



국가인권위원회 인권상황보고서 2022

The Report on Human Rights Situation
in the Republic of Korea





국가인권위원회 로고와 심벌

인권기관으로서 갖춰야 할 신뢰성을 제고하고자 로고타입 자체를 간결하게 만들고 조형적 완성도를 높여 국가를 대표하는 인권기관으로서의 격을 한층 높일 수 있도록 하였으며, ‘창조’와 ‘생명’ 그리고 음양오행에서 ‘봄’을 상징하는 청색의 심벌을 사용하여 사람을 중히 여기는 국가인권위원회만의 정체성을 창출하였습니다.

아울러 로고타입과 함께 사용한 심벌은 현대성과 한국성이 잘 어우러질 수 있도록 ‘중앙과 집중’, ‘다양성과 긍정’, ‘해와 밝음’, ‘조화와 포용’, ‘공명정대’ 등의 뜻을 내포하고 있는 가장 원초적 조형인 원과 ‘평화와 포용’을 상징하는 비둘기와 손을 활용하여 심벌 이미지를 형상화하였습니다.

Preface.

2022년은 재난·참사 상황에서의 인권문제가 두드러진 해였습니다.

기후변화에서 비롯된 자연재해와 사망사고는 취약계층의 재난 안전 문제와 인권에 미치는 영향에 대한 논의를 촉발하였으며, 10·29 이태원 참사와 후속 조치 과정에서 정부의 재난예방·대응체계 문제와 피해자에 대한 혐오표현 등 2차 가해의 문제가 대두되었습니다. 제빵 공장 노동자 사망사건, 봉화 광산 붕괴사고 등 산업재해 문제가 사회적으로 조명받기도 했습니다.

그 밖에도 오랫동안 해결되지 않고 지속되거나 새롭게 대두되는 인권 현안들이 있었습니다. 2021년부터 이어진 장애인권리예산을 둘러싼 지하철 시위, 여성가족부 폐지 논란은 계속 진행 중이며, 종전 ‘가족동반자살’을 ‘자녀 살해 후 자살 사건’으로 바라보는 인식 전환 문제, 지역인권조례 폐지 시도 문제 등이 제기되었습니다.

이렇듯 다양한 영역의 인권적 요구가 높아지는 상황에서, 인간의 기본적인 권리를 보장하고, 특히 아동, 여성, 노인, 장애인, 이주민 등 우리 사회의 가장 취약한 구성원의 권리를 보호하려는 노력을 유지하는 것은 무엇보다 중요합니다. 우리 사회는 오랜 시간 많은 사람들의 노력으로 인권침해 관행을 개선해 왔으며, 인권감수성은 과거와 비교할 수 없을 정도로 높아졌습니다. 그러나 그 성과를 지키기 위해 지속적으로 노력하지 않는다면 인권 상황은 언제든 후퇴할 수 있습니다.

이러한 노력의 일환으로 국가인권위원회는 2021년부터 우리 사회의 전반적인 인권상황을 돌아보는 인권상황보고서를 발간하고 있습니다. 시시각각 새롭게 제기되는 인권 문제에 적극적으로 대처하기 위해서는 한 해의 인권상황을 점검하고 어떻게 나아가야 할지를 고민하는 것이 필요하다고 생각했습니다.

이 보고서에서는 2022년 우리 사회의 주요 인권 이슈를 정리하였습니다. 인간의 기본적인 자유와 관련한 문제, 사회적 소수자가 직면해야 했던 소외와 차별, 노동 현장에서 발생하는 인권침해, 미래 사회에 중요하게 다루어질 인권주제와 북한인권 관련 사안을 살펴보고, 재난·참사 상황에서의 인권문제를 정리하였습니다. 무엇보다 인권의 관점에서 각 주제에 대한 개선방안을 기술하여 우리 사회가 나아가야 할 방향을 제시하고자 했습니다.

연속된 시간의 흐름 속에서 일 년이라는 기간을 정하여 우리나라 전반의 인권 문제를 종합적으로 기술하고 적정하게 평가하는 것은 매우 어렵고 조심스러운 작업이라는 것을 알고 있습니다. 그러나 급변하는 사회에서, 개별 인권현안의 진행상황을 점검하고 종합적인 인권상황의 변화를 추적할 수 있는 보고서를 발간하는 것은 매우 중요하고 필요한 일입니다.

이 보고서를 발간하기까지 많은 관심과 기대를 보내주시고 적극적으로 의견을 개진해주신 시민사회 활동가, 전문가, 인권위원을 포함한 모든 분께 감사의 말씀을 전합니다. 2021년 보고서에 이어 두 번째 인권상황보고서를 발간하게 되어 매우 기쁘게 생각하며, 이 보고서가 우리 사회의 인권상황을 이해하고 향후 인권 보호와 증진에 관한 논의를 진전하는 데 도움이 되기를 바랍니다.

인권은 우리 삶과 사회를 지탱하는 토대입니다. 국가인권위원회는 앞으로도 인권전담 기구로서 우리 사회의 인권 가치 수호를 위해 최선을 다하겠습니다.

2023년 4월

국가인권위원회 위원장 송 두 환

Part 1.					
2022년 대한민국의 인권 상황	18		3. 표현의 자유, 집회·시위의 자유	57	
I 들어가며	20		가. 2022년 인권 상황	57	
II 한국의 인권 상황 2022:시민들의 인식을 중심으로	22		나. 주요 주제	58	
			1) 부천국제만화축제 풍자 작품과 해외순방 보도 관련 논란	58	
			2) 공직선거법 제103조제3항 등 위헌 결정과 유권자 표현의 자유	61	
			3) 집회금지구역과 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정안 현황	65	
Part 2.			II. 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중	69	
2022년 주요 인권 상황과 평가	26		1. 장애인	69	
I. 인간의 기본적인 자유 보장	28		가. 2022년 인권 상황	69	
1. 인간의 존엄과 가치, 생명권	28		나. 주요 주제	70	
가. 2022년 인권 상황	28		1) 장애인권리예산 확보를 위한 시위와 탈시설	70	
나. 주요 주제	29		2) 발달장애인 권리 보호 체계 문제	73	
1) 10. 29 이태원 참사, 사회적 참사와 국가의 의무	29		3) 발달장애인 투표보조 지원과 참정권	76	
2) 국가폭력 사건의 진상규명과 향후 과제	33		4) 장애인 학대 문제의 현황과 과제	79	
3) 복지 사각지대 속 고독사 문제	37		2. 이주민·난민	82	
4) 자살률 추이와 자살 예방 체계의 문제	40		가. 2022년 인권 상황	82	
2. 자기결정권	45		나. 주요 주제	83	
가. 2022년 인권 상황	45		1) 우크라이나-러시아 전쟁, 전쟁 난민의 수용과 보호 문제	83	
나. 주요 주제	46		2) 농업 이주노동자의 열악한 주거 환경과 대책	87	
1) 조력존엄사법 발의와 의사조력자살 제도 도입 논의	46		3) 외국인보호소 내 보호장비와 처우 관련 변화와 한계	91	
2) 여성의 안전한 임신중지와 재생산권	50		3. 여성	96	
3) 코로나19 관련 방역패스 정책의 시행과 폐지	53		가. 2022년 인권 상황	96	

나. 주요 주제	96	3) 군 내 다양성과 인권 보호 체계 개선 논의	144
1) 여성가족부 폐지 논란	96	4) 군 의료사고와 군 의료체계 실태	147
2) ‘신당역 살인사건’, 스토킹 피해와 스토킹처벌법	99	7. 성소수자	152
3) 가사근로자법의 시행과 한계	102	가. 2022년 인권 상황	152
4. 아동·청소년	106	나. 주요 주제	153
가. 2022년 인권 상황	106	1) 군형법 제92조의6에 대한 대법원 판례 변경과 과제	153
나. 주요 주제	107	2) 퀴어문화축제 등 성소수자 행사 관련 차별적 행정	157
1) 아동학대의 관점에서 본 ‘자녀 살해 후 자살 사건’	107	3) 트랜스젠더 성별정정 기준에 관한 논의	160
2) 촉법소년과 형사책임 연령 기준 하향 문제	111	8. 다양한 사회 구성원에 대한 혐오·차별 대응	164
3) 자립준비청년(보호종료아동)의 보호정책과 현실	113	가. 2022년 인권 상황	164
4) ‘엘 사건’, 디지털 시대의 아동·청소년 대상 성범죄	117	나. 주요 주제	165
5) 해외입양 과정에서 아동 인권침해 문제 제기와 개선 방향	121	1) 다양한 가족 형태, 건강가정기본법의 문제와 쟁점	165
5. 노인	124	2) HIV 감염인에 대한 낙인과 차별	168
가. 2022년 인권 상황	124	3) 선거과정에서의 혐오표현 문제	171
나. 주요 주제	125	III. 노동이 보호받는 세상	176
1) 노인학대 현황과 가정 내 노인학대	125	1. 노동권의 보호	176
2) 디지털 사회에서 노인의 디지털 격차 문제	129	가. 2022년 인권 상황	176
3) 노인 교통사고 예방 체계, 노인보호구역	132	나. 주요 주제	177
6. 군인	136	1) 노동조합법 개정안(노란봉투법) 발의와 쟁점	177
가. 2022년 인권 상황	136	2) 화물자동차 운수사업법에 따른 업무개시명령 논란	181
나. 주요 주제	137	3) 임금피크제에 대한 대법원 판결의 의미	185
1) 병영 내 부조리 문제의 현황과 원인	137	4) 아플 때 쉴 권리: 한국형 상병수당 시범 도입	188
2) 군 내 자살 문제의 현황과 대책	140		

2. 사업장 내 인권 문제	193	1) 정보 인권의 관점에서 본 맞춤형 광고의 문제	231
가. 2022년 인권 상황	193	2) 「통신비밀보호법」 개정안, 당사자 간 동의 없는 대화 녹음 금지 문제	235
나. 주요 주제	193	3) AI 기술과 인권 문제, 얼굴인식 CCTV 설치 및 활용	238
1) 코로나19 감염병 상황에서 간호사 인권 문제	193		
2) 대학 청소노동자의 노동쟁의에 대한 학생의 소송 제기	197	V. 재난·참사 상황에서의 인권	242
3) 물류센터 종사자 야간노동 문제	201	1. 2022년 인권 상황	242
4) 건설노동자 등 일터 내 화장실 이용 제약 문제	204	2. 주요 주제	244
		가. 이태원 참사에서 나타난 재난 예방 및 대응 체계의 문제	244
IV. 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련	208	나. 재난·참사에 대한 혐오표현 방지와 피해자 회복 문제	247
1. 형사사법제도와 인권	208	다. 제빵 공장 노동자 사망사건, 봉화 광산 붕괴사고 등 산업재해의 현황과 문제	251
가. 2022년 인권 상황	208	라. ‘신림동 일가족 폭우 침수 사망 사건’주거취약계층의 재난 안전 문제	254
나. 주요 주제	209	마. 인권 문제로서의 기후위기	257
1) 수사권 조정 관련 논란과 인권보호를 위한 수사 절차 문제	209		
2) ‘마약과의 전쟁’과 마약류 중독자의 재활, 치료	213	VI. 북한인권	262
3) 구금시설 과밀수용의 실태와 문제점	217	1. 2022년 인권 상황	262
2. 인권 보호 체계	222	2. 주요 주제	264
가. 2022년 인권 상황	222	가. 서해 공무원 사망, 탈북 어민 복송 사건, 북한 관련 사건의 현황	264
나. 주요 주제	223	나. 제3국 출생 탈북청소년에 대한 지원 사각지대 문제	267
1) 지역 인권 행정의 위축 문제	223	다. 북한이탈주민 월북 사건, 북한이탈주민의 적응 지원 체계	269
2) 학생인권조례 현황과 새 교육과정상 차별 문제	226	라. 북한인권 관련 법·제도·국제기구의 권고 현황과 의미	273
3. 정보인권	230		
가. 2022년 인권 상황	230	Part 3.	
나. 주요 주제	231	2022년 되돌아볼 인권의 원칙	278

Part 1.

2022년 대한민국의 인권 상황

I. 들어가며	20
II. 한국의 인권 상황 2022: 시민들의 인식을 중심으로	22

I. 들어가며

기본적 인권 보호를 확인하고 보장할 의무는 핵심적인 국가의 의무이자 책임이다. 「헌법」 제10조 제2문도 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있다. 인권 문제에 대한 인식은 개인이 처한 상황과 가치관에 따라 달라질 수밖에 없지만, 모든 사람에게 보호받아야 할 인권이 있다는 점, 또한 국가가 이를 보호할 의무가 있다는 점을 부정할 수는 없을 것이다.

인권의 내용과 국가의 의무를 살펴보고 향후 나아가야 할 방향을 제시하려는 노력은 매우 중요한 일이다. 다만, 인권은 모든 사람의 삶과 관련한 모든 문제와 연관되어 있기 때문에 한 사회의 인권 상황을 종합적으로 기술하는 것은 어려운 작업이 될 수밖에 없다. 마찬가지로 한 사회의 인권 수준이 전년도에 비해 나아졌는지, 악화했는지를 평가하는 것도 매우 어려운 일이다.

국제기구나 비정부기구(NGO) 차원에서 세계 여러 국가의 인권 수준을 비교하기 위해 연도별 지표가 생산되기도 한다. 하지만 이를 활용해 국민의 인권 보호와 증진에 대한 체감 정도, 정부의 인권 정책 발전 정도를 일률적으로 평가하기에는 부족하다. 매년 인권 관련 사건과 현황에 대해 객관적이고 신뢰성 있는 정량 자료를 수집하는 것은 큰 비용이 들고, 더욱이 각기 다른 역사적, 사회적 배경이 있는 국가들을 양적인 지표로 단순 비교하는 데는 한계가 있기 때문이다.

본 보고서는 「국가인권위원회법」 제29조 제1항¹⁾에 따라 2022년 인권 상황과 개선 대책을 기술하는 것을 목표로 한다. 「2021 국가인권위원회 인권상황보고서」의 첫 시도 이후, 같은 취지의 2022년 보고서라고 볼 수 있다. 이를 위해 2022년의 주요 인권 관련 사건과 문제를 선정하고, 이를 중심으로 현황과 평가로 나누어 기술했다. 물론, 국내 인권 상황 전반을 기술하기 위해서는 각 분야나 영역별로 주요 인권 이슈와 사건, 인권 보호를 위한 제도적 노력, 국제인권법적 상황 등을 세부적으로 나누어 살펴보는 것이 바람직할 것이다. 그러나 모든 개별 영역을 상세하게 살펴보기는 보고서의 지면과 분량상 한계가 있다. 따라서 영역별로 주요 주제를 선정해, 이를 중심으로 인권적 이슈와 해당 사건이 국내 인권 상황에 미친 영향을 검토했다.

본 보고서는 대한민국의 주요 인권 상황에 대한 정보를 제공하고, 누구나 쉽게 읽을 수 있도록 작성하는 것을 기본 방향으로 한다. 나아가 국가인권위원회의 관점과 평가를 제시하고 있다. 다만 국가인권위원회는 합의제 기구이고, 본 보고서는 다수의 인권 주제를 개괄적으로 제시할 수 있도록 구성한바, 아주 세부적인 논의와 개선 방안 제시까지는 나아가지 못하고 일반적인 원칙을 서술한 주제도 있다. 이 부분은 개별 권고나 의견 표명, 진정사건 조사 등 다른 기능을 통해 더욱 구체적인 논의를 진행할 수 있을 것으로 기대한다.

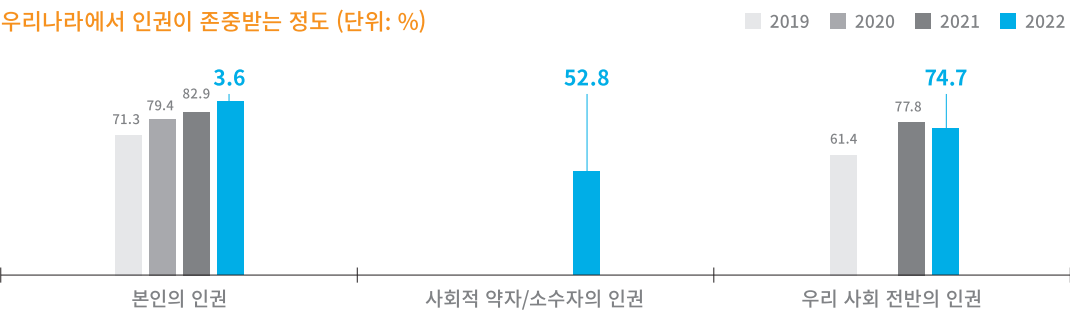
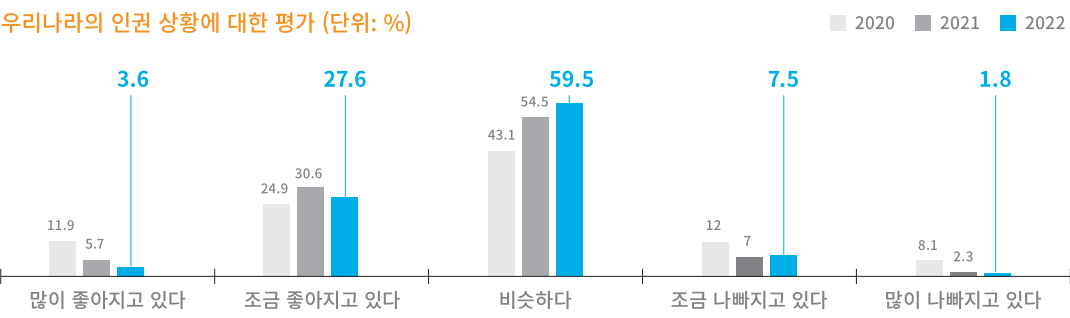
1) 국가인권위원회법 제29조(보고서 작성 등) ① 위원회는 해마다 전년도의 활동 내용과 인권 상황 및 개선 대책에 관한 보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다. 이 경우 보고서에는 군 인권 관련 사항을 포함하여야 한다.

II. 한국의 인권 상황 2022 : 시민들의 인식을 중심으로

전 세계적으로 코로나19 감염병 유행 상황이 지속되는 가운데 2022년 4월부터 사회적 거리두기가 전면 해제되면서 한국 사회는 일상을 회복하는 과정에 들어섰다. 이 과정에서 치러진 두 차례의 선거는 코로나19 감염병 유행에 따른 문제를 해결하고, 변화에 대응하기 위해 사회 전반의 의제를 논의하는 시간이기도 했다. 그러나 일상으로 돌아가는 과정에서 확인한 여러 인권 문제는 여전히 한국 사회에서 인권 상황의 개선이 필요하다는 사실을 보여주었다.

2022년 국가인권위원회 인권의식실태조사에 따르면, 우리나라의 인권 상황이 이전과 비슷하다는 인식이 높게 나타났다. 우리나라의 인권 상황이 좋아지고 있는지에 관한 질문에 ‘좋아졌다(많이+조금)’라는 응답은 31.2%로 2021년 대비 5.1%p 감소한 반면에 ‘이전과 비슷하다’라는 응답은 59.5%로 5.0%p 증가했는데, 이는 2020년에 비해 16.4%p 증가한 수치이다. 결과적으로 우리나라의 인권 상황이 나빠지고 있다는 응답은 9.3%에 그쳤다.

또한, 우리나라에서 인권이 존중받는 정도에 대한 인식을 살펴보면, 본인의 인권이 ‘존중된다’는 의견의 경우 88.4%로 2019년(71.3%) 이후 계속해서 증가하고 있지만, 사회



전반의 인권이 존중받는다는 응답은 74.7%를 기록하며 2021년(77.8%)에 비해 소폭 감소했다. 사회적 약자/소수자의 인권이 존중받는지에 관한 질문에는 절반가량이 긍정적인 응답했으며, 구체적으로 여성(84.6%), 아동·청소년(81%), 노인(71%), 장애인(50.4%), 이주민(36.2%) 순으로 나타났다.²⁾

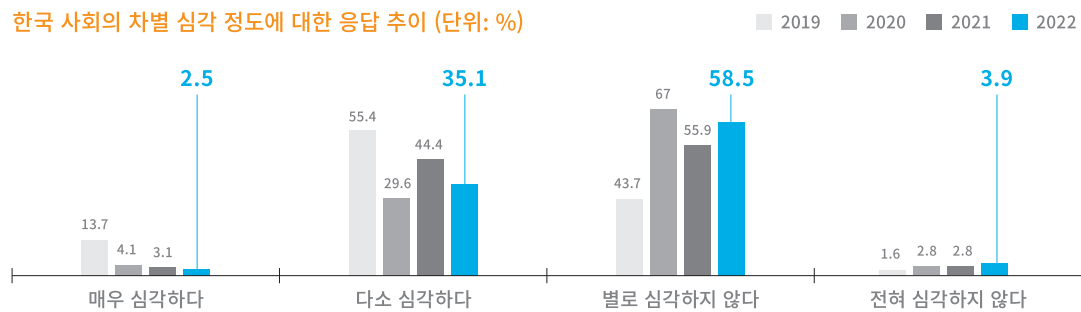
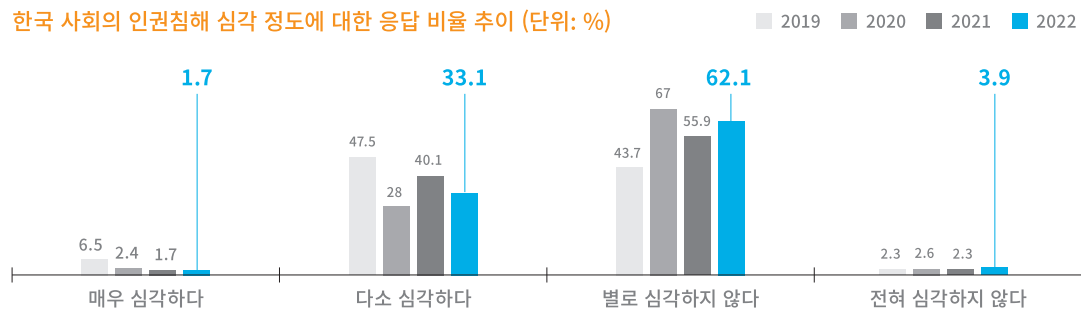
‘인권’이란 단어의 접촉도는 인권에 대한 관심도와 인권 개념을 접할 기회를 가늠할 수 있는 척도인데, ‘인권이라는 용어를 접한다(거의 매일+비교적 자주+가끔)’라고 응답한 사람의 비율은 80% 수준을 유지하고 있지만, 2020년 이후 ‘자주 접한다’는 36.7%에서 28.9%로 계속 감소하는 반면에 ‘가끔 접한다’는 43.2%에서 51.5%로 지속해서 증가하는 추세여서, 사회 전반적으로 인권이란 단어의 접촉도가 다소 낮아지는 경향이 나타났다. 특히, 응답 결과가 개인이 지닌 배경에 따라 차이를 보였는데, 성별로는 여성이, 연령별로는 60대 이상에서, 교육 수준이 낮을수록 접촉도가 낮았다.

그러나 우리나라의 인권침해와 차별에 대한 인식 조사의 시계열 추이를 보면, 한국의 인권 상황이 어느 정도 개선되었다는 인식도 확인할 수 있다. 한국 사회에서 인권침해가 ‘심각하다(매우+다소)’라는 응답은 34.8%로 2021년(41.8%)에 비해 7.0%p 낮아졌고, 차별이 ‘심각하다(매우+다소)’라는 응답은 37.6%로, 2021년(47.4%)에 비해 9.9%p 감소했다. 인권침해와 차별이 심각하다는 응답은 큰 폭으로 증가했던 2021년을 제외하고 2019년부터 점차 낮아지는 추세를 보인다.

인권침해와 차별을 경험했다는 응답 비율도 모두 감소했다. 인권침해 경험의 경우 시민적·정치적 권리 침해는 4% 미만, 경제적·사회적 권리 침해 경우 7% 미만 수준으로, 전반적으로 줄어드는 추세를 보였다. 차별의 경우 지난 1년간 어떤 이유로든 차별을 경험한 적이 있다고 응답한 비율은 14.3%로 인권침해 경험보다 높지만, 2019년(28.2%), 2020년(29.5%), 2021년(19.6%)보다 낮아졌다.

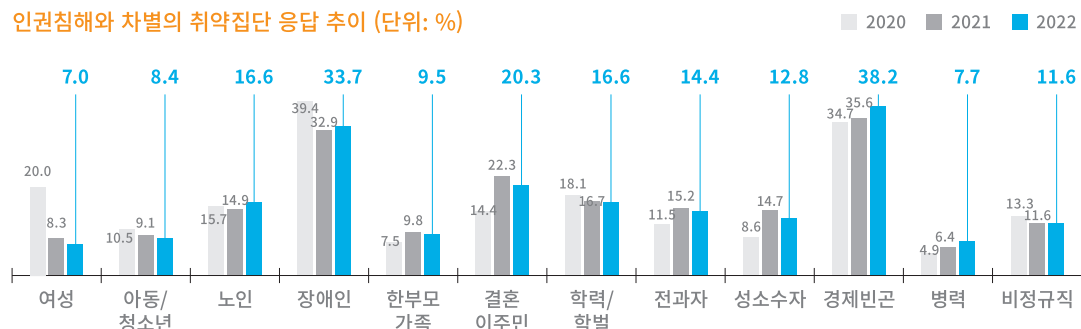
사회적 약자/소수자, 취약집단에 대한 인식을 살펴봤을 때, 인권침해나 차별을 가장 많이 받을 것으로 생각되는 집단은 경제적 빈곤층(38.2%), 장애인(33.7%), 결혼이주민(20.3%) 순으로 큰 변화 없이 2021년의 순위와 동일했다. 2021년에 비해 응답 비율이 증가한 취약집단은 경제적 빈곤층과 장애인, 노인이었으며, 2020년에 비해서는 경제적 빈곤층과 이주민, 전과자와 성소수자 등이 높아졌고, 여성, 아동, 장애인, 노인, 저학력과 저학벌, 비정규직 등은 낮아졌다.

2) 참고로, 아래 그래프는 연도별 조사 진행 문항의 차이로 모든 항목의 시계열 그래프가 동일하지는 않다.



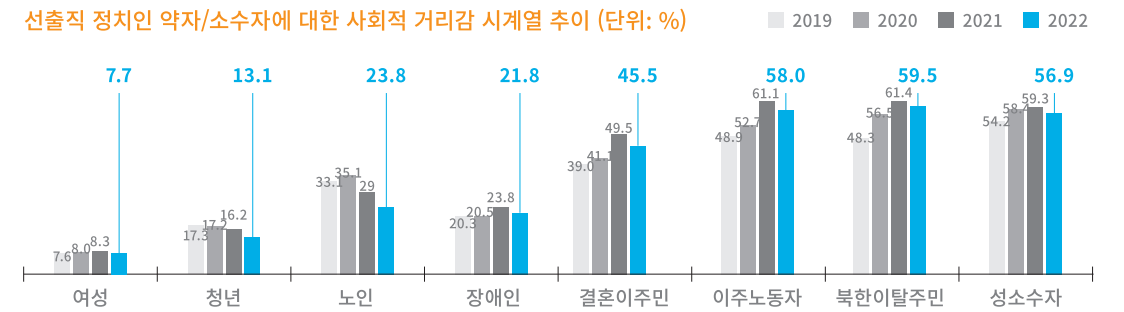
혐오표현에 노출되는 정도는 다소 줄어드는 경향을 보이지만, 혐오표현에 노출된 경험이 ‘전혀 없다’(43.5%)라는 응답 또한 2019년(48.3%)부터 지속해서 감소하고 있다. 혐오표현의 대상은 매우 광범위하고, 사회적 이슈나 논의되는 쟁점에 영향을 받는 특성을 보이는데, 2021년과 비교했을 때 장애인, 특정 지역 출신인, 정치인 등에 대한 혐오표현이 증가한 것으로 나타났다. 한편, 혐오표현의 심각성에 대한 인식은 ‘심각하다’와 ‘심각하지 않다’의 비율이 거의 대등하지만, 법적 규제의 필요성에 찬성하는 비율은 2021년에 비해 소폭 상승한 68.7%로, 반대하는 비율 31.3%보다 2배 이상 높게 나타났다.

다양한 사회적 약자/소수자에 대한 관용성과 포용성을 보여주는 사회적 거리감을 측정한 결과 선출직 정치인이 되는 것에 대해 ‘불편하다(매우+다소)’로 응답한 약자/소수자 집단은 북한이탈주민(59.5%), 이주노동자(58.0%), 성소수자(56.9%), 결혼이주민(45.5%)

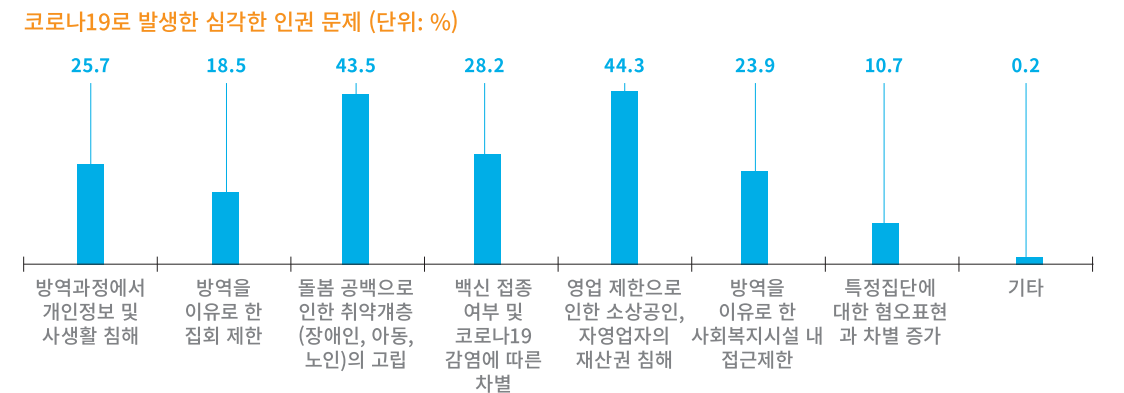


순으로 나타났으며, 2021년의 사회적 거리감 순위와 동일했다. 그러나 2019년과 2021년 사이에는 여성, 청년, 노인을 제외하고 약자/소수자에 대한 거리감이 증가하는 경향을 보이다가 2022년에는 전반적으로 감소하는 양상을 보였다.

지난 3년간 코로나19 감염병 유행이 인권에 영향을 주었다고 느끼는지를 조사한 결과, ‘영향을 주었다(매우+대체로)’가 56.4%로 ‘영향을 주지 않았다(전혀+별로)’가 43.6%인 데 비해 높게 나타났다. 가장 심각한 인권 문제에 대해서 소상공인·자영업자의 재산권



침해(44.3%), 돌봄 공백으로 오는 취약계층 고립(43.5%), 백신접종 여부와 코로나19 감염에 따른 차별(28.2%), 방역 과정에서 개인정보·사생활 침해(25.7%) 순으로 나타났다. 이는 개인이 속한 집단의 특성에 따라 차이를 보이거나, 시민들이 코로나19로 발생한 여러 가지 경제적·사회적 활동의 제약으로 초래된 생활상의 어려움을 가장 큰 인권 문제로 인식하고 있다는 것을 보여준다.



인권 상황에 대한 시민들의 인식과 태도가 실제의 인권 상황을 온전히 반영하지는 않지만, 사회 내의 인권 문제를 인식하고 개선하는 데 많은 영향을 미치며, 방향성을 제시하는 자료가 되므로 이에 대한 전반적인 분석은 중요한 의미가 있다. 제2부에서는 주요 분야, 영역별 인권 상황과 주제에 대해 구체적으로 기술하고자 한다.

Part 2.

2022년 대한민국의 인권 상황

I. 인간의 기본적인 자유 보장	28
II. 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중	69
III. 노동이 보호받는 세상	176
IV. 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련	208
V. 재난·참사와 인권	242
VI. 북한인권	262

I. 인간의 기본적인 자유 보장

1. 인간의 존엄과 가치·생명권

가. 2022년 인권 상황

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정한다. 헌법상 인간의 존엄과 가치는 기본권의 이념적 전제인 핵심 가치이며, 국제인권규범의 기본정신이기도 하다. 「유엔헌장」 전문, 「세계인권선언」 제1조, 「자유권규약」, 「사회권규약」 전문도 인간의 존엄성을 규정하고 있다.

생명권은 헌법 제10조에서 도출되는 기본권 중 하나³⁾로, 모든 개별 기본권의 전제가 된다. 생명권이 보장되지 않은 상황에서 다른 기본권을 인정한다는 것은 사실상 무의미한 것이기 때문이다. 국제인권규범도 많은 구체적인 권리 가운데 생명권을 가장 먼저 규정하고 있다. 세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다”라며 생명권을 신체의 자유와 안전에 대한 권리와 함께 규정하고 있고 자유권규약 제6조 제1항에서도 “모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률로 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다”라고 규정하고 있다.

전통적으로 인간의 존엄성과 생명권은 노예제 폐지, 사형제도 폐지, 빈곤과 질병을 제거하기 위한 국가의 의무와 법집행 공무원의 무력 사용, 폭력으로부터 보호, 생명과 안전을 위협하는 질병이나 사고, 재난으로부터 보호 등 다양한 주제에서 논의의 대상이 되어 왔다. 2021년 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 사형제도, 경찰의 범죄 예방과 피해자 보호 미흡으로 발생한 사망사건, 일본군 ‘위안부’ 문제 관련 현황 등을 검토하기도 했다.⁴⁾

3) 헌법상 생명권의 근거 규정을 무엇으로 볼 것인가에 대해서는 논란이 있으나, 헌법재판소는 생명권이 헌법의 명문 규정이 없더라도 헌법 제10조 내지 헌법 제37조 제1항에 의해 보장된다고 보고 있다(헌법재판소 1996. 11. 28. 95헌바1).
4) 위와 같은 주제는 여전히 중요한 주제이지만, 본 보고서에서는 2022년에 좀 더 문제가 된 사례를 위주로 기술한다.

2022년에는 인간의 존엄성, 생명권과 관련한 국가의 책임에 대해 많은 논의가 있었다. 2022년 10월 이태원에서 발생한 참사는 재난·참사로부터 국민의 생명을 보호하고 안전을 도모하는 국가의 의무에 대해 다시 한번 생각하게 했다. 형제복지원, 선감학원 등 과거에 자행된 국가폭력 문제에 대한 진상규명과 배상, ‘수원 세 모녀 사망사건’ 등 빈곤과 고립으로 어려움을 겪는 사람들이 복지 사각지대에 놓인 현실, 여전히 높은 자살률 대책 등의 문제가 언론과 시민사회를 중심으로 조명되기도 했다.

위와 같이 여러 가지 새로운 사건이 발생하기는 했지만, 그 기반에 있는 문제점과 사회적 모순은 2022년만의 특수한 상황은 아닌 것으로 보인다. 다음에서 검토하는 주제 이외에도 인간의 존엄성, 생명권과 관련한 여러 가지 현황이 있겠지만, 본 보고서에서는 특히 기본권을 보호하는 국가의 의무와 역할과 관련해 많은 논의가 있었던 주요 주제의 현황과 그 의미를 살펴보고 향후의 과제를 검토하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 10. 29 이태원 참사, 사회적 참사와 국가의 의무

가) 10월 29일 이태원에서 발생한 참사

2022년 10월 29일 토요일 22시 15분경, 서울특별시 용산구 이태원동 173-7 해밀톤호텔 서편 좁은 골목에 헬러윈 축제로 밀집한 인파가 넘어져 많은 사람이 사망하는 사고가 발생했다. 이태원 헬러윈 축제에는 매년 많은 인파가 모여 왔는데, 특히 2022년에는 코로나 19에 따른 사회적 거리두기 완화 이후 첫 헬러윈 축제로 10만 명 이상의 인파가 모였다. 이태원 골목은 좁고 경사진 구조이며, 내리막길로 많은 인파가 몰려 서로 떠밀리는 상황이 지속되면서 대형 참사로 이어진 것으로 추정된다.⁵⁾

이번 참사는 많은 군중이 모여 서로 압박하게 되면서 넘어지고 사람이 사람에게 깔려 죽거나 다치는 형태로, 의도적인 밀침에 의한 사고는 아닌 것으로 확인된다.⁶⁾ 참사가 발생한 약 40m의 골목은 전면부 하단 폭과 후면부 상단 폭이 다른 깔때기 모양의 형태이고 골목 중간 7m 지점 부근에서 집중적으로 사망자가 발생했다. 사고 발생 당

5) 국회 용산 이태원 참사 진상규명과 재발 방지를 위한 국정조사특별위원회 결과보고서, 2023. 1.
6) 경찰 특수본부는 특정 인물이 사람들을 밀거나 바닥에 미끄러운 물질을 뿌려 사고가 발생했다는 의혹, 사고 발생 장소 인근 가게에서 사람들이 들어오지 못하게 문을 잠그고 출입을 통제했다는 의혹 등은 사고 원인과 직접적 관련이 없다고 판단해 모두 입건 전 조사를 종결했다. 수사 결과에 따르면, 군중 밀도가 높아지면서 사람들이 의지대로 움직이기 어려운 가운데 사람들이 빠르게 떠밀려 내려오면서 여러 사람이 넘어졌다. 사람들이 넘어진 지점으로부터 약 10m에 걸쳐 사람들이 심한 압박을 받으면서 사망자가 발생했다. 구체적 사인은 압착성 질식사, 기도 폐색 질식사, 뇌부종(저산소성 뇌손상) 등이었다.

시 현장에는 1제곱미터(약 0.3평)당 6~10명이 서 있었고, 현장에 있던 사람들은 평균 약 224~560kg에 달하는 힘을 받은 것으로 추정된다.

이번 참사로 158명이 현장 또는 병원 이송 후 사망했고, 며칠 뒤 트라우마로 자살한 사망자 1명을 포함해 총 159명의 사망자가 발생했다. 사망자 159명 중 내국인은 133명이 고, 외국인은 26명이었으며, 10~30대가 대다수였다. 참사 직후 집계된 부상자는 196명이 고, 이후 추가 신고된 부상자 124명을 포함해 총 320명의 부상자가 발생했다.⁷⁾ 참사 발생 직후, 사상자는 서울 소재 20여 개 병원에 나뉘어 이송되었고, 사망자가 다수 발생하고 신원을 확인할 수 있는 지문과 소지품 확인이 어려운 경우가 있어 모든 사망자의 신원을 확인하는 데는 약 2일이 소요되었다.⁸⁾

이번 참사는 2014년 세월호 참사 이후 가장 큰 규모의 인명 피해가 서울 도심에서 벌어진 것으로, 사고 상황이 SNS, 1인 미디어 등을 통해 실시간으로 공유되면서, 2022년 가장 주목받은 사건이 되었고, ‘이태원 참사’(또는 ‘10.29. 참사’⁹⁾)로 알려졌다. 대통령을 비롯한 국가기관, 정치권, 언론, 학계, 종교계 등 시민사회, 유엔과 해외 각국은 피해자에게 애도와 위로를 표했으며, 정부는 서울 용산구를 특별재난지역으로 선정하고, 11월 5일까지 국가애도기간으로 지정했다.

사건이 발생한 이후 참사의 발생 원인과 참사 전후의 대처 등 사고 전반에 대한 진상 조사를 통해 참사의 책임 소재를 명백히 규명해야 하며, 재발을 방지할 필요가 있다는 의견이 다수 제기되었다. 경찰은 11월 1일 특별수사본부를 출범해 참사 원인 규명을 위한 수사에 착수했고,¹⁰⁾ 국회는 11월 24일 참사의 책임 소재 규명, 재발방지대책 마련을 위해 국정조사를 의결·개시했다.¹¹⁾

나) 사회적 참사로서 이태원 참사, 다양한 층위의 문제 제기

재난·참사는 인간의 생명과 안전을 위협하고 삶의 토대를 훼손한다는 점에서 인간의 존엄성과 인권적 가치 향유에 위협이 된다. 국가와 지방자치단체는 재난·참사 상황에서 우

선적으로 생명과 안전, 인간의 존엄과 사생활 보호 등 피해자와 유가족의 기본적 인권이 보호될 수 있도록 관련 정책을 수립·시행해야 하지만, 재난·참사 상황에서 인권침해 우려, 피해자 회복의 장기화, 사회적 취약계층에 대한 혐오와 차별 등의 문제는 반복되고 있다. 2022년 발생한 이태원 참사와 관련해서도 재난·참사의 예방 단계, 발생과 수습 단계, 진상조사와 회복 단계 등 각 단계에서 여러 가지 문제점이 드러났다.¹²⁾

먼저 재난·참사 예방 단계를 살펴보면, 사회적 거리두기 완화로 이태원 핼러윈 축제에는 많은 인파가 몰릴 것이라 예상되었음에도 관할 경찰과 소방, 용산구 등 관계기관은 다중인파관리 등에 대한 안전관리대책을 수립하지 않았다.¹³⁾ 또한, 사고 당일 18시 34분 압박 사고 우려에 대한 첫 112 신고 이후 22시 11분까지 11건의 신고가 접수되고, 22시경 이후에는 사상자가 발생했음을 알리는 신고가 접수되었음에도 신속한 조치가 이루어지지 않은 것으로 보인다.¹⁴⁾ 이에 대한 문제는 이태원 참사와 관련한 핵심적인 논쟁과 책임 규명의 대상이 되고 있다.

재난·참사 발생과 수습 단계에서는 재난안전통신망의 미활용 등 관계기관의 정보 공유를 통한 현장 대응의 실패 문제,¹⁵⁾ 중환자를 신속하게 최근접 병원에 이송하지 못하고, 현장에 있던 언론과 1인 미디어들이 사고 장면을 여과 없이 방송하면서 발생한 사생활 침해와 트라우마 문제,¹⁶⁾ 시신과 유류품 인도 과정에서 신속하고 인도적인 확인과 전달이 이루어지지 않은 문제¹⁷⁾ 등이 지적된다. 의사 자격이 있는 야당 국회의원과 그 배우자가 사건 당시 출동 중이던 닥터카에 동승해 현장으로 이동하느라 출동이 지연되었다는 논란¹⁸⁾, 사건 전후 용산경찰서장, 용산구청장과 담당 부서장의 문제가 있는 행적에 대한 의혹¹⁹⁾이 있기도 했다.

진상조사와 재난 회복 단계에서는 사고 원인에 책임이 있는 자의 처벌 문제, 사망한 희생자와 유가족을 존중하지 않는 방식의 추모와 애도, 혐오표현과 2차 가해 문제가 주로 제기되고 있다. 사건 직후 사망자 인적 사항이 공개되지 않으면서 축소·은폐 우려가 제기되던 상황에서 한 언론사가 유가족 동의 없이 사망자의 명단을 공개해 논란이 되었

7) 중앙일보, 기관마다 196명, 294명, 320명……‘이태원 참사’ 부상자 왜 다르나, 2023. 1. 20.

8) 한겨레, 경찰 “이태원 참사 사망자 154명 전원 신원 확인”, 2022. 10. 31.

9) 특정 지역의 이름을 참사와 연결 지어 위험한 지역으로 낙인찍는 부작용을 막고, 해당 지역 주민과 상인들에게 피해가 발생하지 않도록 하는 취지로 10. 29 참사로 부르기도 한다. 본 보고서 이하에서는 널리 쓰이는 약칭인 ‘이태원 참사’로 기술한다.

10) 경찰 특수본부의 수사는 2023. 1. 13. 서울경찰청장, 용산서장, 용산구청장 등 17명을 검찰에 송치하면서 마무리되었다.

11) 국회 용산 이태원 참사 진상규명과 재발방지를 위한 국정조사특별위원회는 2023. 1. 17. 대통령 사과, 기관장 자진 사퇴, 책임자 인사조치, 재발방지 대책 및 희생자 추모에 대한 방안 마련, 독립적 조사기구 설치 등을 요구하는 결과보고서를 마련했다. 여당은 동 보고서 채택을 반대했지만, 1. 30. 국회 본회의에서 표결로 채택 의결되었다.

12) 그중 이태원 참사의 예방 체계와 사고 이후 혐오표현·피해자 회복 관련 문제는 본 보고서 ‘V. 재난 참사와 인권’에서 별도 주제로 다루도록 한다.

13) 시사위크, 이태원 참사가 우리에게 남긴 ‘숙제’, 2022. 11. 1.

14) BBC NEWS 코리아, 이태원 사고: 112 신고에도 왜 사전 조치 못했나, 2022. 11. 2.

15) MBC 뉴스, [단독] ‘세월호참사’ 막겠다며 1조 5천억 들인 ‘재난안전통신망’, 작동 안 했다, 2022. 11. 3.

16) 의사신문, 응급의학 전문의를 “이태원 참사, 현장관리에 문제 많아”, 2022. 10. 30.

17) 국회 용산 이태원 참사 진상규명과 재발방지를 위한 국정조사특별위원회 결과보고서, 2023. 1.

18) YTN, [단독] ‘닥터카 논란’ 민주당 신현영 의원, 오늘 경찰 출석, 2023. 1. 20.

19) 조선일보, [단독] “이태원 참사 당일 용산구청장은 행적 거짓말, 안전과장은 낯설”, 2022. 12. 2.

고,²⁰⁾ 이태원 참사 피해자, 유가족 등에 대한 혐오표현이 온·오프라인, 정치인과 반대 집회 등을 가리지 않고 유통되었으며, 이태원 참사 생존자로 트라우마를 겪던 고등학생 A군이 12월 12일 스스로 목숨을 끊은 사례도 발생했다. 2023년 초까지도 가해자 처벌과 사과, 유가족의 추모할 권리 보호 등에 대한 요구가 계속되고 있다.

다) 재난·참사 상황에서 국가의 의무

세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다”라고 규정한다. 안전권은 헌법에 명문으로 규정되어 있지 않지만, 불문의 기본권이라 할 수 있다.²¹⁾ 재난·참사 상황은 국민의 안전권을 비롯해 인간의 존엄과 가치, 생명권, 사생활의 비밀과 자유, 명예권 등 다양한 권리가 침해될 위험을 초래한다. 따라서 재난·참사 상황에서 국민의 기본권을 보호할 국가의 의무는 매우 특별하게 요구되는 것이고, 헌법은 국가에 인간의 존엄성과 생명권 등 국민의 기본적 인권을 보장하고 재해를 예방하며 그 위험으로부터 국민을 보호할 의무를 명시하고 있다.

유럽인권재판소는 예견할 수 있는 재난을 예방하거나 피해를 완화할 수 있는 조치를 하지 않은 것은 국가의 인권침해에 해당한다며 피해자의 생명권과 재산권에 대한 국가의 책임을 인정하는 결정을 한 바 있다.²²⁾ 유엔총회도 「국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인」(이하 ‘피해자 권리장전’)²³⁾을 채택해 국제인권법상 인정되는 피해자의 권리인 ‘정의에 대한 권리, 진실에 대한 권리, 피해 회복²⁴⁾에 대한 권리’를 구체화하고 국가의 법적 의무 이행 절차를 제시했다.

한국 사회는 1995년 삼풍백화점 붕괴 참사, 2003년 대구 지하철 화재 참사, 2014년 세월호 참사 등 사회적 참사를 경험한 바 있고, 재난·참사를 인권의 관점에서 조망하며 유사한 참사가 반복되지 않도록 사회시스템을 갖추어야 한다는 의견을 모아 왔다. 그러나, 국민의 생명과 안전 문제에서 세월호 참사 이전과 이후는 반드시 달라야 한다는 국민적

요구에도 불구하고, 이번 이태원 참사를 통해 한국 사회의 재난안전관리와 예방 체계, 국민 안전을 대하는 국가 지도층의 책임 의식에 근본적 변화가 없었다는 것이 드러나게 되었다고 평가할 수밖에 없다.

안전한 사회 건설은 시대적 과제이며, 정부는 예견된 위험에 적절히 대응하지 못해 국민을 보호하지 못한 국가의 책임을 분명히 인정해 이태원 참사 희생자와 유가족을 존중하는 방식으로 애도하는 것이 필요하다. 또한, 철저한 진상규명, 책임자에 대한 상응한 조치, 재발방지대책 수립 등 필요한 조치는 신속히 요구된다. 그리고, 전 과정에서 참사 피해자와 유가족의 참여를 보장하고 충분히 설명하는 것, 참사 피해자를 위한 적절한 심리적 지원과 배상·보상도 중요한 문제라고 볼 수 있다.

2) 국가폭력 사건의 진상규명과 향후 과제

가) 대표적인 국가폭력 사건에 대한 진실규명 결정과 국가배상청구 소송 판결

진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위’)는 2022년 8월과 10월 각각 ‘형제복지원 사건’²⁵⁾과 ‘선감학원 사건’²⁶⁾에 대해 인권침해 피해를 인정하는 진실규명 결정을 했다. 형제복지원 사건에 관해서는 국가의 관리 감독 의무 미이행, 사건 축소·왜곡을 확인하고, 국가의 공식 사과와 피해 회복, 피해 조사와 지원 업무를 위한 부산시 예산, 규정, 조직의 정비를 권고했고,²⁷⁾ 선감학원 사건에 관해서는 신청인 167인이 법적 절차 없이 강제 수용되어 아동인권 침해로 당했음을 인정했다.²⁸⁾

형제복지원 피해자 모임들은 이 결정을 계기로 국가의 사과, 보상, 재발방지 등을 요구했고,²⁹⁾ 국무총리는 9월 19일 국회 대정부질문에서 철저한 진실규명과 희생자 명예회복을 위해 국가가 책임을 다하는 것은 옳은 일이라는 견해를 밝혔다.³⁰⁾ 또한, 경기도지사는 10월 20일 진실화해위의 진실규명 결정 발표 기자회견에 참석해 선감학원 사건 피해자와 유가족에게 공식 사과하고 피해자 생활지원과 의료서비스 지원 등을 포함한 종합대책을 마련하겠다고 밝혔다. 국가인권위원회 위원장은 위의 두 결정과 관련해 적극적인 피

20) 미디어오늘, 언론중재위 “이태원 참사 희생자 명단 공개는 기본권 침해”, 2022. 12. 5.

21) 이부하, 생명·신체의 안전권에 대한 헌법적 고찰, 2019.

22) Forced Migration Review(FMR), Disaster risk mitigation – why human rights matter, 2008. 10.

23) 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(A/RES/60/147), 2006.

24) ‘피해 회복’은 ‘정신적, 신체적, 명예적 피해 등을 원상으로 회복’을 함의한 표현이다.

25) 1970~1980년대 공권력의 직간접적 행사에 의해 부랑인을 선도한다는 명목으로 거리에서 발견한 무연고 장애인, 고아 등을 형제복지원에 강제 수용해 폭행·협박·감금·강제노역·학대한 인권침해가 제기되고 있는 사건

26) 1942년 경기도 안산 선감도에 설립된 선감학원에서 광복 이후 1982년 폐쇄될 때까지 불량행위를 하거나 그럴 우려가 있는 소년을 교화한다는 명분으로 총 4,691명의 아동을 강제 수용해 상습적인 강제노동, 폭행, 가혹행위, 성폭력, 실종 및 사망 등 인권침해가 제기되고 있는 사건

27) 진실화해위원회 보도자료, 2022. 8. 24.

28) 진실화해위원회 보도자료, 2022. 10. 20.

29) 부산일보, “부산 형제복지원 피해자들 ‘국가 범죄’……대통령 사과 요구”, 2022. 10. 14.

30) 다만, 행정안전부는 8월 19일 설명자료를 통해 관련법상 근거가 진실화해위원회의 권고는 진실화해위의 활동이 종료될 경우 6월 이내에 작성하는 종합보고서에 포함된 권고사항만을 관리한다고 밝혔다.

해자 구제를 위한 특별법 제정 등이 필요하다는 의견을 밝혔다.³¹⁾

대법원은 8월 30일 ‘국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치’(이하 ‘긴급조치 제9호’³²⁾)의 피해자³³⁾에 대한 국가배상책임 관련 종전 판례³⁴⁾를 변경해, 긴급조치 제9호에 따른 피해자가 입은 손해에 대해서 국가배상책임이 인정된다고 결정했다. 또한, 배상을 청구한 70명에 대한 국가배상책임을 인정하는 취지로, 서울고등법원의 판결을 파기 환송했다.³⁵⁾ 한편, 대법원은 9월 29일 미군 주둔 지역 기지촌 내에서 성매매에 종사했던 여성이 국가를 상대로 낸 손해배상 청구 소송³⁶⁾에서 피해자들의 피해가 과거사정리법상 중대한 인권침해사건에 해당하는 행위로 볼 수 있으므로, 국가배상청구에 대한 장기 소멸시효의 적용이 배제된다고 보았다.

국회에는 11월 28일 「반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안」이 발의되었다.³⁷⁾ 이 법률안은 반인권적 국가범죄에 대해서 공소시효와 피해자의 국가배상청구권 소멸시효 적용을 배제(유족 등에게는 소멸시효 기산점 특례를 적용)하는 것을 주 내용으로 한다.³⁸⁾ 12월 8일에는 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 비준동의안이 국회 본회의를 통과했다. 이 협약은 유엔 9대 핵심 인권규약 중 하나로 강제 실종의 정의³⁹⁾, 피해자의 진실을 알 권리, 배상받을 권리, 지원 기구·단체 결성권, 국가의 형사적 입법 의무, 조사 의무 등에 관한 내용으로 구성되어 있다.

나) 국가폭력의 의미와 특징

국가폭력이란 국가가 불법적 공권력 행사를 통해 국민의 헌법상 기본권을 제한하거나 침해하는 행위를 말한다.⁴⁰⁾ 정보기관 등에 의한 민간인 학살, 사망, 고문, 상해·실종 등 중대한 인권침해와 국가기관의 행위는 아니지만 인권침해 행위에 대한 국가의 묵인·관여·은폐와 축소 행위를 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

31) 국가인권위원회 위원장 성명, 2022. 8. 26., 2022. 10. 26.

32) 긴급조치 제9호는 1975. 5. 13. 유신헌법에 따라 발령한 것으로 ‘헌법을 부정·반대·왜곡하거나 그 개정 또는 폐지긴급조치 제9호는 1975. 5. 13. 유신헌법에 따라 발령한 것으로 ‘헌법을 부정·반대·왜곡하거나 그 개정 또는 폐지를 주장·선동하는 행위’, ‘학생의 집회·시위 정치관련 행위’, ‘긴급조치를 비행하는 행위’ 등을 처벌하고, 이를 위반한 사람을 법관의 영장 없이 체포·구금·압수·수색할 수 있도록 규정했다. 긴급조치 9호는 헌법재판소(2013. 3. 2. 선고 2010헌바70), 대법원 등을 통해 집회·시위의 자유, 학문의 자유, 표현의 자유 등을 침해하는 조치임이 확인되었다.

33) 진실화해위원회에 따르면, 긴급조치 제9호가 적용된 4년여 동안 이 조치를 위반했다는 이유로 1,000여 명이 기소되었고, 900명 이상이 유죄를 선고받았으며, 그중 약 80%에 달하는 인원에 대해 재심이 진행되었다(2021. 7. 기준).

34) 대법원 2013. 4. 18. 선고 2011초기689, 2014. 10. 27., 선고 2013다217962 등

35) 대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610

36) 대법원 2022. 9. 29. 선고 2018다224408, 1950~1970년대 정부가 미군 기지촌을 관리하며 미군을 대상으로 성매매를 조장했고, 이로 인한 피해를 주장하며 국가를 상대로 소송을 제기한 사건

37) 박홍근 의원 외 168인 공동 발의, “반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안”, 의안번호 2118497, 2022. 11. 28.

국가폭력은 시민의 자유와 권리를 보호해야 할 공권력이 오히려 시민의 권리를 침해했다는 점에서 주체·내용상 일반 폭력 또는 범죄와 차이가 있다. 또한, 식민지 지배, 전쟁, 분단, 독재로 이어진 우리나라 근현대사에서 발생한 국가폭력은 이데올로기적 정당화 과정을 거치며 피해자가 오히려 범죄자가 되어 권리와 명예가 침해되는 상황이 발생했다는 점에서 최근 발생하는 국가폭력과 차이가 있다.

국가폭력의 피해 회복은 5·18 광주 민주항쟁 등 개별 사건의 피해자에 대한 배·보상을 규정한 특별법과 같이 별도의 입법적 근거가 마련된 경우도 있지만, 그 외에는 피해자와 유족이 개별 소송을 통해 국가를 상대로 한 손해배상청구를 하거나 재심을 통해 무죄 판결을 받은 뒤 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」(이하 ‘형사보상법’)에 따라 형사보상청구를 진행하는 방식으로 이루어지게 된다.⁴¹⁾

그러나, 국가폭력 피해자의 입장에서 피해에 대한 배·보상을 받고 정신적 고통에서 벗어난다는 것은 쉽지 않다. 피해자는 재심 결과의 불확실성, 가해자와 대면 등에 대한 불안, 주변의 부정적 시각 등으로 인해 재심 신청을 결심하는 것부터 쉽지 않으며, 법원의 재심 무죄판결 이후 형사배상금과 국가를 상대로 한 민사배상소송은 매우 긴 기간이 소요된다. 피해자는 이 과정을 견디는 것에 대해 매우 부정적인 인식을 나타내기도 한다.⁴²⁾

또한, 국가폭력 사건 관련 특별법이 개별 사건을 중심으로 사회적 분위기, 피해자와 유족 단체의 조직화 여부에 따라 각각 제정되면서 형평성과 일관성에 문제가 있거나 피해 회복 조치에서 배제되는 피해자와 유족이 발생하는 문제가 생기기도 한다. 이에, 관련 특별법에 산재한 배·보상 관련 규정을 분리해 포괄적 성격을 띠는 국가폭력 피해자 배상에 관한 법률을 제정하고, 피해자의 범위, 손해의 증명, 소멸시효의 특례 등을 규정할 필요가 있다는 의견도 제기된다.⁴³⁾

38) 국가인권위원회는 2005년 국회에 반인권적 중대 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용을 배제하고, 국가배상청구권은 상당한 장기의 소멸시효를 두는 것이 바람직하다는 취지의 의견을 표명한 바 있다.

39) 국가기관 또는 국가의 허가, 지원 또는 묵인하에 행동하는 개인이나 개인으로 구성된 집단이 사람을 체포, 감금, 납치나 그 밖의 형태로 자유를 박탈한 후 이러한 자유의 박탈을 부인하거나 실종자의 생사 또는 소재지를 은폐해 실종자를 법의 보호 밖에 놓이게 하는 것

40) 「국립국가폭력트라우마치유센터의 설립 및 운영에 관한 법률」 제2조 참고

41) 유진 등, 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구(III), 한국형사·법무정책연구원, 2021. 12.

42) 인권의학연구소·김근태기념치유센터 고문피해자 인권 상황 후속 실태조사 2020. 1.

43) 유진 등, 앞의 논문, 2021. 12.

다) 과거 국가폭력 사건에 대한 국가의 책임과 의무

국가폭력을 겪은 피해자가 주변 사람이나 공동체로부터 사회적 낙인의 대상이 되고 트라우마를 경험한 사례는 종종 발견할 수 있다. 피해자가 피해 사실을 호소할 곳을 찾을 수 없고, 진실이 조작, 은폐된 채 오랜 시간이 지나서 피해 사실 확인이 어려운 경우도 있었다. 그동안 정부는 과거 국가폭력 조사기관을 두더라도 임시적으로 제한된 권한만을 부여하는 등 책임규명과 배상에 소극적이었고, 입법부는 일부 사건에 대해서만 특별법을 통해 제한적으로 대응했으며, 법원에서 재심과 소송을 통해 국가폭력 피해자임을 확인받는 과정은 고령의 피해자에게는 추가적인 고통이 되는 경우가 많았다.

그러나, 국가폭력에 대해 국가가 진실을 확인해 책임을 지고, 피해자들에게 배상하며 재발방지를 약속하는 것은 인권침해를 행한 국가의 책임과 의무이다. 헌법 제29조도 국가의 불법행위에 대해 배상을 청구할 수 있는 권리를 명시하고 있으며, 유엔총회가 2005년 채택한 피해자 권리장전도 피해 배상은 적절하고, 실효적이고, 즉각적이고, 완전하고, 효과적인 배상이어야 함을 규정한다.

유엔 진실, 정의, 배상 및 재발방지 증진에 관한 특별보고관⁴⁴⁾ 파비안 살비올리(Fabian Salvioli)도 2022년 6월 방한 기간 중 한국의 과거사 문제를 조사한 뒤, 한국 민주화 과정에서 과거사 대응을 위한 정부 차원의 조치가 일부 이루어져 왔으나, 포괄적·지속적 접근이 명시적으로 이루어지지 못한 것으로 평가하고, 과거사 피해자의 진실, 정의, 배상, 재발방지 권리 보장을 촉구한 바 있다.⁴⁵⁾

과거 국가의 중대한 인권침해가 반복되지 않으려면, 국가폭력으로 발생한 피해는 반드시 구제되고 교정된다는 점이 확립되어야 한다. 적어도 국가가 관여한 조직적·계획적 중대한 인권침해범죄에 한해서는 공소시효의 적용을 배제하고, 피해가 인정된 사안 등은 피해자가 배상을 받는 데 법정 다툼을 하는 이중의 어려움을 겪지 않도록, 입법적·행정적·사법적 대안을 마련할 필요가 있다.

44) Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence
45) 특별보고관은 2023. 9. 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)에 한국 방문에 관한 최종보고서를 제출할 예정이다.

3) 복지 사각지대 속 고독사 문제

가) 수원 세 모녀, 북한이탈주민 사망 사건과 사회적 논란

경찰은 2022년 8월 21일 경기도 수원시의 한 다세대주택에서 악취가 난다는 신고를 접수하고 출동해 문이 잠겨 있던 방 안에서 사망한 시신 3구를 확인했다. 이들은 세입자였던 60대 A씨와 그 자녀인 30대 B씨, 20대 C씨였고, A씨와 B씨는 각각 암과 희소 난치병을 앓고 있었던 것으로 확인됐다.⁴⁶⁾ 경찰은 A씨의 유서 등을 통해 이들 세 모녀가 스스로 목숨을 끊은 것으로 추정했는데, 이들이 지병과 채무로 생활이 어려웠음에도 도움을 줄 친척이나 이웃이 없이 외부와 단절된 생활을 했다는 점, 실주거지에 전입신고를 하지 않아 복지서비스가 전달되지 않았다는 점 등에서 많은 안타까움을 사며, ‘수원 세 모녀 사망 사건’으로 알려졌다.

정부는 8월 23일 이 사건을 계기로 긴급 관계부처 회의를 열고 복지 사각지대 발굴·지원체계를 점검하고 보완하겠다는 계획을 밝혔다.⁴⁷⁾ 대통령도 같은 날 출근길 기자단과 나눈 질의응답에서 복지정보시스템이 제대로 작동되지 않는 사람에게는 특단의 조치가 필요하다고 밝혔다. 많은 시민사회단체는 빈곤층을 지원할 수 있는 복지제도가 필요하다는 의견을 냈고,⁴⁸⁾ 언론도 복지 사각지대와 신청주의에 기반한 복지 시스템을 비판하는 보도를 하기도 했다.⁴⁹⁾

한편, 북한이탈주민 여성 D씨도 10월 19일 홀로 생활하던 서울의 한 임대아파트에서 숨진 채 발견됐다. 경찰은 발견된 D씨가 1년이 넘도록 집세를 밀리고도 연락이 닿지 않자, 서울도시주택공사(SH)가 강제 퇴거 절차를 밟기 위해 강제로 현관문을 개방하면서 숨진 D씨를 발견했다고 밝혔다.⁵⁰⁾ D씨는 백골 상태로 겨울옷을 입고 있었던 것으로 보아 오랜 시간 사회와 단절된 채 생활하다 고독한 죽음을 맞이한 것으로 보인다.⁵¹⁾

D씨는 서울남부하나센터에서 상담사로 근무했으나 2019년 보호가 종료된 이후, 2020년 12월부터 임차료와 관리비를 체납했고 2021년 1월 재계약 시점에도 연락이 닿지 않은 것으로 알려졌다. 보건복지부는 통신료, 건강보험료를 체납한 D씨를 2021년 5월부터 총 5차례 위기가구로 선정했지만,⁵²⁾ 지방자치단체 사회복지 담당자는 D씨의 연락처를

46) 한겨레, “‘수원 세 모녀’ 마지막 여정에 지인 조문객은 없었다”, 2022. 8. 27.
47) 조선일보, “수원 세 모녀 사건에 尹 대통령 ‘약자 복지 특단 조치 필요’”, 2022. 8. 23.
48) 기초생활보장법바로세우기공동행동 등, 2022. 8. 24.
49) 이코리아, “수원 세 모녀 사건, 주요 언론 사실 비교”, 2022. 8. 26.
50) 국립과학수사연구원은 김 씨의 시신을 부검했으나 ‘사인 불명’으로 결론을 내렸다.
51) 뉴시스, 강제로 문 열자 백골로 발견…어느 탈북민의 고독사, 2022. 10. 26.
52) 정부는 임차료·관리비·통신요금 체납 및 단전·단수 등 위기 징후를 드러내는 정보를 수집해 위기가구를 선별한다.

파악하지 못해 우편으로 복지 신청 서비스 안내문을 발송하는 등의 조치만 취하고 직접 만나지는 못했다. 통일부는 이 사건과 관련해 안타까움을 표하고, 재발 방지를 위해 노력해 나가겠다고 밝혔다.⁵³⁾

2020년 3월 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘고독사예방법’)이 제정되어 2021년 4월부터 시행되고 있다. 보건복지부는 2022년 8월부터 9개 광역지자체에서 고독사 예방 및 관리 시범사업을 전개했는데, 결과를 바탕으로 고독사 위험이 있는 사람을 발굴하고, 전국적으로 적용 가능한 예방 사업 모델을 찾겠다는 계획을 세웠다.⁵⁴⁾ 정부는 11월 24일 촘촘한 위기가구 발굴을 통해 신속하고 두텁게 지원하겠다고 하며, 3개 분야 12개 과제로 구성된 ‘복지 사각지대 발굴·지원체계 개선대책’도 발표했다.⁵⁵⁾

나) 복지 신청주의와 현행 위기가구 발굴 체계의 한계 관련 문제 제기

수원 세 모녀의 경제적 상황을 고려할 때 이들은 월 125만 원의 생계 급여와 월 42만 원의 주거 급여를 받을 수 있는 기초생활보장 수급 자격, 1종 의료급여 수급권, 저소득층의 난치병 치료를 연 5,000만 원까지 지원하는 재난적 의료비 지원제도 등의 대상이 될 수 있었을 것으로 보인다. 또한, 보건복지부의 ‘고독사 실태조사’(2022. 12.)에 따르면, 고독사로 볼 수 있는 사례는 최근 5년(2017~2021년)간 2019년을 제외하면 지속해서 증가한 것으로 나타난다.

이처럼 국가의 복지망, 주변인 간 관계에서 단절된 채 어려움을 겪는 사례는 2014년 ‘송과 세 모녀 사건’⁵⁶⁾ 등 종종 발견되고 있다. 다만, 이와 같은 사례에서 이들이 복지제도를 이용하지 않은 것은 단순히 이들이 능동적이지 않다기보다는 불안정 노동, 저임금 등으로 긴 시간 좌절과 단념을 경험한 심리적 외상의 결과라는 견해도 제기된다. 까다로운 선정 기준과 낮은 보장 수준, 부정수급자가 아닌지 의심하거나 수급자를 대하는 냉랭한 시선, 까다로운 제도 운영 방식 등으로 스스로 신청을 포기하는 사례가 반복되는 것이며, 따라서 신청주의 기반의 복지제도가 수정될 필요가 있다는 것이다.⁵⁷⁾

한편, 국가 개입이 필요한 위기 상황의 빈곤계층을 발굴하기 위해 위기를 암시하는 정보를 더 수집하는 것이 합리적인지에도 의문이 제기된다. 정부는 임차료나 공과금 체납 정보 등 34종의 정보를 수집하고 있고, 예외적인 경우에만 수집할 수 있는 개인 위치추적을 위기가구까지 허용하는 법률 개정 등도 검토하고 있다. 다만, 민감 정보가 한번에 관리되는 우려, 수집하는 정보의 양을 늘린다고 하더라도 ‘누구의 빈곤이 더 심각한가’는 밝히기 어렵다는 견해도 있다. 유엔도 2019년 광범위한 정보 수집을 통해 자동화된 결정 구조가 복지제도를 새로운 ‘디지털 디스토피아’로 만들 수 있다는 위험성을 경고하는 보고서

를 발간한 바 있다.

이들 견해는 복지 담당 공무원에게 재량권을 부여하는 것을 전제로, 복지 담당 공무원 인력의 증대 또는 재배치, 민간 인력인 대민 접촉이 많은 통·리·반장, 집배원, 검침원 등과 함께 복지 사각지대를 중점적으로 발굴하는 방안을 통해 복지 체감도를 높이는 방안, 부양의무자 기준 완전 폐지, 기준중위소득 대폭 인상 같은 빈곤 철폐를 위한 구조적이고 지속적인 노력 등이 선행되어야 한다고 주장한다.

다) 인간의 존엄과 가치 보호를 위한 국가의 사회보장 의무

세계인권선언은 모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장 권리를 가진다고 규정하고 있다. 사회권규약도 당사국이 모든 사람에게 사회보장권을 인정하도록 규정하고 있다. 사회권 또는 인간다운 생활을 할 권리는 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 할 권리를 의미한다는 것이며, 모든 인간이 인간으로서의 존엄과 가치를 갖는다는 것은 복지제도의 근간이 되는 가치이다.

세계보건기구(WHO)는 건강을 ‘신체적, 정신적, 사회적 웰빙(well-being)’으로 정의하면서 개인이 타인과 맺고 있는 사회적 관계를 통한 사회적 통합 역시 건강의 중요한 측면이라고 설명한다. 그러나 한국 사회는 경제적 문제 확산, 고령화, 가치관의 다양화에 따른 전통적인 가족과 공동체 개념의 해체, 코로나19로 발생한 돌봄 공백 등 다양한 요인에 따라 사회적 관계가 단절되는 개인이 늘어나고 있다. 사회적 고립을 경험할 위험성에 놓여 있는 것은 특정 집단에 한정된 문제가 아니다.⁵⁸⁾

변화한 사회적 환경에 따라 그 공백을 메우기 위한 국가의 역할이 더 요구된다. 정부는 헌법과 국제인권기준에 따라 국가의 사회보장 의무를 실천하기 위해 「사회보장기본법」, 「국민기초생활보장법」 등을 제정하고, 복지서비스 전달체계를 운영하는 등 국민의 사회안전망 확보를 위해 노력해 왔지만, 생계를 이유로 선택한 비극적 사건이 2022년에도 계속되는 상황이다. 생활의 어려움에 직면한 사람들에게 최저생활은 즉시 보장되어야 하는바, 이들을 보호하기 위한 국가의 의무 이행이 시급히 요구되고, 각종 사회보장제도가 실효적으로 작동하고 있는지에 대한 철저한 검토가 필요하다.

53) 연합뉴스, 통일부 “탈북민 위기관리 시스템 전반적 재점검”, 2022. 11. 10.

54) 보건복지부 보도자료, 2022. 7. 29.

55) 보건복지부 보도자료, 2022. 11. 24.

56) 2014년 서울특별시 송파구에 거주하던 세 모녀 일가족이 생활고로 자살한 사건

57) 빈곤사회연대 성명, 2022. 8. 24.

58) 박찬웅, 김노을, 유부원, 윤민지, 한국 사회 사회적 고립과 사회인구학적 특성, 2020.

이를 위해 빈곤층이 처한 상황을 보다 다각적으로 이해할 필요가 있다. 복지제도 신청과 수급 과정에서 발생하는 낙인감과 모멸감, 이와 같은 경험에서 오는 트라우마 등 개인정보로 확인할 수 없는 요소 역시 제도를 설계할 때 고려해야 할 중요한 요인이다. 복지에 대한 국민적 요구가 점차 확대되고 있지만, 사회적 약자를 보호하기 위한 여러 가지 복지제도가 그 기능을 발휘하고 있는지 검토해 복지 체감도를 높일 필요가 있다.

4) 자살률 추이와 자살 예방 체계의 문제

가) 한국의 자살률 추이와 국가 차원의 자살예방정책

2000년부터 2021년까지 20여 년간 우리나라의 자살사망자는 모두 27만 5,027명이다. 2020년 우리나라의 자살률⁵⁹⁾은 25.7명(전년 대비 4.4% 감소)이며, 자살률이 최고치였던 2011년(31.7명)과 비교하면 감소한 수치이다. 그러나, 2021년 자살률은 26.0명으로 소폭 증가했고, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 간 연령표준화 자살률⁶⁰⁾과 비교 시 23.6명(OECD 평균 11.1명)으로 여전히 가장 높은 수준이다.⁶¹⁾ 한국생명존중희망재단은 「2022 자살예방백서」를 발간하며 “2020년 자살률 감소라는 성과를 두고 긍정적인 예측을 하는 것은 시기상조”라고 덧붙였다.⁶²⁾

한국의 자살률은 1980~1990년대 OECD 회원국 중 낮은 편에 속했지만, 2000년 이후 약 10년간 두 배 이상 급격히 증가했다.⁶³⁾ 자살률이 가장 높았던 2011년 이후 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」(약칭: 자살예방법)이 제정되고 2012년 중앙자살예방센터, 2019년 자살예방정책위원회가 설치됐다. 국가 차원의 자살 예방 계획도 2004년부터 5개년 계획 형식으로 수립되고 있다. 자살 고위험군 발굴을 위한 연구, 민·관 네트워크 구축, 언론의 ‘자살보도 권고기준’ 보급, 자살 예방 캠페인 등 전 사회적인 대책도 시행 중이다. 2022년에는 자살예방법을 개정해 경찰·소방관이 자살시도자를 발견하면 본인 동의 없이 그의 정보를 자살예방센터 등에 제공할 수 있도록 했다.

그러나 2011년 이후 우리나라 자살률은 대체로 감소했지만, 여전히 높다. 2021년 기준 10대, 20대, 30대 사망원인 1위는 자살에 따른 사망이고,⁶⁴⁾ 자살률은 10대(10.1%), 20대(8.5%)에서 전년에 비해 증가했다. 고령자일수록 자살률이 높은 우리나라의 특징은 여전히 있고,⁶⁵⁾ 2019년 이후 20~30대 여성, 10대 집단에서 자살률이 눈에 띄게 증가하는 것으로 나타나고 있다.⁶⁶⁾

자살률은 지역별로도 차이가 크다. 지역별 사망률⁶⁷⁾을 주요 사망원인별로 살펴보면, 자살률은 강원(27.3명)이 가장 높고, 세종(17.8명)이 가장 낮다. 군·도 단위 지역의 자살률이 광역 단위 자살률에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 강원 고성군(55.9명)과 정선군(55.8명), 전남 곡성군(54.3명)과 강진군(50.0명)은 자살률이 50명 넘고, 82개의 군(행정구역) 중 자살률이 30명 넘는 지역은 49개 지역에 이른다.

나) 현행 자살예방정책의 한계와 문제점 제기

한국의 높은 자살률은 2010년대 이후, OECD 회원국 평균에 비해 상당히 높다는 점에서 사회적 관심을 받았고, 정부와 지방자치단체는 자살률을 줄이겠다며 각종 대책을 발표해 왔다.⁶⁸⁾ 그러나, 2022년 현재에도 한국의 자살률은 해외 각국의 자살률에 비해 현저히 높다. 최근 들어서는 자살률이 충분한 수준으로 떨어지지 않은 채 개선되지 않고 있어, 지난 수년간 국가에서 수행했던 자살예방정책의 한계와 문제점도 제기된다.

국회미래연구원은 2021년 보고서⁶⁹⁾를 통해 우리나라 자살예방정책이 효과적이지 못했던 주요 이유 중 하나로 ‘자살을 사회적 문제로 접근하지 못한 점’을 제시했다. 자살과 관련한 논의는 대부분 자살의 원인을 규명하는 방법으로 진행되는데 근본적으로 개인이 자살을 선택하는 이유를 몇 가지 원인으로 설명하기는 쉽지 않고,⁷⁰⁾ 자살 원인을 찾는 과도한 시도가 자살을 사적인 문제로 비치게 한다는 것이다. 실제로 자살예방대책 대부분이 개인의 자살 위험 요인을 파악하고 차단하는 정책에 한정되어 있고, 그에 따라 자살

59) 자살률: 인구 10만 명당 고의적 자해(자살) 사망자 수

60) 국제 비교를 위해 OECD 회원국 기준인구로 국가 간 또는 시기별 연령 구조 차이를 제거한 표준화로 산출한 자살률

61) 보건복지부, 한국생명존중희망재단 「2022 자살예방백서」, 통계청, 2021년 사망원인통계 결과, 2022. 9. 참고

62) 보건복지부 보도자료, 2022. 6. 14.

63) 노진섭, 10년 새 자살률 100% 증가한 한국에 무슨 일이 있었나?, 시사저널 1733호, 2022. 5.

64) 전체 연령을 기준으로, 자살은 2021년 기준 사망원인 순위 5위로 암, 심장 질환, 폐렴, 뇌혈관 질환 다음의 순위이다.

65) 한국의 높은 자살률은 전 연령대에서 나타나지만, 노인 자살률은 OECD 회원국 연령대별 자살 현황과 비교해 볼 때 특기할 만큼 높다. 2020년 기준 자살률은 연령대가 높을수록 대체적으로 증가해 80세 이상(62.6명)이 가장 높았다.

66) 우리나라 자살률은 남자(35.9명)가 여자(16.2명)보다 높다(2021년 기준). 다만, 자해·자해 시도율은 여성이 남성보다 높은데, 특히 20대 여성의 자살시도자는 전 연령층 가운데 가장 높다(2020년 기준).

67) 표준인구 10만 명당 연령표준화 사망률

68) 보건복지부 보도자료, 2018. 1. 23., 서울특별시 보도자료, 2013. 4. 4. 등

69) 국회미래연구원, 높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가: 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률, 2021. 7. 8.

70) 자살 동기는 경찰청 변사자료의 정보를 집계해 10개 범주로 분류하는데, 대부분 자살자의 유가족, 사별자에게 그 동기를 묻는 방식으로 확인한다. 이와 같은 방식으로 살펴본 2018년 자살자의 주된 세 가지 동기(약 75%)는 정신적·정신과적 문제, 경제생활 문제, 육체적 질병 문제라고 설명하고 있다. 그러나 많은 연구자는 자살의 고유한 특성이 ‘죽음의 원인을 알 수 없고, 원인으로 제시되는 것은 다 가설이고 추측일 뿐’이라고 말하기도 한다.

유가족·사별자에게도 암묵적인 비난을 가하는 사회적 분위기를 개선하지 못했다는 견해도 있다.⁷¹⁾

통계적으로 나타나는 자살자 수보다 훨씬 많은 사람이 자살을 시도하거나 자살 시도를 고민한다. ‘자살을 사회적 문제로 접근해야 한다’는 견해는 한 인간이 자살을 선택하게 되기까지 여러 단계를 거친다는 점에 주목하고, 자살률은 사회적 환경의 변동과 연관되어 있음을 강조한다. 예를 들어, 최근 청소년·청년 자살률의 증가가 과도한 경쟁과 취업난에 따른 우울증 증가, 사회적 지지 관계망의 약화, SNS를 통한 자살 유발 정보 접근성 증가 등 사회적 요인이 복합된 결과일 수 있다는 것이다. 따라서, 자살률 개선을 위해서는 단순히 개인의 심리적·정신적 치료, 지원만이 아니라 반드시 사회안전망 확충, 불공정한 노동 시장 개선 등 사회경제 정책이 병행되어야 하고, 이와 같은 거시적인 접근 또한 자살예방 정책으로 다루어져야 한다고 주장한다.

자살 예방 인프라의 부족과 지역적 불균형에 대한 문제 제기도 있다.⁷²⁾ 한국은 그동안 국가 자살예방정책과 그 근거가 되는 법률은 마련했지만, 실제 현장에서 제도가 작동할 수 있도록 하는 인력과 자원 마련에는 소극적이었다는 것이다. 한국의 자살 예방과 관련된 예산은 2020년 기준 일본의 160분의 1 수준이라고 알려져 있고,⁷³⁾ 일부 언론은 자살예방상담전화(1393)의 열악한 근무 환경과 부족한 인원으로 상담전화 응대율이 2019년 64%에서 2020년 42%까지 떨어지는 등 기본적인 수준의 자살예방정책 수행에 문제가 나타나고 있다고 보도하기도 했다.⁷⁴⁾

농어촌 지역의 경우 도시에 비해 자살률이 높지만,⁷⁵⁾ 지역 주민의 자살을 예방하고 문제에 대처할 지역 자원과 역량은 부족하다. ‘국가정신건강현황보고서 2019’(국립정신건강센터, 2019)에 따르면 전국에 정신의료기관이 없는 지역이 37개 시·군·구인데, 이들 지역은 정신과 전문의, 정신건강전문요원 같은 전문가를 확보하기가 어렵고, 전문가가 있다고 하더라도 소수의 전문가가 넓은 지역에 산재한 자살고위험군을 발굴, 지원하기는 어려울 것임을 예상할 수 있다. 자살 시도자가 다른 지역 소재 병원으로 외래치료 이동을 지원해야 하고, 입원치료를 받은 자살 시도자에 대한 퇴원 후 철저한 사후관리와 지역 연계

에도 문제가 발생할 수 있다.

다) 자살예방정책 평가와 노력의 필요성

2004년 자살 예방 5개년 기본계획 이후 20년 가까이 국가 자살예방전략이 시행 중임에도, 2022년 현재 우리나라의 자살률은 정부와 지방자치단체에서 목표로 했던 수준에는 도달하지 못했다. 국가 차원의 정책으로 자살률이 유의미하게 낮아진 덴마크, 일본, 핀란드, 영국 등 참고할 만한 해외 사례가 이미 있고, 자살예방법이 시행되고 있으며, 정부와 지방자치단체, 시민사회와 언론 등이 여러 가지 사업을 수행하고 있지만, 이와 같은 노력이 충분한 수준의 효과를 나타내고 있는지, 그렇지 못하다면 그 이유는 무엇인지 신중한 평가가 필요해 보인다.

이와 관련해, 자살예방정책의 효과성과 한국의 자살예방정책을 평가한 국제기구의 사례를 참고할 수 있다. WHO는 국가 자살예방전략의 중요성을 강조하면서 한 국가의 자살예방정책이 효과적으로 추진되려면 건강, 교육, 노동, 복지 등 사회 전 분야에 걸쳐 각 국가의 문화와 사회적 맥락에 맞는 접근이 필요하고,⁷⁶⁾ 지역사회가 중추적 역할을 해야 한다고 밝힌 바 있다.⁷⁷⁾ 유엔 사회권규약위원회는 2017년 한국 정부에 높은 자살률의 사회적 근본 원인을 다루기 위해 취해진 조치에 관한 정보가 부족하다며 유감을 표명하면서, 교육과 노동에서 나타나는 과도한 스트레스와 빈곤 노인, 성소수자 같은 특정 집단이 겪는 차별과 혐오 등 사회적 근본 원인을 다루는 것을 포함한 자살 예방 노력을 강화할 것을 권고한 바 있다.

자살 예방을 위한 지역적 역량이 불균형한 상황과 자살 예방을 위한 인프라가 효과적으로 작동하지 못하는 현실을 고려할 때, 한국 사회의 자살 예방과 대응 조직이 완비되어 있다고 보기는 어렵다. 농어촌 지역이 집중된 군 지역은 가장 시급하게 자살 예방과 대응이 필요한 지역이지만, 단체장의 특별한 관심이 없다면 충분한 역량을 갖추기 어렵기도 하다. 정신건강복지 전문인력 수급과 안정적인 유지를 위한 지역 차원의 과감한 예산 투자 등 인프라 구축, 지방자치단체장의 인식 개선을 위한 노력, 이를 달성할 수 있는 중앙정

71) 중앙심리부검센터(2021)에 따르면, 자살자 유족의 71.2%는 편견과 비난의 우려 등으로 죽음의 내용을 사실대로 알리지 못한 대상이 있다고 한다. 이들의 90%는 일상생활의 변화를 경험하고 최소 10~15년간 심리적 악영향이 유지되며, 다른 집단에 비해 자살률이 6~8배 높은 것으로 알려져 있다.

72) 박지영, 2022, 사회적 안전망은 개인의 자살을 대처하는가?: 소수성과 불형평성, 2022년 인권정책포럼.

73) 매일경제, 일본 자살 예방 예산 한국의 160배…“매년 3배씩 증액해야”, 2021. 7. 6.

74) 국민일보, “자살예방상담전화 상담인력 부족...조기퇴사도 이어져”, 2022. 10. 5.

75) 농어촌, 도농복합, 중소도시가 집중되어 있는 군 지역에서 자살률이 높게 나타나는 것은 인구구조상 고령자 비율이 높고, 고령자의 높은 자살률에 따른 현상으로 보인다.

76) WHO, National suicide prevention strategies: progress, examples, and indicators, 2018

77) WHO, Preventing suicide: A global imperative, 2014

부의 지원체계 마련 등이 필요하다.

한편, 한 부처나 부서에서 담당할 수 있는 구체적인 자살예방정책을 고안, 수행하는 것도 중요하지만, 장기적으로 사회·경제적 차원에서 자살 문제를 바라보고 대응하는 것도 중요한 과제이다. 한국의 자살률은 전체와 세부 집단별 모두가 시간에 따라 큰 변동 폭을 보이고 있는데, 이는 한국에서 나타나는 자살 사건의 상당수가 사회·경제적 변화와 밀접하게 연동되어 있다는 것을 시사한다. 따라서, 제도적·행정적 체계를 갖추는 것만큼 이와 같은 체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 사회·경제적 안정성을 갖추는 필요가 있다. 이와 같은 사회적 관점과 시각을 견인하기 위해 자살예방법 제1조(목적), 제2조(기본정책), 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 등 규정의 문언을 개정해⁷⁸⁾ 법령이 담고 있는 의미에 사회·경제적 요인을 강조하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

78) 현행 위 자살예방법 규정에서 도출할 수 있는 대책은 개인적·심리적 접근에 한정되어 있으며, 기본정책의 방향도 문화적·심리적 요인이 강조되고 있다는 비판이 있다.

2. 자기결정권

가. 2022년 인권 상황

헌법에서 보호하는 자기결정권은 개인의 중요한 사적 사안에 관해 공권력의 간섭을 받지 않고 스스로 결정할 수 있는 권리를 말한다. 상황에 따라서는 자신의 정체성을 스스로 발견할 수 있는 권리를 포함한다. 헌법재판소는 헌법 제10조로부터 ‘일반적 인격권’과 ‘행복추구권’을 도출하면서, “개인의 인격권⁷⁹⁾과 행복추구권⁸⁰⁾에 개인의 자기운명결정권이 전제된다”라고 실시하고 있다.⁸¹⁾

사실 모든 자유권은 어떤 행위나 상태에 대해 외부의 간섭이나 방해 없이 자기 자신이 자율적으로 결정하는 것을 내포하고 있다. 따라서 헌법상 모든 자유권의 근저에는 자기결정권이 본질적으로 포함되어 있다고 볼 수 있다. 학계에서는 개별 기본권의 보호 영역에 포섭되지 않는 자기결정의 사항이 일차적으로 ‘자기결정권’의 문제라고 보고 있고,⁸²⁾ 자기결정권의 고유한 보호 영역으로 분류될 수 있는 주제는 인생 전반에 걸친 설계에 관련된 사항, 삶과 죽음의 문제에 관한 사항, 성적인 결정에 관한 사항, 삶의 방식(life style)을 선택하고 추구할 자유에 관한 사항 등이 제시된다.

자기결정권 역시 헌법상 기본권으로서 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 필요한 경우 비례성원칙에 따라 필요 최소한의 한도에서 법률로써 제한할 수 있다. 다만, 자기결정권의 제한에서 특히 문제가 되는 것은 ‘자기책임의 원리’와 ‘후견주의’이다.

헌법재판소는 ‘자기책임의 원리’가 헌법원리로서 자기결정권의 한계 논리인 동시에 책임의 한정 원리가 된다고 실시한 바 있다.⁸³⁾ 즉, 이성적이고 책임감 있는 사람의 자기 운명에 관한 결정·선택을 존중하되 그 책임은 스스로 부담함을 전제로 한다. 한편, ‘후견주의’란, 개인의 자율 영역에 대한 자기결정에 대해 그 개인의 보호나 그 개인의 이익을 위해 국가가 후견적으로 개입해 간섭하는 것을 말한다. 각 개인에게 무엇이 최선의 이익인지를 국가가 현명하게 파악하고 결정할 수 있으며 이에 따라 국가가 그의 결정을 각 개인에게 강

79) 여기서 ‘일반적 인격권’이라는 것은 인격의 자유로운 발현의 전제가 되는 인격적 정체성·자율성과 관련된 기본적인 조건을 일반적으로 보호하는 것을 말한다.

80) 헌법재판소(2000. 6. 1. 선고 98헌마216; 헌법재판소 2007. 3. 29. 선고 2004헌마207)에 따르면, ‘행복추구권’은 각자가 행복이라고 생각하는 바를 얻기 위해 자유롭게 행동할 가능성을 기본권으로 보호하는 것이다. 즉, “국민이 행복을 추구하기 위한 활동을 국가권력의 간섭 없이 자유롭게 할 수 있다는 포괄적 의미의 자유권을 말한다.

81) 헌법재판소 1990. 9. 10. 선고 89헌마82.

82) 이금옥, 자기결정권에 관한 헌법재판소 판례 분석, 동북아법연구, 제15권 제2호, 2021.

83) 헌법재판소 2004. 6. 24. 선고 2002헌가27.

제하는 것이 정당하다는 생각을 담고 있다.

2022년에는 자기결정권에 관한 논의가 특별했던 한 해였다. 임신·출산에 관한 여성의 자기결정권 논의는 최근에 비교적 쉽게 접할 수 있었지만, 한국 사회에서 많이 논의되지 않았던 존엄사 문제, 코로나19 감염병 유행 상황에서 발생한 예방접종의 선택 문제가 새롭게 조명되었다. 물론 ‘조력존엄사법 발의와 의사조력자살 제도 도입 논의’, ‘여성의 안전한 임신중지와 재생산권’, ‘코로나19 관련 방역패스 정책의 시행과 폐지’는 오로지 개인의 자기결정권만 문제가 되는 주제는 아니다. 생명 존중의 문화, 태아의 생명권이나 여성의 건강권, 감염병 확산 방지를 위한 방역적 필요성 등 공공의 이익 또는 다른 개인의 기본권적 측면에서 살펴볼 필요가 있을 수도 있다. 다만, 이와 같은 구체적인 논의는 개별 주제 내에서 살펴보다라도 위 세 가지 주제는 개인의 삶의 중요한 사항에 대한 자기결정권 측면에서 특별히 논의되었던 주제로 보인다.

학교나 교정시설 등 단체 급식 과정에서 채식주의 선택의 문제, 치매 노인 등이 본인의 상황에 대해 의사결정을 하도록 하는 기반 등 여러 가지 주제가 있겠지만, 아래에서는 앞서 언급한 2022년 특별히 논의되었던 세 가지 주제에 대해 살펴본다.

나. 주요 주제

1) 조력존엄사법 발의와 의사조력자살 제도 도입 논의

가) 조력존엄사 관련 법률의 첫 발의

국회에서 2022년 6월 「호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률」(약칭: 연명의료결정법) 개정안이 발의되었다.⁸⁴⁾ 현행 연명의료결정법은 2009년 무의미한 연명치료 장치 제거를 신청한 소위 ‘김 할머니 사건’과 관련한 대법원 판결⁸⁵⁾, 국가생명윤리심사위원회의 존엄사 법안 제정 권고를 계기로 2016년 제정되었다. 동법은 임종과정⁸⁶⁾에 있는 환자가 본인의 의사로 심폐소생술이나 혈액투석, 인공호흡기 착용 같은 의학적 기술을 통해 치료 효과 없이 임종과정 기간만 연장하는 치료 행위를 중단(연명의

료중단 또는 연명치료중단)할 수 있도록 그 절차와 내용을 규정하고 있다.

2022년 발의된 법률 개정안은 임종과정에 있지 않은 말기환자⁸⁷⁾라 하더라도 본인이 원할 경우, 담당의사의 조력을 통해 스스로 삶을 종결할 수 있도록 절차와 내용을 정하는 것을 주된 내용으로 한다. 조력존엄사 대상자와 조력존엄사⁸⁸⁾의 정의를 신설하고(안 제2조 제10호·제11호 신설), 조력존엄사를 희망하는 사람은 심사위원회에 신청하도록 하며, 이를 심의·결정하기 위해 조력존엄사심사위원회를 두도록 규정한다(안 제20조의2·제20조의3).

심사위원회는 신청한 사람이 일정 요건⁸⁹⁾을 갖춘 경우 조력존엄사 대상자로 결정하는데, 대상자가 결정일부터 1개월이 경과하고, 본인이 담당의사와 전문의 2인에게 조력존엄사를 희망한다는 의사 표시를 한 경우에 한해 조력존엄사를 이행할 수 있도록 한다(안 제20조의4). 조력존엄사를 도운 담당의사에 대해서는 「형법」에 따른 자살방조죄의 적용을 배제하며(안 제20조의7), 담당의사가 조력존엄사를 이행하는 경우 그 방법에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 한다.

동 개정안은 ‘조력존엄사’를 규정한 첫 법안으로 알려졌다.⁹⁰⁾ 개정안이 발의된 이후, 종교계와 의료계 등에서는 우려와 문제 제기가 있기도 했다.⁹¹⁾ 종교계는 주로 생명 경시 풍조 조장, ‘수용하기 어려운 고통’이라는 척도의 주관성에 따라 남용 가능성을 이유로 개정안을 반대했고, 한국호스피스·완화의료학회 등은 조력존엄사 입법보다 환자가 존엄한 생애 말기를 보낼 수 있도록 하는 돌봄 지원이 우선되어야 한다는 의견을 제시하기도 했다. 한편, 동 법률의 주관부처인 보건복지부는 조력존엄사 도입에 대해 충분한 사회적 합의 도출이 선행되어야 한다는 견해인 것으로 알려졌다.⁹²⁾

개정안에 대한 여론은 대체로 긍정적인 것으로 보인다. 2022년 7월 한국리서치가 시행한 정기조사⁹³⁾에 따르면, 조력존엄사 입법 찬성 의견은 82%로 높았으며, 안락사 또는 의사조력자살⁹⁴⁾에 대한 태도를 조사한 서울대병원 윤영호 교수팀의 2021년 조사⁹⁵⁾에서도 조사 참여자의 76.3%가 안락사 또는 의사조력자살에 찬성 의견을 표했다.

84) 안규백 의원 등 12인 공동발의, 의안번호 2115986, 2022. 6. 15. 동 개정법률안은 국회 보건복지위원회에 회부되어, 2022년 말 현재 계류 중이다.

85) 대법원 2009. 5. 21. 선고 2009다17417

86) 연명의료결정법 제2조 제1호 “임종과정”이란 회생의 가능성이 없고, 치료에도 불구하고 회복되지 아니하며, 급속도로 증상이 악화되어 사망에 임박한 상태를 말한다.

87) 연명의료결정법 제2조 제3호에 따르면 “말기환자(末期患者)”란 적극적인 치료에도 불구하고 근원적인 회복의 가능성이 없고 점차 증상이 악화되어 보건복지부령으로 정하는 절차와 기준에 따라 담당의사와 해당 분야의 전문의 1명으로부터 수개월 이내에 사망할 것으로 예상되는 진단을 받은 환자를 말한다.

88) “조력존엄사대상자”란 동법상 “말기환자(末期患者)”에 해당하는 사람으로서 조력존엄사심사위원회의 심사를 거쳐 신청이 인용된 사람이고, “조력존엄사”란 조력존엄사대상자가 본인의 의사로 담당의사의 조력을 통해 스스로 삶을 종결하는 것이라 한다.

89) 1. 말기환자에 해당할 것, 2. 수용하기 어려운 고통이 발생하고 있을 것, 3. 신청인이 자신의 의사에 따라 조력존엄사를 희망하고 있을 것

90) KBS, ‘조력존엄사법’ 국내 첫 발의… ‘품위 있는 죽음’ 어디까지 왔나?, 2022. 6. 16.

91) 크리스천투데이, “조력존엄사법? ‘죽을 권리’, ‘죽을 의무’로 둔갑할 것”, 2022.7.22.

92) 국회 보건복지위원회 전문위원 검토보고서, 2022. 11.

93) 한국리서치 주간리포트(제188-2호) 여론 속의 여론, 품위 있는 죽음을 선택할 권리, 존엄사 입법화 및 지원에 대한 국민 여론은?, 2022. 7. 12.

94) 일반적으로 국내외적으로 ‘의사조력자살’이라는 용어를 사용했는데, 이번 개정안은 그 대상과 절차를 정하면서 ‘조력존엄사’라는 용어를 정의하여 사용하고 있는바, 본 보고서에서는 문맥에 맞게 각각의 용어를 사용하거나 병용하여 서술한다.

나) 안락사와 관련한 오래된 논의와 현재

일반적으로 안락사(安樂死, euthanasia)는 환자의 고통을 덜어주기 위해 생명을 인위적으로 종결시키는 행위를, 존엄사(尊嚴死, death with dignity)는 사망하는 사람이 존엄성을 지키며 죽을 수 있게 하는 행위를 일컫는다. 용어의 의미가 다소 유사하지만, 연명의료 결정법상 연명의료 중단은 그 대상과 방법, 시기를 제한하고 있다는 점에서 안락사 또는 존엄사와 개념적으로 구분될 수도 있다. 이와 관련한 논쟁이 오랜 시간 계속되고 있음에도 소극적 안락사, 적극적 안락사, 존엄사 등의 개념 정의가 명확하지 않고 의학의 발전에 따라 개념에 대한 인식이 변하고 있다는 견해⁹⁶⁾도 있다.

현행법상 연명의료 중단을 소극적 안락사의 허용 조건, 절차와 관련된 것으로 본다면, 개정안은 개념상 적극적 안락사의 일종인 의사조력자살의 한 형태로 볼 수 있다. 대상을 ‘말기환자로서 수용하기 어려운 고통을 겪는 환자’로 한정하고, 선정 절차와 방법으로 별도 위원회를 구성해 본인의 의사 표시를 직접 확인하며, 그 이행에는 유예기간을 두고 있다.

그럼에도 불구하고 환자의 병세가 말기에 이르렀다는 것에 대한 의사와 가족의 오판 가능성이 있다는 점, 의료비에 대한 경제적 부담이나 돌봄 문제 등의 이유로 환자 가족이 환자에게 은근히 조력존엄사 결정을 부추기는 등의 문제가 발생할 수 있다는 점, 환자 자신이 삶에 대한 잘못된 판단을 내릴 수도 있다는 점 등을 근거로 반대하는 의견도 있다. 반면, 환자의 자기결정권을 강조하고 고통을 겪는 중증환자의 존엄을 보호하기 위해 조력존엄사가 필요하다는 의견도 적지 않다.⁹⁷⁾

안락사 도입 논쟁은 국제적으로도 오래된 논의이다. 특히 의사조력자살과 관련해 살펴보면, 해외 대부분의 국가도 안락사 제도를 법적으로 금지하고 있고 예외적으로 미국 오리건주와 스위스, 벨기에, 네덜란드 등에서 허용한다. 다만, 독일연방헌법재판소는 2022년 2월 독일인이 스위스에서의 의사조력자살을 받도록 도와주는 개인이나 시민단체를 처벌하는 근거 규정으로 기능하던 독일 형법 제216조(업무상 자살지원죄, Geschäftsmäßige Förderung der Selbsttötung)를 죽음에 대한 자기결정권을 강조함으로써 위헌으로 결정했다.

우리나라 헌법재판소는 생명 단축에 관한 자기결정에 대해 ‘죽음에 임박한 환자에 대

한 연명치료는 의학적인 의미에서 치료의 목적을 상실한 신체 침해 행위가 계속적으로 이루어지는 것이라고 할 수 있다’고 본 바 있다. 특히, 죽음의 과정이 시작되는 것을 막는 것이 아니라 자연적으로 이미 시작된 죽음을 인위적으로 연장하는 것으로 볼 수 있기 때문에 연명치료 중단에 관한 결정과 그 실행이 환자의 생명 단축을 초래하더라도 이를 자살이라고 평가할 수 없고, 오히려 인간의 존엄과 가치에 부합한다면 이 것이 헌법상 기본권인 자기결정권의 한 내용으로서 보장된다고 판시한 바 있다.⁹⁸⁾

다) 인간의 존엄과 가치 보호의 노력

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라고 규정한다. 인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 헌법이 추구하는 최우선 가치로서 모든 기본권의 이념적 전제이자 기본권 보장의 목적이 된다. 인간의 생명에 대한 권리인 생명권과 개인이 중요한 사적 사안에 관해 스스로 결정할 수 있는 권리인 자기결정권은 모두 인간의 존엄과 가치, 행복추구권으로부터 비롯되는 헌법적 권리이다.

‘스스로 죽음을 선택할 수 있는 권리(right to die)’는 생명윤리와 종교적인 의미에서 오랜 기간 논쟁의 대상이었으며, 그와 동시에 현재의 문제이기도 하다. 의료기술의 발달로 인간은 그동안 기대하지 않았던 모습의 삶을 마주하고 있으며, 한국은 OECD 회원국 평균에 비해 긴 기대수명과 높은 고령자 비율, 노인빈곤율, 자살률 등 사회적 특수성이 있다.

동 개정안에서 상정하는 조력존엄사 대상자는 말기환자로서 스스로 삶을 종결하고자 하는 의사가 있어도 이를 실행할 방법을 찾기 어려운 집단이다. 이들이 자기결정권에 근거한 품위 있는 죽음, 이른바 웰다잉(well-dying)을 선택하기 위한 방안으로서 조력존엄사 또는 의사조력자살을 도입하는 것은 심도 있는 논의가 필요할 것이다. 동 개정안은 그동안 한국 사회에서 논의가 터부시되던 죽음이라는 주제에서 사회적 논의를 이끌어냈다는 점에서 의의가 있다.

다만, 어떤 방식으로 조력존엄사 또는 의사조력자살 도입 여부에 대한 ‘사회적 합의’를 이룰 수 있을 것인지를 고민해야 할 것이다.⁹⁹⁾ 또한 조력존엄사 또는 의사조력자살을 도입한다면 연령 기준 도입 여부, 대상자를 판단하는 명확한 요건을 마련할 필요성, 조력존엄사 희망 의사표시 철회 규정 마련의 필요성 등을 검토할 필요는 없는지 등에서 해외

96) 국회입법조사처 현안보고서, 존엄사 입법화의 쟁점과 과제, 2009. 8.

97) 국회입법조사처 이슈와 논점(제1973호), ‘조력존엄사’ 논의의 쟁점과 과제, 2022.7.21.

98) 헌법재판소 2009. 11. 26. 2008헌마385.

99) 국회 보건복지위원회 전문위원 검토보고서(2022. 11.)는 연명의료결정법 제정까지 법조계, 의료계, 종교계, 관계 공무원, 시민단체 등으로 구성된 사회적 협의체에서의 논의와 국가생명윤리심의위원회 특별위원회의 특별법 제정 권고(2013. 7.) 등의 과정을 언급하기도 했다.

입법례를 참고한 고민도 선행되어야 할 것으로 보인다.

2) 여성의 안전한 임신중지와 재생산권

가) 형법상 낙태죄 규정 효력 상실과 후속 입법의 지연

미국연방대법원은 2022년 6월 24일 ‘돕스 대 잭슨여성보건기구(Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization)’ 판결에서 여성의 임신중지권이 미국 헌법상 기본권으로 보호되고 있다는 ‘로 대 웨이드(Roe v. Wade)’ 판결을 폐기했다. 그러자 WHO 사무총장은 위 미연방대법원 판결에 유감이라는 의견을 밝혔고 다수의 국가에서도 많은 논란이 있었다. 국내에서도 이 판결은 형법상 낙태죄 규정 효력 상실 이후 공백 상태로 남아있는 법률적 현황이 재조명하는 계기가 되었다.

헌법재판소는 2019년 4월 11일 여성이 스스로 또는 의료인 등을 통해 낙태하는 것을 금지 및 처벌하는 형법 제269조 제1항(자기낙태죄 조항)과 제270조 제1항(의사낙태죄 조항)이 헌법에 위반된다는 헌법불합치 결정¹⁰⁰⁾을 내리며 2020년 12월 31일까지 기한을 정해 국회에 개정 입법을 촉구했다.¹⁰¹⁾ 그 당시 헌법재판소는 이들 조항이 다양한 상황을 전혀 고려하지 않은 채 모든 낙태를 전면적·일률적으로 금지하고 처벌해 임신한 여성의 자기결정권을 과도하게 제한한다고 보았다.

그러나, 국회는 이들 형법 조항을 대체하는 새로운 규정을 마련하지 않았으며, 이에 2021년 1월 1일부로 형법상 낙태를 처벌하는 조항은 효력이 상실되었다. 그런데, 당초 유전학적 장애, 전염성 질환, 강간에 의한 임신 등 인공임신중절 수술이 허용되는 5가지 사유를 명시한 「모자보건법」 제14조와 「모자보건법 시행령」 제15조는 남아있게 되면서,¹⁰²⁾ 우리나라 법체계상 허용되는 인공임신중절 수술 사유가 한정되어 있지만, 그 외의 사유로 인공임신중절 수술을 하더라도 처벌하는 조항은 없는 상황이 지속되고 있다.

