용정보 제공 의무 등 보증인을 실질적으로 보호할 수 있는 여러 제도가 신설되었다. 앞으로 호의보증으로 인한 폐해를 다소나마 줄일 수 있을 것으로 평가된다.

(4) 2009. 채권의 공정한 추심에 관한 법률의 제정 및 개정 필요성

채권의 공정한 추심에 관한 법률이 제정(2009. 2. 6.)된 것 역시 신용소비자보호법제의 정비를 위한 매우 의미 있는 일이다. 다만, 위 법률은 미국, 일본과는 달리 채무자의 방어권을 규정하고 있지 않아서 여전히 채권자가 계속, 반복된 채무독촉으로 채무자를 괴롭히는 방식의 채권추심을 할 우려를 완전히 불식시키지 못하고 있다. 조속히 위 채권의 공정한 추심에 관한 법률을 개정하여 채무자의 방어권을 보장하여야 할 것이다.

(5) 2010. 민사집행법 개정을 통한 소액임대차보증금 압류금지

국회는 2010. 7. 23. 민사집행법을 개정하여 주택임대차보호법 상의 소액임대차보증금을 압류금지채권으로 규정하였다. 이는 주택임대차보호법 상의 소액임대차보증금이 경매절차에서 최우선변제권이 인정됨에도 불구하고 소액임차인을 채무자로 한 압류에는 무방비로 노출될 수밖에 없었던 것을 개선하여 최소한 소액임대차보증금에 대하여는 압류를 금지함으로써 서민의 주거 안정을 도모할 수 있게 한 것이다.

나. 서민금융환경개선을 위한 정책 방안

(1) 서민금융에 대한 정책적 대응방안으로 3분법을 제안한다. 3분법이란 ① 자신의 소득으로 정상적인 생활이 가능한 계층, ② 부채가 과다하여 자신의 소득으로 정상적인 생활이 어려운 계층, ③ 소득이 없거나 매우 부족한 계층으로 구분하여 각 계층에 따라 대응책을 달리하는 방법이다.

(2) 자신의 소득으로 정상적인 생활이 가능한 계층에 대한 서민금융대책은 적절한 금리로 금융을 이용할 수 있는 기회를 제공하면 충분하다. 이들을 위해서는 공적금융의 역할을 제고하고 지역밀착형 금융기관을 육성하며 대안금융을 활성화 하는 등의 방법으로 대응할 수 있다. 이러한 업무를 종합적으로 수행하기 위하여 서민금융전담 국책은행이나 서민금융기금을 설립하는 방안과 미국의 지역 채투자법을 참조하여 금융기관의 공공성을 확보할 수 있는 방안을 조속히 시행하여야 할 것이다.

(3) 다음으로 부채가 과다하여 자신의 소득으로 정상적인 생활이 어려운 계층, 즉, 적절한 금리로 금융을 이용할 수 있는 기회를 제공하는 것만으로는 정상적인 생활이 어려운 계층에 대해서는 채무조정정을 통하여 경제적 새 출발의 기회를 제공해야 할 것이다. 이를 위한 정책으로는 채무자 우호적인 개인파산/개인회생 제도의 확립, 채무자 우호적인 사적 채무조정 제도의 활성화, 법률지원/상담 시스템

구축을 들 수 있다. 과중채무자의 채무재조정은 기업도산을 위한 가장 기본적인 제도적 장치가 기업파산/기업회생 제도인 것처럼 개인도산을 대응하기 위한 기본적인 제도적 장치는 개인파산/개인회생 제도라는 것에서 출발하여야 한다. 현 정부의 신용회복특별대책이 개인파산/개인회생 제도의 정비와 활성화를 위한 방안 없이 바로 사적채무조정 프로그램의 일환이라 할 수 있는 개인워크아웃 방식으로 문제를 해결하려는 것은 채무자 우호적으로 문제를 해결하기보다 기존의 신용회복위원회나 배드뱅크처럼 변형된 채권추심기관의 역할을 할 위험성을 배제하기 어렵다. 채무자 우호적인 개인파산/개인회생제도를 확립하고 법원의 개인회생제도와 비슷한 정도의 채무 조정안을 제시할 수 있어야 사적 채무조정프로그램이 활성화될 수 있다. 가계부분의 채무 규모가 국내총생산의 80%를 넘을 정도로 큰 규모이고 국민순저축률이 3.2%에 불과하다는 것은 개인의 도산이 일상적인 문제가 되고 있음을 나타내 준다고 할 것이다. 이제 우리사회에서 개인도산시스템은 상시적으로 작동하여야 하는 경제 시스템의 일부라고 할 것이므로 일회적인 해결책의 제시보다는 상시적인 개인도산 시스템을 구축할 수 있도록 하여야 한다.

2009년 법무부는 개인회생절차에서의 변제기간 단축, 주택담보부채권에 대한 특례도입 등의 내용을 담은 채무자회생 및 파산에 관한 법률 개정안을 입법예고하였으나, 금융권의 반발로 국회에 제출되지 못하였다. 이에 2010년 하반기에 민변과 참여연대를 주축으로 한 금융소비자연석회의가 파산절차에서 중지명령 도입, 개인회생절차에서 변제기간 단축 및 주택담보부 채권에 대한 특례도입 등의 내용을 담은 채무자회생 및 파산에 관한 법률개정안을 입법청원하였고, 박영선 의원이 주택담보부 채권에 대한 특례를 규정한 채무자회생 및 파산에 관한 법률개정안을 발의하였다.

주택담보부 채권에 대한 특례는 개인회생제도의 활성화 뿐 아니라 주택담보부 채권으로 인한 신용위기에 대응한다는 측면에서도 매우 중요한 개정사항이라고 할 수 있다.

그러나 개인파산제도가 개인의 채무재조정을 위한 가장 중추적인 제도임을 감안할 때 개인파산제도에 대한 입법적 개선방안을 조속히 마련할 필요가 있다. 파산선고로 인한 자격박탈 제한의 철폐, 면제재산의 확대, 면책 범위의 확대 등이 조속히 이루어져야 한다. 자격박탈 제한의 철폐와 관련하여서는 파산자에 대하여 불필요한 자격제한을 가하고 있는 개별법의 개정 뿐 아니라 파산선고이후 복권된 자에 대하여 파산선고 이후 복권 시까지 일시적인 자격정지제도를 도입하여 파산선고로 자격이 정지되었다가 복권이 되면 당연히 자격이 회복되도록 할 필요가 있다. 면제재산과 관련해서는 주택임대차보증금 반환채권에 대한 보호를 강화하는 것을 포함하여 일정 규모의 주거용 재산에 대한 보호제도를 도입하여야 한다. 면책범위의 확대와 관련하여서는 파산절차에서도 국세, 지방세 등의 채무조정이 가능하도록 하여야 할 것이다.

(4) 마지막으로 소득이 없거나 매우 부족하여 채무재조정을 하더라도 정상적인 생활이 어려운 계층에 대하여는 서민금융정책으로 대응하는 것은 한계가 있으므로 사회안전망을 확충하고 필수적인 금융적 수요에는 재정으로 대응하여야 한다. 이 계층은 채무재조정을 받더라도 자신의 소득으로 정상적인 경제생활을 할 수 없는 계층이므로 이 계층은 대출을 받더라도 상환가능성이 매우 낮다. 따라서 이들에 대하여 신용을 제공하는 방식의 대응책은 별 의미가 없고, 필수적인 자금 수요에 대하여는 사회안전망을 정비하여 사회복지 차원의 급여를 시행하여야 한다.

(5) 서민금융에 대한 정책적 개선방안을 3분법에 따라 접근할 때, 3번째 계층에 대하여 안정적인 소득이 확보되기 전에 신용을 제공하는 것과 2번째 계층에 대하여 채무재조정 이전에 신용을 제공하는 것은 별 다른 의미가 없다는 것을 명심하여야 한다.

또한 2번째 계층에 대한 법률지원, 상담시스템의 구축은 1번째 계층에 대한 서민금융지원시스템과는 별도로 구축하여야 한다. 1번째 계층에 대한 서민금융지원시스템은 정책금융, 지역밀착형 금융을 통

한 신용공여를 목적으로 하는 것이므로 신용소비자가 대출금을 상환하지 못하게 되는 경우 채권자의 입장에서 채권추심을 담당하게 되는 것이고, 2번 째 계층에 대한 법률지원, 상담시스템은 채무재조정을 지원하여 과중채무자가 채무의 속박으로부터 벗어나게 하려는 것이므로 두 가지 업무를 같은 기관이 동시에 수행하는 경우 두 업무 사이의 극명한 입장 차이로 인하여 효율적인 업무 수행이 불가능하다.

다. 공적금융의 역할 제고

금융소외계층이 사회·경제적으로 자립할 수 있는 기반을 마련해 주기 위한 자활지원사업으로서 2009. 12. 15. 부터 미소금융이 설립되기 시작하였고, 저신용, 저소득 서민에게 10%대의 저금리로 대출하는 서민대출상품인 햇살론 대출이 2010. 7. 26. 부터 개시되었다. 햇살론은 7월 말 출시이후 3개월 동안 13만 건, 약 1.2조원이 대출되어 시행초기부터 새로운 서민 전용 상품으로 제도권 금융을 이용하기 어려웠던 저신용·저소득 서민계층에게 비교적 낮은 금리로(10%대)호응을 얻고 있다.³⁶⁾ 초기 생계자금 대출 위주에서 8월 말부터는 운영자금 대출도 증가하고 있다.

이와 같은 공적 금융의 실시는 저신용·저소득 서민계층에게 금융의 안정화 측면에서도 매우고무적인 일이다. 또한 공급 측면에서도 서민금융에 대한 관심제고를 통해 공적 금융을 확대해 나가는 노력이 필요하다. ‘소득대비 채무상환액 제한 비율’등의 여신심사 기준 등을 엄격히 심사하고, 일부 취급기관의 불공정 영업행위, 대출 브로커 등에 의한 부정대출 등의 감시를 통해 건전성의 바탕위에 서민대출을 확대할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다.

라. 서민금융정책 전담기관 및 단속기관의 확립

그 외에 서민금융정책을 담당할 단일한 정책기관과 불법 영업에 대한 상시적인 단속 체계의 구축이 시급하다. 예를 들어 대부업 감

36) 금융위원회, 2010. 10월 기준 햇살론 추진실적 보도자료 참조

독체계의 문제를 살펴보면 소관부처는 재정경제부이고 감독권한은 지방자치단체에 있다. 금융기관에 대한 감독 경험을 가진 기관은 금융감독원인데, 금감원은 대부업체에 대한 직접적인 감독권은 없고 지자체의 요청이 있는 경우에 검사권을 가질 뿐이다. 이러한 구조 아래에서는 대부업 시장의 문제에 대하여 어느 누구도 책임을 지지 않게 되는 불합리가 발생하게 되는 것이다.

3. 결론

우리나라 가계의 자산구성은 금융자산의 비중이 낮고 실물자산 비중이 높아 외부충격에 구조적으로 취약하며, 가계 부분의 저축성향을 나타내는 국민 순저축률이 3% 내외로 매우 낮다. 또한 가계의 부채상환능력을 나타내는 개인 처분가능소득 대비 금융부채 비율이나 개인 금융자산 대비 금융부채 비율이 미국, 일본, 영국 등 주요 외국보다 높아서 우리나라 가계가 금융자산으로 금융부채를 상환할 수 있는 능력이 매우 낮은 것으로 평가된다. 또한 은행권의 주택담보대출 비중이 크고 은행권 주택담보대출의 대부분이 변동 금리부대출로서 향후 금리변동에 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 또한 대부업만을 하고 있는 업체 55개사 중 30개사가 연 45% 이상의 금리를 적용하는 상황에서 최근 대형 대부업체의 개인 신용 대출 위주의 영업확대는 결과적으로 전반적인 시장 금리 상승을 가져오게 되었다.

위와 같은 우리나라 가계신용의 현실에 자산 및 소득 양극화 역시 가속화되면서 개인신용의 위기는 더욱 심화되고 있다. 서민금융 환경을 개선하기 위한 방안으로 ① 신용소비자보호법제의 구축 ② 채무자 우호적 파산/회생 제도의 확립 ③ 공적 금융의 확대 ④ 서민금융정책 전담기관 및 단속기관의 확립 등을 제시한다. 특히 최근 시행된 자본시장 통합법은 금융기관에게 광범위한 영업의 자유를 주고 있는 바, 이에 대응하여 소비자보호법적 관점에서 신용소비자들의 권리를 종합적, 체계적으로 보호하기 위한 신용소비자보호법의

입법을 서둘러야 할 것이다.

최근 시행된 햇살론, 미소금융과 같은 공적 금융의 실시는 저신용·저소득 서민계층에 대한 금융의 안정화 측면에서 고무적인 일이다. 공급 측면에서도 서민금융에 대한 관심제고를 통해 공적 금융을 확대해 나가는 노력이 필요하다. 뿐만 아니라 서민금융정책을 담당할 단일한 정책기관과 불법 영업에 대한 상시적인 단속 체계를 구축하는 것 역시 빼놓을 수 없는 과제이다.

결론적으로, 서민가계의 위기는 개별 가계의 위기가 아니라 국가경제의 위기로 바로 파급될 수 있다는 것을 인식하여야 한다. 조속히 서민금융 관련 제도를 정비하여 서민가계의 파산을 막고, 파산상태에 처한 서민가계가 재기할 수 있도록 해야 할 것이다.

2010년 사법분야 인권보고

김선영, 류제성, 정미화 변호사
(민변 사법위원회)

I. 총평

2010년 초 검찰이 무리하게 기소한 사건에 대해 법원이 잇달아 무죄판결을 내리자 사법개혁 논란이 거세게 일었다. 그러나 이는 사법개혁으로 포장되었을 뿐 정부·여당은 물론, 검찰과 보수언론 및 보수단체까지 총가세한 사법부 흔들기요 사법권 독립 침해에 불과했다. 법원의 무죄판결은 지극히 상식적인 법리에 기초한 것일 뿐 문제는 검찰의 무리한 수사와 기소에 있었고, 법원의 무죄판결이 말하는 것은 법원개혁의 필요성이 아니라 검찰개혁의 시급성과 절박성이었다. 물론 법원의 개혁도 필요하다. 정부여당이 제시한 법원개혁안이나 대법원이 자체적으로 제시한 안중에서 법조일원화의 전면적 확대 및 시행, 법관 인사의 이원화 등은 가능한 빨리 시행될 필요가 있다. 그리고 하급심 전문화 및 강화, 대등경력 법관으로 구성된 항소심의 실질적 사후심화, 대법원 구성방식의 변화 등에 대해서도 단

기 과제와 장기과제로 구분하여 시행과 논의가 필요하다. 그러나 정부여당은 법원을 개혁한다면서 법원과 법관을 장악하려는 의도를 노골화하고 있다. 양형위원회를 대통령 소속으로 한다든지, 구속적 양형기준표를 마련해서 양형에 관한 법관의 재량을 제한한다든지, 법관인사위원회에 검사를 위원으로 포함시킨다든지, 형사재정합의부를 구성하여 법원장이 단독판사의 재판에 개입할 여지를 열어 둔다든지 하는 것들에만 관심을 기울이고 있다. 하나같이 법원개혁과는 거리가 멀고 사법권 독립을 침해할 가능성이 높은 사안들이다. 법원은 사법부 독립을 지켜내면서도 올바른 법원개혁을 위해 노력할 필요가 있고, 재야 법조계나 시민사회에서도 사법부가 흔들리지 않도록 비판과 감시를 지속해야 한다.

2010년에도 작년과 마찬가지로 검찰의 무리한 수사과 기소는 끊이지 않고 있다. 정치적 중립성과 공정성도 없다. 그에 대한 반성도 없다. 오히려 형법과 형사소송법을 개정하여 폴리바게닝 도입, 참고인 강제구인제 도입, 영장항고제 도입 등 검찰권의 강화를 기도하고 있다.

따라서 작년과 마찬가지로 올해에도 또 검찰개혁을 이야기할 수밖에 없다. 특히 2010년에는 검찰 내부 비리 사건인 스폰서 검사 사건과 그랜저 검사 사건을 통해 검찰 권력의 견제 필요성이 절실히 부각되었다. 자정능력을 상실한 검찰이 외부에 대해 공정할 것을 기대할 수는 없지 않겠는가. 검찰개혁은 검찰권력의 분산과 견제, 민주적 통제방안 마련이라는 대원칙하에서 이루어져야 한다. 여러 구체적인 방안이 거론되고 있지만 그 중에서도 검사를 포함한 고위공직자의 비리를 상시적으로 수사하고 기소할 수 있는 독립기구의 설치야말로 검찰개혁의 최소한이라 할 것이다. 권력은 분산되어야 하고 견제받아야 한다는 것은 민주주의의 기본원리이며 검찰도 예외일 수 없기 때문이다. 현실적으로 이명박 정부에서 검찰개혁을 기대하기는 어렵겠지만, 고비처의 설치는 진보나 보수, 좌파와 우파를 떠나 검찰의 정상화를 위한 첫걸음으로 누구나 동의할 수 있는 사안일 것이다. 국회 사법개혁특위에서 합의가 이루어지기를 기대해본다.

II. 2010년의 법원과 법원개혁 논의

1. 개관

2010년은 정치가 대한민국 사회 전반을 철저히 지배하던 시대로 평가된다. 행정부와 국회의 절대 다수를 장악한 보수정권은 당초 국민들에게 제시하였던 경제의 획기적인 성장에 실패하고 국책사업으로 내세웠던 대운하건설과 행정수도 이전의 백지화가 국민의 저항에 직면하자 보수언론과 한나라당 및 검찰과 경찰, 국세청과 국가정보원 등 권력기관을 전방위로 동원하여 국가의 전 영역에서 대대적인 정치공세에 나서는 과정에서 법원도 십자포화를 맞았다. 법원도 법관들의 보수성과 소극성으로 인하여 개인의 자유와 정의를 수호하고 정치권력과 행정권력을 견제하는데 있어 획기적인 역할을 담당한 것은 아니었으나, 중요한 고비마다 하급심이 검찰의 정치적이고 선별적인 기소를 막아내며 검찰의 공포가 정치와 사회의 생기를 옥죄는 것을 일정 부분 제어하였다는 것은 의미있는 일이다.

한나라당은 신영철 사태에서 보여주듯 출세를 지향하는 일부 엘리트 법관을 통한 자발적이고 암묵적인 법관통제를 통해서도 법원을 지배할 수 없다는 판단에 이르자 법원개혁을 빙자한 법원장악을 시도했다. 검찰의 무리한 기소에 제동을 건 상징적인 판결이 주로 단독판사에 의해 나오자, 경력이 짧고 나이가 어린 법관이 자의적인 판단을 내린다는 이유를 내세워 경력이 오래된 보수적인 법관이 하급심을 장악하게 하려 했다. 그리고 사건처리에 관한 법관의 재량을 축소하기 위한 공세가 한나라당을 중심으로 하는 국회에서 진행되었고, 보수언론과 방송은 이를 대대적으로 지원하였다. 그러나 올 6월에 있는 지방선거가 한나라당의 철저한 패배로 결론이 나고 천안함 사태를 위시한 국방문제가 전면에 대두되자 법원에 대한 정부와 한나라당의 표면적인 공세는 그 예기가 꺾이게 되었다. 사법부의 독립에 관한 일반적인 상식과 국민의 지지가 어느 정도 공고한지를 보여

준 한 해로 기억될 것이다.

법원은 이와 같은 정치적인 한파와 공세를 견디는 일방 법원내부와 검찰 및 재야법조계로부터 많은 도전을 받고 있고 어쩔 수 없는 한계를 노정하고 있기도 하다. 검찰과 법무부는 형법과 형사소송법의 개정을 통하여 법관의 형사사건 처리에 관한 재량을 축소하기 위한 노력을 꾸준히 진행하고 있고, 대한변호사협회와 서울지방변호사회는 판결문공개를 요구하고 법관평가작업을 계속하였다. 참여연대의 사법감시로 인하여 법관의 법정태도가 여론의 주시를 받기도 하였다. 그러나 아직도 법관들의 고압적인 재판진행 및 화해강요가 시민과 재야법조인을 불편하게 하고 조정이나 중재 등 사적인 분쟁해결제도의 활발한 활용이 이루어지지 않고 있다. 사법개혁의 성과인 국민참여재판에 대한 이해가 깊어지고 있고, 형사소송절차의 개선으로 수사단계에서의 인권침해의 요소가 개선되어 나타나고 있는 것으로 보이나, 이메일 등 전기통신자료에 관한 뭉터기 영장발부에서 보듯 검찰의 부당한 수사에 관한 법원의 통제가 제대로 이루어지고 있는지 의문이다.

2. 정치적 공세의 발단

2010년 1월과 2월은 전년도에 일어났던 일련의 정치적 사건에 관한 판결이 예정되어 정부여당과 보수언론이 법원의 판결에 관심을 집중하고 있던 시기였다. 전년도의 촛불사건의 재판은 당시 서울중앙지방법원장이었던 신영철 대법관이 정부여당이나 보수언론이 만족할 정도의 수준으로 관리되었던 터라 검찰은 큰 부담없이 용산참사 사건, 강기갑의원의 국회공무집회사건, PD수첩의 명예훼손사건, 전교조교사의 시국선언사건 등을 기소하여 시국의 안정을 기도하고 있었다. 그런데 2010년 1월 9일 서울고등법원 형사7부(재판장 이광범 부장판사)가 검찰이 제출을 거부하던 용산참사사건의 수사기록의 공개를 결정한 것을 필두로 1월 14일 서울남부지방법원 형사1단독(이동연 판사)이 강기갑의원의 국회의 공무집행방해사건, 1월 19일 전

주지방법원 형사4단독(김태균 판사)이 전교조시국선언교사의 공무원 법위반사건, 1월 20일 서울중앙지방법원(문성관 판사)이 PD수첩의 명예훼손사건에 관하여 연속적으로 무죄판결을 선고하자 정부여당과 보수언론은 무리한 기소를 반성하기는커녕 무죄판결을 하는 법원에 문제가 있다고 주장하면서 진보적 성향을 가진 법관에 초점을 맞추고 법원을 공격하기 시작하였다.

조선일보는 1월 15일자로 이광범 부장판사가 강금실 전 법무부장관과 함께 운동권들이 사법시험에 합격하여 법원에 진출한 진보성향의 법관모임인 우리법연구회를 창립한 창립멤버라면서 동 결정의 이념적 편향성을 비난하고 나섰고, 동아일보도 1월 19자 기사에서 대법원장의 임기를 거론하여 같은 공세를 이어나갔다. 검찰과 경찰도 동 공개결정에 관한 이의신청이 2월 4일자로 기각되자 재판부기피신청을 내고 법원을 공개적으로 비난하였고, 한나라당은 이 기회를 놓치지 않고 대법원장 책임론을 제기하며 사법특위를 발족시켰다. 일련의 판결과 관련된 법관들은 대부분 우리법연구회와 무관하고 언론에서 진보적성향인 법관으로 지목한 법관이 보수적 관점에서 내린 판결이 대부분이 드러났음에도 정부여당과 언론 및 검찰은 이를 계기로 법원을 길들이고 인적구성을 쇄신하기 위한 활동을 노골적으로 개시하였다.

3. 전개

동아일보는 1월 21일자에서 강기갑의원과 전교조 및 PD수첩에 관한 판결을 '일부 법관이 아집에 사로잡혀 상식과 사리를 벗어난 판결을 한 것'이라고 평가하며 이를 '독재권력 이상으로 위험하다'고 강력하게 비난하였고, 조선일보도 뒤이어 '최근 판결은 판결이 아닌 정치'라며 정치적 공세를 이어갔다. 검찰도 대검 공안부 신종대 부장을 통하여 법원에 대한 이례적인 비난을 쏟아내었고, 대한민국어버이연합회와 같은 보수단체는 이동연 판사의 자택 앞에서 시위를 하는 등으로 법관 개인에 대한 압박을 가하였다. 공정언론시민연대는

PD수첩사건의 무죄를 다룬 방송프로그램에 대하여 방송통신심의위원회 심의를 의뢰하였고 보수언론 등에서는 법관 개인의 신상과 판결경향을 보도하고 정당한 사실 확인 없이 정치적 성향으로 사실을 왜곡하는 비난보도를 계속하고, 사태의 방향을 법원의 개혁이 필요하다는 쪽으로 몰고 갔다.

이러한 정부 여당의 정치적 공세의 배경으로는 2가지의 중요한 측면이 있었다. 첫째는 당시의 현안이었던 행정수도이전 철회에 관한 정치문제를 해소하기 위한 여론전환용 공세라는 측면과 전 정권의 사법개혁과정에서 개혁의 대상으로 곤욕을 치렀던 검찰과 법무부가 법원의 개혁을 요구할 시점에 다다랐다는 측면이다. 정부 여당이 사법개혁의 내용으로 제시하고 있는 주요 골자가 법무부와 검찰의 입장에서 제시되었던 것이고, 여당은 압도적인 의원수를 바탕으로 국회의 특별위원회의 차원에서 이 문제를 다루기로 결정함으로써 종전의 사법개혁이 대통령산하의 특별위원회를 통하여 이루어지는 과정에서 발생하였던 절차의 지연과 입법과정에서의 어려움을 제거하였다.

검찰이 당시 언론에 제공한 법원의 형사사건 처리에 관한 자료를 보면, 이용훈 대법장의 취임 이후 구속영장발부건수가 급격히 줄었고(2004년 8만5천590명, 2005년 6만4천295명, 2006년 5만1천492명, 2007년 4만6천62명, 2008년 4만3천32명, 2009년 4만2천727명), 구속영장발부율도 상당히 하락하였다(2005년 87.1%, 2006년 83.4%, 2007년 78.2%, 2008년 75.7%, 2009년 74.7%). 1심 재판의 연평균 무죄율도 계속하여 높아졌다(2000년 내지 2004년 0.13%, 2005년 내지 2009년 0.27%). 이러한 변화는 공판중심주의의 본격도입과 무리한 인신구속의 방지에 따른 것인데, 검찰은 이러한 변화의 적응과정에서 갈등을 겪다가 정부 여당의 법원개혁 요구에 실무적이고 이론적인 쟁점을 제공한 것으로 보인다.

4. 제기된 쟁점과 법안의 주요 내용

한나라당과 보수언론이 법원에 대하여 직접적으로 내세운 것은 형사단독 담당재판부의 강화와 우리법연구회의 해체, 외부인원이 3분의 2를 차지하는 법관인사위원회의 구성, 양형위원회의 대통령 직속 기구화, 대법관의 증원 등이다. 무리한 기소로 인한 사법권력의 정치화를 방지하기 위한 별도의 조치에 관해서는 언급이 없었다. 야당은 이에 대하여 검찰의 개혁을 제시하였고, 대법원도 정치적 논란을 회피하기 차선책으로 형사단독판사를 경력 10년 이상의 법관에게 맡기고, 고등법원 부장판사 승진제도를 비롯한 인사제도를 근본적으로 바꾸고 대법원 주도의 사법제도 개선방안을 밝혔다. 고법 상고심사부설치, 법관연임심사강화, 법관윤리장정의 채택, 판결문 전면공개, 전자소송제도의 도입 등이 그것이다. 이러한 방침에 따라 서울중앙지방법원은 2월 20일부터 형사재정합의부 4개를 신설하고 경력 10년 차 이상의 법관으로 형사단독재판부를 구성하였고, 법원행정처는 3월에 들어 단독판사의 위헌법률심판 제청의 제한을 추진하기도 하였다.

한편 국회 사법개혁특별위원회 심의중인 법원관련 법률개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

- 여상규의원(한나라당)의 법원조직법 일부개정법률안(7953호)
 - 대법관 수 증원 : 대법관의 수를 24명으로 하고 그 중 3분의 1은 주된 경력이 판사가 아닌 자로 함
 - 법조일원화 : 신규법관의 임용자격을 10년 이상의 경력자로 함
 - 법관인사위원회에 검사 2인이 위원으로 참여
 - 형사재정합의부의 구성 : 검사가 국가적 또는 사회적으로 중요한 사건임을 이유로 합의재판을 신청한 사건, 법원장이 국가적 또는 사회적으로 특히 중요하다고 인정한 사건 등에 대하여 형사재정합의부에서 판단

- 박민식의원(한나라당)의 양형기준법안(제8019호)
 - 양형위원회의 대통령 소속화 및 검사를 위원으로 임명

- 구체적이고 개별적인 양형기준제 도입
- 양형기준 이탈에 관한 상소

- 조배숙의원(민주당)의 노동법원법안(제8713호)
 - 노동법원설치
 - 실무자의 소송대리허용
 - 참심제 도입(판사3명, 근로자측과 사용자측 참심관 각 1명)

5. 평가

정부여당, 검찰, 보수언론과 보수단체가 합동하여 제기한 법원개혁 논란은 그 실체가 법원개혁으로 포장한 사법부 길들이기로서 사법권 독립에 대한 중대한 침해임은 다언을 요하지 않는다. 다만 법원도 개혁이 필요하다는 점은 분명하고 정부여당이 제안한 안도 불순한 정치적 목적을 배제한다면 나름대로 이유가 있는 사안도 있다. 법원 개혁과 관련한 최대 쟁점은 한나라당이 추진하고자 하는 대법관 증원과 대법원이 이에 맞서 내세운 고등법원 상고심사부 설치, 법조일원화, 법관 인사의 이원화(1심 및 2심 법관의 분리)라 할 수 있고 그 밖에 법관인사위원회의 설치, 형사재정합의부의 구성, 노동법원의 도입, 양형기준법의 제정 등도 논란이 되고 있다.

우선 대법관 증원이나 고법 상고심사부 설치나 의 문제는 현 시점에서 성급히 결론을 내릴 사안이 아니다. 대법관의 지나치게 많은 사건 처리 부담을 줄이기 위한 대책 마련의 필요성이 있고, 대법원의 심리불속행 남용에 대한 국민의 불만이 매우 높아 이에 대한 개선의 필요성도 있다. 그러나 대법원의 위상과 관련하여 미국식 원벤치시스템으로 소위 정책판단형 상고심을 지향할 것인지 아니면 유럽식 대규모의 권리구제에 충실한 상고심을 지향할 것인지에 대한 국민적 합의가 필요하다. 하급심을 전문화하고 강화함으로써 승복률을 높여 상고사건을 감소시키는 것이 장기적으로 바람직한 방향이라고 하겠다. 만약 상고심사부를 도입한다고 해도 상고심사부에 의한 상

고불수리결정이 남용되면 마찬가지로의 문제가 계속될 것이다. 사실상 4심제로 운영될 가능성이 높아 상고 남발 방지에 실효성이 있을지도 의문이다. 상고심사부 도입이라는 명분으로 하급심 강화 노력이 약화되는 부작용을 초래할 우려도 있다. 대법관 증원도 검토해야 할 문제가 많다. 한나라당안처럼 대법관 수를 24명으로 늘이더라도 대법관의 사건처리 부담 완화에는 크게 도움이 되지 않아 입법취지를 달성하기 어렵다. 현행 대법관 임명방식을 그대로 유지하면서 대법관 수를 증원할 경우, 대법관들의 정치적·이념적 성향이 편향되고, 현 정부에 의한 대법원 장악의 우려가 있으므로, 대법관 추천제도의 실질화 등 대법원 구성의 다양성과 민주성을 확보할 수 있는 제도적 개선이 함께 있어야 한다. 하급심을 전문법원화하고, 그에 따라 대법원도 전문부 체제를 도입하며 그에 상응하여 대법관수도 조정하여야 할 것이다. 이러한 전반적인 대안과 함께 결정되어야 하고, 조급하게 결정될 경우 많은 낭비가 초래될 우려가 있으므로 신중한 접근이 요구된다.

내실있는 법조일원화는 법관의 관료화를 예방하고 재판의 결과에 대한 신뢰를 회복하는 첩경이 된다는 점에서 일반적인 지지를 받고 있는 것으로 보인다. 법조일원화의 전면적 도입은 나이가 어리고 경험이 부족한 법관의 재판에 대한 국민의 불신을 극복하고 관료법관제의 폐단을 시정하기 위해 절실하게 필요하다. 참여정부의 사개위와 사개추위에서도 장기적으로 법조일원화의 전면적 도입에 공감대가 형성되었고 한나라당 법안도 판사의 임용자격을 관련 분야에서 10년 이상 경력이 있는 사람으로 강화하여 이를 반영하고 있다. 대법원은 이에 대하여 2023년부터 전면 도입하겠다는 입장을 밝히고 있으나, 이는 지나치게 늦고 장기적인 계획이므로 사시합격자 1,000명이 배출된 지 10년이 되는 2014년부터 전면 시행하는 것도 가능할 것이다. 다만 법조일원화의 성공을 위해서는 1심과 2심의 인사를 이원화하고, 법관의 정년근무를 보장하며, 법관을 위한 보조인력충원제도를 도입하는 등 제도적 보완이 병행되어야 한다.

법관인사의 이원화(1심과 2심 법관의 분리)와 관련해서는 1심을 단독판사에 의한 사실심 전문 법원으로 하고, 2심은 대등한 경력을 지닌 3인의 법관으로 합의부를 구성하여 사후심으로서 실질적 합의가 가능하게 운영하는 방안 등은 그동안 법원개혁방안으로서 요구된 내용으로서 올바른 방향으로 볼 수 있다. 고등법원 부장판사 제도의 폐지는 그 실시 시기를 가능한 한 앞당길 필요가 절실하다. 고등법원 주요재판부를 대등법관으로 구성한다는 방안은 참여정부 사개위에서도 건의한 바 있고 대법원도 단기적 과제로 실행의사를 밝힌 바 있다. 대법원은 이에 관한 입장을 밝히고 있으나, 한나라당 법안에는 이 부분이 반영되어 있지 못하므로 이를 반드시 반영할 필요가 있다.

그 밖에 한나라당의 법관인사위원회 구성안과 관련해서는, 대법원장의 독단적인 인사권행사를 견제할 필요성은 인정할 수 있으나 법관인사위원회에 검찰 측 인사가 참여하는 것은 삼권분립원칙에 반하고 사법권 독립을 침해할 우려가 있다. 그리고 법관인사의 이원화를 시행하게 되면 법관인사위원회보다는 법관임명이나 보직, 전보에 관한 사항은 1심법원과 항소심법원에 위임하는 방안을 연구할 필요가 있다. 1심을 단독심화하고 항소심은 대등 경력의 법관으로 구성하며 지금까지처럼 전국적으로 승진, 전보 인사를 하지 않는다면 인사수요가 줄어들 것이므로 법관인사위원회의 필요성이 그리 크지 않게 될 것이다. 한편 형사재정합의부를 구성하게 되면 검사의 판단에 따라 단독재판을 배제하거나 법원장에 의한 재판개입의 가능성을 열어두게 되고, 단독판사의 소신 있는 판결을 막게 되며, 1심의 단독심화라는 정책방향과도 배치되므로 도입되어서는 안된다.

노동법원을 설립하는 것은 하급심의 전문성 강화를 위해 바람직하다. 특히 근로자측과 사용자측 참심관의 참여를 인정함으로써 국민의 사법참여를 확대하여 사법의 민주성 제고에 기여할 것으로 판단된다. 다만 제출된 법안은 노동형사사건을 노동법원의 관할에서 제외함으로써 “노동문제를 공안사건으로 처리하거나 혹은 민법적 계약

문제로 쉽게 판단하는 경향을 개선”한다는 제안이유를 달성하는데 한계가 있고, 노동위원회의 심판기능을 그대로 유지함으로써 “노동 분쟁처리절차의 이원화 등으로 국민의 권리구제 지연”이라는 문제점을 해결하는데 한계가 있으며, 참심관의 권한이 의견제시에 그쳐 국민의 사법참여 정도가 미약한 문제점이 있으므로 보완이 필요하다.

한나라당의 양형기준법안은 양형위원회를 대통령 소속으로 하고 있으나 양형은 재판작용의 본질을 구성하여 사법권의 속성을 가지고 있으므로 양형위원회를 대통령 소속으로 하는 것은 삼권분립에 반하고 사법권 독립을 침해할 우려가 있다. 개정안은 양형위원회의 위원 구성에 법무부장관이 추천하는 경력 15년 이상의 검사 2인을 포함하도록 하고 있으나 소추기관인 검사가 직접 양형기준의 결정에 참여하는 것은 사법권의 본질을 침해하는 것으로 허용될 수 없다. 그리고 개정안은 미국식 계량적(격자형) 양형기준과 유사한 방식을 채택하면서도 그 구속력은 더욱 강력한 것으로 보이는데, 미국연방의 양형기준은 권고적/자발적 양형기준의 성격을 갖는 것으로 이해되며(기속적 양형기준은 Booker 판결에 의하여 2005년에 폐지되었음), 상당수의 주는 추정적 양형기준을 채택하고 있기도 하다. 미연방의 양형기준은 구체적 타당성이 있는 양형이 이루어지지 않고, 법원간의 양형이탈율이 증가하고 있으며, 수사협조를 이유로 하한이탈을 하는 경우가 높아 검사의 플리바게닝에 적극 활용되고(양형재량의 검사에로의 이전), 양형기준 자체가 복잡하여 법률전문가도 이해하기가 쉽지 않으며, 기계적인 양형이 이루어져 양형인자에 관한 다툼이 복잡하게 진행되는 등 부작용이 많다. 부정기형과 보호관찰로 대별되는 미국의 양형 및 형집행방법과 우리의 정기형제도가 조화를 이루기도 쉽지 않다. 또한 개정안에 따르면 ‘인도적 형벌과 교화 중심의 형집행’이라는 원칙이 무너질 가능성이 있다. 양형을 통하여 구체적인 정의를 모색하는 과정에서 인도적 형벌이념과 향후 교화중심의 이념이 작용하게 되는데 이것이 기계적으로 이루어지면서 인도적 형벌이념이 관철되지 않는 경우가 오히려 원칙이 될 것으로 우려된다. 현재 진행되고 있는 양형위원회 활동을 지켜보면서 일단의 방향을 모색하

는 것이 바람직하다. 양형위원회 활동을 시작한지 얼마 되지 않은 상태에서 이런 법안을 제출하는 것은 검찰중심의 양형을 마련하겠다는 의지로 볼 수밖에 없다.

6. 결론

법원개혁 논란의 발단은 정치공세요 사법부 흔들기에 불과했으나, 제기된 구체적인 안들은 심도 있는 논의가 필요하며, 즉각적인 도입 또는 시행이 필요한 것들도 있다. 법원은 정치공세의 와중에 일부 사건을 재정합의로 넘기고 신영철 대법관의 임명제청을 하는 등 외부의 요구에 흔들리는 모습을 보이기도 하였으나 독립성의 본질적인 부분은 유지한 것으로 평가된다. 비록 정부여당과 여론의 공세가 떠밀려서 제출하기는 했으나 자체적으로 개혁안을 제시했다는 점도 평가할 만하다. 결론적으로 올해 법원개혁 논란을 통해 법원개혁의 필요성이 일부 부각되기도 했지만 가장 시급한 개혁의 대상은 법원이 아니라 무리한 기소를 자행한 검찰이라는 사실이 더욱 부각된 한 해였다.

Ⅲ. 2010년의 검찰분야

1. 들어가며

2010. 11. 5. 검찰이 전국청원경찰친목협회의 입법로비 수사를 하면서 국회의원의 사무실과 자택을 압수·수색하였다. 국무총리실 공직윤리지원실의 민간인 불법사찰과 '청와대 대포폰' 등에 대한 수사에서는 이처럼 과감한 모습을 보이지 않던 검찰이 이 사건에서는 이례적으로 신속히 수사를 진행하자 검찰의 '형평성'과 '공정성'에 대한 비판이 제기되었다. 검찰에 대한 이러한 비판은 오래 전부터 있어 온 것이었다. 작년 한해만 해도 한명숙 전 총리 수사, MBC PD 수첩 사건, 미네르바 사건, 노무현 전 대통령 사건 등에서 이와 같은

검찰의 문제점은 여실히 드러났었다. 이러한 검찰이 올해는 스폰서 검사 사건, 그랜저 검사 사건 등을 통하여 외부에 대해서는 서슬 퍼런 사정의 칼날을 들이대면서도 내부의 비리 문제에 대하여 이례적인 관대한 태도를 취하고 있다는 비판을 받으면서 다시 한번 신뢰를 추락시키고 있다. 이러한 사건들을 계기로 검찰에 대해서 자성을 요구하는 목소리가 높아지고 있으나, 이 시점에서 과연 검찰 스스로의 자성만으로 이러한 문제를 해결할 수 있는지에 대해서 생각해 보아야 할 것이다.

경찰을 비롯하여 금융감독위, 공정거래위 등 준사법경찰권을 가진 기관이 20군데가 넘음에도 불구하고 모든 형사사건은 검찰이라는 최종적인 관문을 통하여 종결된다. 이와 더불어 검찰에는 독점적 기소권까지 주어져 있다. 수사권, 기소권 독점으로 인하여 검찰의 자의적인 권한 행사에 대하여 견제할 방법이 없는 실정이다. 최근에 발생한 스폰서 검사 사건, 그랜저 검사 사건과 같은 내부 비리 사건에서 이와 같은 문제점은 극명하게 드러났다. 즉, 검찰이 이와 같은 내부 비리 사건을 적당히 무마하고 있음에도 불구하고, 제도적으로 이를 문제 삼을 수 있는 방법이 없어 통제가 이루어지지 않고 있는 상황이다. 그나마 여론과 언론에 의한 비판만이 이루어지고 있으나, 검찰은 국민에 의하여 선출되는 조직이 아니기 때문에 이 또한 검찰을 통제하지는 못하고 있다.

이러한 사건들이 처리되는 과정을 보면 검찰 내부의 각성만으로 검찰 내부 비리 문제 해결할 수 없으며, 검찰의 수사, 기소권에도 민주주의의 기본 원리의 하나인 권력분립의 원칙을 적용하여야 한다는 결론에 이르게 된다. 여기서는 올 한해 검찰 권력의 견제 필요성을 부각시켰던 검찰 내부 비리 사건인 스폰서 검사 사건, 그랜저 검사 사건의 진행 경과를 알아 본 후 이에 대한 해결책으로 제시되고 있는 고위공직자비리수사처법안에 대해서 고찰해 보도록 하겠다.

2. 검찰 내부 비리 사건들

가. 스폰서 검사 사건

(1) 2010. 4. 20. MBC PD 수첩 방송

지난 4. 20. MBC PD 수첩에서는 검찰에 향응을 제공했던 스폰서가 제보자로 출연하여 자신이 접대 내용을 기록한 문건을 공개하면서 향응과 비리로 얼룩진 검찰의 이면이 드러났다. 제보자는 경남 지역의 재력가인 정모씨로서 1984년부터 2009년까지 약 25년간 수백명의 검사들에게 향응을 제공하였고, 그 중 100여명의 검사에게는 성접대까지 하였다고 진술하였다. 정모씨는 20대 시절부터 검사들에게 주기적인 현금상납은 물론 명절과 인사이동시 각각 금품을 제공하였으며, 술접대도 자주 하였다고 하였다. 또한 본인 소유의 회사의 지하에 술집을 운영하면서 그 곳에서 술접대뿐만 아니라 성접대까지 제공하였다고 밝혔다.

정모씨가 공개한 문서에는 당시 대검찰청 감찰부장이었던 한승철 검사, 부산지검장이었던 박기준 검사의 이름도 포함되어 있어서 사회적 파장이 더 컸다. 정모씨는 박기준 검사장이 주최하는 모든 회식을 후원하였고, 당시 사용하였던 수표의 번호와 현찰의 일련번호까지 메모해 두었다. 그러나, 박기준 검사장은 이를 완강히 부인하면서 인터뷰를 하던 PD를 협박하기까지 하였다. 이에 정모씨는 박기준 검사장과의 통화 내용을 녹음한 자료를 공개하기까지 하였다. 정모씨는 한승철 감찰부장을 접대할 당시 다른 두 명의 검사가 함께 동석하였는데, 이 중 한명의 검사에게는 성접대까지 하였다고 하면서 10회 이상의 술접대 기록을 증거로 제시하였다. 이에 대해 한승철 감찰부장은 전혀 모르는 사실이라고 부인하였다. 그러나 당시 동석하여 성접대를 받았던 검사는 성접대에 대해서는 부인하였으나, 술접대 사실에 대해서는 일부 시인하였다.

PD 수첩이 이 사건을 취재하기 전에 이미 검찰은 정모씨가 검찰 접대 기록을 적어놓은 수첩을 입수하여 그 존재를 알고 있었다. 그

러나 이에 대하여 전혀 조사를 하지 아니하였으며, 오히려 박기준 검사장이 정모씨에게 전화하여 김용철 변호사 사건을 언급하면서 김용철 검사처럼 매장되는 수가 있다는 협박을 하였다고 한다. 또한 정모씨는 위 접대 사실들에 대하여 조사해 달라고 진정서를 낸 사실이 있었으나, 오히려 당시 부산지검 고위검사에게 불려가 검사장을 그만 괴롭히라는 이야기만 들었을 뿐 전혀 조사가 이루어지지 않았다고 한다.

(2) 검찰의 대응-진상규명위원회

검찰은 PD 수첩 보도가 있는 다음날인 2010. 4. 21. 오전 김준규 검찰총장 주재로 비상간부회의를 소집하여 위 사건을 조사하기 위하여 외부인사가 참여하는 진상규명위원회를 구성하겠다는 방안을 내놓았다. 2010. 4. 22. 위 진상규명위원회 위원장으로 서울대 법대의 성낙인 교수가 위촉되었다. 2010. 4. 22. 박기준 부산지검장이 사의를 표명하였고, 2010. 4. 22. 법무부는 한승철 감찰부장을 법무연수원 연구위원으로 전보하고, 박기준 부산지검장을 직무에서 배제하였다.

진상규명위원회는 2010. 4. 27. 1차 회의를 시작으로 2010. 6. 9. 그 활동을 마무리하기까지 1개월이 넘는 기간 동안 정모씨 등 관련자들에 대한 조사를 벌였다. 그러나 검사들에 대한 부적절한 술접대 등이 확인되기는 하였으나, 검사 항응 접대를 폭로한 정모씨가 26년간 지속적으로 검사들을 접대한 스폰서라고 보기 어렵고, 대가성도 인정되지 아니한다는 결론을 내렸다. 그러면서 비위 정도가 중하고 징계시효가 남아있는 검사 10명에 대하여만 검찰총장에게 징계권고를 하고, 비위정도가 다소 중하나 징계시효가 완성된 검사 7명은 인사 조치, 나머지 검사들 중 상사 등이 주재하는 회식에 단순히 참가한 평검사 등 비위정도가 경미한 검사 28명은 엄중 경고를 할 것을 권고하였다.

진상조사위원회는 이번 사건의 본질이 검찰 내부의 문화나 검찰의 문제라고 하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 문화 분야에

있어서 검찰문화 개선 전담기구를 설치할 것을 권고하는 동시에 음주 일변도의 회식문화를 탈피해야 하며, 외부인사의 접대 및 과도한 음주문화를 근절할 필요가 있다고 하였다. 동시에 1인 1문화 활동 및 전문 분야에 대한 자기계발 운동을 전개해야 하며, 심리상담 시스템도 도입하여야 한다고 권고하였다. 검찰분야에 대해서는 대검 검찰부의 독립성 및 위상 강화가 필요하며, 대검 검찰부장에 외부인사를 임명해야 한다고 권고하였다. 또한 검사 윤리 행동 매뉴얼을 마련하여 한다는 권고를 하였다.

위 진상규명위원회의 조사 결과는 결국 이 사건에 관련된 많은 검사들에게 면죄부만을 준 것이 되었다는 비판을 받았고, 이에 검찰로부터 독립된 기구를 통한 조사 특히, 특검을 통한 조사가 필요하다는 주장이 거세어졌다. 민변도 위 결과 발표 당일인 2010. 6. 9. 진상규명위원회의 조사방식의 문제점, 대가성과 성접대에 대한 조사의 미흡을 문제 삼으면서 특검을 통한 조사를 촉구하였다.

(3) 특검을 통한 조사

진상조사위원회의 조사 결과 발표 하루 전인 2010. 6. 8. MBC PD수첩은 위 스폰서 검사 사건에 대한 후속편을 방영하였다. 이로 인하여 정치권에서도 검찰의 비리 문제에 대한 개혁이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 우여 곡절 끝에 “검사 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률”이 2010. 6. 22. 법제사법위원회의 의결을 거쳐 2010. 6. 22. 국회 본회의를 통과하였다.

민경식 특별검사를 수장으로 한 스폰서 특검은 2010. 8. 5. 현판식을 하고 업무를 시작하여 55일간의 조사를 하였다. 그러나 특검 역시 2010. 9. 28. 전·현직 검사 4명만을 뇌물 수수 및 직무유기 등의 혐의로 기소하는 것으로 결과를 발표하였다. 그러면서 정작 스폰서 검사 사건에서 핵심적으로 거론되었던 박기준 전 부산지검장에 대해서는 뇌물수수, 직권남용, 직무유기 등의 혐의에 대하여 무혐의 처리

하거나, 향응을 수수한 시기가 7~10년이 지나 공소시효가 지났다면 서 ‘공소권 없음’ 처분을 하였다. 또한 정모씨가 낸 진정서를 묵살한 의혹을 받은 황희철 법무부 차관에 대해서도 무혐의 처분을 하였다. 성접대 의혹을 받은 검사들에 대해서도 성접대 당사자인 접대부 여성을 찾지 못하거나, 대가성이 없다는 이유로 무혐의 처분하였다.

이와 같은 발표로 인하여 스폰서 검사 특검팀은 검찰 비리의 핵심에는 접근하지도 못한 채 몇 명을 기소하는 선에서 수사를 마무리함으로써 검찰에 대하여 또 다시 면죄부를 줬다는 비판을 받았다. 이와 더불어 이 사건이 특검의 한계를 여실히 드러내었다면서 고위공직자나 공무원들의 부패 비리 등에 대하여 검찰과 별개로 독립적으로 수사와 기소가 가능한 상시적인 형태의 고위공직자비리조사처가 신설되어야 한다는 여론이 형성되면서 국회에서도 이에 대한 법안에 대한 논의가 보다 활발히 이루어지게 되었다.

(4) MBC PD 수첩 “묻어버린 진실”

MBC PD 수첩은 2010. 10. 12. “묻어버린 진실”이라는 제목으로 검찰 진상규명위원회와 특검의 조사과정의 문제점을 지적하였고, 또한 취재 과정에서 입수한 새로운 증언, 증거들을 제시하였다. PD 수첩은 80~90년대 100여명의 모델을 관리하며 에이전시를 운영하던 사람의 증언을 방송하였는데, 이 사람은 과거 정모씨가 검사들을 접대하는 장소에 자주 자신 회사 소속 모델들을 데리고 갔다고 진술하였다. 특히 이 사람은 검사들이 유흥업소의 여종업원 보다는 미녀 모델을 원했다고 하였다. 또한 과거 정모씨의 비서였던 여성이 출연하여 정모씨가 많은 검사들에게 돈 봉투를 전달하였다고 진술하였다. 특히 특검이 성매매 의혹이 있는 검사를 수사하던 도중 그 검사가 성추행을 한 사실도 파악하고, 피해 여성을 조사하였음에도 불구하고 결과 발표 당시 이에 대하여 전혀 언급이 없었음을 지적하였다.

진상규명위원회는 접대 장소였던 업소들이 없어져 업주 및 종업원

에 대한 추적이 불가능하다고 하였으나, 가장 대표적인 “00횃집”의 경우 35년째 영업을 하고 있으며, 간단한 인터넷 검색으로도 위치를 찾을 수 있었다고 하였다. 또한 진상규명위원회는 정모씨가 같은 회식자리에 참석한 것으로 지목한 부장검사 3명은 근무기간이 서로 달라 동일한 회식에 참석하는 것이 불가능하였다고 발표하였으나, PD 수첩에서 확인한 결과 같은 지청에서 근무한 사실이 드러났다. 검사들에 대한 수사는 이와 같이 부실하게 이루어지고 있었음에도 불구하고, 제보자와 증인들에 대한 무차별 계좌추적이 이루어졌고, 특히 제보자 정모씨에 대해서는 본인의 계좌뿐만 아니라 친척, 지인들의 계좌까지 추적하였다고 보도하였다.

나. 그랜저 검사 사건

2008. 1.경 서울중앙지검의 정모 부부장 검사가 후배 검사를 만나 자신의 친구가 아파트 사업권을 놓고 투자자 4명을 배임죄로 고소한 사건과 관련하여 "자신의 친구 사건 기록을 잘 살펴달라"고 부탁하였다. 그 후배 검사는 위 사건에 대하여 투자자 4명을 배임 혐의로 기소하였으나, 재판 결과 무죄가 확정되었다. 그로부터 몇 달 뒤인 2009. 1.경 정 검사는 친구로부터 3천3백여만원을 수수하였다. 이는 정 검사 부인의 그랜저 승용차를 사는 비용을 그 친구가 직접 자동차 회사로 입금하는 방법으로 이루어졌다. 이후 이러한 사실을 알게 된 투자자 4명은 정 검사를 뇌물죄로 고발하였다. 그러나 검찰은 이 고발 사건에 대하여 1년 3개월 만에 무혐의 처리했다.

그러면서 검찰은 정 검사가 실제로 돈이 없어 빌렸다가 수사가 시작된 것을 알기 전에 모두 변제하였고, 차용증을 작성하거나 이자를 지급하지는 아니하였으나, 현금 유동성이 어려운 상황에서 차량대금 반환을 요청한 사실 등이 있다는 사실을 감안해 볼 때 이는 단순한 차용관계일 뿐 대가관계가 있다고 보기는 어렵다고 하였다. 또 정 검사가 후배 검사에게 딱 한 차례 의례적으로 수사에 대한 부탁을 했을 뿐이고, 피해자 쪽도 검찰 간부 출신 변호사를 선임한 상황에서 그 후배검사가 정의감을 갖고 수사를 한 것으로서 정 검사의 청

탁이 수사에 영향을 주지 않았던 것으로 보인다고 하였다.

3. 위 사건들의 처리에 대한 평가

가. 그랜저 검사 사건에 대한 평가

검찰이 향응이나 청탁을 제공받고 수사에 압력을 행사하여 수사를 왜곡하여 왔다는 사실은 이미 널리 알려진 비밀이다. 그러던 중 이러한 비밀이 실제로 문제되어진 것이 위 두 사건으로서 검사가 술집 여종원을 성추행하고, 성접대를 받았을 뿐만 아니라 성접대 상대 여성으로 모델을 요구하기까지 하였다는 사실은 일반의 예측의 한계를 넘어서는 것이었다.

검찰의 내부비리 문제가 이처럼 심각한 지경에 이르렀음에도 불구하고, 이를 처리하는 과정에서 검찰은 다시 한 번 국민들에게 실망을 안겨주었다. 특히, 우리 판례는 공무원이 그 직무에 관하여 금원을 무이자로 차용한 경우라도 이를 뇌물로 인정(대법원 2004. 5. 28. 선고 2004도1442 판결)하고 있다. 그럼에도 불구하고, 그랜저 검사 사건에서 검찰은 무이자로 차용한 것이라는 이유로 뇌물이 아니라고 하면서 무혐의 처리함으로써 검찰 내부 비리 문제를 검찰이 스스로 수사함으로써 인하여 어떠한 결과가 발생하는지는 여실히 보여주었다.

나. 스폰서 검사 사건에 대한 평가

(1) 진상조사위원회

스폰서 검사 사건 역시 검찰에 의해서 자체적으로 급조된 진상조사위원회가 10명의 검사에 대해서만 징계 권고를 하는 선에서 사건을 마무리하였다. 그러나, 이는 진상조사위원회의 태생적 한계에서

기인한 것으로서 어찌면 처음부터 예고된 결과이었을 것이다. 진상 규명위원회의 문제는 위원장을 포함한 위원들이 검찰비리 조사 및 제도적 개선책 마련에 대한 의지가 있는지 의심스러운 인사들로 구성되었던 것이었다. 그러나, 더 큰 문제는 검사들로만 구성된 조사단이 모든 조사를 하고 위원회는 사후에 형식적으로 보고만 받는 구조 자체에 있었다.

정모씨로서는 오랜 기간 다수의 검사들에 대한 접대를 해 왔기 때문에 이에 대한 기억이 다소 흐려져 진술에 있어서 일부 부정확한 점이 있거나, 변경되는 것이 오히려 자연스러운 현상이다. 그럼에도 불구하고, 검찰은 이와 같은 사정을 근거로 처음부터 정모씨의 제보 내용의 신빙성을 배척하는 것에 조사의 중점을 두었다. 더욱이 수사 기관으로서의 공익제보자인 정모씨의 동기의 순수성을 문제 삼아 그 제보의 진실성을 배척하여서는 아니 됨에도 불구하고, 위원회조차 정모씨가 제보하게 된 동기의 순수성에 대하여 의문을 제기하면서 그 진술의 상당부분을 배척하였다. 검찰이 자신이 입회하에 유흥주점 업주와 종업원을 조사한다면 협조하겠다는 정모씨의 제의를 거부하고, 조사과정에서 뇌물공여 혐의로 처벌할 듯이 협박을 하였으며, 정모씨의 가족들의 계좌까지 광범위하게 추적하자, 이에 정모씨는 그 조사방식에 이의를 제기하였다. 그럼에도 불구하고, 위원회는 오히려 이러한 점을 들어 정모씨를 믿을 수 없는 사람으로 취급하면서 정모씨가 조사를 거부한 것만을 비난하였다.

법리 적용의 면에 있어서도 박기준 검사장이 정모씨 사건과 관련하여 주임검사에게 ‘아프다는데 수술 받게 해줄 수 없느냐’고 말하고, 1차장 검사에게 ‘내사사건의 수사템포를 늦추면 안 되겠느냐’고 말한 사실은 대가성을 인정하기에 충분한 근거가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 다른 사건에서는 포괄적 뇌물죄를 광범위하게 적용하여 처리하던 검찰이 정작 이 사건에서는 대가성을 인정하지 아니하였다. 박기준 검사장 등이 정모씨의 진정사건을 보고 받고도 상부에 보고하지 않는 등의 방법으로 묵살한 것에 대해서도 직무유기죄

를 적용하여 처벌하여야 함에도 불구하고 징계 권고에 그쳤다.

더욱이 이에 대한 해결 방법으로 진상규명위원회가 내놓은 음주 문화 개선, 1인 1문화 활동 장려, 지방 근무 검사 근무여건 개선 등은 검사의 고충을 해결하는 방안이 될 수는 있어도 이 사건과 같은 검찰 내부 비리에 대한 해결책이 될 수 없다. 그럼에도 불구하고, 진상조사위원회는 향후 이러한 사건의 재발 방지를 위한 대책으로 위와 같은 안을 제시함으로써 진상조사위원회가 과연 이 사건의 본질에 대하여 제대로 된 인식을 가지고 있는지에 대한 의구심을 가지게 하였다.

(2) 특검

스폰서 검사 사건의 특별검사 역시 결국 4명의 검사만을 기소하는데 그쳐 위 사건 관련자들에게 면죄부를 주는 결과를 낳았다. 더욱이 이러한 결과는 민경식 특검내에서 수사대상 등을 놓고 검찰 파견 검사들과의 불화가 있었으며, 황희철 법무차관을 제3의 장소에서 비밀리에 조사하는 등 예의 갖추기식 ‘봐주기 수사’를 하였던 것에서 상당 부분 예상되었던 것이다.

정모씨가 특검측에 이전에 공개하지 않은 장부를 공개하였으나, 특검은 이에 대하여 전혀 수사를 하지 아니하였다. 오히려 수사 대상 검사들과 정모씨의 통화내용을 보전한다고 가져간 정모씨의 휴대전화기에서 문자메시지를 확인하고 저장된 번호를 이용하여 정모씨의 자식들과 스승에까지 전화를 하거나, 정모씨의 수사 대상 검사들과 대질 조사 요구는 묵살한 채 오히려 정모씨에게 성접대를 하는 것을 직접 봤느냐는 추궁을 하는가 하면, PD 수첩팀에서 쉽게 찾아 인터뷰를 할 수 있었던 접대 장소나 업소 주인에 대하여 폐업을 하여 행방이 묘연해 추적이 곤란하다고 하다고 하는 등 부실한 수사를 벌였다.

결국 특검도 수사과정에서 수사대상 검사들보다는 정모씨에 대한 수사에 초점을 두는 듯한 인상을 주었다. 이는 이 사건의 핵심이었던 박기준 전 부산지검장에 대하여 불기소 처분이라는 결과를 낳았고, 이로 인하여 특검이 진상규명위원회의 발표에 대한 실망을 해결해 줄 것으로 기대했던 국민들에게 다시 한번 실망을 안겨주었다.

4. 고위공직자비리수사처의 필요성

가. 김준규 검찰총장의 발언 파문

위 사건들이 문제되면서 이에 대한 해결책으로 고위공직자비리수사처나 상설특검제에 대한 논의가 이루어지고 있던 2010. 5. 12. 김준규 검찰총장은 사법연수원 강연에서 “검찰만큼 깨끗한 데를 또 어디서 찾겠느냐”고 하면서 “검찰의 존재가치는 바꿀 수가 없는 것이고, 검찰이 권한을 점점 확대해왔는데 거꾸로 갈 수는 없는 것”이라고 하였다. 그러면서 “검찰에 대한 신뢰가 떨어졌다는 문제에서 권한과 권력을 쪼개서 남을 주든지 새 권력을 주는 것은 답이 아니다”라는 발언을 하여 물의를 일으켰다.

나. 고위공직자비리수사처 설치의 필요성

검찰 내부에서 위와 같은 사건들이 발생하여 사회적 물의를 일으키고 있음에도 불구하고, 검찰의 수장이 “검찰 만큼 깨끗”한 곳이 없다는 발언을 공식적으로 한다는 것은 검찰이 내부 비리 자체를 인식조차 하지 못하고 있음을 여실히 드러내는 것이었다. 따라서 이와 같은 검찰로부터 내부 각성과 자성을 기대하는 것 및 이와 같은 사건의 수사를 검찰에 맡긴다는 것 자체가 무리인 것이다.

민변도 2010. 9. 28. 위 특검 결과에 대한 논평에서 검찰 내부에 만연한 스폰서 문화를 한시적으로 운영되는 특검이 철저히 밝혀내는

것은 한계가 있다고 하였다. “특히 박기준 전 검사장이 정모씨로부터 항응을 수수하였다는 혐의에 대해 공소시효 도과로 공소권 없음을 처분을 한 것에서 명백히 드러나듯이 성접대와 뇌물수수 등은 일상적으로, 또 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 현재 이에 대해 상시적으로 감시할 수 있는 조직과 제도가 전무한 실정이다”라고 하면서 고위공직자비리수사처와 같은 상시적이고 독립적인 고위공직자에 대한 비리조사기구가 반드시 설치되어야 한다고 하는 의견을 피력하였다.

위에서 보는 바와 같이 막강한 권한을 가진 검찰에 대하여 견제할 기관이 없음으로 인하여 이와 같은 결과가 발생하였다. 막강한 권한을 가진 기관일수록 부패 문제가 발생할 가능성이 크며, 이러한 부패의 문제는 항시적으로 발생할 수 있으므로 이에 대하여 상시적으로 감시, 수사할 수 있는 기구를 설치할 필요가 있다. 이러한 기구로서 논의되고 있는 것이 고위공직자비리수사처(이하 ‘고비처’)이다. 이는 참여정부 시절 고위 공직자와 국회의원들의 부패 문제를 해결하기 위하여 법률 제정이 추진되었던 공직자부패수사처가 최근 검찰 내부 비리 문제가 표면화되면서 본격적으로 다시 논의되기 시작한 것이다. 현재 고비처 설치를 위하여 양승조, 이정희, 김동철 의원이 각각 법안을 발의한 상태이다.

다. 각 법률안의 비교 및 평가

막강한 권한을 가진 고위공직자, 국회의원, 검사 등의 비리에 대한 상시적인 수사를 통하여 이들을 견제하기 위한 기구라는 점을 고려할 때 고위공직자비리수사처 법률안에서는 고비처의 독립성의 확보가 가장 중요할 것이다. 이를 위해서는 김동철의원안은 고비처를 독립된 기구로 설치하고, 처장 추천위원회에서 처장 후보를 추천하도록 함으로써 대통령의처장 인사권을 제한하고자 하였다. 이정희의원안은 고비처를 독립된 기구로 설치하고, 처장은 대법원장이 추천하는 자를 국회의 인사청문회를 통하여 대통령이 임명하도록 하였

다. 양승조의원안도 독립된 기구로 설치하고, 처장을 대법원장의 추천, 국회의 동의를 통하여 임명하도록 하였다.

물론 고비처의 독립기구로 설치하는 것이 가장 이상적이고 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 다만 수사권과 기소권이라는 강력한 공권력을 가지는 기관을 독립기구로 설치하는 것에 대한 반론도 일정 부분 근거가 있으므로 차선책으로 부패문제전담기구(구 국가청렴위원회)를 독립시켜 그 산하에 고비처를 두는 것도 검토할 수 있을 것이다. 한편 처장의 임명에 대법원장이 관여하는 것은 부적절하다. 대법원장은 대법원으로 대표되는 사법부는 판단자로서 기능하지 수사기관으로의 전문성이나 전체 법조의 대표성은 없고 민주적 정당성도 없기 때문이다. 정치적 중립성과 공정성을 갖춘 인사로 구성된 처장추천위원회 제도를 두는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다.

고위공직자 및 검찰로부터의 독립을 위하여 일정한 결격 요건을 둘 필요도 있다. 이를 위하여 이정희의원안은 현재 검사인 자는 처장으로 명될 수 없도록 하였으며, 김동철의원안은 최근 3년 내에 검사로 근무한 적이 있는 자는 처장, 차장, 특별수사관 또는 수사관으로 임명될 수 없도록 함으로써 그 결격사유를 더욱 엄격히 하였다. 이정희의원안에서는 처장은 파면 또는 퇴직 후 3년 이내에 공무원으로 임용될 수 없도록 하였고, 김동철의원안은 처장, 차장 및 특별수사관은 파면 또는 퇴직 후 2년 내에 검사, 법무부장관 및 차관, 대통령실 수석비서관 이상 공무원으로 임명될 수 없도록 하였다. 양승조의원안은 이에 대하여 특별한 규정이 없다.

또한 위 세 법안은 공히 특별수사관에게 수사권, 기소권을 인정하였다. 고비처가 검찰에 대한 실질적인 견제기구가 되기 위해서는 독립적인 수사권과 기소권 부여는 고비처의 핵심이며 필요최소한이라 할 것이다. 또한 소신 있는 수사를 할 수 있도록 하기 위하여 김동철의원안과 양승조의원안은 처장, 차장, 특별수사관들에 대한 신분보장을 규정하였다. 이정희의원안은 압력 등에 의하여 수사를 하지 않

는 것을 방지하기 위하여 특정한 사건에 대하여 필요적으로 수사를 개시하도록 하는 규정을 두었다.

5. 결론

스폰서 검사 사건, 그랜저 검사 사건을 통하여 스폰서 문제, 인맥에 의한 봐주기식 수사 등 공공연한 비밀로 인식되었던 검찰의 내부 비리 문제가 수면위로 떠오르면서 검찰에 대한 견제의 필요성이 시급하다는 인식이 확산되고 있다. 그러나, 검찰에 대한 견제 수단이 될 것으로 기대하였던 특검조차 수사에 검사들의 참여, 사건이 발생한 후 사후적으로 설치되는 임시기구라는 한계 등으로 인하여 결국 제 기능을 하지 못하였다.

“검찰은 남의 계좌를 들여다 보지만 자기 계좌는 안 들여다보는 유일한 조직이다. 그래서 공직부패수사처를 만들고자 한다. 견제가 필요하다는 거다”라는 고 노무현 전 대통령의 말처럼 막강한 권한을 가진 검찰의 내부 비리 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 결국 검찰과 동등한 권한을 가진 상시적 기구인 고위공직자비리수사처를 설치함으로써 위와 같은 문제들을 제도적으로 해결하여야 할 것이다.

2010년 언론분야 인권보고

김준현 변호사(민변 언론위원회)

I. 들어가며

2010년 한국의 언론인권분야는 무엇보다도 표현의 자유가 급속도로 위축되는 위기의 연속이었다고 평가할 수 있다. 신문, 방송 등 언론뿐만 아니라 인터넷 등 시민들의 자발적 여론 형성의 매개체에 대한 통제와 감시가 극단으로 치닫고 있다. 현 정권이 집권한 이후 최근 2년간 한국에서 표현의 자유는 급격히 나락으로 떨어지는 초유의 사태를 경험하고 있다.

국가권력이 목적의식적으로 시도한 표현의 자유 제한은 지난 6. 2. 치러진 지방동시선거라는 정치적 상황과 맞물려 소위 '천안함'사건과 '4대강 사업'을 기점으로 그 절정을 치달았다. 시민사회에서의 표현의 자유는 국가권력의 행사기소라는 공권력에 그 존재의 의미를 잃고 있다. 2008년 촛불집회이후 정부 정책에 대한 비판이 공직자에 대한 형법상 명예훼손죄로 처벌되는 사례가 급격히 증가하고 있고,

정부에 대한 비판이 담긴 글을 쓴 언론인이나 네티즌들은 명예훼손죄로 형사 처벌의 위협에 직면해 있다.

국가권력의 전방위적인 표현의 자유에 대한 억압은 시민사회의 새로운 여론형성 매체인 인터넷 등 정보통신망에 대한 국가기관의 간섭과 검열을 법제화하고 있으며, 국가권력의 이 같은 행위는 시민들에게 직간접적인 자기검열을 강제하고 있다. 인터넷상 표현물에 대한 규제는 해당 게시자에 대한 직접적인 불이익과 표현의 자유 침해로 가져오는 한편, 비슷한 의견을 가진 다른 시민들에게도 간접적으로 자기 검열을 강제함으로써 심각한 위축 효과를 가져오기 때문에 중대한 표현의 자유 침해라고 할 것이다.

국가권력은 사회적 이슈에 대한 다양한 의견을 수렴하고 존재하는 갈등을 조정하기보다 국가와 정부에 대한 비판, 사회적 이슈에 대한 문제제기, 그리고 갈등의 표출을 모두 국가안보와 사회 안전을 훼손하는 불순분자들의 소행으로 낙인찍고 있는 것이다. 문제는 이러한 여론에 대한 국가권력의 노골적인 통제가 지난 2년간 시스템화되어, 민주사회에서의 건전한 여론의 형성과 여론의 다양성, 사상의 자유 및 표현의 자유를 가로막는 장기적인 장애요소로 자리잡아가고 있는 진행형이라는 사실이다.

언론 인권 분야는 이런 면에서 현재 커다란 도전에 직면한 상황이다. 여론 통제 및 표현의 자유 억압이 극에 치달던 과거 독재정부 시절로 회귀하는 것이 아닌가 하는 두려움마저 시민사회에서 팽배하고 할 수 있다. 아래에서는 1년간 표현의 자유에 대한 국가권력의 억압 사례를 정리하고 여론에 대한 통제가 어떻게 구조화되어 가고 있는지에 대한 검토 정리하였다.

II. 국가권력에 의한 표현의 자유 침해

1. '천안함 사건'과 표현의 자유

가. 개요

2010. 3. 26. 서해에서 해군의 천안함이 침몰하는 사건이 발생하였으며, 사고 이후 2달간 사고원인에 대하여 숱한 가설들이 떠돌았다. 천안함 사건은 온 국민의 관심사였으며, 사고 발생 당시부터 국민들 사이에서는 사고원인과 북한의 개입가능성 등에 대하여 갖가지 의견이 제시되었다. 천안함 사고 수습 과정에서 국방부 등 관련 부처는 사고시간을 수시로 바꾸는 오류가 있었으며, 정부는 천안함이 침몰된 이후 인양 때까지 10일이나 걸리는 등 사고에 대한 적절한 조치를 취하지 못하였고 국민들의 비판 여론이 들끓었다. 정부는 2010. 5. 20. 북한의 어뢰에 의한 침몰이라고 공식 발표하였고, 이후 같은 달 24. 이명박 대통령은 대국민담화를 통해 북한에 대한 강경방침을 밝혔다.

<p><천안함 사건의 일지> 0.2010. 3. 26.천안함 침몰 0.2010. 4. 15.함미 인양 0.2010. 4. 25.민군 합동조사단 외부충격에 의한 비접촉 수중폭발 가능성 발표 0.2010. 5. 15.쌍끌이 어선, 북한 어뢰 프로펠러 발견 0.2010. 5. 20.정부, ‘북한 잠수정의 중어뢰’에 의한 침몰 최종 발표 0.2010. 5. 24.이명박 대통령 대국민 담화 “천안함 침몰은 북한의 군사도발이며, 앞으로 침범시 즉각 자위권을 발동하겠다” 0. 2010. 6. 2.동시 지방선거</p>

그러나 정부의 공식 발표에도 불구하고 시민사회에서는 사고원인에 대한 의혹이 가시지 않았다. 이는 정부가 최초 사고 조사 단계에서부터 수시로 말을 바꾸며 언론을 통제하였던 것으로 스스로 그 신뢰를 잃었기 때문이라 할 것이다.

천안함 사건에 대한 시민들의 의견은 최초 사고시부터 분분하였는데, 그 표현은 크게 두 가지로 발현되었다. 하나는 시민단체인 참여연대처럼 공식적인 성명을 발표하고 정부의 사고원인 발표에 대한 문제를 제기하는 것과 하나는 일반 시민들이 개인적으로 정부의 발표를 신뢰하지 못하고 자신의 개인적인 견해를 인터넷이나 휴대전화

문자메시지 등을 통해 표현하는 방식이었다.

국가권력은 이러한 시민의 표현에 대하여 모두 형사처벌하겠다는 엄포를 놓았다. 정부는 행정안전부 국방부 등 국가기관을 총동원하여 천안함과 관련하여 정부의 발표와 다른 의견은 허위사실 유포로 단정하고, 인터넷 등 사이버 공간 등을 철저히 감시하고 관련자를 색출하여 단속하겠다는 방침을 밝혔다(한겨레신문 2010. 5.20.자). 그리고 국가권력을 남용하여 시민들을 형사 기소하였다. 2010. 11. 현재 2명이 재판을 진행 중이며 일부는 처벌을 받은 것으로 알려지고 있다. 이들 일반 시민은 청소년이거나 직장인 등 평범한 시민들로 단지 천안함 사건과 북한과의 긴장관계 등 사회적 상황에 대한 자신의 의견(설사 그 의견이 진실이 아니라고 하더라도)을 표현하였다는 이유만으로 기소되었다. 또한 유엔에 천안함 사건의 의혹을 제기하는 서한을 보낸 참여연대 등 시민단체에 대하여는 지금도 허위사실유포, 국가보안법 위반 등의 혐의로 검찰의 수사가 진행중인 상황이다.

국가권력의 이같은 행위는 시민사회에서 정부의 정책이나 공식발표에 대하여 반대 의견을 제시하는 것을 범죄시하는 것으로 민주 사회의 가장 기본적 요소중 하나인 표현의 자유 자체를 무시하는 처사이다. 불행하게도 국가권력의 이같은 조치에 시민사회에서는 개인의 의사 표현이 급속히 위축되고 있는 상황이다.

나. 관련 법조항의 위헌성

국가권력의 천안함 사건 기소와 관련하여 일반 시민들에 대하여 적용한 법조항은 주로 '전기통신기본법' 제47조 제1항이다. 이 법 조항은 "공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의해 공연히 허위의 통신을 한 자"를 처벌할 수 있도록 규정하고 있다. 이 법은 군부쿠데타에 의하여 정권을 잡은 국가재건최고회의가 1961. 12. 30. 제정한 것이다. 법 제정 이후 이 조항에 의하여 형사 기소된 사례는 국가인권위원회 자료에 의하면 2008. 9. 이후 8건에 불과하다(국가인권위원

회 결정 '전기통신기본법 제47조 제1항에 관한 의견'. 제정이후 40여년간 사문화되어 있던 형사 처벌 조항이 2008년 촛불집회 정국 이후부터 현 정권 아래에서 부활한 것은 의미가 심장하다고 할 것이다. 가장 최근 사례중 하나는 지난해 미네르바라는 필명으로 인터넷에 정부의 외환정책을 비판한 글을 게재한 행위를 이 법조항에 의해 기소한 사건이다. 이 사건은 1심에서 무죄를 선고받았지만 현재 국가권력이 상소를 한 상황이다.

허위의 표현도 헌법에서 보장한 표현의 자유에 포함된다. 사실이 아니거나 사실을 확인할 수 없는 표현이라고 하여 그 자체를 금지할 수는 없다. 허위의 표현을 처벌하기 위해서는 표현의 자유를 제한하기 위한 헌법적 원칙, 명확성과 비례성의 원칙을 지켜야 한다.

우리 법체계에서 허위의 사실과 관련한 행위를 처벌하는 다른 규정들이 있다. 예를 들어 법정에서 허위의 증언을 하면 위증(「형법」 제152조 제1항), 공무소에 대하여 허위의 신고를 하면 무고(「형법」 제156조), 선거에서 표를 얻기 위해 허위를 적시하면 공직선거법 위반(「공직선거법」 제250조(허위사실공표죄), 허위사실로 타인의 평판을 저하시키면 명예훼손(「형법」 제307조 제2항) 등이 있다. 이러한 처벌 규정은 모두 허위사실 유포행위로부터 보호하기 위한 특정한 영역의 구체적인 이익이 명확하며, 또 이를 통해 허위사실의 내용이 제한되는 형식이다. 그러나 전기통신기본법의 법조항은 다른 법규정과 달리 '공익을 해할 목적', '허위의 통신' 이라는 막연한 규정을 두고 있어 시민들이 어떠한 표현이 허위의 통신이 되는지를 알 수 없으며, 보호하고자 하는 공익의 개념도 막연하여 국가권력이 자의적으로 기소를 판단토록 하는 불명확한 규정으로 위헌적 요소를 내포하고 있다고 할 것이다.

미네르바 사건의 경우도 1심 판결은 개인의 의견을 적시하였던 것이 허위 내용이 아니라고 판시하고 있다. 문제는 이 법조항에 의하면 기소권을 가지고 있는 국가권력이 개인의 의견(사실 여부가 불

확실한 의견, 또는 실제 사실과 다른 내용의 의견)을 표현할 경우, 이를 허위로 보고 언제든지 기소할 수 있다는 점이다. 허위의 내용이 또한 사실인지 의견인지의 기준 역시 국가권력에 달려 있다. 허위의 사실인지 객관적 사실인지를 결국 법정에서 가려야 한다면 시민들이 자신의 의견을 표현할 때마다 이를 자체 검증, 검열하여야 한다는 결론에 이른다.

국가인권위원회의 위 의견서에 의하면 허위표현과 관련하여 처벌하는 외국은 매우 적으며, 또한 그 법규정은 명확하게 일정한 영역의 보호법익에 한하여 규정하고 있다고 한다. 예를 들어 인도 「형법」 제171G조(Section 171G of the Indian Penal Code)는 우리의 공직선거법과 같이 선거결과에 영향을 미칠 의도를 가지고 후보자의 행위와 특징과 관련된 허위진술을 의도적으로 공표한 행위만 범죄화하고 있으며, 덴마크 「형법」 제226조 b항(Section 226(b) of the Danish Criminal Code)은 단지 허위소문이 일종의 증오연설과 같이 인종적인 증오를 부추기는 경우에만 범죄화하고 있다. 남아프리카 「방위법」 제118조 (1)항 (b)목(Section 118(1)(b) of the South African Defence Act)은 남아프리카 국방군의 구성원과 행동 또는 외국과 관련 하에서 정부에 손해를 끼치거나 당황하게 하기 위하여 계산된 외국 군대 또는 다수대중을 경악하게 하거나 낙담하게 하기 위하여 계산된 외국군대와 각 관련된 진술, 언급, 소문의 유포를 금지한다. 독일에서는 직접 공공질서와 관련된 ‘허위표현금지규정’은 존재하지 않는다.

이와 같은 해외 사례에 비추어 보아도 위 법조항은 박물관에 있어야 할 시대착오적인 것이라고 할 것이며, 헌법재판소가 판시한 표현의 자유를 제한하고자 하는 법규정이 갖춰야 할 명확성과 비례의 원칙을 지키지 못하는 위헌적인 조항이라고 할 것이다. 그럼에도 국가권력이 이 법조항을 시민들의 표현의 자유를 억압하는 수단으로 활용하고 있는 현실은 암담하다. 하루 빨리 해당 법조항의 정비가 필요하다고 보인다.

다. 알 권리의 침해

천안함 사건은 국가권력이 정보를 통제하여 시민들의 알권리를 무시한 대표적 사례에도 해당한다. 국방부는 천안함사건과 관련한 내부 문서, 영상기록, 통신기록 등에 대하여 일체 국가기밀이라는 이유로 공개를 거부하고 있으며, 감사원은 국방부에 대한 천안함사건 관련 감사결과의 주요 내용에 대하여 역시 공개를 거부하고 있다. 천안함 사건은 한반도 평화, 북핵문제 등 국제정세와 관련되어 있는 것은 물론 현 정권에 의하여 대북정책 및 국민들에 대한 이데올로기 공세의 수단으로도 활용되고 있는 만큼, 사건과 관련된 정보는 시민들의 알권리 차원에서 공개되어야 할 것이다.

2. 4대강 사업과 표현의 자유 제한

가. 개요

현 정부가 추진하고 있는 4대강 사업과 관련하여서도 국가권력이 표현의 자유를 억압하는 사례가 속출하였다. 현 정권은 4대강 사업 정책에 대한 비판여론이 6. 2. 지방동시선거의 쟁점이 되는 것을 막기 위해 의사표현의 자유를 엄격히 제한했다. 민주사회에서 선거는 시민들의 정치적 의사가 가장 자연스럽게 표출되는 장이며, 그 속에서 사상과 정책에 대한 다양한 의견 수렴이 이뤄지는 곳이다. 따라서 선거에서 의사표현의 자유는 곧 민주주의를 실현하는 주춧돌이며, 더욱 철저히 보장을 받아야 하는 것이다. 그러나 국가권력은 선거에서의 쟁점을 흐리고 정부정책에 대한 반대여론 형성을 막기 위해 '4대강 사업'이 시민사회의 의제가 되는 것 자체를 원천봉쇄하였다.

선거관리위원회는 6. 2. 지방선거와 관련하여 '4대강 사업, 무상급식은 선거쟁점이므로 이와 관련한 서명운동이나 현수막, 광고 등은 공직선거법에 의해 제한을 받는 선거에 영향을 미치는 행위'에 해당한

다는 유권해석을 내렸다. 이에 근거하여 국가권력은 집회에서 무상급식에 찬성하는 발언을 한 시민단체 회원을 선거법 위반으로 기소하였고 선거관리위원회의 조치에 따라 인터넷포털사이트 등은 관련 게시글을 삭제하는 조치를 하였다.

나. 사례

대한하천학회와 운하반대전국교수모임은 2010. 4. 26. 정부의 4대강 사업을 비판하는 내용의 만화 '강은 흘러야 한다'를 제작해 인터넷을 통해 배포해 왔다. 각종 포털사이트에 게시된 이 만화가 누리꾼들 사이에서 호응을 얻자, 지난 2010. 5. 12. 중앙선거관리위원회는 "공직선거법에 위반된다"며 사이트 운영자에게 게시물 삭제를 요청하여 이 게시물은 삭제되었다. 이 만화는 지방선거와는 무관하게 4대강 사업에 대한 반대의사를 담고 있을 뿐인 게시물이었다. 선거관리위원회는 이밖에도 지방선거를 앞두고 지울 스님의 4대강 사진전을 '선거법 위반'으로 금지한 데 이어, 전국 성당에 나붙은 4대강 사업 반대 현수막, 환경운동연합의 '4대강 지킴이' 모집 라디오 광고, 무상급식 서명운동 등을 선거법 위반이라고 유권해석을 내렸다. 선관위의 이 같은 지침에 따라 각종 행정기관은 선거에서 시민들의 표현의 자유를 억압하였다.

다. 선관위 유권해석의 문제점

4대강사업, 무상급식과 관련한 집회 의견표현 서명운동 현수막게시 등을 '선거에 영향을 미치는 행위'라고 판단한 선관위의 유권해석과 그에 따른 공권력 행사는 그 자체로 위헌적이며, 표현의 자유를 제한할 수 있는 헌법적 원칙을 무시한 행위이다. 공직선거법은 제1조에 목적으로 "「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다. 선거관리위원회법 제1조는 그 목적으로 "선거의 공정한 관리"를 규정하고 있다. 입법목적만 살

펴보더라도 ‘선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차’에 따라 공정하게 이뤄질 수 있기 위해서는 선거쟁점이 되는 정책에 대한 시민들의 의사표현이 최대한 보장되어야 한다. 또한 선거가 민주주의의 꽃으로 그 역할을 다할 수 있도록 공직선거법이 제한하거나 금지하는 선거운동은 ‘선거와 관련된 부정을 방지’하기 위한 것으로 엄격히 해석될 필요가 있다. 따라서 공직선거법 상 금지 또는 제한, 허가를 받아야 하는 ‘선거에 영향을 미치는 행위’는 4대강사업이나, 무상급식과 같은 선거에서의 정책적 쟁점에 대한 의사표현이 아니라, 부정선거의 가능성이 있는 행위라고 할 것이다. 이러한 해석이 표현의 자유와 선거권을 보장하는 헌법의 원리에 맞는다고 할 것이다. 또한 표현의 자유를 제한하기 위해서는 ‘명백하고 현존하는 위험’이 있어야 할 것임에도 국가권력은 공정선거라는 미명하에 시민들의 정치적 의견 표현이 확산되어 의제로 형성되는 것을 가로 막았다. 더욱이 4대강 사업반대(또는 찬성), 무상급식 찬성(반대) 의견은 선거에 직면하여 발생한 것이 아니라 지속적으로 논의되어 왔던 정책과제이다. 이러한 의견이 공정한 선거를 저해할 가능성이 없으며, 설사 그 가능성이 있다고 하더라도 명백하고 현존하는 위험이 없는 한 표현의 자유를 제한할 정당성이 국가권력에는 없다고 할 것이다.

3. 정책이나 공직자에 대한 비판, 풍자에 대한 고소 고발의 남용

가. G20 포스터 ‘쥐그림’ 사건

2010. 11. 12. 개최된 G20회의와 관련하여 G20을 알리는 홍보포스터에 쥐그림을 그린 시민에 대하여 재물손괴 혐의로 구속영장이 청구되었다가 기각된 일도 발생했다. 영장청구는 기각되었지만 국가권력은 이 시민을 상대로 추가적인 수사를 하고 있다. 재물손괴라면 사실상 훈방이나 약식명령으로 처벌될 수 있는 경미한 사안이나 검찰은 재물손괴 혐의를 두면서도 이 사건을 공안부에 배당하여 수사를 진행하고 있다. 국가권력은 정부의 행사나 정책에 대하여 시민들이 자신만의 의사 표현 방식으로 풍자하거나 비판하는 것을 조금도

용납하지 못하고 있는 것이다.

나. 정운천 - PD수첩 명예훼손 고소사건

정운천 전 농림부 장관은 "2008년 'PD수첩' 광우병관련방송내용에 의해 자신들의 공직자로서의 명예가 심각하게 훼손됐다"며 제작진을 고소하였으며, 이 사건은 1심에서 무죄가 선고되어 현재 항소심이 진행 중이다..

다. 박원순 명예훼손 손해배상 청구사건

박 변호사는 지난해 6월 <위클리경향> 인터뷰에서 국정원의 민간인 불법사찰 가능성을 언급했다. 그러자 정부는 "허위 사실을 주장해 국정원과 국가의 명예를 훼손했다"며 박 상임이사를 상대로 2억원의 손해배상을 청구하는 소송을 냈다. 이 사건은 최근 1심에서 국가 패소판결이 내려졌다. 판결은 "국가는 기본권의 보장 의무를 지는 존재이지, 누리는 주체가 아니다"라며 "국가가 국민의 비판에 소송으로 대응하려 할 경우 표현의 자유가 위축되고, 언론이 봉쇄될 우려가 있다"고 국가권력이 표현의 자유를 침해하는 행위에 대하여 일침을 가했다.

라. 문화부- 김연아 동영상 고소 사건

2010년 3월 문화부는 피겨스케이팅 스타 김연아 선수가 문화부 장관의 포옹을 피하는 듯한 영상을 단지 배포하였다는 이유로 인터넷 이용자 8명을 명예훼손으로 형사고소하였다. 시민들의 반대 여론이 들끓었고 문화부는 이후 형사고소를 취하였다. 문화부 장관은 교육적 차원에서 형사고소한 것이라고 변명하였지만, 이 또한 시민들의 비판 풍자에 대하여 언제든지 형사조치하겠다는 위압적 메시지를 던진 사례다. 이상의 사례처럼 정부 정책에 대한 비판이나 풍자 글에 대한 형사고소의 남발은 표현의 자유를 위축시키는 국가권력의 수단으로 활용되고 있다.

4. 인터넷 등 새로운 여론 형성 수단에 대한 제한

가. 인터넷 표현 규제 상황

정보화 사회의 가속화에 맞물려 시민들의 의사 표현의 수단 역시 다양화해지고 있다. 인터넷이나 트위터 등이 새로운 표현 전달의 대표적 수단으로 시민들은 이를 이용해 타인 및 사회와 소통하고 여론을 형성하는 것이다. 이러한 새로운 여론 형성의 매개체를 통하여 이뤄지는 의사의 표현도 국가권력의 검열을 받고 있는 상황이 지속되고 있다.

현 정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률은 제44조의7(불법정보의 유통금지)는 ‘음란, 명예훼손, 공포심이나 불안감을 유발, 청소년유해매체물, 사행행위, 국가기밀, 국가보안법 위반행위, 범죄목적의 정보’는 불법정보로 규정하고 있으며, 같은 조에서 방송통신위원회는 위 정보에 대하여 정보통신서비스 제공자 또는 게시관관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있거나, 명하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 미리 의견제출의 기회를 주는 절차에 있어서도 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우 등은 의견제출의 기회를 주지 않고 명령을 내릴 수 있는 권한을 부여하고 있다.

나. 방송통신심의위원회의 사실상 검열

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률은 제18조에서 방송통신심의위원회 설치를 규정하고 있으며, 위 인터넷 상 표현에 대한 심의는 방송통신심의위원회에서 진행하고 있다.

방송통신심의위원회의 인터넷 표현물에 대한 심의는 사실상 검열로 작용하며 인터넷에서의 표현의 자유를 제한하고 있다. 실제로 방송통신심의위원회에서의 인터넷 표현물에 대한 심의건수는 해마다 양산되고 있으며, 특히 사회질서 위반의 건수가 갈수록 많아지고 있

는 추세다.

<2009년 1-12월 통신심의 관련통계>

	심의건	시정 요구						청소년유해정보	
		계	삭제	이용정지	이용해지	접속차단	기타	결정	결정취소
음란선정	6,809	5,507	2,006		1,351	1,475	225	229	
권리침해	3,990	1,124	1,121			3			
폭력잔혹	230	99	95		1	3			
사행심	6,606	6,495	54		1,577	4,864			
사회질서위반	6,711	4,861	1,262		2,900	698	1		
계	24,346	17,636	4,538	0	5,829	7,043	226	229	0

<2010년 1-6월 통신심의 관련통계>

	심의건	시정 요구						청소년유해정보	
		계	삭제	이용정지	이용해지	접속차단	기타	결정	결정취소
음란선정	3,685	3,292	452		943	1,896	1	216	1
권리침해	855	173	168			5			
폭력잔혹	124	71	67		2	2			
사행심	4,316	4,284	27		934	3,323			
사회질서위반	6,131	5,827	1,901		2,043	1,846	37		
계	15,111	13,647	2,615	0	3,922	7,072	38	216	1

(출처 : 방송통신심의위원회)

통계에 의하더라도 2010 상반기 전체 통신심의 건수는 15,111건으로 지난 2009년 전체 24,346건의 62%에 달하고 있다. 2010년 상반기 통신심의 통계에서 특히 사회질서 위반(불법정보유형중 국가보안법 위반, 범죄목적, 국가기밀 누설 등)에 대한 심의건수가 6,131건으로

지난해 전체 심의건수 6,711건에 거의 필적한 수준에 이르렀다는 점이 눈여겨 볼 지점이다. 이는 위에서 언급한대로 2010년 상반기에 동시 지방선거가 있었던 데다, 천안함사건, 4대강사업 등 시민들의 관심을 집중시킨 사건들이 상반기에 많이 발생하였던 시대적 배경과 관련이 있는 것으로 추정된다. 시민들이 인터넷을 통해 이러한 사회적 이슈에 대하여 자발적으로 의사를 표현한 행위에 대하여 엄격한 제한이 이뤄졌다고 볼 수 있는 대목이다.

다. 방송통신심의위원회의 성격- 공권력의 행사

2010. 2. 11. 서울행정법원 2009구합35924 판결에서는 방송통신심의위원회를 민간자율기구가 아닌 행정기관이라고 판결한 바 있다. 사안은 시멘트 제조과정의 유해성을 지적하는 게시글이 명예훼손 표현물에 해당한다고 심의하여 정보통신서비스 제공자인 다음('daum')에 이를 삭제토록 시정 권고한 방송통신심의위원회의 처분의 위법성을 다툰 사안이다. 이 판결에서 쟁점은 여러 가지가 있으나 무엇보다도 법에 따라 설립되었지만 독립적으로 사무를 처리하는 민간자율기구이므로 공권력의 행사 주체가 아니며, 시정 권고도 강제성이 없다는 방송통신심의위원회의 주장에 대하여 법원은 방송통신심의위원회의 시정 권고를 행정처분으로 해석하고, 위법한 처분에 대한 구제방법으로 행정소송을 제기할 수 있다는 점을 밝힌 데 있다. 관련법에 이의 신청 등 불복제도가 마련되지 않은 상황에서 방송통신심의위원회에 의하여 표현의 자유를 침해당한 시민들의 권리를 구제받을 수 있는 길이 열린 셈이다.

이를 계기로 인터넷상 표현물에 대하여 방송통신심의위원회의 사실상 검열을 폐지하되, 권리침해적 표현에 대한 사후적 분쟁 및 피해에 대하여는 방송통신심의위원회가 아닌 독립적인 민간 자율기구나 현행 사법제도에 맡기는 것이 표현의 자유를 최대한 보장하는 방법이라 하겠다. 익명성 및 신속성, 확산성 등 인터넷 정보의 특성상 신속한 대처가 요구된다고 하더라도 이를 근거로 행정기관에 자의적으로 삭제 명령을 할 권리를 주어서는 안된다.

인터넷에 게시된 특정 글이 타인의 권리를 침해하거나 명예를 훼손했는지, 국가안보를 위협하는 내용인지 등에 대하여 법원이 아닌 행정기구가 자체적으로 판단하는 것은 그 기준도 없으며 이 과정에서 국가권력이나 기득권층에 대한 비판적인 정보들이 삭제될 가능성이 농후하기 때문이다.

위 사례처럼 환경에 대한 비판적인 글이나, 2008년 촛불집회 당시 조선, 중앙, 동아일보에 대한 광고반대운동을 하였던 시민단체의 글이 행정기관의 자유재량으로 삭제되었던 사례는 표현의 자유에 대한 억압체제로 방송통신심의위원회가 활용되고 있다는 반증이라고 할 것이다.

Ⅲ. 현 정부의 방송 장악과 언론 통제 시도

1. 언론 환경의 개편시도

2008년 하반기부터 2009년 상반기까지 큰 사회적 이슈로 떠올랐던 신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률(이하 '신문법)과 방송법 개정의 골자는 신문과 방송의 겸영을 허용하는 것이었다. 2009년 7월 22일 국회의장 김형오는 신문·방송법 개정안을 직권상정하였고 야당 의원들이 반발하는 과정에서 야당 국회의원들의 심의표결권을 침해한 상태에서 법률안이 통과되었다. 2009년 10월 29일 헌법재판소는 야당 의원들이 제기한 권한쟁의 심판청구 및 법률안 무효확인 청구 소송에서 '심의표결권이 침해되어 위법하지만 그 시정은 국회의 자율기능에 맡긴다'는 취지의 다수 의견 결정을 내렸다. 두루뭉술하나 적어도 국회의 자율기능에 의한 시정이 필요하다는 결정을 내린 것이다.

그러나 정부는 방송법 시행령을 개정하는 등 후속조치를 강행하고 있으며, 방송통신위원회는 보수언론사들의 방송업 진출을 위한 종합편성채널 및 보도채널 세부심사기준을 마련하였다. 조선, 중앙, 동아일보 등 이른바 보수언론사는 자본력을 갖춘 대기업과 컨소시엄을

구성하여 방송 진출을 도모할 것으로 예상되고 결국은 조중동과 대기업의 정치적 자본적 이해에 맞는 내용으로 방송이 편성될 가능성이 높다. 결국 신문·방송법 개정에 의한 보수신문사의 방송시장 진입은 보수세력을 위한 여론 독과점을 더욱 강화하여 여론 다양성을 침해하는 결과를 가져올 것이다.

야당의원들은 현재 결정에 따라 미디어법 개정에 대한 국회 재논의를 요구하며 김형오 국회의장에 대해 부작위에 의한 권한쟁의심판(2009헌라12)을 청구하였지만 2010. 11. 25. 위 청구에 대하여 각하 4인, 기각 1인, 인용 4인 의견으로 기각 결정을 하였다.

2. 언론인, 언론사에 대한 탄압

전국언론노동조합에 따르면 현 정권 집권 이후 지난 2년 반 동안 정권의 언론장악에 맞서 언론 자유를 지키려던 언론노동자들에 대해 사측은 해고, 정직, 감봉 등 180명을 징계했고, 검찰은 61명의 언론인을 기소한 것으로 집계됐다.

YTN은 낙하산 사장 저지 투쟁으로 해고 6명, 정직 10명, 감봉 10명 등 40여 명이 징계됐다. 한국방송공사도 이병순과 김인규 사장 등 경영진 교체 등의 문제로 양승동 전 PD연합회장 등 3명이 정직을 당했고, 6명이 감봉 등 20명이 징계를 받았다. 지난해 신문, 방송법 개정 등 언론악법 저지를 위해 언론노조 총파업에 결합했던 SBS 역시 감봉 등 3명이 징계를 당했다.

MBC 역시 언론노조 총파업으로 3명이 감봉을 당했고, 낙하산 사장 저지 파업 투쟁으로 해고 1명, 정직 10명, 감봉 10명 등 MBC 본부만 41명, 지역 63명이 징계를 받았다. 또 이근행 MBC본부장 등 집행부 13명이 업무방해로 기소됐다. 강제 통폐합에 맞서 김종국 사장 출근 저지 투쟁 등을 벌였던 진주MBC는 해고 1명, 정직 7명, 출근 정지 1명 등 10명이 징계 됐다.

YTN낙하산 저지 투쟁으로 노종면 전 YTN 지부장 등 6명이 해고됐고, 국민의 방송 MBC를 지키기 위해 파업에 나섰던 이근행 MBC

본부장과 주민 의견을 무시한 채 진행된 진주MBC 강제 통합에 맞섰던 정대균 진주MBC 지부장이 해고됐다. 또한 언론노조 총파업으로 30여 명이 기소됐다. 이들에 대한 혐의는 주로 업무방해이며 현재 재판이 진행 중인 상태다.

3. 공영방송의 위기

가. 창원 진주 문화방송 강제 통합합 추진

진주 문화방송은 지난 9. 10. 주총을 열고 창원 문화방송과의 합병을 의결했다. 문화방송은 합병에 반대하는 기자 PD등 언론인을 해고 등 징계조치하며 합병을 강압적으로 추진하고 있다.

앞으로는 방송통신위원회의 승인만을 남겨둔 상태다. 문화방송이 창원과 진주 지역방송을 통합하고자 하는 이유는 외형상 적자 보전을 위한 구조조정이지만 당사자들은 정권의 문화방송 민영화 추진을 위한 구조조정의 일환으로 보고 있다. 방송국의 합병은 방송통신위원회의 승인 사항으로 문화방송의 합병추진은 현 정권의 방송 장악과 관련이 없지 않다는 것이다.

지역방송은 지역성을 전제로 한 것으로 여론의 다양성을 이끌어내고 지역균형발전을 담보하는 한 축이라고 할 수 있다. 그러나 문화방송의 합병과정에서는 자본의 논리에만 치중하여 무엇보다도 통합 과정에서 시청취자인 지역주민의 의견수렴 과정을 거치지 않고 지역 여론을 무시함으로써 합병의 당위성이 없다는 비판을 받고 있다.

나. 방송편성권에서의 자율성 침해

문화방송은 지난 4월 PD수첩 '4대강편'을 방송하려다가 자체 중단한 적이 있다. 당시 문화방송의 경영진은 국토해양부가 제기한 방송금지 가처분 신청이 법원에 기각됐음에도 '4대강'편 방송을 자체 중단하였다가 시민들의 반대 여론 등에 못 이겨 방영을 하였다. 이러

한 사실은 언론사의 편집권이 외부세력으로부터 자유롭지 못하다는 점을 보여주는 대표적 사례다.

다. 수신료 인상에 대한 반대운동

한국방송공사는 수신료를 현행 2,500원에서 3,500원으로 인상하는 안을 추진하고 있다. 그러나 이는 시민들의 커다란 반발을 불러오고 있다. 한국방송공사는 현 정권 출범이후 언론장악의 첫번째 사례로 친 정부적 인사로 경영진을 교체하고, 시사보도 프로그램을 의도적으로 축소하여 뉴스보도의 연성화를 시도하였고, 정부에 대한 비판과 감시를 통한 사회적 의제 형성이라는 언론의 본연의 임무보다는 홍보성 보도에 집중함으로써 공영방송으로서 존재 가치를 스스로 떨어뜨린 상태다. 시민들의 반발은 수신료 인상이 한국방송공사의 공영성을 담보와 무관하다는 것에 있다. 더욱이 최근의 수신료 인상 추진방안은 신규로 진입하는 종합편성채널에 광고물량을 배분하기 위해 한국방송공사의 광고를 폐지하고 그 대신 수신료를 인상한다는 정권의 여론시장 장악 정책에 따른 것이라는 분석이 시민들 사이에 설득력을 얻고 있다. 수신료 인상의 전제조건은 방송의 공영성, 권력과 자본으로부터의 독립성에 있다. 공정성 확보와 내부 견제 감시 장치의 마련이 요구된다고 할 것이다.

IV. 나오며

2010년 한국 언론인권분야에 대한 보고는 우울한 회색빛으로 가득 차 있다. 표현의 자유에 대한 국가권력의 침해는 상상을 초월할 정도이며, 기본적인 민주주의의 근간을 뒤집어 놓고 있다. 또한 언론장악에 대한 시도는 현 정권의 말기가 가까워질수록 더욱 노골화되고 강력해 질 것으로 보인다.

그럼에도 희망이 있는 것은 사람의 입을 막는 정권은 반드시 실패한다는 역사의 교훈에서 찾을 수 있을 듯하다. 옛 사람들도 ‘衆口難防’이라고 하지 않았던가.

2010년 여성분야 인권보고

김미경, 김인숙, 소라미, 원민경, 윤지영, 위은진, 이지선, 이한본,
조숙현, 최윤수 변호사(민변 여성위원회)

I. 총평

2010년 여성인권 분야 중 가족법분야에 있어서는 가족관계 등록 등에 관한 법률이 제정되어 신분공시에 대한 제도적 미비사항이 일부 보완되었고, 특히 미혼모, 이혼 가정 등에서의 자녀 양육에 필요한 제도적 기반 마련을 위한 노력이 있었다. 그러나 2009년에 이어 2010년의 여성노동도 그 상황은 악화되었다. 실업률은 증가하고 취업률은 감소하였으며, 고용된 여성 노동자의 근로조건도 점점 나빠지고 있다. 저출산 문제의 대책으로 전반적인 보육예산이 증가하였음에도 여성의 일가정양립은 여전히 요원하며, 여성들의 결혼·출산으로 인한 경력단절 문제는 재취업시 임금과 일자리 질 저하의 요인이 되고 있다. 2010. 10. 16. 발표된 '제2차 저출산·고령화사회 기본계획('11~'15)'은 막대한 재정투자에도 불구하고 저출산·고령화에 대한 대책으로는 여전히 미흡하며, 특히 사교육비에 대한 문제가 포

함되지 않았고, '임금의 40%를 주는 정률제'는 비정규직, 자영업자, 전업주부에게는 아무런 실효성도 없으며 계층간 격차를 초래한다는 비난을 받고 있다.

2010년은 성폭력가해자에 대한 비난 여론이 거세었으며, 이를 계기로 성폭력 범죄에 대한 처벌상한을 높이는 법률 개정이 이루어졌다. 그러나 지나치게 형량이 강화됨으로서 오히려 실효성에 의문이 제기되고 있다. 한편, 지적장애인 역시 저항할 능력이 없는 약자라는 점에서 지적장애인에 대한 성폭력은 비난가능성이 크다고 할 수 있을 것인데도, 장애여성에 대한 성폭력 사건에서 무혐의 처분이나 무죄 판결이 속출하고, 집단적이고 지속적인 성폭력 사건에서조차 가해자들이 집행유예 판결을 받는 등 적절한 대책이나 처벌이 이루어지지 않고 있다.

성매매산업과 경찰과의 유착비리는 계속 문제되고 있으며, 여성연기자의 60.2%가 사회 유력인사나 방송관계자에게 성접대 제의를 받았고, 직접적으로 성관계를 요구받은 연기자도 21.5%에 달한다는 국가인권위원회의 실태조사 결과가 발표되었다. 노동권 확보를 위해 성적 또는 신체의 자기결정권을 포기해야 하는 구조적 상황이 개선되어야 할 것이다. 성매매여성에 대한 처벌이 병용되는 '성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률'은 낱알이 팽창하는 기형적인 성산업 규모와 계속되는 성매매피해여성의 인권침해를 막지 못하고 있어, 성구매자 및 성매매알선업자들만이 처벌되는 내용의 '성구매자 및 성매매알선업자 처벌법'으로 전환하는 논의가 좀 더 활성화되기를 기대한다.

2010년 증가하는 다문화 가족과 관련하여 외국 국적 포기가 완화하는 국적법 개정이 있었고, '결혼중개업의 관리에 관한 법률'을 개정하여 국제결혼중개과정에서 발생하는 인권침해를 줄이고자 하는 노력이 있었으나, 결혼중개업자가 당사자로부터 제공받은 정보의 신뢰성을 담보할 수 있는 장치가 부재하다는 점 등에서 한계가 있다. 다문화 가족은 물론이고, 모든 이주민을 인권의 관점에서 포괄할 수 있도록 기본이념과 지원대상에 대한 전면적 재검토가 이루어진 통합적인 다문화 정책의 수립이 필요하다.

성주류화 정책을 시행하기 위해 도입된 성인지예산서 제출이 올해로 2년째를 맞았다. 성인지 대상 사업규모가 올해 7조 3000억원에서 내년 10조 2000억원으로 39.1%가 증액됐고, 사업 건수도 29개 기관 195개 사업에서 34개 기관 245개 사업으로 증가해 성인지예산서의 제출이 지난 해보다는 확대되었다¹⁾. 그러나 여전히 제출대상기관 49개 중 미제출기관이 17개에 이르고 성인지예산서에 포함된 예산은 내년 총 지출 309조 6000억원의 2.7%에 불과하는 등 아직 미미한 수준이라는 평가를 받고 있다²⁾.

1995년 제정된 ‘여성발전기본법’이 변화된 여성정책 환경에 대응하기에는 미흡하다는 그간의 지적에 따라 ‘여성발전기본법 전부개정’이 추진되고 있다. 여성부는 보다 적극적으로 여성정책을 추진하기 위하여 여성발전기본법을 ‘여성정책기본법’으로 전면개정을 추진하여 개정안을 국회에 발의하였다. 이에 앞서 국회차원에서도 여성발전기본법 전부개정법률안이 발의되어 ‘성평등기본법’으로의 전부개정이 추진 중이다. 그동안 기존의 여성발전기본법이 여성의 발전을 도모하고 차별을 해소하는데 큰 역할을 해오기는 했으나 여성정책의 패러다임이 변화함에 따라 한계의 지적과 함께 개정의 필요성이 제기되어 왔다. 여성정책이 소극적인 차별의 해소 뿐 아니라 적극적인 성평등의 실현으로 나아가야 하며, 정책의 기획과 의사결정단계로부터 여성의 참여를 증대시켜 여성과 남성의 다른 경험과 의견이 정책에 균형 있게 분담하게 하며 남녀불평등이 발생되지 않도록 함으로써 남성편중의 사회주류를 남녀평등하게 변화시키는 ‘성주류화’ 전략을 시행할 필요도 제기되었다. 이에 그동안의 연구와 논의의 결과로 비로소 여성발전기본법 전부개정이 추진되고 있는 것이다. 다소 늦은 감이 있으나 적극적인 성평등 정책 실현을 위한 성과로 여겨진다. 다만 정부안은 그동안 전부개정의 필요성으로 제기되어 온 것을 충분히 담고 있지 못하다. ‘여성정책기본법’이라는 제명도 지나치게 소극적이며, 성평등의 개념 역시 보다 적극적인 개념으로 수정될 필요가 있다. 앞으로 지속적인 논의와 의견수렴을 거쳐 실질적인 성평

1) 여성신문, 2010. 10. 22.자, “국가재정과” 성인지 예산 토론회, 내년 성인지 대상 사업규모 10조 2000억원”

2) 내일신문, 2010. 10. 6.자, “정부, 여전히 성평등예산 외면”

등의 실현을 위한 명실상부한 기본법으로서 기능할 수 있도록 개정이 이루어져야 할 것이다.

II. 가족법분야

1. 가족정책 주무부서의 변경

2008년 새정부의 출범과 동시에 폐지 위기에서 여성부로 존치하게 되었던 여성부가 올해보건복지가족부의 가족·청소년 업무를 이관받아 다시 여성가족부로 출범하였다³⁾. 이로서 보건복지가족부에서 담당하던 보육 및 가족업무가 다시 여성가족부로 이관되게 되었다. 2008년 새정부의 출범으로 보건복지가족부에서 가족정책을 담당하게 되면서, 보육·가족 업무는 연일 터지는 국민건강, 식품안전 문제 등에 가려 정책적 발전을 이루지 못했다는 평가를 받아왔다⁴⁾. 새로운 여성가족부의 개편도 가족정책에 새로운 비전을 제시하지는 못했다는 비판을 받고 있다. 특히 가족정책은 단순히 가족대상별 서비스 업무가 아니라 가족관계 및 형태의 변화, 돌봄의 공백을 어떻게 국가와 사회가 보완하며 국민 인식을 변화시켜 나가느냐의 문제인데 여성가족부는 이러한 새로운 가족정책에 대한 비전 제시 없이 부처만 키우는 것이 아닌가 하는 우려와 함께 성평등 정책 및 여성인권 정책이 지체되지 않도록 할 필요가 지적되었다.⁵⁾ 지난 1년의 업무만으로 아직 평가가 이르기는 하나, 2011년 여성가족부 예산안에 대하여 “여성정책 부분은 상대적으로 약화되고 가족정책이 강화된 느낌”이라는 평가가 있기도 하다⁶⁾.

2. 가족관계의 등록 등에 관한 법률의 개정

3) 여성신문, 2010. 3. 19.자, “윤곽 드러난 여성가족부”

4) 경향닷컴, 2009. 12. 4.자, [시론] “여성가족부 개편, 반성과 비전을”

5) 경향닷컴, 2009. 12. 4.자, [시론] “여성가족부 개편, 반성과 비전을”

6) 여성신문, 2010. 10. 1.자, “여성가족부 2011년 예산 보따리 풀어보니, ”가족정책 ↑ 여성정책 ↓“ 추세 두드러져”

2008. 1. 1.부터 시행된 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’은, 가족관계증명서에 친생부모와 양부모를 별도 표기함으로써 입양관계증명서를 별도로 둔 취지에 반하고, 출생신고사항에 ‘혼인 중 또는 혼인 외의 출생자인지’를 구별하여 표시하도록 하며, 혼인, 이혼, 입양, 파양 등 신분변동사항이 모두 증명서에 표시되어 개인정보가 과다하게 공시될 뿐 아니라 외국인 배우자의 동일성을 확인하기 어렵다는 등의 비판을 받아 왔다.

이러한 비판을 해소하고자, 이혼 등 과거의 기록사항을 전부 현출하는 전부증명 형식과는 별도로 개인의 사생활 보호를 위하여 일부의 기록사항만을 현출하는 일부증명 형식의 증명서를 신설하고, 기존의 가족관계증명서에 친생부모를 ‘부모’로 기재하고 ‘양부모’를 추가했던 것과 달리 친생부모를 기재하지 않고, ‘양부모’를 부모로 기재하며, 대신 양부모만 기재했던 입양관계증명서에 친생부모와 양부모를 동시에 기재하는 내용으로 개정된 ‘가족관계의 등록에 관한 법률’이 2009. 12. 29. 공포되어 2010. 6. 30.부터 시행되었다.

또한 2010. 5. 4. 공포되어 2010. 8. 4.부터 시행된 개정 ‘가족관계의 등록에 관한 법률’은 외국인의 경우 가족관계등록부에 외국인등록번호를 기재토록 하여 그 외국인의 동일성과 가족관계를 쉽게 확인할 수 있도록 함으로써 다문화가정 외국인가족과 그 구성원들의 사회생활 안정을 도모할 수 있게 하였다.

다만 출생 신고 시 혼인 중의 자인지, 혼인 외의 자인지를 구별하도록 하는 조항을 삭제하는 내용의 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’ 개정안이 여전히 국회에 계류 중인바, 이를 구별할 법적인 필요성이 없고, 차별의 도구로 이용될 우려가 있으므로 조속히 개정법이 통과되어야 할 것이다.

3. 친권 관련한 민법 개정안에 대한 논란

2008. 9. 고 최진실의 사망 이후 이혼 등으로 부 또는 모가 단독친권자가 되었다가 친권자가 사망한 경우 생존한 다른 부 또는 모가 당연히 친권을 가지는지에 대하여 논란이 발생하였는데, 정부는 이를 입법적으로 해결하고자 위와 같은 경우 가정법원의 심리를 거쳐 친권자로 정해지지 않았던 부모의 다른 일방을 친권자로 지정하거나 후견이 개시되도록 하는 민법 개정안을 제출하였다.

이에 대해 대한변호사협회는 '현행 민법으로도 위와 같은 상황에서 미성년자를 보호할 수 있고, 민법 개정안은 불필요한 소송을 야기하며, 혈연관계가 있는 친부모가 친권자가 되는 것이 당연한 원칙일 뿐 아니라 위 민법 개정안은 상속재산과 관련해 고 최진실씨 전 남편의 친권행사를 막기 위한 여성계의 과열된 분위기를 반영하고 있는 이성적이지 못한 개정안'이라는 내용의 반대의견을 제출하였는데, 이는 일단 친권자가 아니었던 부 또는 모가 미성년자의 복리에 반하는 친권행사를 하여 친권상실선고를 당한다고 하더라도 기왕에 이루어진 권리행사의 효력은 그대로 유지된다는 점 등을 간과한 것으로서 자의 복리의 관점에서 타당하지 않다.

4. 낙태의 단속과 처벌 범위의 개정시도

우리 형법에는 낙태에 대한 처벌 규정이 존재하나 이는 사실 상 사문화되어 있었기 때문에 서구와 달리 낙태에 대한 찬반 논의가 종래에는 거의 이루어지지 않았다. 그러나 저출산대책의 일환으로 90년대 중반까지 가족계획의 한 방법으로 보건소에서도 시행하던 낙태시술에 대한 단속이 시작되었다.⁸⁾ 낙태 시술을 한 병원이 검찰에 고발되고 낙태시술 의사가 집행유예형을 선고 받았고⁹⁾, 직접 관련자

7) 법률신문, 2010. 5. 12.자, "단독 친권자 사망시 법원이 법정대리인 선임' 민법개정안 기존 민법으로도 문제점 충분히 해결"

8) 중앙일보, 2009. 11. 16.자, "저출산 그늘, 불법낙태 단속한다."

9) 한국일보, 2010. 3. 2. 자, "불법낙태 병원 검찰에 고발, '낙태 예방 종합계획' 발표, 분만수가 인상도 검토키로"; 2010.10.1.자, "낙태시설 의사에 실행선고, 세계적으로 합법화된 초기 낙태에 실행선고라니" - 이 사안은 낙태에 반대했던 남편이 의사를 고발하여 적극 처벌을 요구하였던 사안임

가 아닌 프로라이프 의사회가 고발한 4개 병원에 대하여는 의사 한 명이 불구속 기소되었고, 나머지 의사는 불기소 처분이 되기도 하였다.¹⁰⁾ 이러한 낙태에 대한 단속강화로 낙태에 대한 찬반논쟁과 함께¹¹⁾, 사회경제적 사유를 낙태 허용사유에 포함해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다¹²⁾.

이와 관련하여 배우자 등의 인공임신중절수술 동의권을 삭제하고, 임신의 지속이나 출산이 임부의 생명을 위태롭게 할 수 있다는 이유로 인공임신중절수술의 승인 신청 시 산부인과 전문의 2명 이상의 진료소견서 제출하도록 하며, 강간 또는 준강간에 의한 임신을 이유로 인공임신중절수술 승인 신청 시 확인 절차 거치도록 하고, 의학적 사유의 인공임신중절수술은 임신 20주, 범죄학적 인공임신중절은 임신 9주 이내로 제한하며, 인공임신중절수술심사위원회의 설치, 인공임신중절수술을 할 수 있는 의료기관 지정을 주요 골자로 하는 모자보건법 개정안(이영애 의원 대표발의안) 및 인공임신중절수술의 허용한계를 28주 이내로 제한하는 같은 법 개정안(전현희 의원 대표발의안), 인공임신중절수술 허용 사유에 대통령령으로 정하는 사회·경제적인 사유를 추가하되 임신한 날부터 12주 이내의 경우에만 할 수 있도록 하고, 사전 상담절차를 두는 같은 법 개정안(홍일표 의원 대표발의안)이 발의되었다.

5. 미혼모에 대한 정책적 관심

비록 저출산 대책이라는 다른 의도로 시작되긴 했으나, 그동안 사회적으로 외면되었던 미혼모에 대한 정책적 관심이 시작된 점은 2010년 가족정책의 성과로 볼 수 있다¹³⁾. 그러나, 여전히 미혼모에 대한 사회적 차별이 심각하고 미혼모가 자녀를 직접 양육할 수 있게

10) 세계일보, 2010. 6. 26. 자, “검찰 불법낙태 수사 일단락... 의사 1명 기소 그쳐”

11) 경향신문, 2010. 2. 9. 자, “낙태논쟁/낙태 비윤리적 ‘불가피한 사회구조’ 함께 고려해야”

12) 뉴시스, 2010. 4. 12. 자, “홍일표, 낙태 허용사유 확대법 발의”, 2010. 7. 6. 자 국민일보 “사회·경제적 사유 낙태허용 법안 “반드시 필요”“

13) 뉴시스, 2010. 4. 27. 자, “경기, 미혼모 지원조례 제정 추진”, 2010. 7. 29. 자 파이낸셜 뉴스 “입법조사처, ‘양육미혼모, 아동 정부지원 확대돼야’;한겨레신문, 2010.8.30. 자, “인권위 ‘미혼모 학습권 보장책 마련을’, 2010. 9. 26. 자 한겨레 “서울교육청 ‘미혼모 학습권 보장’ 공문”

하는 지원은 턱없이 부족한 것이 현실이므로, 실질적인 지원정책 마련이 요구 된다¹⁴⁾.

