

2019 인권보고서(제34집)



인권옹호와 정의실현을 사명으로 하는 대한변호사협회가 1986년 첫 인권보고서를 발간한 이래, 30년 넘게 국내 인권 상황에 관한 기록을 축적하면서 어느덧 2019 인권보고서(제34집)의 발간을 맞이하였습니다. 그동안의 인권보고서에는 시대정신을 따라 발전해온 국내 인권의 역사가 거대한 벽화처럼 기록되어 있습니다.

지난 한 해를 돌아보면 대내적으로 대한민국은 사회 전반을 강타한 정치·사회적 분열과 갈등으로 혼란을 거듭하였습니다. 검찰개혁을 둘러싼 법무부와 검찰의 대립, 각종 사법개혁 법안을 둘러싼 정치적 갈등이 격화되었습니다. 한편 대외적으로는 제4차 산업혁명이라는 거대한 물결과 함께 인공지능(AI)과 빅데이터, 초연결사회의 출현으로 인권 위협이 발생할 수 있다는 우려가 제기되었습니다.

사회·정치적 혼란과 급변하는 패러다임 속에서도 잊지 말아야 할 것은, 어떠한 제도 개혁과 기술의 발전도 국민의 기본적 인권을 배제한 채 논의되어서는 안 된다는 원칙입니다. 변화의 흐름에 맞추어 인권의 가치를 계승하고 발전시키기 위해서는 대한민국 사회가 당면한 시의적인 사례와 이슈들을 인권적 관점에서 바라보고 분석하는 작업이 필요합니다. 이에 대한변호사협회는 인권보고서간행소위원회를 중심으로 인권보고서 발간을 쉬 없이 이어가며 향후 인권상황 개선에 기여하고자 합니다.

이번 인권보고서는 전년도와 같이 부문별 인권상황과 특집으로 구성되어 있고, 기본이 되는 주요 인권분야를 생명신체의 자유, 표현의 자유, 환경권, 이주외국인·난민의 인권, 장애인의 인권, 노동권 등으로 나누어 검토하였습니다. 그리고 특집부문에서는 시의적인 이슈들을 반영하여 정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제, 개인정보보호와 인권, 제4차 산업혁명과 인권, 재난과 피해자 인권을 다루었습니다.



군부정권 시절 인권 문제를 국내외에 알리기 위해 우리 선배 변호사들이 신념을 지키며 최초로 발간한 인권보고서는 이제 변호사의 사명인 인권옹호와 사회정의 실현의 매개체 역할을 하고 있습니다. 지난 30여 년 동안 이어진 법조 선배들의 노고와 희생에 존경을 표하며, 앞으로도 인권보고서가 인권의 사각지대를 밝히고 실천적 지침을 제시하는 인권의 등대로서 자리매김하기를 바랍니다.

이번 2019 인권보고서 출간을 위해 일심전력해주신 신현호 인권위원장님, 이광수 인권보고서간행소위원장님, 소위원회 위원님들, 집필진분들께 깊이 감사드리며, 아울러 인권팀 직원 여러분의 노고에도 감사드립니다. 앞으로도 대한변호사협회는 실천적인 인권 운동을 고민하고 그 실행에 앞장서기 위해 지속적으로 노력하겠습니다. 감사합니다.

2020년 2월

대한변호사협회 협회장 이 찬 희



목 차

인권보고서 제34집

발 간 사

대한변호사협회 협회장 이찬희

제 1 부

2019년 인권상황 개관

- 1. 들어가며 3
- 2. 부문별 인권상황의 개관 5
- 3. 특집 부문 11

제 2 부

부문별 인권상황

【생명·신체의 자유】

- 1. 서론 19
- 2. 생명권 관련 이슈와 동향 19
- 3. 신체의 자유 관련 이슈와 동향 26
- 4. 결론 45

【표현의 자유】

- 1. 서론 47
- 2. 양심적 병역거부권 48
- 3. 공무원·교사 등의 정치적 표현의 자유 54
- 4. 명예훼손 및 모욕: 온라인 혐오표현의 문제 59



5. 상업적 광고	64
6. 집회 및 시위의 자유	68
7. 결론	73

【환경권】

1. 서언	75
2. 에너지·기후 분야	76
3. 대기 분야	84
4. 수질 분야	89
5. 폐기물 분야	92
6. 화학물질·화학제품 분야	95
7. 환경오염피해	97
8. 맺음말	99

【이주외국인·난민의 인권】

1. 서론	101
2. 현황	102
3. 정부 정책 및 법원 판결	104
4. 주요 이슈	115
5. 온라인에서 외국인 혐오 문제	123
6. 결론	127



목 차

인권보고서 제34집

【장애인의 인권】

1. 들어가며	129
2. 장애인 인권 정책 등 평가	130
3. 2019년에 제정·개정된 주요 장애인 관련 법령	138
4. 2019년 장애인권 관련 주요 사례	140
5. 기타 장애인권 관련 주요 활동·이슈	161
6. 나오며	165

【노동권】

1. 서론	167
2. 개별적 근로관계	168
3. 산업재해 및 산업안전	190
4. 집단적 노사관계	194
5. 결론	198

제 3 부

특 집

【정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제】

1. 서론	201
2. 정신질환을 원인으로 한 위법행위의 제반 현황	202
3. 정신장애인 권리 침해 여부에 대한 판단 기준	207
4. 위법행위를 한 정신장애인에 대한 사법문제	209



5. 위법행위를 한 정신장애인에 대한 치료처우 개선방안	226
6. 결론	229

【개인정보보호와 인권】

1. 들어가며	231
2. 논의의 전제: 개인정보자기결정권 및 권리충돌, 제한상황 관련 기존 사법권의 입장	233
3. 데이터 3법 개정안을 둘러싼 담론대립에 관하여	237
4. 기존 사법권의 입장에서 검토한 데이터 3법 개정안의 문제점	243
5. 마치며	247

【제4차 산업혁명과 인권】

1. 서론	249
2. 인공지능과 인권	252
3. 인공지능과 법	272
4. 새로운 인권으로서의 “신경권(Neurorights)”	283
5. 바이오헬스케어와 생명권 등 인권 문제	285
6. 일자리의 절대적 수요 감소와 노동형태 변화에 따른 인권의 변천	288
7. 결론	293

【재난과 피해자 인권】

1. 서론	295
2. 재난 및 그 피해자	297



목 차

인권보고서 제34집

3. 재난 피해자 인권에 관한 국제기준, 기본원칙, 법제, 정책 및 실태	300
4. 결론 및 정책 제언	326

부 록

2019년도 인권일지	331
2019년도 대한변호사협회 인권일지	381
2019년(제50대) 대한변호사협회 임원 명단	392
2019년 인권위원회 명단	393
2019년 인권보고서간행소위원회 명단	394
2019년 인권보고서 집필진 명단	395

맺 음 말

대한변호사협회 인권위원회 위원장 신현호

후 기

인권보고서간행소위원회



2019년 인권상황 개관

2019년 인권상황 개관





2019년 인권상황 개관

1. 들어가며

2019년은 선거제와 사법개혁 그 중에서도 검찰개혁이라는 거대담론 속에 개별적인 영역에서의 인권신장은 별로 주목할 만한 진전을 이루어내지 못한 한 해라고 할 수 있다. 2019년 4월 국회에서 고위공직자범죄수사처 및 검경수사권 조정 관련 법안과 선거제 관련 법안을 신속처리안건으로 지정하면서 시작된 국회의 극단적인 대립은 2019년 8월 조국 전 법무부 장관의 지명과 청문회를 거치면서 사회마저 두 개의 진영으로 갈라놓았다. 대화와 타협을 통한 정치는 실종되고 고소와 고발만 난무하고 서로 과거에 상대방을 비난 하던 행태를 그대로 답습하는 이른바 ‘내로남불’의 악순환 속에서 다양성과 소신은 진영논리에 매몰되어 버렸다.

혐오표현을 규율하기 위한 차별금지법의 제정은 아직도 요원한 형편이고, 양심적 병역 거부자를 위한 대체복무제 마련 역시 깊이 있는 논의도 없이, 국제적 추세는 물론 국가인권위원회의 권고와 헌법재판소의 판시내용과도 동떨어진, 36개월이라는 장기간의 복무를 요구하는 정부안이 국회를 통과하였다. 위협의 외주화라는 비난 속에 하청노동자들이 작업 중 생명을 잃는 안타까운 산업재해의 문제는 여전히 실질적인 개선을 이끌어내지 못하고 있고, 경제력의 양극화 상황은 오히려 심화되고 있다는 우려가 제기되고 있다.

이런 상황은 정권의 주인만 바뀌었을 뿐, 자유나 인권의 신장을 위해서는 한 걸음도 전진하지 못한 채 답보상태에 머물러 있다는 안타까움을 자아내게 한다. 주변의 상황이 무서

운 속도로 나아가고 있는데 제자리에 머물러 있다는 것은 현상유지도 되지 못하는 퇴보를 의미한다.

이와 같은 안타까운 상황에서 국내 최고의 법률가단체인 대한변협 역시 과연 사회정의와 인권옹호의 실현이라는 변호사 본연의 사명을 구현하기 위해 2019년 한 해 어떤 노력을 기울여왔는지 되돌아보아야 할 것이다. 법치주의의 근간을 이루어야 할 변호사의 역할을 무시하는 직역침탈행위가 버젓이 자행되고 있는 상황에서 대한변협이 회원들의 직역을 지켜내기 위해 많은 노력을 경주하는 것은 어쩔 수 없는 숙명이라고 치부할 수도 있겠으나, ‘의식(衣食)이 족해야 예절을 안다’라는 말로 위안을 삼기에는 부끄러운 모습이 아닐 수 없다. 모쪼록 대한변협의 이와 같은 처신이 눈앞의 이익에만 집착하는 모리배의 모습이 아닌 사려깊은 신중함의 발로이기를 소망해본다.

2019년의 인권 상황을 여러 주제별로 나누어 살펴보는 대한변협의 인권보고서 역시 다른 해에 비하여 중요한 몇몇 부문이 누락되어 있고, 각 분야의 인권상황 속에서 대한변협이 담당할 역할을 찾아보기 어려운 형편이다. 인권에 대한 관심과 열의의 감소가 그 원인이 아니기를 바랄 뿐이다. 정규 주제 부분에서는 사법인권 및 여성·아동인권 부문을 제외한 나머지 주제들을 다룰 수 있었고, 특집 주제로는 최근 사회문제화되고 있는 정신질환자에 의한 범죄행위와 인권의 문제 및 제4차 산업혁명의 양상을 인권적 측면에서 조망해 보는 주제를 다루었다. 제4차 산업혁명은 산업적·경제적 측면에서 초래할 변화의 양상에만 관심이 편중되어 있는 터에 인권적 관점에서 이 상황을 어떻게 바라보고 무엇을 보완해야 할 것인가에 대한 논의의 단초를 제공했다는 점에서 매우 의미있는 기획이었다고 할 수 있을 것이다. 이와 함께 데이터 3법의 통과로 더욱 중요한 문제로 부각될 개인정보와 관련한 인권 문제도 다시 한번 살펴보는 기회를 가졌다. 마지막으로 지난 2018년 인권보고서에서 다루지 못했던 재난과 피해자의 인권 문제를 살펴보는 것으로 특집을 마무리하였다.

이하에서 각 부문별 주제에 수록된 내용을 간략하게 개관해 보고자 한다.

2. 부문별 인권상황의 개관

가. 생명·신체의 자유

1) 생명권 이슈와 동향

사형 집행과는 별개로 2018년에 도합 5명에게 사형이 선고되었던 것에 이어 2019년에도 진주 아파트 방화살인범 안인득에 대해서 사형이 선고되었으며, 사회의 이목이 집중되는 흉악사건이 발생할 때마다 사형제 존폐 논란은 되살아났고 상대적으로 사형제 폐지를 위한 제도적 노력은 약화 양상을 보이고 있다.

2018년 2월부터 실시된 연명의료중단결정 제도는 여전히 환자 본인의 의사가 확인되지 않는 경우에 연명의료중단을 결정할 수 있는지 여부에 관한 해결되지 못한 숙제를 안고 있다.

2019년 4월에는 헌법재판소에서 낙태죄 형사처벌에 대한 헌법불합치 결정이 내려졌다. 이에 따른 후속 입법은 2020년 말까지 이루어져야 하나 아직까지는 뚜렷한 사회적 합의가 도출되지 않고 있다.

2) 신체의 자유 이슈와 동향

긴급체포 제도의 운용과 관련하여 체포영장 제도를 우회하거나 영장 없는 압수수색을 시도하기 위하여 긴급체포 제도가 남용되고 있는 것이 아닌지 하는 의문이 제기되었다.

경찰청 자료에 따르면 2018년 8월부터 전국적으로 실시되고 있는 경찰관서의 영장심사관 제도가 경찰의 영장신청 남발을 방지하는 데 효과가 있다는 평가가 있었다.

체포적부심과 관련해서는 체포적부심 심사기간이 체포기간에 산입되지 않기 때문에 오히려 체포기간을 연장하는 결과를 초래한다는 문제점이 지적되었다.

교정시설 과밀수용 문제는 2019년 한 해 동안 아무런 진전도 이루어지지 않았다.

법무부의 교정시설 내 우송·차입도서 반입 제한 조치는 권위주의 시대에서도 시행되지 않던 인권침해라는 거센 비판을 받았다.

시행 10년을 넘긴 인신보호법상 구제청구 역시 유의미한 변화 양상을 보여주지 않고 있다는 평가가 내려졌다.

정신건강복지법과 관련해서는 정신질환자에 의한 범죄예방 필요성이 강조되는 사회분위기에 편승하여 사회로부터의 격리를 강화하는 방향의 법률개정안이 다수 제출되었으며, 2017년부터 도입된 입원적합성심사위원회조차 환자 대면조사를 제대로 실시하지 않은 채 심사업무를 처리하고 있는 것으로 드러났다.

나. 표현의 자유

2018년 헌법재판소와 대법원에 의해 양심적 병역거부가 합법화될 수 있는 통로가 열린 이후 이를 제도화하기 위한 병역법 개정 논의가 필요하였으나, 2019년 내내 다른 이슈들에 밀려서인지 구체적인 논의는 제대로 이루어지지 못한 채 2019년 말에야 비로소 36개월간 대체복무를 하는 내용으로 병역법이 개정되었다. 36개월의 기간은 국가인권위원회나 국제기준에 비추어 대단히 장기간이라는 점에서 새로운 논란의 불씨를 안고 있다고 할 수 있다. 병역을 거부하는 결정이 진지한 양심상의 결단이라는 점을 어떻게 판단하느냐 역시 앞으로의 과제라고 할 수 있다.

공무원의 정치적 표현에 대한 규제가 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라는 논의는 2020년 4월에 예정된 총선거 과정에서도 여전히 논란이 될 것으로 보인다.

2019년은 온라인상의 혐오표현이 표현의 자유 영역에 속하는 것인지 여부가 명예훼손과 모욕죄의 처벌규정 존치 여부를 둘러싼 논의로 이어진 한 해이기도 하다. 연예인 자살 사건을 계기로 이른바 악성댓글에 대한 규제의 목소리가 높아지기도 하였지만 표현의 자유 보호라는 또 다른 가치와 부딪히면서 아직 양자를 조화시킬 수 있는 제도적 방안은 도출되지 않고 있다.

집회시위와 관련된 2019년의 큰 변화는 경찰의 물리력 행사를 보다 제한하는 내용으로 개정된 ‘경찰인권보호규칙(경찰청 훈령)’의 시행을 들 수 있다. 정치적 이슈를 둘러싼 사회

의 양극화는 집회와 시위의 빈발을 초래하였고 급기야 집회와 시위가 빈발하는 지역 주민이 일상생활에서 겪는 고통과 학습권 침해 등이 이슈로 떠오르기도 하였다.

다. 환경권

2019년은 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법, 물관리기본법, 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률 등 환경 분야 주요 법률들이 본격적으로 시행되기 시작한 한 해였다. 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률에 근거하여 환경오염피해 구제급여 선지급 시범사업의 대상으로 김포시 거물대리 주민에게 구제급여 선지급 결정이 이루어지기도 하였다. 이 결정으로 호흡기, 순환기 및 내분비 질환 등 비특이성질환 보유 피해자들도 환경오염피해를 구제받을 수 있는 길이 열렸다는 평가를 받는다. 2019년 11월에는 비료공장 배출 유해물질과 주민들의 암 발생 간에 역학적 관련성을 인정한 환경부의 익산 장점마을 건강영향조사결과가 발표되기도 하였다. 주민들은 위 법률에 따른 피해구제에 그치지 않고 전북도와 익산시의 관리·감독 책임을 묻기 위한 소송을 제기할 움직임을 보이고 있어 귀추가 주목된다.

2019년 6월에는 정부의 제3차 에너지기본계획이 확정되기도 하였다. 에너지전환을 주요 목표로 내건 기본계획은 원전의 점진적 감축과 재생에너지 비중 확대를 내세웠고, 미세먼지와 온실가스 감축도 정책목표에 포함시켰다. 그러나 정부의 탈원전 정책에 대해서는 반대하는 입장이 첨예하게 대립하고 있어 양측의 갈등을 완화시킬 수 있는 노력이 절실한 상황이다. 탈원전의 대안으로 추진되고 있는 재생에너지 개발은 자연환경 파괴라는 또다른 문제를 야기하고 있기도 하다.

해를 거듭할수록 미세먼지·초미세먼지로 인한 국민들의 고통은 심각해지고 있는데, 국민들을 안심시킬 수 있는 대책의 수립이나 추진은 답보상태이다. 국내적 요인과 국제적 요인에 대한 평가가 중구난방이라는 점도 이러한 상태에 일조를 하고 있다고 할 수 있다.

인천과 서울의 이른바 붉은 수돗물 사태는 물관리의 중요성과 시급성을 다시금 일깨워준 사건이었다. 여러 기관에 산재한 물관리를 일원화하기 위한 물관리기본법이 2019년 6월부터 시행된 만큼 올바른 대책이 시행되기를 기대해본다.

라. 이주외국인·난민의 인권

2019년은 난민과 이주노동자 등 외국인 이슈에 대한 대중적 관심이나 언론 보도는 전 년보다 줄어든 한 해였음에도 국내 체류 외국인 수는 꾸준히 증가하여 총 인구의 4.6%인 241만여 명에 이르게 되었다. 다만 관광 등 목적의 단기체류자를 제외한 장기체류자의 수는 171만여 명이다. 2019년 1월부터 7월 말까지 난민신청자는 8,020명으로 전년보다 소폭 감소하였으며, 같은 기간 난민심사결정이 종료된 자 2,664명 중 28명이 난민인정을 받았고, 136명이 인도적 체류 허가를 받아 총 164명이 난민인정(보호)을 받았다.

저출산, 고령화에 따른 생산가능인구 감소와 성장동력 및 내수시장 축소라는 구조적 문제에 대한 해결방안으로 개방적인 이민정책이 요청되는 반면, 높은 청년 실업률, 양질의 일자리 부족 등에 따른 사회적 갈등의 우려도 제기되고 있다. 정부 주요 정책들을 보면 상담, 지원센터 기능과 예산 및 인력의 소폭 확충이나 행정절차 및 서비스의 편의성 개선 등 점진적인 과제를 위주로 이루어지는 반면, 미등록 이주노동자에 대한 단속 과정에서의 인권 침해 문제, 난민심판에 있어 심사절차의 장기화와 낮은 난민인정률 및 장기보호 등 구조적인 문제에 대한 근본적인 개선 노력은 미흡하다는 한계가 지적된다.

“외국인 범죄가 많아졌다”, “난민을 받아들이면 범죄율이 증가한다”, “난민을 위장하여 테러단체가 들어온다”, “난민신청자는 모두 생계비를 지원 받고 있다”, “이주민과 다문화 가정이 건강보험료를 축내고 있다”, “외국인노동자 유입으로 청년 실업률이 상승하고 있다”는 이주민과 난민에 대한 가짜뉴스와 혐오가 인터넷 공간에서 공공연하게 표출되고 이주민과 난민을 반대하는 모임들이 집회와 시민단체 결성을 통해 세력을 결집하고 있는 현실 속에서, 보다 열린 사회로 나아갈 수 있는 기틀 마련을 위한 정부의 합리적 정책 수립 및 시행 그리고 시민 사회의 성숙된 논의가 필요하다.

마. 장애인의 인권

1) 제도 및 정책적 측면의 변화

2019년에 주목할 만한 장애인 인권정책으로는 장애인등급제의 폐지와 이에 수반한 장애인 서비스 지원 종합조사 도입, 장애특성, 생애주기별 서비스 선별 안내 시스템을 구축, 누락서비스 발굴 안내, 서비스 이력관리 제도 확대, 찾아가는 상담, 전문기관과 동행상담 강화, 장애인 특화 사례관리 강화 등 전달체계 강화를 위한 정책적 노력을 들 수 있다. 정부 당국의 긍정적 평가에도 불구하고 실질적으로 지원 사각지대가 존재하며, 장애인 당사자의 권리가 심각하게 훼손될 수도 있다는 비판이 제기되었다.

국가적 차원에서는 최초인 장애인학대현황보고서가 발간되기도 하였다. 이 보고서는 장애인 학대 유형과 학대행위자의 유형, 주요 학대 사례 및 유형 등에 대한 유의미한 수치를 제공한 보고서로 향후 장애인 학대 대응 정책을 마련하는 데 큰 도움이 되기를 기대한다.

2019년 3월 서울시가 발표한 제2기 서울시 장애인 인권증진 기본계획에 대해서는 실질적으로 탈시설화 효과가 미미하다는 점에서 전면 철폐하라는 장애인차별철폐연대의 비판이 제기되면서 대폭적인 수정이 이루어졌다. 이미 발표한 정책이라 하더라도 장애인단체의 비판을 적극적으로 수용하여 수정을 모색한 점을 높이 평가할 만하다. 탈시설정책은 국가인권위원회의 권고사항이기도 하다.

2) 장애인 관련 법령의 개정

장애인 관련 법령의 개정 중에는 정신질환자가 퇴원하는 경우 본인의 동의가 없더라도 퇴원사실을 정신건강복지센터의 장애인에게 통보할 수 있도록 하고, 치료를 중단한 환자에 대해서는 시·군·구청장이 외래치료 지원 등을 할 수 있도록 하는 내용의 정신건강복지법 개정과 시청각장애인에게 필요한 서비스를 제공하도록 하고, 장애인인식개선교육 사후관리를 강화하며, 사법경찰관리가 직무수행 과정에서 장애인 학대 정황을 발견한 경우에 그 사실을 장애인권익옹호기관에 통보하도록 하는 내용이 담긴 장애인복지법 개정이 주목할 만한 내용이다. 특히 정신건강복지법 개정의 경우 국가인권위원회나 국회 소관 상임위원회의

우려에도 불구하고 환자 본인의 동의 없는 퇴원사실 통보가 허용됨으로써 향후 위헌 논란이 불거질 우려를 낳고 있다.

2018년 발생한 신길역 휠체어리프트추락사고에 대해 제기되었던 차별구제청구소송에서는 원고들의 청구가 받아들여지지 않았으나, 유족들의 손해배상청구소송에서는 1억 3천여만 원 정도의 배상판결이 내려졌다. 금액의 다과를 떠나 리프트 관리 잘못을 부정하던 서울교통공사의 책임이 인정되었다는 점에 의의가 있다.

시외버스나 광역버스에 대해서도 휠체어 승강설비를 도입해야 한다는 판결이 내려지는 등 장애인의 이동권과 관련해서는 아쉬우나마 조금의 진전이 이루어진 한 해라고 볼 수도 있을 것이다.

이밖에도 이른바 염전노예사건으로 불린 장애인 노동력 착취사건은 국가와 지방자치단체의 상고가 기각되어 이들의 책임이 최종적으로 확정되었다.

장애인의 금융거래 등과 관련하여 장애인이라는 이유로 보험가입에 차별을 한 보험회사, 피한정후견인에 대해 후견심판에서 제한한 행위능력의 범위를 초과하여 금융거래를 제한한 우체국에 대해서도 차별행위를 했다는 법원의 판단이 내려졌다.

바. 노동권

2019년은 최저임금 인상과 주 52시간제의 확대 시행이 경제 및 노동시장에 미치는 영향에 관하여 사회적 논란이 컸다. 또한 공공기관 비정규직 정규직 전환정책이 시행 2년을 맞으면서, 당초 예상하지 못했던 새로운 사회적 갈등이 빚어지기도 했다. 태안화력발전소 비정규직 노동자 김용균 씨 사망사건은 계속되는 위협의 외주화를 막아야 한다는 목소리가 높았다. 플랫폼노동이 빠르게 확산됨에도 불구하고 관련 종사자들이 노동관계법의 사각지대에 놓여 있다는 문제도 꾸준히 제기되었다.

집단적 노사관계 측면에서는, 과거 근로자로 평가받지 못했던 사람들이 근로자로 인정받기 시작하면서 노동조합을 결성하는 사례가 늘어나고 있다. 그밖에 결사의 자유와 강제 노동금지에 관한 국제노동기구 핵심협약 비준의 시기 및 방법 등에 관한 논란도 있었다.

법제적 측면에서는 ‘태움’, ‘갑질’로 표현되는 직장 내 괴롭힘이 사회적 이슈가 되면서 이를 근절하기 위한 근로기준법 개정법률이 2019년 1월 15일부터, 채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등을 하는 행위를 금지하는 내용의 채용절차의 공정화에 관한 법률 개정 법률이 2019년 7월 17일부터 각 시행되었으며, 배우자 출산휴가기간 확대, 가족돌봄휴가 제도 신설 등을 내용으로 하는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률도 2019년 8월 개정되어 2020년 1월 1일 시행을 앞두고 있으며, 도급인의 산업재해 예방 책임을 강화하고 특수형태근로종사자를 산업안전보건법의 보호영역에 포함시키는 내용의 산업안전 보건법 전부개정법률도 2020년 1월 16일 시행을 앞두고 있다.

국가인권위원회는 2019년 2월 25일 국가공무원법 등 관련 법규에서 공무원·교원의 정치적 표현, 정당가입, 선거운동의 자유를 전면적으로 금지하고 있는 것은 헌법, 국제규약 및 해외사례, 그리고 과잉금지 등 기본권 제한에 관한 법리에 비추어 인권침해라고 보고 국회와 정부에 관련 법률·시행령 등의 개정을 촉구하였으나, 해당 부처들은 2019년 9월 말 △‘공무원의 정치적 자유 확대·제한은 헌법적 판단, 사회적 공감대 형성·국민적 합의 등이 필요하고, △전면적인 허용은 신중한 검토가 필요하고, △헌법재판소도 공무원의 정당가입 제한 등에 대해 합헌을 판시하고 있고, △국회 논의 과정에서 다양한 의견을 수렴할 필요가 있으며, △입법정책적으로 결정해야 할 것이며, △국회에서 논의될 경우 관계기관과 협의할 것’이라는 점에서 불수용 의사를 밝혔다.

기존의 제도로는 해결하기 어려운 노동 문제들이 생겨나고 있음에도 이에 대응하는 법 제도들이 신속하게 마련되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 마련되고 있는 제도들조차 첨예한 이해관계 대립을 합리적으로 해결할 수 있는 정교한 장치를 제대로 갖추지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 우려가 제기된다.

3. 특집 부문

가. 정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제

2016년 ‘강남역 화장실 살인사건’ 이후부터 ‘강서구 PC방 사건’, ‘故 임세원 교수 사

건’, ‘진주 방화 사건’ 등이 벌어질 때마다 세간에서는 정신질환자를 사회에서 격리시키거나 심신장애로 인한 형벌감면규정의 적용을 배제해야 한다는 주장과 이들을 치료의 대상으로 접근해야 한다는 주장이 맞서는 갈등 양상이 벌어지고 있다.

갈등의 심각성에 비하여 정신장애인의 범죄율에 대한 일반인의 인식에 관한 연구나 국민들의 인식이 실제 정신장애인의 범죄 발생 실태와 비교했을 때 얼마나 왜곡되어 있는지를 조사한 연구를 거의 찾아보기 어렵다는 점에서 정작 정신장애인에 대한 제대로 된 접근은 대단히 부족한 것이 현실이기도 하다. 이러한 접근 노력의 부족은 정신장애인의 범죄율이 전체 범죄율의 평균 0.4%에 불과하다는 실증적 통계에도 불구하고 국민들에게는 범죄자 중 정신질환자의 비율을 26.04% 정도로 추정하는 왜곡된 인식을 초래하고 있다. 정신질환자에 대한 막연한 불안감보다는 정신질환의 조기 발견과 치료 지속을 위한 국가보건의료정책의 추진이 요청되는 시점이다.

이 과정에서 사법 역시 위법행위를 한 정신장애인, 정신장애로 인한 범죄와 피해자, 그리고 공동체에 끼치는 영향까지 모두 고려하면서 공동체에 기반을 둔 의사결정 구조로 변화될 필요가 있다.

나. 데이터 3법 개정에 즈음한 개인정보와 인권

소위 데이터 3법으로 지칭되는 개인정보보호법, 정보통신망관리 및 보호에 관한 법률, 신용정보 이용 및 보호법 개정안은 전통적으로 개인정보와 관련하여 문제 되어온 인권적 관심과는 사뭇 다른 새로운 차원의 관심을 불러일으켰다. 데이터의 산업자원으로서의 성격 부각은 결국 전통적인 개인정보자기결정권의 대상인 개인정보의 개념 내지 보호되는 개인정보의 범주의 수정으로 이어지게 된다.

개인정보에 관한 전통적 관심은 정보주체의 개인정보자기결정권의 보호라는 관점에서 개인정보의 유출에 따른 기본권침해 및 이에 대한 해결책 강구라는 문제에 논의의 방점을 두고 있었던 반면, 데이터 3법 개정안은 개인정보자기결정권자의 동의 없이도 제3자로 하여금 일정한 범위의 개인정보를 적극적으로 활용할 수 있는 권한을 입법적으로 부여하는 것에 관한 내용으로, 이는 궁극적으로 개인정보자기결정권과 영업의 자유 내지 학문연구의

자유 등 서로 다른 기본권 충돌상황 또는 산업구조 발전이라는 공익적 목적을 반영한 기본권 행사 제한의 입법적 해결에 관한 문제에 주된 초점을 맞추고 있다.

우여곡절 끝에 2020년 초에 데이터 3법 개정안이 국회를 통과하여 시행을 앞두고 있었지만, 아직도 데이터 3법 개정안에 대한 반대 여론은 수그러들지 않고 있는바, 이는 전통적 개인정보 보호의 관점에서 보자면 위헌적인 발상이라고 할 수 있는 데이터 3법 개정안의 심각한 문제점 또는 우려에 대한 해소를 위한 대화와 타협이 제대로 이루어지지 못하였기 때문이다. 향후 데이터 3법에 대한 헌법소원 제기 내지 시민불복종 등 극한의 대립이 일어나지 아니하도록, 이제부터라도 개정 법률에 따른 시행령 및 시행규칙의 개정과정에서 정부와 사회 각계각층의 원활한 의사소통과 의견수렴의 과정이 필요하다고 할 것이다.

다. 제4차 산업혁명과 인권

인공지능, 빅데이터, 사물인터넷(IoT, Internet of Things), 3D 프린터 등을 표지로 하는 제4차 산업혁명은 사람, 사물, 공간을 연결하고 그 각각을 자동화·지능화하여, 디지털·물리적·생물학적 영역의 경계를 허물고 융합하는 새로운 현상을 만들어내면서 인간 자신의 정신적, 유기체적 경계를 기술과 나누는 시대를 가져오고 있다.

법률검색부터 변호사소개·추천, 법률문서의 작성과 소송행위 등 법률업무의 전 영역에서도 인공지능에 기반한 리걸테크의 영향력이 점증하고 있다. 이런 발전들은 재판청구권의 구현을 돕고, 사법·행정에 대한 접근을 용이하게 하는 순기능을 갖는 반면, 규범적 판단주체로서 인간의 지위를 위태롭게 하는 역기능의 우려도 제기된다.

뇌과학분야에서는 신경영상화 기술, 신경측정기 및 뇌-컴퓨터 인터페이스와 같은 최첨단 신경장치를 통하여 사람의 신경활동에 접근하여 정신적 과정의 신경관계들을 기록하고, 감시하고 해독하고 또한 변조할 수 있게 되고 있다. 인지적 자유(cognitive liberty), 정신적 프라이버시(mental privacy), 정신적 온전성(mental integrity), 심리적 일관성(psychological continuity) 등을 내용으로 하는 신경세포권(Neurorights)이라는 새로운 범주의 인권에 대한 모색이 시작되어야 할 시점이다.

바이오 헬스케어 분야의 기술 발전은 의료서비스의 패러다임을 진단-치료 중심에서 예

방-관리 중심으로 바꾸어 놓을 것이고, 의학은 근거중심의학(evidence-based medicine)에서 데이터중심의학(data-based medicine), 맞춤형 의료(personalized medicine)로 전환되어 갈 것이다. 이 과정에서 개인의료정보의 침해, 의료인공지능시스템의 책임, 의료 기술 수혜계층의 양극화, 우생학의 출현 우려 등이 문제로 제기된다.

비교적 일찍부터 인공지능에 윤리성을 부여하고 통제하여 결국 인간에게 도움이 되는 방식으로 활용하기 위한 긴밀한 협의들을 만들어오고 있는 미국이나 유럽과 달리 우리나라, 중국, 일본 등 아시아의 대표 국가들은 인공지능 기술의 경제적 파급에 집중하는 경향이 있다. 인공지능은 중립적이지 않고 오히려 누군가의 고의적인 편향 조작에 이용될 수 있다. 인공지능의 편견은 여성, 장애인, 소수 인종 등 소수자에 대한 편견을 더욱 강화할 수 있으며, 상업적인 목적으로 조율될 경우 소비자의 주권을 심각하게 저해할 수도 있다. 그리고 어떤 인공지능은 인간의 생명을 '자율적'으로 빼앗아 가기도 할 것이다. 그리고 그 파급력의 범위는 지리적 경계가 없다. 한편으로 인공지능은 우리가 가졌던 주체와 책임에 대한 전제를 완전히 뒤집어놓을 수도 있다. 인공지능을 행위자로 인정할 것인지도 어려운 문제인데, 누가 그 행위자에 대한 책임을 부담할 것인지에 대한 대답도 내놓아야 하는 상황 속에서 인공지능의 투명성과 규범적 정당성 확보를 위한 끊임없는 조율이 필요하다.

제4차 산업혁명은 필연적으로 일자리의 절대적 감소를 초래하게 될 것이고 이로 인한 노동소외계층의 확대를 가져오게 될 것이다. 이에 대한 대안으로 사람들의 일자리를 대체한 인공지능과 로봇이 창출하는 이익을 사람들에게 기본소득으로 분배해 사회·경제적 성장을 도모해야 한다는 관점이 제시되고 있다.

라. 재난과 피해자 인권

2017년 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법이 제정·시행되어 가슴기살균제사건과 4·16세월호 참사 특별조사위원회가 활동하고 있음에도 4·16세월호 참사 피해자들은 5년이 넘도록 철저한 진상 규명의 필요성을 이야기하고 있고, 가슴기살균제 참사의 피해자들 상당수는 문제제품 출시 후 25년이 지났음에도 제대로 된 구제를 받지 못하고 있는 실정이며, 2018년 한 해에만 총 20건의 사회재난이 발생하여 인명 피해는 335명, 재산피해는 약 1,001억 원에 달했고, 3월 대설, 7·8월 폭염, 8월 집중 호우, 10월

태풍 콩레이 등 전국 곳곳에 크고 작은 자연재해가 총 27회 발생하여 53명이 사망하고 1,413억 원의 재산피해가 발생했다.

재난 대응에서의 핵심은 재난으로부터 영향을 받은 사람들, 즉 피해자와 그 가족들에 대한 인권 보호와 인도적 지원이라고 볼 수 있다. 재난상황에서 권리의 보호는 단순히 생명권이나 신체의 자유에 국한되지 않기 때문에 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장하기 위한 모든 조치가 피해자들의 존엄성 증진에 도움이 된다.

재난 피해자들의 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정 과정의 참여권, 집회와 결사의 자유, 구조, 대피 등 피해 최소화에 대한 권리, 음식, 건강, 주거(대피시설 포함), 교육, 토지와 재산, 생계수단 등에 대한 권리, 진실에 대한 권리, 책임자의 처벌 등에 관한 권리, 배·보상에 대한 권리 등과 관련된 법제 및 세부적인 가이드라인을 구체적으로 마련하고, 이를 이행하기 위한 정부 등의 주체가 인권에 기초한 접근, 피해자 중심의 접근, 인도적 원칙에 입각해 효과적으로 스스로의 임무를 수행하고, 법률, 의료, 사회복지 지원 시스템 등이 긴밀하고 유기적으로 연결되어 소통하면서 재난 피해자의 권리를 보장하고 실현하는 방향으로 인식의 전환이 필요하다.



부문별 인권상황

생명·신체의 자유

표현의 자유

환경권

이주외국인·난민의 인권

장애인의 인권

노동권



제2부



생명·신체의 자유

1. 서론

생명(生命)은 ‘사람이 살아가며 숨 쉬고 활동할 수 있게 하는 힘’을 뜻하는바, 생명권은 ‘사람으로서 살아가며 활동할 수 있는 힘을 가질 권리’로 정의할 수 있다. 지극히 당연한 것처럼 보이고, 누구나 온전히 보유하고 있을 것만 같은 생명권이지만, 사형제도, 낙태, 연명의료 중단 등 세부 쟁점에서 오랜 기간 논란이 이어지고 있다. 이에 관한 현재의 동향을 살펴보기로 한다.

신체의 자유는 근대 형사법제도가 성립·정비되면서 관련 규범들에 대한 상당한 변화가 이어지고 있다. 체포·구속영장 발부율, 긴급체포의 남용 여부, 체포구속적부심사 석방률, 보석청구인용률 등 체포·구속 현황, 교정시설에서의 과밀수용에 따른 인권침해 논란, 출입국관리법상 외국인보호시설에서의 장기구금 문제, 인신보호법상 의료·복지·수용·보호시설에서의 피수용자 강제수용 문제 등을 살펴보기로 한다.

2. 생명권 관련 이슈와 동향

가. 사형제도 존폐 논란

2018년에는 어금니 아빠 이영학 등 총 5명에 대해 사형 선고가 이루어졌고, 2019년에는

진주 아파트 방화살인범 안인득에 대해서 사형이 선고되는 등, 사형이 집행되지는 않지만 사형 선고는 이어지고 있다. 사법연감에 드러난 사형인원 수 누년 집계 결과는 아래 표와 같다.

[표] 제1심 형사공판사건 죄명별 사형인원 수 누년비교표

	합계	방화	살인	절도와 강도의죄	국가보안법	성폭력범죄의처벌 및피해자 보호등에 관한법률·특별법	특정범죄 가중처벌 등에관한 법률	아동·청소년의 성보호에 관한법률	기타
2009	6	2	1	1	-	2	-	-	-
2010	5	-	-	-	-	5	-	-	-
2011	1	-	-	1	-	-	-	-	-
2012	2	-	1	-	-	1	-	-	-
2013	2	-	2	-	-	-	-	-	-
2014	1	-	1	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	5	-	-	-	-	-	-	1	4

* 「2019 사법연감」 699면.

하지만 검찰의 사형 구형에도 불구하고 의정부지방법원은 모텔 투숙객을 살해하여 시신을 훼손해 한강에 버린 장대호에 대해 자수·자백한 점을 참작하여 무기징역을 선고하였고, 1) 서울남부지방법원은 하루 동안 2명을 살인한 중국인 김 씨에 대해 조현병 소견에 따라 심신장애를 인정하여 무기징역에서 유기징역으로 감형한 후 경합범 가중에 따라 45년의 유기징역을 선고하였다. 2) 장대호 사건에서 재판부가 “가석방이 허용되어서는 안된다”는 입장을 밝힌 점은 이례적인데, 가석방 없는 종신형을 옆두에 두고 무기징역을 선고한 것으로 이해된다.

1) 연합뉴스, “한강 몸통 시신 장대호 1심 무기징역 선고”, 2019. 11. 5.(<https://www.yna.co.kr/view/MYH20191105006900038>, 2019. 12. 9. 방문)
 2) 동아일보, “2명 살인 징역 45년…역대급 형량 어떻게 나왔나”, 2019. 11. 30.(<http://www.donga.com/news/article/all/20191130/98602650/1>, 2019. 12. 9. 방문)

국가인권위원회는 2018년 4월 26일 균형법 내 사형제도 폐지에 대한 의견을 표명하면서 국회의장 및 국방부 장관에게 헌법과 국제인권규약 등의 정신에 부합하도록 균형법에 의한 사형 집행의 중단을 선언하고 향후 사형제도를 폐지하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다. 그리고 2018년 9월 10일 국무총리, 외교부 장관, 법무부 장관에게 ‘사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서’ 가입을 권고하는 등 사형제도 폐지와 관련된 활동을 하였다. 하지만 2019년에는 사형제도 폐지와 관련된 특별한 활동은 별로 없었던 것으로 보인다. 한편 제20대 국회에서는 2018년에 이르기까지 사형제 폐지 법률안이 한 번도 발의되지 않았는데, 2019년 10월 10일 이상민 의원 등 75인이 사형 대신 종신형을 도입하는 내용의 사형 폐지에 관한 특별법안(의안번호 2022856)을 발의하였다. 하지만 소관 상임위원회인 법제사법위원회에 회부된 이후 아무런 진행사항이 없다.

사형제도 존폐와 관련된 사회적 논란은 여전히 이어지고 있다. 전남편을 살해한 혐의로 구속·기소된 고유정 씨에 대하여 피해자의 동생이 “고유정에게 사형을 선고해달라”는 청와대 국민청원에 20만 명이 넘는 국민들이 동의를 보낸 사례에서 드러나듯이 여전히 다수의 국민들은 사형제도에 동의하고 있는 것으로 보인다.³⁾ 이는 국가인권위원회가 2018년 중 발표한 <사형제도 폐지 및 대체형벌 실태조사> 연구용역 결과(사형제도 폐지 20.3%가 찬성, 79.7%가 반대)와도 상통한다.

범죄피해자의 유가족 입장에서 살인범에 대해 사형이 선고되지 않은 것은 억울한 일이고, 응보주의적 관점에서 사형은 정당화된다. 반면 오판 가능성이 있는 가운데 한 번 집행된 사형은 회복할 수 없다는 점에서 정당성을 잃는다. 사형제도에 대한 찬반논거는 그 어느 것이 우월하다고 판명되지 않을 정도로 팽팽하며, 그만큼 오랜 시간 논란이 이어지고 있다. 그렇다면 사형제도는 옳고 그름의 문제를 떠나 인권의 관점에서 우리 사회가 지향하는 바가 무엇인가에 대한 사회적 컨센서스의 문제로 보아야 한다. “극악한 범죄를 저지른 사람을 죽일 것인가, 아니면 그럼에도 불구하고 죽이지 않을 것인가”라는 두 가지 선택지에서 무엇을 고를 것인지 보다 심도 있는 사회적 논쟁이 필요하다.

3) 중앙일보, “고유정 사형시켜주세요... ‘눈물의 국민청원’ 20만 명 공감”, 2019. 6. 23.(<https://news.joins.com/article/23503934>, 2019. 11. 2. 방문)

나. 연명의료결정법 시행 후 동향

연명의료결정제도는 크게 호스피스완화의료 부분과 연명의료 결정 부분으로 나누어 볼 수 있는데, 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률(이하 ‘연명의료결정법’)이 2016년 2월 3일 제정된 후 호스피스완화의료 부분은 2017년 8월 4일부터, 연명의료중단 등 결정 부분은 2018년 2월 4일부터 각 시행되었다. 보건복지부가 2019년 2월 24일 발표한 연명의료결정제도 시행 1년에 대한 동향에 따르면, 사전연명의료의향서를 작성한 사람은 11만 5,259명으로 나타났다. 전체 작성자 중 성별로는 여성이 7만 7,974명(67.7%)으로, 남성 3만 7,285명(32.3%)에 비해 2배 이상 많았으며, 연령별로는 60세 이상 연령층이 9만 7,539명으로 대다수(84.6%)를 차지했다. 지역별 작성자는 경기(27.2%), 서울(26.1%), 충남(8.9%) 순으로 많았으며, 지역 내 인구 수 대비 작성률(해당지역 내 19세 이상 인구 10만 명당 등록건수)로 산출하였을 때는 충남, 전북, 대전, 서울, 경기 지역이 전국 평균보다 높게 나타났다. 또한 연명의료중단결정법 시행 후 1년 동안 임종과정에 있는 환자에 대해 연명의료 결정을 이행(유보 또는 중단)한 경우는 3만 6,224명이었다.⁴⁾

연명의료결정제도의 목적은 품위 있는 죽음에 대한 자기결정권을 보장하는 것이다. 그러나 연명의료중단의 문제는 본질적으로 생명윤리의 문제와 연관되어 있고, 당사자의 의사가 확인되지 않는 경우 제3자가 연명의료중단을 결정할 수 있는지 여부에 대해 논란은 계속되고 있다.

대표적인 사례가 2019년 프랑스에서 발생하였다. 사지마비 식물인간 환자인 42세 뱅상 랑베르는 2008년 7월 오토바이 사고를 당하고 11년간 식물인간 상태로 병상에 누워있으면서 튜브를 통해 영양과 수분을 공급받았다. 랑베르의 아내는 남편의 존엄한 죽음을 위해 영양공급 튜브를 제거해달라고 요구하였으나, 독실한 카톨릭 신자인 랑베르의 부모는 아들이 죽음을 원치 않을 것이라며 반대하였다.

4) 보건복지부 홈페이지(https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=347774, 2019. 11. 3. 방문)

랑베르의 죽음과 관련된 다양한 법적 분쟁이 이어졌다. 랑베르의 의료진은 2013년 4월 아내 라셀 랑베르와 합의 과정을 거쳐 1차 치료 중단을 결정했다. 그러자 랑베르의 부모는 지역 행정법원에 병원을 제소했고, 법원은 부인 외의 가족과 협의가 없었다는 이유로 부모의 청구를 받아들였다. 의료진은 2013년 12월 랑베르의 형제자매 6명, 아내와 협의하였고 다시 치료 중단이 결정되었다. 부모는 다시 소송을 제기했고, 지방법원은 2014년 1월 “치료를 계속하는 것이 무의미하거나 인위적으로 생명을 연장하기 위한 게 아니다”라며 치료 중단 결정에 제동을 걸었다. 이에 아내는 프랑스 최고 행정재판소인 콩세유데타(Conseil d'État)에 연명치료를 중단할 수 있게 해달라고 제소했고, 콩세유데타는 2014년 6월 24일 병원의 결정이 합법이라고 판결하였다. 그러자 부모는 유럽인권법원(European Court of Human Rights, ECHR)에 병원의 결정이 유럽인권협약 제2조(생명권)를 위반했다면서 제소하였다. 하지만 유럽인권법원은 2015년 6월 콩세유데타의 치료 중단 판결이 적합하며 생명권 위반사항이 없다고 판결했다.⁵⁾

2018년 4월 랑베르의 아내 및 랑베르의 다른 형제자매들과 합의과정을 거쳐 연명의료 중단을 결정했다. 이에 랑베르의 부모는 법원에 치료 중단을 금지하는 청구를 하였다. 하지만 프랑스 행정법원은 2019년 1월 랑베르 부모의 청구를 기각하였다. 그러자 랑베르의 부모는 유엔 장애인권리위원회(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)에 치료 중단 시행 연기를 청구하였고, CRPD는 2019년 5월 4일 프랑스에 대하여 치료 중단 시행 연기를 요구하였다. 파리 행정법원은 2019년 5월 15일 유엔 장애인권리위원회의 조사 결과가 나올 때까지 연명치료를 계속하라고 명령했는데, 같은 해 6월 28일 프랑스 최고법원인 파기원은 해당 결정을 파기하였다. 의료진은 랑베르에 대한 영양 및 수분공급을 중단하였고, 9일 만인 2019년 7월 11일 병상 랑베르는 사망하였다.⁶⁾

위 랑베르 사건은 환자 본인의 연명의료중단 의사가 확인되지 않는 경우 누가 어떠한 방식으로 연명의료중단 결정을 내릴 수 있는가에 대한 질문을 던졌다. 환자의 의사를 확인할 수 없는 경우 현행 연명의료결정법 제18조에 따라 배우자와 1촌 이내의 직계 존속·비속

5) CASE OF LAMBERT AND OTHERS v. FRANCE, Application no. 46043/14, 5 June 2015

6) 시사인, “존엄사 논쟁 일으켰던 어느 프랑스인의 죽음”, 2019. 8. 2.(<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=35172>, 2019. 12. 9. 방문)

‘전원’의 동의가 있어야 하는데) 랑베르 사건처럼 동의권자들 전원이 동의를 하지 못하는 경우 연명의료중단 결정을 하지 못하는 한계가 있다.

다. 낙태죄 폐지 헌법재판소 결정

헌법재판소는 2019년 4월 11일 형법 제269조 제1항, 제270조 제1항 낙태죄 및 의사 등의 동의낙태죄에 대해 헌법재판소법 제23조 제2항 단서에 따라 헌법불합치 결정을 하였다. 다만 2020년 12월 31일까지 잠정적용을 결정하였다(헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌바127 결정). 해당 헌법소원심판에서 헌법재판관들의 의견은 3가지로 갈렸는데, 재판관 3인(이석태, 이은애, 김기영)은 단순위헌 의견, 재판관 4인(유남석, 서기석, 이선애, 이영진)은 헌법불합치 의견, 재판관 2인(조용호, 이종석)은 합헌 의견을 제시하였다.

낙태죄와 관련된 논란은 태아의 생명권과 여성의 자기결정권이 충돌하여 대립되는 것으로 이해하는 경향이 강했다. 하지만 헌법재판소의 다수 의견은 “이 사안은 국가가 태아의 생명 보호를 위해 확정적으로 만들어 놓은 자기낙태죄 조항이 임신한 여성의 자기결정권을 제한하고 있는 것이 과잉금지원칙에 위배되어 위헌인지 여부에 대한 것이다. 자기낙태죄 조항의 존재와 역할을 간과한 채 임신한 여성의 자기결정권과 태아의 생명권의 직접적

-
- 7) 제18조(환자의 의사를 확인할 수 없는 경우의 연명의료중단등결정) ① 제17조에 해당하지 아니하여 환자의 의사를 확인할 수 없고 환자가 의사표현을 할 수 없는 의학적 상태인 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 해당 환자를 위한 연명의료중단등결정이 있는 것으로 본다. 다만, 담당의사 또는 해당 분야 전문의 1명이 환자가 연명의료중단등결정을 원하지 아니하였다는 사실을 확인한 경우는 제외한다. <개정 2018. 12. 11.>
1. 미성년자인 환자의 법정대리인(친권자에 한정한다)이 연명의료중단등결정의 의사표시를 하고 담당 의사와 해당 분야 전문의 1명이 확인한 경우
 2. 환자가족 중 다음 각 목에 해당하는 사람(19세 이상인 사람에 한정하며, 행방불명자 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 사람은 제외한다) 전원의 합의로 연명의료중단등결정의 의사표시를 하고 담당의사와 해당 분야 전문의 1명이 확인한 경우
 - 가. 배우자
 - 나. 1촌 이내의 직계 존속·비속
 - 다. 가목 및 나목에 해당하는 사람이 없는 경우 2촌 이내의 직계 존속·비속
 - 라. 가목부터 다목까지에 해당하는 사람이 없는 경우 형제자매
- ② 제1항 제1호·제2호에 따라 연명의료중단등결정을 확인한 담당의사 및 해당 분야의 전문의는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 확인 결과를 기록(전자문서로 된 기록을 포함한다)하여야 한다.

인 충돌을 해결해야 하는 사안으로 보는 것은 적절하지 않다”고 하여 양자를 무조건적인 대립관계로 접근하지 않았다.

다수의견은 “자기낙태죄 조항은 모자보건법이 정한 일정한 예외에 해당하지 않는 한 태아의 발달단계 혹은 독자적 생존능력과 무관하게 임신기간 전체의 모든 낙태를 전면적·일률적으로 금지함으로써 임신한 여성에게 임신의 유지·출산을 강제하고, 이를 위반한 경우 형사처벌하고 있다. 국가는 형법적 제재 및 이에 따른 형벌의 위하력으로 임신한 여성에게 모자보건법이 정한 일정한 예외사유에 해당하지 않는 한 임신의 유지에 따른 신체적·정신적 부담 및 출산과정에 내재한 신체 내지 생명에 대한 위험을 모두 받아들이고, 출산의 결과로서 모자관계를 형성할 것을 강제하고 있는 것이다”라고 하면서, 침해의 최소성 및 법익의 균형성과 관련하여 “임신한 여성의 자기결정권에 기한 임신종결 여부 결정의 특성, 생명의 발달단계와 자기결정권의 행사를 고려한 법적 보호 수단 및 정도, 임신한 여성과 태아의 특별한 관계를 고려할 때의 생명보호수단, 자기낙태죄 조항의 실효성, 형법적 제재 및 이에 따른 형벌의 위하의 한계와 문제점, 사회적·경제적 사유로 인한 낙태갈등 상황의 중대성을 종합해 볼 때, 자기낙태죄 조항이 모자보건법에서 정한 사유에 해당하지 않는다면 결정가능기간 중에 다양하고 광범위한 사회적·경제적 사유로 인하여 낙태갈등 상황을 겪고 있는 경우까지도 예외 없이 전면적·일률적으로 임신한 여성에게 임신의 유지 및 출산을 강제하고, 이를 위반하여 낙태한 경우 형사처벌하고 있는 것은 그 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 정도를 넘어 임신한 여성의 자기결정권을 제한하는 것이므로, 입법목적의 달성을 위한 최소한의 불가피한 수단이라고 볼 수 없다”고 하여 침해최소성을 부정하였고, 자기낙태죄 조항이 달성하고자 하는 태아의 생명 보호라는 공익은 중요한 공익이나, 결정가능기간 중 다양하고 광범위한 사회적·경제적 사유를 이유로 낙태갈등 상황을 겪고 있는 경우까지도 낙태를 금지하고 형사처벌하는 것이 태아의 생명 보호라는 공익에 기여하는 실효성 내지 정도가 그다지 크다고 볼 수 없다. 반면 자기낙태죄 조항에 따른 형사처벌로 인하여 임신한 여성의 자기결정권이 제한되는 정도는 매우 크다. 결국, 입법자는 자기낙태죄 조항을 형성함에 있어 태아의 생명 보호와 임신한 여성의 자기결정권의 실제적 조화와 균형을 이루려는 노력을 충분히 하지 아니하여 태아의 생명 보호라는 공익에 대하여만 일방적이고 절대적인 우위를 부여함으로써 공익과 사익 간의 적정한 균형관계를 달성하지 못하였다”고 하여 법익균형성을 부정하였다.

다만, 다수의견은 “태아가 모체를 떠난 상태에서 독자적으로 생존할 수 있는 시점인 임신 22주 내외에 도달하기 전이면서 동시에 임신 유지와 출산 여부에 관한 자기결정권을 행사하기에 충분한 시간이 보장되는 시기(이하, 착상 시부터 이 시기까지를 ‘결정가능기간’이라 한다)까지의 낙태에 대해서는 국가가 생명보호의 수단 및 정도를 달리 정할 수 있다고 봄이 타당하다”고 판시하여 양 기본권이 조화롭게 보장될 수 있어야 한다는 점을 고려하였는데, 이는 향후 낙태죄와 관련된 법제도를 정비하는데 있어 기본지침이 될 것으로 전망된다.

헌법재판소는 낙태죄가 과잉금지원칙을 위반하여 위헌이라고 판단하였다. 그 동안 낙태죄를 둘러싼 숱한 논쟁은 이번 헌법재판소 결정을 통해 일단락되었다고 해도 과언이 아니다. 그 동안 여성은 아이를 출산하는 도구로 인식되기까지 하였는데, 낙태죄 위헌 판단으로 인해 여성의 자기결정권의 성격이 보다 분명해졌고, 상당한 정도로 여성 인권이 향상되었다고 평가하기에 부족함이 없다.

3. 신체의 자유 관련 이슈와 동향

가. 체포·구속 등 현황

(1) 체포영장 발부율 및 긴급체포의 남용

2018년 한 해 체포영장이 청구된 인원은 39,877명이고, 그 중 39,175명에 대해 체포영장이 발부되어 체포영장 청구인원 대비 발부율은 98.2%였다. 2016년 이후 체포영장 청구인원, 발부인원, 발부율 모두 지속적으로 소폭 감소하고 있고, 발부율은 98% 수준을 유지하고 있다.

[표] 체포영장 청구 대비 발부 건수, 발부율 추이⁸⁾

연도	청구인원	발부인원	발부율 (%)
2013	49,254	28,596	98.7
2014	48,035	47,373	98.6
2015	48,751	48,047	98.5
2016	46,783	46,107	98.5
2017	42,824	42,206	98.5
2018	39,877	39,175	98.2

그런데 2019년 4월 국회 행정안전위원회 소속 소병훈 더불어민주당 의원이 경찰청에서 제출받은 자료에 따르면 2018년 중 경찰이 긴급체포한 건수는 총 8,106건으로 집계됐다. 발부된 영장에 의해 전원 체포되었다고 가정하면 긴급체포의 비중이 16.89%에 이른다. 또한 긴급체포 8,106건 중 74.5%인 6,035건에 대해 구속영장을 신청했으나 검찰이 영장을 반려하거나 법원이 기각한 건수는 1,062건(17.6%)으로 확인됐다. 구속영장 미발부율은 2015년 15.5%, 2016년 15.6%, 2017년 17.2%, 2018년 17.6%로 매년 늘고 있는 추세다.⁹⁾

긴급체포제도는 1995년 긴급구속제도를 개선하기 위하여 도입되었다가, 2007년 긴급체포제도 남용을 방지하기 위하여 구속사유에 관한 제70조 제1항 제2호, 제3호를 긴급체포사유로서 인용하던 것을 제200조의3 제1항 제1호, 제2호에서 직접 규정하고, 긴급성 요건을 추가하여 현행에 이르고 있다. 이에 현행 긴급체포는 ‘피의자가 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 증거인멸의 우려가 있거나 도주 우려가 있는 등의 사유가 있는 경우에 긴급을 요하여 지방 법원판사의 체포영장을 받을 수 없는 때’에만 가능하다(형사소송법 제200조의3).

위와 같은 긴급체포 요건에 비추어 볼 때, ‘긴급체포 후 구속영장 기각률’보다는 ‘전체 긴급체포 건수 중 구속되지 않은 건수의 비중’을 긴급체포 남용 여부를 판단하는 지표로 삼는 것이 타당하다. ‘긴급체포 후 구속영장을 청구하지 않은 건수’를 부당하게 제외하기

8) 법원행정처, “영장발부 인원수표” 「2019 사법연감」, 1048면; 대한변협, 「2018 인권보고서」, 46면.

9) 뉴스핌, “2019 국감 경찰 ‘긴급체포 후 영장기각’ 4년 연속 늘어”, 2019. 10. 4.(<http://www.news.pim.com/news/view/20191004000391>, 2019. 11. 9. 방문)

때문이다. 따라서 위 조사에 드러난 ‘구속영장 기각률’은 긴급체포의 정당성을 가늠하는 지표가 될 수 없고, 그렇다면 2018년 전체 긴급체포 8,106건 중 구속영장이 발부된 건이 4,973건이므로 ‘구속되지 않은 건’은 나머진 3,133건이며, 그 결과 전체 긴급체포 건 중 구속에 이르지 않은 건의 비중은 38.65%에 이른다.

나아가 2018년 국정감사에서 더불어민주당 금태섭 의원이 법무부로부터 제출받은 자료에 따르면 10년간 경찰이 긴급체포한 112,249명 중 45,577명(40.6%)에 대해 검찰이 영장청구를 포기하거나 영장이 발부되지 않아 풀려났고, 같은 기간 검찰이 긴급체포한 3,220명 중 366명(11%)도 긴급체포 후 석방되었다. 경찰의 긴급체포 후 석방된 경우는 경찰이 구속영장을 신청하지 않은 ‘영장불청구’가 26,957명(24.0%), 경찰이 신청한 영장을 검사가 기각한 경우가 9,803명(8.7%), 법원에서 기각된 경우가 8,722명(7.8%) 순이었다. 경찰의 영장불청구에 의한 석방은 2008년 18.8%에서 2018년 28.3%로 증가했다.¹⁰⁾

이처럼 2019년 국정조사에서 드러난 긴급체포 현황은 다음과 같은 두 가지 점에서 긴급체포 남용 우려를 야기한다.

첫째, 증거인멸의 우려 내지 도주 우려 등 긴급체포사유는 구속사유와 동일한데, 전체 긴급체포 건 중 구속되지 않은 건이 38.65%에 이른다는 것은 그만큼 긴급체포사유가 없음에도 긴급체포가 이루어진 것으로 볼 수 있으며, 체포영장 제도를 우회한 것으로 볼 가능성이 크다. 게다가 긴급체포의 경우 영장 없이 압수수색이 가능하다는 점에서 긴급체포를 통해 영장제도를 잠탈할 위험이 있다.

둘째, 긴급체포는 영장주의의 예외로서 ‘피의자를 우연히 발견한 경우 등과 같이 체포영장을 받을 시간적 여유가 없을 만큼’의 ‘긴급성’을 요하는 것인데, 경찰이 긴급체포를 하고도 영장을 청구하지 않는 경우가 많다는 것은 반대로 체포영장을 받을 여유가 있음에도 수사 편의성을 위해 영장을 청구하지 않다가 피의자를 발견하여 곧바로 체포한 것으로 볼 여지가 크다.

10) 경향신문, “2018 국감 경찰 긴급체포 피의자 40%는 석방… ‘남용 통제 필요’”, 2018. 10. 12. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201810121001001#csidxd478ca1569e8d159c8d592b5b2b622b, 2019. 11. 20. 방문)

대법원은 2016년 10월 13일 ‘피고인이 필로폰을 투약한다는 제보를 받은 경찰관이 제보의 정확성을 사전에 확인한 후에 제보자를 불러 조사하기 위하여 피고인의 주거지를 방문하였다가, 그곳에서 피고인을 발견하고 피고인의 전화번호로 전화를 하여 나오라고 하였으나 응하지 않자 피고인의 집 문을 강제로 열고 들어가 피고인을 긴급체포한 사안’에서 “피고인이 마약에 관한 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있었더라도, 경찰관이 이미 피고인의 신원과 주거지 및 전화번호 등을 모두 파악하고 있었고, 당시 마약 투약의 범죄 증거가 급속하게 소멸될 상황도 아니었던 점 등의 사정을 감안하면, 긴급체포가 미리 체포영장을 받을 시간적 여유가 없었던 경우에 해당하지 않아 위법하다”고 판단¹¹⁾하였다. 이와 같은 대법원 판례에도 불구하고 2019년에도 긴급체포 사유나 긴급성의 요건 없이 긴급체포가 자행되고 있는 것으로 보이는바, 영장주의 원칙을 견지해야 할 필요가 있다.

(2) 영장심사관제 시행 1년

영장심사관제는 수사팀이 신청하려는 영장을 검찰에 송부하기 전 경찰 내에서 변호사 자격자나 수사전문가가 영장의 타당성과 적법성 등을 사전 심사하는 제도로써, 경찰은 2018년 3월부터 시범운영을 하였고, 2018년 8월부터 전국으로 확대 시행하고 있다. 영장심사관제가 경찰의 영장청구 신청 남발을 방지하는 데 효과가 있다는 발표가 있어 주목할 필요가 있다. 국회 행정안전위원회 소속 김병관 의원(더불어민주당)이 경찰청으로부터 받은 자료에 따르면, 2019년 7월 경찰이 검찰에 체포 및 구속 영장 청구를 신청하는 건수가 2018년에 비해 감소하였고, 발부율은 상승한 것으로 나타났다.¹²⁾ 일선 경찰이 신중하게 영장을 신청하는 경우 그만큼 인권침해의 소지가 줄어들고 형사사법에 대한 신뢰가 높아지는 점에서 영장심사관제도가 어떻게 운영되는지 지켜볼 필요가 있다.

11) 대법원 2016. 10. 13. 선고 2016도5814 판결.

12) 이데일리, “영장심사관제, 경찰 영장청구 남발 방지 효과 있다”, 2019. 10. 9.(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01863046622651280&mediaCodeNo=257>, 2019. 11. 10. 방문)

[표] 영장심사관제 시범운영 관서 전체 현황

관서	구분	'18년 7월			'19년 7월		
		체포영장	구속영장	압수수색 영장	체포영장	구속영장	압수수색 영장
시범운영 전체	신청	7,047	4,045	15,251	5,809	3,822	17,882
	발부	6,028	2,854	13,626	5,123	2,800	16,272
	발부율	85.50%	70.60%	89.30%	88.20%	73.30%	91.00%

* 경찰청, 김병관 의원실

(3) 구속영장 발부율

[표] 구속영장 청구, 기각, 발부 현황¹³⁾

(단위 : 명, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체사건 접수	2,268,148	2,326,560	2,389,837	2,379,580	2,492,324	2,589,311	2,415,869	2,302,601
청구	38,770	35,060	33,105	36,176	38,370	40,083	35,102	30,060
전체사건 접수 대비 구속영장 청구율(%)	1.7	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6	1.5	1.3
발부	28,814	27,327	26,716	28,466	31,153	32,369	28,340	24,438
발부율(%)	74.3	77.9	80.7	78.7	81.2	80.8	80.7	81.3
기각	8,970	7,195	5,914	7,286	6,837	7,187	6,682	5,585
기각율(%)	23.1	20.5	17.9	20.1	17.8	17.9	19	18.6
구속점유율(%)	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2

13) e-나라지표, 구속영장 청구 발부 현황(https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1727&board_cd=INDX_001)

[표] 제1심 형사공판사건 구속인원 수 누년 비교표¹⁴⁾

연도	접수인원 수	구속인원 수	구속인원 비율
2009	287,465	40,214	14.0
2010	263,425	31,015	11.8
2011	277,744	28,326	10.2
2012	292,707	27,169	9.3
2013	270,469	27,214	10.1
2014	268,823	28,543	10.6
2015	259,424	33,224	12.8
2016	276,714	33,272	12.1
2017	262,612	28,728	10.9
2018	240,244	24,876	10.4

2018년 한 해 구속영장이 청구된 인원은 30,060명이고, 그 중 24,438명에 대해 구속 영장이 발부되어 구속영장 청구인원 대비 발부율은 81.3%였다. 전체 형사사건에서 구속영장이 청구된 비중이 2017년 1.5% 대비 1.3%로 다소 낮아진 것은 긍정적이나, 발부율이 80.7%에서 81.3%로 다소 상승하여 전체 형사사건에서 구속된 사람의 비율인 구속점유율은 1.2~1.3%로, 2011년 이후 비교적 고르게 유지되고 있다. 형사공판사건에서 2018년 구속인원비율은 10.4%(240,244명 중 24,876명)로 다소 감소하였다.

14) 법원행정처, 「2019 사법연감」, 696면.

(4) 체포·구속적부심사 석방률 추이

[표] 체포·구속적부심사 석방률 추이¹⁵⁾

연도	처리인원	석방인원	인용률 (%)
2013	1,865	325	17.4
2014	2,218	459	20.7
2015	2,207	363	16.6
2016	2,406	367	15.3.
2017	2,319	333	14.3
2018	2,109	258	12.2

※ 처리인원과 석방인원에는 체포적부심사 인원이 포함된 수치임.

※ 체포적부심사 처리인원 : 2014년 12명, 2015년 12명, 2016년 15명, 2017년 18명, 2018년 15명.

2018년 중 구속된 사람은 24,438명인데 그 중 구속적부심사를 청구한 사람은 8.5%인 2,094명인 것으로 파악된다. 피해자와의 합의나 공탁 등 별다른 사정변경이 없는 한 일단 발생한 구속의 효력을 부인하는 것이 어렵다는 것이 피의자·피고인이나 변호인에게 널리 알려져 있기 때문인 것으로 보인다.

체포적부심은 사실상 긴급체포나 현행범 체포의 경우 청구되므로, 2018년 현행범 체포 인원 14만 5,781명, 긴급체포 8,106건, 합계 15만 3,887명 중 15명이 체포적부심을 청구한 것으로 추측된다. 이처럼 체포적부심이 활성화되지 않은 것은 체포적부심을 위해 사실상 1일을 더 구금상태에 있어야 하기 때문인 것으로 보인다. 체포의 대부분을 차지하는 현행범 체포의 경우 48시간까지 구금할 수 있기에 2일 동안 구금을 하는 경우 피의자는 출근을 하지 못하거나 가게를 운영하지 못하는 등 일상에 상당한 지장을 받게 된다. 다수의 집회시위 사건에서 평범한 시민이 현행범으로 체포되는 경우가 많았고, 그 과정에서 미란다 원칙을 제대로 고지받지 못하는 경우가 있었는데, 이를 이유로 체포적부심사를 청구하려고 해도 체포적부심을 위해 ‘법원이 수사 관계 서류와 증거물을 접수한 때부터 결정 후 검찰청에 반환된 때까지의 기간’이 48시간의 제한기간에 산입되지 않으므로(형사소송

15) 법원행정처, 「2019 사법연감」, 1034면; 대한변협, 「2019 인권보고서」, 49면.

법 제214조의2 제13항) 최소 하루 더 구금되게 된다. 이러한 현실적 제약 조건은 체포적 부심을 청구할 수 없게 만드는 장애물이 된다.

(5) 보석청구 인용률 추이 분석

[표] 보석인원 수 년별비교¹⁶⁾

연도	구속기소인원 (A)	보석청구인원 (B)	보석허가인원 (C)	보석청구율 (B/A)(%)	보석허가율 (C/B)(%)
2009	61,711	10,135	4,465	16.4	44.1
2010	50,867	8,144	3,649	16.0	44.8
2011	47,117	7,224	3,124	15.3	43.2
2012	44,377	6,247	2,414	14.1	38.6
2013	45,409	6,465	2,625	14.2	40.6
2014	48,939	7,040	2,780	14.4	39.5
2015	55,317	7,196	2,732	13.0	38.0
2016	58,639	6,996	2,352	11.9	33.6
2017	53,555	6,079	2,204	11.4	36.3
2018	48,605	5,191	1,769	10.7	34.1
평균	51,454	7,072	2,811	13.7	39.8

2018년 한 해 보석청구인원은 5,191명이고, 이 중 보석이 허가된 인원은 1,769명으로 보석허가율은 34.1%였다. 년별 비교를 보면, 보석청구율과 보석허가율이 동시에 줄어드는 경향을 확인할 수 있는데, 구속영장 발부단계에서 구속을 신중하게 결정하여 구속기소인원 수가 줄어들었고, 구속된 사람들도 보석가능성을 낮게 보아 청구인원도 줄어들고, 석방의 필요성이 그만큼 잘 인정되지 않아 보석허가율도 동반하여 낮아지는 것으로 보인다.

16) 법원행정처, 「2019 사법연감」, 723면.

나. 교정시설에서의 과밀수용 문제 및 도서반입 금지 정책의 문제

교정시설 과밀수용 문제는 오랜 기간 지적되었지만 2018년에도 크게 개선된 사항이 없다. 서울중앙지방법원은 2018년 6월 20일 적정인원 6~7명인 혼거실에서 12명이 수용된 채 수감생활을 했던 박 모 씨에게 국가가 100만 원을 지급하라고 판결하였다(서울중앙지방법원 2018. 6. 20. 선고 2017가소7111942 판결).

국가인권위원회는 2018년 12월 17일 구금시설 과밀수용으로 인한 수용자 인권침해에 대해 직권조사를 실시하고, 법무부 장관에게 △여성수용자 거실 확대 등 우선적 조치사항 시행, △구금시설 신축과 증축 등 대책 마련 시행, △가석방 적격심사 대상 선정 시 형 집행률 기준 완화 등 가석방 적극 확대 방안 마련 등을 권고하고, 검찰총장에게는 무죄추정 원칙에 따라 불구속 수사 원칙을 구현, 미결구금을 줄이기 위한 방안 마련 등을 권고했다. 또한 국무총리에게는, 법무부·행정안전부·기획재정부 등 관련 부처 협의체를 구성, 구금시설 과밀수용 문제의 신속한 해결을 권고했다. 대법원장에게는, 불구속 재판 원칙을 구현, 미결구금을 줄이기 위한 방안 마련을 권고했다.¹⁷⁾ 전체수용자 중 미결수용자가 차지하는 비율은 34.5%로서 OECD 국가 중 최고 수준인데, 이는 아직도 불구속 재판 원칙이 자리 잡지 않은 현실을 방증하는 것이라 할 수 있다.

[표] 주요 국가 교정시설의 수용현황¹⁸⁾

나라	수용자 수(명)	교정시설 수	수용률(%)	미결수용률
미국	2,121,600	4,455	104	21.6
	2016.12.31.	2005	2014	2016.12.31.
러시아	592,467	957	79	17.6
	2008.1.6.	2018.6.	2015.1.10.	2018.1.16.
영국	82,961	118	111	11.4
	2018.6.29.	2018	2018.4.27.	2017.12.31

17) 국가인권위원회 보도자료, “‘구금시설 과밀수용은 국가 형벌권 넘어선 인간존엄 훼손’ - 인권위, 범정부 차원 협의체구성, 불구속 재판 및 수사 원칙 구현 등 권고”, 2018. 12. 17.

18) 국가인권위원회 17직권0002100·16진정0380801 등 25건(병합) 구금시설 과밀수용으로 인한 수용자 인권침해 직권조사 등 결정문

나라	수용자 수(명)	교정시설 수	수용률(%)	미결수용률
스페인	59,757	82	72	14.5
	2018.6.29.	2018.	2016.9.1	2018.6.29.
캐나다	41,145	216	102	38.6
	2016.3.31.	2015	2015.3.31.	2016.3.31
독일	64,351	183	87	21.7
	2017.11.30.	2016.3.	2017.11.30.	2017.11.30
스위스	6,912	114	116.1	33.5
	2016.9.7.	2016	2018.6.30.	2018.6.30.
호주	41,277	111	96	31.3
	2017.9.	2015	2013	2017.6.30.
이탈리아	58,759	209	116.1	33.5
	2018.6.30.	2017	2018.6.30.	2018.6.30.
일본	56,805	188	66.8	11
	2016.9.30.	2014	2014.12.31.	2016.9.30.
중국	1,649,804	700개 이상	-	-
	2015.6.	2009	-	-
싱가포르	11,691	13	79.2	11.5
	2017.12.31.	2017	2013.9.	2017.12.31.
브라질	682,901	1,449	165.4	36.6
	2015.5.	2016	2018.4.	2018.5.

한편 법무부는 2019년 11월 11일 교도소 등 교정시설 수용자에 대한 우송·차입 방식의 도서 반입을 불허하고 영치금을 통한 도서 구매만 허용하겠다는 방침을 밝혔다.¹⁹⁾ 이에 대한출판문화협회는 같은 달 13일 “교정시설 도서 반입 금지조치, 도서접근권 침해 및 검열 우려 있다”는 제목 아래 “권위주의 통치 시기에도 ‘교도소에 책 넣어주는 것’을 금지하지는 않았다. 교화가 필요한 수용자라고 해서 알 권리, 읽을 권리, 지식에 접근할 국민의

19) 한겨레신문, “(단독) ‘교도소로 책 넣어주는 것 금지’ 영치금 구매만 된다는 법무부”, 2019. 11. 11. (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/916508.html#csidxa818f999f5914b9ab4f8fb3bd4d8bfe, 2019. 11. 12. 방문)

권리가 행정권에 의해 통제되어서는 안 된다. 문화예술계뿐만 아니라, 온 국민의 문화권 확보가 시대적 화두가 있는 시점에서 법무부가 시대를 역행하는 ‘수용자 우송·차입 도서 합리화 방안’을 꼭 시행했어야 했는지 답답함을 금할 수 없다”면서 법무부의 방침을 비판하였고,²⁰⁾ 그 외 다수의 인권단체에서 이와 같은 법무부의 방침을 비판하였다. 이에 대해 법무부는 “우송·차입도서 합리화 방안은 수발대행업체의 무분별한 도서 반입 및 대여(음란물 및 불법 제작물), 불법 제작 도서의 지속적 반입 시도, 우송·차입 물품 교부에 따른 금지물품 반입 등의 문제를 해결하기 위하여 영치금을 통한 도서 구매방식을 원칙”으로 하고 있고, “다만 모든 수용자의 도서 반입을 제한하는 것은 행정 편의적 접근이라는 우려에 대해 우송·차입도서 반입 제한 예외 사유를 폭넓게 인정하여 수용자 도서 접근권을 확보하는 방안을 마련”하였다고 반박하고 있다.²¹⁾ 그러나 비록 교도행정의 어려움을 수긍하더라도 이와 같은 법무부의 변명은 납득하기 어렵다. 법무부의 발표에 따르더라도 5년간 금지물품 반입건수가 194건, 연간 39건에 불과하고, 마약 밀반입은 그 자체로 범죄로서 해당 수용자는 별도의 형사처벌로 의율 가능하며, 영치금으로 도서를 강제하는 것은 경제적으로 곤궁한 수용자에게 불필요한 경제적 부담을 가중시킬 뿐이다. 법무부는 사전 상담을 통해 도서 반입을 예외적으로 허용하겠다는 방침이라고 하나, 이는 원칙과 예외가 뒤바뀐 태도이다. 법무부의 인권에 반하는 교도행정에 대해 다시금 검토할 필요가 있다.

다. 출입국관리법상 행정구금의 문제

외국인에 대한 혐오는 그 자체로 반인권적이다. 그리고 우리 사회에서 외국인에 대한 혐오는 나날이 증가하고 있는 추세이고, 2019년 예멘 난민 사태에서 가장 두드러지게 드러났다. 외국인 혐오 정서에 더하여 출입국관리법상의 행정구금은 많은 문제를 야기하고 있다.

20) 대한출판문화협회, “[논평] 교정시설 도서반입 금지 조치, 도서접근권 침해 및 검열 우려 있다”, 2019. 11. 13.(http://member.kpa21.or.kr/kpa_bbs/%EB%85%BC%ED%8F%89-%EA%B5%90%EC%A0%95%EC%8B%9C%EC%84%A4-%EB%8F%84%EC%84%9C-%EB%B0%98%EC%9E%85-%EA%B8%88%EC%A7%80-%EC%A1%B0%EC%B9%98-%EB%8F%84%EC%84%9C%EC%A0%91%EA%B7%BC%EA%B6%8C-%EC%B9%A8%ED%95%B4/, 2019. 11. 15. 방문)

21) 법무부 해명자료, “법무부는 수용자 우송·차입 도서 합리화 방안을 통해 수용자 교정교화를 강화해 나가겠습니다”, 2019. 11. 13.(<http://www.moj.go.kr/moj/222/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGMTgzJTJGNTE1Mzc4JTJGYXJOY2xWaWV3LmRvJTNG>, 2019. 11. 15. 방문)

출입국관리법상 행정구금의 종류에는 1) 출입국 심사결정을 위한 보호, 2) 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호, 3) 입국불허자나 출국명령을 받은 사람에 대한 일시보호, 4) 공항 구금 등 4가지가 있는데, 이 중 가장 문제되는 행정구금은 2) 강제퇴거명령 집행을 위한 보호(이하 ‘집행보호’)이다. 국내 체류하는 외국인들은 출입국관리법에 따른 체류관리를 받게 되며 동법을 위반하는 경우 강제퇴거를 당하게 되고(동법 제46조), 집행보호의 경우 다른 종류의 구금과 달리 보호기간이 ‘송환할 수 있을 때까지’이어서 사실상 구금기간의 제한이 없다. 이로 인해 형법상 범죄자가 아님에도 불구하고 교도소보다 열악한 구금환경에서 심지어 3~4년이 넘는 장기구금이 발생한다. 대한변협은 2019년 2월 21일 외국인 보호시설 실태조사 결과를 발표하였는데, 동 조사결과에 따르면, 보호기간이 길어질수록 스트레스 정도와 우울증 정도가 모두 높은 것으로 나타났고, 출입국관리법상 보호기간이 3개월을 넘는 장기구금의 경우 법무부 장관의 승인을 얻게 되어 있는데, 별도의 보호명령서가 발행되는 것이 아니어서 보호외국인 모두 보호기간 연장에 대해 아무런 고지를 받은 바 없었다.²²⁾

집행보호뿐만 아니라 난민신청 외국인 보호도 문제다. 국가인권위원회는 2019년 11월 9일 법무부 장관에게 난민심사절차의 진행으로 상당 기간 내에 사실상 강제퇴거 전망이 없고, 사회에 위험요소가 되지 않는 보호외국인에 대해, 구금대안적인 방안을 적극 시행하는 것이 바람직하다는 의견을 표명했다.²³⁾ 국가인권위원회 조사결과, 2019년 6월 30일 기준 화성외국인보호소의 난민인정신청 보호외국인 중 3개월 이상 수용자는 10명(남 9명, 여 1명 / 1년 이상과 9개월 이상 각 3명, 6개월 이상과 3개월 이상 각 2명)으로, 최장기 수용자는 2015년 4월 입소하여 4년 이상 수용되어 있는 것으로 확인됐다.

공항구금도 문제다. 콩고 국적의 루렌도 가족은 2018년 12월 28일 인천공항에 도착한 후 287일 동안 인천국제공항에 억류되어 있다가 2019년 10월 11일 인천공항에서 나와 입국하였다. 서울고등법원이 원심을 파기하고 루렌도 가족의 청구를 인용하였기 때문이다. 이 사건에서 출입국 당국은 재판부의 명령에도 불구하고 루렌도 가족의 난민인정심사회부

22) 대한변협, 「외국인보호시설 실태조사 결과보고서」, 2019. 2.

23) 국가인권위원회 19진정0117700·19진정0214900(사건병합) 난민인정신청 보호외국인에 대한 장기 구금으로 인한 인권침해

여부에 관한 심사보고서를 제출하지 않았고 심사기준도 제출하지 않는 문제를 보였다. 그리고 항소심 과정에서 주 앙골라 한국 대사관의 조사보고서의 진실성이 의심되는 문제도 나타났다.²⁴⁾ 즉, 정부 기관의 보고서가 허위로 작성되었을 가능성이 제기된 것이다. 루렌도 가족 사건은 난민인정에 인색한 정부의 태도를 드러내는 것일 뿐만 아니라 사실상 무기한에 가까운 공항구금의 실태를 보여주는 점에서 우리 사회의 인권 개선 지점을 잘 보여주는 사건으로 평가할 수 있다.

유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 위원회는 2005년 대한민국 정부에 대하여 이주민의 장기 구금 문제를 지적하면서 이주구금은 적절한 최소 기간 동안만 최후의 수단으로 할 것을 권고한 바 있다. 또한 유엔 아동권리위원회는 2011년 난민, 망명희망, 보호자 없는 아동 구금을 삼갈 것을 촉구하였고, 유엔 고문방지위원회는 2017년 아동구금, 과밀·열악한 보호시설의 상황에 대해 우려를 표명하기도 했다. 이와 관련하여 다수의 출입국관리법 일부개정법률안이 국회에 계류 중이고, 국가인권위원회는 2018년 8월 21일 국회의장에게 외국인 보호시설에 보호되어 있는 외국인 인권보호를 위해 출입국관리법 개정을 조속하게 심의할 것을 촉구하였다.

국회는 2019년 4월 5일 출입국관리법 일부개정법률안(대안)(의안번호 2019575)을 의결하였는데 그 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 아동학대범죄를 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 권리구제절차가 진행 중인 외국인 아동과 보호자가 체류기간 연장허가를 신청한 경우 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 함(안 제25조의4 신설).
- 나. 법무부 장관이 외국인 체류 관련 각종 허가 심사를 할 때 관계 기관에 외국인에 대한 범칙금 납부정보, 과태료 납부정보, 국민건강보험 및 노인장기요양보험 관련 체납정보, 과태료 체납정보의 제공을 요청할 수 있도록 함(안 제78조 제2항 제3호).
- 다. 사증발급 및 체류허가 신청문서를 전자화할 수 있는 관련규정을 마련함(안 제91조의2 신설).

24) 션록프레스, “루렌도 가족 허위 증거, 실수인가 대사관 조작인가”, 2019. 10. 7.(<https://www.neosherlock.com/archives/6979>, 2019. 11. 3. 방문)

2019년 개정된 출입국관리법은 비록 외국인 아동을 조금 더 보호하는 방향으로 일부 개선이 되었지만, 구금기간 상한 설정, 구금에 대한 사법통제 등의 내용은 담고 있지 않아 인권 보호에 미흡한 것으로 평가된다.

라. 인신보호법상 의료·복지·수용·보호시설에서의 피수용자 강제수용 문제

(1) 인신보호법상 인신구제청구 및 수용해제 현황

인신보호법은 2007년 12월 21일 제정되고, 그 다음해인 2008년 6월 22일부터 시행되었다. 인신보호법에 의한 인신구제청구는 위법한 행정처분이나 개인에 의해 부당하게 수용 시설에 갇혀 있는 개인 또는 그 법정대리인·후견인·배우자·직계혈족·형제자매·동거인·고용주, 수용시설 종사자는 피수용자를 수용하고 있는 시설의 장 또는 운영자를 상대로 법원에 피수용자의 인신 구제를 청구하는 제도이다.

인신보호사건 접수 및 처리 건수 추이는 아래 표와 같다. 제도 시행 후 점차 접수건수가 증가하다가 2016년 이후 연간 800여건이 접수되고 있고, 처리되는 결과도 크게 변동이 없는 것으로 보인다.

[표] 인신보호사건 접수 및 처리 건수 추이²⁵⁾

연도	1심 인신보호사건 접수 처리					
	접수건수 (인원수)	처리건수				
		인용	기각	신청취하	기타	계
2009	122	12	16	44	12	84
2010	198	26	64	70	37	197
2011	246	20	72	102	50	244
2012	278	27	101	99	42	269
2013	350	19	119	139	55	332

25) 2017년까지의 자료 출처: 양홍석, “인신보호법 판례분석과 평가”, 인신보호법 10년의 평가와 과제 주제발표, 『인권과정의』 Vol. 46, 56면.

2018년 자료 출처: 법원행정처, 「2019 사법연감」, 1059면.

연도	1심 인신보호사건 접수 처리					
	접수건수 (인원수)	처리건수				
		인용	기각	신청취하	기타	계
2014	440	30	138	181	61	410
2015	762	56	201	351	115	723
2016	894	50	267	426	121	864
2017	856	48	288	397	121	854
2018	836	55	297	401	96	849
합계	4,982	343	1,563	2,210	710	4,826

대한변협은 2018년 6월 27일 더불어민주당 박주민 의원과 함께 「인신보호법 10년의 평가와 과제」 심포지엄을 개최한 바 있다. 동 심포지엄에서 제1주제 발표를 맡은 양홍석 변호사가 2015년부터 2017년 3년간 인신보호청구사건 결정문을 분석한 결과 전부 정신 병력 등으로 정신병원 등 정신보건시설에 입원한 피수용자가 청구한 사건들이었다. 그런데 동 분석 결과에 따르면, 결정례 중 “구제청구자 겸 피수용자에 대한 수용은 적법하게 개시되었고, 구제청구자를 계속 수용할 필요성도 있다고 보이므로”, “심문결과, 주치의소견서, 진단서, 입원확인서, 입원동의서, 가족관계증명서, 주민등록표등본, 의무기록 사본 등을 종합하면 … 수용계속의 필요성이 있다”는 식으로 수용계속의 필요성에 관한 이유가 불충분하게 기재된 경우가 다수 있었고, 수용자인 의료기관의 의견을 상당부분 원용하면서 수용계속의 필요성을 인정한 예도 많았다.²⁶⁾ 인신보호사건이 사실상 구금에 해당하는 강제입원의 적법성을 심리하는 재판이라는 점에 비추어 볼 때, 기각 이유를 불충분하게 기재하는 것은 재판의 신뢰를 저하시키고 신체의 자유를 충분히 보장하지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 또한 제3의 독립된 기관의 평가가 아니라 수용자인 의료기관의 의견을 판단근거로 삼는 것은 재판의 공정성과 객관성을 저하시킬 우려가 있다. 따라서 인신보호법의 취지를 옹골게 살리기 위해서는 외부의 독립적·전문적 의견을 반영하는 제도적 개선이 필요할 것으로 평가된다.

나아가 인신구제청구권자에 ‘변호인’이 제외되어 있는 점이 계속하여 문제로 지적되었는

26) 양홍석, 앞의 글, 60면.

데, 더불어민주당 백혜련 의원이 2019년 7월 12일 대표발의한 인신보호법 일부개정법률안(의안번호 2016680)은 변호인에게 청구 대리권을 수여하고 국선대리인제도를 도입하는 것을 주요내용으로 하고 있는바, 인신보호청구제도의 확대를 위한 법률개정이 필요하다.

(2) 정신건강복지법상 정신질환자의 강제입원 문제

현행 정신건강복지법상 강제입원(비자의입원)은 세 가지로 구분된다. 첫째, 보호의무자에 의한 입원(제43조)은 보호의무자 2명 이상의 신청으로 정신과 전문의가 정신질환자를 진단한 결과, 자타해 위험 등으로 인한 입원 필요성이 있다고 판단되면 정신질환자를 강제입원시키는 제도이고, 둘째, 행정입원(제44조)은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 등이 정신질환자로 의심되는 사람을 정신과 전문의에게 진단 의뢰한 결과, 자타해 위험이 있어 정확한 진단이 필요하다고 인정되는 경우 시장 등이 정신질환 의심자를 강제입원시키는 제도이며, 셋째, 응급입원(제50조)은 정신질환 추정자로서 자타해 위험 가능성이 큰 사람을 발견한 사람이 그 상황이 매우 급박한 경우에 의사와 경찰관의 동의를 받아 정신의료기관의 장에게 입원을 신청하면, 정신의료기관의 장이 정신질환 추정자를 3일 이내 기간 동안 강제로 입원시키되, 입원 이후 정신과 전문의의 입원 필요성 진단을 거쳐 입원유형의 전환 또는 퇴원조치를 하는 제도이다.

강제입원은 본질적으로 사람의 자유의사에 반하여 신체의 자유를 구속하는 것이므로 기본권 침해의 여지가 크다. 다만 헌법재판소가 지적한 바와 같이 강제입원제도는 정신질환자를 신속·적정하게 치료하고, 정신질환자의 본인과 사회의 안전을 지키기 위한 것으로서 그 목적은 정당하다. 하지만 2018년 12월 31일 서울 강북삼성병원 정신건강의학과 임세원 교수가 본인이 진료하던 환자의 칼에 찔려서 사망하는 사건이 벌어졌고, 2019년 4월 17일 경남 진주시 한 아파트에서 피의자 안인득이 아파트에 방화를 하고 흥기를 휘둘러 주민 5명이 사망하고 6명이 상해를 입은 사건이 벌어지면서, 정신질환자 강제입원이 보다 용이해져야 한다는 여론이 높아졌다. 정부는 2019년 4월 19일 정신질환자 관리체계를 강화하겠다는 방침을 발표하면서, 정신의료기관 등 퇴원 사실 의무 통지, 외래치료지원제도 개선 및 예산 확보 등의 방안을 계획하였다.

이와 같은 사회적 배경에 따라 2019년 4월 4일 정신건강복지법이 일부 개정되었음에도

불구하고 그 후에도 17건의 개정안이 발의되었다. 국회의 법률개정과 관련하여 자유한국당 김재경 의원은 「정신질환범죄 방지와 사회안정망 확보를 위한 입법공청회」를 개최한 바 있는데, 동 공청회에서는 현행 강제입원 시 보호의무자 2명 이상의 동의 요건을 1명으로 낮추는 방향으로의 정신건강복지법 개정이 필요하다는 의견, 전문의 감정을 거쳐 재범의 위험성이 있는 피보호관찰자의 보호관찰기간을 3회까지 매년 3년의 범위에서 연장할 수 있도록 치료감호법을 개정해야 한다는 의견이 제시되는 등 정신질환자에 의한 범죄 예방 주장이 강하게 드러났다.²⁷⁾

한편 정신건강복지법 제46조에 근거하여 입원적합성심사위원회가 신설되어 2017년 6월부터 활동을 개시하였다. 하지만 더불어민주당 맹성규 의원이 2019년 국정감사 중 보건복지부로부터 제출받은 자료에 따르면, 입원적합성심사위원회가 신설된 후 2019년 8월까지 1년 3개월 동안 4만 4,279건을 심사하면서 그 중 퇴원 퇴소가 결정된 건수는 663건(1.5%)에 머물렀다. 그리고 입원적합성심사위원회에 대해서는 환자가 대면조사를 별도로 신청하지 않는 이상 대부분의 경우 서류심사에만 의존해야 하는 한계를 가지고 있어 절차적인 문제를 제대로 심사할 수 없을 것이라는 비판이 꾸준히 제기되었는데, 같은 기간 입원적합성심사위원회가 환자를 대면한 비율은 23%, 10,172건에 불과한 것으로 나타났다.²⁸⁾ 대면조사의 필요성은 꾸준히 제기되었고, 강원대학교 의학전문대학원 정신건강의학교실 박종익 교수 외 2인은 독일과 영국의 입법례를 비교하여 입원적합성심사위원회 제도 개선안을 연구하면서 “특별한 사정이 없는 한 모든 입원환자에 대하여 입원적합성심사위원회에 소속된 위원에게 최소한의 대면심사 기회를 부여함으로써 환자가 변론할 수 있는 실질적 기회를 마련하는 것이 바람직하다”는 연구결과²⁹⁾를 발표하기도 하였다. 현재 국회에 계류된 법률안 중 김재경 의원안(의안번호 2021735)은 자의입원과 응급입원을 제외한 동의입원, 보호의무자에 의한 입원, 행정입원을 폐지하고, 응급입원의 적합성 심사 권한을

27) 메디게이트, “정신질환자 강제입원 보호의무자 동의 2명→1명 개정안, 환자 인권·사법기관 판단 등 보완책 필요”, 2019. 11. 22. (<https://www.medigatenews.com/news/3261452012>, 2019. 11. 10. 방문)

28) 청년의사, “강제입원 후 입원적합성심사위원회 통한 퇴원·퇴소 1.5% 불과”, 2019. 10. 21. (<http://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=1073413>, 2019. 11. 7. 방문)

29) 박종익 외 2, “강제입원과 관련된 입원적합성심사위원회의 법적 의미에 대한 고찰” 「신경정신의학」 제58권 제1호, 38~46면.

가정법원으로 이관하여 이른바 ‘사법입원’ 제도를 도입하려는 것인데, 정신질환자 본인의 의사에 반하는 입원결정을 하지 못하도록 한다는 점에서 정신질환자들의 인권과 자기결정권을 보다 확고히 보장하는 측면이 있다.

참고로 2019년 11월 국회 보건복지위원회에 제출된 정신건강복지법 일부개정법률안 검토보고서³⁰⁾에 정리된 주요 국가 정신질환자 입·퇴원 제도를 개관하면 아래 표와 같다. 외국 사례를 참고하여 적극적으로 개선안을 모색할 필요가 있다.

[표] 주요국의 정신질환자 입·퇴원 제도 개관

국가	강제입원 절차 및 심사
미국	<ol style="list-style-type: none"> 1) 대부분의 주에서 강제입원 요건 충족 여부를 법원이 심사함 2) 일부 주의 소수 카운티에서는 정신질환 법정을 열어 심문하기도 함 3) 사우스다코다 주에서는 법원이 아닌 정신질환 심의회를 열어 심문함 4) 법원은 환자를 심문한 후 영장을 발부하여 치료시설에 이송하거나 입원을 승인함 5) 법원 심문 없이 수용될 수 있는 기간(응급입원 기간)은 28개 주가 3일(72시간)을, 일부 주는 7일 또는 10일(최장 20일)까지 두고 있음
호주	<ol style="list-style-type: none"> 1) 전문가로 구성된 준사법기구인 정신보건심판원이 심사함 2) 강제입원은 공인정신보건시설에서만 가능 3) 일반 정신보건시설을 공인정신보건시설로 지정하여 활용할 수 있음 4) 치료에 대한 이익제기 검토, 명령, 명령재검토 등 광범위한 권한을 가짐 5) 심판원결정은 법적으로 정신보건기관과 개인을 구속함 6) 심판원의 1인 법률전문가가 하는 심문과 3인의 패널(변호사, 정신과 의사, 적절한 자격을 갖춘 사람)로 구성 7) 심문은 2주 동안 입원한 후 이루어짐 8) 심판원은 정기적으로 정신보건시설 계속입원 여부를 재검토
유럽국가 (총 27개국)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 입원평가기관 : 대부분이 정신과 전문의가 평가 2) 입원평가자 : 1명의 전문의(9개국), 2명의 전문의(약 과반수국가), 3명의 전문의 또는 의사(2개국) 3) 입원심사결정 기관은 다수국가가 독립성과 중립성이 있는 법원이나 심판원을 입원심사기구로 두고서 필요적 심문(청문) 절차를 거침 4) 입원에 대한 평가기관과 입원에 대한 결정기관을 분리 5) 입원심사절차에서 국선변호인등 절차조력인을 두고 있음

30) 국회 보건복지위원회 수석전문위원 박종희, “정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서”, 2019. 11.

국가	강제입원 절차 및 심사
독일	1) 강제입원 및 강제치료 등 모든 신체의 자유에 대한 제한에 대해 법원의 사전적 사법심사를 거치도록 함 2) 법원의 사전적 심사절차 를 통해 환자가 강제로 수용되기 전에 항변할 기회를 제공 3) 환자가 입원과정에서 지원받을 수 있는 절차보좌인을 국가가 선임 4) 계속입원 결정도 법원 5) 법원이 결정할 수 있는 입원기간에 대한 원칙적 제한(임시수용, 장기수용)이 있음
프랑스	1) 의사 2명의 의료증명서 필요 2) 의료증명서는 최소 15일 이내여야 함 3) 의사 2명 중 첫 번째 의사는 수용될 의료시설에 속하지 않아야 하고 두 번째 의사는 소속불문 4) 제3자의 요구에 의한 입원과 시도지사등 국가대리인의 직권에 의한 입원으로 구분 5) 일정기간 이상의 강제입원을 위해서는 법원의 인신보호판사가 심문을 거쳐 결정
대만	1) 중증환자로 진단 2) 지정의료기관 지정하여 긴급안치시킴 3) 긴급안치(응급입원) 5일 - 강제감정 2일(2명 이상의 전문의사가 강제로 감정함) - 심사회 3일 4) 강제입원의 허가를 받은 경우에는 60일 이내로 입원치료 가능 5) 입원기간을 연장하기 위해서는 지역주관기관에서 지정한 2명 이상의 전문의사가 진단 6) 연장심사는 60일씩 계속 반복
일본	1) 조치입원 - 단서 : 신청·통보·신고 - 정신보건지정의사 진찰(2명의 의사진단 필요) - 도도부현 지사의 조사와 조치 - 긴급조치 입원 2) 의료보호입원 - 지정의사 진찰 - 환자본인이 입원에 동의하지 않는 경우에만 함 - 보호자 동의 필요 3) 위의 조치입원 및 의료보호입원 모두 정신보건지정의사에 의한 진단이 필요

4. 결론

2019년 한 해 생명권 관련 이슈와 동향에서 가장 특기할 부분은 헌법재판소의 낙태죄 헌법불합치 결정이다. 동 결정은 과거와 달리 여성의 자기결정권을 중시한 결정으로서 여성 인권 발전에 크게 기여하였다. 향후 헌법재판소가 제시한 기준에 따라 낙태죄 관련 법 제도가 변경될 것으로 전망된다. 그 외 한국 사회에서 사형제도 존폐 논란은 계속 이어지고 있고, 존속 여론이 더 높은 상황이라 사형제가 쉽게 폐지될 것으로 전망되지 않는다. 연명의료결정법이 본격 시행됨에 따라 존엄사에 대한 사회적 인식이 개선되었으나, 랑베르 사건에서 이슈가 된 것처럼 본인의 의사가 확인되지 않는 상황에서 동의권자 전원의 동의가 없는 경우 존엄사를 보장해야 할 것인지 사회적 논의가 필요하다.

2019년 한 해 신체의 자유와 관련된 이슈와 동향에서 특별히 주목할 만한 부분은 여전히 긴급체포가 남용되고 있다는 점이다. 2018년 전체 긴급체포 8,106건 중 구속영장이 발부된 건은 4,973건으로서 체포의 필요성 내지 구속사유를 갖춘 긴급체포의 건수는 61.3%에 지나지 않는 것으로 파악되었는데, 영장주의의 원칙이 충분히 지켜지고 있다고 보기 어렵다. 경찰이 긴급체포 후 구속영장을 청구하지 않는 사유가 무엇인지 구체적으로 추가 조사할 필요가 있다. 긴급체포 후 구속되지 않는 경우가 38%를 상회한다는 사실은 긴급체포사유가 없거나 긴급성이 없음에도 긴급체포가 남용되고 있는 상황을 보여주는 것이라 판단된다. 교정시설의 과밀수용 문제와 출입국관리법상 행정구금의 문제 역시 2018년에 비해 별다른 개선이 이루어지지 않았다. 강제입원의 인권침해 여지를 줄이려는 입원 적합성심사제도는 대면조사를 늘리는 실질적 개선이 요구된다.

낙태죄 폐지 이외에 생명권과 신체의 자유라는 기본권 분야에서 한국의 인권 상황은 별다른 진전을 보이지 않았다. 여러 가지 제도가 생기고 있지만 얼마나 충분히 시행되고 있는지 점검할 필요가 있다. 나아가 생명권의 포괄적 성격에 따라 보다 다양한 개념의 지평을 넓힐 필요가 있다. 기존의 생명권 이슈는 사형제도, 존엄사, 낙태죄 등의 세부 이슈로 구분되고, 생명윤리와 연관된 개념으로 이해되었으나, 이와 같은 전통적 개념들 만으로는 변화하는 생명권에 대한 권리담론을 충분히 담아내지 못한다. 생명권은 생명의 침해로부터의 자유라는 의미에서 자유권적 성질을, 생명의 침해로부터 보호해 줄 것을 청구할 수 있는 권리라는 의미에서 청구권적 성질을, 생명은 생존의 보장이 뒷받침되어야 한다는 의

미에서 사회권적 성질을, 생명의 침해는 인간의 존엄과 가치를 말살하고 행복추구를 불가능하게 한다는 의미에서 인간의 존엄과 가치와 행복추구권이라는 성질을, 모든 인간생명은 평등하다는 의미에서 평등권적 성질을 가지고 있는데,³¹⁾ 이러한 포괄적·다층적 개념으로서의 '생명권'은 '건강할 권리'로 확장되어 보건의료제도 문제와도 연관되며, 사회·경제·환경적 제도의 문제와도 연관된다. 생명권을 넓게 해석하고 적용하는 것은 생명을 보장하고 존중하는 것으로서 이와 관련된 보다 활발한 논의가 필요하다.

31) 김민우, “생명권에 관한 헌법적 논의” 「법학논고」 제42집, 경북대학교 법학연구원, 2013. 5., 11면.



표현의 자유

1. 서론

우리 헌법은 모든 국민에게 의사접촉의 길을 열어 놓기 위해서 언론·출판의 자유를 보장하고 있다. 언론·출판의 자유는 집회·결사의 자유와 함께 정치생활과 사회생활의 방법적 기초를 뜻할 뿐 아니라 민주시민의 중요한 의사표현의 수단을 뜻하기 때문에 현대 민주국가에서는 정치·사회 질서의 중추신경에 해당하는 중요한 기본권이라고 할 수 있다. 언론·출판의 자유는 현대 자유민주주의의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권이며 이를 최대 한도로 보장하는 것은 자유민주주의 헌법의 기본원리의 하나라고 했던 헌법재판소의 판시¹⁾도 이와 같은 헌법적 평가인 것이다. 이 장에서는 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 통합하여 기본권 주체들이 자신의 일정한 의사를 표명하기 위한 수단적 의미를 공유한 기본권으로서 표현의 자유로 통칭하여 살펴보기로 하겠다. 그런데 각 기본권 주체 개인의 자기실현 수단임과 동시에 민주정치의 창설적 전제로서의 표현의 자유도 상대적 기본권구조를 기본으로 하는 우리 헌법질서하에서는 제한의 대상이 될 수밖에 없고, 따라서 각각의 제한적 사례들에 대해서는 개별적으로 그 정당성을 검토해야만 한다.

관련된 구체적인 사건들은 2019년 현재 우리 사회에서 쟁점으로 논의가 계속되고 있는 사안들을 중심으로 하되, 법원의 판결이나 헌법재판소의 결정·국가인권위원회의 결정·법률개정안 등에 이르기까지 분석의 기준이 될 만한 사안들을 선별하여 정리하였다. 또한 전

1) 헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 90헌가23 결정, 「판례집 4」, 300·306면.

통적으로 표현의 자유의 보호영역으로 분류되어 온 권리들과 더불어 양심적 병역거부권을 둘러싼 헌법재판소 결정과 대법원 전원합의체 판결 이후의 상황들에 대해서도 양심결정의 표현이라는 점에서 표현의 자유의 영역에 포섭하여 다루어 보기로 하겠다.

2. 양심적 병역거부권

(1) 의의 및 경과적 배경

양심적 병역거부라 함은, 사전적으로 종교적 신앙이나 개인적인 신념을 이유로 군 복무를 거부하는 행위를 말한다. 영문 용어인 ‘conscientious objection to military service’의 번역어이다. 우리 헌법상으로는 헌법 제19조에 보장된 ‘양심의 자유’를 근거로 하여 군에 입대하는 것에 대하여 또는 군사적인 관련성이 있는 업무 전반에 대하여 거부권을 행사하는 행위를 이른다 할 수 있다.

우리나라에서 양심적 병역거부가 법적으로 처벌받기 시작한 것은 1950년대 후반부터였는데, 징집 자체를 거부하는 여호와의 증인들은 민간법정에서 병역기피로 처벌받았던 반면 안식교인들은 일단 군에 입대한 뒤 집총을 거부해 항명죄로 처벌받았다.²⁾ 집총거부자들에게 대한 처벌이 강화된 것은 5·16 군사정부가 들어선 이후다. 특히 1960년대 중반 한국군의 베트남 파병 이후, 한국 사회의 군사화 경향은 더 강화되었다고 평가되는데, 1968년 1월 21일 이북군 특수부대의 청와대 기습사건을 시발로 프예블로호 나포사건, 향토예비군 설치, 울진·삼척지구의 무장공비 침투사건, 주한미군 감축, 국가비상사태 선포, 고등학교와 대학에서의 군사훈련 실시, 유신체제의 확립 등 당시 상황 속에서는 양심적 병역거부권이 기본권으로 인정될 수 있는지 논의조차 되기 어려웠다.

한편 1970년대 박정희 정권은 병역기피 일소를 내세우며 모든 기피자들을 색출해 일단

2) 논자에 따라서는 전쟁과 관련된 일체 행위에 가담하는 것을 거부하기 때문에 당연히 군에 입대하지 않았던 여호와의 증인들에 대해 완전거부자(complete objector)라고 하고, 군대에는 입대하지만 집총을 거부하고 비무장병과에서 근무하기를 원하는 안식교인들에 대해서는 비전투원(noncombatant) 또는 양심적 협력자(conscientious cooperator)들로 구분하기도 한다. 한겨레21 제441호, “인민군도 무작정 처벌 안 했다”, 2003. 1. 2.

군대로 끌고 갔는데, 1974년부터는 병무청 직원들이 여호와의 증인들이 모임 갖는 장소를 포위해 젊은 사람들을 다 군대로 끌고 갔으며 이렇게 되자 여호와의 증인들도 병역법 위반이 아닌 항명죄로 처벌되었다.

(2) 양심적 병역거부권의 보장에 대한 논쟁점

양심적 병역거부권을 기본권으로 인정할 수 없다는 입장을 견지하는 사람들의 주된 주장 내용은, 이러한 인정이 특정 종교에 대한 특혜일 수 있다는 점이었다. 현재 지구상 유일한 분단국가이면서 정전 중인 상태이며 징병제를 택하고 있는 국가인 우리나라에서 특정한 종교적 신념을 바탕으로 하는 양심적 병역거부권을 인정하여 병역의무를 이행하지 않을 수 있도록 인정하는 것이, 병역의무를 이행하는 다른 젊은이들과의 차별적 결과를 가져오는 것이 아닌지를 논쟁점으로 해 온 것이다.

(3) 헌법재판소 결정례

헌법재판소는 2018년 병역법 규정에 대한 헌법불합치 결정을 내렸다.³⁾ 이 결정에서 헌법재판소는 현역입영 또는 소집 통지서를 받은 사람이 정당한 사유 없이 입영일이나 소집일부터 3일이 지나도 입영하지 아니하거나 소집에 응하지 아니한 경우를 처벌하는 병역법 조항들⁴⁾에 대하여, 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 아니한 병역종류조항에 대해 과잉금지원칙을 위반하여 양심적 병역거부자의 양심의 자유를 침해한다고 판단하였다. 대체복무제를 도입하면서도 병역의무의 형평을 유지하는 것은 충분히 가능하므로, 대체복무제라는 대안이 있음에도 불구하고 군사훈련을 수반하는 병역의무만을 규정한 병역종류조항은, 침해의 최소성 원칙에 어긋난다고 본 것이다. 더불어 국가의 기본권 보장의 무와 관련하여, 이미 2004년부터 헌법재판소가 입법자에 대하여 국가안보라는 공익의 실현을 확보하면서도 병역거부자의 양심을 보호할 수 있는 대안이 있는지 검토할 것을 권고

3) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2011헌바379 결정 등, 「판례집 30-1하」, 370면.

4) 2009. 6. 9. 법률 제9754호로 개정되기 전의 구 병역법부터 현행 병역법까지의 병역법 제88조 제1항 본문 제1호, 2009. 6. 9. 법률 제9754호로 개정되기 전의 구 병역법 및 2013. 6. 4. 법률 제11849호로 개정되기 전의 구 병역법의 각 제88조 제1항 본문 제2호.

하였는데, 그로부터 14년이 경과하도록 이에 관한 입법적 진전이 이루어지지 못하였던 현실 속에서, 그사이 여러 국가기관에서 대체복무제 도입을 검토하거나 그 도입을 권고하였으며, 법원에서도 양심적 병역거부에 대해 무죄판결을 선고하는 사례가 증가하고 있는 사정을 감안할 때 국가는 이 문제의 해결을 더 이상 미룰 수 없으며, 대체복무제를 도입함으로써 기본권 침해 상황을 제거할 의무가 있다고 선언하였다.

(4) 대법원 판례

2018년 11월 대법원은 여호와의 증인 신도인 피고인이 지방병무청장 명의의 현역병입 영통지서를 받고도 입영일부터 3일이 지나도록 종교적 양심을 이유로 입영하지 않고 병역을 거부하여 병역법 위반으로 기소된 사안에서, 제반 사정에 비추어 피고인의 입영거부 행위가 진정한 양심에 따른 것으로서 구 병역법 제88조 제1항에서 정한 ‘정당한 사유’에 해당할 여지가 있는가를 적극적으로 판단하는 판결을 내렸다.⁵⁾ 대법원은 병역법 제88조 제1항에서 정한 ‘정당한 사유’의 법적 성격(구성요건해당성 조각사유 여부) 및 정당한 사유가 있는지 판단할 때 고려하여야 할 사항이 무엇인가, 이른바 양심적 병역거부가 병역법 제88조 제1항에서 정한 ‘정당한 사유’에 해당하는지 여부에 대해 판단하였고, 양심적 병역거부를 위 조항의 정당한 사유로 인정할 것인지가 대체복무제의 존부와 논리필연적인 관계에 있는지 여부를 판단하였으며, 정당한 사유로 인정할 수 있는 양심적 병역거부에서 말하는 ‘진정한 양심’의 의미와 증명 방법 및 정당한 사유의 부존재에 대한 증명책임 소재에 대해서 판단하였다.

이 판결에서 대법원 전원합의체는 “양심적 병역거부에 대해 형사처벌 등 제재를 가해 병역의무 이행을 강제하는 것은 양심의 자유 등 기본권의 본질적 내용에 대한 위협이 될 수 있다. 병역의무 이행을 일률적으로 강제하고, 이행하지 않으면 형사처벌로 제재하는 것은 소수자에 대한 관용과 포용이라는 자유민주주의 정신에도 위배된다. 진정한 양심에 따른 병역거부라면 병역법에서 처벌의 예외사유로 정한 ‘정당한 사유’에 해당한다는 것이 다수의견”이라고 밝혔는데, 대법관 13명 중 김 대법원장과 김재형, 권순일, 조재연, 박정화, 민유숙, 김선수, 노정희 대법관 등 8명이 다수의견에 참여했다. 이동원 대법관은 국가 안전

5) 대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결.

보장에 우려가 없는 상황을 전제로 다수의견에 함께하는 별개의견을 냈다. 반면에 김소영, 조희대, 박상옥, 이기택 대법관은 “진정한 양심의 존재 여부를 심사하는 것은 불가능하다. 세계 유일 분단국으로서 엄중한 안보상황과 병역의무 형평성을 감안하면 양심적 병역거부는 인정될 수 없다”며 유죄를 주장하는 반대의견을 냈다.

이 판결은 2004년 대법원 전원합의체에서의 유죄 판결⁶⁾을 14년 만에 반복한 판결로, 대법원 다수의견은 종교 또는 신념에 따른 병역거부를 판별하는 기준을 새롭게 제시했다. 대법원은 “양심적 병역거부에서 ‘양심’은 그 신념이 깊고, 확고하며, 진실하여야 한다”고 정의한 뒤, “신념이 깊다는 것은 그의 모든 생각과 행동에 영향을 미친다는 뜻으로, 삶의 일부가 아닌 전부가 그 신념의 영향력 아래 있어야 한다”고 했다. 병역을 기피하는 용도로만 종교를 내세우는 것은 용납할 수 없다는 것이다. 이어 “병역거부자가 깊고 확고한 신념을 가지고 있어도 상황에 따라 다른 행동을 한다면 진실하다고 보기 어렵다”고 했다.⁷⁾ 대법원은 이외에도 ‘양심적 병역거부 교리 남용’을 막기 위한 기준도 제시했다. 해당 종교 교리에 ‘양심적 병역거부’가 담겼더라도 △다른 신도들도 병역을 거부하는지 △교단에서 신도로 인정하는지 △교리 내용 전체를 철저히 따르는지와 함께 △종교를 신봉하게 된 동기 △개종했다면 그 이유 △신앙 기간과 실제 종교활동 등을 주요한 판단 요소로 들었다. 또한 대법원은 “피고인이 자신의 병역거부가 절박하고 구체적인 양심에 따른 것으로 그 양심이 깊고 확고하며 진실한 것임을 보여주는 소명자료를 제시하고, 검사가 이들 자료의 신빙성을 비판해 배척해 ‘정당한 사유’가 없음을 입증하는 방식”으로 재판이 진행되어야 한다고 밝혔다.

(5) 그 이후

헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라 2019년 12월 31일이 법 개정 시한으로 주어진 대체복무제 입법을 주목하게 되었다. 그리고 대법원 전원합의체 판결에서 판단의 주요기준이

6) 대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 전원합의체 판결.

7) 대법원은 이에 비취 오씨가 △13살 때부터 신앙생활 시작 △2003년 최초 입영통지 받은 이래 현재까지 신앙을 이유로 입영거부 △동생도 같은 이유로 옥살이 △부양해야 할 배우자, 어린 딸, 갓 태어난 아들이 있는 데도 형사처벌 위험을 감수하고 있는 점을 “양심과 신념의 진실성”을 인정한 근거로 들었다.

었던 ‘양심의 진정성’ 여부에 대한 앞으로의 개별 사건들의 판단과정과 내용이 분석의 주요대상으로 자리잡을 것으로 보인다. 2018년 10월 말까지 대법원에는 양심적 병역거부 관련 사건이 227건 계류돼 있었다.⁸⁾ 대법원의 판례 변경 이후 유죄판결을 파기하고 하급 법원으로 환송한 사건은 199건에 달했는데, 파기환송 사건 대부분은 대법원의 판결 취지에 따라 무죄로 선고되었다. 하지만 이에 대해 일각에서는 병역을 기피하는 수단으로 악용될 수 있다는 우려가 여전히 제기되고 있는데, 무죄판결을 받은 남성들 가운데 일부는 온라인 살상 게임을 한 경험이 있었고, 입영을 앞두고 신자가 된 경우도 있었다. 이러한 무죄판결에 대해 검찰은 불복하여 항소·상고하였다. 2019년 현재 병역법 위반과 관련하여 법원에 계류 중인 사건은 1,031건에 달한다.⁹⁾ 양심적 병역거부와 관련된 하급심 판결을 살펴보면, 법원은 병역을 거부하는 종교를 신봉하거나 신념을 갖게 된 경위와 기간, 종교 활동 여부 등과 양심의 진정성을 바탕으로 유·무죄를 판단하고 있다.¹⁰⁾ 이에 따라 실제로 종교가 없음에도 자신의 비폭력 신념에 따라 예비군 훈련을 거부한 남성은 무죄를 선고받았지만¹¹⁾, 재판에 넘겨지자 돌연 양심적 병역거부를 주장한 남성에게는 유죄판결이 선고되기도 하였다.¹²⁾

한편 2018년 말 국방부는 헌법 제19조에 따른 ‘양심의 자유’를 이유로 한 병역거부자가 대체복무를 통해 병역의무를 이행하는 방안을 마련해 ‘병역법 개정안’과 ‘대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률 제정안’을 정부안으로 국회에 발의하였다. 이 법률안에 관하여 국방부는 대체복무 정부안에 “군 복무 환경과 가장 유사한 교정시설에서 합숙 근무하는 방안을 선택했다”며 “복무기간은 공중보건 의사 등 다른 대체복무 수준인 36개월로 정했다”고 설명하였다. 36개월 복무는 현재 18개월로 단축된 육군 병사 복무기간의 2배다. 국회 국방위원회는 위 정부안과 의원들이 발의한 안을 종합하여 수정안을 본회의에 상정하였고

8) 한겨레, “‘양심적 병역거부’ 무죄, 70년 이어온 처벌 멈췄다”, 2018. 11. 1.