헌법재판소의 결정 이후 21대 국회에는 법률적·제도적 정비를 위해 형법과 모자보건법 개정안이 수차례 발의되었으나, 쟁점마다 견해차가 첨예한 상황이다. 각계각층의 상이한 요구와 비판이 이어지는 상황에서 사회적 합의를 이루지 못했다는 이유로, 2022년 말

까지 낙태죄, 인공임신중절 수술과 관련한 개정안은 모두 국회에 계류 중이다.

유엔 여성차별철폐위원회는 한국의 낙태죄 폐지 이전부터 한국 정부에 낙태를 비범죄화하고, 안전하지 않은 임신중절로 인한 합병증 관리를 위해 서비스를 제공할 것을 권고했으며(2011)¹⁰³⁾, 여성의 성 및 생식 건강 관련 정책의 검토(2018)¹⁰⁴⁾를 촉구했다. 국가인권위원회도 2022년 7월 제4차 국가인권정책기본계획(2023~2027) 권고에서 입법 공백 상황으로 안전한 임신중지 권리가 위협받고 있는 현실을 언급하며, 안전한 임신중지를 위해 정부가 필요한 조치를 취해야 한다는 내용을 포함했다.

나) 낙태죄 대체입법을 둘러싼 견해 대립과 법적·제도적 공백

형법상 낙태죄가 헌법불합치 결정되고 효력을 상실한 가운데, 대체입법의 내용을 둘러싼 쟁점은 낙태 또는 임신중지를 할 수 있는 기간과 사유를 어떻게 정하는지이다. 법무부가 2020년 11월 국회에 제출한 정부안¹⁰⁵⁾은 임신 14주까지 낙태를 전면 허용하고, 15~24주에는 사회적, 경제적 사유가 있을 경우에만 허용한다는 내용이다. 한편, 여당 의원 중 일부는 임신 6주까지 낙태를 허용하고 사회적, 경제적 사유로 인한 낙태는 10~20주로 연장하는 취지의 법률안을 발의했고¹⁰⁶⁾, 야당 의원 일부는 낙태죄 효력이 상실되기 전 해당 조항을 삭제하는 형법 개정안을 발의하는 등¹⁰⁷⁾ 낙태죄를 완전 폐지하자는 주장을 했다.

여성계는 낙태를 완전히 비범죄화해 재생산 건강과 공공 의료서비스, 사회보장제도 적용의 영역으로 임신중지 문제에 접근해야 한다는 의견을 냈다. 임신중지 관련 의료행위에 건강보험 적용, 신속한 유산유도제¹⁰⁸⁾ 도입, 안전한 임신중지를 위한 보건의료체계 구축을 위한 법체계 마련 등을 요구하고 있다.¹⁰⁹⁾ 반면에 의료계 일부는 14주까지 낙태를 허용하는 정부 입법안에 대해 사유의 제한 없는 낙태는 임신 10주 이내까지만 허용해야 한다는 견해를 발표하며,¹¹⁰⁾ 의료인의 수술 거부권 인정, 건강보험 전면 적용 반대 등을 주장하고 있다.

한편, 낙태 또는 임신중절 관련 형법과 모자보건법 규정은 ‘입법·정책의 공백’으로 표 현되기도 한다. 실제 의료현장에서 가이드라인의 부재로 인공임신중절수술 거부, 수술 가

100) 헌법불합치 결정이란 해당 법률이 위헌이기는 하지만 즉각적인 무효화에 따른 법의 공백과 사회적 혼란을 피하기 위해 법률 개정할 때까지 한시적으로 존속시키는 헌법재판소의 결정을 말한다.

101) 헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2017헌바127 전원재판부 결정.

102) 「모자보건법」 제28조도 같은 법 제14조에 해당하는 경우, 「형법」의 적용을 배제한다는 조항이지만, 형법상 낙태죄 조항이 폐지되어 효력이 상실되었다.

103) 대한민국 제7차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종 견해(2011)

104) 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종 견해(2018)

105) 정부 제출안, 의안번호 2105733, 2020. 11. 25.

106) 조해진 의원 등 16인 공동발의, 의안번호 2105295, 2020. 11. 13.

107) 박주민 의원 등 11인 공동발의, 의안번호 2105847, 2020. 11. 27.

108) 유산유도제란, 특별한 부작용 우려 없이 비교적 적은 비용으로 임신을 중지할 수 있도록 하는 약물이다

109) 모두의 안전한 임신중지를 위한 권리보장 네트워크, 2022. 8. 17.

110) 중앙일보, ‘낙태 허용 시기 임신 10주 이내로 해야’, 대한산부인과학회 낙태법 개정 반박, 2020. 10. 19.

능한 임신 기간, 상대방 동의 필요 여부, 수술 비용 책정 등 여러 가지 중요한 사항이 오롯이 민간 병원의 자율적인 결정에 맡겨지고 있으며, 그에 따라 여성 중에서도 청소년·장애인 등 사회적소수자는 의료서비스와 정보 접근에서 불평등한 상황에 놓인다는 의견도 있다.

이에 정부가 임신중지를 선택하는 여성을 보호하기 위해 현시점에서 가능한 조치를 먼저 해야 한다는 주장이 제기된다.¹¹¹⁾ 건강보험 적용, 유산유도제 도입, 안전한 기술을 위한 의료 가이드라인 제작 같은 정책 등이다. 다만, 보건복지부와 국민건강보험공단 등 국가기관은 법적 근거가 없어 제도적인 지원이 어렵기 때문에 법 개정이 우선이라는 견해를 낸 것으로 알려졌다.

다) 여성의 안전한 임신중지, 성과 재생산권 보장

오늘날 여성의 임신중지는 ‘자기결정권’과 더불어 ‘성과 재생산 건강 및 권리(Sexual and Reproductive Health and Rights-SRHR, 이하 ‘성·재생산권’)' 측면에서 고려되고 있다. 성·재생산권은 모든 사람이 자신의 몸과 섹슈얼리티에 대한 자기결정권을 가지고, 이와 관련된 모든 과정에서(임신·출산·양육·피임·임신중지 등) 폭력, 강압, 차별, 낙인 없이 ‘신체적·정신적·사회적으로 안녕(well being)한 상태’를 보장받을 권리를 의미한다.

유엔 사회권규약 제12조는 “모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다”라고 규정하고 있다. 유엔 사회권위원회는 일반논평 제14호(2000)와 제22호(2016)를 통해 위 규정은 모든 사람이 성과 재생산 건강권의 향유와 보장을 이룰 수 있도록 국가에 직접적인 의무를 부과하고 있는 것이라고 밝혔다. WHO의 ‘안전한 임신중지를 위한 가이드라인(Abortion Safe Guideline)’(2022. 3.)은 임신중지의 완전한 비범죄화와 안전한 임신중지 접근성을 확보하기 위해 불필요한 정책적 장애 요소를 제거할 것을 권고하고 있다.

국가마다 제도상 차이가 있으나, 전 세계적으로도 여성의 자기결정권과 성·재생산권 보장을 위한 필수 요소로 안전한 임신중지를 보장하는 추세이다. 1994년 이후 임신중지 제한을 완화하거나 비범죄화한 국가는 58개국에 이르며,¹¹²⁾ 캐나다와 영국, 프랑스 등 세계 각국에서는 코로나19 감염병 유행 상황에서 임신중지 접근성이 낮아지는 것을 우려해 유산유도제의 처방 요건을 완화하는 조치를 시행했다.¹¹³⁾

여성의 임신중지에 대해 태아의 생명권을 보호해야 한다는 주장도 제기된다. 다만, 임

신중지에 대한 형벌적 제재가 임신 종결 여부에 미치는 영향은 제한적이고, 임신중지를 선택하는 이유로 사회·경제적 이유가 크다는 점을 강조할 필요가 있다. 오히려 공식적인 보건의료 체계에서 모든 여성이 안전하게 태아를 임신, 출산, 양육할 수 있도록 제도적인 지원을 뒷받침하는 것이 이 문제 해결의 바람직한 방안으로 보는 것이 타당할 것이다.

따라서, 국회는 조속한 법령 개정을 통해 정부가 임신중지에 관한 보건의료 체계를 정립하고 시행할 수 있는 법적 기반을 마련하고, 정부는 현 상황에서 가능한 정책부터 적극적으로 추진하면서 여성의 재생산 과정 전반에 걸쳐 발생할 수 있는 문제에 대한 보건의료제도와 사회보장제도를 수립할 필요가 있다. 이 과정에서 건강보험 적용과 의료수가 조정, 안전한 임신중지를 위한 교육 제공과 의료 가이드라인 제작, 임신중지 과정 전후로 필요한 정보 제공과 전문 상담 접근성 제고, 사전적 조치로서 성·재생산권에 대한 포괄적 성교육과 피임교육 시행 등 다양한 정책을 고려할 수 있다.

3) 코로나19 관련 방역패스 정책의 시행과 폐지

가) 단계적 일상 회복을 위한 사회적 거리두기, ‘접종증명·음성확인제’

2020년 코로나19가 국내에서 발생한 이후부터 정부와 지방자치단체는 강도 높은 사회적 거리두기를 시행했고, 실내외 마스크 착용 의무 부과, 5인 이상 집합 금지, 온라인 비대면 교육 확대, 재택근무 장려 등 사회활동에 여러 가지 제한을 두었다. 이와 같은 방역조치가 약 2년간 지속되면서 국민의 피로감과 사회·경제적 피해가 누적되었고, 백신접종률이 70% 달성되자, 중앙재난안전대책본부는 2021년 11월부터 방역정책을 일부 완화하는 단계적 일상 회복 방안 시행을 발표했다.¹¹⁴⁾

중앙재난안전대책본부는 단계적 일상 회복에 따른 사회적 거리두기 개편에 따라 영화관, 카페 등의 영업시간 제한을 완화하는 한편, 코로나19 백신접종을 완료한 사람이나 감염되지 않았음을 확인받은 사람에 한해 다중이용시설을 이용할 수 있게 하는 ‘접종증명·음성확인제’(일명 방역패스 또는 백신패스)를 도입하고자 했다. 중앙재난안전대책본부는 이 조치가 기존의 감염병 확진자 발생 억제를 위한 규제에서 벗어나 중증·사망 발생 억제를 위한 예방접종률 제고, 미접종자·취약계층 전파 차단에 주력하는 방향이라고 밝혔다.

방역패스는 다중이용시설을 출입·이용할 경우 코로나19 백신접종확인서나 PCR 음성

111) MBC, 임신중지 “알아서 찾아라”...여전히 음지에서 ‘혼란’, 2022. 6. 30.

112) Center for reproductive rights, “Global Trends: Abortion Rights”, 2022. 9. 14.

113) 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 세어, “안전한 임신중지를 위한 국제사회의 기준 변화: 완전한 비범죄화와 유산유도제의 접근성 확대”, 2022. 4. 4.

114) 보건복지부 보도자료, 2021. 10. 29.

확인서 확인¹¹⁵⁾을 의무화하는 조치였으며, 이를 위반한 사업주에게는 1차 위반 시 150만 원, 2차 위반 이상은 300만 원의 과태료가 부과되었다.¹¹⁶⁾ 코로나19 백신 미접종자가 방역패스 적용 시설을 출입·이용하기 위해서는 PCR 음성 확인 절차가 필요했는데, PCR 음성 확인은 결과 통보 후 2일 이내만 유효하기 때문에 출입 시 확인 절차가 요구되는 시설을 주기적으로 이용하기에 상당한 어려움이 초래될 수 있었다.

2021년 말부터 코로나19 감염병 환자가 급증하면서 방역패스 제도가 적용되는 구체적인 대상의 범위가 달라지기도 했는데, 2021년 12월에는 방역패스 의무 적용 시설에 식당, 카페, 학원, 도서관 등이 포함되었다. 또한, 의학적인 사유로 백신을 접종할 수 없는 사람과 코로나19 완치자, 12세 미만 어린이는 방역패스의 적용을 받지 않지만, 12세 이상 18세 이하 아동과 청소년, 임신부는 방역패스 적용 대상이 되었다.

방역패스 정책의 도입에 대해 백신 미접종자 등 개인의 자유를 지나치게 제한한다는 비판이 있기도 했다. 특히, 청소년을 대상으로 한 방역패스 관련 반대가 컸는데 2021년 11월 이후 자영업자와 학부모 단체 등 시민사회단체는 방역패스를 반대하는 집회를 했고, 방역패스 처분과 관련해 취소 및 집행정지를 청구하는 소송을 제기하기도 했다.¹¹⁷⁾

방역패스 실시와 관련해 많은 헌법소원 행정소송과 집행정지 신청이 있었는데, 서울행정법원은 방역패스 찬반 논란이 계속되던 시기인 2022년 1월경 4건의 집행정지 신청에 대한 결정을 발표했다.¹¹⁸⁾ 집행정지 신청 대상과 취지, 재판부의 판단¹¹⁹⁾에 따라 집행정지 인용, 기각 결정이 각각 나오면서 많은 관심을 받기도 했다.¹²⁰⁾

한편 방역패스 도입에 대한 여론조사 결과는 코로나19 확산 상황과 대상 업종, 사회적 사건, 조사기관에 따라 변동 폭이 컸는데, 대체로 방역패스 도입을 지지하는 의견이 폐지 의견보다 크게 나타났다.¹²¹⁾ 결국 많은 논란과 소송을 거치며, 정부는 청소년 방역패스 확대 시행일을 늦추는 것을 반복하다가 3월부터 성인을 포함한 방역패스 시행이 전면 중단했다. 중앙재난안전대책본부는 법원 판결에 따른 지역적 혼란, 정치권과 언론 등의 문제 제기를 고려했다고 밝혔다.¹²²⁾

115) 다중이용시설 운영자나 이용자가 전자출입명부(QR 체크인)이나 안심콜을 하는 방법을 원칙으로 했다.

116) 질병관리청 보도자료, 2021. 12. 10.

117) 중앙일보, ‘방역정책 비판’ 도심 집회 잇따라…“정부가 불안 조장”, 2022. 1. 8.

118) 서울행정법원, 2022. 1. 4. 결정, 2021아13365, 서울행정법원, 2022. 1. 14. 결정, 2021아13539, 서울행정법원 2022. 1. 14. 결정, 2022아10052, 서울행정법원, 2022. 1. 18. 결정, 2022아10088

119) 각각의 결정에서 법원은 보건복지부 장관이 시행한 학원·독서실·스터디카페에 대한 방역패스, 서울시장이 시행한 상점·마트·백화점에 대한 방역패스, 서울시장이 시행한 12~18세 청소년 방역패스에 대해 집행정지 결정을 한 반면에 3,000제곱미터 이상 대규모 점포에 대한 방역패스는 집행정지 신청을 기각했다.

120) SBS, 방역패스 집행정지 결정문 비교분석 - 엇갈린 판단의 이유는?, 2022. 1. 17.

121) 한국리서치 여론 속의 여론, [코로나19] 방역패스 및 미성년자 코로나19 백신 접종에 대한 여론, 2022. 1. 5.

나) 방역패스를 둘러싼 찬반 논란

2019년 코로나19가 처음 발생한 직후 각국에서는 국경을 봉쇄하는 등 해외 유입을 차단하기 위한 조치를 취했고, 국가 간 이동은 백신접종확인서 또는 PCR 음성확인서를 요구하는 것이 일반화되었다. 다만 이러한 조치가 방역패스라는 명칭으로 도입되면서 문제가 되었던 핵심적인 이유는 그 대상이 청소년으로까지 확대되었다는 점, 대상 시설에 병원, 마트, 학원 등 생활 필수 시설이 포함되었다는 점에 있다고 볼 수 있다.¹²⁴⁾ 즉, 방역패스는 안전한 단계적 일상 회복, 감염병의 발생과 유행을 예방하기 위한 목적에도 불구하고 기본적 인권의 침해 논란의 대상이 된 것이다.

방역패스를 비판하는 측은 코로나19 백신 접종은 개인의 선택이어야 함에도 방역패스를 도입함으로써 백신접종을 강제하는 것과 다를 바 없는 선택권의 제한을 야기한다고 주장했다. 특히, 코로나19 백신은 단기간에 개발되어 안전성에서 신뢰가 부족하다는 이유로 접종을 원하지 않는 사람이 있고, 그러한 의사는 보호되어야 함에도 방역패스 적용 시설을 이용하기 위해 이틀마다 PCR 검사를 해야 한다는 것은 비현실적인바, 사실상 백신을 맞을 수밖에 없다는 것이다.

또한 학원, 독서실 등 청소년 교육과 관련한 시설에 대한 방역패스 적용은 청소년의 교육권을 침해하는 조치라는 의견¹²⁵⁾, 감염병예방법상 방역패스를 도입할 수 있는 세부적인 근거가 존재하지 않으므로 기본권 제한 예외 조치로서의 원칙을 준수하지 않는다는 의견¹²⁶⁾도 있었다.

반면에 방역패스 정책을 실시, 유지해야 한다는 의견도 컸다. 전 세계적으로 코로나19 변이바이러스 오미크론이 확산되고 사망자가 지속적으로 발생하는 상황에서 백신은 감염과 중증 질환으로 사망할 위험성을 감소시켜 준다는 점에서 큰 이점이 있으므로 백신접종을 유도하고 백신 미접종자의 감염을 예방하기 위한 정책은 반드시 필요하다는 것이다.¹²⁷⁾

공공시설의 경우 백신 미접종자는 감염 우려가 높고, 국가마다 부르는 명칭은 다르지만 호주, 이스라엘과 미국 뉴욕주 등 해외 여러 국가에서 유사한 조치¹²⁸⁾가 취해졌다는

122) 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 세어, “안전한 임신중지를 위한 국제사회의 기준 변화: 완전한 비범죄화와 유산유도제의 접근성 확대로”, 2022. 4. 4.

123) 백수원, 헌법상 국가의 안전 의무와 기본권 제한의 타당성에 관한 고찰 - 코로나19 상황에서의 행정조치를 중심으로, 2022. 4.

124) 연합뉴스, ‘학원’ 포함 청소년 방역패스에 학부모 반발…“사실상 강제접종”, 2022. 12. 3.

125) 경향신문, 방역패스 논란, 방역과 기본권 사이 ‘줄타기’… 법원도, 전문가도 “설득” 주문, 2022. 1. 5.

126) 임주희, 김잔디, 백신 정책에 관한 헌법적·윤리적 고찰: 면역여권부터 방역패스까지, 2022. 4.

127) 연합뉴스, [팩트체크] 백신접종률 90% 넘는 상황에서 방역패스 실효성 없다?, 2022. 1. 4.

128) 호주에서는 디지털접종증명서(Digital Vaccination Certificate), 이스라엘의 그린패스(Green Pass), 미국 뉴욕의 엑세서리어패스(Excelsior Pass), 프랑스 보건패스(Health Pass) 우리나라에 서는 ‘백신패스(Vaccine Pass)’로 불린다.

점에서 과도한 규제가 아니라는 의견이다.

다) 재난 상황에서 공공의 안전과 개인의 선택을 보호하는 정책

헌법 제10조에 의해 보호되는 자기결정권이란 개인의 중요한 사적 사안에 관해 공권력의 간섭을 받지 않고 스스로 결정할 수 있는 권리를 말한다. 개인의 인격권, 행복추구권은 개인의 자기결정권을 전제하는 것이고, 자기결정권에는 자기의 신체에 관한 결정을 스스로 할 수 있는 권리가 포함되어 있으므로, 모든 국민은 자의에 따라 질병에 대한 의료적 치료나 예방조치를 받을지 여부를 결정할 수 있다.¹²⁹⁾

또한, 유엔 사회권규약위원회 일반논평 제14호(‘도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리’), 유엔인권최고대표사무소가 2020년 4월 발표한 ‘비상대책과 코로나19 지침’¹³⁰⁾ 등 국제인권기준을 종합하면, 감염병 등 재난 상황 시 기본권을 제한하는 것은 정당한 목적을 위해 기간이 한정되어야 하고, 자의적으로 또는 차별적인 방법으로 부과되지 않아야 한다.

코로나19 백신접종을 선택할 권리는 자기결정권의 보호 범위에 있는 사항이며, 감염병예방법 등 관련 법령상 국가가 국민에게 코로나19 백신접종을 강제할 수 있는 권한은 찾을 수 없다. 한편, 코로나19 백신접종은 감염병 위기 사태의 장기화에서 벗어나고 시민의 안전한 일상 회복을 위해 사회적으로 권장될 필요성도 인정할 수 있다. 따라서 사회적으로 자발적인 백신접종을 유도하기 위한 방안을 마련하는 것은 중요한 일이었다고 할 수 있다.

2021년 말~2022년 초에 있었던 방역패스 도입 논란은 코로나19 백신의 안전성, 부작용에 대한 우려에서 기인한 면이 컸다고 보인다. 또한, 코로나19 백신은 단기간의 백신 개발과 허가 등 충분한 연구 기간을 확보하지 못했기 때문에 이와 같은 우려가 불합리하다고 보기도 어렵다. 그럼에도 정부는 간접적으로 백신접종을 유도하는 방안으로서 광범위한 사람을 대상으로 일상생활에 필수적인 시설 대부분의 출입 조건을 제한하는 조치를 취했는데, 이는 백신 미접종자에게는 상당한 수준의 불이익이라는 점에서 바람직한 방법이라고 보기 어렵고, 법적으로 백신접종을 강제할 권한이 없음에도 사실상 백신접종을 강제하는 효과를 가져 온다는 점에서 과도한 제한이라고 여겨질 만하다.

정부는 코로나19 백신접종을 유도하기 위해 정책 시행 전 사회적 공감을 얻어야 하며, 백신접종의 효용성과 부작용에 대한 우려에 적극적으로 해명할 필요가 있었다. 또한, 백신접종을 유도하는 방법으로 백신 미접종자의 기본권을 제한하는 방법 이외의 다른 방법도 충분히 모색할 필요가 있었지만, 약 2년 동안 적용한 사회적 거리두기 방식의 연장선에서 또 다른 제한을 두고자 했다는 점에서 아쉬움이 있다.

3. 표현의 자유, 집회·시위의 자유

가. 2022년 인권 상황

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”라고 규정한다. 위 조항은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 명시적으로 규정하고 있다. 언론·출판의 자유는 사상 및 의견을 표현할 자유와 이를 전파할 자유를 총괄하는 개념으로 표현의 자유로도 불리며, 표현의 자유가 개인적 자유의 성격을 띤 의사소통의 자유라면, 집회 및 시위의 자유는 집단적 형태로 행해지는 의사소통의 자유로 볼 수 있다.

표현의 자유와 집회·시위의 자유는 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 중요한 기본권 중 하나이다. 이들 기본적 인권은 국제인권기준에서도 보편적으로 규정하고 있는 기본적이고 핵심적인 권리로서 미국독립혁명과 프랑스혁명 이후 출현했으며, 세계인권선언, 자유권규약 등에도 명시되어 있다.

다만, 표현의 자유와 집회·시위의 자유는 최근 들어 여러 가지로 도전을 받고 있다. 2021년 노벨평화상 수상자이면서 언론인인 마리아 레사는 2022년 한국을 방문해 진행한 강연에서 소셜미디어의 폐해, 정치인의 혐오를 활용한 가짜뉴스 유포와 여론조작 시도 등으로 민주주의가 후퇴될 수 있다는 견해를 밝혔다. 2020년 코로나19 감염병 유행 이후 방역지침에 따라 2년 가까이 집회·시위의 개최가 상당히 제한되기도 했다.

2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서도 표현의 자유, 집회·시위의 자유와 관련해 「국가보안법」 제7조 폐지 논의, 가짜뉴스와 언론중재법 개정안 논란, 모욕죄 비범죄화 논란, 방역을 이유로 한 집회 제한 문제를 검토했다. 2022년 들어 헌법재판소는 국가보안법 제7조의 위헌 여부를 심사하고 있으며,¹³¹⁾ 코로나19 감염병 유행 상황이 변화하면서 이를 이유로 한 집회 제한은 해제되었다. 집회·시위가 재개되면서 소음, 혐오표현 등에 대한 문제가 제기되기도 했고, 이에 대응한 국회의 법률 개정안이 집회·시위의 자유를 지나치게 제한한다는 비판을 받기도 했다.

다만, 언론중재법 개정안은 국회 계류 중이지만 ‘가짜뉴스’를 둘러싼 여러 가지 논쟁은 다양한 사례에서 나타난 것으로 보인다. 2022년 9월 MBC의 대통령 비속어 발언 보도와 관련한 사례, 대통령을 비롯한 여당 인사들을 비판한 야당 의원, 언론인의 사례 등

129) 서울행정법원, 2022. 1. 4 결정, 2021아13365

130) UNOHCHR Emergency Measures and COVID-19 Guidance

131) 국가인권위원회는 2022. 8. 31. 결정으로 헌법재판소에 「국가보안법」 제7조 제1항·제3항·제5항이 헌법에 위반된다는 의견을 제출했다.

에서 이것이 ‘가짜뉴스’인지는 매번 문제시되었고, 대통령비서실, 고위 공직자가 이에 대응해 상대방을 고소, 고발하는 사례가 종종 발생했다.

이에 대해 대한민국의 표현의 자유, 집회 및 시위는 진보와 퇴보를 반복하고 있다는 견해도 있는바, 표현의 자유와 집회·시위의 자유 측면에서 위와 같은 사례를 어떻게 평가해야 할지는 쉽지 않은 일이다. 국제 비정부기구인 ‘국경 없는 기자회(RWB)’는 2002년부터 매년 언론자유지수를 발표하고 있는데, 2022년 대한민국은 전 세계 180개 국가 중 43위를 기록해, 전년도에 비해 한 계단 떨어진 순위를 얻었으며, 언론자유지도에서는 양호함을 의미하는 노란색을 받은 점¹³²⁾을 참조할 수도 있을 것이다.

아래에서는 표현의 자유, 집회 및 시위의 자유와 관련한 사건 가운데 2022년의 주요 현황으로 볼 수 있는 ‘부천국제만화축제 풍자 작품과 해외순방 보도 관련 논란’, 「공직선거법」 제103조 제3항 등 위헌 결정과 유권자 표현의 자유, ‘집회금지구역과 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정안 현황’을 중심으로 그 의미를 살펴보고 향후 과제를 검토하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 부천국제만화축제 풍자 작품과 해외순방 보도 관련 논란

가) 대통령 풍자 작품과 대통령 비속어 논란 보도에 정부의 대응

9월 30일~10월 3일 진행된 제25회 부천국제만화축제에서 대통령을 풍자한 작품이 전시되었다. ‘윤석열차’라는 제목의 카툰 작품은 현 대통령의 얼굴을 지닌 열차가 중심에서 달리고 있으며, 영부인으로 추정되는 여성이 조종석에 타고 있고, 열차 객실에는 칼을 든 검사들이 타고 있는 그림이다. 열차 앞에서는 사람들이 열차에 치이지 않기 위해 달아나고 있다. 이 작품은 한 고등학생이 응모한 것으로, 지난 7~8월 진행된 제23회 전국학생만화공모전 카툰 부문에서 금상인 경기도지사상을 수상한 바 있다.

문화체육관광부는 10월 4일 해당 공모전을 주최한 한국만화영상진흥원이 문체부의 승인사항을 위반해 동 기관에 엄격한 책임을 묻겠다는 방침을 밝혔다.¹³³⁾ 한국만화영상진흥원이 문체부 후원 명칭 사용 승인 요청 시 제출한 계획에는 ‘정치적 의도나 타인의 명예를 훼손한 작품’을 결격사항으로 정해놓았고, 문체부는 승인사항을 위반하거나 사회적 물의를 일으킨 경우 등에는 승인사항을 취소할 수 있다는 것을 조건으로 하여 승인하였는

데, 한국만화영상진흥원이 공모전을 개최하면서 모집 요강에 이와 같은 결격 사항을 포함하지 않았고 심사위원회에 공지하지도 않았다는 이유이다.

그러나, 문화예술계는 문체부의 조치가 표현의 자유 침해라며 반발했다. 문체부의 대응이 권력에 대한 풍자 등 표현의 자유를 위축시킨다는 것이다. 관련 단체들은 카툰의 사전적 정의 자체가 ‘정치적인 내용을 풍자적으로 표현하는 만화’이므로 정치적 주제를 다루는 것은 자연스럽다고 밝히면서, 표현의 자유 보장과 행정조치를 예고한 문체부의 조치를 철회할 것을 촉구했다.¹³⁴⁾ 다만 이에 대해 한국만화영상진흥원이 스스로 설정한 기준을 위반한 데 대한 조치로 수상자인 학생과 심사위원회에 책임을 묻는 것은 아니므로 표현의 자유 침해와는 관련이 없다는 반론도 제기되고 있다.¹³⁵⁾ 한편 국회 문화체육관광위원회 소속 야당 의원들은 10월 6일 문체부의 엄중 경고와 조사행위가 표현의 자유를 침해했다며 국가인권위원회에 진정을 제기하기도 했다.¹³⁶⁾

대통령실은 2022년 11월 9일 동남아 순방에서 MBC 출입기자의 대통령 전용기 탑승을 불허했다. 통상적으로 대통령 해외순방 시 출입기자단도 전용기에 동승하고 비용은 언론사가 지불한다. 언론보도에 따르면, 대통령실은 “전용기 탑승은 외교·안보 이슈와 관련해 취재 편의를 제공해 오던 것으로 최근 MBC의 외교 관련 왜곡·편파 보도가 반복된 점을 고려해 취재 편의를 제공하지 않기로 했다”라고 통보한 것으로 알려졌다.¹³⁷⁾ 이에 대해 MBC는 10일 입장문을 내고 언론의 자유를 심각히 제약하는 행위라며 반발했다. 한편, 11월 18일 대통령의 출근길 문답 후 MBC 기자와 대통령실 비서관 사이에 언쟁이 일어났고, 11월 21일 대통령실은 향후 출근길 문답을 중단하겠다고 밝혔다. 대통령실은 해당 기자에 대해 출입기자 등록 취소, 대통령 기자실 출입 정지, MBC 소속 다른 기자로 교체 요구를 검토하는 것으로 알려졌다.¹³⁸⁾

MBC는 지난 9월 22일 뉴욕에서 열린 글로벌펀드 제7차 재정공약 회의 순방 중 대통령의 발언에 “국회에서 이 ××들이 승인 안 해 주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나?”라는 자막을 붙여 내보낸 바 있다. 대통령실은 대통령 발언 중 ‘국회’는 미국 의회가 아니라 우리나라 국회, 특히 야당을 지칭한 것이며 ‘바이든’은 ‘날리면’이었다며 반박했으나, 당시 MBC 외 대다수 국내 언론은 대통령의 발언이 바이든을 지칭한 것으로 보도한 상황이었다. 여당은 9월 29일 위 MBC 보도 내용과 관련해 MBC 사장 등 4명을 검찰에 고발했으며, 외교부는

132) RSF 홈페이지; 매일경제 보도자료, “한국, 세계 언론자유 지수 43위”, 2022.05.03.

133) 문화체육관광부 보도설명자료, 2022. 10. 4.

134) 경향신문, ‘윤석열차’ 논란에 만화계 잇단 성명 “표현의 자유 침해…문체부 사과해야”, 2022. 10. 7.

135) 서울경제, “윤석열차 국감 설전... 문체부 정치배제 기준 위반 vs 野 블랙리스트 우려”, 2022. 10. 5.

136) 동 진정사건은 본 보고서 작성 시점인 2022년 말 현재 조사가 계속 진행 중이다.

137) 연합뉴스, “尹, ‘MBC 전용기 배제’에 ‘해외순방에 중요한 국익 걸려 있어’”, 2022. 11. 10.

138) YTN, 대통령실, MBC 징계 검토...출입기자단 ‘의견 내지 않기로’, 2022. 11. 15.

11월 MBC를 상대로 언론중재위원회에 정정보도를 청구했으나 양측 간 이견으로 조정이 성립되지 않았다.

나) 표현의 자유 억압 논란 사례

2022년 하반기에 벌어진 두 사건이 표현의 자유 침해 논란을 촉발하면서 유사한 사례들이 재조명되기도 했다. 2022년의 사건과는 그 원인이나 전개가 같다고 보기는 어렵지만 정부의 표현의 자유 침해 논란이 있었다는 점에서 참고할 만하다. 주로 거론되는 사례는 다음과 같다.

먼저, 문화체육관광부의 문화예술계 블랙리스트 사건이다. 그 당시 정부는 야당 후보를 지지하거나 정부에 비판적인 문화예술인의 명단을 작성해 조직적으로 정부 지원에서 배제하고, 사찰, 검열을 실시했다. 약 9년 동안 관리된 명단 규모는 2만 1,362명에 달하며, 그 중 실제 피해를 본 사례는 9,273건(개인 8,931명, 단체 342개)인 것으로 밝혀졌다.¹³⁹⁾ 일부 피해자가 표현의 자유 침해 등을 주장하며 제기한 헌법소원에서, 헌법재판소는 2020년 12월 23일 정부의 행위가 개인정보자기결정권, 표현의 자유, 평등권을 침해했다고 보고 위헌 결정을 했다.¹⁴⁰⁾

다음으로 대통령의 모욕죄 고소사건이 있다. 시민사회단체 대표 A씨가 2019년 7월 국회의사당 분수대 인근에서 대통령을 비방하는 내용의 전단지 배부했는데, 2021년 4월 모욕죄로 경찰 조사를 받고 검찰에 송치된 사실이 알려져 논란이 되었다. 모욕죄는 친고죄로 당사자의 고소가 없으면 수사할 수 없도록 규정되어 있어, 대통령 본인이나 대리인이 고소장을 내야만 혐의가 성립하기 때문이다. 이에 비판이 일었으나 청와대 대변인이 2021년 5월 4일 브리핑에서 대통령이 처벌 의사를 철회하도록 지시했다고 밝히면서 사건은 일단락되었다. 그 당시 청와대는 주권자인 국민의 위임을 받아 국가를 운영하는 대통령이 모욕적인 표현을 감내할 필요도 있다는 지적을 수용했다고 설명했다.

미국 백악관에서 2018년 11월 7일 도널드 트럼프 대통령과 설전을 벌인 CNN 방송의 기자에게 백악관 출입을 금지한 사건도 언급된다.¹⁴¹⁾ 그 당시 백악관은 해당 기자의 무례함 등을 이유로 출입증을 회수했지만, 미국 언론계는 기자의 취재 허가증을 무기로 삼아서 안 된다며 일제히 비판했다.¹⁴²⁾ CNN은 백악관의 기자 출입증 회수 조치에 대해 곧바로 가처분 소송을 제기했고, 워싱턴DC 연방지방법원은 백악관이 사전 통지와 반론 기회, 서면 결정 통보 등 적법한 절차를 거치지 않고서는 언론 자유를 제한할 수 없다고 지적하며 본안 소송이 진행되는 동안 백악관 출입증을 돌려주라고 명령했다. 결국 백악관이 해당 기자에게 출입증을 돌려주고 CNN이 소송을 철회하면서 상황이 종결되었다.

다) 민주주의 사회의 근간으로서 표현의 자유

헌법재판소는 문화예술계 블랙리스트 사건 등에서 “정부에 대한 반대 견해나 비판에 대해 합리적인 홍보와 설득으로 대처하는 것이 아니라 비판적 견해를 가졌다는 이유만으로 국가의 지원에서 일방적으로 배제함으로써 정치적 표현의 자유를 제재하는 공권력의 행사는 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서에 반하는 것”이라고 실시한 바 있다.

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”라며 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 총괄해 통칭해 표현의 자유를 규정하고 있다. 유엔 자유권규약 제19조도 “모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리 및 표현의 자유에 대한 권리를 가진다”라고 규정하는바, 표현의 자유는 국제사회에서 보편적으로 보장하는 기본적 권리이다.

표현의 자유는 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는 데 필수불가결한 것으로, 개인 인격 발현의 기본적 요소임과 동시에 자유민주적 기본질서를 구성하는 요소라 할 수 있다. 특히, 특정 정치세력을 지지·비판하거나 정부에 비판적 견해를 가지고 이를 표현하는 행위는 민주주의 사회에서 핵심적인 보장 영역에 속한다. 2022년 하반기에 벌어진 두 사건은 12월 말까지 논쟁이 계속되고 있는 상황이지만, 한국 사회의 근본적 질서와 관련한 논란인 만큼 향후 논란이 종결되기까지 추이를 계속 지켜볼 필요가 있다.

2) 공직선거법 제103조 제3항 등 위헌 결정과 유권자 표현의 자유

가) 헌법재판소의 공직선거법 제103조 제3항 등 위헌 결정

헌법재판소는 2022년 총 58개의 법령에 대한 위헌 및 헌법불합치 결정을 선고했다. 그중 공직선거법과 관련된 법령은 22개이다.¹⁴³⁾ 위헌 결정된 법 조항은 주로 선거에 영향을 미치게 하기 위한 광고물 게시, 시설물 설치, 집회 및 모임 등을 제한하는 취지의 법률 조항이었다.

헌법재판소가 위헌 또는 헌법불합치 결정한 법률 조항에 따라 규제되던 것 중 하나

139) 연합뉴스, ‘예술계 블랙리스트’ 진상조사 2년여 대장정 마무리, 2018. 12. 31.

140) 헌법재판소 2020. 12. 23. 결정, 2017헌마416.

141) 연합뉴스, 자유언론이 꼭 천사 같아야 하는 것은 아니다, 2022. 11. 20.

142) KBS, ‘CNN 출입정지’ 美 백악관, ‘역풍’ 맞나?, 2018. 11. 15.

143) 헌법재판소 홈페이지 사건통계 참고

는 이른바 ‘낙선운동’이다. 낙선운동은 선거에 출마한 후보자가 아닌 제3자가 당선 목적 없이 오로지 특정 후보자의 낙선만을 목적으로 벌이는 행위를 말한다. 대법원은 낙선운동이 의미상으로는 선거운동과 구별될 수 있지만 행동 방식과 효과에 있어서는 다른 후보자의 당선을 위한 선거운동과 동일하기 때문에 공직선거법의 규율 대상이라고 본 바 있다.¹⁴⁴⁾ 즉, 선거운동원으로 등록되지 않은 자가 단순한 의견표명이 아니라 서명운동, 유인물 배포, 행진 등의 방법으로 특정한 후보가 연상되도록 낙선운동을 하는 경우 선거법 위반으로 형사처벌의 대상이 될 수 있다.

이와 같은 공직선거법상 규제에 대해 선거기간 중 유권자의 정치적 자유를 지나치게 제한하고 사실상 선거사범을 양산한다는 비판이 있었다.¹⁴⁵⁾ 중앙선거관리위원회도 2021년 4월 공직선거법 제90조 및 제93조 제1항을 폐지하는 것을 포함한 법률 개정 의견을 국회에 제출하기도 했다.¹⁴⁶⁾

헌법재판소는 공직선거법 중 이들 조항이 유권자의 표현의 자유 등을 지나치게 제한한다고 판단했다. 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위한 집회 및 모임 개최를 금지하는 조항(공직선거법 제103조 제3항)은 규제가 불필요한 사항까지 전면적으로 금지·처벌해 헌법에 위반된다고 보았으며,¹⁴⁷⁾ 선거일 전 180일부터 선거에 영향을 미치기 위한 시설물 설치, 인쇄물 배부 등을 금지하는 조항(제90조 제1항 제1호 및 제93조 제1항)도 필요한 범위를 넘어 장기간 유권자의 표현의 자유를 과도하게 제한한다고 보았다.¹⁴⁸⁾

헌법재판소의 결정에 따라 공직선거법 제103조 제3항 중 “누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위해 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없다”라는 부분은 효력을 상실했으며,¹⁴⁹⁾ 국회는 시설물 설치, 인쇄물 배부 등 금지조항(제90조 제1항 제1호 및 제93조 제1항)에 대해 2023년 7월 31일까지 개선입법을 해야 한다.¹⁵⁰⁾ 또한, 2020년 제21대 국회의원 선거, 2022년 제20대 대통령 선거, 제8회 전국동시지방선거 등에서 기자회견 등을 했다는 이유로 기소된 경우 동 위헌결정에 따라 근거조항이 소급 적용돼 무효가 되므로 무죄판결이 선고되었고, 이미 유죄판결을 받은 사람들은 재심을 청구한 것으로 알려졌다.¹⁵¹⁾

144) 대법원 2004. 4. 27. 선고 2002도315 판결

145) 민변, 2022 한국인권보고서, 2022. 12.

146) 중앙선거관리위원회 보도자료, 2021. 4.

147) 헌법재판소 2022. 7. 21. 결정 2018헌바164

148) 헌법재판소 2022. 7. 21. 결정 2017헌바100 / 2021헌바19 / 2021헌가5 / 2021헌가6 / 2021헌바207 / 2021헌바232 / 2021헌바298

149) 심판 대상 부분이 아닌 ‘선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위한 향우회나 종친회, 동창회, 단합대회 또는 야유회’를 금지하는 부분의 효력은 남아 있게 된다.

나) 공직선거법상 유권자의 표현의 자유 제한에 대한 비판 의견

의견 표현은 어떤 것을 대상으로 한 것이든 원칙적으로 표현의 자유의 보호 영역에 포함되지만, 표현의 대상이 되는 주제와 영역마다 그 헌법적 보호의 정도는 상이하다. 특히 선거 과정에서 정치적 표현은 표현의 자유 보호에서 높은 위치를 갖는다. 선거는 대의제 민주주의의 필수불가결한 전제가 되고, 국민의 대표를 공정하게 선출하기 위해서는 주권자인 국민이 관련 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 하기 때문이다.¹⁵²⁾

다만 선거나 정치 과정 중 표현이라고 하더라도 절대적으로 자유로운 것은 아니며, 선거에서 국민의 진정한 의사를 제대로 반영하고 공정성을 담보하기 위해 일정한 요건에서 규제가 허용된다. 공직선거법은 공정하고 민주적인 선거를 위해 선거와 관련한 부정을 방지하고자 제정된 법률로 목적 달성을 위해 선거 과정에서 표현의 자유를 일정 부분 제한하고 있다.

과거에는 공직선거법의 여러 가지 규제 조항에 대해, 한국 사회가 겪은 부정선거의 경험을 고려할 때, 탈법적인 선거운동을 방지함으로써 선거의 공정성을 확보하는 것이 다른 나라에 비해 더 크게 요구된다는 시각도 컸다.¹⁵³⁾ 이번 헌법재판소에서 위헌판결한 공직선거법 제90조 제1항 제1호 등은 1958년 「민의원의원선거법」 제정 이후 선거 관련 법률에 계속 존치되어 오기도 했다.¹⁵⁴⁾ 낙선운동에 대해서도 무분별한 흑색선전으로 선거의 평온과 공정에 위협이 된다는 의견이 제기된 바 있기도 하다.

다만, 최근에는 현행 공직선거법이 선거 환경의 변화를 반영하지 못하고 정치적 표현을 과도하게 제한하고 있으며, 참정권 보장을 위한 제도적 장치는 미흡하다는 지적¹⁵⁵⁾도 많은 공감을 받는 것으로 보인다. 인터넷 공간을 중심으로 선거기간 중 특정 후보자의 적합성에 대한 시민사회단체, 일반 국민의 의견 표현이 일상화되고, 금권·관권·폭력 등으로 치러지는 선거에 대한 우려가 적어지고 있다는 것이다.

이와 같은 견해는 공직선거법이 상당수의 행위 제한 조항이 ‘누구든지’로 시작해 그 대상을 전체 국민으로 하고 있고, 지나치게 많은 행위를 금지·처벌한다고 주장한다. 헌법재판소가 2022년 들어 공직선거법 중 많은 조항의 위헌성을 각각 논증했지만, 모든 결정

150) 국회에서 위 조항을 개정하지 않을 경우, 위 조항은 효력을 상실한다.

151) 인천투데이, 선거법 ‘낙선운동 금지’ 조항 위헌…2016총선넷 재심 청구, 2022. 11. 9.

152) 박용상, 선거운동과 표현의 자유, 헌법논총 11집, 헌법재판소, 2000.

153) 헌법재판소 2001. 12. 20. 결정 2000헌바96/2001헌바57

154) 헌법재판소 2014. 4. 24. 결정 2011헌바17/2012헌바391

155) 국회입법조사처 이슈와 논점, 공직선거법에 대한 중앙선관위의 개정의견과 개선과제, 2016.

을 관통하는 전체적인 위헌 취지는 공직선거법상 규제가 유권자의 표현의 자유를 지나치게 제한한다는 것으로 반복되기에, 공직선거법 전반에 대한 심도 있는 논의와 개정이 필요하다.¹⁵⁶⁾

다) 표현의 자유 보장을 위한 공직선거법 개정의 필요성

유엔 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관은 2011년 방한보고서¹⁵⁷⁾를 통해 우리나라 공직선거법상 시설물 설치, 인쇄물 배부 등을 금지하는 조항이 선거 전 지나치게 긴 기간 정치적 논의를 광범위하게 제한하고 있다고 지적하며, 선거와 후보자 관련 사안에 대한 정보와 의견의 공개적이고 자유로운 교류를 포함해 표현의 자유에 관한 권리를 전면 보장할 것을 한국 정부에 권고한 바 있다. 영국, 미국, 독일, 일본 등 세계 많은 나라도 선거 관련 규제를 마련하고 있지만, 우리나라 공직선거법과 비교해볼 때, 선거 활동의 규제보다는 선거비용과 관련한 규제에 초점을 맞추거나, 선거 운동의 규제를 후보자와 정당을 대상으로 한 규제에 그치고 있다.¹⁵⁸⁾

물론 선거의 공정성 없이는 진정한 의미에서 선거의 자유, 정치적 표현의 자유가 보장된다고 보기 어려울 것이다. 선거시기 표현 수단의 구체적 제한이 없다면, 의사소통의 장이 경제력이나 언론 접근성, 사회적 영향력 등에 따라 왜곡될 우려가 제기될 수도 있다. 그러나 정치적 표현의 자유는 민주주의 원리에 핵심적인 기본권이므로, 선거의 공정성 확보와 질서의 유지를 위한 규제는 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하지 않도록 최소한에 그쳐야 한다.

이와 같은 관점에서 현행 공직선거법상 여러 규제는 유권자에게 허용된 선거운동의 방법이 무엇인지 구체적으로 알기 어려울 정도로 포괄적이고 일반적인 행위를 금지하고 있어 유권자의 정치적 표현의 자유를 보장하는 방향으로 재검토가 필요해 보인다. 이번 헌법재판소 결정으로 국회는 공직선거법 관련 조항을 개정할 의무가 생겼다. 국회 법률 개정 과정에서 공직선거법 개정의 전제로서 후보자가 아닌 유권자의 어떤 행위가 공직선거법상 ‘선거운동’ 범위에 해당하는지, 또 이를 규제할 필요가 있는지에 대해 시민사회와 전문가의 의견을 고려한 고민과 논의가 필요하다.

156) 김선휴, 공직선거법 위헌 결정 이후 개정 방향 토론회 자료집 토론회, 2022.

157) Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, 2011(A/HRC/17/27/Add.2).

158) 서복경, 유권자 표현의 자유와 선거법 개정 방향: 주요국 선거제도와 비교를 중심으로, 공직선거법 위헌 결정 이후 개정 방향 토론회 자료집, 2022.

3) 집회금지구역과 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정안 현황

가) 용산과 평산 집회·시위를 둘러싼 논란과 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정안

2022년 5월, 대통령 집무실이 청와대에서 용산구 소재 국방부 청사로 사용되던 건물로 이전되었다. 이후 경찰은 이전된 대통령 집무실 100미터 이내 집회를 일괄 금지하는 방침을 세우고, 신고된 집회에 모두 금지통고 처분을 했다.¹⁵⁹⁾ 이 같은 경찰의 처분과 관련해 대통령 집무실이 「집회 및 시위에 관한 법률」(약칭: 집시법)상 집회금지구역에 해당하는지가 문제시되었는데,¹⁶⁰⁾ 기존에는 대통령 집무실과 집시법상 집회가 금지되는 ‘대통령 관저’가 같은 장소에 위치했지만 두 공간이 분리되었기 때문이다. 경찰은 대통령 집무실 역시 집시법상 집회금지구역에 해당한다고 해석했다.

시민사회단체는 집시법상 집회금지구역에 ‘대통령 집무실’이 명시되어 있지 않음에도 경찰이 자의적 해석을 통해 집회의 자유를 침해하는 금지통고를 하고 있다고 비판했고, 집회·시위 주최 측은 법원에 경찰의 집회금지 처분에 대한 집행정지를 신청했다. 이에 대해 법원은 여러 사건에서 비교적 일관적으로 용산 대통령 집무실 인근은 집시법상 집회 금지 장소인 ‘대통령 관저’에 해당하지 않는다고 보았다. 또한, 경찰의 집회통고 처분의 효력을 정지하는 결정으로 대통령 집무실 인근 집회를 허용하도록 하면서, 개별 사안에 따른 조건부 허용조건을 달았다.¹⁶¹⁾

한편, 2022년 5월 문재인 전 대통령이 퇴임 후 평산마을 사저에 거주하기 시작하자, 일부 보수단체와 유튜버는 평산마을 인근에서 집회·시위를 벌였고, 마을 주민은 확성기와 고성·욕설을 동반한 소음으로 오는 불면증과 스트레스 등 피해를 호소했다. 위 집회·시위는 대체적으로 경찰에 단속되는 집회 소음도 기준 미만으로 진행된 것으로 알려졌다지만, 장기간 반복되는 소음, 혐오표현과 욕설, 커터칼을 소지한 채 협박한 사례 등이 발생하고, 경찰 고소와 수사, 보수단체의 집회에 반발해 현직 대통령 자택 인근에서 실시한 ‘맞불집회’ 등으로 전국적인 관심을 받게 되었다. 이 문제는 경찰이 사저의 경호 범위를 확장하고, 합법적 시위를 제외한 과도한 욕설·폭언 행위, 소음 발생 행위를 제지하면서 상황이 일단락된 것으로 알려졌다.¹⁶²⁾

2022년 12월 기준 21대 국회에 계류 중인 집시법 개정안은 24건이며, 그중 12건이

159) 시사저널, 경찰, 용산 대통령실 100m 이내 집회 금지 방침 유지, 2022. 5. 14.

160) 집시법 제11조 제3항은 대통령 관저 100미터 이내의 장소에서는 욕외 집회 또는 시위를 금지한다.

161) 서울행정법원 2022. 5. 20.자 2022아11434 결정, 2022. 5. 11.자 2022아11236 결정 등

162) 한겨레, “평산마을 가보니 ‘욕설 대신 매미소리’…105일 만의 고요”, 2022. 8. 22.

2022년 4월 이후 발의되었다. 집회 금지 장소를 규정한 제11조를 전면 폐지하는 법안, 혐오표현 규제와 사생활 평온 침해, 소음 규제 기준 강화 등을 각각 담은 법안 등이 발의되었는데, 특히 위 두 사건과 관련해 대통령 집무실 또는 전직 대통령 사저를 집시법 제11조 상 집회금지구역에 포함하는 개정안이 발의되었다.

국회 행정안전위원회 법안심사제2소위는 2022년 11월 23일 국회에 발의된 집시법 개정안 12건에 대해 논의하고, 집시법 제11조 집회금지구역에 ‘대통령 집무실’, ‘전직 대통령 사저’를 추가하는 내용만을 본회의 부의하기로 했고, 동 개정안은 본회의 상정을 앞두고 있다. 동 개정안은 여야 합의¹⁶³⁾로 추진되고 있다고 알려졌고, 언론과 시민사회단체는 여야가 부당한 ‘야합’을 통해 집회금지 장소를 확대함으로써 집회·시위의 자유를 후퇴시킨다며 반대 의견을 내기도 했다.¹⁶⁴⁾ 이와 달리 대통령 집무실 이전 이후 법 현실 변경으로 인한 입법 미비 해소, 주민의 평온권 보호를 위해 대통령 집무실과 전직 대통령의 사저 앞 집회를 금지하는 법률 개정안이 필요하다는 의견도 있다.¹⁶⁵⁾

헌법재판소는 12월 22일 집시법 제11조 제3호 가운데 ‘대통령 관저’에 관한 부분에 대해 헌법불합치 결정을 선고했다.¹⁶⁶⁾ 이는 단서 규정이 없던 ‘국회의사당’, ‘각급 법원’, ‘국무총리 공관’ 등 과거 규정에 대해 각각 헌법불합치 결정을 했던 결정례와 유사한 취지¹⁶⁷⁾로 이해되며, 일부 언론은 사설을 통해 위 헌법재판소 결정을 근거로 여야(국민의힘, 더불어민주당) 합의로 추진 중인 대통령 집무실과 전직 대통령 사저를 집시법 제11조 집회금지구역에 추가하는 집시법 개정안을 비판하는 취지의 의견을 밝혔다.¹⁶⁸⁾

나) 집시법 제11조 개정을 통한 집회금지구역 확대 논란

집회의 자유는 집단적 형태로 이뤄지는 의사소통의 자유이다. 이를 행사함으로써 같은 의사를 가진 사람들은 한곳에 모여 의사를 표현하고, 여론 형성에 참여하게 된다. 헌법 제21조 제2항이 집회 허가제를 원천적으로 금지하는 이유는 언론·출판의 자유와 더불어 민주주의 사회에서 불가결의 근본 요소인 집회의 자유를 최대한 보장하기 위함이다.¹⁶⁹⁾

집시법은 집회·시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이룰 수 있도록

집회·시위의 제한 기준을 구체화하는 법률이다. 다만, 법률로써 기본권을 제한할 때도 공공복리 등을 위해 필요 최소한의 범위에서 제한해야 한다. 집시법 제11조는 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소, 대통령 관저 등으로부터 100미터 이내의 장소에서 집회·시위를 금지하도록 규정하는데, 기본권 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다는 관점에서 꾸준히 문제시되었다.

헌법재판소는 2018년 당시 집시법 제11조 규정에 대해 헌법불합치 결정을 선고한 바 있다.¹⁷⁰⁾ 헌법재판소는 국회의 헌법적 기능은 국회의사당 인근 집회와 양립이 가능하며, 국회 기능의 보호는 국회의원에게 물리적 압력, 국회 시설에 대한 위협으로 한정되어야 함에도 이와 무관한 인근 공원, 녹지에서의 평화적 집회까지 금지하는 것은 과도하다고 보았다. 이후 헌법재판소와 법원은 동 규정의 ‘각급 법원’, ‘국무총리 공관’, ‘대통령 관저’ 부분과 관련해 같은 기조를 유지하고 있다.

20대 국회는 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 2020년 5월 집시법 제11조를 현행과 같이 집회금지구역을 두되 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우, 법관이나 재판관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 경우, 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우 등에는 허용하도록 단서 조항을 추가해 개정했다. 다만, 여전히 여러 시민사회단체와 전문가는 국회의 개정에도 불구하고, 개정된 집시법 제11조가 예외적 허용 요건을 모호하게 규정해 경찰의 판단에 맡겨져 있고, ‘집회·시위의 원칙적 보장, 예외적 제한’이라는 국제인권기준에 부합하지 않게 ‘원칙적 제한, 예외적 허용’으로 규정된 문제가 있다고 주장하고 있다.¹⁷¹⁾

다) 기본권 보호를 위한 국회의 역할과 책무

유엔 자유권규약 제21조는 “평화적인 집회의 권리가 인정된다”라고 규정하고 있으며, 이를 제한하는 경우에도 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과해서는 안 된다고 명시하고 있다. 유엔 자유권규약위원회의 일반논평 제37호(2020)에 따르면 이는 집회에 대한 제한 조치가 단순히 타당하거나 편리한 것을 넘어 필요성의 원칙과 비례성을 충족해야

163) 여당인 국민의힘과 국회의원 의석수가 가장 많은 더불어민주당의 합의로 추진되었다.

164) 경향신문, “오르령대단 여야, ‘집회 금지’엔 대동단결”, 2022. 12. 18.

165) 경찰청 보도자료, 2022. 11. 17.

166) 헌법재판소 2022. 12. 22. 2018헌바48, 2019헌가1 결정

167) 대통령 관저 인근 일대를 광범위하게 집회금지장소로 설정함으로써 집회가 금지될 필요가 없는 장소까지도 집회금지 장소에 포함하고 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 소규모집회 등 법익에 대한 위험 상황이 구체적으로 존재하지 않는 집회까지도 예외 없이 금지해 과잉금지의 원칙에 위반된다.

168) 경향신문, ‘대통령 관저 100m 내 집회 금지’ 헌법불합치 환영한다, 2022. 12. 22.

169) 헌법재판소 2003.10.30. 선고 2000헌바67 전원재판부 결정.

170) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322 결정

171) 정준선, 김선일, 개정 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조에 대한 비판적 검토, 2021.

하며, 최소 침해적인 조치를 우선 적용해야 한다는 의미이다. 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 방한보고서(2016)를 통해 집시법 제11조와 같이 평화로운 집회 장소에 대한 무조건적인 제한은 본질적으로 비례성에 어긋난 제한이라고 지적한 바 있다.¹⁷²⁾

헌법재판소는 집회 장소가 집회의 목적과 효과에서 중요한 의미가 있기 때문에 다른 법익의 보호를 위해 정당화되지 않는 한 집회 장소를 항의의 대상으로부터 분리하는 것을 금지한다고 판시한 바 있다.¹⁷³⁾ 또한, 집시법 제11조에 따른 집회금지구역은 해당 기관이 수행하는 헌법적 기능을 보호하기 위한 취지라고 보고 있다.¹⁷⁴⁾

현행 집시법에 집회금지구역으로 설정된 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소, 외교기관, 국회의장·대법원장·헌법재판소장 공관 인근 100미터 구역에서 집회·시위를 금지하는 것이 그 기관의 헌법적 기능과 양립할 수 없는 것인지에 대해서는 지속적으로 이견이 있었던바 국민의 기본권 보호를 위한 방향을 고민할 만한 문제이다. 미국, 일본, 영국 등 해외 주요 국가의 경우 일정한 요건과 방법에 따라 의사당 등 구역 내에서도 집회 시위가 허용되는 경우가 많다.¹⁷⁵⁾

한편, 집회에서의 혐오표현, 과도한 소음으로 인한 인근 주민의 피해에 대해서는 입법적 대응이 필요하다는 의견도 고려할 필요가 있다. 다만, 원칙적으로 집회의 형식이 아닌 내용에 대한 규제는 금지되고¹⁷⁶⁾, 소음의 정도는 측정 방법에 따라 다르게 평가될 수 있는바 어떤 방식으로 이와 같은 문제에 대응해야 하는지 신중한 논의가 필요하다.

이와 같이 집시법은 여러 관점에서 검토와 사회적 합의가 필요해 보인다. 다만, 국가가 대통령 집무실 인근 집회를 금지하는 것이 최소 침해적인 제한인지, 전임 대통령의 사저가 집시법 제11조에서 설정한 집회금지구역 관련 다른 기관과 동등한 수준의 헌법적 기능을 수행하는지, 현재 한국 실정에 맞게 집시법의 다른 규정을 개정해야 하는 것은 아닌지에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 노력을 하기보다는 ‘여야 합의’만을 통해 집회금지구역 확대를 추진하는 점은 아쉬움을 남긴다.

172) Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his mission to the Republic of Korea, 2016(A/HRC/32/36/Add,2).

173) 헌법재판소 2003.10.30. 선고 2000헌바67 전원재판부 결정.

174) 다만 헌법재판소는 대통령, 국회, 대법원, 헌법재판소의 헌법적 특수성과 물리적 압력이나 위해에서 보호될 필요성을 인정하면서, 집회·시위의 자유와 양립할 수 있는 법률 규정이 필요하다는 견해임.

175) 국회입법조사처 이슈와 논점, 국회의사당 인근 집회 금지 관련 헌법재판소 결정의 의미와 과제, 2018. 6. 19.

176) 유엔 자유권위원회 일반논평 제37호(2020).

177) 「장애인복지법」 제2조 제1항 및 제2항

178) 유엔 장애인권리협약 선택의정서 비준환영 국가인권위원장 성명, 2022.12.18.

179) 장애인권리협약은 나라별로 4년에 1번씩 장애인 인권에 대한 ‘국가보고서’를 만들어 유엔 장애인권리위원회에 제출하도록 한다. 이번 유엔 장애인권리위원회의 최종 견해는 유엔 장애인권리협약의 이행 현황과 관련해 협약이 잘 이행될 수 있도록 하는 권고적 성격이다.

II. 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중

1. 장애인

가. 2022년 인권 상황

「장애인복지법」은 ‘장애인’을 ‘신체적·정신적 장애로 인해 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자’라고 정의한다.¹⁷⁷⁾ 한편, 유엔 장애인권리협약(CRPD)은 ‘장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다.’고 밝히고 있다. 이는 ‘장애’를 정의하는 것은 각 나라의 정책 대상이나 예산과 직결되기 때문에 사회적·법률적 정의에 있어 여러 논의가 필요하기 때문에 나타나는 차이로 할 수 있다.

다만, 유엔은 1975년 ‘유엔 장애인권리선언’을 선포하면서 장애인도 비장애인과 마찬가지로 인간으로서의 존엄과 가치 그리고 자유를 누릴 수 있고, 그에 상응하는 모든 처우를 받을 권리가 있음을 강조했다. 이후 유엔은 장애와 관련된 기본 이념, 용어의 정의, 장애 정책 수립 지침 제시 등 장애인 인권과 관련된 논의를 계속했고, 2006년 12월 13일 유엔총회에서 192개국의 만장일치로 유엔 장애인권리협약이 채택되었다. 유엔 장애인권리협약은 각국에서 장애인 정책의 기준이 되었으며, 한국은 2008년 12월 비준했다.

그 당시 한국은 유엔 장애인권리협약(CRPD)의 부속문서인 선택의정서를 유보했으나, 2022년 12월 8일 유엔 장애인권리협약 선택의정서가 국회에서 비준되었다. 이로써, 한국은 102번째 유엔 장애인권리협약 선택의정서 당사국이 되었다. 유엔 장애인권리협약 선택의정서는 장애인이 장애인권리협약에 따른 권리를 침해당했으나 이를 국내법이나 제도로는 구제받을 수 없을 때, 유엔 장애인권리위원회를 통해 권리를 구제받을 수 있도록 하는 개인통보 제도와 장애인권리위원회의 조사권에 관한 내용 등 18개 조항이 포함되어 있다. 이번 유엔 장애인권리협약 선택의정서의 비준은 장애인 인권 증진의 토대가 될 것으로 기대된다.¹⁷⁸⁾

유엔 장애인권리위원회는 2022년 9월 대한민국 정부에 유엔장애인권리협약의 조항 별로 총 79가지 사항을 권고했다.¹⁷⁹⁾ 주요 권고 내용으로는 포괄적인 차별금지법을 제정

하고 이러한 차별을 제거하기 위한 전략을 채택할 것과 장애인 단체와 협의해 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 검토하고 협약에 따라 충분한 예산 등을 보장할 것 등이 포함되었다.

헌법은 “모든 국민은 법 앞에서 평등하고 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정하고 있으며, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 통해 장애를 이유로 하는 차별을 금지하고 있다. 다만, 2022년에도 장애인 인권과 관련해 여전히 해결되지 않은 한계점이 나타나기도 했다. 이하에서는 장애인 인권과 관련한 사건 가운데 2022년의 주요 현황과 그 의미를 살펴보고 향후 과제를 검토하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 장애인권리예산 확보를 위한 시위와 탈시설

가) 2022년 지하철 시위와 장애인권리예산 현황

장애인 권리 보장을 위한 예산 증액과 법률 제정을 요구하는 서울 지하철 탑승 시위가 2021년 12월부터 1년 이상 이어지면서, 많은 시민이 장애인권리예산과 정책에 관해 인지하게 되었다. 시위를 주최한 장애인 인권단체(전국장애인차별철폐연대) 대표와 여당 대표가 공개 토론을 진행하면서 당시 대중에게 생소했던 ‘탈시설화’의 의미와 그와 관련된 쟁점 등도 알려졌다.

장애인 인권단체의 핵심 요구사항은 장애인 이동권 보장, 장애인 탈시설 지원, 장애인 교육 보장과 이에 대한 예산 반영이다. 특히, 중앙정부와 지자체가 장애인 관련 예산을 확대할 것을 요구하고 있다. 이들은 장애인의 이동권이 차별받고 있어 국민으로서 불평등에 저항하는 방식으로 지하철 탑승 시위를 평화적으로 진행하고 있다는 주장이다.

다만, 출퇴근 시간대 지하철 탑승 시위가 1년 이상 지속되면서, 시위 방법의 적법성,¹⁸⁰⁾ 시민이 출근길에서 겪은 여러 가지 불편 등에 언론의 초점이 맞춰지면서 이와 관련한 논쟁이 있었으며, 지하철 시위라는 방법을 선택할 수밖에 없는 이유에 대한 조명이 필요하다는 의견이 제기되기도 하는 등 이 사안은 2022년 특별한 관심을 받는 사건이 되었다.

180) 한국지체장애인협회와 전국장애인총연맹은 2022년 3월 각각 성명을 발표했다. 두 단체는 장애인 이동권 보장을 공통적으로 촉구했으나, 한국지체장애인협회는 지하철 탑승 시위가 지나치게 과격한 방식으로 장애인의 이미지를 훼손하므로 국민이 이해할 수 있는 시위가 필요하다는 견해를 밝힌 반면에 전국장애인총연맹은 시위는 본질적으로 다수의 불편을 초래하는 것이며 시위의 방식만을 지적하는 것은 부당하다는 취지의 견해를 밝혔다.

서울교통공사는 지하철 탑승 시위에 대응해 손해배상을 청구하는 소를 제기하고, 2023년 초에는 시위가 예상되는 지하철역을 무정차 통과하는 등 하반기를 지나면서 서울시와 장애인 인권단체 간의 대립이 격화되는 양상을 보이고 있다.

한편, 2023년 예산에는 결과적으로 장애인 인권단체가 요구한 예산안의 0.8%만 반영되고, 장애인 특별교통수단(장애인콜택시) 운영비와 신규 도입 지원 사업, 활동지원서비스, 탈시설 사업 등에 배정된 예산은 당초 예산에서 증액되지 않은 것으로 알려졌다.¹⁸¹⁾

결국 장애인 인권단체는 2023년 1월에 다시 지하철 시위를 재개하겠다는 방침을 밝혔다. 이에 대해 서울특별시장은 12월 26일 SNS를 통해 ‘무관용 원칙’으로 대응하겠다고 밝혔다. 2022년 말 기준 여러 건의 민·형사상 소송과 수사가 진행 중인 것으로 알려졌으며, 서울시가 서울중앙지방법원의 강제조정안¹⁸²⁾도 받아들이지 않으면서 이 문제는 2023년에도 계속될 것으로 보인다.

나) 장애인권리예산과 탈시설을 둘러싼 견해 차이

장애인권리예산은 장애인의 이동권, 교육권, 노동권, 탈시설 등 권리를 보장하기 위한 사업에 수반되는 예산이다. 지하철 시위를 주도한 장애인 인권단체는 2023년 장애인권리예산 증액을 요구하면서, 구체적으로 교통약자이동편의증진을 위해 저상버스 도입 보조 확대, 특별교통수단(장애인 콜택시) 도입보조 확대, 장애인활동지원 확대, 탈시설 장애인 자립지원 서비스 확대 등에 따르는 예산 확보를 요구했다.

그중 한국 사회에서 견해차가 극명하게 나타나는 것은 탈시설 문제이다. 국내에서 탈시설에 관한 논의는 2008년 사회복지법인 석암베데스다요양원에 거주하던 장애인 시설의 횡령, 비리 등의 문제를 제기하는 과정에서 탈시설을 주장하면서 촉발되었고, 그해 12월 한국이 유엔 장애인권리협약에 가입하면서부터 본격화되었다.¹⁸³⁾ 논의의 진전에 따라 탈시설화는 ‘시설에 거주하는 장애인이 시설을 나와 지역사회의 일반주택에서 자립생활을 하는 것’에서 ‘기존 장애인 거주시설의 축소와 폐지, 장애인의 지역사회 정착을 위한 인프라 개선’까지 포함하도록 확대된 개념이 되었다.¹⁸⁴⁾

근대 사회에서는 장애인을 비정상적 집단으로 분류하고 보호, 의료, 사회치안 등 여

181) 경향신문, 전장연은 왜? 장애인 권리 예산 ‘쥐꼬리 증액’...여권의 강경대응도 영향, 2023. 1. 3.

182) 서울중앙지방법원은 12월 19일 전장연에 열차 운행이 5분 지연될 때마다 서울교통공사에 500만 원을 배상하고, 서울교통공사에 2024년까지 엘리베이터 동선이 확보되지 않은 19개 역에 엘리베이터를 설치하도록 하는 조정안을 권고했다.

183) 동 협약 제19조는 ‘장애인의 자립적인 생활을 보장할 의무’를 규정하고 있다.

184) 국회도서관, 장애인 탈시설화 한눈에 보기, 2022. 9.

러 가지 이유에서 격리 수용하는 것이 일반적이었으며, 이는 한국에서도 예외가 아니었다. 실제로 2010년대 국내 시설 거주 장애인을 대상으로 한 설문조사 결과¹⁸⁵⁾에 따르면, 10% 정도만 자발적으로 시설 입소를 결정했다고 나타나, 자신의 의지와 관계없이 시설에 입소한 장애인이 많았음을 알 수 있다. 또한, 탈시설을 희망한다고 응답한 시설 거주 장애인은 적게는 36%에서 높게는 79%로 국내 시설 거주 장애인의 탈시설 희망률이 낮지 않은 것으로 보인다. 탈시설 희망 사유는 ‘독립생활의 욕구, 사회적 관계의 욕구, 시설 환경의 문제’ 등이었고, 시설 거주 장애인의 상당수는 생계비, 거주 장소, 일자리 등만 마련되면 기능적으로는 지역사회 거주가 가능한 상황이다.

이러한 장애인의 지역사회 자립생활 요청과 유엔 장애인권리협약 당사국으로서 의무에 따라 정부는 2021년 8월 제2차 장애인정책조정위원회를 통해 ‘탈시설 장애인 자립지원 로드맵’을 발표해 관련 정책을 추진 중이다.

다만, 주로 발달장애인과 관련해 탈시설에 반대하는 주장도 제기된다.¹⁸⁶⁾ 예를 들어, 발달장애인은 탈시설이 무엇인지 인지하지 못해 탈시설을 원하지 않음에도 자신의 의사를 표현할 수 없는 경우가 있는데, 만일 이들에게 주거를 선택할 권리를 보장한다는 명분으로 탈시설화를 강요한다면, 그것은 오히려 그들의 선택권을 침해하는 것이므로 인권침해에 해당한다는 것이다. 또한, 독립적 생활이 불가능할 정도로 중증 장애를 앓고 있는 장애인은 탈시설로 더 큰 위협에 처할 수 있다는 견해도 있다. 설령 장애인의 부모 등 장애인의 생활을 돕는 지인이 주변에 있다 하더라도, 장애인 수용시설 전문인력처럼 24시간 곁에 있는 것은 불가능하므로 예기치 못한 사고를 완전히 방지하기는 어렵다는 의견이 있다.

다) 지속적인 소통과 노력의 필요성

유엔 장애인권리협약 제19조(자립적 생활 및 지역사회에의 동참)는 모든 장애인이 지역사회로부터 소외되거나 격리되지 않고 다른 사람과 동등하게 지역사회에서 살 수 있는 권리가 있다고 규정한다. 또한, 당사국은 장애인이 이런 권리를 완전히 향유하고 지역사회로 완전한 통합과 참여를 촉진하기 위해 필요한 활동 보조를 포함해 가정 내 지원서비스와 주거 지원서비스, 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취할 의무가 있다고 규정한다.

유엔 장애인권리위원회는 2022년 8월 대한민국 정부에 대한 제2, 3차 최종 견해에서

한국 정부의 장애인 정책에 우려를 표명하며, 총 79개의 권고사항을 제시했다. 특히 ‘탈시설화’에 관해서는 권고사항으로 “거주시설에 있는 성인 및 장애아동의 탈시설화 전략 시행 강화 및 지역사회 기반 서비스의 이용가능성 증진”과 “장애인 단체와 협의해 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 검토하고 협약에 따라 충분한 예산 및 기타 조치 보장”을 제시했다.

장애인의 인권을 보장하기 위해 탈시설화를 추진할 필요가 있음은 분명하다. 시설 거주를 희망하지 않고, 자립할 능력을 갖춘 장애인의 거주지를 선택할 권리를 보장해야 하기 때문이다. 사회적 대립이 지속되는 상황에서 소통과 노력을 통해 합의점을 도출하고 탈시설 정책을 추진해 나갈 필요가 있다.

2) 발달장애인 권리 보호 체계 문제

가) 가족에게 전가된 발달장애인 돌봄 문제

2021년 12월 기준 등록된 발달장애인은 25.5만 명으로 2018년에 비해 약 2.2만 명 증가했다. 발달장애인의 수는 매년 증가하는 추세를 보이나, 체계적인 권리 보호 체계가 부재해 문제가 발생하고 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 발달장애인의 경우 일상생활·의사소통 등에서 타인의 도움이 필요한 경우가 많음에도 이에 대한 거의 대부분을 각 가정이 부담하고 있다는 취지이다.

보건복지부가 2022년 9월 발표한 ‘2021년 발달장애인 실태조사 결과’에 따르면, 발달장애인의 대부분이 일상생활·의사소통 시 타인의 도움이 필요한 것으로 나타났다. 모든 일상에 도움이 필요한 경우는 22.5%, 대부분 도움이 필요한 경우 18.2%, 일정 부분 도움이 필요한 경우는 29.8%였다. 의사소통이 거의 불가능한 경우는 18.4%였으며, 대부분 도움을 받아야 의사소통이 가능한 경우 16.2%, 일부 도움을 받아 의사소통이 가능한 경우도 26.9%였다.

하지만, 일상생활에서 발달장애인에게 주로 도움을 주는 사람은 부모가 67.6%로 가장 많았으며, 이어서 형제·자매(8.0%), 배우자(6.8%), 방문 돌봄 제공인력(4.5%) 순이었다. 발달장애인의 9.1%는 일상생활에서 다른 사람의 도움이 ‘매우 부족하다’고 응답했으며, 40.7%는 ‘부족한 편’이라고 응답했다. 일상생활에서 주된 의사결정자도 역시 부모(50.4%)가 가장 많았는데, 이는 본인(28.6%)보다도 큰 수치이다.

이와 관련해, 발달장애인의 의사결정을 지원하는 제도로 성년후견제도, 발달장애인 공공후견지원 사업, 발달장애인 재산관리지원서비스 등이 있지만, 세부지침과 정보 제공의 부족, 인력의 부족 등도 문제가 지적된다. 유엔 장애인권리위원회는 2022년 한국 정부

185) 오욱찬, 탈시설 장애인의 지역사회 정착 경로에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2019.12.

186) 이하, 조성혜, 『발달장애인 탈시설화의 문제점 - “장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안”의 검토와 제도개선 방안을 중심으로 -』, 『노동법논총』, 한국비교노동법학회, 2022.08.

에 후견제와 피후견제를 포함한 대체의사결정제도를 장애인의 자율성과 개별화된 지원을 보자할 수 있도록 의사결정지원제도로 교체할 것을 권고한 바 있다.

가족의 부담과 관련해 보호자가 발달장애인을 살해하는 사건도 다수 보도되었다. 2022년 3월경, 경기도 시흥에서 50대 여성이 발달장애인 딸을 살해하고 본인은 자살미수에 그친 사건이 일어났고, 같은 날 경기도 수원에서는 40대 여성이 발달장애인 아들을 살해한 사건이 발생했다. 5월에는 인천에서 60대 여성이 발달장애인 딸을 살해한 뒤 자살하려다 실패했고, 같은 달 서울에서 40대 여성이 발달장애인 아들을 안고 투신했다. 그 외에도 유사한 사건이 수년 동안 지속적으로 보도되고 있으며, 알려지지 않은 사례도 많을 것으로 예상된다.

국가인권위원회는 이 같은 배경에서 2022년 7월 제4차 국가인권정책기본계획(NAP) 권고에서 발달장애인 가정의 대부분은 부모를 포함한 가족이 발달장애인 지원을 부담하는 현실을 지적하고, 현행 서비스 지원 체계를 개선할 것을 요구했다. 보건복지부도 2022년 11월 29일 ‘발달장애인 평생돌봄 강화대책’을 발표했다. 최중증 발달장애 24시간 지원 체계 구축, 발달장애인의 개인별 특성을 고려해 낮시간 활동을 보장하는 돌봄서비스 강화가 핵심 내용이다.

국회에는 2022년 12월 28일 ‘발달장애인 참사 대책 마련을 위한 촉구 결의안’이 본회의에서 가결되었다. 결의안은 정부에 근본적인 발달장애인 지원 대책을 요구하는 취지이며, 보건복지부가 발표한 ‘발달장애인 평생돌봄 강화대책’의 충실한 이행, 발달장애인 가족 전수조사 촉구 등을 포함하고 있다.

나) ‘발달장애인 평생돌봄 강화대책’과 관련한 비판

정부는 발달장애인에 대한 지원을 국정과제로 추진 중이며, 11월 발표한 발달장애인 평생돌봄 강화대책을 통해 최중증 발달장애인 24시간 돌봄 지원체계 마련, 돌봄서비스 확대, 장애인연금·장애수당 인상과 일자리 지원 확대 등 지원계획을 밝혔다. 동 방안은 발달장애인의 생애 전반에 대한 지원이 확대되고 그동안 비판받았던 주간활동서비스 이용 시 활동지원서비스(활동보조·방문목욕·방문간호) 시간을 차감하는 문제가 개선되는 등 긍정적인 면이 있는 것으로 보인다. 다만, 장애인 인권단체를 중심으로 여전히 몇 가지 문제점이 제기된다.¹⁸⁷⁾

187) 보건복지부 브리핑, 2022. 11. 29.; 연합뉴스, 발달장애인 돌봄 부담 덜 수 있을까…장애등급제 부활 우려도, 2022. 11. 29.; 더인디고, ‘발달장애인 평생돌봄 대책’ 비판에 복지부 반박…부모연대 “궁색”, 2022. 12. 6. 등 참고

우선, ‘최중증’ 발달장애인을 구분해 지원하겠다는 것은 장애인의 개별 욕구를 고려하지 못한다는 이유로 2019년부터 단계적으로 폐지된 ‘장애등급제’의 문제를 되풀이할 수 있다는 비판이다. 의료적 모델에 따른 등급제로 ‘최중증’을 선정할 수밖에 없을텐데 이 경우 실제 권리 보호가 필요한 장애인의 범위가 축소될 수 있다는 것이다. 이에 대해 정부는 현재 진행 중인 최중증 발달장애인 통합돌봄서비스 개발연구를 통해 기준을 정하고 학계·장애계와 소통을 통해 합리적인 안을 만들겠다는 방침을 정했다.

지원서비스 확대 계획이 현실적이지 않다는 점도 지적된다. 24시간 돌봄서비스의 경우 낮에는 주간 활동 지원을 받고 밤에는 공동생활지원주택 등에서 생활하게 되는데, 야간에 지원을 받기 위해서는 장거리를 이동해야 한다는 것이다. 장애인 인권단체는 재가 지원을 받을 수 있도록 해야 한다는 견해를 보이며, 정부가 밝힌 최중증 발달장애인 활동지원사 가산급여 대상 확대와 단가 인상에도 불구하고, 활동지원 노동 강도가 높아 현실적으로 인력을 확보하기는 쉽지 않다고 주장한다.

발달장애인이 행동문제 치료를 받을 수 있도록 보건복지부가 지정해 운영하는 발달장애인 거점병원·행동발달증진센터(이하 ‘거점병원’)의 부족도 해결해야 할 문제로 꼽힌다. 거점병원은 2022년 현재 전국에 10곳으로, 전국 17개 광역지자체 가운데 제주, 대구, 광주, 대전 등 9곳에는 거점병원이 없는 상황이다. 행동문제 치료는 장기간 진행되는 경우가 많지만 2021년 거점병원을 이용한 발달장애인 8,285명 가운데 2,683명(32.3%)이 주민등록상 거주하는 광역지자체가 아닌 다른 지자체 거점병원을 찾은 것으로 알려졌다.¹⁸⁸⁾ 정부는 2023년에는 거점병원을 2곳 더 늘릴 계획이라고 밝혔지만, 의료접근성 문제를 충분히 해결하기에는 어려워 보인다.

다) 발달장애인 권리 보호를 위한 체계의 필요성

2022년 발달장애인 가족 살해 후 자살 사건이 다수 보도되는 가운데, 지난 3월 발달장애를 지닌 9세 자녀와 함께 자살을 시도한 남성이 살인미수로 기소되었으나 징역 2년 6개월에 집행유예 5년을 선고받은 사실이 알려졌다. 2009~2022년 발생한 발달장애인 가족 살해 후 자살을 시도한 사건 중 살인미수의 경우 4건 중 3건, 살인의 경우 7건 중 4건으로 집행유예가 선고된 것으로 알려졌다.¹⁸⁹⁾ 죽음에 대해 장애인 당사자의 의지가 반영되지 않았기 때문에 이는 명백한 살인에 해당하지만, 법원이 발달장애인의 지속적인 보호와 양

188) 국회뉴스, 의료난민 된 발달장애인…발달장애 거점병원 찾아 삼만리, 2022. 10. 6.
189) 한겨레, ‘평생 돌봄’에 갇혀 비극적 선택…발달장애 가족에 국가는 없었다, 2022. 7. 4.

육에서 사회적 지원체계 부재와 가해자가 겪은 부담을 고려하고 있는 사회적 맥락은 생각해 볼 문제이다.

발달장애인의 가족, 특히 부모가 일상생활 지원을 도맡는 현실에서는 미래에 대한 불안도 상당하다. 발달장애인에게 미래에 가장 걱정되는 것이 무엇인지 질문했을 때, ‘혼자 남겨진다는 두려움’(33.4%)이 가장 큰 것으로 나타났으며, 발달장애인 가족이 겪는 어려움으로는 ‘보호자 사후에 대한 막막함’(34.9%)이 가장 컸다.¹⁹⁰⁾

유엔 장애인권리협약 제19조는 장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위해 필요한 활동 보조를 포함해 가정 내 지원서비스와 주거 지원서비스, 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있도록 보장할 것을 당사국의 의무로 규정하고 있다.

발달장애인 사회구성원으로서 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 것은 국가가 담당해야 할 중요한 역할이다. 발달장애인 활동 지원, 주간활동서비스 등 다양한 사회서비스와 연계해 발달장애인의 자립생활을 지원할 수 있도록 체계적이고 실효성 있는 권리 보호 체계를 구축할 필요가 있다.

3) 발달장애인 투표보조 지원과 참정권

가) 발달장애인에 대한 투표보조 지침 삭제와 논란

선거관리위원회는 2020년 4월 투표관리매뉴얼에서 발달장애인을 위한 투표보조 관련 지침을 개정했다. 2016년 국회의원 선거, 2018년 전국동시지방선거에서는 투표를 보조받을 수 있는 대상으로 “점자를 읽을 수 없어 혼자서 기표할 수 없는 시각장애인과 신체장애(지적·자폐성 장애 포함)로 자신이 혼자서 기표할 수 없는 선거인”이 명시된 개정 전 투표관리매뉴얼에 따라 발달장애인도 가족 또는 본인이 지명한 2인에게 투표를 보조받을 수 있었다.

그러나, 선관위 투표관리매뉴얼의 투표를 보조받을 수 있는 대상이 “자신이 혼자서 기표할 수 없는 선거인”으로 수정된 이후¹⁹¹⁾ 2020년 총선, 2021년 재·보궐 선거 등에서는 글씨를 모르거나 투표 과정을 혼자 수행하기 어려운 발달장애인이 투표권을 행사하지 못했다는 문제가 제기되었다. 부모에게 투표보조를 받고자 했으나, 발달장애인은 투표보조를 받을 수 없는 장애 유형이므로 가족 등이 함께 기표소에 들어갈 수 없다며 선거사무

원에게 거부당하는 사례가 나타났다는 것이다. 이에 대해 국가인권위원회는 2021년 3월 중앙선거관리위원회장에게 “발달장애인의 참정권 보장을 위한 정당한 편의 제공 방안을 마련하고, 전(全) 선거사무원에게 관련 교육을 실시할 것”을 권고했다.¹⁹²⁾

그리고 20대 대통령 선거를 앞둔 2021년 11월, 장애인 인권단체들은 법원에 발달장애인 투표보조 지원에 대한 임시조치를 신청했고, 서울중앙지방법원은 2022년 2월 투표보조와 관련해 “자신이 혼자서 기표할 수 없는 선거인”에 “발달장애인(지적, 자폐성 장애인)”을 포함하는 것으로 수정하고, 투표보조 편의를 제공하도록 결정했다.¹⁹³⁾ 이에, 선관위는 법원 결정에 따라 장애등록 여부나 유형과 무관하게 선거인 본인이 혼자 기표할 수 없어 투표보조 지원을 희망하는 경우 이를 가능토록 매뉴얼을 변경했다. 그러나, 현장에서는 걸음걸이나 시력 등에 문제가 없으면 장애 유형을 잘 모르는 투표소 직원들이 투표보조를 거절하는 사례가 나타났다는 주장이 되풀이되었다.¹⁹⁴⁾

국회에는 투표보조를 받을 수 있는 대상에 발달장애인을 추가하고, 선거공보·투표안내문 등을 이해하기 쉬운 내용으로 작성해 제공하도록 하며, 투표용지에 후보자의 사진과 정당의 마크를 표시해 발달장애선거인이 후보자와 정당을 쉽게 식별할 수 있도록 하는 규정을 포함한 공직선거법 일부개정법률안¹⁹⁵⁾이 발의되어 계류 중이다. 2022년 1월에는 장애인 인권단체들은 국가를 상대로 발달장애인이 이해하기 쉬운 선거공보물과 그림 투표용지 제공을 요구하는 차별구제청구소송이 제기되기도 했다.

나) 발달장애인의 참정권 행사 보호를 위한 제도의 공백과 논쟁

참정권은 정치적 의견을 자유롭게 말하거나 여러 가지 방법을 통해 정책적 변화를 이끌어 내는 힘을 가지며 정치활동의 광범위한 자유를 위해 기본적으로 보호되어야 할 권리이다. 또한 국민이면 누구나 행사할 수 있는 기본적 권리로서 장애인도 예외가 아니다. 그런데, 공직선거법 제157조 제6항은 “시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다”라고 규정한다. 발달장애인의 투표보조가 명시적으로 규정되어 있지는 않은 것이다.

당초 선관위는 모든 발달장애인에게 투표조력을 허용하는 것은 공직선거법 규정상 허용되지 않고, 투표인이 아니라 보조자의 선호에 따라 투표 방향이 결정될 수 있는 만큼 장애인의 자기결정권을 보호할 필요도 있는 점을 강조했다. 이에 대해 시각·신체장애인과

190) 보건복지부, 2021년 발달장애인 실태조사, 2022. 9.

191) 선관위는 이와 같은 매뉴얼 개정이 근거 법령인 공직선거법 제157조 제6항 해석에 부합하다는 견해를 밝혀 왔다.

192) 국가인권위원회, 2021. 3. 26. 결정, 20진정0257300

193) 서울중앙지방법원 2022. 2. 10. 결정 2021카합21948

194) 비마이너, “장애인은 참정권 없나? 지선 때도 가로막힌 투표보조, 인권위 진정”, 2022. 7. 22.

195) 이은주 의원 등 10인 공동발의. 의안번호 2112977,

달리 발달장애인에게만 대리투표 가능성을 이유로 투표보조를 허용하지 않는 것은 차별이라는 반대 의견도 제기되고 있고,¹⁹⁶⁾ ‘시각 또는 신체의 장애로 인해 자신이 기표할 수 없는 선거인’에 해당하는지 여부를 현장 투표소에서 판단하는 것은 자의적인 기준이 작동할 개연성이 높다는 견해도 있다.¹⁹⁷⁾

선거에서 발달장애인이 비장애인과 동등한 수준으로 정보에 접근하기 어렵다는 점도 발달장애인의 참정권 행사를 하는 데 장벽으로 작용하기도 한다. 장애인이 비장애인과 동등한 참정권을 행사하기 위해서는 후보자를 선택할 수 있도록 선거 정보에 접근할 수 있어야 하고, 이를 통해 자신이 선택한 후보자에게 기표할 수 있어야 한다. 그런데 일반적으로 제공되는 선거공보물 등은 발달장애인으로서는 쉽게 이해하기 어렵고, 투표 시 선거공약을 이해하고 원하는 후보에게 기표하려고 하더라도 글자를 몰라 혼자서는 기표에 어려움을 겪는 경우가 많은 것으로 알려져 있다.

다) 발달장애인의 참정권 보장을 위한 노력

유엔 장애인권리협약 제29조(정치 및 공적 생활에 대한 참여)는 장애인이 다른 사람과 동등하게 정치적 권리와 기회를 향유할 수 있도록 보장하기 위해 국가가 투표절차와 시설, 용구가 적절하고 접근 가능하며 그 이해와 사용이 용이하도록 보장할 것, 유권자로서 장애인의 자유로운 의사 표현을 보장하고, 이를 위해 필요한 경우 투표에서 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의해 도움을 받도록 인정할 것 등을 규정하고 있다.

장애인의 기본권을 실질적으로 보장하기 위해 본질적으로 ‘같은 것’에 대해서 ‘다른 취급’을 하는 것뿐만 아니라, 본질적으로 ‘다른 것’에 대해 획일적으로 ‘같은 취급’을 하는 것 또한 금지되어야 한다. 본질적으로 다름을 구분하지 않는 것 자체가 차별과 배제이다. 선거권을 가진 발달장애인이 비장애인 유권자와 동등하게 선거권을 행사하기 위해서는 장애 특성을 고려해 투표보조를 받을 수 있도록 지원하는 것이 국가의 의무이다.

발달장애인을 위한 투표 보조 문제는 모든 발달장애인에게 투표보조를 지원하는 것이 홀로 투표를 할 수 있는 사람의 자기결정권을 침해할 수 있으므로 이를 방지하는 것이 중요한지, 아니면 발달장애인 중 투표보조를 받아야만 하는 사람을 선별하는 과정에서 부당하게 투표권 행사에 배제당하는 사각지대를 최소화하는 것이 중요한지 선택하는 문제일 수도 있다. 다만 이 문제에서 모든 선거사무원이 발달장애에 대한 최소한의 이해를

하고 있지는 않은 것이 현실이라는 점이 중요하게 고려되어야 할 것으로 보인다.

한편, 단순히 투표 과정 이외에도 선거 전 과정에서 발달장애인의 권리가 보호될 필요가 있다. 이해하기 쉬운 선거공보 등의 정보를 제공하는 방법, 해외 여러 국가의 사례와 같이 투표용지에 후보자 사진을 인쇄해서 후보자들을 쉽게 알 수 있도록 하는 방법, 사전에 선거의 과정을 경험할 수 있는 선거체험 교육프로그램 운영 등을 통해 선거에 대한 동기 유발과 선거에 익숙해지는 기회를 제공하는 방법 등 장애인의 참정권 확대를 위해 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

4) 장애인 학대 문제의 현황과 과제

가) 2022년 장애인 학대 사건 현황

장애인 학대 사건이 통계상 증가 추세를 보이고 있다. 보건복지부와 중앙장애인권익옹호기관이 발간한 ‘2021 장애인 학대 현황 보고서’에 따르면, 2021년 장애인 학대 신고 건수는 4,957건으로 전년 대비 17.8% 증가했다. 그중 학대 판정된 사건은 1,124건이며, 전년 1,008건에 비해 11.5% 늘어난 것으로 나타났다. 다만 장애인 학대에 대한 사회적 관심 증가로 적극적인 신고가 이루어지고 있는 점, 장애인권익옹호기관을 통해 학대 사례 발굴, 조사가 이뤄지고 있다는 점 등을 감안할 필요는 있다.

학대행위자의 경우 가족이나 친인척이 407건(36.2%)으로 전년 331건 대비 23.0% 증가했다. 가족이나 친인척의 학대는 코로나19 감염병 유행 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 학대 발생 장소는 피해 장애인의 거주지가 41.1%로 가장 많았으며, 장애인 거주시설(12.7%), 학대행위자 거주지(9.5%)가 뒤를 이었다. 학대 피해자의 장애 유형은 발달장애인인 경우가 74.1%로 가장 많았다. 학대 유형은 다양했는데 신체적 학대(27.4%), 경제적 착취(24.9%), 중복 학대(20.8%),¹⁹⁸⁾ 정서적 학대(11.0%), 성적 학대(10.1%), 방임(5.8%) 순이었다.

2022년에는 30년 동안 축사에서 강제노역을 당한 지적장애인이 구출된 사건,¹⁹⁹⁾ 장애인거주시설에서 대소변을 못 가린다며 번기에 이용자의 몸을 묶는 등 신체적 학대와 예배·헌금·노동 강요 등이 발생해 검찰에 고발된 사건²⁰⁰⁾ 등이 알려졌다. 특히 발달장애인의 보호자가 살해 후 자살을 시도한 사건이 언론에 다수 보도되어, 각 가정의 부담과 국가의 지원체계 문제를 부각하기도 했다.

196) 비마이너, “선관위, 법원 강제조정에도 발달장애인 투표보조 끝내 거부”, 2022. 5. 24.

197) 연합뉴스, “‘그때그때 달라요’…발달장애인 투표 기준 오락가락”, 2022. 6. 1.

198) 하나의 학대 사건에 신체적 학대, 정서적 학대, 성적 학대, 경제적 착취, 유기, 방임 등 여러 학대 유형이 동반되는 경우

199) MBC, 지적장애인, 축사에서 30년간 강제 노역…월급도, 연금도 빼앗겨, 2022. 4. 28.

200) 연합뉴스, ‘대소변 못가린다’ 번기에 몸 묶고 학대…장애인시설의 ‘두 얼굴’, 2022. 9. 2.

장애인 학대 사건 판결에 대한 논란도 있었다. 한 중학교 특수교사가 장애학생이 수업 분위기를 방해한다는 이유로 고막이 다칠 때까지 폭행했지만 징역형 집행유예 선고를 받은 사례,²⁰¹⁾ 장애인 주간보호센터 종사자가 장애인에게 김밥과 떡볶이 등을 억지로 먹이다가 숨지게 했으나 학대치사 무죄 판결을 받은 사례²⁰²⁾ 등에서 피고인에 대한 처벌이 지나치게 가볍다는 비판이 제기되었다.

나) 장애인 학대 관련 법제의 진전과 과제

장애인학대의 근절을 위해서는 「장애인복지법」상 금지행위의 실효성 강화, 장애인학대범죄에 대한 구체적이고 명확한 정의, 처벌수위의 강화와 관련 제재 조치 마련, 학대 피해 장애인에 대한 형사절차상 조력제도가 필요하다는 지적이 제기되어 왔다.²⁰³⁾ 이와 관련해 최근 장애인복지법 개정으로 어느 정도 진전되었는데, 주된 내용은 다음과 같다.

먼저, 2020년 말 장애인복지법상 ‘장애인학대관련범죄’의 정의 규정이 신설되었다.²⁰⁴⁾ 이 규정은 기존의 성범죄에 한정된 취업제한을 장애인 학대로까지 넓히고, 상습적으로 또는 신고 의무를 지는 자가 장애인학대관련범죄를 범한 경우를 가중처벌하기 위한 용도로 도입되었다. 그동안 아동, 노인과 달리 장애인의 경우 학대범죄를 구체적으로 규정하고 있지 않아 취업제한 등 실효적인 규제가 어렵다는 비판이 제기되었다. 다만, 엄밀한 의미에서 장애인학대관련범죄는 장애인학대범죄와 구분되는 개념이기는 하다.

한편, 장애인복지법 개정으로 2022년 1월 28일부터 장애인학대관련범죄에 관해 ‘친족상도례’의 적용이 일부 배제되었다. 형법상 친족상도례는 직계혈족, 배우자 등 친족에게는 사기, 횡령, 절도 등 주로 재산범죄에 대해서 형을 면제하는 규정이다. 그동안 친족상도례 규정은 친족의 장애인 착취를 조장하는 원인 중 하나로 지목되어 폐지 요구가 있었으며, 헌법소원이 제기되기도 했다.

2020년에는 장애인복지법 개정으로 장애인학대 사건에서 피해 장애인을 위한 국선 변호사 선임 특례 규정이 신설되어 2021년 6월부터 시행되고 있다. 다만, 변호사 선임이 의무가 아닌 임의규정이어서 실효성이 없다는 문제가 제기된다. 전체 국선변호사 선임 사건에서 장애인학대범죄가 차지하는 비율은 2021년 0.3%, 2022년(11월까지) 0.5%에 불과하며, 변호사 선임이 의무사항인 아동학대범죄가 33%인 것과 비교해 차이가 크다는 지적이 있다.²⁰⁵⁾

다) 장애인 학대 근절을 위한 노력

장애인학대범죄는 여러 가지 법률을 위반하는 범죄인 만큼 다양한 논의가 가능한데도 관

련 논의가 활발하게 이뤄지지 않는 측면이 있다. 형법이나 형사특별법 외에 장애인복지법, 발달장애인법, 장애인차별금지법 등 여러 가지 법령에 따른 처벌 규정 적용이나 해석 등에 대한 연구가 필요하다는 의견이 제기된다.

이러한 제도적 정비와는 별도로, 학대 방지를 위한 예방 노력을 기울이는 것도 필요하다. ‘2021 장애인 학대 현황 보고서’에 따르면, 피해 장애인 거주지 학대 사례는 전년 대비 17.3% 증가했으나 직장에서의 사례는 41.4% 감소했는데, 이는 직장 내 장애인 학대 신고 의무자 교육효과로 분석된다. 신고 의무자 교육을 강화하는 한편, 장애인의 가족이나 친인척의 학대를 예방할 수 있도록 체계적인 검토가 필요하다.

장애인 당사자가 학대를 당했을 때 자신의 피해 상황을 적극적으로 알리고 적절한 기관에서 도움을 받을 수 있도록 적극적인 예방교육을 시행할 필요도 있다. 특히 학대 피해자의 장애 유형은 발달장애인 경우가 74.1%로 가장 많은 상황인데, 이들이 쉬운 언어와 접근하기 쉬운 매체를 이용한 교육을 시행한다면 당사자의 학대 민감성을 높여 학대 대응에 도움이 될 것으로 보인다.

201) 더인디고, 법원, 장애학생 폭행한 특수교사에 취업제한도 면제… 또 처벌불원?, 2022. 8. 11.

202) 연합뉴스, ‘강제식사’ 장애인 질식사…학대치사 무죄에 검찰 항소, 2022. 10. 31.

203) 더인디고, [장애인복지법] 학대 범죄 개정으로 사회적 경각심 제고되길, 2021. 1. 8.

204) “장애인학대관련범죄”란 장애인학대로서 동법 제2조 제4항 각호(제1호에서 제19호)에 해당하는 죄를 말한다. 주요 범죄 유형으로는 살인, 상해, 유기, 감금, 명예훼손 등이다. 즉, 장애인학대이면서 동시에 일정 범죄에 해당하는 범죄이다.

205) 더인디고, “내편인가?”… 장애인 ‘국선변호’ 사각지대, 개선 논의 첫발, 2023. 1. 28.

2. 이주민·난민

가. 2022년 인권 상황

코로나19에 따른 이동 제한이 완화되면서, 2022년 12월 말 기준 체류외국인은 약 220만 명으로 전년 말 약 190만 명에 비해 증가했다.²⁰⁶⁾ 향후에도 인구구조의 변화 등의 요인으로 국내 체류 외국인 비율의 지속적인 상승이 예상된다. 이주민은 한국 사회의 주요 구성원이고, 헌법, 국가인권위원회법, 재한외국인처우기본법, 외국인 노동자의 고용 등에 관한 법률 등 관계 법령에 따라 불합리한 차별을 받지 않을 권리가 있다.

그러나, 여전히 한국 사회에는 이주민에 대한 혐오와 차별이 남아 있고 향후 이주민 수 증가와 이주 배경의 다양화에 따라 이주민의 인권 문제는 심화될 우려가 있다. 법무부는 이민 정책의 컨트롤타워 역할을 위해 이민 전담기구(가칭: 이민청) 신설이 필요하다는 방침에 따라 2022년 ‘출입국·이민관리체계 개선추진단’을 한시조직으로 운영했다.²⁰⁷⁾

또한, 대한민국은 난민지위협약, 무국적자지위협약 등에 가입하고 난민법을 제정한 국가로, 정부는 난민을 보호할 의무가 있다. 그러나 낮은 난민 수용률, 난민 심사 절차상 여러 가지 문제, 무국적자에게 국적을 부여할 수 있도록 청구·심사하는 제도의 미비 문제 등은 2022년에도 여전히 개선되었다고 보기는 어렵고 난민 신청의 권리를 보장하고 난민 정착을 위한 구체적 정책을 마련해야 한다는 시민사회단체의 비판도 계속되고 있다.

한편, 대한민국은 인종차별철폐협약을 1978년에 비준하고 협약 제9조에 따라 1980년부터 협약의 이행을 위한 입법·사법·행정 조치에 관한 보고서를 작성, 제출해 왔다. 정부는 2022년 2017~2021년 협약 이행 상황에 대해 제20-22차 통합 정부보고서를 마련했다.²⁰⁸⁾ 유엔 인종차별철폐위원회는 정부보고서와 국가인권위원회, 시민사회단체의 의견을 종합해 협약 이행 여부에 필요한 사항을 권고할 것으로 전망된다.

이주민·난민의 인권 문제는 주로 이주노동자, 결혼이민자, 이주 아동과 유학생, 재외 동포, 난민, 무국적자 등을 대상으로 이들에 대한 차별과 혐오, 국가의 보호 의무 등이 문제가 된다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 아프간 난민 입국과 지원 과정에서 한계, 고용허가제와 이주노동자 사업장 변경 제한 문제, 미등록 이주 아동의 불안정한

지위와 체류자격 부여, 외국인보호소 보호장비 사용과 장기 구금 문제 등을 검토했다.

‘특별기여자’라는 형식으로 입국한 아프간 난민은 정착 과정에서 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌다.²⁰⁹⁾ 고용허가제 중 사업장 변경 문제는 특별한 개선이 없는 상황이고, 미등록 이주 아동의 체류자격 문제는 2022년 초 법무부의 개선대책이 있었으나 문제 해결에 충분한 수준이라고 평가하기 어렵다. 한편, 화성 외국인보호소에서 발생한 보호장비 오·남용은 2022년 초까지 시민사회단체에서 문제 제기가 계속되어 피해자 N씨는 2022년 2월 9일 보호일시해제되었고, 그 영향으로 외국인보호소 운영과 관련한 여러 가지 새로운 후속 조치가 나타났다.

2022년 본 보고서에는 이주민·난민 분야의 주요 주제로 우크라이나-러시아 전쟁에 따른 난민(또는 피란민) 문제, 농업 분야 이주노동자의 인권 상황, 출입국관리법에 따른 보호시설 현황을 구체적으로 검토하며 현황과 쟁점, 개선 방안을 살펴보고자 한다.

나. 주요 주제

1) 우크라이나-러시아 전쟁, 전쟁 난민의 수용과 보호 문제

가) 우크라이나-러시아 전쟁, 한국으로 향한 실향민의 상황

러시아는 2022년 2월 24일 우크라이나 동부 지역에 대한 ‘특별 군사 작전’을 선포했고, 이로써 시작된 우크라이나-러시아 전쟁은 2022년 말까지 계속됐다. 유니세프에 따르면, 이 전쟁으로 2022년에만 783만 명 이상의 우크라이나 난민이 발생했다.²¹⁰⁾ 어린이와 여성이 90% 이상인 우크라이나 난민은 폴란드, 헝가리, 슬로바키아 등 유럽 전역으로 이동했고, 유럽연합(EU)은 2022년 3월 ‘임시보호명령’을 발동해 우크라이나 난민이 최대 3년 동안 EU 회원국에 머물 수 있도록 했다.

한국 정부는 국내에 체류 중이던 우크라이나인 3,800여 명에 대해 임시 체류자격 변경,²¹¹⁾ 국내 동포(고려인)²¹²⁾와 국내 연고자의 가족 초청 범위 확대, 사증 발급 간소화 조치 등을 취했지만,²¹³⁾ 난민 자격으로 국내 입국한 우크라이나인은 거의 없는 것으로 파악된다.²¹⁴⁾ 이에 대해 대한변호사협회는 3월 22일 성명을 통해 정부가 우크라이나 난민 수용에 적극적으로 나설 것을 촉구했고,²¹⁵⁾ 국가인권위원회 위원장도 3월 7일 성명을 통해

206) 법무부, 2022년 12월 출입국외국인정책 통계월보, 2023. 1. 19.

207) 동아일보, 법무부, ‘이민청 준비조직’ 신설…한동훈 “내년초 현실화, 최우선 순위”, 2022. 11. 8.

208) 국가인권위원회는 2022년 2월 7일 정부의 제20차·제21차·제22차 보고서(안)에 대해 △포괄적 차별금지법률의 조속한 제정과 인종차별 정의 조항 마련 △외국인 보호시설 내 보호 장기화와 과도한 보호장비 사용으로 인한 인권침해 예방과 개선 등의 의견을 제시했다.

209) 동아일보, [단독]국내정착 아프간인 20% 직장 그만둬…“그래도 한국은 희망의 나라”, 2022. 8. 18.

210) 유니세프한국위원회 홈페이지, 우크라이나 구호활동 현황(2022.12.13. 기준) 참고.

211) 법무부 보도자료, 2022. 2. 28.