이러한 관심을 바탕으로, 아동을 양육하는 미혼모 또는 미혼부는 미양육 생부 또는 생모에게 인지 및 양육비 청구를 할 수 있고, 미양육 생부 또는 생모가 미성년자로서 부양능력이 없는 경우에는 그의 부모에게 아동양육비를 청구할 수 있으며 국가나 지방자치단체는 이에 관한 법률적 지원을 하도록 하고, 국민주택 분양·임대 시 한부모가족에게 일정 비율을 우선 분양하도록 하는 내용의 한부모가족 지원법 개정안(신낙균 의원 대표발의안), 만 24세 이하의 한부모를 청소년 한부모로 정의하고, 국가와 지방자치단체가 청소년 한부모에 대하여 교육지원을 하기 위한 조치를 하도록 하고, 미양육부에게 양육비를 부담시키는 내용의 같은 법 개정안(최영희 의원 대표발의안), 국가가 미혼부를 대신하여 양육 미혼모에게 양육비를 지급하고 미혼부가 경제적인 능력을 회복하는 경우 구상하는 미혼모자양육비 대지급 제도와 미혼모자양육수당제도 도입 1명당 월 10만원의 미혼모자양육수당을 지급하고, 미혼모를 국민기초생활보장법에 따른 수급권자로 하는 같은 법 개정안(이석현 의원 대표발의안), 미혼부모는 이로 인하여 교육에서 비합리적인 차별받지 아니하고, 국가나 지방자치단체는 청소년 한부모에게 아동을 양육할 경우에도 추가적인 복지급여를 실시할 수 있도록 하는 같은 법 개정안(원희목 의원 대표발의안) 및 비혼 자녀의 양육비 지급에 관한 법률안이 발의되었다.

6. 양육비에 대한 실제적 확보 방안 마련

이혼시, 법원에서 인정되는 양육비가 현실적이지 않고 그나마 제대로 지급되지 않는 경우가 많아 미성년 자녀를 양육하는 한부모가정이 경제적 빈곤을 겪는 경우가 많다는 지적 때문에, 개정 가사소송법은 재산명시·재산조회 제도, 양육비 직접지급명령제도, 담보제공명

14) 연합뉴스, 2010. 7. 9.자, “<대한민국 미혼모 보고서>⑤ 지원 따로 현실따로”; 2010. 7. 11.자 연합뉴스 “<대한민국 미혼모 보고서>⑥기업들도 가해자”

령'일시금지급명령제도, 양육비부담조서 제도 등을 도입하였으나, 양육비채무자가 자력이 없는 경우에는 모두 실효성이 없다는 한계가 있었다.

이 때문에 비혼, 이혼, 별거 유기 등의 사유로 미성년의 자녀를 양육하지 않은 부모가 양육비를 지급하지 않은 경우 국가가 대신하여 먼저 양육비를 지급하고 이를 구상하는 내용의 양육비 대지급법이 발의되었으므로, 조속히 통과될 필요가 있다. 한편 대법원은 “금전지급 등 재산상 의무이행을 요구하는 청구에선 그 취지를 초과해 의무이행을 명령할 수 없다.”는 가사소송규칙 제93조 제2항에 “법원이 자녀 복리를 위해 양육에 관한 사항을 정하는 경우엔 그렇지 않다.”는 단서 조항 추가함으로써 법원이 직권으로 양육비를 증액할 수 있도록 하여 양육비가 현실적으로 책정될 수 있는 하나의 기반을 마련하였다.

7. 친생부모의 양육을 우선시하고, 자의 복리를 고려한 입양절차의 변화

미혼모가 자녀를 키울 수 있는 제도적 기반의 부재와 뿌리 깊은 혈연주의로 인하여 미혼모가 출산한 아이들은 주로 해외 입양되기 때문에, 대한민국은 '고아 수출국'이라는 오명에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 지금까지는 이에 대한 사회적 관심이 크지 않았으나, 점차 친생부모가 직접 양육을 할 수 있는 기회를 제공하고, 국내 입양을 활성화 하며, 입양절차에 있어 입양되는 자의 복리를 고려해야 한다는 문제의식이 생기기 시작했다.

이러한 문제의식은, 법원이 입양허가를 하고, 친부모에게 양육에 관한 충분한 상담 및 양육정보를 제공하는 등 부모의 직접 양육을 지원하며, 아울러 양자가 된 자 등에게 자신의 입양 정보 접근권을 부여하며, 향후 국외 입양을 금지하는 내용의 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안(최영희 의원 대표발의안), 양친이 될 자격 요건

을 강화하여 아동학대, 가정폭력, 성폭력 등의 범죄 경력이 있는 사람은 양친이 될 수 없도록 하고, 국내 입양의 걸림돌로 작용했던 입양수수료 지불항목을 삭제하는 내용의 같은 법 개정안(현경병 의원 대표발의안), 입양기관이 입양 상담 시에 제공해야 하는 양육과 입양에 관한 정보의 내용을 법률에서 규정함으로써 친부모가 충분한 정보 속에서 양육과 입양을 결정할 수 있도록 하는 같은 법 개정안(이애주 의원 대표발의안)에 반영되었다.

8. 서울가정법원의 양육상담 노력

서울가정법원은 2009년 하반기부터 법관 및 가사조사관 등으로 '자녀문제솔루션 모임'을 구성해 미성년 자녀의 부모교육, 양육수첩 제작, 1박2일 캠프, 솔루션 프로그램(부모 및 자녀 상담 프로그램)을 진행해오고 있다. 또 조사관 인력 등이 부족한 가정지원에 부모교육 동영상도 배포하기도 했다.¹⁵⁾ 법원이 단순히 일도양단의 판결을 내리기 보다는 이혼으로 인한 가족의 상처를 최소화하는데 노력하고 특히 미성년 자녀에 대한 향후 양육과 면접교섭의 실시 등에 대한 중재자로 나서면서 아동의 복지 문제에 관심을 갖는 것은 매우 바람직한 내용이라고 평가할 수 있다. 한 가지 아쉬운 것은 서울가정법원의 경우 가사전문법관이 재판을 하고, 많은 수의 가사조사관을 운영하며, 다양한 프로그램을 준비하고 개발하고 있지만, 서울 이외의 지방법원 가사과에서는 서울가정법원만큼의 전문성을 확보하지 못한 상태에서 절차가 진행되고 있다는 점인데, 빠른 시일 내에 각 지방마다 가정법원이 설립되거나 각 지방법원 가사과에도 서울가정법원의 프로그램이 실시되어야 할 것이다.

한편, 최근 이혼소송 중인 부부가 자녀를 소송의 도구로 이용하는 사례가 많은 것으로 나타나서 부부 양측이 자녀의 진술서를 제출하면서 따로따로 자기에게 유리한 진술만 담아 제출하는가 하면, 서로 자녀를 증인으로 내세우겠다고 다투는 사례가 많은 것으로 전해지고

15) 경향신문, 2010. 3. 6.자.;2010. 6. 21. 자 내일신문 등

있는데,¹⁶⁾ 이러한 문제점 역시 솔루션모임 프로그램이나 전문 상담사의 상담을 통해서 해결의 실마리를 찾아갈 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 빈곤과 여성노동 분야

1. 여성노동자의 고용현황

여성의 실업률은 증가하는 반면 취업률은 감소하고 있다. 또한 남성과 여성의 취업률 및 임금 격차는 더욱 커지고 있다. 이러한 상황에서 여성 노동자의 일자리 확장에 앞장서야 할 공공기관이 오히려 여성 고용이나 승진에 차별을 두고 있다. 여성 노동자를 위한 일자리는 희망근로 등 공공부문 일자리, 기능직, 계약직에 집중되고 있다.

가. 실업률 증가, 취업률 감소

금융위기의 여파가 아직까지도 여성 노동에 미치고 있다. 특히 저학력 중고령자 여성이 경기에 민감하게 반응하고 있는데 고용불안정성이 점차 높아져 가는 현 노동시장 상황에서 이들 계층의 실업 장기화는 빈곤문제로 확대될 가능성이 높다. 경력 단절 이후 여성이 취업할 수 있는 일자리들 대부분이 비정규직과 일용직, 저임금 일자리인데 고용 안정망이 없는 이들 일자리들은 경기 침체의 여파가 그대로 미치기 때문이다. 이는 여성 고용에 관한 수치를 통해서 확인할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 지난해 국내 여성의 경제활동참가율은 49.2%로 2008년보다 0.8%포인트 하락했다. 여성의 경제활동참가율이 40%대로 떨어지기는 2005년 이후 처음이다. 여성 비경제활동인구도 전년보다 28만6000명 증가한 1,042만 명으로 1961년 통계작성 이후 최대치를 기록했다. 이는 남성의 두 배에 달하는 규모다.

16) 법률신문, 2010. 3. 9.자, “이혼소송 부모 자녀를 소송방편으로 악용 많다”

아예 취업을 포기한 여성 구직단념자도 전년보다 34.0% 늘었다. 반면 여성 취업자는 10만3000명 줄었다. 여성 취업자가 감소한 것은 2003년 이후 처음이다¹⁷⁾. 이러한 상황에서 올해 1월 여성 실업률이 1999년 이래 최고를 기록했다. 1월 여성 실업자는 전년 같은 기간 대비 76.2%나 증가했는데, 남성 실업자 수 증가율이 27.2%인 것에 비하면 여성 실업자가 더 큰 폭으로 늘어난 것이다. 또한 취업자 수 역시 전년 대비 남성은 9만1000명 증가했으나 여성은 오히려 8만 6000명 감소했다¹⁸⁾. 상황은 고학력 여성의 경우도 다르지 않다. 고학력화의 영향으로 여성 비경제활동인구 가운데 고학력 비중이 꾸준히 증가하고 있으며, 여성 고용의 중요한 역할을 하고 있는 정부지원 일자리사업의 대부분이 저학력, 저숙련 일자리이기 때문이다. 2007년 대졸 이상 학력을 소지한 한국 여성의 고용률은 60.9%로 경제협력 개발기구(OECD) 평균치인 79.9%를 훨씬 밑돌면서 OECD 회원국 가운데 하위권에 속한다. 여성 노동력을 부차적, 대체적 노동력으로 인식하는 이상 여성 고용률은 더욱 낮아질 수밖에 없다. 따라서 여성의 노동시장 참여의 기회를 확대하고 노동시장에서 여성차별을 제거하는 노력을 더욱 강화할 필요가 있다. 정부가 앞장서서 여성에 대한 차별적 고용관행과 제도를 개선키 위한 남녀고용평등정책을 펼칠 필요가 있다. 또한 임시방편적 일자리대책에서 벗어나 여성 고용을 근본적으로 개선할 수 있는 대책을 수립할 필요가 있다¹⁹⁾.

나. 여성 고용에 관한 정부 대책의 문제점

정부의 여성고용 활성화 정책은 저학력, 저숙련 일자리에 집중되어 있다. 일자리에 대한 체계적인 대책은 없고 유연한 일자리를 양산하겠다는 정부의 입장이다. 일자리 양극화에 의해 관찮은 일자리 자체가 감소하였으므로 일자리 양극화 자체가 문제인데 도리어 노동시장의 문제를 여전히 시선을 낮추는 문제로 보거나 대기업 정규직 고용 경직성을 원인으로 파악하고 있기 때문이다. 그래서인지 공공기관이

17) 경향신문, 2010.3.8.자, “여성고용 ‘최악’ 지난해 비경제활동인구 1042만명”

18) 아시아투데이, 2010.2.15.자, “여성취업 갈 수록 어렵다...99년 이후 최악 실업률”

19) 윤자영, 「여성고용 동향과 여성일자리 대책의 대안 모색」, 『2011년 여성일자리.보육예산 집담회』 토론회 자료집

여성의 고용이나 승진에서 민간기업보다 여성에게 더 차별적이다. 공공기관의 여성 고용 비율은 평균 30.14%로 민간기업 1321곳의 34.89%보다 낮았으며 부서를 대표하거나 인사고과 또는 결재 권한이 있는 여성관리자 비율도 공공기관이 9.93%로 민간기업의 16.09%에 미치지 못하였다²⁰⁾. 중앙 행정기관 정부위원회 위촉직 여성 위원 참여율은 2006년 29.6%를 기점으로 2008년 27.0%, 2009년 24.6%, 2010년 21.7%로 감소하고 있다. 또한 여성 공무원 중 일반직도 24.4%에 그쳐 여성 공무원의 대부분이 특정직, 기능직, 계약직인 것으로 나타났다²¹⁾. 이는 정부 예산을 보아도 알 수 있다. 전체 노동부 예산안 중에서 고용평등개선 지원사업이 차지하는 비율은 0.009%에 불과하다. 2011년 전체 노동부 예산은 161,110백만원이 증가(14.1%) 하였으나 고용평등 관련 예산은 2010년 예산대비 5천만원이 도리어 감소하였다²²⁾. 지금과 같은 노동 유연화, 저숙련·저임금의 임시직 창출, 민간에 의존하는 노동 정책으로는 여성 고용을 절대 확대할 수 없다. 여성 고용 분야에 정부의 예산을 많이 책정하되 보다 체계적이고 근본적인 관점에서 정책을 펼쳐야 한다.

다. 남녀 임금격차 확대 등 고용의 질 악화²³⁾

경제협력개발기구(OECD) 주요 회원국 가운데 한국의 남녀 임금 격차가 가장 높은 것으로 나타났다. OECD가 회원국들을 대상으로 2003~2006년 자료로 뽑아낸 정규직 남녀 평균 임금 차이 통계에서 한국 여성이 남성보다 38% 정도 덜 받아 21개 회원국 중 최고인 것으로 조사됐다. OECD 회원국의 평균 남녀 임금격차는 17.6%였다. 비정규직을 포함한 여성 전체 임금을 기준으로 한다면 이 수치는 더 높아질 수밖에 없다. 여성 노동자의 대부분이 비정규직에 종사하고 있기 때문이다. 고용노동부가 발표한 자료에 의하면 2010년 정규직과 비정규직간 월평균 임금이 104만원이나 차이가 나 사상 최대로 벌어졌다. 비정규직의 임금이 정규직의 절반 수준 밖에 되지 않는 것이다. 특히 여성 정규직의 경우에는 시간제로 월급을 받는 비율이 증가하고 있다. 이는 정부의 정책에 힘입은 바가 크다. 시간제 근로는 사실상

20) 세계일보, 2010.9.6.자, “여성 고용·승진, 공공기관이 민간보다 ‘인색’”

21) 여성신문, 2010.10.8.자, “정부의 여성 등용 후퇴했다”

22) 박차옥경, 「2011년 일자리, 보육·방과후 예산의 문제점과 대안」, 『2011년 여성일자리·보육예산 집담회』 토론회 자료집

23) 아시아투데이, 2010.4.2.자 “한국 남녀 임금격차 OECD 최대…38% 벌어져”

법정수당과 각종 상여금의 적용을 배제하는 효과를 가져 오기 때문에 임금 하락과 일자리 질을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 이처럼 전반적으로 여성 고용률 뿐만 아니라 고용된 여성 노동자의 근로조건의 질도 점점 떨어지고 있다는 점에서 문제가 심각하다. 정규직과 비정규직 간의 근로 차별이 개선되지 아니한 상태에서 노동 유연화 정책을 펼치고 여성 노동자를 대체 인력으로 인식하는 근본적인 상황이 개선되지 않는다면 여성 노동자의 근로조건은 더욱 악화될 것이다.

2. 여성빈곤의 현황

가. 여성가구주 가구의 빈곤

서울시가 2010. 6. 27. 공개한 '2010 통계로 보는 서울 여성의 삶' 자료에 따르면 올해 가족 생계를 위해 일터에서 경제활동을 할 여성 가정은 전체 가구주의 24.5%에 해당하는 87만5,565명으로 집계됐다. 서울지역 4가구 중 1가구가 여성 가장이 생계를 책임진다는 것으로, 2005년(78만1,000여명)보다 4배나 늘어난 수치고, 2020년에는 26.7%까지 증가할 전망이다. 이는 여성의 사회 참여확대라는 긍정적 측면도 있으나 이혼, 독신, 남성 실직 등의 사회 부작용에 따른 부정적 요인도 반영된 것으로 분석된다. 지난해 여성 취업자 4명 중 1명이 전문관리직에 종사해 2005년(20.8%)보다 4.4%포인트 상승했지만, 임시 및 일용직 비중은 44.1%로, 상용근로자(33.6%)보다 많았고 남성 임시·일용직 비중보다 18.0%포인트나 높아, 일자리 질이 상대적으로 낮았다²⁴⁾.

우리나라의 가구 빈곤 양상을 보면, 가구의 주요 소득원인 가구주의 성별에 따라 빈곤율에 있어 큰 차이가 존재한다. 2010년 1분기 통계청의 가계동향조사 자료를 이용해 계산했을 때, 남성가구주 가구의 빈곤율이 15.14%인데 반해 여성가구주 가구의 빈곤율은 36.18%로 그 두 배가 넘는 것으로 나타났다. 실제 통계청의 2010년 3월 경제활동인구조사 자료를 통해 분석한 결과, 여성의 경우 경제

24) 한국일보, 2010. 6. 27.자 “서울여성가장 87만 명”

활동참가율 및 고용률, 임금이 남성에 비해 상대적으로 낮은 수준이었으며, 이러한 특성은 가구의 중요 소득원인 여성가구주에게도 해당된다는 것을 알 수 있었다. 차별로 인한 여성의 낮은 경제활동참가율 및 고용률, 낮은 임금 등 노동시장에서 여성이 가지는 특성이 상대적으로 심각한 여성가구주 가구의 빈곤 원인이 되고 있다²⁵⁾.

나. 저출산과 빈곤문제

유엔인구기금(UNFPA)이 2010. 10. 20. 발간한 '세계인구현황보고서'에 의하면, 2010년 현재 우리나라 총인구(4850만명)는 전세계 26위이고, 출산율은 2007년 기준 1.26명으로 G20 중 가장 낮았다. G7의 합계 출산율은 1980년대 이후 큰 변화 없이 1.5명 이상을 유지하고 있는 것에 비해 한국의 출산율은 1980년 2.83명에서 2007년 1.26명으로 꾸준히 하락했다. 우리나라의 합계출산율(한 여성이 가임기간 동안 낳게 되는 아이들의 수를 합한 것)은 1.24명으로, 우리나라보다 낮은 국가는 전체 조사대상 186개국 중 홍콩(1.01명) 보스니아 헤체고비나(1.22명)뿐이다²⁶⁾.

그런데, 통계청이 2010. 8. 발표한 '소득과 자산에 따른 차별 출산력' 보고서에 따르면 평균 출생아 수는 가구소득과 소득분위가 높아질수록 많아졌다. 통계청이 2009년 배우자가 있는 35~44세 여성(추가 출산을 하지 않는 시기)의 평균 출생아 수를 조사한 결과 가구의 월소득이 500만원이 넘는다고 답한 가정에서만 평균 출생아 수가 2명(2.00명)에 이르렀다. 반면 가구 소득이 100만원 미만인 가정의 평균 출생아 수는 1.79명이어서 표본집단 가운데 가장 적었다. 이밖에 100만~200만원 1.89명, 200만~300만원 1.97명, 300~400만원 1.95명, 400만~500만원은 1.97명을 기록해 소득과 출산율이 대체로 비례했다. 소득에 따라 전체 가구를 20%씩 5개로 나눈 '소득 5분위'에서도 소득이 많은 가구의 출산율이 높았다. 자녀 수는 자산과도 비례했다.

25) 김수현, 「여성가구주 가구의 빈곤문제」, 새로운 사회를 여는 연구원, 2010.

26) 한국경제, 2010. 11. 7.자 "[G20 서울 정상회의 D-3] 한국 1인당 GDP 10위·출산율 꼴찌"

총자산에서 부채를 뺀 순자산이 많으면 평균 출생아가 증가하는 성향을 나타냈다. 35~44세의 평균 출생아 수는 5분위가 1.98명으로 가장 많았고 1, 2분위는 1.82명과 1.74명이었다. 또 집을 가진 가정보다 전·월세를 사는 가정보다 아이를 많이 낳아 주거의 안정이 출산력을 높이는 데 매우 중요한 요소임이 드러났다²⁷⁾.

현대경제연구원이 2010. 8. 4. 서울·경기 지역의 20·30대 남녀 직장인 561명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 2명의 자녀를 희망하는 응답자가 58.2%로 가장 많았다. 이어 한 자녀만 갖겠다는 대답이 24.0%, 세 자녀 13.5% 순이었다. 전체의 70% 이상이 2명 이상의 자녀를 갖기를 원했다. 조사결과에 따르면, 20·30대 직장인들이 희망하는 자녀 수는 이보다 많은 1.81명인데, 실제 출산율은 1명(1.15명)에 그치고 있는 실정으로, 원하는 데도 자녀를 갖지 못하는 이유로는 과도한 비용(64.7%), 시간 부족(12.1%), 보육기관 문제(9.1%) 등이 꼽혔다. 비용부담 요인은 사교육비(57.9%)를 지적한 비율이 가장 높았고, 보육위탁비(17.3%) 의료비 등 양육비(10.5%) 순이었다. 조사 결과 응답자의 82%는 저출산 문제에 대한 기업의 노력이 부족하다고 답했다. 기업이 출산장려를 위해 직장 보육시설확충(37.7%), 휴가 및 휴직제도 활성화(22.1%), 탄력적 근무제 운용(21.3%), 출산 장려금 지원(18.8%) 등을 도입해야 하고, 정부 차원에서 임신·출산비용 지원확대(43.5%), 여성의 육아 휴직기간 연장(31.2%), 남성의 육아 휴직제도 도입(19.3%) 등을 시행해야 한다고 지적했다²⁸⁾. 이와 같이 현재 사회문제화 되고 있는 저출산의 가장 중요한 원인은 소득, 즉 빈곤의 문제임을 알 수 있다.

다. 여성빈곤 해결을 위한 정책방향

경기도가족여성연구원이 2010. 8. 4. 도내 이주여성, 여성노인, 여성장애인, 성매매 여성 등 1000명을 대상으로 '가장 필요하다고 생각되는 정책과 사업이 무엇인지'를 설문조사한 결과를 발표했다. 빈곤 및

27) 서울신문, 2010. 8. 20.자 "소득 높을수록 아이 많이 낳는다"

28) 한국일보, 2010. 8. 5.자 "2, 30대 직장인 아이 둘 낳고 싶지만 돈 시간이..."

차상위계층 여성들에 가장 필요한 정책지원이 무엇이냐는 질문에 현금 지원보다는 '일자리 지원'이라는 응답이 세 사람 중 한명 꼴인 34.8%로 가장 높고, 생활자금 소액대출(27.9%), 주택지원(23.8%), 그리고 저금리 전환대출 확대(13.4%) 순이었다²⁹⁾. 조사 결과 여성장애인의 34.6%는 '다양한 일자리 확충'을 가장 필요한 정책으로 꼽았으며 다음으로 도우미·차량운영지원(17.9%), 생활보조금 기준 및 자격조건 검토 필요(15.4%), 의료적 지원(13.9%) 등이 필요하다고 응답했다. 여성노인의 44.3%도 일자리 문제를 가장 시급한 문제로 답했으며, 다음으로 경제문제(31.9%)를 꼽았다³⁰⁾.

통계청이 2010. 1. 18. 발표한 바에 의하면, 지난해 육아를 위해 일자리를 포기한 사람이 159만9000명으로 160만 명에 육박했고(전년대비 4만 명 정도 증가), 그 중 159만2000명은 여성이었다. 지난해 여성취업 애로사항을 조사한 결과 47.6%가 육아부담을 꼽았는데, 이는 98년 29.3%, 2006년 45.9%에 비해 빠르게 늘어난 규모로, 30대로 가면 62.3%에 달한다. 1042만 명의 여성 비경제활동인구 중 182만 명이 30대이고 1년 전보다 5만4000명 늘었는데, 전문가들은 육아에 따라 여성들이 대거 비경제활동인구로 편입된 것으로 보고 있다. 여성이 한창 일할 나이에 육아 쪽으로 대거 빠져나가면서 재취업이 어려워지거나 비정규직으로 전락할 수밖에 없어, 30대의 육아 문제가 고령여성의 빈곤과 부실한 노후의 원인인 것으로 나타났다³¹⁾.

이와 같은 조사 결과에 비추어 보면, 여성빈곤문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 여성의 노동시장참여를 촉진시키기 위한 방안과 여성의 소득을 개선시켜 줄 수 있는 정책이 추진되어야 할 것이다. 뒤에서 상세히 살펴보겠지만, 저출산 대책 역시 양질의 여성고용 확대라는 관점에서 재검토 되어야 한다. 이와 같은 여성의 노동시장참여를 촉진하기 위해서는 육아 및 보육 지원정책이 뒷받침 되어야 하며, 여성들이 육아 때문에 일을 그만두지 않도록 정책을 추진할 필

29) 아시아경제, 2010. 8. 4.자 “저소득 여성들 일자리 해결 가장 시급”

30) 시민일보, 2010. 8. 4.자 “소외계층 여성들 일자리 지원 필요”

31) 내일신문, 2010. 1. 18.자 “고령여성 빈곤, 육아문제서 시작”

요가 있다.

특히 여성가구주 가구에 대해서는 그 지원을 강화하는 방안이나 이들에게 적합한 일자리를 제공하는 등의 정책을 추진하고, 현재 근로빈곤층(워킹푸어)을 대상으로 하는 근로장려세제를 여성가구주 가구에 확대해서 적용하는 방안 등 낮은 소득을 보전하기 위한 정책을 함께추진해야 할 것이다³²⁾.

3. 여성들의 결혼·출산 등으로 인한 경력단절 문제

가. 여성들의 결혼·출산 등으로 인한 경력단절 현황

한국여성정책연구원이 펴낸 '2009년 여성가족 패널조사 사업보고서 및 제2차 기초분석 보고서'를 보면, 결혼한 여성들은 결혼하지 않은 여성들에 견줘 일자리를 유지하기 어려운 것으로 나타났다.³³⁾ 2007년 1차 조사를 했던 여성 임금노동자들을 1년 뒤 다시 조사한 결과, 기혼 여성 1251명 가운데 27.7%인 347명이 일을 그만뒀다. 반면 미혼 여성은 391명 가운데 81명(20.7%)이 일을 그만뒀다. 상대적으로 적었다. 결혼한 여성은 일자리의 질도 열악했다. 기혼자의 경우 주 40시간 미만을 일한 단시간 노동자와 60시간 이상 일한 장시간 노동자의 비중이 각각 20.0%와 9.0%로, 미혼자(각각 6.8%, 6.5%)보다 높았다. 반면 월평균 임금을 100만원 이하로 받는 비중은 기혼자가 54.6%로 미혼자(24.5%)에 견줘 훨씬 높았다. 보고서는 경력 단절 등의 이유로 여성들이 결혼을 하고 나이가 많을수록 임금을 적게 받는다고 지적했다. 출산휴가가 있는 직장에 다닌다고 응답한 여성은 34.5%, 육아휴직이 있다고 응답한 여성은 30.9%에 그쳤다.³⁴⁾

32) 김수현, 「여성가구주 가구의 빈곤문제」, 새로운 사회를 여는 연구원, 2010.

33) 이택연 외 4, 만19세 이상 64세 이하의 성인 여성을 대상으로 하여, 1차년도 조사에서 조사된 원표본 가구 9,068가구와 이 가구에서 분가한 가구 100가구를 포함하여 총 9,168가구가 조사대상이며, 개인은 1차 조사에서 성공한 9,997명과 조사대상이었으나 조사하지 못한 445명, 신규표본 개인 722명 총 11,164명이 조사대상으로 하여 2008년 10월부터 2009년 6월까지 약 9개월 동안 조사한 결과다.

34) 한겨레, 2010. 1. 28.자

여성 근로자 10명 중 8명이 출산 때문에 직장을 그만두거나 이직한 것으로 나타났다. 한국여성노동자회가 한국노동연구원에 의뢰해 여성 경력단절 현황을 조사한 결과 응답자의 71%가 출산 때문에 일을 그만뒀고, 8.9%는 다른 일로 바꾼 것으로 파악됐다.³⁵⁾ 직장생활을 하려고 출산 시기나 자녀수를 조정하는 여성도 약 40%에 달한다. 자녀를 키워놓고 재취업했을 때의 새 일자리의 질도 현저히 낮아지는 것으로 나타나 출산 전에는 정규직 비율이 62.9%였지만 출산 후 재취업한 경우 정규직 비율이 28.5%로 떨어졌다.³⁶⁾

나. 여성의 결혼·출산으로 인한 경력단절에 대한 평가와 과제

여성들은 결혼과 출산 과정에서 기업의 퇴직 압력 등으로 비자발적으로 직장을 그만두는 경우가 많은데, 이것이 오랜 기간 동안의 경력단절을 야기하고 있으며 장기적인 경력단절은 재취업시 저임금, 비정규직 고용 등 임금과 일자리의 질을 낮게 하고 있다.

그러므로 여성들이 결혼과 출산을 전후하여 일자리를 유지하려면 정부가 보육료가 싼 공공보육시설을 대폭 확충하고, 이들을 보호할 단체협약과 비정규직법 등 사회적 장치가 제대로 작동해야 하고, 산전후 휴가 및 육아휴직 제도를 고용친화적으로 개편하여 일과 가정을 양립시키려는 정부와 기업의 노력이 필요하다.

4. 2010년 보육정책 및 이에 대한 평가³⁷⁾

가. 2010 보육예산으로 본 보육정책

2010년도 보육예산은 2조877억원으로 편성되었다.³⁸⁾ 2010년도 보육

35) 조사는 2010. 3월부터 7월까지 서울, 인천, 안산, 수원, 광주, 마산·창원, 부산 지역에 거주하는 30·40대 여성으로 10세 미만의 자녀를 양육한 경험 등이 있는 여성 1181명을 상대로 이뤄졌다.

36) 세계일보, 2010.9.13.자

37) 이하는 백선희, 「2010년도 보육예산의 문제점과 대안」 중 III. 2010년 보육예산 편성 내용과 문제점 부분을 요약 발췌하였다.

38) 2009년의 1조 7천억원 보다 22%에 증가한 것이다.

예산의 구체적 내용을 보면, 보육시설운영 지원 예산³⁹⁾은 국공립 및 비영리법인 보육시설 종사자의 인건비 지원 외, 영아전담시설 종사자, 장애아전담시설 종사자, 방과후 시설 보육교사, 시간연장형 보육교사, 장애아통합 보육교사, 보육시설 대체교사에 대한 지원 예산, 그리고 농어촌 보육교사 특별근무수당 예산이 포함되는 것으로, 2009년에 비해 2.8% 증가한 3,495억원이 편성되었으며 전체 보육예산의 16.7% 수준이다. 시간연장형 보육교사 및 농어촌 보육교사 지원 대상이 조금 증가한 것 외에 제도적 변화는 없다.

영유아보육료 지원 예산은 보육시설 이용 영유아의 보육료를 지원하여 가구의 자녀양육비용 부담을 감소시키기 위한 사업이다. 0-4세 아 차등보육료 지원, 만5세아 무상보육, 장애아 무상보육, 두 자녀이상 보육료 지원 외 맞벌이 가구 지원 확대를 위한 예산이 포함된다. 관련 예산은 2009년과 비교하여 27.3% 증가한 1조 6,322억 원이 편성되었으며, 전체 보육예산의 78%를 차지한다. 예산 증가와 연계된 제도적 변화로는 차등보육료 지원 대상과 두 자녀 이상 보육료 지원 대상에 대한 급여 수준의 확대와 신규 사업인 맞벌이 가구에 대한 지원 확대 등이 있다. 만5세아 무상보육사업과 장애아무상보육사업에는 변화가 없다.

보육시설 기능 보강비는 국공립보육시설 설치와 보육시설 증개축 개보수비를 지원하는 예산으로, 국공립보육시설 확충과 직접적으로 연관되어 있는데, 2009년과 비교하여 55.4%나 삭감된 단 94억이 편성되었을 뿐이다. 따라서 2010년도 예산안에 따르면, 국공립보육시설 확충계획은 단 10개소, 장애아전담시설 확충 계획은 단 1개소 등 보육시설 신규 확충에 대한 계획이 2009년도에 비해 약 1/4 수준으로 대폭 축소되었다.

보육인프라 구축 내에는 많은 사업 예산이 포함되어 있으나, 실제 그 사업내용들을 보면 인프라 구축과 무관한 것들도 포함되어 있다.

39) '보육돌봄서비스' 예산으로 배정되어 있다.

보육인프라 총 예산은 2009년보다 감소하였는데, 주요 원인인 바우처 관련 예산이 감소하였기 때문이다.⁴⁰⁾

보육시설평가인증 운영을 위한 예산으로 2009년과 동일한 3,401백만 원이 할당되었고, 보육시설에 대한 교재교구비, 차량운영비 지원을 위한 예산으로 15,093백만 원이 편성되었다. 보육시설 미이용아동 양육지원예산으로 114천명에게 매월 10만원씩 지급(국고보조율 48%)하기 위해 총 65,664백만 원이 편성되었다.⁴¹⁾ 보건복지가족부 보육예산에는 포함되어 있지 않지만, 정부 예산안에는 '맞벌이 가정 0세아 정기돌봄서비스 지원(신규, 1,249명, 44억 원) 예산⁴²⁾, 직장보육시설 관련 예산, 맞벌이 저소득자녀 밤 9시까지 학교에서 돌보는 '방과후 학교 종일돌봄교실' 확대(전국 2,000개교 추가) 등의 보육관련 예산도 포함되어 있다.

나. 2010년 보육정책에 대한 평가

2010년 보육예산은 사업예산의 약 80%를 보육료 지원, 즉 수요자 중심 예산으로 책정하였는데, 수요자 중심 정책 구조의 효율성과 효과성에 대한 정책적 검토가 필요한 시점이다. 전반적인 보육예산의 증가가 있었지만, 국공립보육시설 확충 예산은 2009년과 비교해서도 매우 큰 삭감이 이루어졌다. 정부가 국공립보육시설 확충에 대한 의지가 없는 것으로 보이는데, 여성의 일가정양립이 가능하도록 하는 가장 기본적인 정책이 국공립보육시설의 확충에 있으므로 이것이 정부정책에 반영되어야 할 것이다.

보육료 지원 대상이 확대되기는 하였지만, 지원대상을 여전히 하위 소득 70%의 가구에 묶어 두고 있다. OECD 등 선진국에서는 만 5세부터 무상 유아교육 또는 보육을 실시하고 있으며 점차적으로 4세,

40) 제도 도입 초기인 2009년에는 초기 시스템 구축비용 등 일시적인 비용이 소요되었고 2010년에는 더 이상 그 비용이 불필요하기 때문이다.

41) 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원함으로써 보육료 지원과의 형평성 제고 및 자녀 양육에 대한 경제적 부담 완화를 목적으로 시작한 사업이다.

42) 지원대상은 소득하위 50%이하 맞벌이 가구 중 0세(12개월 이하) 아동이며, 지원내용은 정기돌봄 서비스를 제공(1일 11시간 주5일)하는 것이다. 비용으로 환산하면 월 58~69만원에 해당한다.

3세로 확대되어 가고 있다. 3~5세의 경우는 점차적으로 보편적 보육으로 확대해야 할 시점이다. 0~2세의 보육료 지원의 경우를 보면, 보육료 비용이 큰데도 불구하고 소득만을 단일기준으로 보육료를 지원하고 있다. 정부입장에서는 비용대비 효과가, 수요자 입장에서는 접근성에 어려움이 있을 수 있으며, 낭비적 요소도 있다.

보육정책 자체가 저출산 관련 주요 정책이지만 여전히 미흡하다. 저출산과 관련된 예산으로 두 자녀 이상 보육료 지원이 있다. 비록 무상보육의 대상자를 확대하기는 하였지만, 여전히 하위소득 70%에 게만 그 기회를 주고 있다. 중산층 이상의 육아 비용을 고려하지 않고 있다.

양육수당은 보육시설 미이용자에게 지불되는 비용으로 2010년에 656억원이 할당되었다. 현재는 0~1세의 차상위 계층에게만 지급되고 있지만, 향후 대상과 급여 수준이 확대될 가능성이 있어 그 예산도 증가할 것으로 보인다. 미이용의 경우는 보육욕구가 없거나, 보육욕구가 있어도 보육시설을 이용하기 어려운 환경에 있을 경우가 될 것이다. 특히 보육욕구가 있어도 이용할 수 없는 환경이라면 그 문제는 양질의 보육서비스를 제공하려는 국가의 적극적 노력으로 해결해야 할 문제이다. 2009년 보육바우처시스템이 도입되면서 바우처 관련 예산이 배정되었고 그 규모는 56억 원에 이른다. 바우처시스템이 가동되고 있는 현실에서는 어느 정도 불가피한 예산이라고도 할 수 있으나, 바우처시스템이 고착화되기 전에 바우처시스템의 비용대비 효과, 장기적인 보육정책과의 일치성 등을 분석할 필요가 있다.

5. 공무원의 유연근무제 도입과 문제점⁴³⁾

2009. 12. 30. 정부가 '제1차 경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 기본계획'으로 공공부문 중심의 단시간 근로 확산(10년), 단시간 일자

43) 박주영, 「피플잡 창출확산 추진정책방향의 검토」, 2010.

리 확산을 위한 기업지원(10년), 유연근무제 확산 정책을 확정하면서 2010. 2. 8. 유연근무제 활성화 기본계획이 수립되었고, 2010. 2. 18. 관계부처합동으로 유연근무제 확산 방안을 마련하였다. 노동부의 3. 29. 보도자료 및 노동부 여성고용과 2010. 2. 유연근무제 중점 추진 과제 등을 통해 본 현재 유연근무제 추진방향의 주요특징은 ①공공 부문 유연근무제 선도모델 발굴·확산, ②민간부문 일·가정 양립형 단시간 근로 확산 지원, ③시간근로자 보호 강화, ④유연근무제 촉진을 위한 제도적·정책적 기반 강화이다.

정부가 추진하고 있는 유연근로제도로 촉발될 수 있는 노동 상황을 예측해보면 다음과 같은 문제점이 있다. ①단시간 적합 직무로의 재편과 불안정고용의 창출 즉 공공부문의 단시간 직무·직종 확대 및 민간의 경우 여성 집중 직종에 대한 비정규직화 확산, ②근기법상 포괄적인 노동유연화 전략의 추진, ③시간제 단시간 노동과 시간제 임금형태의 정형화, ④노동시간 유연화와 노동강도 증가, ⑤근로시간 단축과 저임금, ⑥비정규직법상 비정규직의 확산과 차별판단기준의 협소화, ⑦단시간 노동의 범적용예외 확대, ⑧노동형태의 다각화와 노동자성 부인, ⑨비정규 노동의 확산과 민간고용서비스 산업부문의 확장, ⑩비정규직화 비용에 대한 기업 부담 경감 및 기업 재량권에 대한 법적 근거 마련.

따라서 정부가 공공부문에 대한 노동유연화를 촉진해 민간부분으로 확산하려고 주도하기에 앞서 이러한 문제점을 완화하고 해결할 수 있는 방안의 마련이 선행되어야 한다.

6. 이명박 정부의 '제2차 저출산·고령사회 기본계획('11~'15)'과 그 문제점

가. 기본계획 확정·발표 경위

저출산·고령사회기본법 제20조에 의하면, 정부는 저출산·고령사회

중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회 기본계획을 수립·추진하여야 한다. 이에 따라 정부는 2010. 9. 10. 제 2차 저출산 고령사회 기본계획(안)을 발표하고, 공청회를 통하여 대 국민 의견 수렴을 하고 그 결과를 바탕으로 추가로 관계부처 협의를 추진한 후, 저출산·고령화사회위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 10월 중 최종 확정될 예정임을 밝혔다. 기본계획안이 발표되자 각 계 각 층의 비판이 쏟아졌다.

정부는 2010. 9. 14. 대국민공청회를 개최하였는데, 시민단체가 "여성에게 책임을 전가하는 저출산 고령화 정책 반대"라는 시위를 하여 잠시 중단되기도 하였고⁴⁴⁾, 공청회에 참여한 각계 전문가들은 계획안의 핵심을 이루는 저출산 대책이 근로여건을 저하시킬 우려가 있다며 공(公)보육 체계의 구축을 강력히 주문하였다⁴⁵⁾. 공청회 이후에도 정부가 발표한 기본계획안에 대해서 각 계 각 층의 비판이 계속 이어졌다⁴⁶⁾.

정부는 2010. 10. 16. 기본계획을 확정·발표하면서, 노동계·여성계 등 각 계의 의견을 수렴하여 제기된 의견을 반영하기 위해 관계부처 협의를 추가로 실시하고 일부 과제를 추가로 보완하였다고 설명했다⁴⁷⁾.

나. 기본계획의 주요 내용⁴⁸⁾

기본계획은 '저출산고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약'을 비전으로, 추진과제를 '(1) 출산과 양육에 유리한 환경 조성, (2) 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, (3) 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선'으로 정하고, 다양한 제도개선을 추진하기로 하였다. 각 추진과제별로 주요한 제도 개선의 내용은 다음과 같다.

44) 머니투데이, 2010. 9. 14.자, "저출산 대책 대국민 공청회... 시민단체 난입 중단"

45) 연합뉴스, 2010. 9. 15.자, "저출산대책, 공공보육 외면"

46) 내일신문, 2010. 9. 15.자, "저출산대책, 공공보육 외면"; 여성신문, 2010. 9. 17.자, "저출산·고령사회 2차 5개년 계획 보따리 풀어보니"; 한겨레, 2010. 10. 5.자, "저출산과 비정규직 여성노동자"

47) 이데일리, 2010. 10. 26.자, "뭇매 맞았던 정부, '저출산·고령화대책' 무얼 보완했나"

48) 보건복지부 핫뉴스, 2010. 10. 26.자, "저출산·고령사회 본격 대비를 위한 제2차 기본계획 확정", 첨부파일 '붙임-시안 발표 이후 보완사항등'

① 출산과 양육에 유리한 환경 조성

출산·양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여, ① 통상임금의 40%, 하한을 50만원으로 하는 육아휴직급여 정률제를 도입, ② 육아기 근로시간 단축 청구권 및 근로시간 저축휴가제 도입, ③ 비정규직 고용보험 가입 확대, 사용자·근로자간 합의시 육아휴직 기간만큼 계약기간을 연장, ④ 직장보육시설 설치기준 완화 및 운영지원 확대, ⑤ 산전후 휴가 분할 사용 허용, ⑥ 배우자 출산휴가 유급화, ⑦ 신혼부부 주택구입·전세 지원, ⑧ 보육·교육비 전액지원 대상 확대(소득하위 50%→70%), ⑨ 공공형·자율형 어린이집 도입, ⑩ 셋째아 이상 고용·세제·교육 지원 확대 등 육아휴직제도와 보육제도를 개선하겠다고 한다.

② 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축

고령자들의 삶의 질 향상을 위해 ① 퇴직연금 도입 및 개인연금 활성화를 위한 제도개선, ② 임금피크제 활성화를 위한 보전수당 제도 개선(지원대상 54세→50세 하향, 지원연한 6년→10년으로 확대), ③ 건강검진 사후관리 강화 및 수검률 제고('09년 66%→'15년 73% 목표), ④ 노인 일자리 단계적 확대, ⑤ 고령 농가의 농지를 담보로 연금을 지급하는 농지연금 시행('11년), ⑥ 노년기 질환특성을 고려한 건강보험 보장성을 확대하겠다는 계획이다.

③ 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선

마지막으로 성장 동력 확보를 위해서는, ① 여성고용률 제고를 위해 적극적 고용개선조치를강화하고, ② 상위직급 공무원과 국공립 대학 교수 중 여성비율 상향, ③ 외국인력 활용을 위한 선발 기준 완화 등을 추진하겠다고 한다.

다. 기본계획의 평가 및 문제점

정부는 기본계획안 발표 이후 일부 비판 의견을 수렴하여, 기본계획에서는 육아휴직 기간만큼 계약기간을 연장하고 노사 합의에 따라 육아휴직 기간만큼 계약기간을 연장할 수 있도록 하고, 비정규직 근

로자의 고용보험 가입을 확대하고 기업이 임신한 비정규직 여성 근로자를 계속 고용할 경우 조달물품 입찰심사에서 가산점을 주는 방안 등을 도입하기로 하고⁴⁹⁾, 신혼부부의 경우 무주택기간 제한없이 국민주택기금을 대출받을 수 있게 하고, 5년간 75조 8000억을 투입하기로 확정⁵⁰⁾하는 등 기본계획안의 일부 문제점을 보완 시정하였다.

그러나 정부의 기본계획은 막대한 재정투자에도 불구하고 국가적 재앙을 가져올 수도 있는 저출산·고령화에 대비한 대책으로는 여전히 미흡하다는 지적을 받고 있다. 확정된 제2차 기본계획이 실제로 결혼이나 임신, 출산 여부를 고민하는 젊은층, 그리고 노후를 준비하는 노년층을 끌어안기에는 부족하다는 것이다. 먼저, 저출산 대책의 핵심이라고 할 수 있는 사교육비 문제는 제2차 기본계획에 아예 포함되지 않았다. 신혼부부에 주어질 수 있는 국민임대주택 미임대분도 현재로선 거의 없는 형편이다. 게다가 낡은 임대주택 단지가 ‘슬럼화’하고 있어 신혼부부들이 기피하기 때문에, 국민임대주택이 근본적으로 개선돼야 한다는 지적도 있다. 기간제 근로자의 경우 육아휴직에 따라 근로기간을 연장할 수 있게 했지만, 기간제 근로자에 대한 노사합의가 쉽지 않은 현실을 간과한 것이라는 평가가 나온다. 기업 부담을 줄여준다는 취지로, 직장 보육시설 설치 의무를 이행하지 않은 기업의 명단 공개를 1년간 유예하기로 한 것도 대책을 적극 실현하기 어려운 현실을 반영한 것으로 보인다. 또 상당수 과제들이 ‘추진’ 또는 ‘검토’로 남아 있다. 그동안 예산 배분을 둘러싼 부처간 협의 과정에서 치열한 경쟁이 벌어져온 만큼, 이들 과제들이 상황에 따라 대책에서 탈락할 수 있다는 우려도 나오고 있다.⁵¹⁾

특히 기본계획안에서부터 많은 문제점이 지적되었던 개별 제도가 기본계획에서도 그대로 확정된 것이 무엇보다 심각한 문제다. 이 중 문제가 심각한 개별 제도를 살펴보면, ‘임금의 40%를 주는 정률제’

49) 천지일보, 2010. 11. 1.자, “저출산 대책, 5년간 76조 투입”

50) 한국경제, 2010. 10. 26.자, “저출산·고령화대책 강력한 추진체계부터 갖춰야”

51) 조선일보, 2010. 10. 26.자, “정부, 저출산 대비 기본계획 발표… '역부족' 지적도”

는 비정규직, 자영업자, 전업주부에는 아무런 실효성이 없을 뿐만 아니라, 저임금일수록 생활고에 시달리고 육아 부담이 클 수밖에 없음에도 불구하고 최고 50만원의 격차가 발생하게 되어 계층 불평등을 초래할 수 있다. '육아휴직 급여의 15%를 복귀 후 지급'하는 것은, 실제 노동자가 육아 휴직기간에 자녀 양육에 사용하라고 주는 육아휴직 급여의 취지를 몰각 시키고, 경력단절을 회사나 국가의 책임이 아닌 근로자의 책임으로 회귀시키는 문제가 있다. '정부의 유연근무제'는 단시간 근로를 도입하는 사업장에 전일제 1인당, 단시간 2인으로 환산해 상시 근로자 규모를 변동하는 것을 원칙으로 삼고 있는 바, 사실상 시간제 근로를 뜻하는 것으로, 결국 정부는 노동유연화 전략의 일환으로 고용안전망으로부터 취약자의 위치에 있는 여성 근로자에게 우선 시범하여, 오히려 여성에게 가사노동과 저임금 노동을 강요하는 결과를 초래할 수 있다. '공공형·자율형 어린이집 도입'은 부모와 아동의 편리한 이동을 위해 접근성이 중요한 보육시설의 특성상 평가인증제에서 상위등급을 받은 시설이 '자율형 어린이집'으로 전환할 경우 부모들은 어쩔 수 없이 자율형을 이용할 수밖에 없게 되고, 민간보육시설이 전체 보육시설의 94.4%를 점유하고 있는 현실에서 보육료 상한선 폐지는 보육료 상승 및 계층 위화감을 조성할 것이고, 결국 보육공공성을 저해하는 결과를 초래할 것이다.⁵²⁾

정부는 기본계획을 확정·발표하였지만, 기본계획을 구체적으로 시행함에 있어서도 계속 위와 같은 각 계 각 층의 비판 의견을 수렴하고 그에 따라 제도 개선을 해가는 노력을 강구해나가야 할 것이다.

IV. 여성폭력분야

1. 들어가며

52) 박승희, 「제2차 저출산 정책 기본계획 비판」, 『정부의 저출산 정책 비판과 대안마련을 위한 토론회』 자료집

2010년은 초기부터 천안함사건과 4대강사업 등의 이슈에 묻혀서 전반적으로 여성인권문제가 이슈화 되지 못했다. 다만 부산여중생 납치 성폭행 살인사건이 발생하자 다시 아동 성폭력방지를 위한 대책이 필요하다고 정치권이나 여론이 들끓었고 그 결과 정치권 등에서 성폭력방지를 위해서 극단적인 대책들을 내 놓았고 검찰도 대책을 발표되었다. 그리고 이 와중에 전자발찌착용의 소급효나 화학적 거세 도입과 같은 미봉책으로 과연 성폭력범죄예방이 되겠느냐, 좀 더 근본적인 문제해결을 위한 논의가 있어야 한다는 인권단체들의 목소리는 묻히는 꼴이 되었다. 가정폭력의 경우에도 사람들의 주목을 끌만한 이슈가 있었던 것은 아니나 몇 십년간 가정폭력에 시달린 아내들이 결국은 남편을 살해하고만 안타까운 사건이 여전히 발생하였다. 몇 십년간 가정폭력의 피해자였던 아내가 일순간 가해자가 되어 죄의식에 시달리고 형사처벌을 받는 현실은 매 맞는 아내에 대한 사회안전망이 필요하다는 것을 절실히 시사한다. 이는 비단 매 맞는 아내만이 아니라 그 자녀들의 안전에도 지대한 영향을 미치는 일이다. 최근 체벌금지를 학칙에 넣는 문제를 두고 많은 교사나 교원단체가 반대를 하고 있으나 어려서부터 '폭력은 용납될 수 없다'라는 교육이 가정과 학교, 그리고 사회 모두 필요하며 일상생활에서 평화롭게 생존하는 법을 배우고 가르쳐야 된다고 본다.

2. 성폭력분야

가. 주요 법률의 제정 및 개정

(1) 2009년 10월경에 '2009. 3. 경 발생한 조00 아동성폭력사건'의 전모가 알려지자 사건의 잔인함 및 그에 비한 낮은 처벌수위에 대한 비난 여론이 빗발치면서 새삼 아동성폭력사건에 대한 대책이 있어야 한다는 뜨거운 여론이 제시되었다. 이처럼 13세 미만 아동에 대한 성폭력사건이 여론의 관심을 가지자 정부나 정치권에서는 여론에 편승하여 '사회적 격리', '화학적 거세', '전자발찌 강화', '흉악범 얼굴 공개', 'DNA 정보수집' 등 처벌 및 감시강화위주의 인기영합적인 대

책을 쏟아놓았다. 그런데 이런 와중에 다시 2010. 2. 초 부산 여중생 성폭행살인사건 소위 김00 사건이 알려지면서 아동성폭력사건에 대한 국민적 관심이 높아지면서 결국은 정부와 정치권에서 제대로 논의를 거치지 않은 채 처벌 및 감시강화위주의 법률안을 통과시켰다.

(2) 형법 개정

성폭력범죄를 비롯한 범죄의 처벌상한을 높여야 한다는 여론에 맞추어 2010. 4. 15. 개정된 형법에서는 제 42조의 징역 또는 금고의 상한을 15년에서 30년으로 상향하였으며 특히 유기징역이나 유기금고에 대하여 형을 가중할 경우 50년을 상한으로 하였다. 그리고 개정된 상한에 맞추어 법률상의 감경이나 가석방요건의 개정을 하였다.

그러나 이러한 2010. 4. 15. 자 개정은 유기형의 상한만을 대폭 상승한 것에 불과하다. 기존에 논의되었던 성폭력사건의 친고죄 조항 폐지나 강간죄의 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 고치거나 유사 성교행위의 처벌조항 신설과 같은 성폭력사건의 틀을 새로 짜는 것으로 이루어졌다.

(3) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법

2010. 4. 15. 형법과 같이 통과된 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 성폭력특별법)은 기존의 '성폭력 범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률'을 '성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법' 과 '성폭력범죄의 피해자보호 등에 관한 법률'로 나눈 것인데 공포와 동시에 시행되었다. 성폭력특별법은 성폭력범죄의 처벌강화가 주된 내용이다.

① 친족관계에 의한 강간, 강제추행 등 범죄에 관하여 처벌을 강화하고 처벌대상이 되는 친족의 범위를 4촌 이내의 인척까지 확대함(법 제5조제1항, 제2항 및 제4항) ② 13세 미만의 미성년자를 강간하는 경우 10년 이상의 유기징역에 처하는 등 13세 미만의 미성년자에

대한 성폭력범죄의 처벌을 강화함(법제7조) ③음주 또는 약물로 인한 심신장애 상태에서 강간, 강제추행 등 성폭력범죄를 범한 자에 대해서는 형을 감경하는 「형법」 규정을 적용하지 아니 할 수 있도록 함(법 제19조) ④미성년자에 대한 성폭력범죄의 공소시효는 해당 성폭력범죄로 피해를 당한 미성년자가 성년에 달한 날부터 진행하도록 함(법 제20조제1항) ⑤최근 새로운 수사기법의 발달로 범죄 발생 후 상당한 기간이 지나더라도 범죄규명이 가능한 경우가 많으므로 디엔에이(DNA)증거 등 입증 증거가 확실한 성폭력범죄의 경우 공소시효를 10년 연장함(법 제20조제2항) ⑥검사와 사법경찰관은 성폭력범죄 피의자가 죄를 범하였다고 믿을 만한 충분한 증거가 있고 오로지 공공의 이익을 위하여 필요할 때에는 얼굴 등 피의자의 신상정보를 공개할 수 있도록 함(법 제23조) ⑦전담재판부를 지정하여 성폭력범죄에 대하여 재판하도록 함(법 제25조) ⑧성폭력범죄의 피해자가 13세 미만이거나 신체장애 또는 정신장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 경우 수사과정에서 관련 전문가의 의견 조회를 의무화함(법 제28조제3항, 제4항 및 제5항) ⑨현재 운영되고 있는 성범죄자 신상정보의 인터넷 공개제도는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따라 아동·청소년 대상 성범죄자만을 공개 대상으로 하고 있으나, 성인 대상 성범죄자 역시 재범율이 높을 뿐만 아니라 아동을 대상으로 한 성범죄도 저지르고 있으므로 성인 대상 성범죄자의 신상정보를 인터넷에 등록·공개하고 성범죄자 정보를 19세 미만의 자녀가 있는 인근 주민들에게 고지하도록 함(법 제32조부터 제42조까지).

새로 제정된 성폭력특별법의 경우 기존 법률의 내용을 일부 수정하면서 형량을 지나치게 강화하여 실제 실효성이 있을까 의문이며 개인신상공개제도의 확대에 따른 개인의 인권침해 문제점이 제기될 우려가 높다.

(4) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정

①아동·청소년대상 성범죄에 아동에게 수치심을 주는 성희롱·성폭행 등의 학대행위 및 아동에게 음행을 시키거나 음행을 매개하는 행위의 죄와 강도강간의 죄를 포함하도록 함(법제2조제2호 다목, 법제2조제2호 라목 신설) ②음주 또는 약물상태에서 아동·청소년에 대하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제11조까지의 죄를 범한 때에는 「형법」 제10조제1항·제2항 및 제11조를 적용하지 아니할 수 있도록 함(법 제7조의2 신설) ③아동·청소년에 대한 성범죄의 공소시효는 해당 성범죄로 피해를 당한 아동·청소년이 성년에 달한 날부터 진행되도록 함(법 제7조의3신설) ④아동·청소년의 성을 사는 행위, 아동·청소년에 대한 강요행위, 알선영업행위 등에 대한 형량을 강화함(법 제10조제1항, 안 제11조, 법 제12조) ⑤아동·청소년대상 성범죄를 범한 자에 대하여 법원이 유죄판결을 선고하면서 수강명령 또는 성폭력 치료프로그램 이수명령을 병과하도록 의무화 함(법 제13조) ⑥아동·청소년대상 성범죄 사건의 가해자가 피해아동·청소년의 친권자나 후견인인 경우 검사의 친권상실 또는 후견인 변경청구를 의무화 하고, 특별한 사정이 있는 경우는 예외를 두도록 함(법 제14조제1항 및 단서 신설) ⑦반의사불벌죄의 범위를 아동·청소년을 대상으로 하는 추행, 통신매체를 이용한 음란행위 등의 죄로 대폭 축소함(법 제16조) ⑧아동·청소년 대상 성범죄 피해자의 진술내용과 조사과정을 영상물 녹화장치에 의하여 촬영·보존하도록 하고, 피해자 또는 그 법정대리인이 공판기일에 출석하여 증언하는 것이 현저히 곤란한 경우 영상물 또는 기타 다른 증거물에 대하여 검사에게 증거보전의 청구를 요청할 수 있도록 하며, 피해자를 신문하는 경우에 그 신뢰관계에 있는 자를 동석하도록 함(법 제18조의2 신설, 법 제18조의3 신설, 법 제18조의4 신설) ⑨검사는 성범죄의 피해를 받은 아동·청소년의 보호가 지속적으로 필요한 경우 가해자의 분리 또는 퇴거 조치, 보호시설에 대한 보호위탁 결정 등의 보호처분을 법원에 청구할 수 있도록 하고, 법원은 6개월의 범위내에서 보호처분을 선고하도록 하며, 보호처분을 위반할 경우 처벌 규정을 신설함(법 제28조2 신설, 법 제28조의3 신설, 법 제28조의4 신설, 법제48조제2항 신설) ⑩아동·청소년의 건전한 성가

치관 조성과 성범죄를 예방하기 위해 국가와 지방자치단체가 아동·청소년대상 성교육 전문기관을 설치·운영할 수 있도록 함(법 제31조의2 신설) ⑪법원은 아동·청소년에 대하여 성폭력 범죄를 저지른 자 등에 대하여 공개명령 기간(징역 3년초과; 10년, 징역 3년이하; 5년) 동안 고지명령을 선고할 수 있도록 하고, 이에 따라 여성가족부장관은 성명, 나이, 주소 및 실제 거주지, 키와 몸무게, 사진, 성범죄의 요지 등 고지정보를 고지대상자가 거주하는 읍·면·동의 아동·청소년의 친권자 또는 법정대리인이 있는 가구에 우편으로 송부하도록 함(법 제38조의2 신설, 법 제38조의3 신설) ⑫아동·청소년 관련 교육기관 등에의 취업제한 대상자에 성인대상 성범죄로 형 또는 치료감호를 선고받아 확정된 자를 추가하고, 취업제한 관련 교육기관 등의 범위에 개인과외교습자까지 포함하며, 아동·청소년 관련 교육기관 등을 운영하려는 자에 대한 성범죄 경력조회는 설립당시 관할청이 본인의 동의를 받아 경력확인을 실시하도록 함(법 제44조제1항, 법 제44조제2항 신설, 법 제45조제1항).

(5) 특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률 일부개정

①성폭력범죄를 저질렀으나 2008년 9월 1일 이전에 제1심판결을 선고받은 등 현행법으로는 위치추적 전자장치를 부착할 수 없는 경우에도 이 법 시행 당시 형 집행 중이거나 형 집행을 종료 등이 된 후 3년이 지나지 아니한 성폭력범죄자에게는 위치추적 전자장치를 부착할 수 있도록 하고 그 요건과 절차 등을 마련함(법률 제9112호 부칙 제2조 신설) ②성폭력범죄로 인한 위치추적 전자장치의 부착명령 청구요건 중 횡수의 요건을 2회 이상에서 1회로 하고 형기합계의 요건을 삭제하는 등 청구요건을 완화함(법 제5조제1항) ③이 법의 적용대상이 되는 특정범죄에 살인범죄를 추가하고, 그 부착명령 청구요건을 마련함(법 제2조 및 제5조제3항) ④위치추적 전자장치 부착기간의 상한을 현행 10년에서 법정형에 따라 최장 30년까지로 상향 조정하고, 부착기간의 하한을 법정형에 따라 1년 이상 등으로 하

며, 특히 13세 미만의 아동에 대한 범죄인 경우에는 부착기간의 제한을 2배로 가중함(법 제9조제1항) ⑤위치추적 전자장치 피부착자는 부착기간 동안 의무적으로 보호관찰을 받도록 함(법 제9조제3항) ⑥ 위치추적 전자장치 피부착자의 준수사항에 주거지역의 제한을 추가하고 7일 이상의 국내여행이나 출국을 허가사항으로 하며, 피부착자가 준수사항을 위반하거나 그 밖에 사정변경이 있는 등의 경우에 법원이 부착기간 연장이나 준수사항의 추가·변경 또는 삭제 결정을 할 수 있도록 함(법 제9조의2, 제14조 및 제14조의2) ⑦보호관찰소의 장은 위치추적 전자장치 부착명령의 집행과 피부착자의 재범방지 등을 위하여 필요한 조치의 부과 등을 전담하는 보호관찰관을 소속 보호관찰관 중에서 지정하도록 함(법 제32조의2).

2008년 9월 이전에 성폭행사건은 저지른 범죄자에 대하여 소급적으로 전자발찌를 부착할 수 있도록 한 부칙에 대해서는 도입시기부터 위헌소지가 높다는 반발이 있었으나 보안처분이라는 이유로 강행되었다. 그러나 지난 8월 청주지방법원지원에서 위헌법률심판제청신청을 하였다.

(6) 화학적 거세제도의 도입

2008. 9. 박민식의원의 대표로 발의된 “상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률”(안)은 소위 “화학적 거세”(chemical castration)의 도입을 담고 있었다. 그런데 당시 화학적 거세의 도입에 대하여 국민의 정서적 거부감이 있는데다가 2008년은 성폭력범죄자에 대한 전자발찌와 치료감호제가 새로이 시행되는 단계였기 때문에 화학적 거세의 도입여부에 대한 논란은 수면 아래로 가라앉는 듯했다. 그러던 차에 지난 2009년 9월 조○○사건을 계기로 하여 화학적 거세가 하나의 대안으로 다시 논의되기 시작하였다. 결국 2010. 6. 29. 국회를 통과한 법률의 명칭은 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」이다. ‘화학적 거세’라는 용어에 대한 거부감 때문에 ‘성충동 약물치료’라는 용어를 채택하였다고 한다. 이 법은 현재

정부로 이송되어 공포를 앞두고 있으며, 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행 될 예정이다. 약물 치료의 적용 대상자는 '16세 미만의 사람을 대상으로 한 성폭력범죄를 저지른 성도착 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 만 19세 이상의 사람'이며, 약물치료는 검사의 청구에 의하여 법원이 명령으로 선고하고, 치료기간은 15년 이내에서 정하도록 규정되어 있다. 당사자의 동의를 요건으로 설정하지 않았다. 약물치료는 징역형의 집행이 종료하거나 가석방되는 시점 2개월 전부터 시행된다. 징역형 집행 중인 성폭력범죄자의 경우 가석방 시 15년의 범위 안에서 법원이 기간을 정해 약물치료가 시행될 수 있다. 이 경우에는 당사자의 동의를 요건으로 한다.

나. 장애 여성에 대한 성폭력피해의 심각성

최근 들어 지적장애여성을 대상으로 한 성폭력 사건이 언론과 인터넷, 대중매체를 통해 연이어 보도되면서 이슈화되고 있다. 공주에서의 수년간 마을 주민 9명에 의한 성폭력, 청주에서의 학교 동창생과 교사에 의한 성폭력, 대전에서의 채팅 상대 고등학교 남학생과 친구 16명에 의한 집단 성폭력 등 언론과 도덕을 저버린 인면수심의 가해자들에 의해 자행되는 장애인 성폭력 범죄가 끊이지 않고 있다⁵³⁾.

전국 장애인성폭력상담소 18곳에서 여성가족부에 보고한 장애인 성폭력 상담 통계를 보면 2008년 피해자 1177명에서 2009년도 2379명으로 배로 증가했고 그 중 60% 이상이 지적장애인이다. 장애인 성폭력 사건 발생의 근본 원인은 장애인에 대한 무시와 차별, 그리고 피해자의 열악한 생활환경에 있다. 특히 지적장애인 성폭력 피해자의 대부분은 가족, 학교, 지역사회 지지 체계가 거의 없거나 열악한 환경과 무관심 속에 방치돼 있으며 가해자는 고소할 힘이 없고 취약한 환경의 사람을 성범죄 대상으로 선택한다. 피해자에게 범행 의도를 숨기고 접근해 물건이나 먹을 것, 감언이설 등으로 유인하며

53) 여성신문, 2010. 10. 22.자

피해자는 가해자의 이런 행동을 관심과 호의로 받아들인다. 혹은 약간의 위압적인 분위기에도 주눅이 들어 겁을 먹고 순종적인 태도를 보이는 특성이 있어 모르는 사람이나 아는 사람 상관없이 폭행, 협박을 사용하지 않아도 쉽게 간음으로 이어지는 경우가 많다.

성폭력 범죄는 둘만의 사적인 공간에서 일어나는 것이 보통이고 지적장애가 있는 피해자가 유일한 증인이며 목격자인 경우가 대부분이다. 그런데 성폭력 사건 수사기관과 재판부는 피해자가 성폭력 피해 상황에서 거부 의사표현이나 끝까지 저항하지 않은 이유를 따지고 비교적 정확하고 일관된 피해 진술을 하는 피해자는 장애 정도가 '항거불능' 상태가 아니라는 것을 문제 삼으며 지적장애의 특성을 전혀 고려하지 않거나 반영하지 않는다. 반면 가해자가 범행을 부인하거나 강제로 하지 않았다는 주장은 그대로 믿고 인정하는 경향이 높아 가해자의 범행은 축소, 왜곡, 정당화되어 무혐의 처분, 무죄 판결이 속출하고 있다. 또한 처벌이 된다고 하더라도 집행유예판결 등 낮은 수위의 처벌이 내려지는 형편이다.

청주 지방법원 형사 12부는 2010. 4. 29. 정신지체 장애 3급인 30대 주부를 수차례 성폭행한 혐의로 기소된 마을주민 하모씨와 황모씨에게 각각 징역 3년에 집행유예 5년, 사회봉사 240시간을 선고했다.⁵⁴⁾ 이들은 평소 알던 피해자를 2007년부터 2년간이나 성폭행하였다. 그러나 재판부는 판결문에서 피고인들이 같은 범죄로 처벌 받은 적이 없으며 피해자와 원만히 합의하고 잘못을 반성하고 있는 점을 감안해 집행유예를 선고했다. 2년간 정신장애여성을 성폭행한 한 마을 사람에게 대하여 집행유예를 선고한 것은 지나치게 관대한 처분이다.

지난 2010. 10. 29. 대전 지방검찰청앞에서 대전시민단체회원들이 의붓딸을 성폭행한 의붓아버지에 대하여 무기한 선고가 연기된 것을 항의하는 시위를 하였다⁵⁵⁾. 이들은 재판부가 장애 여성의 특성을 이해하지 못하고 폭력이나 협박이 없었다는 이유로 석방을 하는 것은

54) 동양일보, 2010. 4. 29.자

55) 아시아투데이, 2010. 10. 29.자

부당하다는 점을 지적했다. 특히 여성장애인연대 구미경 대표는 "많은 장애 여성들이 성폭행을 당하고 있지만 법은 협박과 폭력이 없다는 이유로 합의해 관계를 맺은 것으로 여겨 가해자를 처벌하지 않고 있다"며 "지적장애 여성은 장애 특성상 저항할 수 없어 성폭행에 항상 노출돼 있는 것이 현실이다"고 질타했다. 그는 이어 "이런 고리를 끊는 방법은 검.경찰, 시민 모두가 지적 장애인을 교육하는 것이다"며 "법을 집행하는 사람들도 장애 특징을 이해해야 한다"고 주장했다.

이처럼 장애여성에 대한 성폭행사건이 증가하고 있음에도 적절한 대책이나 처벌이 이루어지지 않는 것에 대해서 2010년 10월 21일 국회 의원회관에서 '장애인 성폭력사건 쟁점 토론회'가 열렸는데 그 자리에서는 발달장애에 대한 몰이해와 가해자 중심의 수사방식, 사법기관의 안일한 인식 등에 대한 비판이 쏟아졌다⁵⁶⁾. 공익변호사그룹 공감의 김정혜 객원 연구원은 "1998~2010년의 장애여성 성폭력 범죄 261건의 판례를 분석한 결과, 유죄판결은 214건, 무죄판결 39건, 공소기각 8건으로 무죄율이 15.0%에 달했다"고 밝혔다. 민병윤 서울여성장애인 성폭력 상담소장은 "항거불능 조항을 협소하게 해석해 저항할 수 없을 정도의 상태가 아니라면 성폭력이 아니라는 모순된 기준을 적용하고 있다"며 "장애 자체로 항거불능 상태인 경우뿐만 아니라 장애가 원인이 돼 심리적 물리적 반항이 어려운 경우도 포함해야 한다"고 지적했다. 젠더법연구회 정지원 판사는 "신체적·정신적 장애가 성적인 관계에서 쉽게 이용당하는 것을 어쩔 수 없는 현실이 아닌 법적 처벌이 필요한 범죄로 바라봐야 한다"고 주장했다.

최근 아동성폭력사건에 대한 뜨거운 관심이 있었으나 상대적으로 장애를 가진 여성에 대한 성폭력사건에 대해서는 장애에 대한 이해 부족으로 인하여 구제를 제대로 하지 못하고 가해자에 대해서 솜방망이 처벌을 가하는 것이 문제인 바 저항할 수 있는 능력이 없는 약자에 대한 성폭력이라는 점에서 앞으로 관심을 가지고 대책을 논의

56) 한국일보, 2010. 10. 22.자

하여야 할 것으로 보인다.

3. 가정폭력

가정폭력분야에서는 이슈가 되는 사건이 적었다. 가정폭력이 얼마나 심각한 지에 대하여 가정폭력으로 인한 살해사건을 분석한 한국여성의 전화통계 및 가정폭력으로 인해 발생한 극단적인 사건을 알아보고 가정폭력에 대한 대책의 진행상황을 살피고자 한다.

가. 실태

2009년도의 경우에도 아동 성폭력이슈에 묻혀서 가정폭력과 관련된 이슈가 없었다. 그러나 2010. 1. 28. 한국여성의 전화가 분석한 결과는 충격적이다. 2009년 1월부터 12월까지 신문 등 언론에 보도된 여성 살해사건을 분석한 결과, 가해자가 남편 또는 남자친구인 사건은 전체 82건이었으며, 이 중 살해된 여성은 70명인 것으로 나타났다⁵⁷⁾. 46명은 남편에 의해, 24명은 남자친구에 의해 살해됐다. 또 남편에 의해 살해된 자녀, 친정부모 등 아내 이외의 사람도 16명에 달했으며, 남편의 폭력을 견디다 못해 남편을 살해한 경우도 10건이나 됐다. 한편 살인 미수로 살아남은 여성은 7명인 것으로 드러났다.

한국여성의 전화 가정폭력상담소의 2009년 면접상담 통계를 살펴보면, 남편의 폭력을 멈추게 하기 위해 아내들은 대화를 시도하거나(57.9%) 주변사람을 통해 남편을 설득시키기도 했으며(31.8%), 이혼을 요구하거나 가출하는 등 남편과의 분리를 시도하기도 했다(66.4%). 상담을 받거나(20.6%) 경찰에 신고하기(15.9%)도 했으며 아무런 노력도 하지 않은 경우는 6.5%에 불과했다⁵⁸⁾. 그러나 이들은 결국 남편의 폭력을 그치게 하지 못하고 살해되거나 여전히 폭력에 시달리고 있는 실정이다.

57) 복지 뉴스, 2010. 1. 28.자

58) 위 기사

나. 사례

가정폭력의 극단적인 형태는 살인이다. 또 피해자가 자신을 스스로 살해하는 자살의 형태로 드러나기도 한다.

지난 2010. 10. 21. 순천에서 남편에게 폭력을 당하자 남편을 둔기로 때려 사망케 하는 사건이 발생했다. 아내 유씨(76)의 경우 남편(83)과 20살 때 결혼하여 7명의 딸을 낳는 동안 남편으로부터 매를 맞고 살았으며 45세에 막내아들을 낳았음에도 불구하고 여전히 불행한 결혼생활을 하였다. 그러던 중 결국 사건 당일 날 부부싸움 끝에 남편이 주먹으로 머리를 치자 ‘남편에게 평생 맞고 산 생각이 떠올라’ 창고에 있던 각목으로 남편을 내리쳐서 살인을 한 것이다. 광주 지원순천지청은 시민위원회의 의견을 받아들여 유씨에 대한 구속취소결정을 내렸다. 학계와 시민단체로 구성된 시민위원회가 유씨가 평생 남편의 가정폭력에 시달렸고 우발적인 살인인 만큼 불구속 재판을 받게 해달라고 한 요청을 받아들인 것이다⁵⁹⁾.

안양에서는 남편의 상습적인 가정폭력을 견디지 못하고 5살짜리 딸과 함께 바다에 투신자살한 아내의 유서가 발견되어 드러난 사건이 발생하였다. 경기 안양경찰서는 폭력행위 등 처벌에 관한 법률위반혐의로 남편을 구속하였다. 뒤늦게 발견된 아내의 유서에는 ‘남편이 수시로 돈을 내 놓으라며 때려 못살겠다. 월급도 제대로 안 갖다 주고 내 카드까지 써 신용불량자로 만들려고 한다. 생을 마감하니 남편 최 00을 엄벌 해 달라’고 쓰여 있다 한다.⁶⁰⁾ 특히 최근에 경제적 어려움을 호소하면서 가장이 가족들과 동반자살을 택하는 경우가 있다. 아직도 가족을 자기 것이라고 여기는 가부장적 사고가 이런 안타까운 참극을 불러일으키고 있는 것이다.

다. 가정폭력에 대한 대책마련

59) 연합뉴스, 2010. 11. 5.자, “순천지청 가정폭력 남편 살해 할머니 구속취소”

60) 연합뉴스, 2010. 9. 16.자, “아내, 딸 투신 자살케 한 폭력남편 1년 만에 들통”

여성가족부는 5월 30일 가정폭력에 대한 종합대책을 마련하기 위하여 법무부, 경찰청 등과 함께 범정부 차원의 태스크포스(TF)를 구성해 운영할 계획이라고 말했다.⁶¹⁾ 정부는 기존의 가정폭력 관련 정책의 성과와 문제점을 분석하고 가정폭력 범죄의 처벌에서부터 피해자의 보호·지원에 이르는 전 과정을 재점검해 실효성 있는 정책방안을 마련한다는 방침이다. 특히 남편의 아내에 대한 폭력에 중점을 둔 사후대응에서 벗어나 아동을 포함한 가족 구성원 전체에 대한 폭력을 사전에 예방하는 기능을 강화할 계획이다. 또 가정폭력 사건 발생 시 가해자를 가정에서 격리하는 제도를 도입하는 방안도 검토하고 있다. 아울러 가정폭력피해자의 자립과 사회적응을 돕기 위해 2008년부터 운영하고 있는 주거지원시설을 내년까지 30개소를 확충해 83개소로 늘릴 예정이다. 백희영 여성가족부 장관은 "가정폭력방지 종합대책 수립을 통해 가정폭력을 예방하고 피해자에 대한 보호 지원을 한층 강화해 나가겠다."고 말했다.

라. 입법예고

국회에서도 현행법에 따르면 행위자가 접근행위 제한 등의 보호처분을 위반한 경우에 행위자를 가볍게 처벌하도록 하고 있어 가정폭력의 재발방지에 한계가 있으므로 이에 대한 처벌을 강화하는 내용 및 사법경찰관에게 초기개입 시 임시적으로 긴급격리 또는 접근금지 조치를 할 수 있는 권한을 부여하여 피해자의 안전을 확보하고, '피해자보호명령제도'를 도입해 피해자가 안전과 보호를 위한 방책을 자율적으로 강구하고 이를 직접 법원에 청구할 수 있도록 하여 피해자 보호와 권한 강화에 기여하도록 하려는 '가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안'이 상정되어 있다. 위 개정안이 통과될 경우 일단 가해자와 피해자 분리 미흡으로 발생하는 추가 피해를 어느 정도 방지할 수 있을 것으로 보인다.

61) 아시아 투데이, 2010. 5. 30.자, "가정폭력방지 종합대책 올해 안에 마련될 듯"

V. 반성매매 분야

1. 검찰의 성매매 범죄수익환수 시스템 가동에도 불구하고 성행하였던 성산업

검찰은 연초부터 ‘범죄수익환수정보시스템(ISC)’ 가동을 통해 성매매, 주가조작, 자금세탁, 도박 등으로 발생한 검은돈과 수사기법을 데이터베이스(DB)화하고 상습 범죄자를 특별 관리해 범죄수익을 끝까지 몰수하기로 했다고 발표하였다. 검찰은 올해 범죄수익환수액을 지난 2009년 1398억원에서 대폭 끌어올려 범죄를 원천적으로 차단해 나간다는 계획을 세웠다⁶²⁾. ISC는 전국 검찰에서 진행된 범죄수익환수 수사 결과와 기법, 금액 등을 사건별로 DB화해서 수사기관 내부에서 공유하도록 하는 통신망으로 검찰은 ISC를 통해 사건별로 분류된 범죄수익환수의 노하우를 공유하는 한편 상습 범죄자의 범죄수법이 어떤지도 알 수 있게 되며, 검사 개인이 갖고 있던 수사의 노하우를 조직 전체가 나눠 범죄를 발본색원한다는 의미가 있다고 한다. 그러나 검찰이 대대적으로 홍보한 범죄수익환수 시스템이 제대로 가동되고 있지 않은지 올해도 집결지를 비롯하여 각종 신·변종 성매매업소는 성행하였다.

2007년 성매매실태조사 결과⁶³⁾에 의하면 국내 성산업의 규모는 약 14조원이 넘는다고 한다. 안마시술소를 비롯한 신변종 성매매업소는 불법적인 성매매알선을 통하여 상상할 수도 없는 불법수익을 올리고 있다. 검찰은 2008년 12월 서울 동대문구 장안동에서 실시한 대대적인 안마시술소 단속을 통해서만도 약 300억원이 넘는 범죄수익을 환수한 바 있다. 서울의 한 자치구에의 불법 성매매업소 단속을 통해서만도 300억원이 넘는 범죄수익을 환수한 검찰이 왜 불법 성매매업

62) 문화일보, 2010. 2. 3.자, “성매매, 주가조작 ‘검은돈 꼼짝 마!’”

63) 한국여성정책연구원(07), 성매매실태조사는 3년 주기로 실시되는데, 2010년에 실시된 실태조사 결과는 아직 발표 전이므로 2007년 통계에서 성산업 규모를 인용하였다.

소가 밀집된 다른 지역(강남구 등)들에서는 범죄수익 환수에 적극적으로 나서지 않는지 의문이다.

이런 가운데 서울 강남에 있는 대형 유흥업소의 성매매 혐의 수사를 놓고 검찰과 경찰이 일명 바지사장 대신 실제 업주로 추정되는 사람에 대한 긴급체포 과정에서 손발이 맞지 않는 모습을 보여 눈길을 끌었다⁶⁴). 경찰은 긴급체포 영장 불청구 등 검찰의 비협조로 수사에 지장을 받고 있다고 주장하는 반면에 검찰은 경찰이 수사권을 남용하고 있다고 비판하였다. 대형 유흥업소의 대부분이 실제 업주가 따로 존재한다는 것이 수년간의 자료를 통하여 확인되고 있고, 실제 업주에 대한 수사 없이는 성매매알선 규모 및 범죄수익환수가 불가능하므로 검찰은 보다 적극적으로 수사지휘를 하여 성매매업소의 실제 업주를 처벌하고 성산업을 축소시키려는 목적을 달성하기 위한 노력을 할 필요가 있겠다.

2. 성매매알선업소 업주와 전·현직 경찰의 계속되는 유착비리

2008년 말까지 서울 강북의 한 경찰서에서 유흥업소 단속을 하던 한 경찰관은 유흥업소 업주에게서 금품을 받은 혐의가 드러나 다음해 파면됐다. 하지만 그 경찰관은 곧바로 경찰서 관할 지역에 있는 대형 유흥업소에서 속칭 ‘바지사장’으로 탈바꿈했다. 한 경찰 관계자는 “유사한 사례가 가끔씩 생기지만 서로 쉬쉬한다.”고 말했다. 해마다 비리 사건에 대한 대책이 쏟아지고 있지만 수박 겉핥기에 그치고 있어 경찰 내부의 구조적인 문제부터 해결해야 한다는 목소리가 높아지고 있다⁶⁵).

2010. 3. 17. 발표된 경찰청의 ‘최근 3년간 검찰이 통보한 기소유예 이상 경찰공무원 처분결과’에 따르면 범죄를 저지른 경찰관은 2007년 261명, 2008년 286명 지난해 327명으로 매년 늘어나는 추세다. 자

64) 경향신문, 2010. 3. 6.자, “검-경 ‘강남 유흥업소 수사’ 왜 얼굴 붉히나”

65) 서울신문, 2010. 3. 18.자, “경찰 유착 비리 왜 근절 안 되나 했더니...”

체 감찰기능과 단속을 강화한 측면도 있지만, 지난해부터 구조적인 유착비리 사건이 잇따라 터지면서 경찰의 비리척결 의지를 무색케 하고 있다.

먼저 유흥업소 단속 정보가 경찰관 사이에서 공유되는 등 보안에 허점이 많다. 대개 유흥업소 단속지령은 유선전화로 해당부서나 지구대로 내려가도록 돼 있다. 하지만 단속 지역 관할이 모호해 사건을 다른 경찰서로 이첩할 경우 무전을 사용하는 사례도 빈번하다. 또 주소가 명확하지 않을 경우 무전으로 재확인하는 사례도 많아 보안에 구멍이 크다. 경찰 무선은 관할지역 경찰관이 동시에 들을 수 있어 단속 경찰관이 아닌 사람이 듣고 단속정보 등을 누설할 가능성이 높다. 경찰도 뒤늦게 이런 문제를 인식, 시스템 개선에 나섰다. 서울 강남의 한 유흥업소 단속 경찰관은 “최근 서울지방경찰청에서 모든 단속 지령을 유선으로 바꾸도록 강력한 지시가 내려왔다.”고 말했다. 또 다른 문제는 유흥업소 업주가 학연과 지연을 무기로 접근할 경우 상당수 경찰이 뿌리치질 못한다는 점이다. 은밀한 접대에 손사래를 치던 서울 강남지역의 경찰들도 대부분 뿌리 깊은 학연·지연에 무너졌다고 한다. 심지어 퇴직한 경찰관이 ‘바지사장’으로 취직한 뒤 인맥으로 다른 경찰관을 포섭하거나, 비리 경찰관을 협박하기도 한다.

단속을 전담하는 지구대 감찰이 제대로 이뤄지지 않는 문제도 있다. 2년에 한 번 경찰서 종합감사가 있지만 대부분 서류상의 문제를 짚는 데 그친다. 서울청은 이런 문제를 개선하기 위해 최근 유흥업소 수사단계에서 확보한 업주의 통화내역을 곧바로 서울청 감찰부서로 보내는 시스템을 도입했다.

경찰이 성매매알선업주와 지역 경찰의 유착고리를 근절하겠다는 의지를 대외적으로 천명하던 중 인천의 한 폭력조직이 경찰관의 보호를 받으며 수년간 기업형 안마시술소를 운영해온 것으로 드러나 불법 성매매업소와 단속 공무원의 고질적인 유착 관계가 또다시 도

마에 올랐다. 특히 이번 사건에서는 경찰이 불법 영업을 신고한 사람의 인적사항까지 업주에게 넘겨줘 보복 폭행으로까지 이어지게 했다는 점에서 충격을 주고 있다. 검찰은 작년 11월부터 인천모 폭력조직의 기업형 성매매업소 운영에 대한 수사를 벌여 조직 두목과 이들을 도와준 경찰관과 지역 일간지 기자 등 12명을 구속기소했다. 위 조직은 2005년부터 2009년까지 인천 시내에서 기업형 안마시술소 5곳을 운영하며 간부, 조직원 등 60여명으로 구성된 조직을 만들어 각종 범법을 저질러왔는데 300여명에 이르는 여종업원을 조직적인 폭행, 협박, 감시 방법으로 통제해 이탈을 막거나, 소속 여종업원이 다른 업소로 옮겨가면 조직원을 동원해 해당 업소의 영업까지 방해한 것으로 알려졌다. 검찰은 이 과정에서 구속된 경찰관 등 전.현직 경찰관 4명이 조직 두목 등에게 경찰 단속 정보와 112신고자의 인적사항을 제공하는 대가로 적게는 수백만원에서 많게는 수천만원에 달하는 돈을 받은 것으로 파악하고 있다. 경찰관으로부터 112 신고자의 인적사항을 넘겨받은 조직 두목은 조직폭력배를 동원해 신고자에게 보복 폭행을 하거나, 업소로 유인해 성매매를 하게 한 다음 인적사항을 넘겨준 경찰관을 불러 성매매 혐의로 입건하도록 하기도 했다. 또 경찰 단속이 있을 때마다 이른바 '바지사장' 10여 명을 내세워 실제 업주인 것처럼 수사기관에 출석해 조사받도록 하는 등 범인 도피를 교사한 혐의도 받고 있다⁶⁶⁾.

3.스폰서 검사에 대한 특검 및 특검 수사의 문제점

MBC 'PD수첩'은 2010. 4. 20. 경남지역의 건설사 사장 정 모씨가 2009년까지 25년간 현재 검사장으로 재직 중인 2명을 비롯해 부산·경남지역의 검찰청을 거쳐간 검사 100여명에게 돈봉투 및 향응 제공과 성접대까지 했다는 의혹을 제기하며 룸살롱 여종업원의 증언 등을 공개했다. 방송에서 정씨는 2009년 3월말 현 대검 감찰부장과 부장검사 2명에게 룸살롱에서 술을 샀고 부장검사 한 명에게는 성접대를 했으며 당시의 룸살롱 여종업원과의 통화내용을 공개했는데, 여

66) 법률신문, 2010. 4. 21.자, "검사에 향응, 성접대 정황 공개... 파문 커져"

종업원은 성접대 사실을 우회적으로 긍정했지만 해당 부장검사는 부인하면서 정씨가 술값을 낸 점만 인정했다.

스폰서 검사 파문 이후 검찰이 자체적으로 운영한 '진상규명위원회'의 활동이 미약했다는 비난이 들끓은 뒤 국민적 기대를 안고 특별검사가 다시 이 문제를 수사하였다. '스폰서 검사 특검' 역시 핵심 의혹을 해소할 수 있는 실마리를 잡지 못하고 검찰 스스로 진행한 진상조사위원회 결과와 대동소이한 결과를 내놓아 특검의 무력함과 무능함을 대외적으로 천명하였다. 특검은 검사들이 받은 접대, 향응, 성매매 행위 등에 대해 '대가성이 없다' '공소시효가 지났다'는 식의 법리해석만을 중심으로 또다시 검찰에게 면죄부를 주고 말았다. 결국 이번 특검역시 검찰비리 문제의 핵심에는 접근하지 못한 채, 도마뱀 꼬리 자르기식으로 관련자 몇 명을 기소하는 선에서 수사를 마무리함으로써 국민적 열망을 무시했다.

서울과 부산지역의 시민 133명은 2010. 4. 제보자 정씨가 밝힌 전현직 검사 57명을 성매매특별법 위반으로 검찰에 공동으로 고발했는데 고발인 조사를 한 부산지검은 '특검이 수사하는 사안'을 이유로 기소중지 처분을 내린바 있다. 특검의 수사가 종결된 지금, 위 고발 사건을 수사하는 부산지검은 더욱 철저히 성매매행위에 대한 적극적 수사를 통해 관련자 전원을 기소, 재판을 통해 스폰서검사의 진실과 실체를 밝혀야하는 임무를 이행하여야 할것이다⁶⁷⁾.

4.여성연예인에 대한 성접대 제의 등 여성연예인 인권상황 실태

68)

국가인권위원회는 2010. 4. 27.'여성연예인 인권상황 실태'를 발표하며 20대 중반 연기자의 심층면접 결과를 소개했다. 인권위가 조사한 여성 연예인들의 인권 상황은 한마디로 '화려한 이면에는 온통 상처

67) 2010. 9. 28.자 「특검 최종 수사결과에 대한 여성계 기자회견문 중

68) 경향신문, 2010. 4.28.자, “여성연기자 10명중 6명 “성접대 제의 받았다” “

투성이'였다. 한국여성정책연구원이 인권위의 의뢰를 받아 여성 연기자들을 상대로 한 설문조사에서 60.2%는 사회 유력인사나 방송관계자에게 성접대 제의를 받은 경험이 있다고 답했다. 조사는 2009년 9~12월 여성연기자 111명과 연기자 지망생 240명을 대상으로 진행됐는데 여성 연기자 중 45.3%는 술시중 요구를 받았고, 듣기 불편한 성적 농담을 들었다는 연기자는 64.5%로 나타났다. 연기자의 31.5%는 가슴과 엉덩이, 다리 등 신체 일부를 만지는 행위 등으로 피해를 봤다고 답했다. 직접적으로 성관계를 요구받은 연기자는 21.5%, 성폭행처럼 명백한 범죄 피해를 본 연기자도 6.5%에 달했다. 성접대를 요구한 상대는 재력가·정관계 인사·제작사 대표·기업인·광고주·방송사 간부·기획사 대표·연출 PD 혹은 감독 등으로 나타났다. 연기자 지망생의 경우 연기자만큼은 아니지만 성희롱이나 성접대 제의, 술시중 요구 등으로부터 안전하지 않았다.

인권위는 “노동권 확보를 위해 성적 또는 신체의 자기결정권을 포기해야 하는 구조적 상황이 개선돼야 한다”며 연예매니지먼트 사업자의 자격을 엄격히 정하는 법 제정, 공개 오디션 문화 정착, 연예관계자 협의체를 통한 자정노력, 상담 창구와 멘토시스템 도입, 인권교육 등을 해결책으로 제시한바 있다.

상반기에 발표된 인권위의 실태조사 결과가 무색하게 또 다시 10대 연예인 지망생에게 스폰서 성매매를 강요한 연예기획사가 경찰에 적발되었다⁶⁹⁾. 경찰은 2010. 10. 7.전속 계약을 맺은 미성년 연예인 지망생들을 아는 사업가에게 소개해 성매매를 알선·강요한 혐의(아동청소년의 성보호에 관한 법률 위반 등)로 연예기획사의 대표와 성매수자를 불구속 입건했다. 이 연예기획사 대표는 미성년 연예인 지망생에게 “연예계에서 크려면 스폰서가 필요하고 그들과 애인관계를 유지해야만 뜰 수 있다”며 성상납을 강요하다가 이들이 거부하면 “계약금의 3배와 훈련비 2000만원을 위약금으로 물어내라”며 내용증명을 보내는 한편 “기획사에 나오지 않으면 부모에게 손해배상을 청구 하겠다”는 협박까지 하였다.

69) 한겨레신문, 2010. 10. 7.자, “10대 연예인 지망생 ‘스폰서 성매매 강요’”

5. 존스쿨 이수 초범 성매수자의 증가와 존스쿨 내실화 필요성 증대⁷⁰⁾

정부의 지속적인 성매매 방지 대책에도 불구하고 지난 '존스쿨 (John School·성매수자 재범 방지교육)'을 이수한 초범 성매수자가 1년 동안 2배 가까이로 늘어난 것으로 나타났다. 1년간 단속에 적발된 전체 성매수자수도 40% 이상 증가했고 성매매 여성수도 계속 증가하고 있는 추세다. 성매매 단속에 적발돼 지난 2009년 각 지역 보호관찰소에서 운영되는 존스쿨을 이수한 성매수자는 3만4762명으로 지난 2008년(1만7956명)에 비해 약 93.6% 증가했으며, 2010. 7.까지의 이수자는 10,785명에 달한다. 존스쿨에서 성매매 재범 방지 교육을 받은 성매수자는 제도시행 첫해인 2005년(8월부터 시행) 2214명을 시작으로 2006년 1만1217명, 2007년 1만5124명 등 매년 증가하다 2009년 폭발적으로 증가했다. 또 이 같이 존스쿨 이수자가 증가하자 13개에 불과하던 존스쿨은 2006년 22개소, 2007년 29개소로 증설되고 2009년부터 현재까지는 전국 39개 보호관찰소에서 실시되고 있다. 본인 동의를 전제로 존스쿨을 이수하는 대신 기소유예 처분을 받는 초범 성매수자뿐만 아니라 경찰 단속에 적발된 전체 성매매 관련 사범도 매년 증가하고 있다. 지난 2005년 1만1474명이 경찰의 성매매 단속에서 검거된 것을 비롯해 2006년 2만7488명, 2007년 2만9991명, 2008년 3만9071명의 성매수자가 경찰에 검거됐다. 존스쿨은 그 교육시간은 8시간에 불과하여 교육효과를 보기 위해서는 시간이 절대적으로 부족하다는 점, 형사책임을 져야하는 범법자의 교육비용을 국가가 전부 부담하는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다⁷¹⁾.

성구매자가 존재함으로 인해 성매매알선업자가 존재하고 여성의 인권침해 상황이 공고화되는 구조를 생각한다면 성구매자들의 죄는

70) 문화일보, 2010. 5. 17.자, “성매매 초범 존스쿨행, 1년새 2배 급증...자정선언? 웃겨”

71) 2010. 9. 30. 성매매방지법 시행 6년 기념 전문가 토론회 “성매매방지법 시행 6년 그 성과와 과제” 토론문 “성매매처벌법 시행 6주년, 그 사법적 허와 실”(황은영 : 법무부 여성 아동정책팀장)

결코 가볍지 않다. 특히 적발된 대부분의 성구매자들이 사실상 초범이 아니라 재범, 3범인 점을 감안하면, 수사기관에 처음 적발되었다는 이유로 법무부에서 실시하는 8시간의 존스쿨 이수만으로 면죄부를 주는 것은 더더욱 적합하지 않다는 지적도 있다. 미국식 존스쿨 제도가 도입된 결과, 성구매자들은 사실상 단 8시간의 존스쿨 교육만 받으면 형사처벌을 받지 않게 된다는 생각으로 안일한 자세로 대처하게 되며 그 결과 성구매자들의 수요가 줄어들지 않는 등 문제가 도출되어 성구매자 감소를 통한 성산업의 축소를 위해서는 성구매자들이 이수해야 될 존스쿨 교육시간의 확대 및 내실화를 도모하는 동시에 벌금형을 병과하는 등 좀 더 효과적이고 강력한 형사처벌을 할 필요가 있어 보인다.

이런 가운데 2010 9. 9. 한나라당 김금래 의원이 발의한 ‘성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’ 개정안에서는 존스쿨 시간을 ‘최소 20시간 이상’으로 확대하고 부족한 재원에 대해서도 성 구매 남성이 직접 부담하도록 명시하고 있어⁷²⁾ 개정안이 통과될 경우 성구매자들은 지금과 같이 ‘통과의례’식으로 존스쿨을 이수하지는 못할 것으로 전망된다.

6. 청소년 성매매의 급증과 해결방안 모색

한국청소년정책연구원(성윤숙 연구위원)이 43명의 성매매 여성 청소년을 대상으로 실태 조사를 한 결과, 급속한 가정 해체와 어른들의 그릇된 성 도덕 탓에 온라인이 청소년 성매매의 온상으로 전락했다는 보고서를 발표하였다.⁷³⁾ 전체 43명의 응답자 중 38명(88%)이 한 번 이상 가출한 경험이 있는데, 가출은 이들에게 결코 순탄한 생활을 제공하진 못했다. 돈이 없어 먹고 자는 것도 해결하지 못하자 결국 PC방을 떠돌면서 인터넷 성매매에 쉽게 노출되는 경우가 대부분이다. 순간의 실수는 미래에 씻을 수 없는 고통을 안겨 주기 마

72) 여성신문, 2010. 9. 10.자, “고작 8시간에 면죄부 ...부실 교육 우려”

73) 한국일보, 2010. 5. 26.자, “가정해체와 그릇된 성문화가 청소년 온라인 성매매 내몰아”

련이다. 성매매 청소년 중에는 수차례 낙태 수술을 받았거나 성병에 걸린 경우도 적지 않다. 위 보고서에서는 "청소년들이 성 매매에 쉽게 노출되지 않도록 인터넷 사이트에 대한 강력한 단속은 물론, 성매매에 대한 처벌 강화 등 전방위적 대책이 필요한 시점"이라는 점이 해결방안으로 제시되었다.

청소년성매매 문제의 해결을 위해서는 먼저 성매매 청소년에 대한 인식을 전환하여 처벌보다는 보호적 접근이 필요하다. 청소년 성매매 문제는 다른 청소년문제와 마찬가지로 예방이 가장 중요하고 학교 차원에서 모든 청소년을 대상으로 이와 관련된 교육과정이 마련되어야 한다. 이와 함께 예방 및 교육과정과 함께 성매매청소년에 대한 지지서비스를 강화하여 부채, 폭력, 성폭행과 같은 위기로인들이 재발하지 않도록 보장하는 것이 필요하고 성매매 청소년의 보호 및 지원을 위해서는 중앙 및 지방정부는 물론 소년사법체계, 사회복지기관, 학교, 지역사회기관, 지역사회주민 등이 유기적으로 체계적으로 협력할 수 있는 네트워크가 구축되어야 할 것이다⁷⁴).

7. 탈성매매 희망 여성의 발목을 잡는 노예계약과 사채

경북 포항의 유흥업소에서 일하던 여종업원 3명이 잇따라 스스로 목숨을 끊어 충격을 주고 있는 가운데 이들의 자살 원인을 놓고 개탄의 목소리가 나오고 있다⁷⁵).포항지역에는 시외버스터미널 인근을 중심으로 100여 개의 유흥업소가 난립해 있으며 종사하는 여종업원만 2,000~3,000명에 이르고 있는데 마담들이 외상 술값을 대신 떠안게 되면서 고리의 사채를 쓰고 마담과 같이 일하던 업소 여성들이 위 채무에 연대보증인이 되면서 탈성매매의 희망을 접고 생을 마감 하였던 것이다.

언론은 단순히 이를 성매매와 관련 있는 업소 여성들의 자살로 보

74) 한국여성인권진흥원 발간 2010년 상반기(통권 제3호) '여성과 인권' 중 "청소년 성매매의 환경적 요인과 사회적 대처방안"(홍봉선)

75) 한국일보, 2010. 7. 14.자, "포항 술집여종업원 "사장님 외상술값 남겨 죄송..." 유서 -노예계약, 사채 시달려 극단적 선택

도하였으나, 이들의 죽음은 성산업 내부의 구조적 인권유린으로 인한 예고된 결과라 할 수 있다. 이들 업소들은 종업원에게 노예계약이나 다름없는 계약을 강요하고 고리의 사채를 쓰게 된 여성들은 이를 갚지 못해 협박을 당하고 죽음에 이르게 된 것이라 할 수 있다. 포항지역 뿐 아니라 전국의 상당수 유흥업소 여종업원들 또한 업소가 주선한 사채의 굴레에서 벗어나지 못하는 형편이어서 우려를 낳고 있다. 이 때문에 이들 여성들이 단순히 사채를 쓰는 것이 문제가 아니라 여종업원들로 하여금 사채를 쓸 수밖에 없도록 강요하고 이를 빌미로 탈성매매의 길을 봉쇄하는 업소가 사라지지 않는 한 돈 때문에 목숨을 끊는 불행한 사태가 재발될 가능성이 높다는 우려의 목소리가 높다⁷⁶⁾.

8. '키스방'등 광고전단지 신고, 포상금 지급 법안 발의

키스방 등 현재 길거리에서 흔히 볼 수 있는 광고전단지와 인터넷 성매매 광고를 신고할 경우 포상금을 지급할 수 있도록 하는 법안이 발의됐다⁷⁷⁾. 국회 보건복지위원회 소속곽정숙 의원(민주노동당)은 광고전단지와 인터넷사이트를 통한 성매매 유인 알선의 처벌규정을 명확히 하고 성매매 관련 신고 포상금제를 전면 실시하도록 하는 법률개정안 '성매매 신고 포상금법'을 마련하였다. 위 법안은 '성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률'과 '아동·청소년 정보보호에 관한 법률'을 개정해 성매매 광고전단을 제작하거나 배포한자, 인터넷 사이트를 통해 성매매를 유도한 자, 060 전화를 이용해 돈을 받는 자 등에게 징역 3년 또는 벌금 3000만원 이하의 처벌을 할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

또한 공무원을 동원해 불법광고전단을 수거하는 수준의 미흡한 조치가 아니라 성매매와 연관된 어떤 불법행위에 대해서도 국민 누구나 신고하면 포상금을 지급하도록 하는 적극적인 근절대책이 포함

76) 2010. 9. 30. 성매매방지법 시행 6년 기념 전문가 토론회 “성매매방지, 우리는 지금 어느 단계를 밟고 있는가”(신박진영 : 사단법인 대구여성회 인권센터 대표)

77) 메디칼 투데이, 2010. 9. 6.자, “‘키스방’등 광고전단지 신고, ‘포상금 지급’ 법안 발의”

되어 있다. 위 개정안이 통과된다면, 부족한 치안인력과 행정인력을 이유로 방치돼 온 성매매 광고전단지과 인터넷사이트 뿐 아니라 성매매를 시민의 신고로 근절시키게 한다는 의의가 있겠다.

9.법 개정을 통한 '성매매의 개념 확대' 필요성

2004년 성매매방지법이 시행된 이후 현행법에서는 성매매를 (유사) 성교행위에 한정하고 있어 최근 성행하고 있는 변종 성매매업소의 영업주에 대해서 형사처벌을 할 수 있는 법적 근거가 존재하지 않는다는 문제점이 각계에서 제기되어 왔다. 청소년 대상 성범죄에 대한 특칙을 규정한 '청소년의 성보호에 관한 법률'에서도 청소년의 성을 사는 행위의 유형에 신체의 전부 또는 일부를 만지는 등 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위까지도 형사처벌 대상으로 규율하고 있는데, 청소년뿐만 아니라 성년에 대하여도 (유사) 성교행위를 유발할 수 있는 부적절한 성적 착취행위는 치명적인 위해를 줄 우려가 있다는 지적이 있었다. 민주당 조배숙 의원은 성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률에서 규정하고 있는 성매매의 개념을 확대(신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위, 자위행위)하여 (유사) 성교행위를 유발 또는 조장할 수 있는 다양한 성매매알선 등의 행위에 대한 규제의 실효성을 확보하기 위한 개정안을 발의하였다.

10. '성매매알선업소 규제에 관한 법률안'발의

성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률 제4조에서는 성매매알선 등의 행위를 금지하고 이를 위반한 경우에 형사 처벌하도록 하고 있고 '식품위생법', '공중위생관리법' 등 성매매나 그 알선행위가 빈번하게 일어날 위험성이 있는 업종을 규제하는 개별법률에서는 '성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률'을 위반한 경우에 영업허가 등을 취소하거나 영업정지를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 법률에 근거하여

허가를 받거나 등록 또는 신고를 할 필요가 없는 소외 자유업종의 영업소에서 최근 성매매 등을 하게 하거나 이를 알선·제공하는 행위가 빈번하게 일어나고 있음에도 ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’에 의하여 형사처벌을 하는 외에 허가취소나 영업정지 등의 행정처분을 할 수 있는 법적인 근거가 없어 성매매피해자가 늘어나고 변종 성매매업소가 지나치게 확대되고 있다는 지적이 있어왔다.

민주당 조배숙 의원은 영업을 개시할 당시 별도의 법률에서 허가 등을 받지 않고 영업을 하고 있는 영업소라 하더라도 성매매알선 등의 행위를 할 경우에는 영업을 전부 또는 일부를 정지시키거나 영업소 폐쇄조치를 할 수 있도록 하여 변종 성매매업소에 대한 지속적인 관리·감독이 이루어질 수 있도록 하는 법률안을 제안하였다. 17대 국회에서도 홍미영 의원이 변종 성매매업소를 규제하기 위한 법안을 발의하였다가 17대 국회 임기만료로 자동 폐기된 전철을 밟지 않도록 이번에는 위 법안이 활발한 논의되고 반드시 통과되기를 기대한다.

11. 스웨덴식 ‘성구매자 및 성매매알선업자 처벌법’으로의 전환 필

요성

대한한국의 성매매 산업은 대한민국 헌법 제정 후 55년 동안 실질적으로 어떤 제재도 받지 않고 번성하여 왔다. 그 결과 성구매자들이나 성매매알선업자들은 물론이고 이 법을 집행하고 적용하는 담당자들마저도 성산업 공간에 존재하는 여성들의 인권이 침해되는 현실에 눈감고 있는 것이 현실이다. 지난 6년간 성매매방지법을 시행한 결과, 윤락행위방지법의 단어 몇 개만을 바꾼 성매매방지법으로는 더 이상 성산업의 축소 및 성매매피해여성들의 인권침해 방지 목적을 달성하기 곤란하다는 점이 속속 확인되고 있다.

성매매피해여성들이 성매매피해상황을 입증하지 못하는 한, 위법에

의하여 성매매알선업주 및 성구매자와 동일하게 처벌받고 수사기관의 수사의지 축소와 사법부의 몰지각으로 인해 성매매수요가 축소되지 않는 현실 앞에서, 성매매여성에 대한 처벌이 병용되는 성매매처벌법 대신 성구매자 및 성매매알선업자들만이 처벌되는 내용의 ‘성구매자 및 성매매알선업자 처벌법’을 제정이 필요할 것이다. 기형적인 성산업 규모가 나날이 팽창하고, 성매매피해여성의 인권침해가 계속되는 현 상황에서는 결코 균형 잡힌 선진화된 국가로의 진입이 불가능할 것인 바, 성매매처벌법을 ‘성구매자 및 성매매알선업자 처벌법’으로 전환하는 논의가 좀 더 활성화되기를 기대해본다.

VI. 다문화가족

1. 차별적인 귀화정책

2010. 5. 4. 일부개정(2011. 1. 1.시행)된 국적법은 대한민국 국민과 혼인하여 귀화허가 결정을 받은 경우 종전의 외국 국적 포기 의무를 완화하여 대한민국에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 뜻을 법무부장관에게 서약하는 것으로 대체할 수 있도록 하였다(제10조). 이로써 결혼이주자에게 이중 국적을 보유할 수 있는 길이 열렸다. 법제도적으로 외국인으로서 차별을 받지 않기 위해서는 모국의 국적을 포기해야만 했던 이전 제도에 비해 진일보한 것으로 환영할만하다. 반면 동 개정 국적법은 국내거주기간과 관계없이 귀화 신청이 가능한 특별귀화 대상자의 요건을 “과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 자”로 확대하였다(제7조 제1항 제3호). 귀화신청을 하려면 결혼이주 외국인인 2년, 일반 외국인인 5년 동안 한국에 계속 거주하도록 되어 있는 것과 비교하면 특별한 우대 조치이다. 정부는 우수 고급 인력을 유치하기 위한 조치라고 밝혔다. 그러나 제조 및 저임금 노동인력 시장으로 유입되어 열악한 근무환경 속에서도 한국 기업의 생산을 담당하고 있는 외국인 노동자는 단

기 순환 이주노동 정책⁷⁸⁾으로 인하여 사실상 귀화 기회로부터 배제되고 있는 실정이다. 특별 귀화 대상 외국인과 외국인 노동자에 대한 차별적 조치는 국적 체계를 위계적으로 가동하여 외국인간 외국인과 내국인간 사회갈등을 야기 시킬 위험성이 존재하므로 개선이 필요하다.

2. 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 개정의 한계 및 과제

2010. 5. 17. 개정되어 2010. 11. 18. 시행된 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’은 국제결혼중개업자에게 신상정보제공의무(제10조의 2), 통번역 서비스의 제공 의무(제10조의 3), 외국 현지 업체와의 업무제휴 계약시 준수 사항(제14조의 2) 등을 추가로 부가하여 국제결혼중개과정에서 발생하는 인권침해를 최소화하고자 하였다. 그러나 사전 정보제공의 경우 결혼중개업자가 당사자로부터 제공받아 상대방에게 제공해야할 정보의 범위를 법으로서 명시하였다는 점에서 환영할만하나, 제공해야할 정보 범위에 정신장애 등 장애사항이 명시적으로 포함되어 있지 않은 점, 위반시 형사 제재 조치가 없다는 점, 당사자로부터 제공받은 정보의 신뢰성을 담보할 수 있는 장치가 부재하다는 점이 한계로 남는다. 최근 정부는 국제결혼중개업체의 폐해를 막기 위해 비영리민간단체로 하여금 국제결혼사업을 운영할 수 있도록 하는 개정안을 발의했다⁷⁹⁾. 그러나 현행 국제결혼중개 관행이 4~5일의 단기간 동안 한국인 남성 1인이 다수의 현지 여성 중 한명을 고르는 식으로 여성을 상품화하는 방식으로 이루어지고 있고, 서로에 대한 충분한 정보가 제공되지 못한 상태에서 성혼이 알선되어 사후적으로 혼인과탄으로 이어지고 있는 실태이다. 이와 같은 문제적인 국제결혼 중개 관행이 존재하는 상태에서 비영리민간단체로 하여금 국제결혼을 알선하도록 하는 것은 문제개선에 큰 실효성을 기대하기 어려울 것으로 보이며, 오히려 현재 상업화된 영리 업체들이 비영리 민간단체의 형식을 빌어 국가와 지방자치단체로부터 지원을 받아 결

78) 일반귀화를 위해서는 5년 거주요건이 필요하나(국적법 제5조) 비전문 노동 사증(E-9)으로 입국한 이주노동자의 경우 5년을 채울 수 없도록 외국인 고용과 노동을 관리하고 있는 출입국행정 실태

79) 2010. 6. 11. 신성범 의원 발의 개정안 및 2010. 9. 10. 박선영 의원 발의 개정안

혼중개를 알선할 위험성을 내포하고 있다. 근본적으로 문제가 있는 국제결혼 중개 행태를 국가가 나서서 지원한다는 비판을 면키 어렵다.

3. 국제결혼 사전교육 프로그램의 문제점

2010년 9월 여성가족부는 날로 증가하는 결혼이주여성의 인권 피해를 줄이기 위해 이들이 자국에서 제공받는 사전정보프로그램 이수를 의무화하도록 하겠다고 발표했다. 그에 따르면 한국 정부가 현지에서 제공하는 사전정보프로그램을 받지 않으면 결혼이주 예정자에게 거주비자(F_2)를 내주지 않을 방침이라고 한다⁸⁰). 또한 법무부는 2010년 10월 6일부터 전국 출입국관리사무소에서 “국제결혼 안내 프로그램”을 실시할 예정이며 법무부 장관이 정한 국가(중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈벡, 태국 7개국) 국민과 국제결혼을 준비하는 남성은 이 프로그램을 이수하여야만 결혼동거 사증 발급 신청이 가능하다고 발표했다. 본 정책 역시 국제결혼에 대한 올바른 인식을 제고하고 국제결혼의 부작용을 최소화하며, 바람직한 다문화가정을 형성할 수 있도록 지원하고자 하는 취지라고 밝혔다⁸¹). 결혼이주여성을 대상으로 한 사전정보프로그램 이수 정책과 한국인 남성을 상대로 한 국제결혼 안내 프로그램의 정책 도입 취지는 최근 거듭 발생하고 있는 국제결혼 가정에서 발생하는 인권침해를 최소화하기 위한 것이라는 점에서 환영할 만하나 개입 시점이 우려스럽다. 교육이 개입되는 시점은 현지 맞선과 혼인식, 신혼여행, 양국의 혼인 신고까지 마친 이후인 비자발급 단계이다. 법정혼인이 성립된 당사자들에게 사전교육을 이수하지 않으면 비자 발급을 해줄 수 없다고 하는 것은 자칫 헌법상 혼인·가정생활의 자유(헌법 제36조) 및 행복추구권(헌법 제10조)을 침해할 위헌적 소지가 존재한다. 교육이 개입해야할 최적의 시점은 혼인을 결정하기 이전이다. 따라서 잠재적 국제결혼 대상자들을 상대로 한 홍보 및 교육을 확대하고, 혼인 성

80) 한국일보, 2010. 9. 4.자 기사

81) 법무부 홈페이지 법무뉴스 공지사항 2010. 10. 04.자 게시물

립 이후에는 혼인동거 생활이 신속하게 이루어질 수 있도록 정책 개입 시점과 내용을 조정해야 할 것이다.

4. '이주아동권리보장법' 발의

속인주의 원칙을 채택하고 있는 현행 국적법 하에서 부 또는 모가 한국 국적자인 경우 해당 현행 국적법이 속지주의 원칙을 채택하고 있지 않기 때문에 이주노동자 사이에서 출생한 아동은 한국에서 출생하였다 하더라도 한국 국적을 취득할 수 없다. 현행 고용허가제와 출입국관리법은 노동 이주자가 한국에서 임신과 출산할 것을 고려하고 있지 않기 때문이다. 따라서 이주노동자 부모 사이에 태어난 이주아동은 태어나면서 부여된 소위 '불법 체류자'의 신분으로부터 벗어날 수가 없다. 또한 부모를 따라 한국으로 이주한 후, 체류자격이 초과된 경우에도 '미등록' 이주아동이 발생한다. 미등록 이주 아동은 '미등록' '무국적자'이기 때문에 한국 사회에서 교육권·건강권·사회보장권을 보장받지 못하고 있다. 이러한 실태는 대한민국이 가입비준한 유엔 아동권리협약에서 보장하고 있는 아동의 권리를 중대하게 침해하는 것이다. 2009년부터 시민단체 및 이주민 지원단체들이 모여 '이주아동권리보장을 위한 시민행동'을 결성하여 '이주아동권리보장법'을 제정하기 위해 토론회, 간담회, 캠페인 등 다양한 활동을 벌여왔다. 그 결과 2010년 10월 한나라당 김동성 의원의 대표 발의로 법제사법위원회에 법안이 상정되었다. 법안의 주된 내용은 이주아동이 부모의 국적 및 체류자격 등에 따라 차별받지 않도록 기본이념을 정하고(안제3조), 교육받을 권리(제5조), 긴급한 의료지원을 받을 권리(안 제6조), 강제퇴거조치의 유예 및 체류허가의 특례(안 제10조) 등을 담고 있다. 국제협약과 헌법에 근거하는 아동의 교육권, 건강하게 발달할 권리 등을 보장하기 위해 시급한 입법적 조치가 필요하다.

5. '인신매매범죄 처벌 및 피해자보호법' 발의

2010년 7월 민주당 김춘진 의원 대표 발의로 ‘인신매매처벌 등에 관한 법률’(이하 ‘처벌법’)과 ‘인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’(이하 ‘보호법’)이 국회에 상정되었다. 김춘진 의원은 인신매매 범죄 근절 및 인신매매 피해자의 인권을 보호하기 위해, ‘국제연합 국제조직범죄방지협약’ 및 ‘국제연합 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신 특히 여성 및 아동의 매매 예방·억제·처벌의정서’의 기준을 위해 본 법안을 제정하고자 한다고 밝혔다. 이에 대하여 이주여성 및 여성단체는 위 법안이 기존의 ‘성매매알선등행위자처벌에관한법률’ 및 ‘성매매방지및피해자보호등에관한법률’의 체계를 그대로 답습하고 있어 현재 한국사회에서 발생하고 있는 인신매매범죄를 처벌하고 피해자를 보호하는데 한계점이 많다고 판단하고 별도의 제정안 작업을 진행하고 있다. 동 법이 실효성을 발휘하도록 하기 위해서는 무엇이 인신매매 범죄인지에 대한 세부적인 규정이 필요하다. 현재 형법상 부녀매매죄, 영리목적의 약취 유인죄, 성매매알선등행위자처벌법상의 성매매목적의 인신매매죄 등의 규정이 존재함에도 구성요건의 모호함 또는 복잡함으로 인하여 사실상 법 적용이 이루어지고 있지 않기 때문이다. 따라서 시민단체 제정안에서는 “위계”, “상대방의 궁박한 처지 이용” 등에 대한 세부 정의 규정을 도입하였고, 인신매매범죄 구성요건 중 하나인 “착취목적”의 입증을 용이하게 하기 위하여 착취의 결과가 발생한 경우 목적 존재를 추정할 수 있도록 하였다. 또한 인신매매피해자 보호를 위해 수사와 재판기간동안 강제퇴거 유예 뿐만 아니라 임시 체류자격을 신청할 수 있는 근거 규정을 두어 피해자 보호를 두텁게 하였다. 적극적인 피해자 보호조치가 법제도적으로 마련되었을 때 인신매매 범죄에 대한 단속 및 예방이 가능할 수 있을 것이기 때문이다. 100만 이주민 시대를 맞이한 한국사회는 한국과 다른 국가 사이에서 이루어지는 이주가 ‘안전한 이주’가 될 수 있도록 인신매매범죄 처벌 및 피해자 보호법을 조속히 제정하여야 할 것이다.

6. 통합적인 다문화 정책 수립 필요

다문화가족에 대한 지원업무가 올해 다시 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었다. 두 부처 간 가족 업무의 인수인계에 따라 다문화가족업무는 두 부처 사이를 오가고 있다. 이 과정에서 다문화사업 지원 체계의 혼선, 담당 공무원의 잦은 교체 등으로 인하여 효과적이고 통합적인 다문화정책의 수립과 집행에 장애를 빚고 있다. 또한 현재 정부가 주도하고 있는 다문화주의 정책은 선언적인 수준에 머물러 있거나, 지원 대상을 선정하는 데 있어 체류자격 여부 및 생계 활동 유무, 한국인과의 혼인 여부, 한국인 자녀 출산 여부와 같은 잣대를 들이대고 있는 현실이다. 이러한 지원 대상의 배제와 포섭의 과정에서 그 누구보다도 사회적 지원이 절실한 무국적·미등록 아동, 폭력 피해·인신매매 피해 이주 여성, 한국인 자녀를 양육해야하는 미등록 이주자, 노동이주여성 등은 배제되고 있다. 이러한 모든 이주민을 인권의 관점에서 포괄할 수 있도록 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등의 기본이념 및 지원 대상에 대한 전면적 재검토가 필요하다. 현재 우리사회의 법 규범은 규범 자체가 스스로 표명하고 있는 '다문화간 상호 존중과 지원'을 과연 얼마나 실현하고 있는지 다각적인 검토와 성찰이 필요하다.

2010년 통일분야 인권보고

조동환 변호사(민변 통일위원회)

I. 6. 15. 및 10. 4. 남북정상선언 이행 문제

2000년 6. 15. 선언¹⁾은, 대립과 반목의 남북관계를 화해와 협력, 상호 존중관계로 전환시켰고, 2007년 10. 4. 선언²⁾으로 남북이 화해협력과 상호존중을 토대로 '한반도 평화경제공동체'를 건설하기 위한

-
- 1) 6. 15. 선언의 주요 내용: 1. 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 통일 문제 해결, 2. 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향, 3. 경제협력, 4. 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류 활성화 등
 - 2) 10. 4. 선언의 주요 내용: 1. 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환하기 위해 각기 법률적, 제도적 장치들을 정비, 2. 불가침의무 준수, 3. 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 중전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력, 4. ①해주 및 주변 해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대설치, ②공동어로구역 및 평화수역 설정, ③한강하구 공동이용, ④개성공단 1단계 조속 완공 및 2단계 개발 착수, ⑤3통(통관, 통신, 통행) 문제 해결, ⑥개성-신의주철도 및 개성-평양 고속도로 공동이용을 위한 개보수, ⑦안변, 남포 조선협력단지건설, ⑧서울-백두산 직항로 개설 및 백두산 관광 사업 실시, ⑨농업·보건·의료·환경분야 협력, ⑩부총리급 남북경제협력공동위원회 개최, 5. ①금강산면회소 쌍방 대표상주, ②이산가족 상시 상봉, ③이산가족 영상편지 교환 사업 추진, ④2008년 베이징올림픽 남북응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가, 6. 남북 정상들이 수시로 만나현안문제 협의 등

포괄적인 합의와 구체적인 방안이 마련되었습니다.

