

인도에 반한 범죄, 전쟁범죄에 대한 배상청구권에 대해서도 소멸시효를 배제하는 원칙을 지지하는 통일적인 국가관행도 없다. 먼 과거에 일어난 중대한 인권침해사건의 피해자들에게 국가는 법적인 의무감이 아니라 정치적 상황과 도덕적 당위를 반영하는 입법을 통해 배상(보상)을 제공하는 것이 관례이다.<sup>70)</sup> 동시에 세계 대다수 법원들은 인권범죄에 기초한 배상청구권을 배척하는 데에 보통 불법행위법상의 시효규정을 적용해왔다.<sup>71)</sup>

유엔조약기구들은 국내법상의 시효제도를 원용하려는 국가들을 상대로 <효과적인 구제에 대한 권리>를 원용한다. 조약기구들은 원주민가족들에게서 강제로 빼앗긴 아동들(Stolen Children)의 맥락에서 시효제도를 검토하였다. 1997년에 호주 인권위원회도 강제격리 정책을 제노사이드(attempted genocide)로 규정하고, 정부에게 국제기준에 따른 배상프로그램을 마련하라고 권고하였다. 아울러 호주 인권위원회는 반 보벤의 보고서를 인용하고, 배상청구권의 소멸시효를 배제하였다.<sup>72)</sup> 그러나 호주 정부는 위원회의 권고를 따르지 않고, 희생자들이 제기하는 소

70) 이재승, 국가범죄, 213쪽 이하; Shelton, Dinah, *Remedies In International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2005, 412쪽 이하.

71) Shelton, Dinah, *The World of Atonement Reparations for Historical Injustices*, *Miskolc Journal of International Law*, Vol.1(2004), 269.

72) 호주인권위보고서는 전반적으로 반 보벤 원칙(the van Boven principles)에 입각하여 작성되었다. "공소시효배제원칙은 인권의 총체적인 침해에 대한 배상과 관련된 청구가 권위있는 법적 견해에 따르면 공소시효가 적용되지 않는 가장 심각한 범죄와 연결되어 있는 경우에도 적용되어야 한다.(The principle should prevail that claims relating to reparations for gross violations of human rights are linked to the most serious crimes to which, according to the authoritative legal opinion, statutory limitations shall not apply). 더구나 인권의 총체적 침해의 희생자들에게 세월의 진행은 고통을 완화시키는 작용을 하지 못하고, 오히려 외상후 스트레스의 증가가 발생하고 장기간에 걸쳐 온갖 필수적인 물질적, 의료적, 심리적, 사회적 지원을 요구한다는 점이 정설이다." *Special Rapporteur on the Right to Restitution, Comp. & Rehab. for Victims of Gross Violations of Human Rights & Fundamental Freedoms, Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, para. 135, Commission on Human Rights, Econ. & Soc. Council, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 (July 2, 1993). 인권위는 위와 같은 반 보벤의 보고서를 원용하고 절차적인 원칙을 다음과 같이 제시한다. "권고 17: 다음과 같은 절차적 원칙들은 금전 배상장치의 운영에서도 적용되어야 한다. 1. 가능한 최대한의 공지. 2. 청구권자를 위한 무료 법률서비스와 대표. 3. 시효배제. 4 원주민의 참여를 포함한 독립적인 의사결정. 5. 형식요건의 최소화. 6. 증거규칙에서의 해방. 7. 문화적 적절성." *Human rights &*

송에서 시효규정을 원용하였다. 이와 관련하여 다시 인종차별철폐위원회(CERD)와 자유권위원회(HRC)는 인권범죄에 대한 배상청구를 거부하려고 국내법상 시효규정을 원용하는 것을 국제법은 허용하지 않는다고 지적하면서 배상거부는 실효적인 구제권을 침해하는 것이라고 보았다.<sup>73)</sup>

## 2. 각국의 사례

앞서 언급한 독일은 군정종료 후 나치배상법(Bundesentschädigungsgesetz 1956)을 제정하여 나치희생자들에게 연금형태의 금전적 보상을 장기적으로 시행하였다.<sup>74)</sup> 그러나 이 배상법은 나치불법체제 하에서 발생한 모든 손해를 전보하려는 것이 아니었다. 그래서 배제된 피해자들이 손해배상 청구를 하였지만 독일연방법원(BGH)은 독일민법상의 통상적인 시효규정(3년)을 적용하였다.<sup>75)</sup> 어쨌든 이 판결은 보상을 받지 못했던 피해자들이 정부와 사기업으로부터 효과적인 배상을 받는데 장애물이 되었다.<sup>76)</sup> 한편 독일은 70년대부터 주변의 동구권국가들과 포괄

Equal Opportunity Commission, *Bringing Them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families*, Commonwealth of Australia, 1997, 310-11쪽. [http://www.humanrights.gov.au/pdf/social\\_justice/bringing\\_them\\_home\\_report.pdf](http://www.humanrights.gov.au/pdf/social_justice/bringing_them_home_report.pdf).

73) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Australia, 77th Sess., Aug. 2-27, 2010, para.26, U.N. Doc. CERD/C/AUS/CO/15-17 (Sept. 13, 2010); Human Rights Committee, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Australia, 95th Sess., Mar. 16-Apr. 3, 2009, para. 15, U.N. Doc. CCPR/C/AUS/CO/5 (May 7, 2009)(당사국은 빼앗긴 세대 정책의 희생자들에게 금전배상(compensation)을 포함하는 적절한 배상(reparation)이 제공되는 것을 확보하기 위해 포괄적인 국가적인 프로그램을 채택해야 한다.)

74) 이재승, 국가범죄, 191쪽 이하. 비교적 상세한 연구로는 야노 히사시, "독일의 과거극복", 나카노 도시오·김부자(편저), [역사와 책임], 2008, 236쪽 이하.

75) BGH 48, 125(June 22, 1967).(원고는 1941년 선동행위처벌법 위반을 이유로 특별법원에서 2년형을 복역하고, 1943년에 게슈타포에 의해 강제수용소에 수용되었다. 원고는 이때 군수공장에서 강제노동을 하였으며 군수공장을 운영한 피고를 상대로 손해배상소송을 제기하였다). Markard, Nora & Steinke, Ron, *Zwangsarbeiter vor Gerichtshof*, *Forum Recht*, 2007/2, 56-60쪽.Schröder, Rainer, *Zwangsarbeit: Rechtsgeschichtliche und zivilrechtliche Ansprüche*, Jura 1994, 118쪽 이하.

76) 나치불법이라고 규정되지 않는 불법에 대해서는 전쟁결과조정법(Kriegsfolgengesetz



적 협상을 통해서 이 문제를 처리하였다. 법적 책임이 아니라 경제적 지원이라는 명목으로 이루어졌다. 그러나 여전히 강제노동의 대가를 받지 못한 희생자들이 존재하였다. 캘리포니아가 이 문제를 해결할 수 있는 특별법(1999.7.15. 도입)77)을 제정하자 강제노동의 피해자들이 미국에서 독일기업을 상대로 집단 소송을 시작하였고, 마침내 독일 정부와 기업들은 강제노동의 희생자들에게 배상을 제공할 것을 합의하였다. <기억책임미래재단법 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft>은 단지 나치와 협력했던 독일기업의 '역사적 책임'과 의회의 '정치적 도의적 책임'을 언급하였지만 법적 책임을 거론하지 않았고, 법적 책임에 입각한 제소가능성을 배제하였다.78) 독일연방법원은 배제조항(제16조)에 대한 도전을 배척하였다. 법원은 피해자들이 시효로 소멸한 권리를 대신하는 권리를 재단법인이 제공하였기 때문에 배제조항은 적법하다고 보면서 소멸시효에 관한 기존의 법리를 재확인하였고, 헌법재판소도 청구권배제를

1957)에 따라 70년대~90년대에 이르면서 어느 정도 시차를 두고 약소한 보상이 이루어졌다.

77) 이 법은, 캘리포니아주 민사소송법(Code of Civil Procedure)에 제354조 제6항으로 추가되었다.

(b)제2차 세계대전 노예노동 피해자 또는 그 상속인, 제2차 세계대전 강제노동 피해자 또는 그 상속인은 누구든지, 제2차 세계대전 노예노동 피해자 또는 제2차 세계대전 강제노동 피해자로서 수행한 노동에 대하여, 직접적으로 또는 자회사 혹은 제휴회사를 통해서 그 노동으로부터 이익을 얻은 모든 자 또는 그 이익승계자를 상대로 배상을 구하기 위한 소송을 제기할 수 있다.

(c)이 항에 따라 제기되는 소송은, 2010년 12월 31일 또는 그 이전에 제기되는 경우에는, 시효기간 내에 제기되지 않았다는 것을 이유로 기각당하지 않는다.

78) 이 법의 전문은 다음과 같다.

[나치국가가 강제수용과 강제구금을 통해, 강제노동과 무수한 인권침해행위들로 인한 절멸을 통해 심각한 불법(Unrecht)을 자행했다는 점, 나치 불법에 관여했던 독일기업들이 역사적 책임(historische Verantwortung)을 지고, 이를 이행하지 않으면 안 된다는 점, 독일제계의 재단설립에 함께 참여하기로 결정한 기업들이 스스로 이러한 책임을 고백했다는 점, 과거에 자행된 불법과 당시에 받은 인간적인 고통이 재정적 급부를 통해서도 결코 원상회복될 수 없다는 점, 나치 체제의 희생자로서 목숨을 잃었거나 그 사이에 사망한 사람들을 위한 이 법률이 너무 늦게 제정되었다는 점을 인정하며, 독일연방법원은 나치의 희생자들에 대한 정치적이고 도의적인 책임(politische und moralische Verantwortung)을 고백한다. 연방법원은 희생자들에게 가해진 불법에 대한 기억을 미래의 세대들에게도 일깨울 것이다. /연방법원은 이러한 법률을 통해서 독일-미국 정부간협정과 미국정부의 부수성명 그리고 협상에 참여한 모든 당사자들의 공동성명이 특히 미국에서 독일기업과 독일정부의 법적 안정성(Rechtssicherheit)을 충분한 정도로 보장해야 한다는 전제에서 출발한다./연방법원은 연방상원의 동의를 얻어 다음의 법률을 의결한다.]

합헌적이라고 결정하였다.79)

스위스 최고법원은 스프링 케이스에서 배상청구권의 소멸시효 문제를 다루면서, 핵심적인 국제범죄의 처벌에 대해 시효가 배제된다는 원칙은 스위스 행정법상의 배상청구권에 대해서 그대로 적용되지는 않는다고 보았다.80) 연방법원은 시효배제원칙이 스위스형법에 도입된 1983년 이후에 청구권이 발생한 사건에 한하여 국제범죄에 입각한 배상청구권에 대해 소멸시효가 적용되지 않는다고 보았다.81)

프랑스 법정에서 희생자들은 배상청구권의 당사자로서 형사절차에 참여할 수 있다. 프랑스 최고법원(Cour de Cassation)은 인도에 반한 죄의 공소시효배제는 형사절차에서 민사사건의 당사자로서 제기한 배상청구권에도 적용된다는 입장을 확립해 놓았다.82) 그러나 이 판결은 민사소송에서의 배상청구권에까지 확장되지 않으며, 따라서 실제로 기업과 정부에 대한 배상청구권은 시효로 소멸하게 되었

79) BGH May 27, 2003, NJW 2912, 2003; BVerfGE 112, 93(Dec. 7. 2004) <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv112093.html>(유대계 폴란드인 원고들은 독일의 폴란드 점령 이후 아우슈비츠 수용소로 강제이송되고 이게 파르벤 회사를 상대로 강제노동에 대한 임금과 위자료청구 소송을 제기하였다. 법원은 시효소멸론과 재단법에 입각하여 청구를 봉쇄하였다)

80) Bundesgericht Jan. 21, 2000, BGE II 126, 145(157-58),

<http://relevancy.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE-126-II-145&lang=de&zoom=0> UT&system=clir. 이 사건은 1927년에 베를린에서 태어난 유대인인 요셉 스프링이 권리를 박탈당하고 은신하던 중에 프랑스에 사는 자신의 4촌들과 더불어 스위스에 입국하고자 하였으나 스위스 국경당국이 나치치하의 프랑스당국에 이들을 이첩하여 나중에 아우슈비츠 수용소로 강제이송되었다. 수용소에서 살아남은 스프링은 1998년에 국가책임법(das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten)에 기하여 100,000프랑의 위자료를 국가에 청구하였으나 시효소멸을 이유로 기각당했다. 스위스법원은 당시에 입국거절이 국제법에 위반하지도 않았다고 결정했다.

81) Gypsy Int'l Recognition and Comp. Action v. Int'l Bus. Machs. Corp. (IBM), Tribunal fédéral( Aug. 14, 2006), ATF III 132, 661(662). 국제집시보상행동은 2001년에 IBM을 상대로 제2차세계대전중에 나치와 협력하여 집시들에게 가한 박해와 강제노동에 대하여 손해배상을 청구하였다. 법원은 소멸시효를 내세워 청구를 기각하였다. "Swiss reject IBM-Holocaust Lawsuit", The Jerusalem Post(2006.8.19), <<http://www.jpost.com/LandedPages/PrintArticle.aspx?id=32137>>. 뉴욕에서 홀로코스트 생존자들이 IBM을 상대로 소송을 제기하였으나 독일기업의 재단설치와 맞물려 양해되어 소를 취하하였다. "Nazis'Victims to Drop Suit Against I.B.M.," The New York Times (30 March 2001),

<<http://www.nytimes.com/2001/03/30/technology/30BLUE.html>>.

82) Cour de cassation, June 1, 1995, Bull. crim., No. 202, 547, <http://legimobile.fr/fr/jp/j/c/crim/1995/6/1/94-82590/>.



다. 제2차세계 대전중에 자행된 인도에 반한 범죄에서 기업의 공범사건에서 법원은 시효규정을 원칙적으로 적용하였다.<sup>83)</sup>

인도에 반한 범죄와 전쟁범죄도 시효의 적용을 받는다는 것을 일본법원은 원칙으로 수용한다. 제2차세계대전과 관련된 주요한 사건에서 히로시마 고등법원은 인도에 반한 범죄와 전쟁범죄에 대하여 일본법상 10년이라는 시효규정이 적용되는 것에 의문을 갖지 않았다. 그러나 고등법원은 피해자들이 물리적으로 자국의 여행제한 조치로 인해 일본법원에 물리적으로 접근할 수 없었기 때문에 소멸시효기간이 중단된다고 인정함으로써 원고에게 배상청구권을 인정하였다.<sup>84)</sup> 최고재판소는 고등법원의 시효에 관한 실시부분을 논하지 않았지만, 다른 이유로 원고 패소판결을 내렸다.<sup>85)</sup>

미국에서는 법원과 입법자가 동시에 인권침해에 입각한 배상청구권에 시효규정을 적용하였다. 특히 고문피해자와 초사법적 살해의 유족들이 개인적인 외국인 범법자에게 소송을 제기하는데 법적 기초를 제공한 고문피해자보호법(TVPA)은 10년의 시효기간을 정하였다.<sup>86)</sup> 보다 최근의 결정에서 미국 연방법원은 고문피해자보호법의 시효규정을 외국인불법행위법(ATCA)에 유추 적용하였고,<sup>87)</sup> 이 법은 연방법원에 국제법과 미국의 조약을 위반하여 자행된 불법행위에 대해 외국인이 제기한 민사소송에 대한 관할권을 부여하였다.<sup>88)</sup> 이 판결은 미국법체계에 익숙지

83) 자세한 것은 Rouquette, Rémi, The French Administrative Court's Rulings on Compensation Claims Brought by Jewish Survivors of World War II, *Maryland Journal of International Law*, Vol. 25(2010), 304(311).

84) 2004.7.9자 판결(중국인 노동자의 배상청구소송에서 제2차세계대전중에 징용되었다가 종전 후 일본에 처음 입국했던 시기가 1993년이라는 점을 들어 일본정부의 소멸시효항변을 배척하였다).

[http://c.hani.co.kr/index.php?mid=hantoma&category=132&page=7&sort\\_index=readed\\_count&order\\_type=asc&document\\_srl=1408551](http://c.hani.co.kr/index.php?mid=hantoma&category=132&page=7&sort_index=readed_count&order_type=asc&document_srl=1408551)

85) 最高裁判所 2007.4.27 民集61\_3\_1188頁

86) Torture Victim Protection Act of 1991, Pub. L. No. 102-256, § 2(c), 106 Stat. 73, 73 (1992) (codified at 28 U.S.C. § 1350 (2006)).

87) Papa v. United States, 281 F.3d 1004, 1011-13 (9th Cir. 2002) Doe v. Islamic Salvation Front, 257 F. Supp. 2d 115, 118-19 (D.D.C. 2003) Iwanowa v. Ford Motor Co., 67 F. Supp. 2d 424, 461-66 (D.N.J. 1999); 시적 한계에 대해서는 Weeramantry, J. Romesh, Time Limitation under the United States Alien Tort Claims Act, INT'L REV. RED CROSS, Vol. 85(2003), 627쪽 이하.

88) 28 U.S.C. § 1350 (2006).

않은 외국인에게 끔찍한 장애요인을 설정한 것이었지만 연방법원들이 과거에 국가 불법행위법 아래서 단기 시효를 고수했던 것에 비하면 진일보한 것으로 평가된다.