212) 정확히 추산할 수 있는 자료는 없으나, 안산시 고려인 문화센터에 따르면 우크라이나-러시아 전쟁 발발 이후 한국으로 터를 옮긴 우크라이나 피란민은 2,500명 정도로 추산되고, 경기도 안산, 안성 등에 거주하고 있는 것으로 파악된다.

213) 경향신문, 법무부, 우크라이나 동포에 가족 초청 확대…장기 체류도 허용, 2022. 3. 29.

우리나라 정부가 유엔 인권이사회 이사국으로서 우크라이나 난민과 민간인 피해자의 인권보호를 위한 국제적 조치에 적극적으로 동참하고, 인도적 지원을 제공하기를 바란다고 밝혔다.²¹⁶⁾

한편, 러시아 내 징집령을 피해 국내로 입국한 러시아인도 있다. 러시아는 9월 21일 대략 30만 명 규모의 부분 동원령을 선포했는데, 원치 않는 징집을 피하고자 국내에 거주 하던 러시아인 중 난민 신청을 하는 사례가 늘어나면서, 2022년 러시아인 난민 신청자는 1,380명으로 2021년 45명에 비해 크게 늘었다. 다만, 법무부는 동원령을 피할 목적은 난민 인정 사유에 해당하지 않는다는 입장으로, 이들의 입국을 불허하거나 난민 심사 불회 부 처분을 내리고 있다.²¹⁷⁾

10월 1~10일 러시아발 요트 6척에 탑승한 러시아인 27명이 한국으로 입국했지만, 21명이 입국 거부된 것으로 알려졌다.²¹⁸⁾ 8월 18일부터 인천국제공항 출국대기실에서 난민 인정심사 불회부 결정에 대한 소송을 진행 중인 러시아인 5명이 장기간 거주하면서 발생하는 처우 문제가 보도되기도 했다.²¹⁹⁾ 시민사회단체들은 전쟁에 반대하는 병역 거부는 난민 인정 사유가 되며, 이들에게 난민 심사를 받을 기회가 주어져야 한다며 정부의 대응을 비판하고 국가인권위원회에 진정을 제기하기도 했다.²²⁰⁾

나) 전쟁 난민과 난민법상 난민을 둘러싼 논란

「난민의 지위에 관한 협약」(1951)²²¹⁾과 「난민의 지위에 관한 의정서」(1967), 국내 「난민법」 등에 따르면, 난민이란 인종, 종교, 국적, 신분 또는 정치적 견해를 이유로 국적국 또는 상주국에 박해를 받을 가능성이 있는 사람을 말한다. 난민법이 대상으로 하는 난민(refugee)은 일반적으로 ‘난민’이라 지칭하는 사람들(displaced people: 실향민 또는 피란민, 이하 ‘피란민’)과 개념상 다소 차이가 있다. 한국 정부는 그동안 전쟁 피란민에 대해 난민법상 위 5가지 요건에 해당하지 않고 국적국이 그들을 특정 집단에 속해 있다는 이유

로 의도를 가지고 박해한 결과가 아니기 때문에 난민에 해당하지 않는다는 견해를 견지하고 있다.

법무부 ‘2022년 12월 출입국외국인정책 통계월보’ 국적별 난민인정자 현황, 관련 언론보도²²²⁾ 등을 종합하면, 한국에서 2022년 우크라이나-러시아 전쟁 피란민을 난민(우크라이나인, 러시아인)으로 인정한 사례는 없는 것으로 보인다. 최근 한국 사회에서 많은 관심을 받았던 2018년 제주 예멘인²²³⁾, 2021년 아프가니스탄인²²⁴⁾ 사례를 살펴봐도 난민으로 인정받은 사례는 매우 소수이고, 대부분 인도적 체류허가자²²⁵⁾ 또는 특별기여자²²⁶⁾ 지위를 부여받았다. 이와 같은 사례에 대해 여러 가지 측면에서 비판이 제기되기도 한다.

첫째, 피란민(‘전쟁 난민’)의 보호에 대한 문제이다. 오늘날 난민은 정치적 박해 등으로 개별적으로 발생하기보다는 무력 충돌로 인해 대규모로 발생한다. 국제인권법상 난민의 정의는 전쟁 또는 무력 충돌(내전 등)로 발생한 피란민을 보호하기에는 한계가 있다. 이에 이들을 보호하는 것이 인도주의적인 관점, 국제사회에서 한국의 위상 등 다양한 측면에서 필요한 일이라는 견해와 이들을 수용하는 과정에서 나타날 수 있는 사회적 비용을 고려한 논의가 필요하다는 견해가 상충되고 있고, 유사한 취지의 논쟁은 세계 각국에서도 나타난다.

둘째, 피란민을 수용할 경우에도 이들의 지위와 보호 방법이 문제가 된다. 이번에 한국으로 피란한 우크라이나인 대부분은 어머니와 자녀로 구성된 한 부모 가정이고, 언어적 문제로 육아, 취업, 일상생활에 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 그러나, 국가와 지자체 차원에서 이들의 적응을 돕는 지원은 찾기 어렵다.²²⁷⁾ 난민법에는 난민은 아니지만 보호가 필요한 사람들을 위해 ‘인도적체류자’를 별도 지위로 두고 있지만, 대부분의 우크라이나인은 인도적체류자 지위를 인정받지 못했고, 인도적체류자로 인정받는다 하더라도 제한된 분야의 취업 허가 이외의 특별한 지원은 찾기 어렵다. 이에 전쟁 피란민을 보호하기 위해 난민의 개념을 확대하기 위한 논의, 법적인 난민 개념과 상관없이 이들을 보호할

214) 헤럴드경제, 러시아 침공 한달…우크라 난민 신청 없는 한국 왜?, 2022. 3. 24.; SBS, [취재파일] 우크라이나 탈출한 355만 난민…우리는 수용할 수 있을까?, 2022. 3. 23. 등
215) 대한변호사협회 보도자료, 2022. 3. 22.
216) 국가인권위원회 위원장 성명, 2022. 3. 7.
217) 한겨레, “러시아 돌아가면 죽음뿐”…유학생들 살 떨리는 난민 신청, 2022. 12. 30.
218) 한겨레, 동해에 온 ‘러시아인 보트 피플’…전쟁 난민 인정될까, 2022. 10. 18.
219) 한겨레, 러시아 병역거부 청년들 인천공항에 갇혀 있다…“정치적 난민”, 2022. 12. 30.
220) 시민사회단체 전쟁 없는 세상 보도자료, 2022. 12. 30.
221) 한국은 1992년 12월 3일 「난민의 지위에 관한 협약」에 가입했다.

222) 세계일보, 난민 신청 러시아인 537명…인정자는 ‘0’, 2022. 10. 19., 경기일보, [난민들 타국에서 첫 겨울] 국내 지원책 전무…우크라 난민들 ‘생존 전쟁’, 2022. 12. 6.
223) 예멘에서 내전이 길어지면서, 2016~2018년 제주도로 입국한 예멘인 500여 명이 난민 신청한 사례
224) 무장단체 탈레반이 2021년 수도 카불을 점령하면서, 한국에 협력했던 아프간인이 ‘특별기여자’ 형식으로 입국한 사례, 「2021 국가인권위원회 인권상황보고서」 참고
225) 난민으로 인정되면, 사회보장에 있어 국민과 같은 수준의 보장을 받는 등 기초생활, 교육, 학력, 자격 인정 등에서 여러 권리가 보장된다. 또한, 난민법은 난민요건은 충족하지 못했지만 ‘고문 등의 비인도적 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인해 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 체류허가를 받은 외국인’을 인도적 체류자로 정의해 본인의 의사에 반한 강제송환을 금지하고 있다.
226) 2021년 아프가니스탄 내전과 관련해 한국 정부는 한국에 협력했던 아프간인에 대해 ‘특별기여자’로서 국내 송환하고 체류자격을 부여했는데, 이에 대한 논의는 2021년 인권상황보고서 ‘아프간 난민 입국과 지원 과정에서의 한계’ 부분 참조
227) 일부 지원도 소위 ‘고려인’을 대상으로 하는 지원에 그친다.

수 있는 체계와 기능의 강화²²⁸⁾ 등을 요구하는 견해가 있다.²²⁹⁾

셋째, 러시아인의 입국 불허, 난민 심사 불허부 처분과 관련한 비판이다. 한국은 외국인이 입국심사 통과 전 출입국항에서 난민 신청을 하고자 하는 경우, 난민 심사를 할지 말지를 결정하는 회부/불허부 절차를 두고 있다. 이번 러시아인의 사례 중 일부도 난민 심사를 받지 못한 채 불허부 결정된 것이고, 한국에 입국하지 못하고 출입국항에서 생활 중인 상황이다. 이와 관련해 이들은 전쟁에 동참하기를 거부했기 때문에 박해를 당하는 정치적 난민에 해당하고, 법무부의 조치는 난민협약 등에 규정된 강제송환금지원칙에 위배된다는 견해, 나아가 불허부 결정을 통해 난민 심사가 회피되고 있는바 이 제도를 유지하더라도 불허부 사유 최소화, 구제절차 마련, 처우 개선, 구금 최소화 등이 요구된다는 견해가 있다.

다) 국제사회에서 한국의 책임과 난민법 이행의 의무

한국은 난민협약을 비준한 당사국이자 아시아 최초 난민법 제정 국가이다. 또한 국제사회의 일원으로서, 난민협약을 비준한 당사국으로서, 난민 개인의 공로나 능력과 상관없이 난민의 권리를 인정하고 보호할 의무가 있다. 국제인권법상 난민임을 심사하고 결정할 권한은 각국 정부에 있다. 다만, 한국은 1994~2022년 난민 신청자 8만 4,922명 중 4만 6,506명을 심사했는데 난민으로 인정한 사례는 1,338명(신청자의 1.5%)에 불과하다. 국제사회도 주요국 가운데 상대적으로 낮은 한국의 난민인정률과 난민인정심사의 지연 문제에 대해 우려를 표시하고 있다.

인종차별철폐위원회는 대한민국 제17, 18, 19차 보고서에 대한 최종 견해(2018)에서 난민인정률이 극도로 낮은 점, 난민인정심사 면접이 비전문적으로 수행되었다는 보고 등에 대해 우려를 표시하고, 난민 신청자를 상대하는 출입국 담당 공무원과 통역인에 대한 인권 교육을 지속적으로 시행하고 강화할 것 등을 권고한 바 있다.

실제로 2016년경 난민 면접에서 담당 조사관이 난민 신청자가 진술한 내용과 다르게 난민 신청 사유를 ‘돈을 벌 목적’으로 왜곡해 난민 불인정 결정을 한 사례가 법원에서 다수 확인되기도 했다. 난민법상 난민에 해당함에도 부정확한 심사, 난민인정심사 불허부

228) 구체적으로 인도적 체류 제도에 대해서는 국제적인 ‘보충적 보호’에 걸맞게 난민인정절차에 준하는 절차가 보장되어야 하고, 그 처우에 있어서도 난민인정자에 준하는 권리가 보장될 수 있도록 해야 한다는 요구이다.

229) 오승진, 전쟁난민의 보호, 강원법학, 2022.

230) 외교부 보도자료, 2022. 2. 28.; 국무조정실 보도자료, 2022. 12. 23.

결정, 심사 지연 등의 문제로 정당한 지위를 인정받지 못하는 것은 아닌지 우려할 만하다. 난민 신청자가 심사 과정에서 ‘공정하게 심사받을 권리’를 보호받을 수 있도록 난민인정심사 불허부 사유를 최소화하고, 불허부 결정에 대한 이의신청 절차 마련, 난민심사관 증원, 출입국항의 난민 신청자, 구금 중인 난민 신청자, 폭행 피해를 당한 난민 신청자 등 특히 취약한 난민 신청자에 대한 법률 지원 등의 방안을 강구할 필요가 있다.

한편, 우리나라 정부는 러시아의 우크라이나 무력 침공을 규탄하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 사태의 평화적 해결을 위해 경제제재를 포함한 국제사회의 노력에 적극 동참해 가겠다는 의사를 표명한 바 있다. 또한 인도적 지원 또한 국제사회와 공조 의사도 수차례 밝혔다.²³⁰⁾ 이와 같은 적극적인 의지에도 국내 체류 중인 우크라이나인이 적절한 수준의 보호를 받고 있는지 정부 차원의 조사와 필요한 조치를 강구할 필요가 있다. 이와 관련해 인도적체류자의 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 관련 법령과 규정을 개정하는 것이 바람직하다.

2) 농업 이주노동자의 열악한 주거 환경과 대책

가) 농업 분야 이주노동자의 중요성과 열악한 주거환경 문제

2022년 현재 국내 농업 분야에서 핵심적인 노동력을 제공하는 집단은 이주노동자이다. 농업 분야에 종사하는 이주노동자 수를 정확하게 산출하는 통계는 찾기 어렵지만, 고용허가제²³¹⁾상 농업 분야(E-9-3)와 계절근로자제²³²⁾를 통해 국내에 체류하며 농업 분야에 종사하는 이주노동자 수는 2만 3,000명 이상으로 추정된다.

이는 농업인 고령화와 농업 노동력 부족 현상이 심화되면서 농촌의 이주노동자 수요가 증가한 결과이다. 일반적으로 내국인 노동자와 이주노동자의 대체 관계는 이주노동자 인건비가 낮을 때 발생하는데, 이와 달리 농업 분야는 일손 부족에 따라 노동력을 안정적으로 확보할 수 있는 이주노동자를 선호하는 것으로 나타난다.²³³⁾ 이마저도 여러 가지 이유로 필요한 인력을 적기에 고용하기 어려운 것이 현실이다. 특히, 최근에는 코로나19 감염병 유행의 영향으로 이주노동자의 체류가 감소해²³⁴⁾ 농촌 현장의 인력난이 가중되었다.

정부는 9월 8일 농촌 현장의 일손 부족 문제를 해소하고자 하는 목적으로 ‘농업 계절

231) 2004년부터 시작된 고용허가제는 농업 부문에 한정된 제도는 아니며, 제조업, 서비스업 부문까지 외국인 근로자 도입 규모를 정부가 매년 정하고, 이에 따라 외국인 근로자를 각 부문에 도입하는 제도이다. 상용직 고용형태를 원칙으로 하고 있고, 일부 허용된 품목(작물재배업, 축산업, 농업관련서비스업)과 일정 규모 이상 되는 농가를 대상으로 한다.

232) 계절근로자 제도란 상대적으로 소규모 농가에서 과수·채소류 분야 등 농업의 계절적·단기적 인력수요에 대응하기 위해 외국인 인을 단기간(최장 5개월) 고용할 수 있도록 하는 제도로 2015년부터 시행되고 있다.

233) 2017년 한국농촌경제연구원이 설문조사를 실시한 결과, 농가에서 이주노동자를 고용하는 가장 큰 이유는 안정적인 고용력 확보(58.82%)였고, 이주노동자의 성실성(29.41%), 내국인 대비 인건비 절감효과(7.84%), 작업능력 우수(3.92%) 순이었다.

근로자 관리체계 개선 방안’을 발표했다.²³⁵⁾ 동 방안은 외국인 계절근로자를 유치하는 행정절차, 고용 요건 등을 완화하는 것을 주된 내용으로 한다. 이와 같이 농업 분야에 종사하는 이주노동자 수가 향후에도 계속해서 증가하는 것으로 보이는 가운데, 이들의 처우와 노동 여건에 대한 관심도 높아지고 있다.

특히, 최근에는 농업 분야 이주노동자의 주거 문제와 관련해 관심이 높다.²³⁶⁾ 농업 관련 사업장은 지역적으로 산재했고, 농촌 지 역 내 이동이 용이하지 않기 때문에 이주노동자가 개인적으로 숙소를 구하기는 어렵고, 농가가 숙소를 마련해 이주노동자에게 제공하는 것이 일반적인 관행이다.²³⁷⁾ 그런데 고용노동부가 2021년에 수행한 주거환경 연구용역 보고서²³⁸⁾에 따르면, 농업 분야에서 근무장소(농장 안/농지 위)에 숙소가 있다는 응답이 대다수(사용자 75.1%, 노동자 88.1%)로, 숙소 형태도 주택, 오피스텔, 숙박시설(모텔 등)의 주거형 숙소보다는 조립식 패널, 컨테이너, 비닐하우스 내 시설 등 비주거형 숙소가 70%(사용주 77.6%, 노동자 71.4%) 이상인 것으로 나타났다.

이와 같은 주거 형태는 여러 측면에서 문제를 발생시킬 수 있다. 시민단체 ‘이주노동 119’에 따르면, 1년간 캄보디아 출신 농업 이주노동자를 대상으로 상담을 진행한 결과 기숙사비 명목으로 과도하게 임금을 공제하는 사례, 비닐하우스·가건물 등 열악한 숙소 환경으로 비가 오면 침수되고 뱀과 거머리가 숙소로 들어오는 사례, 욕실에 천장과 문이 없는 등 구조적인 문제 등이 나타났다. 열악한 숙소 구조는 특히 성폭력, 불법 촬영에 취약한 구조라는 견해도 있다.²³⁹⁾

2020년 12월에는 경기도 포천의 비닐하우스 내 숙소(가설건축물)에서 이주노동자 한 명이 사망한 채 발견되는 사건²⁴⁰⁾이 발생하며, 농업 분야 외국인 노동자의 주거환경 등 처우에 사회적 관심이 집중되기도 했다. 이 사건을 계기로 정부는 ‘농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화’ 방침²⁴¹⁾을 발표하고 관련 후속조치를 추진하고 있지만 각계의 많은 논란과 견해차로 일부 조치는 시행이 유예되고 있기도 하다.²⁴²⁾ 국가인권위원회도 9월 16일 고용노동부 장관에게 농업 이주노동자의 주거권 등 보장을 위해 공공기숙사 설치

등 지원대책 강구, 숙식비를 이주노동자 임금에서 공제하지 않도록 관련 규정을 정비할 것 등을 권고했다.²⁴³⁾

나) 농업 분야 이주노동자 숙소 기준 강화 경과와 한계

과거에는 사업주가 주거시설을 제공하는 경우 적정 수준의 숙박비를 징수하도록 지도하기 위해 마련된 「외국인 근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」(2017. 2.)에 따라 농가와 이주노동자 간 월정액 임금의 8~20%로 권고되는 숙박비 공제 합의서를 작성하도록 했다. 다만, 그 당시에는 이주노동자의 주거환경에 대한 어떤 법적 근거도 없었고, 해당 업무지침은 이주노동자가 사업주와 대등한 위치에서 협의하기 어려운 상황에서 임금에서 숙식비 사전 공제를 정당화하는 근거로 사용되기도 했다.

열악한 주거환경과 법적 근거 없이 과도하게 숙소비율을 공제하는 경향에 대한 비판을 반영해 2019년 1월 「근로기준법」 제100조의2, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(약칭: 외국인고용법) 제22조의2가 신설되어 사업주가 외국인 노동자에게 기숙사를 제공하는 경우, 노동자의 건강 유지와 사생활 보호 등의 의무가 부과되었다. 그런데, 2019년 7월 고용노동부 고시로 마련된 「외국인 근로자 기숙사 정보 제공에 관한 규정」은 주거시설에 ‘컨테이너, 조립식 패널’, 설치 장소에 ‘산간 또는 농어촌 비거주 지역’을 여전히 포함하고 있었다.

정부는 2020년 12월 피해자 A씨의 사망 사실이 알려진 뒤, 이주노동자 주거환경 대책을 수립했는데, 이 대책은 비닐하우스 내 가설건축물 숙소 제공 시 고용허가 불허와 사업장 변경 허용, 농·어업 분야 주거시설 지도점검 강화와 근로감독 추진, 영세 농·어가 주거시설 개선 지원 등의 조치를 담고 있다. 그러나 이 대책은 농민단체 등의 반대에 일부 조치가 유예되고 있으며, 그 후에도 현장에서는 법적 요건(존치기간 3년 이내, 면적 제한 등)을 갖추기 어렵거나 신고 의무를 알지 못하는 등의 이유로 잘 지켜지지 않는 것으로 나타나기도 했다.²⁴⁴⁾

234) 고용허가제 외국인근로자 체류인원은 2019년 말 약 27만 7,000명에서 2021년 말 약 21만 8,000명으로 약 5.9만 명 감소된 것으로 파악된다.

235) 국무조정실 보도자료, 2022. 9. 7.

236) 농업 분야 등 이주노동자의 인권 문제와 관련해, 주거 문제 이외에도 건강보험 적용 문제, 브로커나 사업주가 여권을 압수하면서 인신매매의 형태를 띤 강제노동 강요 문제, 임금체불, 차별과 혐오 등도 논의와 해결이 필요한 과제이다.

237) 엄진영, 농업 부문 외국인 근로자 고용 현황 및 정책과제, 국회입법조사처 토론회 ‘농촌 지역의 외국인 근로자 고용 실태와 과제’, 2019. 11.

238) 고용노동부 실태조사, 고용허가제 외국인근로자의 주거환경 실태조사 및 법·제도 개선방안, 2021. 12.

239) 경향신문, 캄보디아 노동자들이 겪은 594편의 ‘일그러진 코리안드림’, 2022. 9. 27.

240) 피해자의 공식 사인은 간경화 합병증이었다. 다만, 피해자와 동료 이주노동자 4명은 농지에 설치된 비닐하우스 내 샌드위치 패널 형태의 기숙사에서 함께 생활했는데, 당시 영하 10도 아래로 내려가 한파경보가 발령된 날씨였고, 난방시설이 열악한 공간에서 노동자가 사망한 채로 발견된 것으로 알려지며 사회적 관심을 받았다. 피해자는 2022. 4. 27. 업무상질병판정위원회에서 산업재해보상보험법 제37조 제1항 제2호에 따른 업무상 질병에 의한 사망으로 인정되었다.

241) 이 방침은 비닐하우스 내 가설건축물 숙소 제공 시 고용허가 불허 및 사업장 변경 허용, 농·어업 분야 주거시설 지도점검 강화 및 근로감독 추진, 영세 농·어가 주거시설 개선 지원, 농·어가 사업주 노무관리 교육 강화 등의 조치를 담고 있다.

242) 국회입법조사처 이슈와 논점 1860호, 농업 분야 외국인 근로자 숙소 기준의 강화 현황 및 대안 모색, 2021. 7. 30.

243) 국가인권위원회 2022. 9. 16. 결정, 21진정0000400·21진정0000500(병합) 열악한 기숙사 환경으로 인한 농업 이주노동자의 주거권 건강권 침해

정부의 위 조치에 대한 각계의 견해를 살펴보면,²⁴⁵⁾ 농민단체는 이주노동자의 주거기준 개선 방향에 원론적으로는 동의하나 갑작스러운 지침 변경으로 현장의 혼란이 가중되고 있다는 점, 고령화와 인구 감소로 농촌의 인력난이 심각한 상황에서 일률적인 규제는 농가와 외국인 노동자 모두에게 역효과를 초래할 수 있다는 점, 소요 예산뿐 아니라 관련된 법적·제도적 여건도 새 방침을 수용하는 데 걸림돌이 된다는 점 등을 들어 방침의 시행 유예와 정부·지자체의 숙소 건립, 「농지법」을 비롯한 관련 법제 개선 등의 후속조치를 요구하고 있다.

반면에 정부가 발표한 방침은 비닐하우스 ‘안’의 가설건축물만 금지할 뿐 숙소로서의 가설건축물 자체를 원천 금지한 것이 아니고, 숙식비 징수 지침도 아직 폐지되지 않았으며, 이주노동자의 사업장 변경 자유에 대한 실질적 보장이 미흡하다는 점에서 미봉책에 불과하다는 의견도 있다.

한편, 국회 입법조사처는 보고서를 통해 위 의견을 종합해 최소한의 주거환경은 보편적 가치로 이주노동자도 예외가 아니지만, 농촌 지역경제와 농업 생산 기반의 유지는 국가 존립에 필수적인 요소이므로 필수시설을 갖춘 가설건축물을 조건부로 인정하고, 지역 내 유희공간의 숙소화 등 공공지원 확대, 농업진흥구역 내 고용인력의 숙소 허용 검토 등의 방법을 제안하기도 했다.

다) 농업 분야 이주노동자의 열악한 주거환경 개선을 위한 국가의 역할

헌법재판소는 헌법 제32조가 보장하는 근로의 권리에 대해 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 보장되어야 하고, ‘일할 환경에 관한 권리’는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리로서 외국인에게도 인정된다고 판시한 바 있다. 또한, 여기에는 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 보았다.²⁴⁶⁾

유엔 사회권규약 제11조는 모든 사람에게 적당한 주택을 포함해 자기 자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지고 있다고 규정한다. 유엔 사회권규약위원회 일반논평 4호(‘적절한 주거에 대한 권리’, 1991)에 따르면, 주거는 단지 머리 위에 지붕이 있어 비를 피할 수 있거나 잠만 청할 수 있으면 되는 공간이 아니라, 안전하며 평화롭게 인간으로서 존엄성을 보장받으면서 생활할 수 있

는 공간을 의미하며, 이 권리는 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다.

국제노동기구(ILO)는 「노동자 주거 권고 제115호」에서 노동자에게 주거를 제공하는 데 구조적 안전과 적절한 수준의 품위, 위생 그리고 편의가 보장되어야 한다고 명시했다. 고용주가 소유·지배하는 공간에 거주하는 노동자는 지역공동체에 대한 통합의 기회가 적고, 고용주에 대한 종속성이 커지는 경향이 있으므로 고용주가 노동자에게 직접 주거를 제공하는 것은 일반적으로 바람직하지 않다고 지적했다.

과거에 비해 농업 분야 이주노동자 주거환경에서 법제적, 현실적으로 많은 개선이 있다는 평가도 있다. 다만, 언어적 한계가 있고 인적 네트워크가 부족한 이주노동자, 특히 사업장 선택과 변경의 자유를 제한받는 고용허가제 이주노동자는 농지 등 근무지 인근에 사업주가 설치한 가설건축물을 숙소로 사용할 수밖에 없는 상황인 경우가 많다. 또한, 각종 실태조사를 통해 시설이 건강과 안전을 위협하는 수준이더라도 사업주에게 개선을 요구하지 못하거나 요구해도 무시되는 사례도 여전하다는 점이 확인된다.

외국인의 인권도 최소한 보장되어야 하고, 인권침해 상태는 단기간에 해소되어야 한다. 또한, 농업 분야의 여러 가지 현실을 고려할 때, 이주노동자의 열악한 주거 문제 해결을 위해서는 사업주단체뿐만 아니라 국가와 지방자치단체 등 공공의 지원이 반드시 필요한 것으로 보인다. 이주노동자의 열악한 주거환경을 개선해 안전하고 존엄하게 생활할 수 있도록 공공기숙사의 설치와 숙식비 선공제 금지, 임금 연동의 숙식비 산정 지침 폐지 등 법제적, 현실적 조치가 이행될 필요가 있다.

3) 외국인보호소 내 보호장비, 처우 관련 변화와 한계

가) 외국인보호소 보호장비 추가 도입과 개방형 시설로 전환 시도

출입국관리법 위반으로 강제퇴거 대상이 되어 ‘보호’된 외국인은 국내에 있는 외국인보호소에서 출국 전까지 대기하게 된다. 주로 화성, 청주, 여수에 소재한 외국인보호소에서 생활하게 되는데,²⁴⁷⁾ 보호된 외국인이 외국인보호소에서 대기하는 평균 기간은 10일 내외이지만, 난민 신청, 잔여재산 처분, 각종 계약 관계 청산과 신변 정리 등을 이유로 장기간 대기하는 경우가 발생하기도 한다.

강제퇴거 대상 외국인은 출입국관리법령을 위반하기는 했지만, 형사상 범죄를 저지른 사람은 아니다. 이에 강제퇴거 대상 외국인을 대상으로 한 행정구금 과정인 ‘신병확보’

244) 고용노동부 실태조사, 고용허가제 외국인근로자의 주거환경 실태조사 및 법·제도 개선방안, 2021. 12.

245) 국회입법조사처 이슈와 논점 1860호, 농업 분야 외국인 근로자 숙소 기준의 강화 현황 및 대안 모색, 2021. 7. 30.

246) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670 결정 참조

247) 여수의 경우 명칭은 ‘여수 출입국·외국인사무소 보호실’이지만 실제로 보호소 역할을 하고 있고, 법무부에서도 장기보호시설로 분류해 관리하고 있다.

와 ‘보호’는 형사상 체포와 달리 법관의 통제 없이 출입국관리 공무원이 간이 절차로 수행하고 있다. 그러나, 강제퇴거 대상 외국인이 출국 전까지 대기하는 장소인 외국인보호소는 사실상 교정시설과 다를 바 없이 운영되고 있어 불필요하게 외국인의 신체의 자유를 침해하고 있다는 비판이 제기되어 왔다.²⁴⁸⁾

2022년 국내 외국인보호소는 전년도에 발생한 화성외국인보호소 가혹행위 논란²⁴⁹⁾과 법무부의 개선 방안 발표²⁵⁰⁾에 따른 영향으로 몇 가지 변화가 있었다. 법무부는 2022년 초부터 「외국인보호규칙」 개정을 추진했다. 이 규칙은 1월경 관계부처 의견을 수렴하고, 5월 25일 입법예고했으며, 12월 5일 일부개정을 통해 2023년도 3월부터 시행된다. 개정된 외국인보호규칙은 출입국외국인청 등의 인권보호관 제도의 도입과 특별계호 절차 구체화, 보호장비 종류 추가, 사용 방법 구체화 등을 주된 내용으로 하는데, 1년여간 개정 과정에서 새로운 종류의 보호장비 도입과 관련한 논란이 있었다.

법무부는 당초 경찰봉, 가스총, 전자충격기 등 ‘보안장비’와 기존 ‘보호장비’인 수갑, 포승, 머리보호장비에 ‘발목보호장비, 보호대, 보호의자, 보호복, 보호침대’를 추가하는 안을 마련했으나, 국가인권위원회는 보안장비와 일부 보호장비(수갑, 보호의자, 보호복, 보호침대 등)의 도입 재고, 안전 기준 마련 등이 필요하다는 의견을 표명했다.²⁵¹⁾ 또한, 일부 언론과 시민사회단체들은 추가되는 보호장비가 국제인권기준에 위반되고 인권을 침해할 우려가 있다며 반대 의견을 내기도 했다.²⁵²⁾ 결국, 개정된 외국인보호규칙은 보호장비의 종류를 양손수갑·한손수갑, 보호대, 상체용 벨트형포승·하체용 벨트형포승·조끼형포승, 머리보호장비로 한정해 규정하는 것으로 마련되었다.

한편, 법무부는 4월부터 화성외국인보호소 여성보호동을 개방형 보호시설로 바꾸어 운영하겠다고 밝혔다.²⁵³⁾ 법무부는 그동안 인권 문제 비판에 대응해 인권친화적으로 시설을 개선하고 처우를 대폭 강화하기 위한 목적임을 밝히고, 여성보호동 철창 제거, 주간 운동장 개방, 인터넷 컴퓨터실과 휴대전화 사용 공간 마련, 자동판매기와 건조기 등 편의시설 비치, 시설 전반을 리모델링하겠다고 밝혔다.

국가인권위원회는 이와 유사한 시기인 4월 15일 결정으로 외국인보호시설의 인권침해

해 예방을 위해 법무부 장관에게 수용환경 개선, 의료와 건강권 관련 개선, 외부교통권 보장을 위한 휴대전화 사용과 실질적인 인터넷 사용 환경 마련, 성소수자와 HIV 감염인 등 취약자 보호에 대한 특별한 주의, 장기보호 외국인에 대한 정기적 면담과 보호일시해제 적극 검토 등을 권고했다.²⁵⁴⁾

나) 미등록체류 외국인에 대한 단속·보호의 성격과 현실을 둘러싼 논란

미등록체류 외국인²⁵⁵⁾은 ‘체류 기간이 지났음에도 체류 연장이나 출국을 하지 않고 체류하는 외국인’이라 할 수 있다. 이들이 체류기간을 초과해 국내에 머무는 이유는 주로 취업을 통해서 자신과 가족의 생계비를 마련하고자 하는 목적인 경우가 많고, 외국인의 노동력이 필요한 국내 일자리가 외국인의 체류자격 위반 행위를 촉진하기도 한다. 한편, 출입국관리법상 미등록체류자 단속과 보호는 강제퇴거를 위해 신병을 확보하고 거주 이전의 자유와 신체의 자유를 제한하는 행정 작용이다.

즉, 미등록체류 외국인은 출입국관리법상 체류자격 관련 법령을 위반한 사람으로, 다른 형사범과 구별되고, 출입국관리법상 미등록체류자 단속과 보호는 형사절차를 따르지 않고 있다. 이런 개념적·논리적 사실은 ‘미등록체류 외국인이 범한 위법 행위는 형사 범죄에 비해 사회적 해악의 정도가 낮다’,²⁵⁶⁾ ‘미등록체류자 단속·보호는 형사절차상 신체를 구속할 시 적용되는 절차·요건·상대방의 권리 보호 규정이 요구되지 않는다’²⁵⁷⁾는 의미로 활용되고는 한다. 다만 이 같은 논의에도 불구하고 현실에서 나타나는 단속·보호는 사실상 형사소송법의 체포, 구속과 유사한 모습을 보인다.²⁵⁸⁾

미등록체류자를 단속하는 출입국관리공무원들은 특별사법경찰권한이 있다. 또한, 단속·연행 과정에서 출입국관리공무원은 가스총과 수갑 등을 사용할 수 있으며, 외국인 보호소에 보호된 외국인은 외부 교통과 이동이 제한된다. 청주외국인보호소는 청주 교도소로 사용되던 건물을 그대로 사용하고 있고, 보호실에는 쇠창살과 CCTV가 설치, 운영되고 있으며, 휴대전화를 포함한 개인물품 소지와 반입, 구매 등을 제한한다. 오히려, 교정 시설에 비해 의료인력, 장비, 응급의료체계에서 취약성을 보이기도 한다.²⁵⁹⁾

248) 국가인권위원회 보도자료, 2018, 4. 2.

249) 이른바 ‘새우깡기’ 방법의 보호장비 사용 등과 관련한 사건으로, 자세한 내용은 「2021 국가인권위원회 인권상황보고서」; 국가인권위원회 2021. 10. 8. 결정 21진정0451000·21진정0477800(병합); 국가인권위원회 2021. 12. 3. 결정 21진정 0520600 결정 등 참고

250) 법무부 보도자료, 2021. 11. 1.

251) 국가인권위원회 2022. 3. 3. 결정, 「외국인보호규칙 일부개정령안」에 대한 의견표명

252) 외국인 보호소 고문 사건 대응 공동대책위원회 성명, 2022. 5. 31.

253) 법무부 보도자료, 2022. 4. 7.

254) 국가인권위원회 2022. 4. 15. 결정, 2021 외국인보호시설 방문조사에 따른 보호외국인 인권 증진을 위한 제도개선 권고

255) 본 보고서에서는 이주민에 대한 적대감을 야기한다는 우려가 제기되는 ‘불법 체류자(illegal immigrants)’라는 용어 대신 ‘미등록체류자’ 또는 ‘미등록체류 외국인’이라는 용어를 사용하기로 한다.

256) 김세진, 한국의 현행 이주구금제도, 이주구금 제도개선을 위한 국제심포지엄 자료집, 2022. 9.

257) 가인권위원회 권고(18-직권-0001800)에 대한 법무부 이행계획 회신, 2019. 등

258) 국가인권위원회 2005. 5. 23. 결정 04진인139, 04진기131병합결정

259) 국가인권위원회 2021 외국인보호시설 방문조사에 따른 보호외국인 인권 증진을 위한 제도개선 권고, 2022. 4.

2022년 외국인보호시설과 관련된 변화 두 가지는 이와 같은 맥락에서 논의할 수 있어 보인다. 법무부가 외국인보호규칙을 개정해 추가 도입하고자 했던 보안·보호장비(발목 보호장비, 보호대, 보호의자, 보호복, 보호침대)는 『형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙』에 따라 교정시설에서 사용하는 장비이다. 이에 대해 형집행 목적인 교정시설과 같은 성격의 시설이 아님에도, 두 시설 간의 차이를 고려하지 않은 채 교정시설 관련 규정의 절차와 보안·보호장비를 그대로 도입하는 데 우려가 제기되는 것이다.

개방형 보호시설 운영, 보호시설 내 외국인의 처우와 관련된 개선 요구 역시 외국인 보호시설이 사실상 구금시설과 유사한 업무 방식으로 운영되면서 발생한 여러 가지 인권 문제와 관련된다. 해외 여러 연구에서도 교도소를 복제한 외국인보호시설은 이주민의 신체적·정신적 건강, 권리에 심각한 악영향을 주는 것이 확인되는바, 현재와 같이 보호외국인을 억류하는 방식의 관행에서 벗어난 처우, 의료서비스 제공 등이 필요하다는 것이다.²⁶⁰⁾

다) 필요 최소한의 ‘보호’를 위한 시스템 개편 필요성

국내 외국인보호소는 강제퇴거 대상인 외국인을 출국하기 전까지 일시적으로 보호하는 목적으로 운영 방법과 시설이 설계되었다. 그러나 현행 출입국관리법은 보호된 외국인 보호기간의 상한, 대상, 구금의 적절성 판단 절차를 규정하지 않는다. 이에, 보호된 외국인이 본국으로 출국하기 어려운 사정이 생길 경우 사실상 무기한의 구금이 가능한데, 2021년 7월 말 기준 화성과 청주 외국인보호소의 보호외국인 394명 중 2개월 이상 보호된 외국인은 55명, 1년 이상 보호된 외국인은 12명에 이른다고 알려졌다.²⁶¹⁾

이들은 보호 해제 기간이 정해지지 않은 채 과밀수용, 법령에 근거 없는 물품 소지 제한, 열악한 의복과 의료서비스 접근 기회, 제한된 운동 시간, 보호되기 전 사회에서 발생한 생활과 권리관계 대응의 어려움 등에 노출되어 있다. 특히, 보호시설 내 아동·청소년, 노인, 성소수자, HIV 감염인, 장애인 등 취약한 특성이 있는 사회적 소수자 처우가 적절하게 마련되어 있는지에 대해서는 많은 우려를 갖게 한다.

미국, 프랑스, 독일, 대만 등 주요 국가의 경우, 법령으로 보호기간의 상한을 정하고 있고, 거주지에 의무적으로 있도록 하는 ‘재택시간 지정제’, 안면인식 앱의 활용 등 구금

이외의 방식으로 강제퇴거 대상자를 관리, 감독하려는 시도를 하고 있다.²⁶²⁾ 2018년 유엔에서 채택, 승인된 이주민을 보호하기 위한 합의문인 ‘이주 글로벌 콤팩트(GCM)’도 이주자 구금은 최후의 수단으로만 사용하며, 구금 대안 마련에 노력할 것을 규정하고 있다.

보호외국인에 대한 기본적 인권의 제한은 보호 목적의 한도 내에 그쳐야 한다. 교정 교화, 사회로부터 격리, 응보라는 교정시설의 운영 목적과 달리 외국인보호소가 단순한 출국 전 대기 공간이라면 그에 부합하도록 운영 방법과 처우가 정해져야 할 것이며, 단기간 내 퇴거 가능성이 없는 보호외국인에게는 별도의 처우와 시설 등이 요구된다.

따라서, 거실 구조, CCTV 등 장비의 설치·운영에서 인권을 침해하는 사항이 있다면 시정하고, 사회적 소수자에게는 그들의 권리를 보호하기 위해 개별적 특성을 고려하도록 처우를 개선하는 것이 필요하다. 나아가, 임신한 여성, 성희롱·성폭력 그 밖의 폭력 피해 여성, 노인, 장애인, 고문이나 트라우마를 지닌 생존자, 산재로 재활이 필요한 사람, 특별한 신체적·정신적 건강 문제가 있는 사람 등 특별한 보호가 필요한 이주민의 구금을 금지하고, 보호기간의 상한과 권리보장체계, 구제절차에 대해서도 법령에 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

259) 국가인권위원회 2021 외국인보호시설 방문조사에 따른 보호외국인 인권 증진을 위한 제도개선 권고, 2022. 4.

260) 박주영, 구금이 아니라 인권을, 징벌이 아니라 건강을 - 인권과 건강이 보장되는 이주민 보호시설이 필요하다-, 시민건강연구소, 2022. 1. 27.

261) 연합뉴스, 보호 외국인 2명 중 1명은 장기수용자...인권침해 우려, 2021. 10. 31.

262) 법조신문, 보호인가, 감옥인가...‘구금 상한 없는 외국인 보호소’ 도마에, 2022. 10. 17.

3. 여성

가. 2022년 인권 상황

헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정해 성평등을 보장하고 있고, 제32조 제4항, 제34조 제3항, 제36조의 제2항에서도 여성의 근로, 복지, 권익, 모성의 보호를 위한 국가의 의무를 규정하고 있다.

1945년 제정된 유엔 헌장에는 “남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며”라는 문구가 포함되어 있다. 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)이 1979년 채택되면서, 참정권, 노동 문제 등 공적 영역에서의 여성 인권뿐만 아니라 성폭력, 성매매 등 개인과 개인 간에 벌어지는 여성 인권 문제로까지 여성 지위 향상을 위한 노력이 향할 수 있게 되었다. 여성 차별과 폭력 문제는 국제적인 기준에서도 중요한 인권의 주제이다.

한국에서 여성 인권 보호를 위한 문제는 진행 중인 논의이다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 여성 영역의 주요 주제로, ‘페미니스트 낙인과 여성 인권의 위축’, ‘스토킹처벌법 시행’, ‘직장 내 성차별과 성차별적 채용 관행’을 검토했다. 위안부 문제, ‘일본군 위안부 관련 법원 판결과 역사 왜곡 논란’, ‘19세 미만 성폭력 피해자 진술녹화 증거능력 불인정 결정’, ‘연이은 성폭력 피해 부사관 사망 사건’도 비교적 여성의 인권과 밀접한 관련이 있는 주제로 볼 수도 있다.

이들 주제는 2022년에도 큰 폭의 개선을 찾기 어렵다는 공통점이 있어 보인다. 2021년 살펴보았던 각 주제는 2022년 많은 사회적 관심을 받았던 여성가족부 폐지 논란, ‘신당역 사망 사건’과 스톱킹처벌법 개정 논의, 가사노동법의 시행과 그 인권적 의미에서 유사한 맥락을 보인다. 이에 이하에서는 2022년 발생한 주요 현황을 중심으로 그 의미를 살펴본다.

나. 주요 주제

1) 여성가족부 폐지 논란

가) 정부조직법 개정을 통한 여성가족부 폐지 시도

10월 6일 행정안전부는 여성가족부 폐지를 주요 내용으로 한 정부조직 개편 방안을 발표했고, 10월 7일 국회에서 같은 내용의 「정부조직법 일부개정법률안」이 발의되었다.²⁶³⁾ 개정안에 따르면, 여성가족부를 폐지하고 청소년·가족, 양성평등, 권익증진 업무는 보건복지부로 이관하면서 ‘인구가족양성평등본부’를 설치하고, 여성고용 업무는 고용노동부로 이

관할 계획이다.

개정안은 부처별로 분산된 생애주기별 정책을 연계해 사회적 약자에 대한 사회보장 기능을 강화하고 실질적 양성평등 사회를 구현하기 위해 정부 조직체계를 재설계할 필요가 있다는 점 등을 개정 이유로 제시했다. 이와 같은 여성가족부 폐지와 정책의 이관은 2022년 대통령 선거를 거치며 많은 사회적 관심을 받고 있으며, 정부는 여성가족부 폐지를 통해 종합적 사회정책 추진을 강화하겠다는 방침이다. 현직 여성가족부 장관은 6월 16일 취임 후 첫 기자회견에서 여성가족부는 폐지될 계획으로 조직 개편을 위한 TF팀을 운영 중이라고 밝힌 바 있다.²⁶⁴⁾

그러나 그 반대 의견도 제기된다. 여성단체들은 대선 전부터 꾸준히 여성가족부 폐지 주장에 반대 의견을 밝혀왔으며,²⁶⁵⁾ 국회에서도 더불어민주당 등 야당은 여성가족부 폐지 반대를 당론으로 하고 있다.²⁶⁶⁾ 국가인권위원회도 10월 14일 국회의장에게 개정안 중 여성가족부 폐지가 여성 인권과 성평등 정책의 전반적인 후퇴로 이어질 우려가 있어 ‘성평등부’ 같은 성평등정책 전담기구로 개편하는 것이 필요하다는 의견표명을 결정했다.

한편, 여성가족부 폐지를 둘러싼 국민의 찬반 여론은 팽팽한 것으로 보인다. 정부는 그동안 여론조사 결과 여성가족부 폐지 또는 개편을 요구하는 응답이 우세했다는 견해를 보이고, 일부 여론조사 결과는 이에 부합하기도 한다. 다만, ‘여성가족부 폐지’에 ‘성평등가족부’와 같이 기능 개편을 통한 역할 강화를 요구하는 응답도 포함된 것으로 봐야 한다는 해석도 제시된다.²⁶⁷⁾

나) 여성가족부 폐지를 둘러싼 논란

정부 부처 중 하나인 여성가족부 선호도는 타 부처에 비해 이례적일 정도로 크게 나뉘는 모습을 나타낸다. 이는 최근 10~30대 남성을 중심으로 한 페미니즘²⁶⁸⁾에 반감이 커지면서 여성가족부가 추진, 시행하는 성평등 정책에 대한 찬반 견해의 대립이 양극화된 경향과 무관하지 않은 것으로 보인다.

여성가족부 폐지에 찬성하는 이들은 여성이 더는 사회적 약자가 아님에도 여성을 우대하는 정책이 과다하게 기획, 집행됨으로써 남녀 간 갈등이 야기되며 역차별 우려가 발

263) 주호영 의원 등 115인 공동발의, 의안번호 2117759, 2022. 10. 7.
264) 중앙일보, 김현숙 장관 “여가부 폐지 명확…논의 시작 단계, 타임라인 없다”, 2022. 6. 16.
265) 전국 286개 여성시민사회단체 성명, 2022. 10. 4.; 여성폭력피해자지원현장단체연대 성명, 2022. 10. 11. 등
266) 한겨레, 민주당, ‘여가부 폐지 반대’ 공식화…“오히려 확대 개편해야”, 2022. 10. 11.
267) MBC, [알고보니] 여가부 폐지 압도적? 여론조사 따져보니…, 2022. 5. 5.
268) 성별에 따라 발생하는 정치·경제·사회 문화적 차별을 없애야 한다는 견해

생한다는 취지로 주장한다. 대선 기간에 ‘구조적 성차별이 없다’는 현 대통령과 일부 정치인의 발언은 사회적 논란이 되기도 했다.²⁶⁹⁾ 이에 대해 일각에서는 정치권에서 득표와 지지율을 위해 여성인권과 여성가족부 폐지를 이용하고 있다는 비판이 제기된다. 10~30대 남성은 생애 이행 과정에서 역차별의 피해자라고 느끼고 있지만, 이것이 성평등 정책 때문인 것은 아님에도 언론과 정치권이 이들을 부추기고 있다는 의견이다.

한편, 여성가족부 폐지와 기능 이관 자체는 정부조직 개편에 불과하지만, 이후 정부의 성평등 정책에 미칠 영향이 중요하다는 견해도 있다. 현 여성가족부 장관도 여성가족부 폐지가 오히려 성평등을 보다 강화할 수 있는 체계를 만드는 일이며, 여성가족부의 모든 기능은 이관 후에도 축소나 쇠퇴 없이 지속될 것이라고 밝힌 바 있다. 다만, 여성가족부를 폐지하고 그 기능을 여러 부처로 분산할 경우, 각 부처의 고유 업무보다 후순위로 밀리거나 표류하게 될 수 있고, 성평등 정책의 종합적 추진이 어려워진다는 우려도 제기된다.

다) 성평등 전담기구의 필요성

1995년 유엔 제4차 세계여성대회에서 189개 회원국이 만장일치로 통과시킨 「베이징여성 행동강령」은 각 정부에 여성의 발전을 위한 국가기구를 설치하고, 여기에 충분한 인력과 자원을 배치할 것을 주문한 바 있다. 그에 따라 2020년 기준으로 전 세계 194개국에 성평등 전담기구가 설치되어 있으며, 160개국에는 독립부처 형태로 존재한다. 이처럼 많은 국가에서 별도의 성평등 전담기구를 둔 이유는 모든 정책을 집행하는 과정에서 성평등 관점을 반영하는 것이 국가의 지속가능한 발전을 위해 반드시 필요하고, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 독립부처 형태의 성평등 전담기구가 가장 효율적이라는 점을 확인했기 때문이다.

세계경제포럼(WEF)이 발표한 세계성별격차보고서에 따른 우리나라의 성 격차지수가 2021년 156개국 중 102위로 하위권, 2022년은 146개국 중 99위로 중하위권에 머물고, 성별 임금격차는 31.5%에 달하는 등 우리나라의 성평등 수준은 경제 수준에 비해 아직도 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 또한 최근 한국 사회의 중요한 화두인 여성이 겪는 신체적 위협, 디지털 기술 발전과 결합한 젠더폭력, 혐오 문제 등은 복지나 인구, 가족의 관점으로 접근해서는 해결하기 어렵다.

여성가족부의 본질적 기능은 관행적이고 구조화된 성차별 문제를 드러내고 해소하기 위해 성평등 정책의 컨트롤타워 역할을 하는 것이다. 따라서 여성가족부라는 정부 부처의

269) 한겨레, 여가부 폐지가 지지율도, 남성 불만도 해결하는 게 아닌데, 2022.10.18.

위상이나 해체 그 자체보다는 안정적으로 여성 인권과 성평등 정책을 수행할 수 있는 체계에 대해 논의할 필요가 있다. 성평등, 젠더폭력, 여성 고용, 가족돌봄지원 문제 등은 사회·문화적 구조와 긴밀히 연결되어 있다는 점을 고려하면, 전담 부처가 중심이 되어 노동, 복지, 환경, 교육 등 각 부처와 유기적으로 연계, 조율해 성평등 관점에서 정책을 추진할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

2) ‘신당역 살인사건’, 스토킹 피해와 스토킹처벌법

가) 스토킹처벌법 시행과 스토킹 피해자 살해사건

2022년 9월 14일, 서울 지하철 2호선 신당역 여자화장실에서 역무원이 스토킹 가해자에게 살해당하는 사건이 발생했다. 가해자 A는 입사 동기였던 피해자를 2019년 11월부터 스토킹했으며, 여자화장실에 카메라를 설치해 불법 촬영을 한 뒤 해당 촬영물로 피해자를 협박한 것으로 알려졌다. 사건 당시 가해자 A는 불법 촬영과 스토킹 혐의로 재판을 받고 있었으며, 선고일을 하루 앞두고 범행을 저질렀다. 가해자 A와 피해자는 모두 서울교통공사 직원으로 가해자 A는 재판 중이던 혐의로 직위해제되었으나 사내 내부망을 통해 피해자의 근무 정보를 알아내 범행을 저지른 것으로 보도되었다.

이 사건은 2017년 강남역 인근 공용화장실에서 불특정한 여성을 상대로 한 살인사건과 범행 수법이나 장소가 유사하다는 점, 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(약칭: 스토킹처벌법)이 시행된 지 1년을 앞둔 시점에서 재판 중인 피의자가 보복성 범죄를 저지른 점, 같은 직장에 근무하는 스토킹 가해자가 범행을 저지른 점 등으로 사회적인 충격을 주며 전국적인 관심을 받았고, ‘신당역 살인사건’으로 알려졌다. 9월 19일 가해자 A의 신상이 공개되었고, 검찰은 A가 권한 없이 회사 내부망에 접근한 경위와 사측의 개인정보 관리 상황 등을 확인하기 위해 서울교통공사를 압수수색했다. 정치권과 언론에서는 이 사건을 젠더폭력으로 규정할 수 있는지 여부, 여성가족부 폐지 문제와 결부해 피해자 보호를 위한 정부의 역할, 일부 정치인의 부적절한 발언 등이 논란이 되기도 했다.²⁷⁰⁾

한편, 국회에서는 이 사건을 계기로 스토킹처벌법의 보완 필요성을 포함해 스토킹범죄 대응과 피해자 보호에 대한 논의가 다시금 촉발되었다. 법무부는 10월부터 스토킹처벌법 개정을 추진해 2022년 말 법제처의 심사단계에 있다. 주된 내용은 스토킹범죄의 반의사불벌죄 폐지, 피해자 보호를 위한 잠정조치의 내용에 스토킹행위자에 대한 위치추적 전자장치 부착 추가, 스토킹범죄 피해자의 주거·직장 등에 스토킹행위자의 접근을 금지하는

269) 경향신문, “좋아하는데 안 받아주니”...서울시의원, ‘신당역 스토킹 살인’ 망언 논란, 2022. 9. 16.

피해자 보호명령제도 신설 등이 포함되어 있다.

12월 28일에는 스토킹 실태조사·예방교육, 피해자 지원시설의 설치 등 스토킹 방지와 피해자 등에 대한 보호·지원체계를 규정한 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 국회 본회의에서 가결되어 2023년 7월 시행을 앞두고 있다. 이 법에 따르면 스토킹처벌법상 스토킹범죄에 해당하지 않는 스토킹행위의 상대방이어도 보호조치를 받을 수 있다. 또한, 스토킹 신고체계 구축, 법률구조·주거지원 등 지원서비스 제공, 피해자의 신변노출 방지 등의 내용이 포함되었다.

나) 스토킹 범죄 관련 법제 개선 논의의 내용

현재 스토킹처벌법 개정의 쟁점은 스토킹범죄의 반의사불벌죄 폐지이다. 스토킹처벌법 제 18조는 피해자가 구체적으로 처벌을 원하지 않는다는 의사를 밝힐 경우 피의자를 처벌할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 스토킹범죄의 대부분은 평소 아는 사이에서 발생하기 때문에 피해자는 보복당할 수 있다는 두려움으로 어쩔 수 없이 처벌을 원하지 않는다는 의사를 밝히는 상황에 처할 수 있다. 스토킹 피해자가 ‘합의’를 원치 않아도 가해자가 이를 위해 피해자와 접촉하고자 시도해 피해자가 고통을 받을 우려도 있다.

스토킹처벌법에 규정된 스토킹의 범위가 너무 제한적이라는 비판도 제기된다.²⁷¹⁾ 현행법상 스토킹행위의 유형은 상대방에 대한 물리적 접근, 직접적 도달 중심으로 제한되어 있으며, 스토킹의 대상도 동거인과 가족으로 한정되어 있다. 따라서 온라인 공간에서 접근, CCTV 등 전자장치를 이용한 감시, 지인 등 주변인에 대한 피해 등 법의 사각지대가 발생할 수 있다. 참고할 만한 사례로 제시되는 독일의 경우, 법에 스토킹 유형을 열거하고 ‘그 밖의 이와 유사한 행위’ 규정을 두는 방식으로 스토킹을 포괄적으로 정의하고 있다.

실효성 있는 가해자 감시수단이 필요하다는 의견도 꾸준히 제기된다.²⁷²⁾ 현행 제도에 따르면 피해자에게 위치전송과 112신고가 가능한 스마트워치를 지급하고, 100미터 이내 접근 금지 조치 등을 취할 수 있다. 그러나 가해자의 접근을 금지하는 ‘긴급응급조치’의 경우 위반 시 제재 방법이 과태료 처분에 불과하다는 점, 스토킹 가해자와 피해자를 직접적으로 분리할 수 있는 방법인 구속·유치가 거의 이뤄지지 않는다는 점²⁷³⁾ 등 현장에서 작동하는 법적 처분의 실효성이 떨어진다는 문제가 제기된다. 이와 같은 견해는 가해자의 위치

를 직접 감시해 피해자에게 접근할 수 없도록 할 필요가 있다는 주장을 제기하기도 한다.

다만, 반대로 이 경우 가해자의 사생활을 침해할 수 있다는 우려를 제기하는 견해도 있다. 이에 스토킹 가해자 구속과 관련해 절충안으로서 조건부 석방제도가 논의되기도 한다. 조건부 석방제도란 판사가 구속영장 청구를 기각하는 대신 보증금 납부, 주거 제한, 전자장치 부착, 피해자 접근 금지 등 일정한 조건으로 피의자를 석방하는 제도를 말한다. 대법원은 2022년 9월 현행 인신구속제도가 구속·불구속이라는 일도양단식 결정만 가능해 한계가 있으며, 구속영장 단계의 조건부 석방제도를 도입해 무죄추정 원칙과 불구속 수사 원칙, 피해자 보호가 조화를 이루게 할 필요가 있다고 밝혔는데, 이를 참고한 것으로 보인다.

다) 스토킹 피해자 보호를 위한 적극적인 노력

2022년 1월부터 8월까지 경찰의 범죄 피해자 안전조치 1만 8,806건 중 스토킹 피해에 대한 조치는 4,266건으로 가장 높은 비중을 차지한다. 이어서 성폭력(3,899건), 가정폭력(3,443건) 순이다.²⁷⁴⁾ 스토킹은 스토킹 대상자의 의사를 무시하기 때문에 위협행위로 인식되고, 사생활 침해와 함께 일상생활에서 심각한 수준으로 신변 안전의 두려움을 초래해 이후 사회생활에 지속적인 영향을 끼칠 수 있다. 경기대 범죄심리학과 연구팀의 ‘스토킹 방지 입법정책 연구 결과’에 따르면 스토킹 피해자 256명 중 226명(88.4%)이 일상생활에서 심각한 수준의 신변 안전의 두려움을 호소했다. 206명(80.4%)은 ‘타인에 대한 혐오·불신감’을 느꼈다. 학교나 직장을 그만두고 타지로 이사하는 피해자도 있다.

따라서 스토킹은 단순히 ‘구매 행위’, ‘남녀 문제’, ‘개인 문제’로 가볍게 여기고 관대하게 다룰 수 있는 영역을 넘어선 범죄행위임을 인식하고 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이번 ‘신당역 살인사건’도 그 원인이 단순히 법규의 공백만은 아니다. 스토킹 혐의로 재판 중인 피의자가 피해자에게 중대한 인권침해를 하기 전까지 구속 사유 심사 시 ‘피해자 위해 우려’를 고려해야 했던 법원과 피해자 신변보호 조치로서 구금·유치 등의 잠정조치를 취할 권한이 있던 수사기관도 인권보호 의무를 다했는지 살펴 재발방지 대책을 마련할 필요가 있다.

한편, 스토킹처벌법은 제정 당시부터 반의사불벌 조항, 긴급응급조치 위반 시 처벌이 과태료에 불과하다는 점, 스토킹피해자보호법이 제정되지 못한 점 등이 한계로 지적되어

271) 김정혜, 스토킹 피해자 보호·지원을 위한 입법 방향 및 정책 과제, 「신당역 사건을 통해 본 스토킹 방지 법·정책의 공백과 개선 과제 자료집」, 2022. 10. 4.

272) 한겨레, 스토킹 가해자를 감시했더라면... ‘GPS’ 추적으로 경보 올려야, 2022. 9. 18.

273) 연합뉴스 보도(9. 20.)에 따르면, 2021년부터 2022년 6월까지 신변보호를 받던 피해자가 재신고한 사건은 7,772건에 이르는 데, 그중 구속수사가 이뤄진 경우는 211건으로 2.7%이고, 가해자를 경찰관서의 유치장 또는 구치소에 유치하는 잠정조치 4호의 경우, 법원의 인용률이 43% 남짓인 것으로 나타났다.

274) 뉴스핌, [국감] 이탄희 의원 “경찰 신변보호조치 신청 1위 범죄는 ‘스토킹’”, 2022. 10. 19.

왔다. 시행 후 1년 동안 여러 가지 사건을 계기로 일부 문제는 보완되었고, 일부는 개정 논의가 진행 중이다. 스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률이 제정된 만큼 피해자가 스토킹 피해로부터 조속한 회복을 통해 건강한 일상생활을 영위할 수 있도록 스토킹 피해자 보호·지원체계 등을 세부적으로 마련하는 것이 바람직할 것이다. 최근에는 인터넷과 SNS, 메신저를 통한 새로운 방법과 형태의 스토킹이 발생하고 있고, 직장 내 스토킹, 가족관계 등의 스토킹에 대해서도 논의가 필요한 만큼 앞으로도 꾸준한 관심과 노력이 필요하다.

3) 가사근로자법의 시행과 한계

가) 가사근로자법 제정 과정

여성의 경제활동 참여 증가와 가사노동의 사회화·시장화로 가사노동이 이미 한국 사회의 하나의 산업으로 형성된 지는 오래이다. 가사근로자의 규모는 정확히 파악하기 어려우나, 국회예산정책처는 2020년 기준 39만 명으로 추산했다. 한국노동연구원도 2020년 기준 플랫폼 노동 중 가사근로가 약 5%라고 추산해 낮지 않은 비율로 보인다. 한편, 가사서비스 분야의 종사자는 여성이 대다수인 직종으로 알려져 있다.²⁷⁵⁾ 통계청은 가사육아도우미 중 98.4%가 여성이라고 집계한 바 있고,²⁷⁶⁾ 헌법재판소는 2022년 가구 내 고용활동에 대해서는 근로자 퇴직급여 보장법을 적용하지 않도록 한 규정을 심사하며 동 규정이 여성의 근로를 차별하는지 검토하기도 했다.²⁷⁷⁾

그러나 가사근로자는 근로장소가 가정이라는 이유로 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「산업재해보상보험법」 등에 따른 법적 보호 대상에서 제외되고 있고, 그 결과 근로조건의 최저기준은 물론이고 사회보험 수급권도 보장받지 못하는 사각지대에 놓여 있었다. 가사근로자의 열악한 상황은 중요성에 비해 사회적 주목을 받지 못했으나, 2010년대 이후 당사자들을 중심으로 가사근로자 보호 입법의 필요성이 제기되었고, 국가인권위원회는 2016년 비공식 부문 가사근로자²⁷⁸⁾가 근로조건을 보호받고 노동3권과 사회보장권을 보장받도록 고용노동부 장관에게 근로기준법 개정 등 근로조건 보호와 사회보장 방안 등을 권고한 바 있다.

275) 즉, 아직까지 한국에서 가사노동은 가정 내 여성이 무상으로 수행하거나, 서비스 상품화 되어 여성노동자가 제공하는 경향을 보인다. 한편, 고용노동부는 2022년 말 가사도우미 등 일부 업종에 외국인 고용을 허용하는 방안을 검토하는 것으로 밝혔는데, 정책 도입 시 추후 해외에서 활발히 논의되는 가사노동 분야 이주노동자의 여러 가지 처우 문제를 논의할 필요성이 발생할 수 있다.

276) 황덕순, “돌봄서비스 분야의 비공식 고용과 근로감독 제도”, 비공식 취업 연구, 한국노동연구원 보고서, 2012.

277) 헌법재판소 2022. 10. 27. 2019헌바454, 재판관 이석태, 김기영의 반대이견 참고

278) 정부의 바우처 사업 등 공공 부문에 종사하는 가사근로자와 달리 구인자와 구직자 간의 사적 계약에 따라 가정에 서비스를 제공하고 있는 민간 부문의 가사근로자이다.

그 결과, 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법」(약칭: 가사근로자법)이 제정되어 2022년 6월 16일부터 시행되었다. 동법은 일정 요건을 갖추어 고용노동부로부터 인증받은 가사서비스 제공기관과 근로계약을 체결한 가사근로자가 적용 대상이며, 이 법에 따른 근로자는 노동관계법이 적용되어 최저임금, 고용보험·산재보험 등 사회보험, 퇴직금, 연차 유급휴가 등의 권리가 보장된다. 동법의 제정은 1953년 근로기준법 제정 이래 노동법과 사회보험의 사각지대에서 근로자로서 권리를 보호받지 못했던 가사근로자들이 노동권을 보장받을 수 있는 제도적 기반이 마련되었다는 점에서 의의가 있다.

다만 이번 법 시행으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 이번에 제정된 가사근로자법은 고용노동부의 인증을 받지 않은 비공식 부문에 있는 가사근로자에게는 적용을 제외하고 있어, 이들은 여전히 사각지대에 남아 있다. 2015년 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 비공식 부문 가사근로자의 경우 낮은 시간당 임금을 비롯해 이용자의 폭행, 성희롱, 인격적 무시 등 부당한 대우 경험도 상당한 것으로 나타나 법에 따른 보호의 필요성이 큰 상황임이 드러난 바 있다.

업계에서는 가사근로자법의 시행을 환영하면서도, 법 시행으로 노동비용이 상승하면 서비스 요금이 올라가고, 자본력을 갖춘 플랫폼 업체들이 시장을 잠식할 것이라는 우려를 제기하기도 했다. 당초 발의된 법안에는 시장에서 과도한 이윤추구를 방지하고 근로자들의 근로조건을 향상하기 위해 가사서비스의 공익적 제공기관과 사회적기업을 육성하는 내용이 포함되어 있었으나, 법 제정 당시에는 논의되지 않은 것으로 알려졌다.²⁷⁹⁾

나) 가사근로자법 시행과 한계

가사근로자법의 한계로 주로 지적되는 것은 법의 보호를 받는 대상자가 인증된 가사서비스 제공기관과 근로계약을 체결한 가사근로자에 국한된다는 점이다. 법에 따른 적용 대상자가 확대되기 위해서는 우선 가사서비스 제공기관을 중심으로 한 서비스 시장이 확보되어야 하는데 유인책이 부족하다는 점도 지적된다. 구체적인 내용은 다음과 같다.²⁸⁰⁾

첫째, 가사서비스 제공기관의 의무가 정부의 지원에 비해 과다하다는 주장이다. 그동

279) 한겨레, 가사근로자법 시행되지만…플랫폼 중개업체 시장 잠식 우려, 2022. 6. 13.

280) 이하, 최영미, 가사근로자법 시행과 전망, 월간노동법률, 2022. 6. 30.; 오은진, 가사노동자 고용개선법 제정의 의의와 플랫폼 가사노동자들의 현실적 적용과 관련한 토론, 2021. 6.

안 가사노동은 주로 직업소개소를 통해 알선하는 방식으로 이루어져 왔는데, 가사서비스 제공기관이 되면 매출액에 대한 부가세, 퇴직금, 사회보험료, 연차수당 등 30% 안팎의 비용이 추가로 발생한다. 또한 법에 따르면 제공기관은 최소 15시간의 일거리를 보장해야 하고, 손해배상·고충처리·갈등관리 비용까지 고려해야 한다. 정부는 부가세 면세와 국민연금, 고용보험료 일부를 지원하기로 결정했지만, 현재 소규모 개인사업장 형태로 운영되는 직업 소개소가 이러한 비용을 감수하고 가사서비스 제공기관 인증을 신청할 만한 유인이 부족해 보인다는 지적이 나온다. 이 경우 자본력을 갖춘 플랫폼 기업이 진입해 시장 내 우위를 선점할 경우 노동조건과 관련한 문제가 발생할 수 있다는 우려도 제기된다.

둘째, 가사근로자 편에서도 당장 수입의 감소를 고려하지 않을 수 없다. 2020년 수행된 연구 결과에 따르면 가사근로자가 원하는 일일 근로시간은 6시간인데 실제로는 5시간 내외가 제공되어 시장에서 일거리가 충분히 제공되지 못한다는 점을 알 수 있다. 결과적으로 가사서비스를 통해 주생계자로 책임을 지고 살아야 하는 여성에게는 충분한 소득보장이 되지 않는 상황인데, 시장 확대가 이뤄지지 않는다면 근로자가 사회보험료와 세금을 납부하면서 서비스 제공기관에 소속되어 일할 유인이 부족하다. 제공기관에 고용될 경우 퇴직금, 실업급여, 산재급여 등을 받게 되지만 당장의 소득 감소를 감수할 만한 조건은 아니라는 주장이다.

셋째, 가사서비스 이용자 편에서도 기존에 직업소개소 등을 통한 방식에 비해 고려해야 할 부분이 많다. 이들에게는 정부가 인증하는 서비스라는 점, 비용에 대한 영수증 발급이 가능하다는 점 정도가 유인책이라고 볼 수 있다. 그러나 기존에 가사근로자에게 주어지지 않았던 휴게시간 보장, 안전에 대한 사항, 입주가사근로자의 경우에는 기숙공간과 식사 제공, 연속적인 휴게시간 보장 등을 계약에 포함해 이행해야 한다. 가사서비스에서 이용자의 책임 문제는 별론으로 하더라도, 가사서비스 제공기관의 이용요금이 상승할 수 있다는 점을 고려하고도 이용할 유인이 있을지 의문이 제기된다.

다) 가사노동자의 권리 보호를 위한 과제

ILO는 2011년 「가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약」(제189호 협약)을 채택해 전 세계 1억 명에 달하는 가사근로자의 지위를 근로자로서 국제적으로 인정하고, 가사근로자의 인권 보호를 위해 일반 근로자와 동등한 수준의 근로조건과 단결권, 사회보장제도를 보장할 것을 회원국에 요구하고 있다.

ILO는 협약 전문에서 가사근로자가 가족부양 책임이 있는 사람의 경제활동 참여 기회를 증가시키고, 노인·아동·장애인을 돌보는 범주를 확대시키는 등 경제에 상당한 기여를

했지만, 노동의 가치가 저평가되고 비가시화되는 현상이 지속되고 있다고 밝혔다. 또한, 가사노동은 주로 여성, 이민자, 빈곤계층이 수행하는데, 이들은 고용과 직업상 차별과 인권침해에 취약한 점을 고려할 때 가사근로자의 고용상 권리를 보장할 필요가 있다고 지적했다.

가사근로자법의 시행으로 한국에서도 가사서비스 제공자가 근로자성을 인정받게 된 것은 환영할 만한 일이지만, 앞으로도 꾸준한 개선 노력이 필요하다. 가사서비스 제공기관을 중심으로 한 가사서비스 시장을 확대해 나가는 한편, 가사근로자법의 적용을 받지 못하는 근로자의 권리를 보호할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

참고할 만한 사례로 우루과이, 스페인, 필리핀, 프랑스 등은 가사서비스 이용자를 가사근로자의 사용자로 규정하는데, 개인 이용자가 가사근로자의 고용 사실을 정부기관에 등록하도록 해 고용관계를 공식화하고 있다. 나아가 개인 이용자의 노동법과 사회보장법 위반 사실이 있을 경우 가정을 대상으로 근로감독 후 위반사항에 대한 행정제재(과태료)를 하기도 하며, 개별 이용자가 가사서비스 이용권을 구매할 때 그 이용요금에 시간당 사회보험료를 포함시키는 방식으로 사회보험료 부과·징수의 어려움을 해결하기도 한다.

4. 아동·청소년

가. 2022년 인권 상황

아동과 청소년 시기²⁸¹⁾는 신체적, 정서적 발달의 초기 단계로 이 시기의 생활은 현재뿐만 아니라 미래의 관점에서도 중요한 의미가 있다. 같은 맥락에서 아동과 청소년의 인권은 성인과 조금은 다른 측면에서 조망된다. 현재 상황과 함께 미래 지향적인 성장과 발달의 과제가 중요하기 때문이다. 아동의 인권 논의 속에는 보호와 자율 보장이라는 두 가지 목표가 충돌할 수 있다.

다만, 세계인권선언 제25조 제2항은 아동의 권리에 대해 “어머니와 아동은 특별한 보호와 지원을 받을 권리를 가진다. 모든 아동은 적서에 관계없이 동일한 사회적 보호를 누린다”라고 명시하고 있다. 유엔 아동권리협약상으로도 아동은 ‘부모의 소유’가 아닌, 이미 한국 사회를 구성하고 있는 존귀하고 존엄한 존재이며, 아동과 성인은 동등한 당사자로서 모두 권리의 주체자로 규정된다.

그동안 우리나라에서는 아동과 청소년을 독립된 인격과 주체로 인정하기보다는 부모나 성인에게 ‘지도’받아야 하는 대상으로 여겨 온 측면이 있다. 상대적으로 자신의 목소리를 내기 어려운 아동과 청소년의 인권은 부모와 학교, 사회로부터 침해당할 여지도 많았고 볼 수 있다. 최근 국가인권위원회는 소위 ‘노키즈존’, 인터넷과 방송을 중심으로 한 신조어 ‘~린이’라는 표현²⁸²⁾에 대해 아동과 청소년의 권리가 침해되지 않도록 관련 권고 또는 의견표명을 한 바 있다. 이들 사례는 한국 사회에서 아동과 청소년에 대한 차별행위가 큰 자각 없이 이루어지고 있고, 이들의 권리가 제대로 존중받지 못하고 있음을 드러내는 사례로서 이해할 수 있다.

아동과 청소년의 인권과 관련한 주제는 광범위하다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 즉각분리제도를 중심으로 한 아동학대 신고·대응 체계, 여수 현장실습생 사망사고와 현장실습제도의 문제, 아동 사법제도와 관련한 촉법소년 논쟁, 헌법재판소의 19세 미만 성폭력 피해자 진술녹화 증거능력 불인정 결정에 따른 영향을 검토했고, 그 외 이주

아동의 체류자격 문제, 코로나19 감염병 유행 상황에서의 취약계층의 돌봄과 고립 문제도 아동과 청소년 분야의 주제로 볼 수 있을 것이다.

2022년에는 코로나19 감염병 유행에 대응한 사회적 거리두기가 완화되면서 돌봄 공백 문제는 다소 줄어들었는데 그 기간에 비대면 수업으로 발생한 학습 격차의 문제가 드러나기도 했다. 헌법재판소의 19세 미만 성폭력 피해자 진술녹화 증거능력 불인정 결정에 따라 국회는 미성년 성폭력 피해자의 경우 재판 전 영상을 통해 진술을 녹화하는 등의 내용을 포함한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 마련했지만, 수사과정에서 2차 가해 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제기되면서 법률 보완 요구도 있었다. 아동학대 신고 대응 체계, 현장실습제도, 촉법소년 논쟁은 특별한 제도적 전환 없이 계속되고 있다.

한편, 2022년 말에는 해외 입양아의 인권 문제와 관련한 논의가 다소나마 확산되고 있는 것으로 보인다. 여전히 해마다 200~300명의 한국 어린이가 해외로 입양되고 있고, 해외에 입양되어 자란 입양아동 중에서는 빠른 입양 절차를 위해 허위 호적을 작성한 입양알선기관의 위법행위로 자신의 정확한 출생정보를 찾지 못하는 문제를 겪거나, 학대 피해를 겪더라도 적절한 도움을 받지 못한 이가 많은 것으로 파악된다. 2022년 말 입양 과정에서 국가 책임을 강화하는 「국제입양에 관한 법률안」이 국회 상임위를 통과했는데, 향후 입법 여부의 논의를 지켜볼 필요가 있다.

이하에서는 아동과 청소년 인권과 관련된 2022년의 이슈 가운데에서도 사회적으로 크게 주목받았거나 그에 대한 논의의 중요도가 높다고 판단된 이슈를 다루고자 한다. 우선 일명 ‘조양 일가족 실종 사건’ 같은 ‘자녀 살해 후 자살 사건’을 아동학대의 관점에서 살펴보고자 한다. 또한 촉법소년과 형사책임 연령 기준의 하향에 관한 논란을 검토하고, 보호종료아동(자립준비청년)의 보호 정책과 그 현실을 검토한다. 마지막으로 디지털 시대에 아동과 청소년을 대상으로 벌어지는 성범죄 사건을 검토하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 아동학대의 관점에서 본 ‘자녀 살해 후 자살 사건’

가) 조양 가족 실종사건, ‘가족동반자살’과 ‘자녀 살해 후 자살’

「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제4조는 아동학대범죄를 범한 사람이 아동을 사망에 이르게 한 때에는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다고 규정하고 있다. 어떤 행위로 인해 아동이 죽을 수 있다는 사실을 알고 있으면서도 학대 행위를 계속해 아동이 사망에 이르게 된 경우도 아동학대 살해죄가 적용된다.

광주남부경찰서는 2022년 6월 25일 10세 아동 조○○ 양을 포함한 일가족 실종 사실

281) 아동과 청소년의 대상 연령의 구분이 모호한 면이 있으나, 일반적으로 아동기는 대개 초등학교 시기에 해당하며 2차 성징이 나타나기 전 단계인 12세까지를 말하고, 청소년기는 아직 사회적 독립이 이루어지지 않고 정체감이 형성되는 중·고등학생 연령대인 13세에서 20세까지를 말한다.

282) 국가인권위원회는 2022년 3월 결정을 통해 ‘여러 분야에서 “~린이”라는 표현을 사용하는 것은 아동이 권리의 주체이자 특별한 보호와 존중을 받아야 하는 독립적 인격체가 아니라 미숙하고 불완전한 존재라는 인식에 기반한 것으로, 아동에 대한 부정적인 고정관념을 조장할 수 있다’며, 이러한 표현이 무분별하게 사용되지 않도록 하기 위한 방안 마련이 필요하다는 의견을 표명했다(2022. 3. 29. 결정 21진정0367800 아동 비하 표현에 관한 의견표명)

을 공개했다. 조 양은 5월경 학교에 체험학습을 신청했으나, 체험학습 기간이 종료한 이후에도 학교에 출석하지 않았고, 그러자 학교 측이 경찰에 신고한 것으로 알려졌다. 이들 가족의 실종기간 중 언론을 통해 조 양 부모의 경제적 사정, 휴대전화 검색기록, CCTV 영상과 차량 운행 동선 등이 알려지며, 조 양 가족의 실종 사실은 전국적 관심을 받았는데, 결국 6월 28일 완도군 송곡항 인근 바닷속 차량 안에서 이들의 시신이 발견되었다.

광주남부경찰서는 8월 2일 차량 블랙박스 영상 등을 종합해 조 씨 부부가 조 양에게 수면제를 먹이고 극단적 선택을 한 것으로 판단했다. 경찰은 조 씨 부부가 조 양을 숨지게 한 만큼 살인 혐의를 적용했지만 이들이 사망함에 따라 공소권이 없어 사건을 종결했다.²⁸³⁾

조 양 가족의 실종 사실이 알려진 직후, 여러 언론은 이 사건에 대해 ‘극단적 선택’이라는 표현을 사용하기도 했다. 그러나, 한국자살예방협회는 7월 1일 성명서를 발표하며, 자녀 살해 후 자살은 중대 범죄이며, 특정한 사건에 대한 과도한 관심과 선부른 보도를 자제할 것을 강조했다.²⁸⁴⁾ 시민사회단체도 자녀 살해 후 자살 사건을 아동학대로 규정하고 정부 차원의 대책을 마련해야 한다는 의견을 밝히기도 했다.²⁸⁵⁾

현재 자녀 살해 후 자살 건과 관련해 국가 차원의 별도 통계는 없으며, 자녀 살해 후 자살 시도의 경우에도 아동학대로 신고되거나 아동학대 보호 체계로 연결되는 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 일부 언론은 자녀 살해 후 자살 건은 2018년 7명, 2019년 8명, 2020년 12명, 2021년 14명으로 보도하기도 했는데,²⁸⁶⁾ 통계 산출 방법이나 연구에 따라 편차가 있어 보인다. 2022년 발생한 ‘자녀 살해 후 자살 사건’이 알려지면서 이와 같은 행위를 아동학대로 규정하는 지침을 명확히 하고 관련 현황을 조사해야 한다는 의견이 제시되었다.

나) 자녀 살해 후 자살 사건을 바라보는 한국 사회의 인식과 문제 제기

자녀 살해 후 자살 사건의 주요 원인으로는 부부 불화, 생활고와 채무 등 경제적 문제, 부모의 정신과적 문제 등이 지목된다. 자녀의 장애를 비판해 자녀를 살해하고 양육자 자신

도 자살을 시도한 사례도 주목할 만하다. 개인의 안전과 생존 책임이 전적으로 가족에게 내맡겨진 현실의 문제, 가족을 넘어선 사회에 대한 불신감과 무관하지 않다는 것이다.²⁸⁷⁾

다만, 최근에는 이러한 요인에도 불구하고 특히 미성년 아동이 관련된 사건은 아동학대 범죄로서 접근해야 한다는 의견이 다수 제기되고 있다.²⁸⁸⁾ 국제 아동 권리 비영리기구인 세이브더칠드런은 2020년 성명서를 통해 언론이 더는 ‘동반자살’이라는 표현을 사용하지 않도록 의견을 낸 바 있다. 한국기자협회 자살보도 권고 기준도 “다른 사람을 살해하고 자살하는 행위를 동반자살로 표현하지 않고, 일가족 동반자살은 범죄 행위로 인식되어야 한다”라고 명시하고 있다.

법원은 2020년 5월 한 판결문²⁸⁹⁾에 “동반자살은 가해 부모의 언어다. 아이의 언어로 말한다면 이는 피살이다. 법의 언어로 말하더라도 이는 명백한 살인이다. 사망의 결과가 발생한 경우 개인에게 책임을 온전히 묻기 어려운 정신질환자 범죄의 경우에도 엄벌에 처해야 한다는 시각이 많음에도, 유독 부모라는 사정이 관대한 처벌의 이유로 거론되는 인식에 동의할 수 없다”라고 밝힌 바 있다. 자녀 살해 후 자살과 관련해 ‘동반자살’이라는 부적합한 용어 사용과 온정주의에 비판적 시각을 나타낸 것이다.

미성년 자녀(특히 영·유아)를 살해한 후 부모가 자살하는 사건을 ‘가족동반자살’ 또는 ‘일가족집단자살’이라는 용어로 표현하는 것은 동아시아의 독특한 현상으로 알려져 있다. 서양의 문헌에서는 부모의 자살에 자식이 함께 사망하는 경우를 자녀 살해의 관점으로 구분하는 반면에 한국은 ‘가족동반자살’, 일본의 경우 ‘친자심중(親子心中, oyako shinju)’이라는 용어로 ‘안타깝지만 불가피한 가족공동체의 결정’으로 보는 태도를 형성해 왔다는 것이다.²⁹⁰⁾

‘온정주의’ 또한 자녀 살해 후 자살 사건을 바라보는 한국 사회의 시각 중 하나로 보인다. 한 언론사는 2019년 기획보도²⁹¹⁾를 통해 자녀 살해 후 자살 사건과 관련한 자사의 기사에 대한 독자들의 반응을 분석했다. 해당 매체는 약 32%의 댓글이 ‘자녀도 비루하게 살 텐데 놔두고 가는 게 무책임’, ‘혼자 못 죽는 부모 심정도 이해한다’는 취지의 가해자를 이

283) 연합뉴스, 조○○ 일가족 실종 사건 극단적 선택 결론…수사 종결, 2022. 8. 2.

284) 한국자살예방협회 성명서, 2022. 7. 1.

285) BBC NEWS 코리아, 부모의 극단선택…정작 아이는 선택한 적이 없다, 2022. 6. 30.

286) 다만, 이는 전국 각 경찰청에서 사례를 취합하거나 언론보도로 인지한 사건을 취합한 것으로 정확한 통계는 아닌 것으로 보인다. 국민일보의 2019년 보도에 따르면 2018년 자녀 살해 후 자살 건수는 32건이고, 한국형사정책연구원이 2000년부터 2019년 10월까지 언론보도 사례를 분석한 결과(‘살인 범죄의 실태와 유형별 특성’) 가족을 살해한 후 스스로 목숨을 끊거나 미수에 그친 사건은 총 426건에 달했다. 그중 피해자에 자녀가 포함된 경우는 절반 이상인 247건이었다.

288) YTN, [일가족 비극] ‘자녀살해’ 부각되고 ‘동반자살’ 표현 사라져, 2022. 7. 4.

289) 울산지방법원 2020.5.29. 선고 2019고합365 판결.

290) 이현정, ‘부모-자녀 동반자살’을 통해 살펴 본 동아시아 지역의 가족 관념: 한국, 중국, 일본 사회에 대한 비교문화적 접근, 2012. 3.

291) 국민일보, [이슈&탐사] “오죽했으면…” 지나친 온정주의가 사회적 해결 여지 줄여, 2019. 10. 17.

해하거나 공감하는 반응이었으며, 가해자 부모를 탓하면서도 동시에 어쩔 수 없는 상황을 이해한다는 복합적 감정을 드러내는 경우도 있었다고 밝혔다.²⁹²⁾

다) 아동의 생명권 존중과 사회의 역할

한국이 1991년 비준한 유엔아동권리협약은 모든 아동이 생명에 관한 고유의 권리를 가지고 있으며, 당사국 정부는 가능한 한 최대한으로 아동의 생존과 발전을 보장해야 한다고 규정한다. 자녀 살해 후 자살은 사실상 가장 극단적인 형태의 아동학대이다. 자녀는 부모의 소유물이 아니고, 누구의 생명도 타인의 소유가 될 수 없다. 자녀 살해 후 자살 사건을 ‘가족동반자살’이라고 여겨 온 것은 아동을 부모의 소유물로 보는 한국 사회의 인식이 숨어 있다는 의견은 유의할 만하다.

특히 미성년의 자녀가 연관된 ‘자녀 살해 후 자살 사건’을 ‘불가피한 가족공동체의 결정’으로 접근하기보다는 아동학대 방지를 위한 대책 마련이 필요한 사건으로 인식하는 것이 바람직하다. 이를 위해 경찰과 관련 부처, 언론은 자녀 살해 후 자살 사건이 아동학대임을 명확히 하도록 브리핑이나 사건관리 절차와 관련한 지침을 정비할 필요가 있다. 또한 정부가 아동학대 주요 통계에 ‘자녀 살해 후 자살’을 포함해 지표화하고 관련 현황에 대해 체계적인 조사를 수행하는 것은 사회적으로 중요한 신호가 될 수 있다.

한편, 위기 가정을 사전에 찾아내는 등 사건을 미연에 방지할 수 있는 대책을 마련하는 것도 중요하다. 가족이 함께 극단적 선택을 하는 사건이 가장 높았던 시기는 1997~1998년 외환위기 당시이고, 경제하락 국면에서 사업 실패, 신변비관 등 위기 가정이 늘어날수록 자살을 선택을 하는 사례가 더 빈번하게 발생하는 것으로 알려져 있다.

이 문제에 관해 선진국에선 공공과 민간 그리고 지역사회가 전략적으로 협력하며 대처하고 있다. 미국에서 시행 중인 가족 살해 사정 프로그램(LAP)은 경찰이 위험성 평가 도구를 사용해 살해당할 위험이 높은 피해자를 식별하고, 이후 가정폭력 상담 기관과 통화 연결해 상담 서비스를 수행하고 있다. 또한 보호단체, 경찰, 검찰, 교정 등 전문가로 구성된 전담팀(DVHRT)을 운영해 고위험군을 식별 조사, 검토하고 있다.

한국 정부도 저소득층이나 국민기초생활보장 수급 가족이 아닌 경우에도 위기 가정을 조기에 발견하고 적극적으로 개입할 수 있도록 공적 체계를 마련할 필요가 있다. 심리 상담과 치료 등 위기 가정에 대한 사회서비스 개시 기준을 소득이 아닌 아동학대 발생 요

인을 기준으로 책정하는 등 ‘아동을 사회가 함께 키우고 있다’라는 사회적 신뢰 수준을 높여 나가는 것이 중요할 것이다.

2) 촉법소년과 형사책임 연령 기준 하향 조정 문제

가) 촉법소년 논란과 형사미성년자 연령 하향 조정 추진

우리나라 「형법」은 육체적·정신적으로 미성숙한 연령인 경우 범죄행위를 했다고 하더라도 그 행위에 대해 비난 가능성이 없어 형사책임능력을 인정할 수 없는 자를 ‘형사미성년자’라고 하고, 그 연령을 ‘14세 미만인 자’로 정하고 있다. 또한 「소년법」에 따라 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만 아동을 이른바 ‘촉법소년’으로 형사처벌을 받지 않지만(형법 제9조), 소년법 제32조에 따라 10가지 보호처분을 받게 된다.

아동 비행·범죄는 일반적인 형사 절차와 달리 독립해 특별한 처리 절차를 두는 것이 세계적 추세이다. 다만 10대 초중반의 촉법소년의 경우 범죄를 저질렀더라도 형사처벌을 받지 않는 것은 부정의하다는 의견이나 현재 형사미성년자의 기준연령이 너무 높다는 지적은 꾸준히 있어 왔다.

2022년 9월 대전에서 촉법소년을 모집해 절도를 한 20대 2명 등 16명이 검거되었다. 이들은 촉법소년은 처벌을 받지 않는다는 점을 노려 이들을 모집하고 귀금속 판매점에 침입해 귀금속을 절취하는 범행에 가담시켰다. 검거 당시 생일 날짜를 착각해 자신이 촉법소년인 줄 알고 진술을 거부한 범인 중 한 명이 자신이 처벌 대상에 해당함을 알게 되면서 자백해 범행이 드러난 것으로 알려졌다.

경찰청 자료에 따르면, 최근 5년간 촉법소년의 소년부 송치 건수가 2017년 7,533건에서 2021년 1만 915건으로 증가하고, 촉법소년의 절도 범죄 건수가 2017년 4,073건에서 2021년 5,460건으로 증가한 것으로 나타났다. 다만 강력범죄에 해당하는 살인, 강도, 방화, 강간 범죄 건수는 매년 400~450건으로 유지되고 있다.

정부는 2022년 5월 ‘윤석열정부 제110대 국정과제’에서 촉법소년 연령 기준 현실화 계획을 밝히고 법률 개정을 추진 중이다. 현재 형사미성년자 기준을 14세에서 13세로 낮추는 형법 개정안과 이에 맞추어 촉법소년 연령 상한을 14세에서 13세로 낮추는 소년법 개정안이 12월 법제처 심사를 마치고 국회에 제출된 단계이다. 국회에서도 법률 개정안이 다수 발의되었다. 개정안의 주요 내용은 대부분 형사미성년자 연령 하향 조정이며, 같은 맥락으로 소년법의 형사적 제재 혹은 처벌을 강화하려는 취지이다.

다만, 일부 시민사회를 중심으로 이와 같은 개정 추진에 반대 의견도 제시된다. 국가인권위원회도 9월 26일 국회의장과 법무부 장관에게 국회에 발의된 형사미성년자 기준 연령

292) 다만, 이러한 인식은 최근 변화하고 있는 것으로 보이는데, 국가인권위원회가 2022년 6월 조유나 양 실종사건 이후 가족 동반 자살 관련 연관검색어를 분석한 결과 가난, 어렵다, 죽음, 살해, 살인, 생활고, 극단적 선택, 폭력, 협박, 비관, 처벌이 연관검색에 올라왔으며, 일가족, 부모, 아버지, 자녀, 자녀 살해, 선택, 눈물, 마지막 등도 상위에 검색되었

을 하향 조정하는 내용의 「형법 일부개정법률안」과 촉법소년 상한 연령을 하향 조정하는 내용의 「소년법 일부개정법률안」이 국제인권기준이 요구하는 소년의 사회복귀와 회복의 관점에 반하고, 소년범죄 예방과 재범 방지를 위한 실효적 대안으로 바람직하지 않다는 의견을 표명하기로 결정했다.

나) 형사미성년자 연령 하향 조정의 쟁점과 논의

형사미성년자 연령 하향 및 촉법소년 상한 연령 하향 조정(이하 ‘형사미성년자 연령 하향 등’이라 한다)을 주장하는 관점에서 제시하는 논거는 크게 세 가지이다. ①시대 변화에 따라 현재의 아동이 과거의 아동보다 신체적·정신적으로 성숙하다. ②최근 14세 미만 아동의 범죄가 증가하고, 흉포화되는 양상이 있어 14세 미만 촉법소년에 대한 강한 처벌이 필요하다. ③형사미성년자 기준 연령이 14세로 규정되어 있어 14세 미만 소년의 강력범죄에 대응되는 형사처벌이 불가능하고, 소년법에 따른 보호처분밖에 하지 못하는바, 범죄 예방 효과가 약화된다는 것이다.

첫 번째 논거와 관련해서, 이들은 인터넷·스마트폰 대중화로 정보의 습득 수준이 높아지고 신체적 조건이나 경제적 환경이 변화하는 등 사회·문화적 측면에서 1958년의 13세 소년에 비해 2022년의 13세 소년이 완전히 달라진 점을 제시한다. 다만 아동의 성숙도가 과거에 비해 높아졌다고 하더라도 현재의 아동이 과거보다 많은 지식과 정보를 접할 수 있는 상황에 있을 뿐, 어떤 문제에 대한 사물변별 능력이나 행동통제 능력이 높아졌다고 평가할 만한 객관적 자료는 찾기 어려운 것이 사실이다.

한편, 소년범죄가 저연령화·흉포화되고 있다는 주장도 객관적인 근거가 부족해 보인다. 현재 국내에서 공표되는 통계 중 촉법소년 사건의 발생 현황을 전체적으로 명확하게 보여줄 통계가 존재하지 않는다. 경찰청의 소년부 송치 건수 자료를 통해 일부 파악할 수 있으나, 경찰을 거치지 않고 바로 시설장 등에서 소년부로 송치된 소년범죄 현황이 반영되지 않아 한계가 있다. 또한 이 통계에 따르면, 강력범죄에 해당하는 살인, 강도, 방화, 강간 범죄 건수는 매년 비슷하게 유지되고 있어 소년범죄가 흉포화되고 있다고 단정하기는 어렵다.

죄질에 비해 처벌이 가벼워 범죄예방 효과가 떨어진다는 주장에 대해서도 의문이 있다. 만 나이 10세부터 소년법 제32조(보호처분의 결정) 제2호(수강명령), 제3호(사회봉사명령)를 제외한 나머지 모든 보호처분의 대상이 될 수 있다는 점, 만 12세 이상 소년은 신체의 자유를 제한하는 2년의 소년원 송치도 가능하다는 점 등을 고려하면 가벼운 처분이 라고 단정하기는 어렵다. 또한 형사처벌을 강화한다고 해서 해당 촉법소년들의 개선과 교화가 보장되지 않으며, 형벌을 부과해 교도소에 구금하는 것은 범죄성향의 학습 등으로 오

히려 당사자의 건전한 사회 복귀와 회복을 저해할 수 있다.

다) 소년범죄 예방과 재범 방지를 위한 노력

유엔 아동권리위원회는 2019년 일반논평 24호에서 세계적으로 가장 일반적인 형사책임 최저연령은 14세라는 점을 밝히며, 형사책임 최저연령을 14세 이상으로 높일 것을 촉구했다. 또한 아동이 피의자인 경우 형사책임의 최저연령을 더 낮게 정할 수 있도록 예외를 허용하는 관행에 우려를 표하면서, 그러한 관행은 일반적으로 대중의 압력에 대응하기 위한 경우가 많고 아동의 발달에 대한 합리적 이해를 바탕으로 하지 않는다고 우려를 표했다. 2019년 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종 견해에서도 “형사책임 최저연령을 만 14세로 유지하고, 만 14세 미만 아동을 범죄자로 취급하거나 구금하지 않을 것”을 권고한 바 있다.

형사미성년자 연령 하향 조정 같은 엄벌주의, 응보주의에 기반한 소년범죄 정책은 소년범죄 예방과 재범 방지에 유의미한 효과가 없다. 미국과 일본의 경우, 청소년 흉악범죄 발생 등을 계기로 형사책임 연령을 낮추고 처벌을 강화했으나 소년범죄는 감소하지 않은 것으로 알려졌다. 우리나라도 2007년 촉법소년 하한 연령을 12세에서 10세로 낮춤으로써 기존에는 형사처벌은 물론이고 보호처분 대상조차 되지 않던 이들이 보호처분 대상이 될 수 있도록 법을 개정한 바 있다. 그러나 이와 같은 강경 대응에도 불구하고 소년범죄 예방이나 재범 방지 같은 정책적 효과는 확인되지 않았다.

엄벌주의적 소년범죄 정책을 제외한, 소년범죄 예방과 재범 방지를 위한 대안으로는 소년분류심사원, 소년원, 소년교도소 등 교화·교정시설 확충과 소년을 담당하는 보호관찰관 인원 확대, 임시조치 다양화, 교화프로그램 개선, 피해자 보호 강화 방안 마련 등이 있다. 장기적으로는 소년비행 원인의 복잡성·다양성과 아동의 발달 특성, 개인·가족·학교 등 아동을 둘러싼 환경요소에 대해 다각적으로 연구하고, 현행 아동사법제도의 문제점을 분석해 소년범죄에 통합적으로 대응해야 한다.

3) 자립준비청년(보호종료아동)의 보호정책과 현실

가) 자립준비청년(보호종료아동)의 연속된 사망과 지원정책

2022년 8월 광주의 한 대학교와 아파트에서 19세 A군과 18세 B양이 각각 사망했다. A군과 B양은 보호대상아동으로 지원받다가 지원이 종료되었고, 경제적, 심리적으로 어려움을 겪으며 극단적 선택을 한 것으로 알려졌다.²⁹³⁾ 두 사건이 보도되면서, 광주광역시장은 8월 25일 긴급

293) 경향신문, ‘보호종료 청년’ 또 극단선택…“사회적 보살핌 절실”, 2022. 8. 24.

브리핑을 통해 자립준비청년²⁹⁴⁾에 대한 지역 지원체계를 강화하겠다는 방침을 밝혔다.²⁹⁵⁾

그동안 부모의 사망, 아동학대 등을 이유로 아동양육시설, 공동생활가정, 위탁가정 등에서 생활하던 보호대상아동²⁹⁶⁾은 「아동복지법」 제16조 제1항에 따라 만 18세가 되면 일부 예외적인 경우를 제외하고는 법적으로 보호가 종료되어 사회생활을 시작했다. 이러한 자립준비청년은 한 해에 약 2,500명으로 각종 자립지원 정책에도 불구하고, 이들이 처해 있는 열악한 상황에 대해 문제 제기가 이어져 왔다.²⁹⁷⁾

시설에서 퇴소 후 일부 자립 지원이 이루어지지만²⁹⁸⁾ 보호 종료 5년 이내 이들의 기초생활수급률은 36.1%에 달하고, 대학진학률도 일반 청년의 70.4% 비해 62.8%로 낮으며, 실업률은 16.3%로 두 배가량 높다.²⁹⁹⁾ 생활유지를 위한 기초 지식이 부족하고, 도움을 청할 사람을 찾기 어려운 경우가 많아 빈곤과 범죄에 쉽게 노출되는 위험도 높다. 특히, 자립을 준비하는 아동 중 절반이 자살을 생각한 적이 있을 정도로 심리적 어려움을 겪지만,³⁰⁰⁾ 여러 가지 이유로 자립지원 기간 중 지원기관과 연락이 두절되는 경우도 20% 내외에 이른다.³⁰¹⁾

정부는 2021년 7월 ‘보호종료아동 지원강화 방안’을 발표했다. 이 방안에는 보호조치 기간 연장, 보호 종료 후 자립수당 지급 기간 연장, 수당 인상, 공공주거 지원 강화, 사례관리 지원 확대, 자립지원 전담기관 운영과 전담 인력 확충, 심리지원 사업 확대 등이 포함되었다. 이후 2021년 말 아동복지법³⁰²⁾이 개정되어 2022년 6월부터 보호대상아동은 본인의 의사에 따라 만 24세까지 보호기간을 연장할 수 있게 되었다.

최근 자립준비청년의 불안정하고 열악한 생활상이 언론에서 지속적으로 보도되고, 시민사회의 보호종료아동 지원사업 추진 등에 따라 자립준비청년의 자립 지원을 위한 적절한 정책과 제도의 개선 필요성에 관심이 제고되고 있다. 2021년부터 이어진 법의 개정과 정부의 개선대책에도 불구하고, 2022년 발생한 보호종료아동의 여러 비극적인 사건은 아동의 최선의 이익을 위한 국가의 더 많은 역할이 요구되고 있음을 보여준다.

294) 종래 ‘보호종료아동’은 일정 연령이 되어 국가와 지자체에 의한 보호가 종료되는 사람을 뜻했는데, 정부는 2021년부터 이들을 주체적인 존재로 바라본다는 의미로 ‘자립준비청년’이라는 용어로 대체해 사용하겠다고 밝혔다.

295) 광주in, “강기정 광주시장, ‘보호종료 청소년 지원 강화’ 기자회견문 전문”, 2022. 8. 25.

296) “보호대상아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(「아동복지법」 제3조 제4호).

297) 국가인권위원회 2021. 4. 21. 결정, 보호종료아동의 인권증진을 위한 제도 개선 권고

298) 국가와 지방자치단체 보호종료 후 5년이 지나지 아니한 아동을 대상으로 보호 종료 이후의 자립을 지원하기 위해 일정한 지원 조치를 취함(「아동복지법」 제38조). 자립지원 조치에는 ①주거·생활·교육·취업 등 지원 ②자산 형성 및 관리 지원 ③자립생활 역량 강화를 위한 프로그램 개발 및 운영 ④생활비 등을 지원하기 위한 자립수당의 정기적 지급 등이 포함된다.

299) 관계부처합동, 보호종료아동[자립준비청년] 지원 강화 방안, 2021. 7. 13.

300) 한국보건사회연구원, 자립준비청년 지원 강화를 위한 보호서비스 전달체계 개선연구, 2020.

나) 자립준비청년(보호종료아동)을 위한 보호정책의 한계

통상 아동·청소년의 자립은 가족의 장기간 보호를 통해 이루어진다. 특히 한국 사회는 일 자리의 부족으로 긴 입직 소요 기간, 높은 대학 진학률, 병역 의무 이행 등을 이유로 다른 OECD 회원국에 비해 사회진출 연령이 늦고 쉽지 않은 편에 속한다. 자립준비청년의 자립 과정은 사회·경제적 자원과 지지체계가 부족하기에 다른 청소년과 청년에 비해 더 어려울 수밖에 없다.

자립준비청년이 겪는 가장 큰 어려움은 경제력에서 비롯된 문제라고 보는 것이 타당하다. 다만, 많은 시민사회 전문가들은 정부가 최근 발표하는 자립준비청년의 자립 지원 정책이 금전적 지원사업에 중점을 두고 있어, 자립지원청년이 홀로서기 과정에서 마주하는 현실의 여러 가지 문제를 더욱 섬세하게 다룰 필요가 있다는 점을 지적하기도 한다.³⁰³⁾

첫째, 심리·정서적 지원의 문제이다. 다양한 연구를 통해 자립준비청년의 심리·정서적 만족 수준, 삶의 만족도는 다른 아동·청소년·청년에 비해 낮고, 보호 중 아동에 비해서도 낮으며, 보호 종료 후 연차가 지날수록 더욱 낮아지는 경향이 확인된다. 이들은 자살을 생각할 만큼 위험한 심리상태에 있을 때도 스스로 효과적인 대응을 하지 못하는 상황을 보이기도 한다. 보호 종료 후 사회적지지 기반이 부족한 이들에게 심리·정서적 자립은 전반적인 자립을 위해 반드시 필요한 요소이지만, 실제 현장에서는 이들에 대한 서비스 제공 과정에서 사후관리 기간이 길어지면서 자립지원체계가 경제적 지원 이외에는 소홀해지는 경향이 나타난다.³⁰⁴⁾

둘째, 서비스 지원 체계의 문제이다. 경제적 지원을 포함한 자립지원 서비스가 많이 확대되었지만, 신청주의에 기반한 서비스 제공은 자립준비청년과 연락이 두절될 경우 지원할 수 있는 방법이 없고, 약 20%에 달하는 연락두절 문제는 서비스 제공의 효과성을 떨어뜨리는 요인으로 지적되고 있다.³⁰⁵⁾ 그러나 2020년 기준 시도 지역 중 절반가량이 자립지원전담기관을 운영하지 않으며, 운영하는 지역에서도 전담인력 1인당 담당하는 자립준비청년의

301) 아동권리보장원, 2021 아동자립지원 통계 현황 보고서, 2022.

302) 「아동복지법」 제16조의3(보호기간의 연장) ①시도지사 또는 시장·군수·구청장은 연령이 18세에 달한 보호대상아동이 보호 조치를 연장할 의사가 있는 경우에는 제16조 제1항에도 불구하고 그 보호기간을 해당 아동이 25세에 달할 때까지로 연장해야 한다.

303) 조선미디어, 자립준비청년, 동정 어린 시선 벗어나 가능성 많은 청년으로, 2022. 6. 24.

304) 아시아투데이, 자립준비청년 절반 자살생각, 지원체계 강화해야, 2022. 8. 28.

305) 이들과 연락이 두절되는 사유는 보호 대상 아동이었다는 사실을 잊고자 하는 스스로의 선택인 경우도 있지만, 정보의 취약한 사각지대의 발생, 무기력한 심리상태 등의 사례가 발견된다.

수를 고려할 때 개별 아동을 위한 사례관리나 사후관리는 어려울 것으로 추정된다.

한편, 제도의 사각지대에 놓여 있는 중도퇴소아동 문제도 제기된다. 현재의 자립지원청년 지원 서비스는 보호기간을 끝까지 채운 뒤 퇴소하는 사례를 위주로 논의됐다. 이는 아동복지법에 근거한 지원이지만, 보호기간 중 원가정으로 돌아가거나 시설을 무단 퇴소하는 이들을 위한 지원은 명확한 근거 조항이 없다. 올해 8월 B양은 불과 보름 정도의 차이로 지원정책에서 제외된 사례였는데, 이는 여전히 사각지대가 발생할 수 있음을 보여준다.³⁰⁶⁾

다) 자립준비청년(보호종료아동) 인권 보호를 위한 과제

아동은 발달과정에 있는 특성상 보호가 필요하다. 특별한 보호와 지원을 받을 아동의 권리는 유엔 아동권리협약 전문, 유엔 자유권규약 제24조, 유엔 사회권규약 제10조 등을 통해 거듭 강조된다. 국가와 지자체가 부모로부터 아동을 분리해 보호하는 아동보호체계는 아동의 보호받을 권리를 보장하는 국가의 의무이행이지만, 이렇게 보호된 아동은 성장 과정에서 더욱 특별한 보호와 지원이 필요하게 된다. 보호대상아동이 사회에 자립해 나가는 기반이 취약한 사회는 사회적 약자에게 예견되는 인권침해를 방지하는 사회라는 지적을 유의할 필요가 있다.