10. 4. 선언 직후, 국무총리가 위원장이 되어 정상선언을 총괄·조정하기 위한 '2007 남북정상선언 이행 종합 대책위'을, 그 산하에 '2007 남북정상선언 이행 종합 기획단' 및 '2007 남북정상선언 이행 사무처'를 구성하여 범정부적인 추진체계를 마련하였고, 2007년 11월 14일 남북총리회담, 11월 27일 제2차 국방장관회담, 11월 28일 남북적십자회담, 12월 4일 남북경제협력공동위원회가 잇따라 개최되어, 10. 4. 선언 실천을 위한 구체적 이행 일정 등이 마련되었습니다.

그러나 상호주의 및 비핵개방 3000 등을 내세운 현 정부에서는, 그 이상의 진전은 없었으며 남북관계는 경색 국면으로 전환되었고, 오히려 6. 15. 및 10. 4. 선언에 역행하는 적대적 대북정책으로 일관하고 있는 상황입니다.

II. 남북교류협력 경색

1. 2009년 남북교류협력 현황

	2007년	2009년
인적왕래(관광객 제외)	158,170명	120,862명
물동량(차량)	903,545톤	230,213톤
물동량(선박)	2,511만톤	191만톤
교역액	1,798백만불	1,679백만불
금강산 관광객 현황	345,006명	.
개성 관광객 현황	103,122명(2008년)	.
경제협력 사업 승인	163건	10건
사회문화교류협력 사업 승인	19건	.
이산가족 상봉	3,613명	888명
인도적 대북지원	4,397억원	837억원

(통일부 통계 자료 참조)

2. 남북교류협력 격감

현 정부 들어, 남북간 인적 왕래가 감소하였고, 물동량이 현저히 줄어들고 있으며, 2008. 7. 11. 관광객 사망 사건 이후 연 30만이 넘는 금강산 관광이 전면 중단되었습니다. 또한, 경협사업 승인도 격감하였고, 사회문화교류협력사업 승인은 찾아 볼 수 없게 되었으며, 인도적 대북지원은 20% 수준으로 격감하였습니다. 남북간 경협사업의 상징인 '개성공단'도, 당초 2단계로 공단 5km²(150만 평)와 배후도시 3.3km²를 개발하고, 3단계로 공단 11.6km²(350만 평)와 배후도시 6.6km²(200만 평)를 건설한다는 총 3단계 계획 중 현재 1단계 계획 가운데 79% 가량만 분양 완료된 상태에 머물러 있으며, 최근에는 남측이 대북 심리전 방송을 재개할 경우 개성공단을 폐쇄할 수 있다는 의사를 북측에서 발표하기도 하는 등 매우 불안정한 상황에 놓여 있습니다.

3. 5. 24. 대북제재조치

천안함 사건 직후, 현 정부는 '5. 24. 대북제재조치'를 발표하였는데, 그 주요 내용은, ①북한선박의 운항 전면 불허, ②남북간 일반교역은 물론 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입 금지 등 남북교역 전면 중단, ③방북 불허, ④북한에 대한 신규투자 불허, ⑤대북지원 사업 보류 등의 내용을 담고 있어, 남북간 교류협력은 점점더 파탄 국면으로 치닫고 있습니다.

Ⅲ. 대북 쌀 지원 중단 및 재개 문제

현 정부 들어, 대북 쌀 지원이 중단되어, 현재 까지 대북 쌀 지원이 거의 이뤄지지 않고 있는 상황입니다. 한편, 대북 쌀 지원 중단으로 인한 쌀 재고량 급증 및 이에 따른 쌀값 하락.농민들의 경제적

어려움 가중 등의 문제 발생으로, 여권에서 조차 대북 쌀 지원 재개 목소리가 나오고 있는 실정입니다.

IV. 국가보안법 적용 남발

1. 국가보안법을 이용한 탄압 증대

현 정부 들어, 남북공동선언실천연대, 범민련, 진보연대 등에 대한 압수수색, 구속, 기소 등 국가보안법을 이용해 통일 운동에 대한 탄압이 급증하였으며, 또한 국가보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 전체 인원도 갈수록 증가하고 있는 상황입니다. 현 정부 출범 첫해인 2008년에는 보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람이 40명에 불과하였으나 2009년에는 전년에 견줘 75%나 증가한 70명을 기록했고, 2010년에는 8월까지 이미 106명에 이르고 있습니다.

이런 증가세는 2008년 촛불집회 이후 공안정국이 조성된 데다, 올해에는 6·2 지방선거를 앞두고 ‘인터넷 여간첩’, ‘황장엽 암살조’ 같은 간첩을 포함한 공안사건이 유난히 많은데 기인하고 있습니다. 특히, 이들 간첩사건이 지방선거를 전후로 발표돼 정치적 의도가 있는 것 아니냐는 강한 의구심마저 품기고 있는 실정입니다.

2. 국가보안법 개악 시도

한나라당 국회의원 심재철은 ‘이적단체에 해당한다고 법원이 판결했을 때 해당 단체에 대해 해산명령까지 내릴 수 있도록 하고, 해산명령 이후에도 단체에서 탈퇴하지 않는 사람이 있을 경우 이들을 대상으로 검사가 이행강제금을 부과, 징수할 수 있도록’ 하는 국가보안법 개정안을 제출하여, 현재 국회에 계류 중에 있는 상황으로, 여권에서 국가보안법 개악을 획책하고 있습니다.

V. 6자 회담 및 북핵 문제

1. 6자 회담 중단

2007년 '2.13 합의' 이후, BDA 문제 해결, 2008년 6월 27일 북한의 영변원자로 냉각탑 폭파, 10월 11일 미국의 대북 테러지원국 지정 해제 발표 등 몇 차례 우여곡절이 있었지만, 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 동북아 평화체제, 대북 경제·에너지 협력 등을 위해 진행되어 왔던 6자회담은, 2008년 12월 베이징 회담에서 시료 채취 등에 이견을 보이면서 검증의정서 채택에 실패한 이후 중단 상태에 빠졌고, 2009년 4월 5일 북한의 장거리 로켓 발사, 5월 25일 2차 핵실험 및 이에 대해 유엔이 제재 결의안 까지 채택하는 상황에 까지 이르렀으며, 최근에는 '천안함' 사건까지 발생하여 상황이 더욱더 복잡한 양상을 띄게 되었습니다.

2. 북핵 및 한반도 위기 고조

위와 같이, 6자 회담이 중단된 채 출구를 쉽사리 찾지 못하고 있는 상황에서, 2010년 11월 9일 방북한 지그프리드 헤커 스탠퍼드대 국제안보협력센터 소장에게, 북은 고농축우라늄(HEU, Highly Enriched Uranium) 제조에 사용될 수 있는 원심분리기 수백대가 설치된 대규모 시설을 공개하면서 원심분리기 2000여개를 보유하고 있다고 밝혔고, 이에 미국은 스티븐 보즈워스 미국 대북정책 특별대표가 이끄는 범부처 방문단을 한중일 3국에 긴급히 파견하는 등 다시 북핵 문제가 한반도에 깊은 시름을 안겨주고 있는 상황이며, 불과 며칠 전에는 한반도의 화약고인 서해 '연평도'에서의 포격으로 수십 명의 사상자가 발생하기에 이르렀습니다.

‘연평도’ 사건 직후, 중국측에서 ‘6자 회담’ 수석대표자 회담을 조속히 가지자고 제안하였으나, 큰 반향을 불러일으키지는 못 하고 있는 상황입니다.

3. 6자 회담 및 북핵 문제와 관련된 쟁점-경남대 극동문제연구소 발간 <한반도포커스> 7호중 발췌

향후, 가까운 시일 내 6자 회담이 재개될 지는 불투명하나, 6자 회담이 재개되면 한반도 비핵화, 동북아평화체제, 경제·에너지 협력, 북·미, 북·일관계 정상화 등에 대한 논의가 재개될 것이고, 무엇보다 북·미간 쟁점에 대한 논의가 핵심이 될 것이다. 하지만, 북·미 간에 이들 핵심 쟁점에 대한 합의에는 험로가 예상되고, 또한 설사 합의 되더라도 그 자체가 이행을 담보하는 것이 아니다. 경우에 따라서는 예전처럼 회담장을 나서자마자 또 하나의 휴지조각에 지나지 않을 수 있다.

우선 비핵화와 관련하여 시료채취, 북한의 핵보유국 지위 문제, 그리고 플루토늄의 양과 고농축우라늄 문제 등 여러 북병이 도사리고 있다. ‘시료 채취’라는 것은 북핵의 과거와 현재 상태를 들여다 볼 수 있는 일종의 가늠자이다. 때문에 북한으로서는 국제사회로부터의 안전 보장이나 상당한 경제적 보상 없이 쉽게 수용할 수 있는 부분이 아니다. 그러므로 차기 6자회담에서 시료채취 문제를 검증의정서에 명시하거나, 2단계 마무리 과정에서 시료채취 이행을 기대하기는 어려운 상황이다. 북한은 시료채취를 일종의 ‘가택 수색’이라고 간주하면서, 이는 3단계 핵포기 단계에서 북·미관계 정상화에 대한 진전이 있을 때나 논의할 수 있는 사안이라는 확고한 입장을 갖고 있다.

다음으로 비핵화와 평화협정 체결 간의 우선 순위도 북·미 간의 쟁점이다. 북한은 비핵화보다 평화협정이 체결이 더 중요한 과제라고 강조하고 있다. 즉 북한은 ‘평화협정 체결’ = ‘비핵화를 위한 신뢰

조성'임을 거듭 강조하고 있다. 그러나 미국은 비핵화 과정에 진전이 있으면 정전체제를 평화체제로 전환하는 논의를 하겠다는 입장이다. 북한이 6자회담 재개와 참가를 통해 실제로 기대하는 바는 북·미관계 개선을 통한 안전보장과 경제난 해소를 위한 경제지원 확보임은 물론이다. 그러나 미국으로서는 북한이 요구하고 있는 평화협정과 제재해제를 수용할 경우 비핵화의 초점이 흐려질 뿐만 아니라 북한과 원칙 없는 타협 또는 양보하는 모양새에 큰 부담을 느낀다.

한편 북한의 핵 폐기가 곧 북·미관계의 정상화와 북한의 체제안전을 보장하느냐, 아니면 핵 문제 해결 이외에도 미사일이나 생화학무기, 그리고 재래식 무기와 인권 등에서도 진전이 있어야 북·미관계 정상화가 가능하냐 하는 것도 쟁점이다. 「2.13 합의」와 「10.3 합의」에 따른 대북 중유 제공과 관련, 북한은 중유 제공은 북한의 핵 시설 불능화에 대한 상응 조치로 제공하는 것이므로 검증의정서 채택과는 무관하다며, 대북 에너지 지원 중단과 불능화 속도를 연동하겠다고 밝혔다. 반면 미국은 「10.3 합의」에서 규정한 '완전하고 정확한 핵신고'에는 당연히 검증협약 문제가 포함되는 것이라는 입장이다.

북한의 핵신고서 제출에 따른 검증 문제가 북·미 간에 원만히 타결되고, 핵불능화에 따른 경제·에너지 지원이 이루어진다면, 북핵 6자회담은 3단계 핵폐기 단계를 향해 활기를 띠 수 있다. 3단계에서는 플루토늄 물질 및 핵무기를 국외로 반출하여 폐기하고, 고농축우라늄 물질 및 관련 시설이 있다면 이것도 해체해서 국외로 반출하게 되어 있다. 그리고 이러한 폐기단계에 돌입할 때, 5개국은 북한에 대한 상응조치를 취하도록 되어 있다.

그런데 이 3단계의 핵폐기 자체가 불능화와는 비교할 수 없을 정도로 핵심 사안이고, 또 시료채취나 농축우라늄 등 여러 민감한 이슈들이 이 단계에서 본격적으로 불거질 것이기 때문에 6자회담 자체가 험난한 과정이 되고, 또 부침을 거듭할 것으로 전망된다.

2010년 환경분야 인권보고

전종원 변호사(민변 환경위원회)

I. 들어가며

현 정부는 토건국가를 지향하고 있다. 대통령 선거 당시의 공약이 기도 하였던 대운하 사업이 여론의 반대에 부딪치자 임기 중 대운하는 추진하지 않겠다고 선언하였다. 그러나, 토건국가를 향한 현 정부의 의지는 너무나 강력한 것이어서 결코 그대로 주저앉지는 않았다. 정부는 소위 '4대강 살리기 사업'을 시작하였다. 4대강 살리기 사업의 시작으로 인하여 대한민국은 토건국가를 향한 희망차고 웅대한 발걸음을 내디디기 시작한 것이다. 한마디로 현 정부의 2010. 화두는 '개발'이라고 요약할 수 있다. 이하에서는 '4대강 살리기 사업'을 저지하기 위한 일환으로서의 4대강 소송의 진행과정을 소개하고, 친수구역 활용에 관한 특별법안, 접경지역지원법의 전면 개정을 위한 법

안 등 ‘개발’을 위한 특별법안에 대하여 살펴보겠다.

Ⅱ. 4대강소송의 진행과정과 평가

1. 4대강소송의 제기

2009. 11. 25. 서울행정법원(한강 사업, 원고 6,194명), 부산지방법원(낙동강 사업, 원고 1819명), 대전지방법원(금강 사업, 원고 333명), 전주지방법원(영산강 사업, 원고 682명)에 제기된 4대강종합정비기본계획 및 하천공사시행계획에 대한 취소소송을 제기하면서 그 집행의 정지를 구하는 가처분신청을 함께 제기하였다.

2. 사건의 개요

피고 국토해양부장관이 2009. 9.경 발표한 ‘4대강살리기 마스터플랜’과 그에 따른 하천공사시행계획 등이 하천법, 한국수자원공사법, 국가재정법, 환경영향평가법, 문화재보호법 등 각종 절차 규정을 위반하였을 뿐만 아니라, 보 설치와 준설을 핵심으로 하는 4대강사업은 피고 국토해양부장관이 내세우는 용수 확보, 홍수 예방, 수질개선 등 4대강사업의 목적에 부합하지 아니하고 오히려 위와 같은 목적에 반하는 수단을 채택함으로써 재량권을 일탈, 남용하였다는 것이다.

3. 집행정지 사건의 경과

집행정지신청사건은 대전지방법원을 제외한 법원에서 제기되었다. 그 중 서울행정법원과 전주지방법원의 경우에는 2010. 3. 12. 및 5. 4. 각 기각, 6. 25. 및 7. 9. 각 항고기각을 거쳐 현재는 대법원에 계류 중이다. 이들 1, 2심 법원은 4대강사업의 위법성 여부에 관하여는 검토하지 아니하고, 오로지 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하

여 긴급한 필요가 있는지에 관하여만 판시하였는데, 토지가 수용되더라도 그 소유자는 보상받을 수 있고, 4대강사업에는 수질개선대책도 포함되어 있으며, 가동보를 통하여 홍수위 조절이 가능하다는 점 등을 기각사유로 들었다. 부산지방법원의 경우에는 1. 16. 한차례 심문기일을 열고 심문을 종결하였으나, 본안소송인 취소소송의 추이를 보아가며 결정하기로 하였다.

4. 취소소송의 경과

한강구간에 대한 재판을 진행하고 있는 서울행정법원의 경우에는 4. 14.부터 두 차례의 변론준비기일, 한 차례의 현장검증기일, 7차에 걸친 변론기일을 마치고 12. 3. 판결이 선고될 예정이다. 현장검증은 기존 보가 설치되어 있는 잠실수중보, 단양쑥부쟁이가 서식하고 있는 여주 삼합리섬, 암반발과작업이 진행 중인 강천보 및 보 설치로 인하여 하천 수위가 올라갈 위험이 매우 클 뿐 만 아니라 인근의 세종대왕릉 등에도 영향을 미칠 수 있는 여주보에서 진행되었다. 변론기일에는 재해 예방, 수질개선, 생태계 문제 및 경제성 분야 등에 관하여 원·피고 측의 전문가 증언이 있었다. 특히 경제성 분야에 관한 증언은 이 법원에서만 있었는데, 비용 대비 편익 비율이 0.16 내지 0.24에 불과하다는 분석이 나왔다. 한편 원고 측에서는 독일과 미국의 하천전문가에 대하여도 두 차례에 걸쳐 증인을 신청하였는데, 재판부에서는 이들을 증인으로 채택하지 아니하였다. 또한 마지막 변론기일 직전까지 원고들이 요청한 수질 분석 원자료를 피고들이 제출하지 아니하는 등 입증 부족을 이유로 한 차례 더 변론기일을 열어줄 것을 요청하였으나, 재판부에서 이를 받아들이지 아니하였고, 이에 대하여 원고들은 재판부 기피신청을 하기도 하였다.

낙동강 구간에 대한 재판을 진행하고 있는 부산지방법원의 경우에는 한 차례의 현장검증기일, 7차에 걸친 변론기일을 거쳐 11. 12. 마지막 변론기일을 두고 있다. 여기서도 마찬가지로 각 분야에 대한 전문가증언이 있었다. 환경영향평가를 하지 않은 것과 다름없다는

절차적 하자와 수질오염의 증대가 실제적 위법성이 낙동강 소송의 핵심이라고 할 수 있다. 그밖에 침수문제가 발생할 것이라는 주장도 중요한 내용이다. 사업의 필요성과 관련하여서는 홍수예방 및 용수 확보의 필요성이 전혀 없는 사업으로 대운하를 위한 사업이라고 볼 수밖에 없다는 주장이 쟁점이다.

금강에 대한 재판이 진행되고 있는 대전지방법원의 경우에는 변론 준비기일 4회, 변론기일 3회를 거쳐 12. 6. 변론을 종결한다. 재해예방과 생태계 분야에 대한 전문가증언이 있었고, 부족한 부분에 대하여는 다른 법원의 증인신문조서를 제출하기로 하였다.

영산강에 대한 재판이 진행되고 있는 전주지방법원의 경우에는 두 차례의 변론준비기일, 한 차례의 현장검증기일, 여섯 차례의 변론기일을 열고 있다. 현장검증은 하천 부지 내에 대나무숲이 발달하여 국내 최초로 하천습지보호구역으로 지정된 담양습지, 보 설치 공사로 인하여 하천수위가 상승될 위험이 있는 승촌보 및 죽산보, 그리고 보 설치 후의 모습을 예상할 수 있는 영산강 하굿둑에서 진행되었다. 이 법원에서는 다른 법원에서와 달리 환경영향평가서 작성자 중 한 명을 증인으로 신청하여 신문하기로 하였고, 다른 법원에 비하여 비교적 늦은 12월 중·하순 경 변론이 종결될 예정이다.

5. 향후 전망

1심결과가 어떠하건 간에 4대강 소송은 항소심으로 이어질 전망이다. 하지만, 중요한 것은 1심 판결에서 4대강 중에 한 곳이라도 승소하는 것이 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다. 현재 '4대강 살리기 사업'의 핵심 공사구간은 낙동강 유역이라고 할 수 있다. 낙동강 유역의 경우 공사구간도 가장 길며 애초 정부가 추진하여 왔던 대운하 구상의 핵심 역할을 하고 있기 때문에 소위 '4대강 살리기 사업'과는 맞지 않는 부분이 많은 것이다. 현재 부당함과 위법성이 가장 큰 곳이 낙동강 구간이다. 낙동강 구간의 승소가능성이 그나마 상대적으

로 가장 크다고 생각되는 까닭이다. 행정소송의 경우 사정판결이라는 것이 있다. 사정판결은 행정처분의 위법성 내지는 부당성은 인정이 되지만, 행정처분의 효력을 무효화 시킬 경우에 발생할 수 있는 혼란과 경제적인 측면 등의 제반 사정을 참작하여 행정처분을 취소시키지 않고 유지시켜 주는 판결을 의미한다. 즉, 원고의 입장에서 보면, 행정처분이 위법 내지 부당하다는 것은 입증하였지만 결국은 패소판결을 받게 되는 것이다. 4대강 소송의 경우, 재판부의 입장에서는 사정판결에 대한 유혹을 많이 받을 것으로 보인다. 재판부의 입장에서는 국책사업으로 시행되고 있는 '4대강 살리기 사업'을 하지 못하도록 판결을 선고하는 데는 부담을 가질 수 있기 때문이다. 하지만, 이러한 유혹에도 불구하고 재판부는 사정판결은 할 수 없을 것이라고 생각된다. 사정판결은 위법성은 인정하지만 제반사정을 참작하여 그 행정처분의 효력을 유지시키는 것이므로 재판부에서 사정판결을 할 경우 원고와 피고 측 모두로부터의 비난과 공격을 당할 것이 분명하기 때문이다. 재판부는 엄청난 부담감에도 불구하고 위법성과 부당성에 대하여 냉정한 법의 잣대로 판단하여 법과 양심에 따라 판결을 선고함으로써 법관으로서의 직업정신에 투철하여 줄 것을 바라마지 않는다.

Ⅲ. 친수구역 활용에 관한 특별법 제안배경

1. 대상법안의 요지

2010. 1. 13. 백성운 의원이 대표 발의한 친수구역 활용에 관한 특별법안의 요지를 살펴보면, ① 4대강 사업으로 조성되는 하천 주변 지역을 친수 구역으로 지정하고, 한국수자원공사 등이 사업시행자가 되어 주거, 상업, 산업, 문화, 관광, 레저 등의 용도로 개발할 수 있게 함 ② 다른 법률에 우선하여 적용 ③ 건축법, 하천법 등 29개 법률상 인허가를 받은 것으로 의제 ④ 법인세, 소득세 등의 조세를 감

면할 수 있으며, 각종 부담금 면제 등이다.

2. 검토

본 법안의 핵심은, 4대강 사업으로 조성될 예정인 하천 주변 지역을 다양한 용도로 개발할 수 있도록 하고, 사업 시행권자로 지정할 수 있는 기관에 수자원공사를 포함한 것이라 할 수 있다. 한국수자원공사법의 내용은 한국수자원공사의 본연의 역할을 댐, 수도시설, 하수종말처리시설 등 수자원의 이용 및 개발에 관한 사업으로 정하고 있으며, 현행 하천법, 자연환경보전법 및 각 4대강별로 존재하는 물관리및주민지원등에관한법률들에서는 수질과 환경 보호를 위해 상수원보호구역, 수변구역, 자연환경보전지역 등을 지정하여 하천 주변의 개발을 억제하고 있다.

본 법안에서는 하천 주변 지역을 주거, 상업, 산업, 문화, 관광, 레저 목적 등 사실상 목적의 제한 없이 광범위하게 개발할 수 있도록 정하고 있어, 기존 관련법들의 하천 보호 취지 및 하천 관리의 기본틀과 근본적으로 배치되며, 하천 주변 지역 개발로 인한 오염원의 증가와 수질 악화 우려가 심각하게 제기된다. 29개 법률상의 인허가를 의제함으로써 환경과 제반 이익의 절충을 위해 법률이 정하여 둔 절차를 지나치게 간이화하고 그 취지를 몰각시키며, 각종 조세 감면, 부담금 면제 등의 규정은 사업시행자인 수자원공사 등에 과도한 특혜를 주는 것이라 할 수 있다.

수자원공사는 수자원의 이용을 위한 사업을 위해 설립된 기관인바, 수자원과 직접적 관련이 없는 개발사업을 진행하는 것은 부적절하다. 본 법안에 대하여는 한국수자원공사가 4대강사업에 시행자로 참여하여 8조원의 예산이 소요되는 사업을 떠안게 되자 그 적자를 보전하기 위해 한국수자원공사에 하천 주변 지역의 개발권을 주는 것이 아니냐는 의혹이 제기되어 왔는바, 실제 법안의 내용을 살펴 본

결과, 하천주변지역 개발로 인한 광범위한 환경오염의 부담을 안기면서, 개발사업자인 수자원공사 등에 개발로 인한 막대한 이익을 안겨 주는 법안으로 생각된다.

3. 소 결

친수구역 활용에 관한 특별법안은 '4대강 살리기 사업'으로 인하여 확보되는 4대강의 양안을 보다 쉽게 개발하기 위한 법이라고 할 수 있다. 4대강 살리기 사업의 부당성에 대한 지적은 위 법안에도 그대로 적용된다고 할 것이다.

IV. 접경지역지원법의 전면 개정 논의에 대하여

1. 들어가며

기존 접경지역지원법을 전면 개정하여 접경지역을 보다 쉽게 개발하기 위한 법안들이 제출되고 있다. 법안의 이름은 제안자에 따라 '접경지역지원특별법', '접경지역 발전 및 주민지원에 관한 특별법'이다.

2. 접경지역지원법 개정안의 내용

주요 내용은 ① 민간인통제선으로부터 남쪽으로 25km 내의 읍·면·동 중 일부 낙후지역으로 규정되어 있는 현행 '접경지역'의 범위를 비무장지대와 잇닿아 있는 시 또는 군과 민간인통제선 남쪽에 위치한 기초지방자치단체 중 대통령령으로 정하는 시·군으로 **확대**, ② 자연환경 보전에 대한 국가와 지방자치단체의 역할 강화, ③ 접경지

역 발전 종합계획 수립시 주민 참여기회 보장, ④ 접경지역 발전사업의 효율성 및 신속성 제고를 위해 제도적 방안 마련 ⑤ 접경지역의 초광역권 발전을 위한 유기적 협조체계 구축 등을 들 수 있다. 접경지역지원법에 대한 개정안은 정부안, 한나라당안, 민주당안 3가지이다. 정부와 민주당안의 법안 명칭은 '접경지역지원특별법', 한나라당안의 법안 명칭은 '접경지역 발전 및 주민지원에 관한 특별법'이다. 3가지의 접경지역지원법 개정안을 비교하면 아래 표와 같다.

구분		정부案	한기호 의원(한나라당)案	백원우 의원(민주당)案
법명		접경지역지원특별법	접경지역 발전 및 주민지원에 관한 특별법	접경지역지원특별 법
적용지역		시군 단위로 확대 비무장지대 제외	좌동	좌동
타법과의 관계		우선하지 않음	- 접경지역 발전 및 주민지 원에 관한 사항 시 타 법률 에 우선 - 발전종합계획 수립 시 「국토기본법」, 「수도권정 비계획법」, 「군사기지 및 군사시설보호법」, 「국가균 형발전특별법」 고려	다른 법률에 우선
재원 확보	재원 마련 방안	남북협력기금 활용 남북공동 추진 사업	중소기업창업 및 진흥기금, 관광진흥개발기금, 문화예술 진흥기금, 농지관리기금, 축산 발전기금, 농산물가격안정기 금, 수산발전기금, 국민주택기 금 등을 활용	남북협력기금 활용 발전종합계획수립
	사업 비 지원	임의조항	강제조항 보조율 80%이상, 지방교부세 확대지원	강제조항 보조율 80%이상
기구설치		접경지역정책심의위 원회 (위원장(국무총리)을 포함한 30인이내의 위원으로 구성)	접경지역정책회의 (위원장 : 국무총리, 위원 : 기재부,외교부,통일부,국방부, 행안부,문화체육부,농식품부, 국토부,접경지역 시도지사)	접경지역정책심의 위원회 (위원장(국무총리) 을 포함한 30인이내의 위원으로 구성)
지구지정 및		남북협력교류지구	접경특화발전지구 조성	남북협력교류지구

구성		(「개성공업지구 지원에 관한 법률」 준용)	
부담금의 감면	임의조항	강제조항	강제조항
사회간접자본 지원	임의조항	강제조항	강제조항
주민지원사업	포괄적 규정	<ul style="list-style-type: none"> - 사업시행승인을 받은자(동법12조 국가,지자체,공공기관,민간기업) 및 접경지역 입주기업은 접경지역 및 인접 접경지역에서 생산되는 공산품, 농·수·축산물 우선 구매 - 공장 신설, 교육·문화·관광시설 설치 등을 구체적으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 공장의 신설, 학교 이전 증설 등을 구체적으로 규정

3. 검 토

변경된 법안에 따르면 비무장지대와 맞닿아 있는 시·군이라면 관련 개발을 추진할 때 개발지원을 받을 수 있게 된다. 이 법안에는 ‘접경지역지원법 전부개정 법률안 비용추계서’라는 자료가 붙어 있다. 비용추계서에는 국토연구원이 연구용역을 진행한 ‘접경지역발전종합계획안’이 언급되어 있는데, 이에 따르면, 2011.부터 2030.까지 20년 동안 21조원을 투입하여 접경권 동서 252km의 물류용 도로망을 확충하고 신성장 산업단지를 육성하며, 트레킹 및 자전거 길인 584km의 평화누리길을 만드는 등 생태관광벨트를 조성한다는 것이다.

접경지역개발사업 중 현 정부 임기인 2011., 2012. 착공되는 프로젝트는 각 89건, 28건이며, 2010. 이미 착공되었거나 추진예정인 사업도 6건이다. 발주된 규모를 연도별로 합산해보면 각 2011. 6조4184억원, 2012. 3조5393억원의 규모다. 비무장지대와 접경지역의 개발은 토건업자와 개발업자만 배불리는 사업으로 전락할 위험이 크다는 지적이 유력하다.

비무장지대는 반세기가 넘게 인간의 접근이 차단되어 있어 동·식물이 자연스럽게 어우러져 있는 곳으로 비무장지대의 동·식물과 자연적 생태적 환경을 보전할 필요성이 매우 크다고 할 수 있다. 낙후지역에 대한 개발은 필요할 수도 있다. 하지만, 가장 생태환경이 잘 보존되어 있는 비무장지대 인근을 개발함에 있어서는 신중에 또 신중을 기하여야 한다. 더욱이 접경지역에 대한 개발이 현 토건국가를 지향하는 현 정부의 또 다른 개발사업으로 전략하여서는 아니 될 것이다.

V.마치며

정부의 '4대강 살리기 사업'을 필두로 '친수구역 활용에 관한 특별법'의 추진, '접경지역지원특별법'에 이르기까지 2010. 화두는 '개발'이다. '4대강 살리기 사업'으로 인하여 전 국토가 몸살을 앓고 있다. 이를 저지하기 위한 '4대강 소송'이 진행 중이며, 1심 선고를 앞두고 있다. '지속가능한 발전'이라는 용어는 정부도 사용하고 있는 용어이다. 하지만, 과연 '지속가능하게' 개발하고 있는지 하는 질문에 '그렇다.'라고 대답할 수 있겠는가? 전 국토를 헤집는 '4대강 살리기 사업'은 중단되어야 하며, '친수구역 활용에 관한 특별법' 또한 폐기되어야 할 것이다. '접경지역지원특별법안' 역시 제2의 '4대강 살리기 사업'이 되어서는 아니 될 것이다. 2010.에 본격적으로 시작된 '개발'과 '환경'의 싸움은 갈수록 보다 치열해질 것으로 보인다.

2010년 성소수자분야 인권보고

박기호 친구사이 사무국장

I. 들어가며

2010년 한국사회는 여러 방면에서 성소수자 인권과 관련한 움직임이 많았던 해였다. 2010년 3월 20일부터 방영된 공중파 방송의 주말드라마 <인생은 아름다워>는 커밍아웃한 동성애자남성과 그 가족들의 이야기를 보여줌으로써 동성애에 대한 인식도를 높이고 왜곡된 시각을 바로잡는 데 일조했다는 평가를 받았다. 또한 사법부는 파키스탄인 동성애자의 난민 지위를 인정하는 판결을 내리기도 하였고, 남성동성애자의 사랑을 그린 영화 <친구사이?>에 대한 영상물등급위원회의 청소년관람불가 등급분류 처분에 대하여 “성적 소수자인 동성애자들의 인격권·행복추구권에 속하는 성적 자기결정권 및 알 권리, 표현의 자유, 평등권 및 헌법상 기본권을 지나치게 제한할 우려가 있다”는 취지로 이를 취소하라는 판결을 내리기도 하였다. 그러나 ‘바른 성문화를 위한 국민연합’ 등 보수단체 및 종교단체는 이

드라마 및 영화를 계기로 동성애자에 대한 혐오를 조장하는 광고를 주요 일간지에 실는 등 과격한 집단행동을 시작했으며,¹⁾ 법무부는 교도소 내 교화방송에서 이 드라마가 교화방송의 의도와 맞지 않는 다며 방송을 중단하기도 했다.²⁾ 한편 2010년 6월 국민체육진흥공단은 미국 외교부 내 동성애자 모임(GLIFAA)의 주한 지부가 주최하려던 동성애자인권간담회의 장소를 허가했다가 일방적으로 불허통지를 내려 동성애자를 차별하는 사례를 남기기도 했다.³⁾ 또한 2010년 10월 27일 국가인권위원회가 ‘군형법 92조가 동성애자의 평등권, 성적자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고, 죄형법정주의에 어긋난다.’고 헌법재판소에 의견표명을 하려하자, 대한민국고엽제전우회 등 보수단체 및 종교단체는 국가인권위원회를 규탄하는 집회를 벌이기도 했다.⁴⁾

2008년 ‘동성애 차별금지법안 저지 의회선교연합(국가조찬기도회, 성시화운동본부, 한기총, KNCC 등)’ 등 기독교단체의 반대로 차별금지사유 중 ‘성적지향’이 삭제되는 논란 끝에 제정이 무산된 차별금지법에 대하여, 법무부가 2010년 차별금지법 제정을 위한 특별분과 위원회를 만들어 차별금지법 제정을 다시 추진하려고 하자, ‘동성애 차별금지법 반대 국민연합’, ‘바른 성문화를 위한 국민연합’ 등 단체들의 동성애자에 대한 혐오와 편견을 조장하는 집단행동은 더욱 공격적이 되었고,⁵⁾ 성소수자 인권운동진영에서도 차별금지법과 관련된 논의가 확산되고 있다. 이 글은 이와 같은 올해 성소수자인권이슈에 대하여, 사법부의 몇 가지 합리적인 판단들, 차별금지법을 둘러싼 움직임과 성소수자에 대한 혐오를 조장하는 세력의 움직임을 살펴보고 성소수자의 인권이 처한 현실에 대해 되짚어보고자 한다.

II. 성소수자와 관련한 법원의 판결

- 1) 한겨레, 2010. 10. 7.자, “조선일보 광고·법무부, 인생은 아름답지 않다?”
- 2) 한겨레, 2010. 10. 6.자, “‘인생은 아름다워’ 교도소 방영 중단”
- 3) 노컷뉴스, 2010. 7. 7.자, “동성애자들에겐 못 쥐” 체육진흥공단 차별 논란
- 4) 라이트뉴스, 2010. 11. 4.자, “자식들 군대 가면 동성애 시킬 것인가”, “軍 무력화에 앞장서는 국가인권위원회 해체하라”
- 5) 크리스천투데이, 2010. 10. 27.자, “동성애 논란, 차별금지법안 둘러싸고 다시 불붙다”

1. 동성애자 난민지위 인정 판결

2009년 12월 24일 서울행정법원은 파키스탄인 G씨가 법무부장관을 상대로 제기한 난민인정불허처분 취소소송에서 원고 승소 판결을 하였다(서울행정법원 2009. 12. 24. 선고 2009구합30165 판결). 이는 한국법원이 동성애자라는 성정체성을 이유로 난민 지위를 인정한 최초의 판결로 기록됐다.

G씨는 파키스탄 국적의 동성애자로서 파키스탄의 현행법은 동성애를 금지하면서, 동성애를 한 자에 대하여 종신형 내지 태형에 처하도록 규정하고 있고, G씨의 가족 및 친족들은 G씨가 동성애자라는 사실을 알고서, 이러한 사실을 경찰에 신고한다고 협박을 하였을 뿐 아니라 집단적으로 구타하고, 공격하는 등 괴롭힘을 가하는 등 이러한 주변 사람 및 파키스탄 정부에 의한 박해를 이유로 들어 난민협약 상 난민 지위가 인정되어야 한다고 주장했으나, 법무부는 파키스탄에서의 동성애자의 상황이 난민협약과 출입국관리법에서 난민 요건으로 규정한 '박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포'가 있는 것으로 볼 수 없다며 난민인정신청을 불허하였다.

이에 법원은 '박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포'의 의미를 '생명 또는 신체의 자유와 같은 중대한 인권에 대한 침해행위, 그 밖의 일반적으로 문명사회에서 허용될 수 없을 것으로 생각되는 부당한 차별, 고통, 불이익의 강요 등'이라고 보면서, 파키스탄 형법이 동성애에 대해 종신형 또는 2년 이상 10년 이하의 징역과 벌금형에 처하도록 규정하고 있고 이슬람 종교법인 샤리아법에서도 동성애 행위는 태형, 구금형 또는 사형으로 처벌될 수 있을 뿐만 아니라 실제로 파키스탄 법원에서 동성혼을 '반이슬람'이라고 판결한 바가 있고, 동성애자라는 이유로 추방, 체포, 태형 등을 당한 사례가 있다는 점에 비추어 G씨가 파키스탄으로 강제송환될 경우 이슬람교인들 및 파키스탄 정부 등으로부터 동성애자라는 이유만으로 박해를 받을 가능성이 매우 크다고 G씨가 난민협약에서 정한 난민에 해당한다고 판결하였

다.

이러한 법원의 태도는 <난민지위에 관한 협약>의 취지와 내용에 부합하고, 이슬람 국가에서의 동성애자가 처한 인권침해상황을 인정한 판단이라고 보인다. 서울고등법원 역시 2010년 7월 14일 이 사건 항소심 판결에서 법무부의 항소를 기각하여 이 사건 판결은 확정되었다.

2. 영화 <친구사이?> 청소년 관람불가 처분 취소 판결

2010년 9월 9일 서울행정법원은 영화사 '청년필름' 및 한국게이인 권운동단체 '친구사이'가 제작한 영화 <친구사이?>(감독 김조광수)에 대한 영상물등급위원회의 청소년관람불가 등급분류 결정처분의 취소를 구하는 소송에서 원고 승소 판결을 하였다(서울행정법원 2010. 9. 9. 선고 2010구합5974 판결).⁶⁾

영화 <친구사이?>는 남성 동성애자인 주인공이 군 복무 중인 애인을 면회 가면서 벌어지는 에피소드를 바탕으로 20대 초반 남성 동성애자들의 현실을 그린 영화이다. 2009년 제14회 부산국제영화제에서 와이드앵글부문 공식초청작으로서 '12세 미만 관람불가' 등급으로, 2009년 제35회 서울독립영화제에서 국내단편 초청작으로서 '15세 미만 관람불가'의 등급으로 상영된 바 있다. 그런데 영상물등급위원회는 2009.12.14. 영화 <친구사이?>에 대하여 선정성·모방위험이 높다는 이유로 '청소년 관람불가'의 등급분류결정을 하였다.

영상물등급위원회는 '청소년 관람불가' 판정의 이유로, "동성애를 내용으로 하고 있는 이 사건 영화의 주제 및 내용은 청소년의 일반적인 지식과 경험으로는 수용하거나 소화하기 어려워 청소년이 건전한 인격체로 성장하는 것을 저해할 뿐만 아니라 건전한 사회윤리, 선량한 풍속 및 사회통념 등에 비추어 보아도 청소년이 이 영화를 관람하는 것은 부적절하다"고 주장하였다.

6) 이 사건은 영상물등급위원회가 항소하여 현재 서울고등법원에서 항소심 진행 중이다.

이에 법원은 이 사건 영화가 “동성애를 다루고 있지만, 동성애를 직접 미화·조장하거나 성행위 장면을 구체적으로 표현한 장면은 없다. 이 사건 영화를 관람하는 청소년들에게 성적 소수자에 대한 이해와 성적 자기정체성에 대한 성찰의 계기를 제공하는 교육적인 효과도 제공하고 있음이 분명하다. 또한 동성애를 내용으로 한 영화라는 이유만으로 청소년의 일반적인 지식과 경험으로는 이를 수용하기 어렵다고 단정할 수 없다.”고 판시하고, “동성애에 관하여는 이를 이성애와 같은 정상적인 성적 지향의 하나로 보아야 한다는 주장이 있고, 사회적인 분위기 역시 동성애를 비롯한 성적 소수자에 대한 이해와 관심이 높아져 가고 있으며, 영화에 비하여 훨씬 더 큰 접근성과 파급력이 큰 TV에서도 동성애를 다룬 드라마가 ‘15세 이상 시청가’의 등급으로 방송되고 있다”는 점을 고려하였다.

특히 법원은 “동성애를 유해한 것으로 취급하여 그에 관한 정보의 생산과 유포를 규제하는 경우 성적 소수자인 동성애자들의 인격권·행복추구권에 속하는 성적 자기결정권 및 알 권리, 표현의 자유, 평등권 및 헌법상 기본권을 지나치게 제한할 우려가 있다”고 판시하여, 이 사건 영화가 영진법상의 ‘청소년관람불가’ 상영등급분류 요건에 해당한다고 보기 어렵다고 판결하였다.

이러한 법원의 판결은, 동성애를 주제 및 내용으로 하고 있다는 이유만으로 규제하는 것에 대한 차별적인 시선을 지적하였다는 점에서 의미가 있다. 특히 예술의 자유와 평등권 등을 근거로 동성애 표현물 규제의 위헌성을 지적하고, 청소년들이 단지 ‘미성숙’한 존재가 아니라 주체적으로 동성애를 다룬 매체를 수용할 수 있다는 것을 밝혔다는 점에서 의미 있는 판결이라고 할 수 있을 것이다.

3. 동성애와 관련한 한국법원 판결의 동향

한국법원은 그동안 동성애와 관련한 명확한 가치판단을 밝히지 않거나, 대체로 동성애에 대해 부정적인 시각을 내비치기도 하였다. 최근에도 대법원은 “동성애자가 아닌 다수의 청소년들에 있어서는 동

성애에 관한 정보의 제공이 성적 자기정체성에 대한 진지한 성찰의 계기를 제공하는 것이 아니라 성적 상상이나 호기심을 불필요하게 부추기거나 조장하는 부작용을 야기하여 인격형성에 지장을 초래할 우려 역시 부정할 수 없다”고 판시하기도 하고(대법원 2007. 6.14. 선고 2004두619 판결), ‘동성애 성행위’가 “객관적으로 일반인에게 혐오감을 일으키게 하고 선량한 성적 도덕관념에 반하는” 것이라고 본 바도 있다(대법원 2008. 5. 29. 선고 2008도2222 판결).

그러나 위에서 살펴 본 올해 일련의 판결들은, 비록 하급심일지라도 동성애와 관련한 쟁점에서 객관적이고 합리적인 기준을 제시한 전향적인 판결이라는 점에서 의미가 크다. 헌법 제10조에 보장된 행복추구권은 개인의 자기운명결정권을 전제로 하는 것이고, 자기운명결정권에 포함되어 있는 성적자기결정권은 다양한 성적 지향 및 성적정체성을 포함한다고 해석되어야 하고,⁷⁾ 헌법 제11조 제1항에 규정된 사유와 영역은 모두 예시규정으로서 성적 지향을 이유로 한 차별도 헌법 제11조 제1항에 포함된다고 해석되어야 하는 점, 성적 지향을 평등권 침해의 차별행위의 한 유형으로 규정하고 있는 현행 「국가인권위원회법」이나, 「시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약」과 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」에는 ‘성적 지향’에 관하여 특별히 명시하고 있지는 않지만, 국제연합 국제조약 감시기구들인 자유권위원회, 사회권위원회 등은 유권해석인 일반 논평(General Comments)을 통해 차별금지조항의 차별받지 않을 권리에 ‘성적 지향’을 이유로 한 차별이 포함되는 것으로 해석하고 있는 등 국제인권기준에 비추어 볼 때, 대법원 역시 차별 금지의 관점에서 동성애와 관련한 명확한 가치판단을 내려주길 기대한다.

Ⅲ. 집단적 호모포비아의 등장

1. 한국사회에서의 집단적 호모포비아⁸⁾

7) 국가인권위원회 2003.3.31.자 02진차80, 130 결정[성적지향에 의한 행복추구권등 침해]

8) 호모포비아(homophobia)는 동성애 공포증을 뜻한다. 동성애 공포증이란 동성애나 동성애자에 대한 비이성적

순혈주의, 집단적의식이 강한 한국 사회에서 외국인 등 사회적소수자에 대한 혐오의 시선은 늘 존재해왔고 이는 성소수자에 대해서도 예외는 아니었다.

가. 2003년 청소년보호법과 관련한 호모포비아

국내에서 집단적인 성소수자 혐오 표현과 행동은 2003년부터 나타나기 시작했다. 2003년 4월 2일 국가인권위원회는 '동성애를 조장하는 것'을 청소년유해매체물 개별 심의기준으로 규정하고 있는 구 청소년보호법 시행령 조항에 대해서, '동성애'를 차별적으로 명시한 조항은 헌법 제10조(행복추구권), 제11조(평등권), 제21조(표현의 자유) 등을 침해한 행위라고 하여 이를 삭제하도록 청소년보호위원회에게 권고를 내렸고,⁹⁾ 청소년보호위원회는 이를 받아 바 있다. 당시 한국 기독교총연합회는 국가기관이 청소년들에게 동성애를 권장하려 한다는 등의 주장을 담은 성명서를 발표했고¹⁰⁾ 보수언론도 이에 동참했다.¹¹⁾ '유황불에 심판을 받는다, 동성애자들이 에이즈를 퍼뜨린다.'는 등의 자극적이고 왜곡된 내용으로 동성애자들에 대한 증오를 노골적으로 전파한 이들의 집단적인 행동이 있는 직후, 교인이었던 열아홉살의 한 청소년은 '동성애자를 차별하는 이 나라가 싫다.'는 메시지를 남기고 스스로 목숨을 끊었다.¹²⁾ 당시 성소수자단체에서는 한기총에 공식 사과를 요청했으나 아무런 답변을 받지 못했다.

나. 2007년 차별금지법과 관련한 호모포비아

이후 한국에서 동성애혐오를 노골적으로 드러내는 집단적인 세력

인 막연한 두려움, 억압, 그리고 혐오를 가지고 대하는 것을 말한다. 정확한 정보나 지식 없이 막연하게 동성애는 나쁜 것이고, 질병이고 전염병, 정신병이라는 생각, 또는 그런 생각을 가지고 동성애자를 대하는 것을 동성애 공포증, 호모 포비아라고 한다.

9) 오마이뉴스, 2003. 4. 4.자, "동성애, 청소년유해매체 기준 될 수 없다"

10) 국가인권위와 청소년보호위의 동성애문제에 대한 기독교적 입장 2003.4.7.자 성명서-- 국가기관이 청소년들에게 '동성애'를 권장하는가?

11) 크리스천투데이, 2003. 4. 7.자, "동성애 사이트는 청소년 유해 매체이다"

12) 오마이뉴스, 2003. 5. 5.자, "슬퍼하지 맙시다. 다시 떠나보내지 맙시다"

이 본격적으로 가시화 된 것은 2007년 10월 2일 법무부가 차별금지법안의 입법예고(법무부 공고 제2007-106)를 했을 때다. 이 법안은 성적지향을 포함한 차별금지사유를 명시하면서 이들을 이유로 한 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 합리적인 이유 없는 차별을 금지한다고 규정하고 있었다.

이에 한국기독교총연합회, 한국기독교교회협의회, 국가조찬기도회 등이 결성한 '동성애차별금지법안저지의회선교연합'은 '며느리가 남자라니'라는 등의 선정적인 문구로 여론을 호도하며 "동성애차별금지법"의 통과를 막겠다.", "'동성애반대국민본부'를 만들어 대응하겠다.", "동성애에 관한 법률적인 모든 도전에 대한 대책을 강구할 것" 등 노골적인 동성애혐오를 드러내며 차별금지법에서 성적지향 용어를 삭제할 것을 요구했다.

이후 법무부는 차별금지사유 중 '병력, 학력, 성적지향, 가족형태 및 가족상황' 등 총 7개 항목이 삭제된 차별금지법안을 국무회의에 상정시켜 통과시켰다.¹³⁾ 성소수자 인권운동진영 및 인권단체, 진보적 성향의 학계에서는 삭제 항목을 바로잡기 위해 다양한 대응활동을 벌였으나 법안은 그대로 국회에 올라갔고, 차별금지법안은 이듬해 국회에서 회기만료로 폐지되었다.

다. 2010년 공격적이고 잔인해진 호모포비아

2010년 공중파 방송의 주말드라마에 동성애커플과 가족의 이야기가 등장하자, 일부 보수적 성향의 일간신문에는 '며느리가 남자라니 동성애가 웬 말이나!'라는 제목의 전면광고가 실리기 시작했다. 동성애허용법안반대국민연합을 비롯한 보수, 종교단체들이 주축이 된 이들은 '동성애 조장하는 SBS 시청거부운동 및 광고안내기 운동을 벌이겠다'고 선포하며 동성애는 가정과 사회와 국가를 무너뜨린다는 주장을 펼쳤다.

이 후 법무부가 차별금지법안을 다시 준비 중이라는 이야기가 들리는 가운데, 호모포비아 진영의 활동은 더욱 격해졌다. 9월 29일 조선일보 지면에는 '인생은 아름다워 보고 게이 된 내 아들 AIDS로

13) 한겨레신문 2007. 11. 7.자, [야!한국사회] 차별금지법(안)의 죽음 / 정정훈

죽으면 SBS 책임져라'라는 선정적인 제목의 광고가 실렸다. 객관적 사실과는 거리가 먼 이 광고는 언론에 크게 보도되었다. 또한 '동성애차별금지법안 반대 공동연대'(의회선교연합, 홀리라이프, 바른성문화를 위한 국민연합)는 동성애 차별금지법 입법 반대포럼을 열어 자신들의 주장을 언론에 보도했고, 일부 단체들은 과장된 위기감을 조성하며 회원들에게 법무부 홈페이지 글 게재 등의 구체적인 행동 지침까지 담은 문자메시지도 보내고 있다. 현재 이들은 청와대, 법원, SBS, 진보신당, 민주노동당, 국가인권위원회 앞에서 매일 일인시위를 벌이고 있다.¹⁴⁾

차별금지법안을 둘러싼 움직임에 대해서는 다음 글에서 좀 더 깊게 다루게 될 것이므로 여기에서는 생략하기로 한다.

한편, 국가인권위원회가 지난 10월 27일, 헌법재판소에서 심리 중인 균형법 제92조 위헌제청사건에 대하여 “균형법 제92조가 성적소수자의 평등권과 성적 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 죄형법정주의 등에 어긋나” 위헌소지가 있다는 의견을 제출하기로 한 결정에 대하여, 대한민국고엽제전우회, 라이트코리아, 6·25남침피해유족회, 외국인범죄척결국민연대 등의 보수시민단체는 국가인권위원회 앞에서 '군 동성애 인정 국가인권위원회 규탄' 집회를 가졌다. 이들은 '망측스러운 계간을 권장하는 국가인권위원회는 즉각 해체되어야 한다, 동성애를 반대하는 것은 소수자인 동성애자의 인권을 침해하는 것이 아니라, 동성애를 하지 않는 절대다수의 인권을 지키기 위한 지극히 당연한 주장이다.'라며, '국가인권위원회 위원들은 동성애를 하고 자신의 자식에게도 동성애를 권장할 것인가?'라고 덧붙였다.

2. 호모포비아가 초래하는 인권침해

위의 사례들에서 볼 수 있듯 지금 국내에서 호모포비아를 조장하

14) 크리스천투데이, 2010. 11. 15.자 '한기총, 동성애 차별금지법 반대 기자회견 개최'

는 집단은 극우보수 시민단체들과 일부개신교 단체들이다. 동성애는 찬성이나 반대할 수 있는 성질의 것이 아님에도, 비이성적, 비합리적인 논리와 자극적인 문구들로, 다른 사람의 존재를 부정하고 죄인으로 치부하는 행태는 어디서 기인하는 것일까?

동성애혐오를 드러내는 개신교 단체들이 주장하는 바를 요약하면, 차별금지법은 종교의 자유를 침해하는 역차별이라는 것이고 그러한 주장의 바탕에는 동성애는 치유가능하거나 속죄해야 할 사안으로 본다는 시각이 깔려 있다. 극우보수단체들은 동성애를 에이즈를 퍼뜨리는 주범이며, 다수인 이성애자들의 이익을 침해하며 가족제도를 위협한다고 주장한다.

가. 혐오조장 세력들의 주장에 대한 반박

우선 동성애는 치유해야 할 대상이 아니다. 전 세계 적으로 통용되는 정신질환의 분류법인 미국 정신의학회의 DSM(diagnostic and Statistical manual of mental disorder)은 1973년 동성애를 정신질환의 목록에서 삭제했다. 1990년 5월17일 WHO의 국제질환분류(ICD-10) 역시 동성애를 정신질환의 범주에서 제외시켰다. 또한 미국 정신의학회는 1998년 동성애 성적지향을 이성애로 반드시 바뀌어야 한다는 가정 하에 동성애를 여전히 정신장애로 보고 치료하는 전환치료를 반대한다는 입장을 분명히 밝힌 바 있다.

성경에 나와 있는 모든 구절들을 백퍼센트 문자 그대로 현실에 적용시키는 교단은 세계어디에도 없다. 그러나 유독 동성애 부분에 있어서만 성경 문자주의에 집착하여 동성애를 죄라고 주장하고, 동성애자들에 대한 차별을 부추기는 것은 종교를 빙자한 인권 침해이며, 권력의 오용일 뿐이다.

동성애자가 가족제도를 위협한다는 주장 역시 설득력이 없다. 이미 한부모, 사실혼, 비혼, 조손, 공동체가족 등 다양한 형태의 가족이 존재하는 현재 가부장적 이성애가족만이 가족의 유일한 형태인양 설교하는 것은 다른 형태의 가족을 이루고 살아가는 이들의 존재를 부정하는 것이다. 다양한 가족형태를 인정하는 외국의 국가들에서 동성애자들로 인하여 가족제도가 허물어진 예는 없다.

또한 호모포비아 집단들은 잘못된 자료를 인용하며 에이즈와 관련된 허위 사실을 유포시키고 있다. 누구나 알다시피 에이즈는 동성애자만 걸리는 질병이 아니며, 성관계만으로 전염된다는 것도 사실이 아니다. 뿐만 아니라 이들은 에이즈에 대한 잘못된 공포감을 조성시키려 함으로써, HIV 감염인들의 인권을 심각하게 침해하고 있다. 에이즈는 적절한 치료제를 쓰면 다른 만성질환과 마찬가지로 장기적인 관리가 가능한 질병일 뿐이다.

군대내 동성애 문제도 마찬가지이다. 군형법에서는 강간이나 강제추행 등 성폭력을 규율할 수 있는 조항이 존재하고 있으므로 성폭력이 아닌 동성 간의 성적 접촉을 불법적인 것, 처벌해야 하는 것으로 명시하는 것은 당연히 동성애자 차별이며 위헌으로 보아야 한다.

이와 같이 동성애자 혹은 성소수자가 종교인들의 종교생활을 간섭하거나 위협한다는 근거는 어디에도 없으며 군기강을 문란하게 한다는 근거도, 가족제도를 위협한다는 근거도 없다.

나. 호모포비아가 초래하는 비극

호모포비아라는 개념을 정립한 미국의 심리학자 조지 와인버그는 1972년 자신의 저서 '사회와 건강한 동성애자들'에서 호모포비아는 '전염될 것이라는 공포, 가족의 가치를 떨어뜨릴 것이라는 공포와 연관되어 있으며, 종교적인 성격을 갖고 있고, 모든 종류의 포비아가 그렇듯이 잔인한 결과를 초래할 수도 있다.'고 지적했다. (Weinberg, George (1972). Society and the Healthy Homosexual. New York: St. Martin's. ISBN 0901072168.)

잔인한 결과는 이미 세계 도처에서 벌어지고 있다. 1998년 미국을 떠들썩하게 했던 동성애 혐오범죄의 대표적인 사례인 매튜 셰퍼드 사건을 비롯하여 전 세계에는 크고 작은 동성애 혐오범죄가 끊이지 않고 있으며 직접적인 범죄 외에 호모포비아가 원인이 된 자살 사례 역시 끊임없이 발생하고 있다.

얼마 전 미국 텍사스에서는 한 게이 청소년이 학교 친구들로부터 2년 동안 게이라는 이유로 따돌림과 집단 괴롭힘을 당한 끝에 충기

로 자살하는 일이 있었다. 이후 미국에서는 성정체성문제로 자살한 수많은 청소년들을 추모하고, 또 자살위험에 노출된 청소년들을 지지하기 위하여 “it gets better”라는 캠페인이 대대적으로 일어나고 있으며 이 캠페인에 오바마 미국대통령도 동참한 바 있다.

국내에서도 호모포비아가 초래하는 비극은 이미 발생하고 있다. 2003년 한기총의 동성애혐오발언 이후 자살한 청소년의 예가 있고 보수적인 사회분위기가 노출되지는 않고 있으나 성정체성과 관련된 문제로 자살하는 청소년이 적지 않으리라는 사실은 추측하기 어렵지 않다. 한국청소년개발원이 2006년 시행한 청소년성소수자의 생활실태조사에 따르면 청소년 성소수자의 77.4%가 자살을 생각해 본적 있다고 한다.(강병철 · 김지혜, <청소년 성소수자의 생활실태 조사>, 한국청소년개발원, 2006.) 전체 청소년 자해 행위 혹은 자살 시도가 10%인 것과 비교할 때 성소수자청소년들에 대한 지지가 시급하게 필요하다는 결론을 끌어내는 것은 무리가 아니다. 보수단체와 기독교 단체가 조직적, 집단적으로 동성애혐오를 드러내는 최근 분위기에서 제2, 제3의 ‘육우당’이 나오지 말라는 법은 없다.

성소수자에 대한 혐오범죄 역시 국내에서도 간간히 발생하고 있다. 최근의 예로 2010년 5월 사귀던 여자친구가 트랜스젠더라는 이유로 마구 폭행해서 살해한 후 시신을 내다버린 사건이 있었다.

결론은 간단하다. 호모포비아를 조장하는 행위는 사회적 범죄이다. 백번 양보해서 자신의 가치관이나 종교적인 신념을 드러내는 것은 개인의 자유라고 치자. 하지만 그러한 주장이 타인을 차별하고 인권을 침해하고, 범죄를 야기하고 자살로 내몬다면, 그것도 허용할 수 있는 것일까? 지금 성소수자의 인권은 벼랑 끝에 내몰려 있다.

IV. 성소수자와 관련한 법제도의 현실 : 차별금지법 제정을 둘러싼 논쟁

성소수자들을 위한 법제도는 여전히 매우 미약한 상태이다. 이런 상황에서 2007년에 이어 2010년 법무부와 시민사회단체들이 각각 제정을 추진하고 있는 차별금지법은, 한국사회에서 성소수자들의 차별을 방지하고, 인권 증진을 위한 첫 법안이 될 전망이다. 그렇지만 보수 기독교 단체들은 아직 입법 예고도 되지 않은 차별금지법을 '동성애 허용법안'이라고 호도하며 제정을 막고자 압력을 행사하고 있다.

1. 한국사회에서 성소수자들의 법적 현실

국가인권위원회법
성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(성적) 지향, 학력, 병력(병력) 등을 이유로....
형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률
제5조(차별금지) 수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.
군형법
제92조의5(추행) 계간(鷄姦)이나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다.
인권보호를 위한 경찰관 직무 규정
총칙 중 제2조 정의 조항 중 4항 성(性)적 소수자라 함은 동성애자, 양성애자, 성전환자등 당사자의 정체체성을 기준으로 소수인 자를 말한다.
제3절 사회적 약자 보호
제76조 [성적 소수자 수자] 성적소수자가 자신의 정체체성에 대하여 공개하기를 원하지 않을 경우에는 이를 최대한 존중하여야 하며, 불가피하게 가족 등에 알려야 할 경우에도 그 사유를 충분히 설명하여야 한다.
제4절 유치인 인권보장
제80조[사회적 약자에 대한 배려] 중 4항 성적소수자인 유치인에 대하여는 당사자가 원하는 경우 독거 수용 등의 조치를 취해야 한다.
국방부 부대관리훈령 중
제236조 제2항은 '동성애자 병사의 병영내에서의 모든 성적 행위는 금지된다.
징병 신체검사 등 검사규칙

제 10항 피부과 및 비뇨기과의 검사는 개인별로 칸막이를 하고 검사한다. 다만, 성전환자인 경우에는 법원 결정서, 성전환자임을 알 수 있는 신체검사서 또는 방사선 소견서 등으로 해당 검사를 대체한다.

표> 한국사회에서 성소수자를 포함한 법령 및 행정 규칙들¹⁵⁾

표에서와 같이 한국 사회에서 성소수자를 위한 법령 혹은 행정 규칙들은 매우 미비하다. 오히려 성소수자에 대한 차별을 더욱 심화시키는 법령들도 여전히 존재한다. 대표적인 사례가 “계간(鷄姦) 기타 추행을 한 자는 1년 이하의 징역에 처한다.”¹⁶⁾는 (구)군형법 제92조 처벌조항이다. 이 조항은 일반적인 상식을 가지고 있는 사람이 보더라도 그 위헌성을 충분히 알 수 있으며 동성애자를 처벌하고 차별하는 조항임이 명백하다. 먼저 ‘계간 鷄姦’이라는 단어를 보자. 이는 남성 동성애자의 성 행위를 ‘닭’에 비유하는 단어로 동성애를 비하하는 단어이다. 이런 단어는 그 사용만으로도 충분히 동성애/동성애자를 혐오스럽게 만들뿐만 아니라 혐오를 조장한다. 이에 육군 22사단 군사법원은 이 조항이 동성애자 군인의 성적 자기결정권과 평등권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고, 죄형법정주의에 위배된다는 이유로 이 조항의 위헌법률 심판을 제청하였고, 이 사건은 2010년 6월 11일 첫 공개 변론을 거쳐 현재 헌법재판소에 계류 중이다. 국가인권위원회법은 차별금지사유에 성적지향이 포함되어 있으나, 그 실효성이 매우 미약하고, 트랜스젠더에 대한 명문규정이 없는 상태이다. 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률은 선언적인 규정만 있을 뿐 구체적인 내용이 부족하여, 인권보호를 위한 경찰관 직무 규정은 아웃팅¹⁷⁾을 일정정도 제한하고 있는 점은 긍정적이나, 성적체성이 가족을 포함한 외부로 알려질 경우, 가족과의 관계마저 단절시킬 수 있음에도 성소수자의 현실을 충분히 고려하지 못한 측면도 있다.

2. 법무부의 차별금지법 제정 추진 경위

15) 본 표에서는 성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침인 대법원 호적예규 제716호는 전문이 길어 실지 않았다.

16) 이 조항의 법정형은 2009. 11. 2. 징역 1년에서 징역 2년으로 늘어나 더 개악되었다.

17) outing : 본인의 의사와는 관계없이 타인에 의해 자신의 성 정체성이 밝혀지는 경우, 청소년 동성애자 인권을 위한 교사지침서, 한국게이인권운동단체 친구사이, 2005년

한국 사회에서 차별금지법에 대한 논쟁은 2007년 법무부의 차별금지법 입법 예고를 통해 시작되었다(법무부 공고 제2007-106). 이 당시 법무부의 입법예고 안에는 국가인권위원회의 권고안대로 '성적 지향'이 차별금지사유로 명시되어 있었지만, 법무부가 한기총 등 종교단체의 반대로 22개의 차별금지사유 중 '성적 지향'을 비롯한 7개 조항을 차별금지사유에서 삭제한 법안을 국회에 제출하여, 많은 논란을 불러일으켰다. 정부안은 2008년 5월 17대 국회 회기 만료로 인하여 폐기 되었다. 그런데 법무부가 2010년 4월 09일 차별금지법의 제정 여부를 논의하기 위하여 학계, 관련 단체, 관계 기관 등을 망라한 19명으로 구성된 특별분과 위원회를 출범시켜 관련 논의를 다시 시작한다고 밝혔다. 약 7개월에 걸쳐 차별금지사유, 차별 유형, 차별 피해에 대한 구제 수단을 순차적으로 검토하였고, 차별금지법에 대한 입법 등의 대한 입장을 11월 말에 발표할 예정이다.

3. 시민사회단체의 차별금지법 제정 추진 경위 및 제안내용

시민사회단체들의 연대체인 반차별공동행동은 '올바른 차별금지법 제정을 위한 쟁점포럼'을 통해 2007년 차별금지법 제정당시 많은 논란이 되었던 '성적 지향'을 포함한 차별 사유 및 그 당시 논의되지 못한 다양한 이슈들을 쟁점포럼을 통해 제기하였다. 반차별공동행동은 총6회에 걸쳐 진행된 포럼을 통해 차별금지법이 "1) 무엇이 차별인가를 사회적으로 소통하는 것이어야 하고, 2) 차별의 정의 중 '성적지향'과 '성별정체성'은 인간의 삶 전체 혹은 일상의 전부를 담는 매개 개념으로서, 3) 차별 유형 중 '괴롭힘'은 모욕감, 혐오감 등 차별을 인식하는 사람의 감정적 해석을 반영한 개념으로서, 4) 복합차별은 직접, 간접, 교차, 중첩해 발생하는 차별의 인과관계를 반영한 개념으로서" 차별금지법에 담겨야 한다고 제시하였다.¹⁸⁾

사유가 왜 문제인가? 무엇을 넣고 빼느냐 보다 차별 인식의 지표

18) 올바른 차별금지법 제정을 위한 쟁점포럼 6차 종합토론, 신기루

가 필요하다.¹⁹⁾

표> 미혼모에 대한 사회적 인식 개선과 지원방안, 한국여성정책연구원 2009년 3월

한국에서 가장 차별받는 집단				
구분	동성애자	미혼모	이주노동자	장애인
점수(4점 척도)	3.46	3.18	3.17	3.09
이웃으로 지내고 싶지 않은 가족				
구분	동성애자	외도	미혼부모	결혼이주자
점수(5점 척도)	3.27	3.27	2.32	2.26

차별금지법은 한국사회에서 존재하는 차별에 대한 정의와 이러한 차별로 발생하는 피해를 어떻게 막을 것인가에 대한 법안이다. 물론 일상생활에서 존재하는 모든 차별에 대한 정의와 구제를 법이 해결해 줄 수는 없을 것이다. 그것이 법이 가지는 한계일지 모르나, 2010년 한국 사회에서 벌어지는 성소수자에게 가해지는 혐오 상황을 보면 차별금지법이 하루빨리 제정되어야 할 이유를 보여 준다.

V. 혐오는 또다시 차별을 부른다.

1. 국민체육진흥공단의 동성애자 인권행사 불허

2010년 6월 28일 <미국 외교부 내 동성애자 모임(GLIFAA, Gays and Lesbians in Foreign Affairs Agencies)>의 주한 미국대사관지부에서 주최하는 동성애자 인권 강연회 및 간담회가 주한 미국대사관 공보과 자료정보센터에서 열렸다. 이 행사는 2010년 5월 28일 오바마 미국 대통령이 2010년 6월을 “레즈비언, 게이, 바이섹슈얼(양성애자), 트랜스젠더의 달”로 정하는 대통령 선언문을 발표한 데에 따라 마련한 자리였다.

이 행사는 원래 국민체육진흥공단에서 관리하는 미술관 소마(SOMA)에서 열릴 예정이었다. 이곳에서는 동성애자이자 미국 팝 아

19) 올바른 차별금지법 제정을 위한 쟁점포럼 6차 종합토론, 신기루

트의 대표적 작가인 키스 해링(Keith Haring)의 작품 전시회가 열리고 있었는데, 주최 측은 키스 해링이 동성애자로서 이에 관한 편견과 차별을 없애고 성소수자와 HIV 감염인을 비롯한 사회적 소수자에 대한 인권 증진을 위해 키스해링재단을 설립한 작가였던 만큼 해당 장소에서 행사를 개최하는 것에 큰 의미가 있다고 설명한 바 있다.

그러나 리네한 주한미국대사관 공보참사관의 공식발언에 따르면, 국민체육진흥공단은 행사 직전 행사 개최가 불가하다고 일방적으로 통보했다. 국민체육진흥공단은 불허 이유로, 국가기관으로서 이미지가 걱정되고, 한국에서는 아직 동성애자 인권과 관련한 이야기를 할 준비가 되어 있지 않으며, 전시회 관람을 하는 것은 무방하나 동성애자 인권을 이야기하는 행사를 개최하는 것은 불가하기 때문이라고 밝혔다고 했다.

이에 대해 성소수자인권운동 연대체 <성소수자 차별반대 무지개 행동>은 기자회견과 항의방문 등을 벌였고, 국가인권위원회법상 '평등권 침해의 차별행위'로서 국가인권위원회에 진정하기에 이르렀다. 현재 국민체육진흥공단 측은 행사시간이 맞지 않았을 뿐이라고 부인하고 있고, 주한미국대사관 측에서도 대응을 자제하고 있는 것으로 알려져 있는 상태이다.

2. 교도소 내 TV 드라마 <인생은 아름다워> 시청 금지

법무부는 2010년 8월 9일 교화방송일지 및 방송 자막을 통해 SBS 드라마 <인생은 아름다워>가 “방송 초기 기획의도와 달리 동성애에 대한 비중이 높아져 교화 방송의 의도와 맞지 않아 중간 종영한다”며 일방적으로 방송중단 조치를 취했다. <인생은 아름다워>는 동성애자와 그 가족들이 당면한 문제를 현실적으로 풀어나가는 모습을 보여줌으로써, 소수자를 존중하고 한국 사회의 다양성을 인지하는데 있어 적지 않은 성과를 거두고 있다는 평가를 받은 드라마였다.

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제5조에서는 수용자는 합리적인 이유 없이 성적 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다고

규정하고 있다. 그럼에도 동성애에 대한 내용을 담고 있다는 이유만으로 시청을 금지하는 것은 이 법의 취지를 정면으로 위배하는 것이다. 또 이 법률 제48조 제2항에서도 수용자에 대한 텔레비전 방송 시청 제한은 “1. 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때, 2. 시설의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 때”로 한정되어 있는데, 15세 시청가 등급을 받았고 음란성이나 폭력성의 시비도 없는 평범한 가족드라마인 <인생은 아름다워>가 여기에 해당된다고도 볼 수는 없다.

그러나 법무부는 2010년 10월 18일자 교정본부 사회복귀과의 해명 자료를 통해 “동성애 관련 방송이 가감 없이 방송될 경우 남성들이 집단으로 수용된 교정시설에서 이들의 성추행 및 성폭행 사고의 우려가 있고, 수용자의 정서안정 및 수용질서의 확립에 유해하다고 판단되는 음란 등 미풍양속에 반하는 내용에 대해서는 방송을 제한할 수 있으며, 실제로 일부 수용자들이 <인생은 아름다워>의 방송내용으로 인하여 남성들 간의 동성애 등을 조장한다는 민원이 제기된 바 있다”고 하여 동성애자가 나오는 드라마 자체가 성폭력을 유발하고 미풍양속에 반하며 동성애를 ‘조장’한다고 차별적인 태도를 보였다.

앞에서 살펴본 영화 <친구사이?>에 대한 내용에서 보듯, 동성애를 다른 매체를 규제하는 것은 헌법상 기본권 침해의 우려가 크다. 뿐만 아니라 국가의 인권 관련 업무를 상당 부분 담당하고 있는 법무부가 동성애 자체를 성폭력을 유발하는 것으로 인식하거나, 동성애가 부도덕하고 존재해서는 안 될 것처럼 바라보는 태도를 갖고 있다는 것은 큰 문제이다. 국가기관이 동성애를 “조장”한다는 표현을 쓰는 것은 동성애에 대한 혐오와 차별적인 시선을 그대로 드러내는 것이며, 이는 오히려 “동성애 혐오 및 차별”을 “조장”하는 것이다. 천주교인권위원회와 한국성적소수자문화인권센터, 한국게이인권운동단체 친구사이 등은 법무부를 비판하며 재차 해명과 재발방지를 요구하고 있다.

VI. 나가며

동성애자 난민 지위 인정 판결, 영화<친구사이?>에 대한 청소년 관람불가 처분취소 판결 등은 사법부가 합리적인 기준에서 동성애 문제를 판단하고 있고, 성소수자의 인권 문제를 차별적인 시선으로 보지 않기 시작했다는 것을 의미한다. 드라마 <인생은 아름다워>는 평범한 동성애자가 가족 안에서 화합하고, 동성애자 커플이 행복하게 잘 살아가는 이야기를 보여주어 일반 대중들에게 동성애자에 대한 편견을 없애는데 큰 역할을 했다. 이처럼 성소수자의 인권이 합리적인 판단과 사실적인 묘사로 한국 사회에 나타나고 있는 현 시점에서 보수 단체, 기독교 단체들이 호모포비아를 조장하려는 시도들은 끊임없이 나타날 것으로 보인다. 결국 앞으로 성소수자 인권 운동의 중심은 합리적인 근거 없이 호모포비아를 조장하고 성소수자에 대한 차별을 조장하는 행위들을 어떻게 대응할 것인지에 있다. 이러한 맥락에서 차별금지법 제정 운동은 법안의 내용과 필요성을 바로 알리기 위한 인권 시민사회 단체들과 호모포비아를 조장하는 세력과의 팽팽한 긴장사이에 놓이게 될 것이다. 이것은 단지 성소수자 운동 진영만의 문제가 아니다. 소수자 인권을 넘어서 한국사회에서 만연되어 있는 차별과 혐오 문제의 시급한 해결을 위해 인권운동 진영이 함께 힘을 모아야하는 시점이다.

2010년 장애인권의 주요 쟁점과 현황

김도현 계간『함께웃는날』편집장

I. 배경 및 개관

2000년 이후 한국 사회의 장애인운동은 여타의 사회운동과 조금은 상이한 궤적을 그려왔다고 할 수 있다. 신자유주의적 지구화가 더욱 첨예화되고, '살아남아' 있던 다른 사회 대중운동조차 계속해서 정체와 패배를 반복하던 이 시기, 1990년대 후반 거의 명맥이 끊긴 듯 보였던 장애인운동의 현장 대중투쟁은 오히려 화려한 부활과 전진의 역사를 써나갔다. 그리고 이러한 활발한 현장의 운동에 힘입어, 장애인권 현실도 객관적인 수준에서 상당한 진전을 이루었다고 할 수 있다. 2001년부터 시작된 장애인이동권 투쟁 이후 중증장애인 당사자들이 장애인 인권활동의 전면에 나서게 되었으며, 이들의 활동은 활동보조서비스 도입 투쟁, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 장애인차별금지법) 제정 투쟁, 탈시설 투쟁 등으로 이어졌다. 또한 장애아동 부모를 중심으로 한 운동은 「장애인 등에 대

한 특수교육법」(이하 장애인교육법) 제정이라는 결실을 맺은 후 장애아동복지지원법, 발달장애인법 제정 운동으로 이어지고 있다.

이러한 진전이 가능했던 것은 조금 도식적으로 말하면, 장애인 대중의 삶에 각인되어있던 비동시대성이 2000년을 전후해(김대중 정부와 뒤이은 노무현 정부 시기) 이루어진 소위 '절차적 민주주의의 완성'이라는 틈새를 비집고 폭발해 나왔던 것이라고 볼 수 있다. 전국토가 만나질 생활권에 접어들었다고 하는 시대에 1·2급 중증장애인의 절반이 한 달에 3번도 외출을 하지 못하는 삶, 전체 국민 3명 중 1명이 고등 교육을 받는 시대에 장애인 2명 중 1명은 초등학교 졸업 이하의 학력으로 살아가는 삶, 불안정(不安定) 노동이 시대의 화두가 되었지만 이미 오래 전부터 전체 장애인의 60% 이상이 실질적인 실업 상태에 놓여 있는 불인정(不認定) 노동을 강요받는 삶, 도저히 동시대를 함께 살아가는 사람들의 삶의 모습이라기 보기 어려운 이러한 상황에 대해, 절차적 민주주의의 사회는 막연히 'No'라고만 말할 수는 없었던 것이다. 따라서 어떤 면에서 보자면, 2000년대 중반까지의 이동권 투쟁과 교육권 투쟁 등에서 주도권은 장애인 대중에게 있었다고 할 수 있다. 장애인 대중이 더 단결해서 투쟁하는 만큼, 정부와 사회는 조금씩이라도 밀리지 않을 도리가 없었던 것이다.

그러나 외국의 장애인운동이 성취해왔던 기본적인 법적·제도적 성과들이 한국에서도 일정한 수준에 오른 상황에서, 신자유주의적 사회정책이 더욱 전면화되고 MB정부로 표상되는 보수주의가 사회적 해계모니를 장악하자, 이제 우리사회는 장애인 대중의 요구에 대해 'No'라고, 혹은 'If'라고 말하는데 거리낌이 없게 되었다. 「교통약자의 이동편의 증진법」, 장애인교육법, 장애인차별금지법 등은 실질적 예산이 투입되지 않고 국가인권위원회가 무력화되면서 유명무실화되고 있다. 장애인의 소득보장을 위한 제도로 기대를 모았던 장애인 연금은 MB의 소위 '친서민 정책'을 위한 치장물 이상이 아닌, 껍데기뿐인 제도로 전락해버렸다. 또한 장애인의 자립생활을 위한 활동보조서비스 등의 사회서비스는 선별적 복지체계와 시장화의 칼날 아래 난도질당하고 있다.

이러한 흐름 아래서 2010년 한해 장애계 전체에서 가장 큰 이슈가 되었던 것은 장애등급심사제도였다. 그리고 기존의 활동보조서비스가 확대 개편되는 장애인활동지원제도 역시 지난 10월 급작스럽게 졸속 추진이 발표되면서 장애인 대중의 큰 반발을 불러왔다. 한편 장애인 인권 내에서도 그동안 제대로 주목받지 못해왔던 장애아동의 문제가 장애인 부모 단체를 중심으로 이슈화 되고 「장애아동복지지원법」이 발의 된 것은 매우 큰 의미를 지닌다. 또한 국가인권위원회의 위기 속에서도 꾸준한 활동을 벌여냈던 장애인차별금지법 관련 활동 역시 눈여겨보아야 할 대목이라 할 수 있겠다.

II. 장애인연금

장애인연금은 장애계의 오랜 염원이었고 7년이 넘게 장애인연금 도입을 위해 노력해왔다. 그러나 지난해 정부의 장애인연금 계획이 드러나고 예산안이 국회에 상정되었을 때 장애인들의 기대는 분노로 바뀌었다. 중증장애인차량 LPG지원 예산을 삭감하면서 결국 장애인 연금은 있는 예산을 옮겨다 놓은 것에 불과했고, 급여액도 기존 장애수당을 이름만 바꾼 것이었기 때문이었다. 우여곡절 끝에 상임위에서 3,185억원의 예산이 통과되었지만, 그마저도 12월 31일에 한나라당이 단독으로 예산안을 날치기로 처리하면서 1,519억원으로 반 토막이 났다. 이미 터무니없이 적은 예산이 정해지고 그 대상과 급여액이 극도로 제한된 상태에서, 2010년에 법이 통과되고 7월부터 장애인연금이 시행되었다.

1. 경증장애인을 배제한 보편성 없는 제도

장애인연금의 수급대상은 중증장애인으로 한정되어 있다. 즉 1·2급 장애인과 중복장애를 가진 3급 장애인만이 연금의 대상이 되는 것이다. 또한 소득기준도 지나치게 낮아, 배우자가 없는 중증장애인

의 경우 월 50만원, 배우자가 있는 중증장애인은 월 80만원 이하를 소득기준으로 정하였다. 이렇게 하여 장애인연금을 받는 사람은 고작 전체 장애인의 13%인 32만 5천명에 불과하다.

우리나라의 경우 장애로 인한 추가비용을 보전해 줄 수 있는 보편적 사회수당제도 조차 존재치 않으며, 이로 인해 장애급여(연금 및 수당)의 지급률이 현저하게 저조한 상황에 있다. 장애급여 지급자를 총인구수로 나눈 '장애급여 지급률'의 경우 우리나라는 1.1%에 불과하여, 다른 국가보다 터무니없이 낮다. 비교대상국의 평균은 8%를 넘어서며, 스페인을 제외하면 5% 아래인 나라는 한군데도 없다. 더구나 우리나라의 경우 매우 경직된 장애판정 및 등록제도로 인하여, 장애등급에 의한 중증/경증 구분은 실질적인 노동활동 가능성과 일치되지 않는다. 이러한 상황에서 경증장애인을 원천적으로 배제하여, 또 다른 광범위한 사각지대가 발생하게 되었다. 다시 말해 일정한 소득이 있는 중증장애인 A는 연금의 대상이 되지만, 이보다 소득이 더 적은 경증장애인은 B는 연금을 받지 못하는 상황이 발생하게 된 것이다.

[장애급여 지급율의 국제비교](단위: %)

구분	노르웨이 (2004)	폴란드 (2004)	스위스 (2004)	호주 (2005)	룩셈부르크 (2005)	스페인 (2004)	영국 (2004)	한국 (2006)
지급률	10.1	9.2	5.4	5.0	17.1	2.8	7.0	1.1

*주: 연령기준은 노르웨이, 폴란드, 스위스, 룩셈부르크의 경우에는 20~64세, 호주, 스페인, 영국, 한국의 경우에는 15~64세임.

장애수당이 장애로 인한 사회적 추가비용을 보전하기 위한 것이라면, 장애인연금은 소득보전을 위한 것이었다. 소득의 보전이란 기본적으로 노동시장에서 배제되어 있는 장애인의 생계대책을 의미하는 것인데, 중증과 경증을 기계적으로 나누는 타당성 문제는 미루어두더라도, 한국 사회에서 상당수의 경증장애인이 노동시장에서 구조적으로 배제되어있다는 것은 하나의 상식이다.

2008년 장애인실태조사에는 장애인가구의 소득은 일반가구 소득의 50%에 불과하고, 경증장애인의 실업률이 7.7%로 국민 평균 3.3%의

두 배가 넘었으며, 경증과 중증장애인의 빈곤율 차이도 10% 정도에 불과하다. 사회적 추가비용의 차이로 인한 수급액 차이는 존재할 수 있겠지만, 장애인연금이란 마땅히 개인소득이 일정액 이하인 모든 장애인에게 보편적으로 지급되어야 할 것이다.

2. 비현실적인 급여액: 장애수당을 이름만 바꾼 사기극

장애인연금은 '소득보전'을 위한 기초급여와 '사회적 추가비용의 보전'을 위한 부가급여로 이루어져있다. 기초급여액은 국민연금가입자 전체 평균소득월액의 5%로 정하고 있고, 부가급여액은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이러한 기준에 따른 2010년 기초급여액은 월 9만원이며, 부가급여는 기초생활수급자의 경우 월 6만원, 차상위 계층의 경우 월 5만원이다. 결국 월 최대 15만원의 급여액에 불과하다. 사회적 추가비용 보전의 성격을 가진 기존의 중증장애수당이 월 최대 13만원이었는데, 장애인연금 도입이라고 대대적으로 선전을 하고 있지만, 실제 장애인의 입장에서는 3년 동안 동결되었던 중증장애수당이 2만원 오른 것에 불과한 것이다.

장애인연금이 기존의 장애수당을 흡수하는 형태로 설계되면서, 중증장애인의 경우에는 더 이상 장애수당을 지급받지 않는다. 기존에 각 지자체 별로 1만원에서 5만원까지 추가로 지원하던 지자체 장애수당의 법적인 근거가 취약해지면서, 지자체에 따라 추가지원이 중단될 가능성이 생겨났고, 실제 2010년 7월 장애인연금의 시행과 함께 지자체 장애수당이 중단된 지역도 발생했다. 만약 지자체 장애수당이 3만원이었다면 장애인의 입장에서는 16만원에서 오히려 15만원으로 실제 소득이 감소하게 되는 것이다.

장애인연금의 기초급여액은 기초노령연금액과 맞춘 것이라고 할 수 있는데, 비현실적인 기초노령연금의 액수 자체도 문제이지만, '장애인'과 '노인'의 환경의 차이를 무시하고 형평성을 주장하는 것도 근거가 부족하다. 65세 이상 노인의 월평균소득이 58만 4천원인데 반해 중증장애인의 월평균 소득은 39만 5천원으로 노인 계층의 67%

에 불과하다. 보건복지부의 2008년 장애인실태조사에서도 중증장애인의 추가소요 비용은 월 20만 8천원 수준으로 보고되었다. 그러나 기초급여와 부가급여를 합친 금액마저도 사회적 추가비용을 보전하는 수준에도 미치지 못하고 있다.

3. 장애등급심사의 개요

아래에서 좀 더 자세하게 서술되겠지만, 보건복지부는 기존 중증장애수당을 받던 사람의 경우 자동으로 장애인연금 대상자가 되지만, 장애인연금을 신규로 신청하는 경우에는 장애등급심사를 받도록 하였다. 장애등급심사에 수십만 원의 비용이 소요되고, 무려 36.7%의 장애인이 등급이 하락되는 상황에서, 특히 활동보조를 받고 있는 사람의 경우에는 장애인연금신청을 포기하는 사례가 속출하였다. 장애등급심사로 인해 그나마 쥐꼬리만한 금액의 장애인연금이 접근하는데, 또 하나의 커다란 장벽이 만들어져 버린 것이다.

Ⅲ. 장애등급심사제도

1. 장애등급심사의 개요

보건복지부는 2010년 장애인연금 시행과 이후 있을 장애인활동지원제도 도입 등에 앞서, 장애등급 판정체계의 객관성과 형평성을 높인다는 명목 하에 장애등급심사를 대대적으로 단행하기 시작했다. 일선 의료기관의 의사가 장애진단과 판정을 하도록 되어 있는 기존의 체계가 형평성과 객관성의 문제를 심각하게 가지고 있을 뿐 아니라, 허위판정에 따른 복지서비스의 부정수급 사례도 비일비재 했다는 것이 구체적인 근거가 되었다.

장애계와 학계에서는 이전부터 의료적 기준에 의한 획일적인 장애등급 판정체계의 문제점을 지적해 왔고, 개인의 필요(need)와 환경에 기초한 지원체계를 요구해 왔다. 보건복지부도 복지전달체계의 개선

을 위해 장애계 및 학계와 수년간 논의와 연구 작업도 진행한 바 있다. 그러나 보건복지부는 그간의 문제의식과 장애계의 요구와는 반대로, 의료적 장애등급기준을 더욱 엄격히 하는 구시대적 시스템을 강화하는 지침을 내렸다.

보건복지부는 2007년 4월부터 장애수당을 새로 신청하는 중증장애인에 대해, 의사가 장애판정을 하면 그 근거자료를 국민연금공단 장애등급심사센터로 보내 그곳에서 서류심사를 통해 장애등급을 최종 판정하도록 하는 장애등급 심사제도를 진행하였다. 2009년 10월부터는 활동보조서비스를 신규로 신청하는 1급 장애인에 대해, 그리고 2010년 7월부터는 시행된 장애연금을 신청하는 중증장애인에 대해서도 마찬가지로 장애등급 재판정과 장애등급심사 절차를 의무화하였다. 활동보조서비스를 2년 이상 이용한 장애인도 장애등급심사를 실시하라는 지침이 내려졌으나 장애계의 반대 등으로 실제 진행되지는 못했다.

2010년 1월부터는 신규로 1~3급 장애등록을 신청하는 경우에도 장애등급심사를 의무화하였고, 2011년에는 2010년의 73억원에서 두 배 이상 늘어난 153억원의 예산을 투입하여, 1~6급 전체 장애인에게 장애등급심사를 확대할 계획이다.

2. 장애등급심사의 문제점

가. 36.7%의 등급하락률

보건복지부의 보도자료에 의하면 지난 2007년 4월부터 2010년 3월까지 시행된 장애등급심사는 9만2천여 건이었고, 그중 무려 36.7%가 장애등급이 하락된 것으로 드러났다. 반면 등급이 상향된 것은 0.4%에 불과했다. 보건복지부는 이 결과를 일선 의료 기관에서 부여한 장애등급이 장애인복지법령에서 정한 장애등급 판정기준에 비하여 후하게 부여되고 있는 것으로 파악하고 부정사례를 적발한 것으로 보고하고 있는데 반해, 장애계에서는 예산절감을 위해 기준이 엄격

해진 것이라 비판하고 있다.

나. 등급기준의 문제

새로운 장애등급심사제도와 더불어 개편된 등급기준의 문제도 강하게 제기되었다. 다른 장애유형에 비해 뇌병변장애인은 기준자체가 매우 불리하다. 현재 활동보조서비스는 1급 장애인만 신청을 할 수 있는데, 어처구니없게도 보건복지부가 새로 마련한 수정바텔지수에 따르면 일상생활의 대부분에 타인의 도움을 필요로 하는 경우 2급으로 판정하도록 되어있다. 신체적 장애인도 그렇지만 특히 지적·자폐성 장애인의 경우에는 개인의 몸 상태 뿐 아니라 주변의 여러 가지 요소에 따라 삶의 환경과 필요가 크게 달라지기 때문에, 의료적 기준에 의한 등급구분이 별 의미를 갖지 못한다는 것은 의학계에서도 지적하고 있는 바이다.

[뇌병변장애 등급기준]

장애등급	장애 정도
1급	- 타인의 도움이 없이는 생명을 유지할 수 없는 지속적인 비가역적 혼수상태로 수정바텔지수가 24점 이하인 사람 - 보행과 모든 일상생활동작의 수행에 전적으로 타인의 도움이 필요하며, 수정바텔지수가 24점 이하인 사람
2급	- 보행과 모든 일상생활동작의 수행에 대부분 타인의 도움이 필요하여 수정바텔지수가 25-39점인 사람
3급	- 보행 및 모든 일상생활동작의 독립적 수행이 어려워, 보행과 일상생활동작 수행에 부분적으로 타인의 도움이 필요하며 수정바텔지수가 40-54점인 사람
4급	- 보행과 대부분의 일상생활동작은 자신이 수행하나 간헐적으로 타인의 도움이 필요하며, 수정바텔지수가 55-69점인 사람
5급	- 보행과 대부분의 일상생활동작을 타인의 도움 없이 자신이 수행하나 완벽하게 수행하지 못하는 때가 있으며 수정바텔지수가 70-84점인 사람
6급	- 보행과 대부분의 일상생활동작을 자신이 완벽하게 수행하나 간혹 수행 시간이 느리거나 양상이 비정상적인 때가 있으며 수정바텔지수가 85-94점인 사람

장애등급판정기준(복지부 고시. 2009-227호)

다. 서류심사 방식의 문제

보건복지부는 국민연금공단이 노하우를 갖춘 공신력 있는 조직이

며, 직접 대면심사보다 장애상태를 객관적으로 평가할 수 있는 진료 기록과 검사결과 등으로 정확한 심사가 가능하다고 주장하고 있다. 그러나 객관성과 형평성을 재고하겠다는 장애등급심사에 있어서도 그 집행과정에서의 문제점은 매우 심각했다. 일부 심사 의사들의 판정이 높은 하향조정률을 보이는 등 등급심사의 객관성도 의심스러우며, 서류가 미비하다는 이유로 자료보완이 아니라 등급하락을 결정한 사례는 애초에 등급하락을 목적으로 한 등급심사가 아닌지 의구심을 갖게 한다. 등급심사는 진단서와 서류들만으로 이루어지는데, 증빙자료가 부족한 경우에 자료를 보충할 것을 요구하지 않고 등급을 떨어뜨리는 경우가 속출했다. 공지를 한 경우도 장애인이 이해할 수 있는 방식으로 공지가 이루어진 경우는 드물었고 대부분 형식적 공지에 머물렀다.

라. 장애인에게 과도한 비용 부담

장애등급심사는 이에 소요되는 비용을 장애인이 부담하도록 하고 있다. 현재 장애인등록 진단비용에 대해서는 기초생활수급자가 신규로 등록하는 경우에 한해 발달장애는 4만원, 다른 장애는 1만 5천원이 지원되지만, 비수급자는 본인이 부담하도록 되어있고, 장애등급의 조정이나 재판정 등에 소요되는 진단비용은 모두 장애인의 부담으로 정하고 있다. CT, MRI, 근전도 검사 등 막대한 비용이 드는 경우가 많고 보험적용도 되지 않아 장애인의 부담이 가중되고 있다. 정부의 일방적 행정지침 개악의 피해를 장애인이 부담하고 있는 것이다.

마. 심사기간 동안 서비스 자격제한

기존 등록장애인이 서비스를 신청해도 장애등급심사 결과가 나오기 전까지 서비스 자격이 제한된다. 현재 1급 등록장애인이라면 활동보조서비스를 당연히 이용할 수 있어야 함에도 신규로 서비스를 신청할 경우 장애등급심사를 통해 등급 재판정이 나올 때까지 기존의 장애등급이 인정되지 않고, 서비스 신청 자격이 인정되지 않는다.

2~3개월의 기간이 소요되곤 하는데, 특히 문제가 되는 것은 탈시

설 장애인과 같이 긴급지원을 요하는 경우다. 시설에서 나와 자립생활을 꿈꾸던 장애인들에게 하루 한 시간이 어떤 의미를 갖는지 전혀 고려하지 않은 행정 편의적 폭력이 아닐 수 없다. 정부의 일방적 행정지침으로 인해 중증장애인의 자립생활의 꿈이 처참히 짓밟히고 있는 것이다.

3. 장애계의 요구는 장애등급제 폐지

가. 장애등급제는 선별적 복지, 예산절감을 위한 기계장치이다

장애인들이 높은 급수로 장애판정을 받길 원하는 이유는 오직 중증장애인으로 등록이 되어야만 사회서비스에 접근할 수 있는 기회가 주어지기 때문이다. 정부는 예산이 부족하기 때문에 그 효율적인 집행을 위해 장애등급제와 장애등급심사가 필요하다고 하지만, 장애등급제는 예산이 부족하다는 이유로 장애인의 권리를 제한하는 것을 정당화시키고 있다. 활동보조를 필요로 하는 사람은 35만 명(전체장애인의 14.5%)이나 되는데, 활동보조예산은 고작 3만 명에게 하루 2~3시간 정도로 제공할 수 있는 수준이다. 그래서 보건복지부는 우선 시급한 최종중증장애인에게 서비스가 제공되어야 한다면서 1급 장애인으로만 신청 자격을 제한한 것이다.

장애인연금의 경우, 그 취지가 장애인의 소득보장(기초급여)과 장애로 인한 추가비용보전(부가급여)이라고 했을 때, 그 대상자는 대다수의 장애인이 되어야 하며, 그 비용도 월 50만원 이상의 최저생계비와(2010년 보건복지부 고시), 월 20만원 이상의 사회적 추가비용(2008년 장애인실태조사) 등이 포함된 금액이 지급되는 것이 마땅할 것이다. 그러나 정부는 예산부족을 이유로 대상자를 1·2급 장애인(중복의 경우 3급까지) 중 저소득층으로 제한하고, 급여액은 기초급여 9만원과 부가급여 최대 6만원으로 제한하고 있는 것이다. 복지서비스를 필요로 하는 사람에게 복지서비스가 보장되는 보편적 복지시스템에서는 장애등급제는 존재할 이유가 없을 것이다.

나. 장애등급제는 차별의 낙인

장애등급제는 한국과 일본에만 고유한 제도이다. 그러나 일본에서도 장애등급에 의한 서비스제한은 없으며, 복지선진국들에서는 장애인의 몸 상태 뿐 아니라 개인의 필요와 환경에 기초한 서비스를 제공하기 위한 사정 및 전달체계를 가지고 있다. 장애인의 몸에 등급을 매겨 획일적으로 관리하는 것 자체가 장애인차별이며 사회적으로는 장애를 낙인화하는 것으로 장애계는 강하게 반대하고 있다. 또한 장애등급제는 장애를 사회적 관계로 인식하지 않고 개인의 몸의 문제로 인식하는 차별적 의식을 조장하며, 등급에 의한 획일적 서비스 체계는 장애인 개인의 필요와 환경을 무시한 행정중심의 복지전달체계를 지탱해왔다. 이러한 획일적 복지전달체계는 발달장애인과 같이 특정 유형의 장애인들에게 더욱 불리하며, 시설에서 나오려는 장애인이나 장애여성의 임신과 출산 등 특별한 환경에 처한 장애인들에게 더욱 불리한 것이다.

다. 장애인들의 요구

장애등급심사가 확대되면서 2010년 연초부터 장애계는 강하게 반발하였다. 한국장애인자립생활센터협의회 등 15개의 장애인단체가 '장애등급제폐지와 사회서비스권리확보를 위한 공동대책위원회'를 구성하였고, 2010년 7월에는 대토론회를 열어 장애등급제와 장애등급심사에 대한 장애계와 학계의 문제의식을 밝혔다. 등급하락으로 인해 활동보조 등의 서비스가 중단된 피해자들이 국가인권위원회에 진정을 하고, 장애인연금신청을 거부하는 기자회견과 장애인복지카드를 반납하는 기자회견 등을 진행하기도 하였다. 또한 전국장애인차별철폐연대 소속 중증장애인 20여명은 국민연금공단 장애등급심사센터를 점거하고 5일간 단식농성을 진행하기도 했다. 이들의 주장은 장애등급심사를 즉각 중단하고, 2011년 예산확대 계획을 철회할 것, 피해자들에 대한 구제대책을 마련할 것, 그리고 장애등급제폐지를 위한 계획을 세울 것 등이었다.

장애계의 거센 반발로 인해 보건복지부는 뇌병변장애인에 대한 등

급판정기준을 조정하고, 대면심사가 가능토록 하며, 활동보조 기존 이용자들에게 대한 등급심사는 당장 강행하지 않고, 장애계와 학계 등과 함께 전달체계 개선을 위한 기획단을 구성하는 등 약간의 개선책을 마련했다. 그러나 예산의 효율적 집행을 위해 장애등급을 기준으로 서비스대상을 제한하는 구조와 장애등급심사를 더욱 확대하겠다는 기본계획은 전혀 변함이 없는 상태이다.

IV. 장애인활동지원제도

보건복지부는 지난 9월 17일 「장애인활동지원에 관한 법률(안)」을 입법예고했다. 이 법에 따른 장애인활동지원제도는 그동안 장애인장기요양제도라는 이름하에 논의되어왔던 것으로, 기존의 활동보조서비스에 방문간호·방문목욕 등의 서비스를 추가하는 형태를 띠게 된다. 그러나 내년 10월 시행을 목표로 정부가 추진 중인 이러한 장애인활동지원제도는 장애등급제의 해악이 그대로 반영되어 있을 뿐만 아니라, 그동안 첨예한 논쟁의 지점이 되어왔던 여러 가지 독소적 내용들을 그대로 밀어붙이고 있어 장애인계로부터 거센 반발과 비판을 불러오고 있다.

1. 서비스 대상제한 및 서비스 대상자 추계의 문제

정부가 발표한 법률안은 활동지원급여 신청 자격을 “대통령령으로 정하는 장애정도 이상인자”로 명시하여 또 다시 장애등급에 의해 서비스 대상을 제한하고 있다. 그리고 서비스 대상자를 5만 2천명으로 산정하고 있기 때문에, (중복장애인 등 2급 장애인이 일부 포함될 수는 있지만) 실질적으로는 또 다시 1급 장애인으로 한정하고 의료적 기준만을 절대시 할 가능성이 매우 크다.

활동보조서비스가 처음 시행이 될 때에도 정부의 대상추계는 엄밀히 말하자면 대상추계라기 보다 예산에 따른 사업실적 목표에 불과했다. 그 결과 대상자는 폭증하는데 예산논리에 가로막혀 장애인의

권리가 짓밟히고, 도중에 신규 신청이 금지되는 어이없는 사태가 발생하여 '선착순 복지'로 전락하게 된 것이다. 복지부는 신규신청을 금지한 것이 아니라 신청해도 서비스가 제공되지 않는 '대기 상태'라고 하지만, 말장난에 불과한 것은 두말할 필요가 없다. 장애인활동지원제도라는 새로운 제도가 그 의의를 가지려면, 서비스를 필요로 하는 사람을 아우를 수 있는 서비스 제공계획이 연차계획으로라도 제시되어야 할 것이다.

2. 서비스 급여량 제한의 문제

서비스 급여량은 기존 활동보조서비스에 새로운 급여가 추가로 지원되는 형태인데, 문제는 이미 시범사업에서도 월 100시간 이상을 받는 사람은 서비스신청 자체가 안 된다는 사실이다. 결국 서비스의 상한 제한을 만든 것인데, 그것이 고작 월 180시간인 현행 독거특례 수준을 그대로 유지하는 형국이다.

아래 표는 2006년 4월 현재 일본의 홈헬프서비스 결정량 자료이다. 부끄럽게도 본 자료를 일본에서 작성한 목적은 서비스양의 부족을 나타내기 위함인데, 우리는 이것을 부러운 시선으로 봐야 한다.

[도쿄도 각 시의 홈헬프서비스 결정량]

지자체	立川市 타치카와시	八王子市 하치오 지시	昭島市 아키시 마시	町田市 마치다 시	日野市 히노시	國分寺市 고쿠분 지시	國立市 쿠니타 치시	多摩市 타마시
1개월 최대 지급시간	822시간	756시간	620시간	620시간	744시간	924시간	682시간	626시간
700시간~	15人	3人	0人	0人	5人	1人	0人	0人
600~699	1人	7人	2人	2人	5人	0人	3人	5人
500~599	5人	8人	1人	12人	2人	2人	9人	1人
400~499	4人	4人	1人	15人	1人	6人	10人	6人
300~399	4人	19人	0人	7人	0人	4人	7人	2人
200~299	17人	36人	3人	9人	3人	4人	5人	1人
합계	46人	77人	7人	45人	16人	17人	34人	15人

(2006년 4월 기준)

3. 급여량 단위의 문제

보건복지부는 장애인장기요양제도 시범사업에서부터 급여량 단위를 노인장기요양보험과 같은 화폐량 방식으로 환산하더니, 2010년부터는 활동보조서비스도 아예 단위를 화폐량으로 바꾸어놓았다. 신체수발 서비스는 그 성격이 장애인의 소득보장과는 전혀 무관함에도, 이것을 화폐량으로 환산하여 마치 장애인에게 대단한 현금급여라도 제공되는 것처럼 환상을 일으키고 있다. 의도된 환상임에 분명하다.

활동지원과 같은 서비스는 장애인의 마이너스(-)의 삶을 남들과 평등한 제로(0)상태로 만들기 위한 서비스이다. 마땅히 서비스를 통해 생활할 수 있는 생활단위, 즉 시간으로 환산하여 제공되는 것이 마땅하다. 더구나 현행 활동보조서비스는 노인장기요양서비스 등에 비해 서비스 단가가 낮기 때문에, 향후 서비스 단가는 조정되면 그나마 부족한 제공시간이 감소될 가능성마저 존재한다.

4. 이용자 자부담의 문제

장애인활동지원제도의 또 하나 큰 문제는 자부담 인상이다. 수급자와 차상위계층 등 저소득층은 무료 또는 상한액을 두어 부담을 경감할 계획이 있지만, 일반의 경우에는 최대 월15%라는 엄청난 자부담을 규정하려 하고 있다.

활동지원제도의 목적이 무엇인가? 장애로 인해 불편한 활동을 지원하자는 것 아닌가? 장애로 인해 활동이 불편한 사람은 사회제도의 지원이 없다면 어떠한 권리도 누릴 수 없다. 그래서 활동지원서비스는 권리이다. 교육을 받고, 노동을 하고, 문화를 즐기고, 정보에 접근하고, 행복을 추구하고, 자립생활을 하는 것이 인간의 당연한 권리라면 거동이 불편한 장애인은 인간의 당연한 권리로서 활동지원서비스가 제공되어야 하는 것이다.

가구소득에 의한 자부담은 또한 장애인의 박탈감을 심화시킬 것이다. 정부가 저소득층에 대한 경감조치를 마련한다고 하지만, 그 역시 가구소득을 기준으로 한 것이다. 정부는 '부잣집 장애인도 공짜로 서비스를 주란 말이냐'라며 가구소득기준이 타당한 듯이 주장하지만,

장애인의 삶을 철저히 가족의 책임으로 보는 태도 자체가 장애인의 자립을 가로막는 장벽인 것이다.

5. 포괄성과 경계의 문제

기존의 활동보조서비스는 장애아동에게, 그리고 정신적장애인에게 매우 불리했다. 서비스 신청 자격을 1급으로 제한함으로써 인해 등급간 격차가 크지 않거나 2, 3급의 경우에도 서비스를 필요로 하는 정신적장애인은 서비스가 필요함에도 접근조차 못하는 경우가 다반사였다. 장애아동의 경우는 서비스 제공시간이 성인의 절반만 인정되었다. 서비스판정체계 역시 신체적 장애인, 성인장애인 중심이라는 평가가 지배적이다. 서비스의 제공방식은 정신적장애인과 장애아동의 현실과 욕구를 반영하지 못했다는 지적이 끊임없이 일었다.

장애인활동지원제도에서 이 문제가 해결되기를 바랐지만, 정반대의 결과가 우려된다. 오히려 주간보호서비스가 그냥 형식적으로만 포괄되어 있을 뿐인데, 정작 서비스의 포괄성은 보이지 않는다. 이것저것 담는다고 그릇이 커지는 것은 아니다.

65세 이상 노인의 문제도 심각하다. 노인장기요양보험과의 형평성 운운하면서 만 65세가 되면 활동보조대상에서 자동으로 탈락되어 서비스가 중단되는 문제는 수없는 지적에도 불구하고 전혀 개선되지 않았다. 현행 활동보조서비스가 노인장기요양서비스보다 급여량이나 자부담 면에서 유리한 상황인데, 65세가 넘으면 하루아침에 서비스가 끊기고 운이 좋으면 노인장기요양제도에서 약간의 서비스를 받을 수 있고, 그렇지 않다면 생존의 위협에 처하는 것이 지금의 구조이다. 행정구조상 어쩔 수 없다는 말을 반복하는 복지부와, 자신의 삶이 하루아침에 벼랑에 내몰린 장애인의 모습이 지금의 현실을 상징하는 단면인 것이다.

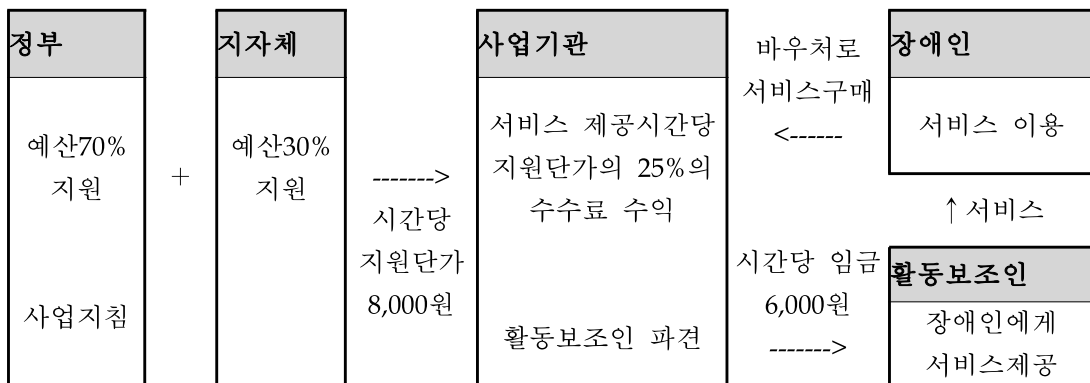
6. 전달체계의 문제

장애인활동지원제도는 기존의 활동보조서비스에서 끊임없이 문제

제기가 되었던 전달체계의 변화가 전혀 이루어지고 있지 않다. 현재 논의 중인 바우처관리법안이나 이전에 발표된 정부의 사회서비스혁신방안, 그리고 유사서비스라 불리는 노인장기요양서비스 등을 통해 향후 정부의 구상을 추론할 수 있는데, 그것은 바우처방식을 기본으로 사업기관을 확대하고 영리기관의 참여를 도모하는 등, 즉 노인장기요양서비스와 유사하게 가자는 것이다. 바우처제도의 문제점이나 노인요양서비스의 사업기관 난립에서 드러난 문제점은 이미 잘 알려져 있는데도 말이다.

아래의 그림과 같이 바우처 수수료를 중심으로 작동되는 활동보조서비스는 정부의 공적 역할과 책임이 보이지 않는 심각한 문제를 드러냈다. 사업기관들이 비영리기관이라고는 하지만 이미 시장경쟁의 메커니즘 속에서 더 많은 바우처 수수료를 획득하기 위한 자기 파괴적인 밑바닥경쟁이 과열되고 있다. 활동보조인을 구하지 못해 서비스를 이용하지 못하는 장애인이 발생해도 문제는 드러나지 않는다. 성추행 등의 사고들이 발생해도 은폐되기 일쑤다. 제한된 서비스의 양과 열악한 활동보조인의 환경은 '서비스의 선택권'이란 결국 환상이었음을 보여주었다. 지역사회에서 장애인복지를 위해 협력해야 할 기관들이 과당경쟁을 하는 사이, 장애인의 권리와 정부의 책임은 보이지 않는 것이다.

[장애인 활동보조서비스의 제공 과정]



V. 장애아동복지지원법

1. 일반아동과 장애성인 사이에서 소외된 장애아동 복지정책

장애아동 및 가족은 경제·사회·심리적인 어려움을 복합적으로 가지고 있음에도 정부차원의 지원은 여타 장애인복지 수준에 비해서도 매우 낮은 실정이다. 특히 장애아동은 아동임과 동시에 장애인이라는 이중적인 사회적 약자의 위치에 처해 있어 국가 복지정책의 우선 대상이 되어야 함에도 불구하고, 일반아동 중심의 「아동복지법」과 성인기 장애인 중심의 「장애인복지법」 사이에서 소외되어 생애주기에 따른 독특한 복지적 필요와 권리가 법적으로 보장되지 못하고 있다. 그러나 정부가 제공하고 있는 장애아동수당 지급, 의료비 지원, 보육료 지원, 교육비 지원, 재활보조기구 지원, 활동보조지원, 재활치료서비스, 장애아가족양육지원 등의 복지지원들도 대부분 기초생활수급 및 차상위계층의 저소득층 장애아동을 대상으로 선별적인 지원이 이루어지고 있다. 따라서 대다수의 장애아동들은 사실상 사회적 방치상태에 놓여있는 실정이다. 이러한 상황으로 인해 우리사회에서는 장애인가족이 해체 위기에 놓이거나 심지어 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사건이 계속해서 발생하고 있다.

2. 장애아동과 가족이 처한 주요 문제들

가. 경제적 문제

장애인은 장애로 인해 비장애인에 비해 추가적인 비용이 소요될 수밖에 없다. 보건복지부가 3년마다 시행하는 장애인실태조사 결과에서는 장애로 인한 추가비용이 평균적으로 15만원 수준으로 나타나고 있다. 그런데 이 같은 장애로 인한 추가비용의 규모를 18세를 기준으로 구분해 볼 경우, 18세 이상 성인에 비해 18세 미만 장애아동에서 장애로 인한 추가비용이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이 같은 추가비용은 부모사후대비·재활기관이용료·보호간병비·교육

비·재활보조기구이용료 등의 순으로 나타나고 있어 상대적으로 교육과 일정한 재활이 필요한 시기인 아동기에 장애아가족의 경제적 부담이 가중되고 있는 것을 알 수 있다. 또한 여러 연구보고들을 종합해보면 장애아가족은 장애아동양육을 위해 매월 평균 70만원 이상을 지출하고 있는 것으로 나타나, 장애아가족들의 경제적 부담은 상당히 심각한 수준일 것으로 예상할 수 있다.

[연령대별 장애로 인한 추가비용]

(단위: 천원)

구분	뇌병변장애	지적장애	자폐성장애	전체
18세이상	201.6	127.0	150.4	149.3
18세미만	637.10	316.2	381.1	340.2

보건복지부(2008), 장애인실태조사

이러한 상황에서도 장애아가족의 부양자들은 비장애 자녀에 비해 더 많이 요구되는 돌봄의 필요성으로 인해 노동 시장의 참여에 상당한 제한을 겪을 수밖에 없다. 이에 장애아 가족은 다른 보호자가 없는 상태에서 맞벌이를 할 수 없게 되는 문제, 직장 내에서는 경우에 따라 자주 조기 퇴근을 해야 하는 상황, 회식 등 퇴근 이후의 각종 모임에 자유롭게 참여하기 어려운 상황, 타 근무지로 발령받는데 부담을 가지게 되는 상황 등이 직장 내의 불리한 대우를 초래하는 문제로 발생하고 있다. 이는 직접적 추가비용뿐만 아니라 간접적인 추가비용을 발생시켜 장애인가족의 소득에 악영향을 미치고 있는 것이다. 실제로 보건사회연구원의 2008년 장애인실태조사결과에 따르면 18세 미만 장애자녀를 양육하는 가정 중 약 29% 가까이가 월 가구 평균소득이 150만원 미만인 것으로 나타나고 있다.

나. 과도한 돌봄 노동의 문제

아래의 조사에 의하면 장애아가족은 사실상 하루 24시간 돌봄 노동을 감당해야 하는 상황에 놓여있다. 이 같은 과도한 돌봄 노동은 장애아가족에게 육체적 피로와 심리적 부담을 가중시키는 문제를 낳고 있다.

[주돌봄자의 시간대별 돌봄 시간]

구분	새벽 6시 ~낮 12시	낮 12시 ~오후 6시	오후 6시 ~밤 12시	밤 12시 ~새벽 6시
개인위생	21분	12분	25분	2분
배변	6분	6분	6분	2분
식사	1시간 11분	1시간 1분	1시간 24분	3분
취침	7분	8분	23분	5분
이동 및 외출	46분	8분	18분	1분
교육	24분	46분	23분	0분
문제행동대처	3분	4분	2분	1분
의료,간호	7분	7분	5분	1분
정서적 활동	16분	38분	41분	3분
가사 활동	37분	37분	26분	-
총계	3시간 57분	4시간 47분	4시간 13분	18분

여성가족부(2008). 가족내 돌봄노동실태조사

다. 심리적 문제

장애아가족들은 장애에 대한 사회적 차별, 장애아동에 대한 가족구성원 내 이해 부족, 장애아동의 미래에 대한 불안감, 경제적·육체적 부담 등으로 인해 가족구성원 간 심각한 갈등과 스트레스를 겪고 있다.

일반적으로 장애부모는 자녀가 장애아로 진단이 내려졌을 때 일정한 충격을 받는다고 할 수 있다. 그러나 이러한 초기 충격은 장애에 대해 인정하고 수용하기 보다는 진단결과를 부정하거나 불신하는 것으로 이어질 수 있다. 여러 연구결과에 의하면 장애부모들이 경험하는 감정적인 격동은 부모들의 슬픔·초조·혼돈·갈등 등으로 나타나며, 이는 고스란히 가정 내의 위기로 등장할 수 있다고 보고하고 있다. 이처럼 장애인가족의 심리적 문제는 상당히 오랜 기간 동안 내재되어 있으며, 이는 지속적으로 가족 간의 불화나 갈등으로 표출될 수 있는 것이다.

라. 제한된 복지서비스의 문제

한국의 장애아동 및 가족과 관련한 제도 중 무상보육비를 제외하

고는 모두 등급 및 소득수준에 따라 대상자를 제한하고 있다. 이를 서비스별로 정리해 보면 다음과 같아 대다수의 장애아동들은 복지지원의 대상에서 제외되어 있음을 알 수 있다.

항목	대상제한	대상자 수
장애아동수당	기초생활수급자, 차상위 120%로 제한	전체 장애아동의 20%
장애인자녀 교육비지원	기초생활수급자	전체 장애학생의 1.7%
장애인활동보조 지원사업	장애등급 1급, 소득수준에 따라 자부담 차등	전체 장애아동의 10%
장애아가족 아동양육지원사업	도시근로자 평균소득 100%이하	전체 장애아동의 1%
장애아동 재활치료사업	도시근로자 평균소득 100%이하	전체 장애아동의 40%

보건복지부 장애인복지사업안내 - 재구성(2010)

3. 장애아동복지의 권리를 포괄적으로 규정하는 새로운 입법운동이 필요

결국 우리사회 장애아동 및 가족의 복지지원 문제는 근본적인 토대가 없는 상태에서 등급과 소득기준으로 제한된 일부 서비스가 선별적으로 제공되는 문제로 요약할 수 있다. 이에 최근 국회에 「장애아동복지지원법」이 발의된 상태에 있다. 이 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

- 장애아동에게 필요한 복지지원 규정: 장애아동양육수당 · 의료지원보장구 및 보조공학서비스지원 · 발달재활서비스 · 장애영유아 조기개입서비스 · 보육지원 · 가족지원 · 돌봄 지원 등의 서비스 규정

- 장애아동에 대한 보편적 복지지원체계의 구축: 소득이나 등급과 관계없이 장애아동개개인이 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있는 보편적 복지체계 구축

- 효율적이고 효과적인 장애아동 복지지원 전달체계의 구축: 장애아동지원중개센터의 설치, 사례관리제도 도입

이에 대해 현재 정부는 아동에 대한 별도의 서비스체계를 구축하는 것에 대해 현실성이 부족하다는 이유를 들어 법 제정에 부정적인 입장을 보이고 있다. 반면 장애계에서는 기존의 성인복지중심의 환경에서 상대적인 차별을 받고 있던 장애아동의 문제를 이번 기회에 전면적으로 제기하고 「장애아동복지지원법」을 제정하거나 이와 연관된 장애인복지법 등의 법률을 개정해서라도 장애아동복지의 근간을 새롭게 세워야 한다는 입장을 제기하고 있다. 특히 최근 잇따라 발생하고 있는 장애자녀부모들의 자살 사건은 더 이상 우리사회가 이 문제를 방치해서는 안 된다는 처절한 경고라 할 수 있을 것이다.

모든 복지는 가장 낮은 곳을 먼저 향해야 할 것이다. 그 만큼 장애인문제에 있어서도 가장 취약한 계층인 장애아동의 복지와 장애아동의 어려움을 함께 짊어지고 갈 수 밖에 없는 장애인가족에 대한 지원의 문제는 앞으로 우리사회 장애인복지 문제의 주요 이슈가 되어야 할 것이다.

VI. 장애인차별금지법

1. 홍보가 절대적으로 부족한 장애인차별금지법

장애인차별금지법이 시행 된지도 올해로 3년이 되었다. 지난 2001년부터 7년간 장애인 대중의 끈질긴 투쟁 끝에 제정된 장애인차별금지법으로 장애인 차별이 감소하는 등 한국 사회가 조금은 변화하고 있을까? 그 점에 대해서는 누구라도 쉽게 '예'라고 대답하기 어렵다. 홍보가 제대로 되지 않아 장애인차별금지법의 실제 작동은 사실상 제자리걸음인 것이다. 보건복지부(2010년 7월)가 발표한 보고서에 따르면 비장애인(51.0%)보다 장애인(44.6%)이 장애인차별금지법의 존재를 더욱 모르고 있었다.

법 내용에 대해 알고 있다는 응답은 장애인(15.6%)이 비장애인(11.2%)보다 조금 높았지만, 양자 모두 매우 일부분에 지나지 않았다. 이에 비해 한국 사회에서 장애인이 차별받고 있다는 응답은 장애인 당사자의 경우 87.9%이고, 비장애인의 경우에는 94.0%로 나타났다. 차별의 벽은 높기만 한데, 장애인차별금지법의 존재도 그렇거니와 그 내용이 제대로 알려지지 않았다. 주무부처인 보건복지부는 이에 따른 명확한 대책도 없이 ‘예산 타령’을 하며 속수무책으로 바라만보고 있다.