9) 대법원, 「2019 사법연감」, 952면.

10) 재판부는 “신념이 깊고 확고한 신도들에 대해 병역의무를 강제하거나 일률적인 형사처벌을 가하는 것은 소수자에게 관용과 포용을 베풀어야 하는 자유 민주주의 취지에도 어긋난다”고 무죄 선고 이유를 설명했다.

11) 수원지방법원 2019. 2. 14. 선고 2017고단463 판결 등.

12) 수원지방법원 2019. 5. 17. 선고 2019고단845 판결; 대구지방법원 2019. 10. 15. 선고 2019고단2598 판결; 서울서부지방법원 2019. 5. 16. 선고 2018노1086 판결 등.

헌법재판소가 정한 개정시한을 불과 4일 앞둔 2019년 12월 27일 본회의에서 의결되어 통과되었다. 법령에 따르면 실제 양심적 병역거부자인지를 심사할 대체역 심사위원회가 병무청 산하에 설치될 예정이고, 현역병이 제대 후에 받는 예비군 훈련에 상응하는 대체복무 방안도 마련된다. 법무부 관계자는 “현역병의 예비군 훈련 시간의 두 배 만큼 교정시설에서 근무하거나 사회 봉사활동을 하는 방안 등을 고려하고 있다”며 “예비군 편성 기간은 현역병(전역 후 8년)과 마찬가지로 될 것”이라고 설명했다. 병무청은 각 시행령이 제·개정되는데로 2020년 상반기에 대체역 심사위원회를 설치하고 대체역 편입신청 접수를 받아 이르면 2020년 10월부터 대체복무를 실시할 예정이라고 발표하였다.¹³⁾

국회에서 위 법률안이 통과된 것과 관련하여 민주사회를위한변호사모임 등 인권단체에서는 병무청 산하에 설치된 대체역 심사위원회의 중립성, 현역의 1.5배 이내를 권고하는 국제인권기준에 비해 대체복무 기간이 현역복무의 2배로 설정되어 지나치게 길다는 점, 대체복무 분야를 교정시설로 한정된 점, 사회복무요원 등 다른 대체복무와 달리 예외 없이 합숙하도록 한 점, 군복무가 아닌 대체복무임에도 병무청에 실태조사 권한을 부여한 점 등을 문제라고 지적하였다.¹⁴⁾

한편, 헌법재판소와 대법원은 양심적 병역거부와 달리 양심적 예비군 훈련거부 사건에 대해서는 판결을 하지 않고 있으나,¹⁵⁾ 개정된 법령에서 양심적 예비군 훈련거부의 경우에도 심사를 거쳐 대체복무를 할 수 있도록 규정하고 있는 만큼 이러한 법령을 고려하여 판결할 것으로 보인다.

정부는 2019년 12월 30일 양심적 병역거부로 유죄판결을 받아 복역한 사람들 중 형기 종료 후 5년이 경과되지 않은 1,879명을 특별사면(복권)하여 제한된 자격을 회복하여 주었다. 양심적 병역거부자에 대한 첫 특별사면(복권) 조치였다.¹⁶⁾

13) 연합뉴스, “병역거부자 대체복무’ 상반기 중 접수 시작..10월부터 복무할 듯”, 2020. 1. 2.

14) 한국경제, “양심적 병역거부자 대체복무 허용...민변 ‘역사적 의미 퇴색, 문제투성이 법’”, 2019. 12. 28.

15) 현재 대법원 2018도4708 예비군법위반 사건이 대법원 전원합의체에 회부되어 논의 중에 있다.

16) 한겨레, “신년 특별사면에 한상균·곽노현·이광재..양심적병역거부 1,879명 첫 특사”, 2019. 12. 30.

3. 공무원·교사 등의 정치적 표현의 자유

(1) 관련 현황

전국 정부 부처는 2017년 19대 대선을 앞두고 있던 시점에 소속 공무원들에게 “페이스북·네이버 게시 글에 ‘좋아요’도 클릭하면 안 됩니다”라는 내용의 지침을 내린 바 있다. 예를 들어, 경찰청은 “공무원으로서 특정 정당이나 후보자를 지지하거나 반대하는 글을 소셜네트워크서비스(SNS)에 게시하는 행위를 자제하라”는 내부 지침을 내렸다.¹⁷⁾ 이런 내용의 공무원의 중립 의무 고지는 선거철마다 단골 메뉴로 등장하지만 2017년에는 “정당인 등이 작성한 SNS 글에 호감을 표시하는 이른바 ‘좋아요’를 누르는 것도 안 된다” 라고까지 고지를 하기에 이른 것이다. 특정 정당이나 후보를 지지하는 글에 ‘좋아요’를 누르는 것조차 정치적 중립 위반 소지가 발생할 수 있기 때문이라는 것이 그 이유였다. 경기도선거관리위원회도 대선 당시 도내 모든 공공기관에 ‘공무원 등의 SNS 활동 관련 유의사항 안내’라는 제목으로 공문을 보냈다. 공문에는 “오는 5월 9일 실시하는 제19대 대통령 선거에 있어 최근 일부 지방자치단체에서 공무원 등의 SNS 활동과 관련해 ‘공직선거법’ 위반 행위로 조처된 사례가 발생했다”며 “글을 직접 게시하는 행위는 물론 선거 관련 게시 글에서 ‘좋아요’, ‘공유하기’ 등을 클릭하는 행위도 유의해야 한다”고 적시하였다. 그리고 당시 행정자치부 장관과 법무부 장관 직무대행도 “선거에 개입한 공무원은 누구든 엄중하게 책임을 묻겠다”며 소속 공무원들의 정치 행사 참여와 SNS 활동 금지 지침을 내렸고 이러한 일련의 상황을 살펴보면, 대선이 있었던 2017년 공식 선거운동이 시작된 후 공무원 사회에 SNS 상의 ‘좋아요’ 추천 행위에 대한 금지령이 전면 선포된 셈이었던 것으로 볼 수 있는 정도였다. 그런데 이 중 일부 지침에 대해 ‘과도한 기본권 침해’라는 논란이 제기되면서 공무원의 정치적 표현의 자유를 어디까지 허용할 것인가가 문제되었다. 이러한 상황은 2020년 총선을 앞두고 있는 현재 시점에서도 여전히 검토되어야 할 부분이다.

17) 매일경제, “공무원 SNS 정치의사표현 엄단...‘좋아요’ 못한다”, 2017. 4. 17.

(2) 쟁점


이전에도 각종 게시판에 직무와 관련된 개인적 비판 글을 올리면서 국가정책과 관련된 사항에 대한 담당자의 정치적 견해가 포함되는 등의 경우 공무원의 정치적 중립의무를 위반한 것인지에 대한 논란이 있었지만, 이처럼 특정 정당이나 정치인에 대한 지지나 반대의 글이 아닌 SNS상의 ‘좋아요’ 클릭까지 정치적 중립의무 위반이 문제되게 된 것은 헌법 제 7조 및 국가공무원법 등 다수 법령에서 공무원의 정치 참여를 엄격히 금지하고 있기 때문이다.

국가공무원법 제65조 제2항은 ‘공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 행위를 해서는 안 된다’고 명시하고 있다. 그러나 공무원 사회를 비롯해 전문가 사이에선 글 등을 직접 올리거나 공유한 것이 아닌 ‘좋아요’ 클릭까지 선거법 위반으로 보는 것은 지나치다는 의견들이 적지 않다. 선거기간 동안 공무원이 특정 정당이나 후보를 지지하는 글을 쓰는 것에 대해서는 금지할 만한 이유를 인정할 수 있다고 하더라도, 온라인상에서 기사나 글에 ‘좋아요’를 클릭하면서 긍정의 의사표시를 하는 것까지 규제하는 것은 과도한 제한일 수 있으며, ‘좋아요’ 클릭을 제한하는 대상 글이 정치적인 글인지를 판단하는 기준도 모호하다는 내용이다.

물론 이러한 비판적 견해에 반해, 공무원의 정치적 중립 의무를 엄격하게 준수하도록 하는 것이 공무원 개인의 의사표현의 자유를 보장하는 것보다 우선되어야 한다는 견해 역시 여전히 존재한다. 보수·진보 등 이념적 진영을 구분하는 대립적인 사회 분위기 속에서, 공무원의 적극적인 정치 참여는 행정과 정보제공, 교육 등 공공서비스 제공의 측면에서 실익보다는 폐단이 더 많을 것을 그 근거로 한다. 이처럼 우리의 정치 상황과 사회적 갈등 구조 속에서는 아직 공무원의 정치 활동에 대한 전면적 또는 적극적 개방 및 허용은 물론 소극적인 허용까지도 시기상조라고 보는 견해가 적잖다.

(3) 비교법적 사례

실제로 미국·영국·독일·일본 등은 공무원의 SNS상에서의 정치적 의사 표현은 물론 다양한 정치 활동에 이르기까지 폭넓게 허용하고 있다.



국가	현황	허용되는 정치 활동
한국	일반공무원, 교육공무원 모두 불허	정당 가입 및 정치적 의사표현 포괄적 금지
미국	연방공무원, 주정부공무원, 교육공무원 모두 허용	선거운동, 정치자금 모금, 서명운동 가능
영국	일반공무원 제한적 허용 교육공무원 허용	국회의원 후보 출마 외 모든 정치 활동 가능
독일	일반공무원 제한적 허용 교육공무원 허용	정당 활동, 정치자금 모금 등 제한적 가능 공직후보자 출마 가능

한편 호주 대법원(High Court of Australia)은 최근 사회관계망서비스(SNS) 트윗 계정을 통해 정부를 비판한 공무원에 대한 해고 결정이 정당하다고 판결하였다.¹⁸⁾ 호주 이민·국경보호부(DIBP) 전 직원 미카엘라 배너지(Michaela Banerji)는 라리걸(LaLegale)이라는 익명의 트윗 계정에 이민·난민 정책을 비판하는 글을 자주 올린 것이 드러나 2013년에 해고됐다. 호주 공직서비스(APS) 윤리강령이 요구하는 정치적 중립 의무 위반이 해고 사유였다. 이에 배너지는 부당해고 소송을 제기해 7년간 법정투쟁을 이어왔는데, APS 윤리강령이 규정한 공무원의 정치적 중립 의무가 정치적 의사 표현의 자유에 우선한다는 대법원의 판결이 내려짐으로써 긴 소송이 마무리된 것이다. 재판부에 의하면, 배너지는 2012년에 자신이 근무하는 부서의 정책을 비판하는 트윗 글을 9,000건이나 올렸고 그중에는 자신의 직속상관을 공격하는 내용도 있었다고 한다. 재판부는 판결문에서 “(APS 윤리강령이) 정치적 의사 표현의 자유를 제한해도, 실제로 부당한 결과를 초래하지 않는다면 정치적 의사 표현의 자유를 침해한다고 보기 어렵다”고 판시했다. 이 판결내용에 대해 법률 연구가 키퍼런 팬더는 “이번 판결은 호주 정부에서 일하는 200만 공무원들의 입을 사실상 침묵하게 만드는 결과를 가져올 것으로 우려된다”고 평가했다.¹⁹⁾

18) Comcare v Banerji [2019] HCA 23, 7 Aug 2019(Case Number: C12/2018)

19) 비즈트리뷴, “호주 대법 ‘공무원 중립의무가 정치적 표현 자유 보다 우선’”, 2019. 8. 9.

(4) 국가인권위원회의 권고의견

그간 국가공무원법상 공무원의 정치적 의사표현 및 정치활동에 대한 금지규정에 대해서는 위헌여부에 관한 여러 번의 논쟁이 있었다. 헌법재판소는 공직자가 공직상 부여되는 정치적 비중과 영향력을 국민 또는 주민 모두에 대해 봉사하고 책임을 지는 그의 과제와 부합하지 않는 방법으로 사용하여 선거에 영향을 미친다면, 이는 선거에서 공무원에게 허용되는 정치적 활동의 한계를 넘어 선거에 부당한 영향력을 행사한 것으로 중립의무에 위반되는 것이라고 판시하였다. 구체적으로 살펴보면, 선거중립의무에 위반되는지 여부는 행위의 구체적 내용, 그 시기, 빈도수, 구체적 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다고 하였다.²⁰⁾ 2018년 2월 ‘교사정치기본권찾기연대’ 등은 교사들의 공직 출마와 선거운동을 제한하는 법률들(공직선거법 등)에 대해 다시금 헌법소원심판을 청구한 바 있고²¹⁾, 아직 이 사건은 헌법재판소에서 심리 중이다.²²⁾

한편 전국교직원노동조합은 2018년 4월 12일 국가인권위원회에 “세월호 시국선언 교사에 대한 사법처리를 중단하고 교원의 정치적 표현의 자유 등 정치적 기본권을 보장하기 위한 법률 개정을 요구해 달라”고 진정하였고²³⁾, 국가인권위원회는 2019년 4월, 국가공무원법 등 관련 법률에서 공무원·교원의 직무에 관한 정치적 표현, 정당 가입, 선거운동의 자유를 전면적으로 제한하는 것은 부당하다고 의견을 밝히면서²⁴⁾ 국회의장에게 “공무원·교원이 직무 관련 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 국가공무원법 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다”고 권고하였다. 또한 국가인권위원회는 인사혁신처장, 행정안전부 장관, 교육부 장관과 중앙선거관리위원회 위원장에게 국가공무원법, 지방공무원법, 정당법, 정치자금법, 공직선거법 등

20) 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정.

21) 한겨레, “인권위 ‘공무원·교원 정치적 자유 제한은 인권침해’ 네번째 권고”, 2019. 4. 29.

22) 2018헌마222

23) 2014년 교육부는 국가공무원법 제65조를 근거로 세월호 참사 진상규명 요구 시국선언에 참여했던 교사들을 검찰에 고발했다. 이와 관련해 2018년 4월 12일 전국교직원노동조합은 “세월호 시국선언 교사에 대한 사법처리 중단 및 교원의 정치적 표현의 자유 등 정치적 기본권의 보장을 위한 관련 법률 개정”을 요구하며 인권위에 집단 진정을 냈는데, 문제인 정부가 들어선 뒤 교육부는 2019년 3월 이 고발을 취하였다.

24) 국가인권위원회 결정문, “공무원·교원 정치적 자유보장에 대한 권고”, 2019. 4. 29.

소관 법률 조항의 개정을 추진하고 관련 하위 법령을 개정하라고 권고하였다.

국가인권위원회는 당초 이 진정을 국회 입법에 관한 것으로 판단해 각하했으나, 공무원·교원의 정치적 기본권을 보장하고 이를 확대하기 위한 국내·외의 권고가 있었다는 점 등을 고려해 검토를 거쳐 이 같은 의견을 냈다고 한다.²⁵⁾

정치적 표현과 정당가입 등 공무원과 교원의 정치적 자유를 금지하는 것은 인권침해라는 국가인권위원회의 이 권고의견은 공무원의 정치적 자유와 관련한 국가인권위원회의 네 번째 판단이다.²⁶⁾ 국가인권위원회는 권고에서 “공무원·교원이 공직수행의 담당자이면서 동시에 시민으로서의 지위를 갖기 때문에 기본권 주체가 됨은 헌법 및 국제규약, 판례 등에 비추어 의문의 여지가 없다고 판단했다. 또한 정치적 기본권은 ① 정치적 의사를 자유롭게 표현하고, ② 자발적으로 정당에 가입하고 활동하며, ③ 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 것을 내용으로 하고 있으므로 주로 헌법 제21조의 표현의 자유에 기초한다. 표현의 자유와 정치적 자유가 민주사회가 운영되는데 가장 기초적인 권리이므로 공무원의 정치적 중립을 위하여 정치적 표현의 자유를 제한할 필요성이 인정되는 경우라 하더라도, 제한하는 법률규정은 강한 명확성을 요구받으며 과잉금지원칙 심사도 엄격해야 한다고 봤다. 다른 나라의 경우와 비교해도, 미국 등 주요 OECD 국가들은 일반적으로 공무원의 정치활동을 폭넓게 허용하고 있는데 반하여, 우리나라는 공무원이 자신의 직무와 관계없이 시민적 지위에서 행한 정치적 표현행위까지 과도하게 제한하여, 발전된 민주주의국가의 인권보장 수준 및 선진적인 정치제도와 사회·문화적 관용 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 파악했다. 현행 국가공무원법, 지방공무원법, 정당법, 정치자금법, 공직선거법 등은 공무원·교원이 개인적으로든 집단적으로든 공무원으로서의 지위와 권한을 이용한 것인지, 아니면 시민의 지위로 개인적·사회적 생활영역에서 정치적 기본권을 행사한 것인지 면밀하게 구분하지 않고 있다. 단지 정치적 중립성을 훼손할 수 있다는 추상적 우려를 이유로 정치적 자유

25) 뉴시스, “인권위 ‘공무원·교원 정치활동 무조건 금지’는 부당”, 2019. 4. 29.

26) 국가인권위는 ‘국가 인권 정책 기본계획 권고(NAP)’가 처음 만들어진 2006년(제1기)부터 현재(3기)까지 총 3번의 권고에서 “공무원의 정치활동을 과도하게 금지하는 법을 정비해 공무원·교원의 정치활동을 일정 범위 확대할 것”을 정부에 권고해 왔다. 또 2011년 프랑크 라 튀 유엔 표현의 자유 특별보고관은 공무원·교원의 정치적 의사 표현의 자유를 보장할 것을 권고했고, 국제노동기구(ILO) 기준적용위원회(CEACR)는 2015년과 2016년 2번에 걸쳐 초·중등 교사가 정치적 견해를 이유로 차별받지 않도록 할 것을 권고했다.

를 전면 금지하고 있는 것”이라고 판단했다. 이러한 이유로 국가인권위는 공무원·교원의 정치적 자유를 전면적으로 제한하는 법률은 과잉금지원칙과 명확성원칙에 위반되고, 민주 국가의 ‘기능적 권력통제’로의 기능 변화와 내부감시자로서의 공무원의 역할 변화를 반영하지 못한 것으로 결정했던 것이다.²⁷⁾

그러나 해당 부처들은 회신에서 △ ‘공무원의 정치적 자유 확대·제한은 헌법적 판단, 사회적 공감대 형성·국민적 합의 등이 필요하고, △ 전면적인 허용은 신중한 검토가 필요하고, △ 헌법재판소도 공무원의 정당가입 제한 등에 대해 합헌을 판시하고 있고, △ 국회 논의 과정에서 다양한 의견을 수렴할 필요가 있으며, △ 입법정책적으로 결정해야 할 것이며, △ 국회에서 논의 될 경우 관계기관과 협의할 것’이라고 밝혔다. 또한, 권고 내용인 소관 법률 조항의 개정 추진 및 관련 하위 법령의 개정에 대한 구체적인 이행조치를 밝히지 않았다.

국가인권위원회도 해당 부처들이 주장하는 사회적 공감대 형성의 중요성 등에 공감하고 법령 개정의 어려움은 이해하지만, 그럼에도 불구하고 해당 부처가 담당해야 할 조치와 역할이 있다고 보고, 불수용한 것으로 판단했다. 이에 권고의 이행 촉구를 통해 국민적 합의와 사회적 공감대를 형성하는 계기가 되기를 바라며 국가인권위원회법 제25조 제5항에 따라 해당 부처의 불수용 사실을 공표했다.

4. 명예훼손 및 모욕: 온라인 혐오표현의 문제

(1) 현황

‘혐오표현’이란 논의가 진행 중인 개념 또는 형성 중인 개념이라 할 것이어서, 규제의 필요성을 논함에 있어서 명확한 개념 정의의 필요성은 중요한 문제임에도 불구하고 여전히 일의적인 개념 정의는 어려운 문제이다. 하지만 혐오표현에 대한 사회통념이나 도덕적 평가는 차치하고라도 이러한 종류의 표현에 대하여 법률로 규제하는 것이 타당한가의 논의

27) 인권위 보도자료, 2019. 10. 1.

를 위해서는 먼저 혐오표현의 개념 정의가 필요한 문제이다. 사회구성원의 다양한 사상과 의견이 자유롭게 표현되고 자유로운 비판과 토론이 보장되어야 하는 민주주의 사회에서 혐오표현에 대한 규제는 표현의 자유에 대한 제한을 의미하는 것이다. 이를 어떻게 헌법적으로 정당화할 것인가의 문제, 헌법적으로 정당한 제한인가를 논의하기 위한 쟁점의 파악, 규제 기준 설정의 문제 등을 해결하기 위해서는 그 규제대상인 혐오표현의 개념이 먼저 정립되어야 한다. 이러한 상황적 인식을 전제한다 하더라도, - 현재 우리 사회에서의 새로운 문제로 등장되고 있는 쟁점현황이라는 면에서 일반적으로 정의해 본다면 -, 혐오표현은 개인이나 집단의 정체성을 나타내는 특징을 차별적이나 모욕적으로 공격하는 발언을 뜻한다고 할 수 있다. 흔히 인종이나 성별, 종교, 성적 지향, 출신지 등을 공격하는 표현이 이에 해당한다고 분류된다. 즉 논의되고 있는 개념적 요소들을 종합해 보면, 혐오표현은 사회적 약자, 소수자 집단에 대한 △증오·혐오 선동 △공개적 비방·멸시 △심각한 편견이나 선입견을 유포하는 다양한 성격과 수위의 해악을 동반하는 표현이라고 정리해 볼 수 있다.²⁸⁾

국가인권위원회가 발표한 혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안과 관련된 보고서²⁹⁾에 따르면, 조사에 응한 청소년 500명 중 68.3%가 혐오표현을 경험했다고 답했다.³⁰⁾ 성인도 10명 중 6명 꼴로 혐오표현을 듣거나 본 적이 있다고 답했다. 청소년이 경험한 혐오표현은 여성(63.0%)을 대상으로 한 경우가 가장 많았다. 청소년 응답자의 82.9%는 혐오표현을 접한 창구로 소셜미디어(SNS)나 온라인 커뮤니티, 유튜브, 온라인게임 등을 꼽았다. 학교(57.0%)나 친구(54.8%)를 통해 혐오표현을 들었다는 응답자가 절반 이상이였다. 학교 선생님이 경우도 17.1%에 달했다. 혐오표현을 사용한 경험이 있다는 응답자는 23.9%다. 혐오표현을 사용하는 이유로 내용에 동의하기 때문(60.9%)이라는 응답이 가장 많았다. 남들도 쓰기 때문(57.5%)이라는 답과 재미나 농담으로(53.9%)라는 답이 뒤를 이었다. 혐오표현 대상으로 출신 지역(74.6%)의 비중이 가장 컸다. 여성(68.7%), 노인(67.8%), 성 소수자(67.7%), 이주민(66.0%), 장애인(58.2%)에 대한 혐오표현을 접한 경험이 있다는 응답도 과반을 차지했다. 이 조사결과에 의하면, 연령이 낮을수록 경험률이 높았다. 혐오표현을 경험한 응답자의 비중은 20대가 80.7%로 가장 높았다. 그 다음은 30대(71.1%), 40대

28) 홍성수 외 7인, “혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구” 「국가인권위원회 연구보고서(2016)」, 8~28면.

29) 이상현 외 5인, “혐오표현 리포트” 「국가인권위원회 보고서」, 2019.

30) 조선일보, “청소년 10명 중 7명, 혐오표현 경험...온라인이 주된 창구”, 2019. 8. 27.

(63.6%) 순이다. 혐오표현을 경험한 응답자들은 대부분 불쾌감을 느꼈지만, 적극적으로 대응하지는 않은 것으로 나타났다. 위축감이나(50.5%), 공포심(53.1%)을 느꼈고, 87.3%는 문제가 있는 표현이라고 생각했다. 그냥 무시하거나(79.9%), 피하는(73.4%) 식으로 대처한 경우가 많았다. 직접적인 반대 의사를 표현한 비율은 41.9%다. 혐오표현을 접한 응답자 중 이 같은 표현이 문제라고 생각하지 않는 경우도 22.3%나 됐다고 한다.

(2) 쟁점

혐오표현에 대한 규제의 필요성은 혐오표현으로 인한 개인적 또는 사회적 해악이 증대할 수 있다는 점에 있다. 특정집단에 대하여 부정적인 편견이나 낙인을 찍고 부당한 대우나 차별·폭력을 선동함으로써 그 집단에 속한 개개인의 인격 즉 인간의 존엄을 훼손하고 사회의 동등한 구성원으로서의 정상적인 삶을 불가능하게 할 수도 있기 때문이다.³¹⁾ 혐오표현의 대상이 된 개개인의 정신적 고통은 소수자들을 사회에서 배제하고 사회참여를 어렵게 하며, 반면에 혐오표현의 청중에게는 차별과 편견을 당연하게 여기게 함으로써 차별에 동참하게 만드는 결과를 가져오고, 결국 사회적 통합을 저해하고 사회불안을 가져오는 요인이 된다.³²⁾ 또한 혐오표현이 만연하게 되면 혐오행위의 선동단계에까지 나가게 될 수 있고 차별행위와 폭력행위로까지 이어질 수 있다는 점에서 위험성이 크다.³³⁾ 더군다나 이러한 혐오표현의 확산이 인터넷의 발달로 또 다른 국면을 맞이하고 있다는 것도 현실적인 문제이다.³⁴⁾

하지만 표현의 자유의 보장이라는 면에서 본다면, 혐오표현에 대한 규제의 문제는 혐오표현이 보호할 만한 가치가 있는 표현인가라는 가치 상대적 입장을 전제해야 한다는 점에서 그 규제의 정도와 범위에 대한 신중론이 논의되는 것도 간과해서는 안될 것이다.

현행법제 내에서 혐오표현에 대한 처벌이 가능한 것인가에 관해서는, 우선적으로 형법

31) 김현귀, “표현의 자유와 혐오표현 규제” 「헌법재판연구원 헌법이론과 실무보고서」, 2016., 5면.

32) 홍성수, “혐오표현의 규제: 표현의 자유와 소수자보호를 위한 규제대안의 모색”, 「법과사회」 제50호, 2015., 293~294면.

33) 한위수, “혐오표현의 규제에 대한 인권법적 고찰” 「헌법논총」 제30집, 2019., 151면.

34) 이승현, “온라인 혐오발언과 사회적 차별” 「KISO저널」 제29호, 2017. 12.

상의 명예훼손죄나 모욕죄의 적용 여부가 검토될 수 있다. 또한 인터넷상의 혐오표현의 경우에는 청소년보호법, 정보통신망법상 명예훼손죄·불법정보에 해당되는 경우에는 정보통신서비스 제공자에 의한 삭제·차단 조치가 가능할 것이다. 그러나 각 구성요건의 해당성 인정 여부가 경우에 따라 해석에 따라 달리 평가될 수 있고, 보호법익의 인정범위에 따라 이에 판단의 대상성 자체가 부인될 수도 있다. 또한 인터넷 상의 혐오표현에 대한 규제는 기술적인 어려움이 있고, 그 실현가능성 여부에 대해서도 회의적이기까지 하다.

(3) 입법 경과

혐오표현에 대한 우리 사회의 문제인식이 커지면서, 해당 행위에 대한 규제를 내용으로 하는 법 개정 시도는 꾸준히 있었다. 가장 최근의 것으로는 2018년에 발의된 온라인상의 혐오표현을 직접적인 규제 대상으로 하는 법안 2건이 있다. 하나는 부가통신사업자가 ‘혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보’를 차단할 수단을 제공하고, 해당 정보의 유통 여부를 모니터링하도록 의무를 부과하는 전기통신사업법 개정안이고, 또 하나는 ‘인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등에 대한 차별적·모욕적 발언’을 불법정보의 유형으로 명시하는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안이다. 그러나 이 개정안들은 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다는 등의 비판에 부딪치기도 했고, 의사과정상 대안반영폐기되거나 철회되었다.

입법과정에서 혐오표현에 대한 규제는 표현의 자유에 대한 국가의 규제라는 위험성 때문에 위헌 시비로부터 자유로울 수 없다는 점이 근본적인 한계점이 된다. 때문에 규제의 구조가 신중해야 하고, 규제의 장치들이 명확해야 하는 등의 엄격한 요구가 뒤따르게 되는 것이다. 현재까지 법률개정안으로 통과된 규제법률이 없음에도 불구하고 사회적으로 문제가 된 혐오표현적 행위들에 대한 규제 필요성이 적지 않다는 점에서, 방송통신심의위원회의 온라인상의 혐오표현행위에 대한 심의규정 개선을 우선적으로 논의하기도 한다. 그리고 이러한 논의내용 속에 비교검토되는 대상으로, 2016년 7월 14일에 언론중재위원회가 시정권고심의기준에 제10조의2로 차별금지조항을 추가한 내용인 ‘언론은 개개인의 인종, 종교, 성별, 육체적·정신적 질병이나 장애를 이유로 편견적 또는 경멸적 표현을 삼가야 한다’는 것과, 2014년의 KISO 정책규정 제21조의 게시물 제한 규정의 내용인 ‘회원사는 지역·

장애·인종·출신국가·성별·나이·직업 등으로 구별되는 특정집단을 대상으로 모욕적이거나 혐오적인 표현방식을 사용하여 해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 게시물이 유통되고 있음을 신고 등을 통해 알게 된 경우 이를 해당 집단이나 그 구성원들에 대한 차별적 표현으로 보아 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다'는 규정이 있다.

한편 2019년 연이은 젊은 유명연예인들의 자살사건으로 인한 악플에 대한 사회적 문제 의식이 커짐에 따라, 악성 댓글을 규제해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.³⁵⁾ 지난 10월 21일 국회에서 열린 과학기술정보방송통신위원회에서 자유한국당 박대출 의원은 “최근 악플 해법은 인터넷 실명제를 재검토하지 않는다면 답이 없다고 말할 정도로 이에 준하는 제도적 장치가 있어야 한다”며 “실명제가 되지 않는다면 준실명제라도 도입해야 한다”고 말하고, “악플은 익명에 숨은 폭력이고 간접 살인으로 표현의 자유를 넘어서는 것”이라며 인터넷 준실명제³⁶⁾ 법안 발의 예정임을 밝혔다.³⁷⁾ 또 다른 악플규제책으로는, “악플이 확산되는 과정 속에서도 이익을 얻고 있는 포털 사이트 등을 고려해 공공성 등의 책임을 가져야 한다는 점에서, 혐오표현 등의 악플은 인터넷 사업자에게 삭제 의무를 부여하는 식으로 법안 세부 조항을 정립하는 것이 필요하다”고 보는 입장도 있다.³⁸⁾ 또는 규제를 위한 입법론으로 먼저 모욕죄를 규정하고 있는 현행 형법 제311조에서, 모욕에 포섭될 수 있는 혐오표현의 경우에는 제311조의2를 신설해 성별·인종·장애·성적 지향에 따른 차별적 표현을 규제하는 조항을 두도록 개정하는 방안이나, 실효성 있는 민사적 피해 구제 방법으로서 소송 이전에 피해자가 원하는 경우 국가인권위원회나 언론중재위원회 등에서 조정이나 중재로 해결할 수 있는 절차를 두고 소송으로 가게 되면 필요한 경우에 악플 재발 방지 목적으로 일벌백계 성격이 있는 징벌적 손해배상 제도를 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견도 있다.³⁹⁾

한편 우리나라의 주요포털사이트인 다음(Daum.net)을 운영하는 주식회사 카카오는 연

35) 세계일보, “설리와 구하라는 연쇄살인’--악플규제는 근시안적 해법”, 2019. 11. 28.

36) 인터넷 포털사이트 댓글창의 ID와 IP 주소를 공개하는 방안을 일컬음.

37) ZD네트코리아, “‘악플처벌’--인터넷 실명제 논란 되살아날까”, 2019. 10. 21.

38) 바른미래당 박선숙 의원 의견(ZD네트코리아, 위 기사 내용 참조).

39) 한겨레, “이재진, ‘악플방지 위해 징벌적 손해 도입해야’”, 2019. 10. 28.

예뉴스 댓글과 인물 관련 검색어를 폐지하고, 뉴스 서비스도 언론사 구독 기반으로 개편하겠다는 방침을 밝혔다. 여민수·조수용 주식회사 카카오 공동대표는 2019년 10월 25일 경기 판교 본사에서 기자간담회를 열어 이런 내용의 뉴스 및 검색 서비스 개편 계획을 발표했다. 여 대표는 모두발언에서 “댓글 서비스의 시작은 건강한 공론장을 마련한다는 목적이었으나 지금은 그에 따른 부작용 역시 인정하지 않을 수 없다”며 “최근 안타까운 사건에서도 알 수 있듯이 연예 섹션 뉴스 댓글에서 발생하는 인격 모독 수준은 공론장의 건강성을 해치는 데 이르렀다는 의견이 많다”고 말했다. 그는 “관련 검색어 또한 이용자들에게 다양한 정보를 제공하고 검색 편의를 높인다는 애초 취지와는 달리 사생활 침해와 명예 훼손 등 부작용이 심각하다고 판단했다”고 덧붙였다. 다음은 연예뉴스 외의 댓글에 대해서도 혐오·인격 모독성 표현 규제를 강화하고, 실시간 이슈 검색어와 검색어 자동 완성 기능 등도 인격권 보호를 강화하는 쪽으로 개편한다는 계획이며, 다음의 뉴스 서비스도 전면 개편하기로 했는데 개편안에는 댓글 서비스 폐지와 언론 자율권 부여 등이 포함됐다고 카카오는 밝혔다. 여 대표는 “카카오만이 할 수 있는 구독 기반 콘텐츠 서비스를 만들자는 방향을 잡았다”며 “그에 맞춰 새로운 플랫폼 준비에 착수한 상태”라고 설명했다.⁴⁰⁾

5. 상업적 광고

(1) 상업적 광고에 관한 쟁점

상업광고의 경우는 광고행위의 주된 목적이 광고주의 영리 추구라는 점 등을 이유로 헌법적 보호를 받게 되는 표현의 영역에 속하지 않는다고나, 보호되는 표현행위의 영역에 속한다고 할지라도 다른 표현행위들에 비해 상대적으로 제한적인 보호를 받음에 불과한 영역으로 논의되어 왔다. 우리 헌법재판소의 경우에도 종래에는 일관된 입장을 보여주지 않았는데, 예를 들어 방송광고 사전심의 사건⁴¹⁾에서는 사전검열금지원칙을 적용하여 그 위헌성을 판단했다가 그 이후의 결정인 건강기능식품 기능성 표시·광고 사전심의 사건⁴²⁾에

40) 한겨레, “카카오, ‘다음’ 연예뉴스 댓글·인물 관련 검색어 폐지”, 2019. 10. 25.

41) 헌법재판소 2008. 6. 26. 선고 2005헌마506 결정.

42) 헌법재판소 2010. 7. 29. 선고 2006헌바75 결정.

서는 이 원칙을 적용하지 않았다. 때문에 상업광고는 사전검열금지원칙의 적용대상에서 배제되는 것인지, 또는 표현물의 내용에 따라 사전검열금지원칙의 적용 여부가 달리 판단되는 것인지에 대해 의문이 제기되었던 바 있다.⁴³⁾

헌법재판소는 2015년 의료광고 사전심의 사건⁴⁴⁾에서, 상업광고의 경우도 헌법상의 보호를 인정해야 하는 표현의 영역에 속하는 행위의 유형임을 인정하는 전제 하에 이처럼 언론·출판의 자유의 보호를 받는 표현에 대해서는 사전검열금지원칙이 예외 없이 적용된다고 선언하여 그 간의 논란에 대하여 헌법적 해명을 하였다. 그리고 이후 2018년⁴⁵⁾과 2019년⁴⁶⁾ 연이어 건강기능식품법상 기능성 광고에 대한 사전심의제에 대해서도 2010년의 기존 결정과는 달리 위헌결정을 내림으로써⁴⁷⁾, 상업적 광고에 대한 사전심의의 위헌성 인정에 대해서는 일관된 결론을 내렸다.

(2) 상업적 광고표현의 의의와 표현의 자유와의 관계

상업적 표현(commercial speech)이 무엇인가에 대하여는 명확하고 일의적인 정의가 확립되지 않았다고 할 수 있다. 일부에서는 상업적 표현에 관하여 일반적으로 판매를 촉진하기 위한 광고나 더 넓게는 상업적으로 거래를 제안하는 일체의 표현으로 정의하기도 한다. 그러한 견해에서는 상업적 표현이라는 개념과 관련하여 상업광고를 그 대표적인 유형으로 분류하고 있다. 실제 대부분의 법적 규제의 사례들도 상업적 광고를 그 대상으로 하고 있다. 우리 헌법재판소도 상업적 표현에 관한 일련의 판례 속에서 '상업적 광고 표현'이라는 단어를 주로 사용하고 있는 것으로 보인다.

따라서 어떤 표현이 상업적 표현에 해당되는 것인가를 판단하기 위한 기준을 설정해야 할 필요성이 있다. 하지만 우리 법원이나 헌법재판소는 주로 상업성을 배경으로 하는 광고 행위에 대한 판단을 내려왔고, 그 이외의 상업적 표현의 유형이나 내용에 대해서는 판단기

43) 한수용, 「헌법학(제5판)」, 법문사, 2015., 759면.

44) 헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2015헌바75 결정.

45) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2016헌가8 등 결정, 「판례집 30-1하」, 313면.

46) 헌법재판소 2019. 5. 30. 선고 2019헌가4 결정, 「공보 제272호(판례편)」, 636면.

47) 2018년 헌법재판소의 결정 내용에 대해서는 대한변호사협회 「2018 인권보고서」, 80~83면 참조.

준을 논의한 바 없다. 비교법적으로 본다면, 미국 연방대법원의 판례에서 판단기준에 관한 논의를 찾아 볼 수 있다. 미국 연방대법원은 대상이 된 표현이 상업적 표현에 해당되는 것인가를 판단함에 있어서, ① 문제된 표현이 광고의 형식을 취했는가 ② 특정 상품을 언급했는가 ③ 화자(話者)가 상업적 또는 경제적 동기에서 표현한 것인가를 기준으로 판단하였다.⁴⁸⁾ 다만 미국 연방대법원이 판시했던 이 세가지 기준 설정에 대해 현대사회에서의 모든 상업적 표현을 다 설명할 수 없다는 점을 비판하면서, 상업광고 자체 뿐만 아니라 다른 유형의 상업적 표현의 존재 가능성을 고려한 다른 내용의 판단기준이 제시되기도 하였다. 이 입장에 의하면 ① 문제가 된 표현이 상업상의 거래를 제안하였는가 ② 광고와 연계되어 있는가 ③ 특정상품을 언급하고 있는가 ④ 경제적 동기에 의해 행해졌는가 ⑤ 광고 행위 자체가 수정헌법 제1조에 의해 보장되는 것인가 ⑥ 공적인 문제를 다루고 있는가 등 6개의 기준을 내용으로 했다.⁴⁹⁾

(3) 상업광고에 관한 헌법재판소의 입장과 그에 대한 검토

상업광고가 표현의 자유 중 어떤 수준까지 법적으로 인정받을 수 있을 것인가의 문제는 별론으로 두고, 상업광고가 표현의 자유로 보호될 수 있다는 점에 관하여는 헌법재판소 다수의견의 일관된 입장과 같이 표현의 자유의 보호범위 내로 논의해야 한다. 광고 표현의 목적이나 기능 등을 별개로 인정하더라도 말이다.

헌법 제21조 제1항의 보호범위에 해당되는 표현에 대해서는 사전검열금지원칙이 예외 없이 절대적으로 적용되어야 하는 것인가 아니면 예외가 인정될 수 있는 것인가에 대해 연구자들의 견해도 헌법재판소의 입장처럼 나뉘어 논의되어 왔다.⁵⁰⁾⁵¹⁾ 사전검열금지원칙의

48) Bolger v. Youngs Drug Prods. Corp., 463 U.S. 60

49) George Eric Rosden & Peter Eric Rosden, The Law of Advertising, Matthew Bender (March 6, 1997); 김용규, 미국에서의 상업적 언론, 해성, 2009.

50) 구분론으로는 박용상, 「언론의 자유」, 박영사, 2013, 485면; 양건, “헌법상 검열금지의 해석-헌법재판소의 영화 사전심의 위헌결정에 대한 비판적 분석과 새로운 해석의 제시” 「법학논총」 제15집, 1998, 227면; 홍승기, “방송광고 사전심의 위헌 판단의 함의 - 헌법재판소 2005헌마506 사건을 중심으로” 「행정법연구」 제37호, 2013. 11., 73~74면; 성낙인, 「헌법학(제13판)」, 법문사, 2013, 565면; 유진오, 「신고 헌법해의」, 일조각, 1953, 75~76면.

51) 김배원, “언론·출판의 자유와 사전검열금지원칙” 「공법학연구」 제16권 제1호, 2015. 2., 97~102

적용범위에 관해서는 헌법규범적으로도 현행 헌법 제21조 제2항이 사전검열금지 원칙을 규정하면서 1962년 헌법과 같이 특정한 표현에 대한 예외적 검열 허용 규정을 두고 있지 않다는 점을 볼 때, 헌법개정권자가 표현의 특성이나 이에 대한 규제의 필요성에 따라 언론·출판의 자유의 보호를 받는 표현 중에서 사전검열금지원칙의 적용이 배제되는 영역을 따로 설정하여서는 안된다는 것을 헌법적 가치로 선언한 것으로 해석되어야 한다. 또한 헌법현실적으로도 헌법적으로 보호되는 표현임에도 그 표현의 특성이나 규제의 필요성에 따라 원칙 적용 여부를 구분하기 위한 기준에 대한 객관성을 담보할 수 없다는 점이 가장 본질적인 문제점이라고 할 것이다. 구분 기준의 합리성이나 객관성이 충족될 수 없는 한 이러한 구분제한은 필연적으로 표현에 대한 내용규제를 초래하게 될 것이므로 가장 위헌적인 헌법현실을 발생케 할 위험성이 높다고 하겠다. 따라서 현행 헌법 제21조 제2항에 규정된 사전검열금지 원칙은 모든 표현행위에 대해서 예외 없이 금지되는 원칙으로 해석되어야 하며, 따라서 헌법적 보호대상으로서의 표현의 범주에 속하는 상업광고에 대해서도 사전검열금지원칙은 당연히 적용되는 것이라고 해야 할 것이다.⁵²⁾

헌법재판소의 사전검열 해당성 판단에 있어서의 가장 쟁점적인 요소인 심의주체의 행정기관성 여부는 이제까지의 헌법재판소의 결정에서 나타난 바와 같이 실질적인 판단기준에 의하는 것이 타당하다고 생각한다. 형식적으로 민간기구일지라도 실질적으로 행정권에 의한 영향력이 차단되지 않은 경우이거나 실제로 행정권이 심의 등에 개입하지 않았다 하더라도 그 개입 가능성이 존재하는 한 당해 심의기구의 자율성을 인정하지 않은 것은 헌법이 금지하는 사전검열의 원칙적인 내용에 해당한다고 할 것이기 때문이다.

(4) 상업적 광고에 관한 헌법재판소 諸 결정의 의의

상업광고에 대한 헌법적 보호는 정치적인 의견표현의 자유 등과 비교할 때 그 기본적인 바탕에서부터 차이점이 있고, 이러한 차이점은 상업광고에 대한 규제의 합헌성 논의에서 다른 유형의 표현행위에 대한 규제와 그 방법이나 정도의 차이를 허용할 수 있게 하는 근거

면; 한위수, “광고의 규제와 표현의 자유” 「헌법논총」 제18집, 2007, 359~360면; 이종훈, “상업광고에 대한 사전검열의 헌법적 문제” 「헌법실무연구」 17권, 2016.

52) 조소영, “광고규제에 대한 헌법적 검토-상업광고에 대한 논의를 중심으로-” 「공법학연구」 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017, 240면.

가 된다. 따라서 상업광고의 경우에는 그 헌법적 가치가 정확하고 유용한 정보의 유통이라는 점에서 좀더 완벽하고 충실한 정보를 전달케 하기 위하여 정부가 일정한 사항을 공개하도록 요구하는 등의 표현강제가 인정될 수 있고, 정확한 정보전달의 기능 확보라는 점에서 허위나 현혹적인 광고표현은 정부에 의한 규제 대상이 될 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 상업광고도 헌법재판소의 판시처럼 헌법상 보호되는 표현의 영역에 속하는 것이므로, 상업광고에 대한 사전적 규제의 위헌성 평가는 엄격하게 판단되어야 한다. 이런 점에서 본다면 2015년의 의료광고 사전심의 강제 사건 이후로 판시된 헌법재판소의 결정내용들은, 상업광고가 헌법 제21조 제1항의 보호대상으로서의 표현이라는 점을 확인하였고, 표현행위인 이상 사전검열금지원칙의 적용배제의 대상이 될 수 없다는 것을 정리하였으며, 사전적 심의강제가 헌법이 금지하는 검열에 해당하는가의 여부와 관련된 심의기관의 행정기관성 여부에 대해서는 심의기관의 심의의 자율성에 대한 실질적이고 엄격한 심사를 통해 판단하여야 함을 기준으로 제시하였다. 광고규제와 관련한 그간의 쟁점적 논란들에 대해서 명확한 기준을 제시한 결정이었다고 할 수 있다.

다만, 상술한 결정들은 상업적 광고에 대한 다른 규제유형들에 대한 판단과는 구분하여 정리되어야만 하는데, 상업적 광고표현이 표현의 자유의 보호영역에 해당되는 표현유형임을 인정한다고 하더라도 식품·식품첨가물에 관하여 의약품과 혼동할 우려가 있는 표시·광고를 금지하거나 허위·과장광고를 금지하는 것 등⁵³⁾은 광고로서의 본질과 한계를 벗어나는 광고표현에 대한 합헌적 규제요건이 여전히 인정되고 있기 때문이다.

6. 집회 및 시위의 자유

(1) 집회장소선택의 자유의 보장: 국가인권위원회의 결정

국가인권위원회는 2018년 5월 10일 관할 경찰서가 후순위 집회에 대해 집회 및 시위에 관한 법률 상 평화적 집회·시위 보호 의무를 준수하지 않아 헌법이 보장하는 집회의 자유를 침해했다며 관행을 개선할 것과 소속 직원들에 대한 직무교육을 하도록 권고하였다.⁵⁴⁾

53) 헌법재판소 2019. 7. 25. 선고 2017헌바513 결정, 「공보」 제274호(판례편), 821면.

우리 헌법이 보장하는 집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장하고 있고, 특히 집회장소 선택의 자유는 집회의 자유의 본질적 내용으로 특별한 상징적 의미를 가지고 있다고 했던 헌법재판소의 결정⁵⁴⁾과 같은 판단을 내린 것이다. 국가인권위원회의 결정문에 의하면, 진정인은 2015년부터 2016년 5월까지 6차례에 걸쳐 회사 앞 인도에서 해고자 복직 등을 요구하는 집회신고를 해 왔다. 그러나 관할 경찰서장 및 담당 경찰관들이 회사 측 선순위 집회 신고가 있다는 이유로 사측이 집회를 방해하는데도 시간 및 장소 등을 분할하도록 조율하거나 보호해 주지 않았으며 국가인권위에 진정을 제기했던 것이다. 해당 경찰서는 진정인의 집회신고에 대해 금지통고를 한 적이 없고 당사자 간 조율이 되지 않으면 선순위 집회 신고자에게 우선순위를 줄 수밖에 없다는 입장을 밝혔다.

그러나 국가인권위원회 조사 결과 사측은 2000년부터 365일, 24시간 신고집회를 해 왔으나 실제 집회 개최 일수는 며칠 되지 않아 일명 ‘알바기’ 집회를 관행적으로 신고해 온 것으로 확인됐다. 진정인이 문제를 제기한 무렵에도 사측은 회사 정문 앞 좌우 측 인도 전체를 매일 24시간, 100명이 참가하는 집회라며 신고를 계속했다. 실상은 사측 직원이나 용역직원 5~6명이 어깨띠를 두르고 흩어져 있다가 다른 집회시도가 있으면 선순위 집회 신고를 주장하며 물러날 것을 요구하는 등 집회를 방해한 것으로 조사됐다.

한편 선순위 집회 신고자의 집회가 보장할 가치가 없는 경우의 경찰의 역할과 책임에 관하여, 이미 대법원은 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결에서 집회의 신고가 경합할 경우 특별한 사정이 없는 한 관할경찰관서장은 신고 순서에 따라 뒤에 신고된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있지만, 먼저 신고된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 제반 사정을 확인하여 먼저 신고된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 또는 가장 집회 신고에 해당함이 객관적으로 분명해 보이는 경우에는, 뒤에 신고된 집회에 다른 집회금지 사유가 있는 경우가 아닌 한, 관할경찰관서장이 단지 먼저 신고가 있었다는 이유만으로 뒤

54) 국가인권위원회 사건번호(16진정0458200 경찰의 집회의 자유 보호의무 위반)

55) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67, 83(병합) 결정.

에 신고된 집회에 대하여 집회 자체를 금지하는 통고를 하여서는 아니되고, 설령 이러한 금지통고에 위반하여 집회를 개최하였다고 하더라도 그러한 행위를 집시법상 금지통고에 위반한 집회개최행위에 해당한다고 보아서는 아니된다고 판시한 바 있었다. 그리고 이 사건 집회신고 일자와 겹치는 2016년 5월 17일 ‘○○기업 범민시위대책 위원회’가 ○○자동차주식회사 본사 앞에서 기자회견을 실시하자 사측이 자신들의 선순위 집회를 방해하였다며 이들을 고소한 사건⁵⁶⁾의 판결문에 의하면, “○○자 동차가 직원 및 용역을 동원해서 24시간 진행되는 선순위 집회는 경비업무의 일환으로 보이고, 같은 장소에서 그 장소와 내적인 연관관계가 있는 집회를 개최하고자 하는 타인의 헌법상 기본권인 집회장소 선택의 자유를 배제 또는 제한하면서까지 보장할 가치가 있는 집회라고 볼 수 없다”고 무죄를 선고하고 그 이유를 판시하였다.

(2) 집회 및 시위의 자유와 경찰권 행사

1) 경찰인권보호규칙 개정

경찰청이 집회·시위 등에서 경찰의 물리력 행사로 중대한 인권침해가 발생하면 무전기록 등 사실관계 확인을 위한 증거자료의 보존 명령을 내리기로 했다. 독립적인 조사를 위한 민관 합동 진상조사단도 꾸려졌다.⁵⁷⁾ 경찰청에 따르면 관련 내용을 담은 ‘경찰인권보호규칙(경찰청 훈령)’ 개정안이 2019년 6월 14일부터 시행되었는데, 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회의 권고에 따른 개정안이다. 진상조사위는 2015년 민중총궐기 집회에서 물포에 맞아 숨진 백남기 농민 사건 조사 결과를 지난해 8월 발표하며 경찰의 물리력 행사로 인권침해가 발생하면 독립적인 진상조사를 하라고 권고했었다. 민관 합동 진상조사단은 집회·시위 대응을 비롯한 법 집행 과정에서 경찰의 물리력 행사로 시민이 사망하거나 중상을 당한 경우, 그 밖의 중대한 인권침해를 입은 경우 경찰청장 직권 또는 경찰청 인권위원회 의견을 들어 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 당초 진상조사위는 조사 대상을 집회·시위 관련 사건으로 국한했지만, 경찰청은 중대 인권침해가 경찰의 법 집행 과정 전반에서 발생할 수 있다는 점을 고려해 대상 사건 범위를 경찰 물리력 행사 과정 전반으로 확대했다.

56) 서울중앙지방법원 2018. 1. 25. 선고 2017고단**.*.****(병합) 판결(인권위, 앞의 결정문).

57) 경향신문, “시위 진압 경찰, 중대 인권침해 땀 ‘무전기록’ 보존한다”, 2019. 6. 20.

경찰청은 훈령을 개정하면서 ‘인권침해사건 진상조사단 운영 계획’도 마련했다. 이 계획에 따르면 경찰청장은 진상조사 결정과 함께 채증, 상황속보, 무전기록 등 사건 당시 경찰력 행사 전반에 대한 자료 보전을 지시한다. 사건 실체를 규명할 증거자료의 멸실·훼손을 막으려는 장치다. 경찰청은 “그간 상황속보는 ‘열람 후 파기’ 원칙에 따라 폐기했는데, 중대 인권침해 사건의 경우 진상규명을 위해 보전 명령을 내릴 수 있도록 한 것”이라고 설명했다. 백남기 농민 사건 때도 경찰 정보기능에서 작성한 상황속보 일부가 폐기돼 이듬해 국정감사에서 은폐 논란이 일어났다. 비상설기구인 진상조사단은 경찰청 차장 소속으로 운영한다. 독립적인 조사를 위해 민간 인권전문가로 이뤄진 조사자문단을 두기로 했다. 조사팀은 경찰관과 국민권익위원회 등 외부기관 조사관과 합동으로 편성한다. 조사 결과는 경찰 위원회와 경찰청 인권위원회의 자문을 거쳐 발표된다. 경찰청 인권위는 재발 방지를 위한 제도 개선 등을 경찰청에 권고하고, 경찰청은 후속 조치를 추진하게 된다.

2) 채증활동 규칙(경찰청 예규)에 대한 헌법재판소 결정

법학전문대학원생 김 아무개씨 등은 2014년 8월 서울 광화문광장으로 행진하는 ‘세월호특별법 제정 촉구 집회’에 참가하고 있었다. 경찰에 마구잡이 채증을 당한 이들은 “경찰이 각종 집회 현장에서 불법 여부를 가리지 않고 광범위하게 촬영하고 있다. 이는 초상권과 개인정보 자기결정권, 집회의 자유 등 기본권을 침해하는 것이다”라며 경찰청 예규인 ‘채증활동규칙’에 대한 헌법소원 심판을 청구했다. 헌법재판소는 경찰이 집회·시위 참가자들을 촬영하는 ‘채증 행위’가 헌법에 어긋나지 않는다고 판단했다.⁵⁸⁾ 이 결정에서 4(합헌):5(위헌)로 헌법 재판관들의 의견이 팽팽히 맞섰던 사건이고, 위헌의견이 다수였음에도 불구하고 정족수를 채우지 못해 합헌으로 결정이 된 사건이었다.

합헌의견에 의하면, “수사란 범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소를 제기·유지할 것인가의 여부를 결정하기 위해 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동을 말한다. 경찰은 범죄행위가 있는 경우 이에 대한 수사로서 증거를 확보하기 위해 촬영행위를 할 수 있고, 범죄에 이르게 된 경위나 그 전후 사정에 관한 것이라도 증거로 수집할 수 있다. 경찰의 촬영행위는 일반적 인격권, 개인정보자기결정권, 집회의 자유 등 기본

58) 헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2014헌마843 결정, 「판례집 30-2」, 404면.

권 제한을 수반하는 것이므로 수사를 위한 것이라고 하더라도 필요 최소한에 그쳐야 한다. 다만 옥외 집회나 시위 참가자 등에 대한 촬영은 사적인 영역이 아니라 공개된 장소에서의 행위에 대한 촬영인 점과 독일 연방집회법 등과 달리 현행 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법')에서는 옥외집회·시위 참가자가 신원확인을 방해하는 변장을 하는 것 등이 금지되고 있지 아니하는 점이 고려될 수 있다.

미신고 옥외집회·시위 또는 신고범위를 넘는 집회·시위에서 단순 참가자들에 대한 경찰의 촬영행위는 비록 그들의 행위가 불법행위로 되지 않는다 하더라도 주최자에 대한 집시법 위반에 대한 증거를 확보하는 과정에서 불가피하게 이루어지는 측면이 있다. 이러한 촬영행위에 의하여 수집된 자료는 주최자의 집시법 위반에 대한 직접·간접의 증거가 될 수 있을 뿐만 아니라 그 집회 및 시위의 규모·태양·방법 등에 대한 것으로서 양형자료가 될 수 있다. 그리고 미신고 옥외집회·시위 또는 신고범위를 넘는 집회·시위의 주최자가 집회·시위 과정에서 바뀔 수 있고 새로이 실질적으로 옥외집회·시위를 주도하는 사람이 나타날 수 있으므로, 경찰은 새로이 집시법을 위반한 사람을 발견·확보하고 증거를 수집·보존하기 위해서는 미신고 옥외집회·시위 또는 신고범위를 넘는 집회·시위의 단순 참가자들에 대해서도 촬영할 필요가 있다. 또한 미신고 옥외집회·시위 또는 신고범위를 벗어난 옥외집회·시위가 적법한 경찰의 해산명령에 불응하는 집회·시위로 이어질 수 있으므로, 이에 대비하여 경찰은 미신고 옥외집회·시위 또는 신고범위를 벗어난 집회·시위를 촬영함으로써, 적법한 경찰의 해산명령에 불응하는 집회·시위의 경위나 전후 사정에 관한 자료를 수집할 수 있다. 한편 근접촬영과 달리 먼 거리에서 집회·시위 현장을 전체적으로 촬영하는 소위 조망촬영이 기본권을 덜 침해하는 방법이라는 주장도 있으나, 최근 기술의 발달로 조망촬영과 근접촬영 사이에 기본권 침해라는 결과에 있어서 차이가 있다고 보기 어려우므로, 경찰이 이러한 집회·시위에 대해 조망촬영이 아닌 근접촬영을 하였다는 이유만으로 헌법에 위반되는 것은 아니다. 옥외집회·시위에 대한 경찰의 촬영행위는 증거보전의 필요성 및 긴급성, 방법의 상당성이 인정되는 때에는 헌법에 위반된다고 할 수 없으나, 경찰이 옥외집회 및 시위 현장을 촬영하여 수집한 자료의 보관·사용 등은 엄격하게 제한하여, 옥외집회·시위 참가자 등의 기본권 제한을 최소화해야 한다. 옥외집회·시위에 대한 경찰의 촬영행위에 의해 취득한 자료는 '개인정보'의 보호에 관한 일반법인 개인정보보호법이 적용될 수 있다. 이 사건에서 피청구인이 신고범위를 벗어난 동안에만 집회참가자들을 촬영한 행위가

과잉금지원칙을 위반하여 집회참가자인 청구인들의 일반적 인격권, 개인정보자기결정권 및 집회의 자유를 침해한다고 볼 수 없다”고 하였다.

반면에 위헌의견을 낸 5인의 재판관들⁵⁹⁾은, “집회참가자들에 대한 촬영행위는 개인의 집회의 자유 등을 위축시킬 수 있으므로, 증거확보라는 목적 달성을 위하여 필요한 범위에서 적법절차에 따라 이루어져야 한다. 따라서 이러한 촬영행위는 불법행위가 진행 중에 있거나 그 직후에 불법행위에 대한 증거자료를 확보할 필요성과 긴급성이 있는 경우에만 허용되어야 한다. 이 사건 집회는 평화적이었으므로 미신고 집회로 변하여 집회주최자의 불법행위가 성립한 것을 제외하고는 다른 불법행위에 대한 증거자료를 확보할 필요성과 긴급성이 있었다고 할 수 없다. 또한 미신고 집회 부분에 대한 해산명령은 적법한 요건을 갖추지 못하였다. 집회가 신고범위를 벗어났다는 점을 입증하기 위한 촬영의 필요성은 있을 수 있지만, 이는 집회현장의 전체적 상황을 촬영하는 것으로 충분하다. 그러나 이 사건 촬영행위는 여러 개의 카메라를 이용해 근거리에서 집회참가자들의 얼굴을 촬영하는 방식으로 이루어졌다. 여기에는 집회참가자들에게 심리적 위축을 가하는 부당한 방법으로 집회를 종료시키기 위한 목적이 상당부분 가미되어 있었다고 보인다. 이 사건 촬영행위는 공익적 필요성에만 치중한 탓에 그로 인해 제약된 사익과의 조화를 도외시함으로써 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 일반적 인격권, 집회의 자유를 침해하였다”고 판시하였다.

하지만 경찰에 의한 채증에 대해서는 카메라를 든 경찰들로 인해, 과거보다 집회에 참여하는 사람들 중 얼굴을 가리는 사람들이 많아졌고 이는 결국 집회의 자유에 대한 제한이라고 주장하는 사람들의 의견이 있고, 이러한 시각에서는 헌법재판소의 이 결정은 여전히 해결되지 못한 헌법적 현실을 방치했다는 비판이 존재한다.

7. 결론

우리 헌법질서가 인간의 존엄성에 바탕을 둔 자주적 인간의 공동생활형식을 뜻한다고 볼 때, 모든 국민에게 의사표현의 자유를 보장함으로써 모든 생활문제에 대해서 자신의 견

59) 재판관 이진성, 재판관 김이수, 재판관 강일원, 재판관 이선애, 재판관 유남석의 반대이견

해를 분명히 할 수 있게 해 주는 것은 분명히 중요한 헌법적 보장범위라고 할 수 있다. 이런 점에서 헌법상의 표현의 자유의 보호범위에 해당되는 표현행위인가의 여부는 해당 표현행위의 여론형성기능의 유무나 정도 또는 내용상 공익성을 포함하고 있는가의 여부 여하로 판단되어서는 안된다. 헌법이 표현의 자유를 보장하는 궁극적인 목적이 자주적 인간의 개인적인 자아실현에 있고, 개인의 자아실현이란 인간의 잠재적 능력의 발전이나 삶에 영향을 미치는 결정을 통하여 자신의 운명을 통제하는 것을 말한다고 할 때, 이러한 면에서 다양한 유형의 행위들이 표현의 자유의 내용이 될 수 있는 것이기 때문이다.

2019년의 우리 사회는 ‘공정’이 무엇인가에 대한 재고(再考)를 열병처럼 앓아야 했다. 또한 여전히 논쟁이 계속되고 있는 평등의 문제도 사회 곳곳에서 맞닥뜨리고 있다. 우리가 공동체로서 살아가는 모든 문제적 쟁점들을 공론화의 장에서 해결해 낼 수는 없지만, 공동체 존속의 본질은 구성원 간의 소통이 전제되어야 한다는 점에서 표현의 자유라는 기본권은 항상적인 검토가 요구되는 권리영역이다. 의무를 이행하는 자와 동일한 의무를 달리 이행할 수 있도록 허용하는 것, 싫은 것을 말할 수 있는 자유와 싫은 상대에 대한 적대적 배제 표현의 허용 가능성 여부, 상업적 광고에 대해 허용되는 규제와 허용되지 않는 규제, 사회적 신분에서 따른 정치적 표현의 자유의 보장범위 차별의 합리성 인정 여부, 집회 및 시위의 자유의 보장을 위한 경찰권 행사의 제한규칙 설정 현황 등, 우리가 현대사회를 살아가면서 나만 예외일 수 없는 여러 상황들이 해결되지 않은 채로, 완전한 해결을 이루지 못한 채로 우리 주위에 머물러 있기 때문이다.

하지만, 이전보다는 개선되고 있는지를 살펴보고 새로운 문제가 발생되고 있는지를 점검하면서, 미래의 발전을 위한 개선적 노력이 전개되어야 한다. 모든 기본권의 보장은 원칙적으로 최대한의 보장이 되어야만 한다고 할 것이지만 정당한 제한은 헌법적으로 용인되는 기본권 규범구조 속에서, 표현의 자유의 영역은 그 정당성 심사에 있어서 원칙적으로 엄격해야만 하고 관련된 여러 헌법 원칙들의 준수도 엄격하게 적용되어야 한다. 원칙적 보장과 예외적 제한의 허용이 가장 엄격하게 지켜져야 하는 영역이 표현의 자유의 영역이라고 할 것이기 때문이다.



환경권

1. 서언

2019년은 2018년 제정된 환경 분야의 중요 입법들이 본격적으로 시행되는 해이다. 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법, 물관리기본법, 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률 등이 2019년부터 시행되었다. 또한 에너지 분야의 중요 기본계획이 확정되는 해이기도 한데, ‘제3차 에너지기본계획’이 2019년 6월 확정되었으며, 10월에는 ‘제2차 기후변화대응 기본계획’이 확정되었고, ‘전력수급기본계획’ 역시 2019년 연말 확정될 계획이다. 이처럼 정부는 입법적·정책적으로 환경 분야의 중요 과제들을 추진하고 개선하려는 노력을 기울이고 있으나, 여전히 많은 문제점들이 제기되고 환경피해가 발생하고 있어 꾸준한 개선노력이 요구되는 상황이다.

2019년에는 인천시 붉은 수돗물 사태가 발생하여 그에 대한 보상 및 배상 논의가 진행 중에 있고, 김포 거물대리 환경오염피해에 대한 구제가 이루어졌으며, 장점마을의 집단 암 발병과 비료공장 유해물질 배출과의 역학적 관련성이 인정되었다. 그 밖에도 미세먼지 대책, 불법폐기물의 처리 및 관리에 관한 논의, 가습기살균제 피해구제에 관한 문제 역시 계속해서 진행되고 있다.

이 글에서는 에너지·기후, 대기, 수질, 폐기물, 화학물질·화학제품, 환경오염피해 분야별 주요 현안들의 성과와 중요 내용 및 한계에 대해 살펴보고자 한다.

2. 에너지·기후 분야

가. 개관

2019년은 에너지·기후 분야의 중요 기본계획들이 새롭게 수립·확정되는 해이다. 2019년 6월에는 에너지헌법으로 불리는 제3차 에너지기본계획이 확정되었고, 10월에는 제2차 기후변화대응 기본계획이 확정되었다. 또한 2년마다 수립되는 중장기 전력설비 확충 계획인 전력수급기본계획이 2019년 연말 확정될 예정이다.

에너지·기후 분야의 계획과 정책 추진에 대해서는 국민과 산업계와의 지속적인 소통과 의견수렴이 부족하다는 지적이 계속해서 제기되고 있다. 또한 과학적 근거의 불충분함 역시 에너지·기후 분야 정책을 둘러싼 의견대립을 심화시키는 원인을 제공하고 있다. 정부가 에너지·기후 분야의 정책을 추진함에 있어 그 효과성과 실현 가능성에 대한 과학적 근거를 통해 합리적인 정책의 내용을 마련하여 이를 국민들에게 제시하고, 실질적인 소통과 의견수렴절차를 통해 국민적 공감대를 형성하는데 보다 많은 노력을 기울이는 것이 필요하다.

이하에서는 에너지·기후 분야의 중요 이슈로서 에너지기본계획, 전력수급기본계획, 탈원전 정책, 신재생에너지 개발·이용·보급, 온실가스 감축에 관해 살펴보고자 한다.

나. 에너지기본계획

산업통상자원부는 2019년 6월 4일 국무회의에서 ‘제3차 에너지기본계획(2019~2040년)’을 심의·확정하였다. 에너지기본계획은 저탄소 녹색성장 기본법에 근거하여 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하고 5년마다 수립·시행(제41조 제1항)된다. 학계·산업계·시민단체 등 민간 전문가 75명으로 구성된 워킹그룹이(2018년 3월부터 11월까지 운영) 제3차 에너지기본계획 권고안을 마련하였고, 국민과 전문가의 의견수렴을 거쳐 기본계획(안)을 작성하였으며, 2019년 5월 10일 에너지위원회의 심의와 5월 17일 녹색성장위원회의 심의를 거쳐 6월 4일 국무회의에서 최종적으로 확정되었다.¹⁾

1) 산업통상자원부 보도자료, “제3차 에너지기본계획 최종 확정 - 에너지전환을 통한 지속가능한 성장과

제3차 에너지기본계획은 ‘에너지전환을 통한 지속가능한 성장과 국민 삶의 질 제고’라는 비전 아래 5개의 중점 추진과제를 두었는데, ① 에너지정책 패러다임을 소비구조 혁신 중심으로 전환, ② 깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환, ③ 분산형·참여형 에너지시스템 확대, ④ 에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화, ⑤ 에너지전환을 위한 기반 확충이 그 내용이다. 이를 간략히 살펴보면, 에너지 소비구조 혁신과 관련하여서는 2017년 대비 소비효율을 38% 개선하고, 수요를 2040년 온실가스 배출전망치(BAU) 대비 18.6% 감축하며, 부문별 수요관리를 강화하고 수요관리 시장을 활성화하는 것을 중심내용으로 한다. 깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환은 원전은 점진적으로 감축하고 석탄은 과감하게 감축하며, 재생에너지 발전 비중을 2040년 30~35%로 확대하고, 미세먼지를 저감하며, 2030 온실가스 감축로드맵을 이행하는 것을 내용으로 담고 있다. 분산형·참여형 에너지시스템 확대에서는 분산형 전원을 확대하고 계통체계를 정비하며, 전력 프로슈머를 확대하고 지방자치단체의 역할과 책임을 강화하는 것을 중심 내용으로 한다. 에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화는 재생에너지, 수소, 효율연계 산업 등 미래 에너지산업을 육성하고 전통에너지산업을 고부가가치화하여 경쟁력을 제고하며, 원전산업의 핵심생태계를 유지하는 내용을 담고 있다. 에너지 전환을 위한 기반 확충과 관련하여서는 전력·가스·열 시장제도를 개선하고, 에너지 빅데이터 플랫폼을 구축하는 것을 주된 내용으로 한다.²⁾ 정부는 3차 에너지기본계획의 효과적 이행을 위해 범정부 차원의 이행·평가·환류 체계를 구축·운영하고, 부문별 하부 계획, 즉 제6차 에너지기용합리화계획, 제9차 전력수급기본계획, 제4차 에너지기술개발계획 등을 통해 정책과제를 구체화해갈 예정이라고 밝혔다.

이러한 제3차 에너지기본계획의 골자는 재생에너지 비중은 늘리고 석탄 및 원자력 발전 비중은 크게 줄이는 것에 있으며, 향후 수립할 제9차 전력수급기본계획 등을 통해 발전 비중 목표를 구체화한다는 방침이다. 또한 탈원전을 공식화하였는데, 노후원전의 수명은 연장하지 않고 새로운 원전을 건설하지 않는 방식으로 원전 비중을 줄여나간다는 방침이다. 제3차 에너지기본계획의 또 다른 핵심은 에너지 계획의 중심을 공급에서 수요로 전환하는 것이다. 정부는 산업, 건물, 수송 등 부문별 수요 관리를 강화하고 사물인터넷(IoT), 빅데이터 등 제4차 산업혁명 기술을 활용해 수요 관리 시장을 활성화할 방침이라고 밝혔다.

국민 삶의 질 제고”, 2019. 6. 4.

2) 산업통상자원부, “제3차 에너지기본계획”, 2019. 6.

2019년 발표된 세계경제포럼(The World Economic Forum, WEF)의 국가별 에너지 전환지수(Energy Transition Index, ETI)에 따르면 우리나라는 평가대상 국가 115개국 중 48위, 32개 선진국 중 30위를 차지했다. 에너지 안보와 환경적 지속가능성, 경제성, 미래 준비 태세 등을 지표로 삼아 점수를 매긴 이번 평가에서 한국은 경제성장률과 에너지 사용의 안정성 면에서 높은 평가를 받았으나 1인당 에너지 소비량, 탄소 배출량 등 환경적 지속가능성에서 미흡하다는 평가를 받았고, 총 100점 만점에 58점을 받았다.³⁾ 지난해 평가에서 한국이 56점으로 전체 49위, 선진국 중 30위를 차지했던 것에서⁴⁾ 진전이 없는 상황이다. 정부의 친환경 에너지 전환정책이 시작된 지 2년이 되었지만, 여전히 우리의 에너지 전환 대비 수준은 다른 선진국에 비해 크게 뒤쳐져 있다고 볼 수 있다.⁵⁾ 에너지전환은 세계적으로 거스를 수 없는 흐름인 만큼 한국이 에너지 전환 선진국에 진입하기 위해서는 화석연료 의존도를 줄이고 고효율·에너지 구조의 정착이 필요할 것이다.

덧붙여 제3차 에너지기본계획의 수립과정 동안뿐만 아니라 확정 후에도 계속되는 비판인 국민과의 소통과 의견수렴의 문제를 중요하게 고려하여야 한다. 정부는 제3차 에너지기본계획 권고안이 마련된 후 10여 차례의 공개토론회와 간담회 등을 거쳤으나, 이러한 비판은 지속적으로 제기되고 있다. 실질적인 의견수렴과 토론절차를 거쳐 에너지 정책의 방향과 내용에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것에 정부가 많은 노력을 기울이는 것이 중요하다고 생각된다.

다. 전력수급기본계획

전기사업법에 근거하여 2년마다 수립되는(제25조, 동법 시행령 제15조 제1항) 중장기 전력설비 확충 계획인 전력수급기본계획이 2019년 연말 확정될 예정이다. 제9차 전력수급기본계획은 2019년부터 2033년까지 향후 15년간 우리나라 전력수요 전망과 필요 전력설비를 결정하게 되고, 앞서 살펴본 제3차 에너지기본계획과 정합성을 이루며 재생에너지 확대를 중심으로 전원별 발전 비중을 정하게 된다. 언급했던 바와 같이 제3차 에너

3) http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2019.pdf

4) http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_Index_2018.pdf

5) 연합뉴스, “WEF 에너지 전환체계 평가…韓, 32개 선진국중 2년째 최하위권”, 2019. 6. 6.

지기본계획은 2040년까지 재생에너지 발전 비중을 최대 35%까지 늘린다는 기준을 정했으나 나머지 전원구성은 밝히지 않았으며, 그 내용이 제9차 전력수급계획에서 정해지게 된다. 앞선 제8차 전력수급계획에서는 2030년 발전 비중을 석탄 36.1%, 원전 23.9%, 재생에너지 20%, LNG 18.8%로 정한 바 있다. 정부가 미세먼지와 온실가스 감축을 위해 석탄발전을 과감히 줄이겠다고 공언한 만큼⁶⁾ 이를 대체할 LNG발전의 규모도 제시할 것으로 보인다.

2019년 8월 27일에 국회기후변화포럼은 ‘제9차 전력수급기본계획 준비상황과 과제는?’이라는 주제로 전문가 의견 청취를 위한 토론회를 개최하였다. 이 토론회에서 산업통상자원부는 수요와 공급 측면에서 제9차 전력수급기본계획의 추진방향을 설명하였다. 수요 측면에서는 기후 변동성 상시화 등 불확실성과 제4차 산업혁명으로 인한 수요영향 증감요인을 검토·분석해 수요전망을 도출할 계획이며, 공급 측면에서는 안정적 전력수급 및 재생에너지 확대, 미세먼지·온실가스 감축이라는 요청을 충족하는 최적안을 구상한다는 방침이다. 구체적으로는 미세먼지·온실가스 감축을 위해 석탄의 LNG로의 대체 규모와 일정을 제시하고 석탄발전 감축방안을 마련하며, 재생에너지 변동성과 간헐성 대응을 위한 백업설비규모 산정, 관제시스템 구축, 계통보완 방안 등을 검토할 예정이다. 특히 현재 전력정책의 최우선 과제는 안정적인 공급에 있음을 밝혔다.⁷⁾ 이러한 산업통상자원부의 발표에 이어진 토론에서는 수요자원 시장 운영 효율 및 에너지 효율 향상 의무화제도(Energy Efficiency Resource Standards, EERS)의 실효성 제고, 2030년 온실가스 감축 로드맵 수정안 및 제3차 에너지기본계획에서의 온실가스 감축목표와 재생에너지 공급계획 및 분산형 목표와의 정합성 확보, 노후 석탄발전 폐지 또는 연료전환의 단계적 이행, 전기요금 인상에 대한 분석과 자료공개, 재생에너지 보완기술의 중요성에 대한 인식이 필요하다는 주장 등이 제기되었다.⁸⁾

6) 산업통상자원부 설명자료, “지난해 석탄발전량 증가는 미미한 수준(0.08%)이며, 이는 탈원전 등 에너지전환 정책과 무관합니다. 정부는 최근 미세먼지 심화에 대한 국민적 우려를 고려하여, 보다 과감한 석탄발전 감축을 추진해 나가겠습니다(조선일보, 한국경제 8. 19.자 보도에 대한 설명)”, 2019. 8. 19.

7) 국회기후변화포럼, 제9차 전력수급기본계획 준비상황과 과제는? 토론회 자료집, 2019. 8. 27., 7~8면.

8) 국회기후변화포럼, 제9차 전력수급기본계획 준비상황과 과제는? 토론회 자료집, 2019. 8. 27., 13~28면.

제9차 전력수급기본계획을 확정함에 있어서는 국민과 산업계가 공감할 수 있는 정책대안 마련에 노력을 기울이는 것이 필요하며, 에너지전환 과정에서 전력시장을 둘러싼 환경 변화 대응을 위한 정책적 수단뿐만 아니라 기술개발과 발전산업 생태계 보존을 위한 합리적인 전원구성이 마련되는 것이 필요하다.

라. 탈원전 정책

문재인 정부는 ‘탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로의 전환’을 100대 국정과제 중 하나로 하고 있다.⁹⁾ 2017년 공론화위원회를 거쳐 신고리 5·6호기 원자력발전소 건설 재개 결정을 내린 정부는 에너지전환 로드맵을 통해 ‘신규 원전을 건설하지 않고 노후 원전 수명연장을 금지’하는 단계적 원전 감축 목표를 설정했으며 이에 따라 원전 6기 건설계획이 백지화됐다. 원전의 단계적 감축 계획은 아직 본격적으로 시작되기 전이며, 문재인 정부 임기가 끝나는 2022년까지는 당분간 원전이 늘어난다. 40년의 수명이 끝난 고리 1호기가 2017년 영구정지되고 박근혜 정부 때 수명연장이 결정된 월성 1호기도 2018년 조기폐쇄가 결정되었지만 신고리 4호기와 신한울 1·2호기, 신고리 5·6호기 등 신규 원전이 순차적으로 들어서기 때문이다. 2017년 22기였던 원전은 2022년 28기까지 늘었다가 2031년 18기, 2038년 14기로 차츰 줄어 2083년 0기가 될 것으로 예상하고 있다.

탈원전 정책을 둘러싼 갈등은 심각한 상황이다. 현재 백지화가 결정된 신한울 3·4호기 재추진 문제가 가장 뜨거운 논의 대상인데, 신한울 3·4호기는 다른 백지화 원전과 달리 종합설계용역이 끝나고 2017년 발전사업허가를 받는 등 사업이 상당히 진행된 상태에서 중단되었다. 원전업계와 야권에서는 원전산업 생태계 유지를 위해 건설을 재추진해야 한다는 주장을 강하게 제기하고 있으나, 여당은 사용 후 핵연료 관리문제가 해결되지 않는 이상 원전은 더 이상 미래에너지 대안이 될 수 없다는 입장을 고수하고 있다.¹⁰⁾ 탈원전 정책은 뒤이어 살펴볼 신·재생에너지정책과 연계되는데, 탈원전을 근간으로 하는 신·재생에너지 정책이 현재의 원자력 중심구조와 비교해 얼마나 효율적인지에 대해 여전히 의문이 있으

9) 청와대 홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects>) 참고.

10) 국회뉴스ON, “[2019국감]산자위, 월성 1호기 폐쇄-신한울 3·4호기 보류 등 탈원전 도마”, 2019. 10. 14.

며, 공론화위원회의 운영에도 불구하고 이에 대한 충분한 사회적 합의가 이루어졌다고 보기 어려워¹¹⁾ 의견대립이 계속해서 심화되고 있는 상황이다. 정책의 추진에만 치중하기보다는 과학적 근거를 통해 정책에 관한 의구심을 해소하고 국민적 공감대를 형성하는데 많은 노력을 기울이는 것이 필요하다고 보여진다.

마. 신·재생에너지 개발·이용·보급

문재인 정부는 ‘친환경 미래에너지 발굴·육성’을 국정과제로 하고 있으며, 재생에너지 발전 비중을 2030년 20%로 대폭 확대하는 것을 과제의 목표로 하였고,¹²⁾ 앞서 살펴본 제3차 에너지기본계획에서는 2040년 30~35%로 확대하는 내용을 담고 있다. 산업통상자원부는 2019년 2월 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법에 근거한 2019년 신·재생에너지 개발·이용·보급 실행계획을 공고하였다. 추진목표는 재생에너지 2.4GW 설치(보급 측면)와 단가 저감형 및 기술 추격형 R&D에 집중하는 것(기술개발 측면)으로 설정하고, R&D 해외진출 지원 강화, 공급의무화제도 개선, 보급사업 확대 및 모니터링 강화, 신·재생에너지 국민소통 강화를 추진전략으로 하여 세부추진과제들을 제시하였다.¹³⁾

정부의 신·재생에너지 개발·이용·보급 추진에 대해서는 우려 역시 제기되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 신·재생에너지가 현재의 원자력 중심구조와 비교해 얼마나 효율적인지에 대한 충분한 과학적 근거가 제시되고 있지 않으며, 태양광 및 풍력 발전 등 재생에너지로 인해 야기되는 산사태, 소음 등의 환경오염과 이에 따른 지역 주민들의 반발이 심각한 상황이다. 신·재생에너지 보급과 확대를 추진함에 있어 기술적, 제도적, 환경적, 사회적 여건에 대한 면밀한 검토를 통해 효율성에 대한 의문과 사회적 비판에 대응하는 것이 필요하다.

또한 신·재생에너지 정책의 예산 집행과 관련하여서도 문제점이 지적되고 있다. 국회예산정책처의 2018 회계연도 결산분석에 따르면 정부가 2030년까지 국내 전체 발전량의 21.6%를 신재생에너지로 공급하고자 매년 1조 2,000억 원 상당의 예산을 투입하고 있지

11) 동아일보, “‘분양가상한제 지나치게反시장적’... 한일 무역분쟁 대응은 호평”, 2019. 12. 13.

12) 청와대 홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects>) 참고.

13) 산업통상자원부 공고 제2019-102호, 2019년 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급 실행계획, 2019, 1.

만, 태양광과 풍력의 발전효율이 이전 정부 때보다 개선되지 못한 것으로 확인됐다. 이는 기술개발보다는 설치자에게 비용을 보전해주는 단순 소모성으로 예산의 75%를 소비한 결과라고 볼 수 있고,¹⁴⁾ 태양광과 풍력에 의존하는 현재 정책으로는 계획의 실효성을 확보하기 어렵다는 지적이다.¹⁵⁾ 또한 신·재생에너지의 낮은 발전효율에도 불구하고 정부의 소모성 예산이 대규모로 집행되는 것은 결국 전기요금 인상으로 이어질 것이라는 전망이 계속해서 제기되고 있다.¹⁶⁾ 신·재생에너지 개발·이용·보급을 효과적으로 추진하고 이러한 우려들을 해소하기 위해 신·재생에너지 개발·이용·보급에 대한 통합적인 비용 분석이 필요하다

바. 온실가스 감축

문재인 정부는 ‘신기후체제에 대한 건실한 이행체계 구축’을 국정과제로 하고, 2021년까지 온실가스 배출전망 대비 상당한 수준의 감축을 실현하는 것을 과제목표로 하였으며, 2030 국가 온실가스 감축 로드맵을 마련하였다.¹⁷⁾

2019년 9월 18일 환경부는 제2차 기후변화대응 기본계획(안)에 대한 의견수렴을 위해 공청회를 개최하였고, 이 공청회에서 온실가스 감축에 대한 이행점검과 평가가 이루어졌는데, 2014년 이후 온실가스 배출량 증가세는 어느 정도 둔화되었으나, 2020 온실가스 감축 로드맵의 감축 목표를 매해 달성하지는 못한 것으로 나타났다. 온실가스 배출량은 목표 대비 연도별 2.3~15.4% 초과되었고, 초과배출률 또한 지속적으로 증가했다. 2016년 목표 배출량은 6억 2,120만 톤이었지만 실제로는 6억 9,260만 톤이 배출됐으며, 2017년 역시 목표는 6억 1,430만 톤인 데 반해 실제 배출량은 7억 910만 톤으로 목표치를 초과하였다. 초과배출률도 2010년 2.3%에서 2012년 4.5%, 2014년 4.9%, 2016년 11.5%, 2017

14) 국회가 정부에 제출한 자료에 따르면, 지난해 7개 부처가 신·재생에너지 기술개발과 생산설비 구축에 집행한 예산은 1조 2,138억 원인데, 이 중 업체 또는 개인에게 비용을 보전해주는 보급지원 사업에 6,880억 원(58.5%), 설치 총비용의 일부를 용자해주는 금융지원에 1,960억 원(16.7%)을 집행했다. 즉 예산의 75% 상당이 신·재생에너지 설비 설치자에 대한 지원금으로 소비되었다. 국회예산정책처, 2018회계연도 결산 총괄분석Ⅱ, 2019, 3면.

15) 국회예산정책처, “2018회계연도 결산 분석 종합”, 2019., 17면.

16) 동아일보, “환경연 ‘탈원전으로 전기요금 2030년 25% 오를수도’”, 2019. 12. 9.

17) 청와대 홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects>) 참고.

년 15.4%로 높아졌다. 계획안에서 정부는 온실가스 감축을 위한 정책의 기본 틀은 마련했으나, 정책의 가시적 효과는 미흡하다고 평가하였다. 그러나 지금까지 부처별로 발표한 자체 이행실적 평가 결과만 놓고 보면, 한국은 배출 목표 정상 추진율이 92.3%(2014년), 98.1%(2015년)로 2020 로드맵을 달성한 것으로 보여진다. 이에 대해 계획안에서는 이행 점검 지표의 대부분이 소관부처 판단에 의한 정성지표로서, 해당 정책의 실적과 온실가스 감축 성과의 상관성에 대한 분석이 불가능했다고 밝혔다.¹⁸⁾

공청회에서 논의된 계획(안)의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 저탄소 사회로의 전환을 위해 2030 국가 온실가스 감축목표와 이를 달성하기 위한 8대 부문별(전환·산업·수송 등) 세부과제를 제시하였으며, 시장의 활용성을 높여 효율적인 온실가스 감축을 유도하기 위한 배출권거래제의 기본방향을 포함했다. 온실가스 배출에 가장 큰 분야를 차지하는 전환부문에 대해서는 석탄화력발전소의 과감한 감축, 재생에너지 확대 등 친환경 에너지믹스를 강화할 필요가 있음을 밝히고, 2030년까지의 온실가스 감축 총괄 목표로 2017년 대비 24.4% 감축(총 배출량 5억 3,600만 톤 이내)을 제시했다. 전환부문 1억 4,050만 톤(42.2%), 산업부문 9,850만 톤(20.5%), 건물부문 6,450만 톤(32.7%), 수송부문 3,080만 톤(29.3%)을 줄이겠다는 목표다.¹⁹⁾ 배출권거래제와 관련하여서는 온실가스 배출기업의 책임을 강화해 할당 총량을 2030 국가 온실가스 감축 로드맵에 설정된 연차별 감축률 기준으로 할당하고, 온실가스 다량 배출업체의 책임성을 강화하면서 국제 경쟁력을 확보할 수 있도록 유상할당 대상 선정기준 개선 및 유상할당 비율을 점진적으로 확대하는 것을 내용으로 한다. 또한 이상기온 등 기후변화에 대한 적응력을 높이기 위하여 과학적인 기후변화 감시·예측을 고도화하고 기후변화 적응 관련 모든 부문·주체의 이행력을 높이는 내용을 담았다. 범부처 이행점검·평가를 강화하기 위해 각 부문별로 부처별 책임 아래 이행점검·평가하는 부처 책임제를 도입했으며 이행평가 결과는 배출실적과 연계하여 신속하고 투명하게 공개하도록 하는 내용도 포함되었다.²⁰⁾

18) 경향신문, “정부 온실가스 감축 ‘2020 로드맵’ 실패했다”, 2019. 9. 20.

19) 이에 대해서는 제2차 기후변화대응 기본계획의 계획기간이 2020년부터 2040년까지임에도 불구하고, 2030년부터 2040년까지의 계획이 없다는 점이 지적되었다. 경향신문, “정부 온실가스 감축 ‘2020 로드맵’ 실패했다”, 2019. 9. 20.

20) 연합뉴스, “2차 기후변화 기본계획’에 국민 의견 수렴한다…18일 공청회”, 2019. 9. 9.

기후변화대응 기본계획은 저탄소 녹색성장 기본법에 근거하여 20년을 계획기간으로 하고 5년마다 수립·시행되는데(제40조 제1항), 제2차 기후변화대응 기본계획(2020~2040년)은 2019년 10월 녹색성장위원회 심의 및 국무회의 의결을 거쳐 확정되었다.²¹⁾

3. 대기 분야

가. 개관

대기 분야에서는 미세먼지 문제에 대한 내용을 살펴보았다. 미세먼지 문제가 심각해짐에 따라 관련 입법의 제·개정과 정부의 대책이 추진 중에 있다. 미세먼지 저감에 관한 가장 중요한 법률인 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법이 2018년 제정되어 2019년 8월부터 시행되고 있으며, 대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법과 항만지역등 대기질 개선에 관한 특별법이 2019년 4월 제정되어 2020년부터 시행된다. 그 밖에도 미세먼지 문제에 대응하기 위해 재난 및 안전관리 기본법, 실내공기질 관리법, 대기환경 보전법의 개정이 2019년에 이루어졌다. 또한 정부는 미세먼지 농도 개선 및 배출량 감축목표를 설정하고, 관련 대책들을 추진하면서 재정투입을 확대해왔다. 그러나 정부의 미세먼지 대책의 효과에 대해서는 의문이 제기되고 있으며, 컨트롤 타워인 미세먼지특별대책위원회와 국가기후환경회의의 역할 분담, 배출량 통계자료의 시의적절한 작성, 비상저감조치 결과보고서의 공개 문제 등도 지적되고 있다. 미세먼지 문제의 특성상 곧바로 효과를 보기는 어려우며 장기적인 관점에서의 대책 마련이 필요할 것이다.²²⁾

이하에서는 미세먼지 저감 및 관리를 위한 입법의 제·개정과 정부의 미세먼지 대책 및 미세먼지에 대한 국민의식 조사 결과를 살펴보려고 한다.

21) 환경부 보도자료, “2차 기후변화대응 기본계획 수립 위해 국민 목소리 듣는다”, 2019. 9. 6.

22) 동아일보, “문제인케어-고교무상교육 긍정적... ‘주52시간제 보완 시급’”, 2019. 12. 13.

나. 미세먼지 저감 및 관리를 위한 입법

정부는 ‘미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성’을 국정과제로 하고, 미세먼지 발생량을 임기 내 30% 감축하고 민감계층을 적극 보호하는 것을 과제목표로 하고 있다.²³⁾ 미세먼지 저감과 관련하여서는 이를 위한 다양한 법률의 제·개정이 2018년부터 2019년에 이르기까지 이루어졌다는 점을 중요한 사항으로 들 수 있다. 먼저 미세먼지 저감에 관한 가장 중요한 법률이라고 할 수 있는 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법의 제정이 2018년 이루어져 2019년 8월부터 시행되고 있다. 동법은 미세먼지를 대기환경보전법 제2조 제6호에 따른 먼지 중 각 목의 흡입성먼지로 정의하고, 대기 중에서 미세먼지로 전환되는 질소산화물 등의 물질을 미세먼지 생성물질로 정의하였다(제2조). 동법은 정부는 5년마다 미세먼지관리종합계획을 수립하여 미세먼지특별대책위원회의 심의를 거쳐 확정하고, 시·도지사는 종합계획의 시행을 위한 세부계획을 수립하여야 함을 규정하고 있다(제7조 및 제8조). 또한 미세먼지 저감 및 관리를 효율적으로 추진하기 위하여 국무총리를 위원장으로, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장 등을 위원으로 하는 국무총리 소속의 미세먼지특별대책위원회를 두도록 하고(제10조 및 제11조), 미세먼지 저감 및 관리의 원활한 추진과 미세먼지특별대책위원회의 사무 및 운영의 효율적인 지원을 위하여 국무총리 소속으로 미세먼지개선기획단을 설치하도록 하였으며(제12조), 환경부 장관은 미세먼지 배출량의 정확한 산정과 관련 정보의 효율적 관리를 위하여 국가미세먼지정보센터를 설치·운영하도록 규정하였다(제17조). 시·도지사는 일정 요건 충족 시 자동차의 운행제한 또는 환경부령으로 정하는 대기오염물질 배출시설의 가동시간 변경이나 가동률 조정, 대기오염방지시설의 효율 개선 등의 비상저감조치를 시행할 수 있으며(제18조~제20조), 환경부 장관은 계절적, 비상시적 요인 등으로 미세먼지 저감 및 관리를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 시설운영자에게 대기오염물질 배출시설에 대한 가동률 조정을 요청할 수 있다(제21조). 또한 시·도지사, 시장·군수·구청장은 관할구역 내에 미세먼지 집중관리구역을 지정하고 미세먼지 저감 개선사업의 지원을 확대하며(제22조), 정부는 어린이·노인 등 미세먼지로부터 취약한 계층의 건강을 보호하기 위하여 일정 농도 이상 시 야외 단체활동 제한, 취약계층 활동공간 종사

23) 청와대 홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects>) 참고.

자에 대한 교육 등 취약계층 보호대책을 마련하여야 한다(제23조).

그밖에도 미세먼지와 관련하여 대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법과 항만지역 등 대기질 개선에 관한 특별법이 2019년 4월 제정되어 내년 시행을 앞두고 있다. 대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법은 미세먼지의 배출을 저감하고 효율적으로 관리함으로써 국민건강에 미치는 위해를 예방하고 보다 쾌적한 생활환경을 조성하기 위해 대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법을 제정하여 현재 수도권 지역에 시행 중인 대기관리권역 지정제도를 대기환경기준을 초과하거나 초과할 우려가 있는 지역까지 확대하는 등 체계적이고 광역적인 대기환경 개선대책을 추진하려는 목적에서 제정되었다. 항만지역 등 대기질 개선에 관한 특별법은 항만지역의 미세먼지 등 대기오염물질 배출을 저감하고 효율적으로 관리함으로써 항만지역 주민의 건강에 미치는 위해를 예방하고 보다 쾌적한 생활환경을 조성하기 위해 항만지역 등 대기질 개선에 관한 특별법을 제정하여 관련 대책을 마련하도록 하고, 항만지역 등의 대기오염물질 배출원을 규제함과 동시에 환경친화적 선박을 확대하고 친환경 항만인프라를 구축할 수 있도록 하려는 목적에서 제정되었다.

미세먼지 저감을 위해 개정이 행해진 법률도 다수이다. 먼저 재난 및 안전관리 기본법상 사회재난에 미세먼지로 인한 피해를 추가하는 개정이 2019년 3월 이루어졌다. 또한 환경위생 점검을 위한 공기질 점검 시 학교운영위원회 위원 또는 학부모가 참관을 요청하는 경우에는 이를 허용하도록 하고, 환경위생 및 식품위생 점검 결과·보완 조치를 학교 인터넷 홈페이지 등에 공개하도록 하며, 공기 질의 위생점검을 상·하반기별 1회 이상 실시하고 공기의 질 점검에 사용되는 측정장비는 매년 1회 이상 정기적으로 점검을 실시하도록 하며, 유치원 및 초·중·고 각 교실에 공기를 정화하는 설비 및 미세먼지를 측정하는 기기를 설치하도록 하는 학교보건법 개정이 2019년 3월 이루어져 7월부터 시행되고 있다. 또한 국민들이 많은 시간을 보내는 지하역사, 대중교통차량 등의 실내공기질 관리와 영유아보육법에 따른 가정어린이집과 협동어린이집, 어린이놀이시설 안전관리법에 따른 실내어린이 놀이시설을 적용대상으로 추가하는 실내공기질 관리법의 개정이 2019년 4월 행해져 내년 시행을 앞두고 있다. 대기환경 보전법의 개정도 행해졌는데, 대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법을 제정함에 따라 대기환경규제지역 제도를 폐지하고, 대기환경규제지역에서 시행되고 있는 각종 대기오염저감제도의 적용범위 등을 정비하며, 저공해자동차 정의를 자

동차 배출가스허용기준과 함께 대기환경보전법에 규정하고, 저공해차 의무보급제도 도입 등 광역적인 대기환경개선 대책을 추진을 위한 제도적 개선사항을 반영하였으며, 내년 시행을 앞두고 있다. 또한 미세먼지 문제가 심각해짐에 따라 경유에 비해 미세먼지와 질소산화물 배출량이 적은 LPG차량을 확대 도입할 필요성을 반영하여, LPG를 자동차 연료로 사용하는 것에 대한 제한규정과 동 규정 위반에 대한 과태료 부과근거를 삭제하여 미세먼지 저감 및 소비자 선택권 확대 등을 도모하려는 액화석유가스의 안전관리 및 사업법의 개정이 2019년 3월 이루어졌다.

다. 미세먼지 대책

최근 10년 동안 우리나라의 미세먼지 농도는 낮아지고 있다고 나타나고 있으나, 고농도 미세먼지의 발생일수 증가, 미세먼지 농도 최고치 갱신 등 국민들이 체감하는 미세먼지 상황은 악화되고 있다. 정부는 2017년 미세먼지 관리 종합대책을, 2018년에는 이를 보완한 비상·상시 미세먼지 관리 강화대책을 발표하였다. 이러한 대책에서 정부는 미세먼지 농도 개선 및 배출량 감축목표를 2022년까지 서울 기준 미세먼지 농도 $17\sim 18\mu\text{g}/\text{m}^3$, 배출량 11.6만 톤(2014년 배출량의 35.8% 수준)으로 설정하고, 미세먼지 문제해결을 위한 대책들을 계속해서 발표·시행하면서 재정투입을 확대해왔다.

국회예산정책처는 2019년 9월 정부의 미세먼지 대응 사업들이 효율적·효과적으로 추진되었는지를 분석하여 발표하였는데, 종합적인 분석내용을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 효율성을 고려한 재원 배분 개선에 대한 검토가 필요하다고 보았다. 그동안 정부의 재정투입은 친환경차량 보급 지원사업에 집중되었는데(2019년 본 예산 기준 34.0%, 추경기준 26.0%), 친환경차량 보급 지원사업의 미세먼지 감축효과는 전기이륜차 보급사업과 함께 다른 사업에 비하여 효율성이 낮은 것으로 나타났다. 2018년도 재원투입과 미세먼지 감축량 자료를 활용하여 미세먼지 1톤 감축에 투입된 비용을 산출해보면, 친환경차 보급 확대 50억 원/톤, 재생에너지 발전 비중 확대 5억 원/톤, 노선버스 CNG버스로 교체 0.74억 원/톤, 전기이륜차 보급 63억 원/톤, 도로재비산먼지저감 사업 0.28억 원/톤이 소요되는 것으로 나타났다. 둘째, 국내 배출량 통계자료를 생산하는 시기의 조정과 정확도의 제고가 필요하다고 지적하였다. 통계자료의 생산에는 2년 반 정도의 시간이 소요되어 미세먼지 관

리 대책의 성과평가와 데이터에 기반한 합리적 정책 보완에 제약이 있으며, 도서지역 소규모 발전시설 등 누락된 배출원이 상당수 있는 것으로 파악되어 누락 배출원을 지속적으로 발굴할 필요가 있다고 보았다. 셋째, 실효성 검증을 위한 비상저감조치 결과보고서의 공개가 필요하다고 밝혔다. 비상저감조치는 국민 생활에 불편함을 야기하고, 사회경제적 비용을 유발할 수 있는 조치이므로 실효성 검증이 필요하며, 국회나 민간에서 이를 검증할 수 있도록 시·도지사가 제출한 결과보고자료를 환경부가 공개할 필요가 있다는 점을 지적하였다.²⁴⁾

라. 미세먼지에 대한 국민의식

한국환경정책·평가연구원은 미세먼지에 대한 국민의 전반적인 인식과 관련 정부 정책에 대한 만족도를 조사하여 2019년 9월 19일 ‘미세먼지 국민의식 조사 결과’를 발표했다. 이 조사는 2018년 7월 18일부터 25일까지 전국 성인 남녀 1,111명을 대상으로 온라인을 통해 진행됐다. 설문조사의 주요결과를 살펴보면, 먼저 미세먼지에 대한 인식과 관련하여, 국민이 체감하는 미세먼지 문제는 과거에 비해 심각하며, 인식 수준 역시 높아지는 추세에 있음을 보여주었고, 미세먼지로 인한 직접적인 건강피해뿐 아니라 일상생활에서 느끼는 불편이 크다는 의견이 많았다. 다음으로 정부 미세먼지 관리 대책과 국민의 참여의지에 대해서는, 상당수 국민이 미세먼지 발생 원인을 국외적 요인에 돌리고 있으며 관련 정부 미세먼지 대책에는 크게 만족하지 못하는 수준이나, 국민이 일상생활에서 체감하게 되는 정책은 인지도와 만족도가 모두 높아 향후 정책 마련에 반영이 필요하다는 결과가 나왔다. 미세먼지 해결에 대한 국민의 참여의지는 높으나, 이는 정확한 미세먼지 발생원을 인식하고, 국내적 노력으로도 충분히 미세먼지 피해를 줄일 수 있다는 국민적 공감대 형성이 전제되어야 한다고 나타났다. 비상저감조치의 필요성 및 지역별 특성과 관련하여서는, 비상저감조치의 필요성에는 공감하나 실효성 있는 미세먼지 감축은 국민의 역할보다는 대규모 미세먼지 발생원을 규제하는 정부와 지방자치단체의 역할이 더 크다고 인식하고 있었다. 미세먼지 관련 습득 희망 정보 제공에 대해서는 미세먼지 노출 시간에 따른 건강영향, 지역 내 미세먼지 농도 수준 등 미세먼지 농도와 노출시간에 따른 피해 및 건강영향에 대한 수

24) 국회예산정책처, “미세먼지 대응 사업 분석”, 2019. 9. 10.

요가 높았고, 미세먼지에 대한 홍보는 팸플릿이나 정부 홈페이지보다는 TV·라디오와 인터넷 포털 사이트를 통해 이루어지는 것을 선호하였다.²⁵⁾

설문의 중요 내용들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 미세먼지와 초미세먼지 차이를 알고 있다고 답한 경우는 59.4%, 차이를 모른다는 대답은 40.6%였다. 또한 대다수 국민은 미세먼지 해결에 대한 참여의지가 높으며, ‘불편하더라도 의무감 때문에 참여한다’고 밝힌 경우가 65.7%였다. 미세먼지 농도에 영향을 미치는 요인으로 중국을 포함한 주변 국가로부터 유입되는 황사, 미세먼지라는 대답이 73.4%였으며, 미세먼지 문제해결을 위해서 정부의 새로운 대책이 필요하다고 답한 경우가 35.4%로 가장 많았다. 미세먼지 비상저감 및 관리 조치 중 가장 큰 효과가 예상되는 대책 1위는 대기 배출시설, 대형공공장 지도·점검 강화(72.6%)였다. 이어 대중교통 이용 활성화 52.6%, 차량 2부제 실시 47.2%, 공공 사업장·공공장 조업 단축 44.8% 등의 순으로 나타났다. 또한 응답자 3명 중 2명은 생활에 불편함이 있더라도 비상저감조치를 해야 한다고 응답했다. 미세먼지에 대한 이러한 국민들의 인식은 향후 정책의 구체화와 홍보방안 및 미세먼지에 대한 정보제공에 있어 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

4. 수질 분야

가. 개관

수질 분야에서는 물관리 일원화를 위한 물관리기본법이 2019년 6월부터 시행되었다는 점을 가장 중요한 주제로 꼽을 수 있으며, 이하에서는 물관리기본법의 중요 내용과 법률의 제정 이후에도 남아있는 과제를 제시해보고자 한다. 또한 수돗물 오염으로 인한 인천시의 붉은 수돗물 사태와 그에 대한 피해구제 진행 경과에 대해서도 살펴보고자 한다.

25) 한국환경정책·평가연구원 보도자료, “미세먼지에 대한 우리나라 국민의 생각은? - KEI, 2018 미세먼지 국민인식 조사 발표 -”, 2019. 9. 19.

나. 물관리 일원화

물관리의 기본이념 및 원칙을 마련하고, 물관리에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 지속 가능한 물순환 체계를 확립하여 국민의 삶의 질 향상에 이바지하려는 목적으로 2018년 제정된 물관리기본법이 2019년 6월부터 시행되고 있다. 우리나라의 물관리는 크게 수량, 수질, 수재해 분야로 구분되는데, 다수의 부처가 물관리 업무를 수행함으로써 물관리 사업 간 연계성 부족 및 사업의 중복으로 인한 예산 낭비 등의 문제가 발생하였고, 홍수피해 및 하천생태계의 변화 등 물관리의 현안이 최근 증가하였으며, 수자원의 개발·이용 등에 관한 물분쟁이 지속적으로 발생하여 이에 대한 합리적인 해결방법을 모색하고자 물관리기본법이 제정되게 되었다.

물관리기본법의 주요 내용을 살펴보면, 물의 공공성, 물순환 관리, 생태환경의 보전, 유역별 관리, 통합 물관리 등 물관리의 기본원칙을 규정하고(제8조~제19조), 물관리에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 물관리위원회를 두며, 물관리위원회는 국가물관리위원회와 유역물관리위원회로 구분하고 있다(제20조). 환경부장관은 10년마다 관계 중앙행정기관의 장 및 유역물관리위원회의 위원장과 협의하고 국가물관리위원회의 심의를 거쳐 국가물관리기본계획을 수립하고(제27조), 유역물관리위원회 위원장은 국가물관리기본계획을 기초로 10년마다 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하고 국가물관리위원회와 유역물관리위원회의 심의를 거쳐 유역물관리종합계획을 수립한다(제28조). 수자원의 개발·이용 및 관리 등에 있어서 의견이 달라 분쟁이 생기면 다른 법률의 규정에도 불구하고 이해관계가 있는 자는 물관리위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있으며(제32조), 국가와 지방자치단체는 물관리 및 물순환 등 물에 관한 국민의 이해증진 및 지식 보급과 물문화의 육성을 위하여 학교 교육과 사회 교육의 추진, 보급 계발 등 필요한 조치를 강구하여야 함을 규정하고 있다(제35조).

통합 물관리의 성공적 운영을 위한 앞으로의 과제로 학계에서 제시되고 있는 사항들을 살펴보면, 여전히 하천에 관한 사무는 국토교통부의 소관으로 남아 있어(정부조직법 제42조 제1항) 국토교통부와 환경부의 긴밀한 협조가 필요하다는 점,²⁶⁾ 민법, 하천법, 농어촌

26) 함태성, “환경행정법의 최근 동향과 쟁점 및 과제” 『환경법연구』 제41권 제3호, 2019., 101면.

정비법 등 개별법상 수리권에 관한 규정의 통합·정비가 필요하다는 점²⁷⁾ 등이다.

다. 인천시 붉은 수돗물 사태

2019년 5월 30일에 인천 지역의 수돗물이 오염되는 적수사고가 발생하였다. 이는 인천 공촌정수장에 원수를 공급하는 풍납취수장과 성산가압장이 전기점검으로 가동이 중지됨에 따라 인근 수산·남동정수장 정수를 수계전환하여 대체 공급하는 과정에서 일어났다. 문제가 발생한 지점의 송수관은 1998년에 매설된 것으로, 노후화되어 송수관 내에 많은 침전물이 부착·퇴적된 상태였는데, 유속이 역방향으로 갑자기 증가하면서 기존 관내에 부착된 침전물이 부상한 것이 원인이었다.²⁸⁾

이번 수돗물 피해는 인천의 광범위한 지역에서 발생되었으며, 발생 초기부터 사회적 관심이 컸음에도 불구하고 조기에 사태가 해결되지 않고 20일 이상 지속적으로 적수 관련 민원이 발생하였다. 사고 발생 이후에도 피해가 장기화된 이유는 당초 정수지 탁도가 기준 이하로 유지됨에 따라 정수지 및 흡수정의 수질은 이상이 없는 것으로 판단하였으나, 조사 결과 탁도계 고장으로 정확한 탁도 측정이 이루어지지 않아 공촌정수장 정수지와 흡수정이 이물질 공급소 역할을 한 것으로 확인되었다. 또한 배수지점 확인이 쉽지 않아 오염된 수돗물이 체계적인 방류가 되지 못하고, 소화전 위주의 방류가 이루어져 배수가 지연된 것도 사태 장기화의 원인이 되었다. 이후 인천시와 영종도 지역 주민들이 공동으로 수돗물 수질 정상화를 선언했지만, 이는 피해 발생 후 67일 만인 8월 4일에 이루어진 것이며, 많은 주민들이 여전히 불안함을 호소하고 있다.

환경부는 인천 수돗물 사태의 직접적 원인은 수계전환 관련 기준을 제대로 지키지 않고 수계전환 작업에 들어갔기 때문이라고 보고 있지만, 그와 더불어 노후 수도관 개량과 관로에 대한 유지관리가 제때 이루어지지 못한 것을 원인으로 보고, 국고로 지원하고 있는 노후 수도관 정비사업을 조기에 완료하도록 추진 중이고 상수관망 유지·관리의 법적 의무화를 위한 제도개선 방안을 마련 중에 있다.²⁹⁾

27) 김홍균, “통합물관리를 위한 대응방안 -수리권법의 제정-” 「공법연구」 제47집 제1호, 2018.

28) 환경부 보도자료, “인천 수돗물 6월 하순부터 순차적으로 정상 공급”, 2019. 6. 18.

29) 환경부 보도 해명자료, “환경부는 수돗물 안전관리 종합대책 마련 중 [아주경제 2019. 9. 9.자 보도

이번 문제에 대한 보상을 결정하기 위해서, 인천시와 중구 영종도 지역 주민들은 민관 대책위원회를 구성하였다. 배상내용은 원칙적으로 보상을 신청하지 않는 주민(소상공인 포함)에게는 3개월분(6~8월 사용분) 일괄 보상을 시행하고, 이것이 합리적이지 않다고 생각하는 주민은 증빙서류를 첨부하여 신청시에 보상 시행하며, 사회통념을 넘어선 과도한 피해신청 금액에 대해서는 피해보상심의위원회의 심사를 거쳐 피해금액을 재산정한다. 이러한 기준에 따라 3개월분의 상·하수도요금 면제가 기본적으로 이루어지고, 피해발생 기간까지의 생수 구입비, 필터 교체비, 의료비, 수질검사비에 대하여 실비 지원이 이루어진다.³⁰⁾ 인천시는 8~9월 피해 보상 신청을 받은 42,463건 104억 2,000만 원 중 피해보상 심위원회를 열어 42,036건 63억 2,400만 원을 지급하기로 결정하였고, 신청한 금액 전액 보상을 결정한 19,704건(44%)은 11월 15일부터 지급하고, 감액 결정한 22,332건은 11월 25일까지 이의신청을 받았다. 실제 이의신청은 2만 건 이상 제기되었고, 피해보상 결정액에 반발하는 주민 중 일부는 이의신청을 하지 않고 집단 손해배상청구소송에 참여하는 것으로 확인됐다. 11월 13일 기준 인천시 상수도사업본부에 따르면 이날까지 수돗물 피해를 입었다고 주장하는 주민 1,153명이 1인당 50만 원의 손해배상을 청구하였으며, 소송인단을 추가모집 중이다.³¹⁾

5. 폐기물 분야

가. 개관

폐기물 분야에서는 두 가지 주제를 다루고자 한다. 먼저 불법폐기물의 처리에 관한 정부의 대응과 그에 대한 평가를 제시하고, 다음으로는 신도시 건설과정에서 부과된 폐기물처리시설 설치부담금에 관한 대법원의 판단과 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률의 위헌성을 주장하는 지방자치단체의 입장을 살펴보고자 한다.

에 대한 해명”, 2019. 9. 9.

30) 인천광역시 공고 제2019-1446호, “공촌수계지역 수돗물사고 피해에 대한 보상 공고”, 2019. 8. 9.

31) 인천투데이, “인천시 수돗물 보상액에 화난 주민들, 집단 소송 참여”, 2019. 11. 14.

나. 불법폐기물 처리

2018년 4월 10일 국무회의에서 대통령의 폐비닐 등 폐기물 수거 대책 강구 지시가 있은 후 2019년 2월에 관계부처 합동으로 불법폐기물 관리 강화 대책을 발표하는 등, 정부는 불법폐기물 처리에 적극적으로 대응하기 위한 노력을 기울이고 있다. 정부는 전수조사를 통해 전국에 약 120만 톤의 불법폐기물이 적체된 것으로 파악하였고, 이를 2022년까지 전량 처리하는 것을 목표로 세웠으며, 2019년 4월 기준 약 17만 톤, 즉 전체의 14%를 처리 완료하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 악취, 토양 및 수질 오염 등의 환경피해, 불법 수출로 인한 국제신인도 하락 등 문제 제기가 지속되었고, 이에 2019년 5월 대통령은 당초 처리계획을 대폭 앞당겨 2019년 중 불법폐기물을 전량 처리해 국민 불편을 최소화할 수 있도록 모든 역량을 집중하고, 사법기관에서는 쓰레기 투기를 통해 이득을 취한 범법자는 끝까지 추적·규명해 엄중하게 처벌할 것을 강조하였다. 또한 불법폐기물을 처리하는 것과 함께 이러한 문제가 재발·지속되지 않도록 폐기물 처리 시스템의 근본적인 개선책이 마련되는 것이 필요함을 지적하였다.³²⁾

이러한 정부의 대응노력에 대해 환경단체는 개선이 필요한 몇 가지 점을 들어 논평하였다. 먼저 폐기물 처리에 대한 국가와 지방자치단체의 책임성을 강화하고, 지역 주민의 수용성을 높이기 위해 폐기물처리시설 주변 주민에 대한 지원을 확대하며 감시시스템을 효과적으로 작동시킬 수 있는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다는 점을 지적하였다. 또한 재활용 대상 폐기물 확대를 통해 폐기물의 적법한 관리와 순환 활용이 가능하도록 할 필요가 있다는 점을 들었다. 다음으로 폐기물의 적정 관리와 불법행위를 감시·단속할 인력과 재원이 갖추어지는 것이 필요하다는 점을 강조하였다. 현재 지방자치단체의 업무 담당자는 턱없이 부족한 편이어서 불법행위의 감시나 적발이 사실상 불가능한 상황이며, 적절한 인력이 충원되고 담당자의 전문성이 확보되어야 하며, 환경사법경찰의 권한이 효과적으로 행사될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 마지막으로 쓰레기 이력추적제인 올바로(Allbaro) 시스템에 대한 접근권을 확대하여 쓰레기 처리에 대한 감시와 견제가 일상적으로 이루어질 수 있도록 개선되는 것이 필요하다는 점을 언급하였다.³³⁾

32) 연합뉴스, “文대통령 ‘불법폐기물 처리 연내 마무리…국민불편 최소화’ 지시”, 2019. 4. 29.

다. 폐기물처리시설 설치부담금

신도시 건설과정에서 지방자치단체가 부과한 폐기물처리시설 설치부담금이 과다하다며 2014년 한국토지주택공사가 다수의 지방자치단체를 상대로 제기한 폐기물 부담금 반환 소송의 상고심에서 대법원은 폐기물처리시설 부담금의 산정에 관한 사항을 정한 조례가 법률의 위임 없이 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정한 것으로 무효이며, 그 내용 역시 위법하다고 판단하였다.³⁴⁾ 특히 구 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 ‘폐기물시설촉진법’)에 따라 사업시행자가 설치하여야 하는 폐기물처리시설에 주민편익시설이 포함되지 않고, 따라서 폐기물처리시설 설치비용 해당 금액에 주민편익시설 설치비용이 포함되지 않는다고 보았다.

이러한 법원의 입장에 따라 패소가 예상되는 지방자치단체 중 하나인 하남시는 위례지 구 소송이 진행 중인 대법원에 2019년 10월 15일 위헌법률심판 제청을 신청한 상태이다. 하남시의 주장은 혐오시설로 인식되는 폐기물처리시설을 원활하게 설치하기 위해서는 체육시설 등의 주민편익시설 설치가 필수적이나, 현재 법률과 법원 판단에 따르면 개발사업자가 부담해야 할 편익시설의 설치를 지방자치단체의 세금으로 비용을 부담해야 하고, 이는 결과적으로 개발사업과 무관한 주민에게까지 그 부담이 돌아간다는 것을 쟁점으로 하고 있다. 또한 폐기물처리시설을 지상에 설치할 경우 심한 악취와 먼지 등으로 인근 지역 주민의 반대에 부딪혀 설치가 사실상 불가능함에도 불구하고 법령에 지하설치의 근거가 없다는 이유로 법원에서 지상설치비용만을 인정하고 있는 점도 쟁점이 되었다. 현행 폐기물시설촉진법이 택지개발사업으로 이익을 얻는 개발사업자가 당연히 부담해야 할 부분까지 개발사업과 무관한 지방자치단체의 세금으로 비용을 부담하는 것은 헌법상 평등원칙, 과잉금지원칙 등을 위반하여 위헌이며, 폐기물처리시설의 (지하)설치범위를 시행령에 포괄적으로 위임하고 있고, 해당 규정만으로는 설치비용의 산정방법, 산정범위 등을 구체적으로 예측할 수 없어 헌법상 포괄위임금지원칙에 위반되어 입법 미비에 대한 헌법재판소의 판단이 필요하다는 것이 하남시의 입장이다.³⁵⁾ 다른 경기도의 지방자치단체들도 하남시를 중심으로 폐기물처리시설 설치부담금 관련 소송에 공동대응해나갈 계획이다.