한 사람에게 자립하기 전까지 혹은 그 이후에도 가장 강력한 지지체계 중 하나는 원가정이지만, 보호종료아동은 평균 가정 외 보호기간이 12년에 이른다. 일생의 대부분을 가정 외 보호체계에서 삶을 영유해 왔고, 특히 우리나라의 1인 가구 비율은 30.2%인 것에 비해 자립준비청년의 1인 가구 비율은 61.6%로 2배에 달하는 만큼³⁰⁷⁾ 사회적 관계망이 취약하다. 또한 한국 사회에서 시설에 거주한 경험이 있는 사람에 대한 편견도 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 보호종료아동을 위한 지원 방안은 긍정적으로 변화 중이지만 사회적 인식의 변화를 이끌어 내는 것도 보호종료아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하는데 꼭 필요하다.

따라서 단순히 경제적 지원을 제공하는 방식에서 벗어나, 보호단계에서부터 아동의 심리·정서적 지원을 강화할 수 있는 프로그램 개발, 사례관리 측면 개선을 통한 자립지원전담

요원의 전문성 향상, 사회적 멘토를 연결할 수 있는 방안 개발 등 보호 종료 후 관계기반 서비스를 강화할 필요가 있다.³⁰⁸⁾ 또한, 통합적인 관리가 가능할 수 있도록 관련 기관에 충분한 수준의 인력을 충원하고, 중도퇴소아동을 포함해 당사자의 신청이 없더라도 서비스 제공 필요성을 선제적으로 확인하고 그에 따라 제공할 수 있도록 권한을 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다.³⁰⁹⁾

자립준비청년의 자립을 위한 지원정책은 단순히 보호 종료 이전 단계 내지 금전적 지원의 문제만은 아니다. 자립지원 대상 아동·청소년이 자기책임과 사회적 연대의식하에 자기결정권을 행사할 수 있는 건강한 성인으로 성장할 수 있도록 지원할 필요가 있고, 이를 위해서는 자립준비청년 개인별 필요에 맞는 지원의 기반을 마련하고, 이를 토대로 이들이 역량을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

4) ‘엘 사건’, 디지털 시대의 아동·청소년 대상 성범죄

가) ‘엘 성착취 사건’ 등 온라인에서의 아동·청소년 대상 성범죄

언론은 2022년 8월 29일 ‘n번방 성착취³¹⁰⁾ 사건’과 유사한 방법으로 텔레그램을 통해 미성년자 대상의 성착취물 1,000여 건이 제작·유포된 범죄가 발생했다고 보도했다.³¹¹⁾ 이 사건은 그 주범의 활동명을 따 ‘엘 성착취 사건’으로 알려지면서 전국적인 관심을 받았다. 서울경찰청 사이버범죄수사대는 8월 31일 해당 사건의 전담수사팀(TF팀)을 구성했고, 법무부는 9월 1일 이 사건을 계기로 디지털성범죄에 대한 엄정 대응 방침을 다시 한번 밝혔다.³¹²⁾ 결국, ‘엘 성착취 사건’의 유력 용의자인 엘은 11월 23일 호주에서 검거되었고, 경찰은 범죄인을 한국으로 송환하기 위해 호주에 범죄인 인도 요청을 한 것으로 파악된다.

여성가족부의 「2022년 아동·청소년 대상 성범죄 발생 추세 및 동향 분석」³¹³⁾(2022. 3.)에 따르면, 2020년 아동·청소년 대상 성범죄로 유죄판결을 받은 범죄 사범의 범죄 유형 중 아동·청소년 성착취물 제작·배포 등 범죄는 전년 대비 61.9% 증가한 것으로 나타났다. 또한, 경찰청 국가수사본부가 3~10월 사이버 성폭력 범죄를 집중 단속한 결과 범죄 유형별로는 아동 성착취물이 43.8%로 가장 많았다고 알려졌다.³¹⁴⁾

306) 국민일보, “누구도 보호해주지 않았다” 중도 퇴소, 더 끔찍한 홀로서기, 2022. 9. 22.

307) 한국보건사회연구원, 자립준비 청년 지원 강화를 위한 보호서비스 전달체계 개선 연구, 2021. 12.

308) 이하, 한국보건사회연구원, 자립준비 청년 지원 강화를 위한 보호서비스 전달체계 개선 연구, 2021. 12. 등 참고

309) 정부는 2022년 자립지원전담기관을 전국 17개 시도에 설치하고, 2023년까지 자립지원전담인력도 120명에서 180명으로 확충할 계획이지만 2017~2021년 보호 종료된 청년은 약 1만 3,000명으로 1인당 담당하는 인원이 통합적 서비스를 제공할 수 있는 수준인지는 평가가 필요해 보인다.

310) 성착취란 아동·청소년의 열악한 지위를 이용해 불법적이고 유해한 성적 행위를 하도록 유인·강요하거나 성적으로 이용하는 행위를 말한다.

311) KBS 뉴스, 또 다른 ‘악마’의 등장…성착취물, 더 악랄해졌다, 2022.8.29.

312) 법무부 보도자료, 2022.9.1.

313) 2020년 아동·청소년 대상 성범죄로 유죄판결을 받은 자들을 대상으로 한국형사·법무정책연구원이 범죄 양상과 발생 추이, 피해 현황 등을 분석한 결과

314) 중앙일보, 국수본, 사이버 성폭력범죄 집중단속 8개월간 1,694명 검거… 99명 구속, 2022. 11. 15.

한편, 온라인 공간에서 이뤄지는 성적 괴롭힘과 관련한 논의도 계속되고 있다. 2021년 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제15조의2가 신설되어 온·오프라인에서도 그루밍 성폭력³¹⁵⁾을 처벌할 수 있게 되었다. 또한, 메타버스 시장이 계속해서 성장하고, 청장년층도 메타버스³¹⁶⁾ 플랫폼을 이용하기 시작하면서³¹⁷⁾ 디지털 환경에서 일어나는 성적 괴롭힘 규제의 필요성에 대한 논의도 시작되고 있다. 법무부 디지털성범죄 전문위원회는 2022년 1월 디지털 공간에서 타인을 성적 대상화하는 행위를 성범죄로 규제할 수 있도록 성폭력처벌법에 ‘성적 인격권’ 관련 규정을 신설할 것을 권고했다.³¹⁸⁾

국회에는 메타버스 등 온라인 플랫폼 사업자가 자신이 운영·관리하는 정보통신망에서 아동·청소년에 대한 성착취 대화 등 관련 범죄를 인지한 경우 즉시 수사기관에 신고하도록 의무조항을 신설하는 내용의 법안³¹⁹⁾, 가상공간에서 아바타 등을 대상으로 이루어지는 성폭력에 대한 처벌규정을 신설하는 내용의 법안³²⁰⁾, 메타버스 등 가상공간에서 아바타를 이용해 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위와 스토킹 등의 행위를 금지하고 처벌규정을 신설하는 내용의 법안³²¹⁾ 등이 발의되었다.³²²⁾ 국가인권위원회도 2022년 7월 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고를 통해 디지털 성폭력 피해자에 대한 지원 체계 강화 등 디지털 환경에서 이뤄지는 아동 폭력의 예방과 보호를 위한 정책 마련을 권고했다.

나) 디지털 환경에서의 아동·청소년의 인권과 새로운 유형의 성범죄 문제

디지털 환경은 10대 이용자에게 자신들의 생각, 의견, 정치적 견해 등을 표현할 수 있는 중요한 기회를 제공하는 공간이며, 디지털 환경의 이용은 아동·청소년의 성장 과정과 자아 정체성 확립에 있어서 중요한 역할을 담당하기도 한다.³²³⁾ 즉, 아동·청소년의 발달과 인권 보호에서 디지털 환경은 중요한 환경이며, 동시에 디지털 플랫폼의 관점에서도 아동·청소년은 중요한 이용자 그룹이다.

315) 그루밍 성폭력이란 가해자가 피해자와 친밀한 관계를 형성한 뒤 이를 이용해 성적으로 학대, 착취하는 것을 말한다. 그중 온라인 그루밍은 그루밍의 과정이 실제 만남 없이 디지털 기술과 온라인 공간을 통해 이루어지는 것을 뜻한다.

316) 메타버스란 ‘가공, 추상’을 의미하는 ‘Meta(메타)’와 현실 세계를 의미하는 ‘Universe(유니버스)’의 합성어로 3차원 가상세계를 뜻한다.

317) 2021년 1월 기준, 닐슨코리아의 조사에 따르면 메타버스 서비스 가운데 제페토와 로블록스의 이용자 중 10대 비중이 60~70%에 이를 정도로 메타버스 주요 이용자는 10대 아동·청소년에 집중되어 있다.

318) 법무부 보도자료, 2022. 1. 28.

319) 강선우 의원 등 10인 공동발의, “아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안”, 의안번호 2114465, 2022. 1. 28.

320) 민형배 의원 등 13인 공동발의, “성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안”, 의안번호 2115468, 2022. 5. 2.

321) 윤영덕 의원 등 11인 공동발의, “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안”, 의안번호 2116686, 2022. 7. 27.

322) 민주사회를 위한 변호사 모임, 2022 한국인권보고서, 2022. 12.

323) 5Rights foundation, Our Rights in a Digital World: A snapshot of Children’s views from around the world, 2021.

그러나, 최근 아동과 청소년을 대상으로 한 디지털 성착취물의 제작·유통은 다크웹(Darkweb)³²⁴⁾ 등 새로운 정보통신기술을 활용해 조직화하는 모습을 보인다. 또한, 디지털 환경에서 발생하는 성범죄는 그 피해가 반(半)영구적이며 확장성이 큰 경우가 많다는 점에서 아동·청소년을 보호하기 위한 특별한 관심이 요구된다. 디지털 환경에 아동·청소년이 노출되는 문제 상황의 주요 특징은 아래와 같다.

첫째, 온라인 환경에서는 미성년 피해자를 대상으로 한 문제 발생의 인지, 신고, 수사가 오프라인에 비해 더욱 어렵다. 많은 경우 아동·청소년은 성착취물 문제, 온라인 그루밍 등의 성범죄가 발생한 경우 스스로 범죄 상황임을 인지하지 못하다가 돌이킬 수 없는 상황에 이르게 되고, 피해 사실이 부모에게 알려지는 것을 두려워해 신고하지 않는 경향이 있다.³²⁵⁾ 또한 신고가 있는 때에도 플랫폼 사업자가 수사에 비협조적이라면, 범죄 사실의 확인에 한계가 있다.

둘째, 디지털 환경에서 발생하는 성범죄는 새로운 유형의 문제로서 이에 대한 처벌 근거나 적합한 규율 방식이 정립되지 않은 상황이다. 아바타에 대한 성적 함의를 내포한 행동은 우리나라뿐 아니라 외국에서도 형사법 적용 대상이 아니다.³²⁶⁾ 그러나 가상공간에서 아바타 캐릭터와 몰입함으로써 현실과 가상의 경계가 명확하게 구분되는 것은 아니라는 연구결과와³²⁷⁾ 향후 촉각까지도 구현되는 기기가 도입될 경우 심리적·물리적 피해 양상이 현실 세계의 피해와 비슷해질 것이라는 의견이 제기된다. 다만, 온라인 공간에서는 아바타가 사람의 인격을 표상하는 것으로 볼 수 있는지, 성적 굴욕감이나 수치심을 일으키는 성적 언동이 온라인 캐릭터 등을 대상으로 이루어질 때 현실에서와 동일한 기준으로 규제하는 것이 타당한지 사회적 합의와 논의가 필요하다는 견해도 있다.³²⁸⁾

셋째, 디지털 성범죄의 결과물인 성착취물 등은 정보를 삭제하기 어렵고, 이에 따라 2차, 3차 피해 발생 가능성이 특별히 크다. 한국여성인권진흥원 산하 디지털성범죄피해자지

324) 암호화된 네트워크에 존재하면 특수한 경로로만 접근 가능한 특정 부류의 웹사이트, 익명성이 보장되고 IP주소 추적이 불가능해 다양한 범죄가 발생하는 것으로 알려져 있다.

325) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 아동·청소년 성착취 피해예방과 인권적 구제 방안 실태조사, 2021.

326) 김정화, 김윤식, 차호동, 메타버스 공간에서의 성폭력 범죄와 형사법적 규제에 대한 연구 - 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정방향을 중심으로 -, 형사법의 신통향, 2022

327) 이항재, 가상공간의 아바타 캐릭터에 대한 사용자의 인식조사. 디자인학연구. 2004; 17(3) 61-70.

328) 국회 과학기술정보방송통신위원회 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 일부개정안(의안번호 제2115927호) 검토보고서, 2022. 9.

원센터가 전기통신사업법에 따라 불법 촬영물 등의 삭제 요청, 피해자 지원 등을 담당하고 있지만, 빠른 복제와 유포가 가능하다는 인터넷 환경의 특징으로 재생산을 예측할 수 없고 피해가 국외로까지 확산될 수 있다. 결국, 현재까지의 기술과 환경으로는 불법 촬영물의 완전한 삭제와 피해 회복은 사실상 어렵다고 볼 수 있다.

다) 디지털 성착취 범죄로부터 아동·청소년 보호 노력의 필요성

디지털 환경에서 아동·청소년의 권리와 성범죄 문제는 국제적인 문제이다. 유엔 아동권리위원회는 2021년 일반논평 25호(디지털 환경과 관련한 아동의 권리에 관한 일반논평)에서 국경을 초월하는 디지털 환경의 속성상 강력한 국제적, 지역적 차원의 협력이 불가피하다고 밝혔다. 또한, 국제인권단체 Ecpat International은 2018년 한국의 아동 성착취 실태에 관한 보고서를 통해 “한국 아동은 소비주의와 금전에 대한 압박을 받으며, 이는 아동을 성매매³²⁹⁾와 온라인 성착취에 취약하게 만들고 있다. 한국은 아동 성착취물 유통을 근절하기 위해 노력하고 있지만, 여전히 온라인 아동 성착취물의 근원이자 전송지 또는 목적지이다”라고 평가했다.

아동권리위원회는 2019년 10월 대한민국 정부의 제5·6차 국가보고서에 대한 최종 견해에서 디지털 성착취를 포함한 모든 아동 폭력에 대처하고 해결하기 위한 포괄적 정책과 전략이 부재한 점, 전문성 있는 관계 종사자가 부족한 점을 우려한다며, 디지털 성착취 범죄를 아동에 대한 폭력 관점에서 전략 수립, 전문가 양성과 대중 교육프로그램 시행, 수사과 대응, 이를 위한 충분한 인적, 재정적, 기술적 자원을 할당할 것 등을 권고했다.

디지털 환경에서도 아동의 권리는 동일하게 존중되고 보호받고 실현되어야 한다. 특히 아동·청소년을 대상으로 한 성착취 범죄가 기존의 법, 수사, 지원 체계로는 대응하기 어려운 방식으로 변화하고 있는 만큼, 국가는 디지털 환경에서 새롭게 등장하는 폭력으로부터 아동을 보호하고 가해자를 처벌할 수 있는 엄격한 제도를 마련해 주기적으로 검토, 갱신, 집행해야 할 의무가 있다.

단기적으로는 디지털 아동 청소년 성폭력 문제의 피해 유형과 대처 방법 등 정보 공유의 채널을 상시화하고, 성매매 피해 아동·청소년 지원센터에 대한 예산 증액과 권한 부여, 심리상담 기능 지원 등을 통해 디지털 성폭력 피해자 지원 체계를 강화할 필요가 있다. 특

329) 특히 국제사회는 아동 성매매를 보는 관점을 아동에 대한 ‘착취’의 관점에서 바라보고 있으며, 성매매에 이용된 아동은 ‘성매수범의 피해자’에 해당하는 것으로 바라보고 있다. 유엔 아동권리위원회는 2019년 협약 선택의정서 이행을 위한 지침 초안을 발표했는데, 이를 통해 기존에 사용되던 ‘아동 성매매(child prostitute)’라는 용어를 지양할 것을 장려하며, ‘성매매 상황에 있는 아동 성착취(sexual exploitation of children in prostitution)’라는 용어를 사용할 것을 제안했다.

히, 장기적으로는 디지털 성착취물 삭제·차단 조치가 실효적으로 기능하기 위해 디지털 성착취물은 피해자에게 극심한 피해를 야기한다는 문제의식의 제고, 법·제도적 개선, 국제적 협력 기반 마련 등의 노력을 계속하는 것이 중요하다.

5) 해외입양 과정에서 아동의 인권침해 문제 제기와 개선 방향

가) 해외 입양 아동의 인권 문제 대두

6.25전쟁 이후 2022년까지 약 70년 동안 17만여 명의 아동이 해외로 입양되었다. 한국에서 입양된 아동 중 해외 입양 아동이 차지하는 비율은 약 60%에 달한다. 과거에는 전쟁과 가난으로 유기된 아동이 외국으로 입양되어 좋은 입양 부모를 만나고, 양질의 교육을 받은 뒤 성인이 되어 돌아오는 성공담이 양산되기도 했다.³³⁰⁾

그러나 최근까지 해외 입양 과정과 그 이후, 입양 아동의 인권을 침해하는 행정적 문제가 있었다는 주장이 지속적으로 제기돼 왔다. 해외에 입양되어 자라난 입양아동 중에서는 빠른 입양 절차를 위해 허위 호적을 작성한 입양알선기관의 위법행위로 자신의 정확한 출생정보를 찾지 못하는 사례, 학대 피해를 겪더라도 적절한 도움을 받지 못한 사례가 많은 것으로 파악된다.

특히, 2022년 말에는 이와 같이 해외로 입양된 아동의 인권 문제와 관련한 논의가 확산되었다. 2기 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위’)는 12월 6일 해외 입양 과정 인권침해 사건을 조사하기로 결정했다. 진실화해위는 신청인들이 친생부모가 있음에도 고아 내지 제3자의 신원으로 조작되어 입양된 사실을 기록으로 확인했고, 입양 수령국인 네덜란드 등의 국가 조사위원회에서 과거 해외 입양 과정에 국가 등의 불법행위와 아동·친생부모에 대한 인권침해가 있었다는 점을 밝혀낸 바 있다는 점 등을 조사 개시의 이유로 설명했다.

해외입양인 단체는 진실화해위의 조사 개시 결정과 관련해 한국 정부가 해외 입양 아동의 인권침해를 예방할 책임을 다했는지, 해외 입양 절차 중 인권침해가 발생했는지에 대한 진실 규명을 촉구했다.³³¹⁾ 많은 언론은 한국계 입양아가 해외로 입양되어 성장하며 겪은 어려움과 인권 문제 사례를 보도하기도 했다.³³²⁾

국회에서는 2022년 12월 「국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협

330) 국가인권위원회, 해외입양인 인권 상황 실태조사를 통한 인권보장 방안 연구, 2022. 12.

331) 여성신문, 68년 만에 해외입양 인권침해 조사…해외입양인 단체들 “역사적 결정”, 2022. 12. 11.

332) 시사IN, ‘땀 없이 표류하는’ 해외 입양인들의 삶, 하나로 만난 이야기, 2022. 12. 23.

약)(이하 ‘헤이그협약’)을 이행하고 해외 입양에 관한 기준과 절차를 규정하는 「국제입양에 관한 법률안」³³³⁾이 상임위를 통과했다. 이 법률안은 해외 입양에 대한 별도의 규율이 필요하다는 문제 제기에 따라 해외 입양의 요건과 절차에 관한 사항을 정하는 것을 주된 내용으로 한다.

한국은 2013년 국제적으로 입양되는 아동의 보호를 위해 입양 과정에서 국가 책임을 강화하는 헤이그협약에 서명했으나, 아직 국회의 비준 동의는 이루어지지 않은 상황이다. 이와 관련해 국가인권위원회는 2005년 4월 11일 국무총리와 외교부 장관에게 헤이그협약에 가입하고 협약을 이행할 것을 권고한 바 있다.

나) 과거 해외 입양 관행의 문제점

한국 정부는 과거 전쟁고아를 위한 조치로서 해외 입양을 적극적으로 장려했고, 입양 절차는 국가의 개입 없이 민간기관의 주도로 진행되었다. 그에 따라 해외 입양 과정에서 아동의 인권 문제가 상당수 발생했는데, 주된 원인으로 지목되는 관행은 다음과 같다.³³⁴⁾ 이하의 관행상 특성은 수십 년간 입양 관행으로 이어졌고, 2011년 입양특례법 전면 개정 당시까지 지속되었다.

먼저 고아(기아) 호적을 창설하는 관행이다. 과거 해외입양기관은 입양 성사를 위해 수령국의 입양제도를 고려해 입양 대상 아동의 고아 호적을 발행했다. 미국을 예로 들면, 입양 아동이 고아인 경우 여권 발급에서부터 미국 비자 발급, 미국 내 입양재판에 이르기까지 친생부모의 동의 의사를 확인하는 절차를 거칠 필요가 없어 더 간단하고 신속하게 입양이 이루어질 수 있었기 때문이다. 이러한 관행에 따라 입양 과정에서 친생부모의 동의를 구할 수 있는 경우에도 이를 위한 노력을 하지 않거나, 부모의 존재를 알면서도 불법적으로 아동을 기아로 처리한 사례도 발견되었다.

둘째, 대리입양 관행이다. 대리입양이란 입양 부모가 아동을 직접 보지 않고 입양알선 기관 등 대리인을 통해 입양 아동의 출신국에서 입양을 진행할 수 있게 허용하는 입양방식을 말한다. 대리입양은 1950년대 한국과 미국 간의 해외 입양을 주도한 민간기관에서 시도했는데, 비용과 시간상 효율적으로 입양 절차를 진행하겠다는 취지였다. 그러나 이와 같은 대리입양 제도는 입양되는 아동의 안전과 복지를 담보할 수 없으며, 입양 부모와 입양알선 기관의 이익에만 초점을 맞춰 입양이 진행될 개연성이 높다는 점에서 비판이 있었다.

이와 같은 고아 호적 창설, 대리입양 허용 등은 해외 입양을 용이하게 했고, 이는 입양의 산업화와 깊은 연관이 있다. 한국 아동의 입양 수수료는 1988년 5,000달러(같은 해 한국의 1인당 국민소득 4,571달러), 2009년 1만 7,215달러(같은 해 한국의 1인당 국민소득 1만 7,074달러)에 이른다. 민간 입양기관이 입양 아동을 확보하기 위해 보육원 등 복지시설과 병원 등 의료기관에 로비한 사실이 알려지기도 했다.³³⁵⁾

다) 입양 과정에서 국가의 책임

유엔 아동권리협약 제21조는 입양 시 아동 최선의 이익을 최우선으로 고려해야 하며, 권한 있는 관계 당국이 결정해야 하고, 해외입양은 출신국에서 아동을 보호할 수 없는 경우 최후의 조치로서만 허용하며, 해외입양을 통한 금전적 이익 취득을 금지하고 있다. 또한 유엔 아동권리협약 제7조는 아동의 출생 등록될 권리와 성명권, 국적취득권, 부모를 알고 부모에게 양육받을 권리를 규정한다. 이 협약 제6조에서는 생명에 대한 고유한 권리를 선언하며, 협약 제7조에서는 ‘사회적 생명권’에 관한 내용을 선언하고 있다. 따라서 모든 연령대에 있는 아동을 위한 입양절차에서 아동 최선의 이익이 가장 우선적으로 고려되어야 하며, 이를 위해서는 최대한 원가정에서 아동을 양육할 수 있도록 지원하고, 친생부모가 아동을 양육할 수 없을 때 국내 입양을 검토한 이후 해외 입양은 최후의 수단으로 시도되어야 한다.

헤이그협약은 입양 시 아동을 대상으로 한 탈취·매매 또는 거래를 방지하도록 보호망을 구축하고, 무엇보다 권한 있는 중앙 당국의 개입에 따라 해외입양이 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 유엔 아동권리위원회는 대한민국 정부 보고서에 대한 제3, 4차 심의와 제5, 6차 심의를 진행한 후 헤이그협약을 비준할 것을 반복해 권고했다.

한국의 현행 입양제도는 법원의 입양 허가 이외의 모든 절차를 민간 입양 기관에 일임하고 있다. 이는 권한 있는 공적 당국의 책임하에 해외입양을 진행해야 한다는 헤이그협약의 규정에 부합하지 않는 방식이며, 아동의 인권 보호에서 국가가 적절한 역할을 하고 있는지 문제가 제기되는 사항이다. 따라서 과거 해외 입양 과정에서 벌어진 인권침해를 확인하고 구제하는 한편, 향후 입양 절차에서 공적인 책임을 강화하고, 아동 최선의 이익이 우선적으로 고려될 수 있도록 개선할 필요가 있다.

333) 김미애 의원 등 14인 공동발의, 의안번호2115361, 2022. 4. 21.

334) 이하, 국가인권위원회, 해외입양인 인권 상황 실태조사를 통한 인권보장 방안 연구, 2022. 12.

335) 한겨레, 입양아 확보 위해 뒷돈, 1989. 9. 27.

5. 노인

가. 2022년 인권 상황

노인의 개념과 정의는 시대와 문화에 따라 혹은 개별 법률마다 상이하게 나타난다. 실제로 대한민국뿐만 아니라 여러 나라에서 노인 기준의 변경·조정이 논의되고 있다. 다만 국제노년학회의 정의에 따르면 노인은 ‘인간의 노화 과정에서 나타나는 생리적, 심리적, 환경적 변화와 행동의 변화가 상호작용하는 복합 형태의 과정에 있는 사람’으로 볼 수 있다.

다만, 국내 법제를 살펴보면, 개별 법률이나 기관마다 노인에 대한 상이한 기준을 두고 있음을 확인할 수 있다. 「노인복지법」은 노인복지주택의 입소자격, 학대 금지 행위 조항의 적용 연령 기준을 ‘60세 이상 노인’ 또는 ‘65세 이상 노인’으로 상이하게 정하고 있고, 「국민연금법」이나 국가인권위원회의 국가인권실태조사, 질병관리청 등은 60세를 노인의 기준으로 삼고 있다. 한편, 65세 이상 인구를 노인의 기준으로 두고 실시한 통계청의 ‘2022 고령자 통계’에 따르면 2022년 대한민국의 고령인구는 전체의 17.5%(901만 8,000명)임을 알 수 있다. 2021 고령자 통계에서는 65세 이상 인구가 전체의 16.5%(853만 7,000명)였다는 점을 감안한다면 현재 대한민국은 매우 빠른 속도로 초고령사회를 향하고 있음을 확인할 수 있다.³³⁶⁾

노인 혹은 고령자를 바라보는 시선과 대우 등은 각 국가와 사회가 처한 여건과 보호되는 인권의 정도에 따라 다양하게 나타난다. 2020년부터 전 세계에 유행한 코로나19 감염병은 노인으로 사는 삶의 문제에 매우 큰 영향을 미쳤다. 중증으로 이어질 가능성이 연령에 따라 차이가 큰 코로나19 감염병의 특성에 따라, 전 세계적으로 연령주의가 강화되었다는 보고가 제기되고 있다. ‘COVID-19와 노인인권 유엔사무총장 정책 보고서’³³⁷⁾ (2020. 5. 1.)는 연대가 더욱 필요한 시대임에도, 코로나19 감염병 유행 상황의 여파에 따라 연령차별과 노인 낙인찍기 등 고령층 차별이 악화되고 있다고 지적한다. 또한, 사람 간 직접 접촉의 제한과 비대면 활동의 증가에 따른 돌봄 공백, 디지털 격차 등은 노인의 일상 생활과 정신건강에 부정적인 영향을 미쳤다.

한편, 한국에서의 노인은 빈곤과 고립의 위협에 처해 있고, 이 문제는 상당히 오랜 기간 개선되고 있지 않다. 노인빈곤율과 노인자살률은 여전히 높은 가운데 개선을 위한 정

336) 유엔은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7%를 넘으면 고령화사회, 14%를 넘으면 고령사회, 20%를 넘으면 초고령사회로 구분한다.

337) UN, “Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons”, 2021. 5. 1.

책이 특별한 효과를 나타내고 있다고 보기는 어렵다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서 노인 일자리 문제, 노인 돌봄 문제, 노인학대 문제를 검토했지만, 2022년에는 전년도에 비해 노인 분야의 논의가 활발했다고 보기도 어렵다.

전국경제인연합회(전경련)가 최근 5년간 ‘55~79살 고령인구의 노후실태 및 취업 현황’을 분석한 결과, 5월 기준 연금을 받으면서 일을 하는 55~79살 고령 인구는 약 370만 명으로 2017년보다 46.7% 증가했다. 또한, 통계청의 ‘2022년 고령자 통계’, ‘2022년 8월 근로형태별 부가조사 결과’에 따르면, 65세 이상 고령인구 고용률은 2016년 30.6%에서 2022년 34.9%로 높아졌는데, 단순노무직 종사 비율이 크게 증가한 것으로 나타났다. 연금으로 생계비가 충당되지 않는 상황에서, 노인의 열악한 근로 상황과 그로 인한 빈곤은 노인 인권을 악화시키는 주요 요인이다.

한국 사회에서 노인의 권리 보호와 증진의 정도, 기준에 관한 고민은 특히 중요하다. 다만 여성의 권리, 아동의 권리, 장애인의 권리에 관해서는 협약이 제정되었음에도 노인의 권리 보호를 직접적으로 다룬 협약은 아직 제정되어 있지 않다. 현재 대한민국 국가인권위원회는 세계국가인권기구연합 고령화 실무그룹 의장기구³³⁸⁾로서 ‘유엔 노인권리협약’ 성안을 위해 초안을 마련하고, EU, 아·태지역국가인권기구포럼(APF)과 함께 국제 콘퍼런스 개최 등으로 노력하고 있다.

그럼에도 2022년 노인 인권 문제의 상당수는 이미 오랜 시간 지속되어 왔던 문제가 악화된 결과로 보인다. 이하에서는 노인학대 문제와 디지털 격차 문제, 노인 교통사고 예방 체계 분석과 함께 그 개선책을 제시하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 노인학대 현황과 가정 내 노인학대

가) 노인학대 현황과 수사 절차의 강화 요구

보건복지부와 중앙노인보호전문기관이 발간하는 ‘노인학대 현황보고서’(2022)에 따르면 2021년 노인학대 사례 판정 건수는 6,774건으로 2020년 대비 8.2% 증가했다. 이는 2005년 2,038건 대비 약 3.32배 증가한 수치이며, 노인 인구 증가에 따른 자연증가분과 노인보호전문기관 등 인프라 확충에 따른 사례 발굴의 접근성 강화, 2020년 코로나19가 국내에

338) 대한민국 국가인권위원회는 2022. 9. 15. 제27차 APF 연례회의에서 APF 의장으로 선출되었다. 또한 이에 따라 2023~2026년 세계국가인권기구연합(GANHRI: Global Alliance of National Human Rights Institutions) 집행이사회의 아태지역 APF 대표 기구의 보직 또한 맡게 되었다.

유입한 이후의 사회적 고립과 돌봄 문제 심화에 그 원인이 있는 것으로 보인다.

전체 노인학대 중 약 70%는 가해자가 가족이다. 노인학대 행위자 유형은 2020년까지 아들이 가장 많았는데³³⁹⁾, 2021년 들어 배우자(29.1%)가 아들(27.2%)을 넘어 가장 많은 것으로 나타났다. 이에 대해 동 보고서는 코로나19 감염병 유행의 장기화와 가구형태 변화³⁴⁰⁾ 등으로 동거하고 있는 가족 간의 갈등, 돌봄 부담 스트레스 등 복합적인 요인이 작용한 것으로 보았다. 한편 요양시설 등 생활시설 학대는 2.9% 증가했지만, 경로당 등 이용시설 학대는 5.4% 감소했다. 이들 수치는 2022년에 발표된 2021년 학대 사례인바, 코로나19로 시행된 사회적 거리두기, 시설 내 돌봄 스트레스 증가 등에 따른 것으로 보인다.³⁴¹⁾

피해자 유형 중 특히 치매 노인 학대 사례가 여전히 높은 것으로 나타났다. 보건복지부에 따르면,³⁴²⁾ 2021년 학대 사례 중 치매(의심, 진단)에 해당하는 피해자가 전체의 25.1%로 약 4분의 1을 차지했다. 2022년에는 언론을 통해 제주도 소재 요양원에서 종사자가 노인에게 부당하게 신체 억제대를 사용했다는 문제로 지자체와 노인보호전문기관의 조사가 진행되고 있다는 사례,³⁴³⁾ 가족이 살해 후 자살 등을 시도한 혐의로 수사와 재판이 진행되고 있는 사례³⁴⁴⁾ 등이 알려지기도 했다.

국민권익위원회는 2022년 11월 실태조사 결과에 따른 제도 개선 방안을 발표하며, 2021년 노인보호전문기관이 가정 내 노인학대로 판정한 1,883건 중 수사 의뢰나 고발한 사례가 10건(0.5%)에 불과한바, 노인학대에 대한 수사 의뢰와 고발 기준을 강화할 필요가 있다고 밝혔다.³⁴⁵⁾ 이에 대해 보건복지부는 노인학대 사례에서 형사사법절차가 필요한 경우 수사의뢰나 고발 지침을 운영 중이고, 향후 연구용역을 거쳐 노인학대 사례별 형사절차·행정처분 등이 필요한 사항을 구분 운영토록 지침을 상세화할 계획이라고 설명했다.³⁴⁶⁾

국가인권위원회도 12월 1일 국회의장에게 노인학대 정의에 ‘자기방임’을 규정하고, ‘노인인권지킴이단’ 운영을 의무화하는 등 일부 내용을 보완하여 국회 계류 중인 「학대피해노인 권리보호와 지원에 관한 법률안」을 입법할 필요가 있다는 의견을 표명했다. 또한,

보건복지부장관에게 학대피해노인 전용쉼터를 확대하고, 노인의료복지시설 입소 노인의 신체의 자유를 제한할 경우 요건과 절차를 법률에 규정하도록 「노인복지법」 개정을 추진할 것을 권고했다.

나) 가정폭력의 한 유형으로서의 가정 내 노인학대의 위치

「노인복지법」은 ‘노인학대’를 “노인에 대해 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다”라고 규정한다. 노인학대는 보통 단일 유형의 학대만으로 나타나지는 않고, 여러 유형의 학대 행위가 동시다발적으로 발생한다. 2021년 기준 정서적 학대(43.6%), 신체적 학대(41.3%), 방임(6.5%) 순으로 확인됐는데, 폭언, 협박, 위협 등의 정서적 학대 역시 노인의 정신건강에 해를 끼치는 행위이다.

노인학대 사례의 조사는 각 지방자치단체와 지역별 노인보호전문기관, 수사기관인 경찰 등이 담당한다. 이들은 노인학대 신고를 접수한 경우 현장에 출동해 조사하고 분리 또는 치료가 필요한 때는 노인을 의료기관 등에 인도할 수 있는 권한이 있다. 다만, 노인학대 사건의 가장 큰 특징 중 하나는 피해 노인이 학대 행위자가 처벌받는 것을 원치 않는다는 점이다. 전체 학대 사례 중 대부분이 친족의 학대이고, 다양한 이유로 배우자, 아들, 딸 등을 학대 행위자로 신고하거나 처벌하는 것을 원하지 않는다고 의사표시할 때, 기관의 인력이 충분하지 않은 상황에서 효과적인 응급조치나 상담 등 사례관리는 제한될 수밖에 없다.

다만, 학대를 숨기는 상황은 일반적인 가정폭력의 모습과 동일함에도 노인학대 피해자의 경우 가정폭력의 보호 체계 안에 있지 못하다는 의견도 제시된다. 한국의 가정폭력에 대한 사회적 인식은 높아지고 있지만, 70대 이상의 고령 노인은 가정폭력에 대한 제도적 처벌이나 개입이 정착되지 못한 시기에 결혼생활을 하며 지속적이고 반복적인 학대 또는 폭력에 노출되어 왔다는 것이다.³⁴⁷⁾ 노인학대의 경우에도 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 활용하지 못하는 것은 아니지만, 활용률이 매우 낮은 것으로 파악된다.

339) 학대행위자 유형(2020년): 아들(34.2%), 배우자(31.7%), 기관(13.0%), 딸(8.8%)

340) 노인 부부 가구는 2008년 47.1%에서 2020년 59.4%로 늘어났지만, 자녀 동거 가구는 같은 기간 27.6%에서 20.1%로 감소한 것을 고려할 때, 배우자의 학대 유형이 계속해서 노인학대의 주요 유형일 것으로 예상된다.

341) 이와 관련해 2022년 코로나19 확산 과정에서 요양시설 등 생활시설의 상황을 살펴보면, 변이 바이러스의 낮은 치명률을 고려해 다른 사회 일반의 방역 대책은 잦은 변화가 이루어진 것에 비해 고위험 시설로 분류되는 요양병원 등은 비접촉 면회만 가능한 기간이 길었다. 이에 대해 국가인권위원회는 2022년 7월 보건복지부 장관에게 방역 목적으로 방문 면회를 제한하는 경우에는 대안적 수단이 활용될 수 있도록 지도하는 등 정신의료기관 입원환자의 면회, 외출, 산책의 권리가 과도하게 제한되지 않도록 조치할 것을 권고한 바 있다.

342) 보건복지부, 연도별 학대피해 노인 치매 정도, 2022.

343) MBC, 치매 어르신 침대에 묶어놓고... ‘노인학대’ 논란, 2022. 7. 14.

344) 디멘시아뉴스, 90대 장모 살해 사건, 반복되는 치매 범죄 대책은 없나, 2022. 10. 14.

345) 국민권익위원회 보도자료, 2022. 11. 22.

346) 보건복지부 보도설명자료, 2022. 11. 22.

347) 김혜성, 노인학대 사례 분석을 통해 본 노인학대와 가정폭력 문제, 2017.

한편, 노인의 사회적 고립 문제를 해결하는 것이 노인학대 문제를 완화하는 데 전제가 된다는 의견도 있다. 사회적 고립은 노인학대의 위험 요인으로 잘 알려져 있으며, 끈끈하면서도 다양한 사회적 관계를 유지하는 것은 노인을 학대로부터 보호하는 이점이 된다. 해외 연구에 따르면, 코로나19 감염병 확산 시기 사회활동에 자주 참여하는 노인이 학대받을 가능성이 낮은 것으로 나타났다고 알려져 있다. 비대면 사회에서는 노인학대 위험성이 높아지지만 동시에 학대가 외부로 알려지지 않을 개연성이 크다.³⁴⁸⁾

다) 노인학대 근절을 위한 다각적 노력의 필요성

노인학대 중 배우자의 학대가 증가하고 의사소통이 어려운 치매 노인 학대가 사회적 문제가 되고 있다. 이는 코로나19 감염병 유행 상황에서 사회적 거리두기로 불가피하게 이동이 제한되어 고립되는 상황에서, 노인에 대한 폭력이나 방임 등 학대가 발생할 가능성이 커진 결과라고 볼 수도 있다. 하지만, 노인 인구수와 치매 노인 수가 계속 증가하는 추세에도 치매 등 노인성 질환으로 한 배우자가 다른 배우자를 돌보는 과정에서 발생하는 문제에 대한 국가적 해결 노력이 부족하다는 데 책임이 있다. 국가의 적절한 개입이 없다면 이와 같은 문제는 향후 경제침체 등이 이어질 경우 더욱 심화될 여지가 있다. 디엔 케이타(Diene Keita) 유엔 인구기금(UNFPA) 부총재는 코로나19의 세계적 확산 이후 가정폭력의 증가세로, 위기 안에 또 다른 위기가 자라나고 있다고 언급했다.

가정 내 노인학대 문제에서 연간 계속 상승하는 학대 신고 건수와 학대 사례 판정 건수, 학대 판정 대비 낮은 수사, 고발 비율은 모두 한국 사회의 특수성을 반영한 결과로 보인다. 한국 사회에서 노인학대가 증가하고 있다거나 노인학대를 조사하는 기관에 특별한 문제가 있는 것이 아니라, 아직 한국 사회에 숨겨진 노인학대 사례가 많으며, 현장에서 학대 피해자의 의사에 반해 조치할 수 없는 여러 가지 사정이 있고, 조금씩 개선 과정에 있다는 것이다.

다만, 가정 내 노인학대의 가장 큰 문제 중 하나는 피해 노인이 학대 원인을 자신에게서 찾게 되는 경향이 있다는 점, 인권침해가 익숙해지면서 더 중대한 단계의 인권침해로 이어질 수 있다는 점이다. 따라서, 노인학대 피해자를 대상으로 한 개입에서 심리·정서적 영역인 수치심이나 자기비하감 접근을 포함해 피해 당사자에 대한 깊은 이해가 중요하며, 상담과 개입을 지속해 노인 당사자의 인식 전환을 유도하는 것이 필요하다.

이를 위해 최근 강화된 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 참고해 가정 내 노인학대 상황에 국가가 강하게 개입할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 중요하다. 다만, 노인 스스로가 자신의 권리를 향유할 수 있도록 노인 당사자를 위한 교육, 관계기관

의 역량 강화와 이를 위한 지원이 병행되어야 하며, 거시적으로는 노인이 겪는 다양한 문제와 관련해 먼저 공공의료서비스와 돌봄서비스 그리고 소득지원에 관한 제도적 기반의 구축 등 노인을 위한 보편적인 사회보호 최저선을 설정하는 것이 전제되어야 한다.

2) 디지털 사회에서 노인의 디지털 격차 문제

가) 코로나19로 가속화된 디지털 격차 문제

2020년 코로나19 감염병 유행 이후 한국 사회는 예방접종 예약, 방역패스, 줌(Zoom)을 포함한 화상 채팅, QR코드 등 일상의 중요한 부분에서 디지털화가 가속화되었다. AI로 대변되는 지능정보기술의 발전에 따라 많은 정보가 창출되고 이를 접할 기회도 늘어났다. 그러나, 이와 같은 사회변화에 따라 디지털기기의 접근과 정보 활용 능력의 부족이 불편함을 넘어 불평등의 결과를 야기하면서 디지털 격차³⁴⁹⁾ 문제가 주목받고 있다.

한국은 높은 수준의 디지털 인프라를 갖추고 있는 국가로 손꼽히지만, OECD 회원국 중 세대 간 디지털 격차가 가장 큰 것으로 나타난다.³⁵⁰⁾ 일반적으로 디지털 이용·활용은 연령과 반비례하는 경향을 보이는데, 고령자의 경우 다른 정보취약계층(장애인, 저소득층, 농어민)에 비해서도 디지털정보화 수준이 낮게 조사된 바 있다.³⁵¹⁾ 2021년 기준, 일반 국민의 디지털 정보화 활용 수준을 100%로 두었을 때 고령층은 69.1%로 장애인(81.7%), 저소득층(95.4%), 농어촌민(78.1%)보다 낮다. 또한 70대 이상 고령층의 스마트기기 보유율은 63.2%로, 전체 국민 보유율(93.5%)보다 크게 낮은 것으로 나타났다.

노인 집단 내에서도 개인에 따라 디지털기기 활용 실태는 매우 다르게 나타난다. 국가인권위원회 인권 상황 실태조사에 따르면, 몇 가지 요소에 따라 디지털기기를 사용하는 것이 어렵지 않고 적극적으로 활용하는 노인이 있는 반면에 디지털기기를 활용하는 것이 어려운 노인도 있다. 예를 들어 은퇴 전 디지털기기 활용 경험, 다양한 사회활동 속에서 디지털기기 사용 능력을 요구하고 있는지(교회에서 컴퓨터를 활용해 문서를 작성해야 하거나 줌을 이용해 모임을 하는 경우 등), 주변인의 디지털기기 활용 도움 정도 등이 활용 능력에 영향을 미치는 것으로 보인다.

한편, 본 조사에서 농촌 노인의 디지털 환경과 수준은 도시의 노인 집단과 비교해도 디지털 격차의 특징이 확연하게 드러났다. 스마트폰을 소유하고 있는 비율은 매우 높지만,

348) 노인의 사회적 고립과 ‘연령주의’ 문제에 대해서는 2021년도 인권상황보고서 노인 학대 관련 부분 참고

349) ‘정보 격차’라고도 하며, 사회적·경제적·지역적 또는 신체적 여건 등으로 인해 지능정보서비스, 그와 관련된 기기·소프트웨어에 접근하거나 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것을 말한다.

350) 한국경제연구원 보도자료, 2022. 3. 29.

351) 한국지능정보사회진흥원, 2021 디지털정보격차 실태조사, 2022. 3.

인터넷에 접속할 수 있는 가장 기본적인 기반인 와이파이도 없는 경우가 대부분이고, 버스시간 정보, 전자상거래나 은행 업무 등 전반적으로 인터넷에 접속해 활용할 수 있는 면 접자가 거의 확인되지 않았다. 이는 농촌 지역 노인에게 학력과 연령, 사회자본, 경제자본, 문화자본의 부족이 중층적으로 작동한 결과로 볼 수 있다.

국회에는 디지털 격차의 해소·예방 정책의 추진을 위한 목적³⁵²⁾인 「디지털 포용법안」이 2021년 1월 발의되어 계류 중이다. 제6차 국가 정보화 기본계획(2018~2022년)은 디지털 소외 계층의 디지털 격차 해소를 위한 정책으로 교육 강화를 제시하는데, 실질적으로 대표적인 노인 대상 디지털 교육은 지역 복지관에서 담당하는 교육프로그램이다. 그러나, 대부분 소수의 인원을 교육하고 체험용 키오스크 등 교육을 진행할 수 있는 기기가 부족하다는 점,³⁵³⁾ 키오스크 체험장을 직접 방문해 교육을 받는 것이 현실적으로 어렵고, 실제 체험해 보는 것이 어려워 만들어진 키오스크 교육용 앱이 있으나 실효성이 문제된다는 점,³⁵⁴⁾ 디지털기기 활용 교육을 받았음에도 교육과정에서 배운 내용을 반복해 볼 만한 기회 혹은 동기가 충분하지 않아 많은 경우 디지털기기 활용 능력의 증가로 이어지지 못하고 있다는 점³⁵⁵⁾ 등이 한계로 지적되고 있다.

나) 디지털 격차 해소를 위한 국가의 의무와 사회적 소수자의 권리

디지털 리터러시(Digital Literacy)는 다양한 디지털 자료에서 나온 정보를 이해하고 활용할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다.³⁵⁶⁾ 현대 사회에서 원활한 생활을 영유하기 위해 다양한 디지털 매체와 기기를 활용해 문화·사회적 활동을 수행하는 것은 매우 중요하다. 과거 디지털 격차는 정보화가 진전되면 자연스럽게 해결될 것이라는 낙관적인 의견도 있었지만, 디지털 격차가 기존의 경제적, 사회적, 문화적 불평등과 맞물려 있다는 점이 나타나면서 새로운 불평등으로 대두되면서 우려가 크다.³⁵⁷⁾

코로나19 감염병 유행 상황에서, 감염병의 특성과 유행 상황, 검사와 백신접종 관련 모든 정보는 온라인을 통해 실시간으로 교환되고, 상당수의 행정서비스는 온라인을 기반으로 했다. 코로나19에 가장 취약한 고령층은 낮은 디지털 리터러시로 정보 획득과 행정서비스 접근이 한발 늦을 수밖에 없었다. 노인들이 이러한 현실에 직면했을 때의 당황스

러움은 분노 또는 자존감 하락, 우울·고립감의 악화로 이어질 수 있고,³⁵⁸⁾ 누구나 존엄한 삶을 누릴 권리를 박탈당하는 문제와 직결된다. 디지털 격차 해소는 보호와 시혜적 차원이 아닌 마땅히 누려야 할 노인의 권리로서 접근이 필요하다는 것이다.

디지털 리터러시의 부족은 정보와 행정서비스 접근뿐만 아니라, 인터넷 쇼핑, 은행, 식당·카페에서의 키오스크(Kiosk, 무인주문단말기) 등 일상적인 서비스 이용에서 상당한 어려움을 겪는다는 것을 의미한다. 디지털기기와 문화에 익숙하지 않은 노인이 새로운 삶의 양식에 적응하는 것은 필수적이지만, 디지털기기가 없거나 사용이 미숙한 노인은 점점 복잡해지는 디지털기기의 기능을 익히기가 더욱 어려워지고, 용어조차 익숙하지 않은 상태에 놓이게 된다. 이와 같은 사각지대는 ‘디지털 소외(Digital Exclusion)’라고 할 수 있고 사회적 불평등의 문제로 이어지게 된다는 것이다.³⁵⁹⁾

다) 디지털 격차 해소를 위한 전담체계 마련의 필요성

국제적으로도 디지털화의 급진전으로 노인이 배제될 위험을 진단하고 해결하려는 노력은 계속되고 있다. 유엔 유럽경제위원회(UNECE)는 2021년 “고령화 정책 브리프 26번: 디지털 시대의 나이 듦”(UNECE Policy Brief on Ageing No. 26, July 2021)을 통해 노인의 디지털 장벽을 이해하기 위해서는 노인의 디지털 기술 사용 여부를 결정하는 다양한 요인의 교차점을 인식하는 것이 중요하다는 점을 강조했다. 영국 런던에서는 2017년부터 2018년까지 고령층과 장애인 등 취약계층을 대상으로 스마트기기를 대여해 주고, 디지털 교육을 제공하는 Mi Wifi 시범사업을 시행했다. 일본의 경우 2000년대부터 돌봄 로봇 개발을 시작했으며 개발과 상용화를 앞두고 있는 것으로 전해진다.

노인 집단이 적절한 수준의 디지털 활용 능력을 갖추기 어려운 이유는 디지털기기 또는 인터넷 접근성 외에도 경험, 자신감, 동기, 관심의 부족, 접근 불가능한 설계, 신체적·인지적 장애 등에 있는 것으로 알려져 있다. 특히, 이와 같은 요인은 사회적·경제적 상황과 결부되어 있다. 예컨대 노인들이 디지털기기를 활용하고 싶을 때 가장 많이 의존하는 존재는 자녀이지만, 도움을 요청하기 어려운 상황에 있거나, 자녀들이 무시하는 듯한 태도를 보일 때 노인은 자녀들과 갈등이 발생하는 동시에 디지털기기를 활용하고자 하는 동기를

352) 법안 제안 이유에 따르면, 현행 「지능정보화 기본법」은 지능정보기술 및 지능정보서비스 등의 개발 확산 촉진에 관한 사항을 중심으로 규정해, 디지털 격차에 관한 내용은 상대적으로 소극적임으로 별도 법률 제정의 필요성이 요구된다고 밝히고 있다.

353) 충청투데이, 시니어세대 디지털 정보 격차 이대로 좋은가?, 2022. 9. 5.

354) 이코리아, 노인복지관에 ‘체험용 키오스크’ 설치, 어떻게 생각하세요, 2022. 6. 17.

355) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 디지털 격차로 인한 노인의 인권 상황 실태조사, 2022. 12.

356) 권성호, 현승혜. 중장년층 직장인의 디지털 리터러시에 대한 연구: 디지털 리터러시 향상을 중심으로. 2014.

357) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 디지털 격차로 인한 노인의 인권 상황 실태조사, 2022. 12.

358) 경향신문, “커지는 ‘디지털 격차’, 노년 우울감 키운다”, 2021. 6. 24.

359) 이동석, 영국의 디지털 포용 정책과 비대면 장애인 복지서비스의 함의, 국제사회보장리뷰, 2021.

를 상실한다. 이와 같은 경험을 겪은 노인은 새로운 디지털기기, 인프라가 등장할 때마다 무지한 상태가 되는 상황이 발생할 개연성이 크다.

결국, 문제 해결을 위해 노인, 교육전문가, 정책전문가는 공통적으로 디지털 교육이 활성화될 필요가 있다고 말한다. 문제는 디지털 교육을 효과적으로 수행할 인력의 양성, 교육 방법의 개선, 교육 접근성 제고이다. 노인의 경우 기억력 감퇴와 인지기능 저하 등으로 대규모 집합교육으로는 교육 효과에 한계가 있으며, 이를 해결하기 위해 노인의 디지털 역량 수준에 따른 개인별 혹은 소그룹 중심의 맞춤형 교육이 지속적으로 제공될 필요가 있다.

구체적으로는 요양보호사, 생활지원사 등 취약계층 노인과 밀접한 접촉이 있는 기존의 지원인력을 활용하거나, 또래 노인, 자원봉사자 등 노인의 눈높이에 맞는 교육 인력을 양성하고, 노인 디지털 교육에 대한 체계적이고 장기적인 교육계획을 마련하는 방안이 필요하다. 그러기 위해서는 실습교육, 개인역량별 교육 등 교육방법 개선뿐 아니라 교육계획 수립, 평가, 모니터링, 인력 양성, 제도 개선 등을 종합적으로 수행하는 전담수행체계를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

3) 노인 교통사고 예방 체계, 노인보호구역

가) 노인의 높은 교통사고 사망률과 정부의 대책

한국은 교통사고와 이에 따른 사망사고가 많이 발생하는 국가이다. 2018년부터 범정부 차원의 국민생명지키기 프로젝트³⁶⁰⁾의 일환으로 10차례의 교통안전 대책이 발표되었고, 운창호법·민식이법, 제한속도 하향 조정과 일시정지 의무 강화, 어린이보호구역과 노인보호구역 확대 등 다양한 대책이 시행되었다. 그 덕분인지 교통사고 사망자는 2016년 4,292명에서 2021년은 약 2,900명(잠정)으로 상당한 감소 추세에 있다.³⁶¹⁾

그러나, 비교적 교통안전이 잘 보호되지 못하는 국가에서 높게 나타나는 지표인 ‘교통사고 사망자 중 보행자 비율’은 38.9%(2019년 기준)로 OECD 회원국 중 여전히 가장 높은 수준이며, 특히 2020년 기준 도로 횡단 중 교통사고로 사망한 사람 총 1,093명 중 628명(57.5%)이 노인이다.³⁶²⁾ 이 비율은 2016년 50.5%에서 2018년 56.6%, 2020년 57.5%로 계속해서 증가하고 있다.³⁶³⁾ 한국의 높은 고령자 비율을 고려해,³⁶⁴⁾ 65세 이상 인구 10만

360) 교통안전·산재·자살 등 3대 분야 사망자 감축을 위해, 국무조정실을 컨트롤타워로 관계부처 합동 대책을 추진했다.
361) 관계부처 합동(행정안전부, 국토교통부, 국무조정실 경찰청), 「2022 교통사고 사망자 사고 대책」, 2022. 2. 23.
362) 관계부처 합동(행정안전부, 국토교통부, 국무조정실 경찰청), 「2021 교통사고 사망자 사고 대책」, 2021. 3. 25.
363) OECD 회원국 연령층별 교통사고 사망자수를 살펴보면, 한국은 65세 이상 노인 연령층이 전체 교통사고 사망자 중 44.5%를 차지해 OECD 회원국 평균(28.1%)보다 높고 일본(57.3%)에 이어 두 번째로 높은 수준이다.
364) 2020년 기준 우리나라 65세 이상 노인 인구가 815만 명으로 전체 인구의 15.7%임.

교통사고 사망자 현황(2016, 2021 잠정치 비교)

구분	전체 사망자	보행자	어린이	고령자	사업용 차량	이륜차
2016년	4,292명	1,714명	71명	1,732명	853명	614명
2021년(잠정)	2,900명	1,009명	24명	1,288명	566명	457명
전체 감소율	▽ 32.4%	▽ 41.1%	▽ 66.2%	▽ 25.6%	▽ 33.6%	▽ 25.6%
연평균	△ 7.5%	△ 10.1%	△ 19.5%	△ 5.8%	△ 7.9%	△ 5.7%

명 당 교통사고 사망자로 비교해 봐도 2019년 기준 19.8명으로 OECD 회원국 평균 7.6명에 비해 2배 이상 높고, 2010년 이후 약 10년간 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다.³⁶⁵⁾ 이들 지표는 우리나라에서 노인 교통사고 발생이 빈번하고 사고 시에는 그 피해 정도가 심각해 사망에 이르는 경우가 많음을 의미한다.

노인 교통사고를 예방하기 위한 대표적인 대책으로는 노인보호구역이 있다. 노인보호구역은 노인 보행자의 통행을 보장하기 위해 2008년부터 도입된 교통약자 보호 제도로, 도로 중 일정 구역을 시장 등이 지정하면 차마의 통행이 제한 또는 금지(통행 또는 주정차 금지, 운행속도 제한 등)된다. 그러나 2021년 기준 노인보호구역은 2,673곳으로 어린이 보호구역 1만 6,759곳에 비해 상대적으로 적고,³⁶⁶⁾ 충남(692개), 충북(322개), 서울(175개), 부산(85개), 세종(6개) 등 지역적 편차도 큰 것으로 보인다.³⁶⁷⁾

국가인권위원회는 4월 7일 노인보호구역 내 통행속도를 30킬로미터 이내로 제한하고, 교통안전을 위한 시설·장비의 우선적인 설치를 비롯해 설치 요청을 의무화하는 등의 규정을 마련할 수 있도록 국회의장에게 의견표명하고, 행정안전부장관과 경찰청장에게 노인보호구역 지정·관리 실태 점검과 확대, 안전대책 강화 방안 마련 등을 권고하기로 결정했다.³⁶⁸⁾ 이에 대해 행정안전부와 경찰청은 각각 노인보호구역의 지정 확대와 보호구역 내 안전대책 강화 방안을 추진하겠다고 수용 의사를 밝혔다.

2022년 12월 7일 국회는 「도로교통법」을 일부 개정했다. 개정 도로교통법에는 고령운전자 표지를 제작해 배부할 수 있는 근거(제7조의2 신설), 노인보호구역 지정 대상 범위 확대(제12조의2 제1항) 등의 내용이 포함되어 있다.

365) 참고로 도로교통공단의 「OECD 회원국 교통사고 비교 결과」(2021. 12.)에 따르면, 2019년 기준 OECD 36개 회원국 중, 우리나라 인구 10만 명당 교통사고 사망자는 6.5명으로 10번째로 높고, 차량 1만 대당 사망자는 1.2명으로 5번째로 높다.
366) 조선일보, 스쿨존은 칼같이 관리… 보행 사망 59% 어르신인데 실버존은 방치, 2022. 6. 6.
367) 부산일보, 부산 노인 보행자 교통사고 비율 전국 최고, 2022. 9. 15.
368) 국가인권위원회, 교통사고 위험으로부터 노인의 인권을 보호하기 위한 제도개선 권고 및 의견표명, 2022. 4. 7.

나) 노인 교통사고 예방에서 노인보호구역의 효과에 대한 문제 제기

교통사고를 예방하기 위한 정책은 많은 경우 운전자에게 특정한 의무를 부과하거나, 권리를 제한하는 규제이고, 이에 따라 찬반 의견이 대립하기도 한다. 운창호법·민식이법이 헌법재판소의 판단 대상이 되거나, 안전속도 5030과 관련해 찬반 논쟁이 제기되는 것³⁶⁹⁾이 그 예이다. 그런데, 노인 교통사고를 예방하기 위한 대표적인 대책인 노인보호구역의 경우 이와는 다른 차원의 문제가 제기되고 있다.

당초 도로교통법 제12조의2는 노인보호구역으로 정할 수 있는 대상을 요양시설, 경로당, 생활체육시설 등 시설 주변도로 중 일정 구역으로 규정했다. 이처럼 시설을 중심으로 대상을 규정하다 보니, 실제 노인생활인구가 많은 병원, 시장 인근 도로가 노인보호구역 대상에서 제외되면서 이는 제도의 효과성을 떨어뜨린다는 의견이 있다.³⁷⁰⁾ 실제로 행정안전부의 2021년 특별점검에 따르면, 노인 보행자 교통사고는 행동이 느려지는 겨울철, 활동인구가 많은 낮 시간에 시장, 병원 등 노인 유동인구가 많은 곳에서 도로 횡단 중에 발생하는 경우가 많았다.

또한, 노인보호구역의 절대적 수가 부족한 점과 지역적 편중도 문제로 제기된다. 노인보호구역의 설정은 지방자치단체장의 소관이다. 그런데, 어린이보호구역에 비해 사회적 관심이 비교적 부족한 상황에서 자치단체장의 의지에 따라 지정 여부에 큰 차이가 난다는 것이다. 각 지자체에서 별도 조례를 통해 노인보호구역 지정 확대 등을 추진하고 있지만, 여전히 실제 교통사고 사례 분석을 통해 노인보호구역을 지정하는 사례는 부족해 보인다.

안전 확보를 위한 실질적 단속의 부족도 문제로 지적된다.³⁷¹⁾ 현행 「도로교통법」은 어린이보호구역과 달리 노인보호구역에는 무인 교통단속용 장비(과속단속카메라)와 교통안전시설과 장비(신호등)를 의무적으로 설치하도록 규정하지 않고 있다. 또한, 노인보호구역으로 지정된 곳에도 과속방지턱, 노인보호구역 표지판 등 시설 관리가 미흡한 경우도 많다. 이에 노인보호구역으로 지정되어도 운전자와 보행자가 이를 알기 어렵거나, 불법주정차와 과속이 일상적으로 일어나 정책의 효과성이 떨어지는 결과가 발생하기도 한다.

다) 노인 교통사고 예방을 위한 노력의 필요성

헌법은 모든 국민의 인간으로서 존엄과 가치를 명시하고 행복추구권을 보장하며, 국가로 하여금 개인의 기본적 인권을 보장할 의무를 부여하면서 이와 함께 노인의 복지 향상을

369) 중앙일보, “5030 정책에 거북이 운행” vs “1년도 안 됐는데 또 바꾸냐”, 2022. 3. 25.

370) 동아일보, 보행 중 사망 58%가 노인… 교통사고 많아도 ‘보호구역’ 설정 안 돼, 2022. 6. 8.

371) 신동아, “여기가 노인보호구역?” 실효성 없는 ‘실버존’, 2022. 6. 21.

위한 정책을 실시하도록 규정하고 있다. 또한 유엔 사회권규약에 가입한 대한민국은 이 규약에 명시된 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 누릴 권리를 보장해야 할 의무를 갖는다.

헌법과 국제인권규범에서 제시하는 인간 존엄성과 기본적 인권 보호에 관한 국가 의무를 상기할 때, 사람의 생명이 장기간에 걸쳐 일상생활 속에서 위협에 노출되어 사망에 이르거나 회복할 수 없는 건강상의 위해를 초래한다면, 정부는 대책을 적극적으로 추진해야 한다. 어린이보호구역에서는 몸집이 작은 어린이의 특성에 맞추어 운전자가 어린이 통행을 쉽게 인식할 수 있도록 학교 주변 환경을 개선했다면,³⁷²⁾ 노인 교통사고 다발 지역은 신체 능력이 저하되어 보행속도가 느리고, 반응 능력이 저하된 고령자의 특성을 고려해야 할 것이다.

즉, 고령자 교통사고가 발생하는 주요 유발행동을 분석하고, 그 원인을 파악해 교통사고를 예방하기 위한 대책을 제시할 필요가 상당하다. 따라서 정부가 정기적으로 노인을 포함한 교통사고 대책을 발표하고, 국회가 입법을 통해 노인 교통사고 문제 해결을 위해 규정을 마련하는 점은 바람직한 노력이라고 볼 수 있다. 다만, 이러한 입법적, 행정적 조치는 노인 교통사고 다발 지역에 대한 현장 실태조사를 포함해 상시적, 지속적으로 강구될 필요가 있다.

도로교통법이 개정된 만큼 지방자치단체는 주거지역, 상업지역 등 노인 보행교통이 많은 지역 도로를 적극적으로 노인보호구역으로 지정하고, 무인 교통단속용 장비, 고령보행자를 위한 스마트 횡단보도, 안전 펜스, 보행섬 등 안전시설을 설치할 필요가 있다. 이를 위해 어린이보호구역과 마찬가지로 노인보호구역 내 통행속도를 30킬로미터 이내로 제한하고, 교통안전을 위한 시설·장비를 우선적으로 설치하거나 설치를 의무화하는 등 입법적, 예산적 고려가 동반되는 것이 바람직할 것이다.

그와 더불어 운전자에 대한 고령보행자 보호 교육 강화도 필수적이다. 고령보행자의 사고를 막기 위해서는 운전자가 고령보행자의 특성을 이해하는 것이 필요하다. 운전자가 고령보행자의 특성을 이해하고 사고를 예방할 수 있도록, 효과적인 안내표지판의 개발과 설치, 캠페인 등 홍보 방안을 마련하는 것도 검토할 만하다.

372) 실제로 국가통계포털(KOSIS)에 따르면, 65세 이상 노인 교통사고는 2011~2020년 2만 6,483건에서 3만 5,312건으로 33.3%나 증가했지만, 만 12세 미만의 어린이 교통사고는 같은 기간 1만 3,323건에서 8,400건으로 37.0%나 감소한 것으로 나타났다. 이는 어린이보호구역 확대, 처벌 강화 등 다양한 정책의 효과로 보인다.

6. 군인

가. 2022년 인권 상황

2021년 대한민국에서 발생한 주요 인권 문제 중 상당한 관심이 집중된 사건과 문제가 군에서 연이어 발생했다. 성전환 부사관의 강제 전역과 사망 사건은 미국에서 신임 대통령이 성전환자의 군 신규 입대를 중지시킨 전임 대통령의 조치를 뒤집으며 성전환자의 군 복무를 다시 허용하는 정책적 변화를 이루어 낸 상황이었던 만큼, 국내의 상황은 미국과 함께 비교되며 국제적 관심을 받았다. 연이은 성폭력 피해 부사관의 사망 사건은 군사법원법 개정, 국가인권위원회법 개정에 따른 군인권보호관 설치 등 법·제도 확립에 미친 영향이 컸다. 코로나19 감염병 확산 예방을 이유로 훈련소와 일선 부대에서 장병들을 대상으로 한 일상생활의 다양한 제한 조치, 격리 기간 중 처우 문제는 부대 지휘관들의 인권 감수성에 비판이 제기되는 이유가 되었다.

위 사건은 2022년에도 계속해서 이어지거나 영향을 미쳤다. 변희수 하사 사망에 대해 군사망사고진상규명위원회는 순직으로 심사할 것을 국방부 장관에게 권고했지만, 육군은 12월 1일 변희수 하사의 사망을 비순직(일반사망)으로 결정했다. 성폭력 피해를 보고 사망한 공군 중사가 근무한 부대에서는 다시 여군 부사관이 스스로 목숨을 끊었다.

군대라는 특수한 환경 특성상, 한 번 사건이 공론화됐을 때, 유사한 피해나 인권침해를 받은 군인들의 호소가 이어지는 양상을 보이기도 한다. 장병들의 처우 문제와 관련해 고발과 폭로의 공간으로 활용되던 여러 인터넷 커뮤니티에는 2022년에도 유사하지만 새로운 종류의 문제 제기가 이어졌다.

최근 군인 인권 보호를 위한 법·제도적 조치와 환경 변화에 따라 군 인권침해 상황이 호전되었다는 평가가 있었지만, 2021년부터 계속해서 한국 사회에 큰 충격을 주고 있는 인권침해 사례, 군 내 부조리를 다룬 드라마 D.P., 신병 등의 인기, 군 내 사망사고와 자살사고의 증가 등은 군 내 인권 상황에 대한 평가를 수정해야 할 필요성이 있는 것은 아닌지 의문을 제기하게 한다.

2021년 6월, 한국리서치는 전국 만 18세 이상 남녀 1,000명을 대상으로 군 징병제에 대한 인식조사를 수행했다. ‘군 복무는 대한민국 국민이라면 당연한 의무’라는 데는 83%(830명)가 공감했고, ‘군 복무는 국가가 개인에게 일방적으로 요구하는 희생’이라는 응답도 66%(660명)가 공감했다. 군 복무에 대한 인식은 세대별로 차이가 나는 것으로 나타났다. 연령대가 높을수록 군 복무를 긍정적으로 바라보는 응답이 높았으나 연령대가 낮을수록 군 복무에 부정적 인식을 확인한 것이다. 특히, 20대 중 82%는 ‘군 복무는 국가

가 개인에게 일방적으로 요구하는 희생’이라고 답한 것으로 나타났다. 이러한 세대 간 인식 차이는 군에서 일어나는 사건·사고·문화 간 연관성, 그동안 군을 둘러싼 풀지 못한 문제를 해결하는 데 고려해야 할 사항으로 보인다. 이러한 점을 토대로 2022년 군에서 일어난 인권 상황에 대해 살펴보고자 한다.

나. 주요 주제

1) 병영 내 부조리 문제의 현황과 원인

가) 해병대 등 병영 내 부조리 문제 제기

해병대 제1사단 소속 현역병으로 복무 중이던 A씨는 3월 21일 휴가 중 우크라이나 국제군단에 참여하고자 무단이탈하고 출국했다. 이 사실은 우크라이나-러시아 전쟁이 격화되던 중 언론을 통해 알려지면서 많은 관심을 받았는데, A씨는 언론사와 진행한 전화 인터뷰에서 “민간인이 계속 죽어가는 상황에 군인으로서 가만히 보고 있을 수만은 없었다”라며 “‘마음의 편지’를 썼는데 가해자에게 경위서 한번 쓰게 하고 끝나더라.”³⁷³⁾ 극단적인 선택을 할 바에야 죽어도 의미 있는 죽음을 하자는 생각으로 왔다”라고 밝혔다.³⁷⁴⁾

A씨는 우크라이나 측 국경검문소에서 입국이 거부됐고, 현지 난민캠프 등에 머무르다가 군 당국에 귀국 의사를 밝혔다. 해병대 수사단은 4월 25일 A씨의 신병을 확보해 국내로 압송했다. 해병대는 A씨에 대해 “향후 군무이탈 경위 등에 대해 조사 후 법과 규정에 따라 엄정하게 조치할 것”³⁷⁵⁾이라고 밝혔다.³⁷⁶⁾

한편, 시민사회단체는 7월 28일 해병대에서 선임들에게 장시간 구타와 괴롭힘을 당한 피해자가 기절하고 외상 후 스트레스 장애로 입원 치료를 받고 있다는 주장을 제기했다.³⁷⁷⁾ 피해자는 선임들에게 폭언, 욕설, 부당한 암기 강요, 초소 근무 중 폭행, 가혹행위 등을 당했고, 이를 부대 간부들이 인지했음에도 “너의 정신력 문제다”, “다른 동기들도 구타당했는데 왜 너만 그러냐?” 등 2차 가해를 당했다고 호소했다.

이 사례 외에도, 2022년 4월, 해병 부대에서 선임병 3명이 후임병을 상습 구타, 성폭행, ‘식고문(음식을 강제로 먹이는 것)’을 해 군사경찰의 수사가 진행된 사례,³⁷⁸⁾ 해군 병사

373) 위 주장에 대해 해병대는 “A씨가 주장한 가혹행위는 선임자와의 마찰이었고, 이에 대해 조사했다. A씨의 희망에 의해 가해자를 타 부대로 전출시켰다”라고 설명했다. 다만 A씨가 가혹행위를 당했다고 재차 주장함에 따라 사실관계를 철저히 조사하겠다는 방침을 밝혔다.

374) 세계일보, 우크라 입국 현역 해병 “극단 선택보다 의미 있는 죽음 택해”, 2022. 3. 22.

375) A씨는 군형법상 제30조(군무이탈) 제1항 제3호에 따라 재판에 넘겨지면 1년 이상 10년 이하의 징역에 처해질 수 있다.

376) SBS, ‘우크라 입국 시도’ 해병, 체포 후 비즈니스석 요구…포항 압송, 2022. 4. 25.

377) 군 인권센터 보도자료, 2022. 7. 28.

378) 서울신문, 성폭력·식고문…‘또’ 터진 해병대 가혹행위, 2022. 4. 25.

가 전역하기 전날 밤 전우들에게 전역을 축하한다는 명목으로 2시간 동안 폭행을 당해 군 당국이 수사 중인 사례,³⁷⁹⁾ 법원이 복무 당시 후임병을 폭행하고 가혹행위를 일삼아 기소된 B씨에 대해 징역 6개월에 집행유예 1년을 선고한 사례 등이 언론보도와 시민사회 단체의 문제 제기를 통해 알려지기도 했다.

국방부는 병영문화 개선을 위해 병사들의 휴대전화 사용 허용, 장병 간 사적 지시 금지, 복무 부적응자나 자살이 우려되는 사병들을 대상으로 한 비전 그린캠프, 병영생활 전문상담관 제도 등을 운영하고 있다. 2021년에는 군 내 부조리를 다룬 드라마 ‘D.P.’가 인기를 끌자, “2014년 일선 부대에서 있었던 부조리라고 보기에는 심하다. 현재 악성 사고가 은폐될 수 없는 병영환경으로 바뀌어 가고 있다”는 견해를 내기도 했다.³⁸⁰⁾

그러나, 군 내 부조리가 여전히 심각하다는 의견도 많은 것으로 보인다. 온라인 커뮤니티를 중심으로 2021년부터 인기를 끈 ‘해병문학’³⁸¹⁾ 등 자신의 복무 시절 직간접적으로 겪은 각종 부조리와 악습을 토로하는 게시글 혹은 이를 과장하고 풍자하는 허구의 이야기가 관심을 받기도 했다.³⁸²⁾ 병영부조리 현황을 직접 확인할 수 있는 통계는 찾기 어렵지만, 국방헬프콜 신고·상담 건수, 군사법원 군 내 폭행과 가혹행위 건수, 군 성고충예방대응 센터에 신고 접수된 성희롱·성폭력 등 피해 현황 등은 약 5년 전에 비해 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.³⁸³⁾

나) 재생산되는 병영 내 부조리 문제

병영 내 부조리는 구타, 가혹행위, 폭언과 욕설, 부당한 기본권 제한 등 인권침해 행위와 각종 악·폐습을 포함해 폭넓게 지칭하는 용어로 사용된다. 그만큼 병영 내 부조리로 지칭되는 사례도 부대별로 다양하다. 폭행, 성폭력 외에도 암기 강요, 생활에 필요한 기본적인 특정 행동의 금지, 수면 방해, 기수열외 등 가혹행위가 널리 알려져 있다. 병영 내 부조리와 그에 따른 인권침해는 이를 직간접적으로 겪는 사람들에게 정신적인 고통을 주며, 우울증과 적응장애 등 의학적 문제를 야기하거나 심한 경우 자살을 유발하는 요인이 되기도 한다.

한국 사회 곳곳에 집단 내 폭력과 부조리가 문제되어 왔지만, 군 내 부조리는 그 원인

과 문제에 특별한 요소가 있는 것으로 보인다. 기존에는 ‘일제 문화의 잔재’, ‘부도덕한 개인의 문제’ 등이 병영 내 부조리 문제의 원인으로 제시되었지만, 군에는 각종 부조리를 ‘군기’ 혹은 ‘단결’이라며 정당화하거나 ‘군대란 원래 이런 곳’이라는 인식과 문화가 존재해 왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

다양한 이유로 군이 요구하는 수준에 맞추지 못하거나 적응하지 못하는 사람들은 군 내에서 소수자가 된다. 우리나라 군 내 문제가 되는 부조리 중 한 유형은 다수가 소수자를 공격의 대상으로 삼으면서 비뚤어진 동료 의식, 반인권적 리더십을 지속하는 방식을 띠고 있는 것으로 관찰되고 있다. 해병대의 ‘기수열외’가 대표적인 사례이며, 공식적인 지휘체계를 무시한 병사 간의 기형적인 병영생활 통제문화는 오히려 군 간부가 묵인하거나 권장되기도 했다.

군 내외의 인권보호 체계가 잘 작동하지 않는다는 불신도 부조리가 근절되지 않는 주된 요인으로 제기된다. 고통을 받은 병사가 문제를 시정하기 위해 상부에 이를 보고하면, ‘남자답지 못하다’, ‘군대 문화를 왜 이해하지 못하느냐’며 오히려 질책을 받거나 부대 내에서 따돌림의 대상이 되고, 각급 부대에서도 병영 부조리 사건이 상부에 보고됐을 때 부대로 돌아올 불이익을 피하기 위해 부대 내에서 자체 징계에 그치는 사례도 빈번하게 알려지고 있다.

다) 병영 내 부조리 근절을 위한 국가의 적극적 노력 필요성

군인은 제복 입을 시민이며, 국가는 국방의 의무를 수행하는 군인의 기본적 인권을 적극적으로 보호해야 할 의무가 있다. 최근 군인 인권 보호를 위한 법·제도적 조치와 환경 변화에 따라 군 인권침해 상황이 호전되었다는 평가가 있었지만, 2022년에도 충격적인 병영 내 부조리 사례가 발생하고 있으며, 민간과 군 당국 사이에 군 인권 상황 인식에 괴리도 큰 것으로 보인다. 인권에 대한 관심과 인권 보장 욕구가 높아짐에 따라 군 내 인격적인 교육훈련 방식에 기대가 높게 형성되어 있으나, 병영 생활 개선의 속도는 이를 따라가지 못하는 것으로 보인다. 특히 기본적인 병영 생활에서 발생할 수 있는 부조리와 인권침해에 대한 민간의 우려는 여전히 해소되지 못하고 있으며, 군 내에서 사건이 발생할 때마다 군 당국이 보이는 방어적 태도로 오히려 군에 대한 외부의 불신이 높다는 점도 유의할 필요가 있다.

유엔 자유권규약위원회도 2015년 대한민국 정부에 군대 내 성폭력과 육체적, 언어적 폭행 사건이 다수 발생하고, 그러한 사건 중 소수만이 기록되고 기소되는 것에 대해 우려를 표했다. 또한 가해자를 복무로부터 제외하거나 해임하는 것이 아니라 군대 내 학대 혐

379) YTN, [단독] 해군 병사 피투성이 만든 ‘전역뺑’…軍 “구속 수사”, 2022. 7. 6.

380) 연합뉴스, 국방부, 넷플릭스 ‘D.P.’ 가혹행위 묘사에 “병영환경 바뀌었다”, 2021. 9. 6.

381) 해병 영내생활을 과장된 형태로 풍자하는 가공의 이야기로, 조롱 또는 비하 성격을 강하게 띤 혐오표현이 다수 포함되어 있는 형태의 게시글을 일괄해 지칭한다.

382) 경향신문, ‘귀신 잡는 해병’ 어쩌다 이 지경 됐나, 2022. 4. 2.

383) 다만, 이에 대해 신고 제도의 정비와 활성화, 사회적 이슈에 따라 망설이던 피해자의 신고가 증가한 결과로 볼 여지도 있다.

의에 대해 온전하고 공정한 조사를 실시해 인권침해 가해자가 재판에 회부되고 처벌받도록 해야 한다는 의견을 표명했다. 해외 사례로 미군은 2011년 집단 가혹행위로 사망한 해리 루, 대니 첸 사건에 대한 반성으로, 2013년 육군 복무규율 개정과 함께 ‘집단가혹행위와의 전쟁(Combat hazing)’을 선포해 군 내 구타 등 범죄에 대해서는 중죄로 처벌하는 등 가혹행위 근절을 위한 대책을 시행했다.³⁸⁴⁾

병영도 사회와 거리감을 좁혀야 하는 것은 물론이고 병영 내 부조리와 인권침해가 감소할 것이라는 막연한 전망보다는 부당한 병영 문화 개선을 위한 적극적인 노력이 필요하다. 병영 내에서 발생한 가혹행위와 폭행 등 범죄에 대해서는 전역하고 나서도 처벌될 수 있음을 훈령병 때부터 지속적으로 교육할 필요가 있고, 실제로 가해자와 책임자를 적절히 처벌하는 것이 중요하다. 또한, 신고 후 빠르게 피해 회복이 될 수 있도록 조치하며, 간부와 조직의 2차 가해를 방지하기 위한 인권 보장 체계가 실효적으로 작동할 수 있는 방안을 마련해 인권침해의 문제에서 ‘군은 특수한 집단이기 때문에 사회와 다르게 봐야 한다는 인식’을 개선할 필요가 있다.

2) 군 내 자살 문제의 현황과 대책

가) 군 사망사고 원인 1위: 자살

국방부에 따르면, 2021년 군 사망사고는 103건으로, 이전 5년(2017~2021년) 중 가장 많고,³⁸⁵⁾ 2020년 55건에 비해 87% 증가한 것으로 나타났다.³⁸⁶⁾ 군 사망사건 건수는 1997년 273건에서 꾸준히 줄어드는 추세로 최근에는 70~80건이었는데, 2021년에 상당히 증가한 것은 군 자살자 수가 증가한 결과로 볼 수 있다.

자살은 군 사망사고 원인 중 가장 높은 순위에 위치하는데, 연간 군 사망사고 중 65~80%는 자살 사망이다.³⁸⁷⁾ 군 자살자 수는 2011년 97명에서 꾸준히 감소했지만, 최근에는 2017년 52명, 2018년 56명, 2019년 62명, 2020년 42명, 2021년 83명으로 2020년을 제외하고는 조금이나마 증가하는 추세를 보였고, 2021년은 전년도에 비해 두 배 정도 증가했다. 2022년은 8월 기준 40명이 자살 사망인 것으로 파악된다.

자살자 수 비중은 매년 간부가 사병보다 많은 경향을 보인다. 2019년 전체 군 자살자 중 간부 자살자의 비중은 56.4%에서, 2020년 64.2%, 2021년 70%로 증가했다. 특히 임

384) 시사주간, 대한의 건아들은 왜 가혹행위를 계속 당하나, 2020. 9. 2.
385) 2017년 76명, 2018년 86명, 2019년 86명, 2020년 55명, 2021년 103명
386) ‘군 사망사고’는 부대 내외에서 발생하는 안전사고(교통사고, 총기오발, 익사 등)와 군기사고(폭행치사, 자살, 음주운전 사망 등)를 말하며, 군 예방활동과 무관한 사망자(개인 질병, 민간인에게 피살, 의로운 죽음 등)는 제외된다.
387) 2017년 68%, 2018년 65%, 2019년 73%, 2020년 76%, 2021년 80%

최근 5년간 군인 자살률 현황(자료출처: 국방부)

단위: 명, %

구분	2017	2018	2019	2020	2021
자살자 수	51	56	62	42	83
10만명당 자살률	8.0	8.7	9.7	7.1	14.1
간부 자살자 수(비중)	34(66.6)	35(62.5)	35(56.4)	27(64.2)	58(70)
사병 자살자 수(비중)	17(33.3)	21(37.5)	27(43.5)	15(35.7)	25(30)

관 1~3년 내외의 초급간부의 자살이 많은데, 2018년 기준 간부 자살 사건의 60% 정도가 임관 1~3년의 초급간부 자살이었다.³⁸⁸⁾ 인구 10만 명당 자살률을 살펴보면, 2010년 12.6명, 2011년 15.2명으로 최고를 기록한 이후 꾸준히 감소해 2015년 이후 8~9명을 기록했고, 2020년에는 최저 수준인 7.1명이었으나, 2021년은 약 2배 증가한 14.1명이었다.

국방부와 군은 군인 자살 예방을 위한 여러 가지 방안을 시행하고 있다. 자살 예방 전담교관을 활용해 반기 1회 이상 자살예방교육을 시행하고, ‘식별-관리-분리’ 단계별 자살 예방종합시스템을 운영한다. 초급간부를 대상으로 한 익명 심리상담 프로그램 등도 있다. 그러나, 이러한 자살예방교육시스템이 장병 지원에 초점을 맞추어 설계되다 보니, 부사관 등 간부에 대한 자살예방시스템은 적절히 마련되지 않았다는 비판도 제기되고 있다.³⁸⁹⁾

나) 군 자살 현황을 둘러싼 상이한 해석

군인의 자살이 개인과 그 가족의 비극인 것은 말할 필요도 없다. 또한, 징병제를 유지하고 있는 한국에서 군 내 자살은 함께 생활하는 전우와 지휘관에게 심각하게 부정적 영향을 미치고, 군의 사기 저하와 전투력 약화, 군대에 대한 국민의 신뢰도 저하를 유발한다.³⁹⁰⁾ 다만, 군인 자살자 수, 인구 10만 명당 자살률 등 여러 가지 통계자료는 현재 군 자살 예방 정책의 효과성이나 방향과 관련해 해석을 달리할 수 있다.

2021년도 자살자 수가 집계·발표되기 전까지 국방부, 시민사회단체, 연구자들은 그간 우리나라 군의 자살예방정책이 어느 정도 효과를 보인 결과 최근 몇 년간 병사 자살률이 크게 감소했다고 평가했다. 인구 10만 명당 자살률이 20대 남성 전체(19~23명)에 비해 낮은 수준이라는 점을 강조하기도 한다. 국방헬프콜 등 신고·상담 채널이 군 장병의 심리적·

388) 국가인권위원회 2020. 7. 결정 19직권0004300 초급간부 자살사고 예방 등을 위한 직권조사
389) 중앙일보, 軍간부·군무원 극단선택 늘었다…병사 치중한 예방교육 ‘구명’ 2021. 11. 5.
390) 이혜선, 권정혜, 군 자살 예방프로그램의 효과검증, 한국심리학회지, 2010

물리적 난관을 극복하는 데 실질적인 도움을 주었고, 군 인권 개선에 대한 사회적 요구, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 등 군 인권 보장을 위한 법적 기반 구축, 군 인권교육 강화 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과라는 것이다.³⁹¹⁾

물론 이러한 평가는 신중할 필요가 있다는 의견도 있었다. 같은 기간 우리나라 전체의 자살률도 감소하는 경향을 보였기 때문에 군 자살률 감소가 군의 자살예방정책의 효과라고 단정하기에는 이르고, 자살에 유의미한 영향을 주는 정신질환이나 군 복무 적응 곤란 등 사유가 있는 병사의 경우 조기전역하는 경우가 많다는 점,³⁹²⁾ 단체생활에서 통제된 생활을 하는 군인의 근무 특성상 자살을 시도하기 어려운 점을 고려할 때, 일반 국민의 자살률과 비교하는 것은 적절하지 않다는 것이다.³⁹³⁾ 해외에서도 군인의 자살률은 일반 국민보다 낮은 것으로 알려져 있는데,³⁹⁴⁾ 영국군의 일반 국민 대비 표준화 사망비³⁹⁵⁾는 0.58(95% 신뢰구간 기준, 0.54~0.63)로 보고된 바 있다.³⁹⁶⁾

한편, 최근 군인 자살자 수가 조금씩 증가하는 추세를 보인다는 점, 2021년 자살자 수가 간부와 사병 모두에서 상당히 증가했다는 점에 대한 이유는 명확하지 않다. 코로나 19 감염병 유행 상황에 따른 외출 제한과 자가격리 등으로 외부와 단절되며, 군인들이 우울증을 제때 치료받지 못했다는 점³⁹⁷⁾, 군 간부 집단에 주목해 자살 징후가 보고되면 장기 선발에 불리할까 우려해 스스로를 드러내지 않은 결과에 따라 군 당국의 자살 우려자 포착과 보호 가능성이 상대적으로 낮을 수 있다는 점 등이 원인으로 제시하기도 한다.³⁹⁸⁾

다) 군 내 자살 문제 대응을 위한 과제

그동안 군 내 자살 예방과 방지를 위해 국방부와 군이 시행한 여러 가지 정책과 대응은 군 내 생명존중의 문화 형성에 기여하고 있고, 실질적 운영에서도 어느 정도 효과가 있었음을 부인하기는 어렵다. 다만, 그럼에도 불구하고 군인이 군 생활의 스트레스로 생을 마감하는 일은 단 한 건도 없게 해야 한다는 목표에 비추어볼 때, 군 내 자살 문제가 충분히 해소되고 있다고 보기는 어렵다.

391) 국회 입법조사처, 군 인권 제도 현황과 개선과제, 2021. 12. 16.

392) 2020년 기준 5년간 현역 복무 부적합 판정을 받아 복무기간을 채우지 못하고 전역한 병사는 총 27,274명이고, 이 가운데 정신질환이나 군 복무 적응 곤란 등 심리적 요인으로 조기 전역한 병사는 21,349명(78%)인 것으로 알려져있다.

393) SBS, [마부작침] 군대 속 인권, 어디까지 왔을까?, 2022. 9. 4.

394) '건강한 노동자 효과'(Healthy worker effect)와 유사하게 군인 집단의 경우에도 신체검사를 통해 신체적·정신적 취약자의 선별과정을 거치게 되며, 복무기간 동안 신체·건강을 일정 수준 유지해야 할 요구를 받기 때문에 일반인구집단에 비해 낮은 사망률이 보고될 수 있다. 또한, 병영 생활은 자유를 통제받기 때문에 스트레스가 커질 수 있지만 군 장병들은 쉽게 자살을 시도하기 어려운 단체생활을 한다는 점도 고려할 수 있다.

395) 표준화 사망비(Standardized Mortality Ratio: SMR)라 표준인구에서 기대되는 발생빈도와 비교해 관찰된 사건의 빈도를 비교한 것으로, 이 둘이 같으면 1로 계산된다. 1보다 낮으면 표준인구보다 낮은 것이고, 1보다 크면 높은 것이다.

유엔 자유권규약위원회는 2015년 대한민국 제4차 국가보고서에 관한 최종 견해에서, 군대 내에서의 높은 자살률에 우려를 표명하고, “당사국은 자살 예방을 위한 노력을 배가해야 한다. 특히 자살의 근본적인 원인을 연구하고 다루며, 그에 따라 자살예방정책을 개선해야 한다”라고 밝혔다.

자살은 무엇보다 예방이 가장 핵심적인 대책이 되어야 하고, 자살 우려 고위험군에 대한 조기 식별과 대응이 중요하다. 효과적인 자살예방 정책을 설계하기 위해 국방부와 군은 자살 충동 상담과 실행에 관한 최근 사례에 대한 연구를 토대로 새로운 평가를 할 필요가 있다. 2017년 이후 현재까지 자살 충동 상담 건수, 자살 시도 건수, 자살률 변동 등을 살펴보고, 이것이 코로나19 감염병 유행 같은 일시적인 영향에 따른 것인지, 그렇다면 어떻게 대응해야 하는 것인지 등을 살펴보는 것은 중요한 일이다.

군에서 발생한 자살사고와 관련해 자살의 주된 원인이 개인적 사유인지, 군의 구조적 문제인지 규명하는 것도 중요하다. 군대에서 발생하는 자살은 군 조직의 특수성, 조직원 간 갈등 문제, 개인의 심리·사회적 배경 등 상호작용을 통해 발생한다는 측면에서 군 집단 외의 자살과 차이가 있다. 그동안 군은 대체로 복무 중 자살사고의 80~90%를 신변문제나 정신질환 등 개인적 원인으로 촉발되는 것이라는 견해를 밝혀 왔지만, 그 원인을 군 외부에 있는 것으로 볼수록 자살 예방을 위한 효과적 대응은 어려울 수 있다.³⁹⁹⁾

특히, 그동안 장병들의 자살과 관련한 연구에 비해 군 간부를 대상으로 한 연구와 대책은 상대적으로 부족했다. 초급간부(장교의 경우 부사관 포함)는 짧은 군 경력과 대부분 20대 중반의 나이로, 병사 지휘 책임의 부담이 있고, 상급자로부터는 상명하복과 업무 스트레스를 받는 이중적인 지위에 있어 그 스트레스는 더욱 크다. 또한, 장기선발, 진급 등에 큰 영향을 받는 집단이라는 점에서 장기복무나 승진선발에 불리하게 작용될 우려 등에 따라 검사나 상담에 소극적으로 응하는 경우도 많다. 초급간부의 자살 위험성에 대해선 우울, 불안 증상, 스트레스 상황, 사회적 지지 자원, 개인의 자살에 대한 태도를 파악하고 그에 따라 맞춤형으로 개입할 필요가 있다.

396) 한국국방연구원, 군 자살률 분석, 예방의 첫걸음, 국방논단 제1788호, 2020. 2.

397) 조선비즈, 군인 자살 1년 새 2배… 외출·휴가 제한이 우울증 키웠다, 2022. 7. 7.

398) KBS, 군 사망사고 7년 만에 세 자리수… 원인 따져봤더니, 2022. 1. 22.

399) 경향신문의 기획보도(2022. 10. 27.자)에 따르면, 군의문사진상규명위원회, 군사망사고진상규명위원회는 진상규명 결정을 한 157건의 사건(2000년 이후 발생한 사건) 사건에서 154건(98.1%)을 병영 부조리 또는 군 내부 구조적 문제가 주된 요인 및 배경으로 작용했다고 판단했다. 이들 사건은 군 수사기관이 당초 사망 원인을 '내성적 성격, 허약한 체질, 지병 등 개인 심신 사유', 군 복무 부적응, 업무수행 부담, 가족 문제, 연인의 변심 등 개인적 사유에만 한정된 사건들이었다.

3) 군 내 다양성과 인권 보호 체계 개선 논의

가) 군 내 소수자 보호 문제와 인권 보호 체계의 개선

대한민국 국민인 남자는 「병역법」에 따라 인종·피부색, 종교, 성정체성, 학력 등에 관계없이 모두 병역의무가 부과되어 있다. 2020년 기준 한국의 여군 비율은 약 7.4%이며, 이 비율은 향후 계속 증가할 것으로 전망된다. 한국 사회를 구성하는 각 개인의 정체성과 문화적 배경의 다양성⁴⁰⁰⁾이 증대된 만큼 군도 다양한 배경과 정체성이 있는 사람으로 구성되어 있다. 군 복무자 중에도 채식주의자, 성소수자, 여성, 다문화 배경에서 성장한 사람 등⁴⁰¹⁾ 다양한 배경을 지닌 소수자가 존재하는 것이다.

그러나, 군이 사회적 소수자의 복무와 직업 수행에 적절한 구조인지, 이들의 인권침해를 방지할 수 있는 체계를 갖추고 있는지는 여러 가지로 의문이 제기된다. 국가인권위원회의 2020년 ‘트랜스젠더 혐오차별실태조사’에 따르면, 군 복무 중이거나 복무를 마친 참여자 105명 중 31명(29.5%)이 트랜스젠더 정체성에 따라 관심사병으로 분류되었고, 13명(12.4%)이 성희롱 또는 성폭력을 경험하거나 비전 캠프 등 부적응 기관으로 이송되었으며, 10명(9.5%)은 업무 수행 또는 배정 과정에서 차별을 경험했다고 응답했다.

채식주의 선택권과 관련해 국방부는 2021년 관련 지침을 개정해 채식주의와 이슬람 등 종교적 이유로 대체급식이 요구되는 경우 이를 지급할 수 있도록 했다. 이는 소수자의 인권 보호를 위한 바람직한 결정으로 볼 수 있으나, 규정만 바뀌었을 뿐 군의 부족한 사후 평가와 후속 조치 부재로 부대 상황이 여의치 않은 경우가 많아 채식 장병 당사자가 채식급식 권리를 적절히 보장받지 못하고 있다는 문제가 제기된다.⁴⁰²⁾

특히, 2021년 큰 관심을 받았던, 성폭력 피해 부사관의 연이은 사망사건, 성전환 부사관의 강제 전역과 사망 사건은 군 당국이 복무 중인 군인의 다양성을 보호하지 않거나, 소수자에게 인권침해가 발생했을 때 이를 적절히 보호하지 못한 사례로서 군 인권 보호 체계에 강한 비판이 제기되는 계기가 되었다.

성폭력 피해 부사관의 사망 사건 등을 계기로 출범한 민·관·군 합동위원회는 2021년 9월 성폭력 예방과 피해자 보호를 위한 조치를 포함한 21개 권고안을 의결했다. 군은 2022년 민·관·군 합동위원회의 권고와 연계해 성폭력 예방을 위한 실태조사, 양성평등

400) 인적자원의 다양성에 관한 정의는 다양성의 구성요소에 대한 인식에 따라 다양하게 해석될 수 있다. 이하에서는 연령과 성별, 인종 등 인구통계학적 특성과 사회경제적 배경, 성 정체성, 종교와 신념 등 식별이 어려운 속성까지 포함하는 개념으로 논의한다.

401) 문화적 다양성 측면으로 예를 들면, 국방부는 한국 사회 다문화가정의 증가에 따른 다문화 자녀 군 입대 인원을 2017~2022년 평균 2,500여 명으로 예상하고 있다. 2019년 기준으로는 3,000여 명의 다문화 출신 장병이 복무하고 있으며, 2022년에는 5,000여 명, 2028~2032년에는 연평균 8,000여 명이 징병 대상자가 될 것으로 추산된다.

402) 한겨레21, 전투식량에는 밥 자체에 동물성 재료가, 2022. 8. 7.

지표 조사, 법령 정비 등을 시행하겠다고 밝혔다.⁴⁰³⁾

한편, 2022년 군 인권 보호 체계의 가장 큰 변화는 군인권보호관 제도 도입과 군사법기관의 축소로 볼 수 있다. 그동안 군대 내 폭력·가혹행위, 성폭력 등 인권침해 행위와 그에 따른 총기 사고, 사망과 자살 사건 등은 끊이지 않고 발생했지만, 그 과정에서 보호받지 못하는 각종 권리의 문제가 지속적으로 논란이 되었고, 군에 대한 외부 통제와 감시를 강화할 것을 요구하는 의견이 제기되어 왔다.

이에 따라, 「국가인권위원회법」이 개정되어, 2022년 7월부터 군대 내 인권침해 행위와 차별행위를 조사하고, 필요한 경우 시정조치와 정책권고 등을 담당하는 군인권보호관이 국가인권위원회에 설치되었다. 또한, 종래 군인 등의 범죄에 대해서는 군사법기관에서 수사와 재판을 담당했으나 그중 성폭력 범죄, 「군사법원법」 개정을 통해 2022년 7월부터 사망하거나 사망의 원인이 되는 범죄, 그리고 입대 전 범죄에 대해서는 민간 사법기관이 수사와 재판을 담당하게 되었다. 또한 군사재판에 대한 항소심은 고등군사법원이 폐지되면서 민간법원(서울고등법원)으로 이관되었다.

나) 2022년 군 인권 보호 체계의 변화: 외부 통제 강화

군의 대표적 고충상담창구인 헬프콜은 부대관리훈령에 따라 병영생활·성폭력·군범죄와 관련해 접수된 상담 내용을 해당 부대 지휘관과 공유할 수 있다. 이와 같이 지휘관에게 공유되는 상담 비율은 2018년 8.8%에서 2021년 17.8%까지 상승한 것으로 알려져 있다.⁴⁰⁴⁾ 그런데, 그동안 군 내부에 설치된 인권 보호 제도는 다양한 사건에서 사건 은폐 의혹, 피해자 보호조치 소홀, 2차 가해 등의 문제를 노출함에 따라 사건 은폐의 위험성과 불신도 적지 않은 것으로 보인다. 장병들이 본인의 고충이나 인권침해 사례를 군 인권센터 등 시민사회단체, 페이스북 페이지 등 민간에 알리는 사례가 두드러진 것은 이와 같은 경향을 보여준다.

특히, 최근까지도 군 내 인권 보호 체계는 성희롱·성폭력 같은 ‘젠더 기반 폭력’을 다루는 데 취약성을 보였고, 성소수자에 대한 차별적인 규정과 행정도 계속되고 있다. 이에 군 인권 보호 제도 개선은 외부 통제를 강화하는 방향으로 논의되어 왔고, 2022년 군

403) 국방부, 2022년도 국방부 성과관리 시행계획, 2022. 8.

404) YTN, 軍 헬프콜 상담, 지휘관 연계 증가…“은폐 방지 시급”, 2021. 9. 19.

인권보호관 설치와 군사법원법 개정은 이와 같은 방향에 따른 것으로 볼 수 있다. 다만, 2022년 적용된 두 인권 보호 체계의 변화에도 불구하고 충분한 수준으로 군 외부의 통제가 강화되지 않았다는 점에서 한계가 있다는 지적이 있다.

군인권보호관 제도는 특히 조사권을 제한하는 규정이 비판을 받고 있다. 군인권보호관의 불시 부대방문조사권을 제한하는 규정, ‘국가 안위에 중대한 영향을 주거나 국가비상사태 또는 작전 임무수행에 지장을 주는 등 사정이 있을 때’ 국방부가 조사 중단을 요구할 수 있는 규정 등이 그것이다. 이들 규정은 군인권보호관의 존재 의의를 고려하면 조사권을 지나치게 제약하고, 특히 후자의 경우, ‘작전 임무수행’이라는 요건이 자의적, 포괄적인 개념이어서 광의적으로 적용될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

개정 군사법원법은 평시 군사법원이 폐지되지 않았다는 점이 비판의 대상이다. 평시 군사법원 운영 같은 현 군 사법제도는 지휘관의 사건 축소·은폐 등을 가능하게 하고 사법정의·인권보호 실현에 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 반면에 평시 군사법원 폐지에 반대하는 견해는 이번 법 개정만으로도 군의 기강 확립과 휴전이라는 특수한 상황에서 전시 효율적인 군사법원 운영은 물론이고 군 고유 기능 수행에 과도한 제약이 될 수 있다고 주장한다.

한편, 이제 성폭력 범죄, 군인 사망사건, 입대 전 발생한 사건은 민간에서 수사하게 됐지만, 초동수사는 여전히 군이 주도한다는 점도 문제로 꼽힌다. 군 수사기관이 사망의 원인이 되는 범죄가 없다고 판단하면 경찰에 사건을 넘기지 않아도 되기 때문에 한계가 있다는 지적이다.⁴⁰⁵⁾ 또한 성폭력 범죄의 경우 민간경찰이 처리하지만 2차 가해 범죄는 군 사경찰이 수사하도록 결정되어 논란이 일기도 했다.⁴⁰⁶⁾

다) 군 인권 보호를 위한 과제

그동안 군 인권은 휴전상황이라는 우리나라의 현실, 군이라는 집단의 특수성에 따라 다른 분야에 비해 더디게 진전되어 왔다. 그러나 군과 안보라는 특수성을 감안하더라도 군인은 일반 시민과 같은 기본권 주체이며, 국가는 국방의 의무를 수행하는 군인의 기본적인 권을 적극적으로 보호해야 할 의무가 있다.

올해 새로 시행된 군인권보호관 제도와 개정 군사법원법은 군 인권 영역에서 큰 진전이라고 평할 만하다. 다만, 두 제도가 아직 시행 초기인 만큼 입법 취지에 맞게 시행될 수

405) 경향신문, 새 군사법원법 시행된 7월에만 군인 8명 숨졌다, 2022. 7. 22.

406) 연합뉴스, 軍 성범죄는 민간경찰, 2차가해는 군사경찰이 수사, 2022. 7. 11.

있도록 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다. 군인권보호관에 부여된 여러 가지 권한을 적절히 활용해 군 내 인권침해행위가 근절되고 인권친화적인 병영문화가 정착될 수 있도록 힘쓰는 한편, 군사법원의 독립성, 피해자의 공정한 재판을 받을 권리 등을 보호하기 위해 입법적 대응 등이 필요하다.

한편, 군인의 인권 보호를 위한 국방부와 군 당국의 역할도 강조된다. 군인권보호관 등 독립된 외부 기관이 군인의 인권 보호 활동을 적절히 수행하기 위해서는 국방부와 군 당국의 협조 그리고 전향적인 결정이 필수적이다. 또한, 군 내 다양한 소수자를 보호하기 위해 장기적인 계획을 수립하고 차별적인 법령·시설을 개선하는 것 역시 중요하다. 향후 군을 구성하는 군인의 다양성과 그동안 가시화되지 않았던 정체성이 드러나고자 하는 요구가 증대될 것은 분명한바, 이에 대응하기 위한 체계적이고 현장에서 적용 가능한 정책 개발에 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다.

4) 군 의료사고와 군 의료체계 실태

가) 장병 의료접근권과 군 의료체계 만족도 문제

군은 전시상황을 대비해 의료 영역에서도 독자적인 체계를 구축하고 있다. 그러나 이러한 특수성은 오랜 세월 군이 장병의 인권을 침해하거나 보장하지 않는 인권 사각지대를 야기하기도 했다. 2022년에도 공군 훈련병이 하반신 통증을 호소해 군 병원을 찾았지만 군의관이 X선 촬영과 민간병원 외진을 거부하고 치료가 지연되다가 결국 고관절 괴사로 심신장애등급 5급 판정을 받고 의병 전역한 사례⁴⁰⁷⁾, 군 입대 후 팔에 신경종 진단을 받은 장병이 부대에서 제대로 된 조치를 받지 못했다고 호소한 사례⁴⁰⁸⁾가 알려지기도 했다.

OECD에서 7월 4일 발표한 ‘OECD 보건통계(Health Statistics) 2022’에 따르면, 우리나라 국민 1인당 외래진료 횟수는 연간 14.7회로 OECD 회원국 중 가장 높다(OECD 평균 5.9회). 그러나 군인, 특히 군영 내에서 생활하는 장병은 필요한 의료서비스를 제때 못 받는 일이 흔하고, 의료접근권 침해 여부가 문제시되는 경우가 많다. 군 의료서비스 이용 경험에 있는 병사를 대상으로 한 조사에서, ‘지난 1년간 진료 또는 검사를 받을 필요가 있었으나 제때 받지 못한 경험이 있다’(미충족 의료 경험률)고 응답한 병사는 24.8%로 나타났다.⁴⁰⁹⁾ 이는 일반 국민의 미충족 의료 경험률의 2~3배에 달하고, 2014년도, 2015년도 군 건강조사 자료를 사용해 분석한 선행연구의 결과와 비슷한 수치이다.⁴¹⁰⁾

407) 연합뉴스, ‘고관절 괴사’인데…공군 군의관 “이게 응급실 일이나” 진료 목살까지, 2022. 3. 23.

