발 간 등 록 번 호
11-1620000-000457-10

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가인권위원회
결정례집

2017 제 10 집

인권정책 | 침해구제 | 차별시정

www.humanrights.go.kr

70주년 세계인권선언

국가인권위원회

발 간 등 록 번 호
11-1620000-000457-10

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가인권위원회
결정례집

2017 제 10 집

인권정책 | 침해구제 | 차별시정

www.humanrights.go.kr

70주년 세계인권선언

국가인권위원회

발 간 사

국가인권위원회는 2001년 설립된 이후 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서를 확립하기 위해 끊임없이 노력해왔습니다.

우리 위원회는 2017년에 충청남도 인권조례 폐지 청구에 대한 의견과 복지시설의 이용을 제한하는 지방자치단체 조례 개정 등 인권문화 지역 확산 및 제도화를 위해 의견표명 및 개선권고를 하였습니다. 또한 사회적 약자와 취약계층의 인권을 보호하고 증진하기 위해 장애인 접근성 개선을 위한 정책권고와 이주노동자·난민 인권증진을 위한 제도 개선을 권고하는 등 다방면에 걸쳐 정책적인 제언을 하였습니다.

더불어 인권침해 및 차별행위에 대한 조사·구제를 통해 개인의 인권보호와 피해회복에 기여하고자 하였습니다. 2017년 5월 발생한 해군 여성 대위 사망 사건을 계기로 군대 내 성폭력에 대한 직권조사를 실시하여 국방부장관에게 제도 개선 등을 권고하였고, 중앙행정기관·공직유관단체 등 민원인 개인정보 유출로 인한 인권침해행위, 성별·나이를 이유로 한 채용 차별행위 등에 대하여 피해자를 구제하기 위해 노력하였습니다.

이번에 발간하는 결정례집 제10집에는 2017년 한 해 동안 우리 위원회가 한 인권 관련 법령·제도·정책·관행의 개선을 위한 정책권고와 인권침해와 차별행위에 대한 조사·구제를 위해 기울인 노력의 결실이 담겨있습니다.

○ 제1편 인권정책분야에는, 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 권리, 사회적 약자 및 취약계층과 북한 및 외국인·난민의 인권에 관한 다양한 주제와, 인권상황 실태 및 현행 제도·정책 등의 문제점과 개선방안 등을 심도 있게 다룬 권고 및 의견표명 결정 32건을 수록하였습니다.

○ 제2편 침해구제분야에는, 경찰·검찰 및 법원 관련 인권침해를 비롯하여, 군 관련 인권침해, 중앙행정기관·지방자치단체·각급학교·공직유관단체 관련 인권침해, 구금·보호시설 관련 인권침해에 대한 시정 개선 및 구제 권고 결정 48건을 수록하였습니다.

○ 제3편 차별시정분야에는, 장애를 이유로 한 차별, 성별·나이·학벌을 이유로 한 차별, 사회적 신분·가족상황·학벌·종교 등을 이유로 한 차별 등 다양한 사유에 의하여 발생한 차별 사건들에 대하여 시정 개선과 구제를 권고한 결정 21건을 수록하였습니다.

이 결정례집이 인권의 옹호와 신장을 위해 노력하는 모든 국가기관·지방자치단체 및 공공기관의 종사자, 각계각층의 전문가, 시민단체 및 활동가들에게 유용한 자료가 되기를 희망합니다. 또한 일반 국민들도 이 결정례집을 통하여 인권 분야에 한층 더 관심을 가지실 수 있기를 기대합니다.

2018년 9월

국가인권위원회 위원장 **최 영 애**

일 러 두 기

○ 이 결정례집에는 2017년 한 해 동안 국가인권위원회가 내린 결정으로서 중요하다고 판단되는 권고 또는 의견표명 등 사례 총 101건을 인권정책 분야, 침해구제분야, 차별시정분야 등 3개 분야에서 각각의 영역 또는 사유별로 실었습니다.

○ 각 결정문의 앞부분에는 해당 결정사항 및 그 결정에 이르게 된 취지 등을 보다 쉽게 파악할 수 있도록 요약하였습니다.

○ 결정문은 원문 그대로 게재하는 것을 원칙으로 하나, 사건 관계인의 개인정보 보호 등을 위해 사건 관계인 또는 관계기관의 이름, 사건이 발생한 구체적인 장소 등은 익명으로 처리하였습니다. 또한 결정문의 별지에 기재된 관계법령 조문이나 관계인 진술 내용 등은 결정문 본문의 내용을 이해하는 데 무리가 없다고 판단되는 경우 이 책의 지면관계상 부득이 생략한 점 양해 바랍니다.



CONTENTS •••

제1편 인권정책분야

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정 ····· 3

제2장 경제적·사회적 권리 관련 결정 ····· 89

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정 ····· 223

제4장 북한 및 외국인·난민 인권 관련 결정 ····· 349

제5장 기업과 인권 ····· 393

제2편 침해구제분야

제1장 경·검 및 법원 관련 인권침해 ····· 415

제2장 군 관련 인권침해 ····· 615

제3장 중앙행정기관·지방자치단체·각급학교·공직유관단체 관련 인권침해 ····· 695

제4장 구금·보호시설 관련 인권침해 ····· 791

제3편 차별시정분야

제1장 장애를 이유로 한 차별 ····· 915

제2장 성별을 이유로 한 차별 ····· 991

제3장 나이를 이유로 한 차별 ····· 1011

제4장 학벌을 이유로 한 차별 ····· 1027

제5장 그 밖의 사유에 의한 차별 ····· 1041

CONTENTS •••

제1편 인권정책분야

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

신체의 자유 관련 결정

1 2017. 3. 13.자 결정 ····· 5
유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

2 2017. 12. 6.자 결정 ····· 36
형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 강제실종보호협약 가입 권고

양심의 자유 관련 결정

3 2017. 6. 27.자 결정 ····· 50
대체복무제 도입 권고 및 「병역법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

집회의 자유 관련 결정

4 2017. 12. 6.자 결정 ····· 62
예산 및 기금운용계획 집행지침 보조금 지원 제한에 대한 개선권고

정보인권 관련 결정

5 2017. 11. 16.자 결정 ····· 71
대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집 등에 대한 개선 권고

구금시설 방문조사 관련 결정

6 2017. 1. 24.자 결정 ····· 80
2016년 군 영창 방문조사에 따른 권고

제2장 경제적·사회적 권리 관련 결정

노동 관련 결정

1 2017. 4. 6.자 결정 ····· 91
특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명

2 2017. 4. 13.자 결정 ····· 104
순직 인정제도에 대한 개선 권고 및 의견표명

3 2017. 8. 4.자 결정 ····· 112
가사근로자 고용개선 등에 관한 제정법률안에 대한 의견표명

4 **2017. 8. 11.자 결정** ····· 124
특정직업군에 대한 보험 가입 거부(제한) 관련 제도개선 권고

5 **2017. 12. 18.자 결정** ····· 133
법외노조통보처분 취소소송(대법원 2016두32992)에 관한 의견제출

기타 정책 관련 결정

6 **2017. 3. 27.자 결정** ····· 145
유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서

7 **2017. 6. 8.자 결정** ····· 158
인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명

8 **2017. 6. 15.자 결정** ····· 172
지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명

9 **2017. 7. 24.자 결정** ····· 185
「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회 독립 의견서

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

아동 및 청소년 인권 관련 결정

1 2017. 5. 12.자 결정 ····· 225
아동 대상 총기체험 행사에 관한 의견표명

2 2017. 6. 15.자 결정 ····· 233
아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 의견표명

3 2017. 11. 2.자 결정 ····· 240
아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고

4 2017. 12. 21.자 결정 ····· 250
학교생활에서의 학생인권 증진을 위한 정책 개선 권고

노인 인권 관련 결정

5 2017. 1. 12.자 결정 ····· 271
치매노인 인권보호를 위한 제도개선 권고

장애인 인권 관련 결정

6 2017. 1. 5.자 결정 ····· 280
장애인 접근성 증진을 위한 정책 권고

7 2017. 3. 23.자 결정 ····· 288
장애 영유아 교육권 증진을 위한 정책권고

8 2017. 7. 3.자 결정 ····· 300
장애인 주간보호시설의 이용 보장을 위한 정책권고

9 2017. 12. 6.자 결정 ····· 308
HIV 감염인과 AIDS 환자에 대한 의료차별 개선을 위한 정책권고

10 2017. 12. 14.자 결정 ····· 320
소규모 공중이용시설의 장애인 접근성 개선을 위한 정책권고

11 2017. 12. 28.자 결정 ····· 338
정신장애인 복지시설 이용을 제한하는 지방자치단체 조례 개정 권고

제4장 북한 및 외국인·난민 인권 관련 결정

북한 인권 관련 결정

1 2017. 4. 20.자 결정 ····· 351
북한이탈주민 노동권 증진을 위한 제도개선 권고

외국인·난민 인권 관련 결정

2 2017. 3. 30.자 결정 ····· 358
난민 장애인에 대한 장애인등록제도 개선 권고

3 2017. 6. 8.자 결정 ····· 365
건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고

4 2017. 12. 28.자 결정 ····· 380
학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고

제5장 기업과 인권

기업과 인권 관련 결정

1 2017. 7. 20.자 결정 ····· 395
기업과 인권 국가인권정책기본계획 수립 촉구 의견표명

2 2017. 12. 21.자 결정 ····· 403
제품 사고 예방 및 안전성 확보를 위한 제도개선 권고

제2편 침해구제분야

제1장 경·검 및 법원 관련 인권침해

경찰 관련 인권침해

1 **2017. 2. 28.자 결정 16진정0388600** ····· 417
경찰의 부당한 긴급체포 등에 의한 인권침해

2 **2017. 5. 22.자 결정 17진정0209500, 0272900(병합)** ····· 431
경찰관의 폭행 등

3 **2017. 6. 22.자 결정 16진정0918000, 0968000(병합)** ····· 439
집회 시위 참가 차량에 대한 경찰의 차단조치

4 **2017. 6. 22.자 결정 16진정0927700** ····· 466
의무경찰대원의 과도한 집회·시위 투입에 의한 인권침해

5 **2017. 7. 18.자 결정 17진정0046100** ····· 476
경찰의 개인정보 무단 조회에 따른 인권침해

6 **2017. 7. 18.자 결정 17진정0023200** ····· 483
부당한 현행범 체포 등

7 **2017. 8. 23.자 결정 16진정0781000** ····· 493
경찰의 구속 피의자를 대상으로 한 가족 등 비변호인 접견 제한에 의한 인권침해

8 **2017. 9. 28.자 결정 16진정0464200** ····· **500**
CCTV 목적 외 활용을 통한 근무태도 감독

9 **2017. 10. 30.자 결정 16진정0109600** ····· **508**
경찰의 미국 대사관 앞 1인 시위 제한에 의한 표현의 자유 침해

10 **2017. 10. 30.자 결정 17진정0321900** ····· **519**
경찰의 과도한 테이저건 사용 등

11 **2017. 12. 21.자 결정 16진정0529401** ····· **530**
경찰의 강제집행 현장에서의 부작위에 의한 인권침해

12 **2017. 12. 21.자 결정 17진정0854900** ····· **545**
경찰의 압수수색 영장 없는 소변검사

검찰 관련 인권침해

13 **2017. 2. 28.자 결정 16진정0126600** ····· **553**
검찰청 수사 중 부당한 보호장비 사용으로 인한 인권침해

14 **2017. 3. 29.자 결정 16진정1059800** ····· **563**
사건기록 열람·등사 과정에서 개인정보 유출

15 **2017. 11. 23.자 결정 17진정0903400** ····· **568**
대질조사 시 전과사실 노출

16 **2017. 11. 23.자 결정 16진정0857400** ····· **573**
검사의 부당한 강제이송

17 2017. 12. 4.자 결정 17진정0329000 ····· 585
검사의 피해자에 대한 부적절한 발언 등

18 2017. 12. 21.자 결정 16직권0002200, 0002600(병합) ····· 596
수사기관의 피의자 신문조사 시 수갑 등 장구 사용 관련 정책권고

19 2017. 12. 21.자 결정 17진정0713800 ····· 603
직장 성희롱 조사과정에서 성희롱 피해자에 대한 협박 및 회유 등

제2장 군 관련 인권침해

1 2017. 2. 28.자 결정 16진정0848700, 0573000(병합) ····· 617
보안감사를 이유로 한 과도한 사생활 침해

2 2017. 3. 29.자 결정 16진정0475500, 0669000(병합) ····· 626
건전한 음주문화 정착을 위한 이행지침에 의한 과도한 사생활 침해

3 2017. 3. 29.자 결정 17진정0029200 ····· 635
군대내 인명사고 은폐 등에 의한 인권침해

4 2017. 9. 28.자 결정 17진정0660900 ····· 652
훈련소 훈련병들의 안전권 침해

5 2017. 11. 23.자 결정 17직권0001600, 0457800(병합) ····· 656
군대내 성폭력에 의한 인권침해 직권조사

6 2017. 12. 21.자 결정 17진정0829000 ····· 678
입원환자 흡연 시 징계처분으로 인한 인권침해

7 2017. 12. 21.자 결정 17진정0298400 ····· 685
군 간부의 외부용역 직원에 대한 폭언, 폭행을 포함한 갑질 등

제3장 중앙행정기관·지방자치단체·각급학교·공직유관단체 관련 인권침해

중앙행정기관 관련 인권침해

1 2017. 2. 28.자 결정 16진정0433600 ····· 697
민원제기자 개인정보 유출에 따른 인권침해

2 2017. 3. 29.자 결정 17진정0097000 ····· 704
○○소방서 의무소방원의 괴롭힘 및 가혹행위

지방자치단체 관련 인권침해

3 2017. 2. 8.자 결정 16진정0312300 ····· 720
공무원의 무단 가택조사로 인한 사생활의 비밀과 자유 침해

각급학교 관련 인권침해

4 **2017. 8. 9.자 결정 17진정0332200** ····· 726
생활관 통금제도 및 수시점검에 의한 사생활침해

5 **2017. 8. 9.자 결정 17진정0213000** ····· 733
교육실습 학교 배정 방식으로 인한 인권침해

6 **2017. 9. 8.자 결정 17진정0193700** ····· 741
중학교의 과도한 휴대전화 사용제한

7 **2017. 9. 27.자 결정 17진정0415400** ····· 749
현장실습 참여 학생들에 대한 서약서 작성요구 등 인권침해

8 **2017. 12. 27.자 결정 17진정0985900** ····· 772
학생생활관 임의개방 점검 등에 의한 인권침해

공직유관단체 관련 인권침해

9 **2017. 5. 12.자 결정 16진정0865900** ····· 778
비인가 학교 학생에 대한 학생선수 등록 제한

10 **2017. 12. 1.자 결정 16진정0680900** ····· 785
공직유관단체의 민원인 개인정보 유출로 인한 인권침해

제4장 구금·보호시설 관련 인권침해

구금시설 관련 인권침해

1 **2017. 10. 20.자 결정 17진정0624700** ····· 793
교도관의 욕설 및 폭행

2 **2017. 11. 29.자 결정 17진정0840500, 0841100(병합)** ····· 798
구금시설 내 의료조치 미흡 등

3 **2017. 11. 29.자 결정 16진정0773800** ····· 809
구금시설 내 과도한 전자영상장비 계호

다수인 보호시설 관련 인권침해

4 **2017. 2. 7. 자 결정 16진정0456500, 0480300(병합)** ····· 815
부당한 강제 퇴원 및 노동강요

5 **2017. 3. 6. 자 결정 16진정0985800, 17진정0027900(병합)** ····· 824
장애인거주시설의 보호업무 소홀 등 인권침해

6 **2017. 4. 3. 자 결정 16진정0239300** ····· 834
정신병원의 부당한 작업치료

7 **2017. 6. 12. 자 결정 16진정0219500, 0810400(병합)** ····· 843
정신병원의 부당한 작업부과 및 강박 등에 의한 인권침해

8 **2017. 8. 11. 자 결정 17진정0308200** ····· **856**
장애인거주시설의 보호의무 위반 등

9 **2017. 10. 31.자 결정 17진정0774600** ····· **874**
진정권 방해

10 **2017. 10. 31.자 결정 17진정0785500** ····· **879**
정신병원의 휴대전화 일괄 사용 제한

11 **2017.12. 1.자 결정 17진정0963000** ····· **884**
사회복지법인에서의 장애인 인권침해 등

12 **2017. 12. 26. 자 결정 17진정0512300** ····· **906**
부당한 입원

제3편 차별시정분야

제1장 장애를 이유로 한 차별

1 **2017. 3. 6.자 결정 16진정1038200** ····· **917**
지적장애인에 대한 금전 및 노동 착취 등

2 **2017. 3. 6.자 결정 16진정0493900** ····· **927**
저상버스 탑승 장애인 정당한 편의 미제공

3 **2017. 4. 3.자 결정 16진정1022500 외 24건(병합)** ····· **932**
정신질환을 사유로 한 사회복무요원 소집순위 차별

4 **2017. 4. 3.자 결정 16진정0764100** ····· **939**
장애인 교원에 대한 정당한 편의 미제공

5 **2017. 6. 12.자 결정 16진정0892900** ····· **946**
청각장애인에 대한 편의제공 미흡

6 **2017. 6. 12.자 결정 16진정0644000 외 8건(병합)** ····· **951**
장애학생에 대한 의료조치 편의 미제공 등

7 **2017. 7. 3.자 결정 15진정06676000** ····· **962**
고속·시외버스 등 이용 시 휠체어 사용 장애인에 대한 정당한 편의 미제공

8 **2017. 12. 1.자 결정 17진정0825500** ····· **984**
보호자 미동반 장애인에 대한 수영장 이용 제한

제2장 성별을 이유로 한 차별

1 **2017. 3. 20.자 결정 16진정0756900** ····· 993
항공관광과 남성 지원 불허

2 **2017. 6. 19.자 결정 16진정0327300** ····· 999
성별을 이유로 한 채용 차별

3 **2017. 7. 10.자 결정 16진정0918100** ····· 1005
가족수당 지급 시 여성 차별

제3장 나이를 이유로 한 차별

1 **2017. 7. 10.자 결정 17진정0126600** ····· 1013
교수 채용 시 연령 및 학력을 이유로 한 차별

2 **2017. 9. 25.자 결정 16진정0848200** ····· 1020
상업시설 이용 시 나이 제한

제4장 학벌을 이유로 한 차별

1 **2017. 6. 19.자 결정 17진정0294300, 0301100, 0308900(병합)** ····· 1029
대선출구조사원 모집 시 성별 및 학력 차별

2 2017. 10. 13.자 결정 16진정0552200 ····· 1034
학예직 공무원 채용 시 학력제한

제5장 그 밖의 사유에 의한 차별

사회적 신분을 이유로 한 차별

1 2017. 1. 25.자 결정 15진정0394800 ····· 1043
지입차주에 대한 연가 등 제한

가족 상황을 이유로 한 차별

2 2017. 1. 25.자 결정 16진정0978000 ····· 1064
타시·도 전출을 위한 교육경력 산정 시 육아휴직기간 제외

정치적 의견을 이유로 한 차별

3 2017. 1. 25.자 결정 16진정0683600, 0858100, 0960500(병합) ····· 1071
한국사 교과서 국정화 반대 시국선언 참가자에 대한 포상 등 제외

용모를 이유로 한 차별

4 2017. 7. 10.자 결정 17진정0127000 ····· 1081
외모를 이유로 한 채용 취소

종교를 이유로 한 차별

5 2017. 1. 25.자 결정 16진정0999900 ····· 1087
종교를 이유로 한 부당한 해고

기타

6 2017. 11. 24.자 결정 17진정0585000 ····· 1093
재임용 기간만료 조교에 대한 신규 공개채용 응시 제한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가인권위원회

제 1 편
인권정책분야

국가인권위원회 결정례집

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제1장

시민적·정치적 권리 관련 결정

신체의 자유 관련 결정

1 2017. 3. 13.자 결정 [유엔「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서]

결정사항

유엔 고문방지위원회에 대한민국 제3, 4, 5차 국가보고서 심의 관련 의견서 제출

결정요지

유엔「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 "협약"이라 한다)에 따른 대한민국 제3·4·5차 국가보고서(이하 "국가보고서"라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 고문방지위원회에 본의견서 제출

A. 서론

1. 국가인권위원회는 유엔「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 "협약"이라 한다)에 따른 대한민국 제3·4·5차 국가보고서(이하 "국가보고서"라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 고문방지위원회에 본 의견서를 제출한다. 국가인권위원회는 독립적인 국가인권기구로서「협약」의 이행 상황 모니터링을 통하여「협약」의 완전한 국내 이행을 위하여 최선의 노력을 하고 있다.

2. 본 의견서는「협약」을 비롯하여「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 등 국제인권조약과 각 조약기구의 권고사항, 일반논평 등을 검토기준으로 하였다. 본 의견서는 국가보고서 작성에 대한 지침(CAT/C/14/Rev.1)을 참고하여 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.

B. 협약 이행상황

Ⅰ. 제1조 및 제4조(고문의 정의 및 범죄화)

쟁점 1 고문의 정의 및 범죄화(para. 3-5)[1)]

○ 국가보고서의 설명과 같이 고문의 구체적 정의는 「형법」 등 관련 법률에 마련되어 있지 않다. 그러나 고문을 금지하는 내용의 법률 규정이 존재한다. 「헌법」 제12조 제2항 전단[2)]은 고문 금지 원칙을 규정하고 있고, 「형사소송법」 제309조[3)]는 자백의 증거능력을 불인정하는 사유의 하나로서 고문을 들고 있다.

○ 그러나 이들 규정에서 말하는 '고문'이 「협약」에서의 '고문'의 정의와 명확히 일치한다고 보기 어렵다. 특히 「협약」은 극심한 정신적 고통을 가하는 행위도 고문에 포함시키고 있으나, 위 고문 금지에 관한 규정들이 정신적 고문까지 포함하는지 불명확하다.

○ 「형법」 등 관련 법률에서 「협약」과 일치하는 '고문'의 정의를 두는 것이 바람직하며, 특히 정신적 형태의 고문을 범죄화 하는 것이 필요하다.

○ 법무부가 2015년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2005년부터 2014년까지 검찰 수사 중에 자살한 피조사자는 90명이다. 경찰 수사 중에 피의자나 참고인들이 자살하는 경우가 종종 있지만 통계조차 관리하지 않는다는 지적이 있다.

---

1) 괄호 안의 숫자는 해당 쟁점과 관련한 '대한민국 제3·4·5차 국가보고서'의 문단 번호를 표시한 것임.

2) 「헌법」 제12조
② 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

3) 「형사소송법」 제309조(강제등 자백의 증거능력)
피고인의 자백이 고문, 폭행, 협박, 신체구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법으로 임의로 진술한 것이 아니라고 의심할 만한 이유가 있는 때에는 이를 유죄의 증거로 하지 못한다.

○ 대검찰청은 2015년 "피의자 인권보호에 만전을 기해 극단적 행동을 예방할 것" 등의 내용을 담은 「피의자 수사 관련 업무지침」을 일선 검찰청에 하달하였으나 원론적 내용에 그치고 있다는 비판이 있다. 국가인권위원회는 수사기관 조사 과정에서 피조사자가 자살하는 사고가 반복되고 있음에도 근본적인 원인 분석 및 재발방지 대책이 마련되지 않은 점에 주목하고, 2016. 9. 검찰총장에 대해 수사과정에서 피조사자의 자살 원인을 분석하고 유사한 사고의 발생을 줄일 수 있는 개선책 마련이 필요하다는 의견을 표명하였다. 검찰은 이를 수용하여 구체적인 개선방안을 검토하기로 하였다.

쟁점 2 국가보안법(para. 6-10)

○ 국가보고서는 1997년부터 2002년까지 「국가보안법」 위반에 따른 구속건수 대비 2006년부터 2015년 구속건수를 비교하여 구속 사건이 감소하고 있다고 설명하고 있다. 그런데 검찰이 발표한 「국가보안법 위반사범 처리 현황(2006-2015)」에 따르면, 2006년부터 2015년까지의 구속 건수는 2006년 22명, 2007년 17명, 2008년 16명, 2009년 18명, 2010년 32명, 2011년 19명, 2012년 26명, 2013년 38명, 2014년 7명, 2015년 26명으로 「국가보안법」 위반으로 인한 구속이 지속되고 있다.

○ 「국가보안법」 위반 사범 중 상당수는 같은 법 제7조[4] 위반이다. 경찰청이

4) 「국가보안법」 제7조(찬양·고무등)
①국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.
②(삭제)
③제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.
④제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
⑤제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다.
⑥제1항 또는 제3항 내지 제5항의 미수범은 처벌한다.

2012년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2010년부터 2012년(8월 현재)까지 「국가보안법」 위반 혐의로 입건된 사람은 372명이며, 이 중 제7조 위반 혐의자가 313명으로 약 84%이다.

○ 「국가보안법」 제7조는 지나치게 모호하고 추상적으로 규정되어 있어 표현의 자유 등 기본적 인권을 침해한다는 우려가 있다. 2014년 「유엔 인권옹호자 특별보고관 보고서(A/HRC/25/55/Add.1)」, 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」, 2016년 「유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 보고서(A/HRC/32/36/Add.2)」는 「국가보안법」의 오남용 가능성 및 같은 법 제7조로 인한 정치적 다원성 훼손과 표현의 자유 제약을 지적하고 있다.

○ 국가인권위원회는 2004년 「국가보안법」이 사상과 양심의 자유, 표현의 자유 등을 제한할 소지가 많은 법률이라는 이유로 폐지를 권고하였으나 정부는 이를 불수용 하였다. 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 대한민국 정부는 「국가보안법」 제7조의 정비 등 남용 방지 대책을 수립할 필요가 있다.

Ⅱ. 제2조(고문행위 방지를 위한 실효적 입법·행정·사법·기타 조치)

쟁점 3 변호인의 피의자신문 참여 등 피의자 권리 보호(para. 23-24)

○ 2007. 6. 1. 「형사소송법」 개정에 따라 변호인의 피의자신문 참여의 법적 근거가 마련되었다. 그러나 변호사가 실제로 피의자신문에 참여하는 비율은 낮다. 경찰청이 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 변호사가 피의자신문에 참여한 비율은 2013년 0.10%, 2014년 0.13%, 2015년 0.17%이다.

---

⑦제3항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

○ 수사 과정에서 검사나 사법경찰관의 판단에 따라 변호사의 피의자신문 참여가 제한되는 경우가 있다. 「형사소송법」 제243조의2 제1항[5]은 "정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다"고 규정하고 있으나, '정당한 사유'가 무엇인지는 명시하지 않고 있다. 대법원은 위 '정당한 사유'에 대해 변호인이 신문을 방해하거나 수사기밀을 누설할 염려가 있음이 객관적으로 명백한 경우를 말한다고 판시하였다.[6]

○ 「검찰사건사무규칙」 제9조의2 제4항은 검사가 변호인의 피의자신문 참여를 제한할 수 있는 사유로서, 검사의 승인 없이 부당하게 신문에 개입하거나 모욕적인 언동 등을 행하는 경우, 피의자를 대신하여 답변하거나 특정한 답변 또는 진술 번복을 유도하는 경우, 피의자 신문내용을 촬영·녹음·기록하는 경우 등을 들고 있다. 검찰의 내부지침인 「변호인의 피의자신문 참여 운영지침」 제5조 제1항은 "검사는 피의자 후방의 적절한 위치에 신문에 참여하는 변호인의 좌석을 마련하여야 한다"고 규정하여, 변호인이 피의자와 나란히 앉아 법률 조언을 하는 것을 제약하고 있다.

○ 대한변호사협회의 2015년 「피의자신문시 변호인의 참여권 침해 설문조사」에 따르면, 조사대상 변호사 중 48.8%가 피의자신문 시에 수사기관으로부터 부당한 대우를 받았다고 답하였다. 부당한 대우의 유형은 변호인의 의견진술 제지(56.6%), 검사·사법경찰관의 강압적 행동(46.5%), 피의자신문 내용의 메모 금지(45.1%), 피의자 옆자리 동석 금지(17.9%) 등이다. 대한변호사협회는 2017. 1. 검찰이 법령 상의 근거 없이 변호인의 피의자신문 참여권을 제약하고 있다고 비판하고, 이러한 수사방식을 조속히 시정할 것을 촉구하는 성명을 발표하였다.

---

5) 「형사소송법」 제243조의2(변호인의 참여 등)
①검사 또는 사법경찰관은 피의자 또는 그 변호인·법정대리인·배우자·직계친족·형제자매의 신청에 따라 변호인을 피의자와 접견하게 하거나 정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다.

6) 대법원 2008. 9. 12. 선고 2008모793 결정.

○ 국가인권위원회는 2013. 5. 경찰이 「범죄수사규칙」 제59조 제4항(위 「검찰사건수사규칙」의 피의자신문 참여 제한 사유와 동일함)을 근거로 변호인의 피의자에 대한 상담과 조언을 제지한 행위가 인권침해라고 판단하고 경찰청장에게 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되도록 「범죄수사규칙」을 개정할 것을 권고하였으나 경찰청은 이를 불수용하였다. 또한 2016. 6. 피의자신문 과정에서 경찰이 변호인의 메모를 제시할 것을 요구하여 결국 메모를 보여준 사건과 관련하여, 이는 피의자의 변호인의 조력을 받을 권리를 침해한 것이라 판단하고 소속 경찰관들에게 교육을 실시할 것을 권고하였으며 해당 경찰서는 권고를 수용하였다. 한편 2016. 12. 경찰이 조사대상자를 '피혐의자 신분'으로 조사하면서 진술거부권 등 피의자의 권리를 고지하지 않은 사건과 관련하여, 비록 피혐의자 신분으로 소환·조사하였더라도 실제로는 조사대상자의 범죄 혐의를 조사한 것이라면 경찰은 미리 진술거부권, 변호인선임권 등을 고지했어야 한다고 판단하고, 경찰청장에 대해 피혐의자 조사 시에도 진술거부권을 고지하도록 지침을 마련할 것을 권고하였다. 경찰청은 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

쟁점 4 가정폭력 및 성폭력 방지(para. 41-71)

4-1. 부부강간에 대한 처벌(para. 41)

○ 국가보고서가 부부 강간이 인정된 사례로 제시한 대법원 판결은 법률상의 부부 관계는 유지되고 있으나 실제로는 오래 전부터 불화가 지속되고 있어 혼인관계가 파탄된 상황에서 남편이 부인을 강간한 사례이다. 다만 대법원은 같은 판결에서 "혼인 관계가 파탄된 경우뿐만 아니라 혼인 관계가 실질적으로 유지되고 있는 경우에도 남편이 폭행이나 협박을 가하여 아내를 간음하였다면 강간죄가 성립한다"고 명시함으로써 부부강간을 인정하지 않던 기존의 입장을 변경하였다.

○ 다만 위 대법원 판결의 소수의견 및 일부 학계는 「형법」의 강간죄는 문언 상 '비 혼인관계에 있는 남녀 간의 강제적 성관계'를 의미하므로 관련 조항을 개정할 필요가 있다고 주장한다.

○ 「형법」 등 관련 법률의 개정을 통해 부부강간죄를 명시하는 것이 바람직하다.

4-2. 가정폭력 사건 처리(para. 42-46)

○ 국가보고서 부록 표 3. 「가정폭력사건 접수·처리 현황」 및 국회 입법조사처의 2013년 「상담조건부 기소유예제도의 입법영향분석」에 따르면, 가정폭력 범죄 대비 상담조건부 기소유예를 받은 비율은 2008년 3.4%, 2009년 3.1%, 2010년 4.2%, 2011년 5.9%, 2012년 6.1%, 2013년 2.9%, 2014년 3.1%, 2015년 1.8%이다.

○ 가정폭력사건에 대한 상담조건부 기소유예제도의 효용성에 대해 견해가 나뉘고 있다. 국회 입법조사처의 위 연구는 가정폭력 사범 중에서 상담조건부 기소유예를 받은 경우의 재범률이 상담조건부 기소유예를 받지 않은 경우의 재범률에 비해 낮다는 점을 근거로 효용성을 인정하고 있다. 반면 여성인권 단체 중 하나인 '사단법인 한국여성의전화'는 2016년 가정폭력사건에 대한 상담조건부 기소유예 제도는 가정폭력 가해자에게 정당한 처벌을 가하지 않고 면죄부를 주는 결과가 되고 있어 폐지가 바람직하다는 정책 제안을 발표하였다.

○ 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 가정폭력 사범이 상담조건부 기소유예를 받고 있어 가정폭력 피해자를 적절히 보호하지 못하는 점에 대해 우려를 표명하고, 현재의 가정폭력사범 형사 절차를 개정할 것을 권고하였다.

○ 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고

한 바와 같이, 가정폭력에 대한 신고의무자의 신고를 제고하고, 특히 결혼이민자 등에 대한 가정폭력 예방과 피해자 구제방안을 마련하는 것이 필요하다.

4-3. 여성장애인에 대한 가정폭력 및 성폭력(para. 47-56)

○ 여성장애인, 특히 정신장애 및 지적장애 등 정신적 장애유형의 여성장애인이 가정폭력 및 성폭력에 노출될 가능성이 높다는 점이 지적되고 있다. 보건복지부의 「2014년 장애인 실태조사」에 따르면, 전체 여성장애인이 성희롱, 성추행, 성폭력을 경험한 비율은 1.4%인데 비해, 여성 정신장애인 및 지적장애인은 각각 10.7% 및 4.9%로 상대적으로 높게 나타났다.

○ 유엔 장애인권리위원회는 2014년 「대한민국 제1차 국가보고서에 대한 최종견해(CRPD/C/KOR/CO/1)」에서 장애여성에 대한 성폭력 및 가정폭력 방지를 위한 대책이 부족한 점에 대해 우려를 표명하고, 장애인에 관한 입법과 정책에 '성인지적 관점'(gender perspective)을 포함시킬 것을 권고하였다.

○ 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 장애인 특히 장애여성에 대한 학대·폭력 및 착취의 예방과 피해자 보호·지원을 위한 정책을 수립하고, 법원 및 수사기관 종사자에 대해 장애특성에 대한 인식을 갖출 수 있는 교육을 강화하는 것이 필요하다.

4-4. 성희롱 방지(국가보고서 para. 66-71)

○ 국가인권위원회에 접수된 성희롱 진정 건수는 2006년 108건, 2007년 165건, 2008년 152건, 2009년 166건, 2010년 210건, 2011년 216건, 2012년 228건, 2013년 240건, 2014년 235건, 2015년 203건이다.

○ 여성가족부의 「2015년 성희롱 실태조사」에 따르면, 조사대상의 6.4%가 재직 중인 직장에서 성희롱을 당한 경험이 있었다. 성별 피해 현황을 보면

조사 대상 중 여성의 9.6%, 남성의 1.8%가 성희롱을 경험하였다. 연령별 피해 현황은 20대 7.7%, 30대 7.5%, 40대 4.3% 등이다. 직급별 피해 현황은 관리직 4.6%, 일반직 6.9%이다. 고용형태별 피해 현황은 정규직 6.4%, 비정규직 8.4%이다. 즉 여성, 저연령층, 하급직, 비정규직의 성희롱 피해가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

○ 서비스업 종사자 등과 같은 감정노동자에 대해 고객이 성희롱을 하는 사례가 사회문제가 되고 있다. 2013년 국회의 「민간·공공 서비스산업 감정노동 종사자 건강실태조사」에 따르면, 조사 대상의 29.9%에 달하는 감정노동자가 고객으로부터 성희롱이나 원하지 않는 신체접촉을 당한 경험이 있었다.

○ 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제14조의2는 고객 등이 근로자에게 성적 굴욕감 또는 혐오감 등을 느끼게 하여 해당 근로자가 고충 해소를 요청할 경우 근무 장소 변경 등의 조치를 취하도록 노력할 것을 규정하고 있다. 그러나 이는 강제적 의무 규정이 아니며, 고객의 성희롱 행위에 대한 처벌근거 등도 마련되어 있지 않아 실효성이 없다는 비판이 있다. 또한 고객에 의한 성희롱은 국가인권위원회의 조사 대상이 아니며, 모욕죄 또는 강제추행죄 등의 범죄에 해당하는 수준이 아니라면 형사처벌의 대상도 되지 않는 문제점이 있다.

○ 국가인권위원회는 2012년 대형마트, 백화점, 콜센터 등에서 근무하는 여성 감정노동자들의 인권 향상 및 개선을 위해 「여성 감정노동자 인권 수첩」을 제작하여 배포하였다. 2016년에는 고용노동부장관에 대해 성희롱 피해 노동자의 2차 피해 예방을 위해 관련 법률에 성희롱 피해자에 대한 불이익 조치 금지를 구체화할 것, 일정규모 이상 사업장에 대해 성희롱 및 2차 피해의 예방과 구제절차에 관한 내부 규정 제정을 의무화할 것 등을 권고하였다. 이에 대해 고용노동부는 2016. 10. 성희롱 2차 피해 방지에 관한 내용을 담은 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률 개정안」을

국회에 제출하는 등 권고 내용을 일부 수용하였다.

4-5. 학교 내 성폭력

○ 학교 내, 특히 같은 학생 간의 성폭력 사례가 증가하고 있으나 이에 대한 적극적인 대책 미비 및 수사과정에서의 2차적 인권 침해 등이 문제되고 있다. 교육부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 학생 대상 성폭력 건수는 2012년 679건, 2013년 892건, 2014년 1,306건으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 같은 기간 중 성폭력 피해 학생의 87%는 같은 '학생'으로부터 성폭력 피해를 입은 것으로 나타났다.

○ 교육부, 여성가족부, 경찰청 등 학생 성폭력 관계 부처는 2017. 2.「학교 내 학생 대상 성폭력 예방 대책」을 발표하고, 초등학교 단계부터 성폭력 예방 교육 적극 실시, 학생 성폭력에 대한 신고·상담 인프라 강화, 학교 내에서의 피해학생 보호와 지원체계 강화 등을 추진할 방침임을 밝혔다.

○ 학교 내, 학생 간의 성폭력 문제에 대해 정부가 보다 적극적으로 대응해야 하며, 위 예방 대책 등을 일관성 있게 추진할 필요성이 있다.

4-6. 데이트 폭력 및 스토킹

○ 여성가족부의「2013년 성폭력 실태조사」에 따르면, 전체 강간미수 중 27.9%, 전체 스토킹 중 33.4%가 '헤어진 애인'에 의한 것으로 나타났다. 같은 실태조사는 헤어진 애인뿐만 아니라 현재 친밀한 관계를 유지중인 애인에게 자기 의사에 반하여 강간을 당하는 사례도 많이 있지만, 이 경우는 사회 통념상 여성이 피해사실을 드러내거나 법적 강간으로 인정받는 것이 쉽지 않다는 점을 지적하고 있다.

○ 경찰청은 2017. 3. 그동안 경찰이 데이트 폭력 가해자에 대해 구두 경고에 그치는 등 대응이 미흡하였음을 밝히고, 향후 112 범죄신고 전화 시스템의

사건 분류 코드에 '데이트 폭력' 코드를 신설하고, 가해자에 대해서는 서면 경고장을 발부하여 2차적 불법행위를 자제시키며, 피해자에 대해서는 신변 보호 제도를 안내하는 등 데이트 폭력에 대해 적극 대응할 방침임을 밝혔다.

4-7. 여성에 대한 무단 촬영(몰래카메라), 복수(復讐) 포르노(revenge porno) 유포 등 디지털 성폭력

○ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조는 카메라 등을 이용하여 다른 사람의 신체를 그 의사에 반하여 촬영하거나 반포하는 행위를 금지하고 있다. 그러나 다른 사람, 특히 여성을 무단 촬영하는 범죄(몰래카메라)가 엄격히 처벌되지 않고 있다. 법무부가 2015년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2012년부터 2015년(7월 현재)까지 발생한 몰래카메라 범죄 건수는 10,640건으로 연 평균 2,660건이다. 그러나 같은 자료에 따르면 몰래카메라 범죄에 대한 기소율은 2012년 69.7%에서 2015년(7월 현재) 32.1%로 오히려 감소하고 있다.

○ 방송통신심의위원회가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 본인의 의사에 반하여 인터넷에 유포된 개인 성행위 영상(복수 포르노) 신고 건수는 2012년 1,818건, 2013년 3,302건, 2014년 3,378건, 2015년 6,856건, 2016년(8월 현재) 3,455건으로 지속적으로 증가하고 있다.

○ 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 데이트 폭력, 스토킹, 성행위의 무단 촬영 및 인터넷 유포와 같은 새로운 유형의 성폭력에 대한 처벌 강화와 피해자 보호대책 마련 등 정부의 적극적 대응이 필요하다.

쟁점 5 여성·아동 인신매매(para. 72-81)

○ 대한민국 정부가 비준한 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 제3조는 인신매매의 정의와 관련하여, 단순 인신매매 행위 외에 "착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사, 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용 등에 의해 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉, 인수하는 것"까지도 포함하고 있다. 그러나 「형법」 제289조[7]는 인신매매 행위 자체만을 범죄행위로 규정하고 있어 사람을 물건처럼 사고파는 협소한 개념으로 보는 문제점이 있다.

○ 미국 국무부의 「2014년 인신매매 보고서」는 대한민국을 1등급(tier 1) 국가로 분류하고 있으나, 성매매와 강제노동을 당하는 남성, 여성, 아동의 송출국(origin)이자 경유국(transition), 목적국(destination)이라고 지적하고 있다. 같은 보고서는 대한민국에 대해 "모든 형태의 인신매매를 금지하고 피해자를 보호할 수 있도록 '인신매매'에 대한 포괄적인 정의 규정을 둘 것"을 권고하였다.

○ 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 농업 근로자들이 강제노동 등의 착취 목적으로 당사국에 인신매매되고 있음을 우려하였다. 유엔 여성차별철폐위원회의 「대한민국 제7차 국가보고서에 대한 최종견해(CEDAW/C/KOR/CO/7)」,

---

7) 「형법」 제289조(인신매매)
① 사람을 매매한 사람은 7년 이하의 징역에 처한다.
② 추행, 간음, 결혼 또는 영리의 목적으로 사람을 매매한 사람은 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.
③ 노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출을 목적으로 사람을 매매한 사람은 2년 이상 15년 이하의 징역에 처한다.
④ 국외에 이송할 목적으로 사람을 매매하거나 매매된 사람을 국외로 이송한 사람도 제3항과 동일한 형으로 처벌한다.

유엔 인종차별철폐위원회의 「대한민국 제15·16차 국가보고서에 대한 최종 견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)」는 예술흥행비자(E-6)로 당사국에 입국한 외국인 여성들이 다양한 경로로 인신매매 및 성매매를 강요당하고 있다고 지적하였다.

○ 여성가족부의 2011년 「외국인 여성 성매매 실태 및 제도 개선방안 연구」는 국내 유흥업소에서 근무하는 외국인 여성 중 일부는 이른바 인신매매 브로커에 속아 입국한 인신매매 피해자일 가능성을 지적하고 있다.

○ 국가인권위원회가 2014년 실시한 「예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사」에 따르면, 예술흥행비자(E-6) 소지 이주민의 현황을 유엔마약범죄사무소(United Nation Office on Drugs and Crimes; UNODC)의 인신매매 일반적 지표[8]에 적용하여 본 바, 전체 36개 지표 중에서 23개 항목이 해당되어 인신매매 개연성이 높은 것으로 나타났다.

○ 이에 따라 국가인권위원회는 인신매매에 관한 국제협약을 이행하기 위한 법령 정비, 실행체계 구축, 사회적 인식 제고가 필요하다고 보고, 2016. 6. 인신매매 피해자를 조기에 식별하여 보호하기 위한 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 개발하고 이를 활용할 것을 법무부, 경찰청 등 관계 부처 및 지방자치단체에 권고하였다. 법무부 등은 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

8) UNODC, *"Toolkit to Combat Trafficking in Persons"*, 2008.

Ⅲ. 제3조(고문받을 위험 있는 국가로의 추방·송환·인도 금지)

쟁점 6 고문 위험 국가로 추방·송환·인도 금지(para. 82-85)

6-1. 난민 인정 현황(para. 82-85)

○ 대한민국 정부는 아시아에서 최초로 2012년 「난민법」을 제정하였으며, 소관 부처인 법무부 내에 난민과 신설, 출입국·외국인지원센터(난민센터) 건립 등 국제적 수준에 부합하는 난민 지원 체계를 구축하기 위해 노력하고 있다.

○ 그러나 난민 인정률은 아직 다른 국가와 비교하여 낮은 편이다. 법무부의 「2015년 출입국·외국인 정책 통계 연보」에 따르면, 2015년 말 기준 난민 인정률은 7.2%이다. 반면 2014년 기준 국제 평균 난민 인정률은 27%에 달한다. 2012년 「난민법」 제정 이후 난민 신청자는 2012년 1,143명, 2013년 1,574명, 2014년 2,896명, 2015년 5,711명이며, 난민 인정자는 2012년 60명, 2013년 57명, 2014년 94명, 2015년 105명이다. 인도적 체류허가를 받은 사람[9]은 2012년 31명, 2013명 6명, 2014년 539명, 2015년 194명이다.

○ 2014년 및 2015년에 인도척 체류허가를 받은 자가 큰 폭으로 증가한

---

9) 「난민법」 제2조(정의)
이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "난민"이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 "상주국"이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.
3. "인도적 체류 허가를 받은 사람"(이하 "인도적체류자"라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다.

것은 시리아 내전을 이유로 난민인정을 신청한 시리아 국적자가 증가하였기 때문이다.

6-2. 출입국항 난민신청 제도

○ 난민신청자에 대해서 난민인정 심사가 절차적으로 보장되지 않을 경우, 출입국항에서 해당 난민신청자가 고문이나 박해를 받을 위험이 있는 사람인지 여부가 판명되지 않은 채 고문을 받을 위험이 있는 국가로 강제 송환될 우려가 있다. 따라서 난민인정 심사를 절차적으로 보장하는 것은 「협약」 제3조 및 「난민의 지위에 관한 협약」 등의 이행을 위해 매우 중요하다.

○ 「난민법 시행령」 제5조는 난민신청자가 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 상당한 경우 등 일정한 요건에 해당하면 난민인정 심사에 회부하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 법무부가 2016년 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 출입국항에서 난민인정 신청에 대한 심사 불회부 결정은 2013년부터 2015년까지 평균 33.9%, 2016. 4. 기준으로 51.9%이다.

○ 난민인정 신청을 하였다가 난민인정 심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 과정에서 출국대기실[10]의 열악한 환경 하에 장기간 머무르는 사례도 발생하고 있다.

○ 국가인권위원회는 2016년 폭넓게 난민인정심사를 받을 수 있도록 「난민법 시행령」의 난민인정심사 불회부 사유를 형식적 사유로 한정하여 최소화하고, 불회부 결정에 대한 이의신청 절차를 마련하며, 난민인정 심사에서 불회부 통지를 받은 외국인이 소송 등으로 다툴 경우 해당 기간 동안 「난민법」상 '난민신청자'에 준하여 기본적인 처우를 제공할 것 등을 법무부장관에게 권고하였다.

---

10) 출국대기실은 원래 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기하는 출입국항 내의 장소를 말함. 2016년 현재 인천국제공항 등 8개 국제공항 및 부산항에 설치되어 있음.

○ 이에 대해 법무부는 난민신청 제도 악용, 국경관리 시스템의 무용화, 심사의 신속성과 효율성 저해 우려 등의 사유로 신중히 검토하겠다는 소극적 답변을 하였다. 다만 불회부 통지서 교부 및 출국대기실 법적근거 마련에 대해서는 수용 의사를 밝혔다.

Ⅳ. 제11조(고문 방지를 위한 개인 구금제도 검토)

쟁점 7 소년보호시설(para. 106)

○ 국가보고서에서는 소년보호시설의 소규모화 및 개별처우화를 강화하고 있는 것으로 보고하고 있으나 현실과 부합되지 않는 측면이 있다. 법무부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 전국 소년보호시설의 수용 정원은 1,250명인 반면 실제 수용인원(2016. 6. 기준)은 1,498명으로 정원 대비 120%가 넘었으며, 일부 소년보호시설은 수용인원 초과율이 더욱 높았다(안양소년원 191%, 서울소년원 154%, 부산소년원 132%).

○ 소년보호시설에 대한 관리·감독도 미흡한 면이 있다. 법무부의 위 자료에 따르면, 소년보호시설 내에서 수용자 간의 상호 폭력 등의 사고는 2011년 306건에서 2015년 1,011건으로 3배 이상 증가하였다. 한편 수용인원 증가에도 불구하고 전국 소년보호시설 관리 인력은 2011년 681명에서 2015년 663명으로 오히려 감소하고 있다.

○ 소년보호시설에 수용된 인원의 처우 향상을 위해 정부의 적극적인 관심과 조속한 대책 마련이 필요하다.

쟁점 8 수용시설 내의 폭력·성폭력(para. 115)

○ 국가보고서에서는 교정시설 공무원에 의한 성폭력 문제를 서술하고 있으나,

그 외에 수용자 상호간의 폭력 및 성폭력 등에 대한 현황은 제시하지 않고 있다.

○ 법무부의 「2014년 범죄백서」에 따르면, 수용시설 내에서 발생한 수용자 간의 폭행치사상 사건은 2006년 419건, 2007년 412건, 2008년 401건, 2009년 377건, 2010년 433건, 2011년 432건, 2012년 373건, 2013년 375건이다. 학계 연구에 따르면, 성인 남성수용자의 5.9%가 동성으로부터 성교를 강요받거나 원하지 않음에도 성기를 만지는 등의 성적 피해를 입은 것으로 나타났다.

○ 수용자 상호간의 폭력 및 성폭력 사건의 방지를 위해 지속적인 관리·감독이 필요하다.

V. 제12조 및 제13조(고문에 대한 조사 및 조사받을 권리 보장)

쟁점 9 중국계 여성 이주노동자 단속사건 조사결과(para. 140)

○ 국가보고서가 제시한 사례는 출입국관리 공무원이 중국 국적의 여성 불법체류자를 단속하는 과정에서 해당 여성 2명을 강제로 끌고 가고, 단속차량에 탑승시킨 뒤 여성의 목 부위 등을 수차례 구타한 사건이다. 수사 도중에 그 공무원은 피해 여성들에게 합의금을 지불하였고, 피해여성들은 그 공무원의 처벌을 원하지 않는다고 밝혔다. 검사는 폭행죄(「형법」 제260조[11])의 경우 피해자가 가해자에 대한 처벌을 원하지 않는다는 입장을 명시적으로 밝힐 경우 기소할 수 없다는 관련 규정에 따라 '공소권 없음' 처분을 하였다.

11) 「형법」 제260조(폭행, 존속폭행)
① 사람의 신체에 대하여 폭행을 가한 자는 2년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.
③ 제1항 및 제2항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

○ 법무부는 출입국관리 공무원의 외국인 보호 업무는 인신구속에 관한 직무에 해당하지 않기 때문에 직무 수행 중 폭행이 있더라도 「형법」 제125조(인신구속에 관한 직무를 행하는 자의 폭행·가혹행위)가 아니라 「형법」 제260조의 폭행죄로 의율 해야 한다고 보고 있다. 그러나 출입국관리 공무원은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따라 사법경찰관리의 직무가 부여되어 있고, 그 업무의 실질에 있어서 인신구속 업무와 크게 다르지 않다. 또한 출입국관리 공무원도 「형법」 제125조의 적용 대상(인신구속에 관한 직무를 행하는 자)으로 보는 유력한 학설도 있다. 따라서 국가보고서가 제시한 사례는 「형법」 제260조를 적용하여 당사자 간 합의를 이유로 '공소권 없음' 처분할 것이 아니라 「형법」 제125조를 적용하여 기소하였어야 한다.

쟁점 10 국가인권위원회의 역할(para. 142-145)

○ 국가인권위원회는 1993년 유엔 총회에서 결의한 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(일명 '파리 원칙') 등을 기초로 「국가인권위원회법」에 따라 2001. 11. 25. 입법, 행정, 사법 등 3부 어디에도 속하지 않는 독립적 국가기관으로 설립되었다. 국가인권위원회는 지난 15여 년간 국가기관의 인권침해를 예방 및 구제하고, 국가인권정책기본계획 수립 권고 등 인권 증진을 위한 중차대한 임무를 담당하여 왔다.

○ 국가인권위원회는 보편적 인권 실현을 위한 법적 지위 보장을 보다 확고히 하기 위해 향후 헌법 개정 시 헌법기관화하는 것이 필요하다.

Ⅵ. 제16조(고문에 미치지 않는 잔혹, 비인도적, 굴욕적 대우나 처벌)

쟁점 11 군대 내 부당한 대우 방지

11-1. 군대 내 폭행·가혹행위(para. 172-179)

○ 정부 및 군의 다각적인 노력에도 불구하고, 군대 내의 폭행 및 가혹행위가 지속되고 있다. 국방부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 공식적으로 확인·신고된 군대 내 폭행은 2012년 649건, 2013년 569건, 2014년 947건, 2015년 800건, 2016년(6월 현재) 349건이며, 가혹행위는 2012년 83건, 2013년 40건, 2014년 65건, 2015년 88건, 2016년(6월 현재) 40건이다.

○ 2014년에는 피해 병사가 선임병들로부터 지속적인 폭행 및 가혹행위, 따돌림을 당해오다 사망한 일명 '윤OO 일병 폭행사망 사건', 평소 집단괴롭힘을 당해오던 병사가 가해자들에게 총기를 난사하여 5명이 사망한 일명 'GOP[12] 임OO 병장 총기난사 사건'이 발생하였고, 2016년에는 선임병들이 피해 병사들에게 대량의 음식을 강제로 먹게 하고 성기를 만지는 등 가혹행위와 성추행을 한 일명 '해병대 식(食) 고문 사건'이 발생하는 등 군대 내 폭행 및 가혹행위가 사회적 문제가 되고 있다.

○ 2014년 야당인 새정치민주연합에서 실시한 「군 성폭력 실태조사」에 따르면, 조사 대상 여군의 19%가 군대 내에서 성적 괴롭힘을 당한 적이 있으며, 다른 여군에 대한 성적 괴롭힘을 목격한 경우는 28%에 달했다. 피해자의 계급은 하사, 소위, 중위 등 입대 후 5년 이하의 초급 부사관이나 초급 장교들이 대부분이었고,[13] 가해자의 계급은 주로 영관급(42.5%), 장성급(27.6%)이었다. 즉 군대 내의 성적 괴롭힘이나 학대는 주로 계급에 따른

12) GOP : General Out Post(일반전초).

13) 대한민국은 장교 및 부사관에만 여군이 존재하며 병 계급에는 여군이 없다.

위계질서의 영향을 받는 것으로 나타났다.

○ 국회는 2014. 11. '군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회'를 구성하여 군대 내 인권문제 개선을 논의하였으며, 2015. 7. 결과보고서를 발표하고 총 39개의 개선 과제를 제안하였다. 특히 위 특별위원회에 소속된 여야 국회의원들은 공정하고 객관적인 조사를 수행할 수 있는 독립적인 군 옴부즈만인 '군인권보호관'을 국가인권위원회에 설치하기로 합의하고 법률안을 제출하였다. 그러나 국방부는 군인권보호관에 대해 군 지휘권 혼란 및 보안문제 등을 이유로 반대하였다. 결국 동 법률안은 제19대 국회 임기 만료로 제정되지 못하였다. 이후 제20대 국회(2016. 5. ~ 2020. 5.)에서 국가인권위원회에 군인권보호관을 두는 내용의 「국가인권위원회법」 개정법률안이 다시 발의되었다. 국가인권위원회는 군 인권침해 문제의 특성 상 군 외부에 군인권보호관을 두는 것이 공정성과 객관성을 확보할 수 있고, 이미 국가인권위원회가 군 인권침해 조사 등의 업무를 수행하고 있는 점을 고려할 때 군인권보호관을 국가인권위원회에 두는 것이 바람직하다는 입장이다.

11-2. 징계영창 제도

○ 한국군에는 병사를 징계목적으로 단기간 구금하는 '징계영창 제도'가 시행되고 있다. 「군인사법」 제57조는 장교, 준사관 및 부사관에 대한 징계처분과 병에 대한 징계처분을 구분하고, 병에 대한 징계처분으로 강등, 영창, 휴가제한, 근신을 규정하고 있다. 즉 징계영창 제도는 병 계급에게만 적용된다. '영창'이란 부대나 함정 내의 구금장소에 감금하는 것을 의미하며 기간은 15일 이내이다.

○ 징계영창 제도는 현행범 또는 긴급체포 사유에 해당하는 경우가 아님에도 법원이 발부하는 영장 없이 행정적 징계절차에 의해 병사를 인신 구속한다는 점에서 인권침해 논란이 있다. 국방부가 2013년 국가인권위원회에 제출한

자료에 따르면, 영창에 구금된 사람은 2009년 12,223명, 2010년 12,912명, 2011년 15,464명, 2012년 21,225명, 2013년(6월 말 기준) 8,520명이다.

○ 국방부는 징계영창 제도에 대한 인권침해 논란을 감안하여, 2006년 「군인사법」을 개정하여 징계사유를 보다 명확히 하고, '인권담당 군법무관'의 적법성 심사절차를 거쳐 징계권자가 처분하도록 하는 등 징계영창 제도를 일부 개선하였다. 그러나 인권담당 군법무관은 대부분 부대 내의 법무참모이거나 법무실 소속 장교로서 사실상 해당 부대 지휘관의 지휘를 받으므로 독립성에 의문이 제기되고 있다.

○ 국가인권위원회는 2013. 11. 국방부장관에게 징계권자의 자의적 영창 처분을 방지하기 위해 국방부 차원의 통합적인 징계 규정을 마련할 것, 인권담당 군법무관의 업무상 독립성을 강화하는 방안을 마련할 것, 거실 내 대화를 금지하거나 정좌자세를 강요하는 관행 등 수용자 처우와 환경을 개선할 것을 권고하였다. 국방부는 「국방부 군인·군무원 징계업무처리 훈령」을 개정하여 통합적 징계 기준을 반영하는 등 권고를 일부 수용하였다.

쟁점 12 정신의료기관에서의 부당한 대우 방지(para. 190-194)

12-1. 정신의료기관에 비자의(非自意) 입원(para. 190-194)

○ 보건복지부 및 국립정신건강센터의 「2015 국가정신건강현황 결과보고서」에 따르면, 2014년 기준 정신보건시설에 수용되어 있는 인원은 총 81,625명이며, 이 중 70.3%가 가족 등 보호의무자에 의해 비자의로 입원한 환자들이다.

○ 국가인권위원회는 2015. 5. 보호의무자에 의한 비자의 입원 제도에 대한 위헌법률심판 사건에 대해, 보호의무자 2인의 동의 및 의사 1인의 진단만으로 정신질환자를 비자의 입원시킬 수 있는 「정신보건법」 제24조 제1항 및 제2항은 헌법 상 적법절차 원칙에 위배되고 신체의 자유를 과도하게

제한함으로써 헌법에 위반된다는 의견을 헌법재판소에 제출하였다.

○ 헌법재판소는 국가인권위원회의 의견 등을 반영하여, 2016. 9.「정신보건법」 제24조 제1항 및 제2항은 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 수 있는 적절한 방안을 마련하지 않아 헌법에 위반된다고 판단하고, 다만 위 심판대상조항에 대해 단순위헌 결정을 하면 법적 공백 상태가 발생하므로 입법자의 개선입법이 있을 때까지 심판대상조항이 계속 적용되도록 하는 헌법불합치 결정을 선고하였다.[14)]

○ 보건복지부는 2016. 5. 29.「정신보건법」을「정신건강 증진 및 정신질환자 복지지원에 관한 법률」로 전면 개정하고, 정신질환자의 보호의무자 2명 이상의 신청과 국립·공립 정신의료기관에 소속된 정신의학전문의 1명을 포함한 2명 이상의 정신의학전문의의 판단에 따를 경우에만 비자의 입원을 시킬 수 있도록 하였다. 개정 법률은 2017. 5. 30.부터 시행 예정이다.

12-2. 정신의료기관에서의 격리·강박

○ 정신의료기관에서 환자를 격리·강박하는 사례가 문제되고 있다. 격리·강박 조치는 시행 근거가 미비하고 적용범위가 광범위하며, 절차가 구체적이지 못하여 정신장애인의 기본적 인권을 침해하고 있다는 지적이 있다. 2011년~2015년 간 국가인권위원회에 접수된 정신보건 분야 진정 중에서 정신의료기관의 격리·강박으로 인한 인권침해 사건은 전체의 7.0%를 차지하고 있다.

○ 국가인권위원회는 2015년「정신병원 격리·강박 실태조사」를 실시하고 그 결과를 바탕으로 2016년 보건복지부장관에게 정신의료기관에서 환자의 격리·강박 조치에 대한 구체적 조건과 절차 등을 포함한 법령을 강화할 것, 격리실의 구조·설비·강박도구의 표준화를 연구할 것, 격리·강박을 대체

14) 헌법재판소 2016. 9. 29. 2014헌가9 결정.

할 수 있는 대체프로그램을 추진할 것 등을 권고하였다. 보건복지부는 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

쟁점 13 학교 및 가정에서의 체벌 금지(para. 195-198)

○ 2011. 3. 18. 개정된 「초중등교육법 시행령」은 학생에 대한 훈육·훈계 시에 "도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다"라고 규정하여 체벌을 금지하고 있다. 일부 지방교육청은 학교에서의 체벌을 금지하는 내용의 '학생인권조례'를 제정·시행하고 있다(2010년 경기도교육청, 2011년 광주광역시교육청, 2012년 서울특별시교육청, 2013년 전라북도교육청).

○ 교육 현장에서는 아직도 직·간접적인 체벌이 일부 발생하고 있다. 한국청소년정책연구원이 2013년 실시한 「한국 아동·청소년 인권실태 연구 Ⅳ」에 따르면, 조사 대상의 23.7%의 초·중·고등학교 학생들은 1년에 한 번 이상 학교에서 체벌을 받은 경험이 있었다.

○ 국가인권위원회는 2012년 국립특수학교에서 교사들이 장애학생들에 대해 지속적 체벌을 가한 사안에 대해 해당 교사들을 엄중 징계할 것 및 정기적 지도·감독을 실시할 것 등을 해당 지방교육청 교육감 및 교육부장관에게 각각 권고하였으며, 교육부 및 해당 학교에서는 국가인권위원회의 권고사항을 수용하여 해당 교사 징계 등을 시행하였다.

○ 가정 내에서 아동에 대한 부모의 훈육 및 징계는 「민법」 상의 친권에 근거를 두고 있다. 그러나 정상적인 훈육 및 징계의 범위를 벗어나는 아동 체벌과 학대가 발생하고 있다. 보건복지부의 「2014 전국아동학대 현황보고서」에 따르면, 아동보호전문기관을 통해 확인된 아동학대 사례는 총 17,791건이다. 학대 행위자는 친부모 77.2%, 계부모 및 양부모 4.7%, 조부모 등 기타 친인척 5.6%로, 가정 및 친족 내에서의 학대가 전체의 87.5%로 나타났다.

학대의 유형은 방임 18.6%, 정서학대 15.8%, 신체학대 14.5% 등이며, 신체학대를 포함한 두 가지 이상의 학대가 복합적으로 발생하는 경우도 48.0%에 달했다.

○ 보건복지부의 위 보고서에 따르면, 아동학대 신고의무자[15]에 의한 신고건수는 2006년 2,012건에서 2014년 4,358건으로 2배 이상 증가하였으나, 2014년 전체 아동학대 신고 대비 아동학대 신고의무자의 신고율은 29%에 그쳐 호주(73%), 일본(68%), 미국(58%) 등 주요 국가에 비해서 낮은 수준이라고 지적하고, 신고의무자에 의한 아동학대 발견과 신고가 활성화되어야 한다고 밝히고 있다.

○ 보건복지부가 2016년 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 2015년 아동보호전문기관에서 분리보호 조치한 아동은 총 3,017명에 달하는 반면 학대피해아동쉼터는 2016. 3. 기준 전국 47개소(수용규모 약 250여명)에 불과하고, 위탁가정에서 보호한 아동도 30명에 그치고 있다.

○ 국가인권위원회는 2016년 교육부장관, 법무부장관, 보건복지부장관에게 아동학대 예방 및 피해아동의 인권 보호를 위한 종합적인 정책개선을 권고하였다. 이에 대해 보건복지부는 피해아동에 대한 전용쉼터 확충 및 전문가정위탁제도 도입 등 권고를 수용하였고, 교육부 및 법무부도 권고를 일부 수용하였다.

15) 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조 제2항에 따른 아동학대 신고의무자는 아동복지시설의 장 및 그 종사자, 아동복지전담공무원, 사회복지 전담공무원 및 사회복지시설의 장과 그 종사자, 초·중등학교의 교직원 등임.

쟁점 14 이주민의 권리 보호(para. 137-138, 199-206)

14-1. 이주노동자 진정 및 조사제도 (para. 137-138)

○ 고용노동부의 2015년「노동정책실 업무 통계」에 따르면, 2015. 6. 기준 근로감독관 1인 당 업무대상은 사업장 1,758개, 근로자 15,000여명이다. 또한 근로감독관 1인이 처리하는 신고 사건은 월 평균 45건에 달한다. 국가보고서는 이주노동자가 학대 또는 불합리한 처우를 받을 경우 근로감독관 제도를 통해 구제받을 수 있다고 설명하나, 근로감독관은 다양한 근로형태에 대해 폭넓은 보호 활동을 하는 일반적 감독자의 지위에 있으며 많은 업무 부담을 안고 있어 이주노동자를 특별히 보호하기 위한 제도로서 한계가 있다.

○ 농축산업 및 어업 등에서 이주노동자의 사업장 이탈을 방지하기 위한 수단으로 신분증을 압수하는 사례가 있다. 국가인권위원회가 2012년 실시한「어업이주노동자 인권상황 실태조사」에 따르면, 조사대상 어업이주노동자 중에서 여권과 외국인등록증을 모두 본인이 소지하고 있는 경우는 20.7%에 그쳤다.

○ 외국인 이주노동자에 대한 폭행도 종종 발생하고 있다. 국가인권위원회의 조사에 따르면, 어업이주노동자의 42.6%(위 실태조사), 농축산업이주노동자의 14.9%(국가인권위원회 2013년「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」), 건설업이주노동자의 15.7%(국가인권위원회 2015년「건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사」)가 사업장에서 폭행을 당한 경험이 있었다.

○ 사업장에서 발생하는 이주노동자에 대한 학대·폭행 등에 대한 조사·구제의 실효성을 제고할 수 있는 정부의 대책 마련이 필요하다.

14-2. 「출입국관리법」 위반사범 단속(para. 199-200)

○ 법무부의 「출입국·외국인정책 통계월보」에 따르면, 2016. 12. 기준 대한민국에 체류하는 외국인은 2,049,441명으로서 전체 인구의 4% 수준에 해당한다. 2007년 100만명을 넘어선 이후 9년 만에 200만명을 넘어서서 빠른 속도로 증가하고 있다.

○ 「출입국관리법」 제2조 제11호는 강제퇴거의 대상이 되는 외국인에 대한 '보호'에 대해 "강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 등에 인치하고 수용하는 집행활동을 말한다"고 정의하고 있다. 즉 외국인에 대한 보호 조치는 외견상으로는 행정적 절차이나 실제로는 형사사법 절차에 따라야 하는 인신 구속의 성격을 지니고 있어 인권 침해 논란이 있다.

○ 국가인권위원회는 2009년 「출입국관리법 일부개정법률안」과 관련하여, 법무부장관에 대해 「출입국관리법」 상 외국인 보호 업무는 본질적으로 형사사법 절차상의 인신 구속과 유사하므로, 형사사법 절차(사전 영장 발부 원칙, 긴급체포 시에도 체포 후 구속영장 청구)에 준하는 권리보장 체계를 마련하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였으나 해당 법률 개정에는 반영되지 아니하였다.

14-3. 외국인보호시설(para. 205)

○ 국가인권위원회는 2010~2011년 외국인보호시설 총 7개소를 대상으로 방문조사를 실시하고, 2011. 11. 법무부장관에 대하여 보호거실의 쇠창살 구조를 개선할 것, 보호외국인에게 시설 생활규칙, 권리구제 방법, 고충처리 상담 등에 대한 안내를 강화하고 보다 다양한 언어로 정보를 제공할 것, 종교의 자유가 충분히 보장되도록 배려할 것, 장기보호 외국인에 대한 건강 정기검진을 강화할 것 등을 권고하였다. 법무부는 외국인보호시설 내의

언어 서비스 개선 등 일부를 수용하였다.

○ 대한변호사협회의 2015년 「외국인보호소 실태조사 결과 보고서」는 외국인에 대한 보호를 '구금'으로 보지 않는 시각이 근본적인 문제라고 지적하고, 전화 및 인터넷 사용(본국과의 통화 및 난민신청에 따른 증거자료 입수 등), 동계 난방시설, 면회실 환경, 신체검사 절차의 개선 및 의료진과 환자 간의 통역서비스, 급식 등의 상황을 개선할 것을 권고하였다.

14-4. 난민신청자를 불법체류자와 같이 보호하는지 여부(para. 206)

○ 국가인권위원회의 2010~2011년 외국인보호시설 방문조사 결과에 따르면, 외국인보호소에 보호되는 외국인들은 일반적으로 평균 10일 정도 보호된 후 자신의 출신국으로 퇴거 조치된다. 그러나 난민신청에 따른 심사절차 진행을 이유로 외국인보호소에서 장기간 보호되는 경우가 있다.

○ 법무부의 2009년 「난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구」에 따르면, 한 이란인은 종교 개종을 이유로 난민 신청을 하였고 이후 난민인정절차가 진행되는 약 3년 9개월 간 외국인보호소에서 보호된 사례가 있다.

○ 국가인권위원회는 2011. 11. 법무부장관에 대하여 난민신청자의 난민인정 심사를 신속히 하고, 장기간 보호가 예상되는 경우 보호 일시해제 조치를 적극 검토해야 하며, 궁극적으로 난민 신청자들을 위한 대안시설 설치를 검토할 것을 권고하였다. 법무부는 위 권고를 불수용 하였으나 난민신청자를 포함한 장기 보호대상자에 대한 건강관리 개선 등을 일부 수용하였다.

쟁점 15 고문방지협약 선택의정서 비준(para. 207)

○ 대한민국 정부는 2012. 10. 유엔인권이사회의 제2기 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review; UPR) 심의에서, 스페인 등 6개국으로부터 「협약」 선택의정서를 비준할 것을 권고 받았다.

○ 국가인권위원회는 2006. 4. 법무부장관에 대하여 「협약」 선택의정서를 조속히 서명·비준할 것 및 「협약」 선택의정서에 따른 국가예방기구(National Preventive Mechanism; NPM)로는 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

쟁점 16 양심적 병역거부와 대체복무제 도입

○ 대한민국은 2017. 2. 현재까지 양심적 병역거부를 법적으로 인정하지 않으며, 개인의 신념에 따라 입영 또는 집총을 거부하는 자에 대해서는 「병역법」 제88조 제1항에 따라 징역형이 선고되고 있다. 이는 자신의 신념에 따른 행위로 말미암아 「협약」 제16조 제1항에서 규정한 '고문에 미치지 아니하는 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌'을 받는 것에 해당될 여지가 있다.

○ 유엔 인권이사회가 2013. 6. 발표한 「유엔 인권최고대표의 양심적 병역거부에 대한 분석보고서」(Analytical Report on Conscientious Objection to Military Service)에 의하면 2012년 기준 교도소에 수감 중인 전 세계의 양심적 병역거부자는 모두 723명이며 그 중 한국인이 669명으로 약 92.5%에 해당한다. 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 양심적 병역거부에 대한 대체복무제도가 마련되어 있지 않음에 따라 양심적 병역거부자들이 형사처벌을 받는데 대해 우려를 표명하고, 양심적 병역거부를 법적으로 인정할 것을 권고하였다.

○ 대한민국의 1심 법원에서는 2017. 1. 현재 총 14명의 양심적 병역거부자에 대해 무죄판결이 내려졌고, 2016. 10. 에는 2심(항소심) 법원에서 처음으로 무죄판결이 내려졌다. 2017. 1. 예비군 훈련에 불참한 양심적 병역거부자에 대해서도 1심 법원에서 무죄판결이 내려졌다. 그런데 대법원은 2004년 양심적 병역거부는 정당한 입영기피 사유가 아니라고 판결한 이래 현재까지 동일한 입장을 취하고 있다. 헌법재판소는 2004년 및 2011년 두 차례에 걸쳐 양심적 병역거부자를 처벌하는 「병역법」 규정에 대해 합헌 결정을 내렸고, 2017. 2. 현재 양심적 병역거부에 대한 심리가 다시 진행 중에 있다.

○ 국회에서 과거 발의되었던 양심적 병역거부 인정 및 대체복무 도입을 위한 「병역법 개정안」은 국회 임기 만료로 폐기되었으나 제20대 국회(2016. 5.~2020. 5.)에서 다시 「병역법 개정안」이 발의되어 있다.

○ 국가인권위원회는 2005. 12. 국방부장관에게 양심적 병역거부권을 인정하고 대체복무제도를 도입할 것을 권고하였으나 국방부는 이를 불수용한 바 있다. 국가인권위원회는 2016. 11. 헌법재판소에서 심리중인 양심적 병역거부자를 처벌하는 「병역법」 제88조 제1항에 대한 헌법소원 사건에 대해, 2005년 권고 결정의 입장을 재확인하고 양심적 병역거부자를 형사 처벌하는 것은 양심의 자유를 침해하는 것이라는 의견을 제출하였다.

Ⅶ. 기타 사항

쟁점 17 대테러 조치(para. 208)

○ 대한민국 정부는 2001. 11.「테러방지법 제정안」을 처음 발의하였으나 테러 방지 활동으로 인한 인권 침해 우려가 있어 사회적 논의 끝에 제정되지 않은 바 있다. 그러나 2015년 '파리 테러' 등 국제적 테러 빈발을 계기로 테러방지를 위한 법률 제정 필요성이 다시 제기되어 2016. 3. 2.「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」을 제정하였다.

○ 위 법률은 테러 방지를 위해 국가정보원장이 테러위험인물에 대한 출입국, 금융거래, 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있고, 테러위험인물의 개인정보 및 위치정보를 개인정보처리자나 위치정보사업자에게 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국가정보원장이 대테러활동에 필요한 정보나 자료 수집을 위해 대테러조사를 하거나 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있도록 규정하고 있다.

○ 2015년 유엔 자유권규약위원회의「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 당시 국회에 계류 중이던「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 제정안」과 관련하여, 대 테러 법률은 명백히 테러 행위에 해당하는 범죄에만 적용되도록 할 것을 권고하였다.

○ 국가인권위원회는 2002년「테러방지법 제정안」에 대해 테러행위에 대한 개념규정, 형벌규정, 절차규정 등이 헌법 및 국제인권법 기준에 위반하여 인권 침해 우려가 있다는 이유로 반대 의견을 표명하였고, 2003년「테러방지법 수정안」에 대해서는 국가정보원장의 판단에 의해 군 특수부대 출동을 요청하는 것이 위헌 소지가 있고 국가정보원의 권한 강화에 따라 국민의 기본권이 제한될 우려가 있다는 이유로 역시 반대 의견을 표명하였다.

2016년 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령안」에 대해서는 대테러 인권보호관의 권한은 인권침해 예방에 한계가 있으므로 보완이 필요하며, 테러사건대책본부장의 요청에 따라 군사시설 이외에서 대테러 특공대를 투입할 수 있도록 한 것은 헌법에 위반될 소지가 있다는 의견을 표명하였다.

신체의 자유 관련 결정

2 2017. 12. 6.자 결정 13진정0975700, 13진정0986900 [형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 강제실종보호협약 가입 권고]

결정사항

【1】 국회의장에게 형제복지원 피해사건의 진상규명 및 피해자 명예회복 등 구제를 위해, 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」에 대한 조속한 논의를 통하여 법률이 제정되도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

【2】 외교부장관과 법무부장관에게 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하기 위하여, 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」을 비준·가입할 것을 권고

결정요지

【1】 형제복지원 피해사건의 경우 부랑인의 수용에 대한 법률적 근거가 없었던 점, 「내무부 훈령 제410호」, 「부산시재생원설치조례」 등에 따라 보호위탁계약을 체결했던 점, 해당 시설에 대한 관리·감독이 미흡했다는 증언 등을 종합하여 고려해 보면, 당시 「헌법」에 비추어 보더라도 국가가 국민의 기본권을 충실히 보장했다고 보기 어려움

【2】 형제복지원 피해사건의 경우, 수용자 가족에게 적절한 연락을 취하지 않고 강제격리하거나 수용되었던 점, 「내무부 훈령 제410호」 등에 따라 수용되었으며 관리·감독이 미흡했던 점, 가혹행위 및 강제노역을 하게하고 열악한 생활조건에서의 사망에 대한 사인규명이 이루어지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 「강제실종보호협약」상 강제실종 개념에 부합하고, 특히 인도에 반하는 실종범죄에 해당

참조결정

○ 국가인권위원회 2008. 1. 14. 『강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 서명 및 비준·가입 권고』

○ 대법원 1996. 12. 19. 선고 94다22927 판결

참조조문

○ 「헌법」(1972. 12. 27.) 제10조, 제12조
○ 「생활보호법」(법률 제913호, 1961, 12. 3.)
○ 「강제노동에 관한 협약」
○ 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」
○ 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약」
○ 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제7조, 제8조, 제9조,
○ 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」
○ 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
○ 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률」
○ 「부산시재생원설치조례」
○ 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」
○ 「국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자의 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인」

주 문

1. 국회의장에게 형제복지원 피해사건의 진상규명 및 피해자 명예회복 등 구제를 위해, 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」에 대한 조속한 논의를 통하여 법률이 제정되도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

2. 외교부장관과 법무부장관에게 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하기 위하여, 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」을 비준·가입할 것을 권고한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2013. 12. 23. 형제복지원 사건 피해자 30여명은 국가인권위원회(이하"위원회"라 한다)에 형제복지원에서의 강제입소, 학살, 폭력, 성폭력, 강제감금, 강제노역, 부당한 처우에 대한 조사를 원한다는 진정을 제기하였는데(13진정0975700, 13진정0986900), 위원회는 진정의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 지난 경우로 판단하여 각하 결정하고(2014. 1. 16.), 정책과제로 채택하여 검토하게 되었다.

위원회는 2017. 5. 17. 형제복지원사건진상규명을위한대책위원회(이하 "대책위"라고 한다), 진선미 국회의원실, 피해당사자와 간담회를 개최하고, 2017. 6. 27. 형제복지원 사건 토론회를 대책위와 공동으로 개최하였다.

한편 진선미의원은 2014. 7. 15.「내무부훈령에 의한 형제복지원 강제수용 등 피해사건의 진상 및 국가책임 규명 등에 관한 법률안」을 대표발의하였으나 임기만료로 폐기되었고, 2016. 7. 6.「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」을 대표발의하여 현재 20대 국회에 계류 중이다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

「헌법」(1972. 12. 27.) 제10조, 제12조,「생활보호법」(법률 제913호, 1961, 12. 3.),「강제노동에 관한 협약」(이하 "강제노동협약"이라 한다),「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」(이하 "강제실종보호협약"이라 한다),「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 "고문방지협약"이라 한다),「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」

(이하 "자유권규약"이라 한다) 제7조, 제8조, 제9조, 국가인권위원회 2008. 1. 14.『강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 서명 및 비준·가입 권고』

2. 참고기준

「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」, 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」, 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률」, 「부산시재생원설치조례」, 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」(이하 "형제복지원 특별법안"이라 한다), 대법원 1996. 12. 19. 선고 94다22927 전원합의체 판결의 반대 의견, 유엔총회결의 60/147 「국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자의 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인」(Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serous Violations of International Humanitarian Law, A/RES/60/147, 21 March. 2006)(이하 "유엔총회결의 60/147"이라 한다)

Ⅲ. 판단

1. 형제복지원 피해사건 개관

가. 사건개요

형제복지원 피해사건은 1970년대에서 1980년대에 걸쳐 형제복지원에서 부랑인을 선도한다는 명목으로 거리에서 발견한 무연고 장애인, 고아 등을 격리 수용하고, 폭행·협박·감금·강제노역·학대한 인권침해가 제기되고 있는 사건이다.

당시 정부는 이른바 부랑인 문제를 사회적 문제로 인식하고 부랑인에 대한

적극적인 신고·단속체계를 구축·운영하여 이들의 신병을 확보, 부랑인 선도를 위한 사회복지시설(이하 "부랑인 선도시설"이라 한다)에 인계하여 수용하도록 하고 이들의 보호에 관한 사무를 위탁한 것으로 알려져 있다.

이러한 부랑인 선도시설에서 생활하던 사람들에 대하여 시설 내에서 가해진 폭행 등 가혹행위로 인한 직접적인 피해 사례 뿐 아니라, 당시 부랑인 단속 조치와 단속된 부랑인을 부랑인 선도시설로 인계하여 수용한 조치 및 퇴소 제한 등과 관련한 위법성에 관한 문제와 관계 당국의 부실한 시설 관리·감독의 문제가 제기되고 있다.

나. 형제복지원에서의 인권침해 실태

신민당 조사보고서에 따르면, 형제복지원에 감금되게 된 과정에서 소위 부랑인이라는 이유로 영장에 의하지 아니한 체포·강제격리, 형제복지원에서 본인의 의사에 반한 강제수용, 강제노동, 폭행, 상해, 성폭력 그리고 이로 인한 치사(살인), 정신적 장애 등 이루 말할 수 없는 고통이 있었다.

부산직할시(현 부산광역시)는 1975. 7. 25.경 형제복지원과 「내무부 훈령 제410호」 제7절 제2호 및 「부산시재생원설치조례」 제3조 제1호 및 제2호에 따라 부랑인수용 보호위탁계약을 체결하였고, 위 계약에 따라 부산시 경찰, 군청 직원 등은 부랑인들을 단속하여 형제복지원에 이들의 신병을 인수·인계하였다.

「내무부 훈령 제410호」에 따르면, "일정한 정주가 없이 관광업소, 접객업소, 역, 버스 터미널 등 많은 사람들이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 껌팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시 질서를 해하는 모든 부랑인"(제1장 제2절)을 그 대상으로 하였으며, 심지어 노변행상, 빈지게꾼, 성인 껌팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 사람들을 '준부랑인'으로 규정(제1장 제3절 제6호)하여 부랑인 대책에 준하는 단속조치를 하였다.

1) 강제수용

「내무부 훈령 제410호」에 따른 부랑인의 단속이 정당한지 여부는 별개로 하더라도, 대구 친척집에 가다가 잠이 들어 부산역에 내려 잠이 들어 잡혀 온 남매, 집에서 TV보다가 잡혀 온 사람, 본인 집까지 멀지 않은 거리에 있음에도 1년여 동안 집에 못 간 사람 등 형제복지원에 강제수용되어 격리된 사람들은 대부분 노동능력이 있어 위 훈령에 따른 부랑인이라 보기 어렵다.

당시 수사검사에 따르면, 형제복지원 수용자들 중에서, 자활 능력이 없어 복지시설의 계속적인 구호를 받아야 할 수용자들은 전체의 10%도 되지 않은 것으로 나타났다. 밤에 술에 취해 길을 가던 사람들, 역 대합실이나 공원 같은 데서 잠자던 사람들, 길 잃은 어린이들 등을 몇 년에 걸쳐 불문곡직하고 잡아다가 복지원에 수용시켰다.

2) 강제격리

1987. 1. 16. 당시 수사검사에 따르면, 형제복지원 건물의 출입문은 안팎으로 잠금장치가 설치되어 있는 구조의 시설로서 형제복지원의 원생들은 본인의 의사에 따라 자유롭게 출입할 수 없고 감금되어 있었다.

부모나 가족 등 연고자가 있고, 직장이나 학교가 있음에도 형제복지원에 수용되었고, 수차 외부로의 편지 등을 통해 연고자를 찾으려 하였음에도 외부에 전달되지 않았다.

3) 강제노역, 가혹행위

신민당 조사보고서에 따르면, 형제복지원에서 건강한 사람은 하루 300~500원, 지체부자유 등은 200원, 그리고 요양원에서는 3일에 토큰 1개였다고 밝히고 있다.

당시 수사검사에 따르면, 형제복지원은 군대식으로 운영되어, 수용자들은 군번과 비슷한 수용번호를 부여받아 내무반 생활을 하였으며 소속 소대장과 중대장의

명령에 절대 복종해야 했다. 수용자들은 주로 시래기국이나 해장국을 먹으며 아침 일찍부터 저녁 늦게까지 각자 봉제공장, 목공소, 철공소 등의 작업장에 배치되어 쉴 새 없이 일해야 하는 등 엄격한 생활통제, 장시간 강제노동이 있었다.

또한 형제복지원 원생들은 대부분 멀쩡한 사람들인데 납치되다시피 끌려와 감금되어 있으면서 노임도 받지 못한 채 강제노역에 동원되었던 것이고, 작업에 동원된 수용자가 말을 잘 듣지 않는다고 구타해서 사망한 사건이 있었다.

4) 사인과 사체 인도 등의 의혹

신민당 조사보고서에 따르면, 1975년부터 1986년까지 형제복지원의 기관지인 『새마음』 자료를 재정리하면서, 총 인원 18,521명 중 513명이 사망하였고, 수용자가 3,000명을 초과하였던 1985년에 89명, 1986년에 95명에 이르는 사망자가 발생하였는데, 사인에 대한 의혹을 떨쳐 버릴 수 없다고 밝히고 있다.

또한 이 보고서는 "사체가 병원 등에 실험용으로 팔려 간다는 면담자 주장에 유의하지 않을 수 없으며, 적어도 『새마음』에 기재된 사인과 사체 인계 등의 기록이 많은 경우가 허위 기재이며, 사실과 다르다는 점은 확인할 수 있었다"는 의견을 제시하였다.

Ⅳ. 형제복지원 피해사건에 대한 검토

1. 인권침해 여부

가. 법률유보 원칙의 위반

「내무부 훈령 제410호」에 따른 체포, 격리, 수용은 당시 「헌법」에서 기본권 제한은 법률로만 제한한다고 하는 법률유보원칙에 위반된다. 위 훈령은 「형사소송법」, 「경찰관직무집행법」, 「경범죄처벌법」, 「사회복지사업법」, 「생활보호법」 등 그 어떤 근거 규정이 있지 않고, 오직 내무부 장관의 내부업무지침에 따른 것이다.

당시 「헌법」에 의하면, 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노역과 보안처분을 받지 아니할 자유(제10조 제1항)를 비롯하여 고문을 당하지 않을 자유(제2항), 영장에 의한 체포·구금(제3항), 거주이전의 자유(제12조)를 규정하고 있는바, 법률에 의하지 아니한 '훈령'에 의한 체포, 격리, 구금 등은 당시 「헌법」에 위반된다.

나. 국제인권협약 위반

형제복지원에서의 강제노역은 기본적으로 「강제노동협약」이 금지하는 강제노동에 해당하고, 형제복지원의 강제격리와 강제노동은 「자유권규약」 제7조에서 규정하고 있는 고문 또는 잔인하고 비인도적이고 굴욕적인 취급 또는 형벌에 해당하고, 「고문방지협약」에서 금지하는 고문 또는 잔인하고 비인도적이고 굴욕적인 처우에 해당하며, 「자유권규약」 제9조의 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 침해한 것이다.

2. 형제복지원 피해사건과 국가의 책임

가. 사회복지법인의 법적 지위와 국가책임

국가는 사업복지 사업을 순수한 민간 사업자인 사인에 의하여 수행하기 보다는 사회복지의 공적 책임 원칙에 따라 사회복지법인을 설립하여 국가의 사회복지 증진 의무를 분담해야 할 것이다.

그런데 부랑인 선도 사업의 업무 위탁에 관하여 당시 사회복지사업법에서는 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 당시 「생활보호법」(법률 제913호, 1961. 12. 3.)상 요보호자에 대한 위탁보호의 규정은 있으나(제27조), 부랑인 시설은 「생활보호법」상의 보호시설이 아니고(제25조), 부랑인 선도사업의 업무 위탁에 대한 어떤 규정도 없다.

그러나 부랑인 선도사업은 부산시와 형제복지원간 '부랑인 선도 사업에 대한 위탁계약'에서 보는 바와 같이 「내무부 훈령 제410호」의 위탁 경영에 따른 계약이다(제4장 제7절 제2호).

따라서 국가가 사회복지법인인 형제복지원에 업무 위탁한 법률적 근거는 미흡하지만, 「내무부 훈령 제410호」, 「부산시재생원설치조례」에 따라 보호위탁계약을 체결한 것은 사회복지서비스의 사실행위로서 피수용자에게 보호서비스 제공 및 관리 의무가 있고(규칙 제4장 제8절), 국가 및 지방자치단체는 지도·감독의 권한을 갖게 된다.

나. 시설 관리·감독 미흡

신민당 조사보고서에 의하면, 당시 형제복지원은 부산시로부터 위탁받아 운영하는 비영리법인이며, 전체 예산의 80%를 국가 및 시비로 지원받았지만, 결산보고, 안전점검, 원생에 대한 행정지도, 감사가 전혀 없었다고 밝히고 있다.

「내무부 훈령 제410호」에 의하면, 지파출소 소장은 수용시설에 1주에 1회 순찰해야한다고 규정되어 있는데, 이를 지키지 않아 구타, 가혹행위 등 인권침해를 방치하였으며, 오히려 형제복지원과 유착되어 있다고 수용자들이 주장하고 있다고 밝히고 있다.

다. 부랑인 검속 강화 지시

1981. 4. 10. 대통령이 총리에게 전국적으로 부랑인 검속을 강화하도록 지시한 바 있다. 대통령이 총리에게 "총리귀하. 근간 신체장애자 구걸행각이 늘어나고 있다는 바, 실태 파악을 하여 관계부처 협조하에 일정 단속보호조치하고 대책과 결과를 보고해 주시기 바랍니다"라고 지시하였다.

결국 「내무부 훈령 제410호」가 존재한 상태에서 대통령의 이러한 지시는 복지원 수용인원을 대폭 증가하게 하고, 복지원의 수용, 감금을 정당하게 함으로써

인권침해가 대폭적으로 확대되었음을 의미한다.

라. 국가의 범죄

국가범죄는 통상 국가안보, 범죄와의 전쟁, 적의 박멸을 위해 시작되는 바, 정치적·인종적·민족적·종교적 이유 등으로 자행된 집단살해, 살인, 녹화사업, 강제전향, 의문사, 실종사, 강제실종, 고문, 구금, 강제불임, 강간, 강간캠프, 강제임신, 강제수용, 강제입양, 강제격리, 해직, 숙청, 강제이주, 재산강탈, 강제합명, 토지침탈, 자원수탈, 인간사냥, 노예화 등을 국가범죄라고 할 수 있다.

대법원은 국가범죄와 관련하여 삼청교육대 사건(대법원 1996. 12. 19. 선고 94다22927 전원합의체 판결)에서 "국가 소속의 공무원이 통상적인 공무수행을 하는 과정에서 개별적으로 저지르게 된 일반적인 불법행위가 아니고 그 당시의 비상한 시기에 국가에 의하여 대규모로 그리고 조직적으로 실시된 삼청교육 과정에서 피고 소속 공무원들이 대량으로 저지르게 된 특수한 불법행위"라는 의견을 제시하였다.

또한 형제복지원 피해사건은 대통령의 명령에 따라 국가조직에 의한 단속체계에 의하여 대량적으로 자행된 강제구금이며, 국가의 영향력 하에서 시설에 의하여 자행된 원시적이고 반문명적인 인권침해사건이다.

따라서 이미 기술한 바와 같이, 형제복지원 피해사건의 경우 부랑인의 수용에 대한 법률적 근거가 없었던 점, 「내무부 훈령 제410호」, 「부산시재생원설치조례」 등에 따라 보호위탁계약을 체결했던 점, 해당 시설에 대한 관리·감독이 미흡했다는 증언 등을 종합하여 고려해 보면, 당시 「헌법」에 비추어 보더라도 국가가 국민의 기본권을 충실히 보장했다고 보기 어렵다.

V. 형제복지원 피해사건의 구제방안 모색

1. 특별법 제정을 통한 구제

가. 특별법 제정의 필요성

형제복지원 피해사건은 과거 국가기관이 직·간접적으로 인권침해에 관여된 사건으로 현재까지 피해자들은 고통을 받고 있으나 이에 대한 진상규명 및 구제방안이 마련되지 않다. 형제복지원은 개별 시설에서의 인권침해뿐만 아니라, 당시 「내무부 훈령 제410호」 등 국가정책에 따라 운영되었고, 부산시로부터 부랑인 수용을 위탁 받는 등 국가의 관여가 상당부분 인정된다.

형제복지원 피해사건은 단순한 과거 한 때의 문제가 아니라 지금도 피해자들은 정신적, 육체적으로 고통의 나날을 보내고 있다는 점에서 현재의 인권문제라 할 것이다. 따라서 이 사건에 대하여, 진상을 명확히 규명하고, 이에 따른 적절한 조치, 즉 피해자 명예회복, 보상 및 지원 등을 위한 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.

한편 형제복지원 피해사건은 입법적인 문제, 배상책임의 한계 등에 고려해 볼 때 훈령에 의한 손실보상적 측면에서 생활지원, 의료지원 및 보상 등의 입법적 조치가 필요하고, 조사과정에서 나타나는 불법행위는 별도의 조치가 필요할 것이다. 이러한 차원에서 진선미 의원이 대표발의한 「형제복지원 특별법안」의 조속한 논의를 통하여 법률이 제정되는 것이 바람직하다.

나. 유사사례

2005. 5. 31. 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정되고, 이 법에 기초하여 진실·화해를 위한 과거사정리 위원회가 조사활동을 개시하였는데, 위 기본법은 주로 진상규명에 주안을 두면서 배상, 명예회복 등에 대한 조치는 별도의 입법적·행정적 방식을 염두에 두었다.

「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」은 민주화운동 관련자로 인정된 자에 대해서 보상과 생활지원 등을 골자로 하고 있고, 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률」은 한센인들의 경제적, 의료적으로 어려운 현실적 사정을 고려하여 생활지원과 의료지원 등을 그 주요 내용으로 하고 있다.

다. 진선미 의원 대표발의 「형제복지원 특별법안」 주요내용

1) 1975. 12. 15.부터 1987. 6. 30.까지 부산 형제복지원에 격리 수용되어 폭행·협박·감금·강제노역·성폭력 등을 당한 형제복지원 피해사건의 진상과 국가책임 여부를 규명하여 피해자와 그 유족의 명예를 회복하고 그에 따라 보상하는 것을 목적으로 함(안 제1조 및 제2조).

2) 형제복지원 피해사건의 진상을 규명하고 피해자와 유족의 심사·결정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 형제복지원피해사건 진상규명위원회를 둠(안 제3조).

3) 피해자 및 그 유족이나 이들과 친족관계에 있는 사람, 그 밖에 형제복지원 피해사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람은 위원회가 구성된 날부터 1년 이내에 위원회에 진상규명을 신청할 수 있으며, 위원회는 진상규명 신청이 없는 경우에도 직권으로 조사개시결정을 할 수 있음(안 제8조 및 제11조).

4) 진상규명 조사방법과 관련하여 위원회의 실지조사, 동행명령장 발부, 증거보전의 특례, 청문회 실시 등을 규정함(안 제12조부터 제15조까지).

5) 위원회는 최초의 진상규명 조사개시결정을 한 날부터 2년간 진상규명 활동을 하되, 1년의 범위에서 연장할 수 있음(안 제16조).

6) 피해자와 그 유족에게는 피해의 정도 등을 고려하여 보상금, 의료지원금, 생활지원금, 주거복지시설 등을 지원하도록 함(안 제23조부터 제25조까지 및 제35조).

7) 국가 및 지방자치단체가 형제복지원 피해사건의 피해자를 위령하고 역사적 의미를 되새겨 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 기념관 건립 등의 사업을 수행할 수 있도록 함(안 제37조).

2. 「강제실종보호협약」 가입

가. 협약의 개요

피해자의 권리를 존중하기 위하여 피해자 중심의 접근방식에 따라 2005년에 채택된 「국제연합 인권피해자 권리구제원칙」과 2006년에 채택된 「강제실종보호협약」을 주목할 필요가 있다.

「강제실종보호협약」은 2006. 12. 20. 제61차 유엔총회에서 채택되었으며, 2010. 12. 23. 발효되었다. 2017. 11. 현재 97개국이 서명하고, 58개국이 비준하였으나 우리나라는 비준·가입하지 않았다.

이 협약은 유엔이 강제실종을 방지하고 불처벌 관행을 없앰으로써 인권의 보호·증진을 달성하려는 국제공동체의 염원을 담고 있다.

나. 위원회의 「강제실종보호협약」 비준·가입 권고

위원회는 2008. 1. 14. 외교통상부장관에게 "강제실종보호협약의 서명과 비준·가입은 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하는 장치가 되며 강제실종 없는 미래에 대한 강한 신념을 확인하는 계기가 되어 인간으로서의 존엄과 가치의 구현에 이바지할 것인바, 외교통상부장관은 정부가 강제실종보호협약을 서명과 비준·가입하도록 노력하여야 한다"고 권고 결정한 바 있다.

그런데 위원회 권고 당시에는 「강제실종보호협약」이 발효되지 않았으나, 2010. 12. 23. 위 협약이 발효됨에 따라 이를 비준·가입하는 것이 바람직하다.

「강제실종보호협약」에 따르면, 강제실종은 "국가의 기관원들이나 국가의 수권, 지지, 묵인을 얻은 개인이나 집단이 자행한 체포, 구금, 납치, 여타 온갖 형태의 자유박탈로서, 이러한 자유박탈의 시인의 거부 또는 실종된 자의 운명이나 행방의 은폐를 수반한다"(제2조)고 규정하고 있다.

위원회 권고에서 협약상 강제실종은 최소한 다음의 세 가지 요소, 즉 ① 당사자의 의사에 반하는 자유박탈이 있을 것, ② 국가기관 종사자의 관여, 최소한 묵인 이상의 관여가 있을 것, ③ 피해자의 생사나 행방을 확인하기를 거부할 것을 제시하였다.

형제복지원 피해사건의 경우, 수용자 가족에게 적절한 연락을 취하지 않고 강제격리하거나 수용되었던 점, 「내무부 훈령 제410호」 등에 따라 수용되었으며 관리·감독이 미흡했던 점, 가혹행위 및 강제노역을 하게 하고 열악한 생활조건에서의 사망에 대한 사인규명이 이루어지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 위 강제실종 개념에 부합하고, 특히 인도에 반하는 실종범죄에 해당한다고 할 것이다.

인도에 반한 죄는 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 행해진 범죄로서, 살해, 노예화, 감금, 고문, 성폭행, 박해, 기타 이에 유사한 비인도적 행위를 말하며, 강제실종 역시 이에 포함된다.

그리고 「강제실종보호협약」의 비준·가입은 향후 우리에게 또 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하게 될 것이다.

Ⅵ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

양심의 자유 관련 결정

3 2017. 6. 27.자 결정 [대체복무제 도입 권고 및 「병역법 일부개정법률안」에 대한 의견표명]

결정사항

국제 사회에서 지속적으로 우려하고 권고하는 양심적 병역거부자에 대한 인권침해 상황을 시급하게 해소하기 위해 국방부장관에게 권고하고, 국회의장에게 의견을 표명함

결정요지

【1】 국방부장관에게, 양심적 병역거부권을 보장하는 대체복무제 도입 계획을 수립·이행하기를 바람

【2】 국회의장에게, 대체복무제 도입을 위해 국회에 발의된 「병역법 일부개정법률안」에 대해, 대체복무심사기구의 독립적 운영 및 공정성 확보 명시 등 일부 내용을 보완하여 조속한 입법이 필요하다는 의견을 표명

참조조문

○ 국가인권위원회 2005. 12. 26. 결정 「양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 대한 권고」, 국가인권위원회 2016. 11. 25. 결정 「양심적 병역거부권 인정에 관한 헌법소원(「병역법」 제88조 제1항 제1호 위헌소원)에 대한 의견제출」

○ 유엔 인권이사회 2017. 5. 1.「양심적 병역거부에 대한 유엔인권최고대표의 분석보고서(A/HRC/35/4)」등

주 문

국가인권위원회는, 국제 사회에서 지속적으로 우려하고 권고하는 양심적 병역거부자에 대한 인권침해 상황을 시급하게 해소하기 위하여, 아래와 같이 국방부장관에게 권고하고 국회의장에게 의견을 표명한다.

국방부장관에게,

양심적 병역거부권을 보장하는 대체복무제 도입 계획을 수립·이행하기를 바란다.

국회의장에게,

대체복무제 도입을 위해 국회에 발의된 「병역법 일부개정법률안」에 대해, 대체복무심사기구의 독립적 운영 및 공정성 확보 명시 등 일부 내용을 보완하여 조속한 입법이 필요하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 의견표명의 배경

국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)는 2005년 양심적 병역거부권 인정 및 대체복무제 도입 권고 이후 대체복무제 도입 필요성에 대한 일관된 입장을 취하고 있다. 2016. 11. 25. 위원회는 「병역법」 제88조 제1항에 대한 위헌심사에 대해 헌법재판소에 의견을 제출하였으며, 2017. 5. 새 정부가 추진해야 할 10대 인권과제의 세부과제로서 "양심적 병역거부자 대상 대체복무제도 마련"을 제시하였다.

한편 2016년에 이어 2017년에도 하급심에서 양심적 병역거부자에 대한 무죄 판결이 이어지고 있으며, 시민사회단체는 2017. 5. 15. 세계병역거부자의 날을 맞아 정부에 대체복무제 도입을 촉구한 바 있다.

이러한 사회적 환경 변화 속에서, 대체복무제 도입을 위해 제20대 국회에

총 3건의 「병역법 일부개정법률안」이 발의되어 있고, 이 중 2017년 5월 31일 발의된 2건에 대해 국방부가 위원회의 의견을 요청함에 따라, 위원회는 각 개정안이 2005년 위원회 권고 및 유엔 인권이사회 등 국제사회의 권고와 부합하는지 여부를 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제19조를 판단기준으로 하고, 국가인권위원회 2005. 12. 26. 결정 「양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 대한 권고」, 2016. 11. 25. 결정 「양심적 병역거부권 인정에 관한 헌법소원(「병역법」 제88조 제1항 제1호 위헌소원)에 대한 의견제출」, 유엔 인권이사회 2017. 5. 1. 「양심적 병역거부에 대한 유엔인권최고대표의 분석보고서(A/HRC/35/4)」 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 대체복무제 도입 필요성

가. 국제 사회의 권고

대한민국이 1990년 가입한 유엔의 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 '자유권규약'이라 함) 제18조 제1항은 "모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다."고 규정하고 있으며, 1993년 자유권규약위원회가 양심적 병역거부권이 「자유권규약」 제18조에 의한 권리임을 확인한 이래 2017년 「양심적 병역거부에 관한 유엔인권최고대표의 분석보고서(A/HRC/35/4, 이하 '유엔 「양심적 병역거부 보고서」'라 함)」에 이르기까지 여러 결정에서 같은 입장을 취하고 있다.

또한 유엔 자유권규약위원회는 대한민국의 양심적 병역거부자들이 대한민국의 「자유권규약」 위반을 이유로 「자유권규약 선택의정서」에 따라 제기한 다수의 개인진정에 대해 자유권규약 제18조에 규정된 사상, 양심 및 종교의 자유 침해로 결정(CCPR/C/101/D/1642-1741/2007(2011. 3. 24. 결정) 등)한 바 있다.

2012년 기준 전 세계 각국에 수감되어 있는 양심적 병역거부자 총 723명 중 대한민국이 669명으로 약 92.5%를 차지하고 있으며, 지난 1950년부터 2016년 말까지 양심적 병역거부로 처벌받은 것으로 확인된 사람은 약 1만 8천 8백여 명에 달하는 등 대한민국은 양심적 병역거부자에 대한 형사처벌 비중이 매우 높다.

이러한 이유로 2015. 11. 자유권규약위원회는 대한민국의 제4차 국가보고서에 대한 최종견해에서, 양심적 병역거부자의 형사처벌에 대해 우려를 표하고, 수감된 양심적 병역거부자에 대한 즉각적 석방, 양심적 병역거부자의 형사 전과 삭제 및 배상, 양심적 병역거부 인정 및 대체복무제 도입 등을 권고하면서, 그 이행정보를 1년 내에 제공하도록 요청하는 등 이에 대한 시급한 개선 필요성을 강조하였다.

나. 사회적 공감대 확산

위원회는 양심적 병역거부권이 우리 헌법과 국제인권규범에서 보장하는 양심의 자유에 포함되는 권리이며, 대체복무제 도입을 통해 양심의 자유와 국방의 의무의 조화가 가능하다는 입장을 견지해 왔다.

위원회는 2005년 양심적 병역거부권 인정 및 대체복무제도에 관한 권고, 2007년 「향토예비군설치법」 제15조 제8항 위헌제청 사건에 대한 의견제출, 2008년 양심적 병역거부자 대체복무 이행계획 수립 및 이행 촉구, 2016년 양심적 병역거부권 인정 등에 대한 헌법재판소 의견제출 뿐만 아니라, 2007년 제1기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립 권고 이후 제3기까지 지속적으로 대체복무제 도입을 권고하고, 2017년 새 정부의 10대 인권과제의 세부 과제로도 포함하는 등 같은 입장을 취하고 있다.

한편, 위원회가 실시한 「2016년 국민인권의식 실태조사」에 따르면, 양심적 병역거부 인정 여부에 대한 설문에 대해 양심적 병역거부를 허용하여야 한다는 비율은 2005년 10.2%, 2011년 33.3%, 2016년 46.1%로 지속적으로 증가하는 등 대체복무제 도입에 대한 긍정적 인식이 점차 높아지고 있다.

또한 2016. 5. 국제엠네스티가 여론조사기관에 의뢰해 실시한 설문조사에 따르면 응답자의 70%가 대체복무제 도입에 찬성하고, 2016. 7. 서울변호사회 소속 변호사 설문조사에 따르면 80.5%가 대체복무제 도입을 찬성하는 것으로 나타났으며, 양심적 병역거부자에 대한 하급심에서의 다수의 무죄 판결에 이어 2016. 10. 항소심에서 최초로 무죄 판결이 선고되는 등 대체복무제 도입에 대한 사회적 공감대가 점차 확산되고 있다.

다. 대체복무제 도입에 대한 정부의 입장

2005년 위원회 권고 이후, 2007년 국방부는 대체복무제 허용 방침(현역복무 2배 수준인 36개월)을 발표하고, 이르면 2009. 1.부터 시행할 예정임을 밝혔다.

그러나 2008년 병무청이 대체복무제 도입에 대해 원점에서 재검토하겠다는 입장을 밝히고, 같은 해 12월 국방부가 국민적 합의가 이루어지지 않았다는 이유로 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제 도입을 전면 보류한 이후, 정부는 대체복무제 도입은 시기상조라는 입장을 견지하고 있다.

라. 소결

2015년 자유권규약위원회를 비롯하여, 국제사회는 대한민국에 양심적 병역거부권 인정 및 대체복무제 도입을 권고하고 있으며, 위원회 역시 대체복무제 도입 필요성에 일관된 입장을 취해왔다.

특히 최근 양심적 병역거부자에 대한 무죄 판결이 이어지고 있고, 각종 실태조사 및 여론조사 등에 따르면 대체복무제 도입에 대한 국민의 공감대가 점차 확산되고

있으며, 국회에도 관련 개정안이 발의되어 있는 등 이제는 정부가 대체복무제 도입을 적극적으로 검토할 시기라 판단된다.

2. 「병역법 일부개정법률안」 주요 내용 및 검토

가. 발의 현황

양심적 병역거부 인정 및 대체복무제 도입에 대한 사회적 공감대가 확산되면서, 2017. 6. 현재 대체복무제 도입을 위해 제20대 국회에 발의된 「병역법 일부개정법률안」은 2016. 11. 15. 전해철의원 등 11인이 대표발의한 「병역법 일부개정법률안」(의안번호 3582, 이하 '전해철의원안'이라 함), 2017. 5. 31. 이철희의원 등 12인이 대표발의한 「병역법 일부개정법률안」(의안번호 7106, 이하 '이철희의원안'이라 함), 같은 날 박주민의원 등 21인이 대표발의한 「병역법 일부개정법률안」(의안번호 7107, 이하 '박주민의원안'이라 함) 등 총 3건이다.

세부 내용은 차이가 있지만, 각 개정안은 종교적 신념 또는 헌법상 양심을 이유로 병역의무를 거부하는 자에 대한 대체복무수단을 마련하기 위해 발의되었으며, 대체복무요원의 개념, 영역, 대체복무 신청, 심사위원회 구성, 재심사 절차, 대체복무기간, 근무형태 등을 규정하고 있다.

한편 위원회는 2005년 국회 및 국방부에 대체복무제 도입을 권고하면서, 대체복무의 공정한 판정기구와 절차, 대체복무의 영역, 대체복무 기간 및 생활형태 등에 대한 가이드라인을 제시한 바 있으며, 최근 2017. 6. 유엔 인권이사회는 「양심적 병역거부 보고서」를 채택하면서, 양심적 병역거부 및 대체복무제 인정에 관한 입장을 밝힌 바 있다. 위원회는 이를 중심으로 각 개정안이 관련 기준을 충족하고 있는지 등을 검토하고자 한다.

나. 유엔 「양심적 병역거부 보고서」 주요 내용

유엔 인권이사회는 2017. 6. 제35차 회기에서 「양심적 병역거부 보고서」를 채택하면서, 양심적 병역거부권은 사상·양심·종교 또는 신앙의 자유를 보장하는 「자유권규약」 제18조에 근거한 것이며, 사상·양심·종교 또는 신앙의 자유를 보장한다는 것은 자신의 종교 또는 신념을 바꿀 자유와 선교·행사·예배·의식에 있어서 단독 또는 타인과 공동으로, 공적 또는 사적으로 자신의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다고 재확인했다.

「양심적 병역거부 보고서」의 결론 및 권고사항에 따르면, 유엔 인권이사회는 양심적 병역거부자를 인정하지 않고 이들을 반복적으로 재판에 회부하여 처벌하는 것과, 양심적 병역거부자들이나 이를 지지하는 사람들의 표현의 자유도 부당한 제약을 받고 있는 것에 대해 우려하며, 양심적 병역거부자 또는 이를 지지하는 사람들에게 표현의 자유를 전적으로 인정해줘야 한다는 입장을 밝혔다.

아울러, 양심적 병역거부자 인정에 대한 독립적이고 공평한 의사결정기관을 마련하고, 이러한 결정에 대해 독립적인 민간 사법기구에 항소할 권리가 반드시 주어져야 한다고 판단했다. 또한 대체복무의 형태가 양심적 병역거부의 취지에 부합할 수 있도록 비전투적 또는 민간적 성격이어야 하며, 처벌적 성격이 아닌 공익에 기여하는 형태여야 한다고 보았다. 특히 위 보고서 제21항 및 유엔 인권이사회 결의 제24/17호 등에 따르면, 자유권규약위원회는 군 영역이 아니며 군의 감독을 받지 않는 민간 성격의 대체복무를 양심적 병역거부자에게 마련해 줄 것을 권고(CCPR/C/TKM/CO/2, 41항)한 바 있다.

복무기간과 관련하여 대체복무기간이 군 복무보다 긴 경우, 군 복무를 초과하는 기간이 합리적이고 객관적인 기준에 근거한 경우에만 허용되며, 특히 양심적 병역거부자의 대체복무기간이 처벌적 성격을 띠지 않아야 함을 강조했다.

다. 해외 사례

전해철의원안에 대한 국회 국방위원회의 검토보고서에 따르면, 징병제를 택하고 있는 59개국 중 약 20개 국가가 양심적 병역거부에 대한 대체복무제를 현재 운영 중이거나 도입하였다. 2016년 12월 현재 그리스, 스위스, 핀란드 등이 대체복무제를 운영하고 있으며, 독일, 노르웨이 등의 국가는 징병제를 폐지하거나 강제성 없는 징병제[1]를 채택하여 현재에는 대체복무제를 시행하고 있지 않은 것으로 나타났다.

이를 구체적으로 살펴보면, 그리스는 병무국 특별심사위원회가 대체복무 심사를 담당하고, 복무 영역은 우체국, 법원 등 행정기관 위주이며, 복무 기간은 현역 복무의 약 1.9배이고, 복무형태는 출퇴근을 원칙으로 하고 있다.

핀란드의 경우, 고용경제부가 대체복무 심사를 담당하고, 복무 영역은 사회복지, 자연보호, 소방 등이며, 복무 기간은 현역 복무의 약 2.1배이고, 복무형태는 출퇴근을 원칙으로 하고 있다.

징병제 폐지 전 독일의 경우, 민사복무청에서 대체복무 심사를 담당하고, 복무영역은 공공복지분야, 병원 간호보조 등이며, 기간은 현역과 동일하고, 복무형태는 출퇴근을 원칙으로 하였다.

노르웨이는 대체복무제를 시행했을 당시, 법무치안부에서 대체복무 심사를 담당하고, 복무영역은 학교, 유치원 등 사회복지분야 위주이며, 기간은 현역과 동일하고, 복무형태는 복무기관 숙박을 원칙으로 하였다.

대만의 경우, 내정부가 대체복무 심사를 담당하고, 복무 영역은 경찰 등 사회치안 분야 위주이며, 복무 기간은 현역 복무의 약 1.25배이고, 복무형태는 합숙근무를 원칙으로 하고 있다.

---

1) 노르웨이의 경우 징병연령에 도달한 징집대상자에게 징집영장을 보내되 그 중 징집에 응하는 사람만이 군에 징집되며, 이러한 제도를 운영함에 따라 2011년 대체복무제를 폐지하였다.

이처럼 각 나라별 상황에 따라 차이는 있으나, 대체복무제를 시행한 상당수의 국가는 대체복무 심사는 국방부가 아닌 별도의 기관이 담당하고 있으며, 보건·사회복지 분야에서 근무하고, 복무기간은 현역복무에 비해 긴 편이며, 합숙근무를 원칙으로 하는 국가도 있으나 많은 나라는 출퇴근을 원칙으로 하는 것으로 나타났다.

라. 검토 의견

1) 대체복무의 공정한 판정기구와 절차

전해철의원안의 경우, 대체복무요원으로의 편입결정 여부 등을 심사·의결하기 위하여 국방부에 중앙대체복무위원회(위원장 포함 7인)를, 지방병무청에는 지방대체복무위원회(위원장 포함 5인)를 두고, 각 위원장은 병무청장과 지방병무청장이 임명하도록 규정한다. 지방대체복무위원회는 대체복무 신청에 대한 각하·기각 또는 편입을 결정하고, 중앙대체복무위원회는 각하 또는 기각 결정에 대한 재심사, 대체복무기관 등의 지정 등을 담당한다.

이철희의원안의 경우, 국무총리 소속으로 대체복무사전심사위원회(위원장은 국무총리로 하고, 15명 이내로 구성)를 두도록 규정하고, 대체복무사전심사위원회는 대체복무신청에 대한 인용·기각·각하 결정 및 재심사 등을 담당한다.

박주민의원안의 경우, 국무총리소속으로 대체복무위원회(위원장 포함 9인)를 두며, 위원장은 국무총리가 임명하도록 규정하고 있다. 대체복무위원회는 3명의 위원으로 소위원회를 구성할 수 있으며, 각하 또는 기각에 대한 재심사는 위원 전원으로 구성된 전원위원회가 담당한다. 아울러 위원의 자격으로 보건복지부·국민안전처 또는 국방부 4급 이상 관계공무원이거나 공무원이었던 자 등을 규정하고 있다.

한편, 위원회는 2005년 권고에서 대체복무심사기구에 대한 구체적인 기준을 제시하지는 않았지만 양심적 병역거부가 현역복무를 피하는 방법으로 남용되지

않기 위해서 이에 대한 공정한 판단이 전제되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있다.

각 개정안은 대체복무 심사를 판단하기 위한 합의제 의사결정 방식의 기구를 두고, 이의신청 및 재심사 제도를 규정하고 있다는 점에서 바람직하다. 다만, 이철희의원안과 같이 하나의 대체복무심사기구가 재심사까지 담당하는 것보다는 전해철의원안이나 박주민의원안과 같이 대체복무 심사와 재심사 기관을 분리하는 것이 심사의 공정성과 객관성을 높일 수 있다.

2005. 3. 유엔 자유권규약위원회는 양심적 병역거부 판정은 국방 당국이 아닌 민간 당국의 권한으로 두어야 한다고 결정(CCPR/CO/83GRC)하였으며, 핀란드 등 대체복무제를 시행한 국가는 대체복무가 국방정책의 일환으로 수행되지 않도록, 대체복무심사 및 관할을 국방부가 아닌 사회복지 관련 부처 등에서 담당하도록 한 바 있다.

이에 따라, 대체복무심사기구의 독립적 운영 및 공정한 심사를 위해, 전해철의원안과 같이 대체복무심사기구가 국방부 또는 병무청 소속으로 운영되는 것은 바람직하지 않으며, 대체복무심사기구의 공정하고 독립적인 업무 수행을 위한 업무독립성 보장 규정을 명시할 필요가 있다.

아울러 대체복무심사기구의 장은 위원 중에서 호선 또는 민간출신이 맡도록 하는 것이 바람직하며, 대체복무 심사 시 다양한 의견수렴 및 공정성 확보를 위해 위원 자격을 특정부처 소속 공무원으로 한정하는 것은 바람직하지 않다.

2) 대체복무의 영역

전해철의원안과 박주민의원안의 경우, 대체복무의 영역을 아동·노인·장애인·여성 등의 보호·치료·요양·훈련·자활·상담 등의 사회복지 관련 업무와 소방·의료·재난·구호 등의 공익관련 업무로 규정하고 있다. 이 때 「국군조직법」 제2조에 따른 국군의 업무, 「교정시설경비교도대설치법」 제1조에 따른 경비교도대의 임무, 「전투경찰대설치법」 제1조에 따른 전투경찰대의 업무 및 이에 준하는 업무로서

대인용 무기를 소지한 상태에서 수행하여야 하는 업무는 제외된다.

이철희의원안의 경우, 대체복무의 영역을 공익목적에 필요한 사회복지, 보건·의료 등의 사회서비스에 관련된 업무 또는 재난 복구·구호 등의 공익에 관련된 것으로서, 신체적·정신적으로 난이도가 높은 업무 중 대체복무사전심사위원회에서 지정하는 기관 또는 시설에서의 지원업무로 규정하고 있다. 이 때 개인화기·공용화기, 도검 등 일체의 무기·흉기를 사용하거나 관리·단속하는 행위, 인명살상 또는 시설파괴가 수반되거나 그러한 능력을 향상시키는 것을 목적으로 시행하는 일체의 훈련 또는 보조행위 등의 업무는 제외된다.

위원회는 2005년 권고에서, 대체복무의 영역을 구제활동, 환자수송, 소방업무, 장애인을 위한 봉사, 환경미화, 농업, 난민보호, 청소년보호센터 근무, 문화유산의 유지 및 보호, 감옥 및 갱생기관 근무 등 사회의 평화와 안녕, 질서 유지 및 인간보호에 필요한 봉사와 희생정신을 필요로 하는 영역 중 우리나라 실정에 맞는 영역으로 구성할 것을 제시하였다. 또한 현 병역거부자의 대다수가 군대와 직접 관련된 일체의 행위를 하지 않겠다는 상황에서, 군대 내에서 병역 의무를 이행하면서, 군 지휘관의 명령이나 군대의 권한으로 비전투적 임무에 배정하는 비전투복무제도는 실효성이 없을 것이라 판단한 바 있는데, 현역복무 또는 이에 준하는 업무를 대체복무 영역에서 제외한 각 개정안은 위원회의 위 권고안과 대체로 부합하는 내용이라 판단된다.

3) 대체복무의 기간 및 생활형태

각 개정안은 모두, 대체복무의 기간을 현역복무의 1.5배 이상(이철희의원안의 경우 현역복무의 2배)으로 규정하고, 단체합숙근무를 하되 필요 시 자택, 개별 소규모 합숙근무를 할 수 있도록 규정한다.

위원회는 2005년 권고에서 현역복무자와 형평성 및 양심적 병역거부자의 양산을 우려하는 측면을 고려하여, 대체복무자는 현역 복무기간의 1.5배에 해당

하는 기간 동안 복무하도록 하고, 생활형태는 합숙근무를 원칙으로 하는 것이 바람직하다는 입장을 밝힌바 있다. 또한, 앞서 살펴본바와 같이 대체복무제를 시행한 상당수의 국가는 대체복무 기간을 현역복무보다 길게 규정하고 있으며, 일부 국가는 합숙근무를 원칙으로 하였다.

다만, 유엔 인권이사회는 대체복무기간이 군 복무보다 길어지는 것은 군 복무를 초과하는 기간이 합리적이고 객관적인 기준에 근거한 경우에만 허용된다는 입장이다. 독일 등 국가에서도 도입 초기에는 대체복무기간을 현역 복무기간보다 길게 규정하였으나, 제도 정착 후엔 현역복무기간과 동일하게 조정한 사례를 참고하여 우리나라의 경우에도 제도 도입 초기에는 대체복무기간을 군 복무 기간보다 길게 하고, 제도가 안정적으로 정착되면 대체복무기간을 군 복무 기관과 유사한 수준으로 조정하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고 및 의견표명하기로 결정한다.

2017. 6. 27.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

집회의 자유 관련 결정

4 2017. 12. 6.자 결정 [예산 및 기금운용계획 집행지침 보조금 지원 제한에 대한 개선 권고]

결정사항

국가인권위원회는 기획재정부장관에게 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 민간보조사업 보조금 지원 제한 및 교부조건에서 집회와 관련된 사항을 삭제할 것을 권고

결정요지

【1】 2017년도 「예산 및 기금운영계획 집행지침」(이하 '예산집행지침'이라 함)은 민간보조사업 보조금에 대해 "불법 시위를 주최 또는 주도한 단체"에는 보조금 지원을 제한한다고 명시하고, 보조금 교부 결정을 취소할 수 있는 교부조건으로 "보조금을 다른 용도로 사용한 경우(불법시위 활동 등에 사용한 경우 포함)" 등을 명시함

【2】 「예산집행지침」에서 불법시위 주최·주도를 이유로 하여 보조금 지원 제한을 규정하는 것은 그 법률적 근거가 명확하다고 보기 어렵고, 집회의 자유 침해 소지가 있는 보조금 지원 제한을 규정하면서 불명확한 개념을 사용하고 있기 때문에 명확성의 원칙을 위반한 것이며, 불법시위를 주최·주도한 단체에 대해 보조금을 제한하도록 규정한 것은 그 목적달성을 위한 효과적이고 적절한 수단이라 보기 어려우므로, 불법시위 참여 단체에 대한 보조금 지원 제한을 규정한 것은 집회의 자유를 침해하고 위축할 우려가 있다고 판단됨

참조결정

헌법재판소 2002. 10. 30. 2000헌바67, 2000헌바83(병합) 결정

주 문

국가인권위원회는 기획재정부장관에게 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 민간보조사업 보조금 지원 제한 및 교부조건에서 집회와 관련된 사항을 삭제할 것을 권고한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2017년도 「예산 및 기금운영계획 집행지침」(이하 '예산집행지침'이라 한다)은, 민간보조사업 보조금에 대해 "불법 시위를 주최 또는 주도한 단체"에는 보조금의 지원을 제한하여야 한다고 명시하고 있고, 보조금 교부결정을 취소할 수 있는 교부조건으로 "보조금을 다른 용도에 사용한 경우(불법시위 활동 등에 사용한 경우를 포함)" 등을 명시하고 있다.

이에 국가인권위원회는 위의 「예산집행지침」 상 보조금 지원제한의 내용이 「헌법」이 보장하는 집회의 자유를 침해하는지 여부 등을 살펴보고, 개선 방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제21조 제1항, 제37조 제2항, 「세계인권선언」 제20조 제1호, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 '자유권규약'이라 한다) 제21조, 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 '보조금법'이라 한다), 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 '집시법'이라 한다), 「비영리민간단체 지원법」

Ⅲ. 판단

1. 「예산집행지침」과 보조금 지원 제한 규정

가. 「예산집행지침」의 성격

「예산집행지침」은 「국가재정법」 제44조 및 제80조에 따라 예산집행과 기금 운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 제고하기 위한 것으로 각 부처 예산집행 공무원이 준수해야 하는 표준규범이다. 「예산집행지침」의 법적 성격은 행정규칙에 해당하는바, 행정규칙은 대외적인 구속력을 갖지 않으며 법률에서 위임된 사항만을 규율할 수 있다.

나. 보조금 지원 제한 규정의 내용

「예산집행지침」에 민간보조사업의 보조금 지원 제한 사유로 "불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체", "구성원이 소속단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집시법」 위반 등으로 처벌 받은 단체"라는 내용이 처음으로 규정된 것은 2009년 「예산집행지침」이며, 이후 문구 등이 일부수정 되어 2017년 현재는 "불법시위를 주최 또는 주도한 단체"라고 규정되어 있고, "보조금을 다른 용도에 사용한 경우(불법시위 활동 등에 사용한 경우를 포함)"를 보조금 교부결정을 취소할 수 있는 사유 중 하나로 교부조건에 명시하도록 하고 있다.

다. 보조금 지원 제한 규정의 신설 배경

기획재정부는, 국고보조금은 당초 교부 목적에 따라 사용하여야 함에도 일부 불법 행위 등에 국고보조금이 사용되는 것을 제한하려는 취지에서2009년도 「예산집행지침」에 관련 내용을 반영한 것이며, 불법시위는 불법행위의 예시로서 규정한 것이라고 한다.

2008년 당시 전국적인 미국산소고기 반대 촛불집회 이후 불법폭력시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체에 대해 보조금 등의 재정지원을 제한하는 내용의 「보조금법」 개정에 대한 논의가 있었으나, 「보조금법」에 따른 사업 수행의 타당성 여부와 무관하게 「집시법」 위반 등을 제재하기 위한 목적으로 보조금 지원을 금지하는 것은 적절치 못하다는 의견 등이 고려되어 「보조금법」 개정이 무산된 바 있다.

이후 2008. 12. 13. 국회 본회의에서 2009년도 예산을 의결하면서 56건의 부대의견을 첨부하였고, 이 부대의견을 반영하여 2009년도 「예산집행지침」에 보조금 지원 제한 사유로 불법시위에 관한 사항을 명시한 점에 비추어 볼 때, 보조금 지원 제한 규정의 신설은 집회·시위 관련 단체에 대한 보조금 지원 제한에 중점을 둔 것으로 볼 수 있다.

2. 집회의 자유

「헌법」 제21조 제1항은 "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다"고 규정하고, 「세계인권선언」 제20조 제1호는 평화적 집회와 결사의 자유를 누릴 권리를 보장하며, 「자유권규약」 제21조는 평화적인 집회의 권리를 인정하고 있다.

헌법재판소는, 집회의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소라는 이중적 헌법적 기능을 가지고 있으며, 소수의 보호를 위한 중요한 기본권으로 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위하여 불가결한 근본요소이므로, 집회의 자유에 대한 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있으며, 집회의 금지는 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적 수단이어야 한다고 판시하였다(2002. 10. 30.자 2000헌바67 결정, 2003. 10. 30.자 2000헌바

67, 2000헌바83(병합) 결정].

한편 '시위'는 정치적 사안을 둘러싼 장소를 이전하는 집회로서 동적 집회, 즉 '움직이는 집회' 혹은 '이동하는 집회'를 말한다. 헌법재판소는 "집회의 자유에는 집회를 통하여 형성된 의사를 집단적으로 표현하고 이를 통하여 불특정 다수인의 의사에 영향을 줄 자유를 포함한다. 따라서 이를 내용으로 하는 시위의 자유 또한 집회의 자유를 규정한 「헌법」 제21조 제1항에 의하여 보호되는 기본권이다"라고 판시하였다(2005. 11. 24. 2004헌가17 결정).

국가인권위원회는 집회·시위에 관한 법적 제재는 「집시법」 등 법률적 근거에 따라 매우 제한적으로 이루어져 집회의 자유를 최대한 보장하여야 하며(국가인권위원회 2008. 1. 28. 「집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고」 결정), 집회의 자유를 제한하는 경우에도 엄격하게 과잉금지의 원칙이 적용되어야 할 뿐만 아니라, 공권력에 의한 사전허가제의 모습과 내용을 띠는 것은 금지하여 집회의 자유를 침해하지 않도록 할 것을 권고한 바 있다(국가인권위원회 2016. 3. 28. 「집회금지에 의한 인권침해 권고」 결정).

3. 보조금 지원 제한 규정의 집회의 자유 침해 여부

가. 법률유보의 원칙 위반 여부

집회의 자유는 민주정치의 실현에 기여하고 특히 소수자 집단의 권익과 주장을 옹호하는 데 가장 효과적으로 기능하는 기본권이므로, 이에 대한 제한은 「집시법」 등 법률적 근거에 따라 매우 제한적으로 이루어져야 하며, 행정규칙인 「예산집행지침」은 법률에서 위임한 사항만을 규율할 수 있다.

「보조금법」 제17조 제1항은 보조금 교부결정의 기준으로, 법령 및 예산의 목적에의 적합 여부, 보조사업 내용의 적정 여부, 금액 산정의 착오 여부, 자기자금의 부담능력 유무 등을 명시하고 있다. 따라서 「보조금법」 제17조 제1항이 보조금

신청 단체의 불법시위 활동 등을 이유로 하는 「예산집행지침」의 보조금 지원 제한에 대한 법률적 근거라고 보기는 어렵다.

또한 비영리민간단체의 공익활동증진 등을 목적으로 하는 「비영리민간단체 지원법」 제12조 제1항과 제13조는 공익활동을 추진하기 위하여 비영리민간단체에게 지원한 보조금에 대하여, 사업계획서에 허위사실을 기재하거나 부정한 방법으로 교부받거나 다른 용도에 사용한 때에 이를 환수하거나 벌금에 처하도록 하고 있어, 「비영리민간단체 지원법」을 보조금 교부 결정 또는 보조사업자 선정단계에서 단체의 활동 등을 이유로 보조금 지원을 제한할 수 있는 법률적 근거로 보기 어렵다.

한편 「집시법」 제22조 내지 제26조에서 집회 및 시위에 대한 금지사항 위반 시 벌칙 규정을 정하고 있으나, 이러한 벌칙 규정은 「예산집행지침」의 보조금 지원 제한의 근거로 보기 어렵다.

따라서 집회의 자유 보장의 취지 등을 고려할 때 이에 대한 제한은 법률적 근거에 따라 제한적으로 이루어져야 할 것임에도, 「예산집행지침」에서 불법시위의 주최·주도를 이유로 하여 보조금 지원 제한을 규정하는 것은 그 법률적 근거가 명확하다고 보기 어렵다.

나. 명확성의 원칙 위반 여부

기본권을 제한하는 법규범의 경우 그 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있도록 명확한 용어로 규정해야 한다는 것이 우리 헌법의 원칙이다(헌법재판소 2009. 6. 25.자 2007헌바60 결정).

그런데 「예산집행지침」에서 정하는 "불법시위를 주최 또는 주도한 단체"에 대해서는 그 해석이 모호하여 자의적 적용 여지가 있음에도, 지침에서는 '불법시위'

에 대한 판단 시점, 판단 주체, 판단 대상 등을 명확하게 제시하고 있지 않다.

불법시위의 개념이 '「집시법」 위반으로 형사판결이 확정된 경우'에 한정되는 것인지, '경찰서장이 옥외집회 등에 대하여 금지통고를 한 경우'를 포함하는 것인지 등이 명확하지 않으며, 특히 후자에 해당한다고 할 경우 사법기관이 아닌 행정기관에서 불법 여부를 판단하게 되는 문제가 있다.

또한 '주최 또는 주도'의 의미가 집회 신고 당시 주최하기로 예정한 단체를 기준으로 하는 것인지, 집회 및 시위 현장에 참여하여 실제로 주최한 단체를 기준으로 하는 것인지 등에 대한 명확한 기준을 제시하지 않아, 소속 단체 회원이 불법시위를 주최·주도하였을 경우 그 단체에 대한 보조금 제한으로 이어져 개인의 활동이 단체의 활동으로 의제될 여지도 있다.

따라서 「예산집행지침」은 집회의 자유 침해 소지가 있는 보조금 지원 제한을 규정하면서 불명확한 개념을 사용하고 있어, 제한 요건 해석에 있어 자의적 적용 여지가 있으므로 명확성의 원칙을 위반하여 집회의 자유를 제한하고 위축시킬 근거로 남용될 우려가 있다.

다. 비례의 원칙 부합 여부

국가가 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 비례의 원칙을 준수해야 한다. 따라서 「예산집행지침」으로 불법시위를 주최·주도한 단체에 대하여 보조금 지원을 제한하려면 그것이 목적에 부합하는 적정한 방법이어야 한다.

기획재정부는 「예산집행지침」으로 보조금 지원을 제한하는 취지가 '일부 불법행위 등에 국고보조금이 사용되는 것을 제한하려는 것'이라고 밝히고 있는바, 이에 따르면 보조금 지원 제한은 당초 사업 목적 이외의 용도로 보조금을 사용하는 것을 제한하는 것이 그 주된 목적이라 할 수 있다. 그러나 「예산집행지침」은 목적 외 사용이라는 일반적 내용이 아니라 '불법시위'를 특정하여 제한하고 있다.

설사 보조금 지원 제한의 목적이 불법적이고 폭력적인 집회·시위를 예방하고 평화적인 집회·시위를 촉진하기 위한 것이라고 할지라도, 집회와 시위에 관한 사항은 「집시법」에서 규정하는 바에 따르고 보조금에 관한 사항은 「보조금법」 등 관련 법령을 준수하면서 필요한 조치를 마련해야 할 것이고, 불법시위를 이유로 보조금 지원을 제한하는 것은 그 목적과 수단이 부합하지 않아 그 방법이 적정하다고 보기 어렵다.

따라서 「예산집행지침」으로 불법시위를 주최·주도한 단체에 대하여 보조금을 제한하도록 규정한 것은, 설사 그 정책적 목적이 정당하다고 할지라도 그 목적 달성을 위한 효과적이고 적절한 수단이라 보기 어려우므로 비례의 원칙에 부합하지 않는다.

4. 보조금 교부조건의 적정성 여부

「예산집행지침」은 "보조금을 다른 용도에 사용한 경우(불법시위 활동 등에 사용한 경우를 포함)"를 보조금 교부결정을 취소할 수 있는 사유 중 하나로 교부조건에 명시하도록 하고 있다. 이는 「보조금법」 제22조 제1항 및 제30조 제1항에서 정하는 목적 외 사용 금지를 강조 또는 확인하는 취지로 볼 수 있다.

그러나 목적 외 사용의 예시로서 불법시위 활동을 명시한 것은 「예산집행지침」에 이를 신설하게 된 배경을 고려할 때 보조금 지원 제한 사유로서 불법시위를 주최·주도한 단체를 규정한 것과 연관하여 살펴볼 필요가 있다. 즉 위 내용은 2009년도 「예산집행지침」에 보조금 지원 제한 사유를 새로 규정하면서 교부조건에 명시해야 할 사항으로 처음 제시되었으며, 참고사항으로 "불법시위 참여단체 등에 대한 보조금지원 제한 및 교부결정의 취소가능성을 명시하는 내용은 지방자치단체의 장이 국가예산을 지원받아 민간단체를 지원하는 경우에도 동일하게 적용"이라고 명시하고 있어, 해당 내용이 집회와 관련되어 있음을 충분히 짐작할 수 있다.

따라서 앞서 「예산집행지침」으로 불법시위 참여 단체에 대한 보조금 지원

제한을 규정한 것이 집회의 자유를 침해할 소지가 있는 점을 고려할 때, 불법시위 활동을 특정적으로 예시하여 보조금 교부결정을 취소할 수 있는 사유 중 하나로 교부조건에 명시하도록 한 것 역시 집회의 자유를 침해하고 위축시킬 우려가 있다고 판단된다.

5. 소결

이에 기획재정부장관에게 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 민간보조사업 보조금 지원 제한 및 교부조건에서 집회와 관련된 사항을 삭제할 것을 권고할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

정보인권 관련 결정

5 2017. 11. 16.자 결정 [대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집 등에 대한 개선 권고]

결정사항

【1】 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하기 바람

【2】 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하기 바람

결정요지

【1】 국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 신청 시 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황·능력을 확인하기 위한 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있음. 그러나 부모의 직업·직장명·직위, 학력, 신청학생 또는 부모의 주민등록번호, 신청 학생의 사진을 요구하는 것은 장학금 제도의 취지 및 목적에 비추어 볼 때 수집 필요성을 인정하기 어려우며, 「개인정보 보호법」 제16조의 개인정보 최소 수집 원칙 위반으로 개인정보자기결정권 침해 소지가 있음. 또한 주민등록번호의 경우 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항이 정하는 주민등록번호 수집 금지 원칙 위반, 사진의 경우 「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별행위 해당 소지도 있음.

【2】 대학 또는 장학재단 등이 자기소개서에 어려운 가정환경 등의 서술을 강제·강요했다고 보기 어려운 점, 신청 학생이 서술 내용과 정도를 선택할 수 있다는 점 등에서 자기소개서 작성 요구가 인격권이나 사생활의 비밀과 자유 등 인권 침해라고 보기는 어려움. 다만 자기소개서는 장학금 신청 과정에서 사실상 '가난을 증명'하도록 한다는 비판이 있고, 타인에게 굳이 알리고 싶지 않은 가정환경, 경제상황 등 내밀한 사적 영역을 구체적으로 기술할 수밖에 없는 유인으로 작용함. 그런데 신청 학생의 경제적 상황은 공적·객관적 자료를 통해 파악할 수 있으므로 자기소개서에 이를 자세히 기술하도록 요구할 실익은 부족함.

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

○ 「개인정보 보호법」 제16조(개인정보의 수집 제한)
○ 「개인정보 보호법」 제24조의2(주민등록번호 처리의 제한)

주 문

교육부장관 및 시·도 교육감에게 대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집으로 인한 인권침해를 예방하기 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.
2. 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

대학 장학금은 학생들의 경제적 부담을 경감하는 긍정적 측면이 있으며, 민간의 자율적 기부나 재산 출연으로 설립·운영되는 장학재단 등은 사회 공헌과 부의 재분배 등 순기능이 있으므로 활성화될 필요가 있다.

그런데 일부 대학 장학금 지급 기관은 장학금 지급 심사에 필요한 범위 이상의 개인정보를 수집하고 있다는 지적이 있고, 나아가 신청 학생에게 어려운 가정·경제 상황 등을 서술하여 제출하도록 함으로써 자존감을 훼손시킬 수 있다는 문제가 제기되어 왔다.

국회는 2016년 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다) 국정감사 시 이에 대한 실태파악 및 제도개선 방안을 요구하였다. 이에 위원회는 대학 장학금 신청절차에서 개인정보가 과도하게 수집되는지 여부 등을 파악하고 개선 방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「개인정보 보호법」, 「교육기본법」 등에 따라 판단하고, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」(이하 "OECD 가이드라인"이라 한다) 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 대학 장학금 개관

가. 대학 장학금 유형

대학생을 대상으로 지급되는 장학금은 정부가 국가 예산으로 지급하는 국가장학금, 각 대학이 자체적인 재원으로 지급하는 대학 자체 장학금, 장학재단 등 공익법인이 지급하는 외부 장학금으로 구분할 수 있다.

나. 대학장학금 신청 시 수집 개인정보

국가장학금은 한국장학재단이 심사 및 지급 업무를 담당하며, 신청 학생 가구의 소득 및 재산 등을 반영한 소득분위, 대학 성적, 이수 학점 등을 기준으로 지급한다. 이를 위해 한국장학재단은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제50조 제1항 등에 근거하여 개인정보의 수집·이용·제공 및 조회 동의서를 징구하고 신청 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 각종 개인정보를 수집한다.

대학 자체 장학금은 각 대학이 신청 학생의 성적, 가구 경제 상황 등의 기준에 따라 지급한다. 이를 위해 각 대학은 신청 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 개인정보를 수집하는데, 일부 대학은 신청 학생 보호자(부모)의 직업, 직장명, 직위, 학력 등의 개인정보를 요구하며, 형제·자매 등에 대해서도 같은 정보를 요구하는 사례가 있다. 일부 대학은 신청 학생의 가계 곤란 상황이나 자신이 장학금을 받아야 하는 이유를 자기소개서 등의 서식에 직접 서술하여 제출하도록 하고 있다.

외부 장학금은 장학재단 등이 신청 또는 추천을 받은 학생의 성적, 가구 경제 상황 등의 기준에 따라 지급하는데, 각 장학재단은 신청 또는 추천을 받은 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 개인정보를 수집한다. 일부 장학재단은 학생 보호자(부모)의 직업, 직장명, 직위, 학력 등의 개인정보를 요구하고, 학생의 주민등록번호, 사진(신청서 부착), 자기소개서 등을 요구하는 사례도 있다.

2. 대학 장학금 신청 시 개인정보 수집의 문제점

가. 개인정보 최소 수집 원칙

개인정보를 처리하는 자는 개인정보 처리 목적에 필요한 범위 내에서 최소한의 개인정보만을 수집해야 한다는 '개인정보 최소 수집 원칙'은 OECD 가이드라인, 유럽연합(EU) 「개인정보보호 규정(General Data Protection Regulation)」 등

국제기구가 제정한 정보인권 국제기준과 주요 국가의 개인정보 보호 법률에 다수 반영되어 있다.

헌법재판소는 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 개인정보자기결정권은 「헌법」상 기본권에 해당하며, 개인정보를 대상으로 하는 조사·수집·보관·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다[2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정].

헌법재판소 결정 및 OECD 가이드라인 등 정보인권 국제기준을 반영하여 2011년 제정된 「개인정보 보호법」은 개인정보 최소 수집 원칙을 구체적으로 규정하고 있는데, 제3조 제1항 및 제16조는 개인정보처리자가 개인정보를 수집하는 경우 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보만을 수집하여야 한다고 명시하고 있다.

나. 대학 장학금 신청 시 수집 개인정보가 개인정보 최소 수집 원칙에 위반되는지 여부

「교육기본법」, 「장학금규정」, 「대학 등록금에 관한 규칙」 등 교육 관련 법령에 따른 장학금 제도의 취지·목적에 비추어 볼 때, 경제적 이유로 학업에 어려움을 겪는 학생을 위한 장학금의 심사 및 지급에 필수적인 개인정보는 해당 학생 본인 및 가구의 경제적 상황을 파악하기 위한 정보라 할 수 있다. 따라서 국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 지급 기관이 이러한 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있으므로 수집 필요성이 인정된다.

그런데 일부 대학 자체 장학금 및 외부 장학금 지급 기관이 수집하는 부모의 직업·직장명·직위, 학력 등의 경우, 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황은 한국장학재단의 소득분위 등 공적·객관적 자료를 활용하여 확인할 수 있으므로 부모의 직업 등의 정보는 장학금의 심사·지급을 위하여 필수적인 정보에 해당한다고

보기 어렵고, 특히 부모의 학력 정보는 대학 장학금 지급 등을 위한 개인정보 수집 목적에 부합한다고 보기 어렵다.

한편 일부 외부 장학금 지급 기관이 수집하는 신청 학생 또는 부모의 주민등록번호의 경우, 신청 학생 본인 확인을 위한 주민등록번호의 수집 필요성을 전면 부정할 수는 없으나 이 경우에도 생년월일 등 최소한의 정보로도 본인 확인이 가능하다고 판단되므로, 주민등록번호는 장학금의 심사·지급에 필수적인 정보로 보기 어렵다. 그리고 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항은 법률 및 대통령령 등에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구·허용하는 경우에만 이를 수집할 수 있도록 하고 있고, 교육 관련 법령에는 외부 장학금 지급 기관의 주민등록번호 수집에 대한 근거 규정이 없으므로 「개인정보 보호법」 위반 소지도 있다.

일부 외부 장학금 지급 기관은 신청 학생 사진을 수집하고 있는데, 신청 학생 본인 및 가구 경제상황 파악이라는 장학금 개인정보 수집 목적과 연관 관계를 찾을 수 없다. 우리 사회는 각종 지원서, 신청서, 이력서 등에 사진 부착을 요구하는 관행이 오랫동안 있어 왔으나 최근 들어 이러한 관행이 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별을 야기한다는 지적이 제기되고 있다. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 용모 등 신체조건을 이유로 한 차별행위를 금지하고 있고, 정부가 공무원 및 공공부문 이력서에서 사진 등을 삭제하는 이른바 블라인드 채용을 추진하는 점도 참고할 필요가 있다. 신청 학생의 신원을 확인하기 위해 사진이 필요하다는 주장이 있을 수 있으나, 장학금 지급 과정에서 신분증을 확인하는 등의 방법으로 본인 확인이 가능하므로 사진의 수집 필요성을 인정하기 어렵다.

다. 소결

국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 신청 시 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황·능력을 확인할 수 있는 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있다. 그러나 부모의 직업·직장명·직위, 학력, 신청 학생 또는

부모의 주민등록번호, 신청 학생의 사진을 요구하는 것은 장학금 제도의 취지 및 목적에 비추어 볼 때 수집 필요성을 인정하기 어려우며, 「개인정보 보호법」 제16조의 개인정보 최소 수집 원칙 위반으로 개인정보자기결정권 침해 소지가 있다. 또한 주민등록번호의 경우에는 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항에서 규정하는 주민등록번호 수집 금지 원칙에 위반될 소지가 있으며, 사진의 경우 「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별행위에 해당될 소지도 있다고 판단된다.

이에 교육부장관 및 시·도 교육감에게, 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화할 것을 권고할 필요가 있다.

3. 대학 장학금 신청 시 자기소개서 작성 요구의 문제점

가. 인격권 및 사생활의 비밀과 자유

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며 행복을 추구할 권리를 가진다고 하여 이른바 인격권을 규정하고 있으며, 「헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있다.

나. 자기소개서 작성 요구의 인권 침해 여부

대학 자체 장학금 또는 외부 장학금 신청 과정에서 신청 학생의 가정 형편, 장학금을 받아야 하는 이유를 자기소개서 등의 서식에 구체적으로 서술하여 제출할 것을 요구하는 사례가 다수 있음은 앞서 본 바와 같다.

장학금 신청을 접수하여 심사하는 대학 또는 장학재단 등의 입장에서는, 신청 학생이 직접 서술한 자기소개서가 그 학생의 가정환경, 경제적 상황을 면밀히

파악하고 장학금이 절실히 필요한 학생을 선발하는 데 참고자료가 되는 긍정적 측면이 있다. 그러나 경제적 환경이 어려워 장학금이 필요한 학생일수록 자기소개서에 자신이 처한 어려움을 상세히 서술해야 하는 상황에 처하고 이로 인해 자존감 훼손 등의 문제가 나타나는 부정적 측면도 있다.

그런데 대학이나 장학재단 등이 자기소개서에 "성장환경, 가정환경 등을 중심으로 서술할 것"과 같은 작성요령을 안내한다는 이유만으로 어려운 가정환경 등의 서술을 강제·강요했다고 보기는 어려운 점, 신청 학생이 그 서술 내용과 정도를 선택할 수 있다는 점 등을 고려할 때, 장학금 신청 과정에서 자기소개서를 작성하도록 요구하는 것이 인격권이나 사생활의 비밀과 자유 등 인권을 침해한다고 보기는 어렵다.

다만 이러한 자기소개서는 장학금 신청 과정에서 사실상 '가난을 증명'하도록 한다는 비판이 있고, 장학금이 절실한 신청 학생의 입장에서는 타인에게 굳이 알리고 싶지 않은 가정환경, 경제상황 등 내밀한 사적 영역을 구체적으로 기술할 수밖에 없는 유인으로 작용한다. 그런데 신청 학생의 경제적 상황은 공적·객관적 자료를 통해서도 파악할 수 있으므로 자기소개서에 이를 자세히 기술하도록 요구할 실익은 부족하다.

다. 소결

이에 교육부장관 및 시·도 교육감에게, 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하도록 권고할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 11. 16.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

구금시설 방문조사 관련 결정

6 2017. 1. 24.자 결정 [2016년 군 영창 방문조사에 따른 권고]

결정사항

【1】 미결수용자 접견 및 전화통화를 청취·기록·녹음·녹화하는 경우 사생활 침해가 없도록 업무 관행 개선
【2】 수용자에 대한 과도한 제한 규정 삭제
【3】 수용자 의사를 고려한 교정교화 프로그램 추진
【4】 영창 정기점검 시 위생, 종교의 자유, 진료권, 운동시설 등 포함
【5】 헌병대 근무자에 대한 인권교육 및 직무교육 강화
【6】 영창 처분의 공정성 및 인권담당 군법무관의 독립성 강화 방안 마련

결정요지

2016년 9개 부대 영창 방문조사 직후 강평을 통해 문제점에 대해 각 헌병대에 전달하였고, 각 헌병대의 적극적인 노력으로 조도, 냉난방, 온수, 부식, 화장실 신체 노출 등의 문제가 현장에서 개선되었으나, 73개에 달하는 군 영창 전체의 수용자 인권보호를 위해 국방부 차원의 지속적인 관리감독이 필요하다고 판단하여 제도 개선을 권고

참조조문

○ 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 제34조(운동 목욕), 제42조(접견), 제45조(전화통화), 제46조(종교행사의 참석 등) 및 제53조(교육)
○ 「군에서의 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령」 제47조(실외운동) 및 제79조(교육)
○ 「군에서의 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제5조(군교도관에 대한 교육)
○ 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제14조(통신의 비밀보장), 제15조(종교생활의 보장) 및, 제38조(기본권 교육 등)
○ 「육군규정 140 헌병업무규정」 제43조(징계집행 중지)
○ 「징계입창자 영창집행 및 처우 기준에 관한 훈령」 제4조(인권의 존중), 제12조(운동 및 목욕) 및 제23조(교육)

주 문

국가인권위원회는, 국방부장관에게 군 영창 수용자의 인권보호를 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 미결수용자 접견 및 전화통화를 청취·기록·녹음·녹화하는 경우 사생활 침해가 없도록 업무 관행 개선
2. 수용자에 대한 과도한 제한 규정 삭제
3. 수용자 의사를 고려한 교정교화 프로그램 추진
4. 영창 정기점검 시 위생, 종교의 자유, 진료권, 운동시설 등 포함
5. 헌병대 근무자에 대한 인권교육 및 직무교육 강화
6. 영창 처분의 공정성 및 인권담당 군법무관의 독립성 강화 방안

이 유

1. 조사의 배경과 개요

가. 국가인권위원회(이하 “위원회”라고 한다)는 출범 이후, 군 영창에 대한 방문조사를 4회(2007, 2008, 2011, 2013) 실시하였고 방문조사를 통해 인권침해의 소지가 있는 환경을 개선하는 등 일정 수준의 효과를 달성하였다. 그러나 여전히 군 영창 관련 진정사건이 지속적으로 접수되고 있어 개선의 여지가 있다고 판단된다.

이에 2016년 군 영창 방문조사를 통해 영창 내 시설·환경 및 처우 등에 대한 인권실태를 확인하고, 개선책을 마련하기 위하여 「국가인권위원회법」 제24조(시설의 방문조사)의 규정에 따라 아래와 같이 방문조사를 실시하였다.

나. 2016년 군 영창 방문조사는 2016. 6. 27. ~ 7. 27.간 해군 ○함대 등 총 9개 부대를 대상으로 실시하였다.

2. 권고 배경

국가인권위원회는 9개 부대 영창 방문조사 직후 강평을 실시하였고, 이 과정에서 각 헌병대의 적극적인 노력으로 조도, 냉난방, 온수, 부식, 세탁, 화장실 신체 노출, CCTV 거실 노출, 전화통화 금지, 신체검사실 협소, 근무병의 과도한 감시, 운동 제한, 정좌 강요, 대화 금지, 위원회 진정함 파손 등의 문제가 현장에서 개선되었다. 위원회는 강평 과정에서 타 부대 우수사례를 상호 전파하는 한편 미흡한 부분에 대해서는 지속적 모니터링을 요청하였다. 이후 해당 부대에서는 자체 검토 작업을 진행하였고 일부 부대는 그 결과를 위원회에 통보하였다. 그러나 73개에 달하는 군 영창 전체의 수용자 인권보호를 위해서는 국방부 차원의 지속적인 관리감독이 필요한 것으로 판단되어 「국가인권위원회법」 제25조에 따라 제도 개선을 권고하기로 하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 조사결과 및 판단

가. 미결 수용자 접견 및 전화통화 시 사생활 침해

1) 「군에서의 형의 집행 및 군수용자 처우에 관한 법률(이하 "군형집행법"이라 한다)」 제42조(접견) 제2항은 "소장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 교도관으로 하여금 군수용자의 접견내용을 청취·기록·녹음 또는 녹화하게 할 수 있다."고 규정하고, 그 범위에 대해 "1. 범죄의 증거를 없애거나 형사법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있을 때, 2. 군수형자의 교화나 건전한 사회복귀를 위하여 필요할 때, 3. 시설의 안전과 질서유지를 위하여 필요할 때"라고 명시하고 있다. 또한 위 법령 제3항은 "제2항에 따라 녹음·녹화하는

경우에는 미리 군수용자와 그 상대방에게 그 사실을 알려주어야 한다."고 명시하고 있다.

2) 「군형집행법」 제45조(전화통화) 제1항은 "군수용자는 소장의 허가를 받아 군교정시설의 외부에 있는 사람과 전화통화를 할 수 있다."고 명시하고, 제3항에서 군수용자의 전화통화에 관해서는 같은 법에 명시된 접견 조항을 준용한다고 규정하고 있다.

3) 방문조사 결과 각 부대는 위 법령에 의거 영창에 수용된 미결수용자의 접견 및 전화통화를 녹음하고 있었는데, 「군형집행법」의 관련 규정은 '필요 시 할 수 있다'는 재량 규정이므로 일률적으로 모두 녹음하고 있는 현재의 관행은 본 규정의 취지에 맞지 않다. 따라서 접견 및 통화내용에 대해 필요한 경우에 한하여 녹음 등을 하도록 하고, 그 필요성에 대해서도 근무자가 자의적으로 판단하지 않도록 세부적인 지침을 작성하는 것이 바람직할 것이다. 또한 「군형집행법」 제42조 제3항의 규정과 같이 녹음 등을 하는 경우 군수용자와 그 상대방에게 사전에 그 사실을 알려 부당한 사생활 침해가 없도록 예방할 필요가 있다.

4) 아울러 미결수용자의 접견 및 전화통화 시 접견부에 간단하게 요지만 기록하고 있는 공군 제○전투비행단을 제외하고는, 영창 근무병이 아래와 같이 미결수용자의 민감한 감정표현, 생리 현상, 개인 사생활까지 구어체 문답식으로 기록하고 있다. 제한적으로 기록 등을 허용하고 있는 위 규정의 취지에 비추어 볼 때, 순수하게 사적 대화내용의 경우 공군 제○전투비행단과 같이 그 요지만을 기록하는 방식이 적절할 것으로 판단된다.

나. 수용자에 대한 과도한 제한 규정 관련

1) 「군형집행법」 제34조는 "소장은 군수용자가 건강 유지에 필요한 운동과 목욕을 정기적으로 할 수 있도록 하여야 한다."고 규정하고, 같은 법 시행령

제47조는 "소장은 법 제34조에 따라 군 수용자가 매일 군 표준일과표에 따른 근무시간에 1시간 이내의 실외운동을 할 수 있도록 하여야 한다."고 명시하고 있다.

2) 육군 ◇사단 근무병들은 실외운동 시 수용자들에게 체력단련(팔굽혀펴기, 줄넘기, 태권도 등)을 강요하고, 정당한 사유 없이 참여하지 않을 경우 교도관에게 보고 조치했다. 육군 △사단도 수개월간 운동시간에 팔굽혀 펴기 20회, 윗몸 일으키기 20회를 총 5세트까지 실시하였다.

3) 이와 관련 육군 △사단은 2016. 6. 이후 강제적 체력단련을 중단했다고 회신하였으나, ◇사단은 표준일과표에 따라 기본체력을 증진할 수 있는 운동을 실시한다고 답변하였다.

4) 위 규정에 비추어 볼 때 실외운동은 수용자의 자발적 의지를 고려해 시행하는 것이지, 영창 근무자가 자의적 재량으로 강제할 수 있는 행위로 보기 어렵다. 따라서 수용자 의사에 반한 사실상의 강제적 체력단련은 개선할 필요가 있다.

5) 이 밖에 공군 ○전투비행단의 경우, 입창 시 33가지 금지사항이 명시된 '수용자 준수사항 고지 확인서'에 서명하도록 하고 있는데, 세부 내용을 검토한바 수용자의 개인행동을 지나치게 규제하고 있는 것으로 나타났다. 또한 육군 ○○사단은 '징계수련생 입소 시 준수사항'에 서신발송 제한 기관으로 '정당 및 시민사회단체'를 명시하고 있는데, 이에 관한 합리적 근거를 발견하기 어려워 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제14조에서 규정하고 있는 통신의 비밀보장에 배치되는 행위로 판단된다.

다. 수용자 교정교화프로그램

1) 영창 내 미결수용자에게 적용되는 「군형집행법」 제53조 제1항은 "소장은 군수형자가 건전한 사회복귀에 필요한 지식과 소양을 습득하도록 교육할

수 있다."고 규정하고, 징계수용자에게 적용되는 「징계입창자 훈령」 제23조 제1항도 "헌병부대장은 징계입창자의 심신을 건전하게 단련하고 생활태도를 배양할 수 있는 교육을 실시할 수 있다."고 명시하고 있다.

2) 위원회 방문조사 결과 9개 영창 내 구비 도서가 모두 200권 미만이었고, 확보한 도서도 보존 상태가 열악하거나 가독성이 떨어지는 종류였다.

3) 육군 △사단의 경우 '뮤직 테라피' 프로그램을 실시하고 있으나, 하루 종일 클래식 오디오 채널을 방영하여, 오히려 수용자들이 피로감을 호소하는 등 휴식권을 침해하는 수준에 이르렀다.

4) 각 군 영창은 미결수용자 및 징계입창자에 대해 각각 '표준일과표'를 준용하고 있으나, 실제 프로그램은 대부분 TV 시청이고, 이에 대한 수용자들의 만족도가 떨어져 교정교화 및 인성함양의 목적을 달성하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 영창 수용자 인성 및 교화 프로그램의 질적 개선이 필요한 것으로 판단된다.

라. 영창 점검 시 기본권 관련 내용 강화

1) 영창 내부 위생 문제와 관련, 해병대 ○○○ 영창의 경우 좁은 공간에서 세면, 샤워, 빨래, 식기 세척 등을 동시에 실시하여 위생 상태가 취약한 상태로 파악되었고, 육군 제□사단은 화장실 배관이 막혔는데도, 예산 부족을 이유로 장기간 수리하지 못하여 일부 병사들이 악취에 따른 두통을 호소하였다.

2) 공군 제○전투비행단을 제외하고 모든 영창의 운동장 시설이 열악한 수준이었다. 영창 수용자의 경우 운동이 유일한 외부 활동이라는 점에서 공군 제○전투비행단의 사례처럼 휴식과 운동을 겸할 수 있는 시설환경 조성이 필요한 것으로 보인다.

3) 방문조사 결과 거의 모든 영창 수용자들이 종교활동 참여에 제한을 받고 있었다. 군부대 내 군종장교의 절대 부족을 감안하더라도 「군인의 지위

및 복무에 관한 기본법」 제15조(종교생활의 보장)에 명시된 기본권 보장 노력이 필요한 실정이다. 이와 관련, 「군형집행법」 제46조 제1항도 "군수용자는 군교정시설에서 실시되는 종교의식이나 행사에 참석할 수 있으며, 개별적인 종교상담을 받을 수 있다."고 규정하고 있다. 또한 같은 법 시행규칙 제20조 제1항은 "소장은 군교정시설의 안전과 질서를 해치지 아니하는 범위에서 종교단체 또는 종교인이 주관하는 종교행사를 실시한다."고 명시하고 있다.

4) 외부 진료와 관련 다수 수용자들이 진료 지연에 불만을 제기하였다. 이와 관련 해당 부대는 「육군규정 140(헌병업무규정)」 제43조 등을 근거로 징계자 신분일 경우 민간병원 진료가 불가하다고 주장하였다. 그러나 해당 규정은 징계집행중지에 관한 것으로 이는 「육군규정 180(징계규정)」 제40조에 따른 징계집행 중지를 명시한 것이다. 따라서 해당 군부대가 이 규정을 근거로 수용자의 외부 진료 자체를 제한하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다. 「징계입창자 영창집행 및 처우 기준에 관한 훈령」 제4조에서 "징계입창자의 인권은 최대한 존중되어야 한다."고 명시하고 있는 만큼, 영창 내 수용자의 건강권 보호에 만전을 기할 필요가 있다.

5) 위 라항에서 적시한 위생, 운동시설, 종교의 자유, 진료권 등에 대해서는 부대별 강평 시 부대 측이 이미 개선 의사를 밝혔거나 상급 부대의, 예산 및 인력 지원 등이 필요한 사항이므로, 향후 국방부 및 각 군 본부에서 영창을 점검할 때 해당 항목을 포함하여 실시할 필요가 있는 것으로 판단된다.

마. 인권교육 및 직무교육 강화

1) 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제38조는 군인에 대한 기본권 교육을 명시하고 있다. 헌병대 및 영창 근무자의 인권의식은 곧바로 수용자에 대한 처우와 직결된다는 점에서 강화할 필요가 있다.

2) 그러나 방문조사 결과 영창 근무자들에 대한 교육은 주로 사고예방인 것으로 파악되었다. 육군의 일부 부대는 수용자 인권에 관한 교육을 전혀 실시하지 않는 경우도 확인되었다. 방문조사 시 일부 병사는 수용자의 자위 행위까지 관찰일지에 기록하였고, 모 간부는 임의로 징계 입창자의 전화사용을 전면 금지하였다. 관련 규정을 무시하고 CCTV 카메라를 영창 내부를 비추게 돌려놓고 24시간 감시한 사례도 있었다.

3) 또한 「군형집행법 시행규칙」 제5조는 "소장은 군교도관에게 직무수행에 필요한 교육과 훈련을 하여야 하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 다른 기관에 위탁하여 교육을 실시할 수 있다."고 명시하고 있다. 그러나 간부들은 대체로 순환보직에 따른 인사이동으로 전문성을 확보하기 어렵다는 점을 지적하였고, 병사들은 수용자의 질문에 정확하게 답변하지 못해 어려움을 겪는다고 호소하는 등 다수 교도관 및 교도병이 직무교육의 필요성을 호소하고 있다. 따라서 영창 근무자의 직무 전문성은 수용자 인권보호와 밀접한 관계에 있다는 점에서 개선할 필요가 있다.

바. 영창 처분의 공정성 강화 등

1) 각 부대 징계처분서를 검토한 결과 공정성 및 객관성 측면에서 문제가 될 만한 사안이 다수 확인되었다. 구체적 사례를 살펴보면 다음과 같다.

가) 해군 ○함대의 2016. 1. - 6. 사이 징계수용자 적법성 심사 결과를 살펴보면 적법성 심사를 신청한 사람은 총 16명이고, 이 중 영창 담당기관인 헌병대 소속이 6명이다. 그런데 헌병대 소속 6명은 모두 감경 조치되었고, 비헌병대 소속 10명 중 감경 조치는 단 1명이다.

나) 최근 '휴대폰 반입' 관련 징계가 급증하고 있는 것과 관련, 부대별 처분을 비교하면, 해군 ○함대의 경우 2016. 1. - 6. 사이 3명이 모두 영창 5일 처분되었고, 육군 □사단은 11명 중 7명이 영창 처분되었고, 육군 ○사단은

47명 중 단 10명이 영창 처분되었다.

다) 육군 ○사단의 경우 동기 병사에게 지속적으로 욕설하고 성추행한 병사에 대해 형사처벌이나 징계 입창 조치 없이 휴가제한 2일로 사건이 종결되었다. 동일한 혐의 사실과 관련 타 부대 처분을 검토하면 대부분 입창 조치되었다.

2) 국방부가 국가인권위원회 권고 등을 수용해 2016. 3.「국방부 군인·군무원 징계업무처리 훈령」제4조의6 제2항에서 영내 폭행·가혹행위 발생 시 형사처벌과 징계의 구별 기준을 정립하는 등 징계절차의 투명성을 강화하기 위해 노력해온 사실은 인정된다. 그러나 일선 부대에서는 지휘관 성향에 따라 징계 양정에 차이가 크고, 이번 방문조사 과정에서도 일부 법무관이 형식적인 적법성 심사의 문제점을 지적하였다. 실제로 인권담당 군법무관에 의한 적법성 심사제도가 도입된 2006년 이후 징계 입창 처분은 1만 건 이하였으나, 2009년 이후 다시 1만 건 이상으로 증가하였다. 국가인권위원회도 이런 문제점을 인식하고 2016년 제3기 NAP에 인권담당법무관의 독립성 강화를 포함하고, 향후 모니터링을 진행하기로 결정하였다. 따라서 이 사안에 대해서는 국방부가 지속적으로 검토하여 인권담당 법무관의 독립성 강화 방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로「국가인권위원회법」제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 1. 24.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 이은경 위원 장애순

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제2장

경제적·사회적 권리 관련 결정

노동 관련 결정

1 2017. 4. 6.자 결정 [특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명]

결정사항

고용노동부장관에게, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률 제정 또는 [노동조합 및 노동관계조정법]상 관련 조항 개정 권고

국회의장에게, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 조속한 입법적 개선방안 논의가 바람직하다는 의견표명

결정요지

【1】 고용노동부장관에게, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나, 「노동조합 및 노동관계조정법」 상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고

【2】 국회의장에게, 계류 중인 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」에 대한 심의 등 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위해 조속히 입법적 개선방안을 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

참조조문

「헌법」 제33조, 「세계인권선언」 제23조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, ILO 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호, 1948)」 및 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호, 1949)」, 「고용관계에 관한 권고(제198호, 2006)」, 결사의 자유위원회 제359차 보고서(2011. 3.) 및 제363차 보고서(2012. 3.), 「대한민국에 대한 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 보고서(2016. 6. 15.)」, 국가인권위원회 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명(2007. 9. 17.)」 등

주 문

국가인권위원회는 특수형태근로종사자의 노동기본권 보호 및 처우 향상을 위해, 아래와 같이 권고하고 의견을 표명한다.

1. 고용노동부장관에게,

특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나, 「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고한다.

2. 국회의장에게,

계류 중인 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」에 대한 심의 등 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위해 조속히 입법적 개선방안을 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

서비스산업의 확대와 정보통신기술의 발전 등을 배경으로 전 세계적으로 나타난 특수형태근로종사자는 우리나라에서도 1990년대를 전후하여 교육·운송·판매 등 일부 서비스업무 직종에서 나타나기 시작하였고, 최근에는 스마트기기 및 디지털 플랫폼을 통해 특정 서비스의 수요자와 공급자를 중계하는 대행업에 특수형태근로종사자 사용이 증가하는 등 점차 다양한 업무로 확대되는 추세이다.

특수형태근로종사자는 개인사업자임에도 불구하고, 타인의 사업을 위해 직접 노무를 제공하고 그 대가로 얻은 수입으로 생활하며 노무제공 상대방과 대등한 교섭지위에 있지 않다는 점에서 일반적인 근로자와 유사하다.

이와 관련하여 2007년 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 특수형태근로종사자에 대해 근로자와 유사한 수준의 사회적 보호가 필요하다고 판단하고, 국회와 정부에 특수형태근로종사자의 개별적·집단적 권리 및 사회보장적 보호를 위한 법률을 조속히 제·개정하도록 권고한 바 있다(국가인권위원회, 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명」, 2007. 9. 17.)

하지만 2008년 「산업재해보상보험법」 개정을 통해 특례규정이 신설되어 일부 특수형태근로종사자가 산업재해보상보험 보호 대상에 포함된 것 이외에 지난 10년간 특수형태근로종사자의 권리 보호를 위한 입법적 노력은 거의 결실을 맺지 못하였다.

이러한 상황에서 특수형태근로종사자가 경제적·사회적 지위 개선을 위해 노동조합을 결성하거나 가입을 시도하더라도, 사업주나 행정관청은 이들을 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노조법'이라 한다)상 근로자로 인정하지 않아 갈등이 반복되고 있고, 유엔과 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 'ILO'라 한다) 등 국제사회도 이들의 노동3권 제약 상황에 대해 지속적인 우려를 표명하고 있다.

이에 따라 위원회는 특수형태근로종사자들의 단결권 등 노동기본권 보호를 위해 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의하여 제도개선 권고 및 의견표명을 하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

「헌법」 제33조, 「세계인권선언」 제23조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조

2. 참고기준

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, ILO 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호, 1948)」 및 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호, 1949)」, 「고용관계에 관한 권고(제198호, 2006)」, 결사의자유위원회 제359차 보고서(2011. 3.) 및 제363차 보고서(2012. 3.), 「대한민국에 대한 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 보고서(2016. 6. 15.)」, 국가인권위원회 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명(2007. 9. 17.)」 등

Ⅲ. 판단

1. 특수형태근로종사자의 단결권 등 노동기본권 실태 및 문제점

「세계인권선언」 제23조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조에 따르면, '모든 사람'은 자신의 이익을 보호하기 위하여 또는 경제적·사회적 이익의 증진·보호를 위하여 노동조합을 결성하거나 가입하여 자유롭게 활동할 권리가 있다.

또한 ILO 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)」(이하 '제87호 협약'이라 한다)은 군대와 경찰을 제외한 근로자는 어떠한 차별도 없이 자유롭게 단체를 설립하고 가입할 권리가 있고, 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호)」(이하 '제98호 협약'이라 한다)은 조합원이라는 이유로 인한 고용거부, 해고 또는 기타 불이익한 차별행위로부터 보호받을 권리가 있음을 명시하고 있다.

ILO는 2006년 「고용관계에 관한 권고」에서 특수형태근로종사자와 같이 근로자로서의 고용관계를 특징짓는 전형적인 요소들이 명확히 드러나지 않는 '모호한 고용관계(ambiguous employment relationship)'에 있는 사람들에 대한 보호가 필요하고, 그러한 보호는 「노동에서의 기본적인 원칙과 권리에 관한 ILO 선언(the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998)」에

명시된 원칙들에 의거하여야 한다고 하였다. 이는 각 국에 특수형태근로종사자에 대해서도 ILO 제87호 협약 및 제98호 협약에 따라 단결권 등 노동기본권을 보호하도록 한 의미가 있다.

우리나라는 ILO 제87호 및 제98호 협약을 비준하지 않은 상태이지만, ILO는 두 협약을 8개 핵심협약에 포함시켜 모든 회원국들에게 비준을 촉구하고 있으며, 비준을 하지 않은 회원국이라 해도 핵심협약에 내포된 기본적 권리에 관한 원칙들을 준수·존중·촉진·실현할 의무가 있음을 선언한 바 있다. 또한 우리나라는 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회로부터도 두 협약의 비준을 권고 받고 있다(대한민국 제3차 정부보고서에 대한 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회 최종견해 제20항, 2009. 11. 19.)

그러나 전국여성노조 골프장캐디 조합원에 대한 제명 및 출장유보처분 사건(2007년), 전국학습지산업노동조합 학습지교사 조합원에 대한 계약 해지 사건(2011년) 등의 사례에서 보듯이, 특수형태근로종사자가 노동조합을 결성 또는 가입할 경우 상당수의 사업주는 해당 조합원 또는 노동조합이 결성된 해당 대리점, 지점과의 계약을 해지하는 등 고용상 불이익을 주는 방법으로 대응하고 있다.

또한 행정관청이 골프장캐디들이 결성한 노동조합에 대해 설립 신고를 수리했다가 취소한 사건(1989년), 전국보험모집인노동조합의 설립신고를 반려한 사건(2000년), 화물차·레미콘 등 운송차주들이 가입한 전국운수산업노동조합 및 전국건설노동조합에 대해 규약시정 명령을 한 사건(2009년) 등의 사례에서 보듯이, 행정관청은 「노조법」상 근로자에 해당되지 않는다는 이유로 특수형태근로종사자의 노동조합 설립 신고를 반려하거나, 이들이 가입한 노동조합에 대해 근로자가 아닌 사람의 가입을 허용한 경우에 해당한다며 이들의 조합원 가입을 허용한 규약을 시정할 것을 명령하는 등 행정적 조치를 하고 있어 이들의 노동조합 활동에 현실적인 어려움이 있다.

이러한 조치와 관련하여, ILO는 대한민국 노동부가 전국운수산업노동조합

및 전국건설노동조합에 대해 규약시정 명령을 한 사건에 대해 화물차·레미콘 운송차주 등과 같은 자영 노무제공자들("self-employed" workers)을 포함한 모든 노무제공자들의 자유로운 노동조합 결성·가입 권리 보장 및 이들이 가입한 노조에 대한 규약시정 명령 철회를 권고하였고(ILO 결사의자유위원회 제359차 보고서(2011. 3.), 제363차 보고서(2012. 3.)), 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관도 국내 특수형태근로종사자의 결사의 자유 제한 상황에 대한 우려를 표명한바 있다(「대한민국에 대한 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 보고서」, 2016. 6. 15.).

2. 특수형태근로종사자의 단결권 등 노동기본권 보호 필요성

가. 「노조법」상 근로자성 판단 기준

노동3권은 사용자와의 관계에서 약자인 근로자가 다른 근로자와 단결하여 교섭하고 행동할 권리를 보장함으로써 사용자와 대등한 관계에서 스스로 근로조건을 개선할 수 있도록 하기 위한 권리이며, 「헌법」 제33조 제1항은 "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"고 명시하고 있다.

한편, 「노조법」 제2조 제1호는 헌법상 노동3권의 향유주체가 되는 근로자를 "직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자"라고 규정하여, 특정한 사용자와 근로계약을 맺고 인격적·경제적으로 종속된 노동을 하는 「근로기준법」상의 협의의 근로자보다 넓게 정의하고 있다.

이에 대해 판례는, 「노조법」은 '노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는가'라는 관점에서 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것으로(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결), 「노조법」상 근로자성은 계약의 형태가 고용, 도급, 위임, 무명계약 등 어느 형태이든 상관없이 노무제공 상대방에

대한 사용종속관계가 있는 한 인정되고(대법원 1993. 5. 25. 선고 90누1731 판결), 사용종속관계 판단에 있어서 인적종속성보다는 사용자의 지휘감독의 정도 및 근로자가 독립하여 자신의 위험과 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 등의 주로 '업무의 종속성 및 독립사업자성(경제적 종속성)'에 중점을 둠으로써 「근로기준법」과 「노조법」상의 근로자성을 각기 달리 판단하는 것이 보다 합리적(대법원 2014. 2. 13. 선고 2011다78804 판결)이라는 입장을 취하고 있다.

따라서 법원이 노동3권의 향유주체인 「노조법」상 근로자성을 판단하는 핵심적인 기준은 사용종속관계 하에서 타인에게 노무를 제공하는지 여부이며, 그에 대한 판단은 인적종속성보다는 업무의 종속성 및 경제적 종속성이라 할 것이다.

나. 특수형태근로종사자의 노무제공 상대방에 대한 종속성 정도

위원회는 2015년 「민간부문 비정규직 인권상황 실태조사」를 통해 13개 직종군 36개 직종의 특수형태근로종사자를 대상으로 법원이 근로자성 판단기준으로 삼고 있는 사용종속관계의 지표가 어느 정도인지 조사하였다.

그 결과, 특수형태근로종사자와 근로계약 근로자의 종속성 정도는 2점 척도의 종속성 종합지수에서 0.05의 차이(백분율환산 시 2.5% 정도 차이)를 보이는 것으로 나타났으며, 세부적으로는 사용종속성이 0.055, 경제종속성은 0.007, 조직종속성은 0.088의 차이를 보여 양자의 종속성 정도의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 노무제공자들의 단결 필요성을 보여주는 핵심 지표인 경제종속성은 차이가 가장 작은 것으로 나타났다.

직종별로는 계기검침원, 재택집배원, 학원지입차량운전사의 경우 법원이 「노조법」상 근로자성을 인정한 골프장캐디보다 더 높거나 유사한 수준이었으며, 실제로 이들 직종의 종사자들은 근로자지위확인 소송에서 「근로기준법」상 근로자성을 인정받은바 있다(대법원 2014. 11. 23. 선고 2013다77805 판결, 서울고등법원 2016. 11. 30. 선고 2016나2016748 판결, 대법원 2015. 5. 28. 선고 2014다

62749 판결). 또한 학습지교사, 타워크레인기사, 보험모집인, 자동차판매원, 정수기방문점검원 등도 골프장캐디와 유사한 수준으로 나타났다.