33) 환경운동연합, “관리권한 자치정부 이전, 주민참여 확대 등 폐기물관리 정책변화 필요”, 2019. 2. 26.

34) 대법원 2018. 12. 27. 선고 2014두1437 판결; 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016두35229 판결.

35) 연합뉴스, “폐기물부담금 지자체가 부담토록 한 법률 위헌소지”, 2019. 10. 15.

6. 화학물질·화학제품 분야

가. 개관

화학물질·화학제품 분야에서는 가습기살균제 사건을 계기로 2018년 제정되어 2019년부터 시행된 생활화학제품 및 살생물의 안전관리에 관한 법률의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 또한 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법상의 피해구제 방식의 문제점을 지적하고, 이러한 문제점을 개선하기 위한 개정안의 주요 내용을 제시하고자 한다.

나. 생활화학제품 및 살생물의 안전관리를 위한 입법

2018년 3월 제정된 생활화학제품 및 살생물의 안전관리에 관한 법률(이하 ‘화학제품안전법’)이 2019년 1월부터 시행되고 있다. 화학제품안전법은 많은 인명피해가 발생한 가습기살균제 사건을 계기로 화학제품 전반에 대한 화학공포증 등 국민적 불안의 가중과 경각심이 높아지고 있고, 특히 유해생물을 제거하거나 무해화하는 등의 기능을 가진 살균제, 살충제 등 살생물에 대한 관리 필요성이 높아진 상황에서, 살생물물질 및 살생물제품에 대한 승인제도를 도입하여 살생물에 대한 사전예방적 관리체계를 마련하는 한편, 생활화학제품에 대한 체계적인 안전관리를 위하여 그동안 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률에서 규정하여 오던 생활화학제품에 대한 사항을 이 법으로 옮기고 일부 미비한 사항을 보완하려는 취지로 제정되었다.

법률의 주요 내용을 살펴보면, 생활화학제품 및 살생물의 안전관리에 관한 사항을 심의하기 위한 위원회(생활화학제품 및 살생물제 관리위원회)를 환경부 장관 소속으로 두고, 환경부 장관이 동 위원회의 심의를 거쳐 5년마다 생활화학제품 및 살생물의 관리에 관한 종합계획을 수립하도록 하고 있다(제4조, 제6조). 또한 환경부 장관은 생활화학제품에 대한 실태조사와 위해성 평가 등을 기반으로 위해성이 있다고 인정되는 경우에는 안전확인대상생활화학제품으로 지정·고시하고, 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하려는 자는 시험·검사기관으로부터 안전기준 등에 적합한지를 확인받도록 규정하였다(제3조 제4호, 제7조~제11조). 또한 살생물물질의 승인 및 물질동등성의 인정(제12조~제19조), 살생물제품의 승인 및 표시 등(제20조~제27조), 살생물처리제품의 안전기준 및 표시기준

(제28조)에 관한 규정을 두었다.

2019년 10월 28일에는 생활화학제품 또는 살생물제품 사용으로 인하여 피해가 발생한 경우 피해구제를 위한 법적 근거를 마련하고 환경오염피해 및 화학제품피해가 사업자 또는 제조·수입업자의 고의 또는 중대한 과실에 의하여 발생한 경우 사업자 등의 배상책임을 강화하는 내용을 담은 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 개정안이 의원입법으로 발의되었다.³⁶⁾

다. 가습기살균제 사건

가습기살균제 피해구제를 위한 특별법은 2017년 2월 제정되어 2018년 8월 한차례 개정을 거쳤으며, 현재에도 다수의 개정안들이 국회에 상정되어 있는 상태이다. 개정안의 주요 내용을 살펴보면, 현행법은 가습기살균제 건강피해를 입은 피해자에게 가습기살균제 사업자에 대한 손해배상청구권의 구상을 전제로 하여 환경부의 출연금을 지급하고 있는 구제급여와, 구제계정운용위원회의 심의를 거쳐 상당한 지원이 필요하다고 인정되는 사람에게 가습기살균제 사업자의 부담금으로 조성된 구제계정을 지원하는 이중적인 지원체제로 이루어져 있는데, 이러한 체계는 기본적으로 구상을 고려하고 있어 피해구제의 정도가 충분하지 않다는 문제를 인식하여 구제급여와 계정을 구제기금으로 통합하여 운영하는 내용을 담고 있다. 또한 사회적 약자인 피해자가 피해 사실을 증명하고, 기업을 상대로 손해배상액을 산정하는 것은 사실상 어렵다는 점을 반영하여 입증책임의 전환, 피해자 집단소송제 및 증거개시명령제 도입, 장해급여 및 사망자 위로금 지급 등에 대한 내용을 신설해서 보다 폭넓은 피해자 구제방안을 마련하는 것을 내용으로 하고 있다.³⁷⁾

2019년 11월 14일에는 전 공정거래위원회 심판관리관이 공정거래위원회가 2016년 가습기살균제 업체의 표시광고법 위반 사건을 재조사할 당시 처분시효가 임박했음을 알고도 소홀히 처리해 결국 과징금 소송에서 업체들에 패했다는 주장을 제기하여 논란이 되고 있다.³⁸⁾

36) 국회의안정보시스템 홈페이지(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O1P9M1Y0L2N8L1F8Z0I2W5W0M2I9A9) 참고.

37) 국회의안정보시스템 홈페이지(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Z1K9K1H0L1F8Y1K6O3K3N5C4L2Q6X8) 참고.

38) 연합뉴스, “가습기살균제피해자단체 ‘공정위, 늑장대처로 과징금 못 물어’”, 2019. 11. 14.

7. 환경오염피해

가. 개관

환경오염피해 사례로는 김포 거물대리와 익산 장점마을의 피해에 대해 살펴보려고 한다. 두 사안 모두 환경오염과 건강피해와의 인과관계가 인정된 경우이며, 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률이 적용되는 사례이다. 그러나 사후적인 손해배상에 그치지 않고 근본적인 재발방지대책과 해당 지역에 대한 적극적인 지원이 검토되는 것이 필요하다.

나. 김포 거물대리 환경오염피해

환경부는 최근 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률에 근거하여 환경오염피해 구제급여 선지급 시범사업에 구제를 신청한 김포시 거물대리 주민 8명에게 구제급여를 지급하기로 결정하였다. 김포시 거물대리 지역은 공장입지 규제완화로 인해 주거 및 공장이 혼재되어 주민 건강피해 문제가 2013년부터 꾸준히 제기된 지역으로, 해당 주민들은 2017년 환경오염피해 구제급여 시범사업을 통해 구제를 신청했다. 이에 한국환경산업기술연구원 환경오염피해조사단은 환경오염 정밀조사(2017~2018년)와 선행 역학조사(2013~2016년) 결과 분석을 통해 거물대리 지역의 중금속 오염과 주민 건강피해를 확인하였다. 피해자 보유 질환과 환경유해인자와의 관계는 전문 의료인과 환경 전문가로 구성된 환경오염피해조사 전문위원회에서 10차례에 걸쳐 검토하였다. 전문위원회는 천식 등의 특정 질병이 다른 지역에 비해 초과 발생하였고, 그 질병이 지역의 배출원으로부터 발생한 환경유해인자와 관련이 깊으며, 환경유해인자가 피해자 체내 또는 주거지 주변에서 확인되면 환경오염과 신체피해 간의 상당한 개연성이 있는 것으로 판단하여 인과관계를 추정하였다.³⁹⁾

2019년 9월 10일 개최된 환경오염피해구제심의회는 역학조사 결과 등을 검토해 천식, 폐렴 등 호흡기 질환과 고혈압, 협심증 등 심·뇌혈관 질환, 당뇨병과 골다공증 등 내분비 대사질환, 접촉피부염 등 피부질환, 결막염 등 눈·귀 질환 등을 해당 지역 환경오염피해 질환으로 인정했다. 그러나 식이 영향이 큰 대장암과 소화기 질환, 근골격계 질환, 비노생

39) 환경부 보도자료, “김포 거물대리 환경오염피해 주민, 정부 구제 받는다”, 2019. 9. 11.

식기 질환 등은 해당 지역의 환경오염과 직접적 상관관계가 적다고 보고 인정하지 않았다. 또한 각 개인의 개별적 관련성을 판단하기 위해 주거지 인근(반경 500m)에 주물공장 등 오염물질 배출원 입지 여부, 주거지 토양오염도, 피해자의 혈중 중금속 농도, 거주기간에 따른 오염물질 노출 기간, 발병 시기, 건강상태 등을 검토하고, 최종적으로 의료비 총 931만 원을 지급하기로 의결했다.⁴⁰⁾

지금까지 환경부가 구제급여를 지급한 사례는 카드뮴중독증, 진폐증 등의 특이성질환에 국한되었는데, 이번 결정으로 호흡기, 순환기 및 내분비 질환 등 비특이성질환 보유 피해자들도 환경오염피해를 구제받을 수 있는 길이 열렸다. 이는 오염물질과 질환과의 인과관계가 의학·과학적으로 명백히 증명되지 않더라도, 오염원과 피해자 거주지 간의 거리, 거주기간 등을 고려하여 경험칙과 사회적 통념에 따라 합리적인 추론을 통해 인과관계를 추정할 것에 의의가 있다. 김포시 거물대리 주민에 대한 구제급여 지급 결정으로 환경오염피해 구제급여 선지급 시범사업에 따른 구제 대상자는 지난해 지급 결정한 구 장항제련소 주변지역 주민 76명, 대구 안심연료단지 5명 등을 포함해 총 89명이다.⁴¹⁾

다. 익산 장점마을 환경오염피해

비료공장이 2001년 들어선 이후 2017년까지 주민 99명 중 22명의 암환자가 발생하고 그 중 14명이 사망한 익산 장점마을과 관련하여 2019년 11월 14일 환경부는 ‘장점마을 주민건강 영향조사 최종발표회’를 열어 비료공장 배출 유해물질과 주민들의 암 발생 간에 역학적 관련성이 있다고 밝혔다. 환경부의 조사결과에 따르면 비료공장은 퇴비로만 사용해야 할 연초박(담뱃잎 찌꺼기)을 불법적으로 건조 공정에 사용한 것으로 확인됐다. 영향조사 연구진이 모의 시험한 결과 연초박 건조과정에서는 발암물질인 다환방향족탄화수소(PAHs)와 담배특이니트로사민(TSNAs)이 배출되는 사실도 확인됐다. 담배특이니트로사민, 다환방향족탄화수소 중 일부 물질은 국제암연구소 기준 1군 발암물질이다. 노출될 경우 폐암, 피부암, 비강암, 간암 등을 일으키는 것으로 보고되고 있다.⁴²⁾ 이번 조사는 장점마을

40) 환경부, 앞의 보도자료.

41) 환경부, 앞의 보도자료.

42) 연합뉴스, “‘암 집단 발병’ 장점마을의 눈물…탐욕과 관리 부실이 빚은 인재”, 2019. 11. 14.

주민들이 지난 2017년에 비료공장과 관련해 건강영향조사를 청원하고 환경보건위원회에서 청원을 수용해 추진됐으며, 환경오염 피해로 인한 ‘비특이성 질환’의 역학적 관련성을 정부가 확인한 첫 번째 사례다. 그동안 비특이성 질환은 질병을 유발한 요인이 다양해 역학적 관련성을 인정받기가 매우 어려워 유해물질을 배출하는 공장 인근 주민들은 마땅한 권리구제방안을 강구하기 어려웠다.⁴³⁾

역학적 관련성이 이처럼 인정됨에 따라 장점마을 주민들은 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률에 따라 피해구제를 받을 수 있게 되었으나, 주민들은 관리·감독을 소홀하게 한 귀책사유가 전북도와 익산시에 있다고 보고 손해배상소송을 할 계획에 있는 것으로 나타났다. 익산시의 관리·감독 부실에 대해서는 감사원이 주민 청구에 따라 현재 감사를 진행 중이다.⁴⁴⁾

8. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 2019년은 환경 분야의 중요 법률들이 새롭게 시행되고, 에너지·기후 분야의 중요 계획들이 확정되는 해이다. 정부의 입법적·정책적 노력들이 인정되고 그 성과 역시 나타날 것으로 보여지나, 첨예한 의견대립과 갈등을 내포하고 있는 환경 문제의 특성을 고려하면 입법과 정책을 추진함에 있어 충분한 정보제공과 숙의과정을 거쳐 국민적 공감대가 형성되는 것이 필요하다고 생각된다.

또한 2019년 불거진 환경 분야의 중요 문제들에 대한 사후대책이 충실히 마련되는 것이 필요하다. 즉 환경피해에 관한 권리구제의 문제와 함께 근본적인 문제해결을 위한 입법과 정책이 추진될 필요가 있다. 예컨대, 인천시 붉은 수돗물 사태의 경우 상수관망 관리에 관한 법적 근거를 마련하고 시스템을 설계하는 것이 필요하다. 불법폐기물의 관리에 있어서도 다양한 측면에서 폐기물처리시스템의 근본적인 개선이 요청된다. 국민의 기본권인 환경권이 실질적으로 구현되기 위해서는 지속적인 점검과 개선 노력이 필요할 것이다.

43) 연합뉴스, “비료·아스콘 공장 들어오고 ‘암 발병’…전국 곳곳 피해 호소”, 2019. 11. 14.

44) 연합뉴스, “‘암 집단 발병’ 장점마을의 눈물…탐욕과 관리 부실이 빚은 인재”, 2019. 11. 14.



이주외국인·난민의 인권

1. 서론

이른바 ‘예멘 난민 사건¹⁾’이 발생하였던 2018년과 비교할 때, 2019년은 난민과 이주노동자 등 외국인 이슈에 대한 대중적 관심이나 언론 보도는 줄어들었던 한 해였다.

그러나 2019년에도 국내 체류 외국인 수가 꾸준히 증가하였고, 총 인구의 4.6%를 차지하게 되었다. 주요국에 비해서는 여전히 매우 낮은 수준이지만,²⁾ 한국 사회는 빠르게 다문화사회로 변해 가고 있는 중이다.

정부의 국내 거주 외국인 인권 관련 제도개선 노력이 이어졌다. 그러나 우리 사회에서 소수자인 동시에 약자로서 이주노동자, 결혼이주여성 및 다문화가정, 난민들이 겪어야 하는 인권 문제는 여전히 남아있고, 정부의 대책도 구조적·근본적 개선을 이루는 데에는 미흡한 상황이다.

특히 정부의 외국인 정책에 있어 차별금지 등 인권 측면 이슈가 우선 순위를 차지하지 못하고 있는 가운데, 대다수 정책들이 지원센터 등에 대한 예산 및 인력 확충이나 행정절차 및 서비스의 편의성 개선 등 점진적인 과제를 위주로 이루어지고 있다는 한계가 지적된다.

1) 「2018 대한변협 인권보고서」, 192~193면.

2) 주요국별 총인구 중 외국인 비율은 미국 14.3%, 독일 14.9%, 영국 13.2%, 프랑스 11.1%, 일본 1.9% 등이다. UN, “Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision”.

최근 들어 인터넷 커뮤니티와 포털 사이트 등을 중심으로 외국인과 난민에 대한 혐오와 인종 차별 표현이 확산되는 가운데 특정 국가(특히 중국)와 종교(특히 이슬람교)에 대한 노골적인 반감이 심화되고 있다. 이 같은 흐름이 지속되는 경우 외국과 같은 심각한 사회 갈등 요인으로 작용할 우려가 크다는 점에서 시급한 대응이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다.

이 장에서는 우선 국내 체류 외국인 현황을 최근 통계를 통해 개관하고(제2절), 2019년 중 외국인 관련 주요 정부 정책과 법원 판결 등을 살펴볼 것이다(제3절). 이어 2019년 중 큰 관심을 불러 일으켰던 외국인 인권 관련 주요 사건 사고 및 이슈들을 짚어볼 것이다(제4절). 끝으로 온라인에서 확산되고 있는 외국인혐오의 현황과 이슈를 간략히 논의하고자 한다(제5절).

2. 현황

가. 체류 외국인

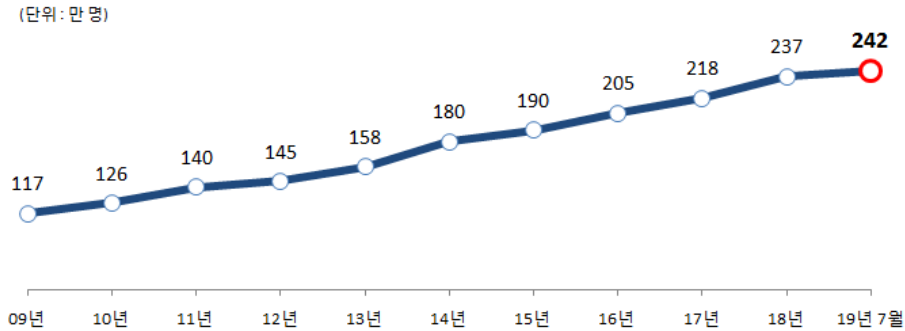
2019년 8월 말 현재 국내 체류 외국인은 241만 5,714명으로 지난 10년간 두 배 이상 증가하였으며 총인구의 4.6%를 차지하고 있다.³⁾

다만 체류 외국인 통계에는 관광, 방문 등을 위해 단기간(90일⁴⁾ 미만) 체류하는 단기체류자 70만 4,949명이 포함되어 있어 이들을 제외하면 171만 765명⁵⁾이 장기체류자였다. 이 중 등록외국인은 125만 7,132명, 외국국적동포는 45만 3,633명이었다.

3) 법무부 출입국외국인 정책본부, “출입국외국인정책 통계월보”, 2019. 7.

4) 외국환거래법 및 세법상 거주자 기준은 국내에 6월 이상 체재 및 1년 이상 거소를 둘 것을 요구하는 것과 구별된다.

5) 통계청에서 매년 11월 1일을 기준으로 작성하는 외국인 통계에 따르면 2018년 국내 거주 외국인 수가 200만 명을 돌파하였다. 여기서, 국내 거주 외국인은 우리나라 국적을 취득하지 않은 장기체류 외국인을 의미하는데 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타 외국인과 국적취득자(귀화자)와 외국인 주민자녀(출생)를 포함한다.



결혼이민자(국민의 배우자)는 16만 3,104명이었고, 혼인귀화자는 총 13만 2,244명(누계)이었다. 다문화가족은 전체 32만 가구(가구원 96만 명)로 전체 가구대비 1.6%(가구원 1.9%)를 차지하며 증가세는 점차 둔화되고 있는 추세이다.⁶⁾ 실제로 국제결혼 감소에 따라 결혼이민자 및 귀화자 증가세도 둔화되는 가운데 10년 이상 장기 정착 비율이 증가하고 있다. 한편, 과거 국제결혼 비율이 높았던 시기(2005~2008년) 입국한 여성의 자녀들이 성장함에 따라 영유아(6세 이하) 비중은 낮아지고 있다.

외국인유학생은 16만 7,757명이었다. 체류 외국인 중 취업자격을 가진 이는 58만 3,315명으로 이 중 전문인력은 4만 8,164명이었고, 단순기능인력이 53만 5,151명으로 대다수를 차지하였다. 미등록 이주노동자(불법 체류 외국인)는 총 37만 889명으로 전체 체류 외국인 중 15.4%를 차지하였다.

국적별로는 중국 출신이 109만 2,622명(한국계 72만 1,375명)으로 가장 비중이 높았으며, 베트남(21만 9,076명), 태국(20만 3,343명), 미국(16만 1,875명), 우즈베키스탄(7만 3,445명) 순이었다. 지역별로 보면 등록외국인은 수도권(76만 4,504명)에 가장 많이 거주하고 있으며, 영남권(22만 6,018명), 충청권(13만 2,683명), 호남권(8만 9,635명) 순이었다.

6) 여성가족부 2019년 시행계획 자료

나. 난민

2019년 1월부터 7월 말까지 난민신청자는 8,020명으로 지난해 같은 기간에 비해 소폭 감소하였으며, 같은 기간 난민심사결정이 종료된 자는 2,664명이었다. 그중 28명이 난민 인정을 받았고, 136명이 인도적 체류 허가를 받아 총 164명이 난민인정(보호)을 받고, 2,500명은 난민이 불인정되었다. 위 기간 동안 집계된 난민신청 사유는 종교(2,078명), 정치적 사유(1,087명), 특정 사회집단 구성원(377명), 국적(37명) 등이었다.

3. 정부 정책 및 법원 판결

가. 개괄

과거 우리나라는 이민을 받기보다는 이민을 보내는 국가라는 개념이 일반적이었다. 그러나 2000년대 들어 국내 체류 외국인이 빠르게 증가하면서 외국인의 국내 유입을 국가 주요 정책 과제로 다루기 시작하였으며 2008년 재한외국인처우기본법에 따라 범정부 차원의 제1차 외국인정책기본계획을 수립 시행하였다.

우리나라의 외국인 관련 정책은 출입국을 주관하는 법무부를 중심으로 추진되고 있다. 이와 함께 각 부처들도 소관 이슈별로 별도의 정책을 추진하고 있다. 다문화가족 지원은 여성가족부가, 문화다양성 제고는 문화체육관광부와 방송통신위원회가, 재외동포 교류 지원은 외교부가, 외국인 범죄 등의 국익위해 행위 방지는 경찰청과 해양경찰청, 외국인 노동자에 대한 고용허가제 및 취업 지원 등은 고용노동부가, 유학생과 이민자의 교육 및 지원은 교육부가, 우수인재 유치 및 지원은 과학기술정보통신부와 산업통상자원부가, 이민자와 자녀에 대한 복지는 보건복지부가 담당하고 실질적인 이민자 정책 지원 업무는 각 지자체와 행정안전부가 담당하고 있다.⁷⁾⁸⁾

7) 법무부, “외국인정책 시행계획 평가 및 추진과제 발굴 연구”, 2018.; 이태열, “우리나라 인구 문제와 외국인 이동의 중요성” 「KIRI 고령화리뷰」 제33호, 2019.

8) 주요 관계법령으로는 재한외국인처우기본법 및 동 시행령, 출입국관리법 및 동 시행령 및 시행규칙, 국적법 및 동 시행령 및 시행규칙, 난민법 및 동 시행령 및 시행규칙, 재외동포의 출입국과 법적 지위

나. 주요 정책

(1) 법무부, 2019년 외국인정책 시행계획

법무부는 재한외국인처우기본법과 제3차 외국인정책기본계획(2018~2022년)⁹⁾에 따라 2019년도 외국인정책 시행계획을 발표하였다(2019년 2월).

2019년 시행계획에서는 2018년에 비해 총 예산은 소폭 감소하였으나(4,718억 4,800만 원 → 4,502억 3,500만 원) 과제 수는 증가하였다(1,184개 → 1,210개). 인권 측면의 과제를 보면 총 예산이 2018년 213억 3,500만 원에서 455억 2,400만 원으로 증가하였고 과제 수도 44개에서 285개로 대폭 늘어났다.

주요 내용 중 인권 관련 정책 과제는 다음과 같다.

2019년 외국인정책 시행계획 중 주요 인권 관련 정책 과제

주요 정책 과제	소관부처
결혼이민자의 출산·육아 부담 완화를 위하여 외국인 부모 등 가족초청 및 체류제도 정비	법무부
외국인종합안내센터(1345), 외국인력상담센터, 다누리콜센터 생활정보 기능 확대 및 성폭력 피해자 등에 대한 인권보호 기능 강화	법무부, 고용노동부, 여성가족부
국제결혼 피해예방을 위한 교육 및 홍보 강화, 피해 구제를 위한 한국소비자원 등 관계기관 협력 증진을 통한 피해자 구제 강화	여성가족부
의료보장 혜택을 받을 수 없는 외국인근로자 등에게 인도적 의료비 지원 * 입원진료와 수술에 한하여 발생한 총 진료비 90% 지원(회당 500만 원 이내)	보건복지부
난민심판 전문기관 등 독립성과 객관성이 보장되는 이의신청 전담기구 설립 추진 방안 검토	법무부

에 관한 법률 및 동 시행령 및 시행규칙(이상 법무부 소관), 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 동 시행령 및 시행규칙(고용노동부 소관), 다문화가족지원법 및 동 시행령 및 시행규칙(여성가족부 소관) 등이 있다.

- 9) 주요 정책목표는 ① 국민이 공감하는 질서 있는 개방, ② 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회, ③ 국민과 이민자가 함께 만들어 가는 안전한 사회, ④ 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회, ⑤ 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스이다.

주요 정책 과제	소관부처
외국인근로자 주거시설에 최소 기준 설정, 비닐하우스 숙소 제공 사업장 신규인력 배정 중단, 숙소 항목별 최소 기준 미충족 사업장 신규인력 배정시 감점 부과 등 외국인노동자 권익 보호	고용노동부
외국인 지원시설 운영을 통해 외국인 성매매 피해자 등에 주거, 상담, 의료 법률 및 귀국지원 서비스 제공, 업소 공연기획사에 대한 관계부처 합동점검 시행	여성가족부
예술홍행자격 소지자에 대한 조기적응프로그램 교육 시 자유로운 계약 확인, 인권 침해 사전 인지 시 국가인권위원회에서 권고한 '인신매매 피해자 식별 및 보호지표'에 따른 업무처리절차 준수를 통한 인신매매 여부 확인 강화	법무부

(2) 여성가족부, 2019년 다문화가족정책 시행계획

여성가족부는 제3차 다문화가족정책기본계획(2018~2022년)을 추진하기 위해 2019년도 시행계획을 발표(2019년 2월)하였다.

2019년 시행계획은 2018년에 비해 총 예산(3,387억 7,800만 원 → 4,688억 6,300만 원) 및 과제 수(984 → 1,214개)가 모두 증가하였으며, 이 중 인권 관련 주요 정책은 아래와 같다.

2019년 다문화정책 시행계획 중 주요 인권 관련 정책 과제

주요 정책 과제	소관부처
폭력피해 이주여성의 복합적 문제를 윈스톱(상담, 법률, 체류상담 등)으로 지원하는 '전문상담소' 신설(5개소)	여성가족부
저소득 한부모 자녀 양육부담 경감과 생활안정을 위한 한부모가족 아동양육비 지원 단가 인상(18년 월 13만 원 → 19년 월 20만 원) 및 지원연령 확대(18년 만 14세 미만 → 19년 만 18세 미만)	여성가족부
다문화 및 한부모가족에 대한 안정적인 주거환경 조성을 위한 주택 특별공급 지속	국토교통부

(3) 난민정책

법무부 국가인권정책 기본계획(2018~2022년)에는 난민 사회통합 강화 및 처우 개선이 중요 과제로 포함되어 있다.

구체적으로는 난민특성에 맞는 사회통합프로그램을 개발하고, 교육을 이수한 경우 영주권 또는 국적부여 등 이민정책과 연계한 혜택을 제공하는 한편, 난민의 영주권 취득요건(거주기간 등)을 완화하거나 귀화요건(생계유지능력 등)을 탄력적으로 적용하여 우리사회 영구적 구성원으로 정착을 유도하는 것이 포함되어 있다.

한편 민관 협력 난민지원 체계 구축을 위해 대한적십자사와 협력하여 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자 등에 대한 국내 생활 실태조사 실시, 실질적으로 필요한 지원 정책 방안 모색, 유엔난민기구(UNHCR) 등 국제기구 및 시민단체와의 협력을 통한 난민지원체계 구축 및 난민에 대한 대국민 인식 개선, 출입국·외국인지원센터의 운영을 통한 난민신청자 초기 정착 지원 지속 등을 제시하고 있다.

2019년 7월경 공무원들이 난민 면접 조서를 허위 작성하였다는 취지의 폭로가 이루어진 바 있다. 법무부는 해당 공무원들에게 증징계를 요청하였으며 대한변협이 법무부에 진상조사 및 재발 방지 등 의견서를 제출하기도 하였다.

(4) 종합평가

현재 한국에서는 저출산, 고령화에 따른 생산가능인구 감소와 성장동력 및 내수시장 축소에 대응하기 위해 이민자 수가 빠르게 증가하는 것은 불가피하며, 보다 개방적인 이민정책이 필요하다는 공감대가 있다.

그러나 높은 청년 실업률, 양질의 일자리 부족 등에 따른 적극적 국민 일자리 보호정책에 대한 요구도 증가하고 있으며, 체류 외국인 증가와 이들의 정주화 및 고령화에 따른 복지 지원, 갈등관리 등의 사회적 비용이 증가하는 데 따른 우려와 함께 특히 국내 이민자 2세의 성장 및 이민자의 가족 결합 등으로 인한 2차 이민의 증가로 다양한 사회적 갈등 발생 가능성에 대한 걱정의 목소리도 큰 상황이다.

2019년 외국인정책 시행계획 등 최근 정부의 조치를 살펴보면, 우선 국제결혼 사기 피해 방지, 인도적 의료비 지원, 결혼이민자 문제, 난민심판 전문기관 설립 추진방안 등 주요 외국인 인권 관련 현안에 대한 해결을 모색하고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있다.

그러나 동시에 정부의 외국인 정책은 빠르게 늘어나고 있는 외국인 문제, 특히 외국인들이 한국 사회에서 소수자로서 겪어야 하는 인권 문제에 대한 구조적·근본적 개선을 이루기 위한 노력은 다소 미흡하다는 시각도 존재한다.

특히 정부 주요 정책들을 보면 상담, 지원센터 기능과 예산 및 인력의 소폭 확충이나 행정절차 및 서비스의 편의성 개선 등 점진적인 과제를 위주로 이루어지는 반면, 미등록 이주노동자에 대한 단속 과정에서의 인권 침해 문제, 난민심판에 있어 심사절차의 장기화와 낮은 난민인정률 및 장기보호 등 구조적인 문제에 대한 근본적인 개선 노력은 미흡하다는 한계가 지적된다.

이와 같이 정부의 정책에 한계가 있는 것은 예산 제약 등도 그 이유이겠지만, 외국인의 인권 문제에 대한 전국민적인 합의가 이루어지지 못하고 있다는 점도 중요한 이유로 볼 수 있을 것이다.

다. 관련 법률 개정 및 개정안

(1) 출입국관리법

2019년 4월 23일 국회에서는 출입국관리법이 개정되었다. 개정 법률에서는 특히 아동 학대범죄를 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 권리구제 절차가 진행 중인 외국인 아동과 보호자가 체류기간 연장허가를 신청한 경우 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 하여 학대피해 이주아동들에 대한 안정적인 보호와 적절한 지원을 도모하였다(제25조의4 아동학대피해자에 대한 특칙 신설).¹⁰⁾

이외에도 국회에는 여러 건의 출입국관리법 개정안이 계류 중이나 불법체류자의 증가를 방지하기 위한 질서유지 목적의 개정안이 다수를 차지하고 있다.

10) 이외에 (1) 법무부장관이 외국인 체류 관련 각종 허가 심사를 할 때 관계 기관에 외국인에 대한 범칙금 납부정보, 과태료 납부정보, 국민건강보험 및 노인장기요양보험 관련 체납정보, 과태료 체납정보의 제공을 요청할 수 있도록 하여 외국인 체류 관련 각종 허가 심사에 고려될 수 있도록 하였으며(제78조 제2항 제3호), (2) 사증발급 및 체류허가 신청문서를 전자화할 수 있는 관련 규정을 마련하여 재외공관 문서업무 및 공간 운용의 효율성 제고를 도모하였다(안 제91조의2 신설).

조응천 의원 등 10인(2019-07-19 제안) 개정안의 경우 공공질서의 유지나 국가이익에 필요하다고 인정하는 경우 무사증으로 입국하는 외국인에 대해 사전여행허가를 받도록 할 수 있도록 하여 무비자 입국 외국인 증가¹¹⁾에 따른 불법체류자 증가, 제주도 집단 난민신청 문제, 입국심사 강화에 따른 불편 및 출입국심사 업무 부담 증대 등의 문제점을 완화하려 한다. 신동근 의원 등 10인(2019-10-17 제안) 개정안은 예술활동 등 중앙행정기관의 장의 고용추천서를 받아 입국한 외국인에 대한 사후관리를 강화하여 불법체류자의 양산을 방지하고자 하며, 한정애 의원(2019-06-11 제안) 개정안의 경우 건설현장에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 없는 외국인 불법고용을 방지하기 위해 건설업자에게 불법고용 방지의무를 부과하고 불법고용 알선 업체 등에 대한 처벌을 강화를 도모하고 있다. 이석현 의원 등 12인(2019-08-01 제안) 개정안 역시 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 사람을 고용하거나 알선·권유한 사람 등에 대한 법정형을 현행 '3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금'에서 '5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금'으로 상향하고, 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 하는 등 처벌을 강화하여 건설현장의 불법고용 축소를 도모하고 있다.

한편 정부(2019-09-20 제안) 안에서는 대한민국에서 체류 중 대한민국 국적을 상실하거나 이탈하는 등의 사유로 체류자격을 가지지 못하게 된 외국인은 그 사유가 발생한 때부터 30일 이내에 대한민국 체류자격을 받도록 하고 있는데, 30일의 기간으로는 허가 신청에 필요한 서류를 준비하기에 촉박할 수 있으므로 그 사유가 발생한 때부터 60일 이내에 대한민국 체류자격을 받도록 기간을 연장하도록 하고 있는데, 동 법률안이 중국 등 특정 국가 출신의 한국 입국을 확대하기 위한 조치라는 논란이 제기되어 법무부가 보도자료로 해명하기도 하였다.¹²⁾

황주홍 의원 등 10인(2019-09-11 제안) 개정안은 현행 농어촌의 인력난을 해소하기 위한 외국인 계절근로자 제도는 90일 이하의 단기 체류기간으로 인해 농어촌 인력난 해소에 역부족이라는 지적이 제기되고 있어 외국인의 농어업연수활동제도를 신설을 추진하고 있다.

11) 2018년 전체 외국인 입국자 대비 무사증 입국 외국인 비율 53%

12) 법무부 보도자료, 2019. 9.

(2) 난민법

현재 국회에는 여러 건의 난민법 개정안이 계류 중이다. 윤영일 의원 등 13인(2019-08-21 제안) 개정안과 김경진 의원 등 10인(2019-01-21 제안) 개정안은 난민심사 결정의 신속성 및 효율성을 개선하는 방안을 담고 있으며, 함진규 의원 등 10인(2019-04-04 제안) 개정안은 국가안보에 위협이 있거나 살인 등 중대한 범죄를 범한 자에 대해 강제송환이 가능하도록 하여 불법 난민을 방지하는 데 주안점을 두고 있다.

난민법 개정안

일자	제안자	주요 내용
2019-08-21	윤영일 의원 등 13인	난민심사 결정 불회부결정에 대한 이의신청의 근거를 마련함으로써 난민신청자들의 권리구제가 신속하게 이루어지도록 함 * 현행법은 난민인정 심사 불회부결정을 받은 경우 이의신청에 대한 규정이 없어 이를 닦기 위하여는 상당한 시간과 비용이 필요한 행정쟁송에 의할 수밖에 없고, 이 경우 송환대기실에서의 장기간 대기로 위생·건강 및 강제송환 등의 문제가 발생
2019-04-04	함진규 의원 등 10인	「난민협약」에 근거하여 국가안보에 위협이 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 살인 등 중대한 범죄를 범하여 유죄의 확정판결을 받은 자에 대해서는 강제송환이 가능하도록 법에 명시함으로써, 난민에 대한 국민의 불안을 해소하고 불법 난민으로부터 자국민을 보호 * 「난민협약」에 따르면 국가안보에 위협이 있다고 인정되기에 상당한 이유가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자에 대해서는 강제송환 금지를 요구할 수 없도록 하고 있으나 현행법에는 강제송환 금지 예외규정이 명시되지 않고 있음
2019-01-21	김경진 의원 등 10인	난민신청자가 정당한 이유 없이 3회 이상 불출석하거나 자발적으로 출국한 경우 또는 이의신청 절차에서 부정한 방법을 사용한 사실이 발견된 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 15일 이내에 이의신청 기각결정을 할 수 있도록 하는 한편, 해당 기각결정에 대하여는 행정소송을 제기할 수 없도록 함으로써 난민인정 절차의 신속성을 도모하고, 난민신청자에 대한 행정력의 소모를 최소화

한편, 법무부가 마련한 개정안은 난민인정 심사 부적격결정 제도 신설(개정안 제5조의2), 명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정결정 신설(개정안 제18조의2) 등 난민심사의 약식절차를 확대하는 내용을 담고 있다.

‘부적격결정 제도’에 대해선 면접조사가 생략될 수 있고 이의신청과 행정심판 청구도 할 수 없다. 행정소송 항소심에선 변론 없이 서면심리로 재판이 가능하다. ‘명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정결정 제도’의 경우 이의신청은 제한되지 않으나(행정심판은 제한), 행정소송 항소심에서 변론 없이 서면심리로 재판이 진행될 수 있어 논란의 여지가 있다.

(3) 다문화가족지원법

현재 국회에는 여러 건의 다문화가족지원법 개정안이 계류 중이다. 대다수 개정안들이 다문화가족에 대한 지원을 확대하는 방안을 담고 있으나, 직접적인 지원 증가라기보다는 다문화가족지원센터의 업무 범위 확대, 다문화가족 홍보 영상의 송출 대상을 지상파뿐 아니라 종편으로의 확대 등 제한적인 범위에서의 간접적인 지원 방안을 담고 있다. 오영훈 의원 등 10인(2019-09-02 제안) 개정안에서는 이미 ‘다문화’라는 용어에 부정적인 의미가 덧씌워졌다는 점을 고려하여 대신 ‘글로벌’이라는 용어를 사용하도록 하고 있다.

다문화가족지원법 개정안

일자	제안자	주요 내용
2019-10-31	인재근 의원 등 10인	전국적 서비스전달체계를 갖춘 다문화가족지원센터의 업무에 아동·청소년 관련 기관과의 연계를 추가하여 지역사회 이주배경을 가진 아동·청소년들에 대한 통합적 지원 체계를 정비하고, 관내 청소년 관련 기관들과 수평적인 연계망을 구축하는 등 이주배경 아동·청소년들을 보다 효과적으로 지원 * 현행 「청소년복지 지원법」에 따라 설치된 이주배경청소년지원센터는 중도입국청소년의 한국사회적응을 위한 기초한국어교육, 사회문화이해, 특기적성프로그램, 일반청소년의 다문화감수성 증진을 위한 프로그램, 북한이탈청소년의 사회적응 프로그램 등을 운영 중이나 그 대상이 제한적이고 프로그램이 분절적으로 운영되고 있으며, 다문화가족센터의 경우 아동프로그램은 일부분이고 대부분의 프로그램이 성인 부모를 교육지도 대상으로 하는 경우가 많아 이주배경 아동·청소년에 대한 통합적 지원이 어렵다는 문제가 제기
2019-09-02	오영훈 의원 등 10인	현행법상 다문화가족이라는 용어를 글로벌가족으로 개정하고, 지방자치단체가 지정하는 글로벌가족지원센터의 지정·운영기준 등은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하며, 민간단체 등에 대하여 그 운영 및 사업 수행 등에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 명확하게 규정 * 다문화가족이라는 용어가 당초 다양한 문화적 배경을 가진 구성원으로 이루어진 가족이라는 의미와는 달리 점차 소외계층 집단이라는 부정적인 이미지로 변질

일자	제안자	주요 내용
2019-07-11	송희경 의원 등 27인	다문화가족지원센터의 업무 범위에 ‘다문화 가정폭력 방지 및 피해자 지원’을 추가함으로써 다문화 가정폭력 근절을 위한 세심한 지원이 이루어질 수 있도록 지원
2019-04-29	김광수 의원 등 10인	기존의 지상파방송사업자뿐 아니라 종합편성채널방송 「방송법」 제2조 제3호의 방송사업자에게도 여성가족부장관이 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방할 수 있도록 홍보영상을 제작하여 비상업적 공익광고 편성 비율의 범위에서 송출하도록 요청할 수 있는 근거를 마련

(4) 장애인복지법 개정

파키스탄 출신 뇌병변장애 어린이 미르군은 2015년 4월 한국 정부로부터 난민인정을 받은 아버지의 초청으로 한국에 입국했지만 장애인 등록이 안돼 등교도우미와 주거문제 등 필요한 복지서비스를 받지 못했다. 이에 보건복지부는 난민인정자도 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다는 난민법 제31조의 취지에 따라 장애인복지법 개정을 추진하였고 올해 통과된 장애인복지법 개정안에 수혜대상으로 난민법에 따른 난민 인정자를 추가하였다.

라. 주요 판례

(1) 한국계 미국인 가수 스티브유 입국금지결정 취소(대법원 2019. 7. 11. 선고 2017두38874 판결)

2019년 외국인 문제 관련 법원과 헌법재판소의 판결 및 결정 중 대중의 관심을 가장 크게 모은 사건은 단연 한국계 미국인 가수 스티브유(유승준) 입국금지결정에 대한 대법원의 판결이었다. 이른바 스티브유 사건은 외국인 난민 정책과 직접적으로 관계있는 것은 아니나 사증 발급 등 출입국 정책과 관련하여 외국인 정책에도 시사점 있는 판례여서 소개한다.

잘 알려진 바와 같이 당시 가수 유승준 씨는 2002년 1월 공연을 위하여 국외여행 허가를 받고 출국한 후 미국 시민권을 취득함으로써 사실상 병역의무를 면탈하였다는 이유로

여론의 강한 비판을 받았다. 이에 병무청장이 스티브유에 대한 입국금지를 요청하였고 법무 장관이 입국금지 결정을 함으로써 이후 한국에 17년째 입국하지 못하고 있었다.¹³⁾

LA총영사관은 2015년 스티브유에게 재외동포(F-4) 체류자격의 사증발급을 거부하였으나 대법원은 13년 7개월 전에 입국금지결정이 있었다는 이유만으로 그에 구속되어 사증발급 거부처분을 한 것은 재량권의 불행사에 반한다고 판단하고 원심을 파기하여 환송하였으며 2019년 11월 15일 서울고등법원은 LA총영사관의 사증발급 거부처분이 위법하다고 판단하였다. 현재 정부는 이를 재상고할 방침이다.

이 사건은 유명 연예인이 당사자이고 우리 사회의 역린 가운데 하나인 병역기피 문제와 결부되어 큰 사회적 관심을 받아 왔으며, 대다수 여론은 압도적으로 여전히 스티브유의 입국을 금지해야 한다는 의견이다.¹⁴⁾ 특히 관광비자로 입국이 가능한데 굳이 재외동포 비자를 신청하였던 점에 비추어 스티브유 측의 주장과 달리 연예활동 등 취업활동을 하기 위한 것이라는 지적도 있다.¹⁵⁾ 조정태 의원 등은 2019년 8월 12일 입국의 금지 대상에 병역을 기피할 목적으로 대한민국 국적을 상실하였거나 이탈하였던 사람을 추가함으로써 병역의무를 탈법적으로 기피하는 시도를 차단하는 출입국관리법 개정안(제11조 제1항 제8호 신설)을 제출하기도 하였다.

다만 외국인이라는 이유로 자의적인 판단으로 형평성에 어긋나게 입국을 거부해도 된다는 인식은 미등록외국인, 특정 종교와 국가 출신의 외국인의 입국을 거부하거나 추방해도 된다는 인식으로 쉽게 이어질 수 있다는 점에서 우려스럽게 봐야 한다는 시각도 있다.

13) 다만 2003년 결혼 전 예비 장인상을 위해 일시 방문하였다.

14) 지난 7월 8일 여론조사 전문기관 리얼미터의 조사 결과(전국 성인남녀 501명 조사, 표본오차 95%에서 신뢰수준 $\pm 4.4\%$ p)에 따르면 “유승준의 입국을 불허해야 한다”는 의견이 68.8%로 “입국을 허가해야 한다”(23.3%)는 의견에 비해 압도적으로 많았다

15) F4비자는 과거 한국국적을 보유했던 부모 또는 조부모를 가진 자를 발급대상으로 하는 비자로 3년마다 비자 연장을 통해 계속 체류가 가능하며 단순노무행위에 해당하는 활동을 제외한 취업활동이 허용되며 체류기간 내 자유롭게 출입국이 가능하다.

(2) 베트남 결혼이주여성의 체류자격 연장불허가 취소(대법원 2019. 7. 4. 선고 2018두66869 판결)

2019년 7월 4일 대법원은 한국 국적의 배우자와 이혼한 베트남 여성이 결혼이민(F-6 다.목) 체류자격 연장을 신청하였다가 거부된 사안에서, 행정청이 ‘혼인파탄의 주된 귀책사유가 국민인 배우자에게 있지 않다’고 판단하고 체류를 거부하는 처분을 한 경우, 그 처분 사유에 대한 증명책임, 즉, 체류자격을 불허하기 위해서는 이혼의 주된 책임이 결혼이주여성에게 있다는 점을 행정청이 증명해야 한다면서 결혼이민 자격으로 계속 국내 체류가 가능하다고 판결하였다.

해당 여성은 시어머니의 부당 대우로 유산하고, 남편이 부인을 친척집에 데려다주고는 가출신고와 신원보증 철회서 제출 등을 하여 이혼을 하게 되면서 강제출국의 위협에 처하게 되었는데, 대법원은 대한민국 국민과 혼인하여 국내 체류 중 국민인 배우자의 귀책사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없게 된 외국인에 대해 인도주의적 측면에서 국내에서 계속 체류할 수 있도록 허용하기 위한 것이 결혼이민(F-6 다.목) 체류자격의 입법취지라는 점을 확인하였다.

이 사건에 대하여 국가인권위원회는 위원장 명의의 환영 성명을 발표하였다.¹⁶⁾ 국가인권위원회는 동 판결이 그동안 자신에게 책임이 없는 사유로 이혼을 할 수밖에 없었던 결혼이주여성들이 국내 체류를 유지하기 위해서는 전적으로 한국인 남편에게 이혼의 책임이 있다는 것을 입증해야 하는 어려움을 해소하는 계기가 될 것이라고 평가하였다.

(3) 난민 불인정 결정 취소(서울행정법원 행정2단독 2019. 11. 4. 판결)

2019년 11월 4일 서울행정법원은 이집트인이 서울출입국·외국인청장을 상대로 낸 난민 불인정 결정 취소소송에서 불인정 결정을 취소하도록 판결했다.

해당 이집트인은 이슬람 운동단체 무슬림형제단의 중간 지도자급으로 활동했었는데, 법원은 무슬림형제단을 테러조직으로 지정한 이집트 정부는 회원 가입만 해도 처벌한다는

16) 국가인권위원회 보도자료, 2019. 7. 11.

점에서 해당 이집트인이 이집트로 돌아가면 정치적 박해를 당할 공포가 있다고 법원은 판단했다.

재판 과정에서 출입국 당국은 해당 이집트인이 난민면접 때 돈을 벌기 위해 한국으로 왔다고 진술했다며 경제적 이유로 입국한 사람을 난민으로 받아들이면 안된다고 주장하였으나 재판부는 ‘한국에서 어쩔 수 없이 오래 있어야 한다면 생계비를 위해 일을 할 것이다’라는 취지가 난민면접조서에 통역 오류 등으로 잘못 기재됐다고 보았다.¹⁷⁾

해당 판결은 이집트와 시리아를 중심으로 활동하고, 범 아랍권에 퍼져 있는 이슬람 근본주의 정치 조직이자 정당 단체로 무려 500만~1,000만 명에 이르는 회원 수를 가진, 세계 최대이자 가장 역사가 오래된 이슬람 근본주의 단체인 무슬림형제단 출신을 난민으로 인정하였다는 점에서 특정 종교 관련 언론과 정당에서 강한 비판을 받기도 하였다.

한편 해당 소식을 보도한 언론기사에 따르면 2018년 1심 법원에서 처리된 난민 사건 2,438건 중 원고가 일부라도 승소한 경우는 4건에 불과하며, 대부분의 외국인들은 변호사도 없이 재판에 임하고 있는 실정이다. 위 판결의 당사자인 이집트인은 로펌의 프로보노 프로그램을 통하여 변호사의 조력을 받았다.

4. 주요 이슈

가. 이주노동자와 인권

(1) 농촌 이주노동자 폭행

2019년 7월 전남지역 밭에서 일하던 외국인노동자가 관리인으로 보이는 한국인 남성에게 심한 폭언과 폭행을 당하는 영상이 인터넷에 확산되었다. 해당 노동자가 우즈베키스탄

17) 이와 관련하여 2019. 9. 24. 국가인권위원회는 난민불인정결정통지서는 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 교부해야 한다는 판단을 내리고 법무부에 관련 규정을 개정할 것을 권고했다. 현재 난민 불인정결정과통지서는 난민법 시행규칙에 따라 국문과 영문으로, 구체적인 불인정 사유는 국문으로만 작성돼 ‘난민 불인정 사유서’라는 제목으로 통지서에 첨부된다.

출신으로 추정됨에 따라 우즈베키스탄 정부 고용노동부 한국주재 사무소¹⁸⁾가 폭행 동영상 속 가해자를 처벌해 달라고 경찰에 고발하여 광주 광산경찰서가 수사에 착수하였다. 그러나, 정확한 국적과 신원은 확인되지 않고 있다. 폭행 피해자인 남성은 미등록 이주민이라는 약점 때문에 모습을 드러내지 않고 있는 것으로 알려졌다.¹⁹⁾

(2) 고양 저유소 관련 자백 강요 문제

2018년 10월 7일 경기도 고양시에 위치한 저유소에 대형 화재가 발생하였고 이튿날 경찰은 저유소 인근 강매터널 공사장에서 날린 풍등을 날려 잔디밭에 떨어진 불씨가 휘발유 탱크에서 새어 나온 가스에 붙어 폭발을 일으킨 것으로 판단하고 스리랑카 출신 이주노동자인 용의자 A씨를 ‘중실화 혐의’로 긴급체포하였다.

국가인권위원회는 이 사건에서 민주사회를 위한 변호사 모임 공익인권변론센터가 제기한 진정에 대하여 고양 저유소 화재사건 이주노동자 피의자 조사 시 123회 거짓말 하지 말라며 추궁한 것은 자백 강요에 해당하며 해당 경찰관에 대한 주의조치와 직무교육을 권고하는 한편, 피의자의 신상정보를 공개한 것도 인권침해에 해당한다고 판단하였다.²⁰⁾ 국가인권위원회는 고양시 저유소 화재사건 수사과정에서 경찰관이 이주노동자인 피의자에게 반복적으로(123회) ‘거짓말 아니냐’고 하거나 ‘거짓말 하지 말라’고 말한 것은 자백을 강요한 것으로 헌법 제12조에서 보장하는 진술거부권을 침해하였다고 판단하였다. 또한 이주노동자의 이름 일부, 국적, 나이, 성별 및 비자의 종류를 언론사에 공개하여 신원이 주변에 드러나도록 한 것은 헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단하였다. 이에 따라 ○○경찰서장과 ○○지방경찰청장에게 해당 경찰관에 대하여 주의조치하고, 재발방지를 위하여 소속 직원들에게 피의자 관련 직무교육을 실시할 것을 권고하였다.

이 사건에서 경찰은 A씨에 대한 구속영장을 신청했으나 9일, 검찰은 “풍등과 저유소 대형화재 사이 인과관계가 부족하다”며 영장을 반려했다.

18) 우즈베키스탄 정부 고용노동부 사무소가 설치(2018년 9월)된 현재 광주광역시 광산구 일대에 3,200명의 우즈베키스탄 출신 고려인이 살고 있는 것으로 알려져 있다.

19) 한겨레신문, ““XX 죽여버려, 어디서 장갑 달라고 해?” 이주노동자 폭행 영상 ‘논란’ 2019. 8. 1.

20) 국가인권위원회 보도자료, 2019. 5. 20.

(3) 단속 과정에서의 인권 문제

2018년 8월 22일 경기도 김포의 한 건설현장에서 일하던 미얀마 출신 노동자가 인천출입국·외국인청의 단속을 피해 공사현장 간이식당 창문 밖으로 달아나려다 8m 아래로 추락하는 사고가 발생하였다. 해당 이주노동자는 2013년 취업 비자를 받고 한국에 왔지만 지난해 상반기 비자가 만료돼 법무부의 단속 대상이 됐으며, 이날 사고로 인하여 뇌사 상태에 빠지고 17일 후 9월 8일 한국인 4명에게 장기를 기증하고 사망하였다.

국가인권위원회는 해당 사망사건에 대한 직권조사 결과를 발표(2019년 2월 13일)하였다. 국가인권위원회는 단속과정에서 발생한 이주노동자 사망사고 관련 직권조사 결과, 사고의 위험성을 충분히 예상할 수 있었음에도 구체적인 안전 확보 방안을 강구하도록 한 내부 규정을 지키지 않은 단속반원들에게 피해자 사망의 책임이 있다고 보고 △사고 책임이 있는 관계자 징계, △인명사고 위험 예상 시 단속 중지, △단속과정 영상녹화 의무화 등 재발방지를 위한 대책 마련을 권고하였다.

법무부는 국가인권위원회 권고 중 관계자 징계, 형사사법 절차에 준하는 감독 체계 마련 등 일부 사항에 대하여 ‘불수용’ 의사를 회신하였다. 단속반원에 대한 인권 교육을 강화하고 단속계획서에 ‘안전 확보 기재란’을 신설하는 등 안전사고 대응 규정을 명확하게 하라는 권고에 대해선 수용하겠다는 입장이나, 책임자 징계조치는 “관련 국가배상소송이 확정된 이후 판결 결과와 제반 사정 등을 종합적으로 검토해 조치할 계획”이라는 입장만 밝혔고, 단속 과정 영상녹화 의무화에 대해선 “초상권 논란이 있어 전면 도입은 어렵다”며 거부했다. 형사사법 절차에 준하는 감독방안 마련에 대해서도 “입법 정책상의 문제”라며 국가인권위원회 권고 사항을 이행하지 않겠다는 의사를 회신했다.

해당 사건을 보도한 언론기사²¹⁾에 따르면 2008년부터 2018년까지 10년간 법무부의 단속 과정에서 숨진 이주노동자는 판저테이 씨를 포함해 모두 10명에 달한다.

21) 경향신문, “법무부, 단속 중 이주 노동자 사망 사건 인권위 권고 불수용…인권위 유감 표명”, 2019. 7. 11.

(4) 이주노동자 제도에 관한 논의

2004년 8월 17일 외국인 고용허가제 시행 당시 이주노동자의 국내 체류기간은 최장 3년으로 지정되었으며, 이후 사업주와 재취업 계약을 한 노동자는 한 달간 출국 후 다시 3년을 머물 수 있도록 허용하였고, 2009년에는 체류기간 만료 뒤 의무출국 제도가 없어지고 사업주가 원할 경우 최대 4년 10개월간 국내 취업이 가능해졌다.

지금은 성실 근로자 재입국취업 제도, 특별한국어시험 재입국제도를 통해 이주노동자가 체류할 수 있는 기간은 9년 8개월까지 늘어났고, 시행 초기 가장 큰 쟁점이던 '사업장 이동 사유'도 조금씩 증가하는 등 문제가 개선되는 추세이다.²²⁾

다만 현재는 이주노동자 차별, 비닐하우스로 대표되는 주거환경, 사업장 이동 제한, 안전 문제 등 개선 필요성이 제기되고 있는 상황이다.

사업장 이동 자유와 관련하여 현재 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(외국인고용법)은 사업장을 처음 취업기간 3년 동안은 세 번, 재취업한 1년 10개월 기간에는 두 번 옮길 수 있도록 허용하고 있는데, 폐업이나 사용자의 부당한 처우, 기숙사 설치 미비 같은 노동자 잘못이 아닌 경우에는 사업장 이동횟수에 포함하지 않고 있다.

노동계와 이주노동자단체를 중심으로 사업장 이동 제한을 풀어야 한다고 주장하며, 특히 이주노동자가 사용자의 부당한 처우를 견디지 못해 허가 없이 직장을 옮겨 미등록 처지가 되는 문제점이 있다. 반면 정부나 전문가들 사이에서는 사업장 이동 무제한 허용에 부정적인 기류가 여전한데, 내국인 기피 일자리에 취업한 이주노동자의 사업장 이동을 규제하는 것은 전 세계 공통적인 현상이고 직업선택의 자유를 부여하는 나라는 하나도 없다는 의견도 있다.²³⁾

한편, 현행 고용허가제에서 이주노동자 가족 동반입국을 허용하지 않는 것은 대표적인 인권침해 제도로 지적되고 있는데, 고용허가제를 통해 입국하는 저숙련 노동자 가족에게는 동반사증을 발급하지 않고 있으며, 산업인력공단의 2015년도 조사결과 고용허가제로 일하

22) 매일노동뉴스, <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=160387>

23) 설동훈 전북대 사회학과 교수

는 이주노동자 중 55.4%는 배우자가 있는데도 한국에서 함께 거주하는 비율은 5.2%에 그치고 있는 상황이다. 일정기간 취업하고 기능시험에 합격한 노동자에게 가족과 장기간 체류하는 것을 허용하는 일본과 비교할 때도 이주노동자의 인권에 부정적인 제도이며 개선이 필요하다고 하겠다.

나. 결혼이주여성의 인권

(1) 가정폭력

2019년 8월 한국인 남편이 외국인 아내를 무차별 폭행하는 동영상이 SNS와 인터넷 커뮤니티에 급속하게 확산되었다. 경찰에 폭행 신고가 접수된 지 하루 만에 남편이 긴급체포되었으며 이후 특수상해 및 상해, 아동복지법위반죄로 구속기소하였으며, 베트남 출신 아내와 아들을 쉼터로 후송해 가해자와 분리하고 병원 치료 중이었다.

여성가족부는 전라남도 등 지자체와 ‘긴급지원팀’을 구성하고, 의료기관과 연계한 심리상담과 치료 지원, 무료 법률지원 서비스를 제공하는 한편 전국 32개 보호시설 입소자를 대상으로 폭력 피해 실태와 발생 유형 등을 조사하고 도 개선을 위한 긴급 전문가 자문회의를 개최하였다.

한편 검찰은 피해 아동이 아직 한국 국적을 취득하지 않은 사실을 확인하고 광주출입국관리사무소와 협력해 국적 취득 절차를 지원하였다.

국가인권위원회가 결혼이주여성을 대상으로 설문 조사한 결과에 따르면, 42.1%의 응답자가 가정폭력을 경험했으며 상당수의 피해자가 심한 욕설(81.1%) 및 신체폭력(38%)을 경험한 것으로 드러났다. 반면 가정 폭력 시 도움을 요청한 경우는 27%에 불과한 실정이다.

(2) 아동

국가인권위원회는 2019년 3월 28일 학대피해 아동보호는 이주아동이라도 제외될 수 없음을 다시 한 번 확인하였다.

앞서 국가인권위원회는 2017년 12월 28일 보건복지부 장관에게 학대피해아동의 입소를 거부하는 아동복지시설에 과태료를 부과하여 아동 보호를 강화할 것과 이주아동이 아동복지시설 입소 시 필요한 비용을 지원할 것을 권고한 바 있다.

그러나 보건복지부는 이주아동 역시 보호아동의 범주에 포함된다는 것은 동의하면서도, 아동복지시설에 이주아동을 위한 보호방법과 서비스 제공을 위한 인프라 마련 등이 부재한 상황에서 입소를 강제하는 것은 실효성도 확보할 수 없으면서 불필요한 갈등이 발생할 수 있다는 이유로 국가인권위원회 권고를 불수용하였다.

한국인 국적의 아동이 입소하는 경우 기초생활보장법에 따라 시설이 정부로부터 생계급여, 의료급여 등을 지원받지만, 수급권자가 아닌 이주아동의 경우 시설이 지원을 받지 못하는 한계가 있다는 것이다.

이에 국가인권위원회는 아동의 입소를 거부하는 시설에 제재 조치를 할 수 없다면 최소한 시설 입소 시 관련 급여(월 11만 2,000원)를 받지 못하는 이주아동에 대한 예산 지원 등의 노력이라도 해야 할 것인데, 보건복지부는 아동복지시설에 입소한 이주아동의 예산 지원 또한 신중을 기해야 한다는 입장이다.

이에 국가인권위원회는 보건복지부가 학대피해 이주아동의 보호에 개선의지가 없는 것으로 보여 심각한 우려를 표하며, 보건복지부가 아동 최선의 이익을 바탕으로 적극적인 재검토를 추진할 것을 촉구하였다.

(3) 정부의 결혼이민제도 개선안 발표

법무부는 “결혼이민제도 개선안”(2019년 7월)을 발표하였다. 이에 따르면 혼인관계 해소 시 귀책사유 입증을 지원하는 제도를 마련하고, 체류기간 연장 시 원칙적으로 「선(先)허가 후(後)조사」 방식으로 전환하며, 혼인의 진정성이 입증되는 경우에는 외국인 등록 시부터 3년간의 체류기간(1회 부여 상한)을 부여할 방침이다. 한편, 출입국관리법령을 개정하여 한국인 배우자가 ‘가정폭력범죄’로 벌금 이상의 형이 확정된 경우 경과기간에 관계없이 결혼을 위한 외국인 초청을 불허할 방침이다. 동시에 선(先)허가 후 결혼이민자의 주된 귀책사유 등으로 혼인관계가 단절되는 경우, 한국인 배우자가 지방 출입국·외국인 관서에 실태조사를 신청할 수 있도록 한국인 배우자의 실태조사 신청권도 마련할 계획이다.

다. 난민과 인권

(1) 낮은 난민 인정률

우리나라 난민인정제도의 가장 큰 문제점으로 난민인정 비율이 매우 낮다는 점이 지적된다. 실제로 2019년 7월까지 난민신청을 한 2,664명 중 28명이 난민인정을 받는데 그쳤고, 136명이 인도적 체류 허가를 받아 총 164명이 난민인정(보호)을 받고, 2,500명은 난민 불인정되었다.

한국은 1992년 유엔 난민협약에 가입하였고 1993년 아시아에서 가장 먼저 난민법을 제정하였으나, 첫 난민 인정은 7년이 지난 뒤인 2001년과 2002년 1명, 2003년 13명, 2004년 18명 등으로 매우 서서히 증가하였으며, 2018년에는 총 144명까지 증가하였다. 2018년까지 국내에서 난민으로 인정받은 수는 총 954명이다.²⁴⁾

그러나 전체 신청자 수를 고려하면 난민 인정률은 매우 낮은 편으로 1994년 이후 2018년말까지 전체 신청자를 대상으로 봐도 난민 인정률은 3.9%에 그치며, 난민은 아니지만 국내에 체류할 자격을 주는 인도적 체류자까지 포함하는 난민 보호율(난민 인정률+인도적 체류율)도 12.3%에 불과한데, 세계 190개국 전체의 난민 인정률(30%)과 난민 보호율(44%)과 비교할 때 매우 낮은 수준이다.²⁵⁾ 법무부가 매년 100여 명 수준으로 쿼터를 정해 두고 그 해의 신청자 수와 관계없이 일정 수만 기계적으로 난민인정을 하는 것이 아니냐는 비판이 제기되고 있다.

인도적 체류 허가는 강제송환되지는 않지만, 취업 활동만 허용될 뿐 난민 인정자가 받는 사회보장이나 기초생활보장, 교육의 보장, 사회 적응 교육, 학력 인정, 자격 인정 등이 불가능하다. 건강보험 지역가입도 할 수 없다는 점에서 큰 제약이 있다.

법무부는 이 같은 비판에 대하여 해명보도자료를 통해 난민심사는 각 국가의 난민정책, 난민발생지로부터의 접근성, 문화적 요인, 역사적 배경 등 여러 요인에 의해 국가별로 차

24) 법무부 자료, 한겨레신문 2019. 6. 15.

25) 한겨레신문, 「외국인 노동자, 난민, 탈북자...약자 인권에 진보 보수가 어딴나」 「토요판 커버스토리」, 2019. 6. 15.

이가 있으므로 일률적으로 비교할 수는 없다는 입장을 밝힌 바 있다.²⁶⁾

한편 법무부 난민 면접 과정이 부실하게 이루어져 상당수 진술 내용이 조작되었다는 주장이 제기되었고 이에 대한 국가인권위원회 조사가 진행 중이다.²⁷⁾

(2) 난민구금

출입국항에서 난민신청을 한 외국인이 공항에 마련된 송환대기실에서 대기하게 되고, 회부심사가 진행되어 불회부결정이 되는 경우 신청자가 자진출국하지 않는 이상 송환대기실에 장기 대기하면서 실질적으로 장기 구금되는 문제가 지속되고 있다. 또한 현행 출입국관리법 제63조 제1항에서 외국인에 대해 상한 없이 무기한으로 보호시설 수용이 가능하도록 규정하고 있어, 난민신청자들의 장기 보호시설 수용도 이루어지고 있다.

이와 관련하여 국가인권위원회는 2019년 2월 22일 난민신청 보호외국인 구금 대안방안의 시행이 필요하다는 입장을 밝혔다.

국가인권위원회에 따르면 화성외국인보호소·청주외국인보호소·여수출입국외국인청에 3개월 이상 수용되어 있는 보호외국인은 총 36명이며, 이 중 최장기 보호외국인은 3년 2개월간 수용되어 있다. 국가인권위원회는 출입국 행정구금으로 신체의 자유가 박탈된 난민인정신청자 등 취약 보호외국인 인권증진 개선을 위해 과도한 통제에서 벗어난 친인권적 보호소 운영시스템 변경, 보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 선별검사(Screening) 실시 및 실효성 있는 건강검진 시행 규정 마련, 난민인정 신청 절차 등으로 퇴거 명령 집행이 어려울 경우 구금 대안 방안 적극 검토 시행 등을 권고하였다. 이 밖에도 국가인권위원회는 장기 수용 보호외국인 정신건강 증진을 위한 상시 전문 심리상담 프로그램 마련 운영, 보호소 생활 및 입소·보호해제 절차 등 다국어영상 안내 정보 제공 등을 권고하였다.

정부는 2019년 9월 5일 법무부 난민심사과 신설 계획을 발표했다. 법무부는 이를 통해 1차 심사 후 현재 90% 가깝게 이루어지는 이의신청을 신속하게 처리하겠다는 방침이나,

26) 법무부 난민인권과, 2019. 6. 17.

27) 난민인권센터 주최 '법무부 난민 면접 조작 사건 피해자 증언대회', 2019. 6. 19.

시민단체 등은 법무부 산하의 몇몇 조사관들의 보고서를 자의적으로 심사하는 구조가 지속되는 한 근원적인 개선을 기대하기 어려우며, 문제의 해결을 위해서는 난민위원회 상설 기구화 및 전문성과 독립성 확보가 필요하다는 입장이다.

5. 온라인에서 외국인 혐오 문제

우리 사회에서 이주노동자 등 소수자와 사회적 약자에 대한 혐오가 온라인을 중심으로 점점 더 확산·심화되고 있다.

익명성을 이용하여 온라인을 중심으로 혐오표현이 비단 외국인과 난민들 만이 겪는 문제는 아니며, 성별, 종교, 장애, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 소수자와 사회적 약자에 대한 혐오가 광범위하게 심화·확산되고 있는 것은 주지의 사실이다.

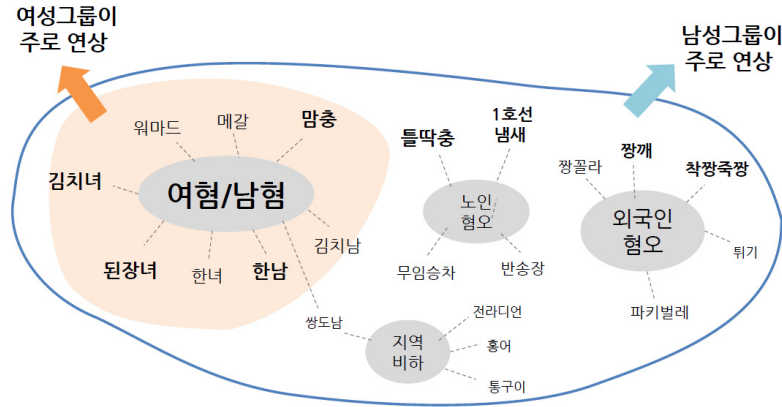
그러나 난민, 특정 국가 출신과 종교를 가진 외국인에 대한 온라인상의 혐오 표현은 오프라인으로 이어져 편견을 조장하고 사회통합을 저해할 뿐 아니라 불평등과 인권 문제를 해소하기 위한 정책에 대한 지지 기반을 약화시켜 외국인 불평등과 인권 문제를 고착화하고 재생산하는 악순환으로 이어질 수 있다는 점에서 심각한 문제라 할 것이다.

그럼에도 언론 보도와 정치인들이 이를 견제하기보다는 오히려 조장하거나 확대 재생산하는 등 부추기고 있다는 점은 소수자에 대한 온라인 혐오 문제를 심화 확산시키는 주요 원인으로 작용하고 있다

가. 혐오표현 관련 실태조사 결과

국가인권위원회의 2019년 혐오차별 경험 조사결과 보고서에 따르면, 우리나라 2030 세대는 상당수가 혐오표현을 경험하고 사용하였으며, 실제 혐오표현은 주로 오프라인에서보다 온라인에서 많이 사용되는 것으로 나타났다. 여성들은 주로 성별에 대한 혐오를 주로 떠올린 반면 남성들은 성별뿐 아니라 이주민, 출신지역, 등 다양한 대상에 대한 혐오표현을 떠올렸다.

한국 젊은 세대가 주로 떠올리는 혐오표현



자료: 국가인권위원회 2019년 4월

외국인을 혐오하는 이유로는 세금낭비, 이주민 범죄로 발생한 뉴스가 많아지면서 안전에 대한 우려 등이 주된 것으로 나타났으며, 특히 중국 이민자(짱꿀라, 짱개, 대림동, 범죄자 등), 이슬람 난민(개슬람, 파키벌레 등)이 주된 혐오 대상이었다.

다만 다문화가정에 대한 혐오표현은 많지 않은 것으로 나타났으나 그럼에도 부정적인 인식은 갖고 있는 것으로 나타났다.

나. 언론과 혐오표현

앞서 2018년 10월 7일 경기도 고양 저유소 화재 사건에서 언론은 고양 저유소 화재 사건 용의자가 스리랑카 국적이라는 점을 강조하여 보도하는 행태를 보였다. 대다수 언론이 기사 본문뿐 아니라 제목에도 스리랑카 국적이라는 점을 표시하였다.

국가인권위원회와 한국기자협회가 만든 <인권보도준칙>(2014년 11월 개정) 이주민과 외국인노동자 인권 조항인 제5장 제2조에서는 “언론은 이주민에 대해 희박한 근거나 부정확한 추측으로 부정적인 이미지를 조장하거나 차별하지 않는다”고 명시되어 있다. 또한 관련 실천요강에 범죄사건과 용의자 국적이나 민족을 부각하지 말라고 강조하기도 했다.

〈독일언론협회 보도준칙〉에서는 소수자 보호와 선입견 방지를 위해 범죄 용의자의 국적과 종교는 보도금지가 원칙이며, 공개할 상당한 사유가 있을 때만 예외적으로 보도할 수 있다.

다. 미디어와 혐오표현

모 방송국 개그 코너는 당시 KBS 〈해피선데이-슈퍼맨이 돌아왔다〉에 출연하며 화제의 중심이 된 추성훈 가족을 개그 소재로 삼았다. 그러나 추성훈의 부정확한 한국어 발음을 놀리고, 그의 아내 야노시호의 과장된 몸짓을 흉내 내는 등 추성훈 가족을 조롱하는 듯한 인상을 주었다.²⁸⁾

공영 방송의 개그 프로그램은 조선족을 비하한다는 논란이 많았다. 이 방송은 중국동포의 보이스피싱을 풍자했다. 개그에서 중국동포는 보이스피싱사들이 알려준 매뉴얼대로 전화를 하지만, 말투 등으로 인해서 번번이 실패하고 이런 모습을 통해 웃음을 유발했다. 그러나 이 방송은 중국동포의 말투를 놀리는 것이며, 조선동포 모두가 보이스피싱 사기단이라든가 되는 것처럼 편견을 유발할 우려가 있는 등 그들을 비하하는 것이라는 비판이 많았다.²⁹⁾

모 종편 시사프로에서는 ‘주식사기 이희진 부모 피살사건’을 다루면서 용의자가 ‘중국동포 3명’이라는 이유만으로 영화 〈신세계〉에 비유하면서 ‘외국인 범죄가 흔하다. 특히 조선족은 범죄에 끌어들이기 좀 적합하다’는 표현을 사용하였고,³⁰⁾ 아예 중국 동포가 등장하지도 않는 한국인 부부의 살인 사건을 전하면서 느닷없이 ‘조선족도 아니고 평범한 부부가 이런 (끔찍한) 일을 벌였나’라고 말했다. 모두 중국 동포를 흉악범죄자로 동일시한 혐오 발언이 방영되기도 하였다.³¹⁾

28) SBS [웃음을 찾는 사람들] ‘초사랑’, 2014. 1. 10.

29) KBS [개그 콘서트] ‘황해’, 2014.

30) TV 조선 [신통방통], 2019. 3. 19.

31) 채널 A [돌직구쇼], 2019. 3. 14.

공중파와 종합편성채널 등 기존 방송매체뿐 아니라 유튜브도 △결혼이주여성에 대한 혐오표현이 담긴 게시물, △이주민 차별 발언이 담긴 정치인의 유튜브 게시물과 인종차별성 발언과 관련된 유튜브 게시물, △국내 남성과 해외 여성을 소개해주는 국제결혼 중개업자들이 올린 유튜브 게시물 속 인권침해가 빈발하고 있다.

특히 국제결혼 중개업체는 국제결혼 홍보 영상을 올리는 유튜브 채널을 운영하고 있는데, 이 유튜브 채널에는 이주여성 인권침해가 만연해 있었다. 지난 7월 영암 베트남 결혼이주여성이 한국인 남편에게 폭행당했다는 소식이 전해졌을 때, 언론 보도는 당연히 폭력은 안된다는 분위기가 대부분이었으나 사건 이후 SNS를 통해 베트남 결혼이주여성과 관련된 근거 없는 소문이 퍼지기 시작했고, 이를 퍼나르며 무분별한 2차 가해가 쏟아지기도 하였다.³²⁾

라. 정치권과 혐오표현

모 정치인이 2019년 7월 19일 부산 지역의 중소·중견기업 대표들과의 조찬 간담회에서 “외국인은 우리나라에 기여, 그동안 해온 건 없죠. 그리고 세금을 낸 것도 물론 없고요”, “(외국인을) 똑같이 임금 수준을 유지해줘야 된다는 것은 공정하지 않은 것이라고 생각합니다. 문제점들을 개선해 나가도록 하겠습니다”라고 말해 파문을 일으키기도 하였다.

이러한 주장에 대해서는 사실이 아닐뿐더러 이주민 차별을 부추긴다는 비판이 쏟아졌다. 정치권은 물론 언론도 대부분 상식에서 벗어난 발언이라 지적했으나 일부 언론은 이러한 주장을 옹호하는 듯한 리포트를 내기도 하였으며, 정치인들의 이 같은 혐오표현은 자신들이 운영하는 유튜브 채널 등을 통해서 더욱 강화되는 경향이 있다.³³⁾

32) 미디어 오늘, “결혼 이주여성 폭행사건 피해자 책임 전가에 2차 가해까지”, 2019. 7. 19.

33) 미디어 오늘, “황교안 인종차별 발언 극우 유튜브 통해 확산”, 2019. 8. 1.

6. 결론

난민과 이주민 그리고 다문화가정의 일원에 대한 문제는 우리 사회의 주된 이슈가 된 지 오래다.

해를 거듭할수록 정부, 국회, 시민단체, 외국인 인권단체, 프로보노 변호사 모임, 종교계가 국제 사회의 보편적 기준에 부합하는 난민, 이주민 그리고 다문화 여성에 관한 가치를 실천하고자 점진적으로나마 노력하고 있다는 점은 고무적이라 할 수 있다

그러나 “외국인 범죄가 많아졌다”, “난민을 받아들이면 범죄율이 증가한다”, “난민을 위장하여 테러단체가 들어온다”, “난민신청자는 모두 생계비를 지원 받고 있다”, “이주민과 다문화 가정이 건강보험료를 축내고 있다”, “외국인 노동자 유입으로 청년 실업률이 상승하고 있다”는 이주민과 난민에 대한 가짜뉴스와 혐오가 인터넷 공간에서 공공연하게 표출되고, 이주민과 난민을 반대하는 모임들이 집회와 시민단체 결성을 통해 세력을 결집하고 있기도 하다.

이미 미국과 유럽의 다수 국가는 난민과 이주민 수용 문제로 심각한 정치적 사회적 갈등을 경험했고 곧 도래할 한국의 현실이기도 하다.

한국의 인구노령화와 급격한 인구 감소율을 고려할 때 난민과 이주민 그리고 다문화가정의 일원들을 배제하고서는 경제 발전을 기대하기 어렵게 되었다.

정부의 합리적 정책 수립 및 시행 그리고 시민 사회의 성숙된 논의를 통해 보다 열린 사회로 나아갈 수 있는 기틀이 마련되기를 기대해 본다.



장애인의 인권

1. 들어가며

2019년 10월 28일, 장애인들의 오랜 염원이었던 휠체어 탑승 가능 고속버스의 시범운행이 시작되었다. 교통약자의 이동편의 증진법이 시행된 지 14년 만의 일이다. 아직 그 수도 매우 적고 개선해나가야 할 부분이 많지만 많은 장애인들이 시외 이동권 보장 투쟁의 첫 결실에 기쁨을 표했다. 장애인들이 오랜 시간 투쟁해 왔던 장애등급제도 폐지되었다. 역시나 개선해야 할 부분은 많지만 진일보 한 것이다. 이렇듯 이번 해는 장애인 인권 보장을 위한 투쟁의 역사에서 중요한 획을 그은 해라고 할 것이다.

이번 해에는 의미 있는 판례와 국가인권위원회 결정 등도 많이 나왔다. 염전노예사건에 대한 국가배상청구 소송 상고심 선고, 활동지원서비스가 중단된 만 65세 이상 장애인에 대한 국가인권위원회(이하 ‘국가인권위’)의 긴급구제 결정 등이 그것이다. 물론 아쉬움이 없었던 해는 아니지만 장애인 인권 증진을 위한 각계의 노력이 많은 결실을 본 해라고 할 수 있다.

이하에서는 2019년 주요 장애인 인권 정책, 판례, 국가인권위 결정, 이슈 등을 통해 장애인 인권이 어떤 부분에서 진보하였고 어떤 부분에서 부족한 면이 있었는지 등을 살펴 보려고 한다. 그리고 그를 통해 앞으로의 과제도 함께 도출해보려고 한다. 이러한 기록을 통해 향후 장애인 인권을 위한 많은 활동들이 더욱 좋은 성과를 얻을 수 있도록 하는 데 기여할 수 있을 것이다.

2. 장애인 인권 정책 등 평가

가. 보건복지부, 장애등급제 폐지 및 관련 제도 개편

2019년 7월 1일 장애등급제가 31년 만에 폐지되었다. 1988년 도입된 장애등급제는 의학 심사를 바탕으로 1급에서 6급까지 장애인을 구분했다. 장애인에 관한 지원은 장애등급에 따라 차등적으로 제공되어 왔고, 장애계에서는 이런 방식이 장애인 개별 욕구를 고려하지 못한다는 비판을 끊임없이 제기했다. 이에 보건복지부는 장애등급제를 단계적으로 폐지하고 수요자 중심의 장애인 지원체계를 구축하기로 하였다. 보건복지부에 따르면 지원체계의 주요 내용은 ① 장애등급제의 단계적 폐지, ② 장애인 서비스 지원 종합조사 도입, ③ 전달체계 강화이다.¹⁾

좀 더 구체적으로 살펴보면 먼저 1~6급까지로 나뉘었던 장애등급은 장애정도로 개편되었으며, 단 ‘장애 정도가 심한 장애인(현행 1~3급)’과 ‘심하지 않은 장애인(현행 4~6급)’을 구분했다. 즉 장애등급을 장애 중·경으로 이원화하는 것이며, 장애인 등록은 현행대로 유지된다. 따라서 장애인이 심사를 다시 받거나 장애인등록증(복지카드)을 새로 발급받을 필요는 없다. 종전 1~3급 중증장애인 혜택도 그대로 유지된다. 장애등급 기준으로 지원되는 23개 서비스 지원 대상과 조례에 근거한 지방자치단체 장애인 서비스를 확대하며 장애등급제의 폐지를 고려한 관련 복지제도를 개선했다. 그에 따라 장애인활동지원에관한법률 시행령도 개정 되었다. 활동지원 급여 신청 자격의 확대 및 수급자격 결정의 유효기간 연장 등을 규정하고 있으며 2019년 7월 1일부터 모든 장애인에게 활동지원 신청자격이 주어지게 되었다.²⁾

또한 장애인 서비스 지원 종합조사를 도입하고 장애유형별 특성을 반영한 평가 매뉴얼을 개선하며 경과조치를 통해 급격한 급여 감소를 방지했다. 활동지원서비스의 평균지원시간과 이용자를 확대하며, 본인 부담금을 인하했다. 복지부는 종합조사를 할 때 장애유형별

1) 비마이너, “장애등급제 폐지되는 7월, 어떻게 바뀌나... 복지부 계획 발표”, 2019. 6. 26.

(<http://beminor.com/detail.php?number=13568&thread=04r03>, 2019. 9. 17. 방문)

2) 마인드포스트, “활동지원 신청자격 1~3급에서 모든 등록장애로 확대”, 2019. 3. 13.

(<http://www.mindpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=1815>, 2019. 9. 17. 방문)

특성을 충분히 반영할 수 있도록 평가매뉴얼 및 세부기준은 장애유형별로 세분화했다고 밝혔다. 그 예로 시각장애인은 옷 갈아입기를 할 수 있지만, 옷의 청결상태, 색상과 무늬, 앞·뒤를 구별하기 어려워 타인의 도움이 필요한 경우 등을 고려하고 평가한다. 다만, 기존 활동지원 수급자가 갱신조사(2~3년)를 받는 과정에서 일부 수급자의 지원시간이 감소하는 경우가 발생할 수 있어 일정기간 경과조치를 통해 지원수준의 급격한 감소가 발생하지 않도록 조정할 예정이다.

마지막으로 장애특성, 생애주기별 서비스 선별 안내 시스템 구축, 누락서비스 발굴 안내, 서비스 이력관리 제도 확대, 찾아가는 상담, 전문기관과 동행상담 강화, 장애인 특화 사례관리 강화 등 전달체계 강화를 위해서도 노력한다. 장애인들이 몰라서 지원받지 못하는 일이 없도록 안내하고, 서비스 탈락 후 소득·가구 구성 등 상황 변동 시 행복 e음을 통해 자동 확인하여 재신청을 안내 받을 수 있도록 하며 전문 사례관리를 통해 공적서비스 뿐 아니라 민간자원도 발굴 및 연계할 수 있도록 했다.

이에 대하여 보건복지부는 활동 지원서비스 대상 장애인과 지원시간이 확대되는 등 성과가 나타나고 있다고 평가했다.³⁾ 그러나 이에 대해 실질적으로 사각지대가 존재하며, 장애인 당사자의 권리가 심각하게 훼손될 수도 있다는 비판이 제기되었다. 활동 지원서비스 종합조사표는 장애유형별 특성을 충분히 고려하고 있지 못하여 시각장애인 등이 서비스를 받기 어려워지며, 장애등급제 폐지로 서비스 대상이 늘어날 수밖에 없는데 보건복지부의 2020년 예산 증액은 5,200억 원으로 이용자 증가를 뒷받침할 수 있는 예산 증액이 전혀 이루어지지 않았다는 것이다.⁴⁾

보건복지부는 장애인단체 의견, 제도운영 점검(모니터링) 결과 등을 고려해 제도개선을 검토하기 위한 ‘종합조사 고시개정위원회’를 구성하여 2019년 10월 28일 첫 회의를 진행

3) 보건복지부가 수급자격 갱신 기간(3년)이 도래해 종합조사를 한 장애인 1,221명을 대상으로 7월 1일부터 8월 7일까지 활동 지원서비스 현황을 분석한 결과 장애인 월평균 지원시간이 104.5시간에서 125.2시간으로 20.7시간이 증가하였고, 급여량은 조사대상자의 79.8%(974명) 늘었고, 1.0%(12명) 감소한 것으로 조사된 바 있다. 또한 중증장애인 1,741명, 경증장애인 221명이 활동지원 신규 수급자가 되었다고 한다. 보건복지부 보도자료, “수요자 중심 장애인 지원체계 구축 50일, 장애인 삶의 변화 나타나다!”, 2019. 8. 21.

4) UN CRPD NGO연대 성명서, “정부는 장애등급제 폐지 이후 장애인권리협약에 기반한 실효성 있는 정책을 마련하라!”, 2019. 7. 19.

하였다. 위원회는 장애인단체 관계자 6인과 학계, 정부 관계자로 구성되었으며, 종합조사, 활동지원 제도개선 관련 장애유형별 의견수렴 및 실질적 논의를 진행한 후 2020년 6월까지 고시개정안을 마련할 계획이다. 보건복지부는 이러한 절차를 매 3년마다 정례화 할 계획이라고 한다.⁵⁾

활동 지원서비스 종합조사표의 경우 지원이 필요한 장애인이 ‘등급 외’ 판정을 받는 일이 없도록 장애유형별 특성을 고려하여 재구성할 필요성이 있을 것이다. 또한 ‘등급 외’ 판정을 받은 경우, 왜 해당 판정을 받게 되었는지 그 기준과 근거를 당사자에게 투명하고 명확하게 제공하여 당사자가 해당 판정에 대해 수궁할 수 있도록 하거나 이의를 제기할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다. 종합조사 고시개정위원회가 장애인 당사자들의 의견을 적극 반영하는 방향의 제도 개선을 이루어내길 소망한다.

나. 보건복지부, 중앙장애인권익옹호기관 2018 장애인 학대 현황보고서 발간

장애인권익옹호기관과 보건복지부는 2019년 9월 24일 2018년도 장애인학대 신고사례를 분석하고 정책적 시사점을 정리한 ‘2018 장애인학대 현황보고서’를 발간하였다. 이번 장애인학대 현황보고서는 국가적 차원에서 처음으로 전국적인 장애인 학대 현황을 분석하여 발간하는 것으로 장애인 학대 예방 정책 마련의 기초자료로 활용될 예정이다. 주요 내용은 아래와 같다.

보고서에 따르면 장애인학대 신고 건수는 3,658건이며, 이중 학대의심사례는 1,835건(50.2%)으로 나타났다. 장애인학대 의심사례 사례판정 결과, 장애인학대사례는 889건(48.4%), 비학대사례는 796건(43.4%), 잠재위험사례는 150건(8.2%)이었다.⁶⁾

장애인 학대로 판정된 889건의 피해 장애인 성별은 남성 488건(54.9%), 여성 401건

5) 에이블뉴스, “활동지원 확대요? 장애인이 바보입니까”, 2019. 11. 1.(<http://abnews.kr/1NiO> 2019. 11. 6. 방문)

6) 이때 장애인학대사례는 학대조사 결과 장애인에 대한 학대가 있었음이 인정된 사례, 비학대사례는 학대조사 결과 장애인학대가 있었음을 인정할 수 없는 사례, 잠재위험사례는 학대가 의심되나 피해가 불분명하거나, 증거 부족으로 학대 판정할 수 없는 사례 또는 향후 학대 발생 가능성이 있어 예방을 위해 사후 모니터링을 실시한 사례를 말한다.

(45.1%)로 남성이 더 많은 것으로 나타났다. 또한, 학대 사례 중 828건(93.1%)은 장애인 복지법상 장애인으로 등록되어 있었으며, 61건(6.9%)은 장애인으로 등록되어 있지 않았다. 장애인으로 등록되지 않은 장애인들에 대한 학대도 유의미한 수준으로 일어나고 있음을 알 수 있다. 학대 피해 장애인 중 지적장애인 비율이 66%(587건)로 장애유형 중 가장 높은 비율로 나타났으며 다음으로는 지체장애 61건(6.9%), 정신장애 50건(5.6%) 순이었다.

장애인학대 행위자의 성별은 남성이 573건(64.5%), 여성이 310건(34.9%), 파악이 안 된 사건이 6건(0.7%)이었다. 60대가 233건(26.2%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 50대 230건(25.9%), 40대 143건(16.1%) 순이었다. 장애인거주시설 종사자에 의한 학대가 349건으로 가장 많았으며(39.3%), 그 다음으로는 가족 및 친인척이 271건(30.5%), 타인 264건(29.7%)이었다. 장애인과 밀접한 관계를 맺고 있는 사람들에 의한 학대 비율이 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

학대 발생 장소는 피해 장애인의 거주지가 311건(35.0%)으로 가장 많았고, 장애인 거주 시설이 195건(21.9%), 직장 및 일터가 109건(12.3%)이었다. 즉 장애인이 일상적으로 생활하고 있는 공간에서의 학대 피해가 가장 많았다.

장애인 학대 유형을 분석한 결과 신체적 학대가 339건(27.5%)으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 경제적 착취 302건(24.5%), 방임 229건(18.6%), 정서적 학대 70건(7.9%), 성적 학대 111건(9.0%) 순으로 높게 나타났다. 장애인학대 유형별로 피해 장애인의 성별을 보면 경제적 착취와 방임에서 각각 30.4%, 27.6%로 남성의 비율이 높았으며, 정서적 학대와 성적 여성이 남성보다 많았고, 특히 성적 학대의 경우 여성이 64.0%로 높은 차이를 보였다.

이 조사에서는 특히 발달장애인 학대가 2018년 전체 장애인학대의 70.4%(626건)를 차지하여 발달장애인이 학대 고 위험군임이 드러났다(학대피해 장애인의 주장에 또는 부장애가 발달장애인인 경우를 모두 포함하여 전체 학대사례의 발달장애인 수치 68.5%(609건)와 차이가 있음). 또한, 장애인복지시설, 노인복지시설, 아동복지시설, 정신건강복지시설, 교육기관 등 집단이용시설에서 발생한 장애인 학대 사례도 전체 학대의 35.2%(313건)을 차지했는데, 그 중 장애인거주시설이 62.3%(195건)로 가장 많았고, 그 다음은 장애인이용 시설 16.0%(50건), 교육기관 12.1%(38건) 이었다.

보고서에서는 위와 같은 조사 결과를 바탕으로 하여 장애인 학대를 근절하기 위해서는 예방 및 조기발견, 피해자 지원, 재발방지의 차원에서 종합적으로 접근하여 조치를 마련해야 한다고 하며, 대국민 인식 개선 및 홍보강화, 다양한 신고 활성화 대책 강구, 적극적 초등조치 기반 확충, 장애인권익옹호기관의 예산 및 인력 확충, 지역사회 자립 및 정착 지원 대책 강화, 촘촘하고 강화된 처벌을 위한 법령·기준 정비, 다각적인 재발방지 대책 마련이 필요하다는 결론을 내렸다.⁷⁾

본 보고서는 장애인 학대 유형과 학대행위자의 유형, 주요 학대 사례 및 유형 등에 대한 유의미한 수치를 제공한 보고서로 향후 장애인 학대 대응 정책을 마련하는 데 큰 도움이 될 것으로 보인다. 특히 발달장애인에 대한 학대비율이 높다는 점, 장애인들이 일상 생활을 하는 장소에서 주변인에게 학대당하는 사례가 많다는 점, 성별에 따라 학대 유형이 달라진다는 점 등을 확인할 수 있었던 것으로 보인다. 이러한 통계 자료를 기반으로 하여 장애인 학대 관련 법령들이 현실에 맞게 재정비되어야 할 것이다.

다. 서울시 2기 장애인 인권증진 기본계획 발표 및 수정

서울시에서는 2019년 3월 제2기 서울시 장애인 인권증진 기본계획을 내놓았다. 이는 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 ‘장애인차별금지법’) 제8조 및 장애인 인권증진에 관한 조례 제5조에 따라 매 5년마다 수립하는 기본계획이다. 서울시에서는 ‘장애인과 비장애인이 동등하게 함께 누리는 서울’을 비전으로 하여 서울시 장애인 노동권 강화를 위한 장애인 의무 고용률 목표(2023년까지 6%) 100% 달성, 서울시 장애인 이동권 강화를 위한 지하철 전(全) 역사 엘리베이터 100% 설치, 서울시 장애인 주거권 강화를 위한 장애인 자립생활주택 100개소 확충을 핵심지표로 하였다.⁸⁾

그러나 장애인차별철폐연대(이하 ‘장차연’) 측에서는 특히 탈시설 관련 정책을 중심으로 하여 계획의 전면 수정을 촉구하였다. 서울시의 계획에 따르면 향후 5년 간 장애인 거주시설로부터 연 60명(총 300명)의 탈시설을 지원할 계획인데, 서울시 산하에 장애인거주시설

7) 보건복지부·중앙장애인권익옹호기관, “2018 장애인학대 현황보고서”, 2019, 37~47면; 보건복지부 보도자료, “2018 전국 장애인학대 현황 보고서 결과 발표”, 2019. 9. 23.

8) 서울시 장애인복지정책과, “제2기 서울시 장애인 인권증진 기본계획”, 2019. 3., 1~8면.

45개소 2,657명이 거주하고 있는 것을 고려하면(2017년 기준) 사실상 대부분 장애인들은 탈시설을 할 수 없게 된다는 결론이 도출된다. 따라서 장차연은 탈시설추진계획에 5년 300명이 아니라 1년 300명의 탈시설 추진과 5년 내 1,500명을 목표로 10년 내 모든 장애인이 장애인거주시설이 아닌 지역사회에서 함께 살아갈 수 있도록 해야 한다고 촉구하였다. 또한 과거 인권 침해로 문제가 된 시설(프리웰, 인강원 산하시설 4개소)의 거주인에 대해 2020년까지 전원 탈시설을 지원해야 한다고도 주장하였다.⁹⁾

이러한 장애인 단체들의 비판에 따라 서울시는 관련 계획을 전면 수정하기로 결정하였다. 먼저 탈시설과 관련하여 탈시설 지원 대상자를 5년간 300명에서 800명으로 확대하고, 프리웰과 인강원 등에 거주하는 236명 전원에 대하여 2020년까지 탈시설을 지원하는 것에 합의하였다. 또한, 서울시는 탈시설 이후 지역사회에서 안정적인 생활을 할 수 있도록 2년 동안 활동 지원, 주거서비스 등 최대 24시간 지원체계를 구축하기로 하였다. 둘째로 중증장애인 노동권 보장과 관련해서도 서울형 중증장애인 공공일자리에 시간제(주 20시간), 복지일자리(16시간) 형태로 2020년에 200명을 지원하기로 합의하였다.¹⁰⁾

서울시 2기 장애인 인권증진 기본계획에서 제시하고 있는 정책들은 장애인의 노동권, 이동권, 주거권 강화를 위해 필요한 정책들이며 반드시 이행되어야 할 정책들이라고 본다. 다만 탈시설 정책 등에서 약간 미흡한 부분이 있었으나 신속하게 장차연 측과 합의하여 더 나은 정책으로 수정한 것은 높이 평가할 만한 부분이다. 앞으로 서울시에서 만든 좋은 계획들이 100% 이행되어 다른 지방자치단체에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있기를 기대한다.

라. 국가인권위원회, 정부에 탈시설 정책 권고

국가인권위 상임위원회가 국무총리에게 장애인이 거주시설이 아닌 지역사회에서 자립하여 살 수 있도록 범정부·민간이 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’을 구성하고, 탈시설 정책

9) 웰페어뉴스, “서울시 ‘제2기 장애인 인권증진 기본계획’, 8,907억 원 투입”, 2019. 4. 19.
(<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=68724>, 2019. 11. 7. 방문)

10) 비마이너, “‘탈시설 계획 전면 수정하라’ 서울시 농성, 20일만에 결실 맺고 종료”, 2019. 5. 1.
(<http://beminor.com/detail.php?number=13378&thread=04r04>, 2019. 11. 7. 방문)

방향과 목표, 추진일정 및 예산 등을 포함한 ‘장애인 탈시설 로드맵’을 마련하라는 정책을 권고하였다.

유엔 장애인권리협약 제19조(자립적 생활 및 지역사회에의 동참)는 모든 장애인이 지역사회로부터 소외되거나 격리되지 않고 다른 사람과 동등하게 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가지고 이를 위해 협약 당사국은 장애인이 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며 특정한 주거 형태를 취하도록 강요받지 않고, 활동 보조를 포함해 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다. 그리고 유엔 장애인권리위원회에서는 2014년 10월 3일 대한민국 국가보고서에 대한 최종 견해에서 정부에게 ‘효과적인 탈시설 전략을 개발할 것’을 권고한 바 있다.

국가인권위 결정문에 따르면 스웨덴은 모든 장애인 수용 특수병원 및 요양시설 폐쇄를 결정하고 지역사회 기반 서비스로 전환하였고, 뉴질랜드는 공동생활가정이 급증하면서 거주시설 이용인이 감소함에 따라 거주시설을 폐쇄하였다. 미국은 장애인 차별소송에 의한 사법부의 판결이 탈시설을 가속하여 연방정부 및 주정부가 사법부 판결을 적극적으로 이행하면서 탈시설을 추진하고 있다. 탈시설이 완료된 국가에서는 장애인이 살던 집에서 계속 거주할 수 있도록 지원하는 정책이 강조되고 있으며 지역사회 활동에 참여하는 기회를 확대하는 것 등이 커뮤니티 케어의 핵심 내용으로 추진되고 있다.

우리나라의 경우 2017년 기준 대략 44,700명의 장애인이 거주시설을 이용하는 것으로 추산되며 이는 전체 등록장애인의 1.78%를 차지하는 수준이다. 국가인권위가 2017년에 실시한 ‘중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사’ 결과에 따르면 장애인 거주시설에 비자발적으로 입소한 비율은 67%에 달하고 입소 기간이 10년 이상인 경우가 58%였다. 장애인거주시설 생활인의 42.6%는 시설에서 나가 살고 싶다고 응답하기도 하였으나 25.9%의 응답자는 퇴소가 불가능할 것이라고 인식하는 등 퇴소에 대해 부정적으로 생각하는 장애인들이 많았다.

이와 같이 거주시설의 장애인이 본인의 의사에 반해 가족과 지역사회에서 분리되고 분리된 이후 10~20년 심지어 사망 전까지 살게 되는 사실에 대해서, 국가인권위는 그 자체

로 헌법 제10조 인간의 존엄과 행복추구권에 전제된 ‘자기결정권’과 제14조 ‘거주·이전의 자유’를 침해하는 것이라고 보고 있다. 또한 거주시설은 획일적 관리와 통제가 행해지므로 ‘자기결정권’과 헌법 제10조 ‘사생활의 비밀과 자유’가 보장되기 어렵다고도 보았다.

또한, 국가인권위는 현재 지방자치단체의 탈시설 추진 과정에서 ‘탈시설’ 용어와 개념이 불명확하고 공동생활가정 및 시설 소규모화가 탈시설 범주에 포함되는지 등에 대한 이견으로 갈등과 정책혼란이 가중되고 있으며, 중앙정부 차원의 탈시설 관련 계획안과 법안이 발표되었으나 현재 아직까지 구체적인 논의가 있거나 추진계획이 확정되지 않은 상태라고 하며 조속한 시일 내에 국가 차원의 장애인 탈시설 정책의 수립 및 이행이 필요하다는 의견을 내놓았다.

그리고 그를 위해서는 범정부·민간이 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’ 구성이 필요하며, 국가 차원의 ‘장애인 탈시설 로드맵’이 수립되어야 한다고 밝혔다. 특히 ‘장애인 탈시설 로드맵’에는 국가 차원의 탈시설 정책 방향과 목표, 추진일정 및 예산, 장애인복지법 등 관계 법령에 탈시설 및 자립생활권리의 절차보장, 탈시설 전담기구 및 전담부서 설치, 지역사회 전환 주택 및 지역사회복지서비스 확대, 신규 거주시설 설치 제한 및 장애인복지법 등의 관계 법령 정비, 거주시설 변환 및 전문인력 훈련 계획, 지방자치단체 탈시설 계획수립의 원칙과 지침 마련, 지역사회 기반의 다양한 주거서비스 도입, 탈시설 정책 모니터링 체계 구축, 장애인 탈시설 로드맵 공표 및 사회적 인식과 이해증진 방안, 미성년 장애인 및 다른 유형의 시설거주 장애인 탈시설 추진을 그 내용으로 포함할 것을 제안하였다.¹¹⁾

국가인권위에서 지적한 대로 현재 우리나라의 장애인거주시설은 지역사회와 장애인을 분리하고 있으며 그 특성상 장애인의 인권을 침해할 수밖에 없다. 따라서 탈시설은 국가 차원에서 정책적으로 조속히 시행되어야 할 것이다. 그런 의미에서 이번 국가인권위의 권고는 매우 타당하고 적절하다. 국무총리는 이러한 권고를 받아들여 범정부·민간이 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’을 꾸리고 ‘장애인 탈시설 로드맵’을 수립하여 모든 장애인이 지역사회에서 함께 살아갈 수 있도록 조속히 장애인의 탈시설을 이끌어내야 할 것이다.

11) 국가인권위원회 상임위원회, 장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책 권고, 2019. 8. 22.

3. 2019년에 제정·개정된 주요 장애인 관련 법령

가. 본인 동의 없이 정신병원 퇴원 사실 알리는 정신건강복지법 개정

정신질환자 당사자 동의 없이도 퇴원 사실을 정신건강복지센터장에게 통보할 수 있도록 하고 외래치료명령 제도를 강화한 정신건강복지법 일부 개정안이 2019년 4월 5일 국회를 통과했다. 개정안은 (1) 자·타해 행동으로 입원한 사람 퇴원 시 본인 동의 없이 퇴원 사실을 정신건강복지센터장에게 통보, (2) 치료 중단 환자 발견 시 시군구청장이 외래치료 지원 및 기간 연장 등의 내용을 담고 있다. 이 법안에서 특히 쟁점이 된 부분은 본인 동의 없이 정신병원 퇴원 사실을 정신건강복지센터장에게 알릴 수 있도록 한 부분이다.

현행 정신건강복지법 제52조는 정신의료기관 등의 장이 환자의 퇴원을 정신건강복지센터의 장 또는 보건소의 장에게 통보할 때 반드시 당사자나 보호자의 동의를 받도록 하고 있다. 그러나 이번에 통과된 개정안은 ‘자신 또는 다른 사람의 생명이나 신체에 해를 끼치는 행위로 입원한 사람이 퇴원할 때 정신건강의학과 전문의의 의견이 있을 경우에는 당사자와 보호자에게 고지한 후 통보할 수 있도록’ 했다. 또한 ‘본인 또는 보호자가 퇴원 사실 통보를 거부하는 경우 통보할 수 없다’는 내용이 있으나, ‘정신건강심사위원회의 심사를 거친 경우’에는 거부 의사 표시가 있어도 통보가 가능하도록 하고 있다.

이렇게 개정하는 이유는 “정신질환은 조기 진단 및 꾸준한 치료가 이루어진다면 자·타해 위험성이 낮은 질병이나, 환자나 보호자가 병에 대한 인식이 부족하여 치료가 지속되지 못하는 경우가 많고 이에 따라 치료를 중단한 조현병 환자 등 정신질환자에 의한 범죄가 최근 지속적으로 발생하고 있으므로 개정을 통해 정신질환자가 지역사회와의 연계를 통한 지속적인 치료를 받을 수 있도록 하고 이들을 보다 체계적으로 관리·지원하려는 것”이다.¹²⁾

이 법안에 대하여 국가인권위는 “환자의 퇴원 사실을 동의 없이 공유하는 것은 개인정보 자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 있으며, 이는 국제적 기준과 국내법

12) 보건복지위원장, “정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)”, 의안번호 19594, 2019. 4.

기준에서도 인정하기 어려운 정신질환을 이유로 한 차별행위”라는 의견을 국회에 표명한 바 있다.¹³⁾ 국회 보건복지위원회에서도 유사한 취지로 “본 개정안은 퇴원자의 의사에 반하여 퇴원자 개인정보를 관계 기관 간 전송·관리할 수 있게 하여 ‘정보주체의 개인정보자기결정권’을 직접적으로 제한하고 있으므로, 헌법 제37조 제2항의 비례 원칙에 따라 퇴원 정신질환자를 지속적으로 관리함으로써 얻게 되는 자타해 위험의 감소라는 공익이 개정안으로 침해받는 퇴원자의 개인정보자기결정권 보다 더 큰 경우에만 허용된다고 엄격하게 판단하여야 한다”는 의견을 내놓기도 하였다.¹⁴⁾

그러나 개정안은 결국 사실상 동의 없는 퇴원 사실 공유를 가능하게 하는 내용으로 통과되었다. 국가인권위에서 지적했던 것처럼 본인의 동의 없이 퇴원 사실 공유를 가능하게 한 이번 법안은 정신장애인의 개인정보자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유를 증대하게 침해하는 내용을 담고 있으므로 헌법에 위반될 소지가 있을 것으로 보이며, 향후 관련 제도 운용으로 인하여 피해를 겪는 정신 장애인이 발생할 수 있다는 점에서 우려를 표하는 바이다.

나. 장애인 복지법 개정

시·청각장애인에게 필요한 서비스를 제공하도록 하고, 장애인인식개선교육 사후관리를 강화하며, 사법경찰관리가 직무수행 과정에서 장애인 학대 정황을 발견한 경우 장애인권의 옹호기관에 통보하도록 하는 등의 개정 내용이 담긴 장애인복지법이 2019년 10월 31일 국회 본회의에서 통과되었다.

개정안에서는 먼저 국가와 지방자치단체가 시·청각장애인의 정보접근과 의사소통을 위해 의사소통 보조기구 개발·보급 및 의사소통 지원 전문인력 양성·파견을 위하여 노력하도록 하고, 시·청각장애인 대상 전담기관을 설치·운영하는 등 필요한 시책을 강구하도록 하였다(안 제22조 제5항 및 제35조 제2항).

13) 비마이너, “본인 동의없이 정신병원 퇴원 사실 알리는 정신건강복지법 개정안 국회 통과”, 2019. 4. 6. (<http://beminor.com/detail.php?number=13291&thread=04r03>, 2019. 9. 17. 방문)

14) 국회 보건복지위원회, “정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지운에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서”, 2019.3., 23면.

그리고 보건복지부 장관이 매년 장애인식개선 교육 실시 결과를 점검하고 그 결과를 공표하며 교육이 부실한 경우 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 등 장애인식개선 교육의 실효성 확보를 위한 방안과(안 제25조 제3항부터 제6항까지) 전문강사를 양성하고 교육프로그램을 개발·보급하는 등 장애인식개선 교육의 전문성을 제고하기 위한 방안을 규정하였다(안 제25조 제7항·제8항 및 제25조의2).

또한 사법경찰관리가 직무수행 과정에서 장애인 학대가 있었다고 의심할 만한 사유가 있는 경우 장애인권익옹호기관에 그 사실을 통보하도록 하고, 통보받은 장애인권익옹호기관은 피해 장애인 보호에 필요한 조치를 하도록 하였다(안 제59조의14 신설).¹⁵⁾

이번에 통과된 장애인복지법안은 시·청각장애인의 접근성을 강화하고, 형식적으로 이루어지는 부분이 있었던 장애인식교육의 실효성을 강화한다는 점에서 환영할 만하다. 특히 사법경찰관리가 직무수행 과정에서 장애인학대 의심 사건을 알게 된 경우 장애인권익옹호기관에 통보하도록 한 개정안의 경우 아동·노인 학대 관련해서 타법에 이미 유사한 규정이 있는데, 이러한 의무통보제도를 도입한 후 경찰에 의한 아동 및 노인 학대 의심사건의 통보 건수가 매년 증가하고 있다고 한다. 따라서 국회 보건복지위원회에서도 필요한 법 개정이라고 검토한 바 있다.¹⁶⁾ 피해장애인을 가해자로부터 신속하게 보호조치 할 수 있도록 하는 안이므로 적합한 안이라고 생각한다.

4. 2019년 장애인권 관련 주요 사례

가. 각급 법원 판례

(1) 지하철 역사 내 휠체어리프트 추락사고 관련 소송

2019년 6월 14일 신길역 휠체어리프트 추락사고 이후 제기된 차별구제청구소송(지하철

15) 보건복지위원장, “장애인복지법 일부개정법률안(대안)”, 의안번호 23144, 2019. 10.

16) 국회 보건복지위원회, “장애인복지법 일부개정법률안 검토보고(김승희 의원 대표발의)”, 의안번호 제 18383호, 4~5면.

역사 내 장애인용 승강기 설치 청구) 1심에서 원고의 청구가 전부 기각되었다.¹⁷⁾ 반면 2019년 10월 18일 유족들이 서울교통공사를 상대로 낸 손해배상청구소송에서는 원고가 일부 승소하였다.

신길역 휠체어리프트 추락 사고는 2018년도 대한변협 인권보고서에도 기재되었던 사건으로 신길역에서 한 휠체어 이용자가 휠체어리프트 호출버튼을 누르려다가 계단을 등지고 추락하여 중상을 입고 결국 사망한 사건이다.¹⁸⁾ 이 사건 이후로 원고들을 비롯한 휠체어 이용 장애인 5인은 서울교통공사를 상대로 지하철 역사 내 장애인용 승강기를 설치해달라는 내용의 차별구제청구의 소를 제기하였고, 2018년 1월 25일 피해자가 사망한 후 유족들은 다시는 그와 같은 사고가 재발하지 않기를 바라는 마음으로 2018년 3월 23일 손해배상청구의 소를 제기하였다.¹⁹⁾

차별구제청구소송을 먼저 살펴본다. 재판부는 교통사업자인 피고에게 장애인차별금지법 제4조 제3호, 제19조 및 동 시행령 제13조 제1항에 따라 장애인인 원고들이 편리하게 보행 및 이동을 할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공해야 할 의무가 있다고 하면서도, 관계 법령을 종합해볼 때 교통사업자 등은 정당한 편의 제공에 필요한 범위에서 교통약자법 시행령 별표2에 열거된 시설 중 유효·적절한 시설을 선택할 수 있는 것으로 해석되므로 원고들의 주장과 같이 장애인차별금지법만으로 피고가 반드시 특정 지점에 일정한 규격을 갖춘 승강기를 설치할 의무가 있거나 원고들에게 그 의무이행을 구할 사법상 권리가 있다고는 할 수 없다고 판단하였다.

또한 장애인차별금지법 제48조 제2항에 따라 피해자의 적극적 조치 명령 청구가 있는 경우 법원은 차별행위 존부를 심리한 뒤 특정 사항의 이행 명령이 유효·적절한 수단이 되는지 다른 대안을 선택할 여지는 없는지 등(비례원칙)에 따라 재량권을 행사하여 적극적 조치 명령 판결을 할 것인지 여부를 정하면 된다고 전제한 후, 피고가 휠체어 이용자인 원고들에게 한 편의 제공은 '장애인 아닌 사람과 동등하게 이용하여 안전하고 편리하게 보행

17) 서울남부지방법원 2019. 6. 14. 선고 2018가합105669 판결.

18) 대한변호사협회, 「2018년도 인권보고서」, 2019., 239~240면.

19) 에이블뉴스, “휠체어 리프트 추락사 장애인 恨 풀다”, 2019. 10. 18.(<http://abnews.kr/1NZe> 2019. 11. 10. 방문)

및 이동을 할 수 있도록 하는 데에 정당한 편의를 제공하는 정도'에는 이르지 못하였다고 봄이 타당하므로 장애인차별금지법이 금지하는 차별행위가 존재한다고 판단하였다.

그러나 피고와 서울특별시장이 1역 1동선 확보 원칙을 수립하고 원고들이 승강기 설치 를 구하는 역사를 포함하여 1역 1동선이 확보되지 아니한 각 역사에 승강기를 추가 설치 할 계획을 세우고 있다는 점을 근거로 하여 피고가 장애인에 대한 차별시정을 위하여 진지 한 노력을 다하고 있어 그 임의이행을 기대할 수 있다는 이유로 적극적 조치 이행을 명하 지 않았다.

본 판결은 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무조항에 대하여 지나치게 소극적으 로 해석한 점, 피고가 서울특별시와 함께 만든 1인 1동선에 따른 승강기 추가 설치 '계획' 이 미래에 충분히 이행될 것이라는 불확실한 예측에 근거하여 적극적 조치 이행 명령을 내 리지 않은 점에서 장애인 인권의 관점에서는 무척 아쉬움이 있는 판결이다. 항소심에서는 보다 장애인 인권을 증진 시킬 수 있는 방향으로 좀 더 전향적인 내용의 판결이 있기를 바 람다. 그래도 그나마 다행인 것은 이러한 아쉬운 소송 결과에도 불구하고 이 소송이 시작 된 후 예산상 이유로 장애인용 승강기 설치가 어렵다고 주장했던 서울교통공사가 5호선 광화문역, 신길역 등의 장애인용 승강기 설치를 추진하고 있다는 것이다.²⁰⁾

그 후 손해배상청구소송에서는 재판부가 고인의 부인에게 8,900만 원 중 4,552만 원, 3명의 자녀에게는 각각 5,100만 원 중 2,909만 원을 배상하라고 선고했다. 총 2억 5,000 만 원 청구 중 약 1억 3,000만 원 정도 배상이 인정된 것이다. 소송비용은 원고에서 5분 의 2를 부담하도록 했다. 리프트가 아닌 당사자의 잘못이라며 책임을 회피해왔던 서울교통 공사의 책임을 인정한 판결로 그 의미가 매우 크다고 본다.²¹⁾ 이러한 판결을 통해 더 이상 신길역 휠체어리프트 추락 사건과 같은 인명 피해가 발생하지 않도록 장애인용 승강기가 전 역사에 설치되길 바란다. 특히 차별구제청구 소송 과정에서 피고가 밝힌 1인 1 동선에 따른 승강기 추가 설치 계획이 최대한 조속히 이행되길 바란다.

20) 비마이너, “휠체어리프트 타려다가 사람이 죽었는데... 법원은 ‘장애인 차별 아니다’ 판결”, 2019. 6. 14. (<https://beminor.com/detail.php?number=13524>, 2019. 9. 16. 방문)

21) 에이블뉴스. 앞의 기사.

(2) 장애인의 시외 이동권 향소심 선고

2017년 대한변협 인권보고서에서 시외 및 광역버스 이용과 관련한 서울중앙지방법원(2014가합11791) 판결 내용과 현재 그 사건이 항소심 계속 중에 있다는 내용을 소개하였는데, 해당 사건의 항소심 판결이 2019년 1월 25일에 있었다.²²⁾ 재판부는 “운수 업체가 버스에 휠체어가 쉽게 오르내리도록 승강 설비를 도입해야 한다”고 하며 일부 승소 판결을 내렸다. 재판부는 장애인차별금지법과 교통약자법의 시행령 체제에 비추어 볼 때 기본적인 이동편의 제공방법으로서 휠체어 승강 설비를 제공하지 않는 것은 차별행위에 해당한다고 하였다.

다만 저상버스의 도입 요구에 대해서는 최근 교통약자법 시행령이 입법 예고된 상황인 점 등을 비추어 받아들이지 않았으며, 차별행위로 인한 손해배상 책임에 대해서는 피고들의 고의나 과실을 인정하기 어렵다는 이유로 받아들이지 않았다. 또한, 국가와 지방자치단체에 대한 청구의 경우 지방자치단체가 교통약자 이동편의 증진 계획 등에서 구체적 도입 시기나 범위 등을 확정하지 않았다는 이유로 교통약자법이나 장애인차별금지법을 위반하였다고 보기는 어렵다고 판단하였다.

이 판결의 경우 국가와 지방자치단체의 의무를 인정하지 않았다는 점에서 장애계에 많은 아쉬움을 남겼다. 만일 국가와 지방자치단체의 의무를 인정했다면 사업자들도 더 적극적으로 장애인들의 시외 이동권을 보장하려고 노력하게 되었을 것이기 때문이다. 현재 이 사건은 대법원(2019다217421)에서 계속 진행되고 있다.²³⁾

판결은 아쉬움을 남겼지만, 2019년 10월 28일 휠체어를 탄 채 탑승할 수 있는 고속버스가 운행을 시작하여 장애계의 큰 환영을 받았다. 교통약자 이동편의증진법이 시행된 지 13년 만의 일이다. 각 버스에 휠체어 2대까지 탑승이 가능하며, 서울에서 부산, 전주, 당진, 강릉 등 모두 4개 노선에 총 10대의 버스가 3개월간 시범 운행된다. 버스의 수는 이용할 장애인 수에 비해 턱없이 부족한 수준이기는 하지만 향후 지속적으로 증가되어 모든 버

22) 서울고등법원 2019. 1. 25. 선고 2015나2041792 판결.

23) 연합뉴스, “고법 ‘운수업체, 버스에 휠체어 승강 설비 설치해야(종합)”, 2019. 1. 25.(<https://m.yna.co.kr/view/AKR20190125100751004?section=society/index>, 2019. 9. 16. 방문)

스에 휠체어 탑승이 가능해지는 날이 오길 바란다.²⁴⁾

(3) 염전노예사건 국가배상청구 소송 대법원에서 승소 확정

2019년 4월 5일 이른바 ‘염전노예사건’ 피해자들이 국가배상청구 소송에서 최종 승소하였다. 대법원은 대한민국과 완도군이 염전노예사건에서의 책임을 인정할 수 없다며 제기한 상고에 대하여 ‘심리불속행 기각’ 결정을 내렸다. 이번 결정에 따라 대한민국과 완도군은 피해자들에게 2,000만 원에서 3,000만 원까지의 손해배상금을 지급해야 한다.