408) 서울경제, 軍 장병 “팔 아프다고 했는데 훈련 계속… 신경마비 ‘눈물’”, 2022. 1. 26.

한편, 일선 군 의료서비스에 대한 만족도도 낮은 것으로 보인다. 병사 중 ‘군 의료서비스에 불만족한다’고 응답한 비율은 18.7%로 간부의 10.4%에 비해 높았는데, 민간 의료서비스와 군 의료서비스를 모두 경험한 대상으로 한 조사에서는 병사의 46.2%가,⁴¹¹⁾ 간부의 40%가 군 의료서비스에 불만족한다고 응답해 민·군 의료서비스를 비교할 수 있는 경험 집단에서 만족도가 더욱 낮았다.⁴¹²⁾

국방부는 최근 ‘장병들이 민간병원에서 진료받을 기회’를 확대하기 위한 노력을 계속해 왔다. 이는 「국방 환자관리 훈령」 제6조의 변천 과정을 보면 잘 드러난다. 국방부는 2016년 동 규정을 개정해 ‘심신장애가 발생한 때’뿐만 아니라 일반적으로 ‘진료가 필요한 때’도 장병들이 민간병원 진료를 받을 수 있도록 확대했고, 2019년에는 ‘군 의료기관 진료 우선 원칙’⁴¹³⁾으로 해석될 수 있는 동 훈령 규정을 개정해 ‘민간병원에서 진료받는 것’이 더는 예외적인 방식이 아니라는 점을 분명히 했다. 다만 2022년 국가인권위원회 군부대 방문조사에 따르면 일선 부대에서는 간부가 볼 때 소속 병사의 질병이나 부상이 심각한 수준이 아니라고 판단되면 되도록 군 의료기관에서 진료를 받도록 하는 관행이 남아 있는 것으로 파악된다.

국가인권위원회는 12월 22일 의결을 통해 국방부 장관에게 군 의료기관의 활용과 더불어 민간병원의 활용을 확대하는 방향으로 군 의료체계를 개편하고, 이를 위한 중·장기 로드맵(roadmap)을 마련할 것, 장병의 의료행위 선택권 보장에 관한 법령 규정을 신설할 것 등을 포함하는 장병 의료접근권 보장을 위한 제도개선을 권고했다.⁴¹⁴⁾

나) 군 내 의료서비스의 문제점과 원인

2016년에 제정된 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제17조는 “군인은 건강을 유지하고 복무 중에 발생한 질병이나 부상을 치료하기 위해 적절하고 효과적인 의료처우를 받을 권리가 있다”라고 규정한다. 그러나, 최근까지도 군인 신분으로 건강에 문제가 생길 경우 군으로부터 적절한 치료나 보상을 받지 못할 것이라는 국민적 불신은 상당한 것으로

보인다. 이와 같은 불신을 장병의 의료접근권과 군 내 의료서비스 수준의 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

장병의 미충족 의료 경험률은 일반 국민의 2~3배에 이르고 그 원인은 시간적 여유가 없거나 근무 형태, 부대 분위기, 대기시간 등의 문제에서 기인한다.⁴¹⁵⁾ 일반적으로 장병이 군병원 진료를 받기 위해서는 대대급 의무실에서 군의관의 1차 진료를 받은 뒤, 군의관이 외진을 의뢰한 경우 사단급 의무실에 방문해 다시 진료를 받고, 그래도 해결이 되지 않고 군 병원 이상의 진료가 필요하다는 진단서가 있을 때에야 중대장 등 중간관리자에게 보고한 뒤 병원 버스 예약 등의 절차를 거쳐 군병원을 방문한다.

이와 같은 절차를 거치기 위해서는 단계를 거칠 때마다 업무 공백이 불가피한데, 1명의 공백이 발생할 때마다 그 빈자리를 나머지 인원이 분담해야 하는 구조상 중대한 질환이 아니라면 병원 진료를 신청하기는 쉽지 않을 수 있다. 이는 같은 조사에서 객관적·주관적 건강 상태가 좋지 않은 장병일수록, 정규시간에 근무를 하는 장병에 비해 교대근무를 하거나 근무시간이 불규칙한 장병일수록 미충족 의료경험이 높게 나타나는 데서도 유추할 수 있다. 상대적으로 함께 근무하는 장병에게 부탁해야 하는 경우가 잦아지거나, 업무 공백 시 주변 인력의 업무 부담 증가가 클 경우 장병들의 의료서비스 이용을 주저하게 만들 가능성이 높다는 해석이다.

한편, 의료서비스 수준과 관련해 군 병원 이용자의 3분의 1 이상이 진료비(본인부담금) 부담에도 불구하고 ‘(앞으로는) 민간병원을 이용하겠다’고 응답하기도 한다. 장병들은 ‘치료 결과 미흡’과 ‘의료진의 불성실·불친절’, ‘예약 대기기간 및 진료 대기시간이 길다’ 등을 주요 불만족 요인으로 꼽았다. 군 의료 체계는 민간병원에 비해 숙련도 높은 의료인이 만성적으로 부족하다. 군 의료기관에서는 임상 경험이 적은 단기군의관이 대부분의 진료를 담당하고 있으며,⁴¹⁶⁾ 장기군의관과 전문계약직 의사 채용을 늘리겠다는 국방부의 계획도 민간 대비 낮은 보수 수준(68.0%) 등으로 어려움이 있다.

또한, 필수 의료장비가 부족한 문제도 심각하다. 「의료법」상 병원의 역할을 수행하는

409) 미충족 의료 경험의 원인으로는(복수 응답) ①증상이 가볍거나 시간이 지나면 좋아질 것 같아서(46.2%) ②훈련, 근무 때문에 의료기관에 갈 시간적 여유가 없거나 근무지를 비울 수 없어서(44.9%) ③부대 분위기가 아프다고 말하기 어려워서(27.8%) ④ 군 의료시설에 갔지만 대기시간이 너무 길어서(24.7%) 등이 높은 비율을 차지했다.

410) 국가인권위원회 실태조사, 장병 건강권 보장을 위한 군 의료체계 실태조사, 2020. 12.

411) 의료서비스 수준과 관련해 장병들은 ‘치료 결과 미흡’과 ‘의료진의 불성실·불친절’, ‘예약 대기기간 및 진료 대기시간이 길다’ 등을 주요 불만족 요인으로 꼽았다.

412) 군 의료 실태조사(2020), 157쪽, 222~223쪽.

413) ‘군인은 군 의료기관에서 진료받는 것이 원칙이다. 때로는 민간병원에서 진료받을 수도 있겠으나 그것은 어디까지나 예외적인 경우일 뿐이다’라는 취지로 설명할 수 있는 원칙

414) 국가인권위원회 2022. 12. 22. 결정, 장병 의료접근권 보장을 위한 군 의료체계 개선 권고.

415) 특히, 같은 조사에서 ‘아플 때 아프다고 말하기 어려웠던 경험’의 원인으로는 ①‘다른 사람들이 꾀병을 부린다고 생각할까 봐’가 34.7%로 가장 많았고 ②훈련 또는 근무 때문에 시간이 나지 않아서(29.3%) ③병원에 가면 같이 근무하는 동료들이 힘들어질 것 같아서(22.4%) 등이었고, 민간병원 이용에 대한 미충족 의료 경험의 주된 원인 중에는 ‘간부가 의료기관 방문을 허락하지 않을 것이라 예상되어서’라는 응답이 18.2%로 나타났다.

416) 2022년 말 기준, 군 내 군의관 장·단기 인원수 현황을 살펴보면, 전체 2,449명 중 2,261명이 단기복무 군의관이고, 최근 5년간 단기복무 군의관이 장기복무 지원한 사례는 6건에 그친다. 군 내 전문계약직 의사도 2008년 발표한 계획의 3분의 1 수준인 35명 내외(국군수도병원 32명, 국군대전병원 3명)에 불과하다.

사단급 의무대(해군 함대급 의무대와 공군 의무전대 포함)도 CT나 MRI 같은 정밀 검사 장비는 전무한 실정이다. 의료법상 종합병원 또는 상급종합병원의 역할을 각각 수행하는 군병원, 국군수도병원도 민간병원에 비해 의료장비가 부족하다. 실제로 2020년에는 사망한 장병이 사단 의무대에 입원하던 중 1대만 있던 혈액검사 기기가 고장 나는 바람에 ‘신증후군 출혈열’(한타바이러스) 감염 진단이 지연된 사례가 발생하기도 했다.

다) 민간병원 의료 활용 촉진 강화를 통한 장병 의료접근권 보호 필요성

헌법과 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 「군보건의료에 관한 법률」 등 관련 법령을 종합할 때, 군인은 자신의 건강을 보호하고 증진하는 데 필요한 최적의 보건의료서비스를 받을 권리가 있다. 또한, 국가는 군인이 건강한 군 생활을 할 수 있도록 각종 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보해야 할 의무가 있다. 국방의 의무를 수행하는 장병들에게 제공되는 의료서비스의 질은 적어도 일반 국민의 보편적 의료서비스와 동등하거나 그 이상인 것이 바람직하다.

그러나, 현행 군 의료서비스의 한계는 극복하기 어려워 보인다. 숙련된 의료인력 부족, 의료장비 부족·노후화, 진료 불성실·불친절, 긴 예약 대기기간과 접수 후 대기시간 등의 문제를 해결하기 위해 양질의 의료인력과 의료장비를 충분히 확보해야 한다. 하지만, 그 과정에서 발생하는 현실적인 어려움은 쉽게 예상할 수 있고, 이 문제는 오랫동안 해결되지 못하고 있다.

장병들의 보건의료서비스 만족도를 높이기 위해 각 군 지휘관과 군 보건의료인들에게 환자 중심의 의사소통과 치료가 이루어질 수 있도록 지속적으로 교육하고, 질 높은 의료인과 의료장비를 확보하는 것도 필요하다. 다만, 민간병원과 군 의료기관 간에 현실적으로 존재하는 인적·물적 자원 차이를 감안할 때, 현재 상황에서는 장병들이 의료기관, 특히 민간병원을 눈치 보지 않고 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 것이 더 우선적으로 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.

국방부는 2019년부터 ‘현역 병사의 민간병원 이용절차 간소화’ 조치를 시행해 부대 지휘관의 승인이 있다면 병사가 민간병원 당일 진료가 가능하도록 했고, 2021년부터는 ‘병사 민간병원 진료비 지원사업’(본인부담금의 최대 80% 지원)을 시행하고 있다. 다만, 아직까지도 병사 중 상당수가 ‘부대 분위기상 아프다고 말하기 어려워서’, ‘훈련, 근무 때문에 의료기관에 갈 시간적 여유가 없거나 근무지를 비울 수 없어서’, ‘병원에 가면 같이 근무하는 동료들이 힘들어질 것 같아서’ 같은 사유로 의료서비스에 접근하지 못하고 있고, 군 내에도 ‘군 의료기관 진료’를 우선시하는 제도와 관행이 남아 있는바 민간의 의료체계를

를 활용하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

이를 위해 장병의 ‘의료행위 선택권’ 보장에 관한 법령상 규정 마련, 진료 목적의 병가 등 휴가 신청 시 지휘관의 승인 의무 조항 신설, 장병의 병가 사용 요건 완화, 장병의 휴가 1시간 단위 분할 사용 허용 등의 조치가 필요하다. 이를 통해 장병들이 민간병원에서 진료 받는 것을 저해하는 요인을 최소화하는 한편, 군 의료기관은 장병들이 눈치 보지 않고 일과 후에 부담 없이 진료받을 수 있도록 야간진료의 활성화가 요구된다.

7. 성소수자

가. 2022년 인권 상황

성소수자는 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더, 간성, 그 밖에 이성애자가 아니거나 시스젠더⁴¹⁷⁾가 아닌 정체성을 지닌 사람을 지칭⁴¹⁸⁾한다. 성소수자의 인권은 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 하는 차별과 배제에 대한 저항이라는 점에서 주로 평등권의 실현, 행복추구권과 연관된다.

성적 지향과 성별 정체성을 이유로 발생한 인권침해는 오랫동안 이어져 왔다. 긴 차별의 역사 끝에 1990년 5월 17일 WHO는 동성애를 정신질환 목록에서 삭제했으며, 2018년 트랜스젠더 역시 정신질환 목록에서 제외되었다. 유엔은 동성애를 정신질환 목록에서 삭제한 WHO의 결정을 기념하기 위해 매년 5월 17일을 ‘국제 성소수자 혐오 반대의 날’(IDAHOBIT: International Day Against Homophobia, Biphobia and Transphobia)로 지정했다. 대한민국을 비롯한 130여 개국의 국제사회는 과거 성소수자 차별에 대해 반성하고 성찰하며 이날을 기념⁴¹⁹⁾한다.

성적 지향과 성별 정체성은 국제인권법에 의거하는 차별금지 사유이며, 유엔인권최고대표사무소(OHCHR), 국제노동기구(ILO), 국제이주기구(IOM), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등 주요 국제기구 또한 성소수자의 인권 보호와 증진을 위해 노력하고 있다. 유엔 인권위원회는 2016년, 전 세계에서 발생하는 성소수자 인권침해와 차별, 폭력을 조사하는 성소수자 인권 전문가 직책을 신설⁴²⁰⁾하기도 했다.

대한민국은 2018년 유엔 인권이사회가 진행하는 국가별 정례인권검토(UPR)에서 성소수자 인권과 관련해 22개의 권고를 받았으나 모두 불수용했다.⁴²¹⁾ 사회적으로도 일부 종교단체와 보수단체를 중심으로 성소수자는 매우 쉽게 혐오나 차별의 대상이 되고 있으나, ‘사회적 합의’나 민간 영역의 문제라는 이유 등을 제시하지만 성소수자에 대한 차별을 완화하기 위한 정부 차원의 적극적인 조치는 찾기 어렵다.

한국의 성소수자 인권 수준을 나타내는 지표로 무지개지수⁴²²⁾가 제시되기도 한다.

성소수자의 인권보장 수준을 의미하는 무지개지수는 0%에 가까울수록 심각한 인권침해와 차별의 존재를, 100%에 가까울수록 완전한 평등을 의미한다. 2022년 6월을 기준으로 한국의 무지개지수는 10.56%⁴²³⁾로 50개국 중 45위에 해당하는 수치이며, 한국의 경제수준, 다른 분야의 인권 보장 수준에 비추어 볼 때 성소수자의 인권은 시급한 개선이 요구되는 영역으로 보인다.

다음은 성소수자 인권과 관련한 사건 가운데 ‘군형법 제92조의6에 대한 대법원 판례 변경과 과제’, ‘퀴어문화축제 등 성소수자 행사 관련 차별적 행정’, ‘트랜스젠더 성별정정 기준에 관한 논의’를 중심으로 2022년의 주요 현황과 그 의미를 살펴보고 향후의 과제를 검토하고자 한다.

나. 주요 주제

1) 군형법 제92조의6에 대한 대법원 판례 변경과 과제

가) 군형법 제92조의6의 적용에 대한 대법원의 판례 변경

대법원은 2022년 4월 21일 전원합의체 판결⁴²⁴⁾에서 「군형법」 제92조의6과 관련해 ‘남성 군인 간 성관계만으로 군형법상 추행죄가 성립한다’는 취지로 판단한 종전 판례⁴²⁵⁾를 변경했다. 대법원은 이번 판결에서 ‘사적 공간에서 자발적 의사 합치에 따라 이루어지는 동성 군인 간의 성관계는 처벌할 수 없다’는 취지로 판결하고, 근무시간 외 영외 독신자 숙소에서 동성 간 합의하에 성행위를 한 혐의로 기소된 피고인들에 대해 유죄판결한 원심을 파기환송했다.

군형법 제92조의6은 군인, 군무원, 사관생도 등에 대해 항문성교나 그 밖의 추행을 금지하고 이를 위반했을 경우 2년 이하의 징역에 처한다고 규정한다. 「형법」은 폭행 또는 협박을 동반한 강제추행(형법 제298조, 제299조)만을 처벌하고 있으며, 군형법도 폭행 또는 협박을 이용하거나(군형법 제92조의3) 심신상실, 항거불능의 상태를 이용해(군형법 제92조의4) 추행하는 행위를 별도의 조문으로 처벌하고 있다. 반면, 군형법 제92조의6은 의사 자유를 침해하는 사정이 없더라도 오로지 그 행위가 ‘항문성교나 그 밖의 추행’에 해

417) 태어날 때 지정된 성별과 성별정체성이 일치하는 사람

418) 애슐리 마텔, LGBTQ+ 첫걸음, 2016.

419) 국제 성소수자 혐오반대의 날 국가인권위원장 성명, 2022. 5. 17.

420) 경향신문 보도자료, 2016.10.02. “유엔 첫 성소수자 인권 조사관에 만따폰 임명”

421) 희망을 만드는 법 홈페이지, “한국의 제4차 국가별 인권상황정기검토(UPR)를 앞두고 제네바에서”, 2022. 12. 28.

422) 국제 LGBTI 연합의 유럽지부는 매년 ‘ILGA-Europe Rainbow Index’를 통해 각국의 지수를 산출하고 있다. 한국의 ‘무지개 지수’는 이 틀을 사용해 계산한 지표로, 한국의 성소수자 인권보장 수준을 유추할 수 있다는 데 의미가 있다.

423) SOGI 법정책연구회, 한국 LGBTI 인권현황 2020/2021.

424) 대법원 2022. 4. 21. 선고 2019도3047 판결

425) 대법원 2008. 5. 29. 선고, 2008도2222 판결 등

당하기만 하면 처벌의 대상으로 삼는다는 점이 강제추행의 죄와 다르다.

군형법 제92조의6은 자유로운 의사합치로 이뤄진 성행위를 단지 특정한 태양에 해당한다고 처벌해 개인의 성적 자기결정권을 침해한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔지만,⁴²⁶⁾ 헌법재판소는 세 차례에 걸쳐(2002년, 2011년, 2016년) 동 조항이 헌법에 합치한다고 판단한 바 있다.⁴²⁷⁾

이번 대법원의 판결은 동 조항의 해석과 적용에 대한 것으로 시민사회단체들은 성소수자 인권 보호에 중요한 판결이라며 환영 성명을 발표하고,⁴²⁸⁾ 국회에서도 군형법 제92조의6 폐지를 골자로 하는 군형법 일부개정안이 발의되기도 했다.⁴²⁹⁾ 반면, 법원이 법률 문언을 무시한 해석을 통해 입법기관의 권한을 침해했다는 취지의 견해⁴³⁰⁾, 계급사회인 군대라는 특수성을 무시한 판결이라는 문제가 제기⁴³¹⁾ 되기도 했다.

한편, 국가인권위원회는 위원장 성명을 통해 대법원 판결을 환영하는 견해를 밝혔다.⁴³²⁾ 또한, 6월 20일 헌법재판소에 동 조항에 대한 헌법소원심판사건, 위헌법률심판사건과 관련해 동 조항이 명확성 원칙에 위반되고, 군인의 성적 자기결정권과 사생활의 비밀과 자유, 동성애자 군인의 평등권 등을 침해한다는 의견을 제출했다.⁴³³⁾ 현재 헌법재판소에는 동 조항과 관련한 여러 위헌 제청과 헌법소원이 제출되어 있다.

나) 군형법 제92조의6, 성적 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유

군형법 제92조의6은 남성의 동성 간 성행위를 처벌하는 규정으로 기능해 왔다. 입법연혁상 남성 동성애자 간의 성관계를 처벌하기 위한 법률임이 명확하고,⁴³⁴⁾ 적용 실태에서 이성 간 항문성교 등에 대한 본조의 적용례는 2012년부터 2021년까지 9년 6개월간 1건이다.⁴³⁵⁾ 한편, 2015~2019년(5년간) 동 조항 위반 혐의로 57건이 수사 대상에 올라 실형이 1건, 집행유예가 10건 선고된 바 있다.⁴³⁶⁾

426) 국가인권위원회 2008. 12. 22. 결정, 군형법 일부개정법률안에 대한 의견표명

427) 헌법재판소 2016. 7. 28. 전원재판부 2012헌바258 결정 등

428) 국제엠네스티 성명, 2022. 4. 21.

429) 장혜원 의원 등 12인 공동발의, 의안번호 2115378, 2022. 4. 22.

430) 법률신문, “법률 문언 무시한 사법판단을 우려한다”, 2022. 5. 9.

431) 기독교신문, 교계 ‘동성 군인 성관계 처벌 불가’ 강력 규탄, 2022. 4. 22.

432) 국가인권위원회 위원장 성명, 2022. 4. 22.

433) 국가인권위원회 2022. 6. 20. 결정, 「군형법」 제92조의6(추행) 관련 위헌소원 등에 대한 의견제출

434) 1948년 군정법률로 제정된 국방경비법은 제50조에서 “자해, 방화, 야도, 가택침입, 강도, 절도, 횡령, 위증, 문서위조, 계간, 중죄를 범할 목적으로 행한 폭행(이하 생략)”을 처벌한다고 규정했다. 국방경비법의 위 문언은 당시 미국에서 시행된 육전법규(The Articles of War)를 직역해 옮겨 왔다고 평가되며, 해당 규정이 개정을 거치며 현재의 규정에 이르렀다.

435) 이상현, 군형법상 항문성교 기타 추행죄 연구: 법제사, 법익론 및 판례 비교를 중심으로, 숭실대 법학연구소 법학논총 제36집, 2016.

동 규정은 과거 성폭력 범죄가 친고죄로 규정되어 있었던 때, 군이라는 특수한 공간에서 피해자가 고소를 취하해 성폭력 처벌조항을 적용하지 못하게 되었을 때 처벌의 공백을 막기 위한 용도로 활용되거나 강제성을 입증하기 곤란한 사건 등에서 활용되기도 했다.⁴³⁷⁾ 그러나, 2009년 군형법에 강제추행죄와 준강제추행죄 조항이 신설되고, 2013년 또 다시 유사강간죄 조항이 신설되는 등 성범죄에 대한 친고죄 규정이 모두 개정됨에 따라, 동 규정은 주로 상호 합의하에 행해지는 동성 간 성적 행위를 처벌하는 기능을 수행하게 되었고,⁴³⁸⁾ 아래와 같은 문제점을 드러냈다.

첫째, 죄형법정주의의 명확성 원칙과 관련한 문제이다. 동 규정은 음란의 정도가 어느 정도에 이를 때 ‘그 밖의 추행’에 해당한다고 할 수 있을지에 관해 아무런 기준을 제시하지 않는다. 헌법재판소(헌법재판소 2012헌바258 결정의 법정의견)는 ‘그 밖의 추행’을 ‘계간에 이르지 아니한 동성 군인 사이의 성적 만족 행위’로 보아 행위의 성적 강도가 계간(항문성교)보다 약해도 무방하다고 보고 있다. 즉, 행위자는 가벼운 입맞춤이나 포옹, 진한 키스, 상대방 군인 성기 만지기 등의 행위가 각각 ‘그 밖의 추행’에 해당하는지 아닌지를 예견할 수 없는 것이다.

둘째, 개인의 내밀한 성생활의 영역을 형사처벌의 대상으로 삼아 군인의 성적 자기결정권과 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 제한한다. 이 사건 법률조항은 개인의 내밀한 사적 생활 영역인 성생활에 국가가 간섭해 특정한 성적 행위를 금지하고 위반 시 국가의 탐지·조사와 처벌을 예정한다. 그러나 상호 합의에 따라 행해지는 군인 간 항문성교 등이 ‘군기 확립, 군의 전투력 보존 및 군인의 성적 자기결정권 보호’에 어떤 위해를 가한다고 보기는 어렵다. 많은 선행연구에 따르면, 동성애 행위 처벌 규정을 두지 않는 것이 전투력이나 부대의 단결을 해친다는 증거도 찾기 어렵다.⁴³⁹⁾

셋째, 동 규정은 외관상 모든 집단에 중립적인 기준인 것처럼 보이나, 일정한 인적

436) 법무부,유엔 시민적·정치적 권리규약 제5차 국가보고서 -보고 전 질의목록에 대한 답변-, 2019, 26쪽.

437) 이자연, 군형법상 추행죄에 관한 연구, 원광법학 제34권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2018. 6. 163~164쪽.

438) 국방부가 국가인권위원회에 제출한 자료(2021. 12. 9.)에 따르면 2016년부터 2021년 상반기까지 이 사건 법률조항이 적용된 사건 67건 중 53건(79.1%)이 ‘양 당사자 간 합의에 의한 성적 행위’인 것으로 나타났다.

439) 1992년 동성애자 군 복무 차별을 금지한 캐나다 군의 사례 분석 결과 차별금지 조치가 군 전력, 군 대비태세, 단결력, 군기강 등에 영향을 주지 않는다는 평가가 있고, 1993년 군 복무에 있어 동성애자의 차별을 금지한 이스라엘 군대의 상황에 대한 연구 결과 1993년 이전과 이후의 전투력에 차이가 없음을 분석한 자료도 있다(도중진, 군형법상 추행죄에 관한 소고, 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015. 9.).

속성을 지닌 차별피해집단(동성애자)에 대해 불이익한 결과를 초래하는 이른바 ‘간접차별’⁴⁴⁰⁾로서, 실질적으로는 성적 지향을 이유로 한 차별에 해당한다. 이성 군인 간의 성적 접촉은 당사자가 자백하지 않는 한 ‘항문성교나 그 밖에 이와 유사한 행위’가 있었는지를 타인이나 수사기관이 알기 어렵지만, 동성애자 사이에서는 항문성교가 가장 전형적인 성적 행위이고, 동성 군인 커플이 은밀한 장소를 자주 드나드는 경우에는 곧바로 ‘항문성교나 그 밖에 이와 유사한 행위’가 있었음이 의심되어 쉽게 수사 대상이 될 수 있다.

다) 군형법 제92조의6 폐지 필요성

그동안 유엔 자유권위원회(2015), 유엔 고문방지위원회(2017), 유엔 사회권위원회(2017), 대한민국 제3차 UPR(2017) 등 국제인권기구는 대한민국 정부에 군형법 제92조의6에 따라 군대 내 남성 간 합의에 의한 성적 행위를 처벌하는 데 우려를 표시하고, 이를 폐지할 것을 권고해 왔다.

제1차 세계대전 직후의 미군 군법을 계승해 만들어진 군형법 제92조의6은 미국에서는 이미 폐지된 사법(死法)이다. 종래 미군은 동성애에 대해 ‘묻지도 않되 말하지도 말라(Don’t ask, don’t tell)’는 비공개 정책을 고수하고 있었으나, 2009년 해당 정책을 폐기하고 동성애를 비롯한 모든 성소수자가 공개적으로 자신의 성별 정체성과 성적 지향을 드러낼 수 있도록 허용하는 방향으로 선회했다. 동성애 처벌 조항⁴⁴¹⁾ 역시 강제적인 동성 간 성교에 한해 처벌하는 내용으로 개정되었다가 2017년 개정으로 동성 간 성관계를 언급하는 내용 자체가 전부 삭제되었다.

대법원의 이번 판결로 남성 군인 간 항문성교를 비롯한 성적 행위가 사적 공간에서 당사자의 합의에 따라 이루어진 경우에는 이 사건 법률조항이 적용되지 않게 되었지만, 공적, 업무적 영역 또는 이에 준하는 상황에서 두 사람이 상호 합의로 항문성교 등 성적 행위를 한 경우 이성 간의 성적 행위와 달리 취급해 처벌할 수 있는 여지가 있다. 형법상 공연음란죄(제245조)와 군형법상 군무이탈죄(제30조), 군무태만죄(제35조) 등이 이미 존재하고, 징계처분 등 기본권을 덜 제한하면서도 군기를 확립하는 다른 수단이 있는데도 상호 합의하에 이루어지는 군인 간 항문성교 등을 여전히 범죄화하고 있다는 점에서 동조항은 개인의 인권을 과도하게 침해한다.

440) ‘간접차별’이란 법률조항이 모든 집단에 대해 동일하고 중립적인 기준을 적용했으나 사회적 고정관념이나 사실상의 차이에 따라 주로 일부 집단에 불리한 효과를 초래함으로써 결과적으로 불평등한 대우가 발생하고 이를 합리적 근거로 정당화하지 못하는 경우를 말한다.

441) Art. 125. 10 U. S. C. § 925.

한국은 징병제를 적용하고 있기 때문에 출생 시 법적 성별이 남성인 트랜스젠더, 인터섹스, 논바이너리 등 성소수자 또한 의무 군 복무를 수행한다. 또한 군 복무 중인 장교, 부사관 중에서도 성소수자가 분명 존재할 것이다. 그럼에도 군에서 남성 동성애자는 오래도록 배척의 대상이었다. 국방부는 2009년 「부대관리훈령」을 신설해 동성애 성향을 이유로 한 차별금지를 명문화하는 등 성소수자에 대해서도 차별 없는 병영문화를 내세웠으나, 군 내부의 관련 정책, 지침, 보호체계 등이 현저히 부족한 것이 현실이다. 이번 대법원 판결을 계기로 군 내 성소수자의 기본적 인권을 부당하게 제한해 온 군형법 제92조의6을 폐지하고 성소수자가 차별 없이 국방의 의무를 다하고 직업인으로서 자유롭게 군 복무를 할 수 있도록 여건을 마련할 필요가 있다.

2) 퀴어문화축제 등 성소수자 행사 관련 차별적 행정

가) 성소수자 관련 행사와 차별적 행정, 이에 대한 문제 제기

서울퀴어문화축제조직위는 4월 13일 서울광장에서 서울퀴어문화축제를 개최하기 위해 「서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례」에 따라 7월 12~17일 서울광장 사용을 신고했다.⁴⁴²⁾ 서울시는 6월 15일 열린광장운영시민위원회 심의를 거쳐 축제를 반대하는 시민과 충돌 가능성 등을 이유로 7월 16일 하루에 한해 신고를 수리했다. 또한, ‘신체 과다 노출, 청소년보호법상 유해·음란물 판매 및 전시 등을 하지 않을 것’을 조건으로 했다.⁴⁴³⁾

인천퀴어문화축제조직위원회는 10월 15일 인천퀴어문화축제를 개최하기 위해 인천 중앙공원 월드컵프라자에 사용 허가를 요청했다. 이에 대해 해당 장소를 관리하는 인천 대공원사업소는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조 제3항에 따라 사용을 불허했다.⁴⁴⁴⁾ 그러자, 인천광역시 인권보호관은 10월 7일 인천대공원사업소의 장소 사용 불허처분은 인권침해라고 결정하고 시정 권고했다.

반면, 10월 1일 대구에서 개최된 대구퀴어문화축제의 경우 큰 갈등 없이 마무리된 것으로 보인다. 경찰은 대구퀴어문화축제와 가까운 장소에서 해당 축제 반대 집회가 열리는 것에 대비해 양측의 충돌을 막고자 두 행사장의 중간 지점에서 완충지대 역할을 하는 방침을 마련하는 등의 대책도 마련한 것으로 알려졌다.⁴⁴⁵⁾

442) 동 조례에 따라 서울광장의 사용은 신고제를 원칙으로 한다. 시장은 제5조의 사용신고가 있는 경우에는 원칙적으로 수리해야 하며, 일정한 경우(광장의 조성 목적에 위배되거나 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우, 시민의 신체·생명 등에 침해를 가할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우, 동일 목적의 행사를 위해 7일 이상 연속적으로 광장을 사용하고, 다른 행사와 중복될 경우) 신고를 수리하지 않을 수 있다.

443) 서울퀴어문화축제조직위원회 공지, 2022.07.06.

444) 매일경제, 3년 만의 대면 인천퀴어축제, 공원 개최 불허…“차별행정”, 2022. 10. 6.

한편, 대법원은 8월 19일 성소수자 인권단체가 동대문구와 동대문구시설관리공단 등을 상대로 낸 손해배상청구소송에서 원고 일부 승소로 판결한 원심을 확정했다.⁴⁴⁶⁾ 해당 소송은 2017년경 원고가 퀴어여성생활체육회 개최를 위해 동대문시설관리공단으로부터 동대문체육관 대관을 허가받았음에도 동대문시설관리공단이 주민 민원이 제기되자 예정에 없던 체육관 천장 공사를 이유로 대관을 취소함에 따라 제기되었다.⁴⁴⁷⁾

원심판결인 서울서부지방법원은 2020년 1월 “공단이 대관허가를 취소한 것은 체육대회 예상 참가자들의 성적지향을 이유로 한 차별행위에 해당하여 평등의 원칙에 반하여 위법하다”라고 판결했다.⁴⁴⁸⁾ 대법원 판결에 앞서 국가인권위원회도 2019년 성적지향을 이유로 체육관의 대관 허가를 취소하는 것은 차별이며, 동대문구와 동대문구시설관리공단에 재발방지대책 마련을 권고한 바 있다.⁴⁴⁹⁾

중앙행정심판위원회는 6월 14일 서울시가 지난해 8월 서울퀴어문화축제조직위원회의 비영리 법인 신청을 불허한 처분에 대해 취소를 결정했다. 당초 서울시는 서울퀴어문화축제조직위원회가 사회적 갈등 등으로 공익을 저해할 요소가 있다며 법인 신청을 불허했고, 행정심판위원회에 제출한 보충답변서에 ‘성소수자의 권리 보장은 헌법에 위반되는 것’이라는 취지로 주장해 비판을 받았다.⁴⁵⁰⁾ 이에 앞서 서울특별시 인권위원회는 2021년 11월 1일 서울시의 불허 처분이 합리적 이유 없이 성소수자를 차별한 것으로 불허 처분을 취소하는 등 조치를 취할 것을 권고한 바 있다.

나) 지방자치단체의 차별적 행정에 대한 비판적 의견

헌법은 “모든 국민은 법 앞에서 평등하고 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정하는바, 성소수자도 국민의 한 사람으로서 인권을 보장받아야 함은 당연하다. 또한, 퀴어문화축제, 퀴어여성체육회 등 성소수자의 문화행사는 소수자가 스스로를 드러내기 어려운 사회적 환경에도 불구하고 타인과 함께하고 의견을 교환하는 기본적 권리 실현 수단이라는 의의가 있다. 그러나, 최근 알려진 지방자치단체의 여러 가지 행정행위는 차별적인 인식에 기초하고 위법한 행정이었다는 비판이 제기된다.

445) 매일경제, “충돌 막아라”... 대구퀴어축제 D-1 경찰 긴장 속 총력대비, 2022. 9. 30.

446) 대법원 2022. 8. 19. 선고 2022다241875 판결.

447) 경향신문 보도자료, 성소수자란 이유로 공공시설 이용 제한, 위법...차별행위에 손해배상 책임 인정, 2022.05.17.

448) 서울서부지방법원 2022. 5. 13. 선고, 2021나47810 판결.

449) 국가인권위원회 2019. 5. 10. 결정, 17진정0935400.

450) 서울신문, 퀴어축제조직위 법인 불허한 서울시...“헌법에 어긋나”, 2022. 4. 14.

성소수자의 문화 행사에 대해 ‘선정성’, ‘문란함’을 이유로 반복적으로 문제를 제기하는 의견이 있지만,⁴⁵¹⁾ 이를 비판하는 시민사회단체들은 흙썬쇼나 물총축제 등 다른 행사에서의 신체 노출이나 이성 간의 애정표현 등은 수용하면서도 유사한 행위를 성소수자가 할 때만 유독 도덕과 윤리를 내세워 반대하는 것이 편견이며 차별적인 것이라고 주장한다.⁴⁵²⁾ ‘공공의 안녕과 질서에 직접적 위협을 가할 것이 명백한 경우’에 해당하지 않는 한 결사의 자유와 표현의 자유를 제한할 수 없다는 원칙⁴⁵³⁾에 따라 퀴어문화축제의 특정한 물건·도화의 전시·판매 행위와 일정한 노출·표현 행위가 다소 ‘선정적’이라 하더라도 이를 이유로 행사를 금지할 수는 없다는 것이다.

서울광장 사용 허가가 배제되어야 하는 사유가 아님이 분명함에도, 행사의 내용을 법질서 교란 행위로 규정하고자 하는 것은 퀴어문화축제의 내용에 대한 판단이 아니라, 그 축제의 주체가 성소수자라는 사실로 그들이 하는 행위 또는 표현이 음란·퇴폐성을 띤다고 단정하는 성소수자를 향한 사회적 편견에 기초한다는 의견⁴⁵⁴⁾도 유의할 필요가 있다.

지방자치단체는 성소수자의 문화 행사에 대해 적어도 표면적으로는 사회적 갈등과 민원 등을 이유로 행사를 제한했다. 그러나, 성소수자는 사회적으로 취약한 소수자 집단이며 이들이 타인과 사회공동체로부터 고립되는 것을 보호해야 할 의무는 국가와 지방자치단체의 기본적인 의무이다. 따라서, 성소수자의 행사에 반대하는 집회나 민원이 있다는 이유로 성소수자의 행사를 제한해서는 안 된다는 의견이 제시된다.⁴⁵⁵⁾

소수자를 향한 지방자치단체의 행정은 시민들이 사회적 소수자를 사회 구성원으로 인식하는 데 중요한 역할을 한다. 그렇기에 국가와 지자체가 ‘왜 굳이 공공 공간인 서울광장에서 퀴어문화축제를 열어야 하느냐’, ‘꼭 사람이 많이 다니는 장소에서 퀴어문화축제를 열어야겠느냐’는 의견을 이유로 성소수자 문화 행사를 제한하는 것은 성소수자의 문화 활동은 건전한 여가선용이 아니라는 잘못된 인식을 줄 수 있다는 것이다.⁴⁵⁶⁾

다) 사회적 소수자를 보호하기 위한 지자체의 의무와 역할

합리적인 이유 없이 성적 지향을 이유로 재화·용역·상업시설·토지의 공급이나 이용과 관련해 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 것을 평등권 침해의 차별

451) 기독교신문, 퀴어축제 서울광장 결정 반대, 2022. 7. 8.

452) 성소수자차별반대 무지개행동 논평, 2021. 2. 15.

453) 헌법재판소 1992. 1. 28. 선고 89헌가8 결정

454) 서울특별시, “서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집(2019)” 전문가 검토 의견 참고, 2021.

455) 서울시 인권위원회, 서울퀴어문화축제조직위원회 법인설립 불허가 처분에 대한 권고, 2021. 11.

456) 김지혜, 「선량한 차별주의자」, 2019

행위라 한다. 유엔 인권이사회는 2011년 개인의 성적 지향 또는 성별 정체성과 관계없이 동성애자에게도 동등한 권리를 인정해 줘야 한다는 내용의 결의안을 채택한 바 있으며⁴⁵⁷⁾, 대한민국은 위 유엔 인권이사회 의 각 결의안을 지지(favour)한다고 투표한 바 있다.

퀴어문화축제는 성소수자에게 적대적이었던 미국 사회에 항의하고 성소수자의 인권과 존엄을 기리기 위해 시작되었다. 이후 유럽, 아메리카, 아시아, 아프리카 등으로 퍼져 나가 현재 150여 개 도시에서 매년 개최되고 있다. 퀴어문화축제는 성소수자 자신들의 차이와 존재를 공적인 장소에서 드러내는 가시성(visibility)의 실천으로 성소수자들이 서로의 존재를 확인함으로써 고립감에서 벗어나고 소속감과 자긍심을 느끼는 운동으로서 의미가 있다.

지방자치단체나 공공기관은 집단 간 견해차로 대립과 갈등이 발생할 경우, 이를 해결하는 과정에 사회적 소수자가 불합리한 차별이나 억압을 받지 않도록 보호하고 소수자에 대한 불합리한 편견과 혐오를 불식하기 위해 노력해야 할 의무가 있다. 또한, 퀴어문화축제를 개최하고 이에 자유롭게 참여하는 것은 집회·결사의 자유, 표현의 자유에서 보호하는 권리의 행사이다. 이에 대립하는 반대집회로 ‘사회적 갈등’을 관리하기 위해 행정력 동원이 필요하다고 하더라도, 이는 사회적 소수자를 보호하는 국가와 지방자치단체의 헌법적 의무를 이행하는 데 소요되는 필수적인 사회적 비용으로 이해할 필요가 있다.

또한, 지자체는 성소수자 집단에 대한 부정적 관념과 편견을 의도적으로 확산하고 혐오·차별을 확대·재생산해 차별을 선전·선동하는 데는 분명한 대응을 할 필요가 있다. 이와 같은 혐오발언과 행위는 상대방의 권리를 침해하고 한국 사회 차별 구조를 고착하는 것으로 ‘사회적 갈등’으로 발생하는 비용의 책임은 이들에게 있기 때문이다. 그러나, 2022년 나타난 지방자치단체의 행정행위와 대응은 문제를 해결하고 인권을 보호해야 할 주체인 지방자치단체의 여러 기구와 조직이 오히려 혐오표현과 함께 차별하고 있는 것은 아닌지 우려를 제기하게 했다.

3) 트랜스젠더 성별정정 기준에 관한 논의

가) 대법원 전원합의체 결정

대법원은 11월 24일 혼인 중에 있지 않은 성전환자에게 미성년 자녀가 있다는 사정만으로 성별정정을 불허해서는 안 된다고 판단했다. 성전환자가 법적으로 성별정정을 하기 위

해서는 법원에 등록부정정허가신청을 해야 하며, 법원은 「성전환자의 성별정정허가신청 사건 등 사무처리지침」에 따라 성전환수술 여부, 생식능력 상실 여부, 혼인 여부와 미성년 자녀가 있는지 여부 등을 참고해 심리하고 있다.

이 사건 신청인은 성별 정체성 문제로 이혼한 후 성전환 수술을 했고, 미성년 자녀 2명을 두고 있다. 신청인의 등록부정정허가신청에 대해 1심과 2심 법원은 기존 판례에 따라 ‘미성년 자녀가 있는 경우 성별정정을 허가하는 것은 자녀의 복리에 반한다’는 이유로 성별정정을 불허했다. 대법원은 2011년 ‘현재 혼인 중에 있거나 미성년 자녀가 있는 경우’에는 성별정정이 허용되지 않는다고 판단한 바 있다.

대법원이 밝힌 이번 사건의 쟁점은 현재 혼인 중에 있지 아니한 성전환자에게 미성년 자녀가 있는 경우를 성별정정의 독자적인 불허 요건으로 보는 것이 타당한지 여부이다. 이에 대해 대법원은 성전환자의 기본권 보호와 미성년 자녀의 보호 사이에 조화를 이룰 수 있도록 여러 가지 사정을 종합적으로 고려해 판단해야 하며 단지 미성년 자녀가 있다는 사정만을 이유로 성별정정을 불허해서는 안 된다는 기준을 제시했다. 미성년 자녀의 복리를 위해서라도 성전환된 부 또는 모와 미성년 자녀 사이에 존재하거나 발생할 수 있는 다양한 상황을 살펴 성별정정을 허가하는 것이 바람직하다는 것이다.

또한, 성전환자도 한국 사회의 동등한 구성원으로서 자신의 성별 정체성에 따른 인격을 형성하고 삶을 영위할 권리가 있고, 성별정정은 성전환을 마친 성전환자의 실제 상황을 수용해 공부에 반영하는 것일 뿐 그 자체로 성전환자와 미성년 자녀 사이 신분관계에 중대한 변동을 초래하거나 권리와 의무의 내용에 영향을 미치지 않는다고 보았다.

시민사회단체들은 대법원이 11년 만에 종전 판례를 변경하고 성전환자의 권리를 보장하는 결정을 했다고 환영 의사를 밝혔다.⁴⁵⁸⁾ 다만, 미성년 자녀의 유무가 성별정정 허가에서 어떤 문제가 되지 않음에도 이와 관련한 구체적 사정을 고려해야 한다는 기준은 아쉽다는 의견도 있었다.⁴⁵⁹⁾

나) 한국의 트랜스젠더 성별정정 기준에 대한 비판

현재 한국은 트랜스젠더⁴⁶⁰⁾의 성별정정에 관한 요건 및 절차를 규정한 법령이 없어 사무처리지침에 따라 각급 법원이 성별정정 업무를 처리하고 있다. 이에 따라 각 법원에서 판단하는 기준이 일관적이지 않고, 특히 건강에 부담이 되는 생식기 적출 등 외과적 수술을

457) UN Human Rights Council, Human rights, sexual orientation and gender identity, 2011. 7. 14.(UN Doc. A/HRC/RES/17/19)

458) 국제엠네스티 보도자료, 2022. 11. 24.

459) 희망을 만드는 법, 2022. 11. 24.

460) 트랜스젠더란 출생 시 지정된 성별과 다른 성별 정체성을 지닌 사람을 말한다. 모든 트랜스젠더가 성전환수술을 받거나 필요한 것은 아니다.

요건으로 하고 있어 문제가 제기되는 상황이다.

성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침에 따르면, 법원은 성전환자가 성별정정 신청 시 참고서면으로 ‘성전환수술을 받아 현재 생물학적인 성과 반대되는 성에 관한 신체의 성기와 흡사한 외관을 구비하고 있음’을 확인하는 의사 소견서, ‘현재 생식능력이 없고 향후에도 생식능력이 발생하거나 회복될 가능성이 없음’을 확인하는 전문의 진단서 등을 제출하게 할 수 있다.

동 지침상 위 서류는 참고자료에 해당하지만, 사실상 성별정정을 하기 위해서는 성별적합 수술 중 성기재건 수술과 생식능력 제거가 필수적이라고 이해할 수 있다. FTM(Female to Male) 트랜스젠더의 경우 생식능력의 제거만으로 성별정정이 허가되거나, 생식능력 제거 없이도 허가되는 경우가 소수 존재하지만, MTF(Male to Female) 트랜스젠더의 경우에는 생식능력의 제거와 성기재건 수술이 확정적으로 요구된다.⁴⁶¹⁾

이와 같이 법원이 성별정정 시 수술적 요건을 요구하는 것은 의료적으로 반드시 필요한 사항이 아님에도 국가가 법적인 이유로 요구해 성별정정을 어렵게 한다⁴⁶²⁾는 점에서 비판의 대상이 되기도 한다. 사회생활상 외부 성기 형태로 타인의 성별을 인식하지는 않는 것이 사실이며, 성기재건 수술은 경제적(비용) 혹은 의료적인 요인(불필요 및 위험성)에 따라 진행하지 않거나 못하는 경우도 많다. 그럼에도 이를 요구하는 것은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 유지한다는 의료윤리의 취지⁴⁶³⁾에도 반하고 헌법상 신체를 훼손당하지 아니할 권리에 대한 부당한 침해라는 것이다.⁴⁶⁴⁾ 이런 점에서 2013년까지 성별정정 요건으로 생식능력 제거를 요구했던 스웨덴에서는 이에 대해 국가 손해배상청구를 인정한 사례가 있다.⁴⁶⁵⁾

다) 트랜스젠더의 성별정정 권리

유엔 인권이사회는 2011년 6월 17일 제19차 회의에서 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 인권침해에 초점을 둔 최초의 결의안⁴⁶⁶⁾을 채택했고, 2014년 9월 27일 제27차 회의에서 성적 지향과 성별 정체성에 따른 차별과 폭력 금지에 관한 새로운 결의안을 다시금 채택했다.⁴⁶⁷⁾ 이 결의안에 따라 유엔인권최고대표는 2011년과 2015년 각각 「성적 지향과 성별 정체성을 근거로 한 차별적인 법과 관행 그리고 폭력」 보고서를 제출했는데, 보고서에서 법적 신분 서류를 신청에 따라 선호하는 성별을 반영해 발급할 것과 생식능력 제거, 강제적 의료 등 가혹한 요건을 없앨 것을 각 국가에 권고하고 있다.⁴⁶⁸⁾

성별정정 관련 외국의 법제는 다양하다.⁴⁶⁹⁾ 영국과 독일의 경우 외과적 수술 없이도 성별정정이 가능하다. 미국도 연방정부는 여권이나 사회보장카드 등에서 성별 특정·변경

시 별다른 제한 요건이 없고, 텍사스, 아이오와, 조지아 주 등을 제외하고는 수술요건을 신분증(운전면허증)상 성별정정 요건으로 규정하고 있는 경우는 없다. 아르헨티나는 개인의 신청만으로 성별정정이 가능하다.

한국은 주민등록번호와 신분증에 성별이 표기되고 이에 따라 일상, 교육, 고용 등 전반적인 영역에서 법적 성별을 드러내야 한다. 현행 제도상 가족관계등록부상 성별은 법적 성별로 의제되며, 신분증을 비롯한 모든 공문서상 성별로 반영된다. 트랜스젠더는 자신의 성별 정체성이 법적 성별과 일치되지 않아 일상 전반에서 광범위한 혐오와 차별을 경험한다. 그럼에도 실태조사에서 법적 성별을 정정했다고 응답한 사람은 8.0%(47명)에 불과하다는 사실은 생각해 볼 지점이다.

대법원 결정에서 설시했듯이, 누구나 자신의 성별 정체성을 바탕으로 인격과 개성을 실현할 권리가 있으며, 이는 트랜스젠더도 예외가 아니다. 트랜스젠더도 한국 사회의 동등한 구성원으로서 타인과 함께 행복을 추구하며 살아갈 수 있도록 함께 고민하고 노력할 필요가 있다.

461) 류세아, 대법원 예규의 수술요건 및 이에 따른 문제, 국가인권위원회 ‘트랜스젠더 성별정정 기준에 관한 청문회’ 자료집, 2022. 10. 20.

462) 국가인권위원회의 2020년 ‘트랜스젠더 혐오차별 실태조사’에 따르면, 전체 조사 대상자 591명 중 법적 성별정정을 완료한 응답자는 8.0%(47명)에 불과했다. 성별정정을 시도한 적 없는 경우는 86.0%(508명)에 달했는데, 그 이유로는 ‘성전환 관련 의료적 조치에 드는 비용 때문에’(58.9%), ‘법적 절차가 복잡해서’(40.0%), ‘성전환 관련 의료적 조치에 따른 건강상 부담 때문에’(29.5%) 등이었다.

463) 한가람, 성전환자 성별 정정의 요건과 쟁점, SOGI법정책연구회 제1회 콜로키움, 2013. 6. 29.

464) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 트랜스젠더 혐오차별 실태조사, 2020.

465) TGEU, Sweden announces to pay compensation to trans people. 2017. 3. 28.

466) UN Human Rights Council, Human rights, sexual orientation and gender identity, 2011. 7. 14.(UN Doc. A/HRC/RES/17/19)

467) Human Rights Council, Human rights, sexual orientation and gender identity, 2014. 9. 24.(UN Doc. A/HRC/27/L.27/Rev.1)

468) UN Human Rights Council, Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, 2011. 11. 7.(UN Doc. A/HRC/19/41); UN Human Rights Council, Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, 2015. 5. 4.(UN Doc. A/HRC/29/23)

469) 한상희, 트랜스젠더의 성별정정기준의 법정치화-대법원 예규의 성전환수술 요건을 중심으로-, 국가인권위원회 ‘트랜스젠더 성별정정 기준에 관한 청문회’ 자료집, 2022. 10. 20.

8. 다양한 사회 구성원에 대한 혐오·차별 대응

가. 2022년 인권 상황

앞서 2장에서는 7개의 영역을 통해 장애인, 이주민·난민, 여성, 아동·청소년, 노인, 군인, 성 소수자의 인권 상황에 대해 살펴보았다. 다만, 사회구성원의 동질성을 강조하던 문화에서 벗어나 개인의 권리와 가치가 중시되는 시대를 맞이함에 따라, 한국 사회의 다양성이 점차 증가하고 있는바, 사회적 소수자의 유형은 위 7개 분류 외에도 다양하게 찾을 수 있다.

‘사회적 소수자’는 사회에서 수적 열세인 소수를 의미하는 것만은 아니다. 평등과 정의 실현에서 사회 전 영역에서 소외되는 사회적 약자의 의미이며, ‘취약계층’이라는 말로 표현되는 경우도 많다. 기본적으로 국가인권위원회법에서 차별 금지 사유로 규정한 ‘성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등’이 사회적 소수자를 분류하는 기준으로 이해되지만, 국내 다수의 법률이 다양한 용어로 취약계층을 특정하고 있다.

다만, 누군가가 사회적 소수자인지 여부는 고정되어 있다고 보기는 어렵다. 개인은 다른 여러 개인과 관계를 맺으며 다양한 범주로 이루어진 유동적인 존재이다. 한국 사회 구성원 A는 여성으로서 사회적 소수자이지만, 비장애인이고 이성애자일 수 있다. 한편 B는 여성이며 장애인이자, 외국인 이주노동자로서 소수자의 특성을 더 많이 띌 수도 있고, 사회적 참사로 피해를 경험했다는 새로운 특성으로 사회적 소수자가 될 수도 있을 것이다.

다양한 사회 구성원의 권리를 보호하는 것은 중요하지만, 혐오와 차별은 한국 사회가 마주하고 있는 주요 사회문제 중 하나이다. 2022년 문화체육관광부가 수행한 혐오표현 관련 대국민 인식조사에 따르면, 온라인·오프라인상에서 특정 개인이나 집단에 대한 혐오표현을 보거나 들은 경험이 있는 응답자의 비율은 각각 82.4%, 76.7%로 나타났다. 이는 2021년 국가인권위원회가 수행한 온라인 혐오표현 인식조사와 크게 다르지 않은 결과이다.

2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 이 영역으로 차별금지법 또는 평등법 제정을 위한 노력, 성소수자에 대한 혐오표현, 이슬람사원과 장애인거주시설 설치 반대와 혐오 문제를 다루었다. 세 문제 모두 2022년 특별한 개선이 있었다고 평가하기 어렵다. 특히, 대구 이슬람사원 건축과 관련해서는 2022년 내내 주민들의 반대 중 혐오표현이 계속되었다는 점에서 큰 아쉬움을 남긴다.

이하에서는 2022년 한국 사회의 많은 관심을 받았던 주제 중 건강가정기본법 개정

안을 둘러싼 논란, HIV 감염인 차별 사례, 선거기간 중 혐오표현 문제를 살펴보고 그 의미를 검토한다.

나. 주요 주제

1) 다양한 가족 형태, 건강가정기본법의 문제와 쟁점

가) 「건강가정기본법」 개정안을 둘러싼 논란

2004년 제정된 「건강가정기본법」은 현행 법률 중에서 유일하게 ‘가족’을 정의한다.⁴⁷²⁾ 동법에 따르면, ‘가족’은 혼인〔혈연〕입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다. 동법은 건강한 가정생활 및 가족과 관련한 국민의 권리·의무, 가정 문제 해결 방안 강구와 복지 증진을 위한 지원정책 등 국가의 책임 등을 규정하고 있는데, 특히 ‘건강가정’을 가족구성원의 욕구가 충족되고 인간다운 삶이 보장되는 가정이라고 정의한다.⁴⁷³⁾

이러한 가족 정의는 가족 형태의 다양성 증가, 가족에 대한 국민 인식 변화에 따라 새로운 논의의 대상이 되고 있다.⁴⁷⁴⁾ 부부와 자녀로 이루어진 핵가족은 2021년 기준 전체 가족의 28%에 불과해 더는 우리나라의 가장 보편적인 가족 유형이 아니다. 오히려, 1인가구는 2016년 27.9%에서 2021년 33.4%로 증가해 전체 가구 유형 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다.⁴⁷⁵⁾ 비혼 동거 가족, 위탁 가정 등의 현황은 정확히 파악되지 않으나, 간접적으로 현황을 살펴볼 수 있는 비친족가구원⁴⁷⁶⁾ 수는 2016년 약 58만 명에서 2021년에는 약 101만 명(약 47만 가구)으로 증가했다.

2020년 9월과 11월 21대 국회에 건강가정기본법 일부개정안 2건이 발의되었다.⁴⁷⁷⁾ 이들 개정안은 법률 명칭을 ‘가족정책기본법’으로 변경하고, ‘가족’, ‘건강가정’ 개념을 법에서 삭제하는 내용 등을 포함하고 있다. 동법 개정안은 다양한 가족에 대한 차별과 편견을 예방하고 지원을 강화하기 위한 목적이라고 밝히고 있는데, 이와 유사한 취지의 동법 개정안은 17대 국회 이후 꾸준히 발의되고 있다.

위 개정안과 같은 취지로 건강가정기본법 개정이 필요하다는 논의는 동법이 제정된

472) 이와는 별개로 「민법」 제779조는 가족의 범위를 ①배우자, 직계혈족 및 형제자매 ②생계를 같이하는 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 규정하고 있다.
473) 동법은 한부모가족, 노인단독가정, 장애인가정, 미혼모가정, 공동생활가정, 자활공동체 등 ‘사회적 보호를 필요로 하는 가정’(제21조 제4항), 다문화가족, 한부모가족, 조손가족 등 취약 가족(34조의2 제7항 제5호)이라는 용어를 사용하는데, 이는 ‘건강 가정’과 구분되게 이해될 여지가 있다.
474) 국회입법조사처, 가족 다양성의 현실과 정책 과제: 비친족 친밀한 관계의 가족 인정 필요성, 2022. 5. 19.
475) 통계청, 「인구총조사 - 가구형태별 가구 및 가구원」, 「2022 통계로 보는 1인가구」 등 참고
476) 가족이 아닌 남남끼리 사는 5인 이하의 가구
477) 남인순 의원 등 16인 공동발의, 의안번호 2103381호, 2020. 9. 1., 정춘숙 의원 등 10인 공동발의, 의안번호 2104842호, 2020. 11. 2.

2005년부터 있었지만 2022년 들어 사회적 논란이 더 커진 것으로 보인다. 국가인권위원회는 2021년 12월과 2022년 7월 각각 다양한 가족형태와 가족에 대한 인식 변화를 수용하고 성소수자에 대한 편견과 차별을 예방하기 위해 동법 개정안의 심의·의결, 다양한 가족 형태를 포괄할 수 있는 체계를 마련할 것을 권고했다.⁴⁷⁸⁾

한편, 여성가족부는 2021년 제4차 건강가정기본계획 등을 통해 그동안 다양한 가족 형성 방식과 생활 양상에 대응하기 위해 건강가정기본법 개정이 필요하다는 입장을 밝혀 왔으나,⁴⁷⁹⁾ 2022년 9월에는 기존 입장을 변경해 “법적 정의에 대한 소모적 논쟁이 아니라 실질적 지원을 확대하기 위해 현행 건강가정기본법상 ‘가족’의 개념에 대한 규정을 유지할 필요가 있다”라고 밝혔다.⁴⁸⁰⁾

국가인권위원회의 결정과 여성가족부의 입장 변경이 알려지면서 시민사회의 반응은 엇갈렸다. 국회가 국가인권위원회의 결정에 따라 성소수자 가족구성권 보장을 위한 법률을 신속하게 마련해야 한다는 의견⁴⁸¹⁾, 동법 개정과 관련한 여성가족부의 입장 변경을 비판하는 의견⁴⁸²⁾이 제기된 반면에 국가인권위원회의 결정이 가족을 해체하고 결혼제도를 파괴한다며 반대하는 의견이 제기되기도 했다.⁴⁸³⁾

나) 가족의 법적 개념과 범위에 대한 논쟁

법적으로 가족임을 인정한다는 것은 권리·의무 관계의 설정과 관련되어 있다.⁴⁸⁴⁾ 가족으로 인정되는지에 따라 상속, 연금수급권, 재산분할 청구권, 의료 보호자로서의 지위 등이 달라지고, 대개 가족을 기초 단위로 설계된 우리나라 복지제도 구조에 따라 건강보험 피부양자, 공공임대주택 등 주거복지, 체류허가 등 다양한 영역에서 권리·지원 대상 여부에 영향을 받는다. 예를 들어, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 규정하는 돌봄휴직, 출산휴가와 육아휴직의 대상은 법적 가족 개념을 전제하고 있다.

478) 국가인권위원회 2021. 12. 23. 결정, 19진정0871500·20진정0356300(병합) 성소수자 가족구성권 보장을 위한 제도개선; 2022. 7. 11. 결정 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고

479) 여성가족부, 『2025 세상모든가족함께: 제4차 건강가정기본계획(2021~2025)』, 2021., 제382회 국회 제6차 여성가족위원회 건강가정기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2020. 12. 등

480) 경향신문, “사실혼·동거 등 ‘법적 가족’ 인정 안 해” 돌변한 여가부, 2022. 9. 25.

481) 성소수자 가족구성권 보장을 위한 네트워크 논평, 2022. 4. 13

482) 기본소득당 옹혜인 의원 등, 건강가정기본법 개정 촉구 기자회견, 2022. 9. 29.

483) 동성애동성혼반대국민연합, 2022. 8. 26. 성명 등

484) 가족구성권연구소(2021)에 따르면, 2019년 기준 240여 건의 법률(전체 약 1,400건 법률 중 의미 있게 언급되는 법률) 가운데 약 24%는 법의 목적에 따라 가족 범위를 개별적으로 규정하고 있으며, 23%는 「민법」, 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 등에서 사용하는 가족의 범위를 준용하고 있다.

법률상 가족의 범위는 기본적으로 「민법」과 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서 정하고 있다. 또한, 복지제도와 관련된 개별 법령도 법의 목적에 따라 별도의 규정을 두는 경우도 있다. 따라서, 건강가정기본법의 ‘가족’과 ‘가정’의 개념을 수정한다고 하더라도, 법적으로 가족으로 인정받을 수 있는 범위가 즉시 달라지는 효과가 있다고 보기는 어렵다. 그럼에도 건강가정기본법상 ‘가족’, ‘건강가정’ 등의 개념은 2005년 제정 시부터 논란이 계속되고 있으며, 이에 따라 개정 필요성에 대한 의견이 나뉘고 있는데, 그 논의는 동성결혼 법제화 찬반 논란과 관련되어 있기도 하다.

우선 동성결혼 법제화 문제와 별개로 동법에 대한 의견을 제기하는 견해도 있다.⁴⁸⁵⁾ 동법의 개정이 필요하다는 측은 동법이 ‘건강가정’을 위한 지원에 초점을 맞추고 있어, 가족에 대한 사회적 인식의 변화⁴⁸⁶⁾를 수용하지 못하고, ‘건강하지 않은 가정’이라는 상반된 개념을 도출해 차별을 초래할 우려가 있다는 문제를 제기한다.⁴⁸⁷⁾ 반면에 비혼 동거, 노인 커플, 위탁 가정 등에 대한 지원 확대와 차별을 막는 방법은 개별 법령과 제도를 정비하는 방법으로도 가능하고, 가족의 정의를 바꾸는 것은 지원과 혜택 또는 탈세를 위한 제도 악용 가능성, 비혼 동거 등 기존 법 테두리에서 벗어난 사람들을 법적 가족으로 인정하기 위한 등록제도를 마련하는 일의 어려움, 결혼기피 가속화, 저출산 심화, 부부 헌신도 하락을 초래할지 모른다는 우려를 제기하는 견해도 있다.⁴⁸⁸⁾

한편, 동법과 동법 개정안의 문언만을 보았을 때는 논리적 연관성은 낮으나, 동법의 개정 찬반 논쟁은 동성결혼 법제화 문제를 깊이 연관 지어 인식하고 있는 것으로 보인다.⁴⁸⁹⁾ 동법 가족의 개념 정의 중 ‘혼인’에 동성결혼을 포함할지 여부는 민법과 헌법 또는 헌법 해석⁴⁹⁰⁾과 더 밀접하게 연관된 것이지만, 동성결혼 법제화를 주장하는 측은 동법 개정을 통해 가족 개념을 넓혀야 한다고 보는 반면에 동성결혼 법제화에 반대하는 측은 동법 개정을 동성결혼 법제화의 전 단계로 인식하고 반대하는 취지의 주장을 하기도 한다.

485) 동법 개정안 중에는 가족 개념을 정의한 규정을 삭제하는 내용을 포함한 안도 있지만, 이를 발의한 국회의원도 동성혼을 인정하려는 주장이 아니라고 밝힌 바 있다.

486) 여성가족부가 2020년 수행한 ‘제4차 가족실태조사’에 따르면, 비혼 독신, 비혼 동거, 무자녀 등 가족의 다양한 생활 방식에 대한 수용도가 15년에 비해 전반적으로 높아졌으며, ‘2020년 가족다양성에 대한 국민인식 조사’에서도 주거와 생계를 공유하는 관계를 가족으로 인식한다는 비율(68.5%), 법적인 혼인, 혈연관계가 아니더라도 함께 거주하고 생계를 공유하는 관계이면 가족이 될 수 있다는 의견(68.5%)이 높게 나타났다.

487) 국가인권위원회 2005. 10. 10. 결정, 건강가정기본법에 대한 권고

488) 법률신문, 가족 '정의' 바꾸는 법개정은 신중해야, 2021. 5. 4.

489) 동성 결혼을 법적으로 인정하기 위해서는 건강가정기본법 개정만으로는 부족하고, 민법」 등 관계 법률의 제개정, 헌법재판소의 판례 변경 등 해석 변경 또는 헌법 개정이 필요하다고 보는 것이 통상적이다.

490) 헌법재판소는 “혼인이란 양성성이 평등하고 존엄한 개인으로서 자유로운 의사의 합치에 의해 생활공동체를 이루는 것”(헌법재판소 2014. 8. 28. 선고 2013헌바119 전원재판부), “혼인이 1남 1녀의 정신적·육체적 결합이라는 점에 있어서는 변화가 없다”, “혼인은 근본적으로 애정과 신뢰를 기초로 해 남녀가 결합하는 것”(헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 95헌가6 결정, 헌법재판소 2011. 11. 24. 선고 2009헌바146 결정)으로 판시한 바 있다.

다) 한국 사회 가족 보호를 위해 요구되는 관점과 국가의 역할

헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”라고 규정한다. 오늘날 동 조항은 가족생활은 개인의 존엄과 평등이 그 성립과 존속의 조건이며 이것에 심각한 침해가 발생했을 경우 가족생활의 유지가 근본적으로 어려울 수도 있다고 이해하는 것이 타당하다.

따라서 전통적인 4인 핵가족 형태가 사라지는 것을 가족 해체라고 보거나, 이혼, 비혼, 한부모가족, 조손가족 등이 정상가족과 대비되는 비정상가족이며 이와 같은 가족 형태가 나타나는 것을 예방해야 한다고 보는 것은 적절하지 않다. 오히려 국가는 이혼, 비혼, 한부모가족, 조손가족 등 다양한 형태의 가족들을 비정상적이라고 바라보는 편견, 법·제도적인 차별과 복지 사각지대를 개선해 나가기 위해 정책적, 규범적 개선 노력을 할 의무가 있다.

여러 조사를 통해 가족 다양성에 대한 국민 인식이 수용적으로 변화하고 있고, 실제 가구 유형도 다변화되고 있다. 이와 같은 양상은 다양한 삶의 방식에 대한 존중, 개인의 선택권 보호 강화에 따른 것으로 보이고, 전 세계적으로도 유사한 모습이 관찰된다. 가족 정책은 실제의 가족생활을 반영해야 함에도 건강가정기본법의 일부 조항과 개념은 사회적, 인식적 변화에 부합하지 않고, 부정적인 효과를 야기할 우려가 있으므로 개정이 필요하다. 현 한국 사회에서 법률 용어로 ‘건강가정’이라는 표현을 사용하는 것은 적정하지 않으며, 가족의 정의도 친족은 아니지만 ‘친밀한 관계’가 포함될 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다.

한편, 동성결혼을 법률적으로 보호하는 것은 동법 개정과는 다소 별개의 문제일 수는 있지만 전향적인 고민이 필요하다. 모든 인간은 태어나면서 자유로우며 동등한 존엄성과 권리를 가진다. 다양한 성적 지향이나 성별 정체성을 지닌 인간 모두가 모든 인권을 완전하게 향유할 자격이 있다. 동성결혼은 2001년 4월 네덜란드에서 최초로 인정 후, 2022년 기준 대만을 포함해 전 세계 33개국에서 인정하고 있다. 성소수자가 가족을 형성할 경우의 주거, 의료, 재산분할 등 공동체 생활 유지에 필요한 보호 제도를 마련할 필요가 있고, 이를 위한 법률 제정·개정 등이 요구된다.

2) HIV 감염인에 대한 낙인과 차별

가) HIV 감염인에 대한 의료기관의 수술 거부 사례와 법·제도적 문제

2020년 9월 HIV 감염인이 공장에서 작업을 하던 중 손가락이 절단되는 사고를 당해 병원으로 이송되었으나 HIV 감염인이라는 이유로 수술을 거부당하는 사건이 발생했다. A병원

은 처음 접합수술 문의 시에는 가능하다고 했으나, HIV 감염 사실을 밝히자 “격리 병실이 없고 수술 중 감염 우려가 크다”는 이유로 접합수술을 할 수 없다며 거부 사유를 밝혔다.

이 사건에 대해 국가인권위원회는 2022년 8월 31일 병원의 수술 거부가 HIV 감염인에 대한 차별에 해당한다고 판단했다.⁴⁹¹⁾ HIV/AIDS 같은 감염성 질병이라고 해서 수술을 하는 데 특별한 조치나 시설이 필요하지 않고 의료기관의 일상적인 감염예방 조치 같은 원칙을 따르는 것으로 충분하다는 이유에서이다.

인체면역결핍바이러스(HIV)는 후천성면역결핍증(AIDS, 이하 ‘에이즈’)의 원인 병원체이다. HIV 감염인은 체내에 HIV를 보유하고 있는 사람이고, 에이즈 환자는 HIV 감염인 중 면역체계가 파괴되어 기회감염이나 악성종양 등이 나타난 경우 등을 말한다. HIV/AIDS는 1990년대 중반 항레트로바이러스 요법이 도입되고 2000년대 이후 약제가 획기적으로 발달하면서 현재는 꾸준한 약물치료로 타인에게 전파를 억제하고 만성질환으로 관리할 수 있는 감염병이다.

그러나 의학의 발달에도 불구하고 HIV 감염인에 대한 편견과 차별은 해소되지 않은 문제로 보인다. 특히 의료 과정에서 차별로 인해 적절한 치료가 늦어지는 것은 감염인의 건강과도 직결되는 만큼 문제가 있다. 2017년 19개 국가에서 시행된 유엔에이즈계획(UNAIDS)⁴⁹²⁾의 HIV 낙인 지표 조사에 따르면, 응답자(감염인)의 25%가 보건의료체계에서 낙인과 차별을 경험했으며, 높은 수준의 편견과 차별을 경험한 감염인의 경우, 비감염인에 비해 치료가 더 늦어지는 경우가 2.4배 많은 것으로 조사되었다.

이러한 문제의식에서 2020년 국회에 의료인 또는 의료기관 개설자가 정당한 사유 없이 HIV 감염인의 진료를 거부하거나 차별적 대우를 하지 않도록 의무화하는 「후천성면역결핍증 예방법」(약칭: 에이즈예방법) 일부개정법률안⁴⁹³⁾이 발의되었으나 2022년 현재까지 진전 없이 계류 중이다.

HIV 관련 법령의 문제도 제기된다. 국가인권위원회는 2022년 10월 24일 에이즈예방법 제19조에 관한 헌법재판소 위헌법률심판사건(2019헌가30)에 대해 동 조항이 명확성의 원칙과 비례의 원칙을 위반해 HIV 감염인의 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다는 의견을 제출하기로 결정한 바 있다.⁴⁹⁴⁾

동 조항은 1980년대에 제정되어 그 틀을 유지하고 있는 조항으로 “감염인은 혈액 또

491) 국가인권위원회 2022. 8. 31. 결정, 21진정0254920·21진정0254900(병합)

492) 유엔 산하 에이즈 전담기구

493) 이정문 의원 등 10인 공동발의, 의안번호 2100105, 2020. 6. 3.

494) 국가인권위원회, 후천성면역결핍증 예방법 제19조 등 위헌법률심판사건 관련 헌법재판소 의견제출, 전원위원회, 2022. 10. 24. 결정. 이에 반대하는 인권위원 이충상, 한석훈의 소수의견이 있다. 동 규정이 명확성의 원칙 및 비례의 원칙에 위반되지 않는다는 취지이다.

는 체액을 통하여 다른 사람에게 전파매개행위를 하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있으며, 이를 위반할 경우 같은 법 제25조 제2호에 따라 3년 이하의 징역에 처하게 된다. 그런데 실제로는 의학적으로 감염 위험이 없거나 상대방이 감염에 이르지 않은 경우까지도 처벌하는 것 등에 대한 비판이 있다.

나) HIV에 대한 편견과 낙인의 문제

HIV의 주된 감염경로는 성접촉, 감염된 혈액의 수혈, 오염된 주사기의 공동 사용, 수직감염 등이다. 의학적으로 악수, 포옹, 입맞춤, 식사 등 일상생활을 통한 감염의 위험성은 없다. 또한, 꾸준히 치료를 받아 혈중 HIV 양이 미검출 수준으로 유지되는 감염인이자 성접촉 등으로도 타인에게 전파될 위험성이 없다.⁴⁹⁵⁾ 이는 전 세계적으로 수행된 다수의 연구를 통해 증명된 사실이며, 이와 관련해 최근에는 국제사회에서 ‘U=U⁴⁹⁶⁾ 캠페인’이 진행되고 있다. 2022년 10월 현재 105개국의 1,099개 기관이 U=U 캠페인에 동참하고 있다.

그러나 한국 사회에는 시정이 필요한 HIV에 대한 잘못된 지식과 편견이 남아 있다. 질병관리청과 대한에이즈예방협회가 2021년 11월 발간한 ‘2021년도 일반인 대상 에이즈에 대한 지식, 태도, 신념 및 행태조사 결과보고서’에 따르면, 에이즈에 대한 잘못된 지식이 많은 것으로 나타났다. 예를 들어 ‘성관계로 감염될 확률은 에이즈가 다른 성병에 비해 낮다’(정답: ○), ‘혈액검사 시 HIV가 검출되지 않은 감염인이자도 성 상대자에게 감염시킬 수 있다’(정답: ×), ‘에이즈 치료를 받고 있는 사람이 성관계를 통해 에이즈를 전염시킬 가능성은 낮다’(정답: ○)의 경우 정답률이 15% 미만으로 낮게 나타났다. ‘에이즈 감염인을 문 모기에게 물리면 에이즈에 감염될 수 있다’(정답: ×)의 경우도 정답률이 26.5%에 불과했다.

한편, 같은 조사에서 불합리한 편견과 거부감을 확인할 수 있는 결과도 있었다. 에이즈가 악수와 포옹만으로 감염되지 않는다는 사실에 대한 문항의 경우 정답률이 85% 내외로 높게 나타났으나, ‘에이즈 감염인과 악수·포옹하는 것이 두렵다’는 항목에 ‘그렇다(그런 편이다+매우 그렇다)’는 응답은 50% 내외였다. 에이즈 감염인과 함께 식사하는 것이 두렵다는 응답은 66.2%에 달했다.⁴⁹⁷⁾

한국의 HIV 감염인들은 이러한 사회 분위기에서 매우 높은 수준의 내적 낙인⁴⁹⁸⁾을 경험한다. 2017년 한국 HIV 낙인 지표 조사에 따르면, 조사 대상자의 75%가 ‘최근 1

년 사이 자신에게 화가 난 적이 있다’고 답했고, 최근 1년간 ‘자신에게 죄가 있다고 느꼈다’(64.4%), ‘자존감이 낮다’(59.6%)는 응답도 많았다. ‘자살하고 싶었다’는 응답도 36.5%에 달했다. 또한, HIV 감염인의 사회적 고립 수준도 높다. 가족이나 친구와 관계를 단절한 경우는 39.4%, 사회적 모임에 참석하지 않는 경우가 37.5%였으며, 일을 그만두거나 교육·훈련·진학 기회를 포기한 경우도 각각 21.2%, 14.4%였다.

다) HIV 감염인 차별 해소와 에이즈 종식

HIV에 대한 불합리한 편견과 공포는 HIV 예방정책의 가장 큰 방해 요소로 꼽힌다. UNAIDS 등 국제기구를 비롯한 전문가들은 HIV의 사회적 확산을 예방하기 위한 효과적인 조치 중 하나는 조기진단과 조기치료, PrEP 요법⁴⁹⁹⁾ 이라고 조언하지만, HIV 감염에 대한 오해는 적극적인 검사와 치료를 저해할 수밖에 없기 때문이다.

UNAIDS는 2022년 12월 1일 세계 에이즈의 날 슬로건을 ‘평등(Equalize)’으로 정하고, 차별을 해소해야 비로소 에이즈 종식이 가능하다는 점을 강조하면서 정부와 시민들의 노력을 촉구했다. 2021년에도 WHO와 UNAIDS는 HIV 감염인에 대한 차별을 해소하지 않는다면 향후 10년간 770만 명이 에이즈와 관련해 사망할 수 있다고 경고하기도 했다.

특히 HIV를 특정해서 형사처벌하는 법은 차별 해소의 큰 걸림돌로 지목된다. UNAIDS는 이러한 법이 HIV 예방, 치료, 관리, 지원 노력에 역효과를 일으키거나 HIV 감염인과 기타 취약 집단에 있는 사람들의 인권을 침해할 수 있으므로 폐지할 것을 계속해서 권고하고 있다.⁵⁰⁰⁾

아직까지 한국 사회에서 HIV 정책은 의학적 근거가 없는 오래된 편견과 차별적 사고의 영향을 받고 있다. HIV 감염인에 대한 차별을 해소하기 위해서는 잘못된 지식을 바로잡고 인식을 개선하는 한편, 최신의 의학적 성과를 보편적으로 받아들이고 정책과 법령에 반영하려는 노력이 필요하다.

3) 선거 과정에서 혐오표현 문제

가) 2022년 상반기 두 차례 선거 중 혐오표현의 양상

유엔 자유권 규약 제20조 제2항, 인종차별철폐협약 제4조 같은 국제인권규범이나 그 해

495) 전파 가능성이 0이 아니므로 전파 가능성이 ‘매우 낮다’ 또는 ‘무시할 만한 수준이다’로 표현하는 경우도 있지만, 이는 이론적인 논의일 뿐, 13만 5,000건을 연구한 주요 연구를 포함해 HIV 양성이며 바이러스가 미검출인 사람 간 성관계를 통해 HIV에 감염된 사례는 없다. 따라서 의학적인 관점에서 전파 가능성이 없다고 표현하는 것이 타당한 것으로 보인다.

496) Undetectable= Untransmittable, 검출되지 않으면 전파되지 않는다.

497) 다만, 모든 항목에 대해 지식 수준이 높을수록 감염인에 대한 부정적 시각이 완화되는 것으로 나타났다.

499) 노출 전 예방요법. HIV에 감염되지 않은 사람이 항바이러스제를 복용해 HIV 감염을 방지할 수 있다.

500) UNAIDS, UNAIDS POLICY BRIEF: Criminalization of HIV Transmission, 2008. 등

석지침 그리고 해외 입법례 등을 종합하면, 혐오표현(hate speech)은 성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인과 집단에 ①모욕, 비하, 멸시, 위협 또는 ②차별·폭력을 선전, 선동함으로써 차별을 정당화, 조장, 강화하는 효과를 나타내는 표현으로 정의할 수 있다.

즉, 혐오표현은 소수자를 대상⁵⁰¹⁾으로 한 모욕, 비하, 조롱 등 ‘적대성’을 내포한 표현이거나, 극단적이고 저급한 표현이 아니더라도 일반 청중에게도 차별과 혐오를 당연한 것으로 여기고, 그들을 소수자에 대한 차별, 적의, 폭력에 동참하게 만들 수 있는 ‘선동(incitement)’의 기능을 지닌 표현으로 볼 수 있다. 사회적 소수자를 향한 혐오표현은 차별을 조장하고 정당화하는 기제가 될 수 있다는 점에서 일반적인 모욕적 표현보다 그 심각성이 더 크다. 혐오표현은 그 자체로 차별의 한 형태라고도 할 수 있고, 차별행위로 발전하는 전 단계라고도 할 수 있다.

2022년에는 2차례 선거가 있었다. 3월 9일 제20대 대통령 선거와 6월 1일 제8회 전국동시지방선거, 재·보궐 선거를 통해 대통령과 광역단체·기초단체장, 교육감, 지역구 광역·기초의원, 12인의 국회의원이 선출되었다. 선거를 앞두고, 국회입법조사처는 모바일과 온라인, 1인 미디어 등 다양한 매체를 통한 정치적 의사 표현이 확대되었지만 허위 정보와 혐오표현이 쉽게 유통되는 문제가 나타나고 있다는 의견을 제시했다.⁵⁰²⁾ 국가인권위원회 위원장도 5월 18일 성명을 통해 제8회 지방선거에 나선 각 정당, 후보자, 선거운동원, 일반 시민 등 모두가 선거 과정에서 혐오표현을 사용하지 않음으로써 이번 선거를 민주주의의 공론장으로 만들어 달라고 당부했다.⁵⁰³⁾

그러나, 2022년 두 번의 선거 과정에서 사회적 소수자에 대한 혐오표현이 근절되었다고 평가하기는 어려워 보인다. 정치인과 미디어, SNS와 인터넷 커뮤니티에서 혐오표현 논란은 끊이지 않았다. 선거 출마자 또는 정치인은 상대측을 비판·비난하면서 ‘병어리’, ‘정신병자’ 같은 단어를 사용했고, 교육감선거 현장에서는 ‘아이들에게 동성애를 하면 안 된다고 가르쳐야 한다’라는 취지의 발언이 있기도 했다. 후보자들 또는 유력 정치인의 외국인 주민투표권, 여성가족부 관련 공약과 발언이 나오고 나면, 온라인 커뮤니티를 중심으로 혐오표현이 포함된 게시글이 상당한 수준으로 증가한 것으로 나타나기도 했다.⁵⁰⁴⁾ 또, 이런 공약이나 주장이 ‘혐오를 양산하는 것인지’를 두고 논쟁이 벌어지기도 했다.

501) 한국에서는 현행법상 다양한 사회적 약자를 보호하는 규정들이 많지만, ‘소수자’라는 표현을 명시적으로 정의한 예는 찾기 어렵다. 다만, 「국가인권위원회법」 제2조에 규정된 차별속성을 가진 소수자들이 혐오표현의 대상이 될 수 있을 것이다.

502) 국회입법조사처, 2022 국회입법조사처 올해의 이슈, 2021. 12. 30.

503) 국가인권위원회 위원장 성명, 2022. 5. 18.

504) 국민일보, 정치인 특정발언 뒤 여혐 댓글 ↑...“혐오해도 된다” 권리로 착각, 2022. 12. 13.

나) 혐오표현 규제에 대한 다양한 관점

혐오표현은 종종 표적집단과 그 구성원에 대한 모욕적 표현으로 나타나기에 형법상 모욕죄, 명예훼손죄로 처벌될 수 있고, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 불법 정보에 대한 규제 또는 성희롱과 괴롭힘에 포함되는 표현행위의 일부로서 규제될 수도 있다. 다만, 현행법상 규제가 적용될 여지는 많지 않다. 상당수의 혐오표현이 개인이 아니라 표적집단 전체를 대상으로 하고 있는데, 현행법상 규제는 주로 개인에 대한 법익 침해로 대상으로 하고 있을 뿐, 혐오표현을 특별히 금지하거나 규제하고 있지는 않기 때문이다.

여기서 ‘규제(regulation)’와 관련해 한국 사회는 주로 입법을 통해 혐오표현을 금지하고 형사처벌하는 조치를 상정하고 논의하고 있는 것으로 보인다. 이에 대해서는 찬반 의견이 대립하는데, 혐오표현은 그 대상이 되는 표적집단 구성원인 사회적 소수자의 존엄성을 침해하고, 혐오표현에 노출된 소수자들은 정신적·심리적 고통을 겪으며 공개적인 의사표시를 삼가게 되며, 다른 청중에게도 차별에 동참하도록 영향을 미치는 등 사회적 해악을 미치기 때문에 규제해야 한다는 의견이 있다. 반대로, 표현의 자유를 강조하는 관점에서 혐오표현의 개념이 명확하지 않고, 이에 따라 소수자 집단이 손해를 입는다는 것도 막연한 가정에 불과해 이를 별도로 인정해 국가가 개입할 필요는 없다는 견해도 있다.⁵⁰⁵⁾

다만, 규제의 방법을 형사처벌로 한정하지 않는다면 혐오표현 근절을 위한 보다 적합한 대응 방법을 선택하고, 이에 대한 사회적 합의도 용이해질 것이라는 의견도 있다. 국가의 가장 강력한 규제 조치는 형사입법을 통해 혐오표현을 금지하고 혐오표현 발화자를 형사처벌하는 것이지만, 그 외에도 혐오표현이 자리한 토대를 바꾸는 것으로서, 홍보·캠페인 또는 인식 제고 활동, 소수자에 대한 각종 지원, 공공(교육)기관에서 반차별 정책과 교육의 시행, 방송심의 등 예방적인 성격의 규제가 가능하다. 이러한 규제 방법을 상황에 따라 선택적 또는 병행적으로 적절히 사용하는 것이 중요하다는 것이다.⁵⁰⁶⁾

국제인권단체 아티클19(ARTICLE 19)는 국제인권법을 종합해 ‘해악의 심각성’을 기준으로 혐오표현의 4가지 분류와 그에 따른 제한 방법을 제시했다.⁵⁰⁷⁾ 이에 따르면, ①직접적이고 공개적인 집단살해(제노사이드) 선동 ②차별, 적대, 폭력 등에 해당하는 차별적인 혐오에 대한 옹호는 반드시 금지되어야 하고 ③사회적 소수자에 대한 특정한 행위를

505) 홍성수, “혐오표현의 규제”, 이승현, 『혐오표현에 대한 헌법적 고찰』 등 참고

506) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사 연구용역보고서, 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 2016.

507) ARTICLE 19, ‘Hate Speech’ Explained A Toolkit, 2015

선동하지는 않으나 폭력, 괴롭힘, 공격 등의 위협이 포함된 표현은 법률로써 필요한 경우 제한할 수 있다고 보았다. 반면에 ④분노나 불쾌감을 유발하며 편견에 따른 것으로 볼 수 있는 발언의 경우 ‘심각성 요건’⁵⁰⁸⁾을 충족하지 않는 경우 국가는 표현 자체를 제한하기보다는 혐오표현의 기저에 자리하는 편견에 대해 법적·정책적 조치를 취하는 것이 바람직하다고 한다.

다) 혐오표현 근절을 위한 법적·정책적 노력의 필요성

유엔 자유권규약 제19조와 제20조는 표현의 자유와 ‘전쟁 및 폭력 선동 금지’를 각각 규정한다. 또한, 표현의 자유의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따르며, ‘①타인의 권리 또는 신용의 존중 ②국가안보나 공공질서, 공중보건, 도덕적 보호’를 위해 법률에 따라 필요한 경우 제한될 수 있다고 규정한다. 독일, 캐나다, 일본, 영국 등 여러 해외 국가도 법률로써 여러 유형의 혐오표현을 규제하고 있다.⁵⁰⁹⁾

앞서 살펴본 국제인권단체 아티클19의 분류 방법에 비추어 볼 때, 사회적 소수자에 대한 공개적인 멸시·모욕·위협이나 ‘증오선동’의 경우⁵¹⁰⁾ 반드시 금지되어야 할 유형의 혐오표현이다. 이러한 유형의 혐오표현은 현실적 해악을 야기할 위험이 크다는 점에서 범죄화와 관련한 논란의 소지는 비교적 적은 편이다.

한편, 사회적 소수자에 대한 괴롭힘에 해당하는 표현의 경우 형사처벌 대상으로 삼지는 않더라도 시정권고·명령 또는 조정을 통해 문제되는 상황을 해결하는 것을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 혐오표현이 발생하는 근본적인 원인이자 궁극적인 효과는 표적집단에 대한 사회적·제도적 차별이라는 점에 주목해 헌법상 평등권을 구체화하고 실질적 평등을 실현하기 위한 목적인 차별금지법의 제정은 효과적인 입법이다. 형사처벌 구성요건이 되기에는 모호성이 많은데, 차별금지법으로 규율하게 되면 그런 문제를 상당 부분 보완할 수 있기 때문이다.

2022년 선거 과정에서 후보자와 정치인의 특정한 발언 이후, 온라인 커뮤니티를 중심으로 혐오표현이 증가한 사실은 발화자가 사회 내에서 어떤 위치나 지위에 있는지에 따

라 혐오표현의 영향력이나 그 해악의 정도가 달라질 수 있다는 점을 다시 한번 보여준다. 문제가 된 공약이나 발언은 그 자체로는 편견에 기반한 표현이지만 ‘심각성 요건’을 충족하지 않는 수준이거나, 혐오표현에 해당하지 않을 수도 있다. 그러나, 발언 이후 규제가 필요한 수준의 혐오표현이 온라인에서 더 증가했음이 분명한바, 보다 책임감 있는 태도가 요구된다고 할 수 있으며, 국가는 이와 같은 혐오표현의 기저에 자리하는 편견에 대해 법적·정책적 조치를 취할 필요가 있다.

508) 표현 맥락, 화자, 의도, 표현 내용, 표현의 정도 및 규모, 잠재적인 해악의 가능성과 임박성의 기준

509) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사 연구용역보고서, 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 2016.

510) 간바라 하지메, 『노 헤이트 스피치』에 따르면, ‘증오선동’에 해당하는 표현에는 재특회 시위대의 발언 중 “조선인을 없애는 일은 해충 구제와 같다”, “죽여라, 죽여, 조선인”, “착한 한국인도, 나쁜 한국인도 다 죽여라”, “바퀴벌레 조선인을 몰아내자!”, “조선인 꺼져라!”, “조선인을 보면 돌을 던지시고 조선인 여자는 강간해도 됩니다” 등이 해당한다. 이들 표현은 표적집단에 대한 차별과 적의감을 노골적으로 드러냄과 동시에 차별과 폭력을 실행하자고 청중을 선동하는 것이며, 특히 조선인 거주 지역에서 벌어진 집단시위를 통해 발언되었다는 맥락을 고려하면 실질적인 위험을 창출할 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다.

III. 노동이 보호받는 세상

1. 노동권의 보호

가. 2022년 인권 상황

헌법 제32조 제1항은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다”라고 규정하며, 제2항은 “모든 국민은 근로의 의무를 진다”라고 명시한다. 노동(勞動) 또는 근로(勤勞)⁵¹¹⁾는 대한민국 국민으로서 지닌 의무이면서 동시에 권리라고 볼 수 있다. 또한 헌법은 근로조건에 기준은 인간의 존엄성을 보장해야 한다고 규정하며, 여성과 연소자의 근로는 특별한 보호가 필요함을, 근로자는 단결권·단체교섭권과 단체행동권이 보장됨을 규정한다.

다만, 노동권이 안전하게 보장받기 위해서는 개인의 노력을 넘어 국가와 사회의 법제화가 필요하다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 노동법령의 변화와 한계 부분으로 ‘중대재해처벌법의 제정과 한계’, ‘ILO 핵심협약 비준과 노동법령 개정의 한계’, ‘플랫폼 종사자와 법적 사각지대’, ‘위험의 외주화와 계속되는 하도급 노동자들의 산업재해 사건’을 주제로 검토한 바 있다. 2021년 한계로 지적된 법·제도적 문제는 특수고용근로자, 하도급 노동자의 보호 문제, 산업재해 근절을 위한 정책의 문제로 2022년에 구체적으로 비화되었다.

한편, 2022년 대선을 통해 출범한 새 정부는 ‘노동개혁’을 시대적 과제로 앞세우고 있다. 새 정부의 노동개혁의 방향이 어떤 것인지에 대해 ‘반노동 정치’라는 비판이 있었고⁵¹²⁾ 이에 대해 고용노동부는 보도자료를 통해 정부가 추구하는 노동개혁은 ‘상생과 연대의 노사관계로 지속가능한 노동시장을 만들겠다’는 취지라며 반박⁵¹³⁾하는 등 향후 노동 분야 법·제도와 관련한 논쟁은 커질 것으로 예상된다.

다만, 우리나라 노동 여건은 그동안 상당한 개선이 이루어져 왔음에도 불구하고 OECD 회원국과 비교해 보면 여전히 열악한 수준이라는 비판을 받아 왔다. 비정규직 노동자 문제는 사회적으로 큰 이슈가 되어 왔고, 장시간의 노동시간, 저임금 여성근로자 처우, 산업재해 등 다양한 문제의 대책이 필요한 상황이다. 이와 관련하여, 국가인권위원회는 9월 15일 국회의장에게, 4인 이하 사업장에 종사하는 근로자의 근로조건 개선과 노동기본권 보장을 위하여, 「근로기준법」 적용 범위 확대, 그 과정에서 사용자 부담을 경감할 수 있도록 정부 재정지원 방안 마련 등이 필요하다는 의견을 표명하기로 결정했다.⁵¹⁴⁾

이하에서는 2022년 한국 사회에서 많은 관심을 받았던 노동 분야 법·제도와 관련한 여러 가지 주제를 살펴보고자 한다. ‘노동조합법 개정안(노란봉투법) 발의와 쟁점’, ‘화물자동차운수사업법에 따른 업무개시명령 논란’, ‘임금피크제에 대한 대법원 판결의 의미’, ‘아플 때 쉴 권리: 한국형 상병수당 시범 도입’ 등 각각의 주제에 대해 2022년 현황과 그 의미를 검토한다.

나. 주요 주제

1) 노동조합법 개정안(노란봉투법) 발의와 쟁점

가) 대우조선해양 파업, 손해배상청구소송과 ‘노란봉투법’ 재조명

2022년 12월 기준 국회에는 ‘노란봉투법’으로 통칭⁵¹⁵⁾되는 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’) 개정안 10건이 발의되어 있다. 이들 개정안은 노동자의 노동3권을 실질적으로 보장하고자 하는 목적으로 노동쟁의에 대한 사측의 손해배상 청구를 일부 제한하는 것을 주된 내용으로 한다. 이와 유사한 법률 개정안은 2015년 이후 여러 차례 발의되었다가 폐기되었는데, 2022년 대우조선해양 하도급업체 노동자의 파업⁵¹⁶⁾과 사측의 473억 원 상당의 손해배상의 소 제기⁵¹⁷⁾를 계기로 다시 한번 관심을 받고 있다.

국회에 발의된 노동조합법 개정안은 공통적으로 노동조합의 쟁의행위에 대한 사측의 손해배상 등 소 제기를 제한하는 것을 내용으로 하고, 구체적인 부분에서는 조금씩 내용을 달리한다. 노동조합법상 근로자와 사용자 개념 확대, ‘노동쟁의’의 범위 확대, 폭력이

511) 교육부가 2022년 11월 9일 발표한 새 교육과정과 관련해 ‘근로자’와 ‘노동자’ 용어가 논란이 되기도 했다. 어떤 용어를 사용할지에 대해 연구진 등 교육계와 충분한 논의가 필요해 보인다. 다만, 양자의 사전적, 법률적 의미는 사실상 동일하므로 본 보고서에서는 대체될 수 있는 용어로서 이해해 기술한다.

512) 한겨레, 윤석열 정부 ‘노동개혁’의 허구와 간계 기사 관련, 2023. 2. 1.

513) 고용노동부 언론보도 설명, 2023. 2. 1.

514) 국가인권위원회 2022. 9. 15. 결정, 「근로기준법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

515) ‘노란봉투법’이라는 명칭은 2009년 쌍용자동차 파업 이후 사측이 제기한 손해배상청구 소송에서 법원이 47억 원 상당의 배상을 판결함에 따라, 한 시민이 시사주간지 <시사 in>에 47,000원을 담아 보냈던 것을 시작으로 ‘노란 봉투 캠페인’이 진행되었고, 이를 계기로 노동조합의 쟁의행위에 대한 사용자의 무분별한 손해배상 청구와 가압류를 막는 법안을 이르는 용어로 사용되고 있다.

516) 전국금속노동조합 거제통영고성조선청지회 기자회견문(2022. 5. 27.)에 따르면, 하청노조의 핵심 요구사항은 임금 30% 인상으로 조선업 불황기 삭감되었던 임금을 종전 수준으로 회복하고자 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

517) 대우조선해양은 향후 불법점거와 파업 재발을 방지하고 미래지향적인 노사관계를 구축하기 위해 손해배상을 청구하는 것이며, 공사 중단 등으로 불필요하게 지출된 비용, 대금 지급 지연 등으로 발생한 손해를 고려해 산정한 액수라고 밝혔다.

나 파괴행위로 발생한 손해를 제외하고는 노동조합의 활동으로 인한 손해에 대해 배상을 청구하거나 그 재산을 압류·가압류할 수 없도록 제한하는 규정, 집단적 행위로 인한 손해를 개인에게 배상청구하는 것을 금지하는 규정 등이 포함되어 있다.

야권(더불어민주당과 정의당)은 2022년 9월을 전후로 각각 노동조합법 개정안을 발의하면서 2022년 하반기 국회 최우선 과제로 선정했다. 반면에 여당(국민의힘)은 노동조합법 개정안 처리에 반대 의견을 밝히면서, 이들 개정안은 2022년 하반기 국회의 최대 쟁점법안 중 하나가 되었다.⁵¹⁸⁾ 한편, 정부는 노사문제는 노사 간 자율적 해결이 원칙으로 그 과정의 불법행위에 대해서는 엄정한 법 집행이 이루어져야 하며, 국회에 발의된 노동조합법 개정안에 대해서는 수용하기 어렵다는 견해를 밝혔다.⁵¹⁹⁾ 또한, 고용노동부는 국회 요구에 따라 2022년 10월 2차례 실태조사(「손해배상 소송·가압류 실태조사 결과와 해외 사례」)를 발표하기도 했다. 다만, 위 조사에 대해 입법 반대를 위한 조사에 그쳤다는 비판도 있었다.⁵²⁰⁾

국회에 발의된 노동조합법 개정안에 대해서는 노동계와 경영계의 의견이 상충됐다. 노동계는 노동3권을 헌법 정신에 맞게 정상화하기 위해 ‘노란봉투법’ 마련이 필요하다는 의견인 반면에 경영계는 이와 같은 법령은 불법파업을 조장하고 특정 노동단체를 부당하게 보호하는 결과를 가져올 수 있다며 반대하는 의견이다.⁵²¹⁾ 한편 국가인권위원회는 12월 28일 쟁의행위에 따른 거액의 손해배상소송과 가압류가 헌법상 보장된 노동3권을 위축시키고, 근로자와 그 가족의 생존권을 위협한다고 보고, 노동조합법을 개정해 ‘근로자’와 ‘사업자’의 범위 확대, ‘노동쟁의’의 범위 확대, 노동3권 행사에 따른 손해에 대한 손해배상청구 제한 등이 필요하다는 의견을 표명했다.⁵²²⁾

이들 개정안과 관련해 여론조사 결과는 반대 의견이 다소 많은 가운데 팽팽한 것으로 보인다. 여론조사 수행기관이나 질문의 형태에 따라 편차가 있지만, 4개 기관이 공동으로 수행하는 전국지표조사(NBS) 리포트 제83호⁵²³⁾에 따르면, 2022년 11월 기준 노란봉투법 제정에 대한 의견에서 ‘긍정적이다’라는 답변이 37%, ‘부정적이다’라는 답변이 40%인 것으로 나타났다.

528) 매일노동뉴스, 정기국회 전선에 선 ‘노란봉투법’, 2022. 9. 26.

519) 고용노동부 언론보도설명자료, 2022. 10. 4.

520) 시민사회단체 손잡고 성명, 2022. 10. 21.

521) 뉴시스, 노동계 “노란봉투법이 불법파업 면죄부?… 노동3권 정상화”, 2022. 9. 28.

522) 의견표명 내용에 대해 국가인권위원회 상임위원 이충상의 일부 반대 의견이 있었다. 한국의 노사 대립은 노동조합들의 위법한 파업에 따른 것이고, 노조의 빈번하고 위법한 파업 문제는 해결해야 할 시급한 과제이므로 다수 의견과 같은 의견표명에 반대한다는 의견이다.

523) National Barometer Survey, 엠브레인퍼블릭, 케이스탯리서치, 코리아리서치, 한국리서치가 외부 기관의 의뢰를 받지 않고 자체적으로 시행, 공표하는 정기 전화 여론조사

나) 노동조합법 개정안을 둘러싼 논쟁

현행법에 따르더라도 노동조합법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해에 대해서는 배상을 청구할 수 없다(노동조합법 제3조). 또한, 현행법은 물론이고 국회에 발의된 개정안에 따르더라도 쟁의행위 등이 폭력이나 파괴에 따른 직접 손해를 야기할 경우 면책되지 않는다. 즉, 문제가 되는 것은 면책 대상인 행위(‘노동조합법에 의한 행위’)가 어디까지인지와 관련한 것이며, 최근 발의된 노동조합법 개정안 중 핵심적인 내용은 면책대상 행위의 범위(손해배상 청구 대상에서 제외되는 행위)를 확대하는 것이다.

위 노동조합법 개정을 찬성하는 견해는 쟁의행위에 따른 손해에 대해 면책되려면 노동조합법과 판례가 정하는 요건에 따른 파업에 해당해야 하는데, 정리하고·구조조정을 반대하거나, 원청과 대화를 요구하는 하청 노조의 파업까지도 불법파업으로 간주되는 등 파업이 합법으로 인정받기가 어려운 상황이고,⁵²⁴⁾ 거액의 손해배상 청구만으로도 오랜 법원 소송 과정에서 조합원 개인의 삶과 노동조합의 활동이 크게 위축될 수밖에 없다고 주장한다.⁵²⁵⁾

따라서, 노동3권을 실질적으로 보호하기 위해 권리분쟁, 집단적 노사관계에 관한 사항, 정리하고 등에 대한 쟁의행위도 노동조합법에서 정하는 쟁의행위의 범위로 포함하는 방안, 쟁의행위의 최후수단 요건을 삭제하는 방안, 노동조합법 제3조를 개정해 면책 범위를 ‘정당한’ 단체교섭·쟁의행위로 국한되지 않도록 하는 방안, 노동조합의 활동에 대해서는 정당성 여부를 불문하고 민사 면책의 대상이 되게 하는 대신 예외적으로 폭력·파괴행위 같은 불법행위에 한정해 손해배상의 대상이 되게 하는 방안 등을 제시한다.

반면, 위 노동조합법 개정안에 반대하는 견해는 노란봉투법이 정당한 쟁의행위가 아닌 불법 행위까지 면책해 헌법상 기본권인 사용자의 재산권을 과도하게 침해한다고 주장한다. 한국의 쟁의행위는 조업 방해, 시설 점거 등 위력 행사의 형태를 띠는 경우가 많고, 불법행위자에 대해 피해 배상을 요구하는 것은 권리남용에 해당하지 않을 뿐만 아니라 법질서의 기본 원칙이라는 것이다.⁵²⁶⁾

특히, 고용노동부 실태조사 ‘손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례’(2022. 10.) 등을 근거로 실제 손해배상청구 소송에서 법원이 인용 판결한 사례는 대부분 위력이

524) 대법원 판례는 노조전임자나 조합활동 보장에 관한 사항 등 집단적 노사관계에 관한 사항은 ‘근로조건 이외의 사항’으로 현행 ‘노동쟁의’의 대상으로 인정하고 있지 않으며 정리하고·구조조정도 경영주체에 의한 경영상 조치라는 이유로 노동쟁의의 대상으로 인정하고 있지 않다. 또한, 하급심 판례는 기존의 법령·단체협약·취업규칙 등 규범의 해석·적용·이행에 관한 당사자 사이의 분쟁인 ‘권리분쟁’(법률분쟁)은 ‘노동쟁의’의 대상에 해당하지 않는다고 보고 있다.

525) 참여연대, “‘노란봉투법’에 대한 오해와 진실 1”, 2022. 11. 3. 등

526) 법률신문, [이 법 어떻게 생각하십니까] ‘노란봉투법’ 논란, 2022. 10. 26.

사용되거나 그 과정에서 폭행·상해가 수반되는 쟁의행위의 수단이 문제가 된 것이므로 현행법 체계에서도 법원이 불법행위와 손해 사이의 인과관계가 있는 경우에 한해 손해배상액, 책임자를 제한하고 있어 추가적인 손해배상 제한은 불필요하다고 주장한다. 또한 노란봉투법과 유사한 취지의 법률에 대한 프랑스의 위헌 결정이 있었고, 불법행위에까지 면책 규정을 두는 해외 입법례는 없다는 점을 제시하기도 한다.⁵²⁷⁾

다) 노동3권의 실질적 보호를 위한 노동조합법 개정의 필요성과 방향

헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정한다. 이른바 ‘노동3권’이다. ‘일하기를 거부하는 행위’, 즉 파업권(단체행동권)은 헌법이 보장한 권리이고, 파업 그 자체로 발생한 손해에 대해서는 손해배상 책임을 요구할 수 없다. 평화적인 파업으로 일어났을 손해에까지 책임을 물린다면, 이는 파업 그 자체에 불이익을 주는 것과 같기 때문이다. 파업 과정에서 시설을 파괴하는 등 불법행위가 있거나 파업권의 남용인 행위만이 손해배상 책임을 요구할 수 있다.

문제는 어떤 파업이 ‘파업권의 남용’에 해당하는지에 대해서 현행 규정과 판례가 지나치게 노동자에게 불리하게 작용한다는 점이다. 현행법상 하도급, 파견 등의 형태로 간접 고용된 하청 노동자에게는 원청을 상대로 한 단체교섭권과 단체행동권이 보장되지 않고, 노조의 결의 없는 파업, 작업 거부, 태업, 준법투쟁, 직장점거 등 전형적이지 않은 형태의 쟁의행위는 법원에서 적법하지 않다고 판단될 여지가 있다.