[장애인차별금지법 명칭 인지도]

	장애유무		전체
	장애인	비장애인	
알고 있다	33.4%	37.4%	35.4%
들어는 보았으나 잘 모르겠다	11.2%	13.6%	12.4%
전혀 들어본 적이 없다	55.4%	49.0%	52.2%

[장애인차별금지법 내용 인지도]

	장애유무		전체
	장애인	비장애인	
매우 잘 알고 있다	3.0%	0%	1.4%
잘 알고 있다	12.6%	11.2%	11.9%

2. 장애차별 진정 건수 9배 폭주에 찢찢대는 인권위

그럼에도 불구하고 차별시정기구인 국가인권위원회(이하 인권위)에 장애인 차별 진정 건수는 폭주하고 있다. 2001년 국가인권위원회 설립 이후 2008년 4월 장애인차별금지법 시행 이전까지 7년간 접수된 진정 건수가 총 630건이었으나, 2008년 4월부터 12월까지 총 645건, 2009년 한 해에만 총 745건이 접수되었다. 장애인차별금지법 시행 이후 한 해당 진정사건이 거의 9배나 늘어나, 인권위 전체 진정 사건의 절반가량을 차지하고 있는 것이다.

[국가인권위 장애차별진정 사건 현황]

구분			차별 사유		
			계	성별 신분 나이 인종 등	장애
법 시행 이전	2001.1-2008.4	진정건수	4,508	3,878	630
		비율(%)	100	86.0	14.0
법 시행 이후	2008.4-2008.12	진정건수	1,058	413	645
		비율(%)	100	39.0	61.0
	2009.1-2009.12	진정건수	1,720	932	745 ¹⁾
		비율(%)	100	56.6	43.3

이더구나 관련 업무를 진행할 인력이 적어 허덕이는 국가인권위원회에 장애인차별 진정 사건은 장기미제 사건으로 쌓여만 가고 있다. 장애인차별금지법 시행을 앞두고 장애차별 전담 인력을 20명으로 확정했으나, 이는 이명박 정권 들어서서 아예 없었던 일이 돼 버렸다. 시행 3년을 훌쩍 넘긴 상태에서도 이렇다 할 움직임조차 없다. 민간 단체들이 나서서 장애인차별시정 인력 확충 배치에 관해 행정안전부에 압력을 가하고 있으나 묵묵부답뿐이다.

3. 장애인차별금지법 이행 모니터링과 법 개정

2010년에는 보건복지부는 전국 300여 곳의 공공기관을 대상으로 장애인차별금지법 이행 모니터링을 실시했다. 국가인권위원회는 공공기관 중에서도 의제에 따른 모니터링을 실시했다. 장애인차별금지추진연대는 서울지역 공공기관을 대상으로 장애인차별금지법 이행 모니터링을 실시했다. 그 결과가 사뭇 달라서 어리둥절하다. 보건복지부는 전국 공공기관의 60-70%가 장애인차별금지법 이행하고 있음을 발표했다. 국가인권위원회는 아직 그 결과가 나오지 않았고, 장애인차별금지추진연대는 지체·시각·청각·발달장애인이 직접 공공근린시설 800여 곳을 모니터링 하였으며, 모든 대상기관이 장애인을

1) 745건의 장애차별 사건은 괴롭힘 등의 침해유형 사건 54건이 포함된 수치로서, 이를 제외하면 순수한 장애차별 진정사건은 711건임.

차별한다며 집단 진정을 냈다. 정부와 민간단체의 이러한 상이한 결과가 나오게 된 배경이 궁금하다. 누구의 관점에서 모니터링이 이루어졌는지를 확연히 알 수 있는 결과이기도 하다.

장애인차별금지법 시행 이후 가장 쟁점이 되는 것은 그동안 무관심과 무대책으로 일관되던 시각·청각장애인 등 감각장애인의 정당한 편의와 관련된 문제이다. 정보접근, 의사소통 등 감각장애인의 정당한 편의 제공 문제에 관한 장애인차별금지법 제21조 개정과 사법행정절차상의 정당한 편의제공을 이행하지 않으면 차별이라는 제26조 개정을 민간단체의 힘으로 지난 3년에 걸쳐 이뤄냈다. 그 시행령을 만들어가는 과정에서 복지부는 민간단체를 배제해버렸다. 따라서 장애인차별금지추진연대는 장애인차별금지법과 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 상의 정당한 편의와 관련된 시행령 개정안 마련을 위해 동분서주하고 있다.

또한 장애인차별금지법에는 분명히 차별이라 명시했으나, 기존의 법률이 그러하지 못한 조문들을 개정하기 위해 발 빠른 움직임을 보이는 곳도 민간단체이다. 상법 제732조 개정을 위해 보험차별과 관련한 여러 형태의 세미나·토론회·기자회견 등을 진행하고 있으나, 정부는 모르는 척하고 있다.

제 2부 2010년 집중조명

천안함 침몰 이후 남북관계 평가

정욱식 평화네트워크 대표

I. 들어가며

2010년 3월 26일 발생한 천안함 침몰 이후 남북관계가 최악의 국면을 맞이하고 있는 가운데, 11월 초순 북한의 우라늄 농축 시설 공개 및 11월 23일 북한의 연평도 무력 공격까지 발생해 한반도 정세가 전쟁 위기를 포함한 최악의 위기 상황에 직면하고 있다. ‘공동의 적’을 재확인한 한·미 양국은 11월 28일부터 12월 1일까지 서해에서 핵추진 항공모함 조지워싱턴호까지 동원해 사상 최대 규모의 무력시위에 나섰다. 이에 맞서 북한은 사실상의 전시상황을 선포하면서 강력한 보복과 응징을 위협하고 있다. 당국간 관계는 물론이고 민간 차원의 남북관계도 썩썩 얼어붙고 있고, 남북관계 악화 속에 6자회담 재개 가능성도 더욱 희박해지고 있다. 중국은 6자회담 프로세스 재개를 통해 문제를 해결하자는 입장이지만, 한-미-일 3국은 “때가 아니다”며 중국의 대북 압박을 주문하고 있다.

국내적으로도 대북정책을 둘러싼 한 치의 양보 없는 정치 공방이 계속되고 있다. 여야는 북한의 무력 공격에 공분을 나타내면서도 그 책임론을 둘러싸고, 김대중-노무현 정부의 책임으로 돌리려는 정부·여당의 공세와 이명박 정부의 대북강경책을 문제삼는 민주당의 반박이 이어지고 있다. 또한 북한의 연평도 공격과 이에 대한 정부의 강경 대응 방침은 4대강 사업, 정부의 민간인 사찰 및 대포폰 논란, 현대자동차 비정규직 노조의 파업 등 국내의 중대 현안들을 빨아들이는 ‘블랙홀’이 되고 있다.

이처럼 천안함 사태와 북한의 우라늄 농축 시설 공개, 그리고 연평도 공격을 거치면서 그 파장은 일파만파로 번지고 있다. 한반도 차원에서는 남북한이 한국전쟁 이후 최악의 군사적 대결 상태로 진입했고, 국제정치 차원에서는 미국과 중국 사이의 이견과 갈등을 증폭시키면서 ‘신냉전’의 우려를 낳고 있다. 국내적으로도 여당과 야당, 현 정부와 전임 정부 사이의 정치 공방이 거세지면서 대북정책이 2012년 총선 및 대선의 핵심 쟁점으로 부상할 것임을 예고해주고 있다.

이 글에서는 천안함 사태부터 북한의 연평도 공격에 이르기까지 약 8개월간의 남북관계와 한반도 정세를 짚어보고, 위기의 원인을 분석하면서 바람직한 문제 해결 방향을 제시해보고자 한다.

II. 한반도 정세를 벼랑끝으로 몰고 간 3가지 요소

북한의 연평도 공격 6일 후인 11월 29일, 이명박 대통령은 “지난 20여 년간 우리는 대화와 협력을 통해 북핵 문제 해결을 위해 노력했고, 인도적 지원도 아끼지 않았”으나, “우리에게 돌아온 것은 핵개발과 천안함 폭침에 이은 연평도 포격이었다”고 주장했다. 이는 마치 노태우 정부 때부터 노무현 정부 때까지 20여년간 추구됐던 남북 화해협력과 한반도 탈냉전 프로세스가 북한의 핵개발과 무력공격을 야기한 것처럼 진실을 호도하고 있다는 점에서 동의하기 어려운 주

장이다. 그러나 천안함 침몰과 북한의 우라늄 농축 시설 공개, 그리고 연평도 공격이 한반도 정세를 악화시키고 한미 양국의 강경 대응을 촉발한 요인이라는 점은 분명하다. 이에 따라 아래에서는 이들을 세 가지로 중심으로 한반도 정세 변화를 살펴보기로 한다.

1. 천안함 침몰과 그 파장

3월 26일 밤에 해군 초계함 천안함이 백령도 서남쪽 부근에서 침몰하는 충격적이고 안타까운 사고가 발생했다. 천안함의 침몰로 46명의 장병이 목숨을 잃었다. 사건 발생 직후 정부는 비교적 신중한 입장이었다. 사건 발생 지점이 북방한계선(NLL)에서 12km 떨어진 백령도 서남쪽 1.8km 부근이고, 사건을 전후해 북한군의 특이 동향이 없었다는 점에서 '북한 연계설'은 낮다는 것이 초기 군당국과 정부의 판단이었다. 그러나 보수언론을 중심으로 이러한 정부의 신중론에 강력한 비난이 일었고, 이에 따라 정부도 북한 소행으로 심증을 굳히기 시작했다. 그리고 5월 20일 민군 합동조사단(합조단)은 천안함 침몰 원인을 북한의 어뢰 공격에 의한 것이라고 결론지었다.

이러한 결론에 따라 이명박 정부는 5월 24일 고강도의 대북강경책을 천명했다. 이 대통령은 이날 발표한 대국민 담화를 통해 천안함 침몰을 "대한민국을 공격한 북한의 군사도발"이라고 규정하면서 6가지 "단호한 조치"를 발표했다. 첫째는 북한 선박의 남한 해상교통로 이용 불허이고, 둘째는 일부 인도적 사업과 개성공단 사업을 제외한 남북 간 교역과 교류의 중단이며, 셋째는 영유아 지원은 유지하고 개성공단 문제도 검토하며, 넷째는 "적극적 억제원칙"하에 북한의 남한 영해, 영공, 영토 무력침범시 즉각 자위권을 발동할 것이며, 다섯째 북한을 유엔 안전보장이사회 회부를 추진할 것이고, 여섯째 한미동맹을 비롯한 안보태세와 군 전력의 획기적 강화 등 군사적 조치이다. 그러면서 북한에게 사과와 사건 관련자들의 즉각 처벌을 요구했다.

군사적 조치와 관련해 김태영 국방장관은 ▲ 대북 심리전 재개 ▲ 북한 선박의 남한 해역 진입시 강제 퇴거나 나포 조치 ▲ 한미 연합 대잠수함 훈련 실시 ▲ 남한 해군 주관하에 대량살상무기 확산방지(PSI) 훈련 역내 실시 등 강경 정책을 발표했다. 현인택 통일부 장관 역시 ▲ 남북교역 중단 ▲ 남한 국민의 방북 및 북한에 대한 신규투자 불허 ▲ 대북지원 사업 보류 등을 발표했다. 유명환 외교부 장관은 북한에 대한 국제사회의 규탄과 제재 동참을 위해 적극적인 외교에 나서겠다고 말했다.

이에 대해 북한은 천안함 침몰 원인을 북한의 어뢰 공격으로 결론지은 것은 “날조극”이라며, 천안함 침몰 원인을 자체적으로 검증하겠다고며 “검열단” 수용을 요구하면서 강력한 군사적 보복을 위협했다. 특히 북한은 남한의 대북 심리전에 착수에 강력 반발하면서 두 가지 강력한 맞대응을 경고하고 나섰다. 하나는 “서해지구 북남관리구역에서 남측 인원, 차량에 대한 전면 차단조치가 취해질 것”이라고 밝힌 것인데, 이는 내용적으로 남측 인력의 개성공단 유출입을 차단하겠다는 의미였다. 또 하나는 “(대북 심리전에 이용될) 확성기가 설치되는 족족 조준 격파사격으로 없애버리기 위한 군사적 조치를 취하게 될 것”이라는 위협이었다.

이에 대해 남한 군당국은 북한이 대북 확성기에 대한 사격을 가하면, 대응사격에 나서겠다는 입장을 분명히 했다. 이에 따라 남북한 사이의 군사적 긴장은 최고조에 달했고 개성공단의 운명과 휴전선을 사이에 둔 무력충돌의 우려도 커졌다. 주가가 폭락하는 등 경제적 불안도 확산되었고, 6.2 지방선거에서 ‘선거용 북풍’에 대한 민심의 이반 현상이 나타나면서 한나라당은 참패했다. 다행히 선거 이후 남한 정부가 대북 확성기 방송 개시를 자제하면서 무력 충돌은 일어나지 않았다.

이명박 정부는 천안함 사태의 국제적 대응조치로 한미동맹을 더욱 굳건히 하는 한편, 한-미-일 3각협력체제를 바탕으로 북한에 대한 국

제적 규탄 여론 형성에 몰두했다. 천안함 사태를 유엔 안보리와 아세안 지역안보포럼(ARF) 등 국제무대로 가져가 '북한 규탄'을 목표로 총력 외교전을 펼친 것이다. 그러나 중국과 러시아 등은 북한의 소행이라는 결론에 강한 의구심을 나타내면서 한국의 입장을 두둔하지 않았다. 이에 따라 유엔 안보리 의장 성명에는 천안함 공격을 규탄한다고 하면서도 그 공격 주체를 명시하지 않는 어정쩡한 결론이 나왔다. 오히려 6자회담 재개를 비롯한 대화를 통한 문제 해결의 필요성이 강조되었다. 이러한 유엔 안보리 성명이 나오면서 '천안함 출구 전략을 모색해야 한다'는 안팎의 목소리가 높아졌다. 북, 중, 러 3국은 '6자회담을 하자'는 쪽으로 움직였다.

그러나 한미 양국은 대화보다는 무력시위를 선택했다. 북한과 중국의 강력한 반발에도 불구하고 7월25~28일 동해에서 강행된 한-미 연합훈련 '불굴의 의지'에는 조지워싱턴호와 F-22 전투기, 독도함과 F-15K 전투기 등 양국의 최정예 군사력뿐만 아니라, 일본 해상자위대 장교들까지 동원됐다. 한-미-일 3국이 천안함 사태를 구실로 3각 동맹체제 구축을 시도하고 있다는 의구심을 낳기에 충분한 일이었다. 뒤이어 한국군은 서해에서 북한을 상정한 대규모의 무력시위를 벌였고, 8월 9일 훈련이 종료된 직후 북한은 해안포 130여발을 북방한계선(NLL) 인근까지 쏘아댔다. 특히 이 가운데 10여발은 NLL 이남에 떨어졌는데 이는 대단히 이례적인 일이었다. 이에 남측 군당국은 "정전협정을 위반한 중대한 도발"이라고 비난했고, 북한은 "진짜 전쟁의 맛을 똑똑히 보여주겠다"고 엄포를 놓았다.

이렇듯 전면 대결 상태로 치닫던 남북관계는 9월 들어 미묘한 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 계기는 북한이 신의주 일대에서 발생한 홍수 피해였다. 국내에서는 대북 인도적 지원을 촉구하는 목소리가 높아졌고, 정부는 대한적십자사를 통해 대북 수해 지원 입장을 전달했고 북한도 이를 수용했다. 북한은 또한 북한측 배타적 경제수역을 넘었다가 북한 경비정에 의해 나포된 대승호를 송환하는 한편, 이산가족 상봉도 제안하는 등 대남 관계 개선에 성의를 보이는 듯

했다.

그러나 남북한의 화해 분위기는 오래가지 못했다. 북한은 추가적인 이산가족 상봉을 금강산 관광사업 재개 및 대규모의 식량지원과 연계시켰고 이명박 정부는 북한의 요구를 일축하면서 남북관계의 전환 움직임은, 또 다시 교착상태에 직면했다. 남북관계가 풀리지 않으면서 6자회담도 재개가 불투명해졌다. 중국의 적극적인 중재에 힘입어 북한은 6자회담 재개에 유연한 입장을 보였지만, 한미 양국은 천안함 사태에 대한 북한의 책임 있는 태도와 진정성 있는 비핵화 조치를 회담 재개에 전제조건으로 계속 내걸었다. 아울러 북한의 '3대 세습'이 가시화되자, 한미 양국 내에서는 북한의 불확실성이 더욱 높아졌으며 북한급변사태 대비론이 더욱 힘을 얻어 나갔다.

이렇듯 대결 국면과 관계 개선 기류가 교차하는 상황에서 한반도 정세는 두 가지 예상하지 못한 상황에 직면하면서 총체적이고 전면적인 위기로 빠져들고 말았다. 바로 북한의 우라늄 농축 시설 공개와 연평도 공격이 그것들이다.

2. 북한의 우라늄 농축 시설 공개와 그 파장

한반도 정세가 교착상태를 벗어나지 못하고 있던 11월 초순, 북한은 방북한 미국 전문가들에게 우라늄 농축 시설을 전격적으로 공개했다. 11월 20일자 뉴욕타임즈에 따르면, 북한을 방문한 시그프리트 해커 박사는 수백개의 현대식 원심분리기로 구성된 우라늄 농축 시설을 보고 깜짝 놀랐다고 한다. 현재 스탠포드대 국제안보협력센터 소장으로 있는 해커 박사는 “우라늄 농축 시설은 이제 막 건설된 것으로 보였으며, 초현대식 통제실에서 제어되고 있었다”고 말했다. 또한 “북한 관리가 2000천개의 원심분리기를 보유하고 있다”고 주장했다는 말도 전했다.

이는 북한의 우라늄 농축 프로그램이 상당한 수준에 올라 있다는

것을 강력히 시사한다. 일반적으로 우라늄은 3% 수준으로 저농축을 하면 경수로 연료로 이용되지만, 90% 이상 고농축하면 핵무기 원료로 사용된다. 이에 따라 북한이 경수로에 필요한 연료 제조용이라고 주장하면서 우라늄 농축 프로그램에 박차를 가하면 북핵 문제는 새로운 국면에 접어들게 된다. 기술적으로 저농축 우라늄을 고농축으로 전환하는 것은 그리 어려운 일이 아니기 때문이다.

이미 북한은 플루토늄 방식을 통해 5~10개 정도의 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있는 상황이다. 여기에 더해 우라늄 농축 프로그램까지 확보할 경우 북한의 핵무장 잠재력은 더욱 증대될 수밖에 없다. 북한의 주장대로 2천개를 보유하고 있다면, 북한은 연간 최대 40kg의 고농축 우라늄(HEU)을 생산할 수 있다. 고농축 우라늄 40kg은 핵무기 2개를 제조할 수 있는 분량이다. 더구나 우라늄 농축 프로그램은 플루토늄 추출과는 달리 외부에서 탐지가 거의 불가능하고, 우라늄 핵폭탄의 기폭장치는 플루토늄 핵폭탄의 기폭장치보다 훨씬 만들기가 쉽다.

이러한 우려를 반영하듯 11월 20일을 전후해 한-중-일 순방에 나선 미국의 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표는 “지난 20년 이래 가장 도발적이고 어려운 상황”이라며, “(북한의) 이번 행동은 유엔 안보리 결의 1874호를 정면으로 위반한 것”이라고 강력히 비난하고 나섰다. 당황한 오바마 행정부는 22일 “북한의 그릇된 행동에 대한 보상은 없을 것”이라면서도, “이번 일은 우려할 사항이지 위기가 아니다”라는 입장을 내놓았다. 북한의 우라늄 농축 시설 공개를 위기로 규정할 경우, “전략적 인내”에 대한 비판 여론이 고조되고 이에 따라 대북정책 전환을 요구하는 목소리가 높아질 것을 우려한 표현으로 분석된다. 이명박 정부 역시 북한의 우라늄 농축 시설 공개에 강한 우려를 표명하면서 북한의 가시적인 비핵화 조치를 6자회담 재개의 전제조건임을 더욱 분명히 했다. 특히 청와대와 한나라당은 이를 김대중-노무현 정부의 책임으로 돌리고, 이에 대해 임동원 전 통일부 장관 등 전직 관료들이 반박하고 나서면서 정치 공방으로 비화되고 있

기도 하다.

그런데 북한의 우라늄 농축 프로그램과 관련해 한 가지 짚고 넘어갈 것이 있다. 한미 양국 정부는 물론이고 국내외 대다수 언론과 전문가들은 북한의 우라늄 프로그램을 핵폭탄 제조용이라고 단정짓고 있다. 그러나 정작 북한의 우라늄 농축 시설을 보고 와 이를 세상에 알린 헤커 박사의 견해는 다르다. 그는 방북 보고서를 통해 “이들 시설(2000개의 원심분리기를 갖춘 우라늄 농축 시설과 건설 중인 25~30MWe 실험용 경수로를 의미함)은 북한의 군사적 능력을 증강시키기 위한 것보다는 주로 민수용 핵 발전을 위해 고안된 것으로 보인다”며, “핵무기 능력 증강은 가동 중단된 5MWe 흑연로를 재가동하거나, 새로운 더 큰 규모의 흑연로를 건설하거나, 추가적인 핵실험을 실시하는 방식으로 훨씬 효과적으로 달성될 수 있다. 그러나 우리(헤커 박사 및 그와 동행한 존 루이스 교수와 로버트 칼린 연구원)는 영변에서 플루토늄 활동이 지속되고 있다는 어떠한 증거도 보지 못했다”고 설명했다.

3. 북한의 연평도 공격과 그 파장

북한의 우라늄 농축 시설 공개의 충격이 채 가시기도 전인 11월 23일, 북한은 한국전쟁 이후 처음으로 남한 영토인 연평도 공격을 감행했다. 이 공격으로 민간인 2명을 포함해 4명의 국민 사망했고, 수십명의 부상자가 발생했다. 정부는 즉각 북한의 연평도 공격을 “대한민국에 대한 명백한 무력도발”로 규정하고 강력한 대응 방침을 천명했다. 서해 5도 일대에 대규모의 군비증강에 나서는 한편, 교전 규칙도 공세적으로 바꾸기로 했다. 동맹국인 미국과 함께 11월 28일부터 12월 1일까지 서해에서 핵추진 항공모함 조지워싱턴호와 세계 최강의 전투기로 평가받고 있는 F-22 등이 동원된 가운데, 사상 최대 규모의 대북 무력시위에 나섰다. 이에 맞서 북한은 사실상의 전 시상황을 선포하면서 강력한 보복과 응징을 위협하고 있다. 남북관계는 일촉즉발의 위기로까지 치닫고 있고, 중국 역할론을 둘러싼 한

-미-일 3국 대 중국 사이의 갈등도 깊어지고 있다.

북한의 연평도 공격을 거치면서 더욱 강경해진 정부의 대북 인식은 29일 이 대통령의 대국민 담화에서 잘 드러난다. 이 대통령은 “협박에 못 이긴 ‘굴욕적 평화’는 결국 더 큰 화를 불러온다는 것이 역사의 교훈”이라며, “어떠한 위협과 도발에도 물러서지 않고 맞서는 용기만이 ‘진정한 평화’를 가져올 것”이라고 역설했다. 그러면서 “앞으로 북의 도발에는 반드시 응분의 대가를 치르게 할 것”이라고 단호한 의지를 밝혔다. 특히 “지금은 백 마디 말보다 행동으로 보일 때”라며, 강력한 대북 군사태세를 갖춰 북한의 추가도발시 강력히 응징하겠다는 뜻을 분명히 했다. 이러한 강경 발언의 배경에는 북한의 변화를 더 이상 기대할 수 없다는 강한 체념론이 깔려 있다.

이와 같은 ‘강 대 강’의 대결 국면에서 가장 큰 우려는 우발적인 무력충돌 및 확산 가능성이다. 북한은 연평도 공격 이후에도 잇따라 포사격 훈련을 벌이고 있는데, 이에 따라 연평도에 대피령이 내려지고 남한의 합동참모본부는 북한군의 추가 공격 가능성에 촉각을 곤두세우면서 군사 태세를 강화하고 있다. 28일 오후에는 남한군이 북한을 향해 포탄을 오발하는 어이없는 사고가 발생했다. 언론 보도를 종합해보면, 이 오발 사고는 문산에서 훈련 중이던 포병이 실제 상황으로 착각해 155mm 포탄 1발을 발사한 것으로 보인다. 14km 가량 날아간 포탄은 군사분계선 수백여m 이남에 떨어져 인명 피해는 없었지만, 북쪽 군사분계선을 넘어갔거나 한국군 GP에 떨어졌다면 남북간 무력 충돌로 이어질 뻔한 아찔한 순간이었다. 한국전쟁 이후 최악의 군사적 위기로 치닫고 있는 상황에서, 특히 남북 양측 군대가 극도의 긴장 속에 적대감을 갖고 있는 상태에서는 상대방의 의도나 움직임을 오판할 가능성은 높아지고, 그 만큼 우발적 무력충돌과 확산의 위험은 커질 수밖에 없다.

Ⅲ. 한반도 위기의 원인

1. 전략적 불신의 심화

그렇다면 오늘날 한반도 정세가 일촉즉발의 전쟁 위기까지 우려될 정도로 악화된 원인은 무엇일까? 그리고 왜 서해에서 남북한 사이의 무력충돌이 끊이지 않고 발생하는 것일까? 큰 틀에서 볼 때, 이명박 정부 출범이후 한반도 문제의 주요 당사자들 사이의 전략적 불신이 누적되어온 것이 핵심적인 요인이라고 할 수 있다. 전략적 불신이 커지면서 남북한과 미국 내에서는 강경론이 부상했고, 상호간의 강경론은 '거울 영상 효과'를 연출하면서 전략적 불신을 더욱 격화시키는 악순환을 형성해온 것이다. 이러한 악순환은 한반도 문제의 '약한 고리'라고 할 수 있는 서해에서의 군사적 긴장을 고조시키고 연이은 무력충돌을 낳게 된 근본적 요인이다.

북한과 미국, 혹은 한-미 양국과 북한 사이의 불신은 1990년대 초반 한반도 핵위기가 본격화된 이후 한반도 비핵화 달성과 적대관계의 평화관계로의 전환에 최대 걸림돌로 작용해왔다. 그런데 한반도 문제의 직접 당사자들 사이의 불신관계의 성격은 미-소 냉전기와 냉전 해체 이후에 그 성격을 달리 한다. 소통과 교류가 사실상 전무했던 1980년대까지는 불신이라는 말이 필요 없을 정도로 전면적인 적대관계에 있었다. 그런데 남북한, 혹은 북미간 대화와 접촉이 본격적으로 시작된 1990년대 이후의 불신관계는 '전략적 불신(strategic mistrust)'의 양상을 띠기 시작했다.

전략적 불신은 서로가 적대할 의도가 없다고 하고 때로는 상대방의 우려를 해결하겠다고 약속하는 데에도 불구하고, 서로가 상대방의 의도와 약속을 믿지 않거나 못 믿는 상황을 일컫는다. 북한은 비핵화 의지를 지속적으로 천명해왔지만, 한미 양국은 이를 믿지 않는다. 마찬가지로 한미 양국은 북한을 적대하거나 공격할 의사가 없다고 말하지만, 북한은 이를 믿지 않는다. 핵문제를 포함한 한반도 문

제 해결을 위한 대화와 협상이 시작된 지 20년 가까이 지나면서 누적된 피로감은 이러한 전략적 불신을 더욱 깊게 만들고 있다. 이는 향후 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 관건이 이와 같은 전략적 불신을 어떻게 해소하느냐에 달려 있다는 것을 의미한다.

남북한과 미국 및 중국을 한반도 문제의 직접 당사자들이라고 할 때, 최근 전략적 불신 관계는 세 가지 중요한 특징을 보이고 있다. 첫째, 부시 행정부의 외교정책을 강력히 성토했던 “터프하고 직접적인 외교”를 통해 적대국과의 문제 해결을 공약했던 오바마 행정부의 출범 이후에 오히려 한반도 문제 당사자 사이의 전략적 불신이 더욱 커지고 있다는 점이다. 둘째, 2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 한반도 문제의 구조적 성격에 중대한 변화가 일어나고 있다는 점이다. 김대중-노무현 정부 시기에 한반도 문제의 최대 변수는 미국의 대북정책 및 이와 연동된 북미관계였던 반면에, 이명박 정부 등장 이후에는 한국의 대북정책과 남북관계가 되고 있기 때문이다. 셋째, 전략적 불신이 ‘북한 대 미국→한-미-일 대 북한→한-미-일 대 북중동맹’으로 확대전이되고 있다. 이러한 양상은 북한의 연평도 공격으로 인해 더욱 악화되고 있다.

2. 한미 양국의 대화없는 대북강경책과 북한의 군사 모험주의

전략적 불신이 커지면서 한미 양국 내에서는 ‘대화 무용론’이, 북한에서는 군사 모험주의를 포함한 강경론이 득세해왔다. 이는 이명박 정부 출범 이후, 특히 한미 양국의 대북강경책의 기초가 더욱 확연해진 2010년 들어 한반도 위기 지수가 크게 높아진 근본적 요인이라고 할 수 있다. 이와 관련해 이명박 정부와 한나라당, 그리고 보수 언론은 그 책임을 김대중-노무현 정부로 돌리려는 기색이 역력하다. 그러나 이명박 정부가 등장한 지 3개월도 아니고 3년 가까이 지났다. 전임 정부들의 대북정책이 잘못되었다면 이를 시정해 대한민국의 안보를 튼튼히 하면서 남북관계의 질적 변화를 꾀할 수 있는 충분한 시간이었다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 상황은 계속 악화

일로를 걸어왔다.

물론 연평도 공격의 경우에는 1차적이고도 가장 큰 책임은 북한에게 있다. 이는 재론을 요하지 않는다. 그러나 한국전쟁 이후 최초의 남한 영토 공격이 이명박 정부 때 발생했다는 것은 현 정부의 대북 정책도 '배경적 원인'이 되었다는 것을 의미한다. 이명박 정부 출범 이후 맹위를 떨쳐온 '북한급변사태론'과 무력흡수통일을 겨냥한 언행들, 6.15 공동선언과 10.4 선언 폼파 및 불이행, 거의 모든 남북관계를 핵문제에 종속시키는 '비핵·개방·3000', 대화는 없고 제재에만 몰두해 온 '투 트랙 접근'의 허상, 서해평화협력지대 창설을 통한 서해상의 긴장 완화 합의 거부, 6자회담 재개에 까다로운 전제조건 고수 등은 북한에서 온건론이 위축되고 강경론이 득세하는데 영향을 미쳤을 것이다.

이명박 대통령은 11월 29일 담화에서 “북한 스스로 군사적 모험주의와 핵을 포기하는 것을 기대하기 힘들다는 것을 알게 되었다”고 강조했다. 그러나 전직 정부 관료들을 비롯해 많은 사람들은 한미 양국이 대화를 거부하면서 제재와 압박 일변도로 가면 북한의 핵무기 능력 강화와 군사 모험주의를 야기할 수 있다며, 한반도 위기관리 차원에서라도 남북대화과 북미대화, 그리고 6자회담 재개의 필요성을 역설해 왔다. 그러나 이 대통령과 미국의 버락 오바마 대통령은 이러한 충심어린 권고를 귀담아 들으려고 하지 않았다. 이명박 정부 출범 이후 3년 가까이 지나도록 남북 장관급 회담이 한 번도 열리지 않은 것이나, 오바마 행정부 출범 이후 6자회담이 단 한 차례도 열리지 않은 현실은 이러한 문제점을 여실히 보여준다.

특히 북한의 강경론이 부상한 핵심적인 요인은 한미 양국의 '북한급변사태론'에 있을 공산이 크다. 김정일의 건강이상설, 북한의 로켓발사 및 3차 핵실험 이후 강화된 대북 제재, 천안함 사태, 그리고 최근 북한의 3대 세습을 거치면서 '북한급변사태론'은 더욱 맹위를 떨치고 있다. 특히 한미연합군은 개념계획 5029를 작전계획화하면서

북한 급변사태시 북한에 대한 무력 점령 및 흡수통일까지 검토하고 있다. 이에 강한 위협과 자극을 받은 북한은 “핵 억제력 강화”를 통해 급변사태론에 맞서 왔다. 북한의 연평도 공격도 이러한 맥락에서 분석할 수 있다. 군사적 요충지이자 평양으로 가는 길목인 서해에서 ‘고강도의 도발’을 통해 NLL를 무력화하고, 한반도 유사시나 북한급변사태 발생시 한미연합군의 서해를 통한 북상을 막는 ‘저지선’을 구축하려는 의도에서 도발을 감행했을 공산이 크기 때문이다.

3. 서해의 안보딜레마

1999년 6월 북방한계선(NLL) 인근 수역에서 남북한 해군 간에 무력 충돌이 발생한 이후, 서해는 ‘한반도의 화약고’로 불려오고 있다. 이 수역에서 3차례의 교전사태 및 천안함 침몰, 그리고 북한의 연평도 공격이 발생한 것은 이를 잘 보여준다. 이는 근본적으로 1953년 8월 유엔군 사령관이 일방적으로 선포한 NLL을 ‘영해선’으로 간주해온 남한의 입장과 이를 ‘유령선’이라고 반박해온 북한의 주장이 평행선을 그리면서 긴장이 높아져온 데에 따른 것이다. 그런데 세 차례의 서해교전과 천안함 침몰, 그리고 북한의 연평도 공격을 유심히 들여다보면, 남북한 사이에 전형적인 안보딜레마가 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 안보딜레마란 자신의 안전을 증진하기 위해 취한 조치가 상대방의 반작용을 야기해 오히려 자신의 안보를 위태롭게 하는 상황을 의미한다.

1차 교전은 남쪽 함정이 북방한계선(NLL)을 넘어온 북쪽 함정을 차단 기동(박치기)으로 밀어내는 와중에 발생했고, 선체가 견고하지 못한 북쪽 함정은 큰 피해를 당했다. 그리고 3년 후 북쪽 함정은 바뀐 교전규칙으로 2차 교전에 나섰다. 차단 기동을 위해 접근하던 남쪽 함정에 선제사격을 가한 것이다. 큰 피해를 본 남쪽도 교전규칙 수정에 들어갔다. ‘경고 방송→시위 및 차단 기동→경고 사격→위협 사격→격과 사격’으로 나뉘어 있던 규칙을 ‘경고 방송→경고 사격→격과 사격’으로 대폭 간소화했고, 2009년 11월에 발생한 3차 교전은

철저하게 이에 따라 이뤄졌다. 승리한 남쪽은 교전규칙을 바꾸기를 잘했다고 승전가를 불렀지만, 그 후과는 안보 딜레마의 심화로 이어지고 말았다.

3차 교전에서 패퇴한 북한은 해안포와 방사포, 그리고 지대함 미사일 발사 태세를 강화했고, 올해 초에는 NLL 인근 수역을 향해금 지구역으로 선포하고는 대대적인 해안포 훈련 사격을 실시했다. 이에 대해 남측 군당국은 북한이 유사시 이들 무기를 동원할 것으로 판단하고, 초계함의 작전 구역을 백령도 등 섬 인근까지 근접 기동하는 것으로 조정했다. 이와 관련해 김태영 국방부 장관은 천안함 침몰 일주일 후인 4월 초 “북한이 세 차례의 서해해전을 통해 함정 대 함정 전투에서는 이기기 어렵다는 점을 깨닫고 해상 도발뿐만 아니라 지상무기 공격 등 새로운 방법의 도발을 할 것으로 판단했다”며, “북한이 방사포, 지대함미사일 등으로 공격할 경우 섬을 활용해 피할 수 있도록 백령도 뒤쪽으로 기동하는 작전을 하고 있다”고 밝혔다. 남측 군당국이 서해에서의 유사시 섬을 엄폐물로 삼고자 했던 것이고, 천안함 침몰은 이러한 조정된 기동 훈련 중에 발생했던 것이다. 이는 천안함 사태가 지난 세 차례의 서해교전을 거치면서 안보딜레마가 격화되는 와중에 발생했다는 것을 의미한다.

북한의 연평도 공격도 안보딜레마라는 관점에서 분석할 수 있다. 천안함 침몰을 북한의 어뢰 공격에 의한 것으로 결론내린 남한 군당국은 서해에서 대규모의 군사훈련을 연이어 실시하는 등 군사적 준비태세의 강화에 나섰다. 이러한 남한의 군사 태세 강화에 맞서 북한은 자신이 일방적으로 선포한 서해해상군사분계선을 사수하겠다는 위협적인 언행을 더욱 강화시켜나갔다. 이를 반영하듯 북한은 한미 합동군사훈련인 ‘불굴의 의지’ 및 한국군의 서해 군사훈련이 끝난 직후인 8월 9일에는 130여발의 해안포를 발사했는데, 이 가운데 10여발이 NLL 이남에 떨어졌다. 그리고 11월 23일 북한은 남한의 호국훈련을 빌미로 연평도를 공격하는 고강도의 도발을 자행했다. 이러한 도발에 대한 단호한 대응의 일환으로 사상 최대 규모의 한미 연

합훈련이 실시되었고, 서해 일대에 대규모의 전력증강 및 교전규칙 수정도 착수했다. 북한도 해안포와 방사포 발사 준비 태세를 강화하는 한편, 인근 공군기지도 비상태세를 갖추고 있다. 이렇듯 작용과 반작용이 악순환을 형성하면서 남북 상호간의 안보딜레마는 더욱 격화될 가능성이 높아지고 있다.

IV. 어떻게 할 것인가?

북한의 핵 능력 강화와 천안함 사태, 그리고 최근 연평도 피격까지 겪으면서 북한을 어떻게 상대할 것인가라는 질문은 더욱 절박해졌다. 이명박 정부는 북한의 도발에 강한 분노와 북한의 변화 가능성에 근본적인 회의감을 피력하면서 대북강경책을 더욱 강화할 방침을 분명히 했다. 그러나 제재와 봉쇄 일변도의 정책은 부메랑으로 돌아와 대한민국의 안보와 한반도 평화를 위협할 것이라는 점에서 이러한 접근은 문제 해결 방향과는 거리가 멀다. 이와는 반대로 햇볕정책으로 돌아가야 한다는 목소리도 높지만, 햇볕정책이 본격 추진되었던 1990년대 말과 오늘날의 상황은 본질적으로 다르다는 점에서 한계가 있을 수 있다. 이는 결국 변화된 현실과 우리가 지향해야 할 바를 냉철히 분석하면서 대북정책을 원점에서부터 재검토해야 한다는 것을 의미한다.

일단 안보에 구멍이 뚫렸고 한반도 위기 지수도 크게 높아졌다는 점에서 '튼튼한 안보'를 어떻게 구축하느냐는 가장 시급한 과제로 떠올랐다. 그러나 안보는 강력한 군사력과 보복 의지로만 확보되는 것이 아니다. 이명박 정부가 수시로 강력한 대북 억제와 응징 의지를 천명해왔고 오늘날 한미동맹이 역사상 가장 강력하다는 평가가 나오고 있음에도 불구하고, 대한민국의 안보와 한반도 평화가 갈수록 불안해지는 원인은 대화와 협상을 통한 문제 해결 시도 자체가 사라졌다는 데에 있다. 안보는 국방과 외교라는 두 개의 날개를 달 때 비로소 튼튼해질 수 있다는 평범한 상식을 되새겨야 할 시점인 것이다.

그런데 안타깝게도 북한의 연평도 공격 이후 이명박 정부와 오바마 행정부의 '대화 기피증'은 더욱 강해지고 있다. 대화를 북한의 협박에 굴복하는 것이자 북한의 의도에 말려드는 것이라는 인식이 강한 탓이다. 그러나 대화 거부는 어쩌면 군부를 비롯한 북한 강경파들이 가장 원하는 것일 수 있다. 그 결과 북한의 '핵 억제력 강화'와 군사 모험주의는 더욱 기승을 부릴 공산이 크다. 특히 북한이 핵무기를 소형화해 탄도미사일에 장착하는 등 '핵무기 현대화'에 성공하면 핵의 위력을 믿고 북한의 군사 모험주의가 더욱 기승을 부릴 가능성도 배제할 수 없다.

거꾸로 적절한 냉각기를 거쳐 대화를 재개하는 것은 북한의 강경론을 견제할 수 있는 가장 효과적인 방식이다. 이는 이른바 '북핵 20년사'를 관통해온 교훈이기도 하다. 또한 대화를 통해, 북한의 언행이 변하지 않으면 북한이 원하는 것도 가져갈 수 없다는 것을 분명히 할 수 있다. 특히 6자회담 참가국들 가운데 한국은 물론이고, 미국, 일본, 러시아도 북한의 연평도 공격을 강력 비판하고 있다는 점에서 6자회담 재개는 북한을 압박하고 중국의 책임 있는 역할을 요구할 수 있는 유력한 카드가 될 수 있다. 물론 이러한 주장이 대화 일변도로 가자는 취지는 아니다. 북한의 호전성과 한국 안보의 허점이 확인된 만큼, 일정 정도의 국방 태세 점검 및 강화는 불가피해졌다. 그러나 강력한 국방은 능동적인 외교와 만날 때 비로소 안보를 튼튼히 할 수 있다.

천안함과 표현의 자유, 알권리

권경애, 이강훈 변호사

I. 들어가며

2010. 3. 26. 오후 9시 22분 해군 1200t급 초계함인 천안함이 백령도 서남방 2.5km해상에서 침몰되었다. 승조원 104명 가운데 58명은 구조되었고 46명은 실종되었다. 미 해군 이지스함 2척이 참가하고 한국 최초의 이지스함과 최신예 전투함이 총동원된 '한미 독수리 훈련' 기간에 서해안에서 전해진 충격적인 비보였다. 분단국가의 국민들은 긴장과 불안 속에서 사고원인에 촉각을 곤두세우며 실종자 구조 소식을 애타게 기다렸다. 4. 3. 오후 6시 10분 남기훈 상사가 천안함 함미 부분 상사식당에서 처음 발견되었고 4. 15.에서야 천안함 함미 인양으로 36명의 실종 장병들의차가운 시신은 모두 수습되었다. 4. 7. 오전 10시 30분 민·군 합동조사단은 천안함 사고 발생시각 등에 대한 조사결과를 발표했는데 이 자리에는 천안함 생존 장병들의 기자회견도 있었다.

제5회 전국지방선거의 선거기간 개시일인 5. 20. 오전 이명박 대통령은 용산 전쟁기념관에서 '북한 잠수함정이 천안함을 공격했다'며 단호한 조치를 취할 것을 천명했고, 오후에 합동조사단은 "북한의 연어급 잠수함이 발사한 250kg 중어뢰의 비접촉폭발에 의한 버블제트"가 천안함을 침몰시켰다고 최종 발표했다. 북한 공격 가능성은 희박하다는 최초의 정부와 미국 태도와 정반대의 결론이었다.

2010. 3. 26. 22:44 조선일보는 "아직까지 정확한 침몰 원인은 파악되지 않고 있다. 청와대 관계자는 '천안함이 침몰한 지점은 NLL에서 남쪽으로 상당히 떨어진 곳으로, 북한 함정 출몰 해역이 아니다. 북한의 공격 가능성은 현재로서 희박하다'"고 밝혔다.¹⁾ 2010. 3. 28. 한겨레는 미국 의회 청문회를 마치고 예정대로 27일 귀국한 월터 샤프 한미연합사령관의 말을 전했다. "북한군에 의한 어떠한 특이동향도 탐지하지 못했다...주한미군은 천안함 침몰 사건을 전후로 대북 'SI(특별취급)정보'가 입수되지 않았고 현재 북한 정세를 판단할 때 북측이 군사적 도발을 해서 실익을 기대할 수 없다는 정책적인 판단에 따라 북한군의 개입 가능성을 낮게 보고 있다."²⁾

아고라 등 인터넷 상에서 사고의 원인과 구조지연원인을 규명하고자 하는 네티즌들이 활발히 움직였다. 그들은 놀라운 과학지식과 경험을 바탕으로 사고원인을 밝혀줄 작은 단서도 놓치지 않고 토론에 붙였다. 많은 수의 네티즌들은 사고원인을 '폭발'로 결론지은 정부의 최종발표와는 다른 견해를 내놓았다. 정부당국은 네티즌들은 소환조사하기 시작했다. 이 중 국민의 관심을 끌었던 대표적인 사건은 박선원씨 명예훼손 고소사건, 신상철씨 명예훼손 고소사건, 참여연대 국가보안법 고발사건 등이다. 이 중 박선원씨 사건과 신상철씨 사건을 살펴보면 현재 민주주의와 인권의 최후 보루인 언론 자유의 현주소를 가늠해 보기로 한다.

1) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/03/26/2010032602058.html

2) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/412770.html>

II. 사건경과

1. 박선원씨 명예훼손 고소사건

참여정부 당시 청와대 안보전략비서관이자 브루킹스 연구원인 박선원씨는 2010. 4. 22. MBC 라디오 '손석희의 시선집중'과 전화 인터뷰를 했다. 그의 "한국정부 및 군이 국민에게 미공개한 자료를 미국이 다 가지고 있습니다...9시15분부터 22분 사이 천안함의 이동 경로 및 속도 등 항적정보를 공개하고 있지 않습니다. 그런데, 이건 군사기밀이라고 볼 수도 없거든요. 교신기록에 대해서도 많이 공개하라고 요구하지 않았습니까?...3. 29. '크롤리 미국 공보차관보가 선체의 결함 이외에 다른 침몰 요인을 알지 못한다'고 한 건 구체적으로 문제를 짚어 준 것입니다"고 한 발언이 문제가 되었다. 김태영 국방장관과 합참의장은 위의 발언이 한국정부와 군이 천안함이 선체의 결함에 의해 침몰했다는 사실을 입증할 결정적인 증거를 가지고 있음에도 이를 은폐했다는 허위사실의 진술로 자신들의 명예를 훼손했다며 박선원씨를 고소했다.

2010. 10. 4. 최창호 검사는 증거불충분의 불기소처분을 했다. 최창호 검사의 불기소처분 이유는 다음과 같다³⁾.

① 한국정부와 군이 국민에게 미공개한 자료를 미국이 다 가지고 있다는 발언 부분에 대해서는, 천안함 피격사건 전후부터 미국에서 천안함 피격사건 관련 정보를 공유한 사실이 인정된다.

② 항적기록과 교신기록의 군사기밀성과 공개 촉구 발언과 관련해서는, 항적기록과 교신기록은 군사기밀이지만, 피의자의 발언은 항적기록과 교신기록이 군사기밀이라는 허위사실을 전달하려는 것이 아니라 천안함 침몰사건 같은 중요한 사건에 한해 이를 국민에게 공개해야 한다는 자신의 의견을 개진한 것이다.

3) 서울중앙지방경찰청 2010.10.4.자 불기소이유통지서

③ 크롤리 미 공보차관보와 관련한 발언에 대해서는, 피의자의 발언이 미국 정부가 천안함 침몰 사건에 북한이 개입하였다는 입장을 갖고 있지 않다는 점을 강조하기 위한 것으로, 고소대리인은 크롤리 공보차관보의 “I don't think we're aware that were any factors in other than the ship itself”는 “선박 그 자체가 침몰한 것 이외에 사고발생 원인을 알지 못한다”로 해석해야 한다고 주장하나 두 동강이 난 선체의 형상을 보고 “the ship itself”를 선체의 손상 또는 결함으로 해석할 여지가 전혀 없다고 할 수 없으므로 의도적인 오역이라고 볼 수 없다

④ 결국 피의자의 발언은 오해를 불러일으킬 만한 발언이나, 한국 정부와 군이 천안함 침몰의 결정적 자료를 은폐하였다는 취지의 발언이 아니고, 자신이 알고 있는 범위 내에서 미국 정부의 천안함 침몰 사건에 북한 개입 가능성에 대한 입장을 전달한 것이므로 명예훼손의 범의를 가진 발언이라고 볼 수 없다.

2. 신상철씨 명예훼손 고소사건

‘서프라이즈’ 대표 신상철씨는 사건 발생 이틀 후인 3. 28. ‘천안함 침몰 사건에 대한 소고’을 시작으로 수십 건의 칼럼과 방송 인터뷰, 강연 등을 통해 정부 발표와는 다른 견해를 피력한다. 5. 23. 해군 2함대 22전대장 이원보와 해군 2함대 정훈공보실장은 신상철씨를 전기통신기본법위반죄로 고발하였다. 박선원씨를 조사한 최창호 검사가 5차례의 수사를 진행했다. 8. 26. 신상철씨는 정보통신망이용촉진 및정보보호등에관한법률위반, 출판물에의한명예훼손, 명예훼손, 전기통신기본법위반으로 불구속 기소되었다. 69 페이지의 공소장에 기재된 범죄사실은 34건의 게시물 및 인터뷰, 강연을 망라했고 제출된 증거기록은 4,951페이지에 달한다.

검사의 공소사실은 그 내용에 따라 ①천안함의 사고원인으로 피고인이 주장한 좌초설 및 충돌설에 관련된 공소사실과 ②천안함의 사고원인이 북한산 감응어뢰에 의한 폭발이 아니라는 피고인의 주장과

관련된 공소사실 ③천안함 사건에 대한 정부와 군, 합조단의 사고원인 조사 방식, 구조 활동에 관한 피고인의 비판에 관련된 공소사실 등 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

공소사실에 적시된 피해자는 구조작업 이전에는 국방장관과 합동조사단 위원, 해군참모총장을 비롯한 해군본부 소속 군인들이고, 이 중에서 해군참모총장과 해군소속 군인들은 구조작업 이후에 게시된 글이나 인터뷰와 관련한 공소사실에서는 피해자에서 제외된다. 공소사실은 적용 법조를 기준으로 분류해보면 향린교회의 강연에 대해서는 형법 제307조 제2항, 방송 전화인터뷰 등은 형법 제307조 제2항4)과 전기통신기본법 제47조 제1항5)의 상상적 경합, 그 외 게시물은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제70조 제2항6)과 전기통신기본법 제47조 제1항의 상상적 경합으로 기소되었다.

Ⅲ. 표현의 자유와 명예훼손⁷⁾

1. 형사고소와 공소제기의 심각성

두 건의 공소는 천안함 사고 원인에 관한 자유로운 논쟁 및 정부

4) 형법 제307조 (명예훼손) ②공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

5) 전기통신기본법 제47조 (벌칙) ①공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

전기통신기본법 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "전기통신"이라 함은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말한다.

2. "전기통신설비"라 함은 전기통신을 하기 위한 기계·기구·선로 기타 전기통신에 필요한 설비를 말한다.

6) 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제70조 (벌칙)

②사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

③제1항과 제2항의 죄는 피해자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률제2조(정의)1. "정보통신망"이란 「전기통신사업법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.

7) 이하 글은 신상철씨 사건에 제출된 변호인단의 1차 의견서(이강훈 변호사 최종정리)내용의 요약정리를 토대로 한 것임을 밝혀둔다.

정책에 대한 비판을 허용하지 않고 형사처벌의 대상으로 삼음으로써 민주주의의 기본이 되는 국민의 알권리와 표현의 자유를 중대하게 제한하려는 심각한 문제점을 안고 있다.

천안함 사건은 그 사고 원인의 복잡성과 사고 원인의 규명에 따른 사회 정치적 과장을 고려할 때 충분한 시간을 들여 사고원인에 관한 과학적 규명을 진행해야할 사건이다. 뿐만 아니라 조사주체 및 조사과정의 적정성, 조사를 전후한 정부의 정책의 적정성 및 향후의 대응방향에 관하여 사회적, 정치적인 논의가 충분히 이루어져야 하는 중대한 사안이다.

천안함 사건의 정부 발표 및 후속 정책의 여파로 남북관계는 경색되었다. 동서해에 걸친 한국군과 미군의 계속된 무력 시위와 군사적 긴장으로 급기야는 11.23. 연평도 피격사건으로 터졌다. 천안함 사건은 유엔 안전보장이사회에 상정되었고 남북간의 국제적 외교전과 미국의 이란 제재 참여 요구, 일본 하토야마 총리의 퇴진, 중국의 정치적 영향력의 급부상 등의 결과에 직·간접적 영향을 끼쳤다. 천안함 사건은 대단히 논쟁적일 수밖에 없는 사안이다.

그럼에도 불구하고 검찰은 과학적 규명과 사회적, 정치적 검증이 채 끝나지도 않은 정부 조사 발표의 내용을 마치 확정된 사실로 전제하고, 활발히 천안함 사고 원인을 규명하고자 논쟁을 주도했던 사람들을 표적으로 삼아 그의 주장과 의견을 허위 사실의 적시 내지 허위의 통신이라고 단정하여 공소제기를 강행했다. 특히 천안함 사건의 조사 당사자들이 이들을 형사고소·고발하였다는 사실은 향후 우리 사회의 어떠한 논쟁적 사안에 관하여도 언론이나 과학자나 기타 전문분야 종사자, 평론가뿐만 아니라 일반 시민들조차 자유로운 표현에 위축감을 느낄 것이며 스스로 표현의 사전 검열에 시달려야 할 것이다.

2. 국가기관의 명예의 주체성

가. 공무원에 대한 비판이 국가와 정부에 대한 비판 그 자체인 경우

① 박선원씨의 고소사실이나 신상철씨의 공소사실에 기재된 글과 발언은 천안함의 사고원인 내지 사고처리와 관련된 주장이다. 국방부장관, 합참의장, 실종자 구조 및 선체 수색 작업을 담당한 해군참모총장 및 해군본부 소속 군인들, 천안함 소속 부대 군인들, 민군합동조사단의 조사위원들은 개별적으로는 거론된 일이 거의 없을 뿐더러 일부 거론된 사안들도 정부와 군에 대한 비판 차원에서 언급된 것에 불과하다. 자연인으로서의 국방부장관, 합참의장, 해군참모총장, 혹은 해군본부 소속 군인들, 천안함 소속부대 군인들에 관한 개인적, 사적 측면을 언급한 내용은 찾아볼 수 없으며, 천안함 사건의 책임을 져야 할 정부, 정부 조직으로서의 국방부와 군을 향한 것임이 명백하다.

박선원씨의 불기소이유서에는 국방장관과 합참의장이 명예훼손의 주체가 될 수 있는지에 대한 판단은 없었다. 신상철씨의 형사재판은 공무와 관련한 언론의 보도나 개인의 표현행위가 담당 공무원 개인의 명예를 훼손하는지를 다투는 또 하나의 중요한 재판이 될 것이다.

② 최근 쇠고기 수입위생검역조건 협상 담당 공직자가 허위 사실을 보도하여 쇠고기 수입반대운동을 촉발시켰다는 이유로 mbc PD 수첩 제작자들을 상대로 제기한 명예훼손 소송에서 법원은 매우 의미 있는 무죄판결을 선고한 바가 있다.⁸⁾

8) 서울중앙지방법원 2010. 1. 20. 선고 2009고단3458 [손해배상]-PD수첩 1심판결

언론·출판의 자유와 명예보호 사이의 한계를 설정함에 있어서 표현된 내용이 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 경우와는 평가를 달리 하여야 하고 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 하며, 특히 국민의 생명 및 건강에 관련되는 정부정책이라면 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 한다.

또한 정부정책에 대한 감시와 비판 기능의 수행을 그 사명의 하나로 하는 언론보도의 특성에 비추어, 정부 정책이 국민의 생명 및 건강에 위협을 줄 수 있는 문제점을 가지고 있다는 의심할 만한 충분하고도 합리적인 이유가 있는 경우, 상당한 근거에 기초한 언론보도를 통하여 그와 같은 문제점을 제기하고 그 시정을 촉구하는 등의 감시와 비판행위는 언론자유的重要内容 중의 하나인 보도의 자유에 속하는 것으로 평가될 수 있다.

위 사례 역시 공직자의 사적 사안에 관한 표현이 포함되지 않은 공무 수행 그 자체에 대한 평가를 공직자 개인의 명예를 훼손하였다 하여 고소된 사건이다. 판례는 피해자가 명예의 주체가 되는지에 대한 별다른 언급을 하지 않았다. 다만 ‘쇠고기 수입협상’이라는 정부 정책을 비판한 행위는 언론 자유의 중요한 내용인 보도의 자유에 속하는 것으로 볼 것이고, 그러한 과정에서 이 사건 쇠고기 수입협상을 수행한 피해자들의 사회적 평가가 저하될 수 있다고 하여 바로 피해자들 개인에 대한 명예를 훼손한 것이라거나 그러한 고의가 있었다고 볼 수 없다”고 판단하였다.

③ “New York Times 대 Sullivan” 사건⁹⁾

미국연방대법원의 1964년의 “New York Times 대 Sullivan” 사건 판결은 가장 영향력 있는 미국 수정헌법 제1조 판결 가운데 하나이다. 앨라배마 주 몽고메리 시의 경찰서장 Sullivan이 마틴 루터 킹 목사의 지지자들이 인종주의적인 남부공무원을 비난하는 광고를 실었는데 그 광고가 자신의 명예를 훼손하였다고 손해배상 소송을 제기했다. 미국 연방대법원은 이 사건에서 common law 상의 명예훼손 법칙¹⁰⁾인 엄격책임주의를 수정했다.

위 <뉴욕타임즈> 사건에서, 미국 연방대법원은 “공직자는 그의 직

므로, 이러한 언론보도로 인하여 당해 정책에 관여한 공직자의 사회적 평가가 저하될 수 있다고 하여 바로 그 공직자에 대한 명예훼손이 된다고 할 수 없을 것이다.

보도 당시 다우너 소 동영상 공개 및 그에 이은 사상 최대규모의 리콜조치, 인간광우병 의심환자 사망, 현재 미국이 시행하고 있는 광우병위험통제 정책만으로는 광우병 위험으로부터의 미국산 쇠고기의 안전성에 관하여 의구심을가질만한 충분하고 합리적인 이유가 있었고, 당시까지 알려진 과학적 연구결과와 국내외 전문가들의 의견 등 상당한 근거를 가지고 비판 할 것이므로, 피고인들이 이 사건 보도를 통하여 피해자들이 수행한 ‘이 사건 쇠고기 수입협상’이라는 정부정책을 비판한 행위는 언론의 자유의 중요한 내용인 보도의 자유에 속하는 것으로 볼 것이고, 그러한 과정에서 이 사건 쇠고기 수입협상을 수행한 피해자들의 사회적 평가가 저하될 수 있다고 하여 바로 피해자들 개인에 대한 명예를 훼손한 것이라거나 그러한 고의가 있었다고 볼 수 없다.

- 9) 재판 실무에 따르기 위해, 제출한 의견서에서는 이 부분을 위법성조각사유 판단에 포함시켰다. 그러나 명예의 보호범위와 관련된 문제이며 구성요건해당성으로 구성할 때 입증책임 측면에서 언론에 유리하기에 명예의 주체 문제로 논리구성해 보았다.
- 10) 출판물은 ①일단 거짓으로 추정되며 진실성은 발행인이 입증책임을 부담한다 ②발행인의 잘못은 추정된다③ 손해가 사실로 추정된다. <우리가 싫어하는 생각을 위한 자유> . 간장 판. 참조

무행위에 관해 명예를 훼손하는 허위 표현에 대해서는, 그 진술이 ‘현실적인 악의’(actual malice)로, 즉 그것이 허위라는 점을 알았든가 그것이 허위인가 여부에 관하여 부주의하게 무시하고 (reckless disregard) 이루어졌다는 점을 입증하지 못하는 한 손해배상을 받는 것이 금지된다”라고 판시¹¹⁾ 하여 공직자는 엄격히 제한된 상황에서 만명예훼손의 피해자로 인정되어야 한다는 법리를 확립했다. 위 사건에서 미국 대법원은 피해자가 승소하기 위해서는 언론의 현실적 악의를 설득력 있게 명백히(with convincing clarity) 증명할 것을 요구했다.

위 사건의 의의는 공무에 관한 언론의 허위의 표현에 대하여도 명예훼손 책임을 제한하는데 실질적인 의의가 있었다. 연방대법원은 다음과 같이 표현하고 있습니다.

“공적인 관심사에 대한 토론은 규제되지 않아야 하고, 활기에 넘쳐야 하고, 널리 열려 있어야 하며, 그러한 토론에는 정부나 공무원에 대한 강력하고 격렬하며 때로는 불쾌할 정도로 날카로운 공격이 포함된다.”, “자유로운 논쟁에 있어 잘못된 진술은 불가피하다. 그리고 만약 표현의 자유가 생존하기 위해 필요한 숨 쉴 공간을 갖기 위해서는 잘못된 진술은 보호되어야만 한다.”

뉴욕 타임즈 룰은 명예훼손 사건의 형사 Libel법의 적용에 있어서도 지속적으로 적용해 왔다.¹²⁾

④ “New York Times 대 United States” 사건

1971년 6월에 <뉴욕타임즈>는 베트남 전쟁과 관련한 기밀자료인 ‘펜타곤 페이퍼’를 공개하기 시작했다. <뉴욕 타임즈>에 3회분 기사가 실린 후 미국 법무부는 연방 제1심 법원으로부터 국가기밀서류의 공표를 금지시키는 임시명령을 얻어내었는데, 이때 법무부는 이

11) New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964) at 279, 280

12) 정치신평, 헌법적 관점에서 본 새로운 명예훼손법, 청림출판, 제 187면-188면. 그 예로는 Garrison v. Louisiana, 379 U.S.64 (1964)

보고서를 계속해서 국민들에게 보도한다면 미국의 안보이익에 '치명적이며 회복할 수 없는 손실'을 가져올 것이라고 주장했다. <뉴욕 타임스>는 역시 이 보고서를 입수하고 있던 <워싱턴 포스트 The Washington Post> 지와 연합하여 법원의 금지명령에 대항해 15일 동안 법정투쟁을 벌였고, 이 기간 중 연재기사는 중단되었다. 1971년 6월 30일 미국 역사상 가장 중요한 판결로 간주된 사전억제 명령 사건(prior-restraint case) 재판에서 연방대법원은 6 대 3의 판결로 양신문사에게 문제의 보고서를 다시 게재할 수 있는 권리를 인정했다. 또한 법원은 이 보고서의 공표를 제한하기 위한 연방정부의 주장이 정당화될 수 없다고 판결했다.

<뉴욕 타임스>는 미국이 베트남 참전의 구실로 내세운 '통킹만 사건'은 북베트남의 도발로 촉발된 것이 아니라 미국 군대가 조작한 사건이라는 사실을 밝혀냈다. 이는 '공해상에서 공격받았다는 미 구축함 매독스호는 사실 북베트남 영해를 수시로 넘나들던 암호명 데소토라는 정보 수집 함정이었으며, 북베트남 어뢰정이 미 구축함을 공격했다는 증거가 없다'는 내용이었다. 북베트남을 전쟁 도발 국가로 알고 있었던 미국 국민들은 이후 큰 충격에 빠졌다. 보도가 이어지면서 베트남전쟁이 미국 정부와 군수기업체, 광신적 반공주의자들이 결탁한 침략 전쟁이었다는 사실이 만천하에 드러났다.¹³⁾ 블랙 대법관은 다음과 같은 의견서를 남겼다.

“ 언론은 정부의 비밀을 드러내어 국민에게 알릴 수 있도록 수정 헌법 제1조에 의해 보호되었다. 오직 자유롭고 규제되지 않는 언론만이 정부의 기만을 효과적으로 폭로할 수 있다. 그리고 자유로운 언론의 책임 가운데 가장 중요한 것은 어느 정부 부처도 국민을 기만하지 못하도록, 국민을 머나먼 땅으로 보내어 외국 열병과 총포탄에 쓰러져 죽게끔 만들지 못하도록 저지하는 의무다. 내가 보기에 <뉴욕타임즈>와 <워싱턴포스트>를 비롯한 신문들은 그들의 용감한 보도 때문에 비난받아야 하기는커녕, 건국의 아버지들이 그토록 뚜

13) <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=10XX389254>

렸하게 인식했던 목적에 기여했다는 이유로 칭찬받아야 마땅하다.”¹⁴⁾

나. 공적사안과 사적 사안의 심사가 필요한 경우

① 박선원씨와 신상철씨 사건은 흔히 명예훼손의 위법성 조각사유와 관련되어 사례로 제시되는 사안들과도 구분된다.

전라북도 도지사가 미화를 보관하고 있다가 도난당했다는 보도가 개인의 사적영역을 침해하기 때문에 언론의 자유가 제한되는 것인지 여부가 문제되었던 대법원 판결이나¹⁵⁾, 정치인의 정치이념의 문제를 논한 언론보도가 개인의 명예를 침해하는지에 관한 대법원 판결¹⁶⁾은 공무 그 자체의 비판과 감시가 아니라 공무원의 도덕성이나 정치적 견해라는 개인적 영역에 언론이 개입하여 공개하거나 논평할 수 있는가 아니면 사적 영역으로 보호되는가가 문제된 사안이다.

② 판례

공적 사안에 관하여 대법원은 그 동안 여러 차례에 걸쳐 공적 존재에 대한 공적 관심 사안과 사적 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 한다는 헌법재판소 판결의 취지와 궤를 같이 하는 판결들을 내놓았다. 그 대표적인 판결이 민사 손해배상 사건에

14) <우리가 싫어하는 생각을 위한 자유> . 간장 권. 제84면-85면.

15) 대법원 2003. 7. 8. 선고 2002다64384 판결

위 판결에서, 대법원은 정당 대변인이 절도범의 진술을 믿고서 전라북도 도지사가 사택에 미화를 보관하고 있다가 12만불을 도난당하였음에도 이를 은폐하고 있다는 내용의 성명을 발표한 것이 고위 공직자의 도덕성이라는 공적 사안에 관한 정당 대변인의 정치적 논평에 해당한다고 하면서, 12만불 도난 사실이 진실로 밝혀지지도 않았고 진실규명촉구 수준을 넘어 절도범의 진술에만 의존하여 단정적인 주장을 하였다 하더라도, 고위공직자의 도덕성에 관한 공적 사안에서 정당 대변인의 정치적 논평에 해당하는 성명의 발표에 위법성을 선불리 인정할 수는 없다고하여 위법성을 인정하지 않았습니다.

16) 대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다37524 판결은 정치이념 문제와 관련한 언론보도에 관하여“이에 대한 의문이나 의혹은 그 개연성이 있는 한 광범위하게 문제제기가 허용되어야 하고 공개토론을 받아야 한다. 정확한 논증이나 공적인 판단이 내려지기 전이라 하여 그에 대한 의혹의 제기가 공적 존재의 명예보호라는 이름으로 봉쇄되어서는 안되고 찬반토론을 통한 경쟁과정에서 도태되도록 하는 것이 민주적인데...정치적 이념의 성질상 그들이 어떠한 이념을 가지고 있는지를 정확히 증명해 낸다는 것은 거의 불가능한 일이므로 이에 대한 의혹의 제기나 주관적인 평가가 진실에 부합하는지 혹은 진실하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는지를 따짐에 있어서는 일반의 경우에 있어서와 같이 엄격하게 입증해 낼 것을 요구해서는 안되고, 그러한 의혹의 제기나 주관적인 평가를 내릴 수도 있는 구체적 정황의 제시로 입증의 부담을 완화해 주어야 한다”고 판시하였다.

관한 2002. 1. 22. 선고 대법원 2000다37524 판결이다.

“언론·출판의 자유와 명예보호 사이의 한계를 설정함에 있어서 표현된 내용이 사적(사적) 관계에 관한 것인가 공적(공적) 관계에 관한 것인가에 따라 차이가 있는바, 즉 당해 표현으로 인한 피해자가 공적인 존재인지 사적인 존재인지, 그 표현이 공적인 관심 사안에 관한 것인지 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성, 사회성을 갖춘 사안에 관한 것으로 여론형성이나 공개토론에 기여하는 것인지 아닌지 등을 따져보아 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 하며, 당해 표현이 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인 경우에는 언론의 자유보다 명예의 보호라는 인격권이 우선할 수 있으나, 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 그 평가를 달리하여야 하고 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 하며, 피해자가 당해 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지의 여부도 또한 고려되어야 한다.”

③ 독일의 인격 영역론 17)

독일에서는 인격영역을 ① 양심, 성적인 사항 등 가장 인격의 내밀한 영역으로서 절대적 보호를 받는 내밀 영역, ② 개인적인 서신, 일기, 대화 등 피해자의 동의가 있거나 피해자의 이해를 상회하는 공개의 가치가 있어야만 보호될 수 있는 비밀 영역, ③ 가족, 친구, 친지 등 친밀한 범위 내에서 이루어지는 일상 생활이 영역으로서 피해자의 동의 없이도 공표될 수는 있으나 익명보도 원칙이 지켜져야 하는 사사적(私事的) 영역, ④ 직업활동, 사회활동 등 순수한 사적 활동을 넘어서는 개인의 생활영역으로서 私事的 영역보다는 더 자유롭게 보도할 수 있고 익명보도 원칙이 적용도나 보호의 필요성이 경감되는 사회적 영역, ⑤ 모든 사람에게 의해 인식될 수 있고 혹은 인식되어야 할 공공의 영역으로서 언론은 가장 넓은 범위에서 보도와 논평

17) 재판 실무에 따르기 위해, 제출한 의견서에서는 이 부분을 위법성조각사유 판단에 포함시켰다. 명예의 보호 범위와 관련된 판단이며 입증책임의 유리함을 고려하여 구성요건해당성 판단문제로 논리구성해 보았다.

의 자유를 가지며 폭로로부터 인격권이 보호되지 않는 공개적 영역으로 분류한다. 18)

독일 연방대법원은 이른 바 ‘지옥불 (Höllengeuer)’ 판결에서 “당원은, 연방헌법재판소와 함께, 공공문제에 의견을 내놓는 경우라면 자유언론의 허용 추정이 행해진다는 점을 전제로 한다.”고 판시하였습니다. 또한 표현의 자유와 타인의 인격권과의 충돌을 해결하기 위한 비교형량의 기준 중에서 ‘반격의 원칙’이라는 것이 있는데, 이는 명예훼손적 표현에 대하여 스스로 원인을 제공한 자는 그 명예훼손적 표현이 그 원인제공에 대한 반격인 경우 그 반격을 원칙적으로 수인하여야 한다는 것이다. 독일에서도 공적 영역에 있어 정치적 논쟁의 한 축을 구성하고 있는 자는 자신을 방어할 충분한 기회를 갖고 있기 때문에 그 반대자로부터 “신랄하고 가치를 저하시키는, 그래서 명예를 감소시키는 비판을 감수”해야 한다는 이론을 통해 폭넓은 표현의 자유를 보장하고 있다.¹⁹⁾

다. 입증책임 문제

① 광우병 사태나 천안함 사태처럼 ‘순수한 공무 그 자체에 대한 표현으로 공공적 관심사의 영역이지만 공무원의 사회적 평가의 하락을 수반하는 경우’는 검사에게 입증책임을 가중시키는 방안도 논의할 필요가 있다. “New York Times 대 Sullivan” 사건처럼 그 진술이 ‘현실적인 악의’(actual malice)로, 즉 그것이 허위라는 점을 알았든가 그것이 허위인가 여부에 관하여 부주의하게 무시하고 (reckless disregard) 이루어졌다는 점을 입증하지 못하는 한 사적 명예 훼손 성립을 부정하고 있다. 그러나 과실 명예훼손이 없는 우리 형사법 체계에서는 ‘현저한 악의’를 ‘확정적 고의’로 해석하여 검사가 언론의 허위에 대한 확정적 고의에 대한 입증책임을 부담하도록 하는 것도 언론의 자유로운 표현을 보장하는 방법이 될 수 있을 것이다.²⁰⁾

18) 박용성, 언론과 개인법익, 조선일보사, 1997, 262-282면

19)전원열, 공인에 대한 명예훼손(1), 재판실무연구(1) 언론관계소송, 한국사법행정학회

20) 변호인단이 제출한 1차 의견서에서는 본 사례의 피해자가 국가 그 자체이므로 명예훼손의 주체가 될 수 없

② 우리나라 판례는 일관되게 사적 사안이 포함된 표현의 위법성을 조각하기 위해서는 공공의 이익을 위한 것이라는 점과 그 표현의 진실성 및 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유의 입증책임을 피고인이 부담한다고 판시하고 있다.

즉, 본 사례에서 만약 검사가 ‘공공의 이익을 해할 목적’과 ‘비방 목적’ 및 ‘허위성’을 입증하는데 실패한다고 하여도 언론이 형법 제 310조의 위법성 조각사유를 입증해야만 형법 제307조 제1항의 일반 명예훼손죄를 벗어나게 된다. 언론이 공공의 이익을 위하였다는 내심의 의사 및 사실의 진실성과 진실한 사실로 믿는데 대한 상당한 이유를 입증하도록 한 것이다. 객관적이고 공정한 사실보도에 의한 민주적 여론형성기능을 위해 필요한 입증책임을 분담이지만, “자유로운 논쟁에 있어 잘못된 진술은 불가피하다. 그리고 만약 표현의 자유가 생존하기 위해 필요한 숨 쉴 공간을 갖기 위해서는 잘못된 진술은 보호되어야만 한다”는 정신에 비추어 볼 때 언론의 숨 쉴 공간이 턱없이 부족해 보인다. 언론이 위법성조각사유의 입증책임을 부담함에 따라 언론의 정부 보도는 진실하다고 추정 받지 못하며, 사실 검사는 입증책임에서 자유롭기까지 하다. 적어도 언론의 공적 사안의 보도에 관하여는 위법성조각사유에 대한 입증책임을 완화하거나 전환시키는 논의가 필요한 이유이다.

라. 소결론

① 국가 혹은 국가기관은 자기 목적적 주체가 아니고 국민의 자유와 권리를 최대한 존중하고 보장하기 위한 수단이다. 헌법재판소는

다는 주장 외에도, 집합명칭에 의하여 피해자의 명예를 훼손하였다는 주장에 대비하여 “피해자의 특정과 집합 명칭 문제”라는 제목 하에 구성요건 해당성을 검토하였다. 의견서의 결론은 피고인의 표현은 적시된 피해자의 개인적 명예를 훼손한 내용이 포함하고 있지 않으며 공무 그 자체에 대한 평가나 비판에 불과하다는 것이다.

1차 의견서에서는 “고도의 ‘공적 문제’에 관한 표현의 보호 필요성”이라는 제목 하에 위법성 조각사유에 관한 의견을 상당히 상세히 피력했는데, 이 부분에서 거론된 외국 이론이나 국내외 판례가 문제된 사안이 공적 인물의 공적 사안과 사적 사안을 판별하여 공적 사안에 대하여는 위법성이 조각되는 상당성 요건을 완화해야 한다는 의견을 진술했다.

“기본권의 보장에 관한 각 헌법 규정의 해석상 국민만이 기본권의 주체라 할 것이고, 공권력의 행사자인 국가, 지방자치단체나 그 기관 또는 국가조직의 일부나 공법인은 기본권의 수범자이지 기본권의 주체가 아니고 오히려 국민의 기본권을 보호 내지 실현해야 할 ‘책임’과 ‘의무’를 지니고 있을 뿐이다”라고 판시해 왔다. (헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93 헌마 120 판결, 2006. 2. 23. 선고 2004 헌바 판결 등)

따라서, 공무원에 대한 표현이 사적 영역에 대한 표현이 포함되지 않은 채 국가와 정부의 표상으로서만 의미를 갖는 경우에는 공무원은 개인적 인격권의 주체가 될 수 없다 할 것이다.

② 언론·출판의 자유는 민주주의 통치 질서가 성립하기 위한 필수적인 전제조건으로서의 의의와 기능을 가지고 있다.²¹⁾ 사적 사안이 포함되지 않은 공직자에 대한 비판은 정부에 대한 견제와 감시로 민주주의를 실현하는 언론 자유의 본질적 기능이다. 국가의 정책이나 공무원처리의 부적절성을 비판한다는 이유로 담당 공무원 개인의 명예가 훼손되었다고 형사처벌하거나 민사책임을 부담시킨다면 표현의 자유의 본질은 억압되고 질식되어 민주주의는 형해화된다. 또한 국민으로부터 위임받은 권력에 의해 국민의 기본권을 보호할 주체인 국가가 스스로 명예의 주체임을 주장하며 국가형벌권에 의한 보호를 요청한다는 것은 법치주의의 몰락이요 국가형벌권 그 자체가 독재의 첩피이자 수단으로 사용된다는 의미가 될 것이다.

따라서 ‘공무원의 사적 영역에 대한 표현을 포함하지 않은 경우’에는 공무원이 개인적 인격성을 상실하고 국가권력의 실행자로서 언론의 비판을 감수해야 한다고 보아야 할 것이므로 이 경우는 개인적 법익인 명예의 보호범위에 포함되지 않는다고 해야 할 것이다. 국가는 얼마든지 자신이 보유한 정보를 공개하여 언론의 보도를 수정할 수 있고, 사실의 진위나 정책과 직무수행의 타당성을 국민에게 설명

21) 허영 <한국헌법론>

할 기회가 충분히 보장되기 때문이다. '공무원의 사적 영역에 대한 표현을 포함하지 않지만 담당공무원의 사회적 명예가 추락할 가능성이 있는 경우'에는 검사에게 언론의 '확정적 고의'와 '위법성조각사유 부존재'를 입증할 책임을 부담시키는 것도 논의해 볼 필요가 있다.

3. 사실과 의견

(1) 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률 제70조 제2항은 동법 위반의 명예훼손의 요건으로 '거짓의 사실을 드러낼 것'을 요구하고 있고, 형법상의 출판물에 의한 명예훼손은 '허위 사실의 적시'를 그 요건으로 하고 있는바, 대법원은 그간 그 해석에 있어 형법상의 명예훼손의 판단과 다를 바 없는 기준을 적용하여 해석해 왔으므로 실질적으로 동일한 요건이다. (대법원 2003. 6. 24. 선고 2003도1868 판결, 대법원 2006.8.25. 선고 2006도648 판결 참조)

(2) 사실의 적시인지 의견의 표명인지, 혹은 그 혼합의견인지 여부에 관하여 대법원은 다음과 같은 판단기준을 제시하고 있다.

어떠한 표현행위가 명예훼손과 관련하여 문제가 되는 경우 그 표현이 사실을 적시하는 것인가, 아니면 단순히 의견 또는 논평을 표명하는 것인가, 또는 의견 또는 논평을 표명하는 것이라면 그와 동시에 묵시적으로라도 그 전제가 되는 사실을 적시하고 있는 것인가 그렇지 아니한가의 구별은, 당해 표현의 객관적인 내용과 아울러 일반의 독자가 보통의 주의로 표현을 접하는 방법을 전제로 표현에 사용된 어휘의 통상적인 의미, 표현의 전체적인 흐름, 문구의 연결 방법 등을 기준으로 판단하여야 하고, 여기에다가 당해 표현이 게재된 보다 넓은 문맥이나 배경이 되는 사회적 흐름 등도 함께 고려하여야 한다.(대법원 2000. 2. 25. 선고 98도2188 판결, 2003. 6. 24. 선고 2003도1868 판결, 대법원 2006.8.25. 선고 2006도648 판결 등)

명예훼손죄에 있어서의 '사실의 적시'란 가치판단이나 평가를 내용으로 하는 의견표현에 대치되는 개념으로서 시간과 공간적으로 구체적인 과거 또는 현재의 사실관계에 관한 보고 내지 진술을 의미하는 것이며, 그 표현내용이 증거에 의한 입증이 가능한 것을 말하고 판단할 진술이 사실인가 또는 의견인가를 구별함에 있어서는 언어의 통상적 의미와 용법, 입증가능성, 문제된 말이 사용된 문맥, 그 표현이 행하여진 사회적 상황 등 전체적 정황을 고려하여 판단하여야 한다(대법원 1998. 3. 24. 선고 97도2956 판결 참조)

(3) 박선원씨 사건과 신상철씨 사건의 담당검사는 모두 최창호 검사이다. 그러나 박선원씨의 불기소 처분 이유에는 항적기록과 교신기록은 군사기밀이지만, 피의자의 발언은 항적기록과 교신기록이 군사기밀이라는 허위사실을 전달하려는 것이 아니라 천안함 침몰사건 같은 중요한 사건에 한해 이를 국민에게 공개해야 한다는 자신의 의견을 개진한 것이라고 하였다.

(4) 정부 및 군의 어뢰 및 비접촉 폭발 주장에 관한 신상철씨의 반박 주장과 관련된 표현들 역시 상당수가 순수한 의견의 표명이거나 혼합사실으로 보아야 할 것들이다.²²⁾ 천안함 사고원인이 폭발인지,

22)다음과 같은 공소사실은 의견표명이다. ① 공소사실 가.와 관련 선체구조적 결함과 집중 하중에 의한 취약부 절단 또는 압초에 의한 절단 또는 두가지가 병합된 사고라는 견해나 공소사실 나.의 'Major 원인은 압초, Sub 또는 Minor 요인은 선체구조적 결함 혹은 피로 파괴 (압초 + 선체구조적 결함 > 압초 + 피로 파괴'라는 등의 게시글은 사고 원인에 관한 견해를 밝힌 것으로 의견의 표명이다.

②공소사실 라.의 “제1지점(비상상황 발생지점)에서 치명적인 사고를 당한 후, 전속력으로 달려와...제2지점(현 위치)에서 ...절단되었을 가능성이 더 높다.”는 부분은 모두 사고 원인에 관한 견해를 밝힌 것으로 의견의 표명이다.

③공소사실 마.의 “21시 22분의 지진파는 폭발물 폭발에 의한 것이 아니라는 분석이 있다.”는 부분 역시 지진파에 관한 의견 표명에 불과하다.

④공소사실 자.의“상황과 현상에 따라 압초충돌(Rock Crash), 좌초(Agrounding) 등으로 표현을 달리하지만, 그로 인해 선체에 어떤 손상(Damage) - 찢어지면 크랙(Crack), 구멍나면 파공(Penetration), 찌그러지면 텐트(Denting) 등 - 을 입히느냐가 중요한 것입니다. 천안함은 좌초후 후미 하부가 찢어져 침수가 되었던 것이지요. 그 상태로 기동한 것이 가장 치명적인 과실이구요. 그러나, 좌초가 선체 절단의 직접적 원인은 아닙니다. 좌초로 인한 침수와 이후 다시 기동하면서 감당할 수 없을 만큼의 해수가 침입하여 설계상 전혀 고려치 않은 하중이 선미를 가득 채움으로 인해 절단이 시작된 것입니다. 만약 그런 상태에서 충돌까지 일으켰다면 얼어붙은 데 밟아버리는 격이 되는 것이지요. 사람으로 치자면 '복합골절'인 셈입니다.”역시 천안함이 좌초후기동하여침수가되어하중에의해절단이되었을가능성이있고, 충돌이 있었다면 절단의 더 강한 원인이 될 것이라는 취지의 의견의 표명이다.

⑤공소사실 차.의 “저는 천안함 사건을 ‘천안함 해난 사고’로 규정하려 합니다. 해난 사고입니다. 그것은 제1의 사고(좌초)에서 야기된 항해 과실로부터 비롯하여 제2의 사고(충돌)로 이어진 해난 사고이며, 백령도와 대청도 주변의 지형적 특성파, 백령도와 대청도 사이의 협수로가 안고 있는 특성에 기인하는 바 매우 큼니다.”는 천안함 사건을 지형적 특성에 기인해 발생한 제1의 사고(좌초)와 제2의 사고(충돌)로 이어진 해난 사고로 판단

좌초인지를 놓고 여전히 논란이 가라앉지 않은 채 과학적 의문이 제기되고 있다. 사고원인이 “북한산 감응어뢰의 버블제트”에 의한 침몰이라고 하는 정부의 발표는 과학적 검증 결과를 통한 과학적 추론이며 의견의 하나에 불과하며 “사실, FACT” 그 자체가 아니다. 피고인의 “좌초”주장도 사고원인에 대한 가능성 있는 추론의 하나이며 견해이지 사고원인을 추론하게 하는 사실에 대한 진술이 아니다. 즉, 피고인이 사고원인을 ‘좌초’또는 ‘좌초 후 충돌’이라고 판단하는 과정에서 과학적이고 기술적인 논증이 아니라 개인적 경험과 지식에 의한 추론으로 정부의 최종발표와는 다른 의견에 도달하였다고 하여도, 피고인의 진술 중 ‘기초사실’ 그 자체에 대한 거짓진술이 없는 이상 허위사실에 의한 명예훼손으로 의율할 수는 없다 할 것이다.

4. 적시된 사실의 허위성 여부²³⁾

신상철씨 공소사실에서 문제 삼은 표현 중 사실의 적시에 해당하는 것들도 허위성이 없다고 보아야 한다.

예를 들어 ① 공소사실 버, 서, 저, 처, 노, 도, 모의 스크류 관련

하는 피고인의 의견이다.

⑥같은 공소사실 차의 글 제목이기도 한 “[천안함 해난사고]는 앞서와 같은 피고인의 주장, 즉 좌초, 기동에 따른 침수와 이로 인한 하중에 의한 절단, 기타 충돌 가능성 등을 고려하여 이를 적의 공격에 의한 침몰이 아닌 해난 사고라고 본다는 피고인의 견해를 한 마디로 집약해 표시한 것으로 역시 의견이다.

⑦같은 공소사실 차의 “이후 또 다른 사고를 유발케 한 것”은 앞서 제1의 사고(좌초) 후 제2의 사고(충돌)이라는 채권자의 주장과 동일한 취지로서, 피고인의논리적추론의결과제2의 사고가 있었을 것이라는 의견의표명이다.

⑧공소사실 거의 “장담하건대, 어떤 강력한 어뢰가 어느 위치에서 터진다고 해도 군함이 90도 넘어가는 일은 없습니다. 왜냐하면 폭발력(Explosion)에 의해서는 그런 현상이 나타나지 않습니다. 군함은 상선과 달리 GM(Gravity Moment)이 매우 낮기 때문에, 관성력과 복원력이 매우 높습니다. 따라서 강한 폭발력은 함체를 충분히 밀어내기 전에 파괴해 버립니다.”라는 표현 및 “이것이 두 번의 굉음(최초 충격에 의한 소리, 마지막 철판이 떨어져 나갈 때 소리)에 이어 몸이 위로 뜨는 듯 한 느낌이 들었던 이유입니다. “ 역시 의견의표명일 뿐이다.

⑨공소사실 허의 ““왜 갑자기 어뢰가 나왔다고 생각하느냐는 질문에는 “그 분들이 스톱킹 건(Smoking Gun)을 급히 끌어들어야 하는 이유는 사실상 슈팅 에비던스(Shooting Evidence)가 없기 때문”이라고 대답을 해주었습니다.”도 의견의 표명이라고 볼 수 있습니다. 그 전에는 어뢰가 발사되었다는 증거가 사실상 없었기 때문에 (그 자체도 평가 의견) 어뢰추진체라도 증거로 필요로 했다는 취지이므로 증명해야 할 사실이 없는 의견의 표명이다.

23) 이 부분은 검사가 입증책임을 부담한다. 그러나 허위성에 대한 검사의 입증이 실패해도 형법 제307조 제1항의 일반 명예훼손의 위법성조각사유인 사실의 진실성에 대한 입증책임은 피고인이 부담하므로 구성요건 해당성 부분에서 같이 판단했다.

좌초 주장은 대체로 ‘배를 후진해서 빼낸 것은 스크류가 증거’라거나 ‘Full Astern Engine’ (후진) 혹은 ‘스크류의 손상(프로펠러가 휘어진 점)은 선박이 빠져나오려는 과정에서 스크류가 돌아갈 때 발생한다.’는 표현을 문제 삼고 있는데, 천안함의 스크류가 휘어졌다는 전제 사실에 기초해서 그 휘어진 모양을 살펴보니 배를 후진해서 빼내는 과정에서 손상을 입은 것으로 판단된다는 취지를 밝힌 의견(혼합의견)이고, 그 전제된 사실에 대해 허위의 사실을 적시한 것이 아니다.

② 공소사실 아의 “인양된 함미의 바닥 스크래치의 정도를 보니, 천안함이 좌초한 해안단구는 암석은 아니며, 모래가 굳어 있는 정도가 돌맹이처럼 딱딱하지는 않지만 비교적 견고하게 다져진 상태의 지질로 판단됩니다. 나중에 결론이 난 이후 현장에 가서 수중 촬영을 해 보면 제 판단이 틀리지 않을 겁니다. 함미 바닥 앞에서 뒤까지 그대로 끊어버린 저 흔적을 보고, ‘바닥이 깨끗했다’라는 기사를 쓴 기자들은 머지않아 많이 부끄러워해야 할 겁니다.”는 표현은 함미 바닥 스크래치의 정도를 볼 때 천안함이 좌초하였고, 좌초된 곳은 해안단구로서 견고하게 다져진 상태의 지질이라는 의견으로서, 함미의 바닥 앞에서 뒤까지 끊어버린 흔적이 있다는 것은 공개된 사진 등을 통해 확인된 사실로서 허위가 아니다.

5. 비방목적과 공익을 해할 목적

가. 법리

정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(명예훼손), 출판물에 의한 명예훼손죄는 모두 비방 목적을 그 구성요건으로 한다. 대법원은 다음과 같이 비방목적에 대한 일반적인 판단기준을 제시하고 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제61조 제2항(주: 현행 법률 제70조 제2항)이나 형법 제309조 제2항 소정의 ‘사람을 비방할 목적’이란 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서, 사

람을 비방할 목적이있는지 여부는 당해 적시사실의 내용과 성질, 당해 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 그 표현의 방법 등 그 표현 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 표현에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교, 고려하여 결정하여야한다 (대법원 2006.8.25. 선고 2006도648 판결, 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003도6036 판결, 대법원 2006. 8. 25. 선고 2006도648 판결 등 참조)

특히, 대법원은 공공의 이익을 위한 경우 비방목적이 조각될 수 있다는 입장이다. ‘사람을 비방할 목적’이란 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에 있어 서로 상반되는 관계에 있다고 할 것이므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부인된다고 봄이 상당하고, 공공의 이익에 관한 것은 널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함하는 것이며, 행위자의 주요한 동기 내지 목적이 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 내포되어 있더라도 비방할 목적이 있다고 보기는 어렵다.(대법원 2003. 12. 26. 선고 2003도6036 판결, 대법원 2006. 8. 25. 선고 2006도648 판결 등 참조)

나. 검토 및 결론

공소사실에 적시된 사실들은 모두 전 국민의 관심사가 되었던 천안함의 사고원인을 규명하고 인명구조 및 사고원인 조사와 관련된 정부의 활동을 표현의 대상으로 삼고 있어 공공의 이익에 관한 사항들이고, 이러한 사고원인 및 인명구조, 사고원인 조사와 관련된 정부의 활동에 대한 감시와 비판을 목적으로 한 것들이어서 공공의 이익을 위한 것임이 분명하므로 피고인의 비방목적은 조각된다고 할 것이다. ‘공공의 이익’의 판단은 다음의 위법성 조각사유의 요건인 ‘공

공성'과 실질적으로 동일한 내용이므로 뒤에서 '공공성'에 관한 검토에서 함께 살펴보기로 한다.

6. 위법성 조각 사유

가. 법리

명예훼손에 관한 형법 제310조의 위법성 조각사유는 적시된 사실이 사실이거나 사실로 믿을 만한 이유가 있을 때 적용되는 것이므로 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제70조 제2항이나 형법 제309조 제2항의 명예훼손의 경우, 혹은 형법 제307조 제2항의 경우에는 적용되지 않는다. 그러나 검사가 허위성이나 비방목적 등 구성요건해당성의 입증에 실패한다면 해당 사안들은 형법상의 일반 명예훼손의 문제로 귀착될 수 있으므로 위법성 조각사유에 관한 검토가 필요하다.

우리 대법원은 1998. 10. 11. 선고 85 다카 29 판결 이래 명예훼손에 있어 특유하고 구체적인 위법성 조각사유를 실시하고 있는데, “형사상이나 민사상으로 타인의 명예를 훼손하는 행위를 한 경우에도 그것이 ①공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것일 때에는 진실한 사실이라는 증거가 있으면 위법성이 없으며 또한 ②그 증거가 없더라도 행위자가 그것을 진실이라고 믿을 상당한 이유가 있는 경우에는 위법성이 없다고 보아야 할 것이다. “라고 판시함으로써 명예훼손의 위법성조각요건으로 ①공공성(사항의 공공성 및 목적의 공익성) ②진실성 내지 상당성이 요구된다는 원칙을 확립했다.

나. 공적 사안과 사적 사안과의 심사 기준의 차이: 상당성 요건의 완화

대법원은 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 한다는 대표적인 판결인

2002. 1. 22. 선고 대법원 2000다37524 판결 이후로 그 이후의 판례들(대법원 2003. 1. 24. 2000다 37647 판결, 대법원 2003. 7. 8. 2002다 64384 판결, 대법원 2003. 7. 22. 2002다 62494 판결, 대판 2006. 3. 23. 2003다 52142 판결 등)을 통해 공인에 대한 명예훼손 소송의 법리를 발전시키고 있다.

그 법리를 요약해보면, 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사 기준에 차이를 두어야 하므로 ① 공적 존재의 정치적 이념에 대한 의혹의 제기가 진실하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는지를 따짐에 있어서는 입증의 부담을 완화해 주어야 하고 ② 좌우의 이념 문제는 일방의 타방에 대한 공격이 타방의 기본입장을 왜곡시키는 것이 아닌 한 선불리 불법행위의 책임을 인정하여서는 아니되며 ③ 정당의 정치적 주장이나, 공직자의 도덕성, 청렴성이나 업무처리의 정당성에 대한 의혹 제기 또는 언론사에 대한 감시와 비판에 관하여는 그것이 구체적 정황의 뒷받침 없이 악의적이거나 현저히 상당성을 잃은 공격이 아닌 한 쉽게 그 책임을 추궁당하여서는 아니된다는 것이다. 공적사안에서는 언론의 책임을 완화하고 있다고 정리될 수 있을 것이다.²⁴⁾

다. 입증책임

언론이 공공성과 사실의 진실성 및 상당성에 대한 입증하도록 한 것은 객관적이고 공정한 보도와 표현을 유도하여 언론의 사회적 책임을 수행하게 하기 위한 것이다. 다만, 우리 판례가 검사가 비방목적이나 허위사실의 입증에 실패하여도 형법 제307조 제1항의 일반명예훼손에서 벗어나기 위해서는 위법성조각사유의 입증을 요하므로 위법성조각사유 요건을 강화한다면 언론의 자유가 위축될 여지가 있다. 판례가 공적 사안에서 상당성의 요건을 완화하기 위한 법리를 축적해 가는 일은 언론의 자유로운 민주주의 수호기능을 위해 바람직하다 하겠다.

24) 전원열, 공인에 대한 명예훼손, 재판실무연구(1) 언론관계소송, 한국사법행정학회, 2007년판 제162면 참조.

라. 사안의 검토

① 공공성

신상철씨 사건은 공무 내지 공인의 공적 업무의 수행에 관한 사항으로서 공공의 이익을 위한 목적으로 작성되어 인터넷에 게시되거나, 언론을 통해 발언을 한 것이거나 강연을 한 것이므로 “공공의 이익을 위한 것”에 해당한다.

② 진실성 내지 상당성

피고인이 공소사실과 같은 글과 발언의 표현을 하게 된 것은 해당 글이나 발언을 할 당시까지 유력한 다수의 언론들이 취재를 거쳐 보도한 내용들과 피고인이 전문분야 종사 경력(항해 및 신조선 감독)에서 습득한 경험, 해당 분야의 다른 전문가들과의 정보 교환 및 토론 등으로 확인하거나 형성된 유력한 의견 등에 기초하고 있다. 피고인의 글이나 발언은 사실이며, 혹 일부 진실에 부합하지 않는 것이 있다고 하더라도 진실한 것임을 믿는데 상당한 이유가 있다.

최초에 언론보도와 미국 관계자들, 특히 오바마 대통령까지 북한의 개입가능성은 없다고 몇 차례 강력히 발표한 바 있으며, 감사원도 합참의장은 ‘좌초’로 보도받았다고 조사 발표한 바 있다. 국방부조차 최초 사고발생 시각을 비롯하여 TOD 동영상의 존부, 스크루 상태에 대한 설명, 물기둥의 목격자 진술, 북한산 어뢰라고 추정하는 근거인 설계도의 입수경위, 북한의 연어급 잠수정 보유를 증명하는 위성사진의 진위, 결정질 알루미늄의 존부 등에 관하여 수차례 말을 바꾸었던 점, 사고 당시 사고원인에 대한 여러 가지 설들이 떠돌았던 점, 전문가들도 여전히 과학적 검증의 필요성을 제기하고 있다는 점에 비추어 볼 때, 피고인이 자신의 주장을 사실이라고 믿을만한 상당한 이유가 존재한다고 보아야 할 것이다.

아울러 천안함 사건의 복잡한 성격과 사고원인 규명의 어려움, 치열한 논쟁이 전개될 필요성²⁵⁾이 있음을 고려할 때 “의혹의 제기나 주관적인 평가가 진실에 부합하는 혹은 진실하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는지를 따짐에 있어서는 일반의 경우에 있어서와 같이 엄격하게 입증해 낼 것을 요구해서는 안되고, 그러한 의혹의 제기나 주관적인 평가를 내릴 수도 있는 구체적 정황의 제시로 입증의 부담을 완화해 주어야”할 필요가 있다.

IV. 맺음말

이명박 정부 들어와서 YTN, MBC, KBS 방송국의 시위와 노조원들의 해직, 민간인 사찰과 대포폰 사태로 대한민국의 언론은 심각한 위기에 처해 있다. 바로 며칠 전에도 KBS의 <추적 60>에서 ‘천안함 의문, 논란은 끝났다’ 편이 불방될 위기에 처해 국민들의 분노를 사기도 했다. 언론은 비록 많은 결함을 지니고 있어도 종종 권력 남용에 맞서는 유일한 방어수단이다. “필시 의사표현의 자유가 할 수 있는 가장 고무적인 기여는 사람들이 자신들의 정치적인 생각을 자유롭게 따르도록, 즉 정치적 충성과 동의, 복종, 그리고 폭력에 관해 자유롭게 생각하도록 그냥 내버려두는 것이다. 그 생각이 그들을 어디로 이끌든 말이다.”²⁶⁾ “그것은 실험이다... 모든 삶이 그렇듯이.”

25) 조선일보 2010. 9. 14.자 사설도 “민·군 합동조사단의 조사 보고는 일반 국민의 상식만으로 이해하기 어려운 각 분과(分科) 과학의 전문 지식을 담고 있다. 그렇다면 이 난잡한 내용을 국민에게 낯것으로 내놓기 전에 각 분야의 전문가들에게 검증하도록 하는 신뢰 보장 절차를 밟아야 했다.”면서 “두 번 열리고 활동을 마감한 국회 천안함조사특위를 즉시 재가동해 국정조사에 버금가는 강도로 이 최종보고서에 대해 토론하고 검증하는 것도 방법이다. 이와 더불어 각계의 최고 전문가를 총동원해서라도 이번 결과에 대한 반론(反論)과 이론(異論)을 기탄없이 제시하도록 하고 조사단이 그들을 납득시키는 모습을 공개함으로써 그 과정을 통해 일부 국민이 갖고 있는 의혹을 해소하도록 하는 방법도 고려해 볼 일이다.”라고 밝히고 있다. 이러한 상황에서 검찰이 천안함 민간조사위원 중 한명인 피고인이 정부 조사 결과와 다른 이론적 주장을 펴고 있다는 이유로 기소를 강행한 것은 누가 보더라도 납득하기 힘든 조치가 아닐 수 없다.

26) 우리가 싫어하는 생각을 위한 자유. 간장 刊. 제264면.

이명박 정부에서의 국가보안법 적용양상과 특징

이광철 변호사

I. 들어가며

국가보안법에 관한 논란은 역사가 오래된 것이지만, 지난 김대중·노무현 정부를 거치면서 그 논란은 질적인 전환을 겪었다. 정권보안의 성격, 남북화해에 역행하는 법률이라는 평가를 받아오던 차에 과거 정권으로부터 핍박을 받아오던 사람들이 정책의 담당자가 되고, 나아가 남북화해를 정부차원의 정책으로 채택하게 되었기 때문이다. 주지하다시피 2004년 국가보안법 폐지 여부는 국가적으로 큰 쟁점이 되었다. 그러나 결과적으로 국가보안법은 폐지되지 않았고, 다만, 남북화해의 기류에서 국가보안법의 적용은 전반적으로 소강국면에 접어들게 되는 것으로 정리된 것 같다.

그런데 그 국가보안법이 이명박 정부 출범 이후 새로운 국면을 맞이하고 있다. 아래에서 다시 살펴볼 바이지만 개별 사건수가 이전에 비하여 눈에 띄게 늘었고, 사건의 내용들도 남북간의 긴장과 갈등이 반영되어 있다. 가히 국가보안법의 부활이라 불려도 손색이 없어 보인다. 이명박 정부하에서 벌어진 국가보안법 적용사례는 이 글 마지막에 첨부한 일지를 통해 정리해 두었고, 이 글에서는 이러한 개별사건들의 양상을 관통하는 하나의 흐름과 경향을 분석해 보았다. 이러한 흐름 내지 경향의 분석을 통하여 이명박 정부가 국가보안법을 통하여 무엇을 의도하는 것인지 밝혀내는 것이 이 글의 목적이다.

Ⅱ. 이명박 정부에서의 국가보안법 적용양상과 특징 - 몇 가지의 개념화

1. 눈에 띄는 사건수의 증가

우선 이전의 참여정부와 비교하여 사건수의 양적 증가가 두드러진다. 관련하여 2010. 9. 16.자 한겨레 보도에 따르면 올해 8월 말 기준으로 보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람은 이미 지난 한 해 동안의 보안법 입건자에 견줘 51%나 많은 106명인 것으로 나타났다고 한다. 9. 15. 경찰청이 국회 법제사법위원회 소속인 이정현 한나라당 의원에게 제출한 '보안법 위반사범 검거 현황' 자료를 보면, 올 8월 말 현재 보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람은 모두 106명(구속 13명)으로 지난 한 해 동안의 70명에 비해 51%나 늘어났다는 것이다. 참여정부 첫해였던 2003년에는 한총련·범민련 등의 주요 공안사건으로 173명이 경찰에 입건됐고 이 가운데 77명이 구속됐다. 그러나 2004년에 경찰 입건자는 68명, 2005년 33명, 2006년에는 35명에 그쳤다. 구속자도 77명(2003년)에서 12명(2007년)으로 급감했다. 현 정부 출범 첫해인 2008년에는 보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람이 참여정부 때와 비슷한 40명에 불과했다. 그러나 2009년에는

전년에 견줘 75%나 증가한 70명을 기록했고, 올해에는 8월까지 이미 106명에 이르렀다고 보도하고 있다.

이러한 사건수의 양적 증가가 갖는 함의가 무엇인지 살펴 볼 필요가 있다. 사건 수가 늘었다는 것을, 참여정부에서는 이른바 ‘친북이적활동’이 소강국면에 있다가 이명박 정부 들어 ‘이적활동’이 늘었다는 것을 의미하는 것으로 해석하여야 한다면 이는 설득력이 없다. 보수층으로부터 퍼주기 비난을 받으면서까지 대북화해정책을 추진했던 지난 정부에서는 국민들이 이른바 ‘친북이적활동’을 자제하다가 대북적대정책(최대한 선의적으로 이야기해도 대북무시정책, 대북기다리기 정책)을 펼치는 이명박 정부하에서 이른바 ‘친북이적활동’을 더 왕성하게 했다는 것으로 풀이한다면 수긍하기 어려울 것이기 때문이다.

이러한 사건수의 양적 증가가 가지는 함의는 분명하다. 정부의 대북정책의 변화에 따라 과거에는 문제되지 않았던 사례가 문제된 것들일 터이다. 그 중에는 과거의 사례를 이제와서 다시 들추어내는 방식의 사건도 많다. 과연 이런 식의 법적용이 타당한 것인가는 법적 안정성의 관점에서 다시 한번 생각해 볼 일이다.

사건 수가 증가하면서 벌어진 예상치 못한 일들도 나타났다. 10.7.자 민중의 소리는 “이석현 민주당 의원이 경찰청으로부터 제출 받은 자료에 따르면 경찰은 국가보안법 위반으로 2008년 29건, 2009년 16건, 2010년 7월말 현재 22건 등 총 67건을 수사해 구속영장을 청구했다. 하지만 법원은 2008~2010년 7월까지 각각 18건, 1건, 10건 등 모두 29건을 기각해 기각율은 43.2%로 나타났다.”고 전하고 있다. 나아가 이 보도는 “43.2%라는 높은 기각율은 지난 참여정부 시절 2006년과 2007년 경찰이 국가보안법 위반 사건을 수사하면서 청구한 23건의 구속영장 중 1건만이 법원에서 기각된 것보다도 비교된다.”고 촌평하고 있다.

2. 대규모 조직사건, 간첩사건 등 공안사건의 창궐

사건 수의 증가가 이명박 정부의 국가보안법 사건의 양적 측면에서의 특징이라면 대규모 조직사건이나 간첩사건의 빈발은 그 질적 측면의 일단을 드러낸다. 잠시 잠잠하던 범민련, 한총련도 이 정부 들어 다시 수사의 대상이 되고 있다. 황장엽 암살 시도 사건 등 이 정부 들어 심심치 않게 간첩사건이 발생했음은 아래의 일지에서 확인되는 바이다. 통일부 승인받고 북경가서 북한 사람 만난 것도 간첩(실천연대 강진구, 진보연대 한충목), 탈북자로서 만나는 남자마다 성관계를 가진 사람도 간첩(원정화, 김미화), 그 탈북자가 자신이 간첩임을 알고 있는 사람이라고 지목한 사람도 간첩(김동순, 황주용, 오병두), 간첩, 간첩, 간첩... 더구나 그 간첩들 대부분은 이명박 정부 출범 이전에는 아무런 제약없이 생활하던 사람들이다. 물론 그때도 국정원, 검찰, 보안경찰 등 현존하는 공안기관은 모두 존재하고 있었다.

북한과 적대하여야 하는데, 국민들이 북한과 공존하는 방식의 평화통일을 이야기하여서는 곤란하다. 미군철수, 연방제 통일 등 그 주장이 옳으나, 그러나 하는 것은 중요하지 않다. 다만, 그 주장이 북한의 대외적 목소리와 일치된다는 점이 중요하다. 북한에 대한 적대는 이러한 국민들의 목소리에 대한 단죄로 이어져야 앞뒤가 맞는다. 그리고 그런 주장을 하는 사람에 대하여는 기왕에 “간첩” 딱지 정도 붙여주어야 국민들이 겁을 먹어준다(형벌의 위하력). 그러다보니 과거에는 전혀 문제되지 않았던 사람들, 단체의 활동들이 단죄의 대상이 된다. 사건의 증가에는 이러한 배경이 자리잡고 있다. 그리고 이렇게 사건수의 증가를 통하여 이 정부가 의도하고자 하는 바도 이제는 조금씩 실체를 드러낸다. 적대적인 대북정책을 통한 북한과의 대립갈등이 국가보안법을 통하여 그대로 국내적으로 투사되는 것이다.

3. 적대적인 대북정책과 연동

이쯤해서 이런 질문을 던져보자. 이명박 정부 하에서 사건 수도

증가하고 나아가 대규모 공안사건이 창궐하는 근본적인 요인은 무엇일까? 이는 김대중·노무현 정부의 대북정책과 비교를 통해서만 유의미한 답을 찾을 수 있을 것이다.

이 전 두 정부가 대북정책에서 화해와 공존의 정책을 추진한 것은 더 강조할 필요가 없다. 그러면 이명박 정부의 대북정책은 어떠하였는가? 이 글을 쓰는 즈음 북한이 연평도를 포격한 일이 발생하였다. 북한의 포사격은 어떤 이유로도 정당화될 수 없는 불법적 행동이며, 특히 민간인을 향해 사격을 한 것은 설사 그것이 과실이라도 용납될 수 없는 행동임에 분명하다. 그러나 역설적으로 이러한 북한의 이남의 영토에 대한 직접사격이 한국전쟁 이후 최초로 벌어졌다는 점은 이명박 정부의 대북정책이 얼마나 대결적이고 갈등을 조장하는 무능한 것이었는지를 보여준다. 인수위원회 시절부터 통일부의 폐지를 적극적으로 밀어붙이다가 여론에 밀려 포기한 이후에는 기다라는 것도 전략이라면서 북한의 굴종을 노골적으로 조장하는 행태로 일관하여 지난 10년간 쌓아올린 남북간 화해와 신뢰의 결실을 야금야금 갉아먹더니만 천안함 침몰 사태에 이르러서는 개성공단을 제외하고는 남북 간의 교류협력을 전면 중단시키는 조치를 취하여 남북교류협력사에서 그동안의 성과를 죄다 무너뜨린 것으로 평가받고 있다. 그 과정에서 북한에 대한 선제타격과 북한의 붕괴를 암시하는 듯한 발언 등이 조율되지 않은 채로 절제되지 않은 채로 나왔고, 그러한 언행들은 남북 간의 신뢰훼손을 더욱 가속화시켰다. 이러한 대북적대시 정책 하에서 국가보안법 사건의 증가는 너무나도 당연하다. 그리고 2008년 40명, 2009 70명, 2010년 8월 현재 106명으로 그 증가추세가 더욱 가팔라지는 것도 당연하다. 이 정부의 적대적이고 대결적인 대북정책이 바뀌지 않는 한 앞으로 국가보안법 사건의 증가는 계속 가속화될 것이다.

4. 탈북자들이 간첩사건의 풀로 활용될 개연성

이 정부 들어서서 국가보안법 적용에 있어 간과할 수 없는 또 한

가지 특징은 탈북자들을 간첩사건의 풀로 활용하려는 것이 아니냐하는 의구심이다. 간첩사건들 중 원정화 사건, 김미화 사건, 김동순 사건, 황장엽 암살간첩 사건, 김미화 사건은 모두 탈북자들이 주범인 사건이다.

탈북자들이 간첩사건으로 활용될 수 있는 여지는 탈북자들이 탈북 이후 북한에 남겨져 있는 가족들과 중국을 경유하는 방식으로 전화도 하고 송금도 하고 있는 것에 있다. 한겨레 2010. 6. 10.자 김보근 칼럼에서 적절히 지적된바와 같이 잘사는 남한에 와서 못사는 북한에 남겨진 가족을 돕겠다는 것은 인간의 가장 기본적 심성일 것이다. 하지만 공안당국의 눈으로 보면 모두 국가보안법상 회합·통신죄 위반이다. 이런 현실은 적대적인 대북관계하에서 정치적으로 활용하고자 공안기관이 기획하고 탈북자가 여기에 협력하는 방식의 기획사건을 언제든지 가능하게 하는 토대가 된다.

탈북자들이 주연이 되는 국가보안법 사건의 가장 큰 맹점은 스스로 간첩이라고 자백하는 탈북자들의 진술의 신빙성 문제이다. '난 간첩이다'라는 진술을 객관적으로 검증하기 어려운 반면, 그들의 주 활동무대가 중국이라는 점에서 특히 남한 사람들이 연루되는 경우 남한 사람인 피의자의 방어권은 대단히 취약해진다. 단적인 예가 원정화 사건이다. 원정화는 스스로 북한의 국가안전보위부 요원으로 남한에 직파된 간첩이라고 주장했다. 그런데 그녀가 보인 행동은 영화 <간첩 리철진>만도 못하다. 가령, 다음과 같은 원정화의 주장을 들어보자. 원정화는 평양의 한 백화점에서 물건을 빼내 팔다가 적발되어 징역6년을 선고받고 복역 중 특사로 풀려나 보위부 요원이 되었다고 한다. 보위부 요원이면 우리 국정원에 해당한다는 것인데, 과연 단순절도범이 국정원과 같은 조직의 요원이 된다는 것을 수궁할 수 있겠는가? 더구나 이 절취행각은 원정화가 주장하는 북한 최고의 엘리트를 양성하는 금성정치대학을 나온 이후의 일이었다(탈북자들 중 금성정치대학 출신자들 대다수는 원정화가 금성정치대학을 나왔다는 주장에 냉소적인 반응을 보인다고 한다). 원정화는 북한 보위부의

명에 따라 중국으로 건너가 남한 출신 사업가를 포섭하는 임무를 맡는다. 그런데 기이한 것은, 이 임무를 완수하는 원정화의 방식이 중국에 부인과 함께 건너와 조그만 사업을 하는 남한 남자와 동거에 들어가는 것이었다(이 남자와의 사이에서 원정화는 딸을 하나 얻는다). 심지어 원정화는 북한 보위부의 직속상관과도 연인관계를 유지한다. 그래서 남한에 입국한 이후 '임무완수를 보고하기 위하여' 중국 단둥으로 갈 때마다 그 직속상관과 단둥의 호텔에서 성관계를 갖는다. 원정화 진술의 압권은 다음의 것이다. 보위부의 명에 따라 남한의 정보사 요원을 제거하고자 하였으나, 암살 직전에 마음이 약해서 죽이지 못하였다고 한다. 그런데 원정화는 그 제거대상인 요원과도 성관계를 갖는다. 이런 원정화를 북한 보위부 요원이라고 인정하는 것은 대단히 신중해야 한다. 그리고 이 경우 의심스러울 때에는 피고인의 이익으로라는 원칙이 강조되어야 한다. 그러나 법원이 특히 이러한 성격의 사건에서 입증의 정도를 완화하여 판단하고 있는 것은 아닌지 의문이 든다.

5. 기타

가. 법치주의 위배의 문제점

이명박 정부의 관계자들의 '법치주의'에 대한 집착이 지나치다는 느낌을 받을 때가 있다. 그런데 의문스러운 것은 그들이 이야기하는 법치주의가 일반적으로 이해되는 법치주의와 같은 것인가 하는 것이다. 법치주의는 애초부터 국가권력의 자의적, 전단적 행사를 막기 위하여 고안된 것이고, 따라서 법적용의 예측가능성, 형평성이 핵심적인 가치이다. 그런데 같은 행동을 해도 누구는 처벌받지 않은 것에 대하여 다른 누구는 버젓이 잡아들인다. 촛불이 대표적이다. 이명박 당시 서울시장이 2006. 12. 서울광장에서 열린 촛불집회에 참가하였어도 처벌되지 않았다. 그런데 2008년 촛불은 어떤가? 이런 일은 국가보안법 적용에서 너무나도 비일비재한 일이지만, 실천연대의 강진

구, 진보연대의 한충목, 2007년 평양의 국수공장 건립건 등 과거 노무현 정부 하에서 통일부의 승인을 받아 적법하게 북한사람과 만나 국수공장의 건립, 남북화해사업의 추진 등을 논의했다가 이 정부 들어 수사의 대상이 된 것은 법치주의의 관점에서 특별한 지적이 필요하다. 정부의 수장이 바뀌었다고 하여 과거 문제되지 않았던 것이 위법한 것이 될 수는 없는 것이다.

나. 국민을 감시하고 표현의 자유를 옥죄는 수단으로서의 국가보안법

국가보안법의 문제점은 미시적으로는 개별 사건으로 입건되어 수사와 재판절차의 진행을 통하여 드러나지만, 거시적으로는 국민들의 마음 속에 북한에 관하여는 일체 발언하지 말고, 생각조차 하지 말도록 하는, 남북문제, 국가안보문제에 관하여 공포를 일상화하는 데에서도 나타난다. 이것이 국가보안법을 통하여 권력을 쥔 자들이 궁극적으로 노리는 목적임은 두말의 여지가 없다. 국가보안법으로 직접 입건되거나 기소되는 것은 아니라고 할지라도 일단 이에 관하여 공안기관의 관심을 받고 있다고 느끼는 것만으로도 이미 표현의 자유, 사상의 자유는 위축되는 것이다.

그 대표적인 예가 올 초 벌어진 천안함과 관련된 인터넷에서의 글쓰기를 포함한 표현의 자유의 규제이다. 6. 23. 방송통신심의위원회(위원장 이진강)는 천안함 침몰 사건에 의혹을 제기한 인터넷 게시물 4건에 대해 삭제 결정을 내렸고, 7. 7. “천안함이 미군 잠수함에 의해 침몰했다”라는 내용의 인터넷 게시물에 대해 ‘정보통신에 관한 심의규정’ 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 위반을 이유로 ‘해당정보의 삭제’를 시정 요구키로 결정하였다는 것이다. 정보통신망 이용촉진 및 개인정보 보호 등에 관한 법률을 무기로 인터넷 게시판의 글에 대하여 방송통신위원회가 삭제명령을 내리는 것은 행정권에 의한 사전검열의 성격을 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 이에 대하여 정부는 아무런 문제인식을 가지고 있지 않다. 우리 법원 역시 마찬가지로 8. 9. 서울남부지법 형사4단독 박석근

판사는 민주노동당 홈페이지의 친북 게시글을 삭제하라는 정부의 시정 명령을 거부한 혐의(정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반)로 기소된 민주노동당 문성현 전 대표에 대해 벌금 500만원을 선고한 바도 있다.

국가보안법 위반죄 감청 허가 건수의 비약적인 증가도 이런 관점에서 심각한 문제다. 10. 4.자 한겨레 보도에 의하면 2005년 37건에서 지난해 169건으로 국가보안법 위반죄 감청 허가 건수가 4배 이상으로 증가했고, 전체 감청 건수에서 차지하는 비중도 2005년 28.0%에서 지난해 84.9%로 급등했다는 것이다. 지난해 검찰·경찰이 실시한 감청의 10건 가운데 8건 이상이 보안법 위반자 수사를 위한 것이었다는 얘기가.

Ⅲ. 맺음말

이명박 정부 하에서의 국가보안법의 적용양상과 특징들을 통하여 우리가 확인할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 사건 수가 눈에 띄게 증가했다. 둘째, 남북관계가 이전 정부에 비하여 악화되었고, 국가보안법 사건수의 증가는 그 악화와 정확하게 반비례한다. 셋째, 통일운동단체와 탈북자들을 대상으로 한 대규모 공안사건이 사건 수 증가의 견인차역할을 하고 있다. 넷째, 국가보안법의 이러한 적용을 통하여 국가보안법은 적대적인 대북정책을 국내적으로 관철시키는 법적 도구로 전략했다. 다섯째, 국민들에게 대북문제, 통일문제에 관하여는 묻지도 따지지도 말라고 엄포를 놓는다. 공포의 일상화! 국가보안법은 이렇게 국민들을 겁준다. 이 속에서 우리 헌법의 핵심적인 가치인 자유민주주의, 법치주의는 심각한 내상을 입고 있다.

사상의 자유, 표현의 자유라는 것이 꼭 누구나 공감하는 타당한 주장을 하라고, 혹은 할 것으로 기대하고 보장된 것이 아니다. 옳고 그름의 문제가 아니라 각자의 차이를 인정하고 존중하자는 차원에서

보장되는 것이다. 자유민주주의 체제에서 이러한 사상의 자유, 표현의 자유는 이 체제를 떠받치는 근간이 되는 기본권이다. 그런데 국가보안법은 북한에 관하여 획일화된 관제사고를 국민들에게 강요하면서 그 틀을 벗어나는 사고와 표현행위를 형벌로써 규제하고자 한다. 그러고도 이 정부는 자유민주주의를 외친다. 자유민주주의 국가의 큰형 빨인 미국은 이명박 정부 출범 이후인 지난 2008. 5. 7. 유엔 인권이사회를 통하여 한국의 국가보안법을 개정하라고 공개적으로 권고한바가 있다. 국가보안법의 폐지는 이처럼 한국의 굳건한 동맹국인 미국조차도 권고하는 이른바 ‘글로벌 스탠다드’인 것이다.

국가가 국민들의 안보에 관한 생각을 획일적으로 통제하고, 규제하는 것으로 지켜지는 것이 아예 불가능한 것은 아닐 것이다. 하지만 이런 방식은 후진적이다. 선진이고, 문명화된 방식은 국민들이 이에 관하여 자유롭게 생각하고, 말하게 하는 것이다. 그러자면 국가는 국민들을 설득해야 하는 것이다. 설득에 실패하면 정책을 변경하면 된다. 북한의 연평도 포격으로 어수선한 상황이지만, 역설적으로 현재의 상황은 국가안보의 위기에 대한 궁극적인 해결책이 어떤 것이어야 하는지를 다시금 되돌아보게 한다. 그 점에서 국가보안법은 폐지되는 것이 합당하다.