시효규정 자체도 역사적 불법과 관련해서 가공스러운 장애를 제공한다. 아프리카계 미국인은 노예제배상과 관련하여 미국법정에서 성공하지 못했다. 노예무역을 통해 이익을 얻은 기업을 상대로 한 노예후손소송에서 연방 항소법원 제7순회재판부는 노예제가 당시에는 불법적이지 않았다는 사정을 포함하여 다양한 이유로 원심의 청구기각을 유지하고, 시효규정도 원용하였다. "150년 전에 일어난 피해에 대한 소송은 오랫동안 주 시효규정에 의하여 저지되었다. 실제로 시효정지원칙(tolling doctrines)은 시효를 정지시켜 시효기간을 넘어서 소송을 제기할 수 있게 한다. 그러나 100년이나 그 이상을 넘어가는 것은 가능하지 않다. 노예들은 소송을 제기할 수 없었으며, 1865년에 수정 제13조가 발효한 이후에 이러한 유형의 소송을 남부에서 제기했다면 공정한 재판은 불가능했을 것이다. 그러나 일부 북부의 법원은 그러한 소송에 대해 수용적인 태도를 취했을 것이고, 피고인들이 북부의 회사이기 때문에 소송은 북부에서 적절했을 수도 있다. 남부에서도 노예들의 후손이 그들이 비판하는 불법을 시정하기 위해 수 십년 전부터 법정에 대해 효과적인 접근을 할 수 있었을 것이다. 그리고 기업들이 노예제의 운영에 관련되었다는 점이 깊은 미스테리가 있는 것처럼 간주할 바도 아니다."<sup>89)</sup>

일본계 미국인 강제수용은 대략 12만 정도에 이르렀다. 프랭클린 루스벨트는 행정명령 9066을 통해 민간인의 접근을 봉쇄하는 작전지역을 지정할 수 있는 권한을 지역군사령관에 부여하였다. 이 권한은 일본인을 태평양 연안에서 축출하는데 사용되었으며, 1944년 대법원은 긴급한 공공의 필요가 있는 경우에는 인종적 집단의 시민권을 제한할 수 있다며 이송과 구금을 합헌적이라고 판단하고 배상청구를 기각하였다.<sup>90)</sup> 그러나 사후에 비밀해제된 정부문서에서 일본계 미국인의 구금필요성에 대해 정부가 거짓말을 했다는 정황이 밝혀지자 정부를 상대로 새로운 소송이 시작되었다.<sup>91)</sup> 레이건 정부는 하는 수없이 민권법(Civil Liberties

89) *In re African Am. Slave Descendants Litig.*, 471 F.3d 754, 762-63 (7th Cir. 2006).

90) *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944). Shelton, 앞의 글, 269쪽.

91) 584 F. Supp. 1406(N.D.Cal. 1984).



Act of 1988)을 제정하여 강제로 수용된 일본계 미국인 생존자에 대해 2만 달러의 보조금을 지급함으로써 사태를 매듭지었다.<sup>92)</sup>

1923년 미국 남부 플로리다 로즈우드에서 백인폭도들이 폭력적으로 흑인들의 공동체를 공격하여 그들을 살해하고 추방하고, 집과 공동체시설을 파괴하였다. 이것이 로즈우드 학살사건<sup>93)</sup>이다. 80년대에 주요방송에서 과거사건의 재조명하면서 로즈우드 사건도 전파를 타게 되었다. 1993년에 로즈우드 피해자들이 플로리다 주정부를 상대로 보호의무위반을 이유로 소송을 제기하였다. 플로리다주는 처음에는 시효소멸을 이유로 피해자들과 후손들에게 배상을 거부하였으나 1994년에 금전배상을 제공하는 로즈우드 배상법(the Rosewood Compensation Act)을 통과시켰다. 그러나 이러한 결정이 근거한 보고서는 특별히 배상이 법적인 근거가 아니라 도덕적 근거에서만 제공되었을 뿐이라고 지적한다. “법의 문제로 보자면 이러한 소송이 성격상 법적이려면 기록은 청구권자들이 시효규정에 근거한 국가의 반론을 극복할 수 있었다는 것을 증명하지 못했다. 입법 이전에 청구권법안 절차는 국가의 도덕적 의무에 관련된 입법 대권에 속하는 문제이다.”<sup>94)</sup>

#### IV. 후속작업

발제를 맺으면서 향후과제와 관련해서 몇 가지 문제를 제기하고 싶다.

우선, 형제복지원뿐만 아니라 75년 이후 다양한 시설들의 인권침해관행에 대한 전반적인 자료수집이 필요하다 정보공개청구권을 활용하고 피해자들은 진실에 대한 권리를 적극적으로 활용해야 한다. 자료수집에 기초하여 형제복지원이나 당시 시설들에 대해 법률적으로 정밀하게 정의를 내려야 할 것이다. 특히 입소의 계기나 방식, 목적 등에서 입소자유형별로 차이가 드러날 수 있으므로 가능한 한

92) 일본계 라틴 아메리카인에 대한 보상에 대해서는 Yamamoto, Eric K, Reluctant Redress: The UYs Kidnapping and Internment of Japanese Latin Americans", Martha Minow(ed.), *Breaking The Cycles of Hatred: Memory, Law, and Repair*, Princeton U.P., 2002, p.135.

93) 자세한 것은 "Rosewood Massacre",

[http://en.wikipedia.org/wiki/Rosewood\\_Massacre](http://en.wikipedia.org/wiki/Rosewood_Massacre)

94) RICHARD HIXSON, SPECIAL MASTER'S FINAL REPORT (1994), <http://afgen.com/rosewood2.html>

다양한 실례를 수집하여 시설의 성격을 총체적으로 규정하는 작업이 필요하다.

둘째로, 총체적인 진실을 규명하기 위하여 우리는 진실에 대한 권리를 매개로 활용해야 한다. 진실에 대한 권리의 상대를 누구로 삼아 법률적 투쟁을 시작할 것인지 고려해야 한다. 어쨌든 이 권리는 시효에 걸리지 않으므로 유용하게 활용할 수 있다. 국가인권위원회, 국회, 국민권익위원회, 안전행정부, 보건복지부 등 가능한 한 국가기관을 진실에 대한 권리의 상대로 상정해볼 수 있겠다. 이러한 국가기구가 조사와 진실공개의무를 이행하지 않는 경우에는 헌법소원을 활용할 수 있고, 심각한 피해자들을 중심으로 자유권규약위원회에 개인통보제도를 활용할 수 있을 것 같다.(아직 자유권위원회가 이 문제에 대하여 결정을 내리지 않은 것 같다. 그러나 미주인권위원회나 인권법원의 결정을 통해 긍정적인 방향에서 유추해 볼 수 있다.) 진실을 공개하지 않고 적절한 배상을 제공하지 않는 행위는 그 자체로 자유권 규약상의 “기타 잔혹하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우(제7조)”에 해당하기 때문이다. 고문방지위원회의 통보제도는 의정서(The Optional Protocol to the UN Anti-Torture Treaty)에 가입하지 않았기 때문에 활용할 수 없을 것 같다.

셋째로, 공개된 정보에 입각하여 피해자들이 울산보도연맹사건 대법원 판결 논리에 준하여 사건을 풀어나가는 방법(손해배상)도 논리적으로 상정해볼 수 있다.

넷째로, 조사결과에 기초하여 적절한 보상법제정을 청원하는 방식을 고려해볼 수 있다. 독일의 전쟁결과조정법 등이 참조가 되겠다.

다섯째로, 공론화과정을 통해 현재의 수용시설의 혁신을 위한 계기로 삼고, 이른바 대중의 병적이고 적대적인 ‘청결유토피아’를 청산하는 문화운동도 추구해야 한다.



발표 6]

## 형제복지원사건과 국가책임

김명연 교수

(상지대학교 부교수 /

민주주의법학연구회 장애인특별위원회 위원장)



## 형제복지원사건과 국가책임

김명연 교수(상지대학교 법학과 /  
민주주의법학연구회 장애인특별위원회 위원장)

### I. 공동체의 적으로서 박멸의 대상인 부랑인 : 부랑인에 대한 피의 입법

인권에 대한 전면적이고 총체적인 유린으로 규정되는 형제복지원사건은 '인간에게 있어 법이란 무엇인가', '인간에게 있어 법은 어떠하여야 하는가'에 대한 근본적 질문과 회의를 가져 온다. 부랑인 문제는 자본주의 모순구조를 그대로 반영한다. 부랑인에 대한 법적 규제는 노동강제와 노동착취의 목적으로 등장하였다. 영국에서 본격적인 부랑인법은 1349년 노동자법령(the Statute of Labourers)이라는 것에 대해서는 대체로 견해가 일치하고 있다.<sup>95)</sup> 1348년 흑사병은 노동력을 급감시키고 노동임금을 현저히 상승시키게 결과를 낳게 된다(당시 흑사병으로 영국 인구가 절반으로 감소). 이에 따라 영주는 상승된 임금을 지불하기 위하여 농노에게 더욱 무거운 부담을 지우게 되고, 농노는 보다 나은 생활조건의 유인을 좇아 도망하게 되었다. 1349년 노동자법령은 이러한 배경에서 영주에게 자기의 농노와 소작인에게 대하여 우선권을 보장하여 영주 상호간의 농노 쟁탈전을 제한하고, 농노의 이탈을 방지하기 위하여 걸식과 유랑을 금지시키고 결인이나 부랑인에게 자선을 하거나 받는 것도 처벌하였다. 또한 임금의 한도를 1347년으로 한정하고 이 한도액을 초과하여 지불하거나 지불받는 자를 금고형으로 처벌하도록 하였다.<sup>96)</sup>

한편 고전적 자본주의발달과정에서 노동력의 확보는 농민의 토지로부터 추방과

95) 남궁호경, "미국 부랑법(Vagrancy)에 대한 고찰(상)", 『형사정책』 제2권(1987), 219쪽.  
96) 프랑스에서 영국의 노동법령에 대응하는 것이 존(John)왕의 명의로 발표된 칙령인데 당시 영국의 입법과 프랑스의 입법은 병행해 가고 있으며 내용도 기본적으로 동일하다.



무일푼의 자유로운 프롤레타리아화를 요구한다. 부랑인은 자본주의발전에 따른 농민의 끝없는 하향분해의 산물이다. 15세기를 경과하는 과정에서 중세의 장원제도가 붕괴되고 자본의 본원적 축적으로 인클로저운동(폭력적 토지수탈. 양이 인간을 먹는다)에 의하여 추방된 사람들은 그들이 세상에 나타난 것과 동일에게 신흥 매뉴팩처에 흡수될 수는 없었다. 또한 자신의 생활궤도에서 갑자기 내몰린 그들이 새로운 환경에 순응할 수도 없었다. 이들은 선택의 여지도 없이 도시빈민을 형성하게 되고 대규모의 부랑자로 전락하게 된다.<sup>97)</sup> 이에 따라 14세기와는 다른 시대적 상황에서 15세기말과 16세기 전체 기간을 통해 유럽의 모든 나라에서 부랑자(vagabondage)에 대한 피의 입법이 실시되었다.

이러한 배경에서 입법된 첫 부랑인법은 헨리 8세 시대인 1530년 법률이다. 이 법률에 의하면 노동력이 있는 자가 구걸하거나 부랑자인 경우 초범인 경우 태형과 감금형, 2범인 경우 다시 태형에 처하고 귀를 절반 자르며 3범인 경우 중죄인으로 또는 공동체의 적으로 사형된다. 이 후 부랑인법은 처벌규정을 보다 강화하는데, 가슴이나 이마에 낙인찍기, 부랑인 신고자의 종신노예화·부랑인 자녀의 도제화·노예화(노예법), 재범으로 18세 이상으로 2년간 이들을 사용할 사람이 없는 경우에 있어 사형(엘리자베스 여왕의 1572년 법률), 3범인 경우 반역죄로 사형되었다.<sup>98)</sup> 부분적인 수정을 거쳐 250년간 유지된 구빈법(Poor Law) 역시 부랑인을 교정원에 보내고 태형과 낙인을 찍는 등 진압적 성격을 유지하고 있었다. 영국과 유사한 법령이 프랑스에도 있었으며, 17세기 중엽 파리에 이른 바 '부랑자 왕국'(royaume des truands)이 세워졌다. 루이 16세의 칙령(1777년 7월 13일)에 의하며 16세부터 60세에 이르는 건강한 사람으로 생활수단과 일정한 직업이 없는 사람은 갠리션을 짓는 형벌에 처한다.<sup>99)</sup> 한편 미국의 부랑인법은 식민지 시대 이래로 영국의 부랑인법을 계수하였다. 따라서 규정 내용은 거의 영국의 입법들과

97) 교회의 보호를 받던 빈민들도 종교개혁으로 수도원이 해체됨으로써 도시빈민과 부랑인의 문제를 야기하는 요인이 된다.

98) 헨리 8세의 통치시대에 부랑자 7만 2천명이 사형을 당했다고 한다. 그리고 엘리자베스 여왕의 행복한 통치시대에도 매년 300 내지 400명이 교수형을 당했다고 한다. 칼 마르크스, 김수행 역, 『자본론 I(하)』(비봉출판사, 2011), 1011쪽 주2).

99) 자본주의형성기에 있어 영국과 유럽의 부랑인법에 대해서는 칼 마르크스, 김수행 역, 앞의 책, 1009-1013쪽; 남궁호경, 앞의 논문, 217-226쪽 참고.

동일한 것이 많지만, 영국이 1824년의 부랑인법(The Vagrancy Act)에 의해 행위범죄로 전환하기 이전의 신분범죄의 형태의 영향이 강하였으며, 영국보다 강한 범인 내지 혐기자의 통제에 대한 관심을 보여 준다.<sup>100)</sup> 미국의 부랑인법은 이후 계속 수정되었으나 기본적인 내용은 크게 변함없이 1972년 Papachristou v. City of Jacksonville 판결에 의해 위헌이 선언될 때까지 유지되었다.<sup>101)</sup>

이 시대의 부랑죄의 법률적 특징은 일정한 부류의 인간에 속하면 범죄의 위험성이 있고 그로 인해 부랑자는 범죄자가 된다는 점에서 '신분범죄'(status criminality)의 특성을 갖는다. 즉 신체가 건강하고 일할 능력이 있는 자가 부랑하는 경우 처벌하는 '부랑자라는 신분'에 의해 처벌되는 것이다. 이와 같이 폭력적으로 토지를 수탈당하고 추방되어 부랑자가 된 농민들은 그 다음에는 무시무시한 법령들에 의해 채찍과 낙인과 고문을 받으며 임금노동의 제도에 필요한 규율을 얻게 된 것이다. 초기 자본주의발전단계에서 이들은 부랑자와 극빈자로 부득이 전락한 죄(罪) 때문에 징벌을 받은 것이다. 입법은 이들을 자발적 범죄자로 취급하였다.

## II. 한국에 있어 부랑인의 형성과 정책과정

### 1. 한국에 있어 부랑인의 형성과 특수성

해방 이후 '거지'라는 개념의 부랑자들이 한국전쟁과 함께 상이군경을 비롯한 '양아치'로 불리던 무리들이 1970년대에 들어와서 '부랑인'이라는 개념으로 변하여 왔다. 이들은 산업화 이전의 시기부터 근대화시기에 이르기까지 일반인들에게 부정적 시각으로 낙인 되어 왔고 실제 정책의 대상에서도 소외되어 왔다.<sup>102)</sup>

그 동안 국가가 단속과 수용대상으로 삼고 있는 부랑인은 누구인가? 이농현상은 자본주의의 발전에 따라 진행되는 농민의 끝없는 하향분해의 산물이다. 1960

100) 미국 부랑인법과 운영실태에 대해서는 남궁호경, 앞의 논문 226쪽 이하 참고.

101) Papachristou v. City of Jacksonville 판결에 대해서는 김지혜, "구걸행위금지조항의 위헌성 : 미국 주요판례를 통한 비교법적 고찰", 『서울대학교 법학』 제53권 제3호(2012. 9), 77-79쪽.

102) 고주현, 최창무, "1990년대의 부랑인 복지서비스에 관한 연구", 『복지행정논총』 제11집 제1권(2001. 6), 5쪽.



년대에 수출대체 산업화 전략에 따라 노동집약적인 경공업 부문에 투자를 집중하는 한편 이농을 부추겨 도시 내에 광범위한 유희노동력을 양산하고자 하였다. 그 결과 영세소농·소작농의 형태로 농촌에 잠재되어 있던 빈민들이 생존을 위하여 대규모 도시로 이주하여 일자리를 잡지 못한 유희노동력이 부랑인계층을 형성한다. 또한 산업화와 함께 도시 공간의 합리적 활용이라는 이유로 1960년대부터 무허가판자촌의 철거와 도시정비가 대대적으로 이루어졌는데 그 결과 주거의 불안정이 취업의 불안정과 함께 대규모의 부랑인을 양산하게 된다. 이와 같이 산업화와 도시화의 과정에서 정당하게 배려 받지 못하고 배제된 浮游層이 부랑인인 것이다.

한편 한국에 있어 부랑인의 문제는 자본주의의 일반적 경로와 함께 파행적 현대사에서 그 특수성을 찾아야 한다. 특히 당시 정치권력의 반민주성과 반민중성에서 그 가장 큰 원인을 발견해 내야 한다. 한국에 있어 부랑인의 문제는 자본주의의 모순과 이 나라 현대사의 모순이 합작·증폭하여 빚어낸 특수한 계층이며 권력자는 이들을 자신들의 정치적 목적을 위해 사회로부터 격리·수용해 버리는 것이다.