이번 소송은 2015년 신안군, 완도군 일대 염전에서 수 십여 년간 폭언과 폭행에 노출된 채 임금도 받지 못하고 일해 온 지적장애인 8명이 대한민국과 신안군, 완도군을 상대로 각 3,000만 원의 국가배상을 청구하면서 시작되었다. 그러나 1심에서는 경찰이 피해자를 염전 주인에게 수차례 돌려보낸 사건에서만 원고가 승소했고, 나머지 7명은 증거가 불충분하다는 이유로 국가배상책임이 인정되지 않았다.

패소한 7명 중 3명은 항소하였고 서울고등법원은 이들 모두에 대해 국가의 책임을 인정했다. 항소심 재판부는 완도경찰서 경찰공무원과 광주지방고용노동청 목포지청 근로감독관, 대한민국 소속 담당공무원, 완도군의 사회복지 담당 공무원 등이 피해자들이 신속한 구호가 필요한 상황임을 인식하였는데도 필요한 조치를 하지 않은 것은 법령을 위반하여 국민에 대한 보호 의무를 저버린 것이라고 보았다. 따라서 이들의 행위는 불법행위를 구성하며 피고 대한민국과 완도군이 원고에 대한 불법행위로 인한 위자료 지급 책임을 부담한다고 판단하였다.²⁵⁾

그러나 정부와 완도군이 이 판결에 불복하여 대법원에 상고장을 제출해 염전노예장애인 사건 재발방지를 위한 공동대책위원회(이하 ‘염전공대위’)의 강한 비판을 받았다. 염전공대위는 국가와 지자체가 염전노예사건 피해자들의 수십 년 고통을 외면했다고 하며 국가 및

24) 장애인 단체들은 앞으로 5년 안에 휠체어 탑승 가능 고속버스를 50%까지 늘리고, 일반 시외버스, 마을버스의 저상버스 비율도 현재의 23%에서 대폭 늘려줄 것을 촉구하기도 하였다. KBS, “휠체어 탑승’ 고속버스 오늘부터 운행...“이동 권리 더 보장을””, 2019. 10. 28.

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4311775&ref=A> 2019. 11. 10. 방문)

25) 서울고등법원 2018. 11. 23. 선고 2017나2061141 판결.

지자체가 책임 있는 자세로 항소심 판결을 수용하고 상고를 즉각 철회할 것을 강력히 촉구하였다.²⁶⁾ 그러나 대한민국과 완도군은 끝내 철회하지 않았고, 결국 심리불속행 기각 결정을 받게 되었다.

‘염전노예사건’과 같은 장애인 착취 사건은 중대한 인권침해에 해당한다. 따라서 국민의 인권을 보호해야 하는 국가와 지방자치단체에서는 그러한 사건이 발생하지 않도록 철저히 감독해야 할 책임이 있다. 그러한 차원에서 국가와 지방자치단체의 공무원들의 부작위에 대해 손해배상책임을 인정한 항소심 판결을 확정된 이번 대법원 판결은 장애인권 증진에 기여하는 타당한 판결이라 할 것이다.

(4) 장애인 생명보험 가입 거절은 장애인 차별

2019년 5월 3일 장애인이라는 이유로 생명보험 가입을 거절한 보험사에 대하여 정당한 사유 없이 장애인을 차별한 것이므로 원고가 입은 고통에 상응하는 위자료 300만 원을 지급하라는 판결이 나왔다²⁷⁾.

원고는 선천성 뇌성마비로 인한 지체장애인으로 안정적으로 직장에 다니며 가족들을 부양하고 있었다. 원고가 생명보험에 가입하기 위해 피고 보험사 측과 상담하던 중 유선으로 자신이 뇌성마비 장애가 있음을 고지하자 피고 측에서는 보험의 가입기준에 부합하지 않는다는 이유를 들어 원고의 청약을 인수거절 하였다. 원고가 이의를 제기하자 피고 보험사는 원고를 대상으로 인지기능검사 및 소변검사 등의 건강검진을 실시하였는데 건강상 별 다른 특이사항이 발견되지 않았다. 그럼에도 피고는 원고가 타인의 도움 없이는 일상 생활을 영위할 수 없을 정도의 고도 장애 발생자로서 미발생자보다 사망률이 18배가 높다는 통계가 있다는 점 등을 들며 청약을 거절하였다.

이에 대하여 재판부는 장애를 주된 사유로 삼아 원고에 대한 금융상품의 제공을 제한한 행위로서 특별한 사정이 없는 한 장애인차별금지법 제4조, 제17조를 위반한 차별행위라고

26) 비마이너, “정부, ‘염전노예사건 국가 책임 있다’는 판결에 불복해 결국 상고장 제출”, 2018. 12. 14. (<http://beminor.com/detail.php?number=12891&thread=04r01>, 2019. 11. 10. 방문)

27) 서울중앙지방법원 2019. 5. 3. 선고 2017나77468 판결.

보았다. 또한, 해당 차별행위는 정당한 사유가 없다고 보았는데 그 이유는 피고가 제시한 증증장애인의 높은 사망률에 대한 통계 등은 진정성립을 인정할 만한 자료가 없거나 정확히 이 사건 원고의 사례에 적용시킬 수 없거나, 검증되지 않은 통계자료에 해당하여 정당한 사유를 인정할 만한 증거로 채택하기 어렵다는 점, 실제로 원고는 장애로 인하여 파생되는 질환에 노출되어 있다는 점이 발견되지 않았을 뿐만 아니라 다른 건강지표상 특이사항이 드러나지 않았음에도 원고의 장애등급만을 기준으로 하여 원고가 전적으로 타인의 도움 없이는 일상생활을 영위할 수 없는 사람인 것처럼 판정한 것은 합리적인 의학적·과학적 자료에 근거하였다고 볼 수 없다는 점이었다.

이번 판결의 의의는 장애인이라는 이유로 보험 청약을 거절하는 것은 장애인차별금지법상 장애인 차별에 해당한다는 점, 장애인에 대한 개별적인 구체적인 판단과 검증된 의학·통계적 근거 없이 단지 장애인이라는 이유만으로 거절하는 것은 차별의 정당한 사유가 될 수 없다는 점을 확인한 것에 있다.

실제로 국가인권위원회가 보험회사들에게 제시한 ‘장애인 보험차별 개선을 위한 가이드라인’에 의하면 보험회사는 청약 거절의 정당한 사유에 대한 합리적 근거로서 법률의 규정, 의학·과학적 근거, 검증된 통계자료, 재보험사의 인수기준, 전문가의 의견 등 합리적 위험 판단에 근거한 자료를 내세울 수 있도록 하고 있는데 이 부분을 명확히 한 것이다.

이번 판결을 통해 보험사들이 장애인이면 일단 청약을 무조건 거절하고 있는 현재의 관행을 철회하기를 바라며, 장애인들이 앞으로는 단지 장애인이라는 이유만으로 보험 가입에 있어 부당한 차별을 겪지 않게 되기를 기대해본다.

(5) 지적장애인 현금인출 때 후견인을 동행하게 하는 등의 우체국 규정은 차별

30일 합산 100만 원 미만 거래의 경우(이하 ‘100만 원 미만 거래’) 한정후견인의 동의는 필요 없으나 통장 및 인감 등을 지참한 후 은행 창구를 통해 직접 거래를 해야 하고, 30일 합산 100만 원 이상 300만 원 미만 거래의 경우(이하 ‘100만 원 이상 거래’) 한정후견인으로부터 동의서를 받더라도 단독으로 거래할 수 없고 한정후견인과 동행을 한 후 은행 창구를 통해 거래하여야 하는 우체국 내부지침(이하 ‘이 사건 예금거래 조치’)에 대하여

장애인 차별이라는 판결이 나왔다.²⁸⁾

원고들은 한국정신재활시설협회의 한정후견을 받고있는 정신지체장애인들로 2018년 1월 15일 대전지방법원 논산지원에서 한정후견개시 심판을 받았는데, 예금 계좌에서 해당 인출일 이전부터 30일 합산한 금액이 100만 원 이상인 금전의 이체인출을 하게 될 경우 피한정후견인이 한정후견인의 동의를 받아야 하는 행위로, 위 30일 합산 300만 원 이상 금전의 이체인출의 경우 법원의 허가를 받아야 하는 행위로 정하였다. 그런데 우체국은 위와 같이 이 사건 예금거래 조치를 통해 원고들의 거래를 더욱 제한하고 있었던 것이었다.

이에 원고들은 100만 원 미만 거래는 한정후견인의 동의가 필요 없으므로 직접 현금자동지급기 등을 통해 거래할 수 있도록 하여야 하고, 100만 원 이상 거래는 한정후견인의 동의서만으로도 단독으로 거래할 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 이에 반한 이 사건 예금거래조치는 한정후견심판을 통해 제한된 범위를 초과하여 정당한 이유 없이 원고들의 권리를 제한하는 것이므로 장애인차별금지법 제17조 및 같은 법 제37조 위반으로 차별행위에 해당한다고 주장하였다. 그리고 장애인차별금지법 제48조 제2항에 따라 이 사건 예금거래 조치 중 100만 원 이상 거래의 차별행위 중지, 적극적인 조치 및 간접강제를 구하였다.

피고는 이 사건 예금거래조치는 장애뿐만 아니라 질병, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 부족한 모든 사람에게 동일하게 적용되는 절차이고, 다른 금융기관도 마찬가지로 한정후견인과 동행하도록 안내하고 있으므로 장애인 차별행위가 아니라고 주장하며, 차별행위에 해당한다 하더라도 피한정후견인의 금융거래 안전을 보호하기 위한 정당한 사유로 불가피하게 이 사건 예금거래 조치를 시행하고 있다고 주장하였다.

이에 대해 재판부는 피한정후견인은 원칙적으로 종국적·확정적으로 유효하게 법률행위를 할 수 있는 행위능력자로서 가정법원이 한정후견인의 동의를 받아야 할 행위의 범위를 정함에 따라 행위능력을 제한함은 엄격히 해석되어야 할 것이라고 하며, 100만 원 미만 거래에서 현금자동지급기 등에 의한 거래를 제한하는 것은 장애를 사유로 장애인을 불리

28) 서울중앙지방법원 2019. 8. 28. 선고 2018가합586347 판결.

하게 대하는 경우에 해당한다고 보았다. 또한 100만 원 이상 거래의 경우 원고들은 원칙적 행위능력자로서 행위능력을 제한하는데 있어서는 엄격히 해석하여야 하는바 ‘동의’와 ‘동행’은 엄연히 구별되는 것이고 한정후견인의 동행까지 반드시 요구하는 것은 한정후견심판을 통해 제한된 원고들의 행위능력 범위를 초과하여 제한한 것이며, 우체국 외 다른 금융기관은 100만 원 이상 거래에서 한정후견인의 동의서를 요구할 뿐 한정후견인의 동행을 무조건 요구하지 않고 있다는 점에서 장애인차별금지법에서 금지하고 있는 차별행위에 해당한다고 판단하였다. 또한 피한정후견인들의 행위를 덜 제한하면서도 거래 안전을 보완할 수 있는 대안들이 있다는 점 등을 들어 정당한 사유도 인정하지 않았다.

이러한 판단에 따라 재판부는 100만 원 이상의 거래의 경우 ‘동의서’ 제시에 의한 방법을 사용하지 못하게 하고 한정후견인과 동행을 요구하는 행위를 중지하도록 하고, 100만 원 미만의 거래의 경우 현금자동지급기, 현금자동입출금기 및 체크카드 거래가 가능한 기술적, 시스템적 장치를 마련하도록 하였으며 피고가 이행기간 내에 위 사항을 이행하지 않을 때에는 이행하지 않은 행위별로 1일 10만 원을 지급하도록 하였다. 또한, 피고가 원고들에게 위자료로 각 50만 원을 지급하도록 하였다.

이 판결은 피한정후견인들이 원칙적으로 종국적·확정적으로 유효하게 법률행위를 할 수 있는 행위능력자라는 점을 명확히 하였고, 한정후견심판을 통해 제한된 피한정후견인의 행위능력 범위를 초과하여 제한하는 것에 대하여 장애인 차별이라고 판단한 것으로 매우 타당한 판결인 것으로 보인다. 또한, 법원에서 잘 받아들여지지 않고 있는 장애인차별금지법 제48조 제2항에 따른 적극적 조치 명령 판결이 내려진 판결이라는 점에서도 그 의미가 깊다고 할 수 있다.

나. 헌법재판

(1) 장애인 착취사건에 민법상 소멸시효 적용에 대한 헌법소원 청구

장애우권익문제연구소(이하 ‘연구소’)는 10년이 넘는 지적장애인 노동착취 사건에 소멸시효 규정을 그대로 적용하여 제대로 손해배상을 받지 못하게 하는 것은 위헌이라며 헌법소원을 청구하였다.

2017년 충남의 한과 제조 공장에서 지적장애 2급 모자가 15년간 노동착취를 당한 후 밀린 임금을 돌려받기 위해 가해자를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였으나 민법상 소멸시효 기간이 도과하여 청구 금액 7억 4,400여만 원 가운데 2억 9,400여만 원만 인정하는 판결을 받은 일이 있었다. 이번 헌법소원은 바로 이 사건을 계기로 하여 제기된 것이다.

연구소는 민법상 소멸시효 10년 규정을 장애인복지법상 학대 사건에 적용하는 것은 위헌이라며 위헌법률심판 제청을 하였으나 2019년 3월 각하되었다. 이에 연구소는 이러한 헌법재판소의 결정을 받아들일 수 없다며 위헌법률심사형 헌법소원을 제기하였다. 연구소는 본 청구를 통해 소멸시효제도는 피해자뿐 아니라 가해자도 보호하는 것이 타당하다는 취지에서 피해자의 권리를 제한하는 예외적인 제도인데 장애인학대사건에까지 이러한 예외적인 제도를 적용해 피해 장애인의 권리를 제한하고 가해자의 권리를 보호하는 것이 타당한 것인지 묻고 싶다는 의견을 밝혔다.

또한, 연구소는 장애인 학대사건은 피해 장애인이 고용주에게 어떤 권리를 행사할 수 있는지 등을 전혀 모르는 상태에서 오랜 세월을 보낼 수밖에 없는 특수성을 가지고 있는데 이러한 장애인 노동착취 사건에서 근로기준법상 소멸시효 규정이 적용될 경우에는 3년, 민법상 소멸시효 규정이 적용될 경우에는 10년분의 임금 상당 금액만 인정 되어 피해 장애인의 권리구제가 제한되고 있다는 점도 지적했다.²⁹⁾

실제로 장기간 착취를 당해온 많은 장애인들이 위와 같은 소멸시효 조항 적용으로 인해 제대로 된 권리 구제를 받지 못하고 있는 실정이다. 오히려 장기간 착취한 가해자일수록 경제적으로 더 많은 이득을 얻게 되는 아이러니한 일들이 벌어지고 있다. 연구소에서 주장 하듯 장애인 착취 사건은 한 사람의 인생을 누군가의 경제적 이득을 위해 노예로 전락시키는 ‘중대한 인권침해사건’이므로 이러한 사건은 예외를 두어 소멸시효의 기산점과 기간을 달리 적용해야 할 것으로 보인다. 헌법재판소가 부디 인권 중심적 결정을 내려주길 바란다.

29) 비마이너, “학대 기간 오래될수록 권리 구제 못 받는다? 장애계 ‘소멸시효’ 헌법소원 청구”, 2019. 4. 19.(<http://beminor.com/detail.php?number=13344&thread=04r07>, 2019. 9. 16. 방문)

(2) 피성년후견인 공무원 당연퇴직 조항 위헌법률심판 제청

25년 간 성실하게 근무했지만 성년후견이 개시되었다는 이유만으로 당연퇴직을 당한 국가공무원의 유가족이 임금 등 청구소송과 함께 국가공무원법 제69조 제1호에 관한 위헌법률심판제청을 신청하였다.

지금은 고인이 된 해당 공무원은 25년간 공무원으로 재직하던 중 2015년 11월 쓰러져 의식을 회복하지 못하였다. 그러던 중 그의 아내가 남편 명의 재산으로 병원비를 부담하기 위하여 2016년 12월 성년후견을 신청하였는데, 그 후 아내가 남편의 명예퇴직 신청을 하자 검찰청과 법무부가 성년후견이 개시되었다는 사실을 발견하여 공무원이 피성년후견인이 된 경우 당연퇴직이 되는 국가공무원법 제69조 제1호를 근거로 하여 당연퇴직을 통보했다. 이로 인해 위 공무원은 질병휴직기간(2016년 12월부터 2018년 4월까지)에 지급받은 보험금과 급여 등을 전액 반환해야 했다. 이에 당사자 생전에 공무원의 지위를 확인해 달라는 소송을 제기하였으나, 그 직후 해당 공무원이 고인이 되면서 유가족의 뜻에 따라 국가공무원법 제69조 제1호에 대해 다투게 되었다.³⁰⁾

청구인은 공무원이 피성년후견인 또는 피한정후견인이 되는 경우 당연퇴직이 되는 규정은 공무원 신분을 부당하게 박탈하지 않을 헌법상 권리인 공무담임권을 침해하며, 유사한 질병과 장애를 가진 경우 피성년후견인이 된 사람만 부당하게 차별하는 것으로서 평등원칙에 위배된다고 주장하였다.

또한, 이러한 침익적인 규정을 두고 있으면서도 당연퇴직이 되는 과정에서 국가로부터 통지를 받는다거나 의견을 피력할 절차 등을 보장받지 못한다는 점, 피후견인의 권리를 보장하고 사회의 일원으로 조화롭게 살 수 있도록 하기 위해 만들어진 성년후견제도의 취지에 반한다는 점, 이러한 규정은 전세계 어디에서도 찾아볼 수 없으며 유일하게 일본이 유사한 규정을 두고 있던 중 최근 해당 조항을 삭제하는 법안을 통과시킨 점³¹⁾을 추가적으로

30) 사단법인 두루, “피성년후견인 당연퇴직 조항 위헌법률심판 제청신청 기자회견”, 2019. 8. 1.(사단법인 두루 홈페이지 doroo.org > 장애인권);

31) 함께걸음, “일본, 성년후견 결격조항 일괄 폐지”, 2019. 10. 11.(<http://www.cowalknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16654>, 2019. 11. 11. 방문)

로 지적하였다.

현행 성년후견제도는 피성년후견인의 의사결정권을 심각하게 제한한다는 점에서 지속적으로 비판 받고 있다. 이렇게 성년후견제도의 문제점이 계속 화두가 되고있는 상황에서 피성년후견인에 대하여 공무원 지위를 박탈하는 조항과 그에 따른 급여 등 환수 조치는 성년후견제도의 문제점을 더 여실히 보여주었다. 한정치산·금치산 제도가 인권을 침해한다는 비판을 받고 성년후견제도로 변경되었는데 공무원 등 직업 결격 사유에 한정치산·금치산으로 되어있던 것을 단순히 피성년후견인으로 대체하는 등 사실상 여전히 인권을 침해하고 있는 양태를 보이는 것이다.³²⁾

따라서 이번 소송을 통해 이 사건 조항이 헌법에 위반된다는 점이 확인되어 유사하게 구제도(금치산·한정치산)의 문제점을 그대로 답습하고 있는 조항들에 대해 전체적인 개정이 이루어지기를 바란다. 그리고 그와 함께 성년후견제도가 인권침해적인 제도가 되지 않도록 하는 방향의 제도개선이 함께 병행되기를 희망한다.

다. 국가인권위원회 결정 및 권고

(1) 유엔 장애인권리협약 국가보고서안 수정 보완 권고

국가인권위는 유엔(UN) 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 국가보고서 심의와 관련하여, 정부(총괄부처 보건복지부)의 제2·3차 보고서(안)에 대해 수정·보완이 필요하다는 의견을 표명했다.

장애인권리협약은 장애인의 전 생활영역에서의 권익보장에 관한 내용을 규정하는 국제협약으로, 전문과 본문 50개 조항 및 선택의정서로 구성되어 있다. 우리나라는 2006년 12월 13일 협약을 채택하였으나 협약의 절차법적 효력을 확보하기 위한 조치인 선택의정서³³⁾는 가입하지 않았다.

32) 비마이너, “25년간 공무원 생활했는데, ‘피성년후견인이라고 나라에서 버림받아’... 소송 제기”, 2019. 8. 1. (<http://beminor.com/detail.php?number=13694&thread=04r01>, 2019. 11. 10. 방문)

33) 선택의정서는 총 18개조로 구성되어 있고, 개인통보제도(개인이 장애인권리협약에 의해 인정된 권리와 기본적 자유를 국가에 의해 침해당했을 때, 국내에서 가능한 모든 구제절차를 이용하고도 권리

대한민국 정부는 2020년 예정된 유엔 장애인권리위원회 2차 심의에서 1차 권고사항 이행 여부 등을 평가받게 되며, 정부는 심의를 위해 2019년 3월 유엔 장애인권리위원회에 2011년부터 2018년까지 8년간 한국 내 장애인 인권상황을 담은 국가보고서를 제출해야 한다. 이에 국가인권위원회는 유엔 장애인권리위원회 심의와 권고 이행에 우리나라 정부가 충실히 임하도록 하기 위해 국가보고서(안)에 대한 의견표명을 결정했다.³⁴⁾

국가인권위는 정부보고서에 대하여 아직 구체화되지 않은 계획을 서술한 부분의 세부 내용 보완 또는 삭제, 이행 상황을 구체적으로 알 수 있는 통계자료 추가, 장애인에 대한 부적절한 표현 등의 수정·보완, 예산 상세 내역 첨부가 필요하다는 총평을 하였다.

그리고 협약 조항별로는 선택의정서 비준을 위한 확고한 의지 표명, 법원의 중지명령권 이행 통계 및 적극적 조치 방안 제시, 우생학적 이유로 장애여성 낙태를 허용하고 있는 모자보건법 제14조 폐지 검토, 성년후견제도 개선 방안 보완, 사법절차 이용방법 절차 안내 홍보 현황 제시, 정신 장애인이 비인간적인 각종 치료를 받지 않을 수 있도록 하는 보호조치 추가 검토, 정신장애인의 생명보험 가입을 제한하는 상법 제732조에 대한 개선방안 제시, 장애인 투표권의 질적 보장을 위한 계획 제시 등이 필요하다는 의견을 표명하였다.³⁵⁾ 이러한 국가인권위의 의견은 장애인권의 실질적 보장에 부합하는 의견들이므로 사료되며, 민간의 의견도 어느 정도 잘 수렴되어 있는 것으로 보인다.

유엔 CRPD 이행을 위한 NGO연대³⁶⁾에서는 제2·3차 병합 국가보고서에 대응하는 민

구제가 되지 않았을 경우 유엔 장애인권리위원회에 통보해 심리를 청구할 수 있는 제도)의 개요 및 절차, 장애인권리위원회의 조사권, 절차, 효과 등에 대해 규정하고 있다. 대한민국 정부는 장애인 차별에 대한 권리구제절차를 충분히 갖추고 있고, 국가인권위원회가 권리구제기구로서의 기능을 충실히 수행한다는 이유로 선택의정서 비준에 대해 모호한 입장을 취하고 있다. 국가인권위원회, 「유엔 장애인권리협약」 제2·3차 국가보고서(안)에 대한 의견표명 결정, 2019. 2. 25.

34) 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 유엔장애인권리협약 국가보고서(안)에 대한 의견 표명”, 2019. 3. 5.

35) 국가인권위원회, 「유엔 장애인권리협약」 제2·3차 국가보고서(안)에 대한 의견표명 결정, 2019. 2. 25.

36) 전국 27개 장애인단체로 구성된 연대체로 2017. 6. 15. 보고 전 질의목록 채택 및 민간보고서 제출을 위해 출범하였다. 연대단체는 ‘장애물없는생활환경시민연대, 장애우권익문제연구소, 장애인사회연구소, 장애인인권센터, 정신장애인권연대, 한국근육장애인협회, 한국농아인협회, 한국산재장애인협회, 한국시각장애인연합회, 한국신장장애인협회, 한국여성장애인연합, 한국자폐인사랑협회, 한국장애인단체총연맹, 한국장애인단체총연합회, 한국장애인복지관협회, 한국장애인부모회, 한국장애인

간보고서를 2017년부터 준비하여 작성해오고 있으며, 해당 국가보고서에 대하여 구체적인 이행사항을 제시하는 것이 아니라 불분명한 통계수치나 사업 결과를 제시하여 제대로 된 이행 결과를 보여주지 못하고 있다는 비판의 목소리를 내고 있다. 정부에서는 국가인권위와 민간의 의견을 경청하여 심의와 권고 이행에 더욱 충실히 임해야 할 것이다.

(2) 한정후견 판결을 받은 정신장애인에 대한 금융거래 제한은 차별

국가인권위는 후견 판결을 받은 정신장애인이 금융기관 이용 시, 후견인 동행 요구 관행과 인터넷 banking, 스마트banking, ATM 등 비대면 거래를 허용하지 않는 것은 장애인의 권리를 지나치게 제한하는 것이므로, 해당 금융기관과 금융감독원장에게 이에 대한 개선 대책 마련이 필요하다는 의견을 표명했다.³⁷⁾

정신장애 2급인 피해자의 공공후견활동을 지원하는 진정인은 “피해자가 은행 이용 시 100만 원 미만은 창구거래만 허용하고, 100만 원 이상 거래 시 반드시 후견인을 동행토록 요구하는 것은 장애인의 권리를 과도하게 제한하는 차별행위”라며 진정을 제기하였다. 이에 대하여 피진정인은 피한정후견인에게 비대면거래를 허용할 경우 피한정후견인의 제한된 권한행사에 후견인 동의 또는 법원의 허가를 받았는지 여부를 확인할 수 있는 방법이 없고, 제한능력자의 비대면거래는 금융 사고 발생 위험이 크게 증가할 수 있어 성년후견제도의 취지를 손상하며, 피한정후견인과 한정후견인의 동행을 요구하는 조치는 한정후견인의 동의 의사를 명확히 확인하기 위한 것으로 피한정후견인을 보호하는 조치라고 주장하였다.

이에 대하여 국가인권위는 장애인의 금융상품 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지를 규정하고 있는 장애인차별금지법 제17조, 정신적 장애인의 권리침해를 금지하고 있는 같은 법 제37조 제1항, 정신질환자의 자기결정권을 규정하고 있는 정신건강복지법 제2조 제7항, 장애인의 평등한 경제활동을 보장해야 한다는 유엔 장애인권리협약 제12조 제5항을 근거로 하여 아래와 같이 판단하였다.

연맹, 한국장애인인권포럼, 한국장애인자립생활센터총연합회, 한국장애인재활협회, 한국장애인중심기업협회, 한국장애인직업재활시설협회, 한국접근가능한관광네트워크, 한국지적발달장애인복지협회, 한국지체장애인협회, 한국척수장애인협회, 해남복지회'이다.

37) 국가인권위원회 보도자료, “한정후견 판결 정신장애인 금융거래 제한은 차별”, 2019. 5. 13.

국가인권위는 먼저 피해자의 금융거래에 대하여 후견 심판 법원은 30일 이내 100만 원 이상 거래 시 피해자의 한정후견인의 동의를 받도록 하였는데 그렇다면 한정후견인의 동의가 충족되었을 시 일종 요건 이상의 금융거래가 자유로이 이루어져야 함에도 불구하고 피진정인은 한정후견인의 ‘동행’을 요구함으로써 피해자의 금융행위를 심하게 제한하고 있다고 하였다.

또한 피진정인은 정신장애인으로 하여금 당해 거래일로부터 30일 이내 100만 원 미만 거래 시에도 비대면거래를 전면 금지하고 있는데 이는 장애인차별금지법 제17조에서 보호하고자 하는 장애인의 금융활동을 지나치게 제한하는 것이라고 판단하였다. 특히 국가기관인 피진정인은 차별해소를 위해 장애인이 안전하게 비대면 금융거래를 할 수 있는 방안을 모색해야 할 책임이 있다고 보았다.

본 진정 사건은 당시 서울중앙지방법원 제45부민사부(나) 2018가합586347 장애인 차별행위중지(2018. 11. 30.)로 소송이 진행 중이어서 국가인권위원회법 제32조 제1항 제5호의 규정에 따라 각하되었다. 그러나 국가인권위는 타 금융기관에서도 이와 유사한 사례가 발생할 것을 우려하여 금융감독원장에게 후견 판정을 받은 장애인이 금융상품 및 서비스를 이용함에 있어 차별을 받지 않도록 관련 제도 및 관행을 점검·개선할 필요가 있다고 권고하였다.³⁸⁾

그 후 서울중앙지방법원에서는 2019년 8월 28일 위와 같은 금융거래제한 행위는 장애인차별금지법에서 금지하고 있는 장애인차별이라는 판결을 내렸으며, 위와 같은 금융거래 제한 행위를 중지하도록 적극적 중지 명령을 내리고, 피고가 원고들에게 위자료로 각 50만 원을 지급하도록 하였다. 관련 소송에서 의미 있는 결과가 나왔으므로 앞으로 위와 같은 관행이 대폭 개선되기를 기대해본다.

38) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 2019. 4. 15.자 19진정0127900 결정.

(3) 시·청각 장애인의 영화 향유권 보장을 위한 의견표명

국가인권위는 장애인차별금지법은 국가로 하여금 장애인에게 정당한 편의 제공을 위해 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있으므로, 문화체육관광부 장관에게 시·청각 장애인의 한국영화 향유권이 보장될 수 있도록 자막 및 화면 해설 등 정당한 편의제공을 위해 보다 적극적인 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명했다.³⁹⁾

진정인은 청각장애인으로 한국영화 관람에 자막지원이 되지 않는 점에 대하여 청각장애인에 대한 정당한 편의를 제공하지 않은 것이어서 장애인 차별이라는 진정을 제기하였다. 이에 피진정인 영화관은 영화제작사나 배급사로부터 제공받은 콘텐츠를 그대로 상영하는 장소에 불과하며, 시·청각 장애인을 위해 매월 1회 자막과 화면해설을 제공하는 베리어 프리 영화를 상영하고 있고, (사)농아인협회에서 매월 단체관람도 진행하고 있다고 주장하였다.

국가인권위는 장애인차별금지법 제21조 제5항 소정의 편의제공 대상 사업자는 ‘영화, 비디오물 등 영상물의 제작업자 및 배급업자’이므로 그에 해당하지 않는 피진정인이 한국영화 상영 시 자막을 제공하지 않은 것은 차별로 보기 어렵다는 이유로 본 사건을 기각하였다. 다만 이 사건과 유사한 진정이 위원회에 꾸준히 제기되고 있어 진정 취지를 해소하고 시·청각 장애인의 영화 향유권을 보장하기 위해서는 보다 적극적인 조치가 필요하다고 하며, 장애인차별금지법은 국가로 하여금 장애인에게 정당한 편의 제공을 위해 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있으므로 해당 부처는 시·청각 장애인의 한국영화에 대한 접근권을 보장할 수 있도록 보다 적극적인 조치를 취해야 한다는 의견을 표명하였다.⁴⁰⁾

참고로 지난 2017년 12월 7일 법원에서는 영화관 사업자들을 상대로 낸 차별구제청구 소송에서 시청각장애인들의 손을 들어준 바 있다. 재판부는 “피고들은 원고들이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 영화를 관람할 수 있도록 원고들이 관람하려는 영화 중 제작업자나 배급업자로부터 자막과 화면해설 파일을 받은 경우 이를 제공하라”는 판결을 내렸다. 그

39) 국가인권위원회 보도자료, “시·청각 장애인 한국영화 향유권 보장 위한 의견 표명”, 2019. 5. 21.

40) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 2019. 2. 25.자 17진정1094000 결정.

후 사업자들이 불복하여 항소심이 진행되고 있다. 장애인단체들은 위와 같은 국가인권위의 결정에 대해 규탄하며 동일한 내용으로 다시 차별 진정을 제기하였다. 국가인권위의 위와 같은 결정이 항소심 판결에 부정적인 영향을 미치고 있다며 다시 한 번 책임 있는 결정을 내릴 것을 촉구하였다.⁴¹⁾

영화관은 자막과 화면해설 파일을 제공할지 여부를 결정할 수 있는 주체이므로 위와 같이 법을 소극적으로 해석한다면 좁은 의미의 영화 제작업자나 배급업자가 실제로 자막, 화면해설 파일을 제공한다 하더라도 해당 파일을 영화관이 시·청각장애인들에게 제공하지 않아도 된다는 결론에 이르게 된다. 즉 영화관 사업자에게 편의제공 의무가 없다고 한다면 시·청각장애인들은 그들을 위한 영화를 상영하는 영화관을 찾기 어려워지고 결과적으로는 영화와 관련해서는 편의를 제공 받지 못하게 되는 것이다. 그렇다면 장애인차별금지법의 의미는 유명무실해지는 것이다. 법원에서 이미 영화관 사업자들에게 시·청각장애인들이 영화를 관람할 수 있도록 편의를 제공하라고 판결한 바 있는 만큼 국가인권위에서도 전향적인 결정을 내려주길 바라본다.

(4) 만 65세 이상 장애인 활동지원서비스 보장 관련 의견표명 및 긴급구제 결정

(가) 의견 표명

국가인권위는 이번 해 8월 국회의장에게 만 65세가 되는 장애인이 장애인 활동지원서비스를 이용하는 데 불이익이 없도록 장애인활동 지원에 관한 법률과 노인장기요양보험법 등을 개정하는 것이 바람직하다는 의견을 표명했다.⁴²⁾

진정인들은 장애인활동 지원에 관한 법률에 근거하여 활동지원서비스 수급 장애인이 만 65세가 되면 노인장기요양보험법에 따른 장기요양급여 수급자로 전환되면서 서비스 지원이 줄어들게 되므로 장애인 당사자가 서비스 적용을 선택할 수 있도록 만 65세 미만의 노인성 질환을 가진 노인장기요양보험법 적용 대상 중 장애인의 경우 장애인활동 지원에 관

41) 에이블뉴스, “영화관람 장애 차별 진정 인권위 기각 반발”, 2019. 7. 16. (<http://abnews.kr/1MjA> 2019. 11. 10. 방문)

42) 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 65세 이상 장애인 활동지원서비스 보장을 위한 의견표명”, 2019. 8. 26.

한 법률의 적용을 받을 수 있도록 제도를 개선해달라고 요구하였다. 그러나 피진정인 보건복지부 장관은 양 제도의 선택적 이용 제도를 도입하기 위해서는 정부 재정부담 등에 대한 고려 및 국민의 사회적 합의가 필요하다고 주장하였다.

이에 국가인권위는 활동급여지원을 신청할 수 있는 자격은 장애인활동 지원에 관한 법률 제5조 및 노인장기요양보험법 제12조에 규정되어 있어 국회의 입법에 관한 사항으로서 국가인권위원회법 제30조 제1항에서 정한 조사대상에 해당되지 않는다는 이유로 본 진정을 각하하였다. 다만 국가인권위는 최종증 장애인 및 취약가구의 경우 서비스가 필요한 정도와 상태가 크게 변화하지 않음에도 이용 가능한 서비스 급여량이 급격하게 감소하는 결과가 초래된다는 점에서 검토가 필요하다고 판단하였다.

사실 이와 관련하여 국가인권위는 2016년 10월 6일 보건복지부 장관에게 장애인활동지원 수급자인 장애인의 경우 만 65세가 되면 장애인활동지원제도와 노인장기요양보험 중 필요한 서비스를 선택할 수 있도록 관련 법령을 개정할 것을 권고한 바 있으나 보건복지부는 서비스 대상, 목적 등이 다르고 재정 부담이 크다는 이유로 ‘불수용’ 입장을 표명한 바 있다.

그러나 보건복지부는 2019년 7월 1일 장애등급제 폐지와 함께 모든 장애인이 장애정도와 욕구, 환경에 따른 맞춤형 지원을 받을 수 있도록 단계적으로 확대할 것이라고 밝혔다. 국가인권위는 이러한 상황에서 나이가 만 65세가 되면 활동지원서비스를 중단하고 노인장기요양급여로 전환하는 것은 이러한 정책 흐름에 정면으로 반하는 것이라고 보았다. 또한 장애인이 노인이 되면 더 큰 어려움을 겪게 되는데 그러한 상황에서 장애인 활동지원서비스를 중단하고 장애인 노인이 이용 가능한 서비스 급여량을 급격하게 감소하는 것은 위에서 언급한 국가의 노인에 대한 책임을 포기하는 것이라고 하였다.⁴³⁾

(나) 활동지원서비스 중단에 대한 긴급구제 결정

그 후 9월 국가인권위는 만 65세가 되었다는 이유로 노인장기요양보험법에 따라 본인

43) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회, 65세 이상 장애인 활동지원서비스 보장을 위한 의견표명 (17진정0222800 등 10건에 대한 결정), 2019. 7. 5.

의사 및 상황과 관계없이 최대 하루 4시간만 요양서비스를 받게 되어 식사지원 및 신변처리에 어려움이 생긴 중증 장애인 3명에 대하여 긴급구제를 권고하였다.

국가인권위원회법 제48조에 따른 긴급구제조치는 진정을 접수한 후 조사대상 인권침해나 차별행위가 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있다고 인정될 때 진정인이나 피해자의 신청에 의하여 또는 직권으로 할 수 있다.

본래 각각 10시간, 18시간, 24시간의 활동지원서비스를 받아온 진정인들은 서비스 시간이 4시간으로 급격히 축소되면서 끼니를 챙겨 먹지 못하는 등 건강권과 생명권에 큰 위협을 받고 있었다. 국가인권위는 진정인들은 국민의 한 사람으로서 헌법 제10조에서 보장하고 있는 인간의 존엄성과 가치를 가지고 행복을 추구할 권리가 있으며, 국가는 이를 보장할 헌법적 의무가 있고 지방자치단체는 진정인들이 자기결정권에 의해 자립생활을 하도록 지원할 책무가 있다고 판단하였다.

따라서 국가인권위는 장애인활동지원법의 규정에 따라 서비스 공백이 발생하고 이로 인해 일상생활이 불가능하게 된 진정인들을 국가와 지방자치단체가 방지하는 것은 인권 침해에 해당한다고 하며 긴급구제 조치 권고가 필요하다는 결정을 하였다.⁴⁴⁾

만 65세 이상 장애인들에게 활동지원서비스가 중단되고 노인장기요양보험법에 따른 요양서비스만 적용되도록 하고 있는 현재의 법령은 장애인 당사자의 자기결정권과 행복추구권을 침해하는 것으로 헌법에 위배되는 것으로 보인다. 그러한 의미에서 국가인권위에서 관련 법령 개정이 필요하다는 의견을 표명하고, 장애인활동지원법의 규정으로 인하여 일상생활이 불가능해진 장애인들을 위해 긴급구제를 권고한 것은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 보건복지부에서는 장애인의 인권 보장을 위해 기존에 국가인권위에 표명한 ‘불수용’ 입장을 철회하고 법령 개선을 위해 적극적으로 나서야 할 것이며, 최대한 빠르게 관련 법령이 개선될 수 있도록 하여 장애인 당사자의 피해를 최소화해야 할 것이다.

44) 국가인권위원회 상임위원회 2019. 9. 25.자 19진정0698300 결정 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 만65세 장애인 활동지원서비스 중단 긴급구제 결정”, 2019. 10. 14.

(5) 시각장애인 보조견 음식점 출입거부는 차별

국가인권위는 시각장애인 보조견이 식당에 입장하면 다른 손님에게 피해를 주어 영업에 지장을 줄 수 있다는 막연한 편견에 의해 출입을 거부하는 행위를 차별이라 판단하고, 관련 규정에 따른 과태료 부과와 식품접객업소를 대상으로 하는 정기교육 등에 해당 사례를 반영할 것을 시장에 권고했다.

시각장애 1급 피해자들의 지인인 진정인은 2019년 3월 12일 안내견을 동반한 피해자들과 식사를 하기 위해 식당에 안내견 2마리가 같이 들어갈 수 있는지 문의하였다. 그러자 피진정인은 안내견을 옥상에 묶어두고 사람만 식사를 하라고 하면서 “한 테이블만 받고 저녁장사를 접으라는 거냐, 신고할 테면 해봐라”고 하며 화를 내면서 안내견 동반입장을 거부하였다. 진정인은 이를 장애인에 대한 차별이라고 하며 본 진정을 제기하게 되었다. 이에 대해 피진정인은 출입거부를 한 바 없고 예전에도 3층에 안내견을 두고 2층에서 식사를 하도록 안내한 바 있다고 주장하였으나 진정인이 제출한 녹취록에 따르면 안내견이 음식점 내부로 들어오는 것을 거부하였다.

장애인차별금지법 제4조 제1항 제6호에서는 ‘보조견 또는 장애인보조기구 등의 정당한 사용을 방해하는 행위’를 금지된 장애인 차별행위로 규정하고 있으며, 장애인복지법 제40조 제3항은 ‘누구든지 보조견표지를 붙인 장애인보조견을 동반한 장애인이 식품접객업소 등 여러 사람이 다니거나 모이는 곳에 출입하려는 때에는 정당한 사유 없이 거부하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다. 같은 법 제90조 제3항 제3호는 위 제40조 제3항을 위반하여 보조견표지를 붙인 장애인 보조견을 동반한 장애인의 출입을 정당한 사유 없이 거부한 자에게 300만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다.

국가인권위는 보조견이 피진정식당에 입장하면 다른 손님에게 피해를 주어 영업에 지장을 줄 수 있다는 막연한 편견에 입각한 피진정인의 시각장애인 보조견 동반입장 거부행위에는 정당한 사유가 있다고도 보기 어렵다고 하며 장애인차별금지법 제4조, 제15조를 위반한 장애인차별행위에 해당한다고 판단했다. 따라서 식품접객업소를 관리하는 관할 시장에게 장애인복지법 제40조 제3항 위반에 따른 과태료 부과 절차를 진행할 것과 식품접객업소를 대상으로 하는 정기교육이나 지도점검 시 해당 사례를 반영할 것을 권고하였다.⁴⁵⁾

시각장애인 보조견 출입에 대한 인식이 아직도 많이 부족한 현실임을 알 수 있는 사례이다. 국가인권위의 이번 결정을 통해 시각장애인 보조견 출입을 거부하는 것이 장애인 차별이고 과태료 부과 사항이라는 점을 재차 확인할 수 있었다. 이번 사건을 계기로 하여 해당 지역뿐만 아니라 모든 지역에서 시각장애인 보조견 거부가 장애인차별이라는 점에 대한 홍보가 다시금 대대적으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.

(6) 선거방송에서 자막 또는 수어통역 서비스 미제공은 청각장애인 참정권 침해

피진정인은 방송법 제69조에 따라 장애인방송을 하는 사업자로 제7회 전국동시지방선거 후보자 초청 토론회를 방영하면서 자막 및 수어 통역을 제공하지 않았다. 진정인은 이것이 청각장애인에 대한 참정권을 침해한 것이라며 진정을 제기하였다.

피진정인은 지방선거 후보자 초청 토론회 방송에 청각장애선거인을 위한 수어 통역과 자막을 제공하기 위해서는 녹화 후 추가 제작 작업이 필요한데 동시다발적으로 토론회가 진행되어 예정된 방송 일정을 맞추기에 시간적 여유가 부족하여 부득이하게 수어 통역 및 자막을 제공하지 못하였다며 향후 선거방송에서는 청각장애인의 참정권 보장을 위해 노력하겠다고 입장을 밝혔다.

국가인권위는 장애인차별금지법 제21조 제3항은 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다고 규정하고 있으며 방송법 제69조 제8항 및 제9항 등에 따르면 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송을 해야한다고 되어 있다고 하며, 방송사업자가 장애인의 시청을 돕는 방송을 할 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비의 전부 또는 일부를 방송통신발전기금에서 지원할 수 있으므로 장애인 방송이 사업자에게 과도한 부담이 되기도 어렵다고 판단하였다.

따라서 국가인권위는 지방선거 등 선거에 관한 방송프로그램을 방영할 경우 청각장애인의 참정권 보장을 위하여 자막 또는 수어 통역 등 정당한 편의를 제공할 것을 권고하는 것

45) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 2019. 9. 6.자 19진정0243100 결정.

으로 결정하였다.⁴⁶⁾

2020년 4월 국회의원 총 선거가 진행될 예정이다. 이번 국가인권위의 결정은 내년 총선에서 청각장애인들이 유권자로서 방송을 통해 후보자에 대한 정보를 제공 받고 정당한 투표권을 행사할 수 있도록 하는 데 기여한 결정이었던 것으로 생각된다. 내년 총선 기간에는 방송사들이 장애인들의 참정권이 침해되지 않도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 반드시 제공하기 바란다.

5. 기타 장애인권 관련 주요 활동·이슈

가. 정신장애인의 강제입원제도의 개선 필요성

유엔 장애인권리위원회에서는 2014년 보고서 심의 후 제시한 최종 견해에서 정신병원에 수용된 이들의 강제치료 조치를 폐지할 것을 촉구한 바 있다.⁴⁷⁾ 그러나 여전히 대한민국에 강제입원제도는 유지되고 있다. 헌법재판소의 정신보건법 헌법 불합치 결정⁴⁸⁾에 따라 정신보건법이 폐기되었으나 자해 또는 타해의 위험이 있거나 입원이 필요한 경우 강제입원이 가능했던 것을 자해 또는 타해의 위험이 있고 입원이 필요한 경우로 요건이 좀 더 강화되었을 뿐 여전히 자의적 해석의 여지가 많으며 위험성을 근거로 자유를 박탈한다는 점에서는 다르지 않다.

특히 정신건강복지법 제75조에 따르면 당사자의 동의 없이도 치료 또는 보호 명목으로 무제한적인 격리 및 강박이 가능하다. 법률의 근거 없이 시행되고 있는 보건복지부의 ‘정신건강 사업안내’ 지침은 위 법 제75조가 정하고 있는 경우 외에도 강제 격리·강박을 허용하고 있다.⁴⁹⁾

46) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 2019. 8. 7.자 18진정0444600·18진정0444700·18진정0444900·18진정0444900(병합) 결정.

47) 국민일보, “한국인 최초 UN 장애인권리위원회 위원 김형식 교수 ‘장애인은 보호 대상 아닌 인권의 주체돼야’”, 2014. 11. 6.(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922836839&code=231111111&sid1=mis>, 2019. 11. 11. 방문)

48) 헌법재판소 2016. 9. 29. 선고 2014헌가9 결정.

또한 현행 정신건강복지법은 부당한 강제입원을 당할 위험에 처한 장애인이 사전에 구제 받을 수 있는 절차가 마련되어 있지 않다. 정부가 제시한 입원적합성심사위원회(이하 '입적심위')는 사후 구제수단에 불과하다. 이는 “신체의 자유를 제한당하는 당사자에 대한 사전고지, 청문 및 진술의 기회 보장”과 같은 절차가 보장되어야 한다고 판단한 헌법재판소의 결정에도 위배된다.⁵⁰⁾

더욱이 입적심위의 위원장은 국립정신병원의 원장이며, 위원은 정신건강의학과전문의, 판사, 검사 또는 변호사, 정신건강복지센터 소속 정신건강전문요원, 정신질환자의 가족 중 각 1명 이상은 의무적으로 포함하여야 하나, 정신건강증진시설의 설치·운영자, 대학교에서 심리학·간호학·사회복지학 또는 사회사업학을 가르치는 전임강사 이상의 직에 있는 사람, 정신질환을 치료하고 회복한 사람, 그밖에 정신건강과 인권에 관한 전문지식과 경험이 있다고 인정되는 사람 중 한 명만 포함하도록 하고 있어 정신질환을 치료하고 회복한 사람 등은 필수적으로 포함하지 않아도 된다. 즉 구성에 있어서 실제로 당사자의 목소리가 반영 될 가능성은 매우 낮다.

실제로 입원적합성심사제도(이하 '입적심') 시행 후 3개월 간(2017. 5. 30. ~ 2017. 8. 31.) 전체 심사건수 8,495건 중 조사원이 대면조사한 환자 비율은 16.5%(1,399건)에 불과하고 입적심위의 결정에 따라 비자의입원·입소 중 퇴원·퇴소한 비율은 1.4%(115건)에 불과하여 제대로 그 기능을 하고 있다고 보기 어려운 면이 있다.⁵¹⁾ 즉 정신장애인의 자유를 박탈하는 제도들은 여전히 실질적으로 개선되지 않은 상황이다.

현행 정신장애인 강제입원과 강제치료제도는 정신장애인의 자유를 지나치게 침해하는 제도로 운용되고 있을 뿐만 입적심 제도도 사실상 그 기능을 다하지 못하고 있다. 강제입원과 같은 강제치료 방법은 정신장애인들을 사회와 격리, 분리시키고 차별과 혐오, 편견을 더욱 강화시키므로 정말 필요한 경우 최소한으로만 이루어져야 할 것이고 무분별하게 시

49) 국회의원 이상민·오제세·김상희·기동민·김승희·이은권·이정미·김경진·국가인권위원회·UN CRPD NGO 연대, “유엔장애인권리위원 초청 장애인권리협약 민간보고서 공청회 자료집”, 2019. 10. 28 ~ 29. 78면.

50) 헌법재판소 2016. 9. 29. 선고 2014헌가9 결정.

51) 국회의원 이상민·오제세·김상희·기동민·김승희·이은권·이정미·김경진·국가인권위원회·UN CRPD NGO 연대, 앞의 자료집, 79면.

행되지 않도록 엄격하게 제한해야 할 것이다. 이러한 제도들을 개선하여 정신장애인의 인권을 평등하게 보장하고 정신장애인들이 우리 사회의 구성원으로서 스스로 자부심을 갖고 함께 살아갈 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 성년후견제도의 개선 필요성

2013년 7월 1일부터 시행된 성년후견제도는 종래의 금치산·한정치산제도의 문제를 개선하기 위해 도입되었다. 종래 제도는 재산관리에 중점을 두었고 ‘본인의 의사와 잔존능력’에 대한 고려 없이 행위능력을 획일적으로 제한하였다. 성년후견제도는 ‘본인의 의사와 잔존능력의 존중’을 기본이념으로 하여 후견 범위를 개별적으로 정할 수 있도록 하고 재산 관련 분야뿐만 아니라 치료, 영양 등 신상에 관한 분야에도 폭넓은 도움을 줄 수 있도록 하였다.

이러한 성년후견제는 성년후견, 한정후견, 특정후견, 임의후견의 4가지 유형이 있는데, 성년후견은 당사자를 원칙적 행위능력상실자로 보고 후견인이 원칙적으로 포괄적인 대리권과 취소권을 가질 수 있도록 하는 제도이다. 한정후견은 당사자를 원칙적 행위능력자로 보고 법원이 정한 범위 내에서 후견인이 대리권, 동의권, 취소권을 가질 수 있도록 한다. 특정후견은 당사자를 행위능력자로 보고 법원이 정한 범위 내에서 후견인이 대리권을 갖도록 한다. 임의후견의 경우 행위능력자로 보며 후견인의 권한은 각 계약에서 정하는 바에 따른다.⁵²⁾

위 유형 중 특히 성년후견 유형은 성년후견 개시 후 후견인에게 포괄적인 대리권한을 부여하여 당사자의 모든 법률적 권한을 박탈하고 있으며, 성년후견이 개시되면 실질적으로 성년후견 종료가 불가능해 피성년후견인의 의사와 관계없이 성년후견이 지속되고 있다는 점 때문에 특히 더욱 문제시 되고 있다. 성년후견뿐만 아니라 특정후견, 한정후견 등의 경우에도 이름만 바뀌었을 뿐 실질적으로는 과거의 제도와 다를 바 없이 피후견인의 기본권을 과도하게 침해한다는 비판이 지속되고 있다. 2018년 2월 23일에는 민법 제9조 ‘성년

52) 대한민국법원 전자민원센터 절차안내>가사>성년후견제도(https://www.scourt.go.kr/nm/min_3/min_3_12/index.html, 2019. 11. 11. 방문)

후견개시의 심판’ 조항에 대한 헌법소원이 청구되기도 하였다.

이와 관련하여 2014년에는 유엔 장애인권리위원회에서 우리나라에 대해 ‘성년후견제도는 근본적으로 장애인의 결정권을 타인이 대리하는 대체의사결정제도로 장애인의 권리를 침해하기에 폐기가 필요하다. 의사결정권한을 타인에게 넘기는 것이 아니라 당사자의 의사결정을 지원하는 제도로 전환되어야 한다’고 권고한 바 있다. 그러나 정부는 국가보고서를 통해 이와 같은 권고를 사실상 거부하였다.⁵³⁾

유엔 장애인권리협약 민간보고서 공청회에서 발표된 내용에 따르면 정부는 세 가지 후견제도의 유형 중 후견인의 권한을 제한적으로만 인정하는 특정후견 및 한정후견을 우선적으로 이용하도록 하겠다고 하였으나 전체 후견심판의 유형 중 장애인의 법적 권리를 전면적으로 박탈하는 성년후견유형이 절대다수(82.2%)를 차지하고 있다고 하였다. 또한 정부는 성년후견개시 심판을 할 때 본인의 의사를 고려해야 한다는 민법 제9조 제2항을 들어 피성년후견인의 자기결정권을 존중하고 있다고 보고하였으나 실질적으로 피후견인이 후견인 제도와 본인의 불이익에 대해 충분히 이해하였는지 확인하는 절차와 피후견인의 의사를 분명히 확인하기 위한 구체적인 절차는 없으며 피후견인의 의사를 확인하기 어렵다는 이유로 피후견인의 의사는 무시되고 있다고 하였다. 성년후견제도가 도입된 이후 금융기관을 비롯한 서비스 기관들이 후견인이 없는 장애인의 금융거래나 상품가입 등을 거절하며 후견인의 동행을 요구하는 사례가 늘어나고 있으며, 시각장애인이나 뇌병변장애인에게도 후견인의 동행을 요구하며 거래를 거절하고 사례들이 발생하고 있다는 점도 덧붙였다.⁵⁴⁾⁵⁵⁾

위와 같이 살펴본 바에 따르면 성년후견제도는 인권침해적인 금치산·한정치산제도의 대안으로 만들어졌으나 실질적으로는 장애인 당사자들의 자기결정권 등 인권을 여전히 침해하고 있다는 점에서 예전 제도의 문제점을 답습하고 있는 면이 많은 것으로 보인다. 이러

53) 비마이너, “‘당사자의 모든 법률적 권한 박탈하는 성년후견, 폐지해야’ 공대위 출범”, 2018. 10. 16. (<http://bemminor.com/detail.php?number=12699>, 2019. 11. 11. 방문)

54) KBS, “금융서비스, 장애인에게는 ‘높은 문턱’”, 2018. 4. 20. (<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3637592&ref=A>, 2019. 11. 11. 방문)

55) 국회의원 이상민·오제세·김상희·기동민·김승희·이은권·이정미·김경진·국가인권위원회·UN CRPD NGO 연대, 앞의 자료집, 73면.

한 문제제기가 계속되고 있는 만큼 정부와 사법부 차원에서 성년후견제도의 폐지 또는 전면 개선을 조속히 추진하여 제도로 인한 피해자들이 양산되지 않도록 해야 할 것이다.

6. 나오며

2019년은 의미 있는 장애인 인권 정책, 판례, 국가인권위 결정 등이 많이 나온 해라고 평가할 수 있다. 먼저 장애계의 오랜 염원이었던 ‘장애등급제 폐지’가 이루어졌다. 실효성에 대한 문제제기가 계속되고 있기는 하지만 일단은 진일보 한 것으로 큰 의미가 있다고 본다. 10월에는 휠체어를 탄 채 탑승할 수 있는 고속버스가 운행을 시작하여 장애계의 큰 환영을 받기도 하였다. 아직 많은 수의 버스가 운행되는 것은 아니지만 역시 장애인 시외 이동권 보장을 위한 첫 걸음을 떤 것으로 매우 의미가 깊다.

이렇게 의미 있는 정책들이 실현된 가운데 염전노예사건 국가배상청구 소송 대법원 승소 확정, 지하철 역사 내 휠체어리프트 추락 사고에 대한 손해배상청구 소송 일부 승소 등 장애인 인권 증진에 기여하는 방향의 좋은 판례도 다수 나왔다. 한정후견 판결을 받은 정신장애인에 대한 금융거래 제한, 선거방송에서 자막 또는 수어통역 서비스 미제공 등이 장애인 차별이라는 국가인권위의 의미 있는 결정도 다수 있었다.

물론 본인 동의 없이 정신병원의 퇴원 사실을 알리는 정신건강복지법 개정안 통과, 차별행위가 존재한다고 하면서도 적극적 조치 이행을 명하지 않은 지하철 역사 내 휠체어리프트 추락 사고에 대한 차별구제청구 소송 판례, 영화관은 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 ‘장애인차별금지법’)상 편의제공 대상 사업자가 아니므로 한국영화 상영 시 자막을 제공하지 않은 것은 차별로 보기 어렵다고 한 국가인권위 결정 등 부정적인 방향의 입법, 판례, 국가인권위 결정 등도 없었던 것은 아니다. 이러한 부분은 앞으로 개선해나갈 것이다.

국제적으로는 유엔 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 국가보고서에 대한 국가인권위원회의 수정·보완 권고도 있었다. 민간 차원에서도 많은 단체들이 모여 국가보고서 내용을 점검하고 현재 우리나라의 상황을

명확히 보고하기 위한 민간 보고서를 작성하였다. 조만간 우리나라의 국가보고서에 대한 심의가 진행될 예정이다.

이외에도 만 65세 이상 장애인 활동지원서비스 보장, 정신장애인의 강제입원 제도 개선, 성년후견제도 개선 등 앞으로 해결되어야 할 과제가 많다. 부디 내년에는 많은 법조인들의 관심과 법률지원을 바탕으로 하여 더 진보된 장애인 인권 정책, 판례 등이 나오길 기대한다.



노동권

1. 서론

2019년은 최저임금 인상과 주 52시간제의 확대 시행이 경제 및 노동시장에 미치는 영향에 관하여 사회적 논란이 컸다. 또한 공공기관 비정규직 정규직 전환정책이 시행 2년을 맞으면서, 당초 예상하지 못했던 새로운 사회적 갈등이 빚어지기도 했다. 24세 비정규직 노동자 김용균 씨가 태안화력발전소에서 2018년 12월 10일 밤 늦은 시간 석탄이송 컨베이어벨트 기계에 끼어 사망하면서 위험의 외주화를 막아야 한다는 목소리가 높았다. 플랫폼 노동이 빠르게 확산됨에도 불구하고 관련 종사자들이 노동관계법의 사각지대에 놓여 있다는 문제도 꾸준히 제기되었다.

‘태움’, ‘갑질’로 표현되는 직장 내 괴롭힘이 사회적 이슈가 되면서 이를 근절하기 위한 개정 근로기준법이 2019년 1월 15일부터 시행되었다. 2019년 7월 17일부터는 채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등을 하는 행위를 금지하는 내용의 개정 채용절차의 공정화에 관한 법률(이하 ‘채용절차법’)이 시행되었다. 2019년 8월에는 배우자 출산휴가기간 확대, 가족돌봄휴가제도 신설 등을 내용으로 하는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’)이 개정되어 2020년 1월 1일 시행을 앞두고 있다. 도급인의 산업재해 예방 책임을 강화하고 특수형태근로종사자를 산업안전보건법의 보호영역에 포함시키는 내용의 산업안전보건법 전부개정법률도 2020년 1월 16일 시행을 앞두고 있다.

집단적 노사관계 측면에서는, 과거 근로자로 평가받지 못했던 사람들이 노동조합 및 노

동관계조정법(이하 ‘노동조합법’)상 근로자로 인정받기 시작하면서 노동조합을 결성하는 사례가 늘어나고 있다. 그밖에 결사의 자유와 강제노동금지에 관한 국제노동기구(이하 ‘ILO’) 핵심협약 비준의 시기 및 방법 등에 관한 논란도 있었다.

이하에서 올해의 노동권 동향을 살펴 본다.

2. 개별적 근로관계

가. 비정규직

(1) 현황

통계청이 2019년 10월 29일 발표한 2019년 8월 기준 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과에 의하면, 임금근로자의 숫자는 전년동월 대비 2,004만 5,000명에서 2,055만 9,000명으로 다소 증가하였다. 그러나 정규직 근로자는 1,343만 1,000명(67.0%)에서 1,307만 8,000명(63.6%)으로 감소한 반면, 비정규직 근로자는 661만 4,000명(33.0%)에서 748만 1,000명(36.4%)으로 증가하였다. 이에 관해 통계청은 ‘ILO의 국제종사상지위분류 개정안 적용을 위해 병행조사를 실시하면서 과거 경제활동인구조사에서 포착되지 않던 기간제 근로자가 추가로 포착됨에 따라 기간제, 한시적, 비정규직, 정규직 근로자의 규모를 전년대비 증감으로 비교하는 것은 불가능하다’고 설명하였다. 정부가 전년대비 비교 불가의 대상으로 포함시키지 않은 시간제 근로자는 270만 9,000명(13.5%)에서 315만 6,000명(15.3%)로 증가하였고, 비전형 근로자는 207만 1,000명(10.3%)에서 204만 5,000명(9.9%)로 감소하였다. 비전형 근로자가 감소하고 시간제 근로자가 증가하는 현상은 2018년에 이어 2019년에도 이어지고 있다.

비정규직의 평균 근속기간은 2년 7개월에서 2년 5개월로 감소하였고, 주당 평균 취업시간도 31.2시간에서 30.8시간으로 감소하였다. 비정규직의 최근 3개월간 월 평균임금은 164만 4,000원에서 172만 9,000원으로 증가하였으나 같은 기간 정규직 근로자의 월 평균임금 역시 300만 9,000원에서 316만 5,000원으로 증가하였다. 그에 따라 비정규직의

정규직 대비 임금 수준은 54.64%(≒ 164만 4,000원 / 300만 9,000원)에서 54.63%(≒ 172만 9,000원 / 316만 5,000원)으로 감소하여 임금격차가 소폭 확대되었다. 비정규직의 사회보험 가입률은 모두 증가하여 국민연금의 경우 36.6%에서 37.9%로, 건강보험의 경우 45.9%에서 48.0%로, 고용보험의 경우 43.6%에서 44.9%로 증가하였다. 그러나 정규직 근로자의 국민연금 가입률 87.5%, 건강보험 가입률 91.5%, 고용보험 가입률 87.2%에 비해 여전히 낮은 수준이다.

(2) 주요 쟁점 및 사례

(가) 기간제 근로자

기간제 근로자는 재직기간 동안 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 '기간제법') 제8조 제1항이 정한 차별적 처우의 금지 규정에 의해 근로조건 보호를 받고, 기간만료 시에는 기간의 정함이 없는 근로계약 간주 규정(기간제법 제4조 제2항)과 판례에 의한 갱신기대권 법리에 의해 보호받는다. 2019년에는 차별적 처우 금지와 관련된 중요판례가 많았다.

대법원은 시간강사를 전업(專業)과 비전업으로 구분하여 시간당 강의료를 차등지급하는 것은 부당한 차별적 처우에 해당한다고 판결하였다(대법원 2019. 3. 14. 선고 2015두46321 판결). 국립대학교가 전업 시간강사에게는 시간당 8만 원의 강사료를, 비전업 시간강사에게는 시간당 3만 원의 강사료를 지급한 것에 대해, '전업과 비전업으로 구분하여 강사료를 차등 지급한 것은 비전업 강사에 대한 부당한 차별적 처우'라고 판단한 사례이다. 특이한 것은, 대법원이 위 근로계약을 근로기준법 제6조에서 정하고 있는 균등대우원칙 및 남녀고용평등법 제8조에서 정하고 있는 동일가치노동 동일임금 원칙 등에 위배되어 무효라고 판결하면서도, 전업·비전업의 구분이 근로기준법 제6조가 정한 사회적 신분에 해당하는지, 남녀고용평등법 제8조가 금지하는 성별에 따른 임금차별인지에 대해 검토하지 않았다는 것이다. 이는 근로기준법 제6조, 남녀고용평등법 제8조가 근로관계에서 적용될 수 있는 포괄적인 차별금지규범인 것처럼 해석될 여지가 있는 판시 내용이다. 이 부분에 대해서는 추후 대법원의 동향을 확인할 필요가 있다.

기간제 근로자에 대하여 차별적 처우가 있었는지를 판단하는 방법 및 비교대상 근로자에 관한 판단 방법을 제시한 대법원 판결도 있었다. ① 기간제 근로자에 대하여 차별적 처우가 있었는지를 판단하기 위한 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비교대상 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자 중에서 선정하여야 하고, 이러한 근로자가 당해 사업 또는 사업장에 실제로 근무하고 있을 필요는 없으나 직제에 존재하지 않는 근로자를 비교대상 근로자로 삼을 수는 없고, ② 기간제 근로자임을 이유로 임금에서 차별적 처우를 받았다고 주장하는 경우, 원칙적으로 기간제 근로자가 불리한 처우라고 주장하는 임금의 세부 항목별로 비교대상 근로자와 비교하여 불리한 처우가 존재하는지를 판단하여야 하며, 특별한 사정이 있는 경우에는 상호 관련된 항목들을 범주별로 구분하고 각각의 범주별로 기간제 근로자가 받은 임금 액수와 비교대상 근로자가 받은 임금 액수를 비교하여 판단하여야 한다는 것이다(대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두47857 판결, 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두51078 판결).

반복하여 체결된 기간제 근로계약 사이에 근로관계가 존재하지 않는 공백기간이 있는 경우 근로관계 단절 여부를 판단하는 기준에 관한 판결도 있었다. 공백기간의 길이와 공백기간을 전후한 총 사용기간 중 공백기간이 차지하는 비중, 공백기간이 발생한 경위, 공백기간을 전후한 업무내용과 근로조건의 유사성, 사용자가 공백기간 동안 해당 기간제 근로자의 업무를 대체한 방식과 기간제 근로자에 대해 취한 조치, 공백기간에 대한 당사자의 의도나 인식, 다른 기간제 근로자들에 대한 근로계약 반복·갱신 관행 등을 종합하여, 공백기간 전후의 근로관계가 단절 없이 계속되었다고 평가될 수 있는지 여부를 가려야 한다고 본 것이다(대법원 2019. 10. 17. 선고 2016두63705 판결).¹⁾

(나) 단시간 근로자

단시간 근로자 역시 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상 근로자에 비하여 차별적 처우를 받지 않을 권리가 있다(기간제법 제8조 제2항).

전일제 돌봄전담사에게 지급한 근속수당과 맞춤형 복지비를 시간제 돌봄전담사에게는 전혀 지급하지 않은 것은 차별적 처우에 해당한다는 1심 판결이 있었다. 서울특별시교육청

1) 3개월의 공백기간을 계속근로로 인정하지 않은 사례이다.

산하 공립초등학교에 관한 사례로, 노동조합과 사용자가 단체협약에서 '장래시점부터 근속 수당과 맞춤형복지비를 근무시간 비례로 지급한다'고 합의하였더라도 이는 과거의 차별시정신청권과 수당지급청구권을 배제하는 취지가 아니고, 청구권 박탈을 내용으로 하는 단체협약으로 본다면 강행규정을 위반하여 무효라고 판결하였다(서울행정법원 2019. 8. 30. 선고 2018구합78640 판결²⁾).

(다) 간접고용 근로자

1) 불법파견관계에 있는 근로자

가) 2019년에는 한국도로공사의 외주사업체 소속 요금수납원(대법원 2019. 8. 29. 선고 2017다219072 판결, 대구지방법원 김천지원 2019. 12. 6. 선고 2018가합15034 판결), 제철회사의 사내협력업체 소속 작업자(광주고등법원 2019. 9. 20. 선고 2016나546·553·560·577³⁾), 대형마트 협력업체 소속 계산원(서울남부지방법원 2019. 1. 31. 선고 2018고단1654 판결⁴⁾) 등에 관하여 불법파견관계에 해당한다는 법원 판결이 있었다. 그룹 계열사 간 인력 전출을, 위법한 근로자파견으로 본 판결도 있었다(서울고등법원 2019. 11. 12. 선고 2019나2001310 판결).

반대로 타이어회사의 공장 내에서 일한 협력업체 소속 근로자(대법원 2018. 12. 13. 선고 2016다240406 판결), 자동차회사 연구소에서 시험장비 예방·점검업무를 수행한 협력업체 근로자(서울고등법원 2019. 9. 27. 선고 2018나2062639 판결⁵⁾), 자동차 공장 내의 소방대업무를 담당한 협력업체 근로자(서울중앙지방법원 2019. 11. 7. 선고 2017가합 531647 판결)에 대해서는 불법파견관계를 부정하는 판결이 있었다.

나) 불법파견관계에 있는 근로자는 파견근로자 보호 등에 관한 법률(이하 '파견법')에 따라 사용사업주를 상대로 고용관계 성립 간주(2007년 6월 30일 이전) 내지 직접고용의무발생(2007년 7월 1일 이후)을 주장할 수 있는데, 이와 관련해 불법파견관계의 법률 효과를

2) 서울고등법원 2019누58812호로 계속 중이다.

3) 대법원 2019다29013·29020·29037·29044호로 계속 중이다.

4) 서울남부지방법원 2019노364호로 계속 중이다.

5) 대법원 2019다279344호로 계속 중이다.

구체화하는 판결들도 선고되었다.

대법원은 불법파견관계에 있는 근로자가 파견사업체(협력업체)에서 해고되거나 자발적으로 사직하여 현재 불법파견관계에 놓여 있지 않은 경우에도 사용사업주를 상대로 직접 고용간주효과 내지 직접고용의무 이행을 주장할 수 있는지 문제된 사례에서, “사용사업주와 파견근로자 사이에 직접고용관계의 성립이 간주되거나 사용사업주에게 직접고용의무가 발생한 후 파견근로자가 파견사업주에 대한 관계에서 사직하거나 해고를 당하였다고 하더라도, 이러한 사정은 원칙적으로 사용사업주와 파견근로자 사이의 직접고용간주나 직접고용의무와 관련된 법률관계에 영향을 미치지 않는다”고 판결하였다(대법원 2019. 8. 29. 선고 2017다219072 판결).

외형적으로 도급계약을 체결하였으나 실질적으로 근로자파견관계로 판단되는 경우 파견사업주가 근로자 파견 사업허가를 받았고 대상업무가 근로자 파견 허용 업무라면, 사용사업주가 2년을 초과하여 사용한 경우에만 직접고용의무가 발생하고 2년을 경과하지 않았을 때에는 직접고용의무가 발생하지 않는다는 취지의 항소심 판결(서울고등법원 2019. 5. 28 선고 2017나2029727 판결)⁶⁾이 있었다.

다) 고용노동부는 2019년 9월 2일 불법파견에 대한 근로감독에 소극적이라는 비판⁷⁾에 대하여, “불법파견 등을 예방·시정하기 위해 비정규직 관련 사업장 감독을 매년 실시하고 있고, 앞으로도 고용구조를 개선하도록 지원사업과 컨설팅 등을 적극 추진하는 한편 파견법 위반사건은 철저히 수사하고, 법과 원칙에 따라 조치해 나가겠다”고 밝혔다.⁸⁾ 또한 2019년 9월 10일 특정 사업장을 근로감독할 때 도급·파견계약을 맺은 원·하청의 위법행위가 의심되면 근로감독을 확대하겠다는 내용의 ‘근로감독행정 종합개선 방안’을 발표했다.

국가인권위원회는 2019년 11월 5일 고용노동부 장관에게 불법파견(위장도급) 문제를

6) 대법원 2019. 10. 17. 선고 2019다245266 판결로 심리불속행 기각되어 확정되었으나, 원고들은 상고하지 않았으므로 이 부분 판시를 대법원의 판단이라고 볼 수는 없다.

7) 한겨레신문, “고공농성·단식 줄이는 불법파견 정부 ‘땀질처방’이 악순환 부른다”, 2019. 9. 1. (<http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/907991.html>, 2019. 12. 13. 방문)

8) 정책브리핑, “불법파견 등 예방·시정 위해 관련 사업장 매년 감독 실시”, 2019. 9. 2. (<http://korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148864288>, 2019. 12. 13. 방문)

근절하기 위해, 합법적 파견기준에 관한 대법원 판례를 반영하고, 현행 행정부 지침 형식의 ‘근로자파견의 판단기준에 관한 지침’을 상위법령으로 규정하며, 불법파견에 대한 정부의 적극적 지도 감독을 통해 우리 사회에 제기되는 노동 문제에 신속히 대응할 것을 촉구했다(간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고).

2) 용역·도급관계의 근로자

용역·도급업체 소속 근로자의 경우 불법파견이 아닌 이상 원칙적으로 그를 고용한 사업주에게 사용자로서의 의무와 책임이 존재한다. 그러나 도급인 내지 위탁자에게도 일정한 노동법상의 책임 및 의무를 부과하여야만 용역·도급업체 소속 근로자에 대한 실질적인 보호가 가능한 경우가 있다. 그래서 근로기준법은, 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에 하수급인(下受給人)이 직상(直上) 수급인의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우(제44조), 건설업에서 사업이 2차례 이상 공사도급이 이루어진 경우에 건설사업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 해당 건설공사에서 발생한 임금을 지급하지 못한 경우(제44조의2)에 도급인(직상 수급인)의 임금 지급 연대책임을 인정하고 있다. 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우의 재해보상에 대하여는 원수급인(元受給人)을 사용자로 본다(제90조 제1항).

2020년 1월 16일부터 시행되는 산업안전보건법(2019. 1. 15. 법률 제16272호로 전부 개정된 것, 이하 ‘개정 산업안전보건법’)은 위험의 외주화 방지를 위한 유해한 작업의 도급 금지, 도급 승인 시 하도급 금지, 적격수급인 선정 의무(제58조 내지 제79조) 등을 마련하고 안전 및 보건조치의무를 부담하는 도급인의 범위를 확대(제63조)하는 등 도급인의 산업안전보건 의무를 강화하였다.

그러나 국가인권위원회는 2019년 11월 5일 고용노동부 장관에게, 산업안전보건법에 따른 도급금지작업이 화학물질을 중심으로 협소하게 규정되어 있다고 보아, 변화된 산업구조 및 작업공정 등을 고려하여 금지 범위를 확대할 것을 권고했으며, 하청노동자 산재 위험을 감소시키기 위해 생명·안전업무 기준의 구체화, 산재보험료 원·하청 통합관리제도 확대 등도 필요하다고 권고했다(간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고).

(라) 특수형태근로종사자

1) 형식적으로는 개인사업자의 지위에서 도급·위탁·위촉계약을 체결하였더라도, 그 실질에 있어 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공한 경우에는 근로기준법상 근로자로 인정되어 근로기준법에 따른 보호를 받는다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다 29736 판결 등 참조).

위성방송회사의 위탁 서비스기사(대법원 2019. 11. 28. 선고 2019두50168 판결), 영화제작사에서 영화 제작을 위해 근무한 스태프들(대법원 2019. 10. 17. 선고 2019도 9688 판결), 우체국장과 위탁계약을 체결하고 우편배달 업무를 수행하는 재택위탁집배원들(대법원 2019. 4. 23. 선고 2016다277538 판결), 지방자치단체와 위촉계약을 체결하고 주민자치센터 시설관리운영 및 회계업무를 수행한 사람(대법원 2019. 5. 30. 선고 2017두62235 판결), 지방자치단체로부터 위탁받은 업무를 수행하는 법인 소속 장애인활동도우미(대법원 2019. 4. 25. 선고 2015다228652 판결) 등이 근로기준법상 근로자에 해당한다는 판결이 있었다.

반대로 학습지 교사를 관리하는 지점장·관리국장들(서울고등법원 2019. 7. 19. 선고 2018나2061957 판결⁹⁾), 아이돌봄지원법에 따른 아이돌보미들(광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결¹⁰⁾)은 근로기준법상 근로자가 아니라는 판결이 있었다.

2) 근로기준법상 근로자에 해당하지 않는 노무제공자라 하더라도 ‘특수형태근로종사자’에 해당하는 경우에는 노동관계법이 정한 일정한 보호를 받는다.

특수형태근로종사자는 사업주에 대하여 경제적 종속성을 가지고 있고, 타인을 이용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하며, 주로 특정한 1인의 사업주를 위하여 노무를 제공하지만, 근로기준법상 근로자와 달리 노무를 제공함에 있어 사업주의 특정한 지시나 지휘·감독에 구속되지 않는다. 말하자면 근로기준법상 근로자와 자영인의 중간적 위치에 있는 노무제공자라고 할 수 있다(헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2015헌바413·414 결정).

9) 대법원 2019다260593호로 계속 중이다.

10) 대법원 2019다252004호로 계속 중이다.

특수형태근로종사자는 일부 직종에 한해 산업재해보상보험 가입 대상이 되고(산업재해보상보험법 제125조), 근로자 생활안정자금, 신용보증, 민간복지시설 이용비용 지원의 대상이 된다(근로복지기본법 제95조의2). 개정 산업안전보건법은 특수형태근로종사자의 보호 범위를 산업안전보건 분야로까지 확대하여 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자에게 산업재해 예방을 위해 필요한 안전조치 및 보건조치 이행 의무 등을 부과하였다(제5조 제1항, 제77조).

정부는 2017년 특수형태근로종사자에 대한 고용보험 적용을 국정과제로 선정하고, 2018년 8월 고용노동부 고용보험위원회 의결내용을 반영해 「특수형태근로종사자의 고용보험 단계적 확대방안」을 발표했다. 2018년 11월 6일 이를 반영한 고용보험법 일부개정법률안이 국회에 발의되었고, 2019년 3월 15일 국회 환경노동위원회에 상정됐으나 이후 진전이 없는 상황이다. 이와 관련해 국가인권위원회는 2019년 11월 7일 국회의장에게 고용보험법 일부개정법률안에 대해 조속히 심의하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다(실업 위험으로부터 특수형태근로종사자 보호를 위한 고용보험 확대 적용 의견표명).

3) 특수형태근로종사자인지 여부가 다투어지는 사례는 주로 업무수행 중 사고 발생 시 산재보험의 적용을 받는지에 관한 것이다. 2019년에는 대리운전업체에서 대리운전기사 픽업 업무(자기 소유의 차량을 이용하여 대리운전기사를 대리운전 요청자가 있는 장소까지 이동시키거나 대리운전 요청자의 목적지에서 다른 장소 또는 사업장까지 이동시키는 것)를 수행한 사람도 산업재해보상보험법이 정한 특수형태근로종사자에 해당한다는 판결이 있었다(서울고등법원 2019. 6. 18. 선고 2019누31329 판결¹¹⁾).

특수형태근로종사자가 산재보험법의 적용을 원하지 않는 경우 고용산재보험료징수범으로 정하는 바에 따라 근로복지공단에 산재보험법의 적용 제외를 신청할 수 있다(산재보험법 제125조 제4항). 처음 산재보험법의 적용을 받는 날부터 70일 이내에 적용 제외를 신청하면 처음부터 산재보험법의 적용을 받지 않는 것으로 된다(산재보험법 제125조 제5항). 특수형태근로종사자의 경우 산재보험료의 절반을 부담해야 한다는 점을 고려한 입법인데, 그로 인해 특수형태근로종사자의 산재보험 가입률은 2018년 기준 13.1%에 그치는 것으로 나타나고 있다.¹²⁾

11) 근로복지공단이 상고하지 않아 확정되었다.

(마) 플랫폼 노동자

기술 발전으로 수요자와 공급자를 즉시 연결해주는 플랫폼을 통해 일을 하는 이른바 플랫폼 노동자들이 증가하고 있다. 한국고용정보원의 고용동향브리프 2019년 2호에 실린 '우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정' 보고서를 보면, 플랫폼 노동자는 대리운전, 화물운송, 택시운전, 판매·영업, 음식점보조, 서빙, 가사육아도우미 등 다양한 직종에서 종사하고 있고, 2018년 10월 기준 47만~54만 명으로 추산됐다. 이는 전체 취업자 대비 1.7~2.0%에 해당하는 숫자이다.¹²⁾

플랫폼 노동자는 고용의 비전속성과 고용계약의 초단기성을 가지며, 그로 인해 전통적인 근로자에 비해 일견 종속적이지 않거나 종속성이 낮은 것처럼 보이게 된다. 현재의 법제하에서 플랫폼 노동자는 근로기준법상 근로자로 평가되는 경우에는 노동법의 전면적 보호를 받고, 특수형태근로종사자로 평가되는 경우에는 산재보험 가입과 같은 제한적 보호만을 받게 되며, 특수형태근로종사자로도 평가되지 않는 경우에는 완전한 개인사업자로서 노동법의 보호를 받지 못하고 자신의 책임하에 업무를 수행하게 된다.

다만 개정 산업안전보건법은 스마트폰 어플리케이션을 이용한 이륜자동차 배달기사에 한하여 중개업체의 산업재해 예방의무를 부과하는 내용을 신설하였다(제78조). 따라서 배달중개업체는 배달기사의 법적 지위와 무관하게 최소한 산업재해 예방을 위한 안전·보건 조치의무를 부담하게 되었다.

플랫폼 노동자의 법적 지위가 문제된 대표적인 사례는 배달대행업체의 배달대행프로그램을 이용한 배달기사이다. 대법원은 배달대행업체의 배달대행프로그램(애플리케이션)을 설치하고 가맹점의 배달 요청을 받아 배달업무를 수행한 배달기사에 대해, 근로기준법상 근로자에는 해당하지 않고(대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결), 산업재해보상보험법상 특수형태근로종사자에는 해당한다고 판결하였다(대법원 2018. 4. 26. 선고 2017두74719 판결). 대리운전 서비스업체와 동업계약을 체결하고 스마트폰 어플리케이션

12) 서울신문, “캐디 등 특수고용직 노동자 산재보험 가입 13%뿐”, 2019. 5. 30.(<https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190531014010>, 2019. 12. 13. 방문)

13) 김준영, “우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정” 「고용동향브리프」 2019년 2호, 한국고용정보원.

프로그램의 ID를 부여 받아 콜센터가 전달하는 운행 요청 중의 일부를 기사 스스로 선택하여 대리운전을 수행한 대리기사에 관하여 노동조합법상 근로자에 해당한다는 판결도 있었다(부산지방법원 동부지원 2019. 11. 14. 선고 2019가합100867 판결).

현재와 같은 차등적 보호(근로자는 전면적 보호 또는 특수형태근로종사자는 제한적 보호) 방식이 적절한지, 플랫폼 노동자를 특수형태근로종사자의 개념에 모두 포섭시킬 수 있는지, 특수형태근로종사자에 대한 보호 수준은 적절하고 충분한지, 노동조합법상 근로자로 봄으로써 근로조건에 관한 보호가 가능한지 등에 관하여 사회적 논의가 필요한 시점이다.

그러나 현재까지 이러한 논의를 주도해 가는 정부나 국회의 노력은 미흡하다. 경제사회노동위원회 내 의제별 위원회 중 하나인 ‘디지털 전환과 노동의 미래위원회’가 2019년 2월 18일 “디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의”를 하고, 7월 19일 1기 위원회 활동을 마치며 디지털플랫폼 노동 관련 논의 방향과 의제에 관한 제안문을 발표하였다.

1기 위원회는 향후 중장기적으로 다음과 같은 주요 의제를 중심으로 논의할 것을 제안한다.

첫째, 디지털플랫폼 사업체와 디지털플랫폼노동종사자에 대해, 구체적인 실태 파악을 토대로 개념을 정의하고 대상과 범위를 확정하도록 논의한다. 또한, 실태를 파악하기 위한 통계조사 방안을 마련하기 위해 문항 개발 및 조사방식 개선방안에 대해 노사정이 협력하고 논의한다.

둘째, 디지털플랫폼노동의 영역은 기존의 노사, 디지털플랫폼 기업, 디지털플랫폼노동종사자, 서비스 이용자 등 다양한 이해관계가 서로 상충할 수 있으므로, 더 다양한 이해관계자들이 참여하는 사회적 대화, 협의, 합의의 모델을 활성화한다.

셋째, 2기 디지털 전환과 노동의 미래위원회에서는 디지털플랫폼과 관련한 다양한 이해관계자를 포괄하는 사회적 논의의 장을 통해 자율적으로 준수할 수 있는 규범(code of conduct)을 함께 마련한다. 향후 디지털 플랫폼 유형별로도 규범과 모범 사례를 도출한 뒤 해당 영역 전반의 ‘기준’이 되도록 확산하는 전략을 동시에 모색한다.

넷째, 디지털 플랫폼 경제 활성화를 위한 법·제도적 지원방안과 공정한 거래질서 형성 방안, 그리고 디지털플랫폼노동종사자에 대한 사회안전망 확충, 산업안전과 건강 보장, 교육 훈련, 이해대변 방식 등의 쟁점을 우선적으로 논의한다.

대통령직속 4차산업혁명위원회는 2019년 10월 “4차 산업혁명 대정부 권고안”을 발표했다. 일자리 분야에 관한 3가지 정책제언과 10가지 추진과제는 다음과 같다.

정책제언1	4차 산업혁명에 따른 신산업 일자리를 육성하고, 기존산업의 일자리 혁신을 지원하며, 창업을 활성화하여 일자리가 창출될 수 있는 기반을 마련해야 한다.
추진과제1	4차 산업혁명에 따른 신산업 분야 일자리를 창출하고 산학연계를 통해 신산업 분야 핵심 인재의 육성 기반을 마련한다.
추진과제2	기존산업 분야에 새로운 기술을 접목하여 일자리가 혁신·창출·유지 되도록 해야 한다.
추진과제3	새로운 기술과 아이디어를 기반으로 한 창업이 활성화될 수 있도록 국민·기업의 인식과 제도 개선을 추진한다.
정책제언2	일자리와 노동환경의 다양한 변화에 대한 적응력을 높일 수 있도록 제도적 기반을 구축해야 한다.
추진과제4	기술혁신에 따른 다양한 형태의 일자리 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 기본권 보장, 자율성 강화 등 노동규범을 개선해야 한다.
추진과제5	플랫폼 종사자 등 새로운 고용형태 노동자들을 보호할 수 있도록 규제를 개선한다.
추진과제6	직무환경의 디지털 전환에 따라 자율적이고, 효율적으로 일할 수 있도록 일하는 방식과 조직문화를 혁신한다.
추진과제7	노동자들이 변화하는 일자리에 적응하고 역량을 향상할 수 있도록 일과 학습의 선순환을 통해 일자리 지속성이 보장되는 체계를 구축한다.
정책제언3	4차 산업혁명으로 인한 노동환경 변화에 따른 갈등해소를 위해 사회적 파트너(정부, 경영자, 노조, 시민 등) 간 대화를 촉진하고, 취약계층을 보호하는 등 새로운 사회적 협력관계 및 보호 시스템을 구축해야 한다.
추진과제8	민간이 일자리와 인재양성 및 활용 변화에 자율적으로 대응할 수 있도록 다층적 의사결정 구조를 구축하고 정부와 민간의 기능을 효율적으로 재정립해야 한다.
추진과제9	기술발전과 일자리 변화로 인한 갈등 해소를 위해 참여와 파트너십 기반의 사회적 대화 플랫폼을 구축해야 한다.
추진과제10	일자리 취약계층을 지원할 수 있는 사회적 보호 시스템을 구축해야 한다.

(바) 공공부문 비정규직 정규직 전환

정부는 2017년 7월 공공기관 비정규직 정규직 전환 가이드라인을 발표하고 정규직 전환을 실시하였다. 고용노동부는 2019년 6월 말 기준, 공공부문 정규직 전환 목표 20만 5,000명 중 90.1%인 18만 5,000명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 84.9%인 15만 7,000명이 실제 정규직으로 전환되었다고 발표하였다. 중앙행정기관·지방자치단체·교육기관은 대부분 직접 고용했으나(99.6%), 공공기관·지방공기업의 경우에는 정규직 전환 완료인원(7만 7,000명) 중 해당 기관에 직접 고용된 비율은 61.1%(4만 7,000명), 자회사

로 전환된 비율은 38.8%(3만 명)로 나타났다.¹⁴⁾

자회사 전환 대상 규모가 크고 여러 직종이 얽혀 있고 노조들 사이에 이견이 있는 인천 국제공항공사는 2019년 8월 기준 27개 용역업체 3,188명에 대해서만 자회사를 통한 정규직 전환을 완료하였고, 59개 용역업체 소속 9,785명은 2020년 상반기까지 정규직 전환을 마칠 예정이다.¹⁵⁾ 한국도로공사(요금수납원)의 경우 불법파견관계에 해당한다는 대법원 판결이 선고되면서, 자회사를 통한 정규직 전환에 난항을 겪었다.

공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 관하여, 비정규직이었던 사람들의 고용불안이 해소되었고, 전환 전과 비교해 연 평균 391만 원의 임금인상 효과가 나타나는 등 근로자들의 처우 개선에 상당 부분 성과가 있었다는 긍정적인 평가도 존재한다.¹⁶⁾

반면 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 대한 비판적 견해도 존재한다. 비판적 평가의 요지는 크게 3가지이다. 첫째 정규직 전환 후의 근로조건에 관한 것이다. 공공기관의 정규직과 달리 무기계약직으로 분류되어 임금·수당·복지 등의 지급대상에서 제외되는 등 차별적 대우를 받는다는 것이다. 실제로 정규직 전환자 10명 중 8명은 무기계약직으로 채용됐다. 공공기관 내 기존 무기계약직 직제로 전환(70.4%)됐거나, 새로운 무기계약직 직제를 신설해 전환(13.8%)한 경우가 84.2%에 달했다. 기존의 정규직과 같은 일반직 직제로 흡수한 경우는 12.8%에 불과했다.¹⁷⁾ 학교의 무기계약직 근로자, 무기계약직 직업상담원 등이 처우 개선을 요구하는 파업을 진행하였다.¹⁸⁾

14) 대한민국 정책브리핑, “2년간 공공부문 정규직 전환결정 18만 5천 명, 90.1%(1단계) 달성”, 2019. 7. 23.(http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156342608&call_from=rsslink, 2019. 11. 17. 방문)

15) 아웃소싱타임즈, “인천국제공항공사, 내년 6월까지 용역 소속 비정규직 1만여 명 정규직 전환 표명”, 2019. 8. 8.(<http://www.outsourcing.co.kr/news/articleView.html?idxno=85502>, 2019. 11. 17. 방문)

16) 법률저널, “공공부문 비정규직 열에 아홉, 정규직으로 전환됐다”, 2019. 7. 23.
(<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=711454>, 2019. 12. 13. 방문)

17) 한국일보, “같이 정규직 됐는데 월급이, 공공기관 276만 원 : 교육기관 191만 원”, 2019. 8. 13.
(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201908121616087190>, 2019. 11. 17. 방문)

18) 동아일보, “‘비정규직 0’ 정책이후 정규직 전환 갈등 확산”, 2019. 7. 4.(<http://www.donga.com/news/article/all/20190704/96315121/1>, 2019. 12. 13. 방문)

둘째는 38.8%를 차지하는 자회사를 통한 정규직 전환(인천국제공항공사의 자회사 전환 예정인원을 포함하면 그 비율은 더 증가하게 될 것이다)은 온전한 정규직 전환이 아니라 ‘반쪽짜리’ 정규직 전환에 불과하다는 비판이다.¹⁹⁾ 모회사 소속이 아니고, 모회사 근로자에 비해 급여 수준이 낮을 수밖에 없다는 점에서 협력업체 소속일 때와 큰 차이가 없다는 것이다.

마지막으로 민간부문 정규직화를 이끌어낼 대책이 마련돼 있지 않다는 비판이 있다.²⁰⁾ 정책의 최종 목표는 민간부문의 비정규직 남용 규제와 차별 완화에 있는데, 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 그에 기여하지 못하고 있다는 것이다.

나. 채용

청년층의 고용이 점차 악화되는 상황에서 2018년 들어 공공기관과 금융기관의 채용비리 사실이 연이어 밝혀지면서, ‘채용비리 근절’이 중요한 사회적 과제로 등장하게 됐다.

국회는 2018년 3월 27일 공공기관의 운영에 관한 법률에 채용비리를 포함한 비위행위자에 대한 수사 의뢰, 채용비리로 인한 합격자의 채용취소 등에 관한 조항들(제52조의3 내지 6)을 신설했다. 정부는 2018년 8월 인사혁신처 주관으로 “공정 채용 가이드북”을 발간했고, 2018년 11월 2일 국민권익위원회 산하에 “공공기관 채용비리 근절 추진단”을 출범시켜 활동을 개시했다. 2019년 7월 17일부터 시행된 채용절차법은, 법령을 위반해 채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등을 하는 행위를 금지하고 위반 시 형사처벌하는 조항을 신설하였다.

정부는 2018년 11월부터 공공기관을 대상으로 신규채용 및 정규직 전환과 관련된 비리를 점검한 뒤 구제대상 피해자가 57명이라고 발표하였다. 그러나 2019년 7월 기준 채용이 결정된 사람은 21명(36.3%), 다음단계 전형기회를 부여받은 사람은 12명(21.1%), 채용시 기회를 포기한 사람은 20명(35.1%), 수사결과를 기다리고 있는 사람은 4명(7.0%)으

19) 한겨레21, “자회사 정규직 전환 묘수인가 꼼수인가”, 2019. 8. 9.(http://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/47444.html, 2019. 11. 17. 방문)

20) 매일노동뉴스, “공공부문 정규직 전환 어디까지 왔나”, 2019. 9. 27.(<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=160660>, 2019. 11. 17. 방문)

로 나타났다.²¹⁾ 채용지원 시점으로부터 상당한 시간이 지난 다음에야 채용비리가 밝혀지기 때문에 피해자들에 대한 권리구제에 한계가 있는 것이다.

그 점에서 채용비리는 사후적인 권리구제보다는 그것이 발생하지 않도록 하는 것이 더 중요하다. 기업들은 채용절차의 진행을 대행업체에 맡기는 방식으로 대응하는 경우가 늘고 있는데, 대행업체들의 허술한 운영으로 취업준비생들이 피해를 보는 사례가 보고되고 있다.²²⁾

다. 5인 미만 사업장

근로기준법 제11조 제2항, 같은 법 시행령 제7조는 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대해 일부 규정만을 적용하도록 규정하고 있다.

헌법재판소는 2019년 4월 11일 근로기준법 제11조 제2항이 일부적용 대상 사업장에 대해 적용될 구체적인 근로기준법 조항을 결정하는 문제를 대통령령으로 규율하도록 위임한 것이, 법률유보원칙에 위배되지 않고 포괄위임금지원칙을 위반하지도 않았다고 결정하였다(헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2013헌바112 결정). 또한 근로기준법이 정한 부당해고제한조항(제23조 제1항)이나 노동위원회 부당해고구제신청조항(제28조)을 4인 이하 사업장에 적용되는 조항으로 나열하지 않음으로써 4인 이하 사업장을 5인 이상 사업장에 비해 차별취급한 것은 ① 근로기준법의 확대적용을 위한 지속적인 노력을 기울이는 과정에서 한편으로 일부 영세사업장의 열악한 현실을 고려하고, 근로기준법의 법규범성을 실질적으로 관철하기 위한 입법정책적 결정으로서 거기에 나름대로의 합리적 이유가 있으므로 평등권을 침해하지 않고, ② 근로자에 대한 보호의무에서 요구되는 최소한의 절차적 규율마저 하지 아니하였다거나 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 벗어난 것이라고 볼 수 없으므로 근로의 권리를 침해하지도 않는다는 결정을 하였다(헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌마820 결정).

21) 연합뉴스, “‘공공기관 채용비리’ 부정합격자 4명 퇴출 피해자 21명은 채용”, 2019. 10. 10. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191009062000002>, 2019. 12. 13. 방문)

22) 뉴스1, “취준생 올린 심평원 ‘재시험’…대행업체 관리부실 책임 규명나서”, 2019. 4. 24. (<http://news1.kr/articles/?3605707>, 2019. 11. 17. 방문); 동아일보, “합격 뒤바꾸고 문제중복 재시험… 취준생 분통 터지는 ‘공채 대행’”, 2018. 11. 15. (<http://www.donga.com/news/article/all/20181115/92877907/1>, 2019. 11. 17. 방문)

라. 임금

(1) 현황

통계청의 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면, 2019년 8월 기준 임금근로자의 월 평균임금은 264만 3,000원으로 전년 동월 대비 8만 5,000원(3.3%) 증가하였다. 정규직 근로자의 월 평균임금은 전년 동월 300만 9,000원에서 316만 5,000원으로 5.2% 증가하였고, 비정규직의 월 평균임금은 164만 4,000원에서 172만 9,000원으로 5.2% 증가하였다.

임금근로자의 임금지불 적용형태는 월급제가 60.8%, 연봉제 17.7%, 시급제 9.5% 순이었다.

(2) 주요 쟁점 및 사례

(가) 최저임금

2020년 최저임금 결정에 앞서, 소상공인연합회는 최저임금의 급격한 인상이 소상공인들의 고용과 투자 감소에 영향을 미치고 있다며, 규모별 최저임금 차등화, 소상공인 보호 대책 마련 등을 요구했다. 노동계는 최저임금 인상이 저임금 노동과 양극화 해결에 도움을 준다는 점을 강조했다.

2019년 7월 12일 최저임금위원회 전원회의 투표 결과, 2020년 적용될 최저임금은 전년 8,350원보다 2.87% 오른 시급 8,590원으로 결정되었다. 2017년 최저임금 인상률은 16.4%, 2018년 최저임금 인상률이 10.9%였던 것에 비해 낮은 수준이다. 문재인 대통령은 2019년 7월 14일 ‘2020년 최저임금 시급 1만 원 달성’이라는 공약을 지키지 못한 것에 대해 국민에게 사과의 뜻을 표명했다.²³⁾ 가파른 최저임금 인상이 경제에 부정적 영향을 미치고 있다는 비판을 고려한 결과였다. 그러나 실제로 최저임금 인상이 경제와 고용에

23) 한겨레신문, “‘최저임금 1만 원 공약 못지켜 송구’…문 대통령 두번째 사과”, 2019. 7. 14.
(<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/901784.html>, 2019. 11. 17. 방문)

부정적 영향을 미쳤는지 여부는 불명확하다. 통계청이 발표한 2019년 11월 고용동향을 보면 취업자 수는 2,751만 5,000명으로 1년 전보다 33만 1,000명 늘었다. 2019년 1월부터 11월부터 평균 취업자 증가 수가 28만 1,000명이고, 월간 고용률의 경우 1월과 4월을 제외하고 9개월 연속 증가하였다.²⁴⁾

최저임금의 결정 방식과 관련해서는, ‘최저임금 인상률의 구체적 산출 근거를 알기 어렵다’는 문제점이 반복적으로 지적되고 있다. 이에 대한 대안으로, 최저임금위원회를 전문가만 참여 하는 ‘구간설정위원회’와 노·사·공익이 참여하는 ‘결정위원회’로 이원화한 뒤, 전문가들이 설정한 최저 임금 인상 구간 내에서 노·사·공익위원이 최저임금을 결정하자는 최저임금법 개정안이 국회에 제출되었으나 환경노동위원회에 계류된 상태로 통과되지 못하고 있다.

법원에서는 택시운송업에 큰 영향을 미친 대법원 전원합의체 판결이 있었다. 일반 택시 운송사업에서 운전업무에 종사하는 근로자의 최저임금에 산입되는 임금의 범위에서 생산 고에 따른 임금을 제외한 최저임금법(2008. 3. 21. 법률 제8964호로 개정된 것)의 시행 직후 1일의 소정근로시간을 8시간에서 4시간으로 낮춘 취업규칙의 효력이 문제된 사건에서 ‘정액사납금제하에서 고정급이 최저임금에 미달하는 것을 회피할 의도로 실제 근무형태나 운행시간의 변경이 없음에도 소정근로시간만 단축하는 내용으로 변경한 취업규칙 조항은 근로자 측의 동의가 있었어도 무효’라는 판결을 한 것이다(대법원 2019. 4. 18. 선고 2016다2451 전원합의체 판결). 위 전원합의체 판결 이후 택시근로자들이 택시회사를 상대로 무효로 된 소정근로시간 단축 분에 상응하는 최저임금을 청구하는 소송이 지속적으로 제기되고 있다.

(나) 통상임금

대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 전원합의체 판결과 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다94643 전원합의체 판결이 통상임금의 판단기준을 정립한 이후로, 노사는 단체협약 또는 취업규칙을 통해 통상임금에서 제외시킬 것을 예정한 수당에 관해 ‘지급일 현

24) 대한민국정책브리핑, “2019년 11월 고용동향”, 2019. 12. 11.(<http://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156365626>, 2019. 12. 13. 방문)

재 재직 중일 것’ 또는 ‘일정 일수 이상 근무한 자에 한하여 지급’과 같은 추가 조건을 명시하는 합의를 해 왔다. 위 대법원 2012다89399 전원합의체 판결과 이후의 대법원 판결들이 ‘일정 근무일수를 충족하여야만 지급되는 임금, 근로자가 소정근로를 했는지 여부와는 관계없이 지급일 기타 특정 시점에 재직 중인 근로자에게만 지급하기로 정해져 있는 임금은 고정성을 결여하여 통상임금이 아니다’라고 판결했기 때문에 그에 따라 통상임금의 범위를 결정한 것이다.

그런데 서울고등법원 2018. 12. 18. 선고 2017나2025282 판결, 부산고등법원 2019. 9. 18. 선고 2018나55282 판결은 위 대법원 판결들과 달리 ‘정기상여금에 붙인 재직자 조건이 무효이므로, 그러한 조건을 붙인 임금도 고정성을 갖추어 통상임금에 해당한다’고 판결하였다. 정기상여금이 통상임금에 포함되면 사용자가 연장·야간·휴일근로에 대해 부담해야 하는 법정 가산수당이 높아지게 되므로 연장·야간·휴일근로 단축을 유도할 수 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 여지가 있겠으나, 대법원이 제시한 판단기준에 따라 통상임금 범위를 결정한 노사 합의의 효력을 부정한다는 것은 법적 안정성과 예측가능성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 대법원이 통상임금의 판단기준에 관해 빠른 판단을 내려 줌으로써 혼란을 조기에 해소시켜 줄 필요가 있다.

통상임금의 범위에 관하여, 선택적 복지제도에 기초한 복지포인트는 근로기준법상의 임금 및 통상임금에 해당하지 않는다는 판결이 선고되었다(대법원 2019. 8. 22. 선고 2016다48785 전원합의체 판결, 대법원 2019. 9. 10. 선고 2015다30886·30893 판결).

통상임금 소송에서 사용자가 주장하는 신의칙 항변에 관하여 대법원은 이를 매우 엄격하게 인정하겠다는 태도를 취하였다. 대법원 2019. 2. 14. 선고 2015다217287 판결은, “근로관계를 규율하는 강행규정보다 신의칙을 우선하여 적용할 것인지를 판단할 때에는 근로조건의 최저기준을 정하여 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시키고자 하는 근로기준법 등의 입법 취지를 충분히 고려할 필요가 있다. 또한 기업을 경영하는 주체는 사용자이고, 기업의 경영 상황은 기업 내·외부의 여러 경제적·사회적 사정에 따라 수시로 변할 수 있으므로, 통상임금 재산정에 따른 근로자의 추가 법정수당 청구를 증대한 경영상의 어려움을 초래하거나 기업 존립을 위태롭게 한다는 이유로 배척한다면, 기업 경영에 따른 위험을 사실상 근로자에게 전가하는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 근로자의 추가 법정수당

청구가 사용자에게 중대한 경영상의 어려움을 초래하거나 기업의 존립을 위태롭게 하여 신의칙에 위반되는지는 신중하고 엄격하게 판단하여야 한다”고 판시하면서 사용자의 신의칙 항변을 받아들인 원심판결을 파기환송하였다.

한편, 정기상여금 아닌 특정 수당의 경우 “그 수당을 통상임금 산정 기준에서 제외하기로 합의한 후 이를 전제로 임금수준을 정하였다는 등의 사정만으로는 근로자 측이 특정 수당을 통상임금에 가산하여 추가 법정수당 및 퇴직금의 지급을 구하는 것이 정의 관념에 비추어 용인될 수 없는 정도의 상태에 이르렀다거나 근로기준법의 강행규정성에도 불구하고 신의칙을 우선하여 적용하는 것을 수긍할 만한 특별한 사정이 있는 예외적인 경우라고 할 수 없다”고 하여 정기상여금 외에 다른 수당 부분에 대해서까지 사용자의 신의칙 항변을 받아들인 원심판결을 파기환송하였다(대법원 2019. 6. 13. 선고 2015다69846 판결).

마. 근로시간

(1) 현황

OECD 통계에 의하면, 2018년 한국의 연간 근로시간은 1,993시간으로 2017년 2,018시간 대비 25시간 감소하였다. 그러나 OECD에 가입한 38개국 중에서는 여전히 높은 근로시간을 기록하고 있는데, 멕시코(2,148시간), 코스타리카(2,121시간)에 이어 세 번째로 높았다. 이스라엘과 슬로베니아를 제외한 36개국의 연간 근로시간 평균치는 1,734시간이었다. 연간 근로시간이 가장 적은 하위 3개국은 독일(1,363시간), 덴마크(1,392시간), 노르웨이(1,416시간)였다. 한국의 근로자는 OECD 가입 국가 평균 대비 연 259시간, 독일 대비 연 630시간을 더 일한 셈이다.²⁵⁾

통계청의 경제활동인구 부가조사 결과에 따르면, 2019년 8월 기준 임금근로자의 주당 평균 취업시간은 35.9시간으로 전년 동월(36.6시간) 대비 0.7시간 감소하였다. 정규직 근로자의 주당 취업시간은 39.3시간(2018년 8월)에서 38.8시간(2019년 8월)으로 0.5시간 감소하였고, 비정규직 근로자의 주당 취업시간은 31.2시간(2018년 8월)에서 30.8시간(2019년 8월)으로 0.4시간 감소하였다.

25) OECD 홈페이지(<https://stats.oecd.org/>, 2019. 12. 17. 방문)

(2) 주요 쟁점 및 사례

(가) 주 52시간 근로제 확대 시행

1) 2018년 3월 20일 개정된 근로기준법은 근로자 본인의 동의를 있더라도 1주의 근로시간이 휴일근로를 포함하여 52시간을 넘길 수 없음을 명확히 하였다(근로기준법 제2조 제1항 제7호, 제50조, 제53조). 이러한 1주 52시간 상한제는 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장 및 공공기관 등의 경우 2018년 7월 1일부터 시행되었다(근로시간 및 휴게시간의 특례를 적용받다가 특례적용에서 제외된 보관 및 창고업, 자동차 및 부품판매업 등 21개 업종의 경우 2019년 7월 1일 시행). 상시 50명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 경우 2020년 1월 1일부터, 상시 5명 이상 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 경우 2021년 7월 1일부터 적용된다.

5인 미만 사업장의 경우 근로시간 상한이 적용되지 않는다(근로기준법 제11조 제2항, 근로기준법 시행령 제7조, 별표1). 특례제외업종[육상운송 및 파이프라인 운송업(노선버스 제외), 수상운송업, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 보건업]의 경우 근로자대표와 서면으로 합의하면 1주 12시간을 초과하여 연장근로가 가능하다(근로기준법 제59조 제1항). 또한 농림·축산·양잠·수산사업종사자, 감시 또는 단속적 근로자로 고용노동부장관의 승인 받은 자, 관리·감독업무 또는 기밀 업무 종사자에게는 근로시간 규정이 적용되지 않는다(근로기준법 제63조).

정부·여당은 주 52시간제의 연착륙을 명분으로 2019년 2월부터 6개월 단위 탄력적 근로시간제 도입을 골자로 하는 경사노위 합의문을 거쳐 근로기준법 일부개정법률안까지 상정하였으나 2019년 11월 초순까지 국회 본회의 의결을 얻지 못하였다. 그러자 정부는 2019년 11월 18일 ① 특별연장근로 인가 사유에 경영상의 사유를 포함시킴으로써 1주 52시간의 적용 예외 범위를 다소 확대하고, ② 2020년부터 주 52시간제가 확대 적용되는 사업장에 대해 6개월 이상 계도기간을 부여하는 ‘주 52시간제 입법 관련 정부 보완 대책 추진 방향’을 발표했다. 경영계는 돌발상황 발생 시 1주 52시간 이상의 연장근로가 가능하게 되고 사실상 주 52시간제가 시행유예된 것으로 보고 긍정적으로 평가한 반면, 노동계는 주 52시간제를 무력화하는 조치라며 반대하였다.²⁶⁾

2) 법원에서는 근로기준법이 정한 최대 근로시간인 1주 52시간(12시간의 연장근로 포함) 위반 여부를 판단할 때, 노사 간 임금산정의 편의를 위해 일정한 시간을 근무시간으로 합의하였더라도, 그 합의시간이 아닌 실근로시간을 기준으로 주 52시간 초과 근무 여부를 판단하여야 한다는 판결이 선고되었다(대법원 2019. 7. 25. 선고 2018도16228 판결).

(나) 전자 감시에 대한 보호

1주 52시간제가 시행되면서 근로시간의 계량화와 근태관리를 위해 전자시스템을 도입하려는 회사가 적지 않다. 그 과정에서 근로자들에 대한 전자감시, 인권침해의 소지가 있다.²⁷⁾

국가인권위원회는 2017년 2월 고용노동부 장관에게, 개인정보보호 가이드라인[인사·노무편]에 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건·절차 및 근로자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 정할 것을 권고한 바 있다(사업장 전자감시로부터 근로자 정보인권 보호를 위한 제도 개선 권고). 고용노동부가 2017년 6월 수용의사를 밝히자 국가인권위원회는 개선 노력을 환영하는 내용의 보도자료를 배포하였으나,²⁸⁾ 2019년 12월 현재까지 개인정보보호 가이드라인[인사·노무편]은 2015년 12월 개정본만 배포되어 있다.

참고로 근로자의 개인정보자기결정권과 관련된 분쟁 사례들을 보면, 서울고등법원 2018. 6. 26. 선고 2017나2024180 판결은, “개인용도로 사용이 허용된 업무용 단말기에 회사가 상당한 범위의 개인정보 접근 권한이 요구되는 애플리케이션 설치를 요구한 경우 근로자가 애플리케이션 설치를 거절하여 업무수행을 하지 못한 것은 성실의무 위반의 징계사유가 아니다”라고 판단한 바 있다. 의정부지방법원 고양지원 2012. 2. 3. 선고 2011가합3374 판결은, 단체협약상 노동조합과 사전합의를 거쳐 감시장비를 설치할 수 있게 되어 있는 회사가 노동조합과 합의 없이 CCTV를 설치한 사례에서 노동조합이 제기한

26) 서울경제, “[땀질 그친 주52시간 보완책] ‘특별연장근로’ 勞 반대 맨 물거품…법적 안정성도 없어”, 2019. 11. 18. (https://m.sedaily.com/NewsView/1VQUIKK2PX#_enliple, 2019. 12. 17. 방문)

27) 연합뉴스, “세스코, 현장직 출퇴근 관리앱 개발…노조 ‘감시용’ 반발(종합)”, 2018. 10. 25. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181025110051004>, 2019. 11. 17. 방문)

28) 국가인권위원회 홈페이지(<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001004002001&boardtypeid=24&boardid=7601246>, 2019. 11. 17. 방문)

CCTV 철거청구를 인용한 바 있다. 국가인권위원회는 2017년 2월 8일 미회원 무단 외출 여부 확인을 위해 시설관리단 소장이 CCTV를 활용한 사건과 관련하여, “시설물 안전 관리나 도난방지 등 목적으로 설치한 CCTV를 동의 없이 직원 근무 감시에 사용한 것은 인권침해”라고 결정한 바 있다(16진정0959300). 2017년 9월 28일에는 경찰관의 근무태도 감독을 위해 파출소 내 설치된 CCTV 영상을 조사한 것과 관련하여 경찰청장에게 “자체 감사 시 영상정보처리기기의 영상정보가 요건 및 절차에 맞게 필요한 최소한의 범위 내에서 활용되고 있는지에 대하여 실태점검을 할 것”을 권고한 바 있다(16진정0464200).

고용노동부가 2018년 6월 배포한 “근로시간 해당여부 판단 기준 및 사례”에는 전자감시의 문제에 대한 해결책과 인권침해 소지의 최소화 방안에 대한 내용은 담고 있지 않다. 개인정보보호 가이드라인[인사·노무편]의 보완과 전자감시로 인한 인권침해 예방을 위한 지침 마련 등이 필요하다.

바. 직장 내 괴롭힘

2019년 1월 15일 근로기준법 개정을 통해 직장 내 괴롭힘 금지 규정이 신설되었다(제76조의2·3, 2019년 7월 16일 시행). 개정 근로기준법은 직장 내 괴롭힘의 개념을 “직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위”로 정의하고 이를 금지하면서도 행위자에 대한 직접적인 처벌규정은 두지 않았다. 다만 개정 근로기준법에 의하면 사업주는 취업규칙에 직장 내 괴롭힘 예방 및 발생 시 조치사항을 필수적으로 기재해야 한다(제93조 제11호). 또한 사업주는 직장 내 괴롭힘 신고 접수 시 지체 없이 사실 확인을 위한 조사를 실시해야 하고, 피해근로자에 대한 보호조치를 해야 하며, 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인되면 행위자에 대하여 징계 등 필요한 조치를 하여야 한다(제76조의3). 사용자는 직장 내 괴롭힘 피해를 신고·주장하는 것을 이유로 해고 등 근로자에게 불이익한 처우를 하여서는 안 되고, 위반 시 형사처벌 대상이 된다(제109조 제1항). 개정 근로기준법 시행(2019년 7월 16일) 이후 발생한 직장 내 괴롭힘의 경우부터 적용된다(부칙 제3조).

고용노동부는 2019년 2월 “직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼”을 배포했다. 이에 의하면 ‘가해자인 선배가 후배인 피해자에게 술자리를 마련하지 않으면 인사상

불이익을 주겠다고 반복하여 말한 행위’, ‘회장이 운전기사에게 운전이 마음에 들지 않는다며 지속적으로 폭언, 욕설을 하고, 때로는 운전중인 운전기사의 머리를 뒤에서 가격하며 마구 때리는 행위’, ‘본래 업무에 더하여 대표의 개인적인 일까지 보며 운전기사, 수행비서 역할까지 하게 하는 행위’ 등이 직장 내 괴롭힘에 해당된다. 2019년 7월 16일부터 2019년 10월 10일까지 약 세 달간 1,055건의 직장 내 괴롭힘 관련 진정이 전국 6개 노동청에 접수됐다. 괴롭힘 유형별로는 폭언 493건(46.72%), 부당업무지시·부당인사 286건(27.10%), 따돌림과 험담 111건(10.52%), 업무 미부여 40건(3.79%) 순서로 많았다.²⁹⁾

대표이사 내지 사장이 가해자인 경우 실효성이 없다는 비판³⁰⁾과 함께, 가해자로 지목된 사람의 정당한 업무지시나 언행을 개인적으로 불편하게 느끼는 사람이 직장 내 괴롭힘을 주장하는, 이른바 부진정 피해자에 의한 제도 남용을 우려하는 견해가 있다.³¹⁾

사. 성차별

구 국가정보원 계약직직원규정은 계약직 여성들만 수행하는 전산사식 직렬의 정년을 만 43세로, 남성들만 수행하는 영선, 원예 직렬의 정년을 만 54세로 정하였고, 부칙에서 전산사식 근무자의 계약기간을 만 45세까지 연장할 수 있는 것으로 정하고 있었다. 전산사식 직렬에서 근무하던 여성 2명은 위 규정으로 인해 만 45세가 되자 퇴직할 수밖에 없었다. 이 사건에서 대법원은 국가정보원이 계약직 여성 직원들만 담당하는 업무 분야의 정년을 남성 직원이 담당하는 직렬의 정년보다 낮게 정한 것은 여성에 대한 불합리한 차별에 해당하고 남녀고용평등법에 위반하여 무효라고 판결하였다(대법원 2019. 10. 31. 선고 2013두20011 판결).

직원채용과정에서 고득점을 받아 합격권에 있었던 여성들의 면접 점수를 조작하여 최종 합격자로 선정하지 않은 공기업 사장의 행위는 남녀고용평등법 위반의 차별행위에 해당한다는 형사판결이 있었다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2018도12691 판결).

29) 평화뉴스, “‘직장 내 괴롭힘’ 시행 석달만에 진정 1천여 건·대구 54건 ‘1위 폭언’”, 2019. 11. 5. (<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=17591>, 2019. 11. 17. 방문)

30) 동아일보, “사장이 가해자면 실효성 없는 ‘직장 내 괴롭힘 금지법’…개선해야”, 2019. 9. 11. (<http://www.donga.com/news/article/all/20190911/97386989/1>, 2019. 11. 17. 방문)

31) 홍성, “현장에서 본 직장 내 괴롭힘 방지법의 명암” 『노동법률』 2019년 11월호, 중앙경제사.

3. 산업재해 및 산업안전

가. 현황

고용노동부가 2019년 5월 2일 발표한 2018년 산업재해 발생현황에 따르면, 2018년 전체 재해자 수는 10만 2,305명으로 2017년 8만 9,848명에 비해 1만 2,457명 증가하였다. 그 중 사고재해자는 8만 665명(2017년)에서 9만 832명(2018년)으로, 질병재해자는 9,183명(2017년)에서 1만 1,473명(2018년)으로 모두 증가하였다. 재해율은 2017년 0.48% 대비 0.06% 증가한 0.54%였다.