다만 건설기계장비 운전원이나 배달 운전원과 같은 직종의 종속성 지수가 상대적으로 낮게 나타나고 있는데, 여기에는 승합차, 오토바이, 화물차, 레미콘, 굴삭기, 덤프트럭 등 작업수단을 보유한다는 전제 하에 계약을 하는 관행, 디지털 플랫폼과 같이 노무제공자의 업무수행 과정을 거의 통제하지 않고도 사업운영이 가능한 기술 도입 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

하지만 화물차 운송차주의 경우 「화물자동차 운수사업법」에 따라 화물차 소유자 명의가 아닌 운송회사 명의로 차량이 등록되어야 운행을 할 수 있고, 레미콘 운송차주의 경우 하나의 레미콘 제조회사의 제품만을 운반하도록 계약하고 있으며, 업무수행 과정에서 사측의 일정한 지휘 하에 업무를 수행하는 등, 본인 소유의 차량이나 기계를 보유하였다고 하여 이들을 자기 계산에 의해 이윤을 추구하며 독립적으로 업무를 수행하는 자영인으로 보기는 어렵다.

캐나다의 경우 집단적 노사관계법의 보호 대상이 되는 종속적 계약자(dependent contractor)를 정의할 때 "자신이 도구·차량·설비·공구·자재 기타의 물건을 공급하는지 여부와 관계 없이"라는 문구를 명시하여, 작업수단에 대한 소유 여부가 아닌 노무제공 상대방에 대한 경제적 의존 여부 및 노무제공 의무의 부담을 주된 기준으로 하여 판단하고 있고, 우리나라 법원도 작업수단의 소유 여부를 근로자성 판단의 한 지표로 고려할 뿐 절대적인 지표로 삼고 있는 것은 아니다(대법원 2013. 4. 26 선고 2012도5385 판결, 대법원 2015. 5. 28. 선고 2014다62749 판결).

또한 최근 영국과 미국에서는 개인 차량을 우버(Uber) 앱에 등록하여 택시영업을 하는 우버 택시(Uber Taxi) 기사들의 근로자성을 인정하는 판결이 나왔으며, 프랑스에서는 2016. 8. 「노동, 사회적 대화의 현대화, 직업의 안정화에 관한 법률(Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et

à la sécurisation des parcours professionnels)」에 디지털 플랫폼을 이용하는 노무제공자들의 권리를 추가하는 규정을 추가하여 이들에게 노동3권을 부여하고 있다.

이렇게 특수형태근로종사자는 사업주의 직·간접적인 지휘와 통제를 받으며 업무를 수행하고 있고, 본인의 독립적인 판단과 자율적인 결정에 따라 노무를 제공하고 있지 않으며, 사업주에 대한 노무제공의 대가가 생계를 위한 수입의 원천이라는 점에서 업무종속성 및 경제종속성 측면에서 일반 근로자와 유사하다. 이런 점에서 특수형태근로종사자는 「노조법」상 근로자로 인정되기 위한 요건인 '단결권 보장의 필요성' 및 '노무제공 상대방에 대한 사용종속관계의 존재'를 일정하게 충족시키고 있다고 판단된다.

또한 특수형태근로종사자는 「헌법」 및 「노조법」 제정 당시 고려하지 못한 노무제공형태로, 법원이 "경제적 약자인 이러한 노무공급자들(특수형태근로자)에게도 사용종속관계의 주된 평가요소를 고려하여 일정한 경우 집단적으로 단결하여 노무를 제공받는 자와 대등한 위치에서 노무제공의 조건 등을 협상할 수 있도록 하는 것이 헌법 제33조의 취지에도 부합하는 것"(서울행정법원 2012. 11. 1. 선고 2011구합20239,26770 판결)이라고 판시한 점을 고려할 때, 산업구조의 변화 및 고용형태의 유연화 속에서 새롭게 출현한 종속적 노무제공자들에 대한 노동기본권 보장이 「헌법」 제33조의 취지에도 부합하는 것이라 할 것이다.

3. 특수형태근로종사자의 단결권 등 노동기본권 보호 방안

가. 법 해석을 통한 권리 보호의 한계

1989년 행정관청이 설립신고를 수리했다가 취소한 골프장캐디 노동조합의 경우 1993년 대법원 판결(대법원 1993. 5. 25. 선고 90누1731 판결)로 해당 조합원들의 「노조법」상 근로자 지위가 확인되었지만 파기환송심 당시 조합원들은

모두 퇴직하거나 탈퇴한 상태였으며, 현재 소송이 진행 중인 전국학습지산업노동조합 해당 지부의 경우 3천명이 넘었던 조합원 규모가 소송 과정에서 200명 수준으로 감소되었다.

이처럼 직접적인 고용상 불이익을 감수하면서 비용과 시간적 부담이 있는 소송을 제기하기는 쉽지 않고, 특수형태근로종사자가 「노조법」상 근로자지위확인 소송 등을 통해 사업주나 행정관청과 법적 지위를 다투더라도 노조 활동 위축 등 사실상 침해된 권익이 회복되기 어려우며, 개별 소송만으로는 이들의 권리 행사를 위축시키는 사업주의 행위를 예방할 수 없다.

또한 법원이 「근로기준법」상 근로자와 「노조법」상 근로자의 판단기준을 달리할 필요성을 판시하는 등 특수형태근로종사자가 「노조법」상 근로자로 해석될 수 있는 가능성은 과거에 비해 커졌다고 할 수 있으나, 개별 소송의 특성상 소송에서 승소한 사업장(직종) 이외 직종의 「노조법」상 근로자성 판단에는 영향을 주지 못하는 한계가 있다.

따라서 특수형태근로종사자의 「노조법」상 근로자 여부에 대한 사업주 및 행정관청과의 반복되는 갈등 상황을 해소하고, 특수형태근로종사자의 단결권 등 보호와 관련한 국제사회의 흐름 및 기준에 부합하기 위해서는, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장에 관한 입법적 조치가 필요하다고 판단된다.

나. 특수형태근로종사자의 노동3권 보호 방안

외국의 사례를 살펴보면, 1990년대 이후 영국, 독일, 캐나다 등 서구 주요국들은 노동법 및 사회보험법의 적용대상이 되는 '근로자' 개념을 재정립하는 방법 등을 통해 특수형태근로종사자와 같은 종속적 계약자들을 노동관계법 및 사회보험법의 보호 범위 안으로 포섭하는 노력을 지속해 오고 있다.

영국은 "고용계약을 체결하고 있거나, 본인의 직업 혹은 사업의 고객(a professional client)에 해당하지 않는 계약상대방에게 일정한 근로 또는 서비스를

직접적으로 제공할 것을 약정하는 여타의 계약 하에서 근로하거나 근로하려고 하는 사람"을 '노무제공자(worker)'로 개념화하여, 이들을 최저임금, 근로시간, 산업안전보건 등에 관한 법률 및 각종 차별금지법의 보호대상이 되도록 하고 있다. 또한 단결권 등 집단적 권리와 관련해서는 「노동조합 및 노동관계법」에 따라 노조 가입, 쟁의행위에 대한 민형사상 면책, 노동조합 인정절차와 관련된 이유로 해고당하거나 차별받지 않을 개인의 권리, 조합원이라는 이유로 차별받지 않을 권리 등을 보장하고 있다.

독일은 근로자가 아니지만 근로자와 유사하게 사회적 보호의 필요성이 있는 사람을 '근로자와 유사한 사람(arbeitnehmerähnliche personen)'으로 개념화하여 노동법의 보호범위로 포섭하고 있다. '근로자와 유사한 사회적 보호의 필요성'은 고용계약 또는 도급계약에 의하여 타인을 위하여 노무를 직접(다른 근로자의 도움 없이) 제공하는 사람 가운데 노무제공 상대방에 대한 경제적 종속성이 있는 경우 인정되고, 그러한 경제적 종속성은 주로 한 사람을 위해 노무를 제공하거나, 또는 소득 관점에서 일반적으로 전체 소득의 1/2 이상, 예술·저술·저널 활동을 하는 사람 및 기술인력의 경우 전체 소득의 1/3 이상을 한 사람으로부터 지급받으면 인정되고 있다. 독일의 '근로자와 유사한 사람'은 연방휴가법, 산업안전보건법, 사회보장법 등의 보호를 받을 수 있고, 「단체협약법」을 통해 노동조합의 설립 및 단체협약의 체결과 관련하여 근로자와 동등한 보호를 받고 있다.

캐나다는 "고용계약을 체결하고 있는지 여부와 관계없이, 자신이 도구·차량·설비·공구·자재 기타의 물건을 공급하는지 여부와 관계없이, 다른 사람과의 관계에서 그 사람에 대해 경제적으로 의존하는 지위에 있고 그 사람을 위하여 책임을 부담할 의무를 가지는 조건 하에서 다른 사람을 위하여 노무를 제공하는 기타의 사람"을 '종속적 계약자(dependent contractor)'로 개념화하여, 이들을 개별적 노동관계법의 적용범위에 포함시키지는 않지만 집단적 노동관계법의 적용대상으로 포섭하여 보호하고 있다.

이처럼 나라마다 특수형태근로종사자와 같은 종속적 계약자에 대한 보호의 정도가 다르지만, 여러 국가들에서 노동조합법 또는 단체협약법 적용을 통해 특수형태 근로 종사자의 노동3권을 보장하고 있다.

우리나라도 제17대 국회 이후 특수형태근로종사자 보호를 위한 특별법 형태의 법률제정안, 특수형태근로종사자를 근로자 범위에 포함하는 내용의 「노조법 일부개정 법률안」이 지속적으로 제출되었고, 제20대 국회에도 「노조법」 제2조 제1호 근로자 정의에 특수형태근로종사자가 포함될 수 있는 단서조항을 신설하는 내용의 「노조법 일부개정법률안」(이정미의원 대표발의 2016. 10. 18., 한정애의원 대표발의 2017. 2. 6.)이 계류 중이다.

이와 관련해, 정부는 특수형태근로종사자들이 「헌법」상 결사의 자유에 따라 이익단체 결성을 통해 권익보호 요구를 할 수 있으며, 「노조법」상 근로자 범위에 특수형태근로종사자를 포함하는 입법에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장을 취하고 있다.

하지만 이익단체는 사업주가 노무제공조건에 관한 협상에 성실히 응하지 않을 경우 이를 강제할 방법이 없고, 특수형태근로종사자들이 집단적 대응을 할 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 부당한 공동행위로 간주되어 시정조치 및 과징금 부과의 대상이 될 가능성마저 있다. 이익단체를 통한 특수형태근로종사자들의 경제적·사회적 지위 개선에는 한계가 있을 뿐 아니라 특수형태근로종사자의 단결권 등 집단적 권리 보호에 관한 국제사회의 권고 및 흐름에도 부합하지 않는다.

따라서 정부와 국회는 단결권 등 보호에 관한 국제인권기준 및 권고, 대한민국 헌법 제33조의 취지 등을 적극 고려하여, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나 「노조법」상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정하는 등, 특수형태근로종사자의 노동3권을 보호하기 위한 입법적 노력을 조속히 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하고 의견을 표명하기로 결정한다.

2017. 4. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

노동 관련 결정

2 2017. 4. 13.자 결정 [순직 인정제도 개선권고 및 의견표명]

결정사항

국가인권위원회는 공무 수행 과정에서 사망한 기간제교원 및 비공무원의 순직 인정을 위하여 인사혁신처장에게 권고 및 국회의장에게 의견표명

결정요지

【1】 인사혁신처장에게, 세월호 참사로 사망한 기간제교원 2명을 순직공무원으로 인정하고, 공무 수행 중 사망한 다른 비공무원에 대해서도 순직공무원으로 인정할 수 있도록 법과 제도를 개선할 것을 권고

【2】 국회의장에게, 세월호 참사로 사망한 기간제교원의 순직 인정 등을 위해 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안」에 대한 심의 등 조속히 입법적 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

참조조문

「헌법」 제11조 및 「국가인권위원회법」 제2조 제3호

주 문

국가인권위원회는 공무 수행 과정에서 사망한 기간제교원 및 비공무원의 순직 인정을 위하여, 아래와 같이 권고하고 의견을 표명한다.

1. 인사혁신처장에게,

세월호 참사로 사망한 기간제교원 2명을 순직공무원으로 인정하고, 공무 수행 중 사망한 다른 비공무원에 대해서도 순직공무원으로 인정할 수 있도록 법과 제도를 개선할 것을 권고한다.

2. 국회의장에게,

세월호 참사로 사망한 기간제교원의 순직 인정 등을 위해 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안」에 대한 심의 등 조속히 입법적 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 권고 및 의견표명의 배경

2014. 4. 16. 발생한 세월호 참사에서 학생들을 구조하다 사망한 기간제교원 2명은 당시 사망한 정규직 교원과 달리 순직이 인정되지 않았다. 인사혁신처는 기간제교원은 공무원이 아니므로 「공무원연금법」상 순직 인정 대상이 아니라는 입장이며, 이와 관련하여 2016. 6. 행정소송이 제기되었다.

한편 1998년 경제위기 이후, 국가에 고용되어 공무를 수행하는 비공무원 규모는 점차 커지고 있으며, 세월호 참사뿐만 아니라 향후 공무 수행 과정에서 사망하는 비공무원이 발생할 경우 유사 논란이 지속될 가능성이 있다. 이에 국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다)는 공무 수행 과정에서 사망한 기간제교원 및 비공무원의 처우를 개선하기 위해, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의하여 제도개선 권고 및 의견표명을 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고 기준

「헌법」 제11조 및 「국가인권위원회법」 제2조 제3호

Ⅲ. 판단

1. 공무원 재해보상 제도의 특징과 적용대상

가. 제도의 특징

1960년에 도입된 공무원연금제도는 국가의 책임 하에 운영되는 공적연금으로서, 퇴직연금 등 소득보장 급여뿐만 아니라 근로보상적 성격의 퇴직수당, 업무상 재해에 대한 보상급여, 부조적 성격의 급여 등 다양한 형태의 사회보장급여가 포함되어 있다.

민간의 경우 사업주와 근로자가 분담하는 국민연금, 건강보험 및 고용보험과 사업주가 보험료 전액을 부담하는 산업재해보상이 별도의 제도로 운영되고 있으나, 공무원의 경우 소득보장 급여와 재해보상 급여가 「공무원연금법」에 통합되어 있는 특징이 있다.

나. 적용 대상

이러한 공무원연금제도의 특징에 따라, 공무상 재해에 대한 보상급여 대상자는 「공무원연금법」 및 같은 법 시행령에서 다음과 같이 규정하고 있다.

「공무원연금법」 제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공무원"이란 상시 공무에 종사하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
   가. 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.
   나. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원

「공무원연금법 시행령」 제2조(정규 공무원 외의 직원) 「공무원연금법」제3조 제1항 제1호 나목에서 “대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 「청원경찰법」에 따라 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰
2. 「청원산림보호직원 배치에 관한 법률」에 따라 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원산림보호직원
3. 국가 또는 지방자치단체의 위원회 등의 상임위원과 전임직원으로서 매월 정액의 보수 또는 이에 준하는 급여를 받는 사람. 다만, 한시적인 자문위원회와 법령에 의하지 아니하는 위원회 등의 상임위원과 전임직원은 제외한다.
4. 그 밖에 국가 또는 지방자치단체의 정규 공무원 외의 직원으로서 수행 업무의 계속성과 매월 정액의 보수 지급 여부 등을 고려하여 인사혁신처장이 인정하는 사람

한편, 국가 및 지방자치단체는 「국가공무원법」 등에 따른 직업공무원 외 「근로기준법」의 적용을 받는 근로자(이하 '비공무원'이라 한다)를 채용할 수 있으며, 이들 중 대부분은 기간의 정함이 있는 근로자로서 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」의 적용 대상이고, 사용자가 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 같은 법 제4조 제2항에 따라 기간의 정함이 없는 근로자(무기계약직)로 전환하여야 하나 이 역시 신분상으로는 비공무원이다. 이처럼 국가나 지방자치단체는 「국가공무원법」 등 공무원 관계법을 적용받는 직업공무원과 「근로기준법」 등 민간 고용관계를 규율 법령의 적용을 받는 비공무원으로 이원화된 고용행위를 하고 있다.

이에, 이러한 비공무원에게도 「공무원연금법」이 적용되는지에 대해 살펴보고자 한다.

2. 기간제교원이 「교육공무원법」상 교육공무원인지 여부

우선 기간제교원의 경우 다른 비공무원과는 채용근거가 다르다. 비공무원은 「근로기준법」 등 민간 고용관계 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 채용한 사람을 지칭하는데 반해, 기간제교원은 「교육공무원법」 제32조에 따라 채용된 사람이다. 기간제교원이 교육공무원에 해당한다면 당연히 「공무원연금법」의 적용

대상이 된다. 기간제교원이 「교육공무원법」상 교원에 해당한다는 점에 대해서는 이견이 없다. 「교육공무원법」 제32조 제1항(기간제교원)은 "고등학교 이하 각급학교 교원의 임용권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예산의 범위에서 기간을 정하여 교원 자격증을 가진 사람을 교원으로 임용할 수 있다."고 규정하고 있다. 다만 교육부는 기간제교원이 「교육공무원법」상의 교육공무원에는 해당하지 않는다고 해석하여 「공무원연금법」상 순직대상자에 해당하지 않는다고 보고 있다.

그러나 「교육공무원법」 제2조 제1항 제1호는, "교육기관에 근무하는 교원 및 조교"를 교육공무원으로 규정하고 있고, 기간제교원을 제외한다는 규정이 없다. 기간제교원에 대해서는 「교육공무원법」과 「국가공무원법」의 일부 조항의 적용이 배제되지만 그 배제조항의 취지에 비추어 보더라도 기간제교원을 교육공무원이 아니라고 볼 근거가 되지 않는다.

또한 2015. 4. 국회 대정부 질의 시 당시 교육부 장관은 "기간제 교사는 공무원이고 또 교사로서 모든 권한과 자격이 있는데, 그 처우에 관하여는 아직 미비한 점이 있다."고 답변한 바 있고, 2003년 교육인적자원부가 국가인권위원회에 제출한 〈초·중등학교 기간제교원 운영 현황〉이라는 자료에서도 역시 "기간제 교원은 임용기간 동안에 공무원의 신분을 유지한다."는 입장을 취한 바 있다.

그리고 기간제교원의 성과급 적용과 관련하여 하급심의 판례(서울중앙지방법원 2012. 6. 25. 선고 2011가단170494 판결)[1]도 기간제교원은 「교육공무원법」에서 정한 공무원에 해당한다고 판단하였다.

---

1) 위 판결은 대법원에서 파기환송(2017. 2. 9. 선고 2013다205778)되었지만 그 요지는 성과상여금은 원칙적으로 전년도의 근무성과를 평가하여 그 평가 결과에 따라 다음 연도에 차등하여 지급하는 급여로서 공무원들의 근무의욕을 고취시켜 업무수행능력의 지속적 향상을 유도하려는 데 그 지급 취지가 있는데, 기간제교원은 1년 이내의 단기간 채용되어 임용기간이 만료하면 당연퇴직하도록 정하고 있으므로 이러한 기간제교원에 대하여 성과상여금을 지급하는 것은 위 제도의 취지에 부합한다고 보기 어렵다는 것이었다. 따라서 위 대법원 판결은 기간제교원이 교육공무원이 아니라고 정면으로 부정한 것은 아니었고 그렇게 추론할 아무런 근거도 없다.

3. 비공무원이 「공무원연금법」상 순직공무원으로 인정되는지 여부

설령 기간제교원이 「교육공무원법」상 교육공무원이 아니라고 하더라도 기간제 교원 을 비롯하여 그 밖의 비공무원은 「공무원연금법」상 순직공무원으로 인정될 수 있다.

가. 「공무원연금법」 제3조 제1항 제1호 나목 적용 가능성

「근로기준법」의 적용을 받는 비공무원은, 「공무원연금법」 제3조 제1항 제1호 가목에서 규정하는 「국가공무원법」 등에 따른 통상적 의미의 공무원에는 해당되지 않으나, 같은 호 나목은 통상적 의미의 공무원 외에도 "그 밖에 대통령령으로 정하는 국가와 지방자치단체의 직원"을 포함하고 있다. 그리고 같은 법 시행령 제2조 제4호는 "그 밖의 국가 또는 지방자치단체의 정규 공무원 외의 직원으로서 수행 업무의 계속성과 매월 정액의 보수 지급 여부 등을 고려하여 인사혁신처장이 인정하는 사람"을 규정하고 있어, 국가가 상시적 업무를 위해 채용한 비공무원은 이에 해당될 여지가 있다.

다만 이는 인사혁신처장의 재량 사항이라는 점, 기간제 교원과 비공무원의 규모가 큰 점을 고려할 때, 현행법 해석을 통해 현실적으로 이들이 「공무원연금법」상 공무원으로 인정되기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

나. 비공무원에게 순직을 인정하지 않을 경우의 문제점

1) 순직의 사전적 의미 및 요건

순직의 사전적 의미는 '직무를 다 하다가 목숨을 잃음'이고, 통상적으로 성실성과 책임감이 투철하다는 존경의 의미가 내포되어 있다.

「공무원연금법」 제3조 제1항 제2의2호에 따르면, 순직 공무원이란 같은 항 제1호에 해당하는 공무원으로서, 재직 중 공무로 사망한 경우 또는 재직 중 공무상

질병 또는 부상으로 사망하거나 퇴직 후 그 질병 또는 부상으로 사망한 공무원을 의미한다. 따라서 '순직'은 '재직 중 공무로 사망한 경우'로 해석될 수 있다.

2) 비공무원에게 순직을 인정하지 않는 것의 정당성

순직의 개념 및 순직이 경제적 보상 이상의 존엄한 명예로서 가치를 가지고 있다는 점을 고려할 때, 순직 인정은 공무를 수행하다가 목숨을 잃었는지 여부를 중심으로 판단하는 것이 바람직하나, 실무상으로는 대상자를 '공무원'으로 인정할 것인지 여부에 따라 순직이 결정되고 있다.

특히 세월호 참사와 같이 공무원과 비공무원이 동일한 공무를 수행하다가 동일한 상황에서 사망한 사안에 대해, 공무원은 「공무원연금법」을 적용하여 '순직'으로 인정하는 반면에, 비공무원은 「산업재해보상보험법」을 적용하여 '업무상 재해 중 사망'으로 처리하는 것은 합리적 근거가 있다고 보기 어렵고, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 정하는 합리적 이유 없이 성별, 신분 등을 이유로 고용 등의 영역에서 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위에 해당하여 「헌법」 제11조 가 보장하는 평등권 위반의 차별행위에 해당할 소지가 있다.

또한 국가가 고용한 기간제교원 및 비공무원의 「산업재해보상보험법」에 따른 보험료를 국가가 전액 부담하고 있고, 산업재해보상 유족급여가 평균임금의 52~67% 수준인데 반해, 현행 「공무원연금법」상 순직유족연금은 기준소득월액의 26%(재직기간 20년 이상인 경우는 32.5%) 수준이므로 여기에 순직유족보상금(기준 소득월액의 23.4배)을 더하더라도 국가의 부담이 과도하다고 보기는 어렵다.

다. 기간제교원 등 비공무원에 대한 순직 인정방안

이상을 종합하면, 인사혁신처장은 세월호 참사 시 사망한 기간제교원에 대해서는 「교육공무원법」상 교육공무원에 해당하므로 「공무원연금법」상 순직공무원으로 인정하여야 한다. 나아가 공무수행 중 사망한 다른 비공무원에 대해서도 「공무원연금법」 제3조 제1항 제1호 나목에 따라 「공무원연금법」상 공무원으로

인정 하거나 입법예고된 「공무원재해보상법」에 비공무원들의 경우에도 순직이 인정 되도록 하는 등 필요한 조치를 취할 필요가 있다.

한편 국회에 「세월호 참사로 희생된 단원고 기간제 교사의 순직 인정 촉구 결의안」과 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 일부개정법률안」(2016. 6. 20. 박주민의원 대표발의, 이하 '세월호특별법 개정안'이라 한다.)이 발의되어 있다.

「세월호특별법 개정안」 제29조의2 제3항에 따르면, "희생자로서 4·16세월호 참사 당시 단원고등학교에 재직 중이던 기간제교원은 「공무원연금법」 제3조 제2호에 따른 순직공무원으로 본다."고 규정하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 세월호 참사로 사망한 기간제교원 2명은 현행 「공무원연금법」상으로도 순직공무원으로 인정함이 마땅하지만, 정부가 부정적인 입장을 취하고 있는 이상 국회가 입법적 조치를 통해 이들의 순직 여부를 우선적으로 논의할 필요가 있다고 판단된다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고 및 의견표명하기로 결정한다.

2017. 4. 13.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

노동 관련 결정

3 2017. 8. 4.자 결정 [가사근로자 고용개선 등에 관한 제정법률안에 대한 의견표명]

결정사항

고용노동부 장관에게, 2017. 6. 26. 입법예고 된 「가사근로자 고용개선 등에 관한 제정법률안」에 대하여 다음과 같이 의견을 표명

결정요지

【1】 국제노동기구(ILO)의 「가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약」의 규정과 가사서비스 시장의 공식화를 통한 가사근로자 권익 향상이라는 법률 제정 취지를 고려하여, 현재 비공식 영역에서 간병, 산후조리 지원 등 다양한 가사서비스를 제공하고 있는 근로자들이 법률 적용에서 제외되지 않도록 법률안의 "가사서비스" 정의를 보완하는 것이 바람직함

【2】 가사근로자의 실제 사용자인 이용자 및 이용자 가족과의 관계에서 가사근로자의 근로조건 준수 및 인권 보호를 위해 휴게, 근로시간 등 당해 이용계약에 적용되는 가사근로자의 근로조건에 관한 사항이 이용 계약 체결 시 명시해야 할 사항에 포함되도록 하고, "이용자 가족"에 대한 정의 규정, 이용자 및 이용자 가족의 이용계약 준수 의무, 가사근로자 인권 보호 의무 등을 명시하는 것이 바람직함

【3】 가사근로자들이 휴게, 휴일, 연차유급휴가 등의 기본적 근로조건, 직업능력개발, 고충 처리 등과 관련하여 일반 근로자에 비해 불리한 대우를 받지 않도록 법률안을 보완하는 것이 바람직함

【4】 입주 가사근로자에 대한 합리적 근로조건을 보장하고 사생활을 보호하기 위해, 업무시간 명시, 업무시간 외 근로제공에 대한 보상, 충분한 수면 및 휴식을 위한 연속적인 휴게 등을 보장하기 위한 규정을 마련하는 것이 바람직함

【5】 제공기관의 난립으로 가사근로자의 근로조건 보호에 부정적인 영향을 미치지 않도록, 제공기관의 인증요건 또는 결격 사유를 강화하는 것이 바람직함

참조결정

「국제노동기구(ILO)의 「가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약」 등

참조조문

「헌법」 제11조 제1항 및 제32조, 「근로기준법」, 「세계인권선언」 제23조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제6조 및 제7조 등

주 문

고용노동부장관에게, 2017. 6. 26. 입법예고 된 「가사근로자 고용개선 등에 관한 제정법률안」에 대하여 다음과 같이 의견을 표명한다.

1. 국제노동기구(ILO)의 「가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약」의 규정과 가사서비스 시장의 공식화를 통한 가사근로자 권익 향상이라는 법률 제정 취지를 고려하여, 현재 비공식 영역에서 간병, 산후조리 지원 등 다양한 가사서비스를 제공하고 있는 근로자들이 법률 적용에서 제외되지 않도록 법률안의 "가사서비스" 정의를 보완하는 것이 바람직하다.

2. 가사근로자의 실제 사용자인 이용자 및 이용자 가족과의 관계에서 가사근로자의 근로조건 준수 및 인권 보호를 위해 휴게, 근로시간 등 당해 이용계약에 적용되는 가사근로자의 근로조건에 관한 사항이 이용계약 체결 시 명시해야 할 사항에 포함되도록 하고, "이용자 가족"에 대한 정의 규정, 이용자 및 이용자 가족의 이용계약 준수 의무, 가사근로자 인권 보호 의무 등을 명시하는 것이 바람직하다.

3. 가사근로자들이 휴게, 휴일, 연차유급휴가 등의 기본적 근로조건, 직업능력개발, 고충 처리 등과 관련하여 일반 근로자에 비해 불리한 대우를 받지 않도록 법률안을 보완하는 것이 바람직하다.

4. 입주 가사근로자에 대한 합리적 근로조건을 보장하고 사생활을 보호하기 위해, 업무시간 명시, 업무시간 외 근로제공에 대한 보상, 충분한 수면 및 휴식을 위한 연속적인 휴게 등을 보장하기 위한 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

5. 제공기관의 난립으로 가사근로자의 근로조건 보호에 부정적인 영향을 미치지 않도록, 제공기관의 인증요건 또는 결격 사유를 강화하는 것이 바람직하다.

이 유

Ⅰ. 의견표명의 배경

고용노동부장관은 2017. 7. 3.「가사근로자 고용개선 등에 관한 제정법률안」(이하 "법률안"이라 한다)에 대하여 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)의 의견을 요청하였다. 법률안은 법률의 적용대상이 되는 가사근로자의 범위, 가사근로자의 근로조건, 가사서비스 제공기관(이하 "제공기관"이라 한다) 사업주 및 이용자의 의무 등에 대해 규정하고 있는바, 위원회는 이러한 조항들이 가사근로자의 근로조건 및 인권을 적절히 보호하고 있는지 검토할 필요가 있다고 판단하여,「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견표명하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제11조 제1항 및 제32조,「세계인권선언」 제23조,「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」제6조 및 제7조를 판단기준으로 하고, 국제노동기구(ILO)의「가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약」(Convention Concerning Decent Work for Domestic Workers, 제189호, 2011, 이하 "가사근로자 협약"이라 한다) 및「근로기준법」등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 법률 적용대상이 되는 가사근로자의 범위 관련

「가사근로자 협약」 제1조는 법률안과 달리 가사노동을 "하나 또는 여러 가구에서 수행하거나, 하나 또는 여러 가구를 위해 수행하는 노동"으로 정의하고, 가사근로자를 "고용관계 내에서 직업적으로 가사노동에 종사하는 모든 사람"으로 정의하고 있는바, 가사노동과 가사근로자의 범위를 그 수행 장소 또는 대상을 기준으로 폭넓게 규정하고 있다.

그러나 법률안 제2조 제1호는 "가사서비스"를 "집안 청소, 집안 정리·정돈, 가정 내 음식 만들기 및 설거지, 개별적으로 제공되는 아이의 보호 및 양육 등 가정생활의 유지·관리와 관련된 서비스로서 가사서비스 제공기관에 의해 제공되는 서비스"로 정의하면서, 구체적인 가사서비스의 종류는 고용노동부장관이 고시하도록 규정하고 있으며, 같은 조 제3호는 "가사근로자"를 "제공기관의 사업주와 근로계약을 맺고 제공기관의 사업주의 지시에 따라 이용자에게 가사서비스를 제공하는 근로자"로 정의하고 있다.

따라서 법률안의 "가사서비스" 정의와 향후 제정될 고시로 이 법의 적용대상이 되는 가사근로자의 범위가 최종적으로 확정되는데, 현재 법률안의 "가사서비스" 정의에 따르면 노약자 간병이나 산모의 산후조리 지원 등과 같이 현재 비공식 영역에서 아이 이외의 가족 구성원을 대상으로 돌봄서비스를 제공하는 가사근로자들은 법률 적용에서 제외될 가능성이 높다.

2015. 위원회의 「비공식부문 가사근로자 인권상황 실태조사」(이하 "위원회 실태조사"라 한다) 결과, 가족 구성원을 대상으로 개별 가정 또는 병원에서 간병서비스를 제공하는 가사근로자는 그 규모가 가사 또는 육아서비스를 제공하는 가사근로자에 비해 작지 않고, 가사도우미나 육아도우미보다 긴 시간 근로를 하면서도 시간당 임금은 가장 낮으며, 이용자의 폭행, 성희롱, 인격적 무시 등 부당한 대우

경험도 높은 것으로 나타나 보호의 필요성이 큰 상황임에도, 위와 같이 상당수의 가사근로자들이 법률 적용에서 제외되는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

따라서 「가사근로자 협약」의 규정과 가사서비스 시장의 공식화를 통한 가사근로자의 권익 향상이라는 법률안의 제정 취지를 고려하여, 현재 비공식 영역에서 가족 구성원을 대상으로 다양한 돌봄서비스를 제공하는 가사근로자들을 최대한 포섭할 수 있도록, 법률안 제2조 제1호 "가사서비스"의 정의를 보완하는 것이 바람직하다.

2. 가사근로자 보호를 위한 이용자 및 이용자 가족의 의무 관련

가. 가사서비스 이용계약 관련

법률안 제10조 제1항은 제공기관의 사업주와 이용자가 이용계약을 체결할 때 명시해야 할 사항으로 가사서비스의 종류, 제공일자 및 시간, 이용요금 및 이용료 지급방법 등을 열거하고, 그 밖의 사항은 고용노동부령에 위임하고 있다. 또한 같은 조 제2항은 가사근로자가 자신의 근로에 해당하는 가사서비스 이용계약의 내용 열람을 요청하면, 제공기관 사업주는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다고 규정하고 있다.

법률안은 가사서비스 공급체계를 근로자 파견과 유사한 삼자관계로 설정하고 있으나, 제공기관 사업주와 이용자, 가사근로자에 대해 「파견근로자보호 등에 관한 법률」을 적용하지 않는다고 규정하고 있어, 이용자는 가사근로자의 근로조건 보호나 인권 침해 예방 등과 관련하여 사용자로서의 책임을 부담하지 않는다.

그러나 가사근로자의 주된 근로 장소가 개별 가정인 점, 구체적인 업무 지시의 주체가 이용자라는 점 등을 고려할 때, 가사근로자의 근로조건 보호에 있어 이용자가 미치는 영향력은 가사근로자의 고용관계상 사용자인 제공기관 사업주만큼 크다고 할 것이다. 예컨대 1일 4시간 이상 가사서비스를 제공하는 가사근로자의 휴게시간,

일정한 기간을 정하여 동일한 가구에 가사서비스를 제공하는 가사근로자의 휴가 사용, 입주 가사근로자의 기본적 생활조건 및 사생활 보호 등은 이용자의 동의 또는 제공이 없으면 실질적으로는 보장되기 어려운 근로조건이다.

따라서 가사근로자의 근로조건 보호 및 이용자와의 분쟁 예방을 위해, 법률안 제10조 제1항의 이용계약 체결 시 명시해야 할 사항에 휴게, 휴가, 근로시간 등 당해 이용계약에 적용되는 가사근로자의 근로조건에 관한 사항이 포함되도록 하고, 가사근로자가 별도의 열람 요청을 하지 않아도 가사서비스를 수행하기 전에 이용계약의 내용을 알 수 있도록 고지를 의무화하는 것으로 같은 조 제2항을 보완할 필요가 있다.

나. 이용자 및 이용자 가족의 의무 관련

「가사근로자협약」 제5조는 각 회원국은 가사근로자가 모든 형태의 악용, 괴롭힘 및 폭력으로부터 효과적으로 보호될 수 있도록 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

법률안은 일부 조항을 제외하고는 가사근로자에게도 「근로기준법」을 적용한다고 규정하고 있는바, 이에 따라 「근로기준법」 제5조(근로조건의 준수), 제6조(균등한 처우), 제7조(강제근로의 금지), 제8조(폭행의 금지) 등 근로자의 근로조건 및 인권 보호를 위한 사용자의 의무 조항들이 제공기관 사업주에게도 적용된다.

그러나 가사근로자를 실제 사용하는 이용자는 이러한 사용자의 의무를 부담하지 않고, 법률안에는 "이용자 가족"에 대한 정의 규정이 없어 「근로기준법」의 준용만으로는 이용자 및 이용자 가족에 의한 가사근로자의 인권침해를 적절히 예방하기 어려운 측면이 있다.

위원회 실태조사 결과, 업무 이상의 지나친 요구, 인격적 무시, 폭행, 폭언, 성적 불쾌감을 느끼게 하는 행위 등 이용자 및 이용자 가족에 의한 가사근로자 인권침해 사례가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이를 예방하기 위해서는

가사근로자를 이용자 및 그 가족으로부터 보호할 수 있는 명시적 규정이 필요한데, 법률안 제21조는 이용자가 이용계약에서 정한 사항 외의 가사서비스 요구금지, 식사 및 휴게시간 부여, 안전, 성희롱 예방을 위한 이용자의 의무를 노력 의무로 규정하고 있어 실제 가사근로자의 근로조건 및 인권을 보호하기에는 미흡한 측면이 있다.

따라서 법률안 제2조에 "이용자 가족"에 대한 정의 규정을 마련하고, 법률안 제21조에 이용자 및 이용자 가족의 이용계약 준수 의무를 명시하고, 이용자 및 이용자 가족의 가사근로자 보호 의무를 보다 엄격하게 규정하는 것으로 보완하는 것이 바람직하다.

3. 가사근로자 보호를 위한 제공기관 사업주의 의무 관련

가. 기본적 근로조건 관련

법률안 제4조는 이 법의 가사근로자에게는 「근로기준법」과 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 "기간제법"이라 한다) 중 근로조건 명시, 근로시간, 초과근로, 휴게, 휴일, 연차유급휴가 등의 규정을 적용하지 않는다고 규정하고 있다.

가사노동은 호출 근로의 특성상 사전에 소정근로일이나 소정근로시간을 알기 어려워 「근로기준법」상의 휴일, 「기간제법」상의 초과근로 규정을 그대로 적용하기 어려운 측면이 있고, 법률안 제19조가 제공기관 사업주에게 소속 가사근로자의 근로시간이 1주일에 15시간 이상 되도록 노력할 의무를 부과할 정도로 초과근로보다는 안정적인 근로시간 보장이 더 중요한 문제인 것은 사실이다.

하지만 법률안상의 가사근로자는 「근로기준법」상의 근로자에 해당하고 「근로기준법」에서 정하는 근로조건은 최저기준이므로, 「근로기준법」을 그대로 적용하는 것이 곤란하다는 이유로 「근로기준법」 적용에서 제외한 후 아무런 보완적 규정을

마련하지 않거나, 합리적 이유 없이 「근로기준법」이 정한 것보다 낮은 기준을 적용하는 것은 일반 근로자에 비해 가사근로자를 차별하게 되는 결과를 가져올 수 있어 바람직하지 않다.

먼저 휴게와 관련하여 살펴보면, 「근로기준법」 제54조는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 하고, 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 법률안 제21조 제2항은 "제공기관의 사업주와 이용자는 가사근로자에게 식사 및 휴게에 필요한 적정 시간을 주도록 노력하여야 한다"는 노력 의무만을 규정하고 있어, 실제로 가사근로자의 휴게 권리가 적절히 보호되지 않을 우려가 있다.

가사근로자 역시 근로자로서 지속적인 노동을 위해 휴식이 필수적인 점을 감안할 때, 「근로기준법」상 휴게 기준에 준하는 휴게 시간이 가사근로자에게도 동등하게 주어져야 함을 명시할 필요가 있으며, 이러한 휴게 시간을 이용자가 보장하도록 하는 것이 바람직하다.

다만 영유아, 환자 등에 대한 돌봄서비스의 경우, 서비스의 특성상 가사근로자가 돌봄 대상자로부터 분리되어 온전한 의미의 휴게 시간을 갖는 것이 돌봄 대상자의 안전 또는 생명에 위험이 되는 결과로 이어질 수 있어 일률적으로 휴게시간을 부여하는 것이 곤란할 수 있다. 따라서 이러한 특성을 감안하여 휴게 시간을 유연하게 부여할 수 있도록 하고, 불가피한 사유로 휴게시간을 줄 수 없는 경우에는 이를 보상하도록 하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

다음으로 휴일과 관련하여 살펴보면, 법률안은 제공기관의 사업주와 가사근로자가 근로계약을 체결할 때 근로계약에 명시하여야 하는 사항에 「근로기준법」이나 「기간제법」에 공통적으로 포함되어 있는 '휴일에 관한 사항'을 포함하지 않고 있으며, 휴일에 관한 별도의 규정도 두고 있지 않다.

이에 대해 고용노동부는 가사근로자의 경우 유급휴일 부여의 기준이 되는

소정근로일을 정하기 어렵기 때문이라고 설명한다. 그러나 동일한 가정에 일정한 기간 동안 일정 시간의 가사서비스를 제공하는 가사근로자의 경우 소정근로일이나 소정근로시간을 사전에 정할 수 있고, 「근로기준법」은 제18조와 같은 법 시행령 [별표2]를 통해 단시간근로자의 근로조건 결정기준을 규정하고 있으므로, 이에 따라 주휴 수당을 사후 정산하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

따라서 가사근로자의 근로 특성을 고려한 별도의 휴일 규정을 마련하고, 근로계약 시 서면으로 명시하여야 하는 사항에 휴일에 관한 사항을 포함하는 것이 바람직하다.

마지막으로 연차유급휴가와 관련하여 살펴보면, 법률안 제20조 제1항 제1호는 1년간 근로시간이 624시간 이상(주 15시간 이상)인 가사근로자에게는 6일 이상의 연차유급휴가를 주어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 「근로기준법」상 연차유급휴가 규정과 비교할 때 주 15시간을 근로하는 가사근로자에게는 불리하지 않지만, 주 18시간을 초과하여 근로하는 가사근로자에게는 불리한 규정이다.

위원회 실태조사에 따르면, 가사근로자 중 근로시간이 주 15시간 이하인 비율이 가사는 24.4%, 간병은 8.7%, 육아는 15.8%이며, 가사도우미의 경우 주 40시간 이상 일하는 근로자가 8.3%로 적지만, 간병인의 경우는 방문의 경우라도 65.2%가 주 40시간 이상 일하며, 육아도우미의 경우 54.7%가 주 40시간 이상 일하는 것으로 나타났다.

이처럼 직종에 따라 주 15시간 이상 일하는 가사근로자들이 상당수 존재하는데, 주 15시간 이상 근로자의 연차유급휴가를 6일 이상으로 규정할 경우, 사실상 주 15시간 이상 근로하는 모든 가사근로자들에게 연차유급휴가가 6일만 부여될 가능성이 높다.

따라서 가사근로자에 대한 연차유급휴가 부여 기준으로 「근로기준법 시행령」 [별표2]의 단시간근로자 연차유급휴가 계산식을 준용하거나, 이에 준하도록 보완할 필요가 있다.

나. 직업훈련 관련

「근로자직업능력 개발법」 제4조와 제3조는 근로자의 생애에 걸친 직업능력개발훈련을 위한 국가와 사업주 등의 책무에 대해 규정하고 있고, 모든 근로자에게 균등한 직업능력개발훈련 기회가 보장되도록 하고, 특히 여성근로자, 일용근로자, 단시간근로자, 기간제근로자, 파견근로자 등에 대한 직업능력개발훈련이 중요시되어야 한다고 규정하고 있다.

그러나 법률안 제23조 제1항은 "제공기관의 사업주는 가사서비스의 품질을 높이고 가사근로자의 전문성을 향상시키기 위하여 교육훈련을 실시할 수 있다"고 규정하고 있는바, 제공기관 사업주가 가사근로자에 대한 교육훈련을 의무적으로 실시하도록 보완하는 것이 바람직하다.

다. 고충처리 관련

법률안 제9조 제3항은 제공기관 사업주의 책무 중 하나로 이용자 또는 가사근로자의 불편사항 및 고충 청취 및 개선 의무, 이용자와 가사근로자 간 분쟁 해결을 위한 노력 의무 등을 규정하고 있다.

그러나 이용자와 가사근로자 간 분쟁 해결을 위한 노력 의무만을 추상적으로 명시하고 있어, 실제로는 제공기관이 분쟁 해결을 위한 노력을 적극적으로 하지 않을 우려가 있다.

따라서 이용자 및 이용자 가족에 의한 폭행이나 성희롱, 반복되는 비인격적 대우에 대해서는 고충처리시스템 마련 등 제공기관이 취해야 할 근로자 보호 조치 의무를 구체화하고, 고충 해소 요청을 이유로 한 가사근로자에 대한 불이익 금지 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

4. 입주 가사근로자의 보호 관련

「가사근로자협약」 제10조는 가사근로자가 호출에 응하기 위해 자신의 시간을 원하는 대로 자유롭게 사용하지 못하는 대기시간은 국내법 규정이나 단체협약 등에서 정하는 근로시간으로 간주되어야 한다고 규정하고 있다.

법률안 제22조 제1항은 입주 가사근로자의 근로시간 산정 시 이러한 대기시간에 대한 고려 없이, 이용계약에서 사전에 정한 서비스 제공시간을 근로한 것으로 간주하는 규정을 두고 있다.

그러나 입주 가사근로자는 한 가정에 일정 기간 지속적으로 서비스를 제공하는 경우가 많아, 방문형 가사근로자에 비해 이용자 및 그 가족의 요구를 거절하기 어렵고, 업무시간과 휴식시간의 구분도 명확하지 않은 편이다.

이에 입주 가사근로자의 근로시간 시작과 종료가 명확하게 규정되지 않을 경우, 대가 없는 근로제공을 강요받거나 충분한 수면과 휴식, 사생활 보호에 어려움을 겪을 가능성이 있다.

따라서 입주 가사근로자의 업무시간 명시, 업무시간 외 근로제공에 대한 보상, 충분한 수면 및 휴식을 위한 연속적인 휴게 보장을 위한 규정이 법률안에 포함되는 것이 바람직하다.

5. 가사서비스 제공기관의 난립 예방 관련

제공기관의 난립 및 그로 인한 서비스가격 인하경쟁은 가사근로자의 근로조건 보호에 부정적인 영향을 줄 우려가 있으므로, 제공기관 인증 요건 또는 결격 사유를 강화하는 것이 바람직하다.

법률안 제6조 제5호는 “이 법을 위반하여 벌금형을 선고받고 1년이 지나지 않은 사람”이 임원으로 있는 경우를 인증의 결격사유로 규정하고 있으나, 같은 법률안 제28조가 벌금을 부과할 수 있는 경우로 법률안 제16조(근로계약 서면

명시 및 근로자 교부), 제20조(연차유급휴가), 제14조 제3항 및 제26조 제2항(업무 수행 중 알게 된 비밀 누설 등)을 위반한 경우만을 규정하고 있다.

이는 위반 시 사업주에게 벌금이 부과되는 「근로기준법」 규정이면서 동시에 제공기관에 적용되는 규정의 경우와 비교할 때 범위가 훨씬 좁은 것인바, 제공기관 인증의 결격사유로 법률안 규정 뿐 아니라 「근로기준법」 등 이 법의 제공기관에 적용되는 주요 노동관계법 위반으로 벌금형을 받은 사람이 임원으로 있는 경우를 포함하는 것으로 수정하는 것을 고려할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2017. 8. 4.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환

노동 관련 결정

4 2017. 8 11.자 결정 [특정직업군에 대한 보험 가입 거부(제한) 관련 제도개선 권고]

결정사항

금융감독원장에게, 특정직업군에 속한다는 이유만으로 일률적으로 보험 가입을 거부(제한)하는 보험사의 실태를 파악하고, 보험사가 합리적인 이유 없이 특정직업군에 대해 보험 가입을 거부(제한)하지 않도록 개선대책을 마련할 것을 권고

결정요지

【1】 민간이 판매하는 보험이라 할지라도, 합리적 이유 없이 특정직업군에 속한 사람을 차별하는 것은 평등권 침해의 소지가 있으며, 정부는 이러한 실태를 파악하고 정책 및 제도개선을 통해 불합리한 차별을 바로잡을 필요가 있음

【2】 특히 군인, 경찰관, 소방관 등 직군의 경우 행정·지원부서를 포함한 모든 직책에서 위험도가 높은 것이 아니고 개인의 건강 상태 또한 다르기 때문에, 이러한 직업군에 속한다는 이유로 개인의 위험도를 동일하게 평가하고 일률적으로 보험 가입을 거부하는 것은 부당함

【3】 또한, 의료종사자, 민간신앙 종사자, 안마사, 환경미화원, PC설치기사, 사진작가, 부동산 중개인, 매장 계산원 등의 경우 타 직종에 비해 도덕적 해이 등 정도가 심한지 여부를 판단할 객관적 근거가 없고, 사고 위험성이 높아 보험의 안정성 등에 악영향을 미친다는 객관적 근거는 보험사가 제시해야 하므로, 사고 위험성에 대한 통계 부족은 보험 가입 제한의 합리적인 이유가 되기 어려움

참조결정

헌법재판소 1995. 2. 23.선고 93헌바43 결정, 대법원 1997. 2. 25. 선고 96추213 판결 등

참조조문

「헌법」 제11조

주 문

금융감독원장에게, 특정직업군에 속한다는 이유만으로 일률적으로 보험 가입을 거부(제한)하는 보험사의 실태를 파악하고, 보험사가 합리적인 이유 없이 특정직업군에 대해 보험 가입을 거부(제한)하지 않도록 개선대책을 마련할 것을 권고한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2016. 10. 13. 국회 정무위원회는 금융감독원에 대한 2016년 국정감사에서, 생명보험사들이 무직, 고시생, 청소노동자 등에 대해 실손의료보험 가입을 거부하는 것은 불합리한 차별이라고 하면서 이에 대한 실태 파악의 필요성을 지적하였다.

2016. 10. 20. 국회 운영위원회는 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)에 대한 2016년 국정감사에서, 위와 같은 내용을 지적하면서 일부 특정직업군의 생명보험 가입 거부 등 차별행위에 대해 조사하고 개선방안을 마련할 것을 요청하였다.

이에 따라 위원회는 보험사가 판매하는 생명보험 및 실손의료보험의 특정직업군 가입 거부(제한) 실태를 확인하고, 제도 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고 기준

「헌법」 제11조, 헌법재판소 1995. 2. 23. 93헌바43 결정, 대법원 1997. 2. 25.선고 96추213 판결 등

Ⅲ. 판단

1. 특정직업군 보험 가입 거부(제한) 현황

위원회가 2017. 6. 금융감독원으로부터 제출받은 자료에 따르면, 아래 [표1]과 같이 생명보험사가 판매하는 생명보험의 경우 약 29.2%의 생명보험사가 생명보험 인수 시 도덕적 해이, 위험률 등을 이유로 특정직업군에 대한 보험 가입을 거부(제한)하고 있으며, 이러한 주요 직업군은 남자 무직(16~60세), 보험관련 직업, 운전관련 직업(택배, 오토바이, 음식·음료 배달 등), 종군기자, 스턴트맨 등이다.

실손의료보험은 생명보험사와 손해보험사가 판매하고 있는데, 아래 [표1]과 같이 실손의료보험을 판매하는 생명보험사의 약 92.9%는 특정직업군에 대해 보험 가입을 거부(제한)하고, 그 제한 범위가 대체로 생명보험보다 넓다. 실손의료보험을 판매하는 손해보험사는 약 60%가 특정직업군에 대해 보험 가입을 거부(제한)하고 있다.

[표1] 생명보험 및 실손의료보험 특정직업군 가입 거부(제한) 현황

(단위 : 개, %)

구분		판매하고 있는 보험사 수 (A)	가입 거부 (제한) 직업 있음(B)	가입 거부 (제한) 직업 없음(C)	가입 거부 (제한) 비율 (B/A * 100)
생명보험	생명보험사	24	7	17	29.2%
실손의료보험	계	24	19	5	79.2%
	생명보험사	14	13	1	92.9%
	손해보험사	10	6	4	60.0%

* 생명보험사는 총 25개, 이중 1개는 생명보험 미판매, 11개는 실손의료보험 미판매
** 손해보험사는 총 15개, 이중 5개는 실손의료보험 미판매

언론보도 및 2016년 국정감사를 통해 파악된 실손의료보험 가입 거부(제한) 직업군은 아래 [표2]와 같이 해양경찰관(선박 탑승), 특수병과군인(영관급 제외), 군무원, 소방관, 산불감시원, 교통경찰관, 우편물집배원 등 공익적 업무를 수행하는 직업군을 포함하여, 간병인, 요양보호사, 의료인(사무인력 포함) 등 의료종사자, 환경미화원, 재활용품 수거업자, 민간신앙 종사원(무속인 등), PC설치기사, 특수교육 교사, 사진작가, 신용카드 설계사, 부동산 중개인, 매장 계산원 등 다양하다.

[표2] 실손의료보험 가입 거부(제한) 주요 직업군

(단위 : 개, 중복 집계)

구분	해경·군·소방·경찰·집배원 등	의료 종사자 (사무직, 간병인 등 포함)	환경 미화원, 재활용 수거업자 등	무직	보험 종사자 (타사 포함)	자동차 영업원, 단순 사무직, 특수교사, PC설치기사 등	민간 신앙 종사자 (무속인) 등	거절 직군 없음
계	9	10	6	12	12	8	7	5
생명보험사 (총 14개)	7	8	6	10	7	5	7	1
손해보험사 (총 10개)	2	2	-	2	5	3	-	4

* 25개 생명보험사 중 11개, 15개 손해보험사 중 5개는 실손의료보험 미판매

위 특정직업군에 대한 보험 가입을 거부(제한)하고 있는 보험사는 해당 직종의 가입을 승인할 경우 보험금 지급이 폭증할 것으로 예상되어 보험료 상승 등 다른 보험 가입자에게 부정적인 영향을 끼칠 수 있으므로, 다른 가입자 보호 차원에서 보험 가입을 거부(제한)한다는 입장이다.

2. 금융 당국의 입장

금융감독원은 2017. 6. 위원회에 제출한 자료를 통하여, 보험회사가 보험 가입 희망자의 직업 등을 이유로 보험 가입을 거부하는 행위가 인권침해에 해당하는지 여부를 일률적으로 판단할 수는 없으나, 보험회사가 피보험자의 직무행위에 대한 구체적인 위험평가 없이 단지 피보험자가 소속된 집단이 위험직군에 속한다는 이유만으로 보험 가입을 거절한다면 불합리한 측면이 있다는 입장을 밝혔다.

이후 금융감독원은 2017. 8. 30. 국회 및 보험연구원 등과 정책토론회를 개최하여 보험업계와 고위험 직군 종사자의 의견을 수렴해 구체적인 고위험직종 보험 가입 확대 방안을 마련할 예정이라 밝혔다. 보험사가 특정직업군의 보험 가입 거절 명세와 직군별 보험 가입 현황을 금융당국에 의무적으로 제출하도록 하는 등의 방안을 검토하고 있으며, 소방공무원의 경우 정부가 직접 보험료의 일부를 부담하는 방안도 고려 중인 것으로 알려졌다.

3. 특정직업군 보험 가입 거부(제한)의 문제점 및 개선방안

가. 검토 필요성

민간에서 판매하는 보험의 경우 보험 가입에 관한 의사결정을 사적 자치에 맡기는 것이 원칙이다. 다만 합리적 이유 없이 특정직업군에 속한 사람을 차별한다면 이는 평등권 침해의 소지가 있다. 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 '사회권규약'이라 한다) 위원회가 2017. 7. 7. 채택한 일반논평 제24호에 따르면, 기업체가 행하는 모든 활동은 「사회권규약」상의 권리를 존중하여야 하며, 당사국들은 모든 사람들이 차별 없이 규약상의 권리를 향유하도록 보장할 의무가 있고, 비국가 주체(non-state entities)에 의한 차별을 금지할 의무가 포함된다. 따라서 정부는 보험 가입 시 특정직업군에 대한 차별 실태를 확인하고 정책 및 제도개선을 통해 불합리한 차별을 바로잡을 필요가 있다.

나. 직업이 「헌법」 제11조의 '사회적 신분'에 해당하는지 여부

「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."고 규정하여, 차별로부터 보호받을 권리로서의 평등권을 규정하고 있다.

이 때 '사회적 신분'은 선천적 신분설과 후천적으로 획득한 신분도 포함된다는 후천적 신분설이 있으나, 헌법재판소 판례(1995. 2. 23.자 93헌바43 결정), 대법원 판례(1997. 2. 25. 선고 96추213 판결), 서울남부지방법원 판례(2016. 6. 10. 선고 2014가합 3505 판결) 등을 종합할 때, 직업은 사회적 신분의 하나로서 차별금지 사유에 해당한다.

다. 보험 가입 거부 관련 위원회 결정례

다수의 진정사건에서 장애인에 대한 보험 가입 차별 문제가 제기되었고, 위원회는 보험 가입 시 합리적 이유 없이 장애인을 차별하지 않도록 2012년 「장애인 보험 차별 개선을 위한 가이드라인」(이하 '가이드라인'이라 한다)을 제정하여 관계 부처에 권고하였다.

가이드라인에 따르면, 장애인에 대한 보험 가입 차별이란 장애를 이유로 정당한 사유 없이 보험 상담 또는 심사 자체를 거부하는 것, 보험 청약에 대한 승낙을 거절하는 것, 보험 조건에서 부당한 차별을 하는 것, 보험계약을 부당하게 해지하는 것 등을 의미한다. 즉, 가이드라인은 현저히 곤란한 사정이나 과도한 부담, 법률의 규정, 의학적·과학적 근거, 검증된 통계자료, 기타 전문가의 의견 등 보험 가입 거부를 정당화할 수 있는 객관적인 사유가 없는 한 장애만을 사유로 보험 가입을 거부하여서는 안 된다는 기준을 제시하고 있다.

한편, 위원회는 외국인이라는 이유로 일률적으로 모기지신용보험 가입 대상에서 제외한 사건(2010. 7. 29. 차별시정소위원회 결정, 10진정0268700), 지적장애

3급인 초등학생의 여행자보험 가입을 구체적인 장애 정도 및 상태, 장애 원인, 건강 상태 등 제반 조건에 대한 검토 없이 거부한 사건(2011. 4. 26. 장애인차별시정위원회 결정, 10진정0736800) 등 다수의 진정사건에서 보험사가 국적이나 장애만을 사유로 일률적으로 보험 가입을 거부하거나 취소하는 것은 합리적 이유 없는 차별이라고 판단한 바 있다.

라. 직업을 이유로 보험 가입을 거부(제한)하는 것이 정당한지 여부

앞서 살펴본 바와 같이 직업은 사회적 신분에 해당하며, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 따르면, 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등을 이유로 재화·용역 등의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위는 평등권 침해의 차별행위가 된다.

군인, 경찰, 소방 등 일부 직업군의 경우, 다른 직업군에 비해 사고 비율이 높고 평균 수명도 짧은 것으로 알려져 있다. 2015년 위원회가 실시한 「소방공무원의 인권상황 실태조사」에 따르면, 일반근로자의 직업병 및 일반질병 발생률이 건강검진자의 약 28.3%임에 반해, 소방공무원의 직업병 및 일반질병 발생률은 47.5%에 달하였다.

그러나 이러한 직업군의 경우에도 행정·지원부서 등 모든 직책의 위험도가 높은 것은 아니다. 또한 개인에 따라 건강 상태가 다른데 특정직업군에 속한다는 이유만으로 그 직업군에 속하는 개인의 위험도를 동일하게 평가하여 보험 가입을 일률적으로 거부(제한)하는 것은 부당하다. 특히 일부 보험사는 특수병과군인 중 소령 이상의 영관급 군인은 가입 거부(제한) 직업군에서 제외하고 있는데, 위험도에 대한 자료나 평가 없이 무조건 하위 계급의 군인이라 하여 상위 계급의 군인과 다르게 보험 가입을 거부(제한)하는 것에 합리적 이유를 인정하기 어렵다.

일부 보험사는 도덕적 해이(moral hazard) 또는 사고발생률에 대한 통계 부족 등을 이유로 의료사무 인력을 포함한 의료종사자, 무속인 등 민간신앙 종사자,

안마사, 환경미화원 등 다양한 직종의 근로자의 보험 가입을 거부(제한)하고 있는데, 도덕적 해이 등 보험제도 남용을 막는다는 목적의 정당성을 인정한다 할지라도, 이러한 직종이 타 직종에 비해 도덕적 해이 등의 정도가 심한지 여부를 판단할 객관적 근거를 찾기 어렵다. 또한 해당 직종이 사고 위험성이 높아 보험의 안정성 등에 악영향을 미친다는 이유로 보험 가입을 거부(제한)하는 경우 보험 가입자가 아닌 보험사가 보험 가입 거부(제한)라는 차별적 취급에 대한 근거를 제시해야 할 것이므로, 통계가 부족하여 특정직업군에 대한 사고 위험성을 판단할 수 없다는 것은 보험 가입 거부(제한)의 합리적인 이유가 되지 못한다.

그밖에 생명보험을 판매하는 생명보험사의 약 70%와 실손의료보험을 판매하는 생명보험사 및 손해보험사의 약 20%가 특정직업군에 속한다는 이유로 보험 가입을 거부(제한)하지는 않고 있다는 점에 비추어보아도, 특정직업군의 보험 가입을 일률적으로 거부(제한)하는 행위에 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

따라서 각 보험사가 특정직업군의 보험 가입을 부득이하게 거부(제한)할 경우에는 특정직업군에 대한 차별 소지를 없애기 위해 검증된 통계자료 및 과학적·의학적 자료와 보험대상자의 구체적 직무, 건강 상태 등 제반조건에 대한 심사·평가를 선행하여야 한다.

이에 금융감독원장은, 보험회사가 특정직업군에 속한다는 이유만으로 일률적으로 보험 가입을 거부(제한)하는 보험사의 실태를 파악하고, 보험사가 합리적인 이유 없이 특정직업군에 대해 보험 가입을 거부(제한)하지 않도록 개선대책을 마련할 필요가 있다.

한편, 2017. 1. 25. 국회에 발의된 「보험업법 일부개정법률안」(민병두 의원 대표발의, 의안번호 5272)에 따르면, 보험회사가 보험상품에 관한 계약을 체결하는 경우 정당한 사유 없이 연령·성별·학력·사회적 신분 등을 이유로 계약조건에 관하여 보험계약자를 부당하게 차별하는 것을 금지하고, 이를 위반하는 경우에는 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있는바, 위와 같은 개선대책 마련 시 과태료

등 제재조치를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 8. 11.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

노동 관련 결정

5 2017. 12. 18.자 결정 [법외노조통보처분 취소소송(대법원 2016두32992)에 관한 의견제출]

결정사항

국가인권위원회는 대법원에 계류 중인 "법외노조통보처분 취소소송(대법원 2016두32992)" 담당 재판부에, 결사의 자유와 관련한 국제인권조약 및 전국교직원노동조합 법외노조화에 대한 국제사회의 우려 및 권고를 적극 참고하고, 교원노조의 초기업단위 노조로서의 특성과 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제9조 제2항 및 이 사건 처분의 비례원칙 위배 소지에 대해 고려할 필요가 있다는 의견을 제출함

결정요지

【1】 국가인권위원회는 현재 대법원에 계류 중인 전국교직원노동조합(이하 '전교조') 법외노조통보처분 취소소송(대법원 2016두32992, 이하 '이 사건 소송')이 교육의 주체이자 근로자인 교원의 단결권 보호 범위, 그리고 설립신고를 마치고 활동 중인 노동조합에 대한 행정관청의 법외노조통보처분의 적법성 판단기준 등 헌법상 근로자의 단결권과 관련하여 중요한 기준을 제시한다는 점에서 「국가인권위원회법」 제28조 제1항의 "인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판"에 해당한다고 판단, 담당 재판부에 의견을 제출하기로 결정함

【2】 '모든 사람의 자유롭고 차별 없는 노동조합 결성 및 가입 권리'는 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 국제노동기구(ILO) 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호) 등 국제인권규범에 명시된 기본적 인권 항목이고, 유엔 사회권규약위원회 및 ILO 등은 '조합원 자격은 노동조합 스스로 자율적으로 결정할 사항으로서 이에 대한 국가의 과도한 개입은 결사의 자유 원칙에 위배된다'는 입장에서 해고자의 자유로운 노동조합 가입을 제한하는 국내 법령의 개정 및 전교조 법외노조화에 대한 우려를 지속 표명해 왔음. 인류의 보편적 규범인 국제인권조약에 대한 존중 및 국내적 이행 노력은 모든 국가기관의 책무라는 점을 고려하여, 이 사건 소송에서도 결사의 자유와 관련한 국제인권조약의 내용, 전교조 법외노조화에 대한 국제사회의 우려와 관련 권고 등을 적극적으로 참고할 필요가 있음

【3】 이 사건 소송 1, 2심 판결이 제시한 교원노조의 자주성 확보 필요성, 교원의 직무 특성, 교육의 공공성 및 학생의 교육권 등을 고려한다 하더라도, 2004년

대법원 판결(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결) 이후 해고자, 실업자, 구직자 등이 초기업단위 노조에 가입하는 데 아무런 제한을 받지 않고 있는 상황에서 교원노조에 대해서만 해고자의 가입을 제한하는 것은 교원의 단결권을 과도하게 제한할 우려가 있으므로, 이 사건 소송에서 해직 교원의 교원노조 가입 자격 여부를 판단함에 있어 교원노조의 초기업단위 노조로서의 특성을 충분히 고려할 필요가 있음

【4】 이 사건 처분의 근거 법령인 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제9조 제2항은 시정 요구 불이행에 대한 제재로 노동조합의 지위 자체를 원천적으로 부정하는 가장 침익적인 방법을 택하고 있다는 점에서 헌법상 기본권 제한의 과잉금지원칙에 위배될 소지가 있고, 행정관청의 법외노조통보처분을 재량행위로 판단한 헌법재판소 결정(헌법재판소 2013헌마671, 2014헌가21 병합 결정)을 고려할 때 고용노동부가 9명의 해직 교원이 조합원에 포함되어 있다는 이유로 6만여 명에 달하는 절대 다수 조합원의 단결권 행사를 전면 중지시키는 처분을 한 것은 이로 인한 공익적 기대효과에 비해 전교조가 받은 피해가 매우 커 비례원칙에 부합하지 않는 측면이 있으므로, 이 사건 처분의 적법성 여부 판단 시 그 근거조항인 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제9조 제2항 및 이 사건 처분의 비례원칙 위배 소지에 대해 고려할 필요가 있음

참조결정

대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결, 헌법재판소 2015. 5. 28. 선고 2013헌마671, 2014헌가21(병합) 결정, 국가인권위원회, 2010. 9. 30. 노동조합 설립에 관한 법령 및 정책개선 권고, 국제노동기구(ILO) 결사의자유위원회 제320차(2000), 제327차(2002), 제331차(2003), 제335차(2004), 제340차(2006), 제346차(2007), 제353차(2009), 제371차(2014), 제382차(2017) 보고서 권고, 유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해(2017. 10. 6.)

참조조문

「헌법」 제6조 제1항, 제33조 제1항 및 제2항, 제37조 제2항, 「세계인권선언」 제23조 제4항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조, 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조, 제27조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, 국제노동기구(ILO) 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호, 1948) 제2조, 제4조

주 문

국가인권위원회는 대법원에 계류 중인 "법외노조통보처분 취소소송(대법원 2016두32992)" 담당 재판부에, 결사의 자유와 관련한 국제인권조약 및 전국교직원노동조합 법외노조화에 대한 국제사회의 우려 및 권고를 적극 참고하고, 교원노조의 초기업단위 노조로서의 특성과 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제9조 제2항 및 이 사건 처분의 비례원칙 위배 소지에 대해 고려할 필요가 있다는 의견을 아래와 같이 제출한다.

이 유

Ⅰ. 의견제출의 배경

고용노동부는 2013. 10. 24. 해직 교원의 조합원 자격을 인정하는 규약 내용 및 9명의 해직 교원이 조합원에 포함되어 있다는 이유로, 전국교직원노동조합(이하 '전교조'라 한다)에 대해 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 '교원노조법'이라 한다)에 의한 노동조합으로 보지 않는다는 통보처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다. 이후 전교조는 이 사건 처분에 대한 취소소송(이하 '이 사건 소송'이라 한다)을 제기하였고, 현재 이 사건 소송은 대법원에 계류 중이다.

국가인권위원회는 이 사건 소송이 교육의 주체이자 근로자인 교원의 단결권 보호 범위, 그리고 설립신고를 마치고 활동 중인 노동조합에 대한 행정관청의 법외노조통보처분의 적법성 판단기준 등 헌법상 근로자의 단결권과 관련하여 중요한 기준을 제시한다는 점에서 「국가인권위원회법」 제28조 제1항의 "인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판"에 해당한다고 판단하고, 대법원 담당 재판부에 의견을 제출하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

「헌법」 제6조 제1항, 제33조 제1항 및 제2항, 제37조 제2항, 「세계인권선언」 제23조 제4항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조, 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조, 제27조

2. 참고기준

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, 국제노동기구(ILO) 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호, 1948) 제2조, 제4조, ILO 결사의자유위원회 제320차(2000), 제327차(2002), 제331차(2003), 제335차(2004), 제340차(2006), 제346차(2007), 제353차(2009), 제371차(2014), 제382차(2017) 보고서, 유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해(2017. 10. 6.), 대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결 등

Ⅲ. 이 사건 소송에 관한 의견

1. 국제인권규범의 국내 이행 필요성

「세계인권선언」, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 '사회권규약'이라 한다), 국제노동기구(ILO) 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호) 등 국제인권규범은 '모든 사람의 자유로운 노동조합 결성·가입 권리'를 기본적 인권 항목으로 명시하고 있다.

대한민국이 1990년 정식으로 비준하여, 「헌법」 제6조 제1항에 의해 국내법과 같은 효력을 갖는 사회권규약 제8조는 당사국에게 "모든 사람이 관계단체의

규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고 그가 선택한 노동조합에 가입할 권리"를 확보할 것을 명시하고 있다.

이에 따라 사회권규약위원회는 최근 「사회권규약의 이행에 관한 대한민국 제4차 정기보고서에 대한 최종견해」(2017. 10. 6.)에서 노동조합의 자주적 활동을 방해하는 해고자 노조 가입 금지 조항에 대해 우려를 표하면서 모든 사람의 자유로운 노동조합 결성·가입 권리를 보장하고 노동조합 활동에 대한 행정당국 및 사용자의 자의적 개입을 예방하기 위해 필요한 법령 개정을 권고하였다.

또한 ILO가 모든 회원국들이 존중·촉진·실현 의무를 가진다고 선언[1]한 8개 핵심협약 중 하나인 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호, 1948)은 "노동자와 사용자는 사전 인가를 받지 아니하고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 그 단체의 규약에 따를 것만을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 어떠한 차별도 없이 가지며"(제2조), "노동자단체 및 사용자단체는 행정당국에 의하여 해산되거나 활동이 정지되어서는 안 된다"(제4조)고 명시하고 있다.

이러한 원칙에 기초하여 ILO는 "조합원 자격은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정할 문제"이고 "해고된 노동자의 조합원 자격을 박탈하는 조항은 해당 노동자가 자신의 선택에 따라 단체에 가입할 수 있는 권리를 박탈하는 것이므로 결사의 자유 원칙에 위배된다"는 입장을 분명히 하는 가운데 전교조 법외노조화에 대한 우려를 표명하고(ILO 결사의자유위원회 제371차, 제382차 보고서), 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노조법'이라 한다), 「교원노조법」 등의 해고자 노조 가입 금지 조항 폐지를 지속적으로 권고해 왔다(동 위원회 제320차, 제327차, 제331차, 제335차, 제340차, 제346차, 제353차, 제382차 보고서).

---

1) 1998. 6. 18. ILO 제86차 총회에서 "작업장에서의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)"이 채택되었다. 대한민국은 ILO의 8개 핵심협약 중 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)」 등 4개 협약을 비준하지 않고 있으나, ILO는 위 선언을 통해 협약을 비준하지 않은 국가라 해도 8개 핵심협약에 대해 존중·촉진·실현 의무를 가진다고 선언하였다.

인류의 보편적 규범인 국제인권조약에 대한 존중 및 국내적 이행 노력은 입법, 사법, 행정을 막론한 모든 국가기관의 책무라는 점을 고려하여, 이 사건 소송에서도 결사의 자유와 관련한 국제인권조약의 내용, 전교조 법외노조화에 대한 국제사회의 우려와 관련 권고 등을 적극적으로 참고할 필요가 있다.

2. 해직교원의 교원노조 가입 자격 여부 판단에서 초기업단위 노조인 교원노조의 특수성 고려 필요성

이 사건 처분의 근거가 된 「교원노조법」(1999. 7. 1. 시행) 제2조 단서에 따르면, 해직된 교원으로서 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 하지 않았거나, 중앙노동위원회로부터 부당노동행위가 아니라는 재심 판정이 확정된 경우 교원노조 가입 자격을 잃게 된다.

그러나 2004년 대법원은 「교원노조법」 제2조 단서와 동일하게 규정된 「노조법」 제2조 제4호 라목 단서 조항에 대해 기업별 노동조합의 조합원이 사용자로부터 해고됨으로써 근로자성이 부인될 경우에 대비하여 마련된 규정으로서 이와 같은 경우에만 한정적으로 적용되고, 원래부터 일정한 사용자에의 종속관계를 필요로 하지 않는 산업별·직종별·지역별 노동조합(이하 '초기업단위 노조'라 한다) 등의 경우에까지 적용되는 것은 아니라고 하여 일시적인 실업자, 구직자의 초기업단위 노조 가입 권리를 인정하였다(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결, 이하 '2004년 대법원 판결'이라 한다).

교원노조는 「교원노조법」 제4조 제1항에 따라 시·도 또는 전국 단위로만 설립 가능하기 때문에 초기업단위 노조에 해당한다. 따라서 2004년 대법원 판결의 취지에 따르면 초기업단위 노조인 교원노조에 해직 교원의 가입이 문제될 이유는 없는 것으로 보인다.

그러나 이 사건 소송 1, 2심 판결은 "노조법 제2조 제4호 각 목에 해당하는 사유가 발생하면 노동조합이 실질적으로 자주성을 갖추고 있는지 여부와 무관하게

노조법 제2조 제4호 단서에 따라 노동조합으로 보지 않는다고 해석하는 것이 노조법 제2조 제4호의 문언에 부합"하고, "노조법 제2조 제4호 가, 라목만 나, 다, 마목과 달리 그 요건에 덧붙여 실질적으로 노동조합의 자주성, 독립성 등 적극적 요건이 충족되지 못할 것을 추가적으로 요구하는 것은 노조법 제2조 제4호 각 목의 통일적·유기적 해석에 부합한다고 보기 어렵다"고 하여, 해직 교원이 조합원에 포함되어 있을 경우 실제로 교원노조의 자주성이 침해될 우려가 있는지에 대한 실체적 판단 없이 현행 법률 조문의 문언 해석을 통해 교원노조의 자주성이 침해된 것으로 간주하였다.

이러한 전제 위에서 이 사건 소송 1심 판결은 윤리성·자주성·중립성 등이 특히 강조되는 교원의 직무 특성, 교원노조의 자주성이 훼손될 경우 학생의 교육권 침해 및 교육제도 훼손 우려 등을 주요한 이유로 하여 비록 교원노조가 초기업단위 노조로만 설립된다 하더라도 일반적인 초기업단위 노조와 달리 취급하여야 할 합리적 이유가 있다고 하였고(서울행정법원 2014. 6. 19. 선고 2013구합26309 판결), 이 사건 소송 2심 판결은 「교원노조법」 제2조에 대한 헌법재판소의 합헌 결정(헌법재판소 2015. 5. 28. 선고 2013헌마671, 2014헌가21 병합 결정)을 이유로 이 부분에 대한 구체적인 판단을 적시하지 않고 원고의 주장을 받아들일 수 없다고 하였다(서울고등법원 2016. 1. 21. 선고 2014누54228 판결).

그러나 「헌법」 제33조에 따라 단결권과 관련해 일반 근로자와 달리 취급될 수 있는 대상은 공무원인 근로자 외에는 없으므로 공무원이 아닌 사립학교 교원의 단결권을 일반 근로자보다 제한하는 것 자체가 헌법에 위배된다고 보는 의견이 있고(헌법재판소 2015. 5. 28. 2013헌마671, 2014헌가21(병합) 결정 중 재판관 김이수의 반대의견), 교원의 직무 및 근로관계의 특수성을 고려하여 교원의 단결권 보호 범위를 공무원 신분인 국·공립학교 교원 기준으로 제한하는 것에 합리성이 있다고 인정한다 해도 「헌법」 제33조 제2항은 공무원의 단결권 등에 대한 제한 없는 입법재량을 인정한 것은 아니므로, 「헌법」 제7조 및 제37조 제2항에 따라

공무원의 공공성 및 중립성 보장, 국가안전보장, 질서유지, 공공복리의 필요성이 인정되는 한도에서만 단결권 등을 제한할 수 있다고 보아야 한다.

따라서 해고자 등 현실적으로 취업하고 있지 않은 자의 노동조합 가입과 관련하여 교원노조를 일반적인 초기업단위 노조와 달리 취급하기 위해서는, 이 사건 소송 1, 2심 판결이 전제하고 있는 해직 교원 등이 조합원에 포함될 경우 교원노조의 자주성 침해 우려, 학생의 교육권 및 교육의 공공성 침해 우려 등이 실질적으로 논증될 필요가 있다.

이에 해직 교원 등이 조합원에 포함될 경우 교원노조의 자주성 침해 우려에 대해 살펴본다.

「노조법」 제2조 제4호는 "노동조합"을 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 하는 단체로 정의하고, 노동조합으로서의 자주성 및 주체성을 훼손할 우려가 있는 사유를 같은 호 가목 내지 마목에 열거하여 이 중 어느 하나에 해당할 경우 노동조합으로 보지 않는다고 하면서, 같은 호 라목에 "근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우"를 명시하고 있다.

해고된 자가 노동조합에 가입함으로써 노조의 자주성을 훼손시킬 우려는 노동조합의 조직형태에 따라 달리 살펴볼 필요가 있다. 2004년 대법원 판결에서 "노조법 제2조 제4호 라목 본문에서 말하는 '근로자'에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함"된다고 판시하였는데, 이는 특정한 사용자에의 종속관계를 요하지 않는 초기업단위 노조의 경우에는 조합원 중에 해고자, 실업자, 구직자 등 현실적으로 취업하고 있지 않은 자가 포함되어 있다고 해도 노동조합의 자주성 및 주체성이 훼손될 여지는 많지 않다고 본 것으로 이해할 수 있다.

따라서 특정한 사용자에의 종속관계를 요하지 않는 초기업단위 노조의 특성을

가지는 교원노조의 경우, 조합원 중에 해직자 등 현실적으로 취업하고 있지 않은 자가 포함되어 있다는 것만으로 노동조합의 자주성이 바로 훼손된다고 단정하기는 어렵다 할 것이다.

다음으로 해직 교원 등이 조합원에 포함될 경우 교원의 윤리성, 자주성, 중립성 등이 저해될 우려, 학생의 교육권 및 교육의 공공성 침해 우려에 대해 살펴본다.

「국가공무원법」은 성실 의무(제56조), 친절·공정 의무(제59조), 정치운동의 금지(제65조), 집단행위의 금지(제66조) 조항을 두고 있고 법 위반 시 징계처분의 대상이 되도록 하고 있다. 「사립학교법」 제55조는 교원의 복무에 관하여 국·공립학교 교원에 관한 규정을 준용하도록 하고 있고, 같은 법 제58조 제1항에서는 정치운동을 면직사유의 하나로 삼고 있다. 「교원노조법」도 정치활동의 금지(제3조), 쟁의행위의 금지(제8조) 규정을 두고 있다. 이처럼 현행 법 체계 하에서는 교원 또는 교원노조가 정치화되거나 그로 인해 학생의 교육받을 권리나 교육의 공공성이 저해될 위험에 대한 예방 및 제재조치가 일정 부분 마련되어 있다.

또한 교원노조는 6만여명의 재직 교원에 비하여 해직 교원이 9명으로 극히 일부이고, 「노조법」 제15조 내지 제19조는 노동조합의 의사결정이 조합원의 자주적인 의사에 따라 민주적으로 결정되도록 하기 위해 총회, 대의원회에 관한 규정을 두어 그 의결사항 및 의결방법, 대의원의 선출방식, 임기, 소집절차 등에 대한 사항을 구체적으로 정하고 있으므로, 소수의 해직 교원이 조합원 대다수의 의사에 반하여 교원노조를 정치화하여 교육의 공공성이나 학생의 교육권을 침해할 가능성 또한 높다고 보기 어렵다.

이상을 종합하면, 이 사건 소송 1, 2심 판결이 제시한 교원노조의 자주성 확보 필요성, 교원의 직무 특성, 교육의 공공성 및 학생의 교육권 등을 고려한다 하더라도, 2004년 대법원 판결 이후 해고자, 실업자, 구직자 등이 초기업단위 노조에 가입하는 데 아무런 제한을 받지 않고 있는 상황에서 교원노조에 대해서만 해고자의 가입을 제한하는 것은 교원의 단결권을 과도하게 제한할 우려가 있다.

따라서 이 사건 소송에서 해직 교원의 교원노조 가입 자격 여부를 판단함에 있어 교원노조의 초기업단위 노조로서의 특성을 충분히 고려하여 판단할 필요가 있다.

3. 「노조법 시행령」 제9조 제2항 및 본 건 법외노조통보처분의 비례원칙 위배 소지 고려 필요성

이 사건 소송 1, 2심 판결은 「노조법 시행령」 제9조 제2항의 규정 형식이나 체제 또는 문언, 「노조법」 제2조 제4호 단서의 효과 등에 비추어 볼 때 행정관청의 법외노조통보처분은 재량행위가 아니라 기속행위에 해당하고, 재량행위임을 전제로 한 비례원칙 위배 주장은 이유없다고 하였다.

그러나 이 사건 처분의 근거 법령인 「노조법 시행령」 제9조 제2항은 시정요구 불이행에 대한 제재로 노동조합의 지위 자체를 원천적으로 부정하는 가장 침익적인 방법을 택하고 있고, 행정관청이 노동조합 결격 사유의 경중 및 그 밖의 구체적인 사정을 종합적으로 고려하지 않고 일괄적·기계적으로 통보 조치를 하도록 규정함으로써 노동조합이 받는 불이익과 피해는 매우 심대한 반면 이를 통하여 실현되는 공익 사이에 상당한 비례가 있다고 보기 어려워 헌법상 기본권 제한의 과잉금지원칙에 위배될 소지가 있다(국가인권위원회, 2010. 9. 30. 노동조합 설립에 관한 법령 및 정책개선 권고).

또한 자격 없는 조합원이 포함된 노동조합에 대한 행정관청의 처분과 관련하여, 대법원은 노동조합 설립총회 참석자 중에 「노조법」상 조합원 자격이 없는 사람이 일부 포함되어 있었다 해도 이를 이유로 노동조합의 해산(구 노동조합법 제32조, 1987. 11. 28. 폐지)을 명하는 것은 재량권 범위를 일탈한 것이라 판단하였고(대법원 1971. 3. 30. 선고 71누9 판결), 서울고등법원은 조합원 중에 「노조법」상 조합원 자격이 없는 사람이 일부 포함되어 있다 하더라도 바로 「노조법」상 노동조합의 지위를 상실하는 것이 아니라 이로 인하여 노동조합의 자주성이 현실적으로

침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우에만 노동조합의 지위를 상실한다고 판단한 바 있다(서울고등법원 1997. 10. 28.자 97라94 결정).

나아가 헌법재판소는 「교원노조법」 제2조를 합헌이라 판단한 결정에서 행정관청의 법외노조통보처분을 재량행위로 보는 전제 하에 「교원노조법」 제2조가 '기본권 침해의 최소성' 원칙에 위배되지 않는다고 판단하였다. 헌법재판소는 교원노조에는 일시적으로 그 자격을 갖추지 못한 조합원이 포함되어 있을 가능성이 언제나 존재하는 만큼 자격 없는 조합원이 노조의 의사결정 등에 영향을 미치는 것이 입법 취지와 목적에 어긋남이 분명할 때 비로소 법외노조통보를 할 수 있고, 행정관청의 법외노조통보처분의 적법성 판단에서는 자격 없는 조합원의 수, 그러한 조합원들이 노조 활동에 미치는 영향, 자격 없는 조합원의 노조 활동을 금지 또는 제한하기 위한 행정당국의 적절한 조치, 해당 노조의 시정 가능성 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 하였다(헌법재판소 2015. 5. 28. 선고 2013헌마671, 2014헌가21 병합 결정).

이러한 측면에서 살펴보건대, 비록 정부가 수년에 걸친 시정 요구를 통해 전교조에게 자율적인 시정 기회를 준 측면은 있으나, 전교조는 1999년 합법 노조로 인정받을 당시에도 조합원 중에 해직 교원이 포함되어 있었고, 이 사건 처분이 있기까지 약 14년간 합법노조로 활동해 왔으며, 이 사건 처분과 관련하여 문제가 된 해직 조합원수는 9명으로 전체 조합원 중 해직 조합원의 비중이 매우 낮을 뿐 아니라 초기업단위 노조의 특성 상 해직 조합원의 존재가 전교조의 자주성과 독립성을 훼손할 우려는 크지 않다. 그럼에도 불구하고 정부가 9명의 해직 교원이 포함되었다는 이유로 6만여 명에 달하는 절대 다수 조합원의 단결권 행사를 전면 중지시키는 이 사건 처분을 한 것은 비례원칙에 부합하지 않는 측면이 있다.

따라서 이 사건 처분의 적법성 여부 판단 시 그 근거조항인 「노조법 시행령」 제9조 제2항 및 이 사건 처분의 비례원칙 위배 소지에 대해 고려할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제28조 제1항에 따라 이상과 같이 대법원에 의견을 제출한다.

2017. 12. 18.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

위원 한위수 위원 김기중 위원 한수웅 위원 조현욱 위원 배복주

기타 정책 관련 결정

6 2017. 3. 27.자 결정 [유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서]

결정사항

유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서 제출

대한민국 국가인권위원회는 2001년 설립 이후 세계국가인권기구연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) 평가에서 A등급을 유지하고 있는 대한민국의 독립적 국가인권기구이다. 이 의견서는 제2기 대한민국 UPR 심의 권고 사항 중 주요 사안의 이행 현황을 평가하고 권고안을 제시함과 동시에, 제2기 심의에서 다루어지지 않은 몇 가지 주요 이슈를 제시한다.

이행 일반

1. 대한민국은 인권이사회 및 UPR을 매우 적극적으로 지지하는 국가 중 하나이다. 현 이사국이면서 2008년부터 2013년까지 연임하여 이사국을 수임하였고 2016년에는 제10대 의장국으로 활동하는 등 인권이사회 최대 협력국 중 하나이다.

2. 그럼에도 불구하고, UPR 권고 중 국제협약 가입이나 유보 철회 또는 제도 개선 권고에 대한 대한민국 정부(이하 '정부'라 한다)의 이행 노력은 다소 부족하다. 붙임 평가표에서 보는 바와 같이, UPR 권고 이행에 대한 많은 노력에도 불구하고, 일부 사항의 경우 실질적 효과가 크지 않았다. 특히 [권고 15]에서 강조된 시민사회 및 국가인권위원회와의 협력 강화의 경우,

UPR권고 이행 상황 전반에 대한 상시적 모니터링이 아닌 일회성 의견 수렴에 그치는 한계가 있다.

3. 정부가 제2기 UPR 권고 후 이를 반영하여 제2기(2012~2016) 국가인권정책 기본계획(NAP)을 수정한 것은 긍정적이다. 그러나 NAP 자체의 이행 성과가 미흡하고, 2016. 7. 국가인권위원회의 제3기 NAP 수립 권고에도 불구하고, 정부는 부분공개 형태의 공청회 1회 개최 외 NAP를 수립하지 않았다. 또한, UPR과 NAP 담당 기관이 여러 정부부처 중 하나인 법무부여서 구심점 역할을 하는데 한계가 있다.

4. 한편 2016. 2.「국가인권위원회법」개정을 통해 인권위원 면책조항·위원 자격규정 신설, 선출·지명기관이 투명한 선출 절차와 구성의 다양성을 보장하도록 명시하는 등 인권위원 선출절차를 보완함으로써 독립성 보장에 진전이 있었다.

5. 권고 : UPR 권고가 NAP 수립 시 반영될 수 있도록 하며, UPR과 NAP의 실효성을 강화하기 위해 총리실 또는 이에 준하는 조직이 컨트롤타워 역할을 수행할 필요가 있다. 나아가 국가인권위원회 및 시민사회단체와의 실질적 협력을 증진시키기 위해 UPR과 NAP 이행 시 상시적 모니터링 체계 구축 및 참여 보장 등 제도적 보완이 필요하다.

6. 권고 : 국가인권위원회의 독립성을 강화하고 인권보장 체제를 확고히 하기 위해 향후 헌법 개정 시 헌법기관화 하는 것이 필요하다.

미가입 국제인권조약 가입 및 가입 조약의 국내 이행

7. 대한민국은 현재 국제인권조약 및 그 선택의정서 18개 중 7개[1]에 가입하지 않았고, 정부는 미가입조약에 대해 '고려 중' 또는 '연구 중'이라고만 밝히고 있을 뿐, 이에 대한 구체적인 성과는 발견되지 않는다. 일부 가입 조약들의 경우도 유보조항을 두고 있다.[2]

8. 또한 2015. 11. 자유권규약위원회는 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해 발표 시 인종차별 문제의 중요성을 지적하고 성적지향 등을 이유로 한 차별, 양심적 병역거부, 평화적 집회의 자유 등의 항목에 대한 우선 이행을 강조한바 있으며, 2016. 11. 국가인권위원회도 적극적 이행 필요성을 정부에 의견표명 하였다.

9. 권고 : 미가입 인권조약 가입과 유보조항 철회를 위한 노력을 실질적으로 진행하며, 이미 국내 법제도 개선이 이루어진 일부 유보조항에 대해서는 조속히 철회 절차를 밟아야 한다.

10. 권고 : 2015년 자유권규약위원회의 권고 이행을 위해 국제인권조약에서 금지하고 있는 차별 사유 전체를 아우르는 포괄적 차별금지법을 제정하고 양심적 병역거부자를 위한 대체 복무제를 도입할 것을 권고한다.[3] 최근 평화적 집회 보장을 위한 대한민국 정부의 노력을 높게 평가하고 앞으로도 이런 노력이 계속되기를 기대하며, 사실상 허가제로 운영될 수 있는 집회 신고제도 개선 등의 노력도 지속하기를 당부한다.

저출산과 고령화, 노인인권 문제

11. 노인 자살률과 빈곤율 등의 지표를 볼 때, 대한민국에서 노인의 인권 상황은 점점 심각해지고 있다. 기초연금 제도에도 불구하고 생활비를 충당하기에는 부족하고 여전히 저임금 비정규 노동을 계속해야 한다.[4] 한편, 2001년 이후 16년째 초저출산 현상이 지속되고 있다.[5] 저출산은 다른 구조적 문제의 귀결이지 원인이 아님에도, 행정자치부의 출산지도 논란에서 보듯 저출산 문제를 사회구조 차원이 아닌 여성 탓으로 인식하는 문제가 있다.[6] 여성은 경력단절 후 재취업이 매우 힘들거나 저임금 비정규 일자리로 내몰리며, 양질의 국·공립어린이집은 부족하고 남성 육아 휴직이 활성화되지 않는 등 일과 육아를 양립하기 어려운 상황이고, 청년 일자리 상황이 매우 열악해

지고 있기 때문에 한국의 젊은이들은 결혼과 출산을 최대한 늦추거나 포기한다고 추측된다.[7)]

12. 정부는 2004년 제정된 「저출산·고령화에 관한 법률」에 따라 5년마다 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하며, 현재는 제3차 기본계획(2016~2020년)이 진행중이다. 제3차 기본계획이 기존의 고령사회 '대비' 개념을 넘어 '활기찬' 고령사회라는 좀 더 적극적인 비전으로 바뀌었으나, 여전히 고령화와 저출산을 연계한 생산가능인구 감소 문제에 초점이 맞추어져 있어 개별 노인들의 인권 주제를 다루기에 부족한 점이 있다.[8)]

13. 권고 : 저출산 문제를 해소하기 위해서는 청년 일자리 확보, 청년 주거 문제 해소, 여성의 경력단절 극복, 국·공립 보육시설 확대와 같은 대안적 육아 체계 확충 등 사회·구조적 문제를 종합적으로 고려해야 한다는 점을 강조한다.

14. 권고 : 노인문제를 경제적 관점이 아닌 노인의 완전한 권리 실현 및 삶의 질 향상을 위한 인권적 관점에서 접근할 필요가 있다. 특히 노인의 빈곤과 자살문제가 심각하다고 보이므로 정부의 적극적인 대응이 필요하다.

여성, 아동 및 장애인 인권 문제

15. 여성이 고용시장에서 과소대표되는 문제도 심각하지만,[9)] 특히 심각한 문제는 일자리의 질이 남성에 비해 매우 낮다는데 있다. 남녀 간 비정규직 비율 격차는 2011년 이후 점차 줄어들었으나, 2016년 상반기 현재 2012년 수준 이상으로 다시 상승하였다.[10)] 이러한 격차는 30세를 전후로 육아 등의 문제로 경력단절이 발생한 후에 특히 심각해진다.[11)] 이는 유리천장 현상과 더불어 남녀 임금 격차가 매년 OECD 회원국 내 최고를 기록하는 이유 중의 하나이다.[12)]

16. 2017. 3. 1. 발표된 여성가족부의 조사 결과에 따르면, 아동·청소년 대상 성범죄로 확정 판결을 받아 신상이 공개된 성 범죄자 중 강간사범의 집행유예 비율은 2015년 32.3%로 나타났다. 2012년 42.0% 이후 지속적으로 감소하긴 했으나 아동·청소년 대상 강간사범 셋 중 한 명은 여전히 집행유예로 석방되고 있다.[13]

17. 최근 전 세계적으로 SNS 등 온라인에서의 성희롱·성폭력 및 디지털 성범죄 사례가 다수 보고되고 있고, 대한민국도 예외가 아니므로 대안 마련이 필요하다. 또한 학교 내에서 학생들 간의 성폭력도 급증하고 있다는 통계가 있다.[14] 아동 사교육비는 지속적으로 증가추세에 있으며,[15] 아동의 놀권리 보장을 위한 목소리가 높고, 아동학대[16]와 학교 내 간접체벌[17] 등 문제도 제기되고 있다.

18. 2007년 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이 제정되고 국가인권위원회의 꾸준한 장애차별 시정 노력으로 지난 수년 간 대한민국의 장애인 인권 신장에 가시적인 성과가 있었다. 정신장애인의 경우도 최근 관련 법률이 전면 개정되는 등 제도 개선이 있다.[18] 그러나 2014년 기준 70%를 상회하는 비자의(非自意) 입원 비율이 의미 있게 감소할지는 의문이며,[19] 또한 장애인 시설을 여전히 혐오시설로 받아들이면서 반대하는 님비현상도 종종 보고되고 있다.[20]

19. 권고 : 정부는 여성과 청년의 고용률 증진을 위해 많은 정책적 노력을 하였으나, 최근 3년간 각종 통계지표상 효과가 미미하므로 근본적인 재검토가 필요하다. 법정근로시간 준수 및 노동시간 단축, 양질의 일자리 확보를 위해 정부가 적극적으로 노력할 필요가 있다.

20. 권고 : 아동·청소년 대상 성폭력 가해자 처벌 강화를 위한 근본적인 대책을 마련하고, 온라인 성폭력 및 학생간 성폭력 건수가 우려스러울 정도로 급증하고 있으므로, 국가 차원의 종합적 대책이 필요하다.

21. 권고 : 장애인 인권 신장을 위한 제도 개선 등 정부의 노력을 높이 평가한다. 그러나 장애인에 대한 사회적 인식에 개선의 여지가 많고 정신장애인의 경우는 여전히 지역사회에 의한 치료보다는 병원치료, 특히 자의가 아닌 비자의 입원이 많다는 점을 우려한다. 장애인의 사회복귀 지원 및 탈시설화 등 장애정책의 전환 및 적극적인 노력이 필요하다.

노동문제

22. 전체 임금 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비율은 2015년 말 11.5%에 이른다.[21] 또한, 근로자와 유사한 보호의 필요성이 있는 특수형태근로종사자의 규모 및 직종이 계속 늘어나고 있음에도 이들에 대한 보호 입법이 지연되고 있어 여전히 사회적 보호의 사각지대에 놓여 있다.[22]

23. 전국공무원노동조합이나 전국교직원노동조합 등이 노동조합 자격을 인정받지 못하고 있다. 또한, 파업(쟁의행위)에 대한 형법상 업무방해 혐의 기소 사례에 대해 법원 및 헌법재판소에서 유의미한 입장 변화가 있지만,[23] 이는 기소 자체를 규제하지 못할 뿐만 아니라 사업주의 고발 행위도 막을 수 없고, 단지 유죄 판결될 확률이 적어졌다는 것을 의미한다. 기업이 파업행위에 대해 손해배상을 청구하는 등 민사소송은 여전하다고 보고되고 있다.

24. 권고 : 최저임금 미만 근로자 비율이 여전히 10%를 상회하고 있다는데 우려를 표한다. 또한 간접고용·파견 및 비정규직 확대로 인한 사회적 갈등 문제를 해소하고, 특히 공공사업장 및 특수고용형태근로종사자의 노동3권 보장과 산업재해보험 대상자 확대 등 노동 취약계층의 권리 증진을 위해 노력할 것을 권고한다.

소수자 보호 및 차별철폐

25. 최근 대한민국 사회에서는 여성과 외국인 등을 대상으로 하는 혐오표현 문제가 사회적 이슈로 확산되고 있고, 여성, 성소수자, 장애인, 이주민 등 취약계층이 느끼는 혐오표현에 대한 두려움은 매우 높다.[24] 이 문제를 제기한 지난 제2기 [권고 30]에 대해 정부는 수용 의사를 밝힌 바 있음에도 불구하고 차별금지법 제정 등 혐오표현 대응 제도 개선 노력은 부족하다.

26. 「난민법」을 제정하고 다양한 다문화 정책을 실시하는 등 이주민에 대한 보호 정책에 유의미한 진전이 있다는 점을 긍정적으로 평가한다. 그러나 이들 정책이 대부분 등록 외국인, 특히 고용허가제를 통해 입국한 외국인 노동자 및 결혼 이주자에게 초점이 맞추어져 있는 탓에 미등록 외국인 및 그 자녀의 경우 매우 취약한 상태에 있다. 또한 고용허가제의 경우는 노동자의 작업장 이동에 제한이 있으며, 결혼이주 여성의 경우 배우자 종속이 크다. 한편, 예술흥행비자(E-6비자) 입국 여성이 성매매에 강제로 노출되는 경향도 큰 것으로 나타났으며, 난민인정 신청을 하였다가 난민인정 심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 과정에서 출국대기실의 열악한 환경 하에 장기간 머무르는 사례도 발생하고 있다.[25]

27. 권고 : 사회적 약자를 대상으로 한 혐오표현을 줄이기 위한 방안을 마련할 것을 권고한다. 또한, 체류 외국인, 특히 미등록 외국인에 대한 인도주의적 보호장치 강화와 난민과 난민신청자의 기본적 인권 보장을 위해 노력할 필요가 있다. 특히 외국인 아동은 등록·미등록 구분 없이 '아동이익 최대 보호'의 원칙에 따라 적극적인 보호 정책이 실시되어야 하며, 결혼 이주여성과 성매매 등에 노출된 E-6비자 소지 여성의 인권이 보장될 수 있도록 현황에 대한 정확한 실태 파악 및 제도 개선이 필요하다.

군대 내 인권

28. 그동안 국방부 등 국가기관이 군 인권 개선을 위해 다양한 노력을 해왔지만, 2014년 성추행과 가혹행위에 의한 병사 사망사건 등이 발생하는 등 군부대 인권침해가 여전하다. 2014년 국가인권위원회의 권고 이후 2015년 12월 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」이 제정되었다.[26] 그러나 여전히 욕설과 폭언 및 가혹행위, 건강 및 의료권 침해, 자살 등 생명권 침해 등이 발생하고 있다. 2017. 3. 현재 국가인권위원회에 군인권보호관(군옴부즈만)을 설치하는 법안이 국회에 계류 중이다.

29. 권고 : 군대 내 인권상황에 대한 많은 진전이 있지만, 군복무 부적응자에 대한 인권침해 등이 빈번히 발생한다. 군대 내 인권문제를 근본적으로 해결하기 위하여 국가인권위원회에 군옴부즈만을 조속히 설치하는 것이 필요하다.

기업과 인권

30. 국가인권위원회는 2016년 포괄적 인권 NAP와 구분하여 기업과 인권 NAP를 별도로 수립할 것을 정부에 권고하였다. 한편, 유엔 기업과 인권 실무그룹은 2016. 6. 1. 방한결과 발표 시 국민연금의 투자활동, 수출입은행의 대외경제협력기금 집행 등에 유엔 기업과 인권 이행지침의 인권에 대한 실천점검의무를 반영해야 한다고 지적하였고, OECD 국내연락사무소(NCP)에 다양한 이해관계자들이 참여하는 자문단 설립을 제안하였다.

31. 권고 : 기업과 인권에 대한 별도 NAP를 조속히 수립하고, OECD 국내연락사무소(NCP)의 역할을 강화할 수 있는 조치를 취할 필요가 있다.

6 2017. 3. 27.자 결정 미주

1) 사회권규약 선택의정서(개인진정), 자유권규약 제2선택의정서(사형제 폐지), 고문방지협약 선택의정서(방문조사 및 예방기구 설치), 아동권리협약 제3선택의정서(개인진정), 이주노동자권리협약, 강제실종협약, 장애인권리협약 선택의정서(개인진정)

2) 자유권규약 제22조(결사의 자유), 여성차별철폐협약 제16조제1항 사호(姓 선택의 자유), 아동권리협약 제21조가항(입양허가제) 및 제40조제2항 나호의(5)(상소권 보장), 그리고 장애인권리협약 제25조마호(생명보험 가입)의 경우 유보를 아직 철회하지 않고 있다. 이 중 여성차별철폐협약 제16조제1항 사호(姓 선택의 자유)와 아동권리협약 제21조 가항(입양허가제)은 국내 법제도가 개선되는 등의 진전이 있으므로 현재 유보철회를 위한 장애는 줄었지만 아직 철회 절차를 밟지 않고 있다.

3) 차별금지법에 대해서는 주제 B31의 [권고 23] 평가. 양심적 병역 거부자 인권에 대해서는 주제 D42의 [권고 45] 평가를 참조하라.

4) 2014년 대한민국의 실질은퇴연령은 평균 72.9세로 OECD 최고 수준으로, OECD 평균보다 7~8년 더 일하는 상황(OECD, Pension at a Glance 2015)이다. 통계청의 〈2016 고령자통계〉에 따르면, 65세 노인의 기대여명 20.9년 중 질병 없이 건강한 상태인 기간은 9.1년으로, 기대여명 절반 이상 동안 질병을 앓는 것으로 나타나 노인의 건강상황도 열악하다. 2013년 기준 66세 이상 한국 노인의 상대빈곤률은 49.6%로 OECD 국가 중 최고(전체 평균 10.6%의 4.4배, 2위인 이스라엘 24.1%의 2배 이상)이고, 전체 인구의 상대빈곤률은 14.6%(2013)로 OECD 평균(11.9%)과 큰 차이가 없다는 점을 고려하면, 연령이 증가함에 따라 빈곤화가 진행되는 속도도 상당히 빠른 것으로 예상된다. 한편, 65세 이상 노인 인구 중 공적연금 수급자 비율은 점차 증가하고 있으나 2015년 기준 여전히 42.3% 수준에 불과하다. 55~79세 연령대의 공적연금과 개인연금을 포함한 전체 연금 수령액은 월 평균 약 51만원이고, 특히 월 100만 원 이상 연금수령자(공무원 연금 등)는 12.5%에 불과한 반면, 75.2%는 50만원 미만 수령자이고, 25만원 미만 수령자도 49.5%에 이른다(이상 통계청, 〈2016 고령자 통계〉). 따라서 대부분의 연금수령자들은 별도 근로소득, 가족 지원, 기초생활수급 등 다른 소득이나 지원이 없을 경우 절대빈곤 탈출이 어렵다. 또한, 2014년 7월부터 시행된 기초연금은 만 65세 이상 노인의 70%에게 최대 월 약 20만원이 지급되지만, 보충성의 원리를 적용하여 기초생활수급 금액만큼 덜 받으므로 이들 최빈곤층 노인들에게 기초연금은 큰 의미를 갖지 못한다. 노인 자살의 경우, 2015년 인구 전체 자살 사망률은 인구 10만명당 26.5명으로 OECD 회원국 평균 자살 사망률(12.1명, 2014년 기준)의 2배 정도이지만, 65세 이상 노인 자살 사망률은 58.6명으로 급증하는데, 이 연령층이 높아질수록 더 가파르다(65~69세 37.1명, 70~74세 54.9명, 75~79세 72.5명, 80세 이상 83.7명). 자살의 원인은 빈곤, 가정불화, 고독 순으로 나타났다(통계청, 2015 인구총조사, OECD Health Data 2015). 요컨대, 노령에 접어든 직후(65세~69세) 보다 70세 이후 자살 사망률이 급증한다는 사실은 노후의 삶이 '살기 힘들 정도로' 매우 열악하다는 반증이다.

5) 2001년 초저출산 시대(합계출산율 1.3미만)로 접어든 후 2005년 1.08쇼크(합계출산율 1.08)를 겪었고, 이후 조금 회복되었으나 여전히 1.17수준(2016년)이다.

6) 행정자치부는 2016. 12. 출산율을 제고한다는 목적으로 별도의 웹사이트(http://birth.korea.go.kr)를 개설하고 '대한민국 출산지도'를 공개한 바 있다. 이 지도는 각 지방자치단체별 가임기 여성 수와 출산율에 순위를 부여하여 그래픽으로 표현하고 있다. 이에 여성을 아이낳는 도구로 여기는 성차별적 사고방식이라는 여론의 비판이 커져, 행정자치부는 해당 웹페이지를 삭제하였고, 현재는 '수정 공지문'만 게시되어 있다.

7) 20~29세 남녀의 고용률은 59% 내외로 거의 비슷하거나 여성이 높지만, 30세 이후 남녀 간 격차는 급속도로 커진다. 이는 여성의 출산·육아로 인한 경력단절 문제 때문인 것으로 보인다. 남성의 경우 20대에 비해 30대 고용률은 90% 수준으로 급증하지만, 여성의 경우 반대로 30대 고용률이 감소하고, 40대 여성 고용률은 20대, 30대에 비해 높아 전형적인 M자형 경향을 보이며 이 때의 일자리는 대부분 비정규직으로서 일자리의 질이 20대나 남성에 비해 낮다는 우려가 있다. 특히 통계청 자료에 따르면, 2015년부터 30대 여성 고용률 최저점이 30대 초반(34세 이하)에서 후반(35세 이상)으로 이동하였었는데, 이는 20대에 좋은 일자리를 확보한 여성들이 출산을 미루고 있는 현실을 반영하는 것이다.

〈연도별 성별 고용률〉

구분		연도별 고용률(%)						
성별	연령대	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
남자	20~29	59.2	58.4	58.2	58.3	57.3	55.7	55.8
	30~39	90.3	89.1	89.5	89.8	90.3	90.2	90.9
	40~49	91.8	90.9	91.2	91.6	91.7	92.0	92.7
여자	20~29	59.1	58.0	58.3	58.7	58.8	57.8	59.0
	30~39	54.7	52.7	53.7	53.7	54.5	55.5	56.3
	40~49	64.7	64.1	64.2	64.9	64.6	64.6	65.1

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 2016)

한편, 2013년 현 정부 출범 이후 15~29세 청년 고용률은 39.7%(2013), 40.7%(2014) 및 41.5%(2015)로 소폭 상승하였으나 실업률도 동시에 증가하여 8.0%(2013), 9.0%(2014) 및 9.2%(2015) 수준이다. 2015년 청년 실업률 9.2%는 최근 10년간 최대치이며 상승추세에 있으므로, 청년 실업과 고용 문제가 사회 전반적으로 우려할만한 수준이다.

8) 〈고령화에 관한 마드리드 국제 행동 계획(MIPAA)〉에서는 소득보장과 경제활동 지원은 노년 이전부터 충분히 공급되어야 한다는 점, 그리고 건강권 문제도 '현재' 노인들에 한정되지 않고, '건강한 상태로 노년에 접어들도록' 훨씬 이전 세대부터 보장되어야 함을 강조하고 있음에 주목해야 한다. '저출산'은 사회적 위기의 한 징후로서, 극복되어야 하지만 고령화는 "인류의 위대한 승리"인 긍정적 가치이다. 매우 큰 도전이기에 더 적극적인 대응이 필요하다.

9) 현 정부는 국정과제 중 하나로 '고용률 70% 로드맵'을 설정하면서 여성 고용률의 10%p 제고를 목표로 생애주기별 경력유지 지원 방안 등 다양한 정책을 수행하였으나, 아래 표에서 확인할 수 있는 것처럼, 2016. 11. 현재 2013년 대비 2.3%p 높였을 뿐이다.

〈2011년 이후 성별(15~64세) 고용률 추이〉

(단위 : %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 11.
남자	74.5	74.9	74.9	75.7	75.7	75.8
여자	53.1	53.5	**53.9**	54.9	55.7	**56.2**

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 2016)

10) 〈성별 비정규직 비율〉

(단위 : %, %p)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016.6.
전체	34.2	33.3	32.6	32.4	32.5	**32.8**
남자	27.8	27.2	26.5	26.6	26.5	**26.4**
여자	42.8	41.5	40.6	39.9	40.2	**41.0**
남녀 격차	15.0	14.3	14.1	13.3	13.7	**14.6**

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 2016. 8.)

11) 위 미주 7)의 표 참조

12) 영국 소재 민간 회계 컨설팅 업체인 PwC가 매년 공개하는 OECD 회원국 간 성별 임금격차(gender pay gap) 지수를 보면, 대한민국의 2015년 대한민국의 남녀 평균 임금격차는 36%로 최악이다(PwC, PwC Women In Work Index : Closing the gender pay gap, 2017. 2, p.24).

13) 여성가족부가 한국여성정책연구원에 의뢰하여 2015년 1년간 유죄 판결이 확정된 신상정보대상자 판결문을 분석한 결과, 2015년 전체 아동·청소년 대상 성범죄로 신상정보 공개 판결을 받은 자는 3,366명으로 2014년(3,234명)보다 4.1% 증가했는데, 강간사범은 855명(2014년)에서 733명(2015년)으로 줄었지만 이 733명 중 495명(67.5%)만 징역형을 받았고, 237명(32.3%)은 집행유예로 풀려났다(여성가족부 2017. 3. 1.자 보도자료).

14) 교육부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 학생 대상 성폭력 건수는 2012년 679건, 2013년 892건, 2014년 1,306건으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 같은 기간 중 성폭력 피해 학생의 87%는 같은 '학생'으로부터 성폭력 피해를 입은 것으로 나타났다. 이에 교육부, 여성가족부, 경찰청 등 학생 성폭력 관계 부처는 2017. 2.「학교 내 학생 대상 성폭력 예방 대책」을 발표하고, 초등학교 단계부터 성폭력 예방 교육 적극 실시, 학생 성폭력에 대한 신고·상담 인프라 강화, 학교 내에서의 피해학생 보호와 지원체계 강화 등을 추진할 방침임을 밝혔다.

15) 붙임 평가표 주제 E1 [권고 60] 평가 참조

16) 붙임 평가표 주제 F13 [권고 40] 평가 참조

17) 붙임 평가표 주제 D25 [권고 38] 평가 참조

18) 2016. 5. 29. 개정으로 현행「정신보건법」은 2017. 5. 30.부터「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」로 변경되며, 신법에서는 정신장애인에 대한 지역사회 중심의 치료가 입원 치료보다 우선해야 한다는 원칙을 도입하였다(신법 제2조 제5항).

19) 중앙정신보건사업지원단 통계에 따르면, 자의입원은 29.7%에 불과하며, 법 개정이 되더라도 이 비율이 현저히 줄어들 것으로 보이지 않는다. 또한 신법 개정 전 구법의 비자의 입원(보호의무자에 의한 입원) 관련 조항(제24조 제1항, 아래 참조)에 대한 위헌제청심판 사건(2014헌가9)에서 2016. 9. 29. 헌법재판소는 헌법불합치 결정을 내렸다. 동 조항은 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 방안을 충분히 마련하지 않고 있기 때문이라는 이유에서다. 전문의 1인에게 부여된 입원 결정도 권한이 남용될 우려가 있다고도 보았다. 동 결정 이전에 개정이 확정(2016. 5. 29.)된 신법에서도 동 조항은 크게 바뀌지 않았으므로, 향후 헌법재판소 결정 취지에 부합하도록 법률이 개정되거나 최소한 시행령 등 하위규정에서 남용 방지를 위한 제도적 방안을 마련하고, 입원치료가 아닌지역사회 치료가 가능하도록 사회복귀 시스템도 적절하게 마련될 필요가 있다. 제24조(보호의무자에 의한 입원) ① 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자 2인의 동의(보호의무자가 1인인 경우에는 1인의 동의로 한다)가 있고 정신건강의학과전문의가 입원등이 필요하다고 판단한 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있으며, 입원등을 할 때 당해 보호의무자로부터 보건복지부령으로 정하는 입원등의 동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다.

20) 국가인권위원회는 2015. 12. 29. 의견표명을 통해 당시 사회적 논란이 된 장애인직업센터 건립을 반대하는 주민들의 행위가 '장애인 차별행위' 가 될 수 있다는 점을 지적하고 관할 지방자치단체에 지역 내 장애인에 대한 차별행위가 재발되지 않도록 장애인 이해와 인식 개선을 위해 적극적인 노력을 기울일 필요가 있음을 강조한 바 있다.

21) 2016. 7. 16. 최저임금위원회는 2017년 최저임금을 시급 6,470원(주 40시간 근로자의 경우 월 1,352,230원)으로 확정하였다. 또한 최저임금위원회의 보도자료에 따르면, 이는 2016년 대비 7.3% 인상된 액수로, 인상률은 2016년 8.1%보다 낮고, 2014년(7.2%) 및 2015년(7.1%)과 비슷하다. 최저임금 미만 근로자 비율은 경제위기 시기였던 2009년 12.8%로 최고를 기록한 이후 점차 감소하였으나, 2013년 이후 증가세로 돌아섰다. 연도별 최저임금 미만 근로자 비율은 아래와 같다.

〈전체 임금 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비율〉

(단위 : %)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
비율	11.9	10.8	12.8	11.5	10.8	9.6	11.4	12.1	11.5

(자료 : 최저임금위원회, 『2017년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』, 2016. 6, 12쪽)

22) 2007. 9. 17. 국가인권위원회는 국회와 정부에 특수형태근로종사자의 최소근로기준 보호, 노동3권 보장, 4대 사회보험 적용을 위한 특수형태근로종사자 보호를 위한 법률의 조속한 제개정이 필요하다는 의견을 표명한 바 있고, 2014. 11. 27.「산업재해보상보험법」의 적용을 받고 있는 6개 직종 종사자에 대한 산재보험 적용을 실질화하고 나아가 모든 특수형태근로종사자를 산재보험 적용대상에 포함시킬 것을 권고하였다. 2008년「산업재해보상보험법」에 특수형태근로종사자에 대한 특례규정(제125조)이 신설되어 현재 사업장 전속성이 있는 9개 직종(2008. 7. 4개 직종, 2012. 5. 2개 직종 추가, 2016. 7. 3개 직종 추가)의 특수형태근로종사자가 산재보험의 보호를 받게 된 것 이외에 지난 10년 간 특수형태근로종사자의 보호를 위한 입법은 추진되지 않고 있다.

23) 헌법재판소와 대법원은 아래와 같이 파업에 대한 형법상 업무방해죄 적용 관행과 관련한 중요한 태도 변화를 보였다. 즉, 파업행위가 형법상 업무방해죄로 선고되기 위한 조건이 매우 엄격해졌다.

a. 헌법재판소(2010. 4. 29. 2009헌바168 결정)는「형법」제314조 제1항(업무방해죄) 위헌소원 사건에서 이전 결정과 같이 합헌결정 하였으나, 쟁의행위는 그 자체 불가피하게 업무방해를 초래하지만 헌법상 기본권에 해당하므로 형법상 업무방해죄가 성립되기 위해서는 추가적인 입증이 필요하다는 점을 강조하였다.

b. 대법원(2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결)은 '파업의 전격성', '심대한 혼란 내지 막대한 손해' 등 2개의 추가 조건을 충족해야만 업무방해죄가 구성된다는 것, 그리고 이 입증책임은 검사 측에 있다고 판단하였다.

24) 국가인권위원회가 2016년에 실시한『혐오표현(hate speech)에 대한 실태 및 개선방안 연구』에 따르면, 여성, 성소수자, 장애인, 이주민 모두 혐오에 대해 두려움을 느끼고, 이로 인해 범죄피해에 위협을 느끼고, 정체성을 숨기는 사례도 있었으며, 온라인과 오프라인 혐오에 대한 대응방안을 잘 모르겠다는 응답이 절반을 넘어서고 있다.

25) 2016. 8. 25. 국가인권위원회는 법무부에,「난민법」제6조에 따른 난민인정 심사 회부 여부 결정시 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민 인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정할 것을 권고하였다. 그러나 법무부는 불회부 사유를 형식적 요건 위주로 최소화 할 경우 적법한 방법으로 입국이 어려운 자들이 출입국항 난민신청 제도를 악용하여, 국경관리 시스템을 무용화시킬 우려가 있다면서 국가인권위원회 권고를 불수용하였다.

26) 2014. 11. 5. 국가인권위원회는 a. 군인권법 제정을 추진할 것, b. 구타·가혹행위 등 인권침해 예방을 위해 실효적인 대책을 강구할 것, c. 군 인권교육을 '통제과목'으로 지정하는 등 인권감수성 향상을 위한 방안을 마련할 것, d. 소원수리 제도 관련 법규 등을 정비 시행할 것, e. 병영생활 운영에 장병의 직접참여 제도를 확대하고, 초급간부들의 인권상황을 개선할 것, f. 부대진단시 외부전문가 참여를 보장할 것 등을 주문으로 하는 권고를 국방부장관에게 하였다. 국방부는 권고안 이행에 소극적이었지만 국회의 노력으로 2015. 12. 9.「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」이 제정되었고, 2016. 6.부터 시행중이다. 동법에서는 군 옴부즈만 설치를 별도의 법률로 할 것을 규정하고 있고, 현재 관련 법률(국가인권위원회에 군 옴부즈만을 설치하는 법안)이 국회에 계류중인데, 국방부는 '군인의 인권을 보장하려는 개정안의 취지는 이해하나, 군 옴부즈만 제도를 새로 도입하는 것에는 신중할 필요가 있으며, 불가피하게 군 옴부즈만을 설치할 경우라도 지휘권 보장, 조사의 신속성, 군사 보안 보호, 실효성 있는 구제 등의 측면을 감안하여 국방부에 설치하는 것이 타당하다는 입장'이다.

기타 정책 관련 결정

7 2017. 6. 8.자 결정 [인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명]

결정사항

충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명

결정요지

【1】 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 국가 및 지방자치단체는 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별로 성소수자의 인권이 침해되는 것을 막아야 할 의무가 있음

【2】 정신보건 전문기관들은 동성애 등 특정한 성적 지향과 트렌스젠더와 같은 성별 정체성이 정신질환에 해당하지 않는다고 밝히고 있으므로, 성적 지향 등이 정신질환으로 전환치료의 대상이 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없음

【3】 동성애는 HIV·AIDS 감염의 직접적인 원인이 아니고, 동성애와 HIV·AIDS의 인과관계를 확인할 수 없으며, 특정 집단에 대한 사회적 낙인은 오히려 HIV·AIDS 감염 증가로 이어질 수 있어 HIV·AIDS 예방 및 관리를 위한 보건정책에도 도움되지 않음

【4】 종교의 자유, 특히 신앙실행의 자유는 공익이나 제3자의 법익 보호를 위하여 제한될 수 있는 것으로서 모든 상황에서 절대적이거나 우선적으로 보되어야 하는 기본권이 아니며, 종교의 자유가 제한될 수 있다는 이유로 성소수자에 대한 차별금지에 반대하고 인권조례 폐지를 주장하는 견해는 받아들이기 어려움

참조조문

○ 「헌법」제10조, 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제1항, 제17조, 제26조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항 등

○ 국가인권위원회 2012. 4. 12. 결정 「인권 기본조례 제·개정 권고」

주 문

국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 의견표명의 배경

2017. 4. 6. 일부 시민단체는 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례(이하 '충남인권조례'라 한다)」가 동성애를 적극 옹호하고, 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 하는 차별을 금지함으로써 남자와 여자의 구분이라는 인간의 기본적인 질서를 무시한다는 이유 등을 들어 충청남도지사에게 충남인권조례의 폐지를 청구하였다. 충청남도 외에 여러 지방자치단체에서도 이와 유사한 이유로 인권조례를 폐지하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

국가인권위원회가 2014년 실시한 「성적 지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사」에서는 성적 지향 등을 이유로 학교나 직장에서 차별을 받고 일상생활 전반에서 인격권 등을 침해받는 사례가 광범위하게 발생하고 있음이 확인되었다.

그러나 성소수자들이 겪는 어려움과 차별에 대한 공식적인 논의가 한국 사회에서 활발하게 이루어지고 있지 않으며, 일부 종교단체 등은 「국가인권위원회법」과 지방자치단체에서 제정한 인권조례가 동성애를 확산시키고 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별을 금지하여 종교의 자유를 침해한다는 주장을 하고 있다.

이에, 국가인권위원회는 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권이며, 인권조례는 성소수자를 비롯한 사회적 약자 전반의 인권을 보호하기 위한 제도인 점 등을 재확인하기 위하여

「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견을 표명하게 되었다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

「헌법」 제10조, 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 '자유권규약'이라 한다)」 제2조 제1항, 제17조, 제26조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 '사회권규약'이라 한다)」 제2조 제2항

2. 참고기준

「세계인권선언」 제1조, 제2조, 제7조, 사회권규약위원회 일반논평 14, 15, 18, 20, 고문방지위원회 일반논평 2, 아동권리위원회 일반논평 4, 여성차별철폐위원회 한국정부에 대한 일반권고 28, 국가인권위원회 「인권 기본조례 제·개정 권고」

Ⅲ. 판단

1. 인권조례의 의의

「헌법」 제10조는 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 하여 국가의 기본권 보장의무를 규정하고 있다. 이에 따라 모든 행정주체는 공권력 행사에 있어 기본권을 존중하고 준수해야 하고, 지방자치단체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.

국가인권위원회는 2012년 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고, 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보고, 각 지방자치단체의 장에게 '인권 기본조례 표준안'을 제시하며 인권조례를 제·개정할 것을 권고하였다.

충청남도는 '인권 기본조례 표준안'을 참조하여 「충남인권조례」를 제정하고 2012. 5. 10.부터 시행하였으며, 2015. 10. 30. 전부개정을 통해 인권센터의 역할을 구체화하고 「충청남도 도민인권 선언」의 이행의무를 규정하였다.

「충남인권조례」 제2조 제2호는 「국가인권위원회법」 제2조 제1호와 동일하게, 인권을 ''「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리'로 정의하고, 인권보호 및 증진 기본계획 수립(제5조), 인권교육(제7조), 인권선언 이행(제8조 제1항), 인권위원회 구성(제12조부터 제15조), 인권센터의 설치·운영(제17조부터 제27조) 등 주민의 인권 증진 및 보호를 위한 기본적인 제도와 지방자치단체 장의 의무에 관하여 규정하고 있다.

「충남인권조례」를 포함하여 각 지방자치단체에서 시행되고 있는 인권조례는 「헌법」이 명시하는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리, 국제인권규범에 따른 국가의 인권보장 의무를 지방자치단체의 행정에서 구현함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지 한다는 목적을 갖고 있다.

2. 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리

가. 국내 법규범

「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"고 규정하여 평등권을 보장하고 있다. 위 조항에서

열거한 성별·종교·사회적 신분과 같은 차별금지 사유는 예시적 규정이며, 위 조항은 평등원칙뿐만 아니라 모든 국민이 국가에 대하여 평등을 요구할 수 있는 평등권의 근거가 된다.

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 성적 지향 등을 이유로 특정한 사람을 불리하게 대우하는 등의 행위를 '평등권 침해의 차별행위'로 정의하고, 「형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」 제6조 및 「군에서의 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」 제6조 또한 성적 지향을 이유로 차별받지 아니함을 명시하고, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」과 「인권보호 수사준칙」 등 행정규칙도 성적 지향이나 성별 정체성으로 인한 인권침해나 차별행위를 예방하기 위한 내용을 포함하고 있다.

성적 지향(sexual orientation)은 성적으로나 정서적으로 어떤 성별에 이끌리는지를 지칭하고, 성별 정체성(gender identity)은 스스로 자신을 어떤 성별로 인식하는지를 말하는데, 위와 같이 「헌법」과 법률, 행정규칙은 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별이나 부당한 대우를 금지하고 있다.

나. 국제 규범 등

유엔 인권이사회 및 여러 국제인권기구는 권고 및 논평 등을 통해 일관되게 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 한 차별금지가 당사국들의 중요한 의무임을 확인하고 있다.

「사회권규약」 제2조 제2항은 "인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다"고 규정하고 있다. 이와 관련하여 사회권규약위원회는 2000년 보건의료에 관한 권리를 지적한 일반논평 제14호, 2002년 물에 대한 권리의 동등한 향유를 언급한 일반논평 제15호, 2005년 고용에 대한 접근과 고용 유지에 있어 차별금지를 강조한 일반논평 제18호

에서 성적 지향 및 성별 정체성을 차별금지의 사유로 들었으며, 특히 2009년 일반논평 제20호는「사회권규약」제2조 제2항에 규정된 '기타의 신분'에는 성적 지향이 포함되며 성적 지향을 이유로 차별이 있어서는 안 되고 성별 정체성 역시 차별금지 사유에 해당한다는 점을 분명히 하였다.

「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」에 따른 고문방지위원회의 2008년 일반논평 제2호와「아동의 권리에 관한 협약」에 근거한 아동권리위원회의 2003년 일반논평 제4호도 성적 지향 또는 성별 정체성을 차별금지 사유로 인정하였다.

사회권규약위원회는 2009년 제3차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 당시 국회에 발의되었던 차별금지법안에서 성적 지향 등이 차별금지사유에서 제외된 것에 대해 우려를 표명하였다.

여성차별철폐위원회는 2010년 일반권고 제28호에서 "성(Sex)과 젠더(gender)에 근거한 여성에 대한 차별은 여성에게 영향을 미치는 다른 요소들 …(중략)… 성적 지향 및 성별 정체성과 불가분하게 결합되어 있다"고 강조하였다.

자유권규약위원회는 2015년 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 한국사회의 성적 지향 및 성별 정체성에 근거한 성소수자에 대한 차별적 태도를 우려하면서, "한국정부는 소위 '전환치료'의 선전, 혐오발언, 그리고 성적 지향 및 성별 정체성을 이유로 하는 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다"고 강조하였다.

유엔 사무총장은 2010. 12. 10. '인권의 날' 연설에서 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별금지를 강조하였고, 유엔 인권이사회가 임명한 성소수자 특별보고관이 2016. 10.부터 활동하고 있다. 또한 대한민국 정부는 2011. 6. 17. 제17차 유엔 인권이사회에서 '인권, 성적 지향과 성별 정체성' 결의안 채택에 찬성하는 표결을 하였다.

다. 소결

「헌법」, 법률, 행정규칙 등 국내 법령은 물론 국제인권규약 및 해당 규약에 근거하여 설립·활동하는 규약위원회의 논평, 대한민국 정부에 대한 규약위원회의 권고 등 국제 규범과 보편적 인권의 원칙에 따라 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 국가 및 지방자치단체는 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별로 성소수자의 인권이 침해되는 것을 막아야 할 의무가 있다.

3. 인권조례의 폐지 주장에 대한 검토

「충남인권조례」를 비롯한 지방자치단체의 인권조례들은 성적 지향, 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리를 기본적 인권의 내용으로 규정하고 있다.

인권조례의 폐지를 주장하는 견해는 성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해에 기초하고 있는바, 이러한 견해는 동성애 등이 정신질환이며, 성소수자에 대한 차별금지가 이성애로의 전환치료를 부정하여 성소수자의 권리를 오히려 제한하고, 동성애를 긍정하여 인간 면역결핍 바이러스(Human Immunodeficiency Virus, 이하 'HIV'라 한다) 감염과 후천성면역결핍증(Acquired Immune Deficiency Syndrome, 이하 'AIDS'라 한다)을 확산시킬 수 있으며, 동성애에 대한 종교적 의사표현을 금지하는 등으로 종교의 자유를 침해한다는 점 등을 핵심 근거로 들고 있다.

위 근거들에 대한 논쟁은 성소수자에 대한 차별금지를 둘러싼 견해 대립의 핵심인바, 그에 대한 이해가 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별금지에 대한 우리 사회의 인식을 개선하는 데 중요하다고 판단되어 아래와 같이 검토하였다.

가. 성적 지향·성별 정체성이 치료가 필요한 질병인지 여부

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 성적 지향·성별 정체성이 정신질환으로 치료가 필요한 질병이라고 주장한다.

미국정신의학회는 1973년 정신질환 진단 및 통계편람 3판(Diagnostic and Statistical manual of Mental Disorders)에서 동성애를 정신과 진단명에서 삭제하였고, 세계정신의학회는 2016년 "두 주요 진단 및 분류체계(국제질병사인분류 ICD-10와 DSM-5)는 동성에 대한 성적 지향, 끌림, 행동, 그리고 성별 정체성이 병리 현상이라고 보지 않으며", "세계정신의학회는 증거기반 치료를 강력히 신뢰한다. 본질적인 성적 지향이 바뀔 수 있다는 분명한 과학적 증거는 존재하지 않는다"고 선언하였다[1]. 세계보건기구(WHO) 역시 국제질병분류 10판(ICD-10, 2016)에서 "성적 지향 그 자체가 정신질환인 것은 아니다"고 명시하였다.

미국심리학회 역시 전환치료의 효과를 부인하며, 성적 지향을 억지로 바꾸려는 시도는 치료 대상자의 우울·불안·자살 시도 등을 증가시킬 수 있다고 하였다.

위와 같이 정신보건 전문기관들은 동성애 등 특정한 성적 지향과 트랜스젠더와 같은 성별 정체성이 정신질환에 해당하지 않는다고 밝히고 있으므로, 성적 지향 등이 정신질환으로 전환치료의 대상이 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없다.

나. 동성애와 HIV·AIDS의 관계

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 동성애자들이 HIV·AIDS 감염을 확산시키는 주요한 집단이므로 인권조례 등에서 이들에 대한 차별금지를 공식화해서는 안 된다고 주장한다.

그러나 동성애 자체는 HIV·AIDS 감염의 원인이 아니고, 동성끼리 성관계를 갖는다고 HIV·AIDS가 생겨나는 것은 아니다. 질병관리본부도 동성 간 성행위

1) WPA, "Position Statement on Gender Identity and Same-Sex Orientation, Attraction, and Behaviours" 2016

자체는 HIV·AIDS의 감염 원인이 아니며[2], 콘돔을 통해 HIV·AIDS 감염을 예방할 수 있고, 일상생활 속에서 HIV·AIDS가 전염되지 않으며, 성행위의 상대가 동성인지 이성인지 여부와 관계없이 감염자와 안전하지 않은 성행위를 할 때 HIV·AIDS에 감염된다[3]고 밝혔다.

다만, 동성애 집단에서 AIDS 유병률이 비동성애자들에 비해 높다는 점이 지적된다. 질병관리본부에 따르면, 2015년 기준 HIV 감염 또는 AIDS 환자는 총 11,269명이며, 이중 남성이 10,502명으로 92.7%, 여성이 767명으로 7.3%이다. 감염경로에 대한 정보가 충분하지 않아 위 수치만으로 남성간 동성애적 성행위가 HIV·AIDS 감염의 주요 경로인지 여부를 판단하기는 어려우나, 캐나다의 경우 2015년 기준 감염경로의 62%가 남성 간 성접촉으로 보고되는 등 일응 남성 동성애자 집단이 HIV·AIDS 감염에 취약하다고 볼 수 있다.

그러나 특정 집단의 사람들이 HIV·AIDS 감염 위험에 특별히 더 노출되어 있다고 추정되는 경우에도 그에 대한 보건학적·의학적·사회학적 이유가 무엇인지에 대한 객관적인 연구가 선행되어야 하고, 단지 감염자수가 많다는 이유만으로 해당 집단에 낙인을 찍는 것은 감염자들에 대한 부당한 인권 침해일 뿐 아니라 HIV·AIDS 감염 확산을 막는 데에도 도움이 되지 않는다. 동성애에 대한 사회적 낙인이 만연한 사회에서 동성애자를 비롯해 HIV·AIDS에 감염될 위험이 높은 집단들은 자신들의 존재를 적극적으로 드러내고 필요한 예방수단에 접근하거나 정기적인 검진을 받기보다 스스로의 존재를 숨기고 음지에서 행동하게 된다. 유엔개발계획의 2012년 「HIV and the Law: Risks, Rights & Health」 보고서는 아프리카 및 카리브해 국가들 가운데 동성애를 범죄화한 국가에서 비범죄화한 국가보다 동성애자 남성들의 HIV·AIDS 감염률이 높게 나타난다고 보고하였다[4]. 동성애에 대한 부정적인

2) 질병관리본부, HIV·AIDS 관리지침, 2016, p.94.

3) 질병관리본부, HIV·AIDS 신고현황, 2016, p.15.

4) UNDP, H & Group. A, Global Commission on HIV and the Law: Risk, Rights and Health. New York: UNDP, 2012. 46-49

사회 인식 및 이에 따른 보건서비스 접근성 저하 등이 남성 동성애자 집단을 HIV·AIDS 감염에 취약하게 만드는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

이성 간이든 동성 간이든 감염인인 파트너와 안전하지 않은 성관계를 갖는 경우 똑같이 HIV에 감염될 수 있다. 문제가 되는 것은 동성애 자체가 아니라 안전하지 않은 성관계이다. 이와 같이 동성애는 HIV·AIDS 감염의 직접적인 원인이 아니고, 동성애와 HIV·AIDS 감염·확산의 인과관계를 확인할 수 없으며, 특정 집단에 대한 사회적 낙인은 오히려 HIV·AIDS 감염 증가로 이어질 수 있어 HIV·AIDS 예방 및 관리를 위한 보건정책에도 도움이 되지 않는다.

1) 종교적 표현의 보호와 한계

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 지방자치단체의 인권조례 등으로 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 법제화하는 경우 교회 등에서 성직자가 설교한 내용이 처벌 대상이 되는 등 종교적 신념에 기초한 반대 견해의 의사표현을 불가능하게 하여 종교의 자유를 침해하게 될 우려가 있다고 주장한다.

종교의 자유는 내심의 선택에 해당하는 신앙형성의 자유와 외부로 종교적 신념을 표현하고 그에 따라 행동하는 신앙실행의 자유로 구분할 수 있는데, 특히 신앙실행의 자유는 다른 기본권들과 충돌하는 상황이 발생할 수 있다.

이에 대해 대법원은 "종교적 선전, 타 종교에 대한 비판 등은 동시에 표현의 자유의 보호대상이 되는 것이나, 그 경우 종교의 자유에 관한 「헌법」 제20조 제1항은 표현의 자유에 관한 「헌법」 제21조 제1항에 대하여 특별 규정의 성격을 갖는다 할 것이므로 종교적 목적을 위한 언론·출판의 경우에는 그 밖의 일반적인 언론·출판에 비하여 보다 고도의 보장을 받게 된다"고 판시하였다(대법원 1996. 9. 6. 선고 96다19246, 19253 판결, 2010. 9. 9. 선고 2008다84236 판결).

그러나 종교적 표현의 자유가 무한정 보장되는 것은 아니다. 대법원은 종교적 표현에 대하여 "구체적 정황의 뒷받침도 없이 악의적으로 모함하는 일이 허용되지

않도록 경계해야 함은 물론, 구체적 정황에 근거한 것이라 하더라도 표현방법에 있어서는 상대방의 인격을 존중하는 바탕 위에서 어휘를 선택하여야 하고 아무리 비판을 받아야 할 사항이 있다고 하더라도 모멸적인 표현으로 모욕을 가하는 일은 허용 될 수 없다"고 하였다(대법원 2014. 9. 4. 선고 2012도 13718 판결).

그리고 종교의 자유와 개인의 명예라는 두 법익이 충돌하는 경우 이들을 어떻게 조정할 것인지에 관하여 대법원은 "그 비판행위로 얻어지는 이익, 가치와 공표가 이루어진 범위의 광협, 그 표현방법 등 그 비판행위 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 비판에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 타인의 명예침해의 정도를 비교 고려하여 결정하여야 한다"고 하였다(대법원 1996. 9. 6. 선고 96다 19246, 19253 판결, 2010. 9. 9. 선고 2008다84236 판결).

결국, 종교적 표현은 일반적 표현에 비하여 고도의 보장을 받으나, 종교적 신념에 기초한 의사표현이라도 타인의 명예 등 인격권을 침해하는 경우에는 양 법익의 비교교량에 따라 제한을 받을 수 있다. 성소수자와 관련한 종교적 신념의 표현 역시 종교의 자유에 기하여 일반적 표현보다 고도로 보장된다고 볼 것이다. 다만, 그 의사표현이 타인의 인격권을 심각하게 침해하는 수준에 이를 경우 민사상 불법행위나 형사상 명예훼손죄 또는 모욕죄에 따른 책임을 지게 될 수 있다. 그러나 이러한 결과는 「국가인권위원회법」이나 인권조례의 차별행위 조항의 존부에 따라 달라지는 것은 아니므로, 인권조례로 인하여 종교적 의사표현에 대하여 형사처벌을 받게 된다거나, 종교적 의사표현이 불가능하게 되어 종교의 자유를 침해받게 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없다.

2) 성소수자에 대한 차별금지와 종교의 자유

「국가인권위원회법」은 합리적인 이유 없이 성별·종교·장애·성적 지향 등을 이유로 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용 등의 영역에 있어 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 '차별행위'로 정의하고,

이에 대한 조사 및 구제를 규정하고 있다.

「충남인권조례」는 제2조 제2호에서 인권의 정의에 관하여 「국가인권위원회법」 제2조 제1호와 동일하게 규정할 뿐 차별행위에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, '차별행위'에 대하여 「국가인권위원회법」과 동일한 내용의 규율을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

위 '차별행위' 조항의 적용과 관련하여 성소수자의 권리와 종교의 자유가 충돌하는 상황이 생길 수 있다. 성직자가 교리나 종교적 신념에 따라 예배 등 종교의식, 종교행사나 그 이용에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우, 종교적 신념을 이유로 일반적인 고용, 재화 및 용역, 교육·훈련의 공급, 이용 등에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우 등이다.

「국가인권위원회법」은 '고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육·훈련이나 그 이용 등의 영역'에 있어 성소수자를 거부하거나 배제하는 경우를 차별행위로 규정하여, 이들 차별영역에 해당하지 않는 종교영역에서 이루어지는 거부나 배제 등의 행위를 차별행위로 규제하고 있지는 않다. 성직자가 교리나 종교적 신념에 따라 종교의식, 종교행사나 그 이용에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우 이는 종교영역에서 이루어지는 행위로서 「국가인권위원회법」상 차별행위 조사·구제 대상에 해당하지 않는 것으로 판단될 가능성이 높다. 차별영역 해당성이 인정된다고 보는 경우에도 교리나 종교적 신념이 그러한 거부나 배제 등에 대한 합리적인 이유로 인정되어 역시 「국가인권위원회법」상 차별행위에 해당하지 않는 것으로 판단되는 경우가 대부분일 것이다.

그러나 종교영역이 아니라 일반적인 고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육·훈련이나 그 이용 등에 있어 종교적 신념을 이유로 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우에는 합리적 이유가 인정되지 않는 한 「국가인권위원회법」상 차별행위에 해당하게 된다. 다만, 여기서 "합리적 이유"의 해석을 통하여 구체적 사안에서 성소수자의 권리와 종교의 자유의 조화점을 찾을 수 있고, 이에 대한 사회적 합의가

이루어지는 경우 미리 차별행위 조항이 적용되지 않는 예외를 설정해 둘 수도 있을 것이다[5].

이와 같이 차별영역 해당성, 합리적 이유에 대한 판단 등을 통하여 최대한 성소수자의 권리와 종교의 자유를 조화시킨다 하더라도, 결국 「국가인권위원회법」상 차별행위 조항의 적용으로 인하여 일정 범위에서 종교의 자유가 제한되는 경우가 발생할 수밖에 없다. 그러나 종교의 자유, 특히 신앙실행의 자유는 공익이나 제3자의 법익 보호를 위하여 제한될 수 있는 것으로서 모든 상황에서 절대적이거나 우선적으로 보호되어야 하는 기본권은 아니다. 따라서 종교의 자유가 제한될 수

5) 유럽연합의 「고용 및 직업에 관한 평등대우 지침」은 종교, 신념, 장애, 성적 지향에 따른 고용 및 직업 관련 차별을 금지하면서도, 제4조(직업 조건) 2호는 "교회나 그 기풍이 종교나 신념에 근거한 공·사 조직 안에서의 직업적 활동의 사안에 있어서, 이러한 활동이나 수행되는 정황의 본질을 이유로 조직의 기풍을 고려할 때 한 개인의 종교나 신념이 실질적이고 합법적이며 정당화된 직업조건을 구성할 경우 개인의 종교나 신념에 근거한 차별대우가 차별을 구성하지 않는다는 것에 따라, 회원국은 이 지침이 채택되는 날 시행 중인 법률을 유지하거나, 이 지침이 채택되는 날 존재하는 관행들을 구체화하는 미래의 법을 제시할 수 있다. 이러한 차별대우는 회원국의 헌법상의 조항, 원칙, 및 공동체법의 일반원칙을 고려하여 실행되며, 다른 근거에 따른 차별은 정당화되지 않는다. 이 조항이 달리 적용된다면, 이 지침은 개인에게 각각의 신념이나 기관의 정신에 바탕을 두어 일하는 것을 요구하는 교회와 다른 공·사 기관의 권리를 침해하지 않는다 (Member States may maintain national legislation in force at the date of adoption of this Directive or provide for future legislation incorporating national practices existing at the date of adoption of this Directive pursuant to which, in the case of occupational activities within churches and other public or private organisations the ethos of which is based on religion or belief, a difference of treatment based on a person's religion or belief shall not constitute discrimination where, by reason of the nature of these activities or of the context in which they are carried out, a person's religion or belief constitute a genuine, legitimate and justified occupational requirement, having regard to the organisation's ethos. This difference of treatment shall be implemented taking account of Member States' constitutional provisions and principles, as well as the general principles of Community law, and should not justify discrimination on another ground. Provided that its provisions are otherwise complied with, this Directive shall thus not prejudice the right of churches and other public or private organisations, the ethos of which is based on religion or belief, acting in conformity with national constitutions and laws, to require individuals working for them to act in good faith and with loyalty to the organisation's ethos)."고 규정하고 있다(법무부, "각 국의 차별금지법", 2008, 119·140면). 이에 따라 유럽연합 각국은 종교적 신념에 따른 차별대우에 대하여 차별규정이 적용되지 않는 예외를 미리 설정할 수 있다.

있다는 것을 이유로 성소수자에 대한 차별금지에 반대하고 인권조례의 폐지를 주장하는 견해는 받아들이기 어렵다.

4. 소결

성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 지방자치단체에서 제정하는 인권조례는 성소수자를 비롯한 사회적 약자의 인권보호를 위해서 필요하다.

이에, 국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충남인권조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

Ⅳ. 결론

국가인권위원회는 위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2017. 6. 8.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

기타 정책 관련 결정

8 2017. 6. 15.자 결정 [지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명]

결정사항

인권문화 지역 확산 및 제도화를 위하여, 각 광역 지방자치단체의 장에게 의견을 표명

결정요지

【1】 인권조례를 제정하지 않은 경우 인권조례를 제정하고, 관할 기초지방자치단체도 인권조례를 제정할 수 있도록 협조·지원하는 것이 바람직함

【2】 인권조례를 제정하였으나 인권위원회를 구성하지 않은 지방자치단체는 빠른 시일 내에 인권위원회를 구성하고, 위촉위원의 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위해 노력하는 것이 바람직함

【3】 인권위원회가 인권기본계획의 이행상황 점검, 인권현안 대응 등 지방자치단체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심의·자문할 수 있도록, 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람직함

【4】 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여, 인권위원회 운영을 지원하고 인권관련 정책 및 사업이 전문성과 연속성을 가지고 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직함

【5】 지방자치단체는 산하 행정기관 및 출자·출연 기관, 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설에 대하여 법률이 정한 범위 내에서 인권침해 조사 및 구제 조치를 수행하는 것이 바람직함

참조조문

「헌법」 제10조 및 「지방자치법」 제22조, 국가인권위원회 「인권기본조례안」(2012), 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(2016) 등

주 문

국가인권위원회는 인권문화 지역 확산 및 제도화를 위하여, 각 광역 지방자치단체의 장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 인권조례를 제정하지 않은 경우 인권조례를 제정하고, 관할 기초지방자치단체도 인권조례를 제정할 수 있도록 협조·지원하는 것이 바람직하다.

2. 인권조례를 제정하였으나 인권위원회[1]를 구성하지 않은 지방자치단체는 빠른 시일 내에 인권위원회를 구성하고, 위촉위원의 특정성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위해 노력하는 것이 바람직하다.

3. 인권위원회가 인권기본계획의 이행상황 점검, 인권현안 대응 등 지방자치단체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심의·자문할 수 있도록, 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

4. 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여, 인권위원회 운영을 지원하고 인권관련 정책 및 사업이 전문성과 연속성을 가지고 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

5. 지방자치단체는 산하 행정기관 및 출자·출연 기관, 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설에 대하여 법률이 정한 범위 내에서 인권침해 조사 및 구제 조치를 수행하는 것이 바람직하다.

---

1) 인권기본조례에 따라 설치되어 지방자치단체 인권정책을 심의·자문하는 기구로서 지역인권제도가 지향하는 주민참여, 인권중심 행정을 위한 핵심 기구를 말하며, 지방자치단체에 따라 명칭의 차이가 있으나 '인권위원회'로 통칭하기로 한다.

이 유

Ⅰ. 의견표명의 배경

2007년 경상남도 진주시 인권조례 제정 논의 이후, 광주광역시(2009), 경상남도(2010), 서울특별시(2012) 등 지방자치단체(이하 "지자체"라 한다.)는 지역 주민의 인권 증진을 위해 인권조례를 제정하고 인권규범의 지역화(localization)를 위해 노력하고 있다.

특히 일부 지자체는 인권위원회를 구성하고, 자체적인 인권침해 조사기구 및 인권전담부서 설치를 통해 인권 업무를 적극적으로 추진하고, 시민사회단체에 대한 지원 및 협력 사업을 수행하고 있어 긍정적으로 평가된다.

반면 다른 지자체의 경우, 인권조례가 제정되지 않았거나 제정되었다 하더라도 인권위원회 구성·활동이 미진하며, 전담부서나 인력이 부족하여 전문적 인권업무 수행에 어려움이 있어 제도개선이 필요하다는 지적이 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 지역인권조례 공론화 10년 및 「인권기본조례안」 권고 5년을 맞이하여 광역 지자체를 중심으로 인권제도 현황을 파악하고, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견표명을 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조 및 「지방자치법」 제22조, 국가인권위원회 「인권기본조례안」(2012), 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(2016) 등

Ⅲ. 판단

1. 지자체 인권제도 운영 목적 및 주요 내용

「헌법」 제10조는 국가가 개인의 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 규정하고 있으며, 이에 따라 지자체도 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 발생한다.

이에 국가인권위원회는 2012년 각 지자체장에게 「인권기본조례안」을 참조하여 인권조례를 제·개정할 것을 권고한 바 있다. 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」은 지자체장의 책무로 크게 3가지를 규정하고 있는데, 첫째로 '인권위원회 설치 및 인권위원 구성', '인권보장을 위한 기본계획 수립' 등 인권 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 취하여야 하며, 둘째로 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 '지자체장의 권한 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치', '인권침해 예방 및 방지 조치' 등을 시행하여야 하고, 마지막으로 인권정책 추진 시 국가 및 다른 지자체 등과 협력하고 이러한 책무를 수행하기 위해 인권전담 부서를 신설하여야 한다.

2. 지자체 인권제도 현황 및 개선방안

국가인권위원회는 「인권기본조례안」에 포함된 지자체장의 주요 책무를 기준으로, 인권조례 제정 여부, 인권조례를 제정한 경우 인권위원회 설치 여부와 인권위원회의 구성, 개최 실적 및 권한, 인권교육 현황, 인권침해 발생 시 조사·구제 현황, 시민사회 등과 협력현황 등을 중심으로 검토하였다.

가. 인권기본조례 제정 현황

2017년 4월 현재 243개 광역 및 기초지자체 중 98개 지자체(40.3%)가 인권기본조례를 제정하였으며, 각 지역마다 차이는 있으나 대체로 「인권기본조례안」에서

권고한 바와 같이, 인권위원회 설치·운영, 인권기본계획 수립, 인권교육 등을 포함하고 있다.

이외에도 각 지자체는 「노인 취업차별금지 조례」(울산광역시), 「장애인차별금지 및 인권보장에 관한 조례」(부산광역시, 인천광역시, 강원도, 세종특별자치시 등), 「서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」 등 지역의 특수성에 따라 분야별 인권조례를 제정하였으며, 조례의 형식은 아니나 「광주인권헌장」을 통해 인권행정에 대한 의지를 표명한 사례도 있다.

이처럼 인권조례가 확산되고 있음에도 불구하고, 광역지자체 중 유일하게 인천광역시는 인권기본조례를 제정하지 않았다. 2016년 말 기준 인천광역시는 약 300만 명 인구규모의 도시로서, 65세 이상 고령인구는 312,905명(광역지자체 중 4위), 거주 외국인 인구는 12,584명(광역지자체 중 3위), 등록 장애인은 134,191명(광역지자체 중 6위) 등 다른 광역지자체에 비해 취약계층 인구규모가 상대적으로 크다.

또한 재정자립도도 상당히 높아(광역지자체 중 3위), 인권제도 시행에 있어 다른 지자체보다 특별히 불리한 위치에 있다고 보기 어렵다. 따라서 인천광역시는 「헌법」 및 국제인권규범이 규정하는 보편적 인권보호 및 증진을 위하여, 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」 등의 취지에 따라 인권조례를 제정하는 것이 바람직하다.

한편, 226개 기초지자체 중 82개(36.2%)만이 인권조례를 제정하였는데, 기초지자체 역시 주민들에게 직접적인 행정서비스를 제공한다는 점과 인권규범의 지역화라는 인권조례의 취지와 목적을 고려할 때, 기초지자체장이 적극적 관심을 가지고 인권조례를 제정할 필요가 있으며, 광역지자체는 이를 위해 기초지자체와 협조하고 지원하는 것이 바람직하다.

나. 인권정책 추진 및 행정적·재정적 조치

1) 인권위원회 설치 및 구성

현재 제정된 광역지자체 인권기본조례 모두 인권위원회를 두도록 규정하고 있으나, 경상남도(2010. 3. 시행), 경상북도(2013. 11. 시행), 대구광역시(2014. 5. 시행)의 경우 인권기본조례 제정 및 시행에도 불구하고, 아직 인권위원회를 구성하지 않고 있어, 인권위원회 구성이 시급하다.

한편 「인권기본조례안」에 따르면, 인권위원회는 특정 성별이 차지하는 비중이 전체 위원의 3분의 1 이상이어야 하며, 2015년 7월 전부개정된 「양성평등기본법」 제21조 제2항에 따르면, 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 구성되어야 한다.

서울특별시, 부산광역시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 세종특별자치시의 경우 인권기본조례에서 특정성의 참여 비율을 별도로 정하지 않고, '성별 균형을 고려하여 구성한다.'고 규정하고 있으며, 광주광역시, 경기도, 전라북도의 경우 외부위원 또는 위촉직 위원에 대하여만 특정 성의 10분의 6을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 울산광역시 및 충청북도의 경우 당연직, 위촉직 관계없이 모든 위원에 대하여 성별 규정을 적용하고 울산광역시의 경우 3분의 2, 충청북도의 경우 10분의 7을 초과하지 않도록 규정하고 있다.

이처럼 지역별로 성별 규정에 대해 차이는 있으나, 대다수의 광역지자체는 전체위원 대비 여성위원 비율이 40%를 초과하고 있으며, 울산광역시, 충청북도, 전라북도, 전라남도의 경우 전체 위원 대비 여성위원 비율은 40%에 미치지 못하나, 위촉직 위원으로만 비율을 산정했을 경우 40%를 초과한다. 다만, 강원도의 경우 위촉직 위원으로만 산정하더라도 여성위원 비율이 33%에 불과하여, 향후 여성위원 비율을 확대하기 위한 노력이 필요하다.

2) 인권위원회 운영

서울특별시와 강원도는 인권위원회에 인권증진 및 보호를 위한 정책권고 기능을 부여하고 있으며, 다른 지역의 경우 인권기본계획, 실태조사 결과 등에 대한 심의, 인권정책에 대한 자문 등의 역할을 수행하고 있다.

인권위원회가 구성되어 있더라도 실제 활동 정도는 지역별로 편차가 있다. 서울특별시의 경우 연 6~8회 회의를 개최하여 활발하게 활동하고 있으나, 충청북도, 전라남도, 세종특별자치시 등 상당수의 지자체는 조례에 규정된 연 1회 정기회만 소집하고 있다. 기초지자체 중에서는 서울특별시 성북구의 경우 2012년 9월 첫 회의 소집 이후 2016년 4월까지 35회 이상 실시하는 등 적극적인 역할을 수행하고 있다.

한편 2016년 국가인권위원회가 실시한 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 따르면, 인권위원회 운영의 저해 요인으로 "실질적 권한 없이 형식적 역할만 부여"라는 응답이 가장 높게 나타나는 등 상당수의 지자체에서 인권위원회 권한이 형식적 수준에 머무르고 있다는 지적이 있다. 위 연구에서 많은 지자체 인권위원과 인권업무 담당자는, 인권위원의 권한과 역할을 명확히 하여야 하며, 지자체장의 인권행정 의지가 강화되어야 한다는 의견을 제시하였다.

이처럼 인권위원회 개최 및 활동이 미미하고, 부여된 권한이 형식적일 경우, 인권위원회가 지자체 주요 정책을 상시적으로 검토, 자문, 심의하기 어렵다.

따라서 각 지자체는 매년 정기회 1회만을 개최하는 운영방식을 벗어나, 인권위원회 회의 개최 횟수를 확대하여 인권기본계획을 수시로 점검·평가하는 등 업무의 폭을 넓힐 필요가 있으며, 광주광역시의 '인권정책라운드', 충청남도의 '인권선언 도민참여단 원탁회의'와 같이 지자체 인권사업에 대해 인권위원과 시민이 자유롭게 의사를 제시할 수 있는 개방형 회의 확대 등을 통해 인권위원회 역할을 제고할 필요가 있다.

3) 인권기본계획 및 인권실태조사

인권조례를 제정한 16개 광역지자체 중 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 11개 지자체는 인권기본조례에 따라 인권기본계획(5개년)을 수립하여 시행하고 있다.

「인권기본조례안」에 따르면 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에서 이루어지기 때문에, 기본계획의 수립을 의무화하는 것은 매우 중요하다. 따라서 인권기본계획을 수립하지 않은 대구광역시, 경기도, 경상남도, 경상북도, 제주특별자치도의 경우, 인권위원회의 심의·자문 및 지역주민 등의 의견 수렴을 거쳐 인권기본계획을 조속히 수립할 필요가 있다.

한편, 인권기본조례에 인권실태조사 기능이 규정되어 있음에도 불구하고, 서울시민 인권실태조사(2015), 충남도민 인권의식 실태조사(2015) 등 일부 광역지자체만 실태조사를 수행하고 있다.

인권실태조사는 인권기본계획의 수립 및 이행상황 점검 등을 위한 기초자료로서 필요하므로, 각 지자체는 지역 내 인권 현황을 파악하고, 이에 대한 대안을 마련하기 위해 인권실태조사를 수행하는 것이 바람직하다.

4) 인권교육

공무원을 대상으로 인권교육을 실시하는 지자체가 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 부산광역시와 같이 대규모 인원 대상 집체교육을 연 1회 실시하거나, 충청북도와 같이 대부분의 인권교육을 온라인 교육으로 실시하는 등 인권교육의 효과가 미비하다는 지적이 있다.

또한 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 포함된 인권교육 관련 설문조사 결과에 따르면, 인권교육 전문 강사의 확보가 어렵고, 체계적인 교육콘텐츠나 교육콘텐츠의 질적 향상이 필요하다는 지적이 다수를 차지하고 있어, 이에 대한

대안 마련이 필요하다.

다. 국가 및 다른 지자체 등과의 협력

「국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙)」은 인권기구의 독립성 및 다원성의 보장을 강조하고 있으며, 이러한 원칙 하에서 「인권기본조례안」도 인권위원회 구성원 위촉 또는 임명 시 시민단체나 의회의 추천을 받도록 하며, 인권 관련 기관 또는 단체에 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

2017년 4월 현재, 부산광역시와 세종특별자치시를 제외한 지자체 인권위원장은 민간출신이며, 인권위원회는 당연직 인권위원 1~2인(인권담당국장 또는 자치행정국장)을 제외하고 대학교수, 변호사, 시민사회단체 활동가 등 다양하게 구성되어 있다.

다만, 공모사업의 형태로 인권관련 기관 또는 단체에 지원하는 지자체는 서울특별시, 광주광역시, 강원도 등 일부 광역지자체에 불과하며, 이 외에는 예산 사정 등을 이유로 시민사회단체에 대한 지원 및 협력 사업을 수행하지 못하고 있다.

지자체 인권제도는 지자체 행정에 대한 견제, 협치, 시민사회의 전문성, 다원성의 반영 등을 토대로 추진되어야 하므로, 향후 지자체는 예산 확보 등을 통해 시민들이 참여하는 인권 사업을 확대하고, 인권 관련 시민단체와의 협력 및 지원 사업을 수행하는 것이 바람직하다.

라. 전담인력 배치 및 인력운영상 한계

국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」은 인권전담 부서 신설 등 효율적인 인권보장 활동을 위한 기구(인력) 배치를 규정하고 있다. 이러한 인권전담부서가 없거나 담당인력이 불충분할 경우 지자체의 인권보장 활동은 형식적인 것에 그칠 수 있기 때문이다.

서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 9개의 광역 지자체는

인권업무를 전담하는 부서 또는 인력을 운영하고 있으나, 그 외의 경우 타 업무와 인권업무를 병행하고 있으며, 전담인력이 있다 하더라도 강원도나 제주특별자치도의 경우 담당 인력이 1명으로 운영되고 있어 업무 수행에 한계가 있다.

또한 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 따르면, 광역 지자체의 84.4%, 기초 지자체의 73.1%의 인권담당 공무원이 순환보직에 따라 업무를 담당하고 있어 업무 연속성과 전문성 확보 어려움을 지적하고 있다.

이처럼 대부분의 지자체는 인권 전담 인력이 없거나 부족하고, 전문성 확보에 어려움이 있어, 인권위원회의 자유롭고 독립적인 활동을 지원하고, 인권보장 업무의 체계적이고 실효적인 추진에 한계가 있다. 따라서 전담부서 및 인력의 확충은 지역 인권 제도화의 시급한 과제이다.

마. 인권침해에 대한 조사·구제

1) 현황 및 문제점

「인권기본조례안」은 지자체가 직접적인 인권침해 '판단'과 '구제' 기관은 아니므로, 시민에 대한 인권침해 발생 시 우선 권한의 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치 등의 책무를 규정했을 뿐, 인권침해 조사·구제에 관한 권한이나 기구를 구체적으로 제시한 바는 없지만, 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 강원도, 충청북도 등은 인권기본조례에 인권침해를 조사하고 피해자를 지원하는 기구에 관한 근거 규정을 마련하였고, 이에 따라 시민인권침해구제위원회(서울특별시), 인권옴부즈맨(광주광역시, 전라남도), 인권보호관회의(강원도) 등을 운영하고 있다.

그런데 조례에 근거하여 설치된 기구에서, 인권침해 사안을 조사·구제하는 것이 적법한지에 대한 이견이 존재한다. 즉 인권침해에 대한 조사·구제는 「국가인권위원회법」에 규정된 국가사무에 해당하므로, 별도의 위임입법이 없는 이상 지자체가 자치사무로 수행할 수 없다는 것이다.

이에 대해 국가인권위원회는, 「지방자치법」에서 지자체의 사무 범위를 정한 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 제11조의 국가사무에 대해서는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지자체가 처리할 수 없다는 입장은 불합리하며, 따라서 「인권기본조례안」에 따라 제정될 조례의 내용이 국가인권위원회의 고유한 권한 사항에 해당하지 않는 한 인권조례의 제정 및 그 집행은 적법하다는 의견을 밝힌 바 있다.

한편, 법제처는 「경상남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례안」에 대한 의견을 제시하면서, 지자체 인권 업무 중 조사·구제 업무와 관련하여 인권보호기관이 수행하는 '현장조사'는 조사대상이 행정기관의 권한 행사를 받아들여야 하는 수인의무를 부담하게 되어 권리나 자유를 제한받거나 침해받는 것이므로 법률에 그 근거가 있어야 한다는 의견을 제시하였다.

이에, 지자체의 인권침해 조사·구제 업무에 대하여 그 적법성 여부를 살펴본다.

2) 「지방자치법」 제22조 단서에 위반되는지 여부

「지방자치법」 제22조 단서에 따르면, 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 필요하며, 이는 기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 「헌법」 제37조 제2항의 취지에 따른 것이다.

먼저, 행정기관 상호간의 관계에서 지휘·감독권의 행사로서 이루어지는 조사나 시정지시는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 해당하지 않으므로, 사무집행에 대한 합법성·합목적성 감독으로서 지자체와 상하관계 또는 위임(위탁)관계에 있는 기관에 대한 조사와 시정지시는 「지방자치법」 제22조 단서에 위배되지 않는다고 판단된다.

또한, 지자체의 출자·출연기관에 대해서는 원칙적으로 「지방자치단체 출자·

출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조 및 같은 법 시행령 제18조[2]에 열거된 사업에 대하여 감독권이 규정되어 있으므로 해당 사업과 관련하여 인권침해에 대한 조사·구제가 가능하다. 아울러 지자체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설은 일반적으로 「사회복지사업법」이 적용되며, 같은 법 제42조 및 「지방재정법」 제32조의5에 따라[3] 보조금을 지급받아 수행하는 사업(보조사업)에 대해서 지자체장이 감독권을 가지므로 해당 사업과 관련한 인권침해에 대해 조사 및 구제를 하는 것이 가능하다.

다만 위 출자·출연기관이나 보조금을 받는 민간 복지시설이라 하더라도 법률에서 감독권을 부여한 범위를 벗어나서 지자체가 조사 및 구제를 하는 것은 「지방자치법」 제22조 단서 위반 소지가 있어 원칙적으로 불가능하다고 할 것이며, 법률에 근거를 둔 권한의 범위를 넘어서 조사를 해야 하는 특별한 사정이 있는 경우 조사대상의 자발적 협조에 따라 진행하는 임의적 조사임을 분명히 하고, 조사 후

---

2) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.
1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업
「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제18조(지도·감독 등) ① 법 제25조 제1항 제2호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.
1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업
2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업
3. 법 제22조제2항에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업
4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업

3) 「사회복지사업법」 제42조(보조금 등) ① 국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자 중 대통령령으로 정하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ④ 제1항에 따른 보조금과 관련하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방재정법」을 따른다.
「지방재정법」 제32조의5(지방보조사업 수행상황 점검 등) ① 지방보조사업자는 지방자치단체의 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 지방보조사업의 수행 상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현지조사를 할 수 있다. ③ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령 및 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니할 때에는 지방보조사업자에게 필요한 명령을 할 수 있다. ④ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제3항에 따른 명령을 위반하였을 때에는 그 지방보조사업의 수행을 일시 정지시킬 수 있다.

지자체의 시정권고에 따라 조치 의무가 발생하는 것이 아니라는 점을 분명히 하여 위법 소지를 예방할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2017. 6. 15.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

기타 정책 관련 결정

9 2017. 7. 24.자 결정 [「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회 독립 의견서]

결정사항

유엔 사회권규약위원회에 대한민국 제4차 국가보고서 심의 관련 의견서 제출

결정요지

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회 독립 의견서 제출

서 문

대한민국 국가인권위원회는 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약위원회(이하 사회권규약위원회)의 제4차 대한민국 정부보고서 심의를 위하여 본 보고서를 제출한다.

제3차 심의 후 사회권규약위원회가 밝힌 우려와 권고에 따라 대한민국 정부는 본 규약의 이행을 위한 노력을 기울여 일부 분야에서 개선의 성과를 거두기도 하였다. 그러나 아직도 이행 상황이 진전되지 못하였거나 오히려 후퇴한 영역도 있어 시급한 개선이 필요한 실정이다.

차별을 철폐하고 다양성을 증진시키는 것은 대한민국 사회가 당면한 과제이나 정부는 이에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 포괄적 차별금지법 제정 노력이 확인되지 않고, 성적 차별이 여전히 존재하며, 이주민에 대한 착취와 배제가 지속적으로 문제되고 있다.

높은 비정규직 비율과 이들에 대한 열악한 처우 문제 및 성별 임금 격차 문제 등이 해소되지 않고 있으며, 지난 심의의 최종견해에 담긴 권고에도 불구하고 청년 고용의 수준이 양적, 질적으로 급격히 악화되었다.

취약계층 보호와 관련하여 국민기초생활보장제도의 사각지대가 여전히 넓게 존재하고, 기초연금과 국민연금은 소득이 없는 노인들의 기초적인 생계 수준을 보장하기에도 부족한 수준에 머물러 있으며, 국민건강보험과 의료급여는 높은 의료비 부담을 효과적으로 해소하지 못하고 있다.

본 보고서는 사회권규약위원회가 제시한 쟁점목록을 중심으로 구성되었으며, 각 쟁점과 관련된 현황과 문제점, 대책 등을 포함하였다. 사회적 현실에 비추어 영향이 광범위하고 중대하여 해결이 시급하다고 판단되는 사항은 '핵심 쟁점'으로 다루었으며, 그 외 심의 과정에서 주요하게 다룰 필요성이 높은 사항을 선별하여 '쟁점목록에 대한 세부의견'으로 정리하였다. 이하에 선별된 쟁점들에 대하여 사회권규약위원회가 특별한 관심을 기울이기를 기대한다.

A. 핵심 쟁점

1. 포괄적 차별금지법 제정(쟁점목록 8, 11)

최근 사회적 소수자에 대한 혐오 표현이 사회문제로 대두되고 있다. 국가인권위원회의 '혐오표현 실태 조사 및 규제 방안 연구(2017)'에 따르면 대한민국 내 성적 소수자의 94%, 장애인의 79%가 온라인에서 혐오표현 피해를 경험하였으며, 이주민의 51%가 오프라인에서 혐오표현의 피해를 경험한 것으로 나타났다. 2017년 6월 국회입법조사처가 혐오표현 규제를 위하여 포괄적 차별금지법 제정 노력이 필요함을 지적하는 등[1] 사회적 소수자를 차별과 혐오로부터 보호하고 모든 생활 영역에서 평등을 실현하기 위해 포괄적 차별금지법을 제정하라는 국내외적 요구가 높아지고 있다.

정부는 제4차 정부보고서를 통해 포괄적 차별금지법 제정과 관련된 입법사례 및 적용실태 등에 대한 연구를 진행 중이라고 밝힌 바 있다. 그러나 현재까지 연구의 진행 상황이 공개된 바 없어 그간의 노력을 파악하기 어렵다. 또한 정부는 차별금지 사유 등에 관한 사회적 논란이 계속되어 포괄적 차별금지법 입법절차가 지연되었으며[2], 의견 수렴 및 설득 작업을 통해 사회적 합의 형성 노력을 계속하겠다고 밝힌 바 있으나[3] 현재까지 사회적 논란 해소와 합의 형성을 위해 정부가 기울인 노력은 뚜렷하지 않다.

2017년 3월 100여개 시민사회단체가 참여하는 차별금지법제정연대가 결성되어 활동하는 등 포괄적 차별금지법 제정 요구가 높아지고 있는 반면, 포괄적 차별금지법이 동성애를 조장하고 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 주장하는 입법 반대 의견도 제기되고 있다. 사회적 소수자의 불평등 해소를 위한 공감대 형성을 위하여,

---

1) 국회입법조사처(2017), 혐오표현 규제의 국제적 동향과 입법과제
2) 정부(2015), 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 이행에 대한 제4차 국가보고서
3) 법부무(2014), 제2차 UN 국가별 정례인권검토 권고이행시민사회 정책제언에 대한 정부 의견

정부는 포괄적 차별금지법의 제정 필요성과 정확한 시행 효과를 널리 알리고 다양한 사회구성원들의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵을 수립하여 제시할 필요가 있다.

2. 비정규직 처우 개선 및 산업 안전 확보(쟁점목록 18, 19)

통계청의 경제활동인구조사에 따르면 2016년 8월 비정규직 근로자는 전체 임금근로자의 32.8%에 해당하는 644만 명으로 집계된다. 이는 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견 근로자 등 2002년 노사정위원회가 규정한 비정규직의 범위를 기준으로 한 것으로, 기간을 정하지 않고 근로계약을 체결한 근로자를 비정규직에 포함할 경우 비정규직 규모는 전체 임금근로자의 44%, 사내도급 근로자와 특수고용직을 추가로 포함할 경우 전체 임금근로자의 53.4%에 이른다.

비정규직 근로자에게 가장 큰 위협은 고용불안이다. 쟁점목록 18조에서 언급한 대법원의 판결(2007두1729판결)은 근로자에게 근로계약 갱신기대권이 인정되는 경우 사용자가 부당하게 계약 갱신을 거절할 수 없음을 주요 내용으로 하나, 현실적으로 노동위원회나 법원은 갱신기대권이 인정되는 경우를 매우 좁게 인정하고 있어 위 대법원 판결에도 불구하고 비정규직 근로자의 고용불안은 계속되고 있다.

경제적 처우 측면에서도 비정규직의 월평균임금은 149만원으로 정규직 근로자의 월평균임금 279만원의 절반 수준에 그치며, 고용보험을 포함한 사회보험 가입률, 퇴직급여 수혜율, 상여금 수혜율, 시간외수당 수혜율, 유급휴가 수혜율 등이 정규직의 절반 수준에 머무는 등 비정규직 근로자는 정규직과 비교해 현격히 낮은 처우를 받고 있다.[4)]

특히, 특수형태근로종사자의 경우에는 타인의 사업을 위해 직접 노무를 제공하고 그 대가로 수입을 얻는다는 점에서 일반적인 근로자와 성격이 유사함에도

4) 통계청(2016), 경제활동인구조사

개인사업자로 분류되어 근로자성 조차 온전히 인정받지 못하는 실정이다. 따라서 특수형태근로종사자는 「근로기준법」의 보호를 받지 못하여 열악한 근로조건에 처하는 경우가 많고, 「노동조합 및 노동관계조정법」의 보호 대상이 되지 못하여 노동기본권 보호를 요구해 관철하거나 직접 행동으로 쟁취하기 어려운 상황에 처해 있다. 특수형태근로종사자는 불안정하고 부가가치가 낮은 노동을 수행하는 단순노무제공자들이 다수를 구성하고 있어 사회적 보호의 필요성이 절실하나, 2008년 「산업재해보상보험법」에 특수형태근로종사자에 대한 특례규정 신설로 특수형태근로종사자의 일부가 산업재해보험의 보호를 받게 된 것 이외에 지난 10년 간 특수형태근로종사자의 보호를 위한 제도적 개선이 이루어지지 않아 입법적 개선 노력이 시급하다.

한편, 산업 보건 및 안전과 관련하여 사내하청 근로자의 산업 안전 취약성이 두드러진다. 원청업체가 우월한 지위를 이용해 힘들고 위험한 업무를 하청업체에 집중시키는 위험의 외주화가 계속되고 있으며, 원청업체의 공기 단축 요구에 따른 작업 부담이 하청업체 근로자에게 전가되어 산업 안전을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이에 따라 원청업체의 사고사망만인율과 비교해 원청업체와 하청업체를 통합한 사고사망만인율이 4배나 높게 나타나는 등[5] 하청업체 근로자에 대한 재해 우려가 현저히 높은 상황이다.

이에 유해작업에 대한 도급 금지를 규정하는 「산업안전보건법」 제28조의 적용 범위를 확대하고, 한정적으로 규정된 원청업체의 안전조치 의무를 확대하여 작업장 안전시설을 적극 개선토록 하는 등 원청업체의 현장 안전 확보책임을 강화하는 입법적 조치가 요구된다.

5) 산업안전보건연구원(2016), 원·하청 산업재해 통합 통계 산출 실태조사

3. 국민기초생활보장 강화(쟁점목록 22)

기존 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 기준으로 수급자를 정하였으나, 2015년 7월 이후부터는 기준 중위소득을 기준으로 수급자를 정하는 변화가 있었다. 또한, 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 간 수급 기준을 달리 정하여 생활여건에 따른 차등적 급여 수급이 이루어지게 되었으며 이에 따라 전체 수급자가 2014년 132만8천명에서 2015년 164만6천명으로 증가하였다.

그러나 가장 취약한 계층을 대상으로 제공되는 급여이자 국민기초생활보장제도에서 가장 높은 급여액 비중을 차지하는 생계급여를 기준으로 살펴보면, 제도 변경 이전 132만8천명이던 수급자는 제도 변경 이후 125만9천명으로 감소하여 취약계층 생활 보장 수준이 오히려 후퇴한 것으로 나타났다.

또한, 2015년의 국민기초생활보장 수급률 3.2%는 2015년 최저생계비 기준 빈곤율[6] 12.5%와 큰 차이를 보여, 빈곤층의 상당수가 공공부조의 제도권 밖에 존재하는 것으로 나타났다. 국가인권위원회의 '최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사'(2014)에 따르면, 응답자의 19.9%가 지난 1년간 돈이 없어서 식사를 거른 경험이 있고, 36.8%가 지난 1년 간 돈이 없어 병원에 가지 못한 경험이 있었으며, 20.2%가 경제적 이유로 자살 등 극단적인 생각을 해본 적이 있었다고 답할 만큼 비수급 빈곤층의 경제 여건이 매우 열악한 상태이다.

이와 같은 비수급 빈곤층은 주로 소득 기준으로는 기초생활수급 대상에 해당하는 자가 부양 능력이 있는 부양의무자의 존재로 인하여 수급 대상에서 제외되면서 발생한다.[7] 규정상 부양의무자가 있는 빈곤층이 수급을 받기 위해서는 부양의무자와의 가족관계 단절 등 부양을 받을 수 없는 사실을 스스로 입증하여야 하나 이러한 입증이 사실상 불가능하거나 어려워 제도의 사각지대에 놓이는 사례가 빈번한바, 부양의무자 제도에 대한 근본적 검토가 요구된다.

---

6) 한국보건사회연구원(2016), 빈곤통계연보

7) 국가인권위원회(2014), 최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사

4. 국민건강보험 강화 및 의료급여 개선(쟁점목록 29)

국민건강보험 보장률이 광범위한 비급여 항목 등으로 인해 63%대 수준에 머물러 국민들의 의료비 부담이 해소되지 않고 있다. 중증질환 발병 등 높은 의료비가 발생하는 경우 국민건강보험만으로 의료비 지출을 감당하기 어렵다는 인식이 확산됨에 따라 국민건강보험 외 민간의료보험에 의지하는 사례가 늘어나고 있다. 민간의료보험의 신규가입 이유를 살펴보면 '불의의 질병 및 사고로 인한 가계의 경제적 부담을 경감하기 위해서'라는 응답이 76.8%, '국민건강보험의 서비스 보장이 부족하다고 판단해서'라는 응답이 10.2%를 차지하고 있다.[8] 이는 가계가 국민건강보험의 보장성 약화로 인한 진료비 지출의 위험부담을 민간의료보험 가입으로 완화하려 함을 의미한다.

그러나 소득이 낮은 계층은 보험료 부담으로 인해 민간의료보험 가입이 저조하며 그 결과 고액의 의료비 부담에 더욱 취약한 상태에 놓이는바, 민간의료보험에 대한 의존 유인을 줄이고 의료불평등을 해소하기 위한 국민건강보험의 보장성 강화가 요구된다.

보장성 강화를 위한 재정 확보와 관련하여, 정부의 소극적인 재정 지원이 지적된다. 「국민건강보험법」과 「국민건강증진법」에 따라 정부는 건강보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 국민건강보험에 지원해야 하나, 정부는 보험료 예상수입액을 적게 산정하는 방법으로 지원금을 축소하고 있으며, 정산 규정이 없음을 이유로 과년도 미지급금을 정산하지 않고 있다. 보험 가입자가 지속적으로 증가하여 보험료수입 증가가 예상되고, 급격한 고령화 등으로 인해 건강보험 재정 소요가 늘고 있음에도 2017년 국민건강보험에 대한 국고지원액이 오히려 전년 대비 2,210억 원 삭감되어 국민건강보험의 보장성 증진 여력을 저해하고 있다.

국민건강보험 외에 취약계층의 건강권 보장을 위한 제도로서 의료급여제도가

8) 한국보건사회연구원(2014), 한국의료패널조사

운영 중이다. 2015년 7월 국민기초생활보장제도 개편과 함께 의료급여 수급자 범위가 확대되면서 2016년 의료급여 수급자수는 153만 명에 이르렀으나, 이는 2009년 이후 급격히 하락하던 수급률이 2012년 수준을 회복한 것으로 향후 취약계층의 건강권 보호를 위한 수급자의 지속적 확대가 요구된다.