이에 비해 국제노동기구 결사의 자유 위원회는 전형적이지 않은 형태의 쟁의행위에 대해서도 그것이 평화적인 한 보호되어야 한다고 본 바 있으며,⁵²⁸⁾ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종 견해(2017)에서도 한국 내의 파업권 행사를 효과적으로 저해하는 제한적인 합법 파업 요건, 민사상 손해배상청구 등 노동자에 대한 보복행위, 파업이 금지되는 ‘필수서비스’가 지나치게 광범위한 것에 대해 우려를 표현했다.

폭력이나 파괴행위를 동반하지 않는 노동조합의 쟁의행위에 대해 노조원 개인에게 엄청난 금액의 손해배상청구를 하게 된다면 실질적으로 노동3권을 형해화할 우려가 있으

며, 노동자와 그 가족에게까지 엄청난 고통을 수반한다. 최근 국회 입법조사처의 검토에 따르면, 해외 주요국에서도 쟁의행위에 대한 손해배상제도가 존재하지만 실제로는 경영상 자료 공개 우려, 노사관계의 영향, 파업을 넓게 인정하는 제도 등으로 손해배상을 청구하는 사례 자체가 많지 않다고 한다.⁵²⁹⁾

따라서, 노동조합법을 개정을 통해 쟁의행위의 절차, 요건을 완화해 법에서 보호하는 쟁의행위의 범위를 넓힐 필요가 있다. “노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간에 임금, 근로시간, 복지, 해고, 기타 대우 등 근로조건과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 주장의 불일치로 발생한 분쟁상태”를 노동쟁의라 규정하고, 특수형태근로종사자나 플랫폼 종사자의 플랫폼기업 등에 대한 쟁의행위도 보호될 수 있도록 근로자와 사용자 규정을 개정하는 것이 바람직하다. 또한, 적법한 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 행사에 대해서는 손해배상청구 등을 제한하되 손해배상청구가 가능할 때에도 근로자 개인이나 신원보증인에 대해 청구를 제한하고, 법원이 제반 요건을 고려해 손해배상액을 경감하거나 각하할 수 있도록 규정을 마련해야 할 것이다.

2) 화물자동차 운수사업법에 따른 업무개시명령 논란

가) 화물자동차 안전운임제와 운송 거부, 정부의 업무개시명령 논란

2018년 「화물자동차 운수사업법」(약칭: 화물자동차법)이 개정되면서 화물자동차 안전운임이 도입됐다. ‘화물자동차 안전운임’이란 화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통해 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위해 필요한 최소한의 운임을 말하고,⁵³⁰⁾ 화물자동차 안전운임제(이하 ‘안전운임제’)는 2020년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지만 유효하도록 법의 한시적 시행 기간을 정하는 일몰조항을 두고 있었다.

안전운임제가 도입된 이후 화물연대 측은 계속해서 화물운송자의 최저 운임을 보장할 수 있도록 일몰 조항을 삭제하고, 안전운임제 적용 차종을 모든 차종과 품목으로 확대하는 것 등을 요구해 왔다. 이에 대해 무역협회, 화주 등은 안전운임제가 정책 효과가 없으며,⁵³¹⁾ 운임 상승으로 부담을 초래한다는 등의 이유로 반대 의견을 밝혔는데,⁵³²⁾ 6월 이

527) 노동법률, 경총 “노란봉투법, 사용자 재산권 침해하고 시장경제 해쳐”, 2022. 9. 14.

528) International Labour Organization, Digest, para. 545. “Regarding various types of strike action denied to workers (wild-cat strikes, tools-down, go-slow, working to rule and sit-down strikes), the Committee considers that these restrictions may be justified only if the strike ceases to be peaceful.”

529) 매일노동뉴스, 국회 입법조사처 “주요국 실제 쟁의행위에 손해청구 없어”, 2022. 10. 14.

530) 화물자동차 운수사업법 제2조 제13호

531) 화물자동차 안전운임제가 시행된 약 2년 동안 교통안전 개선 효과가 나타났는지에 대해 정부와 화물연대의 의견이 엇갈린다. 한국교통연구원의 ‘화물차 안전운임제 성과분석 및 활성화 방안 연구’에 따르면, 안전운임제 대상 차량이 포함된 ‘견인형 화물차’의 교통사고 사망자 수와 교통사고 건수는 제도 시행 후 오히려 늘었다. 반면, 일평균 12시간 이상 운행하는 컨테이너·시멘트 운송 차주의 비율과 월평균 업무시간은 줄어 교통사고를 유발하는 과도한 운행시간 문제가 개선된 것으로 나타난다. 국토부는 교통사고 발생 추이를, 화물연대는 교통사고에 영향을 미칠 수 있는 과로·과적·과속 방지 효과에 주목하고 있고, 일부에서는 연구보고서 내용 자체가 충분한 근거가 되지 못한다는 의견도 있다(KBS 뉴스, [팩트체크K] 파업 부른 안전운임제, 교통안전 개선 효과 있나? 없나?, 2022. 12. 1.).

532) KBS 뉴스, ‘화물 안전운임제’ 찬반 논란…쟁점은?, 2021. 11. 25.

후 국회 여당, 화물연대, 국토부 간 이견을 좁히지 못하고, 교섭과 운송거부(‘파업’ 또는 ‘집단 운송거부’⁵³³⁾)가 반복되었다.

화물연대는 2022년 11월 24일 총파업하겠다고 밝혔는데, 정부는 11월 29일 국무회의를 통해 화물자동차법 제14조에 따라 시멘트업계의 집단 운송거부자에 대해 업무개시명령을 내렸으며, 12월 8일에는 철강, 석유화학 분야 운송거부자에 대한 업무개시명령을 추가 발동했다. 이 조치는 2004년 업무개시명령 제도가 도입된 이후 최초 적용되는 사례로 알려졌다.⁵³⁴⁾

화물연대본부 등 노동계는 정부의 업무개시명령이 노동자의 파업권을 침해하고, 강제노동을 금지하는 ILO 핵심협약 제29호, 제105호 등 국제인권조약에 위배된다고 반발하며,⁵³⁵⁾ 행정소송 제기, 위헌법률심판 제청, ILO에 긴급 개입을 요청⁵³⁶⁾하는 등으로 대응했다. 반면, 정부는 업무에 복귀하지 않으면, 행정·형사 제재 절차에 착수한다는 방침이라고 밝혔다. 결국, 12월 9일 화물연대 전체 조합원의 투표 결과 참여자의 60%가 파업 종료에 찬성해 파업이 종료됐다.⁵³⁷⁾ 다만, 공정거래위원회는 화물연대를 사업자단체로 보고 부당한 공동행위 강요가 있었는지 등을 조사하겠다고 밝히며⁵³⁸⁾ 논란이 일었고,⁵³⁹⁾ 국회에는 업무개시명령 조항과 처벌 조항 등 관련 규정을 삭제하는 화물자동차법 일부개정법률안⁵⁴⁰⁾이 발의되는 등 논란이 이어지고 있다.

한편, 당초 문제가 된 안전운임제와 관련해 안전운임제 일몰 기한 3년 연장안을 두고 국회에서 여야 간 의견 대립이 있었고, 화물자동차 운수사업법 개정이 이루어지지 않은 채 해를 넘기며 규정상 폐지되었다. 국토교통부는 2023년 초 들어 ‘화물차 안전운임제’를 가이드라인 성격의 ‘표준운임제’로 개편하는 방안 등을 추진하고 있다.⁵⁴¹⁾

나) 화물자동차법에 따른 업무개시명령의 적법성 논란

화물자동차법은 운송사업자나 운수종사자에 대한 업무개시명령의 요건을 정당한 사유

없이 집단으로 화물운송을 거부해 화물운송에 크게 지장을 주어 국가경제에 매우 심각한 위기를 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우로 한정하고 있다. 업무개시명령에 불응하는 경우 운송사업자 허가 또는 종사 자격 취소, 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 즉, 업무개시명령은 집단 화물운송 거부 사유가 정당하지 않아야 하고, 그에 따라 국가경제에 매우 심각한 위기를 초래하거나 그 우려가 상당한 경우에 가능하고 업무개시명령에 불응한 경우 그 의무이행 확보 수단으로 행정적·형벌적 불이익을 규정한다.

정부의 명령을 통해 업무에 복귀하도록 하는 취지인 업무개시명령은 의료법 제59조와 약사법 제70조에도 유사하게 규정되어 있다. 보건복지부의 업무개시명령은 2000년 의약분업 문제, 2014년 원격의료 반대 문제, 2020년 공공의대 설립 등 문제에서 있었는데, 그 당시에도 기본권 침해 논란이 있었다.⁵⁴²⁾ 이번 국토교통부의 업무개시명령에도 그 적법성과 관련해 다양한 측에서 문제가 제기되었다.

그런데, 화물노동자의 근로자성에 대한 이견은 여러 가지 견해가 대립하는 전제가 되는 것으로 보인다. 화물노동자는 일반적으로 화물차를 소유한 뒤 개인사업자로 등록해 운송사와 위수탁 등을 계약하고 있다. 그 때문에 회사로부터 정기적인 임금을 받는 근로자와는 구분된다. 다만, 특정 업체에 종속되어 직간접적으로 업무지시와 감독을 받고 노무서비스를 제공하는 사람들을 특수형태근로종사자라고 하는데,⁵⁴³⁾ 이번 화물노동자의 운송거부가 노동쟁의에 해당하는지, 나아가 화물노동자가 특수형태근로종사자로서 근로자성이 인정되는지에는 견해가 대립된다.⁵⁴⁴⁾

이와 같은 전제에서 이번 업무개시명령이 적법한지에 대해 문제가 제기되었다. 노동계에서는 화물연대의 총파업, 운송거부가 노동자의 정당한 권리이고, 화물자동차 운송업이 노동조합법상 필수 유지 업무에 속하지 않다는 점을 고려할 때 현 상황이 화물자동차법상 업무개시명령의 요건에 해당하지 않는다고 주장한다.⁵⁴⁵⁾ 반면에 국토교통부는 그간

533) 노동계와 정부는 화물연대의 운송거부를 두고 각각 ‘총파업’과 ‘집단 운송거부’라고 표현하고 있다. 화물노동자가 근로기준법과 노조법상 근로자인지, 화물연대의 운송거부와 노조법에 따른 쟁의행위로 볼 수 있는지에 대한 견해의 차이에서 비롯되는 것으로 보인다.

534) 국토교통부 보도자료, 2022. 11. 29. 등

535) 화물연대본부 성명, 2022. 11. 29.

536) 이에 대해 ILO는 한국 정부의 의견을 요청한 서한을 보낸 것으로 파악된다.

537) 경향신문, 정부 ‘강공’에 결국…화물연대, ‘총파업 종료·현장복귀’ 투표 가결, 2022. 12. 9.

538) 공정거래위원회 보도자료, 2022. 11. 29.

539) 화물연대 측은 공정위 조사에 대해, 조사 개시와 목적이 부당하고 혐의사실이 특정되지 않고, 제출명령이 포괄적이며 부당하다는 의견서를 제출했다고 밝혔고, 2023년 1월 말 기준 공정위 조사는 진행 중이다.

540) 심상정 의원 등 10인 공동발의, 의안번호 2118664, 2022. 12. 5.

541) 국토교통부 보도자료, 2023. 1. 18.

542) 청년의사, “의사 업무개시명령=노예 제도” 비판 목소리 높인 醫·法, 2020. 10. 10.

543) 택배기사, 보험설계사, 학습지 교사, 대리운전기사 등이 이에 해당할 수 있다.

544) 대법원은 근로기준법상 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질을 따져서 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공했는지 여부에 따라 판단해야 한다는 입장(대법원 2019. 11. 28. 선고 2019두50168 판결 등)으로, 화물운송기사의 근로자성을 인정한 사례(대법원 2021. 4. 29. 선고 2019두39314)도 있다.

545) 민주노총 성명, 2022. 11. 29. 등

화물연대의 집단운송거부의 장기화에 따른 피해 상황을 면밀히 검토한 결과 산업 전반의 피해가 우려되는 상황에서 업무개시명령은 정당하다는 견해이다.⁵⁴⁶⁾

한편, 화물자동차법상 업무개시명령 조항 자체의 위헌 소지 논란도 계속되었다. ‘정당한 사유’, ‘국가경제에 매우 심각한 위기를 초래하거나 초래할 우려가 있는지’ 같은 요건이 명확성의 원칙에 위배되고, 헌법과 국제인권기준에서 금지하는 강제노동에 해당하며 노동3권, 집회 및 결사의 자유 등을 침해한다는 것이다.⁵⁴⁷⁾ 이와 유사한 취지의 문제 제기는 과거 보건복지부의 의료인에 대한 업무개시명령 때도 있었지만, 헌법재판소는 관련 사건에서 기본권 침해의 직접성, 현재성이 없다는 이유로 각하했고,⁵⁴⁸⁾ 이는 위헌 논란이 명확히 해소되지 않은 상황으로 보인다.⁵⁴⁹⁾

다) 특수형태근로종사자 보호와 강제 노동의 헌법적 의미

2019년 국가인권위원회 인권 상황 실태조사에 따르면,⁵⁵⁰⁾ 화물운송 노동자는 화물 운송 분야에 물류 플랫폼이 많이 생겨나면서 고정된 거래처에서 일을 받기보다 플랫폼을 통해 일감을 얻는 비중이 높다. 이들은 한편으로 자유로이 근로시간을 선택할 수 있어 보이지만 주 6일 하루 14시간에 가까운 초장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타났다.

화물운송 분야 종사자의 장시간 노동과 과적 등이 여러 가지 안전 문제를 초래할 수 있어 대책이 필요하다는 점에서는 사회적 합의가 있는 것으로 보인다. 또한, 기술 발전과 사회의 변화, 노동의 변화에 따라 노동관계법의 적용 대상인 근로자와 사용자 개념의 확대, 근로자 판단 지표의 완화 등 노동법을 통한 근로자 보호에 근본적 변화가 필요한 상황이다.

한편, 이번 업무개시명령과 관련해 국가의 명령에 따른 강제노역의 헌법적 의미와 어떤 경우에 허용될 수 있는지 고민할 필요가 있다. 대한민국이 건국된 이래 일제 식민지 치하의 강제징용과 같이 극단적 형태의 노동의 강제를 규정한 법·제도는 존재하지 않았다.⁵⁵¹⁾ 그에 따라 법원의 선고에 의한 구금시설에서의 작업, 병역의 의무 이행, 사회복지제

도 등 한국 사회에 노동력 제공이 간접적으로 강제되는 문제에 대해 헌법적 분쟁이 발생하지는 않았다.⁵⁵²⁾

다만, 헌법은 제12조 제1항에서 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는…강제노역을 받지 아니한다”라고 규정하고 있고, 자유권 규약 제8조 제3항, ILO 제29호, 제150호 협약 등⁵⁵³⁾ 국제인권기준도 예외적인 몇 가지 사례를 제외하고는 강제노동을 엄격히 금지하고 있다. 즉, 인권적 측면에서 국가에 노동을 강제당하지 않을 권리는 매우 중요하고 이를 제한하고자 할 경우에는 헌법과 국제인권기준에 부합하도록 엄격한 요건을 둘 필요가 있다.

3) 임금피크제에 대한 대법원 판결의 의미

가) 연령만을 이유로 한 임금피크제에 대한 대법원 판결과 영향

대법원은 2022년 5월 26일 A연구원 퇴직자가 제기한 임금청구소송 상고심에서 원고 일부승소한 원심 판결을 확정했다.⁵⁵⁴⁾ 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’) 제4조의4 제1항에 따른 ‘모집, 채용, 임금 등에서 연령차별 금지’는 강행규정이므로 단체협약, 취업규칙, 근로계약에서 이에 반하는 내용은 무효라는 취지이다. 결론적으로, 합리적인 이유 없이 연령만을 이유로 임금 삭감에 대응하는 대상 조치 없는 정년유지형 임금피크제를 시행한 경우 무효라는 것이다.

A연구원은 2008년 노사합의로 취업규칙을 변경하고 2009년부터 만 55세 이상 연구원의 임금을 삭감하는 임금피크제를 도입했다. 제도 도입 이후 만 55세 이상 연구원의 월 급여는 성과평가 결과에 따라 93만~283만 원 감소했다. 임금피크제는 근로자에게 일정 연령 이상까지 고용을 보장하는 대신 임금을 조정하는 제도이다.⁵⁵⁵⁾

대법원이 임금피크제의 효력에 대해 판단기준을 제시한 것은 이번이 처음이다. 기존 하급심 판례는 정년연장형 임금피크제인 경우 고령자고용법 제19조의2에 따라 정년연장에 수반된 조치로서 노사협의를 통해 도입한 것이라면 대체로 연령 차별에 해당하지 않는다고 보아 유효성을 인정한 바 있고,⁵⁵⁶⁾ 이번 판결과 같은 정년유지형 임금피크제의 경

546) 국토교통부 보도참고자료, 2022. 11. 29.

547) MBC, 논란의 ‘업무개시명령’…“상황 악화시킬 것”, 2022. 11. 29.

548) 헌법재판소 2021. 9. 7. 2021헌마937 결정

549) 이번 업무개시명령에 대해서도 행정소송, 헌법소송 등이 제기되었지만, 화물연대 측이 총파업을 종료하면서 법원과 헌법재판소의 판단을 받기 어려울 것이란 전망도 있다.

550) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 플랫폼노동 종사자 인권 상황 실태조사, 2019. 11.

551) 다만, 개인이 지적 장애인을 대상으로 한 노예적 구속 상태에서의 강제노동을 강요한 사건, 과거 다수인보호시설에서 아동, 노숙인, 장애인 등을 대상으로 한 인권침해 문제 등이 사회적 문제가 되기도 했다.

552) 정영훈, 헌법상 강제노동금지원칙에 대한 검토, 2018.

553) 헌법재판소는 자유권 규약의 위 조항이 헌법 제12조 제1항 후문과 같은 취지라고 보고 있고(헌법재판소 1998. 7. 16. 97헌바 23.), 한국은 ILO 제29호 협약을 비준해 2022년 4월 20일 발효되었다.

554) 대법원 2022. 5. 26. 선고 2017다292343 판결

555) 임금피크제의 종류는 정년유지형(노사합의로 정한 정년을 보장하면서 임금을 인하 또는 동결), 정년연장형(기존 정년을 연장하면서 일정 시점부터 임금을 감액하는 유형), 재고용형(정년 이후 정년퇴직자를 재고용하면서 정년 이후부터 임금을 감액하는 유형), 근로시간 단축형(정년연장형 또는 재고용형과 연계해 주당 소정 근로시간을 단축하고 피크 임금 대비 임금을 30% 이상 감액하는 유형)이 있다.

556) 서울고등법원 2021. 12. 14. 선고 2019나2029394 판결; 서울고등법원 2021. 12. 8. 선고 2020나2021662 판결; 인천지방법원 2022. 2. 23. 선고 2019가합61600 판결 등

우에도 정년연장형에 비해 불이익의 정도가 크기는 하지만 임금피크제의 도입 목적 등을 고려해 유효하다고 인정한 판례가 다수 있다.^{557) 558)}

노동계는 대체로 이번 대법원 판결을 환영하면서, 임금피크제 무효화 또는 폐지를 독려할 예정이라고 밝혔다. 그동안 노동계는 임금피크제가 청년 신규 채용을 촉진하는 효과는 거의 없는 반면에 노동자의 임금만 삭감되는 결과를 낳고 있어 이를 폐지해야 한다고 주장해 왔다.⁵⁵⁹⁾

반면 경영계는 임금피크제가 위법하다는 판결이 계속되면 기업의 부담이 가중되고 고용 불안을 일으키게 된다는 의견을 보인다. 대기업의 경우 이미 임금피크제를 적용하는 직원들에 대해 업무시간과 업무량을 조정하고 있어 큰 영향은 없으리라는 전망도 있지만, 대법원의 판단 기준에 모호한 측면이 있어 노사협상 과정에 혼란이 예상된다는 의견이 제기되기도 한다.⁵⁶⁰⁾

한편, 국가인권위원회는 11월과 12월 관련 진정사건 결정을 통해 관련 법령에 따라 정년이 정해진 노동자가 업무강도나 근로시간의 경감 등 없이 임금피크제가 적용된다면 '동일 노동, 동일 임금의 원칙'에 위반되고, 일정 나이 이후 과도하게 임금 삭감 등 불리한 대우를 하여 직원 퇴출 수단으로 작동된다면 나이 차별에 해당할 소지가 있다고 보았다. 이에 당사자 기업에 임금피크제도의 취지에 부합하도록, 임금 감액 비율의 합리적 조정 및 적절한 대상조치의 시행 등을 통하여 임금피크제 운영을 개선할 필요가 있다는 의견을 표명했다.⁵⁶¹⁾

나) 대법원 판결 이후 임금피크제의 쟁점

이번 대법원 판결을 계기로 유사한 소송이 다수 제기될 것으로 전망된다. 다만 대법원의 기준에 따르면 정년유지형 임금피크제가 모두 무효는 아니며, 다른 기업이 시행하는 임금피크제의 효력 인정 여부는 임금피크제 도입 목적의 정당성과 필요성, 실질적 임금 삭감의 폭이나 기간 등에 따라 달라질 수 있다. 실제로 대법원 판결 이후에 정년유지형 임금피크제 관련 소송에서 임금피크제가 유효하다고 판단한 사례도 확인된다.⁵⁶²⁾

국내에서 임금피크제는 2003년 신용보증기금이 처음 도입해 공기업을 중심으로 확대되어 오다가, 2013년 정년을 60세 이상으로 하는 고령자고용법의 시행 이후 사기업으로 확대되었다. 2021년 6월 기준 300인 이상 사업체 중 임금피크제를 운영하는 사업체 비율은 52%이다. 임금피크제는 주로 정년유지형과 정년연장형이 활용되는데, 60세 정년 의무화를 배경으로 도입한 경우 대체로 정년연장형에 속한다.

대법원 판결은 정년유지형 임금피크제에 대한 것이므로, 대부분의 기업체에서 시행하고 있는 정년연장형에는 직접 적용하기는 어렵다. 대법원 판결 이후 정년연장형 임금피크제 사건에서 대법원 기준을 참고 기준으로 인용하기도 하고, 참고하되 그대로 원용하는 것은 적절하지 않다고 본 사례도 있다.⁵⁶³⁾ 다만 대법원 판단 기준에 따르더라도, 정년연장형의 경우 정년연장이 임금 삭감에 대응하는 대상 조치에 해당한다고 볼 수 있어 정년유지정보다는 유효성이 폭넓게 인정될 수 있다.

그동안 정년연장형 임금피크제에 대한 판례에 따르면, 고령자고용법 제19조의2에 근거해 정년 연장에 수반된 조치로서 노사협의를 통해 임금피크제를 도입했다면 대체로 연령 차별이 아니라고 보고 있다. 그러나 실질적으로 비용 절감, 직원 퇴출 등의 목적으로 특정 연령 근로자의 임금을 과도하게 감액하는 경우에는 연령 차별에 해당할 수 있다.⁵⁶⁴⁾

다) 초고령사회를 대비한 임금체계 개편 논의와 연령 차별 문제

임금피크제는 고령자의 고용불안을 해소하고 청년 일자리를 창출하기 위한 취지로 도입되었으나, 실제 효과에 대해서는 꾸준히 의문이 제기되기도 한다. 한국고용연구원의 연구 보고서에 따르면, 임금피크제가 있는 사업체는 그렇지 않은 사업체에 비해 50세 이상 고용 비중이 2.6%p 낮았고, 정년 연장 시행 후에는 고용 비중이 6.0%p 더 하락한 것으로 나타났다.⁵⁶⁵⁾ 통계청 조사에 따르면 주된 직장 평균 근속기간은 2011년 20년에서 2021년 15년으로 감소했다. 임금피크제가 신규 채용에 별반 영향을 미치지 않는다는 연구가 발표되기도 한다.⁵⁶⁶⁾

이번 판결을 계기로 연공급 대신 직무급 도입의 필요성이 제기되기도 했으며, 고용노

557) 울산지방법원 2021. 12. 23. 선고 2020가단106120 판결; 서울고등법원 2021. 8. 18. 선고 2020나2027769 판결; 울산지방법원 2021. 2. 5. 선고 2019가단14560 판결 등

558) 법률신문, 임금피크제 관련 최근 대법원 판결의 의미, 2022. 6. 21.

559) 연합뉴스, 노동계, '연령 차별 임금피크제 무효' 판결 환영...“폐지 독려”, 2022. 5. 26. 등

560) 동아일보, 임금피크제 무효 판결에...경영계 “고용불안 우려” 노동계 “환영”, 2022. 5. 26. 등

561) 국가인권위원회 2022. 11. 8. 결정, 22진정0328100, 2022. 12. 22. 결정, 22진정0812300 등

562) 서울동부지방법원 2022. 10. 27. 선고 2020가합113172 판결

563) 서울중앙지방법원 2022. 6. 16. 선고 2019가합592028 판결; 대전고등법원 12. 7. 선고 (청주)2022나50254 판결

564) 서울고등법원 2021. 9. 8. 선고 2019나2016657 판결

565) 이병희, 중고령자 계속 고용 촉진의 필요성과 지원 방안, 한국노동연구원, 2021. 8.

566) 김승태 외 3인, 임금피크제 도입에 따른 고용효과 분석, 경제연구 39권4호, 한국경제통상학회, 2021. 11.

동부도 직무·성과 중심의 임금체계 개편·확산을 추진하겠다고 밝혔다. 연공성 임금체계가 고성장 시기 장기근속 유도에는 적합하나, 저성장 시대, 이직이 잦은 노동시장에서는 지속 가능하지 않고, 장년 근로자가 더 오래 일하기 위해서는 임금체계의 과도한 연공성을 줄여야 한다는 것이다.⁵⁶⁷⁾

임금피크제는 연공서열에 따라 급여를 받는 것이 보편적인 한국과 일본에만 존재하는 제도이다. 고용노동부에 따르면, 2021년 기준 100인 이상 사업체 중 호봉급 운영 비중은 55.5%이며, 1,000인 이상 사업체의 경우 70.3%에 달한다. 한국의 근속 1년 미만 근로자와 30년 이상 근로자의 임금 차이는 2.87배로, 연공성이 높다는 일본(2.27배)과 비교해도 높은 수준이다. 연공급은 미국, 유럽 등 서구에서는 찾아보기 어렵다.

한국은 2025년 65세 이상 고령 인구 비중이 20.5%에 도달해 초고령사회로 진입할 것으로 전망되며, 이를 대비해 적절한 임금체계가 필요하다는 의견은 합리적으로 보인다. 다만, 명목만 임금피크제일 뿐 실질적으로는 비용 절감, 직원 퇴출 등의 목적으로 특정 연령 근로자의 임금을 과도하게 감액하는 경우 연령 차별에 해당하고 노동자의 권리를 침해할 수 있다. 따라서, 이번 대법원 판결의 의미를 고려해 적절한 임금체계에 대해 사회적으로 합의점을 찾고, 제도적 보완을 위해 노력할 필요가 있다.

4) 아플 때 쉴 권리: 한국형 상병수당 시범 도입

가) 코로나19 백신접종 과정에서 드러난 휴가 사용 문제

전 국민을 대상으로 한 코로나19 백신접종이 2021년부터 시행되면서, 고용노동부는 백신접종 당일 접종에 필요한 시간, 접종 뒤 이상 반응이 있으면 접종 다음 날 휴가를 부여할 것을 권고했다. 중앙재난안전대책본부도 2021년 3월 백신접종 후 이상 반응이 나타난 경우 근로자에게 휴가를 부여할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 사업장을 지도하겠다고 발표했다.⁵⁶⁸⁾ 그러나, 2022년까지 백신접종 등과 관련해 근로자에게 휴가를 부여하도록 하는 법적 근거는 마련되지 않았다. 영세사업장 근로자나 비정규직인 경우 규정과는 상관없이 쉽게 일을 멈추거나 휴가를 자유롭게 사용하기는 어려웠다.⁵⁶⁹⁾

현행법상 임금근로자의 경우, 업무 외 상병(부상·질병)을 이유로 이뤄지는 휴가(병가)

또는 휴직(병휴직)은 취업규칙, 단체협약 등을 통해 노사가 자율적으로 정해 운영하도록 하고 있다. 2020년 고용노동부 실태조사에 따르면, 유급 여부를 막론하고 업무 외 상병에 대한 병가제도를 운영하는 사업장 비율이 21.4% 정도로 나타났고, 사업장 규모가 작을수록(5인 미만 12%, 1,000인 이상 사업장 96.7%), 노동조합이 없는 사업장일수록(무노조 19.7%, 유노조 80.2%) 병가제도 운영률은 낮았다.

제21대 국회에는 근로자가 부상하거나 질병에 걸린 경우 휴가를 청구할 수 있는 근거 규정을 신설하는 내용의 「근로기준법」 일부개정법률안이 다수 발의되어 있다. 발의안에 따라 휴가 기간, 급여 지급 기준, 국가의 지원 가능 여부, 법 위반 시 사용자 제재방안 등 내용이 조금씩 상이하나, 대체로 일정한 범위에서 근로자의 병가 사용 권리를 보장하고 법 위반 시 사용자에게 벌칙 또는 과태료를 부과하도록 규정한다.

한편, 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자, 프리랜서, 자영업자와 같이 비전형적 근로나 사업을 통해 소득을 얻는 사람들은 업무 외 상병에 따른 소득 감소를 보전할 수 있는 제도가 없다. 플랫폼종사자는 노무 제공 상대방 또는 플랫폼 운영자가 노무 제공 조건을 결정하는 경우가 많고, 소득이 적은 영세자영업자는 일을 쉬게 되면 해당 기간의 소득이 전면 상실되기 때문에 쉬지 못하는 이유가 있다.

상병수당은 근로자가 업무 외 질병 또는 부상으로 경제활동이 불가능할 경우, 치료에 집중할 수 있도록 일정 소득을 보장해 주는 사회제도를 말한다.⁵⁷⁰⁾ 현행 「국민건강보험법」 제50조⁵⁷¹⁾에 상병수당 근거 규정이 있으나 시행령에 관련 내용이 없어 실제로는 제도 미도입 상황이다. 정부는 2020년 7월 ‘한국판 뉴딜 종합계획’ 등을 통해 연구용역과 시범사업을 거쳐 2025년에는 한국형 상병수당 제도를 도입하겠다고 밝히고 관련 사업을 추진하고 있다.⁵⁷²⁾ 이에 따라 제1단계 상병수당 시범사업이 2022년 7월~2023년 7월 서울 종로구, 경기 부천시 등 6개 시·구에서 시행된다.

상병수당 지원 대상은 시범사업 지역에 거주하는 만 15세 이상 65세 미만 취업자이고, 상병수당이 인정되면, 일 4만 3,960원⁵⁷³⁾이 지급된다. 시범지역 내 해당자에게 8월부터 수당 지급이 시작되어,⁵⁷⁴⁾ 9월 14일 기준, 총 996명이 상병수당을 신청했고, 240명에게 평균 54만 6,000원(평균 12.3일)의 상병수당이 지급됐다. 향후 보건복지부는 시범사

567) 고용노동부, 「노동시장 개혁 추진방향」 브리핑, 2022. 6. 23.

568) 보건복지부 보도자료, 2021. 3. 28.

569) 고용노동부 ‘2020년 민간사업장 병가 운영 실태조사’에 따르면 병가제도가 있는 사업장 소속 근로자라 해도 1주 이내의 부상이나 질병에 대해서는 다수가 연차유급휴가를 사용하고 있고(60.5%), 병가기간을 초과해 요양을 지속해야 하는 경우 일자리 상실 위험도 존재(28.6%)하는 것으로 나타났다.

570) 국민건강보험공단 홈페이지, 정책센터 보험급여-상병수당 제도 개요 참조

571) 국민건강보험법 제50조(부가급여) 공단은 이 법에서 정한 요양급여 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 임신·출산 진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 시행할 수 있다.

572) 2022년 3월 실시된 제20대 대통령선거를 앞두고 각 후보는 상병수당 도입을 공약으로 발표했고, 현 정부 110대 국정과제에도 그 내용이 포함되어 있다.

573) 2022년 기준, 최저임금(9,160원)의 60% × 8시간

574) 보건복지부 보도자료, 2022. 8. 3.

업을 통해 도출된 내용과 의견을 종합해 특수고용직과 자영업자 서류 제출 요건을 완화하거나, 신청 절차 합리화 등 제도 개선을 추진한다고 밝혔다.⁵⁷⁵⁾

국가인권위원회는 5월 12일 고용노동부와 보건복지부에 병가와 병휴직 제도의 법제화, 모든 일하는 사람을 대상으로 한 공적 상병수당 제도 도입 등을 권고했다.⁵⁷⁶⁾ 이에 대해 고용노동부와 보건복지부는 국가인권위원회의 권고 취지에는 공감한다면서도 구체적인 제도 마련은 사회적 논의 필요성을 강조하거나 상병수당 시범사업 결과에 따르겠다는 의견을 회신했다.

나) 상병제도의 법제화·상병수당 도입 논의

장기간 지속되고 있는 코로나19 감염병 유행 상황은 한국 사회에서 일하는 사람들의 ‘아프면 쉴 권리’ 보장 수준에 상당한 격차가 존재한다는 사실을 드러냈다. 또한, 코로나19 감염병 유행 시기를 거치면서 업무와 관계없는 상병이라 하더라도 일자리나 소득 상실 걱정 없이 충분히 쉬고 회복할 수 있도록 지원하는 보편적이고 지속가능한 사회안전망 구축이 필요하다는 의견이 사회적 공감을 크게 얻게 되었다. 다만, 구체적 방법으로서, 상병 휴가·휴직의 법제화, 상병수당의 설계와 관련해서는 사회적 논의가 진행 중이다.

첫째, 임금근로자의 업무 외 상병에 대해 휴가·휴직 권리를 명문화하는 것과 관련한 논쟁이다. 업무 외 상병제도를 현행 취업규칙, 단체협약 등을 통해 노사가 자율적으로 정해 운영하도록 한 것을 근로기준법 등을 통해 보장함으로써 사업장별 권리 보장 수준의 차이를 줄이고, 아프면 쉴 수 있는 업무 환경을 마련한다는 취지이다.

다만, 고용노동부와 경영계는 업무와 무관하게 발생하는 개인적 상병은 업무상 재해와 달리 기업의 관리 범위 밖의 문제라고 보고 있다. 따라서 원칙적으로 근로자 개인이나 국가 또는 사회적 책임 차원에서 다뤄질 문제이고 최근 수년 동안 근로자의 휴일, 휴가 일수가 늘어난 상황에서 추가적인 기업의 부담을 요구하는 조치는 곤란하다는 이유로 원칙적으로는 반대하는 형편이다.⁵⁷⁷⁾

둘째, 업무 외 상병에 대한 보편적 소득보전 제도와 관련한 문제이다. 업무 외 상병으로 일을 쉬게 되는 경우 소득을 지원하는 사회보험급여, 즉 모든 취업자를 대상으로 하는 공적 상병수당 제도의 도입은 아프면 쉴 권리를 실질적으로 보호하기 위한 전제이다. 현재 진행 중인 상병수당 시범사업의 지원 대상은 건강보험 직장가입자, 자영업자를 포함한

취업자, 지자체가 지정한 협력사업장의 근로자이고, 최대 급여 보장기간은 90일 또는 120일로 시범 모델마다 다르다.

이에 대해 입법조사처는 대기기간, 최대보장기간은 시범사업과 같이 OECD 회원국 평균수준을 적용하고, 지급 대상에 사각지대가 발생하지 않도록 하며, 보험료는 근로자와 고용주가 절반씩 부담하는 것이 제도의 수용성을 높일 것이라고 제언한 바 있다.⁵⁷⁸⁾ 다만, 경영계를 중심으로 병가제도의 자체 제공 여부와 관계없이 상병수당 충당에 필요한 보험료를 추가 납부해야 하는 부담이 발생하므로 취약계층 근로자 대상의 지원으로 한정해야 한다는 의견도 있다.

다) 모든 일하는 사람의 ‘아프면 쉴 권리’ 보장의 필요성

‘아프면 쉴 권리’란 개인이 경제활동을 하는 과정에서 부상이나 질병으로 일정 기간 일을 할 수 없게 된 경우, 이를 이유로 해고 등 고용상 불이익을 받지 않을 권리, 일하지 못하는 기간에도 본인과 가족 구성원이 인간의 존엄에 부합하는 생존을 보장받을 권리를 의미한다. 즉, 일하는 개인의 건강권, 노동권, 사회보장권과 밀접하게 연관된 권리라 할 수 있다. 다만, 우리나라에서 일하는 사람의 ‘아프면 쉴 권리’는 업무 관련성이 있는 부상이나 질병, 즉 업무상 상병의 경우에 제한적으로 인정되고 있을 뿐, 대부분의 임금근로자의 경우 업무 외 상병을 이유로 한 휴가·휴직은 법적 권리로서 인정받지 못하고 있다.

유엔 사회권규약 제7조, 제9조는 모든 사람이 ‘안전하고 건강한 근로조건’, ‘사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리’가 있다고 규정한다. 유엔 사회권규약위원회는 일반논평 제19호, 제23호를 통해 유급병가는 급성 또는 만성 질환을 앓고 있는 근로자의 치료와 동료 근로자에 대한 감염 감소 측면에서 ‘안전하고 건강한 근로조건’의 필수 요소가 되며, 사회보장 권리에는 질병에 따른 소득 부족 상황으로부터 적절하게 보호받을 권리가 포함된다고 밝혔다. 또한, 규약 당사국은 건강이 나빠 일을 못 하는 사람들에게 소득 상실의 기간을 보전해 주기 위한 혜택을 각 국가의 사회보장체계에 반드시 포함해야 한다고 권고했다.

ILO는 1952년 ‘사회보장 최저 수준에 관한 협약[Social Security (Minimum Standards) Convention, No. 102]’에서 질병에 따른 소득 단절을 대비한 상병수당(Sickness Benefit)을 규정했다. 1969년 ‘요양급여와 상병수당 권고(Medical Care and

575) 보건복지부 보도자료, 2022. 9. 16.

576) 국가인권위원회, 2022. 5. 12. 결정 일하는 사람의 ‘아프면 쉴 권리’ 보장을 위한 권고 및 의견표명

577) 국가인권위원회 보도자료, 2022. 10. 25.

578) 국회입법조사처 이슈와 논점, “상병수당 시범사업 시행의 의의와 향후 과제”, 2022. 8. 17.

Sickness Benefits Recommendation, No. 134)’에서도 상병수당을 상세히 규정하고 있다.⁵⁷⁹⁾

세계 대다수 국가는 법정 병가 또는 상병수당 제도를 도입해 일하는 사람의 ‘아프면 쉴 권리’를 제도적으로 보장하고 있다.⁵⁸⁰⁾ 구체적인 보장 방식은 각국 상황에 따라 차이가 있으나, 많은 나라에서 직장의 유급병가와 상병수당 제도를 연계해 초기 일정 기간의 소득지원은 사업주가 하도록 하고, 그 이후에는 사회보험으로 연계하는 방식을 채택하고 있다.⁵⁸¹⁾

아픈데도 쉴 수 없어 계속 일을 해야만 하는 상황은 인간을 존엄한 삶의 주체가 아닌 노동력이라는 수단으로만 취급하는 의미가 있으므로 ‘아프면 쉴 권리’는 모든 일하는 사람에게 보편적으로 보장되어야 하는 기본적 권리로 인정될 필요가 있다. 따라서 업무 외 상병에 대해서도 고용형태나 사업장 규모 등과 관계없이 모든 임금근로자가 일정한 기간 내에서 휴가나 휴직을 사용할 수 있도록 법률로 보장할 필요가 있다.

또한, 상병수당 도입은 누구나 아파도 쉴 수 있는 권리를 향유할 수 있는 전제조건으로서 의의가 있다. 다만, 상병수당 보장 수준과 지급 기간은 제도 운영의 실효성과 지속가능성에 크게 영향을 주고, 소요 재정의 규모를 결정하는 핵심적 요인이 되므로, 신중한 검토를 통해 적정 수준을 찾아야 할 뿐만 아니라, 연계된 제도도 살펴보고 개선해야 할 필요가 있다.

579) 조성혜, “근로자의 질병 시 소득보장제도 - 한국과 독일의 법제 비교를 중심으로 -”, 2018.

580) 1883년, 독일(질병보호법, Sickness Insurance law)은 사회보험 급여 중 하나로 ‘상병수당’을 최초로 도입한 이후, 2021년 기준, OECD 38개 회원국 중 한국과 미국(일부 주만 도입)을 제외한 36개국은 상병수당을 모두 도입했고, 2019년 기준, 국제사회보장협회(ISSA: International Social Security Association) 182개 회원국 중 163개국은 상병수당을 도입했다.

581) ILO와 국제사회보장협회(ISSA)의 자료를 토대로 세계 184개 국가의 제도 현황을 분석한 연구에 따르면, 세계 184개국 중 법정 유급병가와 공적 상병수당 제도가 모두 없는 국가는 우리나라를 포함한 11개국이고, OECD 회원국 중에서는 우리나라와 미국뿐이다. 다만, 미국은 유급병가에 대한 법적 의무규정은 없으나 업무 외 상병에 따른 해고를 막기 위해 연간 12주의 무급병가를 연방법으로 보장하고 있고(가족 및 의료휴가법, Family and Medical Leave Act of 1993), 상당수의 주정부는 자체적으로 법정 유급병가 제도를 운영하고 있다.

2. 사업장 내 인권침해

가. 2022년 인권 상황

사업장(事業場)은 사업 또는 영업이 이뤄지는 모든 장소를 말하며 사업장도 하나의 축소판 ‘사회’이다. 통계청 자료에 따르면, 2022년 대한민국 근로자는 2,172만 4,000명(정규직 근로자 1,356만 8,000명, 비정규직 근로자 815만 6,000명)으로 전체 인구(5,155만 8,441명, 2022년 8월 기준) 중 42%에 해당한다. 이는 한국 사회에서 상당수가 삶에서 많은 시간을 근로 현장에서 보내고 있음을 보여준다.

근로 현장에서 발생하는 인권의 문제는 노동권 문제만으로 한정되지 않는다. 사업장에서 장시간 노동에 따른 건강 문제, 직장 내 괴롭힘 문제, 사업장 전자적 감시 문제 같은 노동자의 건강권, 인격권, 사생활의 비밀과 자유 침해 등은 노동권 문제와 더불어 발생하며 다른 기본적 인권이 문제될 수도 있다.

사업장 내 발생하는 여러 가지 인권 문제는 취약계층과 사회적 소수자일수록 더 특별한 주의가 필요하다. 근로자와 사업주, 근로자 간, 근로자와 고객 등의 관계는 수평적인 것이 바람직하지만, 한국 사회는 여러 가지 요인에 따라 그렇지 않은 사업장이 상당수이다. 이 경우에 ‘강요된 동의’, ‘제도의 사각지대’ 같은 문제가 발생할 개연성이 많다.

최근 들어, 급증한 배달 플랫폼에서는 초등생과 중학생이 어머니 명의로 성인인증을 받아 배달 종사자로서 아르바이트에 나선 사례가 알려졌는데 아동 노동 사용은 국제적인 기준에서 문제의 소지가 있다는 점에서 비판을 받았다. 신세계 계열사 대형 할인점 이마트는 직원들에게 연장, 야간, 휴일근로를 반강제적으로 시행한다는 주장도 있었다. 다만, 이와 같은 사례에 대해 인권적 관점에서 한국 사회가 관심을 가졌는지는 되돌아 볼 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 아래에서는 코로나19 감염병 유행 상황에서 간호사 인권 문제, 대학 청소노동자의 노동쟁의에 대한 학생의 소송 제기, 물류센터 종사자 야간노동 문제, 건설노동자 등 일터 내 화장실 이용 제약 문제의 현황과 그 의미를 검토한다.

나. 주요 주제

1) 코로나19 감염병 상황에서 간호사 인권 문제

가) 간호사의 건강과 안전이 보장되지 않는 노동환경

2020년 1월 코로나19 국내 감염자가 발생하고, WHO가 2020년 3월 코로나19의 세계적 대유행을 선언한 이후, 2022년 현재까지도 코로나19 감염병 유행의 영향은 계속되고 있

다. 감염병 유행이 3년째 이어지는 상황에서, 이에 대응하는 의료인력 중 가장 광범위하게 업무를 수행하는 간호사의 인권 상황은 과중한 노동환경, 건강의 위협 등 여러 측면에서 문제가 되었다.

2022년 4월 13일, 중앙사고수습본부 정례브리핑에 따르면, 2020년 1월부터 2년간 방역 당국이 코로나19에 대응하기 위한 현장에 파견한 의료인력은 2만 4,189명(중복 포함)인 것으로 확인된다. 4월 12일 기준 의료기관 선별진료소 등에는 4,024명의 의료인력이 지원되는데, 그중 간호사는 2,468명⁵⁸²⁾으로 절반 이상을 차지한다.⁵⁸³⁾

코로나19 감염병 유행 상황에서 과중한 업무 등 간호사의 노동환경은 언론보도 등을 통해 알려졌다. 2021년 5월에는 부산의 한 보건소의 간호사가 코로나19 대응 업무를 하던 중에 과도한 업무를 호소한 뒤 사망했고,⁵⁸⁴⁾ 2021년 9월에는 서울시 코로나19 전담 병원으로 지정된 공공병원의 간호사 674명이 간호인력 부족 문제의 해결을 촉구하며 단체 사직서를 제출하기도 했다.⁵⁸⁵⁾

국가인권위원회가 2022년 수행한 ‘감염병 위기상황에서의 간호사 인권 상황 실태조사’에 따르면, 조사대상 간호사 1,016명 중 598명(58.9%)은 코로나19 관련 업무 수행 중 규정된 휴게시간을 보장받지 못했다. 682명(67.1%)은 환자(대상자)에게 폭언, 폭행 등을 경험했으며, 785명(77.3%)은 최근 12개월 동안 몸이 아픈데도 출근해 일을 한 경험이 있다. 응답자 본인이 코로나19 관련 업무를 가장 많이 했다고 생각한 1개월을 기준으로, 퇴근 후에 소셜미디어, 전화 등을 통한 업무 수행을 얼마나 자주 했는지에 대해서는 전체 응답자 중 197명(19.4%)이 ‘거의 매일’, 98명(9.6%)은 ‘일주일에 3~4일’이라고 응답해 약 10명 중 3명은 퇴근 후에도 업무를 지속한 것으로 보인다. 코로나19 관련 업무를 수행하면서 이직 의사가 있었는지에 대해서는 전체 응답자 중 584명(57.5%)이 그렇다고 응답했다.

간호사는 의료현장에서 감염병에 노출되기 쉬운 만큼 감염에도 취약하다. 2022년 1월 7일 기준 국내에서 코로나19에 감염된 간호사는 4,450명, 사망자는 3명으로 다른 직종 노동자보다 감염률이 높다.⁵⁸⁶⁾ 대한간호협회가 2020년 수행한 ‘코로나19 대응 현장의 간호사 근무실태조사’에 따르면, 과도한 업무에 따른 피로 누적(52.6%), 장시간 근무에 따른 집중력 저하(31.7%)가 감염 위험의 주된 요인으로 지목된다.

582) 의사 347명, 간호사 2,468명, 간호조무사 338명, 임상병리사 431명, 방사선사 105명, 요양보호사 345명 등

583) MEDICAL Observer, 코로나19 2년, 방역당국 의료인력 2만 4189명 파견, 2022. 4. 13.

584) 중앙일보, 쓰러지는 보건소 직원들... “코로나 격무에 혼자 6가지 업무 떠안기도”, 2021. 5. 28.

585) YTN, 간호사들 ‘사직서 시위’...“코로나19 이후 674명이 떠나”, 2021. 9. 15.

586) 메디게이트뉴스, 의사 코로나 확진자 무려 1327명, 사망 의료진 15명 중 10명이 의사, 2022. 2. 17.

나) 간호인력 관련 국내 법·제도상 쟁점

ILO 간호인력 협약(1977)에서는 간호사가 연장근로에서 다른 분야 노동자와 동등한 대우를 받아야 한다고 명시하고 있다. 하지만 의료서비스는 중단 없는 필수적 공공서비스라는 점을 이유로 장시간 노동이 일상화된 상황이다. 간호사의 경우 근로기준법 제59조 제1항 제5호에 따라 사용자가 근로자 대표와 서면으로 합의한 경우 주 12시간을 초과해 연장근로를 할 수 있다. 이 경우에 계속근로시간의 상한이 없다.

이러한 문제는 감염병 위기 시에 더 분명하게 드러난다. 코로나19 관련 업무를 수행했던 간호사들이 겪어야 했던 어려움 중의 대표적인 것이 비상상황에 대처하기 위해 장시간 병원에 대기하는 것이었다. 긴급한 인력 충원이 이뤄지지 않는 가운데 3~4일씩 병원에 머물면서 코로나19 환자를 돌봐야 하는 경험은 코로나19가 초기에 유행했을 때 코로나19 관련 업무를 수행했던 간호사들의 보편적인 경험이다.

2018년 근로기준법 개정을 통해 제59조 제1항 제5호에 따른 연장근로를 마친 후에는 연속해 11시간 이상의 휴식시간을 보장해야 한다는 단서 조항이 마련되었으나, 감염병 확산으로 긴급상황이 발생하는 경우 이 규정을 준수하기가 어렵고, 계속근로시간에 대한 상한이 없어 상황에 따라 장시간 노동에 노출될 수밖에 없었다.

현장에서 간호인력 배치 기준이 지켜지지 않는 점도 문제로 꼽힌다. 코로나19 환자를 간호하는 간호사의 업무량은 폭증했으나, 의료기관 현장에서의 인력배치 수준은 보건복지부의 권고안을 따르지 않은 것으로 드러났다. 인권위 실태조사에 따르면, 실제 간호사 1명이 담당한 환자 수는 중증병상에 해당하는 상급종합병원 코로나19 중환자실에서는 권고안의 5.34배, 중등증병상에 해당하는 코로나19 전담병동에서는 권고안의 3.18~5.71배 높은 것으로 나타났다.

간호인력 부족은 비단 코로나19 감염병 유행 상황에 국한된 문제는 아니다. 2022년 국정감사에서는 최근 5년간 간호사 법정 정원 기준을 미준수한 의료기관이 7,147개소이고, 2021년 기준 전체 의료기관의 30.3%가 정원 기준을 지키지 않았다는 현황이 알려졌다. 상급종합병원은 미준수 의료기관이 없었지만, 병원급(30~99병상)은 53.3%, 100개 이상 병상을 갖춘 종합병원은 11.6%가 간호사 정원 기준을 준수하지 않았다는 것이다.⁵⁸⁷⁾

587) 라포르시안, 병원 간호인력 부족, 해결 안하나 못하나...“의료법 바꾸자”, 2022. 11. 3.

다) 간호사 노동환경 개선을 위한 과제

코로나19 감염병 유행 상황이 장기화되면서 국제사회에서 간호인력에 대한 보호와 지원은 중요한 정책과제로 등장했다. WHO와 ILO는 팬데믹 시기 산업안전보건 규범의 중요성을 강조하는 문건을 발표해 왔고, 특히 보건의료인력의 안전보건을 보장하기 위한 대응방향을 제시하고 모범 사례를 공유하고자 노력했다.⁵⁸⁸⁾ 2021년 2월 두 기구가 공동으로 발표한 임시 가이드는 팬데믹 시기에도 보건의료 노동자에게 안전하고 건강한 노동조건을 보장하고, 위험성 평가와 적절한 조치의 도입에 기반해 보건의료 노동자를 위한 코로나19 감염 예방 조치가 취해져야 함을 강조한다. 또한 팬데믹 위기 속에서 증폭되는 폭력, 괴롭힘, 낙인찍기, 차별, 업무과다, 미흡한 개인보호구(PPE)도 중요한 산업안전보건 이슈라고 지적했다.

국내 간호사의 노동환경 개선을 위해서는 우선 근로기준법상 근로시간 특례규정(법제59조)을 검토할 필요가 있다. 사업의 특성상 근로시간의 특별한 연장이 필요하다고 하더라도 이는 제한적으로 적용될 필요가 있다. 현행과 같이 보건업을 포괄적으로 특례 적용 사업으로 규정하기보다는 병원과 병동 특성을 반영해서 제한적으로 적용하는 것이 필요하다. 코로나19 같은 감염병 대응 병원으로 한정하는 것, 응급실이나 중환자실로 한정하는 것 등이 고려되어야 한다.

또한 감염병 위기 시 적절한 인력 기준을 수립하고 구속력 있는 조치를 취할 필요가 있다. 보건복지부가 2021년 코로나19 병상 간호인력 배치기준을 발표했으나 단순 권고로 구속력이 없어 현장에서 지켜지지 않았다는 평가가 제기된다. 기준 위반 시 해당 기관에 불이익 조치를 부여하는 등 실효성을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

그리고 정부와 지자체의 감염병 대응 지휘체계를 점검하고 보건의료 현장 감독 기능을 강화할 필요가 있다. 재난안전법과 감염병예방법에서 규정하고 있는 정부와 지자체의 책무가 위기 상황에서 적절히 수행되어야 하고, 인력배치기준 준수, 정부 지원금 사용의 적절성, 노동환경 보장, 직무교육과 안전교육 등이 공공병원을 포함한 일선 의료기관에서 제대로 지켜지고 있는지 조사와 규제가 필요하다.

588) WHO와 ILO의 브리프는 간호사 직종에 한정된 것은 아니고 보건의료인력 전반을 포괄한다.

589) 이에 따르지 않을 경우 과태료가 부과될 수 있으나, 상시근로자 50인 미만 사업장 및 공사금액 50억 원 미만 공사현장의 경우 과태료 부과를 2023년 8월 18일까지 1년간 유예된다.

590) 고용노동부 보도자료, 2022. 8. 17.

591) 고려대, 광운대, 덕성여대, 동덕여대, 서강대 공자가기숙사, 성신여대, 숙명여대, 연세대, 이화여대, 인덕대, 홍익대

2) 대학 청소노동자의 노동쟁의에 대한 학생의 소송 제기

가) 휴게실 설치에서 시작된 노사갈등, 그리고 ‘노학갈등’

2022년 8월부터 시행되는 「산업안전보건법」 제128조의2에 따라 청소원, 경비원 등 7개 취약 직종 근로자를 2명 이상 고용한 10인 이상 사업장 등은 근로자가 신체적 피로와 정신적 스트레스를 해소할 수 있도록 휴식시간에 이용할 수 있는 휴게시설을 갖추어야 한다.⁵⁸⁹⁾ 고용노동부는 작업장에 설치하는 휴게시설에 대해 ‘업무상 사고나 질병 등 산업재해를 예방할 수 있는 중요 시설’이라며 사업주의 자발적 휴게시설 설치를 당부했다.⁵⁹⁰⁾

또한, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제79조의2에 따라 사업주는 환경미화 업무에 상시적으로 종사하는 근로자가 접근하기 쉬운 장소에 세면·목욕시설, 탈의·세탁시설을 설치해야 한다. 그러나, 공공운수노조 서울지부의 조사에 따르면, 서울 소재 11개 대학⁵⁹¹⁾ 146개 휴게실 중 샤워실이 있는 곳은 16곳(10.6%)이고, 46곳은 지하와 계단 밑에 있다. 공공운수노조 서울지부는 소음, 환기, 조명, 방의 크기 등에 따라 휴식하기가 어려워 개선이 필요한 곳이 71곳(48.6%)에 해당한다고 밝혔다.⁵⁹²⁾

Y대 청소노동자들은 2022년 들어 임금 인상, 샤워실 설치 등 처우 개선을 요구하며 단체행동을 했다. 서울지방노동위원회는 조정 절차를 통해 Y대 청소 용역업체에 시급 인상 등을 권고했으나 받아들여지지 않았고, Y대 청소노동자들은 4월부터 학교 측의 조치를 요구하며 출근길과 교내에서 집회를 진행했다. 청소노동자들이 학내에서 학생기 등을 이용해 집회·시위를 하자, Y대 재학생 3명은 5월 9일과 6월 17일 소음으로 학습권이 침해되고 있다며,⁵⁹³⁾ 민·형사소송을 제기했다.

Y대 학생의 고발, 민사소송 제기 사실이 언론을 통해 보도되면서 6~7월 이 사건에 대해 학교 내외부에서 이례적으로 많은 사회적 관심이 집중되었다.⁵⁹⁴⁾ Y대 문화인류학과 모 교수는 수업계획서를 통해 소송을 제기한 학생을 비판했고,⁵⁹⁵⁾ 7월 7일 학교 중앙도서관 출입문에는 ‘당신이 부끄러웠으면 좋겠습니다: 청소·경비노동자 투쟁을 지지하지 않는 공동체원들께’라는 제목의 대자보가 게시되기도 했다. 반면에 학내 커뮤니티에는 청소노동자 측의 요구사항은 용역업체 간의 문제이며, 학교에서 집회로 발생하는 소음에 불편을 호소하는 의견도 있었다.⁵⁹⁶⁾

592) 매일노동뉴스, “대학 청소노동자 휴게실 10곳 중 9곳 샤워실 없다”, 2022.8.25.

593) 고소인 A씨는 2022. 7. 12.자 한국경제신문과의 인터뷰를 통해, ‘청소노동자들의 고충은 이해하지만, 자신의 주장을 관철하기 위해 다른 사람에게 피해를 주는 것을 용납하기 어렵다’라며 고발과 민사소송 제기의 취지를 밝혔다.

594) 미디어오늘, 연세대 고소 청소노동자 문제, 언론은 어떻게 다뤘나, 2022. 7. 16.

595) 조선일보, 학생이 청소노동자 고소하자…연세대 교수, 수업계획서에 “회의감 든다”, 2022. 7. 2.

596) BBC NEWS 코리아, ‘학습권’ vs ‘노동권’…학생의 청소노동자 고소, 어떻게 봐야 하나, 2022. 7. 6.

다수의 언론은 Y대 청소노동자 측의 휴게실 현황과 원·하청 구조, 민·형사상 소송 제기 사실, 학교 내외부의 반응과 혐오표현 등을 전하며 이 사건을 주목했다. 언론의 관심이 이어지자 Y대 재학생과 졸업생은 이 사건과 관련해 학교 측이 책임을 다하지 않았으며 비판하는 취지의 입장문을 발표했다.⁵⁹⁷⁾ 한편, ‘민주사회를 위한 변호사 모임’ 소속 변호사와 Y대 출신 변호사 12명은 7월 12일 청소노동자 측과 연대하고자 소송대리를 맡았다고 밝혔고, 그러자 그다음 날 ‘한반도 인권과 통일을 위한 변호사 모임’ 소속 변호사들은 “균형을 위해 학생들에게 법률적 도움이 필요하다”라며 고소한 Y대 학생들의 소송을 위임받기로 했다.⁵⁹⁸⁾

KBS 여론조사에 따르면,⁵⁹⁹⁾ 2022년 여름 여러 대학에서 계속된 청소노동자 집회와 관련해 집회에 찬성한다는 취지의 시각이 약 90.5%(매우 찬성 38.4%, 52.1%)로 나타났지만, 이 같은 집회가 학습권을 침해하는지에 대한 의견은 오차범위 안에서 응답된 것으로 나타났다.

청소노동자의 집회는 8월 26일 시급 400원 인상 등 일부 요구를 사측이 수용하는 조건으로 종료되었다. 샤워실과 휴게실 설치에 대해서도 학교 측이 개선 방안을 검토할 것으로 알려졌다.⁶⁰⁰⁾ 경찰은 12월 1일 청소노동자 집회와 관련한 고발 사건을 수사한 결과, 업무방해 등의 혐의에 대해 ‘혐의 없음’ 결정을 내렸으나 교내에서 신고하지 않고 진행된 집회에 대해서는 집시법 위반으로 보아 검찰로 송치했다.⁶⁰¹⁾

나) 이 사건으로 드러난 대학 내 청소노동자의 지위와 학생들의 시각

청소노동자가 임금 인상과 처우 개선을 이유로 단체행동을 하는 사례는 종종 있어 왔다. 하지만, 2022년 여름 이 사건에 많은 사회적 관심이 집중되었는데, 이는 국내 우수 대학의 재학생이 학습권 침해를 이유로 청소노동자에 대한 민·형사상 소송을 제기했다는 점에 이유가 있어 보인다. 특히, 이 사건을 다루면서 Y대 문화인류학과 교수의 수업계획서, 대자보, 학내 커뮤니티, 언론은 ‘차별적 경제구조’, ‘공정과 사회적 약자’, ‘쟁의행위의 방법’과 같은 키워드를 많이 다룬 점은 주목할 만하다.

먼저, ‘차별적 경제구조’란 대학 내 청소노동자의 하도급 고용 형태와 관련되어 있다. 대학 내에서 근무하는 청소노동자 대부분은 원·하청 구조하에 간접고용된 노동자이다. 중고령 여성 근무자가 많고,⁶⁰²⁾ 용역 계약기간을 만 2년보다 짧게 설정해 무기계약직 전환 의무를 벗어나는 형태로 계약하다 보니⁶⁰³⁾ 근속에 따른 임금 상승을 기대하기 어렵고, 높은 고용 불안정성, 반복적인 육체노동과 장시간 노동으로 위험에 노출된 것으로 알려져 있다.⁶⁰⁴⁾

이 사건에서 원청인 Y대의 책임과 역할을 요구하는 의견이 제시되는 것은 이와 같은 하도급 구조를 염두에 둔 것으로 보인다. 용역계약 방식으로 경쟁입찰 방식은 가장 낮은 용역비를 제시한 업체를 선정할 수 있게 하고, 따라서 용역업체가 비용의 절감을 위해서는 청소노동자의 임금과 처우를 개선하기 어렵다. 이에 청소노동자의 임금과 처우는 ‘용역 대금을 결정하는 Y대만이 해결할 수 있는 문제’라는 것이다.

한편, 이 사건은 대학 내 주요 주체인 학생이 대학 구성원의 단체 행동을 보는 시각을 드러냈다는 점에서 의미가 있다는 의견도 있다. 이 사건을 비롯해 2022년 대학 내 청소노동자의 단체 행동에 대해 KBS 여론조사에서도 청소노동자의 단체행동에 대한 우호적인 의견이 대다수인 것과 달리 그에 따른 피해에는 우호적·부정적 의견이 팽팽했다. 부정적인 의견은 집회·시위 과정에서 과도한 소음이 발생한다는 점, 시위대가 편향된 논리 또는 차별적 발언을 했다는 점⁶⁰⁵⁾ 등이 그 이유였던 것으로 보인다.

이에 대해 학내 노동자를 필수노동자로 인식해 대학 구성원의 일부라는 인식이 필요하다는 의견도 제기된다.⁶⁰⁶⁾ 청소노동자의 집회·시위로 발생한 수업권 침해, ‘학교 이미지 훼손’ 문제 등의 책임을 노동자가 아닌 대학 측에 요구하는 사회적 논의를 확대해야 한다는 것이다.

다) 노동문제의 당사자로서 대학 측의 역할과 학교 구성원의 공감

원청이 용역업체로 업무를 외주화하는 것은 본질적으로 비용 절감을 위한 것이다. 하도급 노동자가 원청업체 노동자에 비해 더 많은 산업재해 위험에 노출되거나 노동 여건이 열악

597) 중앙일보, “고소 부끄럽다”…연대 졸업생 2373명 ‘청소노동자 투쟁’ 지지, 2022. 7. 13., 세계일보, 연세대 동문 법률가 230명 청소·경비 노동자와 연대…“학교가 사태 해결해야” 촉구, 2022. 7. 18..

598) 뉴시스, 연세대 청소노동자 소송…‘민변 vs 한변 대결구도’, 2022. 7. 21.

599) KBS 공영미디어연구소 조사팀이 2022. 7. 8.~12.(5일간) 전국 만 18~29세 이상 남녀 중 대학·대학원에 재적 중인 학생 558명에 대해 수행한 인터넷 설문조사 결과이다.

600) 한겨레, 연세대 청소노동자 시급 400원 오른다… 용역업체와 합의, 2022. 8. 26.

601) 국민일보, [단독] 경찰 “연대 청소노동자 수업권 침해 ‘혐의 없음’”, 2022. 12. 8.

602) 고용노동부 2021 고용형태별 근로실태조사보고서(2022)에 따르면, 청소원 및 환경미화원의 평균 연령은 60.2세이며, 여성 종사자 수가 남성 종사자보다 2.5배 이상 많다.

603) 매일경제, “처우 개선해 달라”…연·고대 이어 카이스트까지, 줄 잇는 대학가 청소노동자 ‘하(夏)투’, 2022. 7. 23.

604) 이승윤, 서효진, 박고은, 청소노동자는 왜 불안정(precarious)한가?-하청 여성 청소노동과 한국 사회안전망의 허구성, 2018.

605) 파이낸셜뉴스, “민주노총 학내시위 못 참아”, “청소노동자 처우 개선 뒷전”, 2022. 10. 25.

606) 연세춘추, [청소노동자 기획-①] 필수노동을 존중하지 않는 대학사회를 고발합니다, 2022. 8. 28.

한 작업을 수행하는 것은 세계 여러 곳에서 공통적으로 관찰되는 현상이다. 그러나, 업무의 외주화 과정에서 하도급 노동자의 권리와 안전을 보호하는 예방 노력과 장치가 ‘비용’ 문제로 과소화되는 것은 구조적인 문제이고 이는 해결해야 할 과제이다. 일하는 사람은 권리와 안전이 확보된 환경에서 노무를 제공해야 하고, 사업주는 노동자의 권리와 안전을 희생하며 이윤을 추구하지 않아야 하기 때문이다.

국제사회에서는 고용 형태의 다양화로 보호받지 못하는 노동자를 보호하기 위한 방안이 마련되어야 한다고 보고 있다. 2006년 ILO 총회는 「고용관계에 관한 권고」를 채택해 “고용형태의 다양화에 따라 보호가 필요함에도 불구하고 노동법 적용 범위 밖에 놓여 있어 보호를 받지 못하는 노동자가 증대하고, 사용자로서 법적 책임을 회피할 의도를 갖고 외양상 민법·상법 계약을 통해 고용 관계를 은폐하는 이른바 ‘위장된 고용 관계(disguised employment relationship)’ 문제를 해소하기 위한 법적 절차와 조치를 마련할 것”을 권고했다. ILO 결사의 자유위원회도 한국 정부에 원청업체가 노동조합의 권리 행사를 회피하기 위해 사내 하도급을 지속적으로 활용한다는 점에 우려를 표하며 한국 정부는 단결권과 단체교섭권 보호 강화를 위한 조치를 취할 것(Report No.363, 2012)을 권고한 바 있다.

따라서 대학 청소노동자의 임금 문제, 휴게시설 설치 문제 등에서 원청인 학교 측의 책임을 요구할 수밖에 없다. 중앙노동위원회의 결정례에 따르더라도, 원·하청 등 간접고용 관계에서 원청 사용자가 하청 근로자의 노동조건에 실질적인 권한을 행사하는 일정 부분에 대해서는 원청의 단체교섭 당사자(사용자)로서 지위가 인정된다.⁶⁰⁷⁾ ‘학교도 피해자’, ‘학생을 볼모로 한 주장’이라는 태도보다는 학교 측이 문제 상황의 당사자로서 대응하는 것이 요구된다.

한편, 집회·시위 측과 학생들의 사회적 공감도 필요하다. 집회나 시위를 통해 불특정 다수인에게 의견을 전달하기 위해 어느 정도 소음이 발생할 수밖에 없는 것은 부득이한 것이므로 집회나 시위에 참가하지 않은 일반 국민도 이를 수인할 의무가 있다.⁶⁰⁸⁾ 반면에 집회나 시위의 자유도 무제한적으로 보호되는 것은 아니고, 집시법 등 관련 법령에 따라 심각한 소음으로 타인에게 피해를 주지 않도록 일정한 규제가 마련되어 있기도 하며, 집회 중 발생하는 혐오표현에 따른 제3자의 피해 방지 필요성도 부인할 수 없다. 이 사건을 비롯한 2022년 여러 대학 내 청소노동자의 단체행동, 이에 대응하는 반응은 대학 내 각

607) 법률신문, 원청이 하청노조와 교섭해야 하는가, 2021. 7. 2.

608) 대법원 2004. 10. 15. 선고, 2004도4467

구성원이 노동 문제의 당사자로서 어떤 역할과 사회적 공감이 필요한지 논의하는 계기가 되었다.

3) 물류센터 종사자 야간노동 문제

가) 야간노동에 따른 물류센터 종사자의 건강 문제

오늘날 물류센터는 단순히 제품을 보관하는 창고 기능에 그치는 것이 아니라 풀필먼트(fulfillment) 개념으로 변화하고 있다. 아마존에서 처음 시도된 물류 모델인 풀필먼트는 물류센터가 단순히 상품 보관 기능만 수행하는 창고의 역할에 그치는 것이 아니라 주문부터 입고와 재고관리, 유통 등 물류를 총괄하는 역할을 수행하게 되는 과정을 의미한다. 이제 물류는 단순히 상품을 구매하면 따라가는 부가서비스가 아니라 독립적인 서비스로 자리 잡는 경향이 있다. 이를 ‘물류의 서비스화(LaaS: Logistics as a Service)’라고 한다.⁶⁰⁹⁾

한국에서는 코로나19로 사회적 거리두기가 확산되고 오프라인 활동이 제한되면서 물류 유통 노동의 유연화와 비대면 소비시장이 활성화되었다. 온라인 거래가 증폭됨에 따라 무점포 판매업이 크게 성장했고 그에 따른 업체 간의 경쟁이 과열되었다. 특히 ‘새벽배송’이나 ‘충알배송’과 같이 심야 시간대에 신속하게 물품을 배송하는 서비스가 흥행을 이루면서 물류센터의 노동이 심야 시간대에 특히 집중되었다.

2020년 10월 온라인 쇼핑몰 C사 물류센터에서는 야간근무 후 귀가하던 20대 남성이 사망한 일이 발생했다. 2021년 1월에는 같은 기업 다른 물류센터에서 야간 아르바이트를 하던 50대 여성이 새벽녘 화장실에서 숨지는 사고가 발생했고, 같은 해 12월 이 센터에서 50대 여성이 뇌출혈로 쓰러진 뒤 사망했다.⁶¹⁰⁾ 이처럼 물류센터 종사자의 무리한 장시간 야간노동으로 발생한 과로사가 잇달아 뉴스에 보도되면서 물류센터 종사자의 건강권 침해 가능성이 제기되었다.

특히 최근 온라인 쇼핑 구매 수요량이 증가하면서 대부분의 쇼핑업체는 자체적인 물류센터를 운영으로 물건을 배송하는 방식을 통해 유동적인 주문과 배송량 증감에 능동적으로 대응하고자 했다. 하지만 이에 따라 노동력의 유연성이 더욱 요구됨에 따라 정작 야간노동 종사자의 건강과 안전 관리가 소홀해졌다는 비판을 받았다.

고용노동부의 산업재해 현황 자료에 따르면 2020년 이후 C사 물류자회사의 산업재해 전체 승인 건수는 866건으로 나타났다. 승인 전 단계인 신청건수 또한 2020년 239건,

609) 국가인권위원회, 생활물류센터종사자 노동 인권 상황 실태조사, 2021.

610) YTN, “쿠팡 작업장서 50대 노동자 숨져...야간 근무 첫 출근”, 2023.01.08

2021년 332건에 이어 2022년 8월 기준으로 373건을 기록했다.⁶¹¹⁾ 그뿐만 아니라 장시간의 야간노동에 따른 다양한 근육 질환, 관절 질환, 수면장애나 위장장애 등을 호소하는 물류센터 종사자가 증가했다.

나) 야간노동의 윤리적·법적 쟁점

ILO는 야간노동에 관한 협약(Night Work Convention, 1990)에서 야간노동을 ‘자정부터 오전 5시까지의 시간을 포함해 연속 7시간 이상 수행하는 작업’으로 정의하며 사용자와 근로자 단체 간 협의 후 해당 국가 또는 행정당국이 최종 결정한다고 규정하고 있다. 한국에서는 근로기준법 제56조에 따라 ‘오후 10시부터 그다음 날 오전 6시까지의 근로’에 해당한다.

야간노동이 건강에 심각한 위협을 가하는 부분에 대해서는 많은 연구가 수행되었으며, 국제암연구소에서는 이를 2급 발암물질로 규정하고 있다. 국가인권위원회가 2021년 수행한 생활물류센터 종사자 노동 인권 상황 실태조사에 따르면 물류센터 종사자들은 고강도 노동과 장시간 야간노동으로 건강권과 생명권의 위협을 받는 것으로 드러났다.⁶¹²⁾ 대부분의 물류센터 종사자는 다른 직종의 교대작업과 다르게 주간조와 야간조가 순환하지 않고 야간작업을 고정적으로 수행하기 때문에 그에 따른 수면장애, 식이장애, 대사증후군 위험 증가, 암 발생 등의 건강상 장애가 발생할 위험성이 높다.

이에 따라 야간노동을 규제할 필요성이 대두된다. 구체적인 방법으로는 야간노동을 직접적으로 규제하는 방식과 유통산업발전법에서 물류산업 영업시간을 제한해 야간노동을 규제하는 방식이 제안되고 있다.

현행 근로기준법은 야간노동을 직접적으로 규제하고 있지는 않다. 당사자 간의 합의에 따라 야간노동을 시행하고, 야간노동을 할 경우 가산수당을 지급하거나 이에 갈음하는 휴가를 주는 방식으로 되어 있으며, 야간노동의 시간, 빈도 등에 관한 규제는 전혀 없는 상황이다. 이에 따라 상시적인 야간노동을 하는 물류센터 노동자의 경우 법적 보호를 받지 못한다는 문제점이 지적된다.

한편, 유통산업발전법은 대규모 점포 등에 해당할 경우 영업시간 제한(오전 0시부터 오전10시 내에서 일정시간), 의무휴업일 제한을 할 수 있고 그 구체적인 내용은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 유통산업이 온라인화되면서 물류센터가 무점포

판매업을 확대하고 있으나, 무점포판매업의 경우에는 영업시간 제한 규정이 적용되지 않는다. 이에 따라 물류센터는 법적 규제 없이 24시간 동안 운영되는 상황이며, 물류센터 노동자의 야간노동과 과로의 원인 중 하나로 꼽힌다. 무점포판매업 야간시간 영업을 제한된다면 물류산업의 속도를 조절할 수 있고, 그에 따라 물류센터 종사자의 야간노동시간 규제가 가능할 것이라는 예측이 나온다.

다) 다양한 정책 검토를 통한 개선 방안 강구

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며 안전하고 건강한 노동조건은 국제인권조약과 국제적 노동 기준 등이 보장하는, 모든 노동자가 누려야 할 보편적이고 기본적인 권리이다. 국가와 기업은 노동자의 건강권, 생명권 위협의 문제가 지속되지 않도록 유의해야 한다.

ILO는 1990년 제171호 야간노동에 관한 협약을 채택하면서, 야간노동자의 건강진단을 받을 권리, 작업과 관련한 건강상 문제를 회피하거나 감소시키는 방법에 대해 조언을 받을 권리를 규정했다. 또한 건강상 이유로 야간노동에 부적합한 노동자는 업무가 전환되어야 하고, 야간노동자에게 적절한 사회서비스가 제공되어야 한다는 점 등을 명시했다.

물류센터 노동자의 길고 힘든 교대 근무와 야간 근무자의 장시간 노동, 건강 악화 문제는 해외에서도 지속적으로 제기되는 상황이며, 이를 참고해 향후 정책과 입법을 추진할 수 있을 것이다. 참고할 만한 사례로 프랑스의 경우 노동법(Code du travail)에서 야간근로는 예외적으로만 허용하고, 야간노동은 노동자의 건강과 안전의 보호를 위해 필수적인 사항을 고려해야 하며 사회적 이익을 전제하는 업무나 사업의 계속성을 보장해야 할 필요성에 따라 정당화되어야 한다고 정하고 있다.

국제규범과 해외 각국의 노동관계법제는 생활물류센터뿐 아니라 산업 전반에 걸쳐 야간노동을 규율하는 규정을 마련하고 있다. 원칙적으로 야간노동을 금지하고 예외적으로만 허용하거나, 야간 노동자의 최대 노동시간과 휴게시간, 야간근무 후 다음날 근무 개시 전까지의 필수 휴식시간 보장 등을 명시하고 야간 노동자의 건강검진 권리 등을 규정해 야간노동을 규율하는 방식이 확인된다.

직접적인 규제 방안 외에도 야간노동 종사자를 위한 정기적인 건강검진과 신체적 이상 신호 감지 시 병원 진료, 휴게 시설과 위생 시설의 질과 규모 확대, 주기적인 물류센터 안전점검 등 작업 현장에서 실질적으로 근로자에게 편의를 제공할 수 있는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

611) 글로벌경제신문, “2022년 국감 쿠팡폴필먼트 대표 산재·사망사고 줄이기 위해 노력할 것”, 2022.10.05

612) 이하, 국가인권위원회, 생활물류센터종사자 노동 인권 상황 실태조사, 2021.

4) 건설노동자 등 일터 내 화장실 이용 제약 문제

가) 신축 아파트 사례로부터 알려진 일터 내 화장실 문제

7월경 경기도 소재 신축아파트에서 악취가 진동해 입주민이 두통과 불편을 호소했고, 확인 결과 시공 당시 인부들이 작업하던 과정에서 발생한 인분이 남아 있던 채로 공사를 마감한 것이 원인이었다는 사례가 언론에 보도되었다.⁶¹³⁾ 처음 사건을 보도한 언론은 ‘황당한 제보’라고 표현하고, 온라인 커뮤니티와 댓글은 위생관념이 다른 이주노동자와 ‘일부 몰지각한 인부’의 문제라고 보는 시각도 있었으나, 많은 후속 보도와 건설노동자 인터뷰 등을 통해 위 사례가 고층 건물 건축공사 시 열악한 작업환경으로 어느 정도 흔한 일이라는 점, 실제 비슷한 사례가 다른 아파트에서도 발견되었다는 점이 알려지게 되었다.

「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(약칭: 건설근로자법)에 따르면 대통령령으로 정하는 규모 이상의 건설공사가 시행되는 현장에 화장실·식당·탈의실 등의 시설을 설치하도록 한다. 2020년 건설현장 편의시설 설치 현황 관련 실태조사에 따르면, 화장실은 건설현장 유형과 관계없이 95% 이상의 건설현장에서 구비하고 있지만, 고층 작업을 하는 경우 등에 화장실이 설치되지 않아 근로자들이 실제로 화장실 이용에 어려움을 겪는 것으로 보인다.⁶¹⁴⁾

민주노총 전국건설노동조합은 7월 26일 위 사건을 계기로 아파트 공사현장 화장실과 휴게실의 열악한 상황을 문제로 제기하며 국가인권위원회에 진정을 냈다.⁶¹⁵⁾ 국회에는 건설근로자법과 관련해 일정 규모 이상의 건설공사 현장의 화장실을 5층 당 한 곳 이상 설치하도록 하는 개정안⁶¹⁶⁾, 건설근로자의 인원수와 이동 편리성을 고려해 화장실을 설치하도록 하는 개정안⁶¹⁷⁾이 발의되어 심의 중이다. 다만, 고용노동부는 건물 층수별 화장실 설치를 일률적으로 정할 경우 오수처리시설 설치·유지관리 비용 발생, 안전사고 위험 등의 우려가 있고, 편의시설별 세부적인 설치 기준을 정한 시행규칙 개정을 통해 대응할 수 있다는 의견을 보였다.⁶¹⁸⁾

한편 언론의 후속보도를 통해 다른 지역에 근무하는 노동자의 열악한 화장실, 휴게실 상황이 관심을 받기도 했다.⁶¹⁹⁾ 많은 인터뷰 등을 통해 알려진 사례에는 철도나 지하철 열차 내 기관사의 일터인 기관차에는 화장실이 설치되어 있지 않고, 짧은 정차 시간 동

안 가까운 객차나 역사 구내로 이동하기 쉽지 않다는 사례, 면세점 판매사원의 경우 매장 앞 고객용 화장실을 사용하지 말고 원거리에 있는 별도 직원용 화장실을 사용하라는 지시를 받는다는 사례, 콜센터 상담사의 경우 화장실에 갈 때 자리를 비운다는 것을 표시하기 위해 컴퓨터에 ‘개인사유’ 버튼을 눌러야 하며 이를 자주 누르면 평가에 반영된다는 사례 등이 있었다.

특히 여성 노동자의 경우 이와 같은 어려움이 더 큰 것으로 보이는데, 민주노총의 ‘여성 노동자 일터 내 화장실 이용 실태 및 건강영향 연구’(2021)에 따르면, 사업장 내 여성 수가 적은 경우, 이동 방문 노동자인 경우 등 노동환경과 노동 강도, 문화, 인식 등 여러 측면에서 화장실 접근과 사용에 어려움이 있었고, 이는 노동자의 건강에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

나) 열악한 노동환경과 차별을 보여주는 문제로서 화장실 이용

업종에 따라 혹은 업종을 불문하고 화장실, 탈의실, 휴게실, 샤워실 등 편의시설은 안전하고 위생적인 근로조건을 보장하기 위해 필수적인 사항이다. 2022년 다소 우연한 계기로 사회적 관심을 받았던 건설노동자 화장실 문제는 노동자의 안전하고 위생적인 노동환경이 보호되지 못하고 있음을 상징적으로 보여준다.

화장실 설치 의무는 「공중화장실 등에 관한 법률」, 건설근로자법과 동법 시행규칙, 고용노동부가 2019년 마련한 「사업장 세면·목욕시설 및 화장실 설치·운영 가이드」에서 규정하고 있다. 그러나, 관련 규정에서 의무적으로 설치하도록 한 편의시설은 근로자 수에 따른 규모나 면적 기준을 두고 있지 않아, 화장실이 노동자 수에 비해 매우 적고, 접근시간이 지나치게 오래 걸리는 경우가 많은 것으로 보인다.

시설 문제 외에도 인력 부족, 노동 강도, 이용 시간 통제 등은 노동자의 화장실 이용을 어렵게 하는 조건이 되기도 한다. 화장실 사용 시간마저도 직접적인 통제의 대상(5분 내 이용, 2시간마다 10분씩 이용 등)이 되는 사례가 있기도 하고, 소위 최소 인원 근무지에서 1인 근무하는 노동자는 근무지에서 잠시라도 이탈하는 것 자체가 어렵기도 하다. 이와 같은 환경에서 근무하는 노동자는 스스로 물 섭취를 제한하고 최대한 참는 방법으로

613) MBC, [제보는 MBC] 신축 아파트에서 진동한 악취...이유는 천장 위 ‘인분’, 2022. 7. 19.

614) 국회 환경노동위원회 전문위원 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안」 검토보고서, 2022. 11.

615) 다만, 동 진정은 국가인권위원회법에 따른 진정사건 조사 대상에 해당하지 않아 각하 종결되었다. 다만, 국가인권위원회는 2020년 고용노동부 장관에게 건설현장에 설치해야 할 편의시설을 확대하고 각 편의시설의 세부 기준을 마련할 것을 권고한 바 있다.

616) 김용민 의원 등 10인 공동발의, 의안번호 2116814, 2022. 8. 9.

617) 박대수 의원 등 13인 공동발의, 의안번호 2118177, 2022. 11. 9.

618) 고용노동부는 2023년들어 건설현장 화장실 설치기준에 '노동자 수' 기준을 추가한 「건설노동자의 고용개선 등에 관한 법률 시행규칙」 개정안을 입법예고 했다.

619) 경향신문, 투명장벽의 도시③ 화장실 찾아 전력질주...물 안나오고 칸막이 없는 일터 화장실 실태, 2022. 10. 14.

대응하는 등 최소한의 자율성까지 침해되는 상황이다.⁶²⁰⁾

노동자와 하청노동자 차별이 문제의 원인이 되기도 한다. 앞서 살펴본 화장실을 하도급업체 노동자에게 개방하지 않는 사례, 고객용 화장실 이용을 제한하는 사례 외에도 여성 노동자의 경우 직접적인 제한 조치가 없더라도 성별 구분이 없는 화장실만 설치되어 자연스레 화장실 사용에 어려움을 겪는 사례도 발견된다. 화장실 이용 문제는 같은 공간에 있는 사람 간에 차별로 작용하기도 하고 차별적인 노동환경에 따른 결과이기도 한 것이다.

다) 일터 내 건강한 작업 환경 조성 필요성

유엔 사회권규약(ICESCR) 제7조는 모든 사람에게 안전하고 건강한 근로조건을 향유할 권리가 있다고 규정하고, 제12조는 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 위해 국가가 취해야 할 조치로 ‘환경 및 산업위생의 모든 부분의 개선’을 규정하는 등 노동자의 안전과 건강권 보장에 대한 국가의 의무를 명시하고 있다. 유엔 사회권위원회(CESCR)는 일반논평 22호(2016, ‘성 및 생식건강에 대한 권리’)의 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리’에는 사업장의 적절한 위생, 안전하고 건강한 작업조건, 환경이 포함된다고 밝혔다.

건설현장 편의시설 설치와 관련해 ILO의 「건설안전보건협약」 제32조는 모든 건설현장에서 근로자의 수와 작업 기간에 따라 위생시설과 세면시설, 의류보관시설과 의료건조시설, 기후조건 때문에 작업이 중단된 기간에 식사할 수 있고 휴식을 취할 수 있는 시설이 제공되고 보수·유지되어야 하며, 남성근로자와 여성근로자에게는 위생시설과 세면시설이 따로 제공되어야 한다고 규정한다. 일본 등 주요 국가에서도 노동자 수 기준으로 화장실을 설치하도록 규정을 마련하고 있다.

건설노동자, 기관사, 백화점 판매사원, 콜센터 직원, 그 외 이동노동자 등이 화장실을 비롯한 편의시설 이용에 어려움을 겪은 것은 최근에 발생한 문제는 아니다. 그런데, 2022년 이와 같은 상황이 사회적 관심을 얻게 된 것은 그만큼 한국 사회의 인권과 처우에 거는 기대가 높게 형성되어 가고 있음에도 노동 분야의 환경이 이에 따라가지 못했기 때문인 것으로 보인다.

화장실 이용의 제약은 근로자에게 방광염, 신우신염 등 비뇨기계 질환을 야기할 수 있으며, 화장실을 이용하기 어려운 여건에서 당장의 용변을 해결하기 위해 겪어야 하는 상

황은 인간으로서, 일하는 사람으로서 존엄의 문제와도 연관된다. 따라서, 단순히 참아야 하는 불편이나 비용 문제로 접근하기보다는 법령상 일터 내 화장실 기준을 위생과 여건이 보호되고 사회적 소수자도 실제 이용 가능하도록 좀 더 구체화하는 방향으로 사업주에게 의무를 부과해 화장실 이용을 고려한 일터 공간과 문화를 설계할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

620) 한국노동안전보건연구소, 여성노동자 일터 내 화장실 이용 실태 및 건강영향 연구, 2021. 3.

IV. 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련

1. 형사사법제도와 인권

가. 2022년 인권 상황

형사사법제도는 ‘전문화된 국가사법권 제도로 국가 형벌권의 집행을 담당하는 국가기관의 제도’를 의미한다.⁶²¹⁾ 경찰과 검찰 등 수사기관, 법원과 교정기관(구치소, 교소도 등)이 본 제도를 통해 운영되는 기관이다. 이들 기관은 형법에서 금지한 범죄 행위에 대해 정의를 실현해 피해자를 구제하고, 가해자들에게 응벌과 교화를 담당한다는 면에서 중요한 국가기관이라 할 수 있고, 형사사법제도는 그 나라의 인권수준을 가늠할 수 있는 지표로 여겨지기도 한다.

수사와 형사재판, 교정과 구금의 단계에서도 다양한 인권 문제와 논점이 나타난다. 국가인권위원회는 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 100대 핵심과제로서 형사사법 절차에서 전자정보저장매체 임의제출 처리 절차 명확화, 형사 절차에서 변호인의 조력을 받을 권리 강화, 형사절차에서 사회적 약자 보호, 경찰 수사권 남용 방지를 위한 대책 강구, 사법절차에서 정보인권보호, 생체정보 수집과 이용 관련 제도 정비를 제시했다. 이들 주제는 오늘날 한국 사회에서 개선을 위한 검토가 필요한 주된 주제라고 볼 수 있다.

그 외 수사와 재판의 전반적인 지연 심화 대응 필요성, 교정시설에서 성소수자 등 사회적 소수자를 위한 적절한 처우 필요성, 전자장치 부착 대상 범죄의 확대에 급격히 증가한 대상자의 적절한 관리, 범죄 피해자의 알권리 등 권리 보호 강화 등은 향후 검토할 만한 주제로 보인다.

특히, 본 보고서에서 구체적으로 다루지는 않았지만, 교정시설의 수용자의 의료접근권과 건강권 보호 문제는 과밀수용 문제와 함께 가장 큰 현안으로 인식된다. 국가인권위

621) 이영근, 독일 형사사법제도의 기능적 특성에 관한 연구, 2011.

원회에 접수된 교정시설 진정사건 중 수용자 의료처우와 건강권 관련 진정이 35% 이상(연간 700~800건, 2021년 기준)을 차지하고 있으며, 2020년 말에는 교정시설 내 수용자의 코로나19 집단감염과 그에 따른 사망 사건이 발생하는 등 의료 영역에서 인권침해가 지속적으로 발생하고 있다. 현재 교정시설 수용자 1인당 의료예산이 우리나라 국민 1인당 경상의료비의 12%에 불과하고, 교정시설 내 전문의는 현재 89명으로 정원 117명 대비 약 25%의 인력이 부족한 상황이기도 하다.⁶²²⁾

이처럼, 형사사법제도는 한국 사회에 많은 주제와 연관되어 있다. 사람들은 대부분 수사기관과 법원, 교정기관과는 상관없는 삶을 살기를 희망하지만, 피의자로서든 피해자로서든 형사사법제도와 관계될 경우 일상적인 삶과 기본적 인권의 핵심 부분에 큰 영향을 받을 개연성이 크다.

형사사법제도 분야에 관한 한 국민의 인권의식이 높아지고 또 경찰, 검찰, 법원, 교정시설 등 국가기관과 국가공무원의 인권 감수성에 대한 국민의 요구와 관심이 커지면서 과거에 비해 형사사법 분야의 인권 현황과 인권정책에 긍정적인 평가를 할 수도 있지만, 아직 국제적인 수준에 비추어 개선이 필요하다는 의견이 제기되고 있다.

이하에서는 형사사법제도와 관련된 2022년의 주요 주제 중 ‘수사권 조정 관련 논란과 인권보호를 위한 수사 절차 문제’, ‘마약과의 전쟁과 마약류 중독자의 재활, 치료’, ‘구금시설의 과밀수용 실태와 문제점’을 중심으로 현황과 시사점, 개선 방안을 검토한다.

나. 주요 주제

1) 수사권 조정 관련 논란과 인권보호를 위한 수사 절차 문제

가) 「형사소송법」과 「검찰청법」개정, 경찰국 신설 논란

2021년 이전 범죄의 수사는 검찰이 경찰을 지휘해 수행했다.⁶²³⁾ 경찰은 수사한 모든 사건을 검찰로 송치하고(수사종결권 없음), 사건을 송치받은 검찰은 기소권을 행사할지 판단했다. 반면, 2021년부터는 개정된 「형사소송법」과 「검찰청법」에 따라 주요 6대 범죄⁶²⁴⁾ 이외의 범죄에 대해서는 경찰에 대한 검찰의 수사지휘권이 제한되고, 경찰이 일부 사건에 대해 불송치 결정할 수 있는 권한을 행사할 수 있게 되었다. 이와 같은 수사 주체의 권한

622) 이에, 국가인권위원회는 2022년 7월 5일 법무부 장관에게 교정시설 내 전문의사 인력을 보강하고 정신질환 수용자 의료처우를 강화하는 등 제도 개선을 권고하고, 기획재정부 장관에게 법무부의 교정시설 의료예산과 의사인력 확대에 필요한 예산이 최대한 반영될 수 있도록 노력할 것을 권고한 바 있다.

623) 이하에서는 고위공직자범죄수사처, 특별사법경찰관리에 의한 수사는 별론으로 한다.

624) 부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업, 대형참사 사건

변동은 ‘검·경 수사권 조정’⁶²⁵⁾으로 약칭되었다.

2022년 들어 당시 여당이었던 더불어민주당은 형사소송법과 검찰청법 개정을 통해 검찰과 경찰의 기소권·수사권 완전 분리를 추진했다. 2022년 4월 발의된 두 법률 개정안은 ⁶²⁶⁾ 수사를 사법경찰관(경찰)의 직무로 하고, 검사의 수사는 다른 법률에 규정이 있는 예외적 경우(경찰공무원의 직무에 관한 범죄 등)로 한정하는 것을 주된 내용으로 했다. 동 개정안 내용은 이른바 ‘검수완박(검찰 수사권 완전 박탈)’이라는 단어와 함께 알려졌다.

동 개정안과 관련해 정치권 ⁶²⁷⁾, 정부 ⁶²⁸⁾, 시민사회단체 ⁶²⁹⁾, 법원 행정처 ⁶³⁰⁾, 언론 등 각계는 찬성과 반대 입장을 각각 밝혔고, 여론 ⁶³¹⁾도 엇갈린 반응을 나타냈다. 이 사안은 전국적인 관심을 받았는데, 국회의장 중재안 제시와 이에 대한 여야 합의, 합의 파기 후 국회 본회의 필리버스터 등의 과정을 거쳐 4월 30일과 5월 3일 각각 당초 내용을 일부 수정한 법안 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 앞으로는 개정 법률에 따라 검찰은 ‘부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 범죄’만을 수사하고, 송치받은 사건과 동일성을 해치지 않는 범위 내에서만 수사할 수 있게 되었다. 다만, 법률 개정에도 불구하고, 시행령 개정 과정에서 논란, 헌법재판소 권한쟁의심판 등 논란은 2022년 말까지도 계속되고 있다. ⁶³²⁾

한편, 행정안전부 경찰 제도개선 자문위원회는 6월 21일 검·경 수사권 조정 이후 경찰 통제를 위해 행안부 장관 사무에 ‘치안’을 부여하고 이를 실행할 조직으로 ‘경찰국’을 신설하는 방안을 권고한다고 발표했다. 경찰청 인권위원회 ⁶³³⁾와 일부 시민단체, 언론은 반대 의견 ⁶³⁴⁾을 냈고 정치권에서도 여야 간 이견을 보이는 등 찬반 의견이 나뉜 가운데 ⁶³⁵⁾ 행안부 장관은 6월 27일 자문위 권고안을 수용해 경찰업무 조직 신설과 「행정안전부 장관의

소속청장 지휘에 관한 규칙」 제정을 추진하겠다고 밝히고, 7월 15일 구체적인 계획을 발표 했다.

경찰청은 7월 15일 논평을 통해, 경찰국 신설을 사실상 수용하는 견해를 밝힌 반면에 총경급 경찰 190여 명은 7월 23일 경찰인재개발원에서 ‘전국 경찰서장회의’를 열고 경찰국 신설 반대 의견을 표명했다. ⁶³⁶⁾ ‘전국 경찰서장회의’에 대해 대통령실, 여권에서는 ‘부적절한 집단행동’이라고 평가했다. 경찰청은 전국 경찰서장회의를 제안한 류○○ 총경을 대기발령 조치하고, 회의 참석자들에 대해 복종의무 위반, 복무규정 위반의 사유로 감찰에 착수했는데, ⁶³⁷⁾ 야권에서는 회의 참석을 이유로 징계하는 것은 적절치 않다는 의견을 밝히는 등 논란이 되었다. 결국, 행안부 내 3개과 16명 규모의 경찰국이 신설되었지만, 11월 국회 예산결산특별위원회 경찰국 소관 예산 편성 과정 등에서 논란이 계속되고 있다.

나) ‘국민의 인권보장을 어떻게 실현할 것인가’의 논쟁

수사와 형사법집행을 담당하는 경찰과 검찰은 시민의 인권을 침해하거나 제한할 수 있는 공권력과 시민의 인권을 옹호해야 하는 책무를 함께 지닌 특별한 권력기관이다. 검·경 수사권 조정과 관련한 2022년 두 사례에서 경찰과 검찰, 정치권을 포함한 찬반 의견은 외견 상으로는 ‘국민의 인권보장을 어떻게 실현할 것인가’를 두고 벌어진 논쟁이었다. 그 이면에는 검찰과 경찰 사이에 권한 배분과 관련해 ‘누가 개혁의 대상인가’에 대한 분명한 시각차가 있었다고 보이는데, 이는 별론으로 하고, 동 개정안과 관련한 논쟁에서 수사 절차상 인권 보장에 대한 다양한 의견을 살펴볼 필요가 있다.

625) 「대한민국 정책브리핑」에 따르면, 검·경 수사권 조정은 검찰과 경찰이 지휘·감독의 수직적 관계에서 벗어나 수사권한 분산과 상호 견제를 통해 국민의 안전과 인권수호를 위해 수사권이 행사되도록 하려는 데 목적이 있다.

626) 박홍근 의원 등 172인 공동발의, “형사소송법 일부개정법률안”, 의안번호 2115286, 2022. 4. 15. 발의, 박홍근 의원 등 172인 공동발의, “검찰청법 일부개정법률안”, 의안번호 2115284, 2022. 4. 15. 발의

627) 국민의힘은 필리버스터를 포함해 총력 저지하겠다는 법안 처리 반대 입장을 분명히 했고, 정의당은 검찰개혁과 검·경 수사권 조정에는 찬성하나 4월 임시국회에서 강행 처리한다는 민주당의 추진 방식에는 반대한다며 검찰개혁을 위한 국회 논의기구의 설치를 제안했다.

628) 청와대 대변인은 “국민이 검찰 수사의 공정성을 의심하는 것도 당연한 현실, 국회의 입법도 국민을 위한 것이 돼야 한다”라는 입장을 밝힌 반면, 대통령직인수위원회는 법안 처리 즉각 종단을 요구했다. 경찰은 “국회 논의 중이므로 입장을 밝히는 것은 적절하지 않다”라고 밝혔고, 검찰은 “지금은 검·경수사권 조정을 위한 형사법령 시행 후 드러난 문제점에 대한 해결책을 마련해 개정된 제도를 정착시키는 데 집중해야 할 시기”라며 적극적으로 반대했다.

629) 대한변협, 민변, 참여연대 등 시민사회단체도 대체적으로 ‘원칙적으로 수사권·기소권 분리에 찬성한다고 하더라도 충분한 검토와 국민적 합의가 선행되어야 하는 만큼 정권 교체기에 서둘러 추진할 사안이 아니다’라는 견해를 보였다.

630) 법원 행정처는 형사소송법 일부개정안에 대한 검토의견서(2022. 4. 19.)를 통해 검·경의 수사권 조정 및 수사·기소 분리에 관한 사항은 행정부처 내에서의 업무분장으로서 입법정책적 결정 사항이나, 수사기관인 경찰의 과잉 수사나 부실 수사 위험을 통제하기 위해 형사소송법 개정안 13개 조항에 추가 내지 보완 검토가 필요하다는 의견을 제시했다.

631) 4. 14. 뉴스토마토가 미디어토마토에 의뢰한 조사 결과 검찰 기소권·수사권 분리 찬반 조사에 대해 찬성이 46.3%, 반대 38.4%, 잘 모름이 15.3%였던 반면에 같은 날 에너지경제신문이 리얼미터에 의뢰한 조사 결과는 반대가 52.1%, 찬성이 38.2%, 잘 모름이 9.7%로 나타났다.

632) 뉴시스, 여야, 법사위 헌법재판소 국감서 ‘검수완박’ 권행쟁의 심판 공방, 2022. 10. 17.38.2%, 잘 모름이 9.7%로 나타났다.

633) 「정부조직법」, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에 따라 ‘치안 사무’는 행안부의 사무가 아닌 바, 실체법을 위반하는 조직의 신설은 국회 입법권을 훼손하고, 경찰권 통제 필요성에도 불구하고 그 주체가 정부 권력이 되어서는 안 된다는 이유를 제시했다.

634) 반대 의견은 주로 1991년 내무부 산하 치안본부에서 외청으로 분리한 이유가 경찰의 물리력이 정치권력에 장악되어 국민에 대한 탄압 수단으로 사용된 역사적 맥락 때문으로 경찰의 과도한 물리적 수사 및 왜곡 수사를 근절하기 위해 경찰의 독립성, 중립성, 민주적 통제가 중요하다는 이유이고, 찬성 의견은 검·경 수사권 조정 이후 비대해진 경찰권에 대한 통제가 필요하고 다른 조직과 마찬가지로 외청의 업무를 모니터링하는 조직이 필요하다는 이유를 제시한다.

635) 대체적으로 여러 여론조사에서는 경찰국 신설 필요성에 대해 반대 의견이 많은 것으로 나타났다. 한국사회여론연구소(KSOI) 여론조사 결과, 행안부 산하 경찰국 신설에 대해 찬성 39.7%, 반대 46.4% 응답으로 6.7%p 격차가 확인됐다(6.17~18. 조사).

636) 총경 계급 간부인 일선 경찰서장들이 회의를 여는 것은 사상 처음으로 알려졌다, 현장 참석한 총경이 50여 명, 온라인으로 참여한 총경은 140여 명으로 파악된다. 전체 현역 총경은 약 650명이다.

637) 경찰청은 12. 13. 류 총경에 대해 정직 3개월의 징계 처분을 했고, 류 총경은 소청심사위원회와 법원에 각각 징계 취소, 효력 정지 가처분 신청을 한 것으로 알려졌다.

첫째, 2021년 검·경 수사권 조정 이후, 수사 현장에서 수사가 지연되고 당사자에게 적절한 안내가 되지 않으면서 국민의 기본적 인권이 침해당하고 있다는 문제 제기이다. 형사사건 대부분의 수사를 경찰이 전담하게 되면서 수사관 1인 사건 수가 대폭 증가했지만, 적절한 인원 충원이 이루어지지 않으면서 전문성 저하로 이어지는 문제가 발생했다는 것이다.⁶³⁸⁾ 대한변호사협회에 따르면,⁶³⁹⁾ 설문조사 결과 형사고소 사건을 대리한 변호사의 73.5%가 경찰 단계에서 수사지연 사례를 경험했으며, 66.1%는 검·경 수사권 조정 이후 경찰의 수사 지연을 심각하게 본다고 응답했다.

둘째, ‘수사 기소의 분리’라고 했을 때의 분리는 형식적이고 기능적인 분업이 아니라, 협력과 견제를 전제하는 것인바 이에 대한 논의가 필요하다는 견해도 제시된다. 검찰의 수사개시 권한을 삭제하는 데 집중할 것이 아니라, 검찰이 경찰의 수사 과정에서 범인의 체포, 증거의 수집이 적법한지, 그 과정에서 인권의 침해는 없었는지, 경찰을 통제하고 체포된 범인과 수집된 증거가 유죄판결을 받기에 충분한지, 경찰이 적용하는 법리와 수사의 방향이 적절한지를 들여다보며 경찰의 수사에 협력하는 협력자로서 역할을 재정립하는 데 집중할 필요가 있다는 것이다.⁶⁴⁰⁾

셋째, 경찰의 민주적 통제와 국가경찰위원회의 위상과 관련한 문제이다. 경찰청은 1991년 경찰법 신설에 따라 독립외청으로 승격되고, 행정안전부를 포함한 행정 각 부의 영향력에서 일정 수준의 독립성을 인정받게 되었으며, 동시에 국민에 의해 선출, 구성된 행정부로부터의 민주적 책임을 덜 받게 된바, 경찰행정의 주요 정책에 대해 심의·의결로서 견제할 권한과 의무가 있는 국가경찰위원회의 역할이 중요함에도 그에 부합하는 조직과 위상을 갖지 못한 점은 문제라는 것이다.⁶⁴¹⁾

다) 형사사법 시스템 개편의 최종 목표로서 ‘인권 보호’

국가공권력은 정확하고 평등하게 법을 집행해 정의를 실현하며 인권을 옹호하고 사회안전망을 지켜 내야 하는 막중한 책임이 있다. 따라서 인권존중이 수사관행 개혁의 최종 목표라면, 수사권 배분이나 조직의 형태와 별개로 형사사건공개금지규정의 신속한 확정과 시행, 장시간조사·심야조사 금지, 부당한 별건수사·수사장기화 제한, 검찰 직접수사에 대

638) 한겨레, 쌓이는 수사…수사권 조정 1년 ‘누구도 만족 못했다’ 2022. 4. 22.

639) 대한변호사협회 보도자료, 5. 1.

640) 김지민, 수사, 기소 분리의 원칙을 실현하기 위한 과제, 「형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가-검찰·경찰 제도 개선 방안 모색 토론회」, 2022. 11. 21.

641) 박병욱, 경찰국 설치의 문제점과 국가경찰위원회의 실질화 필요성, 「형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가-검찰·경찰 제도 개선 방안 모색 토론회」, 2022. 11. 21.

한 고등검사장의 사무감사 강화, 출석조사의 최소화 등 인권친화적 수사 방식 구현, 출국 금지 대상자의 알권리 강화야말로 권력기관 개혁과제의 실제 성과를 보여주는 부분이라는 의견⁶⁴²⁾은 깊이 유의할 필요가 있다.

원칙적으로 검찰과 경찰 사이에 수사권과 기소권을 배분하는 문제는 입법정책적으로 정할 사항이고, 해외에서도 국가 형태나 국가별 사법제도 등 제반 여건에 따라 차이가 있다. 또한, 경찰국 설치 그 자체만으로 경찰행정의 독립성에 부정적으로 작동할 것인지 아니면 경찰에 대한 적절한 통제를 통해 경찰의 권력 지향성을 완화할 것인지도 단정하기 어렵다. 다만, 이와 같은 논의의 배경에는 개혁 대상과 방향에 대한 견해차와 관련해 역사적 경험에 따른 맥락이 내포되어 있고, 시민사회를 포함한 다양한 영역에서 여러 가지 우려가 있다는 것도 사실이다.