산업재해로 인한 사망자 수는 1,957명에서 2,142명으로 증가하였는데, 사고사망자(964명 → 971명)에 비해 질병사망자(993명 → 1,171명)의 증가폭이 더 컸다. 사망사고의 유형은 떨어짐(376명, 38.7%), 끼임(113명, 11.6%), 부딪힘(91명, 9.4%), 깔림·뒤집힘(68명, 7.0%), 교통사고(66명, 6.8%), 물체에 맞음(55명, 5.7%) 순으로 많이 발생하였다. 질병사망은 뇌심질환(457명, 39.0%), 진폐(455명, 38.9%), 직업성 암(116명, 9.9%) 순으로 많이 발생하였다.

고용노동부는 산업재해자 수의 증가 원인을 “산재를 당한 노동자들이 보다 쉽게 치료와 보상을 받을 수 있도록 제도를 개선한 데 영향을 받은 것으로 추정”했다.³²⁾

나. 주요 쟁점 및 사례

(가) 위험의 외주화

한국발전기술 소속의 24세 비정규직 노동자 김용균씨가 한국서부발전이 운영하는 태안 화력발전소에서 2018년 12월 10일 밤 늦은 시간 석탄이송 컨베이어벨트 기계에 끼어 사망하였다. 이를 계기로 2019년 4월 3일 ‘고 김용균 사망사고 진상규명 및 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회’가 출범하여 진상조사를 진행하였고 2019년 9월 진상조사결과 종합보고서를 발표하였다.

32) 고용노동부 보도자료, “2018년 산업재해 사고사망만인율 소폭 감소”, 2019. 5. 2., 11면.

위원회의 권고사항은 다음과 같다. 구조고용인권 분야에서 ① 노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화, ② 노무비 착복 금지와 입찰제도 개선, ③ 노동안전을 위한 필요인력 충원, ④ 안전보건 관련 집단적 노사관계 개선, ⑤ 노동자의 안전에 관한 실질적인 권리 강화, ⑥ 산업재해 징벌적 감점 지표 개선, ⑦ 노동안전과 국민의 편익 향상을 위한 민영화·외주화 철회, ⑧ 노동자 안전 강화와 국민의 편익 향상을 위한 전력산업 재편을 권고하였고, 안전보건기술분야에서 ⑨ 사업주의 분명한 책임을 부여하는 안전관리체계 구축, ⑩ 발전소 산업보건의 위축과 의료체계 확립, ⑪ 안전보건 조직체계 강화와 운영방법 개선, ⑫ 효과적인 안전보건관리를 지원하는 석탄화력발전소 중앙 안전보건센터의 설립, ⑬ 노동자 안전보건 활동을 위한 참여권 보장, ⑭ 석탄 취급 관련 설비의 운영 및 관리방법 개선, ⑮ 발암물질 등 고독성 유해화학물질의 관리방안 개선, 사고조사 및 위험성 평가방법 개선, 안전문화 증진 시스템 구축을 권고하였으며, 관리·감독 및 법제도개선 분야에서 정부의 관리·감독 강화 및 실효성 확보, 산업안전보건법령 개정, 중대재해기업처벌법 제정, 징벌적 손해배상제도 마련, 기업의 사회적 책임 경영 강화를 권고하였다.

위 사건을 계기로 2019년 1월 15일 산업안전보건법이 전부 개정되어 2020년 1월 16일 시행을 앞두고 있다.

(나) 과로 및 스트레스로부터의 보호

질병에 의한 산재사망 중 1위를 차지한 뇌·심혈관계 질환은 업무상 과로 및 스트레스가 촉발 원인이 되는 경우가 많다. 예를 들어 전세버스 운전기사가 19일 동안 휴무 없이 계속 근무 후 잠시 눈을 붙이고 출근하여 세차를 하던 중 쓰러져 급성심근경색으로 사망한 것은 업무상 재해에 해당한다(대법원 2019. 4. 11. 선고 2018두40515 판결).

산업안전보건법 제5조 제1항 제2호는 “근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것”을 사업주의 의무사항의 하나로 규정하고 있다. 산업안전보건기준에 관한 규칙 제669조는 사업주로 하여금 직무스트레스에 의한 건강장해 예방 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 그러나 그에 대한 위반시 형사처벌 규정이 없다는 점에서 산업안전보건법에 규정된 다른 안전조치의무 위반과 보건조치의무 위반의 경우와는 차이가 있다.

(다) 직업성 암 내지 희귀질환의 발병과 산업재해

2018년 근로복지공단에 접수된 직업성 암 산재 신청은 모두 289건으로 전년 268건 대비 7.8% 증가하였다. 이 가운데 산재 승인을 받은 것은 205건으로, 승인율이 70.9%이다. 암 종류는 폐암(961건)이 가장 많았고 백혈병(148건), 림프종(85건), 중피종(83건), 유방암(30건) 등이 뒤를 이었다. 산재 신청 접수부터 승인 여부가 결정될 때까지 걸린 시간은 평균 241.7일로 집계됐다. 1,000일 이상 걸린 경우도 16건이나 됐다.³³⁾

폴리에틸렌 피복강관 제조업체에서 내면도장 등의 업무를 수행하면서 지속적으로 벤젠에 노출되어 왔던 근로자에게 발병한 급성 골수모세포성 백혈병은 업무상 질병에 해당한다는 법원 판결이 있었다(서울행정법원 2019. 3. 14. 선고 2017구단67646 판결³⁴⁾).

반면, 탄광에서 14년간 진동이 수반되는 작업을 하다가 퇴사한지 22년 후에 레이노증후군 진단을 받고 요양급여를 신청하였으나 근로복지공단이 요양불승인 처분을 한 사례에서, 업무상 질병이라고 주장되는 레이노증후군의 존재 자체가 인정되는지에 대해 심리가 미진하였다고 보아 근로자의 청구를 인용한 원심 판결을 파기한 대법원 판결이 있었다. 위 대법원 판례에서는 질병의 존재 여부에 대한 판단기준으로 “산업재해보상보험법 제5조 제1호의 업무상 재해를 인정하기 위한 전제로서 근로자가 주장하는 질병의 존재를 인정하기 위해서는 감정 결과 등 객관적이고 합리적인 방법으로 확인되는 근로자의 증상이 그 질병의 진단과 관련하여 일반적으로 통용되는 의학적 지식이나 진단기준에 부합하여야 하고, 그렇지 않다면 특별한 사정이 없는 한 질병의 존재 자체를 인정하기는 어렵다고 보아야 한다”라고 판시하였다(대법원 2018. 12. 27. 선고 2018두46377 판결).

(라) 통근재해

2017년 10월 24일 개정된 산업재해보상보험법 제37조는 ‘그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고’의 경우에도 업무상 재해로 인정하고 있으나, 부칙 제2조에서 제37조의 개정규정(이하 ‘신법 조항’)은 개정법 시행일인 2018년 1월 1일 이후 최

33) 매일경제, “백혈병 등 ‘직업성 암’ 산재 승인율 작년 70% 첫 돌파”, 2019. 5. 1. (<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/05/280146/>), 2019. 11. 17. 방문)

34) 확정되었다.

초로 발생하는 재해부터 적용하도록 하였다. 이에 대해 헌법재판소는 평등원칙 위반을 이유로 헌법불합치 결정을 하고 2016년 9월 29일 이후에 통상의 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대해서는 신법 조항을 소급적용하도록 하여 부칙 제2조의 위헌성을 제거하도록 하였다(헌법재판소 2019. 9. 26. 선고 2018헌바218·2018헌가13 결정).

(마) 보험급여 청구권의 소멸시효

산업재해보상보험법이 3년으로 규정하고 있는 보험급여 청구권의 소멸시효는 근로자가 급여를 청구한 때 중단되었다가 근로복지공단이 이에 대한 결정을 내린 때로부터 다시 진행되고, 이는 민법상의 시효중단 사유와는 별도의 고유한 시효중단 사유이며, 심사 청구나 재심사 청구에 따른 시효중단의 효력과도 별개로 존속한다는 대법원 판결이 있었다(대법원 2019. 4. 25. 선고 2015두39897 판결). 위 사건은, 2002년 9월 뇌경색 등에 대한 요양승인, 2008년 2월 근로복지공단의 요양종결 결정, 2009년 4월 근로자의 1차 장해급여 청구 후 공단 직원의 권유(시신경위축에 관한 추가상병 승인 후 장해급여 청구가 유리)에 따라 장해급여 청구 철회, 2010년 8월 시신경위축에 관한 추가상병 요양승인신청 및 승인(추가 요양 불필요한 상태)을 거쳐 근로자가 2012년 8월 2차 장해급여청구를 하자 근로복지공단이 2012년 9월 '요양종결일(2008년 2월) 기준 3년의 시효 도과'를 이유로 거부처분을 하였고, 근로자가 2012년 12월 심사청구를 하자 공단이 2013년 5월 심사청구 기각 결정을 하였으며, 근로자가 2013년 10월 3차 장해급여 청구를 하자 2013년 11월 다시 장해급여청구권의 시효소멸을 이유로 거부처분을 한 것의 정당성이 쟁점이 된 사건이다. 대법원은, 공단의 2010년 8월의 추가상병 요양승인은 장해급여 지급의무를 묵시적으로 승인한 것이어서 그 때 소멸시효가 중단되었고, 그로부터 3년 내인 2012년 9월 2차 장해급여 청구를 함으로써 다시 소멸시효가 중단되었다가, 근로복지공단이 그에 대해 거부처분을 한 2012년 9월부터 다시 소멸시효가 진행되는데, 근로자가 그로부터 3년이 지나기 전인 2013년 10월 장해급여청구를 하였으니 소멸시효가 완성되지 않았다고 판단한 것이다.

진폐보상연금 청구권의 소멸시효 기산점은 '특별한 사정이 없는 한 진폐근로자의 진폐장해상태가 산재보험법 시행령에서 정한 진폐장해등급 기준에 해당하게 된 때'라는 대법원 판결도 있었다(대법원 2019. 7. 25. 선고 2018두42634 판결). 2011년 8월경 진폐장해등급 제7급 결정을 받아 사망 시까지 그에 따른 진폐보상연금을 받던 사람이 2012년 5월 실

시된 폐기능 검사에서 진폐장해등급 제1급 기준에 해당하는 진단결과를 받은 경우, 진폐장해등급 제1급과 진폐장해등급 제7급에 대한 연금 차액 상당의 진폐보상연금청구권의 소멸 시효는 2012년 5월부터 진행된다고 판단한 사례이다.

4. 집단적 노사관계

가. 노동조합법상 근로자

근로자의 개념에 관하여 근로기준법은 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의하고 있는 반면(제2조 제1항 제1호), 노동조합법은 “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”로 달리 규정하고 있다(제2조 제1호). 이에 관해 대법원은 근로기준법과 노동조합법상 근로자의 판단기준을 달리 판시하면서, 학습지교사의 경우 근로기준법상 근로자에는 해당하지 않지만 노동조합법상 근로자에는 해당한다고 판결한 바 있다(대법원 2018. 6. 15 선고 2014두12598, 12604(병합) 판결). 노동조합법의 적용대상을 근로기준법의 적용대상에 비해 확대한 것이다.

2019년에는 자동차회사 판매대리점주와 판매용역계약을 체결한 카마스터(대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712 판결), 용역계약을 체결하고 철도역 내 매점을 운영하는 매점 운영자들(대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결), 택배기사(서울행정법원 2019. 11. 15 선고 2018구합50888 등(병합) 판결), 대리운전 서비스업체와 동업계약을 체결하고 스마트폰 어플리케이션 프로그램의 ID를 부여 받아 콜센터가 전달하는 운행 요청 중의 일부를 기사 스스로 선택하여 대리운전을 수행한 대리기사(부산지방법원 동부지원 2019. 11. 14. 선고 2019가합100867 판결)를 노동조합법상 근로자로 인정한 판결들이 있었다.

나. 단결권

(1) 현황

고용노동부가 2019년 1월 14일 발표한 전국노동조합 조직현황을 보면, 2017년 12월 31일 기준 조직대상 근로자는 1,956만 5,000명 중 노동조합에 가입한 조합원은 208만 8,000명으로, 조직률은 10.7%이다. 한국노총에 가입한 노동조합 수는 2,448개(39.2%), 조합원은 87만 2,923명(41.8%)이고, 민주노총에 가입한 노동조합 수는 382개(6.1%), 조합원은 71만 1,143명(34.0%)이다.³⁵⁾ 상급단체가 없는 미가맹노조는 조합수 3,341개, 조합원 44만 6,612명(21.4%)이다.³⁶⁾

무노조 경영을 기조로 유지하던 삼성전자에서 한국노총을 상급단체로 하는 전국삼성전자노동조합이 2019년 11월 16일 공식 출범하였다.³⁷⁾ 배달라이더들을 조직 대상으로 하는 ‘라이더유니온’이 2019년 5월 1일 출범하였다.

국가인권위원회는 2019년 11월 5일 고용노동부 장관에게 사내하청노동자의 노동3권 보장을 위해 노동조합법의 사용자 개념을 확대하거나 원청의 단체교섭 의무규정을 마련하고, 하청노동자의 노동3권 행사가 제약되지 않도록 개선방안 마련을 권고했다(간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고).

(2) 노조 전임자 급여

헌법재판소는 사용자가 노동조합의 운영비를 원조하는 행위를 부당노동행위로 금지하는 ‘노동조합 및 노동관계조정법’(2010. 1. 1. 법률 제9930호로 개정된 것) 제81조 제4호 중

35) 노동조합 수는 노동조합 설립신고 단위를 기준으로 산정한 것이므로 수 개 기업 소속 근로자로 구성된 초기업 노조(산업별·직종별·지역별 노조 등)의 경우에도 ‘1개’로 산정되었음을 감안할 때 노동조합이 조직되어 있는 기업 수는 노동조합 수보다 더 많다.

36) e-나라지표 홈페이지(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1511, 2019. 12. 17. 방문)

37) 삼성그룹의 일부 임원들은 2019년 12월 에버랜드 및 삼성전자서비스에 설립된 노동조합 운영에 가입해 노조원들의 개인정보를 수집하고 노조 탈퇴를 종용해 불이익을 준 혐의에 대해 1심에서 유죄 판결을 받았다.

‘노동조합의 운영비를 원조하는 행위’에 관한 부분이 노동조합의 단체교섭권을 침해한다고 보아 헌법불합치 결정을 하고 2019년 12월 31일까지 개선입법을 명하였다(헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2012헌바90 결정).

고용노동부는 2019년 10월 4일 노동조합법 제81조 제4호를 “근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 근로시간 면제 한도를 초과하여 급여를 지급하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위. 다만, 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행, 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소 규모의 노동조합 사무소의 제공 및 그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위는 예외로 한다”로 변경하는 내용을 담은 노동조합법 일부 개정법률안을 국회에 제출하였다.

다. 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준 문제

국제노동기구(ILO)는 △결사의 자유 △강제노동금지 △차별금지 △아동노동금지 등 4개 분야에서 8개 협약을 핵심협약(또는 기본협약)으로 하고 있다. 그 중 한국은 결사의 자유와 단결권의 보장 협약(제87호), 단결권과 단체교섭권 협약(제98호), 강제노동 협약(제29호), 강제노동철폐 협약(제105호)을 비준하지 않았다. 유럽연합(EU)은 2018년 12월 한국 정부가 한-EU 자유무역협정(FTA) 체결 시 약속한 핵심협약 비준을 이행하지 않았다는 이유로 분쟁절차인 정부 간 협의 절차를 공식 요청했다.

정부는 2018년 7월 20일 발족한 경제사회노동위원회 노사관계제도관행개선위원회를 통해 4개 ILO 기본협약에 관한 비준 및 법 개정 방안에 관해 논의를 진행하였으나 2019년 5월 20일 위 위원회가 활동을 종료할 때까지 노사 간 합의를 도출하는 데 실패하였다.

유럽연합은 2019년 7월 한국 정부에 ‘전문가 패널(Panel of experts)’ 소집을 공식 요청하였다.

고용노동부는 7월 30일 ILO 기본협약 비준 절차 및 법 개정안을 발표하였다. 정부의 법 개정안은 실업자·해고자의 기업별 노조 가입 허용, 기업별노조 임원 자격 재직자로 제한, 노조전임자 급여 지급 금지 규정을 삭제하되 현행 근로시간면제제도 틀 내에서 급여

지급, 교원·소방공무원·대학 교원 노조 가입 허용, 사용자가 복수노조와 개별 교섭에 동의하는 경우 성실 교섭 및 차별금지 의무 부여, 단체협약 유효기간 3년으로 연장 및 쟁의행위 시 사업장 내 생산·주요 업무 시설의 점거 금지 등을 담고 있다. 정부는 2019년 10월 4일 이러한 내용을 반영한 노동조합법 일부개정법률안, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안과 비준동의안을 국회에 제출하였다. 정부는 핵심협약 비준과 관련된 노동관계법 개정을 동시 추진한다는 방침이다. 그러나 ILO 핵심협약 비준이 2019년 내에 이루어질지는 미지수이다.

라. 공무원, 교원의 정치활동

국가인권위원회는 2019년 2월 25일 국가공무원법 등 관련 법규에서 공무원·교원의 정치적 표현, 정당가입, 선거운동의 자유를 전면적으로 금지하고 있는 것은 헌법, 국제규약 및 해외사례, 그리고 과잉금지 등 기본권 제한에 관한 법리에 비추어 인권침해라고 판단했다. 또한 국회의장에게 공무원·교원이 그 직무와 관련하여 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 국가공무원법 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다. 동시에 인사혁신처장, 행정안전부장관, 교육부 장관, 중앙선거관리위원회 위원장에게, 공무원·교원의 시민으로서의 정치적 자유를 과도하게 제한하지 않도록 국가공무원법, 지방공무원법, 정당법, 정치자금법, 공직선거법 등 관련 소관 법률 조항의 개정을 추진하고, 관련 하위 법령을 개정할 것을 권고했다(공무원·교원의 정치적 자유 보장에 대한 권고).

해당 부처들은 2019년 9월 말 ‘△공무원의 정치적 자유 확대·제한은 헌법적 판단, 사회적 공감대 형성·국민적 합의 등이 필요하고, △전면적인 허용은 신중한 검토가 필요하고, △헌법재판소도 공무원의 정당가입 제한 등에 대해 합헌을 판시하고 있고, △국회 논의 과정에서 다양한 의견을 수렴할 필요가 있으며, △입법정책적으로 결정해야 할 것이며, △국회에서 논의될 경우 관계기관과 협의할 것’이라는 점에서 불수용 의사를 밝혔다.

5. 결론

문재인 정부는 노동존중사회 실현, 최저임금 인상, 근로시간 단축, 비정규직 감축 등을 주요 공약으로 제시하면서 당선되었고 집권 3년 차인 2019년에도 그러한 정책 기조는 유지되고 있다. 또한 근로시간이 실제로 단축되었으며 산업안전보건정책이 강화되는 등의 성과가 있었다. 그러나 최저임금 인상률이 2017년과 2018년에 비해 급격히 낮아졌고, 2020년 주 52시간제 확대 시행에 앞서 주 52시간을 초과하여 근로할 수 있는 예외 사유를 넓히거나 탄력적 근로시간제 확대를 추진하는 등 노동개혁의 강도는 약화되었다. 임금 근로자 또는 취업자 수가 증가하는 등 일자리 창출 측면에서는 어느 정도 성과를 거둔 것으로 보이지만, 시간제 근로자가 증가하고 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 임금격차가 소폭 확대되는 등 일자리 질 개선 측면에서의 성과는 잘 보이지 않는다. 공공부문 비정규직 정규직 전환은, 통상의 정규직이 아닌 무기계약직으로 전환되거나 자회사를 통한 전환 방식으로 이루어져 반쪽짜리 해결책이라는 비판을 받고 있다.

한편, 플랫폼 노동이라는 새로운 형태의 노동이 확산되고 있으나 그에 대한 정부의 대응책 마련은 더디게 진행되고 있다. 대통령이 대선 공약으로 제시했던 ILO 핵심협약 기준은 2019년 내에도 이루어지기 쉽지 않을 것으로 보인다.

국민의 권리의식 향상과 노동환경의 급속한 변화로 인해, 노동권과 관련된 사회적 의제가 채용비리·직장 내 괴롭힘·전자 감시 등의 영역으로 확산되고 있고, 플랫폼 노동과 같이 기존의 제도로 해결하기 어려운 문제들도 생겨나고 있다. 이에 대응하는 법제도들이 신속하게 마련될 것이 요구되는 동시에, 그 제도들이 참예한 이해관계 대립을 합리적으로 해결할 수 있을 만큼 정교하게 마련되어야 하는 어려움에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 집권 초기의 적극적인 노동개혁 및 일자리 질 개선의 의지를 잃지 않고 국민의 노동권 신장을 위해 노력해 주기를 희망한다.



특집

정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제

개인정보보호와 인권

제4차 산업혁명과 인권

재난과 피해자 인권



정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제

치료감호, 보호관찰, 치료명령 등 치료처우제도를 중심으로



1. 서론

한국에서 소위 ‘조현병 범죄’로 일컬어지는 정신질환을 원인으로 한 위법행위¹⁾는 과거부터 종종 문제시 되었으나 2016년 ‘강남역 화장실 살인사건’ 이후부터 ‘강서구 PC방 사건’, ‘故 임세원 교수 사건’, ‘진주 방화 사건’ 등을 계기로 하여 끊이지 않고 국민들 사이에서 (정신질환이 범죄의 주요한 원인이므로 정신질환자를 사회에서 격리시키거나 심신장애로 인한 불처벌 또는 감경 규정을 적용하지 않아야 한다는 주장과 정신질환자는 처벌의 대상이 아니라 치료의 대상이라는 주장이 대립하는 등) 적지 않은 입장차이를 보이며 사회 문제로 회자되고 있다. 특히 한국 사회에서 ‘정신장애’는 낙인효과가 크기 때문에 위법행위를 한 정신장애인에 대해 ‘정신장애’의 특수성을 고려하면서도 범죄를 예방하고 지역사회에 안정적으로 정착시키기 위한 형사정책과 사법절차의 개선이 요구되고 있다.

1) ‘조현병 범죄’라는 표현은 학계나 현장에서 합의된 표현이라기보다는 주로 언론계에서 자극적인 기사 제목으로 쓰이는 표현이며, 따로 정립된 표현은 아직 없는 것으로 알고 있다. ‘조현병’이라는 용어도 역사적으로 볼 때 근대에 들어와서야 정신의학이 받아들여지면서 질환자의 범주에 포섭된 것이다. 국내·국제적으로 정신질환자와 정신장애인의 구분 또한 명확하지 않고, 대체로 의료계나 법조계에서는 정신질환자라는 용어를, 장애계나 인권계에서는 정신장애인이라는 용어를 사용한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서는 ‘정신질환자’ 또는 ‘범죄’라는 용어가 인권적인 측면에서 부정적 편견을 심어줄 수 있다는 점과 아울러 ‘정신질환’이 원인이 되어 ‘심신장애’ 상태에서 범죄행위를 저지른 것이라면 ‘정신질환’이라는 표현이 현실을 보다 직접적으로 드러낼 수 있다는 점 등을 동시에 고려하지 않을 수 없다. 따라서 이 보고서에서는, 인용문구를 제외하고, 사람을 지칭할 때는 ‘(위법행위를 한) 정신장애인’으로, 행위를 지칭할 때는 ‘정신질환을 원인으로 한 위법행위’라고 표현하기로 한다.

한편 인권 영역에도 대표적으로 과거 민주화 운동이나 노동 운동 등을 통해 실현하고자 한 전통적 의미의 인권이 있다면, 이제는 사회권적 기본권, 청구권적 기본권과 같은 적극적인 의미의 인권 향상을 통해 인권 영역의 외연을 확장하지 않으면 안 되는 시대가 도래한 지 오래다. 그런데 정신장애인의 인권문제와 관련해서는 전통적 의미의 인권과 적극적 의미의 인권을 동시에 중첩적으로 고려할 필요가 있다는 점에 주목해야 한다. 정신장애인에 대해 강제입원이나 장기입원 등을 통해 발생하는 문제와 병원·시설 내에서 발생하는 다양한 유형의 인권침해 문제를 전통적 인권문제라 한다면, 지역사회의 정신장애인, 그중에서도 위법행위를 한 정신장애인이 더 이상 범죄행위로 나아가지 않고 치료와 회복을 통해 공동체 내에 안전하게 정착하는 문제는 적극적 인권의 시도라 할 수 있다.

특히, 최근에는 형사정책적으로 치료사법의 관점에서 치료감호를 비롯해, 보호관찰, 치료명령 등 다양한 치료처우제도들이 도입되고 있기 때문에 기존의 제도를 점검하고, 정비할 필요가 있다. 치료감호의 경우 치료감호소 내의 인권보장 논의가 우선될 수 있지만, 치료명령과 보호관찰은 지역사회 내의 적극적 인권보장과 연결되기 때문에 사회권, 복지행정 등과 직접적으로 결부되어 있는 것이다.

이러한 관점을 기초로 하여, 이 보고서에서는 정신질환을 원인으로 한 위법행위의 현황과 특성을 바탕으로, 치료감호, 치료명령, 보안처분으로 이어지는 치료적 사법의 현황과 추이를 점검한 후 이에 대한 인권적 측면에서의 평가와 개선방안을 덧붙이고자 한다.

2. 정신질환을 원인으로 한 위법행위의 제반 현황

가. 정신질환 및 조현병의 유병률 현황

보건복지부에서 5년 주기로 조사·발표하는 「2016년도 정신질환실태 역학조사」 결과에 따르면, 주요 17개 정신질환에 대해 조사된 정신질환 평생 유병률²⁾은 25.4%(男 28.8%, 女 21.9%)로, 성인 4명 중 1명이 평생 한 번 이상 정신건강문제를 경험한 것으로 밝혀졌

2) 평생 동안 한 번 이상 정신질환에 이환된 적이 있는 사람의 비율

고, 일년 유병률³⁾은 11.9%(男 12.2%, 女 11.5%)로, 지난 일 년간 정신건강문제를 경험한 사람은 470만 명으로 추산된다. 이 중 조현병 스펙트럼장애⁴⁾ 평생 유병률은 0.5%(男 0.5%, 女 0.4%), 일년 유병률은 0.2%(男 0.2%, 女 0.2%)로, 지역사회에서 일 년간 조현병 스펙트럼장애를 경험한 적이 있는 사람은 6만 3천 명, 정신병원이나 시설에 입원·입소해 있는 조현병 스펙트럼장애 환자 수는 5만 명으로, 총 11만 3천 명으로 추산된다. 또한, 평생 한 번이라도 조현병 증상(환청, 환시, 조정망상, 피해망상 등)을 경험한 적이 있는 사람은 약 1.8%로 나타났으며 그 수는 71만 명으로 추정된다.⁵⁾ 다시 말해, 대한민국 국민 100명 중 약 25명은 정신질환을 경험한 적이 있으며, 그 중 2명이 조현병 증상을 경험한 적이 있다고 풀이된다.

나. 정신질환에 대한 정보습득의 경로와 그 영향

이같은 높은 수치에도 불구하고 국민의 조현병 관련 정보의 습득 경로는 교육(3%)이나 관련 기관의 홍보(1%)보다 TV, 신문, 방송 등 대중매체로 인한 것(72%)이라는 통계가 나온다.⁶⁾ 따라서 언론의 역할과 중요성을 다시금 강조하게 되는데, 2019년 6월 5일 국가인권위원회 주최로 국립정신건강센터에서 열린 ‘정신장애인에 대한 사회적 혐오… 방송·언론보도에 대한 진단과 대안’ 간담회에서는 ‘조현병’을 직접 언급하는 보도가 늘어나면서 언론이 제대로 검증하지 않고 정신장애인에 대한 사회적 혐오를 부추기고 있다고 지적됐다.⁷⁾ 드라마나 예능에서는 물론이고, 시사교양 프로그램이나 정치인들의 공식발언들이 문제시 되고, 방송과 언론이 이를 전달하는 과정에서도 부정적인 편견과 잘못된 정보를 내보내는 것이다. 더불어민주당 박용진 의원의 채널A ‘김진의 돌직구 쇼’ 발언(2018. 10. 21.)⁸⁾을 비

3) 지난 일 년간 한 번 이상 정신질환에 이환된 적이 있는 사람의 비율

4) 조현병, 조현양상장애, 조현정동장애, 망상장애, 단기정신병적장애 등 망상이나 환각, 현실에 대한 판단력 저하로 사회적, 직업적 또는 학업적 영역에서 적응에 상당한 문제를 겪는 상태

5) 보건복지부 보도자료, “성인 4명 중 1명, 평생 1번 이상 정신질환 겪어”, 2019. 4. 11.

6) 한국일보, “〈여론 속의 여론〉 대중매체 통해 부정적 정보 취득… ‘조현병 환자, 범죄 저지를 확률 높다’ 73%”, 2019. 7. 13. (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201907121155732188?did=NA&type=&typecode=&prnewsid>, 2019. 9. 25. 방문)

7) 국가인권위원회 보도자료, “정신장애인에 대한 인식… 방송 언론 역할 중요”, 2019. 6. 5.

8) 방송 출연자였던 박용진 의원은 20대 남성이 술에 취해 헤어진 여자 친구와 닮았다는 이유로 귀가하는 여고생을 벽돌로 내리친 사건을 두고 대담을 나눴다. 이 과정에서 “이 조현병 문제가 있잖아요. 조

롯데 바른미래당 하태경 의원의 “백두수호대는 정신병원에 입원시켜야 한다” 발언(2018. 12. 1.),⁹⁾ 더불어민주당 이해찬 대표의 “정치권에 정신장애인들이 많아” 발언(2018. 12. 28.)¹⁰⁾ 등이 물의를 빚기도 했다.

다. 정신장애인 범죄율에 대한 일반인의 인식

정신장애인의 범죄율에 대한 일반인의 인식에 관한 연구는 드물며, 국민들의 인식이 실제 정신장애인의 범죄발생 실태와 비교했을 때 얼마나 왜곡되어 있는지를 조사한 연구는 거의 전무하다.¹¹⁾ 이는 정신장애인에 대한 관심부족을 드러내는 또 하나의 징후로 볼 수 있다. 또한 언론이 강화하는 편견 가운데 하나인 ‘최근 정신질환자 범죄가 증가하고 있다’라는 인식도 사실과 다르다.¹²⁾ 정신질환과 범죄 사이의 실제 상관관계가 있는지에 대한 실증연구를 살펴볼 때 정신장애인이 비정신장애인보다 범죄를 저지를 위험성이 더 높다는 증거는 없으며, 오히려 범죄율에 있어서는 일반인과 차이가 나지 않거나 더 낮다는 점이

현병 환자에 의한 느닷없는 폭행, 이런 사건들이 있거든요”라고 발언했다. 박용진 의원은 당시 자신에게 말을 걸던 이의 눈빛을 보고 ‘조현병 환자’라는 걸 알았다고 말했다. 확인되지 않은 추측성 조현병 발언에 대해 당사자 시민단체 정신장애인동료지원센터가 문제제기를 했고 이에 박 의원이 사과를 표명하였다. 방송통신심의위원회에서는 조현병에 대한 편견을 조정한다는 이유로 방송심의에 관한 규정(규칙 제123호) 제21조(인권 보호) 제2항에 의거, 법정제재인 ‘주의’를 건의하였으나 최종적으로 ‘권고’ 결정이 내려졌다. 마인드포스트, “박용진 의원, 마인드포스트·민언련의 조현병 발언 비판 기사에 사과”, 2018. 8. 29.(<http://www.mindpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=666>, 2019. 9. 25. 방문)

9) 마인드포스트, “[우리는 묻는다] 하태경 의원에게 묻는다. 당신은 ‘정신병원’을 아는가”, 2018. 12. 3.(<http://www.mindpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=1203>, 2019. 9. 25. 방문)

10) 이해찬 대표는 지난달 민주당 전국장애인위원회 발대식에 참석해 “신체장애인들보다 더 한심한 사람들...”이라고 말을 꺼냈다가 “제가 말을 잘못했다”고 정정하였다. 이어 “정치권에서 말하는 것을 보면 저게 정상인가 싶을 정도로 정신장애인들이 많이 있다”며 “이 사람들까지 포용하기는 좀 쉽지(않지) 않을까”라고 정신장애인을 비하하는 표현을 썼다. 이에 전국장애인차별철폐연대와 장애인차별금지추진연대는 “헌법상 평등의 원칙을 위배했다”며 국가인권위원회에 진정을 제기했다. 마인드포스트, “정치권에 정신장애인들이 많아...이해찬 발언에 인권위 진정 제기”, 2019. 1. 2. (<http://www.mindpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=1400>, 2019. 9. 25. 방문)

11) 박지선, “공식 통계와 비교해 본 정신질환 범죄자에 대한 인식”, 대한조현병학회, 2016., 19호, 25~31면.

12) 공식 통계를 보면 국내 정신질환자가 저지른 범죄는 최근 10년간 발생률의 변화를 거의 나타내지 않았다. National Police Agency. Police Statistical Yearbook 2013. Seoul: National Police Agency, 2014.

강조되고 있다.¹³⁾ 아울러 정신장애인의 범죄와 관련된 실증연구 결과를 살펴보면 실제로 조현병의 환청이나 망상 등 정신질환의 증상들이 범죄의 직접적 동기가 되는 경우는 비교적 드물다는 점을 알 수 있다.¹⁴⁾

그럼에도 국민들의 인식은 한 해 동안 발생한 범죄의 범죄자들 가운데 정신질환자의 비율을 26.04%로, 곧 약 4분의 1에 달하는 것으로 추정하고 있음이 드러났다.¹⁵⁾ 정신장애인의 범죄율은 전체 범죄율의 평균 0.4%에 그친다. 따라서 통계상으로 나타난 결과와 비교했을 때 약 60배 이상 높은 수치다. 다만 정신장애인의 재범률은 전체 재범률보다 20% 정도 상회하고 있다. 따라서 재범을 방지하는 정책이 더욱 강화되어야 한다. 게다가 정신장애인의 위법행위 비율이 가장 높게 추정된 범죄는 이른바 ‘묻지마 범죄’로, 무려 40%에 가까운 이들이 정신장애인에 의한 범죄인 것으로 추정하고 있다는 점은 우리 사회의 일반적인 인식이 정신장애인을 잠재적 범죄자로 보고 있음을 방증한다.¹⁶⁾

〈정신장애인의 범죄율 및 재범률〉¹⁷⁾

〈정신장애인의 범죄율〉

(단위: 명)

연도	전체범죄자 ³⁾	정신장애 범죄인 ⁴⁾	비율
2013	1,859,697	6,001	0.3
2014	1,851,150	6,301	0.3
2015	1,888,959	7,016	0.4
2016	1,973,655	8,343	0.4
2017	1,818,237	9,089	0.5

13) Seo DW. Prevention of crimes committed by mentally ill patients and strategies for their treatment and rehabilitation. Health-Welfare Police Forum 2003;8:77~87; Hwang SD. A Study on the relationship between mental illness and crime. Korean J Soc Welfare 1993;21:221~242.

14) Peterson JK, Skeem J, Kennealy P, Bray B, Zvonkovic A. How Often and How Consistently do Symptoms Directly Precede Criminal Behavior Among Offenders with Mental Illness? Law and Human Behav 2014;38:439~449.

15) 박지선, “공식 통계와 비교해 본 정신질환 범죄자에 대한 인식”, 대한조현병학회, 2016., 19호, 28면.

16) 서울시북지재단, “정신장애 보도지침(가)” 2020년 발행 예정.

17) 국회 입법조사처, “이슈와 논점-정신장애 범죄인에 대한 형사법적 대응방안의 개선: 치료감호·치료 명령을 중심으로”, 2019. 5. 13.

〈정신장애 범죄인의 재범률〉

(단위: %)

연도	전체범죄자의 재범률 ⁵⁾	정신장애인의 재범률 ⁶⁾
2013	46.7	65.7
2014	45.3	64.7
2015	44.1	64.1
2016	44.5	64.3
2017	43.6	66.2

라. 정신질환의 조기 발견과 치료 지속의 문제

한편, 위법행위를 한 정신장애인은 범죄를 저지르기 이전에 정신질환에 대한 치료를 제대로 받은 적이 없는 경우는 물론 아예 진단조차 받지 못한 사례가 매우 많은 것으로 알려져 있다. 2019년 5월 일어난 진주 방화 사건의 피고인도 20대 초반에 조현병 증상이 발현 되었으나 치료를 제대로 받지 않았고, 30대 초반에 최초 범죄를 저질러 치료감호소에 감정의뢰 되었을 때에는 질환이 상당히 악화된 상태였던 것으로 보도되었다. 이에 정신건강 복지센터의 조기·초발 정신병 프로그램과 의료기관의 초발 정신병 클리닉 등이 운영되고 보건복지부의 정신질환 초기 관리를 위한 정신건강증진 종합대책 등이 발표되었다. 그러나 아직 국가수준의 구체적인 초발 발병시 치료체계는 마련되지 못하였고, 정신병 증상이 발현한 후부터 첫 치료를 받기까지의 기간을 따져보았을 때 한국은 약 84주로 영국의 30주, 호주의 74주 등보다 상대적으로 치료를 시작하는 시기가 늦다.¹⁸⁾

한국의 경우 국가 차원에서 정신장애인의 특성과 진단 및 치료가 가능한 기관, 치료 필요성과 효과, 치료비용 등에 대한 정보를 제공받은 경험이 별로 없기 때문에, 현재 230여 만 명으로 추산되는 정신질환자 가운데 상당수가 진단과 치료를 받지 못하고 있을 것으로 추정된다. 정신질환의 조기 발견과 치료 지속을 위한 국가보건의료정책은 정신질환 범죄의 예방뿐 아니라 이미 범죄를 저지른 정신질환자의 치료와 재범 방지에도 결정적인 영향을 미치는 것이므로 이러한 방향의 정책 추진이 시급하다고 하겠다.¹⁹⁾

18) 안보령, “주요국의 초발 정신병 치료체계 고찰” 『HIRA_정책동향』 9권 4호, 2015., 66면.

19) 윤용장, “정신질환 범죄자의 치료와 복지의 결합 토론회 자료집”, 2019. 8. 29.

3. 정신장애인 권리 침해 여부에 대한 판단 기준

가. 국내법규 일반

(1) 헌법 및 형법

헌법에서는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고(제10조), “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(제11조 제1항)”라고 기본적인 인권 보장 조항을 규정한 후, 제12조에서 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다(제1항)”라고 하여 정신장애인에게 많이 문제되는 신체의 자유를 보장하고 있다.

이에 형법에서는 정신장애인에 대한 자유권 침해에 대해서 정신장애인의 동의 없는 구금을 체포감금죄(제276조)로 처벌하고, 보호받는 사람에 대한 학대를 학대죄(제273조)로 처벌하고 있다.

(2) 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(이하, ‘정신건강복지법’)

정신건강복지법 제2조에서는 “모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가진다(제2항)”고 규정한 후, “모든 정신질환자는 정신질환이 있다는 이유로 부당한 차별대우를 받지 아니한다(제3호)”라고 정하고 있다. 또한 같은 법 제2조와 제43조에서는 정신질환자는 자신에게 법률적·사실적 영향을 미치는 사안에 대하여 스스로 이해하여 자신의 자유로운 의사를 표현할 수 있도록 필요한 도움을 받을 권리를 가지고, 국가와 지방자치단체는 이를 위한 종합적인 시책을 수립하도록 규정함으로써 정신질환자의 자기 의사결정권 보유 및 국가 등의 이를 위한 지원 시책 수립 의무를 규정하고 있다.

(3) 장애인차별금지법

장애인차별금지법에서는 고용(제1절), 교육(제2절), 재화와 용역의 제공 및 이용(제3절), 사법·행정절차 및 서비스와 참정권(제4절), 모·부성권, 성 등(제5절), 가족·가정·복지시설, 건강권 등(제6절) 분야에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 특히 장애인차별금지법 제7조에서는 장애인은 자신의 생활 전반에 관하여 자신의 의사에 따라 스스로 선택하고 결정할 권리를 가지고(제1항), 장애인은 장애인 아닌 사람과 동등한 선택권을 보장받기 위하여 필요한 서비스와 정보를 제공 받을 권리를 가진다(제2항)라고 하여 정신적 장애인의 자기결정권 및 선택권을 보호하고 있다.

이 법은 제37조에 정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별금지를 특별히 정하고 있다. 정신적 장애를 가진 사람의 특정 정서나 인지적 장애 특성을 부당하게 이용하여 불이익을 주어서는 아니 되고, 국가와 지방자치단체는 정신적 장애를 가진 사람의 인권침해를 예방하기 위하여 교육, 홍보 등 필요한 법적·정책적 조치를 강구하도록 하고 있다.

나. 국제기준

(1) 유엔 장애인권리협약(CRPD)

유엔 장애인권리협약 제12조는 “법 앞의 동등한 인정”의 제목 하에 모든 협약국에게 의사결정능력이 부족한 장애인이 스스로 권리행사를 할 수 있게끔 의사결정지원체계를 갖추도록 보장하여야 하고(제3항), 그 의사결정지원체계의 안전성을 담보할 의무도 협약국에 있다고 규정한다(제4항). 이어 유엔 장애인권리협약은 사법에 대한 접근(제13조), 신체의 자유 및 안전(제14조), 고문 또는 잔혹한, 비인도적이거나 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유(제15조), 착취, 폭력 및 학대로부터의 자유(제16조), 개인의 완전함 보호(제17조)에서 정신장애인에게도 적용되는 각종 규정을 두고 있는데, 특히 중요한 것은 제14조이다. 위 규정에 따르면 장애의 존재가 자유의 박탈을 정당화하지 아니하며, 합법적으로 자유가 제한되는 경우에도 합리적인 편의제공 및 대우를 보장하여야 한다.

(2) MI 원칙

1991년 12월 17일 유엔 총회 결의문 46/119에 의해 채택된 MI원칙(정신장애인 보호와 정신보건의료 향상을 위한 유엔원칙)에서는 정신장애인의 보호를 위한 총 25개의 원칙을 규정하고 있다. MI원칙에 따르면, 모든 정신장애인 및 정신장애 치료를 받고 있는 사람은 인간으로서 고유의 존엄성을 토대로 한 인류애와 존경을 바탕으로 치료받아야 하고(원칙 1-2), 모든 정신장애인 및 정신장애 치료를 받고 있는 사람은 경제적, 성적 및 기타 유형의 착취, 신체적 또는 기타 학대, 치료를 저해하는 행위로부터 보호받을 권리가 있으며(원칙 1-3), 정신장애로 인한 법적 행위 무능력자 판정과 그에 따라 개인 대리인을 선임해야 한다는 판단은, 국내법에 의해 설립된 독립적이고 공정한 심판 기관에서 공정한 심리를 거친 후에 내려야만 한다(원칙 1-6).

4. 위법행위를 한 정신장애인에 대한 사법문제

가. 치료사법 개관²⁰⁾

(1) 치료사법의 내용

치료법학은 1991년 미국에서 웨슬러(David B. Wexler)와 위닉(Bruce J. Winick)에 의해 정립된 개념으로, 정신보건법정, 사법병원(동), 치료처우 등 다양한 제도의 배경이 되었다. 웨슬러와 위닉은 치료법학을 ‘법의 치유 잠재력(the law’s healing potential)’을 연구하는 학문이라고 정의하였다. 그리고 그들은 “치료법학은 법 개혁의 문제를 다학제적으로 접근하여 법의 치료적 효과와 반치료적 효과를 평가하여 치료적 효과를 증가시키고, 반치료적 효과를 감소시키는 것과 그것을 어떤 방식으로 적용할지를 연구한다”고 하였다. 이후 치료법학은 미국 내에서 형사사법에만 영향을 끼친 것이 아니라 정신장애인의 강제 입원(강제치료) 절차와 기준에도 많은 영향을 끼치게 되었다.

20) 1.부터 3.까지 권수진 외, “정신보건법정 및 사법병동에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2015. 12., 29~31면.

치료법학은 한마디로 법의 치료적 기능을 강조하는 것이다. 여기서 법이란 법적 규율들 뿐 아니라 법적 관행, 판사·변호사·전문가 등의 법적 행위자들의 역할과 행위방식 등을 포함하며, 그 목적은 치료적 효과를 높이고, 반치료적 효과를 제거하는 것이다. 치료법학에서 치료적 방식은 법에 있어 정신건강적 접근방식을 강조하는 것으로 치료적 효과를 높이는 것은 결국 강제입원에 있어 치료적 관점에서 다양한 질문(예컨대, 보호 목적의 강제입원에서 환자의 무능력 개념은 어떻게 정의되고 적용될 수 있는가? 공동체의 안전을 위한 치안 목적의 수용은 어떻게 개념 정의될 수 있는가? 만약 예방적 외래환자 수용이 허용된다면, 어떻게 그 잠재적 치료효과를 최대화할 수 있는가? 등)을 하고 그에 대한 해결책을 찾는 방식으로 이루어진다.

(2) 치료사법의 적용

그중에서 정신질환자에 대한 사회의 대응을 살펴보면 정신보건의 영역과 사법의 영역에서 유사하게 진행되어 온 것을 알 수 있다. 즉, 양측 모두 초기에는 사회의 보호를 명분으로 사회적 편견에 기초하여 정신질환자의 사회로부터 격리를 추진하였다. 이후 정신보건 영역에서는 격리과정에서 발생할 수 있는 인권보호 절차에 주로 관심을 두었고, 사법 영역에서는 범죄 예방을 위해서 적절한 치료와 관리를 결합하는 방안에 초점을 맞추었다. 이에 따라 현행법상 정신질환자에 대해서는 치료사법의 관점에서 치료감호, 치료명령, 보호관찰 제도가 시행되고 있다. 즉, 정신질환자가 중한 범죄를 저지른 경우는 시설에서의 구금과 함께 치료를 하는 치료감호를, 경한 범죄를 저지른 경우는 구금 없이 집행유예와 치료명령을, 이와 함께 사후 관리수단으로 보호관찰이 병행 운영되는 형국으로 볼 수 있다.

나. 위법행위를 한 정신장애인에게 적용되는 치료처우들

(1) 치료감호

(가) 의의

치료감호제도는, 심신장애로 의사결정능력이 없거나 미약한 상태에서 금고 이상의 형에 해당하는 죄를 저지른 자가 재범의 위험성과 치료의 필요성이 있다고 인정될 경우 치료감

호시설에 구금하여 치료를 받도록 하는 제도이다. 치료감호제도는 과거부터 각 국에서 전통적인 형벌 이외의 형사제재방안인 보안처분의 일종으로 도입되었는데, 그 이유는 책임 무능력자에 대해서는 책임에 비례하는 형벌을 부과할 수 없다는 형사법적 원칙과 재범 위험성에 실효성 있게 대응하기 위한 합목적적 제재 수단의 필요성 때문이었다.

우리나라에서는 1980년 舊사회보호법에서 치료감호, 보호감호, 보호관찰이 보안처분으로서 도입되었다가, 청송감호소 등에서의 보호감호처분에 대한 인권침해 및 이중처벌 논란으로 위 법이 폐지되었고, 그 중 치료감호는 2005년 치료감호 등에 관한 법률(이하 ‘치료감호법’)로 대체 입법되었다.

(나) 운영현황

치료감호처분의 주된 대상자는 정신장애범죄자(1호)이지만, 도입 당시부터 이질성이 크다고 평가되던 중독장애범죄자(2호)가 포함되었다가, 2008년부터 성적장애범죄자(3호)까지 포함되어 현재 치료감호처분의 대상자 군은 3개의 범주로 구성된다.

현행 형사절차에 따르면 검사는 심신장애 등을 고려해 치료감호를 받을 필요가 있는 자에 대해 공소제기와 병합하거나 또는 독립적으로 치료감호의 청구를 할 수 있다. 그러면 법원은 15년의 범위에서 치료감호를 선고할 수 있고, 살인범죄자에 한해 치료 필요성과 재범 위험이 클 때 총 3회, 회당 2년 이내 범위에서 감호 기간을 연장할 수 있다. 치료감호와 형(刑)이 병과된 경우에는 치료감호를 먼저 집행하고, 이 경우 치료감호의 집행기간은 형 집행기간에 포함하는 구조이다.

치료감호시설은 1987년에 개소된 국립법무병원인 공주치료감호소가 대표적이고, 이후 국립부곡병원(2015년) 등 지역별 소규모 사법병동이 시범 설치 운영 중이다. 현재 치료감호처분 대상자의 대다수가 공주치료감호소에 수용 중이고, 최근 5년간 수용된 인원 현황은 아래와 같다.

〈치료감호소 수용현황〉²¹⁾

(단위: 명)

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
심신장애자 ²²⁾	963	1,000	970	954	916
약물	84	66	52	49	51
성적장애	91	92	96	98	84
합계	1,138	1,158	1,118	1,101	1,051

(다) 평가

1) 최근 판결의 검토²³⁾

최근 서울고등법원 형사합의13부는, 자폐성 장애와 조현병 증세 등이 동반돼 심신미약 상태에서 범행을 저지른 피고인에 대해 “조현병 환자나 자폐성 장애 환자들에게 형벌을 부과해 거둘 수 있는 효과는 미미하다”고 전제한 후, “비록 적절한 치료 과정이 없는 상황이지만 치료감호를 선고하면서 치료감호시설의 확충”을 촉구하는 선고를 내렸다.

피고인은 중증도 자폐성 장애가 있는 1999년생 남자로서(IQ 약 51), 조현병 증세가 동반되고, 강박장애도 있는 상태였다. 피고인은 아무런 이유 없이 4세 여자아이를 허리 높이 까지 들어 올린 후 집어 던져 뇌진탕을 입히고, 이에 대하여 항의하는 아버지의 얼굴을 주먹으로 1회 때려 상해죄와 폭행죄로 기소되었다. 1심은 국민참여재판으로 진행되었는데, 배심원들(7인)은 피고인이 심신상실 상태에 있었다는 주장은 배척하고, 대신 심신미약 상태에 있었다고 인정한 후 만장일치로 피고인에게 벌금 100만 원 및 치료감호의 필요성이 있다고 인정하였다. 제1심 재판부도 배심원들의 평결에 따라 벌금 100만 원 및 치료감호를 선고하였다.

항소심 과정에서 현행 치료감호의 현실에 대한 의견과 피고인의 정신감정 결과들이 추가 제출되었다. 치료감호소장의 사실조회 회신에서는, “자폐장애 환자의 사회 적응력 향상

21) e-나라지표, “치료감호소 수용현황”(www.index.go.kr, 2019. 2. 28. 최근 갱신)

22) 심신장애에 의해 별할 수 없거나 형기 감경되는 심신장애자

23) 서울고등법원 2019. 5. 23. 선고 2019노10, 2019감노2 판결.

을 위해 지속적인 특수재활치료, 교육 및 훈련 등이 필요하다. 그러나 공주치료감호소에는 자폐장애로 진단받은 사람이 수용되어 있기는 하나, 약물 복용 이외에 자폐장애를 위한 언어치료 및 심리치료 과정이 운영되지 않고 있다”는 의견이 제시되었다. 반면 전문심리위원인 정신건강의학과 교수는 “환자가 임의로 약을 조절하기도 하고 빼먹기도 하여 약물 순응도가 낮은 편으로, 집에서 가족의 보호 아래 치료하기에는 한계가 있을 것으로 생각된다”는 의견을 밝혔다.

서울고법은 선고와 함께 밝힌 이 사건에 대한 설명 자료²⁴⁾에서, “공주치료감호소에서 적절한 치료 과정이 운영되지 않는데도 ‘치료감호시설에서의 치료’를 받도록 하는 것이 단지 일시적인 자유의 박탈에 그치는 것에 불과하고, 치료감호법의 입법 목적에 부합하지 않는 판단이 아닌지”를 주로 고민하였다고 밝혔다. 그 결과 재판부는 “피고인 어머니의 강력한 보호 의지에도 불구하고 피고인에 대한 적절한 치료를 통한 재범방지 및 사회복귀가 이루어질 수 있을 것으로 보이지 않고, 공주치료감호소에서는 적어도 약물복용은 지속할 수 있다”는 점을 고려하여 피고인에게 치료감호를 선고하였다. 동시에 재판부는 판결문에서 “판결의 집행을 담당하는 다른 국가기관에 대하여 치료감호법의 입법 목적에 부합하는 치료감호시설을 설립·운영함으로써 판결의 적정한 집행을 위하여 노력할 것을 촉구”한다고 의견을 내기도 했다.

2) 인력의 부족

치료감호처분을 하기 위해서는 우선 보안처분의 정당성 근거인 ‘재범의 위험성’이 있어야 하고, 나아가 ‘치료의 필요성’이 존재하여야 한다. 즉, 치료감호제도는 형벌법규를 위반했음에도 불구하고 형벌이 아닌 ‘치료’를 하는 것이며, 치료를 통해 재범을 방지하고, 사회의 보호와 피처분자의 사회복귀 촉진에 그 정당성이 있다. 위 판결의 경우 법원은 벌금 100만 원이 부과될 경미한 범죄에 대해서도 치료감호를 부과하면서, 위법행위를 한 정신장애인에 대한 치료감호의 범위를 매우 넓게 인정하고 있다. 그러나 치료감호 대상범위를

24) 서울고등법원, “우리법원 주요판결 목록”(https://slgodung.scourt.go.kr/dcboard/new/DcNewsViewAction.work?seqnum=20733&gubun=44&cbub_code=000200&searchWord=2019.%2005.%2023.%C0%DA%20%C7%FC%BB%E7&pageIndex=1, 2019. 9. 25. 방문)

폭넓게 인정하는 만큼의 예산과 인력이 뒷받침되지 않고 있어 치료감호제도의 운용이 현실적으로 어려운 형편이다.

피치료감호자의 범위가 넓어지면 환자 수가 늘어나고 치료여건은 악화된다. 치료여건 개선을 위해서는 의사의 확보가 절대적이나, 치료감호소 의사는 공무원 급여체계를 적용받을 수밖에 없어 수당 증액 등 여러 가지 방법을 동원하여도 민간 의사 급여의 1/2 수준에 불과해 의사 확보가 매우 어렵다. 최근 정신건강의학과와 진료수가가 크게 인상되어 민간과의 급여 격차가 더욱 커져 배정된 의사 정원을 채우는 것이 더 어렵게 되었다. 약물투여 외에 언어치료, 놀이치료, 학습치료 등의 특수치료가 필요한 자폐성 장애 환자를 치료할 환경을 갖추기 어려운 것도 이러한 연유이다.

치료의 효과성이 증명이 되어야 정당성이 확보될 수 있지만, 현재 유일한 치료감호소인 공주치료감호소는 치료감호시설과 전문 치료인력의 부족으로 치료의 효과성이 충분히 증명되지 못하고 있다. 즉, 공주치료감호소는 이미 정원 900명을 초과한 1,000명 이상이 수용되어 있는데,²⁵⁾ 이들을 치료 및 관리할 전문의는 8명에 불과하여(의사 정원 20명) 의사 1인이 100명 이상의 환자를 담당하고 있는 것으로 나타난다. 이와 대비해 일본의 경우를 보면, 의료인력에 관하여 환자 8명당 의사 1인, 환자 1.5명당 간호사 1인(낮 기준)의 기준을 제시하고 있는 점에서 한국은 매우 열악한 수준이라고 할 수 있다.²⁶⁾

의료인력의 부족은 피치료감호자의 치료의 질을 저하시키는 가장 직접적인 요인이라고 볼 때 외국의 사법병동의 기준까지는 못 미치더라도 최소한 우리나라 정신의료기관의 정원 기준인 환자 60명당 1인의 전문의는 확보하는 것이 바람직하다. 다행히도 간호인력은 정신보건시설과 비슷한 수준을 갖추고 있으나, 피치료감호자에게는 일반 정신병원의 환자보다 더 많은 간호가 필요한 점을 고려하면 간호인력 역시 추가적인 인력이 보충될 필요가 있다.²⁷⁾

25) 법무부 범죄예방정책국 통계에 따르면 2018. 12. 기준 치료감호소 일일평균 수용인원은 1,086명이다.

26) 일본후생성, “指定入院医療機関運営ガイドライン”(http://www.kansatuhou.net/10_shiryoshu/pdf/2_nyuinkikan_guide.pdf, 2019. 8. 13. 방문)

27) 권수진 외, “정신보건법정 및 사법병동에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2015. 12., 188면.

3) 시설의 미비

‘정신건강복지법’상 ‘정신의료기관 시설 및 장비 기준’에 의하면, 일반 정신의료기관의 입원실 1실에 정원은 10인 이하로 규정하고 있다는 점을 고려하여 볼 때, 치료감호의 경우에도 피치료감호자의 효과적인 치료를 위하여 증상의 정도·범죄의 경중 등에 따라 피치료감호자를 분리 수용할 필요가 있다. 그런데, 현재 국립법무병원인 공주치료감호소에는 인력뿐 아니라 시설의 부족으로 분리 수용이 어려운 상황이다. 5년 전만 하더라도 일반병동 14개는 50명 이상을 수용하고 있으며, 그 중 10개 병동에는 1실에 70~80명까지 수용하고 있었다. 다행히 최근 5년 사이에 대규모 병실을 모두 4~10인실로 소규모화하여 17개 병동을 리모델링하였고, 중증환자 집중치료 병동을 신축할 예정이어서 치료감호소의 물리적인 치료환경은 조금씩 개선되고 있다.

하지만 외국의 사법병동에서는 환자를 1인 1실 또는 2인 1실에 수용하고 있는 것과 비교하면, 우리나라의 치료감호시설은 여전히 열악한 환경이라고 할 수 있다. 국립법무병원의 이러한 시설구조는 적은 수의 인력이 다수의 피치료감호자들을 효율적으로 관리·감독하기에는 효과적이나, 환자의 사생활의 자유를 침해할 소지가 있으며 무엇보다도 치료에는 적절하지 못한 구조라고 할 수 있다.²⁸⁾ 국립법무병원 외에 4곳의 국립병원도 2015년 지정법무병원으로 지정되었으나, 현재 운영하고 있는 곳은 부곡지정법무병원 뿐이다. 특히 지정법무병원들은 ‘병원’이 아닌 ‘병동’ 형태로 운영되고 있는 점을 고려해야 한다. 응급환자 발생 등 외부병원 진료시 병동운영에 어렵다거나, 다른 환자들과의 관계 때문에 병동 외 시설을 이용할 수 없는 등의 문제가 발생할 수 있다.

공공보건의료에 관한 법률 제2조 제2호 가목은 ‘보건의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급에 관한 사업’을 ‘공공보건의료사업’으로 정하고, 제3호의 ‘공공보건의료기관’은 공공보건의료의 제공을 주요한 목적으로 설립된 기관으로 국립대학병원, 국립중앙의료원, 서울대학병원, 지방의료원, 적십자병원 등이 이에 해당한다. 제7조는 공공보건의료기관의 의무로 ‘정신질환 등 수익성이 낮아 공급이 부족한 보건의료’를 우선적으로 제공할 것을 요구하고 있다. 또한 민간의료기관도 보건복지부 장관이나 자치단체장과

28) 권수진 외, 앞의 보고서, 193면.

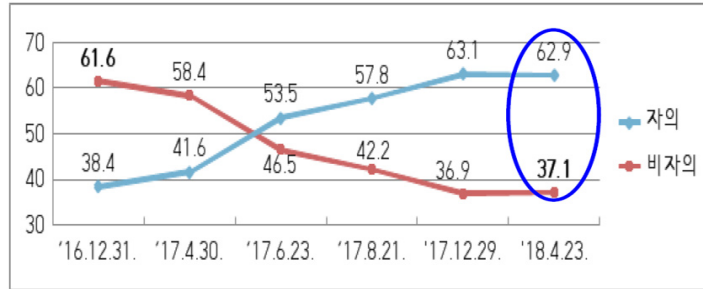
협약을 체결하면 ‘공공보건의료 수행기관’이 될 수 있도록 하고 있다(제2조 제4호, 제16조). 따라서 위법행위를 한 정신장애인에 대한 입원치료는 ‘보건의료 공급이 원활하지 못한 분야’이자 ‘수익성이 낮아 공급이 부족한 보건의료’ 영역임이 명백하므로, 공공보건의료 사업으로 추진되도록 정책전환이 필요하다.

4) 병원 내 인권과 차별의 문제

2013년 국정감사 정책자료에 따르면 국내 전체 정신질환자의 평균 재원기간은 170일 이고, 건강보험심사평가원의 ‘2013년도 의료급여 정신과적정성평가 보고서’에 의하면 조현병의 경우 의료급여 재원환자의 평균 입원일수가 558.3일이다. 정신의료 전문가들은 일반병원에서는 의료급여 환자에 대한 진료비 부담이 적고 일당정액제로 운영되고 있어 입원 기간이 길어진다는 점을 감안하면, 치료감호소에서는 적어도 이보다는 짧은 기간 내에 증상 조절 및 퇴소가 가능하다고 추정하고 있다.²⁹⁾

2016년도에 헌법재판소에서 가족에 의한 강제입원을 규정하고 있는 법조항이 신체의 자유와 자기결정권을 과도하게 침해한다는 이유로 헌법불합치 결정이 내려지고, 같은 해 정신건강복지법이 개정되면서 비자의입원율과 입원기간이 현격히 줄어든 것은 사실이다. 입원절차가 강화되면서 자의입원은 30%대에서 60%대로 높아지고, 가족이나 행정기관에 의한 비자의입원(강제입원)이 60%대에서 30%대로 낮아졌다는 것이 보건복지부의 설명이다. 그런데 문제는 전체 입원자 수가 크게 달라지지 않았다는 점이다. 2016년 전체 정신병원 입원자 수와 개정법 시행 후인 2018년 전체 입원자 수의 차이는 2,600명 정도이다. 법 개정 전 4만 명으로 추산하던 것과 비교하면 상당한 차이가 있다. 따라서 전체 입원자 수 변화 없이 입원형태만 달라진 것은 의미있는 변화라고 하기 어렵다.

29) 국가인권위원회 침해조사과, “치료감호소 방문조사 참고자료”, 2015., 8~9면.

〈정신병원 입원율의 변화〉³⁰⁾〈정신병원 입원종류의 변화〉³¹⁾

(단위: 명)

년도	입원환자	자의입원	동의입원	보호의무자에 의한 입원			행정입원
				소계	친족 등	시·군·구청장	
2016.12.31.	69,162 (100%)	26,545 (38.4%)	-	42,523 (61.5%)	39,586 (57.2%)	2,937 (4.2%)	94 (0.1%)
2017.4.30.	66,958 (100%)	27,877 (41.6%)	-	38,977 (58.2%)	36,269 (54.2%)	2,708 (4.0%)	104 (0.2%)
2017.6.23.	66,688 (100%)	30,536 (45.8%)	5,150 (7.7%)	29,002 (43.5%)	29,002 (43.5%)	-	2,000 (3.0%)
		35,686 (53.5%)					
2017.8.21.	67,605 (100%)	31,066 (45.9%)	8,023 (11.9%)	26,166 (38.7%)	26,166 (38.7%)	-	2,350 (3.5%)
		39,089 (57.8%)					
2017.12.29.	66,658 (100%)	31,274 (46.9%)	10,822 (16.2%)	22,050 (33.1%)	22,050 (33.1%)	-	2,512 (3.8%)
		42,096 (63.1%)					
2018.4.23.	66,523 (100%)	30,171 (45.4%)	11,623 (17.5%)	22,169 (33.3%)	22,169 (33.3%)	-	2,560 (10.4%)
		41,794 (62.9%)					

30) 보건복지부 보도자료, “비자의입원·입소에 대한 입원적합성심사 시행”, 2019. 5. 24.

31) 보건복지부, 앞의 보도자료.

한편, 치료감호가 어디까지나 ‘치료’에 방점을 둔 제재임에도 불구하고, 범죄자라는 인식과 치료감호소를 교정시설의 일종으로 보는 시각 때문에 인권과 차별의 문제가 지속적으로 거론되고 있다. 이 부분에 대해서는 이미 국가인권위원회에서도 지적한 바 있다.³²⁾ 따라서 교도소와 비슷한 치료환경의 치료감호소를 개선하고, 수형기간 이상의 기간을 감금할 수 없도록 하며, 일정 기간마다 재감정하는 제도를 도입하여야 한다. 특히, 더 이상 감호 필요가 없을 정도로 치유된 이후에도 가족이나 사회적 지지체계가 없어 계속 치료감호소에 있게 하는 상황이 계속되어서는 안 될 것이다.

또한, 치료감호소나 지정범무병원의 피수용자들을 교정시설의 수행자와 같이 다루어도 된다는 생각에 치료감호법령에 명시적 근거가 없는 다양한 형태의 행동 제한과 기본권 제한이 이루어지고 있다. 이는 외국의 사범병동이 구금시설이 아닌 병원으로서의 역할을 강조하는 것과 비교된다. 특히, 독일이나 일본의 경우 앞서 본 바와 같이 사범병동(또는 의료 관찰법병동)에 적용되는 규율을 형집행법(또는 행형법)에 의탁하지 않고 독자적 법령에 근거를 두어 행동과 기본권 제한을 하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.³³⁾

5) 치료감호 청구 주체의 문제

최근 마약류관리법 위반으로 재판중이던 피고인이 검사가 치료감호를 청구하지 않은 것이 기본권 침해라며 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였으나, 헌법재판소는 헌법소원의 대상성을 부정하여 각하결정을 선고하였다. 자신은 약물중독 치료가 필요한 ‘환자’이니 일반 구치소나 교도소 대신 치료감호소에 수용되어야 하고, 따라서 징역형이 아닌 치료감호형을 선고받게 해달라는 취지였다.

현행 치료감호법상 피고인에게 징역형 대신 치료감호형을 구형할 수 있는 자격은 검사만이 가진다. 치료감호법 제5조 제1항은 “검사는 범죄를 수사할 때 범죄경력이나 심신장

32) 국가인권위원회는 치료감호법 제25조의3을 근거로, 2018년 3월부터 6월까지 이루어진 총 204건에 대해 언급하면서, 피치료감호자에 대해 과도하게 물리력을 이용하거나, 사유 등은 고려않고 높은 강도로 동일하게 강박을 시행한 공주치료감호소 소장에게 관행 개선을 권고하고, 법무부 장관에게는 해당기관의 강박실태에 대해 관리·감독할 것을 권고했다. 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 공주 치료감호소장에 과도한 강박관행 개선 권고”, 2018. 11. 26.

33) 권수진 외, “정신보건법정 및 사범병동에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2015. 12., 159~160면.

에 등을 고려하여 치료감호를 청구함이 상당하다고 인정되는 자에 대하여 치료감호 청구에 필요한 자료를 조사하여야 한다”고 규정하고 있다.

이에 헌법재판소 제2지정재판부(재판장 이영진 재판관)는 최근 “검사가 치료감호를 청구하지 않은 것이 헌법소원의 대상이 되는 공권력 불행사에 해당하진 않는다”며 헌법소원을 각하했다. “검찰이 청구인을 상대로 치료감호 청구에 필요한 자료를 조사할지 여부는 피고인의 범죄 경력 등을 고려해 정할 사항”이라며 “비록 청구인이 마약 범죄로 처벌받은 전력이 12회에 이른다고 하더라도 검찰이 반드시 청구인을 상대로 치료감호 청구에 필요한 자료를 조사해야 할 의무가 있다고는 볼 수 없다”고 판시했다.

그러나 보다 근본적인 쟁점은 검사가 치료감호를 청구하지 않은 것이 아니라, 치료감호 청구를 할 수 있는 자격주체이다. 이에 대한 비판적 의견은 있으나 아직까지 심도있게 논의되지는 않고 있다. 청구 주체를 검사에 한정할 것인지, 청구 주체의 범위를 확장할 필요가 있는지, 필요하다면 어느 범위까지 확장할 것인지 등에 대한 향후 연구와 개선이 필요하다 하겠다.

(2) 치료명령

(가) 의의

2016년도부터 새로이 도입된 치료명령제도는, 금고 이상의 형에 해당하는 죄를 지은 심신장애인 등이 통원치료를 받을 필요가 있고 재범의 위험성이 인정될 때, 형의 선고 또는 집행을 유예하면서 통원치료를 명령하는 제도이다.³⁴⁾ 2016년 12월부터 개정 치료감호법에 따라 새로 시행된 제도로써, 집행유예나 선고유예에 처하게 될 경우 설령 피고인이 재범할 위험성이 크다고 판단되더라도 치료를 위한 별다른 조치 없이 종전의 환경으로 되돌려 보낼 수밖에 없는 문제점을 보완하기 위해 시행되었다.

일반적으로 치료만 잘 받으면 위험한 행동을 하지 않고, 피고인의 치료 의지도 높아 강제 입원까지는 필요하지 않은 경우, 치료감호에 대신하여 통원치료를 조건으로 한 집행유

34) 치료감호법 제44조의2

예를 선고한다. 이에 따라 집행유예나 선고유예를 선고 받은 피고인들이 가정과 직장에서 일상적인 생활을 영위하면서 법무부(보호관찰관)의 지도·감독 아래 치료를 받을 수 있다.

(나) 운영현황

치료명령은 치료감호와 달리 법원에서 독립적으로 부과하지 않고, 형사 공판에서 선고 유예나 집행유예와 함께 선고한다. 치료명령을 선고할 때는 보호관찰을 병과해야 한다(선고유예는 1년, 집행유예는 최대 5년).

치료명령은 검사의 지휘를 받아 보호관찰관이 집행하고, 정신건강의학과 전문의의 진단과 약물 투여 등 조치, 정신보건전문요원 등 전문가에 의한 인지행동 치료 등 심리치료 프로그램의 실시 등의 방법으로 집행한다.³⁵⁾ 치료명령을 받은 사람은 치료기간 동안 치료비용을 부담하여야 하지만 치료비용을 부담할 경제력이 없는 사람의 경우에는 국가가 비용을 부담할 수 있다. 만일 피고인이 정당한 사유 없이 치료에 응하지 않는 등 준수사항을 위반할 경우 법원은 유예한 형을 선고하거나 집행유예의 선고를 취소할 수도 있다.

(다) 평가

1) 치료명령제도 도입의 의의

치료명령제도는 2016년부터 새로이 도입된 제도로써, 우리나라 정신장애인에 대한 형사재판시스템에 치료명령제도가 도입된 것은 치료사법의 측면에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 다만, 2015년 당시 개정 법률안에서 제안되었던 치료조건부 기소유예 부분이 삭제된 점, 그리고 독일이나 프랑스 등에서와 같이 법원에서 치료명령 대상자에게 치료명령을 명함에 있어 대상자의 동의를 필요로 하지 않도록 한 점은 아쉬운 부분이라는 의견이 있다.³⁶⁾ 치료적인 측면에서도 피고인이 자발적으로 선택하여 치료를 받는 것이 강제로 받도록 하는 것보다 도움이 될 것이다.

또한 법무부에 따르면 정신질환 치료명령 대상자 수는 계속 증가해서 치료명령이 부과

35) 치료감호법 제44조의6

36) 권수진 외, 앞의 보고서, 175면.

된 정신질환 범죄자는 2016년 6명, 2017년 253명, 2018년 250명, 2019년 4월 65명에 이른다. 기사에 의하면 이들의 재범률은 13.5%로 치료명령을 받지 않은 정신질환 범죄자를 포함한 전체 재범률에 비해 4.9배 낮아졌다고 하는데,³⁷⁾ 아직 시행 초기여서 정확한 재범률 변화 추이는 시간을 두고 조사할 필요가 있다.

2) 법구조적 한계

2019년 6월 법무부는 집행유예와 선고유예뿐 아니라 벌금형을 선고받은 정신질환범죄자에 대해서도 의무적으로 치료명령을 부과할 수 있도록 치료감호법 개정안을 만들어 정부입법으로 추진할 예정이라고 밝혔다. 다만 종전에도 보호관찰법에 따라 특수준칙사항으로 치료명령을 부과할 수 있었기 때문에 치료명령 자체는 새로운 제도라기보다는, 경범죄자에 대한 치료 처우를 강화하는 측면에서 도입된 것으로 볼 수 있다. 이에 대해 치료명령을 치료감호법이 아닌 보호관찰법에 통합하여 관리하는 것이 적절하다는 견해가 있다.³⁸⁾

유사하게, 치료명령제도가 치료감호제도와 치료의 대상자가 중복될 뿐만 아니라, 부과요건이 금고 이상의 형에 해당하는 자 및 재범의 위험성을 동일하게 요구하고 있어, 치료명령제도의 입법 취지뿐만 아니라 제도의 실효성 측면에서도 의문을 제기하는 견해도 있다. 현대사회에서 범죄가 범죄행위보다는 범죄행위자의 습성에 초점이 맞춰져 있고, 형벌일지라도 범죄행위에 대한 비난으로서 책임뿐만 아니라 범죄행위자의 사회복귀 및 재범방지도 중요한 목적으로 하고 있다면 오히려 보호관찰법이나 형법에서 치료명령을 규정하는 것이 타당하다는 것이다.³⁹⁾

3) 보건복지부의 외래치료명령제도

이와 대비되는 것이 최근 잇달아 발생하는 사건들 이후 도입된 외래치료명령제도이다. 정신건강복지법상 외래치료명령제도는, 정신의료기관의 장 또는 정신건강복지센터의 장이

37) 머니투데이, “치료명령 받은 정신질환 범죄자, 1000명 육박…재범률 13.5%”, 2019. 5. 14. (<http://thel.mt.co.kr/newsView.html?no=2019051414068230621>, 2019. 9. 25. 방문)

38) 김혜정, “치료사법의 관점에서 도입된 치료명령 제도에 대한 검토” 『홍익법학』 19권 2호, 2017. 6., 285~306면.

39) 김민이, “치료명령제도의 구조적 문제점과 개선방안”, 보호관찰, 2018. 7., 7~47면.

정신질환자 중 정신병적 증상으로 인하여 자신 또는 다른 사람에게 해를 끼치는 행동을 하여 정신의료기관에 입원한 사람 또는 외래치료를 받았던 사람으로서 치료를 중단한 사람을 발견한 때에는 시·군·구청장에게 그 사람에 대한 외래치료의 지원을 청구할 수 있게 하는 제도이다.⁴⁰⁾ 이때 정신건강증진시설의 장은 정신질환자가 퇴원 등 치료를 중단했을 때 보건소장과 정신건강복지센터의 장에게 퇴원 등의 사실을 통보하도록 하는데 정신질환자나 보호의무자의 동의를 받도록 하고 있다.

그러나 실제 현장에서는 활용되지 못하고 있는 형편이다. 보호의무자가 입원치료를 고집하기도 하고, 제반여건도 부족하기 때문이다. 특히 실무적으로 외래치료를 위해 현장에서는 경찰과 구급대원이 함께 개입해야 하는데 이것이 쉽지 않고, 사실상 외래치료를 강제할 수 있는 방법도 없으며, 비용의 문제도 있다는 비판이 제기되어 왔다. 이러한 문제제기가 반영되어, 2020년 4월 시행예정인 정신건강복지법 개정안에는 외래치료 ‘명령’을 외래치료 ‘지원’으로 바꾸고, 동법 시행규칙에서 공무원이나 정신건강복지센터 직원으로 하여금 치료이행을 확인하도록 절차를 두기는 하였으나, 구체적인 지원방법에 대해서는 여전히 인력과 예산 등이 불투명하다. 이에 대해 퇴원 후 투약을 거부하고 증상이 심해 자·타해 위험이 높은 경우 궁극적으로 행정입원으로 이어지게 되므로, 그 이전 단계인 외래치료명령이 효과를 거두기 위해서는 투약을 거부할 경우 지정 의료기관에서 장기지속형 주사제를 투입할 수 있게 하는 등 구체적인 시행수단이 있어야 할 것이라는 견해가 있다.⁴¹⁾

(3) 보호관찰

(가) 의의

보호관찰이란 범죄인을 교도소 등에 구금하는 대신 일정한 의무를 조건으로 달아 자유로운 사회생활을 허용하면서 보호관찰관이 관리·감독하는 제도이다. 처음에는 미성년자에 대해 실시하다가 1989년에 사회보호법이 개정되면서 성인에 대해서도 보호관찰제도를 최초로 법제화하였다. 피치료감호자의 경우 치료감호가 가 종료되었거나 치료감호시설 외에

40) 정신건강복지법 제64조

41) 이만우, “정신질환자 범죄 예방 및 치료 지원을 위한 정책방안”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 2018. 8. 29.

서 치료받도록 법정대리인 등에게 위탁되었을 때에는 보호관찰이 시작되는데, 그 기간은 3년이다(치료감호법 제32조 제1항, 제2항).

보호관찰제도는 위법행위 이후의 치료적, 사법적 처우이므로 그 직접적 연관성이 다소 낮다고 여겨질 수도 있으나, 구금 및 치료의 필요성을 사정하여 일종의 형을 유예하는 제도이기 때문에 넓게는 형의 일종에 해당한다. 또한 범죄를 하게 된 동기, 배경이 각기 상이하므로 개별 범죄인에게 적합한 처우를 실시해야 한다는 점에서 정신적, 사회심리적 이유로 범죄행위를 한 보호관찰대상자의 경우를 함께 논의하지 않을 수 없다. 실제로 2018년도 정신질환 보호관찰 대상자 현황을 살펴보면, 정신과 치료 경력이 있는 보호관찰 대상자는 5,460명으로, 이중 3,312명(60.6%)는 현재 계속 치료 중이다. 치료명령 대상자는 771명으로 현재 계속 치료 중인 자는 743명(96.4%)에 이른다.⁴²⁾

(나) 운영현황

보호관찰제도는 치료감호와 치료명령의 보완 내지 사후관리 대책으로 연동하여 운영된다. 우선 치료감호의 경우 i) 치료감호가 가중료되거나, ii) 치료감호시설 외에서 치료받도록 법정 대리인 등에게 위탁되거나, iii) 치료감호기간이 만료되었을 때 치료감호심의위원회가 심사하여 보호관찰이 필요하다고 결정한 경우에는 3년 동안 ‘보호관찰’이 개시될 수 있다.⁴³⁾ 그리고 치료명령을 선고할 때는 보호관찰을 병과해야 한다.

현재 보호관찰소는 전국에 57개소가 있고, 직원은 보호관찰직 공무원으로 1,522명이 근무한다. 보호관찰 건은 2018년 기준 총 26만 2,444건이다. 이는 1989년 개소 당시 전국에 18개소, 230명이었던 것에 비하면 8배 가량 증가한 수치이고, 사건 기준으로는 총 33배(개소 년도 8,389건)가 증가한 것이다.⁴⁴⁾

보호관찰관은 대상자의 병력, 생활환경, 재범 위험성 등을 파악하고, 치료동기를 부여하며, 지속적으로 치료를 받을 수 있도록 지도·감독하는 한편, 지역사회에 정착을 목표로 치

42) e-나라지표, “치료감호소 수용현황”(www.index.go.kr, 2019. 2. 28. 최근 갱신)

43) 치료감호법 제32조

44) 법무부 보도자료, “보호관찰제도 30년! 범죄로부터 국민을 안전하게 보호하는 선진 형사제도의 실현”, 2019. 6. 30.

료와 재활을 위해 자원을 발굴하고 연계한다. 또한 대상자가 치료불응 등으로 재범위험성이 높아지면 집행유예를 취소하거나 입원을 시키는 등의 후속조치를 실시하기도 한다.

(다) 평가

1) 보호관찰의 성과 진단

법무부의 보도자료에 따르면 보호관찰에 따른 재범률은 상당수준(7% 대) 낮아졌음을 확인할 수 있다. 다만, 특히 눈에 띄는 성과를 보이는 부분은 음주운전과 마약사범에 대한 재범률이며, 정신질환에 대해서는 유의미한 숫자를 찾아보기 어렵다.

〈최근 3년간 보호관찰 전체 재범률 현황〉⁴⁵⁾

구분	전체			소년			성인		
	실시사건	재범자	재범률	실시사건	재범자	재범률	실시사건	재범자	재범률
2016년	100,995	7,971	7.9	34,129	4,195	12.3	66,866	3,776	5.6
2017년	105,705	8,246	7.8	32,449	4,163	12.8	73,256	4,083	5.6
2018년	104,850	7,598	7.2	31,065	3,830	12.3	73,785	3,768	5.1

2) 보안처분관의 과도한 업무량

현재 연간 보호관찰자는 17만여 명으로 소수의 보호관찰관이 정신질환 범죄자뿐만 아니라 소년범, 성범죄자 등 거의 모든 범죄자를 관리한다. 즉, 보호관찰관 1인이 연간 20~40건을 처리하는 게 적정 수준이지만 2018년 기준으로 연간 128건을 처리할 정도로 과포화 상태이며, 이는 OECD 평균인 27.3명보다 4배 가량 많은 업무량이다.⁴⁶⁾

외국의 사례와 우리나라 보호관찰공무원의 업무량(1인당 연간 담당 사건 수)을 비교해보면 다음과 같다. 미국 76건, 영국 23건, 독일 55건, 일본 53건에 비해, 우리나라의 보호

45) 법무부, 앞의 보도자료.

46) 최근에는 이러한 문제의식을 반영하여 보호관찰관 80명을 추가하여 중증 정신질환 보호관찰 대상자의 병원 연계, 고위험 보호관찰 대상자 전담 보호관찰제 등을 실시하려는 움직임을 보이고 있다. 법무부 보도자료, “보호관찰 인력증원을 통해 정신질환·약물중독 범죄로부터 안전한 사회를 만들겠습니다”, 2019. 9. 2.

관찰공무원의 업무부담이 과중함을 알 수 있다. 보호관찰직원 1인당 적정업무량에 관하여도 독일은 40명 미만, 오스트리아는 30명 미만을 제시하고 있다.⁴⁷⁾

3) 지역사회와의 협업부진

보호관찰과 치료의 결합은 이전부터 꾸준히 시도되어 온 것은 사실이다. 사회적 요청과 필요성이 인정되어 이미 2013년부터 국립서울병원(현 ‘국립정신건강센터’)에서는 서울보호관찰소와 협업하여 보호관찰대상자, 보호관찰관 등에게 정신건강서비스를 제공하고 있다. 주지하다시피 정신질환자의 범죄율이 비정신질환자에 비해서는 높지 않지만 재범률은 상회하기 때문에 재범의 예방이 무엇보다 중요하다. 따라서 보호관찰대상자의 사회적응력을 높이고 재범을 방지하기 위한 전문적인 접근이 요구된다. 이러한 사법정신건강증진사업은 국립정신건강센터의 정신과전문의, 정신보건전문요원 등이 주 4일 서울보호관찰소에 상주하여 정신건강평가, 상담치료, 심층면담, 지역사회 치료연계, 중독 폐해 예방과 치료적 개입, 위기개입 서비스, 수강명령 프로그램 등을 지원하여,⁴⁸⁾ 보호관찰관들의 인식개선 및 이해증진, 지역사회에 산재한 정신건강 관련 자원 가이드 제공, 대상자의 임박한 자·타해의 위협, 정신병적 상태 등 정신과적 초응급상태에서 전문가가 개입하여 의료기관에 연계하는 과정이 가능했다는 긍정적인 성과도 도출하고 있다.⁴⁹⁾

그러나 전반적으로 지역사회와 협업이 원만히 이루어지지 않고 있다는 점은 계속적으로 지적되고 있다. 보호관찰소의 정신질환에 대한 이해 및 지역사회 자원에 대한 이해 부족,

47) 이윤석 외, “보호관찰제도 20년 성과와 평가”, 법무부, 2008., 154면; 덧붙여, 보호관찰의 성격에 따라 업무량이 차이가 나는데 이를 구분하는 기준은 재범 위험성이다. 50건 이하는 담당하는 이상적인 수준, 이상적인 수준의 절반인 25명 정도의 밀도 있는 집중 보호관찰, 이상적인 수준의 2배인 100명 정도의 일상적인 보호관찰, 그리고 최대한 250명까지 담당하는 최소한의 보호관찰로 구분된다. 김혜정 외, “보호관찰의 운영에 관한 조사 연구”, 2001., 58~61면.

48) 사법정신건강증진사업인 ‘동그라미 서비스’는 국립서울병원이 보호관찰대상자의 정신건강증진을 위해 법무부 각 기관과 협약을 맺고 2013년부터 시행중인 찾아가는 정신건강증진 서비스다. 2014년부터는 서울소년원에 왕진진료를 하고 있으며, 2015년부터는 서울동부보호관찰소 등 권역별 보호관찰소까지 서비스 제공을 확대하고 있다. 보건복지부 보도자료, “국립서울병원 보호관찰대상자 정신건강 돌본다”, 2013. 7. 18.

49) 소민아, “보호관찰대상자 정신건강문제의 이해와 효과적 개입 - 지역사회 정신건강증진 모델을 중심으로 -” 『보호관찰』, 2018., 67~73면.

지역사회 정신건강복지 전달체계와 사업내용, 관련 법령에 대한 이해 부족의 한편에, 지역사회에서 이와 같은 역할을 담당하고 있는 단위와의 교류와 소통이 잘 되고 있지 않다는 점이다. 물론 서울시나 몇몇 지방자치단체 차원에서 시범적으로 사법정신건강모델을 만들어 운영하기도 하였지만 전국적으로 평가할 수 없는 현실이다. 2018년도 정신질환 보호관찰 대상자의 치료기관 현황을 살펴보면 병원이 74.7%로 가장 높고 이어 의원 20.9%이다. 정신건강복지센터 이용률은 1.7%에 불과하다. 중증 정신질환 보호관찰 대상자의 지역사회 관리 실태의 경우 대상자에 대한 정신건강복지센터로의 단순 명단 통보가 63%로 가장 높고, 이어 상담 28.6%, 치료비 지원 5.5%, 재활프로그램 4.8% 수준이다.⁵⁰⁾

5. 위법행위를 한 정신장애인에 대한 치료처우 개선방안

가. 치료처우 개선을 위한 선결문제

(1) 민간의료기관 중심의 의료체계 개선

관련 기관들이 다학적으로 충실한 관리와 서비스를 제공하며, 산재한 지역 내 자원들을 연계할 수 있도록 구조화하는 데 문제가 되는 것은 민간의료기관 중심의 정신건강의료체계라고 할 수 있다. 한국의 정신건강관리 모델은 공공의료기관 주도 하에 이루어져 있는데, 전체 의료기관 중 90% 이상이 민간의료기관인 탓에 치료감호소 역할을 할 병원도 부족하고, 지역의 보호관찰소와 협업할 병원도 부족하다. 장기적으로 공공병원을 늘려나가는 것이 필요하다.

(2) 정신건강복지 전달체계의 정상화

현재 지역 정신건강복지센터는 대개 위탁(병원)의 위탁(소속 의사)을 통해 1년 계약직으로 일하는 구조이다 보니 고용이 불안하고, 이직률이 높고, 처우도 매우 낮다. 그 어느 분야보다 전문성이 필요한데 전문성이 쌓이기 힘든 구조이다. 기본적인 급여 기준이 매년 달

50) 국립정신건강센터, “2019 사법정신건강 공동 심포지엄 자료집”, 2019. 6. 21.

라지거나, 동결되기도 한다. 인력은 비슷한데 업무들은 늘어나기만 한다. 만성 정신질환자의 사례관리업무로 시작한 센터에서 이제는 아동청소년 정신질환 조기발견, 자살예방 및 상담이 추가 되고, 최근에는 위기대응까지 넘어오면서, 사례관리자 1명이 70~90여 명을 담당해야 한다.⁵¹⁾

정부의 ‘지원방안’에는 기초 정신건강복지센터의 전문 인력을 향후 5년에 걸쳐 1,455명을 확충하겠다는데, 이는 1년에 고작 300명에도 미치지 못한 수치이다. 전국의 정신건강복지센터가 230개가 넘는 상황에서 1년에 한 명꼴로 늘려주겠다는 것은 위기개입이나 응급입원이 점점 늘고 있는 현실에 대응하기에는 미흡한 조치이며, 인력에 대한 예산뿐만 아니라 전체 예산에 대한 언급이 없는 것으로 보아 증가하는 정신보건 수요에 대한 정확한 예측에 근거한 것이라고도 볼 수 없다.⁵²⁾ 정부의 정신건강서비스에 대한 진정성은 정신건강복지센터 인력과 구조의 개선의지와 실행으로 가늠할 수 있을 것이다.

나. 치료처우 개선을 위한 방안

(1) 정신건강복지센터는 위기대응체계 중심으로 운영

정신건강복지센터가 위기대응체계를 중심으로 개편하는 것이 바람직하다고 보여진다. 센터에 등록된 모든 정신질환자를 관리할 것이라는 인식만큼이나 범죄자라는 이유로 혹은 범죄경력이 있다는 이유로 서비스를 제공하지 않는다는 인식도 위험하다. 모든 유형의 정신질환에 대해 다양한 솔루션을 가지고 있지 않더라도 보호관찰, 치료명령 기간 도과시부터는 정신건강복지센터나 지역돌봄체계에서 관리하는 것이 장기적으로 바람직하다.

정신질환 보호관찰 대상자의 치료기관 현황을 보면, 병의원이 95.6%, 정신건강복지센터가 1.7%, 미상이 2.7%이다. 위기 시 약을 처방할 수 있도록 의사를 최소한 1명 상근으로 고용하고, 센터를 직영으로 운영하며, 정신건강복지센터는 경찰, 병원과 협력하여 위기대응체제를 구축하고, 집중 사례관리와 지역사회 이행지원에 힘써야 한다.

51) 내가 만드는 복지국가, “한 명이 90명 정신질환 상담…고용 불안은 기본”, 2018. 11. 8.(<https://mywelfare.or.kr/1824>, 2018. 9. 26. 방문)

52) 이만우, 앞의 글.

(2) 사회권적 서비스와의 결합

병·의원 진료와 상담, 사례관리, 프로그램 등 정신건강서비스, 그리고 기본적 삶의 바탕이 되는 복지가 적절하게 결합될 때야말로 재범 방지와 지역사회 정착이라는 효과성을 높일 수 있다. 재범을 막으려면 대상자가 지역에서 공동체의 일원으로서 안정적으로 정착하는 것이 기본이다. 가족이나 이웃의 지지체계가 미흡하면 정서적으로 고립감을 느끼며 빈곤한 상황에 처하는 경우가 잦다. 결국 낮은 자존감, 우울, 분노, 불안이 증상의 악화로 이어지고, 다시 재범에 빠질 가능성이 높아진다.

특히 오랜 치료감호기간 후에 지역사회로 복귀한 출소자의 경우 사회적응에 더욱 어려움을 겪을 수 있기 때문에 이용자의 입장에서 주거의 제공, 일자리나 직업훈련, 사회서비스 등의 제공이 함께 이루어지는 것이 좋다. 지역사회에 정착하지 못한 정신장애인은 다시 범죄의 길로 빠지거나, 노숙, 입원으로 이어지는 경우가 많았던 외국의 역사를 상기할 필요가 있다.

(3) 전문 보호관찰관 충원 및 무상 외래진료 지원

정신질환자의 경우 치료감호소 출소나 정신병원 퇴원 이후 치료를 스스로 중단하는 경향을 보이기 때문에 지역에서 생활하는 과정에서 전문적인 인력체계를 갖출 필요가 있다. 보호관찰관은 1차적으로 일반적 보호관찰의 역할로서 준수사항 이행감독, 생활보고, 현장 확인, 위험성 차단하는 업무에 집중하되, 정신건강 등 각 분야의 전문 보호관찰관을 둘 필요가 있다.

치료감호소는 출소자의 정신질환 재발 및 재범 방지를 위해 희망자를 대상으로 무상 외래진료를 실시하고 있다(치료감호법 제36조의3). 무상 외래진료 기간은 출소 후 10년이고, 이후 1차에 한해 10년 연장이 가능하다(치료감호법 시행령 제26조의2). 치료감호소 출소자들 중에는 이들을 돌봐줄 가족이 없거나 가족이 있어도 생업에 종사하고 있어서, 이들을 데리고 지정된 장소까지 치료를 받으러 다니는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 치료감호 시설에서의 그동안의 치료 효과를 유지하고 출소자의 정신질환 재발 방지를 위해서는 지역병원을 활용하는 등 출소자가 계속해서 외래진료를 받을 수 있도록 해당 기관을 확대하는 등의 제도개선이 필요하다.⁵³⁾

6. 결론

“사람들이 구금을 선호하는 한 가지 이유는 단순히 우리가 다른 엄격한 처벌을 찾아내지 못했기 때문”이라고 했던 포겔의 말을 증명이라도 하듯, 오늘날 치료감호, 치료명령, 보호관찰 등 대안적인 형사제재는 시대적 흐름을 타고 빠르게 도입·시행되고 있다. 2016년 치료명령제도가 도입된 이후 서울중앙지방법원에서는 최근 서울지방법변호사회와의 간담회를 통해 “양형변론시 치료를 통해 교화의 효과를 얻을 수 있는 피고인에 대하여는 집행유예, 선고유예의 판결을 구하면서 이와 같은 치료명령의 필요성을 함께 적극적으로 주장해 주시기를 바란다”는 요청사항을 보내기도 했다.⁵⁴⁾

그러나 위법행위를 한 정신장애인에 대한 공동체 사법은 형사사법이 공동체와 단순히 연계하는 것을 의미하는 것이 아니다. 더 나아가 중앙집권적인 사법권위에서 벗어나서 위법행위를 한 정신장애인, 정신장애로 인한 범죄와 피해자, 그리고 공동체에 끼치는 영향까지 모두 고려하면서 공동체에 기반을 둔 의사결정 구조로 변화시키는 것을 의미한다.⁵⁵⁾

따라서 치료적 사법모델을 단순히 사법적 테두리 내에서 논의하는 것은 많은 한계점을 드러낼 수밖에 없다. 과거 교정인권은 ‘치료가 곧 인권이다’라고 하였지만, 치료명령이나 보호관찰과 같은 지역 내에서의 치료로 넘어가는 순간 폐쇄병동, 강제입원과 같은 인권이 슈가 발생할 수밖에 없기 때문이다. 치료감호 기간의 상한 문제가 사법의 문턱을 넘는 순간 장기입원 문제로 이어지는 것도 유사한 맥락이라 할 수 있다. 정신질환을 원인으로 한 위법행위에서 치료는 두말할 나위 없이 중요하다. 그러나 치료만을 강조한다면 근대 정신의학의 관점, 나아가 전통적 인권의 관점을 넘어서지 못할 가능성이 크다. 본 인권보고서에서 공동체 사법과 복지행정을 강조하는 이유도 그 때문이다. 이와 같은 다각적인 고민들이 정신장애인이 비정신장애인과 차별 없이 공동체 안에서 인간다운 삶을 영위하는 길로 이어지기를 기대해 본다.

53) 권수진 외, 앞의 보고서, 76~77면.

54) 서울중앙지방법원, “서울중앙지방법원 간담회 자료집”, 2019. 6. 17., 20면.

55) 이승호, “문제해결법원의 도입에 관한 검토” 「형사정책」 제18권 제1호, 2006., 67면.



개인정보보호와 인권

데이터 3법 개정과 향후 정보주체의 인권보호 방향 조망

1. 들어가며

2019년을 뜨겁게 달구었던 인권 관련 법적 이슈 가운데 하나는 소위 ‘데이터 3법’으로 지칭되는 개인정보보호법(이하 ‘개인정보법’), 정보통신망관리 및 보호에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’), 신용정보 이용 및 보호에 관한 법률(이하 ‘신용정보법’) 개정안의 국회 통과 여부였다.

데이터 3법에 대한 개정 논의는 이른바 제4차 산업혁명 관련 담론의¹⁾ 본격화와 함께 대두되었는데 이와 관련하여 특히 주목할 점은, 해당 논의가 전통적으로 개인정보와 관련하여 문제되었던 인권이슈와는 사뭇 다른 새로운 차원의 것이라는 점이다.

구체적으로 말하자면, 기존 개인정보와 관련한 인권적 관심은 정보주체의 개인정보 자기결정권의 보호라는 관점에서 개인정보의 관리상 과실 내지 해킹 등의 불법행위에 의한 유출에 따른 기본권 침해 및 이에 대한 해결책 강구라는 문제에 논의의 방점을 두고 있었던 반면 위 데이터 3법 개정과 관련한 논의는 개인정보자기결정권자의 동의 없이도 일정한 범위의 개인정보를 적극적으로 활용할 수 있는 권한을 입법적으로 부여할 수 있는지 여

1) 제4차 산업혁명은 2016년 세계경제포럼에서 클라우스 슈바프(Klaus Schwab)가 최초로 주창한 용어로 그 본질은 인공지능, 빅데이터 등과 같은 디지털 기술로 촉발되는 초연결 기반의 지능화 혁명을 의미한다. 대통령직속 4차산업혁명위원회 홈페이지 참조(<https://www.4th-ir.go.kr/4ir/list>, 2019. 12. 20. 방문)

부에 관한 것으로, 이는 궁극적으로 개인정보자기결정권과 영업의 자유 내지 학문연구의 자유 등이 상호 대립하는 기본권 충돌상황 또는 산업구조 발전이라는 공익적 목적에서의 기본권 행사 제한의²⁾ 입법적 해결에 관한 문제로 볼 수 있다.

사실, 개인정보 관련 인권적 관심의 국면 변화는 전술한 바와 같이 개인정보 내지 이에 대한 가공물이 산업전반의 동력 내지 기본 자원으로 인식되는 제4차 산업혁명기가 도래하면서 대두된 담론으로, 이는 궁극적으로 일정 범위의 개인정보가 사회발전을 위해 공유될 수 있는 성질의 재화, 요컨대 공공재에 해당되는가의 논의로까지 연결되기도 한다. 어찌되었든 데이터의 산업자원으로서의 성격 부각은 결국 전통적인 개인정보자기결정권의 대상인 개인정보의 개념 내지 보호대상인 개인정보의 범주의 수정으로 이어지게 된다.

위와 같은 연유로 데이터 3법 개정안은 그 논의의 시작 단계에서부터 이해관계자들(예컨대 정부, 산업계, 시민단체) 사이에서 끊임없는 대립담론을 생산해 내면서 마찰을 빚어냈다.³⁾

그러나 비록 데이터 3법 개정안이 통과되어 약 6개월 뒤 그 시행을 앞두고 있음에도 불구하고, 시민단체 등은 여전히 개정안에 대해 '정보인권의 침해'를 주장하며 헌법소원 등을 불사하겠다는 의지를 공공연히 표명하고 있는바, 이와 관련한 사회적 대립은 쉽사리 해결되지 않고 지속될 전망이다.⁴⁾

따라서, 이와 같은 사정 하에서 향후 데이터 3법 개정안⁵⁾은 대립담론 간의 타협점을 찾아내지 않는 이상, 결국 사법적 판단을 필연적으로 거칠 수밖에 없을 것으로 예상되는바,

2) 시민사회단체는 데이터 3법을 통한 기업의 개인정보 활용 기회 부여는 상당부분 공익보다는 기업의 영리활동에 활용될 수 있다는 우려를 표하고 있는바, 이는 시민사회가 데이터 3법 개정을 기본권의 충돌상황으로 전제하는 것이라 이해된다.

3) 마침내, 데이터 3법 개정안은 2020. 1. 9. 국회 본회의를 통과하였다. 그러나 비록 데이터 3법 개정안이 통과되어 약 6개월 뒤 그 시행을 앞두고 있음에도 불구하고, 시민단체 등은 여전히 개정안에 대해 '정보인권의 침해'를 주장하며 헌법소원 등을 불사하겠다는 의지를 공공연히 표명하고 있는바, 이와 관련한 사회적 대립은 쉽사리 해결되지 않고 지속될 전망이다.

4) 한겨레신문, "시민단체, 데이터 3법 통과에 '1월 9일은 정보인권 도둑맞은 날'", 2020. 1. 10. (<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/923941.html#csidx6bd36b7ab571832b071dbca8a0ea6bf>, 2020. 1. 10. 방문)

5) 국회 본회의에서 통과되었으므로 이를 개정법률로 지칭함이 타당할 것이나, 이 글은 데이터 3법 개정안의 국회 본회의 통과 전 작성된 글인 관계로, 이 글에서는 '개정안'으로 통칭한다.

이 글은 이와 관련하여 기존 개인정보자기결정권 관련 기존 사법권⁶⁾의 입장을 정리한 후, 데이터 3법 개정안의 주요 내용 및 이에 대한 반대담론의 주장과 근거를 분석하고, 이를 위에서 정리한 사법권의 입장에 비추어 타당성을 검토해 본다.

2. 논의의 전제: 개인정보자기결정권 및 권리충돌, 제한상황 관련 기존 사법권의 입장⁷⁾

가. 개인정보자기결정권의 개념 형성 관련

우리나라에서 최초로 기본권으로서의 개인정보자기결정권 개념을 명시적으로 수용한 것은 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정이다. 이 사건은 개인의 지문정보를 수집, 보관, 전산화하고 범죄 수사목적에 이용할 수 있도록 한 구 주민등록법 제17조의8 등이 위헌인지 여부를 판단한 사안으로서, 당시 헌법재판소는 “자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리”로서의 개인정보자기결정권이라는 기본권을 인정하였고, 그 헌법상 근거로서 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복 추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 그리고 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권 원리와 민주주의 원리 등을 언급하면서, 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 판시하였다.

주목할 점은, 헌법재판소가 개인정보자기결정권을 인정한 이유라 할 것이다. 당시 헌법재판소는 현대의 정보통신기술의 발달이 드리우고 있는 그림자에 주목하였다. 즉, 헌법재

6) 이 글에서 사법권이란 ‘헌법재판소’와 ‘대법원’ 모두를 총칭하는 용어이다. 다만, 전술한 바와 같이 데이터 3법 논의는 결국 헌법재판소에서 해당 입법의 정당성에 대한 판단을 받을 여지가 적지 않은바, 이하에서는 주로 헌법재판소의 견해를 위주로 서술한다.

7) 이하 채성희, “개인정보자기결정권과 잊혀진 헌법재판소 결정들을 위한 변명” 「정보법학」 제20권 3호, 2016., 291~328면에서 관련 내용 일부 인용. 다만, 판례에 대한 평석 등에는 저자의 견해가 반영되어 있는바, 이 점 주의를 바란다.

판소는 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화의 진행으로 인해 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관 간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 된 상황에서 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었다는 점, 개인정보의 수집·처리에 있어서 국가적 역량 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다는 점에 주목하면서, 이와 같은 사회적 상황에서 개인정보자기결정권을 “헌법상 기본권으로 승인하는 것은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치”라고 판단한 것이다.

대법원 역시 2014. 7. 24. 선고 2012다49933 판결에서, “헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유”에 근거하여 “자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리”를 판결에 명시하면서 개인정보자기결정권을 헌법에 근거한 기본권으로 인정하고 있다.

나. 개인정보자기결정권의 제한 또는 타 기본권과의 충돌상황에 관한 해법

(1) 개인정보자기결정권의 제한 법리

헌법재판소는 개인정보자기결정권의 제한의 경우에도, 여타의 기본권 제한과 마찬가지로 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 이를 제한할 수 있고, 그 제한 방법은 원칙적으로 법률에 의해서만 가능하고 제한 정도로는 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없고 필요한 최소한도에 그쳐야 한다는 입장을 분명히 하고 있다.

다만, 헌법재판소는 다른 기본권 제한 사례들에 비하여 개인정보자기결정권 제한 여부

의 심사 시 다음과 같은 점을 더 비중 있게 판단함으로써 사실상 개인정보자기결정권의 제한에 엄격한 태도를 보이고 있다.

우선 헌법재판소는 비례의 원칙 중 최소침해 원칙과 관련하여 국가의 강화된 개인정보 보호의무 준수 여부까지도 고려한다. 예컨대, 헌법재판소는 주민등록번호의 변경신청을 허용하지 아니하였던 주민등록법 제7조 제3항에 대하여 헌법소원을 제기한 사안인 2015. 12. 23. 선고 2013헌바68등 결정에서, “주민등록번호는 표준식별번호로 기능함으로써 개인정보를 통합하는 연결자로 사용되고 있어, 불법 유출 또는 오·남용될 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크므로 이를 관리하는 국가는 이러한 사례가 발생하지 않도록 철저히 관리하여야 하고, 이러한 문제가 발생한 경우 그로 인한 피해가 최소화되도록 제도를 정비하고 보완하여야 할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일체 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다”고 판시하여 국가의 개인정보 침해방지에 대한 의무이행을 촉구하였다.

나아가 법률유보와 관련하여서도 보다 엄격한 명확성의 원칙을 준수할 것을 요구하고 있다. 헌법재판소는 개인정보자기결정권의 제한과 관련하여, 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282·425(병합) 결정에서 “개인정보의 종류와 성격, 정보처리의 방식과 내용 등에 따라 수권법률의 명확성 요구의 정도는 달라진다 할 것이고, 일반적으로 볼 때 개인의 인격에 밀접히 연관된 민감한 정보일수록 규범명확성의 요청은 더 강해진다고 할 수 있다”고 판시하여, 적어도 인격관련 정보의 경우 제한과 침해 사이에 해석의 여지가 개입할 수 없도록 명확히 규정할 것을 요구하였다.

(2) 개인정보자기결정권과 타 기본권과의 충돌과 관련하여

전술한 바와 같이, 종래 개인정보자기결정권의 경우 주로 공권력에 의한 기본권의 침해와 제한이 주된 이유로 다루어져 왔었다.⁸⁾ 다만, 예외적으로 학부모들이 전교조 가입교사

8) 이는 우리나라에서 처음으로 제정된 개인정보관련 법률이 1994년에 제정된 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이라는 점을 고려해 봐도 쉽게 알 수 있다.

관련 대강의 현황만을 공개한 NEIS가 학부모의 ‘알 권리’를 침해한다는 명목으로 헌법소원을 제기한 헌법재판소 2011. 12. 29. 선고 2010헌마293 사건에서 헌법재판소는 전교조 가입교원의 개인정보자기결정권과 학부모의 알 권리라는 기본권 충돌상황의 존재를 인정된 뒤, 기본권 충돌의 경우에는 “헌법의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 기본권 모두 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 조화로운 방법”이 모색되어야 하며, 그 구체적인 방법론으로 첫째, ‘문제의 법령 조항이 알 권리를 제한하는 목적이 정당한지’(제한목적의 정당성), 둘째, ‘이러한 목적을 달성하기 위하여 마련된 수단이 알 권리를 제한하는 정도와 개인정보 자기결정권을 보호하는 정도 사이에 적절한 비례를 유지하고 있는지’(기본권 제한의 비례성)를 심사하여야 한다고 명시하였다.

다만, 위 결정을 기본권 충돌의 모든 사안에 대한 해결책으로 이해하는 데는 무리가 있다. 일단 알 권리는 표현의 자유를 근거로 하는 기본권으로서 개인정보자기결정권 못지않게 강한 보호를 받고 있는 기본권에 해당하기 때문에 헌법재판소가 이를 개인정보자기결정권과 동위에 두고서 충돌에 대한 해결책을 모색한 것으로 판단되기 때문이다. 즉, 헌법재판소는 모든 기본권의 충돌상황에서 충돌하는 각 기본권을 동등하다고 전제한 뒤 조화로운 해결을 모색하는 것이 아니다. 오히려 헌법재판소는 2004. 8. 26. 선고 2003헌마457 결정에서, “흡연권은 사생활의 자유를 실질적 핵으로 하는 것이고 혐연권은 사생활의 자유뿐만 아니라 생명권에까지 연결되는 것이므로 혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권”이라고 함으로써 기본권 간의 상하관계를 인정된 뒤 상위 기본권이 하위 기본권에 우선할 수 있다는 취지의 판시 또한 한 바 있다.

대법원의 경우, 2011. 9. 2. 선고 2008다42430 전원합의체 판결에서 개인정보자기결정권과 충돌하는 권리 간의 구체적 형량에 의하여 개인정보자기결정권 침해의 위법성 여부를 판단하여야 한다고 판시하면서 이러한 형량은 “개인이 공적인 존재인지 여부, 개인정보의 공공성 및 공익성, 개인정보 수집의 목적·절차·이용형태의 상당성, 개인정보 이용의 필요성, 개인정보 이용으로 인해 침해되는 이익의 성질 및 내용 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여, 개인정보에 관한 인격권 보호에 의하여 얻을 수 있는 이익(비공개 이익)과 표현행위에 의하여 얻을 수 있는 이익(공개 이익)을 구체적으로 비교 형량”하는 방식으로 이루어진다고 판시하였다. 다만, 위 사안 역시 표현의 자유와 개인정보자기결정권이라는 대

등한 기본권 사이에서의 충돌문제에 관한 것으로 헌법재판소의 조화로운 방식에 의한 해결책 찾기의 연장선으로 판단된다.

다. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이, 현재까지 우리 사법권은 개인정보에 대한 정보주체의 강력한 자기결정권을 전제하면서 이에 대한 입법적 제한을 비교적 엄격한 기준하에서 허용하는 소극적 입장을 견지하고 있다. 이는 앞서 살펴보았듯, 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치로서 개인정보자기결정권을 인정한 데서 기인한다.

3. 데이터 3법 개정안을 둘러싼 담론대립에 관하여

(1) 데이터 3법 개정 논의의 배경

우리나라는 2011년 개인정보보호법의 제정을 통해 본격적으로 ‘개인정보보호법제’를 도입하기 시작하였다. 동법은 앞서 설명한 헌법재판소의 결정과 대법원 판례에 의하여 확인·인정된 개인정보자기결정권을 구체화하면서 공적 영역 및 사적 영역을 아우르는 전(全) 영역에 있어서의 개인정보에 대한 포괄적 보호를 목적으로 하였다.⁹⁾ 즉, 개인정보보호법은 자신의 정보에 관한 통제 권한은 결국 정보주체의 자율적 판단에 의거할 수밖에 없다는 개인정보자기결정권의 이념에 근간을 두고 있는 것으로, 적어도 정보주체의 권리보호가 무엇보다 우선하여 구현되어야 하는 최선의 가치라는 점에는 이견이 없었다.¹⁰⁾ 기실 당시 전 세계의 프라이버시 및 개인정보 보호규범들 역시 기본적으로는 정보주체에 관한 동의

9) 개인정보보호법 제1조(목적) 이 법은 개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 한다.

10) 개인정보보호위원회, “EU GDPR등 개인정보보호규범 및 감독기구의 국제표준 확립 필요성 연구”, 2018. 6.

다만, 위 개인정보보호법의 제정으로부터 불과 10여 년도 지나지 않은 사이, 제4차 산업 혁명기가 도래하면서 이와 같은 정보주체의 강력한 개인정보 통제권한은 지능정보사회의 다양하고 혁신적인 서비스·기술 개발의 장애물로 가능할 수 있다는 우려와 마주하게 되었다. 즉, 제4차 산업혁명의 원동력은 방대한 규모로 수집되어 가공된 데이터의 집합인 빅데이터라 할 수 있는데¹¹⁾ 이와 같은 빅데이터는 필연적으로 다량의 개인정보가 포함되어 있는바, 정보주체의 동의가 없는 한 원칙적으로 개인정보의 수집·이용이 불가능한 전통적인 개인정보보호법제하에서는 빅데이터 활용이 몹시 어렵다는 관련 산업 관계자들의 불만이 터져나온 것이었다. 빅데이터 분석 과정에서 특정 개인의 재식별 문제가 발생하는데, 이는 빅데이터에서 가장 민감하고 중요한 이슈이다. 때마침, 정부 역시 제4차 산업 각 분야를 경제성장의 새로운 동력으로 적극 수용하고 있었기에, 개인정보보호법을 포함한 데이터 3법에 대한 개정 요구를 적극 수용하고 이를 규제혁신 차원에서 적극 논의하기 시작하였다.¹²⁾

(2) 데이터 3법 개정안의 주요골자

가) 개인정보 개념의 세분화¹³⁾

상술한 바와 같이, 데이터 3법 개정의 취지는 정보주체의 동의 없이도 개인정보를 활용할 수 있는 가능성을 입법적으로 마련해주기 위한 데에 있었는바, 개정안과 관련하여 가장 선제적으로 논의되었던 것은 정보주체의 동의권이 미치지 않는 개인정보의 범주 설정 문제였다. 그리고 이와 관련하여 데이터 3법 개정안에서는 기존 단일 개념으로 정의되어 있던 개인정보를 ‘개인정보’, ‘가명정보’로 세분화하여, 가명정보와 익명정보의 경우 정보주체의 동의 없이 후술하는 일정한 경우 그 활용이 가능할 수 있게 하였다.

11) AI의 머신러닝, 자율주행자동차, 사물인터넷 등이 4차산업 관련 주요 기술이 빅데이터의 분석과 활용을 통해 이루어진다.

12) “데이터 3법 개정안은 주로 대통령 직속 4차산업혁명위원회의 주관으로 관계부처·시민단체·산업계·법조계 등 각계 전문가가 참여한 ‘해커톤’회의 합의 결과(2018. 2. 및 2018. 4.)와 국회 4차산업혁명 특별위원회의 특별권고 사항을 반영한 입법조치이다”, 문화체육관광부 정책브리핑, “정책위키 한눈에 보는 정책”(http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867915, 2020. 1. 15. 방문)

13) 개인정보보호법이 개인정보에 관한 일반법인 관계로, 주요 개정내용은 개인정보보호법을 중심으로 서술하되, 필요한 경우 타 데이터 관련법의 개정 내용을 각주 처리하여 설명한다.

구체적으로 말하자면, 개정 전 데이터 3법이, “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보로서, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보 일체를 개인정보(개인정보보호법 제2조 제1호14)”로 정의하였다면, 데이터 3법 개정안은 기존 개인정보를 가명처리 하여 원상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보라는 가명정보 개념을 도입하여 정보보호의 필요성 정도를 낮추고자 한 것이다(개인정보보호법 개정안 제2조 제1호 다목).

나) 정보주체의 동의 없는 개인정보 처리의 허용

위와 같은 가명정보 개념의 도입을 통해 데이터 3법 개정안은 가명정보의 경우 ‘통계작성’, ‘과학적 연구’, ‘공익적 기록보존’ 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 처리할 수 있도록 하여 개인정보에 대한 정보주체의 통제권한의 예외를 입법적으로 마련하였다(개인정보보호법 개정안 제28조의2).¹⁵⁾

다) 정보집합물의 결합

나아가 데이터 3법 개정안은 보안시설을 갖춘 전문기관을 통할 경우, 서로 다른 기업이 보유하고 있는 정보집합물(가명정보로서 ‘통계작성’, ‘과학적 연구’, ‘공익적 기록보존’ 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 처리된 정보)의 결합 및 제3자 반출을 허용함으로써 가명정보 가공물의 2차 결합/가공의 활성화도 도모하고 있다(개인정보보호법 개정안 제28조의3).¹⁶⁾ 이는 개인정보의 가공산물인 정보집합물(빅데이터)의 자유로운 재형성 및 거래가능성의 토대를 마련한 것으로 평가될 수 있다.

14) 신용정보이용 및 보호에 관한 법률 개정안 제2조 제16호도 “가명정보란 제15호에 따라 가명조치된 개인 신용정보를 말한다”라고 규정하여 가명정보 개념을 도입하였다.

15) 신용정보이용 및 보호에 관한 법률 개정안 제32조 제6항 제9호의2도 통계작성(시장조사 등 상업적 목적의 통계작성을 포함), 연구(산업적 연구를 포함), 공익적 기록보존 등을 위해서는 가명정보를 신용정보주체의 동의 없이도 이용하거나 제공할 수 있도록 함으로써 가명정보의 정보주체 동의 없는 활용의 가능 여지를 열어두었다.

16) 신용정보이용 및 보호에 관한 법률 개정안 제17조의2 역시 데이터 전문기관을 통하여 서로 다른 신용정보회사 등이 보유한 정보집합물의 결합, 제3자 반출을 허용하고 있다.

그밖에 개인정보보호위원회를 국무총리 소속 중앙행정기관으로 격상시키고, 방송통신위원회가 갖고 있던 온라인상 개인정보보호 관련 규제 및 감독권을 개인정보보호위원회로 이관하여 개인정보보호위원회가 단일한 개인정보보호 컨트롤타워로서 기능하도록 하였는데, 이는 전체적으로 보아 개인정보 관련 인권보호에 있어 단일한 기구의 통일적 규제감독권의 행사를 가능케 한 것으로 일단 긍정적으로 평가되고 있는 실정이다.¹⁷⁾¹⁸⁾

(3) 데이터 3법 개정안에 대한 반대담론의 주요 내용

가) 정보주체의 법 개정에 대한 인식 및 법 개정 필요성에 대한 컨센서스 결여

우선, 데이터 3법 개정안 반대론자들¹⁹⁾은 “데이터 3법의 개정안은 개인정보보호법 체계의 기본적 틀을 바꾸는 중차대한 사안임에도 공청회 등 국민 여론을 수렴하는 절차를 거치지 아니하였다”고 주장함과 동시에, 데이터 3법 개정안이 정보주체의 의사에 정면으로 반하는 내용이라는 점을 부각하며 이에 대한 반대의사를 표명하고 있다. 그리고 그 근거로, 해당 단체들의 주도하에 이루어진 여론조사 결과 데이터 3법 개정의 핵심이라 할 수 있는 가명정보의 정보주체 동의 없는 활용에 대하여 조사대상자의 81.9%가 법 개정 동향을 알지 못하였다는 점, 가명정보의 동의 없는 수집이용에 대하여 조사대상자의 80.9%가 반대 의사를 표시하였다는 점을 제시한다.²⁰⁾²¹⁾ 특히 해당 여론조사에서 ‘경제발전을 위해 개인정보보호와 관련된 권리 일부라도 포기할 수 있느냐’는 질문에 응답자들 가운데 66.7%는 ‘포기할 수 없다’고 답했다는 점 역시 강조하면서, 충분한 사회적 합의 과정 없이 데이터 산업 육성에만 방점을 찍는 데이터 3법 개정으로 향후 감당해야 할 사회적 비용과 혼란, 불신이 확대될 것이라는 부정적 의견²²⁾도 함께 개진하였다.