의료급여 수급자의 의료비 부담과 관련하여, 국민건강보험 상 비급여 진료시 의료급여 수급자가 의료비용의 전액을 본인이 부담해야 하는 문제가 있다. 이는 의료급여 수급자의 경제 여건을 고려할 때 지나친 부담으로 정부가 비급여 진료의 상당액을 부담하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

5. 빈곤과 학대로부터의 노인 인권 보호(쟁점목록 23)

2015년 기준 국민연금 수급대상자인 65세 이상 노인은 247만 명이며, 이는 65세 이상 주민등록인구의 36.5%에 해당하는 것이다. 국민연금 수급률이 지속적으로 상승하고 있으나, 국민연금이 특수직역에 종사하지 않은 국민이 가입할 수 있는 거의 유일한 공적연금임을 감안하면 국민연금 수급률은 저조한 수준이다.

2016년 국민연금 명목소득대체율은 46% 수준이나 이는 40년 가입자를 기준으로 산출된 것이며, 국민연금 수급자의 평균 수령액을 기준으로 추정한 실제 국민연금 소득대체율은 23.98% 수준에 불과한 상황이다.[9] 더구나 국민연금 명목소득대체율은 향후 매년 0.5%포인트 낮아져 2028년에는 40%로 조정될 예정이어서 노후 생활의 안정성 저하가 우려된다.

한편, 2014년 제정된 「기초연금법」에 따라 소득하위 70% 이하에 해당하는 65세 이상 노인에게는 기초연금이 지급되고 있다. 2017년 6월 현재 기준연금액은 206,050원이나 국민연금 가입기간에 연계해 지급액이 감액되어 국민연금 장기 가입자에 대한 기초연금 지급 효과가 적고, 생계급여 수급자에 대해서는 기초연금

9) 감사원(2017), 고령사회 대비 노후소득보장체계 성과분석

지급액만큼 생계급여가 줄어들어 사실상 생계급여 수급자가 기초연금의 지급 대상에서 제외된 상태이다. 또한, 기초연금은 매년 전국소비자물가변동률과 연동해 지급금액이 조정되나 2014년부터 2016년까지 전국소비자물가변동률은 근로자 소득상승률보다 낮은 1.3%, 0.7%, 1.0%를 나타내어 이 같은 연동 구조가 지속될 경우 기초연금 수급자의 상대적 빈곤 심화가 우려된다.

2014년 가계금융복지조사에 따르면 금융자산 투자 시 주된 목적이 '노후대책'인 가구는 전체 가구의 53.3% 수준에 불과한 형편이다. 상당수 가구가 노후 대비 저축을 하지 못하고 전통적인 가정에서의 부양 기능 또한 약화되어가는 상황에서 노후 생활 보장을 위한 공적연금의 역할이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 국민연금과 기초연금을 더한 공적연금의 최저생계비 대비 자산충족률은 72.4% 수준으로[10] 공적연금제도로는 노인의 최저생계수준 조차 충족시키기 어려운 것으로 파악되는 바, 기초연금의 지급구조 및 지급액 수준에 대한 재검토가 요구된다.

대한민국의 많은 노인들은 경제적 빈곤 이외에도 학대와 방임, 차별, 사회적 배제 등의 문제에 직면하고 있다. 특히, 노인에 대한 학대가 매년 급속히 증가하여 2016년 한 해 동안 전국 29개 노인보호전문기관에 신고를 통해 확인된 학대사례가 4,280건으로 2015년(3,818건) 대비 12.1% 증가하였다. 이러한 노인학대가 발생하는 장소는 가정 내 3,799건(88.8%), 생활시설 238건(5.6%) 등으로, 외부로 잘 드러나지 않는 노인학대의 특성으로 인하여 학대사례의 발굴 강화, 노인인권교육의 전반적인 확대 및 지속적인 관리 · 감독 등이 요구된다. 그리고 노인에 대한 학대사례 중 신고의무자에 의한 신고건수는 751건(17.5%), 비신고의무자에 의한 신고건수는 3,529건(82.5%)으로 나타남에 따라, 노인학대 신고의무자를 대상으로 한 신고의무 관련 교육의 내실화가 요구된다.

또한 노인에 대한 학대사례 중 방임(1,301건, 19.1%, 노인 본인의 자기방임 포함)이 정서적 학대(2,730건, 40.1%) 및 신체적 학대(2,132건, 31.3%) 다음으로

10) 민주사회정책연구원(2015), 공적연금 개혁과 노후소득 보장수준의 변화

많이 발생하고 있는 상황이다. 정부는 노인돌봄기본서비스를 통해 홀로 사는 노인에 대한 각종 서비스를 제공하고 있으나, 노인 당사자가 신청서를 작성 · 제출하는 절차를 통해 사업대상자를 선정하기 때문에 사회적으로 고립된 홀로 사는 노인의 서비스 접근성의 어려움이 우려되며, 정기적인 안전 확인 등 가장 기본적인 노인돌봄기본서비스 사업 규모(22만 명)가 홀로 사는 노인 전체(133만 명)에 비하여 크게 부족하기 때문에 서비스 보장성의 측면에서도 한계가 있다.

노인에 대한 돌봄이 가족 돌봄에서 사회적 돌봄으로 옮아감에 따라, 노인의료복지시설 등 시설에 입소하여 돌봄을 받는 노인이 증가하고 있다. 이러한 노인의료복지시설은 2008년 노인장기요양보험 제도의 시행 초기에 이용자수 급증 및 인프라 부족을 우려하여 민간 개인사업자로까지 참여가 확대되었으나, 소규모 민간요양시설이 시장에 과도하게 공급되면서 불법적인 과다 경쟁 초래와 종사자의 전문성 부족 등으로 인한 서비스 질적 저하의 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이와 같은 시설 난립을 방지하기 위해 시설 설치기준을 강화, 시설 지도 · 감독 · 평가체계 개선, 공공 요양시설 확충 등의 조치가 요구된다.

6. 학대로부터의 아동 보호(쟁점목록 24)

아동학대 신고 및 학대확인 사례가 지속적으로 늘고 있다. 아동보호전문기관에 접수된 아동학대 신고건수는 2009년 9,309건에서 2015년 19,203건으로 두 배 이상 증가하였고, 아동학대 사례건수도 2009년 5,685건에서 2015년 11,715건으로 증가했다.

최근 아동학대에 대한 사회적 관심이 높아지고 아동학대 신고율 및 발견율이 지속적으로 증가한 것이 위와 같은 학대 신고 및 확인 건수 증가에 기여한 것으로 풀이된다. 그러나 2015년 아동학대 피해아동 발견율[11]은 1.32‰로 미국(9‰) 등 선진국에 비하여 현저히 낮으며, 신고의무자에 의한 아동학대 신고율 역시

11) 아동인구 1,000명 대비 아동학대사례로 판정된 피해 아동 수

29.4%로 호주(73%), 일본(68%), 미국(58%)에 비하여 여전히 낮은 수준으로 제고를 요한다.[12] 2004년 18개 아동보호전문기관이 증설되며 아동학대 신고접수 건수가 전년 대비 40.4% 증가하고, 2014년 「아동학대범죄 처벌에 관한 특례법」 제정 및 관계부처 합동 아동학대 종합대책 수립을 통해 아동학대 신고의무가 강화되며 신고접수 건수가 전년 대비 36% 상승한 것에서 보듯, 법·제도적 개선을 통해 아동학대 신고율을 제고할 여지가 큰바, 신고체계 확립과 신고의무 강화를 위한 정부의 적극적 노력이 요청된다.

학대 발생 이후의 조치와 관련하여, 아동 학대 사례의 80%가 부모에 의해 행해지고 있으나[13] 학대 피해 아동이 가해자와 적절히 분리되어 보호를 받는 경우가 적어 재학대 발생 우려가 높고 학대 피해에서 효과적으로 벗어나기 어려운 상황이다. 가해자와의 분리 및 피해자 보호가 원활히 이루어지지 않는 원인 중 하나는 아동 학대 보호 시설이 부족하기 때문으로, 한 해 만 명이 넘는 학대 피해 아동이 발생함에도 보호 시설의 규모는 백 여 개에 그치는 실정이다. 학대 후유증으로부터 회복을 위해서는 초기 단계부터 심리치료 등을 제공받을 수 있는 전용보호시설이 필수적이나, 전용보호시설의 부족으로 인하여 피해 아동이 충분한 보호 조치를 받지 못하고 일반 복지 시설이나 가정으로 복귀하는 경우가 발생하고 있다. 이에 아동보호전문기관 등의 운영 확대가 요구되나 예산이 원활히 확보되지 못하고 있으며, 이마저도 일반회계가 아닌 복권기금 등의 기금을 통해 확보되고 있어 보호 시설의 안정적 운영 및 확대에 불안요소로 작용하고 있다.

한편, 이주 아동의 경우에는 학대를 받더라도 위와 같은 보호를 받기 어렵다. 학대를 받은 이주 아동이 외국 국적을 가졌을 경우 기초생활보장대상이 아니어서 국가의 지원이 이루어지지 못하는 이유로 보호시설에서 거부되고 있으며, 특히 미등록 아동은 출입국관리소에 대한 통보 및 추방을 우려하여 학대를 겪어도

12) 중앙아동보호전문기관(2016), 아동학대 주요현황
13) 중앙아동보호전문기관(2016), 아동학대 주요현황

신고를 꺼리는 경향이 있다. 이에 보호기관의 이주아동 보호 의무를 명시적으로 규정하는 등 이주 아동이 학대를 받았을 경우 체류자격과 무관하게 적절한 보호를 받을 수 있는 방안 마련이 요구된다.

7. 외국인 근로자의 근로 여건 개선(쟁점목록 15)

2016년 외국인고용조사 결과에 따르면 대한민국에 체류하는 외국인 경제활동 인구가 처음으로 100만 명을 넘어섰다. 외국국적동포로 자격이 제한되는 '방문취업' 등을 제외하면 대표적인 외국인 고용제도는 고용허가제로, 이 제도에 따라 국내 취업한 외국인은 26만 명에 이른다.[14)]

그러나 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자에게 허용되는 체류 기간은 4년 10개월로 영주권 신청 자격이 주어지는 5년의 체류 기간에 미치지 못하여, 사회 통합의 대상에서 외국인 근로자를 제도적으로 배제하고 있다는 지적이 계속되어 왔다. 이직 기회가 3회로 제한되고, 사업장 변경 승인을 받은 후 3개월 내에 구직을 하지 못하면 출국하게 되며, 퇴직금에 해당하는 출국만기보험도 출국 이후 지급되는 등 단기적 노동 제공 후 출국을 예정하는 제도 하에서 외국인 근로자는 통합의 대상이 아닌 사회의 주변자로서 차별과 착취에 취약한 위치에 놓여 있다.

이직 또는 퇴직을 위해서는 사업주의 동의가 요구되는 등 직업 선택에 제약이 존재함에 따라 외국인 근로자는 사업장에서 부당한 처우를 받아도 적극적인 문제 제기를 하지 못하는 불리한 여건에 처해 있다. 이에 따라 외국인 근로자의 10% 이상이 직장에서 폭행을 경험하는 등 폭언, 폭행, 따돌림 등의 빈도와 수위가 높은 상태이나 신고 또는 이직 등을 통한 문제 해결이 어려운 상태이다. 산업재해시 산재보험의 혜택을 받는 비율이 21%에 그치고[15)] 임금 체불과 최저임금 미준수 사례도 빈번한 등 근로 여건도 매우 열악하다.

---

14) 통계청(2016), 외국인 고용 조사

15) 경남이주민노동복지센터(2016), 경남이주노동자 노동생활실태조사

다수 외국인근로자가 장시간 근로와 불규칙한 휴식을 요구받고 있으며, 특히 「근로기준법」상 근로시간, 휴일 등에 관한 규정을 적용받지 못하는 농축산업 종사 외국인근로자의 경우 장기간 근로와 짧은 휴식을 강요받는 사례가 빈번하다. 국가인권위원회의 실태조사에 따르면 농축산업에 종사하는 외국인노동자의 월 평균 근로시간이 284시간에 이르렀으며, 월 평균 300시간 이상을 근로하는 외국인노동자도 조사대상의 33%를 넘는 것으로 나타났다.[16]

한편, 정부는 시범시행 중이던 '외국인 계절근로자 제도'를 최근 전국단위로 확대 시행했다. 외국인 계절근로자 제도는 농·어업에 종사할 목적으로 입국하는 외국인 근로자의 체류를 허용하는 제도로, 외국인 계절근로자에게는 90일의 단기 체류가 인정되고 일손이 필요한 농가에 외국인 근로자를 배정하는 방식으로 운영된다. 그러나 매 30일 당 최소 휴무일을 단 2일로 예시하고 있으며, 시범운영 기간 동안에 저임금, 장시간 노동, 열악한 주거환경 등의 문제가 지적되었음에도 특별한 개선책 없이 전국단위 시행이 추진되어 외국인 근로자의 기본권 침해가 우려된다.

한편, 어업에 종사하는 외국인근로자가 급증하여 2016년 기준 국내 취업한 외국인선원이 2만3천명에 이르렀으며, 이는 대한민국 총 선원의 39%에 육박하는 수치이다. 그러나 어업 외국인근로자 중 절반 이상이 한 달에 이틀 밖에 휴식을 보장받지 못하고, 상당수가 폭행이나 임금체불을 경험하는 등 보호의 사각지대에 놓인 상태로 이들에 대한 근로 여건 개선이 시급하다.[17]

「최저임금법」에 따라 내국인근로자와 동일한 최저임금을 적용받는 타 산업 외국인근로자와 달리, 어업에 종사하는 외국인근로자는 「최저임금법」의 적용을 받지 않고 「선원법」에 의한 선원 최저임금을 적용받는다. 「선원법」에 따라 해양수산부 장관이 고시하는 선원 최저임금은 육상근무보다 열악한 선상 근무환경을 고려해 통상 「최저임금법」에 따른 최저임금보다 높은 수준으로 결정되나, 외국인선원의

16) 국가인권위원회(2014), 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사
17) 국민의당 김삼화 의원실(2016)

경우에는 선원노조와 선박소유단체 간의 단체협약으로 최저임금을 정할 수 있도록 규정하여 실제 외국인선원에게 적용되는 최저임금은 선원 최저임금의 80% 미만에서 형성되는 상황이다. 국가인권위원회는 2013년 외국인선원에게 차별적 최저임금을 적용하는 최저임금 고시제도 등에 대한 개선을 권고하였으나 현재까지 차별적 최저임금 고시 제도는 지속되고 있다.

8. 난민인정 심사와 난민 처우 개선(쟁점목록 9)

2013년「난민법」시행 이후 난민신청자가 급격히 증가했음에도 불구하고, 2016년 난민 지위를 인정받은 자는 98명으로 오히려 전년 대비 감소하였다.

연도별 난민신청자 현황[18)]

구 분		2012	2013	2014	2015	2016
합계		1,143	1,574	2,896	5,711	7,542
성별	남자	1,039	1,366	2,403	4,814	-
	여자	104	208	493	897	-
국적	파키스탄	242	275	396	1,143	-
	나이지리아	102	207	201	264	-
	이집트	43	97	568	812	-
	시리아	146	295	204	404	-
	중국	3	45	360	401	-
	기타	178	471	784	2,687	-

18) 법무부, 출입국외국인정책 통계연보(2016년 자료는 법무부 2016년 난민현황)

연도별 난민인정자 현황[19)]

구 분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계		70	47	42	60	57	94	105	98
성별	남자	51	31	27	39	35	62	54	-
	여자	19	16	15	21	22	32	51	-
국적	미얀마	33	13	24	18	19	4	32	-
	방글라데시	21	7	2	16	10	2	12	-
	콩고DR	1	3	6	4	1	3	1	-
	에티오피아	6	2	0	4	3	43	11	-
	기타	9	22	10	18	24	42	49	-

「난민법」 제정은 난민인정심사의 절차 및 처우에 관한 근거규정이 마련되었다는 측면에서 긍정적으로 평가되나, 실제 시행 측면에서는 충분한 개선이 이루어지지 않고 있는 상황이다. 심사 공무원 수가 부족하여 난민 신청자의 수를 감당하기 어려우며, 담당 공무원의 전문적 훈련기회가 부족하여 전문성 향상이 이루어지지 않고 있다. 이의 신청시 2차 심사를 담당하는 난민위원회에서의 서면-요약심사의 기조가 유지되고 있어 난민신청자의 의견 전달 기회가 충분히 확보되지 않으며, 이에 따라 지난 해 난민인정 98건 중 2차 심사를 통해 난민으로 인정된 사례는 10건에 그쳤다.

한편, 지난 해 난민인정자 98명 중 34명은 재정착난민제도(해외의 난민캠프 체류하는 난민 중 한국행 희망자를 유엔난민기구의 추천을 받아 심사 후 수용하는 제도)를 통해 입국하였으며, 가족재결합에 의한 난민인정자 또한 34명에 달했다. 가족재결합은 「난민의 지위에 관한 협약」 및 「난민법」에 의해 난민인정자의 배우자와 미성년자녀에게 난민지위를 부여하는 것으로, 난민인정자 중 재정착난민제도를 통한 난민과 가족결합의 비율이 높은 것은 박해사유에 대한 개별심사가 경직적으로

19) 법무부, 출입국외국인정책 통계연보(2016년 자료는 법무부 2016년 난민현황)

운영되고 이를 통해 난민지위를 인정받기가 매우 어려움을 의미한다.

난민신청자의 처우와 관련하여, 난민인정심사기간동안 국내 체류가 허용되어야 하나 난민신청 지연 등 형식적 사유만을 근거로 출국명령을 내리는 사례가 발생하고 있고, 「난민의 지위에 관한 협약」 제31조에 대한 충분한 고려 없이 여권, 비자 등의 문제로 강제퇴거명령을 내려 구금하거나 형사기소 하는 사례가 발생하고 있다.

한편, 2013년 이전까지 낮은 수준에 머물던 인도적 체류허가자의 수가 2014년 이후 크게 증가하고 있다. 인도적 체류허가자는 고문 등의 비인도적 처우 등으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정되는 난민신청자들로서 난민과 같이 장기간 국내에 체류하는 경우가 많다. 그러나 현행 난민법은 인도적 체류허가자에 대하여 취업활동을 허가할 수 있다는 규정 외에 이들의 처우에 대한 규정을 두지 않아 기초생활수급, 의료보험, 교육, 가족결합 등과 관련한 권리를 인정받지 못하고 있다. 국가인권위원회는 2013년 정부에 대하여 인도적 체류허가자에 대한 지역건강보험 가입자격 부여를 권고하였으나 정부는 가입자의 보험료를 통해 마련된 재원으로 운영되는 건강보험 제도의 취지를 고려할 때 건강보험 적용은 적합하지 않다며 권고를 불수용한 바 있다. 그러나 국내 장기간 거주하는 인도적 체류자가 높은 의료비 부담으로 인해 적절한 의료적 혜택을 얻지 못함은 인도적 보호라는 제도의 취지에 부합하지 않으므로 제도적 개선을 요한다.

9. 기업과 인권 NAP의 조속한 수립 및 기업의 인권존중 준수 강화(쟁점목록 6)

국가인권위원회는 2016년 9월 정부에 대해 '기업과 인권 국가인권정책기본계획(NAP)' 수립을 권고한 바 있다. 기업과 인권 NAP는 기업의 인권경영을 촉구하고 실천·점검의무(Due Diligence)를 이행하며, 인권피해자에 대한 구제 절차를 제도적으로 확보하는 것을 목표로 한다. 한편, 최근 UN 기업과 인권 실무그룹이 2017년

대한민국 방문 보고서를 통해 정부에게 다양한 이해관계자의 참여를 통하여 기업과 인권 NAP를 수립할 것을 권고하고, 2017년 개최된 G20 정상회의 결과 기업과 인권 NAP 수립과 기업의 실천·점검의무 이행이 공동성명에 포함되는 등 국제사회로부터의 기업과 인권 NAP 수립 요구도 이어지고 있다. 정부는 위 권고들에 따라 기업에 의한 인권침해를 예방하고 기업 활동이 인권친화적으로 수행되는데 기여하는 체계적 실천계획을 조속히 수립할 필요가 있다.

기업의 인권존중 행동규범 준수와 관련하여 국내연락사무소(NCP)의 독립성 부족과 활동 부진이 지속적으로 지적되고 있다. 정부는 국내연락사무소 활동에 다양한 이해관계자의 관점을 수용하기 위하여 노동관련 전문가와 중재 전문가를 민간위원으로 선임하였다고 밝혔으나, 민간위원 선임 기준과 절차가 알려지지 않아 독립적 업무 수행에 대한 우려가 남아있다. 또한, 총 진정 접수 건수 등 대체적인 활동 규모와 범위를 짐작할 수 있는 정보가 공개되지 않고, 국내연락사무소 개소 이후 중재 건수가 총 2건, 권고 건수가 1건에 그치는 등 진정이 구체적 조치로 이어지는 사례가 극히 드물어 국내연락사무소가 형식적으로 운영되고 있다는 지적이 계속되고 있다. 이에 국내연락사무소가 구성 및 운영의 투명성·접근성을 제고하고, 분쟁의 중재와 권고 및 'OECD 다국적기원 가이드라인' 준수 장려 등의 역할을 충실히 수행할 것이 요구된다.

한편, 최근 독성 가습기 살균제품 사용으로 인하여 2016년까지 대한민국에서 5,276명이 피해를 입고[20] 에어컨·공기청정기의 항균필터, 치약에서 살생물제 방출이 확인되는 등 기업 활동이 소비자의 건강권과 생명권에 중대하고 광범위한 영향을 미치고 있다. 소비자의 권리 보호를 위하여 「소비자기본법」, 「제품안전기본법」등의 법규가 마련되어 있으나, 제품 결함 보고 및 수거 의무 발생 요건이 지나치게 한정적으로 규정되어 있는 등 관련 규정이 소비자의 기본적 권리를 보호하기에 충분치 못하므로 이를 보완하는 조치가 요구된다.

20) 한국환경산업기술원(2017), 가습기살균제 피해자 정부지원센터 접수현황

10. 성별 임금격차 해소(쟁점목록 17)

1990년대 후반까지 빠른 속도로 감소하던 성별 임금격차는 2000년대 들어 15년 간 5%포인트 감소에 그치는 등 정체 양상을 보이고 있다. 대한민국의 성별 임금격차는 2014년 기준 36.6%로 해당년도 조사 대상 OECD 국가 중 가장 큰 격차를 보였다.[21] 성별 임금격차는 출산·육아의 부담의 편중에 따라 여성에게 빈번하게 발생하는 경력단절, 비정규직에 집중된 여성의 고용형태, 성별직종 분리 등이 복합적으로 작용한 결과로, 일과 가정의 양립을 위한 환경의 조성, 비정규직 처우 개선을 통한 동일노동 동일임금 원칙의 확립 등이 관건이나 개선이 더딘 상황이다. 2016년 국내 경력단절여성[22]의 규모는 190만 명으로 54세 이하 기혼여성의 20.6%가 경력단절을 경험하고 있는 것으로 나타났으며 이는 2013년의 20.1%에 비해 상승[23]한 것이다. 2016년 8월 기준 전체 남성 임금근로자 중 비정규직근로자 비율은 26.4%인데 반하여 여성 임금근로자 중 비정규직근로자 비율은 41.0%로 상대적으로 높으며 이러한 여성 비정규직근로자 비율은 2010년의 41.8%에서 크게 개선되지 않은 것이다.[24]

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 규정된 동일 가치 노동에 대한 동일 임금 지급(제8조), 교육 및 승진에서 성별 차별 금지(제10조), 정년 및 해고에서 성별 차별 금지(제11조) 등 핵심적 규정이 상시 5명 미만의 근로자를 고용하는 사업장에는 적용되지 않고 있다. 병원 등 의료기관 내에서 업무 공백 예방을 위해 여성 종사자 간 순번을 정해 임신 시기를 조절하는 '임신순번제' 등 비인간적 관행이 존재하고, 직장보육시설을 설치한 기업의 수는 여전히 충분치 못하다.

---

21) OECD, Gender wage gap

22) 비취업여성 중 결혼, 임신출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 때문에 직장을 그만 둔 여성

23) 통계청, 지역별고용조사

24) 통계청, 경제활동인구조사

쟁점목록에서 언급된 가족친화인증제도는 인증기업 수가 크게 증가하고 있으나, 사후 관리가 미흡해 기업들이 인증을 받은 후 3년의 재인증 기간 동안 일과 가정 양립에 신경을 쓰지 않는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

B. 쟁점목록에 대한 세부의견

1. 국가인권정책기본계획 수립 및 후속조치의 투명성 강화(쟁점목록 1)

제2차 국가인권정책기본계획 이행점검을 위하여 정부는 국가인권정책 국민점검단을 구성하여 연도별 이행상황 점검을 추진하였으나 2014년 이후로 그 결과가 발표되지 않고 있다. 또한 제2차 국가인권정책기본계획의 계획기간이 지난해 종료되었으나, 이에 대한 종합적 평가 및 결과 공개가 이루어지지 않은 상태이다.

제3차 국가인권정책기본계획의 시간적 범위는 2017년부터 2021로 예정되어 있으나, 2016년 9월 '제3차 국가인권정책기본계획 수립을 위한 공청회'가 개최된 이후 추가적인 후속조치가 이루어지지 않아 향후 추진 일정을 파악하기 어려우며, 2017년 7월 현재까지 계획이 수립되지 않고 있다.

국가인권정책기본계획의 수립 및 시행은 국가인권정책협의회에서 이루어진다. 협의회의 의장은 법무부장관이고 위원은 정부부처의 차관 등으로 구성된다. 그러나 의장이 안건과 관계된 소관 부처 소속 위원만을 회의에 참석하게 할 수 있도록 규정되어 있는 등 회의가 폐쇄적으로 운영되고 있다. 균형적인 인권정책 수립을 위해서는 다양한 참여자 간의 충분한 토론과 합의가 요구되나 국가인권정책협의회의 투명성이 미흡하여 사회 각계의 의견이 회의에 반영되기 어려운바, 다양한 이해관계자들의 회의 참여 경로를 확대하고 회의의 결과를 외부에 공지하는 등 투명성 강화가 요구된다.

2. 경제·사회·문화적 권리 침해시 구제수단 강화(쟁점목록 2)

경제·사회·문화적 권리의 침해시 구제절차로 헌법재판, 소송, 행정구제 등이 있다. 그러나 헌법재판소는 '인간다운 생활을 할 권리'는 법률에 의하여 구체화될 때 비로소 인정되는 권리라고 밝히고 있으며, 사회보장 영역에서 국가의 광범위한 재량을 인정하여 사회보장 수준과 관련한 헌법소원 청구를 기각하고 있어 유사한 상황에서 구제를 기대하기 어렵다. 소송비용 부담 등으로 인하여 법원의 재판을 통한 권리 구제도 폭넓게 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 가장 이용이 활발한 구제수단은 이의신청 등에 의한 행정구제이다. 행정구제는 비용이 들지 않고 비교적 간단한 사안에 대하여 신속한 구제가 가능한 장점이 있으나, 행정청의 자발적 시정을 통한 구제로서 분쟁 해결에는 적절치 않아 침해 구제수단으로서 한계를 갖는다.

지난 최종견해에 포함된 사회권규약위원회의 우려에도 불구하고 국가인권위원회의 조사 범위는 규약 상의 모든 권리를 포괄하지 못하고 있다. 「국가인권위원회법」은 「헌법」 제10조부터 제22조의 규정이 보장하는 권리를 침해당하거나 차별행위를 당한 경우 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라 「헌법」 상의 교육권(제31조), 노동권(제32조 및 제33조), 사회보장권(제34조), 환경권(제35조), 건강권(제36조) 등과 같이 사회권규약을 구성하는 주요 권리의 침해시 국가인권위원회의 조사를 통한 구제가 이루어지지 못하고 있다. 경제·사회·문화적 권리 침해시 구제 강화를 위하여 국가인권위원회의 조사 범위를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3. 외국인에 대한 경제·사회·문화적 권리 보호 강화(쟁점목록 3)

정부보고서 제4항은 '위원회의 최종견해 제6항과 관련하여, 헌법은 '국민'이라는 용어를 사용하고 있으나 권리의 속성상 인간에게 보편적으로 적용되는 권리는 국민과 외국인을 구분하지 않고 모두에게 보장되는 권리로 해석하는 것이 헌법

재판소 및 학계의 태도'라고 밝혔다. 그러나 헌법재판소는 2007년 결정(2004헌마670)에서, 근로의 권리의 자유권적 기본권 요소는 외국인의 기본권 주체성이 인정되지만, 사회적 기본권적 요소의 경우 외국인의 기본권 주체성이 인정되기 어렵다는 취지로 판시하였으며, 그 외 사회권, 특히 사회보장에 관한 권리나 최저생계보장과 관련된 공공부조 영역의 경우 외국인의 기본권주체성이 확인되는 판례를 찾기 어렵다.

또한 건강보험, 국민연금보험, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험, 국민기초생활보장제도 등의 공공부조제도는 개별 법령에서 외국인에 대한 적용에 대한 별도의 규정을 두고 있다. 이들 법령은 대체로 보험료 납부를 전제로 적용을 인정하나 일부 급여의 경우 제한이 따르고, 생계급여 등의 경우 대한민국 국민과 혼인, 가족관계 등을 요건으로 요구하고 있다.

4. 사회권규약 선택의정서 가입(쟁점목록 5)

정부보고서 제9항을 통해 정부는 '사회권규약상 규정된 권리에 대한 국내구제절차의 현황과 국내법적 정비가 필요한 사안에 대한 연구를 시작하였다.'고 밝혔다. 또한, 2012년 10월 유엔인권이사회의 대한민국 제2기 국가별 인권상황 정기검토(UPR)시 사회권규약 선택의정서 비준 권고에 대해 '현재 국내적으로 비준 필요성과 비준에 따른 영향 등에 관하여 검토 중'이라고 답변한 바 있고, 제2기 국가인권정책기본계획(2012-2016)에서도 선택의정서 비준 검토 계획을 밝힌 바 있다.

그러나 사회권규약 선택의정서 비준과 관련된 연구 또는 의견수렴 절차가 진행되고 있음을 알 수 있는 공지 또는 보도자료 배포가 이루어지지 않아 사회권규약 선택의정서 비준을 위한 정부의 노력을 파악할 수 없다. 정부는 그간의 연구 진행 상황을 알리고 시민사회와 국가인권위원회를 포함한 다양한 집단의 참여를 포함하는 구체적 로드맵을 수립하여 제시할 필요가 있다.

5. 결혼이주여성의 생활 여건 및 귀화 절차 개선(쟁점목록 10)

결혼이주여성 중 취업자 비율은 59.5%로, 직종별로는 단순노무종사자가 29.0%로 가장 많고, 서비스종사자(18.7%), 장치·기계조작 및 조립종사자(14.6%), 전문가 및 관련종사자(12.2%)의 순으로 분포되어 있다. 학력은 초졸이하(문맹 포함)가 10.7%, 중졸 21.8%, 고졸 43.5%, 대졸 24.0%로 국내 학력 평균에 비해 낮은 편이다. 특히 결혼이주여성의 월급여는 50만원 미만이 17.4%를 차지하고, 150만원 미만이 82.5%에 달하는 등 낮은 경제적 지위가 두드러진다.[25]

결혼이주여성의 귀화와 관련하여, 국적 신청 후 심사에 소요되는 기간을 예측하기 어려운 문제가 지적된다. 법무부는 2016년 12월 기준 국적 심사 대기 기간은 자녀가 있는 경우 10개월 이상, 자녀가 없는 경우 18개월 이상 소요된다고 밝히고 있을 뿐, 국적 심사에 대한 기간 제한을 두지 않고 있어 결혼이주여성이 심사 기간 장기화에 따른 신분 불안을 겪고 있다.

6. 성적지향 및 성별정체성에 근거한 차별 해소(쟁점목록 11)

성적지향 및 성별정체성에 근거한 차별을 금지하고 이들의 권리를 보호, 증진시키기 위한 정부의 노력이 부재하다. 정부 예산 중 성소수자에 대한 차별 금지 또는 인권보호와 관련된 예산이 전무하며, 관련 입법을 위한 활동도 확인되지 않는다.

「양성평등기본법」의 시행 및 성 평등 이념 실현을 위해 대전광역시가 제정한 「대전광역시 성평등기본조례」에 성소수자에 대한 보호 및 지원, 인권 보장에 관한 규정이 포함된 것과 관련해, 정부는 2015년 8월 위 조례가 「양성평등기본법」의 입법취지를 벗어났다는 이유로 개정을 요구한 바 있다. 이에 대하여 정부가 남성과 여성의 평등을 성소수자를 포함한 모든 사회구성원의 성평등으로 확산시키는

25) 여성가족부(2015), 전국다문화가족실태조사

데에 지나치게 소극적으로 대처하고 있다는 비판이 있다.

성소수자의 동등한 권리 향유를 가로막는 가장 중대한 제도적 제약은 성소수자에 대한 처벌이다. 「군형법」 제92조의6은 동성 간 성행위를 처벌토록 규정하고 있으며, 헌법재판소는 2011년 동성 간 성행위를 처벌하는 「군형법」 규정이 합헌이라고 판시한 바 있다. 국가인권위원회는 위 헌법재판과 관련하여 위 조항이 이성간 성행위는 형사처벌하지 않으면서 동성 간 성행위는 형사 처벌토록 하고 있어 성적 자기결정권을 침해하고 있고, 이는 특정 성적 지향을 이유로 한 차별행위이며 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것이라는 의견을 재판부에 제출한 바 있다. 그러나 2016년 7월 헌법재판소는 동성 간 성행위를 처벌토록 하는 「군형법」 제92조의6에 대하여 다시 합헌 결정을 한 바 있다.

7. 성 주류화와 여성 대표성 증진(쟁점목록 12)

쟁점목록 12에서 언급한 성별영향분석평가제도는 적용대상이 사업 외에 법령과 계획으로 확대됨에 따라 2014년 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행한 분석평가가 26,438건에 이르렀다. 또한, 성인지예산제도 역시 대상과제가 증가해 2015년 42개 기관의 343개 세부사업이 성별에 미치는 효과를 고려해 작성된 바 있다.

그러나 이와 같은 양적 팽창과 별개로 제도의 형식적 운영과 계량적 성과 강조 등의 문제가 지속적으로 지적되고 있다. 2014년 17개 광역 시·도의 성별영향분석평가서에 대한 분석 결과, 평가서가 작성되지 않거나 전년도의 내용을 그대로 옮겨 적는 등의 부실 작성이 있었으며, 정책개선조치가 포함되지 않은 평가 비율이 78.9%에 이르는 등 형식적 운영 사례가 나타났다.[26]

쟁점목록 12에서 언급한 여성 대표성과 관련하여 사회 각 분야에서의 여성 대표성 부족이 지적된다. 정치 분야의 경우 대한민국 여성 국회의원 비율은 17%에

26) 한국여성단체연합(2015), 지속가능한 성평등 사회를 위한 100가지 젠더정책

불과한 수준이며, 이는 세계 193개국의 여성의원 비율 평균인 23.3%와 아시아 국가 평균인 19%에 미치지 못하는 것이다.[27] 「공직선거법」은 국회의원 및 지방의회 의원 선거시에 정당은 지역구의원 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 2016년 20대 국회의원 총선에서 지역구 후보자 934명 중 10.5%인 98명만이 여성이었으며, 모든 정당의 여성 지역구의원 후보자 추천 비율이 15% 미만에 그친 바 있다.[28] 이와 같은 결과는 「공직선거법」 제47조 제4항이 정당에 대하여 여성 지역구의원 후보자 추천 노력 의무만을 규정하고 있어 정당의 법규 준수 여부를 판단하기 어렵고, 위반시 이행을 강제할 수단도 두지 않아 실효성이 부족하기 때문인 것으로 풀이되는바, 법규 개정을 통한 이행 강제수단 확보 등의 조치가 요구된다.

공공분야의 경우 정부와 지자체를 구성하는 공무원 중 고위직 여성공무원의 비율이 낮아 성 불균형을 보이고 있으며, 「양성평등기본법」상 국가와 지자체가 위원회를 구성할 때 특정 성별이 위촉직 위원의 60%를 초과하지 못하도록 규정하고 있으나, 이를 온전히 지키는 기관이 전체의 절반에 미치지 못하는 등 여성 대표성이 저조하다.[29] 민간 영역에서도 대기업 이사회의 여성 임원 비율이 아태지역 조사대상 20개국 중 가장 낮은 2.4%로 나타나는 등[30] 여성의 대표성이 저조한 상태로, 공공부문의 여성 대표성을 지속적으로 증진시키고 이를 민간 영역으로 확산시키기 위한 다양한 방안이 요구된다.

8. 청년 실업 해소(쟁점목록 13)

지난 5년 간 청년실업률(15세~29세에 해당하는 청년층의 실업률)은 타 연령계

27) IPU(2017), Women in national parliaments
28) 중앙선거관리위원회(2016), 선거통계시스템
29) 여성가족부(2016), 정부위원회의 여성참여현황 조사결과
30) 국제여성기업이사협회(Corporate Women Directors International), 2017

층에 비해 지속적으로 높은 수치를 보였으며, 2017년 1/4분기 청년실업률은 전체실업률 4.3%의 2.5배가 넘는 10.8%를 나타냈다.

그러나 이러한 공식 청년실업률은 취업 실망에 따른 구직 포기자, 단기적 근무를 하며 안정적인 일자리를 찾는 구직자 등을 고려하지 않은 것으로, 대한민국 청년들이 느끼는 체감실업률은 이보다 훨씬 높다. 한국경제연구원의 연구[31]에 따르면 2015년 8월 공식 청년실업률은 9.7%로 나타났으나, 잠재구직자, 잠재취업가능자 등을 고려한 청년 체감실업률은 22.4%에 이르러 같은 기간 공식 청년실업률의 두 배를 상회했다.

취업 형태 측면에서도 신규로 채용되는 청년층의 64%가 비정규직 일자리를 얻는 등[32] 청년 고용은 질이 열악한 상황이다. 그러나 그동안 정부가 추진해 온 청년 고용 대책은 시간선택제 공무원 확대, 청년인턴제 확대 등 저임금의 단기간 일자리에 집중되어 청년 고용의 질적 저하를 심화시킨 바 있다.

2017년 6월 정부는 공공부문 일자리 확충, 중소·창업기업 지원, 비정규직의 정규직화 및 일자리의 질적 제고 등을 내용으로 하는 '일자리 100일 계획'을 발표하였다. 위 계획은 정부의 조치만으로 추진 가능한 과제를 주 내용으로 하여 달성이 용이한 한편, 단기적 과제를 위주로 수립되어 장기적 일자리 창출 전략이 공백으로 남아있는바, 건전한 산업생태계 조성과 지속적 일자리 창출을 위한 장기 계획의 면밀한 수립과 추진이 요구된다.

9. 최저임금의 적정 수준으로의 인상 및 최저임금 준수(쟁점목록 16)

보건복지부가 고시한 2017년 기준 중위소득은 1인가구 165만2천원, 2인가구 281만4천원, 3인가구 354만원, 4인가구 446만7천원 등이다. 한편, 2017년

31) 한국경제연구원(2015), 고학력 청년층 체감실업률 추정과 노동시장개혁의 필요성
32) 통계청(2016), 경제활동인구조사 부가조사

7월 최저임금위원회에서 결정된 2018년 시간급 최저임금은 7,530원으로 주 40시간을 근무할 경우 월급환산액은 157만원이다. 2018년 시간급 최저임금이 전년대비 16.4% 상승하였음에도 불구하고 이의 월급환산액이 2인 가구 중위소득의 56%, 3인 가구 중위소득의 44%에 그치는바 최저임금 근로자와 가족구성원의 생계유지 및 빈곤상태 개선을 위하여 적정 최저임금 수준에 대한 지속적인 검토가 요구된다.

한편, 임금근로자 중 최저임금 미만의 시간당 임금을 받는 근로자 비율이 2015년 기준 11.5%에 이르러[33] 최저임금의 준수가 미흡한 것으로 나타났다. 최저임금 미만 근로자 분포는 사업장이 영세할수록(300인 이상 사업장 1.7%, 1-4인 사업장 27.9%), 고용형태가 불안정할수록(상용직 2.5%, 임시직 26.9%, 일용직 34.4%) 높았으며, 여성, 19세 이하, 60세 이상, 고졸이하 집단에서 최저임금 미만 근로자 비율이 높게 나타났다. 이는 이들 계층이 생활개선은 물론 장기적 직업능력 개발을 위한 여력 또한 갖기 어려움을 의미하므로, 노동시장 양극화를 막기 위한 적극적 제재와 근로감독 강화 등 대책이 요구된다.

10. 과도한 근로시간의 단축(쟁점목록 17)

2015년 대한민국 취업자의 연평균 근로시간은 2,113시간을 기록했다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 멕시코(2,246시간)에 이어 두 번째로 긴 것이며, OECD 회원국의 평균(1766시간)보다 347시간이나 많은 것이다. 「근로기준법」 제50조는 주 근로시간을 40시간 이내로 규정하고, 동법 제53조는 당사자 간의 합의에 의하더라도 주 당 12시간 이상 연장근로를 할 수 없도록 제한하고 있다. 그러나 현실적으로는 「근로기준법」이 허용하는 주당 최장근로시간인 52시간 이상의 근로가 광범위하게 이루어지고 있다.

한국노동사회연구소의 연구[34]에 의하면, 주5일(40시간) 근무제를 적용받지

33) 통계청(2016), 경제활동인구부가조사

못 하는 노동자가 663만 명이고, 주52시간을 초과하는 장시간 노동자가 345만 명에 이른다. 이는 「근로기준법」 제11조(적용범위)에 따라 4인 이하 사업장이 근로시간 적용대상에서 제외되고, 동법 제63조(적용의 제외)에 따라 농축산업 등 종사 근로자에게 근로시간 관련 규정이 적용되지 않기 때문이다. 또한 휴일근로는 「근로기준법」이 규정하는 주 당 12시간의 연장근로에 포함되지 않는다는 정부의 행정해석에 따라, 최대 16시간의 휴일근로가 추가로 가능해 주당 총 68시간의 근로가 이루어질 수 있기 때문이다.

이러한 제도적 환경 아래 기업은 신규 채용을 줄이면서 기존에 고용된 근로자에 대하여 장시간의 근로를 요구할 수 있게 되고, 이는 취업난을 야기할 뿐 아니라 취업자에게는 과도한 근로 부담으로 작용하여 적절한 휴식 및 일과 가정의 양립을 어렵게 만드는 요소가 된다. 이에 「근로기준법」 적용 대상 사업장을 확대하고 휴일근로를 「근로기준법」이 규정하는 주 당 12시간의 연장근로에 포함시키는 방향으로 새롭게 해석하는 등의 조치가 요구된다.

11. 비공식부문 근로자 근로 여건 및 지위 개선(쟁점목록 18)

매 년 약 10만 명의 청소년들이 고등학교 졸업 전에 현장실습이라는 명목으로 노동 현장에 투입되고 있다. 학습 내용의 실제 적용과 경험 축적이라는 제도 취지에 맞지 않게 전공과 무관한 실습업체로의 파견이 광범위하게 이루어지고, 현장실습생이 열악한 근로 환경 속에서 장시간 노동하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다. 현장실습생이 실질적인 근로행위를 한 경우 근로자성을 인정하여 근로기준법에 의한 보호의 대상으로 삼고 최저임금을 보장하여야 하나, 실질적인 근로행위를 함에도 근로자성을 인정받지 못하는 사례가 다수이다.

2017년 2월 통신사 고객센터에서 서비스를 해지하려는 고객의 서비스 해지를 막는 업무를 담당하던 특성화고등학교 현장실습생이 업무 스트레스로 인해 자살하

34) 한국노동사회연구소(2016), 노동시간 단축 필요성과 의의

는 사건이 발생했다. 그 이전 2012년에 울산신항만 공사현장에서 근무하던 현장실습생이 작업선 전복으로 사망하고, 2014년 자동차제조 협력업체에서 야간근무를 하던 현장실습생이 공장 지붕에 깔려 사망하는 사고가 있었다.

한편, 「근로기준법」 제11조는 가사 사용인에 대하여 「근로기준법」 규정을 적용하지 않는다고 밝히고 있어 30만 명으로 추산되는 가사노동자가 근로자로서의 기본권을 보장받지 못하는 비공식 노동자로 남아 있다. 국가인권위원회는 비공식부문 가사근로자가 근로조건을 보호받고 노동3권과 사회보장권을 보장받도록 「근로기준법」을 개정할 것 등을 정부에 권고하였으나 「근로기준법」 개정 권고는 수용되지 않았다.

「근로기준법」 제정 당시 가사근로자는 가사업무 제공과 숙식을 교환하며 생활하는 넓은 의미의 가정의 일원으로 고려되었으나, 현재 가사돌봄노동은 시장화되어 산업을 형성한 상황으로 법 제정 이후 환경의 변화가 있었다. 또한, 유사한 업무를 수행하는 공공부문의 가사근로자들이 이미 근로자성 인정에 따른 사회적 보호를 받는 것을 고려할 때 비공식부문 가사노동자에 대한 근로자성 인정과 그에 따른 근로조건 개선이 시급히 요구되는바, 2017년 7월 현재 입법예고 중인 「가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 제정안」에 대한 심의 과정에서 이와 같은 사항이 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

12. 성희롱 근절을 위한 조치 강화(쟁점목록 20)

성희롱은 「형법」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 형사제재의 대상이 되지 않는다. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정을 통해 언어적 성희롱 등에 대해서도 형사적 대처를 할 수 있게 하려는 시도가 있었으나[35] 법률

35) 2014. 4. 새누리당 이명수 의원 대표발의, 지속적으로 성적 언동을 하여 상대방에게 성적 수치심이나 혐오감을 느끼게 한 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다는 내용 포함

개정으로 이어지지 못했고, 현재 유사한 내용의 법률 개정안이 발의된 상태이다.[36]

성희롱 가해자 처벌 등과 관련하여, 「남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률」은 직장 내 성희롱이 발생했을 경우 사업주에게 행위자를 징계하거나 징계에 준하는 조치를 하도록 하고, 미이행시 과태료를 부과토록 규정하고 있다. 그러나 사업주에게 책임과 의무를 부과하는 규정 외 성희롱 행위자에 대한 직접적인 처벌 조항은 없는 상황이다.

성희롱 예방과 관련하여, 「남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률」은 사업주에게 성희롱 예방 교육 의무를 부과하고 있다. 그러나 동법 시행령은 상시 10명 미만이 근로하는 사업장의 경우에는 교육자료 또는 홍보물을 게시하거나 배포하는 형태로 성희롱 예방 교육을 실시할 수 있도록 규정하여 소규모 사업장에서의 성희롱 예방 교육 효과 및 관심 부족이 우려된다. 상시근로자 50인 이상 사업체 및 공공기관 종사자를 대상으로 한 조사[37]에서는 성희롱 예방교육 참석률이 90.8%로 높게 나타나는 반면, 종업원 5인 이상 사업체 종사자 등을 대상으로 하는 조사[38]에서는 조사대상의 59.5%만이 직장에서 성교육 예방교육(서면 또는 유인물 교육 포함)을 받은 경험이 있다고 답하여 소규모 사업장에서의 교육 참여가 저조한 것으로 나타나며, 소규모 사업장에서의 성희롱 발생 사례가 적지 않은바[39], 소규모 사업장에서의 성희롱을 예방하기 위한 적극적인 조치가 요구된다.

13. 노동기본권 보장(쟁점목록 21)

일반직 공무원의 노동조합 가입 대상 여부가 직급과 보직을 기준으로 일률적으

36) 2017. 5. 더불어민주당 이원욱 의원 대표발의, 반복적 성적 언동을 통해 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 한 경우 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용 포함

37) 여성가족부(2015), 성희롱 실태조사

38) 한국형사정책연구원(2016), 성희롱 실태분석과 형사정책적 대응방안 연구

39) 한국성희롱예방센터(2016), 성희롱 피해 상담사례 527건 중 41.3%인 218건이 10인 미만 소규모 사업장에서 발생

로 판단되고 있으며, 단체행동권은 작업 현장에서 노무에 종사하는 우정직공무원 등 극히 일부 공무원에 대하여만 인정되고 있다.

국제노동기구는 지속적으로 해고 노동자의 조합원 자격을 인정할 것을 정부에 권고해 왔으며, 2017년 6월 열린 제330차 이사회에서도 해고 노동자의 조합원 자격을 박탈하는 「교원노조법」과 「공무원노조법」 조항은 결사의 자유 원칙에 위배되므로 해당 규정을 폐기할 것을 권고한 바 있다. 그러나 정부는 해당 조항의 개정을 추진하지 않을 뿐 아니라, 해직된 교사가 가입되어 있다는 이유로 2013년 전국교직원노동조합에 대해 노조 아님 통보를 하였고, 전국공무원노조에 대해서는 해직 공무원이 노조원에 포함되어 있다는 이유로 노조설립신고를 반려하고 있다.

쟁점목록에 언급된 필수유지업무제도는 공익사업 노동자의 단체행동권을 사전적으로 제한한 직권중재제도를 개선하기 위한 취지로 도입되었으나, 필수유지업무 유자율이 높게 결정되어 노조 측의 교섭력을 지나치게 약화시킨다는 지적이 계속된다.

한편, 파업권을 약화시키기 위한 목적으로 업무방해죄 조항을 적용하는 것을 억제하라는 사회권규약위원회의 권고에도 불구하고, 위 철도노조 파업 개시 직후 노조 간부에 대하여 업무방해 혐의로 고소가 이루어지고 손해배상청구가 이루어지는 등 쟁의행위 직후 사측이 민형사상 소송을 제기하는 사례가 계속되고 있다.

14. 가정폭력에 대한 적극적 대처(쟁점목록 24)

2016년 가정폭력 검거건수[40]는 45,614건으로 2012년의 8,762건 대비 5.2배가 증가하였다.[41] 그러나 가해자 처벌은 약해지는 추세로 가정폭력 사건의 기소율이 2012년 14.8%에서 2016년 8.5%로 감소하였으며, 구속률 또한 감소하여 2016년 구속률이 0.9%에 그쳤다. 반면, 가정보호사건으로 송치하는 사례가 여전히 많으며,

40) 검거건수는 고소·고발 및 인지사건 등을 포함하는 모든 형사사건의 수사 종결시에 작성하는 검거통계원표의 작성 수를 기준으로 함

41) 바른정당 홍철호 의원실(2017), 경찰청 제출 자료

상당조건부 기소유예제도에 따라 가해자에 대한 기소가 이루어지지 않는 경우도 상당하다.

가정 내 범죄에 대해 적극적 형사처분이 이루어지지 않는 것은 가정 유지의 목적을 1차적으로 고려한 결과이나, 이에 대해 피해자 보호 측면이 균형 있게 고려되지 못한 결과라는 지적이 따른다. 또한, 소극적 형사처분은 가정폭력이 범죄행위가 아니라는 인식을 야기하여 가정폭력 해소를 저해한다는 지적이 계속되고 있다.

15. 노숙인 대책의 확대와 주거비 부담 완화(쟁점목록 26)

정부는 노숙인에 대하여 시설 입소 중심의 정책을 고수하고 있어 노숙인이 시설 입·퇴소와 거리노숙을 반복하는 현상이 폭넓게 나타나고 있다. 노숙인에게 매년 60호의 임대주택을 공급하는 주거 지원 정책은 노숙자 현황에 비추어 현저히 적은 규모로 문제 해결을 기대하기 어려우며, 노숙인에 대한 사회복지서비스 및 노숙인의 자립을 돕기 위한 프로그램이 충분하지 않다.

장기간 주거로서 사용하기에 부적절한 쪽방이나 고시원 거주 가구, 비닐하우스 주거 가구 등 비주택 가구, 주거비 상승으로 퇴거 위기에 놓인 가구에 대한 보호 또한 요구된다. 이에 따라 비주택가구의 주거 현황을 정확히 파악하고 이들에 대하여 주거급여 제공, 공공임대주택 공급, 금융지원 등의 조치를 강화하는 노력이 요구된다.

주거와 관련하여 최근 대두된 사회적 문제는 과도한 주거비 부담이다. 주택담보인정비율 상향, 총부채상환비율 완화 등 정부의 부동산 경기 부양 정책이 부동산 가격을 높이고 민간임대를 활성화하여 전월세 가격 상승으로 이어졌다. 2015년 소득 대비 주거비 부담 비율은 역대 최고인 21.8%로 상승하였으며, 소득분위(1~5분위)로 살폈을 때 1분위 청년가구는 소득의 절반 이상을 주거비로 지출하고 있다.[42] 이에 서민들의 주거불안을 완화하고 주거권을 보장하기 위한 적극적 조치가 요구된다.

16. 강제퇴거의 엄격한 제한(쟁점목록 27)

정부보고서에서는 정비사업 시행 시 주민동의요건을 규정하였다고 밝히고 있다. 그러나 정비사업 중 주거환경개선사업을 제외한 주택재개발사업, 주택재건축사업 등 다수 정비사업에서 주민동의는 건축물 및 토지 소유자의 동의만을 의미한다. 대도시 정비사업 지역의 경우 세입자가 주민의 다수를 차지하지만, 주거환경개선사업을 제외한 정비사업 과정에서 세입자의 동의가 요구되지 않는다. 철거시기 제한과 관련하여서도 「도시개발법」에 따른 사업 시행시에 퇴거가 이루어지지 않은 주거용 건축물에 대한 동절기 철거가 금지 될 뿐, 재개발, 재건축, 도시환경정비 등 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업시에는 동절기 철거금지가 제도로서 보장되지 않고 있다.

정부는 정부보고서를 통해 행정대집행의 엄격한 제한을 설명하고 있다. 그러나 여전히 퇴거를 종용하거나 집행하는 과정에서 사업시행자가 고용한 사설 철거용역들에 의한 폭력이 심각하다. 2016년에도 강제집행 과정에서 사설 용역들이 소화기를 건물 안 주민들에게 직사하며 폭력적인 강제퇴거를 강행한 사례들이 OO동 OO마을재개발 지역과 OO동재건축 지역 등 수차례 보고되었다.

강제퇴거는 주거권 뿐 아니라 생명권, 안전에 대한 권리, 사생활 불간섭에 대한 권리 등 연관된 권리에 대한 중대한 위협이며, 사회권규약 일반논평 4호는 '강제퇴거는 아주 예외적인 상황에서 국제법의 관련 원칙에 부합하는 경우에만 정당화될 수 있다'고 밝히고 있다. 따라서 정부는 강제퇴거가 어떠한 경우에라도 합리성과 비례성을 유지하여 이루어지고 강제 퇴거에 따른 적절한 보상과 보호가 이루어질 수 있도록 모든 형태의 강제퇴거 상황을 엄격히 통제하는 종합적인 입법을 추진할 필요가 있다.

42) 한국도시연구소(2017), 박근혜 정부 주거비 상승과 소득 정체에 대한 실증보고서

17. 하천 수질 악화로 인한 식수권 위협 해소(쟁점목록 28)

16개 보 건설 및 하천변 개발 사업을 골자로 하는 4대강 사업 완공 이후 강의 유속이 느려짐에 따라 대형하천에서 녹조가 증가하는 등 심각한 수질오염 현상이 반복되고 있다. 녹조가 심해질수록 정수 과정에서 염소 투입량이 늘어나고, 이로 인해 총트리할로메탄 등의 소독부산물도 증가도 증가한다. 발암물질인 총트리할로메탄의 국내 먹는 물 수질기준치는 0.1㎍/L지만 독일은 이 보다 낮은 0.05㎍/L를 기준치로 설정하고 있다. 2014년과 2015년에 국내 정수장에서 총트리할로메탄의 농도가 0.05㎍/L 넘긴 사례가 발생하였으며 수돗물 안전에 대한 우려가 높아지고 있다.

최근 정부는 4대강 16개 보 중에 녹조 발생 우려가 높은 6개 보의 수문을 상시 개방하는 결정을 하였으나 일각에서는 위 결정이 수질개선에 미치는 영향이 제한적임을 지적하고 있다. 하천 수질 회복과 국민들의 식수 안전을 위한 근본적 대책이 필요하다.

18. 학업 부담 완화를 통한 청소년 건강권 보호(쟁점목록 31)

정부는 학원의 교습시간이 학교 수업과 학생 건강에 미치는 영향을 고려하여 22시 후에는 학원교습을 할 수 없도록 시·도교육감에게 권고했다고 밝혔다.[43] 그러나 실제로 권고에 따라 22시 이후 학원 교습을 제한하는 시도는 17개 시도 중 5개 시도에 불과하고, 8개 시도는 자정까지 학원교습을 할 수 있도록 조례로 규정하는 등 권고에 따른 야간교습 제한이 적절히 이루어지지 않고 있다.

조례에 의하여 야간교습이 제한되는 학원과 달리 중학교 및 고등학교에서의 야간자율학습은 특별한 제한 없이 심야까지 이루어지고 있다. 서울 지역 고등학교를 대상으로 야간자율학습 현황을 조사한 결과에 따르면, 22시를 넘어 24시까지 야간자율학습을 운영하는 고등학교가 조사 대상의 22.6%에 이르는 것으로 나타났다.[44]

43) 정부(2015), 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 이행에 대한 제4차 국가보고서

다수 학생들이 본인의 자발적 의사에 따라 야간자율학습 참여 여부를 선택하지 못하고 있는 상황에서 야간자율학습이 학생들의 수면과 건강에 미치는 영향이 학원수업보다 크고 광범위할 수 있다. 전국의 각 급 학교 학생을 대상으로 수면 부족의 원인을 조사한 결과에 따르면 학원·과외를 이유로 든 학생이 조사 대상의 45.3%에 이른 가운데, 야간자율학습을 이유로 든 학생도 22.8%를 나타냈다. 특히, 야간자율학습이 활발하게 이루어지는 일반/특목/자율고등학교 학생 대상 조사에서는 최근 3년 간 학원 또는 과외보다 야간자율학습을 수면 부족의 이유로 꼽은 학생 비율이 더 높게 나타났다.[45]

학생 수면 부족의 원인(2015년)

분류	야간자율학습	학원, 과외	가정학습	게임	채팅, 문자 메시지	드라마, 영화 시청 등
소계	22.8	45.3	44.5	35.8	51.9	56.3
초등학교	0.0	52.3	55.7	44.3	28.7	59.7
중학교	8.1	51.4	41.6	40.7	62.1	62.3
일반/특목/자율고	45.7	43.9	47.6	24.4	49.1	47.5
특성화고	11.1	13.7	17.8	56.9	71.3	69.7

야간 학습 외에 입시를 목표로 하는 주입식 학습, 잦은 시험, 능력과 적성에 대한 배려가 적은 교습과정 등도 학업 스트레스 요인으로 작용하고 있으며, 이러한 스트레스가 학생들의 신체 및 정신 건강에 악영향을 끼치고 있다. 심한 스트레스에 노출된 학생들은 두통이나 위궤양, 근육통과 같은 신체적 증상 뿐 아니라 예민성, 우울, 불안, 적대감 등 정신건강 상 문제를 호소하고 있으나 이를 해소하기 위한 적절한 대책이 부재하다.

---

44) 서울시의회 박호근 더불어민주당 의원(2016)

45) 한국청소년정책연구원, 아동청소년인권실태조사

학업 스트레스가 청소년들에게 미치는 가장 심각한 영향은 자살이다. 조사에 따르면 청소년들이 자살을 생각하게 되는 원인으로 '학교 성적'(42.%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며[46], 실제 자살한 청소년들의 경우에도 자살 직전 성적문제를 고민하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다.[47] 청소년 사망원인 중 1위를 차지하고 있는 자살에 학업 스트레스가 가장 큰 위험요소로 작용하고 있는바 교육방식과 학업평가방식 개선, 학습시간 축소 등을 통한 학업 스트레스 완화가 요구된다.

19. 공교육정상화법 보완(쟁점목록 32)

청년의 구직이 어렵고 구직자의 절반 이상이 열악한 처우의 비정규직 일자리를 얻게 되는 현실에서 학생과 학부모는 높은 사교육비용을 지불하고서라도 명문대 입학을 통해 취업 경쟁에 유리한 조건을 확보하려는 유인을 갖게 된다. 사교육을 통한 선행학습을 막고 학교교육에서 선행교육을 규제하여 공교육을 정상화하려는 취지로 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」(이하 공교육정상화법)이 제정되었으나 가시적인 사교육 억제 효과를 얻지 못하고 있으며, 「공교육정상화법」이 시행된 2014년 이후에도 모든 학교급에서 사교육비 지출이 상승하고 있다.

학교급 학생 1인당 월평균 사교육비

(단위 : 만원)

연도	평균	초등학교	중학교	고등학교
2012	23.6	21.9	27.6	22.4
2013	23.9	23.2	26.7	22.3
2014	24.2	23.2	27.0	23.0
2015	24.4	23.1	27.5	23.6
2016	25.6	24.1	27.5	26.2

46) 한국청소년정책연구원(2014), 아동청소년인권실태조사

47) 한림대 자살과 학생 정신건강 연구소(2014), 자살 학생의 담임교사를 대상으로 한 교육부 조사 결과 분석

「공교육정상화법」은 각 급 학교에서의 선행교육을 금지하며 위반시 시정명령과 재정지원 중단, 학생정원 감축, 학급 또는 학과의 감축·폐지, 학생 모집 정지 조치까지 내릴 수 있도록 규정하고 있는 반면에, 학원, 교습소 또는 개인과외교습자에 대하여는 '선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다'는 금지만을 두고 있어 사교육 억제 효과가 크지 않다. 또한, 사교육에 의한 선행학습 자체를 금지하지 않고, 선행학습 광고 금지 등 위반 시에도 처벌 조항을 두지 않아 금지의 실효성이 부족한 실정이다. 실제로 2017년 4월 교육부가 서울 내 학원밀집지역 내 학원을 대상으로 실태조사를 펼친 결과 「공교육정상화법」을 위반한 학원 88개소를 적발하였으나 특별한 처분 없이 해당 광고를 삭제토록 하는 행정지도에 그친 바 있으며, 현재 학원의 선행학습 유도 광고는 여전히 성행하고 있다.

「공교육정상화법」 제정 당시 학원 선행학습 규제 실효성 확보를 위하여 학원등록 말소, 1년 이내 교습 정지 명령, 학파라치제 도입 등 수단이 법안에 포함되었으나 최종적으로 제외된 것이 법의 실효성을 저해하였다는 지적이 계속되고 있는바, 이를 고려한 입법적 보완이 요구된다.

20. 미세먼지로부터의 건강권 보호

세계보건기구 산하 국제암연구소가 미세먼지를 1군 발암물질(Group 1 : 인간에게 암을 일으키는 것으로 확인된 물질)로 분류하는 등 미세먼지와 초미세먼지의 위험성이 알려지고 있다. 환경성과지수(Environmental Performance Index)[48] 조사에서 대한민국의 초미세먼지 노출 정도(Average Exposure to PM 2.5)가 180개 국 중 174위로 나타나는 등 대한민국의 미세먼지 수준은 심각한 상황이다.

그러나 미세먼지의 유발 원인과 국내·국외 오염원 비중에 관한 정부 차원의 본격적인 연구 조사는 아직 이루어지지 않고 있다. 미세먼지의 유발 원인이 명확하게

48) 세계경제포럼(WEF), 예일대, 컬럼비아대 환경연구소(2016)

규명되지 않은 가운데, 정부는 외교적 관계 악화를 우려해 외부로부터의 문제해결에 소극적으로 임하거나 때로는 외부적 영향을 전면에 부각시키며 대내적인 책임을 축소시키고 있다.

미세먼지의 유발 원인이 확실치 않은 상황에서 효과적인 미세먼지 저감 대책도 수립되기 어렵다. 정부의 수도권 대기환경관리 기본계획, 미세먼지 관리 특별대책 등은 도로이동오염원으로부터의 미세먼지 배출량 감소를 중점으로 하나, 미세먼지 저감 효과가 저조할 것이라는 지적이 있다.[49] 미세먼지의 심각성이 수도권과 비수도권을 가리지 않는 상황에서 수도권을 대상으로 하는 대기환경관리의 접근 방식도 한계로 지적된다.

현재 대한민국의 미세먼지 환경기준은 일평균 미세먼지 100㎍/㎥, 초미세먼지 50㎍/㎥이며, 이를 초과할 경우 '나쁨'으로 발표되고 있다. 위 기준은 WHO의 권고수준의 두 배에 해당하는 것으로 국내 환경기준이 지나치게 느슨하다는 지적이 있다. 또한, 수도권에서 운용 중인 초미세먼지 자동측정기 중 54%가 정확도 기준에 미달하는 것으로 조사되고[50] 수도권 외 지역의 측정소 수가 절대적으로 부족하여 측정된 대기질의 정확성 및 미세먼지가 건강에 미치는 영향을 정확히 알기 어렵다.

나쁜 공기질은 모든 생활 영역에서의 활동을 제한하여 건강권뿐 아니라 연관된 제반 권리에 대한 중대한 위협이 되고, 특히 시간적·공간적 영향 범위가 넓어 노약자, 어린이, 호흡질환자 등 취약계층을 위협으로부터 분리시키기가 사실상 불가능하다는 점에서 침해의 심각성이 크다. 이에 정부차원의 연구를 통한 정확한 미세먼지 배출원 규명과 그에 따른 효과적인 대책 수립이 시급하며, 국제기준에 부합하는 환경기준 설정과 측정을 통해 미세먼지 노출의 영향을 정확히 알리려는 노력이 필요하다.

49) 국회예산정책처(2016), 미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제
50) 감사원(2016), '수도권 대기환경개선사업 추진실태' 감사 결과

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제3장

사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

아동 및 청소년 인권 관련 결정

1 2017. 5. 12.자 결정[아동 대상 총기체험 행사에 관한 의견표명]

결정사항

○○구청장에게 향후 아동이 참여하는 공익적 목적의 행사를 개최함에 있어, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 근본정신과 규정에 반하는 총기체험 행사가 포함되지 않도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

결정요지

안보전시회 행사에 포함된 총기체험 행사가 안보의식 고취 등의 공익적 목적으로 기획되었고 실제 총이 아닌 모형총기가 사용되었다 하더라도, 국가기관이 주최하는 행사에 유치원생과 초등학생들을 체험교육의 일환으로 참여하도록 요청하고 살상용으로 사용되는 무기인 총기를 아동들이 체험하도록 한 것은 아동이 바람직한 사회 구성원으로 성장하는데 경험해야 할 평화와 관용의 가치보다 폭력과 적대감을 경험하게 하는 것으로 「아동의 권리에 관한 협약」 제29조의 취지에 반함

참조조문

「아동의 권리에 관한 협약」 제1조, 제3조, 제29조, 「아동복지법」 제1조, 제2조, 제4조제17조(과태료) 등

주 문

1. 이 사건 진정은 각하한다.

2. ○○구청장에게 향후 아동이 참여하는 공익적 목적의 행사를 개최함에 있어, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 근본정신과 규정에 반하는 총기체험 행사가 포함되지 않도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

1. 진정의 개요

가. 사건번호 16진정0475600

나. 진 정 인 ○○○

다. 피 해 자

총기류 체험행사에 참여한 서울 ○○초등학교, ○○유치원 아동들

라. 피진정인

1. ○○구청장
2. 육군 제○○부대장

마. 진정요지

피진정인들은 2016. 6. 21. 서울시 ○○구청 광장에서 아동인 피해자들을 대상으로 총기체험 행사(이하 "이 사건 총기체험 행사"라 한다)를 기획, 진행하였는데, 이는 국가가 평화와 ○○ 등의 정신을 아동에 대한 교육 목표로 삼도록 하고, 15세 미만의 아동이 적대행위에 참여하지 아니할 것을 보장하도록 규정하고 있는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에 배치된다.

또한 이 사건 총기체험 행사에 아동들을 참여시키면서 체험에 사용된 총이 실제 총기인지 등에 대한 충분한 정보 제공과 참여 여부에 대한 아동들의 선택권이 보장되지 않았다.

2. 판단

위원회의 조사대상에 해당하기 위해서는 인권침해의 구체적인 피해자 및 피해사례가 존재하여야 하나, 본 진정은 당사자가 아닌 제3자가 제기한 것으로 조사과정에

서 총기 체험으로 인한 피해자 특정 및 구체적인 피해사례가 확인되지 않아, 이 사건은 위원회의 조사대상에 해당하지 않는 경우에 해당한다.

3. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정에 대해 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하기로 하여 주문1.과 같이 결정한다.

Ⅱ. 이 사건 총기 체험행사에 대한 의견표명

1. 의견표명 검토배경

국가인권위원회는 위와 같이 이 사건 진정에 대해 각하하기로 결정하였으나, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 근본정신과 아동교육에 있어 평화, 관용 등의 정신에 입각하여 이루어지도록 해야 한다는 규정, 정서적, 인권적 측면에서 이 사건 총기 체험행사에 참여한 아동들의 권리 침해 가능성 및 재발방지의 필요성 등을 종합적으로 고려하여, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따른 의견표명을 검토하였다.

2. 관계기관 의견

가. ○○구청장

○○구는 2016. 6. '호국보훈의 달'을 맞이하여 자라나는 어린이들과 시민들에게 안보의식을 고취하기 위하여, 같은 달 21. ○○구청 광장에서 안보전시회를 개최하여 국군 장비 및 물자, 북한군 장비 및 무장공비 침투장비, 화생방 장비 등을 전시하고, 관내에 소재한 ○○유치원 원아 60여 명과 ○○초등학교 학생 80여 명을 초청하였다.

'호국보훈의 달' 안보행사는 국가 권장행사로 전국 지방자치단체에서 6월 중 가장 많이 실시하는 행사이며, 금번에 실시한 안보전시회도 상급기관에 계획 및 결과 보고 절차를 거쳐 공익적 목적에 적합하게 실시되었다.

안보전시회는 박격포, 대포 등 물자류를 전시하여 관람하는 행사로 진행되었으며, 총기류 체험은 실제 총기가 아닌 플라스틱 모형 총기류에 물감을 넣어 쏘는 서바이벌게임을 위한 어린이 체험용 총기였고, 유치원과 초등학교 학생 초청 당시 총기류 체험은 서바이벌게임을 위한 모형총기류 체험이라고 충분히 설명하였다.

나. 육군 제○○부대장

○○구청은 호국보훈의 달을 맞아 안보전시회의 지원을 요청하였고, 우리 부대는 2016. 6. 21. 구민들에게 총·포류 등 군 장비 전시와 체험용으로 현재 예비군 훈련 시 사용하는 페인트건을 제공, 활용하도록 하였다.

진행자는 모형총기임을 사전에 강조하였고, 희망자에 한해 줄을 세워 체험할 수 있는 기회를 부여하였으며, 당시 참가하였던 초등학교와 유치원의 교사들과 어린이들은 물감이 든 탄이 발사된다는 사실을 사전 시범을 통하여 인지하고 있었다.

이러한 페인트건 체험행사가 '15세에 달하지 아니한 자가 적대행위에 직접 참여하지 아니할 것을 보장'하는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제38조 등을 위반하였다고 볼 수는 없다.

다. ○○유치원장

○○구청으로부터 행사와 관련하여 다양한 전시물이 마련되어있음을 사전에 전달받았으나, 총기체험에 대한 구체적인 정보는 제공받지 못했으며, 행사 당일 참여 시에 총기체험행사가 있다는 것을 알게 되었다. 단, 견학 전부터 원아들에게 호국보훈과 연관된 내용을 교육하였기 때문에 교사가 교육적 의미를 부여하여

적절하게 안내하였다.

행사장이 체험코스를 따라 이동하도록 마련되어 있어, 총기체험영역을 경유할 수밖에 없었고 각 체험코스별로 선별의 여지가 주어지지 않았다. 그 과정에서 총기체험을 희망하는 원아가 소수 있어, 교사는 모형 체험용 총기임을 확인하고 원아에게 탐색차원에서 안내하였다.

교사는 원아들의 의견을 충분히 반영하여 교육적 가치와 방법에 근거하여 나라를 지키기 위해 사람들이 사용했던 장비들임을 소개하였고, 그 중 모형총기를 직접 들어보기를 희망하는 원아가 있어, 희망원아에 한해 교사가 안전 확인 후 행사 측 전문요원이 일대일로 체험하도록 하였다.

본원은 국가수준의 교육과정 근거하여 유아교육전문가인 교사가 유아에게 적합한 교육을 제공하는 곳으로, 교육자 입장에서 모형이든 실제이든 유아에게 총기류를 체험하게 하는 것은 상식적으로 부적합함을 인지하고 있으며, 전시성 행사에서 체험내용에 대한 보다 명확하고 구체적인 안내가 있어야 한다고 생각한다.

라. ○○초등학교장

교육부는 통일 인식 제고 및 공감대 확산을 위하여 활동 및 체험 중심의 통일 안보교육 활성화를 위해 노력하고 있다. 6월을 맞아 ○○구로부터 안보전시회 관람 협조 공문을 받아, 3학년 선생님들과 논의를 통해 도덕, 사회과목과 관련이 있다고 판단하여 행사에 참여하였다.

참여 협조 공문에는 총기류 체험행사에 관한 언급은 전혀 없었으며, 국군장비, 화생방 장비, 북한군 장비, 6.25사진 등을 전시하여 관람하는 행사로 안내되어 있었다.

총기류 체험에 사용된 것은 실제 총기가 아닌 서바이벌게임용 플라스틱 모형 총기류임을 본교 인솔교사가 확인하고, 총기체험이 있기 전 학생들에게 서바이벌 게임용 모형 총기 체험이라고 충분히 설명하였으며, 참여 의사가 있는 학생만 참여시켰다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 이 사건 총기 체험행사의 진행 경위

가. ○○구청장은 국군정보사, 국군화생방방호사령부, 보병 제○○연대와 함께 서바이벌 총기 사격 체험 행사 등이 포함된 '호국보훈의 달 안보전시회'를 2016. 6. 21.에 개최하기로 기획하였다.

나. ○○구청장은 2016. 6. 14. 관내 유치원과 ○○초등학교에 아동들이 국군장비, 화생방장비, 6.25. 사진전 등에 대한 안보전시회를 관람하도록 요청하는 공문을 시행하였고, 2016. 6. 21. ○○초등학교 3학년 학생 96명, ○○유치원 원아 66명이 위 행사에 참여하였다.

다. 육군 제○○부대장은 ○○구청장으로부터 안보전시회 지원요청을 받아, 2016. 6. 21. 총·포류 등의 군 장비 전시와 함께 예비군 훈련에서 사용하는 서바이벌 게임용 페인트총을 총기 체험용으로 제공하고 이를 사용한 사실이 있다.

5. 판단

「헌법」 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있으며, 1991년 대한민국이 비준한 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조는 행정당국 등에서 실시하는 아동에 대한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하고, 같은 협약 제29조는 아동이 모든 사람과의 관계에 있어서 이해, 평화, 관용 등의 정신에 입각하여 자유사회에서 책임 있는 삶을 영위하도록 준비하는 것을 아동교육의 목표로 지향하도록 규정하고 있다.

또한 유엔 아동권리위원회는 2011. 10. 대한민국 정부가 제출한 3·4차 정부보

고서에 대한 최종견해에서, 아동 관련 사법, 행정결정, 정책과 프로그램에 있어 '아동 최선의 이익의 원칙'이 드물게 적용된다는 사실에 우려를 표하면서, 대한민국 내 아동과 관련되었거나 아동에 영향을 미치는 모든 행정절차 및 정책 등에 있어 '아동 최선의 이익의 원칙'이 지속적으로 적용되도록 촉구한 바 있다.

아울러 「아동복지법」 제2조 제3항은 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 명시하고 있으며, 같은 법 제4조 제5항은 국가와 지방자치단체는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 교육과 홍보를 하여야 한다고 규정하는 등 아동 관련 국내법률 역시 아동에 관한 국가의 활동에 있어서 아동 최선의 이익을 고려하도록 강조하고 있다.

그러나 ○○구청은 2016. 6. 21. 안보전시회를 개최함에 있어 전시회에 이 사건 총기체험 행사가 포함되어 있었음에도, 관내 유치원과 ○○초등학교에 송부한 안보전시회 관람 요청 공문에 이에 대한 내용을 분명히 적시하지 않았다. 이에 해당 공문을 수령한 ○○초등학교장과 ○○유치원장은 물론 아동 및 보호자 역시 안보전시회에 총기체험이 포함되어 있는지 알 수 없었고, 이처럼 사전에 충분한 정보가 제공되지 않은 상태에서 아동의 행사 참여 여부를 결정할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

이는 국가기관 아동에 영향을 미치는 모든 정책 및 프로그램을 시행함에 있어 '아동 최선의 이익의 원칙'을 고려하도록 하는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 규정에 반하는 것으로 판단된다.

무엇보다 안보전시회 행사에 포함된 이 사건 총기체험 행사가 안보의식 고취 등의 공익적 목적으로 기획되었고 실제 총이 아닌 모형총기가 사용되었다 하더라도, 국가기관이 주최하는 행사에 유치원생과 초등학생들을 체험교육의 일환으로 참여하도록 요청하고 살상용으로 사용되는 무기인 총기를 아동들이 체험하도록 한 것은 아동이 바람직한 사회 구성원으로 성장하는데 경험해야 할 평화와 관용의

가치보다 폭력과 적대감을 경험하게 하는 것인바, 이는 「아동의 권리에 관한 협약」 제29조의 취지에 반하는 것이라고 판단된다.

따라서 ○○구청장에게 향후 공익적 목적의 행사를 개최함에 있어, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 정신과 규정에 반하는 총기체험 행사가 포함되지 않도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하기로 한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견을 표명하기로 하여 주문2.와 같이 결정한다.

2017. 5. 12.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

아동 및 청소년 인권 관련 결정

2 2017. 6. 15.자 결정 [아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 의견표명]

결정사항

【1】 현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」상 '대상아동·청소년'규정을 '피해아동·청소년'으로 개정하여 이들이 성매매 범죄의 피해자임을 분명히 하고, 성매매 아동·청소년에 대한 보호처분 규정을 삭제하고 이들에 대한 보호와 지원을 강화

【2】 국가와 지방자치단체가 성매매 피해아동·청소년 전문 지원센터를 설치·운영하고, 성매매 피해아동·청소년의 이용을 활성화할 수 있도록 근거 규정을 신설

결정요지

남인순의원, 김삼화의원이 각 2016. 8. 8., 2017. 2. 13. 대표발의한 「아동청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2001478, 의안번호 2005598)이 국회에 계류 중이며, 이 두 법안은 성매매 범죄의 상대방이 된 아동·청소년의 개념을 "대상아동"에서 "피해아동·청소년"으로 변경하고, 이들에 대한 보호처분 규정 삭제, 전문적인 성매매 피해아동·청소년 지원센터의 설치·운영 등을 핵심내용으로 하고 있어, 이와 같은 사항이 아동·청소년 및 국민의 기본권에 미치는 영향이 상당하다고 판단되는바, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조 제1항에 따라 의견표명하기로 결정

참조조문

「헌법」, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」, 「아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」, 유엔 아동권리위원회 일반논평 4. "아동의 권리에 관한 협약"의 맥락에서의 청소년의 건강과 발달, 유엔 아동권리위원회 일반논평 8. 신체적 처벌 및 기타의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리, 유엔 아동권리위원회 일반논평 13. 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리, 『유엔 아동권리위원회의 제3·4차 통합 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해(2011. 10.)』

주 문

국가인권위원회는 국회의장에게 김삼화의원, 남인순의원이 각 2017. 2. 13., 2016. 8. 8. 대표발의한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대하여, 다음과 같이 의견을 표명한다.

1. 현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」상 '대상아동·청소년'규정을 '피해아동·청소년'으로 개정하여 이들이 성매매 범죄의 피해자임을 분명히 하고, 성매매 아동·청소년에 대한 보호처분 규정을 삭제하고 이들에 대한 보호와 지원을 강화하는 것이 바람직함.
2. 국가와 지방자치단체가 성매매 피해아동·청소년 전문 지원센터를 설치·운영하고, 성매매 피해아동·청소년의 이용을 활성화할 수 있도록 근거 규정을 신설하는 것이 바람직함.

이 유

Ⅰ. 의견표명의 배경

최근 인터넷의 대중화와 스마트폰의 보급 등으로 채팅 어플리케이션을 이용해 성매매로 유입되는 아동·청소년이 지속적으로 늘어나고 있다. 아동·청소년의 성매매는 신체적, 정신적 성장기에 있는 아동·청소년의 건강한 발달과 인격형성을 저해하며, 대인관계의 어려움, 정신적 불안 등 치유하기 어려운 상처를 남긴다.

이와 관련하여 남인순의원, 김삼화의원이 각 2016. 8. 8., 2017. 2. 13. 대표발의한 「아동청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2001478, 의안번호 2005598)이 국회에 계류 중이며, 이 두 법안은 성매매 범죄의 상대방이 된 아동·청소년의 개념을 "대상아동"에서 "피해아동·청소년"으로 변경하고, 이들에 대한 보호처분 규정 삭제, 전문적인 성매매 피해아동·청소년

지원센터의 설치·운영 등을 핵심내용으로 하고 있다.

따라서 이와 같은 사항이 아동·청소년 및 국민의 기본권에 미치는 영향이 상당하다고 판단되는바, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조 제1항에 따라 의견표명하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」, 「아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」, 유엔 아동권리위원회 일반논평 4.“아동의 권리에 관한 협약”의 맥락에서의 청소년의 건강과 발달, 유엔 아동권리위원회 일반논평 8. 신체적 처벌 및 기타의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리, 유엔 아동권리위원회 일반논평 13. 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리, 『유엔 아동권리위원회의 제3·4차 통합 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해(2011. 10.)』를 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. ‘대상아동·청소년’ 규정 개정 및 보호처분 규정 삭제 필요 여부

가. 현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 입법취지 및 국제인권기준

현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 2000. 2. 3. 법률 제6261호로 제정된 「청소년의 성보호에 관한 법률」이 2009. 6. 9. 전부개정된 것으로, 「청소년의 성보호에 관한 법률」의 제정이유는 “청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간매개행위 및 청소년에 대한 성폭력행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하는 장치를 마련

함으로써 청소년의 인권을 보장하고 건전한 사회구성원으로 복귀할 수 있도록 하여 상업적 청소년 성착취 근절대책을 강화하고자" 하는 것이었다.

헌법재판소 역시 「청소년의 성보호에 관한 법률」은 기존에 성매매 청소년들도 윤락여성이라는 범주에 포함되어 처벌과 통제의 대상으로 인식되었던 것에서, 규율의 주안점이 '성을 파는 청소년'이 아니라 '성을 사는 구매자'에게 옮겨가고 이들에 대한 단속과 처벌을 통해 청소년 성매매 문제를 해결해보겠다는 인식의 전환을 기반으로 한다고 판단한 바 있다(헌법재판소 2011. 10. 25.자 2011헌가1 결정).

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제19조는 '성적학대를 포함한 성착취로부터 아동의 보호받을 권리'에 관하여, 제34조는 당사국의 '모든 형태의 성적 학대로부터 아동을 보호할 의무'에 관하여 규정하고 있다. 유엔 아동권리위원회가 채택한 일반논평 13.은 성적학대와 착취를 "불법적이거나 심리적으로 유해한 성적 행위를 하라고 아동을 설득하거나 강요하는 것"으로 정의하였다. 또한 2000년에는 사회의 변화와 새로운 기술의 발달 등에 의한 아동의 성적 착취 근절을 위하여 유엔 「아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」가 채택되었다.

나. 성매매 피해 아동·청소년의 특성 및 보호처분의 성격

아동·청소년이 성매매로 유입되는 근본적인 원인은 가족관계의 해체, 사회안전망의 미흡 등으로 인한 물적·인적 자원의 부재에 있다. 성매매 피해 아동·청소년의 상당수는 가정폭력을 포함한 가족관계의 해체 등으로 인해 가정에서 이탈하거나 가정의 돌봄을 제대로 받지 못하여, 기본적 의식주 해결의 곤란과 경제적 빈곤 상황에 처하게 되고, 정서적 안정감과 보호받고자 하는 욕구가 적절히 충족되지 못하여 경제적·심리적으로 취약한 상태에 놓이게 된 경우이다.

아동·청소년을 대상으로 하는 성매매에 있어 성인은 나이, 육체적 힘, 지적 능력, 경제적 능력 등 모든 면에서 아동·청소년에 비하여 우위에 있어, 위와 같은

아동·청소년의 취약한 상황을 쉽게 악용할 수 있다. 이에 미국, 캐나다, 스웨덴 등 많은 국가에서 일정 연령 이하의 아동·청소년에 대한 성매매는 동의여부를 묻지 않고 처벌의 대상으로 삼고, 해당 아동·청소년을 처벌하지 않고 있다.

한편 현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 위 가.항과 같은 취지 아래 제26조 제1항에서 성매매의 대상이 된 아동·청소년에 대하여는 보호 및 재활을 위하여 처벌하지 아니한다고 규정하고 있으나, 같은 법 제28조 제1항 제1호는 이들 아동·청소년에게 「소년법」 제32조 제1항 각 호의 보호처분을 할 수 있다고 규정하고 있다.

「소년법」 제32조 제1항 각 호의 보호처분은 형사처분에 관한 특별조치로서, 그 입법취지는 처벌이 아닌 소년의 보호와 구제에 있다. 그러나 위 보호처분이 보호관찰, 소년보호시설 감호위탁, 소년원 송치 등 신체의 자유를 제약하는 내용을 포함하고 있고, 「소년법」 제53조가 "제32조의 보호처분을 받은 소년에 대하여는 그 심리가 결정된 사건은 다시 공소를 제기하거나 소년부에 송치할 수 없다"고 규정하여 일사부재리의 원칙이 적용되고 있으며, 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」 제15조 제1항은 규율을 위반한 보호소년을 징계할 수 있다고 규정하고 있는 등 보호처분이 사실상 '처벌'의 성격을 갖고 있음을 부정하기 어렵다. 또한 보호처분 결정이 수사경력자료로 남게 되며, 보호처분을 받은 사실이 이후 범죄의 상습성을 인정하는 증거자료로 활용되는 경우도 있다.

다. 소결

현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 취지가 규율의 주안점을 '성을 파는 청소년'이 아니라 '성을 사는 구매자'에게 두고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하려는 것에 있음에도, 위 현행 법률은 여전히 성매매의 대상이 된 아동·청소년을 성매매의 피해자가 아니라 선도의 대상으로 보는 관점에서 '대상아동·청소년'으로 명명하고 있다.

또한 경제적·심리적으로 취약한 상황이 해소되지 않은 상태인 성매매 피해 아동·청소년들에게 사회가 지속적이고 안정적인 보호를 제공해야 할 필요성이 큼에도, 현행 법률은 이들에게 실질적으로 '처벌'로 인식되고 작용하는 보호처분을 부과할 수 있도록 규정하고 있어, 피해 아동·청소년이 자신의 성매매 사실을 외부에 알려 도움을 요청하기 어렵게 하고, 이를 악용하는 성구매자와 알선자들에 의하여 지속적으로 성매매를 강요당하는 등 성매매에서 벗어나는 것을 어렵게 하는 요인이 되기도 한다.

따라서 성매매의 대상이 된 아동·청소년을 '대상아동·청소년'이 아닌 '피해아동·청소년'으로 규정함으로써 이들이 성매매 범죄의 피해자임을 분명히 하고, 성매매 아동·청소년에 대한 보호처분 규정을 삭제하고 이들에 대한 보호와 지원을 강화함으로써 성매매 아동·청소년으로 하여금 본인의 피해 사실을 외부에 알릴 수 있게 하여 성매매 유입 및 재유입을 효과적으로 방지하는 것이 바람직하다.

2. 성매매 피해아동·청소년 전문 지원센터 신설 필요 여부

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제39조는 당사국은 모든 형태의 유기, 착취, 학대 또는 고문이나 기타 모든 형태의 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌, 또는 무력분쟁으로 인하여 희생된 아동의 신체적, 심리적 회복 및 사회복귀를 촉진시키기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 현재 운영되고 있는 성매매 피해자 지원시설들은 대부분 성인 성매매 피해자를 위한 시설이고, 아동·청소년 성매매 피해자 지원시설과 단체는 매우 적은 상황이다. 아동·청소년은 사회·경제적으로 취약한 특성으로 인해 교우관계 및 학업문제, 가정해체, 빈곤 등의 상황에 놓이게 될 경우 성인에 비해 보다 쉽게 성매매에 유입되기 쉽고, 아동·청소년 성매매의 문제는 노동, 성, 교육, 직업, 심리, 가족, 주거 의료, 법률 등 다양한 문제들이 복합적으로 얽혀있는바, 이와 같은 아동·청소년 성매매의 특수성에 대한 이해를 바탕으로 신고 및 접수, 주거,

교육·상담, 의료, 법률, 자활 등을 지원하기 위한 일원화된 창구와 통합지원체계가 필요하다.

따라서 국가와 지방자치단체가 성매매 피해아동·청소년을 위한 전문 지원센터를 설립하여 특화된 프로그램을 운영하고, 성매매 피해아동·청소년의 이용을 활성화할 수 있도록 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 개정하여 근거 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

따라서 국가인권위원회는 국회의장에게 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2017. 6. 15.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

아동 및 청소년 인권 관련 결정

3 2017. 11. 2.자 결정 [아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고]

결정사항

【1】 법무부장관과 대법원장에게, 아동의 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하도록 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정할 것을 권고

【2】 국회의장에게 아동의 출생에 관여한 의사·조산사 등에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관으로 통보할 의무를 부과하는 내용으로 발의된 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」의 통과를 위해 노력하는 것이 바람직하다는 의견 표명

결정요지

【1】 아동은 출생신고를 통해 공식적으로 존재가 인정되고, 국가와 사회가 보장하는 기본적인 권리를 누릴 수 있으나 출생신고가 되지 않으면 의료 및 교육적 방임에 놓이고 아동학대를 발견하기도 어려움

【2】 2011년 유엔 아동권리위원회는 우리나라에 모든 아동이 차별 없이 출생등록이 이루어질 수 있도록 제도 마련을 권고했고, 유엔 사회권규약위원회도 2017년 동일한 권고를 한바 있음

【3】 이에 출생사실에 관한 정보를 국가가 관리하게 함으로써 출생신고가 이루어지지 않은 아동을 추적하고, 이를 통해 효과적으로 아동학대를 예방할 수 있다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 유엔 「아동권리협약」, 「시민적 정치적 권리에 관한 규약」 제24조

주 문

1. 법무부장관과 대법원장에게 아동의 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하도록 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정할 것을 권고한다.

2. 국회의장에게 아동의 출생에 관여한 의사·조산사 등에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관으로 통보할 의무를 부과하는 내용으로 발의된 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」의 통과를 위해 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 권고 배경

지난 2017. 3. 부모가 아동이 태어난 뒤 18년 동안 출생신고를 하지 않아 아동이 교육·의료 혜택을 받지 못한 채 방임된 사건이 알려졌다. 검찰이 직권으로 해당 아동의 출생신고를 하였으나, 부모의 신고에 의존하는 현재의 출생신고 제도에서는 부모가 아동의 출생신고를 하지 않으면 공적으로 아동의 존재가 확인되지 않으며, 신고되지 않은 아동은 학대나 매매 등 심각한 피해를 입게 될 가능성이 있다.

우리 위원회는 2015년 아동인권모니터링 사업의 일환으로 아동학대 현장 모니터링을 실시하면서, 출생신고가 이루어지지 않은 아동의 사례를 발견하였다. 이에 현행 출생신고 제도의 개선방안을 모색하고자 정책토론회를 개최하여 관계기관들과 관련 제도를 논의하고, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 아래와 같이 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조, 제6조, 제7조, 제19조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제24조 등을 판단기준으로 하고, 유엔 아동권리위원회의 제3·4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해, 유엔 제2차 국가별 인권상황 정기검토(UPR)의 권고사항 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 현황 및 문제점

가. 아동학대의 개념과 유형

아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.

아동학대 예방사업을 수행하는 보건복지부 산하기관인 중앙아동보호전문기관은 아동학대를 신체적 학대, 정신적 학대, 성적학대, 방임으로 분류한다. ① 신체적 학대는 보호자를 포함한 성인이 아동에게 우발적인 사고가 아닌 상황에서 신체적 손상을 입히거나 또는 신체손상을 입도록 허용한 모든 행위를 말한다. ② 정신적 학대는 보호자를 포함한 성인이 아동에게 행하는 언어적 모욕, 정서적 위협, 감금이나 억제, 기타 가학적인 행위를 말하며 정서적, 심리적 학대라고도 한다. ③ 성적 학대는 보호자를 포함한 성인이 자신의 성적 욕구 충족을 목적으로 만 18세 미만의 아동에게 행하는 모든 성적행위를 말한다. ④ 방임은 보호자가 아동을 위험한 환경에 처하게 하거나 아동에게 필요한 의식주, 의무교육, 의료적 조치 등을 제공하지 않는 행위를 말하며, 방임은 다시 물리적 방임, 교육적 방임, 의료적 방임,

유기로 나뉘는데, 중앙아동보호전문기관은 "아동의 출생신고를 하지 않는 행위"를 "기본적 의식주를 제공하지 않는 행위", "불결한 환경이나 위험한 상태에 아동을 방치하는 행위" 등과 함께 물리적 방임의 예로 들고 있다.

나. 아동학대에 대한 정부의 조치

정부는 2013년 울산·칠곡 아동학대 사망사건 등 심각한 아동학대 사건이 발생하고 아동학대에 대한 처벌 여론이 높아지자, 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정하고 아동학대 예방을 위한 종합적인 대책 마련에 노력을 기울였다. 또한 정부는 2016년 평택지역에서 미취학 아동이 학대로 사망 후 암매장된 사건이 발생한 것을 계기로, 같은 해 2월 '미취학 및 무단결석 등 관리·대응 매뉴얼'을 발표하고, 다음 달인 3. 29. '아동학대 방지 대책'을 발표하였다.

또한 정부는 2016년 아동학대 의심군에 대해서 장기결석 초등학생 합동점검을 실시하고, 의무교육 미취학 및 장기결석 중학생 합동점검, 사례관리가 종결된 학대피해 아동에 대한 일제 점검, 건강검진 등 미실시 영유아 가정 양육환경 점검 등을 실시하였고, 2017년 초등학교 입학 대상 아동 48만여 명을 전수 조사하여 행방이 확인되지 않은 아동의 소재파악을 경찰에 의뢰하는 등 아동학대 피해아동을 조기에 발굴하고 가해자에 대한 처벌을 강화하려고 노력하고 있다.

다. 우리나라의 출생신고 제도 현황

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 "가족관계등록법"이라 한다)은 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항의 등록과 증명에 관한 사무는 대법원이 관장하고, 사무의 처리에 관한 권한을 시·읍·면(구)에 위임한다고 규정하고 있다.

출생신고는 출생 후 1개월 이내에 출생자의 부 또는 모가 자녀의 성명, 본, 성별 및 등록기준지, 혼인 중 또는 혼인 외 출생자의 구별, 출생의 연월일시 및 장소, 부모의 성명, 본, 등록기준지 및 주민등록번호 등을 기재한 신고서를 의사나

조산사가 작성한 출생증명서를 첨부하여 등록기준지 또는 주소지나 현재지 또는 신고대상 본인 출생지의 시·읍·면 또는 구의 장에게 제출함으로써 이루어진다.

만약 의사나 조산사가 작성한 출생증명서가 없는 경우, 출생신고 의무자는 분만에 직접 관여한 자가 작성한 출생사실을 증명하는 서면이나 국내 또는 외국의 권한 있는 기관에서 발행한 출생사실을 증명하는 서면을 첨부하여 출생신고를 할 수 있고, 이것 역시 불가능할 경우 가정법원의 출생확인을 받아 출생신고를 할 수 있다. 또한 출생자의 부 또는 모가 출생신고를 할 수 없는 경우는 동거하는 친족이나, 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람이 출생신고를 할 의무가 있으며, 신고의무자가 1개월 이내에 신고를 하지 않아 아동의 복리가 위태로울 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체의 장이 출생신고를 할 수 있다.

라. 등록되지 않은 아동이 처하게 되는 위험

정부는 아동학대 예방을 위해 다방면으로 노력하고 있으나, 아동의 출생등록에 대해서는 부모 등의 신고에 의존하는 현행 제도를 유지하고 있다. 중앙아동보호전문기관은 아동에 대해 출생신고를 하지 않는 것을 물리적 방임으로 판단하고 있는바, 현행 제도에서는 부모가 출생신고 의무를 게을리하거나 고의로 출생신고를 하지 않는 경우를 예방 및 점검하기 힘든 문제가 있다.

특히 공적으로 등록되지 않은 아동은 필수적인 예방접종을 받지 못하고, 질병 또는 상해로 치료가 필요한 경우에도 적절한 의료조치를 받지 못하는 의료적 방임에 놓이게 되며, 취학 연령에 이르러도 학교에 다니지 못하여 교육적 방임으로 이어진다.

또한 아동의 존재가 공적으로 인지되지 않기 때문에 부모 또는 주변사람들에 의한 신체적, 정신적, 성적 폭력에 노출될 가능성이 높고, 기본적인 의식주와 쾌적한 환경이 제공되지 않는 물리적 방임상태에 처하거나, 나아가 영아매매, 영아살해, 영아유기 등의 심각한 범죄의 피해를 입더라도, 우연히 발견되는 경우

외에 국가가 이러한 상황을 인지하기 어렵다.

2016년 「가족관계등록법」의 개정으로 제46조 제4항이 신설되어, 출생신고가 이루어지지 않아 아동의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에 지방자치단체장이나 검사가 출생신고를 할 수 있게 되었다 하더라도, 이는 출생신고가 이루어지지 않은 아동이 우연히 발견되었을 때 취할 수 있는 사후조치에 불과할 뿐, 여전히 아동을 위험으로부터 사전에 보호할 수 있는 수단이 되지는 못한다.

2. 개선방안 검토

가. 외국의 입법례

국가마다 다소 차이는 있지만 영미, 유럽 각국 등 선진국을 중심으로, 부모에게 출생신고 의무를 부여하는 것 외에 의료기관 등 제3자에게 출생신고 의무 또는 이와 관련된 정보를 제공해야 할 의무를 부여하는 제도가 운영되고 있다.

미국의 대부분의 주와 캐나다의 경우, 일반적으로 병원 등 아동이 출생한 기관에 대하여 출생에 관한 정보를 기록한 출생증명서를 지역신분등록 담당관에게 제출할 의무를 부과하고 있으며, 출생한 기관에서 출생증명서를 제출하면 지역신분등록 담당관에 의하여 아동에 대한 출생등록이 이루어진다.

영국의 경우, 병원에서 아동이 태어나면 병원의 등록시스템을 통해서 해당 아동에 대한 의료보장번호가 발급됨으로써 국가가 먼저 아동에 대한 정보를 수집하고, 이와 별개로 부모 등 일정한 사람이 출생에 대한 정보를 신분등록 담당관에게 제공하도록 하고 있다. 만약 부모가 모두 출생신고를 할 수 없는 상황일 경우에는 아동의 출생 시 그 자리에 있던 사람, 아동에게 법적인 책임이 있는 사람, 아동이 태어난 병원의 행정직원 등이 신고를 하도록 하고 있다.

호주에서는 병원에서 아동이 태어나면 병원이 이를 아동 출생 후 7일 이내에 담당공무원에게 서면으로 제출해야 하며, 부모 중 일방은 출생으로부터 6개월

이내에 일정한 양식의 출생신고진술서를 작성하여 신고할 의무를 부담한다.

독일은 양육권을 가진 부모일방, 기타 출생 시 현장에 있던 사람들에게 출생지를 관할하는 신분청에 출생을 신고해야 하며, 아동이 의료기관에서 태어난 경우에는 부모 외에 의료기관의 장 역시 아동의 출생 후 1주일 내에 출생신고를 해야 한다.

나. 국회 법 개정안 발의 현황

2017. 10. 현재 함진규 의원, 권미혁 의원이 각 대표발의한 2건의 「가족관계등록법 일부개정법률안」이 20대 국회에 제출되어 있는바, 함진규 의원이 대표발의한 위 개정법률안(의안번호 제2007630호)은 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생 후 30일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 출생증명서를 송부할 의무를 부과하고, 시·읍·면의 장은 출생신고 의무자의 출생신고 여부를 확인하여 출생신고를 하지 않을 경우 30일 이내에 출생신고를 할 것을 신고의무자에게 최고하도록 규정하고 있다.

권미혁 의원이 대표발의한 위 개정법률안(의안번호 제2008435호)은 아동이 의료기관에서 출생할 경우 분만에 관여한 의사·조산사 등으로 하여금 아동의 출생 후 14일 이내에 건강보험심사평가원에 출생사실을 통보하도록 하고 이를 위반할 경우 과태료를 부과하며, 건강보험심사평가원은 출생통보서를 출생지를 관할하는 시·읍·면장에게 제공하는데, 시·읍·면장은 출생신고 기간 내에 신고의무자가 신고하지 않는 경우 출생신고를 할 것을 최고하거나 직접 출생신고를 할 수 있도록 규정하고 있다.

다. 의료기관의 출생사실 통보의무 도입

1) 필요성

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조와 제8조는 아동의 출생에 관한 권리를 규정하고 있으며, 우리나라가 연내 비준을 목표로 하고 있는 「헤이그 국제아동입양

협약」 제30조 제1항 역시 아동의 출생에 관한 정보 보존과 아동의 출생에 대한 알권리를 보장하도록 하고 있다.

또한 출생신고에 의해 아동이 공적으로 등록되는 것은 한 사회에서 공식적으로 존재를 인정받는 것으로, 사회시스템에 공식적으로 편입되어 국가와 사회가 제공하는 기본적인 의료, 교육, 사회보장 제도를 누릴 수 있으며, 법과 제도가 보장하는 기본적인 권리를 향유할 수 있게 된다는 점에서 국가가 출생신고가 이루어지지 않는 아동이 없도록 노력해야 한다는 당위성을 부정할 수 없다.

그러나 현행 출생등록 제도는 위와 같이 신고의무자인 부모가 아동에 대한 출생신고 의무를 이행하지 않는 경우에 아동이 학대 및 범죄 피해의 위험에 처하는 문제가 있음에도, 5만원의 과태료를 부과하는 간접적 강제 외에 신고의무 해태를 효과적으로 예방하거나 의무 불이행자를 직접적으로 제재할 수 없고, 출생신고가 되지 않아 공적 등록 시스템에서 누락된 아동을 찾아내기도 어려운 한계가 있다.

이에 부모에게 출생신고 의무를 부과하는 것 외에 아동의 출산을 담당한 의료기관으로 하여금 아동의 출생사실을 관할 시·읍·면(구) 등 국가기관 또는 공공기관에 통보하도록 함으로써, 부모 등 신고의무자가 의무를 해태하는 경우에 출생신고가 이루어지지 않는 아동을 국가가 추적할 수 있도록 기초정보를 마련하여 아동이 학대 또는 매매, 유기 등의 범죄의 피해자가 되지 않도록 예방할 필요가 있다.

2) 제기되는 비판 및 이에 대한 판단

의료기관에 아동의 출생사실 통보의무를 부과하는 것에 대하여, 의료기관에서 출생하지 않은 아동은 여전히 사각지대에 놓여 있게 되고, 미혼모 등 아동의 부모가 개인적인 이유로 출생신고를 꺼리는 경우 의료기관에서의 출산을 기피하여 불법 의료에 노출될 가능성이 있으며, 출생신고업무는 국가사무임에도 의료기관에 업무적·경제적 부담을 지우는 것이 부당하고, 부모의 권리행사와의 충돌 또는 법적 문제 발생의 가능성 등의 문제가 있어 적절치 않다는 비판이 존재한다.

물론 해외에서 출산하거나 의료기관으로 이송할 상황이나 여건이 되지 않아 의료기관 외에서 출산이 이루어지는 경우 등 현실적으로 모든 아동이 의료기관에서 태어날 수는 없다. 그러나 우리나라의 경우 전체 출생 아동 중 의료기관에서 태어나는 아동의 비율이 98.7%에 달하여 대부분의 아동이 의료기관에서 태어나고 있다고 할 수 있으므로, 의료기관으로 하여금 출생증명자료를 국가기관에 송부하도록 하고 국가가 정보를 체계적으로 관리한다면 이는 출생신고가 되지 않은 아동을 추적할 수 있는 가장 효과적인 방안이라 할 수 있다.

또한 일부 아동의 출생사실이 국가에 통보됨으로써 자신의 출산사실이 주변에 알려지게 될 것을 우려하여 의료기관에서의 출산을 피하려는 사례가 있을 수 있으나, 이러한 문제는 궁극적으로 이들의 임신, 출산, 양육의 전 과정을 지원하는 정책과 사회의 인식개선을 위한 정부의 적극적인 노력, 사생활의 비밀을 보호하기 위한 별도의 정책적 방안을 마련하여 해결해야 할 문제이다.

한편 현행 「가족관계등록법」 제46조 제3항 제2호는 "분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람"도 출생신고의무자로 규정하고 있고, 의료기관은 아동의 출생증명서를 발급하고 있다. 따라서 이미 의료기관은 아동의 출생신고에 대한 의무를 일정부분 부담하고 있다고 할 수 있고 출생증명서가 국가사무인 출생신고를 위한 공적증명의 성격을 가지고 있으므로, 의료기관에게 아동의 출생사실을 국가기관에 통보하도록 하는 것이 별도의 증명서를 작성·발급하는 등 새로운 의무를 발생시킨다고 보기 어렵다. 만약 의료기관이 이와 같은 의무를 이행하는데 추가적인 비용이 발생한다면 국가의 재정 지원 등의 해결방안을 마련하는 것이 적절하다.

또한 의료기관의 출생사실 통보행위는 직접 신고의무자로서 출생신고를 하는 것이 아니라 출생증명서 또는 이에 준하는 정보를 송부하는 것에 불과하므로, 부모 등의 친권행사의 제한 또는 기타 다른 권리와의 충돌로 인한 법적분쟁이 야기될 것이라고 보기는 힘들다.

3) 소결

따라서 출생한 아동이 공적으로 등록되지 않아 위험에 처하게 되는 경우가 발생하는 것을 예방하기 위해, 의사·조산사 등 아동의 분만에 관여한 의료기관에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하고 이에 필요한 법적·제도적 개선조치를 취할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 법무부장관과 대법원장에 대해 권고하고 국회의장에게 의견을 표명하기로 결정한다.

2017. 11. 2.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

아동 및 청소년 인권 관련 결정

4 2017. 12. 21.자 결정 [학교생활에서의 학생인권 증진을 위한 정책 개선 권고]

결정사항

【1】 교육부장관에게, 국가인권위원회가 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙 구성의 기본원칙'을 참조하여 학교규칙 운영 매뉴얼을 마련하고, 이를 각 시·도 교육청에 배포할 것, 학교규칙 제·개정 시 학생의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 「초·중등교육법」 제31조, 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제4항, 제59조의4를 개정하기 바람

【2】 17개 시·도교육감에게, 국가인권위원회가 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙 구성의 기본원칙'을 참조하여 각급 학교의 학교규칙을 정기적으로 모니터링하고, 모범 규칙을 발굴하여 각급 학교에 시행할 것, 교육청, 각급 학교 등에 학생인권 침해 시 권리구제 기능을 전담하는 업무를 수행하는 담당자나 학생인권기구 등을 설치할 것, 학생, 교원, 학부모에게 유엔 「아동권리협약」에 기초한 학생인권 교육의 기회를 확대할 것을 권고

결정요지

【1】 국가인권위원회가 2016년 '학교생활에서의 학생의 인권보장 실태조사'를 실시한 결과, 대다수 학교규칙에 학생의 기본적 보장에 대한 구체적 열거 조항이 없거나(80.1%), 개성을 발현할 권리나 사생활의 비밀, 자유 등을 침해하는 규정이 포함(92.6%)으로 나타남

【2】 이에 국가인권위원회는 학생인권 증진을 위해 기본권 보장에 부합하는 학교규칙 기본원칙 제시가 필요한 것으로 판단했으며, 학생인권 증진이 실효성을 높이기 위해서는 인권위가 제시하는 학교규칙 기본원칙을 참조해 학교규칙 운영매뉴얼을 마련하고, 학칙 제·개정 시 실질적인 학생의 참여권이 보장되도록 관련 법 개정이 필요하다고 판단함. 또한 학생인권 보호 및 증진을 위한 인권전담 업무 수행 기구 설치와 유엔 아동권리협약에 기초한 대상별 맞춤형 학생인권교육의 기회 확대, 학생인권친화적인 학교문화를 확산시킬 필요가 있다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조~제12조, 제17조~제21조, 제31조, 제34조, 제37조, 유엔 「아동권리협약」 등

주 문

국가인권위원회는 학교생활에서의 학생인권 증진을 위해 다음과 같이 권고한다.

1. 교육부장관은

가. 국가인권위원회가 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙 구성의 기본 원칙'을 참조하여 학교규칙 운영 매뉴얼을 마련하고, 이를 각 시·도 교육청에 배포하기 바람

나. 학교규칙 제·개정 시 학생의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 「초·중등교육법」 제31조, 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제4항, 제59조의4를 개정하기 바람

2. 17개 시·도교육감은

가. 국가인권위원회가 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙 구성의 기본 원칙'을 참조하여 각급 학교의 학교규칙을 정기적으로 모니터링하고, 모범 규칙을 발굴하여 각급 학교에 시행하기 바람

나. 학생인권 보호를 위해 교육청, 각급 학교 등에 학생인권 침해 시 권리구제 기능을 전담하는 업무를 수행하는 담당자나 학생인권기구 등을 설치하기 바람

다. 학교구성원인 학생, 교원, 학부모에 대하여 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에 기초한 학생인권교육의 기회를 확대하기 바람

이 유

Ⅰ. 권고 배경

학생인권에 관한 사회적 인식이 점차 변화되어 두발·복장 등 용모의 자유, 수업시간 외 휴대전화 소지 및 사용, 사전 동의 없는 소지품 검사, 집회 및 표현의 자유 등에 관련된 학생인권에 관한 인식도 확산되고 있다.

그러나 학생들의 학교생활을 규율하는 규범인 "학교규칙"(또는 "학칙")은 여전히 변화된 사회적 인식을 반영하지 못하거나, 부적절한 표현과 내용으로 학생의 기본권을 제한하는 규정이 상당수 유지되고 있고, 학교규칙 제·개정 절차에서도 당사자인 학생들의 의견이 수렴되지 않는 등 학생인권을 보장하지 못하는 문제점이 지적되어 왔다.

이에 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)는 2016년 『학교생활에서 학생의 인권보장 실태조사』를 실시하여 종합적인 학생 인권실태를 파악하고, 이에 따른 개선방안을 검토하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 정책 개선 권고를 하게 되었다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조, 제12조, 제17조, 제18조, 제19조, 제20조, 제21조, 제31조, 제34조, 제37조, 「교육기본법」 제2조, 제4조, 제9조, 제12조, 「초·중등교육법」 제17조, 제18조, 제18조의4, 제31조, 「초·중등교육법 시행령」 제9조, 제30조, 제59조의 4, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 "아동권리협약"이라 한다) 전문 내지 제40조를 판단 및 참고 기준으로 하였다.

Ⅲ. 학교생활에서 학생의 인권보장 실태조사 개요 및 결과

위원회가 한양대 산학협력단에 의뢰하여 실시한 『학교생활에서 학생의 인권보장 실태조사』(이하 "위원회 실태조사"라고 한다)에서는 변화된 사회적 환경과 학교 환경을 반영한 설문 문항으로 학생인권 실태를 파악한 〈학생인권 실태조사〉, 학생인권에 대한 학생, 교사, 학부모의 인식을 파악한 〈학생인권 인식조사〉, 인권적인 측면에서 학칙을 분석한 〈학교규칙 분석조사〉 등 총 3개 영역에 걸친 조사를 실시하여, 중·고등학생의 인권 실태를 종합적으로 파악하였다.

첫째, 〈학생인권 실태조사〉는 전국에 있는 중학교 136개교의 중학생 2,616명, 고등학교 170개교의 고등학생 3,484명, 총 306개교의 총 학생 6,100명 대상으로, ① 학교규칙 인지, 학생권리 교육, 학생의 참여권 보장 실태, ② 차별행위 경험 실태, ③ 체벌 등 폭력으로부터 안전할 권리 보장 실태, ④ 공정한 상·벌점제 운영 실태, ⑤ 사생활이 자유와 보호 실태, ⑥ 개성을 자유롭게 발현할 권리 보장 실태, ⑦ 표현 및 양심의 자유 보장 실태, ⑧ 복지와 건강에 대한 권리 및 학습권 보장 실태의 영역으로 구분하여 설문조사하였다.

둘째, 〈학생인권 인식조사〉는 위 학생 6,100명, 그들의 학부모 1,839명, 학생들이 소속된 학교의 교사 842명을 대상으로, ① 학생인권에 대한 전반적 인식, ② 학생인권 보장의 중요성에 대한 인식, ③ 학생인권 침해시 대응방법, ④ 이성교제 규제에 대한 인식, ⑤ 두발규제에 대한 인식, ⑥ 복장규제에 대한 인식, ⑦ 교내 CCTV 설치에 대한 인식, ⑧ 소지품 검사에 대한 인식, ⑨ 학생 개인정보 공개 및 제공에 대한 인식, ⑩ 교내 학생집회에 대한 인식, ⑪ 야간학습 및 보충수업 참여에 대한 인식, ⑫ 교내 종교행사 참여 및 종교과목 수강에 대한 인식, ⑬ 교사의 학생 체벌에 대한 인식, ⑭ 성적에 따른 교육활동 및 학교시설 이용 제한에 대한 인식으로 구성하여 조사를 실시하였다.

셋째, 〈학교규칙 분석〉 조사는 전국단위 표본으로 17개 시·도 지역별로 각

2개의 중학교 34개교, 17개 시·도지역별 각 6개의 고등학교 102개교, 총 136개 학교규칙을 대상으로 ① 학생권리 선언 및 기본권 열거 조항 포함 여부, ② 기본권 침해 조항 포함 여부, ③ 학칙 제·개정시 학생의 참여권 보장 조항 포함 여부, ④ 징계 등에서 절차적 권리의 보장 여부, ⑤ 용어 및 개념 사용의 적절성 여부 등을 기준으로 분석하였고, 그 결과를 바탕으로 아래와 같이 판단하였다.

Ⅳ. 판단

1. 학교생활에서 학생인권 보장을 위한 학칙구성의 기본원칙 제시의 필요성

유엔 「아동권리협약」은 아동을 '18세 미만'으로 규정하고, 견해를 자유롭게 표현할 권리, 평화적 집회의 자유, 결사의 자유 등 다양한 권리를 인정하고, 협약 제28조 제2항은 당사국은 학교규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합하여 운영되도록 적절한 조치를 취하여야 한다고 명시하고 있으며, 유엔 아동권리위원회는 '교육의 목표'에 관한 일반논평 제1호에서 아동이 교문을 통과했다고 하여 그 인권을 잃는 것은 아니라면서 학생인권 보장의 중요성을 강조하고 있다.

또한 「교육기본법」 제12조는 학생의 기본적 인권은 학교교육 과정에서 존중되고 보호되며, 교육내용·방법·교재·시설은 학생의 인격을 존중하고, 개성을 중시할 것을 규정하고 있고, 「초·중등교육법」 제18조의4는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장할 것을 규정하고 있다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 학교생활을 규정하고 있는 학칙에 학생인권 보장 조항들이 미비하거나, 학생들의 기본권을 침해하는 조항들이 포함되어 있어, 오히려 학생들의 기본권을 침해하는 근거로 작용하는 문제점이 발견되는 바, 학생인권 증진을 위해 기본권 보장에 부합하는 학칙 제·개정이 필요하다고 판단된다.

따라서 이하에서는 학교생활에서 위와 같은 국제협약 및 관련 법령이 보장하고 있는 학생인권이 보장되기 위한 학칙의 최소한의 구성요소로서 ① 학생의 기본권

보장의 원칙 명시, ② 학생의 개별 기본권 보장, ③ 학칙 제·개정 절차에서 학생의 참여권 보장, ④ 상·벌점제 기준 등에서 명확하고 적절한 용어 사용의 원칙으로 구분하여 현황 및 문제점을 살펴보고, 이에 대한 검토의견으로 학생인권 보장을 위한 학칙구성의 기본원칙을 제시하고자 한다.

2. 학교생활에서 학생인권 보장을 위한 학칙구성의 기본원칙

가. 기본권 보장의 원칙 명시

1) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉 결과, 학칙의 80%가 '목적' 조항이 없거나, '목적' 조항이 있더라도 학생의 기본권 보장 선언이나 학생인권 보장 원칙 조항이 포함되어 있지 않았다. 또한 〈학생인권 실태조사〉 에서는 15.3%의 학생들이 '학교규칙을 본적이 없다'고 응답하였는데, 학생에게는 능동적인 실천규범, 교사 및 학부모에게는 학교생활에 대한 실질적 안내서 역할을 해야 할 학칙이 학생의 의무와 금지 사항만을 열거하는 방식으로 구성되어 있어 본래의 역할을 하지 못하고 있는 것으로 보인다.

2) 검토

학칙이 헌법과 유엔 「아동권리협약」 등을 기초로 하여 학생인권 보장의 구체적 실천규범이 되기 위해서는, 학칙에서 학생이 학교 구성원으로서 누릴 수 있는 권리의 내용이 확인될 수 있도록, 학칙에 학생의 기본권 보장에 대한 원칙이 명시되는 것이 바람직하다. 따라서 학칙의 목적 조항에 학교생활에서 학생들도 민주사회의 구성원으로서 기본권이 보장되어야 한다는 원칙이 명시되거나, 별도의 조항을 통하여 학생 기본권 보장 선언 또는 원칙을 명시할 필요가 있다.

나. 개별 기본권의 보장

1) 평등권 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉 결과 성별, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 징계, 성적 등을 이유로 한 차별적 조항을 포함하고 있는 학칙이 19.9%의 비율을 보이고 있었으며, 개별사례로 '여학생으로서의 단정한 몸가짐과 태도' 등과 같이 성에 대한 고정관념을 조장하는 성차별적 용어와, 임원자격 및 포상 등에서 성적 등을 이유로 제한하는 등 차별적 규정이 확인되었다.

〈학생인권 실태조사〉에서도 학생들은 학년/나이 (36.0%), 학교성적(29.5%), 성별(12.9%), 외모(10.3%), 성적지향(5.4%), 장애(4.6%), 종교 (4.4%), 한부모 가정 등의 가정환경(4.2%), 다문화 가정(2.8%)이라는 이유로 차별경험을 보이고 있으며, 특히 성적지향, 장애, 가정환경, 다문화 가정으로 인한 차별경험은 비율은 낮지만, 이러한 위치에 놓인 학생들이 소수라는 점을 고려하면 소수학생 대부분이 부당한 차별을 경험하고 있음을 시사하였다.

〈학생인권 인식조사〉에서도 성적에 따른 학생 교육활동 제한이나 학교시설 이용 제한에 대하여 학생, 학부모, 교사 모두 부당하다는 인식이 과반수를 차지하였다.

나) 검토

유엔 「아동권리협약」 제2조는 당사국이 아동에 대하여 성별, 무능력, 사회적 신분 등 모든 종류의 차별을 금지하고 권리를 존중할 것과 아동이 모든 형태의 차별로부터 보호되도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있으며, 유엔 아동권리위원회는 교육의 목적에 관한 일반논평 1.(2001)에서 '협약 제2조에 열거된 사항에 대한 여하한 이유에 근거한 차별은 그것이 가시적인 것이든, 그렇지 않든 간에 아동의 인간으로서의 존엄성을 침해하는 것이며, 교육의 기회를 통해

얻을 수 있는 아동의 능력을 훼손하거나 심지어는 파괴할 수 있는 것이다'라고 하면서 '교육은 차별의 벽과 해악을 극복하는데 가장 중시되어야 할 것'으로 보았다.

이에 학칙에도 학생들이 학교생활에서 합리적 이유 없이 성별, 성적 등의 사유로 차별받지 않으며, 성적지향, 다문화가정 등의 소수학생들이 부당한 차별을 받지 않는다는 '차별받지 않을 권리' 조항을 명시하여야 하고, 기존의 학칙에도 성적, 성별 등에 따른 차별적 조항이 있는지 검토하여, 학칙을 통하여 학생의 평등권이 보장되어야 할 것이다.

2) 개성을 자유롭게 발현할 권리 및 사생활의 비밀과 자유의 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉 결과, 약 92.6%의 학칙에 과도한 두발 및 복장 제한, 학생의 동의 절차 없는 소지품 검사, 사전 공지나 동의 절차 없는 기숙사 불시 점검, 고정용 명찰 패용, 수업시간 외 휴대폰 사용 금지 규정, 성적 및 징계 사실 공개 등 개성을 자유롭게 발현할 권리와 사생활의 비밀과 자유 및 통신의 자유를 침해하는 규정이 포함되어 있었다. 또한 〈학생인권 실태조사〉 결과, 교복 외 점퍼착용 및 교복길이 제한(62.3%), 두발의 길이 및 모양 제한(53.4%), 면티 또는 양말 색깔 제한(25.2%) 등의 학생의 개성을 자유롭게 발현할 권리가 과도하게 제한되는 경험이 있었고, 특정학교 입학 공개(40.4%), 수업시간 외 핸드폰 사용 제한(32.1%), 사전 동의 없는 소지품 검사(17.6%), 성적 공개(17.6%), 가정환경 등 개인정보 공개(11.5%) 등의 사생활의 비밀과 자유 및 통신의 자유가 침해되는 경험을 한 것으로 나타났다.

한편, 교육부가 발간한 '학교규칙운영매뉴얼(2014년)'은 복장에 대한 교칙 예시 규정으로 '여학생 교복 하의는 치마 착용을 원칙으로 하되, 바지도 착용할 수 있다'고 제시하고 있는데, 이는 바지도 교복으로 인정됨에도 불구하고 학칙으로 여학생에게만 치마 착용 원칙을 규정하는 것은 과도한 복장 제한 및 성별에 따른

차별에 해당한다고 볼 수 있다.

〈학생인권 인식조사〉 결과, 이성교제, 두발, 복장 등과 관련하여 학생은 학교의 규제를 받지 않거나 또한 학생들 스스로 의견을 수렴해서 결정하기를 원했으나, 교사나 부모는 '학생, 학부모, 교사 대표와의 토론을 거쳐 결정해야 한다'는 입장을 보였고, 학생 소지품 검사에 대하여 세 집단 모두 '안전과 관련되는 경우에 예외적으로 실시하여야 한다'는 양상을 보였다. 또한 '학생 개인정보 공개나 제공에 대한 인식'에서는 학생과 학부모는 '외부 공개나 제공은 안 된다'라는 입장이 다수인 반면, 교사들은 '동의하에 가능하다'라는 입장이 다수인 바, 학생의 용모와 사적자치의 영역 및 개인정보 공개 사안에 대하여 학생 본인의 동의나 의견수렴 등의 절차를 거치고, 안전과 관련된 사안에 한해서 필요 최소한의 범위에서 이루어질 것이 요구됨을 알 수 있다.

나) 검토

학생의 개성을 자유롭게 발현할 권리와 관련한 학칙 조항은 복장 및 두발 등 용모에 관한 조항이고, 사생활의 비밀과 자유 및 통신의 자유와 관련한 조항은 수업시간외 휴대전화 소지 금지, 소지품 검사, 교내 CCTV설치 및 운영, 성적 및 징계사실 등 개인정보 공개, 고정식 명찰 착용, 이성교제 등에 관한 조항이 주를 이룬다고 볼 수 있다.

유엔 「아동권리협약」 제16조는 아동들이 사생활, 통신에 대하여 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 아니할 권리를 인정하고 있고, 협약 제27조에서 모든 아동이 신체적·지적·정신적·도덕적 및 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가짐을 인정하고 있다.

위원회는 2002년 '학생교육부 학교생활규정(안)에 대한 국가인권위원회의 의견' 및 2005년 '학생두발 제한 관련 제도개선 권고'에서 학생의 용모에 관한 권리는 「헌법」 제10조에서 파생한 '개성을 자유롭게 발현할 권리'이자 타인에게

위해를 미치지 않는 범위 내에서 간섭받음이 없이 자신의 라이프 스타일을 스스로 결정할 수 있는 '자기결정권'이라는 기본권임을 표명하였고, 2016년 '교내 휴대전화 소지 금지에 의한 인권침해', 2017년 '중학교의 과도한 휴대전화 사용 제한'에 대한 개선 권고에서 수업시간 외 휴대전화 소지 및 사용을 제한한 것이 「헌법」 제18조가 보장하는 통신의 자유를 침해하는 행위에 해당한다고 판단하였다.

따라서 학칙에는 학생의 두발 및 복장 등 용모에 대한 사안, 수업시간 외 휴대전화 소지 및 사용, 학생의 소지품 검사 등 사적 자치의 영역에 대한 사안, 성적, 징계, 교내 CCTV 설치 및 운영 등 학생의 개인정보에 대한 사안 등이 학생의 기본권임을 명시하고, 그 제한과 단속은 학생의 안전이나 타인의 권리 보호 등을 위해 불가피하거나 교육의 목적상 필요 최소한의 범위 내에서 이루어지도록 할 것이며, 절차나 방법에서도 학생의 사전 의견수렴이나 동의 등의 절차를 거치도록 명시하여야 할 것이다.

3) 표현 및 집회의 자유 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉 결과, 대부분의 학칙(83.1%)에서 '정당 관련 행위, 학생신분에 어긋나는 행위를 한 학생', '학교장의 허락 없이 단체나 서클을 조직, 활동하거나 가입한 자', '학교에서 인정되지 않는 집회 동아리 모임' 등을 제한하는 등 명확한 이유에 대한 설시 없이 학생의 표현 및 집회의 자유를 제한하는 규정이 포함되어 있었다.

또한 〈학생인권 실태조사〉 결과 역시, '학교신문이나 학교홈페이지를 통해 자유로운 의사표현이 제한 된다'라고 응답한 학생의 비율이 30.1%로 표현의 자유에 대한 제한은 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다.

〈학생인권 인식조사〉에서는 유인물 배포, 벽보 게시물 부착, 1인 시위 등 교내 학생 집회에 대하여, 학생과 교사, 학부모 간에 상당한 견해 차이가 나타나는데,

학생 다수가 '자유롭게 할 수 있다'는 입장이었던 것에 반해서, 학부모와 교사는 '수업권 침해나 학생안전이 우려될 경우에는 학교가 통제할 수 있다'는 의견이 다수인데, 표현 및 집회의 자유가 학생의 기본권임을 고려하여 적어도 제한의 사유가 상당한 경우에만 제한이 가능하다는 인식을 보인다는 점을 알 수 있다.

나) 검토

유엔 아동권리위원회는 가족이나 다른 집단 안에서 아동이 자유롭게 정보를 찾고 주고받는 일을 방해하는 전통과 사회적 태도가 만연해 있거나 학교나 보다 큰 사회의 다른 집단들의 가치나 태도로 인해 아동이 표현의 자유에 대한 권리를 제대로 누리지 못하고 있음을 우려하였다.

유엔 「아동권리협약」 제13조 제1항 및 제15조 제1항은 아동의 표현의 자유와 집회의 자유에 대한 권리를 명시하고 있고, 같은 협약 제13조 제2항과 제15조 제2항은 이러한 권리를 아동이 행사함에 있어 제한이 가능함을 규정하고 있는데, 이는 타인의 권리의 존중, 국가안보, 공공질서, 공중보건, 도덕의 보호를 위한 목적 중 한 가지를 위해 '필요한 것'이어야 하고, 반드시 법률에 의하여 제한이 이루어져야 함을 명시하고 있다.

여기서 '필요한 것'은 제한조치가 '비례의 원칙'에 따라야 함을 의미하는 것으로, 제한조치가 보호적 기능을 달성하는데 적절하여야 하고, 보호적 기능을 달성할 수 있는 조치들 중에서 가장 덜 침해적인 수단이어야 하며, 표현의 자유를 제한할 경우에는 구체적이고 개별적인 방식으로 표현의 자유에 따른 위협의 정확한 성격, 채택된 특정 조치의 필요성 등이 명확하여야 할 것임을 의미한다.

위원회는 학교장의 허가 없이 전단지를 배포했다는 이유로 징계절차를 진행하는 행위에 대해, 어떤 형태의 매개체를 통해서든 자신의 의사를 표현하고 전달할 수 있는 표현의 자유는 타인의 권리를 침해하거나 공중도덕 및 사회윤리를 침해하지 않는 한 학생에게도 마땅히 보장되어야 하는 것인데, 위 행위는 「헌법」 제21조가

보장하는 표현의 자유를 침해하였다고 판단하였으며, 또한 '세월호 추모 리본달기 금지 관련 인권침해에 대한 의견표명' 등을 통하여 표현의 자유가 학생의 기본권임을 확인하였다.

표현 및 집회의 자유는 학교현장에서 학생이 민주시민으로 양성되기 위한 중요한 권리로서 최대한 보장되어야 할 것인바, 학칙을 통하여 학교생활과 관련한 개인적 표현이나 집회 등의 활동을 통한 집단적 의사표현이 단지 교육·지도의 필요성이나 학교 내 질서 유지 등을 이유로 제한되지 않도록 유의하여야 하고, 제한이 불가피할 경우에는 타인의 권리 존중, 공공질서, 안전을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 제한하여야 할 것이다.

4) 양심 및 종교의 자유 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉 결과, 양심 및 종교의 자유를 침해하는 조항이 포함된 학칙이 약 10.3%로 조사되었는데, 개별사례에서 학생의 잘못에 대해 사실 확인이나 경위 파악의 범위를 벗어나 자백을 강요하거나, 잘못된 행위가 반복되었을 경우 어떠한 징계나 처벌을 감수하겠다는 내용의 각서를 강요하거나, 학생의 종교 교육이나 종교행사 참여 강제 등의 사례가 포함되어 있었다. 또한 〈학생인권 실태조사〉 에서도 '강제성이 있는 서약서 및 동의서를 쓰게 한다'고 응답한 비율이 19.8%로 양심의 자유에 대한 침해가 빈번하게 발생하고 있음을 알 수 있다.

〈학교규칙 인식조사〉에서는 '교내 종교행사 참여 또는 특정 종교과목 수강에 대한 인식'에 대하여 학교 구성원 모두 '학생 스스로 참여를 자유롭게 결정할 수 있다'라는 의견이 우세한 것으로 나타난바, 양심 및 종교의 자유가 내재적 기본권임을 고려하여 본질적으로 침해 불가침의 원칙이 존재한다는 인식이 우세함을 알 수 있다.

나) 검토

유엔 「아동권리협약」 제14조는 아동에게도 사상·양심 및 종교의 자유에 관한 기본적 권리가 있음을 확인하고 있고, 「헌법」 제19조 및 제20조는 양심의 자유 및 종교의 자유를 규정하고 있으며, 「교육기본법」 제6조 제2항은 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정 종교 교육을 금지하고 있다.

위원회 결정사례로 학교에서 학생에게 통상의 반성문 내용을 넘어서 '피해자가 교칙을 다시 위반할 경우 어떠한 처벌도 감수하고 스스로 자퇴할 것을 서약', '…할 시, …어떠한 불이익도 감수하겠다'는 서약서를 강요한 것은 사실상 자기 내심의 판단을 외부에 표현하도록 강제하는 것으로 양심의 자유를 침해한 것이라고 판단한 사례가 있다.

따라서 학칙에 학생의 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리 보장이 명시되어야 하고, 양심에 반하는 내용의 반성이나 서약 등을 강요하는 것을 금지하여야 하며, 특정 종교행사 참여 강요나 대체과목 없는 종교과목 수강 금지 등의 구체적인 사안을 명시하여, 학생의 기본권으로서 양심과 종교의 자유에 대한 실현을 구체화시켜야 할 것이다.

5) 모든 형태의 신체적·정신적 폭력으로부터 자유로울 권리 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학생인권 실태조사〉에서는 학생의 체벌 경험과 관련하여, 간접체벌 35.8%, 언어폭력 34.5%, 직접체벌 28.2%로 나타났는데, 법령에 의해 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 직접체벌이 금지되어 있음에도 아직도 학교현장에서 발생하고 있다는 점은 심각한 사안이라고 할 수 있다.

〈학생인권 인식조사〉에서는 체벌의 필요성 여부에 대하여 교사는 '어떠한 경우에도 안 된다'는 입장이 41.9% 가장 높았지만 '교육적 훈육(사랑의 매)의

목적으로 체벌은 필요하다'는 입장도 34.9%로 높은 비중을 차지하여 교육현장에서 체벌이 어느 정도 용인되고 있음이 예측된다.

한편 「초·중등교육법」 제18조 제1항 및 같은 법 시행령 제31조 제8항은 학교의 장이 교육상 필요한 때에는 법령 및 학칙이 정하는 바에 따라 훈육, 훈계 등을 할 수 있도록 하면서 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용하는 것을 금지하고 있어, 교육부는 '학교규칙 운영 매뉴얼(2014년)'을 통하여 직접체벌은 금하고 있으나 교육벌의 일종으로 교사가 즉각 시행할 수 있는 교육적 훈육을 허용하는데, 여기서 "교육벌이란 일정한 법 이익의 보호나 질서유지를 위하여 위법한 행위를 한 자에게 고통을 수반하는 행위"로, 이때 "고통에는 정신적·신체적 고통 등을 포함"하고 있음을 명시하고 있다. 이와 같은 교육벌에 대한 모호한 개념의 사용으로 학생에게 신체적·정신적 고통을 수반하는 간접체벌이 허용될 가능성의 우려가 제기되고 있다.

나) 검토

유엔 「아동권리협약」 제19조 및 제37조는 당사국이 모든 형태의 신체적·정신적 폭력으로부터 아동을 보호하기 위해 모든 적절한 입법적·행정적·사회적·교육적 조치를 해야 한다고 명시하고 있고, 어떠한 아동도 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 아니하도록 의무를 규정하고 있다.

유엔 아동권리위원회는 신체적 처벌 및 기타 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 8.에서 "물리적인 힘이 아무리 가볍다 하더라도 어느 정도의 고통 혹은 불편함을 유발하도록 의도되는 신체적 혹은 물리적 처벌과, 비물리적인 형태의 처벌, 예를 들어 경시하는 것, 창피를 주는 것, 모욕하는 것, 책임을 전가하는 것, 위협하는 것, 겁을 주는 것 혹은 아동을 비웃는 것 등은 동 협약과 양립할 수 없다"라고 하여, 정신적 고통을 수반하는 체벌도 금지하고 있으며, 또한 2006년까지 100개 이상의 국가들이 학교 내에서 아동대상 벌칙에서 체벌을 금지하였다는 점을 강조하면서 '적당한' 수준의 체벌이라

는 것이 있을 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

따라서 학칙에는 「초·중등교육법」에서 금지하고 있는 도구, 신체 등을 이용한 직접체벌 뿐만 아니라, 신체적 고통을 수반하는 간접체벌이나 모욕 등의 언어폭력 등도 금지되어야 한다는 조항이 명시적으로 포함되어야 할 것이다. 다만 체벌 없이도 학교현장에서 교사의 학생에 대한 훈육이 원활이 이루어지는 인권친화적인 학생지도 대안 모색 및 방안 제시가 필요한데, 이는 교육부 및 시·도 교육청에서 학생 학부모의 상시적인 이해를 선결 조건으로 하여 교사가 학교현장에서 즉시 적용할 수 있는 별도의 긍정적 훈육 방안을 지속적으로 개발할 필요가 있을 것이다.

6) 학생의 복지에 관한 권리 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학생인권 실태조사〉에서 '교내에 학생용 탈의실이 있다'고 응답한 학생의 비율이 36.5%에 불과하며, 이마저도 '자유롭게 이용할 수 없다'고 응답한 학생의 비율이 63.1%로 높은 비율을 나타났으며, '학교 상담실을 자유롭게 이용할 수 없다'고 응답한 학생의 비율도 18.2%로 나타나 학생의 복지에 관한 권리가 충분히 보장되지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 '점심시간 및 휴식시간에 휴식을 제한받았다'고 응답한 학생의 비율이 21.2%, '수업시간에 용의복장 지도 등으로 수업이 중단된 적이 있었다'고 응답한 학생의 비율이 32.1%로 휴식권 및 수업권을 침해받는 사례가 드물지 않게 발생하고 있는 것으로 나타났다.

〈학생인권 인식조사〉에서는 '야간자율학습 및 보충수업 참여에 대한 인식'에 대하여 세 집단 모두 '학생 스스로 참여를 자유롭게 결정할 수 있다'가 압도적으로 다수여서 정규교과 외 수업에 대한 학생의 결정권이 반영되기 위한 학칙 조항이 필요하다.

유니세프에서 조사한 '전 세계 아동들의 주관적 웰빙상태'와'2013년 한국의 아동종합실태조사' 결과에 따르면, 조사된 30개국과 비교하여 한국 아동의 삶의

만족도는 30위로 최하위였으며, 학업스트레스 평균 33.3%에 비해 50.5%로 하위권에 있으며, 학교생활만족도는 26위로 학업과 관련한 웰빙 지수가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이와 같이 경제적·물질적 상태는 OECD국가를 포함한 비교 그룹 국가들에 비해 한국이 평균 이상으로 좋음에도 불구하고 학업스트레스 및 학교생활 만족도를 포함한 학생의 전반적 삶의 만족도는 매우 낮은바, 학교생활에서 학생의 휴식 및 복지에 대한 권리 보장은 중요한 사안이라고 할 수 있다.

나) 검토

유엔 「아동권리협약」 제31조는 아동의 휴식, 여가, 놀이 및 레크레이션 활동과 문화 및 예술적 생활에 참여할 권리를 명시하고 있으며, 여기서 '휴식(rest), 여가(leisure), 놀이(play), 레크레이션 활동(recreational activities)'의 의미를 살펴보면, 모두 일하지 않는다(not working)는 점에서는 공통점이 있지만 약간씩 다른 의미로 사용하고 있는데, 먼저 휴식은 신체적 혹은 정신적 이완과 수면과 같은 기본적 필수 요소를 포함하고, 여가는 개인이 즐기는 것을 할 시간과 자유를 갖는다는 좀 더 넓은 형태로 볼 수 있으며, 레크레이션 활동은 즐거움을 목적으로 선택한 광범위한 활동들(예, 스포츠, 예술, 공작, 과학적 혹은 원예 활동 등)을 일컬으며, 놀이는 반드시 특별한 규칙에 얽매일 필요가 없고 성인에 의해 간섭받지 않는 아동들의 활동을 포함하는 것으로 아동기에 가장 중요한 권리 중의 하나라고 할 수 있다.

특히 우리나라의 학생들이 위 현황과 같이 학업스트레스 및 학교생활만족도를 포함한 전반적 삶의 만족도가 매우 낮아, 학업스트레스를 줄이고, 학교생활에서의 만족도를 높이기 위한 다양한 방안의 모색과 여가인프라 및 여가시간 확충이 절실히 요구된다고 할 수 있다.

안전하고 편안한 환경에서 충분한 교육적 지원을 받으며 성장하는 가운데 학생인권이 보장된다고 할 수 있고, 학칙에는 충분한 상담지원 및 적정한 보건지원 등을 위한 상담실 및 탈의실 등의 복지시설을 마련하고 학생들이 이를 자유롭게 이용할 권리를 명시하고, 과중한 학습 부담에서 벗어나 적절한 휴식을 누릴 권리

및 정규교육 과정 이외의 교육활동에 대한 선택의 자유를 명시할 필요가 있다.

다. 학칙 제 개정 과정에서 학생의 참여권 보장

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉에서 대다수의 학칙(95.6%)이 학교생활과 관련한 의사결정 과정에서 학생 참여 보장, 학생대표와의 정기적 면담 실시, 학교운영 및 교육정책 결정 과정에서의 참여에 관한 조항을 포함하고 있어 학생의 참여권 보장과 관련한 형식적인 부분은 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그러나 〈학생인권 실태조사〉 결과 '학교규칙 제·개정시 학생의 의견을 묻지 않는다'의 응답률이 34.9%로 절차가 형식적이거나 학생의 의견이 실질적으로 반영되지 않고 있음이 확인되었다.

또한 학생들이 자신들의 의견을 학교에 전달하고 학교 정책에 참여하는 중요한 채널이라고 할 수 있는 대의원회의가 정기적으로 개최되지 않는 학교가 일부 있었고(17.5%), 민주시민으로서 학생의 성장과 발달을 위해 적극 지원되어야 할 학생 자치회 활동이 학교 성적에 의해 제한되거나(23.7%), 자치활동을 위한 교내 전용공간 미비로 자치활동을 위한 물리적 지원 부족(25.2%)이 상당 비율 확인된다.

「초·중등교육법」 제8조는 학칙을 제정 또는 개정할 수 있는 권한 전부를 학교장에게 일임하고 있고, 같은 법 시행령 제9조 제4항은 학칙 제·개정시 학생의 학교생활에 관한 사항은 학교장이 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣도록 하고 있다. 그러나 이러한 의견의 반영 여부에 대해서는 '노력하여야 한다'라고 규정되어 있어, 학교장이 학생 등으로부터 의견수렴 절차를 거치더라도, 이를 반영할 지 여부는 학교장의 재량에 맡겨져 있다.

또한, 「초·중등교육법」 제31조, 같은 법 시행령 제59조의4의 규정에 따라 학칙의 제·개정에 대하여 최종안을 확정하는 중요한 의사결정기구인 '학교운영위원회'는 그 구성원이 학교의 교원대표, 학부모대표 및 지역인사로만 되어 있어 학생이

동 위원회의 구성원으로 참여할 수 없고, 학생의 학교생활과 밀접하게 관련된 사항을 심의하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 학생 대표 등을 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있지만, 학생의 의견 반영에 대한 강제성이 없으며, 학교현장에서 학생은 학교공동체 일원이기보다는 지도의 대상이라는 전통적 인식으로 인해 여전히 학생과 관련한 사항의 의사결정 과정임에도 학생이 소외되고 있는 것이 현실이다.

나) 검토

유엔「아동권리협약」제12조 제1항은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리가 있다고 명시하고 있고, 유엔 아동권리위원회는 아동의 견해 존중에 대한 일반논평 12.(2009)에서 학생이 학교방침과 행동규칙의 개발 및 시행에 관한 의사결정에서 자유롭게 견해를 표시할 수 있도록 학급회의, 학생회의, 학교 이사회와 위원회의 학생대표를 통해서 참여할 수 있도록 해야 한다고 하면서, 당사국이 아동의 견해에 정당한 비중을 부여하지 않는 형식주의적인 접근을 피할 것을 촉구하고 있다.

학칙 제·개정 시 학생의 의견이 실질적으로 반영되도록 구체적인 의견수렴의 방법 및 반영 절차 등을 학칙에 규정할 필요가 있고, 이와 더불어 학칙의 최종안을 확정하는 중요한 의사결정기구인 '학교운영위원회'에 학생대표가 반드시 회의에 참석하여 의견을 제시할 수 있도록 하는 내용이 학칙에 반영되어야 할 것이다.

라. 명확하고 적절한 용어와 개념 사용

가) 현황 및 문제점

위원회 실태조사의 〈학교규칙 분석조사〉에서 상벌점제 세부기준으로 '학생다운 행동', '풍기문란 행위', '불미스러운 행동' 등 추상적이고 불명확한 용어를 사용하고 있는 학칙이 83.8%에 이른다.

나) 검토

위와 같은 용어들은 개념이 명확하지 않아 학교에서 학칙을 적용하여 해석함에 있어 주관적이고 자의적인 해석으로 학생들에게 불이익을 줄 수 있는 등 오히려 학생들에게 기본권 침해의 소지가 있으므로 명확하고 구체적인 용어로 수정하여야 할 것이다.

3. 학생인권 증진의 실효성 제고 방안

가. 학생인권 보장을 위한 학교규칙의 운영

유엔 「아동권리협약」의 교육 및 학교규칙 제·개정에 대한 지원 업무를 하는 교육부는 학교생활과 밀접한 학칙에 대하여 위에서 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙의 기본원칙'을 참조하여 학교규칙 운영매뉴얼을 마련하고 이를 각 시·도 교육청에 배포하며, 각 시·도교육청은 위에서 제시한 '학생인권 보장을 위한 학교규칙의 기본원칙'을 참조하여 각급학교의 학칙을 정기적으로 모니터링하고 모범규칙을 발굴하여 다시 각급학교에 배포함으로써 보편적인 학생인권에 대하여 학교구성원의 인식 간격을 좁히고 학생인권 증진 및 확산에 기여할 수 있을 것이다.

나. 학칙 제·개정 시 실질적인 학생의 참여권 보장을 위한 「초·중등교육법」 및 「초·중등교육법 시행령」 개정

학칙 제·개정 시 학생의 참여권 보장을 위해 「초·중등교육법」 제31조, 같은 법 시행령 제9조 제4항 및 제59조의4를 개정하여, 학생의 의견 반영이 형식적인 절차에만 그치지 않고, 실질적으로 그 의견이 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 학생인권 보호 및 증진을 위한 인권전담 업무 수행

인권침해나 차별행위는 그 유형이 다양하고 새로운 유형이 지속적으로 출현하므

로, 학생에 대한 인권침해 발생 시 적절한 권리구제 보장과 즉각적인 조치가 필수적이다. 특히 학생은 학교 내에서 인권침해나 차별을 받더라도 그것에 대해 학교 측에 호소하는 것 자체가 어렵고, 호소하더라도 관심을 가지고 진지하게 들어주는 대상을 만나기가 쉽지 않다.

현재 학생인권조례가 있는 4개 시·도교육청은 인권옹호관 등의 제도를 통해 학생이 가지는 자유와 권리에 대한 가이드라인이나 기준을 제시하고, 학생들에게 인권침해 행위가 발생할 시 인권침해 행위에 대한 상담, 조사, 피해자 구제 업무를 전담하는 등 종합적으로 학생인권보장을 위한 체계를 마련하고 이를 위한 업무를 수행하고 있다.

그 외 시·도교육청도 교육청이나 각급 학교 등에 인권전담업무를 수행하는 담당자나 인권기구 등을 설치하여 학생에 대한 인권침해 또는 차별행위 등이 발생할 경우 권리구제 뿐만 아니라 구성원간의 갈등해결 등 조정기능을 수행함으로써 학생들의 접근성을 높이고 심리적 장벽을 낮추는 등 학생인권 보호에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 인권교육 강화 및 내실화

우리나라가 유엔 「아동권리협약」을 비준하고 4년마다 그 이행보고서를 유엔에 제출하고 있음에도, 국민들이 아동을 포함한 학생의 권리를 잘 알지 못하며, 안다고 하더라도 구성원들의 인식 차이가 커 공감하지는 못하고 있는 상황이다. 또한 위원회 실태조사의 〈학생인권 인식조사〉에서도 학생인권의 전반적 인식에 대해 '잘 알고 있다'고 응답한 비율이 약 25%에 불과한 실정이다.

유엔 「아동권리협약」 제42조는 성인과 아동 모두에게 적절하고 적극적인 방법으로 협약의 원칙과 조항을 널리 알릴 책임이 국가에 있음을 규정하고 있는데, 아직 우리 사회는 아동이 권리를 가지고 있는 존재라고 충분히 여겨지지 않고 있다. 아동 주변의 성인, 부모와 다른 가족구성원, 선생님과 보육제공자가 협약에

대해 모르고 있고 그로 인해 권리주체로서 아동의 성인과의 동등한 지위에 대해 이해하지 못한다면, 협약이 요구하는 아동의 권리는 실제로 실현되지 못할 것이다.

유엔 아동권리위원회는 '아동, 일반 대중, 그리고 아동 관련 직업종사자 사이에서 유엔아동권리협약에 대한 인식이 낮다는 사실을 우려하고 학교교과 과정에 아동권리 및 인권에 관한 교육을 더 포함시키고, 아동을 위해 또는 아동과 함께 일하는 전문단체들이 협약과 관련하여 충분한 연수를 받도록 하고, 협약의 대중 인지도를 높이는 방안을 강화하라'고 권고하고 있다.

그러나 2014년 보건복지부, 국제아동인권센터의 '아동권리모니터링 사업결과 보고서'에 따르면, 학교의 인권교육은 초·중등학교 교육과정의 일부개정을 통해 도덕과와 사회과 중심으로 인성 및 인권교육 내용이 교과과정에 일부 포함되어 있으나, 범교과 학습주제 내 인권교육이 포함되어 있으나 전체 39개 주제 중 하나로 선택적으로 활용되고 있는 실정이다.

따라서 각 시·도교육청은 학교구성원들의 학생인권에 대한 인식 수준을 높이고 구성원들의 인식 간격을 좁혀 공감대 형성을 위해 실제 학교현장에서 발생할 수 있는 인권침해 및 차별행위 사례 등을 활용한 교육자료를 개발하고, 학교구성원인 학생, 교원, 학부모에 대하여 유엔 「아동권리협약」에 기초한 대상별 맞춤형 학생인권 교육의 기회를 확대하여 학생인권친화적인 학교문화를 확산시켜야 할 것이다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

노인 인권 관련 결정

5 2017. 1. 12.자 결정 [치매노인 인권보호를 위한 제도개선 권고]

결정사항

치매노인 인권보호를 위해 국가치매관리체계와 정부의 치매 정책 및 제도의 개선에 관하여 보건복지부장관 및 기초 지방자치단체장에게 권고

결정요지

【1】 보건복지부장관은 실종 치매노인의 단기간 일시보호 필요시, 주야간보호시설 및 단기보호시설 등과의 연계체계를 구축하는 등의 방법으로 개선하기 바람

【2】 보건복지부장관은 노인의료복지시설 입소 노인의 신체의 자유를 제한하는 경우에 대한 법적 근거를 「노인복지법」에 신설하고, 구체적 내용과 세부적 절차 등에 관한 규정을 「노인복지법 시행령」에 마련하기 바람

【3】 보건복지부장관은 치매상담센터에서 치매환자 사례관리를 확대하여 실시할 수 있도록 인력 지원을 늘리는 등의 방안을 마련하고, 「노인보건복지 사업안내」지침에 관련 내용을 포함하기 바람

【4】 보건복지부장관은 치매관리사업의 계획 수립과 운영, 서비스 개선 등에 관한 심의 과정에 치매환자 보호자의 참여를 보장하기 바람

【5】 기초 지방자치단체장은 관할 시·군·구 보건소에서 치매관리사업을 적극적으로 추진하도록 지원하고, 「치매관리법 시행규칙」 제8조의 치매상담센터 인력 기준 준수, 경찰서, 노인복지관 등 유관 기관과의 협조 체계 구축, 치매의 예방 및 치매 관련 서비스 내용에 대한 홍보 등 치매상담센터를 활성화할 수 있는 방안을 마련하기 바람

【6】 기초 지방자치단체장은 치매상담센터에서 치매환자 사례관리를 확대하여 실시할 수 있도록 인력을 확보하는 방안을 마련하기 바람

참조결정

유엔 사회권위원회 일반논평 6. 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 등

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제34조, 「노인복지법」 제2조, 제34조, 「치매관리법 시행규칙」 제8조, 「정신보건법」 제46조 등

주 문

국가인권위원회는 치매노인 인권보호를 위해 국가치매관리체계와 정부의 치매 정책 및 제도의 개선에 관하여 보건복지부장관 및 기초 지방자치단체장에게 아래와 같이 권고한다.

1. 보건복지부장관은,

   가. 실종 치매노인의 단기간 일시보호 필요시, 주야간보호시설 및 단기보호시설 등과의 연계체계를 구축하는 등의 방법으로 개선하기 바람

   나. 노인의료복지시설 입소 노인의 신체의 자유를 제한하는 경우에 대한 법적 근거를 「노인복지법」에 신설하고, 구체적 내용과 세부적 절차 등에 관한 규정을 「노인복지법 시행령」에 마련하기 바람

   다. 치매상담센터에서 치매환자 사례관리를 확대하여 실시할 수 있도록 인력 지원을 늘리는 등의 방안을 마련하고, 「노인보건복지 사업안내」지침에 관련 내용을 포함하기 바람

   라. 치매관리사업의 계획 수립과 운영, 서비스 개선 등에 관한 심의과정에 치매환자 보호자의 참여를 보장하기 바람

2. 기초 지방자치단체장은,

   가. 관할 시·군·구 보건소에서 치매관리사업을 적극적으로 추진하도록 지원하고, 「치매관리법 시행규칙」제8조의 치매상담센터 인력 기준 준수, 경찰서, 노인복지관 등 유관 기관과의 협조 체계 구축, 치매의 예방 및 치매 관련

서비스 내용에 대한 홍보 등 치매상담센터를 활성화할 수 있는 방안을 마련하기 바람

나. 치매상담센터에서 치매환자 사례관리를 확대하여 실시할 수 있도록 인력을 확보하는 방안을 마련하기 바람

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

우리나라 치매노인의 수는 2015년 현재 64만 8천 명이고, 2024년 100만 명, 2050년 270만 명으로 급격히 증가할 것으로 전망되며, 치매노인의 실종, 학대, 방임 및 치매로 인한 간병살인[1]이 지속적으로 발생하고 있어 사회적 문제가 되고 있다.

정부는 '국가치매관리체계 확립'을 국정과제로 정하고 제3차 치매관리종합계획을 수립하는 등 치매관리 대책을 마련하기 위하여 노력하여 왔으나, 지방자치단체마다 시설 및 운영상 차이가 크고 노인의료복지시설에서 치매노인에 대한 신체적 구속이 발생하는 등 치매노인의 인권 침해가 심각한 실정이다. 이에 따라 국가인권위원회는 국가치매관리체계와 정부의 치매 정책 및 제도의 개선방안에 대하여 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제34조 제1항, 제2항, 제4항, 제5항, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제9조, 제11조, 제12조, 「노인복지법」 제2조 제1항을

1) 간병살인은 돌봄에 지친 가족이 환자를 죽이는 것을 말하며, 홀로 치매환자를 돌보던 노인이 남편이나 아내를 살해한 사건을 비롯하여 자식이 치매를 앓는 부모를 모시다 살해하고 자신도 자살한 사건 등이 계속해서 발생함.

판단기준으로 하고, 「세계인권선언」 제25조, 유엔 사회권위원회 일반논평 6. 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리, 노인을 위한 유엔 원칙, 유엔 마드리드 고령화국제행동계획, 노인인권 증진에 관한 유럽회의 각료위원회 권고를 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 실종 치매노인의 단기간 일시보호방안 개선

최근 실종된 치매노인이 길을 잃고 헤매다 저체온증으로 사망한 채 발견된 사건이나 치매노인을 정신병원에 강제로 입원시켜 의료급여를 부정으로 수급한 사건 등이 끊임없이 발생함에 따라 실종 치매노인의 보호에 관하여 검토해야 할 필요성이 제기되었다.

실종된 치매노인은 「경찰관직무집행법」 제4조에 의거하여 경찰이 보건의료기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 24시간 이내로 보호할 수 있으며, 그 이후 단기간 일시보호가 필요한 경우 보건복지부 「노인보건복지 사업안내」 지침은 노숙인 보호 관례에 따라 조치하도록 명시하고 있다. 이에 따라 실종된 치매노인은 노숙인 복지사업에 따른 노숙인 일시보호시설에서 단기간 일시보호를 받게 된다.

그러나 노숙인 일시보호시설은 노숙인 등에 대한 일시적인 잠자리와 급식 제공, 응급처치 등 일시보호 기능을 수행하는 곳이기 때문에, 치매로 인한 인지기능상 장애 증상과 심리적 불안 및 공격성 등 정신행동 증상과 같은 치매노인의 특성을 고려하여 치매노인을 보호하는 것을 기대하기는 어렵다. 이처럼 단기간 일시보호가 필요한 실종 치매노인이 노숙인 보호 관례에 따라 조치된다면, 인권침해 상황에 노출되거나 적절한 보호 및 치료를 받지 못하는 문제가 발생한다.

따라서 현행 실종 치매노인 보호방안을 개선하여, 이들을 「노인복지법」에 따른 주야간보호시설 또는 단기보호시설에 입소시켜 보호할 수 있도록 연계 체계를 구축하는 등 치매노인을 적절히 보호할 필요가 있다.

2. 노인의료복지시설에서 신체억제대 사용에 관한 법적 근거 마련

노인의료복지시설은 「노인복지법」 제34조 제1항에 따라 치매·중풍 등 노인성 질환으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식과 요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설이다.

이러한 노인의료복지시설에서는 치매노인에 대한 보호나 통제를 위하여 신체억제대[2]를 사용하는 경우가 있는데, 각 시설마다 자체적으로 마련한 내부규정에 따라 시설장이나 간호사 등의 임의적 판단에 의하여 신체억제대를 사용하고 있는 실정이다.

보건복지부 「2016 노인보건복지 사업안내」 중 '2-5 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침'은 시설 생활 노인에 대한 신체적 제한이나 구속이 가능한 사유를 제한적으로 규정하고 있으나, 신체의 자유에 대한 제한 근거가 법률에 규정되어 있지 않고, 그 내용도 신체구속의 결정 및 가족 동의, 빈도나 강도, 시행 시간 등과 같은 요건과 절차에 대한 구체적인 내용이 없다는 문제가 있다.

「헌법」 제12조 제1항은 "모든 국민은 신체의 자유를 가진다"고 규정하여 신체의 자유를 보장하고 있는바, 제37조 제2항에 의하여 이러한 신체의 자유에 대한 제한은 법률에 의해서만 할 수 있다. 또한 신체의 자유가 법률에 근거하여 일정 정도 제한될 수 있다고 하더라도, 그 제한에 있어 신체의 자유의 본질적 내용이 훼손되지 않도록 적법하고 엄격한 요건 아래 최소한의 범위에서만 허용되어야 할 것이다.

정신의료기관 또는 정신요양시설에 입원 또는 입소한 정신질환자의 신체보호조치에 관하여, 「정신보건법」 제46조 제1항은 "환자를 격리시키거나 묶는 등의

2) 신체억제대는 전신 혹은 신체 일부분의 움직임을 제한할 때 사용되는 수동적 방법이나 물리적 장치 및 기구를 의미하며(보건복지부 「신체억제대(환자보호대) 사용 감소를 위한 지침」2013 참조), 이러한 신체억제대를 「의료법 시행규칙」 제36조 제5항 관련 별표 4의2에서는 '신체보호대'로 규정함.

신체적 제한을 가하는 것은 환자의 증상으로 보아서 본인 또는 주변사람이 위험에 이를 가능성이 현저히 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에 그 위험을 최소한으로 줄이고, 환자 본인의 치료 또는 보호를 도모하는 목적으로 행하여져야 한다"고 규정하고, 같은 조 제2항에서 전문의의 지시 및 진료기록부 기재 등 신체보호조치의 요건 및 절차에 관하여 규정하고 있다.

노인의료복지시설에 입소한 치매노인에 대하여도 신체구속의 오남용 방지를 위해서 신체억제대 사용 등 신체의 자유를 제한하는 경우에 대한 법적 근거를 「노인복지법」에 신설하고, 구체적 내용과 세부적 절차 등에 관한 규정을 「노인복지법 시행령」에 마련할 필요가 있다.

3. 치매노인에 대한 사례관리 확대 방안

치매노인에 대한 사례관리를 통하여 치매상담센터 이용자의 욕구와 문제, 제반 상황 등에 대한 기본적 정보를 입수할 수 있으므로, 사례관리는 치매관리의 시작이자 치매상담센터의 주요 업무 중 하나다. 무엇보다도 사례관리가 선행되어야만 치매노인의 개인별 상태와 욕구에 적합한 치료 및 관리가 이루어질 수 있다.

그러나 사례관리를 수행하는 치매상담센터 중 일부 시·군·구 치매상담센터는 업무를 담당할 전담인력이 부족하거나 보건소 보건 업무를 담당하는 인력이 치매관리 업무를 겸임하는 곳도 있어, 치매관리사업을 원활히 추진하기가 어렵고 치매환자 사례관리의 수행에 있어서도 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 보건복지부 「노인보건복지 사업안내」지침은 시·군·구(보건소)의 여건에 따라 사례관리를 실시하도록 규정함으로써, 해당 시·군·구(보건소)가 사례관리의 실시 여부를 임의적으로 선택할 수 있도록 되어 있어, 그 중요성을 고려할 때 개선이 필요하다.

따라서 치매상담센터에서 치매노인에 대한 사례관리를 확대하여 실시할 수 있도록 인력지원을 늘리는 등의 방안을 검토하고, 「노인보건복지 사업안내」지침에 관련 내용을 포함시킬 필요가 있다.

4. 치매환자 보호자의 치매관리사업 참여 보장

「치매관리법」에 의한 국가치매관리체계에서 중앙치매센터는 국가치매관리의 체계적인 계획 수립 및 자문을 위한 '전문위원'을 두고, 광역치매센터는 사업계획 검토와 예·결산, 실적보고 및 사업평가, 조직운영, 사업의 총괄 조정 등을 심의하기 위한 '운영위원회'를 구성·운영하도록 하고 있다. 이러한 국가치매관리체계에 따른 각 단계별 및 지역별 치매관리사업의 계획과 운영, 평가 및 서비스 개선 등에 관하여 관련 전문가들의 참여 못지않게 핵심 이해당사자인 치매환자 보호자가 참여하는 것이 중요하다.

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제33조 제5항은 "발달장애인지원센터는 발달장애인(보호자를 포함한다)이 참여하는 운영위원회를 구성·운영할 수 있다"라고 규정하여 발달장애인 보호자의 참여를 보장하고 있다. 또한 보건복지부 「정신건강 사업안내」지침은 광역 및 기초 정신건강증진센터에 운영위원회를 설치·운영하도록 하면서 그 구성에 대하여 "시·도(시·군·구) 담당 공무원, 수탁기관장, 정신건강증진센터장 및 임상자문의, 외부전문가 및 소비자 등"을 포함하는 것으로 규정하고 있다.

따라서 치매환자의 경우에도 각 단계별 및 지역별 국가치매관리체계에서 치매관리사업의 계획 수립과 운영, 서비스 개선 등에 관한 심의과정에 치매환자 보호자가 참여할 수 있도록 보장할 필요가 있다.

5. 치매상담센터 활성화

치매상담센터는 시·군·구 보건소에 설치되어 치매 조기검진과 치매환자의 등록, 방문 및 지원 등의 업무를 수행하는 기관으로, 시·군·구 등 지역사회 치매관리사업의 효과적인 수행을 위해서는 치매관리전달체계의 최하위에서 지역사회에 서비스를 제공하는 치매상담센터가 보다 활성화될 필요가 있다.

보건복지부도 '제3차 치매관리종합계획'에서 제2차 종합계획 추진과제 중 인프라 확충에 대해 "보건복지부와 중앙치매센터, 시·도와 광역치매센터, 시·군·구와 보건소 치매상담센터로 이어지는 치매관리전달체계의 기반을 마련하였으나, 보건소 치매상담센터의 전담 인력 및 업무 공간의 부족 등으로 지역사회 치매관리사업의 효과적인 수행이 곤란하다"고 평가한 바 있다.

충북, 전남, 세종, 제주 등 일부 광역시·도는 2015년 하반기 기준 치매상담센터 1개소 당 평균 인원이 1명 미만인 것으로 확인되었는데, 이는 「치매관리법 시행규칙」 제8조의 치매상담센터 인력 기준(각 치매상담센터에 1명 이상의 전담인력을 두어야 한다)에 못 미치는 상황이다. 이와 같이 일부 시·군·구의 경우에 전담인력이 부족하거나 보건소 보건 업무를 담당하는 인력이 치매관리 업무를 겸임하고 있어서, 「치매관리법」 제17조에 따른 치매조기검진 및 치매환자의 방문 및 관리 등 치매상담센터의 기본적인 업무를 적절히 수행할 수 없는 실정이다. 치매상담센터가 담당하는 역할은 치매 조기검진과 치매환자의 방문 및 관리 등 치매관리사업에 포함된 서비스들을 직접 제공하는 것이기 때문에, 치매상담센터에 부여된 업무가 적절히 수행되기 위해서는 관할 지역 내 65세 이상의 노인인구 및 치매노인의 수를 고려하여 적정 인원의 전담인력을 배치할 필요가 있고, 최소한 전담인력을 1명 이상 두도록 한 「치매관리법 시행규칙」 제8조가 준수되어야 한다.

또한 치매상담센터가 치매관리사업을 적절히 수행하기 위해서는 제3차 치매관리종합계획에서 제시된 바와 같이 지역사회 중심의 치매예방 및 관리가 원활히 추진되어야 할 것인바, 이를 위하여 관할 지역 내 경찰서, 노인복지관 등 유관

기관과의 협조 체계를 구축할 필요가 있다.

그리고 국가가 치매관리법에 기하여 국가치매관리체계를 구축하여 치매의 예방, 대응 및 인식 개선에 힘쓰고 있음에도 불구하고 홍보 부족으로 치매조기검진을 비롯한 국가치매관리사업이 효율적으로 진행되지 못하고 치매에 대한 인식도 여전히 개선되지 않고 있다. 특히, 치매에 대한 대응은 사후관리보다 예방이 효과적이므로 치매조기검진 제도를 널리 홍보하고, 전반적으로 치매의 예방 및 치매 관련 서비스 내용 등에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

국가인권위원회는 이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 1. 12.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

장애인 인권 관련 결정

6 2017. 1. 5.자 결정 [장애인 접근성 증진을 위한 정책 권고]

결정사항

【1】 우정사업본부장 및 고용노동부 장관에게, 장애인이 각 우체국, 고용센터를 이용함에 있어 접근성이 보장되도록, 관련 법령 및 국가인권위원회가 실시한 〈2016장애인차별예방 모니터링〉 체크리스트 등을 참고하여 시설을 정비하고, 물적·인적서비스 등 정당한 편의를 제공 및 상시적인 자체 모니터링을 실시할 것을 권고

【2】 ㈜신세계, ㈜현대백화점, 롯데쇼핑㈜, ㈜이랜드리테일, ㈜홈플러스, ㈜이마트, 농협 하나로유통 대표에게, 장애인이 대형 판매시설을 이용함에 있어 접근성이 보장되도록, 관련 법령 및 국가인권위원회가 실시한 〈2016장애인차별예방 모니터링〉 체크리스트 등을 참고하여 시설을 정비하고, 상시적인 자체 모니터링을 실시할 것을 권고

결정요지

위원회가 〈2016 장애인차별예방 모니터링〉을 실시한 결과, 우체국, 고용센터(고용복지+센터 포함) 총 245곳의 장애 유형별 정당한 편의제공· 시설 접근성·웹사이트에 대한 접근성 보장 수준이 전반적으로 미흡하였고, 대형판매시설 총 164곳의 경우, 시설 접근성은 비교적 양호하였으나 관리 미비 등 개선이 필요한 것으로 확인되어, 피모니터링 기관을 포함한 공공기관 및 대형판매시설에 대한 장애인 접근성 및 관련 기관들의 인식을 제고하기 위하여 정책적 개선 방안을 검토 후 주문과 같이 결정함

참조조문

「헌법」 제11조, 「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조, 제21조,「장애인복지법」 제8조, 「장애인차별금지법」 제8조, 제15조, 제17조, 제18조, 제20조, 제21조, 제26조, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제7조, 제8조, 제16조, 제16조의2, 『유엔 장애인권리위원회의 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해(2014. 10.)』

주 문

1. 우정사업본부장 및 고용노동부 장관에게, 다음과 같이 권고한다.

가. 장애인이 각 우체국, 고용센터(고용복지+센터 포함)를 이용함에 있어 접근성이 보장되도록, 관련 법령 및 국가인권위원회가 실시한 〈2016 장애인차별예방 모니터링〉 체크리스트 등을 참고하여 시설을 정비하고, 물적·인적 서비스 등 정당한 편의를 제공하기 바람

나. 위 체크리스트 등을 참고하여 상시적인 자체 모니터링을 실시하기 바람

2. ㈜신세계, ㈜현대백화점, 롯데쇼핑㈜, ㈜이랜드리테일, ㈜홈플러스, ㈜이마트, 농협 하나로유통 대표에게, 다음과 같이 권고한다.

가. 장애인이 대형 판매시설을 이용함에 있어 접근성이 보장되도록, 관련 법령 및 국가인권위원회가 실시한 〈2016 장애인차별예방 모니터링〉 체크리스트 등을 참고하여 시설을 정비하기 바람

나. 위 체크리스트 등을 참고하여 상시적인 자체 모니터링을 실시하기 바람

이 유

Ⅰ. 권고 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 “장애인차별금지법”이라 한다)상의 차별행위 및 장애인 인권보호와 관련된 사항들을 모니터링하고, 관련 기관들과의 협의과정을 통해 생활 속 장애 차별적 요소의 개선을 도모하고 있다.

이에 위원회는 서울, 경기, 부산, 광주, 대구, 대전 등 6개 권역의 공공기관 245개 기관(우체국 195개 기관, 고용센터 50개 기관), 대형 판매시설 164개

기관 등 총 409개 기관을 대상으로 시설 및 서비스 이용에 있어서의 장애인 접근성 모니터링을 실시한 후, 피모니터링 기관을 포함한 공공기관 및 대형 판매시설에 대한 장애인의 접근성 및 관련 기관들의 인식을 제고하기 위하여 정책적 개선 방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」 제11조, 「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조, 제21조, 「장애인복지법」 제8조, 「장애인차별금지법」 제8조, 제15조, 제17조, 제18조, 제20조, 제21조, 제26조, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제7조, 제8조, 제16조, 제16조의2, 『유엔 장애인권리위원회의 대한민국 국가보고서에 대한 최종 견해(2014. 10.)』

Ⅲ. 판단

1. 공공기관에서의 장애인 접근성 현황 및 개선방안

가. 정당한 편의제공 현황

「장애인차별금지법」 제26조 제1항은 공공기관 등은 장애인이 생명, 신체 또는 재산권 보호를 포함한 자신의 권리를 보호·보장받기 위하여 필요한 행정절차 및 서비스 제공에 있어서 장애인을 차별하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제17조 제1항은 공공기관 및 그 소속원은 장애인이 사법·행정절차 및 서비스를 이용하거나 그에 참여하기 위하여 요구할 경우 보조인력, 점자자료, 인쇄물음성출력기기, 수화통역, 대독(代讀), 음성지원시스템, 컴퓨터 등의 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 「장애인차별금지법」 제17조는 금융상품 및 서비스의 제공자는 금전대출, 신용카드 발급, 보험가입 등 각종 금융상품과 서비스의 제공에 있어서 정당한 사유 없이 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

이에 위원회는 공공기관(우체국 195곳, 고용센터 및 고용복지+센터 50곳) 245곳을 대상으로, 해당 공공기관에서 제공하고 있는 서비스 이용과 관련하여 장애인에 대한 적절한 편의가 제공되고 있는지 모니터링을 실시한 결과, 청각장애인의 의사소통에 필요한 보청기, 수화통역 서비스 등을 제공하는 기관은 80.4%, 시각장애인이 요구하는 경우 행정절차 및 서비스 이용을 위해 필요한 서식을 점자자료, 보이스바코드 등으로 제공하거나 확대경 등의 보조기구를 제공하는 기관은 63.7%로 확인되었다.

특히 우체국의 경우에는 금융서비스도 함께 제공하고 있는바, 우체국이 2013. 9. 30.부터 시각 장애인을 위한 점자 체크카드를 발급하고 있음에도, 점자 체크카드와 보안카드를 제공하는 기관은 47.2%에 불과하였다. 또한 보안카드는 2014년부터 보이스 OTP(One Time Password)로 제공되고 있으나, 모니터링 실시 당시 직원 중 일부가 점자 체크카드와 보안카드의 존재를 숙지하지 못하여 안내를 하지 못하는 경우도 있었다.

공공기관이 제공하고 있는 다양한 서비스는 시민들의 생활에 매우 밀접하게 연관되는바, 장애인이 서비스를 이용하기 위해 필요한 적절한 편의를 제공받지 못할 경우, 공공기관 서비스 이용에서 배제되거나 제한되는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 공공기관은 장애인의 서비스 이용에 필요한 인적·물적 서비스를 제공하고, 소속 직원들이 이에 대하여 숙지하도록 교육을 실시할 필요가 있다.

나. 시설 접근성 현황

「장애인차별금지법」 제18조는 시설물의 소유·관리자는 장애인이 당해 시설물을 접근·이용하거나 비상시 대피함에 있어 장애인을 제한·배제·분리·거부하거나,

피난 및 대피시설의 설치 등 정당한 편의의 제공을 정당한 사유 없이 거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 같은 법 시행령 제12조는 장애인 등이 통행 가능한 접근로, 장애인 전용 주차구역, 높이차이가 제거된 건축물 출입구, 통행이 가능한 복도, 승강기, 경사로, 장애인 등의 이용이 가능한 화장실, 점자블록, 시각 및 청각장애인 유도·안내설비, 시각 및 청각장애인 경보·피난설비 등의 편의시설을 갖추도록 하고 있다.

위원회의 모니터링 결과, 전반적으로 공공기관의 장애인 시설 접근성이 미흡하였는데, 휠체어 사용 장애인의 시설 이용을 위해 우선적으로 접근성이 확보되어야 하는 주출입구와 연결 접근로의 높이차이가 2cm 이하이거나 적정 기울기(1/12이하)의 경사로를 설치해 휠체어의 접근이 가능한 기관은 64.5%에 불과하였고, 장애인 주차구역이 기준에 맞게 확보된 기관은 53.3%, 장애인이 이용 가능한 화장실이 남·녀로 구분 설치되어 있는 기관은 49.4%, 공공기관 이용 시 서류 작성 및 상담을 위해 이용하게 되는 접수대, 작업대의 하부공간이 휠체어가 들어갈 수 있도록 모두 확보된 곳은 31.4%에 불과하여, 휠체어를 사용하는 장애인들의 공공기관 접근 및 이용에 상당한 어려움이 있는 것으로 조사되었다.

특히 시·청각 장애인의 경우에는 공공기관 접근성이 더욱 낮은 것으로 나타났는데, 시각장애인이 시설 내부 구조를 알 수 있도록 점자 또는 촉지도식 안내판이 설치된 기관은 14.3%로, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 "편의증진법"이라 한다)상 업무시설에 해당하여 유도 및 안내설비 설치가 의무사항인 우체국(총괄국)과 고용센터(고용복지+센터 포함)의 경우에도 설치율이 31.6%에 그쳤다. 또한 시·청각 장애인을 위한 경보·피난 설비의 경우, 시각장애인을 위한 청각 경보기(비상벨) 설치율은 43.3%, 청각장애인을 위한 시각 경보기(경광등) 설치율은 41.2%로, 화재 등 재난 발생 시 시·청각 장애인이 재난 상황을 인지하기 어려운 상황으로 확인되었다.

공공기관에 해당하는 우체국과 고용센터(고용복지+센터 포함)는 「장애인차별

금지법」, 「편의증진법」 등 관련 법령에 따라 장애인의 시설물 접근성을 확보할 의무가 있고, 이는 장애인의 공공기관 시설 및 서비스 이용을 위해 전제되어야 하는 사항이므로, 시설물 접근성 미확보로 인해 장애인이 서비스 이용에 있어 제한 또는 배제되는 결과가 발생하지 않도록 관련 법령에 따라 시설을 정비할 필요가 있다고 판단된다.

다. 웹접근성 현황

「장애인차별금지법」 제20조 제1항은 공공기관은 장애인이 전자정보와 비전자정보를 이용하고 그에 접근함에 있어서 차별하면 아니 된다고 규정하고 있고, 같은 법 제21조 제1항 및 같은 법 시행령 제14조 제2항은 공공기관이 생산·배포하는 전자정보 및 비전자정보에 대하여 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의 제공을 규정하고 있는바, 그 구체적 수단으로 누구든지 신체적·기술적 여건과 관계없이 웹사이트를 통하여 원하는 서비스를 이용할 수 있도록 접근성이 보장되는 웹사이트를 명시하고 있다.

이러한 법령에 따라 공공기관은 2009. 4. 11.부터 장애인의 접근성이 보장되는 웹사이트를 갖추어야 할 의무가 있으므로, 위원회는 한국정보화진흥원에 우체국 및 고용센터(고용복지+센터 포함)의 웹사이트 109개의 장애인 접근성 평가를 의뢰하였다. 그 결과 적절한 대체텍스트 제공이 미흡하고, 텍스트 콘텐츠의 명도 대비 항목을 준수하지 않는 등 전반적으로 웹사이트의 장애인 접근성 보장이 미흡한 것으로 나타났다.

공공기관의 웹사이트는 최근 공공기관에서 제공하는 다양한 서비스에 대한 정보를 일차적으로 접할 수 있는 수단이므로, 장애인들이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 보완할 필요가 있다고 판단된다.