결국, 국민을 위한 검찰상 확립, 인권친화적 경찰개혁 모두 검찰의 인권옹호 기능과 경찰 수사 과정에서 인권보장 강화가 개혁의 목표이자 내용이며, 성과 기준이다. 형사사법 시스템 개편은 체계적인 로드맵 또는 가이드라인에 따라 단계별로 계획·실천·평가되어야 하며, 그 추진 과정에서 국회, 시민사회, 학계 등 전문가의 의견을 폭넓게 수렴해 안정적으로 추진될 필요가 있다.

또한, 2022년 검찰청법과 형사소송법이 개정되는 과정에서 사법경찰관의 수사 통제 약화, 이의 제기 절차 관련 사법취약계층의 피해 우려가 제기된 만큼 법률 시행 과정에서 나타나는 인권 문제를 살펴보고, 검·경 수사권 조정 이후 수사 현장에서 국민의 기본적 인권이 침해되지 않도록 대안을 마련하는 것이 중요하다.

2) ‘마약과의 전쟁’과 마약류 중독자의 재활, 치료

가) 범정부적인 ‘마약과의 전쟁’과 그 방향에 대한 문제 제기

정부는 2022년 10월부터 총리실을 중심으로 범정부 차원에서 마약류 범죄 예방과 단속, 치료와 재활 그리고 교육과 홍보 등을 아우르는 종합대책을 마련하겠다고 발표하고, 검찰과 경찰을 중심으로 한 합동 수사단 설치와 단속 강화, 마약류대책협의회의 지위 격상 등을 추진했다. 대통령실과 정부 각 부처는 이를 이른바 ‘마약과의 전쟁’이라고 표현하면서

642) 김한균, 형사 법집행기관의 지속가능한 인권보장 정책과 국가인권정책 기본계획, 2022 인권정책포럼, 2022. 11.

주요 국정과제로 강조했다.⁶⁴³⁾

통상 유엔이 발표하는 국가 마약지수(Drug Index)⁶⁴⁴⁾가 20을 넘으면 마약류⁶⁴⁵⁾를 통제할 수 없는 사회에 진입했다고 보는데, 우리나라는 이 지수가 2015년부터 20을 넘었고, 2021년도에는 약 31로 나타나고 있다. 국내 마약류사범은 외환위기 무렵부터 1만 명을 기준으로 증감을 반복하는데, 2015년 1만 1,916명을 기록한 이후, 2019년 이후 1만 6,000명을 초과하고 있다. 2022년에도 1~7월에 붙잡힌 마약사범이 1만 575명이 넘어, 역대 최고치를 기록할 것으로 예측되고, 검거되지 않은 마약사범이 적게는 40만 명, 많게는 100만 명을 상회할 것이라는 추산도 있다.⁶⁴⁶⁾ 대검찰청은 마약류사범이 몇 년 전에 비해 증가한 주요 원인으로 마약을 접한 경험이 없던 일반인도 인터넷(다크웹)·SNS를 이용해 국내외 마약류 공급자에게서 비교적 쉽게 마약을 구매할 수 있는 환경이 조성된 점을 들고 있다.⁶⁴⁷⁾

최근 마약류 문제와 관련해 특기할 만한 점 중 한 가지는 마약류사범 중 20~30대가 56.8%를 차지해 젊은층의 마약류범죄가 심각한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이들은 대부분 향정신성의약품 오남용 또는 대마 투약 혐의인데, 이 같은 추세는 국제적으로도 유사하게 나타난다. 미국에서는 청소년이나 젊은층이 온라인 쇼핑이나 SNS 등을 통해 구매한 펜타닐 또는 메트암페타민 성분을 다량 함유한 가짜 약 오남용이 심각한 사회 문제 화되고 있다.⁶⁴⁸⁾ 대검찰청은 향후 코로나19 감염병 유행에 따른 경기 침체, 불평등, 가난이 심화됨에 따라 마약류 불법 경작이 증가하고, 약물 남용, 약물 중독 인구의 증가를 예상하고 있다.

한편, 정부가 ‘마약과의 전쟁’을 강조하면서, 마약류 중독 범죄에 대한 처벌만이 아니라 치료가 필요한 질병으로 보고, 마약류 중독 문제를 해결하기 위한 대책을 요구하는 의견도 제시되고 있다. 전 세계적으로 지난 50년간 마약류 문제에 대해 처벌 위주의 정책을 시행해 왔지만 이는 실패했다고 평가할 만하고,⁶⁴⁹⁾ 미국 국립약물남용연구소(NIDA) 등 여러 연구에서 마약류 사범의 투옥 비용보다 치료에 투자하는 비용이 더 경제적인 것으

로 나타나며 세계 여러 국가에서 치료에 많은 예산을 투입할 수 있는 방안을 모색하고 있다는 것이다.⁶⁵⁰⁾

나) 마약류 중독자에 대한 두 가지 관점: 질병 vs 범죄

국내 마약류 사범 중 저연령층 초범 비율은 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 이는 전체 마약 복용 인구 규모가 커지고 있다는 신호이며, 마약류 사범의 교도소 출소 후 재복역률은 45.8%로 우리나라 범죄자 평균 재복역률 26.6%의 약 2배에 근접하고 있는 만큼 10~30대 마약류사범 증가 억제 대책이 요구된다. 정부는 마약류 범죄는 수사와 처벌만으로는 근절에 한계가 있음을 인정하면서도 공급 차단, 수사와 단속 위주의 대책을 제시하며 ‘엄정 대응’ 방침을 밝히고 있다.⁶⁵¹⁾

마약류 범죄와 관련해 ‘선 처벌 후 치료’를 강조하는 견해에 따르면, 청소년 등을 중심으로 한 온라인 불법 거래에 대한 합정 수사를 늘리고, 마약조직 검거·처벌을 시행한 후에 처벌의 대가로 치료를 부과하는 것이 필요하다고 강조한다.⁶⁵²⁾ 마약은 다른 강력범죄와 달리 밀수·판매·투약 사범 모두 공범이어서 범행이 은밀하고 자진 신고율은 극히 낮다. 한편, 초범의 경우 집행유예가 선고되는 비율이 높지만, 2021년도 전체 마약류사범의 재범률은 36.6%로 다른 범죄에 비해 두 배가량 높은 재범률을 보이고 있다.

따라서 마약류 범죄의 억제 효과를 담보하기 위한 방안이 필요하고, 수사부서 인력 확대와 양형기준 보완이 필요하다는 것이다. 이와 같은 견해는 교육과 치료를 병행한다고 하더라도 특히 마약류 유통·판매자에 대한 처벌을 강화할 필요성이 크다고 보고 있다. 법무부와 검찰도 2020년 양형위원회 제출 의견에서 마약류사범의 양형 기준을 전반적으로 상향 조정할 필요가 있다는 의견을 제시했다.⁶⁵³⁾

반면, 우리나라의 경우 마약류 중독 관련 법적 제도가 마련되어 있지만, 이러한 법제가 효과적으로 운영되지 못하고 있는 만큼 치료와 예방을 위한 정책을 강조할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있다.⁶⁵⁴⁾ 이와 같은 견해는 주로 국민, 의료인 등에 대한 교육과 홍

643) 중앙일보, [단독] 윤정부 ‘마약과의 전쟁’...“이건 나라가 국민 지키는 문제”, 2022. 10. 3.

644) 인구 10만 명당 검거된 마약류 사범의 숫자

645) 마약류란 인간의 중추신경계에 영향을 미쳐 중추신경의 작용을 과도하게 하거나 억제하는 물질 중 신체적·정신적 의존성이 있는 것으로서 관련 법규에 따라 규제 대상으로 지정되어 관리되고 있는 물질을 말한다. 마약·향정신성의약품·대마를 마약이라고 혼용해 사용하기도 하나 정확한 용어는 ‘마약류’이며, 마약은 마약류의 한 종류이다.

646) 동아일보 보도, “‘마약과의 전쟁’ 구호에 그쳐선 안 된다”[동아시론/이법진], 2022.10.26., 이법진 아주대 약학대 교수·마약퇴치연구소장

647) 대검찰청, 「2021 마약류 범죄백서」, 2022. 5. 5. 등

648) 펜타닐은 강력한 진통제로 모르핀보다 약 100배 강한 효능이 있고, 진정작용이 탁월해 심한 고통을 느낄 때 마취제로 널리 쓰인다. 펜타닐과 그 유사체의 의료 외 사용으로 전 세계적으로 수천 명의 사망자가 발생했는데, 미국에서 펜타닐과 그 유사체의 남용으로 사망한 사람은 2015년에 약 5,000명, 2016년에 약 1만 9,000명, 2017년에는 2만 8,000명 이상으로 사망자 수가 매년 급증하고 있다.

649) 박성수, 국제 마약류정책 변화와 대응방향, 한국중독범죄학회보 제12권 제1호, 2022.

650) 박동균, 장철영, 우리나라 마약실태의 위험과 그 대응방안에 관한 연구, 한국치안행정논집 제16권 제3호, 2019.

651) 법무부 보도자료, 2022. 10. 13.

652) 한국경제, 10대 마약 어떻게 해야할까... 처벌 먼저 vs 예방 우선, 2022. 10. 16.

653) 동아일보, 마약사범 2명중 1명은 1심 집유...“양형기준 강화·세분화” 지적, 2022. 10. 11.

654) 김영호, 마약류 중독의 예방·치료·재활의 중요성과 대응전략, 마약류 퇴치 교육 지원에 관한 입법 토론회, 2022. 9. 30.

보 필요성, 관련 인프라에 대한 투자를 강조한다.

교육적 측면에서 마약 예방 교육은 여러 가지 의무교육 가운데 우선순위가 높지 않아 체계적으로 운영되지 못하고, 의료인이 환자에게 식욕억제제, 이른바 ‘다이어트약’이나 수면제, 진정제 등을 손쉽게 처방하는 경향 등이 나타난다는 점, 인프라의 측면에서 2022년 기준, 전국 21곳의 병원이 마약류 중독 전문치료 병원으로 지정되어 관련 규정에 따라 일정 요건에 해당할 경우 최대 1년까지 무상 치료가 가능하지만, 실제로는 지난해 단 한 번이라도 중독자를 치료한 병원은 8곳에 불과하고, 시설과 병상 부족을 이유로 마약환자 치료를 거부하고 있는 것으로 알려진 만큼 예방, 치료, 재활 체계가 효과적으로 운영되지 못하는 점 등을 지적한다.

다) 마약류 중독 예방, 치료를 위한 국가의 의무

유엔 사회권규약 제12조는 ‘모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리’가 인정된다고 규정한다. 사회권규약 일반논평 제14호(2000), ‘도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리’에 따르면, 당사국은 특히 건강권을 존중할 의무가 있는데, 가급적이면 입법적 이행의 방법을 통해 알코올 중독, 흡연, 마약류, 기타 유해 물질의 남용에 관한 홍보 캠페인을 할 의무가 있고, 마약류와 기타 유해한 물질의 생산, 매매, 소비를 억제하는 데 실패하는 것은 국가가 제3자의 건강권 침해로부터 자국 관할권 내의 사람을 보호하기 위해 모든 필요한 조치를 취하지 못한 데 해당한다.

마약통제에 관한 국제협약⁶⁵⁵⁾을 비롯해 마약류를 규제하는 국내법으로 「마약류 관리에 관한 법률(이전 마약법·대마관리법·향정신성의약품관리법을 통합한 법률)」과 「마약류불법거래 방지에 관한 특례법」, 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」, 「형법」 등 마약 통제와 치료에 관한 국가의 역할을 규정하고 있다. 이들 규정은 마약류 남용과 관련한 조기 발견, 치료, 교육, 사후관리, 재활과 사회적 통합을 위한 국가의 책임을 함께 규정하고 있다.

마약류는 자신의 정신과 육체를 손상시킬 뿐만 아니라 상대방 그리고 우리나라 전체 사회를 불안하게 만드는 요소임에 틀림이 없다. 또한 성범죄, 폭력, 살인 같은 강력 범죄와 연계 가능성이 짙다는 점도 우려 대상이다. 다만, 마약류 중독은 약물이 뇌에 작용해 뇌의 보상신경회로와 조절 기능의 저하를 야기하는 뇌질환이고, 마약류 사범은 다른 범죄

와 달리 중독이라는 특수성으로 단속과 엄정한 처벌만으로는 한계가 있다는 점에 국제적 사례를 통해 확인되는바, 마약류 범죄가 일반 형사사건과는 다른, 뇌질환에 기인한 병리적 현상이라는 시각으로 치료에 중점을 둔 정책 시행이 필요하다.

그러나 다른 분야에 비해 마약류 중독 예방치료 예산은 부족한 것으로 알려져 있다. 치료보호 제도 예산으로 책정된 금액이 4억 원가량인데 이는 약 100명이 1회 입원할 수 있는 금액에 불과하고,⁶⁵⁶⁾ 금연사업(약 1,500억 원), 도박중독(약 200억 원), 게임중독(약 150억 원), 알코올중독(약 100억 원)에 비해 마약류 중독(약 30억 원, 지자체 사업비와 기부금 포함 41억 원)은 상대적으로 부족하다. 이는 인구 규모가 한국과 비슷한 영국의 마약류 중독 예방치료 예산에 약 1.3%(1/76) 수준에 불과하다.

마약류로 발생하는 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 단속과 처벌뿐만 아니라 치료 지향적 재판 모델 개발, 마약류 중독자 치료감호, 외래 치료 등 치료 명령, 보호 관찰, 수강 명령 등의 실질화, 마약류 중독 전문가 양성, 의약품 정책의 데이터 수집, 감시와 평가 개선, 마약류 오남용과 중독 문제에 대한 사회적 인식개선 프로그램의 연구와 시행 등 장기적 관점에서 인권에 기초한 지속가능한 지원정책을 병행할 필요가 있다.

3) 구금시설 과밀수용의 실태와 문제점

가) 대법원의 과밀수용 국가배상 판결

대법원은 2022년 7월 구금시설 과밀 수용에 따른 국가의 인권침해와 배상책임을 인정하는 취지의 판결을 했다.⁶⁵⁷⁾ 이는 구금시설 과밀수용에 따른 국가배상을 인정한 첫 대법원 결정이며, 2016년 헌법재판소가 일정 면적 이하의 수용 방식은 인간의 존엄성을 침해한다고 판단한 지 8년여가 지난 시점에서 나온 결정이다. 헌법재판소는 위헌 결정을 하면서 보충의견으로 국가는 교정시설 내 수용자 1인당 적어도 2.58㎡ 이상의 수용 면적을 확보해야 하며, 단기적으로 해결될 수 있는 문제가 아니므로, 상당한 기간(늦어도 5년 내지 7년) 이내에 이 기준을 충족하도록 개선해 나갈 것을 촉구했으나, 과밀수용 문제는 여전히 해결되지 않았다.

‘과밀수용’은 크게 두 가지 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 수용자의 생활공간이 좁다는 의미의 과밀을 의미하는 것으로 ‘1인당 수용거실 면적’의 협소함이며, 둘째는 행형학적 개념으로 교정시설의 수용정원을 초과해 수용자를 수용하는 상태를 의미한다.

655) 1961년 마약에 관한 단일협약, 1971년 향정신성 물질에 관한 협약, 1988년 마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 유엔협약 참조.

656) 중앙일보, [단독] 중독자 치료지정병원 90%가 “마약환자 안 받아요” 왜?, 2022. 7. 8., 마약중독 2만 명, 치료 예산 100명 분…병상 없어 입원도 못해, 2022. 10. 29. 등 참고

657) 대법원 2022.7.24.자 선고, 2017다266771.

이번 대법원 판결과 2016년 헌법재판소의 결정은 모두 1인당 수용거실 면적의 협소함과 관련한 소송이다. 대법원은 “1인당 수용면적이 일상생활도 할 수 없을 정도로 협소하다면, 특별한 사정이 없는 한 위법한 행위”라고 판시했다. 다만, 어느 정도의 면적이 ‘일상생활도 할 수 없을 정도로 협소한지’, 즉 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간으로서 존엄과 가치를 침해하는 정도의 과밀 상태인지는 명확하지 않다.⁶⁵⁸⁾

한국은 아직 1인당 최소수용 면적을 법적으로 정해 놓은 바가 없다. 우리나라 교정시설의 혼거실은 1인당 기준 면적을 2.58㎡(0.78평) 이상으로 정하고 있었는데, 법무부는 2014년 12월 29일 「법무시설기준규칙」을 개정해 기준 면적을 3.40㎡(화장실 제외, 국제적십자 기준)으로 확대한 후 다시 2017년 12월 29일 화장실 포함 3.40㎡로 개정했다. 한편 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」 제82조는 수용정원 산정 기준을 혼거실 2.58㎡으로 하고 있다. 이들 기준은 법무부의 예규에 불과해 대외적인 구속력은 없다.

이처럼 산정된 1인당 수용면적을 기준으로 산출된 정원 대비 현원을 살펴보면, 법무부는 2022년 3월 6일 전국 교정시설 수용률이 101.3%로, 2019년 4분기 113.8%에 비해 큰 폭으로 개선되었다고 밝힌 바 있다. 그러나, 국내 주요 대도시(인천, 대구, 대전, 광주 등) 구금시설 수용률은 114.4~135.1%로 여전히 높은 수치이고, 수용률이 100% 미만인 구금시설에서도 여성 수용자, 대도시 구치소 미결수용자를 중심으로 수용 구분에 따라 과밀수용의 상황에 놓이게 되는 경우가 빈번한 것으로 파악된다.⁶⁵⁹⁾

나) 국가형벌권 행사의 한계와 인간의 존엄·가치의 침해로서 과밀수용

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있으며, 우리나라가 가입해 국내법적 효력을 갖는 자유권규약 제7조는 어느 누구도 고문 또는 잔혹하고 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 이러한 비인도적 처우는 우리나라가 역시 가입하고 있는 「고문 및 그

658) 헌법재판소가 ‘그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어선 과밀수용’이라고 판단한 면적을 살펴보면, 성인 남성인 청구인이 2일 16시간 동안에는 1.49㎡, 6일 5시간 동안에는 1.79㎡인 경우 이 사건 수용행위는 청구인의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해한다고 판단했고(헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142 결정), 그 이후 사건에서는 헌법소원 신청 당시는 1인당 2.58㎡ 미만 면적의 혼거실에 수용했으나, 이후 1인당 2.58㎡ 이상 면적의 혼거실에 수용된 경우, “이러한 상황은 이미 종료되어 청구인의 기본권 침해 상태는 더 이상 존재하지 않으므로, 그에 관해 위헌확인을 구할 주관적 권리보호이익이 인정되지 아니한다”는 이유로 각하한 바 있음(헌법재판소 2020. 12. 22. 2020헌마1576). 법원은(부산고법 2017. 8. 31., 2014나50975) “법무시설 기준규칙을 근거로 피고에게 수용자 1인당 2.58㎡의 수용면적을 확보해 줄 법률상 의무가 있다고 보기는 어렵다고 할 것이므로, 이와 다른 전제에서 하는 원고들의 주장은 이유 없다”라고 밝히면서 아래와 같은 이유로 “1인당 수용거실 면적이 2㎡에 미달한 경우에는 그 해당 기간의 수용행위는 수인 한도를 초과해 위법한 것으로 봄이 타당하다”라고 결정했음.

밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약」(고문방지협약) 제1조의 ‘고문’(개인에게 고의로 극심한 신체적 정신적 고통을 가하는 행위)에 해당하느냐, 제2조 제1항에 따라 체약국인 대한민국은 그 방지를 위해 실효적인 입법, 행정, 사법 또는 그 밖의 조치를 취해야 한다.

교정시설의 과밀수용⁶⁶⁰⁾은 수용자에게 더 큰 분노, 좌절, 긴장을 일으키며 원치 않는 대인관계를 피할 수 없게 해 스트레스 상황을 만들게 되고, 교정교화 작업에 악영향을 미친다는 것은 국내외 연구에서 대부분 제시하는 공통 현상이다. 과밀수용에 따른 수용자의 심리적 변화는 구금 스트레스를 증가시키고, 따라서 수용자의 공격성향이 증가하게 되며, 대인공포증이나 자기도피, 무관심, 권태감이 증가할 수 있다. 그에 따라 수용자 상호 폭행, 수용자의 교도관 폭행 또는 수용자의 자살 등 끊임없는 교정사고가 발생할 수 있다.

즉, 인간의 존엄성이 상실한 공간에 수용자를 장기간 수용하는 것은 한 개인의 육체를 넘어 인격을 파괴하고, 그것은 동료 수용자와 교도관에게 심각한 결과를 낳게 한다는 것이 과밀수용을 연구하는 모든 연구자가 공통적으로 지적하는 사항이다.

국가의 형벌권은 해악에 대한 응보 성격을 띠지만 그 수단과 정도는 인간의 존엄성에 기초해 행사되지 않으면 안 된다. 그러나 과밀수용은 수용자에게 더 큰 분노, 좌절, 긴장을 일으키며 스트레스 상황을 만들게 되어 교정교화에 부정적인 효과를 낸다. 수용자에게 칼집을 자게 하고, 냉난방, 채광, 통풍, 화장실 등의 열악한 여건 때문에 정신적, 육체적 질병 노출 위험성을 높이는 등 ‘잔인하고도 비인간적인 처우를 금지’하는 국제기준이나 건강하게 생활할 수 있도록 적정한 수준의 공간 등 시설을 규정한 국내기준 등에 부합하지 못한다. 또한, 수용거실 공간 자체가 협소하다는 데 그치지 않고, 외부 접견 제한, 운동시간과 목욕시간 제한, 의료처우 등 수용자 생활 전반에 걸쳐 많은 문제를 야기하므로 일정 면적이 확보되지 못하는 공간에 사람을 구금하는 것은 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어섰다고 볼 수 있다.

우리나라 교정시설에서 수용자 정원 산출 기준으로 사용하는 2.58㎡ 또는 3.40㎡ 역

659) 반대로 대도시 인근 구치소 부족한 경우에도 수용 구분에 따른 처우가 불가능하다는 문제 외에도 과밀수용 문제가 발생할 수 있는데, 광주광역시, 전라남도, 전라북도를 소재로 하는 구치소가 없는 것이 대표적인 예이다.

660) 여기서는 ‘1인당 수용거실 면적’의 협소함을 의미한다.

시 국제적인 기준에 비해 넓은 것으로 보기 어렵다는 점⁶⁶¹⁾에서 여전히 수용률이 130%에 달하는 구금시설이 있다는 것은 우려할 만한 일이다.

다) 과밀수용 문제 해결의 필요성

구금시설 과밀수용의 원인은 복합적이고, 이를 해결하기 위해서는 여러 국가기관을 포함한 전 사회적인 공감과 노력이 필요하다. 단순히 말했을 때, 과밀수용은 구금되는 인원이 적정 수용 정원을 초과하기 때문에 발생하는데, 이는 선진국에 비해 높은 미결수용률⁶⁶²⁾, 가석방제도의 소극적 운영, 남비 현상 등으로 인한 새로운 교정시설 설치의 어려움⁶⁶³⁾ 등과 같은 점을 이유로 한다. 따라서 과밀수용을 해소하기 위해서는 수용인원을 축소하거나 가석방의 인원을 늘리고 새로운 교정시설을 건축·증축하며, 공간을 확보하는 과정에서 각별하게 미결수용동과 여성수용동을 확충하는 등의 방안이 필요하다.

즉, 과밀수용을 해소하기 위한 정책을 둘러싼 당사자는 검찰, 법원, 법무부, 기재부와 행안부, 국회, 지자체와 지역주민 등이 모두 포함된다. 이들은 모두 과밀수용이 수용자의 기본적 인권을 침해하며 개선되어야 할 사항이라는 점에 대해서 공감을 표시해왔다. 그러나 많은 주체가 연결되어 과밀수용 문제에 대한 책임이 분산되어 있는 만큼, 정부가 주체적으로 과밀수용을 해소하겠다는 의지를 갖는 것이 중요하다.

과밀 수용은 1970년대부터 이어진 문제이다. 헌법재판소는 2016년에 과밀수용이 인간의 존엄과 가치를 침해한다고 판단했고, 이번 대법원 결정이 있는 2022년 7월 기준으로 과밀수용과 관련해 제기된 국가손해배상청구소송이 약 209건에 이르는 것으로 알려졌다⁶⁶⁴⁾, 일부 하급심에서 위법성을 인정하기도 했다.⁶⁶⁵⁾

유엔의 자유권규약위원회, 유엔 고문방지위원회 등은 2015년과 2017년 정부 국가보고서에 대한 최종 견해에서 넬슨 만델라 규칙에 명시된 국제 표준을 이행하기 위한 물리적 환경 개선과 구체적 조치 이행을 권고했다. 국가인권위원회도 교정시설의 과밀수용 문제에 대해 2013년과 2017년 직권조사를 수행한 결과를 바탕으로 개선을 권고했으며, 최근 3년간(2020~2022년)은 진정사건 조사를 통해 27건 이상 개선 권고를 했다.

정부는 제3차 국가인권정책기본계획 2021년도 이행상황 인신구속제도 개선에 관해 교정시설 과밀수용 해소 과제가 정상추진 중이라 평가하고 있다.⁶⁶⁶⁾ 정부는 이 문제에 관해 기회가 있을 때마다 과밀수용을 해소하겠다고 약속한 바 있으나 상당 시간이 흘렀음에도 개선의 조짐은 크게 보이지 않는다. 2016년 헌법재판소 보충의견에서 개선을 촉구한 상당한 기간(늦어도 5년 내지 7년)도 이미 도래한바, 수용자 과밀수용 문제 해소를 위한 예산, 조직, 인력 측면에서 즉시 적용 가능한 대안 마련이 필요하다.

661) 수용자 1인당 최소 기준면적의 해외 사례를 살펴보면, 독거실의 경우 유엔 피구금자최저기준규칙에서는 ‘개인의 건강에 필요한 면적’, 국제적십자는 5.40㎡, 유럽고문방지협약위원회는 7㎡, 미국은 5.57㎡(연방시설), 독일은 6~7㎡(독일의 경우 프랑크푸르트 고등법원은 2005년 11.54㎡의 거실에 3명을 수용한 것은 인간의 존엄에 반한다고 판시하면서 수형자 개인을 위한 최소한의 기준을 바닥면적 6~7㎡, 전체 공간 16㎡으로 제시하고 있음), 일본은 10㎡를 최소 기준면적으로 제시하고 있다. 이와 같이 교정시설의 수용자 1인당 수용면적은 개별 국가의 사회적·경제적 여건과 수용자의 신체조건 등의 영향을 받을 수밖에 없겠으나, 인간의 삶에 가장 기본적인 환경이라는 점에 비추어 위의 국제적 사례는 우리나라에도 시사하는 바가 크다.

662) 대도시의 과밀수용 문제의 주된 원인이 되는 미결수용자는 2021년 4월 기준 전체 수용인원 중 33.8%를 차지하고 있다. 우리나라의 미결수용률은 OECD 회원국 평균보다 10%가량 높다.

663) 김인유, 〈해묵은 지역 현안 안양교도소 이전 놓고 다시 ‘시끌’〉, 《연합뉴스》, 2022.09.28..

664) 2022. 7. 26.자 내일신문 “미결수용자 줄이고 가석방 확대해야” 기사에 따르면 2022. 7. 19. 기준으로 국가를 피고로 한 과밀수용 관련 손해배상소송 209건이 진행 중인 것으로 확인된다.

665) 전주지방법원은 2022. 6. 16. 선고한 2019가소32442 판결에서 교정시설의 혼거 수용 및 과밀 수용 문제에 대해 “피고(대한민국)가 재정적 문제나 기타 여러 가지 사정을 주장하고 있으나, 이는 모두 타당하지 않고 피고의 의지의 문제”이고, “특히 재정 문제에 관해서 보면 우리나라의 GDP 규모에 비추어 보면 전혀 사리에 맞지 않는 주장”이라고 판시하면서 “피고가 그 어떠한 이유로도 수용자의 혼거 수용 문제 및 과밀 수용 문제를 해결하지 않고 있는 것을 정당화할 수 없다”라고 판시했다.

666) 국가인권정책협의회, 제3차 국가인권정책기본계획 2021년도 이행상황, 2022, 2~5쪽.

2. 인권 보호 체계

가. 2022년 인권 상황

인권을 보호하는 것은 국가의 가장 기본적인 역할이기 때문에 논리적으로 모든 국가의 활동, 법, 조직, 제도는 ‘인권 보호 체계’이기는 하다. 다만, 본 영역에서는 조금 더 직접적으로 또는 특화된 인권 보호를 위한 법, 제도, 국제인권기구의 권고와 그 이행을 위한 노력 등과 관련한 주제 중 다른 영역에서 미처 검토하지 못한 주제를 살펴보려 한다. 인권을 보호하는 제도나 시스템은 시대적 상황과 문화를 반영해 변화하기도 하는바, 2022년은 이와 관련한 논의가 적지 않았다.

2022년 10월, 대한민국은 유엔 인권이사회(UNHRC) 이사국 연임에서 사상 처음으로 낙선했다. 인권이사회 미국 뉴욕 유엔총회에서 실시한 아시아태평양 지역 4개 이사국 선거에서 8개국이 후보로 나섰고 193개국이 투표에 참여했다. 한국(123표)은 방글라데시(160표), 몰디브(154표), 베트남(145표), 키르기스스탄(126표)에 밀려 5위를 기록했다.

인권이사회는 국제사회의 인권과 기본적인 자유를 증진하고, 중대하고 조직적인 인권침해에 대처하고 권고하는 역할을 맡고 있다. 인권이사회의 결정은 법적 구속력은 없지만, 국제사회에 미치는 영향과 정치적 비중은 상당하고, 특히 북한인권결의안을 논의하는 등 대한민국에는 중요한 자리일 수 있다. 한국은 2006~2008년, 2008~2011년, 2013~2015년, 2016~2018년, 2020~2022년에 이사국을 맡았고 이번 선거에서도 큰 이변 없이 연임할 것이란 전망이 우세했지만 예상과 달리 연임에 실패했고, 선거에 승리한 다른 국가도 상대적으로 인권 모범국이라고 보기는 어려운 면이 있어 그 원인에 대한 성찰의 필요성이 제기되고 있다.⁶⁶⁷⁾

한편, 국내법적으로는 국가인권위원회법의 개정으로 2022년 7월 1일부터 국가인권위원회에 ‘군인권보호관’이 신설되었다. 군인권보호관은 군인의 기본권 보장과 기본권 침해에 대한 권리구제를 그 임무로 하며, 이를 위해 군부대 방문 조사 방법, 절차, 통지 시기를 비롯해 군인 등이 복무 중 사망한 경우 위원회에 알려야 할 내용, 조사와 수사 입회 요구 방식, 통지 내용 등이 마련됐다. 또한, 스포츠 인권 관련, 국가인권위원회는 12월 12일 2010년 마련한 「스포츠 인권 헌장」과 「스포츠 인권 가이드라인」을 개정하고, 교육부장관, 문화체육관광부장관, 각 시도 교육감, 대한체육회장 등에게 이를 채택하고 교육할 것 등

을 권고했다.⁶⁶⁸⁾

차별금지법과 인권정책기본법안의 제정은 지연되고 있다. 차별금지법은 첫발을 내디딘 지 15년 만에 첫 국회 공청회가 있었고, 여러 시민사회단체에서 제정을 위한 활동을 이어 나갔지만, 국회와 일부 단체는 ‘사회적 합의’를 이유로 법안 제정에 소극적인 모습을 보이고 있다. 이와 관련해 42명의 유엔 특별보고관은 2022년 12월 7일 2022년 인권의 날을 앞두고 성명을 발표하며, 각 유엔 회원국이 차별금지법을 제정, 시행, 이행을 우선순위에 둘 것을 촉구했다.

2021년 말 국가인권위원회와 법무부가 국회에 공동 제출한 인권정책기본법안은 지역 인권 보장을 위한 제정 필요성이 제기된 것 외에는 특별한 논의 없이 계류 중이다. 또한, 제3차 국가인권정책기본계획(인권NAP)은 2022년 그 기한이 만료되었지만, 제4차 인권NAP는 마련되지 못했다. 국가인권위원회는 7월 대통령에게 제4차 인권NAP 마련을 위해 100대 핵심과제를 권고했지만, 제4차 인권NAP가 마련되지 못한 채로 2023년을 맞게 되었다.

인권을 둘러싼 법제는 변하지 않는 정답이 있다고 보기는 어렵다. 현시점에서 모든 사람의 인권 보호를 위해 더 나은 제도가 있지는 않을지, 새로운 대안은 없는지 늘 고민할 필요가 있다. 이러한 관점에서 2022년 대한민국 인권 상황에서 인권 보호 체계가 잘 마련되고 있는지, 잘 작동되고 있는지 살펴보기 위해 특히 2022년에 많은 논의가 있었던 지역 인권 행정과 학생인권조례, 교육과정 문제를 살펴본다.

나. 주요 주제

1) 지역 인권 제도의 위축 문제

가) 지방자치단체 인권조례와 인권기구 현황

국가인권위원회는 2012년과 2017년 지방자치단체 인권기본조례와 제도 마련을 위해 권고와 의견표명을 한 바 있다. 약 10년이 지난 2021년 12월 기준 17개 광역지자체 전체와 226개 기초지자체 중 111곳이 인권기본조례를 제정했고, 지방자치단체 내 인권전담부서의 설치가 활성화되었다. 그러나 2022년 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거를 통해 민선 8기 광역단체장, 기초단체장, 광역의회와 기초의회 의원이 출범한 것을 기점으로 일부 지역 인권조례가 폐지될 우려가 발생하거나 인권기구의 축소가 두드러지고 있다.

667) 시사저널, ‘납치혼’ 있는 국가에도 밀렸다…韓, 유엔 인권이사회 낙선 ‘충격’, 2022. 10. 12.

668) 국가인권위원회 2022. 12. 12. 결정, 스포츠 인권 헌장 및 가이드라인(개정) 이행 권고.

대구광역시 2022년 9월 행정 효율을 위해 대구시에 설치된 199개 중 100개를 제외한 99개를 통폐합한다는 이유로 ‘인권보장 및 증진위원회’를 폐지했다.⁶⁶⁹⁾ 대구 지역에서 활동하는 시민사회단체는 이 결정을 철회할 것을 요구하는 기자회견을 여는 등 반대 의견을 밝혔다.⁶⁷⁰⁾ 서울특별시는 지난 3월 3기 인권위원의 임기 종료 이후 약 11개월이 지나서야 4기 인권위원회를 구성했다. 다른 지방자치단체에서도 인권전담부서의 조직, 인력, 예산 측면에서 축소되고 있다.

충청남도는 조직개편 조례개정안을 입법 예고하면서 인권팀이 있던 자치행정과의 업무를 자치안전실 업무로 이관하면서 ‘도민인권 증진에 관한 사항(업무)’을 제외했다. 또한, 8월 22일 충청남도의회에 인권기본조례 폐지 청구가 제기되면서 주민 청구인 서명이 진행 중이며, 2023년 2월 25일까지 충남도민 1만 2,016명의 서명을 받으면 도의회 안건으로 상정된다. 충청남도는 과거 2018년에 한 차례 인권조례가 폐지되었다가 다시 제정된 경험 이 있다.

이와 같은 현황과 관련해 전국광역지방자치단체 인권위원회협의회는 10월 18일 대구 지역 인권위원회 폐지를 비판하고 지방자치단체의 인권기구 설치 관련 규정을 담은 ‘인권정책기본법’ 제정을 촉구하는 성명을 발표했다. 국가인권위원회 위원장도 일부 광역 및 기초단체에서 ‘인권보장 및 인권증진위원회’를 폐지하거나 인권 전담부서를 통합 또는 사실상 폐지하는 움직임에 대해 유감을 표하고 지방자치단체가 한국 사회 인권의 가치를 돌아보고, 지역인권보장체계를 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있기를 바란다는 성명을 발표했다.

나) 지역 인권 제도가 겪는 도전과 한계

지역 인권 제도는 규범적 측면으로 인권조례, 조직적 측면으로 인권기구와 인권전담부서 등으로 이루어진다고 볼 수 있다. 그중 지자체 인권기구는 강조되는 고유의 기능과 역할에 따라 인권위원회, 인권센터, 인권구제기구(인권보호관, 인권옹호관, 인권조사관 등 지자체마다 명칭이 다양함)로 구성되어 있고, 행정청의 인권전담부서는 지자체 행정의 인권 업무를 수행하며 인권기구의 권고사항을 이행하는 역할을 하기도 한다.

충청남도의 인권조례 폐지와 관련해 인권조례 폐지 또는 수정을 요구하는 측은 현재의 인권조례가 ‘잘못된 인권’ 개념을 내포하고 있다고 주장한다.⁶⁷¹⁾ 또한, 실제 인권기구와 인권전담부서의 운영 과정에서 구체적으로 어떤 업무가 인권과 관련되어 있는지, 인권기구가 권고하고 지적할 수 있는 사항인지에 대해 이의가 제기되기도 한다.⁶⁷²⁾ 반대로 이와 같은 주장에 대해 「충남 인권조례」의 ‘인권’ 개념이 이와 관련된 다른 법령⁶⁷³⁾에 비추어볼 때 특별한 문제가 있지는 않고, 특별히 성적 지향과 종교를 문제 삼는 것은 혐오에 기반한 주장이며, 모든 행정은 인권의 가치 위에서 이루어져야 한다는 의견도 있다.⁶⁷⁴⁾

또한, 지역 인권기구의 권한과 법적 근거 관련 논쟁도 있다. 현행 「지방자치법」 등 관련 법령에 지자체에서 조례로 인권조례를 제정할 명시적인 규정은 찾기 어렵지만, 지자체에서 학생인권 조례를 마련할 권한이 있다고 결정한 헌법재판소 결정⁶⁷⁵⁾에 비추어보면 인권조례 제정은 헌법과 법률에 근거가 있다고 할 수 있다. 다만, 구체적으로 인권기구가 어떤 권한과 역할을 부여받아야 하는지는 지역별 상이한 인권기구의 상(像)에 따라 달라지면서 여러 가지 갈등과 문제가 발생하기도 하는데, 이를 해결하기 위해 현재 국회에 발의된 「인권정책 기본법안」의 제정과 국가인권위원회 차원의 지역인권기구 교육·지원 등 적극적 역할을 요구하는 의견도 상당하다.

한편, 단체장의 의지에 따라 인권기구의 역할과 위상이 변하지 않도록 지자체의 인권제도를 제대로 구축하기 위해 인권기구의 역할과 위상에 대한 분석 필요성도 제기된다.⁶⁷⁶⁾ 이와 같은 의견은 기존 형사사법기구 또는 여타 다양한 민원 처리기구와 구별되는 ‘인권적 권리구제 프로세스’에 대한 인식 부족, 독립성과 전문성의 한계, 자체 실무조직 없는 자문기구로서 한계 등 전반적인 역량이 지역별로 고르지 못한 문제 등을 해결하기 위해 적절한 인권기구의 역할과 위상이 제시될 필요가 있다고 지적한다.

다) 지방자치단체 핵심 사명으로서의 인권보장 책무

제24차 유엔인권이사회(2013. 9.)의 「지방정부와 인권에 관한 결의안」 채택에 이어 제27차 유엔인권이사회(2014. 9.)에서 결의안에 대한 중간보고서 채택에 따라 지역자치단체 단위의 인권정책이 유엔에서 의제화되기 시작했다. 시민의 일상에서 인권이 보장된다는

670) 매일신문, “‘대구시 인권위원회’ 폐지 결정에 시민단체 거센 반발”, 2022. 9. 21.

671) 레 폐지 청구인 주장의 요지는 「충남 인권조례」는 ‘충남 도민 인권선언’의 잘못된 인권 개념(성적 지향, 성별 정체성, 다양한 가족 형태, 사상, 전과, 타종교의 보장 등)을 교육, 평가, 정책 등에 반영하고 있고 ‘유럽의 무슬림 증가에 의한 테러 범죄 사건의 증가로 인한 사회불안정’을 거론하며 인권조례 폐지를 주장하고 있다. 또한, ‘인권’은 국가사무에 해당하므로 지방자치단체가 법률의 근거 없이 조례를 제정하는 것은 부적절하다는 의견도 포함된다.

672) 김형남, 지방자치단체 인권 메커니즘의 성과와 한계, 2022년 인권정책포럼 토론회, 2022. 11.

673) 「국가인권위원회법」, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제6조(차별금지), 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 제6조(차별금지), 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」(경찰청 훈령) 제76조(성적 소수자 수사), 「인권보호 수사준칙」(법무부 훈령) 제4조 등

674) 우삼열, “지역 인권 체계의 강화를 위한 과제”, 「2022년 인권정책포럼 자료집」 토론회, 2022. 11.

675) 헌법재판소 2019. 11. 18. 선고 2017 헌마1356

676) 국가인권위원회 연구용역 보고서, 지역인권보장체계 강화 및 구축을 위한 정책연구, 2022. 10.

것은 삶을 영위하는 구체적인 시간과 공간에서 인권보장을 의미하고, 이를 위해서는 국가 단위의 인권보장 체계에서 나아가 지역사회에 인권보장 체계 구축이 필요하다.

지자체가 인권보장 책무를 수행하기 위해 조례를 제정하고 조직을 운용하는 것은 지자체장의 임의적 재량행위가 아니라 헌법이 명시하는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리 그리고 국제 인권규범에서 강조하는 국가의 인권보장 의무를 지역 단위에서 구현하고자 하는 것으로 기본적 행정행위이다.

일부 지역사회에서 인권조례 또는 지역인권위원회의 폐지와 인권담당부서의 축소 움직임이 있는 것은 지금까지 한국 사회가 인권적 가치 실현을 추구해 온 것에 역행하는 것이다. 인권은 정치적·종교적 지향이나 이익에 따라 가치를 부정할 수 없는 보편적 가치이고, 인권의 의미와 적용에 관한 다양한 해석은 가능하지만, 어떤 특수한 상황에서도 반드시 보호되고 실현되어야 할 인권의 내용은 존재한다. 성소수자, 외국인, 특정 종교 등에 대한 일부 혐오 정서를 이용해 인권 추진체계와 인권 자체를 반대하는 것은 합리적이라고 받아들일 수 없다는 점을 분명히 할 필요가 있다.

지방자치단체 인권 제도를 둘러싼 여러 가지 문제는 관계자들을 포함한 한국 사회 전반에 걸쳐 지방자치단체 인권 제도를 이해하고 해석하는 것이 명확하지 않은 데다 그 규범적 근거를 확인하는 노력이 미흡한 데 있다. 행정청은 인권기구를 파트너로서 보다는 수단으로 또는 불필요한 장애 요인으로, 인권위원회를 구성하고 있는 시민사회는 행정청을 계몽의 대상으로 상호 인식함으로써 긴장과 갈등이 계속되기도 한다.

따라서, 지난 10년 이상에 걸친 지역 인권추진체계의 운영 성과와 한계를 분석하고, 지역 인권추진체계의 중요성과 역할, 방법 등에 대해 관계자와 공무원, 지역주민의 공감을 얻을 필요가 있다. 지난 경험을 토대로 인권조례를 다듬고 인권 업무를 강화해 지역주민의 삶과 관련한 모든 의사결정과 행정에서 인권의 가치를 강조하는 ‘인권 주류화’를 실현하는 것이 최종 과제이다.

다만, 지역 차원에서 인권 제도가 후퇴되는 것을 단순히 ‘지역 사회 내 갈등’으로만 여기기보다는 단체장의 성향이나 외부 환경에 따라 지역 인권 제도가 부정적인 영향을 받지 않도록, 명시적 법률 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

2) 학생인권조례 현황과 새 교육과정상 차별 문제

가) 계속되는 학생인권조례 존폐 갈등과 2022 개정 교육과정 논란

학생인권조례는 학생의 존엄과 가치가 학교 교육과정에서 보장되고 실현될 수 있도록 각 교육청에서 제정한 조례로, 2010년 10월 경기도교육청이 처음으로 공포했고, 이후 여러

시도교육청에서 제정되어 2022년 말 기준 전국 17개 광역시도 중 7곳⁶⁷⁷⁾에서 시행 중이다. 한편 교육부가 발표하는 교육과정은 향후 학생들이 어떤 내용을 공부하고 교사들이 그것을 가르칠지에 대한 전체적인 계획이다. 학생인권조례와 교육과정은 학교에서 오랜 시간을 보내는 학생들에게 수업을 통해 지식을 쌓고, 교내 사람들과 상호작용하는 과정에 많은 영향을 끼칠 수 있기에 중요하게 여겨진다.

이러한 학생인권조례와 교육과정을 두고 마찰이 계속되고 있다. 학생인권조례의 경우, 2022년에는 이미 제정된 조례를 폐지하려는 시도가 나타났다. 충청남도에서는 2022년 8월 22일부터 2023년 2월 25일까지 학생인권기본조례의 폐지를 위한 주민 청구인 서명이 진행 중이고, 서울특별시에서는 2022년 8월 한 시민단체가 학생인권조례 폐지를 위한 주민조례 청구인 명부를 서울시의회에 제출했다. 반대로 학생인권조례 제정을 추진한 사례도 있다. 2022년 10월 24일부터 2023년 4월 23일까지 강원도 학생인권조례 주민발의 서명이 진행되며,⁶⁷⁸⁾ 2022년 11월 22일 대전시교육청 정문 앞에서는 대전학생인권조례 제정을 위한 주민발안 선포식이 개최되기도 했다.⁶⁷⁹⁾

폐지를 추진하는 측은 학생인권조례의 차별금지 사유에 성적 지향 등이 포함된 것을 문제 삼거나 학생인권조례가 교권침해를 조장한다고 주장하고 있다. 이에 대해 국가인권위원회는 9월 26일 위원장 성명에서 학생인권조례 폐지 시도를 포함해 일부 지방자치단체에서 진행되고 있는 인권조례 폐지로 향하는 움직임에 대해 유감을 표했으며⁶⁸⁰⁾ 시민사회단체들은 2022년의 인권조례 폐지 움직임에 대해 비판했다.

한편 2022년 12월 확정된 2022 개정 교육과정에 대한 논의도 다양하게 이어지고 있다. 교육부는 2022년 11월 9일 2022 개정 교육과정 마련을 위한 「초·중등학교 및 특수교육 교육과정」 개정안에 대한 행정예고를 시행했다. 개정안에 따르면, 고등학교 ‘통합사회’ 성취기준 해설에서 사회적 소수자의 사례로 포함되었던 ‘성소수자’ 용어가 ‘성별 등으로 차별받는 소수자’로, 도덕·보건 교육과정에서 ‘성평등’ 용어가 ‘성에 대한 편견’으로 대체되었다. 이에 대해 일부 시민사회단체는 교육부의 개정안은 이미 존재하는 성소수자의 존재를 지우고 구조적 성차별을 부정하는 것이며, 국민의견 중 일부에 불과한 혐오와 차별의 논리를 받아들였다고 비판했다.⁶⁸¹⁾

677) 경기도, 광주광역시, 서울특별시, 전라북도, 충청남도, 제주특별자치도 6개 광역지자체와 「인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례」를 제정·시행 중인 인천광역시를 포함해 총 7개 지역

678) 오마이뉴스, “강원도 학생인권조례, 이번엔 제정 성공할까”, 2022.11.03.

679) 뉴스프리존, “대전학생인권조례 제정 위한 주민발안 선포식 개최”, 2022.11.22.

680) 국가인권위원회 보도자료, “지자체 인권조례 폐지 움직임 등에 대한 국가인권위원장 성명”, 2022.09.26.

681) 한겨레, “‘성평등’ ‘성소수자’ 뻔 교육과정 개정안… 어떻게 가르치려고?”, 2022. 11. 9.; 프레시안, ‘성소수자’ 삭제가 국민의견?…“보수 세력 손만 들어 준 것”, 2022. 11. 16.

국가인권위원회도 11월 28일 위원장 성명을 통해 적극적 성평등을 지향해 온 한국 사회의 인권 담론을 후퇴시킬 수 있다고 지적했다. 특히 ‘성소수자’ 용어의 삭제는 사실상 교육청과 학교에서 성소수자 용어 사용 금지, 성소수자에 대한 차별의식의 심화로 이어질 수 있다는 점에 우려를 표했다.

나) 학생인권조례와 2022 개정 교육과정을 둘러싼 견해 차이

학생인권조례와 2022 개정 교육과정을 둘러싼 찬반논쟁은 차별과 관련한 문제를 중심으로 한다는 점에서 공통점이 있다. 우선 학생인권조례를 살펴보면, 제정을 찬성하거나 제정된 조례의 유지를 지지하는 측은 먼저 조례가 폐지되었을 때 일어날 수 있는 학생 인권 침해에 우려한다. 현재 학생인권조례는 지역마다 차이는 있지만 성소수자, 여성, 장애인, 이주민 등의 인권을 명시적으로 보장하고 있다는 것이다. 또한, 교권과 인권은 양립할 수 있는 개념임을 강조하면서 그럼에도 인권조례로 인한 교권 침해가 우려되면 ‘교권 및 교육활동 보호에 관한 조례’를 함께 시행하는 방안을 통해 해결할 수 있다는 대안도 제시한다.⁶⁸²⁾

반면 학생인권조례의 제정을 반대하거나 제정된 조례의 폐지를 주장하는 측은 학생의 책임과 의무에 대한 언급 없이 오로지 학생의 권리만을 강조한 학생인권조례는 잘못되었으며, 그러한 학생인권조례로부터 나온 권리의 남용으로 교권이 위축되고 학생의 학습권이 침해된다고 주장한다. 또한, 학생인권조례 조항의 몇 가지가 ‘잘못된 인권’을 규정하고 있는데, ‘성적 지향’과 ‘성별 정체성’ 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 규정하는 것은 동성애와 성전환을 조장하고, 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 금지하는 것은 표현의 자유를 침해한다는 것이다.⁶⁸³⁾

한편 2022 개정 교육과정 관련 논쟁은 주로 ‘성소수자’ 또는 ‘성평등’ 같은 성 관련 용어를 중심으로 이뤄졌다. 이 문제는 이후 해당 교육과정이 적용된 학교에서 성소수자 차별 문제 같은 이야기가 다뤄질 수 있는가, 아닌가의 문제로 확대될 수 있다. 교육과정에서 다뤄지지 않는다는 것은 학교라는 사회에서 언급되지 않을 것을 의미하므로, 사회에서의 성소수자 등을 보이지 않게 하기 위한 목적이 있다고 주장하는 의견이 있는 한편, 청소년들의 정체성 혼란 등을 우려해 교육과정에서 다루지 않는 것이 옳다고 보는 시각도 있다.⁶⁸⁴⁾

682) 금강일보, “대전학생인권조례 주민발안 성공할까”, 2022.11.22.

683) 기독교일보, “‘서울 학생인권조례 폐지’ 온라인 서명 진행 중”, 2022.02.03.

684) 한겨레, “‘성평등’·‘성소수자’ 뺀 교육과정 개정안…어떻게 가르치려고?”, 2022.11.09.

다) 더 나은 인권보호체계를 위한 과제

대한민국이 1991년 비준한 유엔 아동권리협약은 제29조에서 아동교육의 목표로 인권과 기본적 자유, 유엔헌장에 규정된 원칙에 대한 존중의 진전, 아동이 인종적·민족적·종교적 집단과 원주민 등 모든 사람 간 관계에 있어서 이해, 평화, 관용, 성(性)의 평등, 우정의 정신에 입각해 자유사회에서 책임 있는 삶을 영위하도록 하는 준비 등을 규정하고 있다.

학생인권조례와 교육과정에 대한 논의에서 혐오와 차별에 기반한 주장을 펼치기보다는 어떻게 하면 학생의 인권이 침해되지 않고 잘 보장받을 수 있고, 필요한 교육을 모두 받을 수 있는 교육과정을 편성할 수 있을지 고민하는 것이 우선시되어야 할 것이다.

헌법재판소는 2019년 ‘서울시 학생인권조례’에 대한 합헌 결정에서 학생인권조례가 민주시민으로서의 올바른 가치관을 형성하고, 인권의식을 함양하기 위한 것으로, 헌법과 협약 등에서 규정하고 있는 바를 구체적으로 규범화한 것으로 합헌에 해당한다는 결정을 내린 바 있다.⁶⁸⁵⁾

생활 속에서 인권이 실효적으로 보장받을 수 있게 하고, 한국 사회가 인권적 가치 실현을 추구하는 것은 중요한 일이다. 이를 위해 학교에서부터 인권 감수성을 함양하는 것은 한국 사회가 인권의 가치를 주류적으로 받아들이는 데 반드시 필요한 일이고, 여기에서 말하는 인권은 모든 사람의 권리를 의미한다는 점은 누구도 부인할 수 없다.

이는 학생인권조례와 학교에서의 모든 생활의 기준에 있어 인권적 관점을 반영한 것이므로 반드시 필요하다. 인권 친화적인 학교를 만들기 위해 교육부가 마련하는 교육과정에도 인권 관점을 반영하는 것이 중요하다. 2022 개정 교육과정을 넘어 향후 모든 교육과정을 논의하는 단계에서 인권이 중요한 기준으로 적용되기를 바라며, 교육에 ‘인간 존엄에 대한 존중’, ‘자유’, ‘평등’, ‘연대’ 등 인권의 소중한 가치가 보다 체계적으로 담길 수 있도록 노력할 필요가 있다.

685) 헌법재판소 2019. 11. 28. 2017헌마1356 결정.

3. 정보인권

가. 2022년 인권 상황

오늘날 지능정보사회에서는 누구나 쉽게 정보를 생성, 이용, 가공, 저장, 검색, 전달할 수 있으며, 이들 정보는 다양한 네트워크를 통해 공간과 시간을 초월해 연결되어 있다. 더 나아가 사람이 직접 개입, 설계하고 통제하는 정보처리의 형식을 넘어 기계 스스로가 정보를 학습해 분석, 처리하고 인간과 유사하게 또는 인간을 훨씬 뛰어넘는 통찰력을 선보이거나 새로운 가치창출을 해 낼 수 있는 시대로 접어들고 있다.

정보통신기술의 발달은 사람들에게 다양한 혜택과 편리함, 권리의 향상과 평등을 가져다 주었다. 그러나 한편으로는 기술의 발전과 정보사회의 고도화가 구현될수록 정보는 단순한 데이터나 지식에 그치지 않고 그 자체가 지배 또는 권력의 중요한 요소로 작용하기 시작했으며, 그에 따라 정보의 대량 집적과 활용, 통제, 격차 확대 같은 문제가 새롭게 나타나게 되었다.

예를 들어 정부나 공공기관, 기업의 대량 개인정보 수집과 오남용, 유출 문제, 정보통신기술로 감시, 정보 접근이나 활용도에 따른 격차 문제 등 정보와 관련한 새로운 인권 의제가 그것이다. 이와 같이 정보의 처리와 유통에 관련한 개인의 기본적 권리를 ‘정보인권’(Information and Communication Technology and Human Rights)으로 분류할 수 있다.

정보인권은 앞서 보았다시피 정보사회에 새롭게 대두한 기본권이지만, 정보와 관련성이 있는 기존의 기본권으로도 포섭할 수 있는 경우가 있다. 언론·출판의 자유와 학문·예술의 자유, 인격권, 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유 등과 같이 정보적 활동과 직접적으로 혹은 간접적으로 관련되는 기본권이다. 반면에 이들 전통적인 기본권만으로는 충분히 포섭할 수 없는 정보인권의 영역이 존재하는데, 대표적인 것으로 정보사회에서 새롭게 대두된 알 권리, 액세스권, 개인정보 자기결정권 등을 들 수 있다. 이들은 헌법상 열거되지 아니한 기본권으로서 기존의 기본권 조항이나 기타 헌법 원리 등에 근거해 도출되는 것으로 이해되고 있다.

한국 사회에서 ‘정보인권’은 다소 생소한 개념이다. 그러나, 대한민국 휴대전화 보급률은 100%이며, 그중 스마트폰 사용자는 95%이다. 2022년 10월 카카오가 제공하는 서비스가 중단되자 한국 사회 각계에 여러 가지 문제가 발생했다. 대기업과 공공기관의 개인정보 유출로 발생한 피해 사례, AI 기술이 결부된 다양한 서비스의 등장, 유튜브와 SNS의 활용과 더불어 온라인 커뮤니티의 생활화 등 한국 사회는 지능정보사회의 한가운데에

있다. 따라서, 정보인권은 한국 사회의 주요한 인권 영역이라 볼 수 있다. 이런 맥락에서 국가인권위원회는 2022년 인공지능 개발과 활용에 관한 인권 가이드라인, 지능정보사회의 정보인권보고서를 마련한 바 있다.

이하에서는 2022년 두드러졌던 정보인권과 관련한 논의인 ‘맞춤형 광고 목적의 과도한 행태정보 수집의 문제’, ‘「통신비밀보호법」 개정안, 당사자 간 동의 없는 대화 녹음 금지 문제’, ‘AI 기술과 인권 문제, 얼굴인식 CCTV 설치와 활용’을 검토한다.

나. 주요 주제

1) 정보 인권의 관점에서 본 맞춤형 광고의 문제

가) 글로벌 대기업에 대한 개인정보보호위원회의 과징금 부과 결정

글로벌 IT 기업 M사는 5월 26일 한국 내 개인정보 처리 방침을 바꾸면서 맞춤형 광고를 위한 타사 행태정보 등 개인정보 수집을 ‘필수 동의’⁶⁸⁶⁾ 영역에 포함했다. M사는 이것이 알고리즘을 통한 광고나 뉴스 등 맞춤형 정보 제공에 필요하다고 밝히며, 개인정보 처리에 동의하지 않으면 6월부터는 페이스북, 인스타그램을 이용할 수 없다고 공지했다. 시민사회단체들은 기자회견을 통해 M사의 이러한 조치는 위법한 동의 강제에 해당한다며 비판했다.⁶⁸⁷⁾

개인정보보호위원회는 9월 14일 G사와 M사가 「개인정보보호법」 제39조의3 제1항⁶⁸⁸⁾을 위반했다고 판단하고, 위반행위 시정명령과 함께 G사에는 692억 원, M사에는 308억 원의 과징금 부과를 의결했다.⁶⁸⁹⁾ 이번 조사·처분은 온라인 맞춤형 광고 플랫폼의 행태정보⁶⁹⁰⁾ 수집, 이용과 관련된 첫 번째 제재이며, 플랫폼이 무료 서비스를 제공한다는 명

686) 사업자는 이용자의 개인정보 수집 시 필수동의 항목(해당 서비스 제공을 위해 반드시 필요한 개인정보)과 선택동의 항목(해당 서비스의 추가적 기능 또는 사업자의 필요에 의해 이용자에게 요청하는 개인정보)으로 구분해 각각의 동의를 받아야 한다(개인정보보호위원회, “알기 쉬운 개인정보 처리 동의 안내서”, 2022. 3.).

687) 연합뉴스, “왜 전부 필수 동의해야 하죠?...페북·인스타 유저 정보수집 논란”, 2022. 7. 24.

688) 「개인정보보호법」 제39조의3(개인정보의 수집·이용 동의 등에 대한 특례) ① 정보통신서비스 제공자는 제15조제1항에도 불구하고 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하는 경우에는 다음 각 호의 모든 사항을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적
2. 수집하는 개인정보의 항목
3. 개인정보의 보유·이용 기간

689) M사는 개인정보보호위원회의 결정이 있기 전인 2022년 7월 28일 필수 동의 절차를 철회하기로 했다고 발표했다. 다만, M사 측은 개인정보보호위원회의 과징금 부과 결정에 대해 “이번 결정에 동의할 수 없으며, 법원의 판단을 포함한 모든 가능성을 열어둔 채 사안을 면밀히 검토할 방침”이라며 밝히며 행정소송을 진행할 것임을 시사한 바 있다.

690) 웹 사이트 방문 이력, 앱 사용 이력, 구매, 검색 이력 등 이용자의 관심, 흥미, 기호 및 성향 등을 파악하고 분석할 수 있는 온라인상의 이용자 활동정보(방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 「온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인」, 2017. 2.)

목하에 이용자가 알지 못하는 사이 개인정보를 무단 수집, 이용한 행위를 시정토록 한 취지인 것으로 알려졌다.

개인정보보호위원회의 조사 결과에 따르면, G사는 서비스 가입 시 타사 행태정보 수집·이용 사실을 명확히 알리지 않고, 그 설정화면(옵션 더보기)을 가려둔 채 기본값을 ‘동의’로 설정하는 등의 방법을 사용했고, M사는 계정 생성 시 동의받을 내용을 이용자가 알아보기 쉽지 않은 형태로 데이터 정책 전문에 게재했을 뿐, 법정 고지사항의 구체적인 내용을 이용자에게 알리지 않았다.⁶⁹¹⁾ 개인정보보호위원회는 이런 방법을 통한 개인정보 수집은 적법한 동의를 받지 않은 것으로 보았다.⁶⁹²⁾

이와 관련해 개인정보보호위원회는 이미 해외의 감독기구 역시 G사와 M사가 타사 행태정보 수집과 맞춤형 광고 활용을 위반했다고 판단했다면서 프랑스와 독일을 예로 들었다. 프랑스 개인정보 감독기구(CNIL)는 G사가 투명성 원칙을 위반하고 이용자에게서 맞춤형 광고에 대한 동의를 받지 않았다고 결정(2019. 1.)했으며, 독일 경쟁당국(FCO)은 M사가 이용자의 동의 없이 타사 행태정보를 수집, 이용한 것으로 판단(2019. 2.)했다.

맞춤형 광고에 대한 이용자의 불만과 사회적 비판이 커짐에 따라 21대 국회에서는 맞춤형 광고를 규율하기 위한 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 개정안이 2022년 9월 기준 5건 발의되어 있다. 이들 법률 개정안은 맞춤형 광고와 관련해 고지 의무를 강화하는 등 이용자의 선택권을 보호한다는 취지이다.

나) 맞춤형 광고에 대한 인권침해 문제 제기

맞춤형 광고 기술은 이용자의 행동을 프로파일링해 관심사에 맞는 정보를 제공하는 광고 방법으로 온라인 시장에 보편적으로 사용되어 왔고, 이를 위해 많은 온라인 사업자가 이용자의 행태정보를 수집하고 있다. 특히 빅테크 플랫폼 사업자는 많은 이용자로부터 방대한 행태정보를 수집해 온라인 광고시장에서 우위를 점하고 있다.⁶⁹³⁾ 맞춤형 광고는 광고주가 광고 대상에게 효과적으로 광고할 수 있게 하고, 이용자에게는 관심사에 기반한 집중적인 광고를 볼 수 있도록 하는 순기능이 있다.⁶⁹⁴⁾ 그러나, 맞춤형 광고 기술은 이용자

691) KTV 국민방송, “개인정보 불법 수집… 구글·메타 과징금 1천억 원”, 2022. 9. 14.

692) 개인정보보호위원회는 이와 같은 방법을 통해 대다수 한국 이용자가 플랫폼의 타사 행태정보 수집을 허용하도록 설정(G사 82% 이상, M사 98% 이상)되어 있어 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 위험성이 크다고 판단했다고 밝혔다. 다만, 첫 문단 M사의 개인정보 수집 동의 방식 변경에 대해서는 추가조사를 계속한다는 방침임을 밝혔다.

693) 국회입법조사처 이슈와 논점, “온라인 맞춤형 광고에서의 행태정보 보호”, 2022. 9. 30.

694) 안정민, 최경진, “맞춤형 광고와 개인정보보호— 미국 사례와의 비교를 중심으로 —”, 2017. 12

행태정보를 추적, 분석하는 것을 전제하므로, 개인정보의 수집·이용의 문제, 통제 없는 알고리즘이 초래할 수 있는 차별의 문제를 내포한다.

맞춤형 광고를 위해 수집되는 행태정보는 이용자가 해당 플랫폼이 아닌 다른 웹사이트와 앱을 방문·사용하는 과정에서 자동으로 수집되는 경우가 상당할 것으로 추정된다. 따라서 정보주체는 자신의 ‘어떤 정보(‘어떤 웹사이트나 앱’에서 한 ‘어떤 행태’의 정보)’가 수집되는지 합리적으로 예측하기 어렵고, 타사 행태정보가 지속적으로 축적될 경우 개인의 사생활을 유추할 수 있는 민감한 정보가 생성될 수 있다. 이처럼 빅테크 기업이 보유한 개인정보가 방대해질수록 국가의 시민감시 우려도 제기되는데, 미국에서는 맞춤형 광고 목적으로 수집된 정보 중 위치정보에 대한 수사기관의 과도한 접근이 문제되기도 했다.⁶⁹⁵⁾

따라서, 맞춤형 광고에서 이용자 식별에 사용되는 다양한 형태의 이용자 아이디, 기기 식별자, IP 주소, 쿠키 정보 등을 모두 개인정보로 인정해 개인정보 수집에 대해 정보주체의 동의를 받아야 한다는 견해도 제기된다. 이에 따르면, 이번 개인정보보호위원회의 과징금 결정은 동의 방식에 초점을 맞추었을 뿐, 동의를 받아야 하는 정보의 내용과 범위에 대해서는 명확한 지정하지 않은 한계가 있다.⁶⁹⁶⁾

다만, 보다 근본적으로 맞춤형 광고의 차별과 편향성 강화 문제를 제기하는 견해도 있다. 맞춤형 광고 기법은 직간접적으로 개인의 인종, 성적 지향, 성별 등과 관련된 차별적 내용의 정보를 사용할 수 있고, 이를 활용해 각 개인에게 표시할 정보를 결정함으로써 특정 주제에서 다양한 출처의 정보에 접근할 수 있는 가능성에 부정적인 영향을 초래할 수 있다는 것이다.⁶⁹⁷⁾ 실제로 2016년 미 대선, 2020년 영국 ‘브렉시트’ 등 중요한 정치적 사건에 있어 맞춤형 광고가 미친 영향은 관심을 받고 있으며, 미국의 한 매체는 2017년 페이스북에서 반유대주의 카테고리에 관심을 보인 이용자에게 유대인 혐오 광고를 보여줄 수 있다고 보도하기도 했다.⁶⁹⁸⁾

이와 같이 맞춤형 광고가 사용자의 편향을 강화하고 차별을 조장할 수 있다는 점은 민주주의와 소수자의 인권에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 개인정보 처리 과정에서 동의를 받는 것으로 모두 해결할 수 없는 문제로 보인다. 개인정보보호위원회가 2017년 발

695) CWN, “美 FBI, 지오펜스 영장 사용해 흑인 시위 수사…프라이버시 침해 논란”, 2022. 2. 7.

696) 진보네트워크 등 7개 시민사회단체 공동성명, 2022. 11. 14.

697) 장여경, 국회토론회 “맞춤형 광고의 개인정보 침해 문제와 해결방안” 토론회, 2022. 9. 22.

698) 서울신문, “환골탈태합니다”… 폐북, 맞춤형 광고 중단, 2021. 11. 10.

간한 「온라인 맞춤형 광고 개인정보 가이드라인」에 만 14세 미만자의 행태정보 수집과 제 공을 금지하는 취지로 온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 원칙을 기술한 것은 이와 같은 문제의식이 반영된 것으로 보인다.

다) 맞춤형 광고 관련 인권 보호를 위한 제도 개선의 필요성

행태정보는 그 자체로 개인정보는 아닐 수 있어도 방대하게 수집되고 개인 계정과 연결되 면서 개인정보가 노출되거나 침해될 위험성이 높은 정보라고 할 수 있다. 또한 이번 사례 는 빅테크 플랫폼 기업의 광범위한 정보 수집 과정에서 개인의 동의 절차가 어떤 방식으 로 형해화될 수 있는지 보여주는 사례이다. 기업이 경제적 가치를 창출하기 위해 개인정 보를 처리하는 것은 고객에게도 이익이 될 수 있지만, 동의의 형식을 빌려 이용자에게 광 범위한 수집을 강요할 수 있는 위험성을 방지하기 위한 제도적 장치를 마련할 수 있도록 고민이 필요하며, 이를 위해서는 행태정보의 유형, 사용 영역과 방식, 동의 절차 등을 입법 적으로 규정할 필요가 있다.

맞춤형 광고 자체에 대한 선택권과 차별 금지를 위한 논의도 계속할 필요가 있다. 이 용자가 맞춤형 광고를 볼 것인지 선택할 수 있어야 하며, 설정화면에 가려둔 채 옵트아웃 (Opt-out) 방식으로 처리되는 것은 바람직하지 않다. 또한, 빅테크 기업이 차별적 효과를 초래할 수 있는 옵션을 광고주에게 제공하거나, 알고리즘이 성별과 인종에 따라 자동적으 로 다른 정보를 제공함으로써 차별을 강화하는 상황을 방지할 필요도 있다. 이와 같은 차 별이 발생하지 않도록 하는 1차적인 책무는 알고리즘을 설계하고 학습시키는 모든 단계 에서 빅테크 기업에 있으며, 국가는 이와 같은 차별 금지의 책무가 기업에 있음을 분명히 하는 법령을 마련해 관리할 필요가 있다.

유엔 아동권리위원회는 일반논평 제25호(2021년)에서, 당사국은 디지털 환경에서 아동의 권리를 보호하는 조치를 취할 의무가 있으며, 특히 아동을 표적으로 하는 광고나 마케팅과 관련한 규제 필요성에 대해 밝힌 바 있다. 또한, EU가 2022년 마련한 「디지털서 비스법(Digital Services Act)」에는 맞춤형 광고와 관련한 투명성, 선택권, 아동 보호, 민감 정보 규제 등의 내용이 포함되었다.

행태정보와 알고리즘을 이용한 맞춤형 광고는 짧은 시간에 큰 변화를 겪어 왔다. 최 근 맞춤형 광고로 발생하는 기본적 인권의 침해 우려에 대해 여러 가지 법·제도적 대응 이 있었지만, 민감한 개인정보의 수집과 이에 따른 국가의 감시 우려, 차별과 편향성의 강 화 우려가 해소되었다고 보기는 어렵다. 향후, 해외 사례를 참고해 적절한 수준의 규제가 필요하며, 그 과정에서 정보주체와 소수자의 권리가 고려될 수 있도록 시민사회의 의견을

충분히 수렴하는 것이 중요하다.

2) 「통신비밀보호법」 개정안, 당사자 간 동의 없는 대화 녹음 금지 문제

가) 「통신비밀보호법」 개정안 발의와 논란

2022년 8월 국회에 「통신비밀보호법」 일부개정법률안⁶⁹⁹⁾이 발의되었다. 동 개정안 은 대화자 일방이 상대방의 동의 없이 대화를 녹음하는 것을 금지하고(개정안 제3조 제1 항), 이를 위반한 경우 1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처하게 도록 (개정안 제16조 제1항) 한다. 동 개정안은 여러 논란을 거치며, 철회 후 수정 제출되었는 데, 수정된 통신비밀보호법 개정안⁷⁰⁰⁾에는 ‘상대방과의 대화를 동의 없이 녹음한 행위가 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 않는다’는 내용이 추가되었다.

현행 통신비밀보호법은 “공개되지 아니한 타인 간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한 다”라고 규정(법 제14조)하고 그 위반 행위를 처벌하고 있다. 단, 대화의 당사자로서는 상 대방 동의를 받지 않고 녹음해도 ‘타인 간의’ 대화가 아니기 때문에 형사처벌되지는 않는 다.⁷⁰¹⁾ 반면에 대화자 간의 녹음이라도 상황에 따라 민사상 불법행위로서 손해배상책임 이 발생할 수 있다. 상대방의 동의 없는 녹음행위가 음성권을 침해했다고 보고 민사상 불 법행위로서 손해배상책임을 부담한 판례도 있다.⁷⁰²⁾

2022년 발의된 통신보호비밀법 개정안은 기존 형사처벌 대상에서 제외되던 대화 당 사자 간 동의 없는 녹음을 범죄로 처벌하는 것을 주된 내용으로 한다. 이는 상대방의 동 의 없이 대화를 녹음하는 행위가 일방의 사생활 자유를 침해할 수 있다는 취지에서⁷⁰³⁾ 이를 형사적으로 규율하고자 한 것으로 이해된다. 동 개정안은 2022년 말 기준 모두 철회되었다.

동 개정안은 ‘대화녹음금지법’으로 알려졌고, 즉각적으로 상당한 논란을 불렀다. 시 민사회단체들은 사회의 부조리를 드러내는 사회 고발 활동과 이를 중점적으로 수행하고 있는 언론 활동을 크게 위축시킨다는 면에서 표현의 자유, 알 권리를 침해할 뿐 아니라 공 익을 현저히 해하는 법안이라고 비판하는 성명을 발표했다.⁷⁰⁵⁾ 한국갤럽이 시행한 여론조

699) 윤상현 의원 대표발의, 의안번호 2116905, 2022. 8. 18.

700) 윤상현 의원 대표발의, 의안번호 2117633, 2022. 9. 29.

701) 대법원 2008. 10. 23. 2008도1237 판결

702) 수원지방법원 2013.8.22.선고 2013나8981 판결

703) 통신비밀보호법 개정안 제안 이유 및 주요 내용

704) 사단법인 오픈넷, 「통신비밀보호법 일부개정법률안」(윤상현 의원 대표발의, 의안번호: 2117633)에 대한 의견서, 2022.10.11.

705) 법조신문, “음성권 침해 방지” vs “과잉처벌 우려”...‘동의 없는 녹음 금지법’ 논란, 2022. 9. 13.

사에서는 18~29세 응답자의 80% 이상이 “범죄 증명, 내부 고발 등에 필요하므로 개정안에 반대한다”라고 답했다. 반대로, (주)한길리서치가 전국 만18세 이상 남녀 2000명을 대상으로 조사한 ‘통화녹음 국민여론조사 보고서’에 따르면 응답자의 63.6%는 자신의 동의 없이 상대방이 녹음하는 것을 반대하는 것으로 나타났다.

나) 사회적 부조리의 규명과 ‘음성권’의 경합

헌법 제10조와 제17조에서 보장하는 사생활의 비밀과 자유에는 개인의 사생활이 함부로 공개되지 아니할 권리와 자신의 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 권리도 포함한다. ‘음성권’은 인격권에서 유래되는 권리로 헌법 제10조에 의하여 보장되는바, 피녹음자의 동의 없이 대화 내용을 비밀리에 녹음하고 이를 공연히 재생하는 행위는 피녹음자의 승낙이 추정되거나 사회상규에 위배되지 아니하는 등의 다른 사정이 없는 한 헌법 제10조 제1문에서 보장하는 음성권을 침해하는 행위로 볼 여지가 있다. 음성권은 그동안 기본적인 인권의 종류로 크게 주목받지 않았던 권리이다. 이번 통신비밀보호법 개정안 발의 후 진행된 사회적 논란에서 기본적인 인권의 종류로서 음성권이 논의되었다.

이번 통신비밀보호법 개정안에 찬성하는 견해는 상시적으로 대화를 녹음하는 것은 비윤리적이라는 관점에서 몰래카메라(몰카) 문제 대응과 같이 음성권을 보호하기 위한 입법이 필요하다고 주장한다. 당사자의 동의 없는 대화·통화 녹음을 통해 상대방을 협박하거나 유괴해 사회적 명예를 훼손하는 행위를 방지할 필요가 있고, 이는 현행법으로도 처벌할 수 있지만 단순히 음성파일만 공개할 경우 처벌할 방법이 없는 것은 문제라는 것이다.

실제로 성관계를 몰래 녹음하는 사례를 방지할 목적으로 2020년 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정안⁷⁰⁶⁾이 발의되었을 때에도 휴대전화나 소형 녹음기로 성관계 음성을 상대방의 동의 없이 녹음하는 경우 녹음된 음성파일은 불법영상물과 마찬가지로는 지적이 있었다. 한편, 기자가 고지 없이 통화내용을 녹음해 방송한 것을 음성권 침해로 법원이 인정한 사례가 있지만,⁷⁰⁷⁾ 취재 현장에서 통화를 녹음하는 것은 일상화된 것으로 알려져 있다.⁷⁰⁸⁾

반면, 통신비밀보호법 개정안에 비판적인 견해를 가진 측에서는 이미 녹음파일의 부

706) 강선우 의원 대표발의, 의안번호 2105476, 2020. 11. 18.

707) 미디어오늘, 언론의 ‘무단 녹음’은 불법 규정하고 금지해야 할까, 2020. 12. 23.

708) 미디어오늘, 기자들, 국민의힘 ‘통화 녹음 금지법’에 “취재 위축” 우려, 2022. 9. 8.

당한 유괴와 이를 통한 협박은 현행법으로도 처벌할 수 있는데, 일상적인 대화를 녹음하는 것만으로 형사처벌을 하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. 또한, 그동안 녹음이 직장 내 괴롭힘, 사기, 부정부패 등 사회적 부조리를 입증하는 수단으로 사용된 만큼 동 개정안이 통과된다면 억울한 피해자가 양산될 것이라는 의견을 제시하기도 한다.⁷⁰⁹⁾

갑질, 언어폭력, 협박, 성희롱 등에 일상적으로 노출된 사회적 약자에게는 통화나 현장 녹음이 자신의 피해 사실을 입증하고 대항할 수 있는 거의 유일한 수단이며, 언제 이와 같은 피해를 보게 될지 알지 못하는 상황에서 위법성 조각 요건을 ‘공공의 이익에 관한 때’와 같이 모호하게 규정한다면 사회적 부조리에 대응하기 어려워진다는 것이다. 헌법재판소도 ‘공익을 해할 목적’의 허위통신을 금지하는 구 전기통신기본법에 대해 “공익이란 법집행자의 통상적 해석을 통해 그 의미 내용이 객관적으로 확정될 수 있다 보기 어렵다”라는 요지로 판시한 바 있다. 즉, 단서조항이 있더라도 무엇이 공공의 이익에 관한 때인지에 대한 논란이 또다시 생길 것으로 예상할 수 있다.

다) 정보사회에서 음성권 보호와 사회적 합의의 중요성

음성권은 음성의 내용과 상관없이 음성 그 자체에 대한 별도의 권리이다. 통신비밀보호법이 자기 대화의 녹음을 불법으로 보지 않는 것은 널리 알려져 있는 반면에 민사법정에서 상대방의 동의를 받지 않은 자기 대화 녹음을 불법행위로 보는 것은 충분히 알려져 있지 않지만, 초상권과 마찬가지로 음성을 당사자의 동의 없이 녹음하거나 녹음된 음성을 공개, 유통하는 등의 행위가 모두 음성권 침해에 해당할 수 있다. 누군가와 대화·통화를 상시적으로 녹음해 추후 활용하기 위해 그 사람이 부적절한 발언을 기다리거나 유도하는 것은 분명 음성권의 보호에 바람직하지 않은 것이다.

그럼에도 한국 사회에서 휴대전화 기능을 이용해 대화와 통화 녹음은 광범위하게 이루어지고 있다. 여기에는 각종 소송, 조사 등에 녹취록을 증거로 제출하는 이유에 대해 고민해 볼 필요도 있다. 입증체계 부담 법리, 해외의 디스커버리 제도 같은 증거조사 제도가 없는 현실 등 우리나라 법체계에서 특히 사회적 약자가 증거를 자체적으로 수집해 실제적 진실을 입증할 수 있는 통로는 매우 부족하다. 그렇다 보니 증거를 확보해야 하는 당사자로서는 녹취록이라도 만들어 제출해야 하는 ‘절박함’이 있다.

709) 한겨레, ‘동의 없는 통화녹음’ 징역 10년?...“막말 증거 못 남기나요”, 2022. 8. 29.

외국의 사례를 살펴보면 당사자 간의 통화 내용을 녹음하는 것이 위법한지에 대해서는 국가마다 상황이 다르다. 이탈리아는 동의 없이 통화 녹음이 가능하고, 법적 증거능력 또한 인정된다. 영국, 덴마크, 핀란드는 동의 없이 통화 녹음이 가능하지만, 타인에게 녹음 파일 전달 시 법적 책임이 있다. 독일은 통화 녹음의 동의뿐 아니라 녹음하는 이유를 사전에 명확하게 설명하지 않으면 형사처벌을 받는다. 프랑스는 상대의 동의 없이 통화를 녹음하는 것뿐만 아니라 녹음파일을 소지하고만 있어도 형사처벌 대상이 된다. 미국의 연방법은 동의 없는 통화 녹음을 합법으로 인정하나, 주마다 녹음 관련 규정이 다르다.⁷¹⁰⁾

결국, 디지털기기가 보급되면서 일상적·상시적 녹음이 가능해진 정보사회에서 갑질, 학교폭력, 사기·배임·횡령, 노동법 위반, 직장 내 괴롭힘, 성희롱 같은 사회적 문제에 대응하는 사회적 약자의 문제, 녹음자료의 부당한 남용 방지의 필요성, 음성권의 보호 방법으로서 당사자 간 동의 없는 대화 녹음을 처벌하는 형벌 도입의 적절성 등 다양한 쟁점이 발생했다. 이번 통신비밀보호법 개정안은 이와 같은 논의를 표면화했는바, 각 쟁점에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 방법을 모색할 필요가 있다.

3) AI 기술과 인권 문제, 얼굴인식 CCTV 설치 및 활용

가) 정부의 얼굴인식 CCTV 설치 논란

얼굴인식 기술이란 인물을 촬영한 이미지에서 눈, 눈썹, 코, 입, 얼굴 윤곽 같은 개인 각각의 고유한 얼굴 형상의 특징점을 추출하고 저장한 뒤, 이를 다른 얼굴 이미지에서 추출한 특징점과 대조해 그 인물이 맞는지 아닌지를 판단하는 기술을 말한다. 최근 얼굴인식 기술은 AI 기술과 결합해 더욱 발전하고 있으며, 높은 정확도와 편의성을 바탕으로 여러 분야에 널리 활용되고 있다. 그러나 최근 AI 기술을 활용한 얼굴인식 CCTV는 사람의 생체 정보를 대량으로 수집·활용해 불특정 다수인을 상시적으로 감시하는 데 활용될 수 있어 국내외에서 인권침해 논란이 발생하고 있다.⁷¹¹⁾

2021년 10월경 국회와 언론, 시민단체를 통해 법무부가 출입국 심사 얼굴인식 시스템 ‘인공지능(AI) 식별추적 시스템’ 구축 과정에서 대량의 내외국인 얼굴정보를 명확한 법률적 근거 없이 민간기업에 제공함으로써 개인정보를 침해했다는 주장이 제기됐다.⁷¹²⁾

710) 이코리아, 상대방 동의 없는 통화 녹음, 미국 37개주 합법, 13개주 불법 왜?, 2022., 8. 23.

711) 이와 같은 개인정보의 처리와 대량 감시의 문제 외에도 AI 기술이 발전하고 민간과 행정 분야에서 이를 활용함에 따라, 인공지능에 의한 혐오와 차별의 발생, 인공지능 기술을 활용한 기업과 행정의 공정성 및 투명성 문제, 인공지능 관련 법령 및 규범·지침 제정의 방향 등 여러 인권적 문제가 발생하고 있다(「2021 국가인권위원회 인권상황보고서」 참고).

712) 한겨레, “정부, 출입국 얼굴사진 1억 7천만 건 AI 업체에 넘겼다”, 2021. 10. 21.; 민변 디지털정보위원회, 진보네트워크센터 등, “논평 국가기관, 지자체 등이 구축하는 생체정보 활용 인공지능 시스템 전면 중단해야”, 2021. 11. 17.

법무부 출입국 심사는 출입국자의 여권 확인, 지문 인식, 얼굴 확인으로 이루어진다. 법무부는 3단계를 거치는 출입국 심사 시간을 단축하기 위해 ①출입국자가 심사대를 통과하는 동안 얼굴인식만으로 출입국 심사를 완료하고 ②출입국자의 이상 행동⁷¹³⁾을 자동으로 탐지해 대응하는 것을 목표로 식별추적 시스템 구축을 추진했다. 이 과정에서 기존 출입국 심사 과정에서 축적된 내국인 5,760만 건, 외국인 1억 2,000만 건의 얼굴 영상정보가 시스템을 개발하는 민간기업에 인공지능 학습자료로 제공됐다.

개인정보보호위원회는 2022년 4월 법무부가 민간기업에 개인정보를 제공한 행위 자체는 「개인정보 보호법」 위반이 아니라고 판단했으나,⁷¹⁴⁾ 시민단체는 이에 불복해 7월 헌법재판소에 헌법소원을 청구한 상황이다.⁷¹⁵⁾

2022년 10월 19일 용산 대통령실 청사 주변에 얼굴인식과 추적까지 가능한 CCTV를 설치하려고 한다는 의혹이 제기되기도 했다. 일부 국회의원실에 따르면, 대통령실이 5월 국방부 청사로 이전하자 국방부는 종전의 국방부 청사 경계시설 보강사업 계획을 변경해 안면인식과 추적 기능이 있는 CCTV를 설치할 예정이었다. 이에 언론과 시민단체 등은 주변을 보행하는 시민들의 개인정보가 노출될 위험 등 인권침해 가능성을 제기하며 비판했다. 논란이 불거지자 국방부는 설치 예정인 CCTV는 화질의 선명도를 높인 것일 뿐 AI 기술을 활용한 안면인식 기능은 없다고 부인했다.⁷¹⁶⁾

공공영역에서 얼굴인식 기술 도입 논란은 이전부터 있어 왔다. 경찰청은 이미 2016년부터 중요 범죄를 저질러 구속된 사람의 얼굴을 촬영해 경찰의 데이터베이스에 저장해 두고, 실제 범죄 현장에서 CCTV 등을 통해 촬영된 용의자의 얼굴 사진과 비교해 신원을 식별하는 ‘3D 얼굴인식 시스템’을 구축해 운영 중이며, 경기도 부천시는 2021년 얼굴인식 기술을 활용해 관내 코로나19 확진자의 동선을 확인할 수 있는 시스템 구축을 추진한 바 있다. 인공지능과 결합한 얼굴인식 기술은 앞으로도 여러 분야에 활용될 가능성이 있고, 유사한 논란은 향후 계속될 것으로 보인다.

이와 관련해, 국가인권위원회는 12월 15일 얼굴인식 기술의 도입·활용에 있어서 인권 보호를 위해 국회의장과 국무총리에게 관련 법률의 마련, 인권 전문성과 독립성을 확보한 기관이 인권영향평가 실시 등이 필요하다는 의견표명과 권고를 하기로 결정했다.⁷¹⁷⁾

713) 출입국 심사구역에서의 이상행동은 ①돌진 ②2인 진입(무인심사대에 동시에 2인 이상 진입) ③물건 방치 ④심사대에 역진입(심사를 마치고 면세구역에 들어섰다가 다시 심사구역으로 역진입하는 경우)이 있다.

714) 개인정보보호위원회 심의·의결 제2022-007-046호, ‘개인정보보호 법규 위반행위에 대한 시정조치에 관한 건’, 2022. 4. 27.

715) 민변 디지털정보위원회 등, “〔보도자료〕출입국 얼굴인식 인공지능 식별추적 헌법소원 및 기자회견”, 2022. 7. 21.

716) 경향신문, 대통령실 청사 주변 ‘안면인식·추적 CCTV’ 설치한다…공사비 9억원 추가지출, 2022. 10. 19.; 연합뉴스, [팩트체크] 안면인식 CCTV, 국내에도 곧 도입된다?, 2022. 10. 26.

나) AI를 활용한 얼굴인식 기술의 위험성

AI를 활용한 얼굴인식 기술은 개개인의 얼굴 정보를 다량으로 수집, 저장, 처리하는 데 근간을 두고 있다. 개인의 얼굴 정보 같은 생체정보는 개개인으로부터 분리할 수 없는 고유한 신체적·생리적 특성을 나타내며, 한 사람을 다른 사람과 구별할 수 있게 한다는 점에서 사생활 보호와 밀접하게 연관된다.

국가가 공공장소 등에서 얼굴인식 기술을 폭넓게 사용하고 그 결과로 특정인 추적이나 감시가 이루어질 경우, 이는 공공장소에서 자유로운 의사 표현과 행동을 주저하게 하거나 포기하게 하는 위축 효과를 초래할 수 있다.⁷¹⁸⁾

특히 여러 유형의 기술 중에서도 실시간 원격(real-time remote) 얼굴인식 기술⁷¹⁹⁾의 위험성에 대해 다양한 논의가 이루어지고 있다. EU 기본권청(FRA: Agency for Fundamental Rights)은 실시간 원격 얼굴인식 기술이 국가 대 개인의 심각한 권력 불균형을 낳고, 인구집단별로도 차별적인 효과를 미칠 수 있다고 지적한 바 있다. 이 기술은 주로 은밀하게 사용되어 사람을 취약한 지위에 처하게 한다는 점에서 인간의 존엄성에 영향을 미치며, 기술이 공개적으로 사용되더라도 대상 지역에서 사람들이 위축되거나 행동을 바꿀 수 있으므로 극히 예외적으로만 사용이 제한되어야 한다는 것이다. 예를 들어 중국 정부가 운영하는 것으로 알려진 텐왕(天網, skynet) 시스템은 모든 시민을 실시간으로 감시하면서 용의자 등을 식별해 필요시 바로 체포할 수도 있다고 알려져 있다.

이렇게 AI 기술을 활용한 얼굴인식 기술은 정보주체가 자신이 현재 어디에 있는 누구(혹은 기관)에게 식별되는지도 알기 어렵고, 그 결과로 체포·구속 등의 대상이 되거나 기타 다양한 인권 제약적 조치의 대상이 될 수 있다는 우려가 제기된다. 현재 한국도 공공영역에서 얼굴인식 기술을 도입하려는 시도가 이루어지고 있으나, 「개인정보 보호법」 등 기존의 법률만으로 이를 규제하기에는 명확한 한계가 있으며, 대응 방안 마련이 요구되는 상황이다.

다) 인권침해를 방지하기 위한 가이드라인

유엔 자유권규약위원회는 일반논평 제37호(‘제21조 평화적 집회의 권리’)에서 공공장소에서 국가의 얼굴인식 기술 사용으로 개인의 사생활권 및 집회·결사의 자유 등 기본권이 침해될 수 있음을 지적했다. 또한 국가인권위원회는 4월 11일 「인공지능 개발과 활용에 관

717) 국가인권위원회, 2022. 12. 15. 결정, 얼굴인식 기술의 도입·활용에 있어서 인권 보호를 위한 권고 및 의견표명.

718) 박원규(2019), 앞의 논문, 252쪽.

719) 특정인의 얼굴 정보 등 생체인식정보를 기존의 데이터베이스와 비교해 원거리에서 매우 짧은 시간 내에 식별할 수 있는 기술이다.

한 인권 가이드라인」을 통해 “국가는 대량 감시와 차별로 이어지고 집회 및 결사의 자유에 부정적 영향을 행사할 위험이 높은 얼굴인식 등 원격 생체인식 기술의 사용을 공공장소에서 남용하지 않도록 금지해야 한다”라고 권고했다.

AI 기술을 활용한 얼굴인식은 본질적으로 새로운 기술이며 인공지능과 알고리즘에 기반한 복잡다단한 특징을 지니고 있다. 이러한 기술은 인간의 실생활 영역에 도입하기 전에 기본권에 미치는 여러 가지 측면의 영향, 그에 대한 규제 수단 등을 신중하고 광범위하게 고려할 필요가 있다.

AI 기술을 활용한 얼굴인식 기술은 국가의 무분별한 도입과 활용이 제한되어야 하며, 도입 시에도 공익적 필요성이 인정되는 경우에 한해 예외적·보충적으로, 인권 존중의 원칙을 반영해 운용되어야 한다. 불특정 다수를 대상으로 하는 ‘실시간 원격 얼굴인식 기술’을 공공장소에서 사용하는 것은 원칙적으로 금지되어야 할 것이다. 만약 중앙행정기관이나 지방자치단체 등 공공기관이 얼굴인식 기술을 도입하는 경우에는 반드시 개별적·구체적 법률에 근거를 두는 것이 필요하다. 또한, 사용되는 데이터의 양, 영향을 받는 정보주체의 수 등을 고려해 인권 전문성과 독립성을 확보한 기관에서 인권영향평가를 수행하는 것이 바람직하다.

이와 같은 원칙을 실현하기 위해 개인정보 보호법 등 현 법률로만 대응하는 것은 현실적으로 매우 어려우므로, 결국 새로운 입법 추진이 필요하다. 또한 이러한 입법이 마련되기 전까지 중앙행정기관 등 공공기관이 공공장소에서 실시간 원격 얼굴인식 기술을 도입, 활용하지 않도록 하는 조치(모라토리엄)를 수립, 시행할 필요가 있다.

V. 재난·참사와 인권

1. 2022년 인권 상황

「재난 및 안전관리 기본법」(약칭: 재난안전법)은 ‘재난’으로 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난을 포괄해 정의한다. 2020년부터 전 세계적인 영향을 주었던 코로나19 감염병의 유행 상황 역시 사회적 재난 중 하나이다. 감염병으로 발생한 재난은 사회적, 경제적으로 취약한 계층에게 더욱 가혹한 영향을 미쳤고, 경제적 불평등과 사회적 차별은 심화되었으며, 일상에 존재하던 인권 문제를 더욱 확연하게 드러내는 계기가 되었다.

한편, ‘참사’는 ‘비참한 사고’, ‘참혹한 사고’와 같이 사람들이 느끼는 충격과 감성이 투영된 표현으로 볼 수 있다. 2022년 발생한 이태원 참사를 지칭하는 용어로 ‘사고’와 ‘참사’ 어느 쪽이 적절한지에 대한 논쟁에서 볼 수 있듯이 엄밀한 의미에서는 대체 가능한 용어일 수 있지만, 사회 전반에 충격을 준 정도에 대한 주관적 감정에 따라 사용되기도 한다. 다만, 최근에는 정치적 맥락의 측면에서 사고와 참사의 용어를 사용하고자 하는 의도상 괴리가 존재하고,⁷²⁰⁾ 사건의 성격을 규정하는 의미를 띠기도 하는 것으로 보인다.

재난·참사는 국민의 생명·신체의 안전을 위협하고, 그 과정에서 다양한 종류의 인권 문제를 초래한다는 점에서 국가의 역할과 의무가 특히 강조될 수밖에 없다. 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서는 제5장을 ‘코로나와 인권’으로 해서 총 10가지 주제를 검토했는데, 이에 수록된 주제는 모두 재난 상황에서 인권 문제라고 볼 수 있다. 코로나19 감염병 유행으로 초래된 위험이 다소 완화되면서 이들 문제 중 상당수가 더는 두드러지지 않지만, 코로나19 감염 사망자와 유가족의 추모의 권리 문제 등 그 여파는 2022년에도 계속된 것으로 보인다.

한편, 2022년에 발생한 재난·참사로 ‘이태원 참사’를 주목하지 않을 수 없다. 제2부 첫 주제로 검토하기도 했던 이태원 참사는 재난·참사 상황에서 기본적 인권을 보호하는

국가의 역할, 이를 위한 한국 사회의 태도와 관련해 깊이 성찰해야 할 문제임을 밝힌다.

이하에서는 2022년 재난·참사, 인권과 관련해 5가지 주제를 검토한다. 먼저 이태원 참사를 중심으로 재난 예방과 대응 체계, 혐오표현 방지와 피해자 회복 문제에 대해 살펴보고 개선 방안을 제시하고자 한다. 또한, 한국 사회에 근절되지 않고 있는 산업재해 문제를 재난·참사의 파트에서 검토함으로써 이 문제를 논의해야 할 필요성을 조금이나마 강조하고자 한다.

마지막으로, ‘신림동 일가족 폭우 침수 사망 사건’으로 본 저소득층의 재난불평등성과 주거권 문제, 인권 문제로서의 기후위기를 검토해 전통적으로 불가피한 문제로 인식했던 기후위기 또는 자연재난 피해를 권리의 관점으로 분석해 개선 방향을 제시한다.

720) 주로 국가적·사회적 책임 소재와 관련한 맥락으로 이해된다.

2. 주요 주제

가. 이태원 참사에서 나타난 재난 예방 및 대응 체계의 문제

1) 이태원 참사 이후 제기된 재난·참사 예방과 대응 체계 문제

2022월 10월 29일 이태원에서 발생한 참사로 총 159명의 사망자, 320명의 부상자가 발생한 것으로 공식 집계되었다. 2014년 세월호 참사 이후 가장 큰 규모의 인명피해가 서울 도심에서 벌어지면서 2022년 가장 주목받은 사건이 되었고, 사고 직후부터 참사 원인과 재난 예방, 대응 체계의 문제점, 책임 소재에 대한 논의가 시작되어 2022년 말 시점에도 수사와 조사가 진행 중이다.

사건 직후에는 경찰의 재난 예방과 대응 체계 미흡에 대한 비판이 컸다. 경찰청장은 11월 1일 이태원 참사 전 저녁부터 이어진 112 신고 내용의 전문을 공개하며, 경찰의 112 신고를 처리하는 현장 대응이 미흡했다고 인정했다.⁷²¹⁾ 사고가 발생하기 전부터 경찰에 압사 위험성을 알렸던 신고가 있었음이 알려지면서, 경찰이 신고가 접수된 후에도 곧바로 출동하는 등 안전을 위한 조치가 없었던 점에 대한 비판이 곧바로 커졌고,⁷²²⁾ 행정안전부장관, 서울시장, 소방청장 직무대리, 용산구청장 등 각 기관장의 사과 표명이 이어졌다.⁷²³⁾

그러나, 경찰 내부망과 온라인 커뮤니티에는 본인이 현직 경찰관임을 밝히며, 인원 부족과 업무 과중의 문제가 상시적이었고, 사건 전 지원 요청이 거부된 상황에서 일선의 현장 경찰관에게 책임을 묻는 경찰청장 등의 사과가 부당하다는 의견이 게시되기도 했다.⁷²⁴⁾ 이와 유사한 취지에서 112 신고 처리 미숙과 별개로 참사의 예측 가능성, 경찰과 지방자치단체의 예방 계획 마련의 필요성, 참사 발생 과정에서 보고 체계 등 다양한 층위에서 각 기관에서 나타난 문제에 비판이 제기되었다.

2022년 11~12월 이태원 참사와 관련한 다양한 의혹 제기와 해명, 재반박이 이어졌다.⁷²⁵⁾ 여러 가지 의혹이 있지만, 경찰특수본부는 주로 서울경찰청, 용산경찰서, 용산소방

서, 용산구청 기관장과 간부, 일부 직원이 인파가 몰릴 것을 사전에 인식했음에도 사전 안전관리대책을 수립하지 않은 점과 112 신고 처리 관리·감독 소홀, 구조 지휘 소홀 등을 문제로 지적했으며 여러 기관의 과실로 이태원 참사가 벌어졌다는 공동정범 논리를 적용했다.⁷²⁶⁾ 국회 국정조사특위는 사전 안전관리대책 마련 미흡, 유관기관의 보고 및 협력체계 문제, 재난 컨트롤타워 기능 문제, 경찰 인력배치 문제, 현장 관리 및 구급대 이송 등 현장 대응 관련 문제 등을 지적했다.⁷²⁷⁾

정부는 11월 2일부터 관계기관 합동으로 ‘다중밀집 인파사고 안전관리 지침’을 제정하기 위한 TF팀을 운영했다.⁷²⁸⁾ 이태원 사고를 계기로 드러난 제도적 문제점과 재발방지 대책을 관계부처와 민간 전문가가 함께 모색한다는 계획이다.⁷²⁹⁾ 국회에는 이태원 참사에서 나타난 재난 예방 체계와 관련해 여러 법안이 발의되었다. 주최자가 없거나 불분명한 비공식 행사라도 지방자치단체장이 사고 예방을 위한 조치를 하도록 규정하는 ‘재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안’, 관리가 쉬운 곳에 배치된 공공기관용 심폐소생장치를 접근성이 쉬운 곳에 배치하게끔 하는 ‘응급의료에 관한 법률 일부개정법률안’이 발의되었다. 서울시의회에도 서울시 옥외행사의 안전관리에 관한 조례 일부개정조례안, 서울시 다중운집 행사 안전관리에 관한 조례안 등이 발의되었다.

2) 안전관리대책의 미비, 경찰의 인력배치와 112 신고 대응의 문제

이태원 참사는 이천물류센터 화재 참사, 광주 학동건물 붕괴 참사 등 다른 사회재난이나 가습기살균제 참사, 세월호 참사와 다르게 사건 직후부터 ‘사회적 참사’ 또는 ‘국가적 참사’로 명명되었다. 이는 장소의 상징성, 압사라는 재난 유형, 젊은 연령의 피해자, SNS 등을 통한 실시간 전파, 예방이 가능했던 재난이었다는 의견의 확산 등의 요인에 기인하는 것으로 분석할 수 있다.⁷³⁰⁾ 재난 예방, 대응과 관련해 특히 문제로 제기되는 사항은 안전관리대책 미비, 경찰의 인력배치와 112 신고 대응 문제이다.

721) 경찰이 밝힌 신고 내역에 따르면 최초 신고는 이태원 인근 상인으로 알려진 A씨가 18시 34분경 압박 사고 우려를 제기하며 접수되었고, 22시 11분까지 11건의 신고가 접수되었다.

722) YTN, ‘이태원 참사’ 112 신고 녹취록 파장…“참사 방지”, 2022. 11. 2.

723) 연합뉴스, [이태원 참사] 野 ‘112 녹취록’에 격앙…“모두 살릴 수 있었다”(종합), 2022. 11. 1.

724) 중앙일보, “지원 요청 거절당했다” 이태원파출소 직원이 내부망에 쓴 글, 2022. 11. 2.

725) 그중 사고의 원인, 예방 및 대응 체계와 관련한 사항만 하더라도 특정 인물이 사람들을 밀거나 바닥에 미끄러운 물질을 뿌려 사고가 발생했다는 의혹 등이 사실이 아닌 것으로 보이는 사항도 있었지만, 사건 이전부터 이태원 헬러원 축제로 많은 인파가 모일 것이 예상되는 상황에서 관계기관이 안전사고 방지를 위한 충분한 조치를 취했는지 여부, 사고 발생 전후 몇 시간 동안 경찰과 소방 공동대응이 적절했는지 여부, 경찰기동대와 재난의료지원팀이 상황을 공유받고 출동하기까지 걸린 시간의 문제, 보건소장 등 현장 컨트롤타워의 문제, 세월호 참사 이후 재난 상황의 관련 기관의 소통을 위해 마련한 재난안전통신망이 적절히 운용되었는지에 대한 문제 등이 있었다.

726) 그 외 증거인멸교사, 증거인멸, 허위공문서작성·행사, 건축법·도로법 위반 혐의 등을 포함해 서울경찰청장, 용산서장, 용산구청장 등 17명을 검찰에 송치했고, 형사법 위반에는 해당하지 않지만, 당직 근무 중 상황전파 지연, 조기퇴근 등 근무시간 미준수, 119 신고 접수 소홀 등의 문제도 있었다고 밝혔다.

727) 사고 이후 참사 원인과 책임 규명을 위해 구성된 경찰 특별수사본부와 국정조사특별위원회는 2023년 1월 중순 각각 수사 및 조사 결과를 발표했다.

728) 행정안전부 보도자료, 2022. 11. 2., 11. 17.

729) 행안부는 설명자료(2023. 1. 25.)를 통해 TF 팀 운영 결과 현장인파관리시스템 구축, 주최자가 없는 지역축제·행사를 안전관리 대상에 포함하는 매뉴얼 제정 등 14개의 개선과제를 발굴해 ‘범정부 국가안전시스템 개편 특별팀(TF팀)’에 이관해 논의 중이라고 밝혔다.

730) 유해정, 사회적 참사로서의 재난과 시민의 안전권, 2022한국인권보고서, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2022.

먼저 안전관리대책 미비 문제를 살펴보면, 재난안전법은 1,000명 이상이 모이는 등 일정한 요건에 해당하는 지역축제의 경우 행사주체에 안전관리계획 수립과 안전관리에 필요한 조치를 할 의무를 부여한다. 이태원 헬러윈 축제의 경우 행사의 개최자가 없이 사람들이 자발적으로 모이는 형태인데, 이를 두고 사건 초기 이태원 참사가 ‘불운’으로 보는 시각 또는 ‘행정력을 동원할 법적 근거가 없다’는 취지의 주장이 있었다.

그러나, 헬러윈 축제는 매년 있었던 행사로 그동안 관계기관이 수차례 대책회의를 열었고 성탄절, 여름 해수욕장 등 주최자 없는 행사에도 경찰을 배치해 왔다는 점, 재난안전법 취지를 고려할 때 주최자 없는 행사에도 국가와 지자체에 안전관리 의무가 당연히 있다는 점을 고려할 때, 관계기관의 안전관리대책 미비는 참사에 인과관계와 책임이 있는 사항이라는 주장이 제기되었다.⁷³¹⁾

경찰의 인력배치와 112 신고 대응의 문제는 사고의 예측 가능성과 관련해 큰 논란이 되고 있다. 경찰은 국회 국정조사 특위에 10월 29일 이태원에 배치된 경찰관은 137명이었다고 밝혔다. 그런데, 2020년에는 이태원 주요 골목에 경찰기동대 배치, 폴리스라인 설치 등을 계획했으며 직접적으로 압사 사고 문제에 대비한 사례가 있다는 점, 참사 당일 안전관리를 이유로 현장 경찰 경비 인력의 증원이 필요하다는 의견이 경찰 내부에서 제기되었다는 점, 사건 현장에 배치된 경찰 중 다수가 마약·풍기 단속을 위한 외사·형사 담당 사복 경찰이고 정복을 입은 경찰관은 58명뿐이었던 점 등이 알려지며, 마약단속 등 범죄 예방에 집중하느라 현장 인파 관리에 소홀했다는 지적이 제기되었다.