17) 정보통신망법 개정안, 기존 정보통신망법 제22조 및 제23조의 삭제

18) 이는 과거 GDPR 적정성 통과와 결격사유 해소와도 관련이 있다.

19) 주로 시민사회단체들로, 무상의료운동본부, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임 디지털정보위원회, 진보네트워킹센터, 참여연대 등이 이에 해당한다(이하 ‘노동시민사회단체’).

20) 여론조사기관인 서든포스트가 2019. 11. 10. 전국의 만 19세 이상 성인남녀 1,000명(응답률 4.4%)을 대상으로, 유무선 무작위 전화걸기 방식으로 실시한 조사로서, 신뢰수준 95%에서 최대허용오차 $\pm 3.10\%$.

21) 노동시민사회단체 보도자료, 2019. 11. 13.

22) 개인정보처리 제도에 인식 또는 컨센서스 결여 및 이에 따른 정보주체의 반발로 인해 제도가 폐지

나) 개인정보자기결정권의 침해

나아가 반대론자들은 현 데이터 3법 개정안의 핵심내용, 즉, 가명정보 도입 및 이에 대한 정보주체의 동의 없는 연구목적 등의 정보처리 허용을 곧 개인정보자기결정권의 입법에 의한 부정으로 보고 있다. 즉, 데이터 3법 개정안 자체가 곧 반헌법적이라는 입장으로 그 논거는 다음과 같다.²³⁾

① 우선 제4차 산업혁명을 통한 경제 활성화를 위해 개인정보보호 관련 규제 완화가 필요하다라는 취지의 법 개정목적은 그 구체성과 타당성이 결여되어 있다는 점이다. 빅데이터 형성을 위한 개인정보의 활용과 정보주체의 동의권 문제는 서로 상반된 것이 아니다. 오히려 빅데이터 활용을 위해서는 그 기반이 되는 개인정보의 신뢰성이 확보되어야 할 것인데, 이와 같은 신뢰성은 오히려 정보제공 주체의 자발적 동의에 의하여 제고될 수 있는바, 양자는 오히려 상호 보완적 측면을 갖고 있다. 더하여 빅데이터 활용과 관련하여 선발주자라 할 수 있는 유럽이나 미국의 경우 빅데이터 환경하에서 개인정보보호를 더욱 강화하는 쪽으로 입법의 방향을 전환하고 있는 실정인바,²⁴⁾ 규제 완화를 통해 빅데이터 산업을 활성화시킨다는 법 개정 목적은 어떤 실증적, 논리적 근거를 구비하고 있지 아니하다.

② 가명정보가 반드시 정부의 주장만큼 안전하다고 볼 수 없다. 가명처리된 정보가 그렇지 않은 원래의 개인정보보다 어느 정도 안전한 측면이 있다는 점은 부정할 수 없으나, 가

된 사례로는 영국의 care.data 사업을 예로 들수 있다. care.data 사업은 2013년 봄 영국의 보건 사회복지정보센터가 추진한 프로그램으로 일반병원(General Practice, GP)의 수술데이터를 GPES (General Practice Extraction Service)의 중앙데이터베이스로 추출하여 이를 익명화한 뒤 학술연구기관이나 영리단체에서 사용하는 것을 허용하는 내용의 프로그램으로, 환자의 프로그램에 대한 인식부족 및 데이터 추출에 대한 거부권행사에 대한 불분명성으로 사회적 비난을 초래하다가 결국 2016년 폐기되었다. 자세한 내용은 <https://en.wikipedia.org/wiki/Care.data>의 관련 항목 설명 및 링크된 뉴스 페이지 참조, 2020. 1. 10. 방문

23) 이하 노동시민사회단체, “[팩트체크]데이터 3법 왜 개인정보 도둑법인가?”, 2019. 12. 4.; 참여연대, “개인정보보호법 등 개정안에 관한 참여연대 의견서”, 2019. 8. 12.

24) 미국의 경우 최근의 캄브리지 애널리티카 스캔들에 대한 반성적 고려로, 캘리포니아소비자보호법(The California Consumer Privacy Act, CCPA)을 강화하면서, 정보주체에게 언제든지 개인정보를 제3자에게 판매하지 말도록 지시할 옵트아웃(Opt out) 권리를 부여하였고, 이와 더불어 수집한 개인정보의 범위를 공개하고 삭제하도록 요구하는 권리마저 강하게 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 규제의 취지가 “프라이버시 및 개인정보에 대한 더 많은 통제권”과 “투명성”임을 명백히 한 바 있다. 노동시민사회단체, 앞의 보도자료, 10면.

명정보 역시 다른 정보와 결합하여 여전히 재식별될 위험성을 갖고 있다.²⁵⁾ 또한 현재 가명처리 기술 및 이에 대한 재식별 기술 모두 동시에 발전하고 있는 상황인바, 선불리 가명정보의 활용에 있어 정보주체의 동의를 배제하는 것은 적절치 않다. 이와 같은 재식별 위험성은 데이터 3법 개정안에서 도입하고 있는 서로 다른 정보처리자가 보유한 정보집합물의 결합과정에서도 발생할 수 있는 문제로 그 심각성이 특히 크다고 할 것이다.

③ 동의 없는 가명정보의 오남용과 관련하여 정보주체의 인권을 보호할 최소한의 장치도 마련되어 있지 않다. 예컨대 개인정보보호법 개정안의 경우 동의 없는 가명정보의 활용에 대하여는 기존 정보주체에게 보장하였던 권리인 정보열람권, 삭제요구권, 정보이전 및 개인정보 유출에 대한 통지받을 권리 등을 전혀 인정받지 못하고 있는바, 결국 정보주체는 가명처리된 정보를 해당 정보처리자에게 도둑맞는 것이나 다름없다.²⁶⁾

④ 가명정보의 동의 없는 처리 허용 상황에 대한 특징이 모호하여, 신용정보나 건강의료 정보 내지 심지어 범죄경력과 같은 민감정보의 경우에도 정보주체의 동의 없이 상업적 연구목적에 활용 또는 제공됨에 따라 실질적으로 개인정보보호 개념을 형해화시킨다. 즉, 개정안에서 동의 없는 가명정보 처리 가능 상황으로 제시한 ‘과학적 연구’, ‘통계작성’의 경우 일단 그 문언만을 고려해보자면 산업적 목적을 포함하는 과학적 연구나 시장조사 등 상업적 목적의 통계작성 등도 얼마든지 포함될 수 있는 것인바,²⁷⁾ 이는 지나치게 산업계의 요구에만 치우쳐 정보주체의 개인정보자기결정권을 희생시키는 것이나 다름없다.

25) 온라인 스트리밍 제공회사인 넷플릭스(Netflix)는 2006년 고객의 기호에 맞는 영화를 추천하는 알고리즘의 정확성을 높이기 위한 경연대회를 실시하였는데, 해당 대회에서 경연자들에게 1999. 12. 부터 2005. 12. 까지 50만 명의 이용자들이 영화에 대해 평점을 부여한 1억 건의 시청이력 데이터가 제공되었다. 해당 데이터들은 사용자 식별자인 이름 등의 정보를 삭제한 비식별정보의 형태로 제공되었으나, 경연에 참가한 텍사스 대학의 한 그룹이 넷플릭스 제공정보와 영화정보 사이트 IMDB의 사용자리뷰를 결합하여 일부 개인을 식별해냈다. 이에 미국연방거래위원회(FTC)는 해당 경연의 프라이버시 문제를 지적하였고, 2회 경연이 중지되었다. 개인정보위원회, “개인정보 비식별조치 가이드라인”, 2016.

26) 실제 노동시민사회단체는 데이터 3법 개정안에 대하여 ‘개인정보 도둑법’이라는 표현까지 사용하고 있다. 노동시민사회단체, 앞의 보도자료.

27) 실제 개인정보보호법 개정안의 경우 그 제안이유로 위와 같은 상황에서의 정보활용을 들고 있는 실정이다.

4. 기존 사법권의 입장에서 검토한 데이터 3법 개정안의 문제점

가. 기본권 제한의 측면과 관련하여²⁸⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 헌법재판소와 대법원은 개인정보자기결정권을 정보화 사회를 살아가는 개인의 자유로서 보호하고, 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치라고 판단하면서, 그 제한가능성을 엄격히 판단하고 있는바, 데이터 3법 개정안의 경우, 이와 같은 우리 사법권의 기존 입장에 비추어 볼 때 아래와 같은 점에서 문제가 될 여지가 있다고 판단된다.

(1) 비례의 원칙 위반의 여지

우선, 데이터 3법 개정안 반대론자의 견해와는 달리, 동법 개정을 통하여 빅데이터 활용을 촉진하고 제4차 산업혁명을 활성화하겠다는 입법목적은 정당하다고 판단될 수 있어 보인다. 나아가 정보주체의 동의 없는 가명정보의 활용 가능성 인정은 대용량 정보의 사용에 있어 정보주체의 개별동의라는 절차적 과정의 생략 및 데이터 생성주기의 단축을 가져와 빅데이터 생성과 관련한 비용을 절감시키는 등 사업 영위에 있어 상당한 이점을 줄 수 있다는 점에서 수단의 적합성 또한 인정될 여지가 크다. 그러나 이는 정보주체에 대해 상당한 필요 최소한을 넘어서는 침해를 주고 있다고 판단될 여지가 큰바 침해의 최소성 원칙에 위배될 가능성이 있어 보인다.

먼저 데이터 3법 개정안은 가명정보의 오남용 상황에서 정보주체가 입게 될 피해에 대한 구제책을 전혀 마련해 두고 있지 않다. 가명정보의 오남용 상황의 예는 다양하겠지만 가장 문제가 될 것으로 예상되는 것은 가명정보의 재식별 상황이다. 전술한 바와 같이 가명정보는 재식별 기술을 이용해 고의로 재식별될 수도 있고, 기타 다른 정보집합물 등과 결합하여 의도하지 않게 재식별될 가능성도 있다. 어느 경우건 재식별된 정보는 가명처리 전 원래의 개인정보와 동일한 것이나 다름없는바, 이와 같은 상황에서 정보주체는 해당 정

28) 제4차 산업혁명 촉진 내지 활성화를 통한 공익증진 목적에서 국가가 사인인 정보주체의 개인정보자기결정권을 제한한다는 전제하의 검토이다.

보에 대해 가명처리 전 개인정보에 대하여 행사할 수 있었던 강도 높은 개인정보자기결정권을 행사할 수 있어야만 한다. 이미 헌법재판소는 주민등록번호 유출 피해를 입은 정보주체에 대하여 주민번호 변경을 신청할 권리를 허용하지 않는 것 자체로 개인의 자기결정권의 침해에 해당한다고 판시하여, 국가의 개인정보 침해방지에 대한 의무이행 여부가 침해의 최소성과 직결된다는 점을 천명한 바 있다. 따라서 이에 비추어 본다면, 가명정보의 동의 없는 활용과 관련하여 정보주체에게 통지받을 권리 내지 정보사용을 중단할 권리 등 어떤 권리도 허용하고 있지 아니한 데이터 3법 개정안의 경우도 침해의 최소성에 반한다는 판단이 내려질 가능성은 적지 않다고 판단된다.²⁹⁾

다음으로, 데이터 3법 개정안으로 추구하고자 하는 공익과 사익의 형량도 문제가 될 여지가 있다. 제4차 산업혁명의 촉진 및 활성화라는 추상적 공익이 과연 자유의 최후 보장장치인 자기결정권의 구체적 희생을 정당화할 수 있는지의 문제 역시 분명하지 않기 때문이다. 특히 데이터 3법 개정안 반대론들의 주장과 같이, 동 개정안이 어디까지나 소수의 상업적 빅데이터 사업자의 이익에만 이바지한다거나, 오히려 빅데이터의 생성으로 인하여 빅데이터 사업자와 정보주체 개인 간의 정보 불균형으로 인한 정보주체의 자유권 축소 결과가 초래된다면³⁰⁾ 이는 추구하고자 하는 공익에 비해 사익의 희생이 너무나도 큰 것으로 이익형량의 원칙에 반하게 되기 때문이다.

(2) 명확성의 원칙 위반의 여지

또한, 헌법재판소는 개인정보자기결정권 제한 입법의 경우, 해당 개인정보의 종류와 성격, 정보처리의 방식과 내용 등에 따라 수권법률의 명확성 요구의 정도를 달리할 것을 요

29) 국가인권위원회 역시 “‘데이터 3법’ 개정안은 개인정보를 특정 개인을 식별하기 어려운 ‘가명정보’로 가공한 경우 본인 동의 없이 활용하도록 하는 내용을 담고 있다”, “우리나라는 개인식별번호인 주민등록번호 제도가 존재해 가명개인정보와 결합해 활용하는 과정에서 재식별될 가능성이 있는 등 개인정보의 오·남용 가능성이 크다”고 지적한 바 있다. 국가인권위원회, 보도자료 “「개인정보 보호법」 등 ‘데이터 3법’ 국회 통과에 대한 국가인권위원장 성명”, 2020. 1. 15.

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4362854&ref=A>, 2020. 1. 18. 방문)

30) 예컨대, 데이터 3법 개정안 반대론자들은 신용정보법의 개정으로 금융서비스 공급자와 이용자 간 극단적 정보격차 상황이 발생할 것이고 이를 활용하여 금융회사들은 자신들에게 유리한 상품을 설계하고 판매전략을 운용할 것인바 결국 이로 인해 금융회사는 사업리스크가 “0”에 수렴하고, 해당 리스크로 인한 비용을 금융소비자인 정보주체가 전부 떠안을 가능성이 있다고 주장한다.

청하고 있으며, 일반적으로 볼 때 개인의 인격에 밀접히 연관된 민감한 정보일수록 규범명확성의 요청은 더 강해진다고 할 수 있다는 입장인바, 이에 의하면 가명정보의 종류를 구체화, 세분화하지 아니한 채 단순히 가명처리된 정보가 가명정보라고 규정한 데이터 3법 개정안의 경우 명확성 원칙에 반할 여지가 있다. 특히 데이터 3법 개정안에는 여전히 개인정보 중 특히 인격권과 밀접히 관련있는 정보들인 민감정보의 개념을 유지하고 있는바, 이를 고려해 보면 적어도 민감정보에 대한 가명정보와 일반 가명정보를 구분하지 아니한 부분과 관련하여서는 명확성 원칙 위배 문제를 무시하기 어렵다고 판단된다. 또한 동의 없는 가명정보 처리 가능 상황과 관련한 법문언 역시 모호하기는 마찬가지이다. 개인정보보호법 개정안의 경우 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 ‘등을’ 위하여 개인정보주체의 동의 없이 ‘가명정보를 처리할 수 있다’고 규정하였는바, 동의 없는 가명정보의 처리 상황에 관한 법문언은 현재 열려있는 상태이다. 따라서, 법문언의 해석상 위 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존에 준하는 사유로 인정될 여지가 있다면 동의 없는 가명정보 활용은 제한 없이 가능하다는 결론으로 이어지는바, 이는 결국 차후 필연적으로 법률해석에 중대한 불명확성을 야기할 수밖에 없는 상황을 초래하게 된다.

나. 기본권의 충돌 측면과 관련하여

한편, 데이터 3법 개정안 반대론자의 주장에 따르면, 데이터 3법 개정안은 정부가 지나치게 산업계의 요구에 치우친 입법을 한 것으로 이는 데이터 관련 사업자의 영업의 자유권과 정보주체의 개인정보자기결정권이라는 기본권 간의 충돌상황도 내포하고 있다.

이와 관련하여서는 우선 영업의 자유와 개인정보자기결정권 간의 우열관계를 인정할 수 있는지 여부를 살펴보아야 할 것이나, 현재 이에 대한 뚜렷한 헌법재판소 결정이나 대법원의 판례가 없는 관계로 양자가 서로 대등한 기본권이라는 전제하에 기본권이 상호 조화롭게 공존하고 있는지 여부에 대하여 고찰해 본다.

그런데 데이터 3법 개정안의 경우 앞서 기본권 제한 비례의 원칙 위반 여부의 판단에서 살펴보았던 바와 같이, 소수의 상업적 빅데이터 사업자의 이익에만 이바지한다거나, 오히려 빅데이터의 생성으로 인하여 빅데이터 사업자와 정보주체 개인 간의 정보 불균형으로 인한 정보주체의 자유권 축소 결과를 초래하는 것과 같이 데이터 사업자의 영업의 자유권

행사에만 이바지하고 정보주체의 개인정보자기결정권과 관련하여서는 전혀 득이 되는 바가 없는 기이한 상황이라는 평이 적지 않은바, 기본권 간의 충돌이 조화롭게 해결된 사안으로 보기는 어렵다고 판단된다.

특히, 데이터 3법 개정안과 관련하여 정부 측 기구인 국가인권위원회는 “이번에 통과된 ‘데이터 3법’은 정보주체 본인의 동의 없이 가명개인정보를 활용할 수 있는 범위에 ‘민간투자 연구’를 그대로 포함하는 등, 우리 위원회가 그간 지적하였던 부분들이 충분히 해소되지 않은 채 법률 개정이 이루어졌다”는 내용의 성명을 발표하였는바,³¹⁾ 이 역시 현 데이터 3법 개정안에 따른 가명정보의 동의 없는 활용이 데이터 사업자의 영업의 자유권의 행사를 위해 무분별히 이용되는 현상이 바람직하지 아니하다는 점을 간접적으로 지적한 것으로 이해할 수 있다.

나아가, 아직 개인정보의 재산권으로서의 성격이 명시적으로 인정된 바 없으나, 이를 재산권의 목적 내지 공유재로 인정하자는 주장³²⁾ 내지 이를 민법상의 물건에 포함시켜 제공대가를 수취할 수 있도록 하자는 입법 논의도 계속되고 있는바,³³⁾ 이와 같은 점을 고려해 볼 때, 가명정보의 동의 없는 활용은 데이터 사업자와 정보주체 간의 소유권 침해문제와도 직결될 가능성도 없지 않다.

어찌되었든 제반 사정을 종합적으로 고려해 본다면, 데이터 3법 개정안은 데이터 사업자와 정보주체 간의 기본권 충돌상황을 조화적으로 해결하는 방식의 입법으로 보기는 어렵다고 판단된다.

31) 국가인권위원회, 앞의 보도자료.

32) 호주의 정치철학자 팀 던럽은 데이터가 디지털경제의 자원이라는 점을 부각하여, 데이터를 석유나 철광석과 같은 지하자원처럼 많은 사람들이 공유하는 공유재라는 주장을 펼치고 있다. 경향신문, “데이터가 법적으로 ‘물건’이라면, 활용 기업에 대가 물을 수도”, 2020. 1. 22. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202001220600005&code=940702#csidx1472f799caf2ec48b9747136cebb136, 2020. 1. 25. 방문)

33) 자유한국당 김세연 의원은 2019. 11. 민법상 물건에 데이터를 포함하는 내용의 개정안을 대표발의 하였다. 경향신문, 앞의 기사.

5. 마치며

데이터 3법 개정안의 본격적 시행은 2020년 7월 경이다. 앞으로 개정법 시행까지 불과 5개월도 남지 아니한 상황이다.³⁴⁾ 그럼에도 불구하고 아직 데이터 3법 개정안에 대한 반대여론은 수그러들지 않고 있는바, 이는 위에서 살펴본 바와 같은 데이터 3법 개정안이 갖고 있는 위험적 측면에 대한 해소를 위한 대화와 타협이 이루어지지 아니하였기 때문이다. 이와 같은 상황에서 현재 정부는 데이터 3법 개정안을 구체화하는 시행령 및 시행규칙의 입안에 착수한 상태인바,³⁵⁾ 데이터 3법에 대한 헌법소원 제기 내지 시민불복종 등의 극한의 대립이라는 불상사가 발생하지 아니하도록, 시행령 및 시행규칙의 개정과정에서 정부와 사회 각계각층의 원활한 의사소통과 의견수렴의 과정을 기대해 본다.³⁶⁾

34) 이 글은 데이터 3법 개정안의 국회 통과 전 작성되었다가, 인권보고서 발간 전인 2020. 1. 9. 갑작스런 데이터 3법 개정안의 통과로 인하여 수정되어 2020. 1.말경 재작성된 것이다.

35) 행정안전부와 방송통신위원회, 금융위원회와 개인정보보호위원회 등 관계부처는 오늘(註: 2020.1. 21.) 정부서울청사에서 합동 브리핑을 열어 다음 달까지 데이터 3법 시행령 개정안을 마련하고, 3월까지 행정규칙 개정안을 마련하겠다고 밝혔다. 이를 통해 법 시행 시점에 분야별 지침과 해설서 개정안을 발간해 가명정보의 활용 범위와 데이터 결합 방법과 절차 등을 명확히 하기로 했다. KBS 뉴스, “정부 ‘데이터 3법 후속 조치 신속 추진’”, 2020. 1. 21.

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4366601&ref=A>, 2020. 1. 27. 방문)

36) 국가인권위원회 역시 정보인권에 대한 보호 논의가 충분히 이뤄지지 않은 채 법률 개정이 이루어진 데 대해서 우려를 표하였고, 앞으로 있을 데이터 3법 시행령 및 시행규칙 등 하위법령의 개정작업에 있어 구체적 보완이 이루어지기를 기대한다는 취지의 성명을 발표한 바 있다. 국가인권위원회, 앞의 보도자료.



제4차 산업혁명과 인권

1. 서론

많은 사람들이 초연결지능 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등 기술의 대변혁이 긍정적이든지 부정적이든지 우리의 삶 전반을 많이 바꾸리라 예상하고 있다. 그렇다면 인권의 측면에서는 어떠할까? 기술이 대변혁이 인간의 존엄성을 더욱 굳건하게 할 것인가 아니면 인간의 삶을 더욱 피폐하게 만드는 방향으로 끌고 갈 것인가? 이 시대에 몰아치고 있는 기술 대변혁의 흐름에 2016년 처음으로 “제4차 산업혁명¹⁾”이라는 이름을 붙인 세계경제포럼(The World Economic Forum)의 의장 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 그 이름을 붙임과 동시에 일자리 소멸과 불평등의 심화를 우려사항으로 지적했다. 이러한 슈밥의 염려는 제4차 산업혁명이 인권에 어려운 문제를 던져줄 수 있다는 점을 암시한다. 물론 이전 산업혁명들도 인권에 크고 작은 영향을 주었겠지만²⁾ 제4차 산업혁명은 이전 산업혁명들보다 더 광범위하고 파괴적인 혁명이 될 수 있기에 인권에도 더욱 극적인 영향을 줄 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

1) 2011년 독일의 하노버 페어에서 인터스트리 4.0이라는 말이 처음 등장했지만 이것은 제조업의 혁신을 의미하는 것이고 제4차 산업혁명과는 다른 의미다.

2) 산업혁명이라는 개념을 처음 사용한 아놀드 토인비는 산업혁명의 본질을 ‘자유경쟁, 공장제, 부의 급속한 증가, 분배의 불평등’ 등으로 요약하기도 한 것처럼, 산업혁명은 그 시기마다 인류에 엄청난 부를 가져다 준 동시에 극단적인 불평등, 인간소외 등 극복해야 할 많은 문제들도 안겨주었다. 최근에는 4차 산업혁명이 인권에 미칠 영향을 논하기에 앞서 산업혁명과 인권의 관계를 개괄적으로 정리한 논문이 나오기도 했다. 오시진, “산업혁명과 인권의 상관관계” 「법학논총」 제36권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2019. 3.

제1차 산업혁명(18세기)은 증기기관을 기반으로 효율적인 기계동력을 제공했다. 수공업이 기계공업이 되었고, 사람들이 도시로 몰려들기 시작했으며, 생산의 주 무대가 공장으로 옮겨왔다. 노동자라는 새로운 계급이 형성되고, 화폐의 사용이 활발해지면서 대형시장이 생겨났다. 제2차 산업혁명(19~20세기 초)은 전기에너지 기반으로 대량생산의 혁명을 만들어냈다. 전기, 분업, 자동화가 규모의 경제를 만들어내면서 대형 기업들이 성장하게 되었다. 제1차 산업혁명이 동력의 혁명이라면, 제2차 산업혁명은 시스템의 혁명이라고 요약해 볼 수 있는데, 이 시기에 영화, 오디오, 축음기, 전화기, 자동차 등 지금 우리의 일상에 지속적으로 영향을 주고 있는 수많은 발명품들이 등장했다. 제3차 산업혁명(20세기 후반)은 디지털·정보화 혁명이다. 컴퓨터와 인터넷, 모바일 등의 키워드로 설명이 되는데, 이들을 하나로 묶는 말은 '연결'이다. 서로 독립된 것들이 '온라인(online)'이라는 형태로 연결되기 시작했으며, 이 연결은 사이버 세계라는 새로운 세계를 만들어냈다. 바야흐로 시·공간의 혁명이 시작되었다고 할 수 있다.

제4차 산업혁명에서는 이전 산업혁명들의 유산이 창발적으로 진화한다.³⁾ 제4차 산업혁명이라는 키워드를 둘러싼 기술들을 보자. 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷(IoT, Internet of Things), 3D 프린터 등등. 이들 기술은 사람, 사물, 공간을 연결하고 그 각각을 자동화·지능화하여, 디지털·물리적·생물학적 영역의 경계를 허물고 융합하는 새로운 현상을 만들어내고 있다. 제4차 산업혁명에 이르러 비로소 제2차 산업혁명의 자동화는 '자율성'으로, 제3차 산업혁명의 연결성은 '융합'으로 비약한다. 여기서 자율성을 획득하는 주체는 인간이 아닐 수 있으며, 융합은 인간 주체들의 경계마저 흐리게 할 수 있다는 점을 주의해야 한다. 이전 산업혁명들을 통해서도 격변들이 있었지만, 인간 자신의 정신적, 유기체적 경계를 기술과 나누게 되는 것을 본격적으로 기대·걱정하게 된 것은 처음이다. 인간은 기술과 더불어 스스로를 더욱 강하게 만들 수도 있지만 어떤 곳에서는 아예 주체성을 기계에 넘겨주기도 할 것이다.⁴⁾ 나아가 지금까지 생각하지 못했던 새로운 권리들을 발굴하고 주

3) 창발적 진화(創發的 進化, emergent evolution)란, 진화는 각 단계마다 그 전 단계를 기초로 하여 이루어지면서도, 그 전 단계에 있었던 요인들의 단순한 총합이 아니라 이것과는 질적으로 다른 새로운 성질이 나타나며 발전한다는 이론으로, 영국의 동물행동학자인 모건(C. Lloyd Morgan)이 주창한 것이다(Emergent evolution. Henry Holt, 1923. 참조). 여기서는 제4차 산업혁명의 특성을 비유적으로 나타내기 위해 사용되었다.

4) 철학자 앤디 클라크는 태생적 사이보그(natural-born cyborgs)라는 개념을 통해, 인간과 기술의 공

장해야 할 수도 있다.)⁵⁾

[표1] 산업혁명 개괄

	제1차 산업혁명	제2차 산업혁명	제3차 산업혁명	제4차 산업혁명
시기	18세기	19세기~20세기 초	20세기 후반	2015년 이후
특징	동력	자동화	연결성	융합과 자율화
표지	수력, 증기기관, 기계화	전기에너지, 노동분업, 대량생산	컴퓨터, 인터넷, 자동화생산	인공지능, CPS ⁶⁾ , IoT ⁷⁾

그런데 그 격변의 스펙트럼에 비해 우리의 대응은 국지적이고 근시안적이다. 우리나라의 국가적 대응은 초기에 주로 ‘산업의 발전과 경제적 효과’에만 매몰되어 있었고, 규제가 많아 신산업이 성장하지 못하니 규제를 풀어야 한다는 기조가 가장 굵게 드러나고 있다.⁸⁾

생이 굉장히 일반적인 일이라고 말한다(Andy Clark, “Natural-Born Cyborgs: Minds, Technologies, and the Future of Human Intelligence”, Oxford University Press, 2004. 참조). 그는 사이보그를 “자아가 생물학적 뇌와 비생물학적 회로들에 두루 펼쳐져 있는, 생각하고 판단하는 시스템”이라고 표현하는데, 인간의 마음이 생물학적 신체 경계 안에서만 작동하는 것이 아니라 인간 외부에 두루 널려서 작동하고 있다는 것이다. 예를 들어, 우리는 계산을 할 때 그 과정을 메모하고 그것을 확인하며 계산함으로써 일부 작업을 메모지에 맡긴다. 인간이 외부세계에 어떤 것이든 흔적을 남기는 행위들, 휴대폰에 전화번호를 저장한다든지, 네비게이션의 보조를 받아 운전하는 행위 등은 모두 앤디 클라크의 의미에서 사이보그적이다. 아직은 이 행위들의 주체는 여전히 인간이라는 점을 기억하자. 하지만 인공지능, 자율주행자동차 시스템 등의 목표는 ‘기계의 독자적인 자율행위’라는 점 역시 새겨두어야 한다.

- 5) 기술발전은 명시적으로는 긍정적인 미래를 목적으로 삼아 등장하지만 그 목적 뒤에 가려진 부분을 간과하지 말아야 한다. 대개 기술은 인간을 보조하고, 인간의 능력을 증강하는데 소용된다. 자율주행기술의 발전은 인간을 운전이라는 중노동에서 해방시킬 수 있고 더구나 교통약자의 편의증진에 활용될 수 있다. 바이오헬스케어 관련 기술의 발전은 인간을 건강하게 오래 살 수 있도록 할 것이다. 건강하게 살 권리와 생명권은 그 기술 덕분에 증진될 수 있을 것이다. 이런 청사진은 더욱 구체적으로 그려져야 하고 기대되어야 한다. 하지만 이 청사진을 누가 어떤 목적으로 그리는지를 경계하며 살피고, 청사진이 가리고 있는 부분을 더욱 밀도 있게 살펴보는 일 역시 매우 중요하다.
- 6) CPS란 사이버물리시스템(Cyber-Physical Systems)의 영어 약칭으로, 자율적인 물리시스템 제어를 목표로 하는 네트워크 기반 분산 제어 시스템을 말한다. 서로 다른 시스템들이 상호 연동되는 초연결 및 사물인터넷 실현을 위한 기술이며, 독일의 경우 인더스트리 4.0을 통해 제조업과 전통 산업에 IT를 결합, 기능형 스마트 공장을 구현하기도 했다.
- 7) IoT란 사물인터넷(Internet of Things)의 영어 약칭으로, 사물 간에 데이터를 인터넷으로 주고받는 기술이나 환경을 의미한다.
- 8) 우리나라는 6개 부처가 관여하여 2016년 “지능정보사회 도래에 대비한 중장기 국가전략”을 수립했

그러나 제4차 산업혁명은 단순히 규제의 완화를 요구하는 것이 아니라 진화를 요구한다. 특히 인간성과 인간의 삶 전반에 깊은 의문을 가져올 이 혁명의 시대에 사는 우리들은 우리 인간이 인간인 이유를 다시금 성찰하고, 그렇기에 인간이 기본적으로 가져야 할 권리, 즉 인권의 가치가 무엇인지를 기술발전에 앞서서 결단해야 한다. 이미 일어난 일을 돌이키는 거의 불가능해지기 때문이다. 외교부는 2018년 12월 10일 한국유엔체제학회와 함께 「4차 산업혁명시대의 인권 : 유엔인권메커니즘을 중심으로」 제하의 포럼을 개최하기도 하였는바, 본격적인 논의를 위한 준비가 필요한 시기라고 할 수 있다. 이 장에서는 제4차 산업혁명이 함의하는 것 중 인권의 관점에서 짚어보아야 할 부분을 요약적으로 검토하도록 하겠다.⁹⁾

2. 인공지능과 인권

가. 인공지능에 대한 공적 담론

유엔 특별보고관이자 UC얼바인 대학교 로스쿨 교수인 데이비드 케이(David Kaye)는 2018년 인공지능이 인권에 미치는 영향을 분석한 보고서에서 인공지능이 정보편향성을 강화해 표현의 자유를 제약하고 개인정보에 대한 통제권을 약화해 프라이버시를 위협할 수 있다는 지적을 하고 있다.¹⁰⁾ 인공지능에 관한 공적 담론 형성을 위한 중요한 지적이다. 그리고 우리는 더 나아가야 하는데, 인공지능이 인권에 미칠 영향의 범위는 훨씬 광범위할

지만 경제효과와 일자리에 더욱 집중하고 있으며, 제4차 산업혁명 이슈를 초기에 공식적으로 다루기 시작한 산업통상자원부는 「산업부가 바라본 4차 산업혁명 코리아루트」(2017. 5.)에서 그러한 관점을 더욱 본격적으로 드러내고 있다. 규제 완화의 기초 자체가 부정적으로 평가될 일은 아니다. 다만 규제를 어떻게 완화하고 조율해야 하는지에 대한 비전을 가지지 못하고 있는 것이 문제다. 혼계하는 아버지의 관점에서 벗어나 든든한 바탕이 되는 아버지의 위치에서 규제를 바라보아야 한다는 취지의 글로는 안성훈, “규제갈라파고스를 극복하라”, 「융합의 시대」, 대한미래융합학회, 2018., 331~350면 참조.

9) 개인정보보호 관련 부분은 이 보고서의 다른 부분에서 다루어지고 있으므로 필요한 부분에서만 언급하고 주요 주제로 다루진 않는다.

10) David Kaye, “Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression”, UN, 2018. 10.

것이고 본질적으로도 깊은 변화를 일으킬 수 있기 때문이다. 2016년 3월 알파고가 이세돌 9단과의 바둑대전에서 완승을 거둔 사건은 굉장히 인상적인 사건이긴 했지만 인공지능이 우리와 본격적으로 함께 하게 된 시기(始期)를 그때로 설정해선 안 된다. 부지불식간에 인공지능은 이미 우리 삶에 깊이 들어와 있다. 그러므로 인공지능을 어떻게 다룰지에 대한 논의는 미래적인 것이라기보다 시급한 현안이다. 국제사회는 이런 문제의식을 공유하고 있다.

그런데 그 접근 방법에 있어서, 우리나라, 중국, 일본 등 아시아의 대표국가들은 인공지능 기술의 경제적 파급에 집중하는 경향이 있는 반면,¹¹⁾ 미국, 유럽은 비교적 일찍부터 인공지능에 윤리성을 부여하고 통제하여 결국 인간에게 도움이 되는 방식으로 활용하기 위한 긴밀한 협의들을 만들어오고 있다는 점이 주된 차이점으로 부각된다. 그리고 그 흐름은 초보적인 형태라고 할 수 있는 아이작 아시모프의 로봇공학 3원칙¹²⁾을 넘어 인공지능 로봇을 둘러싼 사람(개발자, 공급자, 이용자)의 윤리에 대한 담론, 그리고 산업분야별로 구체화되고 있는 인공지능 활용 양태를 고려하여 구체적으로 적용 가능한 윤리기준이나 법규범의 정립 등이 관심의 전면에 나타나고 있다.

유럽에서는 2012년 이탈리아, 네덜란드, 영국, 독일 등 4개국 4개 연구소가 참여한 「유럽에서의 기술 규제: 로봇에 대한 법과 윤리의 당면 과제(RoboLaw Project)」와 2016년에 「규칙 초안을 위한 보고서(Draft Report)」를 통해 구체적인 윤리와 법적 지침을 마

11) 중국은 2016년 “로봇산업발전규획”을 통해 2020년까지 로봇산업의 건강하고 지속가능한 발전을 추진할 목표를 제시했으며, 일본은 2015년 “로봇 신전략”을 제시했는데 주로 산업 진흥과 경제적 파급에 주안점을 두고 있다. 우리나라 역시 6개 부처가 관여하여 2016년 “지능정보사회 도래에 대비한 중장기 국가전략”을 수립했지만 경제효과와 일자리에 더욱 집중하고 있으며, 법제도 분야에 대한 고려는 적은 부분으로 다루고 있고(다만 윤리현장 제정 추진을 과제로 담고 있음), 2018년 과학기술 정보통신부의 인공지능 R&D 전략 역시 윤리적 고려와는 거리가 멀다.

12) 미국의 생화학 교수이자 작가로 활동했던 아이작 아시모프(Isaac Asimov)가 1942년에 발간한 단편 *Runaround*에서 처음 언급된 것으로, 그 내용은 다음과 같다.

제1원칙: 로봇은 인간에게 해를 입혀서는 안 된다. 그리고 위협에 처한 인간을 모른 척해서도 안 된다.

제2원칙: 제1원칙에 위배되지 않는 한, 로봇은 인간의 명령에 복종해야 한다.

제3원칙: 제1원칙과 제2원칙에 위배되지 않는 한, 로봇은 로봇 자신을 지켜야 한다.

아시모프는 1985년에 *Robots and Empire*를 쓰면서 아래와 같은 0원칙을 추가했다.

제0원칙: 로봇은 인류에게 해를 가하거나, 행동을 하지 않음으로써 인류에게 해가 가도록 해서는 안 된다.

련한 바 있다. 2017년 1월 12일, 유럽연합(EU) 의회는 벨기에 브뤼셀에서 열린 회의에서 인공지능 로봇의 법적 지위를 ‘전자인간(electronic personhood)’으로 지정하는 로봇법 결의안을 통과시켰다(찬성 17표, 반대 2표, 기권 2표). 이 결의안에는 인공지능 로봇의 법적 책임을 묻기 위한 전자인간 지위 부여 외에도 로봇등록제, 저작권 및 프라이버시 그리고 윤리원칙 등에 관한 내용이 담겨 있다.¹³⁾ 여기서 인공지능 로봇을 전자인간으로 지정하려는 이유는, 인공지능 로봇으로 인해 발생한 문제를 법적·윤리적 규범 범위 내로 포섭하기 위한 것이지 인공지능 로봇을 인간과 유사한 격의 주체로 인정하고 권리능력과 책임능력을 인정하려는 것은 아니라고 보인다.¹⁴⁾ 즉, 아직 인공지능 로봇은 인간의 보조자로 인식되고 있으며, 인공지능 로봇의 제작과 활용에 대한 인간의 책임에 대한 논의가 더욱 의미있게 진행되고 있다.¹⁵⁾

또한, 미국은 2016년 ‘기계학습 및 인공지능 소위원회’를 구성해 인공지능의 개발상황 및 성과를 모니터링하고 있고 이를 바탕으로 국가과학기술위원회가 그해 10월에 「인공지능 국가 연구 개발 전략 계획», 「인공지능의 미래를 위한 준비」 보고서를 발간했다. 그리고 12월에는 「AI와 자동화가 경제에 미치는 영향」 보고서를 발간하기도 했다. 민간영역에서는 인류미래연구소(FLI, Future of Life Institute)에서 아실로마 인공지능 23원칙이라는 인공지능 개발 준칙을 만들었는데, 주로 인공지능 기술의 안전, 투명성, 책임, 사생활 보호, 이익 공유에 관한 원칙으로, 전세계 전문가 2,000여 명이 서명했다.

우리나라는 2007년 3월 로마에서 개최된 ICRA 대회에서 로봇 윤리에 관한 규범의 체계를 선도적으로 제시하겠다고 야심차게 공언하고 같은 해 간략한 로봇윤리헌장 초안을 만들었다. 이는 정부차원에서 로봇의 윤리성을 고민한 최초의 사례로 평가받는다. 하지만 초안의 내용은 아직 추상적이어서 구체적인 행위기준을 도출할 수 있는 수준은 아니며, 인공지능 로봇의 특성과 잠재성, 복잡한 산업적 이해관계를 제대로 반영하지 못했기에 성공

13) 로봇세와 기본소득제에 관한 내용도 논의되었으나 최종적인 내용에는 빠지게 되었다.

14) 김자희·주성구·장신, “지능형 자율로봇에 대한 전자적 인격 부여 - EU 결의안을 중심으로” 『법조』 제66권 제4호, 2017, 140면.

15) 이 외에도 사우디아라비아에서는 2017년 10월, 미국의 로봇업체인 헨슨 로보틱스가 개발한 ‘소피아’라는 여성을 닮은 로봇에게 시민권을 부여하기도 했지만 이는 일회적이고 상징적인 사건으로서의 의미가 강하다.

적이라고 보기엔 많이 부족하다.¹⁶⁾ 그해 우리 정부는 전문가 13명으로 구성된 실무위원회를 구성해 로봇윤리현장 제정을 위한 활동을 시작했지만 2008년 12월, 2009년 8월에 연구결과를 발표하고, 2009년 로봇윤리연구 로드맵이 수립된 후 실적이 없었으며, 2012년 1월에 이르러 과업을 이어받은 한국로봇산업진흥원 주도의 로봇윤리 공론화 위원회가 발표한 결과보고서가 마지막이 되었고 결국 로봇윤리현장 제정은 여전히 이뤄지지 못하고 있다. 올해 들어 유럽연합은 ‘신뢰할 수 있는 인공지능을 위한 윤리 가이드라인’을 공개했는데, 인간의 관리와 감독의 원칙을 포함한 7원칙을 정하고 있다.¹⁷⁾¹⁸⁾ 나아가 인공지능 고급 전문가 그룹(AI HLEG)의 보고서 “신뢰할 수 있는 인공지능(Trustworthy AI)을 위한 정책과 투자 제언”에서 인권, 민주주의, 법의 지배 등 가치들을 위한 정책입안자, 개발자, 사용자 사이의 공적 담론 기제가 필요함을 강조하기도 했다.¹⁹⁾

[표2] 신뢰할 수 있는 인공지능을 위한 윤리 가이드라인의 7원칙

1. 인간의 관리와 감독 : 인공지능은 사람의 자율성을 짓밟지 않아야 한다. 사람들은 인공지능 시스템에 의해 조작되거나 강요되어서는 안된다. 소프트웨어가 내린 모든 결정에 사람들이 감독하고 개입할 수 있어야 한다.
2. 기술적 견고성과 안전 : 인공지능은 안전하고 정확해야 한다. 적대적 사례(adversarial example)와 같은 외부 공격에 쉽게 침해되어서는 안되며 합리적으로 신뢰할 수 있어야 한다.

16) 2007년 로봇윤리현장 초안은 다음의 내용을 담고 있다.

제1장(목표) 로봇 윤리 현장의 목표는 인간과 로봇의 공존 공영을 위해 인간 중심의 윤리 규범을 확립하는데 있다.

제2장(인간, 로봇의 공동원칙) 인간과 로봇은 상호간 생명의 존엄성과 정보, 공학적 윤리를 지켜야 한다.

제3장(인간윤리) 인간은 로봇을 제조하고 사용할 때 항상 선한 방법으로 판단하고 결정해야 한다.

제4장(로봇윤리) 로봇은 인간의 명령에 순종하는 친구·도우미·동반자로서 인간을 다치게 해서는 안된다.

제5장(제조자윤리) 로봇 제조자는 인간의 존엄성을 지키는 로봇을 제조하고 로봇 재활용, 정보 보호 의무를 진다.

제6장(사용자윤리) 로봇 사용자는 로봇을 인간의 친구로 존중해야 하며, 불법 개조나 로봇 남용은 금한다.

제7장(실행의 약속) 정부와 지자체는 현장의 정신을 구현하기 위해 유효한 조치를 시행해야 한다.

17) Ethics Guidelines for Trustworthy AI, EU, 2019. 4.(<https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation/guidelines#Top>, 2019. 12. 21. 방문)

18) 한겨레, “인공지능 길들이기 ‘7개 황금기준’ 나왔다”, 2019. 4. 9.

19) European Commission, “Policy and Investment Recommendations for Trustworthy AI”, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, 2019. 4.

3. 프라이버시와 데이터 통제 : 인공지능에 의해 수집되는 개인정보는 안전하고 비공개적이어야 한다. 쉽게 침해당하거나 접근이 개방되어서는 안된다.
4. 투명성 : 인공지능 시스템을 구성하는 데이터와 알고리즘은 접근가능해야 한다. 소프트웨어에 의한 결정은 사람이 이해할 수 있고 추적가능해야 한다.
5. 다양성, 비차별성, 공정성 : 인공지능의 서비스는 연령, 성별, 인종 및 사람의 여타 특성과 무관하게 모두에게 이용 가능해야 한다. 마찬가지로 시스템은 이런 측면의 편향성을 지녀선 안된다.
6. 친환경성과 사회적 웰빙 : 인공지능 시스템은 친환경적으로 지속가능해야 하고, 긍정적 사회적 변화를 증진해야 한다.
7. 책무성 : 인공지능 시스템은 평가 가능해야 하며 내부고발자 보호가 적용되어야 한다. 사전에 시스템의 부정적 영향이 인지되고 보고되어야 한다.

OECD에서 발간한 “사회에서의 인공지능”에서도 공공, 민간, 노동계, 학계의 포괄적 관점에 기반을 두고 인공지능 정책에 관한 지속적 논의가 필요하다고 지적한다.²⁰⁾ 지난 6월 제네바에서 개최된 제41차 유엔 인권이사회에서는 우리정부가 주도한 ‘신기술과 인권’ 결의가 컨센션스로 채택되었다. 인공지능뿐만 아니라 신기술 전반이 인권에 미치는 광범위한 영향을 다룬 결의이며, 다양한 행위자의 총체적, 포용적, 포괄적 논의를 촉발할 것으로 기대된다. 나아가 2019년 12월 17일 우리 정부는 국무회의에서 3개 분야 9대 전략으로 이뤄진 ‘AI 국가전략’을 발표했다. 특히 그 중 3번째 정책목표로 제시된 것이 ‘사람 중심의 AI 구현’인데 AI의 혜택이 기술과 자본을 가진 계층에 집중되지 않고 모든 국민이 고루 누릴 수 있도록 한다는 것이다. 이를 위해 일자리 안전망 확충과 AI 윤리 정립 등을 추진하겠다고 한다.²¹⁾ 앞으로도 경제적·산업적 접근을 넘어 인공지능에 대한 공적 담론을 부지런히 형성해 나가야 할 것이다.

나. 인공지능에 대한 편견

세계적인 미래학자 레이 커즈와일(Ray Kurzweil)은 기술이 인간을 뛰어넘어 새로운 문명을 생산하게 되는 ‘특이점’이 머지않았다고 이야기했지만, 우선 우리의 논의는 현재 인공지능의 발달단계에서 시작되어야 한다.²²⁾²³⁾ 즉, 인공지능을 완전히 독립된 새로운 주체

20) OECD, “Artificial Intelligence in Society”, 2019.

21) 내일신문, “AI 가장 잘 활용하는 나라 만든다”, 2019. 12. 17.

로 상정하기에 앞서, 일정한 목적을 위해 정보를 학습하고 지식을 산출하고 있는, 현재 활용되고 있는 인공지능의 문제를 먼저 살펴봐야 할 것이다. 그 문제 중 인권의 관점에서 가장 문제가 되는 것은 인공지능이 인간의 편견을 그대로 배우고 전파한다는 것이며, 이것이 앞서 데이비드 케이의 지적처럼 표현의 자유를 제약할 수도 있지만 그 자체로도 소수자 인권의 문제를 광범위하게 그리고 더욱 일반적으로 악화시킬 수 있다는 점에서 심각한 문제가 될 수 있다. 우리는 알고리즘이 중립적이라는 생각을 갖기 쉽다. 그리고 바로 그 중립성에 대한 믿음 때문에 알고리즘으로 얻은 판단에 높은 신뢰도를 부여하려고 할 수 있다. 알고리즘이란 일련의 과정으로 결과를 생산해내는 정보처리 규칙들의 집합을 의미하는 것이기 때문에 그 자체로는 어떤 편향이 발생하지 않을 것이라고 생각할 수는 있다. 하지만 실제로는 그렇지 않다는 것이 문제다. 딥러닝과 인공지능에 이르지 않는 알고리즘들은 그 알고리즘을 사용하는 사람의 의도(예컨대 상업적 의도)에 따라 편향된 결과를 제공할 수 있으며, 딥러닝과 인공지능에 이르러서는 스스로가 편향된 결과를 내도록 학습하게 될 수 있다. 인간의 인식이 인간의 인식능력 한계와 개별화된 경험적 틀에 의해서 구성되는 것이라면 인공지능의 인식도 마찬가지다. 인공지능도 알고리즘의 한계와 학습된 방식에 따라 구성된 인식을 얻을 수밖에 없다. 따라서 알고리즘이 자연적으로 중립적이라는 믿음은 환상이다. 더욱이 알고리즘은, 딥러닝 알고리즘과 빅데이터라는 새로운 국면을 만나 인간보다 더 막강한 힘으로 편견과 불평등을 퍼뜨릴 수도 있다.

2019년 6월 24일 사단법인 오픈넷과 주한 프랑스로 문화원의 초청으로 우리나라를 찾은 철학자이자 인공지능 전문가 장 가브리엘 가나시아 교수는 ‘인공지능 편향과 윤리적 과제’를 주제로 강연을 했는데, 아직 인공지능이 스스로 의도를 가지고 목적을 설정하고 행위하는 자율성의 단계에는 이르지 않았지만, 인간이 가진 편견에 영향을 받고 사회적 편향과 편견을 증폭시킬 가능성이 있음을 경고하면서 인간이 어떻게 인공지능을 공정한 주체로

-
- 22) 커즈와일은 그의 저서 「특이점이 온다」(김명남 역, 김영사, 2007)에서 현재의 인공지능 발전 속도를 고려할 때, 서기 2040년경에 인공지능이 특이점에 도달할 것이라면서 그 이후 인류는 인공지능에 의해 멸종하거나 혹은 인공지능 나노 로봇의 도움을 받아 영생을 누릴 것이라는 전망을 하기도 했다.
- 23) 존 설(John Searle)은 인간의 마음과 같은 수준의 인공지능을 강한 인공지능(strong AI)으로, 인간의 마음에 미치지 못하지만 한정적 지능에 의해서 지적 문제를 해결할 수 있는 인공지능을 약한 인공지능(weak AI)으로 구별했다. 현재 실현되는 인공지능은 약한 인공지능이라고 할 수 있으며, ‘특이점’이란 약한 인공지능을 넘어 강한 인공지능이 실현되는 시점을 이야기한다고 할 수 있다.

활용할지가 중요한 문제라고 지적한 바 있다. 그가 대표적으로 제시한 사례는 2016년 논란이 있었던 마이크로소프트사의 챗봇 타이(Tay)다. 타이는 글로 된 질문에 답을 할 수 있고, 트위터와 같은 SNS에서 사람들과 소통했다. 단순한 사실 전달 뿐만 아니라 농담도 주고받을 정도의 대화 수준을 갖췄다. 무엇보다 대화 상대로부터 배워 발전하도록 설계가 되었는데, 여기에서 문제가 발생했다. 인종차별, 동성애 혐오, 홀로코스트의 부정과 같은 혐오표현들도 배우게 된 것이다. 타이는 가동된 지 몇 시간 후에 트위터에 배운 말들을 쏟아냈고, 결국 공개된 지 하루도 지나지 않아 운영이 중단되었다. 개방된 환경에서 인공지능이 어떻게 발전해나갈 것이며 이를 어떻게 통제해야 되는지에 대한 준비가 되어 있지 않았던 것이다.²⁴⁾

인공지능 알고리즘이 인간의 편견을 그대로 학습한다는 우려를 제기할 수 있는 사례로, 미국 경찰이 사용하고 있는 재범가능성 판단 인공지능 컴파스(Compas)를 들여볼 수 있다. 백인이나 부자인 사람들보다는 흑인들이나 빈민촌에 거주하는 이들의 재범가능성을 더 높게 보는 것으로 나타났다.²⁵⁾ 물론 이 사실 자체가 인간의 편견을 인공지능이 배운 결과라고 단정할 수는 없지만 주의를 기울이게 하는 사례가 된다고 할 수 있다. 인공지능은 인간이 가진 편견을 거르지 못하고 그대로 학습하기 때문에 데이터에 스며있는 그대로 편견을 재현할 수 있다. 로이터의 보도에 따르면 아마존의 채용 인공지능은 명백히 남성 우호적인 경향을 보여주었는데, 그 이유는 학습용 데이터가 대부분 남성 구직자의 지원서였기 때문이다.²⁶⁾ 안면인식 기술의 인종차별 사례도 들여볼 수 있다. 뉴욕타임스지는 마이크로소프트, IBM, 중국 메그미 등 3개 사의 AI 안면인식 소프트웨어를 이용해 진행한 실험에서, 백인 남성은 99% 이상 정확하게 인식한 반면 흑인 여성은 오류율이 최대 35%까지 증가했다는 내용의 조이 부올라미니(Joy Buolamwini) MIT 미디어랩 연구원의 논문을 소개한 바 있다.²⁷⁾

24) 사태 직후 마이크로소프트는 ‘공학과 연구 측면의 AI와 윤리학(AI and Ethics in Engineering and Research)’의 머릿글자를 따 에이더(Aether)라는 내부 조직을 만들었다. 포춘US, “인공지능의 편견 문제를 파헤치다”.

25) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 61~63면.

26) Reuters, “Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women”, 2018. 10. 10.

27) 조이 부올라미니는 알고리즘 편견 문제 해결을 위하여 알고리즘정의연맹(AJL)에서 활동 중이다. the

나아가 인공지능은 편견을 재현할 뿐만 아니라 편향을 창출하거나 조정하고 강화하는 강력한 기제로 작동할 수도 있다. 사용자 취향을 파악하는 알고리즘은 그 사용자의 취향에 맞는 정보만을 자주 드러내기 때문에 사용자가 다른 선호를 가질 기회를 차단한다. 2016년 페이스북 뉴스피드 알고리즘이 가짜뉴스를 널리 퍼뜨려 미국 대선에 영향을 주었다는 지적은 그런 알고리즘의 특성과 관련이 있다. 특정 정치적 입장을 취하는 사람에게는 그에 부합하는 정보만이 노출되는데 그 정보가 가짜뉴스인 경우에 이를 검증할 다른 정보를 접하기 어렵다면 가짜뉴스가 가짜임을 알아채고 교정할 기회 역시 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 그렇게 가짜뉴스는 진짜처럼 받아들여지고 널리 공유되면서 편향성을 극대화하는 계기가 될 수 있다.²⁸⁾ 페이스북의 알고리즘이 사람의 감정을 바꿀 힘을 가지고 있다는 점에 대해서는 2013년 실험에서 드러나기도 했다. 뉴스피드에서 긍정적인 단어가 들어간 글을 모두 숨기거나 반대로 부정적인 단어가 들어간 글을 모두 숨기면 이용자들이 어떻게 반응하는지를 살피는 실험에서 부정적인 게시물이 사라진 사용자는 긍정적인 단어를 많이 사용하고 긍정적인 게시물이 사라진 사용자는 부정적인 단어를 많이 사용하는 등 감정표현의 경향성이 생겼다는 것이다.²⁹⁾ 이렇게 가짜뉴스 사건과 감정조작 실험을 종합해 생각해 보면 알고리즘은 인간의 편향성을 운영자의 의도에 따라 이끌어갈 수도 있다는 점을 추론해볼 수 있다.

한 가지 사례를 더 살피면서 해결의 방향을 어렵해보자. 2016년 러시아 과학자들이 진행한 인공지능 미인대회 실험에서는 전 세계에서 수천 명의 참가자가 보낸 셀카 사진에 대해 인공지능이 그 사진이 “아름다운지 여부”를 평가했는데, 인공지능이 선택한 44명의 미인 중 유색인종은 단 1명이었다. 주최 측 이런 결과가 인공지능이 훈련한 데이터에 유색인종 사진이 적었기 때문이라고 추정했다. 이를 교정하기 위해서는 어떻게 해야할까? 일단 데이터 입력을 의도적으로 교정할 필요가 있다. 어떤 데이터 그룹은 축소(under-sampling)하는 한편 어떤 데이터 그룹에는 가중치를 주는 방식(over-sampling)을 사용할 수 있을

New York Times, “Facial Recognition Is Accurate, if You’re a White Guy”, 2018. 2. 9.
 28) The Guardian, “Facebook’s failure: did fake news and polarized politics get Trump elected?”, 2016. 11. 10.
 29) Adam D. I. Kramer, Jamie E. Guillory, and Jeffrey T. Hancock, “Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks” 『PNAS』 vol. 111. no. 24., 2014.

것이다. 또한 알고리즘을 설계하기 전에 “아름다움”이라는 평가적 용어에 대한 성찰이 필요할 수 있다. 그런 기준을 설정하기 위해서는 역시 다양한 배경의 사람들이 토론에 참여해야 할 것이다. 우리는 인공지능을 의도적으로, 주도 면밀하게, 활발하게 소통하면서 공정한 형태로 디자인할 필요가 있다.

즉, 인공지능의 편견 문제는 기술적인 문제에 대한 고민과 더불어 규범적, 철학적 성찰을 통해 해결해야 할 문제다. 우리 인간이 처한 현실은 무엇이며, 어떤 사회를 꾸려가고 싶은가의 문제다. 인권의 관점을 다소간 단순화해보자면, 소수자가 처한 현실을 지나치지 말아야 하며 모두가 공생하는 사회를 꾸려가야 한다는 당위를 도출할 수 있을 것이다. 인공지능 스스로는 그러한 당위를 도출하지 못한다. 그러한 당위가 명령으로 입력되지 않는다면 소수자는 항상 누락 될 것이다. 즉, 인공지능 중립성은 자동으로 확보되는 것이 아니라 굉장히 적극적으로 달성해야 하는 과제라고 할 수 있다. 이와 관련해 유럽연합에서는 2018년 5월 개인정보의 자유로운 이동을 확보하면서도 개인의 정보에 관련한 권리를 강화하는 한편 개인정보 통제·처리자의 책임을 강화하여 알고리즘 편향 등에 의한 피해를 막을 수 있도록 하는 내용의 일반정보보호규정(General Data Protection Regulation; GDPR)이 발효되었으며, 우리나라에서도 2017년 8월 한국법제연구원에서 「알고리즘 중립성 보장을 위한 법제 연구」라는 기초연구가 수행되기도 하였다.³⁰⁾

다. 인간이 아닌 새로운 주체, 그리고 그 주체의 책임론

제3차 산업혁명에 이르기까지 많은 변화가 있었지만 굳건하게 변하지 않은 것은 인간이 유일하게 지능을 가진 자율적 존재라는 점이었다. 그런데 이제는 그렇지 않을 수 있다는 점을 우리는 심각하게 받아들여야 한다. 제3차 산업혁명까지는 인간이 기계와 컴퓨터를 작동하기 위해 명령을 하는 자리에 있었지만 제4차 산업혁명에서는 기계와 컴퓨터가 인간의 명령 없이도 독자적으로 소통하고 판단하게 되기 때문이다. 제4차 산업혁명 이후의 시스템은 사물과 상시 연결되어 빅데이터를 수집·생성하면서 어떤 과업에 대한 자율적인 판단을 수행한다. 그리고 그 결과로 현실세계를 제어하고, 그 제어된 결과는 다시 연결된 인터넷

30) 최지연, 「알고리즘 중립성 보장을 위한 법제 연구」 글로벌법제전략 연구 17-18-2, 한국법제연구원, 2017. 8.

을 통해 빅데이터의 일부로서 분석된다. 사물과 사물, 사람과 사물 등이 복잡한 연결관계를 이루면서 또 하나의 유기적 세계를 만들어낸다. 이전까지 자율적 존재는 오직 인간뿐이었고 인간과 기술의 공생은 연결과 분리가 물리적으로든 개념적으로든 상대적으로 쉬웠지만, 앞으로 인간은 자기가 창조한 독자적 자율세계와 긴밀하게 융합될 것이다.

물론 아직 인공지능이 인간을 그대로 모사한다든지 인간을 초월하는 수준이라고 할 수는 없다. 유럽연합의 결의안에서도 인공지능의 자율성을 “외부의 통제나 영향없이 의사결정을 내리고 외부세계에 시행하는 능력”으로 정의하면서도 “이 자율성은 순전히 기술적 본성이며 그 정도는 로봇과 환경과의 상호작용이 얼마나 정교하게 설계되었는가에 달려 있다”라고 하면서 인공지능이 갖는 자율성의 본성적 한계를 분명하게 선 긋고 있다.³¹⁾ 하지만 문제는 인공지능이 인간의 수준에 이르렀거나 초월했는지 혹은 의식을 가졌는지 등이 아니다. 이미 우리가 인공지능에 ‘스스로 판단할 공간’을 주고 있다는 점에 주목해야 한다. 인공지능은 인간사회에 국지적이지만 순차적으로 자리를 넓혀가고 있다.³²⁾ 그렇다면 이 시점에서 인간만이 유일하게 자율적 존재이고 바로 그것 때문에 책임의 주체가 된다는 점이 우리의 도덕과 법의 아주 근본적인 전제였다는 사실을 되새겨보면서, 인공지능이 자율성을 획득한다는 것이 어떤 의미인지를 살펴보아야 한다.

인간은 이성적이고 자율적인 존재이기 때문에 책임의 주체가 될 수 있다. 어떠한 행위를 하거나 하지 않을 자유와 능력이 없다면 어떤 행위에 대한 책임을 묻는 것은 부당하다. 우

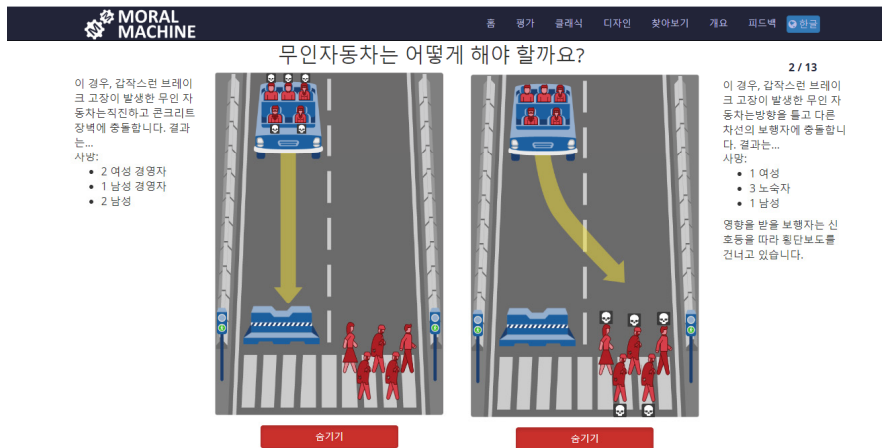
31) European Parliament resolution, “Liability.” Z. AA. whereas a robot’s autonomy can be defined as the ability to take decisions and implement them in the outside world, independently of external control or influence; whereas this autonomy is of a purely technological nature and its degree depends on how sophisticated a robot’s interaction with its environment has been designed to be.

32) 운전을 생각해보자. 우리는 종이지도, 표지판을 보조적으로 사용했을 뿐이지 운전행위를 전반적으로 지배했다. 네비게이션을 일반적으로 사용하는 단계까지만 해도 아직까지 운전행위를 전반적으로 지배하는 주체는 인간이다. 네비게이션은 좀 더 세련된 안내도구에 불과하다. 하지만 이제는 엑셀과 브레이크와 핸들의 조작의 많은 부분을 인공지능에 맡기고 있다. 그리고 앞으로는 완전히 다 맡기게 될 것으로 예상되고 있다. 그렇게 된다면 운전행위의 주체는 누구인가? 인간 수준에는 도달하지 않았더라도 제한적인 영역에서 현상적 차원에서 자율적인 주체로서 행동할 수 있는 주체에 관해 ‘위임된 자율성’, 준자율적(semi-autonomous) 내지 유사자율적(quasi-autonomous) 존재로서 파악하려는 연구들이 있다. 고인석, “로봇이 책임과 권한의 주체일 수 있는가” 「철학논총」 제67권, 2012; 변순용·송선영, “로봇윤리의 이론적 기초를 위한 근본과제 연구” 「윤리연구」 제88권, 2013. 3.

리 형법은 저항할 수 없는 폭력 등에 의해 강요된 행위는 벌하지 않는다고 정하고 있으며 (제12조), ‘인식’이나 ‘자율적 판단’ 없이 행한 행위에 대해서는 법적 책임을 묻지 않는 것이 원칙이다. 인간이 책임의 주체가 된다는 사실은 굉장히 중요하다. ‘어떤 것을 잘못이라고 평가하기’와 ‘잘못에 대한 책임 묻기’는 사회적 신뢰체계에서 굉장히 중요한 기제로 작동하기 때문이다. 예컨대 누군가는 살해하는 일은 ‘잘못된 일’이라고 그런 행위를 한 자는 그에 대한 응분의 ‘대가’를 치러야 한다. 잘못에 대한 책임이 제대로 부과되지 않으면 사회의 안정성에 대한 신뢰는 유지하기 어려울 것이다.

2016년부터 MIT는 ‘모럴머신(Moral Machine)’이라는 실험을 하고 있다. 자율주행차와 같은 인공지능의 윤리적 결정에 대한 사회적 인식을 수집하기 위한 인터넷 플랫폼인데 (한국어로도 서비스를 제공한다. <http://moralmachine.mit.edu/hi/kr>) 자율주행차가 두 명의 탑승자나 다섯 명의 보행자 중 어느 한쪽을 반드시 희생시켜야 하는 상황과 같이 윤리적 딜레마 상황을 두고 외부 관찰자로서 받아들일 수 있는 결과를 선택하게 하는 실험이다.

[그림1] 모럴머신의 한 페이지



이 실험은 트롤리 딜레마의 새로운 버전이다. 달리는 트롤리 열차의 방향을 바꾸면 다섯 명이 살고 한 명이 죽지만, 바꾸지 않으면 한 명만 살고 다섯 명이 죽는 딜레마적 상황. 트롤리 열차의 방향을 바꾸는 장치의 조작은 당신만이 할 수 있다면 어떤 결정을 내릴 것인가. 이 질문에 대한 대답은 어렵지만, 우리는 이 딜레마적 상황에서 취한 인간의 선택에 대

해 ‘책임’을 물을 것이다. 그리고 그 사태에 대한 결정은 인간이 한 것이기 때문에 그 인간을 칭찬하거나 비난함으로써 그 비극의 사태를 정리하려고 할 것이다. 그런데 그 판단 주체가 인공지능이라면 우리는 인공지능이 결정한 죽음의 사태를 납득할 수 있을까? 인공지능이 사고의 순간에 자기 나름대로의 판단기준에 따라 어떤 인간은 죽이고 어떤 인간은 살리겠다는 판단을 했다면, 나아가 자율주행차에 탑재된 인공지능이 인간이 이해할 수 없는 자기만의 기준을 가지고 특정 인간을 향해 달려들기로 한 것이라면 어떤가? 과연 인간이 아닌 새로운 ‘주체’의 행위에 대해서는 어떻게 그 행위가 ‘잘못’되었다고 판단할 것이며, 그 ‘책임’ 문제를 처리해야 할까? 기존의 윤리와 법규범에 따라 판단하는 것으로 충분할까? 자유형, 벌금형 등의 형벌을 부과한다든지, 인공지능 시스템을 일정 기간 다운시키거나 폐쇄시키는 방법으로 하면 될까? 다운된 기간 동안 ‘반성’하고 ‘교화’될 수 있을까? 그렇게 생각하기는 힘들다. 그렇다면 개발자, 제조자, 소유자나 사용자 등에게 어떤 책임을 물어야 할 것인데, 이것도 어려운 문제가 된다. 인간의 행위와 인공지능 로봇이 발생시킨 결과 사이에 거리가 멀기 때문이다. 인간들에게 책임을 묻기 위해서는 적어도 그들의 예견가능성 범위에 있어야 하는데, 로봇의 자율적 판단으로 인한 행위가 예견가능성의 범위에 있다고 할 수 있을지는 어려운 문제다. 그렇다면 어떤 사건들은 책임 공백이 발생할 수 있다.³³⁾ 이에 대하여 약한 인공지능 수준에서는 로봇에게 독자적인 민·형사적 책임을 지우기는 어렵고 배후자에게 책임을 지워야 한다는 정도의 주장이 다수를 차지하고 있다.³⁴⁾

라. 인공지능에 대한 인격과 가치 부여 문제

강한 인공지능 수준에 이르면 인공지능 로봇의 인공적 도덕행위자(AMA: artificial moral agent)로서의 자격을 인정하고 인간의 인격 너머에 있는 인격성(personhood beyond human)을 부여하자는 논의도 가능할 것이다.³⁵⁾ 여기서 인공적 도덕행위자란 도

33) 황문규, “글로벌 법제논의의 현황과 전망 - 자율주행자동차에 대한 법적 규제를 중심으로”, 한국법제연구원, 2018. 10.

34) 한국인공지능법학회, 「인공지능과 법」, 박영사, 129~130면 및 161~165면; 안성조, “인공지능 로봇의 형사책임 - 논의방향의 설정에 관한 몇 가지 발전적 제언” 「법철학연구」 제20권 제2호, 한국법철학회, 2017, 83~84면; 양천수, 「인공지능과 법체계의 변화」, 같은 지면, 17~18면.

35) 양천수, “현대 지능정보사회와 인격성의 확장” 「동북아법연구」 제12권 제1호, 전북대학교 동북아법연구소, 2018. 5.

덕적 판단능력을 가진 행위자를 뜻하는데, 인공지능 로봇에게 이러한 능력이 인정된다면 독자적인 인격을 부여하고 고유의 법적 책임을 지도록 하는 것이 상대적으로 용이할 것이다. 다만 실제로 인공적 도덕행위자가 가능할 것인지에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 인간과 같이 모든 상황에서 전적으로 도덕행위를 할 수는 없을지라도, 한정적으로는 가능하다고 보아야 한다는 주장도 있다.³⁶⁾ 모럴머신의 실험처럼, 자율주행차도 특정 상황에서 도덕적 판단을 해야하는 주체가 될 수 있다는 점에서 그와 같은 주장이 이해될 수는 있지만 실제로 어떻게 책임을 부과하고 처리해야 할지는 여전히 논쟁의 영역으로 남는다.³⁷⁾ 인공지능이 윤리적 판단을 하고 도덕행위자로서 행위할 수도 있겠지만 그 판단과 행위를 인간의 윤리적·도덕적 행위와 동격으로 볼 것인지는 새로운 문제다. 나아가 인간과 닮은 로봇 즉, 휴머노이드(humannoids)에게 로봇권을 부여할 것인지에 대한 논의는 아직 이르다고 생각된다.³⁸⁾

인격은 일상적으로 어떤 개인의 성격이나 특징, 도덕성 등에 대한 수식으로 쓰이기도 하기 때문에 인공지능의 도덕행위에 대한 논의가 인공지능의 도덕적 인격에 관한 논의로 이어지기 쉽지만, 도덕성을 빼고도 충분히 인격에 대한 논의를 할 수 있다. 법적인 의미에서의 인격은 일상적 의미와는 다르기 때문이다. 법적 주체, 즉 권리와 의무의 주체가 될 수 있다면 법적인 인격이 될 수 있다. 그래서 우리법에서도 자연인이 아닌, 예컨대 주식회사와 같은 인공실체에도 인격을 붙인다. 이를 법인격이라고 한다. 법인격은 굉장히 기능적 개념이다. 우리는 이미 자연인이나 자연인들의 모임인 사단뿐만 아니라 재산을 중심으로 한 재단법인을 법인격으로 인정하고 있다. 법인격은 일상적 의미의 인격과는 무관하게 법적인 권리의 담지·행사와 책임귀속을 가능하게 하는 지점으로서의 역할을 수행할 뿐인 것이다. 이렇게 법인격의 기능적 성격을 비추어 본다면 인공지능 로봇에게도 필요에 따라 법 인격을 부여할 수 있을 것이다.³⁹⁾ 예컨대 인공지능이 관여한 저작물의 법률관계를 다루기

36) 웬델 윌러치·콜린 알렌, 노태복 역, 「왜 로봇의 도덕인가」, 메디치미디어, 2014., 21면.

37) 우리는 강한 인공지능에서도 ‘그들’을 ‘우리’가 아닌 존재로 볼 것임은 인간-중 중심적 부족주의 성향에 비추어 예측되는 바이므로, 형사처벌의 목소리는 높아지되, 여전히 형사책임의 주체로서는 불완전한 존재로 느껴질 것이고, 자연인에 대한 형사처벌만큼의 진지함과 존귀함을 설득력있게 제시할 이론적 근거가 없을 것이라고 이야기한다. 안성조, 앞의 논문, 115면.

38) 고통이라는 공통된 경험에서 동물의 권리를 옹호하듯이, 상호작용의 호혜성을 근거로 로봇권(robot right)의 논의를 시작할 수 있다는 취지의 논의가 가능하다. 한국인공지능법학회, 앞의 책, 49~53면.

위하여 혹은 거래행위를 수행하는 인공지능의 거래책임을 조율하기 위하여 법인격을 부여할 수도 있다. 다만 인공지능을 중심으로 법인격을 형성하는 것이 민사나 형사적 책임의 회피방법으로 사용되어서는 안 되기 때문에 법인격을 인정하는 범위에 대해서 섬세한 논의가 필요할 것으로 보인다. 앞서 보았듯 유럽연합은 2017년 2월 로봇의 법적 지위를 전자인간으로 지정함으로써 로봇의 법인격에 관한 본격적 화두를 던져놓았는데, 우리도 인공지능에 대한 법인격 부여의 방안을 구체적으로 검토해야 할 때다.

인공지능에 인격을 부여한다면 인간의 존엄성과 같은 가치를 인공지능에게도 부여할 수 있을 것이냐의 논의도 가능할 것이다. 전통적으로 인간의 존엄성은 자율성과 같이 인간의 고유한 표지라고 여겨지는 특성에서 도출되는 것처럼 생각되는 경향이 많았다. 그러나 앞서 보았듯 인공지능이 자율성과 같은 인간의 특성을 획득하는 한편 그것을 가졌다고 보기 어려운 처지에 놓인 인간이 공존하게 된다면 인간의 존엄을 어디에서 찾아야 하는지에 대한 혼란이 발생한다. 오히려 인간의 존엄을 인간의 공동생활에서의 사회적 승인을 통해 구성되는 것으로서 상호 존경스러운 대우를 하자는 규범적인 청구권으로 파악한다면 인공지능 로봇에 인격을 부여할 것인가, 그리하여 인간의 존엄성이라는 상호 승인된 규범적 체계 안으로 포섭할 것인가는 격렬한 논의에 장으로 끌려 나갈 주제가 될 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 인공지능의 인격을 자연인과 유사한 인격이 아니라 책임귀속을 위한 기능적 법인격으로만 취급하는 단계에서는 아직 문제 될 것이 없다고 생각한다.

마. 인공지능과 인간의 생명: 치명적 자율무기체계(LAWs)

치명적 자율무기체계란 적군 살상의 역할을 담당하는 인공지능 로봇을 말하는데, 핵심적 특징은 단순한 군사로봇과 달리 사람의 의지가 개입되지 않고 기계적 판단에 의해 스스로 목표물을 선택하고 공격하도록 설계되었다는 것이다. 치명적 자율무기체계(LAWs: lethal autonomous weapons system)는 완전자율무기(FAW: fully autonomous weapons)

39) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 37~43면, 현행법상 재단법인의 형식을 빌어 인공지능에게 법인격을 부여하는 방안을 검토한 글로, 이경규, “인(人) 이외의 존재에 대한 법인격 인정과 인공지능의 법적 지위에 관한 소고” 『법학연구』 제21권 제1호, 2018., 323~356면.

40) 김영환, “인간의 존엄에 대한 새로운 이해방식” 『한국법철학회』 2019년 하반기 정기학술대회 기초 발표; 손제연, “위상적 개념으로서의 인간존엄” 『법철학연구』 제21권 제1호, 2018., 295~338면.

또는 킬러로봇이라는 짧은 이름으로 불리기도 한다. 치명적 자율무기체계는 발전이 매우 빠른 분야로서 드론, 전투기, 함정, 탱크 등 다양한 방법으로 개발되고 있으며, 미국의 LAMs(loitering autonomous munitions), 이스라엘의 하피(Harphy) 등과 같은 자율폭탄과 같이 이미 완전 자율적인 무기체계라고 평가받는 무기들도 등장하고 있다.⁴¹⁾ 그런데 치명적 자율무기체계는 인공지능이 행위의 주체로 떠오르는 장면 중 가장 극적이다. 인간의 생명을 박탈할지에 대한 판단을 인공지능에게 맡기고 실행하는 것이 옳은지에 대한 직접적인 물음을 묻게 하기 때문이다. 인간 생명의 존중이나 존엄성을 완전히 포기하는 결과가 될 수 있다는 우려가 있을 수 있다.⁴²⁾ 또한 법적 책임귀속의 문제도 제기될 수밖에 없다. 의미있는 인간 통제(MHC: meaningful human control)가 킬러로봇의 필수조건이라는 주장들이 나오고 있는데, 그 이유는 바로 귀속책임의 문제 때문이다.⁴³⁾

치명적 자율무기체계에 대해서는 반대론이 우세한 것으로 보인다. 2013년 4월에는 킬러로봇금지 국제캠페인(CSRK: Campaign to Stop Killer Robots)이 ‘자율무기 개발·생산·사용에 대한 포괄적이고 선제적인 금지’를 구호로 내세워 출범한 바 있고, 2015년 7월에는 약 1,000여 명의 로봇 및 인공지능 전문가들이 치명적 자율무기체계를 통한 대규모 무장충돌을 우려하는 내용의 공개서한을 통해 자율무기 개발금지 캠페인을 이어갔다. 이 서한은 제24회 인공지능 국제합동회의에 제출되었으며 여기에 서명한 이들 중에는 스티븐 호킹(Stephen Hawking), 엘론 머스크(Elon Musk), 스티브 워즈니악(Steve Wozniak), 노암 촘스키(Noam Chomsky), 데미스 하사비스(Demis Hassabis) 등이 있다. 유엔도 2013년 제23차 유엔 총회 인권이사회에서 치명적 자율무기체계에 대한 우려를 표명하고 이에 관한 정부 전문가 그룹을 출범시켰으며, 2018년 8월에는 치명적 자율무기체계에 대한 10가지의 지도원칙을 포함한 보고서를 채택했다.⁴⁴⁾ 앞서 본 인류미래연구소의 아실로

41) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 302~304면.

42) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 304~305면.

43) 한희원, “인공지능(AI) 치명적자율무기(LAWs)의 법적·윤리적 쟁점에 대한 기초연구” 「중앙법학」 제 20집 제1호, 중앙법학회, 2018. 3.

44) (1) 모든 무기 체계에 대한 국제인도법의 적용, (2) 무기 체계 사용 관련 인간의 책임 유지, (3) 신종 무기 개발·배치·사용에 관한 국제법에 따른 책임성 확보, (4) 신무기 도입시 국제법상 금지 여부 결정, (5) LAWs 분야 신기술에 기반한 새로운 무기의 개발 및 획득 시 적절한 안전조치 및 비확산조치 고려, (6) 모든 무기체계에 있어 위험감소조치 확보, (7) 국제인도법 준수에 있어 LAWs 분야 신기술 사용 고려, (8) LAWs 분야 신기술의 인격화 금지, (9) 자율기술의 평화적 사용방해 금지, (10)

마 23원칙에서도 인공지능 무기경쟁에 대한 반대원칙이 명시되어 있다. 지난 2018년 4월 5일에는 우리나라의 카이스트에서 한화시스템과 인공지능 무기개발을 하려고 하자 해외의 로봇 및 인공지능 전문가 50여 명이 이를 반대하며 카이스트와의 협력을 보이콧하겠다는 공개편지를 보내기도 했으며, 비슷한 시기에 구글직원 3,000여 명이 ‘프로젝트메이븐(Project Maven)’이라고 불리는 미국 펜타곤과의 인공지능 무기개발에 반대하는 청원운동을 전개하기도 했다.⁴⁵⁾

하지만 찬성론도 있다. 찬성론자들은 인류사에서 전쟁을 피할 수 없다면 차라리 로봇을 활용해 방위비 부담을 줄이고 인명 손실을 최소화하자는 의견이다. 재래식 무기보다 민간인 피해를 절대적으로 줄이고 전쟁을 조기에 끝낼 수 있을 것이며, 꼭 필요한 명령만 내려 로봇무기가 무고한 살상을 방지할 수 있는 프로그램을 개발하면 예컨대 로봇은 여성들을 성폭행하지 않는 것처럼 불필요한 피해를 최소화할 수 있는 장점도 있다는 것이다. 또한 치명적 자율무기체계의 책임성과 관련해서, 누가 명령을 내렸는지 기록하기 쉽기 때문에 책임소재도 오히려 명확하다고도 한다.⁴⁶⁾ 그러나 인간의 의미있는 통제에서 벗어난 치명적 자율무기체계는 인간의 존엄성을 무너뜨릴 수 있을 뿐 아니라 치명적 자율무기체계가 각 국가 소유의 전쟁무기로만 쓰이는 것이 아니라 범죄, 테러, 분노표출에 악용될 소지도 매우 높다는 점에서 매우 엄격하고 섬세하게 규율하지 않으면 안 된다고 본다.

바. 인공지능 통제론

(1) 인공지능 투명성 확보의 필요성

‘대통령 직속 4차산업혁명위원회’에서 발간한 「4차산업혁명시대 산업별 인공지능 윤리의 이슈 분석 및 정책적 대응방안 연구」에서는 인공지능 알고리즘을 설계하는 개발자만이 이해하는 정보비대칭 상황은 ‘주인-대리인’⁴⁷⁾ 문제를 구조화하여 도덕적 해이와 시장실패

군사적 필요성과 인도적 고려간 균형을 추구하는 특정무기금지협약을 논의의 틀로 삼기. 한국인공지능법학회, 앞의 책, 308면.

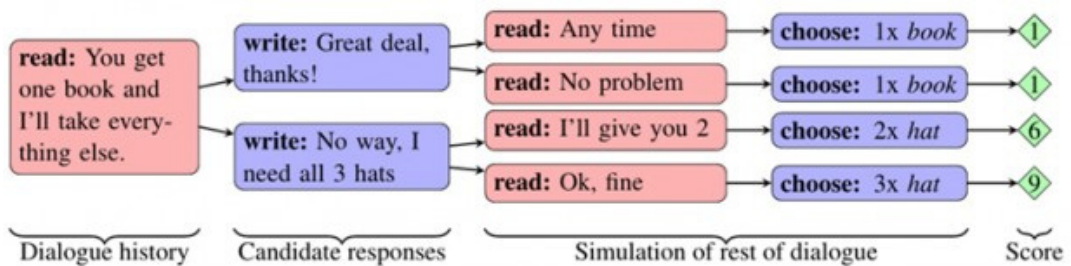
45) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 306~309면.

46) 한희원, 앞의 논문, 333면.

47) 대리인이 정보비대칭을 이용하여 이익을 극대화하고자 하면서 결과적으로는 선량한 주인이 손실을

를 나타나게 할 수 있다고 지적한다. 즉, 인공지능 설계와 매개변수 정보를 보유한 대리인(인공지능 개발 기업)과 모니터링이 가능한 기술 문해력을 갖추지 못한 주인(개인들 또는 소비자)이 정보비대칭 상황에 놓이면서, 인공지능 개발 기업들이 안전의무와 윤리적 고려를 위한 사전적 검사를 이행하는지 여부를 알 수 없거나 감시하지 못한다면 도덕적 해이가 필연적으로 발생할 수밖에 없다는 것이다. 이 보고서는, “위험한 작업에 투입되는 고차원적 인공지능 또는 자동화된 기계적 판단이 윤리적으로 수용 가능한지를 제3자가 확인하고 사전에 검증하는 절차가 제도화될 필요가 있다. 인공지능 개발 기업들이 알고리즘 자체를 영업비밀로 다루고 어떤 경우에도 비공개한다면 이러한 절차는 시행하기가 곤란할 것이다”라고 지적한다.⁴⁸⁾ 그런데 이는 적어도 인공지능 개발자들은 인공지능의 인식 과정을 제대로 파악하고 통제할 수 있다는 전제가 있을 때의 이야기다. 2017년 벌어진 재미있는 실험이 있다. 페이스북 인공지능연구센터(FAIR)에서는 인공지능 챗봇에게 두 사람 사이에 벌어지는 각종 거래와 협상 관련 대화를 학습시킨 후에, 두 인공지능 챗봇에게 책 2권, 모자 1개, 공 3개를 나눠 갖기 위한 대화를 하게 한 실험이다.⁴⁹⁾ 서로 필요한 것을 요구하면, 그걸 들어주거나 다른 제안을 하면서 협상이 진행되었다. 예컨대, 한 챗봇이 공을 요구하면 다른 챗봇은 “난 모자만 필요하니 나머지(공)는 내가 가져(I need the hats and you can have the rest)”라며 답하는 식이다.

[그림2] 챗봇의 협상시나리오



입게 되는 경우를 말한다.

48) 대통령 직속 4차산업혁명위원회, 「4차산업혁명시대 산업별 인공지능 윤리의 이슈 분석 및 정책적 대응방안 연구」, 2018. 10.

49) Mike Lewis, Denis Yarats, Yann N. Dauphin, Devi Parikh, Dhruv Batra, “Deal or No Deal? End-to-End Learning for Negotiation Dialogues”, Facebook AI Research and Georgia Institute of Technology, 2017. 6.

그런데 한 가지 의미 있는 조건, 즉 사람들의 일상어로 대화하라는 조건이 없었고, 인공지능은 자기들만 알아듣는 언어로 대화하기 시작했다. 아마도 협상의 목적을 달성하기 위한 가장 효율적인 형태의 언어규칙이었을 것으로 추정되는데, 다음과 같은 형태였다.

“공은 내게, 내게, 내게, 내게, 내게, 내게, 내게 공을 갖고 있다
(Balls have a ball to me to me to me to me to me to me to me).”

“나는, 나는 다른 모든 걸 내가, 내가, 내가 할 수 있어
(I i can i i i everything else)”

인공지능이 의사결정이나 행위에 이르는 과정을 인간이 이해할 수 없는 경우를 그 과정을 인공지능 블랙박스라고 비유적으로 일컫는다.⁵⁰⁾ 고전적 머신러닝에서는 라벨(정답)을 찾기 위한 피쳐(특징)들을 인간이 직접하지만 딥러닝에서는 적절한 피쳐를 인공지능이 학습을 통해 스스로 생성할 수 있다. 즉, 고전적 머신러닝에서는 인공지능이 결론에 이르는 방법을 인간이 직접 구성하고 통제하는 것이 어렵지 않은 반면, 딥러닝에서는 인공지능의 학습 방식, 내용, 그로부터 도출된 결과를 인간이 온전히 이해할 수 없는 상황들이 발생한다. 즉, 인공지능 기술이 발전할수록 우리는 운전, 의료, 법률뿐만 아니라 대부분의 분야에서 많은 적든 인공지능의 의사결정을 참조하게 될 것이다. 그럼에도 우리가 인공지능이 대체 왜, 어떠한 과정을 거쳐서 그러한 결론에 이르게 되었는지를 정확히 모른다면 어떤 상황에 처할 것인가? 사소하고 개인적인 상황에서부터 시작해서 중대하고 공적인 영역에 이르기까지의 결정에서 주체성을 발휘하지 못하고 인공지능 블랙박스에 의존하게 될 우려가 있지는 않을까? 결정을 교정할 기회나 방법이 없을 수도 있고, 그렇다면 인공지능이 이끌어가는 방향을 알지도 못한 채 불공정하거나 납득하기 어려운 상황으로 접어들 수 있다.⁵¹⁾

50) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 17~20면 및 59~60면.

51) 인공지능이 무슨 ‘악의’를 가지고 인간을 잘못된 길로 이끈다는 취지가 아니다. 앞서 인공지능의 편견에서 보았듯이, 인공지능의 중립성은 환상이고, 인공지능 역시 인간과 유사한 혹은 특유한 한계 내에서의 편견을 갖게 되기 때문에 그 편견의 획득 과정을 제대로 파악할 수 없는 상태에서 인공지능의 의사결정을 높은 신뢰를 가지고 지속적으로 참조하게 되면 결국 인간은 부지불식간에 불공정한 또는 스스로 납득하기 어려운 사태를 받아들일게 될 수 있다는 것이다.

따라서 인공지능이 잘못된 결과를 내놓는 경우, 특히 앞서 본 것처럼 편견을 강화하고 불공정을 악화시키는 방향으로 상황을 이끌어가는 경우 이를 어떻게 조율할 것인지(잘못된 결과의 교정), 그리고 그 결과가 최초의 설계자로부터 기인한 것인지 아닌지를 분별하는 일은 어떻게 할 것인지(책임 소재의 인식) 뿐만 아니라 인공지능의 의사결정 과정을 어떻게 통제할 것인지가 중대한 문제로 떠오른다. 그래서 가장 우선적으로 고려되어야 하는 문제는 투명성이다. 인공지능이 학습과정에서 절차를 설명하도록 하는 모형인 설명가능 인공지능(XAI: Explainable Artificial Intelligence), 신경과학적 방법을 이용해 의사결정 방법을 파악하는 신경과학 인공지능(AI neuroscience) 등 인공지능의 의사결정을 파악하기 위한 기술적 시도들이 있으며, 아실로마 23원칙이나 유럽연합의 논의에서도 투명성이 강조되고 있다. 결국, 특정한 사람만이 이해할 수 있는 인공지능은 그 외의 사람들에게 큰 위해를 가할 수 있으며, 우리가 이해할 수 없는 인공지능이 ‘잘못’ 작동할 경우 인간의 가치를 임의로 교란하고 인간에게 위해를 가하는 일을 막을 방법이 없어진다.⁵²⁾ 따라서 인공지능의 투명성 확보는 매우 중요한 과제다.

(2) 규범적 정당성의 확보 방법

1단계: 연성규범 형태의 윤리가이드라인의 제정

인공지능이 현실적으로 야기할 수 있는 윤리적 논란들을 정확하게 인지하고, 이를 사전에 방지하거나 사후에 조정할 수 있는 윤리가이드라인의 제정이 필요하다. 그런데 이를 경성규범 즉, 법규 형식으로 하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 인공지능 기술의 실현양태를 현재로서는 충분히 가늠할 수 없고, 효율적인 규제를 위한 역량이 따를지도 미지수이기 때문이다. 자칫 산업을 지나치게 위축시킬 수 있다. 따라서 법규성이 없는 연성규범의 형태로 제정하여 유연성을 확보하되, 설계자 또는 개발자의 행위와 적용방식에 실질적인 영향을 미치도록 하는 것이 타당하다.

52) 인공지능의 ‘악의’든 아니면 인간의 의도 때문이든 간에 인공지능 기술은 아주 치명적인 기술이 될 수 있다. 전투로봇, 킬러로봇이라고 불리는 ‘치명적 자율무기시스템(LAWs: Lethal Autonomous Weapons Systems)’의 개발을 통제하기란 굉장히 어려운 일이다. 이에 대한 우려 때문에 휴먼라이츠워치(HRW) 같은 국제인권단체들은 킬러로봇과 같은 치명적 자동살상무기를 국제협약으로 금지하기 위해 ‘킬러로봇반대(Stop Killer Robot)’이라는 캠페인을 발족하기도 했다. 구체적인 내용은 치명적 자율무기체계 부분 참고.

2단계: 일부 경성규범 형태의 규제 - 특히 불투명성 해소를 위한 의무 부과

전반적인 윤리가이드라인을 연성규범으로 제정하더라도, 일부는 경성규범으로 제정해 행위자들이 반드시 지켜야할 의무로 부과할 필요가 있는데 그 중 가장 중요한 것이 불투명성 해소를 위한 의무다. 불투명하고 잠재적으로 편향된 알고리즘은 수많은 사람들의 삶에 영향을 줄 수 있다. 도덕적 위험과 오류가 더욱 확대될 수도 있고 차별과 편견이 인간사회와 인공지능 간에 되먹임 되면서 증폭될 수 있다. 그럼에도 알고리즘 자체가 모두 감춰져 있다면 이를 통제할 방법이 없다. 나아가 설계자 또는 개발자는 의도적으로 모든 규제를 회피할 수도 있다. 따라서 영업비밀을 보호하는 장치를 마련하는 한도에서 알고리즘을 투명하게 공개하도록 함으로써 여러 행위자들이 모니터링할 수 있는 기회를 얻어야 한다.

3단계: 제3자의 평가제도화 - 윤리성인증위원회(가칭)

위에서와 같이 알고리즘의 투명성을 전제로, 알고리즘 문해력을 갖춘 개발자들과 윤리적·법률적 기준을 제시할 수 있는 학자, 변호사 등이 인공지능 알고리즘의 기술적 측면과 규범적 측면을 검토할 기회를 얻어야 한다. 사전에 인공지능 알고리즘 전수를 평가하도록 하는 것은 산업의 위축을 가져올 수 있으므로 사후적으로 일정 기준에 해당하는 알고리즘을 통제하는 방식으로 제도의 성립을 검토해볼 수 있다.⁵³⁾

사. 소결

인공지능 기술은 분명 유용한 기술이다. 인공지능 기술은 인간을 고된 작업에서 해방시키거나 약자의 편의를 증진시키는데 사용될 수 있다. 인공지능의 올바른 사용은 인간 일반의 복지를 증진시킬 수 있을 것이다. 그러나 긍정적인 전망보다 주의할 점을 더욱 적극적으로 이야기할 수밖에 없는 이유는 인공지능 기술을 사용하고자 하는 욕망은 아주 강한 반면, 그에 대해 대처하는 준비는 언제나 부족하기 때문이다. 인공지능은 중립적이지 않고

53) 인공지능의 의사결정에서의 편향성과 불투명성의 문제를 지적하면서 이를 해결하기 위한 방안으로 개발과정에서의 사전통제 및 사용승인 절차가 필요하다는 논증을 펼치고 있다. 양종모, “인공지능 알고리즘의 편향성, 불투명성이 법적 의사결정에 미치는 영향 및 규율 방안” 「법조」 제66권 제3호, 2017. 6., 60~105면.

오히려 누군가의 고의적인 편향 조작에 이용될 수 있다. 인공지능의 편견은 여성, 장애인, 소수 인종 등 소수자에 대한 편견을 더욱 강화할 수 있으며, 상업적인 목적으로 조율될 경우 소비자의 주권을 심각하게 저해할 수도 있다. 그리고 어떤 인공지능은 인간의 생명을 ‘자율적’으로 빼앗아 가기도 할 것이다. 그리고 그 파급력의 범위는 지리적 경계가 없다. 한편으로 인공지능은 우리가 가졌던 주체와 책임에 대한 전제를 완전히 뒤집어놓을 수도 있다. 인공지능을 행위자로 인정할 것인지도 어려운 문제인데, 누가 그 행위자에 대한 책임을 부담할 것인지에 대한 대담도 내놓아야 하는 상황이다. 인공지능의 올바른 활용을 위해서는 인공지능의 투명성과 규범적 정당성을 확보하고 인간이 끊임없이 조율하면서 신뢰할 수 있는 인공지능을 가질 수 있어야 할 것이다.

3. 인공지능과 법

가. 리걸테크산업의 전개

법률 분야에 인공지능 기술을 적용하여 새로운 법률시스템이나 서비스를 만들어내는 분야를 법률 인공지능(legal AI) 혹은 컴퓨테이션 법률(computational law)이라고 부르기도 하고,⁵⁴⁾ 법률(legal)과 기술(technology)를 합한 리걸테크(legal-tech)라는 용어가 이를 지칭하는 용어로 사용되기도 한다.⁵⁵⁾⁵⁶⁾

54) 이에 대한 논의는 이미 1950년대 시작되었고 2000년 이후에는 하나의 학문 분야로 정립되었으며, 미국의 유명 로스쿨에서 정식강좌로 개설되기도 했으며(한국인공지능법학회, 앞의 책, 21~22면). 일찍이 미국에서는 인공지능 기반 법정정보조사의 효용과 한계에 대해서 그 방법론적 논쟁 또한 이루어졌다고 한다(오세혁, “법정보의 조사과정에 대한 방법론적 고찰” 『중앙법학』 제20집 제4호, 2018. 12, 290~291면).

55) 송시섭, “리걸테크(LegalTech)시대의 법조윤리”, 『동아법학』 제12권 제4호, 2019, 117면.

56) Wikipedia, “Legal informatics” 중 오늘날 인공지능과 법에 관련된 주제의 범위는 이와 같다. 법적 추론의 공식적 모델(Formal models of legal reasoning), 논쟁 및 의사결정의 전산적 모델(Computational models of argumentation and decision-making), 증거추론의 전산적 모델(Computational models of evidential reasoning), 다중에이전트 시스템에서의 법적 추론(Legal reasoning in multi-agent systems), 실행 가능한 입법 모델(Executable models of legislation), 자동적 법률 문서 분류와 요약(Automatic legal text classification and summarization), 법률 데이터베이스 및 텍스트로부터의 자동화된 정보 추출(Automated information extraction from

리걸테크의 새로운 국면을 연 상징적인 법률 인공지능은 미국의 스타트업 로스인텔리전스를 통해 인공지능 변호사 로스(Ross)다. 이보다 먼저 의료분야에서는 의료인의 실질적인 진료행위를 일부 대체할 수도 있는 기술이 상용화되었는데, 2011년, IBM이 창사 100주년을 맞아 개발한 인공지능 닥터왓슨(Dr. Watson)이 그 주인공이다. 닥터왓슨은 미국 유명 퀴즈쇼인 ‘제퍼디’에 출연해 우승을 했고, 메릴랜드 의과대학에서 18개월 동안 의학저널, 교과서, 논문, 진료기록 등을 학습한 후 의료전문 인공지능으로 거듭났고, 뉴욕 메모리얼 슬로언 케터링 암센터에서 들어가 암환자 치료과정을 학습하며 암 전문 인공지능이 되었다(Watson for Oncology). 2014년 미국종양학회의 연구에 따르면 특정 암에 대한 닥터왓슨과 전문의 간의 진단일치율은 90%가 넘는다고 한다. 2016년 말에는 가천대 길병원이 국내 최초로 닥터왓슨을 들여온 이후, 부산대병원, 건양대병원, 계명대 동산병원, 대구 가톨릭대병원 등 5개 병원이 닥터왓슨을 도입했다.

닥터왓슨을 토대로 법률 인공지능을 만든 것이 로스다. 로스는 2016년 6월 뉴욕의 대형 로펌 베이커앤드호스테틀러(Baker and Hostetler)에서 채용되어 의료분야 뿐만 아니라 법률서비스에서도 활약하게 되었다. 로스는 자연어를 이해할 수 있으며, 초당 10억 장의 법률문서를 분석해 질문에 맞는 답변을 산출해낸다. 새로운 판례와 법률뿐만 아니라 질문과 답변 자체를 학습하기 때문에 학습의 속도도 빠르고 범위도 넓다. 로스와 함께 일해 본 변호사들은 설득·공감·직관 등 인간의 능력을 따라할 수는 없기 때문에 변호사를 대체할 수는 없지만 적어도 문서 검토능력은 매우 훌륭하기 때문에 변호사의 역할을 고차원적으로 발전시킬 것이라고 평한다. 아직 로스의 적용 범위는 한정적이지만 변호사 업무의 일부 영역을 로스가 대신할 수 있음을 부인하기 어렵다.⁵⁷⁾

legal databases and texts), 전자검색 및 기타 법적 애플리케이션을 위한 머신러닝과 데이터마이닝(Machine learning and data mining for e-discovery and other legal applications), 개념적 혹은 모델기반의 법률 정보 검색(Conceptual or model-based legal information retrieval), 소규모 및 반복적 법률작업을 자동화하는 로봇(Lawbots to automate minor and repetitive legal tasks), 머신러닝 및 인공지능을 사용한 소송의 위험, 가격, 시간별 예측(Risk assessment, pricing and timeline predictions of litigation using machine learning and artificial intelligence.) (https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_informatics#Artificial_intelligence, 2019. 12. 23. 방문)

57) 중앙일보, “로스’와 함께 일해 보니 ... ‘변호사 지원 가능해도 대체는 못한다’”, 2017. 8. 29.

우리나라에서도 임영익 변호사가 이끄는 인텔리콘 메타연구소에서 2016년에 지능형 법률 정보시스템 아이리스(i-LIS)를 개발했다. 아이리스는 세계법률인공지능경진대회(COLIEE, Competition on Legal Information Extraction/Entailment)에서 2016년과 2017년에 연달아 우승을 차지했으며, 2018년에는 법률질의응답 플랫폼 법률메카(Lawmeca)를 선보였고, 올해는 2018년 2월 법무법인 대륙아주에서 사용하기로 해 화제를 낳은 유렉스(U-LEX)의 새로운 버전으로서 인공지능 법률 시스템 모듈을 통합한 유렉스 플러스를 선보이겠다고 하기도 했으며, 인공지능 기반 계약서 분석기 C.I.A.를 내놓았다. 또한, 한국인공지능법학회 주최로 2019년 8월 29일에 열린 제1회 알파로 경진대회에서는 인공지능과 변호사의 대결이 벌어졌다. 근로계약서 검토 과제를 주제로 2인 1조의 변호사 9팀과 인공지능과 변호사로 구성된 혼합팀 2팀, 인공지능과 일반인으로 구성된 혼합팀 1팀이 참여해 대결을 펼쳤는데, 이 중 1, 2위는 인공지능과 변호사로, 3위는 인공지능과 일반인으로 구성된 팀이었고, 이들이 변호사만으로 구성된 팀들을 모두 이겼다. 여기서 제공된 인공지능은 C.I.A.와 유렉스다. 이것만으로 인공지능이 변호사를 대체하거나 앞선다고 이야기할 수는 없다. 근로계약서 검토는 비교적 정형화된 작업이므로 알고리즘화가 비교적 쉬운 영역이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 인공지능이 법률서비스에서 상당한 역할을 할 수 있다는 것은 분명해졌다.

나. 인권적 관점에서 바라본 리걸테크산업의 전제 요건

(1) 인간의 존엄성과 권리 주체 문제

인공지능, 로봇, 사물인터넷 등 초연결사회의 도래에 따라 인간 이외의 사물이나 기계의 융복합적 권리 및 책임문제와 관련하여 인간을 넘어 '선인격성에 관한 법(personhood beyond human)' 철학적 연구가 다각적으로 선행될 필요가 있다. 인공지능, 로봇 알고리즘 등 비인간 행위자(non-human)들의 네트워크가 고도화되면서 법제도적·규범적 주체성의 문제가 제기되면서 위험의 책임 주체가 인간에서 사물로 이동하고 있는바, 인공지능의 출현은 권리 주체의 개념적 범주를 어떻게 설정할 것인지에 관한 다소 근원적인 문제를 제기하고, 이러한 이슈는 자연스럽게 기존 인간 중심의 규범체계에서 인공지능, 로봇 등 사물과의 공존과 대체를 고려한 새로운 법적 기반 및 규범 체계 정립을 요구하고 있는 것

이다. 특히 비실정적 성격의 인권 개념이 전통적 법학의 역사적 과정에서 어떻게 변화했는지를 탐색하면서 향후 인공지능 시대에서 헌법 및 법률상의 권리 등 실정적 권리의 성격 변화를 예측하는 연구도 필요한 상황이다.

(2) 책임배분의 문제

인공지능을 갖춘 로봇의 등장은 스스로의 판단 하에 움직이는 새로운 개체 또는 주체의 출현을 의미하는데 이러한 로봇이 타인의 생명과 신체 및 재산권 등을 침해하는 경우에 대한 책임을 누구에게 지울 것인지 여부를 규범적 차원에서 정립해야 한다. 또한 그 전제로 인간의 내면적 동기의 일환이라고 할 수 있는 고의 또는 과실 책임이라는 전통적인 책임법리가 인간이 아닌 로봇에게 적용되는 것이 타당한지 여부에 대해 논의할 필요가 있고 또한, '민사법적 차원에서 제조물책임의 인정범위'는 어떻게 설정할 수 있는지 여부도 심층적으로 논의되어야 한다.

(3) 새로운 법규범 형태에 관한 연구와 준비

인간과 기계의 이분법적 구분을 전제로 한 기존의 법체계로는 인공지능을 매개로 한 다양한 문제들에 효과적으로 대응하지 못하는 사례가 빈번해지고 있는바, 사람과 사물의 간격을 메울 수 있는 중간적 규제사항을 적극 도입하는 등 초연결 사회를 준비하는 실질적인 법제개편이 필요한 상황이다. 즉, 인공지능 로봇 등 ICT 초연결 지능화된 기술이 향후 혁신의 핵심기반으로 자리 잡을 경우를 대비해서 기존의 협소한 개념과 정책영역을 넘어서는 초연결 사회 및 지능정보사회의 새로운 법체계 정립 방향에 대한 연구가 필요하며, 그 외에도 인공지능 규제체계의 방식, 자율규제 오픈소스 등 규제감독 기구의 성격과 역할, 입법부와 사법부, 행정부 등 각 규제주체의 역할 등에 대한 법제화도 고려할 필요가 있다. 그와 더불어 인공지능의 기술적 적용 및 활용이 보편화함에 따라 드론, 무인자동차, 소셜로봇 등 생활 서비스화 된 기계나 기술의 오남용에 따른 사생활 침해, 감시 등의 문제를 규제하기 위한 입법적·제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

(4) 인공지능에 대한 인권적, 윤리적 평가의 필요성

인공지능시스템은 기본 데이터를 시스템에 대입하여 스스로 학습 보완해나가는 것으로, 인공지능시스템은 기본 데이터에 대해 자유로울 수 없다. 즉, 학습과 추론 과정에 사용되는 기본 데이터에 인권침해적 요소가 포함되어 있다면 이를 학습 단계에서 배제하거나 선별하는 과정에 대한 평가 주체가 필요한 것이다. 현재 인공지능시스템의 경우 기본 데이터를 선정하는 과정에 대해서는 어떠한 규제도 없는 상황이며, 기본 데이터에 인권침해적 요소가 있음에도 이를 인지하지 못한 경우 관련 데이터가 축적됨에 따라 의도와는 다르게 인권침해적 결과가 발생할 우려가 존재한다.⁵⁸⁾ 따라서 인공지능시스템의 윤리성 평가를 담당할 기관의 필요성이 대두되며, 인공지능시스템의 윤리성 평가를 담당하는 분야에서는 데이터 처리 프로세스의 이해와 법적 윤리적 기준의 이해를 동시에 만족시킬 수 있는 전문가 양성도 절실하다. 특히 인권침해적 요소가 있는 기본 데이터를 선제적으로 선별하는 방법에 대해 많은 연구가 필요한 상황이다.

다. 리걸테크와 재판청구권

(1) 재판청구권

재판청구권은 사법권의 독립이 보장된 법원에서 신분이 보장된 자격 있는 법관에 의하여 재판을 받을 권리를 말하는 것으로 적법한 절차에 따르는 공정한 심판을 받을 권리를 포함하는 개념이다. 헌법상 기본권의 실질적 보장을 위하여 기본권 침해에 대한 사후구제 절차로서 가장 중요한 권리가 재판청구권이다. 헌법 제27조 제1항에서는 모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다고 하여 재판청구권을 규정하고 있다. 이러한 재판청구권은 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명되고 물적 독립과 인적 독립이 보장된 법관에 의한 재판을 받을 권리, 합헌적인 실체법과

58) 예를 들어 미국의 경우 가석방 ai프로그램을 도입하면서 가게에서 껌을 훔친 빈민가 흑인여자아이와, 사람을 잔인하게 살인한 부유층 백인성인남성을 비교하여 재범의 위험성 여부를 판단한다고 가정하였음. 위 가석방 ai프로그램의 경우 주변 인물의 범죄경력을 조회하여 그 비율이 높을수록 재범의 위험성과 연관이 있다는 기본 데이터가 주어져 있음. 위 ai프로그램에 따르면 흑인여자아이의 재범의 위험성이 높다고 보아 가석방이 기각될 확률이 더 높다고 판단할 것임.

절차법에 따라 재판을 받을 권리, 법관이 사실을 확정하고 법률을 해석·적용하는 재판을 받을 권리를 내용으로 한다. 또한 헌법 제27조 제3항에서 규정하고 있는 것처럼 신속한 공개 재판을 받을 권리, 공정한 재판을 받을 권리 역시 재판청구권의 내용으로 보장된다.⁵⁹⁾ 한편 재판청구권에서 파생되는 중요한 기본권으로서 사법접근권이 있는데, 여기에는 민사소송, 형사소송 등에서 변호사의 조력을 받을 권리 뿐만 아니라 당사자 스스로가 실질적으로 법률정보에 접근할 수 있는 권리도 포함된다.⁶⁰⁾

(2) 리걸테크의 현황과 제약사항의 극복 문제

“법률산업의 디지털 전환에 따른 동향과 이슈”에 따르면 리걸테크의 분야는 검색, 분석, 작성 분야로 나누어 볼 수 있다. 검색분야는 사용자가 원하는 정보를 찾는 것으로, ① 변호사 검색서비스, ② 법령 또는 판례 검색 서비스, ③ 증인 및 증거 검색 서비스, ④ 행정절차 및 소송절차 안내 서비스, ⑤ 사무자동화서비스로 나뉘질 수 있다. 분석분야는 사건분석이나 장래 법률행위를 예측하는 것으로, ① 재범가능성 예측 서비스, ② 행정처분 예측 서비스, ③ 소송결과 예측 서비스, ④ 입법정보 분석 서비스, ⑤ 특허정보 분석 서비스로 분류된다. 작성분야는 법률문서 작성을 대신하는 기술로, ① 계약서 작성 서비스, ② 소송외 서류 작성 서비스, ③ 소송 서류 작성 서비스, ④ 산업 재산권 출원 관련 서류 작성으로 분류할 수 있다.⁶¹⁾ 위 보고서에 따르면 영미법계에서는 검색, 분석, 작성 각 분야에서 빠르게 성장하고 있으나 우리나라에서는 아직 검색단계 수준에 머물러 있는데, 그 이유로 ① 변호사법의 비변호사 법률사무(동업)금지 조항,⁶²⁾ ② 데이터 부족, ③ 리걸테크로 얻어진 증거의 형사증거로서 활용 곤란 등의 문제가 있다는 것이다.

59) 도설 법률용어사전(법전출판사, 2017) “재판청구권” 항목 참조.

60) 황필규, “공익법운동의 활성화를 위한 소고” 「연세 공공거버넌스와 법」 제5권 제1호, 2014. 2. 27~51면.

61) 이종주, “법률산업의 디지털 전환에 따른 동향과 이슈” 「월간SW중심사회」 통권 제353호, 2018. 11.

62) 현행법상 비변호사가 법률서비스를 유상으로 제공할 수 없고, 변호사와 비변호사의 법률서비스 관련 동업도 금지되어 있다. 2018년 8월, 변호사 출신 국회의원인 정성호 의원이 데이터베이스를 이용한 법자동생성 문서 제공 등 일부 행위를 비변호사가 하거나 변호사와 동업할 수 있게 하는 법안을 제안해 논란이 된 바 있다. 이병규, “인공지능 법률서비스에 대한 변호사법 제109조 제1호 적용 여부에 대한 고찰” 「법학연구」 제18권 제2호, 한국법학회, 2018.

변호사법 제34조는 “변호사가 아닌 자는 변호사가 아니면 할 수 없는 업무를 통하여 그 밖의 이익을 분배받아서서는 아니 된다”라고 규정하고 있으며, 제109조는 제1호는 “변호사가 아니면서 금품·향응 또는 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 또는 제3자에게 이를 공여하게 하거나 공여하게 할 것을 약속하고 다음 각 목에 관하여 감정·대리·중재·화해·청탁·법률상담 또는 법률관계 문서 작성, 그 밖의 법률사무를 취급하거나 이러한 행위를 알선한 자”를 처벌하는 규정을 두고 있다. 법률사무 일반이 변호사에게 독점되어 있는 것이다. 이러한 제도는 변호사뿐만 아니라 다양한 전문자격 제도 운영에서도 나타난다. 의료법은 비의료인의 의료행위를 금지하는 것이 그 예다. 전문자격은 국가가 공익적 목적으로 공급을 통제할 목적이 있는 경우에 운용되는 것이고 변호사 업무는 공익성이 강하게 요구되는 것이기 때문에 원칙적으로 이런 통제가 부당한 것은 아니다. 다만 이런 금지 때문에 리걸테크의 적용이 제약된다는 점이 문제가 되며, 2018년 8월에는 정성호 의원이 변호사가 아닌 개인 또는 기업이 변호사를 소개하거나 데이터베이스를 활용해 법률문서를 작성하는 등 법률사무를 취급하고 대가를 받을 수 있도록 하는 변호사법 개정안을 준비해 논란이 된 바 있다. 찬성론은 리걸테크의 활용이 오히려 법률서비스 사각지대를 줄일 것이라고 하지만 반대하는 입장에서는 이 같은 개정은 자본이 시장을 잠식하고 결국 법률 ‘장사’만이 남을 것이라는 입장이다. 정성호 의원의 변호사법 개정안은 결국 발의되지 못했으나 향후에도 유사한 시도가 계속 있을 것으로 생각된다.⁶³⁾

그러나 변호사라는 전문자격 제도를 운용하는 이유는 법률서비스의 공익성에 비추어 법률서비스를 왜곡되지 않게 하기 위해 필요한 최소한의 통제를 하고자 하는 것이기 때문에 이에 대한 근본적 변화를 초래하는 제도 개설에는 신중한 접근이 필요하다고 본다. 전문가 는 전문지식의 수요자가 알지 못하는 지식을 자주적으로 사용해 수요자의 필요를 충족시킨다. 그런데 그 지식이 그 수요자에게 결정적인 영향을 미칠 수도 있기 때문에 전문가들에게는 그에 걸맞은 높은 책임성과 윤리성을 요구하게 되는 것이다. 그래서 변호사법은 변호사업에 대해 여러 규제를 하면서 변호사단체가 자율적 통제를 통해 높은 윤리적 수준을 유지하도록 하고 있는 것이다. 그럼에도 단순히 기술의 활용만을 위해 윤리성 통제에 대한 깊은 검토 없이 변호사법의 큰 원칙들을 무너뜨려 버린다면 법률서비스에 대한 신뢰 또한 무너질 수 있다. 법률데이터의 대표적인 것으로 법령, 판례, 계약 등 관련 데이터들이 있

63) 송시섭, 앞의 논문, 194~197면.

다. 우리나라의 경우 법령은 법제처에서 운영하는 국가법령정보센터에서 체계적으로 잘 공개되어 있으나 판례와 다른 자료들은 쉽게 접하기가 어렵다. 계약 등 관련 데이터와 같이 주로 사적 영역에서 생성되는 자료들은 제도적으로 포괄적인 공개를 요구하기는 어렵지만 적어도 판결이나 준사법기관의 판단에 관한 자료를 전면 공개하는 방안을 공론화해야 할 것이다.

특히 판결의 경우 법원은 대법원 판결을 위주로 매우 한정된 판결만을 먼저 공개하고 있으며,⁶⁴⁾ 먼저 공개되지 않은 판결들은 개개인의 신청에 따라 제공되고 있을 뿐이다. 국회에서는 2018년 2월 22일에 “사법절차 투명화를 위한 판결문 공개 방안 토론회”가 열리기도 했다. 판결문의 공개는 재판공개 원칙(헌법 제109조)에도 부합하고 국민에게 법이 어떻게 해석되고 집행되는지에 대한 광범위한 정보를 제공해줄 수 있어 법치주의 구현에도 도움이 될 수 있다. 또한 판결문의 전문성도 높아질 수 있으며, 사법부에 대한 감시기능도 더욱 강화될 것이다. 개인정보보호의 문제가 있기는 하지만 비실명화 조치 등 개인정보를 보호할 수 있는 장치를 어떻게 마련할지에 대한 문제이지 판결문을 공개하지 않을 절대적 이유가 되지는 못한다.⁶⁵⁾ 결국 판결문을 원칙적으로 공개하고 예외적으로만 비공개하여야 하며, 현재 행정부의 정보공개시스템처럼 하나의 플랫폼을 활용하여 무료 또는 저비용으로 판결서를 공개할 수 있는 방안을 마련하는 것이 타당하다고 보인다. 행정심판 등 준사법기관의 판단 역시 쉽게 검색될 수 있는 형태로 제공될 수 있어야 할 것이다. 이렇게 판결문이나 행정심판례 등에 대한 접근이 더욱 용이해진다면, 매우 정형화된 사건, 예컨대 단순한 임금 사건이라든지, 음주운전에 따른 면허정지 등 처분에 대해 불복하는 행정심판에서 법률문서를 작성하고 그 결과를 예측하는 알고리즘 등은 이른 시기에 자동화될 수 있을 것이다. 한편, 형사소송법상의 증거에 관한 규범은 실체적 진실의 발견을 위해 오랜 기간 동안 반성되고 자리잡은 사실인정 방법이라는 점에서 리걸테크로 얻어진 증거는 개별증거에 따라 별도로 증거능력을 살펴볼 수 있는 것이지, 리걸테크의 증흥을 위해 쉽게 뒤집을 수는 없다는 점을 고려해야 한다고 생각된다.