## 2. 한국에 있어 부랑인정책의 전개과정

### (1) 1960~1974년 : 보안처분과 국가사업을 위한 강제노동의 시대

1950년대와 1960년대에는 부랑인에 대한 어떠한 법적 정비 없이 보안처분으로 부랑인을 강제수용하고 강제노역에 동원했던 시기이다.<sup>103)</sup> 1961년 군사정권이 들어서면서부터 잠재적인 범죄자로 낙인·취급하면서 부랑인에 대한 일체의 단속과 강제수용을 반복하며 정신교육과 징벌적 강제노동을 부과하였다. 이들은 서산매립공사, 국토건설단설치법(법률 제779호, 1961. 12. 2.)에 의하여 태백산지역종합개발사업, 특정지역의 종합개발사업, 다목적수자원개발 및 대간척사업, 천재 또는 지변에 의한 긴급복구사업 등에서 강제노역 등의 취로사업에 동원되었다(동법 제6조).<sup>104)</sup> 1970년 사회복지사업법(법률 제2191호, 1970.1.1. 제정)이 제정되어 사

103) 국가인권위원회 광주지역사무소, 『부랑인시설 생활인 인권에 관한 기초조사 연구』, 2007, 33쪽 주)4. 1955년과 1956년에 43개소의 부랑아수용시설이 있었으며, 1963년에는 24개소의 부랑아수용시설과 16개의 부랑인수용시설이 있었던 것으로 기록되고 있다.

회복지사업으로 부랑인선도사업을 규정하였으나(동법 제2조 제1항) 부랑인에 대한 개별복지정책에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않았다. 이 시기 역시 여전히 내무부 관할 하에서 부랑인에 대한 단속과 수용은 이어 졌다. 즉 내무부의 주관 하에 정권 안보 차원에서 치안문란행위를 방지하기 위한 하나의 방편으로서 부랑인을 수용하고 이들을 다시 개간지나 노역장으로 이송하여 강제노동에 동원한 것이다.<sup>105)</sup>

### (2) 1975~1987년 : 경찰법의 시대

이 시기는 유신정권의 말기와 제5공화국의 시기이다. 부랑인 정책에 대한 법적 환경변화는 1975년 ‘부랑인의 신고, 단속, 수용, 보호와 귀향조치 및 사후관리’에 관한 업무지침(1975. 12. 15. 내무부훈령 제410호)이 제정되면서 부터이다. 물론 이는 법령이 아니라 훈령에 지나지 않는 것이지만, 국가가 경찰법적인 차원에서 부랑인문제에 적극적으로 개입하는 최초의 공식문서이다. 다만 내무부훈령은 법률이 아니라 행정규칙이며 따라서 부랑인 강제수용의 법적 근거가 될 수 없다. 또한 부랑인에 대한 국가개입도 사회복지차원이 아니라 그 명칭과 관할부서, 지침의 제정목적과 임무 등에서 보는 바와 같이 경찰법적 대응이라는 점이다.<sup>106)</sup>

특히 심각한 정치적 정당성의 위기에 직면한 제5공화국 전두환 정권은 정권 출범 초기부터 국민의 지지를 확보하기 위하여 복지국가의 건설이라는 슬로건을 제시하고 나아가 사회정화와 정의사회구현이라는 이름으로 삼청교육대, 녹화사업과

104) 국토건설단은 삼청교육의 효시로서 국군의 지원을 받았으며(동법 제4조) 건설원의 총원은 내무부장관이 이를 관장하고(동법 제4조 제3항) 건설원이 도망 등을 하는 경우 1년이 상 3년이하의 징역에 처하도록 한 점(동법 제13조) 등에서 볼 때 이 법의 성격을 볼 수 있는 바, 한국의 부랑인법이라고 할 수 있다. 국토건설단설치법은 1963년 폐지되었으나 이후에도 국토건설단의 이름으로 건설현장에 강제로 끌려간 사례는 많았다고 한다.

105) 김동인, “부랑인 복지정책의 전개과정에 관한 연구”, 『계간 사회복지』 2008년 봄호, 7쪽.

106) 내무부훈령의 제정목적은 “이 지침은 결인, 껌팔이 등 건전한 도시질서를 저해하는 부랑인을 신고, 단속, 수용, 보호하고 귀향 및 사후관리를 하는데 있어…도시생활의 명랑화를 기하고 범법자 등 분순분자의 활동을 봉쇄하는데 만전을 기하여야 한다”고 하고, 부랑인 단속의 기본적 임무는 첫째, 윤리적 측면에서 모든 부랑인을 친부모 형제와 자식과 같이 대해야 하고 둘째, 안보적 측면에서 범법자, 분순분자 등의 활동을 봉쇄하며 셋째, 사회적 측면에서 불우이웃을 도와 건전하고 명랑한 사회 질서를 확립하고 도시환경을 정화하는데 있다(지침 제1장 제1절).



함께 내무부훈령 제410호에 근거하여 불량인에 대한 일체단속과 강제수용정책을 전개하였다. 또한 86 아시안게임과 88올림픽을 대비한 '거리정화프로그램'을 통하여 불량인에 대한 단속과 수용을 강화하였다. 이와 같이 불량인에 대한 일체단속과 강제수용의 결과 수용시설의 수용능력에 한계에 이르게 됨에 따라 불량인의 장기수용이 곤란하고 과밀 혼합수용의 문제가 야기되었다. 국무조정실의 자료에 의하면 수용시설 확충 수요를 조사한 결과 성인시설 7.975개소와 아동시설 3.526개소 등 11.501개소가 필요하였고, 이에 따라 수용시설 부족의 완전 해소를 1단계 목표를 설정하고 기존의 시설을 활용하여 수용가능한 시설이 8.847개소가 있어 2.654개소를 확충하고 전문화하였다고 한다.<sup>107)</sup> 이 기간에 건축된 불량인수용시설의 면적은 현재 시설 전체 면적의 85.6%에 해당하며, 이 기간에 수용된 사람들이 거의 퇴소하지 못하고 지금까지 시설에 수용되고 있는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>108)</sup> 형제복지원사건에 대한 전두환이 "박 원장은 훌륭한 사람ियो. 박 원장 같은 사람 덕분에 거리에 거지도 없고 좋지 않소"에서<sup>109)</sup> 보는 바와 같이 이 시기는 쓰레기 청소하듯이 불량인을 수용·격리하여 비로소 거리가 완전 정화된 시기로 기록되어야 할 것이다.

1987년 부산 형제복지원과 대전 성지원 사건은 그 동안 강제수용정책으로 일관한 결과로서 불량인시설에서의 총체적인 인권유린을 집약적으로 보여 주었다. 이에 당시 박종철군 고문치사사건과 함께 정권보위에 중대한 위협이 되었는데, 정권보위 차원에서 이 사건들을 조직적으로 축소하는 한편 '부랑인 복지시설운영개선 종합대책'을 마련하고 같은 해에 내무부 훈령 제410호를 폐지하고 관할부서를 보건사회부로 변경하여 '부랑인선도시설 운영규정'(보건사회부 훈령 제523호, 1987. 4. 6)을 제정하였다. 그러나 불량인을 "일정한 주거가 없거나 무의탁한 사람 또는 연고자가 있어도 가정보호를 원하지 않는 사람으로 거리를 방황하면서도 시민들에게 위해와 혐오감을 주는 등 건전한 사회질서의 유지를 곤란하게 할 뿐만 아니라 신체적, 정신적 결함으로 정상적인 사고와 활동능력이 결여된 정신착란자, 알코올 중독자, 절인, 앵벌이, 18세 미만의 불구 폐지자 등"으로 규정하여 부

107) 국무총리 국무조정실, 『국무조정실 30년사』, 2003, 87쪽.  
 108) 김동인, 앞의 글, 13쪽.  
 109) 김용원, 『브레이크 없는 벤츠』(예하, 1993), 30쪽.

랑인의 문제를 경찰법적으로 대응하고 있음은 변화가 없다. 또한 이 운영규정 역시 훈령으로 불량인을 단속하고 강제수용할 수 있는 법적 근거가 되지 못한다. 한편 내무부는 내무부 훈령 제410호를 폐지하면서 '부랑인 등에 관한 업무처리 지침'의 훈령을 발급하였는 바, 이에 의하면 불량인을 수용소에 수용하는 방법이 아니라 경범죄처벌법, 경찰관직무집행법 등에 의거하여 치안차원에서 처벌, 보호조치하는 방법으로 통제하도록 하고 있다.

### (3) 1988년부터 현재 : 법제정비기

부랑인은 지금까지 공공의 안녕과 질서를 위협하는 반사회적 질서교란자로 사회적 배제와 격리의 대상이었을 뿐 '권리를 가질 권리' 조차 없이 법적 지위가 박탈되어 왔다. 이에 따라 어떤 사회복지분야 보다 불량인 복지정책에 대한 법제정비는 현저히 지연되어 왔다. 불량인과 관련한 한국법제의 중요한 특징은 입법의 불비 그것이다.

위에서 본 내무부 훈령 제410호나 형제복지원사건 이후 제정된 '부랑인선도시설 운영규정'은 행정규칙에 불과한 것으로 불량인의 단속이나 강제수용 등의 법적 근거가 될 수 없다. 불량인 사회정책과 관련하여 1999년 4월 사회복지사업법을 개정하여 불량인 보호시설의 설치·운영에 관한 사항과 불량인 보호를 위한 시설의 입·퇴소 기준과 절차 등에 필요한 법적 근거를 비로소 마련하였다(동법 제34조 제4항).<sup>110)</sup> 이 법의 위임에 따라 2000년 8월 '부랑인복지시설설치·운영규칙'(보건복

110) 사회복지사업법(법률 제5979호, 1999.4.30, 일부개정) 제34조 (시설의 설치) ① 국가 또는 지방자치단체는 사회복지시설(이하 "시설"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.  
 ②국가 또는 지방자치단체외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제40조의 규정에 의하여 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다. <개정 1999.4.30>  
 ③삭제 <1999.4.30>  
 ④제2항의 규정에 의한 시설중 사회복지관 및 부랑인보호를 위한 시설의 설치·운영에 관한 사항과 부랑인보호를 위한 시설의 인·퇴소의 기준·절차 및 직업보도 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 1999.4.30>  
 ⑤제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다.



지부령 제165호, 2000. 8. 1)이 제정·공포되었다. 이 규칙은 부랑인을 “일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리를 배회하거나 구걸하는 자”(동규칙 제2조 제1호)로 정의하여 부랑인의 개념에서 부랑인의 반사회적 질서교란자의 징표를 배제하고 있다. 그러나 보호기관(시장·군수·구청장)이 필요하다고 인정하는 경우 강제수용을 규정(동규칙 제3조·제4조·제8조·제9조)하여 부랑인에 대한 경찰법적 강제구금의 성격을 벗어나지 못하고 있다. 뿐만 아니라 사회복지사업법은 강제수용의 기준과 절차 등에 관하여 아무런 규정을 두지 않고 포괄적으로 부령에 위임하고 있다. 이는 헌법상 포괄적 위임금지원칙과 명확성의 원칙 및 의회유보의 원칙에 반하는 위헌이라고 하지 않을 수 없다.<sup>111)</sup>

한편 IMF 이후 노숙자의 문제가 본격적으로 사회문제로 대두되었다. 이 과정에서 부랑인의 문제가 사회구조적 문제임을 명확하게 되고 그 동안 부랑인이나 행려자로 인식되어 오던 ‘거리의 사람들’은 ‘노숙자’로 불리워지고, 이들에 대한 사회적 인식이 개선되게 되었다. 그러나 법제는 이러한 사회적 인식의 개선을 전혀 반영하지 못하였다. 2005년에 생계수단의 존부를 기준으로 부랑인과 노숙인을 구별하여 ‘부랑인복지시설설치·운영규칙’을 ‘부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙’으로 개정하였다(보건복지부령 제307호, 2005.1.5.). 그리고 2011년에 들어서야 노숙인과 부랑인으로 이원화 되어 있던 정책대상집단을 노숙인 등으로 일원화하고, ‘주거로서의 적절성이 현저하게 낮은 곳에서 생활하는 자’를 포함함으로써 잠재적 홈리스를 포괄하는 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원 등에 관한 법률(홈리스법)’(법률 제10784호, 2011. 6. 7)이 제정되고 2012년 6월 ‘부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙’이 폐지되었다. 이로써 지난한 부랑인에 대한 사회적 편견과 낙인의 일반화를 종식하는 법제정비가 이루어지게 되었다.

### Ⅲ. 형제복지원사건의 정치적·사회적 실체

통치권력은 정치적 정당성에 위협을 있을 때 친구와 적을 구별하고, 국민적 불안을 조성하는 실체도 없는 적의 이미지를 구성하여 적을 박멸함으로써 그 정당

111) 합헌적인 법적 근거규정을 마련하여 부랑인을 강제수용하고 사회로부터 분리하고 격리하여야 한다는 것이 아니다.

성을 획득하는 반동적방어전략을 필사적으로 구사한다. 실체가 없으니 내키는 대로 조작하고 가공할 수 있다. 불법적 군사정부에서 이른 바 부랑인이 적으로 등장하였으며, 형제복지원사건은 그러한 과정에서 발생한 비극적이고 파탄적인 국가범죄의 인권유린 사건이다. 이 과정에서 부랑인은 생물학적으로는 사람이데 법적으로 인간이 아닌 인간실격(人間失格)의 존재로 취급되었다. 정치적 정당성을 완전 결여한 불법정부 제5공화국 정부도 박정희 대통령이 5.16 군사 구테타 이후 취한 부랑인 단속 조치와 마찬가지로 취약한 정치기반을 확충하기 위하여 헌법에 행복추구권을 규정하고 생활보호법, 노인복지법의 전면개정과 국민연금법을 제정하고 그 반면에 사회정화와 사회악 일소의 내세워며 1980년 8월 ‘사회악일소특별조치 및 계엄포고령 제19호’에 의한 삼청교육사업과 민주화운동을 전개한 대학생에 대한 학원정화사업인 녹화사업과 함께 전면적인 부랑인 단속과 강제구금에 나선 것이다. ⇒ 통치작용

1. 대통령 훈령
2. 일체단속의 결과와 강제구금 절차
3. 내무부 훈령 제410호의 규율내용
4. 정화위원회

### Ⅳ. 형제복지원사건에 대한 국가책임

1. 국가책임의 요건 : 특히 주체의 측면에서
2. 탈법적인 부랑인 강제수용 : 당시 법률상으로도 불법
  - (1) 내무부훈령 제410호
  - (2) 경찰관직무집행법



(3) 경범죄처벌법

(4) 생활보호법 및 사회복지사업법에 의한 강제구금의 가능성 : 단계구조

3. 국가·형제복지원 및 피수용자의 삼면관계와 그 법적 성질

#### V. 형제복지원의 진상규명과 국가책임의 실천적 의의

1. 현재 진행의 문제로서 형제복지원 사건

2. 탈시설화를 위한 문화적·법적 환경의 개선 .

3. 신자유주의적 경찰국가화 ⇒ 빈곤의 범죄화 ⇒ 경범죄처벌법 개정 문제

4. 사회구성원의 공동책임과 민주주의

⇒ 대통령의 사과와 진실규명 피해배상법 제정

#### [부록 1]

<살아남은 아이>중 전규찬 교수의 글에 나타난  
시설인권침해, 시설관련 정부대책 언론보도 등을  
시간차 순에 의거 재정리한 글

#### 부랑인

##### I. 사전적 의미

일정하게 사는 곳과 하는 일이 없이 편둥편둥 놀면서 떠돌아다니며 난봉 짓이나 하고 방탕한 생활을 하는 사람

##### II. 1920년대 의미

도덕적으로 타락한 자를 일컫는 용어로서 주로 가정과 학업을 도외시하고 기생에 미친 학생을 일컫음. 거리 기숙의 요소는 발견되지 않음.

##### III. 식민지 근대화 이후

###### 1. 의미

일하지 않고 놀면서 도시를 떠도는 주거부정, 신원미상의 프롤레타리아트(유산계급인 부르주아지(Bourgeoisie)에 대비되는 무산계급(無産階級))를 가리킴. 가혹한 식민지 수탈과 각종재해로 대량의 이촌 농민들이 도시로 유입되면서 도시 부랑자의 의미가 생김. 이로부터 사회통제 및 인구통치의 목적으로 사회복지사업이 마련되고 부랑인들을 수용하는 시설이 도시경성에 들어서게 됨.

##### IV. 해방이후 포스트 콜로니얼(후기 식민주의) 상황



식민지 유산을 전혀 청산하지 못하고 오히려 승계한 권력이 통치하게 된 와중에 갱생할 대상으로서의 '부랑인'이라는 의미는 지속. 해방과 6·25 전쟁후 생겨난 고아나 걸인, 장애인들, 이주 도시 빈민들(1964년 10월 '겨울철의 동사자 예방과 우범자들의 선도 및 올림픽(동경올림픽 : 편집자 주)관광객 유치를 위한 가두정비'를 위해 남대문 일대 '부랑인' 736명을 상대로 실시된 조사에 따르면, 대부분이 연고자 없이 무작정 상경한 사람들로 나타났다. 특히 전라남북도에서 상경한 인원이 350여 명으로 거의 절반을 차지하는 것으로 나타났다. <경향신문> '모두 736명', 1964. 10. 8 각주 15) 을 포함함. '부랑인'은 경제적으로 쓸모없는 자들로서 사회적으로 위대한 인구이므로 별도로 관리되고 특별하게 수용될 필요가 있는 국가 분할 통치의 직접적 상대이며 권력에 의한 감시와 처벌의 표적에 해당됨. 따라서 이들을 격리 수용하기 위한 '부랑인 시설'들이 확충됨.

#### V. 1960년대

1. '부랑인'은 도시의 안전 확보와 노동의 기율 관리를 위해, 자유로운 인구와 그렇지 못한 존재를 분할할 수 있는 국가통치의 위력 발휘를 위해 기능하는 정치적 대상이 됨. '부랑인'은 아동과 성인을 가리지 않았고 복지와 보호대상이 아닌 감시와 훈육의 대상, 단속과 감금의 표적의 대상이 됨. 생활기강을 강조한 박정희 파시즘과 유신독재, 전두환 독재의 시간을 거치면서, '부랑인 처리'와 '부랑인 단속', '부랑인 임시보호'는 복지와 거리 먼 국가가 시행한 중대한 사회복지사업으로 자리 잡음.