2. 대형 판매시설에서의 장애인의 시설 접근성 현황과 개선방안

「장애인차별금지법」 제15조는 재화·용역 등의 제공자는 장애인에 대하여 장애를 이유로 장애인 아닌 사람에게 제공하는 것과 실질적으로 동등하지 않은 수준의 편익을 가져다주는 물건, 서비스, 이익, 편의 등을 제공하여서는 아니된다고 규정하고 있고, 같은 법 제18조는 시설물의 소유·관리자는 장애인이 당해 시설물을 접근·이용하거나 비상시 대피함에 있어 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니된다고 규정하고 있다.

이에 위원회는 백화점, 대형마트 등 대형 판매시설 총 164곳을 대상으로 모니터링을 실시한 결과, 높이차이가 제거된 건축물 출입구, 장애인 주차구역의 적정 크기 확보, 주출입문의 높이 차이 제거 등의 항목에서 90%이상으로 나타나는 등 공공기관에 비해 상대적으로 시설 접근성 수준이 양호한 것으로 확인되었다.

그러나 대형 판매시설의 경우 「편의증진법」상 권장사항으로 규정되어 있는 시각장애인을 위한 점자 혹은 촉지도식 안내판 등의 설치율이 7.3%로 매우 낮게 나타났고, 기타 주출입문 등 전면의 시각장애인을 위한 표준형 점형블록 설치율, 화장실 출입구의 점자표지판 설치율 등도 비교적 낮게 나타났다. 또한 시설의 특성상 차량의 이용이 매우 중요함에도 장애인 주차구역에 비장애인 차량이 주차되어 있는 경우가 발견되는 등 장애인의 시설 접근을 위한 편의시설은 잘 갖추고 있으나, 관리가 미비하거나 또는 훼손된 상태로 방치되는 경우가 있었다. 따라서 일부 미비한 시설을 보완하고, 지속적으로 관리하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

또한 화재 등 비상상황 발생 시 이를 알려주는 경보기의 경우, 청각경보기(비상벨)는 97.6%, 시각경보기(경광등)는 92.7%의 기관에서 설치한 것으로 확인되었으나, 규모가 크고 복잡한 대형 판매시설의 특성과 많은 사람들이 이용하는 시설임을 감안하여 모든 시설에 경보기가 설치될 수 있도록 보완이 필요하다.

3. 소결

위와 같이 위원회가 우체국, 고용센터(고용복지+센터 포함) 총 245곳, 대형판매시설 총 164곳에 대하여 모니터링을 실시한 결과, 우체국과 고용센터의 경우 장애 유형별 정당한 편의제공, 시설 접근성, 웹사이트에 대한 접근성 보장 수준이 전반적으로 미흡한 것으로 나타났고, 대형판매시설의 경우 시설 접근성은 비교적 양호하였으나, 관리가 미비하거나 일부 개선이 필요한 것으로 확인되었다.

따라서 각 피모니터링 기관들을 관할하는 우정사업본부와 고용노동부, 대형판매시설의 사업주에게 관련법령 및 위원회가 실시한 〈2016 장애인차별예방 모니터링〉 체크리스트 등을 참고하여, 피모니터링 기관들을 포함한 관할 기관들에 대해 정당한 편의제공과 시설 및 웹접근성 준수 여부를 확인하고, 향후 상시적인 자체 모니터링을 실시하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 1. 5.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

장애인 인권 관련 결정

7 2017. 3. 23.자 결정 [장애 영유아 교육권 증진을 위한 정책권고]

결정사항

【1】 교육부장관에게, 유치원 특수교사의 법정 정원 확보와 원활한 통합교육을 위한 유치원 특수학급 설치 확대에 대한 대책을 마련하고, 개별 유치원에 대해 특수학급의 정원을 준수하고 장애 유아를 정원 내로 입학시키도록 하는 지침 강화를 권고

【2】 보건복지부장관에게, 장애 유아의 의무교육을 위한 최소지원환경기준을 설정하고, 기준에 맞는 장애 영유아 교육기관의 교육환경수준이 상향될 수 있도록 지원하며, 유아특수교사 충원과 보육종합지원센터에 특수교사 배치 및 보조인력 등 정당한 편의를 제공하기 위한 대책을 마련하고, 장애아통합어린이집을 비롯한 장애 영유아 보육기관 설치를 늘리기 위한 대책 마련하고, 장애의 조기발견 및 조기지원체계 구축을 권고

【3】 국무총리에게, 장애 영유아 교육권 증진, 장애의 조기발견과 조기지원체계 구축을 위하여 위 권고사항이 이행될 수 있도록 관계 부처와의 정책 조정 등을 권고

참조조문

「헌법」, 「교육기본법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「영유아보육법」, 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애아동복지지원법」

주 문

국가인권위원회는 장애 영유아의 교육권 증진을 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 교육부장관에게,

가. 유치원 특수교사의 법정 정원을 확보하기 위한 대책을 마련하고,

나. 통합교육이 원활하게 이루어지도록 유치원 특수학급의 설치를 늘리기 위한

대책을 마련하고, 개별 유치원에 대해 특수학급의 정원을 준수하고 장애 유아를 정원 내로 입학시키도록 하는 지침을 강화하기 바람.

2. 보건복지부장관에게,

가. 장애 유아의 의무교육을 위한 최소지원환경기준을 설정하고, 이러한 기준에 맞추어 장애 영유아 교육기관의 교육환경수준이 상향될 수 있도록 지원하고,

나. 유아특수교사를 충원하고, 보육종합지원센터에 특수교사를 배치하기 위한 방안을 마련하고,

다. 보조인력 등 정당한 편의를 제공하기 위한 대책을 마련하고,

라. 지역별 균형을 고려하여 장애아통합어린이집을 비롯한 장애 영유아 보육기관의 설치를 늘리기 위한 대책을 마련하고,

마. 지역장애아동지원센터의 설치를 지원하고, 의료기관과의 연계체계를 구축하는 등 장애의 조기발견 및 조기지원체계를 구축하기 바람.

3. 국무총리에게,

장애 영유아 교육권 증진, 장애의 조기발견과 조기지원체계 구축을 위하여 위 권고사항이 이행될 수 있도록 관계 부처와의 정책 조정 등을 수행하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2008년 「장애인 등에 대한 특수교육법」(이하 '특수교육법'이라 한다)의 시행으로, 특수교육대상자에 대한 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 의무교육과 만 3세 미만의 장애 영아에 대한 무상교육이 제도화되어 장애 영유아의 교육기회가 확대되었다.

「특수교육법」 시행 이후 8년이 지나면서 장애 영유아의 교육정책에 대한 전반적인 점검이 필요하다고 판단하여, 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 2015년 '장애 영유아 교육권 증진 실태조사'(이하 '실태조사'라 한다)를 실시하고, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 장애 영유아의 교육권 증진을 위한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」, 「교육기본법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「영유아보육법」, 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애아동복지지원법」 등을 판단기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 장애 영유아 교육권 현황에 관한 실태조사 결과

위원회는 2015. 5. ~ 2015. 11. 유치원(특수학급 설치 유치원 포함), 특수학교(특수교육지원센터 포함), 일반어린이집(장애아통합어린이집 포함), 장애아전문어린이집 등 장애 영유아 교육기관에서 근무하고 있는 교사(특수교사 및 일반교사) 및 학교관리자(원장, 원감), 유아교육기관을 이용하는 장애 영유아 부모 등 1,215명을 대상으로 실태조사를 실시하였다.

장애 영유아 교육정책과 관련된 16개 항목에 대한 만족도를 조사한 결과, '자격을 갖춘 유아특수교사 배치', '유아특수교사 역량강화를 위한 교육 및 연수제도 운영', '적절한 교육과정 운영'의 항목에 대해서는 상대적으로 만족도가 높은 반면, '조기발견 및 진단 비용 지원', '진단을 위한 적절한 도구 개발', '유아특수교사의 처우 개선', '집 근처의 무상·의무교육기관 확보', '장애인 정책의 우선 순위화',

'관련 부처 간 협력'의 항목에 대해서는 낮은 만족도를 보였다.

장애 영유아 교육기관별 정책만족도를 살펴보면, 유치원의 교육주체는 16개 항목 중 '자격을 갖춘 유아특수교사 배치'와 '학급당 학생수 기준 준수' 등 2개 항목에 대해서 평균 이하의 만족도를 보였다.

이에 반해, 특수학교, 장애아전문어린이집, 일반어린이집의 교육주체는 11개 이상의 항목에 대해 평균 이하의 만족도를 보였는데, 특히 '조기 발견 및 진단 체계 구축', '진단을 위한 적절한 도구 개발', '유아특수교사의 처우 개선', '집 근처의 무상·의무교육기관 확보', '유치원과 어린이집의 교육 격차 해소', '장애인 관련 정책의 우선 순위화', '관련 부처 간 협력' 항목에 대한 만족도가 상당히 낮았다. 장애아전문어린이집과 일반어린이집의 경우 '조기발견 및 진단비용 지원', '전문적인 장학 또는 평가', '특수교육지원센터의 역할 강화' 항목에 대해서도 낮게 평가하였으며, 일반어린이집의 경우 '치료지원(치료서비스) 제공', '추가적인 돌봄지원(종일반 운영 등)의 제공', '자격을 갖춘 유아특수교사 배치'에 대해서도 평균 이하의 만족도를 보여 16개 중 15개 항목에 대해 낮은 만족도를 보였다.

특히, 일반어린이집과 장애아전문어린이집 교육주체의 만족도가 유치원 교육주체의 만족도와 상당한 격차를 보이고 있다는 점이 주목된다.

2. 유치원의 장애 유아 교육권 증진

가. 특수교사의 법정 정원 확보

2016. 4. 현재 유치원의 법정 정원 대비 특수교사 확보율은 65.9%에 불과하고, 부족한 정원을 시간제·기간제 교사로 충원하고 있다. 시간제·기간제 교사는 고용과 지위가 불안정하여 장애 유아 교육의 연속성 등에 대한 문제 제기가 계속되고 있다. 특수교사 법정 정원 미확보의 문제는 장애인 교육현장의 공통적인 문제인데, 특히 정원 미확보로 인한 유치원의 잦은 인력 교체는 장애 유아에 대해 양질의

통합교육을 실시하기 어려운 요인이 된다.

따라서 교육부장관은 유치원 특수교사의 법정 정원을 확보하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

나. 특수학급의 설치 증대 등

장애 유아의 부모들은 특수학교보다 유치원 통합교육을 선호하는 경향이 있고, 장애 유아 교육에 있어 통합교육을 지향하는 것은 세계적인 추세이다. 통합교육을 위한 특수학급을 설치한 유치원 수가 꾸준히 증가하고 있기는 하나, 2015년의 경우 8,921개 유치원 중 5.4%인 482개 유치원만이 특수학급을 설치하여, 초등학교의 67.0%, 중학교의 55.8%, 고등학교의 42.7%보다 유치원의 특수학급 설치비율이 현저히 낮은 상황이다.

장애징후가 발견되었을 때 장애를 조기에 진단하여 적절하게 정서적·학습적 치료와 개입을 하려면 특수교육전문가의 상담과 개입이 요구되므로, 국·공립 유치원은 물론 사립 유치원에도 특수학급이 다수 설치되어야 할 필요가 있다.

한편, 「특수교육법」 제27조 제1항은 유치원 특수학급의 정원을 규정하고 있으나, 위원회 실태조사에서 특수학급의 학급당 인원수를 준수하지 않거나, 장애 유아를 정원 외로 입학시키는 사례가 확인되었다. 이 경우 유치원에서 실제 교사가 담당하는 장애 유아의 수가 증가하여 통합교육의 질을 떨어뜨리고, 나아가 장애를 이유로 한 제한·배제·분리 등의 차별적 처우를 초래할 소지가 있다.

따라서 교육부장관은 통합교육이 원활하게 이루어지도록 유치원 특수학급의 설치를 늘리기 위한 대책을 마련하고, 개별 유치원에 대해 특수학급의 정원을 준수하고 장애 유아를 정원 내로 입학시키도록 하는 지침을 강화할 필요가 있다.

3. 어린이집의 장애 영유아 교육권 증진

「특수교육법」 제19조 제2항은 만 3~5세의 특수교육대상자가 「영유아보육법」에 따라 설치된 어린이집 중 대통령령으로 정하는 일정한 교육 요건을 갖춘 어린이집을 이용하는 경우에는 유치원 의무교육을 받고 있는 것으로 본다고 규정하여, 어린이집에서의 특수교육대상자 의무교육을 인정하고 있다.

그런데 장애 유아의 의무교육을 담당하고 있는 어린이집은 유치원과 비교할 때, 시설, 특수교사 및 치료사 등 전문인력 배치, 교사 처우, 장애 유아 1인당 교육비·교재교구비 및 급식비 지원금, 통학 지원, 특수교육 관련 서비스 등 전반적인 부분에서 유치원의 수준에 크게 못 미치고, 이로 인하여 유치원과 어린이집의 교육 격차가 심화되고 있다.

한편, 「영유아보육법」 제26조는 어린이집의 원장은 취약보육, 즉 장애아 등에 대한 보육을 우선적으로 실시하여야 하며, 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 취약보육을 활성화하는 데에 필요한 각종 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 장애 유아의 의무교육을 담당하는 어린이집의 교육여건을 유치원 수준으로 상향시키기 위하여 보건복지부장관은 아래 가~라.항의 내용들을 포함한 구체적인 계획을 수립하고 시행할 필요가 있다. 특히, 어린이집에서 장애 유아의 의무교육이 이루어진다는 측면에서 위 계획의 수립과 시행 과정에 보건복지부와 교육부의 긴밀한 협의와 연계가 요구된다.

가. 장애 영유아 교육을 위한 최소지원환경기준 설정 및 지원

현재 어린이집과 유치원은 누리과정의 시행으로 교육과정이 동일하게 운영되고 있으나, 위와 같이 어린이집이 인력, 시설, 교구 및 교재 등 전반적인 부분에서 유치원의 수준에 크게 못 미치고, 시설 미비 등을 이유로 장애 유아의 입학을 거절하는 사례가 발생하고 있다.

어린이집과 유치원의 격차를 해소하기 위해서는 장애 유아의 의무교육을 위한 공통된 최소지원환경기준을 마련하고, 이러한 기준에 맞추어 어린이집 등 장애영유아 교육기관의 교육환경수준이 상향될 수 있도록 지원하여야 한다.

나. 유아특수교사 충원 등

위와 같이 유치원의 특수교사도 법정 정원에 비하여 많이 부족하나, 2015년 보육통계에 의하면 장애아전문어린이집과 통합어린이집의 특수교사 확보율은 60.3%에 불과하여 유치원보다도 낮다.

특수교사 구인난은 어린이집 교사의 처우와 관련된 구조적 문제이기 때문에, 개별 어린이집이나 지방자치단체 차원에서 해결하기는 어려워 보인다. 이에 국가적인 차원에서 교사의 처우개선을 포함하여 특수교사 충원을 위한 구체적인 계획 및 방안을 마련할 필요가 있다.

근본적으로는 위와 같이 어린이집 특수교사를 충원하여야 할 것이나, 현실적으로 단시일 내에 장애 유아가 한 명이라도 다니는 모든 어린이집에 특수교사를 배치하기는 어려운 상황이므로, 특수교사가 배치되지 아니한 유치원에서 지역의 특수교육지원센터를 통해 순회교육을 실시하고 있는 점에 착안하여, 현재 장애영유아 보육에 대한 정보와 상담 등을 담당하는 보육종합지원센터에 특수교사를 배치하여 관할 지역 내 어린이집에 대한 특수교육서비스를 지원하는 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 보조인력 등 정당한 편의 제공

위원회 실태조사에서 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 의한 정당한 편의 제공 요구와 「특수교육법」에 의한 특수교육 관련서비스에 해당되는 통학지원과 보조인력 제공 요구에 대한 거부를 경험한 사례가 다수 있는 것으로 나타났다.

어린이집은「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제14조에 따른 정당한 편의 제공을 요청받은 경우 이를 지원할 의무가 있으나, 현실적으로 어린이집 단위에서 그 의무를 이행할 수 있는 자원이나 그에 대한 지원이 부족한 실정이다. 무엇보다 어린이집에서 요구되는 정당한 편의 제공의 유형이 제대로 파악되어 있지 않아, 정당한 편의 제공을 지원하는 방안에 대한 계획을 수립하기도 어려운 상황이다.

이에 지방자치단체와 보육종합지원센터를 중심으로 어린이집에 다니는 장애 영유아에게 제공되어야 하는 정당한 편의의 유형과 실태를 파악하고, 이를 기초로 국가가 지방자치단체와 함께 정당한 편의 제공을 위한 지원체계를 구축하고, 이에 필요한 예산을 확충하기 위한 대책을 마련하여야 할 것이다.

라. 지역별 균형을 고려한 장애아통합어린이집 등 보육기관 설치 증대

장애 유아의 보육기관 접근성과 관련하여, 위원회 실태조사 결과 장애 유아의 집 근처에 이용 가능한 무상·의무교육기관이 있다는 답변의 비율이 57.8%에 불과하였다.

「특수교육법」제3조는 특수교육대상자의 의무교육 및 만 3세 미만의 장애영아의 무상교육에 관하여 규정하고 있고, 같은 법 제6조 제1항은 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자의 취학편의를 고려하여 특수교육기관을 지역별 및 장애영역별로 균형 있게 설치·운영하여야 한다고 명시하고 있다.

2015년 기준 장애아통합어린이집의 설치비율은 서울특별시와 제주특별자치도가 각각 64.0%, 60.3%로 전국 평균 36.3%를 상회하나, 대구광역시는 11.8%, 광주광역시는 2.0%로 매우 낮다. 장애아전문어린이집의 설치비율은 광주광역시와 전라남도가 22.0%, 대구광역시가 15.5%로 전국 평균 7.0%보다 높다. 이와 같은 장애 영유아를 위한 어린이집 분포의 지역별 편차로 인해, 부모들은 장애 영유아의 보육을 위해 적절한 보육시설을 찾아 거주지를 옮겨야 하는 상황이 발생하고 있다.

따라서 장애 영유아가 집 근처 가까운 거리에 있는 어린이집을 이용할 수 있도록 지역별 균형을 고려하여 장애아통합어린이집을 비롯한 장애 영유아 보육기관의 설치를 늘리기 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

4. 장애의 조기발견과 조기지원체계 구축

장애의 조기발견을 위하여 국민건강보험의 부담으로 6세 미만 영유아 대상의 정기 건강검진을 실시하고, 「특수교육법」에 의해 설치된 특수교육지원센터가 특수교육대상자에 대한 진단·평가를 하도록 하고 있다.

그러나 육아정책연구소의 2015년 '돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안 연구'에 의하면, 장애 영유아 추정수 54,837명 중 4,360명은 유치원, 11,709명은 어린이집에 다니고 있으나, 나머지 38,768명은 어떠한 기관에도 배치되지 않았다. 2012년 '장애아 표준보육비 산출 방안, 장애아보육의 질 개선 방안 토론회 자료집'(유영준, 김기룡)에 의하면, 만 3~5세 장애 유아의 23.1%는 특수교육기관, 50.4%는 보육시설을 이용하고, 그 외 26.2%는 교육기관 등을 이용하지 아니하여, 1/4 이상의 장애 유아가 적기의 교육과 치료 기회를 충분히 제공받지 못하고 있는 것으로 보고되었다.

위원회 실태조사에서도 장애 영유아 자녀의 부모들은 장애인 등록 이후 특수교육 또는 장애인 복지서비스 이용 과정에서 관련 정보 획득, 기관의뢰 등에서 어려움을 겪고 있음이 확인되었다.

선진국에서는 장애의 조기발견과 조기개입을 위하여 검진 및 진단, 상담과 중재기관, 의료·복지·교육 등 부처 간 협력체계를 구축하고 있다. 독일은 전문의의 장애 진단 이후 조기개입 및 중재를 위해 지역 소아재활센터를 중심으로 의료적 지원을 하고, 조기개입센터를 통해 교육적 지원을 하고 있다. 미국은 주별로 상이하기는 하나 전문가들의 진단평가를 통해 적격자인 경우에 장애인교육법(The Individuals with Disabilities Education Act, IDEA)에 의해 조기개입이 시작될

수 있도록 지원하고 있다. 일본도 영유아 건강검진을 통해 장애를 조기에 발견하고, 지역사회 내 아동상담소나 아동복지시설을 통해 아동과 가족에 대한 전문적 상담과 정보, 기타 다양한 서비스를 제공하고 있다.

우리나라의 경우 장애징후와 진단 및 검진에 대한 정보, 영유아 시기에 필요한 치료나 교육, 가족지원 등의 지원서비스에 대한 종합적이고 체계적인 정보를 제공하거나 서비스를 연계·조정해주는 기관이 없고, 기관간 연계와 협력도 부족하다. 보건소나 의료기관의 검사 정보가 특수교육지원센터나 장애인복지관 등 장애영유아 중재기관으로 연계되지 않으며, 지역의 특수교육지원센터, 장애인복지관 및 읍·면·동 주민센터는 각 기관에 한정된 교육이나 재활서비스, 복지시책 등에 대한 상담과 서비스 지원을 할 뿐 장애 영유아의 발달이나 장애 정도에 맞는 전문적인 상담과 체계적이고 지속적인 지원을 하지 못하고 있다.

따라서 장애의 조기발견과 조기지원을 통하여 장애로 인하여 향후 발생하는 개인적·사회적 비용을 줄이기 위하여, 보건복지부장관은 아래 가, 나.항 등 장기적 계획을 마련하고 추진할 필요가 있다.

가. 지역장애아동지원센터의 설치 지원

장애의 조기발견과 조기지원을 위하여 장애 영유아와 가족을 위한 상담과 정보, 치료·교육·복지서비스를 연계·조정할 수 있는 장애조기지원센터의 설치가 필요한데, 「장애아동복지지원법」 제9조 제1항에 따른 지역장애아동지원센터가 그 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

「장애아동복지지원법」 제9조 제1항은 시장·군수·구청장은 장애의 조기발견을 위한 홍보, 장애아동의 복지지원 사업에 관한 정보 및 자료 제공 등의 업무를 수행하기 위하여 지역장애아동지원센터를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있으나, 위 센터의 설치·운영이 의무화되어 있지 않아 현재 3개 지역에만 자치조례에 의하여 지역장애아동지원센터가 설치되어 있다.

따라서 지방자치단체에서 지역장애아동지원센터를 적극적으로 설치하고 운영할 수 있도록 관련 예산과 인력 등을 지원할 필요가 있다.

나. 의료기관과의 연계체계 구축

장애를 조기에 발견하고 이에 대한 지원을 하기 위해서는 최초로 장애를 진단하게 되는 의료인이나 의료관계자의 역할이 중요한데, 미숙아나 선천성이상아의 출생 보고 및 정보의 기록·관리에 관하여 규정한 「모자보건법」 제8조 제4항 및 제5항, 제9조의2 이외에 장애의 조기발견이나 지원에 대한 의료인이나 의료기관의 역할과 책임에 관하여 규정이 미비한 상황이다.

한편, 「특수교육법」 제14조는 장애 및 장애 가능성의 조기발견을 위하여 선별검사, 진단검사 등을 하도록 규정하고 있으나, 의료기관의 검사결과가 지원기관이나 중재기관 등에 연계되도록 하는 방안이 마련되어 있지 않다.

따라서 의료인이나 의료기관이 장애의 조기발견 및 장애아동지원센터 등 관련 기관과의 연계과정에서 적극적인 역할을 할 수 있도록 「장애인복지법」 및 「장애아동복지지원법」 등에 그 절차와 책임에 대한 근거를 마련하는 등의 방법으로 장애의 조기발견 및 조기지원체계를 구축할 필요가 있다.

5. 부처간 협력 및 업무 조정

어린이집에서 장애 유아의 의무교육이 이루어진다는 측면에서, 어린이집의 장애 영유아 교육권 증진을 위한 위 권고 내용이 원활하게 추진, 이행되기 위하여 보건복지부와 교육부의 긴밀한 협의와 연계가 요구된다. 또한, 정당한 편의 제공을 위한 지원체계 및 장애의 조기진단 및 조기지원체계를 구축하기 위하여 정부 부처와 지방자치단체의 협력 또는 정부 부처의 지방자치단체에 대한 지원이 필요하다.

따라서 국무총리는 장애 영유아 교육권 증진, 장애의 조기발견과 조기지원체계

구축을 위한 위 권고사항들이 이행될 수 있도록 관계 부처간 협력 및 업무 조정 등을 적극적으로 수행할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 3. 23.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

장애인 인권 관련 결정

8 2017. 7. 3.자 결정 [장애인 주간보호시설의 이용 보장을 위한 정책권고]

결정사항

장애인의 주간보호시설 이용을 보장하기 위하여 보건복지부장관에게 아래와 같이 권고

【1】 지역별 장애인 거주현황과 이용욕구 등을 고려하여 그 수요에 맞게 장애인 주간보호시설의 설치 확대

【2】 이용자의 행동문제 발생 시 행동중재의 원칙, 중재의 방법과 과정 등을 포함한 '장애인 주간보호시설 운영 매뉴얼' 개발·보급

【3】 이용장애인의 특성과 상황에 맞춰 추가인력을 배치하거나 시설유형을 다양화하는 등의 대책 마련

【4】 행동발달증진센터 설치를 확대하고 이용활성화 대책 마련

결정요지

장애인 주간보호시설에서 행동문제로 인해 다른 이용자에게 피해를 주는 경우 그 이용을 종결할 수 있다는 운영규정을 두고 있는데, 이러한 문제가 개별 시설의 특수한 문제라기보다는 장애인 주간보호시설에서 보편적으로 발생할 수 있는 문제로서, 개별 시설에게 그 책임을 묻거나 해당 장애인에게 현 상황을 감내하도록 방관할 수는 없으므로, 장애인복지시설의 운영에 대한 정부차원의 대책이 마련될 필요가 있다고 판단하여 정책개선을 검토

참조조문

「장애인복지법」 제35조, 제57조, 제58조, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제4조, 제24조, 「장애인권리협약」 제19조, 「장애인권리선언」 제6조, 제9조, 유엔장애인권리위원회 최종견해(2014)

주 문

국가인권위원회는 장애인의 주간보호시설 이용을 보장하기 위하여 보건복지부 장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 지역별 장애인 거주현황과 이용욕구 등을 고려하여 그 수요에 맞게 장애인 주간보호시설의 설치를 확대하기 바란다.
2. 장애인 주간보호시설 이용자의 행동문제 발생 시 행동중재의 원칙, 중재의 방법과 과정 등을 포함한 '장애인 주간보호시설 운영 매뉴얼'을 개발하고 보급하기 바란다.
3. 장애인 주간보호시설을 이용하는 장애인의 특성과 상황에 맞춰 추가인력을 배치하거나 시설유형을 다양화 하는 등의 대책을 마련하기 바란다.
4. 행동발달증진센터 설치를 확대하고 이용활성화 대책을 마련하기 바란다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

국가인권위원회에 2016. 2. 장애인 주간보호시설을 이용하는 장애인이 과잉·공격적 행동을 하고 적응을 하지 못 한다는 이유로 임시이용기간 이후에 시설 이용을 배제 당하였다는 진정이, 2016. 3. 장애인 주간보호시설에서 장애인이 문제행동(공격행위, 성폭력, 과잉행동, 상동행동 등, 이하'행동문제'라고 한다)을 하여 다른 이용자에게 피해를 주는 경우 그 이용을 종결할 수 있다는 운영규정을 두어 장애인복지시설의 이용을 제한·배제한다는 진정이 각각 제기되었다.

국가인권위원회는 위 진정사건들을 조사한 결과, 해당 장애인 주간보호시설의 인력 상황 등을 감안하고 시설 운영에 대한 명확한 기준과 절차를 제시하는 규정이나

지침이 마련되어 있지 않은 상황 등을 고려하여 위 사안들이 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)」 제4조 제3항 제1호에 규정된 '차별행위를 하지 않음에 있어서 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우'에 해당하는 것으로 보아 진정을 기각하였다.

그러나 장애인이 장애인 주간보호시설 등과 같은 장애인복지시설의 이용을 통하여 재활과 자립을 도모할 수 있어야 하는데, 장애로 인하여 발생하는 자해·공격 등 행동문제를 이유로 그 이용을 제한하거나 배제하게 되면 장애인 주간보호시설 등은 그 목적을 달성할 수 없고 존재의의가 상실된다. 한편 위 진정사건들에서 발생한 문제는 개별 시설의 특수한 문제라기보다는 장애인 주간보호시설에서 보편적으로 발생할 수 있는 문제로서, 개별 시설에게 그 책임을 묻거나 해당 장애인에게 현 상황을 감내하도록 방관할 수는 없으므로, 장애인복지시설의 운영에 대한 정부차원의 대책이 마련될 필요가 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의하여 다음과 같이 정책권고를 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「장애인복지법」 제35조, 제57조, 제58조, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제4조, 제24조, 「장애인권리협약」 제19조, 「장애인권리선언」 제6조, 제9조, 유엔장애인권리위원회 최종견해(2014)

Ⅲ. 판단

1. 장애인 주간보호시설의 확대 필요성

장애인 주간보호시설은 「장애인복지법」 제58조 및 같은 법 시행규칙 제41조에 근거한 장애인 지역사회재활시설로서, 장애인을 주간에 일시 보호하여 장애인에게

낮 시간 동안 재활프로그램 및 교육 등의 기회를 제공하고 장애인 가족구성원이 안심하고 사회·경제 활동을 영위할 수 있도록 하기 위한 시설이다.

2015년 기준으로 장애인 주간보호시설은 전국적으로 625개 시설이 운영되고 있으며 전체 이용정원은 10,434명으로 수요 대비 서비스 충족률은 32.78%에 불과하다. 그리고 지역별 편차가 커서 울산(70.93%), 제주(62.71%), 대전(62.56%), 광주(59.82%)는 서비스 충족률이 다소 높으나, 강원(19.95%), 경북(18.63%), 세종(14.71%), 충남(9.74%)은 그 비율이 낮다[1].

부산복지개발원은 2016년 부산지역을 중심으로 '장애인 주간보호시설 실태조사'(이하'개발원 실태조사'라고 한다)를 실시하였는데, 시설 이용을 희망하는 대기자 수는 평균 9.54명, 대기기간은 평균 20.97개월이었으며, 기초자치단체에 따라 대기자 수는 최대 53명, 대기기간도 최대 60개월로 조사되었다[2].

개발원 실태조사에서 종사자들은 이용자 선정 시 고려사항으로'장애유형, 신변자립, 공격성, 관찰기록'등을 80% 이상 고려한다고 응답하였고, 장애인 주간보호시설의 이용을 희망하는 장애인의 수에 비해 현재 운영 중인 시설들이 수용할 수 있는 정원이 훨씬 적은 상황 등을 감안하면, 장애인 주간보호시설에서 이용자 선정 시 장애의 정도나 상태 등을 고려하여 행동문제를 가진 중증장애인에게 상대적으로 불이익을 줄 가능성을 배제하기 어렵다.

이와 같이 장애인 주간보호시설의 수요 대비 공급이 훨씬 부족한 현실이 자해·공격 등 행동문제를 가진 중증장애인이 장애인 주간보호시설을 이용하는 데 어려움을 가중시킨다고 보이므로, 이들이 장애인 주간보호시설을 이용함에 있어 제한·배제 등의 차별행위를 당하지 않고 필요한 재활 및 자립지원 서비스 등을 제공받을 수 있도록 지역별 장애인의 거주 현황과 이용 욕구를 파악하여 그 수요에 맞게

1) 「한국장애인주간보호시설협회 창립 및 기념토론회 자료집」'장애인주간보호서비스 현황과 발전방안'(장기성, 2017),

2) 「장애인 주간보호시설 실태조사 및 운영 매뉴얼 연구」(부산복지개발원, 2016)

장애인 주간보호시설의 설치를 확대할 필요가 있다고 판단된다.

2. 장애인 주간보호시설 운영 매뉴얼의 개발 및 보급 필요성

장애인 주간보호시설의 설치 등과 관련하여, 「장애인복지법」 제59조 제2항은 장애인복지시설을 설치·운영하려면 해당 시설 소재지 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 시행규칙 제41조 및 별표5는 해당 시설이 갖추어야 할 설비·인원·재활사업 내용 등을 명시하고 있다.

보건복지부의 「2017년 장애인복지시설 사업안내」는 장애인 주간보호시설에 대한 인건비 및 관리운영비 지원기준, 종사자 배치기준, 수행사업, 이용대상자 선정 기준, 이용시간 등을 설명하고 있다.

그러나 위 법령과 지침은 장애인 주간보호시설을 이용하는 장애인의 행동문제에 대한 대응이나 예방, 사고발생 시의 중재, 이용자 간 혹은 기관과 이용자 간의 분쟁 등 예상가능한 문제에 대처하기 위한 구체적인 방법이나 절차, 기준을 제시하고 있지 않다.

또한 2011년 서울특별시가 장애인 주간보호시설 운영 매뉴얼을 개발한 사례가 있고, 부산복지개발원이 2016년 진행한 실태조사를 토대로 운영 매뉴얼을 개발 중에 있다. 그리고 2005년 서울복지재단, 2014년 한국장애인복지시설협회가 운영 매뉴얼을 개발한 바 있으며, 장애인 주간보호시설의 질적 향상을 위해 평가인증과 관련하여 몇 개의 연구가 진행된 바 있다[3].

개발원 실태조사에서 행동문제로 장애인 주간보호시설 이용이 종결된 비율이 17.6%로 확인되었는데, 현재까지 개발되거나 진행된 상기의 운영 매뉴얼이나 평가인증 관련 연구에서 행동문제에 대한 대처방안이나 행동문제를 이유로 이용자

3) 장애인 주간보호시설의 평가인증과 관련된 연구로는 2008년 경기복지재단 '장애인복지시설 인증지표 개발', 2015 도시경제연구원 '2015 장애인 주간보호시설 평가지표 내용 및 기준'이 있음.

에게 서비스 제공을 중단하게 될 때의 기준이나 절차 등을 제시하고 있지는 않다.

장애인 주간보호시설 이용자에게 나타날 수 있는 행동문제에 대해서는 적절한 시기의 행동중재 계획, 중재계획에 의한 반복적 관찰과 평가 등이 진행되어야 하고, 시설 내부에서 이를 해결하기 어려울 때에는 외부 전문가의 지원이 있어야 할 것이다. 또한 이러한 과정을 거쳐서도 행동문제가 개선되지 않아 다른 이용자에게 피해를 주는 상황이 계속될 경우 다른 기관으로의 이관 등 별도의 조치가 필요한지에 대하여 세부적인 논의를 거치고 대안을 모색함으로써 장애인의 장애인복지시설 이용을 최대한 보장하여야 할 것이다.

따라서 장애인 주간보호시설 이용자의 행동문제 발생 시 행동중재의 원칙, 행동중재 계획 수립 및 진행 방법과 절차 등을 포함한 '장애인 주간보호시설 운영 매뉴얼'을 개발하여 보급할 필요가 있다고 판단된다.

3. 장애인 주간보호시설의 인력 증원 등의 필요성

「장애인복지법 시행규칙」 제41조 및 별표5는 장애인 주간보호시설의 종사자 인력을 3명 이상으로 규정하고, 보건복지부의 「2017년 장애인복지시설 사업안내」에서는 '시설장 1명, 사회재활교사 3명(이용장애인 4인당 1인 배치), 기능직 1인(단 다른 직종이 겸직하는 경우 사회재활교사로 대체 배치 가능) 등 5명'을 인력배치 기준으로 제시하면서, 지방자치단체의 장은 이용장애인의 욕구 및 장애특성을 고려하여 공공근로·사회복무요원 등 추가인력을 배치하도록 적극 노력하여야 한다고 명시하고 있다.

2015년 기준으로 장애인 주간보호시설 1개소당 종사자는 평균 3.67명이며, 종사자 1인당 이용장애인 수는 세종특별시를 제외한 전 지역이 4~6명 정도이고, 종사자들의 업무는 프로그램 개발, 개인별 서비스 계획 수립, 개별활동일지 작성, 기타 행정업무, 송영서비스 등으로 매우 다양하고 광범위하다.

자해나 공격 등 행동문제가 있는 장애인에 대해서는 행동중재가 재활의 목적이 될 수 있으므로, 사회재활교사 등 시설 종사자가 장애인의 행동을 관찰하고 진단하며 중재계획을 마련하고 행동중재를 시도하는 역할을 수행해야 하는데, 장애인 주간보호시설의 종사자 1인이 지원해야 하는 이용자 수가 많고 수행해야 할 업무가 과도한 상황에서는 단순히 장애인의 행동을 제지하는 선에서 그칠 수밖에 없다. 또한 장애인 주간보호시설 이용자 중 행동문제를 가진 이용자가 있을 경우 시설 종사자는 해당 이용자의 안전 외에도 다른 이용자의 안전과 정서 및 심리적 안정을 도모하기 위하여 더 많은 주의와 노력을 하여야 하므로, 행동문제를 가진 이용자에게 적절한 서비스가 제공되도록 하려면 시설 종사 인력이 증원되어야 한다.

한편, 행동문제를 가진 장애인에 대한 서비스의 어려움을 공론화 한 서울특별시와 부산광역시는 최중증 장애인이 이용할 수 있는 별도의 장애인 주간보호시설을 설치·운영하고 있다.

결국 행동문제를 보이는 중증장애인들이 필요한 재활 및 자립지원 서비스 등을 제공받을 수 있도록 이들의 특성과 상황에 맞추어 인력을 추가배치하거나 그 시설유형을 다양화 하는 등의 대책을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

4. 전문기관과 전문교육의 필요성

발달장애인은 의사소통이 쉽지 않아 욕구 표현이 자해나 공격 등 행동문제로 발전될 수 있는데, 행동문제를 긍정적 행동으로 대체하고 중재해줄 수 전문적인 치료가 필요하다.

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제24조는, 국가와 지방자치단체는 자해·공격 등 행동문제로 인하여 일상생활에 곤란을 겪는 발달장애인을 전문적으로 지원하기 위한 행동발달증진센터를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있으나, 현재 행동발달증진센터는 부산대학교의료원, 한양대학교의료원, 국립정신건강센터,

서울시립어린이병원 등 4개 기관에서만 운영되고 있고, 이러한 기관에 대한 홍보도 부족한 실정이다.

행동발달증진센터는 발달장애인의 행동문제를 완화시키고 개선하기 위해 수회에 걸친 행동치료 및 언어치료 등을 실시하는데, 현재 상담이나 치료가 국민건강보험의 비급여 항목으로 되어 있어 특히 성인발달장애인의 경우 경제적으로 큰 부담이 되고 있다.

개발원 실태조사에 의하면, 장애인 주간보호시설 종사자들은 '행동문제 대처방안'의 마련과 '행동문제에 대한 이해와 개입방법'에 대한 종사자 교육의 필요성을 제기하였다.

따라서 우선 행동발달증진센터 설치가 확대되어야 할 것이고, 그 이용이 활성화될 수 있도록 장애인 보호자 및 유관기관 대상의 홍보, 국민건강보험 급여항목 지정, 행동문제에 대한 이해와 대처방안 등에 대한 관계자 교육 등의 방안이 함께 마련될 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 7. 3.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한수웅 위원 김기중

장애인 인권 관련 결정

9 2017. 12. 6.자 결정 [HIV 감염인과 AIDS 환자에 대한 의료차별 개선을 위한 정책권고]

결정사항

HIV 감염인과 AIDS 환자에 대한 의료차별을 개선하고 치료받을 권리를 보장하기 위하여

【1】 보건복지부장관에게, 의사 국가시험에서 HIV/AIDS 감염관리 지침과 치료과정에서 문제해결능력에 대한 검증을 강화하고, 「후천성면역결핍증 예방법」에 의료차별 금지 규정 신설 권고

【2】 질병관리본부장에게, 'HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드' 개발, 국·공립병원 의료인을 대상으로 인권침해 및 차별 예방교육 실시, 캠페인 활성화, '감염인 호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 가이드' 및 '요양(돌봄) 서비스 모델' 개발, 간병비 지원 현실화를 권고

【3】 17개 시·도 지방자치단체장에게, 시·도립병원의 의료인 대상으로 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방교육 강화를 권고

결정요지

HIV 감염이 일상적 접촉이 아닌 혈액·성 매개에 의한 감염병이며, 감염률 자체도 B형 감염이나 C형 감염보다도 낮고, 주사바늘에 의한 감염률도 0.3%임에도 불구하고 의료기관이나 의료인에 의한 치료·시술·입원 기피 등의 차별이 빈번히 발생하는 것은 HIV에 대한 의료인의 편견과 몰이해, 그리고 진료경험의 부족으로 인해 발생됨. 이로 인해 감염인이 자신의 질병을 밝히지 못하고, 감염인의 의료접근성이나 치료효과성이 저해되고 있다고 판단하여 의료인 및 의료종사자에 대한 인식개선과 관련된 정책개선책을 권고

참조조문

「헌법」, 「국가인권위원회법」, 「후천성면역결핍증 예방법」, 「의료법」, 「응급의료에 관한 법률」

주 문

국가인권위원회는 HIV 감염인과 AIDS 환자에 대한 의료차별을 개선하고 치료받을 권리를 보장하기 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 보건복지부장관에게,

가. 의사 국가시험에서 감염관리 지침과 HIV/AIDS 감염인 등 사회적 취약계층 치료과정에서의 문제해결능력에 대한 검증을 강화하고,

나. 「후천성면역결핍증 예방법」에 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별 금지 규정을 신설하는 등 법령을 보완하기 바람.

2. 질병관리본부장에게,

가. 의료인 인식개선을 위해'HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드'를 개발하고,

나. 국·공립병원 의료인을 대상으로 HIV/AIDS 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방교육을 실시하고, 의료인을 대상으로 인권침해 및 차별 예방 캠페인을 활성화하고,

다. 'HIV/AIDS 감염인 호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 가이드'및 'HIV/AIDS 감염인의 요양(돌봄) 서비스 모델'을 개발하여 HIV/AIDS 감염인에 대한 요양(돌봄) 서비스 대책을 마련하고,

라. HIV/AIDS 감염인에 대한 간병비 지원을 현실화하기 바람.

3. 17개 시·도 지방자치단체장에게,

시·도립병원의 의료인을 대상으로 HIV/AIDS 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방교육을 강화하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

HIV 감염인 및 AIDS 환자(이하 'HIV/AIDS 감염인' 또는 '감염인'이라고 한다)[1]에 대한 의료시설의 이용 배제가 불식되지 않고 있으며, 이들이 의료기관에서 분리·거부되어 치료받을 권리를 침해당하고 있다는 진정이 국가인권위원회에 제기되었다. 2007년~2016년 동안 국가인권위원회는 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료기관의 차별행위에 관한 진정을 31건 접수하였으며, 이 중 2건에 대해서 구제조치를 권고하였다.

그러나 HIV/AIDS 감염인에 대한 차별행위는 의료계 전반에 걸쳐 있고 개별 진정사건으로 개선하기에는 한계가 있어, 국가인권위원회는 2016년 'HIV/AIDS 감염인 의료차별 실태조사'를 실시하고 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」, 「국가인권위원회법」, 「후천성면역결핍증 예방법」, 「의료법」, 「응급의료에 관한 법률」

1) 인간 면역결핍 바이러스(HIV : Human immunodeficiency virus)란 후천성 면역결핍 증후군(AIDS)을 일으키는 원인 바이러스를 말하며, 인간의 면역체계를 파괴하는 레트로바이러스의 일종이다. 보통 이 바이러스에 감염된 상태를 HIV 감염이라고 하며, HIV에 감염되면 우리 몸에 있는 면역세포인 CD4 양성 T-림프구가 이 바이러스에 의해 감염되어 파괴되므로 면역력이 떨어지게 되고, 그 결과 각종 감염성 질환과 종양이 발생하여 사망에 이르게 되는데, 인체의 면역력이 상당히 저하되어 이러한 감염증과 종양이 나타나기 시작하는 상태를 에이즈 또는 후천성 면역 결핍증이라고 한다.

Ⅲ. 판단

1. HIV/AIDS 감염인 현황

2016년 기준으로 국내 내국인 HIV/AIDS 감염인은 11,439명이며, 2016년 신규 감염인은 1,199명(내국인 1,062명, 외국인 137명)으로 매년 꾸준히 증가하는 추세이다.

HIV/AIDS는 일상적 신체접촉에 의해 감염되는 것이 아니라 혈액, 성 매개에 의해 감염되는 감염병이다. 질병관리본부의 '2016 HIV/AIDS 신고 현황'등에 의하면, 내국인의 감염경로는 성 접촉(75.02%), 수직 감염(0.07%), 마약주사 공동사용(0.03%), 수혈·혈액제제(0.34%) 등이다.

2006년 이후 수혈·혈액제제로 인한 HIV/AIDS 감염은 한 건도 보고된 바 없으며, 의료인이 감염인을 치료·진료하는 과정 등에서 발생할 수 있는, 주사바늘에 의한 HIV/AIDS 감염의 비율은 0.3%로 지극히 낮은 수치이다.

1990년대 중반 항레트로바이러스제 등 의약품의 발달과 병합요법의 도입으로 HIV에 감염되어도 꾸준하게 관리하는 경우 감염인의 면역력은 높아지고 전염력은 낮아질 수 있다. 이러한 결과로 HIV/AIDS 생존감염인 수 대비 60세 이상 감염인 비율이 2012년 5.7%에서 2016년 13.26%로 급격하게 증가하고 있으며, HIV 감염자가 기회감염(건강한 사람에게는 감염증을 일으키지 않는 미생물이 면역기능이 저하된 사람에게서는 심각한 감염증을 일으키는 것)으로 입원을 하는 경우는 감소하는 반면 일상적이고 가벼운 질환으로 외래진료를 받는 경우가 증가하는 상황이다.

2. 'HIV/AIDS 감염인 의료차별 실태조사' 결과

가. HIV/AIDS 감염인의 의료차별에 대한 인식 조사 결과

감염인 208명을 대상으로 의료차별에 대한 경험을 조사한 결과, 이들은 치료·시술·입원 시 감염예방을 이유로 별도의 기구나 공간 사용(40.5%), 감염사실 확인 후 약속된 수술 기피·거부(26.4%), 동성애 등 성 정체성에 대한 혐오 발언이나 차별적 태도(21.6%), 공식적인 협진 경로 이외의 의료인에게 감염사실 누설(21.5%), 감염사실 확인 후 약속된 입원 기피·거부(18.6%), 동행 또는 병문안 온 친척·지인에게 감염사실 누설(14.9%), 금연클리닉 등 건강증진을 위한 서비스 이용 기회 제한(7.1%), 요양병원의 입원 거부(5.5%) 등을 차별의 경험으로 응답하였다.

그리고 감염인들은 감염사실 확인 후 약속된 수술 기피(57.9%), 입원기피·거부(50.3%), 요양병원의 입원 거부(51.1%)를 가장 심각한 의료차별 행위라고 응답하여, 실제 경험비율(5.5%)은 상대적으로 낮지만 '요양병원의 입원 거부'를 심각하고 중요한 것으로 인식하고 있었다.

이외 감염인들은 의료기관 이용 시, 차트 등에 감염인 표시(27.7%), 처방전 등에 HIV/AIDS 명시(26.5%), 감염내과 외 타과 진료 시 차별(26.5%), 감염인에 대해 수군거림(19.7%), 간호사에 의한 차별(16.2%) 등을 경험하였으며, 이로 인해 병원 방문이 불편하여 대도시로 이사하거나(35.5%), 감염인임을 밝히기 어려웠다고(76.2%) 응답하였다.

나. HIV/AIDS 감염인에 대한 의료인의 인식 조사 결과

감염내과 의사 57명을 대상으로 질병에 대한 낙인과 차별을 초래하는 요인으로 ① 사회적 낙인과 차별 ② 의료인의 경험부족 ③ 동료 의료인의 치료 거부 ④ 부적절한 보건의료 시스템 ⑤ 경제적 유인 동기의 부족 ⑥ 의료기관의 무관심을 제시하고 각 요인별로 5점 척도 점수를 부여하고 그 총점을 산출한 결과, 고혈압

2.61점, B형 간염 및 간경화 8.26점, 다운증후군 11.56점, 신종 인플루엔자 16.30점, 조현병 16.98점이었고, HIV/AIDS 감염은 23.95점으로 그 어떠한 질병보다 낙인과 차별이 심각한 것으로 조사되었다.

위 HIV/AIDS 감염에 대한 총점 23.95점을 세부적으로 살펴보면, 사회적 낙인과 차별 4.39점, 의료인의 경험 부족 4.32점, 동료 의료인의 반발 4.3점, 의료기관의 무관심 4.18점, 경제적 유인 동기의 부족 3.11점, 부적절한 보건의료 시스템 3.67점이었다.

3. 감염인 의료차별 개선방안

세계보건기구(이하 'WHO'라 한다)는 미국 질병관리본부가 1987년 제정한 보편적 주의 원칙(Universal Precautions)에 대한 교육자료를 적극적으로 배포하고 있는데, 보편적 주의 원칙이란 '모든 환자로부터 나온 혈액, 혈액추출물, 체액 등은 혈액으로 전파될 수 있는 병원체를 갖고 있는 것으로 간주하여 조심성 있게 취급하여야 한다.'는 것이다. 따라서 의료인은 모든 환자의 검체에 대해 조심해야 하는 것이지, HIV/AIDS 감염인이라고 달리 대처하거나 별도의 장비가 필요한 것이 아니다.

그러나 의료인의 HIV/AIDS에 대한 이해부족과 편견, 진료경험의 부족에서 오는 두려움 등으로 인하여 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별이 발생하고 있으며, 이로 인하여 감염인이 자신의 질병을 밝히기 어렵게 되고 결과적으로 이들의 의료기관 접근성이나 치료효과가 저해되는 상황이 초래된다.

따라서 감염인에 대한 의료차별을 불식하기 위해서 다음과 같은 개선방안이 요구되며, 감염인이 고령화·만성화 되어가는 추세를 고려할 때 장기요양(돌봄)서비스에 대한 대책 마련이 요구된다.

가. 의료인 인식 개선('HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드'개발)

HIV/AIDS 감염인은 기회감염보다는 일상적 질환으로 인해 감염내과 이외 다른 임상과목에서 진료·처치·수술·입원 등을 하는 경우가 점차 늘어가는 추세인데, 감염인에 대한 사회적 낙인과 차별, 질병에 대한 지식과 진료 경험의 부재로 인한 의료차별은 줄어들지 않고 있다.

서울특별시는 관내 병원의 HIV/AIDS 감염인 치과치료 과정에서 발생한 인권침해 사건을 계기로 'HIV/AIDS 감염인 진료과정에서 발생하는 인권침해 예방 가이드라인(가칭)'을 개발하고 있으나, 감염인에 대한 인권침해와 의료차별이 특정 지방자치단체에 국한되어 발생되는 것은 아니다.

이에 국가 차원에서 감염인에 대한 올바른 이해와 감염에 대한 편견을 해소하고, 보편적 주의 원칙에 기반한 명확한 진료지침과 진료거부 방지를 위한 관련 법률을 제시하고, 인권침해 사례를 소개함으로써 감염인에 대한 인권침해와 차별을 예방할 수 있도록 'HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드'를 개발하고 이를 확산시킬 필요가 있다.

나. 의료인 교육 강화

1) 국·공립병원의 HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별예방교육 실시

실태조사 결과에서 나타난 바와 같이 감염인에 대한 의료차별은 그 어떤 비교대상 질환보다 심각한데, 이는 보건의료 체계의 특성보다는 사회적 차별과 의료인의 경험부족에서 기인한다고 볼 수 있다.

따라서 WHO가 강조하는 보편적 주의 원칙을 준수함으로써 과도한 감염관리로 인한 인권침해와 의료차별을 줄일 수 있도록 우선 국·공립병원 의료인에 대한 교육을 의무화할 필요가 있다. 특히 HIV가 혈액매개 감염성 질환이라는 특성으로 인해 감염인을 진료하는 빈도가 상대적으로 잦고 기회감염의 위험이 있는 외과

계통에서 임상경험의 기회를 높일 필요가 있다.

2) HIV/AIDS 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방 캠페인 활성화

감염인에 대한 인권침해와 차별을 예방하기 위해 국·공립병원뿐만 아니라 일반병원 의료인에 대한 교육도 강화되어야 할 것이나, 일반병원 의료인의 교육접근성이 상대적으로 낮은 현실을 감안하여, 인식개선을 위한 홍보 및 캠페인을 활성화할 필요가 있다. 일례로, 앞서 언급한 'HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드'를 다양한 형태로 개발하여 대한에이즈학회, 대한의사회 등 유관기관을 통해 의료인들에게 확산될 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3) 예비의료인 교육 강화

가) 감염관리 지침에 대한 검증 강화

각종 감염성 질환의 특성에 따른 적절한 감염관리 지침을 습득하는 것은 예비의료인에게 반드시 필요하며, 동시에 각종 감염성 질환에 대한 감시와 예방 및 관리 효과를 높이는 방안이다.

메르스(MERS)나 조류 인플루엔자 등 감염성 질환이 주기적으로 유행하는 현실을 감안할 때 감염관리 지침의 중요성은 지속적으로 증가할 수 있다. 특히 의료인으로 하여금 HIV 감염에 적용 가능한 WHO의 보편적 주의 원칙을 명확하게 지득하도록 함으로써 HIV 감염인에 대한 과도한 감염관리로 인하여 발생하는 의료차별의 빈도를 줄일 수 있을 것이다.

따라서 예비의료인에게 HIV 등 각종 감염성 질환에 대한 감염관리 지침을 반복적으로 교육하고, 의사 국가시험에서 이에 대한 검증을 강화할 필요가 있다.

나) HIV 감염인 등 취약계층 치료과정에서의 문제해결능력에 대한 검증 강화

현행 의사 국가시험의 실기시험에서는'한국형 환자-의사관계 항목'을 통해서 의사소통 기술, 효과적 정보수집, 예절 및 존중, 전문가적 자세 등을 평가한다.

실기시험에 이용되는 '표준화 환자'에는 암 환자나 산부인과 진료를 받는 환자 등이 포함되어 있어, 예비의료인에 대해 환자의 진료 과정 중 필요한 진료 능력을 검증한다.

그러나 자신의 사회력, 가족력, 질병력 등을 숨기고 싶어 하는 경우가 많은 HIV 감염인 등 사회적 취약계층 환자의 진료 과정에서 필요한 진료 능력에 대한 검증은 실시되지 않고 있다.

환자로부터 정확한 병력 등을 청취하고, 이를 바탕으로 신속하고 적절한 치료법을 찾는 것은 예비의료인들이 갖추어야 할 자질이며, 동시에 환자에 대한 치료 접근성과 효과를 높이는 방안이 될 것이다. 따라서 감염인의 진료 과정에서 발생하는 의료차별을 예방하기 위해서는 의료인이 되는 과정에서부터 HIV 감염인 등 사회적 취약계층에 대한 진료 능력을 함양하고, 의사 국가시험에서 이를 검증하는 것이 요구된다.

다. 「후천성면역결핍증 예방법」 등 법령 보완

「의료법」 제15조 제1항, 「응급의료에 관한 법률」 제6조는 의료인이나 응급의료 종사자는 정당한 사유 없이 진료나 응급의료를 거부할 수 없다고 규정하고 있고, 이를 위반하는 경우 「의료법」 제89조와 「응급의료에 관한 법률」 제60조에서 징역 또는 벌금에 처하도록 명시하고 있음에도 불구하고, HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별은 반복되고 있다.

감염인에 대한 의료차별은 의료인 개인의 편견과 진료경험 부족, 의료기관의 무관심과 미지원 등에 의해 발생되므로, 의료인과 의료기관의 책임을 환기시킬 필요가 있으며 법령에 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별 금지를 명확하게 규정할 필요가 있다.

감염인과 직접적으로 관련되었다고 볼 수 있는 「후천성면역결핍증 예방법」은 후천성면역결핍증의 예방·관리와 그 감염인의 보호·지원에 필요한 사항을 규정하

고 있으나, 감염인 보호에 대한 실질적 내용은 미비한 수준이다.

따라서 의료인이 감염인 진료거부와 차별대우에 대해 경각심을 갖고 의료기관에서 발생할 수 있는 감염인 인권침해와 차별이 예방될 수 있도록 「후천성면역결핍증 예방법」 제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무)에 의료인의 감염인에 대한 '정당한 사유 없는 진료 거부'및'차별대우'를 금지하는 내용을 신설하는 등 감염인에 대한 의료차별 금지를 명시할 필요가 있다.

라. HIV/AIDS 감염인 요양(돌봄) 서비스 대책 강구

1) HIV/AIDS 감염인 호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 가이드 개발

HIV/AIDS 생존 감염인 중 60세 이상의 비율이 13.76%에 이르고, 고령 감염인 비율이 점차 증가하는 추세이므로, 이들에 대한 장기요양서비스의 욕구도 급격하게 증가할 것으로 예측된다.

요양병원에서 감염인 입원을 기피하는 것은 감염관리 측면과 의학적 측면에서 정당한 사유가 없으나, 요양병원이 감염관리적·의학적·사회적 특성을 고려하여 감염인을 수용할 수 있는 기반이나 환경, 종사자 훈련 등이 되어있는지 여부에 대해서 별도의 검토가 이뤄진 바가 없다.

미국 뉴욕 주의 경우 HIV/AIDS 감염인에 대한 특화된 장기요양서비스로 성인주간의료(AIDS adult day health care), 재택간호(AIDS home care), 주거의료시설(AIDS residential health care facilities), 호스피스가 있으며, '에이즈환자를 위한 주거의료시설에 대한 가이드라인(Guidelines for residential health care facilities caring for patients with HIV/AIDS, 1999)'을 통해 HIV/AIDS 감염인 요양서비스에 대한 명확한 기준을 제시하고 있다.

캐나다 토론토에는 케이시 하우스(Casey House)가 운영되고 있는데, 감염인을 위한 다양한 요양프로그램과 주간의료프로그램을 운영하면서 기존 장기요양시설

의 인력을 대상으로 "변화하는 지형에서의 공감적 돌봄: HIV/AIDS와 장기요양(Compassionate Care in a Changing Landscape: HIV/AIDS and Long-Term Care)"이라는 교육훈련교재를 마련한 바 있다.

일본은 2016년 후생노동성 연구사업으로 'HIV/AIDS 감염인 투석 의료지침', '거점병원을 중심으로 임상연수', 'HIV/AIDS 감염인 치과 치료 가이드북'등을 발간하여 국가와 전문기관의 협력으로 의료기관과 종사자들에게 정확한 지식을 전달하기 위해 노력을 기울이고 있다.

위와 같은 해외 사례 등을 검토하여 국내의 요양병원에서 감염인의 특성을 고려하여 이들의 입원을 받아들일 수 있는 준비와 기반환경을 마련할 수 있도록 'HIV/AIDS 감염인에 대한 호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 가이드'를 개발할 필요가 있다.

2) HIV/AIDS 감염인에 대한 요양(돌봄) 서비스 모델 개발

현재 중증의 에이즈 환자가 호스피스, 요양병원, 재가요양서비스를 신청하는 것은 제도적으로는 가능하나, 현실적으로는 사회적 낙인과 편견으로 이들의 입원 등에 많은 어려움이 따른다.

「후천성면역결핍증 예방법」 제16조는 보건복지부장관 등은 감염인을 위한 요양시설과 쉼터를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있고, 「후천성면역결핍증 예방법 시행규칙」 제11조의2 및 별표는 시설 및 인력 등의 기준을 명시하고 있으나, 실제로 감염인을 위한 시설은 쉼터에 한정되어 있다.

감염인은 인지 및 신체적 장애를 경험하는 노인성 질환과 달리 질병경과가 폭넓고 치료과정이 복잡한 특성을 가지고 있으므로, 미국이나 캐나다 등에서 실시하고 있는 감염인을 위한 요양(돌봄) 서비스 모델이 상당한 시사점을 가지며, 우리나라도 중증 감염인과 고령 감염인을 위한 '호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 모델'을 개발할 필요가 있다.

3) HIV/AIDS 감염인 간병비 지원 현실화

질병관리본부는 감염인의 요양병원 입원 시 2016년 기준으로 환자 1인당 간병비 월 40만원, 감염관리비 월 10만원을 지원하고 있으나, 간병인이 심리적·물리적 부담으로 감염인 간병을 기피할 수 있으며, 이로 인해 요양병원의 부담이 높은 것이 사실이다.

미국 뉴욕 주에서 감염인을 위하여 특화된 프로그램 개발과 기존 시설에 대한 기술적·재정적 지원이 감염인에 대한 요양서비스 기반을 구축하는 데에 큰 유인책으로 작용했음을 참고할 필요가 있다.

이에 감염인의 요양병원 입원이 실효성 있도록 감염인에 대한 간병비 지원금액을 현실화할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

장애인 인권 관련 결정

10 2017. 12. 14.자 결정 [소규모 공중이용시설의 장애인 접근성 개선을 위한 정책권고]

결정사항

【1】 보건복지부장관에게,

가. 2019. 1. 1.부터 신축·증축·개축되는 소규모 공중이용시설이 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따른 편의시설 설치 대상시설에 포함될 수 있도록, 〈별지 1〉을 참고하여 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]과 [별표 2]를 개정할 것,

나. 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따른 편의시설 설치 대상시설이 아니거나 또는 편의시설을 설치하기가 구조적으로 곤란한 경우에도 장애인의 접근, 이용이 가능한 위치에서 장애인에게 인적 서비스 제공 등 대안적 조치가 강구될 수 있도록, 〈별지 2〉를 참고하여 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제18조를 개정할 것,

다. 장애물 없는 생활환경 인증제도가 활성화될 수 있도록 인증제도 개선방안을 마련할 것,

라. 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육이 확대·강화될 수 있도록 공중이용시설 시설주 및 도로점용허가 담당 공무원 등에 대한 교육 방안을 수립하여 시행할 것을 권고

【2】 기획재정부장관에게, 근로자 복지증진을 위한 장애인 편의시설 투자비용 외에 일반 공중이용시설에서 장애인 편의시설 설치를 위해 투자한 비용도 세액공제 대상에 포함될 수 있도록 하며, 건물구조변경 및 세부기준적합 등 세액공제 요건이 완화될 수 있도록 「조세특례제한법」 및 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 9]를 개정할 것을 권고

【3】 행정안전부장관에게, 근로자 복지증진을 위한 장애인 편의시설 투자비용 외에 일반 공중이용시설에서 장애인 편의시설 설치를 위해 투자한 비용도 세액공제대상에 포함될 수 있도록 「지방세특례제한법」을 개정할 것을 권고

【4】 국토교통부장관에게,

가. 소규모 공중이용시설에 경사로 등 편의시설 설치를 촉진하고, 그에 따른 시설주 부담이 경감되도록, 〈별지 3〉을 참고하여 「도로법」 제68조를 개정할 것,

나. 소규모 공중이용시설이더라도 접근로, 출입구, 출입문 등 최소한의 시설은 건축 설계 시부터 장애인의 접근권이 고려될 수 있도록 「건축사법」에 따른 건축사 자격시험 및 건축사 실무교육 시 장애인 편의시설 설치관련 사항을 포함할 것을 권고

【5】 시·도지사에게,

가. 소규모 공중이용시설에 장애인 편의시설 설치가 확대될 수 있도록 장애인 접근성 개선방안을 마련하고, 그에 따른 편의시설 설치비용을 지원할 것,

나. 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육이 확대·강화될 수 있도록 공중이용시설 시설주 및 도로점용허가 담당 공무원 등에 대한 교육 방안을 수립하여 시행할 것을 권고

결정요지

【1】「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 '장애인등편의법')은 바닥면적과 건축일자를 기준으로 300제곱미터(약 90평) 미만의 음식점, 편의점, 제과점, 약국 등 공중이용시설에 대해서는 장애인 편의시설 설치의무를 일률적으로 면제하고 있고, 이러한 시설들은 일상생활에서 누구나 수시로 이용하는 공중이용시설임에도 입구에 턱이나 계단이 있어 휠체어 사용 장애인 등은 이용할 수 없는 경우가 많음.

【2】 이처럼 바닥면적과 건축일자를 기준으로 공중이용시설에 대하여 편의시설 설치의무를 일률적으로 면제하는 것은 장애인의 시설물 접근권을 명시한「장애인등편의법」의 취지에 반하는 것이며, 이로 인해 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근권이 크게 제한되고 있어,「헌법」에서 보장하는 장애인의 행복추구권과 일반적 행동자유권, 평등권 등이 침해되는 결과로 연결될 수 있음.

【3】 특히, 사회생활이 대부분 시설물 중심으로 이루어지는 현실을 고려할 때, 장애인에게 이동권이 보장되더라도 시설물 접근권이 보장되지 않으면 장애인은 많은 어려움을 겪게 되므로 장애인의 시설물 접근권은 장애인이 사회에 참여하기 위하여 반드시 보장되어야 하는 권리라 보고, 시설주의 비용 부담이나 기술적 한계를 이유로 일정규모 미만의 공중이용시설에 대하여 일률적으로 예외를 인정하는 것은 예외 인정 범위가 매우 광범위하고, 이러한 예외를 인정하는 데 있어 합리적인 이유가 없으므로 정당한 사유가 인정되지 않는다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조,「장애인등편의법」 제4조,「장애인차별금지법」 제18조,「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조, 제19조, 미국의「Americans with disabilities Act 1990」(미국 장애인법), 영국의「Equality Act 2010」(영국 차별금지법), 일본의「고령자, 장애인 등 이동 등의 원활화 촉진에 관한 배리어프리법」(일본 배리어프리법)

주 문

국가인권위원회는 공중이용시설에 대한 장애인의 접근성이 보장될 수 있도록 보건복지부장관, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국토교통부장관, 각 시·도지사에게 아래와 같이 권고한다.

1. 보건복지부장관은,

   가. 2019. 1. 1.부터 신축·증축·개축되는 소규모 공중이용시설이 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따른 편의시설 설치 대상시설에 포함될 수 있도록, 〈별지 1〉을 참고하여 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]과 [별표 2]를 개정하기 바람.

   나. 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따른 편의시설 설치 대상시설이 아니거나 또는 편의시설을 설치하기가 구조적으로 곤란한 경우에도 장애인의 접근, 이용이 가능한 위치에서 장애인에게 인적 서비스 제공 등 대안적 조치가 강구될 수 있도록, 〈별지 2〉를 참고하여 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제18조를 개정하기 바람.

   다. 장애물 없는 생활환경 인증제도가 활성화될 수 있도록 인증제도 개선방안을 마련하기 바람.

   라. 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육이 확대·강화될 수 있도록 공중이용시설 시설주 및 도로점용허가 담당 공무원 등에 대한 교육 방안을 수립하여 시행하기 바람.

2. 기획재정부장관은, 근로자 복지증진을 위한 장애인 편의시설 투자비용 외에 일반 공중이용시설에서 장애인 편의시설 설치를 위해 투자한 비용도 세액공제 대상에 포함될 수 있도록 하며, 건물구조변경 및 세부기준적합 등 세액공제 요건이 완화될 수 있도록 「조세특례제한법」 및 「조세특례제한법 시행규칙」

[별표 9]를 개정하기 바람.

3. 행정안전부장관은, 근로자 복지증진을 위한 장애인 편의시설 투자비용 외에 일반 공중이용시설에서 장애인 편의시설 설치를 위해 투자한 비용도 세액공제대상에 포함될 수 있도록 「지방세특례제한법」을 개정하기 바람.

4. 국토교통부장관은,

가. 소규모 공중이용시설에 경사로 등 편의시설 설치를 촉진하고, 그에 따른 시설주 부담이 경감되도록, 〈별지 3〉을 참고하여 「도로법」 제68조를 개정하기 바람.

나. 소규모 공중이용시설이더라도 접근로, 출입구, 출입문 등 최소한의 시설은 건축 설계 시부터 장애인의 접근권이 고려될 수 있도록 「건축사법」에 따른 건축사 자격시험 및 건축사 실무교육 시 장애인 편의시설 설치관련 사항을 포함하기 바람.

5. 시·도지사는,

가. 소규모 공중이용시설에 장애인 편의시설 설치가 확대될 수 있도록 장애인 접근성 개선방안을 마련하고, 그에 따른 편의시설 설치비용을 지원하기 바람.

나. 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육이 확대·강화될 수 있도록 공중이용시설 시설주 및 도로점용허가 담당 공무원 등에 대한 교육 방안을 수립하여 시행하기 바람.

이 유

Ⅰ. 정책권고의 배경

음식점, 편의점, 제과점, 약국, 미용실 등은 일상생활에서 누구나 수시로 이용하

는 공중이용시설이다. 그러나 이러한 시설의 입구에는 턱이나 계단이 있어 휠체어 사용 장애인 등은 이용할 수 없는 경우가 많으며, 소규모 공중이용시설의 상황은 더욱 열악한 형편이다.

그러나 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 '장애인등편의법'이라 한다)과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)은 바닥면적과 건축일자를 기준으로 하여 일정기준 미만의 공중이용시설에 대해서는 장애인 편의시설 설치의무를 일률적으로 면제하고 있다.

유엔 장애인권리위원회는 2014. 10. 3. 대한민국 국가보고서를 심의한 후 최종 견해(Concluding Observations)에서 우리나라의 건물에 대한 접근성 기준이 건물의 최소 크기, 건축일자에 의해 제한되는 점에 대해 우려를 표하며, 건물의 크기 및 건축일자에 관계없이 모든 공중이용시설에 대해 접근성 기준을 적용할 것을 권고하였다.

이에 국가인권위원회는 장애인의 접근 또는 이용이 제한되고 있는 소규모 공중이용시설에 대해 접근성을 개선할 필요가 있다고 보아, 「장애인등편의법」과 「장애인차별금지법」을 비롯한 관련 법령, 제도 등에 대한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「장애인차별금지법」, 「장애인등편의법」, 「장애인의 권리에 관한 협약」을 판단기준으로 삼았고, 미국의 「Americans with disabilities Act 1990」(이하 '미국 장애인법'이라 한다), 영국의 「Equality Act 2010」(이하 '영국 차별금지법'이라 한다), 일본의 「고령자, 장애인 등 이동 등의 원활화 촉진에 관한 배리어프리법」(이하 '일본 배리어프리법'이라 한다)을 참고하였다.

Ⅲ. 현황 및 문제점

1. 현황

「장애인등편의법」상 바닥면적이 300㎡ 미만인 음식점은 '장애인 편의시설 설치의무' 대상에서 제외되는데, 다음의 〈표1〉과 같이 2014년 기준 편의시설 설치의무가 없는 일반음식점의 비율은 95.8%로 전국 대부분의 음식점이 편의시설 설치의무가 없으며, 제과점의 99.1%, 식료품 소매점의 98.0%도 편의시설 설치의무가 없다.

표1. 2014년 사업장 면적규모별 사업체수

산업별	사업장 면적규모별		
	면적	업체수(개소)	비율(%)
일반음식점업	300㎡ 미만	328,873	95.8
	300㎡ 이상	14,542	4.2
제과점업	300㎡ 미만	16,344	99.1
	300㎡ 이상	152	0.9
식료품 소매업	300㎡ 미만	99,527	98.0
	300㎡ 이상	2,027	2.0
음료 소매업	300㎡ 미만	2,042	98.6
	300㎡ 이상	29	1.4
서적 및 문구용품 소매업	300㎡ 미만	16,578	94.6
	300㎡ 이상	955	5.4
이용 및 미용업*	300㎡ 미만	107,665	99.6
	300㎡ 이상	430	0.4

※ 출처: 통계청 2014년 사업장 면적규모별 사업체수(* 이용 및 미용업은 2007년 기준 통계임.)

국가인권위원회는 2016년 '일정기준 미만의 공중이용시설에 대한 장애인 접근성 실태조사'를 실시한바, 일정기준 미만 공중이용시설 중 주출입구에 2cm 이상의 턱 또는 계단이 있는 시설은 조사대상 시설의 82.3%에 해당하였으며, 특히 이 중 65%의 시설은 경사로를 설치하지 않았고, 경사로를 설치한 시설도 법적 기준을 충족한 경우는 42.9%에 불과하였다.

2. 외국 사례

가. 미국

미국은 연방 차원에서 「미국 장애인법」으로 장애인 차별금지 및 편의시설 제공에 대해 규율하고 있다. 「미국 장애인법」은 이 법이 발효된 1992년 이후 신축·증축·개축(시설 용도에 변경을 초래하는 개조, 보수, 복구 등)되는 모든 건물에 대해 「미국 장애인법」의 접근성 기준(Accessibility Guideline)을 준수하도록 하고 있다. 그리고 1992년 이전부터 존재하고 그 이후 증·개축되지 않은 건물이라 하더라도 법적 의무에서 면제되는 것은 아니며, 상당한 비용이나 곤란 없이 용이하게 달성될 수 있는(readily achievable) 방식으로 물리적 장벽을 제거할 의무가 있다.

또한 신·개축이나 기존 건물을 불문하고 용이하게 달성할 수 있는 방식으로 물리적 장벽 제거가 불가능한 경우에도 접근성 의무를 면제하는 것이 아니라 주로 인적 서비스에 의한 대안적 조치(alternative measure)를 통해 장애인에게 최대한의 접근을 보장하도록 요구하고 있다.

대안적 조치(alternative measure)란, 물리적 장벽이 절대 제거될 수 없는 상황에서 제공되는 인력에 의한 서비스를 포함하며, 모든 물리적 제거 방법을 검토한 뒤 어떠한 방법도 용이하게 달성할 수 없다고 결정된 후에만 최후에 고려되는 것이다. 다만 대안적 조치조차 공간 및 인력의 제약으로 용이하게 달성할 수 없다면 이러한 조치를 취하는 것이 요구되지 않는다. 그리고 일단 대안적 조치가 취해진 경우, 접근 가능한 대안이 존재함을 공지나 광고, 신호를 통해 이용자들에게 알려야 하며, 대안적 조치를 통한 서비스 제공에 대하여 추가적인 요금을 청구하는 것은 금지되고, 종업원들은 대안적 조치가 존재함을 인지하고, 이용자들과 효율적으로 소통할 수 있도록 훈련을 받아야 한다.

「미국 장애인법」에 따라 물리적 장벽 제거 의무가 적용되는 공중이용시설은 음식점, 식료품점, 약국, 미용실, 모텔 등 12가지 시설이며, 미국은 시설주로 하여금

접근성 보장에 사용한 비용을 직접 부담하도록 하되, 이러한 비용에 대해 사후에 세액공제, 소득공제 등 혜택을 제공하고 있다.

나. 영국

영국은 「영국 차별금지법」으로 장애인 차별금지 및 편의시설 제공에 대해 규율한다. 「영국 차별금지법」은 합리적 조정 의무(duty to make reasonable adjustments)를 명시하여, 공공에게 재화 및 서비스를 제공하는 기관 또는 개인이 장애인을 비장애인에 비해 상당히 불리하게(substantial disadvantage) 대우하는 행위를 금지하고 있다.

「영국 차별금지법」이나 평등인권위원회(EHCR, Equality and Human Rights Commission)에서 발행한 행동지침(Code of Practice)은 건축 연도에 따른 적용범위에 대해 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 오래된 건물이라 하더라도 합리적 조정 의무의 적용범위에서 완전히 면제되지는 않으며, 건물의 크기는 시설주의 합리적 조정 의무의 적용 여부에 영향을 미치지 않는다. 평등인권위원회의 행동지침 제1.20조는, 소규모 시설들은 비공식적 서비스 즉 대안적 서비스에 의존할 수 있어 규모가 큰 시설들과는 다른 방식으로 합리적 조정 의무를 준수하게 될 것이나, 규모로 인하여 이러한 의무에서 완전히 면제되는 것은 아니라고 명시하고 있다.

합리적 조정의 예로, 물리적 특성에 따른 장벽으로 인한 '상당한 불리함'을 제거·변형·회피하거나 대체수단을 제공하는 방법과 추가적인 조력(보조 장치 및 기타 서비스 지원)을 제공하여 '상당한 불리함'을 방지하는 방법을 들 수 있다. 전자의 사례로 도로 통행 방해 등의 이유로 경사로 설치허가 신청이 불허된 은행 출입구에 수직형 휠체어리프트를 설치하는 경우, 이동식 경사로를 내부에 비치해두고 출입구에 벨을 설치하고 호출시 직원이 경사로를 설치하러 나온다는 안내를 공지하는 경우, 미용실의 좁은 통행로에 진열된 판매상품을 카운터 뒤쪽으로 재배치

하여 휠체어 출입 통로를 확보하는 경우 등을 들 수 있으며, 후자의 사례로 체인점의 경우 경사로가 없는 지점에서 경사로가 설치된 가장 가까운 지점까지 차편을 제공하는 예를 들 수 있다.

다. 일본

「일본 배리어프리법」은 불특정 다수가 이용하거나 주로 고령자·장애인 등이 이용하는 특정 건물 중 일정면적 이상의 건물에 대해서만 적합의무를 부과하고 있으며, 이 법 제정 전 기존 건물에 대해서는 「일본 배리어프리법」이 적용되지 않는다. 그리고 공공건물 중에서도 특별히 불특정 다수가 이용하거나 주로 고령자·장애인 등이 이용한다고 지정된 건물을 제외한 나머지 건물 또는 이러한 건물 중에서도 면적이 작은 건물에 대해서는 단지 노력의무만 부과하고 있다.

그러나 일부 지자체는 소규모 시설에 대해서도 자체적으로 규정한 기준을 준수할 의무를 부과하는데, 도쿄는 2009년 4월 「도쿄도 복지 마을 만들기 조례」를 개정하여 바닥면적 200㎡ 미만인 소규모 건축물의 출입구, 화장실, 부지 내 통로에 대해 장애인이 접근할 수 있도록 편의시설 정비의무를 부과하며, 정비가 곤란한 경우에는 이동식 경사로 설치, 관리자 보조 등 미국의 대안적 조치와 유사한 정책을 도입하고 있다.

3. 문제점

가. 바닥면적 및 건축일자를 기준으로 한 일률적 예외 인정

「장애인등편의법」과 「장애인차별금지법」은 바닥면적과 건축일자를 기준으로 일정기준 미만의 공중이용시설에 대하여 편의시설 설치의무를 광범위하게 면제하고 있다.

그러나 바닥면적과 건축일자를 기준으로 공중이용시설에 대하여 편의시설

설치의무를 일률적으로 면제하는 것은 장애인의 시설물 접근권을 명시한 「장애인등편의법」의 취지에 반하는 것이며, 이로 인해 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근권이 크게 제한되고 있어, 「헌법」에서 보장하는 장애인의 행복추구권과 일반적 행동자유권, 평등권 등이 침해되는 결과로 연결될 수 있다.

또한 사회생활이 대부분 시설물 중심으로 이루어지는 현실을 고려할 때, 장애인에게 이동권이 보장되더라도 시설물 접근권이 보장되지 않으면 장애인은 많은 어려움을 겪게 되므로 장애인의 시설물 접근권은 장애인이 사회에 참여하기 위하여 반드시 보장되어야 하는 권리이다.

따라서 소규모 공중이용시설에 대한 접근권 제한은 정당한 사유가 인정되지 않는 한 장애인에 대한 차별로 인정될 수 있는바, 시설주의 비용 부담이나 기술적 한계를 이유로 일정규모 미만의 공중이용시설에 대하여 일률적으로 예외를 인정하는 것은 예외 인정 범위가 매우 광범위하고, 이러한 예외를 인정하는 데 있어 합리적인 이유가 없으므로 정당한 사유가 인정되지 않는다고 할 수 있다.

나. 편의시설 설치 촉진을 위한 재정 및 세제 지원 미흡

1) 국가 차원의 재정, 금융, 세제 지원 미흡

「장애인등편의법」은 국가와 지방자치단체는 민간의 편의시설 설치 부담을 덜고 그 설치를 촉진하기 위하여 금융지원과 기술지원 등 필요한 조치를 마련해야 하며(제13조 제1항), 민간이 이 법에서 정하는 편의시설을 설치하는 경우에는 시설의 설치비용에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등 조세 관계법령에서 정하는 바에 따라 조세를 감면한다고 규정하고 있다(제13조 제2항). 「장애인차별금지법」도 국가와 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 재정적 지원을 해야 한다고 규정하고 있다(제8조 제2항).

그러나 국가인권위원회가 2017년 10월 확인한 바에 따르면, 장애인 편의시설 설치비용에 대한 국가의 재정지원 및 금융지원 제도는 없으며, 불특정 다수가

이용하는 공중이용시설의 시설주가 그 시설을 이용하는 장애인의 편의증진을 위해 편의시설을 설치하더라도 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 규정한 투자세액 공제대상에 해당되지 않아 조세감면 혜택을 받지 못하고 있다.

2) 지방자치단체 차원의 재정 지원 미흡

「장애인등편의법」, 「장애인차별금지법」은 지방자치단체로 하여금 장애인 편의시설 설치비용에 대한 금융지원, 기술지원, 재정지원 등을 하도록 규정하고 있고, 일부 지방자치단체는 편의시설 설치 대상시설이 아닌 시설의 시설주가 장애인 편의시설을 설치 및 개선하고자 할 때에 예산의 범위 안에서 설치비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 근거를 조례로 규정하고 있다.

그러나 국가인권위원회가 2017년 9월 17개 지방자치단체(소속 시·군·구 포함)를 대상으로 장애인 편의시설 설치비용에 대한 지원 여부를 조사한 결과, 13개 지방자치단체는 편의시설 설치비용을 전혀 지원하지 않으며, 설치비용을 지원한다고 응답한 4개 지방자치단체에서도 소속 시·군·구 중 일부에서만 지원을 하고 있는 것으로 확인되었다.

다. 소규모 공중이용시설 접근성 개선을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책 미비

1) 소규모 공중이용시설에 설치한 경사로 철거 및 도로 점용료 부과

「도로법」 제68조 제7호는 「장애인등편의법」 제8조 제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우에만 점용료 감면(전액면제) 대상으로 규정하고 있어, 「장애인등편의법」상 편의시설 설치 대상시설이 아닌 소규모 공중이용시설에 경사로를 설치하는 경우에는 점용료 부과대상이 되고 있다.

특히 도로 점용료 산정 시, 도로 점용 부분과 닿아 있는 토지의 개별공시지가를 기준으로 산정하기 때문에 공시지가가 높은 지역의 경우 더 높은 점용료가 부과

되므로, 소규모 공중이용시설의 시설주는 경사로 설치비 외에 점용료를 추가로 부담해야 한다.

2) 장애물 없는 생활환경 인증에 따른 인센티브 미비

「장애인등편의법」은 장애인 편의시설 설치 촉진을 위해 편의시설 설치 대상시설에 대하여 '장애물 없는 생활환경 인증'제도를 규정하고 있다(제10조의2). 그러나 인증을 받더라도 그에 따른 혜택은 공공건물 및 공중이용시설에 장애인용 승강기 설치 시 해당 면적만큼 건축면적 산입에서 제외될 수 있도록 2014년 11월에 「건축법 시행령」이 개정된 것이 전부이다. 오히려 인증 신청 시, 시설주가 건축물 규모와 관계없이 2~4백만원 정도의 수수료를 납부해야 하므로, 시설주의 입장에서는 인증 수수료를 납부하면서까지 인증을 받을 이유가 별로 없다는 문제점도 있다.

3) 소규모 공중이용시설 접근성 개선을 위한 종합대책 미흡

국가 및 지방자치단체는 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근성을 점진적으로 개선하기 위한 세부방안 수립, 매립형 경사로 등 소규모 시설에 설치하기 적합한 보조기기 기술의 연구개발, 시설주 등을 대상으로 한 편의시설 설치 필요성에 대한 인식개선 교육 등의 적극적 대책을 마련하지 않고 있다.

Ⅳ. 개선 방안

1. 소규모 공중이용시설에 대한 최소한의 편의시설 설치 및 대안적 조치 의무 부과

가. 「장애인등편의법 시행령」 개정

누구나 자주 이용하는 편의점, 음식점, 제과점 등의 공중이용시설은 소규모이더라도 일상생활에 필요한 기본적 시설이므로, 장애인의 접근권이 보장되어야 하며,

특히 이들 시설의 접근에 있어 가장 취약한 휠체어 사용 장애인의 접근권은 더욱 보장될 필요가 있다.

「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조는 장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 대중에게 개방 또는 제공된 시설 및 서비스에 대한 접근을 보장하는 적절한 조치를 취할 것을 규정하고, 제19조는 장애인의 지역사회로의 완전한 통합과 참여를 촉진하고 장애인이 자립적 생활을 할 수 있는 여건을 조성할 것을 당사국의 의무로 규정하고 있으며, 정부는 100대 국정과제 중 하나(42번)로 "장애인과 비장애인이 함께 살아갈 수 있는 자립생활 환경 조성"을 제시하고 있다.

따라서 장애인이 지역사회에서 자립적으로 생활할 수 있는 여건을 조성하기 위해서는 누구나 자주 이용하는 지역사회의 근린생활시설에서부터 장애인의 접근성이 보장되도록 해야 하며, 이를 위해 영세 규모의 시설은 제외하더라도 중간 규모 이상의 시설은 편의시설 설치 대상시설로 포함되도록 할 필요가 있다.

소규모 공중이용시설에 대한 편의시설 설치의무 부과 시, 경사로 설치 또는 높이차이 제거 등 시설물 접근성 개선에 따라 휠체어 사용 장애인뿐만 아니라 보행기를 사용하거나 거동이 불편한 장애인 및 노인, 유모차 사용자, 화물 운반자 등도 안전하고 편리하게 시설물에 접근할 수 있는바, 이에 따라 침해되는 시설주의 사익에 비해 접근성 개선이라는 공익이 훨씬 크다는 점을 고려할 필요가 있다.

이에 2019. 1. 1.부터 신축·증축·개축하는 일정 면적 이상의 소규모 공중이용시설을 편의시설 설치 대상시설에 포함되도록 〈별지1〉을 참고하여 「장애인등편의법 시행령」의 [별표 1]과 [별표 2]를 개정할 필요가 있다.

나. 「장애인차별금지법」 개정

바닥면적 및 건축일자에 따라 장애인 편의시설 설치 대상시설에서 제외되거나 편의시설을 설치하기가 구조적으로 곤란한 공중이용시설이더라도 장애인의 접근,

이용이 가능한 위치에서 인적 서비스 제공 등 대안적 조치를 통해 장애인에게 재화를 공급하거나 용역을 제공하는 방법은 시설주에게 큰 부담은 주지 않으면서도 장애인의 시설물 접근성을 보장할 수 있는 방편으로 고려될 수 있다.

미국 메인 주에서는 대안적 조치의 구체적인 예로 ① 음식점에 계단이나 연석 때문에 접근이 불가능한 출입구가 있는 경우에 출입구나 연석에서 테이크아웃 서비스를 제공하거나 출입구에 버튼을 설치하고 버튼을 누르면 서비스를 제공할 것이라는 내용을 출입구에 안내하는 방안, ② 음식점 내에서 접근 가능한 층은 바와 작은 테이블에서 가벼운 음식만 제공하는 공간이고 다른 층에 있는 식사 공간은 수많은 층계로 연결되어 있는 경우에 층계를 이용할 수 없는 장애인들을 위해 식사용 테이블을 접근 가능한 층에 추가하고 그 곳에서도 모든 메뉴의 서비스를 제공하고 이러한 서비스가 가능하다는 것을 적절한 내용과 방법으로 공지하는 방안, ③ 슈퍼마켓에 장애인들이 접근할 수 없는 선반에 상품이 진열되어 있는 경우에 점원이 이러한 상품에 접근할 수 없는 고객을 위해 지원을 제공하고, 이러한 서비스에 대해 적절하게 공지하며, 장애가 있는 고객이 쇼핑 중에 접근할 수 없는 상품의 목록을 제공하면 점원이 한 번에 그 상품을 가져다 줄 수 있다고 제안하는 방안 등을 제시하고 있다.

앞서 본 바와 같이 미국은 신·개축이나 기존 건물을 불문하고 소규모 공중이용시설이더라도 물리적 장벽 제거가 불가능한 경우에 접근성 의무를 면제하는 것이 아니라 주로 인적 서비스에 의한 대안적 조치를 통해 장애인에게 접근을 보장하도록 요구하고 있고, 영국도 소규모 시설에 대해서 보조적인 조력 등 다양한 대안적 서비스 제공을 통해 합리적 조정 의무를 준수하도록 하고 있다.

따라서 장애인에게 정당한 편의를 제공하기 곤란한 정당한 사유가 있는 경우에도 장애인이 접근·이용 가능한 위치에서 재화 또는 용역을 제공하도록 하는 등 시설주에게 대안적 조치를 강구하도록 〈별지2〉를 참고하여 「장애인차별금지법」 제18조를 개정할 필요가 있다.

2. 편의시설 설치에 따른 시설주의 부담 완화를 위한 지원 강화

가. 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」상 세액공제요건 완화

「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」은 사업주가 그 종업원의 복지 증진을 위한 장애인 편의시설을 설치한 경우만을 세액공제 대상으로 규정하고 있으며, 경사로 설치 시 건물 구조변경과 편의시설 세부기준적합 요건도 모두 충족해야 한다고 규정하고 있어, 일반 공중이용시설의 시설주가 장애인 편의시설을 설치하는 경우에는 세액공제 대상이 되지 않아 조세감면 혜택을 받지 못하고 있다.

이는 장애인 편의시설을 설치한 경우 그 설치비용에 대한 조세 감면을 규정하고 있는 「장애인등편의법」 제13조 제2항의 입법 취지를 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 제대로 반영하지 못한 것으로 볼 수 있으며, 미국이나 일본에서는 공중이용시설에 장애인 편의시설 설치 시 그 비용에 대해 세액공제, 소득공제 등 조세감면 혜택을 부여하고 있다는 점을 고려해 볼 필요가 있다.

따라서 근로자 복지증진을 위한 편의시설 설치비 외에 공중이용시설에 설치하는 장애인 편의시설 설치비용도 세액공제대상에 포함될 수 있도록 세액공제 대상을 확대하며, 건물구조변경 및 세부기준적합 등 세액공제요건이 완화될 수 있도록 「조세특례제한법」 및 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 9]와 「지방세특례제한법」을 개정할 필요가 있다.

나. 지방자치단체 차원의 편의시설 설치비용 지원 강화

민간의 장애인 편의시설 설치 부담을 덜고 그 설치를 촉진하기 위한 지원 근거가 「장애인등편의법」, 「장애인차별금지법」, 조례 등에 마련되어 있음에도 전국 대부분의 지방자치단체가 편의시설 설치비용을 지원하지 않고 있는 것이 현실이다.

이는 「장애인등편의법」, 「장애인차별금지법」, 조례 등에 규정된 지방자치단체

의 의무를 충실히 수행하지 않는 것으로, 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근성이 크게 개선되지 않고 있는 한 요인으로 작용하고 있다.

따라서 소규모 공중이용시설에 장애인 편의시설 설치가 확대될 수 있도록 각 시·도지사는 소규모 공중이용시설에 대한 장애인 접근성 개선방안을 마련하고, 그에 따른 편의시설 설치비용을 지원할 필요가 있다.

3. 소규모 공중이용시설 접근성 개선을 위한 시책 강화

가. 소규모 공중이용시설 경사로에 대한 도로 점용료 감면

「도로법 시행령」 제55조 제10호는 「장애인등편의법」 제2조 제2호에 따른 편의시설 중 높이차이 제거시설 또는 주출입구 접근로, 그 밖에 이와 유사한 것을 도로점용허가 대상으로 규정하고 있는 반면, 「도로법」 제68조 제7호는 「장애인등편의법」 제8조 제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우에만 점용료 감면(전액 면제) 대상으로 하고 있다.

이에 소규모 공중이용시설에 설치한 경사로는 「장애인등편의법」 제2조 제2호에 해당되는 편의시설로 도로점용허가 대상이면서, 「장애인등편의법」 제8조 제1항에 따른 편의시설에 해당되지 않아 도로 점용료 감면 대상이 되지 않는다.

따라서 도로점용허가 대상과 점용료 감면 대상을 일치시켜 소규모 공중이용시설에 경사로 등 편의시설 설치를 촉진하고, 그에 따른 시설주 부담이 경감되도록, 〈별지3〉을 참고하여 「도로법」 제68조 제7호를 개정할 필요가 있다.

나. 장애물 없는 생활환경 인증에 따른 인센티브 제공

현행 인증제도 하에서는 인증을 받더라도 장애인용 승강기 설치 시 해당 면적만큼 건축면적 산입에서 제외하는 것 외에는 다른 혜택이 없으며, 오히려 인증 신청 시 건축물 규모와 관계없이 2~4백만원 정도의 인증 수수료를 부담해야 하는바,

「일본 배리어프리법」이 인증을 받은 시설에 대해서는 용적률 및 세제상 혜택, 건물정비비용 지원 등의 인센티브를 제공하는 사례를 참고할 필요가 있다.

이에 장애물 없는 생활환경 인증제도가 활성화 될 수 있도록 소규모 공중이용시설에 대해 인증 수수료 감면, 건축물 규모에 따른 인증 수수료 부과, 인증받은 시설에 대한 다양한 인센티브 제공 등 인증제도 개선방안을 마련할 필요가 있다.

다. 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육 강화

국가인권위원회가 2017년 9월 편의점, 커피전문점 등을 대상으로 편의시설 설치에 관한 의견을 조회한 결과, 업체 측은 경사로 등 편의시설 설치 시 임대인의 동의를 받기 어려우며, 폐업 시 임대인이 경사로 철거를 요구하는 점 등을 어려움으로 제시하고 있으며, 일부 시설주는 장애인 1~2명을 위해 비용을 쓸 수는 없다는 의견을 제시하는 등 장애인 편의시설 설치에 대한 인식이 부족한 사례가 확인되었다. 한편, 경사로가 인도를 점유하여 보행자의 통행에 불편을 초래하고, 안전사고 발생 시 책임문제가 발생할 수 있다는 이유로 일부 지방자치단체에서는 이미 설치된 경사로를 철거하는 사례도 있었다.

따라서 편의시설 필요성에 대한 인식개선 교육이 확대·강화될 수 있도록 공중이용시설 시설주 및 도로점용허가 담당 공무원 등에 대한 교육 방안을 수립하여 시행할 필요가 있다.

또한, 소규모 공중이용시설이더라도 접근로, 출입구, 출입문 등 최소한의 시설은 건축 설계 시부터 장애인의 접근권이 고려될 수 있도록 「건축사법」에 따른 건축사 자격시험 및 건축사 실무교육 시 장애인 편의시설 설치관련 사항이 포함되도록 할 필요가 있다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 14.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

장애인 인권 관련 결정

11 2017. 12. 28.자 결정 [정신장애인 복지시설 이용을 제한하는 지방자치단체 조례 개정 권고]

결정사항

정신장애인에게 복지시설 등의 이용을 제한하고 있는 지방자치단체의 조례에 대하여 아래와 같이 권고함.

【1】 지방자치단체의 장과 의회의장은, 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하고 있는 조례의 관련 조항을 삭제하기 바람.

【2】 행정안전부장관은, 지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하는 것이 시정되도록 노력하기 바람.

결정요지

【1】 장애를 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 정신장애인의 위험성에 대한 타당한 근거 없이 이들에게 복지시설 등의 이용을 일반적으로 제한하는 것은 정신장애인에 대한 차별로서 평등권을 침해하는 것임.

【2】 또한 「정신건강복지법」 제37조가 국가·지방자치단체의 정신질환자의 거주·치료·재활 등을 위한 시책 강구 및 지원 노력 의무를 규정하여 지역사회에서 배제되었던 정신장애인들의 지역사회 통합의 중요성을 강조하고 있는 것에 비추어 볼 때, 지역사회의 자치법규인 조례가 정신장애인의 복지시설 이용을 일반적으로 제한하는 것은 이 법에 반함.

참조조문

「헌법」 제11조 제1항, 「장애인차별금지법」 제4조 제1항, 「정신건강복지법」 제4조 제4항

주 문

국가인권위원회는 정신장애인에게 복지시설 등의 이용을 제한하고 있는 지방자

치단체의 조례에 대하여 아래와 같이 권고한다.

1. 〈별지1〉 기재 지방자치단체의 장과 의회의장은, 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하고 있는 조례의 관련 조항을 삭제하기 바란다.
2. 행정안전부장관은, 지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하는 것이 시정되도록 노력하기 바란다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인(정신질환자를 포함하며, 이하 '정신장애인'이라 한다)에게 사회복지관, 노인복지관, 청소년수련시설, 문화의집 등의 복지시설 이용을 제한하는 것이 정신장애인에 대한 차별이라는 여론과 관련 단체의 문제 제기가 있었다.

이에, 국가인권위원회는 정신장애인의 인권 보호와 향상을 위해 지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인에게 복지시설의 이용을 제한하고 있는 것에 대하여 정책적 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」, 「국가인권위원회법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라 한다), 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 '정신건강복지법'이라 한다), 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」 등을 판단기준으로 하였다.

Ⅲ. 조례 현황 및 시설 이용 제한의 이유

국가인권위원회는 지방자치단체에 공문을 발송하여 지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하거나 퇴장을 요청하고 있는 현황을 파악하였다. 또한 (사)한국장애인인권포럼 산하 장애인정책모니터링센터도 지방자치단체의 해당 조례에 대한 모니터링을 통해 현황을 파악하였다.

그 결과, 지방자치단체별로 그 개수의 차이는 있지만 11개 광역지방자치단체 산하 74개 기초자치단체의 총 128개 조례가 정신장애인의 출입이나 이용 등을 제한하는 내용을 명시하고 있었다(〈별지2〉 관련 조례 현황 참조).

일부 지방자치단체와 복지시설에서 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하고 있는 이유를 설명하였는데, 주요한 이유는 정신장애인의 다른 이용자에 대한 위험성, 정신장애인의 돌발행동에 대한 대처인력 부족, 정신장애인에 대한 선입견·이해 부족, 다른 지방자치단체의 조례 참조 등이었다. 대부분의 다른 지방자치단체가 유사한 조례를 통해 복지시설 등을 운영하고 있다는 점을 고려하면, 위의 이유는 대부분의 지방자치단체에도 해당할 수 있을 것으로 판단된다. 반면 일부 지방자치단체는 해당 조례의 문제점과 그 개정의 필요성을 인식하고 있음이 확인되었다.

Ⅳ. 판단

1. 정신장애인에 대한 차별 금지

「헌법」 제11조 제1항은 모든 국민은 법 앞에 평등하다고 규정하고 있다.

「장애인차별금지법」 제4조 제1항 제1호는 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우를 차별행위로 규정하고, 제15조 제1항 및 제2항은 장애인에게 비장애인과 동등한 수준의 서비스

등을 제공하고 재화·용역의 이용 기회를 박탈하지 않도록 하고 있고, 제18조 제1항은 시설물의 접근·이용 시 장애인에 대한 제한·배제·분리·거부 금지를, 제24조 제1항은 국가, 지방자치단체 및 문화·예술사업자의 장애인에 대한 차별행위 금지를 규정하고 있고, 제30조 제3항은 복지시설 등이 장애를 이유로 사회활동 참여, 이동 및 거주의 자유를 제한하지 않도록 규정하고 있다.

특히 같은 법 제8조는 국가·지방자치단체의 장애인에 대한 차별 방지 등의 책임 및 차별 시정을 위한 적극적 조치의무를, 제37조 제1항 및 제2항은 정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별·불이익 금지 및 국가·지방자치단체의 이들에 대한 법적·정책적 조치 강구의무를 규정하고 있다.

「정신건강복지법」 제4조 제4항은 국가·지방자치단체의 정신질환자 등에 대한 차별·편견해소 및 권리구제에 대한 책임 및 차별 등 해소를 위한 적극적 조치의무를, 제37조는 국가·지방자치단체의 정신질환자의 거주·치료·재활 등을 위한 필요한 시책 강구 및 지원 노력 의무를 규정하고 있다.

또한 「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조 제1항은 대중에게 공개·제공되는 시설·서비스에 대한 장애인의 접근성을 보장하는 적절한 조치를 취하고 접근성에 대한 장애와 장벽을 식별하고 철폐할 것을, 제30조 제1항은 장애인의 문화생활, 레크리에이션, 여가생활 및 체육활동 등의 참여를 보장하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 당사국에게 요구하고 있다.

2. 시설 이용 제한의 이유에 대한 검토

정신장애인의 복지시설 이용을 제한하는 이유로 정신장애인의 위험성과 돌발행동에 대처인력 부족이 거론되고 있다.

우선, 일부 지방자치단체나 복지시설은, 정신장애인은 스스로 통제되지 않아 복지시설을 이용하는 다른 이용자들에게 불안을 유발하거나 위협이 되고, 특히

노인이나 청소년들에게 그러하기 때문에 다수의 안전을 위하여 이용을 제한한다고 주장하고 있다. 「정신건강복지법」 및 「장애인복지법」에 따르면, 정신장애인이란 정신질환으로 발생한 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 장애인으로 정신질환자를 포함하는 개념이다. 그런데 '2017 범죄분석(대검찰청, 2017)', '조현병 환자의 범죄에 대한 고찰: 범행 특성 및 범죄 전력을 중심으로(박지선, 2014)', '정신장애인범죄 실태 현황분석을 통한 문제점 개선방안 연구(이양훈, 2011)' 등 많은 분석과 연구에 따르면, 정신장애인이 위험하다는 주장을 뒷받침할 만한 충분한 근거를 찾을 수 없다.

다음으로, 일부 지방자치단체나 복지시설은, 정신장애인이 돌발적이고 통제할 수 없기 때문에 전담인력이 추가적으로 필요하고 이에 대한 해결책이 우선 마련되어야 한다고 주장한다. 그러나 돌발적이거나 통제가 어려운 상황은 정신장애인에게만 해당되는 것은 아니며 장애가 없거나 다른 장애를 가진 사람 모두에게 적용되는 것이다.

3. 소결

장애를 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 정신장애인의 위험성에 대한 타당한 근거 없이 이들에게 복지시설 등의 이용을 일반적으로 제한하는 것은 정신장애인에 대한 차별로서 평등권을 침해하는 것으로 판단된다.

또한 「정신건강복지법」 제37조가 국가·지방자치단체의 정신질환자의 거주·치료·재활 등을 위한 시책 강구 및 지원 노력 의무를 규정하여 지역사회에서 배제되었던 정신장애인들의 지역사회 통합의 중요성을 강조하고 있는 것에 비추어볼 때, 지역사회의 자치법규인 조례가 정신장애인의 복지시설 이용을 일반적으로 제한하는 것은 이 법에 반하는 것으로 판단된다.

복지시설의 이용을 제한하기 위해서는 질서유지·공공복리 등에 영향을 미치는

어떤 행위를 전제로 하는 것이 타당하며, 그런 행위에 대한 전제 없이 정신장애인이라는 이유만으로 시설의 이용을 제한하는 것은 정신장애인에 대한 차별이다. 일부 지방자치단체의 조례에 규정된 이용 제한의 사유, 예컨대 '술에 만취한 자 및 주류소지자, 허가 되지 않은 구역에 음식물을 반입하는 자', '위해물품, 흉기 및 이와 유사한 물품을 소지한 자', '다른 사람의 이용을 방해하는 사람', '자료, 물품 및 시설물 훼손으로 운영에 지장이 있다고 인정되는 경우' 등과 같이 행위를 중심으로 이용을 제한하는 방안을 참고할 필요가 있다.

이에, 국가인권위원회는 해당 지방자치단체의 장과 의회의장에게, 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하는 조례의 관련 조항을 삭제할 것을 권고하고, 행정안전부장관에게, 지방자치단체가 조례를 통해 정신장애인에 대해 복지시설 등의 이용을 제한하는 것이 시정되도록 노력할 것을 권고한다.

V. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 28.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

〈별지1〉

피권고인 목록

서울특별시 동작구 구청장·의회의장, 강원도 양양군 군수·의회의장, 강원도 태백시 시장·의회의장, 강원도 홍천군 군수·의회의장, 충청북도 괴산군 군수·의회의장, 충청북도 보은군 군수·의회의장, 충청북도 옥천군 군수·의회의장, 충청북도 음성군 군수·의회의장, 충청북도 제천시 시장·의회의장, 충청북도 증평군 군수·의회의장, 충청북도 진천군 군수·의회의장, 충청남도 공주시 시장·의회의장, 충청남도 계룡시 시장·의회의장, 충청남도 당진시 시장·의회의장, 충청남도 보령시 시장·의회의장, 충청남도 서산시 시장·의회의장, 충청남도 아산시 시장·의회의장, 충청남도 예산군 군수·의회의장, 충청남도 천안시 시장·의회의장, 충청남도 청양군 군수·의회의장, 충청남도 태안군 군수·의회의장, 경상북도 경산시 시장·의회의장, 경상북도 경주시 시장·의회의장, 경상북도 봉화군 군수·의회의장, 경상북도 상주시 시장·의회의장, 경상북도 안동시 시장·의회의장, 경상북도 영주시 시장·의회의장, 경상북도 영천시 시장·의회의장, 경상북도 예천군 군수·의회의장, 경상북도 울릉군 군수·의회의장, 경상북도 울진군 군수·의회의장, 경상북도 의성군 군수·의회의장, 경상북도 청도군 군수·의회의장, 경상북도 청송군 군수·의회의장, 경상북도 칠곡군 군수·의회의장, 경상북도 포항시 시장·의회의장, 경상남도 고성군 군수·의회의장, 경상남도 김해시 시장·의회의장, 경상남도 밀양시 시장·의회의장, 경상남도 사천시 시장·의회의장, 경상남도 산청군 군수·의회의장, 경상남도 양산시 시장·의회의장, 경상남도 의령군 군수·의회의장, 경상남도 진주시 시장·의회의장, 경상남도 창원시 시장·의회의장, 경상남도 통영시 시장·의회의장, 경상남도 하동군 군수·의회의장, 경상남도 함안군 군수·의회의장, 경상남도 합천군 군수·의회의장, 전라북도 도지사·의회의장, 전라북도 고창군 군수·의회의장, 전라북도 김제시 시장·의회의장, 전라북도 무주군 군수·의회의장, 전라북도 부안군 군수·의회의장, 전라북도 완주군 군수·의회의장, 전라북도 익산시 시장·의회의장, 전라북도 임실군 군수·의회의장, 전라북도 장수군 군수·의회의장, 전라북도 정읍시 시장·의회의장, 전라북도 진안군 군수·의회의장, 부산광역시 강서구 구청장·의회의장, 부산광역시 기장군 군수·의회의장, 부산광역시 동구 구청장·의회의장, 부산광역시 중구 구청장·의회의장, 대구광역시 남구 구청장·의회의장, 대구광역시 달서구 구청장·의회의장, 대구광역시 동구 구청장·의회의장, 대구광역시 북구 구청장·의회의장, 대구광역시 서구 구청장·의회의장, 대구광역시 수성구 구청장·의회의장, 대구광역시 중구 구청장·의회의장, 인천광역시 남구 구청장·의회의장, 인천광역시 서구 구청장·의회의장, 광주광역시 서구 구청장·의회의장

〈별지2〉

관련 조례 현황

광역	기초	조례명	해당조문
서울시	동작구	1. 동작구노인복지문화지원에관한조례	제7조
강원도	양양군	2. 양양군문화복지시설운영·관리조례	제6조
	태백시	3. 태백시종합실버복지타운설치및운영조례	제8조
		4. 태백문화의집설치및운영조례	제6조
	홍천군	5. 홍천군노인복지관설치및운영조례	제7조
		6. 홍천군청소년수련시설설치및관리·운영조례	제12조
충북도	괴산군	7. 괴산군노인복지관설치및운영조례	제7조
	보은군	8. 보은군여성회관설치및운영조례	제14조
	옥천군	9. 옥천군노인복지회관설치및운영조례	제6조
	음성군	10. 음성군노인복지관설치및운영조례	제5조
	제천시	11. 제천시노인종합복지관설치운영조례	제5조
	증평군	12. 증평군노인복지관설치및운영조례	제7조
		13. 증평군사회복지관설치및운영조례	제5조
		14. 증평군장애인복지관설치및운영조례	제7조
	진천군	15. 진천군노인복지관운영에관한조례	제5조
		16. 진천군청소년수련원운영관리조례	제15조
		17. 생거진천종합사회복지관설치및운영에관한조례	제5조
충남도	공주시	18. 공주시노인종합복지관설치및운영조례	제5조
	계룡시	19. 계룡시노인복지관설치및운영조례	제5조
	당진시	20. 당진시청소년수련원관리운영조례	제15조
		21. 당진시노인복지관설치및운영조례	제5조
	보령시	22. 보령시청소년수련관설치및운영조례	제8조
		23. 보령시근로자종합복지관운영조례	제7조
	서산시	24. 서산시대산근로자종합복지관운영조례	제6조
		25. 서산시노인복지회관설치및운영조례	제5조
	아산시	26. 아산시사회복지관설치및운영조례	제4조
		27. 아산시노인종합복지회관설치및운영조례	제5조
		28. 아산시시민문화복지센터설치및운영조례	제14조
	예산군	29. 예산군노인종합복지관설치및운영조례	제6조

광역	기초	조례명	해당조문
충남도	천안시	30. 천안시사회복지관설치및운영에관한조례	제7조
		31. 천안시장애인종합복지관설치및운영조례	제6조
		32. 천안시노인종합복지시설설치및운영에관한조례	제6조
		33. 천안시노동복지회관설치및운영에관한조례	제7조
	청양군	34. 청양군노인종합복지관설치및운영조례	제5조
	태안군	35. 태안군청소년수련관운영조례	제5조
경북도	경산시	36. 경산시노인종합복지관·어르신복지센터설치및운영조례	제6조
		37. 경산시읍·면·동종합복지회관설치및운영조례	제17조
		38. 경산시청소년문화의집관리운영조례	제8조
		39. 경산시청소년수련시설설치및운영조례	제19조
	경주시	40. 경주시청소년수련관운영조례	제6조
	봉화군	41. 봉화군노인복지관설치및운영조례	제5조
		42. 봉화군청소년센터관리·운영조례	제6조
	상주시	43. 상주시노인종합복지관설치및운영조례	제5조
		44. 상주시청소년수련관관리운영조례	제8조
	안동시	45. 안동시근로자종합복지관설치및운영조례	제8조
		46. 안동시청소년수련관운영·관리조례	제8조
		47. 안동시여성복지회관관리·운영조례	제8조
		48. 안동시노인복지관설치및운영조례	제7조
	영주시	49. 영주시풍기문화의집운영및사용조례	제6조
	영천시	50. 영천시청소년수련관설치및운영조례	제13조
	예천군	51. 예천군청소년수련관운영·관리조례	제9조
	울릉군	52. 울릉군울릉한마음회관관리및운영조례	제9조
		53. 울릉군노인복지관설치및운영조례	제7조
	울진군	54. 울진군노인복지관설치및운영조례	제5조
		55. 울진군(고우이)청소년수련관설치및운영조례	제11조
		56. 울진군청소년문화의집관리운영조례	제19조
	의성군	57. 의성군노인복지관설치및운영조례	제7조
	청도군	58. 청도군노인복지관설치및운영조례	제7조
		59. 청도군청소년수련관관리및운영조례	제8조
	청송군	60. 청송군청소년수련의집운영관리조례	제11조
	칠곡군	61. 칠곡군노인종합복지관설치및운영조례	제7조
		62. 칠곡군근로자종합복지관설치및운영조례	제7조
	포항시	63. 포항시근로자종합복지관운영조례	제5조
		64. 포항시청소년수련관시설운영조례	제2조

광역	기초	조례명	해당조문
경남도	고성군	65. 고성군청소년문화의집관리·운영조례	제16조
		66. 고성군청소년수련실설치및운영조례	제5조
	김해시	67. 김해시문화의집운영조례	제6조
		68. 김해시청소년수련관설치및운영조례	제8조
	밀양시	69. 밀양시청소년수련실설치및운영관리조례	제5조
	사천시	70. 사천시근로자종합복지관설치및운영조례	제6조
		71. 사천시종합사회복지관설치및운영조례	제7조
		72. 사천시바다낚시공원설치및운영에관한조례	제6조
		73. 사천첨단항공우주과학관관리및운영조례	제12조
	산청군	74. 산청박물관관리및운영조례	제7조
		75. 산청군청소년수련관설치및운영조례	제8조
		76. 산청군황매산청소년야영장설치및운영조례	제11조
		77. 산청군문화의집관리·운영조례	제19조
	양산시	78. 양산시문화의집설치및운영에관한조례	제17조
	의령군	79. 의령군청소년수련관설치및운영관리조례	제13조
	진주시	80. 진주시전통예술학교설치및운영조례	제12조
		81. 진주시청소년수련관설치및운영조례	제13조
		82. 진주시공공도서관설치·운영및지원에관한조례	제7조
		83. 진주청동기박물관운영조례	제8조
	창원시	84. 창원시진해문화의집관리운영에관한조례	제16조
		85. 창원시진동종합복지타운운영조례	제7조
		86. 창원과학체험관관리및운영조례	제9조
		87. 창원시늘푸른전당운영조례	제11조
		88. 마산시립박물관운영조례	제10조
		89. 마산시립도서관관리·운영조례	제21조
		90. 진해시청소년수련원설치및운영조례	제11조
	통영시	91. 통영시윤이상기념관설치및운영조례	제15조
	하동군	92. 하동군해와달해양낚시공원관리및운영조례	제5조
		93. 하동군삼화에코하우스관리및운영조례	제11조
		94. 하동군청소년수련원운영관리조례	제10조
	함안군	95. 함안군청소년수련관운영·관리조례	제16조
	합천군	96. 합천군청소년수련관설치및운영·관리조례	제13조

광역	기초	조례명	해당조문
전북도	전북도	97. 전라북도근로자종합복지회관설치및운영조례	제9조
	고창군	98. 고창군청소년수련관설치및운영조례	제10조
	김제시	99. 김제시문화체육시설관리및운영조례	제6조
	무주군	100. 무주군청소년시설설치및운영조례	제9조
	부안군	101. 부안군청소년문화의집설치및운영에관한조례	제13조
	완주군	102. 완주군청소년문화의집설치·운영조례	제8조
	익산시	103. 익산시청소년문화의집설치운영조례	제8조
		104. 익산시여성회관운영조례	제8조
	임실군	105. 임실군문화의집관리및운영조례	제14조
	장수군	106. 장수군노인복지관설치및운영조례	제10조
	정읍시	107. 정읍시문화의집관리운영조례	제16조
	진안군	108. 진안군복합노인복지타운설치및운영조례	제7조
		109. 진안군청소년수련시설운영관리조례	제11조
부산시	강서구	110. 부산광역시강서구노인종합복지관설치및운영조례	제3조의2
		111. 부산광역시강서구사회복지관관리및운영조례	제4조
	기장군	112. 부산광역시기장군종합사회복지관설치및관리운영조례	제6조
	동구	113. 부산광역시동구노인복지관설치및운영조례	제7조
	중구	114. 부산광역시중구복지관관리및운영조례	제4조
대구시	남구	115. 대구광역시남구사회복지관설치및운영조례	제5조
	달서구	116. 대구광역시달서구사회복지관설치·운영조례	제5조
		117. 대구광역시달서구노인종합복지관설치및운영조례	제6조
	동구	118. 대구광역시동구사회복지관설치·운영조례	제5조
	북구	119. 대구광역시북구사회복지관설치및운영조례	제5조
	서구	120. 대구광역시서구사회복지관설치운영조례	제5조
		121. 대구광역시서구노인복지관설치및운영조례	제6조
		122. 대구광역시서구청소년수련관설치및운영조례	제15조
		123. 대구광역시서구문화회관운영및사용조례	제26조
	수성구	124. 대구광역시수성구청소년수련시설치및운영조례	제18조
	중구	125. 대구광역시중구노인복지관설치및운영조례	제11조
인천시	남구	126. 인천광역시남구노인인력개발센터설치및운영조례	제9조
	서구	127. 인천광역시서구청소년수련시설설치및운영조례	제5조
광주시	서구	128. 광주광역시서구청소년문화의집관리및운영조례	제10조

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제4장

북한 및 외국인·난민 인권 관련 결정

북한 인권 관련 결정

1 2017. 4. 20.자 결정 [북한이탈주민 노동권 증진을 위한 제도개선 권고]

결정사항

【1】 통일부장관에게 북한이탈주민의 안정적 정착을 위해 도입한 정착자산 형성제도가 실효성 제고를 위하여 거주지 보호기간의 연장 사유를 확대하도록 관련 실무편람을 정비, 북한이탈주민의 안정적 일자리 보장을 위해 지역적응센터의 취업상담과정을 개선, 활성화하고, 취업 후 노동권 상담과 구제기능을 강화할 것을 권고

【2】 고용노동부장관에게 고용센터의 북한이탈주민 대상 취업상담과정을 개선, 활성화하고, 노동권 상담과 구제기능을 강화할 것을 권고

결정요지

【1】 북한이탈주민의 취업률 및 장기 근속률을 제고하기 위한 정착자산 형성제도의 운영 취지로 볼 때,「북한이탈주민 정착지원 실무편람」에서 예외사유에 '질병 또는 사고로 인한 장기 입원, 필수적인 직업 훈련' 등도 추가하는 것이 필요하다고 판단

【2】 북한이탈주민이 지역적응센터나 고용노동부 고용센터 전문 상담원과의 충분한 상담을 거쳐 자신의 역량과 적성에 맞고 일자리 수요가 있는 훈련 직종을 수강하거나, 적성과 맞는 분야에 취업할 수 있도록 취업이나 직업훈련을 받기 전에 북한이탈주민에 대한 전문취업상담과정을 개선하고, 그 이용을 활성화

【3】 북한이탈주민이 노동권을 침해받는 상황에서 자신의 권리를 보호하고, 적극적으로 대응할 수 있도록 하나원과 지역적응센터의 교육 과정에서 노동권 교육을 강화하고, 취업현장에서 법률적인 도움 등이 필요

참조조문

「헌법」, 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 "정착지원법"이라 한다) 및 같은 법 시행령, 「세계인권선언」, 「유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」

주 문

1. 통일부장관에게 다음과 같이 권고한다.

   가. 북한이탈주민의 안정적 정착 지원을 위한 정착자산 형성제도의 실효성 제고를 위하여 거주지 보호 기간의 연장 사유를 확대하도록 「북한이탈주민 정착지원 실무 편람」을 정비하기 바람.

   나. 북한이탈주민의 전문성 강화를 통한 안정적인 일자리 보장을 위해 지역적응 센터의 취업상담과정을 개선하고, 그 이용을 활성화하기 바람.

   다. 하나원의 사회적응교육과정과 지역적응센터의 교육과정에 북한이탈주민에 대한 노동권 교육을 강화하고, 취업 후의 북한이탈주민에 대하여 노무사 등 전문가와 연계한 지역적응센터의 상담과 구제 기능을 강화하기 바람.

2. 고용노동부장관에게 다음과 같이 권고한다.

   가. 북한이탈주민의 전문성 강화를 통한 안정적인 일자리 보장을 위해 고용센터의 취업상담과정을 개선하고, 그 이용을 활성화하기 바람.

   나. 취업 후의 북한이탈주민에 대하여 노무사 등 전문가와 연계한 고용센터의 상담과 구제 기능을 강화하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

우리 위원회는 2015년에 『북한이탈주민 노동권 실태조사』(이하 "위원회 실태조사" 라 한다)를 실시하여 북한이탈주민의 노동권에 대한 인식과 노동권 보장 현황을 파악하였다.

그 결과 북한이탈주민이 채용 과정은 물론이고 직장 내에서도 노동권 침해를 경험하고, 노동권 인식 정도가 낮아 임금 미지급, 부당해고 등에 적절하게 대응하지 못하고 있으며, 이 과정에서 지역적응센터나 고용센터의 상담기능 이용률도 저조한 것으로 나타났다.

이에 국가인권위원회는 북한이탈주민의 노동권 증진을 위한 제도개선방안을 검토 하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 "정착지원법"이라 한다) 및 같은 법 시행령, 「세계인권선언」, 「유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 현황 및 실태

1. 정착지원제도

북한이탈주민 정착지원은 북한이탈주민에게 공통적으로 지급되는 정착금과 직업훈련 및 취업을 위한 장려금으로 구분할 수 있다. 장려금은 「정착지원법」에서 정하는 거주지 보호기간 5년 동안 자격취득 장려금, 취업 장려금, 고용 지원금, 정착자산 형성제도 등의 지원을 받을 수 있도록 하는 것이다.

거주지 보호기간 내에 있는 북한이탈주민은 일정한 자격증을 취득할 때 200만원의 자격취득 장려금을 받을 수 있으며, 6개월 이상 동일 업체에서 근무한 경우 최대 3년 근속 시 수도권은 1,850만원, 그 외 지역은 2,200만원의 취업 장려금을 받을 수 있다. 또한 북한이탈주민을 고용하는 기업주에게는 고용 지원금이 지급되며 북한이탈주민 급여의 1/2을 50만원 내에서 최대 3년간 지원한다.

다만, 자격취득 장려금, 취업 장려금, 고용 지원금은 2014. 11. 28. 이전 입국자에게만 해당되며, 이후 입국자는 정착자산 형성제도를 통해 근로소득을 통한 저축금액과 동일한 금액을 월 50만원 한도에서 정부로부터 최대 4년까지 지원받을 수 있다.

2. 북한이탈주민의 경제활동 및 노동권 인식 실태

가. 경제활동 실태

2015년 북한이탈주민 경제활동 현황자료에 따르면, 최근 5년 간 북한이탈주민의 경제활동참가율이 2010년 42.6%에서 2015년 59.4%로 증가하고, 고용률이 2010년 38.7%에서 2015년 54.6%로 증가하였으며, 실업률은 2010년 9.2%에서 2015년 4.8%로 하락하는 등 고용 지표가 전반적으로 개선되고 있다고 할 수 있다.

그런데 국회예산처 '2016년 북한이탈주민 보호 및 정착지원 사업 평가'에 따르면, 2015년 북한이탈주민의 월평균 임금이 154.6만원으로 일반국민 229.7만원의 67%에 머무는 것으로 나타났다. 또한 남북하나재단의 2015년도 북한이탈주민 경제활동 실태조사에 따르면, 북한이탈주민의 일용직 비율이 15.6%를 차지하는 것으로 나타나 일반국민 5.8%에 비해 3배 정도 높았으며, 단순노무종사자도 29.8%로 일반국민 13.2%의 2배 이상인 것으로 나타났다. 2015. 8. 통계청 경제활동 부가조사에 따르면, 취업자의 평균 근속기간의 경우 일반국민은 5년 8개월인데 비해 북한이탈주민은 1년 4개월에 불과한 것으로 나타났다.

한편 북한이탈주민의 자격증 취득이 실제 직업 활동에서의 전문성 제고에는 미흡한 것으로 나타났다. 2015년 남북하나재단 북한이탈주민 경제활동 실태조사에 따르면, 북한이탈주민이 취득한 자격증은 사무회계 분야 47.4%, 보건의료 분야 21.3%, 음식·제과·미용 등 서비스 분야 11.6% 등 비교적 자격증 취득이 용이한

3개 분야가 80% 이상을 차지하였으나, 자격증 취득 분야에 일한 적 없다는 응답자가 55.5%로 나타났다. 자격증 취득 분야의 평균 재직기간도 2년 9개월로 짧았으며, 자격증 취득 후 해당 분야 근무 경험이 없는 이유로는 '관련분야의 일자리가 없어서'라는 응답이 28.0%로 가장 높게 나타났다.

나. 노동권 인식 실태

위원회 실태조사 시 심층인터뷰에 응답한 대부분의 북한이탈주민은 재북 시 노동을 권리가 아닌 '충성'으로 인식하는 것으로 나타났다. 노동권에 대해 구체적으로 생각해본 적이 없고, 다만 노동보호 물자를 받을 권리를 말하는 것 같다고 하였다. 또한 탈북 이후 제3국에서는 강제북송의 두려움으로 임금을 못 받거나 적게 받아도 권리 주장은 상상하지도 못했다고 하였다. 국내 입국 후에는 노동권이나 노동법 교육을 받지 못했으며, 휴가와 야근수당 정도를 권리로 인식하였다고 하였다.

또한 노동권을 침해당한 경우 '참고 넘기는 등 해결한 적이 없다'는 응답이 43.7%로 가장 높았고, '고용노동부 등 공공기관의 도움으로 해결'한 비율이 7.7%로 낮았다. '고용 당시 근로계약서를 작성하지 않았다'는 응답도 38.3%나 되었고, 근로기준법 등 노동법 내용을 알고 있는지에 대한 질문에 '전혀 모른다'는 응답이 17.7%로 나타났다.

Ⅳ. 문제점 및 개선 방안

1. 북한이탈주민 정착자산 형성제도 지원 사유 확대

정부는 북한이탈주민들에게 취업동기를 부여하여 취업률 및 장기 근속률을 제고하고, 정착자산 형성을 통한 성공적 정착 기반 마련을 위해 정착자산 형성제도를 도입하였다. 「정착지원법 시행령」 제40조의2 제1항 단서조항에서 "출산 또는 병역의무 이행 등의 사유가 발생한 경우에는 거주지 보호기간이 만료되는 날부터

2년의 범위에서 통일부 장관이 정하는 기간 동안 정착자산 형성제도 지원 대상으로 선정할 수 있다"라고 규정하고 있다. 그런데 위 조항에도 불구하고 「북한이탈주민 정착지원 실무편람」에서 그 사유를 '출산 또는 병역의무 이행'만으로 한정하고 있다.

그런데 예외 사유를 지나치게 엄격하게 제한하면 신청자가 신청 자체를 포기할 수 있고, 거주지 보호기간 5년 내에서 정착자산 지원금을 최대기간 동안 받기 위해 질병 치료, 필수적인 직업훈련 등 직장생활에 필요한 준비기간 없이 서둘러 취업하는 경우 낮은 임금, 이직 등으로 정착의 저해요인으로 작용할 우려가 있다.

북한이탈주민의 취업률 및 장기 근속률을 제고하기 위한 정착자산 형성제도의 운영 취지로 볼 때, 「북한이탈주민 정착지원 실무편람」에서 예외사유에 '질병 또는 사고로 인한 장기 입원, 필수적인 직업 훈련' 등도 추가하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 북한이탈주민 취업상담과정 개선 및 이용 활성화

남북하나재단의 2015년 북한이탈주민 경제활동 실태조사에서 북한이탈주민들의 자격증 취득분야가 개인의 역량과 적성, 산업 수요 등과 무관하게 취득이 용이한 일부 자격증으로 몰리는 경향이 있고, 자격증 취득 후에도 자격증 취득 분야에 근무하지 않는 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한 자격증 취득 분야에서 재직한 기간이 짧으며, 자격증 취득 후에도 해당분야의 일자리가 없어서 일을 못한다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 2015년 통계청 경제활동 부가조사에 따르면, 북한이탈주민의 평균 근속기간이 1년 4개월로 일반국민 5년 8개월에 비해 훨씬 짧았다.

이에 북한이탈주민이 지역적응센터나 고용노동부 고용센터 전문 상담원과의 충분한 상담을 거쳐 자신의 역량과 적성에 맞고 일자리 수요가 있는 훈련 직종을 수강하거나, 적성과 맞는 분야에 취업할 수 있도록 취업이나 직업훈련을 받기

전에 북한이탈주민에 대한 전문 취업상담과정을 개선하고, 그 이용을 활성화할 필요가 있다.

3. 북한이탈주민 대상 노동권 교육 및 상담기능 강화

북한이탈주민의 초기 거주지 정착을 지원하는 하나원과 지역적응센터에서 노동권 관련 교육을 실시하고 있다. 그러나 위원회 실태조사에 따르면, 북한이탈주민이 교육을 이수한 후에도 노동법 내용을 전혀 모르는 등 교육 효과가 낮은 것으로 나타났다. 또한 취업현장에서 노동권 침해 시 '참고 넘기는 등 해결한 적이 없다'는 응답자가 가장 높게 나타나는 등 소극적으로 대응하는 경우가 대부분이었으며, 이 과정에서 지역적응센터와 고용노동부 고용센터의 도움을 받은 비율이 낮은 것으로 나타났다.

북한이탈주민이 노동권을 침해받는 상황에서 자신의 권리를 보호하고, 적극적으로 대응할 수 있도록 하나원과 지역적응센터의 교육 과정에서 노동권 교육을 강화하고, 취업현장에서 법률적인 도움 등이 필요한 경우 상담지원을 받을 수 있도록 지역적응 센터와 고용노동부 고용센터에서 노무사 등 전문가와 연계한 노동권 상담과 구제 기능을 강화할 필요가 있다고 판단된다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 4. 20.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

외국인·난민 인권 관련 결정

2 2017. 3. 30.자 결정 [난민 장애인에 대한 장애인등록제도 개선 권고]

결정사항

보건복지부장관에게 난민으로 인정돼 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」을 개정하고, 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련하도록 권고

결정요지

【1】 난민으로 인정되어 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에 난민을 포함하는 내용으로 개정하기 바람

【2】 난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인 복지사업의 지원을 받을 수 있도록 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련하기 바람

참조조문

「헌법」, 「난민법」, 「장애인복지법」, 「사회보장기본법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령, 「난민의 지위에 관한 협약」, 「장애인의 권리에 관한 협약」 등

주 문

국가인권위원회는 난민 장애인의 인권보호를 위해 보건복지부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 난민으로 인정되어 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에 난민을 포함하는 내용으로 개정하기 바람.

2. 난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인 복지사업의 지원을 받을 수 있도록 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2016년 국가인권위원회가 실시한 '학교 밖 이주아동·청소년의 발달권 보장 현황 모니터링'에서, 뇌병변 장애를 가진 난민 아동이 장애인 등록이 되지 않아 활동지원급여 등 장애인 관련 서비스를 제공받지 못해 학교를 다니지 못하는 사례가 확인되었다.

「난민법」 제31조는 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있으나, 장애인의 사회보장과 관련한 「장애인복지법」 제32조 및 제32조의2는 장애인 등록 신청 대상자의 범위에 난민을 포함하고 있지 않다.

이에, 국가인권위원회는 「난민법」 제31조가 난민인정자에 대한 사회보장을 규정하고 있음에도 불구하고 난민 장애인이 실제 사회보장서비스를 제공받지 못하는 것에 대하여 정책적 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「난민법」, 「장애인복지법」, 「사회보장기본법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령을 판단기준으로 하고, 「난민의 지위에 관한 협약(이하 '난민협약'이라 한다)」, 「장애인의 권리에 관한 협약(이하 '장애인권리협약'이라 한다)」 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 장애인 등록 제도와 활동지원 사업의 개요

가. 장애인 등록 제도

「장애인복지법」 제2조 제1항은 장애인을 '신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자'로 정의하고 있는데, 실제 장애인일지라도 활동지원급여 등 정부가 제공하는 각종 장애인 복지시책의 수혜대상자가 되기 위해서는 장애인 등록을 하여야 한다.

대한민국 국민의 경우 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인, 그 법정대리인 등이 장애 상태 등을 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 하고, 외국국적동포·주민등록을 한 재외국민·영주권자·결혼이민자의 경우 「장애인복지법」 제32조의2에 따라 장애인 등록을 할 수 있다.

나. 장애인 활동지원 사업

장애인 활동지원 사업은 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 활동지원급여를 제공하여 장애인의 자립생활을 지원하고 그 부담을 줄이기 위한 제도인데, 이에 관하여 「장애인활동 지원에 관한 법률」에서 규정하고 있다.

「장애인활동 지원에 관한 법률」 제5조 및 같은 법 시행령 제4조 제1항은 활동지원급여의 신청자격을 만 6세 이상 만 65세 미만으로 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애등급 제1급 ~ 제3급 장애인으로 규정하고 있다.

활동지원급여는 장애인 당사자의 신청, 신청인에 대한 조사(장애등급 심사 및 방문조사 등), 수급자격 심의위원회의 심의 등의 절차를 거쳐 수급자격 인정 여부, 활동지원등급, 활동지원급여의 종류 및 내용, 본인부담금 등이 결정된다.

2. 난민 장애인 관련 국내 법령 및 국제인권기준

「헌법」 제6조는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 규정하고 있다.

「난민법」 제30조 제1항, 제31조, 제38조는 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받고, 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받으며, 난민인정자에 대하여는 상호주의를 적용하지 아니한다고 명시하고 있다.

「난민협약」 제23조, 제24조는 협약국은 난민에 대해 공공구제와 공적원조, 사회보장 등에 관하여 자국민과 동일한 대우를 하여야 한다고 규정하고 있다.

「장애인권리협약」 제19조는 모든 장애인이 다른 사람과 동등한 선택을 통하여 지역 사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가지고, 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회로의 완전한 통합과 참여를 촉진하기 위해 활동보조 등 관련 서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있으며, 제20조와 제24조는 장애인의 이동성 보장을 위한 효과적인 조치와 교육을 받을 권리 및 이를 위한 편의제공의 의무를 규정하고 있다.

한편, 2014. 9. 30. 유엔 장애인권리위원회는 「장애인권리협약」 대한민국 제1차 보고서에 대한 최종 견해에서, 장애를 가진 이주민이 기본적인 장애 서비스를 제한받지 않도록 장애인 등록 제도를 규정하고 있는 「장애인복지법」 제32조를 폐지할 것을 권고한 바 있다.

3. 난민 관련 장애인 등록 제도 및 활동지원 사업의 문제점

가. 장애인 등록 제도의 난민 제외

보건복지부 자료에 따르면, 우리나라의 등록 장애인은 2015. 12. 기준

2,490,406명 이며, 이 중 재외국민, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자 등 외국인은 1,587명이다.

법무부 자료에 따르면, 우리나라의 난민인정자는 2016. 12. 기준 672명인데, 이들은 「장애인복지법」에 따른 장애인 등록 대상에 해당하지 않고, 이들 중 장애인 현황에 관한 공식적인 통계자료가 없다.

장애인이 관련 복지서비스 및 활동지원급여 등을 받기 위해서는 우선 장애인 등록을 하여야 하며, 재외동포 및 외국인의 장애인 등록에 대해서는 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에서 별도로 규정하고 있다.

「난민법」, 「난민협약」 등은 난민인정자에 대하여 자국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리를 보장하고 있는데, 「장애인복지법」 제32조의2 제1항 각 호에 '난민'이 포함되어 있지 않아 난민이 장애인 등록을 신청할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있다.

나. 난민 등에 대한 장애인 활동지원 사업 배제

「장애인활동 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령은 활동지원급여의 신청자격을 「장애인복지법」에 따른 등록 장애인으로 제한하고 있는데, 난민은 장애인 등록을 할 수 없어 애당초 장애인 활동지원 사업에서 배제되고 있다.

외국국적동포·주민등록을 한 재외국민·영주권자·결혼이민자 등은 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에 따라 장애인 등록을 할 수는 있다. 그러나 같은 조 제2항은 이들 장애인에 대하여는 예산 등을 고려하여 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다고 규정하고, 실제로 보건복지부는 「2016 장애인활동 지원사업안내」를 통해 이들을 활동지원급여 신청자격의 제한 대상으로 명시하고 있다.

4. 개선방안

가. 「장애인복지법」 제32조의2 제1항 개정

「난민법」 제30조 및 제31조, 「난민협약」 제23조 및 제24조 등에 따라 국내에 체류하는 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리가 인정되나, 난민인정자는 장애인 등록을 할 수 없어 장애인 복지서비스에서 원천적으로 배제되고 있다.

「난민법」 제30조 제2항은 국가와 지방자치단체는 난민 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비 등의 조치를 하여야 한다고 규정하고 있으나, 난민의 장애인 등록을 위한 조치는 이루어지지 않고 있다.

따라서 난민으로 인정되어 대한민국에 체류하는 난민 장애인이 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」 제32조의2 제1항을 개정하여 이들이 장애인 등록을 할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

나. 장애인활동 지원 사업의 대상 정비

「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이라 할지라도, 장애등급 등에 따라 장애인활동 지원의 수급자격 인정 여부 및 활동지원급여의 종류와 내용 등이 달라질 수 있다. 그런데 보건복지부는 「장애인복지법」 제32조의2 제2항을 근거로 하여 특히 재정적 부담이 큰 활동지원급여에 관하여 외국인 등을 일률적으로 배제하고 있다. 그러나 장애의 유형과 정도, 장애인의 개인적 특성, 필요로 하는 활동지원급여의 종류 등을 고려하여 장애인활동 지원의 적용 범위를 설정하지 않고 외국인 등에 대한 지원을 일률적으로 제한하는 정책은 「난민법」 및 「장애인권리협약」 등에서 규정하는 난민 장애인의 권리 보장 취지에 부합하지 않는다.

또한, 향후 「장애인복지법」 제32조의2 제1항이 개정되어 난민이 장애인 등록을 할 수 있게 된다 할지라도, 위와 같은 일률적 제한 정책이 유지되는 한 난민

장애인은 장애인활동 지원 수급대상에서 제외되어 필요한 서비스를 제공받지 못 할 우려가 있다.

따라서 난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인활동 지원 수급자격을 인정받고 필요한 활동지원급여를 제공받을 수 있도록 「장애인활동 지원 사업안내」 등 관련 지침을 정비하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 3. 30.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

외국인·난민 인권 관련 결정

3 2017. 6. 8.자 결정 [건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고]

결정사항

【1】 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고, 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하기 바람

【2】 건설업 이주노동자가 「근로기준법」상 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하고 개선대책을 마련하기 바람

【3】 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록, 연장, 야간, 휴일근로에 대한 수당 지급기준을 명확히 하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제6호 서식]을 개정하기 바람

【4】 산업재해 예방을 위한 안전·보건 자료를 다양한 언어로 개발하고, 건설현장에서 정기적·안정적으로 교육이 이루어질 수 있도록 산업안전보건관리비에 적정 소요경비를 반영하고 이행 실태를 점검하기 바람

【5】 이주노동자가 노동권 침해, 산업재해 발생 등에 스스로 대처할 수 있도록 취업교육 프로그램을 확대·개편하는 등 권리교육을 강화하기 바람

【6】 주거환경에 대한 실태조사를 통해 숙식비 공제에 대한 합리적 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하기 바람

【7】 임시 주거시설의 안전, 위생, 사생활 보장 등에 대한 주거환경 기준을 마련하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하여 주거환경을 개선하기 바람

결정요지

【1】 표준근로계약서는 이주노동자가 취업 전 근로조건 등을 확인하고, 실제의 근로내용이 당초 계약과 다를 때 자신의 권리구제 및 법적 보호를 받는데 중요한 근거자료가 됨. 따라서 사업주가 근로계약서를 작성·교부하지 않는 경우, 또는 근로계약서를 작성·교부하더라도 언어적·문화적 사유로 그 내용을 이해하지 못하는 이주노동자에게 충분한 설명을 하지 않거나 이주노동자가 사용하는 언어로 작성된 근로계약서를 제공하지 않는 경우에는 이주노동자가 자신의 권리를 침해당

하더라도 이를 인지하고 구제받기 어렵게 되는바, 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하는 것이 바람직함

【2】 국가인권위원회가 2015년 실시한 「건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사」[1]에 따르면, 건설업에 종사하는 이주노동자들은 대부분 강도 높은 육체노동을 함에도 불구하고 하루 평균 10.5시간 동안 근로하는 것으로 나타났고, 일일 휴게시간은 평균 25분에 불과하며, 공사기간 단축을 위해 한 달 평균 28일 이상 일하거나 기상상황에 따라 휴일이 불규칙적으로 주어지는 등 이와 같은 건설업 이주노동자의 장시간 근로, 부족한 휴게시간 및 휴일은 「근로기준법」의 위반을 넘어, 피로 누적 등에 따른 건강 악화와 안전사고로 이어질 위험이 높아 개선대책이 필요함

【3】 「근로기준법」 제56조는 연장, 야간, 휴일 근로에 대해 통상임금의 100분의 50이상을 가산하여 지급할 것을 규정하고 있으나, 「외국인고용법 시행규칙」의 표준근로계약서에는 "연장, 야간, 휴일근로에 대해서는 수당 지급"으로만 명시되어 있을 뿐 구체적인 조건이 기재되어 있지 않아, 사용자측이 자의적인 방식으로 급여를 책정함에 따라 임금을 둘러싼 분쟁이 발생하고 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받지 못하는 경우도 빈번하여 개정이 필요함

【4】 생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 '안전하고 건강한 근로조건'이 모든 근로자가 누려야 할 보편적 권리임을 명확히 하고 있는바, 특히 사망 사고가 상대적으로 많이 발생하는 건설업 이주노동자의 신체와 생명을 보호하기 위해, 이주노동자 대상 안전·보건 교육이 강화되어야 함

【5】 국가인권위원회 실태조사 결과, 건설현장에서 다친 경험이 있는 응답자 중 산재보험 처리를 받지 못한 경우가 67.9%로 나타나, 이주노동자들이 사업주의 비공식적인 대처에 별다른 대응 없이 수용하는 경우가 많음. 따라서 입국 시 받는 취업교육 프로그램을 확대·개편하여, 산업재해 관련 제도 및 법령, 산업안전·보건교육 등 기초 필수교육과 권리침해에 대한 구체적 구제방법 등에 대한 교육을 강화하여 이주노동자들이 보다 적극적으로 대처할 수 있도록 할 필요가 있음

【6】 「세계인권선언」 제25조는 의식주 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 규정하고 있으며, 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 1991년

1) 연구용역 수행기관 : IOM이민정책연구원 // 연구용역 기간 : 2015. 5.~11.(6개월)

'일반논평4. 적절한 주거에 대한 권리'를 통해 주거권은 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다는 점을 강조함. 이처럼 적절한 주거환경을 누릴 권리는 모든 사람에게 중요한 사항이지만, 특히 건설업에 종사하는 이주노동자의 경우 국내에 물적·인적 기반이 취약하고 정보와 선택권이 크게 제한되는 상황에 있으므로, 정부는 이에 대한 실태조사를 실시하여 합리적인 숙식비 부담 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비해야 함

【7】 국가인권위원회 실태조사 결과, 임시 주거시설에 부엌 및 조리시설이 구비되지 않은 곳이 60.6%, 잠금장치가 없는 곳이 7.0%, 햇볕 및 통풍 가능한 창문이 없는 곳이 6.9%, 목욕시설이 없는 곳이 5.5% 등 생활을 위해 필요한 최소한의 시설이 미비한 열악한 상태인 것으로 확인됨. 격·오지 건설현장의 특성으로 인해 공사기간 동안 불가피하게 임시주거시설에서 생활하게 되더라도, 안전, 위생, 사생활 보장 등 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 주거환경이 제공되어야 함이 마땅한바, 정부는 주거환경에 대한 기준을 마련하고, 정기적으로 점검을 실시하여 이주노동자들의 주거환경이 개선될 수 있도록 해야 함

참조조문

「근로기준법」, 「근로기준법 시행령」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」, 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「건축법 시행령」, 「산업안전보건법」, 「산업안전보건법 시행규칙」, 「산업재해보상보험법」 및 세계인권선언, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회 일반논평 4 '적절한 주거에 관한 권리'(1991) 등

주 문

국가인권위원회는 건설업 이주노동자의 인권증진을 위해, 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고, 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.

2. 건설업 이주노동자가 「근로기준법」상 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하고 개선대책을 마련하기 바람.

3. 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록, 연장, 야간, 휴일근로에 대한 수당 지급기준을 명확히 하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제6호 서식]을 개정하기 바람.

4. 산업재해 예방을 위한 안전·보건 자료를 다양한 언어로 개발하고, 건설현장에서 정기적·안정적으로 교육이 이루어질 수 있도록 산업안전보건관리비에 적정 소요 경비를 반영하고 이행 실태를 점검하기 바람.

5. 이주노동자가 노동권 침해, 산업재해 발생 등에 스스로 대처할 수 있도록 취업교육 프로그램을 확대·개편하는 등 권리교육을 강화하기 바람.

6. 주거환경에 대한 실태조사를 통해 숙식비 공제에 대한 합리적 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하기 바람.

7. 임시 주거시설의 안전, 위생, 사생활 보장 등에 대한 주거환경 기준을 마련하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하여 주거환경을 개선하기 바람.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 건설현장에서 근무하는 이주노동자들이 빈번하게 사고에 노출되고 휴일 없이 장기간 근무를 강요당하는 등의 인권침해의 가능성이 높은 것으로 판단하고, 2015년 『건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사』(이하 “위원회 실태조사”라 한다)를 실시하였다.

그 결과 형식적인 근로계약, 장시간 근로, 컨테이너 등 열악한 임시 주거시설, 높은 산업재해 발생률, 산업재해 은폐 등의 문제가 있는 것으로 확인되었고, 이에 위원회는 건설업 이주노동자의 인권상황을 개선하기 위한 방안에 대해 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「근로기준법」, 「근로기준법 시행령」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」, 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「건축법 시행령」, 「산업안전보건법」, 「산업안전보건법 시행규칙」, 「산업재해보상보험법」 및 세계인권선언, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회 일반논평 4 '적절한 주거에 관한 권리'(1991) 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 건설업의 특성 및 이주노동자 현황

국내 건설업은 한 건설현장에 여러 전문 건설업체가 참여하여 각 공정별로 나누어 담당하는 하도급 구조를 특성으로 하고, 대부분 주문에 의해 생산하는 수주산업이며 노동집약적인 산업이다. 그러나 공사기간과 기상 상황에 따라 소요인력이 달라져, 건설업체는 비용을 최소화하기 위하여 일용직 근로자를 선호하고, 격·오지 등 건설현장의 지리적 특성과 열악한 근로조건으로 우수한 노동력이 건설업 취업을 회피하면서 다른 산업에 비해 노동자들의 고령화 현상이 심한 상황이다.

이처럼 높은 일용직 비중, 인력의 잦은 유출입, 통계 산정 기준 차이 등으로 인해 조사기관별로 건설노동자의 현황에 대한 편차가 있고, 특히 이주노동자의

경우 '건설업 취업 인정 증명서'가 없는 중국동포, 체류기간 초과자 등 취업자격이 없는 사람이 상당수 존재하여 정확한 규모를 파악하는데 어려움이 있다. 다만 건설근로자공제회의 『2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보』에 따르면, 2015년 전체 건설근로자 493만 명의 8.0%인 39만 2천명이 이주노동자이며 이들의 비중이 매년 증가하는 추세임이 확인된다.

위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하고 있는 이주노동자의 체류자격별 분포는 방문취업자(H-2) 49.3%, 비전문취업(E-9) 사증 소지자 16.7%, 영주권자(F-5) 11.7%, 재외동포(F-4) 7.2% 등이며, 방문취업자 즉, 중국동포 등 외국국적 동포의 취업이 많은 것으로 나타났다.

2. 근로조건 실태와 개선방안

가. 근로계약 체결 및 이행의 미흡

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 "외국인고용법"이라 한다) 제9조 제1항, 같은 법 시행규칙 제8조는 사업주가 외국인근로자를 고용하려면 [별지 제6호서식]에 따른 표준근로계약서를 사용하여 근로계약을 체결해야 한다고 규정하고 있다. 외국인근로자 고용 사업장에 대한 관리·감독을 담당하는 고용노동부는 위 규정을 위반하여 표준근로계약서를 사용하지 아니한 자에 대해 같은 법 제32조 제1항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

그러나 위원회 실태조사에서 건설업 종사 이주노동자를 대상으로 설문을 실시한 결과, 전체 응답자 337명 중 16.0%에 해당하는 54명이 근로계약서를 작성하지 않았는데, 취업자격이 있는 이주노동자의 경우 응답자 228명 중 10.1%인 23명, 취업자격이 없는 이주노동자의 경우 응답자 109명 중 28.4%인 31명으로 근로계약서를 작성하지 않은 것으로 나타나, 취업자격이 있는 경우보다 그렇지 않은 경우에 근로계약서를 작성하지 않는 비율이 높은 것으로 나타났다.

또한 「근로기준법」 제17조에 따라 사용자는 근로조건을 기재한 근로계약서를 작성하여 근로자에게 교부하여야 하나, 근로계약서를 작성하였다고 답변한 응답자 272명(미응답자 11명 제외) 중 36.8%는 근로계약서를 교부받지 못하였으며, 언어적 장벽이 없는 중국동포를 제외한 이주노동자 122명 중 18.0%는 근로계약서를 작성하였으나 '근로계약서의 언어를 이해할 수 없었다'고 응답하였다.

한편 심층면접조사에서는 근로계약서를 체결하고 내용도 확인하였지만 입국 후 건설현장에서 계약 내용과 다르게 일하거나, 실제 근무실적에 따라 지급되어야 할 연장, 야간, 휴일수당 등을 매월 일정액의 제수당으로 지급하는 포괄임금제로 다시 구두계약을 체결한 사례 등도 확인되었다.

근로계약의 주요내용을 담고 있는 표준근로계약서는 이주노동자가 취업 전 근로조건 등을 확인하고, 실제의 근로내용이 당초 계약과 다를 때 자신의 권리구제 및 법적 보호를 받는데 중요한 근거자료가 된다. 따라서 사업주가 근로계약서를 작성·교부하지 않는 경우, 또는 근로계약서를 작성·교부하더라도 언어적·문화적 사유로 그 내용을 이해하지 못하는 이주노동자에게 충분한 설명을 하지 않거나 이주노동자가 사용하는 언어로 작성된 근로계약서를 제공하지 않는 경우에는 이주노동자가 자신의 권리를 침해당하더라도 이를 인지하고 구제받기 어렵게 되는바, 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하는 것이 바람직하다.

나. 장시간 근로 및 불규칙한 휴일

「외국인고용법」 제22조는 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 법원 역시 이주노동자도 임금을 목적으로 노동을 제공한 경우에는 노동자로 보아 그 체류자격과 관계없이 「근로기준법」을 적용해야 하며, 임금, 연장·야간·휴일 근로수당, 근로시간, 휴게시간, 휴일

등 근로조건에 대해 법적 보호를 받을 수 있다고 판단하였다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2006다53627 판결, 대법원 1998. 9. 18. 선고 98다25825 판결 참조).

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하는 이주노동자들은 대부분 강도 높은 육체노동을 함에도 불구하고 하루 평균 10.5시간 동안 근로하는 것으로 나타났고, '12시간 이상 근무한다'고 응답한 경우도 6.6%(333명 중 22명)였다.

또한 「근로기준법」 제54조 제1항은 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다고 규정하고 있음에도, 이주노동자들의 일일 휴게시간은 평균 25분에 불과한 것으로 나타났으며, 같은 법 제55조는 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다고 규정하고 있으나 이주노동자들은 공사기간 단축을 위해 한 달 평균 28일 이상 일하거나, 기상상황에 따라 휴일이 불규칙적으로 주어지며, 내국인 건설근로자에 비해 주말에 쉬기 어려운 것으로 확인되었다.

이와 같은 건설업 이주노동자의 장시간 근로, 부족한 휴게시간 및 휴일은 「근로기준법」의 위반을 넘어, 피로 누적 등에 따른 건강 악화와 안전사고로 이어질 위험이 높으므로, 이주노동자들이 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일 등을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하여 개선대책을 마련하는 것이 바람직하다.

다. 연장, 야간, 휴일 근로에 대한 수당 지급기준 불명확

「근로기준법」 제56조는 연장, 야간, 휴일 근로에 대해 통상임금의 100분의 50이상을 가산하여 지급할 것을 규정하고 있고, 고용노동부는 이를 반영하여 표준근로계약서(일반)와 단시간 근로자, 연소근로자, 건설일용근로자에 대한 개별 표준계약서에 각종 수당에 대한 구체적인 조건을 명시하고 있다.

그러나 「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에는 "연장, 야간, 휴일근로에 대해서는 수당 지급"으로만 명시되어 있을 뿐 구체적인 조건이 기재되어 있지 않아, 사용자측이 자의적인 방식으로 급여를 책정함에 따라

임금을 둘러싼 분쟁이 발생하고 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받지 못하는 경우도 빈번하다.

2017. 2. 「외국인고용법 시행규칙」의 개정으로 [별지 제6호의2서식]인 농업·축산업·어업 분야의 표준근로계약서에 연장, 야간근로 수당에 대해 구체적인 조건이 명시된바, [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에도 수당 지급기준을 명확하게 기재하도록 개정하는 것이 바람직하다.

3. 산업재해 실태와 개선방안

가. 높은 산업재해 발생률 및 은폐

2014년부터 2016년까지 고용노동부의 산업재해 발생현황 통계자료에 따르면, 전체 산업에서의 산업재해 발생 건수는 다소 줄어든 반면, 건설업에서의 산업재해 발생 건수는 2014년 23,669명, 2015년 25,123명, 2016년 26,570명으로 지속적으로 늘어나고 있다.

2014년 한국건설산업연구원의 『건설현장 외국인근로자의 효율적 관리방안-고용허가제 및 산업 안전을 중심으로』은 건설현장에서 산업재해가 발생하는 주된 원인으로 비용절감을 위한 공사기간 단축 압박, 내국인 근로자의 고령화와 숙련인력 부족, 산업안전보건관리비 확보의 어려움, 의사소통이 원활하지 않은 이주노동자의 증가 등을 지적하고 있는데, 2016년 전체 산업에서 산업재해로 인한 사망자 1,777명 중 31.2%에 해당하는 554명이 건설업 종사자이며, 이주노동자의 경우 산업재해로 인한 사망자 88명 중 45.5%에 해당하는 40명이 건설업 종사자로 나타났다. 또한 전체 이주노동자 취업자 중 건설업 취업자가 8.8%에 불과함에도 전체산업에서 발생한 이주노동자의 산업재해 중 건설업이 29.5%를 차지한바, 건설업 종사 이주노동자들이 산업재해의 위험에 많이 노출되어 있다고 판단된다.

한편 사업주는 「산업안전보건법」 제10조 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따라

산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 고용노동부장관에게 보고해야 하고, 건설현장에서 일하던 중 업무상 재해를 당한 근로자는 「산업재해보상보험법」 제36조에 근거하여, 치료비 등의 요양급여, 휴업에 따른 임금손실을 보상하는 휴업급여, 부상 완치 후 신체에 남은 장해에 대한 장해급여 등을 받을 수 있으며, 치료 후 부상이나 질병이 재발한 경우에는 재요양도 받을 수 있다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업체는 산업재해 발생 시 근로복지공단에 산업재해사고 신청을 하고 산재보험으로 처리하기 보다는, 가능하면 치료비와 일실손해금 등에 관해 근로자와 합의하여 처리하거나, 근로자 개인의 건강보험으로 처리하게 하여 산업재해 발생 사실을 숨기고자 하는 경향이 있는 것으로 확인되었다.

2015년 국회 입법조사처 보고서의 분석에 따르면, 정부가 산업재해 발생율을 기준으로 보험료 부담을 증가시키고, 산업재해율이 평가항목에 포함되는 PQ(Pre-Qualification, 입찰참가자격 사전심사)제도에 따라 공사입찰을 제한하고, 영업정지 등 처벌을 강화하는 방향으로 대응하고 있어, 사업주는 산업재해 발생 사실을 보고하면서 받게 되는 불이익이 보고의무 위반에 따른 과태료보다 더 크다고 판단하여 산업재해를 은폐하게 된다.

정부는 2014년 산업재해율 가점을 하향 조정(+1점)하고, 건설업체의 산업재해 예방활동을 평가하여 가점(+1점)을 부여하는 등 개선노력을 기울였으나, 2015년 위원회 실태조사에서 이주노동자의 업무상 재해의 상당수가 건설현장에서 은폐되는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

나. 이주노동자 대상 안전·보건 교육 미흡

「산업안전보건법」 제31조, 같은 법 시행규칙 제32조, 고용노동부 고시 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제7조 제1항 제5호는 사업주는 해당 사업장

의 근로자에 대하여 정기적으로 안전·보건에 관한 교육을 실시하여야 하며, 이에 대한 비용은 발주자로 하여금 공사비와 별도로 일정금액을 산업안전보건관리비로 계상하도록 규정하고 있다.

고용노동부는 이주노동자들에게 사망에까지 이르는 심각한 산업재해가 빈번하게 발생함에 따라, 입국 시 받는 취업교육용 산업안전보건 자료를 다양한 언어로 개발하여 지원하고 이주노동자 다수 고용 사업장에 대해 산업재해 예방점검을 실시하고 있다고 설명하고, 위원회 실태조사에서도 응답자의 98.8%가 안전교육을 받은 적이 있다고 응답하였으며, 건설현장의 안전교육이 도움이 되었다고 긍정적으로 평가하였다.

다만, 안전·보건교육이 한국어로만 이루어져 언어가 다른 이주노동자에게는 교육의 효과가 낮고, 공정별로 상이한 작업환경이 고려되지 않은 일반적 사항에 대한 교육만 이루어진다는 문제가 있는 것으로 확인되었다.

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 '안전하고 건강한 근로조건'이 모든 근로자가 누려야 할 보편적 권리임을 명확히 하고 있는바, 특히 사망 사고가 상대적으로 많이 발생하는 건설업 이주노동자의 신체와 생명을 보호하기 위해, 다양한 언어로 교육을 실시하여 이주노동자들이 교육내용을 충분히 이해할 수 있도록 하고, 공정별 안전보건 자료를 다양한 언어의 시청각 자료로 개발하는 등의 교육의 내실화를 도모할 필요가 있다.

아울러 안전·보건교육실시 및 자료의 개발·보급이 지속적·안정적으로 이루어질 수 있도록 이에 필요한 적정 소요 경비를 산업안전보건관리비에 반영하고, 이행 실태를 주기적으로 점검하는 것이 바람직하다.

다. 산업재해 처리과정의 문제점

고용노동부는 이주노동자를 대상으로 다양한 언어로 산업재해 안내 가이드를 배부하는 등 산업재해 예방을 위한 활동을 하고 있으며, 업무상 재해를 당한 경우 체류자격에 관계없이 누구나 「산업재해보상보험법」 제36조에 따라 보험급여를 받을 수 있으며 국내 근로자와 동일한 수준으로 차별 없이 보험급여를 지급하고 있다고 설명하였다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 응답자 193명 중 17.1%(33명)가 건설현장에서 다치거나 병에 걸리면 산재보험으로 치료와 보상이 가능하다는 사실을 모르고 있었으며, 건설현장에서 다친 경험이 있는 응답자 56명 중 산재보험 처리를 받지 못한 경우가 67.9%(38명)로 나타났다.

사용자가 건설현장에서 작업 중 발생한 사고 등으로 부상을 당한 이주노동자에 대해 산재보험으로 처리하기보다 '조용하게' 처리하기를 원하는 경우, 한국어 능력이 부족하고 체류신분상 내국인 노동자에 비해 제약이 많은 이주노동자는 적극적으로 자신의 권리를 주장하지 못하고 사업주의 비공식적인 대처에 별다른 대응 없이 수용하는 경우가 많다.

이처럼 장기 치료나 재활, 요양이 필요한 이주노동자가 산재보험 처리를 받지 못할 경우, 치료비 부담뿐만 아니라 소득손실에 대한 대안이 없기 때문에 중도에 치료를 포기하고 서둘러 일터로 복귀하게 되고, 이로 인해 장애나 기타 후유증을 얻는 등 건강권을 심각하게 침해받게 되며, 장기적으로는 산재보험·건강보험의 건전성에도 악영향을 미칠 수 있다.

따라서 이주노동자들이 입국 시 받는 취업교육 프로그램을 확대·개편하여, 산업재해 관련 제도 및 법령, 산업안전·보건교육 등 기초 필수교육과 권리침해에 대한 구체적 구제방법 등에 대한 교육을 강화하여 이주노동자들이 보다 적극적으로 대처할 수 있도록 할 필요가 있다

4. 주거환경 실태와 개선방안

가. 불합리한 숙식비 공제 기준

2007년 산업연수생제도가 폐지되고 고용허가제가 실시되면서 근로자에게 사업주가 숙소를 제공할 의무가 없어졌으나, 건설업의 경우 건설현장이 주로 격·오지에 위치하고 있어 사업주가 숙소 및 식사를 제공하는 경우가 많다.

「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식]의 표준근로계약서에는 사업주의 숙식 제공 여부, 제공 시 숙박시설의 유형, 근로자 부담금액을 기재하되, 근로자가 부담 하는 비용의 수준은 사업주와 근로자 간의 협의에 따라 결정한다고 명시되어 있다. 또한 고용노동부는 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 마련하여 2017. 2. 10.부터 시행하고 있는데, 이 지침은 아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택, 또는 이에 준하는 시설에 대해 숙식을 제공하는 경우에 근로자가 부담하는 비용의 상한액은 '월 통상임금의 20%', 숙소만 제공하는 경우에는 '월 통상임금의 15%'로 명시하고 있다.

그러나 현실적으로 이주노동자가 사업주와 대등한 입장에서 숙식비 부담 비용에 대해 협의하기 어려운 상황에서, 위 지침이 제시하는 상한액이 숙식비 산정의 일반적 기준이 될 가능성이 높다. 특히 위 지침이 건물 시세, 숙소의 형태, 식단과 식사의 품질 등 숙식과 관련된 사항이 아닌 '통상임금'을 숙식비 산정의 기준으로 일괄적으로 적용하고 있어, 기준이 합리적으로 설정되지 않았다는 문제가 있으며, 제도 도입 취지와 달리 임금에서 숙식비를 공제하는 방식으로 실제 수령 임금을 감액하는 근거로 남용될 우려가 있어 임금을 직접 근로자에게 그 전액을 지급하도록 규정하고 있는 「근로기준법」 제43조에 위반될 소지가 있다.

이에 더해 고용노동부의 위 지침이 임시 주거시설에 대해서도 월 통상임금을 기준으로 한 숙식비 상한액을 정하여 안내하고 있는바, 열악한 환경의 임시 주거시설을 숙소의 한 형태로 정당화하고 사업주에게 임금 삭감의 면죄부를 제공하고

있다는 비판도 제기되고 있다.

「세계인권선언」 제25조는 의식주 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 규정하고 있으며, 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 1991년 '일반논평4. 적절한 주거에 대한 권리'를 통해 주거권은 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다는 점을 강조하였다. 이처럼 적절한 주거환경을 누릴 권리는 모든 사람에게 중요한 사항이지만, 특히 건설업에 종사하는 이주노동자의 경우 국내에 물적·인적 기반이 취약하고 정보와 선택권이 크게 제한되는 상황에 있으므로, 정부는 이에 대한 실태조사를 실시하여 합리적인 숙식비 부담 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하여야 한다.

나. 임시 주거시설의 설치 기준 부재와 열악한 주거환경

「외국인고용법 시행규칙」[별지 제6호 서식] 표준근로계약서에는 '그 밖의 임시 주거시설'이 숙박시설 한 유형으로 제시되어 있으나, 「근로기준법」은 임시 주거시설의 법적 성격과 설치 기준에 대해 별도로 정하고 있지 않고, 다만 「건축법 시행령」 제15조가 컨테이너 또는 이와 비슷한 가설건축물은 지방자치단체 신고 후 임시 숙소로 사용 가능하다고 규정하고 있을 뿐이다.

비전문취업(E-9) 사증으로 입국한 건설업 종사 이주노동자들은 주로 격·오지에서 댐, 교량, 도로 등 기반시설 건설현장에서 일하게 되어, 컨테이너 등 임시 주거시설에 거주하는 비율이 특히 높은 편이다.

위원회 실태조사 결과, 응답자 199명 중 32.7%(65명)가 임시 주거시설에 거주하고 있고, 공사기간 동안 장기간 여관, 고시원, 찜질방에 거주하는 비율도 17.6%(35명)로 나타났다. 또한 임시 주거시설에 부엌 및 조리시설이 구비되지 않은 곳이 60.6%, 잠금장치가 없는 곳이 7.0%, 햇볕 및 통풍 가능한 창문이 없는 곳이 6.9%, 목욕시설이 없는 곳이 5.5% 등 생활을 위해 필요한 최소한의

시설이 미비한 열악한 상태인 것으로 확인되었다.

특히 화재 위험 등을 이유로 취사시설이 미비한 경우가 많은데, 사업주가 이주노동자의 종교적·문화적 차이를 고려하지 않고 한식 위주의 식사를 제공하고 있어, 어려움을 느끼는 경우가 많은 것으로 나타났다.

또한 한 방에서 평균 4.2명이 함께 생활하고 있으며, 10명 이상이 방을 함께 쓰는 경우도 5.3%로, 여러 명이 한 공간에서 생활하게 되어 사생활을 보장받기 어려울 뿐만 아니라, 화장실과 욕실 사용 등 일상생활에 상당한 불편을 겪는 것으로 확인되었다.

격·오지 건설현장의 특성으로 인해 공사기간 동안 불가피하게 임시주거시설에서 생활하게 되더라도, 안전, 위생, 사생활 보장 등 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 주거환경이 제공되어야 함이 마땅한바, 정부는 주거환경에 대한 기준을 마련하고, 정기적으로 점검을 실시하여 이주노동자들의 주거환경이 개선될 수 있도록 해야 한다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 6. 8.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리

외국인·난민 인권 관련 결정

4 2017. 12. 28.자 결정 [학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고]

결정사항

【1】 법무부 장관에게, 학대피해 이주아동이 아동학대 범죄 피해자로서 권리구제 절차가 진행 중 이거나 피해 회복 등을 위하여 필요한 경우 및 「아동복지법」 제12조에 따라 아동복지심의위원회에서 결정한 보호조치의 실효적 이행을 위해 필요한 경우, 해당 아동에게 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설하기 바람

【2】 보건복지부 장관에게,

가. 학대피해 이주아동에 대한 적절한 보호조치를 의무화하도록 「아동분야 사업안내」를 개정하기 바람

나. 아동복지시설장이 정당한 사유 없이 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호에 따른 아동복지시설 입소를 거부할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 과태료 부과 등 제재 조치를 할 수 있는 법률적 근거를 마련하기 바람

다. 학대피해 이주아동을 아동복지시설에 입소시킬 경우 이에 필요한 적정 비용을 해당 시설에 지원하는 방안을 마련하기 바람

결정요지

【1】 「아동복지법」 제2조에 따르면, 아동은 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라야 한다는 차별금지를 명시하고 있지만, 국내 이주아동 경우 학대피해가 발생해도 불안정한 체류자격과 아동복지시설의 입소거부 등으로 보호와 지원의 사각지대에 놓여있음

【2】 따라서 이주아동이 아동학대 범죄 피해로 권리구제 절차 진행 혹은 피해 회복을 위해 필요하거나, 지자체 아동복지심의위원회에서 결정한 보호조치가 필요한 경우, 체류자격 부여 및 체류기간 연장을 할 수 있도록 「출입국관리법」의 특칙 신설이 필요하다고 판단함

【3】 또한 보건건복지부 지침서인 「아동분야 사업안내」의 학대피해 이주아동 보호 부분을 의무사항으로 개정하고, 아동복지시설이 학대받은 아동을 정당한 사유 없이 거부할 경우 과태료 부과 등 제재조치 규정을 마련하되, 시설운영과 관련된

경제적 부담 해결을 위해 학대피해 이주아동 입소 시 적정비용을 해당시설에 지원하는 방안 마련이 필요하다고 판단함

주 문

국가인권위원회는 학대피해 이주아동의 인권보호를 위해 아래와 같이 권고한다.

1. 법무부 장관에게,

학대피해 이주아동이 아동학대 범죄 피해자로서 권리구제 절차가 진행 중이거나 피해 회복 등을 위하여 필요한 경우 및 「아동복지법」 제12조에 따라 아동복지심의위원회에서 결정한 보호조치의 실효적 이행을 위해 필요한 경우, 해당 아동에게 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설하기 바람

2. 보건복지부 장관에게,

가. 학대피해 이주아동에 대한 적절한 보호조치를 의무화하도록 「아동분야 사업안내」를 개정하기 바람

나. 아동복지시설장이 정당한 사유 없이 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호에 따른 아동복지시설 입소를 거부할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 과태료 부과 등 제재 조치를 할 수 있는 법률적 근거를 마련하기 바람

다. 학대피해 이주아동을 아동복지시설에 입소시킬 경우 이에 필요한 적정 비용을 해당 시설에 지원하는 방안을 마련하기 바람

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

최근 아동학대가 사회적인 문제가 되어 아동학대 피해아동에 대한 보호 및 지원체계가 정비되고 있으나, 한국 국적이 없이 국내에 체류하고 있는 이주아동의 경우 학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 꾸준히 발생하고 있다.

「아동복지법」 제2조에 따르면, 아동은 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라야 한다는 차별금지를 명시하고 있지만 실제로 학대피해 이주아동에 대한 보호 및 지원은 미흡한 실정이다.

이에, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 근거하여 학대피해 이주아동에 대한 보호 및 지원에 대한 문제점과 이에 대한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」, 「아동복지법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대처벌법」이라 한다), 「국민기초생활 보장법」, 「출입국관리법」 및 같은 법 시행령, 「아동의 권리에 관한 협약(이하 '아동권리협약'이라 한다)」 등을 기준으로 판단하였다.

Ⅲ. 판단

1. 이주아동 학대피해 실태

가. 이주아동 현황

「아동복지법」 제3조 제1항에서 아동은 “18세 미만인 사람”으로 정의하고 있으나, 이주아동을 정의하고 있는 법률은 없다. 다만, 2014. 2. 18. 이자스민 의원이 대표발의한 「이주아동권리보장기본법안」 제2조 제1호에서 이주아동을 “대한민국에서 거주하는 대한민국의 국민이 아닌 18세 미만의 사람”으로 정의한 바 있으므로 이를 준용하였다.

이주아동에 대한 공식 통계는 집계된 바 없으나, ‘이주아동권리보장법 제정추진 네트워크’ 자료에 따르면, 2015년 3월말 기준으로 국내 거주 이주아동은 10만명 이상으로 추산되며, 그 가운데 약 2만명은 대한민국 정부로부터 적법한 체류자격을 부여받지 못한 이른바 미등록 이주아동으로 추정된다.

나. 이주아동 학대피해 현황

이주아동 학대피해에 대한 구체적 통계는 집계되지 않아 피해 아동의 수, 피해 유형 등을 확인하기 어려우나 이주아동 지원단체 및 지역아동보호전문기관 등을 통해 학대피해 이주아동이 적절한 보호를 받지 못하는 사례가 파악되고 있다.

한편 2016. 9. 보건복지부가 국회 김상희 의원실에 제출한 자료에 따르면, 이주아동에 대한 아동학대 의심사례 신고 건수는 2013년 24건, 2014년 64건, 2015년 94건으로 증가하고 있다.

특히 미등록 이주아동의 경우 불안정한 체류자격 등으로 아동학대 피해 신고를 기피할 개연성이 높으며, 학대피해가 확인되더라도 적절한 구제 조치가 이루어지지 않아 인권사각지대에 있을 가능성이 크다.

2. 학대피해 이주아동 보호제도의 문제점과 개선방안

가. 학대피해 이주아동 보호 기준

「헌법」 제6조는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 규정하고 있다.

우리나라가 1991. 11. 20. 비준한 「아동권리협약」은 아동에 대한 일체의 차별을 금지하고 있으며, 국가 등의 아동에 관한 활동은 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 명시하고 있다. 또한 위 협약은 협약국에 대해 학대로부터 아동의 보호와 학대피해 아동의 구제 조치의 책무를 규정하고 있다.

「아동권리협약」 제2조 제1항, 제3조 제1항 및 제2항에 따르면, 협약국은 아동의 인종, 출생, 기타 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별없이 협약에 규정된 권리를 보장하여야 하며, 국가 등이 실시하는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고 아동복지에 필요한 보호와 배려를 보장하여야 한다.

또한 위 협약 제19조 제1항, 제20조 제1항, 제34조, 제39조 등은, 협약국이 학대 등으로부터 아동을 보호하기 위한 모든 적절한 입법적·행정적·사회적·교육적 조치를 취할 것과, 피해아동의 신체적·심리적 회복을 위한 모든 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

한편 「아동복지법」 제2조 제1항은 "아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다."고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 "아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다."고 규정하고 있다. 같은 법 제3조 제1호에 따른 아동에 대한 개념 정의에서 국적, 체류자격 등에 대한 조건을 명시하지 않고 "18세 미만인 사람"으로 정하고 있으므로 이주

아동은 위 법에 따른 보호와 지원 대상에 해당한다.

또한 「아동학대처벌법」 제2조는 “아동”, “아동학대” 등의 개념 정의와 관련하여 「아동복지법」 규정을 준용하고 있으므로, 이주아동 역시 이 법에 따른 보호 대상에 해당된다고 할 것이다.

이상의 규정에 따르면 이주아동도 그 국적과 체류자격에 관계없이 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」에서 보호하는 아동에 해당한다고 할 것이다.

나. 아동학대 피해아동 보호제도 개관

아동학대 피해아동에 대한 보호와 지원을 규정하는 대표적인 법률은 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」이다.

1) 「아동복지법」에 따른 피해아동 보호

「아동복지법」은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 보장하기 위해 종합실태를 조사하여 아동정책기본계획을 수립·시행하고(제2장), 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방 및 방지를 위한 조치사항과 절차에 대해 규정하고 있으며(제3장), 아동의 안전 및 건강 증진을 위한 서비스 지원(제4장) 등을 규정하고 있다.

「아동복지법」 제2조는 아동에 대한 일체의 차별을 금지하고, 아동의 이익을 최우선적으로 고려하며, 아동은 보호와 지원을 받을 권리가 있음을 선언하고 있고, 같은 법 제3조 제4호는 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”을 보호대상 아동으로 정의하고 있다.

또한 같은 법 제4조 제2항은 국가와 지방자치 단체는 보호대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행하도록 그 책무를 명시하고 있고, 같은 법 제15조 제1항에 따르면, 지방자치단체의 장은 보호대상 아동을 발견했을 때에는 상담,

대리양육, 가정위탁, 아동복지시설 입소 등의 보호조치를 하도록 하고 있다.

2) 「아동학대처벌법」에 따른 피해아동 보호

「아동학대처벌법」은 아동의 보호와 함께 건강한 사회 구성원으로 성장 하도록 하기 위하여 아동학대범죄의 처벌과 피해아동에 대한 보호절차 등을 규정하고 있다. 같은 법 제2조 제4호는 아동학대범죄 유형을 열거하고 있으며, 피해아동에 대한 보호절차로서 아동학대 범죄 신고 의무와 절차(제10조), 피해아동에 대한 응급조치(제12조), 법원의 피해아동보호명령(제46조 및 제58조)등을 규정하고 있다.

같은 법 제12조 제1항에 따르면, 피해아동 보호를 위한 응급조치로 보호시설 인도 등의 조치를 하도록 하고 있으며, 같은 법 제47조 제1항에서는 가정법원 판사가 피해아동의 아동복지시설 보호위탁 등 피해아동보호명령을 할 수 있음을 규정하고 있다.

이를 종합하면, 아동학대 예방 및 피해 구제를 위해 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」은 아동학대범죄 신고, 피해아동에 대한 보호조치, 사후관리 등 각 단계별로 필요한 다양한 조치를 마련하고 있다.

그러나 이러한 제도에도 불구하고 학대피해 이주아동의 경우 체류자격의 불안정, 아동복지시설 입소 거부 등으로 적절한 보호와 지원을 받지 못하는 사례가 발생하고 있다.

다. 학대피해 이주아동의 불안정한 체류자격

1) 문제의 소재

「아동학대처벌법」 제10조 제1항에 따르면, 누구든지 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있으며, 같은 조 제2항에는 가정위탁지원센터의 장과 종사자, 아동복지시설의 장과 종사자, 아동복지전담공무원 등의 신고 의무가 규정되어 있다.

한편 「출입국관리법」 제84조 제1항 및 같은 법 시행령 제92조의2는 강제퇴거 대상자 발견 시 공무원의 통보의무를 규정하면서 그 의무의 면제사항도 함께 정하고 있다. 즉 「출입국관리법」 제84조 제1항은 공무원이 그 직무를 수행할 때 강제퇴거 대상자를 발견하면 그 사실을 지체 없이 출입국관리사무소 등에 알리도록 통보의무를 규정하고 있으나, 같은 조 같은 항 단서 및 같은 법 시행령 제92조의2에 따라 외국인 학생 및 환자의 신상정보를 알게 된 경우나 법무부장관이 인정하는 경우에는 위 통보의무가 면제된다. 그리고 법무부 「통보의무의 면제에 관한 지침」에 따르면, 통보의무 면제 공무원은 '범죄피해자 구조, 인권침해 구제업무를 수행하는 검찰, 경찰(해양경찰 포함), 국가인권위원회 공무원'이 해당된다.

따라서 학대피해 이주아동이 강제퇴거 대상자에 해당하더라도 그 아동이 학생 또는 환자이거나 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 대상일 경우, 해당 공무원의 통보의무는 면제된다. 그러나 학대피해 이주아동에 대한 체류보장 근거가 마련되지 않은 상황에서 공무원의 통보의무 면제 제도만으로 학대피해 이주아동의 보호와 지원에 한계가 있다.

「출입국관리법」 제84조 제1항 단서와 같은 법 시행령 제92조의2 및 법무부의 위 지침상, 통보의무 적용 및 면제대상은 공무원인 경우에 해당하며, 해당 이주아동이 학생 및 환자가 아닌 경우에는 통보면제 대상 공무원이 「통보의무의 면제에 관한 지침」에 명시된 공무원으로 한정되고, 통보면제 제도 자체를 해당 공무원이 충분히 인지하고 있다고 보기도 어려워 미등록 이주아동의 체류 사실이 통보될 개연성을 배제할 수 없다.