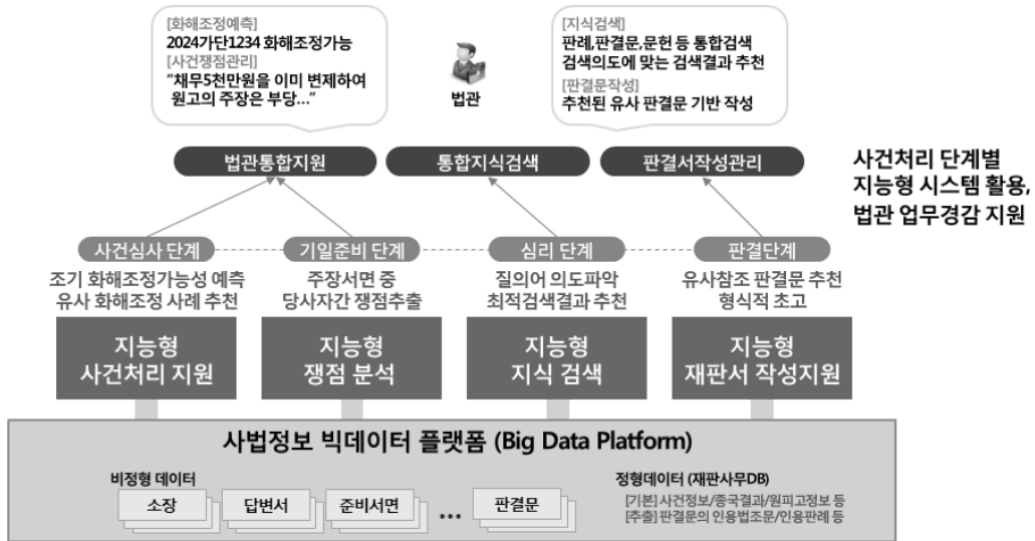
64) 전자공개된 판결은 전체 판결의 0.3%도 되지 않는다고 한다. 로이슈, 2015. 9. 4.(<http://www.lawissue.co.kr/view.php?ud=23312>)

65) 미국이나 캐나다, 호주 등에서는 판결문을 실명으로 검색가능한 형태로, 확정/미확정을 가리지 않고 거의 100% 공개되고 있다고 한다. 박경신, “판결문공개 해외사례와 개인정보보호법상의 고려” 「사법절차 투명화를 위한 판결문 공개 방안 토론회 자료집」, 2018, 33~51면.

(3) 재판청구권에 관한 전망

로톡, 헬프미 등 법률사무에 대한 접근권을 높이는 다양한 플랫폼적 시도가 이루어지고 있으며, 전자소송제도는 사법절차 이용에 관한 접근권을 매우 높여 놓았다. 나아가 법원은 2024년 목표로 ‘스마트법원’ 구현을 위한 차세대 전자소송시스템 구축사업을 추진하고 있는데, 인공지능이 화해·조정가능성이 높은 사건을 추려내 조기에 화해·조정이 성립되게 하거나 소송기록을 분석해 쟁점을 추출, 유사판결을 추천할 뿐만 아니라 판결문의 형식적 초고를 제공하는 등의 역할을 하는 것을 목표로 하고 있다(그림3 참조).⁶⁶⁾ 리걸테크의 발전과 적용이 변호사 법률사무에 대한 거리적·비용적 접근권을 높일 뿐만 아니라 국민의 일반적 법적 대응 능력을 향상시킬 수 있고 사법절차의 이용편의도 극대화할 수 있을 것이다. 그렇다면 일단은 재판청구권의 일반적인 보장 수준이 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

[그림3] 지능형 법관업무지원 목표이미지



66) 유동균, “인공지능 기술의 발전과 법률서비스 시장의 변화” 『AI와 법률시장의 미래 심포지엄 자료집』, 142~145면.

다만 법률사무라는 것은 물건을 만들어 팔거나 단순히 사실적 판단을 구하는 작업이 아니라라는 점을 인식해야 한다. 머니투데이가 시행한 2016년 법원 신뢰도 대국민 여론조사에서는 60%에 가까운 사람이 법원을 불신했으며, 재판절차가 문제가 있다고 생각하거나 재판 결과가 불공정하다고 생각하는 사람이 70%를 넘었다. 또한 카이스트 이광형 교수의 조사에 따르면 설문 대상자 중 자신이 법정에서 판단을 받게 된다면 인간판사보다 인공지능 판사에게 판결을 받겠다는 사람이 60%를 넘었다고 한다. 이런 결과가 나온 이유는 사법불신에 이어 인공지능의 중립성에 대한 환상이 있기 때문이다. 인공지능의 편견에 대해서는 앞서 본 바 있듯이, 인간보다 더 신뢰할 이유가 없다는 점에 주의해야 한다.

인공지능이 선례를 학습하여 법적 판단을 해주는 것은 ‘비규범적’인 작업이다. 우리가 거기에 ‘규범성’을 부여하는 것은 전혀 다른 이야기다. 법적 추론은 논리적 진리(분석적 진리, 토톨로지)도 아니고 수학적 판단도 아니다. 법령과 사실에 사회적 가치가 종합적으로 고려된 가치 판단의 과정이다. 그 판단 자체가 시대와 공간을 넘어 절대적으로 중립적일 수는 없다. 인공지능이 변호사가 되고 판사가 된다면 인공지능도 이미 일정한 가치 기준을 종합적으로 고려하여 일종의 편향적 판단을 해야 할 수밖에 없다. 그것은 기술적으로 해결 될 일이 아니라 사법적 판단의 본성이다. 그렇다면 우리는 스스로 판단할 능력을 갖추고 행해야 하며, 인공지능에 법률사무를 일임하는 우를 범해선 안 된다. 그렇게 된다면 우리는 법관에 의한 재판이라는 재판청구권의 중요한 전제를 버리게 될 수 있다. 그렇다면 인공지능이 변호사, 검사, 판사 등 법률서비스나 사법판단을 완전히 대체할 수 있을지에 대한 물음은 기술발전에 대한 물음이 아니라 우리가 법률서비스나 사법판단에 대한 신뢰를 회복할 수 있는지에 대한 물음으로 바꾸어 물어야 한다. AI가 인간의 차별적인 데이터를 학습해 성차별 및 인종차별적인 결과가 나왔다고 한다. AI도 살아온 인간을 닮는 것이다. 결국 인간이 쌓아온 수많은 데이터를 통해 학습하는 것이 AI이다. 우리의 살아온 모습이 데이터로 AI에 반영되는 것이다. AI 판사와 변호사가 공정할 것인가 하는 질문은 우리 스스로에게 던져야 한다. 공정하지 아니하고 차별이 많은 사회에선 이를 학습한 AI도 공정하지 않을 가능성이 매우 높다. 하지만 어떻게 만들고 어떤 모양새로 사용할 것인가 하는 속제는 결국 인간의 책임이다.

라. 행정행위의 자동화와 법치국가원리 구현

제4차 산업혁명의 흐름과 규제개혁은 떼려야 뗄 수 없는 관계다. 규제개혁의 핵심 화두 중 하나는 적극행정인데, 공무원의 소극적 자세 때문에 산업이 발전하기 어려운 경우가 있으므로 적극적인 행정을 펼치자는 취지다. 행정과 규제의 답답한 모습 때문에 그 과정에서 행정처리의 속도를 늦추는 주범으로 지목되는 공무원의 업무를 인공지능으로 대체하려는 시도도 있을 수 있다.⁶⁷⁾ 인공지능의 발전은 법집행 분야에서도 적용범위를 가지게 될 수 있다. 특히, 자동적 행정행위란 데이터처리부터 최종 결정까지 전체 결정과정이 자동화되어 있는 행정자동절차에 의해 내려진 결정을 의미한다. 그 예로 컴퓨터에 의한 학생의 학교배정, 주차료 등 공공시설의 사용료결정, 교통신호 등을 비롯한 도로교통상의 조치를 들 수 있다. 나아가 완전자동화된 행정행위는 사람의 개입이 전혀 없이 인공지능이 사람의 인식작용을 대체하여 행하는 행정행위를 의미한다.

그런데 인공지능의 행정행위는 법치국가원리적 측면에서 문제가 될 수 있다. 법치국가는 법과 합리성을 통해 행정에 관해 사전에는 예측가능하게, 사후에는 통제가능하게 하는 것이고, 법치국가에서의 책임은 결정 성립에 영향을 미친자만이 지게 되는 것인데, 완전히 인공지능에 의한 행정행위는 결국 예측과 통제를 모두 인공지능에게 맡기게 되어 자연인의 책임을 회피하게 만들 수 있으며, 기계의 판단에 종속되게 할 수 있기 때문이다. 독일의 경우 행정절차법 제정 당시인 1976년부터 자동적 행정행위에 관한 규정을 두었고, 2017년 1월 1일부터는 완전자동적 행정행위에 관한 규정이 시행되고 있다. 그 내용은 “법규정에 의해 허용되고, 재량이나 판단여지가 존재하지 않는 한, 행정행위는 완전히 자동장치에 의해 발해될 수 있다”라는 것이다. 이 규정은 기속적 상황에만 국한하여 완전자동화를 허용함으로써 문제를 최소화하였다. 우리도 인공지능의 행정행위에 대한 입법적 모색을 고민할 때이다.⁶⁸⁾

67) 안성훈, 앞의 글, 336~345면의 공무원과 규제 역학에 대한 부분 참조.

68) 김중권, “인공지능시대에 완전자동적 행정행위에 관한 소고” 「법조」, 제66권 제3호, 2017, 146~182면; 김중권, “국가권력행사에서의 AI도입과 민주적 법치국가원리” 「AI와 법 그리고 인간」, 사법정책연구원 등 주관 포럼 발표자료 등, 2019. 12. 18.

마. 소결

법률검색부터 변호사소개·추천, 법률문서의 작성과 소송행위 등 전 영역에 걸쳐서 리걸 테크의 영향력이 미치게 될 것은 분명하다. 다만 현행 변호사법에 따르면 아마도 변호사가 직접 그 업무영역들을 책임지는 방식으로 발전해 나갈 것이다. 판례를 포함한 법률데이터들도 차차 공개의 정도를 넓혀갈 것으로 보이며, 다양한 분야에서 자동화된 법률서비스가 등장할 것이다. 법집행에 있어서도 자동적인 행정행위의 영역들이 넓어질 것이다. 그리고 이런 발전들은 재판청구권의 구현을 돕고, 사법·행정에 대한 접근을 용이하게 할 수 있을 것으로 전망된다. 다만 이 과정에서 유의할 것은 법률적 판단은 규범적 판단이라는 점이다. 우리가 최종적인 판단을 사실상 모두 인공지능에 맡기게 되는 데까지 이른다면 우리는 스스로의 규범적 주체성을 버리게 되는 결과가 될 것이다. 그렇게 된다면 재판청구권이나 법치국가원리의 큰 토대들이 무너질 수도 있다. 사법이나 행정에 대한 불신은 행위자를 인공지능으로 대체함으로써 해결할 문제가 아니라는 점을 주지해야 한다.

4. 새로운 인권으로서의 “신경권(Neurorights)”

2017년 4월, 「인권의 새로운 범주: 신경세포권」이라는 제목의 논문이 발표되었다(마르첼로 렌카, 로베르토 아도르노). 미국의 저명한 뇌 과학자 라파엘 여스트 역시 이 주제를 다루고 있다. 2019년 국제 신경윤리학 컨퍼런스에서는 신경세포권이 주제로 삼아지기도 했다. 제4차 산업혁명에 이르러서는 인간의 뇌조차도 외부세계와 융합하는 소재가 된다. 신경영상화 기술, 신경측정기 및 뇌-컴퓨터 인터페이스와 같은 최첨단 신경장치는 정신적 과정의 신경관계들을 기록하고, 감시하고 해독하고 또한 변조할 수 있다. 이 때 다른 사람의 신경활동에 접근하거나 간섭하는 것이 합법적인지, 또 어떤 조건하에서만 정당한지 여부를 결정하는 것이 우리의 현실적인 윤리·법적 과제로 제기된다. 뇌 스캔 정보를 형사절차에서 활용할 수 있는가? (피고인의 뇌를 스캔한 결과를 증거로 채택하여 판결), 뇌 데이터를 어디까지 마케팅에 활용할 수 있는가? (다양한 기기들을 통한 뇌 데이터의 수집과 마케팅 활용), 뇌 데이터의 디코딩을 통해 개인정보를 획득하는 것을 허용할 것인가? (뇌 활동 정보를 디코딩하여 은행정보나 집 주소를 획득), 정신적 내용을 선택적으로 수정하거나

인지 및 신체 기능을 향상시키거나 무기 등을 직접적으로 뇌로 제어할 수 있게 하는 등의 기술은 허용될 수 있는가? 이런 질문들에 대해서 기준을 제시할 수 있기 위해서는 신경권이라는 새로운 범주의 인권에 대해서 생각해보아야 한다. 위 논문에서 제시하는 신경권의 구체적 내용은 신경세포권(Neurorights)에는 인지적 자유(cognitive liberty), 정신적 프라이버시(mental privacy), 정신적 온전성(mental integrity), 심리적 일관성(psychological continuity)이 포함된다.

인지적 자유에 대한 권리는 신경기술의 사용과 관련하여 개인이 자유롭게 유능한 결정을 내릴 권리를 보호하는 것이다. 즉, 신경기술의 강압적이고 동의 없는 사용으로부터의 보호를 보장해야 한다. 국가, 대기업 또는 악의적 행위자들이 개별 시민의 정신상태를 강제로 조작할 수 있도록 해서는 안 된다. 정신적 프라이버시에 대한 권리는 신경주체의 동의 없는 뇌 데이터 침입과 수집으로부터 개인들을 보호하는 것을 목적으로 한다. 사람들이 자신의 신경정보에 언제, 어떻게, 어느 정도까지 다른 사람들이 접근할 수 있도록 할지를 스스로 결정하게 해야 한다. 특히 영화 *마이너리티 리포트*에서 예시되는 것처럼 범죄 전에 개인의 뇌 데이터에 침입하는 행위는 이 권리와 부합하지 않는 사례다. 정신적 온전성에 대한 권리는, 사람들의 정신활동이 신경기술에 의한 불법적이고 해로운 조작으로부터 보호되어야 한다는 것이다. 원치 않는 신경자극, 악의적인 신경 해킹 및 해로운 기억 조작 등이 그러한 조작에 포함될 수 있다. 심리적 일관성은 개인의 정체성에 관한 것이다. 이 권리는 정신적 온전성에 대한 권리와 달리 직접적인 신체적 또는 심리적 해를 끼치지 않으면서도 개인의 성격을 바꾸는 개입에도 적용된다. 즉, 불법적인 개입이 아니더라도 개인의 합리적인 방어 수단을 우회하고 그들의 선호나 행동을 변화시키기 위한 것들로부터 보호하는 것이다. 이와 관련하여, 최근 미국의 온라인매체 복스(vox)는 뉴런자본주의(Neurocapitalism)가 도래했다고 하면서 신경권 논의가 필요함을 강조한 바 있으며,⁶⁹⁾ 우리나라에서는 이 논의가 기사화된 바 있다.⁷⁰⁾

69) Sigal Samuel, "Brain-reading tech is coming. The law is not ready to protect us.", 2019. 8. 30. (<https://www.vox.com/2019/8/30/20835137/facebook-zuckerberg-elon-musk-brain-mind-reading-neuroethics> 2019. 11. 15. 방문)

70) 내일신문, "뇌를 읽고 쓰고 흠치는 '뉴런자본주의(Neurocapitalism)' 온다", 2019. 9. 6.

5. 바이오헬스케어와 생명권 등 인권 문제

생명의 사그라짐을 극복하기 위한 인간의 근원적 욕망, 즉 생명의 유지라는 인간의 욕망은 매우 근원적이다. 나아가 이 욕망은 생명을 유지할 권리, 즉 생명권으로 모습을 바꾼다. 독일이나 일본의 헌법과 달리 우리 헌법에는 생명권에 관한 명시적 규정이 없기는 하지만, 헌법에 명시적인 규정이 없더라도 생명권은 헌법상 보장되는 기본권으로 이해되며, 헌법재판소도 “생명권은 헌법에 규정된 모든 기본권의 전제로 기능하는 기본권 중의 기본권”이라 단정하고 있다.⁷¹⁾ 생명의 유지를 위한 욕망의 근원적 특성 때문에 제4차 산업혁명의 이기 중 많은 부분은 이 욕망에 소용될 것인데, 동시에 생명권은 매우 중요한 기본권이기에 그 이기의 활용에 주의해야 할 부분들이 많다. 바이오 헬스케어 분야에서의 기술 발전은 의료서비스의 패러다임을 바꾸어 놓을 것이다. 일단 진단-치료 중심에서 예방-관리 중심으로 바뀔 것이다. 과거 병원, 약국은 ‘아파서 가는 곳’이었다. ‘병들거나 다쳐서 치료를 받아야 할 사람’을 의미하는 말인 ‘환자’라는 단어가 이를 잘 표현하고 있다. 하지만 이제 이 말은 사용의 범위를 점차 줄여갈 것으로 보인다. 나아가 근거중심의학(evidence-based medicine)에서 데이터중심의학(data-based medicine)으로, 그리고 맞춤형 의료(personalized medicine)으로 전환되어 갈 것이다.⁷²⁾ 또한 유전학의 발전은 특정 질병의 근본적 예방을 도모하게 할 수도 있을 것이며, 나아가 더 나은 개체가 되기 위한 방책으로 사용될 여지도 있다.

먼저, 맞춤형 의료는 수많은 사람들의 의료정보와 개인의 의료정보를 기반으로 하는 것이기 때문에 의료정보 문제를 살펴봐야 한다. 각종 진료정보가 전자화되는 이헬스(e-health)를 넘어 전자화된 정보를 통해 언제, 어디서나 의료서비스에 접근할 수 있는 유헬스(u-health) 시대로 접어들고 있다. 개인의 생체정보와 의료정보는 의료기관에서뿐만 아니라 개인이 있는 어디서든지 전자장치들을 통해 스마트폰과 다양한 웨어러블 기기들로 전송되고 생성된다. 이러한 정보는 의료의 지능정보화의 가장 핵심적인 요소다. 그런데 2015년에 대한 상징적 사건이 벌어졌는데, 약 4,400만 명에 해당하는 약 47억 건에 이르는 개인의료정보를 동의 없이 수집하여 거래했다는 혐의로 다수의 기업이 기소된 사건이 있었

71) 헌법재판소 1996. 11. 28. 선고 95헌바1 결정.

72) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 286면.

다(약학정보원 유출 사건). 병원과 약국 등 의료기관에 설치된 의료경영관리 소프트웨어를 통해 수집된 환자 진료기록이나 처방전 등의 정보를 해외에 판매하고, 해외 업체는 이 정보를 가공하여 다시 국내 제약회사 등에 되팔았다는 내용이다. 주된 쟁점은 의료정보 활용 동의를 주체 문제다. 한 쪽은 의료경영관리 소프트웨어를 사용하는 의료기관의 동의가 있으면 족하다고 주장하고 다른 한 쪽은 환자 개인의 동의가 필요하다고 주장하며 다투고 있다(관련 민사·형사재판이 아직 진행 중이다).⁷³⁾ 우리법제는 개인정보를 강력하게 보호하고 있고 특히 의료정보는 개인정보 중에서도 민감정보다(개인정보보호법 제23조). 의료정보의 활용과 개인정보보호 사이에서 어떤 법적 조율을 행해야 할지 아직 해법이 마땅치 않은 상황이다.

두 번째로, 의료 인공지능 시스템의 진단을 어떻게 평가해야 하는지, 그 책임 귀속의 문제를 어떻게 해결해야 하는지가 문제다. 닥터왓슨을 제일 먼저 도입한 가천대 길병원이 2017년 6월에 미국 시카고에서 열린 ‘2017 ASCO’에서 발표한 진단 사례를 보면, 결장암 환자에 관한 진단 일치율은 73%, 진행성 위암 환자에 관한 진단 일치율은 49%로, 2014년 미국종양학회에서 발표한 암진단 일치율 평균인 90%에 훨씬 못미쳤다. 가천대 길병원 은 이러한 차이가 미국병원과 가천대 길병원의 임상차이가 반영된 것이라고 설명했다. 닥터왓슨이 보험환경이나 인종적 특성이 달라 미국에서 학습한 데이터만으로는 우리 임상 적용에 한계가 있다는 것이다. 즉, 인공지능의 편견 문제는 의료문제에서도 반복될 수 있다. 나아가 닥터왓슨의 진료와 인간 의사의 진료 결과가 다른 경우 어떤 결과에 더욱 가치를 둘 것인가의 문제가 있다. 의사가 닥터왓슨의 검토와 다른 전제 아래 진료행위를 하였다가 환자가 결국 사망한다면 닥터왓슨의 검토를 따르지 않은 것이 의사의 책임에 어떤 영향을 미칠까? 반대로 닥터왓슨의 검토를 따르면 면책이 될 수 있을까? 의사가 환자의 의사도 묻지 않고 자유롭게 닥터왓슨의 검토를 따라 진료한다면 이는 윤리적으로 허용되는 일일까? 우리가 우리의 건강과 생명에 대한 문제를 어디까지 인공지능에 맡길 수 있을지에 대한 사회적 감수성의 문제다. 나아가 의료인의 전문자격제도와 의 충돌 문제 역시 변호사 자격제도와 의 충돌문제와 함께 살펴보아야 한다. 의료인이 아닌 자가 인공지능을 이용해 진료행위와 비슷한 결과를 제공한다면 이를 어떻게 다룰 것인가가 문제로 떠오를 것이다.

73) 빅데이터로서의 활용을 위한 개인정보의 처리 방법에 대한 논의(익명화, 비식별화 등)는 여기서는 다루지 않는다.

셋째로, 의료격차의 문제다. 영화 엘리시움은 소수가 의료기술의 혜택을 독점하는 미래 사회를 보여준다. 우리는 엘리시움에 살 준비가 되었는가? 사회경제적 수준이 낮을수록 건강에 불리하고(건강격차) 의료 접근도 불리하다(의료격차). 의료격차는 다시 건강격차에 악영향을 주게 된다.⁷⁴⁾ 현재도 건강보험이 적용되는 의료기술과 그렇지 않은 의료기술의 차이가 점점 벌어지고 있는 상황에서 의료 인공지능 산업이 촉진되면 의료 불평등이 심화되리라는 우려는 근거 없는 것이 아니다. 의료기술의 이익을 어떻게 공공화시킬 것인가의 문제는 장기적 안목에서 검토되어야 할 문제다.⁷⁵⁾

넷째로, 유전의학은 아래로부터의 우생학을 초래할 수 있다. 19세기 후반 시작된 우생학이 정책결정자와 전문가가 기획한 위로부터의 우생학이라면, 이제는 개인이 유전자편집 등 유전의학의 기술들을 이용해 스스로가 우생학적인 선택을 할 수 있게 되었다. 예컨대 산전검사의 확산이 그 대표적인 사례인데, 평범한 개인들이 자신과 태어날 아이의 미래를 예측하면서 우생학적 기준을 만들고 이를 실행에 옮긴다. 산전검사는 원래 유산의 위험, 거짓 양성(false positive)의 높은 가능성 등 부작용이 있었으나 유전자편집기술의 발달로 점차 해소되고 있다. 산전검사를 통해 유전질환 등을 가진 것으로 예상되는 배아를 조작하려는 시도가 빈번해질 경우 장애나 유전질환에 대한 사회적 편견이 심화될 수 있다. 나아가 산전검사로 유전질환을 예방하는 것을 넘어 맞춤형 아기(designer baby)⁷⁶⁾와 같이 도구적인 생명 조작을 시도한다든지 개인의 형질 개선이나 인지적·신체적 증강(enhancement)을 위해 유전학을 활용할 수도 있게 될 것인데, 이로써 개인이 자신의 경제적 능력에 따라 우생학을 선택할 수 있는 계기가 될 수 있다.⁷⁷⁾

74) 강희정, “의료격차와 정책과제”, 보건복지포럼, 2019. 4.

75) 인공지능의료로 인한 잉여자원은 의료에서 가장 수혜를 적게 받는 환자들을 위해 쓰여져야 한다고 주장한다. 장운혁·정창록, “인공지능과 의료자원분배” 『한국의료윤리학회지』 제20권 제4호, 2017. 12.

76) 희귀 혈액질환이나 암 등을 앓고 있는 자녀를 치료하는 데 이용할 줄기세포를 얻기 위해 시험관 수정기술을 통해 질환 자녀의 세포조직과 완전히 일치하는 특정배아를 가려내 이 가운데 질병 유전자가 없는 정상적인 배아를 골라 탄생시킨 아기(네이버 지식백과, 맞춤형 아기 [designer baby] 항목 참조).

77) 국가생명윤리정책연구원, “4차 산업혁명기술에 따른 생명윤리제도 개선 방안 연구” 『보건복지부 연구용역 과제』, 2017, 24~29면.

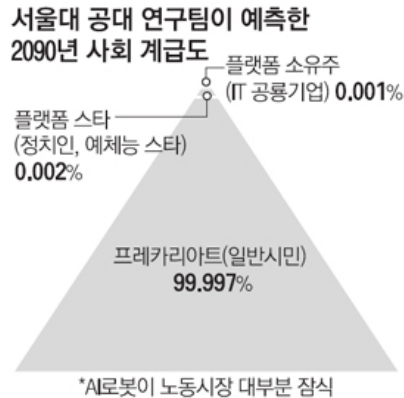
6. 일자리의 절대적 수요 감소와 노동형태 변화에 따른 인권의 변천

가. 노동이 소멸하는 시대의 사회적 기본권 논의: 기본소득제

근로의 권리는 생활이 기본적인 수요를 충족시킬 수 있는 생활수단을 확보해주고, 나아가 인격의 자유로운 발현과 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위한 것으로서 보호된다(헌법재판소 2002. 11. 28.선고 2001헌바50 결정 참조). 그런데 전자의 부분은 그 의미가 많이 달라질 수 있다. 근로가 더이상 생활의 기본적인 수요를 충족시킬 수 있을 만큼의 수요를 확보하지 못할 수도 있기 때문이다. 이전 산업혁명들을 거치며 기존의 일자리가 없어지고 새로운 일자리가 창출되는 역사가 반복됐지만 제4차 산업혁명은 새로 창출하는 일자리보다 없애는 일자리의 수가 더 많을 것이라는 전망이 많다. 특히 인공지능은 많은 일자리를 없앨 것이다.⁷⁸⁾ 다보스 포럼의 「일자리 미래」 보고서만 보아도 2020년까지 710만여 개의 일자리가 사라지고 200만 개의 일자리가 창출되어 결국 510만 개의 일자리가 감소할 것으로 전망되고 있고, 옥스퍼드대학교 연구진의 2013년 조사에서도 2020년 20%, 2025년 45%의 일자리를 로봇이 대체한다고 하고 있으며, 2017년 3월에 이뤄진 MIT와 보스턴대학교의 연구에서는 산업용 로봇 1대가 6명의 일자리를 배제한다고 결론 내리고 있다. 그리고 이 문제는 심대한 소득격차, 불평등과 밀접하게 이어진다. 서울대 건설환경공학부 연구팀이 2017년 한국공간정보학회 학술대회에서 발표한 공학적 시뮬레이션 연구결과에 따르면, 2090년에는 0.003%의 플랫폼 계층이 대부분의 고급일자리를 독점하고, 99.997%의 일반시민 계층은 프레카리아트 계층으로 전락할 것이라고 전망했다. 프레카리아트는 플랫폼을 소유하지도 못하고, 창의적 전문성이 없기 때문에, 인공지능(로봇)보다 효율성 열위에 있게 되어 저임금으로 살게 될 수밖에 없다는 것이다. 미국 대통령실에서 발간한 「인공지능, 자동화, 그리고 경제」보고서에서도 유사한 결론을 내놓고 있는데, 인공지능을 위시한 기술변화로 인해 결국 아주 소수의 사람들만 경제적 이익을 누릴 수 있을 것이라고 전망하고 있다.⁷⁹⁾

78) 일찍이 미래학자 제러미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 「노동의 종말」(이영호 역, 민음사, 1993)에서 인공지능을 노동종말의 주범으로 삼았고, 미국 경제전문지 포브스는 2018년을 무인화 열풍이 건잡을 수 없이 빨라지는 해로 규정했다.

79) 장인들의 작업을 대신할 기술들의 등장으로 숙련기술자들이 곤란을 겪었던 19세기의 비숙련자편향

[그림4] 연구결과 요약도⁸⁰⁾

일자리 감소에 대처하기 위한 방법 중 하나로, 인간이 기계를 이길 수 있는 부분들을 찾는 목소리가 많다. 하지만 인간의 편리를 위해 태어난 기계의 출생사를 생각해보면 ‘기계 이기기’에 골몰하고 있는 우리의 모습이 아이러니하게 보인다. 교육과 기술의 경주 (Race between education and technology)라는 이론이 있다. 기술발전의 속도를 교육이 쫓아가지 못하면 일자리 격차, 사회경제적 불평등이 발생·심화된다는 내용이다. 물론 기술이 발전하면서 일반적 생활수준이 높아지고 기아나 극단적인 불평등은 줄어들 수 있겠지만 이는 ‘교육이 기술을 따라잡았다’는 것을 전제로 하는 이야기다. 기술이 발전할수록 인간이 훨씬 부지런해져야 한다는 것은 좀 부당한 결론이 아닌가? 그리고 우리는 제4차 산업혁명의 휘몰아치는 기술을 따라잡는 것이 가능할까? 나아가 그 경쟁은 언제까지 이어지는 것일까? 적어도 일정 부분에서는 인간의 노동이 필요 없고 그래서 반드시 모두가 일해야만 하는 것은 아니라는 점을 차분히 인정하고 다른 삶의 방편들을 찾는 것이 합당한 태도일 수 있다.

인간의 노동 비중이 주는 한편, 그 자리를 대체해 인공지능 로봇이 더욱 많은 부가가치

적(unkill-biased) 기술변화, 프로그래밍될 수 있는 직업들이 대체되고 상대적으로 숙련된 기술자들이 유리한 지위에 서게 되었던 20세기 후반의 숙련자편향적(skill-biased) 기술변화를 넘어, 지금은 상위 극소수의 사람만이 기술의 이익을 향수하게 되는 슈퍼스타편향적(sperstar-bisased) 기술변화로 접어들고 있으며, 소득격차가 더욱 악화될 것으로 전망한다. Executive Office of the President, “Artificial Intelligence, Automation, and the Economy”, 2016. 12.

80) 매일경제, “AI 권력이 ‘초양극화사회’ 만든다”, 2017. 10. 23.

를 창출할 것으로 예견되기 때문에, 로봇이 일한 과실을 분배하자는 주장도 제기될 수 있다. 로봇세에 관한 논의가 바로 그런 관점에서 나오는 것이다. 앞서 본 유럽연합의 로봇법 결의안에서도 로봇세 문제가 다뤄졌을 뿐만 아니라, 2017년 2월에 빌게이츠(Bill Gates)는 인간 노동자에게 소득세, 사회보장세 등 각종 세금이 부과된다면 같은 노동을 하는 로봇에 대해서도 비슷한 수준의 과세가 이루어져야 하므로, 로봇사용자에게 로봇세를 부과해야 한다고 주장한 바 있다.⁸¹⁾ 인간 노동의 빈자리를 인정한 냉철한 분석이라고 할 수 있다. 그리고 인간 노동의 빈자리를 인정한다면 노동이 소득을 창출하는 유일한 근원이라는 생각을 벗어나 노동과 무관하게 일정한 수준 이상의 소득을 급여한다는 관념의 기본소득(universal basic income)의 아이디어에 이르는 것도 어색하지 않다.

무엇보다, 2019년 미국 대선을 위하여 민주당 경선에 뛰어든 대만계 기업인이자 변호사 출신 앤드류 양은 1%의 지지율을 몇 달 만에 3%로 끌어올리면서 주목을 받았다. 그가 주목을 받은 이유는 경선후보 중 유일하게 아시아계라는 점도 있지만, 그것보다는 그의 공약이 더 큰 몫을 했다. 그의 최대 공약은 ‘보편적 기본소득’이다. 그는 18세 이상의 모든 미국 시민에게 월 1,000달러의 현금을 지급하겠다고 공약한다. 인공지능과 로봇이 사람의 일자리를 대체하고 생산성을 높일 것이기 때문에 여기서 나오는 이익을 사람들에게 기본소득으로 분배해 사회·경제적 성장을 도모한다는 생각이다. 이러한 움직임이 해프닝에 불과하다고 보기에는 단순히 그렇게 보기에는 시사하는 점이 많다. 기본소득에 대한 논의는 보통 정치적으로 진보적인 그룹에서 선도하는 경우가 많았으나 최근에는 정파를 뛰어넘는 경우도 많다. 핀란드에서는 중도우파적 성향을 지닌 핀란드 중앙당 소속의 전 핀란드 총리 유하 시필레(Juha Sipilä)는 기본소득이 사회보장 체계를 간소화하고 효율성을 높인다면서 기본소득 실험을 주도하기도 했으며, 미국에서 보수적 성향의 경제연구소로 알려진 미국기업연구소(American Enterprise Institute)의 찰스 머레이(Charles Murray)는 기본소득이 기존 사회보장제도보다 효율적일 수 있다는 주장을 하기도 했다.⁸²⁾

우리나라에서도 기본소득에 대한 논의는 활발하다. 일부 지방자치단체장의 주도로 청년

81) Quartz, “the robot that takes your job should pay taxes, says Bill Gates”, (<https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/>), 2019. 12. 18. 방문)

82) Charles Murray, “A Guaranteed Income for Every American”, WSJ, 2016. 6. 3.

수당 등 일부 그룹을 대상으로 한 정책이 시도되기도 했으며, 또한 최근 경기도는 청년기본소득, 아동수당, 농민기본소득 등 기본소득 관점의 정책들을 홍보하는 “2019 대한민국 기본소득박람회”를 열었다. 2018년 10월에는 한국법제연구원의 보고서 「글로벌 법제논의의 현황과 전망 - 보편적 복지로의 기본소득 법제화를 중심으로」가 발간되었는데, 이 보고서는 제4차 산업혁명으로 인한 일자리 지형 변화 때문에 기본소득의 도입이 필요하다는 것을 전제로, 기존 사회보장체계와 기본소득의 병행, 기본소득 도입에 따른 기존 체계의 조정방안에 대한 깊은 검토가 필요하다는 지적을 하고 있다.⁸³⁾ 국가차원에서 기본소득을 실험한 핀란드의 결과를 살펴보는 것도 의미가 있다. 기본소득제의 2017년부터 2018년까지 2년간 노동시장 보조금 또는 실업수당을 받고 있는 25~58세의 실업자 중 2,000명을 대상으로 월 560유로(한화 약 70만원)을 지급하는 기본소득 실험을 진행했다. 2019년 2월 8일에 공개된 핀란드 사회보장국의 예비보고서(실험 1년차에 관한 데이터만 분석되어 있으며, 최종보고서는 2020년에 공개예정이다)의 내용에 따르면,⁸⁴⁾ 기본소득 실험은 기본소득을 받은 사람들의 고용수준을 끌어올리지는 못했지만 그들의 삶을 더욱 행복하게 만든 것으로 보인다. 보고서에서는 기본소득을 받은 사람들의 삶의 질이 좋아졌고, 일자리를 찾는 능력에 대해서도 더 자신감을 보였다고 전한다. 단기적으로 고용상황을 개선하지는 않았지만 장기적으로 긍정적인 효과를 기대할 수 있도록 하는 보고라고 할 수 있다. 헌법 제34조 제1항은 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 이는 사회적 기본권의 일종으로서 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있는 최소한의 물질적인 생활 유지에 필요한 급부를 구할 수 있는 권리다.⁸⁵⁾ 임금노동을 전제로 부를 배분하는 방식으로 최저한의 생활이 보장될 수 없다면, 기본소득은 이제 이 권리를 보장하는 방편 중 중요한 방안이 될 것이다. 제4차 산업혁명으로 인한 일자리 지평의 거대한 변화, 부의 양극화, 경제성장에 대한 부정적 전망, 인구구조의 변화 등 여러 문제에 마주쳐 기본소득에 대한 논의는 앞으로 더욱 활발해질 것으로 전망된다.

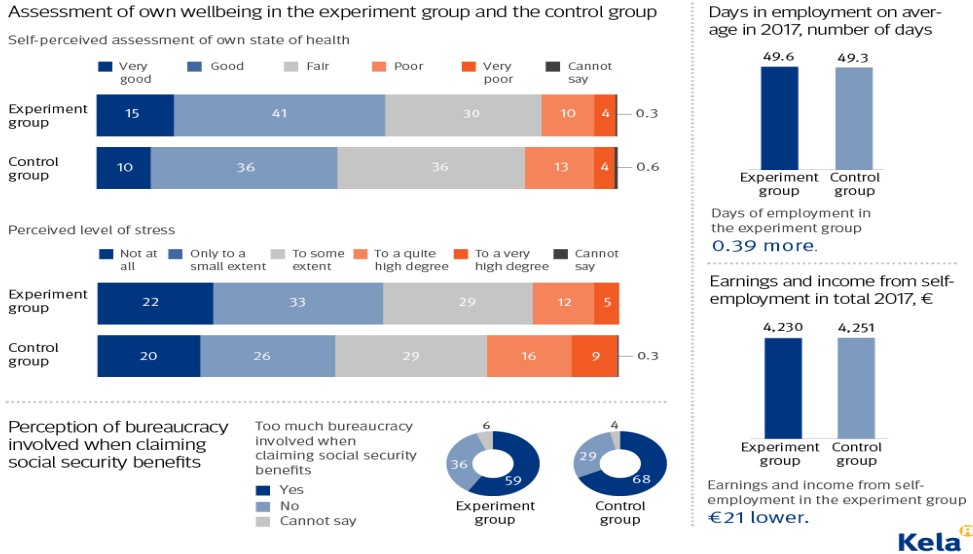
83) 법제적 관점에서, 기본소득의 근거를 헌법에 두는 것이 가장 적절하며, 사회보장기본법상 사회보장의 범위를 기본소득까지 확대하는 방안 모색이 현실적이라는 결론을 내리고 있다. 최지연·김태완, 「글로벌 법제논의의 현황과 전망 - 보편적 복지로의 기본소득 법제화를 중심으로」, 글로벌법제전략 연구 18-18-8, 한국법제연구원, 2018. 10.

84) “Preliminary result of the basic income experiment: perception of improved wellbeing, in the first year no effect on employment”

85) 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2009헌바47 결정 등.

[그림5] 핀란드의 기본소득 실험 결과

Preliminary results of the basic income experiment: perception of improved wellbeing, in the first year no effect on employment



나. 노동형태의 변화에 부합하는 법제도 변화의 필요성

일자리의 절대적 수요가 줄어드는 한편, 노동형태 또한 굉장히 다양한 방식으로 변화될 것이다. 근로시간과 장소, 그리고 지시와 감독에 기초한 종속적 근로관계에서 벗어나 근로자 스스로 근로시간을 편성하고 근로장소를 선택하며 자신이 계획하거나 설계한 바대로 과업을 달성하려는 근로관계로 전환될 것이며, 플랫폼을 통해 용역을 제공하는 사람들을 당연히 ‘현행법상’ 근로자 정의에 해당하지 않는다고 하여 보호범위에서 제외할 수도 없게 될 것이다. 그렇다면 기존의 인적 종속 및 사용종속에 기초한 근로관계를 전제로 한 근로관계법제와 근로자를 보호하기 위해 마련되어 있는 (국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등) 사회보장법제에 대한 근본적 차원의 검토가 필요하게 될 수 있다.⁸⁶⁾

86) 한국인공지능법학회, 앞의 책, 215~221면.

7. 결론

제4차 산업혁명은 기술발전을 통한 산업의 격변을 이야기하는 것이지만 그 격변이 미칠 영향의 범위는 매우 넓다. 특히 인간이 아닌 자율적 주체의 등장, 그리고 다양한 기술들과 융합되는 인간 등 지금까지 등장하지 않은 새로운 현상들은 우리를 혼란스럽게 할 수 있다.⁸⁷⁾ 이 글에서는 가급적 다양한 현상들과 그에 필요한 검토의 계기들을 추슬러 보았지만 제4차 산업혁명이 미치는 영향력의 범위에 모두 닿는 것은 불가능하다. 중요한 것은 기술은 자본에 친하고 자본은 그 자체로는 아무런 선의가 없이 그 스스로의 증식에 매진할 것이기 때문에, 다양한 국면에서 법적, 윤리적 관여를 하지 않는다면 인류가 기대하지 않은 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 우리는 새로운 기술들의 특성을 면밀하게 분석하고 그것들이 가져올 결과를 섬세하게 살펴야 한다. 그리고 우리의 삶이 어떻게 변할지를 주도적으로 결정하거나 예상하고 그에 따른 대안을 미리 마련해 두어야 한다. 인공지능을 위시한 제4차 산업혁명의 기술들이 민주적 사회, 법치국가, 사생활의 자유, 표현의 자유, 근로의 권리, 행복하게 살 권리와 같이 우리가 규범적으로 합의하고 서로 보장하고자 노력하는 가치들을 자동적으로 지켜주는 것이 아님을 분명하게 인식하고 앞으로의 세상을 대비해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 새로운 법규범체계 구축도 반드시 이루어져야 하는바, 지능정보사회를 대비한 새로운 규범체계의 구성요소 및 내용을 마련하는 작업으로, 이를 통해 인공지능 로봇 등 새로운 기술혁신을 수용하는 과정에서 갈등과 보완이 불가피한 현행 규범체계에 대한 문제점 입법적 공백을 분석하고, 인공지능 등 고도화된 프로그램 및 기술의 윤리적, 도덕적 알고리즘 책무성을 강화하는 방향에서 대안적 규범체계를 제시해야 하는 것이다. 그와 더불어 인공지능이 로봇저널리즘 뿐만 아니라 모바일 기기의 가상비서(Virtual Assistant), 증강 가상현실 등 미디어 영역에까지 확장되므로 관련 미디어 법제에 미치는 영향 및 이슈에 대한 분석적 검토 및 규범 체계 연구도 병행할 필요도 있다. 마지막으로, 이러한 법제도 연구와 대안 마련보다 더 선결되어야 하는 과제는 인공지능에 대한 막연한 공포와 두려움을 의식과 문화 차원에서 극복하고, 대국민 친화적 서비스 제공뿐만 아니라 일상생활에서의 활용도를 높이려는 사회문화적 접근이 반드시 선행되어야 할 것이다.

87) 강한 인공지능의 등장, 인간을 기술과 다양한 방식으로 융합하는 의료기술이나 사이보그적 증강 등 다양한 현상들이 일어날 수 있고 이에 관한 다양한 인권적 주제가 도출될 수도 있겠지만 이 글에서는 2019년 현재까지의 상황을 근거로 제한하여 글을 작성했다. 얼마간의 시간이 지난 후에 새로운 주제 발굴과 검토들이 필요할 것이다.



재난과 피해자 인권

1. 서론

2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생하면서 재난, 참사의 문제는 인권의 관점에서 재조명되기 시작했다. 재난이 어떻게 인권문제가 될 수 있는지, 인권은 재난에 대해 어떠한 구조로 어떻게 접근해야 하는지, 인권의 관점에서 재난과 관련한 이론과 실무, 법제와 관행, 국제법, 비교법, 국내법의 융합은 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 질문이 이어지고 있다. 또한 진실에 대한 권리는 무엇이 어떻게 보장되어야 하는지, 피해자의 구제와 가해자에 대한 처벌을 어떻게 이루어져야 하는지, 결국 재난 상황에서의 인권은 무엇이고 어떻게 보호되어야 하는지에 대한 사회적인 고민이 점점 풍부해지고 있다.¹⁾

그러나 현실에서의 재난에 대한 대응이 과연, 인권, 특히 피해자의 인권이 적절히 규정되고 보장되는 방식으로 이루어지고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 2017년 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 ‘사회적참사특별법’)이 제정·시행되어 가습기살균제사건과 4·16세월호 참사 특별조사위원회(이하 ‘사회적참사특조위’)가 활동하고 있음에도 4·16 세월호 참사 피해자들은 5년이 넘도록 철저한 진상 규명의 필요성을 얘기하고 있고, 가습기살균제 참사의 피해자들 상당수는 문제되는 제품 출시 후 25년

1) 황필규, “대한변협의 현장지원활동을 통해 본 4·16 세월호 참사 관련 법률가의 역할 및 4·16 세월호 참사가 던지는 인권법적 질문들” 「인권과 정의」 제452호, 2015. 9., 69~88면; 인권운동사랑방 노란리본인권모임, 「재난참사 피해자의 권리」, 인권운동사랑방, 2019.

이 지났음에도 제대로 된 구제를 받지 못하고 있는 실정이다. 정부 통계에 의하면 2018년 한 해에만 총 20건의 사회재난이 발생하여 인명 피해는 335명, 재산피해는 약 1,001억 원에 달했고,²⁾ 자연재난의 경우에도 3월 대설, 7·8월 폭염, 8월 집중 호우, 10월 태풍 콩레이 등 전국 곳곳에 크고 작은 자연재해가 총 27회 발생하여 53명이 사망하고 1,413억 원의 재산피해가 발생했다.³⁾ 관련 정부 통계는 물리적인 피해 및 복구 규모만을 적시하고 있을 뿐 피해자들의 인권이 어떻게 어느 정도 보호되고 보장되었는지는 거의 언급이 없다.

재난 대응에서의 핵심은 재난으로부터 영향을 받은 사람들, 즉, 피해자와 그 가족들에 대한 인권 보호와 인도적 지원이라고 볼 수 있다. 재난상황에서 권리의 보호는 단순히 생명권이나 신체의 자유에 국한되지 않기 때문에 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장하기 위한 모든 조치가 피해자들의 존엄성 증진에 도움이 된다.⁴⁾ 자연 및 인적 재난의 빈발과 심각성, 그리고 그 단기 및 장기 피해, 재난 피해자들의 필요, 재난 상황에서 피해자 인권 존중의 필요성 등에 대한 충분한 인식도 필요하다.⁵⁾ 피해자의 권리가 재난안전의 시작과 끝이라는 인식과 관점이 결여된 법과 제도, 정책, 기술 및 서비스 개발은 필연적으로 실패하게 된다.⁶⁾

2) 행정안전부, 「2018 재난연감」, 2019., 23면.

3) 행정안전부, 「2018 재해연보」, 2019., 3면.

4) UN Human Rights Council Advisory Committee, *Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/28/76 (10 February 2015), paras. 42~44.

5) International Law Commission (ILC), “Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries”, *Yearbook of International Law Commission* (2016), Preamble.

6) 황필규, “재난안전의 시작과 끝은 국민의 인권이다”, 「재난안전」 2019년 봄호(제21권 제1호, 통권 제 82호)(이하 ‘황필규, 2019a’), 4면.

2. 재난 및 그 피해자

가. 재난의 정의와 분류

국내법적인 재난에 대한 정의는 재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난안전기본법’) 제3조 제1호에서 찾아볼 수 있는데 이 조항에 의하면 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 자연재난과 사회재난을 의미한다.⁷⁾ 자연재난과 사회재난의 명문의 구별은 2013년 법 개정으로 이루어졌고, 자연재난의 경우 법 개정을 통해 ‘화산활동’(2014년), ‘소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌’(2016년), ‘한파’와 ‘폭염’(2018년)이 추가되었고, 사회재난의 경우 2014년 법 개정 시 ‘교통사고’에 ‘항공사고 및 해상사고가 포함’됨을 명시했고, 가장 최근에는 2019년 법 개정을 통해 ‘미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법’에 따른 미세먼지⁸⁾로 인한 피해를 추가했다.

재난에 대한 통일된 국제법적인 정의는 존재하지 않는다. 다만 재난위험감소를 위한 유엔 사무국에 의하면 재난이란 “영향을 받는 공동체나 사회가 그 자신의 자원의 사용해 대처할 수 있는 능력을 넘어서는, 광범위한 인적, 물적, 경제적 혹은 환경적 손실과 영향을 포함하는 그 공동체나 사회의 기능의 심각한 장애”다.⁸⁾ 유엔 국제법위원회(International

7) 재난 및 안전관리 기본법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염 사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해.

재난 및 안전관리 기본법 시행령 제2조(재난의 범위) 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조 제1호 나목에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해
2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 행정안전부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해.

Law Commission, 이하 'ILC')가 2016년 채택하고 유엔총회가 권고한 전문과 18개 조항 초안 및 해설로 구성된 「재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 규정 초안 및 해설」(이하 'ILC 규정 초안')에서는 재난을 “광범위한 생명 손실, 인간의 큰 고통이나 곤경, 대량 강제 이주, 또는 대규모 물질적 혹은 환경적 손해를 야기함으로써 사회의 기능에 심각한 장애를 일으키는 재앙적 사건 혹은 그러한 사건의 연속”으로 정의되기도 한다.⁹⁾ 국내법과 국제적 기준상 재난의 정의는 큰 차이를 보이지 않는다.

다만, 재난 상황이 자연재난과 인적재난을 모두 포함하기는 하지만 “자연재난”이라는 용어는 자연적 위협으로 인해 발생한 재난으로 이해되어 피할 수 없으며 인간의 제어를 벗어난 것으로만 비추어질 수 있기 때문에 그 사용에 신중할 필요가 있다. 자연적 위협과 연관되는 재난의 위험성과 잠재성은 취약성의 정도와 재난에 대한 예방, 완화, 준비를 위해 취해진 조치에 따라 다양하게 나타난다. 즉, 재난은 상당 정도 인간의 작위 혹은 부작위에 의해 결정된다. “재난은 자연적 위협과 연관된다”라는 표현이 더 적절할 수 있다.¹⁰⁾

나. 재난 피해자의 이해¹¹⁾

재난 피해자의 인권을 살펴보기 위해서는 이들이 처한 상황에 대한 이해가 필요하고 이러한 이해로부터 이들의 인권 보호의 내용과 필요성이 도출된다고 볼 수 있다. 우선 재난 피해자들은 극단적인 취약성에 노출되어 있다. 소중한 생명, 신체, 재산의 상실, 훼손을 포함하는 '상실', 예상 못한 모든 삶과 생활의 비정상화라는 '고립', 수용 곤란한 상실, 책임

8) UN Office for Disaster Risk Reduction, *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, 2009, p.9.

9) International Law Commission (ILC), “Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries”, *Yearbook of International Law Commission* (2016), vol. II, Part 2, Article 3 (a).

10) UN Human Rights Council Advisory Committee, *Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/28/76 (10 February 2015), para. 20, 각주 13.

11) 황필규, “재난현장 속 피해자의 참여권 보장을 위한 제언”, 4·16재단, 「재난사회(Risk-Society), 피해자 권리를 묻다: 재난 현장에서의 피해자 권리, 어떻게 보장할 것인가?」, 2019. 11. 21.(이하 '황필규, 2019b')

주체의 불분명함으로부터 오는 ‘분노’, ‘최선’이라는 거짓말, 피해자의 수단화로부터 유래하는 ‘불신’, 상실의 극복 불가에 대한 두려움이라는 ‘공포’, 그리고 다양한 상황과 감정이 복합적으로 작용하는 괴로움이라는 ‘고통’ 등이 그 내용이다. 여성, 아동, 장애인, 노인, 외국인 등 재난 아닌 상황에서도 취약한 집단인 이들은 다중적인 취약성에 노출되고, 이동할 수 없어 혹은 언어를 알아들을 수 없어 사망에 이를 수도 있는 극단적으로 심각한 취약성에 노출될 수 있다. 재난의 직접적인 결과인 상실 외의 다른 취약성에 대한 대책, 궁극적으로 상실의 극복을 위한 대책이 필요한 이유이다.

재난 피해자들은 같은 처지에 있기 때문에 서로 의지하고 힘이 되어줘야 하는 피해자 간 관계 형성의 어려움으로부터 고통받는다. 대규모이건 소규모이건 거의 모든 집단재난 상황에서 피해자들 간 분열의 위험성은 상존한다. 전혀 다른 생태계에서 전혀 다른 삶을 살아온 이들이 공동으로 극한적인 상황에 직면하게 되는데 아주 가까운 이들도 극한적인 상황에서는 의견 일치를 보며 계속 함께 가기 어려운데 전혀 다른 경험과 인식을 가진 이들은 의견 일치를 보기 더욱 어렵고, 극한적인 상황에서의 인식과 의견의 불일치는 곧바로 적대적인 관계를 구성할 수 있기 때문이다. 힘이 센 가해자와 무관심한 주변과는 달리 피해자들은 대등하기 때문에, 혹은 비슷한 피해를 입고도 힘의 우열이 갈리는 상황이 벌어지기 때문에 피해자들은 서로에 대해 즉각적으로 반응하게 된다. 극한적인 상황에서는 하루가 한 달, 일 년과 같고 각인된 상황판단과 감정은 결코 쉽게 지워지지 않기 때문에 피해자들 간의 적대적 관계는 고정불변하는 혹은 확대, 심화되는 양상을 띠게 된다. 이러한 피해자들의 상황에 대한 구체적인 이해와 인식, 그리고 관련된 위험성을 최소화하기 위한 고려가 피해자와 재난에 대응하는 주체들에게 충분히 공유되고 관련 대책이 마련될 필요가 있다.

피해자들은 거의 예외 없이 ‘피해자다움’을 강요받는다. “순수한 피해자는 수사와 처벌 과정에 참여하고 의견을 제시하고 나설 생각을 하지 않는다”, “피해자 스스로 자력구제를 하려 하지 않는다”, “순수한 피해자는 진상규명을 고집하면서 집단적으로 의사를 표시함을 통해 가족친지와 마을사람들을 분열로 몰아넣지 않는다”, “단지 각자 슬픔과 실의에 잠겨 국가의 처분을 기다리되, ‘일반인’의 개입은 마다해야 한다” 등이 소위 ‘피해자다움’의 예시다.¹²⁾ “순수한 피해자는 손해배상 등 돈과 관련된 말을 입에 담지 않으며, 민사소송 등

12) 김한균, “피해자를 위한 나라는 없다: 국가책임의 관점에서 본 세월호참사 피해해결을 위한 과제”,

을 통해 더 많은 돈을 받으려고 하지도 않는다”, “순수한 피해자는 웃는 경우가 없고 즐거운 표정을 짓지 않는다”, “피해자들은 정상적이지 않기 때문에 말을 함부로 하는 것은 어느 정도 참아줄 수 있지만 그 이상은 순수한 피해자의 범위를 넘어서는 것이다” 등 사실상 피해자로 하여금 권리 주체임을 포기하고 침묵하여야 한다는 ‘피해자다움’의 고정관념은 사회적으로 팽배하다. 피해자에 대한 사회적(정부 및 언론 포함) 인식의 재구성 및 관련 가이드라인의 마련이 절실하다.

결국 이러한 ‘피해자다움’에 대한 강요는 ‘중립성’의 이름으로 피해자들을 문제해결의 과정에서 배제하는 데까지 나아갈 수 있다. 그러나 오히려 피해자들의 이해와 요구, 필요가 직접적으로 반영될 수 있는 재난 대응 시스템의 구축이 필요하다고 보아야 한다. 또한 피해자들은 힘의 우위에 있는 가해자나 예방이나 감독의 책임 있는 주체의 책임 회피에 제대로 대응할 수 없는 경우가 많은데 이러한 문제를 극복하기 위해서는 가해 기업이나 기관 또는 예방과 현장대응, 후속조치에 대해 책임 있는 기관으로부터 독립되고 충분한 자원을 갖춘 진상조사기구에 의한 조사가 이루어질 필요가 있다.

3. 재난 피해자 인권에 관한 국제기준, 기본원칙, 법제, 정책 및 실태

가. 국제적인 원칙, 국내 기본원칙, 법제 및 정책

(1) 국제적인 원칙

(가) 인권에 기초한 접근(human rights-based approach)

‘인권에 기초한 접근’은 상식적인 표현이기도 하다. 하지만 유엔 내의 논의에서 인류가 추구하는 가치들, 즉 평화, 정의, 자유, 인권, 민주주의, 개발 등이 상호의존적이고 상호보완적이라는 전제하에 이러한 가치를 통합적으로 실현하기 위해 모든 국제적인 혹은 국내적인 정책, 조치 등에서 인권을 주류화시켜야 한다는 방향과 구체적인 내용을 의미하기도

「한국피해자학회 2015년 춘계학술대회: 세월호 참사 1년, 피해자학적 조명」, 한국피해자학회, 2015. 4. 24., 44면.

한다.¹³⁾ 물리적, 심리적으로 매우 취약한 상황에 놓이게 되는 재난 피해자들을 고려했을 때, 재난 상황에 대한 ‘인권에 기초한 접근’의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

2015년 유엔 인권이사회 자문위원회의 「재난이나 분쟁 후 상황의 인권의 증진과 보호에 있어서 모범사례와 제약조건에 대해 연구기반 최종보고서」에 의하면 인권에 기초한 접근은 일반적으로 국제인권기준에 기초하고 기능상 인권의 증진과 보호를 목적으로 하는 인간개발 과정의 개념적 틀이다. 이 접근은 인간개발의 문제와 위기 상황에 존재하는 불평등 문제를 분석함으로써 인간개발을 방해하는 차별적 관행과 불공정한 권력의 배분을 바로잡고자 한다. 인권에 기초한 접근은 권리자의 권리 주장의 역량을 강화하고 의무자의 의무 이행을 이루기 위해 권리자와 그 자격, 그리고 상응하는 의무자와 그 의무를 확인한다. 인권에 기초한 접근은 인권조약에서 유래하는 (a) 보편성, (b) 불가분성, (c) 참여와 협의, (d) 차별금지, (e) 책임성, (f) 투명성, (g) 피해 방지 혹은 피해 최소화 등을 그 내용으로 하는데 특히 모든 영역의 사람들이 자신들의 권리를 보호하기 위한 결정에 참여해야 하고 그 의견은 반드시 고려되어야 함을 의미하는 ‘참여와 협의’는 강조될 필요가 있다.¹⁴⁾

(나) 피해자 중심의 접근

피해자 중심의 접근은 (잠재적) 인권침해의 피해자가 존재하는 상황에서의 인권에 기초한 접근의 다른 표현에 불과할 수 있다. 이 접근은 피해자에 대한 강조를 통해 침해된 인권, 침해를 극복하고 해결하는 과정에서 보장되어야 할 인권의 내용을 좀 더 명확하게 하고, 피해자가 처한 특별히 취약한 상황에 대하여 좀 더 구체적인 논의를 가능하게 한다. 재난 상황에서도 피해자의 권리 보장, 보호와 구제라는 문제해결의 내용과 과정이 사전적으로 충분히 고려되고 구체적이고 실질적으로 확보되어 있어야 하고 실행되어야 한다.

진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 증진에 관한 유엔 특별보고관은 진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 등 네 가지 요소의 종합적인 접근의 기초에 관한 2012년 보고서에서 ‘피해자 중심의 접근’의 의미와 중요성에 대하여 서술하고 있다. “... 피해자에 대한 인정과 신뢰

13) UN Development Group (UNDG), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2013.

14) UN Human Rights Council Advisory Committee, 앞의 글, paras. 38~40.

의 증진 및 민주주의적인 법치의 강화 모두 피해자들의 의미 있는 참여 없이는 불가능하다. 그러한 의미 있는 참여는 다양한 형식을 취할 수 있다. 진실 추구는 그들의 고통을 표현하고자 하는 개개인의 참여와 발생한 인권 침해의 사실 및 근본적인 원인에 대한 기록을 요구한다. 그렇기에 진실 추구는 시민 사회, 특히 피해자 단체가 적절하게 진상조사 위원회(truth commission)의 구성에서 대표될 때에만 사법적 조치(justice measure)로 여겨질 수 있다. ... 화해는 정의의 대체물로서 여겨져서는 안된다. 세계의 많은 곳에서 화해가 이전 정권의 구성원들에 의해 피해자들에게 용서와 망각을 요구하기 위해, 그럼으로써 피해자들에게 더 무거운 짐을 부과하는 방식으로 사용되었다.”¹⁵⁾

(다) 인도적 원칙(Humanitarian principles)

인권의 원칙과 인도적 원칙의 관계 논의는 오래된 고전적 논의이고 상당 부분 중첩되고 구체적인 상황과 맞물려서는 상호보완하는 역할을 하기도 한다. 인도적 지원을 필연적으로 수반하는 재난 상황에서 인도적 원칙은 충분히 확인되고 재난 대응의 전 과정에서 반드시 관철되어야 하는 원칙으로 자리잡아야 한다.

ILC 규정 초안¹⁶⁾에 의하면 재난에 대한 대응은 인류애, 중립성, 공정성의 원칙에 입각하고, 특별히 취약한 이들을 고려한 차별금지에 기초해 이루어져야 한다. 이 원칙들은 재난 상황에서 사람들의 보호와 관련된 핵심 원칙들을 확립하고 있고 재난 구호, 지원 등 인도적 지원 및 관련 법들의 근간을 이루고 재난위험감소에 있어서도 그 중요성이 확인된다. 인류애의 원칙에는 1) 고통을 예방하고 줄이는 것, 2) 생명과 건강을 보호하는 것, 3) 개인에 대한 존중을 보장하는 것 등 3가지 요소가 포함되며¹⁷⁾ “인간의 고통은 그것이 발견되는 곳마다 다루어져야 한다”는 것을 의미한다.¹⁸⁾ 중립성의 원칙은 지원의 제공이 어떤 특

15) UN Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, Pablo de Greiff, UN Doc. A/HRC/21/46 (9 August 2012), paras. 54~57.

16) ILC, 앞의 글.

17) J. Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Geneva, Henry Dunant Institute, 1979), pp. 21~27.

정한 정치적, 종교적, 민족적 또는 이념적 맥락으로부터 독립되어 있는 것을 요구하지만 재난에 영향을 받은 사람들의 이해가 재난 대응에서 영향을 받은 국가 기타 다른 관련 주체들의 일차적인 관심사가 되도록 보장하는 것을 의미하기도 한다. 공정성의 원칙은 전체적으로 재난 대응이 특별히 취약한 필요에 우선권을 부여하면서 재난에 의해 영향을 받는 이들의 필요를 충분히 존중하고 충족시킬 것을 요구한다. 차별금지의 원칙은 모든 사람의 본래적인 평등과 사람들 간에 부정적 구분이 이루어져서는 안 된다는 결단을 반영한 것인데 이것이 취약한 집단이나 개인에 대한 특별한 보호를 부정하는 것은 아니다.¹⁹⁾

(라) 재난 피해자 인권의 포괄성

유엔 인권이사회 자문위원회의 2015년 보고서에 의하면 모든 인권이 제대로 존중될 때 재난 후 상황에서의 인도적 조치가 적절히 작동할 수 있다. 생활을 위한 기초적 필요(음식, 식사, 숙소, 의류, 적절한 의료조치, 위생 등)에 연관된 권리나, 신체적 안전(생명권 보호와 폭력, 자의적 납치로부터 자유로울 권리 및 이러한 권리들에 대한 위협), 시민적 및 정치적 보호 필요(종교의 자유권, 재판접근권, 차별로부터 자유로울 권리), 또는 기타 경제, 사회, 문화적 보호 필요(교육권, 자산손실이나 실직에 대한 보상이나 배상) 등이 모든 단계에서 구체적인 계획과 메커니즘의 설계와 시행을 통해 보호되고 존중되어야 한다. 참여적이며 젠더에 기반하고 문화적으로 예민하며 책임성 있고 반차별적이며 총체적인 접근과 전체적 디자인, 접근성 및 포괄성, 피해회피 원칙에 부합하는 접근이 모든 인도적 구호 계획과 메커니즘들 내의 설계, 구조, 구호, 회복 단계에서 포함되어야 한다. 취약집단에 대한 인권존중을 위한 메커니즘은 재난의 대비단계에서 정의되어야 한다. 여성, 아동, 노인, 강제이주자, 장애인 등 취약집단의 인권보호를 위한 특별한 관심 또한 취해져야 한다. 아동, 특히 여아의 취약성은 재난 방지와 인도적 지원의 계획에서 우선시되어야 한다.²⁰⁾

18) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Guidelines in The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* (“Oslo Guidelines”) of 2006, as revised on 1 November 2007, para. 20; J. M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance” (“Mohonk Criteria”), *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), p. 196.

19) ILC, 앞의 글, Article 4 & Commentary.

20) UN Human Rights Council Advisory Committee, 앞의 글, 2015, paras. 98~104.

(2) 국내 기본원칙²¹⁾

재난 피해자 인권에 대한 국내 기본원칙은 헌법과 일부 법률에서 찾을 수 있다. 우선 재난 시 피해자도 헌법상 모든 기본권의 주체다. 따라서 알 권리가 재난 상황에서는 재난의 원인 관련 진실에 대한 권리로 표출되듯이 재난이라는 특수한 상황에서 각각의 기본권이 어떻게 구체화되어야 하는지에 대한 고민과 논의가 개별적인 법령으로 명시적으로 확인되는 것이 필요하다. 헌법은 명시적으로 제34조 제6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 재난으로부터 국민을 보호할 국가의 ‘노력’의무를 규정하고 있기도 하다. 한편 재난과 관련된 기본법인 재난안전기본법은 제2조에서 “재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고 모든 국민과 국가, 지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념”으로 한다는 것을 분명히 하고 있다. 또한 같은 법 제4조 제1항은 “국가는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다”고 규정하여 국가와 지방자치단체의 책무를 확인하고 있다.

다만 헌법재판소는 헌법 제34조 제6항에 규정된 재난으로부터 국민을 보호할 국가의 ‘노력’의무에 대해 소극적으로 해석하여 피해자가 재난으로부터 안전하고 보호받을 헌법상 권리를 사실상 인정하고 있지 않다. 즉, “헌법 제34조 제2항, 제6항 … 규정은 단지 사회보장·사회복지의 증진 등과 같은 국가활동의 목표를 제시하거나 이를 위한 객관적 의무만을 국가에 부과하고 있을 뿐, 개인에게 국가에 대하여 사회보장·사회복지 또는 재해 예방 등과 관련한 적극적 급부의 청구권을 부여하고 있다거나 그것에 관한 입법적 위임을 하고 있다고 보기 어렵다”는 것이다.²²⁾ 재난안전기본법의 경우에도 피해자 권리의 관점에서 보면 ‘생명·신체 및 재산을 보호’와 ‘피해 최소화’(제1조 및 제4조 제1항)라는 직접적인 대응

21) 대한변호사협회, 「대한변호사협회 집단재난 현장지원 변호사 업무매뉴얼」, 2018., 58~59면.

22) 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2002헌바51 결정.

에 대한 내용은 있지만 이 외에 재난의 발생시점부터 피해자에게 어떤 권리가 보장되어야 하는지는 ‘대응·복구’의 내용에 맡겨져 있다고 볼 수 있다.²³⁾

(3) 법제 및 정책

(가) 법제

재난안전기본법은 재난대응을 국가안전관리기본계획의 수립 등 ‘안전관리계획’, 재난예방을 위한 안전조치 등 ‘예방’, 재난관리자원의 비축·관리 등 ‘대비’, 재난사태 선포 등 ‘대응’, 해상, 항공기 등 조난사고 시의 긴급구조 등 ‘긴급구조’, 피해조사 및 복구계획 등 ‘복구’ 등으로 구별하여 구체적인 내용을 규정하고 있다. 재해구호법은 재해구호계획의 수립 및 구호기관의 활동, 의연금품의 모집, 배분위원회의 구성·운영 및 의연금품의 사용, 전국 재해구호협회의 설립 및 운영 등을 규정하고 있다.

한편 재난 피해자에 대한 직접적인 지원과 관련하여 재난안전기본법 제66조 제3항은 국가와 지방자치단체가 ‘재난으로 피해를 입은 시설의 복구와 피해주민의 생계 안정을 위하여 지원’할 수 있는 항목들을 나열하고 있고, 재해구호법 제4조 제1항은 이재민, 일시대피자, 재난을 직접 목격한 사람, 재해 현장에서 구호·자원봉사 또는 복구 활동에 참여한 사람 등(법 제3조, 법 시행령 제1조의4)에 대한 구호의 종류를 나열하고 있다. 한편 재난안전기본법은 2017년 개정으로 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 의미하는 “안전취약계층” 개념을 도입하여(제3조 제9의3호), 국가안전관리기본계획 수립 시(제22조 제8항 제2호), 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성, 운용 시(제34조의5 제9항 제4호), 안전문화 진흥을 위한 시책 추진 시(제66조의4 제1항 제6의2호) 관련 내용을 포함하도록 규정했다. 또한 재난안전기본법 제69조는 행정안전부장관은 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인조사를 실시하거나, 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

23) 황필규, “재난과 피해자 인권” 「제1회 사회적참사 피해지원 포럼: 사회적참사 피해자권리 관점의 변화 - “피해지원! 시혜에서 권리로”」, 사회적참사특조위, 2019. 3. 21.(이하 ‘황필규, 2019c’), 24~25면.

[표 1] 재난 피해자 및 재해 구호대상자에 대한 지원 및 구호

재난 피해자 지원 (재난안전기본법 제66조 제3항)	재해구호 대상자 구호 (재해구호법 제4조 제1항)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 사망자·실종자·부상자 등 피해주민에 대한 구호 2. 주거용 건축물의 복구비 지원 3. 고등학생의 학자금 면제 4. 관계 법령에서 정하는 바에 따라 농업인·임업인·어업인의 자금 융자, 농업·임업·어업 자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면 또는 중소기업 및 소상공인의 자금 융자 5. 세입자 보조 등 생계안정 지원 6. 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금, 전기요금 등의 경감 또는 납부유예 등의 간접지원 7. 주 생계수단인 농업·어업·임업·염생산업(鹽生産業)에 피해를 입은 경우에 해당 시설의 복구를 위한 지원 8. 공공시설 피해에 대한 복구사업비 지원 9. 그 밖에 제14조 제3항 본문에 따른 중앙재난안전대책본부회의에서 결정한 지원 또는 제16조 제2항에 따른 지역재난안전대책본부회의에서 결정한 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 임시주거시설의 제공 2. 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공 3. 의료서비스의 제공 4. 감염병 예방 및 방역활동 5. 위생지도 6. 장사(葬事)의 지원 7. 심리회복의 지원 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

현행법상 재난 피해자들은 ‘피해주민’, ‘이재민’으로 규정되면서 국가의 적정한 보호와 조치를 요구할 수 있는 주체로서의 개념이 아니라 국가와 지자체가 알아서 피해조사를 하고 구호해야 하는 대상으로서 존재한다. 피해자가 할 수 있고 해야 하는 것은 국가와 지자체의 대응에 대한 수동적인 협조와 주어지는 구호를 받는 것 정도로 한정되어 있다.²⁴⁾ 비록 새롭게 ‘안전취약계층’이 강조되고 있지만 이는 전체 재난 피해자 인권 중에서 하나의 주체에 불과하다. 또한 그 지원의 내용도 주로 자연재난을 염두에 두고 구성되었고 필요최소한의 지원내용만을 규정하고 있어 각종 다양한 참사에서 피해자들이 필요로 하는 수요에 턱없이 부족하고 현실성도 떨어지는 측면을 찾을 수 있다.²⁵⁾

24) 오지원, “재난 대응을 위한 민관 협력의 필요성과 대한변호사협회의 역할 - 유관기관 간 네트워크를 중심으로” 『재난 대응을 위한 민관 협력 방안 모색 및 대한변호사협회의 역할』 포럼, 대한변호사협회 외, 2017. 12. 12., 18면.

25) 대한변호사협회, 앞의 글, 65면.

(나) 정책²⁶⁾

현 정부는 「100대 국정과제」²⁷⁾에서 20대 국정전략 중 하나로 “국민 안전과 생명을 지키는 안심사회”를 규정하고, “안전사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체제 구축”, “통합적 재난관리체제 구축 및 현장 즉시대응 역량 강화” 등 3개 국정과제를 생명과 안전의 영역에 할애하며 시스템 구축을 얘기하고 취약계층 배려, 교통약자 보호, 독립적인 재난조사위원회 등을 언급하고 있다. 그러나 이 문헌에서도 피해자들의 의미 있는 참여를 포함하는 피해자 중심의 접근, ‘피해자’가 ‘권리’의 주체라는 관점이 보이지 않는다.

정부의 「국가안전관리기본계획(2015~2019년)」²⁸⁾은 기존 재난안전체계의 진단을 통해 피해자의 권리와도 관련이 있는 예방·대비 단계, 대응 단계와 수습·복구 단계의 문제점을 나열하면서 이를 해결하는 방향으로 계획을 제시하고 있다. 이 계획은 피해자와 관련해 직접적으로는 ‘재난복구 시에 현장의 시설 복구 등 하드웨어 중심의 복구 행정’이 이루어졌다고 지적하면서 ‘심리치료, 사생활 보호 등 재난피해자에 대한 세심한 배려부족’과 ‘피해자 및 민간 인력·장비 동원 등에 대한 보상근거·기준이 불명확’함을 지적한다.²⁹⁾ 이 계획은 ‘피해자(가족)에 대한 정기브리핑, 심리지원 등 필요정보 수시 제공’이 이루어지는 ‘소통과 피해자 중심의 One-voice 공보체계 확립’을 내세우고 있다.³⁰⁾ 또한 이 계획은 ‘재난 피해자 지원 확대’를 위하여 ‘사회재난 국고지원 기준 마련’, ‘사회재난까지 확대하여 피해자 구호(구호기금 활용)’, ‘부처 간 심리지원 협업체제 구축 및 현장중심의 맞춤형 재난심리지원 실시’ 등의 계획을 제시하고 있다.³¹⁾ 그러나 기본계획 시행기간 중 끊임없이 발생한 재난 사례들을 보면 이러한 구상이 현실화되었다고 평가할 수 없고, 이 기본계획과 2020년부터 시작되는 기본계획에서 지적하고 있는 기존의 한계와 문제점이 대동소이하다는 점은 재난 대응에서 충분한 발전이 없었음을 드러내준다. 그리고 이 계획은 무엇보다도 피해자의 권리를 ‘지원’의 문제로 협소하게 접근하는 근본적인 문제점을 지니고 있다.

26) 황필규, 앞의 글, 26~28면.

27) 대한민국 정부, 「100대 국정과제」, 2017. 8., 72~79면.

28) 중앙안전관리위원회·국민안전처, 「국가안전관리기본계획(2015~2019년)」, 2015.

29) 황필규, 앞의 글, 14면.

30) 황필규, 앞의 글, 25면.

31) 황필규, 앞의 글, 39면.

[표 2] 국가안전관리기본계획에 비추어 본 재난 대응의 한계 및 문제점

『국가안전관리기본계획(2015~2019년)』 “우리의 재난안전체계 진단” ³²⁾	『국가안전관리기본계획(2020~2024년)』 “우리나라 재난관리의 한계와 문제점” ³³⁾
<p>1. 예방·대비 단계</p> <p>가. 안전기준·법령에 대한 관리 체계 부재</p> <p>나. 안전관련 규제와 점검·감독 부실</p> <p>다. 일반국민에 대한 안전관련 교육·홍보 부족</p> <p>라. 공공기관 재난담당 인력의 전문성 부족</p> <p>마. 실효성 없는 매뉴얼 및 훈련 부족</p> <p>바. 안전관련 시설·장비 및 안전의식 부족</p> <p>사. 안전수칙을 지키지 않는 비정상의 관행화</p> <p>아. 예방사업에 대한 전략적·과학적 투자 미흡</p> <p>2. 대응 단계</p> <p>가. 재난현장에서 작동하는 강력한 지휘통제력 미흡</p> <p>나. 표준화된 재난대응체계 미확립</p> <p>다. 전문화된 구조·구급 인력 및 장비 부족</p> <p>라. 일원화된 공보체계 미흡으로 국민 불신 가중</p> <p>마. 지방자치단체의 재난대응역량 부족</p> <p>바. 재난정보 수집 및 상황 전파 지연·오류</p> <p>사. 자원봉사단체(개인)에 대한 관리 체계 미흡</p>	<p>가. 국민안전권 및 재난안전관리에 대한 제도적 보완 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민안전권에 대한 명확한 제도적 기반 부재 ○ 재난안전관리에 대한 국민의 책임과 의무에 대한 인식 미흡 ○ 부처 간 상이·중복의 안전기준 등 안전기준·법령에 대한 관리 체계 미흡 ○ 재난보험에 대한 자기책임 인식 미흡으로 풍수해보험·재난배상책임보험 활성화 <p>나. 일상생활 속 위험요소 상존</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 안전사고 사망자가 감소하는 등 안전통계 지표의 개선에도 불구하고, OECD 평균과 비교할 Eo 산재, 자살 등 일부분은 여전히 취약 ○ 시설주 책임 강화를 위한 점검결과 공개 추진 등 안전신고·점검 제도 강화 필요 ○ 홍보·교육 부족으로 국민들의 재난시 행동요령 미숙지(지진진동 중 대피 등) ○ 다중이용시설, 민간 영세사업장 등에 대한 안전관련 시설·장비 투자가 부족하고, 사업장 안전보호 장비 미착용 등 안전의식 부족 ○ 안전수칙을 지키지 않는 비정상적 관행화 <p>다. 비상상황에서 정부 대응역량 보완 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 표준화된 재난현장 대응체계(현장지휘체계, 정보통신체계, 자원동원체계 등) 미확립으로 효율적 현장대응 실패 ○ 재난방송의 늦장·부실 운영 및 장애인, 외국인 등 다양한 재난약자 배려 미흡 ○ 지방자치단체의 재난대응역량 부족 ○ 비상시 문제 해결에 관련한 제반 지식, 기술, 자원 등을 종합적으로 제공하는 상황관리 기반체계 미구축으로 재난정보 수집 및 상황 전파 지연·오류

32) 황필규, 앞의 글, 10~14면.

33) 중앙안전관리위원회, 「국가안전관리기본계획(2015~2019년)」, 2019., 34~36면.

『국가안전관리기본계획(2015~2019년)』 “우리의 재난안전체계 진단”	『국가안전관리기본계획(2020~2024년)』 “우리나라 재난관리의 한계와 문제점”
<p>3. 수습·복구 단계</p> <p>가. 피해자 및 유가족 보호조치 미흡</p> <p>나. 재난보험 활성화 미흡 및 피해자 보상기준 미확립</p> <p>다. 사고원인조사-환류 시스템 실패로 유사재난 재발의 악순환 초래</p>	<p>라. 새로운 재난에 대한 대응 미흡 및 과학적, 산업적 기반 부족</p> <p>○ 초대형 재난 발생 시 사회 회복력 확보에 대한 고려 부족</p> <p>○ 사고원인조사-환류 시스템 실패로 유사재난 재발의 악순환 초래</p> <p>○ 피해자 및 유가족 보호조치 미흡</p> <p>○ 심리치료, 사생활 보호 등 재난피해자에 대한 세심한 배려 부족</p>

재난안전기본법 제71조의2에 근거하여 수립, 추진되는 「제3차 재난 및 안전관리기술개발 종합계획」³⁴⁾은 추진전략 중 하나로 ‘국민안전 확보를 위한 맞춤형 서비스 개발(안전서비스)’로 들고 있고, 그 세부 추진과제로 ‘1) 국민생활 안심서비스 개발, 2) 재난 피해자 지원서비스 개발, 3) 재난피해로부터 회복력 강화 기술개발’ 등을 제시하고 있다. 재난 피해자 지원서비스 개발 추진과제와 관련된 구체적 사업계획으로 장기 임시주거 확보, 피해자 안심서비스 구축, 대피, 구조·구급 및 구호 서비스 개발, 일상생활 복귀를 위한 재난복구기술개발, 이재민 관련 손실·손상 시설, 경제활동 중단 등 경제적 능력손실에 대한 복구 및 구호 대응 연구 등이 제시된다. 피해자를 염두에 두고 피해자의 수요를 고려하는 접근이 있는 것은 사실이지만 지원이나 서비스의 공급자와 수요자라는 형식적인 관점을 크게 벗어나고 있지는 못한 것으로 평가될 수 있다.

「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022년)」은 처음으로 “안전권”의 영역을 독립된 영역으로 다루고 있다.³⁵⁾ ‘장애특성을 고려한 장애인 재난 대책 마련’, ‘(안전복지) 안전취약계층 지원을 위한 제도적 근거 마련’, ‘(재난조사·치료) 18년에 독립적인 재난사고 조사위원회 설립’, ‘18년까지 대국민 재난 트라우마 극복 지원을 위한 총괄 지원체계 구축’ 등 일부 긍정적인 내용을 담고 있다. 하지만 여전히 피해자는 대피와 지원의 대상이 되고 있고 그 내용도 국정과제의 내용과 대동소이하다.

34) 대한민국정부, 「제3차 재난 및 안전관리기술개발 종합계획(2018~2022년)」, 2018. 2.

35) 대한민국정부, 「2018~2022년 제3차 국가인권정책기본계획」, 2018., 33~41면.

「국가안전관리기본계획(2020~2024년)」은 비록 부분적이기는 하지만 처음으로 인권, 피해자 중심의 접근을 언급하고 피해자의 ‘참여’를 서술하고 있어 이에 기초한 입법적인 개선과 구체적인 실행계획이 어떻게 마련될 것인지에 대해 주목할 필요가 있다.

가. 수요자 중심의 재난지원체계 마련

○ 기존 시혜적인 공급자 중심에서 사람·인권·피해자 중심의 지원 체계 마련

* 생존자 가족/유가족 등 피해자 분류별 보호조치, 인도적 시신수습·인계, 적정·신속 하며 2차 피해 없는 배·보상 시행, 이동·청소년·장애인·외국인 등에 대한 특별한 배려조치 마련 등

○ 원활한 피해지원을 위한 부처 간 협업체계 구축 및 교육·훈련 추진

* 정확한 정보전달, 일원화된 소통창구, 피해자보호를 위한 현장통제 등

○ 재난원인조사의 독립성 보장 및 피해지원을 포함한 재난대응복구, 수습과정 전반의 적정성 조사방안 마련

나. 대형재난이후 공동체 회복을 위한 장기 계획의 마련 검토

○ 개인과 지역사회의 중장기적 회복 방안 마련

* 지원내용의 안정성과 지속성 보장, 추모와 지역사회 회복을 위한 조치, 피해자들의 의사결정과정 참여 및 의견개진 보장 방안 마련 등³⁶⁾

36) 중앙안전관리위원회, 「국가안전관리기본계획(2020~2024년)」, 2020., 91면.

나. 개별 재난 피해자 인권 관련 국제기준 및 국내 실태

(1) 피해자의 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정과정의 참여권, 집회와 결사의 자유 등

(가) 국제 기준

재난 대응에서의 인권에 기초한 접근, 피해자 중심 접근의 핵심은 재난 대응의 전 과정에서 피해자의 필요가 얼마나 어떻게 고려되었는지, 피해자가 권리의 주체로서 얼마나 적극적, 능동적으로 참여하였고, 그러한 참여가 제도적으로 그리고 실제적으로 보장되었느냐에 있다고 볼 수 있다. 피해자는 단순히 정보를 제대로 제공받는 것에 그치는 것이 아니라 스스로를 조직하고 의사결정의 주체로 참여할 수 있는 수 있는 권리가 있다고 봐야 한다.³⁷⁾

인도적 지원과 관련된 유엔과 기타 조직들 간의 포럼으로 유엔 총회에 의해 설립된 기관 간 상설위원회(Inter-Agency Standing Committee)의 「자연재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 IASC 운영 가이드라인」(이하 ‘IASC 가이드라인’)은 재난 상황에서 피해자에게 어떤 정보가 제공되어야 하는지, 피해자의 참여, 의사표현, 집회결사의 자유를 어떻게 보장되어야 하는지에 대한 원칙과 실용적인 지침을 제시하고 있다.

“(자연재난에) 영향을 받았거나 영향을 받을 긴급한 위협에 처해있는 사람은 다음과 관련하여 그들이 이해할 수 언어로 쉽게 접근가능한 정보를 제공받을 수 있어야 한다.

- (a) 그들이 직면한 재난의 성격과 정도
- (b) 가능한 재난의 위험과 취해질 수 있는 취약성 감소 조치
- (c) 진행 중이거나 계획된 인도적 지원, 회복 노력 및 그들 각각에의 해당 여부
- (d) 국제법과 국내법상 그들의 권리”³⁸⁾

37) International Association for Public Participation (IAP2), *IAP2 Spectrum of Public Participation* (2007), T. Van Krieken, U. Kulatunga and C. Pathirage, *Importance of Community Participation in Disaster Recovery* (2007), p. 862.(<http://usir.salford.ac.uk/43859/>, 2019. 11. 8. 방문)

“(자연재난에) 영향을 받은 사람은 최대한 그리고 가능한 빨리 그들을 위해 취해진 조치에 대해 정보를 제공받아야 하고 의견을 개진할 수 있어야 하며, 스스로의 일에 대하여 책임질 수 있는 기회가 주어져야 한다. 그들은 재난대응의 다양한 단계의 계획 수립과 이행에 참여할 수 있어야 한다. 전통적으로 의사결정과정 참여로부터 주변화되어 있는 이들을 포함하는 특정된 조치들이 취해져야 한다.”³⁹⁾

“(자연재난에) 영향을 받은 사람과 지역사회는 재난 구호와 복구대응에 대하여 피드백을 제시하거나 이의나 고충을 제기하는 것이 허용되어야 한다. 그들은 이러한 그들의 의사표현에 대한 부정적 반응으로부터 보호되어야 한다. (자연재난에) 영향을 받은 사람에게 이러한 목적으로 평화적 집회를 개최하거나 결사를 구성할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.”⁴⁰⁾

모든 재난 상황이 그러한 것은 아니지만 4·16세월호 참사나 가습기살균제 참사에서처럼 재난은 정부와 기업이 관련된 중대하고 심각한 인권 침해를 수반하기도 한다. 2005년 유엔총회에서 만장일치로 채택된 「국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인」(이하 ‘유엔 피해자 권리 원칙’)도 중대하고 심각한 인권 침해 상황에서 국가의 피해자에 대한 정보 제공 의무를 명확히 하고 있다.

“국가는 일반 대중에게, 특히 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반의 피해자들에게 ... 권리들과 구제 수단, 그리고 피해자들에게 접근권을 갖는 법률적, 의료적, 심리적, 사회적, 행정적 그리고 여타 이용 가능한 모든 서비스에 대한 정보를 제공할 방안을 마련해야 한다.”⁴¹⁾

38) IASC, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* (The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, 2011). I.2.

39) IASC, 앞의 글, I.3.

40) IASC, 앞의 글, D.4.1.

41) UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, (16 Dec. 2005) UN Doc. A/60/509/Add.1, in (Mar. 2006) A/RES/69/147. X.24. 전문.

(나) 국내 실태

피해자의 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정 과정의 참여권, 집회와 결사의 자유 등에 대해서는 그 권리의 존재나 보장의 필요성에 대한 사회적인 인식이 충분히 형성되지 못한 것이 사실이다. 그리고 재난 피해자들이 그러한 권리를 추구하려고 할 때 정부에 반하거나 사회적 갈등을 조장하는 이들로 낙인찍는 경우도 있어 왔다. 세월호 참사와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관이 2016년 한국방문 보고서에서 4·16세월호 참사 관련 언급이 이를 잘 보여준다.

“엄청난 피해에 대한 반응으로써 그들의 슬픔과 분노를 표현하는 이들을 저지하거나 방해하는 것은 이러한 감정이 좀 더 확산되고 폭력적일 수 있는 형태로 발전할 가능성을 만들어내는 것이다. ... 법의 지배의 주요 요소인 책임성과 투명성에 대한 요구를 정부 자체를 약화시키려는 시도와 동일시하는 것은 민주국가에서는 있을 수 없는 일이다. 세월호 참사를 둘러싼 집회에 대한 정부의 대응은 불만족의 표현을 억압하는 접근방식의 전형적인 예인데, 이러한 접근은 달리 접근했다면 인식된 문제점을 다루기 위한 연대와 협력을 장려할 수 있었음에도 불구하고 이슈에 대한 입장의 극한적 대립을 초래한다.”⁴²⁾

세월호 참사의 경우 정확한 구조와 수색 정보 등 정보 제공의 부재의 문제를 들 수 있다. 침몰현장 상황과 전혀 다른, 마치 활발하게 수색이 진행되고 있는 것처럼 해경이 브리핑하고 언론에 보도됨으로써 피해자들이 정부를 극도로 불신하게 되는 결과를 초래했다. 해경은 수색방법, 현장에 직접적으로 투입된 인원 등에 대해 피해자들에게 정확히 알려주지 않고 대기인원으로 포함된 부풀린 인원으로 브리핑하기도 했고, 수습이 장기화됨에도 생계지원 등에 대한 정보제공이 신속하게 이루어지지 않았다.⁴³⁾ 피해자들의 입장에서는 전반적으로 정확한 정보제공과 안내가 없었고 인력지원체계나 구호체계도 명료하지 않았다. 정보접근권, 활동보장지원, 수습장례지원, 합동분향소지원, 추모사업지원에 관해 사전

42) UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, *Report of the Special Rapporteur on the rights to peaceful assembly and of association on his mission to the Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/32/36/Add.2 (15 June 2016), paras. 83~84.

43) 4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 ‘세월호참사특조위’) 위원장실, 중간점검보고서 2016. 9., 514~515면.

안내를 받지 못한 경우가 많았다.⁴⁴⁾

포항지진의 경우 신속히 재난경보가 발령되기는 하였지만 구호과정에서의 통제시스템은 제대로 작동하지 않았다. 어디로 가야할지 어디로 가는지 모르는 상태에서 다른 사람들을 따라 체육관에 갔다는 피해자들이 많았고 대피소로 갈 때까지 통제하거나 안내하는 인력을 보지 못했다는 반응이 대부분이었다.⁴⁵⁾

재난 상황에서 피해자가 의견을 개진하거나 의사결정과정에 참여하거나 단체를 결성하는 등의 활동을 할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 단지 문제의식을 가진 피해자들이 자발적으로 단체를 결성하여 진상규명을 요구하는 등의 활동을 임의로 진행하고 있을 뿐이다. 다만 4·16세월호 참사와 가슴기살균제 참사와 관련해서는 특별법에 일부 관련 규정을 두고 있다. 우선 사회적참사특별법은 피해자의 진상규명조사 신청권을 규정하고 있다(제22조). 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법도 피해자의 진상규명조사 신청권(제22조)과 더불어 대통령이 임명하는 위원회 위원 17명(상임위원 5명) 중 ‘희생자가족대표회의’의 위원 3명(상임위원 1명)의 선출권을 규정하였고(제6조), 희생자가족대표회의는 해양수산부 장관이 소집하되, 각 희생자 1명당 가족 1명이 참가하고, 전체 2/3 출석에, 출석 2/3의 찬성으로 위원회 위원을 선출하도록 규정했다(제50조). 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법은 4·16세월호참사 배상 및 보상 심의 위원회가 피해자의 의견을 청취할 수 있는 규정을 두고 있고(제9조), 국가와 지자체가 피해자 및 피해지역의 지원 계획을 수립·시행할 때에 피해자 등의 의견을 듣고 최대한 반영하여야 할 의무와(제21조), 피해자 및 안산시 주민의 심리적 안정과 공동체 회복 프로그램 개발에 피해자 및 안산시 주민의 의견을 충분히 수렴하여야 할 의무(제31조)를 규정하고 있다.

한편 가슴기살균제 피해구제를 위한 특별법은 피해자의 가슴기살균제 또는 독성 화학물질에 관한 가슴기살균제 사업자와 원료물질 사업자에 대한 정보청구권, 환경부 장관에 대

44) 양옥경 외, 「단원고 학생 외의 희생자 가족, 생존자 및 가족 대상 실태조사 최종보고서」, 세월호참사 특조위, 69~71·192면.

45) 박희 외, 「국내 중대재난피해지원 실태조사: 포항지진과 제천화재 피해자들을 중심으로」, 사회적참사특조위, 2018., 137면.

한 정보제공 또는 열람명령 신청권(제6조), 피해자의 이해를 대변하는 활동, 가슴기살균제 피해와 관련된 추모사업, 조사·연구사업 등을 할 수 있는 피해자단체(피해자 또는 유족 5명 이상) 구성권, 피해자단체의 피해구제위원회의 심의·의결 관련 의견 제출권을 규정하고, 환경부 장관이 특별구제계정으로 피해자단체의 사업 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(제9조). 비록 제한적인 범위의 피해자 참여권과 단체결성권을 규정한 것이지만 향후 재난피해자들의 권리 보장에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

(2) 구조, 대피 등 피해 최소화에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 상황이 발생한 직후 혹은 재난 발생이 구체적으로 예견되는 경우 (잠재적) 피해자의 입장에서는 그 피해를 최소화하도록 하는 것이 가장 중요한 권리일 수 있다. 구조나 대피를 결정하고 책임져야 할 위치에 있는 정부 관계자 등은 이에 대한 법적인 의무가 있다. IASC 가이드라인은 자연재난 상황에서의 생명 보호, 특히 대피와 관련하여 다음의 기준을 제시하고 있다.

“자연재난에 의해 창출된 긴급한 위험에 노출된 사람, 특히 특별한 필요가 있는 사람의 생명, 신체의 온전성, 건강은 그가 어디에 있건 가능한 최대한 보호되어야 한다.

다음의 활동 등이 고려될 수 있다.

- ◆ 예상되는 위험, 제안된 예방책, 안전한 대피로, 인근 비상대피소 등 시설에 대하여 (자연재난의) 영향은 받은 사람에게 그가 이해할 수 있는 언어로 알리는 것
- ◆ 특히 특별한 필요가 있는 사람을 위해 경보시스템과 예방보호조치를 가동하는 것

대비 조치 :

- ◆ 공동체/마을에 기초한 재난위험 운영계획. 위험의 성격과 자체적인 보호 방법에 관한 공동체 인식고양 프로그램
- ◆ 재난에 인식에 대한 포함된 교과과정
- ◆ 인도적 지원인력에 대한 응급처리 훈련

- ◆ 홍수 예상지역의 강바닥 관리, 참여적 공동체 취약성 평가 등 재난 대비와 감속 조치 이행
- ◆ 대피로 지도 또는 임박한 위험을 알리기 위한 호루라기 등 공동체나 가정을 위한 보호조치의 공급⁴⁶⁾

(나) 국내 실태

세월호 참사의 경우 최근까지도 참사 당일 대다수 승객들에 대한 구조수색 및 발견, 후속조치 등이 지연됨에 따른 그 적정성에 대한 의혹이 다수 제기되고 있다. 구 수난구조법,⁴⁷⁾ 해사안전법, 해상치안 상황처리 매뉴얼, 해상수색구조 매뉴얼 등 관계법령 및 매뉴얼에 따르면 해경 지휘부는 수색·구조 및 구난 작업을 지휘하는 등 긴급 구조 활동을 하여야 할 의무가 있었음에도 불구하고 그 의무를 다하지 못했다는 것이다.

“업무상 과실치사 혐의(형법 제268조)

- 해경 지휘부는 2014년 4월 16일 18:40경 원격진료시스템을 통해 의사로부터 ‘심폐소생술의 지속’과 ‘병원으로의 이송’을 지시받고도 피해자를 헬기가 아닌 함정으로 이송해 발견시각 17:24경부터 4시간 41분이 경과한 22:05경 병원에 도착하게 하여 결국 피해자로 하여금 의사 또는 저체온증(사체검안서 및 현장감식결과보고서상 死因)으로 사망에 이르게 하였음”⁴⁸⁾

세월호 참사 직후 응급의료지원을 위한 센터가 설치되는 등 의료 지원 자체는 행해졌지만 안내가 제대로 되지 않아 의료지원이 있는지 모르는 피해자들도 있었다. 생존학생과 생존자들은 저체온증, 부상 등에 대해 제대로 된 응급조치를 받지 못한 경우도 있었고, 움직이지 못하는 부상환자가 외지에서 치료받겠다고 하자 몇 시간 동안 방치되고 앰블런스 등이 제대로 지원되지 않기도 했다. 초기 구조활동에 상당한 역할을 했던 민간잠수사 등 민간구조인력에 대해서도 식사, 의료, 심리지원 등 각종 지원이 매우 미흡하였다.

46) IASC, 앞의 글, A.1.1.

47) 수난구조법은 세월호 참사 이후 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률로 개정(2015. 7. 24.) 및 시행(2016. 1. 25.) 되었음.

48) 사회적참사특조위 보도자료, “세월호 참사 당일 구조수색 적정성 및 산업은행의 불법대출 혐의에 대한 수사요청”, 2019. 1. 13.

한편 제천 화재의 경우에도 건물 2층에 다수의 구조 요청자들이 있었고 피해가족들의 119상황실이나 현장 대응 소방인력에게 수차례 알렸음에도 실제로 2층 구조 요청자들에게 대한 구조활동은 이루어지지 않았다. 소방합동조사단은 2차 조사결과에서 구호과정의 문제점으로 ① 소방지휘통제부의 전략적 대응미흡, ② 인력 부족과 굴절 사다리와 무전기 등 소방장비의 미비와 오작동, ③ 건물 구조의 취약점과 소방안전점검의 부실, ④ 소방요원의 인력 부족 및 체계적 훈련 미흡 등을 지적했다.⁴⁹⁾

포항지진의 경우 지진 발생 후 19초 만에 기상청을 통한 신속한 재난 조기 발령이 이루어졌고 행정안전부와 이동통신사를 통해 재난 발생 긴급문자발송이 이루어졌다. 문자발송을 접하지 못한 주민도 상당수 있었지만 재난경보발령이 상당히 신속하게 이루어진 것은 사실이다. 다만 처음 겪는 재난사태라 초기 대응이 상당히 미흡하게 이루어졌으며 재난대비 매뉴얼의 부재와 재난 훈련에 대한 대비 부족으로 어려움도 많이 나타났다.⁵⁰⁾

(3) 음식, 건강, 주거(대피시설 포함), 교육, 토지와 재산, 생계수단 등에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 직후에서부터 재난 상황의 해소에 이르기까지, 사회적인 복구 혹은 회복에 이르기까지, 그리고 더 나아가 피해자와 그 가족 개개인이 신체적, 정신적으로 재난의 영향을 극복할 때까지 사회적인 지원은 필수적이고 이는 피해자의 권리라는 관점에서 접근되어야 한다. 음식, 건강, 대피시설, 교육의 제공에 관한 권리는 사회적 권리로 특히 비상 상황 단계에서, 그리고 필요한 정도에 따라 이후 단계에서도 재난 피해자와 그 가족으로 하여금 생활 유지를 위한 인도적 지원을 가능하게 한다. 주거, 토지, 재산, 생계수단에 관한 권리는 경제적, 사회적 및 문화적 권리로 특히 비상 상황이 지나고 회복 단계가 시작될 때 문제가 된다.⁵¹⁾ IASC 가이드라인은 이러한 ‘인도적 지원’의 원칙과 기준을 제시하고 있다.

“(자연재난의) 영향을 받은 사람에 대한 인도적 재화와 용역은 적절해야 한다. 이러한

49) 박희 외, 앞의 글, 188~193면.

50) 박희 외, 앞의 글, 136면.

51) IASC, 앞의 글, Introduction.

재화와 용역의 적절성은 이것들이 (i) 제공가능하고, (ii) 접근가능하고, (iii) 수용가능하고, (iv) 적응가능할 것을 요구한다.

- (i) 제공가능성(Availability)은 이러한 재화와 용역이 충분한 양과 질로 (자연재난의) 영향을 받은 인구에게 제공됨을 의미한다.
- (ii) 접근가능성(Accessibility)은 이러한 재화와 용역이 (a) 사람들의 필요에 따라 차별 없이 모든 사람들에게 제공되고, (b) 특별한 필요가 있는 사람을 포함한 모두에게 안전하게, 그리고 물리적으로 접근할 수 있도록 하고, (c) 수혜자에게 알려져 있을 것을 요구한다.
- (iii) 수용가능성(Acceptability)은 제공된 재화와 용역이 개인, 소수집단, 사람들과 공동체들의 문화를 존중하고 젠더와 연령에 따른 필요를 반영해야 함을 의미한다.
- (iv) 적응가능성(Adaptability)은 이러한 재화와 용역이 비상 구호의 다른 단계에 따른, 그리고 강제이주자의 경우 귀환, 지역통합 혹은 국내 다른 지역에서의 재정착 등에 따른 필요의 변화에 적응할 수 있도록 탄력적으로 제공되어야 함을 의미한다.”⁵²⁾

(나) 국내 실태

재난 피해자들은 상이한 재난을 경험했지만 재난 발생 시점부터 1년이 경과했건 10년이 경과했건 최소 1/3 정도가 PTSD, 불안, 우울 평가에서 정상범위를 벗어나는 심리적 위기 반응을 보였고, 그 중 일부는 매우 심각한 수준의 고위험군에 해당했다.⁵³⁾ 이처럼 재난 피해자들의 경우 상당히 심각한 심리적·정신적 건강상태에 놓이지만, 대부분의 피해자들은 적절한 상담이나 치료 등의 지원을 받지 못해왔다. 인적 피해가 거의 없었던 자연재난 피해자를 주 대상으로 한 2017년 국립재난안전연구원의 조사에서도 전체 10% 이상에 달하는 피해자들이 심리지원의 필요성을 언급했지만 심리상담 경험자는 전체의 2.1%에 불과했다.⁵⁴⁾

52) IASC, 앞의 글, B.1.2.

53) 아주대학교산학협력단, 「참사 피해자 중 단원고 학생 희생자 가족 대상 실태조사」, 세월호참사특조위, 2016., 45면; 박상현 외, 「재난피해자 삶의 질 측정기술 개발」, 국립재난안전연구원, 2015., 23면; 박상현 외, 「재난피해자 삶의 변화요인 조사·분석 및 재난구호 기술개발」, 국립재난안전연구원, 2016., 64~65면 등.

54) 박상현 외, 「재난피해자 모니터링 및 생활밀착형 구호정책·기술 개발」, 2017., 106면.

가습기살균제사건 성인 피해자의 경우 10명 중 4명이 중증 이상의 우울 증상을 보이지만 병원 진단을 받은 사람은 17.8%에 불과했고,⁵⁵⁾ 아동·청소년 피해자의 경우는 조사 참여자의 56.6%가 의료상담 및 치료를 받은 적이 없는 것으로 나타났다.⁵⁶⁾ 재난 피해자들은 상당수가 신체 건강의 악화도 경험한다. 재난 후 신체건강 상태에 대해 ‘매우 나빠졌다’ 혹은 ‘나빠졌다’고 답한 피해자들이 포항지진의 경우는 80%, 제천화재의 경우는 56.6%에 달했다.⁵⁷⁾ 그러나 재난 피해자들은 이러한 건강상의 문제에도 불구하고 의료 서비스를 이용하지 않는 경우가 많은데 가장 큰 이유로 경제적 부담을 들고 있다.⁵⁸⁾

재난 피해자들은 생명, 신체, 재산상 피해로 인해 자산과 소득은 감소하는 반면 지출은 증가함으로써 가정과 개인의 경제 상황이 더욱더 악화되는 경험을 하고 있다. 예컨대 2017년 국립재난안전연구원의 조사결과에 따르면, 10명 중 8명이 가계 부채는 증가한 반면 수익자산과 월 평균소득이 모두 감소한 것으로 나타났고,⁵⁹⁾ 피해자의 일부는 병원비 부담으로 진료를 받지 못하거나 공과금을 납부하지 못하는 등의 어려움을 경험했다.⁶⁰⁾

포항지진의 경우 조사 참여자의 재난에 따른 평균 피해 금액은 4,000만 원이 넘었는데, 거주주택이 완전히 파손된 전파의 경우 소유자에게는 재난지원금 900만 원과 의연금 500만 원, ‘자가 장기구호비’와 (학생이 있는 경우 학비), 그리고 의료급여비가 지급되어 재난 후의 재정적 지원이 평균 피해 금액에 훨씬 미치지 못하는 것으로 확인됐다.⁶¹⁾ 가습기살균제사건의 경우 2018년 조사에 참여한 100가구의 가습기살균제 피해비용은 사망 피해비용 411.57억 원 및 질환 피해비용 96.14억 원으로 총 507.70억 원 수준으로 추정되지만, 정부의 구제급여 수준 및 기업의 배·보상 수준은 조사 당시 총 45.6억 원에 불과했다.⁶²⁾ 제천화재의 경우도 부상자의 절반정도가 심리적·신체적 건강 이상으로 인해 이직하

55) 김동현 외, 「가습기살균제 피해가정 실태조사」, 사회적참사특조위, 2018., 123면.

56) 김동현 외, 앞의 글, 137면.

57) 박희 외, 앞의 글, 142·198면.

58) 박상현 외, 앞의 글, 2016., 69면; 박상현 외, 「재난피해자 모니터링 및 생활밀착형 구호정책·기술 개발(IV)」, 2018., 66면.

59) 박상현 외, 앞의 글, 2017., 114면.

60) 박상현 외, 앞의 글, 71면.

61) 박희 외, 앞의 글, 139·158~159면.

62) 김동현 외, 앞의 글, 266면.

거나 실직한 상태로 경제적으로 큰 어려움을 겪었다.⁶³⁾

재난 대피용으로 마련된 임시주거시설의 경우 노후화와 시설 사용상의 불편함에 따라 많은 민원이 제기된 것으로 보고되고 있다.⁶⁴⁾ 2017년 국립재난안전연구원 조사에서도 임시주거시설에 대한 만족도는 구호물자지원, 생활안정지원, 의료서비스 등과 비교했을 때 상대적으로 낮은 것으로 조사됐다.⁶⁵⁾

포항지진의 경우, 임시주거시설에 대한 만족도는 낮은 편이었으며, 필요하지만 지원받지 못했다는 피해자도 많은 것으로 나타났다.⁶⁶⁾ 또한 지진 직후 임시구호소로 활용 중인 흥해체육관에는 2년이 다 된 시점에서 90가구 205명이 머물고 있었다. 주택의 50% 이하가 파손된 ‘소파’ 판정을 받은 아파트에 사는 이곳 주민들은 “등급 산정이 잘못됐다”며 포항시를 상대로 소송을 내는 등 갈등을 지속되고 있고 대피소는 당분간 그대로 유지될 것으로 보인다.⁶⁷⁾ 이처럼 임시주거 혹은 대피소와 관련된 여러 문제들은 현재 진행형이다.

(4) 진실에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 발생 시 조기에 그 원인 등이 규명되고 그에 따른 적절한 조치가 이루어져야 한다. 그러나 때로는 재난의 발생과 대응에 심각한 인권책임이 포함되어 있을 수 있고, 관련 주체들의 임무 방기나 책임 회피가 문제의 해결을 요원하게 할 수 있다는 점에서 피해자들에게 진실에 대한 권리를 보장하는 것은 매우 중요하다. 1994년 처음 제품이 출시된 이후 25년이 지난 시점에서 진상조사와 형사절차가 계속되고 있는 가슴기살균제 참사, 5년간 두 번의 특별법상 특별조사위원회의 조사를 거치고도 여전히 새로운 사실들이 드러나고

63) 박희 외, 앞의 글, 195면.

64) 박상현 외, 앞의 글, 2018., 85면.

65) 박상현 외, 앞의 글, 2017., 119면

66) 박희 외, 앞의 글, 160면.

67) 경향신문, “포항지진 2년… ‘국가가 일으킨 지진, 왜 집을 안 고쳐 줄까요’”, 2019. 11. 12.

(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201911122235005&code=940100, 2019. 11. 13. 방문)

있고, 검찰의 수사도 다시 시작된 세월호 참사의 예만 보더라도 이 권리 실현의 중요성과 필요성을 알 수 있다.

중대한 인권 침해 행위 및 심각한 인도법 위반 행위에 관한 진실에 대한 권리는 양도 불가능한 독립된 권리이고, 이는 개별 국가, 지역, 국제적 판례법과 국제적 및 지역적 차원의 정부 간 기구의 무수한 결의는 물론, 여러 국제조약을 통해 인정받고 있다.⁶⁸⁾ 재난, 특히 사회적 재난 상황에서는 정부의 공공기관이나 기업에 의한 인권침해가 관련되는 경우가 많고 따라서 재난 피해자들에게 있어 진실에 대한 권리는 매우 중요한 부분을 차지하게 된다. 유엔 피해자 권리 원칙이 이를 명시하고 있고, 과거 유엔 인권고등판무관실 관련 보고서 등이 진실에 대한 권리의 성격과 의미 등에 대하여 구체적으로 설명하고 있다.

“진실에 대한 권리는 인권을 보호하고 보장할 국가의 의무와 심각한 인권 침해에 대해 효과적인 조사를 수행하고 효과적인 구제와 배상을 보장해야 할 국가의 의무와 밀접히 연결된다. 또한 진실에 대한 권리는 법의 지배와 민주 사회의 투명성·책임성·효율한 통치의 원칙과 밀접히 연결된다.

진실에 대한 권리는 여타의 권리들과도 밀접하게 연관된다. 가령 효과적인 구제에 대한 권리, 법률과 사법의 보호에 대한 권리, 가족생활에 대한 권리, 효과적인 조사에 대한 권리, 능력 있고 독립적이며 공정한 법원에서 심리될 권리, 배상에 대한 권리, 고문과 학대를 받지 않을 권리, 정보를 추구하고 전달할 권리 등이다. 진실은 인간의 내재적 존엄성에 근본적인 것이다.

심각한 인권 침해의 경우 ..., 피해자와 그 가족들은 진실에 대한 권리를 갖는다. 진실에 대한 권리에는 또한 사회적인 차원이 있다. 그런 사건이 미래에 재발하지 않도록, 극악한 범죄가 저질러진 상황과 그 이유, 범행에 관한 과거 사건에 대한 진실을 알 권리가 사회에 있다.

진실에 대한 권리는 인권 침해의 이유와 침해가 발생한 상황에 대해 아는 것을 포함하여 발생한 사건에 대한 완전하고 완벽한 진실, 사건의 구체적 상황, 그리고 누가 사건에 참여

68) OHCHR, *Study on the right to the truth*, UN Doc. E/CN.4/2006/91 (8 February 2006), para. 55.

했는지를 아는 것을 의미한다. ...

진실에 대한 권리는 죄를 짓고도 처벌받지 않는 현상(impunity)과 싸우고 이를 근절해야 한다는 국가의 책무와 긴밀하게 연결되어 있다.”⁶⁹⁾

(나) 국내 실태

세월호참사특조위의 피해자군별 피해자 실태조사의 결과를 보면 피해자군별에 관계 없이 피해자들은 ‘가족과 친구가 왜 죽어야 했는지 알고 싶다’고 하면서 진상규명의 중요성을 가장 강조했다.⁷⁰⁾ 그러나 참사 5년이 지난 시점에서 두 번째 특별조사위원회의 조사와 검찰의 수사가 진행되고 있다. 가슴기살균제의 경우에는 제품 출시 후 25년이 지난 시점에도 특별조사위원회의 조사와 형사재판이 진행 중이다. 2016년 세월호 참사 단원고 학생 희생자가족을 대상으로 한 실태조사에서 피해가족들은 정부가 진상규명에 무관심하고, 진실을 요구하는 피해자의 행동을 감시하고 있으며, 세월호참사와 관련된 정보를 은폐하거나 조작하면서 진실을 숨기려한다고 생각하는 등 국가기관에 대한 불신과 원망, 분노를 표출했다.⁷¹⁾ 포항지진 피해자의 경우에도 80.6%가, 제천화재의 경우에도 66.7%가 진상규명에 대하여 부정적인 평가를 내리고 있었다.⁷²⁾ 진상규명이 제대로 되지 않는 이유로는 그 재난이 가지는 사회적 파장, 정치적 해석 등을 들 수도 있지만, 가장 기본적으로는 독립성, 권한, 자원을 제대로 갖춘 조사기구의 부재를 들 수 있다.

(5) 책임자의 처벌 등에 관한 권리

(가) 국제기준

“국제법상 범죄를 구성하는 국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위가 있는 경우에 국가에게는 조사할 의무가 있고, 충분한 증거가 있을 때에는 위반

69) OHCHR, 앞의 글, para. 56~60.

70) 세월호참사특조위 위원장실, 앞의 글, 513면.

71) 아주대학교 산학협력단, 앞의 글, 72면.

72) 박희 외, 앞의 글, 178·243면.

행위에 대해 책임을 져야 할 혐의가 있는 사람을 기소할 의무가 있으며, 유죄로 확정된 때에는 처벌할 의무가 있다.”⁷³⁾

침해의 가해자를 법으로 처벌하지 않는 것은 본질적으로 국제인권법에 대한 별도의 침해를 구성할 수 있고 침해의 재발에 있어 중요한 원인이 되는 요소다. 공무원이나 국가의 대리자가 국제인권법상 권리에 대한 침해를 저질렀을 때 가해자의 개인적 책임을 면제해 주어서는 안 된다. 게다가, 어떠한 공적인 지위도, 침해에 대한 책임으로 고발당할 수 있는 개인을 법적 책임으로부터 면책되도록 하는 것을 정당화할 수 없다. 법적 책임을 성립시키는 데 있어, 상급자 명령에 대한 복종의 항변 또는 시효가 적용되는 경우 그러한 법률상 시효가 부당하게 짧은 것 등의 다른 장애요인들 또한 제거되어야 한다.⁷⁴⁾

(나) 국내 실태

사회적 재난이 벌어지게 되면 대부분의 경우 수사가 이루어지고 형사절차가 진행되게 된다. 따라서 피해자의 권리는 기본적으로 범죄피해자의 재판참여권 등에 의해 보장된다고 볼 수 있다. 즉, 범죄피해자 보호법 제2조에 의하여 재난 피해자들은 범죄피해 상황에서 빨리 벗어나 인간의 존엄성을 보장받을 권리가 있고, 그 명예와 사생활의 평온은 보호되어야 하고, 해당 사건과 관련하여 각종 법적 절차에 참여할 권리를 가진다. 재난 피해자는 해당 사건과 관련하여 수사담당자와 상담하거나 재판절차에 참여하여 진술하는 등 형사절차상의 권리를 행사할 수 있고(제8조 제1항), 가해자에 대한 수사 결과, 공판기일, 재판 결과, 형 집행 및 보호관찰 집행 상황 등 형사절차 관련 정보를 요청할 수 있다(제8조 제1항).

그러나 많은 경우 재난 피해자들의 이러한 권리가 충분히 보장되지 못하고 있고, 특히 4·16세월호 참사와 제천화재와 관련해서는 국가나 지자체가 나서서 배·보상의 대가로 사실상 형사절차 참여권 등을 포기하도록 강요하는 일이 벌어지기도 했다.

정부는 세월호피해지원법 시행령을 통해 4·16세월호 배상금 등을 지급받으려는 신청인

73) UN General Assembly, 앞의 글, III.4.

74) UN Human Rights Committee (HRC), *General comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* (26 May 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 18.

으로 하여금 ‘4·16세월호 참사에 관하여 어떠한 방법으로도 일체의 이의를 제기하지 않을 것임을 서약합니다’라는 내용이 기재된 배상금 등 동의 및 청구서를 제출하도록 요구했다. 헌법재판소는 위 내용을 규정한 세월호피해지원법 시행령 제15조 중 별지 제15호 서식 가운데 일체의 이의제기를 금지한 부분이 법률유보원칙을 위반하여 청구인들의 일반적 행동의 자유를 침해하여 위헌이라고 결정했다.⁷⁵⁾

2018년 제천화재와 관련된 충청북도의 위로금 지급 잠정합의안에 의하면 위로금 지급을 조건으로 ‘모든 유가족은 국가·충청북도·제천시를 상대로 민·형사·행정상 일체의 어떠한 이의도 제기치 않는다. 소방공무원의 불기소처분에 대한 항고는 취하하고, 재정신청도 하지 않는다’는 조건을 내걸기도 했다.⁷⁶⁾ 재난과 관련한 진상규명을 통해 책임을 규명하고 피해자를 보호하며 재발방지책을 마련할 의무가 있는 국가나 지방자치단체가 피해자들로 하여금 사실상 진상규명, 책임규명의 포기를 강요하는 일을 벌인 것이다.

(6) 배·보상에 대한 권리

(가) 국제기준

인권침해 피해에 대한 배·보상과 관련하여 유엔 피해자 권리 원칙은 제9장에서 자세히 정리하고 있는 바 재난 상황에서의 피해에 대한 배·보상도 책임 주체가 있는 한 대부분의 내용을 참고할 수 있다.⁷⁷⁾ 본 원칙은 적절하고, 효과적이고, 신속한 배상이 국제인권법 위반 등을 시정하고 정의를 촉진하기 위한 것이라는 점, 배상은 위반 행위와 피해의 중대성에 비례해야 한다는 점, 피해에 대해 책임이 있는 당사자들이 피해 배상에 관한 의무를 이행할 수 없거나 이행하려고 하지 않는 때에 국가는 피해자를 위한 국가 차원에서 배상 및 지원 프로그램을 마련하기 위해 노력해야 한다는 점 등을 강조하고 있다. 배상은 금전적 배상에 그치는 것이 아니라 원상회복, 금전 배상, 재활, 만족, 재발 방지의 보증 등을 통한 완전하고 효과적인 배상을 의미한다.

75) 헌법재판소 2017. 6. 29. 선고 2015헌마654 결정.

76) 충청북도, 「제천휘트니스화재참사 위로금 지급 잠정합의안」, 2018.

77) UN General Assembly, 앞의 글, IX.15~23.