2. 1960년대 부랑아 단속 : 국가의 부랑아 일제단속이 계속됨. '부랑인'에 대한 국가의 통치적 개입은 5·16 쿠데타 때부터 본격화 됨. 부랑아나 부랑인이 범법자와 동일하게 '사회악의 온상'으로 다루어지고 '사회 명량화'와 '질서 유지'를 위한 단속수용의 핵심 명분이 됨. 군사정변으로 권력을 장악한 박정희는 부랑인들에 대해 소위 '선도'와 '단속'이라는 이중의 조치를 병행함. 경찰이라는 공권력과 '넝마주이 자치회'라는 민간단체의 협조를 빌어 민관합동의 형태로 부랑인들을 단속하여 이들

을 여러 수용시설에 수용하거나, 그 중 노동 능력이 있는 걸로 판별된 자들은 '개간 개척지' 또는 '자활의 길'로 보냄

1)<동아일보> '부랑아-걸인단속', 1963. 3. 28. 각주 17 : 「서울시는 춘궁기를 맞아 시내로 모여드는 부랑아나 걸인들을 일제 단속한다.……시 당국은 이 단속이 실효를 거두기 위해 다음과 같은 사항을 일반이 지켜줄 것을 기대하고 있다.

▲일반 가정은 아동의 무단가출을 단속할 것

▲각 아동복지기관은 수용아동의 무단이탈을 단속할 것

▲모든 교통기관은 보호자가 동반치 않은 아동의 도시행 무임승차를 단속할 것

▲걸식자에겐 값싼 시혜를 하지 말 것

▲걸식하는 아동과 이를 교사하는 배후자가 발견되면 곧 인근 경찰관서에 연락할 것

2)<동아일보> '걸인 등 일제 단속', 1964. 3. 3. 각주 16 : 「3일 상오 서울시는 시내일원에 걸쳐 걸식하는 부랑아 및 부랑인들을 일제히 단속, 83명을 수용했다.」

3)<경향신문> '혁명 1년의 시정비판 ⑥사회', 1962. 5. 12. 각주 18 : 「혁명 1주년에 새삼 느껴지는 것은 과거 모든 사회악의 온상이 되어 왔던 대·중도시의 우범지대를 철저히 단속하는 한편, 공안상 위해로운 사행행위를 근절시키기 위해 이를 엄중히 단속하고 사창업을 영위하는 파렴치한 포주를 적발하였으며 불우한 윤락여성들에게 직업보도 및 귀향조치를 취해 주었다. 이와 함께 4·19 이전에는 부패정객들과 손잡고 사회악을 조성하며 심지어는 부정선거에도 정수분자 구실을 담당할 불량배와 깡패를 일소했다. 또한 소매치기, 들치기, 부랑아, 마약사범, 강력범, 절도범 등의 강력 단속과 아울러 뒷골목이나 또는 변화가에까지 버젓이 나타나 구걸행각하던 소년걸인을 비롯한 걸인들의 수용 등 사회의 명량화와 질서의 유지는 완전히 잡혀가고 있는 것이다.」

4)1963년 봄 현재 서울시립갱생원에만 700명의 '성인 걸인 및 무의탁 부랑인'들



이 수용, 부산의 경우에는 합심원이나 영화숙 같은 곳에 몇백명씩의 부랑인들이 수용 됨.

3.1960년대 강제노역 : 강제노역에 동원되는 부랑인들에게 강조되는 것은 '자활'의 의지이자 '현지개척'의 '국민윤리'였음. 해안제방을 쌓고 간척지를 개척하고 염전 매축지를 농경지로 개발하는 재건대원들임. 부랑인들을 하나의 사회악으로 여겨 도시수용소 시설에 가두는 것에서 나아가 도시 공간으로부터 신체적·물리적으로 완전히 제거시키려함.

1)<경향신문>'부랑인 1백75명 정착지로 떠나' 1963. 5. 30. 각주 21 : 1963년 5월 어느날 저녁 9시 시립갱생원에 수용되어 있던 '결인 및 무의탁 부랑인'중 노동능력이 있는 것으로 선별된 175명이 서울역 발 밤기차를 타고 전라남도 장흥군 대덕면에 있는 정착촌으로 떠남. 대한적십자사가 준 위문대 하나씩을 메고 떠난 이들의 그 후 생활에 대해서는 아무도 모름

2)<동아일보>'정착지로 보내기로 시립갱생원의 거지 등 150명', 1963. 3. 21. 각주 22 :1963년 3월 시립갱생원에 수감되어 있던 부랑인 중 150명을 선별하여 전라남도 장흥군 관산면에 있는 '정착 사업지'에 보냄

3)<동아일보>'자활 터전 찾아 포천으로 이주'. 1962. 5. 8. 각주 23 : 「서울과 경기도에 살고 있는 부랑아, 부랑인 및 나이 많은 고아 1백50명이 포천군 영북면 운천리와 산정리 일대의 황무지를 개간, 그곳에서 정착하기 위하여 떠났다.」

4)<경향신문>'어려운 사람들은 얼마나 도움을 받고 있나, 구호 - 어제와 오늘', 1963. 9.14. 각주 24: 「각종 사회악을 조성하였던 부랑인과 수용소 시설에서 무의도식하던 연장 고아, 나환자, 기타 도시영세민에 대하여 정부시책의 하나로 정착사업을 과감히 실시하여 사회악을 제거하였다. 이들 대상자는 정부가 지급하는 식량, 자재, 기타 구호물자로 주택을 건설하고 농경지를 개척하여 자활할 수 있는 터전

을 마련하였다.」

5)<경향신문>'결인 부랑인 6백명, 대관령으로 이주', 1961. 7. 6. 각주 25 : 「보건사회부는 현재 녹번에 집단수용 중인 결인 및 부랑인 중 노동능력이 있는 약 6백여명을 강원도 대관령 지구에 이주시켜 개척·정착케 하였다. 이들의 출발은 알려지지 않았으나, 지난번 깡패들의 국토개발사업 투신과 아울러 새로운 살길을 마련해 주려는 혁명정부의 정책의 표현이다.」

4.선의와 미담으로 현실을 포장

복지원은 '국민'으로 환수될 수 있는 노동 인구와 그러하지 못한 '부랑인'을 분류하는 마지막 관문이 되고 전자의 '국민'에게는 강제노역이, 후자의 '비국민'에게는 구제 불능한 '사회악', '쓰레기가 되는 삶'으로 낙인찍히게 됨. 1967년 12월말 현재 서울 시내에 96개의 '후생시설'이 있고 그곳에 고아, 노인을 가리지 않은 '부랑인' 12,342명이 수용됨. 이러한 강제수용과 강제노역을 시킨 국가는 이를 선의와 미담으로 포장함.

1)<동아일보>'박대통령 불우한 고아 등에 x마스 선물 보내', 1967. 12. 21. 각주 26 : x마스 선물로 드롭프스 11,381갑과 신탄진 담배 1천 갑을 선사

2)<동아일보>'불우한 사람 위한 x마스 잔치', 1967. 12. 21.

5.이렇게 하여 사회 안전 확보와 법질서 강화의 공권력 작동을 통해 불법적으로 득세한 국가권력은 자신에 대한 대중적지지 즉 헤게모니를 창출해 냄. 분할통치를 통해 '국민'으로 분류된 대다수의 인구에 대해서도 법질서 준수와 시민정신 유지, 노동윤리 강화의 지배력을 행사할 수 있게 됨

VI. 1970년대



1.1970년 ~ 1975년

1)<동아일보>‘시와 시경 합동으로 부랑아 집중 단속’, 1970. 3.14. 각주 31 : 날이 따뜻해지면서 시중을 돌아다니는 무작정 상경자, 부랑아, 부랑인들의 수가 늘어날 것으로 예상되고 ‘엑스포 70’일이라는 행사로 인해 거리정비가 필요하여 3월 14일부터 모든 부랑인들이 구걸 행위자나 나환자, 껌팔이, 차잡이 등과 함께 적발 즉시 보호시설에 수용됨.

2)1972년

10월의 유신선포와 비상계엄령 발령으로 강화된 치안의 스테이트는 부랑아 단속을 상시적 사업으로 배치케 함

3)<동아일보>‘노숙자등 일제 단속’, 1973. 7. 7. 각주 32 : 지하도, 역 주변 등지에서 노숙하는 부랑인, 무작정 상경하여 거리를 방랑하는 자, 껌팔이 구걸하는 사람 등이 특별단속의 대상이 됨. 연고자가 없는 사람들은 전원 수용 됨.

4)단속이 강화되면서 국가의 수용기술도 정교하게 개발되어 연령과 성별을 따져 분리수용하는 등 행정의 기능과 관리의 효율성이 점차 증가. 하지만 부랑인을 쓰레기로 간주하고 국민을 깨끗이 하겠다는 의지는 더 강화됨

2.1976년 이후 : 1976년 12월 서울시는 ‘새마을정화운동’을 펼침.

1)<동아일보>‘명동을 정화 시범지로’, 1976. 12. 7. 각주 33 : 새마을정화운동의 지침내용 중 노점상인 앵벌이 부랑인 단속이 들어 있음.

2)<동아일보>‘부랑인 특별 단속, 강서구, 연말까지’, 1978. 11. 24. 각주 34: 1978년 11월 서울시 강서구도 연말까지 관내 부랑인 일제 특별단속에 나설 것인데 적발될 자 중 “성인남자는 시립갱생원에, 성인여자는 시립 남부 부녀보호소에, 아동들은 아동상담소에 각각 넘겨” 주는 식이 됨.

VII. 1980년대

1.독재의 연장. 쿠데타나 유신 때와 마찬가지로 전체 ‘국민’에 대한 강압통치가 계속됨. 이를 위해 ‘부랑인’과 같은 ‘비국민’을 대상으로 한 무단정치를 수반하게 됨. 1980년 여름 서울시는 과거와 똑같이 “시민들에게 혐오감을 주고 도시질서를 어지럽히고 있는 부랑인 일제단속”에 나섬. 영등포 관내에서만 131명을 ‘적발’해서 미성년자는 시립 아동상담소, 13명의 여자는 부녀보호소, 연고자가 없는 노인 등 34명은 시립갱생원으로 입소하게 됨. 1981년 성동구도 154명의 부랑인, 걸인, 껌팔이, 앵벌이들을 단속해 시립갱생원에 21명, 부녀보호소에 30명, 아동상담소에 103명을 송치 함.

2.<매일경제> ‘보사부, 도시의 부랑인 없어진다’, 1981. 11. 21. 각주37 : 「88올림픽 등에 대비, 우리나라를 찾는 관광객들에게 깨끗한 인상을 주고 국민들의 불쾌감을 없애기 위해 이제까지 단속에 치우쳐 왔던 부랑인 문제를 복지 차원에서 해결키로 하고 내년에 재활 사업을 강력히 추진할 방침」

3.<경향신문>‘영등포 중심가 환경 특별정비’, 1982. 4. 20. 각주 35 : 1982년 4월 영등포구청은 ‘도시환경저해요인 특별정비’사업을 실시함. “모든 저해요인이 완전히 제거될 때까지 무기한 실시”한다고 방침을 세움.

4.올림픽에 대비해 관광객들을 위한 도시 이미지 정화 차원에서 단속을 넘어선 ‘재활’의 프로그램을 재가동하겠다는 의지가 강해짐. 보사부는 1982년 당시 전국의 보호대상 부랑인 수를 11,500여명으로 추산. 부랑인을 3가지 유형으로 나누어 연고자가 있는 사람을 귀가, 연고자가 없으나 활동 능력을 갖춘 사람은 직업 훈련을 시키고, 재활 교육을 받고도 다시 구걸행위에 나서는 상습적 부랑인에게는 엄중한 처벌이 내려짐. 그리고 23억 2,300만원의 예산을 투입해 영농 및 건설기술 등을 가르치는 6개월 직업훈련코스가 개발되며, 5개소의 보호시설이 신축되고, 기존 22개소의 시설 중 4개소를 보수해 수용시설을 대폭 확충함



5.<경향신문>‘가출 청소년 등 단속’, 1984. 3. 12. 각주 36 : 1984년 서울시는 역 앞이나 버스터미널, 지하도, 육교, 주요 간선도로, 시장 등에서 발견되는 미아, 고아, 결인, 정신이상 배회자, 무의무탁 노인 등 모두를 집중단속 대상으로 삼음. 영아는 시립아동병원과 녹원영아원, 성로원아기집에, 미아 및 고아는 시립 아동상담소나 마리아 수녀회에 수용함

6.<매일경제>‘생활올림픽추진단 구성’, 1986. 2. 17. 각주 38 : 1986년 2월 정부는 86아시안 게임과 88올림픽을 ‘생활올림픽’ 차원에서 성공적으로 개최하겠다는 명목 하에, 이른바 ‘생활올림픽추진단’이라는 것을 민간합동으로 구성하여 88년 말까지 운영기로 함. 보사부 내에 식품위생반, 환경위생반 등 5개 반으로 구성되는 ‘생활올림픽 지원사업본부’를 두고 종합상황실을 통해 각 반의 업무추진 상황을 점검하고 ‘부랑인 보호’등을 담당하게 함. 이러한 올림픽 정화운동으로 인해 집단 수용의 조치가 뒤따라 서울에 경생원, 동두천에 광혜원, 수원에 성혜원, 인천에 삼영원, 대전에 성지원, 마산에 경남종합복지원이 있었음. 당시 수용된 인구는 대략 1만에서 2만정도로 추산되고 있음

7.<경향신문>‘민폐 부랑인 보호조치’, 1987. 11. 14. 각주 40 : ‘오는 연말까지 계속될 이번 선도 기간 중 시는 결인, 꺾팔이, 폐질환자 등 구걸행위자와 노숙자들을 발견 즉시 시 산하 부랑인수용소에 보호 조치키로 했다. 시는 경찰과 합동으로 지하도, 육교, 시장, 상가 등 변화가와 터미널, 지하철, 서울역 등 상습구걸지역에서 배회하는 부랑인들을 중점 단속할 방침이다.’

8.<동아일보>‘대구 부랑아 급증, 사회 문제로’, 1988. 1. 15. 각주 42 : ‘형제복지원 성지원사건 이후 거리에서 구걸, 신문팔이, 꺾팔이 등을 하면서 떼 지어 다니는 9~15세 가량의 부랑아들이 부쩍 늘어났다. 이들은 구걸을 하는 수치심을 없애려고 약국에서 환각제를 다량 구입하여 복용하거나 공업용 본드냄새를 흡입하여 환각상태로 시내 지하도 등에서 구걸하거나 다방등 유흥업소를 다니며 꺾 신문 등을 강매하고 있으며, 심지어 학교 주변에서 학생들을 상대로 금품을 뺏거나 소매치기까

지 일삼고 있어 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 이들은 구걸 등을 한 돈으로 오락실, 만화방, 무허가 여인숙 등에서 잠을 자고 있어 비행의 온상이 되고 있다. 이들을 선도하여 파출소나 시 아동상담소를 통해 일시보호소에 인계해도 그 시설 아동까지 데리고 도망 나오는 경우가 많아 부랑인 시설인 ‘희망원’에 보내도 적응하지 못하고 도망 나오고 있다. 그러므로 부랑아 수용시설을 만들어 정서교육, 기술교육 등을 통해 정상적인 사회인으로 복귀시키는 것이 급선무이며, 선도적 차원에서 비행의 온상이 되고 있는 만화방, 오락실, 무허가 여인숙 등의 단속이 시급하다. 아울러 우리가 동정으로 던지는 동전 한 개가 이들에게 어떤 영향을 줄 것인지를 생각해 봐야겠다.’ - 형제복지원 사건이 일어났음에도 불구하고 부랑아와 부랑인들을 비행의 일삼은 범죄자로, 사회적 악으로 간주하고 있음.

9.<동아일보>‘부랑인 집중단속’, 1988. 5. 30. 각주 41 : ‘88년 4월 말까지 2천여명의 부랑인들을 단속했고 그중 3백여명을 관련기관에 넘겨 수용했다.’

10.<동아일보>“올림픽 환경’밝고 깨끗하게”, 1988. 9.13. 각주 39 : ‘올림픽 D-15작전’ 시행. 총리실에 설치된 ‘올림픽특별점검반’에서 ‘주요지역의 악취제거조치’와 함께 ‘부랑인 일제단속’을 시행.

11.<경향신문>‘부랑인 시설 현황’, 1987. 2. 17. 각주 44, 50 : 1986년 말 전국적으로 592개의 ‘사회복지시설’이 설치됨. 7만 6,228명이 수용됨. 이 가운데 공식적으로 부랑인 시설로 분류된 것은 모두 36개소임. 여기에 대략 16,000여 명이 부랑인으로 수용됨. 이중 시립 시설은 5개, 종교단체 시설이 10개(천주교 8, 기독교 1, 불교 1)이며 나머지 21개소는 사회복지법인이 운영하는 시설임. 전남과 경남에 각각 5개, 서울과 강원, 전북에 각각 4개, 부산, 충남, 충북에 각각 3개씩, 경기도에 2개소가 있었음. 형제복지원의 수용인원이 3,164명으로 가장 크고, 수용자가 많으면서도 모범적으로 운영되고 있다는 평을 들은 서울의 마리아 수녀회 갱생원이 1,998명, 대구 시립 희망원이 1,400명, 서울시립 부녀 보호소가 1,200여 명을 수용. - 수용소가 기하급수적으로 발생.