18시 34분부터 22시 11분까지 접수된 11건의 112신고 중 경찰이 현장출동 조치를 한 건은 4건이고 나머지 7건은 상담안내 후 종결했는데, 21시경 “인파가 너무 많아 대형 사고 일보 직전”이라는 신고에는 코드 0이 부여되었음에도, 112신고 매뉴얼에 따른 정보 공유, 긴급 공청 등이 전혀 시행되지 않았다는 점, 21시 30분경에 도착한 교통기동대 20명이 현장에서 수행한 역할은 무엇이었는지 불분명하다는 점, 서울경찰청 112센터는 참사가 발생한 이후에도 112 신고 내용이 현장에서 해결된 것으로 인지하고 특별한 보고나 조치를 취하지 못했다는 점 등이 문제가 되고 있다.⁷³²⁾

731) 연합뉴스, [팩트체크] 주최자 없는 행사는 거의 유례없는 일... 그래서 매뉴얼 없었다?, 2022. 11. 2., 한겨레, “이태원, 불운이 아니라 ‘나쁜 무계획’이 부른 재난”, 2022. 11. 3.

732) 다만, 위 사항들은 구체적인 감사, 수사에 따라 사실관계가 달라질 수도 있을 것으로 예상된다. 12. 2. 경찰청 특별감찰팀은 이태원파출소에서 일부 112 신고에 대해 현장에 출동하지 않고도 출동한 것처럼 근무 내용을 입력했다고 밝혔다.

733) 유해정, 사회적 참사로서의 재난과 시민의 안전권, 2022한국인권보고서, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2022.

3) 재난을 예방할 국가의 의무

세계인권선언은 제3조에서 “모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다”라고 규정한다. 안전권은 인간의 존엄과 가치, 생명을 뒷받침하는 기초적이고 핵심적인 권리이다. 안전권은 국가의 불법적이거나 자의적인 자유의 박탈로부터 보호받아야 할 권리로 출발했지만, 오늘날에는 재난으로부터 보호받을 권리로까지 확대되고 있다.

모든 위험을 완벽하게 통제할 수는 없을 것이다. 그러나 재난은 인간의 행동 또는 그 결여에 크게 좌우된다. 유엔국제재난경감전략기구(UNISDR), 효고행동강령(2005-2015, Hyogo Framework for Action), 유엔인권이사회 등은 모두 자연재난 조차도 자연적 위험요인이 있을 뿐이며, 그것이 재난이 되느냐 되지 않느냐는 물론 재난의 규모와 파장 역시 많은 부분이 인간의 관리하에 놓여 있다는 견해를 밝힌 바 있다. 따라서, 재난 관리의 주체인 국가가 위험을 최소화하지 않거나 피해를 최소화하지 않는 것은 명백한 인권침해이며, 재난을 개인 책임화하는 것은 온당하지 못하다.⁷³³⁾

세월호 참사 이후 국가적 재난 예방과 대응 체계를 고도화하기 위한 노력에도 불구하고 이번 이태원 참사에서 또다시 안타까운 희생이 발생했다. 다만, 그 과정에서 국가와 지방자치단체가 헌법과 국제인권법에 따른 의무를 다 했다고 인정하기 어려운 사정이 상당히 발견되고 있고, 진상규명은 아직 진행 중이다. 따라서, 이번 이태원 참사는 단순히 불운한 사고나 안타까운 사건이 아니라, 진상규명과 재발방지 대책 마련을 위해 철저히 조사하고 분석해야 할 참사로 기억하는 것이 바람직하다.

이를 위해, 국가인권위원회 국가인권정책기본계획 권고(2022. 7), 가슴기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회의 권고(2022. 9.) 등에 따라 독립적인 상설 재난 원인조사 기구를 설립해 개선 권고와 권고 이행 여부 점검 기능, 피해자와 소통 기능 등을 수행하도록 하고, 현행 재난안전법 개정 또는 「생명안전기본법」 같은 별도 법률 제정을 통해 국민의 안전권을 기본적 권리로 명시하고 보호 규정을 두는 것을 논의할 필요가 있다.

나. 재난·참사에 대한 혐오표현 방지와 피해자 회복 문제

1) 이태원 참사 피해자에 대한 혐오와 트라우마 치유 문제

2022월 10월 29일 이태원 참사가 발생한 후, SNS에는 사고 현장과 구조 상황의 모습을 담은 다양한 영상과 사진이 실시간으로 공유됐고, 피해자 모습이 여과 없이 확산됐다. 대한신경정신의학회회는 10월 30일 성명을 내고 고인, 피해자, 목격자, 국민의 추가적인 심리적 트라우마 발생 예방을 위해 사고 현장 영상과 사진 등의 배포 중단, 혐오표현 자제, 언론의 재난보도준칙 준수를 촉구했다.

그러나, 사건 초기부터 이태원 참사 피해자, 유가족 등에 대한 혐오표현은 온·오프라인을 가리지 않고 유통되었다. 2022년 12월 9일의 언론 기획보도에 따르면,⁷³⁴⁾ 이태원 참사 관련 기사 댓글 속 혐오표현 비중은 코로나19 감염병 유행과 대통령 선거를 둘러싼 갈등이 첨예했던 지난해와 올해 상반기 전체 기사 속 댓글에서보다 더 큰 것으로 나타났다.⁷³⁵⁾ 해당 매체는 혐오표현이 포함된 댓글이 58.27%로 절반을 넘었는데 이는 참사 전 네이버 기사 전체 댓글에서 비혐오 댓글 비중이 52.34%로 더 많았던 것과 대비되며, 희생자 조소나 외국인 혐오가 포착되기도 했다고 밝혔다.

이태원 참사와 관련한 혐오표현의 유형으로는 핼러윈 파티 문화 자체를 문제 삼으며 희생자에게 책임을 돌리거나, 희생자를 조롱하거나, 20·30세대를 비난하는 행태,⁷³⁶⁾ 유가족의 추모 행위에 대해 모욕과 조롱하는 행태⁷³⁷⁾ 등이 있었고, 온라인 커뮤니티 게시글과 댓글, 분향소 앞 집회·시위, 일부 정치인 발언 또는 SNS 글 게시 등 다양한 방법으로 나타났다. 경찰은 12월 26일 이태원 참사 희생자를 모욕하는 게시글을 온라인에 올린 혐의로 8명을 송치하고 553건을 삭제, 차단 조치했다고 밝혔고,⁷³⁸⁾ 유족 측과 한 시민사회단체가 상호 고소하기도 했으며, ‘막말’ 비판을 받은 시의원은 징계를 받기도 했다.⁷³⁹⁾

한편, 이태원 참사를 겪은 고등학생 A군은 12월 12일 서울 마포구의 한 숙박업소에서 숨진 채 발견됐다. 현장에서 유서는 발견되지 않았고 경찰 관계자는 A군이 극단적 선택을 한 것으로 추정했다.⁷⁴⁰⁾ A군은 참사 당일 현장에 있다가 병원으로 옮겨져 치료를 받았는데, 함께 이태원에 갔던 친구 2명은 사고로 숨졌다. A군 어머니는 언론사와 진행된 인터뷰에서 A군이 특히 죽은 친구들을 모욕하는 악성 댓글에 상처를 받았다고 전했다.⁷⁴¹⁾

중앙재난안전대책본부는 유가족, 부상자·동행자, 목격자 등 심리지원을 위해 국가트라우마센터 내 심리지원단을 설치하고 심리상담을 진행했다. 통합심리지원단은 정신의학 전문의와 관련 학회 전문가 등 138명으로 구성(11월 10일 기준)되었지만,⁷⁴²⁾ 유가족 가구의 약 30%, 부상자의 약 40%가 상담에 응하지 않았고(12월 10일 기준), 주로 비대면으로 짧은 시간 진행된 상담, 낮은 상담 빈도, 재난에 특화되지 못한 심리상담 내용 등에 대한 비판이 있었다.⁷⁴³⁾

734) 국민일보, 참사 직후 댓글 58%가 ‘혐오’…대선·코로나 때보다 심했다, 2022. 12. 9.

735) 국민일보는 카이스트 문화기술대학원 이원재 교수팀에 의뢰해 2021년 1월부터 지난 6월까지 포털 네이버 정치·사회 섹션 기사(이하 네이버 기사)에 달린 1억 2,114만여 건의 댓글과 ‘이태원 참사’ 당일(10월 29일)부터 열흘 뒤인 11월 9일까지 ‘이태원’ 내용이 들어간 기사(이태원 참사 기사)에 달린 댓글 123만여 건을 분석했다고 밝혔다.

736) YTN, 이태원 참사 특보, 세월호 보도참사와 무엇이 달랐나, 2022. 11. 7.,

737) 세계일보, “막말에 기절까지” 고통 호소하는 이태원 참사 유족들…보수단체엔 ‘맞고소’ 예고, 2022. 12. 22.

738) 뉴시스, 경찰, ‘이태원 참사 희생자 모욕 글’ 36건 수사… 8명 송치, 2022. 12. 26.

739) KBS, ‘이태원 참사 막말’ 김미나 창원시의원, ‘출석정지 30일’ 징계, 2023. 1. 18.

나) 사회적 배제가 재난·참사 피해자의 회복에 미치는 영향

재난·참사 상황은 개인과 사회 모두에게 영향을 미친다. 재난·참사 후 피해자들은 가족과 친구를 떠나보내고 자신의 몸과 마음이 괜찮아서는 안 된다는 자기낙인, 본인의 언행이 갑작스레 사회적 주목을 받게 되는 데서 느끼는 부담 등 감정적 어려움을 겪게 된다. 사회적으로도 안전한 사회에 대한 불신 등으로 다양한 유형의 후유증과 병리현상이 나타날 수 있다. 재난·참사 후 위기를 극복하며 성장하고 일상을 회복하는 것은 중요한 사회적 과제가 되지만, 재난·참사 피해자들의 사회적 배제 문제는 반복적으로 제기되고 있다.

2000년 이후 여러 재난·참사 사건에서 피해자에 대한 배·보상, 지원 등 정책은 피해자의 권리로서 이해되기보다는 온정과 인류애에 근거한 시민과 국가의 도덕적 책임, 시혜의 차원으로 접근됐다. 또한, 피해자들의 모임 구성, 사고의 책임 규명에 대한 요구가 있는 경우 국가와 사회 차원의 협의 거부, 혐오와 모욕, 기타 다양한 인권침해가 발생하기도 한다.

여러 재난·참사 상황에서 한국 사회는 피해자가 적극적으로 자신의 의견을 개진할 경우 피해자에게 피해의 책임을 귀인하는 경향을 보였다. 세월호 참사를 교통사고에 비유하거나, 코로나19 감염 사망자에게 감염의 책임을 돌리는 등의 사례에서 확인할 수 있다. 이번 이태원 참사에서도 ‘주최자가 없는 자발적 행사’, ‘놀러 가서 죽었다’ 등의 내용을 포함해 국가의 책임을 회피하는 취지의 주장은 정치인과 정부 전·현직 각료 등 사회 지도층에서도 나타났다.

또한, 재난·참사 피해자의 주장은 많은 배·보상금을 챙기기 위한 투쟁이라는 폄훼와 마주하게 된다. 피해자의 명예 실추와 무고함에 대한 부인, 가족 내에 불순한 세력이 있다는 주장 등 혐오와 모욕적인 반응을 마주한 피해자들은 사회적으로 더욱 고립되고 피해의 회복은 지연된다. 선행연구에서는 이와 같은 ‘사고-보상’ 프레임이 2003년 대구 지하철화재 참사, 2011년 춘천봉사활동 산사태 참사, 2013년 태안해병대캠프 참사 피해자들의 경험에서 유사하게 나타났다고 분석했고,⁷⁴⁴⁾ 특히, 세월호 참사로 자녀를 잃은 부모들은 최근까지도 계속해서 일상의 삶에 적응하지 못하며 사별 후 고인이 없는 삶에

740) 군은 학교 차원의 상담과 함께 일주일에 2번 병원 심리 치료를 받아 왔지만, 보건복지부에서 지원하는 심리치료는 받지 않은 것으로 파악된다. 보건복지부는 이 군이 심리지원 명단에 포함됐지만 개인적으로 치료를 받던 중이었기 때문에 그 의견을 존중해 정부 차원의 지원은 하지 않았다고 설명했다.

741) MBC, 평범한 학생이었을 뿐인데…‘고통’ 호소했던 10대 생존자, 2022. 12. 14.

742) 보건복지부 보도자료, 2022. 10. 30., 11. 10. 등

743) 한겨레21, [단독] 이태원 참사 유가족 심리상담 평균 5번도 못했다, 2022. 12. 23.

744) 유해정, 재난 피해자들의 인권침해 경험 연구: 인권에 기반한 접근에 근거해 2000년 이후 사회재난을 중심으로, 2020.

익숙해지는 시간과 관련한 다른 사례에 비해 더 오랜 시간 어려움을 겪고 있음을 보이기도 했다.⁷⁴⁵⁾

한편, 재난 피해자를 대상으로 한 적극적인 심리상담과 치료의 부족도 문제가 된다. 재난·참사 피해자로서는 죄책감 같은 자기낙인 효과 등 여러 가지 이유로 치료 행위 자체가 부담일 수 있지만, 대부분의 사람들은 빨리 일상적인 생활로 돌아가고 싶어 하는 소망이 있고, 이에 스트레스 대처는 중요한 문제이다. 다만, 위와 같은 낙인효과가 있는 사람을 위한 국내의 심리적 개입 방법은 정신장애인 혹은 고위험군에만 초점이 맞추어져 있는 바, 재난에 특화되지 못한 심리상담 내용을 개발할 필요가 있다는 의견도 제기된다.다)

다) 재난·참사 피해자의 회복을 위한 국가의 의무

유엔총회가 2006년 채택한 ‘피해자 권리장전’에 따르면, 피해자와 유가족은 재난 상황에서 발생한 인권침해행위에 대한 재판과 처벌, 배상청구, 명예 회복 등을 요구할 권리(정의에 대한 권리), 재난의 발생 원인과 그에 대한 국가와 지방자치단체의 대응, 조치 등에 대한 진실규명을 요구할 권리(진실에 대한 권리), 피해자와 유가족이 원상 회복, 금전 배상, 심리적 치유, 재발 방지 등에 대해 요구할 권리(피해 회복에 대한 권리)가 인정된다.

재난·참사 상황에서 피해자를 보호하고, 이들이 일상을 회복할 수 있도록 하는 것은 국가의 기본적인 의무이다. 이를 위해 중요한 정부의 역할은 피해자를 권리의 주체로서 존중하고, 피해자 간의 상호의존을 통해 회복을 도모할 수 있도록 중재하며,⁷⁴⁶⁾ 사고의 책임을 규명하고, 국가적·지역적·사회적 차원에서 피해자들에 대한 편견과 차별을 확인하고, 적극적으로 바로잡는 것 등이라 할 수 있다.

그러나, 정부는 2022년 이태원 참사에서 피해자 회복을 위한 위 과정 모두에 상당한 아쉬움이 있었다고 평가할 수밖에 없다. 아직도 한국 사회는 재난·참사 피해자들에게 ‘피해자다움’⁷⁴⁷⁾을 요구하는 경향이 있고, 이를 적극적으로 시정해야 할 의무가 국가에 있다. 따라서 온·오프라인의 각종 혐오표현과 모욕에 대해 미온적인 태도를 보이거나, 이를 조장할 만한 언행, 조치를 경계해야 할 것이다.

745) 권옥현, 허소정, 이동훈, 재난 유가족의 낙인경험 탐색: 낙인사회인지모델을 적용해 세월호 재난 5년 시점에서의 가족협의회 유가족을 대상으로, 한국심리학회지, 2021.

746) 영국의 ‘위기대응 및 회복 매뉴얼’은 정부가 해야 할 심리, 사회학적 지원의 영역에 피해자들이 서로를 만나게 주선하는 역할이 포함된다고 강조한다.

747) 순수한 피해자는 손해배상 등 돈과 관련된 말을 입에 담지 않으며, 민사소송 등을 통해 더 많은 돈을 받으려 하지 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 피해자로 하여금 권리 주체임을 포기하고 침묵해야 한다는 ‘피해자다움’의 고정관념을 일컫는다.

또한, 일상으로 복귀가 가능한 피해도 있지만, 시간이 지남에 따라 누적되는 피해도 있고, A군의 사례와 같이 인명피해 등 회복 불가능한 피해도 있다. 따라서 재난 피해자의 체계적 피해 회복과 생애주기에 맞는 치유를 받을 권리가 지연되지 않도록 보호하는 것이 중요하다. 피해의 회복과 손실의 보전은 배·보상 과정을 통해 이루어지고, 배·보상은 진상규명과 책임의 인정을 바탕으로 이루어진다는 점, 재난에 대한 모든 정책과 계획은 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리에 부합하는 방식으로 수립되어야 한다는 점을 돌아볼 필요가 있다.

다. 제빵 공장 노동자 사망사건, 봉화 광산 붕괴사고 등 산업재해의 현황과 문제

1) 2022년 주요 산업재해 사고와 현황

10월 15일 평택 소재 S사 제빵공장에서 소스를 만드는 작업을 하던 20대 여성 노동자가 사망했다. 사망 원인은 소스 교반기(배합기)에 앞치마가 끼여 기계로 빨려 들어간 것으로 추정되고, 전날 저녁부터 12시간 밤샘 야간 근무 막바지에 사고가 발생한 점, 해당 공장 동료 노동자들이 정해진 시간 내에 생산량을 맞추려면 기계를 멈추지 않고 계속 돌려야 가능한 수준이라고 문제를 제기한 점, 사고가 발생한 기계의 덮개를 열면 자동으로 기계가 멈추는 장치인 자동방호장치(인터록)가 없었던 점 등이 알려지며 논란이 되었다.⁷⁴⁸⁾

이 사건은 국내 제빵업계 1위인 S그룹 계열사에서 발생했고, 사측의 부적절한 업무 재개 시기, 답례품, 뒤늦은 사과, 고용노동부 조사 과정에서의 불법행위 등이 알려지며, 전국적인 비판의 대상이 되었다.⁷⁴⁹⁾ 고용노동부는 이 사건의 대응으로 전국 사업장 식품혼합기 등 유해·위험 기계·기구에 대한 점검과 함께, 사고가 발생한 S그룹사 전체를 대상으로 기획감독을 실시했다.⁷⁵⁰⁾ 또한, 이 사건과 S그룹 사업장의 열악한 노동 상황을 이유로 관련 업체들에 대한 소비자들의 불매운동이 진행되기도 했다.

8월 29일 경상북도 봉화군 소재 광산 갱도 안의 광산 더미가 무너지면서 광부 1명이 다치고 1명이 사망했다.⁷⁵¹⁾ 약 2개월 뒤인 10월 26일 해당 광산이 다시 무너졌다. 그 당시 작업 중이던 7명 중 5명은 미리 대피하거나 구조되었지만, 2명은 구조되지 못한 채 사고

748) BBC NEWS 코리아, SPC 제빵공장 사망사고: 커지는 논란 속 노동자들 ‘부당노동 관행 근절해야’, 2022. 10. 25.

749) 이코리아, SPC 제빵공장 사망사고 언론 비판 수위 높았다, 2022. 10. 31.

750) 고용노동부 보도자료, 2022. 12. 27.

751) 중앙일보, 봉화 광산서 50m 갱도 붕괴…70대 광부 1명 사망·1명 부상, 2022. 8. 29.

14시간이 지난 뒤에야 119에 신고되었다. 실종된 2명의 광부를 구조하는 작업은 비슷한 시기 발생한 이태원 참사에 사회적 관심이 집중되었던 중임에도 정부, 정치권, 언론의 관심을 받았으며 등 여러 난관을 거쳐, 11월 4일 광부 2명이 큰 부상 없이 구조되었다.

그러나, 광산 안전 관리에 대한 문제 제기는 계속되었다. 경찰은 사고 원인과 함께 안전조치가 제대로 이루어졌는지 여부, 관계자들의 관리·감독 책임, 신고 지연의 이유와 그 과정에서의 위법 행위 등을 수사한다는 방침을 밝혔고,⁷⁵²⁾ 고용노동부와 산업통상자원부도 사고 관련 업체에 대한 조사를 시행하는 것으로 알려졌다. 한편, 언론은 생환한 광부의 인터뷰를 포함해 광산 내 열악한 근로환경, 부실한 광산도면 관리로 구조 지연, 부족한 행정력 등에 대한 문제를 제기하기도 했다.⁷⁵³⁾

2022년 9월 말 기준, 재해조사 대상 사망사고는 483건이 발생해 510명이 사망한 것으로 나타났다.⁷⁵⁴⁾ 사업장 규모별로는 50인 미만 사업장에서 303건(사망자 수 308명), 50인 이상 사업장에서 180건(사망자 수 202명)이 발생했으며, 재해 유형별로는 떨어짐 199건(204명), 끼임 78건(78명)으로 상위 2대 유형의 사망사고 비중이 전체의 55.3%로 절반 이상 차지했다.⁷⁵⁵⁾

2) 산업재해 방지를 위한 처벌과 자율 규제 논쟁

한국은 OECD 회원국 중 산업재해로 인한 사망사고 발생률이 최상위권 국가로 꼽힌다. 2021년 산업재해 사망자 수는 2,080명(전년 대비 18명 증가)이고, 그중 사고에 따른 사망자 수는 828명(전년 대비 54명 감소)⁷⁵⁶⁾이다. 사망사고만인율⁷⁵⁷⁾은 0.43퍼밀리아드(‰)로 OECD 회원국 평균 0.29 ‰보다 높고, 38개국 중 34위이다.

고용노동부는 2022년 11월 「중대재해 감축 로드맵」을 통해 사망사고만인율을 2026년 OECD 회원국 평균 수준으로 감축하겠다는 계획을 밝힌 바 있다.⁷⁵⁸⁾ 고용노동부는 우리나라 중대재해 문제의 원인으로 기업의 위험요인 예방 체계 미비, 현장의 변화를 이끌지 못하는 법령과 행정 체계, 산업안전보건 책임을 다른 사람의 일로만 인식하는 문화·관

행, 미성숙한 안전 의식과 문화에 있다고 보고, 자기 규율과 현장의 변화를 강조했다.

이와 유사한 관점에서 입법·사법·행정에서 전방위적으로 산업안전 규제가 강화되었는데도⁷⁵⁹⁾ 재해감소로 이어지지 않는 것은 사업주와 근로자 등 조직구성원 모두가 안전을 최우선으로 여기는 문화와 시스템이 정책되지 못하고 있기 때문이라는 의견이 있다. 안전보건 관계법령을 강화만해서는 안 되고 안전보건 확보 의무 여력이 부족한 중소규모 사업장에 대해서는 안전보건관리체계 구축을 위한 기술지원과 안전설비 개선을 위한 재정지원, 안전의식 고취와 안전문화 증진을 위한 교육지원 등을 확대해 나가야 한다는 것이다.⁷⁶⁰⁾

반면, 고용노동부의 개선 방향에 대한 비판도 있다. 우선, 근로감독은 전체 사업장의 1%에도 못 미치고, 중대재해처벌법은 시행 11개월간 6건만 기소될 만큼 현행 규제와 처벌이 한계를 느낄 정도로 엄격히 적용되어 오지 않았다는 점을 지적한다. 또한, 현행 법령 위반에 대한 과태료가 몇 백만 원 수준에서 사업주가 포괄하는 안전관리자, 보건관리자 선임 확대와 안전보건관리체계를 구축할 유인이 없는 등의 현실에도 기업 처벌과 감독은 완화하고 노동자 의무와 통제만 강화하는 것은 중대재해 감축을 위한 근본적인 대책이 아니라는 것이다.⁷⁶¹⁾

3) ‘안전하고 건강한 근로환경’ 구축을 위한 법·제도의 구축 방향

산업현장에서 발생하는 추락·끼임·충돌 등은 이른바 ‘재래식 재해’로도 불린다. 재래식 재해는 안전설비 미흡과 안전모 등 보호구 미착용, 방호장치 미비, 정비·보수 시 설비 가동과 전원 오작동 등 기본적인 안전조치 미비가 사망사고로 이어지는 특징을 보인다. 한국의 산업재해 양상에서 추락·끼임·충돌 등 재래형 재해가 차지하는 비중은 상대적으로 높고, 지난 10년간 이 비율은 큰 변화가 없다는 점에서 가장 시급한 개선과제로 꼽히고 있다.

그렇다면, 동일·유사 재해가 심지어 같은 현장에서 반복됨에도 ‘기본적인 안전조치 미비’ 문제가 개선되지 않는 이유에 대해 고민할 필요가 있다. 사업주의 관심이 생산과 단

752) 경향신문, 경찰, 봉화 광산 매몰사고 현장 감식…‘신고 지연’ 등 수사 본격화, 2022. 11. 7.

753) 한겨레, “80년대와 다를 바 없다” 봉화 관산 기적에서 멈추면 안 되는 이유, 2022. 11. 13.

754) 2021년도 같은 기간 사망자 수는 502명으로, 고용노동부는 중대재해처벌법 시행 후 본래 취지와 달리 사망자가 오히려 늘었다고 평가했지만, 안전보건 정책 시행과 그 효과사이에 시차가 있음을 감안하면 아직 법 시행의 효과를 평가하기는 이르다는 의견도 있다.

755) 고용노동부, 재해조사 대상 사망사고 발생 현황, 2022. 11. 6.

756) 고용노동부, 2021년 산업재해 현황, 2022. 3. 16.

757) 근로자 10만 명당 사고 사망자 수

758) 고용노동부, 중대재해 감축 로드맵, 2022.

759) 「산업안전보건법」 개정(2020.1월), 경영책임자 등을 처벌하는 「중대재해처벌법」 제정(2022.1월), 산업안전보건법 위반죄

양형기준 강화(2021.1월), 고용노동부 산업안전보건본부 신설(2021.6월) 및 재해발생 사업장 특별감독 강화 등

760) 글로벌경제신문, [특별기획] 안전한 일터, 행복한 세상 만들기①…반복되는 산업재해, 그 실태와 원인을 찾아서, 2022. 12. 2.

761) 전국민주노동조합총연맹 논평, 2022. 11. 30.

기적인 이익에 집중된다면 근로자의 안전과 건강관리는 비용 면에서 소홀히 하게 되거나 면피를 위한 조치에 그치게 될 것이다. 이번 평택 제빵공장에서 발생한 사망사고와 봉화 광산 붕괴사고에서도 같은 공장에서 작업하는 동료 직원들의 정신적 트라우마에도 곧바로 작업을 재개한 점, 정해진 시간 내에 생산량을 맞추려면 기계를 멈추지 않고 계속 돌려야 가능한 수준이라는 전언, 미비한 안전 교육과 계획 등은 이와 같은 문제를 보여준다.

사회권규약(ICESCR)⁷⁶²⁾ 제7조는 모든 사람이 ‘안전하고 건강한 근로조건’(b)을 향유할 권리가 있다고 규정하고 있다. 사회권규약위원회가 2016년에 채택한 일반논평 23호(‘공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리’)에 따르면 사업상 재해와 직업병의 예방은 공정하고 유리한 근로조건에 관한 권리의 근본적인 요소이며, 규약상 다른 권리, 특히 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강의 권리와 밀접하게 연관되어 있다. ILO도 2022년 6월 10일 제네바에서 ‘노동 기본원칙과 권리선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)’을 개정해 ‘안전하고 건강한 근로환경(Safe and healthy working environment)’을 노동 기본권 중 하나로 추가했다. ‘안전하고 건강한 근로환경’이 세계 노동자의 기본적 권리로 명시된 것이다.

중대재해처벌법 시행 이후 상대적으로 재정·전문 인력이 부족한 중소기업의 경우 해당 법률 내용에 대한 인식과 이해도 자체가 부족하고, S그룹 사고 발생 후 발생한 고용노동부의 현장점검에서도 점검 대상 사업장 49.3%에서 안전조치 위반사항이 적발되었다고 전해진다. 산업재해 예방에 있어 법·제도적인 처벌 강화, 사업주·근로자의 자발적인 안전작업절차 준수는 상호 분리된 방법으로 이해하는 것은 적절하지 않다. 산업현장에서 발생하는 사고에 대해 단순히 근로자의 안전불감증을 원인으로 돌리고 안전교육 강화를 제시하는 방법으로는 산업재해를 예방하기 어렵다. 안전을 최우선시하는 안전문화를 정책하기 위해 사업주와 관리자, 근로자 모두가 안전을 경제적인 목표로 인식할 수 있도록 법적, 제도적 체계를 구축하고 시행하는 것이 중요하다.

라. ‘신림동 일가족 폭우 침수 사망 사건’,주거취약계층의 재난 안전 문제

1) 2022년 8월 초 기록적인 폭우, 신림동 반지하 주택 침수, 사망 사고

2022년 8월 8~9일 서울 한강 이남 지역에는 1시간 최대 강우량이 141.5mm, 24시간 지속 최대 강우량이 435.0mm로 관측된 집중호우가 내렸다. 이는 관측 이래 서울 지역 최대 강우량이었고, 경사가 급한 산지에 인접한 저지대 지역인 금천구, 관악구, 동작구, 서초구, 강남구 지역의 지하철역, 지하주차장, 반지하 주택 등 지하공간 침수 피해가 심각했다.⁷⁶³⁾

8월 8~17일 중부지방을 중심으로 전국에 강한 집중호우가 내려 많은 인명·재산 피

해가 발생했다.⁷⁶⁴⁾ 중앙재난안전대책본부에 따르면, 8월 8~17일 사망 14명, 실종 6명, 부상 26명이 발생했고, 이재민은 약 2,900명 발생했다.⁷⁶⁵⁾ 전국 주택·상가 침수는 8,970건, 농작물 침수 피해 규모는 1,754ha로 여의도 면적(290ha)의 약 6배에 이른다. 정부는 8월 22일 10개 지자체를 대상으로 특별재난지역으로 선포하고, 집중호우 피해 수습과 복구를 시행하겠다고 밝혔다.⁷⁶⁶⁾ 서울시는 대심도 빗물배수터널 6곳에 대한 공사를 재추진해 향후 폭우에 따른 피해를 방지하겠다는 계획을 밝혔다.

2022년 8월 집중호우로 보게 된 피해 가운데 특별한 관심을 받았던 사건은 서울 관악구 신림동에서 발생했다. 반지하 주택에 살던 일가족 3명은 8월 9일 새벽 침수된 집 안에서 빠져나오지 못하고 사망했다.⁷⁶⁷⁾ 40대 여성 A씨와 발달장애가 있던 언니, A씨의 10대 딸이 함께 거주하고 있었는데, 침수가 시작되자 이웃 주민들의 노력에도 수압 때문에 문과 창문이 열리지 않은 것으로 알려졌다. 한편, 동작구 상도동에서도 반지하에 거주하던 50대 B씨가 폭우 당시 같이 살던 어머니를 대피시킨 후 반려묘를 구하러 들어갔다가 빠져나오지 못하고 사망했다.⁷⁶⁸⁾

대통령은 사건 당일 오전 신림동 피해 현장을 방문했고, 서울시는 8월 10일 반지하 주택이 시민 안전을 위협한다며, 반지하 주택을 주거 용도로는 건축 허가를 불허하고 유예기간 후 순차적으로 건축물을 없애는 방식으로 줄여가겠다는 계획을 밝혔다.⁷⁶⁹⁾ 다만, 서울시의 발표에 대해 주거취약계층이 더 열악한 주거로 몰리게 될 것이라는 우려가 제기되거나⁷⁷⁰⁾ 국토교통부가 이미 2020년 사고가 난 해당 주택을 ‘최저주거미달·침수우려 반지하 가구’로 지정했음에도 지자체와 정보 공유가 되지 않아 논란이 되기도 했다.⁷⁷¹⁾ 시민사회단체들은 8월 16일경 기자회견을 열고 사회적 불평등이 비극적 재난 참사를 일으켰다며 정부와 서울시에 실효성 있는 재발 방지 등을 요구했다.⁷⁷²⁾

762) 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ‘사회권규약’)

763) 서울특별시 홈페이지, “2022년 8월 집중호우, 서울시의 강우량과 피해특성은?”, 2022. 8. 29.

764) 서초구에서는 8월 8일 40대 남성과 50대 여성 등 남매가 밤 맨홀에 빠져 실종되었다가 11일 숨진 채 발견됐다. 폭우로 수압이 높아지면서 맨홀 뚜껑이 튀어 올랐고, 그에 따라 빗물이 맨홀로 빨려 들어갈 때 이들 남매가 빗물과 함께 맨홀로 빠진 것으로 추정된다.

765) 행정안전부 안전관리일일상황, 2022. 8. 17.

766) 피해 주민에게는 재난지원금 지원, 국세·지방세 납부 예외, 공공요금 감면 등이 제공되고, 특별재난지역으로 선포된 지자체는 사유시설과 공공시설 피해에 대한 복구비 일부가 국비로 전환된다.

767) KBS NEWS, “‘신고 4분 만에 경찰 도착했지만…폭우로 반지하 일가족 3명 숨져’, 2022. 8. 9.

768) 동아일보, “상도동 반지하 사망자 유족들 “동작구, 위로도 조문도 지원책 통보도 없었다””, 2022. 8. 14.

769) 서울특별시 보도자료, 2022. 8. 10.

770) 비마이너, “이번 폭우는 기후재난, 반지하 없앤다고 문제 해결될까”, 2022. 8. 11.

771) 경향신문, “‘침수위험’ 반지하 8631가구… 올여름 10%는 또 침수됐다”, 2022. 9. 18.

772) 재난불평등추모행동, 2022. 8. 16.

2) 재난의 불평등성, 주거취약계층의 문제

최근 특정 지역에 짧은 시간에 많은 비가 내리는 국지성 집중호우가 빈번히 발생하고 있다. 이는 기후변화에 따른 제트기류 둔화, 기류정체 등 예년과 다른 기압계의 영향으로 알려져 있다.⁷⁷³⁾ 한편, 한정된 도시 지역은 도로, 주택 등 기반시설의 지속적 개발로 불투수면⁷⁷⁴⁾이 증가해 빗물이 땅으로 스며들지 못하고 지표면을 따라 흐르게 되는데, 이와 같은 불투수면 체계의 왜곡은 반지하 주택·상가·터널·주차장 등 지하와 저지대에 있는 여러 가지 시설의 침수 피해를 야기할 수 있다.⁷⁷⁵⁾ 즉, 기후변화와 도시화의 영향으로 도시 지역의 침수 피해가 반복될 가능성이 제기되는 것이다.

2022년 8월 폭우 과정에서 도시 지역의 침수 피해는 사회적 취약계층에게 집중되었다. 신림동과 상도동에 거주하던 피해자들은 발달장애인을 돌보던 가족과 어린이, 기초생활수급자로 사회적으로 취약한 조건에 있었으며 열악한 주거환경인 반지하에 거주하고 있었다. 이번 집중호우로 침수 피해를 겪은 상당수의 다른 피해자들의 거주 환경도 유사하다. 이와 같은 모습은 재난 피해자의 다수가 사회적 약자인 재난의 불평등성을 드러낸 것이라는 평가도 있다.⁷⁷⁶⁾

한편, 주거취약가구의 재난 피해를 최소화하기 위한 체계의 문제도 제기된다. 반지하 형태의 거주지는 집값이 높은 수도권의 일반적인 주거공간 중 한 가지이다. 2020년 인구주택총조사에 따르면 전국 반지하 가구는 약 33만 가구이며, 그중 약 96%가 수도권에 위치한다. 또한 서울시의 경우 침수취약지구 내 반지하 등의 주거취약가구는 저지대에 위치해 노면수가 모이며 하수도가 역류하는 등의 이유로 침수 발생이 불가피한 구조이다.⁷⁷⁷⁾

서울시는 2010년부터 가옥이 침수된 경험이 있거나 침수에 취약한 가구를 선정해 가구당 공무원 1명씩을 연결해 일대일로 관리하는 ‘침수취약가구지원서비스’를 운영하고 있다. 또한 재난 상황에서 대국민 전파를 위해 재난문자방송(긴급재난문자, CBS)도 운영되고 있다. 그러나 이번 집중호우 시 신림동 일가족에게는 서울시의 선제적 연락이 없었던 것으로 보이고, 재난문자의 경우에도 실제 침수 피해 이후에 발송되었다는 점에서 재난 피해를 최소화하기 위한 체계가 적절히 작동되고 있는지 점검이 필요하다는 의견이 제기되기도 했다.

773) 동아일보, “‘극한 집중호우’ 올해만 30차례…‘기후변화 맞춰 방재대책 재수립해야’”, 2022. 8. 16.

774) ‘불투수면’이란 빗물 또는 눈 녹은 물 등이 지하로 스며들 수 없게 하는 아스팔트·콘크리트 등으로 포장된 도로, 주차장, 보도 등을 말한다.

775) 국회입법조사처 NARS 현안 분석, “도시 집중호우 피해예방 및 대응방안”, 2022. 9. 16.

776) 서울신문, “‘물이 차올라요’ 신고에도… 재난 불평등은 또 반지하부터 덮쳤다”, 2022. 8. 10.

777) 서울기술연구원, 2022. 8. 12.

3) 주거취약계층의 보호를 위한 정책 마련의 필요성

반지하, 지하, 옥탑방 같은 열악한 거처는 대부분 좁은 면적, 노후된 건물, 냉난방 시설 미비, 열악한 환경과 위생 등으로 그 자체가 인간다운 삶을 살아갈 권리, 생명권, 건강권, 사생활의 자유 등을 침해하는 요소가 된다. 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약위원회는 2017년 대한민국 제4차 국가보고서에 대한 최종 견해를 통해 적절하지 않은 주거지에 거주하는 사람이 많다는 점에 우려를 표시하고 정부에 관련 대책 마련을 권고했다.

반면, 반지하에 거주하는 사람들은 다양한 이유로 반지하 거주 형태를 선택해야 하는 상황에 처한 사람들임을 쉽게 예상할 수 있다. 만약 반지하 형태의 거주지를 일률적으로 없앤다면, 이들을 위한 대책을 마련하는 것 역시 중요한 일이다. 유엔 ‘적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관’은 2018년 유엔총회 제71차 세션에서 발표한 보고서에서 “국가는 반드시 제방 또는 방수로 건설 등의 재해 예방 개발 계획 때문에 사회 공동체와 가구들이 불필요하게 거주지에서 떠나지 않도록 보장해야 한다. 이주와 재해방지를 위한 전략에 있어서는 ‘사람 중심 계획’이 우선시되어야 한다”라고 밝힌 바 있다.

미국 뉴욕시는 2021년 9월 허리케인 아이다로 11명의 불법 지하주택 거주자가 사망하자, 폭우로 인한 침수를 대비해 지하주택을 오히려 합법화해 안전 기준에 부합하는 거처로 만드는 법안을 추진했다.⁷⁷⁸⁾ 서울시가 장기적으로 반지하 형태 거주지를 없애고, 공공임대주택 입주 지원을 통해 반지하 거주자들을 보호하는 계획을 추진하는 과정에서 위와 같은 점들에 유의할 필요가 있다.

마. 인권 문제로서의 기후위기

1) 기후위기와 기본적 인권의 침해 문제

최근 전 세계적인 이상기후 발생과 함께 기후위기에 대한 경각심이 급격히 높아지고 있다. 세계기상기구(WMO)를 비롯한 6개 국제기구가 9월 공개한 기후변화보고서에 따르면 기후 재해로 하루 평균 115명이 숨지고, 2,800억 원의 손실이 생기고 있다.⁷⁷⁹⁾ 한국에서도

778) 다만 이 법안은 회기 만료로 폐기되었다.

779) SBS 뉴스, [뉴스스토리] 뜨거워진 지구…2022 '기후 쇼크', 2022. 10. 8.

2021년 말부터 2022년 6월까지 이어진 가뭄, 8월 기록적인 폭우와 반복되었던 장마 종료 이후에도 스콜성 소낙비, 최근 들어 상대적으로 기온이 올라간 여름 날씨도 기후위기의 결과로 제시되고 있다.

‘기후위기’란 기후변화가 극단적인 날씨뿐만 아니라 물 부족, 식량 부족, 해양 산성화, 해수면 상승, 생태계 붕괴 등 인류 문명에 회복할 수 없는 위험을 초래해 획기적인 온실가스 감축이 필요한 상태를 말한다. 기후위기는 사람들의 생활에 직간접적으로 광범위한 영향을 미칠 수 있고, 국제적으로도 단순히 환경 문제를 넘어 인권 문제 측면으로 부각해 다루어지는 추세를 보인다.

정부나 기업 등을 상대로 기후변화 대응 강화를 촉구하거나 각종 기후 재난으로부터 입은 손실보상을 요구하는 ‘기후소송’은 1986년부터 2020년 5월까지 전 세계적으로 1,587건이 넘는 것으로 확인된다. 2019년 네덜란드 대법원은 ‘우르헨다(Urgenda) 소송’에서 네덜란드 거주민의 생명과 안녕을 심각하게 해칠 수 있는 위험한 기후변화의 위기에 대응해 정부는 온실가스 감축을 이행할 의무가 있다는 청구인의 주장을 인용했다.⁷⁸⁰⁾ 2021년 독일 연방헌법재판소는 「연방기후보호법」이 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 55% 감축하는 것을 목표로 하고 있으나, 기후변화 방지를 위한 온실가스 감축 목표를 2030년까지만 규정하고 있어 2031년 이후 감축 목표가 불충분하기에 미래 세대의 기본권을 침해한다고 결정하기도 했다.⁷⁸¹⁾

한국에서는 2022년 6월 13일 ‘아기 기후소송단’이 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(약칭: 탄소중립기본법)과 관련해 동법 시행령 제3조 제1항이 아기의 기본권을 침해한다는 내용의 헌법소원 심판 청구서를 제출했다. 탄소중립기본법은 2050 탄소중립이라는 국가목표 달성을 위한 절차와 정책 수단을 규정한 법률로 2021년 9월 제정돼 2022년 3월 시행되었는데, 동법 시행령이 국가 온실가스 감축목표를 2030년까지 2018년 대비 40%로 규정한 것이 미흡한 수준이어서 생명권 등 미래세대의 기본권을 보호하기에 충분하지 않다는 것이다.⁷⁸²⁾

국가인권위원회는 11월 28일 대한민국 정부(대통령)에 “기후위기 상황에서 모든 사람의 인권을 보호·증진하는 것을 국가의 기본적 의무로 인식하고, 기후위기를 인권적 관

점에서 접근하고 대응할 수 있도록 관련 법령 및 제도를 개선해야 한다”라는 의견을 표명하기로 의결했다.⁷⁸³⁾ 이는 기후위기를 인권 문제로 다룬 국가인권위원회 첫 결정으로 알려졌다, 환경부 등 주무부처의 적극적 역할에 대한 요구가 제기되고 있다.

2) 기후위기 정책의 문제점

정부는 2050년까지 탄소중립을 달성한다는 목표에 따라, 탄소중립기본법을 제정하고, 기후변화영향평가 시행, 온실가스 감축 인지 예산제 도입, 배출권 거래제 확대, 탄소중립 실천포인트 등 인센티브형 국민 생활 실천 촉구 정책, 정의로운 저탄소 지원 사업 등을 추진, 운용하고 있다. 다만, 기후위기에 대응하기 위한 여러 가지 정책의 보완 요구도 제기된다.

첫째, 한국의 온실가스 배출량 감축목표와 감축을 위한 법적 규정이 부족하다는 지적이다. 탄소중립기본법 제8조는 2030년까지 온실가스의 배출량을 2018년 배출량의 35% 이상 감축하는 것을 목표로 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제3조는 국가온실가스감축목표를 2018년 배출량의 40%로 상향 조정하고 있다. 그러나, 이는 2022년 IPCC⁷⁸⁴⁾ 제6차 평가보고서에서 요구하는 감축 목표(2030년까지 2019년 배출량의 43% 감축)에 미치지 못하는 것이다.⁷⁸⁵⁾ 한편, 탄소중립기본법에서 2030년 이후의 온실가스 감축 목표를 명시하지 않은 것도 감축량에 대한 세대 간 불평등을 초래할 수 있고 미래 세대의 기본권 보호의무 위반 소지도 있다.

둘째, 기후위기 취약계층의 정의·분류를 검토할 필요성도 제기된다. 현재 탄소중립기본법에서 탄소중립 사회 이행 과정에서 발생하는 취약계층의 피해를 최소화하는 정의로운 전환의 필요성과 그 실현이 이 법의 기본 원칙임을 명문화하기는 했으나, 취약계층의 분류에 대해서는 명문화된 정의가 없다. 기후위기로 발생하는 피해는 사회적 차별구조인 성별, 인종, 사회적 지위, 장애, 직업, 거주지역, 세대 등에 따라 피해 대상과 정도가 다르게 나타나며, 기후위기가 심화될수록 이와 같은 차별적 피해가 교차적으로 악화되고 재생산되는 과정이 반복된다. 따라서 기후변화의 양상과 사회적·지리적 특성을 반영해 기후위기 취약계층을 유형화할 필요가 있다는 것이다.

780) 이재희, 기후변화에 대한 사법적 대응의 가능성: 기후변화 헌법소송을 중심으로, 한국법학원, 2020.

781) 김영수. 독일 연방 기후보호법의 분석 및 2021년 3월 24일자 연방헌법재판소의 동 법률 일부 위헌결정과 그 후속 논의. KCI, 2021.

782) 국내에서 기후위기와 관련해 제기된 헌법소원은 이번이 두 번째로, 유사한 취지의 헌법소원이 이미 2021년 10월에 제기되어 헌법재판소에서 심리중이다.

783) 국가인권위원회 2022. 11. 28. 결정, 기후위기와 인권에 관한 의견표명.

784) IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change): 기후변화 문제에 대처하기 위해 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 1988년에 공동 설립한 국제기구(UN 산하 국제 협의체)로 기후변화에 관한 과학적 규명에 기여하고, 기후변화와 관련된 전 지구적 위험을 평가하고 국제적 대책을 마련한다.

785) 독일의 경우 1990년 대비 온실가스배출량을 2030년까지 최소 65%, 2040년까지 최소 88% 감소할 것을 목표로 하고 있으며, 대만은 2050년에 2005년 대비 온실가스배출량을 50%까지 감축하고 탄소중립을 달성하는 ‘2050 넷제로(net zero) 전환’을 발표했다. 미국은 파리기후변화협정(Paris Agreement)에 재가입하면서 2030년까지 달성할 온실가스감축목표를 2005년 대비 50~52%로 정하고, 2050년까지 탄소중립 달성을 표방했다.

셋째, 기후변화의 영향에 대한 조기경보 정보, 적응과 완화 조치, 잠재적 영향과 자금 조달 등에 대한 투명성 문제이다. 정부는 시민들에게 정보에 기반한 참여를 보장해야 하지만, 탄소중립기본법에 관련 규정이 부족하고, 기후 관련 정보가 다양한 기관을 통해 분산 제공되고 있어 수요자 측면에서 정보 접근이 용이하도록 개선 필요성이 제기되고 있다.

3) 기후위기에 대응하는 국가의 책무

기후위기 상황을 인권의 관점에서 접근하면 자유권(생명권), 사회권(노동권, 사회보장), 연대권(깨끗한 환경권)과 직결되어 있고, 기후위기로 침해되는 기본권은 생명권, 식량권, 위생에 대한 권리, 건강권, 주거권, 자기결정권, 교육권 등 사실상 인간의 모든 권리가 해당한다고 볼 수 있다. 특히, 기후위기로 발생하는 피해는 그 원인의 책임이 없는 아동 등 미래 세대에게 더 클 수 있다는 점도 고려할 만하다. 또한, 2022년 태풍과 폭우로 반지하 주택과 지하주차장이 침수되어 발생한 사망사고는 기후변화로 인명 피해가 발생할 수 있어, 국가의 적극적 역할이 필요하다는 점을 나타내는 사례이다.

국제사회도 기후위기 문제를 해결하기 위해 법률을 제정하고 정책을 수립할 때는 인권적 접근 방법에 기반해야 한다는 점을 강조하고 있다. 유엔 인권이사회(HRC)와 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2008년부터 결의안과 보고서 등을 통해 기후위기가 생명권, 건강권, 주거권, 식량과 물에 대한 권리 등을 침해할 수 있음을 명시했다. 또한, 기후위기 문제에 대응하기 위해 국제사회의 협력도 증가하고 있다.

결국, 기후위기는 빈번해진 재난 상황, 생명권, 식량권, 건강권, 주거권 등 인권에 직·간접적으로 광범위한 영향을 미치는바, 정부는 기후위기 상황에서 모든 사람의 인권을 보호·증진하는 것을 국가의 기본적 의무로 인식하고, 기후위기를 인권적 관점에서 접근하고 대응할 수 있도록 관련 법령과 제도를 개선해야 할 필요가 있다.

이를 위해 현 세대와 미래 세대의 온실가스 감축 부담의 비례성과 선진국으로서 대한민국의 감축 책임 등을 종합적으로 고려해 온실가스 감축 목표의 상향 조정이 필요하다. 온실가스를 대량 배출하는 기업의 탄소 배출량 감축을 유도할 수 있는 제도와 정책의 도입이 필수적이며, 금융위원회가 추진하는 지속가능경영보고서 의무화 계획에 기후변화 관련 기업공시를 강화할 필요가 있다.

또한 기후위기가 취약계층의 고용 문제뿐만 아니라 노동 조건, 주거, 건강, 위생 등 일상생활에 광범위한 영향을 미치는 점을 감안해 기후위기 취약계층의 보호를 위한 포괄적인 대책을 추진할 필요가 있다. 무엇보다 기후위기는 모든 사회구성원의 문제이므로 기

후변화의 영향에 대한 조기경보, 적응과 완화 조치, 잠재적 영향과 자금 조달 등의 정보를 투명하게 관리·제공하고, 정책 수립과 추진 과정에서 다양한 사회구성원의 참여를 보장해야 한다.

VI. 북한인권

1. 2022년 인권 상황

‘북한인권’은 정치적 이해관계나 이념적인 이슈가 아닌 국제인권기준에 입각한 보편적 인권의 원칙에 따라 북한인권을 개선하기 위한 현실적이고 합리적인 방안을 강구하기 위한 개념이다. 국가인권위원회는 이러한 ‘북한인권’의 범주에는 북한 내 북한 주민의 인권, 북한이탈주민의 인권 그리고 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 간 인도주의적 사안과 관련한 인권이 포함되는 것으로 본다.⁷⁸⁶⁾

2005년 이래 매년 북한인권결의안을 채택해 왔던 유엔총회는 2022년에도 18년 연속으로 북한인권결의안을 채택했고, 대한민국 정부는 코로나19 대응 조치에 따라 북한 내 인권 상황이 악화된 점에 대한 우려를 표하며 북한이 유엔총회 결의 권고에 따라 주민들의 인권 상황 개선을 위한 실효적 조치를 취할 것을 촉구한다는 입장을 밝힌 바 있다.

2022년에 열린 제49차 유엔 인권이사회는 코로나19 감염병 유행 상황에서 국민에게 코로나19 백신이 적시 지급되고 균등한 배분이 보장될 수 있도록 북한 당국이 유관기관과 협력할 것을 촉구했다. 특히 유엔 북한인권특별보고관(토마스 오헤아 키타나)이 제출한 ‘2022 북한 내 인권 상황에 관한 특별보고관 유엔 인권의사회 보고서’는 식량위기의 악화와 함께 자유에 대한 엄격한 통제로 더욱 고립된 상태에서 악화되는 북한의 인권 상황에 심각한 우려를 표하는 한편, 지금까지 국제사회의 접근 방식은 인권 상황 개선을 보장하지 못했다는 점을 비판하며 국제사회의 적극적인 관여가 필요한 때임을 강조했다.

2021년에는 코로나19에 대한 북한의 엄격한 대응으로 국제사회의 지원이 중단되었으나, 유엔 기구의 지원으로 2022년 2월 열차를 통해 북한에 반입된 종합 백신이 9월부터 격리와 소독 절차에서 해제되며 접종이 시작되었다. 그러나 전달된 백신은 결핵, 홍역, 풍진, 파상풍 백신 등으로 북한 당국은 여전히 코로나19 백신 지원을 거부하고 있는 상황이다. 또한, 북한 내 식량 부족 문제는 심각한 것으로 보인다. 유엔 산하 식량농업기구(FAO)는 북한의 대다수 인구가 식량 부족으로 고통받고 있다고 평가하며, 북한을 외부 식

786) 2006.12.11. 국가인권위원회 ‘북한인권에 대한 국가인권위원회 입장 표명’(전원위원회 의결)

량이 필요한 국가로 지정했다.⁷⁸⁷⁾

한편, 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서 검토했던 대북전단 살포 규제의 문제에 대해 헌법재판소는 해당 조항의 위헌 여부를 가리는 심판이 진행 중이다. 통일부는 민간단체의 대대적인 대북전단 살포 예고 직후 이에 대한 우려를 나타내면서 자제를 촉구하면서도, 헌법재판소 위헌심판 청구 사건의 이해관계인 의견서를 제출하며 동 조항이 표현의 자유와 죄형법정주의에 위반된다는 의견서를 제출했다고 밝혔다. 대북전단 살포 규제를 둘러싼 논란이 계속되고 있는 가운데 헌법재판소의 결정이 주목된다.

또한 마찬가지로 2021 국가인권위원회 인권상황보고서에서 검토했던 ‘북한인권법과 북한인권 관련 법·제도’, ‘북한이탈주민 지원제도의 현황과 한계’와 관련해 2022년은 1월 1일 발생한 재입북 사건 발생의 주요 원인으로 한국 사회 부적응 문제가 지목되었을 뿐 아니라 10월경에는 고독사로 추정되는 북한이탈주민의 백골 시신까지 자택에서 발견됨에 따라, 북한이탈주민 지원제도의 점검과 개선 필요성이 다시금 부각되는 한 해였다.

이하에서는 2022년 사회적으로 많은 관심을 받은 북한인권 사례를 분석하고 북한인권 개선을 위해 정부가 추진해야 할 정책을 제시하고자 한다.

787) 서울신문, FAO “북한, 외부 식량 지원 필요한 국가” 재지정, 2022. 12. 4.

2. 주요 주제

가. 서해 공무원 사망, 탈북 어민 북송 사건, 북한 관련 사건의 현황

1) 국가기관의 입장 변경에 따라 재개된 서해 공무원 사망, 탈북 어민 북송 사건 논란

2022년 6월 16일 국방부와 해양경찰청은 2020년 10월에 발생한 해양수산부 소속 공무원의 서해 실종, 사망사건에 대해 기존 입장을 번복해⁷⁸⁸⁾ “북한군에게 살해된 공무원의 월북 여부를 수사했으나 북한 해역까지 이동한 경위와 월북 의도를 발견하지 못했다”라고 밝혔다.⁷⁸⁹⁾ 이 사건은 2020년 당시에도 큰 문제가 되었지만,⁷⁹⁰⁾ 2022년 해양경찰청 등이 입장을 번복하면서 전 정부와 현 정부 관계자, 여야 정치인을 중심으로 다시 한번 논란이 되었다.

사망한 피해자 A씨의 유가족은 사건 초기부터 해경과 국방부의 수사 결과가 객관적 증거가 없다고 판단하며, 사망 경위가 은폐되었다는 의혹을 제기했다. 해양경찰청장을 포함한 치안감 이상 해경 간부 9명은 수사 결과 번복의 책임을 지겠다는 취지로 사의를 표명했고, 감사원은 10월 14일 안보실, 국방부 등 5개 기관 총 20명에 대해 직무유기, 직권 남용, 허위공문서 작성 등의 혐의로 검찰에 수사 요청하겠다고 밝혔다.⁷⁹¹⁾ 2022년 말 기준, 검찰은 전 청와대 국가안보실장, 전 국정원장 등을 첩보 삭제 혐의로 수사하고 있는 것으로 알려졌다.⁷⁹²⁾

통일부는 2022년 7월 12일, 2019년 11월 발생한 탈북 어민 북송 사건⁷⁹³⁾에 대해 기존 입장을 번복해 “북한으로 넘겼을 경우에 받게 될 여러 가지의 피해를 생각한다면 탈북 어민의 북송은 분명하게 잘못된 부분이 있다”라고 밝혔다.⁷⁹⁴⁾ 이 사건은 2019년 국회 질의 도중 국가안보실 차장이 JSA 장교로부터 받은 문자 내용이 언론사에 포착되면서 알려졌다, 마찬가지로 사회적 논란이 되었는데,⁷⁹⁵⁾ 2022년 7월 통일부가 북송 과정이 담긴 영상과 사진을 공개하면서 다시 한번 사회적 관심을 받게 되었다.⁷⁹⁶⁾

788) 해양수산부 소속 공무원 A씨가 2020년 9월 21일 연평도 인근 해상에서 실종되었다가 사망한 사건으로, 당시 해양경찰청은 A씨의 도박으로 인한 채무, 개인회생 신청 상황 등을 공개하며, 'A씨가 정신적 공황 상태에서 현실도피의 목적으로 월북한 것으로 판단된다'고 발표한 바 있다.

789) 연합뉴스, “北피격 공무원 월북 의도 못 찾아”...결론 뒤집은 해경(종합), 2022. 6. 16.

790) 국가인권위원회는 2021년 6월 22일 진정사건 조사 결과(20진정0820500 해양경찰청 수사발표 등으로 인한 인권침해) 실종 동기와 관련한 해양경찰청의 발표 시 일부 정보가 고인과 유가족의 인격권, 사생활의 비밀과 자유를 침해했다고 판단한 바 있다.

791) 감사원 보도자료, 2022. 10. 13.

792) YTN, ‘서해피격’ 文 조사 없이 이번 주 마무리...박지원·서훈은 기소, 2022. 12. 25.

793) 2019년 11월 2일 우리나라 군에 나포된 북한 어선원 2명에 대한 중앙합동정보조사팀의 조사 과정에서 이들이 다수 인원 살해 후 도주한 것으로 추정되자 이들을 2019년 11월 7일 판문점을 통해 북한으로 추방한 사건이다.

794) MBC 뉴스, 통일부도 입장 번복...탈북 어민 북송 잘못, 2022. 7. 12.

여야 정치인과 언론, 북한인권단체연합 등은 북송된 어선원들의 살해 후 도주 혐의가 신빙성이 있는지, ‘귀순의사의 진정성’, 북송 방법의 적법성 등에 대해 서로 다른 의견을 개진했고, 북송된 어선원들은 이미 처형되었다는 언론 보도가 있기도 했다.⁷⁹⁷⁾

이들 사건에 대해 국제 인권단체들의 관심도 계속되었다. 국제 인권단체 휴먼라이트 워치는 7월 14일 한국 정부에 서해 공무원 피격 사건, 탈북 어민들의 의사에 반한 북송 사건에 대한 투명한 진상조사가 필요하다는 의견을 제기했다. 로버트 킹 국무부 북한인권특사와 워싱턴의 민간단체인 북한인권위원회 사무총장도 이들 사건에 주목하면서 이런 조사가 당파적 문제가 되는 것은 누구에게도 도움이 되지 않는다고 덧붙였다.⁷⁹⁸⁾

2) 두 사건의 쟁점과 논란

두 사건은 모두 사건이 발생한 당시에도 논란이 되다가 국가기관의 조사 또는 수사, 입장 변경 등에 따라 2~3년이 지난 2022년 하반기에 다시 논란이 되었다는 공통점이 있다. 또한, 사건 경과와 관련해 북한군, 북한 주민이 관련되어 있어 사실관계에 대한 정확한 정보가 공개되지 않아 다양한 측면에서 문제가 사회적으로 논의되었다.

먼저, 해양수산부 소속 공무원의 서해 실종, 사망사건과 관련해 확인된 정황과 사실만으로 A씨가 자진 월북 의사가 있었다고 판단할 수 있는지 여부가 가장 큰 논란이 되었다. A씨가 실종된 위치와 피격 추정 위치, 당시 조류와 구명복 착용 상태, 군이 감청을 통해 입수했다고 밝힌 정보 등의 정황이 있지만, 해석에 따라 A씨가 실족 또는 표류한 것인지 자진 월북 의사가 있는지 달라질 수 있다는 것이다.⁷⁹⁹⁾

또한, 당시 국방부와 해경의 발표가 피해자와 유가족의 인권을 침해하지 않는 범위의 공정한 내용이었는지 여부, 사건 초기 국가기관의 대응이 적절했는지 여부, 유족에 대한 2차 가해 논란, 당시 사건을 국정원 등이 자료 삭제 등을 통해 은폐하려 했는지 여부, 이와 관련한 감사원의 감사결과의 신뢰성 등도 문제가 되고 있다.

795) 국가인권위원회는 2020년 11월 23일 이 사건에 대한 진정을 각하하고, 북한이탈주민의 보호요청의사와 보호신청자 처리에 있어서 우리나라 정부에 확립된 절차가 마련되지 않은 것에서 비롯된 것이므로 향후 인권침해 문제가 재발하지 않도록 관련 법령과 매뉴얼을 개선할 필요가 있다는 의견을 포명했으나, 법원의 각하 결정 취소에 따라 2022년 말 기준 진정사건 조사가 계속 중이다.

796) 해당 영상과 사진에는 북송 과정에서 포승줄에 묶인 북한 어민의 모습이 담겨 있다.

797) 조선일보, “북송어민 반역죄로 처형... 北도 그들의 귀순 의사 확인해 준 셈”, 2022. 7. 14.

798) VOA, 미 인권 전문가들 “서해 공무원 피격 사건 철저한 조사 필요...사실에 근거한 법적 판단 중요”, 2022. 10. 22.

799) 한겨레, ‘서해 피살 공무원’ 월북 판단 둘러싼 3가지 쟁점, 2022. 10. 27.

한편, 탈북 어민 복송 사건과 관련해서는 탈북 어민들이 표명한 귀순 의사가 ‘진정성’과 관련한 논쟁이 사회적인 관심의 대상이 되었다. 정부는 이들은 동료를 살해 후 도주하다가 체포되었다고 파악했는데, 북측으로 송환될 경우 사형에 처해질 가능성이 높은 상황에서 남측에 귀순하고자 한다는 의사가 진정한 귀순 의사로서 믿을 수 있는지, ‘진정한 귀순 의사’란 어떤 기준에 따라 판단하고 북한이탈주민의 수용 과정에서 그것이 판단할 필요가 있는 대상인지에 대한 비판 등이다.⁸⁰⁰⁾

그와 더불어, 이들이 북측에서 다른 사람들을 살인 후 도주한 것이 신뢰할 만한 사실인지 여부, 살인에 해당하는 범죄를 범한 사람을 국내로 귀순받아야 하는지, 국내법상 귀순을 거부할 근거가 있는지, 송환 과정에서 재판 등 절차가 필요한지 여부 등이 문제가 되고 있다.

3) 두 사건으로 비추어 본 인권 보호의 강조 필요성

유엔 자유권규약 제6조, 제9조는 모든 사람에게 생명권, 신체의 자유, 안전에 대한 권리가 있고, 어느 누구도 법률로 정한 이유와 절차에 따르지 아니하고는 그 자유를 박탈당하지 아니한다고 규정한다. 유엔 자유권위원회는 일반논평 제35호(2014, ‘신체의 자유와 안전’)를 통해 당사국은 제3자의 박탈로부터 신체의 자유권을 보호하기 위해 적절한 조치를 취할 의무가 있고, 신체의 자유와 안전을 심각하게 침해당할 실질적 위험에 직면해 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 국가로 송환하는 것은 동 규약에서 금지한 비인도적 대우에 해당할 수 있다고 밝혔다.

2022년 다시 논쟁이 된 두 사건은 각각 우리나라 국민과 북한 주민의 생명권과 신체의 자유, 안전권, 명예권 등이 제한된 사건이고, 남측과 북측이 모두 기본권 침해 주체가 되었다는 점에서 공통점이 있다. 따라서, 인권 보호를 위한 국가의 의무가 무엇인가를 염두에 둔다면, ‘자진 월북 의사’, ‘귀순 의사의 진정성’ 같은 쟁점과 별개로, 국가가 법률이 정한 이유와 절차에 따라 피해자들의 기본적 인권을 보호하기 위한 의무를 다 했는지, 법·제도적 사각지대는 없었는지를 살펴보는 것은 중요한 문제이다.

이와 같은 관점에서 정부는 북측이 관계된 우리나라 국민의 인권 문제, 북한이탈주민의 문제에 대해 법치주의에 따라 인권을 보호하기 위해 노력할 필요가 있다. 그동안 남측과 북측은 상이한 이념과 체제를 채택해 상대방을 규범적으로 인정하지 않았고, 이에 상호 연관된 구체적인 사실이 발생하는 사건에서 그것이 법률적 쟁점을 포함하고 있음에도 불구하고 사법적 판단이 아닌 정치적 결단과 타협에 따라 해결해 왔다.

향후 남북한 관계가 발전하게 될 경우, 남북한 사이에 법적 분쟁 또는 상대측이 연관

된 사건에서 법률 적용의 문제가 발생할 여지가 많아지게 될 것이라는 점은 쉽게 예상 가능하다. 이 경우, 정치적 이해관계나 이념적 이슈가 아닌 국제인권기준에 입각한 보편적 인권의 원칙을 준수하는 것은 중요하다.

나. 제3국 출생 탈북청소년에 대한 지원 사각지대 문제

1) ‘북한이탈주민’에서 제외된 제3국 출생 탈북청소년

1997년 제정된 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」(약칭 ‘북한이탈주민법’)에 따르면 ‘북한이탈주민(또는 탈북민)’이란 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다. 통일부에 따르면 2022년 6월 기준 대한민국으로 입국한 북한 이탈주민의 규모는 총 3만 3,834명(잠정)이다.

2022년 4월 기준 학교에 재학 중인 ‘탈북학생’ 수는 2,061명이다.⁸⁰¹⁾ 다만, 부모가 탈북하는 과정에서 중국, 동남아시아 등 각지에서 태어난 자녀는 북한이탈주민법상 북한이탈주민에 해당하지 않는다. 이들을 ‘제3국 출생 탈북청소년’ 또는 ‘중도입국 탈북청소년’이라 하는데,⁸⁰²⁾ 교육부 「탈북학생 통계 현황」에 따르면, ‘탈북학생’ 중 제3국 출생은 지난 10년간 꾸준히 증가해 왔으며, 2022년 4월 기준으로는 북한 출생 학생이 30.8%, 제3국 출생 학생이 69.2%로 제3국 출생 학생 수가 2배 이상 많은 것으로 나타났다.⁸⁰³⁾

제3국 출생 탈북청소년은 대부분 탈북 여성과 외국 국적 남성 사이에서 태어난 자녀들이다. 탈북 여성인 어머니가 먼저 한국에 정착한 후 나중에 한국으로 입국하는 경우가 많으며, 중국 등 외국에서 성장과 교육, 탈북민 어머니의 한국 입국 과정에서 이별 경험, 한국어 미숙, 정체성이나 국적 문제 등과 관련한 어려움을 겪는 경우가 많다.⁸⁰⁴⁾ 이들은 탈북가정의 구성원임에도 출생지가 북한이 아니라는 이유로 북한이탈주민법 등 관련 법령에서 북한이탈주민을 지원하는 대상에서 제외되기도 하는데,⁸⁰⁵⁾ 한가정 내 형제·자매 간 법적 지위가 달라지는 경우도 발생한다.⁸⁰⁶⁾

2019년 5월, 제20대 국회에 북한이탈주민법의 보호 범위를 제3국 출생 탈북자녀에

800) 경향신문, 탈북어민 복송 사건 쟁점별 입장, 2022. 7. 14.

801) 교육부, 2022년 탈북학생 통계 현황 참고

802) 과거에는 ‘비보호 청소년’이라는 용어를 사용하기도 했다.

803) 학생이 아닌 청소년을 포함한 전체 제3국 출생 탈북청소년의 규모는 정확히 파악하기 어렵다.

804) 신효숙, 제3국 출생 탈북청소년에 대한 지원이 어려운 이유는? [청년이 묻고 우아한이 답하다], 동아일보, 2019. 1. 9.

805) 통일부는 법률을 폭넓게 해석해 북한이탈주민 가구에 해당하기 때문에 정착지원 대상에 포함시킬 수도 있다는 입장인 것으로 보이나, 법률에 명확히 명시되어 있지 않기 때문에 지원 내용, 범위, 규모 등에서 차이가 있는 것으로 파악된다.

806) KBS, “[친절한 뉴스K] 지원 못 받는 ‘제3국’ 출생 탈생 청소년”, 2022. 8. 4.

까지 확대하고, 이들에 대한 교육지원 근거를 규정한 개정안이 발의되었으나, 제20대 국회의 임기가 만료됨에 따라 자동 폐기된 상태이다. 그 뒤 제21대 국회에서는 해당 사안에 대한 논의가 진행되고 있지 않다가, 2022년 12월 북한이탈주민법 개정안이 발의되었다.⁸⁰⁷⁾ 동 개정안은 교육 지원 대상을 ‘북한이탈주민의 자녀’로 개정해 제3국 출생 탈북청소년도 지원 대상으로 포함하는 것을 내용으로 한다.

2) 제3국 출생 탈북청소년이 한국에서 겪는 어려움

제3국 출생 탈북청소년은 이주 배경 아동·청소년 유형⁸⁰⁸⁾ 중 가장 취약한 특성을 지닌 집단 중 하나이고, 정체성과 정서적인 면에서 일반적인 외국 배경 국제결혼가정과는 다른 독특한 차이가 있다. 또한, 이들이 한국 사회에 적응하며 겪는 문제는 북한이탈주민 청소년과도 다르다.

첫 번째 국적 문제이다. 「국적법」 제2조에 따라 출생 당시 부모 중 한 사람이 대한민국 국민이면 그 자녀는 출생과 동시에 한국 국적을 취득한다. 이에 제3국 출생 탈북청소년은 한국 국적을 취득할 수 있고, 실무적으로도 이들이 북한이탈주민의 자녀임이 입증되면 한국 국적을 부여받고 있다. 그런데, 외국에 거주하는 북한이탈주민의 경우 현실적으로 미등록체류자 신분으로 자녀를 출산한 뒤 여러 가지 이유로 혼인신고와 출생신고를 하지 못하는 경우가 많아 중국 등에 거주하는 제3국 출생 탈북청소년 상당수가 무국적자인 것으로 추정된다. 이 경우 이들의 국내 입국 과정에서 부모가 실종되거나 가족과 단절되는 경우, 무국적 상태인 제3국 출생 탈북청소년이 스스로 자신의 부모가 북한이탈주민임을 입증하는 것이 쉽지 않고 법적 쟁송으로 이어지는 경우도 있다.⁸⁰⁹⁾

교육적 측면에서 중국, 동남아시아 등지에서 출생한 탈북 자녀는 외국에서 출생해 성장하다가 한국으로 이주하게 되면서 한국어보다 해당 국가의 언어를 집중적으로 접하게 된다. 여러 가지 실태조사 결과 제3국 출생 탈북청소년은 다른 유형의 외국인 가정 자녀, 탈북 배경 청소년에 비해 한국어 수준 구사 수준이 낮은 것으로 나타난다.⁸¹⁰⁾ 이들의 적절한 발달과 교육권 보장을 위해서는 언어적인 면을 고려한 차별화된 교육지원이 필요하지만, 제3국 출생 탈북민의 한국어 교육은 현재 상당 부분 대안학교에 의존하고 있고, 이들이 국내 공교육 체계에 충분히 적응하는 것이 어려운 상황이다.

한편, 진학과 병역과 관련해 북한이탈주민 간 형평성 문제도 있다. 북한이탈주민법과 병역법에 따라 탈북 자녀에게는 대학 정원 외 특례입학 혜택이 주어지고, 본인 의사에 따라 병역 의무가 면제될 수 있다. 그러나 제3국 출생 탈북청소년은 이러한 지원 대상에서 제외된다. 이에 대해 제3국 출생 탈북 자녀도 교육지원과 병역 면제 대상에 포함해야 한다는 탈북민 사회의 요구가 있는 반면에 그런 특례는 역차별에 해당한다는 주장도 제기되고 있다.⁸¹¹⁾

3) 제3국 출생 탈북청소년을 위한 법령·복지 차원의 개정 방향

유엔 아동권리협약(CRC) 제3조는 아동에 관한 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 규정하고 있으며, 제6조는 당사국이 가능한 한 최대한도로 아동의 생존과 발전을 보장해야 할 의무를 규정한다.

제3국 출생 탈북청소년은 북한이탈주민의 탈북 경로와 시기가 다양화되면서 비교적 최근 새로 발생한 소수자 집단의 유형이다. 이들은 기존의 법·제도 체계하에서 사각지대에 위치할 가능성이 크면서도 한국 사회에서 특별한 보호가 필요한 특성을 지닌 취약계층이다. 북한 출생과 제3국 출생 탈북민은 살아온 배경이 다르지만, 이는 제3국 출생 탈북청소년이 북한이탈주민 청소년보다 더 적은 지원을 받아도 충분함을 의미한다고 보기는 어렵다.

그동안 정부는 제3국 출생 탈북청소년을 지원하기 위해 이중언어 강사 배치를 확대하고 맞춤형 한국어 교재를 보급해 학생과 학부모 대상의 심리상담과 문화체험 등 탈북청소년의 출생과 제3국 체류 경험 등을 종합 고려한 맞춤형 교육을 시행하는 등 교육 지원에 초점을 맞춰 왔다. 그동안 이루어진 지원의 성과와 미흡한 점을 평가한 후, 제3국 출생 탈북청소년이 정규 교육 과정에 잘 적응할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 나아가, 제3국 출생 탈북청소년이 권리로서 복지를 향유할 수 있도록 북한이탈주민법 개정을 논의할 필요가 있다.

다. 북한이탈주민 월북 사건, 북한이탈주민의 적응 지원 체계

1) 북한이탈주민의 고립과 부적응 문제

2022년 1월 1일 강원도 동부전선 군사분계선 철책을 통해 민간인이 월북하는 사건이 발

807) 지성호 의원 대표발의, 의안번호18694, 2022. 12. 6.

808) 보통 ‘이주 배경 아동·청소년’은 외국인근로자의 자녀, 결혼이민자가 한국인 배우자와 재혼해 본국의 자녀를 데려온 경우 등 중도입국 청소년, 북한이탈주민 중 청소년기에 해당하는 탈북청소년, 제3국 출생 북한이탈주민 자녀를 말한다.

809) 조선일보, “오갈 데 없는 북한이탈주민 2세 ‘나는 무국적자입니다’”, 2021. 3. 2.

810) 한국청소년정책연구원의 「이주배경 아동·청소년 실태조사」(2021. 12.)

811) 한국청소년정책연구원의 「이주배경 아동·청소년 실태조사」(2021. 12.)

생했다. 월북한 A씨는 2020년 11월 유사한 방법으로 탈북한 북한이탈주민인 것으로 알려지면서 군부대의 경계 태세 외에도 A씨의 경력과 성격, 남측에서의 생활 등에 대한 관심⁸¹²⁾이 이어졌다. A씨의 정확한 재입북 사유를 파악하는 데는 어려움이 있으나, 재입북 이전 타인과 주고받은 메시지의 내용이나 휴대전화 기록 등을 조사한 결과 정착 과정의 어려움이나 고립감 등 한국 사회 부적응 문제가 주된 원인이었던 것으로 추정되었다.

북한이탈주민이 한국 사회에 적응하지 못하고 해외나 북한으로 재이주하는 현상⁸¹³⁾은 처음이 아니다. 통일부의 국정감사 답변자료에 따르면, 2012년부터 2022년까지 공식적으로 확인한 탈북자 중 재입북자는 총 31명이다. 이 자료 또한 북한매체 보도나 조사를 통한 수치이기 때문에 정확한 재입북자 수를 알기는 어렵다.⁸¹⁴⁾ 국가인권위원회 위원장은 1월 12일 성명을 통해 북한이탈주민이 죽음을 무릅쓰고 북한을 이탈했지만 한국 사회에 정착하기 위해서는 아직도 많은 어려움이 있고 사회적 고립감 극복 등 북한이탈주민 정착 지원제도의 보완과 개선이 필요하다는 취지의 의견을 밝혔다.⁸¹⁵⁾

통일부는 2월 북한이탈주민법 시행령 개정, 2022년도 북한이탈주민 정책지원 시행계획 수립을 통해 북한이탈주민 취약계층 지원 강화, 정서·심리 지원 강화, 지역공동체 역할 확대 등을 추진하겠다고 밝혔다. 그러나, 2022년 10월 19일 서울 임대아파트에서 홀로 생활하던 북한이탈주민 여성이 숨진 뒤 1년 정도 지난 후에야 발견되면서 북한이탈주민의 복지와 고독사 방지 체계 관련 비판이 제기되기도 했다.⁸¹⁶⁾

통일부에 따르면, 2022년 말을 기준으로 대한민국 국내에 입국한 북한이탈주민 규모는 67명(잠정) 늘어 총 3만 3,882명이다. 탈북해 남한으로 입국하는 사람의 수는 2000년을 전후해 빠르게 증가하다가 최근에는 연간 1,000~1,500명을 유지했지만, 2020년 이후 북한 당국이 코로나19 감염병 유행을 예방한다는 이유로 북·중 국경지역을 완전히 봉쇄하면서 북한이탈주민의 유입 수도 현저히 줄어들었다.

국내에 거주하는 북한이탈주민은 대한민국 국민으로서 생활하고 있고, 정부와 지자체는 북한이탈주민법 등 관계 법령에 따라 신변보호와 주거, 의료, 생계, 취업 등 각종 정

착지원 제도를 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 연구와 실태조사를 통해 국내 정책한 북한이탈주민 중 상당수가 경제적인 문제와 고립감을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다.⁸¹⁷⁾ 2019년 북한이탈주민 중 ‘사인(死因) 미상’으로 처리된 경우가 20명이었던 데 비해 2020년과 2021년에는 90명으로 증가했는데, 이는 코로나19 감염병 유행의 여파로 외부나 탈북민 사회의 교류가 어려워지면서 우울증이 심해진 이들이 고독사하는 경우가 늘어났기 때문으로 보인다.⁸¹⁸⁾

2) 북한이탈주민 정착지원 체계의 한계 지적

북한이탈주민은 법적으로도, 정치·사회적으로도, 또 남북 관계적으로도 복합적인 의미를 지니고 있다. 북한이탈주민은 법적으로 대한민국 국민이지만, 다문화적·난민적 특성을 보이며, 사회적 소수자이기도 하다.⁸¹⁹⁾ 목숨을 건 탈북과 해외에서의 체류, 국내 입국, 정착 과정에서 겪는 경험, 북한에 남아 있는 다른 가족의 문제 등은 정신적 트라우마로 남아 있는 경우도 많다.

북한이탈주민의 정착과 지원에 대한 정부의 주요 정책은 초기입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 세 단계로 구분할 수 있다. 북한이탈주민이 남측으로 입국하면, 통일부 정착지원시설(하나원)에 입소해 12주 동안 사회적응교육을 받게 되며, 임대주택을 배정받고 주거지원을 받으며 거주지로 전입하게 된다. 이후, 지역적응센터에서 2주간 지역적응교육, 심리상담, 취업상담 등의 지원을 받고 5년 이내의 거주지 보호를 받는다. 이와 별개로 경찰은 북한이탈주민에 대해 신변보호제도⁸²⁰⁾를 운영한다. 이 과정에서 정부-지자체-민간이 상호 협력해 북한이탈주민 정착을 지원하는데, 몇 가지 점에서 한계가 지적되고 있다.

첫째, 중앙정부인 통일부의 실태조사와 정보 공유가 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 비판이다. 일반적으로 지자체는 통일부로부터 ‘북한이탈주민 취약계층 전수조사 결과’의 ‘1차 위기의심자’ 중 해당 지자체 거주자 정보를 제공받아 취약·위기 가구에 대한 조치 여부를 검토한다. 그런데, 2021년 상반기 조사 대상인 7,517명의 북한이탈주민 취약

812) 조선일보(1. 4.자 보도) 등 언론은 A씨와 함께 하나원에서 생활했던 다른 북한이탈주민들의 제보를 통해 A씨의 특이한 성격과 남측에서의 생활이 다른 재월북 사례와는 차이가 있다는 취지의 보도를 하기도 했다.

813) 한편, 이 사건을 계기로 한국에 입국했다가 경제적 어려움, 차별과 편견 등에 따라 해외로 이주한 북한이탈주민은 2007년 이후 700여 명에 달한다는 논문과 언론보도도 있었는데, 통일부는 보도자료(1. 10.)를 통해 해당 논문은 사실관계 기술에 오류가 있다고 밝히기도 했다.

814) 연합뉴스, 통일부 “최근 10년간 재월북 탈북민 올해 1명 포함 31명”(종합), 2022. 9. 27.

815) 국가인권위원회 위원장 성명, 2022. 1. 12.

816) 관련 내용은 본 보고서 주제 중 ‘복지 사각지대의 문제로서의 고독사’ 부분 참고

817) 북한인권정보센터 ‘2022 북한이탈주민 경제사회통합 실태’에 따르면, 북한이탈주민 중 ‘우울감, 절망감을 느낀 적 있다’고 답한 비율이 31.8%, ‘재입북을 생각해 본 적 있다’고 답한 비율이 18.9%, ‘해외로 이주할 생각이 있다’고 답한 비율이 24.8%로 나타났고, 통일부의 2021년 하반기 북한이탈주민 취약계층 조사 결과에서도 국내 정착한 북한이탈주민 가운데 취약계층으로 분류된 조사 대상 1,582명 중 약 47%가 정서적·심리적인 부문에서 어려움을 겪고 있다고 답했다.

818) 조선일보, 정부 무관심속에, 탈북민 고독사 4배 급증, 2021. 11. 27.

819) 문인철, 송민경, 서울시 북한이탈주민 지원정책 개선방향, 2022. 11.

820) 북한이탈주민 신변보호제도는 북한이탈주민법 및 관련 지침에 근거해 거주지 관할 경찰서 신변보호관이 북한이탈주민의 신변 보호에 필요한 사항 등을 파악하는 것이다. 이는 북한이탈주민이 외부로부터 해를 입는 것을 방지하는 목적이지만, 사회적응, 범죄 예방, 국가안보 등의 목적도 함께 있는 것으로 이해된다.

가구 중 전체 40%가 넘는 인원이 연락두절 등 미확인으로 조사되었다. 이를 두고 대상자 소재 파악과 접촉 시도가 적극적으로 이루어질 필요가 있다는 문제 제기가 있다.⁸²¹⁾

둘째, 지방자치단체는 이들의 거주공간으로서 특별한 의미를 지니고 있음에도 개별 지방자치단체 역량과 관심도에 따라 정책적 지원에 차이가 발생한다는 점이다. 지자체의 북한이탈주민 지원은 지역협의회⁸²²⁾를 중심으로 이루어지는데 지역 특성상 형식적으로 운영되는 경우가 있고, 지방자치단체의 지원도 중앙정부에서 결정된 정책사항을 집행하는 역할만 수행할 뿐 새롭게 취약, 위기 가구를 발굴하거나 지역 정착을 위한 특별교육은 시행하지 않는 등 운영 과정에서 상당한 문제점이 있다는 것이다.⁸²³⁾

셋째, 신변보호제도가 목적에 부합하게 운영되고 있는지에 대한 비판이다. 신변보호제도의 성격이 피보호자의 필요와 신청에 따른 신변의 보호보다, 그 실질에 있어 피보호자의 위험성을 전제한 감시의 성격으로 운영되다 보니 인권침해 사례가 발생하거나 북한 이탈주민 스스로 차별을 느끼고 있다는 것이다.⁸²⁴⁾ 반대로, 북한이탈주민에게 경찰 신변보호관은 문제 상황에서 도움을 요청할 수 있는 대상임에도 인력 부족으로 담당관 1명당 관리해야 하는 북한이탈주민 수가 과도해 그 기능을 다하기 어렵다는 지적도 있다.⁸²⁵⁾

3) 북한이탈주민 지원제도 관련 시사점과 개선 방향

그동안 북한이탈주민을 위한 정착지원제도는 북한이탈주민이 남한 사회의 주류 문화를 무조건 받아들이야만 하는 동화주의 관점에서 시행되었다. 북한이탈주민이 한국 사회에서 거주기간이 늘어남에 따라 자립적인 삶, 기여자로서의 삶을 살아가고 있는 긍정적 사례도 충분하지만, 사회적으로도 이들을 감시의 대상으로 생각하거나 남북문제에 긍·부정의 큰 사건이 생기면 오히려 북한이탈주민에 대한 관심이 낮아지는 ‘언론 내 북한과 북한 이탈주민의 관심 대립 관점(북한 ↔ 북한이탈주민)’이 발견되기도 한다.⁸²⁶⁾

죽음을 무릅쓰고 북한을 이탈해 한국 사회에 정착하고자 왔다가 또다시 생명의 위협을 감수하고 월북한 북한이탈주민이 2012년부터 2020년까지 30여 명에 이른다는 사실은 북한이탈주민이 한국 사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 아직도 많은 어려움이 있음을 보여준다. 통일부에서 2022년 1월 6일 발표한 ‘북한이탈주민 취약계층 조사’에 따

821) 경향신문, 남한생활 20년...그는 죽어서도 외로웠다, 2022. 11. 7.

822) 「북한이탈주민법 시행령」 제42조의2에 따르면 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 지역적응센터, 지역 내 민간단체 및 지역 거주 탈북민 등으로 구성된 지역차원의 정책협의체(2020년 기준 전국 119개 지역협의체 운영 중)

823) 서울대학교 통일평화교육원, 북한이탈주민의 국내정착지 선정 영향요인에 관한 연구, 2022. 1.

824) 국가인권위원회 인권 상황 실태조사, 북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사, 2018.

825) 연합뉴스, 한국 떠난 탈북민 700여 명...“생활고·차별로 적응 어려워”(종합), 2022. 1. 9.

르면 조사 대상의 47%가 정서적·심리적 어려움을 호소했고, 구체적인 문제로는 ‘생계’가 25%로 가장 높은 비중을 차지했으며, 교육·진학(22%), 정신건강(20%), 가족관계(4%) 등이 뒤를 이었다.

2022년 발생한 북한이탈주민 월북과 고독사 사례, 여러 연구 결과와 언론보도를 통해 접한 북한이탈주민의 호소 등을 종합해 보면, 이들의 안정적인 정착을 위해서는 북한 이탈주민에 대한 사회안전망 구축과 공동체 소속감을 통한 사회적 고립감 극복 등 북한 이탈주민 정착지원제도의 보완과 개선이 시급해 보인다. 구체적으로 북한이탈주민이 경험하는 심리·정서적 문제에 대한 체계적인 연구가 필요하고, 특히 지방자치단체가 수행할 수 있는 심리·정서 안정 프로그램의 개발과 지원이 요구된다.

북한이탈주민의 인권 문제는 이들이 국내에 입국한 이후 새롭게 발생하는 사안이 아니라 이들이 탈북 이전 북한에서 거주하던 시절과 탈북 이후 중국 등 제3국을 거치는 과정에서 경험했던 내용이 모두 일상생활에서 인권과 관련한 다양한 현상을 만들어 내는 요인으로 작용한다. 그런 의미에서 북한이탈주민 지원제도를 점검할 때 이들의 생애사 전반을 관찰하면서 인권 상황을 개선하려는 시도를 체계적으로 시작하는 것이 중요한 의미를 지닌다.

라. 북한인권 관련 법·제도·국제기구의 권고 현황과 의미

1) 북한인권재단 미출범과 국제인권기구의 북한인권 관련 권고

우리나라 정부는 2016년 북한 주민의 자유권적 기본권과 생존권적 기본권을 보호하기 위해 다양한 제도와 장치를 마련함으로써 북한 주민의 실질적인 인권 보호와 증진을 이끌어 내기 위해 「북한인권법」을 제정했다. 동법 제10조는 북한인권 실태를 조사해 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권 증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위해 북한인권재단을 설립하도록 규정했지만, 북한인권재단은 야당 몫의 추천 이사가 공식인 이유로 2022년에도 출범하지 못했다.

새 정부는 국정과제로 북한인권재단을 출범시키고, 8월 25일 북한인권정책협의회를 개최해 북한인권 문제에 대한 국내, 국제사회의 기대에 부응하겠다고 밝히고,⁸²⁷⁾ 그동안

826) 박종민, 주호준, 정영주, 김현우, 그렇다면 대한민국은 지난 23년간 ‘북한이탈주민’을 어떻게 보았는가?, 한국언론학보, 2022

827) 통일부 보도자료, 2022. 8. 25.

비공개였던 북한인권보고서를 2023년 3월경 발표하겠다는 계획을 수립하기도 했다.⁸²⁸⁾

토마스 오헤아 키타나(Tomas Ojea Quintana) 북한인권 특별보고관은 2월 방한해 관련 국가기관과 피해자, 시민사회단체 등을 면담했다. 특별보고관은 기자회견에서 북한은 그 어느 때보다 더 고립되어 있고, 북한 내 인권 문제를 국제인권법에 따라 존중하고 보호하는 것은 북한 당국의 책임이며, 국제공동체와 유엔 또한 북한 간 교류 시 인권, 비핵화, 평화 이니셔티브를 모두 반영하기 위해 대담한 접근 방식을 취해야 한다고 밝혔다. 또한, 제49차 유엔 인권이사회에 코로나19와 정기적인 자연재해, 대북 제재, 정부 실패 등으로 지난 6년 동안 북한의 인권 상황이 더욱 악화되었다고 보고하며, 북한 당국과 한국 정부, 유엔사무국에 북한 주민과 북한이탈주민의 인권보호를 위해 필요한 사항을 권고했다.

이어 2022년 7월 8일(제네바 시간) 제50차 유엔 인권이사회에서 엘리자베스 실비아 살몬 가라테(Elizabeth Silvia SALMON Garate, 페루 국적) 유엔 인권이사회 자문위원회 의장이 신임 북한인권 특별보고관으로 임명되었다. 신임 북한인권 특별보고관은 8월 내 한해 국가인권위원회 위원장 등을 접견했으며 북한인권 개선을 위해서는 국제사회의 협력이 무엇보다 중요하다는 점을 강조했다.

2022년 12월 15일(미국 뉴욕 현지시간) 제77차 유엔총회에서 우리나라를 포함한 63개국이 공동제안국으로 참여한 북한인권 결의가 표결 없이 컨센서스로 채택되었다. 이는 북한인권의 심각성에 대한 국제사회의 공통된 인식을 반영한 것으로, 특히 유엔 강제실종실무그룹(WGEID)이 북한에 보낸 수차례 서한에 대해 북한이 실체 없는 답변만 반복하고 있음에 심각한 우려를 표명하며, 유가족 및 관계 기관에 모든 관련 정보를 제공할 것과 북한으로 강제 추방되거나 송환된 주민들이 강제 실종, 자의적 처형, 고문, 부당한 대우, 국제규범에 부합하지 않는 재판 등 인권침해의 대상이 되지 않도록 보장할 것을 북한 당국에 촉구했다.

2) 북한인권 문제 해결 방법을 둘러싼 상이한 견해

모든 유엔 회원국은 인권 및 기본적 자유를 증진하고 보호할 의무가 있으며, 다양한 국제협약상 의무를 이행해야 한다. 그러나, 국제기구 등 많은 북한인권 관련 단체의 보고서에 따르면, 북한 주민은 인간으로서 누려야 할 신체의 자유, 표현의 자유 등 자유권적 기본권, 어린이와 노약자 생존에 필수적인 식량, 의약품 등의 부족으로 건강과 생명 등 생존권적, 기본권 등에서 심각한 위협을 받고 있는 실정으로 보인다.

이에, 유엔 총회와 인권이사회, 세계 각국은 북한의 인권 상황에 많은 관심을 가지고

남북 측 정부에 각각 필요한 사항을 권고하기도 하고 있다. 다만, 인권은 정치적 이념과 무관하게 인간이라면 누구나 누려야 하는 인류 보편적인 가치이고, 북한의 인권 상황이 열악하며 이를 개선해야 한다는 점에 대해서는 여야 모두 동의하고 있으나, 분단국가라는 우리나라의 특수한 상황에서 남측 정부가 북한인권 문제를 다루는 방식에 대해서는 논쟁이 있기도 하다.⁸²⁹⁾

그 이유는 북한 내 인권 문제에 대한 일부 국제기구의 권고와 남측의 조치에 대해 북측이 ‘대북 적대시 정책’의 일환으로 주권을 침해하고 내정에 간섭하려는 정치적 도발이라며 반발하고 있기 때문이다. 특히 북한 내 인권침해 문제에 대한 책임규명 요구와 제재에 대해 이러한 태도가 나타나는데, 북측이 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약에 따른 국가보고서 제출 의무에는 상대적으로 적극적인 자세를 보이는 것과는 대비된다.⁸³⁰⁾

이에, 대한민국 정부가 국제사회에서 책임을 다하고 북한 주민의 인권을 인류 보편적 가치 차원에서 다루기 위해 국제연대와 자체적인 정책 수립으로 주도적 역할을 수행해야 한다는 견해가 있는 반면에 남북관계를 떼놓고 북한인권을 이야기하는 것은 형식적 논리일 뿐이며 북한인권법 등의 논의가 남북관계의 진전에 장애 요소로 작용할 가능성이 있으므로 북한 주민의 인권을 실질적으로 보호할 수 있는 방법을 찾아야 한다는 견해가 대립한다. 그렇지만 기본적인 견해의 대립에도 불구하고, 북한주민 인권 상황의 실질적 개선, 북한당국의 태도를 복합적으로 고려해 우선 UPR, 국제인권조약에 따른 국가보고서 제출 등 북한당국이 우호적이고 협조적인 영역에 대한 국제사회와 공조·연대는 주도적으로 확대해 나가는 등 세밀한 연대전략의 복합방정식을 설계할 필요가 있다는 점에서는 실질적으로 의견이 일치하는 것으로도 보인다.⁸³¹⁾

3) 북한인권 증진과 남북관계 발전, 한반도 평화 정착 병행 모색

북한인권법 제2조 제1항은 국가가 북한주민의 인권 보호와 증진을 위해 노력해야 하며, 제2항에서는 “북한인권 증진 노력과 함께 남북관계 발전과 한반도 평화 정착을 위해서도 노력해야 한다”라고 명시하고 있다. 또한 북한인권법 제1조(목적)에는 북한주민의 인권 보호와 증진이 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권과 생존권을 추구”하

828) 통일부 정례브리핑, 2022. 12. 9.

829) 국회입법조사처, 2021 국정감사 이슈 분석 II, 2021. 8

830) 김수안, 국제사회 북한인권 동향과 대북인권정책 추진 방향, 2022. 6. 9.

831) 홍용표, 장두희, 한반도에서 인권과 평화: 북한인권법 제정을 둘러싼 논쟁과 그 의미, 2019.

는 것임을 규정하고 있다.

한편, 제49차 유엔 인권이사회(2022년)에서는 한국 정부에 제3국에 있는 탈북민을 보호하는 노력 확대, 남북협상에 인권 포함, 북한인권법에 따라 북한인권재단 설립, 이산가족 상봉 노력 지속을 요구하는 의견이 개진되었다. 접경지역 대북전단 살포 금지 문제, 코로나19 감염병 유행 상황이 북한인권에 미친 영향, 국군포로·이산가족·납북자 문제 등 우리나라 정부가 다루어야 할 직접적인 현안도 적지 않으며, 향후 남북관계의 개선이 이뤄질 경우 여러 가지 법적·제도적 문제에도 대비할 필요가 있다.

북한인권을 증진하기 위해서 국내뿐만 아니라 국제사회의 인권 메커니즘을 통해 인권 대화를 이어가고, 기술 협력 등 인도주의적 협력 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 북한인권 정책 인프라를 갖추고 북한이탈주민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 다양한 정책과 사업도 필요하다. 이를 위해 기본적인 연구와 정책개발을 담당할 북한인권재단 출범이 선행될 필요가 있다. 북한주민의 인권 보호와 증진을 위한 방안은 여러 가지 논쟁이 있을 수 있겠지만, 적어도 법률에서 규정된 의무를 수행하는 것은 우리나라 정부의 최소한의 책무로서 이해하는 것이 타당하다.

한편, 북한당국이 주민의 인권 보호 의무 주체로서 주요 인권협약이 규정한 의무를 이행할 수 있도록 환경을 조성하는 것도 중요하다. 이 같은 차원에서 북한당국이 적극적인 협력 의지를 보이고 있는 아동, 여성, 장애인, 노인 등 특정 집단의 권리 증진을 위한 협력을 강화하는 것이 실질적인 인권정책 대안이 될 수 있을 것이다. 이 과정에서 정부의 남북협력기금 지원 사업은 ‘인권에 기반한 접근’을 주요 원칙으로 설정하고, 정부 차원뿐만 아니라 우리나라 민간단체의 대북 교류와 협력 사업을 지원하는 것도 필요하다.

Part 3.

2022년
되돌아볼 인권의 원칙

‘하루도 빼놓지 않고 인권을 이야기하는 시대’

국가인권위원회 위원장은 2022년 12월 9일 세계인권선언 제74주년 인권의 날 기념사에서 “우리는 이제 하루도 빼놓지 않고 인권을 이야기하는 시대에 살고 있고, 인권은 우리의 일상에서 떨어질 수 없는 절체절명의 과제”라고 강조했다. 기후위기, 주거, 돌봄, 노동, 교육, 평화 등에 이르기까지 인권을 빼놓고는 지속가능한 대안을 찾기 어렵고, 인권을 보장하지 않는 기업은 소비자로부터 외면당할 수 있고, 상명하복이 규율되었던 군인도 ‘제복 입은 시민’의 권리를 요구하게 되었다.

모든 국가 의사결정과 행정, 개인의 사회활동과 일상생활에까지 인권의 관점을 실현하는 것은 매우 중요한 일이다. 또한 사회구성원이 이와 같은 방법으로 인권의 가치를 이해하는 것은 앞으로 한국 사회가 나아가야 할 방향으로 제시되고 있다. 그러나 동시에 인권의 가치는 여러 가지로 도전을 받고 있는 것이 현실이다.

2022년 전 세계는 코로나19 감염병 유행 상황, 전쟁과 무력충돌, 테러, 기후위기 등 각종 재난을 겪었고, 그 과정에서 이주민, 아동, 여성, 장애인, 노인, 빈곤층 등 취약계층과 사회적 소수자가 더 큰 어려움에 직면했다. 오늘날 국제사회가 직면하는 위기와 관련해, 미첼 바첼레트(Michelle Bachelet) 유엔인권최고대표는 2월 28일 우크라이나 사태와 관련한 성명서에서 20여 년이 넘는 시간 동안 다양한 권리 신장을 위한 노력과 발전에도 불구하고 이러한 노력이 퇴보할 위험에 처해 있다고 진단했다.

다만, 미첼 유엔인권최고대표는 ‘역사의 흐름이 변화하는 시점’은 오히려 인권을 기반으로 효과적인 해결을 통해 더욱 평화로운 세상으로 나아갈 기회가 되기도 하는바, 국제법과 인권의 원칙에 따라 반드시 옳은 결정을 내려야만 하는 중요한 시점이라고 밝혔다.

대한민국의 2022년은 사회적 소수자를 비롯한 모든 사람의 인권을 보호하기 위한 다양한 층위의 노력이 있었지만, 10월 29일 이태원 참사라는 크나큰 아픔을 포함해 고민해야 할 여러 가지 중대한 인권 현안을 마주했다고 볼 수 있다. 코로나19로 사회적 거리두기가 시행되자 이를 두고 방역 목적의 조치와 인권의 보호 사이에서 많은 논란이 있었고, 기후위기 같은 지구적 재난상황이 지속되고 있으며, AI 등 정보기술의 발전과 고령화에 따른 사회변화 등이 새로운 인권 과제로 속속 등장하고 있다.

또한, 한국 사회는 ‘모든 사람의 인권’을 이야기하고 있지만, 막상 인권 상황은 매우 우려스러운 상황이다. 스위스 제네바를 중심으로 해마다 열리는 각종 국제인권회의에서 한국은 짧은 시간에 이룩한 경제적 성과 등 국제적 위상에 비해 인권 수준은 그에 미치지 못하는 것으로 평가받고 있는 현실이다.

한국 사회는 오랜 시간 자리 잡고 있던 인권을 침해하는 제도와 관행을 개선해 왔지만, 그 성과를 지키기 위해 지속적으로 노력하지 않는다면 인권 상황은 언제든지 뒷걸음질할 수 있는바, 한국 사회 역시 ‘반드시 옳은 결정을 내려야만 하는 중요한 시점’에 있다.

안전권과 국가의 의무

2022년 대한민국의 인권 상황을 되돌아보며, 안전권과 기본적 인권을 보호하는 국가의 의무를 강조하지 않을 수 없다.

세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다”라고 규정하고 있다. ‘생명권’과 ‘신체의 자유’ 그리고 ‘안전’은 “모든 사람이 누려야 할 권리”라는 점을 압축적으로 선언하고 있는 것이다. ‘안전’은 “국민의 생명과 신체, 재산 등 개인적 법익을 침해하는 위협 내지 위험으로부터의 보호”를 말하고 동시에 “현재의 야기된 위험 혹은 사고뿐 아니라 미래의 위험 혹은 위협의 가능성”도 포함하는 현실적, 구체적인 개념이다.

2022년 인터넷 검색엔진 Google의 인기검색어를 살펴보면, 우리나라 전체 검색어 중 기후변화(1위), 초단기 강수 예측(3위), 이태원 사고(5위) 등 재난·참사와 안전 관련 주제가 상위권을 차지한다.⁸³²⁾ 안전권에 대한 사회적 관심과 요구가 높은 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

한편, 2022년 상반기에 치러진 제20대 대통령선거를 통해 새 정부가 출범했다. 그러나, 정부와 국회가 어떤 정치적 이념을 표방하는지와 관계없이 국민의 기본적 인권을 보호하는 국가의 의무가 달라질 수는 없다. 인권은 모든 사람에게 보장되어야 하는 보편적 가치이고, 위기 상황에서 오히려 판단의 지침이 되기 때문이다. 헌법 제10조 제2문도 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있는바, 새 정부가 강조하는 헌법정신과 자유 역시 인권의 한 내용인 것이다.

다만, 2022년이 이러한 국가의 의무를 충실하게 이행한 한 해였던가에 대해서는 많은 반성이 필요하다. 세월호참사 이후 사람들은 안전한 사회를 열망해 왔고, 유사한 참사가 반복되지 않도록 사회시스템을 갖추어야 한다는 데 의견을 모았지만, 2022년에 있었

832) 구글은 2022년 인기 검색어(종합) 상위 5개는 순서대로 기후변화, 이상한 변호사 우영우, 초단기 강수 예측, 2022 FIFA 카타르 월드컵, 이태원 사고였다고 밝혔다.

던 이태원 참사는 한국 사회의 재난안전관리와 예방체계, 국민 안전을 대하는 국가 지도층의 책임 의식에 근본적 변화가 없었다는 점을 보여주었다.

또한, 국민의 생명과 안전을 지키지 못한 엄중한 현실 앞에서 어떤 이유로도 국가의 책임이 가벼워질 수 없음에도, 이태원 참사와 관련한 국가의 책임 문제는 2022년이 마무리되는 시점에도 해소되었다고 보기 어렵다. 2022년 말, 전국 대학교수들이 선택한 2022년 올해의 사자성어는 ‘과이불개(過而不改)’였다. ‘잘못을 하고도 고치지 않는다’는 뜻으로, 전국 대학교수 설문조사에서 압도적인 1위를 차지했다는 점은 ‘책임 문제’를 마주할 때 한국 사회 지도층과 정부 당국에 시사하는 점이 크다.

인권 가치에 대한 사회구성원의 이해와 국가의 역할 강조 필요성

마지막으로 한국 사회 구성원 모두가 인권과 관련한 모든 문제를 민감하게 바라보는 것, 또한 국가가 늦지 않게 적절한 행동을 하는 것도 중요하다. 시시각각 새롭게 제기되는 인권 문제에 적극적으로 대처하지 못하면, 궁극적으로 사회적 약자와 소수자의 피해가 더욱 커질 수밖에 없기 때문이다. 이를 위해 인권은 보편적 가치임에도 불구하고 정치적 지향이나 이념에 따라 인권의 가치를 부정하는 논리는 받아들일 수 없다. 보편적 가치인 인권의 의미와 적용에 관한 다양한 해석은 가능하지만, 어떤 특수 상황에서도 반드시 보호되고 실현되어야 할 인권의 내용은 존재한다. 인권 간 상호 충돌이나 인권에 대한 어느 정도의 제한은 가능해도 인권의 존재 자체를 부정하는 것은 어떤 정치적 지향이나 이념에 의해서도 허용될 수 없다는 원칙을 다시 한번 확인할 필요가 있다.

국가인권위원회
인권상황보고서
2022

인쇄일	2023년 4월
발행일	2023년 4월
발행인	송두환
발행처	국가인권위원회
주소	서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩 우)04551
전화	02) 2125-9824
팩스	02) 2125-0918
홈페이지	www.humanrights.go.kr
디자인	그래픽바이러스
제작	유그래픽스

ISSN 2982-6756
비매품





사람이 사람답게 사는 세상
인권위가 함께합니다.

발 간 등 록 번 호
11-1620000-000887-10

www.humanrights.go.kr

우)04551 서울시 중구 삼일대로 340 (저동1가) 나라키움 저동빌딩
전화: 02-2125-9824 팩스: 02-2125-0918

인권상담은 전국 어디서나 1331

ISSN 2982-6756