한편 「아동학대처벌법」 제10조 제2항에서 아동복지시설의 장 등은 아동학대범죄에 대해 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 의무가 있으나 강제퇴거 대상자를 발견할시 통보 면제를 명시하지 않고 있으며, 「아동복지법」 제22조의2를 근거로 아동보호전문기관은 중앙행정기관 등에 신분조회 요청을 할 수 있으므로 이러한 과정에서 체류자격을 인지하고 이를 통보할 가능성을 배제하기도 어렵다.

또한 통보의무 면제 제도 자체를 알지 못하는 경우, 미등록 체류사실 노출 우려 등으로 아동학대 피해신고 자체를 기피할 우려가 있으므로 학대피해 이주아동은 제도적 보호의 사각지대에 놓일 우려가 있다.

2) 개선 방안

「출입국관리법」 제46조 제1항 제8호에 따르면, 체류자격 및 체류기간을 준수하지 않은 외국인은 강제 퇴거 대상자에 해당한다. 이러한 강제퇴거명령에 대해 행정소송으로 그 취소를 구할 수 있으나, 취소소송의 경우 집행부정지원칙이 적용되어 이의신청의 제기 혹은 행정소송의 제기 여부와 관계없이 퇴거명령이 집행될 수 있다.

따라서 학대피해 이주아동이 「아동복지법」 및 「아동학대처벌법」에 따른 적절한 보호와 지원을 받기 위해서는 해당 아동의 체류자격을 안정적으로 보장하기 위한 방안 마련이 필요하다.

이와 관련한 해외 사례로 영국의 경우 「국경·국민 및 이민에 관한 법률」(Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) 제55장에서 '아동의 복지 관련 의무'를 별도로 규정하고, 아동의 출입국 문제를 판단할 때 아동 최선의 이익의 원칙을 중요 고려 대상에 포함하고 있다.

학대피해 이주아동에 대한 체류가 보장되지 않으면 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」에 따른 보호 및 지원은 그 실효성을 확보하기 어렵다. 따라서 학대피해 이주아동의 경우도 가정폭력 피해자인 외국인 결혼이민자의 권리구제를 위한 체류기간 연장 특례조항인 「출입국관리법」 제25조의2(결혼이민자에 대한 특칙), 성폭력피해자인 외국인의 권리구제를 위해 신설된 같은 법 제25조의3(성폭력피해자에 대한 특칙)을 준용하여, 「아동학대처벌법」 제2조 제4호의 아동학대범죄를 이유로 권리구제 절차가 진행중인 경우와 피해 회복 등을 위하여 필요한 경우 체류자격 부여와 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 그 근거를 마련하는 것이 필요하다.

또한「아동복지법」제12조는 아동복지심의위원회에서 보호대상아동의 보호조치에 관한 사항, 지원대상아동의 선정과 그 지원에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있으므로, 위 심의위원회에서 결정한 보호조치의 실효성을 확보하기 위해 학대피해 이주아동의 보호조치에 필요한 기간을 체류자격 부여와 체류기간 연장 허가 사유에 포함되도록 하는 것이 바람직하다.

라. 학대피해 이주아동의 아동복지시설 입소 거부

1) 문제의 소재

「아동학대처벌법」제12조에 따르면, 아동학대범죄 신고를 접수하여 현장에 출동하거나 아동학대범죄 현장을 발견한 사법경찰관리 또는 아동보호전문기관의 직원은 피해아동 보호를 위해 응급조치를 해야 한다. 그리고「아동복지법」제27조의3 및 제75조 제1항 제1호에 따라, 이러한 응급조치의 일환으로 피해아동을 보호시설이나 의료기관에 인도하는 경우, 해당 시설이나 기관은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없으며, 이를 위반할 시 1천만원 이하의 과태료가 부과된다.

그런데「아동복지법」제15조에 따르면, 지방자치단체의 장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최선의 이익을 위하여 상담, 가정위탁, 아동복지시설 입소 등의 보호조치를 해야 하지만, 이러한 경우 입소 등 보호조치에 대한 거부 금지 및 제재 규정이 마련되어 있지 않다.

또한 학대피해 이주아동은 아동복지시설에 입소하게 되더라도「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자에 해당하지 않고, 입소하게 되는 시설에 해당 이주아동에 대한 별도의 지원도 없어 입소를 거부당하는 사례가 발생하고 있다.

2) 개선방안

가) 보건복지부「아동분야 사업안내」개정

국가인권위원회는 2016. 5. 19. 보건복지부 장관에게 학대피해 이주아동의

경우 체류자격과 무관하게 적절한 보호를 받을 수 있는 방안을 마련할 것을 권고하였다. 이에 보건복지부는 2017년 상반기에 학대피해 이주아동에 대한 보호조치 구체화 방안을 검토하겠다고 회신하였고, 이에 위 권고를 수용한 것으로 처리한 바 있다.

국가인권위원회는 2017. 9. 8. 위 사항의 이행여부 점검을 위해 보건복지부에 자료 제출을 요구하였고, 보건복지부는 2017. 9. 20.「2017 아동분야 사업안내」에 "유엔아동권리협약 제2조 및 제9조에 따라 보호조치가 필요한 무국적 및 외국국적 피해아동에 대하여「아동복지법 시행령」제15조 내지 제17조에 의한 적절한 보호조치를 할 수 있도록 적극 노력"하도록 명시하였음을 회신하였다.

그러나 위 내용은 2015년 이후 같은 지침에 동일한 내용이 포함되어 있어 개선이 이루어졌다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 해당 규정이 보호조치를 위해 '노력'하도록 하고 있어 오히려 보호조치를 거부할 수 있다는 왜곡된 정보를 제공할 소지도 있다.

따라서「아동복지법」제4조 제2항 및 제4항에서 국가 및 지방자치단체의 책무로서 보호대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책 수립·시행, 아동에 대한 차별금지 시책 강구 등을 규정하고 있고, 같은 법 제15조 제1항에서 보호대상 아동에 대한 보호조치를 의무화하고 있는 점을 고려하여, 위 지침의 해당부분을 의무사항으로 개정하는 것이 바람직하다.

나) 아동복지시설 등 입소 거부에 대한 제재 조치 마련

앞에서 살펴본 바와 같이,「아동학대처벌법」제12조에 따른 응급조치는 이를 거부할 수 없고, 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 규정되어 있으나,「아동복지법」제15조에 따른 보호조치는 위반 시 제재할 수 있는 규정이 마련되어 있지 않다.

따라서 위 권고에 따라 보건복지부가「아동분야 사업안내」의 학대피해 이주아동에 대한 보호조치를 의무화하도록 개정하더라도 입소 거부에 대한 제재 조치가

없을 경우 실효성 확보에 한계가 있으며, 아동의 최선의 이익을 고려한 대안을 선택할 여지가 축소될 우려가 있다.

따라서 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호에 따라 보호대상아동을 아동복지시설에 입소시킬 경우, 해당 시설이 정당한 사유없이 이를 거부할 수 없도록 명시하고, 이를 위반한 경우 과태료 부과 등 제재조치를 할 수 있도록 그 근거 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

다) 아동복지시설 입소 이주아동에 대한 재정 지원

아동복지시설에서 학대피해 이주아동의 입소를 거부하는 주된 이유는 시설운영과 관련된 경제적 부담 때문이다. 따라서 입소거부 금지와 제재조치만으로는 궁극적인 해결책이 되지 못하므로, 아동복지시설의 재정적 지원 방안을 고려할 필요가 있다.

우리나라는 대한민국 국민인 학대피해 아동이 아동복지시설에 입소하게 되는 경우 「국민기초생활 보장법」 제19조 제2항에 따라 보장시설수급자가 되어 생계급여, 의료급여 등을 지원받지만, 이주아동은 수급권자 범위에 포함되지 않아 관련 급여를 지원받을 수 없다.

한편 해외의 경우, 캐나다는 「아동권리협약」에서 보장하는 모든 권리를 영토 내 모든 아동에게 적용하도록 하고 있고, 영국은 「아동법」(The Children Act)을 아동의 국적과 무관하게 적용하고 있으며, 복지와 관련된 실제 지원 역시 모든 아동을 대상으로 하고 있다.

아동복지시설에 입소한 학대피해 이주아동과 관련하여 재정지원을 하지 않는 것은 결과적으로 해당 시설에 비용부담을 전가하는 것이므로, 피해 아동에 대한 실질적 보호에 한계가 있다. 「아동복지법」이 이주아동에게도 적용되며, 같은 법 제22조 제1항에서 국가와 지방자치단체는 아동학대의 예방과 방지를 위해 피해아동의 보호와 치료 등의 조치를 취하도록 규정하고 있고, 같은 법 제59조에서

아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용 등에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있는 점 등을 고려한다면, 학대피해 이주아동의 보호조치를 위해서 아동복지시설에 입소시킬 경우, 그 이주아동의 체류자격 등에 관계없이 해당 시설에 적정한 비용을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 28.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제5장

기업과 인권

기업과 인권 관련 결정

1 2017. 7. 20.자 결정 [기업과 인권 국가인권정책기본계획 수립 촉구 의견표명]

결정사항

국무총리에게, 국가인권위원회의 권고 및 유엔 「기업과 인권 국가인권정책 기본계획 안내서」에 따라, 국가인권정책기본계획과 구분되는 독자적인 「기업과 인권 국가인권정책기본계획」을 조속히 수립하고, 수립 과정에서 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

결정요지

【1】 국제 사회는 '기업과 인권 NAP' 수립을 위한 각 국 정부의 노력을 촉구하고 있고, 위원회도 정부에 '기업과 인권 NAP' 수립을 권고하였으나, '인권 NAP' 수립을 위한 공청회 개최 이외에는 현재까지 '기업과 인권 NAP' 수립을 위한 정부의 구체적인 노력은 확인되지 않음

【2】 정부는 기업과 인권에 관한 국가의 보호의무 이행을 위해 제도화를 추진하고 있는 국제적 동향을 고려하고, 특히 사회권규약위원회 제4차 대한민국 국가보고서 심의 대비와 2017년 G20 정상선언의 실행을 위해 '기업과 인권 NAP'를 수립할 필요가 있음

【3】 이를 위해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 실효적인 '기업과 인권 NAP'를 수립하는 것이 바람직하며, '기업과 인권 NAP' 뿐만 아니라 현재 수립이 지연되고 있는 '인권 NAP'도 조속히 수립하기 바람기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비해야 함

참조결정

국가인권위원회 2016. 7. 25. 기업과 인권 국가인권정책기본계획 권고 결정, 유엔 「기업과 인권 이행지침(2011)」, 유엔 「기업과 인권 NAP 안내서(2014)」 등

참조조문

유엔 사회권규약위원회 2017. 6. 23. 일반논평 제24호 등

주 문

국무총리에게, 국가인권위원회의 권고 및 유엔 「기업과 인권 국가인권정책기본계획 안내서」에 따라, 국가인권정책기본계획과 구분되는 독자적인 「기업과 인권 국가인권정책기본계획」을 조속히 수립하고, 수립 과정에서 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

최근 우리 사회에서는 독성이 있는 가습기 살균제품에 의한 피해, 자동차 배기가스 조작, 중견기업체의 성차별 및 하청업체 금품요구, 가맹점에 대한 본사 대표의 폭언, 폭행, 부당한 개입 등 기업과 관련된 인권 문제가 사회적 관심사로 떠오르고 있다.

국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)는 2012년부터 인권증진 3개년 계획에 기업과 인권을 기획사업으로 선정하는 등 국제 사회에서 강조하는 인권경영 실행을 위해 노력하고 있으며, 2016. 7. 25. 기업에 의한 인권침해 예방뿐만 아니라 인권친화적 기업 활동을 통해 기업이 우리 사회의 인권신장에 기여할 수 있도록 하기 위해, 종전의 「국가인권정책기본계획(이하 "인권 NAP"라 한다)」과는 별개의 독자적인 「기업과 인권 국가인권정책기본계획(이하 "기업과 인권 NAP"라 한다)」의 수립을 정부에 권고[1]하였다.

이후 법무부는 2016. 9. 30. '2017~2021 인권 NAP' 수립을 위한 공청회를

1) 제1기(2007~2011)와 제2기(2012~2016) '인권 NAP'까지는 별도의 독자적인 '기업과 인권 NAP' 수립을 권고하지 않고 '인권 NAP'에 포함하여 권고하였으나, '기업과 인권'의 중요성과 국제 사회의 추세를 반영하여 제3기(2017~2021) '인권 NAP'에서는 '기업과 인권 NAP'를 분리하여 독자적인 계획을 수립할 것을 권고하였다.

개최한 바 있으나, 2017. 7. 현재까지 '인권 NAP'와 '기업과 인권 NAP' 모두 수립되지 않았다.

한편 미국, 독일, 프랑스 등의 국가는 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 수립하였으며, 2017. 6. 23. 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 위원회(이하 "유엔 사회권규약위원회"라 한다)는 기업 활동 관련 사회권규약의 국가의무에 대한 일반논평 제24호를 채택하였으며, 2017. 7. 8. G20 정상회의 공동선언문에 각국 정부가 '기업과 인권 NAP' 수립을 위해 노력하겠다는 내용이 포함되었다.

이처럼 국제사회에서 유엔의「기업과 인권 이행 지침」의 실행을 위한 '기업과 인권 NAP' 수립이 확산되고 있어, 위원회는 이러한 국제 사회의 흐름에 따라 '인권 NAP'와 구분된 별도의 '기업과 인권 NAP' 수립 필요성을 강조하기 위하여, '기업과 인권 NAP' 수립 촉구를 위한 의견을 표명하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

유엔「기업과 인권 이행 지침」(2011), 유엔「기업과 인권 NAP 안내서」(2014), 국가인권위원회 2016. 7. 25. 기업과 인권 국가인권정책기본계획 권고 결정, 유엔 사회권규약위원회 2017. 6. 23. 일반논평 제24호, 2017 G20 정상회의 공동선언문 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. '기업과 인권 NAP' 권고 이행 현황

2016. 9. 2. 위원회는 '기업과 인권 NAP' 권고 결정문을 국무총리에게 송부한 후, 2017. 1. 26.과 같은 해 4. 4. 두 차례에 걸쳐 권고 이행계획 통지를 촉구하였으나, NAP 수립 추진 주무부처인 법무부는 2017. 7. 현재까지 회신하지 않고 있다.

한편 2016. 9. 30. 법무부는 '인권 NAP' 수립을 위한 공청회를 개최하였는데, 위원회의 권고와는 달리 '기업과 인권 NAP'를 '인권 NAP'와 분리시키지 않고 그 일부로 구성하였다.

2. 독자적인 '기업과 인권 NAP' 수립 필요성

가. 외국의 '기업과 인권 NAP' 수립 현황

영국 등 13개국이 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 이미 수립하였고, 일본 등 22개국 정부가 '기업과 인권 NAP' 수립을 추진 중이거나 수립하겠다고 선언하는 등 국제 사회에서 '기업과 인권 NAP' 수립이 확산되고 있다. 국가별 독자적인 '기업과 인권 NAP' 추진 현황은 아래 [표]와 같다.

기업과 인권 NAP 추진 현황[2)]

구분	수립한 국가	수립 추진 중이거나 수립을 선언한 국가	국가인권기구, 시민단체가 수립절차를 개시한 국가
계	13	22	8
해당 국가	영국(2013, 2016), 네덜란드(2013), 덴마크(2014), 핀란드(2014), 리투아니아(2015), 스웨덴(2015), 노르웨이(2015), 콜롬비아(2015), 스위스(2016), 이탈리아(2016), 미국(2016), 독일(2016), 프랑스(2017)	아르헨티나, 오스트레일리아, 아제르바이젠, 벨기에, 칠레, 체코, 과테말라, 그리스, 아일랜드, 일본, 요르단, 케냐, 룩셈부르크, 말레이시아, 모리셔스, 멕시코, 모잠비크, 미얀마, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 태국	가나, 인도네시아, 카자흐스탄, 나이지리아, 한국, 남아프리카 공화국, 탄자니아, 필리핀

'기업과 인권 NAP'를 수립한 주요 국가를 살펴보면, 먼저 미국은 2016. 12. 16. 기업의 활동을 촉진하고 세계시장에서 미국 산업을 지원하는 것을 목표로, 기업과 인권에 관한 정부 간 협력 및 정책입안, 높은 수준의 글로벌 표준 구축,

2) State national action plains, OHCHR, http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/page/NationalActionPlans.aspx

기업과 협업 강화를 통한 기업과 인권 활동 촉진 등을 포함하여 '기업과 인권 NAP'를 수립하였다.

독일은 2016. 12. 21. 유엔 「기업과 인권 이행 지침」등 이행, 공급망 내에서의 인권상황 개선, 공급망에서의 산업안전 등이 이슈가 되었던 방글라데시 라나 플라자 붕괴 사건과 같은 재난 방지 등을 포함하여 '기업과 인권 NAP'를 수립하였으며, 2020년까지 종사자 500인 이상 기업의 50%가 이행하는 것을 목표로 하고 있다.

프랑스는 2017. 4. '기업과 인권 NAP' 수립 시 ILO 협약을 가장 많이 가입한 나라임을 언급하며 노동권의 중요성을 강조하였다.

이처럼 미국, 독일, 프랑스 등 주요 국가는 자국 기업들의 지속적 발전과 글로벌 경쟁력 강화를 지원하기 위하여 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 수립하였다.

나. 유엔 사회권규약위원회 일반논평 제24호 채택

2017. 6. 23. 유엔 사회권규약위원회는 기업의 활동과 관련하여 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR)에 국가의 의무를 규정하는 일반논평(General Comment) 제24호를 채택하였다.

일반논평 제24호에는 기업의 활동과 관련한 모든 형태의 차별금지, 권리의 존중·보호·충족 의무, 관할권 외에서의 의무(Extraterritorial Obligation), 구제와 이행을 위한 국가의 의무가 명시되어 있으며, 사회권규약 당사국은 인권과 관련된 기업 활동의 부정적 영향 예방 및 인권 증진을 위해 기업과 인권에 관한 국가의 의무 이행 시 이를 지침으로 삼아야 한다.

대한민국은 1990년 사회권규약에 가입한 당사국으로, 2017. 9. 20. ~ 9. 21. 예정된 제4차 대한민국 국가보고서 심의에서 기업과 인권 관련 논의가 예상된다.

다. 2017년 주요 20개국(G20) 정상회의 공동선언

2017. 7. 7. ~ 7. 8. 독일 함부르크에서 개최된 G20 정상회의에서 각 국 정상은 세계화의 혜택 공유, 회복력 구축, 지속가능한 생명성(livelihood) 개선, 책임성 제고 등 4개 주제로 구성된 정상 선언문을 채택하였다.

이 중 '세계화의 혜택 공유' 주제에서 '지속가능한 글로벌 공급망'이 소주제로 선정되었는데, 각 국은 유엔 「기업과 인권 이행 지침」, 경제협력개발기구(OECD) 「다국적 기업 가이드라인」, 국제노동기구(ILO) 「다국적 기업의 원칙과 사회정책에 관한 삼자선언」 등에 따라 2025년까지 아동노동 및 강제노동, 인신매매 등 근절 조치, 산재사망 및 사고예방을 위한 기업 등의 참여 장려, 글로벌 공급망의 핵심요소로서 공정하고 적절한 임금과 사회적 대화, OECD 국내연락사무소(NCP)와 같은 비사법적 구제제도 지원, 중소기업의 글로벌 공급망으로서의 통합을 위한 자금 및 기술 지원 등을 위해 협력하기로 약속하였다.

특히 G20 정상들은 글로벌 공급망을 고용창출과 균형적 경제성장의 중요한 원천으로 규정하고, 포용적이고 공정하며 지속가능한 세계화를 달성하기 위하여 국내적으로 '기업과 인권 NAP'를 수립하기 위해 노력할 것을 선언하였다.

라. 유엔 등 국제사회 권고 이행

2011년 유엔 「기업과 인권 이행 지침」 수립 이후, OECD는 「다국적 기업 가이드라인」에 인권항목을 포함하고, 2013년 유럽연합은 회원국들에게 '기업과 인권 NAP' 수립을 권고하는 등 국제 사회는 각 국가에 '기업과 인권 NAP' 수립을 촉구하고 있다.

특히 2015. 12. 유엔이 발간한 「기업과 인권 NAP 안내서」(Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights)는 당사국들의 '기업과 인권 NAP' 수립 과정을 착수, 평가 및 협의, 초안의 작성, 실행, 개정 등 5단계로

구분하여 이에 대한 자세한 지침을 제공하고 있다.

위 안내서에 따르면 첫 번째 착수 단계에서 정부는 '기업과 인권 NAP' 개발을 공표하고, 부처 간 협력을 위한 정부 내 전담기구 구성, 비정부 이해관계자들의 참여 방안을 수립하여야 한다.

두 번째 평가 및 협의 단계에서는, '기업과 인권 NAP' 초안을 마련하기 위하여, 정부는 기업의 부정적 인권영향에 대해 구체적으로 이해하고, 유엔 「기업과 인권 이행 지침」을 실행하기 위한 국가인권기구와 다른 외부 전문기관 등의 평가와 협의를 거치도록 규정하고 있다.

세 번째 초안의 작성단계에서는, 평가와 협의를 거친 내용에 대한 우선순위 과제를 선정하여 초안을 마련한 후, 이해관계자들과 협의하여 '기업과 인권 NAP'를 완성하고 발표하도록 규정하고 있으며, 이후 실행, 개정 과정을 제시하고 있다.

3. 독자적인 '기업과 인권 NAP'의 조속한 수립 필요성

이상과 같이 국제 사회는 '기업과 인권 NAP' 수립을 위한 각 국 정부의 노력을 촉구하고 있고, 위원회도 정부에 '기업과 인권 NAP' 수립을 권고하였으나, '인권 NAP' 수립을 위한 공청회 개최 이외에는 현재까지 '기업과 인권 NAP' 수립을 위한 정부의 구체적인 노력이 확인되지 않는다.

정부는 기업과 인권에 관한 국가의 보호의무 이행을 위해 제도화를 추진하고 있는 국제적 동향을 고려하고, 특히 사회권규약위원회 제4차 대한민국 국가보고서 심의 대비와 2017년 G20 정상선언의 실행을 위하여 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 수립할 필요가 있으며, 이를 위해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 실효적인 '기업과 인권 NAP'를 수립하는 것이 바람직하다.

아울러 '기업과 인권 NAP' 뿐만 아니라 현재 수립이 지연되고 있는 '인권 NAP'도 조속히 수립하기를 바란다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2017. 7. 20.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

기업과 인권 관련 결정

2 2017. 12. 21.자 결정 [제품 사고 예방 및 안전성 확보를 위한 제도개선 권고]

결정사항

산업통상자원부 장관에게 제품으로 인한 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하고 그 피해를 최소화하기 위하여 권고

결정요지

【1】「제품안전기본법」 제4조 제4항에 따라 사업자가 제조 또는 유통하는 제품의 안전성을 스스로 확인할 수 있도록, 사업자의 업종, 규모, 매출액 등 고려하여 표본조사 실시, 소비자 불만신고 확인 및 불만신고 목록을 작성·관리하는 등 대책을 마련하기 바람

【2】 소비자의 알권리 보장 등을 위해 같은 법 제11조 제1항에 따른 공표를 의무화하는 방향으로 개정하기 바람

참조결정

유엔「기업과 인권 이행지침(2011)」, 경제협력개발기구(OECD)「다국적기업 가이드라인」(2011) 유엔 사회권규약위원회 일반논평 제24호(2017), 기업과 인권 국가인권정책기본계획 권고(2016. 7. 25. 자 위원회 결정) 등

참조조문

「헌법」 제10조, 제124조

주 문

산업통상자원부 장관에게 제품으로 인한 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하고 그 피해를 최소화하기 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 「제품안전기본법」 제4조 제4항에 따라 사업자가 제조 또는 유통하는 제품의 안전성을 스스로 확인할 수 있도록, 사업자의 업종, 규모, 매출액 등을 고려하여 표본조사 실시, 소비자 불만신고 확인 및 불만신고목록을 작성·관리하는 등 대책을 마련하기 바람
2. 소비자의 알권리 보장 등을 위해 같은 법 제11조 제1항에 따른 공표를 의무화하는 방향으로 개정하기 바람

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

2011년부터 시작된 독성 가습기 살균제품 사건 이후에도, 공기청정기 항균필터 독성물질 검출, 계란 살충제 성분 검출 등 논란으로 일상생활 속에서 많이 사용하는 제품의 안전성에 대한 국민의 불안과 건강권 및 생명권 침해에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다.

독성 가습기 살균제품 사건 후속조치로서 2016. 11. 정부가 발표한 생활화학제품 안전관리 대책에도 불구하고 모든 분야의 개별 제품 관리 및 규제에는 한계가 있어, 국가인권위원회(이하 "위원회"라고 한다)는 제품의 안전성을 강화하여 사전에 피해를 예방할 수 있도록 「제품안전기본법」을 중심으로 개선 대책을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제124조, 유엔 「기업과 인권 이행지침(2011)」, 경제협력개발기구(OECD) 「다국적기업 가이드라인(2011)」, 유엔 사회권규약위원회 일반논평 제24호(2017), 기업과 인권 국가인권정책기본계획 권고(2016. 7. 25.자 위원회 결정)

Ⅲ. 판단

1. 제품 안전성 확보를 위한 국내외 법·제도 현황

가. 국내 법·제도 현황

정부는 소비자가 사용하는 일상생활 제품의 안전성 확보를 위해, 「약사법」, 「화장품법」, 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」, 「화학물질관리법」, 「전기용품안전법」, 「공중위생관리법」 등의 집행을 소관 부처별로 담당하고 있으며, 2016. 11. 발표한 생활화학제품 안전관리 대책에도 불구하고, 오존발생기, 칫솔 살균제, 휴대용 산소캔, 제모 왁스, 프린터 토너, 스프레이 향균필터 등 위 안전관리 대책의 관리목록에서 제외되어 있는 비관리 품목이 발생하고 있고, 신제품 개발 등으로 인해 개별법으로 모든 제품을 관리대상으로 지정하지 못하는 어려움이 있다.

개별법에서 관리되지 못하는 품목은 소비자의 기본적 권리를 보호하기 위해 제정된 「소비자기본법」과 제품의 안전성 확보를 위해 기본적 사항을 규정한 「제품안전기본법」을 통해 규율되고 있는데, 「제품안전기본법」은 사업자의 제품관찰 의무, 제품의 안전성 조사 및 위해 정보의 공표 등을 포함한다.

구체적으로 「제품안전기본법」 제4조 제4항에 따라, 사업자는 안전한 제품을 제조 또는 유통하고, 이러한 제품의 안전성을 확인해야 하며, 같은 법 제9조 등에 따라 중앙행정기관의 장은 시중에 유통되는 제품의 안전성조사 등을 실시할 수 있다.

아울러 사업자가 제품의 결함 또는 위해 사실을 인지할 경우 중앙행정기관의 장에게 보고하고 자발적인 조치를 취하도록 하며, 중대 결함이 있는 제품은 정부가 수거를 명함과 동시에 공표할 수 있고, 사업자가 명령에 따르지 아니하는 경우 중앙행정기관이 직접 해당 제품의 수거 등을 하고 이에 소요되는 비용을 해당 사업자에게 징수할 수 있도록 규정하고 있다.

나. 해외 법·제도 현황

1) 독일 「소비자제품안전법」(ProdSG, Product Safety Act)

2004년 독일은 제품으로부터 발생하는 소비자 피해를 방지하기 위하여 제품안전에 관한 일반법으로서 위해정보 수집, 보고, 공표와 관련하여 제품 제조자, 그의 대리인 및 수입업자(이하 '제조자 등'이라 한다), 유통업자, 해당관청 등의 의무를 규정한 「소비자제품안전법」을 제정하였다.

「소비자제품안전법」 제6조에 따라, 제조자 등은 유통된 제품으로부터 발생하는 잠재적 위험을 방지하기 위해 표본검사를 실시하고 소비자 불만신고를 조사하며 필요한 경우 불만신고목록을 관리하는 등 예방조치를 구축해야 하며, 제조자 등은 유통한 제품으로 인하여 소비자의 건강과 안전에 위험을 발생시킬 수 있는 가능성이 높을 경우 해당 관청에 보고해야 할 의무가 있다.

또한 「소비자제품안전법」 제26조에 따르면, 감독관청은 제품이 이 법에 따른 안전기준에 상응하지 않는 경우 필요한 조치 후 직업 안전·보건 연방기관에 보고하며, 직업 안전·보건 연방기관은 같은 법 제31조에 따라 제품의 판매금지, 수거, 경고 부착, 폐기 등 조치사항을 공개(제조자 등의 인적사항은 필요한 범위 내에서만 공개)해야 한다.

2) 일본 「소비자안전법」(消費者安全法)

2009년 일본은 소비자 피해 발생 및 확대 방지 등 소비자 안전을 확보하기 위한 기본법으로서 「소비자안전법」을 제정하였다. 「소비자안전법」은 소비자 안전을 확보하기 위한 기본계획 수립, 소비생활센터 설치 및 상담, 소비자 사고에 대한 정보 수집, 조사, 소비자 피해 발생 및 확대 방지를 위한 조치 등을 포함하고 있다.

독일의 「소비자제품안전법」과 달리 「소비자안전법」 제2조는 보고 의무를 사업자가 아닌 행정기관 및 지방자치단체에 부여하고 있으며, 제품의 결함 정도와

관계없이 소비자 사고가 발생하면 보고 의무가 발생한다. 「소비자안전법」 제12조에 따라 행정기관 및 지방자치단체의 장은 소비자 사고가 발생할 경우 소비자 사고 등의 개요 및 내각부령이 정하는 사항 등을 작성해 내각총리대신에게 보고해야 한다.

내각총리대신은 「소비자안전법」 제12조에 따라 취득한 정보를 분석·정리하여 행정기관, 관계 지방자치단체 등에 제공하고, 소비자위원회 및 국회에 보고하며, 정리된 결과는 의무적으로 공표한다.

3) 미국 「소비자제품안전법」(Consumer Product Safety Act)

1972년 미국은 소비자가 제품으로부터 입을 수 있는 상해를 예방하고, 소비자가 제품의 안전성을 비교·평가할 수 있도록 하며, 제품과 관련한 사망, 질병 및 상해에 관한 원인 조사 및 연구를 주 내용으로 하는 「소비자제품안전법」을 제정하였다.

이 법에 따라 제조자, 유통업자 및 소매업자는 제품이 「소비자제품안전규칙」 위반 사항이나 제품의 결함 정보를 취득했을 경우, 그 사항을 소비자제품안전위원회에 통보하여야 하며, 소비자제품안전위원회는 필요한 경우, 제품의 제조자, 유통업자 또는 소매업자 등 이해관계자의 의견진술을 들은 뒤 제품의 유통 중지, 결함 또는 의무불이행에 대한 공고 또는 우편통지 명령 등을 할 수 있다.

2. 국내 법·제도의 미비사항 및 개선방안 검토

가. 개선 필요성

「헌법」 제124조, 「제품안전기본법」 제4조에 따라 국가 및 지방자치단체는 국민이 제품을 안전하게 사용할 수 있도록 제품의 안전에 관한 정책을 수립하고 시행할 책무가 있다. 또한 유엔 사회권규약위원회는 2017. 6. 23. 일반논평 제24호를 통해, 기업의 활동과 관련한 국가의 보호 의무를 강조하였다.

이에 따라 국민의 건강권과 생명권을 침해하는 제품으로부터의 위해를 사전에 예방하고 소비자의 안전을 보장하기 위하여, 독일의 「소비자제품안전법」 등을 참조하여 사업자의 관찰 의무와 중앙행정기관의 공표 등에 관한 사항을 중심으로 검토하였다.

나. 사업자의 제품 관찰 의무 이행을 위한 제도 개선

「제품안전기본법」 제4조 제4항에 따르면, 사업자는 안전한 제품을 제조 또는 유통하여야 하고, 제조 또는 유통되는 제품의 안전성을 확인할 책무가 있다. 이는 사업자에게 제품의 결함 여부와 관계없이 유통되는 모든 제품에 대한 관찰의무를 규정하고 있다고 할 것이나, 이를 실행하기 위한 구체적인 정책이나 제도가 마련되어 있지 않다.

정부는 「제품안전기본법」 제13조 등을 통해 제품에 대한 관찰의무가 이미 반영되어 있다는 입장이나, 제13조 제1항은 제품 등의 중대한 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다는 사실을 알게 된 때의 조치사항에 관한 규정이고, 제13조의2는 특정한 사고 발생 후 사후보고에 관한 규정임을 고려할 때, 위 조항 등을 통해 사업자에게 제품 안전성에 대한 적극적인 사전관찰 의무가 발생하였다고 보기 어려운 측면이 있다.

한편 독일 「소비자제품안전법」 제6조에 따르면, 제조자 등은 유통된 제품으로부터 발생하는 잠재적 위험을 방지하기 위해 표본검사를 실시하고, 소비자 불만신고를 조사하며 필요한 경우 불만신고목록을 관리하는 등 예방조치를 구축해야 하며, 필요시 유통업자에게 알리도록 규정하고 있다.

사업자는 제품의 제작 및 유통 이후에도 제품 개발 단계에서 인식할 수 없었던 결함을 발견할 수 있으며, 소비자는 제품 결함을 발견하였을 경우 우선적으로 사업자에게 교환, 환불 등의 조치를 요구하므로 결함 정보를 조기에 인지할 수 있는 위치에 있다.

따라서 제품의 안전성을 확보하기 위해서는 사업자의 제품 관찰의무 이행을 위한 조치사항 등 구체적인 정책이나 제도가 마련될 필요가 있다.

다만 이러한 방안을 모든 사업자에게 일률적으로 적용하기 보다는, 해당 기업의 근로자 수, 자산, 매출액 등 규모는 물론 업종을 고려한 실효성 있는 접근이 필요하다. 2014년 유럽연합(EU)은 종사자 500인 이상 사업장을 대상으로 인권 등 비재무정보 공시의무화 법안을 통과시켰고, 2016년 독일은 기업과 인권 국가인권정책기본계획(NAP)을 수립하면서 2020년까지 종사자 500인 이상 기업의 50%를 이행 목표로 설정한바 있다.

또한 「중소기업기본법 시행령」 제3조 및 별표1에 따르면 중소기업의 요건을 규정하고 있는데, 가죽, 가방, 신발, 가구 등의 경우에는 평균매출액 연 1,500억 원, 식료품, 고무 및 플라스틱제품 제조업, 전자부품 제조업 등의 경우에는 연 1,000억 원 등 산업별로 중소기업에 대한 기준을 정하고 있다.

이러한 점을 참고할 때, 우리 정부도 종사자 또는 매출액 등을 고려하여 정책을 추진할 필요가 있다. 종사자 500인 이상 또는 매출액이 일정기준 이상인 경우, 제품에 대한 소비자의 불만 내용을 자체적으로 확인하고, 이를 정리한 불만신고목록을 작성·관리하도록 하며, 제품 안전성 확보를 위해 생산·유통되는 제품의 표본검사 등을 실시하여 제품의 결함을 조기에 인지하고 조치하도록 할 필요가 있다.

종사자 500인 미만 또는 매출액이 일정기준 미만의 경우에는 소비자가 제기한 불만 내용을 자체적으로 확인하고, 이를 정리한 불만신고목록을 작성·관리하도록 하여 자율적인 개선을 유도하고, 유통업자의 경우에는 고객센터 등을 통해 소비자 불만이 제기되면 이를 제조업자에게 통지하도록 할 필요가 있다. 다만 특정 제품을 국내로 수입하여 판매하는 수입업체·공식 대리점 등의 경우에는, 특정 제품으로 인한 소비자의 사고 및 생명·건강 침해 우려가 있을 수 있으므로, 제조업자에 준하여 매출액 또는 종사자 수 규모에 따라 제품의 표본검사를 실시하고, 소비자의 불만 내용을 자체적으로 확인하며, 불만신고목록을 작성·관리할 필요가 있다.

다. 수거명령 등에 대한 공표조치 의무화 방안

「제품안전기본법」은 제품(수입제품 포함) 안전성 조사의 내용과 결과의 열람에 관한 사항(제9조 및 제9조의3), 제품 수거 등 권고의 불이행 공표에 관한 사항(제10조), 제품의 수거 등 명령의 공표에 관한 사항(제11조), 안전성조사 결과 또는 제품사고조사 결과의 공표에 관한 사항(제15조의2)을 각각 규정하고 있다.

위 각 조항들은 제품의 안전성과 관련하여 국민에게 알릴 필요가 있는 경우에 일정한 내용들을 열람 또는 공표할 수 있도록 규정하고 있는데, 공표 등을 의무화하고 있지는 않으며 행정기관의 재량행위로 규정하고 있다. 위 각 규정들은 제품의 안전성에 관한 하자로 인해 국민의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼칠 우려가 있는 경우와 관련이 있는 규정들이므로 공표 등을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 공표 등의 의무화는 해당 기업의 이미지 및 매출액 등에 직·간접적으로 부정적 또는 치명적 영향을 줄 수 있으므로 위해성의 정도 등을 고려할 필요가 있다.

참고로 「식품안전기본법」 제15조에 따르면, 식품안전정책위원회는 식품 등으로 중대한 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에는 긴급대응방안을 지체 없이 심의하고 공표하도록 의무화하고 있으며, 일본 「소비자안전법」 제13조에 따르면, 내각총리대신은 취득한 정보가 소비자안전의 확보를 위해 유효하게 활용될 수 있도록 신속·정확하게 정보를 분석하고 결과를 정리하여 관계행정기관 제공, 소비자위원회 보고·공표, 국회 보고 등을 의무화하고 있다.

위 「식품안전기본법」의 규정과 일본의 사례를 볼 때, 열람 또는 공표에 관한 「제품안전기본법」의 위 각 조항 중에서 제11조 제1항의 경우 그 공표를 의무화하도록 법을 개정할 필요가 있다. 제11조 제1항은 "안전성 조사를 실시한 결과 해당 제품의 위해성이 확인된 경우, 제10조 제1항에 따른 권고를 받은 사업자가 정당한 사유 없이 그 권고를 따르지 아니하는 경우, 시중에 유통되는 제품의 제조·설계

또는 제품상 표시 등의 대통령령으로 정하는 중대한 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우, 개별 법령에서 정하고 있는 인증을 받거나 신고·확인 등을 한 후 해당 제품의 부품 등을 변경하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에 중앙행정기관의 장이 제품의 수거 등을 명령하고 그 사실을 공표할 수 있다."고 규정하고 있는데, 위의 경우에는 부정확한 정보의 제공으로 인해 기업이 입는 피해보다도 국민의 알권리가 훨씬 더 중요하다고 판단된다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

humanrights.go.kr 국가인권위원회

국가인권위원회

제 2 편
침해구제분야

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제1장

경·검 및 법원 관련 인권침해

경찰 관련 인권침해

1 2017. 2. 28.자 결정 16진정0388600 [경찰의 부당한 긴급체포 등에 의한 인권침해]

결정사항

【1】○○지방경찰청장에게, 피진정인 1, 2, 3에 대하여 수갑 사용에 관한 직무교육을 실시하고, 관련 사례를 소속 경찰관들에게 전파하여 유사한 인권침해 사례가 재발되지 않도록 할 것을 권고

【2】○○○○경찰서장에게, 피진정인 4, 5, 6에 대하여 긴급체포의 요건과 관련한 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

사기사건에 대한 충분한 조사 없이 주거가 불분명하여 도주 우려가 있다는 고소인들의 일방적인 주장을 근거로 진정인을 긴급체포한 행위는 「헌법」 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해한 행위임. 또한 조사장소가 도주나 폭행이 어려운 장소임에도 불구하고 조사 내내 진정인에게 앞수갑을 사용한 행위는 「헌법」 제12조가 보장하는 자기방어권을 침해한 행위임

참조조문

○ 「형사소송법」 제200조의3(긴급체포)
○ 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」 제35조(긴급체포)
○ 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제56조(긴급체포할 때 유의사항)
○ 「피의자 유치 및 호송 규칙」 제22조(수갑등의 사용)

진 정 인 김○○

피진정인 1. 박○○
2. 안○○
3. 박◎◎
4. 김◎◎
5. 김◇◇
6. 전○○

주 문

1. ○○지방경찰청장에게, 피진정인 1, 2, 3에 대하여 수갑 사용에 관한 직무교육을 실시하고, 관련 사례를 소속 경찰관들에게 전파하여 유사한 인권침해 사례가 재발되지 않도록 할 것을 권고한다.

2. ○○○○경찰서장에게, 피진정인 4, 5, 6에 대하여 긴급체포의 요건과 관련한 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

3. 진정요지 나, 다, 라, 바, 사항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 2016. 5. 18. ○○ ○○동의 숙소에서 지인들과 술을 마시고 자던 중에 고소를 당하였다는 이유로 ○○○○경찰서 경찰관들에게 긴급체포를 당하였다. 고소인들의 일방적인 주장만을 근거로 진정인을 긴급체포하는 것은 부당하다.

나. 진정인은 ○○○○경찰서에서 긴급체포 된 후 ◇◇◇◇경찰서 유치장에 구금되어 있던 중에 2016. 5. 19. 석방이 되었다. 그런데 ○○지방경찰청 소속 경찰관들은 유치장 앞에서 대기하고 있다가 석방되어 나오는 진정인을 다시 긴급체포하였다. 이러한 긴급체포는 부당하다.

다. 진정인은 긴급체포 시 미란다 원칙을 고지 받지 못하였다.

라. 진정인은 ○○지방경찰청에서 조사를 받을 당시, 피진정인 3 등 경찰관으로부터 쓰레기라는 등의 폭언과 막말을 들었고, 2016. 5. 20. 새벽 2시경까지 조사를 받았다. 경찰관들은 진정인이 부인하는 내용을 인정하는 것처럼 조서에 기재하였으며, 식사할 때에도 수갑을 풀어주지 않았다.

마. ○○지방경찰청에서 조사를 받을 때, 앞수갑 상태에서 계속 조사를 받았다.

바. ○○지방경찰청에서 조사 기간 중 가족 면회를 금지한 것은 부당하다.

사. ○○지방경찰청에서 긴급체포 된 후 담당 경찰관 등에게 변호사에게 연락하겠다고 했으나 이를 묵살하였다.

2. 당사자 및 참고인의 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

1) ○○○○경찰서 소속 경찰관인 피진정인 4, 5, 6이 진정인을 긴급체포한 경위에 대하여 다음과 같이 주장한다. 피진정인 4는 2016. 5. 18. 새벽 ○○○, ◇◇◇, □□□(다음부터 '고소인들'이라 한다)이 진정인으로부터 사기 피해를 당했다고 주장하며 고소장을 제출하였다. 고소인들은 인적사항을 잘 모르는 진정인을 믿었다가 합계 약 9,000만원의 사기 피해를 당하였다며, 진정인이 최근 교도소에서 출소하여 거처가 불분명한데 수일 전부터

고소인들의 지인의 집에서 임시 거처하고 있으니 즉시 체포하지 않으면 도주할 가능성이 높다고 주장하였다. 이러한 상황에서 체포영장을 발부받아 진정인을 체포할 시간적 여유가 없어 긴급체포하게 되었다.

2) ○○지방경찰청 광역수사대 소속 경찰관인 피진정인 1, 3은 2016. 5. 19. 13:00경 ○○○○경찰서 소속 피진정인 4로부터 긴급체포 된 진정인이 곧 석방된다는 연락을 받고 ◇◇◇◇경찰서 유치장 앞에서 진정인이 석방되기를 기다리고 있다가 긴급체포하였다. ○○지방경찰청 광역수사대는 피해자 △△△의 제보를 받고 진정인의 협박, 갈취 혐의에 대해 내사 중이었는데, 진정인의 소재를 파악하지 못하던 중에 마침 진정인이 ○○○○경찰서에 긴급체포 되었다고 해서 진정인의 신병을 자연스럽게 확보한 것으로 생각하고 별도의 체포영장이나 구속영장을 청구하지는 않았다. 그러나 진정인이 갑자기 석방되게 되면서 체포영장을 청구할 시간적 여유가 없는 가운데, 진정인이 고소인들을 협박한 정황이 확인되어 그대로 석방될 경우 도주하거나 피해자들을 협박, 회유하는 등 증거 인멸을 시도할 가능성이 높다고 판단하여 긴급체포한 것이다.

3) 피진정인들은 진정인을 긴급체포하면서 미란다 원칙을 분명하게 고지하였다.

4) 피진정인 1, 2, 3은 진정인에게 폭언을 하거나 허위 사실을 조서에 기재한 사실이 없다. 진정인은 밤샘조사를 받았다고 주장하나, 진정인의 비협조로 조사가 자정 무렵 종료된 적이 있을 뿐이고 밤샘조사를 한 사실은 없다.

5) 피진정인 1, 2, 3은 진정인을 조사할 때, 앞수갑을 채운 상태에서 조사를 한 사실이 있으나 식사할 때까지 수갑을 채웠다는 것은 사실이 아니다. 진정인은 총 44범의 전과자로서 체포와 조사 과정에서 소리를 지르고 갑자기 화를 내기도 해서 자해나 타해의 가능성이 있다고 판단하여 앞수갑을 채운 것이므로 정당한 공무집행이었다.

6) 피진정인 3은 진정인에 대한 면회금지 조치를 한 사실이 있다. 진정인이

○○○○경찰서에서 고소인들과 대질 조사 중 고소인을 협박하여 고소 취하장을 제출하도록 한 사실이 있어, 면회금지 조치를 하지 않을 경우 제3자로 하여금 피해자를 협박하게 하는 등의 증거인멸이나 제2의 범행의 가능성이 있다고 판단하였다.

7) 피진정인 1, 2, 3은 진정인이 긴급체포 된 후 자신의 핸드폰에 변호사 연락처가 있으니 전화를 해달라고 해서 여러 차례 전화를 걸어 확인하려고 하였으나 수신자가 전화를 받지 않았다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장, ○○○○경찰서 및 ○○지방경찰청의 긴급체포서, 관련 수사보고, 수사첩보고서, 수사과정확인서, ◇◇◇◇경찰서 유치인보호관 근무일지, ○○○○경찰서 사건송치서, 긴급체포승인건의서, ◇◇◇◇경찰서의 접견 등 금지결정 처리부, ○○지방경찰청의 접견 등 금지 해지 요청서 등을 종합할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 고소인들은 2016. 5. 18. 새벽 05:55경 ○○○○경찰서에 고소장을 제출하였다. 고소장이 접수된 직후, 피진정인 4는 06:52경부터 같은 날 07:10경까지 고소인 ○○○을, 같은 날 07:25경부터 08:02경까지 고소인 ◇◇◇를, 피진정인 6은 같은 날 06:55경부터 07:39경까지 고소인 □□□을 각 조사하여 진술조서를 작성하였다.

나. 피진정인 4, 5, 6은 같은 날 08:25경 ○○ ○○구 ○○동 ○○○○○ 아파트 000호에서 진정인을 사기 혐의로 긴급체포하였다.

다. 고소인들의 진술조서에 의하면, □□□은 집을 구해주겠다는 말을 믿고 2016. 5. 10., 2016. 5. 11., 2016. 5. 16. 등 총 1,650만원을 진정인에게 현금으로 전달하거나 계좌 이체하였는데, 진정인이 집을 구한 것이 사실이 아니라고 진술하였고, ○○○은 2016. 3. 4.과 4. 4. 총 4,500만원을 빌려주었는데 주변에 속아서 돈을 빌려 주었다는 사람이 있는 것으로 보아 사기를 당한 것 같다는 취지의 진술을 하였다. 또한 ◇◇◇는 진정인이 엔터테인먼트 회사를 설립할 것이라고 하면서 투자를 유도하여 2016. 4.과 5.경 2,200만원을 주었는데, 진정인이 엔터테인먼트 사업을 한다는 것은 모두 거짓임이 확인되고 있다는 취지의 진술을 하였다. 고소인들은 진정인에게 돈을 줄 때 계약서나 차용증을 작성한 사실은 없다고 진술하였다. 고소인 ○○○은 진정인의 인적사항에 대해서, "75년생이라고 알고 있고 010-0000-0000 휴대폰을 사용하고 있으며 자기말로는 3개월 전에 교도소에서 출소"하였다고 진술하면서 "이 시간 진정인이 다른 피해자 한명의 집에서 자고"있는데 체포하지 않으면 도망을 가고 피해가 더 커진다는 취지의 진술을 하였다.

라. 고소인들은 같은 날 14:00경 ○○○○경찰서에서 진정인과 대질 조사를 받았고 대질 조사를 직후, 진정인이 피해금을 변제하기로 약속하였다는 이유로 고소를 취하하였다. 이후 고소인 □□□과 ◇◇◇는 2016. 5. 19. 전화로, 2016. 5. 20. 출석하여 ○○지방경찰청 광역수사대에서 조사를 받았는데, 위 대질 조사 중에 진정인이 협박성 발언을 많이 해서 보복이 두려워 고소를 취하하게 된 것이라는 취지의 진술을 하였다. 피진정인 1, 2, 3은 그 후 진정인의 고소인에 대한 협박 혐의를 수사하여 혐의를 추가하였다.

마. 진정인은 다음 날인 5. 19. 17:10경 담당 검사의 석방 지휘로 □□□□□경찰서 유치장에서 석방되었다. 피진정인 3의 지휘로 피진정인 1 등 ○○지방경찰청 광역수사대 조직폭력수사1팀 경찰관들은 □□□□□경찰서 유치장 앞에서 석방되어 나오는 진정인을 ▲▲▲와 △△△에 대한 공갈, 사기, 감금 등 혐의로

긴급체포하였다.

바. ○○지방경찰청의 수사첩보 보고서에 의하면, 피진정인 2는 2016. 5. 9. 피해자 △△△가 2016. 4. 13. □□□□□ 우동 주점 등에서 진정인으로부터 술값과 접대비 300만원 등을 수회 갈취당하고 연예기획사 사업자금 명목으로 2,200만원을 차용해 준 후 반환을 요구하다가 협박, 폭행, 9시간 감금을 당하였다는 첩보를 입수하여 내사에 착수함을 보고하였다. 피진정인 1, 2, 3 등 ○○지방경찰청 광역수사대 조직폭력수사1팀은 위 내사사건과 관련하여, 2016. 5. 10.부터 같은 달 17.일까지, △△△, ▲▲▲ 등 피해자 조사를 진행하였고, 진정인이 누범기간 중 동일한 수법으로 처벌 받은 전력, 최근 얼굴 사진, ▽▽▽경찰서에 고소가 제기된 사실 등을 확인 또는 확보하였다.

사. ○○지방경찰청에서 작성한 수사과정확인서, ◇◇◇◇경찰서 유치인보호관근무일지에 의하면, 진정인은 ○○지방경찰청 광역수사대 사무실에서 다음과 같이 조사를 받은 후 2016. 5. 21. 15:03경 구속되어 2016. 5. 25. ○○구치소에 구금되었고 수사과정확인서에 진정인이 자필 서명을 하였다.

일시	조사실 도착 시각	조사 시작 및 종료시각	조서열람 시작과 종료 시각 ◇◇◇◇경찰서 입감시각
2016. 5. 19.	17:40	18:59-23:30 (피의자신문조서 1회)	23:30-23:50 2016. 5. 20. 01:36
2016. 5. 20.	10:00 출감 09:26	13:28-14:07 (피의자신문조서 2회) 14:25-17:20 (피의자신문조서 3회)	14:07-14:20 18:17

아. ◇◇◇◇경찰서의 접견 등 금지결정처리부, ○○지방경찰청에서 보낸 접견금지 및 해제 관련 공문, 변호인 접견 기록부에 의하면, 진정인은 2016. 5. 19. 변호인 외 접견 금지 조치되었다가 2016. 5. 21. 접견 금지가 해제되었다. 진정인은 2016. 5. 23. ◇◇◇◇경찰서에서 변호인 접견을 하였다.

5. 판단

가. 긴급체포에 관한 판단

1) 관련 규정 및 판례

「헌법」 제12조 제1항은 "모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다."라고 규정하여 국민의 신체의 자유를 보호하고 있고, 나아가 헌법 제12조 제3항은 "체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다."라고 규정함으로써 영장주의를 천명하고 있다.

「형사소송법」 제200조의3 제1항은, 검사 또는 사법경찰관은 피의자가 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 증거 인멸의 염려나 도망의 우려가 있는 경우에, 긴급을 요하여 지방법원판사의 체포영장을 받을 수 없는 때에는 그 사유를 알리고 영장 없이 피의자를 체포할 수 있다고 규정하면서, "긴급을 요한다 함은 피의자를 우연히 발견한 경우 등과 같이 체포영장을 받을 시간적 여유가 없는 때를 말한다"고 명시하고 있다.

따라서, 긴급체포는 그 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 예외적으로 허용되어야 하고 요건을 갖추지 못한 긴급체포는 법적 근거에 의하지 아니한 영장 없는 체포로서 위법한 체포에 해당하는 것이고, 여기서 긴급체포의 요건을 갖추었는지 여부는 사후에 밝혀진 사정을 기초로 판단하는 것이 아니라 체포 당시의 상황을 기초로 판단하여야 하고, 이에 관한 검사나 사법경찰관 등 수사주체의 판단에는 상당한 재량의 여지가 있다고 할 것이나, 긴급체포 당시의 상황으로 보아서도 그 요건의 충족 여부에 관한 검사나 사법경찰관의 판단이 경험칙에 비추어 현저히 합리성을 잃은 경우에는 그 체포는 위법한 체포라 할 것이다.

「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」 제35조 제1항에 의하면 사법경찰관이 법 제200조의3 제1항에 따른 긴급체포를 할 때에는 피의자의 나이·경력·범죄성향이나 범죄의 경중·태양, 그 밖의 여러 사정을 고려하여 인권의 침해가 없도록 신중히 하여야 한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」은 경찰관이 긴급체포를 하는 경우에는 범죄의 중대성과 긴급성의 요건을 엄격히 해석하여 필요 최소한의 범위 안에서만 하여야 한다고 밝히고 있다.

2) 피진정인 4, 5, 6의 긴급체포에 대한 판단

피진정인 4, 5, 6은 고소인들이 사기 피해액이 커서 사안이 중대하고 진정인의 주거가 불분명하여 도망의 가능성이 있으므로 당장 진정인을 체포하여 달라고 요구하였는데 수사기관으로서 이를 묵과하기는 어렵다고 진술하므로 이에 대해 살펴보면,

위 인정사실 가, 다항과 같이, 본 건 고소는 2016. 5. 18. 새벽 00:00경 고소장이 접수되어 시작되고, 고소장이 접수되자마자 통상의 사건 배당 절차를 생략한 채 이례적으로 바로 고소인 조사에 착수하였으며, 고소인에 대한 조사시간은 짧게는 18분, 길게는 44분 안에 종료되었고, 그 후 즉시 진정인을 긴급체포하였다. 피진정인 4, 5, 6은 고소인들의 진술을 뒷받침할 수 있는 영수증 등 증거자료의 수집, 참고인 조사 등을 하지 않았을 뿐만 아니라, 고소인 조사도 급하게 진행되었고, 그 진술의 신빙성을 검증하지 않았기 때문에 고소인 진술조서만으로 범죄를 의심할 만한 상당한 이유가 있다고 판단할 수 있는지 의문이다.

또한 피진정인 4, 5, 6은 진정인의 주거가 불분명하다고 주장하지만, 이는 고소인들의 일방적 주장에 불과하고 진정인이 수배중이라거나 기타 객관적으로 주거가 불분명하다는 것이 확인되지는 않는다. 또한 진정인이 출석요구를 받았을 때 도망할 우려가 있는지 여부도 고소인들의 그러한 취지의 주장 이외에 이를

인정할만한 자료가 보이지 않는다.

종합하면, 피진정인 4, 5, 6의 긴급체포는 범죄의 상당성이나 증거인멸의 우려, 도망하거나 도망할 염려가 있다고 판단할 수 있는 구체적인 근거가 없는 가운데 긴급체포가 이루어진 것으로 판단된다. 따라서, 이러한 피진정인 4, 5, 6의 공무집행은 적법절차의 원칙을 위반한 긴급체포이며 신체의 자유 침해라고 판단된다.

3) 피진정인 1, 2, 3의 긴급체포에 대한 판단

「형사소송법」 제200조의4(긴급체포와 영장청구) 제3항은 구속영장을 청구하지 아니하거나 발부받지 못하여 석방된 피의자는 영장없이 동일한 범죄사실에 관하여 체포하지 못한다고 규정하고 있다. 피진정인 1, 2, 3이 진정인을 긴급체포하게 된 범죄사실은 ○○경찰서에서 긴급체포한 범죄사실과는 다른 △△△와 ▲▲▲에 대한 갈취, 감금 등 별개 사건이었음은 관련 긴급체포서를 통해 확인된다.

위 인정사실 바항과 같이, ○○지방경찰청 광역수사대 조직폭력 수사1팀은 최초 첩보 수사 보고 이후 진정인을 긴급체포하기 전까지 첩보 내용과 관련된 피해자 및 참고인 등 조사를 통하여 진정인을 수사해 왔다. 또한 위 인정사실 라항과 같이 ○○지방경찰청 광역수사대 조직폭력수사1팀에서 진정인의 협박 혐의를 실제로 수사하였고, 당시 고소인 □□□과 ◇◇◇가 협박을 당했다고 진술한 점도 확인된다. 또한 고소인들의 갑작스런 고소 취하가 진정인 석방 지휘의 결정적 요인이 되었던 점, 피진정인 1, 2, 3이 진정인의 석방을 사전에 인지하거나 대비할 수 있었다고 보기 어려운 점, 피진정인 3이 ○○○○경찰서로부터 진정인 석방 가능성에 대해 들었던 시점부터 실제 석방된 시점까지를 볼 때, 체포영장을 청구할 정도의 충분한 시간적 여유가 있었다고 보기 어려운 점 등을 종합하면, 피진정인 1, 2, 3의 진정인에 대한 긴급체포는 긴급체포의 요건을 위배하였다고 판단될 정도로 현저히 합리성을 잃은 경우로 보기 어렵다. 따라서 이에 관한 진정은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

나. ○○지방경찰청의 수갑 사용에 대한 판단

1) 관련 규정과 판례

「헌법」 제12조는 신체의 자유를 규정하고 있고, 경찰청 훈령인 「피의자유치 및 호송규칙」 제22조 제6항은 경찰관서 내에서 조사가 진행 중인 동안에는 특정강력범이나 마약사범, 자살, 자해, 도주, 폭행의 우려가 현저한 자 등을 제외하고는 수갑 등을 해제하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따르면 경찰관이 경찰관서 내에서 피의자를 조사하는 때에는 수갑을 사용하지 않는 것이 원칙이고, 위 규칙이 정한 사유가 있는 경우에만 예외적으로 사용하여야 한다.

헌법재판소도 2005. 5. 26. 2001헌마728사건에서 검사조사실에서 구속피의자가 피의자신문을 받을 때 수갑과 포승을 채운 행위에 관하여 "형사피고인뿐만 아니라 피의자에게도 무죄추정의 원칙과 방어권보장의 원칙이 적용되므로 피의자에 대한 계구사용은 도주 또는 증거인멸의 우려가 있거나 검사조사실 내의 안전과 질서를 유지하기 위하여 꼭 필요한 목적을 위하여만 허용될 수 있다.", "피의자신문은 장시간 걸리는 경우가 있어서 수갑이나 포승으로 신체를 속박하는 것이 상당한 고통을 가져올 수 있고, 그렇지 않더라도 방어권을 제대로 보장하기 위해서는 계구사용으로 인한 심리적 위축을 제거할 필요가 있다. 검사조사실의 환경이나 계호의 권한과 책임의 소재와 같은 행정적 이유는 피의자의 자유, 권리를 제약하면서 일률적으로, 그리고 피의자신문을 하는 시간 동안 계속 계구를 사용하는 것을 정당화하기에는 부족하다."고 판시한 바 있다.

2) 판단

피진정인 1, 2, 3은 진정인에 대한 피의자 신문조사 시 앞수갑을 채워 조사한 사실을 모두 인정하면서, 진정인이 전과가 많고 소리를 지르거나 화를 내서 우발적 행동을 할 가능성이 높아 수갑을 사용하였다고 주장하므로 이에 대해 살펴보면,

「피의자유치 및 호송규칙」 제22조 제6항은 경찰관서 내에서 피의자 조사시 자살, 자해, 도주, 폭행의 우려가 현저한 경우만 수갑을 사용할 수 있다고 규정하고 있음은 앞에서 본 바와 같다. 본 건의 경우 진정인이 조사 도중에 위협적인 말을 한 사실은 인정된다. 그러나 피의자 신문조서상으로 진정인이 조사 시작 시점부터 위협적인 말을 한 것이 아님에도 불구하고 피진정인은 조사 시작 시점부터 종료시까지 계속 진정인에게 수갑을 채웠으며, 그 다음날 조사에서도 계속해서 수갑을 채웠다. 더구나 진정인을 조사한 장소가 일선 경찰서 형사과와 비교할 때 보안과 경비가 훨씬 철저하다고 할 수 있는 지방경찰청 광역수사대 사무실이었기 때문에 특별한 사정이 없는 한 도주나 폭행이 어려운 장소라는 점을 고려하면, 피진정인 1, 2, 3이 「피의자유치 및 호송규칙」 제22조 제6항에서 규정하고 있는 예외 사유 등을 신중하게 고려하여 도주나 폭행의 우려가 현저하다고 판단하고 수갑을 사용한 것이라기보다는 막연한 도주나 자해, 타해의 우려를 들어 수갑을 사용한 것으로 판단된다.

피의자신문 조사 시 수갑을 사용하는 것은 위 판례에서 판시한 바와 같이 헌법에서 보장하고 있는 피의자의 자기 방어권을 제한하는 것이므로 명백하게 수갑 사용 요건에 해당하지 않는 한 피의자의 수갑을 해제한 상태에서 피의자 신문 조사를 하여야 하고, 도주 또는 자·타해 우려가 있는 경우라 할 지라도 계호 근무자를 배치하는 등의 완화된 수단을 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다. 따라서 피진정인 1, 2, 3의 수갑 사용은 「헌법」 제12조가 보장하는 자기방어권을 침해한 행위라고 판단된다.

다. 긴급체포 외 진정내용에 대한 판단

1) 진정내용 중 미란다 원칙을 고지 받지 못하였다는 내용, 폭언과 막말을 들었다는 내용, 경찰관이 조서에 허위 사실을 기재하고, 식사 중에도 수갑을 완전히 풀어주지 않았다는 내용은 관련 피진정인들이 이를 모두 부인하고 있고 진정내용을 사실로 확인할 객관적 자료가 없는 경우이므로 「국가인권위

원회법」 제39조 제1항 제1호를 적용하여 기각한다.

2) 진정인은 2016. 5. 19. 체포되어 익일 02:00경까지 조사를 받았다고 주장하나, 수사과정확인서상 같은 달 19. 23:50경 조사가 종결된 것으로 기재되어 있고, ○○지방경찰청에서 조사가 종결된 후 익일 01:36에 ◇◇◇◇경찰서 유치장에 입감된 기록이 있다. 이와 관련하여 관련 기록 외에 진정인의 주장을 뒷받침할 수 있는 객관적인 자료가 없으므로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호를 적용하여 기각한다.

3) 진정인은 피진정인 3이 담당 변호사에게 연락을 해달라는 것을 묵살하였다고 주장하나, 피진정인 3은 진정인의 요청에 따라 전화를 걸어 보았으나 연결이 되지 않았고 진정인에게 이를 알려 주었다고 주장하고 있고, 달리 진정 내용을 사실로 인정할 객관적 자료가 없는 경우에 해당하여 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호를 적용하여 기각한다.

4) 위 인정사실 아항과 같이 진정인은 2016. 5. 19.부터 2016. 5. 21.까지 변호사 외 접견이 금지된 사실이 확인된다. 진정인은 이를 인권침해라고 주장하나, 「형사소송법」 제91조, 제200조의 5, 제209조에 의해 수사기관은 피의자가 증거를 인멸할 염려가 있다고 인정되면 접견교통을 금지할 수 있도록 규정하고 있고, 진정인이 당시 고소인들을 협박하여 고소를 취하하도록 종용한 혐의로 수사를 받고 있던 점, 외부인 접견 허용 시 유사한 협박이나 종용의 가능성이 있다고 볼 수 있는 점, 피진정인 3이 기간을 한정하여 접견을 금지한 점 등을 종합할 때, 위 규정을 위반한 조치로 보기 어렵다. 따라서, 이에 관한 진정내용은 조사결과 인권침해에 해당하지 않는 경우로 판단되어 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호를 적용하여 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 같은 법 제39조 제1항 제1호, 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

2 2017. 5. 22.자 결정 17진정0209500, 0272900(병합) [경찰관의 폭행 등]

결정사항

○○경찰서장에게 유사행위의 재발방지 차원에서 피진정인 1, 2에 대하여 주의조치 하고, 소속 직원에게 구속 전 피의자심문 관련 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

경찰관이 구속 전 피의자심문 출석에 불응하는 진정인을 유치장에서 강제로 끌어내는 과정에서 진정인의 손가락이 꺾이게 한 행위는 부당한 유형력 행사로서 진정인의 일반적 행동 자유권을 침해한 행위임

참조조문

「형사소송법」 제201조의2(구속영장 청구와 피의자 심문)

진 정 인 김○○

피진정인 1. ○○○
2. □□□
3. ◇◇◇
4. △△△

주 문

1. ○○경찰서장에게 유사행위의 재발방지 차원에서 피진정인 1, 2에 대하여 주의조치 하고, 소속 직원에게 구속 전 피의자심문 관련 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 피진정인 3에 대한 진정 및 진정요지 나항은 기각한다.

이 유

1. 진정의 요지

가. 진정인은 2017. 3. 7. ○○경찰서 유치장에 유치 중이었고, 당일 15시 ○○○○지방법원에 구속 전 피의자심문이 계획되어 있었으나, 몸이 아파 출석을 거부하자 담당수사관인 피진정인 1과 호송담당자인 피진정인 2, 3이 화를 내며 호실로 들어와 "실질심사에 꼭 참석해야 한다."며 끌고 가려고 하면서 왼쪽 팔을 비틀고 손가락을 꺾어 2주 진단의 폭력을 행사하였다.

나. 이에 ○○경찰서 유치장에서 국가인권위원회 진정서를 작성하여 제출했으나 피진정인 4가 이를 제대로 발송하지 않았다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인의 주장요지

○○경찰서 유치장 2호실에서 머리는 호실 안쪽 방향, 발은 창살 방향으로 하여 왼쪽 옆구리를 바닥에 댄 채 누워있는데, 피진정인 2가 호실로 들어와 진정인의 머리 쪽에, 피진정인 1은 진정인의 허리 쪽에 앉은 자세로 위치하였다.

피진정인 2는 진정인이 구속 전 피의자심문에 출석하지 않겠다고 하자 피진정인 1에게 "이 새끼 끌어내"라고 하였고, 이 때 피진정인 1이 오른팔로 진정인의 뒷목을 감싸서 양손으로 잡아당겼고, 피진정인 2는 진정인 뒤편에서 진정인을 일으켜 밀치면서 진정인의 왼쪽 손목을 안에서 밖으로 비틀고 진정인의 왼손 4지를 뒤로 꺾었다. 진정인은 순간 비명을 질렀고 비명소리는 유치인보호관들도 유치장에서 충분히 들었을 것이다.

이후 화장실로 달려가 꺾였던 손가락을 찬물에 담갔고 유치인보호관에게 요구하여 병원진료를 받았다.

나. 피진정인의 주장

1) 피진정인 1 ○○○ 순경(○○경찰서 형사 2팀)

진정인의 담당수사관으로서 2017. 3. 7. 14:00경 유치장으로 가서 호송담당인 피진정인 2, 3을 도와서 진정인이 구속 전 피의자심문을 받도록 출감시키려 했는데, 진정인이 불출석하겠다고 했고 피진정인 3이 A4 용지를 들고 호실에 들어가 불출석확인서 작성을 요청하였으나, 진정인이 이것까지 거부하여 본인이 그 사유를 타이핑한 후 진정인의 날인을 받으려고 호실에 직접 들어갔으나 끝까지 거부하여 결국 날인거부 상태로 법원에 제출하였다.

이 사람이 갑자기 손가락이 아프다고 한 것이며, 진정인에 대하여 폭력을 행사한 사실이 없다. 진정인 치료비를 대신 지급했는데 경찰서 측에 청구하지는 않았다.

2) 피진정인 2 □□□ 경위(○○경찰서 형사 3팀)

당일 당직근무로 구속 전 피의자심문 호송 담당이었다. 구속 전 피의자심문 업무를 2013년부터 연간 40여 건씩 4년째 담당하고 있는데 참석하지 않겠다고 한 사람은 진정인이 처음이었다. 꼭 가야 하는 줄 알았는데 처음부터 알았더라면 싸울 일도 없었을 것이다. 호실 안에서 진정인이 나에게 “왜 폭력을 행사하냐?”고 한 사실이 있으나, 진정인의 등을 잡고 3~4차례 “일어나 보라”고 하였을 뿐 폭력을 행사하지는 않았다.

3) 피진정인 3 ◇◇◇ 경장(○○경찰서 형사 3팀)

구속 전 피의자심문 업무를 2017년 초부터 시작하여 업무는 2개월 째였다.

피의자가 출석하지 않아도 되는 것을 알고는 있었으나 구체적으로 행정 처리를 어떻게 해야 하는지가 확실치 않아서 법원에 문의하였고, 검사의 지시로 진정인의 불출석확인서를 법원에 제출한바 있다. 진정인에게 폭력을 행사하거나 이에 대하여 아는바 없다.

4) 피진정인 4 △△△ 경정(○○경찰서 청문감사관)

진정인이 제출한 진정서를 2017. 3. 9. 우편으로 국가인권위원회에 발송하였다.

다. 참고인의 주장요지

1) 참고인 1

2017. 3. 7. 07:30 ~ 17:30까지 ○○경찰서 유치장 주간근무를 하였다. 14:00경 피진정인 1, 3이 먼저 유치장에 왔고 진정인이 구속 전 피의자심문에 안가겠다고 했으며, 이후 피진정인 2가 유치장에 왔다.

피진정인들이 진정인의 호실에 들어갔다 나온 직후 진정인이 '손가락을 꺾였다, 아프다, 병원에 보내 달라.' 하여, 형사과 데스크에 전화 연락하여 피진정인 1이 내려왔고 진정인이 병원진료를 받을 수 있도록 하였다.

당시 진정인이 손가락이 아프다고 하여 물파스를 진정인에게 전달한 것 같다. 호실 안에서 어떤 행위가 있었던 것은 아는데 구체적으로 본 사실은 없고, 진정인이 당시 '형사들이 손가락을 꺾었다'는 취지의 주장을 한 것은 사실이다. 피진정인 1, 2가 진정인의 호실에서 진정인에게 나가자고 하며 다툴 때 진정인이 "아아아 악" 하는 소리를 내는 것을 들었고, 진정인이 평소 소리를 지르거나 하는 사람은 아니었던 것으로 기억한다.

2) 참고인 2

당시 참고인 1과 함께 근무를 하면서 특이 사항을 유치인 보호관 일지에

기록하였다. CCTV상에 제가 진정인 호실 앞으로 다가가는 장면이 여러번 나오는데 이때 진정인은 '손가락을 형사들에게 꺾였는데 아프다'는 이야기를 한 것으로 기억한다.

3) 참고인 3

진정인에 대하여 2017. 3. 7. 16:00경 진료하였고 "좌측 제4수지 염좌"로 진단한 사실이 있다. 진정인이 '경찰관에 의해 꺾였다'는 말을 한 것으로 기억나기는 하나 이를 차트에 기록하지는 않았다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인의 진술, 참고인의 진술, 긴급체포서, 유치인보호관일지, 유치장 CCTV, 진단서, ◇◇경찰서 수사기록, ○○구치소 수용기록 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2017. 3. 6. 지인에 대한 특수상해 혐의로 긴급체포 되어 ○○경찰서 유치장 2호실에 단독 유치되었다.

나. 피진정인 1, 2, 3은 2017. 3. 4. 13:45경 진정인의 구속 전 피의자심문 호송을 위해 유치장에 방문하였으나 진정인이 불출석 하겠다고 하자 13:48 47" 경 진정인의 호실 문을 열고 피진정인 1, 2가 들어가 출석을 권유하였다. 그럼에도 진정인이 거부하자 13:49 41"경 호실에서 나왔다.

다. 피진정인 3은 ○○○○지방법원에 전화하여 '검찰청의 지휘를 받으라.'는 답변을 들었고, 피진정인 2는 ○○○○지검에 '불출석확인서를 받아 영장담당 판사에 제출하라'는 지휘를 받았다. 이에 피진정인 3이 A4 용지를 들고 재차 호실에 들어가 자필확인서를 작성하라고 하였으나 진정인이 거부하자, 호실에서 나왔다. 이후 피진정인 1이 유치장 컴퓨터로 불출석 사유 문구를 워드프로세서로 작성하여 14:06 49"경 다시 호실에 들어간 사실이 있다.

라. 피진정인 1이 '날인만 하면 된다'고 하였으나 진정인이 이를 거부하자 피진정인 2가 14:07 49"경 호실에 뒤따라 들어가 피진정인 1과 함께 진정인을 출석시키려 하였다. 다만 CCTV 영상으로는 호실 안에서 일어난 일이 식별되지는 않는다.

마. 진정인은 유치인 보호관에게 '형사들에게 손가락을 꺾였다'고 말하고 의약품을 요구하여 유치인보호관(참고인 2)이 14:12경 진정인에게 보관 중인 물파스를 전달하였다.

바. 진정인은 동시에 병원진료를 요청하였고 참고인 2가 형사과에 연락하여 피진정인 1이 14:50 경 유치장에 도착, 진정인과 동행하여 인근 ○○○병원에서 치료 및 "좌측4지 수지염좌(2주간 안정가료)" 진단을 받은 후 17:05 재입감 되었으며, 병원진료비 24,600원은 피진정인 1이 부담하였다.

사. 진정인은 2017. 3. 8. 11:59 국가인권위 진정서를 작성하여 제출하였고 이는 2017. 3. 9. ○○경찰서 발송, 3. 13. 국가인권위 도착, 진정사건으로 접수되었으나(17진정0209500), 진정인은 피진정인 4가 이를 발송하지 않은 것으로 추정하여 ○○구치소 수감 중이던 2017. 4. 2. 우편으로 재진정하여 2017. 4. 5. 국가인권위에 도착, 진정이 추가접수 되었다(17진정0272900).

아. 진정인은 2017. 3. 8. 15:50 피진정인 1, 2, 3을 폭행 피고소인으로 하여 ○○경찰서에 고소장을 제출하였고, ○○지방경찰청은 ○○경찰서로부터 이를 보고받은 후 2017. 3. 21. ◇◇경찰서에서 수사하도록 배당하였다.

자. ◇◇경찰서는 2017. 5. 1. 위 고소사건에 대한 피해자 조사 및 피고소인들에 대한 서면조사 후 'CCTV 영상에서 폭행장면이 확인되지 않고, 피해자 진술과 달리 피의자(피진정인 1, 2, 3) 3명이 모두(함께) 유치장내 방으로 출입한 사실이 확인되지 않는다. 피해자의 진술만으로 범죄 구성하지 않고 수사의 필요성이 없다'며 ○○○○지검에 '각하' 의견으로 송치하였고, ○○○○지검은 별도 조사없이 2017. 5. 15. 이 사건(2017형제39528)을 '각하' 처분하였다.

4. 판단

가. 진정과 고소가 병행된 경우 국가인권위원회 조사권한 관련

진정인은 국가인권위원회에 진정서를 작성하여 제출(2017. 3. 8. 11:59)한 후, 고소장을 제출(2017. 3. 8. 15:50)하여 수사기관의 수사가 진행되었다.

「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제5호는 '진정이 제기될 당시 진정원인사실에 대하여 수사기관의 수사 등 법률에 따른 권리구제절차가 진행중 이거나 종결된 경우' 이를 각하한다고 규정하고 있고, 같은 법 제32조 제3항은 '위원회가 진정에 대한 조사를 시작한 후 그 진정이 제1항의 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 진정을 각하 할 수 있다'며 그 각하 여부를 위원회의 재량으로 규정하고 있다.

이와 같이 「국가인권위원회법」에 각하여부에 대한 재량 규정을 둔 취지는, 공익적 차원에서 인권침해 사실의 근거가 있고 권리구제의 실효성이 있다고 판단되는 사건에 대해 우리 위원회의 조사가 가능하도록 하기 위한 것으로 보는 것이 타당하다. 또한 본 진정사건의 경우는 수사기관의 수사가 실질적으로 이루어 졌다고 보기도 어려우므로 우리 위원회의 조사권한에 대해서는 다툼의 여지가 없다고 판단된다.

나. 진정요지 가항 관련

진정인은 피진정인 1, 2, 3이 구속 전 피의자심문 출석에 불응하는 자신을 강제로 끌어내려하는 과정에서 왼손 손가락을 꺾어 전치 2주의 상해를 입혔다고 주장하는 반면, 피진정인들은 진정인에게 수차례 출석을 권유하는 과정에서 진정인의 등 쪽에 약간의 신체적인 접촉만 있었을 뿐 폭력을 가하였다는 진정인의 주장은 사실이 아니라고 부인하고 있다.

그러나 구속 전 피의자심문에 반드시 피의자가 출석하여야 하는 것으로 알고 진정인의 등을 3~4차례 잡았다고 피진정인 2가 진술한 점, 당시 현장에 있었던 참고인 1이 진정인의 호실에 피진정인 1, 2가 들어가 실랑이를 하는 과정에서

진정인의 비명소리를 들었다고 진술한 점, 비명소리 직후 진정인이 화장실로 향한 CCTV 장면과 '꺾인 손가락을 수돗물에 담갔다'고 진술한 진정인의 진술이 일치하고 있는 점, 참고인 1이 진정인에게 물파스를 전달한 점, 병원 진료결과 진정인이 왼손 4지 염좌로 2주의 진단을 받은 점 등을 고려하면 피진정인 1, 2가 구속 전 피의자심문에 출석하지 않겠다고 하는 진정인을 억지로 출석시키기 위해 진정인을 일으켜 세우는 과정에서 진정인의 손가락이 꺾인 것으로 보인다. 이러한 피진정인 1, 2의 행위는 구속 전 피의자심문에 출석하지 않겠다는 의사를 명시적으로 밝힌 진정인의 의사에 반하여 유형력을 행사한 것으로 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 진정인의 '일반적 행동 자유권'을 침해한 것으로 판단된다.

따라서 진정인의 호실에 들어가 진정인의 의사에 반하여 구속 전 피의자심문에 출석시키려 하였던 피진정인 1, 2에 대해서 주의조치를, 피진정기관 소속 직원들에 대해서는 구속 전 피의자심문 관련 직무교육을 받도록 권고하는 것이 적절할 것으로 보인다. 다만, 피진정인 3에 대해서는 피진정인 1, 2의 행위에 가담한 사실이 확인되지 아니하므로 기각한다.

다. 진정요지 나항 관련

진정인이 2017. 3. 7. ○○경찰서 유치장에서 제출한 국가인권위 진정서는 정상적으로 우편 발송되어 진정사건으로 접수된 사실이 인정되는바 이 부분은 진정의 내용이 사실이 아님이 명백하므로 기각한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 5. 22.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

3 2017. 6. 22.자 결정 16진정0918000, 0968000(병합) [집회 시위 참가 차량에 대한 경찰의 차단조치]

결정사항

경찰청장에게, ○○○○지방경찰청 및 ○○○○지방경찰청에게 기관 경고하고, 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 재발 방지 대책을 마련할 것을 권고

결정요지

경찰이 집회장소와 상당히 떨어진 장소에서 농민 집회 참가 차량 운행을 사전 차단한 것은 과잉금지원칙을 벗어나 헌법이 보장한 집회·시위의 자유를 침해한 행위임

참조조문

○ 「집회 및 시위에 관한 법률」 제2조(정의), 제3조(집회 및 시위에 대한 방해 금지), 제5조(집회 및 시위의 금지), 제6조(옥외집회 및 시위의 선고), 제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고), 제12조(교통 소통을 위한 제한), 제16조(주최자의 준수사항) 및 제22조(벌칙)
○ 「경찰관직무집행법」 제50조(위험 발생의 방지 등) 및 제6조(범죄의 예방과 제지)
○ 「도로법」 제61조(도로의 점용 허가) 및 제75조(도로에 관한 금지행위)
○ 「도로교통법」 제46조(공동 위험행위의 금지)

진 정 인 1. 송○○
2. 전국농민회총연맹 회원 148명

피진정인 1. ○○○○지방경찰청장
2. ○○○○경찰서 경비과장
3. ○○○○경찰서 경비과장
4. ○○○○경찰서 경비과장
5. ○○○○지방경찰청장
6. ○○○○경찰서 경비교통과장

주 문

경찰청장에게, ○○○○지방경찰청 및 ○○○○지방경찰청에게 기관 경고하고, 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 다음과 같은 재발 방지 대책을 마련할 것을 권고한다.

1. 집회 시위의 자유를 최대한 보장할 수 있도록 촉진적·보장적 관점에서 인권친화적인 집회 시위 대응 매뉴얼 개발
2. 집회 시위 업무에 종사하는 경찰관을 대상으로 집회 및 시위에 관한 인권교육을 정기적으로 실시
3. 도심에서의 집회 시위가 평화롭고 안전하게 진행될 수 있도록 집회 주최측과 긴밀하게 협의하는 체계 마련

이 유

1. 진정요지

가. 전국농민회총연맹(이하 '전농') 소속 회원 148명은 2016. 10. 5. ~ 12. 정부서울청사 세종로소공원 앞 인도 등에서 예정된 집회·시위(이하 "이 사건 집회 1"이라 한다)의 참석을 위하여 2016. 10. 5. 70여대의 차량을 이용하여 서울로 상경하려던 중, 피진정인 2, 3, 4 등이 경찰력을 동원하여 양재IC,

한남대교 남단 등에서 집회 참석 차량을 차단하여 집회를 개최하지 못하였다.

나. 전농 소속 회원 약 200명은 2016. 11. 25. ~ 30. 세종로 공원 앞에서 예정된 집회·시위(이하 "이 사건 집회 2"라 한다)의 참석을 위하여 2016. 11. 25. 130여대의 차량을 이용하여 서울로 상경하려던 중, 피진정인 3, 6이 경찰력을 동원하여 안성TG와 양재IC 등에서 집회 참석 차량을 차단하여 집회를 개최하지 못하였다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인

1) 진정요지 가항 관련

전농 회원 차량들이 한남대교에 도착하기 전부터 경찰이 차로를 통제하여 경부고속도로가 정체되었고, 한남대교 남단에 이르자 경찰이 '벼를 싣고 가는 차량은 갈 수 없다'고 하면서 차량 진로를 막았다. 이에 전농 회원들은 '벼는 싣고만 가는 것이지 농민대회장에 내리는 것은 아니다', '미신고 물품의 반입을 막으려면 집회장 근처에서 해야지 집회장으로부터 한참 떨어진 곳에서 막는 것은 고의적 집회 방해다'라고 설명하였으나, 경찰이 계속하여 차량의 이동을 막았다. 이러한 과정에서 대치가 장기화되었고 결국 전농 회원 일부는 도로위에서 비닐을 덮고 노숙을 하였다. 다음날 13:00경 집회 개최가 불가능하여 해산하였다.

2) 진정요지 나항 관련

경찰이 양재IC에서 차량 이동을 제지하여 밤샘 대치하였고 예정된 집회는 개최하지 못하였다. 당시 트랙터는 3대였는데, 화물차량에 탑재되어 있었다. 트랙터는 국도로만 운행하고, 고속도로에서는 운행을 하지 않고 화물차량에 탑재하였다. 다음날 회원들 일부가 지하철을 이용하여 집회 장소로 이동하였다.

나. 피해자

진정요지와 같다.

다. 피진정인

1) 진정요지 가항 관련

2016. 10. 5. 피진정인 2는 ○○경찰서 경비과장으로 양재IC 부근에서, 피진정인 3은 ○○경찰서 경비과장으로 한남대교 남단 부근에서, 피진정인 4는 ○○경찰서 경비과장으로 한남대교 북단부근에서 당시 현장을 지휘하였다.

같은 날 15:18경, 경부고속도로 상행선 양재IC 부근에서 톤백[1]과 쌀 포대를 적재한 화물차량들이 상행선 6개 차로 중 2 ~ 4개 차로를 10 ~ 20대씩 일렬로 운행하는 것을 발견하고 피진정인 2가 검문검색을 지시하였으나, 1톤 화물차량들이 급하게 차선을 변경하고 지나가서 검문검색은 물론 실질적인 제지가 이루어지지 않았다.

같은 날 16:35경, 경부고속도로에서 한남대교 남단으로 내려오는 2개 차로 중 한 개 차로에 톤백과 쌀 포대를 탑재하고 플랜카드를 부착한 화물차량들이 열을 지어 주행하는 것을 발견하고, 피진정인 3이 화물차량들을 강남대로(7차로)의 하위 차로로 안전하게 유도하여 검문검색을 지시하였고, 톤백과 쌀 포대를 탑재한 차량에 대하여 톤백과 쌀 포대를 안전지대에 내려놓은 후 이동하거나 회차할 것을 경고하고 지시하였다. 이러한 경고와 지시에 따라 톤백을 하차한 차량은 바로 이동할 수 있었으나 이에 불응하는 차량은 불가피하게 이동을 제지하였다.

같은 날 18:30경, 경부고속도로에서 한남대교 남단으로 내려오는 2개 차로 중 한 개 차로가 전농의 차량으로 완전히 가로막혀, 피진정인 3의 지시에 따라

1) 나락을 담은 800~1,000kg의 자루

66대의 화물차량은 한남대교 남단 도로의 하위차로 및 안전지대로, 6대의 화물차량은 한남대교 중단 하위차로로, 22대의 화물차량은 한남대교 북단 하위차로로 견인하는 등 이동 조치하였다.

이 사건 발생 전, 전농 회원들은 비슷한 목적의 집회에서 지속적으로 도로 등에 나락을 적재하고 살포하는 방식으로 집회 시위를 진행하였는데, 특히 2016. 9. 22.에는 종로 1가 사거리에 나락을 살포하여 인근 교통을 마비시키고, 청계천 광통교 남단 도로에서 볏짚에 불을 붙여 태우는 등 위험한 행동을 하였으며, 사건 당일에는 차량 운행이 제지되자 전농 회원들은 한남대교 남단에 톤백을 찢어 나락을 살포하였고, 이 사건 집회 1의 명칭이 '벼 반납 투쟁'이었던 점, '벼 반납 투쟁'이라 하더라도 벼를 상징하는데 필요한 규모를 훨씬 상회하여 톤백(800~1,000kg) 44개와 쌀 포대(40kg) 38개를 준비한 점 등으로 볼 때 집회 과정에서 나락을 도로에 적재하거나 뿌려 서울 도심권에 광범위한 교통마비가 발생할 것이 명백하게 예상되었다.

그리고 이 사건 집회 1의 신고서에 전농측은 벼 100가마를 기재하였다가 스스로 삭제하였고, '톤백과 쌀 포대 그리고 이를 적재한 화물차' 또는 '이를 이용한 집회·시위 방법'은 포함되지 않았다. 따라서 신고하지 않은 톤백과 쌀 포대를 집회 장소에 적재한다거나 인근 도로에 뿌리는 행위는 「집회 및 시위에 관한 법률」 제16조 제4항 제3호(주최자의 준수사항), 「도로법」 제61조(도로의 점용허가) 및 제75조(도로에 관한 금지 행위)를 위반하는 불법행위이므로, 「경찰관직무집행법」 제5조(위험발생의 방지 등) 및 제6조(범죄의 예방과 제지)를 근거로 전농 회원들의 차량 운행을 제지하였다.

이 사건 집회 1은 2016. 10. 5. 14:00부터 같은 달 12. 23:00까지 예정되어 있었는데, 본격적으로 차량 이동을 제지한 시간은 16:35경으로 이미 집회가 개시되어 진행 중이었으므로 구체적 위험 발생과의 시간적 접근성이 인정되고, 차량 이동이 제지된 한남대교 남단의 경우 이 사건 집회 1 장소와 직선거리로 6.7km,

실제 차량 운행거리는 7.55km로 차량으로 이동하는데 약 20분이 소요되고, 해남, 순천, 구례 등 지방에서 출발한 차량의 경우 집회 장소까지의 거리로 보면 총 이동거리의 98퍼센트(전남 해남 기준)를 진행하여 장소적 접근성이 높은 곳이다.

집회 참가 차량의 이동경로를 예상하여 볼 때, 〈한남대교 북단 ~ 남산1호 터널 입구〉 구간은 2차로(한남 제2고가 차도), 5차로(한남 제2고가 차도 끝 ~ 한남 제1고가 차도 시작), 2차로(한남 제1고가 차도)로 이루어져 있어 차량 검문검색을 하기에 협소하였고, 〈남산1호 터널 출구 ~ 집회신고장소〉까지는 교통이 혼잡한 서울 도심권으로 차량을 임시 정차시킬 안전지대가 없었다. 한남대교 남단과 북단은 집회 장소와 밀접하고 차량을 임시 주·정차시킬 만한 안전지대가 있어 이 곳에서 검문검색을 실시하였다.

불법 상황을 초래할 것이 명백한 톤백과 쌀 포대의 반입을 제지한 것일 뿐 전농 회원들의 집회 참여를 제지하거나 집회 참여를 위해 차량을 운행하는 것을 제지한 것은 아니다.

2) 진정요지 나항 관련

가) 안성TG 등에서의 집회 참가 차량 차단

피진정인 6은 ○○경찰서 경비교통과장으로 2016. 11. 25. 당시 현장을 지휘하였다. 같은 날 15:30경, 피진정인 6은 전농 회원 소유의 트랙터, 트랙터를 실은 화물차량, 곤포사일리지[2]와 나락을 실은 화물차량, 깃발을 꽂은 수십 대의 화물차량이 이 사건 집회 2에 참석하기 위해 경부고속도로 안성TG 방향으로 진입하려는 것을 발견하고, 도로에서의 트랙터의 집단 저속운행, 곤포사일리지와 나락의 투기 및 적재로 초래될 수 있는 교통사고나 교통정체의 위험을 차단하기 위하여 「경찰관 직무집행법」 제5조(위험발생의 방지 등) 및 제6조(범죄의 예방과 제지), 「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조(옥외집회 및 시위의 신고), 제16조(주최자의 준수사항),

2) 볏짚을 운반·저장하기 위하여 압축하여 원형의 흰색 비닐로 포장한 것

「도로교통법」 제46조(공동위험행위의 금지)에 의거 ○○○○지방경찰청 소속 경찰 기동대 수송 버스와 ○○경찰서 차량으로 안성TG 진입방향 약 100미터 전방에 차벽을 설치하도록 지시하고, 위 차량들을 차단하였다.

피진정인 6은 전농 회원들에게 트랙터, 곤포사일리지, 나락을 하차하고 깃발을 제거한 화물차량은 고속도로 진입을 허용하겠다고 설명하고 이를 제거한 차량 수십 대는 고속도로에 진입하도록 하였으나, 불법시위용품인 트랙터, 곤포사일리지, 톤백을 적재하거나 깃발을 꽂은 화물차량에 대해서는 불가피하게 이동을 제지하였다.

이 사건 발생 전, 전농 회원들은 비슷한 목적의 집회에서 지속적으로 도로 등에 나락을 적재하고 살포하는 방식으로 집회 시위를 진행하였다. 더욱이 이 사건 집회 홈페이지 홍보물을 보면, "농기계를 몰고 가자 청와대로", "농정파탄, 국정농단 범죄자 박근혜 퇴진! 농기계 몰고 청와대로!"라고 되어 있어 트랙터와 화물차량을 이용한 불법폭력 시위의 발생이 예상되었고, 사건 당일 안성TG 앞에서 차량 운행이 제지되자 전농 회원들은 톤백을 찢어 나락을 도로에 살포하고 곤포사일리지를 도로에 무단으로 방치하는 등 그 위험이 더욱 명백하였다.

이 사건 집회 2에서 '트랙터, 곤포사일리지, 톤백'은 집회용품으로 신고되지 않았고, 도심 한복판에서 트랙터의 집단 저속운행, 대규모의 톤백과 곤포사일리지를 인도에 적재하거나 나락을 도로에 무단 살포하는 것이 집회 진행상 꼭 필요하다고 보기 어려웠으며, 극심한 교통 혼잡으로 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 직접적이고 명백한 위험을 초래할 것이 분명하여 트랙터, 톤백, 곤포사일리지의 반입을 제지한 것일 뿐 전농 회원들의 집회 참여를 제지한 것은 아니다.

나) 양재IC에서 집회 참가 차량 차단

피진정인 2는 ○○경찰서 경비과장(현 ○○경찰서 경비과장)으로 2016. 11. 25. 당시 현장을 지휘하였다. 피진정인 2는 전농 회원들이 화물차량과 트랙터를

이 사건 집회 2의 장소에 주·정차하거나 이 사건 행진 구간에서 운행하는 등 「집회 및 시위에 관한 법률」 제16조 제4항 제3호(주최자의 준수사항), 「도로법」 제61조(도로의 점용 허가), 제75조(도로에 관한 금지행위)를 위반할 위험성이 있다고 판단하여 「경찰관직무집행법」 제5조 및 제6조에 근거하여 양재IC 앞에 임시검문소를 설치하고, 같은 날 19:00경 이 사건 집회 2에 참가하기 위해 깃발 등을 꽂고 죽전휴게소에서 양재IC 방면으로 일렬 운행하는 전농 회원 소유의 화물차량 131대(트랙터 탑재 차량 3대, 톤백 탑재 차량 20대 등)를 양재IC 5차로 방면으로 유도 조치하여 검문검색을 실시하였다.

'화물차량, 트랙터, 그 밖의 농기계 등 중장비'는 금지 통고된 시위물품이라 회차할 것을 경고하고 지시하였으나, 일부 전농 회원들이 경고 및 지시에 따르지 아니하고 도로점거를 시도하여 같은 날 19:40경 '화물차량과 트랙터 등을 이용하여 고속도로를 점거하는 행위는 일반교통방해죄 혐의 등으로 사법 조치될 수 있다'는 취지의 경고를 하고 회차할 것을 지시하였다. 위 경고에도 불구하고 전농 회원 200명이 양재IC 부근 모든 차로(1~5차로)를 점거하여, 같은 날 19:48경 전농 회원 7명을 일반교통방해 혐의로 현행범 체포하였고, 이후 3차례에 걸쳐 해산명령을 한 후 화물차량들을 견인 조치하였다.

전농에서는 화물차량 500여대 이상, 트랙터 10여대를 이용하여 이 사건 집회 2 장소에 모일 예정이고, 행진 시에 트랙터 2대를 앞세워 행진할 것이라고 가처분 사건의 재판과정에서 밝힌 바 있는데(○○행정법원 결정문, 2016아 12443, 2016. 11. 25. 참조), 이 사건 집회 2의 장소 주변에 트랙터가 정차되어 있거나 행진에 사용된다면 극심한 교통 불편이 야기될 우려가 다분하였고, 다음 날 "집회에서 한 농민이 '광화문을 거쳐 청와대 담벼락을 밀고, 박근혜를 밀어내겠다고 국민들에게 한 약속을 지키지 못해서 정말 죄송하다'고 사과하자 현장에서는 이를 격려하는 듯한 함성과 박수가 쏟아졌다"는 2016. 11. 25. ○○○○ 기사 내용에서 보듯이 이를 제지하지 않았다면 위 차량들로 인한 안전사고 위험 등이 초래될 수 있었을

것이다. 그리고 사건 당일 양재IC에서 차단된 톤백은 약 20개였는데, 이 사건 집회 2의 장소에 톤백을 적재하거나 나락을 도로에 뿌리는 경우 퇴근시간대에 교통마비가 발생할 것이 명백하였다.

그리고 이 사건 집회 2는 2016. 11. 25. 09:00부터, 행진은 같은 날 17:00부터 예정되어 있었는데, 차량 이동을 제지한 19:00경에는 이미 집회 및 행진이 개시되어 진행 중이었으므로 시간적 접근성이 인정되고, 차량 이동이 제지된 양재IC의 경우 이 사건 집회 장소와 직선거리로 13.4km, 실제 차량 운행거리는 14.75km로 차량으로 이동하는데 약 28분이 소요되고, 전남 진도나 경남 진주 등 지방에서 출발한 차량의 경우 이 사건 집회 2의 장소까지 총 이동거리의 96퍼센트(전남 진도 기준)를 진행하여 장소적 접근성이 높은 곳이다.

한편, 전농 회원들은 이 사건 집회 2에 참석하기 위해 지난 11. 15.부터 트랙터 및 화물차량을 이용하여 상경 시위를 진행하면서 1열 또는 2열로 줄지어 운행하면서 한 건의 교통사고도 없었다고 주장할 수 있겠지만, 교통량이 적은 지방과 달리 서울 도심에서 대열을 지어 운행하는 행위는 교통체증을 유발하고, 특히 트랙터의 경우 최고 시속이 20~30km밖에 나오지 않아 저속 운행이 불가피하며 도로 주행의 목적으로 제작된 차량이 아니라서 관련 면허도 없고 정기적인 검사를 받지 않아 돌발적인 사고 가능성이 크다. 더구나 트랙터가 서울 시내로 진입하여 불법행위나 위험을 초래하더라도 경찰력으로 통제할 수 있는 방법이 없다. 실제 2016. 11. 25. ○○ 종합운동장 부근에서 경찰이 트랙터와 화물차량을 제지하자 트랙터가 중앙선을 넘어 이동하였고, 안성~평택간 도로에서는 트랙터가 중앙분리대 턱을 넘어 이동하기도 하였다. 따라서 불법 상황을 초래할 것이 명백한 화물차량, 트랙터에 대해서만 이동을 제지하였을 뿐 전농 회원의 집회 참여를 제지한 것은 아니다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 옥외집회신고서, 금지통고서, ○○행정법원 결정문(2016아12443), 언론보도 자료, 국가인권위원회의 집회 상황 모니터링 보고, ○○시설공단 제출 자료, 진정인 및 피진정인의 보충 의견 및 제출 자료 등에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정요지 가항 관련

1) 2016. 10. 3. 전농에서는 아래와 같은 내용의 옥외집회 신고서를 ○○○○경찰서에 제출하였고, 위 신고서에 따르면 참고사항에서 '벼 100가마' 부분은 삭선(削線)으로 처리된 흔적이 있다.

> ○ 집회 명칭 : 쌀값 대폭락 백남기농민 살인정권 벼 반납 농민대회
> ○ 개최일시 : 2016. 10. 5. 14:00 ~ 같은 달 12. 23:00
> ○ 개최장소 및 참가인원
> - 세종로 공원 앞 인도(100명, 질서유지인 10명),
> - 광화문 정부종합청사 앞 좌측 인도(50명, 질서유지인 10명)
> ○ 개최목적 : 정부의 쌀값 폭락 대책 촉구
> ○ 주최자 : 전국농민회총연맹
> ○ 참고사항 : 현수막 10개, 피켓 50개, 깃발 10개, 음향시설(엠프, 스피커, 방송차량 등 방송시설 일체), ~~벼 100가마~~
> ○ 시위방법과 시위진로 : 기재사항 없음

2) 2016. 10. 4. 전농은 '경찰청장 앞 공개 의견서'라는 이름으로 아래와 같은 내용을 경찰청에게 보낸 사실이 있다.

> 우리는 평화적으로 집회를 진행할 것이다. 트럭에 싣고 오는 벼는 야적용이 아니며, 표현의 수단으로 사용할 것이다. 또한 차량이 대열을 지어 저속 운행하거나 정지되는 일도 없을 것이다.

3) 진정인 및 피진정인의 진술 그리고 당시 보도된 기사 등에 따르면, 2016. 10. 5. 16:35 ~ 16:50경 ○○○○지방경찰청은 전농 회원 150명이 이 사건 집회 1 장소에 참석하기 위해 톤백(44개)과 쌀 포대(38개)를 적재한 화물차 70여대를 운전하고 이동하는 것을 한남대교 남단 부근에서 제지한 사실, 전농 회원들과 경찰이 다음날 오후 1시까지 약 18시간 동안 한남대교 남단에서 대치한 사실, 대치 과정에서 전농 회원 일부가 톤백을 찢어 바닥에 나락이 쏟아진 사실, 전농 회원 일부가 차량 안이나 도로 위에서 노숙을 한 사실, 전농 회원들이 이 사건 집회 1을 개최하지 못한 사실이 있다.

4) ○○시설공단에서 제출한 자료에 따르면, 2016. 10. 5. 집회 당시 1톤 화물차량이 주차할 수 있는 여유 주차 공간은 아래와 같다.

10. 5.	주차장별 여유 주차구획 수			10. 5.	주차장별 여유 주차구획 수		
	동대문	세종로	종묘		동대문	세종로	종묘
12시	782	841	620	18시	931	765	621
13시	827	830	578	19시	935	681	759
14시	837	822	566	20시	782	673	885
15시	861	809	567	21시	554	711	969
16시	876	831	560	22시	331	904	1,025
17시	882	833	560	23시	181	1,073	1,061

나. 진정요지 나항 관련

1) 2016. 11. 22. 전농에서는 아래와 같은 내용의 옥외집회 신고서를 ○○○○경찰서에 제출하였다.

> ○ 집회명칭 : 농정파탄 국정농단 박근혜정권 퇴진 전국농민대회
> ○ 개최일시 : 2016. 11. 25. 09:00 ~ 같은 달 30. 23:59
> ○ 개최장소 : 세종로 공원 앞
> ○ 개최목적 : 농정파탄 국정농단 박근혜정권 퇴진
> ○ 주 최 자 : 전국농민회총연맹
> ○ 참가예정인원 : 800명(질서유지인 80명)
> ○ 시위방법 : 방송차·깃발·현수막·선전물 등, 유인물 배포, 구호, 노래 제창
> ○ 참고사항 : 깃발·현수막·피켓 등, 유인물·상징물 등, 음향 등

2) 2016. 11. 23. 전농에서는 아래와 같은 내용의 행진 신고서를 ○○○○경찰서에 제출하였다.

> ○ 집회명칭 : 농정파탄 국정농단 박근혜정권 퇴진 전국농민대회
> ○ 개최일시 : 2016. 11. 25. 17:00 ~ 같은 날 23:59
> ○ 개최장소 : 세종로 공원 앞 → 정부광화문청사(이상 역방향 1개차로) → 경복궁역 교차로 → 자하문로 → 신교동교차로(이상 진행방향 1개차로)
> ○ 개최목적 : 농정파탄 국정농단 박근혜정권 퇴진
> ○ 주최자 : 전국농민회총연맹
> ○ 참가예정인원 : 800명(질서유지인 80명)
> ○ 시위방법 : 방송차·깃발·현수막·선전물 등, 유인물 배포, 구호, 노래 제창
> ○ 참고사항 : 깃발·현수막·피켓 등, 유인물·상징물 등, 음향 등

3) 2016. 11. 24. ○○○○경찰서에서는 심각한 교통 불편을 줄 것이 명백하다는 이유로 위 집회 및 행진 신고에 대하여 금지통고를 하였다.

4) 전농에서는 위 금지 통고에 대하여 ○○행정법원에 집행정지 가처분 신청을 하였고, 2016. 11. 25. 14:00경 ○○행정법원 제3행정부에서는 '집회시위에 대한 금지통고의 효력을 정지하되 집회의 개최장소와 행진 구간에서 방송용 차량 1대를 제외하고 화물차량과 트랙터, 그 밖에 농기계 등 중장비를 주·정차

하거나 운행하는 방법의 시위를 제한한다.'는 결정을 하였다.

5) 위 ○○행정법원 제3행정부의 결정문에 따르면, 아래와 같은 내용이 소명사실로 기재되어 있다.

> 신청인은 이 법원에 농민들이 농업용 화물차량 500여대 이상, 농업용 트랙터 10여대를 이용하여 이 사건 집회 등 장소에 모일 예정이고, 화물차량과 트랙터는 순수한 이동수단일 뿐 이 사건 집회 등에는 사용하지는 않고 모두 인근 주차장이나 경찰의 안내에 따라 도로 갓길에 주차할 계획이며, 다만 이 사건 행진 시에는 농업용 트랙터 2대를 앞세워 행진할 예정이라고 밝힌 바 있다.

6) 진정인 및 피진정인의 진술 그리고 당시 보도된 기사, 국가인권위원회의 인권지킴이단 활동결과보고 등에 따르면, 2016. 11. 25. 10:40경 ○○○○지방경찰청에서는 전농 회원들이 이 사건 집회 2 장소에 참석하기 위해 트랙터 9대와 화물차 14대를 운전하고 38국도로 진입하려는 것을 ○○종합운동장 입구에서 제지한 사실, 같은 날 15:30경 ○○○○지방경찰청에서는 트랙터·곤포사일리지·톤백을 싣거나 깃발을 꽂은 화물차량이 경부고속도로에 진입하려는 것을 안성TG 앞에서 차단한 사실, 같은 날 19:00경 ○○○○지방경찰청에서는 양재IC 부근에 임시검문소를 설치하여 이 사건 집회 2 장소에 참석하기 위해 트랙터(3대)와 톤백(약 20개)을 싣거나 깃발을 꽂은 130대 이상의 화물차량의 운행을 제지한 사실, 제지 이후부터 다음날 오전까지 전농 회원들과 경찰이 도로에서 밤샘 대치한 사실, 전농 회원 약 200명이 2016. 11. 25. 17:00 ~ 같은 날 23:59 예정된 이 사건 집회 2 장소에서의 집회와 행진을 하지 못한 사실, 다음날 전농 회원 일부가 지하철을 이용하여 집회에 참여한 사실이 있다.

7) 세종대로의 시간대별 평균 교통량(2015년 서울시)은 아래와 같다.

시간대	교통량(대)	시간대	교통량(대)	시간대	교통량(대)
06:00 ~ 07:00	3,081	12:00 ~ 13:00	4,904	18:00 ~ 19:00	5,565
07:00 ~ 08:00	5,151	13:00 ~ 14:00	5,353	19:00 ~ 20:00	4,755
08:00 ~ 09:00	5,908	14:00 ~ 15:00	5,413	20:00 ~ 21:00	4,230
09:00 ~ 10:00	5,589	15:00 ~ 16:00	5,396	21:00 ~ 22:00	4,254
10:00 ~ 11:00	5,155	16:00 ~ 17:00	5,273	22:00 ~ 23:00	3,921
11:00 ~ 12:00	5,337	17:00 ~ 18:00	5,233	23:00 ~ 24:00	3,221

8) ○○시설공단에서 제출한 자료에 따르면, 2016. 11. 25. 집회 당시 1톤 화물차량이 주차할 수 있는 여유 주차 공간은 아래와 같다.

11. 25.	주차장별 여유 주차구획 수			11. 25.	주차장별 여유 주차구획 수		
	동대문	세종로	종묘		동대문	세종로	종묘
12시	804	881	626	19시	951	875	815
13시	846	871	568	20시	799	869	941
14시	859	893	561	21시	590	902	1,025
15시	877	906	584	22시	391	990	1,063
16시	888	885	589	23시	229	1,144	1,088
17시	914	901	618	24시	133	1,173	1,112
18시	955	880	696				

5. 판단

가. 기본원칙

「헌법」 제21조 제1항은 모든 국민은 집회의 자유를 가진다고 규정함으로써 집회 및 시위의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 집회 및 시위의 자유는 자유롭게 말하고 비판하며, 정치적인 의사를 공론화시킴으로써 참여자 모두를 민주사회의 구성원으로서 존재할 수 있도록 하는 자유권적 기본권이자(2008.

1. 28. 국가인권위원회 전원위원회 결정), 대의제 민주주의를 근간으로 하는 현대 정치에 있어서 대의과정에서 누락되거나 간과되는 사회적 약자와 소수자의 이해관계를 표출하고(헌법재판소 1992. 1. 28. 89헌가8 결정), 집권세력에 대한 정치적 반대의사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정), 대의제를 보완하는 기능을 하고 있으므로 이러한 권리의 행사로 인하여 불가피하게 발생하는 일반 시민의 불편함이나 다른 법익에 대한 위험은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 수인되어야 할 것이다(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정).

이와 같이, 집회 및 시위의 자유는 개인의 주관적 권리임과 동시에 민주적 기본질서의 불가결한 근본요소로 기능하고 있으므로 다른 기본권들에 비해 보다 강하게 보호되고 있고, 그 제한의 방법에 있어서도 과잉금지의 원칙을 보다 엄격하게 적용하여 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화될 수 있으며, 특히 집회의 금지와 해산은 공공의 안녕이나 질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용된다 할 것이다(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정).

아울러 모든 집회는 집회 주최자가 평화적으로 집회 시위를 개최하겠다고 밝힌 이상 기본적으로 평화적인 집회로 추정되어야 하며, 집회 도중 일부 참가자에 의한 폭력행위가 발생한 경우에도 집회 주최자가 처음부터 의도하였음이 명백하거나, 집회 주최자의 통제 범위를 벗어나서 다수의 집회 참가자로 확장될 것이 명백하지 않는 이상 집회 전체의 평화성이 부정되어서는 아니되며, 집회를 해산시키는 방법 등으로 다른 참가자의 집회 시위의 자유를 침해하여서는 아니 된다.

나아가, 집회에 참가하지 못하게 하는 공권력 행사 외에도 집회장소로의 여행을 방해하거나, 집회장소로부터 귀가하는 것을 방해하거나, 집회참가자에 대하여 검문의 방법으로 시간을 지연시킴으로써 집회 장소에 접근하는 것을 방해하거나, 개인의 집회 참가 행위를 감시하고 그에 관한 정보를 수집함으로써 집회에 참가하고

자 하는 자가 불이익을 두려워하여 미리 집회 참가를 포기하도록 하는 행위 등 집회의 자유를 행사하는데 영향을 미치는 모든 조치가 금지되며(헌법재판소 1992. 1. 28. 89헌가8 결정).

설령 형사처벌 대상이 되는 위법한 집회 시위가 개최될 것이 예상된다 하더라도 이와 시간적·장소적으로 근접하지 않은 다른 지역에서 그 집회·시위에 참가하기 위하여 출발 또는 이동하는 행위를 함부로 제지하는 것 또한 허용되지 아니하고(대법원 2007도9794 판결), 집회 및 시위에 대한 사전 차단조치는 「경찰관직무집행법」 제6조에서 정하고 있는 행정상 즉시강제의 요건에 해당하는 경우에만 적법성을 인정받을 수 있으므로 명백하고 현존하는 위험의 법리에 부합하도록 엄격하게 적용되어야 할 것이다(2008. 1. 28. 국가인권위원회 전원위원회 결정).

나. 경찰의 차단조치에 대한 적법성 검토

1) 미신고 물품의 차단이라는 주장에 대하여

피진정인은 톤백, 곤포사일리지, 트랙터 등이 미신고 물품으로 불법 시위용품이라서 위 물품들의 반입을 차단하였을 뿐이고 차량 자체의 통행을 제한한 것은 아닌데 전농회원들이 미신고물품을 내리지 않겠다고 고집하는 바람에 결과적으로 차량 통행이 제한된 것이라고 주장한다. 물론 집회 또는 시위의 주최자는 신고한 목적·일시·장소·방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위를 하여서는 아니 된다(집회 및 시위에 관한 법률 제16조제4항제3호). 하지만 신고하지 않은 본건의 톤백이나 곤포사일리지 등이 집회에 동원된다고 해서 그것이 신고한 집회의 방법을 뚜렷이 벗어나는 것인지도 의문이 있지만 가사 그렇다고 하더라도 사후적으로 집회주최자를 처벌하면 되는 것이지 이를 이유로 미신고물품을 사전 차단하는 것이 정당화될 수 없다.

현행 「집회 및 시위에 관한 법률」에서 금지하고 있는 물품은 총포, 폭발물, 도검(刀劍), 철봉, 곤봉, 돌덩이 등 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를

끼칠 수 있는 기구(器具)로, 이 사건 '톤백, 곤포사일리지, 트랙터, 화물차량'이 이에 해당한다고 보기 어렵고, 집회에 대한 사전 허가가 금지되는 헌법적 취지로 볼 때 집회 신고서는 집회의 자유를 통제하는 기제가 아니라 이를 보장하는 수단이므로, 신고서에 기재되어 있지 않은 물품을 참석자가 소지하거나 이를 집회 장소에 반입하려고 한다는 이유만으로 차량의 이동을 제한하는 행위는 허용될 수 없다.

한편, 피진정인은 과거의 사례를 들어 미신고물품이 집회 장소에서 불법적으로 사용될 우려가 있었다고 주장하나, 공공질서에 대한 가상의 위험은 집회를 금지할 수 있는 정당한 근거가 될 수 없다. 또한 경미한 폭력사건이 발생할 가능성을 근거로 사전적 제한을 하는 경우 그러한 조치가 비례적이지 않을 수 있고, 특정 집회가 폭력적인 집회가 될 가능성을 판단함에 있어서 설득력 있고 입증 가능한 증거가 요구되며, 잠재적 폭력의 증거가 있는 경우 주최자에게 해당 집회가 평화적일 것이라는 증거를 제출하도록 하는 등 반론을 제기할 수 있도록 충분하고 공정한 기회가 주어야 할 것이다(평화적 집회의 자유 가이드라인, 민주제도와 인권에 관한 유럽안보협력기구 사무소(ODIHR), 2010).

아울러 이 사건 집회 1 개최와 관련하여 전농에서 사전에 경찰청장에게 협조 요청 서한을 보내어 "평화적으로 집회를 진행할 것이며, 트럭에 싣고 오는 벼는 야적용이 아니며, 표현의 수단으로 사용할 것"이라고 밝힌 점, 이 사건 집회 2에 대한 금지통고 처분(2016. 11. 24.) 이후 전농에서 "국민들에게 불편함을 최소하기 위해 누구와도 협조할 준비가 되어 있다"고 페이스 북에서 밝힌 점, 2016. 11. 25. '금지통고 집행정지 가처분 신청'에 대한 행정법원 심리에서 "화물차량과 트랙터는 순수한 이동수단일 뿐 이 사건 집회 등에는 사용하지 않고 모두 인근의 주차장이나 경찰의 안내에 따라 도로 갓길에 주차할 계획"이라고 전농이 밝힌 점 등으로 볼 때, 집회 장소로부터 상당히 떨어진 장소(안성TG, 한남대교, 양재IC 등)에서 신고하지 않은 물품을 사전에 차단하지 않으면 안 될 정도로 불법적으로 사용할 가능성이 명백하였거나 이로 인하여 재산 또는 시설에 심각한 피해가

발생할 정도로 사회적 위험이 현저하였다고 볼 만한 합리적인 근거를 찾을 수 없다.

2) 경찰관직무집행법에 따른 차단이라는 주장에 대하여

피진정인 2, 3, 4는 나락의 도로 적재 및 살포로 발생할 수 있는 교통마비의 위험성을, 피진정인 6은 트랙터의 집단 저속운행, 화물차량에 적재된 물건의 투기 등으로 발생할 수 있는 교통사고 및 교통정체의 위험성을, 피진정인 2는 화물차량과 트랙터를 집회 장소에 주·정차하거나 행진 구간에서 운행함으로써 발생할 수 있는 위험성을 이유로 「경찰관직무집행법」 제5조 또는 제6조에 근거하여 전농 회원들의 차량 운행을 제지하였다고 주장한다.

「경찰관직무집행법」 제5조에서 규정하고 있는 위험 발생 방지 등을 위한 조치는 "천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태"가 발생하였거나 그러한 위험이 상당히 높은 경우 일반시민의 생명과 안전 등을 보호하기 위해 긴급하게 발동하는 조치이고, 「경찰관직무집행법」 제6조(범죄의 예방과 제지)는 "경찰관은 범죄행위가 목전(目前)에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 하고, 그 행위로 인하여 사람의 생명·신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다"고 규정하고 있다.

피진정인의 주장을 구체적으로 살펴보면 먼저, 피진정인은 과거 유사한 집회에서도 전농 회원들이 도로에 나락을 살포하거나 볏짚에 불을 태우는 사례가 있어 이 사건 집회 1, 2에서도 그러한 위험이 발생할 가능성이 명백하였다고 주장하나, 과거에 산발적으로 그러한 전례가 있었다는 이유만으로 이 사건 집회에서도 그러한 행위가 반드시 재발될 것이라고 단정할 수 없고, 이 사건 집회 1, 2의 개최에 앞서 전농이 평화적인 집회를 약속하고 경찰에게 협조를 구한 사실, 이 사건 집회 이전 국가인권위원회의 집회 상황 모니터링이나 인권지킴이 활동 내용을 보더라도 집회 장소에서 부분적인 물리적 충돌이나 일부 참가자의 불법행위가 있긴 하였으나

통제할 수 없을 정도의 폭력사태나 사회적 혼란이 발생하지 않았던 점, 설령 참가자 일부의 불법행위가 있었다 하더라도 다른 참가자의 집회 참여까지 일률적으로 제한하는 것은 집회의 자유의 본질에 부합하지 아니한 점 등으로 볼 때, 과거의 사례나 일부 참가자의 불법성만으로 「경찰관직무집행법」 제5조 및 제6조에 따른 경찰력 행사가 정당화될 수 없다.

다음으로 피진정인은 트랙터 및 1,000여대의 화물차량 도심 운행 등으로 극심한 교통 정체가 우려되었다고 주장하나 진정인은 2016. 11. 25. '금지통고집행정지가처분신청'에 대한 심리에서 "화물차량과 트랙터는 순수한 이동 수단일 뿐이 사건 집회 등에는 사용하지 않고 모두 인근의 주차장이나 경찰의 안내에 따라 도로 갓길에 주차할 계획"이라고 밝힌 점에 비추어 경찰이 우려하는 정도의 극심한 교통정체가 발생할 것인지 속단하기는 어렵다.

오히려 당시 언론에서 보도한 자료에 따르면, 트랙터를 포함한 화물차 1,000대를 동원하여 상경한다는 일부 보도가 있었으나, 이 사건 집회 2 당일 오전, 안성에 집결한 차량은 200여대, 인원이 500명 정도로 추산되었고, 집회 당일 저녁 7시에 양재IC에서 차단된 집회 차량이 130여대, 밤늦게 도착한 차량까지 합하면 150여대였던 점, 당시 트랙터(3대)는 고속도로에서 운행하지 아니하고 화물차량에 탑재되어 있었던 점, 차량 운행이 차단된 저녁 7시 이후부터 자정까지 세종대로의 평균 교통량이 다른 시간대에 비해 상대적으로 적은 점, 이 사건 집회 2의 행진시간이 17:00 ~ 23:59인 점 등을 종합하여 볼 때, 집회 장소 부근에 감당할 수 없을 정도의 많은 차량이 진입함으로써 도심의 교통이 마비되는 등 극심한 교통정체가 우려되는 상황이었다고 볼 수 없다.

특히 경찰이 집회 장소에 이르는 통로에 경찰관들을 배치하여 인근 주차장으로 분산 주차를 하도록 유도한다면 교통정체 현상을 최소화할 수 있었을 것으로 보일 뿐만 아니라, 본 건 집회의 경우 경찰이 두 차례 모두 한남대교 남단이나 고속도로 상에서 화물차량 통행을 차단하고 전농회원들이 이에 저항하는 과정에서 발생한

교통정체 현상도 심각하였다는 점을 고려하면 피진정인들의 주장은 설득력이 없다.

그리고 피진정인은 집회 장소 인근의 세종로공영주차장은 승용차만 주차할 수 있는 주차장이고, 화물차가 이용가능한 주차장은 집회 장소와 상당히 멀리 떨어져 있어 집회 장소 인근에 다수의 화물차량을 수용할 공간이 없었다고 주장하나 ○○시설공단에서 위원회에 제출한 자료에 따르면, 사건 당시 집회 장소 인근에 1톤 화물차량이 주차할 수 있는 여유 주차 공간(동대문, 세종로, 종묘공영주차장)이 최소 2,000면 이상 있었음이 확인 된다. 물론 당시 여유 주차면이 2,000면 이라고 해서 화물차가 2,000대 주차할 수 있는 것은 아니겠지만, 경찰이 사전에 주차장에 협조를 요청 한다면 본건 집회에 참가한 화물차들이 주차할 공간은 충분히 확보가 가능했다고 보여진다.

한편 진정인 및 피진정인이 제출한 자료에 따르더라도, 2015년 농민대회의 경우 버스 약 800대가 집회 장소 부근(회현역, 남산 힐튼호텔, 중앙일보사)에서 하차한 후 서빙고와 여의도에 주차한 점, 2016. 7. 건설노조의 집회에서 방송차 60여대를 대한문 앞에 주차한 점, 2016. 7. 농축산연합회의 집회에서 버스 180대가 서울 도심으로 이동한 점 등으로 볼 때, 집회 장소 인근에 주·정차 장소가 없어서 한남대교 남단 등지에서 차량통행을 막았다는 주장은 설득력이 없다.

이러한 사정을 종합하여 보면, 피진정인들이 차량통행 제한의 근거로 내세운 사유들은 모두 합리적으로 수긍하기 어려울 뿐만 아니라 가사 일부 우려되는 부분이 있다고 하더라도 이를 이유로 「경찰관직무집행법」제5조 또는 제6조에 의해 차량통행을 제한할 수 있는지도 의문이다. 도로에 나락을 적재 또는 살포하거나 다수의 화물차 및 3대의 트랙터가 도심을 운행하는 행위가 경찰의 즉각적인 강제조치를 정당화 하는 제5조의 '위험한 사태'라고 보기는 어려우며, 제6조의 행정상 즉시강제는 경찰이 직접 실력을 행사하여 경찰상 필요한 상태를 실현하는 권력적 사실행위로, 범죄행위가 눈앞에서 막 이루어지려고 하는 것이 객관적으로 인정되고, 그 행위를 당장 제지하지 않으면 범죄로 인한 손해가 발생할 상황이라서

직접 제지하는 방법 외에는 위와 같은 결과를 막을 수 없는 절박한 상황인 경우에 행사되는 최후의 수단인 점에 비추어 그 발동요건인 범죄 발생의 급박성, 긴급성이 충족된다고 보기도 어렵다.

3) 집회 및 시위에 관한 법률 위반에 대한 조치라는 주장에 대하여

피진정인 6 등은 깃발이나 기타 시위용품을 싣고 단체로 열을 지어 차량을 운행하는 행위 자체가 미신고 시위이고, 이는 「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조 위반이므로 안성TG 등에서 차량 운행을 제지하였다고 주장하므로 살펴보면,

대법원은 "집회의 자유가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가 금지를 선언한 헌법정신, 집회 신고제도의 취지 등을 종합하여 볼 때, 신고는 집회에 관한 구체적인 정보를 행정관청에 제공함으로써 공공질서의 유지에 협력하도록 하는 데에 그 의의가 있는 것일 뿐, 신고를 하지 아니하였다는 이유만으로 헌법의 보호 범위를 벗어나 개최가 허용되지 않는 집회 내지 시위라고 단정할 수 없다. 따라서 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우에 한하여 해산을 명할 수 있고, 미신고라는 이유만으로 그 옥외집회 또는 시위를 해산할 수 있는 것으로 해석한다면, 이는 사실상 집회의 사전신고제를 허가제처럼 운용하는 것이나 다름없고, 사전신고제의 규범력은 「집회 및 시위에 관한 법률」 제22조 제2항에 따라 신고의무를 이행하지 아니한 옥외집회 또는 시위의 주최자를 처벌하는 것만으로도 충분히 확보할 수 있다"고 판시한 바 있다(대법원 2012. 4. 26. 선고 2011도6294 판결).

따라서 이 사건 전농 회원들이 집회신고를 하지 않고 화물차량에 깃발이나 기타 시위용품을 싣고 단체로 열을 지어 도로를 운행한 행위가 설령 미신고 집회 시위에 해당한다고 하더라도, 피진정인이 화물차량의 통행 자체를 차단한 조치는 집회의 강제적 해산과 다를 바 없는 행위라 할 것인바, 당시 전농 회원들의 행위가 집회 시위를 차단하거나 해산해야 할 만큼 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우라고 보기 어렵고, 가사 그러한 위험성이

있다고 하더라도 곧바로 차량의 통행을 제한할 것이 아니라 열을 지어 운행하지 않도록 계도하는 등의 조치를 우선적으로 취하였어야 할 것이다.

4) 도로교통법 위반에 대한 조치라는 주장에 대하여

피진정인은 단체로 열을 지어 차량을 운행하는 행위는 「도로교통법」 제46조(공동 위험행위의 금지) 위반에 해당하여 차량 운행을 제지하였다고 주장하므로 살펴보면, 현행 「도로교통법」 제46조에 따르면, 2명 이상의 자동차 운전자가 정당한 사유 없이 공동으로 앞뒤로 또는 좌우로 운행하면서 다른 사람에게 위해를 끼치거나 교통상의 위험을 발생하게 하는 행위를 금지하고 있는데, 이 법에서 금지하는 '공동 위험행위'란 정당한 사유 없이 앞뒤로 또는 좌우로 줄을 지어 통행하면서 신호위반, 통행구분위반, 속도제한위반, 안전거리확보위반, 급제동 및 급발진, 앞지르기금지위반, 안전운전의무위반 등의 행위를 하여 다른 사람에게 위해를 주거나 교통상의 위험을 발생하게 하는 것이다(대법원 2007. 7. 12. 선고 2006도5993 판결).

이 사건 전농 회원들의 차량 다수가 일렬로 도로를 운행을 한 것은 사실이나, 전농 회원들이 처음부터 계획적으로 열을 지어 차량을 운행한 것이 아니고 화물차량이라서 다른 차량에 비해 상대적으로 저속으로 운행하다가 일정한 시간이 지나면서 하위차로에서 자연스럽게 열을 지어 운행하게 된 것으로 보이고, 당시 전농 회원들의 차량이 다른 차량들의 행렬에 갑자기 끼어들어 고속으로 운행하고 있는 다른 차량의 운행 속도를 급격히 떨어뜨리게 하거나 운전자의 의무를 위반하여 다른 사람에게 위해를 주는 등 구체적인 교통상의 위험을 초래하였다고 보기 어렵다.

따라서 이 사건 전농 회원들의 차량이 도로를 일렬로 운행한 행위만으로 「도로교통법」에서 금지하고 있는 공동 위험행위에 해당한다고 보기도 어렵지만, 가사 전농 회원들이 의도적으로 열을 지어 일렬로 도로를 운행하여 도로 교통상의 위험이 상당히 예견되었다고 하더라도 이를 이유로 곧바로 차량 통행을 제한할 것이 아니라 충분한 거리를 두고 운행하도록 계도하는 등의 조치가 우선적으로

고려되었어야 할 것이다.

다. 경찰의 집회 대응방식의 변화 필요성

1) 규제적 접근방식에서 촉진적·보장적 접근방식으로

피진정인의 주장을 살펴보면 서울 도심에 트랙터와 화물차량의 진입을 허용할 경우 이를 이용한 폭력적인 상황에 대하여 통제가 곤란하다는 우려가 근저에 깔려 있는 것으로 보인다. 도시의 치안과 질서를 책임지고, 만일의 사태에 대비해야 하는 경찰의 입장을 이해하지 못할 바는 아니나, 더 이상 이러한 이유로 통제 위주의 집회 시위 대응 방식을 유지할 수는 없다.

특히, 2013년부터 시행하고 있는 우리나라 경찰의 〈준법보호 불법예방 집회시위 관리방침〉은 조그마한 불법이라도 강하게 단속을 하면 법질서가 이루어진다는 시각에 기초하고 있는 강력한 물리력에 의존하는 모델인데, 이러한 접근 방식은 집회 시위의 자유를 위축시킬 수 있고 시위 참가자와 경찰간의 긴장과 갈등을 고조시켜 2015. 11. 14. 민중총궐기 집회에서 보듯이 인명 사고 등 극단적인 결과를 초래할 수 있다.

국내외 언론보도, 법원의 결정, 국가인권위원회의 집회 상황 모니터링에서 보듯이, ⅰ) 그간 촛불집회 등 대규모 집회·시위가 평화적으로 진행되어 왔고, 집회 및 시위에 참가한 시민들 역시 성숙한 시민 의식을 보여 준 점, ⅱ) 그리고 최근의 집회·시위의 문화가 과거와 달리 정치적 의견을 과격하게 표출하는 장이기는 보다는 다양한 소수 집단이 퍼포먼스를 통하여 상징적 방법으로 의견을 표현하는 문화적 공간으로도 기능하고 있는 점, ⅲ) 쌀이나 볏짚, 트랙터 등 농기계는 농민들의 생업과 관련된 생산물이거나 도구로 집회나 시위의 성격을 표현하는 상징물로 충분히 의미가 있는 점, ⅳ) 이 사건과 유사한 해외 사례를 보면 3,000명의 프랑스 농민들의 1,000여대의 트랙터를 끌고 고속도로를 이용하여 파리의 집회 장소로 행진하는 과정에 경찰차량이 이를 경호하거나(2015. 9. 3. 로이터통신), 이 밖에

스페인, 벨기에, 핀란드, 캐나다에서도 농민들이 트랙터 등을 이용하여 시위하는 모습을 볼 수 있는 점 등으로 볼 때, 시대의 요구와 변화에 걸맞게 집회 시위에 대응하는 경찰의 접근방식 또한 변화가 요구된다.

물론 서유럽과 같이 대규모의 트랙터를 동원한 도심 집회가 갑자기 가능하지는 않을 것이다. 이를 위해서는 경찰의 집회 대응 방식의 변화와 함께 집회 주최자와 참가자들이 평화적이고 합법적인 집회·시위를 개최하려는 의지와 노력이 같이 요구된다. 그렇다고 경찰이 집회 주최자들의 과거 폭력 기타 불법사례 발생을 이유로 기존의 집회 대응방식을 고수하는 것은 해법이 아니다. 경찰은 변화하는 시대 흐름과 국민들의 성숙한 시민의식에 맞게 집회·시위 대응 매뉴얼을 새롭게 작성하고, 관련 업무에 종사하는 경찰공무원들을 대상으로 직무교육을 실시하여야 한다.

집회·시위 대응 매뉴얼은 경찰의 물리적 사용이 요구되는 상황과 그 절차 그리고 용인되는 물리력의 정도 등에 대해서도 상세하게 규정하여야 하며, 경찰관들이 집회와 관련하여 준수하여야 하는 절차적·실체적 의무에 대해서도 구체적으로 규정하고 이를 위반할 경우의 책임에 대해서도 명시하여야 한다. 이와 함께 집회·시위에 동원된 경찰관들의 건강과 안전, 교육과 훈련을 받을 권리 등 그들의 권리에 대해서도 규정 하여야 한다.

이러한 촉진적·보장적 집회·시위 대응방식은 집회·시위에 대한 인권 친화적 접근을 전제로 한다. 인권 친화적 접근방식은 모든 사람들이 평화적인 집회·시위의 자유를 향유하도록 하는 것이 경찰의 주요한 의무라는 책임감에서 출발하며, 구체적으로 적법성, 필요성, 비례성, 비차별성 등을 그 요소로 한다(평화적 집회의 자유 가이드라인, 민주제도와 인권에 관한 유럽안보협력기구 사무소(ODIHR), 2010).

이러한 촉진적·보장적 집회·시위 대응 방식이 자리 잡으면 사전신고가 현실적으로 불가능한 '자연 발생적 집회'나, 집회·시위 도중 일부 참가자에 의한 폭력 등 불법행위가 발생한 경우에도 집회·시위의 자유를 최대한 보장할 수 있게 될 것이다.

2) 협의기능 강화 필요

경찰의 집회·시위 대응 방식이 촉진적·보장적 방식으로 변하기 위해서 경찰과 집회 주최자간의 긴밀한 연락체계가 반드시 필요하다.

이 사건 집회 1, 2에서 피진정인이 집회의 규모나 집회 참가자의 이동 경로 등을 확인하는 수준을 넘어 집회의 방법 등에 대하여 집회 주최측과 구체적으로 협의를 하였다고 볼 만한 자료나 근거가 없다. 피진정인 1은 차량의 도심 진입 등과 관련하여 전농에서 사전에 협조를 요청하였다면 다른 집회의 경우와 같이 정상적으로 개최되었을 것이라고 하면서 집회 주최측에서 적극적으로 협의하는 노력이 없었다고 주장하지만, 대화 통로의 부재가 누구의 탓이든 간에, 그 부재가 이 사건 상황이 악화되는 주요 원인 중 하나였음을 부인하기는 어렵다.

경찰과 집회 주최자간의 긴밀한 연락체계를 마련하기 위해서는 우선 집회 주최자를 비롯하여 일반국민들이 집회·시위 신고 및 금지 또는 제한 통고 등과 관련하여 어떤 절차가 필요하고 누가 책임 있는 결정을 내리는지에 대해서 신뢰할 만한 정보에 접근할 수 있어야 하고 집회 주최자나 집회 개최로 인해 권리나 자유에 직접적인 영향을 받는 사람들은 당국에 구두나 서면으로 의견표명을 할 기회가 주어져야 한다. 경찰 당국은 결정을 내리기에 앞서 집회 주최자 측과 참가자들이 집회를 평화롭게 진행할 것인지 여부 및 그 집회가 다른 시민들의 권리나 자유에 미치는 영향에 대해서 객관적이고 공정하게 평가하여야 하며 필요한 경우에는 집회 주최자 측과 다른 이해 관계자들과의 모임을 주선하여야 한다(평화적 집회의 자유 가이드라인, 민주제도와 인권에 관한 유럽안보협력기구 사무소(ODIHR), 2010).

금지 또는 제한 통고는 사법적 심사를 청구할 시간적 여유를 주기 위해 신속하게 이루어져야 하며, 우리 「집회 및 시위에 관한 법률」에서 서면통고를 요구하고 있지는 않지만 집회·시위 신고는 서면으로 하게 되어 있는 점을 고려하여 금지

또는 제한통고 역시 서면이나 긴급한 경우에 전자 메일이나 문자 메시지 등으로 보내고, 금지 또는 제한의 이유를 구체적으로 설명하는 것이 바람직하다. 대규모 집회나 사회적인 반향이 큰 집회의 경우에는 사전에 집회 주최자 측과 경찰이 만나서 경찰관의 배치, 집회의 진행상황 기타 경찰의 집회 관리와 관련하여 중요한 사항 등 질서유지와 공공의 안전에 관하여 충분히 의논하여야 한다.

집회도중에 상황이 예기치 않게 폭력적으로 전개될 위험성을 낮추기 위해서 경찰관 중에 일부를 식별이 용이하게 '접촉 창구'로 지정하여 집회 주최자 측이나 질서유지인 등과 대화하도록 할 필요가 있다. 집회·시위 도중 대치상황이나 분쟁이 발생할 경우에는 경찰과 집회 주최자 측의 직접적인 대화나 협상 또는 국가인권위원회 직원 등에 의한 중재를 통해 상황이 불필요하게 악화되지 않도록 하여야 한다. 그리고 집회 도중에 발생하는 돌발 상황에 대해서 집회 주최자 측이나 경찰이 성숙하고 책임있게 대처하도록 하기 위해서 인권위원회 직원, 시민단체 회원, 언론보도기관 종사자들이 집회 상황을 객관적으로 모니터링할 수 있도록 허용하여야 한다. 대치상황이나 폭력행위가 발생하였던 집회·시위가 종료된 후에는 경찰이 집회 주최자 측을 초청하여 집회에 대한 결산보고를 가지는 것도 집회·시위 문화 성숙을 위해 도움이 될 것이다(평화적 집회의 자유 가이드라인, 민주제도와 인권에 관한 유럽안보협력기구 사무소(ODIHR), 2010).

위와 같이 집회·시위 신고 단계부터 집회 진행 종료 후까지 경찰이 집회·시위의 주최자 측과 긴밀하게 협의하는 체계가 마련된다면 도심에서의 집회·시위도 평화롭고 안전하게 진행될 수 있을 것이다.

라. 소결

종합하여 볼 때, 미신고 물품의 소지, 교통 혼잡, 불법 상황의 발생 우려 등을 이유로 한남대교 남단, 안성TG, 양재IC 등에서 톤백과 쌀 포대, 트랙터 등을 실은 화물차량의 통행을 제지한 행위는 적법한 조치였다고 볼 수 없고, 당시 상황에

비추어 볼 때 비교적 덜 제한적이고 보다 촉진적인 수단에 의하여 집회 시위의 보장과 더불어 공공의 안전과 질서 유지가 상당 부분 달성될 수 있었다고 보여지므로, 집회장소와 상당히 떨어진 장소에서 집회 참가 차량의 운행을 차단한 피진정인의 행위는 과잉금지의 원칙을 벗어난 것으로 위법하고, 「헌법」 제21조에서 보장하는 집회 및 시위의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

한편, 당시 동원된 경찰 규모, 이 사건 집회 1, 2에 대한 경찰의 일관적인 대응방식, 대규모 집회 시위에 있어 현장 지휘자가 재량적 행위를 하기 어려운 현실 등을 고려하여 볼 때, 현장 지휘자였던 피진정인 2, 3, 4, 6이 집회 참가 차량의 운행 제지를 독자적으로 결정하였다고 보기 어렵고, 이와 같은 대응 방식에 대한 결정은 조직적으로 이루어졌다고 보여지므로 이들 개인들에 대해서 조치를 취하기 보다는 ○○○○지방경찰청 및 ○○○○지방경찰청에게 기관 경고하는 것이 타당하다. 그리고 이와 유사한 사례가 더 이상 발생하지 않도록 하기 위해 주문과 같은 재발 방지 대책을 마련하는 것이 필요하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 22.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

4 2017. 6. 22.자 결정 16진정0927700 [의무경찰대원의 과도한 집회·시위 투입에 의한 인권침해]

결정사항

경찰청장에게, 집회·시위 대응을 위해 의무경찰 대원을 동원하는 경우에 '치안업무 보조'라는 본래의 의무경찰의 임무에 맞게 배치 위치·배치 시간·휴식 부여 등 의무경찰 대원 운용 전반에 대해 적절한 개선대책을 마련할 것을 권고

결정요지

현행처럼 의무경찰대원을 직원중대와 같이 시위 진압 제일선에 배치하여 시위 진압에 동원하는 것은 의무경찰대원의 본래 임무인 '치안업무 보조'를 넘어서 실질적으로 치안 업무를 직접 수행하도록 하는 것으로서 과도한 동원이며, 나아가 일회 최대 24시간 30분 동안 시위 진압에 동원하면서도 직업경찰관과 같은 적절한 보상을 부여하지 않는 것은 「헌법」 제10조에서 보장하는 일반적 행동 자유권을 침해한 행위임

참조조문

○ 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」 제1조(설치 및 임무)
○ (구)「전투경찰대 설치법」 제1조(설치 및 임무)
○ 「의무소방대 설치법」 제1조(설치 및 임무)
○ 「병역법」 제25조(추천에 의한 전환복무)

진 정 인 박○○

피 해 자 ○, ○기동단 등 의무경찰

피진정인 경찰청장

주 문

경찰청장에게, 집회·시위 대응을 위해 의무경찰 대원을 동원하는 경우에 '치안업무 보조'라는 본래의 의무경찰의 임무에 맞게 배치 위치·배치 시간·휴식 부여 등 의무경찰 대원 운용 전반에 대하여 적절한 개선대책을 마련할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인은 2016. 11. 5. 이후 광화문광장에서 개최되고 있는 '대통령 퇴진관련 시위' 진압업무에 의무경찰대원을 제일선에 투입하고 있는데, 이는 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」상 '치안업무 보조' 업무를 하도록 하고 있는 의무경찰에게 의무 없는 일을 강요한 것으로 피해자들의 인권을 침해하는 것이다.

2. 당사자의 주장 및 참고인의 진술요지

가. 진정인의 주장요지

진정인은 현역 의무경찰의 부모로서, 의무경찰을 시위진압 제일선에 배치하는 관행을 없애고 이를 직업경찰이 할 수 있도록 해주길 바라는 마음으로 피해자 의무경찰을 대신하여 진정을 하게 되었다.

피진정인은 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」 제1조(임무)에 나와 있는 '치안업무 보조'를 근거로 의무경찰을 진압업무 제일선에 투입하였다고 하나, 이는 의무경찰과 같은 전환복무 중 하나인 '의무소방원'이 화재진압 업무를 하지 않는 것을 고려할 때 자의적 법령해석에 따른 위법 행위라고 생각한다.

의무소방원과 의무경찰을 그 '보조 업무'로 한정하는 이유는 그 업무 특성상 전문성을 요하고 국민의 생명과 직결된 공무를 담당하고 있기 때문에 필요한 교육을 받은 이를 시험을 통해 직업공무원으로 선발하여 운용하고 있는 것인데, 피진정인들이 각종 시위진압에 의무경찰을 전면에 배치한 것은 보조 업무가 아닌 핵심 업무를 수행하도록 하는 것으로 결국 의무경찰 및 국민의 안전권을 동시에 침해하고 있다고 생각한다.

나. 피진정인의 진술요지

의무경찰의 임무는 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」 제1조(임무)에서 '대간첩작전' 및 '치안업무 보조'로 명확하게 규정되어 있고, 의무경찰이 경찰 본래의 임무인 공공안녕과 질서유지를 위하여 집회·시위 현장에 배치되어 범죄예방과 진압업무를 수행하는 것은 「경찰관 직무집행법」 및 「집회 및 시위에 관한 법률」에 근거한 적법한 공무집행이다.

경력배치는 의무경찰로 구성된 '의경기동대(이하 "의경중대"라 한다)'와 경찰관만으로 구성된 '경찰관기동대(이하 "직원중대"라 한다)' 및 방범순찰대(일선경찰서 생활질서 담당 의경중대로서 이하 "방순대"라 한다)를 현장 상황에 맞게 적절히 혼성 운용한다. 다만, 전체 경찰관 기동대원의 숫자가 많지 않기 때문에 일부의 경우에는 불가피하게 의경중대 등이 시위대와 직접 접촉하는 상황도 있을 수 있다.

경찰청은 2018년부터 2023년까지 의무경찰을 단계적으로 감축하고 그 감축규모에 상응하는 대체 경찰인력의 신규 충원 방안을 추진 중이나, 이는 국방부 등 관계부처와 협의를 거쳐 추진되어야 할 사항이다.

다. 피해자의 주장

1) ○○○ (○기동대 ○중대)

현역 의무경찰로서, 의무경찰이 시위진압 제일선에 투입되는 것에 대한 문제점

이 있다고 생각하나 직접 진정을 하지는 못하였다. 의무경찰들이 의무 없는 일을 하고 있는 것을 개선해 주기 바라며 본인 신상이 공개되지 않기를 바란다.

2) ○○○ (○기동대 ○중대)

2016. 11. ~ 2017. 3.까지 약 5개월간 매주 토요일마다 거의 15시간 이상 진압업무에 투입되었고, 철야근무를 한 경우도 있으나 보상받은 것은 단지 특박 1일 뿐이었다.

제일선에서 시위를 진압하는 업무는 직원중대의 일이며 의무경찰에게 이를 부과하는 것은 부당하다고 생각한다. 의무경찰 모집공고에 이런 내용이 있지도 않았고, 교육받을 때에도 시위진압은 직업경찰들이 하고, 의무경찰은 치안업무 보조만 한다고 들었다.

위 시위진압 기간 중 매주 토요일마다 대부분 오전 11시 이전에 중식, 16시 이전에 석식을 먹었다. 이때 도시락을 배달하여 식사한 경우가 많았으며 불규칙한 식사시간 등으로 여러 의무경찰대원들이 소화불량 등 불편을 호소하는 경우가 있었다.

3) ○○○ (○기동대 ○중대)

현장에서 시위대가 밀어 붙이는 것을 막아내는 일명 '뻗치기'의 경우 제일선에 직원중대+의경중대가 배치되거나 직원중대+의경중대+방순대의 형태로 3개 중대가 '하나의 격대'가 되어 횡으로 시위대를 막아내는 형식을 취한다.

이때 제일선에 위치한 근무자의 교대는 각 중대별로 뒤에 있던 인원이 앞으로 나오고 제일선에 위치한 인원이 뒤로 빠지는 방식으로 한다.

결국 제일선에서 직원중대와 의경중대의 업무는 똑같으며 의무경찰도 현장의 버스지붕에 올라가고 시위대를 진압하기도 한다(박○○, 박○○, 황○○, 권○○ 등도 동일한 진술을 하였다).

다만, 시위자 체포시 체포절차 집행은 직원들이 수행한다.

4) ○○○ (○기동대 ○중대)

2016. 11. 12. 21:00경 ○○에서 시위대와 제일선에서 대치 중 공항장애 증상으로 병원으로 후송된 사실이 있다.

5) ○○○ (○기동대 ○중대)

찰과상, 타박상 등 부상이 종종 발생한다. 제일선 대열에서 이탈한 대원에 대하여 동료들이 나무라지 않는다. 이는 힘든 것을 서로 이해하기 때문이며 그 정도의 전우애는 서로 가지고 있다.

의무경찰이 투입되지 않으면 현실적으로 시위대를 막을 방법이 없을 것이기 때문에 의무경찰에게 업무부과 하는 것이 부당하다고 생각하지 않는다. 다만 의무경찰에게 일을 시키는 만큼 그에 상응하는 휴식, 급여 등 정당한 보상을 해주길 바란다.

라. 참고인의 진술

1) 김○○ (국민안전처 소방정책과)

의무소방원은 전국 단위로 1,100여명이며, 화재현장에 직업 소방관과 같이 출동하고, 화재현장의 후방에서 소방호스를 잡아주며, 물 틀어주는 업무, 소방물품 이동 등 실질적인 소방업무 '보조'를 수행한다.

2) 최○○ (국민안전처 해양경비안전총괄과)

의무해경은 전국 단위 2,500여명이고, 불법조업단속 현장에서 경비함정(모함)에 탑승하여 단속경찰직원이 탑승하는 단정을 모함에서 내릴 때 및 올릴 때 유압식 크레인과 밧줄로 균형을 잡아주는데 이때 밧줄을 잡아주는 업무와 이후 서류작성 등 보조업무를 수행한다.

의무해경을 불법조업선에 접근하는 '단정'에 탑승시키지 않고 있다.

3) 김○○ (국방부 인력정책과)

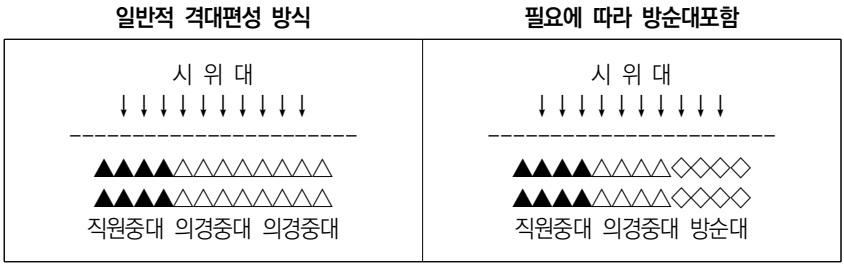
현재 「병역법」에 따라 2만6천여명의 의무경찰이 전환복무를 하고 있는데 의무경찰의 인력축소나 폐지의 문제는 병력자원 수급 상황, 국방·치안정책 등을 고려하여 경찰청과 협의하여야 할 사항이다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인의 진술, 피해자들 진술, 참고인들 진술, ○기동단, ○기동단 부대일지, 의무경찰 모집공고, 국가인권위원회 집회·시위 모니터링 결과, 전문위원회 결과 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 서울시 광화문 일대에서 개최된 '대통령 퇴진 관련 대규모 시위'는 2016. 11. 5. ~ 2017. 3.까지 매주 토요일에 약 21회 개최되었고, 이에 대비해 의무경찰(기동대, 방순대 등)과 경찰관기동대가 집회·시위 진압 등의 업무에 동원되었는데, 전체 의무경찰과 경찰관기동대의 인원 비율은 약 5대 1 정도이다.

나. 경찰력이 시위대와 대치할 때 일상적인 경우에는, 직원중대+의경중대 +의경중대 총 3개의 중대를 하나의 '격대'로 편성하여 운영하였으나, 대규모 시위 대응 기간 동안에는 직원중대+의경중대+방순대 형태로도 격대로 편성하여 시위대와 횡으로 대치하였으며, 제일선에 있던 인원이 뒤로 빠지면 제일선의 뒤에 배치된 대원들이 앞으로 나와 시위대와 대치하는 방식으로 교대를 실시하였다.



다. 2016. 11. ~ 2017. 3. 매주 토요일 위 시위 현장에서 부상당한 의무경찰은 17명이며 직원중대는 7명의 부상자가 있었다. 같은 기간 의경중대인 ○기동단 ○중대가 현장에 출동하여 근무한 시간은 일평균 15시간 40여분으로, 대규모 시위가 종료된 이후인 2017. 4.의 일평균 근무시간 10시간 50여분보다 약 5시간이 더 길었다(세부근무현황은 별지 2와 같다). 한편 직원중대인 ○기동단 ○기동대의 경우 위 대규모 시위 기간에 일인당 월평균 87~125시간의 초과근무를 하였다. 직원중대의 경우 시간당 평균 10,000원 정도의 초과근무수당이 지급되었으나, 의경중대는 특박 1일 이외에 특별한 보상은 없었다.

라. 의무경찰 모집공고에는 의무경찰이 직접 진압업무를 수행한다는 내용은 언급되어 있지 않으며, 「병역법」 제25조 등에 따라 의무경찰과 같은 '전환복무'를 하는 의무소방대원의 경우 소방호스 관리, 소방물품 이동 외 직접적인 화재진압업무는 수행하지 않고 있고, 역시 '전환복무'의 하나인 의무해경의 경우도 직접 불법조업 단속 업무는 하지 않고 있다.

마. 의무경찰 홈페이지 '의무경찰 소개' 메뉴에는 의무경찰은 대간첩작전 및 치안업무 보조 임무를 수행하는데 구체적으로 대간첩작전 임무수행, 방범순찰, 교통질서 유지, 집회시위관리(각종집회시위 현장에서 시위대와 일반시민들의 안전과 질서유지 임무를 수행하며, 불법폭력시위는 엄정대응하고 있으며, 합법적인 집회시위에 대해서는 집회 종료시까지 보장하고 있습니다)로 설명하고 있다.

또한, 3주간 신임의경 과정 교육프로그램 내용 중 총 42시간의 직무교육과목으로는 제식훈련, 장비사용 요령, 집회시위관리, 교통근무요령, 생활안전 근무요령, 무전음어, 구급법이 편성되어 있다.

바. 국가인권위원회는 2011. 9. 19. '전·의경 구타 가혹행위 및 사망사건 직권조사에 따른 개선권고'에서 "국민의 인권보호와 향상 등 국민에게 질높은 치안서비스 제공을 위해 전문성과 책임감이 높은 직업경찰관으로 대체하고 현행 전·의경 제도는 폐지할 것"을 경찰청 등에 권고하였고, 경찰청은 2012년에 전경제도를 폐지하고 직업경찰로 구성된 경찰관 기동대를 신설하였다.

4. 판단

일반적으로 '치안(public safety)'이라 함은 국민들이 안정되고 편안한 생활을 영위할 수 있도록 사회질서를 유지해 나가기 위해 테러, 폭동, 범죄, 질서파괴행위 또는 그런 우려가 있는 행위를 저지하거나 단속하는 업무를 의미하고, '보조(assistance)'라는 것은 주된 것을 거들거나 주된 것에 도움을 주는 행위를 말한다.

의무경찰 대원들의 시위 진압 행위가 치안업무에 해당한다는 것에는 별 이견이 없지만, 과연 피해자들이 시위 진압과 관련하여 하고 있는 행위들이 치안업무 '보조'에 해당하는지 아니면 그 범위를 넘어서는 것인지가 문제가 된다. 우선 위 인정사실 나, 다항에서 보는 바와 같이 의무경찰이 직원중대와 같이 시위진압의 제일선에 배치되어 동일 시간에, 동일 구역에서 직업경찰들과 동일한 방식으로 시위 진압 업무를 수행하고 있는 데, 이러한 의무경찰의 업무 수행의 내용은 치안업무 보조의 기능이 아닌 실질적으로 직원중대와 동일한 시위진압 업무를 수행하는 것으로 볼 수 있다. 특히 군복무를 전환하여 대체하는 의무소방원이 화재진압의 일선에서 화재진압업무를 직접 수행하고 있지 않는 점과, 해양 의무경찰이 불법조업 선박을 직접 단속하는 업무를 수행하지 않는 점에 대비하여 볼 때 피해자들이 단순히 치안업무 '보조'의 수준을 넘어서서 치안업무 본연의 임무를 수행하고

있다고 판단된다.

피진정인이 주장한 바와 같이 과거 헌법재판소는 '경찰관은 누구나 공공질서 유지를 위해 경찰기동대로 편성될 수 있는 것이며, 전투경찰순경에게 경찰 본래 업무인 공공의 안녕 질서를 위해 시위 진압 명령을 한 것이 행복추구권과 양심의 자유를 침해한 것으로 볼 수 없다(헌법재판소 1995. 12. 28. 자 91헌마80 결정)'고 한 바 있다.

위 사건은 청구인이 국방의 의무를 수행하고자 군에 입대한 청구인들을 그 의사에 반하여 시위 진압 등의 임무에 주로 투입되는 전투경찰순경으로 전임시킬 수 있도록 규정한 구 「전투경찰대설치법」 제2조의 3이 「헌법」에 위반된다는 주장과 함께 가사 위 조항이 위헌이 아니라고 하더라도 '대간첩작전 수행'을 임무로 하는 전투경찰순경으로 전임된 청구인에 대하여[1] 본래의 임무도 아니고 청구인의 양심에도 반하는 시위 진압 의무를 부과하는 이 사건 진압명령 자체가 청구인의 행복추구권 등을 침해한 것이라고 주장한 것에 대하여 구 「전투경찰대설치법」 제1조는 전투경찰대의 임무가 "대간첩작전의 수행과 치안업무의 보조"임을 명시하고 있다는 점 등을 이유로 전투경찰순경에게 시위 진압 명령을 한 것이 청구인의 행복추구권 등을 침해한 것이 아니라고 판단한 것이다. 즉 위 사건에서는 대간첩작전의 수행을 임무로 하는 전투경찰순경을 시위 진압에 동원한 행위 자체의 적법성이 쟁점이 된 것이고, 본 건과 같이 '치안업무 보조'의 의미와 범위가 쟁점이 된 것이 아니었다.

위에서 살펴본 바와 같이 피진정인의 행위는 피해자인 의무경찰대원들을 '치안업무 보조'의 수준을 넘어서 과도하게 동원한 것일 뿐만 아니라 촛불집회 기간 중 의무경찰대원들을 일회 최대 24시간 30분동안 시위 진압에 동원하면서도 직업경찰관과 같은 적절한 보상을 부여하지 않는 등 우리 「헌법」 제10조가 보장하고 있는 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단된다.

---

1) 구 「전투경찰대설치법」 제2조의3 제1항 대간첩작전의 수행을 임무로 하는 전투경찰순경은 「병역의무의특례규제에관한법률」 제5조 제1항의 규정에 의하여 전임된 자 중에서 이를 임용하다.

따라서 시위대와의 대치 국면에서 의무경찰들을 제일선에 배치하거나, 직업경찰과 비슷한 시간동안 시위진압 현장에 배치하는 행위, 시위진압 업무 수행 중 충분한 휴식시간을 부여하지 않는 등의 현재의 시스템을 그대로 수용하기는 어려우므로 의무경찰 운용 시스템 전반에 대하여 적절한 개선책을 마련하는 것이 바람직하다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 22.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

5 2017. 7. 18.자 결정 17진정0046100 [경찰의 개인정보 무단 조회에 따른 인권침해]

결정사항

【1】 ○○○○경찰서장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치할 것을 권고

【2】 경찰청장에게, 유사한 사례에 대한 실태점검을 하고 개선대책을 마련할 것을 권고

결정요지

피해자를 대면한 사실이 없음에도 폴리폰에 피해자의 개인정보를 입력하여 조회하면서 조회 목적을 실제 목적과 다르게 '교통단속' 및 '불심검문'이라고 허위 입력하여 피해자의 운전면허 소지 여부와 주민등록번호 등을 확인한 행위는 피해자의 개인정보 자기결정권을 침해한 행위임

참조조문

○ 「개인정보보호법」 제3조(개인정보 보호 원칙), 제15조(개인정보의 수집·이용), 제17조(개인정보의 제공) 및 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한)

○ 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제9조(개인정보 및 사생활 보호)

○ 「수사첩보 수집 및 처리 규칙」 제4조(수집의무), 제5조(월 수집기준량), 제6조(제출방법), 제8조(첩보처리) 및 제11조(평가)

진 정 인 윤○○

피 해 자 홍○○

피진정인 김○○

주 문

1. ○○○○경찰서장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치할 것을 권고한다.
2. 경찰청장에게, 유사한 사례에 대한 실태점검을 하고 개선대책을 마련할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 피해자의 배우자이다. 피진정인은 2016. 12. 6. 야간 순찰 근무 시 피해자의 성명과 생년월일을 이용하여 운전면허 정보에 등재되어 있는 주민등록번호를 알아낸 후, 피해자에 대해 수배 여부를 조회하였고, 조회 시스템에는 교통단속, 불심검문 목적으로 조회한 것처럼 허위로 그 목적을 입력하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

1) ○○지방경찰청으로부터 차적 조회 및 수배자 조회의 생활화를 통한 범죄예방 및 수배자 검거 지시가 있었고, 피진정인 소속 기관의 실적이 저조하여 형사과에서 근무해 오면서 알게 된 정보원들을 상대로 수배 의심자들에 대해 첩보를

수집하고, 그 첩보를 바탕으로 운전면허 및 수배 사실 여부 등을 확인하여 수배자를 검거할 목적이었다.

2) 정보원으로부터 사기를 일삼는 여성이 있다는 이야기를 들어 해당 여성의 이름과 생년월일 등 첩보를 입수하였고, 야간 근무 시 순찰차량에 비치된 폴리폰(휴대용 단말기)으로 운전면허를 확인하여 입수한 주민등록번호를 통해 수배자 검색을 실시하였다.

3) 폴리폰의 경우 수배자 조회 확인 시 조회 목적 란에 첩보 수집 항목이 없어 '교통단속'과 '불심검문' 항목을 선택 한 후, 두 차례에 걸쳐 수배조회를 하였고, 수배 사실이 전혀 확인되지 않아 첩보 보고서는 작성하지 않았다. 피해자의 개인정보를 정보원 및 타인에게 제공한 사실은 없다.

다. 참고인 진술(피진정인과의 관계: 첩보 정보원)

피진정인이 작년 말 실적 이야기를 해서 손님들이 하던 이야기와 이름, 생년월일을 정보로 전달해 준 사실이 있으며, 피진정인이 피해자의 수배 여부를 알려주었는지는 지나가면서 이야기는 해 주었을 것 같으나 오래되어 잘 기억이 나지 않는다.

3. 관련규정

별지와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 피진정인 진술서, 파출소 근무일지, 피진정인의 폴리폰 조회 내역 및 로그기록, 진정인의 진정 내용과 관련된 민원 및 회신자료, 온라인 수배자 조회 시스템 인터페이스(PC 및 모바일 버전), 폴리폰 수배자 조회시스템 인터페이스 일자별 업데이트 내용, 피진정인에 대한 인권교육 실시 자료 등을 종합하여 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 ○○○○경찰서 형사과에서 ○○○파출소로 인사발령을 받아 현재까지 ○○○파출소 순찰3팀 소속으로 근무하고 있다. 피진정인은 2016. 12. 4. 참고인으로부터 피해자에 대한 성명과 생년월일을 입수하였고, 2016. 12. 6. 23:29경 야간 근무 시 입수한 피해자의 성명과 생년월일을 통해 운전면허 정보를 조회하여 피해자의 주민등록번호를 확인한 사실이 있다. 피진정인은 피해자를 대면한 사실이 없으나 위 수배 여부 조회 시 조회목적으로 '교통단속'을 입력하였다.

나. 피진정인은 2016. 12. 6. 23:32경 피해자의 주민등록번호를 입력하여 폴리폰으로 피해자의 수배 사실을 조회한 후, 조회목적에 '교통단속'이라고 입력하였고, 같은 날 23:35 경 피해자의 수배 여부를 재차 조회하여 확인한 후 조회목적에 '불심검문'이라고 입력하였다.

다. 2017. 5. 2. ○○○○경찰서 청문감사관은 피진정인을 포함하여 소속 파출소 직원들에 대하여 개인정보 조회 관련 적법절차 준수 등에 대한 인권교육을 실시한 후 국가인권위원회에 이를 통보하였다.

라. 진정인은 2017. 5. 18. 이메일을 통하여 성명불상의 누군가로부터 "잘 사용해서 좋은 결과 있기를 기대하겠네" 라는 메시지와 함께 피해자의 개인정보가 촬영(2016. 12. 7.)된 사진을 수신하였다.

마. 진정인은 이 사건 진정 접수 이후 ○○지방검찰청 ○○지청에 피진정인을 상대로 피해자의 개인정보 유출 혐의에 대하여 고소하여, 현재 수사가 진행 중이다.

5. 판단

가. 기본 원칙

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 국가는 이 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 부여하고 있으며, 헌법재판소는 정보통신 기술의 발달로 인하여 헌법에 명시되지 아니한 기본권으로 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권을 인정하고 있다.

「개인정보 보호법」 제18조 제1항은 수집된 개인정보를 정보주체의 동의가 있는 경우, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등 동조 제2항 각 호에 규정된 사유를 제외하고는 목적 외로 이용 및 제공하지 못하도록 규정하고 있다.

「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제9조 제1항은 개인정보를 부당하게 열람, 취득하거나 직무수행과 관련하여 모든 사람의 명예와 사생활이 침해되지 않도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 피진정인의 개인정보 무단 조회 행위 관련

피진정인은 2016. 12. 6. 피해자를 대면한 사실이 없음에도 수배자 검거 실적을 위하여 정보원이 제공한 개인정보를 폴리폰으로 입력하여 운전면허증 소지 여부와 주민등록번호를 확인하여 피해자에 대한 수배 조회를 하였고, 조회 목적을 '교통단속' 및 '불심검문'이라고 허위로 입력하였다.

이와 관련하여 피진정인은 참고인으로부터 범죄와 관련한 첩보를 입수하여 피해자에 대한 수배 여부를 확인하였다고 주장하지만, 이에 대해 「수사첩보 수집 및 처리 규칙」 제6조 및 제8조에 따라 범죄첩보분석시스템에 해당 사실을 입력한 사실이 없다.

피진정인은 정보원으로부터 입수한 첩보에 따라 수배사실을 조회하였다고

주장하지만 「수사첩보 수집 및 처리 규칙」에 따라 범죄첩보분석시스템에 해당 사실을 입력하여 작성하지 않음으로써 첩보에 따라 해당 내용을 알게 된 것인지, 진정인의 주장과 같이 이를 다른 사람에게 유출할 목적으로 조회를 한 것인지는 알 수 없다. 더구나 피해자를 대면한 사실이 없음에도 '교통단속' 및 '불심검문'을 한 것처럼 조회 목적을 허위로 입력한 것은 경찰관이 마음만 먹으면 누구든지 함부로 수배사실 조회를 할 수 있다는 가능성을 시사하고 있는데, 이러한 행위는 「헌법」과 「개인정보 보호법」이 보장하고 있는 개인정보자기결정권을 심각하게 훼손할 우려가 있다. 한편, 피해자의 개인정보 유출 부분에 대해서는 현재 수사기관에서 수사가 진행중이므로 판단하지 않는다.

다. 경찰의 개인정보 수집·조회·활용 실태 파악 및 통제의 필요성

이러한 일이 발생하는 원인에 대해 추측컨대, 경찰관들은 「수사첩보 수집 및 처리 규칙」 제6조에 따라 소관 업무에 따라 매월 할당된 첩보를 수집·보고해야 하며, 동 규칙 제11조, 제12조, 제13조에 따라 이를 평가하여 포상한 후 인사에 반영하도록 하고 있는데, 이러한 의무적인 첩보 보고에 따른 성과평가 방식은 피진정인의 진술과 같이 실적 압박으로 이어질 수 있고, 개인정보 무단 조회 및 개인정보 유출, 목적에 맞지 않는 개인정보 조회 등 개인정보에 대한 침해 사례가 발생할 가능성을 높일 수 있다.

국회는 개인정보 무단 조회 및 유출 사고가 5년(2008~2012) 새에 18배 정도 급증하였고, 개인정보 침해 사고의 대다수가 지구대·파출소의 온라인 조회시스템을 통해 발생하고 있어 대책이 시급하다고 지적(2013년 안전행정위원회 국정감사)한 바 있다.

또한 법원도 공무수행과 관계없이 개인적인 목적으로 내용증명서를 보내기 위하여 동료 직원에게 온라인 조회를 통해 주소를 부탁한 경찰관의 징계는 정당(서울고등법원 2013. 6. 19. 선고 2012누35803)하며, 개인정보에 대한 사적 이용으로

인하여 개인의 명예와 사생활이 침해되는 것을 방지할 필요성이 크기 때문에 경찰관이 개인정보를 사적으로 이용한 행위에 대해 견책처분을 한 것은 재량권을 일탈, 남용한 것으로 볼 수 없다고 판시(서울행정법원 2006. 10. 25. 선고 2006구합 13459)한 바 있다.

라. 조치내용

이상과 같은 내용을 종합할 때, 피해자에 대한 범죄첩보 수집에 대해 명확한 근거를 남기지 않고 사실과 다른 조회목적을 입력하여 피해자의 개인정보 및 수배 사실을 조회한 결과 피해자의 개인정보자기결정권을 침해한 피진정인에 대하여 경고조치를 할 필요가 있으며, 경찰관의 개인정보 유출 사례 급증에 따른 국회의 제도개선 요구, 유사 사례에 대한 법원의 엄격한 판단 등에 비추어 볼 때 이러한 사건이 재발하지 않도록 경찰청 차원에서 유사한 사례에 대한 실태점검을 하고 개선대책을 마련할 필요성이 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 7. 18.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

6 2017. 7. 18.자 결정 17진정0023200 [부당한 현행범 체포 등]

결정사항

○○지방경찰청장에게 해당 직원에 대하여 경고 조치하고, 유사사례가 발생하지 않도록 소속 직원들을 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

청와대 부근 신무문 앞에서 종이를 들고 1인 시위를 하려는 사람을 체포한 행위는 범죄의 명백성 등 현행범 체포 요건을 갖추지 못한 위법한 체포이자, 신체의 자유 및 표현의 자유를 침해한 행위임

참조조문

○ 「형사소송법」 제211조(현행범인과 준현행범인) 및 제212조(현행범인의 체포)
○ 「집회 및 시위에 관한 법률」 제2조(정의) 및 제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소)
○ 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제2조(정의) 및 제5조(경호구역의 지정 등)
○ 「경찰관직무집행법」 제6조(범죄의 예방과 제지)

진 정 인 이○○

피 해 자 1. 이○○
2. 김○○
3. ○○○

피진정인 1. 문○○
2. 서○○
3. 김○○
4. 최○○
5. 공○○
6. 성명불상 경찰관 다수

주 문

1. ○○지방경찰청장에게, 피진정인 1, 2에 대하여 경고 조치하고, 유사사례가 발생하지 않도록 소속 직원들을 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나항, 다항, 라항은 기각한다.

이 유

1. 진정의 요지

진정인은 이○○ 대표이다. 2016. 11. 11.과 13.에 피해자들은 피진정인들로부터 아래와 같이 인권침해를 당하였다.

가. 2016. 11. 11. 11:00경, 피해자 1은 경복궁 신무문 부근에서 '박근혜 퇴진'이라고 적힌 종이를 들고 사진을 찍으려고 하였는데, 피진정인 1, 2 등은 피해자 1, 2를 강제로 체포하였다.

나. 체포 당시, 피해자 1, 2는 미란다원칙을 고지 받지 못하였다.

다. 2016. 11. 13. 03:00경, 피해자 3은 청운동 주민센터 앞에 설치된 경찰 차벽으로부터 약 300미터 떨어진 광화문 사직로에서 방송차량을 이용하여 정당연설회를 하고 있었는데, 피진정인 4, 5가 불법적으로 방송차량을 견인하였다.

라. 견인 당시, 피진정인 6은 방송차량에 올라가 사람들을 끌어내리고, 운전석 문을 강제로 개문하거나 유리창을 부수려고 하는 등 위협적인 행위를 하였다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피해자

진정요지와 같다.

다. 피진정인

1) 진정요지 가항 관련

2016. 11. 11. 11:00경, 신무문 앞에서 빨간색 종이를 손에 들고 펼치려는 피해자 1의 행위를 의경이 제지하는 모습을 피진정인 1, 2가 발견하고, 피해자 1이 기습 시위하려는 것으로 추정하여 현장으로 달려갔다. 현장에 도착한 후, 피해자 1이 펼치려던 종이에서 '박'이라는 글자를 보고 박근혜 대통령 탄핵과 관련된 시위를 시도하려고 하는 것으로 생각하고 피진정인 1은 의경과 함께 빨간색 종이를 빼앗았다.

당시 이 과정을 스마트폰으로 촬영하던 피해자 2가 갑자기 뛰어와 근무자들의 앞을 막으며 고성을 지르는 등 경찰관의 정당한 공무집행을 방해하여, 피해자 1, 2를 신무문 안으로 이동시키고, 지원 나온 경비대 직원들의 도움을 받아 타격대 차량에 승차시켜 ○○경찰서로 호송하였다.

신무문 앞은 대통령 관저 100미터 이내로, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 제2호에 따른 절대적 집회 시위 금지 구역이고, 「대통령 등의 경호에 관한 법률」

제2조 제2호 및 제5조 제3항에 따라 질서유지, 검문·검색, 출입통제 등 위해 방지에 필요한 안전 활동을 할 수 있는 장소이므로, 위 법 및 「경찰관직무집행법」 제6조(범죄의 예방과 제지)에 따라 현행범으로 체포하였다.

당시 신무문 앞은 중국인 관광객이 많이 있었고, 청와대 주변이라는 특수성 때문에 신속한 조치가 이루어지지 않으면 경호 안전 등 사회적 파장이 크기 때문에 신속한 조치를 취하였다.

2) 진정요지 나항 관련

피진정인 3은 신무문 앞에서 기습 시위가 발생하였다는 비상 상황을 전달받고 현장에 출동하였다. 신무문 안에 있던 피해자 1, 2를 호송차량으로 이동시키던 중에 미란다원칙을 큰소리로 고지하였다.

3) 진정요지 다항 관련

2016. 11. 12. 16:00경 이 사건 집회는 서울광장과 광화문광장 등에서 개최되었고, 17:15경부터 3개 방면으로 행진을 시작하였으며, 18:35경부터는 서울광장에서 내자로타리 방면으로 행진을 하였다.

이 사건 집회가 종결된 이후에도 다음날 04:00까지 행진이 계속되었는데, 시간이 흐를수록 집회가 과격해지기 시작하였다. 2016. 11. 13. 00:33경 ○○경찰서 경비과장이 내자로타리에서 위 집회 및 행진의 종결선언 요청을 하였고, 00:41경 자진해산 요청, 00:51경 1차 해산명령, 01:02경 2차 해산명령, 01:13경 3차 해산명령, 01:26경 4차 해산명령, 01:48경 5차 해산명령을 하였다.

당시 집회 장소에 있었던 방송차량은 신고범위를 넘어 집회 행위의 계속 등 불법행위를 조장하였고, 서울시의 주요도로인 율곡로와 사직로를 장시간 차단하는 등 교통을 방해하여, ○○경찰서 교통과장의 지시를 받고 03:45경 피진정인 4, 5가 「경찰관직무집행법」 제5조(위험발생의 방지 등) 및 제6조(범죄의 예방과 제지)를 근거로 방송차량을 견인 조치하였다.

4) 진정요지 라항 관련

차량 견인 당시 운전석의 운전자가 문을 열어주어 운전자를 하차시켰고, 견인하는 과정에서 공무집행을 방해하거나 해산명령에 불응하는 사람들을 검거한 사실은 있으나, 위협적인 행동을 하지 않았다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 현행범인체포서, 미란다원칙 고지 확인서, 피의자신문조서, 내사결과보고, 집회신고서, 진정인 및 피진정인 제출 자료 등에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 2016. 11. 11. 현행범인 체포서에 따르면, 같은 날 10:57경 피진정인 1, 2가 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 혐의로 피해자 1, 2를 경복궁 신무문 앞에서 현행범인 체포하였다는 기록, 범죄사실로 '피해자 1은 종이 피켓을 펴고 피해자 2는 휴대폰으로 촬영하고 함께 서서 시위를 하였다'는 기록이 있다.

나. 2016. 11. 11. 미란다원칙 고지 확인서에 따르면, 피해자 1, 2가 확인서에 이름을 기재하고 무인한 기록이 있다.

다. 2016. 11. 11. 피해자 1 대상 피의자신문조서에 따르면, '청와대 앞에서 기념사진을 찍고자 하였으나 불법 연행되었다'는 피해자 1의 진술, 같은 날 11:30경 ○○경찰서 수사과에 도착하였다는 기록, 같은 날 16:17 ~ 16:38 조사를 받았다는 기록이 있다.

라. 2016. 11. 11. 피해자 2 대상 피의자신문조서에 따르면, '집회를 할 의도도 없었고, 집회를 하지 않았다'는 피해자 2의 진술, 같은 날 11:30경 ○○경찰서 수사과에 도착하였다는 기록, 같은 날 16:18 ~ 16:35 조사를 받았다는 기록이 있다.

마. 2016. 12. 30. 내사결과보고에 따르면, "피해자 2가 피해자 1과 함께 서 있었고, 피해자 1을 이격 조치할 당시 계속하여 항의를 하여 일행으로 보았고, 그래서 집시법 위반 혐의로 현행범인 체포하였다"는 피진정인 1의 진술, "피해자 1의 손에 빨간색 종이가 있어 기습 시위라고 판단하여 신무문 안으로 이격하였고, 피해자 2가 '왜 데려가냐, 우리한테 왜 이러냐?'고 항의를 하여 일행으로 생각하였다"는 피진정인 2의 진술, "피해자 1이 청와대를 배경으로 서 있고, 피해자 2가 사진 촬영을 준비하였는데, 피해자 1이 품속에서 박근혜 퇴진이라는 빨간색 종이를 꺼내어 제지하였다, 피해자 1, 2는 피켓을 들지도 못하였고 구호를 외치지 못하였다"는 의경의 진술이 있다.

바. 위 내사결과보고에 따르면, 피해자 1, 2는 집회를 개최하기도 전에 체포당하였고, 집회금지구역에서 집회 시위를 개최하였다고 할 증거가 없어 범죄 혐의를 인정하기 어려워 내사종결하였다는 기록이 있다.

사. 2016. 11. 12. 집회 신고서에 따르면, 신고 내용은 아래와 같다.

○ 집회 명칭 : 박근혜퇴진 촉구 국민대행진
○ 개최일시 : 2016. 11. 12. 12:00 ~ 같은 날 23:59
○ 개최장소 : 소공로 → 한국은행교차로 → 을지로입구역 → 삼일대로 → 청계천2가교차로 → 종로2가교차로 → 낙원상가 → 안국역교차로 → 안국동사거리 → 경북궁교차로 → 광화문교차로 → 경북궁역교차로 진행방향 전차로
○ 참가예정단체·인원 : 민중총궐기투쟁본부 소속단체 및 시민, 20,000명
○ 개최목적 : 박근혜퇴진 촉구 국민대행진
○ 주최자 : 민중총궐기투쟁본부
○ 참고사항 : 현수막 100개, 피켓 7,000개, 깃발 200개, 유인물 10종 10,000부, 음향시설(엠프, 스피커 무대, 방송차량 등 방송시설 일체), 각종 모형 50종
○ 시위진로 : 개최장소와 동일

아. 피진정인이 제출한 2016. 11. 13. 현장 사진에 따르면, 자정이 넘은 심야시간에 집회가 3시간 이상 계속되었고, 당시 방송차량이 주·정차한 장소 부근(사직로)에 사람들이 몰려 있어서 장시간 교통을 통제한 사실이 확인된다.

자. 진정인이 제출한 2016. 11. 13. 영상 자료에 따르면, 아래와 같은 모습이 확인된다.

1) 10여명의 경찰들이 ○○○ 방송차량 안에 서 있는 모습

2) 경찰들이 방송차량 안에 있는 사람들(3~4명)의 팔 등을 잡고 차량 밖으로 내리는 모습

3) 방송차량이 견인되는 모습

4) 방송차량 부근에서 여자 경찰 4명이 여성 1명의 몸을 잡고 제지하는 모습

5) 남성 1명이 고통스러운 표정으로 바닥에 누워있는 모습

6) 여성 1명이 "경찰 맞냐?"고 여성 경찰에게 항의하는 모습

5. 판단

가. 진정요지 가항 관련

1) 기본원칙

「헌법」 제12조 제1항은 "모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다."라고 규정하여 국민의 신체의 자유를 보호하고 있고, 같은 조 제3항은 "체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다."라고 규정함으로써 영장주의를 천명하고 있다.