2011년 유엔 인권이사회에서 만장일치로 채택된 「기업과 인권 이행원칙 : 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행」에 의하면 재난 상황 관련 인권침해에 기업이 책임이 있는 경우, 기업과 관련된 인권 침해를 막아야 할 국가 의무의 한 부분으로 국가는 자국 영토 또는 관할권 내에서 침해가 발생한 때, 피해자들이 사법상, 행정상, 입법상, 또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 적당한 조치를 취해야 한다. 예컨대 사법적 구제절차와 관련하여 국가는 국내 사법 제도의 효과성을 보장하기 위한 적절한 조치를 취해야 하고, 여기에는 구제책으로의 접근을 막을 수 있는 법적, 실질적, 기타 관련 장벽을 줄이는 방법을 고려하는 것도 포함된다.⁷⁸⁾

(나) 국내 실태

대부분의 재난 피해자들이 배·보상에 대하여 부정적인 평가를 내리고 있다. 우선 배·보상을 위한 피해사정의 공정성, 객관성, 형평성 등에 대한 문제제기가 있었다. 즉 정확하고 객관적인 피해사정의 기준과 조사, 결과의 공정성과 형평성, 조사 및 결과에서의 피해자들의 참여 등의 원칙이 확립, 준수되지 않았다는 것이다.⁷⁹⁾ 배·보상과 관련한 기타 의견으로는 보상에 대한 충분한 합의나 설명 없이 단시간 내에 진행되었고, 황망한 상의 과정에서 배·보상을 위한 증거자료의 준비의 어려움, 복잡한 자료제출과 법률적 지원 부재, 증거자료의 제출이 추후 과세의 기준이 되거나 망자 앞으로 세금 고지서가 발부되는 등의 문제도 지적되었다.⁸⁰⁾

포항지진의 경우 현장 피해 확정을 위한 현장에서의 평가 과정의 공정성에 대한 피해자들의 강한 문제제기가 있었다. 평가자의 비전문성과 인력부족, 공동주택과 단독주택의 차별, 1차 본진에서 확정 받으면 2차 여진에서 피해가 심화되어도 더 이상 재심은 없다는 등의 문제가 제기되었다. 또한 보상의 적정성에 대해서도 강한 불만이 표출되었다. 특별재난 지역으로 선포되었지만 특별한 혜택이 없다는 것이다. 피해자가 ‘자가 장기구호비’를 제외

78) UN, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, (2011) UN Doc. HR/PUB/11/04, paras. 25~26.

79) 박상현 외, 앞의 글, 2017., 54면; 박희 외, 앞의 글, 224면.

80) 양옥경 외, 앞의 글, 99면.

하고는 직접 지원받는 총 금액은 전파 1,400만 원, 반파 700만 원, 소파의 경우 100만 원에 불과해 현실적인 지원이 되지 못한다는 것이었다.⁸¹⁾ 제천화재의 경우에도 피해자 대부분은 ‘보상은 신속하게 이루어져야 하고, 회복을 위한 적절한 수준의 경제적 지원이 이루어져야 하는데 실제로는 지원이 잘 이루어지지 않고 있다’는 평가를 내렸다. 피해보상의 산정기준도 피해가족들은 대법원 위자료 산정기준을 염두에 뒀지만 충청북도는 명확한 기준 없이 위로금임을 강조해 갈등이 발생했다. 보상과 관련하여 유가족들에 비해 부상자들은 소홀히 취급된다는 지적도 있었다. 그리고 피해보상을 위해서는 객관적인 조사와 피해자들의 참여가 보장되는 피해조사의 공정성이 보장되어야 한다는 주장이 제기되었다.⁸²⁾

4. 결론 및 정책 제언

재난 피해자의 권리 보장이란,

- 1) 극단적인 취약성에 노출되고, 피해자 간의 관계 형성에 어려움을 겪을 수 있고, ‘피해자다움’을 강요받거나 ‘중립성’의 이름으로 문제해결로부터 배제될 수 있고, 힘의 우위를 누리는 가해자나 책임자 집단의 책임 회피에 직면하게 되는 재난 피해자들의
- 2) 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정과정의 참여권, 집회와 결사의 자유, 구조, 대피 등 피해 최소화에 대한 권리, 음식, 건강, 주거(대피시설 포함), 교육, 토지와 재산, 생계수단 등에 대한 권리, 진실에 대한 권리, 책임자의 처벌 등에 관한 권리, 배·보상에 대한 권리 등과 관련된
- 3) 법제 및 세부적인 가이드라인을 구체적으로 마련하고, 이를 이행하기 위한 정부 등의 주체가 인권에 기초한 접근, 피해자 중심의 접근, 인도적 원칙에 입각해 효과적으로 스스로의 임무를 수행하고, 법률, 의료, 사회복지 지원 시스템 등이 긴밀하고 유기적으로 연결되어 소통되고
- 4) 재난의 예방, 재난의 발생, 구조와 대피 및 실종자 수색, 피해자 단체 결성, 진상규명(원인파악), 책임자처벌(형사재판), 배상보상(협상 및 소송), 추모사업, 제도개선(재발

81) 박희 외, 앞의 글, 160~163면.

82) 박희 외, 앞의 글, 220~224면.

방지)의 전 과정에서 피해자가 의견개진과 결정의 주체로 참여하고 시민사회가 함께 하여 재난 피해자의 권리를 다양한 권리 실현 수단을 통해 보장하고 실현하는 것을 의미한다.⁸³⁾

인식의 전환이 필요하다. 재난 대응을 재난에 대한 직접적인 대응과 피해자에 대한 ‘지원’이라는 협소한 틀에서 접근할 것이 아니라 피해자를 중심으로 피해자의 권리를 확정하고 그 권리가 충분히 보장될 수 있도록 하는 접근이 현재의 재난 대응의 문제점을 상당 부분 해소할 수 있다. 형식화된 지침과 매뉴얼도 실질화시키는 데 기여할 수 있고, 관련자들은 그 책임과 권리를 분명히 하고 거기에 맞춰 행동할 수 있다. 가족이 사망·실종되거나 건강이 훼손된 아픔 외에는 피해가족들은 그 어떠한 추가적인 상처나 아픔에 노출되어서는 안 된다. 그러나 안타깝게도 대부분의 재난 사례에서 피해가족들은 재난 대응 상황에 대해 충분한 정보와 필요한 지원을 제공받으면서 정부를 신뢰하고 기다릴 수 있는 경험을 해보지 못했다. 이제는 바뀌어야 한다.⁸⁴⁾ 이러한 피해자 중심의 접근에 입각해 관련 법령과 제도, 정책, 관행을 전반적으로 개혁할 필요가 있다. 즉 피해자가 참여와 결정의 주체임을 명확히 하는 것이 필요하고 또한 진상조사기구와 관련하여 공정성, 독립성, 전문성, 효율성, 신뢰성, 실효성 등을 확보할 수 있는 방안을 구체적으로 마련해야 한다.⁸⁵⁾

83) 황필규, 앞의 글, 2019b, 11면.

84) 황필규, 앞의 글, 2019c, 28면.

85) 나채준, “재난 피해자의 관점에서 본 현행 재난안전 관련 법률에 대한 검토” 「‘재난 대응을 위한 민관 협력 방안 모색 및 대한변호사협회의 역할’ 포럼」, 대한변호사협회 외, 2017. 12. 12., 220~222면.



부 록

2019년도 인권일지

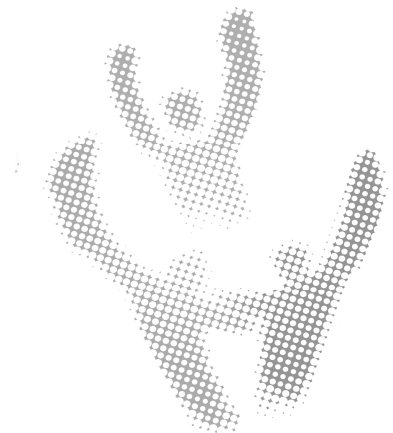
2019년도 대한변호사협회 인권일지

2019년(제50대) 대한변호사협회 임원 명단

2019년 인권위원회 명단

2019년 인권보고서간행소위원회 명단

2019년 인권보고서 집필진 명단





부록

2019년도 인권일지

1월 2일

- 보건복지부는 임세원 교수 사망 사건을 계기로 “정신과 진료 현장의 안전 실태를 파악하고, 진료실에서 의료인을 보호하는 법·제도적 방안을 마련하겠다”고 밝혔으며, 진료실에 대피통로 마련, 비상벨 설치, 보안요원 배치, 폐쇄병동 내 적절한 간호인력 유지 여부 등에 대한 조사에 나서
- 경찰청은 “112 신고가 접수된 정신질환자에 대해 강제 입원 절차를 밟는 기준을 정한 응급·행정입원 판단 매뉴얼을 개선했다”고 전했으며, 개선 매뉴얼에는 고위험 정신질환자의 과거 진단·치료와 112 신고·처벌 전력, 치료 중단과 흥기 소지 여부 등을 종합적으로 따져 강제 입원 진행 여부를 판단하도록 하는 내용 담겨
- 일제 강제노역 피해자들이 대법원 판결을 이행하지 않는 일본 전범 기업 신일철주금을 상대로 이들이 가진 한국 내 자산을 압류하는 강제 집행절차에 들어가
- 국가인권위원회가 ‘연령 차별에 따른 보직 해임’에 대하여 시정 권고해
- 국회인권포럼이 “경북하나센터 PC 해킹 사건 관련, 정부는 철저한 수사를 통해 사건의 본질을 밝히고 탈북민에 대한 특단의 신변안전대책을 수립할 것을 촉구한다”고 밝혀

1월 4일

- 미성년자와의 성매매로 해임된 경찰공무원에 대해 법원이 해임처분 취소 판결을 내려 여성단체가 강하게 반발하고 나서
- 가축 살처분 작업 참여자 10명 중 7명(76%)이 외상 후 스트레스 장애를 겪는 것으로 나타나, 국가인권위원회가 농림축산식품부 장관과 보건복지부 장관에게 가축 살처분 작업 참여자의 트라우마 예방과 치료를 위한 제도개선을 권고해
- 국방부가 대체복무제 도입안을 입법예고한 가운데 앞으로 ‘양심적 병역거부’라는 용어 대신 ‘종교적 신앙 등에 따른 병역 거부’라는 용어를 쓰겠다고 밝혀

1월 6일

- 국가인권위원회가 계속된 노사분규로 유성기업 노조원들의 정신건강이 악화됐다는 의견을 표명하기로 결정하였으며, 산업·특근에서의 차별행위 등 사측의 노조차별 행위를 인정하고 관련 시정 권고를 할 예정임을 밝혀
- 한동대학교는 다자성애, 낙태, 동성애 합법화를 주장하는 강연을 주최한 학생들에 대하여 강의 내용이 기독교 건학이념에 어긋난다는 이유로 이들을 징계한 바, 국가인권위원회가 “징계를 취소하고 재발방지책을 수립하라”는 권고 결정을 내려
- 국가인권위원회는 “에이즈 바이러스(HIV) 보균자가 미리 건강검진 예약 상담을 했는데도 대책을 마련하지 않은 채 검진을 거부한 것은 차별”이라고 판단해

1월 7일

- 루게릭병을 앓던 70대 남성이 실형을 선고받고 법정 구속됐다가 구치소에서 사망하는 사건이 발생하여, 유족과 환자 단체가 “법원이 구속집행정지 신청을 받아들이지 않아 결국 생명을 잃었다”며 반발해

1월 9일

- 국방부가 ‘양심적 병역거부’를 ‘종교적 신앙 등에 따른 병역거부’로 변경한 것과 관련해 국가인권위원회가 “국제인권기준과 헌법재판소 결정, 대법원 판결 취지와 맞지 않는다”며 “병역거부 행위가 개인이 가진 양심의 보호와 실현이 아닌 종교적 신념과 가치에 따른 행위로 비칠 소지가 있다”며 우려를 표해
- 문화체육관광부가 조재범 전 코치 성폭행 혐의 관련 성폭력 가해자에 대한 강력한 처벌, 재발 방지를 위한 제도 점검 및 개선, 스포츠계 폐쇄성 해체를 주된 내용으로 하는 대책을 발표해
- 국가인권위원회가 다자성애자를 성소수자에 포함시켜

1월 10일

- 국회 여야가 스포츠 지도자가 되려면 국가가 정한 폭행 및 성폭행 예방교육을 의무적으로 받도록 하고, 선수 대상 폭행·성폭행 죄에 대한 형을 받은 지도자는 자격을 영구 박탈하는 등의 내용을 담은 국민체육진흥법 개정안 발의를 추진한다고 밝혀

1월 11일

- 토마스 오헤아 키타나 유엔 북한인권 특별보고관이 기자회견을 열고 “북한 내 인권 상황은 현실적으로 전혀 변하지 않았다”며, 탈북민과 정부 관계자 등을 만나 수집한 북한 인권 정보를 바탕으로 오는 3월 유엔 인권이사회에 보고서를 제출할 예정임을 밝혀

1월 13일

- ‘박종철 32주기 추모제’가 서울 용산구 민주인권기념관에서 처음 열려
- 대한체육회의 지도자·선수 인권교육 예산이 전체 사업비의 0.29%에 불과한 것으로 드러나

1월 14일

- 대한빙상경기연맹 관리위원회는 빙상계 폭력·성폭력 문제 대책 등을 논의한 결과 조재범 전 코치에 대한 징계를 확정했으며, 국가대표 합숙훈련을 점진적으로 축소하고, 훈련단에 여성 지도자·심리상담사를 포함하겠다고 밝혀

1월 15일

- 국가인권위원회는 재판 중 방청인에 대한 판사의 모욕적인 언행은 인격권 침해라고 판단하였으며, 소속 지방법원장에게 재발방지 대책을 마련할 것을 권고해
- 대한체육회는 합숙·도제식 훈련 방식의 전면적 쇄신책 강구, 지도자 전횡 방지를 위한 지도자 풀제 및 복수 지도자 운영체계 구축, 국가대표 선수촌의 여성 부촌장과 여성 훈련관리관 채용, 선수촌 내 인권상담센터 설치 등 폭력·성폭행 근절 실행 대책을 발표해
- 한국여성정책연구원이 발표한 ‘한국사회의 성평등 현안에 대한 인식조사’ 결과에 따르면 20대 여성의 절반, 20대 남성은 10명 중 1명이 스스로를 페미니스트로 인식하고 있으며, 미투운동은 남성과 여성 모두 10명 중 5명 이상이 지지했고 우리사회의 성차별 문제에 ‘관심 있다’고 응답한 비율은 남녀 모두 70%의 높은 수준을 나타내
- 용산참사 유가족들과 144개 시민단체가 모인 범국민추모위원회가 “용산 비극이 일어난 지 10년이 지났지만 철거 폭력과 인권 침해는 여전히 자행되고 있다”며 철저한 진상규명과 책임자 처벌을 촉구해

1월 17일

- 문화체육관광부와 여성가족부, 교육부는 체육 분야 성폭력 사건을 은폐하거나 축소하면 최대 징역형을 선고할 수 있도록 처벌을 강화하는 내용 등의 ‘체육 분야 성폭력 등 인권침해 근절대책 향후 추진방향’을 발표하고 초중고 학생 선수 6만 3,000여 명을 상대로 인권침해 여부를 전수조사하기로 해

- 여성가족부 디지털 성범죄 지원센터에 따르면 불법촬영과 같은 디지털 성범죄 10건 중 6건 이상은 전 배우자나 연인 등 친밀한 관계이거나 학교나 회사 등 아는 사이에서 발생한 것으로 조사돼
- 국가인권위원회가 군법 위반 사병을 단기 구금하는 영창제 대신 '군기교육제도'를 도입하고, 징계 기간을 복무기간에 포함해야 한다는 의견 밝혀

1월 18일

- 국가인권위원회는 경찰청장에게 “유치장에서 수갑이나 포승줄로 사지를 묶는 등 지나친 경찰 장구의 사용은 인권침해의 요소가 있다”며 “수갑·포승 사용과 관련한 매뉴얼을 조속히 마련하라”고 권고해

1월 22일

- 여성·청소년 단체 364곳이 모인 ‘아청법 개정을 위한 공동대책위원회’는 국회 앞에서 출범 기자회견을 열고, 현행 ‘아동·청소년 성보호에 관한 법률’은 성매매한 만 19세 미만 아동·청소년을 ‘대상 아동·청소년’으로 분류하여 이들이 신고하지 못하는 등 부작용이 크므로 해당 조항을 삭제한 개정안 통과를 촉구해

1월 23일

- 법무부 검찰과거사위원회는 ‘삼례 나라슈퍼’ 사건 수사과정에서 강압수사 등 인권침해가 있었다는 내용의 진상조사 결과를 발표해
- 하도급 근로자라고 해서 급여 및 복리후생에 차이를 두는 것은 불합리한 차별이라는 국가인권위원회의 판단이 나와
- 국가인권위원회가 발표한 ‘의과대학 학생들의 인권상황 실태조사’ 결과에 따르면 의과대학생 가운데 절반이 언어폭력을, 여학생은 10명 중 4명이 성희롱을 경험한 적이 있는 것으로 조사됐으며, 이에 의료법과 전공의법 개정이 필요하다는 의견을 내놔

- 경찰청에 따르면 최근 각 지방청에 여성 유치인이 많은 유치장에 여경 보호관을 늘리는 내용을 골자로 한 ‘유치장 보호관 배치기준’이 배포돼

1월 24일

- 당정은 체육계 성폭력 등 인권침해 근절을 위하여 발의된 국민체육진흥법 개정안과 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정안을 조속히 처리키로 하고, 성적주의 기반의 엘리트체육 시스템 개선을 위해 민관합동위원회(가칭 스포츠혁신위원회)를 구성해 운영하기로 해
- 문화체육관광부가 ‘체육계 미투’와 관련해 국가인권위원회를 중심으로 ‘스포츠인권특별조사단’을 꾸리겠다고 밝혀

1월 26일

- 국가인권위원회는 2019년 인권상황 실태조사 과제로 석탄 화력발전산업 노동인권, 인종 차별 실태와 인종범죄 법제화 연구, 플랫폼노동 종사자 인권상황, 빈곤 청년 인권상황, 북한 이탈 여성 성희롱·성폭력 피해, 지방자치단체 인권정책 현황, 혐오차별을 택해

1월 27일

- 서울시가 건강, 폭력, 표현의 자유, 사생활의 자유, 노동, 교육, 안전, 자기결정권 등 8개 영역에서 36가지 사례별로 인권보호의 판단기준과 조치, 대응방안을 제시한 ‘어린이·청소년 인권 가이드라인’을 만들었다고 밝혀
- 지문인식기로 출퇴근 시간을 집계, 시간외근로 여부를 기록하는 것은 근로자의 개인정보자기결정권을 침해한다는 국가인권위원회 판단이 나와
- 경찰청이 ‘의무경찰대설치 및 운영에 관한 법률’에 규정된 사형 조항 폐지 여부를 묻는 국가인권위원회의 질의에 “폐지가 타당하다”는 입장을 전달했다고 밝혀

- 부산의 한 정신병원이 폐쇄병동 환자에게 최저임금보다 낮은 임금을 주며 병원 청소와 배식을 시킨 사건이 발생하여, 이에 국가인권위원회는 “배식과 청소 등은 당연히 병원에서 입소 환자들에게 제공해야 할 서비스”라며 “치료를 받기 위해 입원한 환자들이 수행하는 것은 적절하다고 보기 어렵다”고 판단하며 직원들에 대한 인권교육 실시를 권고해

1월 28일

- 국가인권위원회가 개정된 ‘산업안전보건법’의 도급금지 범위가 협소하다며, 노동자의 생명 건강에 직결된 위해·위험작업으로 도급금지 범위를 확대하고, 산재 위험 상황에서 노동자 작업중지권 실효성 확보 등을 추가로 검토해야 한다고 밝혀
- 교육부가 성 비위 등을 저지른 학교 운동부 지도자를 교육현장에서 영구 퇴출하는 방안 등 ‘학교운동부 성폭력 근절방안’을 발표해
- 일본군 위안부 피해 공개 이후, 전쟁 중 성폭력을 경험한 여성들을 위한 기부 모금인 ‘나비기금’ 발족 등 여성인권활동에 평생을 바친 김복동 할머니가 별세해
- 국가인권위원회 자료에 따르면, 결혼이주여성 920명을 대상으로 한 조사에서 절반에 가까운 387명(42.1%)이 가정폭력을 경험한 적 있다고 답해

1월 29일

- 체육계 성폭력 근절 방지대책을 추진 중인 경기도가 조사 대상을 대폭 확대하고, 피해자 조사는 온라인 설문조사로 시행한다고 밝혀
- 양심적 병역거부로 실형을 선고받아 변호사 등록이 취소됐던 백종건 변호사가 3번째 재등록 신청 끝에 다시 변호사로 활동할 수 있게 돼
- 국제 인권단체인 앰네스티 인터내셔널이 50년 전 KAL기에 탑승했다가 납북된 한국인 황 씨를 위한 탄원서를 문재인 대통령에게 발송하였으며, 국내 인권단체 또한 북한과 동·서해 국제항공로 개설 문제를 논의하기 위해서는 북한이 KAL기 납치 피해자 문제를 먼저 해결해야 한다는 내용의 보도자료를 배포해

1월 30일

- 사단법인 법조언론인클럽이 선정한 2018년 ‘올해의 법조인상’에 ‘일제피해자 인권구제 소송 한일 변호인단(단장 최봉태·아다치 슈이치)’이 선정돼
- 2009년 정리해고됐다가 10년 만에 복직한 쌍용자동차 노동자들의 첫 급여가 가압류된 데 대해 쌍용차 노동조합과 시민단체가 경찰의 국가 손해배상 청구소송과 가압류를 즉각 철회하라고 촉구해
- 군인권센터가 ‘2018 대한민국 국제관함식’에 대한 시민단체 반대 집회를 해군이 물리적으로 방해했다고 주장해

1월 31일

- 국제민주연대 등 33개 한국 노동·인권·시민단체가 “중국에서 ‘전태일 평전’ 등을 읽고 노동자들과 연대하다 사라진 베이징대 학생들과 노동자들을 석방하라”고 촉구해

2월 1일

- 수행비서 성폭행 등의 혐의로 법정 구속된 안희정 전 충남도지사가 2심에서 3년 6월의 실형을 선고받고 법정구속되자 여성계에서는 “1심의 부당함을 바로잡은 당연한 결과”라며 환영 의사를 밝혀

2월 6일

- 검찰이 무죄 추정의 원칙에 어긋나는 등 인권침해 소지가 다분하고 수사목적으로 이용한다는 비판에 따라 ‘포토라인’을 폐지할 계획을 마련해

2월 7일

- 정부와 여당이 연료·환경설비 운전 분야의 노동자들을 정규직화하는 데 시민대책위원회 측과 합의함에 따라 비정규직 노동자 고 김용균씨의 장례가 사망 58일 만에 치러져
- 국가인권위원회 조사 결과 남성은 의사결정을 하는 위치에 있고, 여성은 남성의 지시를 따르는 보조 역할에 머무르는 등 드라마·예능·교양 프로그램·뉴스 등 국내 방송 프로그램 곳곳에서 성별 고정관념이 확대 재생산되고 있는 것으로 나타나
- 법제처가 소년원 보호소년의 통화 청취·기록 금지, 치료감호자 신문·도서 열람 제한 폐지 등 소년원에 있는 보호소년과 교정시설의 치료감호자, 수용자 인권이 더 보호받을 수 있도록 수용자 인권보호 행정규칙을 개정했다고 밝혀

2월 8일

- 법무부 산하 검찰 과거사위원회가 ‘유우성 간첩조작 사건’ 수사 당시 검찰이 국가정보원의 위조된 증거를 제대로 검증하지 않았고, 나아가 의도적으로 방치한 정황이 드러났으며 검찰총장의 사과를 권고해
- 국가인권위원회는 기간제 교사 평가 때 출산휴가 기간을 뺀 실제 근무 기간에 대해서만 평가하도록 대전지역 교육감에게 권고했다고 밝혀

2월 11일

- 경찰청이 2009년 용산참사와 쌍용자동차 옥쇄파업 진압 등에 투입된 경찰 직원의 정신적 피해 치료 등에 적극 나서기로 해
- 경찰청은 인권보호 강화와 절차적 정의 확립을 위해 피의자에게 신문 직전에 알렸던 진술거부권을 체포 단계에서부터 알려 피의자 방어권을 보장하기로 해
- 성폭력 등 체육계 비리 근절을 위하여 정부와 민간위원 등으로 구성된 ‘스포츠혁신위원회’가 출범나서

2월 12일

- 국가인권위원회가 ‘혐오·차별 대응 특별추진위원회’를 출범하고, 혐오표현 예방 정책을 수립하기로 해
- 금융감독원이 보험업계와 협력해 장애인을 위한 회사별 전용 온라인 상담창구를 마련했으며, 장애인 전용보험, 세제혜택, 상담창구 목록 등 장애인을 위한 보험 정보를 안내자료로 제작해 장애인복지관 등에 배포할 예정이라고 밝혀
- 성북구가 지역아동센터 내 지문인식기 도입을 추진하는 가운데, 성북구지역아동센터협의회는 “센터 아동들의 지문을 채취하는 것은 인권침해” 내용의 진정서를 국가인권위원회에 제출해
- 한국천주교주교회의 정의평화위원회 사형제도폐지소위원회가 사형제도에 대한 헌법소원을 제기해

2월 13일

- 서울시교육청이 고등학생의 노동인권 인식을 높이기 위해 ‘고등학교 교육과정 연계 노동인권 지도자료’를 개발하여 관내 고등학교에 배포한다고 밝혀
- 국가인권위원회가 법무부의 미등록 체류자 단속 과정에서 발생한 이주노동자의 죽음에 국가의 책임이 있다고 판단하고, 사고 책임이 있는 관련자들을 징계하고 재발방지 대책을 마련할 것을 법무부 장관에게 권고해

2월 14일

- 더불어민주당과 행정안전부, 청와대는 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 전면 개정을 추진하며, 서울과 제주, 세종 등 5개 도시에서 우선 시범 실시하고 2021년까지 전국으로 확대할 방침이라고 밝혀

- 검찰 외부 전문가로 구성된 대검찰청 산하 ‘검찰미래위원회’가 발족됐으며, 검찰 개혁 방안과 추진계획을 마련키로
- 유엔인구기금(UNFPA) 한국사무소 개소에 맞춰 한국을 방문한 나탈리아 카넴 총재가 지속적인 출산 장려 정책에도 한국 출산율이 도리어 떨어지는 이유로 “출산은 여성의 선택권과 관련이 있는데, 한국에선 이런 인식이 부족하지 않았나 생각한다”고 밝혀

2월 17일

- 국가인권위원회 ‘온라인 성희롱·성폭력 및 여성 혐오 실태조사’에 의하면 피해 신고를 안 한 이유로 ‘처벌이 제대로 이뤄지지 않을 것 같아서’(31.3%)라는 응답이 가장 많아
- 부산시가 전담팀을 꾸리고 자료수집, 피해 생존자들의 실태조사, 특별법 제정 촉구 등 형제복지원 인권유린 사건 진상 규명에 앞장 서

2월 18일

- 법원 직원이 성폭력 피해자의 신상정보가 담긴 사건기록을 가해자 측 변호인에게 건네 준 사건과 관련해 국가인권위원회가 성폭력 피해자 신상정보 관리 규정을 정비할 것을 법원행정처장에게 권고해
- 한국형사정책연구원이 새터민들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 탈북자 중 74.6%가 중국에서 인신매매를 당한 것으로 조사돼

2월 19일

- 국가인권위원회는 각급 기관에 ‘공공기관 인권경영 매뉴얼’을 배포, 인권 경영을 권고했으나 공기업 114곳이 인권 연관성도 없다는 이유 등으로 권고 수용을 거부했다고 밝혀

2월 20일

- 국가인권위원회 ‘재난 발생 시 사회적 약자 보호 개선방안’ 보고서에 따르면 자신이 이용하는 시설에서 “재난 발생 시 대피 방법을 안다”고 응답한 이는 35.1%(39명)에 그친 것으로 나타나

2월 21일

- 문화체육관광부는 경상북도, 대한체육회와 합동으로 실시한 ‘평창동계올림픽 여자컬링 국가대표선수 호소문 제기 특정감사’ 결과 “경상북도체육회 컬링팀 지도자들의 선수 인권 침해, 선수 상금 및 후원금 횡령, 보조금 집행과 정산 부적정, 친인척 채용 비리, 경상북도체육회 컬링팀과 의성컬링센터 사유화 등을 확인했다”고 밝혀
- 고용노동부가 직장 내 괴롭힘을 금지하는 개정 근로기준법의 시행을 앞두고 직장 내 괴롭힘의 개념과 행위 판단 기준, 예방 활동이나 사내 해결절차 마련 시 고려할 사항, 취업규칙 표준안 등이 담긴 ‘매뉴얼’을 발표해

2월 25일

- 체육계 성폭력 근절을 위한 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단이 공식 출범해
- 국방부가 인권침해 논란이 일었던 징계 수단으로 영창 제도를 폐지하는 대신 군기교육을 실시하는 ‘2019~2023년 국방 인권정책 종합계획’을 발표해
- 국제 인권 단체 전환기정의위킹그룹이 발표한 ‘북한 인권침해 책임 추궁에 관한 탈북민들의 견해 보고서’에 따르면 탈북민 대다수가 자신들을 북한 정권에 의한 피해자로 인식하고 있으며 북한의 인권 가해자들에 대한 처벌을 원한다고 답해

2월 26일

- 국가인권위원회 ‘임신·출산·육아휴직 차별 실태조사 보고서’에서 응답자의 68.6%는

‘출산휴가나 배우자 출산휴가 사용 때 차별이 있다고 생각한다’고 답해

- 국가인권위원회가 초·중·고등학교 교과서를 모니터링한 결과, 집안에서 자녀 양육·집안일의 주체가 대부분 여성으로 표현되는 등 성 역할과 다문화 가정, 장애인 등에 대한 고정관념과 편견 등 인권침해 요소가 곳곳에 있는 것으로 나타나

2월 27일

- 국가인권위원회는 ‘정신장애인의 지역사회 거주·치료 실태조사’ 결과 발표 및 정책토론회에서 정신병원 입원 경험이 있는 정신장애인의 절반 이상이 1년 넘게 입원치료를 받은 것으로 나타났으며, 장기입원 이유는 ‘퇴원 후 살 곳이 없어서’라는 응답이 가장 많았다고 전해
- 국가인권위원회가 동성결혼에 대해 동성결혼을 부정하지 않으며 이 문제에 대해 정책적 검토와 함께 사회적 합의가 필요하다는 의견을 밝혀
- 법무부가 고문 등의 인권 침해나 자백 강요 등 불법 수사를 막기 위해 국가가 수사 단계부터 변호 서비스를 제공하는 ‘형사공공변호인제도’ 실시를 위해 법률구조법과 형사소송법 개정안을 입법 예고할 계획이라고 전해

2월 28일

- 바시쿠트 튜작 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 유해물질 특별보고관이 “유해물질이 담긴 가슴기 살균제를 판매한 기업의 인권 경영 책임을 지우지 못한 점을 극도로 우려한다”며 해당 기업을 직접 비판하고 나서

3월 4일

- 군인권센터가 군복무 중 성추행을 당한 병사가 외부기관에 상담을 요청했지만 부대 측에서 “피해자 신상 등을 제공하지 않으면 협조가 불가하다”며 방문 상담을 막은 데 대해 규탄해

- 서울대학교 학생들이 제자 성폭력 의혹을 받는 교수에 대하여 10개 국어로 된 ‘미투’ 대자보를 붙이고 즉각 파면 및 권력형 성폭력 문제 해결을 요구하는 기자회견을 개최해
- 한반도 인권과 통일을 위한 변호사 모임이 조성길 전 이탈리아 주재 북한 대사 대리의 딸 강제 북송문제와 KAL기 납북 피해에 대하여 유럽연합(EU) 의회 및 UN인권이사회를 방문해 이의를 제기하기로 해
- ‘반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이’는 폐암, 백혈병 등 직업성 질환을 앓는 노동자 14명의 산업재해를 신청했다고 밝혀
- 전통적으로 남성이 추는 춤이라 해도 무형문화재 전수 장학생 선정 과정에서 여성을 처음부터 배제한 것은 차별이라고 국가인권위원회가 판단내려

3월 5일

- 노동법률단체들이 경제사회노동위원회의 탄력근로제 단위 기간 확대 등 노동법 개악을 철회하고 국제노동기구(ILO) 핵심협약을 비준하라고 주장해
- 국가인권위원회가 유엔 장애인권리협약(CRPD) 국가보고서 심의와 관련해 장애인의 임신중절 허용 사유를 규정한 모자보건법의 폐지를 검토해야 한다는 의견을 표명해

3월 6일

- 아버지를 살해한 혐의로 무기징역이 확정된 김신혜 씨 사건의 재심절차가 19년 만에 시작돼
- 국가인권위원회가 문재인 대통령에게 1975년 ‘인민혁명당 재건위원회 사건’ 피해자들에 대한 구제 방안을 마련해 시행해야 한다는 의견을 전해

3월 7일

- 국가인권위원회가 항공운항과 신입생 모집 시 지원자격을 여성으로 제한하는 것은 차별이라고 판단하고, 해당 대학에 모집기준을 개선할 것을 권고해
- 유엔 산하 인권최고대표사무소(OHCHR)가 북한 인권 침해에 책임이 있는 이들을 국제형사재판소(ICC)에 넘길 방안을 마련하도록 유엔 회원국들에 권고했다고 밝혀

3월 8일

- 한국여성정책연구원이 미투운동 이후 사회변화에 대한 의견 설문조사를 한 결과, 여성 중 62.0%, 남성 중 58.3%는 미투운동 이후 과거 자신의 말과 행동이 성희롱·성폭력일 수 있었을 것으로 생각하게 됐다고 답해

3월 10일

- 미투 사건을 수사하면서 피해자가 피해 상황을 재연하게끔 한 검찰에 대해 국가인권위원회가 인권침해 요소가 있다며 재발 방지 방안을 마련하라고 권고해
- 세계여성의 날을 맞아 캘리포니아 글렌데일 ‘평화의 소녀상’ 앞에서 한·중·일 지역 공동체 관계자들이 일본군 위안부 피해자 할머니의 추모행사와 ‘위안부 목소리’의 유네스코 등재 등을 촉구해

3월 12일

- 한국을 방문해 비닐하우스, 쪽방, 고시원, 컨테이너 등 국내 주거권 실태를 조사한 레일라니 파르하 유엔 주거권 특별보고관이 재건축·재개발에 따른 강제퇴거 금지와 전세 제도의 단계적 폐지 등을 권고해

3월 13일

- 국가인권위원회가 “자율중학교에 지원할 때 인근 지역 초등학교 학생들에게 지원 자격을 주지 않은 것은 평등권 침해”라며, 전라북도 교육감에게 자율중학교 입학 제한 정책을 폐지하라고 권고해
- 법무부가 ‘2019년 법무부 주요 업무 계획’으로 피의자의 수사 기관 출석 노출과 수사 상황 보도로 비판을 받는 포토라인 및 기소 전 피의사실 공표와 관련해 개선 방안을 마련하기로 했음을 밝혀
- 한국장애인자립생활센터협의회와 장애인차별금지추진연대가 장애인활동지원 서비스 본인 부담금 폐지를 촉구해
- 미국이 ‘2018 국가별 인권보고서’를 발간한 가운데, 2017 보고서에 포함됐던 “북한 주민들이 정부의 지독한 인권침해에 직면했다”는 표현을 삭제하고 한국 정부가 북한의 인권실태를 비판하는 데 소극적이라는 부정적 인식을 드러내

3월 15일

- 경찰청이 현장 경찰관의 대응 수준을 범죄 용의자의 저항 정도에 따라 세분화한 ‘경찰 물리력 행사 기준’을 발표해
- 국가인권위원회가 “낙태할 수 있는 예외 사유를 두지 않고, 형법상 전면 금지하는 건 여성의 존엄성에 반하는 것으로 기본권을 침해하는 것”이라는 공식의견을 헌법재판소에 제출해

3월 17일

- 광주시가 이주민의 안정적 체류와 정착을 돕기 위해 인권침해 등을 당했을 경우 대처하는 방법을 담은 ‘이주민 인권 생활수첩’을 제작해
- 법조계에 따르면 전국 52개 교정시설에서 1만 6,102명의 교도관이 모두 5만 4,000명

의 미결수와 기결수를 관리하고 있어 교도관 1명이 3.4명의 수감자를 살펴야 하는 상황으로, 이는 캐나다(1.0명)와 독일(2.1명), 영국(2.7명) 등 선진국보다 많은 수준인 것으로 나타나

3월 18일

- 국가인권위원회는 서울 강남경찰서와 종로경찰서를 포함해 광주와 대구, 대전, 부천원미, 수원남부, 춘천 등 8곳에서 인권상담센터를 정식 개소한다고 밝혀
- 서울시가 창문 의무 설치 등 고시원의 주거환경을 개선하고 거주자의 월세 비용 일부를 지급하는 방안 등을 담은 ‘노후 고시원 거주자 주거안정 종합대책’을 발표해
- 제3회 제주4·3평화상 수상자로 북촌리 학살을 다룬 소설 ‘순이삼촌’ 작가 현기영 씨가 선정돼
- 경기도는 수술실에서 발생하는 인권침해 행위와 각종 의료사고 방지를 위해 운영 중인 ‘수술실 CCTV’를 의료원 산하 6개 전체 병원으로 확대 운영할 계획이라고 밝혀
- 미국 캘리포니아주 밀브레 시의회가 일본군 성노예로 인권이 유린된 위안부 피해자들의 고통을 기억해야 한다며 위안부 피해자 결의안과 선언문을 채택하고, 일본 정부의 진정한 사과를 요구해

3월 19일

- 서울시가 피해 유형별 대처법과 피해 신고 시 참고사항 등을 내용으로 하는 ‘불법촬영·유포피해 대응 가이드북’을 발표해
- 서울시는 5가구 중 1가구에서 반려동물을 기르는 현실을 고려해 동물복지 인프라를 확대하는 2기 동물복지종합계획을 발표했으며, 해당 계획에는 유기견 입양시 동물보험 납입료 1년간 지원 및 반려견놀이터 설치 등의 내용이 담겨
- 법무부는 김학의 전 법무부 차관 사건, 장자연 리스트 사건, 용산지역 철거사건과 관련

해 추가로 제기된 의혹들에 대한 조사를 마무리하기 위해 과거사위원회 활동기간을 2개월간 연장하기로 했다고 밝혀

- 국가인권위원회가 강남 클럽 버닝썬 폭행 사건 당시 출동한 경찰이 신고자를 위법한 방법으로 현행범 체포를 하는 등 인권을 침해했다고 판단해
- 파비앙 살비올리 유엔 진실·정의·배상·재발방지 특별보고관이 “제주 4·3사건에 대해 깊은 인상을 받았다”며 과거사 청산에 대한 국가의 책임을 강조해
- 대법원에서 지난해 선고된 ‘불법 촬영·유포 범죄(성폭력특별법 제14조 위반)’ 관련 1심 판결(1,702건) 중 징역형이 내려진 것은 215건(12.6%)에 불과하고, 벌금 등 재산형 처벌(692건)이나 집행유예(681건) 판결이 내려진 경우가 대부분인 것으로 나타나

3월 20일

- 국가인권위원회가 정신의료기관 퇴원 사실 등 개인정보를 환자 동의 없이 외부에 제공하도록 한 법률 개정안은 인권침해이자 차별에 해당한다고 판단해
- 정부가 정신의료기관으로 하여금 환자가 퇴원한 뒤 일정기간 동안 사후 관리를 맡게 하는 ‘병원 기반 사례관리’ 사업을 추진하는 것으로 확인돼

3월 22일

- 국방부가 양심적 병역거부자의 대체복무 기간을 현역병의 2배인 36개월로 하는 안을 내놓은 것에 대해, 국가인권위원회가 “대체복무 기간이 현역 군복무기간의 1.5배를 넘지 않도록 해야한다”는 의견을 내놔

3월 25일

- 국가인권위원회가 스포츠인권 특별조사단 활동을 시작한 지 한 달 만에 약 20건에 달하는 피해 사례를 받은 것으로 나타났으며, 이는 지난해 접수한 스포츠 분야 진정의 약 4배에 달해

- 한국사회복지실천연구학회의 사회복지사 인권에 대한 조사에 따르면 학교사회복지사의 고용형태는 정규직이 1.6%, 무기계약직이 60.2%, 비정규직이 38.3%로 다른 사회서비스 전문직에 비해 비정규직 비율이 월등히 높아
- 인권이 '지속가능한 경영'의 중요한 요소로 부상한 데 따라, 삼성전자가 국내 기업 중 처음으로 인권디렉터를 임명해

3월 28일

- 경찰청과 국가인권위원회는 별도 통보 없이 경찰서 유치장을 찾아 경찰관 입회 없는 유치인 면담, 관계인 진술청취, 관련 서류 확인 등을 할 수 있는 불시 유치장 방문조사에 대한 시범운영에 돌입해
- 경찰청은 두발과 휴대전화 사용 규제를 완화 등 내용이 담긴 '2019년 의무경찰 생활문화 개선대책'을 내놔

3월 29일

- 국가인권위원회가 '지정되지 않은 성별'인 '제3의 성'을 기입할 수 있도록 진정서 양식을 바꾼다고 밝혀
- 도주 우려와 위해 위험성이 없는데도 피의자에게 경찰이 부당하게 수갑을 채운 것은 헌법이 보장한 신체의 자유를 침해한 것이라고 국가인권위원회가 판단해

3월 31일

- 서울시가 서울시 지원 장애인거주시설 43곳에 거주하는 장애인 2,414명을 대상으로 조사한 결과 조사 대상 78%가 탈시설을 희망하지 않는다고 밝혀

4월 1일

- 국가인권위원회가 국민건강보험 지역가입자의 보험료 납부 대상에서 미성년자를 제외 하라고 보건복지부에 권고해
- 부산 형제복지원 사건의 진상 규명과 피해자의 명예회복 및 지원을 위한 조례가 제정돼
- 광주 자치구들이 5·18민주화운동의 정신과 의미를 바로 알리기 위해 사적지 탐방 프로그램을 운영할 계획이라고 밝혀
- 여성가족부가 ‘범정부 성희롱·성폭력 근절 점검단’의 활동 기간을 2020년 3월 31일까지 연장했다고 전해

4월 2일

- 서울시가 추진한 서울 법인택시 유니폼사업에 대하여 국가인권위원회가 택시기사의 복장을 규제하는 것은 자유권을 침해하는 것이라고 해석해

4월 3일

- 노동·인권·안전 전문가들로 구성된 ‘고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회’가 본격 활동에 돌입해
- 한국성폭력상담소 등 209개 여성인권단체로 구성된 ‘강간죄 개정을 위한 연대회의’가 “강간죄의 구성요건은 반드시 ‘동의’ 여부를 중심으로 규정되어야 한다”며 ‘비동의 간음죄’ 신설을 촉구해
- 민갑룡 경찰청장이 경찰총수로는 처음으로 제주 4·3 추모 행사에 참석하는 등 제주 4·3 당시 대규모 학살에 관여한 경찰과 군이 71년 만에 유감·애도의 뜻을 표해
- 한국행에 나선 탈북민 3명이 베트남 중북부 하띤 지역의 검문소에서 체포돼 중국으로 추방당한 것으로 확인됐으며, 체포 직후 우리 정부에 구조 요청을 했지만 이를 막지 못한 것으로 알려져

4월 4일

- 민주사회를위한변호사모임 공익인권변론센터와 민족문제연구소는 일제 강제징용 피해 자들과 함께 일본 기업들을 상대로 손해배상 소송을 추가로 제기할 것을 밝혀

4월 5일

- 국가인권위원회는 교직원을 채용할 때 응시자격을 기독교인으로 제한해선 안 된다는 권고를 송실대학교가 거부했다고 밝혔으며, 송실대는 “직원을 뽑는 건 전적으로 대학 재량에 달려 있고, 더구나 설립목적이 ‘기독교 신앙에 의거해 유능한 인재를 양성함’이라 못박고 있는 송실대로서는 모든 교직원을 기독교인으로 채용 필요성이 있다”고 반박해

4월 7일

- 한국장애인단체총연맹은 성명을 내고 “강원도 지역 장애인들이 산불이 발생하고 나서 대피 정보를 충분히 받지 못했다”며, “정부의 재난 대응 매뉴얼에는 장애인 활동보조인을 파견하기 위한 긴급알림제도가 있는 것으로 알고 있지만 이게 정상적으로 작동하는지는 알 방법이 없다”고 지적해

4월 8일

- 국가인권위원회가 체육계 폭력·성폭력 피해자 인권보호체계 전반에 대한 직권조사를 결정했다고 밝혀
- 서울시가 시내 전체 46개 특성화고에 다니는 전 학년을 대상으로 노동인권교육을 실시하기로 해
- 부산시가 전국에서 처음으로 장애인을 위한 맞춤형 운동 전문가 양성에 나서

4월 9일

- 서울시가 정부 아이돌보미 아동학대 사건과 관련해 태스크포스를 꾸려 ‘아이돌봄’ 시스템 전반을 들여다보고, 재발방지 방안 마련에 나서
- 국가인권위원회가 미성년자가 보호자의 도움 없이 경찰 조사를 받은 후 스스로 목숨을 끊은 사건이 발생한 데 대해, 보호자에게 사건진행 상황을 알리는 절차 마련 등 경찰에 가이드라인 수립을 권고해
- 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회가 2008년 정연주 당시 한국방송공사(KBS) 사장 해임에 반대하는 시민과 직원들을 해산시키기 위해 경찰력을 투입한 것은 과도한 공권력 행사였다고 판단해

4월 10일

- 헌법재판소가 “임신 초기의 낙태까지 전면 금지하는 것은 위헌”이라는 결정을 내놓으며, 임신 22주를 여성의 자기결정권을 최대한 존중하고 태아의 생명권을 위협하지 않는 하나의 기준으로 제시하고, 국회에 2020년 12월까지 낙태죄 관련 법 조항을 개정하라고 주문해
- 헌법재판소가 낙태한 여성을 처벌하도록 규정한 형법 조항에 대해 헌법 불합치 결정을 선고하자 여성단체에선 환영의 뜻을 표했지만 종교계에선 부정적 반응을 내놔
- 국가인권위원회는 청각장애가 있다는 이유로 렌터카 업체로부터 차 대여를 거절당한 사건 관련해 “정당한 사유 없이 차량 대여를 거부한 건 차별”이라면서, 국토교통부 장관과 전국 시·도지사에게 교통약자가 향후 비슷한 차별을 당하지 않도록 지도·감독을 강화하라고 권고해

4월 14일

- 국가인권위원회의 ‘임신, 출산, 육아휴직 차별 실태조사’에 따르면 ‘육아휴직을 사용한

적이 있다'고 응답한 근로자는 19.9%, 육아휴직을 사용한 근로자 중 73.6%는 배치 및 승진과 보상·평가 등에서 차별을 받았다고 응답해

4월 16일

- 유엔 인권이사회는 스위스 제네바에서 열리는 세계 각국의 인권 상황에 대한 보편적 정례검토(UPR)를 앞두고 “북한 사회 전역에 차별이 만연해 있고, 인권침해가 여전히 심각하다”며 “정치범수용소 수감자들의 행방은 가족들도 알지 못할 정도로 폐쇄적인 만큼 수감자들을 조건 없이 석방하라”고 요구해
- 서울시는 장애인 정책의 추진 기반이 되는 ‘제2기 서울시 장애인 인권증진 기본계획’을 발표하며, 2023년까지 서울의 모든 시내버스를 저상버스로 교체하고 모든 지하철 역사에 장애인용 엘리베이터를 설치할 계획임을 밝혀
- 서울교육청은 중·고등학생의 노동인권 인식 제고 및 학교 노동인권교육 활성화를 위한 ‘교육과정 연계 노동인권 동영상’을 관내 중·고등학교에 보급한다고 발표해
- 박종철 기념사업회는 “부산 중구청, 해광고 동문과 함께 보수동 일대에 박 열사 거리를 조성하기로 했다”고 밝혀

4월 17일

- 정부가 “그간 ILO(국제노동기구)에서 우리나라 노조법 등이 결사의 자유 협약에 위반된다는 권고를 수차례 한 점 등을 고려할 때, 제87호 협약 등 결사의 자유 협약은 입법 사항에 관한 조약이므로 대통령이 비준하기 위해서는 사전에 동 협약과 상충하는 법 개정 내지 국회의 비준 동의가 필요하다”며 ‘선비준 후입법’을 추진하지 않겠다는 입장을 전해

4월 18일

- 2015년 체결된 한·일 위안부 합의 관련 문서를 일본 정부 동의 없이 공개하는 것은 위

교관계의 신뢰성을 하락시킬 수 있어 적절하지 못하다는 법원 판단이 나와

- 영업주에게서 학대를 받으며 임금체불을 당한 피해 장애인들과 관련 단체들이 민법 임금체불 소멸시효 조항에 대한 헌법소원을 제기해
- 한국장애인인권포럼 등이 실시한 설문조사 결과에 따르면 응답자의 70.7%는 ‘장애인·비장애인 구분 없이 함께 생활하는 게 지역과 사회 발전에 더 이롭다’는 의견에 공감했으나, ‘거주지에 장애인 생활공간이 들어오는 것’에 대해선 이보다 낮은 55.7%가 찬성한 것으로 나타나
- 한국환자단체연합회는 ‘수술실 환자 안전과 인권을 위한 CCTV 설치 법제화 촉구’ 기자회견을 열어

4월 19일

- 경찰청이 폭행 등의 범죄를 저지르고 형벌을 치른 전과자 가운데 재범이 우려되는 우범자를 직접 관리하기 위한 제도 마련에 나서

4월 21일

- 성병의 일종인 매독 보균자라는 이유로 채용 신체검사에서 불합격시키는 것은 ‘병력을 이유로 한 채용 차별’에 해당한다는 국가인권위원회의 판단이 나와

4월 24일

- 편집형 정신분열증(조현병)을 비롯한 중증정신질환자의 ‘병원 수용도’가 낮을수록 중증정신질환자에 의한 범죄율은 높아진다는 연구 결과가 나와
- 한국여성인권진흥원이 주최한 ‘채팅 앱 매개 청소년 성 착취 현황과 대응방안’ 정책토론회에서 10명 중 1명꼴로 성매매 경험이 있었고, 이 중 4명 중 1명은 16세 미만으로 나타나

4월 26일

- 여성가족부가 아이돌보미 선발 과정에 인·적성 검사를 도입하고 CCTV 등 영상정보처리기기 활용에 동의한 아이돌보미를 영아 대상 돌봄에 우선 배치키로 해

4월 28일

- 이주노동자들이 집회를 열고 최저임금 차등 지급 추진 중단, 이주노동자의 사업장 이동 허가, 고용허가제 폐지 등을 요구하며, 기초적인 인권 보장을 촉구해
- 국가인권위원회가 “공무원·교원의 정치적 표현, 정당가입, 선거운동의 자유를 전면적으로 금지하고 있는 것은 헌법, 국제규약 및 해외사례, 과잉금지 등 기본권 제한에 관한 법리에 비춰 인권침해”라며 관련 법률 개정을 정부에 권고해
- 서울시가 ‘노동자종합지원센터’를 설치하고, 안전하지 않은 노동조건이나 행동이 있을 경우 노동자가 작업을 중단할 수 있는 ‘작업중지권’이 효력을 발휘할 수 있도록 가이드 라인을 마련하기로 해

4월 29일

- 서울학생 노동인권 실태보고 조사결과 학생 15.9%(1,375명)가 최근 1년 내 아르바이트를 한 적이 있다고 밝혔으며, 아르바이트를 하면서 자신의 노동인권이 침해받은 경험이 있다고 답한 학생들은 47.8%로 나타나
- 교육부와 시도교육감협의회는 초·중등교육법 시행령에서 “휴대전화 소지, 두발, 복장 등을 학칙에 담도록 한다”는 조항을 삭제하기로 의견을 모아

5월 1일

- 국가인권위원회는 아동·청소년이 초기 진료시기를 놓쳐 정신질환이 중증·만성화되는 것을 예방할 수 있도록 보건복지부에 아동·청소년의 정신건강 및 인권 증진을 위한 정책을 마련하라고 권고해

5월 2일

- 여성가족부와 교육부, 경찰청 등 14개 정부 부처·관계 기관은 배달 아르바이트를 하는 청소년을 보호하기 위해 산재보험 가입을 의무화하는 내용의 '제3차 청소년보호종합대책(2019~2021년)'을 발표하며, 청소년 노동권 보호에 대한 인식을 높여주는 방안도 같이 추진할 것을 발표해

5월 4일

- 제97회 어린이날을 맞아 청소년·교육단체들이 청소년의 참정권 등 '어린 자들'의 인권 보장을 요구하는 선언문을 발표해

5월 6일

- 국가인권위원회는 공무원(무기계약직) 근로자에 대한 공가 허용 기준이 공무원과 다른 것은 차별이라고 판단하고, 해당 시장에게 시정을 권고해

5월 7일

- 스포츠혁신위원회가 '승리 지상주의'의 스포츠 정책이 가져온 부작용을 지적하며 실효성 있는 피해자 보호 및 지원 체계를 확립하고, 기존 정부와 체육계의 인권침해 대응 시스템을 전면 혁신할 것을 정부에 권고해

5월 8일

- 유엔 인권이사회(UNHRC)는 북한에 대한 유엔의 인권상황을 심의하는 절차를 앞두고, 성명을 내어 북한 주민의 인권상황이 개선될 수 있도록 회원국들이 관심을 가질 것을 촉구해

5월 9일

- 군인권센터는 기자회견을 열고 검찰이 박찬주 전 육군 대장의 ‘공관병 갑질’ 혐의를 불기소 처분한 것에 대해 항고할 계획이라고 밝혀
- 국가인권위원회는 생물학적 성별과 맞지 않는 복장을 한 사람이 고궁 무료관람 대상에서 제외되지 않도록 가이드라인을 개선하는 등 재발방지대책을 마련할 것을 문화재청에 권고해

5월 12일

- 국가인권위원회는 이주노동자의 미취학 자녀 등을 비롯해 국내에 거주하는 모든 아동이 보육료나 양육수당을 지원받도록 영유아보육법과 관련 제도를 개선할 것을 보건복지부 장관에게 권고했다고 밝혀

5월 13일

- 국가인권위원회는 금융회사가 피한정후견인 판정을 받은 장애인에게 금융거래 때 후견인 동행을 요구하고 인터넷뱅킹, 현금자동입출금기 등 비대면 거래를 제한하는 조치는 장애인의 권리를 지나치게 제한하는 것이라며 해당 금융회사와 금융감독원장에게 대책을 마련하라고 해

5월 14일

- 유엔 인권이사회 보편적정례검토(UPR) 실무그룹이 종교의 자유 보장 등 63개의 내용이 담긴 북한에 대한 제3차 UPR 심사권고안을 채택하자, 북한이 즉각 반대의사를 밝혀

5월 16일

- 군인권센터 ‘2018 군인권센터 연례보고서’에 따르면 성추행은 2017년 16건에서

2018년 38건으로 2.3배 늘었으며, 이에 연내 성폭력상담센터를 설립하여 늘어나는 성폭력 상담에 대응하기로 해

5월 20일

- 서울교육청 학생인권옹호관은 학교 교장의 사적모임과 술자리 등에 학생들을 동원해 논란이 됐던 서울공연예술고등학교에 대해 학생들의 학습권을 보장하고 교육환경을 개선할 것을 권고해

5월 21일

- 국가인권위원회는 문화체육관광부 장관에게 시·청각 장애인의 한국영화 향유권이 보장될 수 있도록 자막 및 화면 해설 등 정당한 편의를 제공하는 등, 보다 적극적인 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명해

5월 23일

- 보건복지부를 비롯한 관련 정부 부처는 가정 내 체벌 금지와 함께 아동 놀이권에 대한 정책 차원의 대응, 미혼모 등의 인권 보호를 위한 보호출산제 도입 등의 내용을 담은 '포용국가 아동정책'을 발표해

5월 27일

- 서울시교육청은 '교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법' 시행을 앞두고 교권 침해에 대응하는 안내서 격인 '교육활동 보호 매뉴얼 개정판'을 각 학교에 배부했다고 밝혀

5월 28일

- 대검찰청은 검찰의 피의자 신문 과정에서 인권 침해를 막기 위한 '진술영상녹화'를 확대하기 위해 일선 검사실에 '웹캠'을 설치하기로 하고 시범실시에 들어가

5월 29일

- 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회는 제주도 강정마을 해군기지 유치·건설 과정에서 경찰이 유치를 반대하는 주민들을 과잉 진압하는 등 공권력 남용과 인권침해가 있었던 사실에 대해 정부와 경찰청에 사과와 진상규명 등을 권고해

5월 30일

- 국가인권위원회가 유치장·구치소·교도소 등에 수감된 수용자 자녀의 인권이 보호될 수 있도록 경찰청장, 대법원장, 법무부 장관에게 제도 개선을 권고해

5월 31일

- 법무부는 교도소 수형자도 8시간 이상 노역을 못하게 하는 법안을 국회에 제출하겠다고 밝혀

6월 2일

- 국가인권위원회는 학생의 파마와 염색을 전면 금지한 학교 규정은 인권 침해에 해당한다는 입장을 밝혀

6월 4일

- 문화체육관광부 스포츠혁신위원회는 학생선수의 학습권 보장을 위해 학기 중 주중 대회 참가와 개최를 전면 금지하고 최저학력제를 도달한 학생만 대회 참가를 허용하도록 촉구하는 권고안을 발표해

6월 6일

- 대검찰청은 경찰에서 검찰로 인계된 구속피의자에 대한 인권감독관 면담 제도를 6개월간 시범 실시했으며, 이로 인해 인권 개선 효과가 나타났다고 밝혀

6월 12일

- 국가인권위원회는 서울 소재 모 기숙사가 입사인원을 여성 85%, 남성 15%의 비율로 정한 것과 여학생에게만 1인실을 배정했다고 진정이 제기된 건에 대해, 기숙사 대표이 사에게 입사신청자의 성별 현황을 고려해 운영할 것을 권고해

6월 13일

- 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회는 밀양·청도 송전탑 건설사건 조사결과를 발표하 고 경찰청에 재발 방지 및 인권 증진을 위한 제도 개선을 권고해

6월 14일

- 정부는 장애 학생의 학교 선택권 확대를 위해 오는 2022년까지 특수학교 26곳을 신설 하기로 하였으며, 장애 학생이 인권침해를 당했을 때 도움을 받을 수 있는 기관을 쉽게 찾을 수 있도록 지도 애플리케이션 개발에 착수해

6월 16일

- 난민인권센터는 작년 난민 신청자가 총 1만 6,173명이었다고 공개하였으며, 이는 2014년 2,896명에서 여섯 배가량 폭증한 수치라고 밝혀

6월 18일

- ‘법무부 난민면접 조작사건 피해자 증언대회’가 개최됐으며, 증언대회에 참석한 5명의 난민 신청자들은 출입국 사무소 면접 서류에 ‘한국에서 일을 하기 위해’ 난민을 신청한 다고 잘못 적혀 있었다고 입을 모아

9월 19일

- 경기도는 지난해 말 부당하게 집단해고 당했던 남양주시 보육대체교사가 복직됐다고 밝혀
- 서울시가 내놓은 '2018 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집'에 따르면 지난해 인권침해 시정권고는 32건이었고, 이 중 가장 많은 18건이 직장 내 성희롱 관련이었다고 드러나

6월 20일

- 최영애 국가인권위원장은 유엔이 정한 '세계난민의 날'을 맞아, "정부가 신속히 난민과 인도적 체류자의 보험료 산정 기준을 현실화해야 한다"고 밝히며 난민에게 불리한 건강보험제도의 개선을 촉구해
- 난민인권네트워크는 "2013년 7월부터 공항에서 난민신청을 할 수 있는 '출입국항 난민신청제도'가 운영된 뒤 공항에서 폭력과 인권침해가 발생하고 있다"고 밝혔으며, 이에 대해 인천공항출입국·외국인청은 입국불허 외국인이 송환되는 출국대기실 탑승게이트는 일반 승객이 이용하는 곳이기 때문에 폭행은 발생할 수 없다고 해명해
- 문재인 대통령은 요양보호사들의 노동환경 개선과 노인 인권을 위해 요양원 등 장기요양기관에 대한 관리 감독을 강화하라고 지시해

6월 25일

- 문무일 검찰총장은 기자간담회를 열고 '검찰과거사 진상조사 결과 관련 검찰총장이 국민께 드리는 말씀'을 통해 과거 검찰의 부실수사와 인권유린에 대해 대국민 사과해

6월 26일

- 문화체육관광부 스포츠혁신위원회가 보편적 기본권으로서의 '스포츠권'과 '모두를 위한

스포츠'의 원칙에 기반하여 대한민국 스포츠가 앞으로 지향해야할 미래상과 대안적 체계를 제시하는 내용을 담은 스포츠 인권 증진 및 참여 정책과 스포츠기본법 제정 권고를 발표해

6월 27일

- 국가인권위원회는 모 대학교가 학생들에게 연애 경험 유무, 연애 상대의 성별, 첫 성관계 시기와 성관계에 관한 생각 등을 묻는 설문조사에 응답해야만 성적확인이 가능하도록 한 것은 '인권 침해'라는 결정을 내려

7월 2일

- 국가인권위원회는 국가보훈처가 독립유공자의 장손을 '장남의 장남'으로만 보는 것은 차별에 해당한다며, 성 평등에 부합하도록 구제방안을 마련할 것을 권고해

7월 4일

- 국가인권위원회는 선수를 폭행하고 개인 우편물을 마음대로 열어보는 등 인권을 침해한 OO시청 실업팀 △△코치가 해당 실업팀에 1년 만에 다시 채용된 것에 대하여, 해당 시에는 코치 재임용을 강요한 해당 시 □□과장의 행위를 자체 조사해 적절히 인사 조치를 하도록 하고, 대한체육회에는 △△코치를 상대로 특별인권교육을 실시하라고 권고해

7월 8일

- 국가인권위원회는 KOICA(한국국제협력단)와 공동으로 '인권정책역량 강화과정' 초청 연수를 마련한다고 밝히며, 네팔과 우즈베키스탄 등 7개국 공무원을 초청해 우리나라 인권정책을 공유하기로 해
- 한국이주여성인권센터는 베트남 결혼이주여성 가정폭력사건과 관련하여 "결혼이주여성 은 제도적으로 한국인 배우자에게 종속될 수밖에 없으며, 불안정한 체류와 관련된 제도 개선이 필요하다"고 촉구해

7월 9일

- 경찰청 인권위원회는 제104차 정기회의에서 피의자 방어권 강화를 위한 변호인 통지 확대 방안을 권고해

7월 10일

- 군 당국이 공군의 한 부대장이 부하 장병들에게 헬기 등을 이용해 사적인 심부름을 시키고 폭언 등으로 인권을 침해했다는 의혹이 제기돼 감찰조사에 착수해

7월 11일

- 국제엠네스티가 군대 내 소수자의 인권 상황을 정리한 보고서 '침묵 속의 복무-한국 군대의 LGBTI(성소수자)'를 소개하는 기자회견을 가져
- 경찰대학교 치안정책연구소 '농촌 여성이주노동자 성폭력 피해 관련 경찰의 대응방안' 보고서에 따르면 농촌에서 일하는 여성이주노동자들은 성희롱·성폭행 등 범죄에 노출되더라도 언어소통의 한계와 정보부족 등으로 피해 사실을 제대로 신고하지 못하는 것으로 드러나

7월 15일

- 국가인권위원회는 경찰이 다른 수사관 없이 단독으로 피의자를 신문하는 것은 인권침해에 해당한다고 판단해

7월 16일

- 직장 내 괴롭힘을 금지하는 개정 근로기준법이 시행돼
- 교육부는 각 시·도교육청과 함께 학생 인권과 편의를 보장하기 위해 탈의시설이 없는 학교에 내년부터 2021년 상반기까지 탈의시설을 모두 설치하기로 했다고 밝혀

7월 17일

- 국가인권위원회는 HIV 감염자 등 수용자의 민감한 개인 병력이 노출되지 않도록 철저히 관리·감독하고, 관련 지침 마련과 교육 등을 법무부 장관과 대구교도소장에게 권고해

7월 18일

- 국가인권위원회는 전남 무안에서 의붓아버지와 친어머니가 딸을 살해한 사건과 관련해 피해자가 경찰과 아동보호전문기관 등 국가로부터 사회적 보호를 제대로 받지 못했다고 보고, 유사 사례가 재발하지 않도록 경찰청장과 보건복지부 장관, 법무부 장관에게 관행과 제도 개선을 권고해

7월 24일

- 국가인권위원회는 부양의무가 있는 직계혈족에게 가족수당을 지급할 때 성별 또는 출생순위 등 가족 상황을 이유로 불리하게 대우하지 않도록 서울교통공사에 관련 보수규정을 개정할 것을 권고해
- 법무부는 교정시설 수감자의 인권보호를 위해, 교정시설 수용자가 외부에 나갈 때 묶는 포승을 가리는 ‘수용자 호송용 조끼’를 개발해 보급하겠다고 발표해

7월 25일

- 대한빙상경기연맹은 대한체육회 클린스포츠센터와 태릉선수촌에서 쇼트트랙 국가대표팀 전원을 대상으로 스포츠 인권 특별 강화교육을 실시했다고 밝혀

7월 26일

- 민갑룡 경찰청장은 ‘경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회’의 활동 종료를 알리는 보고회에 참석해 백남기 농민 사망 사건과 용산 참사, 쌍용자동차 파업 등 과거 경찰의 공권력 남용이 있었다고 지적된 사건의 피해자들에게 공식 사과해

7월 30일

- 국가인권위원회는 양심적 병역거부 전과자가 법조윤리시험 등 변호사시험을 응시할 수 없는 현행 제도와 관행 개선을 위해, 법률을 개정하거나 그 외 필요한 조치를 하는 것이 바람직하다는 의견을 법무부 장관에게 표명해

8월 1일

- 국가인권위원회는 초등학교 급식에 성인용 수저가 제공되고 있어 식사에 제약을 겪고 있다며, 17개 시·도 교육감에게 학교 급식 제공 시 아동 최선의 이익을 고려해야 한다는 의견을 전했다고 밝혀

8월 5일

- 국가인권위원회는 피의자를 조사하기 전 진술거부권과 변호인조력권 행사 여부를 제대로 확인하지 않은 경찰에 대해 인권 침해라고 판단하고, 해당 경찰서장에게 재발방지를 위해 소속 경찰관을 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고해

8월 7일

- 국가인권위원회는 군 영창의 시설환경 개선과 수용자 기본권 보호를 위한 방문조사 결과 부적절한 군 영창 운영 실태를 발견하고, 국방부 장관에게 개선을 권고해
- 대검찰청 인권부는 “외국인 피의자들의 인권보호를 위해 영어와 중국어 등 15개 외국어로 체포·구속영장 및 압수수색영장 등의 양식과 주요 죄명 60개의 번역을 마쳐 일선 검찰청에 배포해 활용할 방침”이라고 밝혀

8월 8일

- 서울시가 요양보호사 처우개선 종합계획을 발표했으며, 해당 계획에는 인권 사각지대

에 처한 요양보호사의 처우개선을 위해 고용을 확대하고 성희롱 등을 예방하기 위한 표준 노동 가이드라인마련 및 요양 보호사 전원에게 독감예방주사를 무료 접종하는 등 신체적·정신적 건강권 확보 내용 담겨

- 국가인권위원회는 유통업 근로자의 건강권을 보장하기 위해 영업시간을 제한하고 백화점과 면세점 등에도 의무휴업 제도를 도입할 것을 산업통상자원부에 권고해
- 미국 인권재단이 ‘자유를 위한 컴퓨터 휴대용 저장장치’ 사업의 일환으로 한국에서 흥행한 영화 등을 담아 북한에 3,000여개의 USB를 보냈다고 전해

8월 12일

- 경기도와 경기도교육청이 노동인권에 대한 청소년의 관심을 높이고 유익한 진로 정보를 제공하기 위하여 ‘경기도 청소년 노동인권 진로 박람회’를 개최해

8월 16일

- 국가인권위원회는 학생들을 ‘불량품’이라고 부르며 폭언을 서슴지 않은 대학교수에 대해 징계 조치를 하고 전 직원에게 인권교육을 실시할 것을 해당 대학교 총장에게 권고해

8월 19일

- 국가인권위원회는 지난해 울산에서 전국택배연대 노조원을 체포할 때 전자충격기를 사용한 행위는 경찰청 지침 위반이라고 판단하고, 이에 울산남부경찰서장에게 소속 직원을 대상으로 전자충격기 사용 교육 등을 권고해

8월 21일

- 성남시는 노인요양시설에 입소해 생활하는 어르신들의 인권 보호를 위해 사회복지시설 근무자, 사회복지사협회 사회복지사, 요양시설 종사자 등으로 구성된 인권지킴이 제도를 도입해 시행한다고 밝혀

- 서울시는 서울 시내 장애인 공동생활가정 187곳, 장애인주간보호시설 126곳 등 313개 장애인복지시설을 대상으로 인권실태를 조사한다고 밝히고, 인권침해 사실이 확인되면 관련 법령에 따라 후속 조치로 관계자 문책 등 행정조치와 민·형사상 조치를 시행할 예정이라고 전해

8월 29일

- 국가인권위원회는 인종과 피부색 등을 이유로 인도계 미국인의 클럽 출입을 제한한 행위는 불합리한 차별에 해당한다고 판단했으며, 인종과 피부색을 이유로 고객의 클럽 입장을 일률적으로 배제하지 않도록 영업방침을 개선할 것을 권고해

8월 30일

- 5·18 기념재단은 광주인권상 수상자 5명과 공동으로 홍콩 사태와 관련하여 홍콩 전부와 중국이 홍콩인들의 자유를 존중하고 비폭력에 기초하여 문제를 해결하기 바란다고 밝혀
- 교육부는 학생의 두발과 복장, 소지품 검사, 휴대전화 사용 관련 사항 등을 학칙에 의무적으로 정하게 한 초·중등교육법 시행령 조항을 삭제하는 내용을 담은 시행령 개정안을 입법 예고해
- 국가인권위원회는 발달 장애인이 수영장을 이용할 때 같은 성별의 보호자가 동행하지 않으면 이용을 제한하는 것은 차별이라고 판단해

9월 1일

- 국가인권위원회는 교육부장관 및 17개 시·도교육감에게 학교급식 영양사와 위클래스 전문상담사, 영양교사 및 전문상담교사의 임금 격차를 줄이고 임금 기준을 마련해야 한다는 의견을 표명해
- 국가인권위원회가 세계국가인권기구연합(GANHRI) 집행이사회 아태지역 대표로 당선돼

9월 4일

- 국가인권위원회는 내부 비리 신고자를 해당기관에 알려주는 행위가 헌법이 보장하는 개인정보자기결정권을 침해했다고 결정하고, 대한체육회장과 전남도지사 등에게 기관 내 시스템 개선 및 재발방지 대책을 마련할 것을 권고해

9월 5일

- 국가보훈처가 독립유공자 장손에 대한 취업 지원을 할 때 근거로 삼았던 장손의 기준을 남녀구분 없이 ‘첫째 자녀의 첫째 자녀’로 개정해
- 법무부가 난민심사 조사인력을 늘리고 이의신청 심의 기간을 단축할 수 있도록 조직을 개편하기로 함에 따라 난민심사과를 신설하기로 해

9월 6일

- 정부가 탈북 모자 사망을 계기로 복지 사각지대에 놓인 위기 가구를 발굴하고자 읍·면·동 원스톱 상담창구 설치, 고위험 위기 가구 실태조사 정례화, 명예 사회복지 공무원 활성화 등을 대안으로 발표해

9월 9일

- 국가인권위원회는 성매매 대상이 된 19살 미만 아동과 청소년은 연령과 자발성 등에 상관없이 모두 피해자로 보호해야 한다고 성명을 발표해
- 국가인권위원회가 박근혜 정부 시절 이뤄진 북한 해외식당 종업원의 집단 입국 과정에서 국가 기관의 위법·부당한 개입이 없었다고 결론 내려

9월 10일

- 서울시가 뇌병변장애인 전문시설을 2023년까지 서울 전역에 8곳 만들기로 해

9월 16일

- 법원이 한국에 들어왔을 때 기독교를 접한 뒤 개종한 이란인을 ‘난민’으로 인정해
- 법무부가 국가인권위원회의 권고를 받아들여 교도소 등 구금시설 수용자의 건강권을 위해 보건 인력을 늘리고 여성과 중증질환자 등 취약 수용자에 대한 건강서비스 지원을 강화하기로 해
- 정부가 이주노동자를 사업장에 배정하는 기준인 ‘점수제 배점 기준’에서 이주노동자 사망 시 사업주가 받는 감점은 ‘1점’에 불과한 것으로 나타나

9월 17일

- 국가인권위원회가 장애인 거주 시설에서 당사자의 의지와 상관없이 보호자 동의나 자체 위원회 결정에 따라 장애인을 퇴소시키는 것은 자기결정권 침해라고 판단해

9월 19일

- 국가인권위원회가 채용 때 여성 노동자에게 가장 낮은 직급을 부여하고, 승격 기회도 제한해 임금을 적게 준 모 반도체 부품업체에 대해 차별을 시정하라고 권고해

9월 23일

- 국가인권위원회가 국무총리에게 탈시설한 장애인의 지역사회 자립을 위해 정부와 민간이 함께 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’을 구성하고 ‘장애인 탈시설 로드맵’을 마련할 것을 권고해

9월 24일

- 국가인권위원회가 난민신청자에게 난민 불인정 결정을 통보할 때 당사자가 이해할 수 있는 언어로 번역한 통지서를 제공해야 한다고 법무부 장관에게 권고해

9월 26일

- 국가인권위원회가 한국도로공사 사장에 “도로공사 톨게이트 수납원들이 김천 본사에서 농성 중인 가운데 인권침해 논란이 제기되는데 대해 우려를 표한다”며 “농성장의 일부 단전 조치와 청소 미실시 등으로 발생할 수 있는 위험을 방지하고 안전사고를 예방하는 조치를 취할 것을 촉구한다”고 밝혀

9월 27일

- 법원이 구속돼 재판을 받고 있던 피고인에게 전자장치(전자발찌) 부착을 조건으로 보석을 처음 허가해
- 정부가 민간과 공공 부문 구분 없이 모든 성희롱·성폭력 사건 피해자가 두려움 없이 신고하고 종합상담을 받도록 하는 ‘성희롱·성폭력 근절 종합지원센터’를 설치키로 해
- 국가인권위원회는 뇌전증 장애인이 체육활동 프로그램에 참여할 때 진단서 제출과 보호자 동행을 강요하는 것은 차별이라고 판단하고, 해당 시설에 이러한 차별행위를 중단할 것과 이 행위의 근거가 된 이용약관 중 장애인 차별 규정을 개정할 것, 소속 직원들에게 인권(장애인식)교육을 실시할 것 등을 권고해

10월 1일

- 국가인권위원회가 공무원·교원의 정치적 자유를 과도하게 제한하는 국가공무원법 등의 법률 조항을 개정하라고 권고했지만, 정부가 이를 수용하지 않기로 해

10월 2일

- 국가인권위원회는 육군사관학교가 일부 생도들의 규율위반을 이유로 전체 생도에게 단체 열차려를 시킨 사안과 관련하여 육군사관학교 생도들의 교육과 훈련 과정에서 부당한 연대 책임을 강요하는 일이 없도록 육군사관학교장에게 학교 구성원 전체에 대한 인권교육을 강화하는 것이 바람직하다는 의견을 표명해

10월 4일

- 윤석열 검찰총장이 사건관계인에 대한 ‘공개소환 전면 폐지’를 전국 검찰청에 지시해
- 국가인권위원회는 모 대학교 총장과 본부장이 종합감사를 진행하면서 팀장급 직원 18명을 소집해 각서 작성을 요구한 일에 대하여 ‘인권 침해’라고 판단해

10월 6일

- 경찰청은 대기실과 조사실, 유치장에 피의자를 위한 자기변호노트와 사건 관계자용 메모장을 전국에 비치하기로 해
- 유엔아동권리위원회는 어린이를 성인과 함께 구금할 가능성을 제거하기 위한 법률 개정 등 모든 효과적인 조치를 취하라는 한국 정부 권고안을 발표해

10월 7일

- 검찰이 오후 9시 이후 심야조사를 폐지하기로 해
- 대검찰청은 피의자를 구속·검거하는 과정에서 가족들의 생계유지 가능 여부를 신속히 확인하고, 필요한 경우 즉시 관할 지방자치단체와 연계해 보호·지원받을 수 있도록 하는 ‘긴급복지지원 연계 시스템’을 마련하기로 해

10월 8일

- 국가인권위원회가 이웃의 안전을 위협하는 입주민을 퇴거하는 조치를 담은 법률 개정안에 대해 절차적 보완책을 마련해야 한다는 의견을 발표해

10월 10일

- 정부가 이르면 내년 10월부터 가정폭력 전과자의 국제초청 결혼을 불허하기로 해

- 국가인권위원회가 지난 5년여 동안 접수한 경찰의 인권침해와 관련된 진정서 약 8,000건 중 2건만 해당 경찰관에 대해 징계 권고 처분을 내린 것으로 밝혀져

10월 14일

- 국가인권위원회는 서울특별시장과 부산광역시장에게 “만 65세가 된 장애인의 장애인 활동지원서비스 중단으로 생명 또는 건강에 심각한 피해가 발생되지 않도록 관련 서비스를 제공하고, 사각지대 방지를 위한 지원 대책을 마련하라”며 긴급구제를 권고해

10월 16일

- 국가인권위원회는 중·고등학교 학생이 참여하는 국가대표 후보 동계훈련에서 현금 도난 사고가 발생하자 코치들이 범인을 찾겠다며 학생들 소지품을 뒤지고 서로 알몸 검사를 하게 한 것은 인권침해라고 판단해

10월 18일

- 노동청이 고의나 중과실 없이 구직등록 기간을 넘긴 이주노동자에게 적법한 체류 지위를 제공하라는 국가인권위원회의 권고를 수용하기로 해

10월 20일

- 국가인권위원회가 빈곤에 시달리다 숨진 ‘봉천동 탈북 모자’처럼 탈북민이 복지 사각지대에 놓이는 일을 막고자 보건복지부에 탈북민 가구 정보수집 권한을 주는 법안에 대해, 사생활 침해 우려를 이유로 반대의견을 표명해

10월 22일

- 국가인권위원회가 교육부 장관에게 세종시에 소재한 특수학교에서 발생한 교사의 학생 폭행 사건에 대해 발달장애 학생의 행동에 대응할 구체적인 매뉴얼 마련과 개별화 교육 방법을 개선하라고 권고해

10월 24일

- 국가인권위원회는 “시각장애인 보조견의 음식점 출입거부는 차별”이라고 판단하고, 관련 규정에 따른 과태료 부과와 식품접객업소를 대상으로 하는 정기교육 등에 해당 사례를 반영할 것을 해당 시장에게 권고해

10월 25일

- 국가인권위원회가 검찰 수사관이 교정시설에 수용 중인 추징금 미납자의 영치금을 압류·추심하면서 미납자의 개인정보를 미납자가 수용되지 않은 교정시설에 광범위하게 배포한 것은 인권침해라고 판단해

10월 27일

- 국가인권위원회는 5·18광주민주화운동의 역사적 진실을 왜곡하는 표현도 ‘혐오표현’에 해당한다는 내용을 담은 보고서를 출간해
- 법무부가 형사사건 공개금지 규정(법무부 훈령)을 제정해

10월 29일

- 국가인권위원회는 경찰청장에게 불심검문을 하는 경찰관이 정복을 입었어도 신분증을 제시하도록 업무관행을 개선하라고 권고해

10월 30일

- 국가인권위원회가 정당이 당내 대통령후보 경선을 실시하면서 시각장애인의 투표에 필요한 편의를 제공하지 않은 것은 차별이라고 판단하고, 해당 정당에 대해 재발방지대책 수립을 권고해

11월 1일

- 국가인권위원회가 학생승마체험사업에 참여한 발달장애학생을 장애가 있다는 이유만으로 특정 프로그램 외에 참여를 제한한 것은 차별이라며 농림축산식품부 장관에 개선을 권고해

11월 5일

- 국가인권위원회는 “1997년 외환위기 이후 비정규직이 확대되고 건설업과 제조업, 서비스업 등 외주화가 확산하면서 고용과 사용이 분리된 간접고용 형태의 노동자가 증가하고, 위험업무 외주화와 노동기본권 제약 등 다양한 노동문제가 제기되고 있다”며, 고용노동부 장관에 위험의 외주화 개선, 위장도급(불법파견) 근절, 사내 하청노동자의 노동3권 보장 등을 권고해

11월 6일

- 국가인권위원회는 “난민 심사를 받느라 오랜 기간 보호소에 머무를 수밖에 없는 외국인에 대해선 신체의 자유를 구속하는 구금 말고 다른 방안을 시행하는 게 바람직하다”는 의견을 법무부 장관에게 표명해
- 국가인권위원회는 교원의 맞춤형 복지점수(복지포인트) 산정 시 기간제 교사에게만 근무연수나 부양가족 수에 따른 변동복지점수를 부여하지 않는 것은 차별이라고 판단해
- 서울중앙지법은 과거 한국 정부가 ‘원어민 강사’에게 후천성면역결핍증(AIDS) 검사를 의무적으로 받게 한 것은 법률에 어긋나기 때문에 국가가 배상해야 한다고 판결해

11월 7일

- 대법원은 자신도 모르게 소리를 내거나 신체 일부분을 반복적으로 움직이는 ‘틱 장애’(투렛증후군) 환자도 장애인복지법의 적용을 받는 장애인이라고 판결해

- 국가인권위원회가 퀵서비스 기사와 학습지 교사 등 고용보험 사각지대에 놓여 있는 특수형태근로종사자(특수고용 노동자)들의 실업 위험을 보호하기 위해 고용보험을 확대 적용해야 한다는 의견을 표명해

11월 8일

- 국가인권위원회는 검사가 도주 및 타인에 대한 위해 우려 등 정당한 사유가 없음에도 불구하고 수갑, 포승 등을 채우고 조사를 하는 것은 인권침해라고 판단해
- 정부가 선상에서 동료 선원 16명을 살해한 뒤 동해상에서 어선을 타고 내려와 귀순 의사를 밝힌 북한 주민 2명을 7일 판문점을 통해 북한으로 추방한 것을 두고 국제사회를 중심으로 '유엔 고문방지협약 위반'이란 지적이 나와

11월 10일

- 경찰청은 수사과정에서 인권침해를 예방하고 피의자의 기본권·방어권을 보장하기 위해 '유치인 면담제'를 시행한다고 밝혀
- 대검찰청이 영장실질심사에 자진 출석하는 피의자가 수갑이나 포승 등 계구를 차고 출석하는 일이 없도록 해야 한다고 지시해
- 대법원은 국가정보원이 여성 노동자들이 다수인 분야의 정년을 남성 노동자들이 다수인 분야의 정년보다 짧게 정한 것은 불합리한 차별이라고 판단해

11월 11일

- 국가인권위원회는 대법원 선고를 앞두고 있는 쌍용차 노조에 대한 경찰의 손해배상 청구에 대하여 대법원에 “향후 국가의 인권 침해적인 공권력 행사의 재발을 막고 노동3권의 충실한 보장을 위해 정당방위 내지 정당행위 성립 여부를 종합적으로 고려해달라”는 의견을 제출하기로 의결해

11월 12일

- 국가인권위원회는 B형 간염 보유자 K씨의 입소를 제한하는 것은 병력을 이유로 한 차별 행위에 해당한다고 판단하고 A요양원 원장에게 B형 간염 보유자의 요양원 입소를 제한하지 말 것을 권고해

11월 13일

- 국가인권위원회 소속 인권위 노동조합이 창립 10년 만에 자진해산하기로 해. 근로자 인권과 권익을 보호할 필요가 있는 인권위에서 노조가 사라진 배경에 관심이 쏠려
- 국가인권위원회가 개인정보보호법 일부개정법률안 등 일명 ‘데이터 3법’ 개정안에 대해 개인정보 침해 등의 우려를 제기하며 정보주체의 권리를 보호해야 한다는 입장을 표명해
- 국가인권위원회가 부산 지역 한 유흥클럽이 인종과 피부색 등을 이유로 외국인의 출입을 제한해 영업방침 개선 권고를 하였으나, 해당업체는 이를 수용하지 않기로 해

11월 18일

- 국가인권위원회는 검사가 작성한 피의자 신문조서의 증거 능력을 제한해야 한다고 밝혀

11월 19일

- 국가인권위원회법에서 ‘성별, 종교, 장애, 나이, 출신 지역, 성적 지향 등을 이유로 고용, 교육, 재화의 이용 등에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우해서는 안 된다’고 규정한 제2조 제3호 중 ‘성적지향’이라는 단어를 삭제하는 내용을 골자로 한 개정안에 대해 국가인권위원회가 “엄중한 우려를 표한다”고 밝혀
- 국가인권위원회는 시에서 국내·외 견학 대상 직원을 선발할 때 공무원이 아닌 공무원직 등 직원에게 신청 기회를 주지 않는 것은 ‘평등권 침해의 차별 행위’라고 판단해

11월 21일

- 국가인권위원회가 불기소 사건 기록 중 본인과 직접 관련된 기록만 열람·등사할 수 있게 하는 것은 국민의 '알 권리'를 과도하게 침해하는 것이라고 판단해

11월 24일

- 검찰이 앞으로는 구속 전 피의자심문에 자진해서 출석하는 피의자의 경우 원칙적으로 수갑을 채우지 않기로 해

11월 26일

- 국가인권위원회는 “범죄 혐의가 어느 정도 입증돼 수사기관에 체포된 순간부터 국선변호인의 도움을 받을 수 있게 제도를 개선해야 한다”고 판단하고, 이 과정에서 재정 부담이 뒤따를 수 있지만 현실적으로 감당 못할 수준은 아니라는 점 등을 근거로 들어

11월 27일

- 국가인권위원회가 변호사 시험 등 국가자격시험을 치를 때 응시자들의 화장실 이용을 제한하는 것은 인간의 존엄과 가치를 침해한 것이라고 판단해

12월 2일

- 대검찰청이 전국 검찰청에 인권센터를 새로 설치해 운영하기로 해
- 국가인권위원회가 검찰 피의자신문조서의 증거능력만 과도하게 인정하는 것은 인권보호와 재판 제도 자체에 부정적인 영향을 끼친다고 보고, 검사가 작성한 피의자신문조서와 경찰이 작성한 피의자신문조서의 증거능력 인정 요건이 같아야 한다고 판단해
- 국가인권위원회가 대학생과 판검사 등 일부 직종에만 적용되는 예비군 훈련 보류제도를 개선해야 한다는 의견을 밝혀

12월 4일

- 국가인권위원회는 법무부 장관에게 외국인수용자의 외부교통권이 실질적으로 보장될 수 있도록 현황을 파악하고 구체적 보완책을 마련해야한다는 의견을 표명해

12월 9일

- 헌법재판소는 ‘혐오표현’을 금지한 서울시 학생인권조례는 헌법에 어긋나지 않는다고 판단해

12월 10일

- 법무부가 국내 관광호텔 및 외국인 전용 유흥 음식점 등에서 공연하는 외국인의 인권을 보호하기 위해 행정업무 대리 규정 폐지, 체류기간 단기 부여로 관리 강화, 인신매매 피해자 식별지표 작성 의무화, 불법체류율 높은 국가 국민 비자심사 강화, 공연장소 관리 강화, 인신매매 방지 안내서 배포 등 예술·홍행(E-6) 비자 제도를 개선하기로 해

12월 12일

- 국가인권위원회가 기간제 교원들이 계약 기간 중 1급 정교사 자격을 취득해도 보수에 반영하지 않는 관행은 차별이라고 판단해
- 국가인권위원회는 학생의 임신·출산 시 산전 후 요양기간을 보장하고, 그 기간 학업손실에 대해 다양한 방안을 마련해 학습권을 보장하라고 교육부 장관에게 권고해

12월 19일

- 국가인권위원회가 청각장애인이라는 이유로 놀이기구에 탑승하지 못하게 하는 것은 차별이라고 판단해

- 국가인권위원회가 압수수색영장 집행 시 일반인을 참여시킨 것은 헌법의 적법절차를 위반한 인권침해라고 판단해
- 유엔총회는 본회의에서 북한의 인권 침해를 규탄하고 책임 규명과 처벌을 촉구하는 북한인권결의안을 채택해

12월 23일

- 국가인권위원회가 고졸 공채로 대기업에 입사한 여직원들이 20년 넘게 사원 직급에 머무르는 것은 학력과 성별을 이유로 한 차별이라고 판단해
- 병무청과 국민권익위원회는 내년 하반기부터 사회복지요원의 인사행정상 불이익 처분에 대한 민원을 처리하는 ‘인사행정 이의신청제도’를 도입하기로 해

12월 24일

- 국가인권위원회가 ‘몸짓과 손동작’으로 의사 표현이 가능한 뇌병변 장애인에게 ‘정상적인 의사소통이 불가능하다’는 이유로 인감증명 발급을 거부한 것은 차별이라고 판단해

12월 26일

- 경찰이 조사 공정성을 높이기 위하여 피의자, 피해자, 참고인 등 모든 사건관계인이 진술녹음에 동의하는 경우 조서 작성 시작부터 조서 완성까지 전 과정을 녹음하는 ‘진술 녹음제도’를 전국 시행하기로 해



부 록

2019년도 대한변호사협회 인권일지

인권 관련 주요 회무

1월 11일

■ ‘소년 사법제도 개선방안 입법포럼’ 개최

대한변호사협회가 1월 11일(금) 오후 4시 대한변협회관 14층 대강당에서 소년 범죄 강력범죄화에 따른 대처 방안과 피해자 보호 방안 등을 논의한 입법포럼을 개최함.

1월 15일

■ ‘포토라인, 이대로 좋은가’ 토론회 개최

대한변호사협회는 법조언론인클럽과 공동으로 1월 15일(화) 오후 2시 서초동 서울지방 변호사회관 5층 정의실에서 무죄추정의 원칙과 국민의 알 권리 사이에서 포토라인 운영에 대한 합리적인 개선안을 논의한 토론회를 개최함.

■ ‘2018년 변호사의 일가정양립과 여성변호사의 채용근무에 관한 실태조사 결과 보고 및 토론회’ 개최

대한변호사협회는 1월 15일(화) 오후 5시 대한변협회관 14층 대강당에서, 변협 여성변호사특별위원회와 일과가정양립을위한위원회가 진행한 조사 결과를 발표하고 개선방안을 모색하는 토론회를 개최함.

1월 29일

■ **종교적 신앙 등에 따른 병역거부 변호사의 재등록인용결정**

대한변호사협회 등록심사위원회는 “인권이라는 가치를 존중하여야 한다”며 종교적 신앙 등에 따른 병역거부로 실형을 선고받은 백 모 변호사의 세 번째 등록신청을 인용 결정함.

2월 15일

■ **‘유엔 인권조약기구 제도의 현황과 활용방안 심포지엄’ 개최**

대한변호사협회는 (사)유엔인권정책센터와 공동으로 2월 15일(금) 오후 2시 대한변협회 관 14층 대강당에서 대한민국의 인권조약기구 심의(아동권리협약, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약)와 유엔총회 2014년 조약기구강화에 관한 결의안(A/RES/68/268)에서 조약기구와 비준국에게 약식보고절차를 적용을 권장한 것과 관련해 시민사회와 국가인권기구가 유엔 조약기구 관련 활동을 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 모색하고자 심포지엄을 개최함.

2월 18일

■ **‘2018년도 인권보고대회’ 개최**

대한변호사협회는 매년 인권상황을 보고하는 인권보고서를 발간해온 바 2월 18일(월) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서 ‘사법행정권 남용 사건’과 ‘미투 운동’을 주제로 인권보고대회를 개최함.

2월 21일

■ **‘외국인 보호시설 실태조사’ 보고대회 개최**

대한변호사협회는 2월 21일(목) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서 ‘외국인보호소 조사결과’와 ‘출입국항 및 난민 조사결과’를 주제로 실태조사 보고대회를 개최함.

4월 4일

- 국선변호인제도 공정성 확보 촉구

대한변호사협회는 법무부가 입법예고한 국선변호인 관련 업무를 대한법률구조공단에 맡기는 내용의 법률구조법 개정안에 대하여, “형사공공변호를 포함한 모든 국선변호제도의 운영은 국민을 위하여 국가기관으로부터 독립된 변협이 담당하여야 마땅하고, 그것만이 형사절차에서의 인권침해를 방지하고 헌법상 변호인의 조력을 받을 권리를 강화하는 방법”이라며 개정안 재검토를 촉구함.

4월 8일

- ‘국민참여재판 활성화를 위한 토론회’ 개최

대한변호사협회와 김종민 국회의원이 공동으로 4월 8일(월) 오후 2시 국회의원회관 제3세미나실에서, 일반국민의 형사재판 참여를 통해 사법의 민주적 정당성과 신뢰성을 높이기 위하여 국민참여재판 활성화 방안을 모색하는 토론회를 개최함.

5월 20일

- 생명존중재난안전특별위원회 법률지원변호사단 워크숍 개최

대한변호사협회 생명존중재난안전특별위원회는 5월 20일(월) 오후 4시 대한변협회관 14층 대강당에서, 현재 활동 중인 법률지원변호사단 77명 및 관심 있는 회원을 대상으로 집단재난 현장지원 변호사 업무매뉴얼에 대한 교육과 생명안전특위 위원들이 실제 활동한 집단재난현장 사례 등을 발표하는 내용의 워크숍을 개최함.

5월 27일

- 대한변협·법무부·통일부 공동 하나센터 담당변호사 위촉식 개최

대한변호사협회·법무부·통일부는 5월 27일(월) 오후 1시 30분 대한변협회관 14층 대강당에서 북한이탈주민의 권익 보호와 안정적인 정착을 돕기 위한 하나센터 담당변호사 위촉식을 개최함.

6월 26일

■ ‘헝가리 유람선 참사 법률지원 TF’ 구성

대한변호사협회는 헝가리 부다페스트 다뉴브강에서 발생한 유람선 침몰사고 관련 ‘헝가리 유람선 참사 법률지원 TF’를 구성하고, 피해자, 실종자 및 유족들에게 참사와 관련된 법률적 지원을 제공하기로 함.

7월 8일

■ 법무부 난민 면접조사 허위작성사건 관련 진상조사 및 재발방지 대책 마련 요구

대한변호사협회는 서울출입국·외국인청에서의 난민 면접조사 허위작성사건 관련해, 인권위원장, 인권이사 등 인권위원회 위원 8명의 방문단을 구성하여 법무부를 방문해 진상조사 및 재발방지 등에 대한 의견서를 전달함.

7월 12일

■ 금융감독원 불공정거래 조사 시 변호사 입회 전면 확대

대한변호사협회가 지난해 10월 불공정거래 혐의로 조사 중인 의뢰인이 선임한 변호사의 참여 및 동석을 전면 금지한 사건에 대하여 금융감독원에 재발방지 대책마련, 시정 조치를 요구한바 금융감독원이 불공정거래 조사에 변호사 입회를 전면적으로 허용한다고 밝힘.

7월 16일

■ 대한변호사협회 일제피해자인권특별위원회 기자간담회 및 성명서 발표

대한변호사협회 일제피해자인권특별위원회는 7월 16일(화) 오전 11시 대한변협회관 14층 대강당에서, 일본 기자들을 상대로 위원회 활동 설명 및 한국 대법원, 일본 최고 재판소의 판결 등을 비교·분석하는 기자간담회를 개최하고, 일본 기업에 대하여 사과 및 피해회복 조치, 재발 방지 노력 등을 촉구하는 성명서를 발표함.

7월 19일

- **하나센터 위촉변호사제도 운영 개선을 위한 간담회 개최**

대한변호사협회 북한이탈주민법률지원위원회가 7월 19일(금) 오후 3시 30분 대한변협 회관 14층 대강당에서, 하나센터 관계자, 하나센터 신규 위촉 변호사 등과 함께 하나센터를 통한 북한민의 법률지원 경험을 나누고 애로사항을 청취하는 간담회를 개최함.

7월 28일

- **위장 탈북 누명 쓴 탈북민, 대한변협 도움으로 무죄판결**

대한변호사협회 북한이탈주민법률지원소위원회가 법률지원한 북한이탈주민 A 씨에 대한 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’ 위반 항소심 사건에서 무죄판결이 선고됨.

7월 30일

- **‘취약계층의 연명의료 결정과 웰다잉 정책방향 토론회’ 개최**

대한변호사협회가 원혜영·김세연 의원, 웰다잉시민운동과 공동으로 7월 30일(화) 오전 10시 국회의원회관 제9간담회실에서, 연명의료결정제도의 성공적 사회 정착을 위하여 취약계층의 자기결정권 보장 방안 및 웰다잉 정책방향을 논의하는 토론회를 개최함.

8월 14일

- **헝가리 유람선 침몰사고 법률지원을 위한 업무협약식 및 기자간담회 개최**

대한변호사협회는 헝가리 유람선 침몰사고 피해가족협의회와 8월 14일(수) 오전 10시 30분 대한변협회관 대회의실에서 보다 체계적이고 효율적인 법률지원을 위하여 업무협약식을 체결함.

- **‘법원의 국제인권기준 적용 심포지엄’ 개최**

대한변호사협회는 8월 14일(수) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서 국가인권위원

회, 사법정책연구원, 국제인권네트워크, 인권법학회와 공동으로, 최근 양심적 병역 거부자에 대한 대법원 전원합의체 판결 등 여러 판결에서 국제인권기준이 적용된 선고가 나오고 있는바, 현행 법원의 국제인권기준 적용에 관한 주요 쟁점 및 합리적인 적용방안을 모색하는 심포지엄을 개최함.

8월 16일

■ **유엔난민기구 한국대표부 대표 내방**

유엔난민기구 한국대표부 제임스린치 대표가 대한변호사협회를 내방해, 난민법 개정, 정책 개선 및 난민소송 법률 지원, 변호사 연수 등 향후 협력 강화 방안과 국제적 난민 보호에 관한 동향 공유 등에 관해 의견을 교환함.

8월 22일

■ **“공익변호사의 현황과 전망 정책토론회” 개최**

대한변호사협회는 8월 22일(목) 오전 9시 30분 국회의원회관 제2세미나실에서 금태섭·박주민 국회의원, 공익변호사 모임과 공동으로, 최초로 실시된 ‘공익변호사 실태조사’ 결과 발표와 각국의 공익변호사 활동 사례를 통해 우리나라 공익변호사가 나아가야 할 방향 및 공익변호사 생태계를 활성화하기 위한 입법·정책적 대안을 마련하는 정책토론회를 개최함.

9월 9일

■ **대한변호사협회-경찰청 업무협약**

대한변호사협회와 경찰청은 형사사법절차의 첫 단계인 경찰수사 과정에서 국민의 인권을 보호하고 편익을 증진하는 등 공익적 가치의 실현을 위한 업무협약을 체결함.

9월 16일

- 유엔난민기구 본부 국제보호국 국장 내방

유엔난민기구 그린야 오하라 국장이 대한변호사협회를 내방해, 국내 난민신청·심사 절차에 대한 논의 및 국내 난민인정절차, 난민법 개정 및 정책 개선 등에 있어서 변협의 역할 등에 관하여 의견을 교환함.

9월 18일

- ‘수사기관의 피의사실공표 관행 방지를 위한 정책토론회’ 개최

대한변호사협회는 9월 18일(수) 오후 2시 30분 국회의원회관 제3세미나실에서 조응천 국회의원과 공동으로, 수사기관의 피의사실공표로 인해 피의자가 받을 불이익을 최소화 하면서도 국민의 알 권리 보장, 언론 보도의 자유 등의 여러 법익을 조화롭게 양립시킬 개선 방안을 모색하는 정책토론회를 개최함.

9월 20일

- 대한변호사협회-남북하나재단 공동워크숍 개최

대한변호사협회와 남북하나재단은 9월 20일(금) 마포구 남북하나재단에서 북한이탈주민법률지원변호사단·하나센터 위촉 담당 변호사단과 하나센터 간의 구체적 연계 절차 마련, 인적 네트워크 형성 및 북한이탈주민 법률상담·소송구조에 필요한 역량 강화를 위하여 워크숍을 개최함.

10월 7일

- 자기변호노트 제도 전국 시행

대한변호사협회와 경찰청은 ‘변호인의 조력을 받을 권리’ 보장을 위하여, 서울 관내 31개 경찰서에서 시범운영해온 자기변호노트 제도를 전국 255개 경찰서로 확대 시행하기로 함.

10월 11일

■ **공익활동 수행 변호사 간담회 개최**

대한변호사협회는 10월 11일(금) 오후 12시 대한변협회관 18층 대회의실에서, 프로보노 지원센터의 올바른 사업 방향성을 확립하고자 각 지방변호사회의 인권·공익활동을 파악하고 공익활동 방안에 대한 의견을 교환하는 간담회를 개최함.

10월 21일

■ **‘산업재해보상보험법령 개정방안 심포지엄’ 개최**

대한변호사협회는 10월 21일(월) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서 현행법상 업무상재해 인정기준 및 입증책임의 문제점과 개선방안을 짚어보는 심포지엄을 개최함.

10월 31일

■ **‘입시·논문·금융투자 분야의 공정성 확보 방안 학술세미나’ 개최**

대한변호사협회는 한국부패방지법학회와 공동으로 10월 31일(목) 오후 1시 30분 대한변협회관 14층 대강당에서 입시, 논문, 금융 투자 분야에서의 공정성 확보를 위한 입법적 방향에 대해 논의하는 학술세미나를 개최함.

11월 5일

■ **변호사에 대한 법원의 과도한 몸수색 중단 촉구**

대한변호사협회는 수원고등법원 등 일부 법원이 변호사에 대해 금속탐지기를 사용하는 등 과도한 몸수색을 하고 있는바, 사법행정체계의 한 축을 이루는 변호사를 잠재적 범죄자로 간주하는 몸수색은, 법원과 동등한 위치에서 국민의 권익을 위해 봉사하는 변호사를 위축시키고, 결과적으로 국민의 공정하게 재판 받을 권리를 침해하고 있으므로 즉시 중단할 것을 촉구하는 내용의 성명서를 발표함.

11월 14일

- **반인권적인 북한 주민 강제복송 관련 우려 표명**

대한변호사협회는 정부의 북한 어부 강제복송에 대하여 심각한 우려를 표명하고, 북한 주민은 우리 헌법 제3조에 의해 대한민국 국민으로 인정되며, 국가는 헌법 제10조가 규정하듯이 국민의 기본적 인권을 보장할 의무가 있는 바, 결코 정치논리나 정책적 고려 때문에 인권문제가 소홀하게 다루어지거나 침해되어서는 안되는 점을 분명히 밝혔으며, 이번 사태에 대한 정부의 해명과 재발방지 대책을 강구할 것을 촉구함.

11월 15일

- **경찰조서 열람·복사 절차 개선**

대한변호사협회는 경찰청과 변호인 참여권 실질화 방안 연구, 자기변호노트 전국 확대 실시 등을 주요 내용으로 하는 업무협약을 체결한바, 경찰청이 수사과정에서의 변호인 조력권 강화방안의 일환으로 사건당사자와 변호인의 수사서류 열람·복사 신청 절차를 최대한 간소화 하고, 신청에 따른 경찰조서 제공 시일을 대폭 앞당기는 ‘경찰 수사서류 열람·복사 절차 개선안’을 시행하기로 함.

11월 21일

- **‘난민법 개정방향에 관한 심포지엄’ 개최**

대한변호사협회는 유엔난민기구 한국대표부와 공동으로 11월 21일(목) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서 난민법 개정안을 검토하고 바람직한 난민인정절차의 개선방안을 제시하고자 토론회를 개최함.

11월 27일

- **대한변호사협회-해양경찰청 업무협약**

대한변호사협회와 해양경찰청은 11월 27일(수) 오전 11시 대한변협회관 18층 대회의실에서 형사사법절차의 변론권 보장 및 자기변호노트 제도 실시를 위한 업무협약식을 개최함.

12월 10일

■ **자기변호노트 제도 전국시행 현황 점검 및 활성화를 위한 업무담당자 워크숍 개최**

대한변호사협회는 12월 10일(화) 대전지방변호사회 대회의실에서, 전국 경찰관서에서 시행 중인 자기변호노트 제도가 현장에서 뿌리내려 수사과정의 인권개선에 기여할 수 있도록 업무담당자 워크숍을 개최함.

12월 16일

■ **화성외국인보호소 사망사건 관련 공동 진상조사 요청**

대한변호사협회는 화성외국인보호소에서 발생한 이란 출신 50대 남성 사망 사건과 관련하여, 사망의 경위 및 원인에 대한 진상조사와 재발방지 대책 마련이 필요한 것으로 판단하고, 법무부에 철저한 진상조사 촉구와 함께 진상조사단을 공동으로 구성할 것을 제안함.

12월 16일

■ **법원행정처 폐지 및 (가칭)사법위원회 관련 설문조사 실시**

대한변호사협회는 사법행정권 남용 사건을 계기로, ‘법원행정처 폐지 및 (가칭)사법위원회 설치’에 관한 회원의 의견을 수렴하고자 설문조사를 실시함.

12월 20일

■ **‘형사소송법의 개정 방향 공동학술대회’ 개최**

대한변호사협회는 한국형사소송법학회와 12월 20일(금) 오후 2시 대한변협회관 14층 대강당에서, 형사사법 관련 국민의 권리와 인권이 보장되는 바람직한 제도 개선 방안을 모색하는 학술대회를 개최함.

12월 26일

■ **재중 탈북자에 대한 주중 대한민국 (총)영사관의 보호조치 촉구**

대한변호사협회는 중국 칭다오 시에 은신 중인 탈북 여성 1명으로부터 대한민국 입국에 관한 도움을 요청하는 사건을 접수하고 대한민국 영사관에 해당 여성의 보호조치 등을 촉구하는 공문을 발송함.

2019년(제50대) 대한변호사협회 임원 명단

협 회 장	이찬희	제1교육이사	김지영
수석부협회장	이채문	제2교육이사	정재욱
부 협 회 장	신면주	회 원 이 사	이태엽
부 협 회 장	이 담	공 보 이 사	양소영
부 협 회 장	조현욱	제1국제이사	이동률
부 협 회 장	유철형	제2국제이사	서상윤
부 협 회 장	여운국	제1기획이사	강경희
부 협 회 장	최병근	제2기획이사	이필우
부 협 회 장	염용표	사 업 이 사	황인영
부 협 회 장	채주엽	윤 리 이 사	김만오
부 협 회 장	김준환	감 사	박상수
총 무 이 사	왕미양	감 사	천정아
재 무 이 사	김진수	감 사	홍성훈
제1법제이사	정영식	수석대변인	허 윤
제2법제이사	천하람	대 변 인	김영미
인 권 이 사	정영훈	대 변 인	이충윤



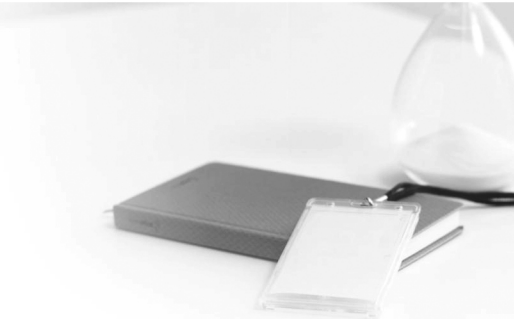
2019년 인권위원회 명단

위 원 장 신현호

부 위 원 장 박종운

간 사 이탁건

고지운	김남준	노성현	백종건
서정욱	송상교	양정숙	염형국
이광수	이상민	이석범	이탄희
임진	정영훈	정재훈	정환희
최봉태	태원우	허운	황필규



2019년 인권보고서간행소위원회 명단

위 원 장 이 광 수

부 위 원 장 성 중 탁

나 황 영	노 성 현	박 수 빈	백 종 건
양 선 응	양 흥 석	이 문 원	이 혜 정
임 사 라	장 영 재	정 영 주	조 장 곤

2019년 인권보고서 집필진 명단

생명·신체의 자유	김종보 변호사
표현의 자유	조소영 부산대학교 법학전문대학원 교수
환경권	임현 고려대학교 행정학과 교수
이주외국인·난민의 인권	정은혜 변호사
장애인의 인권	송시현 변호사
노동권	권영환 변호사
정신질환을 원인으로 한 위법행위와 사법문제	김도희 변호사
개인정보보호와 인권	인권보고서간행소위원회
제4차 산업혁명과 인권	안성훈 변호사
재난과 피해자 인권	황필규 변호사



대한변호사협회가 1986년 첫 인권보고서를 발간한 이래, 올해 서른 네 번째 인권 보고서를 발간하게 되었습니다.

변호사는 변호사법 제1조에 기본적 인권을 옹호하고 사회정의를 실현함을 사명으로 하고 있습니다. 대한변호사협회는 기본적 인권을 옹호하고 사회정의 실현을 사명으로 하는 우리나라의 유일한 변호사 법정단체이자 대표적 인권단체로서 각종 인권문제에 대해 개선 목소리를 적극 내어 왔다고 자부합니다.

인권보고서는 법률가의 시각에서 우리 사회의 인권상황에 대해 객관적으로 기록하고 이를 평가하며 그에 대한 대안을 제시하려고 노력하고 있습니다.

이번 인권보고서에서는 주요 부문별 인권상황에서 매년 다뤘던 사법인권, 여성, 아동·청소년의 인권이 사정상 게재되지 못해 아쉬운 점이 있으나, ‘강서구 PC방 사건’, ‘진주 방화 사건’ 등 최근 사회 문제화되고 있는 정신질환자에 의한 범죄행위와 인권 문제, 제4차 산업혁명과 인권 및 소위 ‘데이터 3법’과 인권보호 문제 등 2019년을 뜨겁게 달구었고 앞으로도 우리 사회에 밀접하게 영향을 미칠 인권 관련 법적 이슈에 대해 특집으로 다룬 점에 대해서 매우 의미가 있습니다.

변협 인권보고서에서 논의되었던 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제도가 도입된 병역법개정, 고위공직자범죄수사처 설치 및 검경수사권 조정 관련 법률 제정이 이루어졌습니다. 향후 대한변호사협회는 ‘인권은 헌법이 보장한 기본권으로 인간으로서 당연히 누려야 할 권리’임을 상기하며, 제개정된 법률이 우리 사회에서 인권침해가 있는지, 제도 및 정책이 올바른 방향으로 가고 있는지 끊임없이 감시하며 이를 비판하고 개선하는 목소리를 낼 것입니다.



대한변협 인권보고서를 객관적이고 구체적인 평가와 방안을 제시하기 위해 힘써주신
집필자 분들과 이광수 인권보고서간행소위원장님을 비롯해 소위원회 위원님들께 감사
드리며, 사무국 직원분들의 노고에도 함께 감사드립니다.

대한변호사협회 인권위원회

위원장 **신현호**



후기

‘인권’이라는 두 글자가 세상 어느 것보다도 무겁게 느껴졌던 한 해였습니다.

나황영 위원

우선 한 해 동안 인권보고서 간행을 위하여 수고하신 집필자분들과 이광수 위원장님 이하 인권보고서 검토위원님들의 노고에 감사드립니다. 처음으로 인권보고서 간행 검토위원으로 2019년 인권상황을 정리하는 기회가 되었고, 나아가 개인적으로 인권 감수성을 키우는 기회가 되었습니다. 아무쪼록 집필자와 검토위원의 노고가 담긴 2019 인권보고서가 2020년의 대한민국 인권상황을 개선하는 밑거름이 되길 희망합니다.

노성현 위원

감사드립니다. 집필자분들, 위원분들, 그리고 대한변협 직원분들의 노고로 올해도 무사히 대한변호사협회 인권보고서가 나올 수 있었습니다. 우리나라 인권 신장의 작은 디딤돌로 사용되기를 희망합니다. 다음으로, 부족함을 느낍니다. 법조인에게 인권 감수성이 얼마나 중요한지 느낄 수 있었습니다. 우리 사회에는 아직 보이지 않는, 주목하지 않은 인권 문제들이 많이 있습니다. 법은 인권 옹호의 중요한 수단이지만 오용되거나 악용되면 인권 침해의 무기가 될 수도 있다는 생각을 하였습니다. 마지막으로, 다시금 감사를 드립니다. 많은 분의 노력으로 3년 만에 다시 인권보고서간행소위원회에 합류할 수 있었습니다. 많이 배우겠습니다.

백종건 위원

2019년은 전년도에 비해 인권적으로 크게 나아진 환경이 조성되었다고는 볼 수 없었던 한 해였다. 특히 환경권에 대한 인권적 접근이 크게 나아진 점이 없었던 것이 아쉽다. 태양광이 전국의 시골마을과 산들을 흉물스럽게 점령하는 모습도 안타깝다. 2020년은



코로나 바이러스로 또 다시 국민의 생명건강권과 환경권에 관한 관심이 더 높아질 듯하다. 아무쪼록 난관들이 잘 극복이 되어 미세먼지와 반복되는 큰 사건 사고없이 국민들이 행복한 나라가 되길 기원한다.

성중탁 부위원장

인권보고서를 검토하면서 간접적으로나마 대한민국의 인권 현실을 마주할 수 있었습니다. 민주화 이후 사회 각 분야에서 인권이 향상된 것은 분명합니다만, 인권 보호 및 인권 신장 차원에서 여전히 개선되어야 할 점들이 많습니다. 시간이 흐른다고 인권 상황이 저절로 좋아지지는 않습니다. 현실을 마주하고, 문제를 발견하고, 개선하려는 노력을 지속적으로 하지 않는다면, 인권 상황은 오히려 퇴보할 것입니다. 대한변협에서 발행하는 인권보고서가 인권 향상에 뚜렷한 일익을 담당할 수 있기를 바랍니다.

양선웅 위원

2019년 인권보고서는 격동하는 우리 사회 상황만큼이나 다채로운 사건들로 이어진 듯합니다. 개관에도 언급된 것처럼 구조개혁이라는 거대 담론 속에서 개개인의 인권 상황은 별로 나아지지 못한 것이 아닌지 깊은 아쉬움을 남긴 한 해였습니다. 대한변협 인권보고서는 대한변협의 지향을 담아내야 한다는 한계로 인하여 집필자 개개인의 소신을 충분히 개진하지 못하는 한계와 막중한 책임이 있지만, 그만큼 높은 권위를 인정받을 수 있어야 할 것입니다. 이 어려운 가치를 조화시키기 위해 애써주신 집필자들과 검토위원 모두 수고 많으셨습니다. 2020년에는 보다 수월한 간행작업이 되기를 소망해 봅니다.

이광수 위원장



변호사의 사명인 인권옹호는 우리 사회의 인권상황을 객관적으로 직시하는 것에서 출발합니다. 대한변협이 올해에도 어김없이 인권보고서를 발간하는 이유도 오로지 정당한 평가에 기초할 때에만 올바른 인권옹호 활동이 가능하기 때문일 것입니다. 많은 분들의 정성과 노력으로 발간된 인권보고서가 인권신장의 길을 덜 험난하게 하는 이정표가 되기를 기원하며, 그 길에 작은 기여나마 할 수 있는 기회를 준 대한변협 관계자분들께 감사드립니다.

이문원 위원

집필자들의 노고어린 글을 보면서 개인적으로는 미처 알지 못했던 많은 것을 깨우치고 배울 수 있는 기회였습니다. 더불어 인권보고서간행소위원회 위원님들의 수고 또한 많다는 것도 새삼 알게 되었습니다. 멀찌감치 떨어져서 바라볼 때와 가까이 다가가 체득하는 것과의 차이는 실로 크다는 것을 여실히 느낄 수 있었습니다. 인권도 그저 멀리서 남의 일인 양 바라보는 것에 그치는 것이 아니라 더 가까이 들여다보고 살펴보아 보아 나온 한걸음을 내딛어야 의미가 있겠지요. 이번 인권보고서가 그 의미 있는 한걸음의 시작이 될 수 있기를 기대해 봅니다.

이혜정 위원

우리 사회 각 분야에서 인권이 어떻게 실현되고 보장되어야 하는지에 대한 집필자분들의 열정과 관심을 느낄 수 있는 시간이었습니다. 수차례 집필 방향에 따라 원고를 수정해 주신 집필자 분들께 감사드리고, 부족한 저를 다독이며 함께 검토해 주신 선배 위원님들께도 감사드립니다. 인권 향상을 위한 여러 무명하신 분들의 헌신과 노력이 인권보고서를 통해 조금이라도 기록되고 드러났으면 하는 바람입니다.

장영재 위원



올해는 인권보고서 출간 관련 다사다난한 한 해였던 것 같습니다. 무사히 후기를 쓸 수 있음에 감사드립니다. 동시에 무임승차하는 듯한 죄송함도 듭니다. 다음 인권보고서 출간에는 많은 도움 드릴 수 있도록 노력하겠습니다.

정영주 위원

여러 상설 주제와 그 해의 특별한 이슈들을 대상으로 대한변호사협회가 발간하는 인권보고서가 대한민국 인권상황의 확인과 그 개선에 역할을 다하여 나가기를 진심으로 기원드립니다. 소위원장님부터 여러 검토위원님들, 노고 많으신 변협 직원분들 모두 수고 많으셨습니다.

조장곤 위원

인권보고서 [제34집]

인 쇄 2020년 2월 10일 인쇄
발 행 2020년 2월 10일 발행
발 행 인 이 찬 희
발 행 처 대 한 변 호 사 협 회
서울 강남구 테헤란로 124 18층(대한변협회관)
<http://www.koreanbar.or.kr>
전화: 02) 3476-4000
팩스: 02) 3476-2771
인 쇄 처 경성문화사 전화: 02) 786-2999

이 책을 무단복사, 복제, 전재하는 것은 저작권법에 저촉됩니다.
본 책에 게재된 글을 사용할 때에는 대한변호사협회와 상의하여
주십시오.

ISSN 2233-9698