첨부. 국가보안법 사건 일지(2008-2010)

1. 2008년

- ▲ 1. 2. 새벽 15기 한총련 의장 류선민을 국가보안법 위반 혐의로 연행
- ▲ 1. 10. 국가보안법 위반 혐의로 기소된 사진작가 이시우씨에게 징역 10년 자격정지 10년의 중형을 구형(1. 31. 선고에서 무죄, 항소심 역시 무죄 선고, 현재 대법원 심리 중)
- ▲ 1. 29. 전북 임실 관촌중학교 김형근 교사 국가보안법 위반 혐의로 구속 (학생들에게 반전 버튼달기 운동과 북녘 학생들에게 편지쓰기를 시켰고, 순

창 회문산에서 열린 '남녘 통일 애국열사 추모제'에 학생 및 학부모 등 200여명과 함께 참가한 혐의. 2010. 9. 3. 항소심에서 무죄판결 선고).

- ▲ 2. 10. 정통부의 실천연대, 범청학련, 배움의 길 등 3개 단체 정보통신망법 위반 혐의(국가보안법 위반 게시물을 홈페이지에 게시)로 경찰 고발.
- ▲ 2. 19. 실천연대 송현아 선전위원장 국가보안법 위반 혐의로 연행, 구속.
- ▲ 2. 24. 전교조 경남지부 전 통일위원장 최보경 교사 가택과 근무지학교 압수수색(현재 1심 재판 진행 중).
- ▲ 2. 27. 범청학련 남측본부 윤기진 의장 국가보안법 위반 혐의 연행(3년 6개월 형 확정. 현재 대전교도소에서 복역 중).
- ▲ 7. 9. 기무사, 이적단체 활동 및 이적표현물 소지 등의 혐의로 ○○공수여단 소속인 김00 중위의 집을 압수수색하여 <태백산맥>, <감옥으로부터의 사색> 등의 책과 '한총련 총궐기 제안문'이란 제목의 문건 등 35개 서적 및 문건을 압수.
- ▲ 7. 15. 수원지검(검사장 천성관)·경기도경·기무사·국가정보원으로 구성된 합동수사본부, 위장 탈북한 뒤 국내에 들어와 군 장교 등에게 접근해 입수한 탈북자 정보와 군사기밀 등을 복측에 넘긴 혐의(국가보안법 위반)로 여간첩 원정화(34.여)를 체포.
- ▲ 7. 15. 기무사, 개인 블로그에 <제국주의론> <임금노동과 자본>의 인용 글을 올리고 <마르크스의 혁명적 사상>을 소지한 혐의(국가보안법상 이적표현물 소지·반포)로 6군단 소속 전00 하사를 군 검찰에 송치(군검찰이 불기소처분).
- ▲ 7. 16. 원정화의 연인으로 알려진 황주용 육군중위 구속(3년 6개월 형 확정. 현재 육군교도소에서 복역 중).
- ▲ 7. 19. 이상희 국방부 장관, 육·해·공군 등 각군에 '군내 불운서적 차단대책 강구' 지시, 이에 따라 한홍구 교수의 대한민국사 등 23종의 서적을 불운서적으로 지정.
- ▲ 8. 20. 창원지검 진주시청, 대안학교인 간디학교 학생들 역사교재인 <역사배움책>이 국가보안법상의 이적표현물에 해당한다며 제작자인 최보경 교사를 국가보안법 위반 혐의로 불구속 기소. 한편 이 <역사배움책>에 참고 자료로 인용된 <광주시민군 궐기문>(1980년 5월 25일)과, <오월의 노

래> 가사 일부(5월출정가)가 이적 표현물에 속한다는 것이 검찰의 주장.

- ▲ 8. 26. 경찰, 이적단체 구성 등 국가보안법 위반 혐의로 '사회주의노동자연합'(사노련) 운영위원장 오세철(65) 연세대 명예교수 등 7명을 전격 체포하고, 8. 28. 구속영장 신청(법원은 이를 모두 기각).
- ▲ 8. 27. 서울중앙지법, 범청학련 남측본부 의장 윤기진(33)씨에게 국가보안법의 잠입·탈출과 이적단체 가입죄 등의 유죄를 인정해 징역 3년에 자격정지 3년을 선고.
- ▲ 8. 27. 국가정보원, 국가보안법 위반 혐의로 남북공동선언실천연대(실천연대) 최한욱 실천연대 집행위원장과 강진구 전 집행위원장, 문경환 정책위원장, 광동기 한국민권연구소 상임위원 등 6명 체포하고, 서울 성북구 실천연대 사무실과 대표인 김승교 변호사 자택, 6·15 티브이(TV) 사무실 등 모두 24곳에서 컴퓨터와 책, 문건, 방송장비는 물론 통장까지 압수(현재 대법원에서 심리 중).
- ▲ 8. 27. 원정화(34.여)를 구속기소(원정화는 5년형 확정, 현재 형 집행 중으로 알려짐).
- ▲ 9. 4. 수원지검(검사장 천성관)·경기경찰청·기무사·국가정보원 4개 기관으로 구성된 합동수사본부는 이날 원정화에게 공작금 명목의 물품과 활동자금 등을 지원하고 북한 노동당 비서였던 황장엽씨의 거처를 탐지하려 한 혐의(국가보안법 위반) 등으로 김동순을 구속기소했다고 밝힘.
- ▲ 9. 7. 광우병 국민대회의에 적극 참가했던 한국진보연대, 다함께 등의 단체들에 국가보안법 위반 혐의 적용을 검토하고 있는 것으로 확인. 쫓불 관련 수사를 이끌고 있는 서울경찰청 관계자는 이날 "진보연대의 이적행위 정황이 파악됐다."고 말함.
- ▲ 9. 25. 한국청년단체협의회 이적단체 구성혐의 관련 항소심(2심) 결과 1심과 같이 이적단체 구성 등 검찰 공소내용 유죄판결. 관련 인사들의 평양방북건 등 일부혐의가 무죄로 선고되었으나 형량은 그대로거나 오히려 늘어남.
- ▲ 10. 15. 뉴라이트 전국연합과 북한민주화포럼, 국민행동본부 등 20여 보수단체들로 구성된 반국가교육척결 국민연합, 전국교직원 노동조합 정진화 위원장과 정진후 부위원장 등 지도부 8명을 국가보안법상 이적단체 구성

등의 혐의로 서울중앙지검에 고발.

- ▲ 10. 22. 현역 군법무관들이 국방부의 '불온서적' 목록 지정이 학문의 자유 등 헌법적 기본권을 침해한다며 헌법재판소에 헌법소원을 제기. 육군 법무관 박아무개씨 등 군법무관 7명은 소장에서 "불온서적 지정은 군인 개개인의 표현의 자유를 포괄적으로 침해하고, 행복추구권, 학문의 자유, 양심의 자유를 침해할 뿐 아니라 병역의무 이행으로 일반인이 누리는 기본권을 군인만 누리지 못해 결과적으로 평등권을 침해한다"면서 "불온서적 지정 근거로 삼은 군인사법은 구체적이고 명확한 규정이 없어 포괄위임입법 금지 원칙에 어긋나고, 다른 근거인 군인 복무규율은 대통령령으로 기본권을 제약할 근거가 못 된다"고 주장함.
- ▲ 11. 14. 국가정보원, 남북공동선언 실천연대 공동대표인 김승교 변호사 등이 단체 관계자 5명을 국가보안법의 이적단체 구성·가입 등 혐의로 불구속 입건해 사건을 서울중앙지검에 송치(현재 대법원에서 심리 중).
- ▲ 11. 14. 서울 남대문경찰서, 이적단체 구성 등 국가보안법 위반 혐의로 구속영장이 신청됐다 기각된 오세철 연세대 명예교수 등 사회주의노동자연합 관계자 5명의 구속영장을 재신청(영장이 재신청된 사람들은 오 명예교수와 사노련 운영위원인 정원형, 양효식, 최영익, 박준선).

2. 2009년

- ▲ 2. 18. 수원지법 형사11부(재판장 신용석 부장판사)는 간첩 등 혐의로 기소된 여간첩 원정화의 계부 김동순(64) 피고인에게 무죄를 선고. 재판부는 판결문에서 "탈북한 뒤 중국에서 무역을 하면서 북한보위부 간부 등을 만난 점, 국내 입국 후 원정화에게 집 전화로 통화를 못하게 한 점 등은 간첩으로 의심은 되지만 간첩을 인정할 만한 직접적인 증거는 되지 못한다."고 판시.
- ▲ 3. 18. 국방부, 헌법소원을 낸 군법무관 7명 중 2명을 파면하는 등 징계조치. 이들 중 6명은 국방부에 항고심사를 청구한 데 이어 행정소송을 제기. 이에 대하여 서울행정법원 행정3부(재판장 김종필 부장판사)는 2010. 4. 23. 이 파면처분 등 취소소송에서 원고패소 판결. 다만, 파면처분을 받은

지모(40) 소령에 대해서는 "징계가 지나치게 무겁다"며 처분을 취소.

- ▲ 4. 3. 검찰(서울중앙지방검찰청 최기식 검사), 강진구씨에게 징역 9년에 자격정지 9년을 구형, 최한욱씨에게 징역 8년에 자격정지 8년, 문경환, 광동기씨에게 징역 6년에 자격정지 6년을 구형. 국가보안법 위반(특수잠입·탈출, 이적단체 구성) 죄 적용.
- ▲ 4. 21. 재판에서 남북공동선언실천연대(실천연대) 이적단체 규정 및 실행선고. 강진구 조직발전특위 위원장 징역 2년6월, 자격정지 2년6월 (회합통신, 이적단체 가입, 찬양고무 등), 최한욱 전 집행위원장 징역 2년, 자격정지 2년 (회합통신, 이적단체 가입, 찬양고무 등), 문경환 정책위원장 징역 1년 6개월. 자격정지 1년 6개월에 집행유예 3년(이적단체 가입 등), 광동기 상임연구위원 징역 1년 6개월. 자격정지 1년 6개월에 집행유예 3년 (이적단체 가입 등).
- ▲ 4. 21. 신해철씨 사건이 서울중앙지검公安1부에 배당(2010. 1. 12. 검찰 무혐의 처분).
- ▲ 4. 30. 사노련 홈페이지 경찰의 의해 압수수색. 2008. 8. 국가보안법 위반으로 체포됐다가 영장 기각 된 바 있음. 보복성 수사라는 의혹.
- ▲ 5. 4. 경찰, 통일학술제(남북공동선언실천연대주최)에 논문을 제출한 대학생들을 국가보안법 위반 혐의로 조사.
- ▲ 5. 7. 국정원(보안수사대 합동)이 오전 06:30부터 1시간여 동안 범민련 간부 및 후원회원 6명에 대한 체포영장에 의한 체포와 더불어 위 연행자와 11명의 범민련회원 등에 대한 압수수색을 진행. 전국 범민련지역사무실 동시 압수수색. 지난 참여정부 시기 방북사례를 걸어 국가보안법으로 탄압한 사례.
- ▲ 5. 12. 경남지방경찰청, 인터넷 토론방 논객을 국가보안법 위반 혐의로 구속.
- ▲ 6. 13. 지난 2000년 조선대 총학생회장으로 제8기 한총련 의장을 지낸 이희철씨 체포.
- ▲ 6. 26. 포항거주 블로거 김모씨, 경북경찰청 보안과 국가보안법 이적표현물 게시 압수수색
- ▲ 7. 9. 민주노동당 비정규직담당 노동국장 국가보안법 위반혐의로 구속

- ▲ 7. 30. 국정원, 6·15 공동선언 실천 남측위원회 전직 간부 김은혜(34·여)씨를 국가보안법 위반 혐의로 체포.
- ▲ 8. 11. 검찰, 사회주의노동자연맹 운영위원장 오세철 연세대 명예교수 등 간부 8명을 불구속 기소.
- ▲ 8. 12. 민주노동당 이정희 의원, 국군기무사령부가 민간인을 미행하고 촬영하는 등 불법사찰을 했다는 의혹과 증거 제시. 이에 대하여 국군 기무사령부는 민주노동당이 민간인들을 사찰한 자료가 공개하자 "민간인을 사찰한 것이 아니라 범죄정보를 확인하던 과정"이라며 "수사내용을 밝힐 수는 없지만 결과가 나오면 관련성이 증명될 것"이라고 해명함. 그러자 민주노동당 이정희 의원은 13일 기무사의 해명을 반박 하는 기자회견을 갖고 "만일 기무사가 민간인의 군사기밀보호법 위반 혐의를 잡았다면 기무사는 사건을 경찰로 넘겨야 할 뿐, 스스로 나서서 조사할 수 없다"며 "기무사는 군사법원법에 규정된 직무범위를 넘어선 위법행위를 저질렀으며, 막대한 예산과 인력을 들여 민간인을 집요하게 스토킹 한 것"이라고 주장. 한편 이정희 의원은 "지난 5일 평택역에서 열린 쌍용자동차 관련 집회에서 입수했다는 기무사 소속 신 모 대위의 수첩과 6mm 동영상 테이프, 메모리카드 등 세 가지를 증거로 제시함. 이정희 의원이 공개한 신 모대위의 수첩에는 시민단체 관계자들과 민주노동당 당직자 등 민간인 10여명의 주소, 차량번호 등 개인정보와 행적이 일시별로 메모돼 있으며, 고급 아파트 출입을 위한 소형차 교체 요구, 거점 확보를 위한 전세자금 활용 등의 내용도 담겨 있음. 또 동영상 테이프에는 평택 쌍용차공장에서 민노당의 한 당직자를 집중적으로 관측하는 내용이 담겨져 있음(한편, 이 때 기무사 신대위로부터 캠코더 등을 입수한 안중현씨에 대하여 의정부지방법원은 2010. 7. 23. 징역 3년6월의 실형에 처하는 판결을 선고, 법정구속하였음, 항소심에서 강도상해 부분 무죄 선고됨).
- ▲ 9. 17. 박원순 변호사가 위클리경향과의 인터뷰에서 국가정보원(국정원)의 민간단체 사찰의혹을 폭로한 데 대해 국정원은 '대한민국'을 원고로 한 법률상 대리인인 법무부장관 이름으로 소장을 법원에 제출. 국정원이 '대한민국'을 내세워 국가의 명예를 훼손당했다며 박 변호사를 상대로 2억 원을 요구하는 민사소송을 낸 것.

- ▲ 10. 1. 이른바 '불온서적'을 판매하거나 보관하다 국가보안법 위반 혐의로 기소된 인터넷 쇼핑몰 서점 운영자 윤모(40)씨에게 무죄 선고.
- ▲ 10. 6. 보안수사대, 사회주의노동자네트워크 국가보안법 위반 혐의로 압수 수색.
- ▲ 10. 29. 수원지검과 국가정보원은 간첩활동을 벌인 혐의로(국가보안법 위반) A대학 강사 이모씨를 구속기소.
- ▲ 10. 22. 국가보안법상 특수잠입, 탈출 등 혐의로 기소된 실천연대 강진구 조직발전위원장에게 실형을 선고한 원심을 깨고 징역 2년6월에 집행유예 4년 및 자격정지 2년6월을 선고, 최한욱 집행위원장에게는 징역 2년에 집행유예 4년 및 자격정지 2년이 선고.
- ▲ 10. 31. 제주지방경찰청, 제주통일청년회 전 회장 김모씨의 자택과 제주통일청년회 사무실을 압수수색.
- ▲ 11. 13. 경기지방경찰청 보안수사대, 이적표현물을 자신의 인터넷 카페 등에 게재해 유포한 혐의(국가보안법 위반) 등으로 조모(27.무직) 씨를 구속.
- ▲ 11. 20. 춘천지검(이창원 검사), 강원지역청년단체협의회 등을 만들어 연방제 통일, 국가보안법 폐지 등의 주장을 담은 활동을 전개하였다는 이유로 김창환, 장승완, 나철성 세 사람을 불구속 기소.
- ▲ 11. 27. 불구속 재판 받던 실천연대 김승교 대표 등 3명 '국보법 위반' 집행유예 선고.
- ▲ 11. 27. 범민련 이규재 의장 등 3인, 통신비밀보호법 위헌제청결정으로 보석 출소.
- ▲ 12. 23. 부산고법 제2형사부는 정치 포털 사이트 등에 북한의 정치체제를 찬양한 글을 올린 혐의(국가보안법 위반)로 기소된 인터넷 논객 양모씨에 대해 징역 1년6개월에 집행유예 3년과 자격정지 1년6개월을 선고한 원심을 유지.
- ▲ 12. 29. 서울 마포경찰서, 30일 국가보안법 위반(찬양·고무등) 혐의로 한국대학총학생회연합 전 의장 송효원씨를 체포.
- ▲ 12. 31. 서울중앙지검 공안1부(이진한 부장검사), 이적단체로 규정된 범민련 남측본부 국가보안법을 위반한 혐의로 최모씨를 불구속 기소.

3. 2010년

- ▲ 1. 6. 사회주의를 주창하는 신문으로 알려진 '사회주의노동자신문' 관계자 국가보안법 위반 혐의로 체포됨.
- ▲ 1. 12. 검찰이 가수 신해철씨의 '친북 발언' 논란과 관련한 고발 사건에 대해 불기소 방침을 정함.
- ▲ 1. 13. 수원지법 형사11부(신용석 부장판사), 국가보안법상 간첩 등의 혐의로 구속기소된 대학강사 이씨에 대한 선고공판에서 징역 10년에 자격정지 7년, 추징금 3천109만원을 선고.
- ▲ 1. 14. 서울중앙지법 형사항소4부(김필곤 부장판사), 전국교직원노조(전교조) 홈페이지 등에서 북한 선군정치 등을 찬양한 혐의(국가보안법상 찬양·고무 등) 등으로 기소된 김모 씨 등 전교조 소속 교사 2명에게 1심과 같이 무죄를 선고.
- ▲ 2. 18. 전교조 부산지부의 '통일학교' 관련 교사에게 항소심 재판부도 유죄를 선고.
- ▲ 2. 22. 서울경찰청은 22일 이적표현물을 인터넷 사이트에 게시한 A씨(62)를 국가보안법위반(찬양고무) 혐의로 구속.
- ▲ 3. '나는 한국의 농사꾼이다'라는 시집을 낸 농민시인 정설교 씨를 국가보안법 위반 혐의로 압수수색.
- ▲ 3. 30. 실천연대 전 간부 두 명과 가극단 미래 대표의 집을 압수수색.
- ▲ 4. 1. 진보미디어 청춘 대표의 가택과 사무실에 대해 압수수색.
- ▲ 4. 15. 서울지방경찰청 보안2과 소속 경찰, 출근길에 나선노원청년회 회장 강병찬(29) 씨를 강제연행해 장안동 대공분실로 끌고 감. 같은날 경찰은 강 씨의 자택에 들이닥쳐 컴퓨터와 청년회 문건 등을 압수해 감. 강 씨가 2003~2004년 한총련 대의원으로 이적단체에 가입하고, 인터넷 게시를 포함해 이적표현물을 제작, 반포, 소지, 취득했다는 혐의.
- ▲ 4. 16. 광주지방경찰청 보안수사대는 16일 전남대 전 총학생회장 김모씨(27)를 국가보안법 위반 혐의로 붙잡아 조사 중.
- ▲ 4. 16. 사노련 관련 첫 공판 시작.
- ▲ 4. 17. 전남대 국가보안법(한총련 활동) 수배 학생들을 교내에서 사복경찰

수십 명이 연행.

- ▲ 4. 20. 6.15시대 대구청년회 길동무 민소현 회원이 구속. 이미 이전인 1. 19. 국가보안법 위반 혐의로 민소현 회원의 집을 압수수색한바 있음.
- ▲ 4. 27. 경찰이 인터넷 상에 북한 관련 게시물을 올린 시민을 국가보안법 위반 혐의로 체포. 중. 필명 '붉은 악마'인 이모(29) 씨는 이날 오전 10시경 광주 화정동에서 서울경찰청 보안수사대 경찰관 10여명에게 긴급체포 당함.
- ▲ 4. 국군기무사령부(기무사)가 지난해 민간인 집회 현장을 촬영하다가 불법 사찰 논란을 빚은 신아무개 대위(당시)를 소령으로 진급시킴.
- ▲ 5. 5. 김태영 국방부장관, 박선원 민주당 천안함특위 자문위원을 명예훼손으로 고발. 최근 박선원 민주당 자문위원은 한 라디오 방송에서 '천안함 항적정보 등 한국 미공개자료를 미국은 갖고 있다'는 등의 발언을 했고, 김태영 국방부장관은 이같은 발언을 한 박선원 자문위원을 명예훼손으로 고소.
- ▲ 5. 19. 해군, 천안함 진상규명을 위한 민·군 합동조사단에 참여한 신상철 민간위원을 고소. 신 위원은 천안함 침몰 직후인 지난 3월 27일 <아시아 경제>에 실린 '작전지도' 사진을 인용해 천안함 좌초설을 계속 주장하는 등 허위사실을 전파해 해군의 명예를 훼손했다고 이 관계자는 주장.
- ▲ 5. 25. 라이트코리아·납북자가족모임 등은 25일 오후 김용옥박사에 대한 고발장을 대검찰청에 제출. 혐의는 국가보안법 및 선거법 위반.
- ▲ 5. 25. 천안함 열상감시장비(이하 TOD) 미공개 부분을 봤다고 지목당한 국방부 합동참모본부 소속 대령들이 이정희 민주노동당 의원을 고소. 25일 한나라당 '북한의 천안함 공격에 대한 대책특위' 간사를 맡은 황진하 의원에 따르면, 합참 정보분석처와 정보작전처 소속 대령 7명은 지난 24일 서울중앙지방검찰청에 이 의원을 명예훼손 혐의로 고소했다는 것. 합참 대령들의 고소 요지는 자신들이 천안함 뱃머리(함수)와 고물(함미)이 분리되는 장면을 담은 영상을 본 적이 없음에도 이 의원이 국회 본회의 발언을 통해 '이들이 해당 영상을 봤다'고 허위사실을 공표해 자신들의 명예가 훼손당했다는 내용인 것으로 전해졌음.
- ▲ 6. 4. 지난해 12월 김영철 북한 정찰총국장으로부터 황장엽 전 북한 노동당 비서를 암살하라는 지령을 받고 위장 탈북한 뒤 입국했던 김명호, 동명

관이 입국 과정에서 검거돼 국가보안법 위반 등 혐의로 구속 기소됨.

- ▲ 6. 9. 오전7시 국정원부산지부와 부산지방경찰청 보안수사대 합동으로 6.15부산본부 사무실과 장영심 전 집행위원장, 도한영 사무처장 자택 각 압수수색. 압수수색 마친 후 국정원과 보안수대는 장영심 전 집행위원장, 도한영 사무처장 앞으로 출석요구서를 보내 6. 10.(목) 오전10시까지 국정원 부산지부 사무실로 출석할 것을 요구함. 또한, 2010. 6. 9.(목) 6.15부산본부 이정이 상임대표 앞으로 출석요구서를 보내 6. 14.(월) 오전10시까지 국정원 부산지부로 출석할 것을 요구.
- ▲ 6. 14. 아침 6시 서울시경, 연방통추에 대한 사무실과 자택 압수수색이 벌어진 가운데 장범수 위원장과 박찬남 지도위원, 윤기하 지도위원, 김수남 전 의장이 국가보안법위반혐의로 긴급체포. 6곳 압수수색 . 16일 김수남 전 의장, 장범수 위원장 구속. 이적단체 구성, 가입, 이적표현물 배포 등으로 조사 중. 이 가운데 윤기하 지도위원은 시각장애인이다 정부가 제공하는 임대주택에 거주하고 있는 형편임. 한편 장범수씨는 인천에서 냉면집 운영.
- ▲ 6. 15. 울산경찰청 보안과, "2007년 3월16~20일 평양 모란봉구역 국수공장 준공식에 참여한 울산지역 방북단 27명을 대상으로 국가보안법과 남북교류협력법 등 실정법 위반 여부를 조사하고 있다"고 밝힘. 그런데 경찰 조사 시점이 지방선거 선거운동이 한창이던 지난 5월말이었고 조사 대상에 당시 울산 동구청장 선거에 출마한 민주노동당 후보가 포함되어 지방선거에 영향을 미칠 목적의 수사가 아니냐는 의혹이 제기된바 있음.
- ▲ 6. 15. 라이트코리아 등 보수단체는 대검찰청을 찾아 참여연대에 대해 국가보안법 위반, 허위사실 유포에 의한 민군합동진상조사단 조사위원들의 명예훼손, 공무집행 방해 등의 혐의에 대해 수사의뢰서를 제출함. 참여연대가 유엔안보리 이사국에 대하여 천안함 사건 조사결과에 관한 8가지 의문과 조사과정의 6가지 의문을 이메일로 송부한 것을 문제삼은 것임.
- ▲ 6. 16. 서울중앙지검, 참여연대의 천안함 서한 발송 사건을 대검찰청에서 이첩받은 후 "참여연대 사건은 공안1부에 배당됐다"고 밝힘.
- ▲ 6. 18. 경찰, 국가보안법 위반혐의로 실천연대 문경환 집행위원장의 집에 대해 압수수색 실시.
- ▲ 6. 21. 서울중앙지검 공안1부(이진한 부장검사), '흑금성 간첩 사건'과 관

련, 군의 각급 제대(梯隊) 중 고위부대인 군단(軍團)급의 작전계획(작계)이 북한으로 유출됐는지에 대한 집중적인 수사에 나섬. 검찰은 군사기밀을 북한 공작원에게 넘긴 혐의(국가보안법 위반)로 구속된박채서씨의 사건을 이날 국가정보원으로부터 송치받아 박씨를 상대로 첫 보강조사를 벌임.

- ▲ 6. 22. 시민단체 라이트코리아, 6.25 남침피해유족회, 대한민국고엽제전우회, '평화와 통일을 여는 사람들'과 평통사 문규현 상임대표 강정구 공동대표를 국가보안법 위반 등의 혐의로 22일 고발함. 지난 6. 14. 평통사는 미국 뉴욕의 한인 청년단체인 '노뚝돌'과 함께 15개 유엔 안보리 이사국 중 프랑스와 영국, 브라질 등 11개국 대표부에 천안함 사건에 대한 재조사를 촉구하는 서한을 보낸 바 있음.
- ▲ 6. 22. 천안함 전사장병들을 '영웅'으로 호칭하는 것에 반발하는 성명을 냈다가, 시민단체 <자유개척청년단>으로부터 고발당한 주한미군철수운동본부가 검찰의 압수수색을 받음.
- ▲ 6. 23. 방송통신심의위원회(위원장 이진강), 천안함 침몰 사건에 의혹을 제기한 인터넷 게시물 4건에 대해 삭제 결정을 내림. 이어 7. 7. "천안함이 미군 잠수함에 의해 침몰했다"라는 내용의 인터넷 게시물에 대해 '정보통신에 관한 심의규정' 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 위반을 이유로 '해당정보의 삭제'를 시정 요구키로 결정함.
- ▲ 6. 25. 보수단체, 도올 김용옥(천안함조사 못 믿겠다)을 국가보안법 위반으로 고발.
- ▲ 6. 29. 오전 6시-7시 국정원과 경찰청 보안수사대, 한국진보연대사무실, 진보연대후원회 사무실, 한총목공동대표 가택, 정대연 전 집행위원장 가택, 최영옥 자주통일부위원장 가택 등을 압수수색하고 위 3인을 연행. 7. 1. 법원은 영장실질심사에서 정 전 집행위원장과 최 부위원장의 영장을 기각함. 지난 정부시기 방북사례를 걸어 국가보안법 탄압한 사례임.
- ▲ 7. 1. 서울지방경찰청, 국가보안법 위반 혐의로 '주한미군철수운동본부'간부 3명을 불러 조사. 경찰은 "주한미군철수운동본부가 천안함 사건과 관련해 허위사실을 유포하고 북한을 찬양하는 글을 올렸다는 자유개척청년단의 신고를 접수해 수사하고 있다"고 밝힘.
- ▲ 7. 3. 서울중앙지검 공안1부(부장검사 이진한), 황장엽 전 노동당 비서의

거처를 알아내라는 지시를 받고 관련 동향을 파악한 한모씨를 국가보안법 위반 혐의로 구속.

- ▲ 7. 8. 검찰은 8일 인터넷화상채팅으로 공기업 관계자 등에게 접근, 기밀을 넘겨 받아 북측에 전한 북한 보위부 소속 여간첩 김미화 씨에 대한 공소를 보류. 그러나 김 씨에게 포섭당해 지하철 관련 기밀을 넘겨준 전직 서울메트로 간부 오병두씨는 구속기소(국가보안법 위반, 1심에서 징역3년6월 선고받음). 김미화는 여러모로 원정화와 유사하다는 평을 듣고 있음.
- ▲ 7. 8. 서울경찰청 보안수사대, 김영호 통일청춘 회장 자택에 대하여 압수수색 실시. 수색 사유는 수감 중인 윤기진 전 한총련 의장이 보낸 편지글을 범청학련 남측본부 홈페이지에 게재, 배포했다는 것. 경찰은 이 편지글이 이적표현물이라고 보고 있으며, 다음 날 경찰은 대전교도소로 윤기진 전 의장에 대하여 수사접견 실시.
- ▲ 7. 15. 서울고등법원 형사5부(재판장 안영진 부장판사), 간첩 등의 혐의로 기소된 김동순씨에 대해 원심과 같이 무죄를 선고.
- ▲ 7. 16. 서울고법 형사8부(부장판사 성낙송), 1980년대 '진도 가족간첩단 사건'에 연루돼 간첩 혐의(국가보안법 위반 등)로 사형이 집행된 김정인 씨의 부인 한화자 씨(67)가 청구한 김 씨의 재심에서 무죄를 선고. 재판부는 "불법구금과 고문으로 조작된 이 사건은 법원이 사법부 본연의 역할을 다하지 못하고 진실 발견을 소홀히 해 무고한 생명을 형장의 이슬로 사라지게 한 것이 아닌가 하는 회한을 떨칠 수 없다"고 소회를 밝힘.
- ▲ 7. 22. <민중의 소리>, 네팔 카투만두에 거주하고 있는 교민 K(45)씨가 최근 주 네팔 한국대사관으로부터 '북한식당 이용을 삼가 주시기 바랍니다'라는 제목의 메일을 받았다고 보도. 이 매체에 따르면 말레이시아 대사관은 지난달 29일 한인회에 같은 내용의 공지사항을 내려 보냈으며, 베이징 주재 영사관은 북한식당 이용을 자제해달라는 내용의 이메일을 해외여행 가이드북 저자 J씨 및 해외여행 주관 여행사, 가이드들에게 발송했다는 것임.
- ▲ 7. 23. 의정부지방법원 제11형사부(재판장 임동규 부장판사), 2009. 8. 5. 15:00경 평택역 앞 민주노총 주최의 민간인 집회를 촬영하고 있던 국군기무사령부 소속 신근섭 대위로부터 신분증과 캠코더 테이프 등 소지품 중

일부를 빼앗았다는 이유로 특수공무집행방해치상죄 및 강도상해죄로 기소된 안중현에 대하여 강도상해죄를 유죄로 인정하고 법정구속(특수공무집행방해죄는 무죄).

- ▲ 7. 23. 대법원, 남북공동선언실천연대는 국가보안법상의 이적단체라고 판결.
- ▲ 7. 28. 수원지법 형사1부(재판장·이우룡 부장판사), 북한의 대남선전, 선동 등의 내용을 담고 있는 조선근대혁명운동사와 조선노동당약사 등을 판매, 소지한 혐의(국가보안법 위반)로 기소된 중고서적 인터넷 판매상 윤모(41) 씨에 대한 항소심에서 원심대로 무죄를 선고. 재판부는 판결문에서 "20년간 서적을 판매해왔고 사건 서적들이 대형 도서관에서 대출되는 점, 책을 특정해 사들이지 않은 점 등에 비춰 서적의 국가 존립과 체제 위협 내용을 알았다고 단정하기 어렵다"고 판시.
- ▲ 7. 29. 박영봉(35) '통일사랑청년회' 회장, '경기경찰청 보안수사대 형사가 7월부터 서울 등촌동 집 앞 인근 건물 옥상 등에서 자신을 불법사찰하다 29일 발각돼 인근 파출소로 넘겼는데도 사채업자라고 거짓말했다'고 주장. 박 경사의 감시를 받은 박씨는 최근 대법원으로부터 이적단체 판결이 내려진 6.15공동선언 실천연대 운영위원을 맡아왔음.
- ▲ 8. 3. 서울지방경찰청, 지난 2005년 인천 자유공원 내 맥아더 동상의 철거를 요구하며 다섯 차례에 걸쳐 폭력 시위를 벌이는 등으로 국가보안법을 위반한 혐의로 우리민족련방체통일추진회의 소속 지도의원 박모(52) 씨 등 12명을 불구속 입건.
- ▲ 8. 9. 서울남부지법 형사4단독(박석근 판사), 당 홈페이지의 친북 게시글을 삭제하라는 정부의 시정 명령을 거부한 혐의(정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반)로 기소된 민주노동당 문성현 전 대표에 대해 벌금 500만원을 선고.
- ▲ 8. 12. 백기완 통일문제연구소장 등 문규현 신부, 백낙청 서울대 명예교수, 소설가 조정래씨 등 시민사회단체 대표와 종교계, 문화계, 학계 인사들로 이루어진 원로 100명은 이날 오전 서울 프레스센터에서 기자회견을 열고 천안함 사태 국정조사와 4대강 사업 중단 등을 촉구하는 시국선언문을 발표. 이들은 선언문에서 "천안함 사태가 일어난 지 녁 달이 지났는데 침

물 원인에 대한 의혹은 갈수록 증폭되고 있다"며 "국회 국정조사를 통한 재조사와 북한, 미국, 중국이 참여하는 공동조사로 진실을 규명해야 한다"고 주장. 이어 "환경을 파괴하고 홍수 예방에도 도움이 안 되는 4대강 사업을 현재의 방식대로 밀어붙여서는 안 된다"며 "4대강 사업을 당장 중단하고 대안 마련을 논의할 사회적 기구를 만들라"고 촉구.이들은 또 "국가보안법을 앞세운 공안탄압을 즉각 중단하고 민간인 불법 사찰을 사죄하라"며 "오만하고 독선적인 정국운영이 계속된다면 정권퇴진 운동에 나설 수밖에 없다"고 경고.

- ▲ 8. 16. 서울중앙지법 형사12단독(이숙연 판사), 국가보안법위반(찬양·고무 등) 혐의로 기소된 이모(40)씨에게 징역 2년에 집행유예 3년, 보호관찰 1년을 선고. 인터넷에 다른 사람이 작성한 이적표현물을 링크해 게재하는 것도 국가보안법 위반이라고 판결. 이씨는 지난 3월 김일성·김정일 부자를 찬양하는 내용을 담은 '력사과학(2호)' 등을 인터넷 포털사이트 다음의 한 카페에 링크해 올리는 등 총 433건의 이적표현물을 게시·반포한 혐의로 구속 기소됨.
- ▲ 8. 18. 서울중앙지검 공안1부(이진한 부장검사), 북한 공작기관에 재포섭되어 탈북자 정보 등을 캐낸 혐의(국가보안법 위반 등)로 전향한 무장간첩 출신인 한모(63)씨를 구속기소. 검찰에 따르면 한씨는 1996년부터 최근까지 북한 공작원들과 연계돼 수 차례 밀입북하고 북한 공작원들의 요구에 따라 반복 탈북자 신상 정보와 비공개 탈북자단체 현황 등을 탐지한 혐의를 받고 있음.
- ▲ 8. 21. 경찰청 보안국, 전북 전주시 동완산동에 있는 한상열 목사의 자택에서 서적 2권과 한씨의 방북 사진 10여장을 압수하는 등 1시간여 동안 압수수색을 실시.
- ▲ 8. 23. 서울중앙지법 황병헌 영장전담판사, 북한에 밀입북해 북한 주요 인사들을 만나고 남한 정부를 비난한 혐의(국가보안법 위반)로 한상렬 진보연대 공동대표(목사) 구속영장 발부. 한 목사는 지난 6. 12. 정부 승인 없이 북한을 방문해 '천안함 사건'이나 북핵문제 등과 관련해 우리 정부를 비난하는 내용의 기자회견을 하고, 이 기간 김영남 최고인민회의 상임위원장 등 북측의 주요 인사와 접촉하고 북한 체제를 찬양한 혐의를 받고 있음.

- ▲ 8. 23. 방송통신심의위원회, '@uriminzok'라는 계정이 북한을 찬양 고무 선전 동조하는 등의 내용을 올린 '우리민족끼리'와 동일한 성격의 글을 올린 것이 확인돼 국가보안법 위반 혐의로 차단 조치를 내렸다고 밝힘.
- ▲ 8. 26. 서울중앙지검 공안1부(부장 이진한), 정보통신망이용촉진에 관한 법률의 명예훼손 등 혐의로 신상철씨 불구속 기소. 그동안 신상철씨는 "정부와 군 당국이 천안함 사고 원인을 은폐·조작하고 있으며, 실제 사고 원인은 좌초 및 충돌에 의한 것"이라고 주장.
- ▲ 8. 26. 서울고법 형사3부(부장판사 이성호), 이적단체를 만들어 북한의 활동을 찬양·고무한 혐의(국가보안법 위반)로 기소된 남북공동선언실천연대(실천연대) 상임대표 김승교 변호사(42)에게 1심과 같이 징역 2년에 집행유예 4년, 자격정지 2년을 선고.
- ▲ 9.1. 한나라당 심재철 의원, 법원의 판결로 이적단체로 선고된 단체에게 해산명령을 내릴 수 있도록 하는 내용을 골자로 한 '국가보안법' 일부개정안을 국회에 제출. 개정안은 해산명령의 실효성을 담보하는 차원에서 법원이 정한 기간까지 이적단체에서 탈퇴하지 않는 사람에게는 이행강제금을 부과토록 하고, 아울러 해산명령이 내려진 단체의 이름으로 집회를 열고 시위를 하거나, 유인물·영상물 등을 제작해 배포한 경우에는 형사처벌을 할 수 있도록 하는 내용도 포함.
- ▲ 9. 2. 서울중앙지법 형사22부(부장 김우진 부장판사), 전국민주청년학생총연맹 사건 당시 반정부 시위를 조직한 혐의(국가보안법 위반 등)로 징역 15년 형을 받은 고(故) 윤한봉 전 민족미래연구소장과 김정길(59)·이강(63)씨에 대한 재심에서 무죄를 선고.
- ▲ 9. 2. 서울중앙지검 공안1부, 남북교류협력을 앞세워 북한 공작원들과 만난 뒤 반미투쟁 등 지령을 받은 혐의(국가보안법 위반)로 한국진보연대 관계자 최모(40·여)씨 등 두 명을 불구속 기소. 검찰에 따르면 이들은 2004. 12.부터 2007. 11.까지 중국 베이징과 북한 개성 등지에서 북한 통일전선부 소속 공작원들을 만나 주한미군 철수 운동 등 반미투쟁 방안을 논의한 혐의. 이들과 함께 북한 공작원들을 불법 접촉해 반미투쟁을 주도한 혐의로 한충목 진보연대 공동대표는 지난달 구속기소됨.
- ▲ 9. 3. 전주지법 형사1부(재판장 김병수 부장판사), 제자들을 데리고 '빨치

산' 추모제에 참석하고 각종 이적 표현물을 전파한 혐의(국가보안법 위반)로 기소된 당시 전북 임실군 K중 교사 김형근(50)씨에 대한 항소심 선고공판에서 "빨치산 행사에 참가한 피고인 김씨의 행위를 이 사회가 수용하기 힘든 것은 사실이나, 참가 자체로 국가 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있다고 볼 수 없다"고 1심에 이어 항소심도 무죄판결 선고.

- ▲ 9. 8. 서울중앙지방법원, 수배 중인 조국통일범민족청년학생연합 남측본부 윤기진 의장을 숨겨준 혐의로 기소된 34살 윤 모 씨에게 벌금 500만 원을 선고. 재판부는 "윤 의장이 수배자이더라도 11월의 추운 날씨에 며칠만 재워달라고 해 잠자리를 제공한 것에 불과하므로 사회 상규에 어긋나지 않는다는 윤씨의 주장만으로는 범인은닉행위를 정당한 행위로 보기 어렵다"고 판시.
- ▲ 9. 9. 서울중앙지검 공안1부(부장검사 이진한), 정부 승인을 받지 않고 밀입북한 뒤 북한 고위 관계자를 만나고 북한 체제를 찬양한 혐의(국가보안법 위반)로 한상렬 목사를 구속기소.
- ▲ 9. 15. 건국애국단체총연합, 천안함 사건과 관련해 북한의 주장에 동조해 대한민국의 군사적 이익을 침해했다며 민주당 박지원 대표와 김효석, 박영선, 최문순 의원 등 민주당 국회의원 4명을 검찰에 고발.
- ▲ 9. 20. 춘천지법 강릉지원 형사1부(재판장 박이규 부장판사), "고구려와 발해의 옛 영토를 찾아야 한다"며 가족을 데리고 월북하려 한 혐의(국가보안법 위반)로 기소된 박모(53)씨에게 1심과 같이 징역 1년에 집행유예 3년을 선고. 박씨는 지난 2월 가족에게 "평양으로 가서 고구려와 발해의 옛 영토를 되찾는 게 내 사명"이라며 동반 월북을 권유한 뒤, 집과 자동차를 팔아 마련한 돈으로 지난 3월 속초를 떠나 중국 지린성으로 갔고, 지난 4월 가족과 함께 두만강을 건너려고 했으나 중국 국경수비대에 붙잡혀 추방됨.
- ▲ 9. 27. 검찰, 천안함 조사결과를 0.0001%도 납득하지 못하겠다고 발언해 보수단체로부터 국가보안법 위반 혐의로 고발당한 도올 김용옥(62)씨 사건을 각하처분.
- ▲ 9. 30. 서울중앙지법 형사23부(재판장 홍승면 부장판사), 이철 전 코레일 사장 등 민청학련 관련자 12명에 대한 재심(2008재고합24,26,28) 선고공판

에서 국가보안법위반 및 내란음모죄 등에 대해서는 무죄를, 대통령 긴급조치위반죄에 대해서는 면소판결을 선고.

- ▲ 10. 3. 제주지법 제2형사부(재판장 강상욱 부장판사), 이적단체를 구성해 친북 활동을 한 혐의(국가보안법 위반)로 불구속 기소된 남북공동선언 제주실천연대 상임대표 김모씨(47)에게 징역 2년과 집행유예 4년, 자격정지 2년을, 사무처장 고모씨(35)에게 징역 1년 6월 및 집행유예 3년, 자격정지 1년 6월을 각 선고.
- ▲ 10. 3. 법무부가 국회 법제사법위원회에 제출한 '최근 5년간 통신제한조치 범죄별 현황' 자료, 이 자료에 의하면 국가보안법 위반죄 감청 허가 건수는 2005년 37건에서 지난해 169건으로 4배 이상으로 증가. 전체 감청 건수에서 차지하는 비중도 2005년 28.0%에서 지난해 84.9%로 급등.
- ▲ 10. 7. 국회 행정안전위 최규식 의원, 행정안전위원회의 경찰청에 대한 국정감사에서 '검색, 수집 시스템 과업 지시서'에 따라 경찰이 그동안 인터넷 상에서의 국가보안법 수사를 위해 몇몇 사이트에 특정단어('선군', '주체사상', '김일성 수령', '김정일 장군님' 등)로 검색 키워드를 설정, 정보를 수집하는 방식의 시스템을 구축해 운용해 왔다는 사실을 밝힘. 이들 사이트를 대상으로 문제의 검색어를 치면 자유게시판, 자료실, 댓글, 첨부파일, 이름, 아이디 등이 자동으로 저장돼 정보를 수집하는 형식. 해당 사이트는 20여개로 전해졌는데, 친북 사이트 뿐 아니라 보수우파 사이트도 포함. 전자의 경우는 '우리민족끼리' '범민련' '재미동포 전국연합회' '전교조', '민주노총', '전농', '남북공동선언실천연대', '서프라이즈', '한겨레' 등이고, 후자의 경우는 '독립신문' '조갑제닷컴' '프리즌뉴스' '데일리NK' 등. 이 자리에서 최의원은 "이는 광범위한 비밀사찰로 볼 수 있는 것 아니냐. 국가보안법상 이적물이 게재되면 그 때 가서 살펴보고 조치하면 되는데 평소에 몰래 사이트에 들락날락하면서 사찰을 하고 있다"고 물었고, 이에 조현오 경찰청장은 "IP 로그 기록을 안 남기려 하는 것은 (기록을 남기면) 북한에서 그것을 역추적해 들어와 해킹하고 하니까..."라며 "기술적으로 그것을 분리해서 기능을 개발하는 것이 불가능하기 때문에 북한으로부터의 사이버 공격을 차단하기 위해...(불가피하다)"고 답변.
- ▲ 10. 10. 서울중앙지법 형사24부(재판장 조한창 부장판사), 황장엽 전 노동

당 비서 살해 지시를 받고 탈북자로 위장해 남파한 혐의(국가보안법 위반 등)로 구속 기소된 북한 정찰총국 소속 공무원 김명호, 동명관에 대한 선고에 대해 검찰과 피고인이 모두 항소하지 않아 형이 확정됐다고 밝힘.

▲ 10. 15. 라이트코리아, 사이버정화시민연대 등 단체, 민주노동당을 비롯해 민주노총, 전교조, 진보연대, 참여연대 등의 홈페이지가 포함된 37개 웹사이트를 '反국가·친북좌파 사이트'로 규정, 공개.

▲ 10. 19. 서울경찰청 보안수사대(보안3과), 민주민생평화통일주권연대 강진구 조직발전위원장, 최한욱 사무총장, 김자경 조직국장, 송현아 선전국장 등 간부 4명의 집을 압수수색. 이들은 모두 실천연대에서 활동했던 간부들. 강진구, 최한욱씨는 2008년 8월 실천연대 사건으로 구속됐다가 집행유예로 출소해 현재 상고심 진행 중이고, 김자경씨 역시 불구속 상태로 상고심 진행 중임.

▲ 10. 19. 서울중앙지검 공안1부(부장 이진한), "황 전 비서를 살해하라"는 북한 정찰총국의 지령을 받고 위장탈북해 국내에 잠입한 혐의(국가보안법 위반)로 이모(46)씨를 구속. 이씨는 1998년부터 5년여 동안 간첩 교육을 받고 2004년부터 중국에 체류하다가, 지난해 12월 "황장엽을 살해하라"는 북한 김영철 정찰총국장의 지령을 받고 지난 8월 탈북자로 위장해 국내로 들어왔다고 검찰은 밝힘.

▲ 10. 22. 서울중앙지검 공안1부(부장 이진한), 북한 망명을 시도했다가 실패한 의사 신모 씨 등 3명을 국가보안법 위반 혐의로 구속. 검찰에 따르면 신 씨 등은 2월 스웨덴에 거주하는 지인의 도움을 받아 중국을 거쳐 북한으로 들어가려했으나 현지 사정이 여의치 않아 입북에 실패한 뒤 귀국했다가 공안당국에 검거됨. 친북 성향의 포털사이트 카페에 드나들다 서로 알게 된 신 씨 등은 "한국 사회에 염증을 느껴 북한으로 망명하려 했다"고 진술한 것으로 알려짐.

▲ 10. 27. 서울중앙지법 형사25부(재판장 한창훈 부장판사), 북한 공무원 김미화에게 포섭돼 지하철 기밀문건을 넘긴 혐의(국가보안법위반)로 구속기소된 오병두(52) 전 서울메트로 종합사령실 과장에게 징역 3년6월과 자격정지 3년6월을 선고(2010고합997). 오씨는 지난 2007. 10. 김씨가 북한 보위부 공무원이라는 사실을 알면서도 서울메트로 종합관제소 컴퓨터에 저장

된 비상사태 발생시 대처요령, 종합사령실 비상연락망, 1호선 사령실 비상 연락망, 상황보고, 승무원 근무표 등 300여쪽의 기밀문건을 빼돌려 김씨에게 넘겨준 혐의로 기소.

- ▲ 10. 27. 경기지방경찰청 보안수사대, 인터넷을 통해 이적표현물을 게재한 혐의 등(국가보안법상 찬양고무)으로 임모씨(31·대전 거주)를 구속. 경찰에 따르면 임씨는 2004. 3.부터 북한에서 운영하는 인터넷 사이트에 접속해 김일성 회고록 '세기와 더불어' 등 북 체제 찬양·선전자료 등을 탐독. 또 2005. 2.부터 올 초까지 국내 인터넷사이트에 김일성 부자와 공산주의를 찬양하는 등의 이적표현물을 255차례 올린 혐의도 받고 있음. 2007. 7.부터 지난해 12. 까지 북한의 '우리민족끼리' 관리자에게 19차례 이메일을 보내고 3차례 회신하는 등 이메일 통신연락을 한 혐의도 있다고 경찰은 밝힘.
- ▲ 10. 27. 반국가교육척결국민연합(상임대표 이상진, 이하 연합), 민주당 국회의원 박지원과 박영선 의원, 장희민 하나고등학교 교사(EBS 언어영역 강좌 시간에 '군대가서 뭐 배워오나요? 죽이는 거 배워 오죠'라고 말한 교사) 등 3명을 형법, 국가공무원법, 국가보안법 위반으로 서울중앙지방 검찰청에 고발. 이들은 고발장에서 "박지원 의원은 천안함 폭침이 날조며 자작극이라는 북한의 발언을 옹호하면서 북한의 선동 선전에 동조하는 발언을 계속했으며, 천안함 피폭이 미군의 잘못으로 침몰한 것처럼 의혹을 확산하는 선동발언을 계속해 국론을 분열시키고 희생된 장병들의 명예를 훼손했으며 군과 정부를 비방하는 매국행위를 했다"고 지적.
- ▲ 10. 28. 대법원 1부(주심 김능환 대법관), 인터넷 블로그를 통해 친북·이적 표현물을 게시한 혐의(국가보안법 위반) 등으로 기소된 김모씨(75)에게 징역 6월에 집행유예 2년을 선고한 원심을 확정. 6.25 당시 빨치산으로 활동하다 국군에 생포된 뒤 보안관찰대상자가 된 김씨는, 2005. 3.부터 이듬해 5월까지 자신의 인터넷 블로그에 6.25를 '위대한 조국 해방전쟁'으로 표기하는 등 친북·이적 표현물을 게시한 혐의 등으로 기소되었음.
- ▲ 10. 28. 헌법재판소, "군인의 불온도서 소지·운반·전파 등을 금지하는 '군인복무규율'(제16조 2항)이 위헌이라며 군법무관 박지웅씨 등이 낸 헌법소원에서 재판관 6(합헌)대3(위헌) 의견으로 기각. 또 국방부장관과 육군참모총장이 내린 '군내 불온도서 차단대책 강구지시'에 대한 헌법소원은 재판관 5

대4 의견으로 각하. 현재는 “군인복무규율은 국군의 이념 및 사명을 해할 우려가 있는 도서로 인해 군인들의 정신전력이 저해되는 것을 막기 위한 것”이라며 “군 정신전력이 군사력의 중요한 부분인 점을 감안하면 불온도서 소지·전파 등을 금지하는 규율은 정당성이 인정된다.”고 판시. 이어 “군의 정신전력 보존과 국가안전보장이라는 ‘공익’이 군인의 알권리라는 ‘사익’보다 결코 작다 할 수 없다.”며 “법익 균형성 원칙에도 위배되지 않는다.”고 덧붙임. 국방부는 2008. 7. ‘나쁜 사마리아인들’ ‘지상의 손가락 하나’ ‘삼성 공화국의 게릴라’ 등 총 23종의 서적을 불온서적으로 지정하고, 부대 내에 비치하거나 반입하는 것을 금지한바 있음.

- ▲ 10. 29. 서울고법 형사7부(재판장 김인욱 부장판사), 일본 조총련계 공작원에게 포섭돼 간첩 행위를 한 혐의(국가보안법 위반)로 옥살이를 한 구명서(58)씨의 재심에서 구씨에게 무죄를 선고. 구씨는 1985. 9.16. 보안사에 불법 체포되었는데 서울 명동에서 식당을 운영하면서 단골손님으로부터 재일동포 구씨를 소개받아 친분을 쌓고 일본을 방문한 게 문제가 됨. 보안사 수사관은 구씨를 폭행하고 물고문, 전기고문 등을 하며 자백을 강요. 구씨는 간첩 행위를 한 혐의로 기소돼 이듬해 징역 7년과 자격정지 7년을 선고 받고 5년6개월을 복역.
- ▲ 10. 29. 대법원 전원합의체, ‘1959. 2. 27. 조봉암에 대한 유죄 부분인 간첩죄·국가보안법 위반죄 등’을 재심하기로 결정. 대법원 전원합의체는 “당시 법률에 의하면 (군 수사기관인) 육군특무대는 민간인을 수사할 수 없는데도 조봉암과 양이섭을 간첩 혐의로 입건해 피의자로 신문했다”며 “이는 법률 위반일 뿐만 아니라 직권남용에 해당한다”고 재심 개시 이유를 설명. 이어 “공소의 기초가 된 수사에 관여한 사법경찰관이 직무에 관한 죄를 범한 사실이 증명되므로 형사소송법에서 정한 재심사유가 인정된다”고 밝힘.
- ▲ 10. 29. 서울중앙지법 민사합의29부(재판장 손지호 부장판사), 전국민주청년학생총연맹(민청학련) 사건으로 처벌받은 류근일 전 조선일보 주필, 유홍준 전 문화재청장, 정찬용 전 청와대 인사수석비서관, 다치가와 마사끼 일본 일간현대 기자 등 민청학련 피해자와 가족 등 151명이 국가를 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 “국가가 배상금과 이자 등을 합쳐 총 520억여원을 지급하라”며 원고 승소판결. 재판부는 “수사관이 구타와 고문, 외유와

협박 등 가혹행위를 통해 '민청학련을 구성하고 폭동을 모의했다'는 허위의 자백을 받아냈다"며 "이는 국가가 가해자가 돼 당시 피고인과 그 가족들에게 불법행위를 저지른 것이므로 배상 의무가 있다"고 판단.

- ▲ 11. 3. 서울중앙지법 민사26부(재판장 이승호 부장판사), 1974년 '인민혁명당' 조작사건으로 박정희 정권 시절 사형과 무기징역 등을 선고받은 고(故) 도예종씨의 유족 신모씨와 고(故) 서도원씨 유족 하모씨 등 105명에게 국가가 34억원대 손해배상금을 지급해야한다고 판결.
- ▲ 11. 7. 대법원3부(주심 신영철 대법관), 이동식저장장치(USB메모리)에 북한을 찬양하는 제목의 연주곡을 소지한 혐의(국가보안법상 이적표현물 소지)로 기소된 실천연대 송현아(36·여) 선전위원장에게 유죄 선고한 원심을 확정. 이적단체 구성 등 다른 혐의에 대해서도 유죄로 판단, 징역 2년에 집행유예 4년, 자격정지 2년을 선고. 이 사건의 경우 '수령님은 영원히 우리와 함께', '백두의 말발굽 소리', '내 마음 즐거워라' 등의 제목이 붙은 14개의 연주곡은 가사가 없고, 다만 북한을 찬양하는 제목만이 있어 1심에서는 이 연주곡에 대하여 이적표현물이 아니라고 판단한 반면, 항소심은 이적표현물이라고 판단하여 대법원의 최종판단이 주목되었지만, 대법원은 별도의 판시없이 최종적으로 '이적표현물'이라고 원심판단 지지. '이적표현물은 자유민주질서를 위협하는 적극성과 공격성이 있어야 한다'는 기존의 대법원 판례와 배치된다는 비판.
- ▲ 11. 7. 서울중앙지검 공안1부(이진한 부장검사), 는 북한체제를 찬양하는 동영상 등을 인터넷에 올린 혐의(국가보안법 위반)로 김대희(45)씨를 구속 기소. 김씨는 지난 6월부터 최근까지 국내 유명 포털사이트에 개설된 한 카페에 북한 체제를 찬양하는 내용이 담긴 동영상과 글을 여러 차례 올린 혐의를 받고있다고 검찰은 설명 한편 김씨는 10. 14. 서울중앙지법에서 열린 구속 전 피의자심문(영장실질심사)에서 "김일성.김정일 수령님은 위대하신 분들이다. 그분들을 위해서라면 평생을 바칠 각오가 돼 있다"라 북한 선군정치에 대한 동의를 역설.
- ▲ 11. 9. 서울고등법원, 1960년대 이른바 '남조선해방전략당' 사건으로 기소돼 실형이 확정된 고 이강복 씨 등 4명의 재심을 개시하기로 결정. 재판부는 "과거사 정리위원회의 진실규명 결정 등에 따르면 이 씨 등은 중앙정보

부 수사관에 의해 연행돼 영장 없이 불법 구금된 상태로 수사를 받으며 각종 고문을 당했다"고 재심개시 사유를 밝힘.

- ▲ 11. 9. 서울중앙지검 공안1부, 국가보안법 위반 혐의로 한국대학총학생회 연합 간부 출신 30대 여성 김모씨 불구속 기소. 이 여성은 2003년부터 2008년까지 남북 학생교류사업 등을 명목으로 20차례 방북, 북한의 지령에 따라 수집한 정보를 보고서로 작성해 전달해왔다고 발표.
- ▲ 11. 12. 서울중앙지법 형사22부, "북한에 두고 온 어머니를 만나게 해 주겠다"는 북한 공작기관에 재포섭돼 탈북자 관련 정보를 캐낸 혐의(국가보안법 위반 등)로 구속 기소된 전향 무장간첩 출신 한모(63)씨에게 징역 5년과 자격정지 5년을 선고.
- ▲ 11. 17. 서울고법 민사27부(재판장 조영철 부장판사), 2003년 국가보안법 위반 혐의로 조사를 받던 재독 사회학자 송두울(64) 교수에게 변호인 접견을 불허한 처분과 관련, 송 교수와 변호인 4명이 "변호인 접견권을 방해한 것에 따른 손해를 배상하라"며 국가를 상대로 낸 손해배상 청구 소송에서 원고 패소 판결. 재판부는 담당 검사의 과실이 인정되지 않는다고 판시.
- ▲ 11. 18. 서울고등법원 형사3부(재판장 이성호), 2009. 8. 5. 15:00경 평택역 앞 민주노총 주최의 민간인 집회를 촬영하고 있던 국군기무사령부 소속 신근섭 대위로부터 신분증과 캠코드 테이프 등 소지품 중 일부를 빼앗다는 이유로 특수공무집행방해치상죄 및 강도상해죄로 구속 기소된 안중현 학생에 대해 원심(1심) 판결을 뒤집고 강도상해죄 중 강도죄와 특수공무집행방해치상의 점에 대해 무죄를 선고.

전자발찌, 화학적 거세와 국가형벌권의 남용¹⁾

이경환 변호사

I. 최근 성폭력 정책의 경향과 소위 “화학적 거세” 제도의 입 법화

최근 몇 년간 우리나라에서는 국민들의 공분을 일으키게 한 몇몇 성폭력 사건²⁾들이 크게 이슈화되면서, 이와 관련하여 새로운 대책들이 대거 도입되는 등 성폭력 정책에 있어 많은 변화가 이루어졌다. 대표적인 것들만 언급해보더라도, 소위 “전자발찌 제도”의 도입(2007년), 성폭력범죄자에 대한 치료감호 도입(2008년), 아동성폭력 법정형 상향(2008년), DNA 정보수집 근거법률 제정(2009년), 전자발찌 제도 강화 및 소급적용, 흉악범 신상공개, 징역형 상한 확대, 공

-
- 1) 본 글은 2010. 7. 26. 박민식 국회의원실과 대한의사협회가 공동주최한 「소위 ‘화학적 거세’, 어떻게 할 것인가?」 토론회에서 발표한 이경환, 「약물치료 프로그램의 인권적인 고려」와 민주주의를 위한 변호사 모임 여성인권위원회에서 발간 예정인 『(가) 사법정의와 여성』에 게재될 이경환, 「전자발찌 제도의 실태와 문제점」의 내용을 참조하여 재구성하였음을 밝힌다.
 - 2) 용산 초등학교 성폭행 살인사건(2006년), 안양 초등학교 살인사건(2007년), 일산 초등학교 납치 미수 사건, 청조 지적장애인 성폭행 사건(2008년), 조두순 사건(2009년), 김길태 사건, 김수철 사건(2010년) 등

소시효 연장(DNA 증거 등) 및 정지, 아동·청소년 성폭력 비친고죄화, 신상정보등록 및 공개제도 강화, “소위 화학적 거세 제도”의 도입 등(2010년)이 있었다.

이와 같은 최근의 성폭력 정책 흐름을 살펴보면, “아동성폭력 사건에 대한 강력 대처” 및 “가해자에 대한 감시 및 처벌의 강화”라는 경향성이 뚜렷하게 드러나고 있는데, 성폭력 문제에 대한 정부의 강력한 의지 및 대응에도 불구하고 과연 이러한 정책흐름이 전체 성폭력 문제의 해결을 위한 올바른 접근법인지에 대해 많은 의문이 제기되고 있다. 그리고 나아가 최근에 도입된 성폭력 정책 중 가장 대표적이라고 볼 수 있는 전자발찌 제도나 화학적 거세 제도에 대해서는 제도도입 이후에도 위헌성에 대한 논란 및 국가형벌권이 남용되고 있다는 지적이 계속되고 있다.

이하에서는 전자발찌 제도 및 화학적 거세 제도의 문제점에 대해 검토하고, 이를 통해 현재 성폭력 정책 흐름의 문제점에 대해 살펴보기로 한다.

II. 전자발찌, 화학적 거세 제도와 형벌

1. 문제의 소재

우리 헌법은 제12조 후문에서 형벌과 보안처분을 구분하고 있으며, 형벌은 책임을 전제로 하여 책임주의의 범위 내에서 과거의 행위에 대한 제재인 반면, 보안처분은 행위자의 사회적 위험성을 전제로 하여 특별예방적 관점에서 장래에 대한 범죄예방을 위해 선고되는 차이가 있는 것으로 보고 있다³⁾.

전자발찌나 화학적 거세 제도를 둘러싼 위헌성 논란에 있어 합헌론을 주장하는 측의 가장 큰 논거 중의 하나는 바로 이들 제도가 형

3) 이재상, 『형법총론(제6판)』, 박영사, 2009, 621쪽

벌이 아닌 보안처분에 해당한다는 주장이다. 형벌이 아니기 때문에 형벌불소급의 원칙(헌법 제13조 제1항 전단), 일사부재리의 원칙(헌법 제13조 제1항 후단)과 같은 헌법적 원칙이 적용되지 않으며 기본권 침해 여부에 대한 판단에 있어서도 보다 완화된 기준이 적용되어 합헌에 해당한다는 논리이다.

반면 이들 제도의 위헌성을 주장하는 입장에서는 이들 제도가 형벌에 해당하거나, 설사 형벌에 해당하지 않더라도 그 실질적인 내용상 징벌적·규제적 성격이 강하여 형벌과 유사하므로 엄격한 기준에 의해 위헌성을 판단해야 하며, 이러한 기준에 의할 때 이들 제도는 위헌적 성격이 매우 크다고 본다.

2. 판례의 태도

화학적 거세 제도는 아직까지 시행이 유보되어 있어⁴⁾ 그 법적 성격에 대한 법원의 판단이 없었으나, 전자발찌 제도에 대해서는 대법원이 여러 차례에 걸쳐 그 법적 성격이 보안처분에 해당함을 확인한 바 있다(대법원 2009. 5. 14. 선고 2009전도5 판결, 2009. 9. 10. 선고 2009도6061, 2009전도13 판결).

즉, 대법원은 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」(이하 “전자발찌법”이라고 한다)상 전자감시제도에 대하여 “...전자감시제도는, 성폭력범죄자의 재범방지과 성행교정을 통한 재사회화를 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 성폭력 범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 하는 일종의 보안처분이다. 이러한 전자감시제도의 목적과 성격, 그 운영에 관한 위 법률의 규정 내용 및 취지 등을 종합해 보면, 전자감시제도는 범죄행위를 한 자에 대한 응보를 주된 목적으로 그 책임을 추궁하는 사후적 처분인 형벌과 구별되어 그 본질을 달리하는 것으로서 형벌에 관한 일사부

4) 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」(이하 “성충동 약물치료법”이라고 한다)은 제도 시행 준비를 위해 공포일로부터 1년간 시행이 유보되었다(부칙 제1조).

재리의 원칙이 그대로 적용되지 않으므로, 위 법률이 형 집행의 종료 후에 부착명령을 집행하도록 규정하고 있다 하더라도 그것이 일사부재리의 원칙에 반한다고 볼 수 없다.”라고 판시하여 전자발찌 제도의 성격이 보안처분에 해당함을 명시하였고, 이러한 판단을 근거로 전자발찌 제도에 대해서는 일사부재리 원칙이 적용되지 않으며 더 나아가 피부착자의 기본권을 과도하게 제한하는 과잉입법에 해당하지 않고 헌법이 보장한 거주이전의 자유를 본질적으로 침해하지도 않는다고 판단하였다.

그러나 최근 전자발찌 제도의 소급적용에 대해 위헌제청결정을 한 청주지방법원 충주지원은 전자발찌 제도가 피부착자의 신체의 자유, 인격권 등 기본권을 제한하고 징벌적·규제적 성격이 강하여 전자적 형벌과 유사하다고 하면서, 따라서 형벌불소급의 원칙에 위반된다고 볼 여지가 있으며, 형벌불소급의 원칙이 적용되지 않더라도 신뢰보호의 원칙상 전자발찌 제도를 소급적용하는 것은 헌법 제37조 제2항에서 정한 과잉금지의 원칙에 반하여 헌법에 위배된다는 상당한 의심을 갖게 한다고 판시하여 제도의 성격에 대해 의문의 여지가 있음을 드러내기도 하였다(청주지방법원 충주지원 2010. 8. 25. 2010전초1 결정).

3. 전자발찌, 화학적 거세 제도의 법적 성격

전자발찌 및 화학적 거세 제도의 법적 성격을 이해하기 위해서는 그 제도가 과거 행위에 대한 처벌인지, 미래의 범죄예방을 위한 것 인지와 같은 추상적인 기준에 의존할 것이 아니라 제도의 구체적인 내용을 살펴 검토할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 전자발찌 제도는 ① 피부착자의 신체에 24시간 감시장치를 부착하고 있어야 하며 잠을 잘 때나 목욕을 할 때에도 그 장치를 신체에서 분리할 수 없다는 점, ② 감시장치를 항상 부착하여야 하기 때문에 전자발찌 피부착자라는 사실이 주변에

알려질 가능성이 높고, 그러한 경우 실질적으로 수치형 또는 명예형과 같은 형사적 제재로서의 성격을 가지는 점⁵⁾, ③ 단기 자유형을 대체하거나 집행유예시 주로 부착명령을 내리는 외국 입법례와는 달리 형의 종료 이후에도 부착을 명할 수 있고(전자발찌법 제2장), 실제 제도의 운용상황을 보더라도 주로 형 집행 종료 이후 부착을 주로 시행하고 있는 점, ④ 전자발찌 부착명령과 함께 외출제한, 특정장소 출입금지, 치료프로그램의 이수 및 심지어 주거지역의 제한까지 포함하는 준수사항을 부과할 수 있으며, 이러한 준수사항을 위반할 경우 형사처벌까지 가능한 점(전자발찌법 제9조의2, 제39조), ⑤ 피부착자는 주거를 이전하거나 7일 이상의 국내여행을 하거나 출국을 할 때 미리 보호관찰관의 허가를 받아야 하고, 이를 위반한 경우 부착기간이 연장될 수 있는 점(전자발찌법 제14조 제3항, 제14조의2), ⑥ 피부착자가 저지른 범죄의 법정형의 상한을 기준으로 전자발찌 부착기간의 상한과 하한이 달리 규정되어 있는 점(전자발찌법 제9조 제1항) 등의 내용을 포함하고 있는바, 이를 종합적으로 고려하여 보면 그 제재의 정도가 상당히 강력하여 형벌과 유사한 성격이 매우 크다고 볼 수 있다.

특히, 법정형의 상한을 기준으로 상한이 높을수록 부착기간의 하한과 상한을 높게 규정하고 있는 점은, 선고형도 아닌 법정형의 상한이 높은 범죄를 저지른 자가 재범위험성이 높다는 실증적인 근거가 없는 한, 책임이 아닌 대상자의 사회적 위험성을 전제로 범죄예방을 추구하는 보안처분의 성격과는 모순되는 점이 크다. 그리고 전자발찌와 같은 24시간 감시제도를 형 집행 종료 이후에 주로 실시하는 것은 많은 위헌성 논란 끝에 입법적으로 폐기한 보호감호 제도와 유사한 성격을 가진 것으로서 마찬가지로 위헌적 요소를 다분히 내포하고 있다고 볼 수 있다.

화학적 거세 제도의 경우에는, ① 치료대상자의 동의를 요하지 않고 강제적으로 치료명령을 내릴 수 있는 점, ② 치료의 내용이 치료대상자의 신체에 직접 약물을 주입하여 신체 기능의 일부를 인위적

5) 정현미, 「성폭력범죄대책과 전자감시」, 『형사정책』 제21권 제1호, 2009. 6, 333쪽

으로 불능화 시키는 것이라는 점, ③ 치료약물에 따라 부작용이 있을 수 있는 점⁶⁾, ④ 수형자의 경우에는 동의를 전제로 치료명령을 청구하도록 하고 있어(성충동 약물치료법 제22조) 같은 법 내에 모순된 두 개의 제도가 존재하는 점, ④ 수형자가 약물치료에 동의한 경우 동의는 철회할 수 없으며, 치료기간은 법원이 결정하고 대상자의 의사와 무관하게 치료기간이 연장될 수도 있는 점(성충동약물치료법 제22조, 제29조, 제16조), ⑤ 치료명령 위반시 형사처벌까지 가능한 점(성충동약물치료법 제35조), ⑥ 약물치료의 필요성의 판단에 대해 아직까지 사회적으로 합의되어 검증된 판단기준이 없는 점 등을 고려하면 역시 형벌과 유사한 성격이 크다.

특히, 화학적 거세 제도에 있어 가장 중요한 쟁점이라고 할 수 있는 치료대상자의 동의 요부에 대해 2008년 발의되어 논의의 기초가 되었던 「상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률」 제정안(박민식 의원 대표발의)에서는 치료대상자의 동의를 전제로 치료명령을 부과하도록 규정하고 있었음에도, 2010. 6. 29. 단 하루 만에 대상자의 동의를 전제로 하지 않는 새로운 제정안이 갑작스럽게 상정되고 심사 및 본회의 의결까지 모두 이루어지는 졸속 입법이 이루어졌다는 점을 감안하면 화학적 거세 제도의 경우에도 위헌의 여지가 상당히 있다고 볼 수 있다.

4. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 현행 전자발찌 및 화학적 거세 제도의 법적 성격에 대해서는 많은 논란의 여지가 있고, 설사 이들 제도가 보안처분에 해당한다고 보더라도 실질적으로 형벌적인 성격을 가지는 내용을 상당히 포함하고 있는바 이들 제도로 인한 기본권 침해여부의 판단에 있어 매우 엄격한 판단기준을 적용할 필요가 있다.

즉, 제도의 성격이 보안처분에 해당한다는 점만으로 제도의 모든

6) 아직까지 약물치료에 사용할 약물은 결정되지 않았으며, 유력하게 논의되고 있는 루프론이나 졸라텍스의 경우 당뇨병 발병 위험을 높이거나 심장장애를 유발할 가능성이 있어 미 FDA가 조사를 진행하고 있다는 뉴스가 보도되기도 하였다. Reuters 2010. 5. 3.자 기사, 「US reviews diabetes, heart risk with prostate drug」

내용이 정당화될 수 있는 것은 아니며, 제도의 구체적인 내용 및 그 적용실태를 고려하여 위헌성 여부를 판단하여야 할 것이다.

Ⅲ. 전자발찌, 화학적 거세 제도의 문제점

1. 전자발찌 제도의 문제점

가. 부착대상 범죄 확대

전자발찌 제도는 성폭력범죄에만 국한하여 도입되었다가 개정 과정에서 부착대상 범죄가 미성년자 대상 유괴범죄와 살인죄로 확대되었다. 그런데 문제는 이와 같은 부착대상 범죄를 확대하는데 있어 어떠한 합리적인 근거나 이유가 제시되지 않았다는 점이다.

정부는 2009년 12월 29일 전자발찌 부착대상 범죄를 살인, 강도, 방화에까지 확대하는 내용 등을 담은 개정안을 제출하면서 “재범억 제효과가 탁월한 위치추적 전자감독제도를 살인, 강도, 방화범죄 등 3대 고위험 강력범죄로 확대”⁷⁾한다고 설명한 바 있다. 그러나 2009년 대검찰청 범죄현황 분석을 살펴보면, 전체 범죄의 동종 재범률은 35.8%인 것에 비해, 살인, 강도, 방화, 강간 등 강력범죄의 동종 재범률은 16.9%에 지나지 않으며, 특히 방화 범죄의 경우는 7%에 지나지 않아 오히려 동종 재범률이 매우 낮은 편에 속한다⁸⁾. 결국 이와 같은 정부 개정안 중 실제 개정과정에서는 살인죄만이 부착 대상 범죄로 추가되었으나, 이와 같은 개정내용은 전자발찌 부착대상 범죄를 특정하는데 있어 어떠한 합리적인 판단기준도 존재하지 않음을 여실히 드러내고 있다.

결국 전자발찌 제도는 이종 재범률과 동종 재범률을 구분하지 않은 채 성폭력범죄의 위헌성을 비합리적으로 과장하여 도입되었으며,

7) 2009. 12. 29자 정부 제출 전자발찌법 개정안

8) 2010년 개정 이전에 이미 전자발찌 제도가 적용되고 있던 성폭력범죄 및 유괴범죄의 경우에도 2005년~2008년의 4년간 동종 재범률은 각각 14.8%, 15.4%에 불과하여 이들 범죄의 동종 재범률이 높다는 인식은 잘못된 것임을 알 수 있다.

마찬가지로 합리적인 검토 없이 무분별하게 그 적용대상이 확대되고 있다고 볼 수 있다. 물론 동종 재범률이 낮더라도 전자발찌 제도는 특정 범죄자에 대한 재범 방지와 성행 교정을 위한 효율적인 수단으로써 고려될 필요가 있겠으나, 앞서 살펴본 바와 같이 전자발찌 제도에 위험적 요소가 상당히 있는 만큼 적용대상을 확대하는 것은 매우 신중하게 접근할 필요가 있다.

나. 부착기간의 강화

전자발찌의 부착기간은 제정 당시 5년에서 법이 시행되기도 전의 개정으로 그 2배인 10년으로 상향되었으며, 2010년 개정으로 인해 또다시 30년으로 높아졌다. 또한, 2010년 개정된 전자발찌법에 의하면 법정형의 상한이 사형 또는 무기징역인 경우 부착기간을 10년 이상으로 정하도록 하는 등 부착기간의 하한 규정을 신설하고, 특히 13세 미만자에 대해 특정범죄를 저지른 경우에는 부착기간의 하한을 2배로 가중하도록 하였다(전자발찌법 제9조 제1항).

그러나 이와 같은 부착기간의 강화 역시 어떠한 합리적인 기준이나 근거 없이 추진되었다는 점에서 문제의 소지가 있다. 전자발찌 제도에 대한 국회 법제사법위원회 전문위원 검토보고서에 의하면 종신기간 동안 부착을 허용하는 것은 미국의 3개 주에 불과하며, 나머지 국가들은 호주 빅토리아주 15년, 뉴질랜드 10년, 영국 8년, 프랑스 6년, 스페인 5년 정도이다. 그리고 전자발찌 제도를 먼저 시행한 이들 국가에서도 아직까지 장기부착에 따른 부작용에 대한 연구가 부족하며, 6개월 이상의 전자감시는 부적절하다는 연구결과도 있는데⁹⁾, 우리나라에서는 아직까지 부착기간이 지나치게 짧아 문제가 된 사례가 발생하지 않았음에도 무분별하게 부착기간을 상향하여 부작용에 대한 우려를 자아내고 있다.

부착기간의 하한 역시, 외국 입법례 중 하한을 규정하고 있는 미국의 경우를 보더라도 하한이 3년, 2년, 1년 등으로 규정되어 가장

9) 김혜정, 「성폭력범죄자에 대한 전자발찌 적용가능성에 관한 검토」, 『형사정책연구』 제16권 제3호, 2005, p.245

중한 범죄에 대하여도 최대 3년의 하한만이 적용된다는 점을 고려하면, 일부 범죄의 경우 최소 10년 이상으로 규정되어 있는 현행 전자발찌법의 내용은 지나치게 과도함을 알 수 있다. 이러한 과도한 하한의 설정은 법원으로 하여금 사건 및 부착대상자의 특성에 따라 부착기간을 탄력적으로 적용할 재량권을 박탈함으로써 기본권 침해가 문제될 소지도 있다. 실제 전자발찌 부착명령을 선고한 판례를 살펴 보더라도 부착기간의 하한을 규정한 2010년 법 개정 이후 법원은 상당수의 사건에서 법에 규정된 최하한의 기간을 부착기간으로 선고하고 있는데, 이는 전자발찌법에 규정된 하한이 지나치게 높게 설정되었다는 점을 반증하는 것이다. 이와 같은 하한 규정으로 인해 선고형은 장기 3년, 단기 2년 6월에 불과한데 전자발찌 부착기간은 20년이 선고되는 사례(부산지방법원 2010. 7. 21. 선고 2010고합324, 2010전고34 판결)까지 발생하는 점은 전자발찌법의 문제점을 극명하게 보여주는 예시라고 할 수 있다.

또한, 앞서 언급한 바와 같이 선고형도 아닌 법정형의 상한을 기준으로 부착기간의 상한과 하한을 달리하는 것은 어떠한 합리적인 근거도 없으며, 보안처분의 성격과도 모순되는 점이 있다. 특히, 최근에 신설되거나 개정되는 성폭력 범죄에 대한 처벌규정들은 법정형의 하한은 높지만 상한의 경우엔 사형이나 무기징역형을 규정하지 않는 경우도 있는데¹⁰⁾, 이러한 점을 감안하면 부착기간의 상한 및 하한에 대한 현행 규정은 더더욱 부당하다.

다. 소결

이처럼 전자발찌 제도는 제도의 도입 및 이후 법개정 과정에서 충분한 검토와 사회적 합의 없이 강력한 제재의 내용들만을 추가함으로써 많은 문제점들을 가지고 있다. 이러한 문제점들은 모두 전자발찌 부착대상자의 기본권에 심각한 영향을 미친다는 점에서 결코 가볍게 평가할 수 없음에도 법 제정 및 개정 과정을 살펴보면 여론

10) 예를 들어, 13세 미만 강간, 친족강간죄는 특수강간, 강간치상죄 보다 법정형의 하한이 높음에도 불구하고 법정형에 사형 또는 무기징역 없이 유기징역형만 규정되어 있어 전자발찌 부착기간이 대폭 낮아지게 되는 불합리한 결과가 발생한다.

무마 또는 손쉬운 업적 과시 등의 정치적 목적으로 인해 충분히 숙고되지 않은 측면이 있다고 판단된다.

2. 화학적 거세 제도의 문제점

가. 동의의 문제와 위헌성

법무부는 강제적 약물 치료를 도입한 것에 대해 1) 화학적 거세는 치료감호의 한 형식으로 법원의 결정에 의하여 강제 집행되는 것임에도 동의를 요하는 것은 현행 형사법체계에 맞지 않으며, 2) 동의의 자발성, 진정성에도 의문이 있을 수 있고, 3) 사법절차에 따라 치료명령이 선고되고, 약물치료 중단 시 성기능이 회복(가역성)되는 점에서 동의가 불필요하며, 4) 미국 캘리포니아, 플로리다, 몬태나, 아이오와 주 등 많은 입법례가 동의를 요구하고 있지 않다고 그 근거를 제시하고 있다¹¹⁾.

그러나 미국을 제외한 유럽 대부분의 국가(최근 화학적 거세 제도를 도입한 폴란드는 제외)와 캐나다의 경우에는 당사자의 자발적 동의를 요구하고 있으며, 동의를 요하지 않고 있는 미국의 경우에도 그로 인해 위헌성 문제가 계속 쟁점이 되고 있으며, 많은 학자들은 대상자의 동의를 조건으로 해야 한다고 주장하고 있다.

우리나라에서도 강제적인 화학적 거세는 자기결정권에 대한 중대한 침해에 해당하며, 화학적 거세 치료는 신체에 직접 영향을 미쳐 신체 기능의 일부를 일시적으로 불능화하는 조치이므로 대상자의 동의가 필요하다는 견해가 다수이다¹²⁾. 또한, 이미 전자발찌제도, 치료감호제도, 신상공개제도, 아동성폭력범에 대한 형량 강화 등 다른 활용할 수 있는 기존의 제도들이 존재함에도 불구하고, 이들 제도를 충분히 운용하지도 않은 상태에서 강제적인 화학적 거세를 입법화한

11) 이상의 내용은 법무부 설명자료 및 국회법제사법위원회 검토보고서의 내용을 요약한 것임

12) 이호중, 「아동성폭력 재범방지정책의 인권법적 쟁점」, 『아동성폭력 재범방지정책과 인권 토론회 자료집』, 국가인권위원회, 2010. 7. 67쪽; 조은경, 「아동대상 성범죄자의 재범 억제를 위한 화학적 거세 법안 제정에 대한 소고」, 『상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안에 대한 공청회 자료집』, 국회법제사법위원회, 2009, 28쪽; 김희균, 「상습적 아동성폭력범에 대한 화학적 거세 도입 가능성에 대한 연구」, 『형사법연구』 제21권 제4호, 2009, 281쪽; 황성기, 「상습적 성범죄 예방수단으로서의 거세에 관한 헌법적 고찰」, 『공법한연구』 제9권 제3호, 2008, 134쪽 등

것은 보충성의 원칙 및 최소침해의 원칙 등의 관점에서 기본권 제한의 정당성을 인정받기 어려울 것으로 판단된다.

나. 법체계 및 절차상의 문제점

현행 성충동약물치료법에 의하면 화학적 거세 치료는 다음과 같은 세 가지 경우에 실시될 수 있다.

- ① 대상자의 동의를 전제로 하지 않는 법원의 판결에 의한 치료명령 선고(성충동약물치료법 제8조)
- ② 성폭력 수형자¹³⁾의 경우 대상자의 동의를 전제로 한 법원의 결정에 의한 치료명령 고지(성충동약물치료법 제22조)
- ③ 가중료자 등¹⁴⁾에 대한 치료감호심의위원회(치료감호법 제37조)에 의한 치료명령 부과(성충동약물치료법 제25조)

①과 ③의 경우에는 대상자의 동의를 요하지 않으며, ②의 경우에만 대상자의 동의가 있어야 검사가 치료명령을 청구할 수 있다. ②의 성폭력 수형자의 경우는 1) 성충동약물치료법 시행 당시 이미 형이 확정된 수형자, 2) 법 시행 당시에는 형이 확정된 상태가 아니었으나, 이후 검사의 치료명령 청구없이 형이 확정된 수형자, 3) 검사가 치료명령을 청구하였으나 판결 당시에는 치료 필요성에 대한 판단이 어려워 청구가 기각된 수형자 등을 포함하는 것으로 보인다¹⁵⁾. 그러나 이처럼 성폭력 수형자의 경우에만 다른 경우와는 달리 내용을 규정할 근거는 명시적으로 제시되지 않고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 치료의 필요성이라는 관점에서 보면, 수형자의 경우에도 동의가 없더라도 치료명령을 내려야 할 것이며, 대상자의 약물치료 적합성을 판단하기 위해서는 정신과 전문의의 진단 또는 감정을 필수적으로 거쳐야 할 것이다. 결국 논리의 일관성을 유지한다면 모든

13) “성폭력범죄를 저질러 징역형 이상의 형이 확정되었으나 제8조 제1항에 따른 치료명령이 선고되지 아니한 수형자”를 의미한다(성충동약물치료법 제22조 제1항).

14) “치료감호의 집행 중 가중료 또는 치료위탁되는 피치료감호자나 보호감호의 집행 중 가출소되는 피보호감호자”를 의미한다(성충동약물치료법 제25조 제1항).

15) 국회 법제사법위원회의 회의록에 의하면, 3)의 경우를 포함하기 위해 급하게 조문의 내용 중 “치료명령이 청구되지 아니하여”라는 문구를 삭제하는 것으로 수정되었음을 알 수 있다.

경우에 있어 대상자의 동의를 요하거나, 요하지 않는 것으로 규정해야 할 것인데, 현행법상으로는 서로 성격이 다른 내용으로 규정되어 있어 제도의 성격에 대한 이해에 혼란이 존재하는 것으로 보인다.

또한, ②의 경우 예외적으로 요구되고 있는 대상자의 동의는 1) 철회가 불가능하며, 2) 의사가 아닌 교도소장, 검사가 약물치료의 내용, 효과, 부작용 등을 설명하고(성충동약물치료법 제22조 제2항 제1호, 제5호), 3) 치료명령의 위반시 형사처벌까지 될 수 있는 강제적 의무가 발생하고(성충동약물치료법 제35조), 4) 치료명령의 기간은 전적으로 법원에 의해 결정되며(성충동약물치료법 제22조 제2항 제6호, 제3항), 5) 대상자의 의사와 무관하게 치료기간이 연장될 수도 있다는 점(성충동약물치료법 제29조 제2항, 제16조)에서 동의를 받는 의미가 사실상 거의 없다. 2)의 경우 치료명령시 가석방에 고려된다는 점을 감안하면, 결국 이는 가석방을 빌미로 한 강제적 치료명령의 소급적용 또는 허울뿐인 동의를 근거로 한 광범위한 약물치료 집행으로 귀결될 우려가 있다.

다. 치료프로그램 및 제도 시행 준비의 미비

화학적 거세가 법적으로 정당성을 인정받기 위해서는 “처벌”이 아닌 “치료”의 목적과 기능이 강조되어야 하며, 실제 연구결과에 의하더라도 화학적 거세는 심리치료가 병행되어야 더욱 효과가 있다고 한다. 특히, 화학적 거세는 약물치료를 중단할 경우 성기능이 회복되므로 오히려 주된 초점이 맞춰져야 하는 부분은 심리치료이고, 약물치료는 보조적인 수단으로 인식될 필요가 있다고 하겠다.

그런데 현재까지 우리나라에서의 성폭력범죄자에 대한 치료, 교육 프로그램 실시상황은 매우 열악하다고 할 수 있다. 최근 부산 여중생 성폭행 살해 사건에 대한 언론보도에서도 드러난 바와 같이 성폭력 범죄자에 대한 교정프로그램은 제대로 실시되지 못하였으며¹⁶⁾, 교정프로그램의 실시주체도 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등 3개 부처가 체계성 없이 각각 프로그램을 운영하여 예산과 인력을 낭비

16) 한국일보 2010. 3. 12.자 기사, 「겉도는 성범죄자 교정·치료 / 교정 프로그램 제각각 ... 강제성도 없어 20% 정도만 참여」

하였다. 그나마 최근 법무부는 2008년부터 13세 미만 아동성폭력사범 중 출소 전 1년 이내의 자를 대상으로 영등포·마산·공주·순천 교도소에 설치된 집중처우센터를 통해 90시간의 출소 전 교화프로그램을 집중 실시하고 있으며¹⁷⁾, 성폭력범죄자에 대한 치료감호 실시로 인해 성폭력치료재활센터에서 성폭력 방지프로그램, 충동·분노 조절 프로그램 등 인지행동치료를 실시하고 있으나¹⁸⁾, 아직 이와 같은 프로그램의 효과에 대한 검증은 이루어지지 않은 상태이다.

성충동약물치료대상자들은 교도소 또는 치료감호소에서 기존에 진행되고 있는 치료, 교육프로그램을 이수한 이후에 약물치료를 받게 될 것이므로 이 때 병행하게 될 심리치료는 기존의 프로그램과는 다른 별도의 내용으로 준비되어야 할 것이다. 또한 약물치료 대상자 뿐만 아니라 모든 성범죄자에 있어 제대로 된 치료, 교육프로그램의 실시는 매우 중요한 사항이므로, 점진적으로 집행유예 등의 경우 / 수감 중인 경우 / 가석방시 / 치료감호시 / 형기종료 이후 등 모든 단계를 포괄하고, 성범죄자의 유형 및 왜곡된 성의식의 정도에 따라 구분되어 실시되는 체계적인 통합치료·교육프로그램을 마련하여 운영할 필요가 있다¹⁹⁾.

그러나 이를 위해서는 법무부, 여성가족부, 보건복지부 및 교도소, 구치소, 치료감호소, 보호관찰소 등 긴밀한 협조가 중요하고, 체계적인 통합 치료·교육프로그램 역시 단기간에 준비될 수 있는 것이 아니므로, 화학적 거세 제도가 결국 “치료”가 아닌 “처벌”의 기능만을 수행하게 되지 않을까 하는 우려가 있다.

IV. 국가형벌권의 남용과 법치

17) 법무부, 「아동 성폭력사범 격리 및 피해자보호 강화 대책」, 2009. 10

18) 국민일보 2010. 3. 19.자 기사, 「아동 성범죄, 재범을 막아라... 공주 치료감호소 ‘긴장의 24시’ 르포」

19) 이와 관련하여 박상진·신준섭, 「외국의 성폭력 가해자 치료프로그램 연구」, 『형사정책』 제17권 제1호 (2006. 2); 김한균, 「성범죄 재범방지정책으로서 미국의 성폭력범죄자 수용치료 사법처분」, 『외국의 보안 처분제도에 관한 연구』, 법무부, 2007; 고민조, 「영국 성폭력사범 위험성 관리체제」, 『형사정책연구소식』 제98호, 2006; 권창국 역, 「형사시설 및 보호관찰소에 있어서 성범죄자 처우프로그램에 대하여」, 『형사정책연구소식』 제100호, 2007; 김혜정, 「성폭력범죄자의 재범방지를 위한 치료제도와 관련한 정책적 방향」, 『형사정책연구소식』 제98호, 2006, 29쪽 참조

1. 문제의 소재

앞서 살펴본 바와 같이 전자발찌 제도와 화학적 거세 제도는 성폭력 범죄에 대한 엄격하고도 다양한 대응(제재)수단을 확보한다는 긍정적인 취지에도 불구하고 많은 내용상 문제점들을 안고 있다. 그러나 보다 근본적으로는 전자발찌 제도와 화학적 거세 제도의 세부적인 내용상의 문제점들이 아니라, 이들 제도로 대표되고 있는 “아동성폭력 사건에 대한 강력 대처” 및 “가해자에 대한 감시 및 처벌의 강화”라는 경향성이 문제된다고 볼 수 있으며, 이러한 경향성은 결국 국가형벌권의 남용 문제로 귀결된다고 볼 수 있다.

2. 성폭력에 대한 왜곡된 인식의 강화

먼저 최근의 성폭력 정책이 사회적으로 공분을 일으키는 아동성폭력과 같은 특정 유형의 성폭력에만 집중되는 것은 성폭력에 대한 왜곡된 인식을 강화할 우려가 있다. 성폭력 범죄에 대해서는 엄벌주의와 온정주의라는 상반된 두 가지 반응이 공존하게 되는데, 최근에 주로 문제된 아동성폭력 사건과 같은 경우 사형제나 사회로부터의 영원한 격리, 화학적 거세, 심지어 물리적 거세까지 논의되는 것은 바로 이러한 엄벌주의 경향의 대표적인 예시라고 할 수 있다. 반면, 피해자가 성인이고 가해자와 밤늦게까지 함께 술을 마시다가 성폭력을 당한 경우, 피해자가 청소년이지만 가출을 했고 성폭력으로 인해 임신한 사실이 주변에 알려지게 되자 고소를 한 경우, 피해자가 장애인이지만 피해 사실에 대한 진술이 일관되지 못하고 목격자가 없는 경우 등과 같이 피해자를 의심할만한 정황이 존재하는 경우에는 믿기 어려울 만큼의 가해자에 대한 온정주의가 나타나게 된다. 술에 취해 실수를 한 것이라거나, 피해자에게도 일부 책임이 있다거나, 이런 일로 가해자의 인생을 망쳐야 하겠냐는 등의 가해자 옹호 논리는 성폭력 수사·재판 과정에서 쉽게 접할 수 있는 것들이다.

문제는 최근 연이어 발생한 사건들과 같은 극단적 유형의 성폭력 사건만이 지나치게 강조될수록, 그 반작용으로 그와 같은 극단적인

경우가 아닌 성폭력에 대하여는 그 심각성을 과소평가하고 가해자와 피해자 사이의 사적인 문제로 치부하거나, 가해자에 대한 처벌을 불필요한 것으로 생각하는 온정주의의 폐해가 더욱 심하게 나타날 수 있다는 점이다. 성폭력 사건의 대부분이 가해자와 피해자가 서로 아는 관계에서 발생하고, 대다수의 가해자들이 이에 대해 피해자와 합의된 관계였다거나, 피해자가 먼저 유혹을 했다고 주장하고, 잘못을 인정하더라도 술에 취해 발생한 단순한 실수에 불과하다는 변명을 한다는 점을 고려할 때, “어느 날 낯선 성인이 나타나 연약한 아동을 상대로 하여 흉악하고 파렴치한 범행을 저지른다”는 왜곡된 범죄 이미지의 재생산²⁰⁾은 대다수 성폭력 사건의 해결에 있어 상당한 걸림돌로 작용할 가능성이 매우 크다²¹⁾.

3. 특정 개별 가해자에 대한 과도한 책임 전가

“감시 및 처벌의 강화” 정책은 특정 사건의 개별 가해자에 대한 분노의 여론을 그대로 반영하고 있다. 즉, 가해자는 나쁜 사람이고 형사처벌을 한 이후에도 우리 사회의 위험요소가 될 수 있으므로, 성폭력 문제를 해결하기 위해서는 위험인물을 철저히 감시와 통제하는 것으로 해결해야 한다는 논리이다. 그러나 이러한 논리전개는 자칫 모든 책임을 가해자 개인에게만 전가하고 우리 사회의 성폭력 관련 제도의 문제를 간과하게 하는 오류를 범할 수 있다.

즉, 최근에 문제된 사건들만 보더라도 경찰수사의 문제점이나 정부·지자체·교육당국의 예방대책의 미비, 경찰·검찰·법원 등 사건관계자들의 잘못된 인식 또는 실무관행, 피해자 보호체계의 미비 등 제도적, 구조적 문제점이 많이 지적되었음에도 이에 대한 대책은 부수적으로만 다루어질 뿐이고 가해자에 대한 엄중 처벌만이 주된 의제로 설정되고 있는 것이다. 성폭력 문제는(아동성폭력을 포함하여) 최근에 갑자기 등장한 새로운 사회문제가 아니며, 또한 예전부터 이미

20) 이호중, 앞의 글, 77쪽 참조

21) 특히, 화학적 거세의 경우에는 성폭력 범죄가 “가해자의 참을 수 없는 욕구”에 의해 발생하는 것이라는 잘못된 인식을 강화할 우려도 있다. 이임혜경, 「언론 밖 세상에 주목하자」, 『아동성폭력 재범방지정책과 인권 토론회 자료집』, 국가인권위원회, 2010. 7, 98~99쪽 참조

충분히 심각한 문제였다는 점을 고려하면, 이와 같은 의제 설정은 가해자에게 모든 책임을 전가함으로써 지금까지의 정책오류를 은폐하고 사회적 비난을 피하려는 의도로 충분히 해석될 수 있다²²⁾.

4. 예산·인력 등 사회적 자원의 비효율적 분배

한국성폭력상담소의 2008년 상담통계에 의하면, 아동성폭력사건의 47.4%가 친척 관계에서 발생하였다²³⁾. 성폭력 사건은 피해자의 신고율이 10%에도 못미칠 정도로 암수범죄가 많다는 점이 큰 특징인데, 아동성폭력사건의 절반 정도를 차지하고 있는 친척 관계에서의 사건의 경우에는 가족의 명예, 가해자에 대한 온정주의, 피해자의 독립적 능력 및 지원자의 부재, 심지어는 경제적 이해관계까지 얽혀 있어 사건을 신고하기 더더욱 어려운 측면이 있다. 이러한 특성을 고려하여 보면, 기소되어 실형을 선고받는 성범죄자 중에서도 일부에게만 적용되는²⁴⁾ 화학적 거세 제도보다는 아동성폭력의 신고율을 높일 수 있는 피해자 지원체계의 강화(피해자보호시설, 아동성폭력전담상담기관 등)와 아동성폭력의 처벌을 담보할 수 있는 수사·사법담당자들에 대한 교육, 아동전문가 양성 및 전문가와의 유기적 협력시스템 구축 등의 노력이 좀 더 근본적이고 영향력이 많은 대책이 될 수 있다. 그 밖에 청소년가해자들에 대한 제대로 된 교육 실시, 학교·학원 주변 지역의 안전망 구축 등 지속적으로 예산 및 인력을 투입하여 추진해야 할 정책들이 산적해 있다.

그러나 정부가 사용할 수 있는 예산과 인력은 한정되어 있으므로, 특정 정책에 대한 강조는 필연적으로 나머지 정책들에 대한 유보 또는 부실한 진행을 가져올 수밖에 없다. 예컨대, 최근 실시하고 있는 전자발찌 제도의 경우 지금까지 2008년 약 86억 원, 2009년 약 23억

22) 같은 취지로 언론보도가 성범죄자에게만 집중되어 성폭력 사건이 발생한 맥락이나 환경과 같은 구조적 문제를 놓치고 있다는 점을 지적한 글로는 이용성, 「인권위 토론문」, 『아동성폭력 예방방지정책과 인권 토론회 자료집』, 국가인권위원회, 2010. 7, 86~87쪽

23) 이윤상, 「아동성폭력피해자를 염려하는가?」, 『나눔터』(2009 겨울, 66호), 한국성폭력상담소, 12쪽

24) 2007년을 기준으로 전체 아동성폭력 범죄 1839건 가운데 무기징역은 0.4%에 불과하였으며, 42%는 벌금형, 30%는 집행유예를 선고받았다. 성충동약물치료는 징역형의 실형을 선고받는 경우에만 부과될 수 있으므로(법제8조 제3항), 위와 같은 처벌현황 및 신고율, 기소율, 유죄율 등을 함께 감안하면 그 적용대상이 매우 한정됨을 알 수 있다.

원 등 100억 원 이상의 예산이 전자발찌 시스템 구축 등에 사용되었으며, 화학적 거세의 경우 첫 해 필요한 예산은 약 9억 원으로 추산된다고 하는데²⁵⁾, 성폭력사범에 대한 교육운영예산이 연간 1억~2억 원 사이이고, 성폭력 피해자에 대한 치료지원 예산(2007년 여성가족부)은 약 5억 정도인 점²⁶⁾을 감안하여 볼 때, 보다 근본적으로 전자발찌 제도가 성폭력범죄의 예방에 얼마나 필요하고 우선적으로 추진되어야 할 정책인지를 검토해볼 필요가 있다.

V. 결론

위에서 살펴본 바와 같이, 전자발찌 및 화학적 거세 제도와 같이 최근에 도입된 강력한 성폭력 정책들은 우리 사회의 성폭력 문제 해결을 위한 전체적인 관점에서 보면 오히려 상황을 더욱 악화시키고 보다 우선적으로 추진되어야 할 정책들이 후순위로 밀려 나게 되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 이들 정책들을 개별적으로 검토할 때 실증적인 범죄예방의 효과가 있는지만을 검증하기 보다는 지금까지 추진해온 성폭력 정책들의 현황과 성과를 분석하고 이를 바탕으로 거시적인 관점에서 성폭력 정책의 방향과 우선순위를 먼저 검토할 필요가 있다.

그러나 최근 성폭력 정책의 흐름은 그와 같은 거시적인 관점과는 무관하게 여론무마 및 즉각적인 성과만을 우선시하는 정치적 고려에 의해 좌우되고 있다고 판단된다. 단적으로 현재 법무부에서 진행하고 있는 형법 개정작업은 수사기관이나 법원과 같은 법률전문가들도 혼동을 일으킬 만큼 복잡하게 규정되어 있는 현행 성폭력 관련 법체계를 정비할 수 있는 절호의 기회이며 여성단체들에서는 이미 그와 같은 내용을 반영한 개정안을 제시하였음에도 불구하고 전혀 그러한 내용이 논의되지 않고 있는 현실이 성폭력 문제를 바라보는 거시적 관점의 부재를 드러내고 있다고 할 수 있다. 그리고 성폭력 범죄의

25) 연합뉴스 2010. 7. 1.자 기사, 「화학적 거세법 첫해 예산 9억원...후속조치 착수」

26) 변혜정, 「성폭력 관련 공공지출에 대한 성인지적 분석」, 『공공지출이 성불평등에 미치는 영향』, 한국여성정책연구원 성인지예산센터, 2008, 273쪽

높은 재범율로 인해 특별한 대응이 필요하다는 주장에 의해 도입된 전자발찌 제도는 어느새 수차례의 개정을 통해 유괴범죄 및 살인죄로 적용이 확대되었고, 추가로 적용대상이 더 확대될 가능성도 매우 크다고 판단된다.

결국 위에서 살펴본 성폭력 정책의 흐름은 성폭력 문제를 해결하기 위한 정부의 특별한 의지가 표출되고 반영된 것이라기보다는, 성폭력 문제를 계기로 국가형벌권을 강화하는 과정의 일부로 해석될 수 있다. 따라서 개별제도의 구체적인 내용과 효과에 대한 논의도 중요하지만 보다 근본적으로 위와 같은 국가형벌권의 남용 현상에 대한 분석과 대응이 필요하며 전자발찌나 화학적 거세 제도에 대한 대응 역시 이러한 관점을 근거로 할 때 더욱 올바른 방향에서 접근할 수 있을 것이다.

보호감호(보호수용)의 재도입 비판론

“강성 형벌정책에 대한 비판적 성찰을 위하여”

이호중(서강대 법학전문대학원 교수)

I. 들어가며

최근 들어 정부는 2005년에 폐지된 보호감호를 다시 도입하려는 행보를 본격화하고 있다. 이미 지난 3월 법무부장관은 「형사법개정 특별분과위원회」의 논의를 거쳐 마련한 형법개정안에 보호감호를 다시 도입하겠다는 의지를 분명히 밝힌 바 있으며, 지난 8월 25일 법무부의 공청회에서 처음으로 공개된 형법개정시안에 따르면, 상습범 및 누범가중 규정을 모두 삭제하는 대신에 “위험한 강력범죄자로부터의 사회방위”를 위하여 보안처분제도를 정비하여 형법에 편입하는 것으로 하였으며, 보안처분의 종류로 “보호감호, 치료감호, 보호관찰”을 규정하고 있다.¹⁾ ‘치료감호’는 현행 치료감호법에 규정된 내용을 형법에 편입하는 것이지만, ‘보호감호’는 폐지된 지 5년 만에 “부활”되는 것이고, ‘보호관찰’은 현행법에서보다 대폭적으로 “확대”가 예고되어 있다.

10월 25일 법무부는 형법총칙분야의 개정사항을 담은 「형법 일

1) 형법개정시안의 보안처분제도에 대해서는, 김일수, 「보호감호 처분의 재도입 및 보안처분 제도의 형법편입」, 법무부 주최 『형법 총칙 개정 공청회』 자료집, 2010.8.25., 201-230쪽

부개정법률안」(이하 ‘형법개정안’이라 함)을 입법예고하였는데, 여기에서는 “보호감호”, “치료감호”라는 용어를 “보호수용”과 “치료수용”으로 변경되었다. 용어만 변경되었을 뿐 규정내용은 8월 25일 공개된 형법개정시안의 보호감호와 동일하다. 이름만 슬쩍 바꾸어 보호감호의 부활에 대한 비난을 피해가려는 것은 아닌지 하는 의구심이 든다. 이 글에서는 이미 우리에게 익숙한 용어인 ‘보호감호’라고 칭할 것이다.

주지하다시피, 우리 사회에서는 2007년경부터 형벌정책의 강성화 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다.²⁾ 극악한 아동성폭력사건들이 연이어 사회적 이슈가 되면서 아동성폭력범죄자에 대한 강력한 응징과 감시 및 사회적 격리를 요구하는 여론이 비등하였고, 이를 배경으로 삼아 아동성폭력범죄 뿐만 아니라 강력범죄 전반에 대한 강성 통제 장치들이 본격적으로 도입된 바 있다. 2008년 9월부터 시행되고 있는 위치추적 전자장치부착제도(이하 “전자발찌”라 함)는 채 2년도 되지 않아 그 적용대상이 성폭력범죄뿐만 아니라 미성년자유괴범죄 및 살인범죄까지 확대되었으며, 부착기간도 최장 30년까지 가능하도록 확대되었다. 성폭력범죄자에 대한 신상공개제도도 인터넷상의 공개로 확대되었으며, 성도착증에 의한 성폭력범죄자에 대해서는 화학적 거세를 실시하는 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」도 2011년 6월 30일부터 시행하기로 예정되어 있다. 뿐만 아니라, 2010.4.15. 개정된 형법(2010.10.16. 시행)은 징역형의 상한을 30년(가중하면 50년)으로 확대하였다.

이와 더불어 사형집행을 재개하려는 시도가 2008년 이래로 매년 되풀이되고 있음은 익히 알려진 사실이다. 사형의 존치 및 집행의 유혹은 소위 ‘위험한 범죄자’에 대한 사회적 격리의 가장 극단적인 형태이다.

필자는 전자발찌, 화학적 거세 등의 형사제재의 도입, 사형집행의 재개움직임과 더불어, 보호감호의 재도입도 ‘위험한 범죄자에 대한 사회적 격리와 통제’를 목표로 움직이는 수단들이며, 그 통제장치들은 근본적으로 ‘형벌정책의 강성화’라는 동일한 맥락 속에 위치해

2) 이에 대한 인권법적 비판은, 이호중, 「아동성폭력 재범방지정책의 인권법적 쟁점」, 국가인권위원회 주최 『아동성폭력 재범방지정책과 인권』 토론회 자료집(2010.7.15.), 35-97쪽 참조

있다는 인식을 갖고 있다. 필자의 이러한 인식을 기반으로 하여, 이하에서 2005년 보호감호 폐지 당시의 논의와 작금의 재도입 논의를 비교하면서 보호감호 폐지의 역사적 의미를 되새겨 보고, 보호감호의 재도입에 대하여 비판적으로 문제를 제기해 보고자 한다.

II. 형법개정안의 보호감호의 주요 내용

1. 보호감호의 폐지와 그 이후 보호감호의 집행상황

1980년 신군부에 의해 도입된 보호감호는 2005.8.4. 폐지되었다(사회보호법의 폐지 및 치료감호법의 제정). 보호감호의 폐지에도 불구하고, 폐지 이전에 이미 확정된 보호감호 판결의 효력은 그대로 유지되도록 하였기 때문에(사회보호법폐지법률 부칙 제2조), 폐지 당시에 보호감호의 집행 중인 자 및 보호감호의 선고를 받고 징역형 복역 중인 자에게는 구 사회보호법에 따른 보호감호가 집행되거나 집행될 예정이다. 엄밀하게 말하여 보호감호는 완전히 폐지된 것이 아니라 아직도 살아 있는 셈이다.

2010.9.30. 현재 보호감호 집행중인 자 103명(청송제3교도소 수용)이며, 보호감호 선고를 받고 징역형 집행 중인 자는 178명에 이르고 있다. 피보호감호자의 죄명별 현황은 아래 <표1>과 같다.

<표1> 피보호감호자 죄명별 현황(1999-2008년)³⁾

연도 죄명	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
계	1,640 (100)	1,546 (100)	1,603 (100)	1,675 (100)	898 (100)	239 (100)	86 (100)	63 (100)	58 (100)	66 (100)
강도	230 (14.1)	226 (14.6)	246 (15.3)	255 (15.2)	138 (15.4)	114 (47.7)	28 (32.6)	32 (50.8)	25 (43.1)	33 (50.0)
절도	1,204 (73.4)	1,132 (73.2)	1,181 (73.7)	1,243 (74.2)	651 (72.5)	58 (24.2)	43 (50.0)	14 (22.2)	5 (8.6)	5 (7.6)
폭력	106 (6.5)	94 (6.1)	89 (5.5)	99 (5.9)	41 (4.6)	29 (12.1)	2 (2.3)	4 (6.4)	3 (5.2)	1 (1.5)
상습 사기	50 (3.0)	49 (3.2)	50 (3.1)	50 (3.0)	31 (3.4)	10 (4.2)	-	70 (19.7)	-	-

3) 법무연수원 발간, 『범죄백서 2009년』, 2009.12., 365쪽

기 타	50 (3.0)	45 (2.9)	37 (2.4)	28 (1.7)	37 (4.1)	28 (11.8)	13 (15.1)	13 (20.6)	25 (43.1)	27 (40.9)
-----	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

2. 법무부 형법개정안의 보안처분의 주요 내용

가. 보호감호

징역형과 보호감호를 병과하는 방식의 보호감호제는 독일형법상의 보안감호제(Sicherungsverwahrung, 독일형법 제66조)를 역사적·비교법적 모델로 하고 있다. 법무부는 형법의 상습범 및 누범 가중규정을 모두 삭제한다는 전제에서 보호감호제를 독일의 보안감호제와 유사하게 구상한 듯하다. 형법개정안의 보호감호를 간략히 설명하면 다음과 같다.

○ 대상범죄 및 요건(개정안 제83조의3)

- “다음 각 호의 어느 하나에 해당하고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 자”

1. 다음 각 목의 죄로 3회 이상 징역 1년 이상의 실형을 선고 받고 형기 합계가 5년 이상인 자가 최종형의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 5년 안에 다시 다음 각 목의 죄를 고의로 범하여 1년 이상의 징역을 선고할 때

가. 제164조(현주건조물등에의 방화)부터 제168조(연소)까지의 죄, 제250조(살인, 존속살해)부터 제253조(위계등에 의한 촉탁살인 등)까지의 죄, 제257조(상해, 존속상해)부터 제259조(상해치사)까지의 죄, 제287조(미성년자의 약취, 유인)부터 제289조(국외이송을 위한 약취, 유인, 매매)까지의 죄, 제297조(강간)부터 제303조(업무상위력등에 의한 간음)까지의 죄, 제305조(미성년자에 대한 간음, 추행), 제333조(강도)부터 제340조(해상강도)까지의 죄

나. 가 목의 죄로서 다른 법률에 따라 가중 처벌되는 죄

2. 제1호 각 목에 규정된 죄로 징역 1년 이상의 실형을 받은 자가 최종형의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 5년 안에 실형을 받은 죄와 같은 종류 또는 유사한 범죄⁴⁾를 2회 이상

범하여 상습성이 인정될 때

3. 보호수용의 선고를 받은 자가 그 수용의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 5년 안에 보호수용을 받은 죄와 같은 종류 또는 유사한 범죄를 범하여 상습성이 인정될 때

○ 보호감호의 기간 - 구 사회보호법과 동일하게 “7년을 초과할 수 없다”고 규정함(개정안 제83조의6 제2항).

○ 보호감호의 집행에 관하여는 “보호수용은 보호감호시설에 수용하여 교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 부과할 수 있다. 다만, 근로는 피보호수용자의 동의를 있는 경우에 부과한다.”고 규정하고 있다(형법개정안 제83조의6 제1항). 이는 구 사회보호법 제7조 제1항⁵⁾과 거의 동일한 규정이다.

○ 집행순서

- 형을 먼저 집행하고 보호감호 집행(개정시안 제103조 제1항).
- 치료감호와 보호감호의 판결이 있는 때에는 치료감호를 먼저 집행한다.

○ 보호감호의 집행유예(소위 중간심사) 제도를 도입한 것이 이번 형법개정안의 특징이다(개정안 제83조의7).

- 징역과 보호감호가 함께 선고되지만, 징역형 만기 6개월 전 즈음에 보호감호의 집행여부를 법원이 다시 한번 심사하여 재범의 위험성이 크지 않다고 인정되면 ‘2년 이상 7년 이하의 기간 동안’ 보호감호의 집행을 유예하고 보호관찰을 받도록 할 수 있다.

4) 제83조의4(실형 및 같은 종류·유사죄) ② 제83조의3에서 “같은 종류 또는 유사한 범죄”라 함은 전후의 범죄 관계에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 죄명이 같은 경우
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 제164조(현주건조물등에의 방화)부터 제168조(연소)까지의 죄 상호간
 - 나. 제250조(살인, 존속살해)부터 제253조(위계등에 의한 촉탁살인등)까지의 죄 상호간
 - 다. 제257조(상해, 존속상해)부터 제259조(상해치사)까지의 죄 상호간
 - 라. 제287조(미성년자의 약취, 유인)부터 제289조(국외이송을 위한 약취, 유인, 매매)까지의 죄 상호간
 - 마. 제297조(강간)부터 제303조(업무상위력등에 의한 간음)까지의 죄, 제305조(미성년자에 대한 간음, 추행) 상호간
 - 바. 제333조(강도)부터 제340조(해상강도)까지의 죄 상호간
3. 제2호 각 목에 규정된 죄와 그 가중 처벌에 관한 죄의 경우

5) 구 사회보호법 제7조 (보호감호의 내용) ① 보호감호의 선고를 받은 자(이하 "피보호감호자"라 한다)에 대하여는 보호감호시설에 수용하여 감호·교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 부과할 수 있다. 다만, 근로는 피보호감호자의 동의를 있는 때에 한한다.

- 보호감호의 집행유예를 받은 자가 보호관찰 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 집행유예의 선고를 취소할 수 있다(개정안 제83조의8).

나. 치료감호

형법개정안의 치료감호는 현행 치료감호법의 내용과 거의 동일하기 때문에 여기에서는 생략하기로 한다.

다. 보호관찰

입법예고된 형법개정안은 보호관찰을 독립된 보안처분으로 도입하여 폭넓게 활용하도록 한 점, 그리고 보호관찰 부과시 전자발찌 부착명령이 가능하도록 한 점이 커다란 특징이다. 그 주요내용을 개관하면 아래와 같다.

○ 보호관찰이 부과되는 경우(개정안 제83조의17)

- 아래의 경우 보호관찰의 자동개시(개정안 제83조의17 제1항, 제83조의19)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 보호수용의 집행 중에 있는 자가 가출소한 때(기간 : 기본 5년 +5년 연장가능)2. 가출소 또는 가중료됨이 없이 보호수용 또는 치료수용의 집행이 만료된 때(기간 : 기본 7년 +치료감호의 경우 5년 연장가능)3. 보호수용의 집행을 유예할 때(기간 : 그 집행유예의 기간 동안)4. 치료수용의 집행 중에 있는 자가 가중료되거나 치료위탁된 때(기간 : 기본 5년 +5년 연장가능) |
|---|

- 보호감호의 대상범죄를 저질러 3년 이상의 유기징역을 선고할 경우 법원이 재범의 위험성을 고려하여 징역형 집행 종료 이후의 보호관찰을 함께 명할 수 있다(개정안 제83조의17 제2항) - 기간 : 1년 이상 5년 이하(개정안 제83조의19 제4항)

○ 위와 같은 보호관찰이 개시되는 경우 판결 또는 행정처분으로 보호관찰 기간의 범위 내에서 전자장치의 부착을 명할 수 있다(개정

안 제83조의18 제2항).

Ⅲ. 2005년 보호감호 폐지를 회고하며

- 사회보호법폐지운동 당시의 보호감호 폐지 논거

1. 구 사회보호법상 보호감호에 대한 헌법재판소의 합헌의견과 위헌의견

구 사회보호법상의 보호감호에 대하여 헌법재판소는 다수의견으로 위헌이 아니라는 입장을 일관되게 표명한 바 있으나, 소수의견으로 위헌의견도 개진된 바 있다.⁶⁾ 아래에서는 위헌의 쟁점별 합헌의견과 위헌의견을 대비해 본다.⁷⁾

가. 형벌과 보호감호의 본질적 차이 여부

합헌의견	위헌의견
보호감호처분은 형벌의 책임 종속성으로 인해 책임능력이 없어 형벌을 과함이 불가능하거나 비례원칙 제약으로 형벌만능으로 행위자의 장래의 재범에 대한 위험성을 제거하기에 충분하지 못한 경우 사회방위와 행위자의 사회복지 목적 달성을 위해 고안된 것으로 20세기 전반부터 구라과대륙의 여러 나라에서 채택함.	오늘에 있어서 형벌사상은 19세기에 있어서의 그것과는 달리 형벌은 응보가 아니라 범인의 개선, 교육 및 그를 통한 사회방위를 목적으로 하는 것으로 그 점에 있어서 형벌과 보호감호처분은 아무런 차이가 없다. 따라서, 응보형제도의 결함을 보충하기 위해 생겨난 보호감호제도는 더 이상 의미가 없고 필요 없다.

나. 이중처벌금지의 위배 여부

합헌의견	위헌의견
보호감호와 형벌이 자유를 박탈하는 수용처분이라는 점에서 유사하나, 보호감호는 재범의 위험성이 있고 특수한 교육, 개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대해 사회복지를 촉진하고 사회보호를 위해 헌법 제12조 제1항을 근거로 한 보안처분으로, 그 본질과 추가하는 목적 및 기능에 있어 형벌과 다른 독자적 의의를 가진 사회 보호적 처분이므로	헌법 13조 1항의 이중처벌금지원칙은, 형벌이건 보안처분이건 명칭불문하고 동일범죄에 대해 2중으로 고통을 가하는 것을 금지하는 취지이므로 이름이 보안처분이라 하더라도 내용이 범죄인에 대해 고통을 가하는 것이면 이에 해당. 보호감호의 주된 내용도 감호대상자를 보호감호시설에 격리 수용하여 감호, 교화하고 사회복지에 필요한 심신 단련과 기

6) 현재 1996.11.28. 선고 95헌바20 ; 1991.4.1. 선고 89헌마17·85-100-109-12 사건 등

7) 아래 표는, 박찬운, 「보호감호제도 왜 폐지되어야 하는가」, 『사회보호법, 무엇이 문제인가?』(사회보호법폐지를 위한 공동대책위원회 주최 토론회자료집), 2003.5.22., 33-37쪽의 내용을 정리한 것임.