한편, 「형사소송법」 제211조 및 제212조에서는 범죄의 실행 중이거나 즉후인 자를 현행범인으로 정의하면서 누구든지 영장 없이 현행범인을 체포할 수 있다고 규정하여, 「헌법」 제12조 제1항 및 제3항에서 규정하고 있는 영장주의의 예외로써 현행범 체포를 인정하고 있으나, 현행범인으로 체포하기 위해서는 행위의 가벌성, 범죄의 현행성·시간적 접착성, 범인·범죄의 명백성 이외에 도망 또는 증거인멸의 염려 등 체포의 필요성이 있어야 하고, 이러한 요건을 갖추지 못한 현행범인 체포는 법적 근거에 의하지 아니한 영장 없는 체포로서 위법한 체포라 할 것이다(대법원 1999. 1. 26. 선고 98도3029 판결 등).

위와 같이 현행범인 체포의 요건을 갖추었는지는 체포 당시의 상황을 기초로 판단하고, 사법경찰관 등 수사주체가 이를 판단하는데 있어 상당한 재량의 여지가 인정될 수 있으나 당시 사법경찰관 등의 판단이 경험칙에 비추어 현저히 합리성을 잃은 경우에는 위법한 체포라 할 것이다(대법원 2002. 6. 11. 선고 2000도5701 판결 등).

2) 현행범 체포의 적절성 여부

진정인 및 피진정인의 진술, 인정사실 가항 내지 바항을 종합하여 볼 때, 피해자 1은 신무문 부근에서 '박근혜 퇴진'이라고 적힌 종이를 들고 있었고 피해자 2는 이 광경을 핸드폰을 촬영하려던 중에 피진정인 1, 2 등에 의해 현행범으로 체포된 사실이 있는데, 이 사건 현행범 체포의 적절성에 대하여 살펴보면 아래와 같다.

피진정인 1, 2는 신무문 앞은 대통령 관저 100미터 이내로, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 제2호에 따른 절대적 집회·시위 금지 구역이고, 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제2조 제2호 및 제5조 제3항에 따라 질서유지, 검문·검색, 출입통제 등 위해 방지에 필요한 안전 활동을 할 수 있는 장소이므로, 위 법 및 「경찰관직무집행법」 제6조(범죄의 예방과 제지)에 따라 현행범으로 체포하였다고 주장하나,

신무문 앞이 청와대로부터 100미터 이내에 위치하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 제2호에 따른 '집회 시위 금지 장소'라 하더라도, 소위 1인 시위는 위 법 제2조 제1호의 "옥외집회", 같은 조 제2호의 "시위"의 개념에 포함되지 않아, '집회·시위 금지 장소'에서도 실행이 가능하다. 따라서 신무문 부근에서 '박근혜 퇴진'이라고 적힌 종이를 들고 있었던 피해자 1의 행위는 「집회 및 시위에 관한 법률」에서 규율하는 옥외집회 또는 시위에 해당한다고 볼 수 없고, 나아가 피진정인 1, 2 등의 진술에 따르더라도 사건 당시 피해자 1, 2가 공동으로 옥외집회 또는 시위를 하였다고 판단할 만한 정황이 없었으며, 사건 당시 피해자 1, 2의 행위로 인해 당장에 제지하지 않으면 안 될 정도로 명백하고 현존하는 위험이 발생하였다고 보기도 어렵다.

따라서 피진정인 1, 2의 피해자 1, 2에 대한 체포 행위는 범죄의 명백성 등 현행범 체포 요건을 갖추지 못한 위법한 체포로, 피해자 1, 2의 신체의 자유 및 피해자 1의 표현의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

나. 진정요지 나항 관련

진정인은 체포 당시 미란다 원칙을 고지 받지 못하였다고 주장하나, 인정사실 다항에서, 피해자 1, 2가 확인서에 서명한 사실이 있는 등 달리 사실이라고 인정할 만한 증거가 없어 기각한다.

다. 진정요지 다항 관련

진정인은 방송차량 견인 조치가 부당하다고 주장하나, 인정사실 사항 및 아항에서 보는 바와 같이, 당초에 신고한 집회 시간을 넘겨 집회가 3시간 이상 계속된 점, 당시 자정을 넘은 심야시간이었던 점, 방송차량이 주·정차한 장소 부근(사직로)에 사람들이 몰려서 장시간 교통을 통제해야 했던 상황 등을 종합하여 볼 때, 공공의 안전과 질서 유지를 위해 견인 조치의 필요성이 상당부분 인정되고, 그러한

견인조치가 과도하였다고 볼 수 없어 기각한다.

라. 진정요지 라항 관련

진정인은 방송차량 견인 당시 경찰들이 위협적으로 행동하였다고 주장하나, 인정사실 자항에서 보는 바와 같이, 경찰관들이 폭행 등 유형력을 과도하게 사용하였다고 볼 만한 증거나 자료가 없어 기각한다.

마. 소결

현행범 체포는 신체에 대한 구속을 초래하여 그 피해가 상당히 크다 할 것이므로 현행범 체포에 있어 각별한 주의가 요구되고, 표현의 자유는 개인적인 의사 표현을 넘어 참여민주주의를 가능하게 하는 헌법상 권리이므로 무분별한 법 적용이나 자의적인 확대 해석으로 표현의 자유를 침해하여서는 아니 되나, 피진정인 1, 2가 「집회 및 시위에 관한 법률」을 제대로 이해하지 못하여 불법적인 체포가 발생한 바, 이에 대하여 피진정인 1, 2에 대하여 경고 조치하고 이와 유사한 사례가 더 이상 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육이 필요하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 권고하고, 진정요지 나항, 다항, 라항은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 기각하기로 결정한다.

2017. 7. 18.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

7 2017. 8. 23.자 결정 16진정0781000 [경찰의 구속 피의자를 대상으로 한 가족 등 비변호인 접견 제한에 의한 인권침해]

결정사항

【1】 경찰청장에게, 구속 피의자의 비변호인과의 접견 등을 금지할 경우 당사자에게 그 구체적 내용과 접견 금지의 사유, 불복의 방법을 서면 또는 휴대전화 문자전송 등의 방식으로 신속하게 고지하도록 관련 제도를 개선할 것을 권고

【2】 ○○경찰서장에게, 유사한 인권침해의 재발 방지를 위하여 형사과 소속 경찰관들을 대상으로 관련 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

「헌법」 제10조의 일반적 행동자유권에서 유래되는 피의자의 비변호인과의 접견교통권은 「형사소송법」 제89조, 제200조의5 및 제209조에 의해 실질적으로 보장되고 있으며, 수사단계에서 구금된 피의자가 가족이나 친구 등 비변호인의 도움 없이 변호사 선임을 하는 것이 쉽지 않아 비변호인과의 접견교통권은 사실상 「헌법」 제12조의 자기방어권이나 변호사 선임권의 실질적 보장 장치가 된다고 할 수 있음. 피진정인의 비변호인과의 접견 제한 조치는 그 필요성이 충분히 인정되지 않으며, 그 방법에 있어서도 적법한 절차에 따라 이루어졌다고 보기 어려움

참조조문

○ 「헌법」 제10조

○ 「형사소송법」 제34조(피고인, 피의자와 접견, 교통, 수진) 및 제89조(구속된 피고인과의 접견, 수진), 제91조(비변호인과의 접견, 교통의 접견)

○ 「피의자 유치 및 호송규칙」 제35조의2(변호인 이외의 자와의 접견금지) 및 제36조(접견의 장소 등)

진 정 인 이○○

피진정인 김○○

주 문

1. 경찰청장에게, 구속 피의자의 비변호인과의 접견 등을 금지할 경우 당사자에게 그 구체적 내용과 접견 금지의 사유, 불복의 방법을 서면 또는 휴대전화 문자전송 등의 방식으로 신속하게 고지하도록 관련 제도를 개선할 것을 권고한다.
2. ○○경찰서장에게, 유사한 인권침해의 재발 방지를 위하여 형사과 소속 경찰관들을 대상으로 관련 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 피진정인의 접견 제한 조치로 유치장에 구금되어 경찰 조사를 받는 10일 동안 가족을 포함한 외부인과의 접견을 전혀 하지 못하였는데 이러한 피진정인의 조치는 인권침해 행위이다.

2. 당사자 및 참고인의 주장

가. 진정인의 주장요지

진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

피의자의 도주나 증거인멸의 가능성이 있을 때 「형사소송법」 제91조에 따라

비변호인의 접견을 제한할 수 있으며, 피진정인은 진정인 사건의 담당 수사관으로서 위 규정에 따라 진정인의 가족을 포함한 비변호인의 접견을 제한한 사실이 있다. 이 사건의 경우 진정인이 아버지 소유 오피스텔에서 마약을 투약한 혐의로 체포된 정황, 진정인이 동거인의 자백이 있었음에도 범죄를 시인하지 않는 점, 당시 마약 투약 혐의로 내사를 받고 있었던 박○○과 진정인이 친한 관계이고 진정인의 가족과도 잘 알고 있어 이들 사이의 통모를 통한 증거인멸의 가능성도 있었기 때문에 비변호인 접견 제한 조치를 한 것이다.

다. 참고인 이△△

참고인은 진정인의 아버지이다. 진정인이 체포된 후 접견이 안 된다고 해서 면회를 가지 않았다. 정확한 날짜는 기억나지 않으나 담당 경찰관이 전화를 해서 진정인이 하루나 이틀 뒤에 ○○교도소로 넘어간다는 이야기를 하면서 면회를 원하면 하라고 했는데, ○○교도소로 넘어가면 면회를 하겠다고 했던 것으로 기억한다.

진정인과 박○○은 어릴 때 같은 동네에서 살면서 학교를 같이 다닌 친구 사이이다. 참고인은 진정인이 체포되기 1년여 전에 박○○을 어디서 만난 적이 있는 듯하고 진정인 체포 이후에는 한 번도 만나거나 통화한 사실이 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장, 사건첩보보고서, 지명수배자 검거 보고서, 체포영장신청서, 면회 접견 금지 요청서, ○○경찰서 자체조사 결과 및 조치 내용 등을 종합할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2016. 6. 20. 충남 ○○군 ○○읍 △△오피스텔에서 「마약류 관리에 관한 법률 위반」 혐의로 체포되어, 2016. 6. 20. ~ 2016. 6. 29. 오전까지 ○○경찰서 유치장에 구금되었고 2016. 6. 29. 오후 ○○교도소에 수용되었다.

나. 피진정인은 진정인에 대해 2016. 6. 20. 19:00부터 가족을 포함한 비변호인 접견 제한 조치를 하였는데, 관련 공문은 익일인 2016. 6. 21. 수사지원팀에 통지하였다. 이후 피진정인은 2016. 6. 27. 비변호인 접견 제한의 내용을 "변호인과 가족을 제외한 사람의 접견 금지"로 변경하였다.

다. 「피의자 유치 및 호송규칙」 제35조 2는 수사담당자는 피의자의 접견을 금지하는 사유를 기재하여 형사과 수사지원팀 유치인보호 주무자에게 통지하여야 하고, 그 사유가 소멸하였을 때는 지체 없이 접견 등의 금지 결정을 취소하도록 규정하고 있다. 그러나 피진정인 등 ○○경찰서 강력1팀에서 수사지원팀으로 보낸 '피의자 면회 접견 금지 요청' 공문에는 접견 제한사유를 기재하지 않았다.

라. 진정인의 유치장 면회 기록에 의하면, 위 기간 동안 가족 등 진정인 면회 신청자는 없었다.

마. ○○경찰서는 2016. 11. 15. 체포영장을 발부받아 박○○을 체포하여 수사하였으나 소변과 모발에서 마약 성분이 검출되지 않는 등 증거불충분하여 무혐의 의견으로 사건을 송치하였다.

바. ○○경찰서장은 피진정인이 접견 금지 조치를 하면서 그 사유를 명확히 기재하지 않은 점, 공문 발송일이 조치일과 일치하지 않은 등 절차상의 하자가 있었음을 인정하여 2017. 8. 7. 피진정인을 '주의조치' 하였다.

5. 판단

가. 피의자의 비변호인과의 접견교통권의 성격

「헌법」 제10조의 일반적 행동자유권에서 유래되는 피의자의 비변호인과의 접견교통권은 「형사소송법」 제89조, 제200조의5 및 제209조에 의해 실질적으로 보장되고 있으며, 수사단계에서 구금된 피의자가 가족이나 친구 등 비변호인의 도움 없이 변호사 선임을 하는 것이 쉽지 않아 비변호인과의 접견교통권은 사실상 「헌법」 제12조의 자기방어권이나 변호사 선임권의 실질적 보장 장치가 된다고 할 수 있다. 따라서, 「형사소송법」 제91조에 의하여 수사기관이 구속된 피의자의 비변호인과의 접견을 제한하고자 할 때는 과잉금지의 원칙에 따라 반드시 필요한 경우에 한하여 제한하여야 할 것이다.

헌법재판소는 구속된 피의자의 접견교통권에 대하여 "인간이 구속으로 파멸에 이르는 것을 방지하고 피의자의 방어를 준비하기 위해서도 반드시 필요한 것"이라고 그 중요성을 강조하였다. 구금된 사람에게 가족 등 비변호인과의 접견은 경우에 따라서 변호사를 통한 법률적, 정서적 지원만큼 중요하고, 특히 진정인처럼 개인적으로 변호사를 선임하지 못한 경우라면 비변호인의 접견이 제한되면 제3자로부터 도움을 받을 수 있는 가능성 자체가 차단될 수도 있어서 비변호인 접견 제한은 자칫 심각한 인권침해를 초래할 수 있다.

나. 피진정인의 가족 포함 비변호인 접견 제한의 정당성 여부

피진정인은 진정인의 가족 및 박○○이 진정인과 면회를 하여 여죄를 은폐하는 등 증거를 인멸을 할 가능성이 있었다고 주장한다. 그러나 피진정인은 진정인을 2016. 6. 20. 체포한 이후, 내사보고서를 1회 작성한 이외에 박○○에 대한 수사를 전혀 진행하지 않다가 2016. 11. 15.에서야 체포영장을 발부받아 박○○을 체포하였고, 그 후 박○○에 대해 '혐의없음' 의견으로 검찰에 송치한 점 등에 비추어 진정인의

가족 접견까지 제한할 정도로 증거 인멸의 우려가 현저하였다고 보기 어렵다.

접견 제한의 필요성뿐만 아니라 절차적인 면에서도 이 사건 접견 제한 조치는 몇 가지 문제점이 있다. 먼저 가족을 포함한 비변호인과의 접견 제한 조치가 구속된 피의자에게 가하는 기본권 제한이 심각하고 중대한 점에 비추어 접견 제한 조치는 신중하고 내부적으로 심도 있는 검토 과정을 거쳐 이루어져야 함에도 불구하고 담당 수사관의 판단과 직속 상관인 팀장의 결재만으로 쉽게 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 둘째, 수사지원팀 유치인 보호 담당자에게 가족을 포함한 비변호인 접견 제한 조치 통지를 하루 늦게 보내면서 그 사유를 기재하지 않았다. 셋째, 가족을 포함하여 비변호인의 접견을 제한하는 사유를 피의자 본인 또는 가족에게 구체적으로 통지하지 않았다. 마지막으로 비변호인 접견 제한 조치는 「형사소송법」 제417조의 규정에 따라 관할 법원에 준항고를 하는 등 구제를 받을 수 있지만, 그 절차에 대한 안내가 이루어지지 않았다.

위에서 언급한 문제점들은 비단 이 사건의 경우에만 국한되는 것은 아닌 것으로 보인다. 따라서 경찰청장은 구속 피의자의 비변호인 접견 제한 조치에 관한 내부 지침을 마련할 필요가 있다. 그 지침에는 구속 피의자의 비변호인 접견 제한이 가능한 사유를 구체적으로 나열하고, 특히 가족의 접견 제한이 필요한 사유는 좀 더 엄격하게 규정하여야 하며, 내부적으로 책임 있는 경찰공무원에 의해 결정되도록 내부 결재 절차를 정비하여야 한다. 그리고 비변호인 접견 제한 조치를 하는 경우 그 취지와 접견 제한의 구체적 사유, 불복절차에 대해 상세하게 서면 및 휴대전화 문자전송 등의 방식으로 당사자와 가족에게 신속하게 알리도록 하여야 한다.

이 사건 피진정인에 대해서는 접견 제한과 관련한 절차상의 문제로 이미 '주의조치'를 받은 점을 고려하여 피진정인 개인에 대한 별도의 조치는 하지 않되, ○○경찰서장이 재발 방지를 위하여 형사과 소속 경찰관들을 대상으로 비변호인 접견 제한 조치와 관련하여 직무교육을 실시하는 것이 바람직하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 8. 23.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

8 2017. 9. 28.자 결정 16진정0464200 [CCTV 목적 외 활용을 통한 근무태도 감독]

결정사항

경찰청장에게, 자체 감사 시 영상정보처리기기의 영상정보가 요건 및 절차에 맞게 필요한 최소한의 범위 내에서 활용되고 있는지에 대하여 실태점검을 할 것을 권고

결정요지

감찰 업무를 담당하는 경찰관이 근태 감시를 목적으로 파출소 내 설치된 CCTV 동영상을 열람하면서 관련 규정 및 지침에서 정한 절차를 따르지 않고 임의로 열람한 행위는 개인정보보호법 등 관련 법령에서 정한 영상정보 이용 목적에서 벗어난 과도한 행위로서 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 행위임

참조조문

○ 「개인정보보호법」 제3조(개인정보 보호 원칙), 제5조(국가 등의 책무), 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) 및 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한)
○ 「개인정보보호법 시행령」 제15조(개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공의 관리)
○ 「공공감사에 관한 법률」 제20조(자료 제출 요구)
○ 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제9조(개인정보 및 사생활 보호)

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○

주 문

경찰청장에게, 자체 감사 시 영상정보처리기기의 영상정보가 요건 및 절차에 맞게 필요한 최소한의 범위 내에서 활용되고 있는지에 대하여 실태점검을 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인은 2015. 11. 19. 진정인의 근무 태도를 감독하기 위해 2015. 10. 19.부터 10. 30.까지의 파출소 내 설치된 CCTV 영상을 조사하였다. 이는 CCTV 설치 목적과 다르게 영상정보를 활용한 것으로 진정인의 인권을 침해한 것이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

피진정인은 ○○경찰서 청문감사관실의 부청문관으로서 진정인이 상황근무 시 취침하였다는 등 근무에 태만하였다는 첩보가 있어, CCTV 영상을 통해 사실관계 확인이 필요하였다. CCTV 영상을 통해 진정인의 비위를 적발한 것은 감찰 조사 관련 증거를 확보하기 위해 필요 최소한의 범위에 해당하고, CCTV를 확인하는 과정에서도 인권침해 등의 문제는 없었다.

3. 관련규정

별지와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 피진정인 진술서, ○○경찰서 영상정보처리기기 운영·관리 방침, 경찰관서 CCTV 직원 근무태도 확인 등 보유목적 외 사용금지 관련 지시, 감찰활동을 위한 업무지시, CCTV 열람 확인 보고, 징계이유서, 경찰관서 사무실 내 CCTV의 감찰조사 목적 사용 여부 질의 관련 민원자료, 진정인과 경찰청 인권담당관실 담당자와의 통화녹음 파일, 2016 감찰행정 운영개선 종합지침 등을 종합하여 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2014. 7. 17.부터 2015. 11. 10.까지 ○○경찰서 ○○파출소 순찰팀원으로 근무했다.

나. ○○경찰서는 개인정보처리방침(2015. 9. 1. 이후 시행) 내 [영상정보처리기기 운영·관리 방침]에서 시설안전 및 화재예방, 고객의 안전을 위한 범죄예방, 주차장 내 차량 도난 및 파손 방지를 위하여 CCTV를 설치한다고 규정하고 있다.

다. 2011. 5. 3. ○○지방경찰청은 인권보호, 시설관리 등 경찰관서 CCTV 보유목적과 무관하게 직원 근무태도 점검 등의 목적으로 CCTV 자료를 사용하는 것을 금지하는 지시를 하달한 바 있다.

라. 2011. 5. 24. ○○경찰서 청문감사관은 경찰관서에 설치된 CCTV 자료 열람에 대하여 인권침해·범죄행위·시설보호 관련 증거 수집 목적에 한정하며, 일상 복무점검 및 감찰 편의를 위해 무분별하게 활용하는 사례를 엄금하고, 서면 요청서에 의해 경찰관서장의 결재를 얻어 활용할 것을 지시하였다. 다만 일상 복무점검·근무태도 감독·내부직원 감시 목적은 원천적으로 불가

하지만 시간외 수당 부당 수령 확인 등 중대한 공익 목적이 있는 경우는 가능하다는 공문을 하달했다.

마. 피진정인은 2015. 7. 31. 진정인의 근무태만과 동료 후배에 대한 인격모독 발언 등에 대한 첩보를 입수하고, 진정인이 2015. 9. 20. 04:50경 업무시간 중 차량 내에서 휴대폰으로 게임하는 것을 근무태만으로 적발했다.

바. 피진정인은 2015. 10. 23. ~ 10. 26. 감찰활동을 실시하여 진정인의 동료가 제출한 진정인의 근무태만 모습이 담긴 사진을 입수하고, 진정인의 112 순찰활동과 도보순찰 시 근무태만을 적발한 후 진정인을 조사(2015. 11. 11. ~ 11. 12.)했다.

사. 피진정인은 2015. 11. 4. 진정인의 근무태만과 관련하여 1개월(2015. 10. 4. ~ 11. 3.)치의 CCTV 영상을 열람할 예정임을 ○○경찰서장에게 보고하고, 같은 달 9. 2015. 10. 9. ~ 2015. 11. 3.까지 녹화된 ○○파출소 내 CCTV 영상을 입수하였다.

아. 피진정인은 위 CCTV 영상을 입수하면서 ○○파출소에 문서를 통해 자료를 요청하거나 수신하지 않아 경찰청의 관련 지침을 준수하지 않았다. 한편 ○○파출소는 「개인정보보호법 시행령」 제15조에 따라 개인정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공 시 기록·관리하여야 하는 대장을 작성하지 않았으며, '공공기관 개인영상정보 가이드라인'에 따라 CCTV 영상정보 열람 제공 시 관련 서식을 작성해야 함에도 이를 이행하지 않았다.

자. 2015. 11. 20. ○○경찰서 보통징계위원회는 진정인에 대하여 근무태만 등의 이유로 정직 2월의 징계를 처분했다.

차. 2016. 11. 경찰청 감찰담당관실은 '감찰행정 운영개선 종합지침' 안내를 통해 CCTV 활용은 중요사건(독직폭행, 유치장 사고, 피의자도주 등)이 발생하거나 '신속·정확한 진상규명, 국민의혹 해소'라는 공익 목적이 크고, 긴급·보충성 등 '정당성'이 인정되는 경우에 한해 필요최소범위에서 활용하도록 했다.

5. 판단

가. 기본 원칙

「헌법」 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"라고 규정하고 있으며, 헌법재판소는 정보통신기술의 발달로 인하여 헌법에 명시되지 아니한 기본권의 하나로 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권을 인정(헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513)하고 있다.

개인정보자기결정권을 골자로 하는 「개인정보 보호법」은 제3조에 목적의 명확화, 필요 최소한의 수집, 목적 외 활용 금지, 정보주체의 권리보장 등의 개인정보 보호 원칙을 규정하고 있다.

결국 개인정보에 대한 필요 최소한의 수집과 목적 외 활용 금지 원칙은 CCTV, 전자 카드, 지문인식, 위치추적 등 첨단 기술을 활용하여 근로자의 세밀하고 사적인 영역까지 전자감시가 가능한 현실에서 반드시 지켜야 할 원칙이라 할 수 있다.

나. 국가인권위원회 및 개인정보보호위원회 관련 결정례

국가인권위원회는 CCTV를 활용한 근로 감시와 관련하여 2007년 노동부장관에게 '사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선 권고'를 통해 사업장 전자감시를 적극 규제할 수 있는 별도의 법률 마련, 근로관계 법률상 전자감시에 대한 절차적 통제 강화 등을 권고(2007. 11. 12. 결정)한 바 있으며, 2016년 근로자의 정보인권 보호를 위해 「개인정보 보호 가이드라인[인사·노무편]」에 근로자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 보완할 것을 권고(2016. 12. 27.)한 바 있다.

또한 우체국시설관리단 소장이 무단 외출 여부를 확인한다며, ○○우편집중국에 소속 미화원과 관련된 CCTV를 요청해 이를 제공한 진정사건과 관련하여 시설물 안전 관리나 도난방지 등을 위해 설치한 CCTV를 동의 없이 직원 근무 감시에 사용한 것은 인권침해라고 결정(16진정0959300, 2017. 2. 8. 침해구제제2위원회 결정)한 바 있다.

개인정보보호위원회도 CCTV를 이용한 동의 없는 개인정보 수집처리에 관한 법령해석에서 수집된 녹화물을 CCTV설치 목적과 직접 관계없는 운전기사의 징계 또는 근무평정의 증거자료로 사용하는 것은 허용되지 않으며, 버스회사가 교통사고 증거수집 및 범죄예방의 목적으로 버스 안에 설치한 CCTV는 해당 목적에 맞게 사용하여야 한다고 결정(2013. 5. 27.)한 바 있다.

다. 피진정인이 진정인의 개인정보자기결정권을 침해하였는지 여부

「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제2호에 따라 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 개인정보의 목적 외 이용이 가능하다. 피진정인은 「공공감사에 관한 법률」 제20조 제1항을 근거로 피진정인이 진정인의 근무태만과 관련한 감찰 활동을 하기 위해 CCTV 영상을 입수·확인한 것은 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제2호에 해당되므로 개인정보의 정당한 이용이었다고 주장한다.

피진정인의 주장과 같이 감사를 위해 특별한 사정이 있는 경우, CCTV 영상정보 등 개인정보를 활용하는 것이 불가능한 것은 아니다. 다만, 이 사건 진정에서 피진정인은 진정인의 근무태만 행위에 대하여 구체적인 제보를 받아 2015. 7. 31.과 같은 해 9. 30. 두 차례 감찰첩보 보고서를 작성하였고, 진정인과 같이 근무하는 팀원의 구체적 진술 및 2015. 10. 19.과 같은 달 25일의 근무태만 행위를 촬영한 사진 등 징계절차를 진행하기 위한 충분한 자료를 확보하고 있었으므로, 추가적으로 CCTV 영상정보가 감사를 위해서 반드시 필요했었는지 의문이 든다.

가사, 증거 사진을 제출한 팀원의 익명 요청이나 감사대상자인 진정인이 부인을 하는 등 CCTV 영상정보를 확인해야 할 특별한 사정이 있었다 하더라도, 2015. 10. 9.부터 같은 해 11. 3.까지 약 한 달간의 모든 영상자료를 입수한 행위는, '자료 요청 등이 감사에 필요한 최소한도에 그쳐야 한다'고 규정하고 있는 「공공감사에 관한 법률」 제20조 제2항을 고려할 때 지나치게 과도하다고 판단된다. 피진정인이 입수한 CCTV 영상정보에는 진정인 뿐 아니라 감사대상자가 아닌 해당 파출소 타 직원들의 근무 모습까지 모두 촬영되어 있을 것이고, 경우에 따라 그들의 근무태도도 감사 주체에게 드러날 수 있다. 이처럼 진정인의 비위 사실 등을 적발하기 위해 구체적으로 증거를 찾아야 하는 날짜와 시간을 한정하지 않고 확보할 수 있는 최대한의 범위로 영상자료를 확보한다면, 진정인을 포함한 모든 파출소 직원들의 평상시 근무 모습이 감사 주체에게 가감 없이 노출될 수 있으며, 이는 사회 일각에서 우려하고 있는 '전자장비를 이용한 근무태도 감시'와 유사한 부작용을 초래할 우려가 있다.

또한, 피진정인은 2015. 11. 9. ○○파출소에서 CCTV 영상정보를 입수할 때 공문을 통해 자료를 요청하지 않음으로써 관련 지침을 준수하지 않았다. 그리고 피진정인의 잘못은 아니지만 ○○파출소에서도 「개인정보보호법 시행령」 제15조에 따른 개인정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공 시 기록·관리하여야 하는 대장을 작성하지 않아 절차를 준수하지 않은 책임이 있다.

다만, 피진정인의 절차 미준수는 고의성이 없었고 관련 지침을 충분히 숙지하지 못한 결과로 보이며, 2015. 11. 4. CCTV 영상정보 확인을 위해 경찰서장의 결재를 득하는 등 절차 준수를 위해 노력한 점이 인정되므로 피진정인 개인에게 책임을 묻는 것은 부적절한 것으로 판단된다.

라. 조치내용

경찰청은 감찰 시 CCTV를 활용한 근무태도 감독을 자제하도록 지속적으로

지시, 안내하고 있으나 일선 경찰서에서는 이 사건 진정 이외에도 CCTV를 활용하는 근무태도 감독이 지속적으로 반복되고 있다. 따라서 경찰청 차원에서 CCTV 영상정보를 불필요하게 남용하고 있지 않은지, 특별한 사정이 있어 CCTV 영상정보를 활용해야 할 경우 관련 절차와 요건을 준수하고 있는지 그리고 관련 장부를 철저히 기재하고 있는지 등에 대한 실태점검이 필요하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 9. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

9 2017. 10. 30.자 결정 16진정0109600 [경찰의 미국 대사관 앞 1인 시위 제한에 의한 표현의 자유 침해]

결정사항

○○경찰서장에게, 보행자 등의 통행을 방해하지 않는 범위 내에서 1인 시위를 최대한 보장할 것을 권고

결정요지

외국 공관 보호, 보행자 통행 방해 등을 이유로 주한 미국 대사관 앞 1인 시위를 제한하는 것은 표현의 자유를 침해한 행위임

참조조문

○ 「경찰관 직무집행법」 제2조(직무의 범위) 및 제6조(범죄의 예방과 제지)
○ 「외교관계에 관한 비엔나 협약」 제22조 제2호 및 제29조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○경찰서장

주 문

○○경찰서장에게, 보행자 등의 통행을 방해하지 않는 범위 내에서 1인 시위를 최대한 보장할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2016. 2. 16. 11:00부터 12:00까지 서울 종로구 세종대로 188에 있는 미국 대사관 앞 인도에서 '사드 배치를 반대한다'는 피켓 1개를 들고 1인 시위를 하려고 했으나, ○○경찰서 소속 경찰관들의 제지로 미국대사관 앞에서 1인 시위를 하지 못하였다. 이는 진정인의 표현의 자유를 침해한 행위이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인의 주장요지

진정인이 소속된 '○○ 변호사 모임'의 '○○문제연구위원회'는 논란이 되고 있는 사드 배치 문제가 대한민국 국민의 헌법상의 평화적 생존권을 침해하는 것이며, 한미상호방위조약에도 어긋난다는 규범적 문제가 있음을 알리기 위하여 2016. 2. 16.부터 2016. 2. 29.까지 미국 대사관 앞에서 1인 시위를 하고자 하였다.

진정인은 2016. 2. 16. 11:00경 광화문 광장에서 위 내용을 설명하는 기자회견을 하고, 곧바로 준비한 피켓을 들고 미국 대사관 정문 앞으로 걸어갔는데 ○○○○경찰서 경비과장 등 소속 경찰관들이 진정인의 행위가 위법하다고 주장하며 진정인의 앞을 가로막은 후 횡단보도 건너편 인도로 밀어냈다.

나. 피진정인의 주장요지

진정인은 1인 시위를 하였다고 주장하나, 주변에 최소한 5명 이상의 변호사들이 뒤따르거나 서성였고, 진정인이 피켓을 들고 있는 동안에도 소속 변호사들이 사진을 찍고 영상을 촬영하는 등 사실상 함께 행동을 하였기 때문에 진정인의 행위는

1인 시위를 빙자한 불법 집회라고 볼 수 있었다. 또한 진정인의 이러한 행위는 다른 반미 단체, 예를 들어 코리아 연대와 같은 이적단체들을 자극하여 불법을 부추기거나 언제라도 이들 단체와 연계, 방조할 위험도 있다고 할 수 있다. 따라서, 피진정인이 「경찰관직무집행법」 제6조 및 제2조 제7호에 의하여 진정인이 행위를 제한하는 것은 정당한 공무집행이다. 나아가, 진정인 행위의 위법성에도 불구하고 이를 전면 금지하지 않고 KT 북단에서 시위를 계속할 수 있도록 하였다는 점에서 피진정인의 행위는 비례의 원칙에 비추어 보아도 과도하다고 할 수 없다.

진정인은 미국대사관들이 모두 볼 수 있도록 그들이 근무하는 외교공관 바로 앞에서 미국을 비난하는 것으로 볼 수 있는 내용이 적힌 피켓을 들고 시위를 하였다. 피켓의 내용은 객관적 사실도 아닐 뿐만 아니라 외교사절 및 미국인의 명예를 훼손하거나 모욕할 위험성이 크다고 할 것이다. 따라서, 「외교관계에 관한 비엔나협약(이하 "비엔나협약"이라고 한다)」 제22조 제2호 및 제29호에 근거하여 외국 공관을 보호할 의무가 있는 피진정인이 미국 대사관 바로 앞에서 시위를 하려는 진정인을 약 15미터 떨어진 곳에서 하도록 제한한 행위는 필요최소한의 조치라고 할 수 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

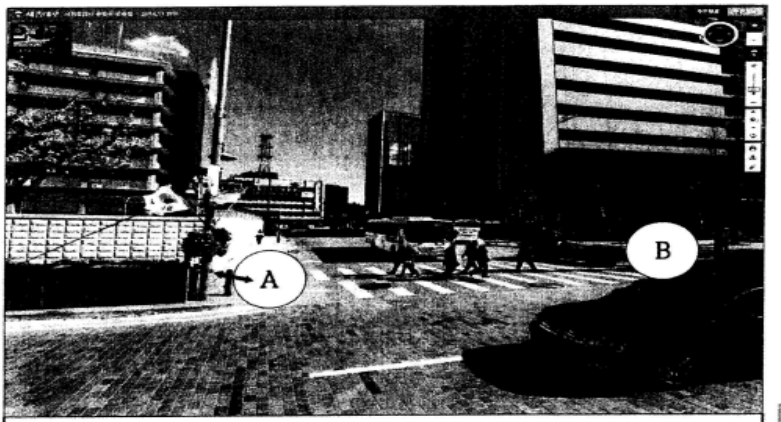
4. 인정사실

당사자의 주장, 관련 언론 기사, 현장조사 결과, 정보 상황 보고 자료, 외교부의 외국 사례에 관한 사실조회 회보 내용 등을 종합할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인과 같은 단체 소속 변호사들은 2016. 2. 16. 11:00경 광화문 광장에서 기자회견을 통해 당일부터 같은 달 29. 까지 미국 대사관 정문 인도 위에서 사드 배치를 반대하는 1인 시위를 하겠다고 공표하였다.

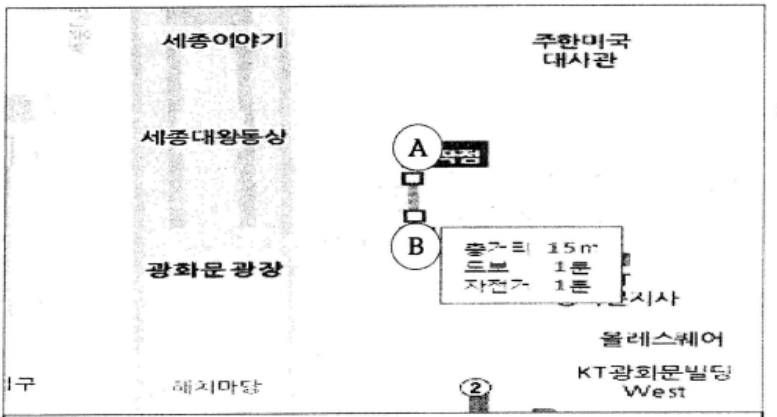
나. 진정인은 2016. 2. 16. 11:25경 위 기자회견을 마치고 앞면에는 “대립과 불안을 불러오는 사드 배치는 위헌입니다”, 그 뒷면에는 “The THAAD deployment leading to conflict and insecurity is unconstitutional” 라고 적힌 피켓 1개를 들고 미국 대사관 정문 앞으로 걸어가던 중, 미국 대사관 정문에서 약 20미터 떨어진 곳에서 ○○경찰서 소속 경찰관들이 진정인을 가로막았다. 진정인이 1인 시위 취지 등을 설명하고 경찰관들이 1인 시위를 제지하는 근거를 묻는 등 항의하는 과정에서 ○○경찰서 경비과장이 방송차량으로 ‘「비엔나협약」 제22조 및 「경찰관직무집행법」 제6조의 범죄예방 등을 위하여 진정인의 미대사관 정문 앞 진입을 불허하고 계속 진입할 경우 체포될 수 있음’을 고지하였다. 이후 ○○경찰서 소속 경찰관 다수가 진정인의 몸을 밀어내는 방식으로 진정인을 KT 북단 쪽으로 이동시켰다.

다. 진정인은 ○○경찰서의 제지로 본래 시위를 하려고 마음 먹었던 미국대사관 정문 앞, 아래 사진 A지점에서 1인 시위를 하지 못하고 KT건물 북단, 아래 사진 B지점에서 2016. 2. 16. 11:25경부터 12:00경까지 1인 시위를 하였다.



A지점은 미 대사관 경계로부터 매우 근접하여(1m 정도) 있는 장소

별첨자료 23



A지점과 B지점 사이의 거리는 15m

라. 미국 대사관 정문 앞 인도의 폭은 약 3.9미터이다. 정문 외에 다른 인도의 폭은 약 2.3미터이다.

마. 외교부를 통해 확인한 외국의 대사관 인접 지점에서의 시위 대응 방침은 다음과 같다. 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 러시아의 경우 자국 내 외국 공관

경계 인접 지점에서 1인 시위 뿐 아니라 일반 집회의 개최를 허용하고 있다.

미국의 경우 일반적으로 1인 시위라고 하더라도 다른 보행자의 인도 사용을 방해하는 경우에는 사전 신고 및 허가 절차를 거치도록 하고 있는데 이 절차를 거치지 않았다고 해서 범죄가 되는 것은 아니다[1]. 국무부 비밀경호국(Secret Service)은 공관 인접 장소(청사 정면 인도 등)에서 집회 및 시위가 발생할 경우, 주재 외교단 보호를 위해 시위가 종료될 때까지 지원 인력 및 경찰차량을 공관 주변에 배치하고, 집회 및 시위가 폭력적으로 이어지거나 보행자의 안전한 통행에 방해가 될 경우 집회 및 시위를 제지한다. 독일의 경우 1인 시위는 사전 신고의무, 외국 공관 인접 장소 및 사전거리 제한, 시위 도구 사용의 제한이 없으나, 1인 시위자가 공공의 안전과 질서에 대해 현저하게 위험을 준다고 판단되는 경우 경찰에 신고가 가능하다. 또한 러시아의 경우 1인 시위라 할지라도 보행자의 통행을 방해하거나 욕설, 확성기 소음 유발 등 공공질서에 위배되는 행위 시 시위를 제한하고 있다. 프랑스의 경우 집회가 공공의 안전에 위해를 미친다고 판단하는 경우 경찰청장의 행정명령으로 장소변경 등의 요구가 가능하다.

외교부를 통해 확인한 나라들의 경우 대체로 외국 대사관 인접 지역에서 집회 또는 시위가 가능하나, 폭력, 통행방해, 욕설 및 소음 등의 행위를 제지하거나 공공질서 유지를 위해서 제한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

5. 판단

가. 기본원칙

「헌법」 제21조 제1항은 "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다"고 규정함으로써 집회 및 시위의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 집회 및 시위의 자유는 자유롭게 말하고 비판하며, 정치적인 의사를 공론화시킴으로

1) DC Code - Chapter 3A(First Amendment Rights and police standards) §5-331.05

써 참여자 모두를 민주사회의 구성원으로서 존재할 수 있도록 하는 자유권적 기본권이자(2008. 1. 28. 국가인권위원회 전원위원회 결정), 대의제 민주주의를 근간으로 하는 현대 정치에 있어서 대의과정에서 누락되거나 간과되는 사회적 약자와 소수자의 이해관계를 표출하고(헌법재판소 1992. 1. 28. 89헌가8 결정), 집권세력에 대한 정치적 반대의사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정), 대의제를 보완하는 기능을 하고 있으므로 이러한 권리의 행사로 인하여 불가피하게 발생하는 일반 시민의 불편함이나 다른 법익에 대한 위험은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 수인되어야 할 것이다(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정).

이와 같이, 집회 및 시위의 자유는 개인의 주관적 권리임과 동시에 민주적 기본질서의 불가결한 근본요소로 기능하고 있으므로 다른 기본권들에 비해 보다 강하게 보호되고 있고, 그 제한의 방법에 있어서도 과잉금지의 원칙을 보다 엄격하게 적용하여 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화될 수 있으며, 특히 집회의 금지와 해산은 공공의 안녕이나 질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용된다 할 것이다 (헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67·83(병합) 결정).

아울러 모든 집회는 집회 주최자가 평화적으로 집회 시위를 개최하겠다고 밝힌 이상 기본적으로 평화적인 집회로 추정되어야 하며, 집회 도중 일부 참가자에 의한 폭력행위가 발생한 경우에도 집회 주최자가 처음부터 의도하였음이 명백하거나, 집회 주최자의 통제 범위를 벗어나서 다수의 집회 참가자로 확장될 것이 명백하지 않는 이상 집회 전체의 평화성이 부정되어서는 아니 되며, 집회를 해산시키는 방법 등으로 다른 참가자의 집회 시위의 자유를 침해하여서는 아니된다.

나아가, 집회에 참가하지 못하게 하는 공권력 행사 외에도 집회장소로의 여행을 방해하거나, 집회장소로부터 귀가하는 것을 방해하거나, 집회참가자에 대하여 검문의 방법으로 시간을 지연시킴으로써 집회 장소에 접근하는 것을 방해하거나,

개인의 집회 참가 행위를 감시하고 그에 관한 정보를 수집함으로써 집회에 참가하고자 하는 자가 불이익을 두려워하여 미리집회 참가를 포기하도록 하는 행위 등 집회의 자유를 행사하는데 영향을 미치는 모든 조치가 금지되며(헌법재판소 1992. 1. 28. 89헌가8 결정),

설령 형사처벌 대상이 되는 위법한 집회 시위가 개최될 것이 예상된다하더라도 이와 시간적·장소적으로 근접하지 않은 다른 지역에서 그 집회·시위에 참가하기 위하여 출발 또는 이동하는 행위를 함부로 제지하는 것 또한 허용되지 아니한다(대법원 2007도9794 판결).

집회 및 시위에 대한 사전 차단조치는 「경찰관직무집행법」 제6조에서 정하고 있는 행정상 즉시 강제의 요건에 해당하는 경우에만 적법성을 인정받을 수 있으므로 명백하고 현존하는 위험의 법리에 부합하도록 엄격하게 적용되어야 할 것이다(2008. 1. 28. 국가인권위원회 전원위원회 결정) (16진정0918000·0968000 병합, 집회 시위 참가 차량에 대한 경찰의 차단 조치 결정문에서 인용).

나. 진정인의 1인 시위가 대사관 인근 불법 집회인지 여부

피진정인은 진정인의 행위가 1인 시위가 아니기 때문에 불법집회에 해당하고, 따라서 불법집회라는 범죄 행위가 목전에서 벌어지는 상황이므로 「경찰관직무집행법」 제6조를 적용하여 진정인의 행위를 제지할 수 있다고 주장한다. 진정인과 함께 기자회견을 했던 10여명의 변호사 중 약 5명의 변호사가 바로 해산하지 않고 진정인과 함께 대사관 앞으로 이동하려고 했고, 주변에 서서 사진이나 동영상을 촬영했기 때문에 이는 사실상 집회였다는 것이다.

그러나, 진정인과 함께 광화문 광장에서 기자회견을 했던 같은 소속 단체의 변호사들 중 일부가 미 대사관 정문 앞으로 진정인과 같이 걸어와서 잠시 같이 서 있거나 동영상을 촬영하는 행위를 했다는 이유만으로 다수가 신고 없이 집회를 개최한 것이라고 단정하기 어렵고, 위력, 위계, 허위사실 유포 등 피진정인이

진정인을 즉시 제지해야 할 공공의 안녕과 질서에 반하는 구체적 위법 행위가 있었던 것도 아니었다. 따라서, 피진정인이 진정인의 1인 시위가 불법집회·시위라는 이유로 제지한 행위는 정당한 공무집행이라고 보기 어렵다.

나아가, 피진정인은 1차적으로 미대사관 앞 인도 위에서 진정인의 1인 시위를 보장하면서 그 상황을 지켜보다가 다른 변호사들이 진정인의 시위에 동참하는 등 구체적 위법이 발생하였을 때 경찰권을 발동하는 등 덜 침해적인 수단을 사용하지도 않은 채 곧바로 진정인의 1인 시위를 제지하였다는 점에서 경찰 비례의 원칙에 따른 정당한 조치로 보기도 어렵다.

다. 「비엔나협약」 제22조 제2호 및 제29조의 관련성

「비엔나협약」 제22조 제2호는 "접수국은, 어떠한 침입이나 손해에 대하여도 공관지역을 보호하며, 공관의 안녕을 교란시키거나 품위의 손상을 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취할 특별한 의무를 가진다"고 규정하고 있고, 동 협약 제29조는 "외교관의 신체는 불가침이다. 외교관은 어떠한 형태의 체포 또는 구금도 당하지 아니한다. 접수국은 상당한 경의로서 외교관을 대우하여야 하며 또한 그의 신체, 자유 또는 품위에 대한 여하한 침해에 대하여도 이를 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다"고 규정하고 있다.

이처럼 「비엔나협약」에 따라 피진정인에게는 미 대사관 공관지역과 대사관 직원들의 신체를 보호하기 위한 조치를 취하여야 할 의무가 있다. 그러나 진정인이 피켓 1개를 들고 미 대사관 앞 인도에 서 있는 방법의 1인 시위를 한다고 해서 이를 제지해야 할 의무가 피진정인에게 발생하였다고 보기는 어렵다. 피진정인은 진정인의 1인 시위가 막연히 외교관의 품위를 손상하거나 위협이 될 수 있다고 주장할 뿐, 구체적으로 진정인의 어떤 행위 때문에 공관지역이나 외교관의 안녕과 품위를 손상시키는 것인지 근거를 제시하지는 못하고 있다. 따라서, 위 조약은 피진정인이 진정인의 1인 시위를 제한하는 행위를 정당화할 수 있는 근거라고 보기는 어렵다.

라. 진정인이 1인 시위의 목적을 달성하였는지 여부

피진정인은 진정인이 본래 목적 장소로부터 불과 15미터 위치에서 1인 시위를 계속 할 수 있었으므로 사실상 시위 목적을 달성한 것이라고 주장한다.

진정인의 1인 시위의 목적은 사드 배치 문제가 대한민국 국민의 헌법상의 평화적 생존권을 침해하는 것이며, 한미상호방위조약에도 어긋난다는 규범적 문제가 있음을 알리기 위한 것이었으므로, '미국 대사관 정문 앞'은 그 장소의 상징성으로서 진정인의 표현을 강화시키는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 본래 목적한 장소로부터 15미터 떨어진 지점에서 1인 시위를 하게 했다고 해서 표현의 자유를 침해하지 않았다는 피진정인의 주장은 이유 없다.

마. 결론 및 조치내용

이상과 같은 이유로 피진정인들의 행위는 정당한 공무집행으로 볼 수 없고 이러한 행위는 「헌법」 제21조에서 보장하고 있는 진정인의 표현의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

다만, 2015. 3. 5. 주한미국대사 피습 사건과 최근 몇 년간 16차례 주한미국대사관 침입 기도 사건이 발생하였고, 주한미국대사관에서 공식적으로 2016. 2. 22.과 같은 해 7. 5. 두 차례에 걸쳐 대사관 주변 시위 자제 요청 공문을 발송한 점 등을 종합적으로 고려하면, 주한미국대사관 인근 1인 시위를 아무런 제한 없이 허용할 경우, 1인 시위자들뿐만 아니라 훨씬 많은 인원의 경찰관들이 배치되어 출·퇴근 및 점심식사 시간 등 미국 대사관 직원들과 일반인의 통행량이 많은 시간대에는 극심한 인도 통행 방해가 초래될 우려가 있다. 따라서 피진정인은 일반 시민들의 이동권이 침해되지 않는 범위 내에서 미 대사관 주변 1인 시위를 최대한 보장하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 30.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

10 2017. 10. 30.자 결정 17진정0321900 [경찰의 과도한 테이저건 사용 등]

결정사항

○○경찰서장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 경찰관들을 상대로 전자충격기 사용요건과 절차 및 안전에 관한 교육을 실시할 것을 권고

결정요지

경찰관들이 피의자 체포 과정에서 사용 지침을 따르지 않고 과도하게 전자충격기를 사용한 것은 신체의 자유를 침해한 행위임

참조조문

○ 「경찰관 직무집행법」 제10조(경찰장비의 사용 등) 및 제10조의2(경찰장구의 사용)
○ 「위해성 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정」 제2조(위해성 경찰장비의 종류) 및 제8조(전자충격기 등의 사용제한)
○ 「경찰장비 관리규칙」 제39조(장비의 사용), 제75조(구분) 및 제79조(전자충격기)
○ 「전자충격기 사용 및 관리지침」

진 정 인 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○
3. ○○○

주 문

1. ○○경찰서장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 경찰관

들을 상대로 전자충격기 사용요건과 절차 및 안전에 관한 교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나항, 다항, 라항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 2016. 8. 30. 20:50경 ○○시 소재 집에서 피진정인들에 의해 체포되었다. 이 때 피진정인 1은 진정인이 별다른 저항도 하지 않았음에도 불구하고 테이저건을 발사하여 진정인의 좌측 허벅지에 상해를 입혔다.

나. 피진정인들은 진정인을 체포하면서 미란다원칙을 고지하지 않았다.

다. 진정인은 2017. 8. 31. 피의자 신분으로 조사를 받은 후 체포통지서를 '노인네 들한테 보내지 말라'고 하였다. 그러나 피진정인 1, 2는 진정인의 노모가 거주하는 주소지를 알아내어 체포통지서를 보냄에 따라 진정인의 노모가 혐의사실을 알게 되었다. 이는 사생활 침해에 해당한다.

라. 피진정인 1은 진정인이 검사와 화상통화를 하면서 전면 재조사할 예정이라는 말을 들은 지 2시간이 흐른 뒤에야 ○○○○경찰서로 석방지휘서를 보내는 등 시간을 지체하여 석방을 지연하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장

진정인은 사건 며칠 전 공사 중에 유리가 깨져 손목 신경이 잘리는 사고를 당하여 수술을 받았고, 오른손에 깁스를 한 채 심한 현기증으로 침대에 누워 옷을

갈아입으려고 하고 있었다. 그런데 누군가 올라오는 소리가 들리더니 진정인의 배 위를 덮쳤고, 진정인이 누구냐고 하자, 피진정인 1이 경찰이라고 말하였다. 피진정인들은 경찰서로 가자고 하면서 전등을 켰다.

진정인이 일어나서 미란다원칙도 고지하지 않은 불법 체포에 해당한다고 항의하며 왼손으로 휴대폰을 들고 채증하겠다고 하자, 피진정인 1이 진정인의 휴대폰을 갑자기 강제로 빼앗으면서 테이저건을 발사하였다. 진정인은 당시 전신마취가 덜 풀린 상태여서 고통을 느끼지 못 했고 그대로 서 있는 상태에서 극침을 뽑자 피가 나왔다. 그리고 진정인이 피진정인 1에게 휴대폰을 여러 차례 달라고 요구하여 돌려받은 뒤 피가 난 허벅지를 촬영하였다. 진정인은 병원 의사가 깁스 부위를 잘못 건드리면 터질 수도 있다고 경고하여 피진정인들을 밀 수 없었고 친 적도 없다.

나. 피진정인의 주장

1) 진정요지 가항, 나항에 관하여

가) 피진정인 1

진정인이 ○○시 소재 미완성 건물의 옥탑방에 거주한다는 고소인의 진술을 듣고 체포영장을 집행하기 위해 소등된 건물에 들어가 계단을 올라갔다. 그 과정에서 진정인이 "누구여."라고 소리쳤고, 휴대폰의 랜턴을 켜서 진정인의 위치를 확인한 후 체포영장을 비춰 보여주고 미란다원칙을 고지하였다. 진정인은 흥분하여 목소리를 높였고 성명불상의 여성이 당황하여 "무슨 일이여, 뭔 일이에요?"라고 물어 혼란스럽게 하였다.

피진정인 2가 먼저 진정인의 침대 앞으로 다가가 사기 등의 혐의로 체포한다며 수갑을 꺼내자, 진정인은 피진정인 2를 밀쳤다. 이에 피진정인 2가 진정인을 밀어 침대 위에 눕게 하고, 피진정인 3이 진정인의 한쪽 팔을 잡았다. 진정인은 항거를 포기한 듯 몸에 힘을 빼며 "놔 둬. 옷이나 입고 가게."라고 말하였다. 당시 진정인이

상의 민소매 속옷 1장만 입고 있었기 때문에 팬티를 입는 시간을 주었다. 그런데 진정인은 팬티를 찾는 시늉을 하다가 갑자기 욕설을 하면서 침대에서 일어나 피진정인들을 밀쳤다. 이에 피진정인 1이 약 1미터 거리에서 진정인의 왼쪽 장단지를 향해 테이저건을 1회 발사하였다. 체포 과정에서 진정인의 휴대폰을 빼앗은 적이 없다. 이후 진정인은 계속 욕설을 하였으나 순순히 옷을 입은 후 체포에 응하였다.

나) 피진정인 2

피진정인 2가 소속을 밝히고 수갑을 꺼내는 순간 진정인이 뿌리치면서 욕설을 하였다. 이에 진정인을 뒤쪽으로 밀면서 침대 위로 눕혀 수갑을 채우려 했으나 한쪽 팔을 깁스한 상태여서 수갑을 채울 수 없었다. 그래서 일어나서 수갑 사용을 포기하고 진정인을 설득하고자 하였다.

진정인이 피진정인 2를 고의로 미는 등의 행위를 한 것은 아니나 체포 집행을 거부하면서 계속 팔을 뿌리쳤다. 당시 현장에는 공구들이 널려있고 계단이 협소하여 위험하다고 판단했다. 테이저건을 발사할 정도이면 진정인이 많이 반항했다는 것을 보여준다. 미란다 원칙은 체포 현장에서도 고지하였고 차량에서도 고지하였다.

다) 피진정인 3

공사가 진행 중인 건물이라 난간이 없어서 떨어질 수도 있고 벽돌도 있는 등 위험한 환경이었다. 피진정인 2가 수갑을 채우려고 하자, 진정인이 이를 뿌리쳐 진정인을 침대 쪽으로 밀어 눕게 한 상태에서 피진정인 3이 한 쪽 팔을 잡아 제압을 하였다.

진정인이 항거를 포기하며 옷을 입는 시늉을 하다가 욕설을 하며 피진정인 2를 밀쳤다. 계단 난간이 설치되지 않은 협소한 장소에서 잘못하면 바닥으로 떨어질 수 있는 급박한 상황에 피진정인 1이 테이저건을 1회 발사하였다. 진정인은 허벅지에 박힌 탐침을 스스로 떼어내고 욕설을 하였으나, 이후 체포에 응하였다.

현장에서도, 차 안에서도 진정인에게 미란다원칙을 고지하였다.

2) 진정요지 다항에 관하여

피진정인 1은 진정인과 체포 통지와 관련하여 대화를 나눈 기억은 없다. 피진정인 2는 진정인이 통지 자체를 하지 말라고 하여 수사협조의뢰 공문을 가지고 가족관계증명서를 발급받아 진정인의 모친에게 체포 통지를 할 수밖에 없었다. 진정인이 "노인네들한테 보내지 마라."라고 한 적 없다.

3) 진정요지 라항에 관하여

담당 검사가 진정인과 화상통화를 한 후 피진정인 1에게 전화를 걸어 구속영장을 기각하겠다는 말을 하였다. 담당 수사관이 임의로 판단하여 석방을 지연시킬 수 없는 시스템이며 빨리 석방지휘가 오기를 기다렸다가 즉시 유치장으로 팩스 송부하였다. 만일 시간차가 생겼다면 상황실에서 피진정인 1에게 늦게 전달했기 때문일 것이다.

다. 참고인(○○○, 현장에 함께 있었던 진정인의 지인) 진술

참고인은 진정인이 건물 공사할 때 투자를 하면서 알게 된 사이인데, 2016. 8. 30. 19:30경 진정인이 현장 공사 중 유리에 손목을 다쳐서 수술했다는 소식을 듣고 병문안을 갔다. 진정인은 오른팔에 깁스를 한 채 옥탑방 침대 위에 엎드려져 있었다. 진정인이 하의 속옷을 안 입고 있어서 옷을 입으라고 하고 불을 끈 채로 있었다. 그런데 갑자기 발자국 소리에 이어 "여기 있나 본데."라는 남자 목소리가 났다. 참고인이 위협을 느껴서 "누구야."라고 소리를 쳤다. 이 때 누군가가 "덮쳐."라고 지시하고 2명이 침대에 누워 있던 진정인의 몸을 덮치면서 실랑이가 있었다.

어떻게 불을 켰는지 기억은 안 나지만 불이 켜진 상태에서 진정인이 왼손에 휴대폰을 들고 촬영을 하려고 하자, 피진정인 1이 휴대폰을 빼앗으면서 진정인의 허벅지에 무언가를 탁 하고 쐈다. 그리고 피가 나오는 것을 봤다. 진정인이 피진정인

들을 밀거나 치는 것을 본 적 없고 옷을 입으려고 버둥거린 것에 불과하다.

진정인이 옷을 입고 같이 동행할 때 피진정인들에게 누구냐고 묻자, 피진정인들은 그제야 경찰이라고 대답하여 알게 되었다. 피진정인들이 처음에 옥탑방에 들어왔을 때 체포영장을 보여주며 경찰이라고 말한 적 없다.

4. 관련 규정

별지 기재와 같다.

5. 인정사실

진정인이 제출한 진정서 및 현장 사진, 진료비 계산서, 피진정인들의 답변서, 체포영장 발부자 검거 보고, 수사보고(피의자의 확인서 날인거부 및 체포통지 거부), 수사보고(피의자 의료기관 진료 관련), 수사보고(피의자 체포통지 관련), 전자충격기 사용보고서, 구속영장신청 기각, 피의자 출감지휘서, 피의자 석방보고서, 유치인보호관 근무일지(○○○○경찰서), 참고인의 진술 등을 종합하여 살펴보면 인정사실은 다음과 같다.

가. 진정인은 건설업에 종사하는 자로서 2015. 10.경 진정 외 ○○○를 횡령 등 혐의로 고소하였으나 불기소 처분되었고, 진정 외 ○○○가 2016. 3.경 진정인을 소송사기 등의 혐의로 고소하였다. 위 두 사건 모두 ○○경찰서 소속 경찰관인 피진정인 1이 담당 수사관으로 수사를 진행하였고, 피진정인 2와 3은 같은 경제범죄수사팀 소속으로 지원을 하였다.

나. 피진정인들은 2016. 8. 10. 진정인에 대한 체포영장을 발부받아, 같은 달 30. 20:50경 ○○시 소재 진정인의 원룸공사현장 6층 옥탑방에서 진정인을 체포하였다. 이 때 진정인은 2016. 8. 27. 오른쪽 손목을 유리에 다쳐 혈관봉합술을 받은 후 깁스를 하고 있었다.

다. 계단으로 올라오면 위 옥탑방의 오른쪽에 침대가 있고, 계단이 옥탑방 바닥과 만나는 지점, 즉 침대 머리 왼편에 난간 대신 합판이 천정 높이로 설치되어 있었다. 체포 당시 진정인의 지인인 참고인이 함께 있었다.

라. 피진정인 2가 진정인을 침대에 밀어 넘어뜨렸으나 진정인의 오른팔 깁스로 인해 수갑을 채우지 못 하였다.

마. 진정인이 촬영한 휴대폰 동영상(약 2초)에 따르면 피진정인 1이 휴대폰 후레쉬를 진정인에게 비추고 있을 때 참고인이 피진정인 1에게 "(유리가) 깨져 가지구요."라고 말하면서 진정인이 손목을 다친 상태임을 다급하게 알리고, 피진정인 1이 "알았(다)."고 대답하면서 갑자기 끊어진다.

바. 피진정인 1은 약 1미터 거리에서 진정인에게 테이저건을 1회 발사하였다. 진정인은 진정인의 왼쪽 허벅지에 꽂힌 극침 2개를 뽑아내었고, 피가 약간 흘렀다.

사. 피진정인들은 진정인을 승합차에 태워 ○○○○경찰서로 연행하였다. 진정인이 병원 진료를 요청하여 2016. 8. 31. 00:40경 ○○○○병원 응급실에서 진료를 받았다.

아. 진정인은 피진정인 1이 2016. 8. 31. 01:40경 체포통지서를 발송하겠다고 하자 이를 거부하였다.

자. 진정인은 2016. 8. 31. 01:50경 ○○○○경찰서 유치장에 구금되었고, 같은 날 아침 피의자 신문을 받았다. 피진정인 2가 진정인의 가족관계증명서를 발급받아 진정인의 모친 주소지로 체포통지서를 발송하였다.

차. ○○지방검찰청 ○○○검사는 2016. 9. 1. 15:30경 진정인을 화상접견한 후, '당사자 간의 민사문제가 얽힌 사안으로 범죄성부에 대한 다툼의 여지가 없지 않는 등 불구속 수사할 필요가 있다.'며, 피진정인들의 구속영장 신청을 기각하였다.

카. ○○지방검찰청은 같은 날 15:31경 석방지휘서를 ○○경찰서 상황실에 팩스로 송부하였다. 피진정인 1은 같은 날 17:25경 피의자 출감지휘서를 작성하여 17:30경 ○○○○경찰서 상황실에 팩스로 송부하였다. 이에 따라 진정인은 같은 날 17:40경 석방되었다.

6. 판단

가. 진정요지 가항에 대하여

1) 기본원칙

「헌법」 제12조는 국민의 신체의 자유를 보장하고 있고, 「경찰관직무집행법」 제10조의2 제2항은 "필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 경찰장구를 사용할 수 있다"고 규정하고 있으며, 경찰청 훈령인 「경찰장비관리규칙」 제69조 제2항은 "경찰장비를 사용함에 있어서는 국민의 생명·신체 등에 위해를 최소화하기 위한 각종 안전수칙을 준수하고 기타 필요한 수단을 강구하여야 한다."고 규정하고 있다. 이에 따르면 경찰관은 정당한 사유에 의한 경우라 하더라도 필요한 최소한의 범위 내에서 경찰장구를 사용하여야 할 뿐만 아니라, 이를 안전하게 사용하여 국민의 생명과 신체에 의도하지 않은 위해를 가하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

특히, 경찰장구 중에서도 전자충격기는 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있어 대통령령인 「경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정」 제8조 및 경찰청 훈령인 「경찰장비관리규칙」 제79조 제2항에서 14세 미만의 자 또는 임산부에 대하여 사용하거나, 안면을 향해 전극침을 발사하는 것을 금하고 있고, 경찰청 내부 「전자충격기 사용 및 관리지침」에서는 "계단·난간 등 높은 곳" 등에서는 사용을 자제하고 적정사거리(3~4.5m)에서 사용해야 함을 유의사항으로 정하는 등 신중하게 사용할 것이 요구되는 장비이다.

2) 테이저건 사용의 인권침해 여부

진정인은 사건 당시 오른팔에 깁스를 하고 있고 왼손으로 휴대폰을 들고 있어서 피진정인들을 밀거나 칠 수 없었는데 피진정인 1이 진정인에게 갑자기 전자충격기를 사용했다고 주장하는 반면 피진정인들은 계단으로 떨어질 수 있고 진정인이 밀치는 등 저항을 하였다고 주장하고 있어 당사자의 주장이 상반된다.

피진정인들의 주장대로 체포 현장은 아직 공사가 완성되지 않은 상태였고, 옥탑방에서 내려가는 계단이 시작되는 부분에 천정 길이의 합판 외에 정식 난간이 설치되어 있지 않았다. 그리고 피진정인들이 진정인의 깁스로 인해 수갑을 채우기 어려운 상황이었다.

그러나 피진정인들이 테이저건을 사용하기에 앞서 다음과 같은 사항을 고려하였어야 했다.

첫째, 진정인은 당시 흉기를 들고 있지 않았고 격렬하게 저항한 것도 아니었다. 진정인이 제출한 동영상에 따르면 진정인은 촬영을 하기 위해 왼손에 휴대폰을 들고 있었던 것으로 보인다. 따라서 진정인이 오른팔에 깁스를 하고 있었던 점을 감안한다면 진정인이 피진정인들을 밀거나 치는 등 적극적으로 물리적인 저항을 하고 있는 상황이었다고 보기는 어렵다. 피진정인 2도 진정인이 자신을 고의로 미는 등의 행위를 한 것은 아니고 팔을 뿌리쳤다고 진술하고 있다.

둘째, 피진정인 1은 전자충격기를 사용할 당시 진정인이 깁스한 사실을 알 수 있었고 여성인 참고인이 진정인 바로 옆에 함께 있었다. 피진정인들의 주장대로 바닥에 위험한 자재들이 널려 있다고 했을 때 만일 진정인이 전자충격기의 충격으로 인해 쓰러지면서 침대 밑으로 떨어질 경우 깁스 부위 등에 심각한 부상을 초래하거나 참고인이 다칠 가능성도 있었다.

셋째, 피진정인 1은 침대 위에 있는 진정인을 향해 1미터 이내의 근접한 거리에서 전자충격기를 발사했다. 이는 「전자충격기 사용 및 관리지침」에서 적정사거리

(3~4.5m)에서 조준하고 '계단·난간 등 높은 곳'에서는 사용을 자제할 것을 요구하고 있는 것에 맞지 않다.

넷째, 피진정인들은 모두 3명으로 오른팔에 깁스를 한 진정인을 제압하기 위한 전자충격기 사용은 과도한 대응에 해당할 여지가 있다.

이상을 종합하면, 전자충격기는 도주, 폭행, 소요, 자해 등의 위험이 분명하고 구체적으로 드러난 상황에서 이를 제거하기 위해 필요한 만큼만 사용하여야 하므로, 피진정인 1의 전자충격기 사용은 수단의 상당성이나 피해의 최소성 요건을 충족하지 못하여 「헌법」 제12조의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다. 따라서 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 경찰관들을 상대로 전자충격기 사용요건과 절차 및 안전에 관한 교육을 실시할 필요가 있다.

나. 진정요지 나항에 대하여

진정인은 피진정인들이 자신을 체포하면서 미란다 원칙을 고지하지 않았다고 주장하고 있으나, 피진정인들은 체포 현장에서 미란다 원칙을 고지하였고, 피진정인 2, 3은 진정인을 연행하여 승합차에 태우면서 미란다원칙을 재차 고지했다고 주장하고 있다. 따라서 이 부분 진정은 진정의 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 기각한다.

다. 진정요지 다항에 대하여

진정인은 자신에 대한 체포통지서를 노모에게 보내지 말 것을 요청하였음에도 체포통지서를 발송한 것이 진정인의 사생활의 비밀을 침해한 것이라고 주장하고 있다. 피진정인 2는 진정인으로부터 그러한 부탁을 받은 사실이 있지만, 「형사소송법」 제87조(구속의 통지), 제200조의6(준용규정)에 서면으로 체포통지를 하도록 규정되어 있기 때문에 부득불 진정인의 직계혈족인 모친에게 통지를 보낼 수밖에 없었다고 주장한다. 이러한 점을 고려할 때 위 통지행위가 진정인의 사생활의

비밀 및 자유를 침해했다고 보기 어려워 기각한다.

라. 진정요지 라항에 대하여

○○○○지방검찰청에서 ○○경찰서 상황실로 석방지휘서를 보낸 지 두 시간 만에 진정인이 석방된 것은 사실이나 피진정인 1이 석방을 고의로 지연했다고 볼 만한 근거가 없고 출감지휘서 등을 작성하여 ○○○○경찰서로 보내는데 시간이 소요됨을 고려할 때 시간 차이가 생긴 것을 두고 진정인의 신체의 자유가 침해되는 정도에 이르렀다고 보기는 어렵다. 따라서 이 부분 진정은 인권침해에 해당하지 아니하는 경우에 해당하여 기각한다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호, 제2호 및 제44조 제1항 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 30.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

11 2017. 12. 21.자 결정 16진정0529401 [경찰의 강제집행 현장에서의 부작위에 의한 인권침해]

결정사항

【1】 경찰청장에게, 피진정인 1을 경고조치하고, 유사한 인권침해의 예방을 위하여 강제집행 현장에서 경찰의 대응방식에 대한 지침을 마련하고 내부 교육을 실시할 것을 권고

【2】 ○○○○지방법원장에게, 강제 집행 과정에서 집행관의 권한과 책임, 의무 등 인권친화적인 직무수행을 위한 내부 지침을 마련하여 소속 집행관들에게 교육하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

결정요지

법원의 명도집행 과정에서 불법 동원된 용역인력이 거주민을 폭행하는 일이 벌어졌음에도 경찰관들이 폭력행위 등 중지 조치를 취하지 않은 것은 직무 부작위로 인간의 존엄과 신체의 안전을 침해한 행위

참조조문

「경찰관 직무집행법」 제5조(위험 발생의 방지 등) 및 제6조(범죄의 예방과 제지)

진 정 인 ○○○

피 해 자 ○○○ 등 22명(〈별지〉 명단)

피진정인 1. ○○○
2. ○○○

주 문

1. 경찰청장에게, 피진정인 1을 경고조치하고, 유사한 인권침해의 예방을 위하여 강제집행 현장에서 경찰의 대응방식에 대한 지침을 마련하고 내부 교육을 실시할 것을 권고한다.

2. ○○○○지방법원장에게, 강제 집행 과정에서 집행관의 권한과 책임, 의무 등 인권친화적인 직무수행을 위한 내부 지침을 마련하여 소속 집행관들에게 교육하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

3. 진정요지 나항은 각하하고, ○○○○지방검찰청으로 이송한다.

이 유

1. 진정요지

가. 피진정인 1은 2016. 4. 26. ○○○○지방법원의 ○○시 ○○구 ○○로 00길 지상 4층 건물(이하 '이 사건 건물'이라고 한다)에 대한 강제집행 과정에서, ○○시 ○○구 ○○로 00길 ○○마을 단독주택 재건축 정비사업(이하 '○○마을 재건축' 이라고 함) 조합에서 고용한 용역들이 피해자들을 폭행하고 불법적 철거를 강행함에도 용역들을 제재하는 등 경찰력을 행사하지 하지 않았다. 나아가 용역들의 폭력이 계속되는 상황에서 피해자 등이 112로 여러 차례 도움을 요청했으나 아무런 조치도 해주지 않았다. 그 결과 피해자들은 불법 용역들에게 무자비한 폭행을 당해 상해를 입었다. 피진정인의 이러한 행위는 부작위에 의한 인권침해이다.

나. 피진정인 2는 강제집행 중에 '○○마을 재건축' 조합에서 고용한 용역들이 강제집행의 대상이 아닌 1층에 위치한 철거민협의회의 사무실의 셔터를 부수고 집기를 파손하는 등 불법행위를 함에도 불구하고 용역들을 제지하는 등의

적절한 조치를 하지 않은 채 강제집행을 강행하였다. 피진정인 2의 이러한 행위는 부작위에 의한 인권침해이다.

2. 당사자 및 참고인들의 주장

가. 피해자들의 주장요지

2016. 4. 16. 06:00경 피진정인 2가 강제집행을 고지하자 '○○마을 재건축' 조합에서 불법으로 고용한 용역들이 '이 사건 건물' 안으로 들이닥쳐 건물 2층과 3층에 있던 피해자 등 30여명에게 무차별적인 폭력행위를 행사하였다. 불법 용역들은 피해자들에게 소화기 분말을 분사하고 쇠파이프 등으로 위협 하거나 손과 발로 피해자들을 폭행하였다. 피해자들이 폭력을 피하기 위해 '이 사건 건물' 밖으로 나가려고 함에도 지속적으로 폭행을 하였다. 외부에 있던 철거 반대 주민들이 이에 대해서 항의를 하자 용역들은 이들에게도 폭언을 하면서 폭행을 하였다. 현장에는 ○○경찰서 정보관 외에 경찰관들이 보이지 않았고 112로 신고했으나 사후에 고소하라고 하면서 현장출동을 하지 않았다.

나. 피진정인의 주장요지

1) 피진정인 1

강제집행 개시 당일 ○○○치안센터에서 관련 책임자들을 소집하여 대책회의를 실시한 후 대응책을 지시하였다. 응급상황에 대비하기 위하여 기동대를 지원받아 ○○○치안센터 인근에 배치하였고 순찰차와 형사팀에게는 폭력 발생 시 신속 출동, 폭력 행위자를 즉시 검거하라고 지시하였다.

강제집행이 시작된 후에 ○○○치안센터와 현장을 오가며 계속하여 상황을 주시하였고, '이 사건 건물' 안에 있던 강제집행을 반대하는 피해자 등이 건물 밖으로 오물을 뿌리고 고성을 지르는 등 공무집행을 방해하여 어수선한 분위기는

있었으나 경찰력을 발동할 만한 폭력 행위는 없었다.

강제 집행 현장에 있던 경비과장, 정보관, ○○○지구대장 등으로부터 경력을 건물 안으로 투입하여 피해자 등을 해산하거나 강제집행을 중단 시킬 특별한 상황에 대하여 보고 받은 사실이 없다. 철거민 측에서 출입구를 봉쇄하며 저지하여 경찰관들이 안으로 진입하기는 어렵다는 보고를 받았다.

112 신고가 있다는 보고를 받았으나 관할 지구대에서 사실 관계 등 확인하여 처리하도록 하였다. 현장에서는 부상자 1명이 발견되었으나 부상 원인이 확인되지 않는 상황에서 긴급하게 병원 후송조치 하였음을 확인하였다.

2) 피진정인 2

2016. 4. 26. ○○구 ○○로 00길 8 지상 4층 건물 중 2층, 3층 옥탑부분에 대한 강제집행 직무를 수행하였고, 채무자 등의 저항이 예상되어 「민사집행법」 제5조 제2항의 규정에 따라 ○○경찰서에 원조를 신청하였다.

'노무자 등을 보조자로 사용하는 집행사건에 있어서의 노무자 등의 관리지침'(행정예규 제276호)에 따라, 집행 당일 ○○○○지방법원 집행관사무소 노무자 명부에 등록된 노무자 20명을 동원하였다.

강제집행 대상 건물 앞에는 채권자 측에서 동원한 것으로 보이는 인원을 알 수 없는 인부들이 있었다. 대상 건물에는 채무자 측으로 보이는 수십 명이 야구방망이 등으로 무장을 하고 점령을 하고 있는 상황이었다. 집행관으로서 정당한 공무집행을 하였을 뿐이고 정당한 공무집행에 저항하는 등 불법행위를 한 것은 피해자 등 주민들이다.

다. 참고인들의 주장요지

1) ○○○

○○경찰서 ○○지구대장으로서 2016. 4. 26. 소속 경찰관 ○○○, ○○○,

○○○과 순찰차 2대를 현장에 배치하여 상황에 대처하도록 하였다. 강제집행 현장에서 여러 건의 112 신고가 접수되었으나 현장에 담당 경찰관들이 배치되어 있던 상황이었으므로, 신고자들에게 전화를 해서 고소 등 형사 절차를 안내하였다. 같은 날 08:20경 누군가가 현장에서 폭행을 당해 피를 흘리며 쓰러져 있다는 112 신고를 받고 현장에서 4-5미터 떨어진 장소에서 머리에 피를 흘리는 남자 1명을 발견하여 병원으로 후송하였다.

2) ○○○

○○경찰서 정보관으로서 ○○마을 강제집행 대비책을 경비과, 교통과 등 담당 부서에 보고하였고 사건 당일 현장에 있으면서 상황을 주시하였으나 폭행 피해자는 전혀 보지 못하였다. 사건 현장에 경찰서장과 경비교통과장 등 책임자들이 출동해 있는 상황에서 정보관으로서 직접 판단하여 조치할 사항은 없었다.

3) ○○○

○○경찰서 경비교통과장으로서 강제집행이 시작될 때부터 종료될 때까지 '이 사건 건물' 앞에서 지속적으로 상황을 주시하였다. 건물 내부에서 소란스런 소리가 들렸으나 특별히 경찰권을 발동하여 대처할 정도의 폭력행위는 없었다. 112 상황실로 경찰 출동 신고가 접수되고 있음을 알고 있었으나, 112 상황 대처는 업무분장에 따라 지역 경찰관들이 처리하는 상황이었고 지역경찰관들로부터 특이사항을 보고 받지도 못하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자와 참고인들의 진술, 피해자들의 상해진단서 및 피해 사진, 강제집행

동영상 자료, 관련 언론 기사, ○○경찰서의 수사결과보고서, ○○○○지방법원 집행관사무소 경찰 원조 청구서, 112신고사건 처리 결과, 일반 경비원 배치허가 신청서, ○○2구역 ○○마을 명도집행 경비대책 문서 등을 종합할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○마을은 ○○시 ○○구 ○○동 000-00 번지 일대 주택재개발구역으로 지정되었다.

나. '○○마을 재건축' 조합은 위 재개발구역에 있는 상가 건물주 ○○○, ○○○ 등이 재건축을 반대하며 이주를 거부하자 이들을 피고로 ○○○○지방법원에 소유권이전등기 소송을 제기하여 승소하고, 관련 절차를 거쳐 ○○마을 조합 명의로 해당 건물의 소유권을 이전하였다.

다. ○○○○서비스(주)는 2016. 4. 23.「경비업법」 제18조 제2항 및 같은 법 시행규칙 제24조의2에 따라, ○○경찰서에 '○○○○지방법원 부동산 인도 집행 관련 혼잡 경비업무 및 출입통제업무'를 목적으로 경비인원 86명의 배치를 신고하여 허가를 받았다.

라. 피진정인 2는 같은 달 25.「민사집행법」 제5조 제2항의 규정에 근거하여 ○○경찰서에 '경찰 원조 청구서'를 제출하였고 경비교통과에서 이를 접수하였다.

마. 같은 달 26. 06:00경 '이 사건 건물' 중 강제집행 대상지인 3층에는 당시 ○○○이 거주를 하고 있는 상태였고, 피해자 등 성명불상의 전국철거민협의회 소속 회원들이 2층과 3층 등에 들어가 있었다. '이 사건 건물' 앞은 피해자 등의 차량 3~4대가 횡렬로 주차되어 진입을 막고 있었다.

바. 같은 날 강제집행 당시 '이 사건 건물' 외부에는 허가된 위 ○○○○서비스(주) 소속 경비원 외에 90여명의 용역들이 대기하고 있었다. ○○경찰서 수사결과에 따르면, 이 용역들은 '○○마을 재건축' 조합에서「경비업법」을 위반하

여 신고나 허가 없이 불법으로 고용한 사람들이다. 이 용역들은 강제집행 시작 이전에 '이 사건 건물' 외부에서 대기하고 있었고 일부는 '집행'이라는 글씨가 새겨진 검정색 조끼를 착용한 채 쇠파이프나 소화기를 소지하고 있었다.

사. ○○경찰서는 본 건 강제집행과 관련하여 다음과 같은 경비대책을 수립하였다.

업무분장 사항

업무분장	담당자
총지휘	경찰서장
서장 보좌 및 현장지휘	경비교통과장
정보과장(정보2계장)	정보상황 수집, 보고
형사과장(강력팀장)	불법행위자 검거 등 초동조치 및 우발대비
수사과장(지능팀장)	불법행위자 호송, 분산 조사 등 자체계획 수립
경무과장(경무계장)	불법행위자 검거로 인한 항의 방문 대비
112 상황실장	112 신고 접수 시 대응태세 구축
○○○지구대장	집행장소 주변 순찰, 112 신고 등 우발상황 시 신속 출동하여 현장 조치
○○역지구대장	○○구청 항의방문 철저 대비

주요 경비대책

○ 경비용역 86명 현장배치, 집행관 등 80명 등 166명 집행 예정
○ 명도집행 중 자해, 방화, 투신 등 소동 우려
○ 집행과정 중 묵과할 수 없는 불법행위 발생 시 현장 검거
○ 집행관측과 피집행자측간 충돌 발생 시 경력 투입, 방해행위 제지 및 차단
○ 불법행위 전 과정 정밀 채증, 증거자료 확보 및 왜곡 선전 대비
○ 적법절차 준수 및 안전에 유의

아. 피진정인 1은 같은 날 06:00경부터 ○○경찰서 경비교통과장, 정보과장, ○○지구대장 등과 함께 '이 사건 건물'로부터 도보 3~4분여 거리에 위치한 ○○2 치안센터에서 대책회의를 실시하였고 ○○2 치안센터 근처에 ○○지방경찰청으로부터 지원받은 기동대원 70여명을 배치시켰다. ○○경찰서 ○○지

구대장 경정 ○○○은 '이 사건 건물'에서 도보 3~4분 거리에 경찰관 3명과 순찰차 2대를 배치하여 교통체증과 현장 민원을 대응하도록 하였다.

자. 피진정인 2는 '노무자 등을 보조자로 사용하는 집행사건에 있어서의 노무자 등의 관리지침'에 근거하여 강제집행 대상 부동산에서 채무자의 물건을 반출시키기 위한 노무자 20여명을 강제 집행 현장에 배치하고, 같은 날 06:20경부터 '이 사건 건물' 중 2층, 3층, 옥탑에 대한 강제집행을 시작하였다.

차. 피진정인 2의 지시에 따라서 위 바항의 용역들 중 일부가 당일 강제집행과 무관한 '이 사건 건물' 1층에 위치한 '전국철거민협의회' 사무실의 셔터를 쇠파이프, 소화기 등으로 파손한 후 안으로 진입하여 사무실 집기류를 파손하고 2층 창문 등을 통해 '이 사건 건물' 안으로 진입하였다.

카. 같은 날 06:00 ~ 09:00까지 ○○경찰서 112 종합상황실로 28건의 112 신고가 접수 되었다. 순찰차 근무자 ○○○, ○○○, ○○○ 등은 신고자 1인을 순찰차 인근으로 불러 상황을 청취하였고 다른 신고자들에게는 사후 고소할 수 있음을 안내한 후 사건을 종결하였다. 세부 신고 현황은 〈별지〉와 같다.

타. ○○경찰서의 수사결과보고서, 진정인이 제출한 ○○대학교 ○병원, 의료법인 ○○의료재단 ○○병원 등에서 발부한 진단서 등에 의하면, 용역들이 주먹, 발 등으로 이 사건 건물 내에 있던 피해자들을 무차별적으로 폭행하여 피해자들은 타박상, 골절상, 좌상 등으로 7일 ~ 42일의 치료를 요하는 상해를 입었음이 확인된다. 피해자별 상해 피해는 〈별지〉와 같다.

파. ○○경찰서는 이 사건 강제집행과 관련하여 '○○마을 재건축' 조합이 제기한 고소사건에서 ○○○, ○○○ 등 34명을 특수공무집행방해와 업무방해 혐의로 불구속 수사하여, 2016. 11. 29. 업무방해 혐의는 전부 불기소, 특수공무집행 혐의는 기소의견으로 ○○○○지방검찰청으로 송치하였다. 또한 철거 반대 주민들이 '○○마을 재건축' 조합 및 피진정인 2를 고소한 사건에 대해서는

피진정인 2와 '○○마을 재건축' 조합 조합장, '○○마을 재건축' 조합의 소송 및 자문을 담당한 법무법인의 본부장 등이 공모하여 청부폭력배를 동원한 혐의 등으로 90여명을 입건하고, 같은 날 60여명을 기소의견으로 ○○○○지방검찰청으로 같이 송치하였다.

5. 판단

가. 피진정인 1의 인권침해 여부

피진정인 1과 참고인들은 강제집행 현장이 다소 소란스럽기는 하였으나 경찰이 개입할 만한 폭력상황이 벌어지지 않았고, 가사 건물 안에서 일시적, 우발적으로 폭력 상황이 벌어졌다하더라도 경찰관들이 알거나 제지할 수 있는 상황이 아니었다고 주장한다.

그러나 위 강제집행 관련 ○○경찰서 수사결과를 보면, 폭력 행위 등으로 96명이 입건되어 60여명이 기소의견으로 송치되고 그 중 3명은 구속 송치된 점, 강제집행 중에 피해자 등이 28회에 걸쳐 112로 신고를 했던 점, 피해자들의 상해진단서 및 사건 당시의 사진 및 관련 CCTV 기록 등을 종합할 때, 우발적인 일회성 폭력 정도라고 볼 수 없는 계획적이고 지속적인 폭력이 강제집행 과정에서 발생되었다고 판단된다.

나아가, 단순 타박상을 넘어 늑골골절, 치아 이탈구, 다발골절, 요추골절 등 피해자들의 심각한 상해 정도를 볼 때, 피해자들이 자력으로 폭력을 저지할만한 상황이 아니었던 것으로 보이며, 따라서 폭력행위를 해소하기 위한 경찰권 발동 여부가 피진정인 1의 재량의 범위 내에 있었다고 판단하기 어렵다.

당시 강제집행 현장에서 경찰권 발동이 필요했는지 여부에 대해 아래와 같이 구체적으로 살펴보도록 한다.

첫째, 이 사건 현장에는 신고 된 경비원 80여명, 신고하지 않고 조합 측에서

고용한 불법 용역 80여명(이하 '불법 용역' 이라 함), 피진정인 2가 동반한 법원에 등록되어 있는 노무자 20여명 등이 배치되어 있었다. 신고 된 인원보다 훨씬 많은 사람들이 본 건 강제집행 현장에 집결하였고, 불법 용역의 상당수는 조직폭력배이거나 폭력사범 전과가 있는 사람들로서 신체가 건장하고 행동거지 등 외관상으로도 이들의 신분과 정체에 대해서 충분히 의심을 한만한 상황이었다. 또한 강제집행이 시작된 직후부터 '이 사건 건물' 안에 있던 피해자 등 주민들이 용역들을 상대로 고춧가루를 섞은 물을 뿌리며 진입을 저지하려고 하였고, 용역들은 소화기, 빠루 등을 이용해 강제집행의 대상 건물이 아닌 1층 '철거민협의회' 사무실의 셔터를 파손하고 건물 안으로 들어가는 상황이었다. 이러한 상황을 고려할 때 피진정인 1이 건물 안에서 용역들과 피해자들의 충돌 가능성을 충분히 예측할 수 있었을 것으로 보인다.

피진정인 1은 '불법 용역'이 강제집행 대상이 아닌 1층의 '철거민협의회' 사무실을 파손하고 건물 안으로 진입하였으나 이들이 '집행'이라고 쓰여 진 조끼를 입고 집행관의 목전에서 행동했기 때문에 이들 행위가 강제집행의 일환인 정당한 공무라고 판단하였다고 주장한다.

그러나 강제집행 대상이 아닌 건물을 폭력을 사용하여 파손하는 등의 '불법 용역'들의 행위는 명백히 법을 위반한 것이고, 이들이 강제집행에 저항하는 피해자들이 있는 건물 안으로 들어갔을 때 물리적 충돌이 발생할 수 있다는 것 역시 쉽게 예측 가능하다. 이러한 상황이라면, 법집행공무원인 피진정인 1에게 행위자들의 소속 및 신원 등을 확인할 의무가 발생한다고 보여 지고, 따라서 최소한 집행관에게 직접 물어보지도 않은 채 막연히 정당한 공무집행의 일환이라고 믿어 제재하지 않았다고 주장하는 것은 스스로 상황을 방임 내지 방관하였음을 인정하는 것으로 볼 수밖에 없다.

더구나 재건축 조합에서 고용한 '불법 용역'들이 폭력 등 불법행위를 주도하였고, 추후 입건된 강제집행 행위자들이 모두 '불법 용역'들이었다는 점을 고려할

때, 용역들의 신고 여부 확인 등 최소한의 예방 조치가 필요했을 것으로 판단된다.

둘째, 강제집행 현장에서 피해자 등의 112 신고가 28회나 계속되었음에도 불구하고 순찰팀 경찰관이 신고자 1인을 순찰차 인근으로 불러 상황을 청취하고 다른 112 신고 건들에 대해서는 단지 사후에 고소할 수 있음을 안내한 후 신고처리를 종결하였다는 점은 경찰의 대응이 미흡하였음을 보여준다. 강제집행 과정에서 폭력 행위가 예상되어 이미 경비대책까지 마련한 상황에서 폭행, 자살우려 등의 신고가 28회나 지속적으로 접수되었다면, 건물 내부의 상황을 밖에서 정확히 파악할 수 없었다 하더라도 사후 고소안내 등 단순한 법적 절차의 안내만으로 신고처리를 종결하지 말고 건물 진입 등의 방법을 통해 정확한 상황 파악과 그에 따른 대응 및 조치를 취했어야 했다.

이에 대하여 피진정인 1은 112 신고내역 전달을 위한 무전망과는 다른 별도의 지휘망을 이용하여 현장 지휘를 하고 있었고, 112 신고 현황을 보고받지 못하여 그 사실을 몰랐다고 주장한다. 그러나 위와 같이 강제집행 현장에 위험물품 등이 존재하고 있었고, 신고 되지 않은 '불법 용역'들이 다수 배치된 상황을 고려할 때 폭력 상황 발생을 충분히 예상할 수 있었을 것이며, 따라서 피진정인 1이 무전을 통해 현장 지휘를 하면서 112 상황실의 신고 내용은 물론 지역 경찰관들의 대응 상황도 통신망을 통해 보고되었다고 보는 것이 합리적이다. 가사 112 신고 내역을 몰랐다 하더라도 폭력 상황 발생이 예상되는 현장에서 112 신고를 어떻게 처리하고 대처할 것인지에 대해 별도의 사전 지시를 함으로써 긴박한 상황에 효과적으로 대응할 수 있도록 조치했어야 했다고 판단된다.

또한 피진정인 1은 '이 사건 건물'의 입구가 막혀 경찰관들이 건물 내부의 상황을 확인할 방법이 없었다고 주장하나, 이미 용역들이 건물 내부로 진입했던 상황에서 경찰관들이 건물 안으로 들어가는 것이 불가능하다고 보기 어렵다. 피진정인 1은 집행관의 업무를 중지시키거나 피해자들을 강제해산 하려고 할 때만 경찰관들이 건물 안으로 들어갈 수 있는 것처럼 주장하지만, 피진정인 1이 경찰서장으로서

할 수 있는 조치는 그와 같은 극단적 결정 외에도 상황 판단이나 사실관계를 확인하는 차원에서 몇 명의 경찰관들로 하여금 건물 안으로 들어가 상황을 살피도록 하는 정도의 조치는 충분히 할 수 있는 것이고, 그러한 조치만으로도 불법 용역들의 폭력은 충분히 제지되거나 완화될 수 있었을 것으로 보인다.

셋째, ○○경찰서 수사결과를 보면 건물 외부에서 용역들이 '이 사건 건물' 안으로 들어가려고 하거나 상황을 핸드폰으로 촬영하려는 철거 반대 주민을 대상으로 폭력을 행사한 것이 확인되는 등 폭력 상황이 '이 사건 건물' 안에서만 벌어졌다고만 볼 수 없다.

따라서, '이 사건 건물' 내부 상황을 알 수 없었다는 피진정인 1의 주장은 설득력이 없으며, 건물 내부 상황을 확인하려는 최소한의 노력도 하지 않은 것은 경찰권 발동 의무를 위반한 것이라고 판단된다.

나. 소결

위와 같은 이유로 이 사건 강제집행 과정에서 '불법 용역'에 의하여 피해자들이 폭행을 당하는 사건이 발생하였음에도 피진정인 1이 정복 경찰관들을 현장에 배치하거나 용역들의 소속 등을 확인하고 건물 내부 상황을 경찰관들로 하여금 확인하게 하는 등 폭력 상황을 중지시키거나 해결하기 위한 최소한의 조치도 하지 않은 것은 「경찰관직무집행법」 제5조에 의한 피해자들의 생명·신체 보호를 위한 조치를 다하지 못한 것으로서, 「헌법」 제10조 및 제12조에서 보장하는 인간의 존엄과 신체의 안전을 부작위에 의해 침해한 행위로 판단한다.

다. 피진정인 2 인권침해 여부

피진정인 2는 신분상 공무원이 아니나 「집행관법」에 따라 ○○○○지방법원장이 임명한 집행관으로, 동 지방법원장의 감독 하에 위임된 공무를 수행하였으므로 우리 위원회의 조사대상에 해당된다. 다만 피진정인 2의 부작위 행위에 대한

피해자들의 고소가 있었던 점, 그 사건에 대해 위 인정사실과 같이 관련 기관의 수사가 진행 중인 점, 피진정인이 퇴직하여 현재 사인의 신분이라는 점 등을 종합할 때, 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제5호 및 제2항을 적용하여 각하 후 ○○○○ 지방검찰청으로 이송한다.

6. 조치 의견

가. 강제철거 현장에서의 폭력 예방과 관련하여,

2009년 용산 재개발지역에서 철거에 반대하는 철거민에 대한 경찰의 진압과정에서 6명이 사망하는 참사가 발생하였다. 이 사건 이후 강제철거로 인한 거주민들의 인권을 보호하기 위한 관련법과 제도 개선의 목소리가 높아졌고, 국가인권위원회도 국토해양부장관과 행정안전부장관에게 「도시 및 주거환경 정비법」, 「행정대집행법」 등의 개정을 권고하는 한편, 경찰청장에게 "강제철거 현장에서 발생하는 철거업체 및 경비업체 직원에 의한 폭력문제, 철거업체가 법적 자격 없이 경비업체의 업무를 수행하는 문제를 예방하고 처리하기 위한 관리감독을 강화할 것"을 권고한 바 있다(국가인권위원회 상임위원회 결정, 2009. 2. 12.).

이후, 여러 인권·시민단체의 노력 등에 힘입어 관련 법률이 일부 개정되는 한편, 2013년 「경비업법」이 개정되어, 경비업의 허가 기준이 강화되었고 경비원을 배치하려는 자는 48시간 이전에 관할 경찰서장의 허가를 받도록 규정하였다. 또한 관할 경찰서장이 강제철거의 현장에서 불법 폭력 발생 시 경비업체의 배치의 폐지를 명할 수 있는 등의 관리, 감독 권한이 강화되었다. 그러나, 이번 사건에서 보는 것처럼, 실제 폭력 등 불법행위는 신고되지 않은 경비, 용역들에 의하여 발생함에도 경찰 공권력이 실효적으로 행사되지 못하고 있는 것이 현실이다. 피진정인 1 등 경찰관들은 강제철거의 과정은 재건축 조합이나 건물주의 법률에 따른 사적 재산권의 정당한 행사이며, 사적 분쟁의 영역이므로 경찰이 개입할 필요가

없고 설령 문제가 있더라도 사후적으로 고소·고발을 받아 처리하면 된다는 인식을 가지고 있는 것으로 보여 진다. 이러한 경찰들의 인식이 크게 개선되지 않는다면, 관련 법령이 개선된다고 하더라도 강제철거 과정에서의 거주민들에 대한 협박과 폭력 등 인권침해를 실효적으로 예방하기 어려울 것으로 판단된다.

따라서 유사한 사례 발생 시 불법 폭력 발생을 예방하고 거주민들의 안전과 인권을 보다 실효적으로 보호하기 위해서는, 입법적 조치 외에도 경찰청장으로 하여금 충돌이 예상되는 강제집행 현장에서 경찰의 대응방식에 대한 지침을 마련하고 이를 전국의 경찰관서에 배포·교육하게 할 필요가 있다.

나. 집행관 업무의 인권 침해 예방을 위하여

집행관은 강제집행 과정에서 폭력 사태 등이 발생하는지 예의주시하고 필요시 경찰에 도움과 조치를 요청하는 등 강제집행이 합법적이고 안전하게 이루어지도록 할 책임이 있다. 그러나 피진정인 2는 강제집행 개시 직후부터 시작된 용역들의 불법 행위를 목전에 보고도 피진정인 1 등 경찰관들에게 도움을 요청하거나 강제집행을 중단하는 등의 최소한의 조치를 하지 않은 채 현장을 묵인하였다.

「집행관법」 제7조는 집행관은 지방법원장이 감독한다고 규정하고 있다. 집행관은 지방법원에 소속되어 있으면서 재판의 집행, 서류의 송달 등을 담당하고 있으며, 집행관 수수료 규칙에 따라 집행 건당 수수료를 받고 있다. 이러한 구조에서 집행관으로서는 가능한 집행이 이루어져야 수익이 발생하기 때문에 불법이 발생되었다고 하더라도 이를 묵인할 가능성이 있다.

따라서 피진정인 2에 대해 진정사건 자체는 각하하더라도 피진정인에 대해 관리·감독 의무가 있는 ○○○○지방법원장에게 위원회의 의견을 표명할 필요가 있다. ○○○○지방법원장은 강제집행, 특히 본 건과 같이 충돌의 가능성이 높은 집행 현장에서, 집행관이 관계되는 사람들의 인권이 침해되지 않도록 세심한 주의를 기울이고 필요한 조치를 취할 수 있도록 집행관의 책임과 권한, 의무 등을 구체적으로

담은 내부 지침을 마련하여 이를 소속 집행관들에게 교육하는 것이 바람직하다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제25조 제1항, 제32조 제1항 제5호 및 제32제 제2항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

경찰 관련 인권침해

12 2017. 12. 21.자 결정 17진정0854900 [경찰의 압수수색 영장 없는 소변검사]

결정사항

경찰청장에게, 마약사범 검거와 관련하여 적법절차를 준수할 수 있도록 사례전파를 할 것을 권고

결정요지

경찰관이 영장도 없이 마약 혐의자에 대해 임의로 소변검사를 강요한 행위는 인권침해 행위에 해당

참조조문

○ 「형사소송법」 제215조(압수·수색·검증), 제216조(영장에 의하지 아니한 강제처분), 제217조(영장에 의하지 아니하는 강제처분, 제218조(영장에 의하지 아니한 압수) 및 제220조(요급처분)
○ 「범죄수사규칙」 제108조(영장에 의한 압수·수색), 제122조(압수에 긴급을 요하는 경우), 제123조(임의 제출물의 압수 등), 제124조(영장에 의하지 않은 압수·수색)
○ 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제46조(임의수사 원칙) 및 제58조(압수·수색할 때 유의사항)

진 정 인 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○
3. ○○○

주 문

1. 경찰청장에게, 마약사범 검거와 관련하여 적법절차를 준수할 수 있도록 사례전파를 할 것을 권고한다.

2. 진정요지 '나'항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 2017. 8. 25. 07:00~08:00 경 영장도 없이 주택 담을 넘어 들어와 경찰관 3명이 마약 복용과 관련한 조사를 실시하면서 집 내부, 냉장고, 옥상, 가방 등 집안 모두를 수색하였고, 영장도 없이 소변검사를 강요하였다.

나. 경찰관들은 "너 이 새끼, 너는 깜방에 가야 돼" 라며 욕설을 하면서 마약범 신고 제보를 하면 공작금을 주겠다고 회유하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

1) 2017. 7. 28. 마약(필로폰) 첩보를 입수한 후 수사를 진행하던 중, 수사 협조자의 협조를 통해 14명을 검거하게 되었다. 그 과정에서 진정인이 대마를 재배하여 흡연을 한다는 제보를 입수하여 진정인에 대한 범죄경력자료를 조회한 결과, 마약 관련 전과 등이 확인되어 협조자의 제보에 신빙성이

있다고 판단하고 수사에 착수하였다.

2) 2017. 8. 19. 진정인 주거지 인근에서 잠복수사를 하였으나 진정인을 만날 수 없어 철수한 후 같은 달 25. 진정인의 집을 다시 방문하였는데, 진정인의 집 대문이 열려 있어 안으로 들어갔다. 진정인에게 사건 경위를 설명해 주자 마약 수사를 잘 알고 있는 진정인이 마약을 한 사실이 없다며 스스로 소변을 제출하겠다고 한바, 진정인이 직접 제출한 소변에 대해 마약류 검사를 실시하였다. 1차 검사 결과가 불확실하여, 2차 검사를 하였는데 검사 결과 음성으로 판별되었다.

3) 진정인 주거지에서 자택 수사를 진행하면서 진정인에게 욕설을 한 사실이 없다.

4) 진정인은 소변 검사가 음성으로 나오자 마약 수사에 협조자 역할을 하겠다며 진정인이 먼저 작업비를 달라고 요청하였으나 이를 거절한 후 제보할 것이 있으면 전화를 하라고 연락처를 알려주었다.

다. 참고인 진술(협조자)

참고인은 피진정인들의 마약 수사와 관련하여 협조한 사실이 있고, 피진정인들과 동행하여 진정인의 주거지에 방문한 사실이 있으나 피진정인들과 같이 진정인의 주거지에 들어갔었는지는 기억이 잘 나지 않는다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 참고인 진술, 진정인에 대한 수사 착수 보고, 진정인

실 주거지 관련 수사보고, 진정인 진단서, 피의자(협조자) 신문조서, 피진정인들에 대한 감찰보고, 피진정인들에 대한 직무교육 실시 자료 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인들은 2017. 7. 25.「마약류 관리에 관한 법률 위반」신고 접수 후 협조자 OOO를 긴급체포하였고, 같은 달 26. 22:21 ○○○○경찰서 수사과 강력3팀 사무실에서 피의자 신문을 하였다. 협조자는 피진정인들에게 '마약사범 수사 및 검거에 협조하겠다'고 진술하였다.

나. 피진정인들은 협조자의 제보에 따라 2017. 8. 10. 경「마약류 관리에 관한 법률 위반」혐의자 9명에 대한 수사를 개시하였고, 진정인을 제외한 8명을 검거하였다.

다. 피진정인들은 2017. 8. 19. 협조자로부터 진정인이 옥상에서 대마를 재배하여 상습 흡연한다는 제보를 입수하고, 같은 달 25. 진정인의 주거지에 들어가 방, 냉장고, 옥상 등을 수색하였으나 대마를 발견하지 못하였다. 이에 피진정인들은 진정인의 소변 시료를 채취한 후 2회에 걸쳐 마약 소변 간이시약 검사를 실시하였으나 음성으로 판정되었다.

라. 집안 수색 및 소변 검사 시 압수·수색·검증 영장이 없었으며, 소변 시료채취 동의서를 받지도 않았다.

마. 피진정인 1은 진정인에게 경찰 업무용 휴대전화 번호를 알려주고 수사협조를 부탁하였다.

바. ○○○○경찰서장은 2017. 9. 27. 피진정인들에 대하여 주의 조치 및 직무교육을 실시한 후 이를 위원회에 통보하였다.

5. 판단

가. 관련 기본권 및 법령 등

「헌법」 제12조 제3항은 '체포·구속 압수 또는 수색 시 적법한 절차에 따라 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.'라고 규정하고 있다.

또한 「형사소송법」 제215조 제2항은 사법경찰관이 범죄수사에 필요한 때에는 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고, 해당 사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것에 한정하여 검사에게 신청하여 검사의 청구로 지방법원판사가 발부한 영장에 의하여 압수, 수색 또는 검증을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제118조는 '압수·수색영장은 처분을 받는 자에게 반드시 제시하여야 한다.'라고 규정하여 주거의 평온과 신체의 자유에 대한 법익 침해를 수반하는 강제처분으로써의 압수·수색 절차를 엄격히 제한하고 있다.

예외적으로 영장 없이 압수·수색을 할 수 있는 경우는 「형사소송법」 제216조와 제217조에 열거하고 있으나, 같은 법 제220조 규정에 의거 영장에 의하지 아니한 강제처분을 하는 경우라도 급속을 요하는 때가 아니면 같은 법 제123조 제2항에 따라 타인의 주거 등에서 수색영장을 집행 시에는 주거주, 간수자 또는 이에 준하는 자를 참여하게 하여야 한다.

「범죄수사규칙」 제108조는 "증거물 또는 몰수할 것으로 판단되는 물건을 압수하거나 타인의 주거, 간수자가 있는 가옥, 건조물, 선차 내에 들어가 수색을 할 때에는 영장을 발부받아야 한다."고 규정하고 있다.

「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제46조에 수사는 원칙적으로 상대방의 자유로운 의사에 의한 동의나 승낙하에 임의적인 방법으로 이루어져야 한다고 규정하고 있음. 또한 동 규칙 제58조는 압수·수색 영장을 신청할 경우에는 수사상 범죄혐의와 관련된 증거물의 수집이나 보전에 불가피한 범위 내에서 압수·수색할 장소 및 대상을 구체적으로 특정하여야 하며, 압수·수색 영장을 집행할 경우에는

사생활과 명예, 주거의 평온을 최대한 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 영장 없는 주거지 수색 및 소변 검사와 관련하여

피진정인들은 주거지에 문이 열려져 있어 들어갔고, 진정인이 주거지 내 옥상, 방, 냉장고를 확인해 보라고 했다고 주장하나 진정인은 대문을 잠근 상태였기 때문에 주거지가 열려져 있지 않았고, 피진정인들이 들어와 집안을 마구 수색하였다고 주장함으로써 피진정인의 주장과 상반된다.

가사 진정인의 주거지가 열려져 있었다 하더라도 피진정인들이 압수·수색 영장을 발부받지 아니한 상태에서 진정인의 주거지 전체를 수색한 것은 사생활과 주거의 평온을 최대한 보장한 것이라고 볼 수 없다.

또한 피진정인들은 압수·수색 영장 없이 진정인의 동의를 받아 소변을 채취하여 마약 간이시약 검사를 진행하였다고 주장하고 있으나 수사서류에 임의제출 동의 또는 소변·모발 채취 동의서가 작성되어 있지 않아 임의로 제출했다고 보기 어렵다.

피진정인들이 협조자의 제보를 통해 검거한 8명에 대하여 검거과정을 확인한 결과, 혐의자 3명은 소재지 현장에서 긴급체포하고, 4명은 임의동행, 1명은 자수를 통해 검거하였다. 필로폰 투약 사실이 확인된 협조자의 제보를 통해 위와 같이 마약 사범 검거를 한 상황이라면 체포영장 또는 압수·수색·검증 영장을 신청할 시간이 충분했었다고 보인다.

따라서 피진정인들은 협조자의 제보에 따라 진정인에 대한 대마 재배 및 흡연과 관련하여 수사를 진행하면서 압수·수색 영장을 발부받지 않은 채 진정인의 주거지가 열려져 있다는 이유로 들어가 집안 등을 수색하고, 소변 채취 동의서를 받지 않은 채 마약 검사를 시행하는 등 「헌법」 제12조 제3항에 규정된 적법절차를 위반함으로써 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

다. 진정인에 대한 모욕 및 회유와 관련하여

진정인은 피진정인들이 "너 같은 새끼는 깜빵가야 돼" 라며 진정을 모욕했다고 주장하나 피진정인등은 이를 부정하여 피진정인의 주장이 상반되고 이를 확인할 수 있는 증거가 없다.

또한 진정인은 피진정인에게 공작금을 주겠다고 회유하면서 피진정인 1이 휴대전화번호를 알려주었다고 주장하나 피진정인 1은 진정인이 먼저 마약 투약자들을 알고 있으므로 협조해 줄 테니 공작금을 요청했다고 주장한다. 이에 피진정인 1이 공작금은 줄 수 없으나 수사에 협조를 할 의사가 있으면 전화를 하라며 경찰 업무용 휴대전화번호를 알려주었다고 주장하고 있어 진정인과 피진정인의 주장이 상반되며 이를 확인할 수 있는 증거가 없어 기각한다.

라. 조치 의견과 관련하여

○○○○경찰서장은 피진정인들이 소변 모발 채취 동의서 없이 진정인의 소변을 채취하여 마약 간이검사를 실시함으로써 적법절차를 위반하였다고 판단하고 피진정인들에게 주의조치 및 직무교육을 실시하여 이를 국가인권위원회에 통보하였다.

그러나 마약 수사가 협조자의 제보에 의존하는 경우가 많아 긴급하게 현장을 확인할 필요성이 있다는 점을 감안하더라도, 현장에서의 수사과정을 살펴보면 압수·수색 등의 영장 없이 혐의자가 있는 현장에 출동하여 소변 채취를 통해 간이시약 검사를 실시하여 양성반응이 나타날 경우에는 긴급체포하고, 음성일 경우에는 철수하는 식의 적법절차를 준수하지 않는 경우가 많은 것으로 판단된다.

따라서 ○○○○경찰서장이 피진정인들에 대해 주의조치 및 직무교육을 실시했다 하더라도, 경찰청 차원에서 마약 사범 검거 과정과 관련한 적법절차 준수를 위해 해당 사건에 대한 사례전파가 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

13 2017. 2. 28.자 결정 16진정0126600 [검찰청 수사 중 부당한 보호장비 사용으로 인한 인권침해]

결정사항

○○지방검찰청 ○○지청장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 검사 및 수사관들에게 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

교도소 수용자가 제기한 고발한 사건과 관련하여 검찰이 해당 수용자를 조사하면서 단지 검찰조사실의 구조 및 환경이 취약하고, 도주 등의 우려가 있다는 막연한 추측만으로 수갑과 포승을 해제하지 않은 행위는 「헌법」 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해한 것임

참조조문

○ 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제97조(보호장비의 사용)
○ 「계호업무지침」 제202조(검사 조사실 근무자의 유의사항)

진 정 인 김○○

피진정인 이○○

주 문

○○지방검찰청○○지청장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 검사 및 수사관들에게 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○교도소에 수감 중인 수용자이다. 2015. 11. 12. 14:25~17:20까지 ○○지방검찰청○○지청 수사과에서, 진정인이 제기한 고발사건에 대하여 피진정인에게 조사를 받으면서, 피진정인에게 수갑과 포승을 풀어줄 것을 요구하였으나 묵살하고 조사를 마칠 때까지 풀어주지 않았다.

2. 당사자 진술요지

가. 진정인의 주장요지

진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

1) 진정인은 ○○교도소 수용생활 중, ○○교도소장에 대해 직무유기(2015. 7. 29.)로, 교도관 ○○○에 대해 직권남용 권리행사방해(2015. 8. 24.)로 각 고발함에 따라 진정인을 고발인 자격으로 조사하였다.

2) 진정인은 조사당시, 보호장비를 풀어달라고 요구하였다고 주장하나 그러한 요구를 하였는지 여부에 관하여 전혀 기억이 나지 않고 조사 당시 쟁점화되지도 않았다.

3) 법무부에서 시행한 '검사조사실 계구사용방법 등 변경 지시'(2005. 5. 25. 보안제1과-5796)에 따라, 형사피고인(피의자)의 경우 인권침해의 소지가 있고, 무죄추정의 원칙이 적용되는 형사피고인의 심리를 위축시켜 정당한 방어권 행사를 제한하는 등 헌법 위반의 소지가 있어 도주나 폭행의 우려가 없는 미결수용자는 검사조사실 안에서 보호장비를 해제하고 있다. 진정인은

형사 피의사건에서의 방어권행사 및 무죄추정의 원칙과 전혀 관련이 없는 확정판결을 받은 기결수형자로서, 더욱이 진정인이 제기한 고발사건에서는 방어권 행사와 무관한 사람이기 때문에 보호장비 해제의 대상이 되지 않는다.

4) 진정인은 교도소 수형생활 중, 교도소장과 교도관을 고발한 상황이었기 때문에 교도소와 교도관들에게 강한 적개심을 가지고 있었고, 피진정인이 근무하는 조사실은 실내이기는 하나 직원, 다른 피조사자, 민원인 등 불특정 다수의 사람들이 자유롭게 드나들어 출입문을 잠그거나 출입을 엄격하게 통제하기 어려운 환경이며, 진정인이 마음만 먹으면 언제든지 창문을 통하여 도주하거나 사무용품을 무기로 이용하여 교도관의 제지를 막고 도주하는 것도 가능하기 때문에 이러한 진정인의 특수성과 조사과정의 개방된 구조상 도주 사고의 위험성이 높아 설령 진정인이 보호장비를 풀어줄 것을 요구하였다 하더라도 보호장비를 사용하여 최소한의 안전을 확보할 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 진정인에 대한 보호장비 사용의 필요성과 비례·적정성이 인정된다고 할 것이다.

5) 구치소나 교도소에서 교도관이 수용자를 검찰청으로 데려올 때는, 기결 및 미결수용자 모두 수갑과 포승을 한 채로 데려와 수갑과 포승이 된 상태에서 조사를 하고 끝나면 돌려보내고 있다.

6) 진정원인이 된 날, 진정인도 당연히 수갑과 포승을 하고 있었을 것이고, 교도관에게 수갑이나 포승을 풀도록 말한 적이 없었으므로 진정인이 조사를 마칠 때까지 수갑과 포승을 하고 있었을 것이다.

7) 수용자는 언제든지 도망갈 우려가 있으므로 교도소 출감 시부터 수갑과 포승을 하고 있는데, 검찰조사를 받는다고 도망가지 않으란 법이 없으므로 수갑과 포승을 한 채로 조사를 하고 있다. 수갑과 포승은 계호하는 교도관의 책임 하에 사용하는 것이며, 검찰수사관은 그에 대하여 해제 여부를 지시할 권한이 없다.

다. 참고인 진술

1) ◎◎◎ ○○교도소 출정과장

2015. 11. 12. 진정인이 ○○지검 ○○지청 수사과 수사1호실에서 조사받았으며 교도관 3명이 순차적으로 진정인을 계호하였다. 당시 검찰조사를 받는 진정인은 ○○지방검찰청 ○○지청에 출정하기 전까지 2015년 한 해 동안 3차례의 징벌처분을 받는 전력이 있었으며, 이는 보호장비의 해제의 예외사유인 「계호업무지침」 제202조 제1항 제5호의 '상습 규율위반 수용자'에 해당될 수 있는 것으로 여겨진다. 따라서 당시 진정인에 대하여 보호장비(수갑, 포승)를 사용할 필요성이 있는 것으로 판단하여 계호 교도관들에게 보호장비 사용지시를 하였을 것으로 사료된다. 한편 조사받는 동안 보호장비 해제가 이루지지 않았다면 피진정인으로부터 보호장비 해제 요구도 없었을 것으로 판단된다.

2) ◇◇◇ 교위(○○교도소 보안과)

2015. 11. 12. 진정인이 ○○지검 ○○지청 수사과 수사1호실에서 조사받는 중 처음시작인 14:25부터 15:30분까지 계호업무를 하였는데, 당시 진정인은 수갑과 포승을 사용하였던 것으로 기억하며 수용자가 검찰수사관에게 보호장비의 해제를 요청하였는지의 여부에 대하여는 기억나는 바가 없다.

3) □□□ 교위(○○교도소 출정과)

2015. 11. 12. 진정인이 ○○지검 ○○지청 수사과 수사1호실에서 14:25부터 17:20까지 조사받는 중 15:30분부터 16:30분까지 1시간 계호업무를 하였는데, 당시의 상황을 기억하고 있지는 않으나 진정인이 3차례 징벌처분을 받은 전력이 있었던 것으로 볼 때 보호장비 해제 예외사유인 '상습규율 위반 수용자' 및 '도주의 우려가 현저한 자'에 해당될 수 있는 것으로 여겨지며, 따라서 당시 계호 교도관들이 진정인에게 보호장비를 사용했을 개연성이 있는 것으로 생각된다. 또한 만약 진정인

이 조사를 받는 동안 보호장비가 해제되지 않았다면 당시 해당 검사가 계호교도관에게 보호장비의 해제를 요청한 바는 없었던 것으로 여겨진다.

4) △△△ 교위(○○교도소 출정과)

2015. 11. 12. 진정인이 ○○지검 ○○지청 수사과 수사1호실에서 14:25부터 17:20까지 조사받는 중 16:30분부터 17:20분까지 계호업무를 하였는데, 당시의 상황에 대해 기억하고 있는바가 없다. 그러나 진정인의 징벌이력 등 수용기록부상의 기록으로 볼 때 당시 도주 우려 등으로 보호장비를 사용했을 개연성은 있는 것으로 생각된다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인이 제출한 진정서, 피진정인의 답변서, ○○교도소 제출 자료(출정과장 답변서, 출정일지, 동정관찰사항, 분류처우 조사징벌 사항, 신상, 수용기록부) 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 야간건조물침입절도로 2014. 10. 10. 구속되어, 2015. 10. 10. 1년의 징역 형기를 마친 후 앞서 집행유예 판결을 선고받았다가 실효된 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(위험운전치사상) 등 사건으로 1년 6월의 형집행 중에 있으며, 2017. 4. 10. 형기종료 예정이다.

나. 진정인은 지체장애인(6급, 좌수제1지)으로 신장 170cm, 체중 63kg으로 보통의 체격을 갖춘 남성 수용자이다.

다. 진정인은 ○○교도소 수용 중, 아래와 같이 2회에 걸쳐 고발장을 작성하여

○○지방검찰청○○지청에 접수하였다.

1) 2015. 7. 29. ○○교도소장에 대하여 박○○ 수용자가 소란을 피워 다른 수용자들에게 수면 및 수용생활 방해의 피해를 주었음에도 적절한 조치을 취하지 않다가 뒤늦게 보호장비를 착용시키고 다른 교도소로 이송시키는 것은 직무유기라는 내용으로 고발하였다.

2) 같은 해 8. 24. 교도관 ○○○가 ▲▲▲ 수용자가 구입한 면행주를 강압적으로 빼앗은 것은 공무원의 직권남용 권리행사방해라는 내용으로 고발하였다.

3) 같은 해 12. 16. 진정인의 위 고발사건에 관하여 주임검사(○○○)는 각하 및 혐의 없음으로 각 불기소 처분하였다.

라. 진정인은 2015. 11. 12. 14:00경 ○○지방검찰청○○지청 구치감에 도착하여, 같은 날 14:25경 ○○지방검찰청○○지청 수사과 사무실에 도착하였고, 피진정인(진정사건 제기 당시 ○○지방검찰청○○지청근무, 2017. 1. 17. ○○지방검찰청◇◇지청 인사발령)은 진정인이 제출한 위 고발장 2건에 대하여 진정인을 고발인 자격으로 17:20경까지 수갑과 포승으로 결박한 채로 조사를 하였다.

마. 진정인은 2015년 한 해 동안 아래와 같이 3차례의 징벌처분을 받았다.

1) ◇◇교도소 수용 중 같은 거실 수용자와 욕설을 하며 머리를 1회 밀고 서로 가슴부위를 1~2회 가격하며 싸운 혐의로 2015. 7. 3. 징벌위원회에 회부되어 경고 처분을 받았다.

2) ◇◇교도소 수용 중 같은 거실 수용자와 고성으로 말다툼하여 다른 수용자의 평온한 수용생활을 방해하고, 허가 없이 물품(치간 칫솔과 치실)을 수수한 혐의로 2015. 7. 16. 징벌위원회에 회부되어 금치 22일 처분(1/2 가중)을 받았다. 진정인은 다음날인 2015. 7. 17. ○○교도소로 이송되었다.

3) ○○교도소 수용 중 폭행사고 방지 및 신고식 관련 설문 조사지를 받고

있는 기동순찰근무자에게 큰소리를 지르고 지시에 불응하는 등의 사유로 2015. 10. 2. 징벌위원회에 회부되어 금치 30일 처분을 받았다.

5. 판단

가. 관련 규정

「헌법」 제12조는 국민의 신체의 자유를 보장하고 있고, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률(다음부터 "형집행법"이라 한다)」 제97조 제1항은 "교도관은 수용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 보호장비를 사용할 수 있다. 제1호 이송·출정, 그 밖에 교정시설 밖의 장소로 수용자를 호송하는 때, 제2호 도주·자살·자해 또는 다른 사람에 대한 위해의 우려가 큰 때, 제3호 위력으로 교도관의 정당한 직무집행을 방해하는 때, 제4호 교정시설의 설비·기구 등을 손괴하거나 그 밖에 시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 큰 때"라고 규정하고 있다.

법무부훈령인 「계호업무지침」 제202조 제1항은 "검사조사실에서 조사가 진행 중인 동안에는 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조의 죄를 범한 수용자, 「마약류 불법거래 방지에 관한 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조의 죄를 범한 수용자, 정신질환 수용자, 자해 또는 자살의 우려가 있는 수용자, 상습 규율위반 수용자, 그 밖에 도주·폭행·소요의 우려가 현저한 수용자로서 해당 검사가 요청하거나 소장이 보호장비 사용이 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 보호장비를 해제하여야 한다. 다만, 이 경우라도 도주·폭행·소요의 우려가 없다고 인정되는 경우에는 보호장비를 해제할 수 있다."고 규정하고 있다.

또한 「계호업무지침」 제202조 제2항은 "해당 검사로부터 수용자의 보호장비 해제를 요청받은 경우에는 이에 응하고, 상관에게 보고하여야 한다."고 규정하고 있다.

나. 피진정인의 적격 여부

피진정인은 보호장비의 사용과 해제의 권한이 교도관에게 있고 피진정인에게는 그러한 권한이 없다고 주장한다. 검사 조사실에서 조사를 받는 수형자나 미결수용자에 대한 보호장비 사용 여부는 기본적으로 교도관이 결정할 문제이기는 하지만 그렇다고 검사나 검찰수사관과는 아무런 상관이 없는 것이 아니다. 검사 또는 검찰수사관은 수사의 주체로서 조사 도중에 조사대상자의 보호장비 사용 문제를 포함하여 조사가 적법한 절차에 따라 이루어지는지 점검하고 보장할 책임이 있다. 「계호업무지침」 제202조 제2항은 "해당 검사로부터 수용자의 보호장비 해제를 요청받은 경우에는 이에 응하고, 상관에게 보고하여야 한다."고 규정하고 있어 검사 등 수사 주체가 보호장비 해제를 요청할 권한이 있음을 인정하고 있다. 결국 피진정인은 수사의 주체로서 진정인의 요구가 있든지 없든지 간에 필요한 경우 진정인에 대한 보호장비의 해제를 요청할 권한과 책임이 있다.

다. 수용자가 고발인으로 조사를 받을 때 보호장비 사용 필요성 여부

피진정인은 검찰청에서 피의자 조사시 보호장비를 사용하는 것은 무죄추정의 원칙에 반하고, 피의자의 심리를 위축시켜 정당한 방어권 행사를 제한하는 등 헌법 위반의 소지가 있지만, 진정인의 경우는 확정판결을 받은 기결수형자이자 고발인이므로 방어권 행사와 무관하기 때문에 보호장비의 해제의 대상이 되지 않는다고 주장한다.

헌법재판소는 "수형자나 미결수용자에 대한 계호의 필요에 따라 수갑, 포승 등의 계구(현재는 "보호장비"라는 용어를 사용하고 있다)를 사용할 수 있지만 구금된 자라는 이유만으로 계구사용이 당연히 허용되는 것이 아니고 계구사용으로 인한 신체의 자유의 추가적 제한 역시 과잉금지원칙에 반하지 않아야 한다. 그러므로 구속 피의자에 대한 계구사용은 도주, 폭행, 소요 또는 자해나 자살의 위험이 분명하고 구체적으로 드러난 상태에서 이를 제거할 필요가 있을 때 이루어져야

하며, 필요한 만큼만 사용하여야 한다. 검사가 검사조사실에서 피의자신문을 하는 절차에서는 피의자가 신체적으로나 심리적으로 위축되지 않은 상태에서 자기의 방어권을 충분히 행사할 수 있어야 하므로 계구를 사용하지 말아야 하는 것이 원칙이고 다만 도주, 폭행, 소요, 자해 등의 위험이 분명하고 구체적으로 드러나는 경우에만 예외적으로 계구를 사용하여야 할 것(헌법재판소 2005. 5.26.자 2004헌마49 결정)"이라고 판시한바 있다.

헌법재판소 결정은 구속피의자의 피의자신문에 관한 것이긴 하지만 수형자나 미결수용자 전반에 관한 것임을 분명히 밝히고 있고, 전체적인 취지에 비추어 보더라도 고발인이나 참고인 조사를 받는 수형자나 미결수용자의 경우에는 해당되지 않는다고 볼 하등의 이유가 없다.

라. 본 건 보호장비 사용의 적절성 여부

피진정인은 진정인이 교도소장과 교도관을 고발한 상황으로 강한 적개심을 가지고 있었고, 조사실 안에는 불특정 다수인이 많아 출입을 통제하기 어려운 환경이며, 도주하거나 주위의 사무용품을 무기로 이용하여 교도관의 제지를 막고 도주의 위험이 높아 최소한의 안전을 확보할 수밖에 없는 상황이라고 주장하고 있다. 또한 참고인들은 진정인이 2015년 한 해 동안 3차례의 징벌처분을 받은 전력이 있는 자로 「계호업무지침」 제202조 제1항 제5호의 '상습 규율위반 수용자'에 해당될 수 있어서 보호장비를 사용할 필요성이 있었다고 주장한다.

그러나 조사시 보호장비는 해제하는 것이 원칙이고, 도주·폭행·소요 또는 자해나 자살의 위험이 분명하고 구체적으로 드러난 상태에서 이를 제거할 필요가 있을 때 예외적으로 사용하여야 한다. 검찰청 수사과 사무실 구조의 일반적 취약성과 진정인이 교도관 등에게 강한 적개심을 품고 있을 것이라는 추측만으로는 보호장비를 사용하여야 할 구체적이고 현저한 사정이 있었다고 보기 어렵고, 달리 그런 사정이 인정되지 않는다.

한편 진정인이 과거 수차례 징벌처분을 받은 전력이 있어서 '상습 규율위반 수용자'로 볼 여지가 있지만 위 헌법재판소 결정의 취지가 보호장비의 사용 여부에 대해 개별적·구체적으로 판단하라는 것이므로 '상습 규율위반 수용자'라고 하여 반드시 보호장비 사용이 가능하다고 단정하기가 어려울 뿐만 아니라 무엇보다도 피진정인은 조사 당시에 진정인이 수차례 징벌 처분을 받은 사실을 알지 못하였다(만약 피진정인이 진정인의 징벌 처분 전력을 알았다면 참고인들과 마찬가지로 이를 보호장비 사용의 근거로 제시했을 것이다).

그리고 피진정인이 주장하는 바와 같이 검찰조사실 환경상 위험 요소가 있다 하더라도 이는 출입문을 일시적으로 시정하거나 사무실 물품의 위치와 재질, 모양 등을 적절히 선택하는 방법 등 보호장비를 사용하는 것보다 완화된 방법을 통하여 상당 정도 방지하는 것이 가능하다. 단지 검찰조사실의 구조 및 환경이 취약하다거나 막연한 추측만으로 진정인에 대해 보호장비를 해제하지 않고 고발인 조사를 진행한 것은 기본권 제한 시 준수되어야 할 피해의 최소성 요건을 충족하지 못하여 「헌법」 제12조의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

14 2017. 3. 29.자 결정 16진정1059800 [사건기록 열람·등사 과정에서 개인정보 유출]

결정사항

○○지방검찰청검사장에게, 사건기록의 열람·등사 과정에서 개인정보가 유출되지 않도록 소속 직원들 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

사건기록을 등사 허가하는 과정에서 사건관계인 등의 사진, 주민번호, 수감기록, 주거지 등 개인 신상에 관한 내용을 유출한 것은 「개인정보보호법」에 반하여 「헌법」 제17조에서 보장하는 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것임

참조조문

○ 「개인정보보호법」 제3조(개인정보 보호원칙) 및 제23조(민감정보의 처리 제한)
○ 「형사소송법」 제266조의3(공소제기 후 검사가 보관하고 있는 서류등의 열람·등사)
○ 「검찰사건사무규칙」 제112조의3(열람·등사 또는 서면 교부의 제한)
○ 「인권보호 수사준칙」 제6조(명예·사생활 등의 보호)

진 정 인 김○○

피진정인 ○○○

주 문

○○지방검찰청검사장에게, 사건기록의 열람·등사 과정에서 개인정보가 유출되지 않도록 소속 직원들 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○구치소에 수용 중, 같은 방 동료 수용자인 오○○의 사건기록을 보게 되었는데, 오○○의 사건기록에 진정인의 혐의내용, 전과기록, 주민번호, 사진이 있는 등 진정인의 신상에 관한 정보가 유출되었다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

2016. 2. 3. 피진정인은 마약사범 홍○○으로부터 그간 마약을 거래하였던 사람들(김○○, 류○○, 오○○, 박○○)에 대한 제보를 청취한 후, 여러 제보내용을 하나의 진술조서에 작성하였다.

성폭력 사건이나 공범에 대하여 수사 중인 사건의 경우, 수사검사가 공판카드에 증거개시 거부 사유를 기재함으로써 공소 제기 이후에 변호인이나 피고인 등에 의해 서류가 열람·등사되지 않도록 조치하고 있으나, 이 사건의 경우 「형사소송법」 제266조의3 제2항에 따른 증거개시 거부 사유에 해당하지 않는다고 판단하였고, 수사서류에는 다수의 사람에 대한 개인정보가 포함되어 있는 경우가 많지만 열람·등사과정에서 개인정보가 삭제되어 열람·등사되므로 진정인에 대한 인적사항이 다른 피의자에게 유출되리라고 예상하지 못하였다.

피의자 오○○를 기소할 당시, 증거기록에 "제보자 홍○○의 진술조서를 열람·등사해 줄 때는 오○○에 대한 내용 이외에는 모두 삭제하거나 가리고 열람·등사를

해 주어야 한다"는 내용 등으로 별도의 메모나 표시를 남기지 못하였고, 공판송무부 담당 실무자 및 담당 검사의 경우 증거기록을 일일이 검토하여 개인정보가 유출되지 않도록 노력하고 있으나 열람·등사 신청건수가 일 평균 수십 건에 이르다 보니 100% 완벽히 걸러내기가 쉽지 않다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 진정인 제출 서류, 피진정기관의 열람·등사 신청서·민원사무처리부·사건기록 등사서류 등에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 2016. 6. 17. 열람·등사 신청서 및 피진정기관의 민원사무 처리부 등에 따르면, 오○○의 변호인(○○ 변호사)이 오○○의 사건기록을 열람·등사 신청하였고 피진정기관에서 이를 허가하였다.

나. 오○○의 사건기록 등사서류 중 2016. 2. 2.자 홍○○의 진술조서에 의하면, 홍○○의 주민등록번호, 직업, 주거, 등록기준지의 내용은 삭제 처리되어 있으나, 진정인을 비롯하여 류○○·오○○·박○○ 등 4명의 마약 혐의에 대한 홍○○의 구체적인 진술, 진정인의 얼굴 사진·주민번호, 류○○이 운영하는 가게의 주소·사진과 류○○의 수감기록, 오○○의 얼굴 사진·주민번호·주거지에 관한 정보와 사진, 박○○의 얼굴 사진·주민번호·주거지에 관한 정보와 사진이 있다.

5. 판단

가. 기본원칙

「헌법」 제17조에서는 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있고, 「개인정보보호법」 제3조에서는 개인정보처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 하며, 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 이를 개인정보 보호의 원칙으로 규정하고 있으며, 같은 법 제23조 제2항에서는 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다.

한편, 수사서류의 열람·등사와 관련하여 「형사소송법」 제266조의3 제2항에서는 공소제기 후 검사가 보관하고 있는 서류 등에 대하여 열람·등사 신청이 있는 경우 검사는 열람·등사 또는 서면의 교부를 허용하지 아니할 상당한 이유가 있다고 인정하는 때에는 열람·등사 또는 서면의 교부를 거부하거나 그 범위를 제한할 수 있도록 규정하고 있으며, 법무부령인 「검찰사건사무규칙」 제112조의3 제1항에서는 사건관계인의 명예나 사생활의 비밀 등을 보호하기 위하여 검사는 수사서류의 열람·등사를 거부하거나 그 범위를 제한할 수 있도록 규정하고 있고, 법무부 훈령인 「인권보호 수사준칙」 제6조에서는 검사는 수사의 전 과정에서 사건관계인의 사생활의 비밀을 보호하고 그들의 명예나 신용이 훼손되지 않도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

제 규정으로 볼 때, 수사서류의 열람·등사를 허가하는 과정에서 사건관계인 등의 개인 신상에 관한 정보가 공개되지 않도록 수사기관에서 적극적으로 보호조치를 하는 등 사건관계인 등의 명예나 사생활의 비밀이 침해되는 일이 없도록 노력하여야 할 것이다.

나. 신상에 관한 정보가 유출되었는지 여부

인정사실 나항에서 보는 바와 같이, 오○○의 사건기록을 등사 허가하는 과정에서 진정인의 얼굴 사진·주민번호 뿐 아니라 류○○·박○○ 등 다른 사람들의 얼굴 사진·주민번호·수감기록·주거지 등 내밀한 개인 신상에 관한 내용이 유출된 사실이 있는데, 이는 「개인정보 보호법」에서 정하고 있는 개인정보 보호원칙에 반하고, 「검찰사건사무규칙」 제112조의3 제1항 및 「인권보호 수사준칙」 제6조 위반이며, 「헌법」 제17조에서 보장하는 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단된다.

이에 대한 조치로는, 본 건은 피진정인의 잘못이라고 보기는 어렵고 사건기록의 열람·등사 업무를 담당하는 직원의 과오인 점을 참작하여 ○○지방검찰청 검사장으로 하여금 소속 직원들을 대상으로 직무교육을 실시하여 향후 유사한 사례가 재발되지 않도록 조치하는 것이 타당하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 29.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

15 2017. 11. 23.자 결정 17진정0903400 [대질조사 시 전과사실 노출]

결정사항

○○지방검찰청 ○○지청장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 직원들에게 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

대질조사 과정에서 검찰수사관이 피의자의 전과사실을 다른 피의자에게 누설한 행위는 사생활의 비밀과 자유를 침해한 행위임

참조조문

○ 「인권보호수사준칙」 제6조(명예· 사생활 등의 보호)
○ 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」 제20조(피의자에 대한 조사사항)

진 정 인 박○○

피진정인 윤○○

주 문

○○지방검찰청 ○○지청장에게, 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 직원들에게 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정의 요지

2017. 6. 7. 진정인은 쌍방 폭행사건으로 ○○지방검찰청 ○○지청 ○○○호 검사실에서 상대 피의자와 대질조사를 받게 되었다. 피진정인은 진정인에게 "사실혼 여자와 다투면서 욕설한 것으로 벌금 삼백만원이 있었는데 그게 두건이 되었나 봅니다."라고 예전의 전과사실에 대하여 상세히 얘기를 하고, 강한 어조로 "당신 이번에 들어가면 전과 2범이니 삼진아웃 당하면 못나올 수도 있다."고 겁을 주었다. 피진정인이 진정인과 상대 피의자가 있는 자리에서 전과사실을 발설함으로써, 진정인의 전과사실을 알게 된 상대 피의자는 진정인에게 "합의를 하지 않는다. 끝까지 한번 가보자."라면서 오히려 큰소리 치고 있다.

위와 같이 피진정인이 대질조사과정에서 본사건과 전혀 관계없는 전과사실을 노출시키는 것은 인권침해이다.

2. 당사자 진술요지

가. 진정인의 주장요지

진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

진정인의 사건(2017형제9344)은 쌍방 폭행사건으로 형량의 감경 및 중한 피해를 본 피의자의 피해회복 등 피의자들의 이익을 위하여 합의기회를 부여하고자 대질조사를 하게 되었다. 대질조사 시, 상대 피의자는 상해 범죄사실을 모두 인정하고 합의할 의향이 있다고 하였으나 진정인은 동영상 증거가 있음에도 불구하고 자신의 범죄사실에 대해 부인하고 상대 피의자를 도저히 용서할 수 없다면서 합의를 거부하였다.

진정인과 상대 피의자 모두에게 폭력 전과가 있어서 '합의가 되지 않으면 더 많은 처벌을 받을 수 있고 폭력전과가 많은 경우, 최근에는 폭력 삼진아웃제도 등 법원에서 중한 선고하는 추세이니 합의하는 것이 서로에게 유리하다.'는 취지로 말한 사실이 있다.

통상적인 경우에는 쌍방의 출석 하에 피의자들을 분리시켜서 전과관계를 확인하고 있으나, 진정인의 사건의 경우에는 쌍방 모두에게 동종 폭력 전과가 있어서 일방에게 불리하거나 모욕감을 느낄만한 상황이 아니었고 진정인을 위하여 신속한 사건처리 및 원만한 합의를 위해 쌍방 모두의 전과를 고지하게 되었다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인이 제출한 진정서, 피진정인의 진술서, 공소장, 사건송치서, 형사조정신청확인서, 형사조정회부서, 형사조정결정문, 형사조정 조서 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인과 상대 피의자는 2017. 4. 28. ○○시 ○○면 소재 ○○IC공사현장에서 서로 말다툼을 하던 중 폭행, 특수상해, 재물손괴 등으로 입건되었다.

나. 피진정인은 진정인과 상대 피의자에게 합의 기회를 주고자 출석 요구하여, 2017. 6. 7. ○○지방검찰청 ○○지청 ○○○호 검사실에서 대질조사를 하였다.

다. 피진정인은 진정인과 상대 피의자에게 "합의가 되지 않으면 더 많은 처벌을 받을 수 있고 폭력전과가 많은 경우, 최근에는 폭력 삼진아웃제도 등 법원에서 중한 선고하는 추세이니 합의하는 것이 서로에게 유리하다."는 취지의 발언과 함께 진정인과 상대 피의자 모두의 전과를 고지하였다.

5. 판단

가. 「헌법」 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있고, 법무부훈령인 「인권보호수사준칙」 제6조는 검사는 수사의 전 과정에서 피의자 등 관계인의 사생활의 비밀을 보호하고 그들의 명예나 신용이 훼손되지 않도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 비록 조사과정에서 피의자의 전과 유무 등을 확인할 필요는 있지만, 전과사실은 공개될 경우 인격적 불이익을 초래할 수 있는 민감한 내용이므로 수사기관은 법령에 규정한 용도 이외에 전과사실이 본인 이외의 사람에게 알려지는 일이 없도록 해야 한다.

다. 피진정인은 쌍방 폭행사건으로 형량의 감경 및 중한 피해를 본 피의자의 피해회복 등 피의자들의 이익을 위하여 합의 기회를 부여하고자 대질조사를 실시하였고, 그 사건의 경우에는 진정인과 상대 피의자 모두 동종 폭력 전과가 있어서 일방에게 불리하거나 모욕감을 느낄만한 상황은 아니라고 주장한다. 그러나 진정인의 전과사실을 타인이 있는 자리에서 이야기하는 것은 그 자체로 진정인의 인격권과 사생활의 자유를 침해하는 행위이다.

라. 따라서 피진정인이 대질조사 중 전과사실을 발설함으로써 상대 피의자가 진정인의 전과 사실을 인지하도록 한 것은 인권 보호의 주의 의무를 규정하고 있는 「인권보호수사준칙」 제6조를 위반하여 「헌법」 제17조가 보장하는 진정인의 사생활의 자유를 침해한 행위로 판단되며, 이에 ○○지방검찰청 ○○지청장은 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 직원들에게 직무교육을 실시할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 11. 23.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

16 2017. 11. 23.자 결정 16진정0857400 [검사의 부당한 강제이송]

결정사항

【1】 ○○지방검찰청 검사장에게, 피진정인에 대하여 주의 조치할 것을 권고한다.

【2】 검찰총장에게, 검사가 수용자들을 조사하는 경우 사전 출석 통지를 하고 있는지 여부와, 관할지역 외 구속피의자 등에 대한 이감 조사 시 「인권보호수사준칙」 제39조 제4호에서 규정하고 있는 요건을 준수하고 있는지 등에 대해 실태점검을 하고, 적절한 대책을 마련할 것을 권고

결정요지

검사가 교도소에 재판받고 있는 미결수용자를 구속영장 사건이 아닌 다른 사건 조사를 위해 다른 구치소로 강제로 이송시켜 조사받게 한 행위는 미결수용자의 방어권 행사에 큰 지장을 줄 수 있는 행위임

참조조문

○ 「모든 형태의 억류·구금 하에 있는 모든 사람의 보호를 위한 규칙」 제9조
○ 「형사소송법」 제75조(구속영장의 방식), 제85조(구속영장집행의 절차), 제87조(구속의 통지), 제195조(검사의 수사), 제199조(수사와 필요한 조사) 및 제200조(피의자의 출석요구)
○ 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제20조(수용자의 이송)
○ 「검찰사건사무규칙」 제3조(임의수사), 제12조(피의자등의 출석요구)
○ 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」 제69조(검사조사 이송)
○ 「인권보호수사준칙」 제39조(구속피의자 등의 조사)

진 정 인 김○○

피진정인 김○○

주 문

1. ○○지방검찰청 검사장에게, 피진정인에 대하여 주의 조치할 것을 권고한다.
2. 검찰총장에게, 검사가 수용자들을 조사하는 경우 사전 출석 통지를 하고 있는지 여부와, 관할지역 외 구속피의자 등에 대한 이감 조사 시 「인권보호수사준칙」 제39조 제4호에서 규정하고 있는 요건을 준수하고 있는지 등에 대해 실태점검을 하고, 적절한 대책을 마련할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○교도소에서 1심 재판 중, 2016. 9. 12. 피진정인에 의해 ○○교도소에서 △△구치소로 강제로 이송되었다. 이송 당일, 진정인은 교도관을 통해서 △△구치소로 이송을 가야 한다는 사실을 알게 되었는데, 변호인 접견 등이 예정되어 있어 이송을 보류해 줄 것을 교도관에게 요청하였으나 교도관은 △△지청의 이송결정이 있어서 이송을 가야 한다고 하였다. 2016. 9. 12. 진정인은 △△구치소로 이송되었다가 같은 달 21. ○○교도소로 환소하였는데, 이송 기간 동안 변호인과 접견을 못하는 등 같은 달 23. 예정이었던 재판을 충분히 준비할 수 없었다.

2. 당사자의 주장 및 관계인의 진술

가. 진정인

진정인은 ○○에서 ○○전자를 운영하던 중, 지인으로부터 사설경마에 투자하라

는 권유를 받고 사설경마에 투자하였다가 사기 등의 죄명으로 2016. 2. 16. 경찰에서 조사를 받고 같은 달 26. ○○교도소에 구속되었다.

같은 해 8. 31. 진정인은 변호사를 새로 선임하여 1심 재판을 준비하고 있었는데, 같은 해 9. 12. 아침, 교도관으로부터 △△으로 이송을 가야한다고 들었다. 진정인은 '같은 달 23. 재판을 앞두고 있고, 오늘 내일 중으로 변호인과 접견이 예정되어 있어 이송을 갈 수 없다'고 교도관에게 이야기하였다. 이송 대기 중 교도관은 △△지청에 전화를 하여 진정인의 이송이 꼭 필요한지 알아보는 것 같았는데, 통화 후 성명불상의 계장이 '△△지청에서 이송을 해야 한다'고 하면서 진정인을 설득하다가 진정인이 응하지 않자 결국 기동타격대를 불러 진정인을 강제로 데리고 갔다.

2016. 9. 12. 진정인은 △△구치소로 이송되어 같은 달 20. 진정인의 고소사건에 대하여 검찰에서 한 차례 조사를 받았는데, 조사 당시 피고소인 ○○○이 나오지도 않았고, 진정인이 ○○에서 재판을 받고 있어 고소사건을 ○○으로 이첩시켜 달라고 피진정인에게 요청하면서 조사를 거부하였다.

진정인은 2016. 9. 21. ○○교도소로 환소되어 같은 달 23. 재판을 받았는데, 변호인이 재판 전날에 다녀가긴 하였으나 재판 자료가 방대하여 재판준비를 충분히 할 수 없었다.

나. 피진정인

피진정인은 사건 당시 △△지청 소속 검사였으며, 현재 ○○지방검찰청 소속 검사로 재직 중이다. 2016. 7. 1. 진정인이 고소한 사기 사건이 경찰에서 무혐의 의견으로 송치되었는데, 기록을 검토한 결과 진정인에 대하여 무고 혐의가 있어 소환 조사가 필요하였다. 이에 같은 해 9. 5.「형사소송법」제195조, 제199조 제1항, 제200조에 근거하여 ○○교도소에 있는 진정인의 이송을 요청하였고, 교도소에서 같은 달 12. 진정인을 이송하겠다고 하였다.

이송 당일 아침, ○○교도소에서 진정인이 불출석하려고 한다는 연락이 왔는데, 사실 여부를 확인하기 위해 다시 교도소에 전화하였을 때 이미 이송 중이라고 하여 진정인이 출석에 응한 것으로 파악하였다. 진정인 단독으로 조사할 예정이었고, 피의자 ○○○이 같은 해 8. 22. □□구치소 □□지소로 이송된 상황이라 조사 결과에 따라 추후 대질조사 여부를 결정하려고 하였다.

같은 달 20. 진정인이 검사실에 출석하였으나 진정인이 조사를 거부하여 조사하지 못하였고, 진정인은 다음 날 ○○교도소로 다시 이송되었다.

다. 참고인

1) ○○○

당시 ○○교도소 보안과 소속 교감으로 2016. 9. 12. 진정인을 △△구치소로 이송할 당시 이송 책임자였다. 같은 날 07:20경, 이송 준비과정에서 진정인이 재판 준비 때문에 이송을 보류해 달라고 요구하여, 수용기록과를 통해 △△지청 피진정인 검사실에 문의하였는데, 검사실에서는 진정인이 직접 검찰청에 출석해야 한다고 하였다. 이와 같은 내용을 진정인에게 설명하고 진정인을 △△구치소로 이송하였다.

2) ○○○

당시 ○○교도소 총무과 소속 교위로 수용자 이송계획을 수립하는 이송업무 담당자이다. 검사조사 이송은 검사가 법무부 보안과에 수용자 이송을 요청하면, 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」에 따라 법무부 보안과에서 해당 교정시설에 이송지시 공문을 하달한다.

이송지시 공문을 받은 교정시설에서는 교도관의 인력 및 차량 상황 등을 감안하여 자체적으로 호송계획을 수립하여 시행하고, 호송은 보안사항이라 사전에 대상자에게 알려줄 수 없어 이송 당일에 알려주고 있다.

법무부의 이송지시 공문에는 이송 대상자, 이송 대상시설, 이송을 요구한 검사의 이름 정도만 기재되어 있고 해당 수용자가 무슨 사건 때문에 어떤 신분으로 조사를 받는지는 기재되어 있지 않아 교도관이나 수용자는 이송 이유에 대해 자세한 내용을 알 수 없다. 어디로 이송을 간다고 하면 수용자가 무슨 사건이겠다고 스스로 짐작할 수 있는 정도인데, 진정인의 경우에도 이송지시 공문에 별다른 내용이 없었고, 출석요구서가 따로 없었다.

3) ○○○

사건 당시 ○○지원에서 재판중인 진정인의 사기 피고사건 변호인이다. 2016. 8. 31. 법원에 선임계를 제출하였고, 2016. 9. 2. 재판이 예정되어 있어 사건 기록 검토가 필요하여 공판기일 변경신청서를 법원에 함께 제출하였다.

2016. 9. 2. 재판은 공판기일 변경을 재판부에 신청하였기 때문에 참석하지 않았고, 같은 달 9. 재판은 구속기간 연장에 관한 사안이라 변호인 참석이 필요하지 않아 참석하지 않았다. 같은 달 23. 재판이 사건을 수임한 후 처음으로 변론한 공판이었는데, 진정인이 인정하는 부분과 부인하는 부분을 다시 정리하여 재판장에게 설명하고, 종전의 주장을 변경하는 내용이 포함된 중요한 재판이었다.

같은 달 23. 재판 준비 때문에 진정인과 접견을 하려고 하였으나 진정인이 다른 사건 조사 때문에 다른 곳으로 이송을 갔다는 이야기를 들었다. 그래서 이송 기간 동안 접견을 하지 못하였고, 재판 전날에 진정인과 접견을 하였다.

4) **법무부 형사기획과**

검사는 범죄수사를 위하여 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 「형사소송법」 제195조, 제199조 제1항, 제200조, 제221조 제1항, 「검찰청법」 제4조 및 제5조에 따라 관할구역에서 범죄수사를 위하여 피의자 또는 피의자 아닌 자의 출석을 요구하여 필요한 조사를 할 수 있다. 여기서 검사가 출석을 요구하여 조사할 수

있는 피의자 또는 피의자 아닌 자는 관할구역 내외, 수감 여부 등을 불문하므로 관할지역 외의 구속피의자 등에 대하여도 출석을 요구하여 필요한 조사를 할 수 있다.

다만, 관할지역 외의 구속피의자 등을 소환하여 조사함에 있어, 조사가 필요할 때마다 소환할 경우 초래할 수 있는 구속피의자 등에 대한 불편, 각종 인적·물적 비용의 낭비, 수용자 관리에 있어서의 혼란 등을 방지하기 위해 부득이 이송조사가 필요한 경우가 있는데, 이 경우 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제20조와 법무부 예규인 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」 제69조에 근거하여 이송조사를 실시하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 및 참고인의 진술서, □□지방법원 구속영장, 진정인 수용현황 기록, 변호인선임계, △△지방검찰청 △△지청의 '수감자 이감 요청' 공문·수사보고·진술서·진술조서·불기소결정서, ○○교도소의 '수용자 호송 계획 보고'·변호인 접견 접수현황, ◇◇지방교정청의 민원회신, 법무부 통계 등에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. □□지방법원 구속영장(2016-615) 및 진정인의 수용현황 기록에 따르면, 진정인은 사기사건 혐의에 대하여 2016. 2. 19. 구속영장이 집행되어 같은 달 26.부터 ○○교도소에 수용되었다.

나. 진정인 및 참고인 ○○○의 진술, 변호인 선임계에 따르면, 진정인은 사기 피고 사건과 관련하여 2016. 8. 31. ○○○을 변호인으로 선임하였다.

다. 피진정인의 진술 및 2016. 9. 5. '수감자 이감 요청' 공문에 따르면, 피진정인은 사기 피의사건(피의자 ○○○)에 대한 수사에 필요하다는 이유로 ○○교도소에 있는 진정인을 △△구치소로 이송 요청하였다.

라. 진정인 및 피진정인의 진술, 2016. 9. ○○교도소의 '수용자 호송 계획 보고' 등에 따르면, 진정인은 같은 달 12. ~ 21. ○○교도소에서 △△구치소로 이송되었다.

마. 2016. 9. 20. △△지방검찰청 △△지청의 수사보고에 따르면, 고소인 김○○와 피의자 ○○○에 대하여 대질 조사를 실시하려고 하였으나 피의자 ○○○이 2016. 8. 22. □□구치소 □□지소로 이감되었다는 기록이 있다.

바. 2016. 9. 20. 피진정인이 작성한 진정인 대상 진술서 및 진술조서에 따르면, 진정인이 사기사건의 피해자로 출석하였다는 기록, 조사시간은 10:10 ~ 11:25이라는 기록, '△△구치소로 이감을 원하지 않았는데 ○○교도소 직원들이 강제로 데리고 왔고 오늘 조사도 받지 않을 것이고 ○○으로 이첩을 원한다. △△까지 강제로 와서 조사를 받고 싶지도 않고 현재 진행 중인 재판 관련하여 변호인과 면담 등을 하지 못해 재판에 지장이 있다'는 진정인의 진술, 송금 경위에 대한 피진정인의 질문과 진정인의 답변, 진정인이 더 이상 조사를 받기 원하지 않아서 조사를 중단하였다는 기록이 있다.

사. ○○교도소의 변호인 접견접수 현황에 따르면, 2016. 9. 21, 같은 달 22. 진정인은 변호인인 ○○○을 접견하였다.

아. 2016. 9. 27. △△지방검찰청 △△지청의 '불기소 사건기록 및 불기소 결정서'에 따르면, 진정인이 피의자 ○○○을 사기로 고소한 사건에 대하여 피진정인이 증거 불충분으로 '혐의 없음' 처분한 사실, 고소인에 대한 무고 혐의는 인정하기 어렵다는 기록이 있다.

자. 2016. 9. 30. ◇◇지방교정청의 민원 회신에 따르면, △△지방검찰청 △△지청

에서 진정인의 고소사건 조사를 위해 △△구치소로 진정인을 이송할 것을 지휘하여 교정본부는 검찰의 지휘에 따라 이송을 지시하였으며, 이송 당일 진정인의 이송 보류 요구에 대해 해당 검찰청에 확인하였으나 해당 검찰청에서 이송을 시행할 것을 지휘하여 부득이하게 이송을 시행하였다는 기록이 있다.

차. 피진정인 제출 수사기록에 따를 때, 진정인이 △△구치소로 이송될 당시 피진정인이 진정인에게 출석요구서 등을 발송한 기록이 없다.

카. 진정인의 사기 피고 사건(2016고합73사건)에 대한 법원 기록에 따르면, 2016. 6. 14. ○○지원 제1형사부에 접수되었다는 기록, 같은 해 8. 31. 변호인선임계와 기일변경(연기) 신청서가 제출되었다는 기록, 같은 해 9. 23. 재판이 속행되었다는 기록이 있다.

타. 법무부 통계 자료에 따르면, 2017. 1. 1. ~ 같은 해 10. 31. 기간 동안 영장사건 또는 형 집행 사건이 아닌 다른 사건 수사를 위하여 검사가 수용자 이송을 요청한 건수가 814건이며, 이 중 미결수용자의 이송건수가 420건이다.

5. 판단

가. 피진정인의 이송 요청의 정당성

검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다(「형사소송법」 제195조). 검사 또는 사법경찰관은 수사에 필요한 때에는 피의자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있고(「형사소송법」 제200조), 피의자가 아닌 자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수도 있다(「형사소송법」 제22조 제1항). 이 경우에 출석을 요구할 수 있는 피의자나 참고인이 반드시 검사가 근무하는 검찰청의 관할 구역 내에 거주하여야 하는 것은 아니다.

검사가 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있는 대상에 수용자도 당연히 포함된다. 검사는 관할 구금시설에 수용된 수용자를 검사실로 소환하여 조사할 수 있으며,

필요한 경우 관할 밖 구금시설에 수용된 수용자를 검사실로 소환하여 조사할 수도 있다. 본 건의 경우 △△지방검찰청 △△지청에 근무하던 피진정인은 ○○교도소에 수용 중이던 진정인을 △△지청으로 소환하여 조사할 수 있다.

만약 조사에 장시간이 소요되거나 여러 차례 조사가 필요하다면 교도소나 구치소의 입장에서는 수용자의 수용과 관련해서 많은 어려움에 직면하게 될 것이다. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제20조 제1항은 소장은 수용자의 수용·작업·교화·의료, 그 밖의 처우를 위하여 필요하거나 시설의 안전과 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하면 법무부장관의 승인을 받아 수용자를 다른 교정시설로 이송할 수 있도록 규정하고 있다. 물론 다른 검찰청에 이송하거나 출장·공조 수사하는 대안이 있지만 사건에 따라서는 검사가 직접 조사하는 것이 바람직한 사건이 있을 것이다.

그러나 구금장소를 함부로 변경하는 것은 수용자를 심리적으로 위축시킬 수 있고, 가족 등과의 접견에도 불편을 초래하고 무엇보다도 형사재판이 진행 중인 수용자의 경우에는 방어권 행사에 큰 지장을 가지고 올 가능성이 크다.

따라서 현행 법규상으로도 검사의 부당한 수용자 이송 요청을 방지하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 우선 검사가 수용자 이송 요청을 하기 위해서는 법무부장관의 승인을 받아야 한다. 검사가 소장에게 직접 수용자의 이송을 요구하는 것이 아니라 법무부 보안과에 수용자 이송 요청을 하면 법무부장관의 승인을 받아서 법무부장관 명의로 해당 교정시설에 이송지시 공문을 하달하는 것이다.

그리고 법무부 훈령인 「인권보호수사준칙」 제39조 제4호에 의하면 "관할지역 외의 구속 피의자 등에 대한 이감 조사는 대질조사나 장기간의 조사가 필요할 때 등 불가피한 경우에만 하여야 하며, 그 외의 경우에는 사건을 관할 검찰청에 이송하거나 출장·공조수사를 활용한다"고 규정하고 있다. 즉 수사를 위한 검사의 이송 요청은 불가피한 경우에 극히 예외적으로만 허용되어야 한다.

한편 법무부령인 「검찰사건사무규칙」 제12조 제1항은 "검사가 서면으로 피의자 또는 피의자 외의 사람에게 출석을 요구하는 경우에는 별지 제16호 서식에 따른 출석요구서 또는 별지 제17호 서식에 따른 참고인출석요구서에 의하고, 별지 제18호 서식에 따른 출석요구통지부에 해당 사항을 기재하여야 한다."라고 규정하고 있고, 제2항은 "검사는 필요한 경우에 전화·모사전송 기타 상당한 방법으로 제1항에 따른 피의자등의 출석을 요구할 수 있다."라고 규정하고 있다. 이 규정은 수용자에 대한 출석을 요구하는 경우에도 당연히 적용된다. 수용자가 구속된 범죄와 관련하여 공소제기 전에 조사를 받는 경우를 제외하고는 어떤 방식으로든지 사전에 어떤 사건에 관하여 피의자 또는 참고인으로 조사받는지를 통지하여야 한다.

본 건의 경우 피진정인의 조치가 정당하였는지 살펴보면, 먼저 피진정인은 진정인에게 사전에 출석 통지를 하지 않았다. 피진정인이 법무부장관에게 '수감자 이송 요청' 공문을 보낸 것은 사실이지만 그것은 법무부장관의 승인을 받기 위한 내부적 절차였을 뿐이고 진정인에 대한 출석 통지라고 볼 수 없다. 법무부의 이송지시 공문에는 이송대상자, 이송대상시설, 조사기간, △△지방검찰청 △△지청 사무과 정도만 기재되어 있고, 진정인이 무슨 사건의 어떤 신분으로 조사를 받는지는 기재되어 있지 않았다. 진정인은 이송 당일 단순히 △△으로 이송간다는 사실을 통보받았을 뿐이다. 피진정인은 사전에 진정인에게 이송 및 조사계획을 통지하고 조사에 문제가 없는지를 확인하고 필요시 일정을 조정하였어야 한다.

다음으로 피진정인은 2016. 9. 12. 이송 당일 ○○교도소의 교도관을 통하여 진정인이 형사 재판이 임박하고 변호인과의 접견이 예정되어 있어 이송가지 않겠다는 취지를 전달하였음에도 불구하고 이송을 중단 또는 연기하기 위한 조치를 취하지 않았다. 수용자가 조사를 위한 이송에 응하지 않겠다는 뜻을 분명히 밝힌 경우에는 검사로서는 법원의 영장을 받는 것이 타당할 것으로 보인다.

마지막으로 본 건 진정인에 대한 이송 요청은 위 「인권보호수사준칙」에도

위배되는 것이었다. 본 건의 경우 대질조사나 '장기간의 조사가 필요할 때' 등 진정인의 이송이 불가피한 사정이 보이지 않는다. 피진정인은 □□구치소 □□지소에 수감 중인 피의자에 대해서는 이송 요청을 하지 않았고, 그 사건이 장기간의 조사를 요하는 복잡한 사건도 아니었다. 피진정인은 진정인이 조사에 응하지 않자 2016. 9. 27. '혐의 없음' 처분을 하고, 고소인에 대한 무고 혐의는 인정하기 어렵다고 판단하였다. 진정인에 대한 무고의 의심이 있다면 사건을 이송하거나 아니면 진정인을 △△지청으로 당일 소환하여 조사하는 방법을 선택하였어야 했다.

나. 필요한 조치

따라서 현재 피진정인의 소속 기관장인 ○○지방검찰청 검사장은 피진정인에게 주의 조치를 하는 것이 바람직하다.

그리고 검찰총장은 검사가 수용자들을 조사하는 경우 사전에 출석 통지를 하고 있는지, 관할지역 외의 구속피의자 등에 대한 이감 조사 시 「인권보호수사준칙」 제39조 제4호에서 규정하고 있는 요건을 준수하고 있는지 등에 대해 실태점검을 하고, 점검 결과에 따라 적절한 대책을 마련할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

7. 위원 장애순의 보충 의견

구금 장소를 함부로 변경하는 것은 수용자의 경우 방어권 행사에 큰 지장을 가지고 올 가능성이 크다. 현행 법규상 검사의 부당한 수용자 이송 요청을 방지하기 위하여 제도적 장치를 마련하고 있지만, 과연 법무부장관의 승인 규정이 정당성과 실효성이 있는지 의문이다. 그리고 「인권보호수사준칙」에서는 예외적인 경우에

이송 조사를 허용하고 있으나, 조사 대상자의 동의에 기초하지 않는 이송 조사는 원칙적으로 형사소송법의 임의수사 원칙에 반하고, 이송 조사를 강제할 수 있는 법적 근거 또한 없다. 따라서 조사 대상자의 의사에 관계없이 이송 조사가 강제되어 조사대상자의 신체의 자유와 변호인 조력권 등이 침해되는 일이 없도록 해야 한다.

2017. 11. 23.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

17 2017. 12. 4.자 결정 17진정0329000 [검사의 피해자에 대한 부적절한 발언 등]

결정사항

○○○○지방검찰청장에게 △△△△지방검찰청장과 협의하여 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 피진정인 1을 포함한 소속 직원들을 상대로 성폭력 사건 피해자 조사 관련 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

검사가 성폭력 피해자를 조사하면서 피해자가 모멸감이나 수치심을 느낄 만한 발언을 한 것은 인권침해 행위에 해당

참조조문

○「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제29조(수사 및 재판절차에서의 배려)
○「인권보호수사준칙」 제51조(성폭력 등 피해자의 보호)

진 정 인 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○

주 문

1. ○○○○지방검찰청장에게 △△△△지방검찰청장과 협의하여 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 피진정인 1을 포함한 소속 직원들을 상대로 성폭력 사건 피해자 조사 관련 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나항 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 성폭력 피해자로서 가해자를 강제추행 등으로 고소하였다가 검찰 조사를 받는 과정에서 다음과 같은 인권침해를 당했다.

가. 피진정인 1은 2016. 11. 17. 검사실에서 “피해의식이 있느냐. 국가 공권력이 우습냐. 무고죄로 고소하려고 했다.”, “성폭력 트라우마가 있는 것 같으니 무고죄로 고소하지는 않겠다.”, “여자가 술을 왜 마시냐? 저녁 6시가 넘었는데 왜 밖을 나가냐?” 고 나무라듯이 말했다. 그리고 피진정인 1은 진정인과 동년배임을 밝힌 후 어릴 적 경험을 이야기하면서 “우리 세대는 그런 건 그냥 참고 넘기지 않았느냐.”라고 하였다. 또한 피진정인 1은 “그만 좀 징징짜라.”라고 모멸감을 주는 발언을 하였다.

나. 진정인은 피진정인 2와 통화를 하면서 2016. 11. 29. 대질조사 시 신뢰관계자와의 동석을 신청하였으나, 피진정인들은 이를 거부하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장

진정인은 성폭력 사건으로 인해 외상성 스트레스 장애 등을 진단받고 지금까지 치료를 받고 있다. 2016. 11. 17. 진단서를 들고 ○○○○지방검찰청에 갔는데, 면담이라고 안내받은 적 없으며 조사를 받는다고 생각했다. 피진정인 1은 진정인이 □□□□지방검찰청에 고소하여 진행 중인 다른 사건과 관련하여 가해자 집에서 열리는 모임에 가지 않으려다가 같은 모임의 여성이 계속 오라고 연락하여 결국

오후 6시 40분쯤 갔다고 하자, "저녁 6시 이후에 왜 나가냐."라고 물었다.

진정인은 3년 만에 용기를 내어 고소를 한 피해자로서 억울하여 울었고, 이후 우울증 증세가 심해졌다.

나. 피진정인의 주장

1) 피진정인 1

가) 진정인은 2회 검찰청에 출석하였다. 1회 출석 시에는 진정인을 면담하는 자리에 불과하여 신뢰관계자가 동석할 필요성이 없었다. 2회 출석 시에는 진정인의 요구에 의해 대질조사를 한 것으로서 신뢰관계자 동석을 요구받은 적 없다.

나) 피진정인 1은 약 6년 동안 성폭력 전담을 맡아 왔던 검사로서, 진정인이 주장하고 있는 것과 같이 "국가공권력이 우습냐.", "저녁 6시가 넘었는데 왜 외출을 하느냐."라고 말한 적 없다.

다) 진정인이 성폭력 피해를 3회에 걸쳐 고소 또는 신고한 사실이 있어 무고를 의심한 적 있다. 그러나 "처음에는 무고가 아닌가 의심도 했다. 그러나 이전 사건과 이번 사건 내용을 검토해 보니 무고는 아닌 것으로 보인다."라고 하여 오히려 진정인의 주장에 공감하는 취지로 말했다.

라) "우리 어릴 때는 많이 당했다."라는 발언은 진정인이 고소한 사건을 처벌할 수 없는 이유를 설명하던 중 신고를 잘 했다는 취지에서 나온 말이다. "옛날에는 강제추행을 당하고도 부끄러워 신고를 하지 못하는 경우가 많았고 심지어 나 역시 그런 경험이 있지만, 요즘은 피해자들이 적극적으로 신고를 하는 추세이고, 이에 따라 법원에서 강간이나 강제추행으로 인정되는 범위도 넓어졌다. 다만, 아직까지는 비동의간음 또는 비동의추행은 폭행이나 협박을 구성요건으로 하고 있는 우리 형법 상 처벌하기 어려우며,

역시 증거가 없는 경우에도 증거법상 처벌이 곤란하다."라는 내용을 전달하기 위함이었다.

마) 진정인은 친하지 않은 남자의 집까지 따라가 술을 마시고 잠을 자다가 성폭행을 당했다고 고소한 적 있는 등 반복되는 성폭력 피해에도 불구하고 스스로를 지키려는 의지가 보이지 않고, 인간관계에서 매우 수동적인 태도를 보였다. 진정인은 "나는 술자리에 가기 싫었는데 다른 사람이 가자고 해서 어쩔 수 없이 갔고, 가해자의 집까지 따라갔다가 그 곳에서도 술을 마셔 만취하는 바람에 그 곳에서 잠을 잤다."라고 말했다. 이에 피진정인 1이 "술자리에 가는 것조차 싫었다면서 왜 그렇게 취할 정도로 마셨어요."라고 되물은 것이지, 술 마신 행위를 비난한 것이 아니었다.

바) 진정인은 딸들도 성폭행을 당하는 지경에 이르렀다는 진술을 하였다. 이에 피진정인 1은 진정인에게 "엄마가 강해져야 딸을 지킬 수 있다. (중략) 다른 사람들에게 끌려 다니고, 스스로를 지키려는 노력을 하지 않으며, 늘상 징징거리기만 하면 어떻게 딸들을 지켜줄 수 있는가."라고 딸들에게 집중해야 하지 않겠냐며 충고한 것이다.

사) 피진정인 1은 진정인에게 사건을 기소하기 어려움을 설명하고 위로하기 위해 면담을 한 것인데, 진정인이 피진정인 1의 의도와 다르게 안 좋은 쪽으로 받아들였다고 생각한다.

2) 피진정인 2

가) 진정인이 2016. 11. 17. 진정인의 딸의 동석을 요청하였으나, 변호인 아닌 신뢰관계자 동석은 관련 규정 상 장애인 또는 미성년자에 한하여 인정하고 있다. 그리고 관련 사건은 준강간 피해 사건으로 진정인의 딸이 동석하는 것은 문제가 있다고 보여, 내부적으로 의논한 후 진정인에게

양해를 구하여 신뢰관계자 동석 없이 면담을 진행하였다.

2016. 11. 29. 진정인의 요구에 따라 피의자와 대질조사가 이루어졌는데, 당시 진정인이 신뢰관계자 동석을 요구한 적 없다.

나) 피진정인 1은 진정인이 고소한 사건은 진정인 주장, 당시 정황, 피고소인의 진술 등에 비추어 볼 때 형사 처벌하기 어렵다는 사실을 약 2시간에 걸쳐 설명하였다.

피진정인 1이 "우리 어릴 때는 많이 당했다."라고 발언한 것은 과거에 성범죄 피해를 입었음에도 불구하고 의식이 부족하여 형사적으로 문제제기 할 수 없거나 가벼운 처벌에 그치는 경우가 많았던 것이 사실이나, 현재는 의식이 많이 바뀌어 피해자의 진술을 토대로 유죄로 인정하는 경우가 많고 엄하게 처벌하기도 하지만 본 건의 경우는 진정인의 진술만으로 기소하기 어렵다고 설명하는 과정에서 나온 발언이다.

피진정인 1이 "공권력이 우습냐, 무고죄로 고소하려했다.", "저녁 6시가 넘었는데 왜 외출하느냐."고 말한 적 없다. 피진정인 1이 "술은 왜 마셨냐."고 물은 것은 진정인이 사건 내용이 전혀 기억나지 않는다고 진술한 것과 관련하여 그 원인을 파악하는 과정에서 당연히 물어봐야 하는 내용이었다. "그만 좀 징징 짜라."라는 발언과 관련하여서는 진정인이 "나는 그러고 싶지 않았는데 피고소인이 술을 마시자고 하여 어쩔 수 없이 이에 따랐다."라고 하는 등 수동적인 자세로 일관하였고, 이에 피진정인 1이 울지말고 강해져야 한다는 취지로 말한 것이고, 진정인을 비하하려는 의도는 없었던 것으로 기억한다.

다. 참고인의 진술

1) 참고인 1(○○○)

참고인 1은 2016. 10.경 트위터에서 문단 내 성폭력 피해 폭로와 관련한

해시태그 운동이 전개되면서, 익명으로 피해자들에게 조언을 해 주는 활동을 하였다. 2016. 11. 초 모 시인이 후배를 성추행했다는 위 진정 관련 사건이 기소의견으로 송치되었다는 기사를 보았고 그 기사를 트위터 계정에 소개한 적 있다. 진정인은 2016. 11. 19.경 트위터 쪽지를 통해 참고인 1에게 피해사실을 진술하면서 상담을 요청하였는데, 그 심리상태가 매우 불안해보였다.

진정인은 검찰에 가기 전에 딸과 함께 가겠다고 했으나 거부당했다고 했다. 그리고 진정인은 피진정인 1이 그 날 보자마자 '무고죄로 넘기려고 했으나 정신이 불안해보여서 그렇게까지 하지는 않았다.', '저녁시간에 왜 남자랑 단 둘이 술을 마시느냐. 남성들이 여성의 행위를 승낙으로 인지할 수 있다.', '비슷한 연배인데 (가슴 부위를 언급하면서) 우리 때는 그냥 넘어갔다.'라는 식의 발언을 했다고 진술했다.

이후 진정인이 대질조사를 받기로 했는데 어떻게 하면 좋겠냐고 물어와, 신뢰관계자와 동석하겠다는 의사를 전달하라는 내용을 강조하여 쪽지를 보낸 적 있다. 진정인은 대질조사 이후 다시 트위터 쪽지를 통해 신뢰관계자 동석을 거부당했다고 진술했던 것으로 기억한다.

2) 참고인 2(○○○ 변호사)

참고인 2는 □□□□지방검찰청에서 진행 중인 진정인의 또 다른 성폭력 피해 사건의 국선 변호인이었다. 진정인은 전화통화 시 위 진정 관련 사건 대질조사 시 동석을 해 줄 수 있냐고 물어와 담당 변호인과 상의하는 것이 맞겠다고 이야기해 준 적 있다. 진정인은 위 진정 관련 사건 담당 변호인과 연락이 잘 되지 않는다고 말하였던 것으로 기억한다.

3) 참고인 3(○○○ 변호사)

참고인 3은 위 진정 관련 사건의 국선 변호인이었다. 진정인이 참고인 3에게 검찰 조사 시 참석해 줄 것을 요청한 적은 없다.

4. 관련 규정

별지 기재와 같다.

5. 인정사실

진정인이 제출한 진정서, 메모지(검찰 출석 관련), 이메일 전송 내역, 진단서, 재정신청서, 재정신청 기각 결정문, 재항고장, 탄원서, 휴대폰 캡쳐 사진(트위터 쪽지), 피진정인들의 답변서, 참고인들의 진술 등을 종합하여 살펴보면 인정사실은 다음과 같다.

가. 진정인은 2013. 10.경 진정 외 윤○○으로부터 성추행을 당하였다는 내용의 고소장을 2016. 9. 7. ○○○○경찰서에 제출하였다.

나. ○○○○경찰서장은 2016. 11. 2. 위 사건을 강제추행죄에 대한 기소의견(불구속)으로 ○○○○지방검찰청에 송치하였다. 위 사실은 2016. 11. 7. KBS 인터넷 기사 등을 통해 보도되었다.

다. 피진정인 1은 사건 당시 ○○○○지방검찰청(현 △△△△지방검찰청) 소속 검사로서 위 강제추행 사건 담당 검사이고, 피진정인 2는 같은 검찰청 소속 수사관이다.

라. 진정인은 2016. 11. 17. 10:00경 진단서를 들고서 ○○○○지방검찰청 000호 검사실에 출석하였다가 같은 날 12:00경 넘어서 귀가하였다. 위 진단서에는 2014. 12.경부터 '외상성 스트레스 장애', '혼합형 불안우울장애'로 진단받아 치료받은 사실이 기재되어 있다. 앞서 송치된 사건기록에 진정인이 제출한 진단서가 첨부되어 있기도 하였다.

마. 피진정인 1은 같은 날 000호 검사실 옆에 있는 영상녹화조사실에서 약 2시간 동안 진정인을 면담하면서 무고죄로 의심해 본 적이 있음을 언급하였고, "우리 어릴 때는 (강제추행 등을) 많이 당했다.", "피진정인 1도 개인적인

경험을 겪은 적 있다."고 말한 적 있다. 또한 피진정인 1은 진정인이 "술자리에 가기 싫었는데 어쩔 수 없이 가서 만취하였다."고 말하자, "술자리에 가는 것조차 싫었다면서 왜 그렇게 취할 정도로 마셨어요."라는 내용의 질문을 하였고, '징징대다.'라는 표현을 사용한 적 있다.

바. 진정인은 2016. 11. 19. 인터넷 상에서 익명으로 활동 중인 참고인 1에게 트위터 쪽지로 상담을 요청하였다. 이에 참고인 1은 진정인에게 대질일자가 나오면 반드시 신뢰관계자와 동석하겠다고 말하라는 등의 내용으로 답변하였다.

사. 진정인은 2016. 11. 29. 09:54경부터 16:23경까지 ○○○○지방검찰청 000호 검사실에서 피고소인과 대질조사를 받았다.

아. 피진정인 1은 2016. 11. 30. 위 사건을 불기소처분(증거불충분 혐의없음)하였다. 진정인은 위 처분에 대해 항고, 재정신청을 제기하였으나 모두 기각되었고, 재정신청 기각 결정에 대해 재항고를 하였으나 기각되었다.

6. 판단

가. 진정요지 가항에 대하여

1) 성폭력 피해자에 대한 특별한 주의 필요

수사기관이 피의자 등 사건관계인을 조사할 때 인권을 존중하고 보호하기 위해 책무를 다 해야 할 것이나, 성폭력 피해자의 경우에는 정신적으로 취약한 수사대상에 해당하므로 특별한 주의가 필요하다.

이러한 점을 반영하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제29조는 피해자가 편안한 상태에서 진술할 수 있는 환경을 조성하고 피해자의 나이, 심리상태 또는 후유장애의 유무 등을 고려하여 피해자의 인격이나 명예가 손상되거나 사적인 비밀이 침해되지 않도록 주의할 것을 요구하고 있다. 또한 「인권보호수사준칙」(법무

부 훈령 제985호) 제51조는 위와 같은 사항뿐만 아니라 피해자에게 친절하고 온화한 태도로 질문하고, 피해자를 비난하는 발언이나 피해자가 수치심을 느낄 수 있는 저속한 표현을 삼가도록 유의할 것을 규정하고 있다.

2) 인권침해 여부

피진정인 1은 진정인이 본인의 발언 의도와 다르게 받아들이고 있다고 항변하고 있으므로, 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

우선 검사가 성폭력 사건 피해자를 처음 마주하는 면담 자리에서 무고죄 여부에 대한 판단을 언급하고 "왜 그렇게 술을 취할 정도로 마셨어요."라는 등으로 질문하는 경우 피해자로서는 자신을 의심한다고 느낄 수밖에 없다. 이러한 발언을 감안할 때, 진정인이 수사기관에 대한 신뢰를 형성할 수 있었다거나 편안한 상태에서 진술할 수 있는 환경을 제공받았다고 보기는 어렵다.

다음으로, 송치된 사건기록에 진단서 등이 첨부되어 있었고 진정인이 피진정인들에게 진단서를 제출하였으므로, 피진정인 1은 진정인이 외상 후 스트레스 장애 등을 진단받아 치료 중에 있고 그 심리상태가 불안정함을 알 수 있었다. 그렇다면 피진정인 1은 보다 더 큰 주의를 기울여 진정인의 심리상태를 살피고 발언했어야 한다. 피진정인 1의 주장과 같이 성폭력 전담 검사로서 조사가 아닌 면담 과정에서라면 더욱 그러해야 할 것이다.

"우리 어릴 때는 많이 당했다."라는 언급과 관련하여 살펴보면, 피진정인 1은 진정인에게 기소가 어려움을 설명하는 과정에서 진정인이 신고를 잘 했다는 취지로 발언했다고 항변한다. 그러나 이는 일반적으로 성폭력 피해로 인한 후유증을 호소하고 있는 진정인과 공감을 형성하거나 위로해 줄 수 있는 내용으로 이해하기 어렵고, 경찰에서 기소의견으로 송치된 사건을 불기소처분하기에 앞서 오히려 성폭력 피해자에게 사건처리 결과의 책임을 전가하는 것으로 오해를 불러일으킬 수 있는 부적절한 발언으로 보인다.