## 12. 1987년 형제복지원 사건 이후 정부의 대책

1) <동아일보> '부랑인 교정 폐지키로', 1987. 2. 16. : '부랑인시설운영 개선방안' - 가족 및 친지 위주로 된 법인을 공익법인화하고 대표이사와 시설장을 분리, 종교인과 교육계인사·사회복지 전문가 등을 참여시켜 이사회 보강, 회계 및 운용업무의 지도감독을 시장, 군수, 구청장이 추천한 법인 감사가 맡도록 함. 공인회계사에 의한 회계감사를 의무화. 일정규모 이상의 시설은 보사부가 직접 감사. 관계 공무원과 종교인, 사회복지 전문가, 지역유지 등으로 구성된 '입·퇴소 적부심사위원회'를 두어 정기적으로 재소자 적격여부를 판단. 상설 소심사위를 두어 수시로 입·퇴소 여부를 심사. 시설 규모는 5백 명 수용을 기준으로 적정화. 수용자 200명당 1명꼴이던 종사자를 50명당 1명꼴로 늘림. 80퍼센트만 지원하던 운영비를 국가가 100퍼센트 부담. 직업보도와 교육을 강화. 취업을 알선하여 사회에 복귀시킴.

2) '내무부 훈령 410호' 폐지 : 정부는 1970년에 사회복지법인들로 하여금 사회복지사업을 수행토록 하기 위한 법으로 '사회복지사업법'을 제정. 1975년 12월 15일에는 내무부 지방기획과와 치안본부가 공동으로 협의하여 '내무부 훈령 410호'를 발표. 이 훈령은 '부랑인의 신고, 단속, 수용, 보호와 귀향 및 사후관리에 관한 사무처리 지침'이라는 것으로서 전국의 각 시도와 경찰에 내부 업무지침으로 전달됨. 사실상 '부랑인 임시 수용'의 법적인 근거가 됨. 훈령 제2절 <부랑인의 정의>에서 일정한 주거 없이 관광업소, 접객업소, 역 버스정류소 등 사람이 많이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품으로 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이들을 모두 부랑인으로 간주하고 있음. 제2장 제2절에서는 부랑인의 배회가 예상되는 역, 터미널, 지하도, 육교 등의 우범지역에 지역관리 책임자 또는 인접한 상점주인 등을 지정하여 부랑자들을 신고하도록 의무화함. 제3절 '업무처리방침 6항'은 '걸인, 꺾팔이 등 부랑인 이외에 노변행상, 빈 지게꾼 등 사회에 나쁜 영향을 주는 자들에 대한 조치로, 부랑인 대책에 준하여 점차적으로 단속 보호조치 한다' 라고 규정.(<동아일보> '부랑인 내무부 규정 모호', 1987. 2. 4. 각주 46) 이러한 내무부 훈령이 1987년 형제복지원 사건을 계기로 폐지됨. 부랑인 단속의 주무부서인 보사부가 훈령을 마련하는 것이 옳다고 판단하여 내린 결정임. 이 훈령의 존속의 시간은 1975년생인 한종선의 어린 시절

삶, '부랑인'으로서의 시간, 그리고 형제복지원 감금의 생활과 정확히 일치한다.

13. 1981년 4월 10일 '대통령 전두환'의 이름으로 국무총리에게 보낸 '지휘서신' : 「총리 귀하

근간 신체장애자 구걸행각이 늘어나고 있다는 바, 실태 파악을 하여 관계부처협조 하에 일절 단속 보호조치하고 대책과 결과를 보호해 주시기 바랍니다. 대통령 전두환」

(김용원(1993), 브레이크 없는 벤츠, 24쪽에서 재인용) 이 지휘서신이 있는 후부터 전국의 복지원 수용자수가 급격히 늘어남.

## VIII. 1990년대 이후

1. <경향신문> '부랑인 일제단속, 1075명 시설 수용', 1990. 12. 20. 각주 43 : 노태우 정권 중·후반기에 지하철역, 지하도 상가 주변 등지에서 노숙하거나 배회하는 부랑인들을 경찰과 함께 단속함. 1,075명을 보호 수용함. 시립갱생원, 부녀보호소, 어린이 마을(시립아동보호소를 의미하는 듯? 마리아수녀회에 위탁해서 운영), 영보자애원 등 4개 수용보호시설에 분산 수용됨.

2. 보건사회부 훈령 523호(1987년 제정)에서 부랑자를 규정 : 내무부 훈령 410호가 형제복지원 사건 이후 폐지되고 1987년 보사부 훈령 523호에서 부랑자를 거리를 방황하면서 시민에게 위해와 혐오감을 주는 정신 착란자, 알코올 중독자, 걸인, 앵벌이, 불구 폐질자 등으로 분류. 이후 2005년 노무현 정권때 다시 개정. 보건복지부령 '부랑인 및 노숙인 보호시설 설치 운영규칙'을 제정하면서 제2조 1항에서 부랑인을 '일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인복지시설에 입소한' 사람으로 규정. 생업수단의 유무에 따라 부랑자와 노숙자를 구분하고 있음.

3. <연합뉴스> '정신요양원 환자 음독자살', 1995. 7.25. 각주 154 : 부산시 사하구 괴정 3동 245 자매여숙 정신요양원 8호실에 요양중이던 박모씨(44세, 여)가 극약



마시고 자살. 박모씨는 형제복지원 생활 중 정신분열증 일으킴

4.<연합뉴스>‘정신요양원생 목매 자살’, 1995. 8. 22. 각주 155 : 부산 사하구 장림1동 부산정신요양원 2층 13호실에서 입원중이던 최모씨(40세)가 창문의 창살에 수건으로 목을 매 자살. 형제복지원에서 생활하던 중 부산 요양원으로 이송

IX. 2012년 현재 - 아래 시설이 모두 수용소인 것은 아니지만 또 전적으로 아니라고 말할 수도 없으므로 정확한 변별이 필요하다.

- 1. ‘은평의 마을’ - 서울에 있는 단일 복지시설로는 세계 최대 규모로 알려짐. 1,300명 넘는 인원을 수용하고 있음
- 2. 영보장애인 - 수도권 여성 부랑인 복지시설 550명이 수용
- 3. 희망원 - 대구에 위치 900명정도가 생활하고 있음

X. 형제복지원사건이후 반복된 비슷한 사건

- 1. 대전종합복지원 : 1989년 아동복지시설인 대전시 대덕구 소재 대전종합복지원에서 한해동안 1~12세의 원생 12명이 잇따라 사망 사망원인은 각종 질환이었음. 가혹행위 등에 의한 사망 증거는 찾아내지 못함.
- 2. 대전 신생원 : 1991년에 발생. 원생들에 대한 강제노역, 구타, 의문사 및 운영상의 비리사건이 터짐. 당시 국제인권옹호 한국연맹은 정부의 묵인 없이는 있을 수 없는 비인간적 행위로 규정하면서 강력한 진상 규명과 함께 전국에 산재하고 있는 각종 복지시설에 대한 실태조사와 치료위주의 복지원 설치를 위한 정신보건법 제정을 요구하는 성명을 냈으나 응답은 없었음.

3.사회복지법인 효정원 : 1996년 경남 울산시의 사회복지법인 효정원 이사장이 원생 사역, 공금 유용의 물의를 빚음

▲ 사회복지법인 동향원(구 효정원)

족벌경영 동향원...한해 수입 85억

울산시 울주군 두동면 천전리. 국보 천전리각석 입구에 사회복지법인 동향원이 자리하고 있다. 지난 1986년 효정원으로 인가받아 출발한 동향원은 18세 이상 지적장애인 179명이 생활하고 있는 동원재활원, 중증장애인 173명이 생활하고 있는 동연요양원, 장애인 34명(32명 입소)을 대상으로 직업재활훈련을 실시하는 동원직업재활원, 치매노인과 장애인 일반환자를 진료하는 효정재활병원(275병상) 등 4개 시설을 운영하고 있다.

이 4개 시설은 설립자의 세 아들과 배우자, 설립자의 딸 등이 도맡아 운영하고 있다(표1 참조). 전형적인 족벌체제다. 시설에서 문제가 생겨도 각 시설 원장들은 법인의 눈치를 봐야 한다. 인사권도 각 시설에 없다. 울산지역연대노조 효정재활병원지부 간병사들에 대한 해고도 동향원 법인 인사위원회에서 이뤄졌다.

동향원 산하 4개 시설의 수입금은 한해 85억원 규모. 이 가운데 동연요양원과 동원재활원은 보건복지부와 관할관청인 부산시청에서 운영비와 종사자 임금 전액을 지원받고 있다

1996년, 1999년 시설비리

동향원의 전신 효정원의 시설비리가 터진 것은 1996년. 장애인 인터넷신문 ‘함께 걸음’의 이태곤 기자가 쓴 1996년 11월 1일자 기사 ‘한국판 수용소 군도 효정원의 검은 실체’에 그 실상이 상세히 나와 있다. 전직 경찰 출신으로 법인 설립자인 김병대 이사장과 전처의 자식들(현 동향원 경영진)을 한편으로 하고, 재혼한 박창숙 효정원 원장과 원장의 여동생 및 친인척을 한편으로 한 내부 알력 과정에서 비리가 외부로 드러났다. 원생 1인당 평균 1000만원 이상씩 걷은 것으로 확인된 평생



입소금, 이사장의 상습 성폭행, 원생들의 강제노역, 후원금횡령, 즉별경영 등 효정원의 시설비리가 적나라하게 폭로됐다. 서로를 고소했던 김병대 이사장과 박창숙 원장은 공금횡령 혐의로 구속됐다.

1999년에는 김병대 이사장의 자식들이 김 이사장을 요양원비 횡령으로 고소하면서 비리 문제가 또다시 터졌다. 김병대 이사장은 구속됐다 집행유예로 풀려났다.

#### 생활재활교사 편법 운영

보건복지부의 장애인복지 지침에 따라 동연요양원과 동원재활원에는 생활재활교사가 각각 48명, 41명이 배정돼 있다. 그러나 실제 생활재활교사로 일하고 있는 사람은 동연요양원 29명, 동원재활원 21명에 지나지 않는다. '동향원시설비리적결을위한부산울산대책위원회'에 따르면 나머지 생활재활교사의 경우 후원업체를 관리하는 자원개발실이나 법인 사무실, 식당, 효정재활병원 원무실, 악국 등에서 일하거나 운전 일을 하고 있는 것으로 드러났다. 특히 이들중 20여명의 인원은 '영선관리팀'으로 편성돼 효정재활병원의 병동 확장공사나 일상 경비업무, 심지어 화장지나 기저귀를 만드는 동원직업재활원에서 공장 일을 하는 등 온갖 잡일을 도맡아 해온 것으로 알려졌다.

상황이 이렇다보니 생활재활교사 1명이 맡아야 할 시설 생활자 수가 많아진다. 동향원은 부족한 생활재활교사의 몫을 보충하기 위해 편법을 동원하고 있다. 생활재활교사 이숙자씨에 따르면 동향원은 재활원에서 걸을 수 있는 생활자들을 요양원 생활자로 바꿔 배식과 밥 먹이는 일을 시키고 있다고 한다. 그러나 걸을 수 있고 거동은 할 수 있지만 지적장애2급을 가진 이들 장애인들이 정해진 시간 안에 자기 밥을 먹어야겠다는 생각으로 누워있는 중증장애 환자를 일으키지도 않고 빠른 속도로 밥을 퍼넣다시피 하는 일이 비일비재하다고 한다.

#### 생활재활교사 절대부족...사고 빈발

◇2006년초=밤새 잠자던 생활자가 사망했으나 당시 당직 생활재활교사는 이를 파악조차 제대로 하지 못한 것으로 드러났다. 2명의 야간 당직자가 190여명의 시설 생활자들을 돌봐야 하는 상황에서 일어난 사건.

◇2006년초=남성 생활재활교사가 여성 생활자의 가슴을 만지는 성추행 사건이 발생해 생활자 가족들이 거세게 항의하는 일이 벌어졌다.

◇2007년 4월=생활재활교사 퇴근 이후 보조생활자가 중증장애 환자를 때려 실명하게 하는 사건이 일어났다.

◇2007년 5월=점심시간에 생활자가 4층에서 3층으로 떨어져 대퇴부 골절을 당하는 사고가 발생했다.

◇2007년 6월=생활재활교사가 퇴근 후 술을 먹고 들어와 생활자들을 각목으로 구타해 생활자들의 몸에 심한 멍이 드는 사고가 있었다. 사고를 일으킨 생활재활교사는 해고됐다.

#### 동원직업재활원 기저귀 공장 불법 용도변경

울주군은 지난 11월 29일 동향원의 불법전용 건물 2동에 대한 원상복구명령을 내렸다. 울주군에 따르면 동향원은 지난 2005년 연면적 546㎡ 규모의 철근콘크리트 건물을 의료시설로 허가받아 신축했다. 동향원은 이 건물을 신축하면서 한국장애인고용촉진공단이 지원하는 신규사업 프로그램 비용 2억2000여만원을 지원받은 것으로 알려졌다. 그러나 동향원은 신축 당시부터 현재까지 동원직업재활원생들을 동원, 하루 6만장의 기저귀를 생산해 대구의 한 종합상사에 납품하는 등 실제 공장 용도로 이 건물을 불법전용해온 것으로 드러났다. 울주군은 또 동향원 건물 12동 가운데 100㎡~120㎡ 규모의 불법 조립식 판넬 건물 한 동에 대해서도 철거명령을 내렸다. 울주군은 동향원이 시정명령을 따르지 않을 경우 이행강제금을 부과할 것이라고 밝혔다.

#### 효정재활병원 간병사들에 대한 부당해고

효정재활병원 간병사들은 지난해 7월 울산지역연대노조에 가입했다. 간병사들은 병원에 교섭을 요구하고 집단으로 생리휴가를 쓰는 등 조합 활동을 시작했다. 병원은 9월, 6명을 무더기 해고했고, 노조는 부당해고 철회와 체불임금 지급을 요구하며 투쟁을 벌였다. 매주 한번 병원 앞에서 집회가 열렸다. 처음 6명이 외롭게 진



행하던 집회는 날이 갈수록 대오가 불어나 100명을 넘겼다. 해가 바뀌고 부산지방 노동위원회가 부당해고 구제신청을 받아들여 원직복직 명령이 내려졌다. 그러나 올해 1월 16일 복직 출근한 조합원들은 1월 22일 또다시 정직 3개월이라는 무더기 징계를 받았다. 정직 기간 동안 병원은 한명씩 계약해지를 통보했다.

조합원들은 또다시 복직투쟁을 벌어나갔다. 노조는 6월 16일부터 대곡댐 입구에서 천막농성에 들어갔고 8월 22일부터 병원 원무실 로비를 점거, 11월 8일까지 농성을 벌였다. 8월 29일 중앙노동위원회의 복직 판결이 내려졌지만 복직은 이뤄지지 않았고, 10월 18일 효정재활병원지부 조합원들과 함께 병원 로비 점거농성을 벌여온 김덕상 울산지역연대노조 위원장이 구속됐다. 10월 25일에는 병원 안에서 간병인과 환자들에게 홍보물을 배포하던 서지원 울산지역연대노조 효정재활병원지부장이 병원측 관리자들에 밀려 바닥에 머리를 부딪히는 사고를 당했다. 서지원 지부장은 뇌진탕 증세를 보여 119로 인근 병원에 긴급 후송됐고, 한달 동안 입원 치료를 받았다.

‘동향원대책위’는 “효정재활병원이 연간 35억원 이상의 막대한 수익으로 운영되고 있는데도 간병사들을 추가고용 없이 무더기 해고시키는 바람에 실제 환자의 목욕이나 생활보조를 자체 고용된 간병사를 통해 할 수 없는 상황”이라며 “자원봉사자가 없다면 무더운 한여름에도 환자들이 월 1회 목욕조차 하기 힘든 형편”이라고 밝혔다.

동향원 시설비리 척결, 시민사회단체가 나섰다

지난 10월 23일 생활재활교사 이숙자씨와 울산인권운동연대는 국가인권위원회에 진정서를 제출했다. 진정인들은 “동향원측이 생활교사가 부족하다는 이유로 여성생활인에게 겹옷만 입히게 해 요로감염 및 질염에 노출돼 있고, 남성생활인 역시 목욕을 위해 이동할 때 옷을 걸치지 못하게 해 심한 성적수치심을 일으키고 있다”고 폭로했다. 또 장애수당을 비롯해 생활인에게 지급되는 작업수당을 본인이 아닌 사무실에서 일괄 관리하고 있어 정작 본인에게 임금이 제대로 지급되는지 어떻게 사용되는지 당사자는 전혀 모르고 있다고 지적했다. 국가인권위원회는 11월 29~30일 동향원에 대한 1차 방문조사를 실시하고 12월 11~13일 2차 심층조사를 실시했다.

인권위 조사관은 이번 조사 이후 동향원 4개 시설 전체에 대한 직권조사를 국가인권위원회에 상정할 예정인 것으로 알려졌다.

지난 11월 20일 ‘동향원시설비리척결부산울산대책위원회’는 부산시청 앞에서 기자회견을 열고 동향원에 대한 특별감사를 촉구했다. 11월 22일과 24일 부산시에 대한 부산시의회의 행정사무감사에서 시의원들은 동향원에 대한 특별감사를 요구했고, 피감 기관에서는 “시장의 특별지시가 있었다” “요청이 있으면 특감을 실시하겠다”고 언급한 것으로 전해졌다.

‘동향원대책위’는 12월 3일 국가인권위원회와 장애인차별철폐연대 사무실을 방문하고, 5일에는 울산인권운동연대 주최로 에바다학교 권오일 교감의 강연회를 실시했다. 대책위는 11일 회의를 통해 동향원 시설비리에 대한 사회 여론화와 형사고발 등과 함께 동향원 법인의 민주화를 중장기 활동방향으로 정했다. 또 부산시의회 폐회 이전에 부산시장 면담을 추진하고 부산시청 앞 집회를 열어 특별감사를 촉구하기로 했다.