<p>형벌과 보호감호를 병과하여 선고해도 이중 처벌이 아니다.</p> <p>사회보호법 42조에서 행형법을 준용하도록 하고 있으나 둘 다 신체자유를 박탈하는 수용처분이고, 일정기간 격리하여 사회에 복귀할 수 있도록 교정교화하는 것을 목적으로 하는 점에서 차이 없으므로 그러한 한도에서 성질에 반하지 않는 한 집행절차에 행형법을 준용한다는 의미이고, 피보호감호자분류처우 규칙에 의하면 집행 장소, 처우(의복, 노동과 보수, 접견, 서신, 두발, 교육, 근로, 직업훈련) 등에 있어 자유형의 집행과 달리 취급하고 있으므로, 문제 없다.</p>	<p>술교육 및 직업훈련을 과하는 것이어서 자유형의 내용과 실질적인 차이가 없다. 결국 과거의 전과 때문에 동일한 범죄에 대하여 형벌이라는 이름으로 자유형을 복역하고 다시 보호감호라는 이름으로 자유형을 복역하는 것에 차이가 없으므로 이중처벌에 해당한다.</p>
--	---

다. 적법절차 위반 여부

합헌의견	위헌의견
<p>헌법 제12조에서도 '적법절차에 의한 보안처분'을 허용하고 있어 보호감호의 근거로 두고 있는바, 그 내용은 입법권자의 형성의 자유에 속하는 문제이다.</p>	<p>적법절차란 법치주의의 본질적 내용으로서 국민의 권리·의무에 관한 법률은 그 성립절차가 합법적이고 법률의 목적이나 내용도 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법이념, 개인의 권리를 보호하고 실현하기 위하여 확립되어온 여러 원칙, 자연적 정의에도 합치되어야 한다는 원리. 따라서 거듭처벌금지의 헌법규정에 반하는 보호감호는 그 자체로 적법절차에 의한 보안처분에 해당될 수 없음. 그리고 누범이나 상습성 있는 범죄인등에 대하여는 형법과 특별법등에 누범가중 및 상습범 가중 규정등이 있어 법원이 그러한 법률에 따라 범죄인의 교육·개선에 부족함이 없는 매우 무거운 형을 선고할 수 있도록 되어 있는데 그것도 모자라서 다시 교육·개선을 위한 보호감호라는 미명아래, 아님만 다를 뿐 자유형과 같은 내용의 처벌에 다른없는 보호감호제도를 두어 형 집행 후 중첩적으로 집행하도록 하는 것은 너무 가혹하고 위협적이어서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념(헌법 제10조)에 반하는 바, 적법절차에 위배된다.</p>

라. 보호감호 집행의 열악함으로 인한 위헌여부

합헌의견	위헌의견
<p>2,607평의 협소한 방에 5-8명씩 수용하는 등 시설이나 처우방법 등이 열악하여 인간의 존엄과 가치가 충분히 보장되어 있다고 할 수 없고, 국가 재정형편이 허용되는 한 마땅히 개선되어야 하나, 보호감호집행의 현실적인 여건이 위와 같이 불만족스럽다고 해서 재범</p>	<p>2,607평의 방에 5~8명을 수용하고 있다면 1인의 방 점유면적이 겨우 0.52평 내지 0.32평 남짓 밖에 되지 아니하여 침식과 기거에 매우 고통스러운 좁은 면적이어서 그 점만으로도 피감호자의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하고 있는 것임.</p>

<p>의 위험성이 있는 사람들에 대하여 특수한 교육·개선을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호하고자 하는 독자적인 목적을 가지고 있는 보호감호제도 그 자체가 이로써 바로 위헌적인 것으로 된다고는 할 수 없다.</p>	<p>그리고 청구인들이 방이 너무 비좁다고 지적한 것은 비인간적인 보호감호집행실태의 한 가지 예로서 지적하였을 뿐, 보호감호집행의 실태가 전반적으로 비인간적이라고 주장하고 있는 것이므로, 그 밖의 점에 대하여 일일이 지적하여 주장하지 않고 있다고 하더라도 헌법재판소로서는 마땅히 집행방법의 전반에 걸쳐 과연 인간으로서의 존엄과 가치가 보장되어 있는지의 여부를 직권으로 조사하여 만약 집행방법이 부당하다면 집행을 취소하거나 시정명령을 하여야 함</p>
---	---

마. 재범의 위험성 판단이 적법절차에 위배되는가 여부

합헌의견	위헌의견
<p>피감호청구인에 대한 재범의 위험성의 판단은 결국 법관에 의한 사후 예측 판단 작용인 이상, 절차상 감호사건과 피고사건을 병합하여 심리하는 경우 예측판단의 시점이 피고사건의 심리종결시점으로 된다고하여 반드시 보호감호제도의 본래의 취지에 반한다고 할 수 없고, 보호처분의 관리와 집행에 관한 사항을 심사, 결정하는 사회보호위원회가 설치되어 있어 집행개시 후 매 1년 가출소 여부를, 가출소한 감호자에 대해 매 6월 집행면제 여부를 심사 결정하는 바, 보호감호 집행 개시 후 그 성향이 개선되어 재범의 위험성이 없다고 판단될 경우, 위원회의 심사거칠 수 있으므로 문제 없음.</p>	<p>형의 선고 시에 판단해야 할 재범의 위험성은 판결선고시가 기준으로 되어야 할 것이 아니라 형의 집행을 종료한 시점이 기준으로 되어야 하는데, 법관에게 집행 종료시라는 장래의 시점에서의 재범의 위험성 유무를 판결 시에 미리 점치도록 하는 것을 무리한 요구이고, 필경 형의 집행으로 인하여 재범의 위험성이 이미 교정되었을 수도 있는 사람을 람을 무고하게 보호감호시설에 수용하여 불필요한 고통을 주게 될 가능성이 충분히 있음.</p>

바. 재판청구권의 침해 여부

합헌의견	위헌의견
<p>재범의 위험성은 장래에 다시 범죄를 범할 개연성을 의미하므로, 장래의 예측에 따른 불확실성을 가지고 있음을 부정할 수 없으므로, 보안처분을 선고하는 때에 미리 재범의 위험성의 소멸시기를 예측한다는 것은 거의 불가능하여, 본질상 집행단계에서 기간이 확정되는 부정기임을 면할 수 없다. 그러나 사회보호위원회가 이 문제를 해결해 준다.</p>	<p>재범의 위험성에 비례한 감호기간을 선택할 수 있는 법원의 재량을 배제하는 것이므로 재판 받을 권리를 침해하는 것이다.</p>

2. 인권단체들의 보호감호 폐지운동과 그 논거들

가. 공대위의 활동

2003.3. 민주사회를위한변호사모임, 인권운동사랑방, 천주교인권위원회 등 26개 인권단체가 모여 사회보호법의 반인권성을 비판하고 그 근본적인 해결을 위해 「사회보호법폐지를 위한 인권단체공동대책위원회」(이하 '공대위'라 함)를 구성하여 활동하였다.

○ 보호감호 폐지운동의 주요 경과

- 2003.5.22. 사회보호법폐지를 위한 토론회 개최
- 2003.8.21. 보호감호제도의 폐지를 촉구하는 공대위 의견서 채택
 - 법무부장관, 국회 등을 방문하여 보호감호 폐지의 당위성을 설명하고 폐지에 적극적으로 나설 것을 촉구하는 등 활동 전개
- 2003.6. 청송보호감호소 피감호자 616명이 보호감호제 위헌헌법소원 제기
 - 2003.7. 대한변호사협회에서도 보호감호제 폐지 의견 제출
 - 2004.9.15. 열린우리당 최용규 의원 대표로 「사회보호법폐지법률안」 발의
 - 2005.1. 청송보호감호소 수감자 200여명이 보호감호제 폐지를 요구하며 단식농성
 - 2005.2.16. 정부와 열린우리당은 당정협의를 갖고 '보호감호제도'가 포함된 현행 사회보호법을 폐지하기로 함.
 - 2005.6. 사회보호법폐지법률안 국회 법사위 통과
 - 2005.7. 사회보호법폐지법률안 국회 본회의 통과

나. 공대위의 보호감호 폐지의 주요 논거

헌법재판소는 보호감호제에 대하여 “보호감호처분은 재범의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호하기 위한 보호처분이므로 형벌과 보호감호를 병과 한다고 해서 이중처벌금지의 원칙에 위반되지 않는다”는 입장을 분명히 하고 있다. 즉, 헌법재판소의 확고한 입장은 “제도로서 보호감호”는 위헌이 아니라는 것이다. 이에 대하여 공대위에서는 보호감호의 “현실”에 초점을 두어 보호감호의 집

행현실이 보호감호제도의 본래적 목적에 부합하지 않으며, 실질적으로 징역형 집행과 동일하다는 점을 집중적으로 강조하면서 보호감호 폐지의 당위성을 주장한 바 있다.⁸⁾ 그 주요논거는 아래와 같다.

① 보호감호의 현실은 교도소의 징역형 복역과 다르지 않다!

- 보호감호의 주된 목적은 피감호자를 교육·개선하여 사회에 복귀토록 하는데 있음. 그러나 청송보호감호소의 현실을 보면, 수용시설의 면에서 일반 교도소와 거의 차이가 없으며 오히려 경비등급상 최고의 경비등급인 중구급시설로 운영되고 있음.

- 경북 청송군 진보면에 위치한 청송보호감호소는 지역사회와 단절된 오지에 위치해 있어 가족 및 친지의 방문이 매우 어렵고 지역사회와의 소통이 전혀 이루어질 수 없는 곳이어서 사회복귀의 이념에 전혀 부합하지 않음.

- 보호감호의 집행은 징역형의 집행과 동일하고 차별성이 전혀 없음. 오히려 피감호자의 처우는 일반 수형자에 비해 더욱 열악한 것이 현실임. 예를 들어 작업의 경우 수형자에게는 외부통근의 기회가 주어지고 있으나 감호소의 경우 지리적 여건상 외부통근작업이 불가능한 상태임. 교육프로그램의 경우 검정고시 및 독학사 과정이 감호소에도 있기는 하지만 감호소의 지리적 여건상 외부강사의 협력을 전혀 받을 수 없음. 직업훈련프로그램도 교도소에 비해 매우 열악한 상황임.

② 보호감호의 집행현실은 사회복귀에 전혀 기여하지 못하고 오히려 재범의 위험성을 가중시키는 상황이다!

- 피감호자들이 보호감호기간(최장 7년)을 마치고 사회에 복귀하여 또다시 죄를 짓지 않고 정상적인 사회생활을 할 수 있기 위해서는 이들이 사회에 나가 직업을 가질 수 있게끔 지식과 기능을 가르쳐야 하며 수감 중에도 열심히 근로하여 수입의 일부를 사용(使用)을 위해 쓸 수 있고 가족에게 수입의 일부를 보낼 수 있어야 하며 출소할 때에는 저축금을 가지고 나갈 수 있도록 해야 할 것임. 그리

8) 2003.8.21. 공대위 의견서

고 이 저축금은 적어도 상당액이 되어 이들이 사회로 나갈 때 사회 정착금으로서의 성질을 가져야 함. 그러나 보호감호의 실정은 피감호자에게 그들의 적성에 맞는 직업훈련이나 지식을 가르칠 수 없으며(한 두 가지를 제외하면 모두가 20-30년 전의 교도소에서 실시한 전근대적인 직업교육임), 근로보상금을 7등급으로 나누어 2003년 2월 현재 1일 1400원에서 5800원으로 정해져 있음. 이는 피감호자가 사회에 나가더라도 자립의 기반이 되기에는 턱없이 부족한 것임. 결국 7년의 기간 동안 사회적으로 고립된 채로 생활하다가 쥐꼬리만한 근로보상금을 가지고 사회에 나가는 상황은 그들로 하여금 다시 범죄를 저지를 수밖에 없도록 만드는 것임. 즉, 보호감호제도는 재범의 가능성을 낮추기 보다는 범죄를 재생산하는 구조로서의 역할을 해왔음.

③ 보호감호의 현실은 기본권의 과잉 제한이다!

- 보호감호제도는 형의 집행이 아니라 사회복귀를 촉진하기 위한 것이어야 하는 바, 보호감호처분을 할 때 응보적 성격은 없어야 하고 오직 사회복귀를 촉진하는 범위 내에서만 감호자의 기본권이 제한되어야 함. 그러나 집행의 현실을 보면, 사회복귀와는 무관하게 서신을 검열하고, 동료나 교도관이 볼 수 있는 상태에서 용변을 보아야 하며, 감시탑, 감시등, 철창, 안에서 열 수 없고 밖에서만 열려지는 방문 등 사생활의 비밀이 전혀 보장되지 않고, 2,607평의 좁은 공간에서 약 4-6명의 인원이 함께 냉난방 시설이 전혀 갖추어지지 않은 상태에서 생활하며 운동시간도 제한되는 등 사회복귀와 무관하게 감호자의 행복추구권 등이 침해되고 있으며, 선거권까지 전면적으로 제한되고 있음. 이미 행위에 따른 책임의 범위 내에서 형을 선고받고 집행을 마친 사람에게 사회보호라는 목적으로 본래의 형량보다 더 길고 가혹한 보호감호처분을 하는 것은 사회 중심부에 있는 사람들의 추상적인 안전을 위하여 사회경제적으로 무능력한 자를 격리하는 것으로서 이는 피감호자의 존엄 및 기본권을 침해하는 것임.

공대위는 위와 같은 집행현실을 폭로함으로써 보호감호가 실질

적으로는 형벌의 연장이며 이중처벌이라는 비판을 전개하였으며, 대안으로는 ① 사실상의 이중처벌인 보호감호를 폐지하는 대신, 행형의 목적인 교정이념을 교도소에서 제대로 시행할 것을 촉구하고, ② 범죄를 유발하는 사회적, 경제적 현실에 눈을 돌려 범죄자에 대한 직업알선이나 갱생보호프로그램 등 범죄자의 재범의 위험성을 감소시킬 수 있는 사회안전망의 구축을 촉구한 바 있다.

“우리의 형벌제도를 제대로 작동시키면 사회보호법의 취지는 달성할 수 있다. 만일 그것으로 달성할 수 없다면 그것은 수형자들의 책임이라기 보다는 행형제도를 잘못 시행한 국가의 책임이지 수형자의 책임이 될 수는 없는 일이다.”⁹⁾

그 외 사회보호법이 1980년 반헌법적 쿠데타기구인 국가보위입법회의에서 제정되었다는 점, 그 초기 목적은 삼청교육대에 끌려간 사람들을 장기간 사회로부터 격리시키려는 정치적 목적을 지니고 있었다는 점도 사회보호법의 정당성을 비판하는 논거 중의 하나였다.

“사회보호법으로 처음 수감된 사람들이 삼청교육대 입소자들이었다는 사실에서 보여지듯이 사회보호법에서 도입한 보호감호처분제도는 상습범인에 대한 재사회화를 위해서라기보다는, 당시의 군사정권이 정치적 억압의 수단으로 마련한 것에 지나지 않았다.”¹⁰⁾

3. 국가인권위원회의 보호감호 폐지 권고

2004.1.12. 국가인권위원회는 다음과 같은 검토의견에 따라 보호감호제의 폐지를 권고한 바 있다.

① 도입목적과 입법과정의 정당성 결여 - 사회보호법은 1980년 신군부의 집권과정에서 계엄포고 13호에 의거 실행된 ‘삼청교육’과 이들에 대한 사회격리를 위한 청송보호감호소의 설치 및 보호감호처분 등을 위해 국회가 아닌 국가보위입법회의에서 제정되었다. 이는 우리의 사회보호법이 진정으로 사회에 위험한 누범이나 상습범에 대한

9) 2003.8.21. 공대위 의견서

10) 유해정, 「사회보호법, 왜 인권의 문제인가」, 『사회보호법, 무엇이 문제인가?』(사회보호법폐지를 위한 공동대책위원회 주최 토론회자료집), 2003.5.22., 9쪽

재사회화와 사회보호라는 본연의 목적을 위해서라기보다는 신군부의 집권과정에서의 왜곡된 의도에 의해 제정된 것으로, 도입목적과 그 과정에 있어 정당성이 결여된 것이다.

② 이중처벌금지 위배 - 보호감호제도 역시 보호감호시설에 격리 수용하여 감호·교화하고 사회복귀에 필요한 교육·훈련 등을 과하는 점에서 형벌제도와 본질에 있어 동일한 교육형으로서 실질적인 차이가 없다. 우리 형법 및 특별형법에 누범과 상습범을 가중처벌할 수 있는 조항들을 규정하고 있음에도 불구하고, 동시에 보호감호를 인정하고 있는 것은 한 사람의 상습누범이 사회방위 등의 목적을 위해 또 다시 다른 평가와 처벌을 받는 것으로 이중처벌에 해당한다.

③ 법관에 의한 재판받을 권리 침해 - 법원이 아닌 보호감호집행기관이 가출소 여부 등을 결정하는 것으로서 헌법 제12조 제1항 적법절차 및 제27조 헌법과 법률이 정한 법관에 의한 재판받을 권리를 침해한다. 보호감호의 본질인 재범 위험성의 판단에 있어 전문적인 대책을 위한 제도적·현실적 여건들이 흠결된 상태에서 보호감호 처분 및 그 집행이 왜곡되거나 남용될 위험을 항상 내포하고 있다.

④ 행형법 준용규정 등에 의한 과잉처벌금지 위반 - 형벌과 보호감호제도가 추구하는 목적과 제도의 본질에 있어 차이를 인정할 경우, 보호감호는 형벌과 달리 보안처분으로서의 성질과 목적·취지에 알맞게 제도화되어야 할 것인데, 보호감호처분의 내용이나 그 집행에 관한 법규정이 그 성질 및 목적을 무시하고 일반 형벌의 내용 내지 행형(行刑)과 동일한 형태로 규정되고 집행되고 있어 과잉처벌금지에 반한다. 사회보호법은 제42조에서 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 행형법을 준용토록 하여 피보호감호자의 수용생활과 직접 관련된 의료, 징벌, 집필, 귀휴, 계구 사용 등에 있어 교도소와 다르지 않고, 또한 접견, 전화, 서신 등의 처우에 대한 규정인 '피보호감호자 분류처우규칙' 또한 '수형자 분류처우규칙'과 내용이 거의 동일하기 때문이다.

⑤ 보호감호 집행 현실의 인권침해 - 피보호감호자는 불우한 환경으로 인해 청소년시기부터 누적적으로 범죄를 저질러 수회의 전과가

있지만 단순재산범인 경우가 많으며, 또한 이들의 범죄성향은 사람에게 대한 공격성과 폭력성을 드러내지 않았고 조직화되지 않았으며 피해의 정도도 경미하기 때문에, 이러한 정도의 범죄인들에게 사회적 위험성으로 인한 형법상 상습범가중처벌과 병렬적으로 개인의 자유를 박탈하는 보호감호를 부과하는 것은 비례성의 원칙에 어긋나며 헌법상 과잉처벌금지의 원칙에도 위배될 소지가 크다. 게다가, 보호감호 집행의 실태(접견 등 외부교통, 의료, 작업, 교육 등)는 일반 교도소와 동일하거나 더욱 열악한 상황이어서 교화를 통한 사회복귀의 목적에 전혀 부합하지 않는다.

IV. 보호감호의 부활을 정당화하는 논리

1. 법무부의 입장

법무부 공청회(2010.8.25.)에서 보안처분 분야의 발표를 맡은 김일수 교수는 다음과 같은 논거로 보호감호제의 재도입을 주장하였다.¹¹⁾

① 일반예방 및 특별예방을 목적으로 한다는 점에서는 형벌과 보안처분에 아무런 본질적인 차이가 없음. 그러나 보안처분으로서 보호감호는 과거에 저질러진 죄값을 묻는 것이 아니라, 범죄자의 장래 위험성을 고려한 예방목적에 추구하는 것이기 때문에 형벌과 보호감호는 그 요건이나 적용원리가 다르며 본질적으로 서로 상이한 제도라고 한다.

② 흉악한 상습범에 대한 대책으로 상습범 및 누범가중제도가 있지만 이는 행위책임의 원칙에 합치하지 않는 것으로 폐지되어야 하고, 대신에 위험성이 있는 범죄자에 대해서는 징역형 외에 보호감호를 통해 '맞춤형 교정'을 실시할 필요가 있다고 한다.

③ 보호감호 등 보안처분은 범죄자가 타인의 자유를 침해할고도의 개연성이 있는 경우에 '추가적인 피해의 예방 및 사회의 안전'을 위

11) 김일수, 「보호감호처분의 재도입 및 보안처분제도의 형법편입」, 법무부 주최 『형법 총칙 개정 공청회』 자료집, 2010.8.25., 201-230쪽

하여 범죄자 개인의 자유를 희생시킬 수 있다는 점에서 비례성원칙에 합치하는 제도라고 한다.

④ 상습범이 급증하는 현실에서 누범이나 상습범과 같은 ‘사회적 위험원’에 대한 사회안전망 구축의 일환으로 보호감호를 활용하는 것이 단순히 형을 가중하는 정책보다 효율적이라고 한다.

⑤ 보호감호는 재범의 위험성이 있는 범죄자를 격리시켜 사회를 보호하는 것을 본질적 특성으로 하는 만큼, “이것을 교화교정처분으로 얼버무리지 말고 순수한 안전처분·보안처분으로 순화시켜서 사회적 위험성이 현저하거나 높은 대상범죄자군에 대해서만 적용하면 남용의 위험을 차단할 수 있다고 한다.

⑥ 보호감호집행에서 의식주, 여가선용, 시설활용, 일과, 직업훈련, 작업 등에서 교도소보다 월등히 개선된 처우를 실시한다면 형벌과 보호감호의 차별화하 이루어질 수 있고 이중처벌의 오해도 불식시킬 수 있다고 한다.

⑦ 형집행 후 보호감호의 필요성에 대하여 법원의 중간심사제도를 도입으로써 남용을 억제할 수 있다고 한다.

⑧ 보호감호의 집행에 대하여 행형법을 준용할 것이 아니라 독자적인 집행방법을 강구하고, 특히 다이버전을 널리 적용하는 방법으로 보호감호의 경우 사회적 유대의 강화 및 사회복귀처우에 중점을 두어야 한다.

⑨ 조두순사건 등을 계기로 하여 2010.4.15. 형법개정시 유기징역의 상한을 30년(가중하면 50년)으로 높였으나 이는 응보에 초점을 둔 포폴리즘정책일 뿐이라고 비판하면서 “형벌 인플레이션과 과부하를 막기 위해서는 오히려 우리가 5공 악법이라는 낙인을 찍어 장사지내 버렸던 보호감호처분을 다시 그의 묘석에서 끌어내어, 새 생명으로 거듭나게 할 뿐만 아니라 이를 형벌 외에 형사제재의 한 축으로 형법전에 당당히 안착시키는 것이 상책”¹²⁾이라고 말하고 있다.

2. 학계의 도입주장

12) 김일수, 앞의 글, 227쪽

가. 송문호 교수

보호감호의 재도입에 찬성하는 대표적인 학자로 송문호 교수는 다음과 같은 논거를 통해 재도입필요성을 주장하고 있다.¹³⁾

① 상습범 및 누범가중은 행위책임주의에 반하고 형가중정책은 범죄자의 사회복귀에 장애가 되기 십상이므로 상습범 및 누범가중규정을 폐지하고, 대신에 엄격하게 제한적인 범위에서 보호감호를 다시 도입해야 한다.

② 과거 보호감호의 집행현실만 보고 폐지주장이 개진되었으나 보호감호의 본래의 취지, 장래 형사법이 나아가야 할 방향 등에 비추어 보면 보호감호 제도 자체에 대해 도입을 신중히 검토하는 것이 마땅하다고 한다.

③ 아동성폭력에 대한 대책으로 중형주의라든가 전자발찌, 화학적 거세 등이 제도화되었는데, 이는 성폭력범죄의 예방에 기여하는데 근본적인 한계가 있다. 적절한 교정 및 치료프로그램을 내실있게 시행하는 것이 중요하고 이를 위해서는 보호감호제의 도입이 필요하다고 한다.

④ 보호감호제를 획기적으로 개선하여 운영한다면 합리적이고 인도주의적 관점에서 형벌제도를 재편할 수 있으며, 사형제도와 같은 과도한 형벌을 축소하거나 정리하는데에도 유용하다고 한다.

나. 한국형사법학회 형법개정연구회의 입장

한국형사법학회 형법개정연구회는 형법개정안에 보안처분을 포함하면서 보안처분의 종류로 치료감호와 전자감독, 보호관찰을 규정하는 입장을 표명한 바 있다. 여기에는 보호감호가 명시적으로 포함되어 있지는 않다. 보호감호가 폐지된 지 불과 5년여밖에 지나지 않아 재도입 논의가 시기상조라는 입장이 반영된 듯하다.

그러나 당시 형법개정연구회에서는 누범 및 상습범가중규정을 폐지하는 대신에 보호감호를 최후수단으로 엄격한 요건 하에서 시행

13) 송문호, 「형법개정과 상습누범 : 위험한 성범죄인에 대한 보호감호제도의 재도입에 관한 논의」, 『형사정책연구』 제21권 제1호, 2010, 5-29쪽

한다면 그 정당성과 필요성이 인정된다는 입장을 부기하고 있어,¹⁴⁾ 보호감호의 재도입에 반대의 입장을 명시적으로 표명한 것은 아니다.

V. 보호감호 재도입에 대한 비판

- 양성 형벌정책에 대한 전반적인 성찰을 위하여

1. 보호감호 폐지운동 당시와 현재의 재도입 논의상황의 차이점

과거 보호감호의 폐지 주장이 학계와 법조인들 뿐만 아니라 사회 전체적으로도 공감대를 얻을 수 있었던 데에는 다음과 같은 요소가 작용한 것으로 보인다.

첫째, 당시의 폐지운동 진영에서는 출소자의 증언이나 설문조사 등을 통해 보호감호의 집행현실이 교도소와 거의 동일하거나 오히려 더욱 열악하다는 점을 세세하게 폭로하였으며, 이러한 집행현실에 대한 비판은 보호감호가 비록 명목상으로는 형벌과 구별되는 보안처분이라고 하나 “사실상 형벌과 동일한 이중처벌에 해당”한다는 점을 생생하게 보여줄 수 있었다.

둘째, 보호감호출소자들의 재범의 원인 및 재범율에 관련해서도 그들이 본래 재범의 위험성이 높은 사람들이기 때문에 재범율이 일반 범죄자들보다 높은 것이 아니라, 그들이 형벌이 이어 보호감호처분의 집행으로 사회로부터 장기간 격리됨으로 말미암아 출소 후 사회적응에 실패하고 이것이 재범의 원인이 된다는 지적이 보다 설득력을 가질 수 있었다.

셋째, 구 사회보호법상 피감호자의 대부분은 절도사범이었는데, 그와 같은 생계형범죄자에 대하여 징역형 외에 보호감호를 집행하는 것은 지나치게 가혹한 처벌이라는 인식이 사회적 공감대를 이룰 수 있었다.

넷째, 노무현정부의 인권친화적 분위기도 보호감호의 폐지에 어

14) 형법개정연구회 편, 『형사법개정연구(IV) - 형법총칙 개정안 : 죄수 형벌분야』, 한국형사정책연구원 연구 보고서, 2009.12., 302쪽.

는 정도 기여했다고 말할 수 있다.

그런데 현재 보호감호의 재도입을 주장하는 입장에서는 다음과 같은 점에서 과거의 보호감호와는 ‘차별화’된 보호감호제라고 주장하고 있다. 첫째, 절도사범은 제외하고 살인, 상해, 방화, 강도, 성폭력 등 강력범죄자로서 재범의 위험성이 있는 자만을 대상으로 하여 그 적용범위를 매우 엄격하게 제한한다는 점에서 과거 보호감호와는 다르다고 한다. 둘째, 과거의 집행현실에 대한 반성에 기초하여 새로 도입되는 보호감호의 경우 교정처우를 획기적으로 개선하여 교정교화 및 사회복귀의 이념에 부합하도록 운영할 것이라고 한다. 셋째, 상습범 및 누범가중제도를 폐지하여 형벌의 행위책임원칙을 엄격히 준수하고 대신에 재범의 위험성이 있는 강력범죄자에 대해서는 집중적인 교정과 치료를 실시함으로써 형벌과 보안처분의 이원주의 체제를 정착시킨다는 것이다. 넷째, 보호감호제가 도입되면 포폴리즘적인 무분별한 형가중정책을 합리적으로 제어할 수 있다는 기대섞인 전망도 내놓는다. 다섯째, 중간심사제를 도입하여 재범의 위험성에 대한 판단을 신중하게 하고 보호감호의 집행필요성에 대해 한번 더 심사하게 함으로써 적법절차를 강화하고 남용의 여지를 획기적으로 감소시킬 수 있다고 한다.

최근 수년 사이에 우리 사회에서 형벌정책에 대한 사회적 인식이 급격하게 변화하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 최근에 들어 연쇄살인이라든가 아동성폭력 등 위험한 범죄자를 사회로부터 (영구히) 격리해야 한다는 인식과 그에 기반한 강성 형벌정책이 급속도로 대중적인 호응을 얻고 있는 상황이다. 이것을 단순히 포폴리즘적 형벌정책이라고 치부할 수는 없다. 필자가 보기에, 최근의 형벌정책의 변화는 “위험한 범죄자의 격리와 사회적 배제”를 목표로 한 위험관리(risk management)의 형사정책이 본격화하고 있다는 증거로 인식되어야 한다. 보호감호의 재도입도 그러한 맥락 속에서 놓여 있다. 현재 보호감호의 재도입이 논의되는 상황은 우리가 5년 전 보호감호의 폐지운동을 했던 당시와는 분명 다른 맥락 속에 놓여 있는 것 같다. 그러한 만큼 보호감호의 재도입에 대한 비판적인 성찰은 작금의 강성 형벌정책 전반에 대한 성찰의 계기가 되어야 한다.

2. 분석과 비판 1 : 보호감호의 실제 목적은 무엇이며 그것은 정당화될 수 있는가?

법무부와 일부 도입찬성론자들의 주장을 한마디로 요약하면, 「보호감호제를 그 본래의 이념(사회방위 및 교정을 통한 사회복귀)에 걸맞게 제도화하고 운영한다면 이중처벌이 아니고 위험한 강력범죄자로부터 사회를 보호하는 데에도 실제로 기여할 수 있다」는 명제로 요약할 수 있다. 과거의 보호감호와와는 다르게 제도설계를 하겠다는 입장인데, 그렇다면 우선 “제도”의 차원에서 보호감호제에 대해 비판적으로 성찰해 볼 필요가 있다.

가. 보호감호의 실질적인 목적과 기능에 대하여

구 사회보호법은 보호감호의 목적으로 ‘사회보호’와 ‘범죄자의 교정교화를 통한 사회복귀’라고 규정하고 있었으며, 이번 법무부의 형법개정안에서도 “보호수용은 보호수용시설에 수용하여 교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 부과할 수 있다”고 규정하고 있다(개정안 제83조의6).

통상 보호감호의 목적으로는 ‘격리를 통한 사회방위’와 ‘범죄자의 사회복귀’가 언급되고 있는데, 위에서 지적한 바와 같이 보호감호 재도입찬성론자들은 대체로 ‘사회방위’의 목적보다는 ‘사회복귀’의 목적을 강조하고 이를 위하여 보호감호의 집행은 징역형의 집행과 달리 집중적이고 전문적인 교정프로그램이 실시되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁵⁾

그러나 다음과 같은 이귀남 법무부장관의 언급은 보호감호의 실제 목적이 범죄자의 교정교화가 아니라 장기간의 사회적 격리에 있음을 단적으로 드러내주고 있다 :

“2005년 폐지되기 전의 보호감호제는 제도를 징역형과 똑같은 방

15) 이정남, 「강력범죄의 재발방지를 위한 보호감호제도의 도입방향 및 고려사항 - 대상자를 위한 친사회적인 보호감호의 도입을 중심으로」, 보호관찰학회 2010년 춘계세미나 발표문, 22-23쪽이 대표적이다. 그는 “앞으로의 보호감호는 일차적으로 사회를 위한 보호감호가 아닌 대상자들을 위한 보호감호라는 측면에서 개념을 재정립해야 한다.”고 주장한다(동 22쪽).

식으로 집행해 이중처벌 논란이 불거졌다. 그러나 다시 도입될 보호감호제는 특정 강력 범죄자의 경우 사회에 나오면 흉기처럼 위험하니 일정한 시설 안에 가둬둔다는 측면이 강하다. 대신 시설 내에서는 징역과 달리 좀 더 자유를 준다는 것이다. 현재 제도 도입 추진이 거의 마무리 단계에 있으며, 2005년 이전에 보호감호 처분을 받아 집행 중인 103명(1일 기준)과 보호감호에 앞서 현재 징역을 살고 있는 178명에게 우선 새 제도를 적용해보고 성과가 있으면 형법 개정안에 반영하겠다.”¹⁶⁾

이귀남 법무부장관이 2010.3.16. 보호감호제의 재도입을 추진하겠다는 방침을 밝힌 곳이 바로 청송교도소, 즉 이전의 보호감호소였다는 사실도 주목할 필요가 있다. “이것은 보호감호를 이전의 구사회보호법에 맞추어 도입하고 처우 역시 이전의 보호감호소와 동일하게 하겠다는 의미를 상징적으로 보여주는 퍼포먼스이다.”¹⁷⁾

법무부 형법개정안을 마련한 형사법개정특위도 법무부장관과 유사한 구상을 하고 있음은 김일수 교수의 다음과 같은 언급에서 잘 드러나고 있다 :

“보호감호처분은 재범의 위험성이 있는 범인을 격리시켜 사회를 보호하는 것을 본질적 특성으로 하는 만큼, 이것을 교화교정처분으로 얼버무리지 말고, 순수한 안전처분·보안처분으로 순화시켜서 사회적 위험성이 현저하거나 높은 대상범죄자군에 대해서만 적용할 필요가 있다.”¹⁸⁾

이러한 언급으로 미루어 볼 때, 실제 보호감호제가 도입된다면 “위험성”을 내세워 범죄자를 장기간 사회로부터 격리시키는 정책적 수단으로 보호감호제가 활용될 가능성이 매우 크다. 즉, 정부가 구상하는 보호감호의 일차적 목적은 “격리를 통한 사회방위”이고 사회복지의 원조는 부차적 목적으로 전략하는 셈이다.

비교법적으로 볼 때 보호감호제는 독일의 보안감호제에 기원을 두고 있는데, 보안감호의 집행에 관하여 독일행형법 제129조는 먼저 제1문에 “일반인을 보호하기 위하여”라는 ‘보안(사회방위)’을 보안감

16) 2010.9.30. 이귀남 법무부장관의 취임1주년 인터뷰(연합뉴스)

17) 김인회, 「보호감호 도입방향 및 고려사항에 대한 토론문」, 보호관찰학회 2010년 춘계세미나 토론문, 5쪽

18) 김일수, 앞의 글, 219쪽

호의 주된 목적으로 설정하고 이어 제2문에는 보안감호수용자가 자유로운 세계로 잘 복귀할 수 있도록 도와주어야 한다고 명시하고 있다. 따라서 위험한 상습범으로부터 사회를 보호하기 위한 '보안'이 보안감호의 1차 목적이라면, 그의 사회복귀를 도와주어야 하는 '교정 교화 내지 원호'는 보안감호의 2차 목적으로 설정되어 있다. 징역형의 경우 독일행형법 제2조가 이와 역순으로 행형(자유형의 집행)목표를 설정하고 있는 것과 대조되는 부분이다. 독일의 경우 보안감호는 그 주된 목적이 위험한 범죄자의 장기 격리를 통한 사회방위에 있음을 분명히 밝히고 있는 것이다.

이귀남 법무부장관 및 김일수 교수의 언급으로 보나, 보호감호의 역사적 기원인 독일의 보안감호를 보나, 어느 모로 보더라도 법무부가 추진하는 보호감호제는 '엄정격리에 의한 사회방위'를 본질로 하는 제도로 인식해야 한다. 보호감호는 사회방위적 관점에서 '위험한 범죄자의 장기 격리를 통한 무력화' 전략을 전면내세우는 제재수단이다. 일부 학자들이 보호감호 제도입의 근거로 보호감호가 범죄자의 사회복귀를 위한 처분이라는 점을 강조하는 것은 보호감호제의 본질과 사회적 기능을 왜곡하는 포장 내지 기만책에 불과하다.

나. 비판적 검토

징역형에 연이어 보호감호를 집행함으로써 범죄자를 장기간 사회로부터 격리하는 정책이 헌법적으로 그리고 형사정책적으로 정당화될 수 있는가?

2010.4.15. 형법이 개정되어 징역형의 상한이 무려 30년(가중하면 50년)으로 확대되었다. 그리고 전자발찌라든가 신상공개, 화학적 거세 등 감시와 통제를 목적으로 한 형사제재들이 속속 도입되었다. 이러한 형벌제도의 변화 양상을 한마디로 요약하면, "법정형 인플레이션을 통한 위하예방의 추구", 그리고 "위험성있는 강력범죄자에 대한 각개격파식 무력화전략", 이것이 현재 우리 사회의 형벌정책을 관통하는 목적이자 제도적 기능이라고 말할 수 있다. 보호감호의 제도입도 그 연장선에서 강성 형벌정책의 부흥이라는 맥락 속에 놓여 있다.

이러한 형벌제도의 변화 과정에서 정말 주목해야 할 점은 본래 형벌을 통해 추구해야 할 재사회화 목적이 점점 더 왜소하게 되고 중국에는 무기력하게 되어 버릴 가능성이 매우 크다는 점이다. 보호감호의 도입은 가뜩이나 열악한 교도소의 교정교화처우를 더욱 의미 없게 만들어 버릴 것이다. 장기간의 격리를 추구하는 보호감호제의 속성상, 보호감호는 이미 도입된 전자발찌 등의 제재들과 함께 격리와 감시가 최우선적인 목표가 되는 방향으로 형벌정책의 전체적인 변화를 추동하게 될 것이다.

헌법적 차원에서 볼 때, 이러한 상황은 커다란 문제를 안고 있다. 재사회화라는 형벌목적은 여러 형벌목적 중 하나에 불과한 것이 아니라, 헌법적으로 사회국가원칙에 의하여 지지되는 최우선의 형벌 목적이어야 하기 때문이다. 독일 연방헌법재판소는 사회국가원리는 국가(입법자)에게 개인이 스스로의 생활질서를 스스로의 책임 아래 결정하고 영위할 수 있도록 실질적인 자유의 조건을 형성하도록 의무를 부과한다고 말하면서, 이것이 형벌정책에 관련해서는 재사회화의 과제로 나타난다고 하였다.¹⁹⁾ 이로부터 행형은 “범죄자에게 적절한 효과를 미침으로써 장래의 범죄없는 생활을 위한 내적 조건”을 형성하도록 해야 하며 더 나아가서는 “수형자가 석방 후에 정상적인 자유사회에 복귀할 수 있도록 외적 조건”을 창조해야 하는 과제를 안고 있다고 한다.²⁰⁾

별것 아닌 것 같지만, 재사회화목적의 헌법적 우위성은 형벌정책에서 다음의 두가지 방향을 지시해 주고 있다. 다음의 두가지는 형벌정책에서 재사회화 형벌목적의 우위 속에 여러 형사제재들의 역할이 정립되어야 함을 지시해 준다. 첫째, 형벌제도의 운용에서는 격리와 감시를 목적으로 한 제도보다는 범죄자의 교정과 치료를 내실화하기 위한 노력이 우선되어야 한다. 둘째, 그러한 노력은 당연하게도 징역형 등 기본적인 형벌의 틀 안에서 우선적으로 이루어져야 한다.

이에 비추어 보면, 우리 사회에서 강력범죄의 예방을 위한 형벌 대책을 논의하면서 그 동안 교도소는 제대로 기능해 왔는지, 앞으로 교도소의 기능과 역할이 무엇이어야 하는지 등에 대해 아무런 사회

19) BVerfGE 35, 235.

20) BVerfGE 35, 236.

적 성찰과 논의도 없이 전자발찌라든가 보호감호와 같은 극단적으로 자유침해적이고 억압적인 제재수단을 우선적으로 도입하는 것은 한마디로 반(反)헌법적 행태이다.

아마도 재사회화를 지향하는 형벌정책이 타당하다는 점에는 아무도 이의를 제기하지 않을 것이다. 그러나 이를 위해 교도소가 어떻게 변화해야 하는지는 우리 사회에서 공론화되지 못한 측면이 있다. 징역형의 재사회화 기능에 대해 고민해야 한다. 아무리 위험한 강력범죄자라도 그에 대한 교정 및 치료는 우선적으로 징역형 집행안에서 수행되어야 할 것이다. 재범의 위험성을 교정하기 위한 교정교화프로그램을 실시하고자 한다면 그것을 위해 보호감호라는 보안처분이 별도로 필요한 것이 아니라, 교도소에서 징역형의 집행 중에 효과적인 교정처우프로그램을 실시하도록 고민해야 한다. 교정처우 프로그램은 이른 시점에 투입하는 것이 바람직한 만큼 보호감호의 집행까지 기다릴 것이 아니라 징역형 집행단계에서 효과적으로 실시될 수 있도록 인력과 예산을 대폭적으로 투입해야 할 것이다.

일부에서는 사회복귀를 위한 “맞춤형 교정프로그램”을 실시하기 위하여 보호감호가 필요하다고 주장하기도 한다. 그러한 맞춤형 교정처우는 바로 행형의 목적이며(이른바 “행형의 개별화원칙”) 것처럼 전문적이고 집중적인 교정프로그램은 징역형 단계에서도 얼마든지 투입할 수 있고 또한 그래야 마땅하다. ‘징역형을 일단 다 복역한 후에 전문적인 교정처우를 실시하겠다’는 발상은 교도소의 교정기능을 말살시키는 정책이 되어 버릴 것이다.

사정이 이러함에도 만약 보호감호제가 재사회화 형벌정책이라고 말한다면, 교도소가 불필요한 구금공간임을 자인하는 것이거나 아니면 형벌권의 중복투입에 의한 과잉형벌권 행사임을 자인하는 것이다. 그렇지 않고 만약 보호감호를 징역형에 연이어 위험한 범죄자를 추가적으로 격리하기 위한 형사제재라고 말한다면, 재사회화정책의 폐기에 대한 해명이 있어야 한다. 어느 쪽이건 그 부작용은 고스란히 중복적인 자유박탈의 집행을 받는 피감호자의 인권침해로 남는다.

3. 분석과 비판 2 : 보호감호의 집행내용이 이중처벌의 우려를 불

식시킬 정도로 징역형과 본질적으로 다르게 개선될 가망은 있는가?

2005년에 보호감호가 폐지된 주된 이유는 보호감호가 형벌의 집행과 실질적으로 다르지 않아 “사실상의 이중처벌”에 해당한다는 비판적 문제의식이 우리 국민들 사이에 공감대를 얻었기 때문이었다. 이러한 사정을 의식한 듯, 현재 보호감호의 재도입을 주장하는 입장에서는 과거의 집행현실을 비판하면서 새로 도입될 보호감호는 그 집행과 처우를 획기적으로 개선해야 하며 또 그렇게 하겠다고 한결같이 말하고 있다.

과연 새로 도입될 보호감호의 집행내용이 이중처벌의 우려를 불식시킬 정도로 획기적으로 개선될 가망은 있는 것일까?

법무부는 보호감호시설 내에서 상당한 자유를 보장하고 사회복귀를 위한 전문적이고 집중적인 처우프로그램을 실시함으로써 징역형과 보호감호를 차별화할 것이라고 말하고 있다. 이를 위하여 법무부는 현재 청송 제3교도소에서 보호감호의 집행을 받고 있는 자들에게 개선된 처우를 시범적으로 실시하겠다는 입장이다. 2010년 상반기 현재 청송 제3교도소에 수용되어 있는 피보호감호자에게는 위생장갑 포장·산업설비·검정고시 준비교육 등의 프로그램이 운영되고 있다고 하며, 그들은 접견·전화·근로보상금 등에 있어 일반수형자들보다 우대받고 있다고 한다.²¹⁾

그러나 형법개정안은 보호감호의 내용에 대해 “보호감호는 보호감호시설에 수용하여 교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 부과할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이는 구 사회보호법 규정과 동일한 것이다. 구금에 의한 전면적인 자유박탈이 이루어진다는 점에서는 징역형과 보호감호는 동일하다. 과연 보호감호시설 안에서 생활상의 자유를 조금 더 준들, 보호감호가 징역형과 집행상의 본질적인 차이를 갖게 되는 것일까?

독일의 보안감호의 집행현실을 보면, 보안감호의 집행에 관하여

21) 이정념, 앞의 글, 8쪽.

는 행형법 규정을 대부분 준용하도록 하면서, 다만, 면회시간 및 공휴일의 자유시간을 일반 수형자보다 조금 더 보장하고, 거실내 물품소지에 대하여 조금 더 자유를 허용하고 있으며, 사복착용을 조금 더 넓게 허용하고 작업수당을 좀더 높게 책정하는 정도의 차이를 두고 있는데 불과하다. 우리의 경우에도 결국 보호감호의 집행내용은 과거처럼 징역형과 사실상 동일한 것으로 귀결되는 가운데, 독일처럼 시설내 생활상의 자유를 약간 더 허용하는 정도일 가능성이 크다. 이 정도로 보호감호가 징역형의 집행과 본질적인 차이가 있는 것이라고 말할 수 있는지는 심히 의문이다.

다음으로, 새로 도입될 보호감호에서 교정교화프로그램이 획기적으로 개선될 것이라는 전망은 어떠한가? 과거 보호감호 폐지 당시에는 보호감호의 집행에서 재사회화를 위한 효과적인 교정교화프로그램이 전혀 기능하지 못했다는 비판이 제기되었다. 그것은 단지 보호감호의 집행시 교정프로그램을 실시하기 위한 인력과 예산이 부족했기 때문이라고 치부할 수는 없다. 우리 사회에서 징역형의 경우에도 제대로 된 교정교화프로그램이 전혀 없다는 비판이 제기된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 징역형 집행단계에서 작동되지 않는 교정교화프로그램이 보호감호라고 하여 제대로 집행될 것이라는 생각 자체가 환상이다. 교도소에서 성공적이지 못한 교정교화프로그램은 보호감호에서도 그러할 것이며, 교도소에서 효과적으로 집행될 수 있는 교정교화프로그램이라면 그것의 투입을 보호감호의 집행시점까지 미루어야 할 이유가 전혀 없다.

겨우 위생장갑 포장, 산업설비, 구내청소, 검정고시 준비교육 등으로 보호감호의 집행에서 교정교화프로그램이 제대로 작동하고 있다고 주장할 수는 없을 것이다. 그것보다 훨씬 전문적인 교정교화프로그램을 마련해야 하고, 그것은 당장 징역형의 집행단계에서 우선적으로 투입되어야 한다. 예를 들어, 위험한 아동성폭력 범죄자에 대해서는 심리치료나 인지행동치료프로그램과 같이 전문가들이 체계적으로 관리하는 전문적인 처우프로그램이 집중적으로 실시되어야 하며, 그러한 처우프로그램은 징역형 집행시에 이미 투입되어야 마땅하다. 징역형의 집행에서 교정교화프로그램이 효과적이지 않다는 비

판이 많이 있지만, 교도소에서 성공적이지 못한 프로그램이 보호감호에서 효과를 보일 리 만무하다. 교정교화의 어려움은 자유박탈 제재의 구조적인 문제이지 단순히 인력과 예산의 문제가 아니며, 징역형과 보호감호의 차이 때문은 더더욱 아니다.

4. 분석과 비판 3 : 헌법상 이중처벌금지 원칙에 대한 인권법적, 역사적 조명

가. 병과주의 방식의 보호감호는 이중처벌금지 위반이다.

보호감호의 집행에 관해 대체주의가 아니라 병과주의를 취하는 한, 보호감호는 형벌과 본질적으로 동일하여 이중처벌이라는 비판에 직면할 수밖에 없다. 이에 대하여 보호감호 재도입 찬성론자들은 형벌과 보안처분은 목적 및 적용원리가 다르기 때문에 이중처벌이 아니라고 강변하고 있다. 우리 헌법재판소도 종래 형벌과 보안처분을 그 목적과 기능이 엄격히 구별되는 별개의 제도라는 전제²²⁾에서 보호감호라든가 보안관찰과 같은 보안처분을 형벌과 함께 병과하는 것은 이중처벌금지원칙에 위반되는 것이 아니라는 확고한 입장을 견지하고 있다.²³⁾

헌법재판소의 법형식적 논증을 전제로 하면, 어떤 제도의 법적 성격을 보안처분으로 규정짓는 한 이중처벌금지라는 헌법적 제한에서 쉽게 벗어나게 되는 것이 현재의 상황이다. 이중처벌금지의 헌법 규정은 보안처분이라는 법형식 앞에서 무력하게 되고, 중국에는 국

22) 헌법재판소는 형벌과 구별되는 보안처분의 개념을 다음과 같이 정의한다 : “보안처분은 재범의 위험성이 있는 자를 치료·보호·개선·격리하여 피감호자의 ‘재범의 위험성’을 방지하거나 예방하고, 이로써 공공의 안전과 이익을 보호하고자 하는 특별예방적 목적처분이다. 즉, 보안처분은 죄를 범한 자 중 ‘재범의 위험성’이 있는 사람에 한하여 그의 위험성에 대하여 부과하는 제재조치이다”(헌재 1989.7.14. 88헌가5등 병합, 사회보호법 제5조의 위헌심판).

23) 헌재 1989.7.14. 88헌가5등 (병합) 사회보호법 제5조의 위헌심판 : “사회보호법 제5조에 정한 보호감호처분은 헌법 제12조 제1항에 근거한 보안처분으로서 형벌과는 그 본질과 추구하는 목적 및 기능이 다른 별개의 독자적 의의를 가진 형사적 제재로 볼 수밖에 없다. ...그렇다면, 보호감호와 형벌은 비록 다같이 신체의 자유를 박탈하는 수용처분이라는 점에서 집행상 뚜렷한 구분이 되지 않는다고 하더라도 그 본질, 추구하는 목적과 기능이 전혀 다른 별개의 제도이므로 형벌과 보호감호를 서로 병과하여 선고한다 하여 헌법 제13조 제1항에 정한 이중처벌금지의 원칙에 위반되는 것은 아니라 할 것이다.” 또한 보안관찰처분에 대해서는, 헌재 1997.11.27. 92헌바28 보안관찰법 제2조 등 위헌소원.

가형벌권의 변칙적 확장에 직면하여 헌법적·인권법적 통제가 불가능해질 우려가 있다. 전자발찌, 화학적 거세에 이어 보호감호의 재도입, 징역형집행 후의 보호관찰부과 등 보호관찰의 확대재편에 이르기까지 ‘재범의 위험성’을 이유로 하여 다양한 형사제재들이 보안처분의 이름 하에 도입되고 있는 지금의 상황에서 헌법재판소처럼 제도의 범형식이 형벌이나 보안처분이나에 따라 이중처벌금지의 원칙을 기계적으로 적용하는 태도가 과연 타당한가에 대해서는 근본적인 성찰이 필요하다.

첫째, 엄격한 응보론을 전제로 하지 않는 한 형벌과 보안처분은 그 목적에서 본질적인 차이가 있다고 말하기 어렵다. 보안처분은 ‘재범의 위험성’을 요건으로 하여 특별예방적 개입에 초점을 둔 제도이지만 그렇다고 일반예방목적이 완전히 배제되는 것은 아니며, 반대로 형벌도 일반예방 및 특별예방을 주요한 목적으로 고려하기 때문이다. 형벌과 보안처분은 그 목적이 아니라 적용요건과 원리에서 구별될 수 있을 뿐이라고 주장되기도 하지만, 특별예방이 형벌의 목적인 한 ‘재범의 위험성’이라는 요건은 형벌적용의 단계에서도 고려되어야 하고 또 실제로도 고려되고 있다. 형벌은 책임을 근거로 하고 보안처분은 재범의 위험성을 근거로 한다는 적용원리구별론도 형벌 목적에 관하여 엄격한 응보론을 전제로 하지 않는 한 실제로는 중복적이며 엄격하게 구별되는 것이 아니다.

둘째, 헌법 제13조 제1항이 규정한 이중처벌금지의 원칙은 국가형벌권의 남용으로부터 법적 안정성과 국민의 신뢰보호를 담보하고자 하는 취지를 담고 있다. 인권법적 관점에서 볼 때, 형벌과 보안처분을 엄격히 구별하여 형벌과 보안처분의 병과는 이중처벌금지의 원칙에 반하지 않는다는 식의 논증을 전개하는 것은 ‘국가형벌권으로부터 국민의 기본권보장’이라는 이중처벌금지 원칙의 근본적인 취지와 이념을 몰각한 해석론이다. 형벌과 보안처분은 국가형벌권을 실현하는 형사제재라는 점에서는 공통적이고 국민의 자유에 대한 박탈 내지 제한을 동반한다는 점에서도 동질적이기 때문이다.

이러한 관점에서 이중처벌금지원칙을 재조명해 볼 필요가 있다. 헌법은 “동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다”고 규정하고

있다. ‘거듭 처벌’이라고 규정하고 있으므로, 여기에서 ‘처벌’을 ‘형법상의 형벌’로 국한하여 해석할 이유가 전혀 없다.²⁴⁾ 형벌의 이름이건 보안처분의 이름이건 간에 범죄에 대한 형사처벌로 부과되는 형사제재라면 이중처벌금지의 원칙에 의하여 제한을 받는 것으로 보아야 한다. 그러므로, 필자의 생각으로는 보안처분에 대하여 대체주의를 취하는 한에서만 헌법상 이중처벌금지의 원칙에 반하지 않는다는 해석이 가능할 것이고 병과주의로 부과되는 보호감호나 보호관찰은 이중처벌금지의 원칙에 반한다고 해석하는 것이 헌법의 기본권보장의 정신에 충실한 해석이 될 것이다.

2005년에 폐지된 보호감호제도에 대하여 국가인권위원회도 이러한 취지에서 형벌과 병과되는 보호감호가 이중처벌금지 원칙에 위배된다는 점을 적시한 바 있다 : “오늘날 형벌사상은 응보가 아니라 범죄인의 개선·교육 및 그를 통한 사회방위를 목적으로 하고 있다. 우리 형법 제51조에 양형의 조건에서 피해자에 대한 관계나 범행의 결과보다는 오히려 범인의 연령, 성행, 지능과 환경 등을 참작사유로 규정하고 있는 점과 행형법 제1조에서도 수형자를 격리하여 교정·교화하며 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하는 것을 목적으로 한다고 규정한 것에서도 이를 확인할 수 있다. 사회보호법상 보호감호제도 역시 보호감호시설에 격리수용하여 감호·교화하고 사회복귀에 필요한 교육·훈련 등을 과하는 점에서 형벌제도와 본질에 있어 동일한 교육형으로서 실질적인 차이가 없다고 봐야 할 것이다.”²⁵⁾

앞서 언급한 것처럼, 보호감호는 공식적인 형벌인 징역형에 연이은 추가적인 격리의 연장으로서의 성격을 지니고 있다. 교정처우를 실시하더라도 그것이 징역형의 집행과 본질적인 차이가 있는 것은 아니다. 보호감호는 징역형과 이름만 다를 뿐 실제로는 형벌의 변형된 형태의 연장을 위한 추가적 제재일 뿐이며, 헌법상 이중처벌금지에 반하는 위헌적인 제도이다. “이중처벌 금지”라는 헌법적, 인권법적 관점에서 볼 때, 형벌과 질적으로 다른 보호감호라는 것은 존재

24) 형법 제1조 제1항이 “범죄의 성립과 처벌은 행위시의 법률에 의한다.”고 규정하고 있는데, 다수설은 여기에서 ‘처벌’에는 형벌뿐만 아니라 보안처분도 포함된다고 해석하고 있다. 헌법 제13조 제1항의 ‘처벌’의 의미도 이와 마찬가지로 형벌 외에 보안처분도 포함하는 것으로 해석해야 한다.

25) 국가인권위원회, 2004.1.12. 결정, 「사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고」

할 수 없다.

나. 보호감호 폐지의 역사적 경험이 갖는 의미

1980년에 국보위에서 사회보호법을 제정하면서 보호감호제가 우리 사회에 도입되었다. 사회보호법 제정의 정당성의 문제는 차치하고, 사회보호법 폐지라는 2005년의 역사적 경험을 되돌아 볼 필요가 있다. 2005년 우리 사회가 보호감호제를 폐지하기로 결단을 내린 것은 보호감호제도가 우리 사회의 범죄예방에 현격하게 기여하여 더 이상 보호감호제도가 필요없을 정도로 범죄사정이 좋아졌기 때문이 결코 아니다. 보호감호는 재범예방이라는 본래의 목적을 달성하는 실패하였을 뿐만 아니라, 보호감호가 징역형과 다를 바 없는 사실상의 이중처벌이며 범죄인의 인권을 침해하는 반인권적인 형벌제도가기 때문에 폐지된 것이다. 국가의 과도한 형벌권 남용으로부터 시민의 인권을 보장해야 한다는 시민사회의 열망이 보호감호의 폐지를 일구어낸 것이다. 비록 헌법재판소는 여러 차례에 걸쳐 보호감호제가 이중처벌금지의 원칙에 위반되지 않는다고 하였지만, 우리 국민들의 인권의식은 이미 보호감호라고 이름만 바꿔 징역형의 연장을 피하는 식의 형벌정책이 헌법의 기본권 보장의 정신에 부합하지 않는다는 결단을 보여줄 정도로 성숙해 있었던 것이다.

좀더 거슬러 올라가서, 1989년 사회안전법상의 보안감호를 폐지한 것도 그러하다. 1975년 유신정권에서 제정한 사회안전법(1989년 폐지 후 보안관찰법으로 대체)은 국가보안법 위반사범에 대해 징역형 집행이 종료한 후에 '보안감호'라는 이름으로 기간 제한 없이(사상전향을 하지 않는 한 2년 마다 구금 갱신) 구금할 수 있도록 규정하고 있었으며, 이는 UN 등 국제인권단체로부터 도파적인 반인권악법이라는 비난을 받아오던 터였다. 보안감호제를 1989년 폐지하게 된 것도 우리 사회의 민주화와 인권 의식의 성장에 터잡은 소중한 역사적 경험이 아닐 수 없다.

요컨대, 1989년 보안감호의 폐지, 그리고 2005년 보호감호의 폐지는 아무리 나쁘고 위험한 범죄자라 하더라도 국가형벌권의 이름으로 자유박탈 제재를 부과하는 데에는 명백한 인권법적·헌법적 한계

가 있다는 인식에 터잡은 우리의 소중한 역사적 경험이자, 우리 사회의 인권법적 발전을 상징적으로 보여주는 역사적 계기였던 것이다.

5. 분석과 비판 4 : ‘재범의 위험성’이라는 블랙홀

‘재범의 위험성’은 보호감호의 실질적 요건으로 중요한 역할을 한다. ‘재범의 위험성’ 유무의 판단은 실제로 보호감호제의 활용정도를 좌우하게 될 것이 분명하다. 그런데 재범의 위험성 판단은 장래의 범죄가능성에 대한 예측적 판단이라서 결코 쉽지 않다. 재범의 위험성을 객관적으로 의심의 여지없이 측정할 수 있는 신뢰할 만한 도구도 존재하지 않는다.²⁶⁾

더구나 형법개정안은 독일형법의 보안감호보다 재범의 위험성 요건을 완화해 규정하고 있기도 하다. 독일형법상 보안감호가 부과되기 위해서는 “행위자의 인격과 그의 범행에 대한 종합평가결과 그가 중대한 범죄, 예컨대 피해자에게 정신적으로 또는 신체적으로 심한 피해를 주거나 막대한 경제적 손해를 끼치는 범죄를 범할 성향을 지니고 있어 일반인에게 위험하다고 판단될 것”(독일형법 제66조 제1항)이라는 엄격한 요건이 필요하다. 이와 비교할 때 법무부의 형법개정안은 단순히 “재범의 위험성이 있다고 인정되는 경우”라고 규정하고 있어 재범의 위험성 요건 자체도 엄격하게 설정되어 있지 않다.

이런 상황에서 검찰과 법원은 강력범죄자에 대한 처벌이 약하다는 사회의 비난여론을 의식하지 않을 수 없기 때문에, 형식적 요건에 해당하고 정신과전문의 등 전문가의 진단이 있으면 웬만하면 재범의 위험성이 인정되는 것으로 판단할 가능성이 크다고 말할 수 있다. 즉, 재범의 위험성이라는 요건이 규정되어 있다고 하여도 그 개념 자체가 지극히 불확정적 판단개념이기 때문에, 실무에서 검찰과 법원에 의하여 보호감호가 남용되는 것을 효과적으로 제어하기는 역부족일 것이다.

26) 영화 ‘마이너리티 리포트’ 같은 세상이 현실화된다면 모를까...

보다 근본적인 문제로서 '재범의 위험성'이라는 예측적 판단이 보호감호와 같은 형사제재를 정당화할 수 있는지에 대해 심도있는 성찰이 필요하다고 판단된다. 형법과 형사소송법 이론상 형벌의 전제가 되는 책임에 대해서는 '합리적 의심을 넘어선 증명'이 요구된다. 재판과정에서 재범의 위험성에 대한 증명에서도 마찬가지로 '합리적 의심을 넘어선 증명'이 필요하다고 보아야 한다. 그런데 '재범의 위험성'이라는 것이 누구도 확신할 수 없는 예측적 판단이고 신뢰할 만한 측정방법이 개발되어 있지 않음 때문에 과연 재범의 위험성에 대해 합리적 의심을 넘어선 증명이 과연 가능하긴 한 것인가 하는 의문이 있다. 물론 '책임'도 엄격한 의미에서 의사자유가 입증 불가능하기 때문에 형사소송에서 책임의 증명은 엄격한 의미에서는 가능하지 않다. 우리는 책임이 없다고 인정되는 케이스를 유형화하여 '그에 해당하지 않으면 책임이 있다'는 식으로 적용할 수 있을 뿐이다. '재범의 위험성'에 대한 판단도 결국에는 유형화의 방법론을 취할 수밖에 없을 것이다. 과학적이라고 일컬어지는 측정도구들이 동원될 것이다. 그러나 책임의 증명에서 '책임없는 자의 유형화' 논증과 동일하게 재범의 위험성 판단에서 '재범의 위험성이 없는 자의 유형화'라는 논증을 보호감호의 요건판단에 원용할 수는 없다는 점에서 책임 증명과 재범의 위험성 증명은 본질적인 차이가 있다. 우리가 할 수 있는 것은 '재범의 위험성이 있는 자의 유형화' 뿐이다. 그러나 이것은 사회구성원에 대하여 예측적 판단에 의한 분류적 통제를 정당화하게 되는 위험을 안고 있을 뿐만 아니라, 그러한 유형화에 의한 증명에서 우리가 과연 '합리적 의심을 넘어선 증명'의 수준에 도달할 수 있는 수단을 가지고 있는지 심각한 의문이다.

VI. '위험관리'를 지향하는 강성 형벌정책에 대한 총체적 문제 제기²⁷⁾

서두에서 언급한 바와 같이, 강성 형벌정책은 아동성폭력범죄를 계기로 하여 2000년쯤부터 조짐이 보이기 시작한 이래로 계속해서

27) 이 글은 2010년 4월 7일 '인권오름'에 실린 필자의 글(「지배권력은 '피해'와 '위험'을 어떻게 관리하는가?」)을 약간 수정한 것이다.

확대재생산의 과정을 거쳐왔다. 전자발찌는 성폭력범죄에 대해서 시작했지만, 얼마 지나지 않아 아동유괴범죄도 적용대상으로 포함되었고, 지난 2010.4.15. 법개정에서는 살인범죄와 강도치사 등으로 그 적용범위를 확대하였다. 전자발찌뿐만 아니라 신상공개, 치료감호제, 보호감호제 등의 강성 정책은 앞으로 그 적용대상이 전반적으로 확대될 가능성이 농후하다. 더구나 지난 2010.4.15. “형법”이 개정되어 징역형의 상한을 30년으로(가중하면 50년) 높였다는 점도 주목할 필요가 있다. 실제 징역 30-50년이 선고되는 경우는 극히 드물겠지만 범죄자에 대한 장기간의 사회적 격리와 강력한 응징을 표방하는 입법적 상징성은 결코 무시할 수 없다. 보호감호의 재도입은 형법의 유기징역형의 상한확대, 전자발찌, 신상공개, 화학적 거세 등과 함께 소위 ‘위험관리’를 지향하는 형사정책의 변화의 맥락 속에 놓여 있다. 전반적으로 재사회화 형벌정책은 왜소화되는 대신에, ‘재범의 위험성’을 근거로 하여 ‘무력화전략’을 추구하는 다양한 국가적 통제 장치들이 도입되고 있는 것이 현재 형사정책이 가고 있는 방향이며, 이렇게 볼 때 오늘의 시점에서 보호감호의 재도입이 논의되는 것은 결코 우연이 아니다. 우리가 직면하고 있는 강성 형벌정책은 모두 “위험한 범죄자의 격리와 감시의 강화”에 초점을 두고 있다는 점이 가장 커다란 특징이다. 그것은 아동성폭력 등 사회적 이슈가 되는 흉악범죄사건을 빌미로 하여 시민사회에 대한 국가의 통제 및 감시 권력을 총체적으로 강화하려는 데 그 본질이 있다.

그러므로 보호감호의 재도입에 대한 비판적 인식은 우리사회의 강성 형벌정책 전반에 대한 비판적 성찰의 계기로 확장되어야 한다.

1. 왜곡된 범죄이미지의 재생산, 불안과 공포의 정치화

정부와 언론은 일부 극단적인 흉악범죄 사건을 교묘히 활용한다. 아동성폭력범죄를 예로 들면, 정부와 언론은 “어느 날 낮선 성인이 나타나 연약한 아동을 상대로 하여 흉악하고 파렴치한 범행을 저지른다”는 범죄이미지를 지속적으로 만들어낸다. 그러나 이는 매우 극단적인 사례일 뿐이다. 실제 아동성폭력의 70% 정도는 ‘아는 사람’

에 의해 발생하고 있다. 정부와 일부 언론은 이러한 아동성폭력의 실상을 철저히 외면하면서 일부 극단적인 아동성폭력사건을 이용하여 왜곡된 범죄이미지를 지속적으로 재생산하고 있다. 연쇄살인사건도 마찬가지이다.

이처럼 극단적인 사례에 집중하는 것은 범죄현상에 관하여 시민들에게 잘못된 관념을 심어주게 된다. 대다수의 아동성폭력범죄가 아는 사람에 의하여 발생하고 있고 청소년 또래에 의한 아동성폭력이 매우 심각함에도 불구하고 이러한 실상을 외면한 채로 정부와 언론은 아동성폭력범죄자는 “위험한 성향을 지닌 낯선 성인”이라는 식의 왜곡된 범죄이미지를 구축한다.

이를 통해 시민들 사이에서는 치안에 대한 불안과 공포가 확산되고, 이것은 공권력 강화의 정당화 기제로 작용한다. 이 과정에서 우리가 주목해야 할 점은 “위험”이라는 코드이다. 범죄에 관한 왜곡된 이미지에겐 한결같이 “위험” 코드가 내장되어 있다. 지극히 위험한 일부 몇몇 성폭력범죄자만 제거하면 우리 아이들이 성폭력에서 안전한 세상에 살 것처럼 시민들을 호도하는 것이다. 그렇다면 이 “위험” 코드는 어떻게 작동하고 있는가?

2. 맥락적 분석과 이해

가. “피해자”의 이름으로

오늘날 형사정책은 “피해자보호”의 관념과 밀접하게 결합되어 있다. 피해자를 보호하기 위해서는 범죄자에 대한 강력한 통제와 감시정책이 필요하다는 식이다. 이는 흔히 선과 악의 이분법적 대비로 나타나게 되는데, “위험한 범죄자”와 “선량한 피해자”를 대비시키는 방식이다.

이러한 이분법적 대비는 범죄문제를 오로지 개인도덕적 차원으로 이해하도록 유도한다. 그럼으로써 범죄의 원인이 되는 경제적 불평등의 문제, 빈곤의 문제, 사회적 소외의 문제 등 사회구조적 문제와 성에 관한 왜곡된 관념 등 문화적 요인을 철저히 외면하는 담

론이 형성되고 있다.

그런데 여기에서 말하는 “피해자”는 실제 범죄피해를 당해 고통을 감내해야 하는 피해자를 말하는 것이 아니라, 그저 “잠재적 피해자”를 지칭하는 것에 불과하다. 이는 결국 모든 선량한 시민을 이분법적 구도 속에서 피해자로 등치시키는 전략이다. 선량한 대다수의 시민과 대비되는 “위험한 범죄자”의 이미지를 구축하고 그러한 사람들에게 대한 지속적인 감시와 배제정책을 통해 재범을 저지르지 못하게 한다는 것이 피해자보호정책의 이름으로 정당화되고 있는 셈이다.

이런 맥락에서 피해자보호의 담론은 결국에는 “위험통제” 내지 “위험관리”의 코드와 결합한다. “위험한 범죄자”로부터 시민의 안전을 지켜야 한다는 명분 하에 국가의 감시와 통제권력을 본격적으로 강화하는 정책이 정치적 정당성을 얻게 된다. 전자발찌, 신상공개, 치료감호제나 보호감호제 등 위험관리정책이 새로운 형벌정책으로 등장하고, 전통적인 형벌인 징역형이나 사형은 위험한 범죄자를 사회로부터 장기간 격리시키는 수단으로 인식된다.

나. 왜 “피해”와 “위험”의 코드가 확산되는가

신자유주의 경제질서는 기본적으로 사회의 불안정성과 예측불가능성을 엄청나게 증폭시키고 있다. 시장의 구조적 폭력에 무기력하게 노출된 시민들의 입장에서는 자신에게 피해를 줄 우려가 있는 주변의 불안정성요소들을 통제하고자 하는 욕구가 강해지고 이것이 오늘날 “피해” 내지 “위험” 코드가 확산되는 배경이 되고 있다.

이에 대응하여 신자유주의 법담론은 “개인책임의 원리”를 강화하는 방향으로 발전하였다. 본래 자유주의 이념에 근거한 근대법담론에서 개인책임의 원리는 자율적 의사결정능력을 가진 주체들의 이성적 판단에 대한 믿음에 기반한 것이었던 반면에, 오늘날 법담론 속에서 개인책임의 원리는 이와는 좀 다른 맥락과 양상을 지니고 있다. 신자유주의 하에서 개인책임의 원리는 신자유주의 경제질서의 불안정성과 예측불가능성에서 초래되는 위험을 개별 주체들에게 전가하여, 개인들이 그 위험을 스스로 감수하고 ‘법질서가 허용하는 테

두리 안에서' 그에 대한 대비를 스스로 마련하도록 요구하는 원리로 자리잡고 있다. 법질서의 허용범위를 벗어나서 시장질서에 위협을 가하거나 타인의 안전에 위협을 가하는 도전은 허용되지 않는다. 소위 '법질서 이데올로기'와 '무관용원칙'은 이러한 맥락에서 형사사법 담론의 코드로 내장되고, 이는 범죄가 사회구조적 조건이나 권력적 비대칭성 등과는 무관하게 오로지 개인의지의 결과일 뿐이라는 관념, 그리고 사회질서를 유지하기 위해서는 법질서를 위반한 개인을 엄격하게 처벌하고 범죄자가 공동체에 끼칠 수 있는 위험을 철저히 통제해야 한다는 관념 위에서 작동한다.

이러한 배경에서 일반 시민들은 (사적) 안전에 대한 욕구가 증가하게 되고, 자신의 안전을 위협하는 소위 "위험한 범죄자"에 대한 엄격한 감시와 사회적 배제를 요구하게 된다. 범죄를 낳는 사회구조적 문제를 도외시하고 범죄를 오로지 개인의 잘못(개인의지의 문제)으로 간주하고 엄격한 처벌 및 사회적 격리를 정당화하는 법담론이 이에 조응하고 있다. 더불어 공동체의 자율성과 공공성의 영역이 점점 더 파괴되고 왜소해진 개인들은 자신의 안전을 국가 형벌권에 의존하려는 경향이 한층 강화된다.

이는 다음의 두가지 현상을 동반하는 것으로 보인다. 첫째, 이제 형사사법은 신자유주의 시장질서의 자율성에 대한 무한한 신뢰를 전제로 하여 시장 내부 혹은 외부에서 가해지는 불안정성의 요소들을 통제하는 역할을 수행한다. 이러한 맥락에서 국가의 형벌권력은 신자유주의 질서에 대한 불안정성을 증대시키는 '위험의 정도'에 따라 통제되어야 할 행위를 선별하게 된다. 파업 등 노동문제에 대한 형사법적 통제가 더욱 강화되는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 미네르바사건이나 언소주사건은 그 자체로는 결코 심각한 범죄가 아니지만 시장질서의 불안정을 증폭시킨다는 점에서 엄격히 통제되어야 할 범죄행위로 인식된다. 둘째, "법치주의"는 국가권력의 남용을 통제하는 원칙으로서의 기능을 상실하고 반대로 개개인이 시장질서에 적응하기 위하여 지켜야 할 원칙, 그리고 법규범을 위반한 개인에 대한 철저한 응징과 통제를 정당화하는 원리로 변질된다.

다. "공익" 내지 "공공성"의 왜곡과 변질

오늘날 형사법적 규제를 정당화하는 논증기법은 대체로 '공익에 대한 피해'라는 관념에 기초하고 있다. 예를 들면, 노조의 파업은 시민들의 발을 묶어 국가적으로 엄청난 손실을 야기한 범죄로 개념화된다. 조중동 광고주에 대한 불매운동을 업무방해죄로 기소한 1차 '언소주' 사건에서 검찰은 네티즌들의 전화공세로 인하여 해당 기업들이 엄청난 경제적 손실을 입었다는 점을 구체적인 손해액까지 들먹이면서 강조한 바 있다. 사실 업무방해죄에서 경제적 손실은 구성요건요소가 아님에도 말이다. 또한 광우병쇠고기 수입반대 촛불집회 사건에서는 시청 앞과 광화문을 뒤덮은 집회참가자들로 인하여 도심교통이 마비되고 이로 인하여 무고한 시민들이 엄청난 고통과 경제적 손실을 입었다는 점이 집중적으로 부각되었다. PD수첩 사건이나 미네르바 사건의 경우, 무분별한 언론보도나 인터넷상의 표현행위가 국가 혹은 국가기관의 정책적 신뢰성의 상실을 야기하고 이것이 대한민국이라는 '브랜드'의 신인도를 떨어뜨릴 위험이 있다는 점이 '공익'이라는 개념의 해석코드로 등장하고 있다.

흔히 시장에서의 위험관리는 경제학과 통계학의 지식에 근거하여 대단히 분석적으로 행해질 뿐만 아니라 언제나 수치화된 위험지수를 등장시킨다. 이와 마찬가지로, '위험'이라는 코드는 오늘날 형사사법담론에서 법적 추론과 정당화근거를 구성하는데 있어서 경제학적 수치화의 기법을 자주 그리고 필연적으로 동원하고 있다. 이 때 '위험'의 코드는 법익주체 간의 소통의 경험으로부터 정의되는 것이 아니라 철저히 '자본의 언어'로 규정된다.

자본의 언어로 해석되는 위험 개념은 형사사법의 담론에서 '공공성'의 영역을 파괴하고 '공공성'의 개념을 변질시키는 효과를 낳는다는 점을 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 집회시위의 공간은 민주주의적 의사소통의 공간으로 인식되는 것이 아니라, 단지 자본과 그것을 후원하는 국가작용의 안정성을 저해한다는 차원에서 다루어질 뿐이다. 집회·시위의 불법성에 대한 법담론에서는 언제나 다수 시민들의 원활한 도로교통을 방해한 것으로 그 불법성이 표상된다. 신자유주의 형사사법담론에서 '공공성'은 민주주의적 의사소통의 보장이 라는 차원에서 정의되지 않으며, 오로지 개별화된 개인들이 공통적

으로 향유하는 사적 이익이라는 차원에서 정의될 수 있을 뿐이다. 공적인 것은 사적인 것의 단순집합으로만 개념화되며, 여기에서 “사적 이익의 총체”로서 정의되는 공익이란 결국 자본의 이윤창출을 극대화하는 것을 의미하는 것에 다름아니다.

아동성폭력 등 강력범죄에 대한 대응에서도 비슷한 이미지와 논리가 적용된다. 그들은 무한경쟁의 사회에 제대로 적응하지 못하고 낙오한 ‘개인’일 뿐이며, 그들에게는 여지없이 ‘위험한 인물’이라는 낙인이 붙여지게 된다. 그리고 그러한 위험한 인물이 거리를 활보하는 것에 엄청난 불안감이 조성된다. 그들을 ‘공공성’의 영역에서 추방하는 것이다. 그럼으로써 공동체 내지 공공영역은 범죄로부터 안전을 지키고자 하는 개인의 욕구를 기반으로 하여 위험한 인물을 배제시키는 논리가 작용한다. 공동체는 사회의 갈등을 민주주의적으로 치유할 수 있는 힘을 점점 더 상실해 가게 된다.

라. 위험감시정책의 본격적 강화

오늘날 형사정책의 핵심은 분명 “위험관리”를 지향하고 있다. 단지 엄정한 처벌을 추구하는 것이 아니다. 사회의 불안정성을 증대시키는 “위험한 인물”에 대한 통제를 위하여 국가의 감시 및 통제권력을 총체적으로 강화하는 것이 형사정책의 핵심이다. 전자발찌, 신상공개 등이 대표적인 위험관리 전략이며, CCTV감시의 강화라든가 범죄자에 대한 유전자정보데이터베이스 등이 병행한다.

국가의 감시 및 통제권력의 확대는 “위험한 인물 내지 집단”에 대한 사회적 이미지를 구축하고 그러한 사람들에 대한 복종과 강제적 전술을 일상화할 위험을 안고 있다는 점에서 심각한 문제를 안고 있다. 우리가 국가형벌권의 과도한 확장에 대하여 “인권의 후퇴”를 말한다면 이 지점이 핵심이 되어야 할 것이다.

이미 우리는 수많은 감시체계가 작동하는 세상에 살고 있다. 감시시스템은 시민에 대한 권력적 복종과 배제의 전술을 확장시키는 모태가 된다. 감시를 통하여 축적된 정보는 결국에는 분석되고 분류·체계화될 것이다. 그렇게 축적된 정보를 이용하여 사람들의 행동을 분석하고 이를 통해 소위 ‘위험한 인물’의 유형이 만들어지고

그 위험도가 측정되며, 위험한 인물이나 집단에 해당하는 사람에 대한 통제와 감시는 더욱 강화될 것이다. 감시권력의 속성은 분류를 통한 통제에 있다. 분류는 예측과 재단을 통하여 시민들에 대한 차별적 통제를 정당화하게 마련이다. 이것은 민주주의와 인권담론의 사회적 기반을 붕괴시킬 수 있는 대단히 위험한 길이다. 불행히도 우리 사회는 이미 그 길로 접어들었다.

VII. 맺음말

이중처벌금지원칙을 인권법적 관점에서 조명해 보면, 범죄를 이유로 한 자유박탈이 형벌이라는 이름으로 부과되는가 아니면 보안처분의 이름으로 부과되는가는 전혀 중요하지 않다. 보호감호는 전면적인 자유박탈을 내용으로 하는 형사제재로서 예방목적은 추구한다는 점에서 징역형과 본질상 동일하다. 그럼에도 단지 보안처분이라는 미명 하에 보호감호가 이중처벌금지 원칙에 저촉되지 않는다고 하면 우리 사회는 보안처분의 이름으로 변칙적인 형벌권 확장을 제어하지 못하는 심각한 사태를 맞이하게 될 것이다.

보호감호가 징역형과 사실상 같다는 문제의식은 이미 2005년에 우리 사회가 보호감호를 폐지한 주된 이유이기도 하다. 그 문제의식은 5년이 지난 지금도 여전히 살아 있다고 보아야 한다. 국가형벌권의 과도한 확장 내지 남용으로부터 국민의 인권을 보호해야 한다는 문제의식이 이중처벌금지라는 헌법규정에 녹아 있음을 인정한다면 보호감호의 폐지라는 2005년의 결단은 우리 사회의 인권법적 수준을 한단계 고양시킨 역사적 계기였음에 틀림없다. 지금은 그 소중한 경험을 지렛대로 삼아 형벌정책이 더욱 인권친화적인 방향으로 발전하도록 고심해야 할 시점이다.

법무부가 도입하고자 하는 보호감호의 실질적인 기능이 무엇인지를 분명히 하는 것도 중요하다. 보호감호는 흔히 사회방위와 범죄자의 재사회화라는 두가지 목적을 추구하는 보안처분이라고 설명되곤 한다. 그러나 위에서 분석한 바와 같이, 징역형의 집행에 이어 추가적으로 집행되는 방식(병과주의)의 보호감호제가 추구하는 본래적

인 목표는 위험한 범죄자의 사회복귀를 차단하고 그를 사회로부터 장기간 격리시키겠다는 것뿐이다. 진정으로 범죄자의 교정교화를 통한 사회복귀를 고민한다면 징역형 집행을 획기적으로 개선하여 효과적인 교정교화처우를 실시해야 하는 것이지, 보호감호라는 이름으로 편법적으로 징역형을 연장하는 제도를 도입할 것은 아니다.

보호감호의 제도입을 반대하는 것이 마치 치안불안을 방관하는 무책임한 주장인 양 오해되어서는 곤란하다. 위험한 범죄자로부터 국민의 안전을 도모하고 강력범죄를 예방하기 위하여 우리는 다각도의 정책적 노력을 기울여야 한다. 그러나 이를 위해 보호감호라는 추가적인 형사제재를 부활해야 할 이유는 없다. 오히려 징역형 집행의 과감한 개혁, 즉 징역형 행형단계에서 전문적이고 효과있는 교정교화처우를 적극적으로 실시하는 것에서 출발해야 한다. 그리고 범죄를 유발하는 사회적, 경제적 현실에 눈을 돌려 범죄자에 대한 직업알선이나 갱생보호프로그램 등 범죄자가 다시 사회의 일원으로 정착할 수 있도록 사회안전망을 구축하는데에도 힘을 쏟아야 한다. 그러한 노력을 등한히 한 채로, 보호감호라는 이름으로 범죄자를 장기간 격리하는 데에만 몰두한다면 이는 범죄자의 교정교화라는 국가의 의무를 방기하는 것이며, 이를 통해서는 재범방지라는 형사정책적 목표를 달성할 수도 없다. 보호감호의 제도입은 오직 억압적인 구금과 격리를 통해 국가형벌권의 확장을 추구하는 위험한 정책일 뿐이다.

한편, 최근 2-3년 사이에 새로이 구축되고 점점 더 강화되어 가는 형벌정책은 단순히 몇몇 새로운 제재수단을 도입한 것에 불과한 것이 아니다. 보호감호의 제도입 논의도 단지 보호감호라는 전형적인 보안처분의 하나를 도입하는 문제로 국한하여 협소하게 이해하는 것은 곤란하다. 전자발찌, 화학적 거세, 보호감호, 그리고 사형의 존치와 집행재개 시도 등은 모두 강력범죄에 대한 형벌정책의 목표와 방향이 근원에서 변화하고 있다는 점을 보여주고 있다. 위험한 범죄자를 숨겨 내어 사회로부터 격리함으로써 사회의 안전을 도모하겠다는 것이 이러한 형사제재들의 근본적인 목표이기 때문이다. 이러한 감시와 무력화정책에 대하여 '효과가 별로 없음'을 논하는 것은 그리

유용한 대응담론이 되지 못한다. 감시와 정밀타격에 의한 무력화 정책은 최소한 ‘그 사람’의 범행을 조금이나마 저지하는 효과는 있으며 애초에 그것을 목적으로 한 정책이기 때문이다. 우리 사회가 무력화 전략에 의존할수록 “제재 이후”에 대한 걱정이 커지게 마련이다. 그렇기 때문에 전자발찌의 적용기간이 처음 5년에서 도입 2년 만에 30년으로 확대된 것이 이를 단적으로 증명하고 있다. 보호감호도 그러한 가능성이 높다. 위험한 범죄자의 사회적 배제와 무력화를 추구하는 형사정책은 그들에 대한 사회적 두려움을 기반으로 하여 끊임없이 자기확장을 꾀할 것이다. 우리는 이러한 형벌확장에 대한 제어담론을 어떻게 구축할 것인가?

위와 같은 상황인식이 주효하다면, 어떤 형벌정책이나 제도 하나 하나에 대한 단편적인 대응만으로는 한계가 있음이 분명하다. 가혹한 응징과 철저한 배제 위주의 형벌정책이 범죄예방에 비효율적이라는 반론도 더 이상 의미있는 테제가 될 수 없을 듯하다. 그러므로 보호감호의 재도입을 저지하는 비판담론은 “위험관리를 지향한 형벌제도의 강성화”의 흐름에 저항하는 것이어야 한다. 이 과제는 형벌제도의 가치와 목표 그리고 그 기능을 인권법적 관점에서 총체적으로 성찰하는 것이어야 하며, 이중처벌금지원칙도 그러한 시각에서 재조명이 필요하다.

경찰력 강화와 인권

유성, 최은아

(인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 인권운동사랑방 활동가)

I. 들어가며

‘신자유주의’ 정책이 국내에 본격적으로 ‘이식’된 것은 1998년 IMF 구제금융을 거치면서 이다. 10여년이 지난 후 한국 사회는 어떤 얼굴을 하고 있을까? 대대적인 정리해고, 비정규직이 예외적인 고용형태가 아닌 주류적인 고용형태가 되어 버린 현실, 탐욕스런 개발·재개발 정책이 가져온 환경과 가난한 이들을 향한 배제와 수탈, 최소한의 공공적 통제를 벗어난 각종 규제 완화 정책들, 소수자들을 향한 노골적인 배제와 혐오 등 10여 년 동안 신자유주의 정책은 매우 고통스럽게 한국 사회에 안착되어 왔다. 그 과정이 고통스러웠다는 이유는 토론이라든지 타협이나 합의가 삭제된 상태에서 매우 일방적으로 한쪽의 희생을 통해 진행되어 왔기 때문이다.

이 과정에서 국가의 임무는 경제적 싸움터에서는 서서히 물러나면서 한편으로는 국가의 공안기구와 업무는 서서히 늘리고 있다. 시장

으로부터 탈락한 사람들에게 더 이상 관용을 베풀지 않은 것은 물론 그들의 저항을 제압하기 위해 강화된 경찰력이 행사되고, 바늘 도둑이 소 도둑 된다는 믿음(?)으로 이른바 경미한 행위까지 '범죄'라는 테두리 속에서 관리한다.

이러한 일방적인 통로를 관철시키기 위해 국가가 사용하는 무기는 크게 세 종류로 나눌 수 있다. 첫째 '법과 질서'를 강조하며 위협한 사회, 불안한 국민들을 관리하는 것(관리되는 동안 국민들은 내면화도 이루어진다), 둘째 각종 공안기구들이 국민에 대한 감시·통제라는 주요 목적에 따라 움직이고 있는 것, 셋째 국민을 감시·통제하기 위한 공안기구의 물리력이 확대·고도화되는 것이다.

한국에서 이른바 '법치주의'는 위 세 가지를 자유자재로 사용하면 움직이고 있다. 인권운동가의 입장에서 한국에서 법치주의는 지배 권력의 자의적인 법집행이나 권한 남용으로 이해할 수 있다. 이러한 법치주의를 완성하는데 법무부가 기획조정을 하는 '머리'라면 경찰은 '손과 발'이 되어 법치주의의 '집행력'을 담당하고 있다. 이 글은 이명박 식 법치주의의 손과 발의 역할을 하고 있는 경찰력이 이명박 정부 들어 어떻게 강화되었고, 그 결과 국민의 인권침해는 어떤 양상을 나타나는지 살펴보고자 한다. 또한 경찰력에 대한 민주적인 통제가 어떤 모습일 수 있는지 그려보고자 한다.

II. 경찰력이 '어떻게' 강화 되었나?

1. 경찰력의 확대와 예산의 증가

이명박 정권 집권이후, 경찰력이 점차 강화되고 있는 것을 피부로 체감할 수 있다. 집회참가자들을 향한 경찰의 공격적인 태도, 전반적인 경찰장비의 확대 및 고도화, 치안강화라는 이유로 이루어지는 과도한 불심검문 등 경찰의 존재감을 곳곳에서 확인할 수 있다. 또한 전통적으로 경찰력의 영역으로 규정되었던 사법적인 경찰작용 외에도 예방적인 경찰작용까지 그 범위도 확대하려는 시도가 나타나고

있다. 9.11 테러와 같은 위협을 계기로 구체적인 위협이 있을 때 개입한다는 고전적인 경찰권의 발동 요건이 해체되고 있으며 이것은 필연적으로 경찰 권력의 강화를 초래한다.²⁸⁾

김대중, 노무현 정부 시절부터 경찰 인원과 경찰 예산은 지속적으로 증가해왔다. 그러나 특별히 이명박 정부 들어, 경찰력의 확대가 피부로 체감되는 이유는 △경직법 개악 등 경찰력을 강화하기 위한 제도적인 정비 △공격적인 집회·시위 관리지침 하달과 집행 △집회·시위 진압 장비의 증가 등을 꼽을 수 있다. 또한 눈여겨 봐야할 지점은 작은 정부론을 앞세우며 조직의 효율성을 주장하는 이명박 정부에서, 경찰의 관심과 우선순위가 어디를 향하고 있는지 이다. 앞서 지적한 대로 김대중, 노무현 정부 시절부터 경찰 인원과 경찰 예산은 지속적으로 증가해왔다. 그런데 지난 10년간 ‘민생치안’을 담당하고 있는 ‘일반 순경’의 변화 폭은 크지 않다. 반면 2008년부터 ‘경찰기동대²⁹⁾’가 창설되어 증가하고 있다. 경찰기동대가 맡고 있는 역할은 집회시위 관리진압으로 이른바 ‘시국치안’에 경찰력을 쏟고 있음이 확인된다.

□ 경찰관 및 1인당 담당인구 변화

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경찰관	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	93,613	96,324	97,732	99,554
인구	522	526	527	523	519	513	510	509	504	498

[출처: 2010 경찰백서]

□ 경찰예산 변화 추이(단위: 억원)

구분	03	04	05	06	07	08	09
계 (증감)	54,894 (11.1%)	54,400 (-0.9%)	58,339 (-7.3%)	62,876 (7.3%)	66,506 (5.6%)	70,059 (5.6%)	73,023 (4.4%)

28) 문병효, 「경찰관직무집행법 개정안의 문제점과 대안-경찰력의 인권통제 방안」, 『인권보장을 위한 경찰관 직무집행법의 개선방향』 토론회자료집, 2010, 16p

29) 경찰청은 2008년 경찰기동대 19개 창설, 2009년에도 17개의 경찰관 기동대를 증설하여 총34개의 부대를 시위대와 대치 현장 등에 집중적으로 배치하고 있다. 특히 경찰기동대는 진압 주력부대로 분류되며, 집회시위 현장에서 중추적 역할을 담당할 수 있도록 점거능성과 같은 특수상황에 대한 맞춤형 특화교육을 실시하여 상황 대응 능력을 제고하고 있다. 경찰은 전의경 제도 폐지에 대한 대안으로 경찰기동대 필요성을 주장하고 있으나, 2008년 9월 국가정책조정회의에서 국방부, 행안부, 기재부 등 관계부처간 협의를 통해 2011년까지 일정수준의 전의경 23,609명을 유지하기로 결정했다.

집중조명 2. 법치주의와 형사사법

일반회계	45,958	47,973	56,379	56,379	64,620	68,289	70,979
특별회계	8,936	6,427	6,497	6,497	18,886	1,770	2,044

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

□ 2000~2010년 경찰신규 채용 인원

구분	계	00	01	02	03	04
계	28,017	1,505	1,683	2,664	2,412	2,238
경찰대학	1287	118	119	118	115	112
간부후보	544	49	50	48	49	50
일반순경	17,789	711	1028	2182	1846	1691
101단	2,856	256	262	269	269	268
기동경찰	3,372					
경행과특채	427				57	50
전의경특채	480					
고시특채	36					10
항공	54		2	8	7	3
특공대	277	10	10	30	55	22
외사	114			9	9	8
사이버	214	27	48			20
범죄분석	40					
피해자심리	11					
경찰악대	17		11			4
무도	6					
학사경장	445	298	147			
정보통신						
임용결격자 특채	23	23				
기타	25	13	6		5	
구분	05	06	07	08	09	10
계	3,370	3,225	2,495	3,360	3,708	1,649
경찰대학	118	117	115	120	119	116
간부후보	50	50	50	50	48	50
일반순경	2791	2589	1843	1722	1152	234
101단	270	267	271	245	242	237
기동경찰				989	1721	662
경행과특채	30	29	60	100	87	14
전의경특채					197	283

고시특채	10	5	7			4
항공	4	3	22			5
특공대	8	54	27	23	38	
외사	13	20	18	20	17	
사이버	19	19	19	21	26	15
범죄분석		15	15	9	1	
피해자심리				10	1	
경찰악대		2				
무도	4		1		1	
학사경장						
정보통신	52	55	37	60	59	29
임용결격자 특채						
기타	1					

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

2. 철저한 무관용 원칙 대응

이명박 대통령은 출범 초기부터 줄곧 “선동적 포퓰리즘의 폐해”를 언급하며 “법질서 강화”를 지시했다. 이에 따라 경찰도 ‘불법을 행사하는 불법시위자에 대한 무관용 원칙’을 지속적으로 추진³⁰⁾했다. 경찰청은 <2008년 집회시위 관리지침>을 작성해 집회시위에 대해 무관용 원칙을 견지하고 시위에 대해 엄정 대처하겠다는 입장이다.

② 무관용 원칙 견지, 불법시위 엄정대처

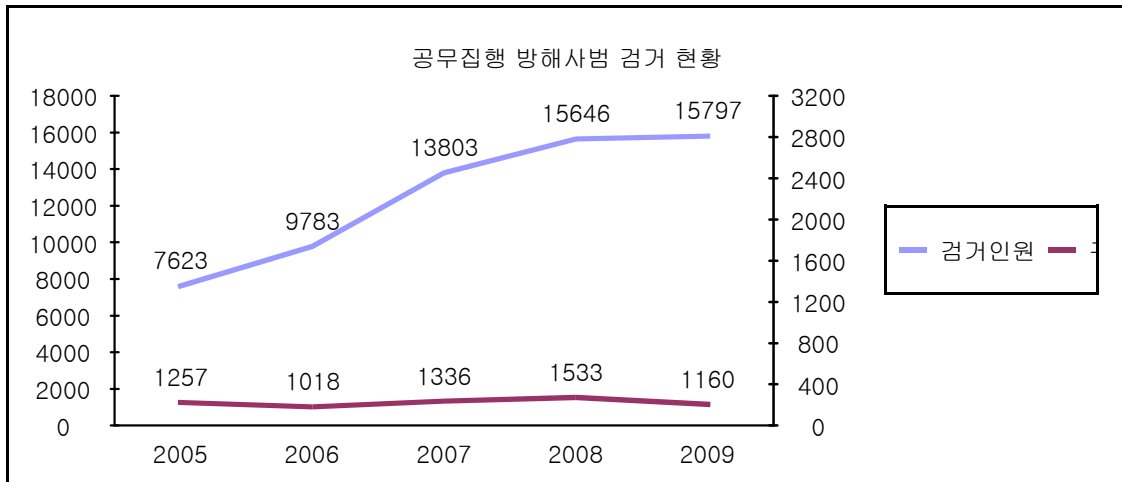
- 불법유형별 차별적 현장대응
 - 경미한 질서 위반, 중대한 법질서위반, 게릴라성 집회시위, 폭력적 불법시위 등 유형별 대응
 - ‘현장체증팀·채증분석실’ 운용, 불법행위 구증을 위한 채증강화
 - 불법행위에는 ‘무관용 원칙’을 적용, 형사상 엄정 책임추궁과 더불어 ‘정부보조금 지원제한’, 민사책임 추궁 등 재정적 제재
 - <2008년 집회시위 관리지침³¹⁾> 중에서

30) 경찰청은 2009년 3월 12일 오전 10시 30분 전국 지방청장 및 부속기관장, 본청 각 국·관 이상 경찰지휘부 32명이 참석한 가운데 전국 경찰지휘부 회의를 개최하였다. 특히 이 자리에서 경찰은 정당하게 법을 집행하는 경찰관에게 폭력을 행사하는 불법 시위자에 대해서는 무관용 원칙을 적용, 엄정하게 대처하여 법질서를 확고히 바로잡을 것을 주문하였다. 사이버경찰청 www.police.go.kr, 알림마당 보도자료, 2009/3/12

31) 경찰청, 「2008년 집회시위 관리지침」 자료집, 2008

경찰청은 2010년 7월 1일부터 야간집회가 가능함에 따라, 6월 29일 전국 지방청 경비·정보·수사기능 연석회의를 소집하여 야간집회 관리방안³²⁾을 논의했다. 그 자리에서 경찰청은 무관용 원칙에 따라 △경찰관 기동대를 우선 배치해 엄정한 법집행 △도로점거 등으로 금지된 행진을 시도하는 등 신고범위를 일탈하거나, 참가자 등 준수사항 위반 시 해산절차 진행 △불법폭력행위를 하는 경우에는 현장검거 원칙 △채증을 철저히 해 사후라도 불법행위 추적, 사법조치 △인적·물적 피해 발생 시에는 주최자나 불법 행위자를 상대로 손해배상 청구·가압류 등을 통해 민사상 책임제기를 하기로 결정했다. 한편 '노동·집단사범 양형기준'³³⁾을 전국 검찰청에 확대 시행하여 처벌중심의 법질서를 구축했다. 이명박 정부 들어 무관용 원칙으로 인해 공무집행방해사범에 대한 검거는 급증했다.

□ 공무집행 방해 사범 검거 현황



[출처: 2010 경찰백서]

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
검거인원	7,623	9,783	13,803	15,646	15,797
구속인원	1,257	1,018	1,336	1,533	1,160

32) 사이버경찰청 www.police.go.kr, 알림마당 보도자료, 2010/7/1

33) 연합뉴스 2010/08/22 07:01 <이명박정부 반환점> ⑨법질서 확립-비리 척결

[출처: 2010 경찰백서]

3. 경찰장비 강화 및 경직법 개정으로 경찰집행력 확보

경찰장비를 확대·고도화 하는 경찰의 집회시위의 관리방식은 전략적으로 준비되었다. 경찰은 <미래비전 2015>에서 선진집회시위문화 정착이라는 전략과제 중 실행과제로 '첨단장비 위주의 집회관리 패러다임으로 전환'을 제시하고 있다. 이런 전략에 따라 경찰은 집회관리 방식을 경찰기동대와 경찰장비의 확대로 전환하고 있다.

경찰관 기동대가 집회시위 현장에서 중추적 역할을 담당할 수 있도록 점거농성과 같은 특수상황에 대한 맞춤형 특화교육을 실시하여 상황 대응 능력을 제고하고 있다. 시위 참가자와 경찰관의 안전을 모두 보호하고 물리적인 접촉을 최소화하는 한편 소규모 경찰력만으로도 효과적인 제압이 가능하도록 이격장비, 물대포, 차벽트럭 등 총18종 63,547점의 장비를 개발하거나 확대 보급함으로써 장비가 중심이 된 현장 대응으로 전환하였다. - 『2010년 경찰백서』 중에서

경찰은 현장집행력을 확보한다는 명분으로 혹은 폭력 집회³⁴⁾에 대응한다는 명분으로 엄청난 예산을 들여 다양한 장비를 구입했다. 특히 2008년 이후 시위진압과 관련된 경찰 진압 장비가 매우 빠른 속도로 강화되었다. 경찰관 개인보호구 강화부터 발암물질이 포함된 최루화학무기 및 저살상 총기 사용의 확대, 신형 장갑 차량 개발 및 각종 보조차량의 기능을 향상시키기 위해 많은 예산을 사용하고 있다.

투명사회를위한정보공개센터가 2009년 9월 14일 공개한 자료에 따르면, 경찰은 지난 2005년 이후 전투경찰들에게 지급하는 호신 및 진압용품 구입에만 174억여 원 가까이 쓴 것으로 나타났다. 특히 미국산 쇠고기 논란이 있었던 2008년에는 전자충격기, 가스분사검용경봉, 속이 빈 진압용 경봉, 진압복, 헬멧, 방패 등에 52억 원이나 써 지난 2005년 이후 최고치를 기록했다. 이는 바로 전년인 2007년과 비교해 2배 이상이나 증가한 금액이다. 경찰은 쌍용자동차 평택공장 진압시 사용해 안전성 논란을 빚었던 대테러작전 장비 '테이저건' 전

34) 집회참석자와 물리적 충돌은 2008년 0.66%, 2009년 0.31%정도로 감소하고 있음에도 경찰은 '폭력집회를 차단할 필요가 크다'며 장비추진을 확대하고 있다.

자 충격기 구입에도 19억2850억 원에 이르는 예산을 썼다. 이는 전년 2008년과 비교해 5억여 원 늘어난 것이다. 전투경찰 한 명이 걸치는 진압복, 헬멧, 방패, 진압용 경봉 등 기본 장비에 들어가는 비용도 약 50여만 원에 이른다. 구체적으로 방염과 충격보호가 가능한 진압복이 34만8천원, 방패가 8만6900원, 헬멧이 6만5천원, 진압용 경봉이 3500원 선이다³⁵⁾.

□ 현장 법집행 강화 장비 보급 현황(09년)

순찰차				전자충격기	가스분사검용경봉	신형호신용조끼	방검장갑
경차	승합형	첩단	하이브리드				
20대	10대	100대	10대	890정	3,180정	5,633착	800착

[2010 경찰백서]

또한 경찰은 장비중심의 현장대응으로 전환하면서, 줄어드는 전의경 등을 고려해, 소규모 경찰력으로 효과적인 제압과 채증을 통한 사후검거를 강화하려는 목표를 가지고 있다. 그래서인지, 사실상 채증을 강화하기 위한 장비의 보급 확대를 눈여겨 볼 수밖에 없다. 경찰청은 ‘불법집회시위 홍보체계 구축 관련 구매 장비 목록³⁶⁾’이라는 이름으로 5,750,000원 하는 카메라 니콘D3S(1290만 화소)를 7개, 1,970,000원 하는 렌즈 AF-S NIKKOR24-70mm를 10개 구입하였다. 또한 2,850,000원하는 렌즈 AF-S NIKKOR70-200mm를 8개 구입했다. 이러한 장비 구입은 무관용 원칙에 따라 불법집회 참가자를 끝까지 추적, 사법처리하겠다는 의지를 반영한 것이다.

2010년 9월 27일 경찰은 G20 시간에 불법폭력집회를 막는다며 지향성음향장비 도입 등을 골자로 하는 ‘경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정’을 입법 예고했으나, 여론과 인권단체의 반발로 유보했다.

2010년 10월 28일 경찰청이 국회 행정안전위원회 소속 민주당 장세환 의원에게 제출한 ‘2011년도 경찰 예산안 주요사업 설명자료’에

35) 민중의 소리, 2009/9/16

36) 2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료

따르면 경찰은 내년 예산에서 집회관리장비 구입에 66억4000만원을 배정해 달라고 국회에 요청했다. 2010년 46억100만원보다 20억3900만원(44.3% 증가) 증가된 규모다. 새로 구입할 장비에는 '물대포'로 불리는 살수차 2대(4억8000만원)와 차벽 트럭 9대(9억9000만원), '최루액' 캡사이신 희석액 6150ℓ(1억2300만원) 등이 포함돼 있다. 또한 경찰은 전자충격기 900정과 가스분사검용 경봉 1900자루도 들여올 계획이다.³⁷⁾

2009년 경찰청은 현장 경찰관에게 휴대폰 조회기 12,791대, PDA 9,413대를 확대 보급하여 외근 업무에 활용하고 있다. 모바일 조회장비는 경찰 온라인 조회망과 상용 이동통신망을 연계하여 외근경찰관이 현장에서 언제 어디서든 각종 조회를 할 수 있는 시스템으로 주로 실시간 수배자 검거와 법규 위반 사범의 단속에 활용되고 있다.³⁸⁾

한편, 경찰은 경찰집행력에 대한 제도적인 정비를 위해 경직법 개정, 경범죄 처벌법, 집시법 등의 개정을 추진해왔다.

4. 유난히! '법과 질서' 강조

이명박 정부의 초기 모토였던 '선진화'라는 것은 '준법질서'나 '기초 질서' 확립으로 정책화되었다. 이렇듯 이명박 정부가 법과 질서를 강조하는 법질서 정치를 구현하는 이유는 자본계급에 유리한 재분배 정책으로 초래되는 사회적인 불안정과 민중의 저항이 사회질서의 붕괴로 이행하지 않도록 사회관리 모드의 중요한 도구로 이해하고 있기 때문이다.³⁹⁾

경찰청은 2008년 5월 23일 '경찰청 기초·교통질서 확립 운동 적극 전개'라는 보도자료⁴⁰⁾를 통해 기초 질서 지키기 운동을 대대적으로

37) 뉴시스, 2010/10/28

38) 경찰청, 『2010 경찰백서』, 405p

39) 이계수·오병두, 「이명박 정부의 친기업적 경찰국가화에 대한 비판과 민주법학의 대응」, 『민주법학』, 2008, 55p

40) 경찰청은 기초·교통질서 준수문화 정착이 곧 국가경쟁력 제고 및 선진 사회 진입의 시발점이라는 인식하에 생활주변에서의 불법·무질서를 척결하고 선진교통문화를 조성하기 위해 지난 2월부터 범국민적으로 기초·교통질서 확립 운동을 전개하고 있다. 국민들의 준법 공감대를 형성하고 법질서 준수인식을 고취하기 위해 다양하고 입체적인 홍보활동과 교육프로그램을 지속적으로 추진하고 있으며 5월 23일에는 기초 질서 문화대전 시상

전개했고, 2009년 10월 22일 ‘경찰 미래비전 2015 수립’ 보도자료⁴¹⁾를 통해서도 법질서 확립과 법 집행력 확보라는 비전을 제시하고 있다. 경찰청은 2009년, 2010년 초 ‘기초 질서 기본 계획’을 수립하고 △동영상, 깃발·플래카드·스티커 제작 등 각종 홍보활동 △초중등 학생들을 대상으로 문화대전 개최 △모니터링 의뢰 등을 수행했다. 한마디로 ‘범국민적 기초 질서 준수 운동’을 추진하고 있는 상황이다. 최근 G20을 앞두고 경찰이 기초 질서 특별 계도기간을 설정해서 단속에 나섰던 것도 이런 정책의 연장에 있다.

기초 질서 확립으로 과연 무엇이 달라졌을까? 우선 이명박 정부 들어 경범죄 단속을 보면, 너무 많이 ‘단속’하고 ‘개입’하고 있음을 확인할 수 있다. 기초 질서라는 것들은 단속이 아닌 홍보·교육 등을 통해서 자율적으로 운영될 수 있음에도 지나친 개입과 단속이 이뤄지는 것은 아닌지 의구심이 든다. 경찰이 시민의식의 성숙으로 유도할 수 있는 부분까지 ‘범죄화’해서 과잉 대응하는 것은 아닐까.

□ 최근 5년간 기초 질서 단속 현황 및 실적

구분	계	위반 유형별 분류						
		음주소란	인근소란	오물방치	광고물 무단부착	금연장소 흡연	노상방뇨	기타
‘10.8월	353,787	36,117	126,564	115,404	2,803	27,489	20,214	25,196
‘09년	543,566	36,351	151,384	227,754	7,484	31,456	38,670	50,467
‘08년	392,153	13,175	65,583	177,256	6,166	51,265	34,734	43,984

식과 홍보대사 위촉식을 가질 계획이다. [2008년 5월 23일 경찰청 보도자료 ‘경찰청 기초. 교통질서 확립 운동 적극 전개’] 사이버경찰청 www.police.go.kr 알림마당 보도자료, 2008/5/23

41) 5대 핵심전략은,

첫째, 선진국 수준의 법질서를 확립하기 위해, 준법 집회시위문화를 정착시켜 법질서의 근간을 공고히 하고, 경찰 작용법의 선진화를 통해 현장 법집행력을 확보하는 것 등이다.

둘째, 국민이 피부로 느끼는 안전사회를 정착하기 위해, 강력범죄 검거체계 및 112신고 대응시스템을 고도화하고, 지역사회와 함께하는 협력치안체제를 구축하는 것 등이다.

셋째, 고객중심의 치안행정을 구현하기 위해, 주민친화적인 맞춤형 지역경찰 운용체제를 정립하고, 국민권의 보호를 위한 수사구조개혁을 추진하여, 인권중심의 경찰행정체제를 구축하는 것 등이다.

넷째, 경쟁력 있는 치안인프라를 갖추기 위해, 현장중심의 조직운영체제를 확립하고, 첨단 과학기술에 기반한 유비쿼터스 경찰을 실현하는 것 등이다.

다섯째, 깨끗하고 당당한 프로경찰을 육성하기 위해, 직무역량 강화를 위한 인사.교육시스템을 구축하고, 경찰 윤리경영을 실현하는 것 등이다. [2009년 10월 22일 경찰청 보도자료 ‘경찰 미래비전 2015 수립’ 중에서]

사이버경찰청 www.police.go.kr, 알림마당 보도자료, 2009/10/22

'07년	40,256	2,102	9,394	4,093	1,316	7,564	1,067	14,720
'06년	49,925	2,090	11,242	5,253	705	13,011	1,043	16,581
구분	계	조치별 분류						
		지도장	통고처분		즉결심판			
'10.8월	353,787	334,443	8,359		10,985			
'09년	543,566	503,206	13,812		26,548			
'08년	392,153	295,075	77,345		19,733			
'07년	40,256		26,105		14,151			
'06년	49,925		35,467		14,458			

[2010년 행정안전위원회 서울지방경찰청 국정감사 자료]

경찰은 경범죄에 관해서도 기초 질서 강화를 주장할 뿐 아니라 집회시위에서도 매우 철저히 준법질서를 강조하고 있다. 경찰은 “합법시위는 적극 보장, 보호하되 불법행위에 대해서는 엄정하게 대응해 온 기존의 기초를 유지”하면서 “불법과 합법은 선하나를 넘느냐 아니냐에 있다. 모든 집회에는 폴리스라인을 설치하여 준법으로 유도하겠지만 선을 넘어선 불법시위나 폭력시위가 발생할 때는 무관용 원칙을 유지하겠다”고 밝혔다.⁴²⁾

Ⅲ. 경찰력의 강화로 인해 발생하는 인권침해

1. 치안강화를 빌미로 이루어지는 불심검문 강화, 경직법 개악

2009년 한 해 동안 불심검문을 받은 사람은 총 644만여 명에 이른다. 자동차나 오토바이는 4800만대가 넘는다. 서울시민 10명 중 1명은 경찰의 불심검문에 걸려 신원조회를 받은 것. 임의동행 역시도 2008, 2009년 지속적으로 증가추세를 보이고 있다. 올해 불심검문으

42) 사이버경찰청 www.police.go.kr, 알림마당 보도자료, 2010/3/3

로 인한 인권침해는 시민들이 피부로 느꼈던 경찰 공권력 남용의 대표적인 사례로 지적될 수 있다.

□ 신원조회기 및 차량조회기 사용건수

	합계	수배자	수배차량	수배2륜차
2008년	60,147,534	7,109,683	52,161,035	876,816
2009년	54,855,168	6,447,810	47,568,720	838,638
합계	115,002,702	13,557,493	99,729,755	1,715,454

[출처: 투명사회를 위한 정보공개센터]

□ 임의동행 건수

구분	2008	2009	2010.1.1~5.19
계	228,652	272,879	76,643
서울	38,660	51,413	15,682
부산	10,404	15,181	4,577
대구	25,609	24,914	6,909
인천	10,394	11,194	3,150
광주	6,915	8,603	2,971
대전	8,380	8,766	2,646
울산	6,324	6,601	1,847
경기	33,660	50,969	12,219
강원	12,316	14,001	4,355
충북	12,190	12,411	3,534
충남	10,741	9,487	2,240
전북	6,396	8,506	2,196
전남	9,550	10,488	2,978
경북	14,581	14,527	4,368
경남	19,488	23,345	6,089
제주	2,644	2,473	882

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

불심검문을 강화하는 경직법 개정안(행정안전위원회 대안)이 국회에서 계류 중인 상황에서도 불심검문은 사실상 매우 불법적인 방식으로 운영되었다. 불법적 운용의 예를 크게 △불심검문시 소속, 성명 등 신분을 밝히지 않거나 검문의 목적과 이유를 고지하지 않는 경우, △불심검문 불응시 제지하거나 물리력을 행사한 경우, △적법한 절차 없는 무분별한 임의동행, △집회시위 현장에서 통제를 목적으로 이루어졌다.

△불심검문시 소속, 성명 등 신분을 밝히지 않거나 검문의 목적과 이유를 고지하지 않는 경우

①화곡역 개찰구 앞에서 한 경찰관이 이 지역에서 권투체육관을 운영하는 김아무개(51) 관장을 불러 세웠다. 김 관장을 막아선 유아무개 경사는 대뜸 “검문을 하겠다”며 신분증을 요구했다. 김 관장은 “휴대전화 고치러 가느라 바쁘데 아침부터 무슨 검문이나? 신분증을 요구하는 근거를 대라”며 거부했다. (한겨레 2010-07-14)

②회사원 이모(48)씨는 요즘 회사 근처 지하철역을 지날 때마다 가슴이 조마조마하다. 최근 몇 달 동안 같은 장소에서 경찰의 느닷없는 불심검문을 세 차례나 받은 탓이다. 그는 양복 정장을 입고 대로변을 걷어가는 자신을 붙잡은 이유를 경찰관에게 물었지만 별다른 이유를 듣지 못한 채 신분증을 제시해야만 했다. (한국일보 2009-09-23)

△불심검문 불응시 제지하거나 물리력을 행사한 경우

①김 관장은 “휴대전화 고치러 가느라 바쁘데 아침부터 무슨 검문이나? 신분증을 요구하는 근거를 대라”며 거부했다. 목소리가 커지고 주위에 사람들이 모여들면서 분위기는 더 험악해졌다. 김 관장은 14일 “당시 곁에 있던 박아무개 경사가 ‘너 약(마약) 했지? 이 동네에서 뺑 뜯고 있냐’라는 막말을 퍼부었다”며 “박 경사가 내 다리를 걸어서 넘어뜨리려 했고, 이후 순찰차에 태워 지구대로 데리고 갔다”고 주장했다. (한겨레 2010-07-14)

②김모씨(22) 등 대학생 5명은 “승객에게 유인물을 나눠주거나 바깥으로 뿌리지 않았다”며 신분 확인을 거부했다. 경찰은 버스에서 20여분을 지체하다 “학생들은 유인물을 배포하지 않았다”는 승객들의 증언과 차량 정지에 대한 항의를 받고 대학생 1명만 신분 확인을 하고 돌아갔다. (경향신문 2010-06-16)

③이모(33)씨는 “경찰이 신분을 밝히지 않길래 불심검문에 응할 수 없다고 했더니 강제로 넘어뜨리고 지갑을 빼앗아 신분증을 꺼냈다”며 분개했다. (한국일보 2009-09-23)

△적법한 절차 없는 무분별한 임의동행

①경찰은 김씨 등을 연행, 조사한 뒤 별다른 혐의점을 찾지 못하자 30여분 만에 훈방했다. 중부경찰서 관계자는 “유인물 배포가 허위사실 유포가 아닌지 판단하기 위해 임의동행으로 조사한 것일 뿐”이라고 밝혔다. 그러나 한대련 관계자는 “연행된 학생들은 임의동행 여부를 고지 받지 못했고, 경찰은 학생들을 추가 연행하려다 주변 시민들이 항의하자 신분만 일부 확인하고 물러났다”고 밝혔다. (경향신문 2010-06-14)

②김씨는 지난해 7월8일 오전 7시25분쯤 청주시 흥덕구 봉명동의 한 아파트 인근에서 친구 이모씨가 음주운전 후 도주했다는 신고를 받고 출동한 김모 순경과 이모 경사가 이씨를 경찰서로 연행하려 하자 이들의 가슴을 밀치고 먹살을 잡는 등 폭력을 행사, 각각 전치 2주와 3주의 상처를 입힌 혐의로 기소됐다. (문화일보 2008-05-28)

③...경찰관이 외근을 하던 중 오토바이 1대를 끌고 가는 피의자를 불심검문해 절도 혐의가 의심되자 지구대로 임의동행하고 그 후 피의자를 긴급체포한 사실이 인정된다"고 밝혔다. 이어 법원은 "피의자에 대한 임의동행이 적법 요건을 갖췄는지를 인정할 만한 자료가 없다"고 지적했다. 법원은 나아가 "적법성이 모호한 임의동행 이후에 이뤄진 피의자에 대한 긴급체포는 위법하고, 이를 토대로 한 구속영장 청구 역시 위법하다"고 적시. (부산일보 2009-04-11)

△집회시위 현장에서 통제를 목적으로 자행되는 경우

①지난달 5월 18일 경찰은 서울 종로구 경복궁 역 부근에서 청운동사무소 방향으로 가는 택시와 승용차 등 차량들을 불심검문을 통해 막아 세웠다. 차량에는 대구경북지역 골재원노조 조합원들이 타고 있었다. 이날 경찰은 불심검문을 하면서 골재원노조 투쟁조끼를 입은 사람들이 탄 차량만 세워 강제로 하차시켰다. 만약 투쟁조끼를 입지 않았다면 설사 골재원노조 조합원들이라 해도 불심검문을 통과해 그냥 지나쳐 갈 수 있었을 것이다. 이날 3보1배 행진을 막는 경찰의 행태에 분노한 골재원노조 조합원들은 청와대에 항의하기 위해 청운동사무소 앞으로 가려고 했을 뿐이었다. (민중의 소리 2010-06-18)

②직장 야유회를 끝내고 돌아오던 길이었는데 남대문 시장 정류소에서 시청역 지하철로 향하던 중에 불심검문을 당했다. 한 번도 아니고 무려 9번. 남대문에서 시청역까지의 그 짧은 거리에서 대략 1분 30초에 한 번꼴로 전경에 의해 통행이 제지당했다. 그 때 시위가 있었는데 행색이 시위 참가자와 비슷하다는 이유로. (프레시안 2010-05-27)

- 「경찰의 불심검문 실태와 문제점」 자료집 일부 인용, 인권운동사랑방

이렇듯, 경찰이 불심검문을 강화한 배경에는 '경찰공무원 성과평가 기준'을 통해 살펴볼 수 있다. 투명사회를 위한 정보공개센터⁴³⁾가 경찰청으로부터 넘겨받은 '경찰공무원 성과평가 기준' 자료에 따르면 지난 7월말 기준으로 지역경찰의 근무실적 평가 때 살인·강도·강간·절도·보이스피싱 수뢰 등의 주요 범죄 피의자를 검문 검색해 검거했을 경우 1명당 최고 30점(인질강도) 최저 10점(단순절도)을 받는다. 또 이들 피의자를 신고출동으로 붙잡을 경우 배점은 최고 25점(강간)에서 최저 7점(단순절도)이다. 반면, 사행성게임장 단속과 성매매 업소 단속 때 1명당 1점을 받으며, 방법순찰 아동안전지킴이집방문 미아보호 때 건당 0.5점 이상 받기 어렵다. 일선 경찰의 입장에서는 범죄예방을 위한 업무보다 범인 검거 등과 같은 실적에 의존할 수밖에 없다. 이런 정책이 경찰 내 실적주의 폐단을 낳을 수 있다.

한편, 국회 행정안전위원회는 2010년 4월 27일 경찰관직무집행법개

43) 투명사회를 위한 정보공개센터 <http://www.opengirok.or.kr/>, 오늘의 정보공개청구, 2010/8/2

정안(조진형 의원안, 아래 경직법개정안)을 통과했다. 경직법개정안 중 불심검문과 관련해서 경찰에게 너무 많은 권한을 주고 있다는 것이 인권단체들의 비판이다. 현재 불심검문이 '질문과 동행 요구'로 규정되어 있는 반면에 개정안에서 불심검문 행위는 '직무질문-신원 확인-동행요구'로 3단계 나누어 규정하고 있다. 여기서 핵심적으로 살펴볼 것은 경찰에게 불심검문 대상자의 '신원을 확인'할 수 있는 권한까지 주고 있는 점이다. 그밖에 개정안에는 현재 '흉기소지여부의 조사'로 한정되어 있는 소지품검사의 요건과 범위를 확대하고 차량검색의 근거규정도 신설했다.44)

2. 영장은 나중에, 일단 잡아들이고 뒤지고 보자

지난 3년간 경찰에 의한 △긴급체포 및 영장 기각률 △압수수색 건수 및 압수수색 영장 기각률 △구속영장 신청 발부 기각/기각률을 보면, 경찰은 일단 잡아들이고, 뒤지고 보자는 입장이다. 결국 자의적인 체포와 구금이 확대된 것으로 평가할 수 있다.