그리고 '징징대다'라는 표현 또한 피진정인 1의 주장처럼 같은 여성으로서 조언하려는 의도에서 비롯되었다고 하더라도 수사기관에서 피해자로서 조사를 받고 있는 진정인의 입장에서는 자신을 다그치거나 비난하려는 의도가 있는 것으로 느낄 수 있다.

따라서 진정인이 피진정인 1의 발언으로 인해 모멸감이나 수치심을 느꼈다고 인정할 수 있다. 적어도 위 발언은 피해자로 하여금 불필요한 오해를 하게 할 소지가 높은 발언에 해당한다.

피진정인 1은 피해자의 심리상태 등을 신중하게 고려하여 피해자가 편안한 상태에서 진술할 수 있는 환경을 조성하고, 인격이나 명예가 손상되지 않도록 하여야 한다는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제29조에 따른 주의의무를 다 했다고 보기 어렵고, 진정인에게 모멸감이나 수치심을 줄 우려가 있는 발언을 하여 헌법 제10조에서 보장하고 있는 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하였다고 봄이 타당하다.

나. 진정요지 나항에 대하여

이 부분 진정과 관련하여 진정인은 피진정인들이 신뢰관계자 동석을 불허했다고 주장하나, 피진정인들은 2016. 11. 17. 출석 시 면담 자리에 불과하고 진정인의 딸이 동석하는 것은 부적절하여 불허했으며 이후 대질조사 시에는 진정인의 요청이 없었다고 주장하여 당사자의 주장이 상반된다.

진정인은 대질조사에 앞서 신뢰관계자 동석을 검찰에 신청하도록 참고인 1로부터 상담을 받았고 다른 고소사건 변호인인 참고인 2에게 동석해 줄 것을 요청한 사실이 있다. 이러한 점들을 고려할 때 진정인이 피진정인 들에게 대질조사 시 신뢰관계자 동석을 신청했을 가능성이 없는 것은 아니나 그 여부가 객관적으로 확인되지 않는다. 따라서 이 부분 진정은 진정의 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 기각함이 적절하다고 판단된다.

다. 소결

진정요지 나항은 기각하고, 진정요지 가항과 관련하여 피진정인 전 소속 기관장에게 향후 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 현 소속 기관장과 협의하여 피진정인 1을 포함한 소속 직원들을 대상으로 성폭력 사건 피해자 조사 관련 직무교육을 실시할 것을 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 4.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리 위원 장애순

위원 이은경 위원 김기중 위원 한수웅 위원 조현욱

검찰 관련 인권침해

18 2017. 12. 21.자 결정 16직권0002200, 16직권0002600(병합) [수사기관의 피의자 신문조사 시 수갑 등 장구 사용 관련 정책권고]

결정사항

【1】 법무부장관에게, 검사와 검찰 수사관의 수갑 사용에 대한 법적 근거를 마련할 것을 권고

【2】 검찰총장과 경찰청장에게, 조사 시 수갑 등 장구 사용과 관련하여 다음의 사항을 반영하여 관련 규정을 개정할 것을 권고

가. 검사나 경찰관은 조사 시 피의자 등의 수갑 및 포승을 해제하여야 한다.

나. 수갑과 포승의 사용이 예외적으로 허용되는 경우를 구체적으로 명시하여야 한다.

다. 수갑과 포승 사용시 수사과정확인서에 그 취지 및 이유를 기재하여야 한다.

【3】 검찰총장과 경찰청장에게, 본 직권조사 결과를 소속 직원들에게 전파하고 관련 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

수사기관에서 피의자신문조사 시 관행적으로 수갑을 착용한 채로 조사를 받게 하는 것은 피의자의 방어권을 침해하는 행위임

참조조문

「경찰관직무집행법」 제10조의2(경찰장구의 사용), 「피의자 유치 및 호송규칙」 제22조(수갑의 사용), 「계호업무지침」 제202조(검사실 근무자 유의사항)

주 문

1. 법무부장관에게, 검사와 검찰 수사관의 수갑 사용에 대한 법적 근거를 마련할 것을 권고한다.

2. 검찰총장과 경찰청장에게, 조사 시 수갑 등 장구 사용과 관련하여 다음의

사항을 반영하여 관련 규정을 개정할 것을 권고한다.

가. 검사나 경찰관은 조사 시 피의자 등의 수갑 및 포승을 해제하여야 한다.

나. 수갑과 포승의 사용이 예외적으로 허용되는 경우를 구체적으로 명시하여야 한다.

다. 수갑과 포승 사용시 수사과정확인서에 그 취지 및 이유를 기재하여야 한다.

3. 검찰총장과 경찰청장에게, 본 직권조사 결과를 소속 직원들에게 전파하고 관련 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 직권조사의 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라고 한다)는 진정사건을 조사하여 수사기관에서 피의자 조사 시 비례의 원칙을 위반하여 수갑이나 포승을 사용하는 것은 「헌법」 제12조에서 보장하는 피의자의 자기 방어권을 침해하는 것으로 판단하고 관련 기관에 구제조치 등의 권고를 여러 차례 하였다. 그러나 이후에도 유사한 내용의 진정이 계속 제기 되었고 이 문제를 직접적으로 제기하지 않은 진정사건의 조사 과정에서도 특별한 이유 없이 수갑이나 포승을 사용한 채 피의자신문을 하는 사례가 다수 발견됨은 물론 유치장 방문조사 중에도 수갑이나 포승을 찬 상태에서 조사를 받았다고 진술하는 유치인들이 다수 확인되었다. 위원회는 이러한 상황을 종합하여 피의자 조사 시 수갑이나 포승을 사용하는 수사기관의 관행이 지속되고 있다고 판단하였고 이에 직권조사를 통해 그 실태를 자세히 파악하여 보다 근본적인 대책 마련을 권고하고자 하였다.

2. 직권조사 개요

전국 6개 수용시설에 구속되어 있는 수용자를 대상으로 조사를 실시하였다. 조사는 위원회 조사시점으로부터 1개월 이내에 수사기관에서 피의자 신문 조사를 받은 수용자를 대상으로 하였고 이들 중 마약 사범, 살인, 강간, 조직폭력 등 강력범죄 혐의자를 제외하였다. 조사대상 중 조사에 동의한 150명을 상대로 설문지 작성과 면담 조사 방법으로 조사하였다.

조사 일시	조사장소	응답자
2017. 3. 9. - 3. 10.	○○교도소	36명
2017. 3. 14.	○○구치소	41명
2017. 3. 15.	◇◇교도소	15명
2017. 3. 16.	□□교도소	15명
2017. 4. 4.	◇◇구치소	22명
2017. 4. 6.	△△교도소	21명

3. 조사 결과

가. 설문조사 결과

1) 피의자신문 조사를 받을 때, 수갑이나 포승이 채워진 상태로 조사를 받은 경험

구분	경험 있음	경험이 없음	기억나지 않음	합계
경찰	85명 (56.7%)	56명 (37.3%)	9명(6.0%)	150명 (100%)
검찰	114명 (76.0%)	35명 (23.3%)	1명 (0.7%)	150명 (100%)

2) 피의자신문 조사를 받을 때 사용된 장구의 종류

구분	수갑만 사용	포승만 사용	수갑과 포승 같이 사용	합계
경찰	63명 (74.1%)	1명 (1.2%)	21명 (24.7%)	85명 (100%)
검찰	28명 (24.8%)	1명 (0.9%)	84명 (74.3%)	113명 (100%)

3) 모든 피의자신문 조사 중에 수갑 또는 포승을 사용하였는지 여부

구분	모든 조사 시 사용	상황에 따라 사용	합계
경찰	54명 (65.9%)	28명 (34.1%)	82명 (100%)
검찰	88명 (77.2%)	26명 (22.8%)	114명 (100%)

4) 피의자신문 조사를 받을 때, 수갑이나 포승을 해제하여 달라고 요청한 사실이 있는지 여부

구분	묵살		해제	요청 안함	기억안남	합계
경찰	63명 (74.1%)		1명(1.2%)	21명(24.7%)	5명(6.0%)	83명(100%)
검찰	검사 거부	교도관 거부	5명(4.5%)	80명(71.4%)	7명(6.2%)	112명(100%)
	16명(14.3%)	4명(3.6%)				

5) 피의자신문 조사를 받을 때, 수갑과 포승으로 불편하거나 부당하다고 생각한 점(복수응답)

구분	경찰	검찰
팔이나 어깨 등에 통증이 생겨 힘들었음	31명(22.8%)	48명(23.9%)
심리적으로 위축되어 진술을 제대로 하기 힘들었음	38명(27.9%)	60명(29.9%)
조서를 읽어볼 때, 조서에 서명할 때 매우 불편했음	60명(44.1%)	86명(42.8%)
불편하거나 부당하다고 느끼지 않음	7명(5.1%)	7명(3.5%)
합계	136명(100%)	201명(100%)

4. 판단

가. 기본 원칙

수사기관의 피의자 신문 절차 시 수갑과 포승 사용의 문제와 관련하여, 헌법재판소는 법무부 훈령인 「계호근무준칙」 제298조 제1호 및 제2호의 위헌 확인 결정에서 검사의 피의자신문 조사 절차에서 피의자가 신체적으로나 심리적으로 위축되지 않는 상태에서 자기의 방어권을 충분히 행사할 수 있도록 계구를 사용하지 말아야 하는 것이 원칙이고 다만 도주, 폭행, 소요, 자해 등의 위험이 분명하고 구체적으로

드러나는 경우에만 예외적으로 계구를 사용할 수 있다고 판시(헌법재판소는 계호근무준칙 제298조의 위헌확인 결정) 하여 피의자 신문 절차 시 수갑과 포승은 명백히 그 필요성이 확인된 경우에 한하여 사용되어야 함을 강조한 바 있다.

또한, 헌법재판소는 검사조사실에 소환되어 피의자신문을 받을 때 계호교도관이 포승으로 청구인의 팔과 상반신을 묶고 양손에 수갑을 채운 상태에서 피의자조사를 받도록 한 사건에서 당시의 계구 사용행위는 과잉금지원칙에 어긋나게 청구인의 신체의 자유를 침해하여 위헌인 공권력행사로 판단(헌재 2005. 05. 26. 2001헌마728 결정)하였고 최근 대법원은 수사기관에서 수갑을 채운 채 조사를 진행하면서 변호인의 수갑 해제 요구를 거부한 검사의 조치에 대하여 해당 검사와 국가의 배상책임을 인정하였다(2017. 3. 30. 선고 2016다260660 판결)

위원회도 같은 맥락에서 피의자 신문 절차 시 수갑이나 포승의 사용은 상당한 심리적 위축과 신체적 고통을 가져올 수 있다는 점에서 비례의 원칙을 위배한 수갑이나 포승의 사용은 「헌법」 제12조에서 보장하는 피의자의 자기 방어권의 침해라고 판단하고 있다.

나. 직권조사 결과에 따른 수갑 등 장구 사용의 문제점

직권조사 결과를 볼 때, 경찰서와 검찰청에서 체포나 호송 시 사용했던 수갑이나 포승을 해제하지 않은 상태로 피의자 신문 조사를 실시하는 관행이 여전한 것으로 보인다. 전체 응답자의 56.7%가, 검찰의 경우 응답자의 76%가 수갑이나 포승이 채워진 상태에서 피의자 신문 조사를 받은 경험이 있다고 응답하였다. 이번 직권조사가 일반적으로 자해나 도주 등의 위험이 높다고 볼 수 있는 강력범죄, 조직폭력, 마약사범 등을 제외하고 실시되었다는 점을 감안하면, 위 결과는 수사기관에서 관행적으로 수갑이나 포승을 해제하지 않은 상태로 피의자 조사를 실시하고 있다고 판단하기에 충분할 정도로 높은 수치라고 할 수 있다. 특히 검찰의 경우는 응답자의 약 74%가 수갑과 포승이 동시에 채워진 상태에서 조사를 받았다고 응답하고 있어 과도한 장비의 사용으로 인한 피의자의 자기방어권 침해는 물론 신체적

고통의 유발도 우려된다고 할 것이다.

조사 중 수갑이나 포승의 해제를 요구해 본 경험에 대한 질문에서 경찰의 경우 약 74.1%가, 검찰의 경우 약 18%가 해제를 요구해 보았으나 경찰은 1.2%, 검찰의 경우 5%만이 수용되었다고 응답하였다. 이러한 조사결과는 피조사자가 조사 중에 수갑이나 포승의 해제를 요구하더라도 거의 수용되기 어렵다는 것을 보여준다고 할 것이다. 또한 사후적으로 문제 제기를 하더라도 수갑 사용 이유를 명확히 확인하기 어렵고, 조사실 CCTV 기록으로 수갑, 포승 사용 사실을 확인할 수 있는 경찰과 달리 CCTV가 설치되어 있지 않은 검사실에서 조사를 받은 경우는 장비 사용의 여부조차 확인하기 어려워 사실 상 사후 구제의 가능성도 희박하다고 할 수 있다.

다. 수갑 등 장구 사용에 대한 개선 방안

경찰은 「경찰관직무집행법」에서 경찰관이 공무수행 중 수갑이나 포승 등 경찰 장구를 사용할 수 있도록 규정하고 있는데 비하여, 검찰은 신문 절차 중에 또는 체포나 구속영장 집행 중 수갑을 직접 사용하는 경우가 있음에도 검사나 검찰수사관이 수갑을 사용할 수 있는 근거가 되는 법률이 부재하다. 대검찰청 예규인 「체포, 호송 등 장비 사용에 관한 지침」 제3조에 검찰청 소속 공무원의 일반적 수갑 사용의 권한이 명시되어 있으나 신체의 자유의 침해를 수반하는 수갑 사용과 같은 행위를 행정명령으로 규정하는 것은 국민의 기본적 인권은 법률에 의해서만 제한 될 수 있다는 법률 유보의 원칙에 위배된다고 할 수 있으므로 이에 관한 법적 근거를 마련할 필요성이 있다고 보여 진다.

경찰청 훈령인 「피의자 유치 및 호송규칙」 제22조(수갑의 사용)는 경찰관의 피의자 신문 절차 시의 수갑 사용의 방법을 규정하고 있다. 그런데 이 규정은 기본적으로 유치인 보호관의 업무에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있어 피의자 신문 절차 시 수갑 사용 방법을 규정하기에 적합하다고 볼 수 없다. 또한

수갑을 해제하는 주체가 담당 경찰관인지 유치인 보호관인지 명확하게 구분되어 있지 않고 표현도 애매하여 수갑이나 포승을 해제하는 것이 원칙임이 분명하게 들어나지도 않는다. 「범죄수사규칙」이나 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 등 수사 관련 규정에 조사 담당자가 신문 절차 시 수갑이나 포승은 반드시 해제하여야 함을 명시하고 해제하지 않는 경우의 기준을 구체적으로 제시하는 것이 필요하다.

한편 법무부훈령인 「계호 업무 지침」 제202조에서 검사 조사실에서 검사가 요구하는 경우 호송 교도관은 수갑이나 포승을 해제해야 한다고 규정하고 있으나 이번 직권조사 결과를 볼 때, 검사가 호송 교도관에서 수갑과 포승의 해제를 적극적으로 요구하고 있다고 보기 어렵다. 검사의 인권 보호 책무 등을 규정하고 있는「인권보호 수사 준칙」 등을 개정하여 구속 피의자 등의 조사 시 검사가 호송 교도관 또는 경찰관에게 수갑이나 포승의 해제를 요구할 책임이 있음을 명확하게 규정할 필요가 있다.

아울러, 관련 규정 개정 시 수갑과 포승의 사용이 예외적으로 허용되는 경우를 구체적으로 명시할 필요가 있으며, 그 사유 발생시 이를 '수사 과정 확인서'에 기재하도록 하여 사후적으로 보호 장비 사용 여부와 이유를 확인할 수 있도록 할 필요성이 있다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 피의자 신문 절차 시 수갑 및 포승 미 해제의 문제점을 개선하기 위하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

검찰 관련 인권침해

19 2017. 12. 21.자 결정 17진정0713800 [직장 성희롱 조사과정에서 성희롱 피해자에 대한 협박 및 회유 등]

결정사항

○○지방검찰청장에게 유사 사례가 발생하지 않도록 소속 기관 청문감사담당관 및 청문감사담당관실 직원들 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

경찰서 내 성희롱 사건 조사과정에서 청문감사관이 피해자 남편에 대한 조사가 필요한 상황이 아니었음에도 피해사실을 확인하자며 피해자에게 남편과의 통화를 요구한 데 이어, 남편의 근무지 정보를 사적으로 확인한 행위는 인권침해 행위에 해당함

참조조문

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제14조(직장 내 성희롱 발생 시 조치)

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○

주 문

1. ○○지방경찰청장에게, 유사 사례가 발생하지 않도록 소속 기관 청문감사담당관 및 청문감사담당관실 직원들 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고한다.
2. 진정요지 가항 및 나항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 직장 내에서 성희롱을 당하여 2017. 4.말경 소속기관 청문감사관실에 알렸는데, 청문감사관인 피진정인에 의해 아래와 같이 인권침해를 당하였다.

가. 2017. 4.말경 피진정인은 성희롱 사건의 내용을 인지한 후, 소속 직원들을 시켜서 "꼭 해야 하느냐?"고 진정인에게 이야기하였다.

나. 같은 해 7. 4. 피진정인은 진정인의 소속 상관에게 전화하여 진정인이 성희롱을 당하였는지 확인해 보아야 한다고 하면서 진정인 남편의 연락처를 요구하였다.

다. 같은 해 7. 5. 피진정인은 진정인을 불러서 진정인 남편에 대한 조사가 필요하다고 하면서 진정인 남편의 이름과 연락처를 계속 요구하였고, 남편의 직업이 소방관이라고만 진정인이 말하자 진정인의 인사기록카드를 열람하여 진정인 남편의 이름을 확인하여 진정인 남편의 동향을 확인하려고 하였다.

2. 당사자의 주장 및 관계인의 진술

가. 진정인

진정인은 ○○○○경찰서 ○○○○계 주무관으로 근무하고 있다. 2017. 1.경, 모르는 남자 경찰관이 복도에서 자신을 모르겠느냐고 하면서 갑자기 진정인의 팔을 잡아 당겨 순간적으로 소름이 끼쳤고, 점심 식사 후 소화가 안 되고 3일 동안 잠을 이루지 못한 일이 있었다.

2017. 4.말경, ○○○○경찰서에서 성희롱 전수조사가 있어, 진정인은 당시 당한 사실을 작성하여 청문감사관실에 제출하였고, 청문감사관인 피진정인과 민원실장 등이 입회한 가운데 성희롱 조사 결과지를 확인하였다. 피진정인은 진정인의

성희롱 신고 내용을 보고, 민원실장에게 “꼭 해야 하느냐?”고 말하였고, 청문감사관실 소속 ◇◇◇ 경감과 △△△ 경위가 진정인을 불러서 2층 소회의실에서 만났는데, ◇◇◇ 경감과 △△△ 경위는 “우리 과장님이 물어 보라고 했다고 하면서 ‘꼭 해야 하느냐?’”고 하면서 사건을 무마하려고 하였다.

2017. 7.경 피진정인은 진정인의 상관인 ○○○○계장에게 전화하여 진정인이 성추행을 당하였는지 확인해 보아야 한다고 하면서 진정인의 남편 핸드폰 연락처를 알려달라고 하였으나, ○○○○계장이 가족에게 알리는 것은 말도 안 된다고 하면서 거절하였다. 다음날 피진정인은 진정인을 불러서 성추행 상대방이 부인을 하고 있어서 진정인 남편에 대한 조사가 필요하다고 하면서 진정인 남편의 이름과 연락처를 요구하였다. 진정인이 남편이 소방관이라는 것만 이야기하였는데 피진정인은 남편의 이름을 계속하여 물어 보았다.

그 무렵 진정인의 남편은 ‘경찰이 직장으로 전화를 했다고 하는데 뭐 때문에 전화가 왔는지 모르겠다’고 진정인에게 이야기한 적이 있다. 피진정인이 진정인의 인사기록카드를 열람하여 진정인 남편의 동향을 파악하려고 한 것이 아닌지 의심스럽다. 피진정인이 자신의 직위를 이용하여 성추행 또는 성희롱 사건을 무마하려고 한 부분에 대해서 조사를 원한다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항 관련

2017. 5. 1. 10:00경, 피진정인을 비롯한 직원 6명이 청문감사관실에서 성 비위 관련 설문지를 개봉하였다. 피진정인은 진정인이 작성한 설문지 내용을 확인한 후, 성 비위 사건은 ○○지방경찰청에서 조사하도록 일원화되어 있어서 신속히 발생보고서를 작성하여 ○○지방경찰청에 보고하도록 ◇◇◇ 경감과 △△△ 경위에게 지시하였고, “꼭 해야 하느냐”라는 말을 누구에게도 하지 않았다.

2) 진정요지 나항 관련

2017. 7. 5. 15:00경 진정인의 소속 상관인 ○○○○계장이 사무실로 찾아와 성 비위 사건의 상대방 ○○○을 불러 달라고 하여 피진정인이 ○○○을 불렀는데, ○○○○계장이 ○○○에게 "사과를 하려면 무조건 미안하다고만 말해야지, 손목은 절대 안 잡았다는 말은 왜 했냐? 사과를 하려면 진정성 있게 해라"고 하면서 ○○○을 질타하였다.

○○○이 사무실에서 나간 이후, 피진정인이 ○○○○계장에게 진정인의 진술을 보면 2017. 1. 24. 진정인이 손목을 잡히는 피해를 당한 이후 속이 불편하여 남편에게 데리러 오라고 연락하고, 남편 차를 타고 가면서 그 날 겪은 상황에 대하여 이야기하였다는 내용이 있는데, 진정인의 남편에게 확인을 해보면 진정인에게 유리한 간접증거가 될 수 있겠다고 이야기하였다. 이에 ○○○○계장은 진정인이 어떻게 받아들일 것인지 예상할 수 없고 잘못 받아들일 경우 반발이 예상되므로 남편과 통화를 안 하는 것이 좋겠다고 하여 대화를 마쳤다. 피진정인은 어느 누구에게도 진정인 남편의 전화번호를 요구한 사실이 일체 없다.

3) 진정요지 다항 관련

2017. 7. 6. 14:05경 피진정인이 진정인을 사무실로 불러 몸이 괜찮은지 물었는데, 진정인은 "괜찮습니다"라고 답변을 하면서 '어제 ○○○이 진정인이 근무하는 사무실로 찾아와서 사과를 하였는데 그게 사과냐!, 자신을 더 화나게 만들었다'고 하면서 혼자서 화를 내었다.

이후 피진정인이 진정인을 부른 이유를 설명하였는데, 양쪽 당사자의 주장이 너무 상반되고 있어 진정인에게 유리한 증거로 활용하기 위해 진정인 남편과 한번 통화를 해보았으면 하고, 진정인의 의사를 물어보고 의사에 따라서 진행할까 한다고 이야기하였다. 그러자 진정인은 남편에게 그러한 말을 하면 되겠냐고 화를 내었고, 피진정인이 '남편 전화번호도 모르는데 진정인이 안 알려주면 어떻게

통화를 합니까, 남편과 통화는 안 하겠습니다'라고 말하고 대화를 마쳤다.

예전에 진정인으로부터 남편이 ○○○ 소방서에 근무한다는 말을 들어 그 정도의 사항만 알고 있었고, 진정인의 남편 이름과 전화번호를 묻거나 진정인의 인사기록카드를 열람하여 남편의 이름을 확인하여 동향을 확인한 사실이 없다. 진정인의 인사기록카드는 ○○지방경찰청의 요청으로 △△△ 경위가 경무계로부터 받아서 ○○지방경찰청에 인편으로 송부하였고, 그 이후 진정인의 인사기록카드를 열람한 사실이 없다.

성 비위 사건 조사결과보고서는 2017. 7. 6. 진정인과 대화를 나눈 이후에 결재를 하였는데, 진정인이 남편한테 확인하는 것에 동의하면 확인한 내용을 조사결과보고서에 반영하려고 하였으나, 진정인이 원하지 아니하여 더 이상 수정하지 않고 결재하였다. 같은 날 15:00~16:00경 ◇◇◇ 경감이 경찰서장에게 보고하여 최종 결재를 받았다. 성 비위 사건 관련하여, 경찰서장이 사건 조사나 결재 과정에서 특별히 지시하거나 요청한 내용은 없었다.

진정인은 사실을 왜곡 날조하여 피진정인에게 행정상 불이익을 줄 의도를 가지고 음해를 하고 있다.

다. 참고인

1) ○○○

2017. 5. 1. 설문지 개봉 당시 피진정인은 사실관계를 확인해 봐야 되지 않느냐고 이야기한 것 같고, "꼭 해야 하느냐?"라고 말하는 것을 들은 기억이 없다.

2) ○○○

2017. 7. 5. 15:00경, 피진정인이 성희롱 사건의 당사자 간 진술이 상반된다고 하면서 진정인의 남편에게 전화통화를 해 보는 것이 어떨지 물어보아서, 진정인의 남편에게 확인하지 않는 게 좋겠다는 취지로 이야기하였다. 피진정인으로부터

진정인 남편의 이름이나 전화번호를 알아봐 달라는 요청을 받은 사실은 없다.

다음 날 진정인이 피진정인과 이야기하고 와서 굉장히 흥분하였는데, 진정인을 진정시키려고 '어제 피진정인이 진정인 남편에게 확인해 보는 것이 어떠냐고 물어봐서 그건 아닌 것 같다'고 이야기를 해 주었다.

3) ○○○

2017. 5. 1. 설문지 개봉 당시, 피진정인으로부터 성비위 사건은 피해자 보호를 위하여 경찰서 청문감사담당관실에서 자체 조사하지 말고 지방청에 신속히 보고하라는 지시를 받았다. ○○지방경찰청 ○○○ 경위에게 전화로 문의한 바, 진정인을 상대로 가해자 처벌 의사 여부를 확인해 보라고 하여, 같은 날 11:00경, 2층 소회의실에서 참고인 4)와 함께 진정인을 만나 피해경위, 사실관계 파악 그리고 처벌의사를 물어 보았다. 진정인이 법대로 처벌을 원한다고 하여 진정인에게 경위서를 제출해 달라고 하였다.

다음 날 진정인으로부터 경위서를 제출받아 같은 달 4. ○○지방경찰청에 성비위(성희롱) 발생 보고를 하였다. 진정인에게 "꼭 해야 하느냐"라는 이야기를 한 사실이 없고, 피진정인으로부터 남편의 전화번호나 동향을 알아보라는 지시를 받은 사실이 없다.

성 비위 사건 조사결과보고서를 결재한 후, 2017. 7. 6. 피진정인에게 결재를 받았고, 같은 날 15:00~16:00경 경찰서장에게 결재를 받았다. 결재 당시 경찰서장은 '타소 전배(他所 轉配) 불가시 징계조치'하라고 하였다.

4) ○○○

2017. 5. 1. 11:00경, 2층 소회의실에서 참고인 3)과 함께 진정인을 만나 피해경위, 사실관계, 처벌의사를 물어보았고, 진정인에게 "꼭 해야 하느냐"라는 표현을 한 사실이 없다.

본인이 2017. 7. 5. 오후 경 '성 비위 사건 조사결과보고서'를 작성하여, 다음 날 15:00~16:00경, 참고인 3)이 경찰서장에게 결재를 받았다.

5) ○○○

2017. 5.말경, 참고인 4)가 진정인의 인사기록카드 사본을 요구하여 복사하여 주었고, 그 외에 진정인의 인사기록카드 등 인사자료를 청문감사관실에서 요구하지 않았다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술서, 피진정인 및 참고인 문답서, 전화조사보고서, 피진정기관의 성비위사건 조사자료, ○○지방경찰청 조사자료 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 2017. 4. 28. 성 비위 예방을 위한 직장 설문조사에서, 진정인은 '○○○이 진정인의 팔을 심하게 잡아당겨 소름끼칠 정도로 수치심을 느꼈다'는 내용의 설문지를 제출한 사실이 있다.

나. 2017. 5. 4. 진정인 소속 ○○○○경찰서 청문감사관실에서는 진정인의 성희롱 피해 사실을 ○○지방경찰청에 보고한 사실이 있다.

다. 2017. 5. 19. ○○○○경찰서의 성희롱 고충심의위원회에서는 위 사안에 대하여 성희롱에 해당하는 것으로 의결한 사실이 있다.

라. 2017. 6. 15. ○○지방경찰청에서는 진정인 및 동료 직원들의 진술, 성희롱 전문가의 의견, 국가인권위원회의 성희롱 판단기준 등으로 볼 때 성희롱에

해당하므로 성희롱 상대방에 대하여 '징계 등' 조치하도록 ○○○○경찰서에 하달한 사실이 있다.

마. 피진정인이 ○○지방경찰청에 제출한 경위서 및 ○○지방경찰청의 ○○소방안전본부 감사담당관 대상 조사보고에 따르면, 2017. 6. 중순경, 피진정인은 ○○지방경찰청으로부터 넘겨받은 자료에 첨부된 진정인의 인사기록카드를 보고 진정인 남편의 이름을 알아 ○○소방안전본부 감사관으로 있는 후배에게 전화하여 진정인의 남편이 소방서에 근무하고 있는지 확인한 사실, ○○소방안전본부 감사관은 홈페이지의 직원 검색창을 통해 진정인 남편의 근무지를 확인하여 피진정인에게 알려준 사실, ○○소방안전본부 감사관은 피진정인의 전화를 받고 감사팀장을 불러 진정인 남편에게 특별한 일이 있는지 알아보라고 지시한 사실이 있다.

바. 진정인, 피진정인, 참고인 3), 4)의 진술에 따르면, 2017. 7. 6. 성 비위 사건 보고서에 대한 경찰서장의 최종 결재가 있기 한 두 시간 전에, 피진정인은 진정인을 사무실로 불러서 성희롱 피해 당일 저녁의 상황에 대하여 진정인 남편에게 확인해 보는 것이 어떠한지 진정인의 의사를 물어본 사실이 있다.

사. 2017. 7. 6. ○○○○경찰서장이 최종 결재한 '의무위반 경찰관 조사 결과 보고'에 따르면, 아래와 같은 기록이 있다.

- 손목을 잡아 당겼다는 부분에 대하여 직접적인 증거가 없으나 여러 정황들로 볼 때 접촉이 인정되고, 이러한 행위는 국가인권위원회의 성희롱 판단기준, 대법원의 판례, ○○○○경찰서 성희롱 고충 심의위원회의 결정, 성희롱 외부 전문가의 의견 등을 종합하여 볼 때 성희롱이 인정되며, 성희롱 상대방에게 개전의 정이 없어 응분의 조치가 필요하므로, 성희롱 상대방에 대하여 '타소 전배(他所 轉配) 상신 후 전출 불가시 징계 조치'한다.

아. 2017. 7. 13. ○○○○경찰서에서는 성희롱 행위자 ○○○에 대하여 경찰서장 직권경고 및 타서 전배(他署 轉配) 조치한 사실이 있다.

자. ○○○○경찰서에서는 2017. 6. 15. ○○지방경찰청으로부터 조사결과보고를 접수한 후, 같은 해 7. 6. ○○○○경찰서장의 최종 결재가 있기까지 실황조사 2회 및 참고인 7명 조사 등 10여 차례 조사를 실시한 사실이 있다.

차. 2015. 8. 11. ○○지방경찰청 성 관련 비위 근절대책(2차)에 따르면, 성 비위 근절대책의 추진 총괄은 청문감사담당관이 담당하고, 피해자 입장을 최우선적으로 배려하는 피해자 보호 활동을 전개하라는 지시가 있다.

5. 판단

가. 기본원칙

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제14조 제2항에서는 성희롱 피해자나 성희롱 피해를 주장하는 자(이하 '성희롱 피해자 등')에 대하여 불리한 조치를 하지 아니하도록 규정하고 있다.

이는 성희롱 신고 이후, 성희롱 피해자 등이 직장 내에서 입을 수 있는 인사 불이익, 보복, 따돌림 등 유무형의 2차 피해를 받지 아니하도록 함으로써, 성희롱 피해자 등이 직장 내에서 안전하게 근무할 수 있도록 하기 위함에 있다 할 것이며, 이러한 권리는 「헌법」 제10조의 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리에서 파생된다 할 것이다.

따라서, 정부기관을 포함한 사업주는 성희롱 신고로 인하여 성희롱 피해자 등이 직장 내에서 불이익을 입지 아니하고, 자체 조사 과정에 있어 성희롱 피해자 등의 명예나 사생활의 비밀이 침해되는 일이 발생하지 않도록 공정하고 적극적인 조치를 할 의무가 있다.

나. 진정요지 가항 및 나항 관련

진정인은 피진정인이 성희롱 사건을 인지한 후 "꼭 해야 하느냐?"고 이야기하고

진정인의 소속 상관에게 남편의 연락처를 요구하였다고 주장하고 있으나, 참고인 1), 2), 3), 4)의 진술이 피진정인 진술과 부합하고, 달리 진정인의 주장을 뒷받침할 만한 객관적인 증거가 없어 기각한다.

다. 진정요지 다항 관련

인정사실 마항 및 바항에서 보는 바와 같이, 피진정인은 2017. 6. 중순경 ○○소방안전본부에 있는 후배에게 전화하여 진정인의 남편이 근무하고 있는지 확인한 사실이 있고, 같은 해 7. 6. 진정인을 사무실로 불러서 성희롱 피해 당일 저녁의 상황에 대하여 진정인 남편에게 확인해 보는 것이 어떠한지 진정인의 의사를 물어 본 사실이 있다.

피진정인의 행위가 적절하였는지 살펴보면, 피진정인은 ○○지방경찰청으로부터 넘겨받은 조사기록에 첨부된 진정인의 인사기록카드를 통해 진정인 남편의 이름을 알게 되어 ○○소방안전본부 감사관으로 있는 후배에게 진정인 남편의 근무 여부를 확인하였다고 하는데, 이러한 행위는 성 비위 사건의 공식적인 조사의 일환이라고 볼 수 없고, 이로 인하여 진정인 남편이 소속 기관의 감사부서나 직장 동료들로부터 불필요한 오해나 의심을 받을 수 있는 상황에 이를 수 있는 점 등을 감안할 때, 홈페이지에 공개된 정보라 하더라도 진정인 남편의 근무 여부를 피진정인이 감사관인 후배를 통하여 사적으로 확인한 행위는 부적절하다 할 것이다.

또한, 피진정인은 성 비위 사건의 당사자 주장이 상반되어 진정인 남편의 진술이 진정인에게 도움이 될 것 같아 진정인을 불러 의사를 물어 본 것이라고 주장하는데, ⅰ) 피진정인이 진정인을 불러 면담한 시간은 성희롱 조사결과보고서가 이미 작성되어 결재가 진행 중이었고 경찰서장의 최종 결재가 있기 한 두 시간 전이었던 점, ⅱ) 위 성희롱 조사결과보고서에 따르면, 참고인 진술 및 전문가 의견 등에 따라 성희롱 행위가 있었음이 인정되고, 성희롱 가해자에게 개전의 정이 없어 응분의 조치가 필요하다고 되어 있었던 점, ⅲ) 최종 결재 과정에서

경찰서장이 '타소 전배 상신 후 전출 불가시 징계조치'하라는 지시 외에는 달리 수정사항이 없었던 점 등으로 볼 때, 성희롱 여부를 결정하는데 있어 진정인 남편에 대한 조사가 불가피하게 필요한 상황이었다고 보기 어렵다. 따라서 진정인의 남편과 통화를 하고 싶다는 피진정인의 제안은 가족 간 불화를 염려하는 성희롱 피해자에게 심리적으로 상당한 위축감을 줄 수 있으며, 직장 성 비위 사건에 대해 공정하게 조사하고 2차 피해가 발생하지 않도록 성희롱 피해자를 최우선적으로 배려하고 보호해야 하는 청문감사담당관의 역할 등을 고려할 때 정당화되기 어렵다.

비록, ○○○○경찰서에서 성희롱 사건을 규명하고 피해자의 권리를 구제하기 위해 약 20일간 10여 차례의 참고인 조사 및 실황 조사를 실시하는 등 공정한 조사를 위해 노력한 점이 인정되나, 위와 같은 피진정인의 행위는 청문감사담당관의 책임과 의무에 반하여 성희롱 피해자를 심리적·정서적으로 위축시켜 안전하고 평온한 직장생활을 방해하였다 할 것이므로, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 행복추구권을 침해하였다고 판단된다.

라. 조치의견

피진정인이 위원회 조사과정에서 소방본부에 연락한 사실이 절대 없었다고 부인하는 등 거짓 진술을 일관한 점, 피진정기관의 성실한 조사에도 불구하고 피진정인의 행위로 인하여 성희롱 피해자의 2차 피해가 계속 되었던 점으로 볼 때, 피진정인에 대하여 조치가 필요하나, 이 사건으로 피진정인이 다른 관서로 전보 조치되었고 이와 유사한 사건이 ○○지방경찰청에서도 조사가 계속되고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 피진정인에 대하여 별도의 조치를 하지 아니한다. 다만, 이와 같은 유사 사례가 발생하지 않도록 ○○지방경찰청 소속 기관 청문감사담당관 및 청문감사담당관실 직원들 대상으로 직무교육을 실시할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호 및 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제2장

군 관련 인권침해

군 관련 인권침해

1 2017. 2. 28.자 결정 16진정0848700, 0573000(병합) [보안감사를 이유로 한 과도한 사생활 침해]

결정사항

국군기무사령관과 공군 ○전투비행단장에게, 보안감사 시 군인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 않도록 감사 방식을 개선할 것을 권고

결정요지

중앙보안감사 중 군인 개인의 휴대전화에서 카카오톡 대화방 및 갤러리 저장 사진을 점검하면서 사적인 사진까지 검사하는 것은 「헌법」 제17조에서 보장하는 군인의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것임

참조조문

○ 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제13조(사생활의 비밀과 자유)
○ 「군사보안업무훈령」 제115조(개인소유 정보통신장비 통제), 제185조(보안감사), 제186조(감사기관 및 대상)

진 정 인 1. ○○○
2. ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○

주 문

국군기무사령관과 공군 제○전투비행단장에게, 보안감사 시 군인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 않도록 감사 방식을 개선할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

가. 피진정인 1은 2016. 7. 19. 국군기무사령부 중앙보안감사를 이유로 진정인 1의 휴대전화를 검사하면서 동의 없이 지극히 개인적인 카카오톡 대화방 및 저장된 사진 등을 보았다. 이는 진정인 1을 잠재적 피의자로 취급한 것이며 인권침해 행위이다.

나. 피진정인 2는 국군기무사령부 중앙보안감사에 앞서 2016. 7. 19. 진정인 2의 배우자인 ○○○의 휴대전화를 사전 검사하면서, 신혼여행 사진, 진정인 2의 모유 수유 사진 등 개인적이고 민감한 사진과 카카오톡 대화방 내용 등을 보았다.

2. 당사자의 주장 및 참고인의 진술요지

가. 진정인의 주장요지

1) 진정인 1

피진정인 1은 2016. 7. 19. 공군 제○전투비행단에 대한 중앙보안감사 중 진정인 1의 휴대전화의 비밀번호를 해제하게 한 후, 약 10여분에 걸쳐 카카오톡 대화에 첨부된 사진 4~5개 정도를 열어보았고, 진정인 1이 가족, 친구, 지인들과 찍은 사진 1,000여장 중 4~5장 정도를 확대하여 점검하였다.

2) 진정인 2

위 진정요지 나항과 같다.

나. 참고인의 진술요지

1) ○○○

중앙보안감사를 여러 번 받아봤는데 사진과 카카오톡 내용까지 본 것은 이번이 처음이며, 감사관(피진정인 1)이 휴대전화 내용을 볼 때, 사용자가 옆에서 같이 있으니까 이것을 동의한 행동으로 인식한 듯하다. 본인은 보안감사니까 그냥 사진, 카카오톡을 보는가 보다 생각했다.

2) ○○○

피진정인 1의 보안감사 방식은 헌법이 보장한 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해했다고 생각한다. 당시 피진정인의 행위에 대하여 동료들끼리 "누군가 찌르겠구나."하며 말하기도 했었다.

보안감사 시 피진정인 1은 본인의 카카오톡 대화방을 쭉 내려 보다가 사진이 첨부된 건을 눌렀고 참고인이 동료들과 찍은 사진이 확대되자 이를 옆으로 밀면서 2~3장을 본 사실이 있다. 갤러리 사진도 축소하여 넘겨본 사실이 있는데 저장된 사진이 많지 않았고, 피진정인 1이 굳이 개인적인 사진을 보려고 했던 것은 아닌 것 같다. 하지만, 피진정인 1이 다른 장교의 휴대전화 사진을 검사 할 때 "너는 여자 친구 사진이 왜 이리 많냐?"고 동료들이 말했던 것이 기억난다.

다. 피진정인의 주장요지

1) 피진정인 1 (국군 기무사령부 ○○)

중앙보안감사는 군사보안업무훈령을 근거로 시행하고 있다. 군인은 개인소유 상용 정보통신장비를 이용하여 군사비밀이나 유해한 내용은 저장 및 통신할 수 없고 군사자료를 저장, 촬영 또는 전송할 수 없으며 SNS를 사용할 경우에도 군사자료를 소통하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

공군 제○전투비행단에서도 2016. 3. 15. 인트라넷 공지사항을 통하여 보안감사 중점에 '개인 상용정보통신장비 등록 철저 및 SNS상 군사자료 게시금지 준수'를 강조하였고 6. 17. 'SNS 사용 간 보안지침 준수 재강조'를 통하여 군사자료의 사진촬영, 전파, 소통 등을 사전에 금지토록 하였다.

중앙보안감사 시 개인휴대전화 점검 과정은 대상자들을 집합하게 하여 사전 점검내용을 설명하고 관련 규정을 인지하고 있는지 확인한 후 휴대전화를 개인으로부터 건네받아 점검하는 방식으로 이루어진다. 휴대전화에 저장된 사진과 SNS는 개인 동의하에 진행됨을 설명하였고 거부 의사를 밝힐 경우 등록 및 비인가장비 여부만 점검하고 사진이나 SNS는 점검하지 않았다.

점검 방식은 저장된 사진을 작은 크기로 조정하여 빠르게 넘기며, 문서를 촬영한 것으로 추정되는 사진만 확인하며, '개인자료'라는 설명이 있을 경우 확인하지 않았다. 이는 사생활을 침해하지 않고 군사자료의 촬영 저장 여부만 확인하기 위함이다. 다만, 눌러서(확대하여) 본 것이 100% 문서 사진이 아닐 수도 있다. SNS도 카카오톡에 한하여 사진을 발송한 것으로 표시된 부분에 대해서만 샘플링 형식으로 확인하였다.

2016년 이전에는 등록번호, 등록필증, 기종, 보조기억매체 일치 여부 등을 확인하였으나 2016년 초 전방지역에 무인기 출현과 관련하여 외부로 유출된 건이 있어서 특단의 보안대책 마련 차원에서 2016년 중앙보안감사 시 개인 휴대전화 내 사진촬영 내용, 카카오톡의 사진 전송 내용을 점검한 것이다. 향후 보안감사를 시행할 때 본 진정사례를 참고하여 진행하겠다.

2) 피진정인 2 (공군 제○전투비행단 ○○대대장 중령)

지휘관으로서 국군기무사령부 주관 2016년 중앙보안감사에 대비하여 상급부대 지침 등에 따라 사전점검이 필요하다고 판단하여, 부대원 보유 휴대전화 내 카카오톡 대화에 첨부된 사진을 검검한 사실이 있다. 카카오톡에 첨부된 사진을

눌러 전체화면으로 사진이 뜨면 이를 옆으로 넘기면서 확인하였고 대대원 간부 180명 중 20여명에 대해 실시하였다.

이는 군대 내 보안사고가 다수 식별됨에 따른 SNS 보안대책 준수, 공군참모총장의 강조사항 등을 감안하여 보안취약요소 제거 및 중앙보안감사 간 부대원의 보안위반사고를 예방하기 위한 조치였으며 사전에 부대원에게 공지한 바도 있다. 이러한 점검은 개인 휴대전화 사용자에 대하여 군사보안업무훈령에 따라 보안감사에 적극 협조한다는 내용의 보안서약서(별지)를 근거로 한 것이다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인의 진술, 참고인의 진술, 현장조사 결과보고서 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 국군기무사령부는 군사보안업무훈령 제185조 등에 따라, 2016년에 전군 ○○여개 부대, ○○여개 방위사업체, ○○여개 방위사업장 등을 대상으로 중앙보안감사를 실시하였다.

나. 피진정인 1은 2016. 7. 19. 공군 제○전투비행단에 대한 중앙보안감사 중 진정인 1의 휴대전화 비밀번호를 해제하게 한 후 약 10여분에 걸쳐 카카오톡 대화에 첨부된 사진 4~5개 정도를 열어보았고, 진정인 1이 가족, 친구, 지인들과 찍은 사진 1,000여장을 크기를 줄여 작게 한 후 점검하다가 사진 4~5장 정도를 확대하여 확인하였다.

다. 피진정인 1은 2016년 이전에는 휴대전화의 등록번호, 등록필증, 기종, 보조기억매체 일치 여부 등 위주로 보안감사를 실시하여 왔고, 카카오톡 내용과 사진을 확인한 것은 2016년이 처음이며, 국가인권위원회 현장조사 결과, 진정인 1 외 보안감사를 받았던 진정인의 동료(참고인)들도 이러한 감사방법이 사생활 침해라며 불만을 갖고 있었다.

라. 진정인 1이 소속되어 있는 공군 제○전투비행단은 중앙보안감사에 앞서 '상용 정보통신장비 사용 간 보안조치 강구 여부'등에 대하여 점검이 있을 것이라는 공지를 한 사실이 있고, 진정인 1은 부대에 휴대전화 등록 시 '상용 정보통신장비 관리체계'에 따라 별지 양식의 보안서약서를 작성하였다.

마. 피진정인 2는 국군기무사령부 주관 중앙보안감사에 앞서 사전 점검차원에서 2016. 7. 19. 부대원들을 대상으로 직접 보안점검을 실시하였으며, 이 과정에서 진정인 2의 배우자 휴대전화에서 카카오톡 대화내용에 첨부된 사진이 있는지 점검하고, 갤러리에 저장되어 있는 진정인 2의 신혼여행 사진, 수유장면 사진 등을 확인하였다.

바. 진정인 2의 배우자도 휴대전화를 부대에 등록 시 '상용 정보통신장비 관리체계'에 따라 별지 양식의 보안서약서를 작성하였다.

4. 판단

우리 「헌법」은 제17조에서 모든 국민에 대한 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있고, 사생활의 비밀이란 사생활과 관련된 사사로운 자신만의 영역이 본인의 의사에 반하여 타인에게 알려지지 않도록 할 수 있는 권리이며, 사생활의 자유란 사생활을 자유롭게 형성해 나가고 그 내용에 대해서 외부로부터 간섭받지 아니할 권리를 말한다(헌법재판소 2003. 10. 30.자 2002헌마518 결정).

또한, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제13조는 "국가는 병영생활에서 군인의 사생활의 비밀과 자유가 최대한 보장되도록 하여야 한다."고 규정하고 있는 바, 이는 군대 내에서의 군인의 사생활은 존중받아야 할 뿐만 아니라 실질적으로 이러한 권리를 보장받아야 함을 의미한다. 따라서 진정인들이 주장하고 있는 바와 같이 사적인 카카오톡 대화내용, 부부의 신혼여행 사진, 수유장면 사진 등은 보호받아야 할 사생활의 비밀 영역에 해당하고, 이를 최대한 보장하는 것은 국가의 의무이다.

물론 사생활의 비밀이라 하더라도「헌법」제37조에 따라 국가 안보를 위해 법률로써 제한할 수 있으나 피진정인들 스스로도 국가안보를 위해 위와 같이 사적 대화내용이나 사진을 포함하여 수감 대상자들의 휴대전화 내용을 점검할 필요가 있다는 주장을 하지 않았고, 그 근거도 제시하지 않았다. 그 대신에 피진정인들은 개인 휴대전화 내용 점검과 관련하여 수감 대상자들의 동의가 있었다고 주장하였다.

피진정인 1은 본 건 공군 제○전투비행단에 대한 보안감사 뿐만 아니라 2016년 보안감사 시 카카오톡 대화에 첨부된 사진을 확인하기 전에 수감 대상자들의 사전 동의를 얻었고, 부동의한 대상자들에 대해서는 점검을 진행하지 않은 사례도 몇 차례 있었다고 진술하고 있다. 그러나 피진정인 1과 참고인들이 진술한 점검방식을 고려하면, 수감 대상자 개개인의 명시적인 동의 하에 점검을 진행하였다고 보기 어렵고, 설사 묵시적인 동의가 있었다 하더라도 상급부대 및 계급적 상하관계가 중시되는 군대의 특성상 감사를 받아야 하는 수감자의 입장에서 휴대전화 점검을 거부하기 어려웠을 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 피진정인 1이 수감 대상자들에게 휴대전화 내용 점검에 대해서 동의하지 않을 수 있으며 부동의하더라도 다른 불이익이 없다는 점을 명시적으로 고지하지 않은 이상 그 동의가 자발적이었다고 판단하기 어렵다.

또한 피진정인 2가 주장하는 바와 같이 보안감사의 수감 대상자들이 개인 휴대전화 등록시에 일괄적으로 작성한 보안서약서 양식에 '보안감사(점검)에 적극 협조한다'는 내용이 포함되어 있으나, 그렇다고 하여 자신의 모든 사생활의 영역을 제한 없이 보안감사(점검) 시행자에게 공개하겠다는 의미로 해석할 근거가 없다.

특히, 피진정인 2의 경우 계획된 중앙보안감사의 주체가 아니고, 보안감사 대상 부대의 지휘관으로서 일반적인 보안관리 업무와 수감 준비를 하는 것이 그 소임이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중앙보안감사에 대비한 사전 점검을 명목으로 부하 간부들의 내밀한 사적 영역을 명시적 동의 없이 점검한 것은 부적절한

행위였다.

이상의 사실을 종합적으로 고려할 때 피진정인들의 행위는「헌법」 제17조에서 보장하는 진정인들의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단된다. 다만 이와 같은 인권침해 행위가 피진정인들의 개인적 일탈이라기 보다는 국방부 보안업무훈령규정에 따라 보안감사 및 보안감사 대비 점검을 진행하는 과정에서 발생한 행위라는 점을 감안하여, 향후 보안감사 시 감사대상자들의 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 않도록 감사 방식을 개선하도록 권고하는 것이 적절할 것이다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

〈별지〉

개인상용정보통신장비 반입·운용 간 보안 서약서

본인은 년 월 일부로 개인용 상용 정보통신장비를 영내에 반입하여 운용함에 있어 다음 사항을 준수할 것을 서약합니다.

1. 개인용 상용정보통신장비를 영내 반입함에 있어 다음 사항을 준수한다.
   가. 문자 및 그림, 영상 등을 저장·촬영·전송·영상통화 및 모바일 인터넷을 할 수 있는 장비를 영내 반입 시 보안담당관에게 등록
   나. 등록번호를 장비에 부착

2. 개인용 상용 정보통신장비를 운용함에 있어 다음 사항을 준수한다.
   가. 군사기밀 또는 민감한 군사사항 통화 금지
   나. 군사사항을 입력, 저장, 촬영 및 전송 금지
   다. 업무용 PC(국방망, 인터넷 등)에 접속 금지
   라. 군사통제구역, 비밀작업실 및 비밀회의장 등 보안규정에 명시된 시설에 반입 금지
   마. 군사보호구역내에서 모바일 인터넷·사진촬영·녹음·화상통화 금지
   바. 본인(가족) 명의의 핸드폰만 반입하여 사용
   사. 차량용 블랙박스 사용에 따른 보안대책 철저히 준수
      1) 주기적인 저장 영상 삭제 및 교통사고시 부대관련 영상 확인/제거 후 대외제공
      2) 부대 관련 영상을 인터넷이 연결된 PC내 저장 금지
      3) 입영 시 블랙박스 촬영금지 조치
      4) 스마트폰용 블랙박스 앱 사용 시에도 블랙박스 보안대책 준수

3. 홍보를 목적으로 상용 정보통신장비를 이용할 경우 '국방홍보훈령'과 'SNS 보안지침' 및 'SNS 가이드라인'을 준수한다.

4. 정기/수시 보안감사 및 부대계획에 의거 실시하는 보안점검, 군사기밀유출 사고조사 과정에서 군사기밀 유출 원인파악을 위한 필요성과 상당성이 인정되는 경우 보안감사(점검), 조사에 적극 협조한다.

5. 장비명 / 기종 :

년 월 일

서약자 계급	군번(생년월일)	성명	(서명)

210mm×297mm[일반용지 60g/㎡(재활용품)]

군 관련 인권침해

2 2017. 3. 29.자 결정 16진정0475500, 0669000(병합) [건전한 음주문화 정착을 위한 이행지침에 의한 과도한 사생활 침해]

결정사항

국방부장관에게, 건전한 음주문화 캠페인 취지를 넘어 장병들의 기본권이 침해되지 않도록 지침 및 관행을 점검하고 개선할 것을 권고

결정요지

국방부가 시행하고 있는 '건전한 음주문화 캠페인(일명 119 운동 캠페인)'이 각 군 본부를 거쳐 사단, 대대 등으로 확산되면서 당초 취지를 넘어 2인 이상 음주회식 시 사전 보고, 숙소 도착 보고, 음주사고 발생 시 동석자 연대 처벌 등의 과도한 조치를 취하는 것은 군인들의 사생활의 자유와 일반적 행동의 자유를 침해할 소지가 크다고 판단

진 정 인 1. ○○○
2. ○○○

피진정인 1. ◇◇◇(전 육군 제○○기계화보병사단장)
2. □□□(전 육군 제○보병사단 ○○대대장)

주 문

국방부장관에게, 건전한 음주문화 캠페인 취지를 넘어 장병들의 기본권이 침해되지 않도록 지침 및 관행을 점검하고 개선할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

가. 피진정인 1은 전 육군 제○○기계화보병사단장으로서 음주측정기를 구매하여 아침 체력단련 시간에 음주측정을 하여 전날 음주 여부를 확인하라고 지시하였다. 또한 2인 이상 술을 마실 때는 지휘관에게 보고할 것과 22시 이전 귀가할 것, SNS를 통해 지속적으로 현 위치를 보고할 것을 지시하였고 술을 자주 마시는 인원을 특별관리 대상으로 분류하였다. 피진정인 1은 진정인의 생일날 같이 술을 마신 직원이 지연출근을 하였는데 음주 및 현재 위치 보고를 하지 않았다는 이유로 진정인을 징계하였다.

나. 피진정인 2는 전 육군 제○보병사단 ○○대대장으로서 음주회식 시 귀가책임제를 운영하며, 2인 이상 음주 시 1차 상급 지휘관 또는 부서장에게 복귀대책, 복귀완료 여부 등을 반드시 보고하도록 하고, 미보고 후 음주사고 발생 시에는 동석인원을 포함하여 지시불이행으로 가중 처벌하였다. 또한 2회 이상 상습적이고 과도한 음주로 지연출근 등 업무에 불성실하거나 음주모임 보고 지시를 이행하지 않을 시 징계하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 1의 주장요지

1) 육군본부 및 3군사령부 등에서 권장하고 있는 119 운동 캠페인[1]을 적극 독려하는 차원에서 강조하였을 뿐 형사처벌이나 징계 등의 불이익을 가하는

방법으로 간부들의 사생활을 침해하지 않았다.

2) 2인 이상 음주 회식 시 1차 상급지휘관에게 보고하도록 지시한 사실은 있으나 이는 안전사고 예방을 위한 취지였으며, 업무 특성 상 과도한 음주 후 위험성 있는 업무에 투입되었을 경우 각종 안전사고의 발생위험이 증가할 가능성이 높아 위험성 업무를 통제하기 위하여 간부 출근 시 위병소에서 음주측정을 지시하였을 뿐이다.

3) 음주사고 우려인원 식별/관리 강화는 일과 후 음주를 주도하는 간부를 식별해 안전사고 예방을 위한 목적으로 특별히 관리하자는 취지이며, 특별 관리자 명단 등을 만들어 불이익을 가하겠다는 취지가 아니다.

나. 피진정인 2의 주장요지

군사적 긴장상태가 계속되고 있는 가운데 일부 부대의 음주사고와 성폭력 사고 등에 의한 군기강 해이 문제 관련 사례를 타산지석으로 삼아 대대의 음주사고 근절을 위하여 자필서약서 작성, 2인 이상 음주모임 시 보고, 불시 위치 파악, 출근 시 음주측정, 과음 및 사고 우려자 추적관리 등 특단의 대책을 시행하였다.

3. 관련규정

가.「헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

---

1) 음주회식은 "1·1·9 운동"을 권장하며, "3대 금지사항"을 준수하도록 하는 것으로 "119 운동"이란 1가지 술로, 1차에 한하여, 9시까지 마실 것을 권장하는 운동이며, "3대 금지사항"이란 음주강권 행위 금지, 음주운전 금지, 이성을 동반한 2차 회식 금지를 준수하도록 하는 것을 말한다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

4. 인정사실

진정서 및 피진정인 진술서, 음주문화 개선 관련 문서 등을 종합하여 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 국방부는 '군기강 확립 및 사고예방활동 지침'에 따라 2015년과 2016년 '사건사고 증가에 따른 사고예방활동 강화 지시'를 하달하였고, 육군본부는 2016. 7. 1. 건전한 음주문화를 위한 119 캠페인 전개와 관련한 육군 추진계획을 지시하면서 '건전한 음주(회식) 10가지 생활화 실천사항'을 하달하였다.

나. 육군 제○○기계화보병사단은 2015. 7. 9. '최근 사건사고 증가에 따른 올바른 음주회식 문화 정착 재강조 지시'를 통해 음주 사고 우려인원 식별/관리강화 내용으로 일과 후 음주를 주도하는 간부를 식별하여 특별히 관리하고, 과도한 음주로 인해 다음날 업무에 불성실한 근무자는 색출하여 과감한 신상필벌 조치를 하도록 지시하였다. 또한 1차 상급지휘관에게 미보고된 음주는 지시사항 불이행으로 징계위원회에 회부하고, 술을 좋아하는(자주 마시는) 간부를 식별하며, 간부 출근 시 음주측정을 포함한 지시사항을 예하부대에 전파하였다.

다. 육군 제○○기계화보병사단은 같은 달 14. 회식 전과 종료 시 지휘관에게 보고하지 않은 인원에 대한 사단징계위원회 회부 사실을 SNS 단체 채팅방에 알림 공지하였고, 음주 관련하여 지휘관 미보고 시 사단 징계위원회에 회부되므로 반드시 회식 전후 지휘관에게 보고하라는 문자를 보냈다. 또한 다음 날 음주/청렴서약서 미제출자에게 서약서를 제출하라는 문자메시지를 보냈다.

라. 육군 제○○기계화보병사단은 같은 달 17. '간부 음주사고 예방을 위한 특단의 대책 시행 지시'를 통해 간부 출근 시 음주 측정, 2인 이상 음주회식 시 상급자에게 보고 등을 지시하였고, 회식 주관자는 회식 종료 후 회식 참가자

전원의 숙소 복귀 대책과 복귀여부 확인 후 유선 및 SNS로 보고하도록 하였다.

마. 육군 제○○기계화보병사단은 2016. 5. 2. '16년 4월 사고예방 및 군기강확립 위원회 결과 하달'을 통해 위병소 출입실태 점검, 음주운전 경력자 및 우려자 추적관리, 회식 참석자 귀가대책 강구 및 확인 등을 조치하였다. 이후 사단 예하 제○○여단은 컴퓨터로 음주회식을 전산 입력하여 관리하고, 음주회식 장소에 대한 순찰 체계를 구축하여 매주 수·금요일 또는 필요시 지역을 순찰하였으며, 출근 시간대에 단계별 음주측정을 한 후 조치결과를 보고하도록 하였다.

바. 육군 제○보병사단은 2016. 8. 5. '건전한 음주문화 행동화를 위한 추진계획'을 통해 119운동, 3대 금기사항 준수, 건전한 음주를 위한 13가지 생활화 실천사항을 준수하도록 하고, 행정사항에 음주사고 시 회식 참석자 중 최상급자도 함께 처벌할 것을 기재하였다.

사. 육군 제○보병사단 ○○대대는 2016. 7. 22. '단체회식 지침'을 통해 단체회식 시 사전 보고 및 종료 후 보고할 것을 지시하였다. 같은 해 8. 8. 음주모임 발생 시 보고체계 정례화, 2회 이상 음주모임 보고체계 미준수 시 징계처벌, 매주 금요일과 주말에 불시 위치파악 및 음주사고예방 경각심 문자 전송, 간부 아침 출근 시 위병소 불시 음주측정, 수시 음주자 파악, 음주 시 숙소복귀 여부 확인, 과음 및 사고 우려자 추적 관리 등을 내용으로 하는 음주사고 근절을 위한 특단의 대책을 시행하였다.

5. 판단

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 국가는 이 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 부여하고 있으며, 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있다.

국가인권위원회는 부대 내 전 지역을 금연구역으로 지정한 후 이를 위반할 경우 징계 등의 조치를 취하여 장기간 흡연을 금지한 행위에 대하여 '금연부대 운영은 본래의 취지대로 성공한 장병에 대한 인센티브 부여 등과 같은 캠페인 형식으로 진행되어야 할 사안으로 그 목적은 정당하다고 할지라도 운영과정에서 정도를 지나쳐 결국 지휘권을 남용한 것'이라 판단하였다(12진정0032900, 2012. 3. 6. 결정).

이러한 기준에서 살펴볼 때 2인 이상 음주 시 사전 보고 및 회식 종료 후 전체 인원 숙소 도착을 의무적으로 보고하도록 하고 미보고 음주로 인해 사고가 발생하거나 기타 어떤 사유로 미보고 사실이 드러난 경우에 보고의 책임이 있는 사람 이외에 참석자까지도 징계위원회에 회부한 사례, 평소에 술을 좋아하거나 음주운전 등의 경력이 있는 간부들의 명단을 작성하여 특별관리한 사례, 매주 금요일과 주말에 불시 위치 파악을 한 사례, 음주한 사람·시간·장소 등을 전산으로 관리하면서 정기 또는 수시로 순찰활동을 한 사례, 출근 시 또는 불시에 과도하게 음주 여부를 측정한 사례 등과 같은 지나친 규제는 군 기강 확립을 위한 건전한 음주문화 정착이라는 캠페인 목적을 넘어 군인들의 사생활의 자유와 일반적 행동의 자유를 침해할 소지가 크다고 판단된다.

이러한 과도한 규제는 우리 위원회에 접수된 〈별지〉 사례를 보건대 위 부대만의 문제라고 보기 어렵고, 건전한 음주문화 정착을 위한 국방부의 캠페인성 지침이 각 군 본부를 거쳐 사단, 대대로 내려가면서 애초에 의도했던 취지를 넘어 지나치게 개인행동을 규제하고 사생활을 침해하는 방식으로 변질된 것으로 보인다. 따라서 건전한 음주문화 캠페인 취지를 넘어 각 개인의 기본권이 침해되지 않도록 국방부 차원에서 예하 부대의 음주 관련 각종 지침 및 관행을 점검하고 개선할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 29.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

〈별지〉

○ 국가인권위원회에 접수된 과도한 음주 통제 관련 민원사례

민 원 내 용
군인 모두 핸드폰 배경 화면을 건전한 음주문화 정착을 위한 홍보화면으로 바꾸라는 지시가 내려왔으며, 핸드폰 배경화면을 바꾸었는지 일괄적으로 확인/검사를 하겠다고 함.
직업 군인에게 2인 이상이 모이게 되면 보고를 하도록 하고, 2인 이상이 만나서 술을 마시면 음주로 간주하며, 군 간부들이 저녁에 숙소에 들어오는 시간을 파악하고 있음.
휴가 중에 술을 마시고 지하철에서 잠을 잤고, 누군가 깨워서 택시를 타고 집에 들어갔는데 이 사실이 부대에 알려져 징계를 받았음.
부대 내 알지도 못하는 간부가 음주운전 사고를 냈다고 주말 외출 시에 일체 술도 마시지 말고 22시까지 무조건 들어오라고 하는 것은 과도한 통제임.
부내 내 한 사람의 잘못으로 전체 숙소 거주 간부들에게 일방적인 귀가 시간을 정하고 복귀를 명함.
야간 시간대 퇴근한 미혼 독신자 숙소를 음주 사고 예방 및 점검을 위해 불시 점검을 실시함.
군부대가 연고지에서 외진 곳에 위치하다보니 음주를 같이 할 수 있는 사람이 동료 군인밖에 없는데 2인 이상이 술을 마셔도 회식으로 간주하여 1·1·9를 적용하라고 하니 과도하다는 생각임.
군부대 사적 음주에 대하여 영장 없이 통신자료 및 통신사실확인자료를 통해 위치를 추적하였음.
부대 내 음주 관련한 사고가 있었는데 사고차단을 위해 음주통제령이 내려와 병사 휴가나 직업군인 퇴근 후에도 무조건 금주령이 내렸음.
토요일 근무 후 동기와 후임들과 술을 마시고 선임이 후임에게 택시비를 줘서 보냈는데 후임이 귀가 중 음주사고를 냈고 음주회식을 하는 경우 하루 전에 승인을 받고 시작과 끝을 보고하도록 되어 있는데 관련 지시를 이행하지 않았다고 징계를 받았음. 우연히 만나서 식사를 하다가 술을 마시게 되더라도 시작과 끝을 보고하라고 하는 것은 부당함.
음주사고 발생으로 연대책임을 지도록 함으로써 같이 술을 먹지도 않았고, 알지도 못하는데 연대 책임으로 인해 현위치를 보고하도록 하며, 퇴근도 못하고 영내 대기를 하도록 함.
직업군인에게 일과 후에도 병영이 아닌 외부와 집 등에서 음주를 10시까지로 제한하고 있으며, 10시 이후에 귀가여부에 대해 현 위치를 카톡으로 상사에게 보고해야 하며, 10시가 넘었는데 술을 마시는 것이 알려지면 사유서 등을 써야 함.

민 원 내 용
부대에 음주 운전 사고가 있었는데 이를 빌미로 군기를 잡는다고 특별한 일이 없는데도 주말에 비상소집을 걸어서 아침부터 저녁가지 퇴근을 시키지 않고 잡아놓고 있음.
직업군인에게 일과 후에도 병영이 아닌 외부와 집 등에서 음주와 흡연을 일체 금지시킴.
음주운전 예방 교육 시 음주운전을 한 당사자에게 직접 자기 사례를 설명하여 교육을 하라고 지시하였음.
부대원이 음주사고를 냈다고 다른 군인들도 전면적으로 외출을 제한하고 통제하고 있으며, 본인은 곧 해외 파병을 가는데 친지들과 작별인사도 해야 하는데 통제로 인하여 안부 인사를 나눌 수도 없음.
영내 BOQ 생활을 하는 장교에 대하여 모 간부가 민간인과 음주 시 트러블이 있었다는 이유로 연대장 지시사항으로 22시에 모든 인원에 대하여 복귀 시점을 보고하고 있음.
부대 내에서 음주사고나 대민 마찰이 일어나면 부대원들을 다 같이 단체기합을 주고 있음.
군 장교에 대해 퇴근 후 음주를 하였다는 이유로 징계위원회에서 감봉 3개월의 징계를 받았고, 징계항고로 근신 5일로 감경되었으나 퇴근 후 음주에 대해 징계를 하는 것은 부당함.
부대원 중 병사가 음주 운전으로 사고를 냈다고 가정이 있는 직업 군인을 포함하여 전 부대원에게 1-2주 동안 퇴근을 시키지 않고 있음.
사단장이 퇴근 후 22시 이후에 술을 먹지 말라고 지시하였으나 다른 간부들과 새벽 1시까지 술을 마셨는데 그 중 한명이 만취하여 쓰러져 있다가 파출소에 가게 되었고, 이로 인해 징계위원회에 회부되어 3개월 감봉 징계를 받았음.
군 간부가 음주사고 예방을 목적이라고 하나 퇴근 후 외출을 할 경우에도 매번 보고를 하고 허락을 받아야 하며, 허락을 받았더라도 10시 이전에 귀가를 해야 하며, 10시 이전에 귀가하지 않을 경우에는 징계위원회에 회부하여 처벌하겠다고 함.
부대 내 최근 발생한 음주 사건을 이유로 장교들이 소유한 개인 자동차의 열쇠를 밤마다 수거해 감.
여름휴가를 떠날 예정으로 비행기표 등을 예약한 상태였으나 부대원 중 한명이 음주운전으로 단속된 사건이 발생하였고, 군 기강이 해이해졌다며 부대원의 출·퇴근을 막아 2주 동안 남편이 집에 들어오지 못하고 휴가도 불허된 상태임.
군인아파트에 거주하며 출·퇴근하는 영외 거주 군인이나, 얼마 전 음주 사고방지를 위해 10시 이전에 아파트로 귀가하라는 사단의 명이 있었고, 밤 10시가 되면 집집을 돌며 확인하고 있음.

군 관련 인권침해

3 2017. 3. 29.자 결정 17진정0029200 [군대내 인명사고 은폐 등에 의한 인권침해]

결정사항

【1】 육군참모총장에게, 피진정인 7을 경고 조치할 것을 권고

【2】 육군훈련소장에게, 피진정인 2, 3, 4에 대하여 본 사고와 관련하여 그 책임에 따르는 상당한 조치를 취할 것을 권고

【3】 국군의무사령관에게, 피해자의 심신장애 등급에 대하여 재심사할 것을 권고

결정요지

훈련 중 발생한 인명사고를 가벼이 여겨 내부조사 및 징계를 정당하게 처리하지 않고, 신체일부를 상실한 피해병사에게 심신장애 최하등급을 부여한 것은 피해자의 행복추구권, 명예권 및 건강권을 침해한 행위임

참조조문

○ 「군인사법」 제56조(징계 사유), 「육군 징계규정」 제18조(징계권자), 제21조(징계간사), 제29조(지휘·감독자 문책), 제30조(징계번호 부여), 제32조(징계사건 조사 및 징계위원회 징계의결요구 여부 건의) 및 제35조(징계의결 불요구 및 경고)

○ 「국방부 환자관리규정」 제40조(위탁진료), 제48조(의무조사 보고), 제48조의1(재의무조사) 및 제51조(진료 미종결 전역자 진료)

○ 「군인연금법」 제2조(적용범위), 「군인연금법 시행규칙」 제6조(장애보상금 등급의 결정기준), 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조(적용대상 국가유공자)

진 정 인 ○○○

피 해 자 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○
3. ○○○
4. ○○○
5. ○○○
6. ○○○
7. ○○○
8. 국군의무사령관

주 문

1. 육군참모총장에게, 피진정인 7을 경고 조치할 것을 권고한다.
2. 육군훈련소장에게, 피진정인 2, 3, 4에 대하여 본 사고와 관련하여 그 책임에 따르는 상당한 조치를 취할 것을 권고한다.
3. 국군의무사령관에게, 피해자의 심신장애 등급에 대하여 재심사할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

가. 피해자는 의무경찰로 2016. 8. 11. 충청남도 논산 소재 육군훈련소에 입소하여 2016. 9. 2(금) 12:04경 피진정인 1이 쏜 공중폭발 모의탄 폭발로 ○○ 파열 및 2도 화상을 입고 2017. 1. 24. 조기 전역하였다.

피진정인 2는 사고 며칠 전 폭발 소음에 대한 주민들의 민원이 있어 피진정인 7에게 모의탄의 발사 방향과 각도를 낮추어 소음을 줄이는 시험사격 계획을 보고하였고, 사고 당일에는 미리 훈련장에 도착하여 훈련병들의 훈련을 전체적으로 지휘하던 피진정인 4로부터 인력을 지원받아 피진정인 3과 함께 마을로

이동한 후, 피진정인 1에게 모의탄을 사격하게 하여 사고가 발생하였다. 그런데 피진정인 7이 피진정인 1만 징계하고 시험사격 주관과 안전소홀 책임이 있는 피진정인 2, 3, 4의 책임을 묻지 않은 것은 사건을 은폐하려는 것이고, 징계 업무담당자인 피진정인 5, 6도 이에 동조한 책임이 있다. 관계자 처벌을 원한다.

나. 피해자는 국군○○병원에 입원하였다가 군부대의 치료능력이 부족하여 부득이 ○○ ○○대병원에서 위탁치료를 받았는데, 피진정인 8이 그 비용에 대하여 전부 부모에게 부담하라고 하는 것은 부당하며, 본 사고로 ○○ 수술을 받고 ○○기능을 상실한 피해자에 대하여 심신장애 최하 등급을 부여한 것도 부당하다.

2. 당사자의 주장 및 참고인의 진술요지

가. 진정인의 주장요지

아들이 ○○으로서 ○○ ○○인 ○○ 절개 및 화상, 이명현상 등으로 ○○○○대병원(○○○과, 정신과, 성형외과)에서 위탁진료를 받았고, ○○이 정상인의 ○○%가 되지 않고 ○○○증인데도 군대 측은 심신장애 최하 등급을 부여하였다. 약을 먹고 있고 피부가 땡겨서 보행에 불편이 있으며 고가의 화상약을 계속 발라야 하는 경제적 부담과 정신적 스트레스가 심하다.

다른 자식들을 위해서라도 재발되지 않도록 관련된 조치를 하여야 하나 군대 측은 사고 발생경위를 숨기고 훈련소장은 발뺌을 하며 누구하나 책임있는 행동을 하지 않고 있는 것에 일반 국민으로서 분개한다.

나. 피진정인의 주장요지

1) ○○○(육군훈련소 00교육연대 0교육대 0중대장)

피진정인 2가 사고 당일 훈련장으로 찾아와 사격할 곳을 둘러보면서 "숙달훈련

장에서 사격 소리를 들어보고, 전장실습 체험훈련장 중앙에서 기관총 진지 방향으로 쏘는 소리도 들어보자"고 했으나 정확히 어디에 위치하여 어느 방향으로 쏘라고 알려준 것은 아니었다.

피진정인 7(훈련소장)이 훈련장을 다녀간 후, 피진정인 2, 3은 사격 시 소음 정도를 파악하기 위해 마을로 이동하였고 무전으로 본인에게 첫발을 이전처럼 사격하라고 하여 첫발은 45도로, 두 번째 발은 같은 방향 30도로 사격하였다. 세 번째 발 사격은 피진정인 3에게 휴대전화로 "아직 훈련병이 다 올라가지 않았다"며 강한 어조로 말했는데 피진정인 3이 "일단 사격하셔야 될 것 같습니다. 안전하게 쏘셔야 할 것 같습니다"라고 답변을 했고, 피진정인 2도 무전으로 "소리가 줄지 않으니 조금만 더 낮게 쏘라" "아까 보다 낮게 사격하게. 이해했나?"라고 하여 "알겠습니다"라고 대답한 후 약 30도 정도로 사격을 하여 사고가 발생하였다.

사고발생 직후 피해자 응급조치 및 후송을 하였다. 피해자 측에 죄송하고 견책의 징계를 받은 것은 응당한 책임으로 받아들인다.

2) ○○○(육군훈련소 ○○○○처 ○○○○과장)

모의탄 소음에 대한 민원이 들어와 피진정인 7에게 사격 위치와 방향을 바꾸는 시험사격 계획을 보고하였다. 시험사격에 대하여 교육부대와 사전협의를 하지 못했고 사건 당일 훈련장에서 협의하였다. 10시쯤 훈련장에 도착하여 피진정인 1과 위치 확인 중 피진정인 7에게 보고 전이어서 기관총 타깃 방향으로 쏘라는 정도만 이야기 했고 현장에 방문한 피진정인 7에게 보고한 후에 피진정인 4에게 그 위치를 이야기했다. 피진정인 7에게 보고하고 마을로 이동하기에 앞서 피진정인 4에게 "저기 큰 나무 뒤 소나무 하나가 있는데 그 뒤(수류탄 진지)로 가서 기관총 타깃 방향으로 쏘라"고 지시했다. 기관총 타깃 뒤에는 숲이 있어 화재 위험이 있기에 낮게 쏘라고 지시한 것이다.

시험사격을 도와준 간부들이 소령, 상사이다 보니 과신했고 첫발 사격 후 발사 각도를 낮추라고 한 것은 목표물인 기관총 타깃을 넘어가게 되면 화재 위험이 있어 낮추라고 한 것이다. 훈련병이 기동하는 것이 보이는 곳이다 보니 화재예방에 집중하여 안전지침을 하달하였고, 화재 이외에 훈련병들에게 사고가 발생할 위험은 적다고 생각했기에 훈련이 끝나고 시험사격 해야 한다고 생각하지는 못하였다.

피진정인 1에게 직접 사격위치를 지시하거나 사격할 곳에 데려가서 사격 위치를 찍어 줬어야 하는데 그렇게는 하지 못하고 불분명하게 지시한 사실을 인정한다. 이번 사격은 본인이 주도했기 때문에 본인에게 안전통제의 책임이 있다고 생각한다. 경력있는 간부들에게 대략적인 위치만 설명해도 판단할 수 있다고 생각한 점이 가장 큰 실수였다.

3) ○○○(육군훈련소 00교육연대 0교육대 0중대 0소대장)

사건 당일 훈련장의 주교관이었는데 교육대장인 피진정인 4의 지시를 받고 피진정인 2를 수행하여 마을로 이동하였다. 마을에 도착한 후 무전으로 첫 번째 시험사격을 하라고 본인이 말했고, 이어 두 번째 사격은 피진정인 2가 각도를 낮춰 사격하라고 휴대전화로 지시했다. 본인은 세 번째 발 사격위치가 어디인지 몰랐고 이동 경로도 알지 못했다. 세 번째 발 사격 이전 피진정인 1이 훈련병들이 훈련 중이라고 하였으나 이를 피진정인 2에게 보고하지 않고 본인 판단으로 “일단 사격하셔야 될 것 같습니다”라고 한 사실이 있다.

피진정인 2가 사전에 훈련장도 둘러보고 사격 위치도 논의하였기 때문에 훈련병 교육 중에 사격을 하더라도 사고가 발생하지 않을 방향으로 얘기가 된 것으로 생각했다.

4) ○○○(육군훈련소 00교육연대 0교육대장)

피진정인 2가 피진정인 7에게 보고한 후 피진정인 1에게 직접 사격장소를 지시하려 하였으나, 피진정인 1이 통제대까지 오는데 시간이 걸리므로 본인에게

사격할 위치만 알려주고 피진정인 2는 마을로 출발하였다. 피진정인 2가 사격 위치를 알려줄 때 훈련장 내에 위치한 '몇 번 장애물'이라는 식으로 특정할 수 있는 용어를 사용한 것이 아니고 "저기 있는 나무"라고 하여 "저 큰 나무가 맞냐"고 확인했던 기억이 있다.

훈련병들이 훈련하는 곳에서 사격하는 것을 의아하게 생각했으나 훈련이 종료된 후 사격시험을 하지 못한 것은 이미 상급부대에서 정해진 것이어서 피진정인 2에게 따로 문제제기 하지 못한 것이며 피진정인 1에게 "앞을 잘 보고 조심해서 쏴라"고 한 이외에 따로 안전통제를 한 것은 없다.

피진정인 2가 지시한 장소라고 주장하는 곳(수류탄 진지)은 통제대에서 200미터가 되고 훈련병들이 잘 보이지 않는 곳이다 보니 이곳일 것이라고는 당시에 전혀 생각하지 못했다.

5) ○○○(육군훈련소 법무참모부)

혐의자에 대하여 징계번호를 발부하지 않으면 진술서 등 기초조사 후 회부/불회부 판단이나 기록 없이 내부종결 할 수 있으나, 징계번호를 발부하면 징계위 회부/불회부 의견을 포함하여 징계혐의사실 결과보고를 하여야 하고, 징계권자(피진정인 7)자가 최종 징계위 회부 여부를 결정한다. 금번 사건은 법무참모와 논의하여 피진정인 1, 2는 징계위 회부 의견으로 피진정인 7에게 보고하였고, 피진정인 3, 4는 직접 책임 지우는 것이 적절하지 않다고 보아 징계번호를 발부하지 않고 각각 내부종결 하였다.

6) ○○○(육군훈련소 법무참모부)

○○부대 연대 인사과장에게 문의가 와서 기록을 검토해 보니 시험사격을 진행한 피진정인 2를 빼고 피진정인 1만 징계하는 건 문제가 있어 보였고, 피해자 가족 측의 문제제기에 대비하여 공식적인 자료를 남기기 위해서라도 징계번호를 남기고 훈련소 법무참모부 차원에서 징계업무를 진행하는 것이 맞다고 생각했다.

징계권자인 피진정인 7에게 보고하자 “어떤 근거로 피진정인 2를 문제삼으려고 하는 것이냐?”며 반대 의사를 밝혀 “어떤 문제점이 있는지 알아보기 위해서라도 징계번호를 따서 조사해 보려고 한다”고 설득하였고, 징계권자가 혐의자를 징계위원회에 회부하지 않는다 하더라도 법무참모로서 이를 조사해서 기록으로 남기는 것이 임무라고 생각했다.

징계혐의 사실 결과보고에 대하여 피진정인 7은 피진정인 1, 2 모두 징계위 ‘불회부’ 의견이었으나 만일 피해자 부모가 고발하면 검찰관이 기소할 수도 있는 사안이라고 보았다. 피해자 부모에게 연락해 보니 처벌 의사가 명백하여 피진정인 7에게 다시 결재를 올렸고, 이에 피진정인 7은 피진정인 1에 대하여만 징계위 회부하는 결재를 했다.

결재 이후에도 부대에서 가족과 협상을 하느라 징계절차가 지연되었고 피진정인 7의 임기만료가 다가와 이대로 가면 부대 측에서 무마한다는 비판을 받을 수 있다고 보아 피진정인 7에게 강하게 요구해서 이후 피진정인 1에 대한 징계처분이 내려졌다.

피진정인 4도 안전통제에 대한 책임이 있다는 내용으로 보고하였으나 피진정인 7은 징계대상에서 빼라고 했다. 피진정인 7의 태도를 고려할 때 징계대상 범위를 넓히면 오히려 피진정인 1, 2에 대한 징계도 무산될 소지가 많다고 판단되어 피진정인 3은 징계대상으로 보고하지 않았다.

7) ○○○(육군훈련소장, 소장, 현 육군○○사령부)

피진정인 2에게 민원내용 및 모의탄 발사위치 및 각도를 변경하여 사격하는 계획을 보고 받고 시험사격 시 현장 지도를 한 바 있다.

위 피진정인들을 징계하는 것은 쉽다. 그러나 그렇게 되면 아무도 위험을 극복하고 강한 훈련을 진행하려고 하지 않을 것이다. 피진정인 2는 모의탄 발사위치를 중대장에게 지시한 후 소음 측정을 위해 마을로 이동해 있었던 상황이기에

징계를 요구하지 않았다. 만약 사고 당시 발사위치에 있었더라면 피진정인 2도 피진정인 1과 같이 징계요구를 하였을 것이다.

안전통제는 훈련현장에 위치한 모든 사람들이 함께 하는 것이고, 안전통제를 아무리 잘해도 실제 격발하는 사람을 제지하거나 통제하지는 못하는 것이다. 그런 측면에서 안전에 대한 최종 상황판단은 모의탄을 실제 사용하는 그 분야 최고 전문가인 피진정인 1이 해야 하는 것이므로 많은 사람의 조언을 받아 피진정인 2에 대하여 징계를 요구하지 않은 것이다.

피진정인 2가 연대 측과 사전 협의하지 않은 것은 간단한 사격이었기 때문이고, 중대장에게 사격장소를 직접 지시하지 않고 피진정인 4를 통하여 전달한 것은 군사적 관점에서 지휘라인으로 지시한 것이므로 동일한 지시이다. 이러한 것이 사고의 중요한 원인은 아니라고 생각한다.

8) 국군의무사령관(국군○○병원 외과, ○○○과)

국군○○병원 화상센터는 7년 전 설립되어 내부 치료가 가능함에도 피해자가 외진을 원하여 자비부담 원칙을 준수하였으나, 이후 위탁진료 심사를 거쳐 치료비 전액을 지원하였다.

피해자의 심신장애 등급은 '징병신체검사 규칙'에 따라 ○○ 상태를 '결손'으로 보지 않아 10급으로 결정하였다. ○○호르몬 및 ○○ 생성 등 기능상 상실은 맞는데 위 규칙에는 '결손'으로만 명시되어 있어 기능상 상실을 '결손'으로 보지 않아 심의위원회에서 최하위 10급으로 결정된 것이다. 20대 청년이 군 입대하여 훈련 중에 상이를 입은 점, ○○ ○○이 힘들 수 있는 기능상실 상태 등을 고려하여 국가인권위원회의 권고가 있다면 재심의 진행이 가능하다.

다. 참고인의 진술요지

1) ○○○ (○○○○대병원 ○○○과 전문의)

피해자는 ○○의 부피가 ○○○을 제외하면 정상인의 50%에 미치지 못하고 ○○○증으로 ○○○○ 기능을 상실했다. ○○ 내부에 ○○가 생성·보존된다면 ○○ ○○은 가능할 수 있다. 추적관찰이 필요한 상황이다.

2) ○○○ (○○ ○○대병원 성형외과 전문의)

우측 허벅지 내측 10×10 cm 부분적 3도 화상을 포함한 2도 화상과 좌측 허벅지 내측 8×7 cm 부분적 3도 화상을 포함한 2도 화상을 입었다. 2016. 10. 4. 국소피판술 및 얕은층 피부이식 시행하였다. 6개월 이상 치료가 필요하고 감각기능 손상에 대하여는 자연 회복을 기대하나 영구적 손상 발생 가능성도 있다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인의 진술, 참고인 진술, 육군훈련소 징계조사기록, 육군규정 180, 야전교범 31-40, 신병교육훈련지시(육군훈련소), 국방환자관리훈령, 피해자 진료기록 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자가 사고 후 전역하기까지의 경위

1) 피해자는 2016. 8. 11. 의무경찰로 육군훈련소에 입소하여 같은 해 9. 2.(금) 12:04경 전장실상 체험 훈련 중 엎드려쏴 자세로 대기하다가 피진정인 1이 격발한 공중폭발 모의탄이 ○○○○로 날아와 폭발하여 양쪽 허벅지 2도 화상, ○○ 및 ○○에 열린 상처가 발생하는 부상을 당하였다.

2) 피해자는 사고 당일 육군훈련소 지구병원을 거쳐 국군○○병원에 후송되어 19:00경 양측 ○○ 이물질 제거술 및 봉합수술을 받고 이비인후과, 정신과

통합진료를 받다가 같은 해 10. 3. ○○ ○○대병원 성형외과에서 수술, 이비인후과 및 정신과 검진을 받았고 같은 달 13. ▲▲병원으로 전원되었다가 국군○○병원에서 신체등위 5급으로 2017. 1. 24. 전역하였고, 같은 해 2. 16. 의무심사하여 심신장애 10급 결정을 받았다.

나. 사고 발생 개요

1) 피진정인 2는 2016. 8. 마을 주민으로부터 부대 내 사격소음 민원을 받고 마을에서 폭음탄 소리가 적게 들리는 방법을 찾기 위하여 공중폭발 모의탄 발사위치와 각도를 낮추어 소음을 줄이는 시험사격 계획을 피진정인 7에게 보고하고 같은 해 9. 2. 전장실상 체험훈련장에서 이를 시행하였다.

2) 피진정인 2는 2016. 9. 2. 10:00경 전장실상 체험훈련장에 도착하여 이곳에서 훈련 준비 중이던 피진정인 1, 4를 만나 시험사격 계획을 설명한 후 피진정인 1과 함께 훈련장 우측에 위치한 '숙달훈련장'으로 이동하여 기존에 사격하는 위치를 확인한 후, 좌측에 인접한 전장실상 체험훈련장 중앙으로 함께 이동해 새로 사격할 위치를 둘러보았다.

3) 피진정인 2는 같은 날 11:30경 피진정인 7이 훈련장에 도착하자 새로 변경하여 사격할 위치를 보고하였고, 피진정인 7이 보고를 받고 훈련장을 떠나자 피진정인 4에게 사격할 장소를 알려 준 후 피진정인 3과 함께 사격시 소음의 정도를 파악하기 위해 마을로 이동하였다.

4) 피진정인 1은 기존에 사격하던 숙달훈련장에서 대기하다가 피진정인 2와 함께 마을로 이동한 피진정인 3의 지시를 받고 첫발은 45도 각도로, 두 번째 발은 30도 각도로 숙달훈련장에서 사격하였다.

5) 세 번째 발 사격 위치는 피진정인 2가 피진정인 4에게 알려주고 갔기 때문에 피진정인 4에게 찾아가 '저기 방독면 붙잡고 뛰어가는 애가 지나가는 나무'에서 쏘라는 지시를 받았다. 이 때 피진정인 4에게 이동하면서 피진정인 3에게

전화하여 '아직 훈련 중인데 사격해도 되는지'에 대하여 물었고, 피진정인 3은 이를 피진정인 2에게 보고하지 않은 채 "조심해서 사격해야 할 것 같다"고 답하였다. 피진정인 1은 사격장소로 이동하여 피진정인 2에게 "아까보다 낮게 쏴라 이해했나?" 라는 무전을 받고 '알겠다'고 대답한 후 세 번째 발 사격을 한바, 훈련장에 엎드려 있던 피해자의 ○○○○에 떨어져 피해자가 화상 등 부상을 입었다.

6) 야전교범 31-40 '공중폭발 발사기 및 모의탄' 유의사항은 인원을 지향한 격발 금지(상해/화상우려), 45도 이상의 각도를 유지하여 사용, 발사기는 화기에 준해서 관리할 것을 규정하고 있는데 피진정인 2는 이를 준수하지 않고 피진정인 1에게 '각도를 낮추어 쏴라'고 한 사실이 있다.

다. 사고 이후 부대 측 조치사항

1) 피진정인 1은 성실의무 위반으로 2016. 11. 21. '견책' 처분을 받았다.

2) 피진정인 2는 시험사격에 앞서 교육부대와 사전에 협의하지 않고 시험사격을 도와준 소령, 상사들을 과신하여 사고발생 가능성을 예상치 못한 채 화재예방 조치만 하여 안전통제가 미흡했던 점과, 시험사격을 주도한 책임 등에 대하여 인정하고 있으며, 징계담당인 피진정인 5, 6은 피진정인 7에게 피진정인 2도 피진정인 1과 함께 징계위원회에 회부하도록 보고하였으나 피진정인 7이 불회부 처분하여 피진정인 2가 부대 측으로부터 징계 등 그 책임을 진 사실은 없다.

3) 피진정인 3은 피진정인 1이 '훈련병들이 있는데 사격하는 것이 적절한 지 묻는 것'에 대하여 시험사격을 주관하고 있는 피진정인 2에게 보고 없이 독단적으로 판단하여 사격지시를 한 사실을 인정하고 있으나, 피진정인 5, 6은 지휘관인 피진정인 7의 태도 등에 비추어 피진정인 3에 대해서까지 사고에 대한 책임을 묻는 것이 어렵다고 판단하여 피진정인 3에 대하여는

징계조사 등이 진행되지 않았다.

4) 피진정인 4는 피진정인 2가 마을로 가면서 '저기 있는 나무'에서 쏘게 하라고 하여 이를 피진정인 1에게 전한 사실이 있고, 교육대장으로서 사격을 훈련병들의 훈련이 종료된 후 실시하자고 못한 부분, 통제대 역할을 제대로 하지 못한 책임을 인정하고 있다. 징계담당인 피진정인 5, 6은 피진정인 4에 대해서도 징계혐의에 대한 조사가 필요하다고 피진정인 7에게 보고하였으나, 그의 지시에 따라 피진정인 4는 징계대상에서 제외되었다.

5) '신병교육훈련지시' 부록2 업무분장은 교육대장(피진정인 4)-교육간 위험요소 확인·전파·조치, 소대장(피진정인 3)- 교육 시작 전 위험 예지교육, 교육훈련 간 사고사례 교육 임무를 분장하고 있다.

6) 피진정인 5, 6은 징계 조사 후 피진정인 1, 2에 대하여 징계위 회부 의견으로 피진정인 7에게 보고하였으나 피진정인 7은 이를 중지시키고 주임원사를 통하여 가족 측에 선처 요구와 성금 전달을 제안한바 있다.

라. 진정인의 민원제기 및 후속조치 등

1) 진정인은 2016. 9. 사고 초기 부대 측의 제한된 설명으로 피진정인 1의 단독행위로 사고가 난 것으로 이해하고 있다가, 이후에 피진정인 2 등의 추가적인 책임이 있는 것을 인지하고 피진정인 2 등에 대하여 책임을 묻지 않는 이유를 부대 측에 설명해 달라고 민원을 제기하였으나 소상한 설명을 듣지 못하여, 이를 언론에 제보한바 2017. 1. 23. 등에 본 사건개요와 부대 측 조치내용이 언론을 통해 보도되었다.

2) 피진정인 7은 육군훈련소장 임기를 마치고 2016. 12. 9. 부터 육군○○사령부에서 근무 중이다.

마. 피해자에 대한 의료처우와 보상 등

1) 병이 복무 중 부상을 당한 경우에는 '국방환자관리규정'(국방부훈령 제1773호)에 따라 군병원에서 진료 받는 것이 원칙이고, 군병원의 진료 범위를 넘을 경우에는 민간병원에 위탁진료 후 그 진료비를 지급하고 있다.(훈령 제40조) 피해자가 2016. 10. ○○ ○○대병원에서 치료를 받은 것에 대하여 피진정인 8은 진정인이 자비진료신청을 했다는 이유로 치료비 약 500여만원을 자비부담 하라고 하다가, 2017. 2. 15. 이를 지급하였다.

2) 군인이 부상으로 더 이상 군 복무가 어려운 경우에는 군병원에서 의무조사를 거쳐 '전역심사위원회'에서 전역 여부를 결정한다. 이때 심신장애등급 판정도 병행하며 9급 이상일 경우에는 「군인연금법」 제32조에 따라 '장애보상금'을 지급하는데 피해자는 국군○○병원에서 피해자의 ○○이 남아 있다는 이유로 '결손(양측성)'으로 보지 않아 10급 결정을 하여 장애보상금 지급대상에서 제외되었다.

3) 군인이 교육훈련 중 상이를 입고 전역한 경우에는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 국가보훈처에서 국가유공자 심사를 받을 수 있고 피해자는 ○○지방보훈청에 이를 신청해 놓은 상태이다.

4) 군인이 진료가 종결되지 않은 상태에서 전역하는 경우 '국방환자관리규정' 제51조에 따라 6개월간 군병원에서 무상진료를 받을 수 있고 보훈 혜택을 받는 자의 경우에는 보훈병원을 이용할 수 있다.

4. 판단

가. 피진정인 각자의 안전 소홀과 그 책임성에 대하여

안전관리 소홀로 피해자가 중상을 입은 사건에 대하여 육군훈련소 측은 피진정

인 1에 대하여만 견책의 징계처분을 하고, 피진정인 2, 3, 4에 대하여는 징계 등 책임을 물은 사실이 없는데 이에 대해 살펴보면,

피진정인 2는 별도의 안전통제 대책 없이 훈련병들이 훈련하고 있는 장소에서 공중폭발 모의탄 사격을 진행하였고 또한, 사격 시 준수해야 할 규정을 위반한 사실로 피해자의 신체가 훼손되는 사고를 유발한 책임이 있다.

피진정인 3은 훈련생들의 훈련이 끝나지 않았다는 피진정인 1의 설명을 들었음에도 정확한 상황파악을 하지 않고 독단적으로 판단하여 '사격 해야 할 것 같다'는 지시로 피해자의 신체가 훼손되는 사고를 유발한 책임이 있다.

피진정인 4는 훈련장 안전 전반을 관장하는 책임자로서 통제대 기능 및 안전통제 임무를 제대로 수행하지 못한 점 등을 고려할 때 결과적으로 피해자의 신체가 훼손되는 사고를 유발한 책임이 있다.

따라서, 인명사고가 발생할 수 있는 훈련장에서 병사들의 안전을 담보하고 유사한 행위의 재발방지 차원에서 육군훈련소장에게 피진정인 2, 3, 4에 대하여 그 책임에 상응하는 조치를 취할 것을 권고하는 것이 적절하다고 판단된다. 다만, 이미 훈련소 측으로부터 견책처분을 받은 피진정인 1에 대하여는 추가적인 권고는 하지 않기로 한다.

나. 피진정인 7의 행위의 적절성 여부

피진정인 5, 6은 피진정인 1, 2, 3, 4 각각의 안전관리 소홀 책임이 있을 수 있다고 판단하여 그에 합당한 조사를 진행하고자 하였으나, 피진정인 7은 피진정인 2, 4가 훈련병들이 훈련하고 있는 장소에서 위험한 공중 폭발 모의탄 저고도 시험사격을 실시하면서 위험요인에 대한 점검 및 대책 마련을 게을리한 점, 피진정인 3이 자의적으로 사격을 지시한 점 등을 전반적으로 고려하지 않고, 단순히 직접 시험사격을 수행한 피진정인 1의 행위에 대하여만 책임을 물어 징계처분을 내린 바 있다.

「군인사법」 제56조는 "징계권자는 군인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 징계위원회에 징계의결을 요구하고, 그 징계의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다. 제3호 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리 한 경우"라고 규정하고 있어 직무를 게을리 하여 사고를 유발한 자에 대해 징계위원회에 회부하는 것은 임의규정이 아닌 강행규정으로 보는 것이 적절하다. 설사 이를 피진정인의 주장과 같이 재량으로 본다 하더라도 그 재량행위는 공익을 침해하지 않는 선에서 정당하게 행사되어야 한다.

살피건대 본 건 사고 발생에 있어서 피진정인 1, 2, 3, 4의 과실이 중대한 점, 피해자가 ○○기능을 상실하는 중상을 입은 점 등을 고려하면 이들의 책임소재와 경중을 가리기 위해서 객관적이고 공정한 징계조사절차가 반드시 필요하였다.

그러나 피진정인 7의 직·간접적 영향으로 피진정인 3, 4는 징계조사 대상에서 처음부터 배제되었고, 조사 후 징계위원회 회부가 건의되었던 피진정인 2도 피진정인 7이 불회부 처분하여, 각 피진정인들의 책임에 합당한 징계절차가 진행되지 못하였다. 이처럼 피진정인 7은 피진정인들의 직무상 과실로 발생한 사고에 대해 합당한 책임을 지게 하지 못하도록 하고, 주임원사를 통하여 가족 측에 금전을 전달하는 식으로 이 사건을 마무리 하려고 한 사실이 인정된다.

피진정인 7은 국가의 안보를 위해서는 위험이 수반되는 힘든 훈련을 통해 강인한 군인을 육성해야 하며, 그 과정에서 발생한 사고에 대해서까지 책임을 묻는 것은 적절하지 않다는 군 지휘관으로서의 지휘 방침에 따라서 위와 같이 조치한 것이라고 주장한다. 강군 육성을 위해서 위험한 훈련이 필요하다는 피진정인 7의 주장은 충분히 공감할 수 있다. 하지만 강군 육성과 안전한 훈련 환경 보장은 결코 양립 불가능한 것이 아니며 어느 하나를 위해 다른 하나를 포기해야 하는 것이 아니다. 오히려 위험한 훈련을 하기 전에는 보다 세심하고 철저한 안전 점검 및 위험요인 제거가 요구된다.

본건의 경우 피진정인 1, 2, 3, 4가 훈련병들 수십 명 이상이 훈련을 하고

있는 장소에서 소음 측정 및 화재 발생을 막기 위해 모의탄을 규정보다 많이 낮게 시험 사격을 한 것은 훈련병들의 생명과 신체의 안전을 위한 최소한의 조치마저 외면한 것으로 어떤 경우에도 정당화되기 어렵다. 따라서 이들에 대해 책임을 묻기 위한 징계조사의 진행마저 막은 피진정인 7의 행위는 '강군 육성'이라는 지휘 철학을 이유로 용인되기는 어렵다. 이상을 종합할 때 피진정인 7이 피해자가 당한 사고에 책임이 있는 피진정인 2, 3, 4에 대한 징계절차를 진행하지 못하도록 조치한 것은 「헌법」 제10조의 행복추구권과 그로부터 도출되는 국민의 기본권 보장의무를 위반한 것으로, 육군참모총장에게 피진정인 7에 대하여 '경고' 조치할 것을 권고할 필요가 있다.

한편, 피진정인 5, 6은 합당한 징계조사 절차를 진행하려고 노력한 것이 인정되므로 책임을 묻기 어렵다.

다. 피해자의 의료적 처우와 심신장애 등급 재심사에 대하여

피해자에 대하여 국군의무사령부에서 위탁진료비를 지급한바 이에 대한 추가적인 구제조치의 권고는 필요하지 않은 것으로 판단된다.

피해자의 심신장애 판정 부분에 대하여 살펴보면, 피진정인 8은 피해자의 ○○의 기능 상실이 있으나 외형이 남아 있다는 이유로 심신장애 최하 등급인 10급을 결정하였다. 하지만 이는 훈련 중 사고로 인하여 ○○기능을 상실하는 등 기능상 고도의 장애가 발생한 실질적인 피해사실을 간과한 채 ○○의 외형이 남아있다는 형식적인 부분에 치우친 판단으로 보이며, 이러한 피진정인 8의 행위는 피해자가 심신장애 부분에 대하여 정당한 심사와 보상을 받지 못하게 하여 결국 피해자의 행복추구권 및 건강권을 침해한 것이다. 따라서 국군의무사령관에게 피해자의 실질적 피해사실을 고려하여 심신장애 등급에 대한 재심사를 권고할 필요가 있다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다

2017. 3. 29.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

군 관련 인권침해

4 2017. 9. 28.자 결정 17진정0660900 [훈련소 훈련병들의 안전권 침해]

결정사항

육군교육사령관에게, 피진정인을 징계할 것과 유사행위의 재발방지 대책을 마련하여 시행할 것을 권고

결정요지

육군훈련소 연대장이 개인취미를 이유로 훈련병이 통행하는 도로를 관통하는 방식으로 국궁사격을 연습한 행위는 훈련병들의 안전권을 침해한 행위임

참조조문

○「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제36조(상관의 책무)
○「군인사법」 제56조(징계 사유)

진 정 인 ○○○ 센터장

피 해 자 ○○○ 등 훈련병

피진정인 ○○○ 대령(육군훈련소 ○○연대장)

주 문

육군교육사령관에게, 피진정인을 징계할 것과 유사행위의 재발방지 대책을 마련하여 시행할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인이 육군훈련소 연병장내에 국궁 과녁과 사대를 설치하고 훈련병들이 통행하는 도로를 가로지르는 국궁사격 연습을 하고 있는데, 안전대책이 마련되지 않아 훈련병들의 안전권을 침해하고 있다.

2. 당사자의 주장 및 참고인의 진술요지

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

국궁에 관심을 가지고 취미활동을 해온 관계로 연병장에 이를 설치하고 연습한 사실이 있으나, 현재 이를 폐기시켰고 훈련소장으로부터 경고를 받은 사실이 있다.

연습간 별도의 안전 통제인원은 운용하지 않았으며, 연습사격시 병력이동이 있으면 사격을 멈추었고, 병력이 통과하면 실시하였다.

훈련병들의 안전권을 인식하지 못한 것에 대하여 송구스럽게 생각하며 향후 훈련병들의 안전에 위협을 줄 수 있는 어떠한 행위도 하지 않겠다.

다. 참고인(육군훈련소 감찰참모)의 진술요지

퇴소하는 훈련병들이 피진정인의 행위에 대하여 위험하다는 민원을 제기하여 사실관계를 확인하였고, 2017. 6. 12. 육군훈련소장이 피진정인에 대하여 경고조치를 하였다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인의 진술, 참고인 진술, 현장조사결과보고서, 육군교육사령부 감찰기록 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 육군훈련소 ○○연대장으로서 연대 연병장에 2017. 5. 23. ~ 2017. 6. 9.까지 국궁 과녁 1개를 이동형으로 설치하고, 주중 16:30 ~ 18:00 사이 및 주말에 10여회 이상 화살을 발사하는 국궁사격 연습을 하였다.

나. 피진정인은 국궁사격 사거리 145m를 유지하기 위하여, 연병장과 연병장을 관통하는 방식(연병장 1개 길이는 약 100m로 145m의 사거리를 확보하기 위해서는 연병장 2개를 사용하여야 함)으로 연습사격을 하였고, 화살이 날아가는 연병장과 연병장 사이에는 폭 6m의 통행로가 있어 훈련병들이 이 곳으로 통행하고 있다.

다. 위 국궁사격 연습에 참여한 인원은 피진정인이 지휘하는 연대 간부 10여명이며, 이들은 활 1개와 화살 10발 내지 20발을 보유하고 연습하였다.

라. 피진정인은 국궁사격 연습 시 병력이동이 있으면 사격을 멈추고 병력이 통과하면 사격을 계속하는 방식으로 연습하였고, 별도의 안전 통제 인원 등은 운용하지 않았다.

마. 육군훈련소 감찰실은 위 내용에 대한 훈련병의 민원을 조사한 후 피진정인의 행위가 부적절하다고 판단하고 육군훈련소장에게 보고를 거쳐 2017. 6. 12. 피진정인에 대하여 구두 경고하였고, 육군훈련소의 상급기관인 육군교육사령부는 2017. 9. 현재 피진정인에 대한 징계 필요성 등을 조사하고 있다.

4. 판단

피진정인은 육군훈련소의 연대장으로서 훈련병들의 생명과 신체의 안전을 책임지는 업무에 종사하고 있다. 피진정인은 지휘관으로서 훈련 중 발생할 수

있는 여러 위해 요소들을 제거하고, 훈련병들이 안전한 상태에서 훈련을 받을 수 있도록 하여야 함에도 오히려 취미를 이유로 훈련병들의 통행로를 향해 인명 살상의 위험이 있는 국궁 화살을 발사하였다.

피진정인은 훈련병들이 통행을 하는 경우에는 활쏘기를 중단하였다고 주장하고 있으나, 시야가 완전히 확보된다고 보기도 어렵고 최소한의 안전 대책도 없는 상태에서 화살을 발사한 행위는 용납하기 어렵고 결국, 피진정인의 행위는 「헌법」 제10조에서 유래하는 생명권·신체의 안전과 행동의 자유를 침해한 행위로 판단된다.

또한, 육군훈련소는 2016. 9. 2. 훈련병이 각개전투 훈련 중임에도 안전대책을 마련하지 않은 상태에서 공중폭발모의탄을 발사하여 훈련병이 신체에 직접 맞아 신체가 손상되는 피해를 입었음에도 정당한 조사와 조치를 하지 않아, 국가인권위원회가 육군훈련소장 등에 대하여 그 책임을 물을 것을 권고한 지 4개월이 지나지 않은 부대로서, 피진정인의 위와 같은 생명권과 신체의 안전을 침해한 행위는 경각심을 고취하는 의미에서 엄중히 그 책임을 물을 필요가 있으며, 해당 기관에서는 유사행위의 재발방지 대책을 마련하여 시행할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제45조 제2항 및 제44조 제1항 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 9. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

군 관련 인권침해

5 2017. 11. 23.자 결정 17직권0001600, 0457800(병합) [군대내 성폭력에 의한 인권침해 직권조사]

결정사항

국방부장관에게, ▲군 판사·검사 독립성 확보, ▲지휘관 등 성범죄 가중처벌, ▲온정적 처벌 지양, ▲군사재판 방청제도 활성화, ▲집중심리제 활성화 및 성폭력 범죄 전담수사관제 강화, ▲「군인징계령」 개정, ▲성폭력 전담부서 설치, ▲양성평등센터 및 성고충 전문상담관 위상 강화, ▲여군 인사정책 기능 복원, ▲여군 진급 기회 확대 및 인력 증대, ▲행정지원관 운영 관행 개선, ▲지휘관 등 성인지 교육 강화 등을 권고

결정요지

2017년 5월 발생한 해군 여성 대위 사망사건을 계기로 군대 내 성폭력에 대한 직권조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 제도 개선 등을 권고

참조조문

○ 「군형법」 제92조(강간), 제92조의2(유사강간), 제92조의3(강제추행) 및 제92조의4(준강간, 준강제추행)
○ 「형법」 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행) 및 제299조(준강간, 준강제추행)
○ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조(업무상 위력 등에 의한 추행)
○ 「군인연금법」 제33조(형벌 등에 의한 급여의 제한
○ 「군인연금법 시행령」 제70조(형벌 등에 의한 급여의 제한)

주 문

1. 국방부장관에게 군대내 성폭력사건의 근절을 위하여 다음과 같이 권고한다.

가. 성폭력사건에 대한 엄정한 처벌과 공정한 재판을 위하여 다음의 조치를

하는 것이 바람직하다.

1) 군판사·군검사 인사 독립성 확보로 재판의 공정성 제고

2) 군인 등의 성폭력 범죄 양형기준을 별도로 마련하고, 지휘관 및 부서장의 부하에 대한 성범죄는 가중처벌

3) 법정형이 보다 가벼운 범죄로 의율하는 등 온정적 처벌 사례 지양

4) 군사재판 방청 제도를 홍보하고 방청의 활성화를 위해 노력

나. 피해자 보호와 가해자 신상필벌을 위하여 다음의 조치를 하는 것이 바람직하다.

1) '집중심리제' 활성화로 피해자 여군의 계속근무 여건을 보장하고, 성폭력 범죄 전담수사관제를 강화하는 등 피해자 보호대책 강구

2) 「군인징계령」을 개정하여 공소제기 후에는 즉각 징계절차가 이루어질 수 있도록 하고, 징계위원회에 외부 위원 포함

다. 성폭력 피해 예방시스템 강화를 위하여 국방부 내 성폭력 전담부서를 설치하여 각 군 양성평등센터를 지휘 또는 지원하도록 하고, 양성평등센터와 성고충전문상담관 등의 위상을 강화하는 것이 바람직하다.

라. 군 내 양성평등 문화 조성을 위하여 다음의 조치를 하는 것이 바람직하다.

1) 국방부 인사정책부서에 여군 인사정책 기능을 복원하고, 공정한 평가를 통해 우수 여군 인력의 진급 기회를 확대시키며, 사관학교 여생도 비율을 늘리는 등 여군 인력 증대를 위해 노력

2) 육·공군본부 행정지원관을 여군으로만 운영하는 관행 개선

3) 지휘관 및 각 급 학교의 성인지 교육 강화

2. 진정사건(17진정0457800)은 각하한다.

이 유

Ⅰ. 직권조사 배경

2017. 5. 24. 언론에 해군본부 소속 여군 대위가 상급 부서장으로부터 성폭력 피해를 당한 후 목을 매고 사망한 사건이 보도되었고, 이에 대한 조사를 원하는 제3자 진정(17진정0457800)이 국가인권위원회(이하 "위원회"라고 한다)에 접수되어 기초조사를 시작한바, 여군 대위 사망사건은 군 검찰이 가해자에 대한 공소제기로 더 이상의 추가 조사는 필요하지 않다고 보았으나, 군대 내 지휘·감독관계에서 유사한 성폭력 피해 사례가 다수 있는 것으로 보이고, 위원회가 권고한 군 내부의 성폭력 예방조치가 적절히 실행되지 못한 점이 확인되어 군대 내 성폭력 근절과 여군의 인권 증진을 위해 직권조사의 필요성이 있다고 판단하였다.

이에 위원회는 2013년 이미 국방부에 권고하였던 '여군 인권증진을 위한 정책권고' 이행 상황을 점검하고, 군대 내 성폭력 현황 및 그 후속조치에 대한 조사·분석을 통해 개선대책 등을 마련하기 위하여 2017. 6. 1. 제19차 상임위원회에서 「국가인권위원회법」 제30조 제3항에 따른 직권조사를 결정하였다.

Ⅱ. 관련 진정사건 개요 및 조치

1. 해군 대위 성폭행 사망사건 개요

해군본부 소속과장으로부터 두 차례 성폭력 피해를 당한 여군 해군 대위가 2017. 5. 24.(수) 17:40경 자신의 숙소에서 목을 매어 사망한 채 발견되었다. 이에 해군본부 헌병단은 2017. 5. 26. 피의자를 구속하고, 같은 해 6. 3. '군인 등 강제추행(군형법 제92조의3)', '군인 등 준강간(군형법 제92조의4)' 혐의에 대하여 기소 의견으로 송치하였다.

해군본부 보통검찰부는 같은 달 21. 위 두 가지 혐의에 「성폭력범죄의 처벌

등에 관한 특례법(이하 '성폭법'이라 한다)」 제8조 제1항의 '강간 등 치상' 혐의를 추가하여 기소하였고, 해군본부 보통군사법원은 '징역 17년, 피고인 신상정보 10년간 정보통신망 공개'를 선고하였다. 이후 검사와 피고인이 각 항소하여 현재 고등군사법원에서 재판(2017노360) 진행 중이다.

2. 위원회 진정사건 개요 및 조치

위 사건과 관련하여 위원회에 접수된 진정사건의 개요는 아래와 같다.

가. 사건번호: 17진정0457800

나. 진 정 인: 정○○

다. 접수경로: 국민신문고 접수(2017. 5. 30.)

라. 진정요지 : 해군 대위 성폭행 사건과 같은 사건은 근본적으로 군대 내에 극심한 성차별과 폭력적 병영문화, 희박한 인권의식이 그 원인이므로, 이 같은 사건이 재발되지 않도록 군대 내 여성 인권 문제 해결을 원한다.

위 해군 대위 성폭행 사망사건은 해군본부 보통군사법원에서 피고인에게 '징역 17년, 피고인 신상정보 10년간 정보통신망 공개'를 선고하고, 현재 항소심 진행 중이다. 진정의 취지가 개별 인권침해 사례에 대한 조사와 권리구제를 원하는 것이 아니라, 군대 내 여성 인권 문제 전반에 대한 제도적 개선을 통해 유사한 사건의 재발방지를 요구하는 것이므로 진정내용이 우리 위원회의 조사대상에 해당하지 않아 각하하되, 위 진정의 취지를 참작하여 본 건 권고에 이른 것이다.

Ⅲ. 직권조사 결과

1. 군대 내 여군 성폭력 피해 형사사건 현황 및 문제점

가. 군 사법제도 및 군대 내 성폭력 사건 처리 현황

1) 군 사법제도 개요

군사법원은 보통군사법원 31개(국방부 1, 육군 16, 해군 7, 공군 7), 고등군사법원 1개(국방부 2심 관할) 등 총 32개로 구성된다. 법무분야 인력은 약 900여명이며(장교 570여명, 준/부사관 및 군무원 320여명), 이 중 군판사는 40여명, 군검사는 160여명이다.

군판사 및 검사에 대한 임명권은 국방부장관과 각 군 참모총장이 행사하고 있으나, 군판사에 대한 근무평정권은 1차는 군·사령부급 재판부장, 2차는 각 군 본부 법무실장에게 있고 군검사 및 법무참모에 대한 근무평정권은 소속지휘관이 행사 하고 있다. 그리고 군판사·군검사·법무참모에 대한 인사가 직역별로 명확하게 구분되어 있지 않아, 법무병과 내에서 순환근무하는 형태의 회전문 인사가 이루어지고 있다.

2016년의 경우 군검찰에서 기소한 사건은 총 3,651건이고 이 중 순수한 군사사건(순정 군사범)으로 볼 수 있는 항명죄, 상관에 관한 죄, 군무이탈, 초병에 대한 죄, 기타 군 형법범은 312건으로 약 8.1%이다.

군사법원별로 연평균 개략 20여회 재판이 열리고 있는데, 고등군사법원은 홈페이지(www.hcaf.mil.kr) 등에 방청사항 등을 안내하고 있다. 방청은 가족을 포함하여 누구나 가능하다고 안내하고 있는데, 고등군사법원과 달리 보통군사법원은 별도 홈페이지가 없으며, 보통군사법원이 열리는 부대의 통합홈페이지에서 방청사항 등을 안내하고 있다. 기자 등 외부인의 경우 부대 출입허가가 필요하고

법정에 출입하였다고 하여도 판사의 결정에 따라 개인정보, 군사보안 등을 이유로 퇴장명령을 받을 수 있다. 2016년 고등군사법원은 총 86회의 공판 중 28회의 외부 방청이 있었고, 국방부 보통군사법원은 동기간 총 98회의 공판이 있었으나 피고인 가족을 포함하여 외부 방청이 없는 것으로 파악되었다.

2) 군대 내 성폭력 사건 처리 현황

군대 내 여군 성폭력 피해 사건처리 시스템은 피해자가 부대 지휘관에게 피해사실을 밝히면 지휘관이 이를 군 수사기관(군사법경찰관-헌병대)에 신고하는 사례가 대부분이며, 피해자가 직접 군 수사기관에 고소하는 경우는 극히 적다. 성폭력 피해 사건이 접수되면 헌병대는 이를 수사하여 군 검찰에 송치하고, 군 검찰이 사건을 기소하면 군사법원(1심, 2심) 및 대법원(3심)에서 재판을 관할한다.

군대 내 여군 성폭력 피해 형사사건 현황을 살펴보면, 2014. 1.부터 2017. 6.까지 피해 여군이 총 213명이었는데 이 중 부사관이 124명으로 약 58%에 이른다. 여군 부사관 피해자의 비율을 연도별로 살펴보면 2014년 55%, 2015년 66%, 2016년 54%, 2017년 상반기 63%로 다수를 차지하고 있다. 특히, 여군 부사관 성폭력 피해자 중에서 하사가 피해자인 경우가 2014년도 29명 중 22명(76%), 2015년도 31명 중 26명(84%), 2016년도 42명 중 36명(86%)으로 하위계급의 비중이 매우 높은 편이다.

한편 가해자의 경우 「군인사법」 제40조(제적)에 따라 '금고이상 형을 선고받은 자, 금고이상 형의 집행유예를 선고 받은 자, 「성폭법」에 따라 300만원 이상 벌금형 선고 받은 자'를 당연 제적대상자로 하고 있는데, 이에 따라 제적된 비율은 약 36% 수준이다.

성범죄 관련 양형기준은 고등군사법원을 포함하여 각 군사법원에서 대법원 '성범죄 양형기준'을 준용하고 있고, 군 판사들에 대한 면담 결과 양형은 법관의 심증과 기존 사례 및 통계 등에 의해 결정된다고 답변하였다.

나. 군대 내 성폭력 사건 처리 관련 문제점

2014. 1.부터 2017. 6.까지 군대 내 성폭력 사건 중 여군이 피해자인 173건의 판결문과 불기소 결정문 및 사건기록 등을 검토한 결과 군대 내 성폭력 사건 처리와 관련하여 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

1) 부적절한 법률 적용 사례

해군 2015고15 사건에서는 피고인과 피해자가 모두 현역 군인으로서 「군형법」을 적용하여야 함에도 불구하고, 일반 「형법」 제298조 '강제추행' 혐의로 기소되어 벌금 10,000,000원을 선고받은 사례가 있다. 「군형법」 제92조의3 '강제추행'은 '1년 이상의 유기징역'을 선고하도록 규정되어 있어 벌금형이 없으나, 이 사건 피고인은 일반 「형법」의 적용을 받음으로써 벌금형을 받게 되어 당연 제적[1]되지 않고 군인의 신분을 유지하고 있다.

그리고 해군 2015고4 사건에서 피고인이 자신의 부하 여군인 피해자를 자신의 승용차와 모텔에서 힘으로 제압한 후 추행한 혐의로 「성폭법」상 '업무상 위력에 의한 추행'으로 기소되어 '징역 1년, 집행유예 2년'이 선고되었으나, 위 사건은 헌병대에서 「군형법」 제92조의7 '강간 등 상해치상' 죄로 의율하여 송치하였고, 범죄사실에 비추어 법정형이 무거운 「군형법」상의 강제추행으로 충분히 의율할 수 있었을 것으로 보인다.

---

1) 「군인사법」 제40조(제적) ① 장교, 준사관 및 부사관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제적된다.
4. 제10조 제2항의 결격사유 중 어느 하나에 해당하게 되었을 때. 「군인사법」 제10조 제2항(결격사유 등)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 장교, 준사관 및 부사관으로 임용될 수 없다.
4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 사람
5. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있거나 그 유예기간이 종료된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람
6의2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄로 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람

이와 관련하여, 해군은 육군과 공군에 비하여 법정형이 무거운 「군형법」상의 강제추행이나 「형법」상의 강제추행죄 의율 대신에 법정형이 가볍고, 벌금형 선고가 가능한 「성폭법」상의 '업무상 위력에 의한 추행'으로 의율한 경우가 많이 있었다.

2) 온정적 처벌 경향

부사관인 피고인이 사석에서 위관급 여성 장교인 피해자의 허벅지 중간 부분에 세 차례에 걸쳐서 손을 올려놓아 추행한 사건(공군 2016고4, 군인등 강제추행)에서 피해자와 합의가 이루어지지 않았음에도 피고인이 초범이고 사건이 비교적 경미하고, 취중 우발적 범행으로 보이는 점 등을 참작하여 '선고유예'한 사례가 있었다. 참고로 군사법원에서 선고한 전체 성폭력 사건 중 피해자가 여군인 사건의 선고유예 선고 비율이 위 3년 6개월간 약 10.34%로 일반법원[2]에 비하여 현저히 높은 편이다.

그리고 육군 2014고3(군인 등 강제추행) 사건은 영관급 장교가 부하인 여군 중사를 자신의 숙소에서 강제추행한 사건인데, 이에 대해 피고인이 초범이고 피해자와 합의하였다는 점 등을 고려하여 피고인에게 징역 1년의 형이 선고유예 되었다. 그런데 육군 2014고14(군인 등 강제추행) 사건에서는 부사관인 육군 원사가 부하 여군 하사를 자신의 승용차에서 위 사건과 비슷한 유형으로 강제추행하였는데, 피고인이 초범이고 피해자와 합의한 점 등을 고려하여 징역 6월, 집행유예 1년이 선고되었다.

한편, 2014. 1.부터 2017. 6.까지 군대내 여군이 피해자인 성폭력 사건 173건 중 성범죄자 등록정보의 공개명령이 선고된 사례는 본 건 해군 대위 성폭행 사망사건(해군 2017고7)이 유일하였다. 「성폭법」 제47조는 일정한 경우에 성범죄자 등록정보를 공개하는 규정을 두고 있고, 제49조는 등록정보를 고지하도록 규정하는 규정을 두고 있다. 다만, 피고인이 아동·청소년인 경우, 그 밖에 신상정보를 공개

2) 2016 사법연감(대법원), 2016년 1심 선고유예 비율은 1.36%임(사법연감 제5장 606페이지)

또는 고지하여서는 아니될 특별한 사정이 있다고 판단하는 경우에는 그러하지 아니하다. 성범죄자 신상에 관한 등록정보 공개 또는 고지는 성범죄 예방효과가 매우 높다고 할 것임에도 군사법원에서는 이 제도가 거의 활용되지 않고 있는 것이다.

2. 군대 내 여군 성폭력 피해사건 징계처리 관련

성폭력 피해자의 신고나 지휘관이 성폭력 사건을 인지한 경우 지휘관은 조사 또는 수사의뢰 하여야 하고, 가해자에 대해 수사기관의 범죄사건 통보내용에 따라 징계절차를 진행하여야 한다. 「군인사법」 제40조에 따르면 금고 이상의 형을 선고 받거나 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 경우, 「성폭법」에 따른 벌금형 300만원 이상의 경우 당연 제적처리 되며, 「국방부 군인·군무원 징계업무처리 훈령」 제4조의2[3]에 따라 기소유예되거나 선고유예된 경우에도 징계요구 대상이 된다.

한편 「군인연금법」 제33조, 같은 법 「시행령」 제70조에 따라 "복무 중의 사유로 금고 이상의 형이 확정된 경우", "징계에 의하여 파면된 경우"에는 퇴직급여의 100분의 50의 금액이 감경된다. 징계위원회에 외부 자문위원은 두고 있으나, 외부인이 징계위원으로 활동하지는 않는다.

최근 3년간 성폭력 관련 징계처분 273건 중 배제징계(파면,해임)는 총 20건으로 7.3% 수준이며 국방부 '성폭력 근절 종합대책'에서는 징계대상자에 대하여 형사처벌과 병행하여 징계위원회를 반드시 개최하도록 하고 있으나 몇몇 사건은 재판이 진행 중이라는 이유로 징계위원회를 아예 개최하지 않았다[4].

---

3) 「국방부 군인·군무원 징계업무처리 훈령」 제4조의2(수사기관이 통보한 범죄사건 처리기준)
1. 혐의없음, 죄가안됨: 징계 없이 종결처리 다만, 사유와 필요성이 인정되는 경우 징계의결 요구
2. 기소유예, 유죄판결(단, 집행유예,금고,징역, 제외): 정당한 이유 없는 한 징계의결 요구하여야 함
3. 공소권 없음, 기소중지, 공소기각 등: 비위, 과실의 경중, 고의성 유무 등 혐의 인정되면 2호 준용

3. 여군 인권증진 사항

가. 여군 인권증진 관련 위원회 권고 및 국방부 회신

위원회는 2012년 '여군 인권상황 실태조사'를 실시하고, 이 실태조사 결과를 바탕으로 2013. 10. 국방부에 여군 인권증진 관련 정책권고를 하였다. 권고내용은 여군 인력 확대에 따른 장기비전 제시, 군 인력운용에서 양성평등 구현과 여군의 생애주기를 고려한 인사 운영, 일·가정 양립 위해 모성보호제도 여건 개선, 의료서비스 체계 보완, 건전한 조직문화를 위한 성희롱·성폭력 예방안 강화, 여군의 고충처리 시스템 보완, 여군에 대한 차별인식 개선 사업 강화 등이다.

이에 대하여 국방부는 2014. 2. 권고 이행 여부를 회신하였다. 국방부의 회신 내용은 "장기적 관점에서의 여군 인력규모 검토, 여군확대에 대한 장기적인 비전 제시, 여군의 생애주기 고려한 합리적 인사운영 시스템 확립, 여군의 계급, 병과, 직렬 등에 부합되는 세부적인 경력관리 모델 개발, 여군 전담 인사담당관을 국방부 및 각 군에 배치, 모성보호제도 활용에 따른 업무대체 시스템 강화 및 인식개선, 의료서비스 체계 보완, 성군기사고 예방교육 미이수자 인사관리 반영, 학교기관 정규교육에 성인지/성군기사고 예방교육 반영, 민간여성 '성(性) 고충 전문상담관' 운영" 등이다.

나. 국방부 권고 이행 사항 등 점검

1) 여군 인력 관련 사항

가) 2017년 상반기 현재 여군 장교는 7.1%, 부사관은 4.6% 수준이고 2022년까지 장교 10%, 부사관 7%로 확대계획이다. 여군 장성은 육군 준장 1명으로 간호병과장이고 인력 규모 등의 이유로 더 이상 진급 예정자는 없다.

---

4) 육군 2014고16(군인등 강제추행), 해군 2015고4(업무상 위력에 의한 추행) 공군 2016고1(군인등 강제추행)

여군대령 16명은 병과별로 보병 4, 간호 7, 정훈 2, 정보, 항공, 의정 각1명 수준이다.

나) 사관학교의 여성 생도 모집인원은 육사의 경우 정원의 9.7%, 해사는 10%, 공사의 경우도 9.7% 수준이다. 공군사관학교에서 1997년 여성 생도를 처음 선발한 이후, 최근 여성 생도들이 사관학교를 수석 졸업(2017년 육사 및 해사 여성생도 수석졸업) 하는 등 여성들이 우수한 성적을 거두고 있다.

다) 여군 인사운영과 관련하여, 국방부의 경우 여군의 인사정책과 제도 업무를 수행하던 여군정책과를 인사기획관실에 두고 있다가 2017. 2. 국방여성가족정책과로 부서명 수정과 함께 보건복지관 소속으로 변경하였고, 2017. 현재 국방부 인사기획부서 내 여군 인사 기획과 제도 업무를 담당하는 정책 실무자는 전원 남성으로 구성되어 있다. 한편, 육군은 인사기획과에 여성정책장교를 여군 증령으로 편제하여 양성평등센터 업무 담당자와 별도 운영하고 있으나, 해군 및 공군본부의 경우는 한 명의 담당자가 여군 인사기획 및 정책업무, 양성평등센터 업무를 모두 담당하고 있다.

2) 성희롱, 성폭력 예방 현황

가) 국방부는 2015. 6. 각 군 본부에 양성평등센터(법무·민간상담관 포함)를 신설하였고, 양성평등담당관(현역) 및 성고충전문상담관(민간)을 운영하고 있으며, 각 군 본부에서 운용하고 있는 부대별 긴급전화(1365번·1366번), 국방헬프콜 및 외부 해바라기센터, 성폭력상담소 등과 연계한 통합지원센터가 있으나, 가해자와의 관계 및 2차 피해에 대한 우려로 피해자가 적극적인 신고나 상담을 하는 데 어려움이 있는 것으로 진단하고, '해바라기센터 및 민간변호사 등 외부기관 신고 및 지원 활성화', '피해자 의사를 존중하여 상담관이 상담내용 보고토록 훈령 개정', '5년차 미만 여군(여군무

원) 대상 양성평등계선 상담 의무화' 등을 주요 내용으로 하는 「피해자 보호 및 지원제도」 강화방안을 마련(2017. 9.)하여 시행하고 있다.

나) 성고충전문상담관은 '기간제근로자의 형태로 고용되며, 현재 23명이나 2018년에 44명까지 확대 예정이다. 성고충전문상담관의 재계약율은 2017. 9. 1. 기준 47.8% 수준인데, 이는 격오지 등 지역적 특성으로 인한 자진 퇴직자가 수시로 발생하고 있는 것이 원인이며, 근속률 향상을 위해 연구원 수준의 급여와 별도의 보전비용을 지급하고 있다. 한편 양성평등담당관 인력은 전체 122명이고 군 경력 10년 이상의 여군 및 여군무원 중 품성과 자질 등을 고려하여 선발하고 있다.

다) 국방인사관리훈령(국방부훈령 제2032호) 제140조 내지 142조에 따라 모든 장병은 성폭력 예방교육을 연 2시간 이상 수강하여야 하고 간부의 경우 원격교육 평가 합격 시 인사기록 등록하여야 한다. 인사기록 미등록자는 진급심사 대상 제외 및 성과급 심사에 반영된다. 대령 이상 고위급 간부의 경우 성희롱 예방 및 성인지 교육 참여 현황은 2016년 현재 96.9%이다. 군의 일선에서 중추적인 역할을 하게 될 사관학교 생도들에 대한 성희롱 및 양성평등 교육은 육·해·공군사관학교의 경우 학년별 연간 2시간, 간호사관학교는 연간 4시간의 교육을 하고 있다.

라) 성범죄 수사, 재판 담당 인력에 대한 성인지 교육 현황을 살펴보면 성폭력 전담수사관은 양성평등진흥원 주관으로 「성폭력 전담 수사관 전문교육」과정을 개설, 1박 2일 교육을 실시하고 있으나, 2017년 현재 재판 담당인력은 별도의 직무역량 강화 교육을 실시하지 않고 2018년부터 신규임용 법무장교를 대상으로 위탁 교육을 확대할 계획으로 있다.

3) 각 군 본부 장성급 행정지원관(비서) 운영 현황

가) 각 군 본부 장성급 행정지원관(비서) 운영 관련하여, 육군본부의 부·실·단 중 장성이 부서장인 12개 부·실·단에서 여군 하사 또는 중사를 행정지원관(비서)로 운영하고 있고, 공군본부는 부·실·단중 장성이 부서장인 8개 부·실·단에 8명의 여군 부사관이 배치되어 있다. 다만, 해군은 행정지원관 7명을 모두 남성으로 운영한다.

나) 육군 및 공군의 경우 이들에 대한 직제가 여군으로 한정된 것은 아니나 부대별로 추천을 받은 후 육군은 부처에서 2배수 재추천 받아 보직심사위원회를 거쳐 최종선발하고, 공군의 경우는 부대별 3~4배수 추천을 받은 후 부실단장이 지명하는 형태로 근무하게 되는데 아직까지 남성을 지명한 사례는 없다.

다. 여군 인권증진 관련 업무 관계자 면담조사 결과

국방부, 각군 본부 양성평등센터, 법무실, 헌병단 등 여성 인권증진 관련 업무 관계자 총 32명을 면담한 결과, 다음과 같은 답변이 있었다.

1) 직급이 높은 선배 여군 롤모델이 없고, 육아 휴직을 하였거나 부부 군인일 경우 진급에 불이익을 받는 경향이 있다. 초급 여군 간부의 일시적 확대보다는 사관학교 여학생 배율 확대 증 질적 확대가 필요하다.

2) 양성평등센터를 참모총장 또는 차장 직속으로 두어야 제 역할을 할 수 있다. 성고충상담관의 업무 독립성이 필요하고 전문성 강화와 원거리 이동 등으로 인한 고충 해소가 필요하다.

3) 성폭력 사건 재판기간이 너무 오래 걸려 피해자들에게 정서, 심리적 문제가 발생하는 경우가 있으므로 신속한 재판이 필요하고, 성폭력 사건에 대한 징계위원회에 외부 전문가 참여가 필요하다.

4) 사관학교 및 고급지휘관 양성교육 시 젠더교육을 강화해야 할 필요성이 있다.

라. 여군 대상 설문조사 결과

국방부 및 육·해·공군 소속 여군 170명을 대상으로 2017. 6. 15. ~ 7. 21.간 설문조사를 실시한 결과는 다음과 같다.

1) 성폭력 관련 인식

가) 군대 내 성폭력이 얼마나 심각하다고 생각하는지에 대하여 '심각하다'는 81명(47.6%), '매우 심각하다'는 11명(6.5%)으로, '별로 심각하지 않다' 62명(36.5%), '전혀 심각하지 않다' 2명(1.2%)에 비하여 심각하다는 의견이 다수였다.(미응답은 14명, 8.2%).

나) 군대 내 성폭력이 발생했을 때 피해자 보호, 사건처리 절차 및 규정에 따른 문제해결이 공정하고 신속하게 이루어질 것으로 생각하는가에 대한 질문에 '별로 그렇지 않다' 72명(42.4%), '전혀 그렇지 않다' 21명(12.4%)로 절반이상이(54.8%)이 불신을 나타냈고, '대체로 그렇다' 52명(30.6%), '매우 그렇다' 13명(7.6%)로 나타났다.

2) 사건발생시 대응 방식

가) 성폭력 피해 당시 대응관련 질문에 34명(약 20%)이 답변하였는데, '저항하지 못했다'(19명), '신고한다고 경고했다'(3명) 순이었다.

나) 피해상황 이후 어떻게 대체 했는지 질문에 42명의 복수선택 답변내용은 '별다른 조치를 취하지 않았다'(26명, 15.3%), '지휘관 및 지휘계통 보고'(4명, 2.4%), '수사 감찰기관 신고'(2명, 1.2%), '국가인권위 신고'(1명, 1.6%) 등으로 답변하였다.

다) 별다른 조치를 취하지 않은 이유에 대한 복수선택 답변은 '대응해도 소용없음'(7명, 4.1%), '피해사실을 여러 사람이 알게되는 것이 싫어서'(13명 7.6%), '장기선발, 계속근무 등에 악영향'(12명 5.3%) 순이었다.

라) 향후 어떻게 대응할 것인지에 대한 단일선택 답변은 '양평/성고충 상담관 상담'(49명, 28.8%), '법무/헌병 신고'(39명, 22.9%) '국가인권위 등 신고'(16명, 9.4%) 순으로 답변하였다.

3) 성폭력 방지 대책 등

가) 군대 내 성폭력 방지를 위한 효과적 방안(1순위)으로 59명(34.7%)이 '가해자 처벌 강화'라고 응답하여 가장 많은 수가 응답하였다. '고급/상급 지휘관의 성폭력 및 성희롱 관련 인식 개선' 39명(22.9%), '전 군의 양성평등 의식 및 인권의식 제고' 35명(20.6%) 등의 답변이 있었다.

나) 기타, 자유기재 항목으로는 '부대 내에서 상급자를 신고할 수 없는 구조', '신고하더라도 피해자는 전역하고 가해자는 징계 이후 군생활을 계속하는 것이 제일 형평성에 맞지 않음' 등의 답변이 있었다.

마. 군대 내 성폭력 사건 대응 관련 외국 사례

1) 미국의 경우 사관학교 내 성폭력 문제가 발생하자, 2004년 국방부 차관실 예하에 '성폭력예방대응실(SAPRO: Sexual Assault Prevention and Response Office)'을 설치하고 법무, 헌병, 의무 분야 담당자 및 민간 전문가들로 구성된 피해자 지원관, 성폭력 대응협조관 등을 편성하여 피해자 지원, 예방, 평가, 조사, 책임소재 규명 업무를 전담하도록 하고 있다. 또한, SAPRO는 직위, 직책에 무관하게 모든 장병 및 군무원 등을 상대로 성폭력 예방교육을 실시하며, 특히 장성급 장교 대상으로 매년 성폭력 예방 회의를 개최한다.

또한 모든 부대는 지휘관/부서장 교체시 90일 이내에 '성폭력 환경평가'를 실시하고 결과를 제출하도록 하고 있다.

2) 프랑스의 경우 2014년 국방부 내에 '성폭력전담기구(Themis)'를 설치하고, 위계질서와 계급으로 인해 조사가 제한되는 부분을 해결하기 위하여 퇴역군인을 참여시키고, 피해 여성의 입장을 이해할 민간 여성을 참여하도록 하고 있다.

Ⅳ. 판단

1. 군 사법제도 관련 개선 방향

가. 군판사·군검사 인사 독립성 확보의 필요성

현재 군판사는 40여명, 군검사는 160여명이 있는데, 군판사 및 군검사에 대한 임명권은 국방부장관과 각 군 참모총장이 행사하고 있으나, 군판사에 대한 근무평정권은 1차는 군·사령부급 재판부장, 2차는 각 군 본부 법무실장에게 있고 군검사 및 법무참모에 대한 근무평정권은 소속지휘관이 행사 하고 있다. 그리고 군판사·군검사·법무참모에 대한 인사가 직역별로 명확하게 구분되어 있지 않고, 순환근무가 가능한 형태로 운영되고 있는바, 군판사 및 군검사의 인사 독립성이 충분히 확보되어 있다고 보기 어렵다.

「헌법」에서 사법권의 독립을 규정하고 있는 것은 법관이 어떠한 외부적 간섭 없이 법률에 의해 양심에 따라 독립하여 재판할 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 따라서 군판사 및 군검사의 인사 독립성이 확보되어 있지 않다는 점은 「헌법」에서 보장하는 사법권 독립의 정신을 훼손할 뿐만 아니라 공정한 재판을 기대할 수 없게 만드는 구조적 요인이므로 이에 대한 개선이 필요하다.

나. 군 형사 사법제도의 운용상의 개선점

1) 피해자 보호 관점 필요

성폭력 피해자의 경우 범죄피해로 인하여 발생하는 정신적 충격과 트라우마, 사회적 낙인에 대한 우려 등으로 인해 자신의 피해사실을 제대로 진술하기 어렵다는 특수성을 고려해야 한다.

더구나, 상명하복적 위계질서를 강조하고 외부 사회와 일정 수준 단절되어 있는 폐쇄적인 군의 환경 속에서, 남성 상관과 여성 부하라는 수직적 관계는 성폭력 피해자로 하여금 피해 신고를 하거나 사건 처리 절차에서 적극적 진술을 하기 어렵게 한다. 또한 피해자들의 계급적 한계와 환경으로 인하여 성폭력 피해자들이 충분히 법적 조력을 받기 어렵다는 점, 성폭력 피해사실을 입증할 수 있는 주변의 협력을 얻기가 쉽지 않다는 점 등 피해자의 권리구제를 어렵게 하는 요인이 많다.

실제로 피해자가 장기복무를 희망하는 경우, 성폭력 피해를 당하고서도 본인의 피해 사실이 동료들에게 알려지기를 원치 않는 동기가 되기도 한다. 부서장이나 지휘관이 가해자라면 사실관계를 목격하거나 알고 있는 부서원들이 있다 하더라도 수사관이 특별히 지목하여 묻지 않는 한 자발적으로 이를 진술하지 못하는 구조적 문제가 있으며, 피해자가 심리적 충격 등으로 피해시간·장소 등에 대한 진술을 명확히 하지 못하면 진술의 신빙성을 의심받아 공소사실이 배척되는 사례가 발생하기도 한다.

따라서, 성폭력 피해자에 대해 내·외부의 법률적 조력 등 충분한 지원을 하고, 피해자 또는 참고인이 복무나 평정상의 불이익 우려 없이 자유롭게 피해 신고 및 진술을 할 수 있도록 군대 내 성폭력 사건 처리에 있어 피해자 보호 관점을 확립하는 것이 필요하다.

2) 엄밀한 법률 적용 필요

앞에서 살펴본 바와 같이 육·공군에 비하여 해군의 경우 특히 성폭력 범죄에 대해 「성폭법」상의 '업무상 위력에 의한 추행'을 적용하는 경우가 많았는데, 법정형이 높은 「군형법」이나 「형법」상의 강제추행으로 충분히 의율할 만한 사건도 일부 있었다. 또한 피고인과 피해자가 모두 현역 군인임에도 「군형법」을 적용하지 않고 일반 「형법」을 적용[5]하여 벌금형을 선고한 사례도 있었다.

또한 선고유예가 일반 법원에 비해 현저히 높은 점, 군대 내 성폭력 범죄에 대해 '성범죄자 신상정보 공개명령'이 거의 선고되지 않는 점 등을 고려할 때, 성폭력 범죄 가해자에 대해 온정적 처벌을 지양하고 군사법원의 성폭력 범죄에 대한 별도의 양형 기준 마련이 필요하고 판단된다. 특히, 지휘관 및 부서장의 부하에 대한 성범죄는 가중 처벌할 필요가 있다.

3) 신속한 재판 및 공개재판 강화의 필요성

여군 인권증진 관련 업무 관계자 면담조사 결과, 성폭력 피해 여군이 장기복무를 원할 경우 재판이 신속하게 종료되고 하루 속히 일상의 근무로 복귀하기를 원하지만, 재판이 불필요하게 지연되면 심적 부담의 가중으로 원하지 않게 가해자와 합의해 주는 경우가 있다는 답변이 있었다. 따라서 피해자의 신속한 업무 복귀와 심적 부담 해소를 위해, 「공직선거법」 제225조(소송 등의 처리) "선거에 관한 소청이나 소송은 다른 쟁송에 우선하여 신속히 결정 또는 재판하여야 하며, 소송에 있어서는 수소법원은 소가 제기된 날부터 180일 이내에 처리하여야 한다."는 규정을 참고하여 '집중심리제' 도입을 검토할 필요가 있다.

---

5) 「형법」, 「군형법」 비교

죄명	형법	군형법
강제추행	제298조 폭행이나 협박으로 사람을 추행한 자 10년이하 징역, 1500이하 벌금	제92조의3 폭행이나 협박으로 군인 등을 추행한 자 1년이상 유기징역

더불어 재판의 공정성 담보를 위해 군사재판에 외부인들이 자유롭게 방청할 수 있도록 하여야 하지만, 현재의 군사법원 방청제도는 일반인들이 쉽게 정보를 얻을 수 없을 뿐 아니라 부대출입허가를 받아야 함은 물론 군사보안 등을 이유로 퇴장 명령을 받는 사례가 있다. 따라서 공판에 대해 사전에 공지하고, 가족 및 기타 외부인들의 방청을 독려하기 위한 적극적인 대책 마련이 필요하다.

2. 성폭력 가해자 징계 제도 개선

가. 가해자에 대한 징계 병과의 필요성

「군인사법」 제59조의3 제3항은 "군검찰, 군사법경찰관, 그 밖에 수사기관이 수사 중인 사건에 대하여는 제1항에 따른 수사 개시 통보를 받은 날부터 징계의결 등의 요구나 그 밖의 징계처분 절차를 진행하지 아니할 수 있다."고 규정하고 있고, 「국가공무원법」 제83조 제2항은 "검찰·경찰, 그 밖의 수사기관에서 수사 중인 사건에 대하여는 제3항에 따른 수사개시 통보를 받은 날부터 징계 의결의 요구나 그 밖의 징계 절차를 진행하지 아니할 수 있다"고 규정하고 있다. 이는 수사결과 중대한 비위사실이 새로 밝혀질 수 있고 그럴 경우 이를 징계에 반영할 필요가 있기 때문일 것이다. 그런데 군에서는 「군인징계령」 제8조[6]를 근거로 수사가 종료되어 재판이 진행 중임에도 징계위원회를 개최하지 않은 경우가 있었다.

대법원은 "형사사건으로 수사 중이라 함은 수사 종료 시까지, 즉 공소제기 시까지를 의미한다"(70누160, 1971. 3. 9. 선고)고 판시한 바 있고, "공무원에게 징계사유가 인정되는 이상 형사사건이 아직 유죄로 인정되지 아니하였어도 징계처

6) 「군인징계령(대통령령)」 제8조
① 감사원이나 군검찰, 헌병, 그 밖의 수사기관이 군인의 비행사실에 대한 조사나 수사를 개시하거나 마친 때에는 10일 이내에 그 군인의 소속 또는 감독 부대나 기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다.
② 제1항에 따른 통보가 있는 경우에는 통보를 받은 날부터 징계의결 등의 요구 그 밖에 징계 등 절차를 진행하여서는 아니 된다. 다만, 수사기관의 조사나 수사의 지연 등 특별한 사유가 있는 경우에는 징계 등 절차를 진행할 수 있다.

분은 할 수 있다"(84누110, 1984. 9. 11.)고 한 바 있으며, "징계혐의 사실의 인정은 형사재판의 유죄확정 여부와는 무관한 것이므로 형사재판 절차에서 유죄의 확정판결 받기 전이라도 징계혐의 사실은 인정될 수 있는 것이며 이는 무죄추정에 관한 「헌법」 제26조 제4항에 저촉된다고 볼 수 없다"(85누407, 1986. 6. 10.)고 판시하였는바, 성폭력 가해자에 대한 엄정한 처벌 차원에서 「군인징계령」 개정 등을 통해 수사가 종료된 경우 형사처벌과는 별개로 징계절차가 반드시 진행되도록 할 필요가 있다.

나. 외부위원 징계위원회 참여

국가공무원의 경우 「공무원징계령」 제4조, 제5조 등에 따라 징계위원회에 민간위원을 참여시키고 있다. 군대 내 성폭력 사건에 대한 징계 처분의 공정성과 정당성을 확보하고, 온정적 징계 처분을 예방하기 위하여 징계위원회에 외부위원을 참여하게 하는 등 개선책이 필요하다고 판단된다.

3. 여군 인권증진을 통한 군대 내 양성평등 문화 정착

가. 여군 인력의 질적 확대와 여군에 대한 소위 '유리천장' 개선 필요

소수 집단인 여군 인력구조로 인하여 양성평등 문화 조성이 어렵다는 점은 여군 성폭력 피해가 지속적으로 발생하는 한 원인이다. 그런데 국방부는 군 병력자원 부족 등으로 여군 수요증가가 예상되는 상황임에도 2017년 조직개편 시 기존 여군 인사정책과 제도업무를 수행하던 인사기획관 내 '여군정책과'를 '국방여성가족정책과'로 변경하여 '보건복지관' 소속으로 하였다. '국방여성가족정책과'의 주요 업무는 '여군권익증진', '모성보호', '양성평등' 등으로 되어 있다. 이처럼 국방부 인사기획부서에 여군 인사기획 및 제도업무 편제가 없는 것은 여군 인력정책에 역행하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 육군본부 인사기획과에 여성정책장교가 양성평등업무 담당자와 별도로 편제되어 있는 것에 비하여 해·공군의 경우 여성정책장교가 여군 인사기획 이외에 양성평등업무를 함께 담당하고 있다.

더불어, 각 군 사관학교에서 여성 생도들이 수석졸업을 하고 있는 상황임에도 인사관리규정에 여군의 보직과 배치를 제한하고 있으며, 고위직 승진에 있어서도 2001년 간호병과에서 첫 여군 준장 승진 이래 2011년 전투병과에서 여군 장성이 배출되었지만, 2017년 현재 간호병과의 준장 1명 뿐이며 이 또한 임기제로 운영되고 있다. 따라서 향후 전투병과 연대장을 마친 여군 대령들을 포함하여 능력과 자격이 있는 우수한 여군 인력에 대한 공정한 평가를 통해 소위 '유리천장'을 해소할 필요가 있다.

이와 함께, 육·공군본부 행정지원관을 여군 부사관만으로 운영하는 관행과 문화를 개선하여, 여군을 전장에서 전투를 함께하는 진정한 전우로 인식하는 문화 조성 등이 필요하다고 판단된다.

나. 성폭력 예방기구 및 인력 등 인프라 구축

성고충전문상담관들이 민간 신분의 계약직으로 일하면서 지휘관들의 지휘를 받고 근무평정 결과가 계약연장에 영향을 받는 위치이기 때문에 업무수행에 있어 부대의 사정이나 지휘관의 의도가 반영될 수 밖에 없는 구조이다.

따라서, 피해자 비밀 보장 및 피해자에 대한 적절한 구제 조치를 도모하고, 이들이 보다 효과적으로 업무 수행을 할 수 있도록 '양성평등센터'를 참모총장 직속으로 두는 방안의 검토가 필요하다. 또한 선진 외국의 사례를 참고하여 국방부장관 직속의 성폭력 전담기구를 도입하여 각 군의 양성평등센터를 지휘하고 지원할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 판단된다.

다. 고위급 지휘관과 학교 교육과정에 성인지 교육 제도화 필요

성폭력 문제의 해결은 지휘관이 이를 대하는 태도와 의식수준에 크게 영향을 받는다. 따라서 사관학교 등 간부 육성을 위한 교육과정에 성인지 교육 시간을 늘리고 이를 교육과정의 하나로 제도화 할 필요가 있다.

라. 위원회 및 민간이 참여하는 외부 협력체계 마련

이번 직권조사 설문조사를 살펴보면 성폭력 사건에 대한 군 내부에서의 대처가 신뢰를 얻지 못하고 있고, 다수의 응답자들이 국가인권위원회 등 외부 기관의 역할에 대해 기대와 신뢰를 표하고 있음을 알 수 있다.

그러나, 현재는 군대 내 성폭력 피해자가 해바라기센터 지원 제도 외에 다른 외부 기관의 도움을 받고자 하여도 폐쇄적인 군 조직의 특성상 거부되는 경우가 많다. 수요자 중심의 해결방안을 강구하기 위해서는 해바라기센터 지원 제도 외에 피해자가 성폭력상담소 등 외부 기관의 도움을 받고자 할 때 이들 기관의 지원을 받을 수 있는 피해자 지원 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 또한 국가인권위원회 등 외부 기관이 성폭력 예방·점검·조사 활동에 함께 참여하도록 외부와의 협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항 및 제32조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 11. 23.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

군 관련 인권침해

6 2017. 12. 21.자 결정 17진정0829000 [입원환자 흡연 시 징계처분으로 인한 인권침해]

결정사항

국군의무사령관에게, 현행 국군 병원 입원환자의 전면적, 의무적 금연 조치에 대한 개선방안 마련을 권고

결정요지

군 병원이 입원한 환자에게 일률적으로 금연을 강제하고, 흡연 적발 시 징계 등의 처벌을 하는 것은 과도한 조치로서 환자들의 일반적 행동자유권과 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 행위

참조조문

○「국민건강증진법」 제9조(금연을 위한 조치) 및 제34조(과태료)
○「군 보건의료에 관한 법률」 제4조(국가의 책무)
○「환자관리규정」 제20조(금연을 위한 조치사항)

진 정 인 ○○○

피진정인 국군○○병원장

주 문

국군의무사령관에게, 현행 국군 병원 입원환자의 전면적, 의무적 금연 조치에 대한 개선방안 마련을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

국군병원이 입원 환자에 대해 강제로 흡연을 금지시키고, 이를 위반할 경우 징계 등 처벌을 하는 것은 인권침해이다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

치료를 받기 위하여 국군병원에 입원을 한 사람에 대하여 치료효과를 높이기 위해 일시적으로 흡연을 제한하는 것이 합리적이다. 또한 흡연이 허용되어 있지 않은 병원 건물 내에서 흡연을 할 경우 간접 흡연 피해가 우려될 뿐 아니라, 이로 인하여 병원이 화재 위험에 노출될 수 있어, 흡연 제한 방침을 어길 경우 지시불이행으로 지휘관의 재량에 따라 징계도 가능하다. 아울러 「국민건강증진법」에 따라 금연구역에서 흡연을 하는 경우 해당 지방자치단체에 과태료를 부과하고 있으므로 과태료 요청도 가능하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 입원생활안내서, 국군의무사령부 금연관련 정책 추진경과, 금연 활동 관련 인권침해 사례 전파, 군 병원 금연 관련 사항 검토 결과 하달, 금연구역 준수 등 금연 활성화를 위한 활동 강화 지시, 입원환자 근무기강 확립방안 검토결과 하달, 입원 환자 흡연관련 징계 상황 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2017. 7. 20. ~ 2017. 10. 26. 국군○○병원 정형외과 병동에 입원하였다.

나. 국방부는 2014. 9. 17. 전 부대 금연구역 준수 등 금연 활성화를 위한 활동 강화를 지시하였다.

다. 국군의무사령부는 「국민건강증진법」 제9조 등에 따라 2015. 2. 26. 「환자관리 규정」 제20조 제1항에 군 병원 금연 관련 사항을 제정하여 시행하였고, 흡연실이 필요한 경우 동법 시행규칙 [별표 2]에 따라 설치하되, 군 병원별 입원 및 외래환자 흡연 통제는 각 병원 지침에 의한다고 규정하였다.

라. 국군○○병원은 2016. 2. 13. 병실생활과 관련하여 국군 병원 입원환자는 흡연이 금지되며, 금연지시 위반자에 대해서는 진술서 작성 후 과태료 통보, 징계위원회 회부, 퇴원 등의 징계조치를 하도록 방침을 정하였다.

마. 국군의무사령부는 2017. 10. 10. 입원환자 근무기강 확립방안 검토결과 국군 병원 입원환자에 대해 흡연을 전면 금지하고, 입원환자 주요 위반 사항에 대한 징계기준에 병원장 서면 경고, 징계위원회 회부를 명시하였고, 징계위원회 회부 시 징계의결을 하지 않고 경고조치 할 수 있으며, 서면 경고 대상자는 성과상여금 10%를 삭감하도록 지시하였다.

바. 국군○○병원은 병원 전체를 금연구역으로 지정하되, 병원 연병장 근처, 병사들이 사용하는 통합막사 내 흡연 장소를 별도로 운영하고 있다.

사. 국군○○병원은 입원환자들에게 입원생활안내서를 배포하여, 입원생활 수칙을 고지하고 있는데, 입원 생활 수칙에는 입원 시 소지한 담배는 원무과에 제출하고, 입원환자의 흡연 시 지시 불이행으로 서면경고, 징계위원회 회부, 퇴원 등의 조치를 할 수 있음이 명시되어 있다.

아. 국군 병원에서 2016. 1. 1. ~ 2017. 10. 20.까지 흡연으로 인한 휴가제한, 경고장 수여, 징계요구 통보, 지자체 과태료 부과 등 제재 조치를 내린 건수는 2,481건이다.

5. 판단

가. 기본원칙 및 관련 법령 등

헌법재판소는 흡연자들이 자유롭게 흡연할 권리, 즉 흡연권은 「헌법」 제10조 인간으로서 존엄과 가치를 실현하고 행복을 추구하기 위하여 누구나 자유로이 의사를 결정하고 그에 기하여 자율적인 생활을 형성할 수 있는 일반적 행동자유권과 흡연을 하는 행위 자체가 사생활의 영역에 포함되므로 제17조 사생활의 자유에 의하여 뒷받침된다고 결정하였다. 다만 흡연은 비흡연자들 개개인의 기본권을 침해할 뿐만 아니라 흡연자 자신을 포함한 국민의 건강을 해치고 공기를 오염시켜 환경을 해친다는 점에서 공공복리에 관계되므로, 혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권으로 볼 수 있고, 흡연자가 비흡연자에게 아무런 영향을 미치지 않는 방법으로 흡연을 하는 경우에 기본권 충돌이 일어나지 않는다고 하여 흡연권이 혐연권을 침해하지 않는 한에서 인정됨을 적시하였다(헌법재판소 2004. 8. 26. 결정 2003헌마457).

따라서 흡연 행위를 법률로서 제한할 수 있으며, 금연구역의 지정은 과잉금지원칙에 위반되지 않을 뿐만 아니라 흡연권 제한은 합리적 차별로서 평등원칙에 위반되지 아니한다고 하였다.

「국민건강증진법」 제9조 제4항 제8호에 따른 의료기관은 시설의 전체를 금연구역으로 지정하여야 하되, 필요시 흡연실 설치 가능하다고 규정되어 있으며, 같은 조 제7항은 지정된 금연 구역에서 흡연해서는 아니되며, 이를 위반할 경우 같은 법 제34조 제3항에 따라 10만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다.

국가인권위원회는 군대 내 과도한 금연강요 사건과 관련하여 각급부대 지휘관들은 금연부대 운영을 강제적으로 시행하지 않도록 하며, 장병들에 대한 강제 금연조치를 해제하고 흡연을 이유로 징계처분한 대상자들에 대하여 원상회복 등의 조치를 취할 것을 권고(2012. 3. 6. 12진정0032900 결정)한 바 있다.

나. 입원 환자에 대한 금연 지시 및 위반자 징계조치의 기본권 침해 여부와 관련하여

국군병원은 「의료법」에 따른 의료기관으로서 「국민건강증진법」 제9조 제4항에 따라 시설의 전체를 금연구역으로 지정해야 하되 흡연자를 위해 별도의 흡연실을 설치할 수 있다. 이에 따라 국군의무사령부는 금연 관련 지시 하달 문서에 병원 전체가 금연구역이나 한정적으로 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있다는 점을 적시하였고, 국군○○병원도 병원 내 병원 건물에서 100M 정도 떨어진 장소에 흡연장을 설치하여 관리하고 있다.

이처럼 전체를 금연구역으로 지정해야 하는 시설이라 할 지라도 별도의 흡연실을 설치·운영할 수 있는 것은, 「국민건강증진법」의 취지가 공중이 이용하는 시설에서 흡연으로 인해 타인의 혐연권과 건강권이 침해되는 것을 방지하기 위해 흡연장소를 분리하고자 하는 것이지 흡연권 일체를 부인하려는 것이 아니기 때문이다. 따라서 흡연자는 금연 장소를 벗어나 지정된 흡연 장소에서는 흡연을 할 수 있는 권리가 있고, 이는 치료의 목적으로 군의관이 금연을 처방하는 경우와 같은 특별한 사유가 없는 한 국군병원에 입원해 있는 환자도 다를 바 없다.

다음으로 입원환자에게 일률적으로 금연을 지시하고 이를 어길 경우 징계조치하

는 것이 적정한지 살펴보면 다음과 같다.

「군 보건의료에 관한 법률」 제4조 등의 규정에 따라 국가는 군인 등의 건강을 증진하고 각종 질병과 부상을 예방·치료하기 위한 각종 법적·제도적 장치를 마련해야 할 의무가 있다. 따라서 국군병원이 입원환자의 절대적 안정과 빠른 회복을 위해 금연을 하도록 권장하는 것은 가능하며, 경우에 따라서는 환자의 상태나 질환에 따라 군의관의 의학적 판단으로 금연 지시 처방을 할 수도 있다고 보인다.

그러나 국군의무사령부는 일률적으로 모든 환자에 대하여 금연을 지시하고, 그 지시를 불이행할 경우 징계한 후 그 징계조치에 따라 성과상여금을 삭감하도록 하고 있으며, 금연 지시를 어긴 입원환자에 대한 징계 조치 건수가 2016. 1. 1. ~ 2017. 10. 20.까지 약 2,500여 건에 달하고, 징계의 수위에 있어서도 병사들의 경우 경미한 초령 위반, 근무지 이탈, 복종 의무위반 등에 준하는 조치를 하고 있어 그 양형에 있어서도 결코 가볍지 않다.

더구나 국군○○병원은 금연 수칙을 어긴 환자에 대하여 퇴원조치까지 할 수 있도록 하고 있다. 환자의 건강과 빠른 회복을 위해 금연을 지시하면서 치료 중인 환자에게 퇴원을 명하는 것은 입원한 환자의 치료를 근본적으로 막는 수단에 해당하며, 최소 침해의 기준을 넘는 것이라고 할 것이다.

따라서, 군의관의 의학적 판단에 따라 금연을 처방받은 환자 외에 일반 입원환자에게까지 「국민건강증진법」에 따라 지정된 흡연 장소에서 흡연하는 것을 제한하고, 이를 어길 경우 지시불이행으로 징계 등 제재 조치를 가하는 것은 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하고 있는 일반적행동자유권과 사생활의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

금연이 필요하다고 군의관이 판단한 국군병원 입원 군인을 제외한 나머지 군인에 대해서는 국군병원 내 금연을 권장사항으로 하고, 이를 어긴 경우에도 현재와 같이 징벌적 차원에서 제재하기 보다는 금연을 계도하는 방향으로 국군병원 입원환자에 대한 금연조치를 개선할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

군 관련 인권침해

7 2017. 12. 21.자 결정 17진정0298400 [군 간부의 외부용역 직원에 대한 폭언, 폭행을 포함한 갑질 등]

결정사항

해병대 제○여단장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치하고, 특별인권교육을 실시할 것을 권고

결정요지

군 간부가 소속 부대원 및 민간용역 업체 직원들에게 폭언을 하고, 사적 심부름을 시키는 등 갑질을 한 행위는 인권침해 행위에 해당함

참조조문

○ 「군인의 지위 및 복무에 관한 법률」 제10조(군인의 기본권과 제한), 제23조(청렴의 의무), 제26조(사적 제재 및 직권남용의 금지) 및 제43조(신고의무 등)
○ 「부대관리 훈령」 제10조(군인의 기본권과 제한), 제18조(병영생활 행동강령), 제30조(군인의 언어) 및 제31조(언어태도)
○ 「보안업무 규정 시행규칙」 제12조(비밀취급 인가의 제한)

진 정 인 김○○

피 해 자 1. 김○○
2. 이○○
3. 박○○
4. 백○○
5. 조○○
6. 이△△
7. 홍○○
8. 백△△

피진정인 ○○○

주 문

해병대 제○여단장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치하고, 특별인권교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인은 진정인에게 계약 내용을 벗어난 과업지시, 사적 지시, 욕설 및 폭언, 폭행 등을 가하였고, 이로 인한 스트레스로 진정인에게 침샘암이 발병하였다. 진정인 이외 외부용역 직원과 간부, 병사들에게도 상습적으로 폭언, 폭행하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

○○○○실 부임 이후 과업진행이 제대로 이루어지지 않는 것 같아 과업보고서 작성 등의 이행각서 등을 작성하였고, 유지보수 업무에 다소 미흡하여 이를 통제하는 과정에서 언쟁이 오가는 상황이었으나 서로 조금씩 양보하여 업무를 추진하였으며, 평소 업체 직원들과도 가깝게 지내던 사이로 회식 및 낚시도 하는 등 큰 무리없이 생활하였다.

다만, 피해자 1과 2에게 업무상 마찰로 화가 나 욕설을 하거나 손바닥으로 터치한 사실이 있으나, 고의적으로 힘들게 하려고 행동한 것은 아니며, 군인이 아니고 업체 직원인 만큼 조금 더 배려하고 그들의 입장에서 생각했어야 했는데 그렇지 못한 점 깊이 반성하고 있다.

그 외 ○○○○실 내 군무원 및 후임들에게 격려차원에서 손바닥으로 터치를 하거나 폭언을 하게 된 것은 ○○○○ 실장 임무를 수행하면서 완벽한 지원을 하기 위한 본인의 방식이었으나 다소 미흡한 부분이 있었다고 생각한다.

다. 참고인들 진술 요지(해병대 ○○부대 ○○○○실 근무 간부 및 병사)

해병대 내에서도 피진정인은 말이 거칠기로 유명했으며, ○○○○실 내 부하 직원, 병사, 민간 용역 직원을 가리지 않고 목표 지정을 하면 폭언, 폭행하면서 괴롭혔고, 이는 ○○○○실 ○○○○반 내 모든 근무자가 피해자라고 볼 수 있다. 또한 민간 용역 직원들에게는 담배, 음료수 심부름을 시킨 것도 사실이며, 암 수술 후 복귀한 민간 용역 직원에게 추운 겨울 날 섬 지역에 근무를 투입하여 수술 부위가 악화된 경○○ 있었다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 참고인 진술, 피해자 진정서, 용역계약서, 정보화시스템 통합유지보수 용역사업 상주직원 관리·감독 지침 준수 재강조 지시, 합의 이행 각서, 진정인과 피진정인 대화 녹음파일, 헌병대 사건 송치 의견서, 공소장, 해병대사령부 보통군사법원 약식명령서, 판결확인서, 불기소이유 통지서, 재정신청서, 감찰실 비행사실 시달, ○○부대 징계사건 접수 보고 및 징계번호 부여, 피진정인의 비위사실 조사결과 보고, 징계위원회 개최계획 보고, 징계의결 및 처분서, 징계처분 결과 보고 시달 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자1과 2는 ㈜○○○○ 소속 직원(이하 '유지보수 직원')으로 2016년 해병대 정보화 통합유지보수 용역 계약(2016. 3. 1. ~ 2018. 6. 30.)에 따라 해병대 ○○부대 ○○○○중대 ○○○○실에서 정보화 통합유지보수 업무를 수행하였다.

나. 피해자 3부터 피해자 5는 2016년과 2017년에 해병대 ○○부대 ○○○○중대 ○○○○실에서 복무한 사실이 확인되며, 현재는 모두 전역하였다.

다. 피진정인은 2016. 2. 22. ~ 2016. 12. 11. 해병대 ○○부대 ○○○○중대 ○○○○실장으로 근무하였다.

라. 2016. 4. 1. 진정인과 유지보수 직원들은 2016년 해병대 통합유지보수 용역과 관련하여 휴가, 장비지원, 보고 및 협조 내용이 포함된 별도의 합의 이행 각서를 작성하였다.

마. 피진정인은 진정인 및 피해자들에게 폭언, 모욕, 폭행, 사적 지시 등을 하였고, 그 내용은 다음과 같다.

피해당사자	피해 내용
피해자 1 (진정인)	① 2016년 12월 “씨발놈아 니가 알아서 한다며, 니 똥구녕에 넣든지 씨발. 니 알아서 해” 등의 욕설을 함. ② 2016년 4월말 유지 및 보수한 PC에 대해 점검확인 스티커를 붙여도 되겠냐는 질문에 아무 이유 없이 스티커를 진정인의 가슴에 붙인 뒤 “좆까 너나 붙여”라며 가슴부위를 3회 폭행함. ③ 2016년 5월 중순 주말 ○○을 다녀온 것에 대해 “왜 주말에 나갔다 온 것을 보고하지 않느냐. 아구창 대”라며 주먹으로 좌측 뺨을 1회 폭행함. ④ 2016. 11. 25. ○○부대 부속도서인 ○○경비대에 비밀취급인가자 또는 감독자 없이 신규 PC 5대 설치와 SAWS 위성방공경보체계 업데이트 지시를 하여 「보안업무 규정 시행규칙」을 위반하였음. ⑤ 피진정인은 진정인에게 “씨발놈”, “이 개새끼들 봐라”, “좌우간에 씨발 내가 장비 갖고 와 하면 장비는 내 앞에 있어야 돼 뭔 말인지 알았어?”, “지금 나한테 개기는 거예요?”, “확~ 그냥 장난하나 아이씨”라고 욕설 및 폭언을 함. ⑥ 2016년 피진정인은 진정인에게 음료수나 마실 것들을 사오라고 시켜서 ‘한뿌리’ 건강음료 2박스를 사다주었고, 그에 대한 돈은 주지 않았음. ⑦ 2016년 8월~10월 피진정인은 배가 항에 도착하면 본인의 택배를 가져오도록 시켰으며, 업무 외 시간에 CD를 구워오도록 하거나 다른 부사관들의 컴퓨터를 고치도록 하였음.
피해자 2	① 2016년 4월 과업지시를 받기 위해 기다리던 피해자 2에 대하여 아무이유 없이 주먹으로 좌측 어깨 부위를 1회 폭행함. ② 2016년 6월 휴가 복귀 시 보고를 하지 않았다는 이유로 “배에 탑승했는데 왜 보고하지 않았냐. 아구창 대 아구창”이라고 하면서 주먹으로 좌측 뺨을 2회 폭행함. ③ 2015년 7월 휴가를 다녀와도 되겠냐는 질문에 “좆까 나가서 할 일도 없으면서 무슨 휴가를 나가냐”며 중지를 치켜 올리며 모욕함. ④ 2016년 8월 중순 경 피해자 2에게 진정인과 피해자 6이 보는 앞에서 “너는 자지가 갈매기 자지만해서 여자가 없는 것 아니냐?”라고 성희롱을 하였고, 2017년 7월 2016년 8월 하순 경 피해자 2에게 “좆같은 새끼 여기서 내려줘?”라고 하며 욕설함. ⑤ 2016년 9월 중순 피진정인이 당직이라며 본인의 카드를 주며 담배를 사오도록 시킴. ⑥ 2016년 10월 중순 피진정인이 당직이라며 담배를 사오도록 시킨 후 비용을 지불하지 않음. ⑦ 2016년 8월~10월 피진정인은 배가 항에 도착하면 본인의 택배를 가져오도록 시켰으며, 업무 외 시간에 CD를 구워오도록 시켰음.
피해자 3	① 2016년 9월 경 생활반에서 피진정인은 대원들 앞에서 체스터를 열면서 “이 개새끼 씨발, ○○실 볼펜 다 가져다가 놨네”라고 욕설함. ② ○○○○실에서 과업 도중 쉬고 있으면 “하는 것도 없냐”며 머리를 툭툭쳤음.

피해당사자	피해 내용
피해자 4	① 2016년 12월 경 "아 씨발놈아 보안감사 오는데 뭐하냐 씨발 진짜 골 때리네!"라며 폭언을 퍼부었음.
피해자 5	① 피진정인은 매번 "씨발", "개새끼", "잘못하면 죽여버린다", "때려버린다" 등 협박성 발언을 지속적으로 하였음.
피해자 6	① 피진정인이 어깨부위를 2-3회 정도 툭툭 침. ② 피진정인은 매번 "씨발", "개새끼", "잘못하면 죽여버린다", "때려버린다" 등 협박성 발언을 지속적으로 하였음.
피해자 7	① 음어조회 평가에서 1등 하지 못한 것에 대해 "따 놓은 밥상을 놓치냐"며 피해자의 얼굴부위를 손바닥으로 폭행함. ② 피진정인은 진정인과 같이 있는 자리에서 "초과근무는 다 나한테 넘겨라. 내가 일할테니 니는 집 구석에나 가 있어라"라고 모욕함. ③ 피진정인은 업무수행과 관련하여 피해자를 대면한 자리에서 폭언을 하며 정강이 부분을 폭행함. ④ 피진정인이 담배심부름을 시킨 사실이 있음. ⑤ 피진정인은 수시로 욕설과 툭툭 치는 폭행을 가함.
피해자 8	① 사무실에서 각종 업무 지시를 하면서 대원들이 보는 앞에서 "씨발" "일도 좆같이 못하네"라고 욕하며, "이것도 모르냐! 내가 물어 본 거에 답을 못하면 죽통 돌아간다"고 모욕함.

바. 피해자 2는 2016. 12. 15. ○○○○경찰서에 폭행, 폭언, 성희롱, 직권남용 혐의로 피진정인을 고소하였고, 해병대 ○○부대 헌병대는 2017. 1. 17. 피진정인에 대하여 직권남용, 협박, 강요, 폭행, 모욕 혐의에 대하여 해병대사령부 보통검찰부에 기소의견으로 송치하였다.

사. 해병대사령부 보통검찰부는 2017. 3. 29. 피진정인에 대하여 직권남용 및 강요 혐의는 '혐의없음'으로 불기소처분(해병대사령부 보통검찰부 2017형제1호)하였고, 협박, 폭행, 모욕 혐의에 대해서는 약식명령을 청구하였다. 해병대사령부 보통군사법원은 2017. 3. 30. 피진정인에 대하여 협박, 폭행, 모욕 행위에 대하여 벌금 500만원의 약식명령을 선고(2017고약3)하였다.

아. 진정인과 피해자 2는 각각 2017. 4. 4. 피진정인의 직권남용 및 강요 혐의에 대한 불기소 처분과 관련하여 고등군사법원에 재정신청서를 제출하였고, 현재 해당 사건은 고등군사법원에 계류 중에 있다.

자. 해병대사령부 법무실장은 2017. 4. 25. 피진정인에 대하여 품위유지의무위반(협박, 폭행, 모욕)으로 ○○부대장에게 비행사실을 통보하였고, 이에 대해 해병대 ○○부대장은 2017. 6. 12. 징계위원회를 개최한 후 2017. 6. 15. 견책을 처분하였다.

차. 진정인은 2016. 7. 25. ~ 7. 30.까지 이하선 종양으로 이하선절제를 위해 6일간 ○C대대학교 ○○○○병원에 입원한 바 있으며, 2016. 8. 3. 침샘의 점액표피양 암종, 귀밑샘 암 진단을 받았다. 진정인은 2016. 11. 28. 수술부위 부종으로 인하여 ○C대대학교 ○○○○병원 이비인후과에서 치료를 받았다.

5. 판단

가. 기본원칙 및 관련 법령 등

「헌법」 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다."고 규정하고 있고, 「헌법」 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 명시하고 있다.

「군인의 지위와 복무에 관한 기본법」 제10조 제1항은 "군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가진다."고 규정하고 있으며, 같은 법 제23조는 군인은 직무와 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 사례·증여 또는 향을 주거나 받아서는 아니된다고 규정하고 있으며, 같은 법 제26조는 "군인은 어떠한 경우에도 구타·폭언 및 가혹행위 및 집단 따돌림 등 사적 제재를 하거나 직권을 남용해서는 아니 된다."고 규정하고 있다.

또한 「부대관리훈령」은 제17조 및 제18조에 병영생활 행동강령에 "구타·가혹행위, 인격모독 행위를 금지하며, 이를 위반한 자는 피해자와 합의한 경우와 경미한 구타·가혹행위도 처벌한다"고 규정하고 있으며, 제30조와 제31조에 "하급자에게는 점잖은 말을 사용하여야 하며, 민간인에게는 예절을 지켜 친절하고 겸손한

언어와 태도로써 대하여야 한다"고 규정하고 있다.

나. 피진정인의 폭언, 폭행, 사적 지시 등의 인권침해 여부

피진정인의 폭언, 폭행, 사적 지시 등의 행위는 인정사실 마항과 같이 진정인과 피해자 2 뿐만 아니라 ○○○○실 내에서 근무하는 모든 간부와 직원, 병사들에게 가해졌으며, 현재 재판 계류 중이거나 징계를 받은 행위 이외에도 상습적 폭언과 잦은 폭행이 있었던 것으로 보인다.

더구나 군인이 아닌 용역계약 수행을 위해 부대 내에서 근무하는 직원들에게 폭행과 욕설 이외에도 피진정인이 업무 수행 및 사적인 목적의 데이터 CD를 만들어 오도록 하거나, 피진정인의 택배물품을 찾아오도록 하고, 업무 외 시간에는 피진정인의 지인 컴퓨터 수리를 하도록 하는 사적 지시뿐만 아니라 담배 심부름, 음료 및 다과 심부름 이후 그 비용도 제대로 지불하지 않는 등의 행위도 있었다고 판단된다.

진정인은 계약 이행을 하는 을의 입장에서 계약 이행사항을 점검하여 결재 위치에 있는 피진정인이 협박, 폭행, 모욕이 이어지는 상황에서 부당한 사적 지시에 따르지 않을 수는 없었을 것이며, 그로 인한 스트레스가 컸을 것이라고 판단되나, 진정인의 이하선 종양, 침샘의 점액표피양 암종, 귀밑 샘 암이 피진정인에 대한 스트레스로 인하여 발병하였는지에 대해서는 위원회가 판단하기 어렵다.

다. 조치 내용

2017. 8. 31. 군 장성이 공관병에 대해 사적인 요구와 부당한 지시, 폭언 등을 일삼은 사건과 관련하여 국무총리실은 45개 중앙행정기관 점검결과 57건의 유사 사례를 접수 또는 적발하고 조사 후 징계 등의 조치를 하도록 한 바 있으며, 국방부는 11. 30. 「부대관리훈령」을 개정하여 제17조 및 제18조에 장병사적지시 운영 금지 및 위반자 처벌 조항을 규정한 바 있다.