아울러 생활교사 불법 변칙운영과 동원직업재활원 기저귀공장 불법 용도변경 등에 대해 동향원에 대한 형사고발을 준비하고, 부산시에 대해서도 관리감독의 책임을 물어 형사고발을 추진키로 했다. 대책위는 또 매주 수요일 동향원 정문 앞에서 열리는 ‘간병사 복직과 동향원 시설비리 척결을 위한 집회’에 결합하기로 결의를 모았다.

4. 양지마을 사건(양지원) : 1998년 노숙자를 불법 감금한 사건. 98년 7월 당시 민변·천주교인권위·인권운동사랑방이 조사해 밝혀낸 바에 따르면, 수용자들은 적법한 절차 없이 수용돼 짧게는 4개월에서 길게는 9년까지 쇠창살이 설치된 방에서 강제 구금생활을 했다. 또 수용자들은 축구공·쇼핑백·자전거 등을 만드는 공장에서 월 1만원 가량의 낮은 임금을 받으며 강제노역을 당했다. 직원들은 강제로 수용자들이 작업수탁서에 무인을 찍도록 만들었고, 이에 불응하면 폭행을 가했다. 이밖에도 수용자들은 퇴소의사를 밝히거나 노역을 거부할 때도 이사장 및 직원들에 의해 상습적인 폭행을 당했다. 이러한 인권유린은 경찰과 구청 공무원들의 묵인 내지는 비호에 의해 은폐가 가능했다. 이 사건으로 인해 99년 2월 노재중 이사장 등 직원들



과 관련 공무원은 징역1년에서 4년까지의 징역형을 선고받았다. 그러나 당시 검찰 역시 공소단계에서 불법납치, 강제노역 관련 핵심죄목을 제외해 인권단체들로부터 미진하다는 평가를 받은 바 있다.

5.사랑의 기도원 : 2000년도에서 사건 발생

6.성림재단의 산하시설 : 2000년도에 발생. 연간 10억 원이 넘는 국고를 지원 받은 성림재단임. 12년 동안 무려 249명이 사망. 폭행 감금 횡령등의 의혹이 똑같이 제기.

-.이런 사건들에서처럼 알 수 있듯이 수용소 군도는 지금까지도 반복되고 있으며 과거형이 아니라 현재진행형이다.

## [부록 2]

### 형제복지원 대법원 판결문

대법원 1988.11. 8. 선고 88도1580

판결【건축법위반,외국환관리법위반,초지법위반,특수감금,특정경제범죄가중처벌법등에관한법률위반,폭력행위등처벌에관한법률위반】

[공1988.12.15.(837),1552]

판시사항

- [1] 포괄일죄에 있어서 범죄사실의 특정의 정도
- [2] 건축법상 건축물의 용도변경 행위의 의미
- [3] 외국환관리법 제17조 소정의 집중의무가 생기는 대외지급수단의 취득의 의미
- [4] 수용시설에 수용중인 부랑인들에 대한 감금행위가 형법 제20조의 정당행위에 해당되어 위법성이 조각된다고 한 사례(세칭 형제복지원사건)

재판요지

- [1] 포괄일죄에 있어서는 그 일죄의 일부를 구성하는 개개의 행위에 대하여 구체적으로 특정되지 아니하더라도 그 전체범행의 시기와 종기, 범행방법, 범행회수 또는 피해액의 합계 및 피해자나 상대방을 명시하면 이로써 그 범죄사실은 특정된다.
- [2] 건축법상의 건축물의 건축으로 보는 용도변경 행위는 동법 시행령 부표 각항 각호에 정하여진 용도에서 타용도로 변경하는 행위만이 아니라 타용도로 사용하는 행위까지 포함하고 그 변경에는 반드시 유형적인 변경을 수반하여야 하는 것이 아니다.
- [3] 외국환관리법 제17조 소정의 집중의무가 생기는 대외지급 수단의 취득은 그



대외지급수단을 사실상 지배하는 정도로서 충분하고 그 소유권이나 처분권의 취득을 요하는 것은 아니다.

[4] 수용시설에 수용중인 부랑인들의 야간도주를 방지하기 위하여 그 취침시간중 출입문을 안에서 시정조치한 행위가 형법 제20조의 정당행위에 해당되어 위법성이 조각된다고 한 사례

#### 원심판례

대구고등법원 1988.7.7. 88노144

#### 참조판례

1984.9.25 선고 84도1581 판결 1986.7.8 선고 86도1865 판결 1987.8.18. 선고 87도1333 판결  
1982.4.13 선고 80도537 판결

#### 따름판례

대법원 1989. 5.23 선고 89도570 판결, 대법원 1990. 6.26 선고 90도833 판결, 대법원 1991. 3.27 선고 90도2860 판결, 대법원 1992. 9.14 선고 92도1532 판결, 대법원 1997. 6.27 선고 97도508 판결, 대법원 1997. 9.12 선고 97도1706 판결, 대법원 1997.12.26 선고 97도2609 판결, 대법원 1999.11.12 선고 99도2934 판결, 대법원 2000.10.27 선고 2000도3082 판결, 대법원 2002. 6.20 선고 2002도807 판결

#### 참조법령

형사소송법 제254조 제4항: 건축법 제48조: 건축법시행령 제2조 제1항,제99조 제1항: 외국환관리법 제17조:  
형법 제20조,제278조

#### 전 문

1988.11.8.. 88도1580 건축법위반,외국환관리법위반,초지법위반,특수감금,특정경제범죄가중처

【벌등에관한법률위반,폭력행위등처벌에관한법률위반

#### 【전 문】

【피 고 인】 박인근 외 1인

【상 고 인】 피고인들

【변 호 인】 변호사 이영수

【환송판결】 대법원 1988.3.8. 선고 87도2671 판결

【원심판결】 대구고등법원 1988.7.7. 선고 88노144 판결

【주 문】 원심판결을 파기하고 사건을 대구고등법원으로 환송한다.

【이 유】 피고인과 변호인의 상고이유를 함께 판단한다.

1. 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령)에 대한 논지에 관하여 본다.

(1) 원심판결에 의하면, 원심은 그 판시 기간동안의 횡령행위를 모두 포괄1죄로 의율하고 피고인 박인근이 형제복지원에 대한 국고 및 시비보조금 등에서 그 개인의 사적인 용도로 인출하여 사용한 금액에서 동 피고인의 개인재산으로 형제복지원의 운영비로 지출한 금액을 공제한 금액을 횡령액으로 판시하였는 바, 포괄1죄에 있어서는 그 1죄의 일부를 구성하는 개개의 행위에 대하여 구체적으로 특정되지 아니하더라도 그 전체범행의 시기와 종기, 범행방법,범행회수 또는 피해액의 합계 및 피해자나 상대방을 명시하면 이로써 그 범죄사실은 특정되는 것이므로 (당원 1984.9.25. 선고 84도1581 판결 참조) 이러한 기준에서 판시 횡령의 범죄사실을 기록에 비추어 살펴보면 그것이 특정되지 아니하였다고는 볼 수 없으므로



이 점을 지적하는 논지는 이유없다.

(2) 원심판결에 의하면, 원심은 그 조사, 채택한 증거에 의하여, 피고인 박인근은 부산직할시 북구청으로부터 형제복지원 및 형제정신요양원(사회복지법인 형제복지원이 부랑인 수용보호시설인 형제복지원과 정신질환자 요양시설인 형제정신요양원을 설치 운영하고 있다)에 대한 1985년도 및 1986년도분 국고 및 시비보조금을 한국상업은행 구포지점의 동 피고인 명의 및 같은 지점 형제정신요양원 명의로 각 입금받아 이를 업무상 보관하던 중(그 금액은 합계 금 3,891,314,900원이다) 그 중에서 동 피고인의 개인용도로 수차에 걸쳐서 합계금 681,780,000원을 인출사용하였는 바(이 점은 동 피고인도 시인하고 있다), 위 인출사용한 금액 중 금 241,685,770원은 동 피고인의 주장과 같이 자기의 사재를 위 형제복지원의 운영을 위하여 투입하였다가 회수한 것이 아닌가 하는 의심이 가므로 그 금액을 공제한 나머지 금 440,094,230원에 대하여 이를 횡령하였다고 인정하면서 동 피고인의 위 인정의 비용 이외에도 금 10억원 이상의 사재를 투입하였으니 동액상당을 회수하여야 한다는 주장은 이를 인정할 충분한 자료가 없어(위 형제복지원의 경리장부는 그 기재의 지출액을 인정할 자료가 없어서 진실성이 인정되지 아니하고 그 기재가 진실한 것으로 보더라도 원심감정인 작성의 감정서 기재에 의하면 위 형제정신요양원의 경우에는 차용금 전액이 반환되었고, 위 형제복지원의 경우에는 1985년과 1986년에 걸쳐 금 14,230,900원의 차용금만이 미변제로 되어 있을 뿐인 사실 등이 엿보인다) 동 피고인이 위 주장을 받아들일 수 없다고 판단하고 있는바, 기록에 비추어 원심의 위 사실인정과 판단을 살펴보면 이는 정당한 조치로 수공이 가고 거기에 채증법칙위배로 인한 사실오인 또는 횡령에 관한 법리오해의 위법이 없다. 논지는 이유 없다.

## 2. 건축법위반에 대한 논지에 관하여 본다.

건축법상의 건축물의 건축으로 보는 용도변경행위는 동법시행령 부표 각항 각호에 정하여진 용도에서 타용도로 변경하는 행위만이 아니라 타용도로 사용하는 행위까지 포함하고 그 변경에는 반드시 유형적인 변경을 수반하여야만 하는 것이

아니라고 함이 당원의 견해이다(당원 1986.7.8. 선고 86도1865 판결; 1987.8.18. 선고 87도1333 판결 등).

그런데 원심은 제1심 및 환송전후 원심이 조사채택한 증거에 의하여 이 사건 각 건물이 위치한 구역은 건축법 제5조 제1항 소정의 "기타 구역"으로서 피고인 박인근이 당국의 허가없이 원심이 일부유지하고 있는 제1심판시의 측사용도 202.93제곱미터를 식당으로 사용함으로써 위 건물에 대한 용도를 변경하였다고 판시하고 있는바, 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위 조치는 옳게 수공이 가고 논지는 용도변경의 개념을 독자적으로 해석하여 구조를 개조하는 등 유형적인 변경을 가하여야만 용도변경이 된다는 전제에서 원심판결을 탓하는 것이므로 채용할 수 없다.

## 3. 초지법위반에 대한 논지에 관하여 본다.

기록에 의하여 환송후 원심이 행한 현장검증결과에 의하면 판시 초지전용사실을 인정하기에는 부족하다고 보겠으나 위 현장검증은 범행당시로부터 상당한 기간이 경과한 후에 시행한 것으로서 원심이 이를 채용하지도 아니하고 있고, 한편 원심이 유지하고 있는 제1심판결 거시의 증거들을 기록에 비추어 살펴보면 그 판시의 범죄사실을 인정하기에 충분하고 거기에 채증법칙위배로 인한 사실오인 또는 초지의 무단전용에 관한 법리오해의 위법이 없다. 논지는 이유없다.

## 4. 외국환관리법위반에 대한 논지에 관하여 본다.

외국환관리법 제17조 소정의 집중의무가 생기는 대외지급수단의 취득은 그 대외지급수단을 사실상 지배하는 정도로서 충분하고 그 소유권이나 처분권의 취득을 요하는 것은 아니라고 할 것인 바(당원 1982.4.13. 선고 80도537 판결 참조), 원심판결 및 원심이 유지하고 있는 제1심판결 거시의 증거를 기록에 비추어 살펴보면 그 판시의 범죄사실을 충분히 인정할 수 있고(동 피고인도 원심법정에서 공소의 정금열로부터 1987.1.4. 전화로 이 사건 일화의 예탁등 처분을 위임받았으나 상 피고인 김돈영으로부터 위 일화를 예치하고 나면 쉽게 찾을 수 없다는 말을 듣고



이를 예치하지 아니하였다고 진술하고 있다)

외국환관리규정 제6조의1 제1항에 의한 외국화폐의 집중의무기간은 10일인데 피고인 박인근이 이 사건으로 인하여 구속된 것은 1987.1.17.이니 이 당시에는 이미 그 집중의무기간이 도과되었음이 명백하여 위 구속 때문에 집중의무기간내에 이 사건 일화를 매각 또는 예치할 기대가능성이 없었다는 취지의 주장은 성립될 수 없고, 동 피고인은 외화의 집중의무 및 기간을 알지 못하였으니 위법성의 인식이 없었다고 주장하나 기록에 비추어 보아도 이에 정당한 이유가 있었다고는 인정되지 아니한다. 논지는 이유없다.

5. 원심은 임의성없는 검사작성의 각 피의자신문조서 및 신빙성 없는 증언 등을 채용하여 사실을 오인하였다는 피고인 박인근의 논지에 관하여 본다.

기록에 비추어 살펴보면, 동 피고인 및 제1심 상피고인들에 대한 검사작성의 각 피의자신문조서는 그들의 공판기일에서의 진술에 의하여 그 진정성립이 인정되고 임의성 없는 진술이라고 의심할 만한사유가 엿보이지 아니하며 원심판결 및 제1심판결이 유죄인정의 증거로 거시한 증거들의 조사와 채택과정을 검토하여 보아도 채증법칙을 위배하여 사실을 오인하였다고 볼 만한 잘못을 찾아볼 수 없으니 논지는 이유없다.

6. 특수감금부분에 대한 논지에 관하여 본다.

이 점에 관한 당원의 환송판결은, 환송전 원심이 피고인들에 대한 특수감금 공소사실에 대하여 이 사건에서 문제가 된 울주군 청량면 삼정리 소재 울주작업장(사단법인 형제복지원에 수용의뢰된 부랑인들이 자동차운전 교습소를 만들기 위하여 작업을 하던 곳으로 그곳에는 작업에 종사하는 부랑인들을 수용하기 위한 기숙사 시설이 갖추어져 있다)은 위 형제복지원이 부랑인 선도보호를 위하여 설치 운영하는 사회복지시설의 일부라고 전제한 다음 위 형제복지원의 시설장 및 총무직에 있는 피고인들이 생활보호법 등 관계법령과 부산직할시 재생원조례, 내무부훈령 제410호 등 관계규정에 근거하여 부산직할시장으로부터 위 형제복지원에 적법히 수용의뢰된 부랑인들을 형제복지원의 적법한 복지시설의 일부인 위 울주작업장에

수용하여 작업을 시키고 이들이 작업장밖으로 도망하지 못하도록 경비경계를 철저히 행한조처는 법령에 근거한 정당한 직무수행행위로서 위법성이 조각되어 감금죄가 성립되지 아니한다 하면서도 다만 위 울주작업장의 기숙사창문과 출입문에는 철창시설이 되어 있으니 피고인들이 부랑인들을 야간에 이처럼 철창시설이 되어 있는 숙소에 가두어 취침하도록 하고 취침시간인 밤 10시부터 이튿날 아침 6시까지 출입문을 밖에서 시정한 행위는 그것이 비록 수용자들의 야간도주를 방지하기 위한 조치였다고 하더라도 이는 수용행위를 벗어난 것이라고 하여 감금죄를 구성한다고 판시하였음에 대하여, 위 울주작업장이 부랑인 선도 보호를 목적으로 하는 위 형제복지원의 적법한 복지시설의 일부라면 피고인들이 이 사건 피해자들을 위 울주작업장에 수용한 조처는 법령에 근거한 정당한 직무수행행위라 할 것이고 피고인들이 이들을 야간에 위 울주작업장의 숙박시설인 기숙사에 취침토록 조치한 후 취침 중 그들의 야간도주를 방지하기 위하여 그 출입문을 시정 조치한 것은 특별한 사정이 없는 한 형사상의 감금죄를 구성한다고 볼 수 없는데 원심은 이 사건 피해자들이 위 관계법령에 근거하여 부산직할시장으로부터 위 형제복지원에 위탁된 부랑인들이고, 또한 형제복지원의 적법한 복지시설의 일부라고 하면서도 피고인들이 위 피해자들을 야간에 위 기숙사에 취침토록 하고 취침 중 도주하지 못하도록 그 출입문을 시정한 것이 형사상의 감금죄를 구성한다고 판단한 것은 감금죄 및 형법 제20조에 규정된 정당행위의 법리를 오해한 잘못을 저질렀다고 판시한 것이었다.

이에 환송 후 원심은 새로 증거조사를 거친 다음 그 증거들에 의하여 피고인들이 위 부랑인들을 수용한 위 울주작업장은 형제복지원이 운전직업 보도시설을 이전시키기 위하여 당국에 초지전용허가 신청을 한 단계에서 당국의 시설이전허가가 되지 아니한 상태에 있었고, 복지시설로서의 설치기준을 갖추지 아니하여 적법한 수용시설의 일부라고 할 수 없다고 인정하면서 피고인들이 법령에 의하여 허가받은 적법한 사회복지시설이 아닌 다른 장소에 수용자들을 수용하고 그들의 의사에 반하여 강제노역을 시키면서 그곳으로부터 이탈하는 행동의 자유를 박탈하였다면 이는 법령에 의한 적법한 수용보호라 할수 없으니 감금죄를 구성한다고 판단하였다.