□ 최근 3년간 긴급체포 및 영장 기각률

구분	2007				2008			
	긴급체포	구속영장			긴급체포	구속영장		
		영장신청	기각건수	기각률		영장신청	기각건수	기각률
계	20,844	16,381	2,331	14.2%	13,653	11,117	1,621	14.6%
구분	2009				2010.1-8			
	긴급체포	구속영장			긴급체포	구속영장		
		영장신청	기각건수	기각률		영장신청	기각건수	기각률
계	14,931	11,570	1,916	16.6%	7,359	5,906	999	16.9%

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

44) 그 외 경찰관직무집행법 개정안에는 △유치인의 인권을 보호하기 위한 조치 △경찰장비의 사용 △벌칙조항 등이 있다. 경찰관직무집행법 개정안과 관련 국회에는 행정안전위원회 대안인 조진형 의원안과 조승수 의원안이 계류 중이다. 조진형 의원안에 대한 인권단체의견은 「경찰관직무집행법안에 대한 인권단체연석회의 의견서」를 참조하면 된다. 인권단체연석회의 홈페이지 <http://hrnet.jinbo.net/>, 자료실

□ 압수수색 건수 및 압수수색 영장 기각률

구분	2007			2008			2009			2010.1-8		
	영장 신청	발부	미발 부율	영장 신청	발부	미발 부율	영장 신청	발부	미발 부율	영장 신청	발부	미발 부율
계	53,975	5,2661	2.4%	7,1090	70,279	2.3	80,134	77,787	2.9	52,726	50,624	4.0

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

□ 구속영장 신청 발부 기각/기각률

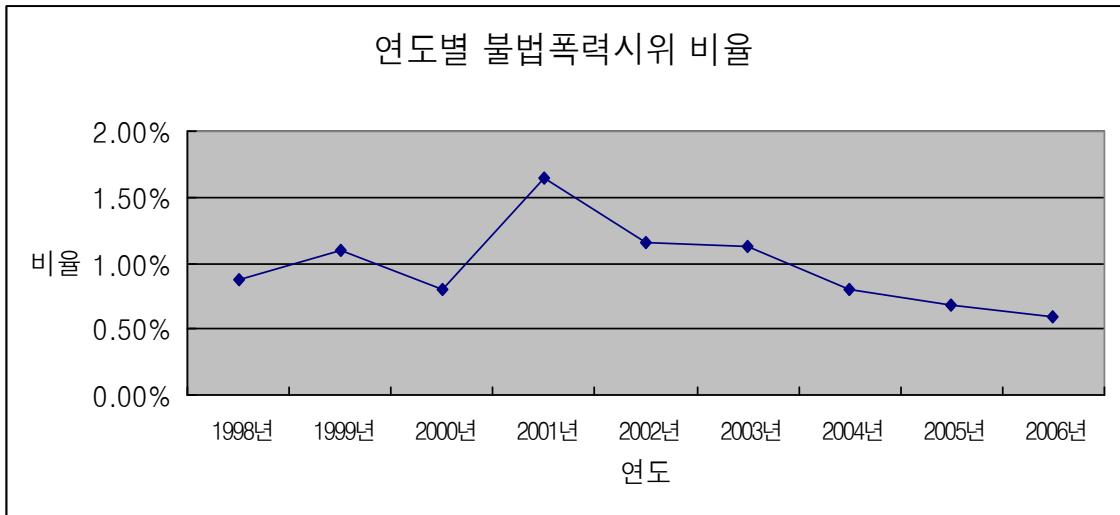
구분	2007				2008			
	영장신청	발부	기각	기각률	영장신청	발부	기각	기각률
계	52,000	4,2270	9,730	18.7%	47652	37745	9907	20.8
구분	2009				2010.1-6			
	영장신청	발부	기각	기각률	영장신청	발부	기각	기각률
계	49791	39120	10671	21.4	19450	15287	4163	21.4

[2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료]

3. 집시법 위반자 사법처리 증가: 표현의 자유 침해와 자의적인 구금과 체포의 확대

이명박 정부 들어 2008년 촛불집회, 2009년은 용산철거민 사망사건, 화물연대 파업, 쌍용자동차 노조 파업 등 생존권 저항이 거셌다. 유의할 점은 경찰이 주장하는 이른바 불법폭력 시위가 감소(2007년 0.5%, 2008년 0.66%, 2009년 0.31%)하고 있고, 이른바 불법시위자 사법처리 인원이 이전 정부에 비해 감소했음에도 '구속률'이 높아지고 있다는 것이다. 원인은 경찰이 엄정한 법집행과 불관용 원칙에 따라 △현장 검거 위주의 대응 △경미한 사안도 입건하는 등 강경한 방침을 집행한 결과로 해석할 수 있다. 경찰 통계로 보더라도 2009년 불법시위 관련 사범은 증가했고 구속률도 4.1%에 이른다.

□ 폭력집회 발생의 추이



[출처: 경찰청]

□ 2008년 이후 월별 집회시위 중 집시법 위반 사법처리 인원

구분	계	구속	불구속	기타	구분	계	구속	불구속	기타		
'08년	계	2,381	38	2,159	184	'09년	계	1,802	40	1,394	368
	1월	157	2	127	28		1월	63		56	7
	2월	77		64	13		2월	98		90	8
	3월	146	2	126	18		3월	137	5	114	18
	4월	113	1	96	16		4월	94	4	68	22
	5월	130	1	118	11		5월	165	18	136	11
	6월	135	6	127	2		6월	167	1	139	27
	7월	308	4	287	17		7월	113	1	92	20
	8월	370	7	350	13		8월	188	4	141	43
	9월	404	5	370	29		9월	204	2	132	70
	10월	279	2	268	9		10월	317	3	237	77
	11월	155	7	140	8		11월	205	1	141	63
12월	107	1	86	20	12월	51	1	48	2		
'10년	1월	109	2	220	59						
	2월	102		83	19						
	3월	71	1	61	9						

[출처: 경찰청]

□ 05~10년 7월간 불법시위로 인한 구속자 및 구속률

연도	사법처리 인원	구속인원	구속률
2005년	7,198	211	2.9%
2006년	9,466	305	3.2%
2007년	6,265	176	2.8%
2008년	4,933	148	3%
2009년	5,347	220	4.1%
10.1~7월	2,377	18	0.7%

[출처: 2010년 행정안전위원회 국정감사-경찰청]

□ 불법시위 관련 사범 처리 현황

연도	계	처리 현황			
		구속	불구속	즉심	훈방(불입건)
2008	4,933	148	4,277	65	443
2009	5,347	220	3,995	97	1,035
10.1.1~8.31	2,636	21	1,874	1	740

[출처: 2010년 행정안전위원회 국정감사-경찰청]

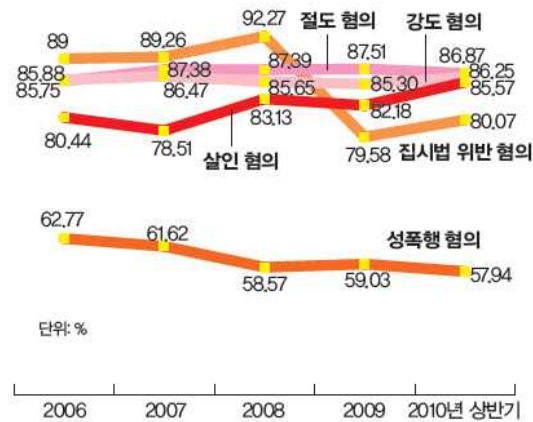
불법시위 사범에는 집시법 위반 외에도 일반교통방해나 공무집행방해가 포함되어 있고, 경찰은 설사 풀어주는 한이 있더라도 일단 검거하고 보는 방침을 세우고 있다. 그로인해 표현의 자유 위축을 가져오고 2차 피해로 자의적인 체포와 구금을 발생시킨다. <한겨레 21>이 정보공개 한 결과에 따르면⁴⁵⁾, 집시법 검거인원 대비 기소의 건 송치비율이 전 정권에서는 89%를 유지하다가 촛불집회가 있던 2008년은 92%, 2009년과 2010년 상반기에는 77~80%로 뚝 떨어진다.

4. 경찰 정보수집 이른바 '사찰'

가. 집회시위 현장 '채증'

45) 한겨레21 제823호, 2010/08/13

표3. 경찰 검거 대비 기소의견 송치율



구분	검거 수	기소의견 송치 수
살인 혐의		
2006년	1232	991
2007년	1312	1030
2008년	1251	1040
2009년	1515	1245
2010년 상반기	658	563
강도 혐의		
2006년	5185	4453
2007년	5471	4731
2008년	6174	5288
2009년	8553	7296
2010년 상반기	3149	2716
성폭행 혐의		
2006년	8084	5074
2007년	8346	5143
2008년	8832	5173
2009년	9215	5440
2010년 상반기	4627	2681
절도 혐의		
2006년	7만9018	6만7754
2007년	9만3204	8만1440
2008년	9만6321	8만4175
2009년	12만6084	11만341
2010년 상반기	5만9139	5만1377
집시법 위반 혐의		
2006년	1991	1772
2007년	1965	1754
2008년	2381	2197
2009년	1802	1434
2010년 상반기	542	434

단위: 건 자료: 경찰청

집회나 시위에 대한 경찰의 촬영은 기본적으로 집회·시위의 자유를 위축시키는 사찰행위이자 인권침해다. 이는 공공질서에 대한 명백하고도 심각한 위협이 발생하는 경우에 해당 사안에 대한 사법처리를 하기 위한 목적으로 하는 경우로만 국한되어야 하며, 단순한 해산만으로 공공질서의 회복이 가능한 경우 집회·시위 참가자들에 대한 광범위한 촬영은 설령 그것이 금지되거나 미신고집회라 해도

정당화될 수 없다.

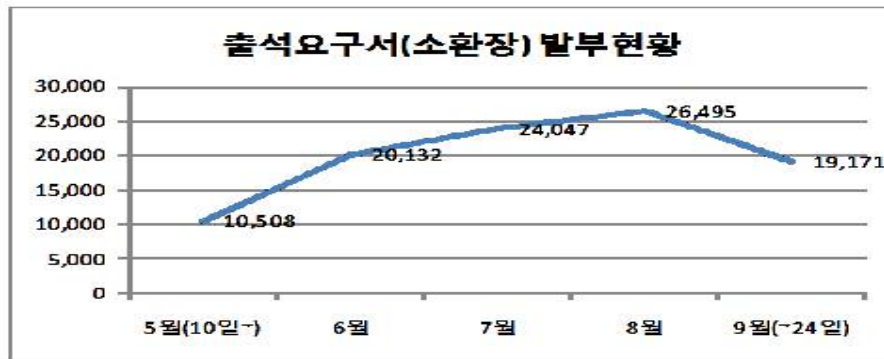
그러나 경찰은 집회·시위 현장에서 무분별하게 집회·시위참가자들을 촬영할 뿐만 아니라, 합법적으로 신고된 집회·시위 참가자들에 대한 위법한 촬영을 하다 발각되는 사례들이 발견되고 있다. 지난 2010년 11월 10일 G20 반대집회에서도 인권단체연석회의 인권침해단은 신고된 행진에 사복 경찰이 숨어들어 행진 참가자들의 얼굴을 촬영하다 발각되었다고 밝힌 바 있다. 경찰은 이러한 사찰을 통해 정부 비판 집회에 참가하는 시민들에 대한 광범위한 데이터베이스를 구축하고 있는 것으로 보인다.

나. 인권옹호자에 대한 소환장 발부

집회, 기자회견 등 경미한 사건으로 분류될 수 있는 미신고집회 참가자들 대부분에 대한 광범위한 형사소추의 피해를 일으키고 있다. 경찰은 기자회견, 미신고집회 등에서 채증 한 사진을 확보해 신원을 확인한 후 전화나 우편으로 경찰로 출석하라는 출석요구서를 보내고 있다. 심지어는 2~3년 전의 집회, 기자회견을 들춰내기도 한다. 이미 사망한 고인(전교조)에게도 출석요구서를 보내는 황당한 사례도 있었다. 경찰이 적용하는 법률은 대개 집시법 위반 혐의이다.

조승수 의원실이 경찰청에 요청한 국정감사 자료에 따르면, 2010년 5월 10일부터 9월 24일 까지, 불과 5개월여 만에 총 10만 353건의 출석요구서⁴⁶⁾가 발부된 것으로 나타났다. 이는 국민 전체적으로 볼 때 한 달에 평균 2만 명, 하루 평균 667명꼴로 경찰서에 소환명령을 받았다는 얘기다. 월별로 살펴보면, 5월에 10,508건에서 6월 20,132건으로 전월 대비 92%나 급증했으며, 7월에 24,047건(19%증가), 8월 26,495건(10%증가)으로 가파른 증가추세를 나타냈다.

46) 출석요구서 관련해 혐의나 위반법률에 따른 소환 자료 요청을 한 상태이다.



[출처: G20 앞두고 경찰의 출석요구서 발부 급증, 최근 5개월간 10만 건 넘어<국감보도자료> 국회의원 조승수, 2010/10/6]

경찰의 보복식 형사소추는 집회시위 자유에 대한 위축과 억제효과로 드러나고 있다. 경찰이 집이나 사무실로 찾아오는가하면, 계속 전화나 우편으로 출석요구서를 보내면서 경찰서로 오지 않으면 수배를 내리겠다고 협박을 하기도 한다.

5. 보안부서의 부활 및 학원 등에 대한 사찰

경찰은 2009년 '보안위해사범 100일 수사계획'을 진행하고 보안경과제를 부활시킨 바 있다⁴⁷⁾. 보안 부서에만 근무하는 보안경과자를 선발하여 보안 부서를 구성하는 보안경과제의 부활은, 민주화 이후 축소된 비밀경찰 조직의 재정비를 의미한다.⁴⁸⁾ 경찰관기동대의 창설과 각종 시위 진압 장비의 강화가 국민의 집회와 시위, 저항권을 압도하기 위한 물리력의 강화라면, 이러한 비밀경찰 조직의 재정비는 국민의 사상과 표현을 감시하고 검열하는 국가의 물적 기반이 강화됨을 뜻한다.

이를 뒷받침하듯 2010년에 사상 관련 사건들이 줄을 이었다. 사회과학서점 풀무질이 사찰을 당했으며, 사회주의노동자신문이 압수수

47) 세계일보, 2009/6/26

48) 경찰은 보안경과제가 2003년 이후 신규 인원을 선발하지 않으면서 유명무실해짐에 따라 기존의 보안경과자에 대한 일제 정비를 실시하고 보안관련 전문지식과 소양을 갖춘 우수요원 856명을 새로 선발하여 보안요원을 정예화, 전문화했다. 보안경과자를 중심으로 보안수사대에 전문수사인력을 배치하고 북한이탈주민 관련 업무 등 보안수요에 따른 경찰서간 인력을 재배치하여 지역별 공조수사체계를 구축하는 등 수사체계를 강화하였다. - 『2010경찰백서』 중에서

색 당했고, 서울대학교 등 대학당국의 협조 하에 대학생들의 학술연구모임인 자본주의연구회가 사찰을 당했다. 이렇게 드러난 사례들은 비밀경찰 활동의 특성상 빙산의 일각일 것으로 보이며, 실제로는 훨씬 더 광범위한 사찰이 이루어지고 있을 것으로 예상된다. 이러한 감시와 사찰은 사상과 표현의 자유에 대한 억압으로 이어진다.

6. G20

가. G20정상회의 경호특별법으로 인한 집회시위, 표현의 자유 억압

지난 2010년 5월 시민사회와 야당의 반대 속에 통과된 G20 경호특별법은 경호안전통제단과 경찰이 요청하여 정상회의 경호구역 내 모든 집회·시위를 금지할 수 있도록 하였다. 평화적인 집회·시위는 최대한 보장한다는 헌법을 정면으로 위반한 것이다. 이에 따라 조현오 경찰청장은 10월 11일 회의장인 코엑스를 중심으로 반경 2km 이내의 모든 집회시위를 금지했다.

또한 경호특별법이나 집시법의 규율 대상이 아닌 1인 시위도 금지되었다. 2010년 11월 10일 경찰은 코엑스 행사장 출입구 앞 도로에서 4대강 반대 1인 시위를 하던 이모 씨에게 경찰은 1인 시위를 중단할 것을 요청하였고, 이씨가 경호특별법에 1인 시위 금지 조항이 없음을 근거로 이를 거부하자 체포하였다. 2010년 11월 12일 한 대학생이 이명박 대통령의 대학 반값 등록금 공약을 지키라는 피켓을 들었다는 이유로 체포되었고, 심지어 한 남성은 행사장 근처에서 공개 결혼 프로포즈를 했다는 이유로 강제 격리되었다.

나. 표현물에 대한 과도한 단속과 자의적 구금

경찰은 2010년 10월 30일 정부의 G20 홍보 포스터에 쥐를 그려 넣은 낙서를 한 대학 강사에 대해 경찰은 구속영장을 신청했으며, 한 인문학 연구 학술단체를 이들의 배후로 지목하고 수사를 벌였다. 통상적으로 경범죄 정도로 처리될만한 사안임을 감안하면 이는 정부

정책에 비판적인 목소리에 재갈을 물리려는 의도로 보인다. 그러나 사회적 합의 없이 정부가 일방적으로 쏟아 부는 정부의 홍보물에 대한 시민의 낙서 행위는 그 자체로 정당화되고 옹호될 수 있는 표현의 자유에 속한다.

IV. 경찰력의 민주적 통제를 마련하기 위한 방안들

국가권력으로서 경찰력은 헌법의 실현에 기여해야 하며, 기본권의 맥락에서는 인간의 존엄성과 인권보호라는 국가의 의무를 실현해야 한다. 이러한 대 전제 속에서 경찰에 대한 민주적인 통제가 가능할 수 있는 방안을 정리하고자 한다. 다만, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀이 주로 집회현장에서 경찰감시와 집시법, 경찰장비, 불심검문 모니터 등과 관련된 경직법 대응에 초점을 두다보니, 그 영역과 관련된 방안들이 정리될 수밖에 없었음을 밝힌다.

1. 제도적인 통제 방안 : 경직법 개정 등

가. 경직법 개정을 비롯해 경찰력을 통제할 수 있는 법제 개편⁴⁹⁾

① 경찰 진압 장비 사용 등 경찰의 물리력 사용을 최소화하기 위한 실효성 있는 감독 체계 마련

현재 경찰 장비의 사용에 관한 기준이 경찰관직무집행법 등에 규정되어 있지만, 실제 강제 진압 현장에서는 잘 지켜지지 않고 있다. 위해도구를 갖지 않거나 해산 중인 집회/시위 참가자를 가격하여 부상을 입히는 사례, 무분별한 체포로 해산 중이거나 심지어 집회/시위에 참가하지도 않은 사람을 체포하는 사례 등이 국가인권위원회나 국제앰네스티 등에 의해 2005년 여의도 농민집회나 2008년 촛불 집회 등에서 지적된 바 있다.

49) 이 내용은 인권단체연석회의 공권력감시대응팀이 공동으로 작성한 다음의 논문의 내용을 직접 인용합니다. 「경찰의 집회시위 관리지침에 관한 검토와 의견」, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 2010, 73~75p

경찰은 이러한 지적을 거의 받아들이지 않고 있으며, 받아들이더라도 지휘 책임은 인정하지 않은 채 일선 전의경의 책임만을 묻는 태도를 보이고 있다. 이러한 과도한 경찰력 사용과 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 경찰 물리력 사용에 대한 관리 책임 소재를 분명히 하고, 강제 해산 작전의 입안 단계에서부터 실제 해산 과정, 사후 평가까지 전 과정에 대해 공정하고 투명한 감독 체계를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 모든 단계에 국가인권위원회 조사관의 접근이 제한 없이 보장되어야 하며, 언론인, 의료진, 법률가, 인권단체 등의 활동 역시 보장되어야 한다. 또한 객관적인 사후 검증을 위해 경찰 무전 기록을 투명하게 공개하고, 진압 경찰 대원에게는 쉽게 식별가능한 개인 표식을 부착하는 것이 필요하다.

② 경찰의 시위 진압 장비 도입, 진압 부대 신설 등 경찰의 물리력 증강에 대해 국민적 합의와 감독, 국회의 통제 필요

경찰 장비, 그 중에서도 시위 진압을 위한 장비는 신체에 직접적인 영향을 미치는 것으로, 국민의 생명과 신체에 위해를 가할 우려가 큰 만큼 도입에 신중해야 한다.

그러나 그동안 경찰의 진압 장비 도입이나 진압 부대 신설 등, 경찰의 물리력 증강은 거의 아무런 국민적 공감대 형성 없이 경찰청 자의적으로 진행되면서도, 최소한의 안전성 검증조차 제대로 이루어지지 않아왔다. 최근 음향 대포 도입 논란이 대표적인 사례이며, 그 외에도 경찰기동대의 창설이나 경찰특공대의 시위 진압 투입, 물대포이나 테이저건, 최루액, 다목적 유탄발사기의 도입과 사용 등이 모두 이러한 사례에 속한다.

이렇게 국민의 생명과 신체에 위해를 가할 우려가 있는 모든 경찰 장비는 도입에 국회의 엄격한 검토와 감독이 필요하며, 그 사용 역시 외부의 공정한 감독을 받아야 한다.

나. 국가인권위원회를 통한 감시

현재 국가인권위원회(위원장 현병철, 아래 국가인권위)가 독립성과 관련해 어려운 상황이긴 하지만, 국가인권위는 국민의 입장에서 '경찰'과 관련한 인권침해를 진정할 수 있는 접근성이 높은 기구이다. 국가인권위원회 진정 중 경찰과 관련된 진정은 2006년 1,168건/ 2007년 1,210건/ 2008년 1,285건/ 2009년 1,895건⁵⁰⁾으로 꾸준히 증가하고 있다. 개별적인 진정사건 외에 국가인권위의 시의적절한 의견 표명과 정책 권고는 경찰공권력 행사에 대한 인권 기준을 설정해준다.

2010년 4월 경직법 개정안이 국회 행정안전위원회를 통과할 당시 언론에 보도되지 못했다. 그러다가 5월 26일 국가인권위가 국회의장에게 「경찰관직무집행법 일부 개정안(행정안전위원회 대안)」 중 불심검문(개정안에서 '직무질문'으로 용어 변경) 관련 규정이 영장주의, 과잉금지원칙을 위반하여 인권침해 소지가 많으므로 강제절차가 아니라 임의절차임을 명백히 하는 보완이 필요하다는 의견을 표명했다. 국가인권위 의견표명을 계기로 경찰권한을 강화하는 경직법 개악안의 내용이 언론에 보도되었다.

또한 6월 15일 국가인권위는 서울 양천경찰서에서 이루어진 진정을 계기로 직권조사를 실시한 후 피의자들에 대한 경찰관들의 고문행위가 있었다고 판단하고 △검찰총장에게 해당 경찰관 5명을 고발 조치 및 수사의뢰하고, △경찰청장에게는 A경찰서에 대한 전면적인 직무감찰을 실시하여 그 책임정도에 상응하는 인사조치 및 재발방지 대책을 강구할 것을 권고했다.

인권단체의 입장에서는 국가인권위가 독립성과 실효성을 갖추면서 경찰에 대한 견제와 비판이 실질화 되도록 국가인권위를 압박하는 운동도 필요하다.

다. 인권단체들의 감시

인원과 재정이 열악한 인권단체들이 경찰력을 감시하기란 사실상 어렵다. 국가인권위처럼 경찰에 접근할 수 있는 제도적인 힘을 갖고

50) 국가인권위원회, 『2009 연간보고서』, 2010

있지도 않다. 현실은 제한된 역량이지만 만약 모든 것이 가능하다는 '상상' 속에서 몇 가지 가능성을 정리해보겠다.

△인권친화적인 혹은 인권에 기초한 경찰관련 법령 제정 및 개정 운동

△집회현장에서 위법한 경찰력 행사에 대한 감시운동(채증, 경찰장비 등)

△강제로 신원확인을 하는 경찰에 맞선 불복종 운동

△경찰행정의 투명성을 높이기 위한 정보공개 청구 운동

△경찰 예산 분석 운동

△경찰의 불처벌에 맞서 잘못을 한 경찰에 대해서 끈질긴 처벌요구 운동

V. 마치며

최근 경찰은 보도자료⁵¹⁾를 통해 폭력시위가 49.5%나 감소했다고 자화자찬을 하고 있다. 이 소식을 접하고 매우 씩씩한 느낌이다. 왜냐하면 이 통계는 집회시위가 관리되고 억제된 결과로 마땅히 저항할 것에 대한 저항이 점차 작아지고 왜소한 모습을 보여주기 때문이다. 기자회견 할 때조차 구호를 외칠 것인지 말지 외친다면 한다면 얼마나 할지 재고 있는 자신을 보면서 내면화된 검열을 떠올리기도 한다. 나의 자유를 조금이라도 유예당하지 않기 위해 사실 일상의 작은 실천이 어마어마한 국가권력에 작은 균열이라도 낼 수 있을 것이라는 희망을 애써 갖도록 노력하려고 한다.

<참고자료>

□ 문헌

국회 행정안전위원회, 2010, 「2010년 행정안전위원회 경찰청 국정감사 자료 집 I, II, III」

경찰청, 2008, 「2008년 집회시위 관리지침」

경찰청, 2009, 「2009년 집회시위 관리지침」

51) 사이버경찰청 www.police.go.kr, 알림마당 보도자료, 2009/11/22

경찰청, 2010, 『2010년 경찰백서』

문병효, 2010, 「경찰관직무집행법 개정안의 문제점과 대안-경찰력의 인권통제 방안」, 『인권보장을 위한 경찰관직무집행법의 개선방향』 토론회자료집

이계수·오병두, 2008 「이명박 정부의 친기업적 경찰국가화에 대한 비판과 민주법학의 대응」, 『민주법학』

인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 2010, 「경찰의 집회시위 관리지침에 관한 검토와 의견」

인권운동사랑방, 2010, 「경찰의 불심검문 실태와 문제점」 자료집

□ 인터넷

사이버경찰청 www.police.go.kr

인권단체연석회의 홈페이지 <http://hrnet.jinbo.net/>

투명사회를 위한 정보공개센터 www.opengirok.or.kr

4대강 사업의 위법성과 부당성

“ 낙동강 사업을 중심으로 ”

전종원 변호사

I. 들어가며

전 국토를 뒤엎고 있는 4대강 사업이 시작되었다. 정부는 대운하 사업을 추진하다가 여론의 반대에 부딪치게 되자 국민의 뜻에 따라 대운하 사업을 진행하지 않겠다고 선언하였다. 그리고는 4대강 사업을 시작하였다. 4대강 사업에 대하여는 수많은 반대와 비판이 존재한다. 수많은 단체가 반대를 하였고, 수많은 학자들이 4대강 사업의 문제점을 지적하여 왔다. 4대강 사업은 현재 법원에서 재판이 진행 중이기도 하다. 4대강 사업은 한강, 낙동강, 금강, 영산강에서 동시다발적으로 이루어지고 있다. 4대강 사업의 위법성과 부당성은 네 개의 강에 공통된 면도 있고, 각각의 강에 특이한 점도 있다. 이하에서는 네 개의 강에서의 공통된 문제점에 대하여 살펴보기로 하되 4대강 사업의 핵심구간이라고 할 수 있는 낙동강 사업을 중심으로 하여 위법성과 부당성을 논하고자 한다.

II. 절차적 위법성

1. 하천법 위반

하천법은 수자원장기종합계획과 유역종합치수계획, 하천기본계획을 수립하고 그 실행계획으로 하천시설의 비상대처계획과 하천공사시행계획을 추진하도록 규정되어 있다. 따라서 하천법에 따라 수자원장기종합계획→유역종합치수계획→하천기본계획→하천공사시행계획→하천공사실시계획인가(하천공사 대행의 경우 추가적 절차)의 순으로 수립되어야 하고 각 하위계획은 각 상위계획에 부합되어야 한다. 또한, 하천법상 유역종합치수계획을 수립, 변경함에 있어서는 관계 행정 기관의 장과의 협의 및 중앙하천관리위원회의 심의 등 절차를 거치도록 규정하고 있다.

4대강 사업은 하천법 상의 하천 공사이다. 따라서 하천법이 정하는 제반 절차 및 상위 계획에 따라 이루어져야 할 것임에도 불구하고 이를 지키지 않았다. 4대강 사업은 하천법상의 치수계획수립절차에 따라 진행되지 않았을 뿐 아니라 각 상위계획과도 부합하지 않는다. 하천법에서 상위계획과의 부합 규정을 따로 두고 있는 취지는 하천 관련 공사는 자연 재해로 인한 인명 및 재산피해 방지 등과 같은 파급효과가 큰 사업이라는 점에 비추어 하천의 치수량 등 최상위 계획과의 연계가 매우 중요한 사업인바 상위계획에 어긋나는 4대강 사업은 하천법의 제 규정에 위배된다 할 것이다.

2. 국가재정법 위반

국가재정법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 하고 있으며(국가재정법 제1조), 대형국책사업의 줄속을 막기 위해 일정 규모 이

상의 사업에 대하여는 ‘예비타당성 조사’를 실시하도록 하고 있다(국가재정법 제38조).

4대강 사업은 국가예산 22조 2천억원 이상의 지출이 예정되어 있는 국책사업으로서, 국가재정법 제38조, 국가재정법시행령 제13조 제1항에 의하여 예비타당성조사를 실시하여야한다. 그럼에도 불구하고 4대강 사업을 함에 있어서 예비타당성조사를 거치지 아니하였는바, 이는 국가재정법 제38조를 위반한 것이다. 또한 공사시행계획들도 각 국가예산이 500억원 이상의 지출이 예상되어 있는 국책사업인바, 4대강 사업의 핵심인 보와 준설의 경우 예비타당성조사를 거치지 아니한 것은 국가재정법 제38조를 위반하고 있어 위법한 처분이다.

3. 건설기술관리법 위반

건설기술관리법은 이른바 건설공사의 시행에 관한 기본법으로 건설공사의 필요성과 타당성 그리고 규모의 적정성 등을 사전에 충분히 검토한 후 건설공사가 발주되도록 하는 데 입법목적이 있으므로 건설공사를 시행함에 있어 반드시 준수되어야 한다. 동법은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에 기본구상, 타당성조사, 건설공사기본계획, 기본설계, 실시설계(기본설계의 내용을 포함하여 실시설계를 할 수 있다)를 하는 과정을 거치도록 규정하고 있다. 하지만, 4대강 사업의 경우, 타당성 조사가 전혀 이루어지지 않은 위법이 있다.

4. 환경영향평가법 위반

환경영향평가법령에 따르면, 환경영향평가서를 작성에는 ① 환경현황조사에 있어 현지조사 의무 및 최신자료 사용의무 ② 과학적 예측결과를 근거로 한 영향평가 실시의무, ③ 실효성 있는 저감방안의 강구 및 수립의무, ④ (합리적) 대안을 검토할 의무가 있다. 그러나 4대강 사업에 대한 환경영향평가는 환경영향평가법령에 정한 원칙 및 제 규정에 부합되지 않게 작성되었다. 환경영향평가서에 제시된

환경현황 조사 자료가 대부분 2005년 이전의 자료를 제시하고 있을 뿐 아니라 구체적 조사시기가 누락되었고, 일부 조사항목, 법정 보호 지역, 보호종의 서식유무 등에서 오류가 많다.

가뭄 등을 대비하여 용수를 확보하겠다는 것이 낙동강 사업의 가장 중요한 목적임에도 불구하고, 확보된 물의 사용계획안은 제시되지 않았다. 오히려 대구권역의 안동댐 등의 취수원이전계획, 부산 및 일부 경남권의 남강댐으로의 취수원이전계획안이 별도로 추진되고 있다. 수질예측 모델링시 사용모델, 입력자료, 수질개선대책시의 오염부하량 감소 등의 자료 언급이 없어 수질예측 근거 자료를 신뢰하기 어렵다. 특히 목표수질 기준시점은 현재가 아니라 수질이 가장 나빴던 2006년을 기준으로 하고 있는데 이는 수질개선의 필요성이라는 사업목적에 정당화하기 위한 끼워 맞추기가 아닐 수 없다.

‘수질 및 수생태계 보전에 관한 법률’ 제2조에 따르면 ‘보’를 막아 하천의 흐르는 물을 가두어 둔 곳은 ‘호소’인바 수질기준은 하천이 아닌 호소수질기준을 적용해야 하며 따라서 수질개선대책 및 수질평가등도 호소생태계로 규정하여 평가되어야 함에도 이에 대한 검토가 전혀 이루어진 바 없다. 공사시의 탁도평가에 오류가 있고 오염된 퇴적토의 준설시 BOD, SS, COD, T-P 농도변화를 예측하여야 함에도 이에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않았다. 기존에 설치 예정인 8개의 보 이외 옥수보, 하회보, 구담보 등 추가로 건설될 예정임에도 수질예측시 이에 대하여 전혀 고려하지 않았다. 낙동강 지천에 설치될 95개 낙차공은 낙동강 본류수질에 상당한 영향을 미칠 것임에도 낙차공 설치에 따른 수질예측이 이루어지지 않았다.

낙동강 사업에 대한 환경영향평가서상 수질악화 저감방안으로 제시하고 있는 대책은 수위 상승에 대한 영향을 최소화하고 퇴적물을 정기적으로 제거할 수 있도록 가동보로 운영하겠다는 것과 정체에 따른 수질악화 방지를 위해 폭기시설 등의 설치를 검토하겠다는 것이 전부다. 수질예측 및 수질오염 개선에 매우 중요한 가동보 운영

규정은 환경영향평가협의 시에 마련되어 있지 않았을 뿐 아니라 수중폭기시설의 수질오염개선 효과는 거의 없다는 것이 그간 수중폭기시설을 운영한 결과인바 이들 수질오염저감대책은 현실성이 전혀 없다.

대규모 준설로 인한 저서생물의 서식처 파괴와 그로인한 수중생태계의 영향을 평가하지 않았고, 산란처 파괴가 수중생물에 미치는 영향을 분석하지 않았으며, 대규모 준설로 인한 수질정화 기능의 저하도 평가하지 않았다. 낙동강 하구둑 증설시 하구둑 상하류 지역을 준설하게 되면 보호지역으로 지정되어 있는 주변 을숙도 철새서식지 부분이 훼손될 것임에도 이에 대하여 전혀 검토가 이루어지지 않았다. 저류보를 설치하여 일정수심을 유지하면 인근지역의 지하수위 함양 효과가 있다. 이러한 지하수위 함양효과는 인근 하천변 저지대의 습지화 및 인근 농경지 침수 피해를 야기한다. 특히 함안천 주변, 대산 인근, 광려천 인근 농경지의 경우 직접적인 피해영향권이며, 그 면적은 거의 26 제곱킬로미터를 상회할 것으로 예측된다. 그러나 이 사건 환경영향평가서는 지하수상승에 따른 부정적 영향에 대한 검토가 이루어지지 않았다.

이와 같은 환경영향평가의 부실은 단순한 부실을 넘어 환경영향평가를 하지 않은 것과 다름없는 것으로 환경영향평가법 위반이라고 할 것이다.

5. 문화재보호법 위반

문화재보호법은 일정규모 이상의 건설공사의 경우나 문화유적이 분포되어 있거나 문화유적과 근접한 지역, 문화유적분포지도, 관련 학술문헌 등에 근거하여 문화유적이 분포되어 있을 것으로 판단되는 지역, 과거 문화재가 출토된 바 있는 지역, 관계 전문가의 자문의견에 비추어 지형여건상 매장 문화재가 매장되어 있을 가능성이 큰 지역, 매장문화재가 발견된 곳으로 신고된 지역 등에서의 개발사업의

경우 해당 공사 지역에 대한 유적의 매장물 분포 여부를 확인하기 위하여 전문기관을 통해 문화재 지표조사를 실시하도록 하고 있다.

문화재청은 4대강 정비사업추진방침에 따라 2009. 2. 부터 4.까지 약 2개월 동안 23개 기관(문화재청이 사전에 문화재지표조사기관으로 고시한 기관)으로 하여금 4대강 주변의 문화재지표조사를 실시토록 하였다. 이와 같이 실시된 문화재지표조사는 다음과 같은 이유에서 절대적으로 부실하고 유명무실한 것이었다. 4대강 사업이 이루어지는 구간의 길이는 1200km이상이다. 구간 길이 5.84km인 청계천의 문화재 조사에 1년 2개월이 소요되었다는 사실에 비추어 볼 때 2개월 동안 4대강 유역을 모두 조사한다는 것은 불가능하며 유명무실한 조사가 될 수밖에 없다.

또한, 조사 기간 2개월 중의 상당기간은 보고서 작성에 할애되었고, 가장 중요한 현장조사 기간은 기관별로 짧게는 4일, 길어야 20일 정도였습니다. 실제로 조사원 1인당 하루 조사 면적으로 분석하면 1인당 하루에 6만4천여평을 조사한 셈이 되며, 조사 보조원까지 포함하더라도 1인당 하루에 약 3만9천여평을 조사하였다는 것입니다. 이러한 점을 볼 때 어떤 방식의 조사가 이루어졌는지 충분히 짐작할 수 있다. 이와 같이 부실한 지표조사에도 불구하고 4대강 주변에 1,462개소의 문화재, 169건의 지정문화재가 분포하는 것으로 나타났는데, 지표상에 드러나지 않는 유적을 감안한다면 정밀조사를 통해 발굴될 문화재의 양은 파악이 불가능할 정도이다.

문화재보호법은 문화재청이 문화재 조사 관련기관을 지정하고 문화재조사관련 기관으로 하여금 문화재지표조사를 하도록 하고 있다. 또한 관련 고시 제3조, 제7조 및 별표 2에서는 지표조사의 방법으로 육상지표조사와 수중지표조사를 나누어 상세히 방법 및 절차를 정하고 있으며, 특히 수중지표조사의 경우에는 잠수조사 및 토양 정밀조사까지 하도록 정하고 있다. 이에 따라 문화재청은 지표조사기관으로 135개 기관을 지정, 고시하였는데, 그 중 수중 지표조사 기관으

로 지정된 곳은 단 2곳에 불과합니다. 그런데, 실제로 문화재 지표조사에 참여한 23개 기관은 수중지표조사기관으로 지정되지 않은 곳이었다. 결국 본건 문화재 지표조사는 수중지표조사가 이루어지지 않았음을 단적으로 알 수 있다.

낙동강 사업은 하천을 개발하는 사업으로서, 주요 사업 내용은 물을 가두는 보 설치와 하천 바닥의 모래 5.7억m³를 준설하는 것이다. 이와 같이 사업 대상이 하천인만큼 수중 지표 조사는 필수적이다. 이러한 필수적인 조사를 포함하지 않은 문화재지표조사라면 유명무실한 조사라 하지 않을 수 없다.

Ⅲ. 실체적 위법성

1. 보의 설치로 인한 수질악화

가. 보의 건설과 수질악화의 일반적 관계

조류란 물속에서 살고 있는 작은 플랑크톤으로서 식물성 플랑크톤과 동물성 플랑크톤이 있다. 조류가 너무 많아지면 물이 흐려지고 용존산소를 감소시킨다. 그런데 부유조류는 흐르는 물에서는 하류로 흘러가 버리므로 번창하지 못한다. 하지만, 고인 물, 즉 저수지에서는 부유조류가 큰 문제다. 고인 물에서 부유조류가 많아지는 현상을 부영양화라고 부른다. 흐르는 강물을 보로 막으면 저수지가 되므로 과학적으로 표현하면, 물의 체류시간이 늘어나서 부영양화 현상이 심화되는 것이다.

상식적으로 판단해도 빨리 흐르는 개울물에는 도도히 흐르는 강물보다 단위부피로 계산하면 산소가 더 많이 녹아들게 될 것이다. 흐르는 강물을 보로 막아 저수지로 만들면 유속은 느려지고 수심은 깊어져서 산소가 감소하게 되고 이는 수질오염을 일으키게 산소는

적게 녹아들게 되는 것이다.

보의 설치는 궁극적으로 강을 호수로 변화시키는 것이다. 호수의 경우 점차적으로 수질이 나빠지는 경향이 있다. 공업, 농업용수 등을 확보하려는 목적으로 1981년 영산강 하구둑, 1987년 낙동강 하구둑, 1990년 금강 하구둑을 건설하면서 강 하류 유역에 매년 수만 톤의 퇴적물이 쌓이고 수질이 크게 나빠지게 되었다. 시화호는 1994. 1. 24. 방조제 최종 물막이 공사 2년 후, 1996. 8. 물고기 수십만 마리가 폐죽음하였고, 수질이 계속 악화되어 1998. 2. 해수유통을 전면 실시하였다. 방조제로 인해 물의 자연스러운 흐름을 차단, 수질오염이 발생하였기 때문에 해수유통을 전면적으로 실시하여 수질을 회복하기에 이르렀다. 이는 생태계 복원이 아니라 방조제를 설치하여 수질을 악화시킨 사례이다.

나. 환경영향평가서상의 수질예측에 대하여

낙동강 사업에 대한 환경영향평가서의 보 설치에 따른 수질영향에 대한 예측은 1권역 환경영향평가서의 경우 총 3쪽 분량(349쪽~351쪽), 2권역 환경영향평가서의 경우 총 4쪽(367쪽~371쪽) 분량 정도에 불과하다. 수질 예측 내용의 요지는 “보 설치로 인한 수질평가는 보 및 댐 설치에 따른 정체수역이 발생한 낙동강 하구둑, 팔당댐, 잠실수중보의 최근 10년 수질 현황을 살펴본 결과, 일부 지역(성내천, 서낙동강)을 제외하고는 생활환경 하천기준 b~II등급으로 조사되어 본 사업의 목표 수질 기준인 II등급을 대체로 만족하고 있으므로 수질에 미치는 영향은 없을 것”이라는 것이다.

수질 및 수생태계 보전에 관한 법률은 댐·보 또는 제방 등을 쌓아 하천 또는 계곡에 흐르는 물을 가두어 놓은 곳을 호소라 정의하고 있다(제2조 13호). 이러한 호소정의 규정에 따르면 낙동강 사업으로 총 8개의 보를 설치하고 4. 4억m³를 준설하면 낙동강은 하천이 아니라 평균 수심은 6미터의 거대한 8개의 호소가 된다. 그렇다면

보로 인한 수질예측은 하천이 아니라 호소 수질기준이 적용되어야 한다. 하천수질기준을 적용하는 경우와 호소수질기준을 적용하는 경우 수질오염에 대한 판단은 매우 큰 차이를 가져온다. 하천과 호소의 가장 큰 차이는 총인농도에 있다. 하천기준에서 총인농도 0.2이하이면 '보통'이지만 호소기준으로 하면 0.2이하는 '매우 나쁨'(6등급)이하에 해당하여 등급 외에 해당되는 수질이 된다. 총인의 농도기준이 하천과 호소에서 이처럼 차이가 나는 이유는 하천은 흐르는 물임에 반해 호소는 정체수역으로 체류시간이 다르기 때문이다. 체류시간이 긴 호소에서 가장 문제 되는 것은 부영양화로 인한 수질오염이고 이는 호소에서의 수질문제는 곧 총인의 문제라는 것이다. 환경기준상 하천과 호소의 총인농도 차이는 바로 이를 반영한 것이다. 사정이 이러하다면 보 설치로 인한 수질예측에는 총인으로 인한 부영양화 예측이 반드시 포함되어야 한다. 그럼에도 불구하고 이 사건 환경영향평가는 하천의 호소화를 전혀 고려하지 않은 채(총인농도에 대한 평가도 없이) 만연히 하천 수질기준의 충족여부만으로 수질을 예측하는 중대한 잘못을 범하고 있는 것이다.

환경영향평가서상의 보 설치로 인한 수질예측은 보 및 댐 설치에 따른 정체수역이 발생한 낙동강 하구둑, 팔당댐, 잠실수중보의 최근 10년 수질추이자료를 그대로 차용한 사례연구에 근거하고 있다. 그러나 낙동강 하구둑, 팔당댐, 잠실수중보 등 정체수역 사례들의 수질 예측결과를 4대강 사업의 보 설치로 인한 정체수역(호소) 수질예측으로 대신할 수 없다. 정체수역의 수질에 영향을 미치는 요소는 ① 오염물질 유입량(총인농도), ② 정체수역(호소)의 구조적 형태(특히 수심), ③ 체류기간인데 환경영향평가서가 사례로 참조한 팔당댐, 잠실수중보 및 낙동강 하구둑과 낙동강 사업의 보로 만들어질 정체수역은 위 3가지 조건에서 동일하지 않기 때문이다. 조건이 다른 사례의 수질예측자료를 4대강 사업의 보 설치로 인한 정체수역의 수질예측 자료로 원용할 수는 없다. 그러므로 보 설치로 인한 수질예측은 전혀 이루어지지 않은 것과 마찬가지로 평가되어야 한다.

다. 낙동강 구간에서의 보 설치로 인한 수질악화

보를 설치하는 경우 유속이 느려지고 물의 체류시간이 길어진다. 이는 상식적으로도 충분히 예상할 수 있는 내용이다. 이와 관련하여 낙동강 보 설치로 예상되는 유하시간 변화에 대한 전문적인 시뮬레이션 연구가 시행되었다. 현재 낙동강 본류(영강 합류 지점으로부터 하구둑까지)의 건기 유하시간은 18.347일이다. 이는 2002년 낙동강물환경연구소에서 475개 지점에 대해 5월, 6월, 11월 건기에 측정한 수치다. 그런데 김좌관 교수의 시뮬레이션 결과 같은 조건에서 위 낙동강 본류의 유하 시간이 185.8일(안동댐을 출발점으로 할 경우에는 191일)로 무려 10배 이상 늘어난 것으로 계산되었다.

특히, 낙동강의 경우, 조류의 성장속도와 보설치 후 예상되는 물의 교환 비율에 비추어 보면 보가 설치될 경우 낙동강의 조류 번식 가능성과 정도를 예측해 볼 수 있다. 낙동강의 모든 구간에서는 보가 설치될 경우 조류의 성장 정도가 물의 희석정도를 앞지른다는 결론에 도달한다. 낙동강은 물이 정체되기만 하면(즉, 호소가 되기만 하면)언제든지 부영양화를 일으키고 조류의 이상 번식으로 물이 썩어갈 수밖에 없는 충분한 조건을 이미 갖추고 있다고 할 것이며, 본 건 보의 설치로 수질이 심각하게 악화된 것임은 자명하다.

낙동강의 현재 수질 조건에서 보가 설치되어 희석율이 떨어지면 낙동강 전역 특히 하류 쪽에 강한 조류 번무 현상이 초래될 것이 분명한 상황에서 부영양화에 영향을 미치는 또 다른 인자인 총인농도를 추가적으로 고려하는 경우 보 설치로 인한 부영양화는 피할 수 없는 현실이다. 보 설치로 인한 심각한 부영양화로 초래되는 수질문제는 낙동강을 더 이상 생활용수(음용수)로 사용할 수 없게 된다는 데 있다.

라. 정부의 수질 개선 주장의 허구성

정부의 마스터플랜에 따르면, 하수처리시설 확충과 인 처리시설 설치 등을 통해 2012년까지 2급수로 수질을 개선한다는 것이다. 보를 설치함으로써 발생하는 부영양화로 인한 수질오염은 방지할 수 있다는 취지다. 정부의 수질목표 2급수는 하천기준을 의미하는바, 하천 2급수의 총인농도는 0.1mg/l 이하가 유지되어야 한다. 그러나, 보가 설치될 경우 하천기준이 아니라 호소기준을 적용하여 수질을 관리해야 하기 때문에 수질개선대책으로 총인을 0.1mg/l이하로 유지하는 것이 가능하다고 하더라도 호소수질기준을 적용하면 수질개선대책으로 인한 달성 목표수준인 총인 0.1mg/l는 ‘약간 나쁨’(4급수)로 여전히 생활용수로 사용할 수 없다. 향후 2여년 기간 동안 (2012년)까지 현재의 낙동강 수질을 하천 기준 2급수로 달성한다는 목표 역시 실현이 불가능하다. 정부가 2012년의 목표연도로 설정한 것은 보로 인한 부영양화를 막기 위해서는 보 공사가 완료되는 2012년 까지 부영양화가 진행되지 않을 정도의 수질개선을 이루어야 하기 때문이다.

지난 20년간 10조의 비용을 수질개선에 투입한 결과, 낙동강의 현재 수질은 ‘1997년 이전까지 악화 추세에 있던 낙동강 주요지점은 수질이 지속적으로 개선되는 추세로 ‘BOD를 기준으로 낙동강의 대표지점인 물금은 안정적으로 2급수를 유지하고 있는 상태’가 되었다. 그러나 “1996년 물관리종합대책 및 4대강 물관리종합대책(’98~’05)” 추진효과로 공공수역의 BOD농도는 감소하고 있으나, COD농도는 화학물질 사용 증가, 비점오염원 등 난분해성 오염물질 유입으로 다소 증가하거나 BOD에 비해 적게 감소하였고, 조류발생 및 유기물질 자체생산의 제한 인자인 “총인(TP)”의 오염도는 증가“하고 있어 향후 COD와 총인관리가 필요한 상황이다.

한편, 낙동강의 경우 향후 BOD배출량은 감소하는 반면 총인(T-P) 배출량은 2003년 50%에서 2015년 65%로 계속 증가할 것으로 예측되고 있어 향후에도 비점오염원관리를 통한 총인관리가 매우 중요한 상황이다. 보를 설치하는 경우에는 하천기준이 아니라 호소기준을

적용하여 수질을 관리하여야 할 뿐만 아니라 엄청난 시간과 비용을 투입해도 수질을 개선하는 일은 쉽지 않다는 점에 비추어 볼 때 호소기준이 아니라 하천기준을 적용한다고 하더라도 2여년 정도의 단기간 내에 현재 총인농도 0.3mg/l 수준에서 0.1mg/l 이하로 개선한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 현재의 낙동강 수질상태 및 향후 비점오염원(총인)이 계속적으로 증가할 것으로 예상되고 있는 상황을 추가적으로 고려한다면 수질악화를 불러올 것이 자명한 보의 설치는 수질개선은커녕 그간의 수질개선대책의 성과마저도 공염불로 만들고 말 것이다.

정부는 보를 막아 유량이 풍부해지면 오히려 수질개선에 도움이 된다고 주장해 왔다. 일반적으로 수질에 영향을 미치는 요인은 유량과 유속이다. 정부의 주장은 유속은 느려지지만 유량이 늘어나므로 이를 보완할 수 있다는 취지다. 유량 증가로 수질이 개선되기 위해서는 증가되는 유량의 수질이 좋아야 가능하다. 커피 자판기에서 나오는 커피(동일한 수질)를 작은 종이컵에 받거나 양동이에 받거나 욕조에 받는다고 하여(수량증가)고 해서 커피의 농도가 달라지지 않는 것과 같다(수질개선효과). 그러나 낙동강 본류수질의 악화원인은 지천에서의 오염물질 유입에 따른 것이기 때문에 이 사건 보 설치로 인하여 유량이 증가한다 하더라도 유입되는 유량의 수질이 나쁜 이상 수질개선 효과를 기대할 수는 없다.

2. 준설로 인하여 예상되는 수질영향

가. 준설로 인한 영향

낙동강 사업으로 시행되는 준설량은 낙동강 전 구간에 걸쳐 강바닥을 폭 200미터, 깊이 6.9미터로 파내야 하는 양으로 현재 연간 낙동강에서 이루어지는 준설량 2000만^m를 기준으로 할 때 22년간 준설해야 가능한 정도로 막대한 양이다. 준설이란 강바닥을 모래를 긁어내는 것이다. 강바닥의 모래는 마구잡이 파내도 되는 쓸모없는 대

상이 아니다. 강바닥의 모래는 다양한 생명체들의 서식처이자 산란처이며, 오염물질을 잡아두고 정화하며, 홍수시 성난 강물의 에너지를 온순하게 함으로써 자체의 방어막이 되는 등 다양한 기능을 한다. 특히 모래톱의 자정정화 능력의 상실은 낙동강 자체의 수질정화 기능에 상당히 치명적인 영향을 미칠 것이다.

준설 그 자체가 하천생태계에 미치는 부정적인 영향이외에도 준설과정에서 발생하는 토사유출에 따른 부유토사로 인한 수질오염을 유발할 수 있다. 낙동강 사업의 엄청난 준설량에 비추어 볼 때 하천생태계(자정능력) 파괴정도와 공사시의 부유토사 발생로 인한 수질오염은 상상하기 힘들 정도로 심각할 것이다.

나. 환경영향평가서상의 수질예측의 문제점

환경영향평가서는 준설 등 하천공사 과정에서 탁수 등 수질오염이 발생할 경우 안전한 취수대책이 필요하다고 전제하면서 준설로 인한 부유사 확산정도를 평가 한 후, 4개의 시나리오에 따라 저감대책으로 인한 수질오염 방지가능성을 평가하고 있다. 요약하자면, “결론적으로 준설공사시 토사유출로 인하여 취수장에 다소 영향을 미칠 것으로 예상되나 침사지 및 오탁방지막 등의 저감대책 수립으로 인하여 그 영향을 최소화 할 수 있을 것으로 판단” 된다는 것이다.

준설 작업은 낙동강 하구둑에서 제40공구까지 5km 단위로 동시다발적으로 실시되는데, 낙동강 살리기 사업에 대한 토사 유출만을 고려하고, 낙동강 상류에서 제1권역 낙동강 본류로 유입되는 부유토 농도를 전혀 고려하지 않았다. 산업단지 등 오염원에서 배출된 중금속이나 잔류성 유기화학물질은 하천바닥에 쌓였다가 준설 등의 이유로 다시 물속에 녹아나 어류 등에 흡수되고, 특히 잔류성이 높은 유해물질은 먹이사슬을 통해 인간에게 간접적인 영향을 주거나 또는 달성보에서 낙동강 하구로 내려감에 따라 현존하고 있는 취수장 통하여 물을 먹는 함안주민, 마산 주민, 창원 주민들에게는 직접적인

악영향을 준다는 점에서 퇴적토의 오염에 따른 수질예측은 매우 중요한 문제다.

그런데 최근 달성보와 함안보가 물막이 공사과정에서 3~4m 층으로 형성된 검은색 오니토가 발견되었습니다. 달성보의 퇴적토(오니토)를 시료 채취하여 분석한 결과 일부 항목 중 비소의 경우에 미국 해양 대기 관리청 기준을 초과하고 있다. 그럼에도 불구하고, 낙동강 살리기 제1권역 환경영향평가서에서는 낙동강 하천 표층 및 저층 조사결과 토양오염 우려기준 이하라는 조사결과만 제시되어 있을 뿐이로 인한 수질영향에 대해서는 아무런 검토를 하지 않았다. 그 결과 낙동강 살리기 사업구간 전체에 퇴적토(오니토)가 쌓인 면적은 얼마인지, 퇴적토 준설 공사 시에 배출되는 중금속 및 잔류성 유해물질이 오염도 기준을 초과할 것인지, 나아가 낙동강 전역에 걸쳐 있는 취수장에 어떠한 영향을 미칠 것인지 등에 대한 환경영향평가가 전혀 이루어지지 않았다.

준설로 인해 모래톱이 사라지면 모래톱을 서식지로 하여 형성된 하천생태계가 파괴되고 그 결국 하천생태계 자체의 자정능력이 파괴된다. 따라서 모래톱의 자정정화 능력의 상실은 낙동강 자체의 수질정화 기능에 상당히 치명적인 영향을 미칠 것이다.

이 사건 환경영향평가서는 대규모의 동시다발적인 준설로 인한 부유사가 수질에 미치는 누적적 영향(하류에 대한 상류)에 대하여 평가하지 않았고, 퇴적토(오니토)에서 배출된 중금속이나 잔류성 유기화학물질이 하천 수생태계 뿐만 아니라 취수장을 통해 물을 먹은 주민들의 인체에 심각한 영향을 미친다는 점에서 하천에 퇴적된 준설토(오니토) 배출로 인한 환경영향평가의 중요사항임에도 이에 대한 평가를 누락하였으며, 준설이 가져오는 하천생태계 파괴로 인해 수질정화작용에 미치는 영향 또한 누락하였다. 이는 준설이 수질에 미치는 영향에 대한 평가가 전혀 이루어지지 않은 것과 마찬가지로 할 것이다.

주요한 수질오염저감대책으로 제시된 오탁방지막은 부유토사로 인한 수질오염을 해결하는 도깨비 방망이가 아니다. 오탁방지막이 수질오염 방지대책으로 거의 무의미할 뿐 아니라 가사 일정정도의 방지기능이 있다 하더라도 준설의 규모 및 단기간의 공사기간에 비추어 볼 때 오탁방지막으로 부유토사로 인한 수질오염을 방지할 수 있다는 것은 과학적 예측이 아니라 허황된 기대에 불과하다.

국토해양부가 용역 의뢰에 의하여 보고된 연구 자료인 “부유 토사 발생량 평가 및 오탁방지막 효율에 관한 연구용역(III)” 결과에 의하면 방지막의 부유토사 이동량 저감효율은 20~30%에 불과하고 평균 유속 20~30cm/s를 초과하면 오탁방지막 효율을 기대하기 어려우며 오탁방지막 전후의 농도비로 저감효율을 나타내는 것은 부적절한 방법이라고 평가하고 있다. 준설공사 시에 오탁방지막의 효율을 적용함에 있어서 낙동강 본류의 평균유속을 반영하여 오탁방지막의 효율을 전혀 고려하지 않았던 점, 오로지 오탁방지막의 전후 농도비만을 기준으로 오탁방지막의 효율을 적용하여 환경영향평가를 한 것은 부적절한 방법이라고 할 것이다.

다. 준설이 취수장에 미치는 영향

준설은 준설자체, 준설과정에서 수질오염을 일으키는 이외에도 막대한 준설공사 중 주변 수위저하에 따라 일부 취수장의 경우 정상취수가 불가능해진다. 기존의 취수관거 하단 수위보다 최저수위가 더 낮아지면 취수관거로부터 물을 취수할 수 없게 되기 때문이다. 이는 당장 식수를 공급받지 못하게 될 수도 있다는 것을 의미한다.

3. 보 설치로 인한 침수피해

땅속에 지층이나 암석 사이의 빈틈(공극)을 채우고 있거나 흐르는 물을 지하수라고 하고, 이렇게 형성되는 지하수의 고도를 지하수위라고 한다. 일반적으로 하천수는 지하수와 연결되어 끊임없이 교류하는데, 낙동강의 하천 연변에는 층적층이 잘 발달되어 있어 하천수와 지하수의 교류는 더욱 활발한 상태다.

낙동강 사업 전체구간에는 함안보를 포함하여 8개의 보가 설치되는데, 설치된 보가 운용되는 과정에서 보에 갇힌 물을 일정한 관리수위 기준으로 유지하게 되면 하천의 수위가 관리수위까지 상승되고, 이러한 하천수위의 상승은 하천수와 교류하는 인근 지하수 유동량에 변화를 가져오게 된다. 즉, 하천수와 하천 주위 지하수는 끊임없이 교류하고 있으므로 함안보가 설치되기 이전의 하천 수위와 지하수위가 같은 고도를 유지하고 있으나, 함안보가 설치되어 그 관리수위가 높아지면 가상 지하수위만큼 농경지 침수현상이 나타나게 되는 것이다.

한편, 4대강 살리기 마스터플랜은 여러 차례 수정 되었다. 보 설치로 인하여 지하수위 상승에 의한 농경지에 대한 영향을 평가를 함에 있어서 2009년 4대강 살리기 마스터플랜 이전의 마스터플랜은 2009년 4대강 살리기 마스트플랜과 동일한 조건으로 영향면적을 계산하였다. 그런데 갑작스럽게 2009년 마스터플랜에서는 침수면적이 대폭 축소되었다. 그 중에서 특히 침수피해가 가장 심각할 것으로 예상되는 함안지역을 보면 침수면적이 26.3km²에서 13.6030km²로 축소되었다.

4. 4대강 사업과 홍수예방의 필요성

국토연구원에서 작성한 지난 10년간 수해피해현황을 보면 수해피해가 가장 극심한 지역은 주로 강원도 산간지역이거나 지방의 군소 하천 등임을 알 수 있다. 그간 홍수의 주 피해지역을 살펴보다라도 양양, 정선 등 강원도 지역이었음을 재차 확인할 수 있다. 낙동강 유역에서 홍수피해는 첫째, 낙동강 전 구역이 아니라 낙동강 하류의 일부지역에 국한되어 있고, 둘째 낙동강 하류지역의 피해도 '낙동강

사업구간'인 '본류'가 아니라 '지류'에서 발생한 피해였다는 사실이다.

정부는 홍수피해 예방을 위해 제방축소, 제방보강 등의 하천정비사업을 지속적으로 해왔다. 그 결과 현재 낙동강을 포함한 국가하천의 정비율은 96.6%에 이른다. 낙동강의 경우 홍수예방을 위한 하천정비가 거의 완료된 상태이기 때문에 하천정비율에 비추어 보아서도 대대적인 하천정비는 필요하지 않다. 현재 낙동강 대부분의 구간은 2미터이상의 여유고를 확보하고 있다.

더 큰 문제는 보는 홍수를 예방하는 수단이 아니라 오히려 홍수위험을 증대시킨다는 점에 있다. 하천에 교량을 설치하면 교각이 홍수소통공간을 차지하기 때문에 하천단면적이 줄어들어 되어 수위를 상승시키게 된다. 이는 보가 설치되는 경우에도 마찬가지다. 즉 하천공간에 설치되는 구조물은(보든, 교량이든) 기본적으로 홍수소통공간을 줄이고 이는 주변 수위를 높임으로써 홍수위험을 증대시키게 된다. 보가 홍수위험을 증가시킨다는 것은 이미 많은 경험적 사례로 확인되고 있는 사실이다.

가동보의 경우도 역시 홍수위험을 증대시킨다는 점에서는 차이가 없다. 정부는 가동보로 수문을 조절할 수 있기 때문에 홍수위험이 증대되지 않는다고 주장한다. 그러나 가동보의 경우도 수문 공간이 외의 공간은 여전히 하천의 홍수소통공간을 줄이는 시설물이기 때문에 홍수소통공간을 줄인다는 점에서 여전히 홍수위험을 증대시키게 되므로 정부의 위 주장은 타당하지 않다.

뿐만 아니라 4대강 홍수 예방 홍보영상 대부분이 조작된 것으로 밝혀졌다. 정부는 '낙동강 살리기 사업'을 통하여 통해 인근 홍수 예방할 수 있다고 하면서 이를 홍보하여 왔다. 정부가 4대강 홍보동영상에서 제시한 피해 사진들 중 상당수가 4대강 사업과는 무관한 곳이다. 이는 정부 스스로 홍수 피해가 발생하는 지역은 낙동강을 포

함한 4대강 유역이 아니라는 것을 스스로 잘 알고 있었기 때문이다. 4대강 사업이 행해진 배경에 얼마나 많은 거짓과 속임수가 존재하는지를 단적으로 보여 주는 것이라 할 것으로 4대강 사업의 위법·부당성을 정부 스스로 인정한 것과 다르지 않다고 할 것이다.

5. 4대강 사업과 용수확보의 필요성

2009. 7. 정부가 공개한 '4대강살리기 마스터플랜'에 따르면 장래 필요한 용수확보량을 13억 m^3 으로 예상하면서 용수확보 방안으로 ① 준설과 보 설치, ② 중소규모댐 건설, ③ 농업용저수지 증고 등을 들고 있다. 정부가 계획하고 있는 총 용수확보량은 13억 m^3 으로 이 중 낙동강은 10.2억 m^3 로 전체의 78.46%를 차지한다. 농업용 저수지 및 중소규모 댐을 제외한 준설과 보 설치를 통한 용수확보량만을 보면 무려 그 비율이 83.75%에 이른다.

수자원장기종합계획에서는 2011, 2016, 2020년도의 물 부족량을 예상하여 산정하고 있는데, 낙동강의 경우, 지역별로는 1.24억 m^3 이 부족하나, 권역별로 볼 때에는 0.11억 m^3 이 오히려 남는 것으로 예상하였다. 정부가 마스터플랜에서 제시하고 있는 물 부족량은 수자원장기종합계획에서 산정한 물부족량에서 무려 10배가 증가한 10.2억 m^3 으로 매우 큰 차이를 보인다.

2011년도 물 부족량은 4대강 전체를 보더라도 지역별 기준으로 7.97 m^3 , 권역별 기준으로 3.4억 m^3 의 물이 부족한 정도임에도 불구하고 13억 m^3 의 용수확보가 필요하다는 것은 지나친 과장이다. 뿐만 아니라 수자원장기종합계획에 따르면 영산강과 섬진강의 경우 2011년에 지역별로 5.36억 m^3 의 물이 부족한데도 위 수자원장기종합계획의 예상량에 비추어도 턱없이 부족한 1.2억 m^3 의 용수를 확보하겠다는 내용의 마스터 플랜은 자체로서 앞뒤가 맞지 않는 계획이다.

4대강 사업에서 정부가 추진하는 댐 건설, 하도정비, 농업용저수지 증고 등은 모두 강의 중하류와 도시 지역에 물을 공급하는 수단들이

며 실제로 가뭄이 발생한 지역과는 무관하다. 해마다 일부지역에서는 심한 가뭄으로 고통을 겪어온 것이 사실이다. 그런데 이들 지역들은 대부분 큰 강을 끼고 있는 4대강 유역 주변이 아니라 산간지역이나 해안지역, 섬 지역 등이다. 2009년 심각한 봄 가뭄 때 운반급수와 제한급수가 이루어진 지역 역시 '동' 및 '읍' 단위 이하의 지역으로 주변에 용수공급원인 하천으로부터 멀리 떨어져 있는 곳들이었다. 이 때문에 상수도 공급지역 확대 및 중소규모 댐 건설이 가뭄피해에 대한 해결방안으로 반복하여 제시되어 왔다.

현재 우리나라 상수도 보급률은 91.3%다. 그러나 지역별로 보면 상수도 보급률은 매우 큰 격차를 보이고 있다. 대도시의 경우 90% 수준에 이르지만 면지역의 경우 41.1%에 불과하다. 면 이하의 지역의 경우에는 상수도 보급이 전혀 이루어지지 않은 지역이 허다하다. 이처럼 가뭄 해결의 실질적인 방안은 물 공급에 대한 지역적 차별을 해소하는 것이 가장 효과적이고 현실적인 방안이다.

정부는 4대강 사업 홍보동영상을 조작하기도 하였다. 4대강 홍보동영상에 나오는 가뭄지역은 4대강 본류와는 동떨어진 지역이다. 가뭄 홍보 동영상을 조작한 것은 4대강 사업의 위법·부당성을 정부 스스로 인정한 것이라 할 것이다.

2016. 큰 가뭄이 올 경우 낙동강에 1억4천만톤의 물이 부족할 것으로 예상됨에도 불구하고 정부는 4대강 살리기 사업을 통하여 같은 해 10억톤의 물을 확보하려고 한다. 정부는 10억톤의 물이 대부분 하천유지용수라고 하였다. 하지만, 하천유지용수는 공업, 농업, 식수가 아니다. 이 점은 정부도 인정하고 있는 바이다. 또한, 낙동강의 하천유지유량에 관한 자료에 의하면, 본류는 만족상태이지만 지류는 불만족 상태인 것으로 나타났다. 정부는 지류에 필요한 물을 모두 더한 후 그 양만큼을 4대강 본류에서 확보하겠다는 계획인 것이다. 정작 물이 부족한 곳은 대부분 지류인데 본류에서 물을 확보한다는 것은 4대강 사업의 근거로 제시하는 용수확보가 거짓임을 보여주는

것이라고 할 것이다.

한편, 연구총괄책임자는 토론회에서 낙동강에 보를 설치하고 준설을 해놓고 보니 10억톤의 물이 확보되더라고 발언하였다. 4대강 사업에서 용수확보를 위하여 보를 설치하는 것이 아니라 보를 설치하고 보니 이 정도의 물이 확보되더라는 것이다. 이는 10억톤의 물을 확보하기 위하여 준설이 필요하다는 정부 측의 주장이 터무니없는 거짓임을 보여주는 것이라고 할 것이다.

6. 가동보의 문제

정부는 가동보를 설치하여 보 밑으로 항상 물이 흘러가게 되어 있으므로 체류시간이 늘어나지 않으며, 보의 수문을 열어 물을 내려 보내면 조류도 성장하지 않는다고 한다. 만약, 낙동강에 설치되는 모든 가동보의 수문을 항상 열어 두거나, 낙동강 하구둑처럼 하루에도 수차례 수문을 연다면 체류 시간이 그다지 많이 증가되지 않을 수도 있을 것이다. 그러나, 정부가 보를 만드는 목적으로 표방하고 있는 것이 용수 확보이며, 보는 본질적으로 보 안에 물을 가두기 위해 만드는 것이다. 가동보라 하더라도 관리 수위가 정해져 있는 이상 관리 수위만큼의 물을 가둬두어야 하므로, 관리 수위만큼의 물은 보 안에 머물러 있다가 나가는 것이다. 따라서, 고정보를 설치하고 고정보 높이를 넘는 물이 월류하는 것으로 설정하는 것이나 다름이 없다. 결국 관리 수위만큼의 물을 항시 유지한다면 가동보나 고정보나 유량 면에서는 차이가 없다. 이와 같이 가동보를 통해 체류 시간을 짧게 할 수 있다, 혹은 조류의 번무를 막을 수 있다는 피고의 주장은 부당하며, 피고가 보를 설치하는 근본적인 목적에 반하는 주장이다.

7. 낙동강 사업이 초래할 거대한 생태계 변화(파괴)

단군 이래 최대의 토목사업이라고 알려진 4대강 사업이 예정대로 추진된다면 우리는 자연이 수십만 년에 걸쳐 만들어 낸 강 생태계를 잃게 된다. 강 생태계 상실은 단순히 강 생태계만의 상실의 문제로 끝나지 않고 강 생태계를 의지 혹은 공존해온 인간의 삶 역시 변화가 불가피하다. 수질 악화로 인해 깨끗한 물을 마시지 못하게 될 피해, 침수 피해 등은 눈에 보이는 아주 미시적인 피해에 불과할 것이다.

강 생태계와 같은 자연자원은 한번 사라지고 나면 이를 되돌릴 수 없다. 우리의 미래세대는 현재 4대강이 가지고 있는 아름다움을 더 이상 향유할 수 없게 된다. 비록 이러한 피해는 당장 눈에 보이는 것도 아니고 경제적 가치도 환산할 수도 없지만 4대강 사업으로 인한 편익이 아무리 높다고 하여도 결코 상쇄될 수 없는 손실이 아닐 수 없다.

IV. 마치며

4대강 사업은 대통령 선거 당시 이명박 대통령이 제안하였던 한반도 대운하 구상의 변화된 모습이라 할 수 있다. 한반도 대운하는 여론의 심각한 반대에 부딪쳐 이명박 대통령이 직접 포기선언을 하기에 이르렀지만, 그에 대한 후속사업으로 '4대강 정비사업'이 대두되었고, 여론 수렴 과정을 뛰어넘은 채 급작스레 추진되게 되었다. 4대강 사업 마스터플랜 수립에 착수한 지 11개월 만에 사업의 착공에 이를 정도로 법적 절차와 수순을 무시한 현기증 나는 속도로 진행되고 있다.

이와 같이 무리하게 추진된 4대강 사업은 필연적으로 문제점을 내포할 수밖에 없었다. 먼저, 위장된 목적으로 인한 목적과 수단 사이의 불일치 문제다. 대운하를 위한 사업을 4대강 사업으로 포장하다 보니 목적과 수단이 맞지 않는 것은 당연한 이치다. 둘째, 지나치게

빠른 속도로 사업을 진행하다가 보니 절차상 필연적으로 거쳐야 할 절차를 거치지 않았다. 일부 절차를 거친 부분도 형식을 위한 형식을 벗어날 수 없는 부분도 많았다. 시간상의 제약으로 인하여 수질 문제, 침수문제 등 실체적, 내용적 문제에 대한 검토도 제대로 이루어지지 않았다. 셋째, 결론을 미리 정해두고 정해진 결론에 모든 것을 짜맞추면서 발생한 문제다. 사업의 타당성과 효과를 먼저 검토하고 적절하면 시행하고 적절하지 않으면 시행하지 않는 것이 원칙인데, 무조건 시행이라는 결론을 정하여 두고서는 그 근거를 마련해 주기 위하여 사업 효과를 분석하다가 보니 사업시행에 장애가 되는 분석들은 애써 외면하고 효과를 과장하기에 이른 것이다.

결론적으로 4대강 사업은 정부가 주장하듯이 홍수예방과 용수확보의 필요성과는 무관한 사업이다. 4대강 사업의 본질은 물길을 연결하는 의미에서의 운하는 아니지만 물길을 연결만 하면 되는 의미의 운하를 만들어 두고 상황을 봐서 물길만 연결하면 되도록 하는 사업이다. 4대강 사업은 절차적으로나 실체적으로나 그 위법성이 심대하다고 할 것이다.

4대강 사업 재정운용의 문제점과 정책방향¹⁾

황성현 인천대 교수

I. 들어가며

정부는 수많은 논란에도 불구하고 4대강 사업을 밀어붙이고 있다. 2010년 예산으로 3.2조원의 재정을 투입한데 이어 최근 발표된 2011년도 예산안에서는 3.3조원의 재정을 투입하는 것으로 편성되어 있다. 이와는 별도로 수자원공사의 투자로 2010년과 2011년에 각각 3.2조원과 3.8조원의 투입이 이루어지고 있다. 현재 정부가 밝히고 있는 4대강 사업 예산은 15.4조원이고, 당초 2009년 6월에 4대강 살리기 추진본부가 발표한 총사업비는 22.2조원이다.

4대강 사업이 과연 강을 살리는 사업인지, 아니면 환경을 훼손하고 소기의 목적은 달성하지 못해서 강을 죽이는 사업인지에 대해서 지금까지 수많은 논란과 토론이 진행되어 왔고, 여전히 접점을 찾지 못하고 있다. 그런데 이러한 사업의 실제 효과와 결과에 대한 논란

1) 이 글은 지난 2010년 10월 4일 대한하천학회 주최 토론회에서 발제한 자료를 토대로 작성한 것이다.

못지않게 반드시 짚어봐야 할 문제가 '정부가 과연 이 사업을 적법한 절차와 올바른 방식에 따라 추진하고 있으며, 국가재정 운용의 큰 틀에서 과연 이 사업이 그렇게 시급히 추진할 만큼 우선순위가 높은 사업인가?'라는 문제이다.

정부는 4대강 사업을 추진하면서 대형국책사업에 대해 반드시 수행해야 하는 예비타당성조사를 제대로 하지 않았고, 총지출·재정적자·국가채무를 줄여 보이기 위해 수자원공사의 투자를 동원하는 편법을 사용하고 있다. 최근 2008년의 금융위기와 더불어, 정부의 무리한 감세정책과 일부 부적절한 지출 확장정책에 의해 우리 재정의 건전성이 크게 악화되었는데, 이러한 상황에서 그토록 논란이 많은 4대강 사업을 밀어붙이는 문제를 국가재정운용의 큰 틀에서 평가해 볼 필요가 있다.

이하에서는 4대강 사업 재정 운용의 쟁점으로서 예비타당성조사 문제, 수공의 투자 문제, 그리고 전반적인 재정운용에서의 4대강 사업 추진 문제를 살펴보고 대책을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 4대강 사업 재정운용의 문제점

1. 4대강 사업 예산 운용 현황

4대강 살리기 추진본부가 2009년 6월 8일에 발표한 자료에 의하면 이 사업은 본사업, 직접연계사업, 연계사업으로 구분된다. 본 사업은 물 확보·홍수조절 등을 위해 4대강 본류에 시행하는 사업으로 국토해양부·농림수산식품부·환경부가 시행하는 사업이다. 직접연계사업은 섬진강과 주요지류 국가하천(광역시 통과, 다목적댐 하류) 정비와 하수처리시설 등의 확충을 위한 사업이고, 연계사업은 강 살리기로 확보되는 수변경관 등의 인프라를 활용하는 사업으로 해당부처 계획에 따라 연차별로 시행하는 사업이다. 사업계획 상의 주요 목표는 물 부족 대비 풍부한 수자원 확보, 수해 예방을 위한 유기적

홍수방어 대책 마련, 수질개선 및 생태복원, 지역주민과 함께하는 복합 공간 창조, 강 중심의 지역발전 등으로 요약된다.

이 사업의 소요재원은 본 사업 16.9조원, 직접연계사업 5.3조원 등 총 22.2조원이다. 본 사업 중 국토부 예산이 13.6조원, 농식품부 예산이 2.8조원, 환경부 예산이 0.5조원 규모이다. 본 사업 예산을 사업별로 구분하면 다음 <표 1>과 같다. 직접연계사업의 내역은 다음 <표 2>와 같고, 총 22.2조원의 예산의 연차별 투자계획은 <표 3>과 같다.

<표 1> 본 사업 예산 (단위 : 억원, %)

구 분	수량	사업비	비중
1. 준설	5.7억m ³	51,599	30.4
2. 보 설치	16개소	15,091	8.9
3. 생태하천	537km	21,786	12.9
4. 제방보강	377km	9,309	5.5
5. 댐, 조절지, 낙동강하구둑	6개소	17,241	10.2
6. 농업용저수지, 영산강하구둑	88개소	27,704	16.3
7. 수질대책	1식	5,000	2.9
8. 기타	-	21,768	12.8
합 계		169,498	100.0

자료 : 4대강 살리기 추진본부, 2009.6.8.

<표 2> 직접연계사업 예산

(단위 : 억원, %)

구 분	수량	사업비	비중
1. 준설	4.5백만m ³	265	0.5
2. 수중보	1개소	110	0.2
3. 생태하천	392km	9,358	17.8
4. 제방보강	243km	6,856	13.1
5. 농업용저수지	9개소	1,471	2.8
6. 수질대책	1식	33,837	64.4
7. 기타	-	607	1.2
합 계		52,504	100.0

자료 : 4대강 살리기 추진본부, 2009.6.8.

<표 3> 연차별 투자계획

(단위 : 조원)

구분	계	2009	2010	2011	2012
국 토 부	13.6(1.7)	0.8	6.2(0.5)	6.1(0.7)	0.5(0.5)
농식품부	2.8(0.2)	0.1	0.5	1.0(0.1)	1.2(0.1)
환 경 부	0.5(3.4)	(1.0)	0.25(1.1)	0.25(0.7)	(0.6)
합계	22.2	1.9	8.55	8.85	2.9

주)() 안은 직접연계사업 예산임.

자료 : 4대강 살리기 추진본부, 2009.6.8.

4대강 살리기 추진본부가 당초 밝힌 사업비 규모는 이상과 같은데, 기획재정부는 2009년 10월에 2010년도 예산안을 발표하면서 <표 4>와 같은 내용으로 사업비 규모를 발표하고 있다. 본사업과 직접연계사업을 합해서 2009~12년 기간에 총 15.4조원 규모로, 이중 재정투자 7.4조원, 수자원공사 투자 8조원으로 밝히고 있다. 15.4조원 중 본사업은 13.7조원, 직접연계사업은 1.7조원이다. 이는 사업의 분류를 다시해서 사업의 포괄범위를 축소하고, 기존에 수행하던 관련 사업비를 제외한 결과로 보인다.

<표 4> 2010년도 예산안에서의 4대강 사업 투자 규모

(단위: 조원)

구분	계	'09	'10	'11	'12
▪ 총사업비	15.4	0.8	6.7	6.8	1.1
- 본사업	13.7	0.8	6.2	6.1	0.6
- 직접연계	1.7	-	0.5	0.7	0.5

자료: 기획재정부

2. 예비타당성조사 관련 문제점

정부는 2009년 3월 25일에 국가재정법 시행령을 개정해서 다음에 해당하는 사업을 예비타당성조사 대상에서 제외하였다.

- 국가재정법 시행령 제13조 2항 6호: '재해예방·복구 지원, 시설

안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업’

- 국가재정법 시행령 제13조 2항 10호: ‘지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부 장관이 정하는 사업’

4대강 사업의 예비타당성조사 논란과 관련하여 기획재정부는 2009년 10월 19일 보도참고자료를 통해 다음과 같이 밝혔다. 준설, 제방보강 등 ‘재해예방’ 사업은 시행령 제13조 2항 6호에 의해 예비타당성조사 대상에서 제외(시행령 제13조 2항 10호와는 무관)하고, 생태하천, 자전거도로, 댐 등 사업은 500억원 이상인 경우 예외 없이 예비타당성조사를 실시한다는 것이다.

이에 따라 정부는 대규모 사업비가 소요되는 준설, 보 건설, 제방보강 등의 사업을 제외하고, 자전거도로 1개와 생태하천 8개 사업에 대한 예비타당성조사를 2009년 7월부터 시행하였다. 수자원공사가 시행하는 댐 건설 사업은 공기업 사업이므로 예비타당성조사에서 제외하고, 농업용 댐 사업 1개에 대해서는 향후 예비타당성조사를 실시할 예정이라고 밝혔다(2009년 하반기 당시). 이러한 결과 4대강 사업 중 예비타당성조사를 수행하는 사업의 비용이 총사업비에서 차지하는 비중은 11.16%에 불과하다.¹⁾

이에 대해 우선 지적해야 할 사항은 국가재정법 시행령 개정 과정에서 당초에는 ‘재해예방’ 사업이 면제 대상 유형에 포함되지 않았다는 점이다. 2009년 1월 5일의 ‘국가재정법 시행령 개정안 입법예고’에서는 면제 유형으로 ‘재해예방’이 아닌 ‘재해복구’ 사업만이 명시되어 있었다. 이후 시행령 개정 과정에서 ‘재해예방·복구’ 지원 사업으로 바뀌게 된 것이다.

실제로 재해복구 사업을 예비타당성조사 없이 시급히 시행하는 것은 타당하다. 그러나 재해예방 사업의 경우 그 타당성을 조사하는 것이 필요하고 합리적인 것이다. 비용 대비 재해예방 효과(사업의

1) 민주당 김성순 의원이 2009년 국정감사에서 밝힌 자료이다.

경제성)를 측정할 필요가 있고, 재해예방의 다른 대안 간(예: 방수로 vs 배수펌프)의 비교도 필요한 것이다. 따라서 당초 입법 예고안에는 없던 재해예방 사업을 시행령 개정 시 포함한 것 자체가 문제가 있는 것이다. 이는 보기에 따라서는, 당초에는 시행령 제13조 2항 10호(국가정책적으로 필요한 사업)를 예비타당성조사의 면제 근거로 삼으려다 뒤늦게 재해예방 사업을 추가한 것으로 볼 수 있다.

만일 재해예방 사업을 예비타당성조사 면제대상으로 정하는 것을 인정한다고 하더라도 정부가 부적절한 형식논리로 예비타당성조사를 회피하고 졸속으로 사업을 추진하고 있다고 판단된다. 2010년도 예산안 심의 과정에서 안상수 당시 한나라당 원내대표는 4대강 사업은 '강을 살려서 경제살리기, 일자리 창출, 관광 그리고 홍수 예방, 수질 확보, 수질개량, 수량 확보, 물 전쟁에서의 안전성 확보와 같은 1석7조의 효과를 거두는 사업'이라고 규정하였다.²⁾ 정부도 이 사업의 수많은 긍정적 효과와 목적을 홍보하고 있다.

4대강 사업이 이처럼 많은 목적을 달성하고자 하는 '다목적' 사업이라면서 예비타당성조사를 받지 않아도 되는 이유를 제시할 때에만 유독 '재해예방'사업의 측면만을 부각하는 것은 모순이다. 정부와 여당이 주장하는 대로 이 사업이 단순한 재해예방 사업이 아니라 경제살리기, 일자리 창출, 관광, 수질개선, 수량 확보 등의 다목적의 가진다면, 이러한 것들이 경제성을 가지고 실현되는지를 따져보기 위해 예비타당성조사를 받아야 하는 것이다. 소위 1석7조의 다목적 사업을 단순히 재해예방 사업으로 간주하여 국가재정법 시행령 제13조 2항 6호를 적용하는 것은 모순이다. 단순한 재해예방 사업이 아닌 다목적의 4대강 사업에 대해 국가재정법 시행령 제13조 2항 6호를 적용하여 예비타당성조사를 면제하는 것이 잘못된 것이다.

실제로 4대강 사업은 사업의 본질 자체가 수계별 대규모 지역개발 사업으로 수계 내 각각의 사업이 상호 밀접하게 연관되어 있는 집단 사업(package project)이다. 준설, 제방, 보 건설, 자전거도로, 생태하

2) 당시 언론 보도자료를 인용한 것이다.

천, 수량확보, 수질개선 등이 서로 밀접하게 맞물려 있다. 이처럼 개별사업 간에 상호연계성이 높은 지역개발사업의 경우 수계별로 하나의 사업으로 그 타당성을 조사해야 실질적인 타당성을 평가할 수 있다. 그런데 이를 여러 사업으로 쪼개서 500억원 이하의 사업으로 만들고, 특히 사업비가 큰 준설, 보 건설 사업은 재해예방이라는 이유로 예비타당성조사를 실시하지 않고, 자전거도로 등 작은 사업 몇 개만 예비타당성조사를 실시하는 것은 문제가 있는 사업을 걸러내는 예비타당성조사의 기본정신을 정부 스스로 훼손하고 사업을 밀어붙이고 있는 것이다.

실제로 준설과 보 건설 사업을 단순히 재해예방이라고 볼 수도 없다. 이는 일종의 환경사업으로 수질 개선, 수량 확보 뿐 아니라 사업 전체의 목적 달성에 중요한 영향을 미치는 사업이다.

그리고 4대강 사업의 성격상 재정이 담당해야 할 사업을 수자원공사에 ‘떠넘기기’하고 있는 것이 중요한 문제인데,³⁾ 이러한 ‘떠넘기기’는 예비타당성조사의 수행과 관련해서도 중대한 문제를 야기한다. 즉, 수자원공사에서 맡은 사업이라 하여 자연스럽게 예비타당성조사를 면제하는 것이다. 수자원공사에서 맡은 댐, 보 건설 사업은 예비타당성조사를 면제하고 있는데, 이는 사업을 수공에 ‘떠넘기기’한 것의 또 다른 부작용으로, 실질적으로 재정이 할 일을 수자원공사에 넘기면서 이를 이유로 예비타당성조사를 면제하는 것은 잘못된 것이다. 동일한 성격의 사업을 재정과 수자원공사가 분담한 후에 수자원공사가 맡은 사업은 무조건 예비타당성조사를 면제하고 있는 것이다.

자세한 내막은 알 수 없으나, 경우에 따라서는 ‘분식회계’라는 비판을 무릅쓰고 수자원공사의 투자를 활용하는 진짜 이유가 예비타당성조사를 회피하여 사업을 급하게 밀어붙이려는 것일 수도 있다고 본다. 만일 댐과 보의 사업비 규모가 500억원 이하인 점이 논거라면 그것은 ‘사업 쪼개기’의 결과일 수 있다.

3) 이 문제는 다음 절에서 논의한다.

재정건전성 문제가 우려되는 상황에서 대형국책사업의 타당성을 제3자 입장에서 사전적으로 검증하는 예비타당성조사 제도의 기능은 더욱 강화되어야 한다. 감세와 작은 정부를 표방한 현 정부에서 이번 4대강 사업 추진과 관련해서 예비타당성조사 기능이 오히려 약화되고 각종 편법이 동원된 것은 심히 우려되는 문제이다. 4대강 사업의 무리한 추진이 예비타당성조사 제도를 훼손하고 재정규율을 약화시키는 심각한 문제를 초래한 것이다.

4대강 사업에 대한 환경영향평가도 졸속으로 이루어졌다는 비판이 광범위하게 제기되고 있다. 정부는 지금이라도 이러한 절차상의 편법과 문제를 인정하고 사과해야 하며, 바로 잡아야 할 것은 바로 잡아야 할 것이다. 쟁점 사항에 대한 재조사를 통해 사업추진의 속도와 내역 및 방식을 상당 폭 조정해야 할 것이다.

3. 수자원공사 투자를 통한 '분식회계'의 문제점

정부는 2010년 예산안을 발표하면서, 4대강 사업 투자액이 2009~2012 기간에 걸쳐 총 15.4조원이라고 밝혔다. 이 중 재정이 7.4조원, 수자원공사 투자가 8.0조원이다. 앞에서 본 바와 같이 2011년도 예산안에 따르면 2010년도 재정투자는 3.2조원이고 2011년도 재정투자는 3.3조원이다. 예산 기준으로 수자원공사의 2010년도 투자액은 3.2조원이고, 2011년도 투자액은 3.8조원이다.

4대강 사업을 추진하면서 8.0조원의 투자를 수자원공사에 담당하게 한 것은 '대다수 국민을 대상으로 하고, 특정한 수익모델이 없는' 사업의 본질상 재정이 담당해야 할 사업을 공기업에 '떠넘기기' 한 것으로, 이는 총지출 및 재정적자와 국가채무를 줄여 보이게 하려는 일종의 '분식회계'이다. 수자원공사의 지출과 부채는 재정통계에 잡히지 않으므로 수자원공사의 투자액만큼 총지출, 재정적자, 국가채무가 줄어들게 되는 것이다. 이는 투명한 재정운용에 역행하는 후진적인 재정운용으로 공정하지 못한 것이다.

동일한 사업임에도 불구하고 수자원공사가 추진하는 사업에 대해서는 국회의 심의권이 없고 예비타당성조사가 면제된다. 이는 매우 본질적인 문제이다. 이러한 일은 선진화와 '공정한 사회'를 비전으로 제시하고 있는 정권에서 해서는 안 될 일이다. 이러한 행태 자체가 이 사업을 얼마나 무리하게 추진하고 있는지를 극명하게 보여주고 있다.

혹자는 이러한 기능을 하는 것이 공기업이라고 말한다. 예를 들어 지난 2009년 10월 23일 국토해양부에 대한 국정감사에서 한나라당 운영 위원은 다음과 같이 발언하였다.

(중략) 그리고 수자원공사에 돈을 넘긴다는 것은 이것은 떠넘긴다는 문제라기보다도 국가 차원의 배분 문제인데 국가가 중요한 사업을 위해서 필요한데 돈이 부족하면 다른 부분의 예산을 줄이지 않기 위해서 국가 예산으로 공기업으로 세운 수자원공사에 '네가 이것을 좀 해야 되겠다'라는 것은 당연한 것이고 그건 자원의 배분 문제고, 옛날에 앞의 정부 시절에도 사회복지 예산을 줄이지 않고 SOC 사업을 하기 위해서 도로공사에다 몇 조원을 갖다 했지 않습니까? 아시지요, 장관님? 그런 예도 있으니까 이것은 자원의 배분 문제이고 하기 때문에 이 문제가 그렇게 중요한 문제는 아니다 그렇게 생각하고, 앞으로 이 사업이 국민들께서

이는 정부와 공기업의 구분을 제대로 못하고 하는 잘못된 얘기이다. 위의 얘기대로 돈이 부족하면 공기업에 맡기면 된다는 얘기는 기본적으로 공기업의 운용 원리를 무시한 것이고, 행정부가 입법부의 통제를 회피하기 위해 공기업을 활용해도 된다는 뜻으로, 이렇게 되면 총지출 규모나 재정수지, 국가채무 통계에 입각한 재정에 대한 통제가 무의미하게 되는 것이다. 이는 입법부의 기본적 기능을 망각한 것으로 해석 가능한 발언이다. 정부·여당이 이런 행태를 보이니까 국가채무에 공기업 채무를 포함해야 한다는 얘기가 나오는 것이다.⁴⁾

국제적 재정통계 기준인 GFS체제에서 공기업은 'fiscal policy(재정 기능)'를 수행하되 '제값(ESP, economically significant prices) 받고' 수행하는 하나의 기업이다. 수자원공사가 이 사업을 수행하기 위해 8조원에 달하는 채권을 발행한다면 반드시 원리금을 상환할 수 있는 구체적 사업계획과 수익모델이 있어야 한다. 재해예방, 물 확보, 수질개선 등의 목적을 갖는 이 사업을 통해 어떻게 수익을 창출해서 빚을 갚을 지에 대한 방안이 있어야 한다. 그러한 사업계획과 수익 모델에 따라 수자원공사가 하나의 기업으로서 자발적으로 사업에 참여해야 하는 것이다. 그런데 이 사업의 투자에 대한 회수방안이 없다는 것은 수자원공사 사장이 2009년 10월 23일의 국정감사에서 최규성 위원의 질의에 대한 답변에서 공개적으로 인정한 바 있다.

수자원공사의 투자에 대한 회수방안이 없다면 결국 물 값 인상이나 국민의 세금으로 보전해야 하는 것이고, 그러니 이것이 당장의 국가채무만 작게 보이게 하는 일종의 '분식회계'가 되는 것이다. 2009년 9월 25일에 개최된 국가정책조정회의에서는 수자원공사가 투자한 원리금을 재정에서 부담하겠다는 결정을 한 것으로 알려졌다. 이 역시 재정과 공기업의 역할 분담을 무시한 잘못된 정책결정이라고 판단한다. 당장 수자원공사가 발행하는 채권에 대한 이자를 재정에서 지원하는 것 자체가 적절치 못한 것이고, 국채와 수공채의 이자율 차이만큼 국민부담은 더 늘어나게 되는 것이다.

만일 추후에 주변지역을 개발해서 아파트를 건설하는 방법 등으로 투자금을 회수할 계획이라면, 4대강 살리기 사업의 본질이 재해예방과 수질개선 등이 아니라 '강 개발을 통한 아파트 건설사업'이라고 당당히 밝혀야 한다. 만일 이러한 개발이 타당하더라도 이는 사업내역에 따라 정부, 지자체, 토지주택공사, 민간사업자 등이 순리에 맞게 수행해야 할 일이다. 현재와 같은 여건에서 이러한 개발이 수익을 창출할 수 있을지도 불투명하며, 만일 충분한 수익을 창출할 정도로

4) 4대강 사업을 수자원공사의 채권 발행으로 하는 것이 문제가 없다고 하려면, 국가채무 통계에 공기업 채무를 포함하는 것을 인정하고, 총지출에 공기업 지출을 포함하여 이를 공식통계로 사용해야 한다. 그러면 분식회계의 문제는 없어진다.

개발이 이루어진다면 이는 또 다른 인프라 확충을 위한 투자를 유발할 것이고, 환경을 훼손하는 결과를 가져오게 될 것이다. 환경의 훼손은 다시 이 사업의 추진에 대한 본질적 의문을 제기하게 한다.

실제로 2010년 1월 백성운 한나라당 의원의 대표발의로 ‘친수구역 활용에 관한 특별법’이 발의되었다. 지금까지 정부는 이 법안이 수자원공사에게 특혜를 주기위한 것이 아니라는 입장을 취해왔으나, 최근 민주당의 최철국 의원은 이 법안의 의도가 수자원공사에게 투자비를 회수할 기회를 주기 위한 것임을 보여주는 자료를 공개하였다. 최 의원이 공개한 하천주변 토지개발을 위한 정부의 대책회의 자료에는 ‘수자원공사가 4대강 사업비를 선투자하므로 하천주변 토지개발 사업을 추진하고 개발이익을 창출해 그 투자비를 회수하는 방향’이 전제사항으로 적시되어 있다. 동 법안 제12조 1항은 사업시행자로 국가 또는 지방자치단체, 수자원공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등을 규정하고 있지만, 제2항에서 “국토해양부 장관은 수자원공사를 친수구역조성사업의 사업시행자로 우선적으로 지정할 수 있다.”고 명시하고 있다.

지금까지 논의를 종합하면 결국 4대강 사업의 추진방식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

사업의 본질 상 재정이 담당해야 할 사업에 대해 당장 국가채무가 늘어나는 폭을 줄이기 위해 수자원공사에게 8조원을 투자하게 하고, 수자원공사가 하는 사업이므로 예비타당성조사를 면제하고, 수자원공사가 부담해야 할 이자를 세금으로 지원해주고, 수자원공사가 투자한 사업에서 투자비를 회수하지 못하니까 특별법을 만들어서 수자원공사의 본질적 기능과는 별 관계가 없는 토지개발사업을 하게하고 개발이익을 통해 투자비를 회수할 기회를 제공하는 방식이다.

이러한 방식이 정상적이고 공정한 방식이라 할 수 없다. 수자원공사의 투자비 회수와 관련하여 이러한 방식의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 앞서 논의한 바와 같이 이러한 방식의 추진은 결국 사업의 본질을 스스로 훼손하는 것이다. 사업의 본질이 재해예방, 수량 확보, 수질 개선 등이 아니라 수변개발을 통한 토지개발 사업임을 보여주는 것이다. 이에 따라 환경의 훼손 문제는 더욱 심화될 것이다.

둘째, 당장의 재정지출, 재정적자, 국가채무를 줄여 보이기 위해 공기업에 대한 재정의 이자 지원과, 특별법의 제정 및 특혜 부여 등 매우 무리한 과정을 밟고 있다. 재정이 담당해야 할 사업에 공기업 을 무리하게 끌어들이고, 다른 사업 기회의 특혜적 부여와 개발이익 실현을 통해 투자비를 회수하게 한다는 것 자체가 비정상적인 것이다. 당장의 수익모델이 없는 사업의 경우 재정으로 수행하고, 만일 추후에 개발이익이 발생하면 이를 정부가 개발부담금 등으로 환수하면 될 일이다. 이것이 정상적인 절차이다.

셋째, 만일 현재와 같은 특별법 방식이 수자원공사의 투자비를 회수하는 정상적인 방식이라고 인정한다 하더라도, 이러한 법체계가 갖추어진 후에 수자원공사의 투자가 자발적으로 이루어지는 것이 정상적인 절차이다. 정부·여당은 일단 수자원공사의 투자를 선시행하게 하고, 현재 법 제정을 추진하고 있다.

넷째, 대다수 국민을 대상으로 하는 대규모 사업을 추진하면서 그 사업비의 상당 부분을 수변지역 토지를 활용하는 일부 국민에게 부담하게 하여 회수한다는 것 자체가 일반적인 재정운용의 원리에 맞지 않는 것이다.

다섯째, 현재와 같은 부동산 여건 하에서 이러한 개발사업이 투자비를 회수할 정도의 개발이익을 낼 수 있을지는 매우 불투명하다.

결론적으로, 백번을 양보해서 이 사업을 계획대로 추진해야 한다고 하더라도, 이 사업은 수자원공사의 투자가 아닌 재정 투자로 시행해야 한다. 최소한 이러한 기본원칙은 지켜져야 한다. 현재의 추진 방식은 '공정한 사회'와 거리가 먼 것이라고 생각한다.

Ⅲ. 최근의 재정정책기조에 대한 평가⁵⁾

이명박 정부의 조세·재정정책은 그 기초 설정에서부터 근본적 문제를 가지고 있다. ‘감세’와 ‘작은 정부’는 우리의 경제발전 단계와 재정여건상 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 판단된다. 우리가 당면하고 있는 가장 근본적 문제로서 저출산·고령화, 양극화, 성장잠재력 하락의 여건 변화와 문제는 많은 경우 ‘시장실패’의 영역에서 나타나고 있기 때문이다. 저출산 문제의 극복, 보육투자와 여성경제활동참가율의 제고, 교육문제의 해결과 인력 양성, 사회안전망 확충, 기초과학기술에 대한 투자, 고령화 사회 대비, 국방개혁 등이 그냥 시장에 맡겨두면 해결되는 문제가 아니다.

현 정부의 당초 국정기조는 경제 효율과 성장을 중시하고 일자리를 창출해서 복지 문제도 해결하겠다는 것이었다. 그러다가 얼마 전부터는 ‘친서민’, ‘공정한 사회’등을 내세우며 서민복지와 교육기회의 형평 등을 강조하고 있는 상황이다. 그런데 아이를 낳지 않아 인구가 줄어들고, 인구의 반인 여성의 경제활동참가율이 좀처럼 높아지지 않고, 인구구조가 노령화되고, 생산성 향상의 기반인 교육이 황폐화되는 상황에서 어떻게 경제 효율을 살리고 경제 성장을 이룰지에 대해서는 별다른 답을 갖고 있지 않은 듯하다. 그저 감세를 하면 민간 소비와 투자가 살아나서 경제가 살아나고 복지도 해결된다고 하는데, 실제 나타난 결과는 정부가 해야 할 일은 제대로 못하면서 재정건전성은 악화되고 국가채무만 늘고 있는 것으로 보인다. 세율을 인하해서 경제가 살아나면 세금도 더 걷혀서 재정건전성도 회복할 수 있다는 소위 ‘감세의 선순환’은 우리 현실에서 나타나지 않고 있다. 감세가 민간 소비와 투자를 활성화한다고 해도, 민간기업들이 출산율, 공교육의 질, 사회복지 수준을 높이려고 할리 없다. ‘친서민’과 ‘공정한 사회’, 그리고 ‘국민 70%를 위한 복지’가 재원 마련 없이 할 수 있는 일이 아니다. 재원 없이 이러한 일을 추진하면 재정건전성이 훼손될 수밖에 없다.

5) 이 내용은 황성현(2010)의 해당 내용을 인용한 것이다.

현재 우리가 당면한 가장 근본적 문제로서 저출산·고령화 사회에 대비하고, 사회안전망을 확충하는 과제는 정부의 여러 계획 발표와 구호에도 불구하고 여전히 지지부진하다. 최근 정부의 정책논의에서 저출산 극복, 보육과 여성의 경제활동참가율 제고, 인구위기 대처 등에 대한 근본적 고민과 대책을 찾아보기 어렵다. 예를 들어, 현 수준이 유지되면 국가적 재앙을 가져 올 출산율을 구체적으로 언제까지 어느 수준으로 높이겠다는 목표와 그에 대한 적극적이고 구체적인 대책, 특히 재원대책을 찾기 어렵다.

최근 한나라당 내에서도 논란이 되고 있지만 현재까지도 이명박 정부의 조세·재정정책 운용의 기본방향은 감세와 작은정부이다. 동시에 친서민, 중도 실용을 표방하고 있는데 ‘감세·작은정부’와 ‘친서민·중도실용’은 근본적으로 양립하기 어려운 것이다. 소득과 재산이 있는 곳에 공평하게 세금을 부과하는 사회가 ‘공정한 사회’이고, 세금을 제대로 좀 더 거두어서 교육·복지 등에 투자하는 것이 진정한 친서민정책의 출발점이 되어야 한다. 정부가 ‘친서민’을 내세우지만 복지재정의 증가 속도는 소득 증대와 노령화 추세에 따라 자동적으로 늘어나는 지출 소요도 충족하기 어려운 수준이다. 그 1차적 혜택 수혜자가 ‘가진 자’일 수밖에 없는 감세정책을 시행하고 복지재정 확충은 담보 상태에 있으면서, 동시에 몇 가지 서민을 지원하는 정책을 시행하며 ‘친서민’을 내세우고 있는 형국이다.

재정사업 내역에 있어서 단기적 성과 위주의 토목·건설사업에 치중해 왔다. 앞서 살펴본 바와 같이 많은 논란에도 불구하고 4대강 사업을 합당한 절차를 제대로 거치지 않은 채 무리하게 추진하고 있다. 감세기조 하에서 재정건전성이 악화되는 것을 막으려면 재정지출에 대한 규율을 강화하고 낭비적 지출을 줄이려는 의미 있는 재정개혁 노력이 더욱 요구되는데, 현 정부 들어 지출 효율화를 위한 기본적인 장치인 예비타당성조사의 요건을 완화하는 것과 같이 정반대로 나가는 정책을 추진하였다.

조세부담률이 OECD 국가와 비교하여 상대적으로 낮고⁶⁾ 이러한

현상이 건국 이래 지속되어 왔음에도 불구하고, 그리고 국민소득 증대와 저출산·고령화 추세 속에서 재정수요가 구조적으로 늘어나고 재정의 적극적 역할이 요구되는 상황에서 '조세부담률을 오히려 낮추는 감세정책'은 이명박 정부의 경제정책 중 가장 잘못된 정책이라고 판단한다. 올해와 내년의 조세부담률은 19.3%로, 참여정부 말의 21%보다 1.7%p 낮다. 그 3~4년 사이에 소득은 증가하고 고령화는 더욱 진전되었고, 출산율과 여성의 경제활동참가율은 높아지지 않았으며, 교육 문제도 해결된 것이 거의 없다. 국방개혁도 지지부진한 것으로 보인다.

이명박 정부가 감세정책을 채택한 것은 우리의 재정여건과 전망 및 경제발전 단계에 대한 고려 없이, 정권의 정체성에 맞는 이념적 정책 결정의 산물이었다고 판단한다. 그래서 한나라당 내부에서 조차 복지 확충과 재정건전성 회복을 위해 감세 철회의 목소리가 높지만 바뀌는 것은 없다. 과연 '감세와 작은정부를 하면서 사회안전망 확충, 노령화 대비, 출산율 제고, 교육문제 해결, 국방개혁 등을 할 수 있는 방법이 있는가?' 라는 것이 여기서의 핵심 질문이다. 이러한 질문에 대해 그저 '감세와 작은정부를 하면 민간경제가 활성화되어 더 성장할 수 있고, 재정지출을 효율화하기만 하면 감세를 해도 재정건전성을 유지하면서 정부가 할 일을 할 수 있다.' 라는 식의 주장만을 되풀이하고 있다. 지금까지 민간경제 활성화, 재정지출 효율화, 재정 건전성 확보, 정부의 역할 수행 모두에 있어 긍정적인 성과의 징후는 보이지 않고 있다고 본다.

흔히 감세의 논리로 '세율 인하-->경제 활성화-->세수 증대'라는 소위 '감세의 선순환'을 얘기하는데, 정책 전후에 세금을 더 거두었는지 덜 거두었는지는 소득 수준에 따라 평가해야 한다. 재정수요도 소득 증대에 따라 늘어나기 때문에 재정건전성이 악화되지 않기 위해서는 소득 대비 조세의 수준을 보는 것이 중요하고, 바로 그 지표가 조세부담률이다. 이명박 정부의 감세정책은 조세부담률 자체를

6) 우리의 조세부담률이 가장 높았던 2007년을 기준으로 해도 5.9%p 낮다.

낮추는 것이므로, 일각에서 '감세를 하면 오히려 세수가 늘어난다.'라고 얘기하는 것은 이런 맥락에서 현 정부의 조세정책과 관련 없는 것이다. 실제로 지난 3년간(2008-2011년)의 연평균 경상성장률은 6.52%인 반면 세수 증가율은 4% 수준에 불과했다. 그 결과 금융위기가 지난 지 2년이 지난 2011년에도 재정적자의 대GDP 비율은 2.0%에 이른다. 의미가 있는 감세의 선순환이 일어났다면 금융위기가 2년 지난 시점에서 현 여당이 야당 시절에 그토록 재정건전성 문제를 비난했던 참여정부 기간의 재정적자의 대GDP 비율의 평균인 0.4%의 5배에 이르는 재정적자가 왜 일어나겠는가? 조세·재정정책 전반의 문제점 파악과 개선이 필요한 시점이다.

IV. 결론: 국가재정 운용과 4대강 사업의 정책방향

지금까지 살펴본 바와 같이, 현재와 같이 어려운 재정여건 하에서 정부가 그토록 논란이 극심한 4대강 사업을 계속 밀어붙이고 있는 것을 이해하기 어렵다. 그것도 이러한 대형국책사업을 추진할 때 반드시 거쳐야 할 절차와 방식을 무시하고 추진하고 있다. 정부가 밝힌 총사업비의 반이 넘는 규모를 공기업에 '떠넘기기'해서 일종의 '분식회계'를 하고 있을 뿐 아니라, 국회의 예산 심의와 예비타당성조사를 우회하는 편법까지 동원하고 있다.

일각에서 4대강 사업 예산 편성이 복지 예산 등의 축소를 가져왔는지에 대한 논란이 있는데, 사실 이는 논란거리가 될 수 없는 문제이다. 총 22.2조원 규모의 이 사업을 하지 않는다면, 그만큼 재정수지가 개선되거나 아니면 다른 사업이 늘어날 수 있는 것은 자명한 것이다. 우리나라의 사회복지지출 수준이 GDP 대비 비중으로 OECD 국가의 1/3 수준이라는 것은 잘 알려진 사실이다. 최근 정부가 '친서민'을 내세우고 있지만, 복지지출의 증가는 2009년에 위기 상황을 극복하기 위해 일시적으로 크게 늘었던 것을 제외하면 거의 답보 상태에 있다. 고령화의 진전과 소득 증대에 따른 증가를 제외하면 미미한 수준의 증가가 이루어져서 선진국과의 격차가 줄어들지 않고 있다. 2011년 예산안의 경우 복지지출 증가율은 6.2%로 총지출

증가율 5.7%를 상회하지만, 예산 편성의 전제가 되는 경상성장률 7.6%를 하회하고 있다. 즉, 내년도에 사회복지지출의 GDP 대비 비중은 오히려 줄어드는 것이다. 복지예산 중 연금과 주택을 제외하고 증가율을 계산하면 3.9%에 불과하다.

재정지출의 우선순위 측면에서, 저출산 문제의 극복, 고령화 사회에 대한 대비, 사회안전망의 확충, 사교육 부담 완화 등 교육문제 해결, 사람과 지식에 대한 투자를 통한 신성장동력의 확충, 국방개혁의 추진 등이 어려운 재정여건 속에서도 우선순위를 두고 추진해야 할 근본적 과제들이다. 이러한 과제들에 비해 4대강 사업의 우선순위가 결코 높지 않다고 판단한다. 4대강 사업의 추진은 결국 그만큼의 재정수지 악화를 막기 위해 저출산이나 교육 문제 같은 보다 근본적인 문제를 해결하기 위한 다른 사업들이 축소되거나 추진되지 못하는 문제를 야기한다. 국정운영의 보다 큰 틀에서, 저출산·고령화와 교육 문제 같은 우리 사회의 근본적 여건변화와 문제들을 해결해 나가고 재정건전성을 회복하기 위해 한정된 재원을 어디에 우선순위를 두고 어떻게 효율적으로 사용할지에 대한 보다 진지한 고민과 결단이 필요한 시점이다.

만일 4대강 사업을 계속 추진하더라도, 지금이라도 사업의 속도를 조정하면서 필요한 경제성 평가나 환경영향평가 등을 수행해서 이로부터 사업 추진의 교훈을 얻어 사업내역을 조정해 나가야 한다. 사업을 하더라도 지역별로 신중하게 순차적으로 사업의 실제효과를 모니터링 해가면서 진행해야 한다. 현재와 같은 재정여건 하에서 논란이 많은 4대강 사업 같은 대형국책사업들에 대한 객관적인 경제성 평가(예비타당성조사) 및 환경영향평가와 그에 입각한 의견수렴이 더욱 절실히 요구되고 있다.

결론적으로, 4대강 사업은 이제라도 합리적인 의견수렴 과정을 거쳐 사업 속도와 사업 내역을 조정하면서 내년도 예산안부터 재검토해야 한다. 철저한 타당성 검토와 환경영향평가 등을 거쳐 순리적으로

로 단계적으로 추진해야 한다. 어떤 경우에도 수자원공사에 재원조달을 떠넘기기 해서 분식회계를 정부 스스로 하는 일은 없어야 한다.

이렇게 논란이 많은 사업을 수많은 절차·수행방식상의 편법과 반칙을 행하면서 밀어붙이는 정부가, 다른 한편에서 '공정한 사회'를 그렇게 강조하는 모습이 국민에게 어떻게 비추어질지에 대해 정부는 한번 심각하게 고민해봐야 할 것이다.

[참고문헌]

황성현, 「한국의 재정적자와 국가채무: 현황과 대책」, 한국금융연구센터 심포지엄 발표자료, 2010. 11

'4대강 살리기'와 MB 토건 담론

"토건국가의 극단화"

홍성태 상지대 교수

I. 개발독재와 토건국가

토건국가는 혈세의 탕진과 국토의 파괴가 구조화된 '기형국가'를 뜻한다. 더욱이 이 과정에서 토건국가는 부패와 투기를 촉진하는 '불량국가'이다. 오늘날 한국은 세계적으로 손꼽히는 토건국가의 예이다. 토건국가의 역사와 구조를 무시하고 한국 사회를 올바로 이해하는 것 자체가 불가능하다. 토건국가의 문제를 해결하지 않는다면, 한국은 결국 토건 망국의 위기를 맞게 될 것이다. 토건국가의 문제를 해결하지 않는 한, 한국은 결코 '선진국'을 향한 발전을 이룰 수 없을 것이다. 그런데 토건국가 한국은 언제 어떻게 만들어진 것일까?

토건국가 한국은 개발독재를 통해 형성되어 이제 이명박 대통령에 의해 극단화의 단계로 접어들고 있다. 개발독재의 구조적 유산인 토건국가는 민주화에도 개혁되기는커녕 더욱 더 악화되었고, 그 결과 이제 개발독재에 뿌리를 둔 보수세력이 다시 집권하면서 토건국가 문제는 극단으로 치닫고 있다. 민주세력은 토건국가를 이해하지 못했고, 따라서 그것을 개혁하는 과제를 추진하지 못했다. 국민들은 민주화에도 세상은 변하지 않는다고 생각하게 되었고, 그 결과 차라리 원조 토건 세력인 보수세력을 적극 지지하게 되었던 것인지 모른

다. 1960년대 초부터 시작된 이러한 토건국가의 확대과정은 대체로 네 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 다음의 <표 1>은 각 단계별 성격과 주요 토건사업을 정리한 것이다.

<표 1> 토건국가 한국의 형성과 변천

	정권	주요 사업
1단계: 형성기	박정희	한강 개발, 강남 개발, 서산 간척, 각종 댐 · 공단 · 도로 등
2단계: 확립기	전두환, 노태우	한강 종합개발, 시화호 개발, 수도권 개발, 새만금 간척, 굴포천 방수로 건설, 골프장, 스키장 등
3단계: 확장기	김영삼, 김대중, 노무현	준농림지 해제, 그린벨트 해제, 지방 국제공항, 각종 신도시, 한탄강댐 건설, 골프장, 스키장 등
4단계: 극단화	이명박	'한반도 대운하', '4대강 살리기', 경인운하 건설, 농지 리모델링 사업, 자전거 도로 등

여기서 우리는 세 가지 점에 주의해야 한다. 첫째, 모든 토건사업이 나쁜 것은 아니라는 사실이다. 토건국가를 비판한다고 해서 모든 토건사업을 비판하는 것으로 받아들여서는 안 된다. 문제는 나쁜 토건사업이다. 토건국가에서는 나쁜 토건사업이 일상적으로 강행된다. 나쁜 토건사업은 어떤 것인가? 그것은 무엇보다 필요성, 생태성, 민주성을 기준으로 평가할 수 있다. 요컨대 불필요하고 반생태적인 토건사업을 반민주적으로 강행하는 것이 가장 나쁜 토건사업이다. '4대강 살리기'는 새만금 간척을 누르고 역사상 가장 나쁜 토건사업이 되었다. 불과 3년 만에 22조원 또는 30조원이 넘는 혈세를 탕진해서 멀쩡하게 살아 있는 4대강을 사실상 콘크리트 수로와 콘크리트 호수로 파괴하는 것이 '4대강 살리기'이기 때문이다. '4대강 살리기'의 실체는 '4대강 죽이기'이자 '대운하 1단계'이다.

둘째, 토건국가에서는 나쁜 토건사업이 전방위적으로 강행된다. 토건국가에서는 거대한 토건사업만 벌어지는 것이 아니다. 보도블럭 교체처럼 전국의 모든 지역에서 벌어지는 작은 토건사업들도 있다. 하부구조, 주거, 여가의 차이를 떠나서 사회의 모든 영역에서 크고 작은 불필요하고 반생태적인 토건사업이 반민주적으로 강행되고 있다. 이 과정에서 엄청난 금액의 혈세가 뇌물로 사용된다. 토건업에서

뇌물로 사용되는 돈은 보통 사업비의 5%를 넘는다고 한다. 토건업은 부패업이라고 할 정도로 부패가 만연해 있다. 2010년 4월 20일에 방송된 문화방송의 'PD수첩'을 통해 한 사업가가 부산 지역의 검사들에게 오랫동안 향응을 베풀고 뇌물을 쥐서 관리해 왔다고 폭로해서 큰 논란이 되기도 했다. 그 사업가는 바로 건설업자였다. 며칠 앞선 4월 16일에는 이기수 여주군수가 현금으로 2억 원의 뇌물을 건네려다가 체포되는 사건이 발생했다. 그런데 마침 여주군은 망국적인 '4대강 살리기'로 경기도에서 가장 큰 수혜를 입는 지역이다. 며칠 뒤인 4월 24일 민중기 당진군수는 건설업자에게 뇌물로 큰 돈은 물론이고 별장까지 받은 것이 적발되자 위조 여권을 이용해서 해외로 도피하려다가 적발되어 인천공항에서 도주해서 잡혔다가 체포되었다.

셋째, 민주화가 진행되는 동안에도 나쁜 토건사업이 확대되었다. 민주세력은 개발독재를 올바르게 이해하지 못했다. 민주세력은 개발독재의 폭력에 초점을 맞추면서 그 구조적 유산인 토건국가에 대해서는 사실상 전혀 관심을 기울이지 않았다. 토건국가의 문제에 비추어 보았을 때, 민주세력은 '짜통 개발독재 세력'에 가까웠다. 민주세력은 토건국가를 확대하는 것으로 정치적 지지를 확대할 수 있다고 생각했다. 그 결과 민주세력은 개발독재를 개혁하는 것이 아니라 개발독재에 포섭되는 꼴이 되고 말았다. 여기에는 운동가와 정치인들의 책임보다 학자들의 책임이 더 크다. 개발독재를 비판하는 민주세력의 학자들 중에서 토건국가의 문제를 올바르게 인식하고 있는 사람은 많지 않다. 그런 사람이 있다고 하더라도 대체로 그저 부차적인 병리적 현상으로 여기는 정도의 인식을 하고 있을 뿐이다. 그러나 토건국가는 개발독재의 국가이다. 그것을 개혁하는 것이 개발독재를 실질적으로 개혁하는 것이다. 토건국가를 그대로 두고 민주화를 이루겠다는 것은 망상일 수 있다.

'짜통 개발독재 세력'에서 벗어나지 못했기에 민주세력은 실패할 수밖에 없었던 것이다. 같은 맥락에서 '진통 개발독재 세력'의 집권

은 당연한 것이었다. 아무런 변화가 없었던 것은 아니었지만 민주화에도 토건국가라는 본질은 변하지 않았고 오히려 더 악화되었다. 정말로 민주주의의 안착과 심화를 위해서는 개발독재의 구조적 유산인 토건국가의 개혁에 초점을 맞춰서 민주세력의 재편과 실천을 추구해야 한다. 사실상 모든 국민이 토건국가의 영향을 받고 있으며 토건국가에 관심을 갖고 있다. 그러나 민주세력은 토건국가에 대해 여전히 대체로 무지하고 무심하다. 이런 식이라면 민주세력은 실패에 실패를 거듭하고 말 것이다. 개발독재의 폭력에만 초점을 맞추어서는 안 된다. 독재는 단순히 폭력으로 끝나지 않는다. 그 사회적 결과를 올바르게 인식하고 개혁해야 비로소 올바른 민주주의의 안착과 심화가 이루어질 수 있다. 민주화는 토건국가를 이용하는 것이 아니라 개혁하는 것으로 이루어질 수 있다.