그러나 기록에 비추어 환송 후 원심이 적법하게 조사하여 채택한 증거들, 특히 부산직할시 복구청장에 대한 사실조회결과(회신문 및 첨부된 관계서류)와 증인 박갑술의 증언을 종합하면 사회복지법인 형제복지원은 부산직할시의 과도한 부랑인 수용요구로 인하여 위 형제복지원(소재지:부산 북구 주례 2동 산 18)시설만으로는 이를 수용하기에 감당하기 어렵게 되었고, 이에 허가관청인 부산직할시의 시설일부 이전 및 확장권유에 따라 울주작업부지를 매수하게 되었을 뿐 아니라 부산직할시장은 복지시설의 건립을 위한 전제로 위 부지에 대한 초지전용허가가 추천을 보건사회부장관에게 요청하여 동 장관은 1986.5.20 그 추천서의 발급을 부산직할시장에게 통보하기에 이르렀으며 한편 형제복지원은 부랑인수용시설의 협소한 등을 해소하기 위하여 위 울주작업장으로 직업보도사업일부를 이전한다는 이전계획서를 1986.5.19. 관할관청인 부산직할시 복구청에 접수 시켰고, 동 복구청은 위 이전계획서를 부산직할시장에게 전달하였으며, 부산직할시장은 같은 해 7.7. 경상남도지사 및 울주 군수에게 위 사업계획서, 법인기본재산현황, 보건사회부장관의 초지전용허가추천서 등을 첨부하여 사회복지법인 형제복지원의 기본재산인 울주군 청량면 삼정리 산 97의3 필지상에 별첨과 같은 운전교육장과 코스장, 피교육자의 수용시설 및 후생복지시설을 건립코져 하오니 적극 협조하여 달라는 공문까지 발송하였고, 형제복지원은 위 이전계획에 기초하여 1986.11.8. 복구청에 1987년도 부랑인시설 기능보강사업비 계획서를 제출하여 국고 및 지방비 각 50퍼센트의 비율로 176,230천원의 예산까지 책정된 사실, 이 사건 피해자들은 원심판시의 관계법령에 근거하여 부산직할시장으로부터 적법한 사회복지시설인 위 형제복지원에 위탁된 부랑인들이고 동인들을 울주작업장의 기숙사에 밤 10시부터 익일아침 6시까지 취침시킴에 있어서 그 취침 중에 피고인들이 위 부랑인들에 대하여 특별히 어떠한 가혹행위를 가하였다고 볼 사정이 엇보이지 아니하고 단지취침중 도주하지 못하도록 철창시설이 되어 있는 출입문을 안에서 시정하여 이곳에 취침케 한 사실(기숙사의 창문도 철창시설이 되어 있다) 등이 인정 되고, 위 사실조회 회신결과를 정사하여 보아도 위 울주작업장으로서의 시설이전이 불허가되었음을 엇볼 자료를 찾아볼 수 없다.

위와 같은 사실관계에 기초하여 살펴보면 울주작업장의 시설은 본래 적법한 사회

복지시설인 형제복지원의 허가권자인 부산직할시장의 승인과 지원 아래 추진하였고 동 시장은 관할 울주 군수에게 형제복지원이 울주작업장에 피교육자의 수용시설 및 후생복지시설을 건립하는 일에 적극 협조해 줄 것을 지시하였으며 이에 대한 사업예산으로 국고 및 지방비 예산까지 책정하였으니 울주작업장의 이 사건 시설은 적법한 형제복지원의 수용시설의 일부가 아니라고는 단정할 수 없다. 뿐만 아니라 위의 사실관계와 형제복지원의 시설장 및 총무직에 있는 피고인들이 수용 중인 피해자들의 야간도주를 방지하기 위하여 그 취침시간 중(주간 중의 작업을 시키며 수용한 행위에 관하여는 이미 무죄로 확정되었다) 위와 같은 방법으로 조치한 것은 그 행위에 이른 과정과 목적, 수단 및 행위자의 의사 등 제반사정에 비추어 사회적 상당성이 인정되는 행위라고 못 볼 바 아니어서 형법 제20조에 의하여 그 위법성이 조각된다고 할 것이다.

따라서 이와 다른 견해로서 피고인들을 특수감금죄로 처단한 원심의 조치는 감금죄를 의율함에 있어서 형법 제20조의 정당행위에 관한 법리를 오해하여 판결결과에 영향을 미친 위법을 저질렀다 할 것이니 이 점을 지적하는 논지는 이유 있다.

피고인 박인근의 특수감금죄는 다른 수개의 죄들과 실체적 경합관계에 있으므로 다른 범죄에 대한 논지가 위와 같이 이유 없다 하더라도 그 전부의 파기를 면할 수 없다.

그러므로 원심판결을 파기하고, 이 사건을 원심인 대구고등법원에 환송하기로 하여 관여법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김용준(재판장) 윤관 김상원



### [부록 3]

#### 형제복지원 사건 검찰 논고(요지)

출처 : 동아일보 1987. 6. 10

##### 형제복지원 사건 검찰 논고(요지)

피고인들의 이 사건 범행을 신체의 자유에 기초한 자유민주질서를 규정한 헌법에 대한 도전으로 파악하면서 다음과 같이 검찰관 의견을 개진 한다.

##### 박인근 피고인의 정상

△ 피고인이 수용자들의 급식비를 착복, 수용자들이 극도의 영양실조에 시달리다가 의료혜택을 제대로 받지 못한 채 죽어가게 한 사실만으로 피고인은 이미 인간 이기를 포기한 자이다.

△ 피고인은 이 사건 관련 울산작업장 부지를 거액의 사재를 들여 매입해 형제복지원에 기증했다면서 사재를 털어 부랑인 복지사업에 전념하는 듯한 언동을 해왔다. 그러나 보조금 8천 2백만원을 착복해 부지를 매입하기도 했고 84년에는 농협 범일동 지점에서 형제복지원을 연대 보증인으로 내세워 1억원을 대출받아 당을 구입한 뒤 85년에 보조금으로 상환했다.

△ 피고인은 상업중학 4년을 중퇴한 뒤 육군상사로 복무하다가 전역한 이래 부랑인 사업에 전념해 온 자로 원래부터 거액의 재산을 가지고 있었다는 입증자료가 없다. 그런데도 현재는 수십억원의 재산을 소유하고 있을 뿐만 아니라 고급아파트, 골프회원권, 콘도미니엄 등을 소유하기에 이른 것은 저간의 사정을 넉넉히 짐작할 수 있게 한다.



△ 피고인은 수용자들에 대해 어떤 폭력도 행사하지 못하도록 해왔다고 주장한다. 그러나 이충렬 피고인이 김계원을 구타해 사망하게 된 사실을 즉각 보고 받고서는 이 피고인에게 아무런 징계조치도 취하지 않다가 이 피고인이 울산작업장을 허락 없이 운영해왔다는 사실에 대해서는 본격한 나머지 이 피고인에 대해 가혹한 징계조치와 구타를 한 사실이 있다. 피고인이 어떤 방식으로 형제복지원을 운영해왔는지를 알 수 있게 하는 것이다. 성태은 피고인과 울산 작업소소대장 김득부는 실현전과가 각각 8회와 9회에 이르는 등 피고인이 울산작업장의 대장, 소대장을 임명함에 있어서는 주로 전과가 다수 있고 난폭한 자들을 임명했다는 점도 감과되어서는 안 될 부분이다.

△ 피고인은 전혀 반성의 빛을 보이지 않고 있다. 이 사건 관련 초지법 위반, 건축법 위반, 외국환관리법 위반에 대해서도 이유 없는 변명으로 일관하고 있다. 이것은 피고인이 유기 등 각종 죄명으로 입건된 전력이 7회에 이르는 것과 결코 무관하지 않다고 볼 수 있다.

△ 피고인이 훈장을 받았거나 오랜 세월동안 부랑인 사업에 종사했다는 사실도 정상 참작의 사유가 되지 않는다고 본다. 부랑인 사업에 오래 종사한 것은 피고인 자신이 밑바닥 인생에서 입신하고 치부하는 수단이었기 때문이다.

### 결론

이 사건은 피고인들과 같은 독버섯이 국가나 사회복지사업의 그늘아래 기생하게 된 것은 이 시대를 사는 우리들이 사회복지사업에 무관심했고 이 시대의 소외된 사람들에 대해 눈을 감은 탓이 아닌가 여겨져 본 검찰관 역시 유감스러운 마음을 금할 수 없다. 그러나 사회 일반의 무관심을 틈타 관계행정기관의 신뢰를 배반하고 사회가 가족처럼 보호해야 할 수용자들을 짓밟고서 갖은 비리를 자행하고 축재를 감해 해온 피고인들에 대해서는 일벌백계의 엄벌이 마땅하다. 같은 사태의 재발방지와 사회복지사업의 새 질서 형성을 위해서도 엄벌해야 한다.

### [참고자료 4]

## 사회복지법인 형제복지지원재단 특별점검 결과보고

### 요 약

#### 점검개요

- 기 간 : 2012. 8. 27. ~ 9. 7.(10일간)
- 대 상 : 사회복지법인 형제복지지원재단
- 점검방법 : 사회복지과·감사관실 합동점검
  - ▷ 차임금 및 기본재산 회계집행 분야 : 복지건강국(사회복지과)
  - ▷ 건축 및 행정 관리·감독 분야 : 감사관(실)

#### 점검결과 : 총 16건

- 고발 및 수사의뢰 : 6건 4,342백만원
  - 고 발 : 2건(무허가 장기차임, 기본재산 교회시설로 무허가 임대)
  - 수사의뢰 : 4건 4,342백만원(횡령 및 유용 의혹)
- 계 정 상 : 1건(시정 3,696백만원)
- 행 정 상 : 9건

#### 조치계획

- 각 처분요구 사안별 고발·수사의뢰(부산지검 동부지청) 및 시정조치 등
- 공무원 신분상 처분은 감사관실에서 별도조치



## - 목 차 -

I. 점검개요	1
II. 점검총평	2
III. 개별 지적사항	5
1. 법인 기본재산 매각대금 사용 부적정	5
2. 수익사업회계에서 개인적 용도로 지출	6
3. 수익사업회계의 지출 부적정	6
4. 장기차입금 허가조건 미이행 및 회계관리 소홀	7
5. 허가 없이 임의로 장기차입 실시	7
6. 회계장부 부실작성 및 외부 회계감사 미실시	7
7. 법인 기본재산 무료임대 부적정	8
8. 법인자산의 법인등기부 등기 부적정	8
9. 법인 목적사업 미이행	9
10. 법인 정관변경 절차 미이행	9
11. 사상온천 옥상 건축물 불법 증축	10
12. 건물 증축 공사 시 부당 공사분할 및 수의계약	10
IV. 향후 조치계획	11

## I. 점검개요

### 1. 점검개요

- 점검기간 : 2012. 8. 27.(월)~9. 7.(금) (10일간)
- 점검반 : 총괄(사회복지과장), 반장(법인시설관리담당) 등 9명
- 총괄 : 사회복지과장
- 반장 : 법인·시설관리 담당
- 반원
  - ┌ 사회복지과(3) : 법인·시설관리 담당자(3)
  - └ 감사관실(4) : 감사담당관실(2), 조사담당관실(2)
- 임무
  - ┌ 사회복지과 : 사회복지법인 및 수익사업(건축분야 제외)
  - └ 감사관실 : 행정업무처리 및 각종 공사 분야

### 2. 점검대상

- 대상법인 : 사회복지법인 형제복지지원재단
  - ▷ 대표자 : 박천광 ('75. 10. 28생)
  - ▷ 소재지 : 부산시 기장군 정관면 달산리 985-2
  - ▷ 설립일자 : '60. 7. 20. (기본재산 : 22,120백만원)
  - ▷ 운영시설 : 실로암의 집(중증장애인 요양시설)(정원80/현원47)
  - ※ 수익사업(사상온천, 사하 빅윌드레포츠, 사상온천 피부과학연구소 등)

### 3. 점검방법 : 복지건강국·감사관실 합동점검

- 법인점검 : 복지건강국(사회복지과)
- 내부감사 : 감사관실(감사담당관, 조사담당관)



## II. 점검총평

### 1. 점검배경 및 목적

○ 2005년부터 2007년 사이 실시된 형제복지지원재단의 수익사업부(사상 온천 등) 증축공사로 인하여 2005년부터 2009년 사이 부산광역시로부터 공사비 관련 명목으로 허가받은 차입금과 차입금 상환명목 등으로 허가받은 기본재산 처분허가 등과 관련하여 제기된 각종 의혹사항 등의 확인을 목적으로 2012. 8. 27.부터 같은 해 9. 7.까지 형제지원복지재단을 대상으로 점검을 실시함.

### 2. 점검방식 및 한계

○ 형제복지지원재단의 차입금, 기본재산의 처분과정과 사용내역 및 기타 회계집행의 적정성 분야에 대하여 점검

※ 건물증축에 따른 건축분야 및 행정기관의 관리감독의 적정성분야에 대하여는 전문성과 업무의 성격을 고려하여 우리 시 감사관실에서 점검함

○ 형제복지지원재단의 법인회계와 수익사업 분야 등에 대한 장부관리 부실 등으로 차입금 집행, 기본재산 처분과 각종 회계집행 확인을 위한 전반적인 확인·점검이 사실상 불가능하였으며, 이에 따라 주요 의혹사항 등에 대하여 집중점검을 한 결과 드러난 횡령 또는 유용혐의에 대하여는 수사의뢰하고 전반적인 회계장부의 부실에 대하여는 회계법인 등의 외부회계감사를 받도록 통보조치코자 함.

### 3. 주요 지적사항

#### ○ 기본재산 매각대금 개인적 사용

전 대표이사 박인근은 수익사업인 사상온천회계에서 사적인 용도로 입출금하면서 市로부터 기본재산처분허가를 받은 강서구 대저동 일대 토지 및 사하구 빅윌드레포츠를 각각 2009년 6월 2,146백만원, 2011년 12월 4,818백만원에 매각 후 매각대금에서 위 박인근 개인적 용도 및 사위소유 빌딩 상환금 지원 등으로 1,453백만원 사용하였고 처분허가 시 매각대금의 사용용도인 건축물 증축 및 차입금 상환 용도와 달리 3,696백만원을 사용하는 등 전반적으로 부적절하게 사용된 것으로 확인됨.

#### ○ 전반적인 회계장부 관리 부실 및 예산 부당 집행(지출)

또한 위 박인근은 사상온천 수익사업회계에서 장부상 잡지출 등의 비용 처리로 기재 후 실제로는 개인적인 용도와 사위(김현수)에게 지출하거나 사용내역을 확인할 수 없는 금액이 447백만여원 발견되었으며 개인적으로 운영하는 사하구 하단동 소재 한솔탕에 임의로 2억원을 지원함

아울러 위 법인이 운영하는 가장군 「실로암의 집」(장애인 생활시설)시설 내 건물에 위치한 동 법인의 부속 교회인 「실로암교회」에 위 수익사업부의 수익에서 구제사업 명목으로 600백만원을 지출하면서 실제로는 위 박인근 개인통장 등으로 입금된 것으로 확인

☞ 위 법인에서는 형식상 문제일 뿐 실제 구제사업으로 사용되었다고 주장



○ 장기차입금 회계관리 소홀 및 허가조건 미이행

2009. 4월 건물 증축공사 등의 명목으로 허가받은 118억원의 장기차입금과 관련하여 차입금 사용내역에 대한 각종 회계장부관리를 전반적으로 부실하게 관리하면서 보관중인 공사계약서를 기준으로 확인한 결과 총 공사비는 약 61억원인 것으로 나타났으며, 기타 법인 및 수익사업부의 일반 운영비로 41억여원을 지출한 것으로 추정, 나머지 1,640백만원에 대하여는 지출용도가 불투명한 것으로 확인됨.

○ 무허가 장기차입 및 건축공사 시행

2009. 4. 6. 장기차입금(118억원) 허가 이후 2회에 걸쳐 허가절차도 없이 추가로 447백만원을 차입하는가 하면 사상온천 노천수영장(5층)에는 무허가로 천장열개공사를 실시하는 등 전반적으로 불법·부당하게 집행하거나 부실하게 관리되고 있는 것으로 나타남.

○ 또한 부산광역시와 기장군의 차입금 및 기본재산 관련 허가와 관리·감독상에서도 미흡한 점이 확인됨.

☞ 등 관련 사항은 감사관실에서 별도 처리예정

Ⅲ. 개별 지적사항

1. 법인 기본재산 매각대금 사용 부적정

요약

- 법인이 기본재산 매각대금을 장기차입금 상환에 사용하여야 하나 개인적 용도로 1,453백만원을 사용하는 등 처분허가 조건대로 사용하지 않음

● 현황

사회복지법인 형제복지지원재단에서는 부산광역시로부터 각각 2005. 4. 21.과 2010. 7. 26. 강서구 대저1동 3066번지 등 8필지(17,642㎡, 이하 1차 재산)와 사하구 장림동 380-2번지(6,758㎡,빅월드 레포츠센터, 이하 2차 재산)에 대한 기본재산처분 허가를 받아 위 1차재산은 2009. 6월부터 9월까지 2,146,000천원에 매각하였고 위 2차 재산은 2011. 12. 30. 4,818,181천원에 매각하였다.

형제복지지원재단 기본재산 처분 후 사용내역

처분지번	처분 일시	규모 (㎡)	매각금액 (천원)	사용내역
계		24,400	6,964,181	
강서구 대저1동 3066 등 8필지	09.6.23 ~ 9.10	17,642	2,146,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사상온천 전출금, 611,589,960원</li> <li>- 법인운영비, 24,789,680원</li> <li>- 건물대리인(현)인원관리비용, 차용 370,856,712원</li> <li>- 사하(현)인원관리비용, 인건비, 지원 1,082,082,258원</li> <li>- 미확인 56,632,180원</li> </ul>
사하구 장림동 380-2	11.12.30	6,758	4,818,181	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새마을금고 대출금 1,000,000,000원</li> <li>- 전세보증금 750,000,000원</li> <li>- 사상온천 리모델링 800,000,000원</li> <li>- 잔금 2,268,181,000원</li> </ul>



## 2. 수익사업회계에서 개인적 용도로 지출

### 요약

- 사상은천 수익사업회계에서 전 대표이사 박인근 개인이 운영한 타시설(한솔탕)에 2억 원을 지급하고 장부상 잡지출 등으로 비용처리 하면서 실제로는 박인근 및 박인근의 사위(김현수)의 개인적 용도 등으로 합계 447,905천원 지출

### 현황

형제복지재단에서는 수익사업으로 부산 사상에 위치한 사상은천을 운영하면서 전 대표이사인 박인근은 위 수익사업 운영통장 등에서 수시로 자금을 인출금하며 운영하였다.

## 3. 수익사업회계의 지출 부적정

### 요약

- 수익사업의 수익으로 목적사업이 아닌 실로암교회 등에 구제사업 명목으로 708백만 원(제시 결산서 기준)을 지원하고 특히 구제사업비를 대표이사 및 특수관계자 명의 통장으로 관리하는 등 수익사업 회계 지출 부적정

### 현황

사회복지법인 형제복지지원재단에서는 정관상 목적사업으로 정신질환자 요양 시설 설치운영, 장애인 요양원 설치운영, 교호시설 설치 운영, 노인요양시설 설치 운영, 기타 목적달성에 필요한 부대사업으로 규정되어 있으며 수익사업으로는 부산 사상구 왜법동 소재 사상은천 등을 운영중에 있다.

## 4. 장기차입금 허가조건 미이행 및 회계관리 소홀

### 요약

- 장기차입금 118억 원에 대한 정확한 장부상 입출내역을 관리하지 아니하고 특히 16억여 원은 인출 후 사용용도가 불분명한 실정임

### 현황

사회복지법인 형제복지지원재단은 부산광역시로부터 2009. 4. 6. 118억 원에 대한 장기차입허가를 받았다.

## 5. 허가 없이 임의로 장기차입 실시

### 요약

- 법인은 「사회복지사업법」 제23조 제3항 2호에 의거 1년 이상 장기차입하려는 경우 허가를 받아야 하나 이를 이행하지 아니함

### 현황

사회복지법인 형제복지지원재단은 2009. 9. 30. 2억7백만원, 2009. 12. 31. 2억4천만 원을 2회에 걸쳐 부산시의 장기차입 허가 없이 (주)부산상호저축은행으로부터 장기로 차입하였다.

## 6. 회계장부 부실작성 및 외부 회계감사 미실시

### 요약

- 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 공인회계사 등에 의한 외부감사 적용 대상임에도 별도의 회계감사를 받지 아니하였음



● 연 황

사회복지법인 형제복지지원재단은 감정평가액기준으로 2012년 8월 현재 부산 사상구 패법동 소재 사상은천 등 합계 221억여 원의 기본재산이 있다.

7. 법인 기본재산 무료임대 부적정

요 약

- 법인이 기본재산을 임대하고자 하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 함에도 이를 이행하지 아니함

● 연 황

사회복지법인 형제복지지원재단에서는 중증장애인 요양시설인 실로암의 집 (부산시 기장군 정관면 곰내길 489번지) 내에 실로암교회(대표자 장기호)를 무료임대 해주고 있다.

8. 법인자산의 법인등기부 등기 부적정

요 약

- 법인의 총자산은 법인등기부에 등기하여야 함에도 ~~설립당시의 자산액의 1백 여만 원만을 등기~~

● 연 황

사회복지법인 형제복지지원재단은 부산 사상구 패법동 소재 사상은천(2011년 11월 감정기준 107억 원) 등의 기본재산을 소유하고 있다.

9. 법인 목적사업 미이행

요 약

- 법인의 목적사업 중 1년 이상 사업실적이 없는 경우에는 법인정관에 목적 사업을 삭제하고 정관을 변경하여야 하나 이를 이행하지 아니함

● 연 황

사회복지법인 형제복지지원재단 법인정관에 목적사업으로 정신질환자 요양시설 설치운영, 장애인요양원 설치운영, 교호시설 설치운영, 노인요양시설 설치운영, 기타 목적달성에 필요한 부대사업 등으로 규정하고 있다.

10. 법인 정관변경 절차 미이행

요 약

- 법인의 기본재산은 그 목록과 가액을 정관에 기재하여야 하고 기본재산 처분허가를 받은 경우에도 기본재산 처분 후에는 변경된 기본재산으로 정관을 변경하여야 함에도 이를 이행하지 아니함

● 연 황

사회복지법인 형제복지지원재단에서는 점검일 현재 법인 정관에 실제 보유중인 기본재산목록을 첨부하지 아니하였으며 2006. 12. 7. 법인 기본재산인 경북 경주시 양남면 상라리 214번지 외 1곳(규모 87,339㎡, 평가액 183,411천원)등 2006년 이후 총 3회에 걸쳐 주무관청으로부터 기본재산 처분허가를 받았다.



## 11. 사상온천 옥상 건축물 불법 증축

### 요약

- 사상온천의 5층 노천수영장에 건축허가 없이 천막구조의 지붕을 설치함

### 현황

사회복지법인 형제복지지원재단의 수익사업체인 사상온천 5층 노천수영장에 2012. 6월 약1,036㎡의 2층 천막구조의 지붕을 설치하였다.

## 12. 건물 증축 공사 시 부당 공사분할 및 수의계약

### 요약

- 수익사업체인 사상온천과 빅윌드레포츠의 리모델링 공사 등 추정가격 2억원 이상의 공사를 수의계약으로 시행함

### 현황

사회복지법인 형제복지지원재단의 수익사업체인 사상온천과 빅윌드레포츠의 리모델링 공사 등 각종공사를 2005년 4월부터 2007년 1월까지 하였다.

## IV. 향후 조치계획

### 1. 지적사항별 처분요구내역

구분	내 용	처분 절차	
고발 및 수사의뢰	1. 법인 기본재산 매각대금 사용 부적정 (1,453,038천원)	관할 부산지방검찰청 등부지정 수사의뢰	
	2. 수익사업회계에서 개인적 용도로 지출 (647,905천원)		
	3. 수익사업회계의 지출 부적정 (600,992천원)		
	4. 장기차입금 허가조건 미이행 및 회계관리 소홀 미 이행(1,640,078천원)		
	5. 허가 없이 임의로 장기차입 실시	관할 부산지방검찰청 등부지정 고발	
	7. 법인 기본재산 무료임대 부적정		
	재정상 조치		1. 법인 기본재산 매각대금 사용 부적정 (3,696,000천원)
명정상 조치	2. 수익사업회계에서 개인적 용도로 지출	사회복지법인 형제복지지원재단 시정조치	
	4. 장기차입금 허가조건 미이행 및 회계관리 소홀 미 이행		
	6. 회계장부 부실작성 및 외부 회계감사 미실시		
	7. 법인 기본재산 무료임대 부적정		
	8. 법인자산의 법인동기부 동기 부적정		
	9. 법인 목적사업 미이행		
	10. 법인 정관변경 절차 미이행		
	12. 건물 증축 공사 시 부당 공사분할 및 수의계약		
	11. 사상온천 옥상 건축물 불법 용도변경		사상구에 조치 통보



■ 발행일 2013. 3. 22(금)


■ 발행처

■ 공동주관

민주주의법학연구회, 언론개혁시민연대, 장애와인권발바닥행동, 전국장애인차별철폐연대, 탈시설정책위원회

■ 공동주최

국회의원 김용익(민주통합당), 국회의원 서기호(진보정의당), 국회의원 진선미(민주통합당)

■ 후 원 :  4.9 장애와평화재단  
The April 9th Disability & Peace Foundation

주소: [장애와인권발바닥행동]서울시 영등포구 당산동3가 395-25 한얼빌딩 3층  
문의: 장애와인권발바닥행동 02-795-0394 , <http://footact.org>



@Nomadchang

형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족) 모임 기자회견문

"국가에게 짓밟힌 삶, 우리 사람다운 삶으로 돌아가려 합니다"

우리는 형제복지원 피해 생존자들입니다. 우리 지옥 같은 형제복지원에서 살아남은 이들과, 돌아가신 분들과 그 유가족, 그리고 실종자들도 우리와 같은 맘으로 함께 하고 있다고 생각합니다.

28년이 흘렀지만 '형제복지원'의 고통은 계속 진행형입니다. 우리 인간이 아닌 쓰레기 취급을 받았고 국가의 '사회정화' 명목으로 청소됐습니다. 우리 '형제복지원'에 갇혀서 갖은 폭력과 인권유린을 당했습니다. 그리고 우리 아직도 '형제복지원'이란 지옥이 남긴 상처 속에서 신음하고 있습니다.

시민 여러분은 형제복지원 사건이라 하면 흔히들 '아, 또 도가니 사건 같은 건가' 하는 반응을 보입니다. 하지만 형제복지원은 '복지 시설'이라기보다는 '강제수용소'에 가까웠습니다. 소위 '부랑아 단속, 사회 정화'라는 이름하에 국가가 조직적으로 저지른 '국가 범죄'이지, 한 시설 운영자의 비리 차원에 그치는 단순 사건이 아니란 말입니다.

우릴 가두고 인권 유린했던 '형제복지원' 사건의 진상은 이렇습니다. 3천 명이 넘는 사람들이 법이라 할 수도 없는 '내무부훈령 410호'에 의해 끌려가 강제노역과 매질, 성폭행, 굶주림과 추위에 시달렸습니다. 5백 명이 넘는 사람들이 그런 탓에 죽었습니다. 1987년에 사건이 1차로 폭로됐지만 사회 정화를 명목으로 그런 일을 적극적으로 조장하고 비호했던 정권은 시설장을 싸고돌았고, 28년이 지난 지금도 가해자들은 건재합니다. 시설 운영자의 권력은 세습되어 굳건하고, 그를 비호하고 부추겼던 국가권력의 범죄는 규명되지도 처벌되지도 않았습니다. 그들이 챙긴 엄청난 경제적 이익도 여전히 그들의 곳간 안에 있습니다. 반면 유린당한 삶의 상처로 피해자들은 여전히 앓고 있습니다.

이런 이유로 우리가 모였습니다. 우리들, '형제복지원 피해 생존자(실종자, 유가족) 모임'은 우리가 겪은 지옥의 얘기를 계속하려 합니다. 왜 그런 일이 벌어졌는지에 대한 철저한 진상규명을 요구합니다. 그리고 국가의 진심어린 사과와 우리 삶의 회복을 위한 노력을 요구합니다.

이에 우리는 국가에 묻습니다. 우리는 적어도, '왜' 그리고 '무엇' 때문에 우리가 갇혀야 했던 것인지를 알고 싶습니다. 우리가 겪은 고통의 시간을 물어버리지 말기를 요구합니다.

- 사회정화사업이란 무엇이었나? 내무부훈령410호는 무엇이었나? 왜 시설에 사람들을 가두게 하였는가?
- 형제복지원 수사과정은 어떤 식으로 왜곡되고 은폐됐나?
- 형제복지원 폐쇄할 때 어떤 이유로 어떻게 하였는가? 수용자들을 어떻게 처리했나?
- 왜 형제복지원 원장인 박인근에게 국가는 아무런 추징을 하지 않았나?
- 형제복지원에 갇혀있던 이들은 지금 현재 어떻게 살고 있나?



이에 우리는 국가에 요구합니다.

- 당장 명확하게 형제복지원 사건 진상 규명 하라.
- 진상규명특별법은 복지부 말고 안행부 차원에서 다뤄라.
- 인권유린에 여야가 따로 없다. 국회는 조속히 진상 규명에 나서라.
- 조속한 진상규명, 진심어린 사과로 형제복지원 인권 피해자들의 명예를 회복하라.
- 형제복지원 피해자들의 삶의 회복을 위한 모든 조치를 취하라.

2014년 4월 8일 형제복지원 피해 생존자(실종자, 유가족) 모임



형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족) 모임 기자회견문

" 국가에 의해 버려졌던 삶, 사람에서 짐승으로, 짐승에서 사람으로 다시 돌아가려 합니다"

형제복지원 사건은 내무부훈령 제410호에 의거 '사회정화' 명목의 국가 정책에 의거, 선량한 시민을 부랑아로 둔갑시켜, 국가 및 각 기관과 복지시설이 결탁하여 인권유린을 자행하고, 1987년 당시 문제가 되자 사건을 축소 은폐하여, 흐지부지 처리한 사건으로 우리 형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족)들은 28년간 고통 속에서 사회의 냉대와 두려움, 배움의 기회조차 없는 현실 속에서 지금까지 살아남았습니다. 우리는 거리에서 깨끗이 청소되었습니다. 우리는 명백히 국가에 의해 인간 청소가 자행되었음을 밝히고자 합니다. 경찰과 각 공무원들에 의해 인간쓰레기가 되어 형제복지원에 갇혔고, 그 안에서 그리고 그 밖에서 인간이 아닌 지독하게 폭력과 인권유린으로 차마 말할 수 없는 짐승의 삶을 살았고, 여전히 짐승의 삶을 살고 있습니다.

우리 형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족) 모임 은 내무부훈령 제410호에 근거한 국가사업 중하나인 사회정화사업에 의해 인간청소가 자행되고 국가, 경찰과 각 공무원들에 의해 인간쓰레기가 되어간 이들이 지금 현 시대에 인간쓰레기가 아닌 우리도 사람이다 우리도 인권이 있는 사람이다 라는것을 알리기 위해 한 사람 한 사람의 피해 생존자들이 모여 형제복지원 피해 생존자( 실종자, 유가족)모임의 발대식을 알리고자 합니다. 우리 형제복지원 피해 생존자 모임 은 이 형제복지원 사건이 조속히 진상규명될때까지 우리는 끝까지 지옥속에서 생환했던 과거의 이야기를 할 것입니다. 우리는 철저한 진상규명과 국가의 진심어린 사과를 요구합니다.

형제복지원 피해 생존자(실종자, 유가족)모임인 우리가 국가에 바라는것!!

사회정화사업이란 무엇인가? 내무부훈령410호는 무엇인가? 왜 시설에 사람들을 가두게 하였는가?

수사할때 수사의 외압은 왜 했는가? 형제복지원 폐쇄할때 어떤이유로 어떻게 하였는가?

그곳에 수용되어 있던 이들은 어떻게 처리했나? 최소한의 인권유린 에 대해 피해배상은 하였는가?

왜 형제복지원원장인 박인근에게 국가는 아무런 추징을 하지 않았나?



형제복지원에 갇혀있던 이들은 지금 현재 어떻게 살고있나?

우리가 바라는것은 단지 최소한 우리가 왜! 그 형제복지원에 들어가 있어야 했는지 그 이유에 대해 알고 싶습니다.

단지 가난해서? 단지 몸이 불편해서? 단지 나이가 어리고 길을 잃어버린 아이라서? 도대체 왜! 왜!

우리가 무엇때문에 형제복지원에 갇혀야 했던것입니까.

알고싶습니다. 28년이 흐른지금 우리는 지금도 하루하루 생각합니다...왜 그때 거기 있었을까.....거기만 가지 않았더라면하고...

국가의 정책에 국민은 따라야 한다는 밀도끝도 없는 국가가 하는일엔 오로지 따를뿐이라는 마음으로....

당시의 국가정책에 아무것도 모르는 이들은 그렇게 지금까지도 자신을 탓하고만있습니다..

알려주십시요....왜 국가는 그런정책을 폈으며.왜? 형제복지원원장은 지금까지도 호의호식하며 지금까지도 법인을 소유한 1천억대자산가가 되었고, 왜 국가는 형제복지원을 살려주었는지 말입니다....

형제복지원 사건을 알고있는 대한민국국민들은 지금도 이해하지 못합니다...국가가 지금껏 이 형제복지원 사건에 어떻게 대처해왔는지말입니다...어느날 갑자기 사라졌던 가족구성원, 어느날 갑자기 죽어서 돌아온 가족, 다시는 찾을수없는 가족들, 살아남았어도 어디누구에게도 말 못하고 살아왔던 형제복지원 생존자들.....

지금이라도 우리 형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족)모임은 하나같이 국가에 요구합니다..

1. 지금이라도 똑바로 형제복지원 사건에 진상규명 하라.(진상규명하라3번)

2.진상규명특별법은 복지부소관이아닌 안행부차원에서 진상규명하라.(진상규명하라3번)(이유는 내무부훈령410호에 의해 경찰과 공무원으로 부터 잡혀갔기 때문이고 국가정책중 하나인 사회정화 사업으로 부터 빛어진 인권유린 사건이기 때문이며. 복지부는 단지 시설만 조사할뿐 정책이나 행정에는 조사할 권한도 없기때문이다.)

3.형제복지원 인권유린 사건에 여야가 따로 없다.조속히 진상규명에 임하라.( 임하라3번)



대한민국의역사의 한 대통령이 저지른 전시행정으로 부터빚어진 수많은 인권유린이다.지금의 정부는 대한민국역사적 으로 대한민국정부가 아닌가? 맞다면 역사적으로 비극으로 빚어진 일에 지금의 정부는 허리속여 성찰하는모습을 보여야 할때이다.

우리들 기억속에 이 끔찍한 형제복지원안에서의 인권유린 참상의 기억이 영원히 남아 있을지라도 우리는 지금이라도 최소한의 인간으로 돌아가고 싶습니다...그것은 그어떠한 금전적배상으로도 치유가 되지않을 한가정이 풍비박살난 사건이고, 다시는 가정을 꾸리기 위한행복한 꿈도 꾸지 못하게 하는 이 참상에 정부는 지금이라도 진상규명을 통해 우리들의 명예를 살려주는데 진심을 다해 힘을 쏟아야 할것이다...

2014년 4월 8일

형제복지

원 피해 생존자(실종자,유가족)모임 일동