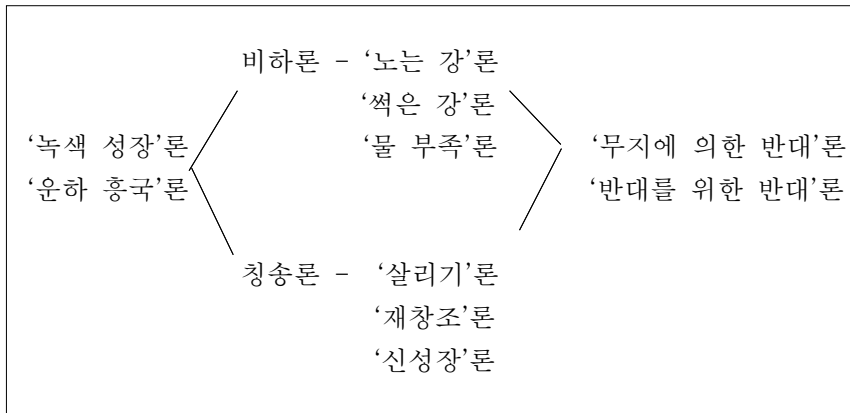
II. 이명박의 토건 담론 - 구성

이명박 대통령은 국민적 반대를 무시하고 '세종시 줄이기'와 '4대강 죽이기'를 강행하고 있다. 이것은 토건정치를 떠나서는 올바르게 이해될 수 없다. 이명박 대통령의 가장 큰 지지기반은 서울/수도권이 다. '세종시'는 망국적인 서울/수도권 집중에 큰 영향을 미치고, 서울/수도권의 부동산 가격을 크게 하락시킬 것이다. 이 때문에 이명박 대통령은 '세종시 줄이기'에 우선 총력을 기울이지 않을 수 없다. 그러나 재집권을 위해서는 이것만으로는 부족하다. 박근혜 의원이 장악하고 있는 영남권에서 지지기반을 확대해야 한다. 이 때문에 이명박 대통령은 '4대강 죽이기'를 강행하는 것이다. 지역적으로 이 사업은 낙동강에 60퍼센트의 혈세를 퍼주는 '낙동강 퍼주기'이다. 가장 강력한 정적인 박근혜 의원의 지지기반을 약화하고 자신의 지지기반을 강화하기 위한 낙동강 중심의 전국적 토건사업이 '4대강 죽이기'이다.

토건국가에서 비롯되는 토건정치의 관점에서 보았을 때, 결국 이명박 대통령은 재집권을 위해 서울/수도권의 집중 강화와 4대강의

대대적 파괴라는 토건국가의 극단화를 강행하고 있다. 이 과정에서 4대강을 중심으로 온갖 토건 담론이 녹색으로 포장되어 매일 같이 국민들에게 쏟아지고 있다. 그것은 이를테면 ‘녹색성장’론과 ‘운하 흥국’론을 전제적 논의로 해서 크게 두 가지로 이루어져 있다. 하나는 강의 현재 상태를 극심하게 비하하는 것이고, 다른 하나는 이명박 대통령과 한나라당이 강행하는 ‘4대강 살리기’를 일방적으로 칭송하는 것이다. ‘비하’론과 ‘칭송’론은 다시 각각 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 아래의 <그림 1>은 이러한 이명박 대통령의 토건 담론의 구성을 나타낸 것이다.

<그림 1> 이명박의 토건 담론 - 구성



‘녹색 성장’론은 이명박 대통령이 추진하는 각종 경제정책이 ‘녹색’ 즉 ‘생태적 원리’에 기초하고 있다는 것을 주장하는 논리이다. 그러나 과연 ‘녹색 성장’은 ‘녹색’ 즉 ‘생태적 원리’에 기초하고 있는 것인가? 당연히 그렇지 않다. 이명박 대통령이 강행하는 ‘녹색 성장’에서 ‘녹색’은 그야말로 허울에 불과하다고 하지 않을 수 없다. ‘생태적 원리’는 사실 자연의 질서를 뜻한다. 따라서 ‘녹색’을 추구한다는 것은 자연의 질서를 가능한 한 그대로 지키는 것을 뜻한다. 그러나 이명박 대통령의 ‘녹색 성장’은 자연의 질서를 대대적으로 파괴하는 것이다. ‘4대강 살리기’는 이 사실을 너무나 분명히 확인해 준다. 포클레인과 콘크리트는 물론이고 심지어 다이너마이트까지 동원해서 자연의 강을 대대적으로 파괴해서 콘크리트 수로와 콘크리트 호수로 만들고, 강변과 강둑을 콘크리트 제방과 아스팔트 도로로 만들겠다

는 사업이 어떻게 '녹색'일 수 있는가?

<사진 1> 처참히 파괴된 남한강의 이포 습지



출처: '강을 모시는 사람들'(http://cafe.naver.com/for4river)

'녹색 성장'론이 성장에 치중해서 '녹색'을 부차화하고 있다는 식의 평가는 핵심을 놓친 것이다. '녹색 성장'론의 핵심은 '녹색'을 내세워서 실제로는 '회색'을 강행하고 있다는 것이기 때문이다. 이명박 대통령은 녹색 물감으로 뒤바른 선전물을 대대적으로 유포해서 실제로는 '회색 성장'인 것을 한사코 '녹색 성장'이라고 주장하고 있는 것이다. 이러한 '녹색 성장'의 문제는 '4대강 살리기'에서 명확히 확인되었다. '녹색 성장'을 내세워서 강행되는 '4대강 살리기'의 실체는 '4대강 죽이기'이자 '대운하 1단계'이다. 이명박 대통령 쪽에서는 이명박 대통령이 2008년 6월 19일에 "국민이 반대한다면 운하를 건설하지 않겠다"고 말했으므로 이명박 대통령을 믿으라고 주장한다. 그러나 당시 이미 80퍼센트를 넘는 국민들이 반대하고 있는 상황에서 '국민이 반대한다면'이라는 단서를 붙인 것 자체가 문제였다. 당시에 명백히 반대하던 80%에 이르는 국민들은 '귀신'이였는가?

이명박 대통령은 참으로 신뢰하기 어려운 사람이다. 그의 주장을 그대로 믿는 것은 잘못이다. 후보 시절의 BBK를 둘러싼 큰 논란은 검찰이 해소해 주었으니 일단 넘어가도록 하자. 그는 결코 지킬 수 없는 '747공약'을 대표공약으로 내세웠으며, 일자리 300만개 창출 공

약을 사실상 스스로 부정했고(2009년 10월 15일, '청와대 비상경제대책회의'), 누누이 약속했던 '세종시 공약'을 사실상 거짓말이었다고 자백했다(2009년 11월 27일, '대통령과의 대화'). 이와 달리 운하 건설은 이명박 대통령이 하지 않겠다고 해 놓고는 계속 강행하고 있는 공약이다. '한반도 대운하'는 결코 폐기되지 않았다. 이 사실은 이명박 대통령의 발언을 통해서도 여실히 확인될 수 있다. '한반도 대운하'는 이름과 방식을 바꿔서 70퍼센트가 넘는 국민들의 반대에도 불구하고 전국 곳곳에서 그야말로 미친 듯이 강행되고 있다.

운하에 대한 이명박 대통령의 생각은 과연 어떤 것인가? 그는 2008년 5월 21일에 대구·경북 업무보고에서 '(물길의 각 구간을) 잇고 하는 것은 국민이 불안해 하니까 뒤로 미루고'라고 말해서 '단계적 추진론'을 제시했고, 2009년 6월 29일의 라디오연설에서 "'대한민국의 미래를 위해 대운하가 필요하다'는 제 믿음에는 지금도 변화가 없다"고 말해서 다시 운하를 강력히 주창했고, 2009년 11월 27일의 '대통령과의 대화'에서는 '운하는 다음 정권이 필요하다고 판단한다면 다음 정권에서 하는 것'이라고 말해서 다음 대선에서 운하의 건설이 공약으로 제시될 가능성을 시사했다. 그는 이제까지 단 한 번도 운하의 문제를 인정하지 않았다.¹⁾ 운하는 거대한 인공수로이다.

1) 2010년 10월 19일 민주당의 최문순 의원은 '4대강 살리기'가 '한반도 대운하'의 1단계라는 사실을 방증하는 정부기관의 보고서를 공개했다. 다음은 그 주요내용을 보도한 기사이다.
 "최문순 민주당 의원은 이날 한국문화관광연구원이 지난해 12월 작성한 리버 크루즈 사업 관련 보고서를 공개했다. '4대강 선형관광자원 개발계획-리버 크루즈 개발계획 수립을 위한 기술적 타당성 부문'이란 이름의 이 보고서는 문화관광연구원이 항만분야 설계회사의 도움을 얻어 작성한 것으로, 4대강 수계별 리버크루즈 구간 선정, 운항 가능한 선박의 종류, 정박지 후보 지역, 관광상품화 계획 등을 상세히 담고 있다.
 보고서는 유람선이 운항할 수 있는 물리적 조건으로 수심·하천폭·교량높이·보·갑문 등을 들고 있는데, 이 가운데 보와 관련한 대목에서 갑문 설치를 시사하고 있다. 보고서는 "4대강 살리기 사업 조감도가 최근 발표됐는데 현재 상태로는 크루즈 운항 시 대부분 보를 통과할 수 없게 돼 있다"며 "그러나 국민소득 증가에 따라 해외 리버 크루즈 사업 등이 국내에 소개되고 이에 따른 리버 크루즈 사업에 대한 인식 변화가 생기게 되면 보를 넘나드는 운항이 필요할 것으로 판단되며, 이러한 경우에는 각종 유람의 사례와 같이 보의 일부 구간을 갑문으로 변경하여 선박이 자유로이 통행할 수 있을 것으로 사료됨"이라고 적시했다. 또한 갑문에 대해서도 '항후 이용객의 요구에 따라 크루즈 선박이 보를 통과할 경우 필요한 시설'이라며 '십 리프트', '인클라인' 등 여러 갑문의 종류를 소개했다.
 보고서는 또한 4대강 공사가 끝나면 현재 서울시가 한강과 경인운하를 잇는 아라뱃길에 구상중인 5000t급 유람선을 한강뿐 아니라 금강·낙동강·영산강에도 띄울 수 있다고 분석했다. 보고서는 이와 함께 하천 권역별 운항 코스를 제안하면서, 낙동강 전 구간에 대해 5~6일 코스의 관광상품 개발을 적극적으로 모색해야 한다고 밝히고 있다. 한강의 경우엔 단거리 운항 코스를 개발하면서도 관광객이 증가하면 1박2일짜리 관광상품을, 금강과 영산강은 2박3일 코스를 사업 모델로 적었다.
 최문순 의원은 '무엇보다도 가장 예산이 많이 투입되는 낙동강은 4대강 운하의 시작'이라며 "이명박 대통령은 2008년 '촛불 국민'에서 운하를 하지 않겠다고 했지만 이 보고서를 보면 운하 포기 선언은 거짓말임이 드러났다"고 말했다(<한겨레> 2010년 10월 20일).

경운기보다 훨씬 느린 운하의 건설은 재정을 파탄시키고 국토를 파괴하고 경제를 몰락시킬 것이다. '한반도 대운하'는 말할 것도 없고 경인운하도 즉각 중단되어야 한다.

여기서 우리는 2008년 5월 13일의 청와대 오찬에 주목해야 한다. 이 자리에서 이명박 대통령의 최측근인 정두언 의원은 "대운하를 한강 개발과 같은 재정비 사업으로 우선 추진하자"고 제안하고 "한반도 대운하가 당초 네이밍이 잘못돼 많은 오해를 부른 것 같다"고 지적했다. 이에 따라 '한반도 대운하'는 '4대강 살리기'로 이름을 바꿔서 단계적으로 강행되게 된 것이다. '한반도 대운하'와 '4대강 살리기'에 대한 수많은 교수들과 전문가들의 비판에 대해 이명박 대통령 쪽은 '무지에 의한 반대'론과 '반대를 위한 반대'론으로 대응했다. 그러나 이 모욕적 주장이야말로 '무지에 의한 찬성'론이자 '찬성을 위한 찬성'론일 뿐이다. 정말로 '4대강 살리기'가 '4대강 죽이기'와 '대운하 1단계'가 아니라면, 무지막지한 준설/굴착/폭파와 20개에 이르는 댐/보 건설과 거대한 제방 건설이 즉각 중단되어야 한다.

Ⅲ. 이명박의 토건 담론 - 비하론

1. '노는 강'론

이명박 대통령 쪽은 '한반도 대운하'를 추진하면서 '노는 강에 배를 띄우는 것'이라는 식으로 선전했다. 요컨대 그냥 많은 물만 흐르는 강에 커다란 화물선을 오가게 해서 많은 돈을 벌 수 있다는 것이었다. 그러나 이것은 완전히 잘못된 주장이었다. 화물선이 오가지 않는다고 해서 '노는 강'이라고 보는 것 자체가 너무나 무지한 것이다. 강은 생명의 젖줄이다. 강이 있기에 인간을 포함해서 숲한 생명이 번성할 수 있는 것이다. 사실 화물선이 오가지 않는 깨끗한 강일수록 더 많은 생명체들이 살 수 있다. 무지한 자들의 눈에는 '노는 강'으로 보이는 강일수록 사실은 더 '바쁜 강'인 것이다. 더욱이 상수원으로 사용하는 강을 '노는 강'으로 규정하고 거대한 화물선을 오가도

록 하겠다는 것은 그야말로 자살행위일 뿐이다. 상수원에 거대한 화물선이 오가도록 하는 나라는 이 세상에 어디에도 없다.

또한 이명박 대통령 쪽은 마치 '노는 강'에 작은 유람선을 오가게 하는 것이 운하인 것처럼 주장했다. 그러나 이것은 전혀 사실이 아니다. 서울 한강의 유람선은 큰 것이 3백 톤 정도이다. 그런데 '한반도 대운하'에는 최소 2천 톤 정도의 화물선을 띄우겠다고 했다. 이런 배라면 길이가 100미터 정도에 높이는 20미터 정도이다. 이런 배가 오가게 되면, 아무리 경운기보다 훨씬 느린 시속 9킬로미터의 속도라고 하더라도, 엄청난 파랑이 일어서 강변에 충격을 주게 된다. 따라서 그냥 '노는 강'에 화물선을 띄울 수는 없고 강을 콘크리트 수로로 만들지 않으면 안 된다. 그리고 강을 대대적으로 파헤쳐서 최소 깊이 6미터, 너비 200미터 정도의 수로로 만들어야 한다. 이것은 '4대강 살리기'의 기본목표이다. 이것은 '4대강 살리기'의 실체가 '대운하 1단계'라는 것을 명확히 보여준다.

2. '썩은 강'론

이명박 대통령은 우리의 강을 극단적으로 폄하하는 발언을 해서 사람들을 경악하고 분노하게 했다. 2008년 5월 21일 경북도청에서 열린 대구·경북 업무보고에서 그는 우리가 강을 하수구처럼 쓰고 있다고 말했던 것이다. 다음의 보도를 보자.

이 대통령은 특히 업무보고에서 “대운하 구간 중 낙동강 운하를 먼저 해 달라”는 김범일 대구시장의 건의에 “외국은 운하를 친(親)환경적으로 한다. (물길의 각 구간을) 잇고 하는 것은 국민이 불안해 하니까 뒤로 미루고...”라고 말해 눈길을 끌었다. ... 이 대통령은 김시장이 “홍수로 인한 피해 복구비가 연간 8000억 원 정도에 이른다”고 보고하자 “강을 하수구인 양 쓰는 곳은 우리나라 말고는 없다. 이런 것을 개선해야 하며 홍수기, 갈수기 이런 게 말이 안 된다”고 말했다(<동아일보> 2008년 5월 22일).

이날의 발언에서 이명박 대통령은 먼저 '운하의 단계적 추진론'을 내비쳤다. 이것도 큰 논란을 빚었지만 더 큰 논란은 우리의 강을 '하수구'로 규정한 것에서 빚어졌다. 우리는 강을 '하수구'로 쓰고 있지 않다. 상수원을 '하수구'로 쓴다는 것은 너무나 큰 문제이다. 사실 박정희 개발독재 시대에는 그렇게 했지만, 이미 전두환 개발독재 때부터 이에 대한 대대적인 개혁이 추진되었다. 오늘날 한국에는 '썩은 강'이 없다. 우리의 강들은 매년 300여 종 50만 마리 이상의 철새들이 찾아오는 지구적인 생태계의 보고이다. 현재 영산강 하구부의 수질이 가장 나쁘지만, 이것은 강의 흐름을 가로막은 거대한 콘크리트 하구연 때문이다. 강을 살리기 위해서는 영산강 하구연은 말할 것도 없고 낙동강과 금강의 하구연을 당장 철거해야 한다. 그렇게 해야 강도 살고 바다도 산다. 그러나 이명박 대통령은 하구연을 포함해서 무려 20개의 댐을 더 건설하고 있다. 만일 이명박 대통령의 말대로 우리의 강이 '하수구'라면, 환경부는 즉각 폐지되어야 할 것이다. 이명박 대통령의 발언은 환경부가 오랜 시간 엄청난 혈세를 투입하고도 자신의 가장 큰 임무인 강의 수질을 지키는 것에 실패했다는 것을 뜻하기 때문이다. 그러나 이명박 대통령은 전혀 그렇게 하지 않았다. '4대강 살리기'의 이름으로 20개의 댐을 더 건설하면 우리의 강들은 정말 '썩은 강'이 되고 말 것이다. "홍수기, 갈수기 이런 게 말이 안 된다"는 발언도 큰 문제이다. 한국은 기상학적으로 봄에는 갈수기이고 여름에는 홍수기이다. 이것이 한국의 정상적인 기상이다. 댐 건설로 대표되는 인위적 노력으로 갈수기와 홍수기를 극복한다는 것은 반생태적 인식에서 비롯된 것으로 자연을 대대적으로 파괴하는 후진적인 이·치수 방식이다. 선진적인 이·치수 방식은 자연을 올바르게 이해하고 존중하는 것이다.

이명박 대통령의 최측근으로서 '4대강 살리기'라는 '네이밍'의 제안자인 한나라당의 정두언 의원은 '4대강 살리기'를 칭송하며 다음과 같이 '하수구'론을 다시 주장했다.

“이렇듯 한강은 매년 여름이면 홍수가 나서 악취가 진동하고, 겨울이면 메말라 썩은 시체가 곳곳에 드러났다. 당시는 강변에 공원도,

체육시설도 없었고, 배도 안 다녔다. 낚시는 꿈도 못 꾸었다. 한마디로 한강은 커다란 하수구였다. 그런 한강에 1980년대 초부터 대대적인 손질이 시작되었다. 이명박 대통령이 사장으로 있던 현대건설이 제안한 사업이었다. 강바닥을 준설하고, 수중보를 만들고, 고수부지를 정리하고, 독을 다시 쌓고, 강변도로도 건설했다. 사업비는 정부 지원 없이 거의 전액을 채취한 골재로 충당했다. 그리하여 지금의 한강으로 변모했다. 그 후로 한강 주변에 물난리가 없어졌다. 수많은 공원과 체육시설이 생겼다. 유람선도 오고갔다. 무엇보다도 낚시꾼들이 몰려들 정도로 물이 맑아졌다. 죽음의 강이 생명의 강으로 다시 태어난 것이다”(정두언, ‘4대강은 왜 생명을 살리는 일인가’, <한겨레> 2010년 4월 5일).

정두언 의원은 서울 한강을 인공수로로 만들어서 서울 한강의 물이 맑아진 것처럼 주장했다. 그러나 이것은 전혀 사실이 아니다. 전두환의 ‘한강종합개발사업’은 하수의 처리를 핵심적인 과제로 추진했고, 바로 이 때문에 서울 한강의 수질이 깨끗해졌던 것이다. 더러운 물을 모아놓으면 더욱 더러운 물이 될 뿐이다. 깨끗한 물을 모아놓기에 그나마 아주 더러운 물이 되지 않는 것이다. 서울 한강의 물이 맑아진 것은 잠실보와 신곡보 덕이 아니라 중랑하수처리장을 비롯한 하수처리장 덕이다. 잠실보와 신곡보를 없애면 서울 한강의 물은 훨씬 깨끗해질 뿐더러 모래밭, 자갈밭, 여울, 습지가 되살아나서 서울 한강은 콘크리트 수로에서 자연의 강으로 회생할 것이다. 박정희 정권은 한강을 하수구로 사용한 동시에 인공수로로 만들고자 했다. 둘다 강을 파괴하는 짓이었다. 전두환 정권은 하수구로 사용하는 문제는 어느 정도 해결했으나 인공수로로 만드는 것은 한강 생태를 더욱 더 악화시켰다. 이 때문에 이 문제의 해결이 시민사회에서는 이미 1990년대 초부터, 서울시에서도 이미 2000년부터 ‘한강 복원’을 위한 최우선 과제였다. 정두언 의원의 주장에 따르면, 이명박 대통령은 전두환 군사-개발독재 때에 서울 한강을 콘크리트 인공수로와 콘크리트 호수로 만든 장본인으로서 이제 전국의 모든 주요 강들을 전두환이 파괴한 서울 한강과 같이 파괴하려고 하는 것이다.

3. '물 부족'론

이명박 대통령 쪽은 '물 부족'론을 내세워서 '4대강 살리기'를 강행하고 있다. 정부는 오랫동안 한국이 유엔이 정한 '물 부족국가'라고 주장해 왔다. 그러나 이 주장은 새빨간 거짓말이었고, 결국 정부도 2006년부터 이 주장을 폐기했다. 한국은 결코 물이 부족한 나라가 아니며, 앞으로도 물 절약과 인구 감소에 따라 결코 물이 부족한 나라가 되지 않을 것이다. 그러나 이명박 대통령은 여전히 '물 부족국가'라는 잘못된 주장을 이용하고 있는 것으로 보인다. 그는 2009년 11월 27일의 '대통령과의 대화'에서 다음과 같이 말했다.

이 대통령은 “강을 너무 오래 손보지 않으면 바닥이 다 올라와 비만 오면 홍수가 나고 갈수기에는 물이 흠어져 모자라게 된다”며 “한강의 잠실, 김포 쪽에 보를 만들어 물을 가둬놓으니 물이 많고 황복이 돌아오는 맑은 물이 됐다”고 강조했다(<연합뉴스> 2009년 11월 28일).

그러나 강을 너무 오래 손보지 않으면 홍수와 갈수가 생긴다는 것은 앞에서 말했듯이 자연에 대한 무지를 드러내는 것일 뿐이다. 그리고 보를 만들어 물을 가둬놓으니 맑은 물이 됐다는 주장도 역시 잘못된 것이다. 고인 물은 썩는다. 더러운 물을 가둬놓으면 더욱 더 더러운 물이 될 뿐이다. 서울 한강은 그나마 깨끗한 물을 가둬놓아서 지금의 수질을 겨우 유지하고 있는 것이다. 하수를 처리해서 서울 한강으로 유입되는 물이 맑아졌기 때문에 서울 한강의 본류가 맑아져서 어찌다 황복도 볼 수 있게 되었다. 지금은 황복이 한 마리만 발견되어도 크게 흥분하지만 원래 황복은 한강에서 많이 잡히는 회류성 물고기였다. 불필요한 보를 만들어서 물이 어느 정도 깨끗해졌는데도 황복을 비롯한 은어, 송어, 장어 등 회류성 물고기들을 여전히 서울 한강에서 보기 힘든 것이다. 매년 수백만 마리의 치어를 방류하고 있는 데도 그렇다. 서울 한강의 복원을 위해서는 무엇보다 먼저 신곡보와 잠실보를 철거해야 한다.

이렇듯 명백한 과학적 사실에도 불구하고 이명박 대통령은 계속 잘못된 ‘물 부족’론을 주장해서 잘못된 ‘4대강 살리기’를 강행하고 있는 것으로 보인다. 2010년 4월 22일에 서울에서 열린 국제회의에서 그는 다음과 같이 주장했다.

이명박 대통령은 22일 “물은 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 자연자원이며 다른 자원과 달리 대체재가 없는 만큼 에너지보다 높은 국가안보(water security) 차원의 문제”라고 말했다. 이 대통령은 ‘제40주년 지구의 날’을 맞아 삼성동 코엑스에서 열린 ‘제4차 환경을 위한 기업 정상회의(B4E)’ 기조연설을 통해 전 세계적인 물 부족 현상을 언급하며 이같이 밝혔다. 이 대통령은 또 2030년 세계 인구의 40퍼센트가 만성적 물 부족에 직면할 것이라는 한 연구결과를 언급, “(전문가들은) 물 공급 확대와 물 생산성을 높이는 것만으로도 2030년 물 부족을 완전히 해소할 수 있을 것으로 진단하고 있다”며 “대한민국의 ‘4대강 살리기’ 사업이야말로 여기에 해당된다”고 강조했다. 이어 “4대강 살리기 사업은 생명 보호와 경제 성장을 동시에 추구하는 대표적인 녹색뉴딜 프로젝트”라며 “4대강 살리기를 통해 오염된 4대강을 2급수로 개선해 맑고 깨끗한 물이 넘실대는 건강한 강으로 되살리고 핵심 수자원을 13억t 이상 늘려 미래 물 부족을 완전히 해소하는 동시에 재사용과 효율화를 통해 물 생산성도 함께 높일 것”이라고 설명했다(<연합뉴스> 2010년 4월 22일).

물은 대체재가 없는 자원이기에 그에 관한 문제를 ‘에너지보다 높은 국가안보 차원의 문제’로 보는 것은 분명히 옳다. 그러나 한국도 2030년에 ‘만성적 물 부족 현상’에 직면할 것처럼 제시한 것과 ‘4대강 살리기 사업’을 그 대안으로 제시한 것은 분명히 틀렸다. 한국은 현재 물이 많은 나라이며 2030년에도 그럴 것이다. 물 절약과 인구 감소에 따라 2030년에 한국은 더욱 더 물이 많은 나라가 될 수 있다. 그러나 ‘4대강 살리기’와 같은 미증유의 파괴사업을 강행하면 2030년에는 정말 엄청난 ‘물 부족국가’가 되고 말 것이다. ‘4대강 살리기’는 강을 대대적으로 파괴해서 인공수로를 건설하는 사업이다.

이렇게 하면 물을 지탱하는 생태계가 대대적으로 파괴되기 때문에 설령 보유한 물이 늘어나더라도 수질 악화, 서식지 파괴, 생물종 감소, 대규모 수몰, 대대적 침수 등 엄청난 문제가 발생할 수밖에 없다. 물 부족에 대처할 수 있는 '진정한 강 살리기'는 강을 인공적으로 직강화하고 댐과 제방을 건설하는 것이 아니라 댐과 제방을 철거하고 강을 원래대로 곡선화하는 것이다.

IV. 이명박의 토건 담론 - 칭송론

1. '살리기'론

이명박 대통령은 '경제 살리기'를 내세워서 대통령에 당선되었다고 할 수 있을 정도로 '경제 살리기'라는 말의 효과를 톡톡히 봤다. 그러나 이에 대해 오히려 '경제 죽이기'가 강행되고 있다는 비난이 빗발쳤다. 사실 한국 경제는 그야말로 잘 나가고 있었기 때문에 '경제 살리기'라는 말은 애초부터 성립할 수 없는 것이었다. 그런데 이명박 대통령은 다시금 '살리기'를 주창하고 나섰다. 이번에는 생명의 젖줄인 4대강을 살리겠다는 것이었다. 그러나 '4대강 살리기'는 '경제 살리기'와 마찬가지로 애초부터 성립할 수 없는 말이었다. 왜냐하면 4대강은 싱싱하게 살아 있기 때문이다.

그러나 이명박 대통령은 멀쩡한 4대강을 '하수구'처럼 사용하고 있다고 주장하더니 '4대강 살리기'가 '방치된 강들을 친환경적으로 되살려서 강답게 만드는 것'이라고 주장했다.²⁾ 강을 심지어 다이너마이트로 폭파하고 콘크리트 제방과 댐을 건설하는 것이 어떻게 강을 친환경적으로 되살려서 강답게 만든다는 것인지 도무지 알 수 없는 일이다. 아무튼 일단 다음의 보도를 보자.

2) '4대강 살리기'는 4대강을 대대적으로 파괴하고 있을 뿐만 아니라, 댐/보를 대대적으로 건설해서 수질을 크게 악화시킬 것이고, 각종 오탁수와 폐기물을 그대로 배출하거나 매립해서 이미 수질을 크게 악화시키고 있다. 이런 점에서 '4대강 살리기'야말로 4대강을 '하수구'처럼 훼손하고 파괴하는 사업이라고 해야 할 것이다.

이명박 대통령은 2일 정운찬 국무총리가 대독한 '2010년 새해 예산안' 국회 시정연설에서 "4대강 살리기 사업은 단순히 강을 정비하는 토목사업이 아니다. 방치된 강들을 친환경적으로 되살려서 강답게 만들고, 부족한 수자원을 확보하며, 맑은 물이 흐르도록 하자는 것"이라고 말했다(<미디어오늘> 2009년 11월 2일).

"4대강 살리기 사업은 단순히 강을 정비하는 토목사업이 아니다"는 말은 정말 맞는 말이다. 그것은 단순히 강을 정비하는 토목사업이 아니라 대대적으로 파괴하는 토목사업이기 때문이다. '4대강 살리기'의 4대 사업은 막대한 준설, 거대한 제방, 20개의 댐/보 건설, 1300km의 자전거 도로 건설이다. 준설은 4대강의 620km에 걸쳐서 폭파와 굴착을 병행해서 남산 11개 분량으로 강변과 강바닥을 대대적으로 파괴하는 것이다. 이 때문에 곳곳에 '준설토 산'이 만들어지고 있다. 농지의 표토 50cm를 긁어내고 그 위에 준설토를 쌓은 뒤 긁어낸 표토를 다시 덮는 기상천외한 '농지 리모델링 사업'이라는 것도 추진되고 있다. 제방은 4대강의 690km에 걸쳐서 강변을 없애고 5~10m 이상의 돌망태 호안이나 콘크리트 호안을 쌓는 것이다. 그리고 서울 한강을 모범으로 하고 있다는 데서 잘 알 수 있듯이 아마도 대부분의 구간에서 결국 콘크리트 호안을 쌓게 될 것이다. 또한 이렇게 제방을 쌓고는 그 위에 도로를 건설하고 택지를 조성하게 될 것이다. 그 결과 서울 한강처럼 강변은 완전히 죽어 없어질 것이다. 서울 한강은 사실 강이 아니라 강을 파괴하고 만든 콘크리트 수로이자 콘크리트 호수이다. 댐의 문제는 다시 말할 필요가 없다. 댐을 쌓아서 수량이 늘어나면 물이 맑아진다는 것은 비과학적 주장일 뿐이다. 더러운 물을 많이 모아두면 깨끗한 물이 되는가? 더욱 더 더러운 물이 많아질 뿐이다. 댐으로 인한 막대한 수몰과 침수의 문제도 잊지 말아야 한다. 막대한 준설과 제방과 댐은 '4대강 살리기'의 실체가 '4대강 죽이기'이자 '대운하 살리기'라는 것을 보여줄 뿐이다. 끝으로 자전거가 생태적이라고 해서 자전거 도로도 그렇다고 생각하는 것은 잘못이다. 한국에서 자전거 도로는 사실상 자동차 도로와 같이 콘크리트나 아스팔트로 건설된다. 결국 4대강의 강변이 모두 자동차 도

로로 포위되는 것이다.

이렇듯 명확한 사실에 대해 이명박 대통령과 한나라당은 전혀 동의하지 않는 것 같다. 이명박 대통령의 최측근인 정두언 의원은 <한겨레>에 기고한 칼럼에서 다음과 같이 '살리기'론을 주장했다. 이 칼럼에 대해 미리 말하자면, 문제는 선진적인 강이 아니라 후진적인 강 정책에 있다. 우리의 강은 '선진적'인데 이명박 대통령과 한나라당이 강행하는 강 정책은 너무나 '후진적'이다. 생명을 대대적으로 죽이는 것을 극구 생명을 살리는 것이라고 우기면서 시대에 뒤떨어져 죽어가는 강 정책을 맹렬히 강행하니 우리가 '선진국 문턱'을 못 넘는 것은 당연할 뿐이다.

4대강 사업을 한마디로 요약하자면, 낙동강·영산강·금강을 지금의 한강처럼 손질하겠다는 것이다. 이것을 반대할 사람이 있겠는가. 더구나 30년 전에 비하면 지금은 훨씬 더 환경적인 기술과 자본과 노하우를 가지고 있다. 지구상에서 우리나라처럼 강을 하수구로 방치하는 나라는 몇 안 될 것이다. 우리는 선진국 문턱에 와 있으면서도 강만큼은 후진국인 셈이다. 왜 그럴까? 강에 전혀 손을 대지 않았기 때문이다. 강 주변이 변하는데, 강은 그대로 있다. 그러면 그 강이 건널 수 있다고 생각하는가? 몇 십만이 살던 도시가 몇 백만이 되고 천만이 되었는데, 그 사이를 흐르는 강이 과거의 모습 그대로 있으면 그 강은 과거의 한강처럼 하수구가 되고 만다. 나는 양화대교 중간에 있는 선유도공원을 너무도 좋아한다. 거기에 가면 조선시대 때 선유도의 모습이 그려진 그림이 있다. 정말 신선이 노는 곳 같다. 지금도 그 모습 그대로였으면 하는 마음이 굴뚝같다. 하지만 그것은 가능하지도 않을뿐더러 그렇게 되어서도 곤란하다. 4대강 사업은 시대에 뒤떨어져 죽어가는 강을 시대에 맞게 다시 살리려는 일이다. 생명을 살리려는 일을 생명을 죽인다 하니 답답하고 안타깝다 (정두언, '4대강은 왜 생명을 살리는 일인가', <한겨레> 2010년 4월 5일).

전국에서 수천 명의 교수들과 전문가들, 그리고 다섯 명의 주교를 포함한 1106명의 신부, 수천 명의 목사, 수천 명의 스님들이 모두 반대하고 있지 않은가? 그리고 여론조사를 보더라도 70%를 넘는 국민들이 반대하고 있지 않은가? 강의 도시 구간은 정비할 필요가 있는 하다. 그러나 서울 한강처럼 대대적으로 파괴하는 것은 큰 잘못이다. 서울 한강의 진정한 복원은 시대적 과제이다. 하물며 '4대강 살리기'의 대부분 구간은 비도시 구간이며, 또 그 대부분은 철저히 보호해야 하는 곳이다. 이런 곳을 서울 한강을 모범으로 삼아 대대적으로 파괴하는 것은 참담한 '국토 파괴'이자 끔찍한 '지구 파괴'일 뿐이다. 대대적으로 생명을 죽이고 있으면서 생명을 살린다고 하니 정말 황당하고 분노하게 된다. 다이내마이트로 폭파하고, 포크레인으로 깨부수고, 불도저로 밀어내는 것이 대체 어떻게 생명을 살리는 것일 수 있는가? 덧붙여서 이명박 대통령은 '대통령과의 대화'에서 '4대강 사업은 맑은 물이 흐르고 뗏목 타던 시절로 돌아가자는 것'이라고 말했다(<연합뉴스> 2009년 11월 28일). 그러나 정두언 의원은 '그것은 가능하지도 않을뿐더러 그렇게 되어서도 곤란하다'고 주장한다. 정두언 의원은 이명박 대통령의 주장을 정면으로 부정하면서 '4대강 살리기'를 옹호하는 것인가?

2. '재창조'론

이명박 대통령은 강을 '물길'로 부르고 운하를 '물길 잇기'로 제시했다. 그러나 이것은 강이라는 거대한 생태계를 '물길'이라는 하나의 인공적 기능으로 치환하는 것으로서 대단히 잘못된 것이다. 만일 자연의 '물길'을 살리고자 한다면, 댐/보를 건설하는 것이 아니라 철거해야 한다.

이명박 전 서울시장은 한반도 대운하 사업은 제2의 국운 융성과 국민 정서의 대통합을 이루는 지역균형 발전의 계기가 될 것이라고 강조했습니다. 이명박 전 시장은 오늘 프레스 센터에서 열린 '한반도 대운하 학술 심포지움'의 인사말을 통해 독일과 네덜란드 등 유럽의

운하는 경제적 효과뿐만 아니라 국민들을 정서적으로 하나로 만들었다는 역사적 사실을 목격했다며 이같이 밝혔습니다. 이명박 전 시장은 또 도로와 철도를 놓으려면 국토를 파괴해야 하지만 운하는 끊어진 물길을 잇기만 하면 된다면 최첨단 기술을 이용할 경우 어쩌면 환경을 복원하는 친환경 사업이 될 것이라고 강조했습니다(<YTN>, 2006년 11월 13일).

여기서 더 큰 문제는 ‘운하는 끊어진 물길을 잇기만 하면 된다’는 주장이다. 한강과 낙동강은 끊어진 물길이 아니라 서로 다른 두 강이다. 강을 단지 ‘물길’로 보는 것도 터무니없는 것이지만 서로 다른 두 강을 ‘끊어진 물길’로 보는 것은 정말로 너무나 터무니없는 것이 아닐 수 없다. 서로 다른 두 강을 억지로 연결하는 것은 도로와 철도를 놓는 것보다 더욱 더 크고 심각한 국토 파괴에 해당한다. 이런 짓은 스탈린의 자연개조계획을 떠올리게 할 뿐이다. ‘물길’론은 그래도 나은 편이다. 놀랍게도 이명박 대통령 쪽에서는 강을 아예 ‘물그릇’이라고 부르면서 강변과 강바닥의 대대적인 파괴를 정당화하려고 한다. 강은 ‘물그릇’이 아니라 거대한 생태계이다. 그리고 그것은 강물만이 아니라 강변과 강바닥으로 이루어져 있다. 우리는 강물만이 아니라 강변과 강바닥을 모두 보호하고 복원해야 한다.

이명박 대통령은 아예 한걸음 더 나아가 ‘국토재창조’를 주장하고 있다. 이것은 이미 2009년 6월에 국토해양부에서 제시한 것이었지만 이명박 대통령은 2009년 11월에 ‘국토재창조’를 공식적으로 천명했다.

이 대통령은 “나아가 한강의 기적을 이뤄낸 우리의 국제적 위상과 브랜드를 한층 더 높이기 위한 국토 재창조사업이기도 하다. 2012년까지 차질 없이 추진해 나간다면, 우리는 수자원 강국으로 도약하고 새로운 국부창출의 기회와 함께 한층 여유롭고 품격 높은 삶을 누릴 수 있게 될 것”이라고 주장했다. 이 대통령은 “우리나라의 강과 산을 개조하여 산에는 나무가 가득히 서있고 강에는 물이 풍만하게 흘러간다면, 그 것이 우리 민족에게 얼마만한 행복이 되겠느냐”라는

내용의 도산 안창호 선생의 '강산(江山) 개조론'을 다시 언급했다 (<미디어오늘>, 2009년 11월 2일).

'4대강 살리기'를 정당화하기 위해 안창호 선생의 '강산 개조론'을 제시한 것에 대해 홍사단의 이은숙 투명사회운동본부 정책실장은 안창호 선생의 민족역량강화 방안을 왜곡한 것이라고 강력히 비판하기도 했다. '4대강 살리기'는 '강산 개조'가 아니라 '강산 파괴'이니 안창호 선생을 인용한 것은 확실히 안창호 선생을 모욕하는 것이라고 할 수 있겠다. 이명박 대통령은 사실 개조가 아니라 '재창조'를 주장하고 있다. 대체 누가 그에게 국토재창조의 권한을 부여했는가? 종교로 보더라도 그의 신은 인간에게 자연을 재창조하는 것이 아니라 잘 보존하고 이용하는 것만을 허용하지 않았던가? 이명박 대통령 쪽은 '천일의 약속, 4대강아 깨어나라!'고 선전하고 있지만, 많은 국민들에게 이 문구는 '천일의 약속, 4대강을 깨죽여라!'로 보일 것이다.

3. '신성장'론

이명박 대통령은 '4대강 살리기'로 경제성장, 고용증대, 지역발전을 모두 이룰 것이라고 주장한다. '4대강 살리기'는 그야말로 도깨비방망이요, 만병통치약인 셈이다. 이런 점에서 '신성장론'은 '4대강 살리기' 담론의 핵심이다.

이 대통령은 "이것은 전 지구적 기후변화에 대비하는 일이기도 하다. 여기에 문화, 관광, 에너지, 산업 등의 인프라를 구축해 지역에 일자리를 만들고, 주민의 삶의 질 향상도 꾀하는 다목적 복합프로젝트"라고 설명했다(<미디어오늘>, 2009년 11월 2일).

여기서 우리는 각종 개발에 몰두하다 결국 파산한 일본의 유바리(夕張)시를 떠올리지 않을 수 없다. 중앙정부에서 혈세를 투입해서 불필요한 토건사업을 하는 동안에는 각종 사업비와 보상비가 쏟아지니까 경제가 살아나는 것처럼 보이지만 머지않아 공사가 끝난 뒤에

는 실체가 무섭게 드러난다. 토건사업으로 경제를 살리고 고용을 늘리고 지역을 키운다는 것은 불가능한 일이다. 지금 우리에게 필요한 것은 OECD에서 압도적인 1위를 차지하고 있는 토건업의 비중을 하루빨리 크게 줄이고 복지, 문화, 교육 관련 산업의 비중을 크게 늘리는 것이다. 요컨대 후진적인 '삼질산업'이 아니라 선진적인 '두뇌산업'에 투자해야 하는 것이다. 2009년 상반기에 토건업에 31조 원의 추가투자가 이루어졌지만 토건업의 일자리는 무려 8만개나 줄어들었다.

정치적으로 보아서 '신성장'론은 특히 영남지역과 밀접한 연관이 있다. '4대강 살리기'가 영남지역의 경제성장을 이끌 것이라는 주장에 이어서 이명박 대통령은 대구에 가서 '대구 항구'라는 생각을 해야 한다고 주장했다. 대구는 분지인데 분지라는 생각을 버리고 항구라는 생각을 하라는 것이다. 대체 이게 무슨 황당한 말인가?

이명박 대통령은 5일 세종시 역차별 논란과 관련해 "'대구·경북이 어려워진다, 손해 본다'고 하는데 대구·경북이 어떤 지역인데 피해의식을 갖고 손해 본다고 생각하는지 모르겠다"고 말했다. 이 대통령은 이날 대구시청에서 열린 대구·경북 시도 업무보고에서 "지역 발전에는 정치논리가 없다"면서 이같이 말했다. ... "대구가 내륙이라 불리하다는 생각을 버려야 한다"고 지적한 뒤 "생각이 내륙이면 안 되고 분지적 사고를 하면 안 된다"면서 "대구 항구라고 사고를 바꿔 내륙이면 내륙에 맞게 발전하면 된다"고 역설했다(<노컷뉴스>, 2010년 3월 5일).

'4대강 살리기'는 지역적으로 보아서 '낙동강 퍼주기'라고 할 수 있다. 전체 사업비의 60퍼센트 이상이 낙동강 수계에 투여되기 때문이다. 그리고 그 물리적 실체는 사실 '낙동강 운하'의 건설이다. 결국 이명박 대통령의 발언은 '낙동강 운하'를 건설해서 대구를 '항구 도시'로 만들테니 '세종시 역차별'을 주장하지 말고 '낙동강 운하'를 잘 이용할 궁리를 하라는 것이 아닌가? 경운기보다 느린 운하가 과연 대구의 경제성장을 이끌 수 있을까? 그것은 오히려 대구의 경제를

더욱 더 어렵게 하지 않을까? 이런 허황된 사업에 혈세를 탕진해도 좋은 것인가? 오늘날과 같은 심각한 생태위기의 시대에 자연을 파괴하고 경제성장을 이룰 수 있다는 생각을 버려야 진정으로 경제성장이 이루어지지 않을까? 이것이야말로 선진국에서 우리가 볼 수 있는 올바른 경제성장의 길이 아닌가? 나라를 지켜야 할 군인까지 동원해서 대대적으로 나라를 파괴하고 있으니, 망국 100년을 맞아서 이 나라가 또 다시 참담한 망국을 향해 질주하고 있는 것이 아닌가?

V. 맺음말

이제까지 '4대강 살리기'를 중심으로 이명박 대통령의 토건 담론에 대해 살펴보았다. 그 핵심은 대체적으로 경제성장을 내세워서 국토파괴를 강행하는 것이라고 정리할 수 있을 것이다. 요컨대 생태위기의 시대를 반영해서 여러 생태적 요청에 대한 대응을 내세우고 있기는 하지만 그 실체는 박정희 군사-개발독재 이래의 성장주의와 개발주의를 되풀이하고 있는 것이다. 이런 점에서 그것은 토건국가의 극단화를 추구하는 신개발주의의 담론이라고 규정할 수 있다. 만일 이 담론이 지배 이데올로기의 구실을 하게 된다면, 이 나라는 분명히 토건망국의 나락으로 떨어지고 말 것이다.

담론은 그냥 발설되고 유포되는 것이 아니다. 특히 대통령이 주도하는 담론은 그 자체로 고도의 정치적 계산과 목표를 담고 있는 중요한 정치적 실천이다. 따라서 대통령이 주도하는 담론은 많은 전문가들과 보좌진들에 의해 주의깊게 생산된다. 우발적인 발언으로 보이는 대통령의 발언도 사실은 대부분 그렇게 생산된 것이다. 그리고 대통령의 발언은 거대한 매체와 조직을 통해 국가적으로, 세계적으로 유포된다. 따라서 대통령이 주도하는 담론은 언제나 큰 위력을 발휘하게 마련이다. 그런데 이명박 대통령은 방송통신위원회와 방송통신심의위원회를 통해 방송과 인터넷에 강력한 규제력을 행사하고 있고, KBS와 MBC의 사장을 측근 인사들로 교체해서 두 방송을 통제하고 있으며, 모든 정부 부서에서 수많은 홍보물을 만들어서 널리

유폐하고 있고,³⁾ 스스로 청와대에서 라디오 방송을 해서 국민들에게 선전하고 있다.

이명박 대통령의 강력한 매체 장악 정책에 비추어 보면, 대다수 국민들이 '4대강 살리기'에 대해 이제는 열광해야 할 것 같다. 그러나 사실은 전혀 그렇지 않다. 왜 그럴까? 오늘날 우리는 매체 장악 정책이 실패하기 쉬운 상황에서 살아가고 있으며, 따라서 대다수 국민들이 문제를 쉽게 확인할 수 있기 때문이다. 아무리 거대한 조직과 매체를 장악하고 있다고 해도 유폐하는 담론이 잘못된 것이라면, 결국 사람들은 그 담론을 믿지 않고 따르지 않게 된다. 2010년 여름 함안보와 이포보에서 목숨을 걸고 농성을 벌였던 환경운동연합의 활동가들은 이런 사실을 보여주는 당연한 예일 뿐이다. 이 나라를 위해서는 말할 것도 없고 이명박 대통령을 위해서도 '4대강 살리기'의 이름으로 강행되는 '4대강 죽이기'는 하루빨리 중단되어야 한다.

<사진 2> 2010년 7월 22일 ~ 8월 31일, 이포보 농성



© 환경운동연합, 2010

3) 국토해양부는 2009년에 '4대강 살리기'의 홍보비로 60억원을 썼으며 2010년에 85억원을 책정했다. 민주당의 이미경 의원은 2010년 7월 23일 기자회견을 열고 이명박 정부가 홍수예방과 수질개선을 위해 책정된 79억원을 '4대강 살리기'의 홍보비로 전용했다는 조사결과를 발표했다. 2010년 10월의 국정감사에서 발표된 국토해양부의 자료에 따르면, 국토해양부 산하 4대강 살리기 추진본부가 2009년 2월에 출범한 이후 2010년 9월까지 사용한 홍보비는 120억원을 넘었다. 국토해양부의 1년 홍보비가 120억원 정도인 점에 비추어 보면, 홍보비의 50~60%를 '4대강 살리기'에 쓰고 있는 것이다. 그러나 그 결과는 큰 논란을 일으켰으며 불신을 더욱 더 깊게 했다. 싱싱하게 살아 있는 강을 죽은 강이라고 '거짓말'하거나, 심지어 군사-개발독재 시대의 '대한늬우스'를 차용한 반민주적 방식의 홍보물을 만들어서 유폐했기 때문이다. 정말 '국격'의 차원에서 이명박 정부의 '4대강 살리기' 홍보를 분석하고 저지해야 할 것이다.

제 3부 2010년 10대

디딤돌/걸림돌 판결

2010년 10대 디딤돌/걸림돌 판결

정리 류제성 변호사

1. 판결 선정경과

민변은 국제연대위원회, 노동위원회, 미군문제연구위원회, 언론위원회, 여성인권위원회, 통일위원회, 환경위원회, 과거사청산위원회, 사법위원회, 민생·경제위원회, 교육·청소년위원회 등 11개 위원회와 공권력감시팀이 중심이 되어 사법감시의 일환으로 판결 모니터링을 진행해 왔다. 각 위원회와 팀별로 매달 소관 사안에 대한 판결 및 헌법재판소의 결정을 수집하여 인권의 보호와 증진에 기여한 판결을 디딤돌 판결로, 그에 역행하는 판결을 걸림돌 판결로 선정해 왔다. 민변은 법률전문가단체로서 일상적으로도 주요 판결에 대한 논평을 통해 법원과 헌재가 기본적 인권 보장과 헌법질서 수호의 보루로서, 법치주의의 수호자로서 제대로 기능하고 있는지 감시와 비판을 하고 있다. 다만 민변이 논평을 내는 사건은 현실적으로 언론이 주목하는 사건이나 사회적 파장이 큰 사건 등에 한정될 수밖에 없는 한계가 있다. 때문에 널리 알려져야 할 좋은 판결이나 비판받아 마땅한 판결이 제대로 알려지지 않고 잊히는 경우도 많다. 판결에 대한 감시와 비판은 학문적·이론적 차원에서도 중요할 뿐 아니라, 해당 법관이 오로지 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 재판하였는지, 기본권 보장의 최후 보루로서 역할을 다하였는지에 대한 정보를 축적하고 일반에 제공하는 의미에서도 필요하다.

이에 올해부터는 인권보고대회를 통하여 민변 전체차원에서 그간

각 위원회와 팀에서 뽑은 판결들을 후보로 하여 그 중에서도 특히 중요하고 사회적 의미가 큰 판결을 디딤돌 판결과 걸림돌 판결로 선정하여 발표하기로 하였다. 전문성과 공정성을 확보하기 위해 별도의 올해의 판결 선정위원회를 구성하고 내·외부 위원들을 위촉하였다. 올해 5월까지 민변 사무총장을 역임한 한택근 변호사가 위원장을 맡고 최은순 민변 부회장, 정연순 민변 사무총장, 헌법학자인 임지봉 서강대 교수, 노동법학자인 정인섭 숭실대 교수, 형사법학자인 서보학 경희대 교수, 여성법학자인 양현아 서울대 교수, 안진걸 참여연대 민생희망팀장, 장은교 경향신문 기자, 김태규 한겨레신문 기자가 위원으로 판결 선정에 관여하였다. 선정위원회에서는 각 위원회 별로 뽑아 올린 대상 후보들과 함께 기타 위원들이 제안한 대상 후보들을 두고 그 선정방법과 선정개수를 정하여 선정작업에 돌입하였다. 민변 각 위원회와 팀에서 선정후보로 올린 올해의 판결 후보는 디딤돌 판결 후보 32개, 걸림돌 판결 후보 28개 등 총 60개였다. 분야별로는 노동, 민생·경제, 여성·가족, 표현의 자유, 형사사법, 교육·청소년, 환경, 행정, 정보공개, 과거사청산 등으로 구분하여 디딤돌과 걸림돌 각 10개로 선정키로 하였다.

분야를 구분하고 개수를 한정하다 보니 부득이 전체적으로 보아서는 더 중요한 판결들이 탈락하기도 하였다. 특히 이명박 정부 출범 이후 급증하고 있는 국가보안법 관련 판결이 10대 판결에 꼽히지 못한 것은 아쉬운 점이다. 또한 일반인들이 체감할 수 있는 생활 속의 권리에 관한 판결이나 성소수자나 장애인 등 사회적 약자 및 소수자의 인권과 관련한 판결이 선정되지 못한 것도 아쉽다. 2010년에도 공권력이 거의 무한대로 남용되고 민주주의와 인권이 무색하리만큼 후퇴하다 보니 표현의 자유 등 자유민주주의의 필수적 구성요소인 고전적 기본권에 대한 판결들이 중요하게 부각되었던 것이 그 배경이 아닌가 한다. 탈락한 판결들 모두 소중한 판결들이므로 뒤에 그 목록을 같이 첨부하여 그 아쉬움을 달랜다.

2. 최고의 판결

**“피디수첩 제작진의 명예훼손, 허위사실 유포 등의 혐의에
대해 무죄를 선고한 서울중앙지법 판결”**

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2010. 1. 20.
주심판사	문성관
사건번호	2009고단3458 【명예훼손, 업무방해】
판결요지	<p>[1] 미국산 수입 쇠고기의 광우병 위험성을 알리는 방송의 제작 및 방영 과정에 참여한 피고인들이, 공중파 방송사의 특정 프로그램을 통하여 ‘미국산 쇠고기 수입을 위한 제2차 한미 전문가기술협의’(이른바 ‘한미 쇠고기 수입 협상’)의 우리나라 협상단 대표와 주무부처 장관의 자질 및 공직수행 자세를 비하함으로써 공연히 허위의 사실을 적시하여 공직자들인 위 피해자들의 명예를 훼손하였다는 공소사실에 대하여, 피고인들은 미국산 쇠고기의 안전성, 특히 광우병 위험성과 피해자들이 공적 지위에서 수행한 쇠고기 수입 협상의 결과 및 그 과정상의 문제점에 대하여, 방송 보도 당시 의구심을 가질 만한 충분하고 합리적인 이유가 있었고, 당시까지 알려진 과학적 연구결과와 국내외 전문가들의 의견 등 상당한 근거를 가지고 비판하였다고 할 것이므로, 피고인들이 위 방송 보도를 통하여 피해자들이 수행한 이른바 ‘한미 쇠고기 수입 협상’이라는 정부정책을 비판한 행위는 언론의 자유의 중요한 내용인 보도의 자유에 속하는 것으로 볼 것이고, 그러한 과정에서 협상을 수행한 피해자들의 사회적 평가가 저하될 수 있다고 하여 바로 피해자들 개인에 대한 명예를 훼손한 것이거나 그러한 고의가 있었다고는 볼 수 없으며, 또한 피고인들이 위 방송 보도내용 중 피해자들 개인을 지칭하여 그들의 사회적 평가를 저하시킬 만한 구체적인 사실을 적시한 바 없다는 이유로 무죄를 선고한 사례.</p> <p>[2] 미국산 수입 쇠고기의 광우병 위험성을 알리는 방송의 제작 및 방영 과정에 참여한 피고인들이, 공중파 방송사의 특정 프로그램을 통하여 미국산 쇠고기는 광우병 위험성이 매우 큰 위험한 식품이고 우리나라 사람들이 유전적으로 광우병에 몹시 취약하다는 취지로 미국산 쇠고기의 안전성에 관한 허위사실을 방송함으로써 미국산 쇠고기를 수입·판매하고 있던 피해자들에게 재산상 손해를 입도록 하여 허위사실을 유포하여 피해자들의 미국산 쇠고기 수입·판매업무를 방해하였다는 공소사실에 대하여, 위 방송 보도는 중요 부분이 객관적인 사실과 합치되어 허위라고 볼 수 없으므로 ‘허위사실 유포’에 해당한다고 볼 수 없고, 또한 피고인들은 방송 보도를 통해 미국산 쇠고기의 안전성 여부 및 쇠고기 수입 협상의 문제점을 비판하였던 것이지 미국산 쇠</p>

	고기를 수입하여 판매하는 피해자들의 업무를 방해하려는 '고의'가 있다고는 보기 어렵다는 이유로 무죄를 선고한 사례
선정이유	<p>○ 공적 사안, 특히 국민의 생명 및 건강에 관련되는 정부 정책에 대한 감시와 비판은 언론의 기본적인 사명이므로 그러한 언론보도로 인한 해당 공직자의 명예훼손을 인정할 수 없다는 점을 분명히 했음.</p> <p>○ 이 판결은 너무나 당연한 법리와 상식을 확인한 당연한 판결에 불과하다고 볼 수도 있을 것임. 그러나 이 판결은 정부정책에 대한 언론의 비판적 보도의 자유를 확인하고 보장했다는 점에 더하여, 검찰의 무리한 수사와 기소에 제동을 걸고, 미국산 쇠고기 수입에 항의하는 '촛불'을 MBC PD수첩의 허위보도와 선동에 속은 우매한 군중들의 소요로 낙인찍으려는 정권의 시도에 제동을 걸었다는 점에서 높이 평가되어 최고의 판결로 선정됨.</p>

3. 최악의 판결

**“불온서적 관련 군법무관 파면을 정당하다고 한
서울행정법원 판결(서울행법 2010.4.23. 선고 2009구합14781
판결 김종필 재판장) 및 불온서적 관련 군법무관 헌법소원에
대해 합헌 결정한 헌재 판결(헌법재판소 2010.10.28 선고
2008헌마638결정)”**

서울행법 2010.4.23. 선고 2009구합14781 판결		헌법재판소 2010.10.28 선고 2008헌마638결정
판결 요지	군법무관들이 헌법소원을 제기한 것 자체가 법령에 반하는 것이라고 볼 수는 없다고 하더라도, 이는 군인으로서 군 최고 지휘권자인 국방부장관의 지시·명령에 대한 복종의무를 다하지 않은 것으로 볼 수 있고, 군복무에 관한 기강을 저해하는 특정 목적을 위한 다수인의 행위로서 '군무 외의 일을 위한 집단행위'에 해당하는 등 징계사유에 해당하므로, 위 각 징계처분은 적법하다	이 사건 복무규율조항은 국군의 이념 및 사명을 해할 우려가 있는 도서로 인하여 군인들의 정신전력이 저해되는 것을 방지하기 위한 조항으로서 명확성의 원칙, 과잉금지원칙 및 법률유보원칙에 반하지 않는다
선정	○ 법원과 헌재 모두 군인의 기본권보다는 국가의 안보를 상위의 가치로 보았	

이유	<p>음. 그러나 군인이라 하더라도 그 기본권 제한은 당연히 군인이 아닌 일반 국민들에 대한 기본권 제한과 마찬가지로 법률에 근거하여야 함은 물론 명확성의 원칙과 과잉금지원칙을 준수하여야 한다는 것은 이미 확립된 통설임. 그러나 법원과 헌재는 오로지 '군인'이라는 이유만을 앞세워 인간으로서 누려야 마땅히 누려야 할 책 읽을 권리마저 부정했다는 점에서 정당성을 인정할 수 없음.</p> <p>○ 기본적 인권을 보장하고 헌법질서와 법치주의를 수호해야 할 법원과 헌재가, 이런 비상식적인 사건에 대해 비상식의 극치인 판결을 선고한다면, 과연 법원과 헌재가 존재하여야 할 이유가 무엇인지 심각하게 회의하게 하는 판결이 아닐 수 없음.</p>
----	---

4. 그 외의 디딤돌 판결들(무순위)

가. 노동분야

○ 현대차 사내하청에 대해 직접 고용간주규정을 적용하라는 대법원의 판결

선고법원	대법원
선고일	2010. 7. 22
주심판사	대법관 차한성
사건번호	2008두4367 【부당해고및부당노동행위구제재심판정취소】
판결요지	<p>[1] 원고용주에게 고용되어 제3자의 사업장에서 제3자의 업무에 종사하는 자를 제3자의 근로자라고 할 수 있으려면, 원고용주는 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 제3자의 노무대행기관과 동일시할 수 있는 등 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 지나지 아니하고, 사실상 당해 피고용인은 제3자와 종속적인 관계에 있으며, 실질적으로 임금을 지급하는 자도 제3자이고, 또 근로제공의 상대방도 제3자이어서 당해 피고용인과 제3자 간에 묵시적 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가될 수 있어야 한다.</p> <p>[2] 컨베이어벨트를 이용한 자동흐름방식으로 진행되는 자동차 조립·생산 작업의 의장공정에 종사하면서 정규직 근로자들과 함께 단순·반복적인 업무를 수행해온 갑 자동차 제조회사의 하청업체 근로자들은, 갑 회사와 근로자파견 관계에 있어 구 파견근로자보호 등에 관한 법률(2006. 12. 21. 법률 제8076호로 개정되기 전의 것)상 직접고용간주 규정의 적용을 받아야 함에도, 이 규정의 적용대상이 아니라고 한 원심판단에 법리 오해 등의 위법이 있다고 한</p>

	<p>사례.</p> <p>[3] 구 파견근로자보호 등에 관한 법률(2006. 12. 21. 법률 제8076호로 개정되기 전의 것) 제6조 제3항 본문은 “사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자를 사용하는 경우에는 2년의 기간이 만료된 날의 다음날부터 파견근로자를 고용한 것으로 본다”고 규정(이하 ‘직접고용간주 규정’이라고 한다)하고 있다. 이러한 직접고용간주 규정은 구 파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조 제1호에서 정의하고 있는 ‘근로자파견’이 있고 그 근로자파견이 2년을 초과하여 계속되는 사실로부터 곧바로 사용사업주와 파견근로자 사이에 직접근로관계가 성립한다는 의미를 가지므로, 이와 달리 위 규정이 이른바 ‘적법한 근로자파견’의 경우에만 적용된다고 축소하여 해석하는 것은 그 문언이나 입법 취지 등에 비추어 아무런 근거가 없다</p>
<p>선정 이유</p>	<p>위법한 근로자파견에 대하여 구 파견근로자보호법 제6조 제3항에 정한 직접고용간주규정을 적용하여야 한다고 판시하여 불법파견에 제동을 걸고 파견근로자의 노동권을 보장한 판결</p>

○ 노조가입 교원의 실명과 그들이 가입한 단체 등이 나온 자료가 민감정보로 보호되어야한다는 서울남부지법 판결

<p>선고법원</p>	<p>서울남부지방법원</p>
<p>선고일</p>	<p>2010. 4. 15.</p>
<p>주심판사</p>	<p>재판장 양재영</p>
<p>사건번호</p>	<p>2010카합211 공개금지가처분</p>
<p>판결요지</p>	<p>[1] 교육과학기술부장관이 초·중등교육을 실시하는 학교의 장 등으로부터 수집하여 국회 교육과학기술위원회 소속 국회의원에게 제출한 자료에는 교원단체 및 노동조합에 가입한 교사의 실명과 그들이 각자 가입한 단체 등이 포함되어 있는데, 이는 당해 교원들의 사생활의 비밀과 자유 및 그들이 노동조합에 가입하여 활동할 자유(개별적 단결권), 그리고 그 교원들이 가입한 노동조합의 입장에서는 단체가 존속, 유지, 발전, 확장할 수 있는 권리(집단적 단결권) 등과 밀접한 관련이 있는 정보라고 인정된다.</p> <p>[2] 초·중등교육을 실시하는 학교의 교원들이 공적인 지위에 있음을 감안하더라도 그들이 노동조합에 가입하였는지 여부에 관한 정보는 일반적인 개인정보보다 높은 수준으로 보호될 필요가 있는 민감한 정보라고 할 것인 점, 교원이 노동조합에 가입하였는지 여부 또는 가입단체가 무엇인지에 관한 정보가 당해 교원에 대한 교원으로서의 직무능력이나 적합성을 판단하는 자료가 된다고 보기도 어려운 점에 비추어 보면, 국민의 알권리, 학생의 학습권과 학부모의 교육권이 교원단체 및 노동조합에 가입한 교사의 실명과 가입한 단체 등이 포함된 정보의 공개로 인하여 침해될 당해 교원들의 사생활의 비밀</p>

	<p>과 자유 및 개별적 단결권 등 권리보다 우월한 가치를 갖는다고 볼 수 없다</p> <p>[3] 국회 교육과학기술위원회 소속 국회의원이, 초·중등교육을 실시하는 학교의 장이 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법과 그 시행령이 정한 바에 따라 교원단체 및 노동조합에 가입한 교원의 수를 정확하게 공시하였는지 여부를 확인할 목적으로 교육과학기술부장관에게 요청하여 제출받은, 교원단체 및 노동조합에 가입한 교사의 실명과 그들이 각자 가입한 단체 등이 포함된 자료를 인터넷 등을 통하여 일반 국민들에게 공개하려는 데 대하여 당해 교원들과 그들이 가입한 노동조합이 그 정보의 공개금지처분을 구한 사안에서, 위 자료는 당해 교원의 사생활의 비밀과 자유 및 개별적 단결권과 그들이 각자 가입한 노동조합의 집단적 단결권 등과 밀접한 관련이 있는 정보로서 그 전부를 인터넷 등에 공시하거나 언론기관 등에 공개하는 것은 당해 교원과 노동조합의 위 각 권리를 부당하게 침해할 개연성이 매우 클 뿐만 아니라, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조, 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제8조의 취지상 개인정보를 제공받은 자가 그 개인정보를 제공된 목적에 따라 사용하여야 할 의무를 위반하는 것이라는 등의 이유로 그 가처분신청을 인용한 사례.</p>
선정이유	<p>민감 정보 범리를 근거로 교원 및 교원단체의 단결권 및 사생활의 비밀의 자유를 피보전 권리로 한 공개금지 신청을 인정한 판결</p>

나. 민생·경제 분야

○ 대기업의 하도급 대금 결정 관행이 부당하다고 한 대법원 판결

선고법원	대법원
선고일	2010. 4. 29
주심판사	대법관 김영란

사건번호	2008두14296 판결 【시정명령등】
판결요지	<p>[2] 부당한 하도급 결정에 관한 구 하도급거래 공정화에 관한 법률(2009. 4. 1. 법률 제9616호로 개정되기 전의 것) 제4조 제2항 제4호에서의 ‘기만’이란 하도급거래에서 지켜야 할 신의와 성실의 의무를 저버리는 행위로서 수급사업자로 하여금 착오를 일으키게 하는 것을 말하고, 어떤 행위가 수급사업자를 착오에 빠지게 한 기만행위에 해당하는가의 여부는 거래의 종류 및 상황, 상대방인 수급사업자의 업종, 규모, 거래 경험, 원수급자와 수급사업자의 거래상 지위 등 행위 당시의 구체적 사정을 고려하여 개별적으로 판단해야 한다. 그리고 기만의 의도는 원사업자가 자인하지 않는 이상 하도급대금 결정 전후 원사업자의 재력, 환경, 거래상 지위, 하도급대금의 인하 배경과 과정 및 내용, 거래의 이행과정 등과 같은 객관적인 사정 등을 종합하여 판단할 수밖에 없다.</p> <p>[3] 승용 및 상용자동차 제조·판매회사가 자동차부품 생산업체들에게 수익성이 낮은 갑 차종 부품의 납품단가를 인하하는 대신 을 차종 부품의 납품단가를 인상하여 손실을 정산하여 주기로 약속한 후, 이를 믿고 갑 차종 부품의 납품단가를 인하한 부품업체들에게 그 손실을 전혀 보전해 주지 않거나 일부만 보전해 준 행위에 대하여 공정거래위원회가 부당한 하도급대금 결정행위에 해당한다는 이유로 시정명령 등을 내린 사안에서, 위 자동차회사는 부품업체들에 대하여 상당히 우월한 거래상 지위를 가지고 있고 인화된 납품대금을 보전해 줄 경제적 능력이 있었던 것으로 보임에도 상당한 기간이 지나도록 그 전액을 보전해 주지 않은 사실 등에 비추어, 자동차회사가 부품업체들에 대하여 인화된 납품대금 전액을 보전해 줄 의사가 없었음에도 이를 보전해 줄 것처럼 부품업체들을 기만하였다고 보아, 위 납품단가 인하행위는 수급사업자를 기만하고 이를 이용하여 하도급대금을 결정한 부당한 하도급대금의 결정에 해당한다고 한 사례.</p>
선정이유	<p>대기업이 경제적으로 유리한 지위를 이용하여 수익성이 낮은 부품의 납품단가는 낮추고, 수익성이 높은 부품의 납품단가는 높이는 등 수급사업자들이 부당한 납품대금 결정인지 여부를 잘 알 수 없는 교묘한 방법을 사용하여 부당한 하도급대금 결정 금지 규정을 회피하는 경우에 부당한 하도급대금 결정을 판단하는 기준을 정립하고, 대기업의 탈법행위에 경종을 울린 판결</p>

다. 여성·가족 분야

○ 자의 성과 본의 변경을 복리의 차원에서 허가한 대법원 판결

선고법원	대법원
------	-----

선고일	2009. 12. 11.
사건번호	2009스23결정 【자의성과본의변경허가】
주심판사	대법관 이홍훈
판결요지	<p>민법 제781조 제6항에 정한 ‘자의 복리를 위하여 자의 성과 본을 변경할 필요가 있을 때’에 해당하는지 여부는 자의 나이와 성숙도를 감안하여 자 또는 친권자·양육자의 의사를 고려하되, 먼저 자의 성·본 변경이 이루어지지 아니할 경우에 내부적으로 가족 사이의 정서적 통합에 방해가 되고 대외적으로 가족 구성원에 관련된 편견이나 오해 등으로 학교생활이나 사회생활에서 겪게 되는 불이익의 정도를 심리하고, 다음으로 성·본 변경이 이루어질 경우에 초래되는 정체성의 혼란이나 자와 성·본을 함께 하고 있는 친부나 형제자매 등과의 유대 관계의 단절 및 부양의 중단 등으로 인하여 겪게 되는 불이익의 정도를 심리한 다음, 자의 입장에서 위 두 가지 불이익의 정도를 비교형량하여 자의 행복과 이익에 도움이 되는 쪽으로 판단하여야 한다. 이와 같이 자의 주관적·개인적인 선호의 정도를 넘어 자의 복리를 위하여 성·본의 변경이 필요하다고 판단되고, 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있는 등 성·본 변경권의 남용으로 볼 수 있는 경우가 아니라면, 원칙적으로 성·본 변경을 허가함이 상당하다.</p>
선정이유	<p>○ 대상 결정은 “자의 복리를 위하여 자의 성과 본을 변경할 필요가 있을 때”에 해당하는지 여부의 판단기준 및 방법을 제시하였음.</p> <p>○ 친부가 성분 변경에 강력하게 반대하고 있고 친오빠와 성과 본이 달라진다고 해도 이러한 사유를 성과 본 변경의 불허가 사유로 보지 않고, 성과 본이 변경되지 않음으로 인해 자가 겪게 되는 불이익의 정도와 비교 형량하는 기준으로 보면서, 성과 본 변경에 있어 자의 행복과 이익에 도움이 되는 쪽으로 판단하여야 한다고 함으로써, 가부장적인 혈통보다는 개인의 존엄과 행복을 기준으로 성과 본 변경의 의미를 파악했다는 점에서 의미가 있음</p>

라. 표현의 자유 분야

○ 최고의 판결로 선정된 피디수첩 제작진의 명예훼손, 허위 사실 유포 등의 혐의에 대해 무죄를 선고한 서울중앙지법 판결

마. 형사사법분야

○ 용산참사 수사기록 열람·등사 거부행위에 대한 국가배상책임 인정판 서울중앙지법의 판결

선고법원	서울중앙지방법원
선고일	2010.9.28.
사건번호	2010가단67744
주심판사	고연금
판결요지	<p>○ 형사소송법은 헌법 제27조 제1항, 제3항에서 규정하고 있는 피고인의 신속·공정한 재판을 받을 권리 및 헌법 제12조 제4항에서 규정하고 있는 피고인의 변호인의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 공소가 제기된 후의 피고인 또는 변호인의 수사서류 열람·등사권에 대하여, 증거개시의 대상을 검사가 신청할 예정인 증거에 한정하지 아니하고 피고인에게 유리한 증거까지를 포함한 전면적인 증거개시를 원칙으로 하며, 검사는 열람·등사의 신청이 있는 경우에는 원칙적으로 열람·등사를 허용해야 하고, 예외적으로 제한사유가 있는 경우에만 열람·등사를 제한할 수 있으며, 열람·등사를 제한할 경우에도 지체 없이 그 이유를 서면으로 통지하도록 규정하고 있고(제266조의3), 피고인 측의 열람·등사신청권이 형해화되지 않도록 검사의 열람·등사 거부처분에 대하여 별도의 불복절차를 마련하고 있다(제266조의4).</p> <p>○ 그리고 형사소송법 제266조의4 제5항은 검사가 수사서류의 열람·등사에 관한 법원의 허용 결정을 지체 없이 이행하지 아니하는 때에는 해당 증인 및 서류 등에 대한 증거신청을 할 수 없도록 규정하고 있는데, 이는 검사가 그와 같은 불이익을 감수하기만 하면 법원의 열람·등사 결정을 따르지 않을 수도 있다는 의미가 아니라, 피고인의 열람·등사권을 보장하기 위하여 검사로 하여금 법원의 열람·등사에 관한 결정을 신속히 이행하도록 강제하는 한편, 이를 이행하지 아니하는 경우에는 증거신청상의 불이익도 감수하여야 한다는 의미로 해석하여야 할 것이므로, 법원이 검사의 열람·등사 거부처분에 정당한 사유가 없다고 판단하여 수사서류의 열람·등사를 허용하도록 명한 이상, 법치국가와 권력분립의 원칙상 검사로서는 당연히 법원의 그러한 결정에 지체 없이 따라야 할 것이다.</p> <p>○ 따라서 이 사건 거부행위는 원고들의 열람·등사권을 침해하고, 나아가 원고들의 신속·공정한 재판을 받을 권리 및 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하는 위법한 행위라 할 것이고, 이 사건 허용결정 후의 2009. 4. 16.자 거부행</p>

	위에 대하여는 검사의 고의 내지 과실도 인정된다고 할 것이며, 이로 인하여 원고들이 상당한 정신적 고통을 받았을 것임은 경험칙상 명백하므로, 피고는 그 소속 공무원인 검사의 불법행위로 인하여 원고들이 입은 손해를 배상할 책임이 있다.
선정이유	형사소송절차에서 검사의 객관의무를 확인하고 피고인의 방어권과 공정한 재판을 받을 권리 및 변호인의 조력을 받을 권리를 강화하는 효과를 지닌 판결

바. 교육·청소년 분야

○ 특수목적고 출신 지원자들을 우대하려고 '고교 등급제' 적용한 고려대에 700만원 배상하라 판결한 창원지법 판결

선고법원	창원지방법원
선고일	2010. 9. 15.
사건번호	2009가합2682 손해배상(기) 2009가합3043(병합) 손해배상(기)
주심판사	재판장 이현숙
판결요지	<p>○ 고려대가 의도적으로 일류고 출신 학생들을 선발하기 위해 고등학교별 학력 차이를 입학전형에 반영한 것에 대하여 이는 헌법과 법률을 위반하거나 합리성과 객관적 정당성을 상실한 경우, 또는 불합리하거나 부당하게 재량권을 일탈 또는 남용한 경우로서 위법하다고 본 사례</p> <p>○ 대학입시는 전 국민의 관심사로서 모집인원의 15~17배수를 선발하는 전형 1단계는 대학의 자율성보다는 공정하고 객관적인 입시 관리가 요구되는 점 등을 고려해 위자료 액수를 각 700만원으로 정하여 원고 1인당 700만 원을 지급하라는 판결</p>
선정이유	특수목적고 출신 지원자들을 우대하려고 학교별 학력 차이를 지원자 성적 전형에 반영하는 '고교 등급제'를 적용했다고 판단함으로써 균등한 교육을 받을 권리와 입학전형의 적법성·타당성·공정성·신뢰성·공공성의 중요성을 확인한 판결

사. 환경분야

○ 환경영향평가의 중요성을 인정한 서울고등법원의 판결

선고법원	서울고등법원
선고일	2010. 9. 2.
사건번호	2009누36363 국방·군사시설사업실시계획승인처분일부취소
주심판사	재판장 광정훈
판결요지	<p>[1] 피고는 환경영향평가서 초안만을 제출받은 상태에서 평가서에 대한 환경부장관과의 협의절차를 거치지 아니하였을 뿐만 아니라 평가서에 대한 주민공람기간이나 주민의견제출기간이 미처 경과하기도 전에 또한 주민설명회를 개최하기 전날 이 사건 사업계획을 승인하였으므로, 이 사건 처분은 환경영향평가제도를 둔 환경영향평가법의 입법취지에 정면으로 위배되고 나아가 그 소유의 토지가 이 사건 이전사업의 대상 부지에 포함된 원고의 직접적이고 개별적인 이익을 근본적으로 침해하는 것으로서 중대하고 명백한 하자가 존재하여 무효에 해당한다고 할 것이다.</p> <p>[2] 하자 있는 행정행위의 치유는 행정행위의 성질이나 법치주의의 관점에서 볼 때 원칙적으로 허용될 수 없는 것이고, 예외적으로 행정행위의 무용한 반복을 피하고 당사자의 법적 안정성을 위해 이를 허용하는 때에도 국민의 권리나 이익을 침해하지 않는 범위에서 인정되는바(대법원 2002. 7. 9. 선고 2001두10684 판결 참조), 피고가 원고를 포함한 인근 주민의 의견수렴절차나 평가서에 대한 환경부장관 등과의 협의절차를 거치지 아니한 채 이 사건 처분을 함으로써 환경부장관 등과의 협의내용을 사업계획에 반영시키는 것 자체가 원칙적으로 봉쇄되었을 뿐만 아니라 인근 주민의 직접적이고 개별적인 권리나 이익을 근본적으로 침해하였다고 볼 것이므로, 피고가 이 사건 처분 이후에 환경부장관과의 협의를 완료하였다거나 이 사건 사업계획의 목적과 공익상의 요청, 행정행위의 무용한 반복을 피하기 위한 필요성 등을 감안하더라도 그러한 사정만으로 위와 같이 중대하고 명백한 하자가 치유될 수는 없다.</p> <p>[3] 앞서 본 바와 같이 피고는 이 사건 처분 이후에 환경영향평가서에 대한 주민설명회를 개최하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 반영한 평가서를 작성하여 환경부장관과 평가서에 대한 협의를 완료하는 등 환경영향평가를 모두 이행하였으므로 이에 기초하여 이 사건 처분과는 별개로 새로운 사업실시계획승인처분절차를 밟는 것이 어렵다거나 그다지 많은 시일이 소요될 것으로 보이지 않는 점, 이 사건 처분을 함에 있어 환경영향평가를 이행하지 아니한 절차상 하자는 원고의 직접적이고 개별적인 이익을 근본적으로 침해하는 것으로 중대한 법규위반일 뿐만 아니라 하자있는 처분에 기하여 이 사건 이전사업이 상당 부분 진척되었다는 이유만으로 사정판결을 할 경우 환경과피를 미연에 방지하고 쾌적한 환경을 유지·조성하기 위하여 환경영향평가제도를</p>

	둔 입법취지를 몰각시키는 결과가 초래되는 점 등에 비추어 보면 피고가 주장하는 사유만으로는 이 사건 처분을 취소하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 인정하는 때에 해당한다고 볼 수 없다.
선정이유	환경영향평가대상지역의 범위를 확장하고, 확장된 지역에 대한 환경영향평가상의 절차를 준수하지 아니하였다면 이는 중대하고도 명백한 하자로서 사정판결 사유에도 해당하지 아니한다고 하여, 개발행위에 대한 절차의 중요성을 강조한 판결

아. 행정분야

○ 광우병국민대책회의에 참가했다는 이유로 보조금 지급을 중단하는 것은 위법하다는 서울고등법원의 판결

선고법원	서울고등법원 제5행정부/대법원
선고일	서울고법 2010.7.21/대법원 2010.11.12.
사건번호	2010누3253 보조금지급중지결정취소(대법원 2010두17113 심리불속행)
주심판사	서울고법 재판장 조용구/대법원 대법관 박시환
판결요지	<p>○ 어떠한 형태로든 불법·폭력 집회, 시위에 참여하였다는 이유만으로 바로 특별선정기준을 적용하여 보조금 지원을 중단할 수 있다고 보기 어렵고, 불법·폭력 집회, 시위에 참여한 것이 더 이상 보조금 지원을 계속할 수 없는 사정변경 또는 중대한 공익상의 필요가 발생한 경우에 해당한다고 볼 수 있어야 보조금 지원을 중단할 수 있다고 할 것이다.</p> <p>○ 경찰청장이 2009. 2. 작성한 공문 “08년 불법폭력시위 관련단체 현황통보”에 의하면 한국여성노동자회가 광우병국민대책회의에 참여한 것을 이유로 불법·폭력 시위 관련 단체로 분류되어 있으나, 이와 같은 사정만으로는 한국여성노동자회가 보조금 지원대상 단체로 선정된 이후, 불법·폭력 집회, 시위를 개최하거나 주도적으로 참여하였다고 보기 어렵다.</p> <p>○ 행정안전부장관의 보조금지급중지결정은 위와 같이 처분사유의 존재라는 실체적 요건을 갖추지 못하였을 뿐만 아니라, 당사자의 권익을 제한하는 처분임에도 사전통지나 의견제출의 기회를 주지 않은 위법한 처분이므로, 취소되어야 한다.</p>

선정이유	<p>○ 본 판결은 2008년 촛불집회 이후, 광우병국민대책회의에 참여하였다는 이유만으로 비영리민간단체에 대한 보조금 지원을 중단하거나 보조금 지원과 관련하여 서약서(“불법·폭력 집회 및 시위에 참여하지 않겠다”라는 내용의 서약서)를 요청하여 온 행정안전부 등의 조치가 위법하다는 것을 확인해 준 판결임.</p> <p>○ 특히 이 사건은 원고 패소판결을 선고하였던 제1심(서울행정법원) 판결의 납득하기 어려운 논리를 지적하고, “광우병국민대책회의에 참여한 것만을 이유로 보조금 지원을 중단하는 것은 위법하다.”는 것을 명백히 선언하였다는데 그 의미가 있음.</p>
------	---

자. 정보공개 분야

○ 발암우려물질을 함유한 생수제품에 대한 정보를 공개하라는 서울행정법원의 판결

선고법원	서울고등법원 제7행정부
선고일	2010.10.14
주심판사	곽종훈
사건번호	2010누12246 정보공개거부처분취소 (1심은 서울행정법원 제 14부, 2009 구합52790)
판결요지	<p>○ 국제기준을 초과한 브롬산염이 포함된 샘물 회사 명단은 업체의 명성이나 신용에 영향을 미칠 수 있는, ‘법인 등의 경영·영업상 비밀’에는 해당한다. 그러나 먹는샘물에 브롬산염이 함유된 경우, 먹는샘물에 허용되는 브롬산염의 농도에 관한 법령의 제정경과, 정보공개로 인하여 국민 건강에 미칠 수 있는 영향 등을 종합적으로 고려할 때 ‘그 공개로 인해 업체들의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보’에 해당한다고는 볼 수 없다.</p> <p>○ 설령 그렇게 볼 여지가 있다고 하더라도 국제기준을 초과한 브롬산염 음용시 발암 가능성이 있으므로 소비자는 이에 대한 정보를 알아야 한다는 점을 고려할 때 사건 정보는, 정보공개법 비공개대상정보의 예외 사유로 정한 ‘사업 활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명과 신체, 또는 건강을 보호하기 위해 공개할 필요가 있는 정보’에 해당하므로 비공개대상 정보에 해당하지 않는다.</p>
선정이유	정보공개 소송에서 비공개대상 정보의 ‘비밀 여부’를 다투어왔던 것을 뛰어

	넘어, 설령 '기업 비밀'이라 하더라도 식품안전과 관련된 중요 정보는 국민의 생명권, 건강권 및 알권리 차원에서 공개하는 것이 바람직하다는 것을 설득력 있게 제시한 의미 있는 판결
--	--

5. 그 외의 걸림돌 판결들(무순위)

가. 노동분야

○ 공무원 노조의 설립신고반려처분이 정당하다 한 서울행정법원의 판결(서울행정법원 2010.7.23. 2010구합11276판결 재판장 오석준) 및 청년유니온 노동조합 설립신고 반려처분이 적법하다고 본 판결(서울행정법원 2010. 7. 23 선고 2010구합 28694판결 재판장 오석준)

	서울행정법원 2010.7.23. 2010구합11276판결	서울행정법원 2010.7.23선고 2010구합28694판결
판결요지	○ 공무원노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제1조, 제2조, 제6조의 조항들과 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제2조 제4호 (라)목의 규정을 '공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권을 가진다'고 규정한 헌법 제33조 제2항 및 노동조합 및 노동관계조정법의 특별법으로서의 공무원노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 지위에 비추어 합리적으로 해석하면, 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 (라)목의 '근로자'는 공무원노동조합과 관련하여서는 국가공무원법 제2조나 지방공무원법 제2조에 따른 공무원자격을 유지하고 있는 자에 한정되는 것으로 해석하여야 한다.	○ 노조법 제2조 제1호 및 제4호 라목 본문에서 말하는 '근로자'에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라 일시적으로 실업 상태에 있는 사람이나 구직 중인 사람도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 원고의 조합원, 특히 힘원 중 다수가 재직근로자가 아니어서 노조법 제2조 제4호 따른 근로자가 주체가 되는 단체로 보기 어렵고 노조법 제2조 제4호 라목에 해당한다는 이유로 이 사건 설립신고를 반려한 것은 노조법상 근로자의 개념을 오해한 것으로서 위법하다.(중략) ○ 원고가 이 사건 설립신고를 하면서 재직근로자가 원고의 과반수를 차지하는 것처럼 보이기 위하여 실제 조합원 수를 허위로 축소하여 신고하였을 가능성은 매우 커 보인다(제1차 설립신고 당시 12명의 재

	<p>○ 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 (라)목에서 '근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 근로자의 단체는 노동조합으로 보지 아니한다'고 규정하는 취지는 노동조합의 핵심적인 가치인 자주성 혹은 주체성을 보호하기 위한 것이고, 자주성이나 주체성을 해친다는 점에서는 근로자가 아닌 자가 형식적으로 노동조합에 가입된 경우나 형식상 노동조합에 가입되어 있지는 않으나 실질상 노동조합의 조합원으로 활동하는 경우나 마찬가지이므로, 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 (라)목에 해당되는지 여부를 판단할 때에는 근로자가 아닌 자가 형식적으로 노동조합에 가입되어 있는지 여부뿐 아니라 근로자가 아닌 자가 실질적으로 조합원으로서의 활동을 하는지 여부까지 고려하여야 한다.</p>	<p>직근로자가 있었으므로 총 조합원 수를 23명으로 할 경우 재직근로자가 원고의 과반수를 차지하게 된다). 따라서 피고가 원고에 대하여 제2보완요구를 한 것은 노조법 제12조 제2항, 노조법 시행령 제9조 제1항 제1호에 근거한 '조합원 수'에 관한 실질적인 심사권한에 의한 것으로서 적법하고, 원고가 이러한 적법한 보완요구에 응하지 아니한 이상 노조법 제12조 제3항 제2호에 의하여 이 사건 설립신고를 반려한 것은 적법하다</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 노동조합의 설립은 단결권 보장을 위하여 최소한의 형식적 심사에 그쳐야 한다는 것이 국제노동기구, ILO 제87호 협약인 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(1948)'에서도 확인되고 있는 보편적 국제노동기준임.</p> <p>○ 그러나 이 판결에서 재판부는 단결권 보장과의 관계에서 비롯되는 노동행정처분의 특수성을 간과하고 노동조합의 자주성을 훼손시킬 수 있는 행정관청에 의한 노조심사의 실질적 개입까지 합리화하였음.</p>	<p>○ 고용노동부가 허위축소의혹을 제기하여 반려처분한 이유는, 청년유니온이 구직 중인 사람이나 일시적인 실업자의 조합원 비율과 재직중인 근로자의 조합원 비율을 임의로 조정할 가능성이 있다는 것에 있는데, 법원은 동 판결문에서 구직중인 사람이나 실업자도 노조법상 근로자에 해당하여 노동조합을 결성할 수 있다는 기존 대법원의 판시를 다시 한 번 확인하였음. 그렇다면 조합의 설립에서 실업자등과 재직자등의 조합원 비율수가 아무런 문제가 되지 않음이 명백한데도 그 부분을 문제 삼은 고용노동부의 태도를 옹호하며 그 반려처분이 옳다고 판단한 법원의 판단은 납득하기 어려움.</p>

나. 표현의 자유 분야

○ 집회로 인한 손해액 전체의 배상을 집회주최측에 물린 대법원의 판결

선고법원	대법원
선고일	2009.12.10
주심판사	대법관 양승태
사건번호	2009다60022 손해배상
판결요지	<p>(1) 원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택한 증거들을 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 피고가 주최한 이 사건 집회의 초반 진행과정을 고려해 볼 때, 집회참가자들이 이 사건 집회장소를 벗어나 마포대교 남단 차도를 점거하고 국회로 진출을 시도할 경우 이를 저지하는 경찰과 사이에 폭력이나 손괴 등 불상사가 발생할 가능성이 충분히 예상되므로, 피고는 이 사건 집회의 주최자로서 질서유지인을 증원하여 질서유지에 만전을 기하고 집회참가자들에게 차도 점거 및 폭력, 손괴 등의 행위를 하지 말도록 철저히 고지하며, 마포대교 남단 차도를 점거한 집회참가자들을 이 사건 집회장소로 인도하는 등 위법행위가 발생하지 않도록 할 주의의무가 있었음에도 이를 게을리 함으로써, 집회참가자들이 이 사건 집회 장소를 벗어나 마포대교 남단 차도를 점거하였고, 그 후 집회참가자들이 마포대교 남단에서 국회로 가기 위하여 서강대교 남단으로 이동하는 과정에서 원고 소유의 재물을 손괴, 탈취하는 사태에 이르게 되었으므로, 다른 특별한 사정이 없는 한 피고는 원고에게 불법행위로 인한 손해배상책임이 있다고 판단한 다음, 집회참가자는 주최자 및 질서유지인의 질서유지를 위한 지시에 따라야 하고, 폭행, 협박, 손괴 등으로 질서를 문란하게 하는 행위를 하여서는 안 되는데, 주최자 및 질서유지인의 집회질서유지는 위와 같이 집회참가자가 질서유지를 위한 지시에 자발적으로 협조하는 것을 전제로 하고, 집회참가자가 주최자 및 질서유지인의 질서유지를 위한 지시에 응하지 않는다고 하여 주최자 및 질서유지인이 물리력의 행사등으로 이를 강제할 수는 없는 등 주최자 및 질서유지인의 집회질서유지에는 그 본질적인 한계가 존재하고, 원고의 손해는 이 사건 폭력행위가 직접적인 원인이 되어 발생한 것이고, 피고는 이 사건 폭력행위 발생 직후 경찰과의 계속적 협의를 통해 집회참가자들을 이 사건 집회장소로 인도하는 등 뒤늦게나마 이 사건 집회의 질서유지를 위한 조치를 취한 점들을 고려하면, 피고의 책임 범위를 제한하는 것이 손해의 공평·타당한 분담을 그 지도 원리로 하는 손해배상의 이념에 부합한다는 이유로 피고의 책임범위를 60%로 제한하였다.</p>

	<p>(2) 그러나 피고의 손해배상책임을 위와 같이 제한한 원심의 판단은 다음과 같은 점에 비추어 그대로 수긍하기 어렵다.</p> <p>폭력이나 손괴 사태가 예상됨에도 집회주최자로서 부담하는 질서유지의무를 제대로 이행하지 아니하였음을 원인으로 하는 이 사건 손해배상청구소송에서, 가사 집회주최자 및 질서유지인의 집회질서유지에 원심 판시와 같은 본질적인 한계가 존재한다 하더라도 그 한계 안에서 질서유지의무를 다하지 아니한 과실이 있다 하여 집회주최자에게 손해배상의무가 있음을 인정할 이상 그 손해배상책임을 범위는 당해 과실과 인과관계가 있는 전부에 미치는 것이고, 위와 같은 한계가 있다는 이유로 다시 그 책임범위를 제한할 수는 없다 할 것이다. 또한 피고가 이 사건 폭력행위로 인한 원고의 손해가 발생한 이후 뒤늦게 질서유지를 위한 조치를 취하였다고 하지만 이는 이 사건 손해의 발생에 아무 영향을 미치지 못하는 것이므로 손해배상책임을 제한할 사유가 되지 못한다. 그렇다면 원심이 든 그 판시와 같은 사정만으로 피고의 손해배상책임을 그와 같이 제한한 것이 손해의 공평한 분담이라는 손해배상법의 이념에 부합한다고 보기 어렵고, 달리 이를 수긍할 만한 뚜렷한 근거도 찾을 수 없다.</p> <p>그럼에도 원심이 그 판시와 같은 사정만으로 피고의 손해배상책임을 범위를 제한함이 상당하다고 본 것은 손해배상책임을 범위를 정함에 필요한 심리를 다하지 아니하였거나 손해배상책임을 제한에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다. 원고의 상고이유의 주장은 이유 있다.</p>
선정이유	<p>○ 집회 주최자가 미리 예측하여 통제할 수 없는 일부 참가자의 일탈행위로 인한 손해에 대해서까지 손해액의 전부를 배상해야 한다고 판결함으로써 집회시위의 자유를 심각하게 위축시키는 결과 초래</p> <p>○ 손해배상청구소송의 이면에 감추어진 공권력의 남용 또는 집회시위의 내용·대상과 같은 본질은 외면한 채 이를 집회시위로 인한 피해자와 집회시위 주최자 사이의 손해배상 문제로 폄하하고, 공동체 구성원 간에 적대감만을 조성하는 판결</p>

○ 국회 앞 집회 금지 규정에 대한 현재의 합헌 결정

선고법원	헌법재판소
선고일	2009. 12. 29
사건번호	2006헌바20·59(병합)
판결요지	[결정요지]

이 사건 법률조항은 국회의원 등에게 직접적인 비난을 가하거나 위세를 보여 심리적 압박감을 줄 위험이 있거나 국회 출입을 어렵게 할 수 있는 국회 인근의 옥외집회 또는 시위를 절대적으로 금지하여 자유로운 국회의 사당 출입과 국회 시설의 안전이 보장될 수 있도록 하는 것으로서 정당한 입법목적 달성을 위한 적합한 수단임이 인정된다. 한편 국회가 수행하는 헌법적 기능은 그 특수성과 중요성에 비추어 특별하고 충분한 보호가 요청되는데, ‘집회 및 시위에 관한 법률’상의 일반적인 규제나 형사법상의 사후적 규제만으로는 국회의 기능을 보호하기 위한 효과적인 수단이 된다고 볼 수 없고, 이 사건 법률조항 외에 달리 덜 제약적인 수단이 명백히 존재한다고 보기 어려우며, 국회의 기능이나 역할에 비추어 예외를 두지 아니한 것이 침해의 최소성원칙에 반한다고 볼 수도 없다. 나아가 이 사건 법률조항으로 인한 사익의 제한은 국회 인근에서의 집회의 제한이라는 좁은 범위의 장소적 제한인 반면 국회의 기능보호는 대의민주주의 제도 아래에서 절대적인 중요성을 지닌다고 할 것이므로 이 사건 법률조항으로 인한 집회·시위 효과의 감소 및 이에 관련된 자유의 제한은 감수할 만한 정도의 것으로 보이므로, 법익균형성 원칙 위배도 인정되지 않는다. 따라서 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해하지 아니한다.

[재판관 이공현, 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 송두환의 반대의견]

집회를 통한 국회에 대한 의사전달이나 정치적 압력의 행사는 오늘날 다원적 민주주의 하에서 그 자체로 허용될 필요와 가치가 있으며, 정치적·집단적 의사표명으로부터 국회의원이 영향을 받는 것을 금지할 헌법적 필요성이 있다고는 볼 수 없다. 그럼에도 이 사건 법률조항이 국회 인근의 집회나 시위의 실질적 위험성이나 폭력행위 발생의 개연성을 묻지 아니하고 절대적 집회금지구역을 설정한 것은 입법목적의 정당성이 없거나 입법목적에 부합하지 않는 수단을 택한 것이라 할 것이다. 한편 ‘집회 및 시위에 관한 법률’에 의한 일반적 규제와 형사법상의 폭력행위 등에 대한 규제조항이 이미 존재하는 이상 집회의 자유의 행사 여부 자체에 대한 사전제한이 아니더라도 국회의 기능 보호라는 입법목적의 달성에는 지장이 없다고 할 것이므로 국회 인근 집회금지구역의 설정은 기본권의 과도한 제한으로서 최소침해성 원칙에 위배된다. 또한 이 사건 법률조항은 보호법익에 대한 침해의 위험이 작은 때에도 기본권의 제한을 완화시킬 수 있는 예외를 전혀 규정하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다. 헌법기관인 국회의 기능을 보호하는 것이 매우 특별한 중요성을 지닌 공익에 해당함은 의심의 여지가 없으나, 이 사건 법률조항은 평화적이고 정당한 집회까지 전면적으로 제한함으로써 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익간의 조화를 이루려는 노력을 기울이지 않고 있으므로, 법익의 균형성도 인정하기 어렵다. 결국 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를

	<p>과도하게 제한하는 것으로서 헌법에 위반된다.</p> <p>[재판관 조대현의 반대의견에 대한 보충의견]</p> <p>국민들의 표현의 자유는 국회나 국회의원의 공무집행을 방해하지 않는 한, 국회 주변뿐만 아니라 국회의 울타리 안에서도 허용되어야 한다.</p>
선정이유	<p>○ 현재는 집회의 자유가 지니는 헌법적 가치와 중대성에 대해 반복적으로 확인하고 있음. 그러나 이는 일반론에 그치고 있고 정작 결론에 있어서는 실제 위헌성이 짙은 문제의 조항들에 대해 합헌결정을 하고 있어 그 의미가 퇴색됨.</p> <p>○ 국회 주변은 오히려 집회 자유가 더욱 보장되어야 하는 공간이라 할 것임에도 국회의원의 심리적 압박이나 출입의 곤란 등 막연한 사유로 집회의 자유 침해를 용인 하였음.</p>

다. 형사사법 분야

○ 피의자신문시 변호인의 참여를 불허한 검사의 행위는 국가배상 대상이 안 된다고 한 대법원의 판결

선고법원	대법원
선고일	2010.6.24.
주심판사	대법관 안대희
사건번호	2006다58738 판결 【손해배상】
판결요지	<p>[1] 형사소송법 및 관계 법령이 형사소송절차에서 피의자가 갖는 권리에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 아니하여 그 해석에 관하여 여러 가지 견해가 있을 수 있고, 이에 대하여 대법원판례 등 선례가 없고 학설도 귀일된 바 없어 의의(의의)가 있을 수 있는 경우에는, 검사로서는 그 나름대로 신증을 다하여 그 당시의 실무관행을 파악하고 각 견해의 근거의 합리성을 검토하여 어느 한 견해를 따라 조치를 취할 수밖에 없다. 이 경우 그러한 조치 후에 대법원이 형사소송법 등 법령에 명시되지 아니한 피의자의 권리를 헌법적 해석을 통하여 인정하거나 피의자의 다른 권리에 관한 형사소송법의 규정 등을 유추 적용하여 인정함으로써, 사후적으로 피의자에게 그러한 권리가 존재하지 않는 것으로 해석한 검사의 조치가 잘못된 것으로 판명되고 이에 따른 처리가 결과적으로 위법하게 되어 법령의 부당집행이라는 결과를 가져오게 되</p>

	<p>었다고 하더라도, 그 조치 당시 그 검사가 내린 판단 이상의 것을 성실하고 합리적인 평균적 검사에게 기대하기 어렵다고 인정된다면, 특별한 사정이 없는 한 이러한 경우에까지 당해 검사에게 국가배상법 제2조 제1항에서 규정하는 과실이 있다고 할 수 없다.</p> <p>[2] 대법원이 헌법 제12조 제4항 본문의 규정 등과 적법절차주의를 선언한 헌법정신 및 구 형사소송법(2007. 6. 1. 법률 제8496호로 개정되기 전의 것) 제209조, 제89조 등의 유추 적용에 의해, 구금된 피의자에게 피의자신문시 변호인의 참여를 요구할 권리가 있음을 인정하여 구속 피의자 갑에 대한 피의자신문시 변호인의 참여를 불허한 수사검사의 처분이 위법하다는 결정을 함에 따라 갑이 수사검사의 불법행위를 이유로 국가배상청구를 한 사안에서, 위 불허처분 당시 형사소송법의 규정, 판례 및 학설, 검찰 실무관행, 대검찰청이 제정한 '변호인의 피의자신문 참여 운영 지침'의 법적 성질 및 내용과 그 실무적 운용 상황 등을 종합하면, 그 처분 당시 성실하고 합리적인 평균적인 검사를 기준으로 할 때 구속 피의자 갑에게 피의자신문시 변호인의 참여를 요구할 권리가 있었고, 그 참여를 불허하는 처분이 그러한 권리를 위법하게 침해하는 것이라는 점을 알 수 있었다고 보기 어려우므로, 수사검사가 대법원결정 전에 위 불허처분을 내린 조치에 국가배상법 제2조 제1항에서 규정하는 과실이 있다고 할 수 없다고 한 사례.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 동 판결은 피의자신문시 변호인 참여에 관한 형사소송법의 명문 규정이 없었다는 이유로 변호인 참여를 불허한 검사에게 과실이 없다고 하였음. 그러나 대법원이 2003.11.11. 판시한 바와 같이 변호인의 조력을 받을 권리를 규정한 헌법의 해석상, 그리고 적법절차원칙상 피의자신문시 변호인 참여는 명문규정에 불문하고 당연히 인정되는 것으로 보아야 함(대법원 2003. 11. 11. 자 2003모402 결정)</p> <p>○ 대법원이 위와 같은 해석을 하면서도 정작 피의자신문시 변호인참여를 불허한 검사에게는 과실이 없다고 한 것은 모순이며, 검사는 공익의 대표자로서 형사절차상 피의자 및 피고인의 권리를 보장할 의무가 있다는 점을 간과한 것임.</p> <p>○ 동 판결처럼 형사소송법에 명문의 규정이 있는지 여부에 따라 피의자의 형사절차상 권리 제한의 위법성 여부를 판단하게 되면, 하위 법률 규정의 유무에 따라 헌법의 규범력이 좌우되는 부당한 결과를 초래하게 됨</p>

○ 기무사 민간인 사찰현장의 카메라 뺏은 행위에 대해 강도상해죄 적용한 의정부지원의 판결

선고법원	의정부지방법원 제11형사부
선고일	2010.7.23
주심판사	재판장 임동규
사건번호	2009고합344 강도상해 등
선정이유	<p>○ 이 사건은 이명박 정부 들어서 여러 권력기관들에 의한 민간인 사찰이 광범위하게 이루어져 왔다는 의혹이 제기되던 상황에서 벌어진 것임. 국가권력기관에 의한 불법적인 사찰과 인권침해에 대한 항거는 불법적 공권력행사에 대한 정당방위 및 정당행위라고 보아야 함.</p> <p>○ 그럼에도 불구하고 합법적 집회에 참가한 시민을 오히려 강도상해의 가해자로, 민간인 집회를 불법으로 사찰하던 기무사 대위를 피해자로 둔갑시키어 처구니없는 판결임.</p> <p>○ 다행히 2010.11.18. 서울고등법원 형사3부(재판장 이성호)는 원심판결을 뒤집고 강도상해죄 중 강도죄와 특수공무집행방해치상죄에 대해 무죄를 선고</p> <p>○ 사법정의란 형식적 논리를 내세워 강자인 권력기관을 옹호하는 것이 아니라 국민의 기본권 보호라는 법의 정신에 따라 잘못된 검찰의 기소를 분명하게 시정함으로써 권력기관의 권력남용을 견제하고 억울하게 피해를 당하는 국민이 없도록 하는 것임을 다시금 성찰하게 한 판결</p>

○ 권한침해를 확인한 현재결정에도 불구하고 국회의장이 위헌·위법성을 시정하지 않더라도 다시 권한침해를 확인할 수 없다는 현재 결정

선고법원	헌법재판소
선고일	2010.11.25
사건번호	2009헌라12 국회의원과 국회의장 등 간의 권한쟁의
판결요지	<p>[재판관 이공현, 재판관 민형기, 재판관 이동흡, 재판관 목영준의 각하의견]</p> <p>2009헌라8등 사건에서 헌법재판소가 권한침해만을 확인하고 권한침해의 원인</p>

	<p>이 된 처분의 무효확인이나 취소를 선언하지 아니한 이상, 종전 권한침해확인결정의 기속력으로 피청구인에게 종전 권한침해행위에 내재하는 위헌·위법성을 제거할 적극적 조치를 취할 법적 의무가 발생한다고 볼 수 없으므로, 이 사건 심판청구는 부적법하다.</p> <p>[재판관 김종대의 기각의견]</p> <p>이 사건 심판청구 취지가 2009헌라8등 결정의 기속력 실현의 한 방법으로 이 사건 각 법률안 가결선포행위를 취소하는 등 재입법을 위한 특정한 작위의무의 이행을 구하는 것이라면, 위 결정이 갖는 기속력의 한계를 벗어나 부당하다. 단순히 피청구인에게 이 사건 각 법률안 가결선포행위의 위헌·위법성을 제거할 의무가 있다는 확인을 구하는 취지라면, 이는 종전 권한침해확인결정의 기속력에 의하여 이미 발생한 것이므로 거듭 구할 필요성이 없다.</p> <p>[재판관 조대현, 재판관 김희옥, 재판관 송두환의 인용의견]</p> <p>2009헌라8등 권한침해확인결정에도 불구하고, 국회가 이 사건 각 법률안에 대한 심의·표결절차의 위법성을 바로잡고 침해된 청구인들의 심의·표결권을 회복시켜줄 의무를 이행하지 않는 것은 헌법재판소의 종전 결정의 기속력을 무시하고 청구인들의 심의·표결권 침해상태를 계속 존속시키는 것이므로, 이 사건 심판청구를 받아들여야 한다.</p>
<p>선정이유</p>	<p>○ 현재는 종전 결정에서 미디어법 표결과정에서 헌법 및 국회법 위반의 하자가 있었고 이로 인해 국회의원들의 심의표결권이 침해되었음을 확인하면서도, 가결선포된 법안의 무효확인이나 취소는 하지 않아 많은 비판과 조롱을 받았음.</p> <p>○ 이번 부작위 권한침해확인청구는 종전 결정의 잘못을 바로잡고 실추된 현재의 권위와 신뢰를 다시 회복할 수 있는 기회가 될 수 있었음에도 또다시 이를 기각함으로써 다시금 현재의 사명을 저버렸음.</p> <p>○ 특히 4인의 각하의견은 법치주의를 부인하고, 스스로 현재의 권위와 사명을 망각함은 물론, 현재결정을 휴지조각으로 만드는 자기부정의 극치임. 한편 1인의 기각의견은 종전 권한침해확인결정의 기속력에 의하여 국회의장이 이를 시정할 헌법적 의무가 있다고 하면서도 결론에서는 지극히 형식적인 이유를 내세워 이를 기각하였는바 이는 현재의 권위와 책임을 외면한 견해로써 비판받아 마땅함.</p>

라. 환경분야

○ 4대강 사업에 대한 집행정지 신청을 기각한 서울행정법원 등의 판결

선고법원	서울행정법원	서울고등법원	전주지방법원	광주고등법원 전주부
결정일	2010.3.12.	2010.6.25.	2010.5.4.	2010.7.9.
사건번호	2009아3749	2010루121	2009아88	2010루8
주심판사	김홍도	박병대	강경구	박상봉
판결요지	<p>국토해양부장관 등이 4대강 정비사업과 관련하여 고시로 한 ‘한강(또는 영산강)살리기사업 실시계획승인 등’에 대하여 사업구간 인근에 거주하는 주민들이 수용으로 인한 손해와 식수 오염 등 환경상 이익 관련 손해 등을 이유로 그 집행정지를 신청한 사안에서, 토지 소유권 기타 권리의 수용으로 인한 손해는 통상적인 금전보상이 불능인 경우 내지는 금전보상으로는 사회관념상 행정처분을 받은 당사자가 참고 견딜 수 없거나 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 손해라고 볼 수 없고, 시급히 위 처분의 효력을 정지하지 않을 경우 곧 한강 유역의 상수원을 식수원 등으로 사용할 수 없을 정도로 수질이 오염되거나 취수가 부족하게 되고 홍수 등 침수피해가 발생한다는 점에 대한 소명이 충분히 이루어졌다고 보기 어려우며, 수생태계에 미치는 악영향, 자연환경의 파괴, 미래 세대의 환경권 침해, 우리 민족의 역사와 문화의 부정 또는 파괴 등의 손해는 신청인의 개인적 손해가 아니라 공익상 손해 또는 제3자가 입는 손해라 할 것이므로, 집행정지의 요건인 회복하기 어려운 손해가 있거나 이를 예방하기 위한 긴급한 필요가 있다고 보기 어려워 신청인의 주장이 이유 없다고 한 사례</p>			
선정이유	<p>○ 동 결정은 기존의 대법원 판례의 논리에서 한 발짝도 나아가지 않았음. 행정처분의 대상(처분성)이나, 행정소송의 당사자적격 있는 자의 범위, 집행정지요건인 ‘회복할 수 없는 손해’의 해석에 대하여도 대법원 판례의 태도를 충실히 따랐을 뿐임(다만 당사자적격에 대하여 명시적으로 밝히지는 않았으나, 마찬가지로 보임).</p> <p>○ 충분한 심리 없이 소명이 부족하다는 이유로 이 사건 신청을 성급하게 기각한 것은 4대강사업이 현세대와 미래세대에 미칠 심각한 영향에 대하여 전혀 고려해보지 않았다는 반증임</p>			

마. 정보공개분야

○ 공안사범자료, 시위사범전산입력카드, 영상판독시스템 등

에 대한 정보비공개처분이 적합하다는 서울행정법원의 판결

선고법원	서울행정법원
선고일	2010.11.25
사건번호	2010구합658 정보공개거부취소
주심판사	제12부 재판장 장상균
판결요지	<p>○ 공안사범자료는 남북이 대치된 상황에서 자유민주주의 유지와 국가안전보장을 위해 정보의 집약 및 공유가 필요하므로 이를 비공개하는 것은 적법함.</p> <p>○ 경찰은 1997.3.경부터 집회시위사범전산입력시스템을 사용해 오다 2008.4.28. 집회시위사범에 대해서도 일반 형사범과 마찬가지로 범죄정보관리 시스템을 이용하여 관리할 것을 지시했고, 일부 경찰서에서 위 지시에도 불구하고 집회시위사범전산입력시스템을 사용해 오다 2009.10.8. 지시에 따라 동 시스템 및 관련자료를 모두 폐기하였음이 인정됨. 따라서 이 부분 청구는 각하함.</p> <p>○ 영상관독시스템과 관련한 정보를 공개할 경우 범죄정보 수집의 경로와 기법이 공개되어 채증활동에 곤란을 겪는 등 범죄의 예방 및 수사에 현저한 곤란을 초래할 것으로 인정되므로 비공개는 적법함.</p>
선정이유	<p>○ 공안사범자료 관리가 아무런 법적 근거없이 연좌제식으로 은밀하게 이루어져 법치주의와 민주주의 원리상 관련된 정보의 공개와 불필요한 정보의 폐기가 필요하다는 점을 무시한 판결</p> <p>○ 막연히 국가안보, 범죄수사 등을 들어 정보의 공개를 통한 국민의 알권리 보장과 행정의 투명성 확보라는 정보공개법의 취지에 반하고, 인권침해와 법치주의 위반을 용인한 판결</p>

바. 과거사청산분야

○ 일제시기 서기와 판사로 근무한 자를 친일반민족행위자로 볼 수 없다는 서울행정법원의 판결

선고법원	서울행정법원
선고일	2010.10.15.

사건번호	2009구합52424 【친일반민족행위해당자결정처분취소】
주심판사	부장판사 김종필, 주심판사 최영각
판결요지	<p>○ 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 제2조의 친일반민족행위는 단순히 일제시대에 관직에 있거나 일본정부에 협력하는 모든 행위를 대상으로 한 것이 아니라, ①일제의 식민통치에 있어서 핵심적인 역할을 담당하는 중추원 참의 등 특정관직의 경우에는 그 직무 자체의 성격을 고려하여 그 관직에 나아간 자체를, ②그 밖의 관직 등에 있는 경우에는 그 관직에 있으면서 일제의 침략행위에 적극적으로 가담하거나 독립운동을 하는 단체 또는 무고한 우리 민족 구성원을 감금, 고문, 학대하는 등 구체적인 반민족행위를 한 것이 그 대상임.</p> <p>○ 그리고 이 사건 처분의 직접 근거인 특별법 제2조 제15호와 제19호의 문언에 의하면, 판사의 친일 반민족행위가 되기 위하여는 우리 민족 구성원에 대한 감금, 고문, 학대 등 탄압에 적극 앞장선 행위나 일본 제국주의 식민통치와 침략전쟁에 협력하는 등의 구체적 행위가 있어야 함.</p> <p>○ 그런데 일반적으로 형사재판에서 판사의 직무는 검사가 공소제기한 적용법령, 공소사실을 기초로 공개된 법정에서 증거조사 등의 심리를 거쳐 구체적 사실관계를 확정하고, 이에 대한 검사의 법령적용이 옳은 것인지를 판단하여 유,무죄 여부와 유죄일 경우 형량을 결정하는 것이므로, 판사가 독립운동을 한 우리 민족 구성원에 대해 불법적으로 영장에 서명, 날인하여 그로 하여금 부당한 신체구속을 당하도록 하였다거나 재판을 강행함에 있어서 피고인에게 방어권을 충분히 보장하지 않고 자백을 향유하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 그가 관여한 재판의 대상이 항일운동과 관련된 사안이었다는 사정만으로 당해 판사가 '무고한 우리 민족 구성원을 감금, 고문, 학대하는 등 탄압에 적극 앞장선 행위'를 하였다거나 일본제국주의 식민통치와 침략전쟁에 현저히 협력하였다고 단정할 수 없음.</p> <p>○ 망인은 7건의 형사재판에서 배석판사로 참석하여 형을 선고하고 그 형사재판에서 피고인들 중 일부가 이후 대한민국 정부에 의하여 독립유공자로 인정받았음은 명백하나, 위와 같은 사정만으로 우리 민족의 탄압에 적극 앞장선 행위를 하였다고 단정하기에 부족함. 그리고 28년간 근속하면서 일본정부로부터 재판소 서기 및 판사로서의 공로를 인정받아 서보장 등을 수여받았으나, 그것이 항일독립운동을 한 우리 민족 구성원에 대한 재판결과만을 그 공적으로 인정한 것이라고 하기 어려움.</p>
선정이유	<p>○ 법관은 단지 주어진 법을 기계적으로 적용하는 역할에 그치는 것이 아니라 절대 권력자나 다수가 진실과 정의에 반하는 요구를 하더라도 굴하지 않고 기본적 인권과 법치주의의 수호자로서의 역할을 하여야 함.</p> <p>○ 무고한 우리 민족 구성원의 감금이나 학대는 최종적으로 법원의 판결로 완결될 수 있었음. 그런데 이 사건 재판부는 법원의 역할을 '단순 판결'이라는 기능적 역할로만 보았음. 권위주의 시대 인권침해에 대해서도 사법부는 동일한 논리로 과거사청산작업에 동참하지 않았었음. 법원이 인권의 최후 보루라는 것을 망각한 판결</p> <p>○ 사법부의 제식구 감싸기가 일제시대 친일판사에까지 소급하고 있는 낮부끄러운 판결</p>

6. 기타 2010년 디딤돌 판결 및 걸림돌 판결 후보 판결들

가. 디딤돌 후보 판결

- 용산4구역 재개발의 절차상·내용상 하자를 인정한 판결(서울고등법원 2010.10.20. 선고 2009누28461 판결)
- 위법하게 담보목적 부동산을 처분한 채권자의 손해배상책임을 인정한 판결(대법원 2010.9.9.선고 2010다27458 판결)
- 재개발에 대한 행정청의 실질적 심사의 중요성을 설시한 판결(대법원 2010.1.28. 선고2009두4845 판결)
- 종립학교의 종교교육의 한계와 그 종교교육이 학생에 대하여 불법행위가 되기 위한 요건에 대한 판결(대법원 2010.4.22.선고 2008다38288 판결)
- 학업성취도 평가(일제고사)를 거부하였다는 이유로 교원들을 해임한 처분은 징계양정에 관한 재량권을 남용한 것으로 위법하므로 취소되어야 한다는 판결(춘천지방법원 2010. 2. 1선고 2009구합1172 판결 및 서울고법 춘천재판부 2010.10.14.선고 2010누66판결)
- 교육과학기술부장관이 고등학교 근·현대사 교과서 발행사에 '역사교과전문가협의회'가 마련한 수정권고안에 따라 검정교과서의 일부 내용을 수정할 것을 명하는 처분을 한 것이 위법하다고 한 사례(서울행정법원 2010.9.2.선고 2009구합6940 판결)
- 시국선언 교사에 대한 징계유보를 결정한 교육감에 대하여 직무유기죄로 기소하였으나 무죄를 선고한 판례(수원지방법원 2010.7.27.선고 2010고합95 판결)
- 난민인정에 있어 성적자기결정권에 대한 침해 등을 인정한 판결(서울행정법원 2010.10.21.선고 2009구합51742 판결)

- 사용자 개념을 확대한 현대중공업사내하청 판결(대법원 2010.3.25. 선고 2007두 8881판결)
- 포괄임금산정제 무효판결(대법원 2010.5.13. 2008다6052 판결)
- 환경관련 소송의 원고적격 인정범위를 넓게 본 판결(대법원 2010.4.15.선고 2007두16127 판결)
- 박원순 변호사 국정원 명예훼손 손해배상 판결(서울중앙지방법원 2010.9.15.선고 2009가합103887 판결)
- KTX승무원 위장도급 승소 판결(서울중앙지방법원 2010.8.26.선고 2008가합118219 판결)
- 한국여성의 전화 보조금지급중지 판결(서울고등법원 2010.6.9.선고 2010누537 판결)
- 국민참여재판으로 진행된 1심판결을 존중하여 항소심이 특별한 사정이 없는 한 그 결론을 달리 해서는 안된다는 판결(대법원 2010.3.25. 선고 2009도14065 판결)
- 위법수집증거배제법칙을 확인한 판결(대법원 2010.1.28.선고 2009도 10092판결)
- 옥외집회 금지통고 사유를 엄격히 제한한 판결(부산지방법원 2010.5.7.선고 2010구합642 판결)
- 국가보안법의 적용범위를 제한적으로 해석한 판결(서울중앙지방법원 2010.1.14.선고 2009누411 판결)

나. 걸림돌 후보 판결

- 주거이전비 보상대상자 선정기준일을 사업시행인가고시일이 아닌 공람공고일이라고 본 판결(대법원 2010.9.9.선고 2009두16284 판결)
- 전교조 시국선언 교사에 대한 유죄판결(서울중앙지방법원 2010.9.13.선고 2010고합223 판결 등)
- 역사교과서 수정명령에 따른 출판사의 임의수정에 대하여 저작자들이 저작인격권 침해정지를 청구한 사안에서 이를 기각한 판결(서울고등법원 2010.8.25.선고 2009나92144 판결)
- 재임용거부처분이 무효임을 확인하면서도 고의·과실에 의한 재임용 심사절차를 재개하지 않았다는 주장에 대하여는 인정하지 않은 사례(서울중앙지방법원 2010.10.28. 2008가합54889 판결)
- 군대내에서의 가혹행위로 인한 자살에 대해 소멸시효 항변을 인용한 판결(대법원 2010.3.11.선고 2009다86147 판결)
- 근로시간면제한도 고시의 적법여부에 대한 판결(서울행정법원 2010.8.13.선고 2010구합23781 판결)
- 부당이득반환채권과 퇴직금 채권의 일부 상계를 인정한 판결(대법원 2010.5.20.선고 2007다90760 판결)
- 서울대기오염소송 판결(서울중앙지방법원 2010.2.3.선고 2007가합16309 판결)
- 사형제 합헌결정(헌법재판소 2010.2.25.선고 2008헌가23 결정)
- 위법수집증거배제법칙의 예외를 인정한 판결(대법원 2010.9.9.선고 2008도3990 판결)

- 경찰의 긴급체포 악용에 대한 헌법소원에 대한 각하 결정(헌법재판소 2010.9.30 선고 2008헌마62 결정)
- 6·15남북공동선언실천연대에 대한 국가보안법 사건(서울중앙지방법원 2010.7.23. 선고 2010도1189 판결)
- 방위비분담금 관련 국가배상 판결(서울중앙지방법원 2010.11.15.선고 2010가합1920 3판결)