피진정인은 위 인정사실 마항의 폭행 및 모욕 행위, 사적 지시 등의 혐의 중 일부에 대하여 이미 형사처벌 및 징계를 받은 바 있고, 본 건 진정을 통해 추가적으로 혐의사실이 확인된 것도 있다. 추가로 확인된 내용이 이미 형사처벌 및 징계를 받은 혐의사실과 무관하다고 보기 어려우나, 피해자가 병사, 간부, 민간 용역계약 직원들에 이르기까지 다수에 이르고 그 피해의 정도가 크다는 점, 형사처벌 및 징계 수위가 낮다는 점, 위 '공관병 사건' 이후 사적 요구와 부당 지시, 폭언 등에 대한 정부의 근절 노력 등을 고려할 때 피진정인에게 엄중 경고 조치와 특별인권 교육을 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 21.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제3장

중앙행정기관·
지방자치단체·
각급학교·
공직유관단체 관련
인권침해

중앙행정기관 관련 인권침해

1 2017. 2. 28.자 결정 16진정0433600 [민원제기자 개인정보 유출에 따른 인권침해]

결정사항

○○○○사령관에게, 피진정인 1을 포함하여 민원을 처리하는 감찰안전실 직원들에게 개인정보 보호와 관련한 직무 교육 실시를 권고

결정요지

방산비리에 관한 민원을 처리하기 위해 민원업무 담당자가 다른 직원에게 자료 요청을 하면서 불필요하게 민원제기자인 진정인을 유추할 수 있는 정보를 유출한 행위는 「개인정보보호법」 제15조 및 제17조의 규정을 위반하여 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것임

참조조문

○ 「개인정보보호법」 제15조(개인정보의 수집· 이용) 및 제17조(개인정보의 제공)
○ 「민원처리에 관한 법률」 제10조(정보 보호)

진 정 인 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○

주 문

○○○○사령관에게, 피진정인 1을 포함하여 민원을 처리하는 감찰안전실 직원들에게 개인정보 보호와 관련한 직무 교육 실시를 권고한다.

이 유

1. 진정의 개요

국방부에 부품국산화와 정비능력개발 사업의 운영 관련 방위산업 비리(이하 '방산비리'라고 한다) 가능성에 대한 공익신고 민원을 제출하였으나, 민원담당자가 아닌 민원 사건과 전혀 무관한 사람으로부터 진정인에게 민원에 대한 사과 전화와 문자가 왔다. 이에 민원인의 개인정보 유출에 대한 권리구제를 원한다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장요지

1) 피진정인 1(○○○○사령부 감찰안전실 소속 민원담당 주무관)

○○○○과와 관련한 민원이 계속되자 그 부서에서 근무하는 피진정인 2가 민원에 대한 설명을 요청하였다. 이에 피진정인 2를 만나 해당 민원 내용은 외부인이 알 수 있는 내용은 아니고, 대체로 과거에 복무하였던 직원이 다른 부서로 이동하거나 퇴직하는 경우 이러한 민원을 제기하는 경우가 많다는 이야기를 한 바 있다. 그러나 민원인 이름을 알려 준 적은 없다.

2) 피진정인 2(구 ○○○○사령부 ○○○○과 ○○○○ 담당자)

진정인이 방산비리 관련 민원을 제기하기 전에 이미 정보공개 청구를 한 바 있었고, 이어서 정보공개 청구 건과 연관된 민원이 제기된바 민원인이 진정인이라는 것을 대략 추측할 수 있었다. 본인은 ○○○○과 총괄업무를 담당하여, 소속 직원의

연락처를 휴대전화에 저장하고 있었기에 과거에 ○○○○과 직원으로 근무하던 진정인의 전화번호도 저장되어 있었다. 이에 근무 당시 진정인에게 혹시 불편을 끼쳤을지 몰라 친절하지 못했던 점에 대해 사과하는 문자를 보냈으며, 현재는 진정인의 전화번호를 휴대전화에서 삭제하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 피진정인 2가 진정인에게 보낸 문자 캡쳐 사진, 정보공개 요청서, 민원 내용, 민원답변 내용, 민원사무 협조 공문, 인사명령서 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인과 피진정인 2는 2015년 ○○ ○○사령부 ○○○○처 ○○○○과 △△△△ 담당 부서에서 같이 근무하였는데, 이후 피진정인 2는 2015년 12월 ○○○○과 ○○○○ 담당으로 보직이 변경되었고, 진정인은 2016년 2월 의원면직 되었다. 피진정인 1은 ○○ ○○사령부 감찰안전실 민원담당으로 근무하고 있다.

나. 2016. 5. 20. 진정인은 ○○ ○○사령부에 부품 국산화 및 정비능력 개발과 관련하여 행정권한의 남용 및 국고의 낭비를 사전에 방지하고자 한다는 사유로 정보공개청구를 신청하였다. 이후 2016. 5. 31. 진정인은 국민신문고를 통하여 ○○ ○○사령부의 부품 국산화 및 정비능력 개발과 관련한 감사결과에 대해 민원을 제기하였다.

다. 피진정인 1은 위 민원에 대해 설명을 요청하는 피진정인 2에게 '대체로 과거에 복무하였던 직원이 다른 부서로 이동하거나 퇴직하는 경우 이러한

민원을 제기하는 경우가 많다'는 말을 하였다. 또한 2016. 6. 8. 피진정인 1은 "○○ 방산비리 근절을 위한 정보공개 청구 민원사무 협조 통보" 문서에 진정인의 이름은 익명으로 표기하였으나 주소를 명시하여 ○○○○과장에게 송부한 후 이에 대한 답변서를 요청하였다.

라. 2016. 6. 7. ~ 6. 10. 피진정인 2는 진정인에게 같은 부서 선임 장교로 있을 때 친절하게 대하지 못했던 점에 대하여 사과한다며 전화 가능할 때 전화를 달라는 문자를 6회에 걸쳐 전송하였다.

마. 2016. 6. 13. 이후 진정인은 정보공개청구 및 국민신문고를 통해 제기한 민원에 대하여 업무상 관련이 없는 피진정인 2가 사과 문자를 보낸 것은 민원인의 개인정보를 노출한 것이라며 3회에 걸쳐 민원을 제기하였다.

5. 판단

가. 기본원칙

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 국가는 이 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 부여하고 있으며, 헌법재판소는 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권을 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권으로 인정(헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513)하고 있다.

또한, 국가인권위원회는 도시철도 부실시공을 제보한 민원인의 공익제보 서류를 시공업체에 유출되도록 한 것은 인권침해(16진정0488300, 2016. 9. 29. 결정)로 판단한 바 있다.

나. 피진정인 1이 진정인의 신상정보를 유출하였는지 여부

○○○○사령부의 민원 업무 담당자인 피진정인 1은 ○○○○과와 관련된 민원에 대해 설명을 요청하는 피진정인 2에게 과거에 복무하였던 직원이 민원을 제기했음을 암시하는 발언을 하였고, 이후 ○○○○과에 진정인의 주소를 명시하여 민원사무 협조 공문을 발송한 사실이 인정된다.

비록 피진정인 1이 피진정인 2에게 진정인의 이름을 알려 준 사실이 없다고 주장하고 있으나, 피진정인 2가 진정인을 특정하여 2016. 6. 7. ~ 6. 10. 단정적인 어투로 사과 문자메세지를 발송한 것으로 볼 때 피진정인 2는 민원을 제기한 사람이 진정인임을 확실하게 알고 있었던 것으로 보인다. 그렇다면 피진정인 1이 피진정인 2에게 민원인의 이름을 알려주었을 가능성이 높다. 설사 그렇지 않다고 하더라도 피진정인 1이 피진정인 2에게 위와 같이 민원인이 진정인이라는 사실을 추론할 수 있게 말을 한 것 역시 문제가 있다.

진정인이 제기한 정보공개청구 민원은 2014년 예산집행 내역, 기관장 및 부서장의 업무추진비 집행 내역, 수당 및 여비 청구내역, 사업 평가결과 등으로서 민원처리를 위해 민원인의 신상을 알아야 할 필요가 없는 행정 자료에 해당한다. 따라서 피진정인 1이 피진정인 2에게 자료 협조를 구하면서 민원인에 대한 대화를 나눌 필요는 없었다.

다. 진정인 신상정보의 제3자 유출이 인권침해에 해당하는지 여부

「개인정보 보호법」 제15조 및 제17조는 정보주체의 동의를 받은 경우 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등에 해당될 때 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 정보공개를 청구하면 정보공개청구 처리담당자는 청구된

정보가 있는 해당 부서에 관련 사실을 통보하여 관련 자료를 송부해 줄 것을 요청하고, 해당 부서는 담당자를 지정한 뒤 관련 자료에 대한 공개여부를 판단하여 정보공개청구 처리담당자에게 송부하도록 하고 있다.

그러나 위 정보공개 업무 처리절차에도 불구하고 「민원사무처리에 관한 법률」 제26조는 "행정기관의 장은 민원사항의 내용과 민원인의 신상정보 등이 누설되어 민원인의 권익이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다"고 규정하고 있는바, 사실관계 확인 등 민원처리를 위해 불가피하게 민원인의 신상정보 등의 일부가 공개되어야만 하는 상황이 아니라면, 민원처리 담당자는 민원인의 개인정보 유출이 발생하지 않도록 최대한의 주의를 기울일 의무가 있다. 위에서 본 바와 같이 본 건의 경우 피진정인 1이 민원 처리를 위해 불가피하게 피진정인 2에게 민원인의 신원을 직·간접적으로 알려줄 필요성이 인정되지 않는다.

한편, 피진정인 2는 피진정인 1에게 진정인의 신상정보를 적극적으로 요구하였다고 볼 수 없고, 진정인과 관련된 내용을 타인에게 누설한 사실도 확인되지 않으며, 나아가 피진정인 2가 진정인에게 사과 문자를 보낸 행위가 다소 부적절하긴 하나 인권침해에 이르렀다고 보기 어려우므로 피진정인 2에 대해서는 책임을 묻기 어렵다.

이상을 종합하면, 진정인의 신상을 알 수 있도록 한 피진정인 1의 행위는 「민원사무처리에 관한 법률」 제26조, 「개인정보 보호법」 제15조 및 제 17조의 규정을 위반하여 진정인과 피해자의 개인정보자기결정권을 침해한 것으로 판단되므로, 피진정인 1을 포함하여 민원담당 부서인 감찰안전실 소속 직원들을 대상으로 개인정보 보호와 관련된 직무 교육을 실시하는 것이 필요하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

중앙행정기관 관련 인권침해

2 2017. 3. 29.자 결정 17진정0097000 [○○소방서 의무소방원의 괴롭힘 및 가혹행위]

결정사항

【1】 ○○소방서장에게, 피진정인 9를 주의 조치하고, 소속 직원 및 의무소방원을 대상으로 하여 특별인권교육을 실시할 것을 권고

【2】 국민안전처장관에게, 전국 의무소방대원에 대한 인권실태 점검을 정기적으로 실시할 것을 권고

결정요지

소방서 내에서 지속적으로 이루어진 선임 의무소방대원들의 후임 대원들에 대한 욕설, 얼차려, 암기강요 등은 병영악습으로서 인권침해 행위에 해당하고, 이에 대해 적절한 피해자 보호 등 적절한 조치를 취하지 않고 "내부 고발자 색출" 등 부적절한 발언을 한 간부의 행위 역시 인권침해 행위에 해당함

참조조문

○ 「병역법」 제25조(추천에 의한 전환복무)
○ 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제10조(군인의 기본권과 제한) 및 제26조(사적 제재 및 직권남용의 금지)
○ 「소방공무원법」 제19조(복무규정)
○ 「의무소방대설치법」 제5조(징계)

진 정 인 ○○○센터(소장 ○○○)

피 해 자 1. ○○○
2. ○○○
3. ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○
3. ○○○
4. ○○○
5. ○○○
6. ○○○
7. ○○○
8. ○○○
9. ○○○
10. ○○○

주 문

1. ○○소방서장에게, 피진정인 9를 주의 조치하고, 소속 직원 및 의무소방원을 대상으로 하여 특별인권교육을 실시할 것을 권고한다.
2. 국민안전처장관에게, 전국 의무소방대원에 대한 인권실태 점검을 정기적으로 실시할 것을 권고한다.
3. 진정요지 나항, 라항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 피진정인 1~7의 피해자 1~3에 대한 인권침해 주장은 다음 표와 같다.

시기	피진정인	피해자	진정 요지
2016. 4. 14 ~ 4. 25	1, 2, 3	1	암기사항 및 암기사항 시험을 강요함.
2016. 4. 14	2, 3, 4	1	집으로 전화하다가 울었다는 이유로 피해자 1을 옥상으로 데려가 "이 싸가지 없는 새끼", "너 같은 새끼는 처음이다" 등의 폭언을 하였음.
2016. 4. 14	5	1	걸레 빠는 방식이 가르쳐준 것과 다르다는 등의 이유로 인격 모독하였음.
2016. 4. 15	6	1	청소 속도가 느리다는 이유로 폭언을 하였고, 빨래 정리 방식이 틀렸다는 등의 이유로 정좌 얼차려를 강요하였음.
2016. 4. 21	3	1	암기 시험을 통과하지 못하자 "너 같이 역대급인 놈은 없을 거다"라고 인격을 모독하였음.
2016. 6. 23 ~ 9. 20	3, 4, 5, 6, 7	2	피해자 2의 행동에 수시로 꼬투리를 잡아 폭언을 하였음. 피진정인 7은 선임들이 임의로 정한 악습을 강요하였음.
2016. 9. 9	7	2	피해자 2가 세탁하는 과정에서 선임들의 옷에 염료가 묻은 사실에 대해 사과했음에도 "씨발, 노력도 안 하네 이 새끼가" 등의 욕설을 하였음.

나. 피진정인 8은 피해자 1이 2016. 4. 25. ○○센터로 전출 가는 날 차 안에서 폭언을 하였으며, 피해자 1이 전출을 간 뒤에도 일시 불상 경 그를 가리켜 "부적응자로 낙인찍힌 새끼"라고 말하였다. 또한 같은 해 9. 20. 피해자 2가 전출을 간 뒤에도 그를 가리켜 '부적응자' 등으로 표현하였고, 피해자 3이 2017. 1. 20. ○○센터로 전출을 간 뒤 "내 생각에 너는 피해자가 아니라 가해자다."라며 폭언을 하였다.

다. 피진정인 9는 2017. 1. ○○소방서 의무소방원 가혹행위 관련 언론 보도 후 "내부고발자를 색출하겠다."고 말하였고, 피해자 1, 2, 3의 일상행동을 임의로 제한하고 거수경례를 반복해서 시키는 등 모욕감을 주었다.

라. 피진정인 10은 ○○소방서 내 의무소방원들의 악습, 신규 전입자 행동제한, 얼차려, 폭언 등에 대해 철저히 관리감독을 하지 못하였다.

2. 당사자의 주장 및 참고인 진술요지

가. 진정인 주장 요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 주장 요지

1) 피진정인 1 : ○○○(의무소방원 00기, 전역)

가) 남자들끼리 생활하다 보면 욕설이나 거친 말이 나오게 돼 있다. 그러나 대부분 장난으로 한 것이다.

나) 정좌 얼차려는 신입이 들어오고 1~2주일 정도 했다. 나도 신병 때 그렇게 했다. 암기사항도 있었다. 신병이 잘 외웠는지 알아보려고 시험을 치렀다.

2) 피진정인 2 : ○○○(의무소방원 00기, 전역)

가) 신입에 대한 암기사항 시험과 정좌 얼차려 실시는 사실이다. 피해자 1의 경우 시험 점수가 역대급이었던 것으로 기억한다. 직원 이름 외우기 테스트를 했는데 단 2명만 알고 있었다. 소방서에서 따로 교육을 시키지 않으니까 선임이 해야 한다.

나) 피해자 1을 옥상으로 데려간 사실이 있다. 피해자 1이 어머니에게 전화를 해서 울었던 것으로 기억한다. 후임으로서 넘지 말아야 할 선을 넘었다고 생각했다. 그 날 피진정인 3이 피해자 1에게 욕을 했다는 얘기를 들었다.

3) 피진정인 3 : ○○○(의무소방원 00기, 전역)

가) 암기사항은 내부의 관행이었다. 나도 했고 후임들도 그렇게 했다. 피해자 1에게는 “이 새끼, 저 새끼”라고 말한 적이 있다. 당사자에게는 스트레스일

수도 있다고 생각한다. 피해자 1은 암기 시험에 떨어졌고 여러 선임이 면박을 주었다.

나) 피해자 1이 어머니와 전화하면서 "여기는 핸드폰도 못 쓰고, 할 수 있는 게 없어."라고 말했다. 이것은 신병의 태도가 아니라고 생각했다. 정좌 자세는 일종의 얼차려였다. 피진정인 2의 지시로 피해자 1에게 정좌 자세를 시킨 사실이 있다.

다) 의무소방원 내부에서 잘못된 관행이 무비판적으로 내려왔다고 생각한다. 소방서 직원들이 해야 할 일을 의무소방원들에게 맡긴 것도 문제라고 본다.

4) 피진정인 4 : ○○○(의무소방원 00기)

가) 신병이 오면 직원 이름, 계급, 구급대원이 해야 할 일 등을 외우게 하고 외우지 못할 경우 주로 피진정인 3이 지적하였다. 신병들에게는 행동 제한사항도 있었다. 암기사항은 시험을 보았고, 시험 볼 때는 정좌 자세를 하였다.

나) 나도 신임 때 욕을 먹고 얼차려를 당했다. 피진정인 2가 피해자 1에게 정렬 얼차려를 시키는 걸 보았다.

5) 피진정인 5 : ○○○(의무소방원 00기)

가) 피진정인 2와 3이 피해자 1에게 정렬 얼차려를 시켰다는 얘기를 들었다. 피해자 1이 암기 시험에서 떨어졌다고 했다.

나) 암기사항은 문서로 돼 있었고, 신입 때 그걸 받아서 외웠다. 후임병 교육은 선임의 책임이라고 생각했다. 피진정인 8이 후임 교육과 관련 "잘 시키라."고 말하였다.

다) 빨래와 식사는 주로 후임들이 준비했다.

라) 피해자 2는 2016. 9. 4. 공용 세탁기에 의무 소방원들의 옷과 개인 의류(청바지)를 함께 세탁하여 근무복 등에 청바지 물이 든 사실이 있었는데 자신의 잘못을 인정하지 않고 진심으로 사과하지 않았다.

마) 신병이 오면 선임들이 구급교육 등을 시켰다. 현장에서 실수를 하면 의무소방 전체의 신뢰를 떨어뜨리는 것이므로 그렇게 한 것이다.

바) 피해자 2를 혼낼 때 강한 어투를 사용한 적이 있지만, 피해자 2를 지칭해 심한 욕을 한 사실은 없다.

6) 피진정인 6 : ○○○(의무소방원 00기)

가) 신입에 대한 제한사항을 계속 없애려고 했으나 후임들이 그냥 시킨 것으로 생각한다.

나) 피해자 2는 평소 근무태도가 불량하였다. 의무소방원이 해야 할 일을 하지 않고, 선임들이 가르쳐주는 것도 무시하였다.

다) 피해자 2의 잘못을 바로잡기 위해 "씨발" 등의 욕을 하였고 다그친 사실이 있다.

7) 피진정인 7 : ○○○(의무소방원 00기)

가) 피해자 2는 생활관 내부의 내선전화를 개인적 용무로 1시간 이상 쓰고, 소방서 직원들 앞에서 짝다리를 짚는 등 불손한 태도를 보여서 기본기에 대해 지적한 사실이 있다.

나) 피해자 2에게 욕을 한 사실이 있다. 그러나 그것은 어느 한 사람의 잘못이 아니라 서로가 잘못한 것이라고 생각한다. 나도 피해자 2 때문에 스트레스를

받아 힘들었다.

다) 암기사항은 직제표, 라면 끓이는 방법, 무전용어 등 A-4 용지 3장 분량이었다. 정렬 얼차려는 3분 정도 실시했던 것으로 기억한다.

8) 피진정인 8 : ○○○(○○소방서 전 의무소방담당)

가) 2016. 1. 13.부터 ○○소방서 소방행정과에서 의무소방원 담당으로 근무하였다. 의무소방원들의 개인적 문제까지는 사전에 파악하지 못하였다.

나) 피해자 1이 같은 해 4월 △△센터장에게 고충을 호소하여 암기사항, 강제시험 등의 존재를 알게 되었다. 욕설이나 정렬 얼차려는 그때 얘기하지 않았다. 의무소방원 담당으로서 선임들에게 행동제한이나 암기시험을 실시하지 말라고 했으나 대원들이 몰래 악습을 유지한 것으로 생각한다.

다) 피해자 1이 ○○센터로 전출 간 이후 기분 나쁜 얘기를 할 수는 있었겠으나 면전에 대고 욕한 사실은 없다. "△△센터에서 있었던 얘기를 하면 부적응자로 오해 받을 수 있으니 그런 얘기는 하지 말라."고 말한 사실이 있다.

라) 신입 대원에 대한 교육을 소방서 직원이 아니라 선임병들이 실시한 것은 잘못이라고 생각한다.

9) 피진정인 9 : ○○○(○○소방서 전 ○○센터장)

가) 2017. 1. 17.부터 ○○소방서 ○○센터장으로 근무하다 언론보도 이후 2. 13. 소방행정과로 이동하였다. ○○센터장 발령 이후 피해자 1, 2, 3이 부적응 문제로 전출 왔다는 사실을 알았는데 부적응자 3명이 같은 장소에 모여 있는 것은 적절하지 않다고 보았다.

나) 의무소방원의 욕설 등이 언론에 보도된 뒤 '내부 고발자 색출'을 언급한

사실이 있고, 피해자 1, 2를 불러서 여러 번 구호를 붙이면서 거수경례를 시킨 사실을 인정한다.

10) 피진정인 10 : ○○○(○○소방서장)

가) 언론에 크게 보도되고 국민안전처와 소방안전본부로부터 조사를 받았다. 내가 직접 제보자 색출을 지시했다는 것은 사실과 다르다.

나) 소방서 직원의 임무를 의무소방대원에게 맡긴 것은 문제라고 생각한다. 정신교육을 하면서 피해자와 가해자를 동석시킨 것에 대해서도 잘못이라고 생각한다.

다. 참고인 진술요지

1) ○○○(○○소방서 소방행정과장)

가) 피해자 1, 2는 △△센터에서 근무하다 부적응 문제로 ○○센터로 전출을 갔다. ○○센터에서 특별한 문제없이 생활한다는 얘기를 들었는데, 2017년 초 갑자기 언론에 기사가 보도돼 놀랐다.

나) 직무교육 등을 소방서 직원이 아니라 선임 의무소방대원이 시킨 것은 잘못이라고 생각한다.

다) 욕설 근절 등을 위한 정신교육에 피해자와 가해자를 동석시켜 진행한 것은 잘못이라고 생각한다.

라) 욕설과 얼차려를 한 선임 의무소방대원들에 대해 운영위원회를 거쳐 휴가제한 조치하였다. 징계위를 통해 영창 처분을 하는 것보다 휴가제한이 실질적인 불이익을 주는 것이라고 판단하였다.

마) 피진정인 8에 대해서는 보직 변경, 피진정인 9에 대해서는 지원근무

발령하였다.

2) ○○○(현 ◇◇소방서 재난안전과)

가) 2016. 9. 경 피해자 2의 욕설 피해 등 고충사항에 대해 조사하였다. 조사 결과 선임 의무소방원의 사적 제재 등이 밝혀져 외박외출 1회 제한하였고, 피해자 2도 규정을 어겨 휴대폰을 반입한 사실이 밝혀져 외박외출 1회 제한 조치하였다.

나) 선임 의무소방원들의 욕설 등과 관련하여 징계위원회를 열어 조치하여야 하나, 가해자의 행위가 징계할 수준이 아니고 근방에 보낼 수 있는 영창이 마땅치 않아 운영위원회를 개최하여 외출외박을 통제하는 쪽으로 정리한 것이다.

3) ○○○(의무소방원 00기, 피해자 2의 동기)

가) 신입 때 구급기구 이름 및 사용방법, 조직도 등을 암기하였다. 필요하다고 생각하여 외운 것이다.

나) 인권교육을 받은 적이 없다.

4) ○○○(의무소방원 00기, 피해자 2와 피해자 3 사이 기수)

가) 후임이 빨래를 세탁기에 넣어 돌리고 꺼냈다. 개는 건 다 같이 했다. 아침에 라면은 대체로 막내가 끓인다.

나) 무전음어 등 암기사항을 선임에게 받아서 외웠고, 후임인 피해자 3에게 전달하였다. 암기사항과 관련 시험을 보지는 않았다. 00기까지는 시험을 보았다고 들었다.

5) ○○○(의무소방원 00기, 피해자 3의 동기)

가) 신입 때 선임한테 암기사항을 적은 A-4 용지를 받아서 외웠다.

나) 토요일이나 일요일 아침에 막내가 라면을 끓였다.

3. 관련규정

가. 「헌법」

제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고, 이를 보장할 의무를 진다.

제12조(신체의 자유) ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

나. 「병역법」

제25조(추천에 의한 전환복무) ① 국방부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 그 추천을 받은 사람을 현역병지원자로 보고 지방병무청장으로 하여금 이들을 입영하게 하여 정하여진 군사교육을 마치게 한 후 전환복무시킬 수 있다.

1) 국민안전처장관으로부터 「의무소방대설치법」 제3조제2항에 따라 소방업무의 보조를 임무로 하는 의무소방원 임용예정자를 추천받은 경우

다. 「군인의 지위와 복무에 관한 기본법」

제10조(군인의 기본권과 제한) ① 군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가진다.

제26조(사적 제재 및 직권남용의 금지) 군인은 어떠한 경우에도 구타·폭언 및 가혹행위 및 집단 따돌림 증 사적 제재를 하거나 직권을 남용해서는 아니 된다.

라. 「의무소방대설치법」

제5조(징계) ① 의무소방원에 대한 징계는 영창(營倉)·근신(謹愼) 및 견책(譴責)으로 한다.

마. 「의무소방대설치법 시행령」

제32조(징계의결의 요구) ① 소방기관의 장은 소속 의무소방원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되는 때에는 관할 징계위원회에 징계의결을 요구하여야 한다. [개정 2008.12.3]

1) 법 또는 이 영의 규정에 위반한 때
2) 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때
3) 품위를 손상하는 행위를 한 때
4) 상관의 명령에 복종하지 아니한 때
5) 정당한 사유 없이 근무지를 이탈하거나 귀대하지 아니한 때
6) 그 밖의 근무수칙을 위반한 때

4. 인정사실

진정인 및 피해자 진술서, 피진정인 및 참고인 진술서, ○○소방서 제출 자료, 관련 법률, 유사 진정사건에 대한 위원회 결정 및 피권고기관 수용 의견 등에 의하면 인정사실은 다음과 같다.

가. 피해자 1은 2016. 2. 18. 의무소방 제00기로 입대하여 같은 해 4. 14. ○○소방서에 전입하였다가 같은 달 25. ○○센터로 전출하였다. 피해자 2는 2016. 4. 28. 의무소방 제00기로 입대하여 같은 해 6. 23. ○○소방서에

전입하였다가 같은 해 9. 20. ○○센터로 전출하였다. 피해자 3은 2016. 9. 29. 의무소방 제00기로 입대하여 같은 해 11. 24. ○○소방서로 전입하였다가 2017. 1. 20. ○○센터로 전출하였다.

나. 피진정인 1, 2, 3은 각 의무소방원 00기, 00기, 00기로 복무하고 전역하였다. 또한 피진정인 4는 의무소방 00기, 피진정인 5, 6은 00기, 피진정인 7은 00기로 현재 ○○소방서에 근무하고 있다. 한편 피진정인 8은 2016. 1. 13.부터 2017. 2. 7.까지 ○○소방서 의무소방담당으로 재직하였고, 피진정인 9는 2017. 1. 17.부터 같은 해 2. 13.까지 ○○소방서 ○○센터장으로 재직하였고, 피진정인 10은 현재 ○○소방서장으로 재직 중이다.

다. ○○소방서에는 피해자 3이 전입한 시점인 2016. 11.까지 신입 의무소방대원이 들어올 경우 직제표, 호칭, 이름, 구급장비 등의 암기를 강요하고 선임이 후임에게 암기 시험을 치르고, 성적이 나쁠 경우 정좌 얼차려를 시키는 병영악습이 존재하였다. 피진정인 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7은 이 같은 사실을 알고 있었으나 개선하지 못하였다.

라. ○○소방서 선임 의무소방원들은 관행적으로 신입에 대해 체력단련실 사용 금지, 전입 후 1주일 TV 시청 금지, 슬리퍼 착용 금지 등을 지시하였고, 대체로 신입이 빨래 돌리기, 빨래 꺼내기, 식사 준비, 라면 끓이기 등을 담당하였다.

마. 피진정인 2, 3은 2016. 4. 14. 피해자 1이 전입 직후 어머니와 전화통화 도중 울었다는 등의 이유로 피해자 1을 옥상으로 데려가 “이 새끼 저 새끼” 등의 욕설을 하였으며, 피해자 1의 생활태도 등을 문제 삼아 정좌 얼차려를 시켰다.

바. 피진정인 3, 5, 6, 7은 피해자 2가 외박복귀 시 개인 휴대폰을 가지고 들어온 문제, 선임의 옷을 실수로 잘못 세탁하고도 정중히 사과하지 않은 문제 등을 이유로 피해자 2에게 수시로 폭언을 하였다.

사. ○○소방서는 의무소방원에 대한 별도의 직무교육을 실시하지 않은 채 일부 직원들이 의무소방원들에게 “신입 교육”을 지시하였으며, 선임 의무소방원들은 자체적으로 후임을 교육하였다.

아. 피진정인 8은 의무소방원 관리감독자로서 욕설 및 얼차려 등을 사전에 인지하지 못하였으며, 시차를 두고 ○○센터로 전출 간 피해자 1, 2, 3의 행동을 나무라는 발언을 하였다.

자. ○○소방서는 2016년 3회에 걸쳐 의무소방대원 정훈교육을 실시하였고, 이 중 7월과 12월엔 욕설 및 얼차려 피해자와 가해자를 동석시킨 상태에서 ‘욕설 금지’ 등을 교육하였다. 또한 2017. 2. 피진정인 4, 5, 6, 7과 피해자 1, 2, 3을 동석시켜 정신교육을 실시하려다 언론에서 문제를 제기하자 취소하였다.

차. 피진정인 9는 2017. 1. 일부 언론에 ○○소방서 의무소방원 가혹행위 관련 기사가 보도되자, ‘내부 고발자’ 색출을 언급하였고, 피해자 1, 2를 사무실로 불러서 ‘안전’ 구호를 붙여 6회에 걸쳐 거수경례를 반복적으로 강요하였다.

카. 피진정인 10은 ○○소방서 의무소방원 가혹행위 사건이 언론에 보도된 직후 국민안전처와 소방안전본부로부터 조사를 받았다.

타. ○○소방서는 2016. 10. 6. 의무소방대 운영위원회를 개최하여 당시 복무 중이었던 피진정인 3, 4, 5, 6, 7에 대해 규율 위반(사적 제재)으로 외박외출 1회 제한을 결정하였고, 피해자 2에 대해서도 규율 위반(휴대폰 소지) 책임을 물어 외박외출 1회 제한을 결정하였다. 또한 의무소방원 사건이 언론에 보도된 이후 피진정인 8의 보직을 의무소방담당에서 안전사고 현황관리 및 통계작성 담당으로 변경하고, 피진정인 9의 보직을 ○○센터장에서 소방행정과로 각 변경하였다.

파. 국가인권위원회는 2015년 12월 ○○도 ▲▲소방서 의무소방대의 가혹행위

사건을 조사한 뒤 국민안전처장관에게 유사사건 재발방지를 위한 사례 공유 등을 권고하였고, 이후 국민안전처는 인권위 결정문 전파, 시도별 자체점검 실시 등의 이행계획 등 '권고 수용 의견'으로 회신하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가항 관련

1) 「헌법」 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다."고 규정하고 있고, 「헌법」 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 명시하고 있다.

2) 의무소방원 제도는 「병역법」 제25조에 의한 전환복무제도로서 소방업무를 보조하기 위한 것이다. 따라서 의무소방원은 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제10조(군인의 기본권과 제한) 및 제26조(사적 제재 및 직권남용의 금지)의 보호 대상자이자 의무 수행자이다.

3) 피진정인 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 등이 피해자들에게 가한 행위를 살펴보면, 직접 피해자들의 신체를 손상하지는 않았으나, 지속적인 폭언, 암기강요, 개인행동 제한, 사적 지시 등으로 피해자들의 인격권 및 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단된다.

4) 피진정인들은 피해자들의 생활태도 등에 문제가 있었다고 주장하나 피진정인들이 군대라는 조직의 특성과 선임이라는 지위를 활용해 피해자들에게 관행을 강요함으로써 정신적 피해를 가중시킨 책임은 결코 가볍다고 보기 어려울 것이다.

5) 다만 피진정인 3, 4, 5, 6, 7의 경우 ○○소방서 측이 이미 운영위원회를 개최해 외박외출 제한 등의 조치를 취했고, 피해자들이 원에 의해 다른 센터로 전출을 갔으며, 피진정인 1, 2의 경우 이미 전역했다는 사실 등을

종합적으로 고려할 때 별도의 조치를 하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

나. 진정요지 나~라항 관련

1) 「헌법」 제10조 후단은 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다."고 명시하고 있으며, 「소방공무원법」 제19조(복무규정)는 「국가공무원법」이나 「지방공무원법」 준용을 적시하고 있으므로 「국가공무원법」 제56조(성실의 의무) 및 제59조(친절·공정의 의무)의 직접 수행자이다. 이와 별도로 「의무소방대설치법」 제5조는 의무소방원에 대한 징계 조항을, 같은 법 시행령 제32조는 징계의결의 요구를 각각 규정하고 있다.

2) 인정사실을 검토할 때 ○○소방서 측은 2016. 4. 암기강요 등 악습의 존재를 파악하였음에도 이를 근절하지 못하였으며, 2016. 9. 욕설 및 얼차려 사실을 인지하였음에도 징계위원회 개최 등을 통한 적극적 시정 조치를 취하지 않았다.

3) 또한 피진정인 8은 ○○센터에 격리 조치된 피해자들을 나무라는 취지로 발언하였고, 피진정인 9는 언론보도를 이유로 내부고발자 색출을 언급하는 등 의무소방원 사이에 존재하는 악습을 없애려 노력하기 보다는 오히려 피해자들의 심리적 피해를 가중시킨 것으로 판단된다. 비록 ○○소방서 측이 피진정인 8, 9에 대해 보직변경 조치했으나, 국가인권위원회의 권고사항과 국민안전처의 권고수용 통보에도 인권침해가 재발한 만큼 기관 차원의 인권감수성 제고 및 예방 대책이 시급한 것으로 판단된다.

4) 다만 피진정인 8에 대해서는 ○○센터로 전출 가는 피해자들에게 그 곳에서 생활을 잘 하라는 취지로 말하였다는 점을 고려하면, 설령 다소 부적절한 부분이 있다고 하더라도 이미 인사조치의 불이익을 받은 것을 넘어서 추가적으로 구제조치가 필요하다고 보이지는 않는다.

5) 따라서 ○○소방서장에게는 피진정인 9에 대하여 주의 조치할 것과 소속 직원 및 의무소방원을 대상으로 하여 특별인권교육을 실시할 것을 권고하고, 국민안전처장관에게는 전국 의무소방대원에 대한 인권실태 점검을 정기적으로 실시할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항, 제39조 제1항 제3호 등의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 29.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 정상환 위원 장애순 위원 김기중

지방자치단체 관련 인권침해

3 2017. 2. 8.자 결정 16진정0312300 [공무원의 무단 가택조사로 인한 사생활의 비밀과 자유 침해]

결정사항

○○구청장에게, 유사사례의 재발방지를 위한 조치를 마련하고 관련 직원들에 대해 직무 및 인권 교육을 실시할 것을 권고

결정요지

피진정인은 항측판독결과에 따라 무단증측 여부 등을 확인하기 위하여 진정인의 집을 방문하고, 진정인의 딸이 문을 열어주어 진정인의 집에 들어가게 된 것으로, 무단증축 여부 등 확인을 위한 건축물 현장조사는 위법 건축물을 억제하고 주민의 쾌적한 주거환경을 조성한다는 공공 목적을 위한 것이고, 직접 방문하여 현장을 확인하는 방법은 조사의 목적이나 성격에 비추어 보았을 때 필요한 수단이라고 할 것임. 그러나 피진정인이 위와 같이 진정인의 집에 들어가서 집에 미성년자만 있고 성인이 부재중임을 확인한 이상, 더 이상의 조사를 중지하고 유선으로 진정인에게 연락하거나 추후 방문 일정을 잡는 등의 방법으로 책임과 의사가 보다 명확한 당사자의 참여나 동의 하에 절차를 진행했어야 할 것임.

참조조문

「헌법」 제16조, 제17조

진 정 인 한○○

피진정인 권○○(○○구청 ○○주택과)

주 문

○○구청장에게, 유사사례의 재발방지를 위한 조치를 마련하고 관련 직원들에 대해 직무 및 인권 교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

2016. 4. 27. 오전 중학교 2학년생인 진정인의 딸이 집에 혼자 있을 때, ○○구청 ○○주택과 ○○정비팀 공무원인 피진정인이 진정인의 집을 조사차 방문하여 설명도 없이 방안 및 옥상을 확인하고 갔다. 이는 부당한 공무집행이며 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것이다

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

1) 진정인의 딸은 2016. 4. 27. 당시 중학교 2학년으로서 일찍 귀가하여 혼자 공부하고 있던 중 피진정인이 ○○구청에서 조사차 나왔다고 하여 1층 출입문과 3층 현관문을 열어주었다. 피진정인은 자신의 신분과 방문 이유를 밝히지도 않고 방안과 옥상을 샅샅이 조사하였다. 이후 진정인의 아내가 집에 들어와 보니 딸이 잔뜩 겁을 먹고 있었다.

2) 이에 진정인은 ○○구 ○○○○민원에 민원을 접수하였고 다음날인 4. 28. 09:03경 피진정인에게서 전화가 와서, 그렇게까지 조사를 해야 하냐고 물었더니 딸에게 항측조사 나왔다고 설명을 했다고 하였다. 진정인이 중학교 2학년에게 항측조사라고 하면 이해할 것 같냐고 물으니 그럼 어떻게 했으면 좋겠냐고 오히려 으름장을 놓고, 계속 질문하니 아무 소리 하지 않았다.

나. 피진정인

1) 2016. 4. 27. 11:00경 불법 건축물의 현장조사를 위해 서울 ○○구 ○○동 소재 진정인의 집에 도착하였다. 초인종을 누르자 집안에서 누구냐고 물어서 피진정인의 신분을 밝히고 항측판독결과 현장조사를 나왔음을 설명하자, 학생이 문을 열고 밖으로 나왔다.

2) 피진정인이 공무원증을 패용한 상태에서 신분을 밝히고 안으로 들어가서 옥상과 내부 방을 볼 수 있는지 물었고, 학생의 허락과 안내로 무단 증축된 옥상 부분의 위치, 건축물 내부 사용 용도, 구조 등을 2~3분 정도 조사하였다. 그러나 옥상 바닥전체를 페인트칠 하여 증축한 부분을 정확히 파악하기 어려워 3층에 내려와서 천정을 몇 차례 두드려 보면서 불법 증축된 부분이 어느 정도인지 소리로 측정하며 조사하였다.

3) 진정인의 주장처럼 집안 내부를 샅샅이 뒤졌다는 것은 사실이 아니다. 하루에 보통 30~50건을 조사해야 하기 때문에 한집에서 머무는 시간은 고작 3~5분 정도이며 사진도 찍지 않은 채 눈으로만 확인하였다. 내려오는 계단을 못 찾아 학생에게 다시 안내를 받아 밖으로 나와 학생과 서로 고마움의 인사까지 나누며 진정인의 집을 나왔다.

3. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 답변서 및 관련자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 ○○구청 ○○주택과 ○○정비팀 소속 공무원이며, 2016. 4. 27. 11:00경 항측판독결과 현장조사를 위해 서울 ○○구 ○○동 소재 진정인의 집을 방문하였다. 방문 당시 집에 있었던 중학교 2학년인 진정인 딸의 동의를 얻어 집안 내부의 계단을 통하여 옥상으로 올라가 약 2~3분간 해당 주택의

불법증축 부분에 대하여 조사하고, 다시 3층 진정인의 주거지로 들어가 천정 등을 살펴보았다.

나. ○○구의 항측판독결과 현장조사는 2016. 3. 14. ~ 8. 31. 실시되며, 관내 17개 동의 2,988건을 ○○정비팀장 외 7명의 직원이 담당하는데, 피진정인은 ○○동과 ○○동, ○○동 등 3개 지역의 638건을 담당하였다.

다. ○○구청의 「2015년 항측판독결과 현장조사 계획(○○주택과-4775, 2016. 3. 7.)」은 조사대상 건축물 소유자(관리인 등)에게 사전 안내문을 발송하고 안내문에 조사자 소속·직명·성명·조사예정일·조사사항 등을 기재하도록 명시하고 있다. 그러나 실제 현장조사 시에는 사전 안내문을 발송하는 대신 지역 언론을 통해 일정 등을 홍보하였다.

라. 본 진정사건 발생 이후 2016. 5. 4. ○○구청은 감사담당관 명의로 「현장조사 업무 처리시 유의사항 통보(감사담당관-3908)」 공문을 시행하여, 건축물 현장조사 시 사고능력 미약자(어린이 및 노약자)만 거주할 경우 무리한 현장조사 자제·안내문 전달 후 추후 방문일정 조율·방문 목적 전달 및 현장 확인에 따른 거주자의 사전 동의를 구할 것 등의 내용으로 현장조사 업무처리 개선사항을 통보하였다.

마. 2016. 5. 16. ○○구청은 「위법건축물 「현장조사 사전예고제」 운영계획(○○주택과-10490)」을 마련하여, 방문 전에 사전방문 예정 공문(안내문)을 발송하고 집안에 미성년자 또는 노약자가 있을 경우 별도의 보호자 허락을 득한 후 조사할 것 등을 방문매뉴얼로 제시하였다.

4. 판단

「헌법」 제16조는 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니하며 주거에 대한 압수나 수색을 할 때는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야

한다고 규정하고 있고, 제17조는 사생활의 자유를 보장하고 있다.

한편, 「건축법」 제79조 제1항은 "허가권자는 대지나 건축물이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경· 사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다."고 규정하고, 제87조 제1항은 "국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장, 그 소속 공무원, 제27조에 따른 업무대행자 또는 제37조에 따른 건축지도원은 …… 건축물·대지 또는 건축공사장에 출입하여 그 건축물, 건축설비, 그 밖에 건축공사에 관련되는 물건을 검사하거나 필요한 시험을 할 수 있다."고 규정한다.

위 인정사실에 의하면, 피진정인은 항측판독결과에 따라 무단증측 여부 등을 확인하기 위하여 진정인의 집을 방문하고, 진정인의 딸이 문을 열어주어 진정인의 집에 들어가게 된 것으로, 무단증축 여부 등 확인을 위한 건축물 현장조사는 위법건축물을 억제하고 주민의 쾌적한 주거환경을 조성한다는 공공 목적을 위한 것이고, 직접 방문하여 현장을 확인하는 방법은 조사의 목적이나 성격에 비추어 보았을 때 필요한 수단이라고 할 것이다. 그러나 피진정인이 위와 같이 진정인의 집에 들어가서 집에 미성년자만 있고 성인이 부재중임을 확인한 이상, 더 이상의 조사를 중지하고 유선으로 진정인에게 연락하거나 추후 방문 일정을 잡는 등의 방법으로 책임과 의사가 보다 명확한 당사자의 참여나 동의 하에 절차를 진행했어야 할 것이다.

따라서 미성년 자녀만 있는 상황에서 진정인이나 진정인의 처 등의 참여나 동의 없이 진정인의 주거지에 대한 현장조사를 실시한 피진정인의 행위는 「헌법」 제16조 및 제17조가 보장하는 진정인의 주거의 자유 및 사생활의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

이에, 향후 유사사건의 재발을 방지하기 위하여 피진정인 소속 기관의 장인

○○구청장에게 재발방지 조치를 마련하고, 관련 직원들에 대해 직무 및 인권 교육을 실시하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이선애

각급학교 관련 인권침해

4 2017. 8. 9.자 결정 17진정0332200 [생활관 통금제도 및 수시점검에 의한 사생활침해]

결정사항

○○○○○○대학 △△캠퍼스 학장에게 생활관 각 호실에 대한 수시점검 행위를 중단하고, 생활관 운영책임자 및 운영담당자에 대해 인권 교육을 실시할 것을 권고

결정요지

피진정대학 생활관이 여러 사람이 입주하여 생활하는 공용건물이라는 점과 「학생생활지도지침」의 규정을 고려할 때, 피진정인은 입소자들의 안전을 도모해야 할 의무가 있으며, 이를 위한 조치로 시설 등에 대한 점검을 실시할 필요성이 있음이 인정된다. 그러나 그 방법에 있어 학생의 사생활 침해를 최소화하는 방법을 사용하는 것이 바람직하다 할 것이다. 따라서 피진정인이 학생의 동의 없이 사적 공간에 해당하는 생활관의 각 호실을 학생이 부재중인 시간에 매일 임의 개방하여 점검한 행위는 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 행위에 해당

참조조문

「헌법」 제16조, 제17조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○○○○대학 △△캠퍼스 학장

주 문

1. 피진정인에게 생활관 각 호실에 대한 수시점검 행위를 중단하고, 생활관

운영책임자 및 운영담당자에 대해 인권 교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 가.항 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 □□도 △△시 소재 ○○○○○○대학 △△캠퍼스(이하 "피진정대학"이라 한다) 재학생으로, ○○○○○○대학 △△캠퍼스 생활관은 귀가시간을 22:00시로, 출입통제시간을 23:00시부터 다음 날 6:30으로 설정하여 생활관 거주 학생의 일반적 행동자유권을 제한하고 있다.

나. 피진정대학 생활관 사감은 학생이 부재중임에도 임의로 호실 문을 개방하고 집기류 상태, 침구 정리정돈 여부 등을 확인하는 등 호실 내부를 점검(이하 "수시점검"이라 한다)하고 있다. 피진정대학 학생들은 생활관 입사 시 이러한 행위에 관하여 동의한 바 없으므로, 이와 같은 수시점검행위는 부당하다.

2. 피진정인 주장

가. 진정요지 가.항에 대하여

생활관에 적용되는 「학생 생활지도지침」 제7장에는 통금제도에 관한 명시적 규정이 없지만, '생활관생은 별지서식 14호의 일과표에 따라 생활해야 한다'고 규정하고 있는 제66조를 근거로 생활관 출입시간을 정하고 있다. 생활관 귀가시간을 22:00시로 정한 이유는 기상시간이 6:50이기 때문에 충분한 수면시간을 학생들에게 보장하기 위함이며, 23:00시 이후 귀가 시에는 학과대표나 사감에게 미리 연락하도록 하고 있다. 생활관은 개인만의 거주공간이 아니고 여러 사람이 공유하는 생활공간이기 때문에 다수 학생의 수면권이 침해되지 않도록 사감이

관리하고 있다.

나. 진정요지 나.항에 대하여

생활관 각 호실에 대한 수시점검은 호실 내부에 학생이 남아 있는지 여부, 전열기 전원, 형광등 소등 여부 등 호실 상태를 점검하여, 위험물 소지여부, 위생상태, 개인사물 정리 상태 등을 확인하고 문제를 사전 조치함으로써 쾌적하고 안전한 생활관 환경을 만들기 위하여 실시하고 있다. 수시점검에 관하여 신입생 오리엔테이션과 별도의 생활관 교육을 통해 충분히 안내하였고, 생활관 입사신청서에 "생활지도지침을 준수하고 …(중략)… 본인이 책임질 것을 서약합니다."라고 적시되어 있어 사전 동의가 있는 것으로 판단된다. 또한 수시점검은 개인 사생활에 대한 부당한 강요가 아니라 다수의 편익과 생활관 내의 안락한 생활을 위하여 꼭 필요한 규칙이다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 피진정대학 「학생생활지도지침」 등 관련 규정 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○○○○대학은 2006. 3. 24. 정부에서 운영하던 기존의 기능대학과 21개 직업전문학교를 통합하여 출범한 직업교육대학으로, 기술 중심의 실무 전문인을 양성하는 고용노동부 산하의 국책특수대학이며, 전국에 걸쳐 ○○○○○Ⅰ대학부터 Ⅷ대학까지 있다. 학비는 국비로 지원되며 나이제한 없이 입학하여 자신에게 맞는 교과 과정과 학습 기간을 선택할 수 있다.

나. 피진정대학은 비학위 직업훈련과정인 기능사(국비직업훈련) 7개 과정을 운영

증으로, 교육훈련비용, 식사 및 생활관 비용이 국비로 지원된다. 교육생은 특별한 사유가 없으면 희망 시 1년 과정의 전 기간 동안 생활관에 입소할 수 있고, 피진정대학은 1개월 단위로 생활관 입·퇴사 신청을 받고 있다.

다. 2017. 7. 현재, 피진정대학의 교육생은 총 319명, 생활관 수용가능 인원은 총 350명이며, 216명(남 206명, 여 10명)이 생활관에 입소해 있다. 진정인이 거주 중인 피진정대학 생활관 신관(○○관)은 민간 기업 위탁으로 운영되고 있으며, 생활관 구·신관 모두 「학생 생활지도지침」 제7장 제55조에서 제77조까지의 규정에 따라 운영되고 있다. 같은 지침 제58조, 제59조에 따라 사감은 생활관 운영담당자로서 생활관 운영책임자인 피진정대학 교학처장의 지휘 아래, 생활관 화재, 도난, 안전사고 등의 예방 및 사후관리에 관한 사항, 시설 및 비품의 점검 관리 등의 소관업무를 수행하고 있다.

라. 「학생 생활지도지침」 제66조는 생활관생은 일과표에 따라 생활해야 한다고 규정하고 있고, 생활관 일과표는 6:50 기상, 8:30 퇴실 및 교육장소로 이동, 22:00부터 23:00까지 사감의 인원점검, 23:00 취침으로 구성되어 있다. 이에 따라 22:00시부터 다음날 오전 기상시간까지 외부인 및 학생들의 출입을 통제하고, 외출·외박을 하고자 하는 학생은 사전에 승인과정을 거치도록 하고 있다. 외출·외박을 위한 사전승인 시간은 따로 제한이 없고, 위 지침에 규정된 별지서식 제6호의 '외출(조퇴) 승인 신청서'를 사감에게 제출하면 허위 등 특별한 사유가 없을 경우 바로 승인된다.

마. 생활관 사감은 1일 1회, 학생 퇴실시간인 8:30 이후 모든 호실을 임의로 개방하여 내부를 점검하며, 침구정리 불량 등 지적사항이 발견되면 이를 메모지에 적어서 해당 호실 내에 붙여 학생들에게 경고하고 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가. 항에 관하여

피진정대학이 귀가시간과 출입통제시간을 설정하여 생활관생의 생활을 일정부분 제한하고 있으나, 외출·외박을 원할 경우 신청서를 작성하여 제출하면 별다른 어려움이 없이 외출·외박을 할 수 있으며, 생활관 거주는 의무사항이 아니므로 개인의 의사에 따라 입·퇴사가 자유롭다. 물론 진정인의 입장에서 이와 같은 제한이 다소 불편하게 느껴질 수 있음은 인정되나, 생활관은 다수의 학생이 함께 생활하는 공간으로 안전하고 쾌적한 생활환경을 조성하기 위해 일정한 규칙을 세우고 이를 준수하도록 할 필요성이 있고, 위와 같은 제한이 그와 같은 목적을 달성함에 있어 생활관생의 행동의 자유를 과도하게 제한하는 것이라고 보기 힘들다. 따라서 피진정인의 생활관생에 대한 귀가시간 및 출입통제시간 설정행위는 인권침해에 해당하지 않으므로, 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나. 항에 관하여

「헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있고, 같은 법 제16조는 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있다. 따라서 개인은 적법한 권한과 절차를 거친 경우가 아닌 이상 본인의 동의 없이 사적 공간에 대한 공개 혹은 타인의 출입을 강제당하지 아니한다.

진정인이 입소한 피진정대학의 생활관은 비록 재학생들의 교육과정 이수를 목적으로, 일정기간 동안 거주할 수 있도록 제공되는 공용건물이나, 식사, 수면을 포함한 휴식, 세면과 목욕, 학습 등 일상생활을 영위하기 위한 학생 개인의 거주지로서의 특성을 함께 갖고 있다. 특히 생활관의 다른 공용공간과 달리 학생이 입주한 개별 호실은 사용자가 지정되어 있어 다른 호실의 입주자나 외부인의 출입이 허용되지 않는 것이 원칙인 사적 공간에 해당한다.

피진정대학의 생활관 사감은 위 인정사실 마.항과 같이 학생이 없는 상태에서 생활관 각 호실을 임의로 출입하여, 인원 및 시설 등의 점검을 실시하고 발견된 지적사항에 대해 경고하였다. 이에 대해 피진정인은 수시점검에 관하여 신입생 오리엔테이션과 별도의 생활관 교육을 통해 충분히 안내하였고, 생활관 입사신청서에 "생활지도지침을 준수하고 …(중략)… 본인이 책임질 것을 서약합니다."라고 적시되어 있으므로 이것이 학생들의 동의에 해당한다고 주장한다.

그러나 수시점검에 관한 안내는 피진정학교측이 학생들에게 일방적으로 공지 혹은 통보하는 행위로, 양 당사자간의 의견조율을 통한 합의과정이라고 볼 수 없고, 생활관 입사신청서상의 기재 내용은 수시점검에 대한 구체적인 안내 및 이에 대한 명시적 동의를 의미한다고 인정할 수 없다.

피진정대학 생활관이 여러 사람이 입주하여 생활하는 공용건물이라는 점과 「학생 생활지도지침」의 규정을 고려할 때, 피진정인은 입소자들의 안전을 도모해야 할 의무가 있으며, 이를 위한 조치로 시설 등에 대한 점검을 실시할 필요성이 있음이 인정된다. 그러나 그 방법에 있어 현재와 같이 생활관 구성원들의 개별적이고 명시적인 사전 동의 없이 수시점검을 실시하기 보다는 안전관리에 대한 교육을 철저히 하고, 수업에 결석한 학생들의 호실에만 방문 하는 방법, 점검시기를 사전에 고지하여 학생이 참석한 상태에서 점검하거나 부득이하게 참석하지 못하는 경우에 사전 동의를 받는 등 학생의 사생활 침해를 최소화하는 방법을 사용하는 것이 바람직하다 할 것이다.

따라서 피진정인이 학생의 동의 없이 사적 공간에 해당하는 생활관의 각 호실을 학생이 부재중인 시간에 매일 임의 개방하여 점검한 행위는 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 나.항 부분은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 권고하고, 진정요지 가.항 부분은 같은 법 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2017. 8. 9.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

각급학교 관련 인권침해

5 2017. 8. 9.자 결정 17진정0213000 [교육실습 학교 배정 방식으로 인한 인권침해]

결정사항

○○교육대학교총장에게, 교육실습 학교 배정이 학과 학생회에서 운영하는 벌점마일리지 제도와 연계되지 않도록 현행 제도를 개선할 것을 권고

결정요지

교육실습 학교 배정 업무는 피진정인이 직접 수행하여야 할 교육과정 운영상의 고유업무이고 학생 자치활동으로 볼 수 없음에도 별도의 근거 규정 없이 이를 각 학과 학생회에 위임하였고, 일부 학생회가 이를 합리적 연관성이 없는 벌점마일리지 제도와 연계함으로써 학생들에게 행사 등의 참석, 각종 비용의 기한 내 납부 등을 실질적으로 강요하고 있음에도 적절한 조치를 취하지 않은 것은 진정인을 비롯한 학생들의 사생활의 비밀과 자유, 자기결정권과 일반적 행동의 자유를 침해한 것임

참조조문

○ 「교육기본법」 제12조(학습자)
○ 「고등교육법」 제12조(학생자치활동), 제15조(교직원의 임무), 제41조(목적)
○ 「○○교육대학교 학칙」 제50조(총학생회)

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○대학교 총장

주 문

피진정인에게 교육실습 학교 배정이 학과 학생회에서 운영하는 벌점마일리지 제도와 연계되지 않도록 현행 제도를 개선할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○교육대학교(이하 "피진정대학교"라 한다)에 재학 중인 학생으로, 교육대학교의 특성상 교육실습 학점을 필히 이수하여야 한다. 피진정인은 교육실습을 위한 학교 배정을 각 학과 학생회의 자율에 맡겨 놓고 있는데, 각 학과 학생회는 학생회 등이 주관하는 각종 행사에 참여하지 않거나 지각 또는 중도이탈자에게 벌점을 주는 벌점마일리지 제도를 운영하면서 이를 실습학교 배정과 연계하고 있다. 이로 인해 진정인을 포함한 일부 학생들이 그 의사에 반하여 강제적으로 행사에 참석할 수밖에 없는 등 인권이 침해되고 있어, 피진정인에게 민원을 제기하여 실습학교 배정과 벌점마일리지 제도가 연계되지 않도록 조치해 줄 것을 요청하였으나, 피진정인은 학생들이 자치적으로 결정할 문제라며 실질적인 조치를 취해 주지 않아 피해가 계속되고 있다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 교육실습 협력학교는 ○○○○○교육청이 선정하며, 선정된 16개 초등학교에

피진정대학교의 학생들을 배정하게 된다. 교육실습 학교 배정은 학교에서 임의로 해왔으나, 거주지역과 실습학교와의 거리 문제 등 학생들의 민원이 제기되어, 약 10년 전부터 의견수렴과정을 거쳐 각 학과 학생회에 맡겨 운영하고 있다.

2) 6개 학과(○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○학과, ○○교육과)에서 학생들의 행사 참여 독려 등을 위해 벌점마일리지 제도를 교육실습 학교 배정과 연계하고 있으나, 이는 각 학생회에서 자율적으로 결정, 운영하는 것으로 학교 차원에서 인정한 공식적인 제도는 아니다.

3) 구성원의 합의가 있었다고 하더라도 이처럼 행사 불참에 대한 불이익을 가함으로써 참석을 강제하는 효과를 발생시키는 것은 문제가 있다고 생각하여, 총학생회 및 중앙운영위원회와의 협의 등을 통해 벌점마일리지 제도를 교육실습 협력학교 배정에 이용하지 않도록 안내한 바 있다. 그러나 이와 같은 방식이 각 학과 학생들의 동의를 거쳐 운영되고 있는 만큼 학교에서 강제적으로 폐지하도록 하기는 어려운 상황이다.

다. 참고인(○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○학과, ○○교육과 학생회)

피진정인을 통해 제출한 6개 학과 학생회의 주요 의견은 다음과 같다.

1) 벌점마일리지 제도는 학과 학생들의 의견수렴 및 찬반 투표를 거쳐 결정·운영되는 제도이므로, 운영상 문제가 없고 이를 존중해 주어야 한다. 또한 이 제도는 학생들의 학교 행사 참여도 제고 등 운영상 장점이 더 큰 제도이다.

2) ○○교육과의 경우 인권침해적 요소가 있다는 점을 인식하고, 장기적으로 벌점마일리지 없이 원활한 행사가 가능하도록 노력할 예정이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 및 참고인들의 답변서, 관련 자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 교육실습 과목은 피진정대학교 학생이라면 필수적으로 이수하여 학점(3학년 2학기 2학점, 4학년 1학기 2학점)을 취득해야하는 과목으로 이를 이수하지 못할 경우 졸업이 불가능하다.

나. 진정인은 피진정대학교 ○학년에 재학 중이며, 피진정학교의 ○학년 2학기 실습은 2017. 9.로 예정돼 있다.

다. 교육실습 협력학교는 ○○○○○교육청이 선정하며, 피진정인은 별도의 근거 규정 없이 선정된 협력학교에 대한 학생배정 방법을 각 학과 학생회에 일임하고 있다.

라. 피진정학교의 6개 학과(○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○학과, ○○교육과)의 학생회는 학과 구성원의 찬반 표결을 거쳐 벌점마일리지 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 학생회에서 주관 하는 각종 행사에 불참하거나 지각, 중도이탈, 기한 내 공금 미납 등의 경우에 벌점을 부여하고 이를 교육실습 학교배정과 연계하는 제도로, 구체적으로는 축적된 벌점마일리지에 따라 학과 내 전체 학생들의 순위를 정하고 1등부터 실습 학교를 선택하게 하거나, 벌점마일리지가 많은 그룹의 학생들을 비선호 실습학교 그룹 추첨에 배정하는 등의 방식으로 운영되고 있다.

마. 각 학과의 벌점마일리지 제도가 적용되는 구체적인 행사의 종류와 벌점 부여 기준은 서로 다르며, 이 중 ○○교육과, ○○교육과, ○○교육과, ○○학과의

운영현황은 다음과 같다.

〈벌점마일리지제도 운영현황〉

□ ○○교육과
- 적용행사 : 새내기 새로 배움터 체육대회, 해오름제 공연관람 및 뒤풀이, 어린이날, 총모꼬지, 1&3 강의실 행사 및 식사
- 적용방법 : 각 행사 불참 및 지각 시 벌점 부과

□ ○○교육과
- 적용행사 : 새내기 새로 배움터, 1-3 엠티, 총모꼬지, 어린이날, 새내기 체육대회, 뒤풀이 1차(1차가 길어질 경우 10시 이후부터 자유 참석)
- 적용방법 : 불참, 지각 및 도망시에도 벌점 부과

□ ○○교육과
- 적용행사 : 학과 행사, 공금(졸업 여행 분납금, 수업 교재 제본 비용, 학생회비 등) 기한 내 납부
- 적용방법 : 공금 기한 내 미납부시 및 각 행사 불참시 벌점 부과

□ ○○학과
- 적용행사 : 투표, 공금 입금, 새내기배움터, 1·3대면식 및 엠티, 개강총회, 해오름제, 총모꼬지, 새내기 체육대회 응원, 어린이날, 종강총회 및 교육답사, 뒤풀이 1차
- 적용방법 : 공금 기한 내 미납부시, 각 행사 지각 및 불참 시 벌점 부과

바. 피진정인은 벌점마일리지 제도를 교육실습 학교 배정에 연계하는 것에 대해 일부 문제점을 인식하고 이를 학생들에게 안내한 바 있으나, ○○교육과 등 위 6개 학과 학생회는 이 제도를 계속 유지하고 있다.

5. 판단

가. 관련 규정 및 피진정인의 의무

「헌법」 제10조와 제17조는 각 인간의 존엄 및 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유를 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있다. 또한 「교육기본법」 제12조 제1항,

제2항은 학교교육의 과정에서 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권이 존중·보호되고, 교육방법은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 마련되어야 한다고 규정하고 있다.

한편 「고등교육법」 제15조 제1항은 총장 또는 학장은 교무를 총괄하고, 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다고 규정하고 있고, 같은 법 제12조는 학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관련한 사항을 학칙으로 정하도록 규정하고 있다.

따라서 피진정대학교의 총장인 피진정인은 교육과정 운영 전반에 걸쳐 헌법과 관련 법률이 보장하는 학생들의 기본적 인권을 보호하고, 소속 학생들의 자치활동을 권장·보호함과 동시에 그와 같은 활동이 구성원의 인권을 존중하고 자율적·민주적 참여를 기반으로 이루어질 수 있도록 적절히 지도해야 할 의무가 있다.

나. 교육실습 학교 배정 업무의 성격 및 위임의 타당성 여부

교육대학교는 「고등교육법」 제41조 제1항에 따라 초등학교 교원을 양성하는 것을 목적으로 하는바, 교육과정상 교육실습 과목은 모든 교육대학교 학생이 필수적으로 이수해야 하는 교과목이다. 피진정대학교 역시 학생들로 하여금 교육실습 과목을 필수적으로 이수하도록 하고, ○○○○○교육청의 협조를 받아 교육실습 협력학교를 선정하고 있다.

학생들이 교육실습 과목을 이수하기 위해서는 학생들을 교육실습을 위한 학교에 배정하는 절차가 선행되어야 하는바, 이는 피진정대학교의 교육과정을 운영하는 주체이자 책임자인 피진정인이 직접 수행하여야 할 고유의 업무이다. 그러나 피진정인은 별도의 근거 규정도 없이 이를 각 학과 학생회에 위임하였다.

이에 대해 피진정인은 학생들의 자율성을 인정하고 선택권을 보장하기 위해 위임하였다고 주장하고, ○○교육과 등 위 6개 학과의 학생회는 구성원들의 합의과정을 거쳐 이루어지는 학생 자치활동에 해당하므로 그 정당성을 인정해 주어야

한다고 주장한다. 그러나 「○○교육대학교 학칙」 제50조 제3항은 총학생회의 활동범위를 학·예술 및 체육활동, 교육 및 각 분야 봉사활동, 학교 또는 주변 화재 등 각종 재난 시 방재 및 지원활동, 기타 학생 자치활동으로 규정하고 있는바, 교육실습 학교 배정 업무를 학생의 자치활동에 해당한다고 보기 어렵다. 또한 피진정인이 학생회에 위임한 실습학교 배정 업무가 실질적으로 위임의 취지에 부합하게 학생들의 자율성과 선택권이 존중되는 방식으로 이루어지도록 적절히 지도하였다고 보기 어렵다.

다. 벌점마일리지 제도와 실습 학교 배정 업무 연계의 타당성

위 인정사실 라.항 및 마.항과 같이, ○○교육과 등 6개 학과 학생회가 운영하고 있는 벌점마일리지 제도는 각 학과별 학생회 구성원들의 합의를 거쳐 학생회 등이 주관하는 각종 행사에 불참, 지각하는 등의 경우에 벌점을 부여함으로써 학생들의 참여도를 제고시키기 위한 제도이다. 이와 같은 벌점마일리지 제도의 목적과 성격에 비추어 볼 때, 이를 학생자치활동과 무관한 교육실습 학교 배정에 연계시킬 합리적 사유 또는 필요성이 인정되지 않는다.

더욱이 각종 행사 참석 외에 투표나 각종 공금(졸업여행 분납금, 수업교재 제본비용, 학생회비 등)의 기한 내 납부, 뒤풀이 회식 참석에까지 벌금마일리지 제도를 적용하고 있는 점을 고려하면, 이를 교육실습 학교 배정과 연계시키는 것은 타당하지 않다고 판단된다.

또한 교육실습 과목은 필수 이수 과목으로 졸업 및 학점과 연계되므로 어느 학교에서 교육실습 과정을 이수하게 되는가는 학생들에게 매우 중요하고 민감한 사항인데, 이처럼 벌점마일리지 제도를 교육실습 학교 배정과 연계시킬 경우 학생들은 거의 선택의 여지없이 벌점부과 대상이 되는 행사에 참석할 수밖에 없게 된다.

라. 소결

이처럼 피진정인은 교육실습 학교 배정 업무는 피진정인이 직접 수행하여야 할 교육과정 운영상의 고유 업무이고 학생 자치활동으로 볼 수 없음에도 별도의 근거 규정 없이 이를 각 학과 학생회에 위임하였고, 일부 학생회가 이를 합리적 연관성이 없는 벌점마일리지 제도와 연계함으로써 학생들에게 행사 등의 참석, 각종 비용의 기한 내 납부 등을 실질적으로 강요하고 있음에도 적절한 조치를 취하지 않고 있다.

이는 교육기관의 장으로서 「교육기본법」 제12조, 「고등교육법」 제15조 제1항 등에 따라 교육 과정 전반에 걸쳐 학생들의 기본적 인권을 보호하고, 이들을 적절히 지도하여야 할 피진정인의 의무를 다하지 않음으로써, 「헌법」 제17조, 제10조가 기본권으로 규정하고 있는 진정인을 비롯한 학생들의 사생활의 비밀과 자유, 자기결정권과 일반적 행동의 자유를 침해한 것에 해당한다. 또한 비록 이 제도의 도입 및 교육실습 학교 배정에의 연계에 대해 찬반투표 등 학생들의 의사를 반영할 수 있는 과정을 거쳤다고 하더라도, 다수의 동의가 있음을 이유로 위와 같이 구성원의 기본권을 과도하게 제한하는 제도를 도입·유지하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 8. 9.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

각급학교 관련 인권침해

6 2017. 9. 8.자 결정 17진정0193700 [중학교의 과도한 휴대전화 사용제한]

결정사항

【1】 피진정인에게, 학생들의 통신의 자유가 과도하게 제한되지 않도록, 학교 일과 시간동안 휴대전화 소지·사용을 금지하고 있는 「학교생활인권규정」상 관련 규정을 개정할 것을 권고

【2】 경기도교육감에게, 학생들의 통신의 자유가 과도하게 제한되지 않도록, 도내 모든 초·중·고등학교의 관련 규정을 점검하여 실질적으로 휴대전화 소지·사용을 전면 제한하는 규정을 개정하도록 지도할 것을 권고

결정요지

【1】 A중학교는 학생들의 학습권과 교사의 수업권 보호를 위해 학생들의 휴대전화를 오전 9시경 조회시간에 일괄수거, 학교일과 중 휴대전화 소집 및 사용을 금지하였음

【2】 이에 인권위는 헌법 제18조가 통신의 자유를 기본권으로 규정하고 있고, 학생들의 통신의 자유를 제한하는 경우 수업시간 중 사용을 제한하는 등 제한의 정도를 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다고 판단. 따라서 교육기관은 휴대전화로 인한 부정적 측면을 보고 전면적으로 금지하기보다 교육공동체 안에서 토론을 통해 규칙을 정하고 이를 서로 지킴으로써 스스로 해결하는 역량을 기를 수 있도록 교육하는 것이 바람직하다고 판단

참조조문

「헌법」 제18조, 유엔 「아동권리협약」, 「교육기본법」 제12조 등

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○중학교장

주 문

1. 피진정인에게 학생들의 통신의 자유가 과도하게 제한되지 않도록, 학교일과 시간동안 휴대전화 소지·사용을 금지하고 있는 「학교생활인권규정」상 관련 규정을 개정할 것을 권고한다.
2. 경기도교육감에게 학생들의 통신의 자유가 과도하게 제한되지 않도록, 도내 모든 초·중·고등학교의 관련 규정을 점검하여 실질적으로 휴대전화 소지·사용을 전면 제한하는 규정을 개정하도록 지도할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2017년 현재, 경기도 ○○시 소재 ○○중학교(이하 "피진정학교"라 한다) 2학년에 재학 중이다. 피진정학교에서는 오전 9시경 조례시간에 모든 학생들의 휴대전화를 일괄 수거하여 오후 4시경 종례시간에 돌려주며 학교일과 중 휴대전화 휴대 및 사용을 일체 금지하고 있는바, 이는 학생들의 통신의 자유를 침해하는 것이다.

2. 피진정인 주장

학교 일과 중 휴대전화를 사용할 수 있게 할 경우, 학생들이 쉬는 시간마다 무분별하게 휴대전화를 사용하거나, 수업 중 사용 또는 벨소리 등으로 수업이 방해될 수 있다. 또한 휴대전화 분실, 파손 등의 위험, 다른 학생의 휴대전화를 사용하거나, 다른 사람을 몰래 촬영하여 SNS에 올리는 등의 문제가 발생할 수 있으며, 실제로 피진정학교에서 재학생이 다른 여학생의 특정 신체부위를 촬영한 사진을 페이스북에 올린 행위로 인해 학교폭력대책자치위원회가 개최된 바도

있다. 따라서 휴대전화를 일괄 수거하여 일과 중 사용을 제한하는 것은 대다수 학생들의 학습권과 교사의 수업권 등을 보호하기 위한 부득이한 선택이다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 답변서, 피진정학교의 「학교생활인권규정」 등을 종합하면, 피진정학교는 「학교생활인권규정」 제4장 '정보통신규정'의 제3조 제1항 "휴대폰은 조례시간에 보관함에 담아 담임교사에게 제출 후 종례시간에 돌려받는다"에 따라 오전 9시경 조례 시간에 모든 학생들의 휴대전화를 일괄 수거하여 교무실 보관함에 보관하였다가, 오후 4시경 종례 시간에 되돌려 주는 방식으로 일과 중 학생들의 휴대전화 사용을 제한하고 있음이 인정된다.

5. 판단

가. 판단기준

「헌법」 제18조는 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다고 규정하고 있고, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조는 어떠한 아동도 사생활, 가족, 가정 또는 통신에 대하여 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 아니한다고 명시하고 있다. 또한 「교육기본법」 제12조 제1항은 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 과정에서 존중되고 보호된다고 규정하고 있으며, 「초·중등교육법」 제18조의4는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」 과 국제인권조약에서 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

한편 「초·중등교육법」 제8조 제1항과 같은 법 시행령 제9조 제1항 제7호는

학교의 장은 법령의 범위에서 학교 규칙을 제정 또는 개정할 수 있고 학교규칙에 휴대전화 등 전자기기의 사용에 관한 사항 등을 기재하도록 규정하고 있다.

나. 학생의 교내 휴대전화 소지·사용 제한 실태 및 사례

「경기도 학생인권조례」(경기도조례 제4853호, 2015. 3. 1. 시행) 제12조 제4항은 학교는 학생의 휴대전화 소지 자체를 금지하여서는 아니 된다. 다만, 학교는 수업시간 등 정당한 사유와 제18조의 절차에 따라 학생의 휴대전화 사용 및 소지를 규제할 수 있다고 규정하고 있다.

2016년 경기도교육청은 같은 조례 제33조에 근거하여 경기도 내 초등학교 300개교, 중학교 200개교, 고등학교 200개교 총 700개교의 학생, 교사, 학부모를 대상으로 실시한 '2016년 학생인권실태조사'에서 초등학생 5,985명, 중학생 4,339명, 고등학생 4,748명 총 15,072명의 학생들에게 학교에서의 휴대전화 관리방법에 대하여 설문하였다. 그 결과 아래 표와 같이 초등학생의 경우 응답자 중 53.6%가 학생자율관리로 답하였고, 중학생 응답자의 88.3%, 고등학생 응답자의 53.7%가 학교생활 중 휴대전화를 일괄하여 수거한다고 답하였고, 동일 항목에 대한 교직원의 응답도 학생들의 응답 결과와 비슷하게 나타났다.

교내 휴대전화 관리 방법에 대한 학생응답[1)]

(비율 %)

구분	학생 자율관리	학급별 자율결정	수업별로 제출	등교 후 일괄제출	학교 반입금지	기타
초등	53.6	21.5	2.3	11.9	1.2	9.5
중등	3.4	3.7	2.5	88.3	0.5	1.6
고등	30.7	7.1	2.0	56.5	1.9	1.9
전체	31.9	11.8	2.3	48.0	1.2	4.8

1) 경기도교육청 '2016년 학생인권실태조사' 〈표 4-24〉 교내 휴대전화 관리 방법에 대한 학생 응답 요약

경기도교육청 학생인권센터는 2016년 도내 일부 학교들의 학교생활인권규정을 검토하고, 2017. 3. 22. 웹사이트 '경기도교육청 경기학생인권의광장'에 '2016년 학교생활인권규정 검토 결과 알림'을 공지하여 '등교 직후 휴대전화를 일괄 수거하여 사실상 소지 자체를 제한하는 것과 동일한 결과로 귀결되는 사례'가 존재하는 문제를 지적하고, 개선방안으로 '휴대전화 소지 자체를 금지하는 규정 삭제 필요', '수업시간 등 교육목적상 정당한 사유가 있는 경우, 사용 및 소지 제한 가능' 등을 제시한바 있다.

한편 국가인권위원회 조사 결과에서도 서울·경기 지역 내 중·고등학교의 대다수는 피진정학교의 경우와 같이 학교 일과 시작 전 학생들로부터 휴대전화를 일괄 수거 등 소지·사용을 금지하고 있었으나, 다음과 같이 휴대전화 소지·사용을 허용하고 있는 학교들도 일부 있는 것으로 확인되었다.

내용 / 학교명	휴대전화 관련 학교생활 규정 내용	규정 위반 시 제재 내용	비고
한울중학교	휴대는 허용, 수업시간 사용 금지	벌점이나 징계 없음. 수업시간 사용 시, 해당 수업시간에만 교사보관 후 수업종료 후 돌려줌	수업시간에 휴대전화를 정보검색에 활용하기도 함
방화중학교	휴대허용, 수업시간 사용금지, 지도 후 귀가 전에 반드시 돌려줄 것 명시	벌점 없음. 징계대신 부적응학생을 위한 사제동행 경인아라뱃길 걷기 활동 실시	기존 규정은 수업시작 전에 교실 내 보관함에 넣었다가 수업 후 찾아가도록 하였으나, 2017. 6. 22. 휴대허용으로 규정 개정함
영등포여자 고등학교	소지 및 사용은 원칙적으로 허용하되 시간과 장소에 제한 둘 수 있음	제한을 두는 경우 1회 적발 시 익일, 2회 적발 시 3일간 해당교사가 보관 후 돌려줌	
경인 고등학교	교육활동과정(조종례시간, 수업, 청소활동, 학교행사, 체험활동 등)에서 사용 및 소지의 시간과 장소 정할 수 있음	1, 2회 적발 시 각 벌점 5점 및 압수, 3회 적발 시 선도위원회 회부	규정과 달리 실제로는 수업중 사용에 한하여, 교사의 판단에 따라 벌점부과나 압수를 하고 있음

내용 / 학교명	휴대전화 관련 학교생활 규정 내용	규정 위반 시 제재 내용	비고
하나 고등학교	휴대허용, 수업 및 자기주도학습시간, 생활관 소등 이후 와 면학실 내에서는 교사의 허가 없이 휴대폰 사용 금지	벌점 부과(수업시간 사용 2점, 자기주도학습시간 사용 1점)	
안성여자 고등학교	휴대허용, 정규수업 중 이용제한, 위반 시 학교구성원의 합의안에 따름	벌점이나 징계 없음. 제재나 이용방안을 생활규정에 명시하지 않고, 학급별로 논의해서 정함	학급규칙은 주로 조례 시간에 담임에게 맡기는 경우 많으나, 필요할 경우 언제라도 사용할 수 있음,

다. 피진정학교의 교내 학생 휴대전화 소지·사용 제한 관행이 진정인의 통신의 자유를 과도하게 제한하는지 여부

위 인정사실과 같이 피진정학교가 휴대전화를 조례 시간에 일괄 수거한 뒤 종례 시간에 반환하는 것은 학생이 수업 중 휴대전화를 사용하거나, 직접 사용하지 않더라도 전화나 메시지 등을 수신함으로써 소리, 진동 등으로 인해 본인 및 다른 학생들의 학습과 교사의 수업에 지장을 초래하는 것을 예방하기 위한 것으로, 제한의 목적이 정당하며 그 목적을 달성하기 위한 수단이 효과적임을 인정할 수 있다.

그러나 위 가.항과 같이 「헌법」 제18조가 통신의 자유를 기본권으로 규정하고 있는 점, 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조, 「초·중등교육법」 제18조의4 등 관련 규정이 아동의 인권 보호를 강조하고 있는 점, 「헌법」 제37조 제2항에 따라 기본권 제한에 있어 법률상 근거가 요구되고, 필요한 경우에 한하여 최소한의 범위에서 제한하여야 한다는 과잉금지원칙 등을 종합적으로 고려할 때, 피진정학교가 학생들의 휴대전화 소지·사용을 제한함으로써 통신의 자유를 제한하는 경우에도 그 제한의 정도를 최소화할 수 있는 방법을 모색하여야 한다.

피진정학교는 일과시간 동안 학생들의 휴대전화 소지·사용을 전면적으로 제한

하는 것이 아니라, 수업시간 중 사용을 제한하는 등 기본권을 보다 덜 제한하는 방식을 도입할 수 있는바, 위 인정사실 라.항과 같이 현재 휴대전화 소지·사용을 허용하고 있는 학교들이 있고, 방화중학교와 한울중학교의 경우 학생들의 휴대전화 소지를 허용하고 학교생활규정에서 휴대전화 사용에 따른 벌점이나 압수와 같은 제재 규정을 삭제하였음에도 별다른 문제가 발생하지 않았다는 점이 확인되었다.

현대 사회에서 휴대전화는 단지 통신기기의 기능만 하는 것이 아니라, 개인들 간의 상호작용을 증대시키고 활성화시켜 사회적 관계를 생성·유지·발전시키는 도구이자, 각종 정보를 취득할 수 있는 생활필수품의 의미를 가진다. 아울러 아동들은 성장 과정에 있는 존재인 점을 고려할 때, 피진정학교가 교육을 담당하는 기관으로서 휴대전화 소지·사용으로 인한 부정적 효과를 이유로 이를 전면적으로 금지하기보다 공동체 내에서 토론을 통해 규율을 정하고 이를 실천하는 과정을 통해 본인의 욕구와 행동을 통제·관리할 수 있는 역량을 기를 수 있도록 교육하는 것이 바람직하다 할 것이다.

따라서 피진정학교가 일과시간 동안 학생들의 휴대전화를 일괄 수거하여 소지·사용을 제한하는 행위는 과잉금지원칙을 위배하여 「헌법」 제18조가 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있는 통신의 자유를 침해한 행위에 해당한다. 또한 경기도교육청이 실시한 '2016년 학생인권실태조사' 결과에서 나타난 것과 같이, 경기도 내 학교들 중 학생들의 휴대전화를 일괄 수거하는 경우가 매우 많은 것으로 확인되어 전반적인 개선조치가 필요한 것으로 판단되는바, 경기도교육감에게 도내 학교들의 휴대전화 사용제한에 대한 학교생활규정을 점검하여 개선 조치를 취하도록 권고하기로 결정한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 9. 8.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

각급학교 관련 인권침해

7 2017. 9. 27.자 결정 17진정0415400 [현장실습 참여 학생들에 대한 서약서 작성요구 등 인권침해]

결정사항

【1】 전국 시·도교육감에게, 관할 지역 내 특성화고등학교와 마이스터고등학교가 취업 관련 홍보물을 게시함에 있어 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따른 취업률 외의 사항이 포함되지 않도록 하고, 기타 취업관련 홍보 시 학생의 개인정보가 노출되지 않도록 지도·감독할 필요가 있다는 의견을 표명

【2】 교육부장관에게, 「현장실습 매뉴얼」의 현장실습 동의서 및 서약서 작성에 대한 내용을 삭제할 것을 권고

【3】 14개 시·도 교육감에게, 현장실습 동의 및 서약서 작성에 대한 사항을 규정한 「교육청 현장실습 운영지침」을 개정하고, 관할 지역 내 특성화고등학교와 마이스터고등학교에서 실시 중인 현장실습 서약서 작성을 중단 및 폐지할 것은 권고

결정요지

【1】 서약서는 내용에 대한 개인의 판단과는 상관없이 서약서에 기재된 내용을 따르겠음을 외부적으로 표현하도록 강제한다는 점에서 양심의 자유를 제약함에도 법률적 근거가 없고, 학교나 교사의 지도하에 있는 학생의 입장에서 이를 거부하기가 어려워 서약서 작성이 사실상 강제되고 있으며, 또한 실습생의 의무사항은 학생들에 대한 충분한 정보제공 및 교육 등 다른 방법을 통해 그 목적을 달성할 수 있음. 따라서 서약서를 받는 행위는 「헌법」 제10조에서 보장되는 일반적 행동자유권, 및 제19조 양심의 자유를 침해한다고 판단

【2】 취업과 관련한 홍보물 게시 행위는 아직 취업을 하지 못한 학생이나, 상대적으로 이름이 덜 알려진 중소기업 등에 취업한 학생에게는 소외감을 줄 수 있으며, 어떠한 기업에 취업했느냐에 따라 학생에 대한 평가가 달라질수 있어 차별적 문화를 조성할 수 있다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 제14조, 유엔 「아동권리협약」

진 정 인 1. ○○○
2. △△△

피 해 자 □□□ 등 특성화고·마이스터고 학생들

피진정인 1. 전국 시·도 교육감
2. 교육부장관

주 문

1. 전국 시·도교육감에게, 관할 지역 내 특성화고등학교와 마이스터고등학교가 취업 관련 홍보물을 게시함에 있어 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따른 취업률 외의 사항이 포함되지 않도록 하고, 기타 취업관련 홍보 시 학생의 개인정보가 노출되지 않도록 지도·감독할 필요가 있다는 의견을 표명한다.

2. 교육부장관에게 「현장실습 매뉴얼」의 현장실습 동의서 및 서약서 작성에 대한 내용을 삭제할 것을 권고한다.

3. 인천광역시, 대전광역시, 대구광역시, 부산광역시, 울산광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 강원도, 경기도, 충청남도, 충청북도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도의 각 교육감에게, 현장실습 동의 및 서약서 작성에 대한 사항을 규정한 「교육청 현장실습 운영지침」을 개정하고, 관할 지역 내 특성화고등학교와 마이스터고등학교에서 실시 중인 현장실습 서약서 작성을 중단 및 폐지할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

가. 취업률 및 취업현황 등 홍보물 게시 행위

특성화고등학교, 마이스터고등학교들이 취업률과 취업현황 등을 교내외에 게시하여, 미취업 학생들에 대한 차별을 조장하고 취업을 압박하여 학생들의 학습할 권리를 침해하고 있고, 취업 관련 현수막에 취업한 학생들의 얼굴, 이름, 취업한 회사 등을 기재하여 개인정보가 불특정 다수에게 노출되고 있다.

나. 현장실습 참여 학생들로부터 서약서를 받는 행위

피진정인들은 현장실습을 나가는 학생과 그 학부모에게 '현장실습 기간 중 학교의 명예를 손상시키지 않을 것', '소속 회사의 사규를 성실히 준수할 것' 등을 내용으로 하는 서약서를 쓰게 하여 이들의 양심의 자유를 침해하고 있다. 또한 이 서약서는 현장실습 중 사업장에서 발생하는 노동권 침해에 대해 문제제기를 하지 못하도록 학생 및 학부모를 심리적으로 압박하는 작용을 한다.

2. 피진정인 주장

가. 진정요지 가.항에 대하여

특성화고등학교, 마이스터고등학교는 특정 분야의 인재를 양성하여 좋은 일자리에 취업할 수 있도록 하기 위한 취지로 설립되었다. 따라서 취업 관련 홍보는 학교의 성과를 지역에 알리고 우수한 신입생을 모집하기 위해 필요한 것이다. 또한 이러한 홍보를 통해 취업을 한 학생들에게는 자긍심을 갖게 하고, 취업을 희망하는 학생들에게는 동기를 유발하고 열정을 높일 수 있으며, 현장실습 파견업체

의 정보가 공유되어 학생들의 진로 설정에도 도움이 된다. 이처럼 학교 내·외에 취업한 학생들에 대한 홍보물을 게시할 경우, 당사자들에게 개인정보활용동의서를 받고 있으므로 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다..

나. 진정요지 나.항에 대하여

현장실습 파견 전, 파견대상 학생의 학부모에게 현장실습 업체에 대한 정보를 제공하고 현장실습에 대한 동의를 받고, 학생에게는 학교와 회사의 규칙 준수 등 의무사항을 인지시키고 현장실습에 임하는 마음가짐을 다지게 하기 위한 목적으로 서약서를 제출받고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

가. 직업계 고등학교 현황

2017. 9. 21. 현재 직업훈련을 실시하는 직업계 고등학교는 특성화고등학교 462개교, 마이스터고등학교 48개교, 일반고등학교 81개교로 총 591개교이며, 전체 재학생 수는 308,339명으로, 구체적인 현황은 다음 〈표1〉과 같다.

표1. 유형별 전국 고등학교 학생 현황

구분	특성화고			마이스터고			일반고(종합고[1])		
	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생
서울	70	1,942	46,879	4	95	1,888	0	0	0
부산	34	855	20,305	3	87	1,723	0	0	0
대구	15	536	14,455	4	97	2,033	0	0	0

구분	특성화고			마이스터고			일반고(종합고[2])		
	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생
인천	26	710	19,392	2	42	818	0	0	0
광주	9	269	8,239	2	30	825	2	48	1,362
대전	10	362	8,620	2	42	828	0	0	0
울산	8	258	6,959	3	54	1,058	0	0	0
세종	1	18	416	0	0	0	1	9	217
경기	72	1,976	53,036	2	48	979	37	298	7,713
강원	21	361	8,302	2	30	578	11	64	1,372
충북	23	484	13,442	3	42	857	0	0	0
충남	24	460	12,427	4	51	1,020	9	97	3,039
전북	25	443	11,666	4	90	1,841	13	48	975
전남	40	679	15,043	4	57	1,174	3	12	150
경북	47	623	15,292	5	118	2,339	1	3	49
경남	31	604	14,306	4	71	1,197	0	0	0
제주	6	137	3,784	0	0	0	4	51	1,741
합계	462	10,717	272,563	48	954	19,158	81	630	16,618

나. 산업체 파견 현장실습 현황

현장실습은 여러 형태로 진행될 수 있고 중복하여 실시할 수도 있는데, 그 중 '산업체 파견 현장실습'은 학생이 교내가 아닌 직업현장(업체)에 직접 파견되어 실습을 진행하는 유형으로, 현장실습 종료 후 채용을 전제로 하거나 실습 종료 후 평가를 거쳐 채용하는 등 실습종료 후 취업을 주목적으로 하고 있어, 대부분의 특성화고등학교와 마이스터고등학교들이 산업체 파견 현장실습을 운영하고 있다.

---

1) 종합고등학교는 일반계 교육과정(인문과정)과 전문계 특성화 교육과정(실업과정)이 혼재되어 있는 고등학교로 '전문계학과를 설치한 일반고등학교'를 말하며, 전문계학과는 직업훈련을 실시함에 따라 직업계 고등학교 분류에 포함됨.

2) 종합고등학교는 일반계 교육과정(인문과정)과 전문계 특성화 교육과정(실업과정)이 혼재되어 있는 고등학교로 '전문계학과를 설치한 일반고등학교'를 말하며, 전문계학과는 직업훈련을 실시함에 따라 직업계 고등학교 분류에 포함됨.

교육부가 2017. 8. 25. 개최된 사회관계장관회의에 제출한 2016년도 산업체 파견 현장실습 현황 및 시기에 관한 자료에 따르면, 전체 593개교의 현장실습 대상인 3학년 108,190명 중 현장실습에 참여한 학생은 55.5%에 해당하는 60,016명이며, 참여 기업 수는 31,404개이다. 또한 전체 참여학생의 96.2%는 2학기에 참여하였고, 58.3%는 3학년 수업일수 2/3을 이수한 후에 참여한바, 구체적인 현황은 다음 〈표2〉와 같다.

표2. 산업체 파견 현장실습 월별 참여 학생 수

월	~7월	8월 ~ 9월	10월 ~ 11월	12월
학생 수	2,367명(3.8%)	23,482명(37.9%)	26,390명(42.6%)	9,707명(15.7%)

다. 취업률 및 취업현황 등 홍보물 게시 행위 관련 개별학교의 사례

1) ○○○○고등학교는 교내에 있는 '잡카페' 내부에 취업현황판을 두고, 취업을 한 학생들로부터 개인정보활용동의서를 받아 학생의 얼굴사진, 학생 이름, 소속 전공, 취업한 회사명이 적시된 합격축하 홍보물을 게시하였다. 해당 학교는 국가인권위원회의 조사 진행 중 2017. 9. 8. 홍보물을 철거하였다.

2) △△△△고등학교는 취업한 학생들로부터 개인정보활용동의서를 받아, 소속 전공, 학생 이름, 취업한 회사명을 기재한 취업현황 인쇄물을 교내 취업반 취업게시판에 게시하였다. 해당 학교는 국가인권위원회의 조사 진행 중 2017. 9. 11. 홍보물을 철거하였다.

3) □□□□고등학교는 산학취업부 내의 벽면에 칠판형태의 취업현황판을 거치해두고 있는데, 취업현황판에는 3학년 학생 전체 명단이 과별로 분류되어 사진과 함께 기재되어 있고, 취업 시 회사명과 취업일을 기재한다.

4) ◇◇◇◇◇◇◇◇고등학교는 2017. 2.에 졸업한 학생 중 우수기업에 취업한 학생들로부터 개인정보활용동의서를 받고 상반신 사진, 성을 제외한 익명

처리 된 이름, 취업한 회사명이 기재된 홍보현수막을 2017. 4. 18.부터 같은 해 9. 11. 현재까지 학교 교문 옆 벽면에 게시하고 있다.

라. 전국 시·도 교육청의 취업 관련 홍보물 게시 현황파악 여부 및 개인정보 노출 예방 지도·감독 여부 및 향후 계획

연번	교육청	홍보물 게시현황 파악여부	지도·감독 여부 및 향후 계획
1	제주특별자치도 교육청	일부학교 취업률 게시 교내에 취업 현수막 게시함	개인정보가 노출되는 게시행위는 자제하도록 안내할 계획임
2	인천광역시 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	학생들에게 취업현황 정보제공 목적 외 게시 자제와 개인정보가 포함된 사항에 대해서는 본인 동의 후 활용하도록 안내하겠음
3	충청남도 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	취업률 교내·외 게시 자제하도록 지도 및 현수막에는 개인정보 포함하지 않도록 하고, 필요 시 반드시 본인 동의 구하도록 지도하겠음
4	부산광역시 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	개인정보가 포함된 사항에 대해서는 본인 동의 후 활용하도록 안내하겠음
5	경기도 교육청	일부학교에서 취업률은 교장실 등에 게시하고, 취업 현수막 게시함	취업률 게시 및 현수막 게시를 금지하도록 안내하겠음
6	경상남도 교육청	각 특성화고 취업지원실에 취업률 게시하고, 교문에 취업 현수막 게시함	교육적 차원에서 책임지고 감독할 것임
7	광주광역시 교육청	학교 내·외에 취업률 현황 및 취업 현수막 게시 사례 없음	지속적인 지도·감독 실시할 예정임
8	대구광역시 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	개인정보가 포함된 사항에 대해서는 개인정보제공동의 처리 후 하도록 하겠음
9	서울특별시 교육청	별도로 파악하지 않으나, 현수막 게시 등을 통한 취업률게시는 불가함을 지속적으로 안내하고 있음	향후 취업담당 부장회의 등을 통해 진정내용을 안내하고, 산하 교육청 단위 지도·감독에 반영하겠음

연번	교육청	홍보물 게시현황 파악여부	지도·감독 여부 및 향후 계획
10	울산광역시 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	취업관련 공개된 정보가 어느 정도인지 파악 및 개인정보노출과 관련해 지도·감독 하겠음
11	세종특별자치시 교육청	학교 내·외에 취업률 현황 및 취업 현수막 게시하지 않음	학교 내·외에 취업률 현황 및 취업 현수막 게시 불허하고 있으며, 지도·감독하고 있음
12	강원도 교육청	취업현황은 교장실 앞 및 취업지원부 사무실 내 게시함 취업 현수막은 게시하지 않음	개인정보가 포함된 사항에 대해서는 개인정보제공동의 처리 후 실시 하도록 안내하겠음
13	대전광역시 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	취업률 및 특정 학생들 홍보는 최소화하되 학교에 대한 홍보는 극대화는 방안을 찾도록 학교와 협의해 나가겠음
14	전라북도 교육청	별도로 파악하지는 않으나, 취업 현수막 게시 등의 홍보를 하지 않도록 지속적으로 안내하고 있음	취업률 및 취업한 학생들의 개인정보가 포한된 내용의 홍보는 하지 않도록 지속적으로 안내하고 지도·감독 하겠음
15	경상북도 교육청	별도로 파악하지 않고 있음	취업관련 공개된 정보가 어느 정도인지 파악 및 취업한 학생들의 개인정보가 노출되어 악용될 가능성이 있을 경우 적극 지도·감독 하겠음
16	충청북도 교육청	취업지원실 현황판에 현장실습파견 현황 게시함	공문과 온라인을 통하여 취업률 게시 및 현수막 게시 등에 관한 주의사항 전달 후, 현장방문계획 수립하여 확인하겠음 교외의 경우 학생 개인정보가 공개되지 않도록 지도하겠음
17	전라남도 교육청	해당사항 없는 것으로 파악하고 있음	개인정보가 포함된 공개는 개인동의 후 실시 예정임

마. 전국 시·도 교육청의 현장실습 서약서 작성 현황

1) 전국 17개 시·도 교육청 중 서울특별시교육청과 경상남도교육청을 제외한 15개 교육청은 명칭과 세부적 내용 표현에 다소 차이는 있으나 모두 현장실습 과정과 관련한 서약의 내용을 공통적으로 담고 있는 서류를 제출받고 있는바, 각 교육청별 서약서의 명칭 및 세부 내용은 〈별지1〉 기재와 같다.

2) 2017. 8. 21. 서울특별시교육청 학생인권위원회 전원위원회는 서울특별시 교육감에게 '특성화고·마이스터고 현장실습 서약서 작성 중단 권고'를 하였다. 서울특별시교육청이 해당 권고를 수용하여 같은 달 30. 서울특별시 교육청이 담당하는 전체 특성화고·마이스터고에 '2017 현장실습 서약서 중단 안내' 공문을 시행함에 따라, 각 학교에서는 현장실습 서약서 작성을 중단하였다.

5. 판단

가. 직업계 고등학교의 현장실습 운영에 관한 법률적 근거

현장실습이 직업계 고등학교의 교육과정의 일환으로 실시되고 있음에도 불구하고, 교육관계법인 「초·중등교육법」은 현장실습의 정의나 구체적인 운영방법 등에 관한 규정이 없고, 「직업교육훈련촉진법」에서 현장실습의 정의 및 운영방법 등에 관해 규정하고 있다.

1) 「초·중등교육법」

「초·중등교육법」과 같은 법 시행령에는 현장실습과 관련한 규정이 없다. 다만, 법 제23조 제2항에서 교육과정의 기준과 내용의 기본사항을 교육부장관이 정하도록 하고 있고, 교육감은 교육부장관이 정한 범위에서 세부 기준과 내용을 정할 수 있도록 하고 있다.

2) 「초·중등학교 교육과정 총론」(교육부고시 제2013-7호)

「초·중등교육법」 제23조 제2항에 따라 교육부장관은 고시를 통해 「초·중등학교 교육과정 총론」을 정하도록 하고 있다. 이 총론에서 특성화고등학교와 산업수요 맞춤형 고등학교(마이스터고등학교)의 교육과정 편성·운영 기준에 '교육과정의 일환으로서 현장실습을 운영하여야 한다.'고 규정하고 있다. 그리고 현장

실습 운영의 구체적인 사항은 시·도 교육청이 정한 지침에 따른다고 규정하고 있어, 현장실습의 실제 운영은 각 교육청의 현장실습 운영지침에 따라 시행된다.

3) 「직업교육훈련촉진법」

「직업교육훈련촉진법」 제7조는 '직업교육훈련생은 직업교육훈련과정을 이수하는 중에 산업체에서 현장실습을 받아야 한다.'고 규정하여, 특성화고와 마이스터고 학생들의 현장실습을 의무화하고 있으며, 그 외 조항들에서 현장실습과 관련한 내용들을 구체적으로 규정하고 있다.

나. 현장실습의 운영 형태

「초·중등학교 교육과정 총론」에는 '① 현장실습은 교육과정과 관련이 있는 직무를 경험할 수 있도록 운영하며, ② 현장실습은 다양한 형태로 운영할 수 있으며, 이와 관련한 구체적인 사항은 시·도 교육청이 정한 지침에 따른다.' 고 되어 있으며, 교육부가 발간한 「특성화고 현장실습 매뉴얼」에서 안내하고 있는 현장실습의 형태를 요약정리하면 다음과 같다.

다. 진정요지 가.항에 대하여

구분	실시 유형	주요 활동 내용	실시시기
교내 활동	교내 실습 활동	교내 전문교과 동아리 및 창업동아리 활동, 학교 실습장을 활용한 프로젝트 현장실습 등	1~3학년
	직업교육 관련 특강	산업체 CEO, 산업체 고용 컨설턴트 등 직업교육 관련 특강 등	
교외 활동	산업체 현장체험	산업체 방문 견학, 산업체 체험 프로그램(예: 취업캠프 등), 전시회 관람 등	
	위탁교육	특성화고 부설 공동실습소 위탁교육 학교기업을 통한 현장실습 다른 직업교육훈련기관에서의 교육훈련과정 이수 연계교육 관련 전문대학 등에서의 실습	
	(산업체 파견) 현장실습	(유형 1) 맞춤형 인재개발형 현장실습 기술이 집적된 맞춤형 인재가 필요한 경우 채용 전 장기간에 걸쳐 지식·기술을 전수 실습형태는 매우 다양. 주로 장기간·비연속적인 실습형태를 가짐 실습 종료 후 검증·평가과정을 거쳐 채용 (유형 2) 채용전 검증형 현장실습 장기간에 걸쳐 관찰·평가하여 우수 인재를 식별·채용 실습형태는 매우 다양 실습 종료 후 검증·평가과정을 거쳐 채용 또는 추후 채용에 가점 부여 (유형 3) 채용연계형 현장실습 취업이 약속된 우수 인재를 현장에 조기 투입하여 현장적응도를 높이고 조기 전력화 대체로 3학년 2학기 중에 파견 실습 종료 후 결격사유가 없는 경우 근로자로 채용 (일반 근로와 동일하게 실습이 진행될 경우 근로계약 체결)	3학년

자료: 1) 교육부·한국직업능력개발원(2013). 특성화고 현장실습 매뉴얼.
2) 장명희·김선태·최수정·길대환(2011). 특성화고 현장실습 운영 매뉴얼: 기업형. 한국직업능력개발원.

1) 각하 사유에 대한 판단

「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."고 규정하고 있으며, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 사회적 신분을 이유로 재화·용역의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 "평등권 침해의 차별행위"로 정의하고 있다.

한편 「헌법」 제10조, 제17조는 인간으로서의 존엄과 가치, 사생활의 비밀과 자유를 모든 국민의 기본권으로 각 규정하고 있으며, 이에 근거하여 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권이 헌법상 기본권으로 보장된다.

진정인은 특성화고등학교와 마이스터고등학교들이 교내·외에 취업률, 취업현황, 특정 학생들의 취업에 관한 게시물이나 홍보물을 설치한 행위로 인하여, 취업을 하지 못한 학생들에 대해서는 차별을 조장하고, 홍보물에 게재된 학생의 개인정보 노출의 우려가 있다고 주장한다.

그러나 피진정인의 홍보물 게시 행위가 「국가인권위원회법」 제3호 가. 내지 라. 목의 차별 영역에 해당하지 않는바, 우리 위원회의 조사대상에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 취업률 및 취업현황 등 홍보물을 게시 행위 대해서는 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 진정의 내용이 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하는 경우에 해당하여 각하한다.

2) 취업 관련 홍보물 게시행위에 대한 의견표명

국가인권위원회 차별시정위원회는 2012. 10. 31.『특정학교 합격 홍보물 게시에 의한 학벌 차별 관행 개선을 위한 의견표명』에서, 특정학교 합격 홍보물 게시는

"그 외의 학교에 입학하거나 상급학교에 진학하지 않은 학생들에게 소외감을 줄 수 있어 교육적 측면에서도 바람직하지 않고 결과적으로 학벌주의를 부추길 우려"가 있는데, "학벌주의가 심화될수록 본인의 능력을 개발하기 위한 학교선택보다는 이른바 '명문학교'에 입학하기 위한 경쟁에 몰두하게"되고 "개인의 역량이나 능력에 따른 인력채용과 운용을 저해할 뿐 아니라 인적 자원의 활용을 왜곡시켜 기업 및 국가 경쟁력 강화에도 부정적인 영향을 미친다"고 판단한 바 있다. 또한 국가인권위원회 아동권리위원회는 2016. 7. 8. 사설 학원들이 행한 동일한 형태의 합격 홍보물 게시와 관련한 15진정0262300사건에 대하여, 전국 각 시·도 교육감에게 "학벌차별 문화를 조성할 우려가 있는 학원의 특정학교 합격 홍보물 게시 관행을 개선하기 위한 관리·감독을 강화하고, 학원의 자율규제를 유도하도록 지도할 필요가 있다"는 의견을 표명하였다.

이 진정사건과 관련하여 각 시·도 교육청과 개별 학교들은 학생 취업 현황에 관한 홍보물을 게시함으로써 직업계 고등학교에 대한 인식을 개선하고, 우수한 학생을 유치할 수 있다고 주장한다. 그러나 일부 그와 같은 긍정적 효과가 있다 하더라도, 실제 교외 홍보물 게재가 취업을 한 학생들 중에서도 주로 유명 대기업에 취업한 경우만 선별적으로 이루어지고 있어, 취업을 하지 못하였거나 중소기업 등에 취업한 학생들에게 상당한 박탈감을 줄 수 있으며, 어떤 기업에 취업했느냐에 따라 노동과 직업의 가치가 평가되는 것으로 비추어지게 된다. 학교는 어떤 취지로 설립되었는지에 앞서 본질적으로 학생들의 건전한 가치관 형성과 전인적 발달을 담당하는 교육기관인바, 이와 같은 결과를 가져오는 홍보물 게시행위를 하는 것은 바람직하지 않다.

아울러 홍보물에는 학생의 소속 전공이나 이름, 사진, 취업한 기업명 등 개인정보에 해당하는 내용들이 기재되어 있는바, 당사자들로부터 개인정보활용동의서를 받았다 하더라도 불특정 다수에게 이와 같은 개인정보가 노출됨으로써 이를 활용한 범죄 등의 피해가 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제5조 제1항에 따라 공시하도록 되어있는 각 특성화고등학교, 마이스터고등학교의 전체 취업률 외에는 취업관련 홍보물을 게재하지 않도록 하는 것이 바람직하며, 취업률 외 홍보물을 개재하는 경우에도 학생의 성명, 사진, 소속, 취업업체명 등 개인정보는 포함되지 않도록 전국 시도교육감이 각 급 학교에 대해 지도·감독할 필요가 있다는 의견을 표명한다.

라. 진정요지 나.항에 대하여

1) 「헌법」 제19조는 양심의 자유를 기본권으로 규정하고 있는바, 양심의 자유는 외부로부터 어떠한 간섭이나 압력을 받지 않고 스스로의 판단에 따라 무엇이 옳고 그른가에 대한 내면적 확신에 도달하는 것뿐만 아니라, 양심을 언어로 표명하거나 하지 않을 자유 즉, 침묵의 자유까지 포괄한다. 또한 「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있는바, 이에 따라 본인의 의사에 따라 어떠한 행동을 하거나 하지 않을 자유, 즉 일반적 행동자유권이 기본권으로 보장된다. 이와 같은 기본권은 「헌법」 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한될 수 있으나, 그러한 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용이 침해되어서는 아니 된다.

2) 국가인권위원회 침해구제제1위원회는 2006. 8. 10. 06진인0950 결정에서 한 육군부대에서 사병의 외출 또는 휴가 시 “나는 자가운전 및 음주운전, 오토바이 운전 및 동승도 하지 않겠다. 위 사항 위반 시에는 어떠한 처벌도 감수할 것을 서약합니다.”라는 내용의 “출타병 준수사항”에 강제로 서명하도록 한 행위에 대하여 인권침해로 판단하였고, 국가인권위원회 침해구제제2위원회는 2009. 10. 12. 09진인0002034 결정에서 공업고등학교 1학년 학생에게 “피해자가 교칙을 다시 위반할 경우 어떠한 처벌도 감수하고 스스로 자퇴할 것을 서약”하는 일명 ‘자퇴서약서’를 징구한 학교 측 행위에 대하여

「헌법」 제19조의 양심의 자유를 침해하였다고 판단하였다.

또한 국가인권위원회 침해구제제2위원회는 2014. 4. 7. 13진정0519400 결정에서 기능직공무원들에 대하여 "1종 대형면허를 11월까지 취득하고, 굴삭기, 지게차 등 장비관리자 지정에 필요한 자격 요건을 갖추겠으며, 이를 미이행 하였을 경우에는 어떠한 인사상 불이익도 감수하겠다."는 내용의 "장비조종자격취득서약서"를 징구한 행위에 대하여 내심의 판단을 외부에 표현하도록 사실상 강제한 것으로 「헌법」 제19조의 양심의 자유를 침해하였다고 판단하였다.

3) 위 인정사실 마. 1)과 같이 15개 교육청은 현장실습 대상 학생과 그 학부모로 하여금 서약서를 작성하도록 하고 있는바, 이에 대해 현장실습에 대한 동의의사 확인, 현장실습 업체에 대한 정보 제공, 학생의 실습 기간 중 의무사항 안내 등을 통해 현장실습에 임하는 학생들의 마음가짐을 다지게 하는 등의 교육적 목적을 위해 실시한다고 설명하고 있다.

각 교육청에서 작성하도록 하는 문서의 명칭은 '서약서'로 통일되어 있지는 않지만, 대체로 '책임 또는 준수사항 위반에 대한 처벌감수'(대구광역시교육청, 대전광역시교육청), '현장실습 중 본인의 부주의로 발생한 사고는 학교가 책임지지 않는다', '물적 손실에 대해서는 보호자가 배상의 책임을 진다'(대구광역시교육청) 등 학교의 책임을 회피하고 학생과 학부모에게 책임을 지우는 내용, '현장실습으로 인한 대학 진학에 대한 불이익은 감수하겠다'(강원도교육청), '현장실습을 빙자하여 대학진학을 하지 않겠다'(전라남도교육청) 등 학생의 진로를 제한하는 내용, '학교의 명예를 손상시키지 않겠다', '학생의 본분을 지킨다', '복장 단정, 직장 예절'과 같은 모호한 준수사항 등에 대해 서약하도록 하는 내용을 담고 있다.

'서약'은 서약을 하는 당사자가 자신의 내심의 영역에서 이루어지는 판단과 결정에 따라 자발적으로 특정한 사항을 맹세하고 약속하는 행위로, 본질적으로 그 내용과 방식에 대한 결정은 스스로의 판단과 의사에 따라 행해져야 하는 것이다.

그러나 각 교육청은 위와 같이 서약서를 작성하고 학생 및 학부모로 하여금 서약서에 기재된 내용에 동의하고 서명하여 제출하도록 하면서 이를 거부할 수 있다는 점을 안내하지 않았다. 따라서 현장실습을 나가야 하는 상황에 있는 학생과 학부모의 입장에서는 서약서의 내용에 동의하지 않거나, 서명을 하고 싶지 않더라도 서약서를 제출할 수밖에 없고, 이처럼 본인의 의사와 무관하게 문서에 기재된 내용을 따르겠다는 의사표현을 하도록 강제된다는 점에서 양심의 자유를 제한받게 된다고 할 수 있다.

이처럼 개인의 기본권을 제한함에 있어서는 법률적 근거를 갖추어야 한다. 일부 교육청은 「현장실습표준협약서」(고용노동부 고시 제2015-21호, 2015. 5. 18.시행)를 서약서 작성의 근거로 주장하나, 해당 표준협약서는 현장실습에 참여하는 학생들을 보호하고 현장실습의 내실화를 기하기 위해, 계약당사자인 3자간(학생, 산업체대표, 학교장)의 권리와 의무, 노동조건 등에 대한 전반적인 계약사항을 포함하여 체결하는 것이므로 서약서 작성의 근거가 될 수 없다.

다만 교육청의 서약서 작성요구는 2013. 10. 교육부가 산업체 현장실습 추진을 위한 절차 및 구체적인 방법을 제시하기 위한 안내서로 발간·보급한 「현장실습 매뉴얼」에 기초한 것으로, 해당 매뉴얼은 현장실습 동의 및 서약서 작성과 관련하여 학생 및 학부모 상담을 실시하여 현장실습 여건과 환경, 학부모의 역할, 학교 및 교사의 역할, 실습생으로서 갖추어야 할 태도 등을 안내하도록 하는 내용을 담고 있을 뿐, 서약서 작성의 법률적 근거나 필요 등에 대한 내용은 언급하고 있지 않다.

4) 이처럼 각 교육청이 아무런 법률적 근거 없이 현장실습 대상 학생 및 학부모에게 배상책임, 권리의 포기, 추상적인 의무이행 등을 약속하는 내용의 서약서를 제출하도록 실질적으로 강제하고 있는바, 이는 「헌법」 제19조, 제10조가 기본권으로 각 규정하고 있는 학생 및 학부모의 양심의 자유, 일반적 행동자유권을 침해한 행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가.항 부분에 대하여 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하고 같은 법 제25조 제1항에 따라 의견표명하며, 진정요지 나.항 부분에 대하여 같은 법 제44조 제1항 제2호에 따라 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2017. 9. 27.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

〈별지1〉

15개 교육청 서약서 작성 현황

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
1	제주 특별 자치도 교육청	○	현장실습 동의 및 서약서	본인은 실습업체(기관)에서 성실히 현장실습을 할 것이며 다음 사항에 대하여 책임질 것을 학부모 연서로써 동의 및 서약합니다. 1. 실습업체(기관)와 약정한 현장실습 협약서를 충실히 이행할 것을 약속합니다. 2. 현장실습 기간 중 실습업체(기관)의 규정을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 사고를 예방하고 실습업체(기관)에 물적 피해가 없도록 노력하겠습니다. 4. 실습업체(기관)에서 현장실습 중 무단이탈을 하지 않고 현장실습 중 학생의 신분을 이탈한 모든 행위(음주, 흡연, 폭력, 기타 위법 행위 등)를 하였을 경우 학교 교칙에 따르겠습니다.
2	인천 광역시 교육청	○	현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자 (　　)는 위의 산업체에 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 기간 중 학생으로서 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 학생선도 규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규와 안전규칙을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단 퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다.
3	충청 남도 교육청	○	현장실습 동의 및 서약서	본인은 산업체에서 성실히 현장실습을 할 것이며 다음 사항에 대하여 책임질 것을 학부모 연서로 동의 및 서약합니다. 1. 본인은 산업체와 약정한 현장실습 협약서를 충실히 이행할 것을 약속합니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 사고를 예방하고 산업체에 물적 피해가 없도록 노력하겠습니다. 4. 본인은 산업체에서 현장실습 중 무단이탈 하지 않고 학교 교칙을 준수하겠습니다. 5. 본인은 현장실습 중 학생의 신분을 이탈한 모든 행위(음주, 흡연, 폭력, 기타 위법 행위 등)를 하였을 경우 학교 교칙에 따르겠습니다.

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
4	부산 광역시 교육청	○	현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 과제를 성실하고 근면하게 수행하겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규 등 제반규칙을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단 퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다. 4. 현장실습을 위한 기계, 공구 기타 장비가 파손되거나 분실되지 않도록 주의 깊게 사용하겠습니다. 5. 현장실습 도중 알게 된 소속회사의 기밀을 누설하지 않겠습니다.
5	경기도 교육청	○	산업체 파견 현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는(은) 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 기간 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 학생선도규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다.
6	광주 광역시 교육청	○	산업체 현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 산업체에 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 기간 중 학생으로서 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 학생선도 규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습기간 중 소속회사의 사규와 안전규칙을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단 퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다.
7	대구 광역시 교육청	○	현장실습 서약서	본인은 위의 산업체에서 현장실습을 수행함에 있어서 학교와 산업체의 기타 제 규정을 성실히 준수할 것은 물론 특히 아래 준수사항을 위반했을 때는 학교소환 및 교칙에 의한 어떠한 처벌이라도 감수할 것을 서약합니다. 1. 현장실습 산업체와 현장실습생간의 현장실습 표준협약서를 작성하고 그 복무규정을 준수한다.

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
7	대구 광역시 교육청	○	현장실습 서약서	2. 현장실습장을 학교생활과 같이 생각하고 무단이탈, 무단결근 등 학생의 본분에 벗어난 행동을 하지 않는다. 3. 복장을 단정히 하고 언어와 행동을 바르게 하며 직장예절을 지킨다. 4. 학교의 허락 없이 실습업체를 임의로 이동하지 않는다. 5. 현장실습 중 부득이한 사유(회사로부터 퇴사, 부적응 등)가 발생한 경우에는 반드시 취업담당 및 담임 선생님과 상담하여 학교의 조치를 받도록 한다. 6. 현장실습 중 본인의 부주의로 발생한 사고는 학교가 책임지지 않는다. 7. 현장실습 기간 중 산업체의 기구 파손 등 물적 손실에 대해서는 보호자가 배상의 책임을 진다. 8. 학교 납입금은 징수규정에 의하여 납기일 내에 반드시 납입한다. 9. 각종 자격시험 등 의무적으로 수검해야 할 사항에 대해서는 산업체(관서)의 허락을 얻어 반드시 참여한다. 10. 현장실습기간 중 출결은 현장실습 근무상황부에 의해서 처리되며, 성적처리를 위해 2학기 중간고사 및 기말고사 중 1회에 반드시 응시하여야 하고, 고사에 따른 공결처리는 현장실습 근무상황부에 준하여 처리한다.
8	울산 광역시 교육청	○	산업체 현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 교칙과 학생선도규정을 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다. 4. 출근부를 다음달 5일 까지 우편(FAX전송)으로 제출하고 학교 담임의 지시를 받겠습니다. 5. 매월 0째주 토요일 00시-00시 본교 취업센터에 등교하여 현장실습생 평가를 받겠습니다. 6. 상기 학생과 학부모는 회사 업무상 필요시 1일 1시간, 주 5시간 내에서 연장근로를 요구 할 경우 동의하며 연장근로를 포함한 총 주당 근로시간은 40시간 이내로 하겠습니다.
9	세종 특별 자치시 교육청	○	산업체 파견 현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는(은) 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 기간 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 서약합니다.

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
9	세종 특별 자치시 교육청	○	산업체 파견 현장실습 동의 및 서약서	1. 현장실습 기간 중 학생선도규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습기간 중 무단결근 및 무단퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다.
10	강원도 교육청	○	현장실습 동의 및 서약서	본인은 산업체에서 성실히 현장실습을 할 것이며 다음 사항에 대하여 책임질 것을 학부모 연서로써 동의 및 서약합니다. 1. 본인은 산업체와 약정한 현장실습 협약서를 충실히 이행할 것을 약속합니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 사고를 예방하고 산업체에 물적 피해가 없도록 노력하겠습니다. 4. 본인은 산업체에서 현장실습 중 무단이탈을 하지 않고 학교 교칙을 준수하겠습니다. 5. 현장실습으로 인한 대학 진학에 대한 불이익은 감수하겠습니다. 6. 본인은 현장실습 중 학생의 신분을 이탈한 모든 행위(음주, 흡연, 폭력, 기타 위법 행위 등)를 하였을 경우 학교 교칙에 의한 처벌에 따르겠으며, 학생의 신분을 이탈한 모든 행위(음주, 흡연, 폭력, 기타 위법 행위 등)로 인한 사고의 민사·형사상 책임을 학교에 묻지 않겠습니다.
11	대전 광역시 교육청	○	채용 연계형 현장실습 서약서	본인은 금번 위 기업체에 채용연계형의 근로자성 현장실습생으로 파견됨에 있어 다음 사항을 준수할 것이며, 이를 정당한 이유 없이 위반할 때에는 학부형과 학생이 책임을 지고 회사와 학교의 어떠한 조치에도 감수할 것을 보증인(학부모) 연서로 서약합니다. 1. 실습기간 중 회사의 사칙은 물론 교칙을 준수하고 학생의 본분을 지킨다. 2. 실습기간 중 학교장과 회사 측의 동의 없이 타 기업체로 옮기지 않는다. 3. 실습기간 중 정당한 사유 없이 결근, 지각, 조퇴를 하지 않을 것이며, 학교의 지시 없이 임의로 귀교하지 않는다. 4. 실습기간 중 학교와 회사 측의 명예를 실추하는 행동을 하지 않는다. 5. 실습기간 중 사고로 인한 귀교조치를 받는 경우 재 실습을 요구하지 못한다. 6. 실습업체에 도착한 첫날 담임교사 및 취업담당 교사에게 도착 사실을 전화나 서명(현장실습 표준협약서)으로 보고한다, 7. 출근카드, 현장실습 학생 점검표 등의 필요한 모든 서류는 지정된 기일 내에 필히 제출한다.

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
11	대전 광역시 교육청	○	채용 연계형 현장실습 서약서	8. 실습을 중단할 때에는 즉시 담임교사 및 취업담당 교사에게 연락한 후 학교에 출석한다. 9. 표준협약서, 노동관계법, 근로기준법 등의 법률과 근로시간과 근로조건에 관한 근로계약서 작성에 대한 설명을 듣고 그 중요성을 확인 하였으며, 이에 근로 조건의 변동이 있을 때 지체 없이 학교에 신고한다.
12	전라 북도 교육청	○	산업체 파견형 현장실습 동의서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 확인합니다. 1. 현장실습 기간 중 과제를 성실하고 근면하게 수행하겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규 등 제반규칙을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단 퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다. 4. 현장실습을 위한 기계, 공구 기타 장비가 파손되거나 분실되지 않도록 주의 깊게 사용하겠습니다. 5. 현장실습 도중 알게 된 소속회사의 기밀을 누설하지 않겠습니다.
13	경상 북도 교육청	○	산업체 현장교육 훈련 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 산업체에 현장교육훈련 파견에 동의하며, 현장교육훈련 기간 중 학생으로서 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 서약합니다. 1. 현장교육훈련 기간 중 학생선도규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장교육훈련 기간 중 소속회사 사규와 안전규칙을 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장교육훈련 기간 중 무단결근 및 무단퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다.
14	충청 북도 교육청	○	산업체 현장실습 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 산업체에 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 기간 중 학생으로서 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 보호자와의 연서로 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 학생생활규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습기간 중 소속 회사의 사규와 안전규칙을 성실히 준수 하겠습니다.

연번	교육청	작성 여부	양식명	서약서 내용
15	전라남도 교육청	○	현장실습 파견 동의 및 서약서	위 본인과 보호자(　　)는 위의 현장실습 파견에 동의하며, 현장실습 중 학생으로서 교칙을 준수하고 아래 각 사항을 성실히 이행할 것을 보호자 연서로 서약합니다. 1. 현장실습 기간 중 학생선도규정을 성실히 준수하며 학교 명예를 손상시키지 않겠습니다. 2. 현장실습 기간 중 소속회사의 사규를 성실히 준수하겠습니다. 3. 현장실습 기간 중 무단결근 및 무단퇴사는 물론 근무지를 무단이탈하지 않겠습니다. 4. 현장실습 기간 중 본인의 과실로 인하여 발생한 사고 및 산업체의 물적 피해에 대해서는 본인과 보호자가 책임지겠습니다. 5. 현장실습 평가 및 출근부는 다음달 5일까지 우편 또는 인편으로 제출하고 학교 담임교사의 지시를 받겠습니다.(미제출시 결석 처리됨) 6. 현장실습 통보를 받은 후 현장실습에 불응하지 않겠습니다. 7. 불가피한 사유로 퇴사한 경우에 3일 안에 학교로 귀교하겠습니다. 8. 현장실습을 빙자하여 아르바이트성 임시 취업이나 대학진학을 하지 않겠습니다.

* 경상남도교육청과 서울특별시교육청은 서약서를 작성하지 않고 있음.

각급학교 관련 인권침해

8 2017. 12. 27.자 결정 17진정0985900 [학생생활관 임의개방 점검 등에 의한 인권침해]

결정사항

○○대학교 총장에게,

【1】 학생 생활관 지도 점검은 화재 등 응급을 요하는 상황 외에는 관생이 재실한 경우에 실시하는 것을 원칙으로 하고, 부재 중 내부 점검은 관생의 사전 동의를 받는 등 인권침해가 발생하지 않도록 관련 절차를 마련하여 실시할 것을 권고

【2】 생활관 점검 업무 관련자들에게 관련 직무 교육을 실시할 것을 권고

결정요지

대학교 생활관 관생들이 부재중에 개별적이고 명시적인 동의절차 없이 생활관 각 호실을 임의로 출입하고 점검하는 행위는 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 행위임.

참조조문

○ 「헌법」 제10조, 제12조, 제17조

○ ○○대학교 학생생활관 규정 및 관생수칙

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○대학교 총장

주 문

○○대학교 총장에게,

1. 학생 생활관 지도 점검은 화재 등 응급을 요하는 상황 외에는 관생이 재실한 경우에 실시하는 것을 원칙으로 하고, 부재 중 내부 점검은 관생의 사전 동의를 받는 등 인권침해가 발생하지 않도록 관련 절차를 마련하여 실시하고

2. 생활관 점검 업무 관련자들에게 관련 직무 교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

○○대학교 총장(이하 "피진정인"이라 한다.)은 2017. 9. 27. 학생생활관 점검 시 주인이 없는 방문을 임의로 열고 들어와서 생활점검을 하고, 사진을 찍은 후 벌점을 줬는데 이는 사생활을 침해하는 것이다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

응급상황이 아님에도 사전 동의 절차 없이 주인이 없는 상태에서 임의로 문을 개방하고 들어와 생활관 내부를 점검하는 것은 부당하다. 점검이 필요하다면 방주인을 불러 함께 들어가는 등의 방법이 있음에도 그렇게 하지 않은 그 동안의 관행이 개선되길 바란다.

나. 피진정인

피진정인은 「○○대학교 학생생활관 규정 및 관생 규칙」에 따라 생활지도원

등을 통해 생활관의 인원 등 생활관실 전반을 점검하고 있다. 생활점검에 대해 학생생활관 홈페이지, 각 동별 1층 게시판 및 엘리베이터 안에 안내문을 게시하고 있고, 휴대폰 어플리케이션을 통해 공지하고 있다. 또한, 생활점검 관련 사항은 최초 생활관 입실 시 생활관 교육을 통해서도 충분히 안내하고 있으며, 생활관 입실서약서에 '학생생활관 관생규칙을 충분히 숙지하였으며, 만일 관생수칙을 위반할 시에는 관계규정에서 정한 어떠한 행정처분도 감수할 것을 서약합니다.'라고 기재되어 있어 사전 동의가 있었다고 볼 수 있다. 다만, 방송이나 휴대폰 문자 등을 통해 공지하지는 않았다.

생활관내 전열기구 안전문제, 흡연 등으로 인한 화재 등을 점검하기 위해서는 생활지도 점검이 필요하다. 만약 생활관실에 학생이 없다는 이유로 점검을 못한다면 모든 학생들이 점검에 응하지 않을 가능성이 크므로 비상키를 이용하여 점검을 할 수 밖에 없다. 생활관 내 생활점검은 개인 사생활에 대한 부당한 강요가 아니라 다수의 편익과 안전을 위하여 꼭 필요한 것이다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술, 학생 생활관 규정 및 관생 수칙 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정학교 생활관 규모는 구관(1동~7동, ○○관) 759실에 1,712명, 제1신관(8동~9동) 730실에 1,432명, 제2신관(10동~11동) 414실에 410명이 각각 생활하고 있다.

나. 피진정인이 2017년도에 실시한 3분기(2017. 9. 27.)와 4분기(2017. 12.

6.)의 생활 점검 내역은 바닥청소, 옷장정리, 책상정리, 침대정리, 화장실 상태, 신발장 정리, 주변정리, 전열기구·주류·흡연 등 위반, 물품파손 등 9개 항목이고, 19:30 ~ 22:00사이에 전 동을 생활지도원 1~2명, 직원 및 감독관 1명, 관생회 2명 등 11개 조를 편성하여 점검을 실시하였다.

다. 피진정인은 생활 점검에 대해 학생생활관 홈페이지, 각 동별 1층 게시판 및 엘리베이터 내 안내문 게시, 휴대폰 ○○대학교 학생 생활관 어플리케이션을 통해 공지하였다. 피진정학교 생활 지도 점검에 대한 규정은 '○○대학교 학생 생활관 규정'과 '관생수칙'이 있는데, 이 규정에 따르면 생활 지도 점검을 할 수 있다는 규정 외 부재 시 점검 방법에 대한 규정은 없다. 다만, 2017. 9. 27. 생활 지도 점검 시 안내하는 안내문에는 '부재 시 비상키를 이용하여 출입문 개폐 후 점검(옷장 문은 열어놓고 외출바람)'이라고 안내하였고, 2017. 12. 6. 생활 지도 점검 실시 안내문에는 위 사항 외 '호실 내에 잔류를 원칙으로 하나, 개인 사정상 잔류하지 않아서 발생되는 사항에 대하여 이의를 제기할 수 없음'의 내용을 추가하여 안내하였고, 부재가 예상되는 경우 사전 신고나 출입문 임의 개폐에 대한 동의 절차는 없었다.

5. 판단

가. 「헌법」 제17조에서 규정하고 있는 사생활의 비밀과 자유는 개인의 내밀한 내용의 비밀을 유지할 권리, 개인이 자신의 사생활의 불가침을 보장받을 수 있는 권리 등을 보호 대상으로 하고 있다(헌재 2003 10. 30. 2002헌마518). 사생활의 비밀이란 사적영역의 활동과 관련하여 공개되기를 꺼리는 개인적인 내밀한 정보라 할 것이고, 사생활의 자유란 사생활의 자유로운 형성과 영위, 즉 사생활의 자율이 침해받지 아니하는 것을 말한다고 할 수 있다.

나. 공정거래위원회는 2016. 8. 31. 전국의 국공립 및 사립대학 17개 생활관의 이용약관을 점검하면서 대학 생활관의 비어있는 개인 호실을 불시에 점검할

수 있도록 한 조항은 개인의 사생활의 자유를 지나치게 제한할 수 있어서 부당하며, 점검은 학생이 재실한 경우에 실시하는 것이 원칙이나, 불가피하게 비어 있는 호실을 점검하게 되는 경우에는 그 사유를 구체적으로 약관에 기재하고 점검사실을 사후에 통지하도록 시정을 요구하였다. 이는 기숙사 내 질서유지·안전관리를 위해 실시되는 점검이라 하더라도 권리의 본질적인 내용이 침해되지 않도록 필요 최소한도에 그쳐야 한다는 의미라고 할 수 있다.

다. 피진정인은 관생들의 위생 및 불의의 사고에 대비하고 생활관실의 청결과 안전을 유지하기 위한 것으로 반드시 필요한 점검이라고 주장하고 있으나, 대학의 생활관은 재학 중인 학생들이 대학의 교육과정 이수를 목적으로 거주할 수 있도록 마련된 공용건물이라고 하더라도, 생활하는 동안 식사, 수면을 포함한 휴식, 세면과 목욕, 개인적인 학습과 다양한 매체를 통한 활동 등을 포함한 일상생활을 영위하기 위한 사적 거주 공간의 특성을 갖고 있다. 특히, 공용건물의 각 공용공간과 달리 각 학생의 개별 호실은 사용자가 지정되어 있는 지극히 사적인 공간으로 개인의 사생활 영역으로서의 특성을 더욱 강하게 갖고 있는 공간이라 할 수 있다.

피진정인이 위 인정사실에서와 같이 개인의 사생활 공간인 생활관 각 호실을 정기적으로 점검하는 행위는 생활관 질서 및 안전을 유지하기 위해 그 필요성이 인정된다고 하더라도 이를 실현하기 위한 수단이 적절해야 하고, 피해가 최소화 되도록 노력해야 한다. 응급조치가 요구되거나 화재 등 비상 상황인 경우를 제외하고는 사전에 공지하였다고 하더라도 관생이 재실한 경우에 실시하는 것이 바람직하고, 부재 중 입실에 대해 관생들에게 사전 동의를 받은 경우나 사전 고지 후 2회 이상 방문을 하였음에도 부재중인 경우 등 극히 예외적인 경우에 한하여 비상키를 이용하여 점검을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 판단된다.

따라서, 관생들이 부재 중에 개별적이고 명시적인 동의절차 없이 생활관 각

호실을 임의로 출입하고 점검하는 행위는 「헌법」 제17조에서 보장하는 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 27.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 한수웅 위원 배복주

공직유관단체 관련 인권침해

9 2017. 5. 12.자 결정 16진정0865900 [비인가 학교 학생에 대한 학생선수 등록 제한]

결정사항

【1】 피진정인에게 모든 학생이 재학 중인 학교의 유형과 관계없이 학생선수 등록을 할 수 있도록 대한○○협회의 「지도자·선수등록규정」을 개정할 것을 권고

【2】 대한○○회장에게 모든 학생이 재학 중인 학교의 유형과 관계없이 학생선수 등록을 할 수 있도록 「지도자·선수·체육동호인 등록규정」을 개정하고, 각 회원종목단체들에 대하여 관련 규정을 개정하도록 할 것을 권고

결정요지

학생선수 등록자격을 인정함에 있어 해당 아동이 인가 학교에 다니는지 여부에 따라 달리 판단해야 할 합리적인 이유가 없음에도, 피진정인이 비인가 학교 재학생에 대해 선수등록 자격을 부여하지 않는 것은 사회적 신분을 사유로 합리적 이유 없이 불리하게 대우하는 것으로써 「헌법」 제11조 제1항, 제10조가 기본권으로 규정하고 있는 피해자의 평등권과 행복추구권을 침해한 것에 해당함.

참조조문

국가인권위원회 2016. 9. 12. 15진정0570600 결정 등

진 정 인 ○○○

피 해 자 ○○○

피진정인 대한○○협회장

주 문

1. 피진정인에게 모든 학생이 재학 중인 학교의 유형과 관계없이 학생선수 등록을 할 수 있도록 대한○○협회의 「지도자·선수등록규정」을 개정할 것을 권고한다.

2. 대한○○회장에게 모든 학생이 재학 중인 학교의 유형과 관계없이 학생선수 등록을 할 수 있도록 「지도자·선수·체육동호인 등록규정」을 개정하고, 각 회원종목단체들에 대하여 관련 규정을 개정하도록 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피해자는 현재 「초·중등교육법」 등 교육관계법에 따라 인가를 받지 못한 이른바 비인가 학교에 다니고 있다. 피해자는 골프선수가 되고자 하며, 대한○○협회(이하 "피진정협회"라 한다)에 학생선수로 등록하고자 하나, 피진정협회에서는 비인가 학교의 학생은 규정상 학생선수로 등록하지 못하고, 일반부로 등록하여야만 한다고 한다. 비인가 학교의 학생들이 협회에 학생선수로 등록 못하도록 하는 것은 인가받은 학교에 다니는 학생이 아니라는 사회적 신분을 이유로 한 차별로 시정을 바란다.

2. 피진정인 주장

학생선수등록은 대한○○회의 「선수등록규정」과 본 협회의 「선수등록규정」에 근거하여, 「교육기본법」 등 관계법규에 따라 교육부에서 인가받은 초·중·고등학교 및 대학교 학생으로 제한되고 있다.

그러나 일반부 선수등록은 누구나 할 수 있으며, 일반부로 등록한 선수들은 초·중·고등학생 및 대학생과 일반인 누구나 출전할 수 있는 일반부대회에 참가할

수 있다. 일반부대회는 어린 선수가 출전하기에는 불리한 여건이 있을 수 있으나, 골프는 자기 스코어로 승부를 내는 경기여서 반드시 불리한 것만은 아니다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인 답변서 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 2001년 출생으로, 2017. 4. 현재 비인가 학교인 ○○○학교 1학년에 재학 중이다. 피해자는 2016년부터 골프를 시작하여 현재 사단법인 한국○○○○○협회에 선수로 등록되어 있지만, 피진정협회에는 선수로 등록되어 있지 않다.

나. 대한○○회의 「지도자·선수·체육동호인 등록규정」 제3조는 회원종목단체들로 하여금 이 규정에 따라 해당 종목의 선수등록과 활동에 필요한 사항을 정하고 체육회에 보고하도록 하고 있으며, 부당하게 선수등록과 활동을 제한하거나, 그 밖에 불합리한 내용이 있는 경우에는 회원종목단체에게 이의 시정을 권고할 수 있으며, 해당 회원종목단체는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다고 규정하고 있다.

다. 대한○○회의 「지도자·선수·체육동호인 등록 규정」 제9조 제1항, 제12조 제1항, 피진정협회의 「지도자·선수 등록 규정」 제5조, 제7조, 제9조 제1항은 선수등록을 학생선수와 학생 이외 선수등록으로 나누고, 학생선수는 연령에 따라 초등부(만13세 이하), 중학부(만 16세 이하), 고등부(만 19세 이하), 대학부로, 학생 이외 선수는 일반부, 동호인부로 규정하고 있다. 또한 위 규정들은 학생선수의 등록자격을 「교육기본법」 등 관계법규에 정해진 방법과

절차에 따라 초·중·고·대학교 및 이에 준하는 학교에 재학 중인 자로 규정하고 있고, 학생선수 이외의 일반 동호인선수와 클럽선수 등은 연령이나 소속 학교 등을 기준으로 한 제한을 두고 있지 않다.

라. 피진정협회 및 산하연맹이 주최하는 골프대회에 출전하기 위해서는 「지도자·선수 등록 규정」 제2조 제6호에 따라 필수적으로 피진정협회에 선수등록을 해야 하는 관계로, 피해자는 2016. 10. 피진정협회에 선수등록을 하고자 문의하였으나, 피진정협회측은 비인가 학교 학생은 학생선수로 등록할 수 없다고 하였다. 이로 인해 피해자는 피진정협회 산하단체인 한국○○○○○○○연맹 등에서 개최하는 주요골프대회에 학생선수로 출전하지 못하고 있다.

5. 판단

가. 「헌법」 제10조와 제11조 제1항은 모든 국민은 행복을 추구할 권리를 가지며, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제2조는 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 성별, 사회적 출신, 기타의 신분 등에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 협약에 규정된 권리를 존중하고 보장해야 한다고 규정하고 있으며, 같은 협약 제3조는 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동의 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 「국가인권위원회법」 제2조 제4호는 합리적인 이유 없이 사회적 신분을 이유로 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권침해의 차별행위”로 정의하고 있다.

나. 피진정협회는 “골프운동 보급을 통하여 국민체력 향상, 건전한 여가선용, 운동선수 및 그 단체를 지원·육성”을 목적으로 설립되었고, 「국민체육진흥법」

제33조에 따라 문화체육관광부장관의 인가를 받은 '대한○○회'의 회원종목 단체로, 대회 참가 요건과 선수등록에 관하여 위 인정사실 다.항과 같이 규정하고 있다.

다. 운동경기는 개인의 체격과 체력 등 기본적인 조건이 유사한 사람들끼리 기량을 겨루도록 하여 공정한 경쟁을 도모하는 것을 기본으로 하는바, 피진정협회가 연령을 기준으로 학생선수 등록유형을 구분하고 있는 것 역시 이와 같은 운동경기의 원칙에 따라, 아동·청소년의 경우 성인과 달리 성장속도가 빨라 신체발달이나 체력수준이 연령대별로 큰 차이가 있다는 점을 고려한 것으로 판단된다. 따라서 이와 같이 학생선수 등록을 일정 연령대별로 나누는 것은 공정한 경쟁을 위한 합리적 방안이라 할 수 있다.

라. 그러나 피진정협회의 「지도자·선수 등록 규정」 제9조 제1항은 학생선수 등록자격에 대해 「교육기본법」 등 관계법규에 따른 초·중·고등학교, 대학교 및 이에 준하는 학교에 재학 중인 자로 규정하고 있는바, 피진정협회에 학생선수로 등록하기 위해서는 연령요건과 함께 위 요건을 충족하여야만 한다. 따라서 피해자는 진정을 접수한 2016. 10. 현재 만 16세로 연령상 중학부에 해당함에도, 비인가 학교에 재학 중이기 때문에 학생선수 등록자격 요건을 충족할 수 없어, 인가 학교에 재학 중인 아동들과 달리 학생선수 등록을 할 수 없고, 피진정협회 및 산하연맹이 개최하는 대회에도 참가할 수 없는 상황이다.

마. 피진정협회는 골프종목에 관하여 국제골프연맹(IGF) 등 국제체육기구에 대하여 대한민국에서 독점적 교섭권을 갖는 단체로서, 골프종목에 있어 국내에서 우월적 지위를 점하고 있는바, 피진정협회 및 산하 연맹이 공신력 있는 국내대회의 대부분을 개최하고 있다. 따라서 장차 골프선수가 되고자 하는 피해자에게 피진정협회 및 산하연맹이 개최하는 대회에 학생선수로 참가하지 못하는 것은 동일한 연령대의 선수들과 겨루어 기량을 향상시키고 경험과 이력을

쌓을 수 있는 기회를 얻지 못하여 골프선수로 성장하는 것이 매우 어려워짐을 의미한다.

바. 아동은 다양한 경험을 통해 자신의 개성과 재능을 계발하고 진로를 모색하며 성장하는 과정에 있고 이와 함께 성인으로서의 삶을 준비해야 한다는 측면에서, 그와 같은 다양한 경험과 활동 기회의 필요성은 해당 아동이 인가받은 학교에 다니는지 여부와 상관없이 모든 아동에게 요구되는 것이다. 특히 체육 분야의 경우 기량이 정점에 이르게 되는 시기가 비교적 빠르기 때문에 아동이 해당 분야를 접하여 시작하는 시기, 훈련방법과 양, 대회 출전 경험 등에 따라 기량 향상 속도와 정도가 결정되며, 아동이 다양한 대회에 출전하여 다른 선수들과 경쟁하는 경험을 갖는 것은 동기부여, 장단점 파악 및 훈련 방법 수정 등의 계기가 되므로 기량 향상과 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다.

사. 아울러 피진정협회의 「지도자·선수 등록 규정」 제7조 제3항이 교도소(소년원 포함)에서 육성하고 있는 선수에 대해서도 소관부처장의 요청이 있는 경우 연령에 따라 중학부, 고등부, 일반부로 나누어 등록할 수 있도록 규정하고 있는 것을 고려할 때, 피진정협회가 학생선수 등록제도를 운영함에 있어 연령별로 구분하는 규정을 두고 이들을 위한 대회를 개최하는 것은 위와 같은 아동의 특성 및 필요성, 체육 분야의 특수성을 고려한 것일 뿐, 인가 학교에 다니는 아동만을 학생선수로 등록할 수 있도록 하기 위한 취지는 아니라고 판단된다.

아. 학생선수 등록자격을 인정함에 있어 해당 아동이 인가 학교에 다니는지 여부에 따라 달리 판단해야 할 합리적인 이유도 없고, 「지도자·선수 등록 규정」 제9조 제1항의 취지가 위와 같음에도 피해자는 이 규정에 따라 학생선수 등록과 대회 출전이 불가능하게 되는바, 이처럼 피진정인이 비인가 학교 재학생에 대해 선수등록 자격을 부여하지 않는 것은 사회적 신분을 사유로 합리적 이유 없이 불리하게 대우하는 것으로써 「헌법」 제11조 제1항, 제10조가

기본권으로 규정하고 있는 피해자의 평등권과 행복추구권을 침해한 것에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 5. 12.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

공직유관단체 관련 인권침해

10 2017. 12. 1.자 결정 16진정0680900 [공직유관단체의 민원인 개인정보 유출로 인한 인권침해]

결정사항

○○○○공단 이사장에게, 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록, 피진정인을 포함하여 민원사무를 처리하는 직원들에 대해 민원인의 개인정보 보호에 관한 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

【1】 개인정보처리자는 정보주체의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등에 해당되는 경우에 개인정보를 수집하고, 그 수집 목적의 범위에서 이용 또는 제3자에게 제공할 수 있다고 규정.

【2】 공사 과정에서 발생한 피해에 대해 민원을 제기하였으나 해당 민원처리 과정에서 진정인의 개인정보를 유출하여, 시공사 직원이 진정인의 집으로 찾아오는 등 피해를 입은 사안에서, 진정인의 민원제기 사실, 민원의 내용, 신상정보 등이 노출되지 않도록 해야 할 의무가 있는 민원처리자가 당사자 외의 사람에게 민원과 관련한 정보를 제공할 경우에는 개별 민원의 특성에 따라 사실관계 확인, 민원의 처리 등을 위해 필요한 범위에 한하여야 하지만, 진정인 등에 대한 개인정보를 시공사에 전달하지 않으면 민원의 처리가 불가능하거나 매우 어려운 경우라고 보기 어렵고, 시공사 측에 개인정보를 제공하는 것에 대해 진정인의 동의도 없어 「헌법」이 기본권으로 규정하고 있는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것임.

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 「개인정보보호법」 제15조, 제17조, 「민원처리에 관한 법률」 제7조

진 정 인 원OO

피진정인 김△△

주 문

□□□□□□공단 이사장에게 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록, 피진정인을 포함하여 민원사무를 처리하는 직원들에 대해 민원인의 개인정보 보호에 관한 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

□□□□□□공단(이하 "피진정공단"이라 함) 직원인 피진정인이 민원처리 과정에서 진정인의 개인정보를 유출하여, 2016. 5. 15.(일) 18:00경 시공사인 ◇◇건설 직원이 진정인의 집으로 찾아오는 등 피해를 입었다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

1) 2016. 5. 15.(일) 18:00경, ◇◇건설 직원이라고 주장하는 낯선 남자가 아무 예고도 없이 진정인의 집에 불쑥 찾아왔다. 이는 진정인의 가족에게 공포감을 조성시키려는 목적이었다고 생각한다.

2) 국민신문고 홈페이지에서 본인인증절차를 거쳐 민원을 제기하였고, 민원에 대한 답변방식을 서신이나 전자우편으로 선택하였는데, 피진정인이 민간인을 투입하여 민원내용을 확인하거나 답변한다는 주장은 상식 밖의 일이라고 생각한다.

나. 피진정인

1) 피진정인은 피진정공단의 OO본부 건설기술처의 공사현장 공사관리관으로, 공단을 대표하여 민원을 처리하고 있다.

2) ◇◇건설(주)(이하 "시공사"라 한다)이 원주-강릉 OO건설 공사를 시행하면서, 2016. 4. 22. 진정인의 배우자가 진정인의 아버지 원OO 소유의 주택 수도관이 파열되었다며 유선으로 조치를 요구하여 즉시 현장조치한 바 있는데, 진정인의 배우자는 같은 해 5. 2. 피진정공단 OO본부 1층 민원실로 찾아와 OO주변의 토지 매입을 요구하였다. 이에 해당 토지가 편입용지 밖에 위치하고 있어 매입이 불가함을 안내하였는데, 같은 해 5. 4. 진정인이 국민신문고에 훼손된 부친소유 토지에 대한 원상복구 요구를 민원으로 접수하여, 같은 해 6. 20. 해당 토지의 원상복구 및 수목 식재를 완료하였다. 그러나 진정인과 그 배우자는 같은 해 7. 1.까지 총 23회(진정인 16회, 진정인의 배우자 7회)의 무리한 요구사항을 민원으로 제기하였다.

3) 진정인의 배우자가 민원해결을 위해 현장에서 만날 것을 제의하여, 2016. 5. 11. 16:00경 피진정공단의 감리단장, 감리담당자, 시공사 담당자와 함께 민원현장을 확인하였으나, 진정인의 배우자는 훼손된 토지의 원상복구 대신 민원내용과 무관한 신축 중인 가설건축물 전·후면의 석축시공을 요구하여 수용하지 않았다. 이후 진정인의 국민신문고 민원에 대한 정확한 요구사항을 청취하기 위해 국민신문고에 기재된 연락처로 계속 연락을 시도하였으나 전화를 받지 않아, 2016. 5. 15. 부득이 시공사의 민원담당 직원이 진정인의 집을 방문한 것이다. 이는 「민원 처리에 관한 법률」 제4조에 따른 적법한 민원처리이며, 민원을 적극적으로 해결하기 위한 목적으로 민원인 자택을 방문하였을 뿐, 민원처리 목적 외의 용도로 개인정보를 사용한 적은 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자 주장, 진정인의 국민신문고 민원 접수 사항 등 피진정인 제출자료를 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인과 진정인의 배우자는 2016. 5. 4.부터 7. 1.까지 총 23회에 걸쳐 국민신문고에 원주-강릉 OO공사로 인한 진정인 아버지 소유의 토지 훼손에 따른 토지원상복구, 수목 식재, 가설건축물 석축시공요구 등의 민원을 제기하였다.

나. 진정인은 국민신문고에 민원을 제기하면서 민원답변에 대한 통지방식을 전자우편으로 선택하였고, 국민신문고 민원담당자용 화면에는 민원인이 체크한 통지방식이 반영되어 있다.

다. 피진정인은 피진정공단 OO본부 건설기술처의 공사현장 공사관리관으로 진정인과 진정인 배우자의 민원을 담당하여 처리하면서, 국민신문고 민원접수 시 기재된 진정인의 주소지를 시공사의 현장소장을 통하여 시공사 민원담당자에게 알려주었고, 시공사 민원담당자는 2016. 5. 15.(일) 18:00경, 서울시 OO구 소재 진정인의 집을 방문하였다.

라. 피진정인은 진정인의 민원에 대하여 토지원상복구 약속, 수목식재, 먼지억제를 위한 살수차운행 등으로 답변한 바 있다.

5. 판단

「헌법」 제10조, 제17조는 일반적 인격권과 사생활의 비밀과 자유를 모든 국민의 기본권으로 각 규정하고 있으며, 이에 근거하여 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게,

어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권 역시 기본권으로 보장된다.

개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보를 말하며, 그 자체로는 당해 개인을 식별할 수 없는 정보라도 다른 정보와 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보도 이에 해당한다.

「개인정보 보호법」 제15조, 제17조는 개인정보처리자는 정보주체의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등에 해당되는 경우에 개인정보를 수집하고, 그 수집 목적의 범위에서 이용 또는 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있다.

특히 「민원 처리에 관한 법률」 제7조는 행정기관의 장은 민원사무의 처리와 관련하여 알게 된 민원의 내용과 민원인 및 민원의 내용에 포함되어 있는 특정인의 개인정보 등이 누설되지 아니하도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, 수집된 정보가 민원처리 목적 외의 용도로 사용되지 아니하도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 민원인의 신상정보와 민원내용이 누설될 경우 발생할 수 있는 사생활 침해, 이해관계자의 보복 또는 갈등 발생 등으로부터 민원인을 보호하기 위해 민원처리자에게 특별히 주의의무를 부과한 규정으로 볼 수 있다.

피진정인은 진정인의 민원을 처리하는 담당자로서 제3자에게 민원의 해결을 요구할 수 없고, 「민원 처리에 관한 법률」 제7조, 제26조, 「개인정보 보호법」 제15조, 제17조 등에 따라 진정인의 민원제기 사실, 민원의 내용, 신상정보 등이 노출되지 않도록 해야 할 의무가 있다. 따라서 당사자 외의 사람에게 민원과 관련한 정보를 제공할 경우에는 개별 민원의 특성에 따라 사실관계 확인, 민원의 처리 등을 위해 필요한 범위에 한하여야 한다.

그러나 진정인과 진정인의 배우자가 제기한 민원의 내용과 상황을 고려할 때, 피진정인이 진정인 등에 대한 개인정보를 시공사에 전달하지 않으면 민원의 처리가 불가능하거나 매우 어려운 경우라고 보기 어렵고, 시공사 측에 개인정보를 제공하는 것에 대해 진정인의 동의도 없었다. 따라서 피진정인이 진정인의 개인정보를 제3자에게 제공한 행위는 「민원 처리에 관한 법률」 제7조, 「개인정보 보호법」 제15조, 제17조의 규정을 위반하여, 「헌법」 제10조와 제17조가 기본권으로 규정하고 있는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 1.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제4장

구금·보호시설 관련 인권침해

구금시설 관련 인권침해

1 2017. 10. 20.자 결정 17진정0624700 [교도관의 욕설 및 폭행]

결정사항

피진정인에게 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 받을 것을 권고

결정요지

피진정인(교도관)이 다수의 수용자 앞에서 진정인(수용자)의 귀를 잡아 흔들고 민 행위는 「헌법」 제10조가 규정하고 있는 진정인의 인격권을 침해한 행위에 해당함

참조조문

「헌법」 제10조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○

주 문

1. 피진정인에게 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 받을 것을 권고한다.
2. 진정요지 가.항 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 ○○교도소(이하 "피진정교도소"라 한다) 수용자로, 2017. 6. 26. 12:40경 운동시간에 족구를 하던 중, 공이 펜스를 넘어가 그 옆에서 근무 중이던 피진정인에게 공을 주워달라고 부탁하자, 피진정인은 진정인에게 "너 이 새끼 일부러 넘긴 것 아니야?", "야 새끼야 됐어, 운동 그만해"라고 욕설을 하였다.

나. 피진정인은 같은 날 16:50경 위탁2 작업장 폐방 점검 시 진정인에게 다가와 "야 새끼야 내가 너 공 주워주는 사람이야? 내일 한 번만 더 공 넘기면 칼로 확 찢어버린다"라고 하였고, 이에 진정인이 "공을 일부러 넘긴 것 아닙니다"라고 대답하자 "야 개새끼야 잔소리 하지 말고 내일 한 번 더 넘겨봐 공을 칼로 찢을 테니까 알았어? 새끼야?"라며 많은 사람들 앞에서 진정인의 귀를 잡아 비틀어 진정인에게 모욕감과 수치심을 느끼게 하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

2017. 6. 26. 12:45경 운동시간에 진정인이 찬 공이 펜스를 넘어와 "다치지 않게 조심해서 운동하라"고 주의를 주며 공을 넘겨주었고, 12:50경 다시 공이 넘어와 경기과열로 인한 안전사고가 우려되어 걷기 및 달리기 등 다른 운동을 할 것을 지시하였을 뿐 욕설은 하지 않았다. 5분정도 후에 지나가던 수용자에게

공을 넘겨줄 것을 지시하여 족구경기를 계속할 수 있게 하였다.

같은 날 16:50경 위탁2 작업장 폐방 점검 시 진정인에게 다가가 "오늘 운동을 너무 과격하게 한 것 아니냐, 많이 흥분한 것 같던데, 너 일부러 나 있는 곳으로 공을 찬 것 아니야"라고 묻자, 진정인이 "일부러 주임님 계신 곳으로 공을 찬 것 아닙니다."라고 대답하여 "내일부터는 과격하게 운동하면 폭행 및 안전사고 발생 우려가 있어 족구공 지급을 제한할 수 있다."라고 설명하였고, 진정인이 주장하는 바와 같이 욕설을 한 사실은 없다.

또한 위 폐방 점검 시 진정인의 귀를 잡고 밀었던 행위를 한 것은 인정하며, 이는 경기과열로 인한 폭행사고, 안전사고 등을 예방하기 위해 경각심을 심어주고자 한 것이다.

다. 참고인

1) 참고인1 (피진정교도소 수용자 ○○○)

본인은 2017. 6. 26. 운동시간과 작업실 폐방점검 시 진정인과 함께 있었다. 피진정인과 진정인이 나름 친했다고 생각하며, 피진정인은 진정인이 공을 주워달라고 하는 과정에서 욕설을 하지 않았다.

2) 참고인2 (피진정교도소 수용자 ○○○)

본인은 2017. 6. 26. 폐방점검 시 진정인의 주변에 앉아 있었다. 당시 피진정인이 "내가 공 주워다 주는 사람이야? 한 번만 더 공 넘기면 칼 가져다가 공 찢어버린다"라고 하면서 진정인의 귀를 잡는 모습을 보았고, 피진정인이 욕설을 했는지는 생각나지 않는다.

3) 참고인3 (피진정교도소 수용자 ○○○)

본인은 2017. 6. 26. 폐방점검 시 진정인과 함께 있었다. 당시 피진정인이

진정인에게 "야 새끼야 내가 너 공 주워주는 사람이야? 내일 한 번 더 공 넘기면 칼로 확 찢어버리겠다"라고 하였고, 진정인이 일부러 넘긴 것이 아니라고 하자 "야 개새끼야 잔소리 하지 말고 내일 한 번만 더 넘겨봐 칼로 다 찢어 버릴테니까. 알았어? 새끼야?"라고 하면서 진정인의 오른쪽 귀를 잡고 비틀었다.

3. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 참고인의 진술, 전화조사보고서, CCTV 영상 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 2017. 6. 26. 12:40경 운동시간에 진정인이 족구를 하던 중 2차례 공이 펜스를 넘어가 피진정인에게 공을 주워달라고 부탁하였다. 이에 첫 번째는 피진정인이, 두 번째는 다른 수용자가 공을 주워 주었다.

나. 2017. 6. 26. 16:50경 피진정인은 위탁2 작업장에서 약 49명의 수용자를 대상으로 인원점검, 교육사항 전달 등을 위한 폐방 점검을 하면서, 작업대 앞에 다수의 수용자들이 앉아 피진정인을 주목하고 있는 상황에서 진정인에게 다가가 진정인의 오른쪽 귀를 왼손으로 약 3-4초 동안 잡아 흔들며 밀었다.

4. 판단

가. 진정요지 가.항에 대하여

진정인은 2017. 6. 26. 12:40경 운동시간에 족구를 하다가 공이 펜스를 넘어가 피진정인에게 공을 주워 달라고 부탁하자, 피진정인이 자신에게 진정요지 가.항 기재와 같이 욕설을 하였다고 주장한다.

그러나 피진정인은 진정인의 주장내용을 부인하고, 당시 진정인과 함께 있었던 참고인1 역시 피진정인이 욕설을 하지 않았다고 진술한바, 진정인의 주장 외에 진정의 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없다. 따라서 「국가인권

위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나.항에 대하여

2017. 6. 26. 위탁2 작업장 폐방점검 시, 다수의 수용자들이 피진정인의 말과 행동에 주목하고 있는 상황에서 피진정인이 진정인에게 다가가 당일 족구 경기와 관련된 이야기를 하며 위 인정사실 나.항과 같이 진정인의 귀를 잡고 흔드는 행위를 하였다.

이 같은 행위가 비록 진정인에게 상해를 입히는 정도에 이르지는 않으나, 사회 통념상 다수의 사람들 앞에서 진정인의 귀를 잡아 흔들고 민 행위는 단순한 불쾌감을 넘어서 수치심과 모욕감을 주기에 충분하다고 판단된다. 피진정인은 이에 대해 안전사고 등의 예방을 위해 경각심을 심어주고자 한 것이라 하더라도, 위와 같은 방법 외의 다른 효과적인 방법을 사용할 수 있었다고 판단된다.

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다고 규정하고 있는바, 이처럼 다수의 수용자 앞에서 진정인의 귀를 잡아 흔들고 민 피진정인의 행위는 「헌법」 제10조가 규정하고 있는 진정인의 인격권을 침해한 행위에 해당한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 나.항 부분은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 권고하며, 진정요지 가.항 부분은 같은 법 제39조 제1항 제1호에 따라 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 20.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

구금시설 관련 인권침해

2 2017. 11. 29.자 결정 17진정0840500, 0841100(병합) [구금시설 내 의료조치 미흡 등]

결정사항

【1】 피진정인에게 「의료법」 등 관련 규정에 따라 수용자의 의무기록을 상세히 작성하고, 진료기록 임의 삭제 행위에 대한 적절한 조치 이행 및 소속 직원들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고

【2】 법무부장관에게 ○○교도소의 의료서비스 제공 관련 인력, 장비, 업무체계 등 실태를 점검하여 그에 따른 적절한 조치를 취하고, 수용자 의무기록 작성 시 환자의 증상, 진단 및 치료 내용, 의료행위를 한 자의 성명 및 서명 기재, 의무기록 수정 또는 삭제 시 사유와 근거를 작성하도록 하는 등 의료정보시스템을 개선할 것을 권고

결정요지

【1】 피진정인은 진정인에 대한 의무관의 외진 필요 소견과 진정인의 지속적인 통증 호소, 거동의 어려움에도 불구하고, 외진 지연 사유나 향후 계획에 대한 아무런 설명 없이 상당한 기간 동안 외진을 실시하지 않았고, 진정인에게 필요한 적절한 의료조치를 제공하지도 않은 행위는 인간으로서의 존엄과 건강한 생활을 영위할 권리, 신체의 완전성을 유지할 권리를 침해한 것임.

【2】 피진정교도소 의무과에서 진정인의 진료기록 중 일부를 삭제한 행위에 대해 의무기록부는 정확한 기재 및 기록의 유지가 필수적으로 요구되며, 진료기록이 임의로 수정 또는 삭제될 경우 공문서로서의 신뢰 훼손, 업무처리의 혼선은 물론 수용자의 건강과 생명에 위험을 초래할 수 있어 재발 방지 대책을 마련하도록 권고할 필요가 있음.

참조조문

○「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제10조
○「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제4조, 제30조, 제36조, 제37조, 제39조
○「의료법」 제2조, 제4조, 제22조, 제23조
○「의료법 시행규칙」 제14조

진 정 인 김○○

피진정인 ○○교도소장

주 문

1. 피진정인에게 「의료법」 등 관련 규정에 따라 수용자의 의무기록을 상세히 작성하고, 진료기록 임의 삭제 행위에 대한 적절한 조치 이행 및 소속 직원들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 법무부장관에게 ○○교도소의 의료서비스 제공 관련 인력, 장비, 업무체계 등 실태를 점검하여 그에 따른 적절한 조치를 취하고, 수용자 의무기록 작성 시 환자의 증상, 진단 및 치료 내용, 의료행위를 한 자의 성명 및 서명 기재, 의무기록 수정 또는 삭제 시 사유와 근거를 작성하도록 하는 등 의료정보시스템을 개선할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2007. 요추부 디스크 수술 후 간헐적으로 요통을 느끼던 중, 2017. 0. 0. ○○교도소(이하 "피진정교도소"라 함)에 입소하였고, 같은 해 8. 2.까지 진통제를 처방받아 지내고 있었다. 2017. 8. 2. 진정인은 요통 외 좌측 다리가 저린 느낌이 들어 다음날 의무관 장○○에게 디스크 수술부위가 재발한 것 같다고 호소하며 외진을 요청했고, 같은 날 위 장○○은 외진을 허가하였다.

이후 진정인의 요통과 하지방사통이 심해졌으나, 피진정인은 설명이나 소내에서 가능한 의료조치도 없이 2017. 8. 29. 의무관의 2차 진료 전까지 진정인의 외진을 시행하지 않았다. 결국 진정인은 2017. 9. 5. 외진을 통해 "추간판탈출증"의 진단을 받았고, 같은 달 00.에 출소, 같은 달 00. 척추전문병원에 입원하여, 같은 해 10. 00. 디스크 수술을 받게 되었다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

진정인은 2017. 0. 0. 피진정교도소에 입소 시, 요통이 있다며 의료거실 및 독거실을 요구하였다. 그러나 신입자 검진과 상담 시에는 간헐적인 허리통증은 있지만 그 밖의 지병은 없다고 진술하였고, 의무관 역시 진정인의 병증이 중증 또는 집중치료를 요하는 환자에 해당하지 않는다고 판단하여 일반거실에 수용되었다.

외부진료는 해당 질환의 응급여부, 외진 대기 인원, 진료예약 가능여부 등을

종합적으로 고려하여 순번을 정해 실시하고 있어, 외부의료시설 진료가 필요하다는 의무관의 소견이 있었다 하더라도 즉시 외진을 실시하기 어려워 2017. 9. 5.에 실시하게 된 것이다.

다. 참고인

1) 참고인1(피진정교도소 의무관 장○○)

본인은 진정인이 수용된 사동의 담당 의무관으로, 통상 디스크 환자의 경우 생활습관 문제가 크기 때문에 사동 근무자에게 디스크 환자인 수용자가 스트레칭을 할 수 있도록 얘기하기도 하며, 수용자의 증상을 진료기록으로 작성하기도 한다.

두 번 정도 진정인을 진료한 것으로 기억하는데, 첫 번째 진료일인 2017. 8. 3. 이후 두 번째 진료일인 같은 달 29. 이전까지 진정인의 디스크 증상에 대한 경과관찰이나 엑스레이 촬영 등을 진행한 적은 없고, 두 번째 진료 시 진정인이 진료실로 들어오며 다리를 매우 심하게 절었고, 하지직거상테스트에서 한쪽 다리를 거의 올리지 못할 정도였다.

2) 참고인2(진정인과 같은 거실 수용자 ○○○, ○○○, ○○○, ○○○)

진정인은 2017. 8. 3. 이전까지는 과거 디스크 수술 이력이 있었다는 정도만 말한 것 외에 요통과 관련된 특이한 증상 없이 지냈는데, 2017. 8. 3. 이후 과거 디스크 수술부위가 재발하여 디스크 액이 흘러나온 것 같다고 호소하며 허리를 짚고 느리게 걷거나, 앉았다 일어나는 자세도 상당히 불편해 보였으며, 45도 자세로 벽에 비스듬히 기대거나, 바닥에 누워있는 모습을 보았다.

진정인이 위 디스크 증상으로 복무주임인 참고인4와 상담하거나, 의무과에도 간 것으로 기억하나, 참고인4는 진통제를 주는 정도의 역할만 했고 의무과에서는 어떠한 의료조치도 없었다.

3) 참고인3(2017. 8. 4. 당시 사동 근무자 교위 김○○)

진정인은 ○○ 사동에 수용되어 있었고 본인은 당시 해당 사동에 근무하고 있었는데, 2017. 8. 3. 오전 진정인이 허리를 짚고 다리를 끌면서 아프다며 순회 진료를 요구하여 의무과에 연락하였다. 2017. 8. 3. 이전에는 진정인이 허리통증을 호소한 적은 없었다.

4) 참고인4(2017. 8. 7. 이후 사동 근무자 교위 오○○)

2017. 8. 7. 이후 진정인이 허리를 짚고 다니고 거실벽에 기대어 앉아 있거나 누워있는 등의 모습을 보았다. 진정인이 2~3차례 본인에게 자신의 디스크 수술 이력과 요통, 다리저림 증상에 대해 이야기 하면서 어떻게 하면 될지를 물어와 상담한 적이 있다.

5) 참고인5(의무과 정보공개 담당자 교위 김○○)

가) 진정인이 두 차례 정보공개청구를 통해 의무기록부 사본을 요청하여 본인이 진정인에게 이를 직접 교부하였다.

나) 2017. 8. 8. 진정인이 "의무관 외진 허가가 있었는데 외부 진료를 왜 안보내주십니까?"라고 물어, 본인이 "과장님 외진 허가가 났더라도 바로 나가는 것이 아니고 해당 질환의 응급여부, 외진 대기 인원수, 외부병원 진료예약 가능 여부 등을 의무관이 고려하여 순번에 따라 보내준다"고 일반적인 외진 과정을 설명하였다. 그러나 진정인은 흥분하며 "나는 허리가 아파 죽을 것 같은데 결국 이렇게 지연시키다가 다리를 자를 정도로 악화되어야 외부진료를 보내 주실 겁니까?"라고 항의하였고, 본인은 "통상적으로 늦어도 1개월 안에는 외부진료를 나갈 수 있으니 기다려주세요."라고 답하였다.

다) 2017. 9. 1. 징벌실에 있는 진정인과 배식구를 통해 3분 가량 이야기를

나누었고, 진정인이 벽에 기대어 쪼그려 앉아 "외진 언제 보내주십니까?"라고 물어, "외진이 허가된 것으로 알고 있으니 조금만 기다려 주세요. 의무과장과도 진료상담을 진행해 볼 수 있으나 1주일 내로 외진을 나갈 예정입니다."라고 답하였다.

6) 참고인6(정형외과 전문의 ○○○)

가) 허리디스크 환자에 대한 통상적인 의료조치는 대면관찰, 하지직거테스트 등 신경학적 임상검사와 함께 허리 X-ray 검사 또는 CT 촬영을 통해 환자의 상태를 우선 파악하고, 증상에 따라 약물치료, 물리치료 등 보존적 치료를 우선 시행하며, 7~14일 정도 호전 여부를 경과 관찰하여 신경학적인 증상의 호전이 없거나 악화될 경우, 신경의 압박 유무 및 척추체의 변화를 살펴보기 위해 MRI 촬영 등 정밀검사를 실시할 수 있다.

나) 이후 추간판탈출증(허리디스크의 상병이 확진)으로 진단될 경우, 증상의 경중에 따라 약물치료와 물리치료, 허리 신경차단술 등을 실시할 수 있다. 이후 지속적으로 경과를 관찰하여 보행 장애 등의 심각한 신경학적 증상이 악화될 경우, 수술적 치료가 필요할 수 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자 주장 및 참고인 진술, 의무기록부, 진술조서, 상담기록사항, 외부진료소견서 등 피진정인 제출 자료, 국가인권위원회 현장조사결과 등에 따르면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인에 대한 의료조치 관련

1) 피진정교도소의 수용자는 0,000명이며, 치료거실 수용인원(노약자, 장애인 거실 제외)은 약 000명, 2017. 11. 현재 외부진료 대기인원은 00명(재진 포함시 000명)이다.

2) 피진정교도소의 의료인력은 의사 0명, 간호사 0명, 의무과직원 0명, 방사선사 0명 등 총 00명이며, 의료장비로는 X-ray기기(CR장비(코니카 SIGMA Ⅱ 60, 2000. 0. 00. 설치), X-ray장비(동강 ACCURAY-525R, 2000. 00. 0. 설치))가 설치되어 있다.

3) 2016년도 기준 의사 1명당 일평균 진료환자 수는 약 200명, 1일 외진 수용자 3~7명, 외진 시 수용자 1명당 계호인원은 총 5명(의무과 직원 1명, 보안과 직원 3명, 차량 담당 1명)이다.

4) 진정인의 재소기간인 2017. 0. 0.부터 같은 해 9. 00.까지 진정인의 요통 및 요추부 추간판탈출증과 관련한 진정인의 상태와 피진정인이 실시한 의료적 조치는 다음과 같다.

- 2017. 0. 0. 입소 이후, 요통에 대해 진통제 처방
- 2017. 8. 2. 요통 외 다리저림 증상으로 다음 날인 3. 정기진료 중인 의무관 장○○에게 허리디스크가 재발한 것 같다고 호소하며 외진을 요구하여 허락
- 2017. 8. 29. 진정인이 의무과에서 "의사 이름이랑 면허 번호 불러봐라."고 소란을 부리며 적극적인 의료조치를 요구, 진정인이 다리를 심하게 절고, 하지직거상테스트로도 왼쪽 다리를 거의 올리지 못하여 의무관 장○○이 2차로 외진 허가
- 2017. 9. 5. ○○○병원 정형외과에서 외진, 요추부 CT검사 실시, 정형외과 전문의로부터 "요추 제5~천추1번 추간판 탈출증, 안정가료 4주 기간 요할 수 있음"으로 진단 받음
- 피진정인이 외진결과에 따라 진정인에게 치료거실을 권유하였으나, 2017. 9. 00. 벌금형 선고에 따라 진정인 출소

5) 진정인은 출소 후, 2017. 9. 00. 척추전문병원에 입원하여 MRI검사를 받고 "추간판탈출증으로 인지되고 재발의 가능성이 있어 증상호전 위해 수술이 필요하다"는 소견에 따라, 같은 해 10. 00. 디스크 수술을 받았다.

나. 의무기록 삭제 관련

1) 진정인의 “수용자 의무기록부”에는 의사와 간호사가 작성하는 진료기록이 구분되어 있지 않고, 진료 일시, 진료기록 작성자, (전자)서명 또한 표시되어 있지 않았으며, ○○교도소 의료진이 진정인에 대해 작성한 진료기록은 “요통”이라고 간단히 기록되어 있거나 진료기록이나 진정인의 증상에 대한 기록 없이 처방약 기록만 있는 경우도 있다.

2) 2017. 8. 3.자 진정인의 진료기록에는 “어제부터 좌측다리로 통증이 벗친다고 함. 재발한 것 같다고 함. 외진 허락함”이라고 기재되어 있었으나, 같은 달 29. 교도관 성○○은 의무관의 아이디와 비밀번호로 의료정보시스템에 접속하여 “외진 허락함” 부분을 삭제하였다.

5. 판단

가. 피진정인의 의료조치 미흡에 대하여

「헌법」 제10조와 제12조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치, 신체의 자유를 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있다.

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 “형집행법”이라 한다) 제30조와 제37조 제1항은 교도소장은 수용자가 건강한 생활을 하는 데에 필요한 위생 및 의료상의 적절한 조치를 제공하여야 하고, 수용자에 대한 적절한 치료를 위하여 필요하다고 인정하면 교정시설 밖에 있는 의료시설에서 진료를 받게 할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 위해 의무관은 교도소 수용자에 대한 진찰·치료 등의 의료행위를 하는 경우, 수용자의 생명·신체·건강을 관리하는 업무의 성질에 비추어 환자의 구체적인 증상이나 상황에 따라 위험을 방지하기 위하여 요구되는 최선의 조치를 행하여야 한다.

위 인정사실 가.항과 같이 진정인은 2017. 0. 0. 입소 이후 요통으로 0개월 가량 진통제를 지속적으로 투약하던 중, 같은 해 8. 2. 요통 외 다리저림 증상이 있어 다음 날인 8. 3. 의무관 장○○에게 추간판탈출증이 의심된다며 외진을 요청하였다. 이에 의무관이 외진이 필요하다는 소견을 밝혔으나 외진은 실시되지 않았다.

"추간판탈출증"은 긴급 또는 응급한 조치가 필요한 질병으로 보기 어려워, 환자의 질환 정도와 건강상태 및 시설 사정 등을 고려하여 의무관의 재량적 판단으로 진정인의 외진 시기가 다소 지연될 수 있다. 그러나 참고인들의 진술 등을 고려할 때 진정인이 통증을 계속 호소하였고, 거동이 상당히 불편한 정도에 이르렀음에도, 사동 근무자가 진정인의 상태나 상담 내용을 의무과에 전달하거나, 소 내에서 진행할 수 있는 하지직거상테스트, 대면 경과 관찰, X-ray 촬영 검사나 치료거실 배방 등의 조치가 취해지지 않았으며, 진정인에게 외진이 실시되지 않는 이유나 향후 외진 실시 계획 등에 대해 아무런 설명도 제공되지 않았다.

진정인의 지속적인 통증 호소와 외진 요구로 2017. 8. 29. 의무관 장○○이 진정인에 대해 하지직거상테스트를 실시하였고, 이 때 진정인이 왼쪽 다리를 거의 올리지 못하자 재차 외진이 허가되어, 같은 해 9. 5. 외진이 실시되었다.

피진정인은 수용자의 생명·신체·건강을 관리하는 업무의 총괄 관리자로서 수용자에게 적절한 의료조치를 제공할 의무가 있다. 그러나 피진정인은 진정인에 대한 의무관의 외진 필요 소견과 진정인의 지속적인 통증 호소, 거동의 어려움에도 불구하고, 외진 지연 사유나 향후 계획에 대한 아무런 설명 없이 상당한 기간 동안 외진을 실시하지 않았고, 진정인에게 필요한 적절한 의료조치를 제공하지도 않은바, 이는 「헌법」 제10조, 제12조가 기본권으로 규정하고 있는 진정인의 인간으로서의 존엄과 건강한 생활을 영위할 권리, 신체의 완전성을 유지할 권리를 침해한 것에 해당한다.

나. 의무기록 임의 삭제 조치에 대하여

「의료법」 제22조, 제23조는 의료인은 진료기록부 등에 환자의 주된 증상, 진단 및 치료 내용 등 의료행위에 관한 사항과 의견을 상세히 기록하고 서명하여야 하며, 진료기록부 등을 거짓으로 작성하거나 고의로 사실과 다르게 추가기재, 수정하여서는 아니된다고 규정하고 있다.

그러나 피진정교도소 의무과에서 작성한 진정인 의료기록부는 의료행위를 한 주체가 누구인지 명확하게 구분되어 작성되어 있지 않고, 진정인의 증상에 대해 "요통"으로만 기재되어 있거나, 증상에 대한 기록 없이 처방약만 기록되어 있는 등 진료일시, 진료자, 진료 내용과 처치 등의 정보가 구체적으로 기재되어 있지 않다. 이와 같은 특징은 다른 수용자의 의무기록부에서도 공통적으로 나타나고 있다.

또한 진정인의 진정접수 일자가 2017. 0. 0.이고, 국가인권위원회가 피진정인에 대해 당해 진정사건에 대한 자료제출을 요구한 날이 같은 달 0.과 00.인 점을 고려할 때, 교도관 성○○이 2017. 8. 3.자 진정인의 진료기록 중 '외진 허가'부분을 삭제한 행위가 진정사건에 대한 조사를 방해할 의도로 행해진 것은 아니라고 판단된다.

그러나 의무기록부는 수용자들의 건강상태와 그에 따른 의료조치가 기록된 문서로, 환자의 상태와 치료 경과에 관한 정보를 빠뜨리지 않고 정확하게 기록하여 환자를 진료하는데 이용할 뿐만 아니라, 의료행위 종료 후 그 의료행위의 적정성을 판단하는 핵심적인 자료로 활용되므로, 정확한 기재 및 기록의 유지가 필수적으로 요구되는 점, 진료기록이 임의로 수정 또는 삭제될 경우 공문서로서의 신뢰 훼손, 업무처리의 혼선은 물론 수용자의 건강과 생명에 위험을 초래할 수 있다. 따라서 이와 같은 일이 반복되지 않도록 피진정인과 법무부장관에게 재발 방지 대책을 마련하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 11. 29.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

구금시설 관련 인권침해

3 2017. 11. 29.자 결정 16진정0773800 [구금시설 내 과도한 전자영상장비 계호]

결정사항

법무부장관에게, 수용시설에서의 전자영상장비계호 결정 시 수용자의 개별적인 위험도를 평가하여 필요최소한의 범위 내에서 영상장비가 사용될 수 있도록 지침을 마련·시행할 것을 권고

결정요지

【1】 시각장애와 지체장애가 있는 진정인은 2016. 9. OO구치소에 수용되면서 브라질에 다녀온 적이 있다고 하였더니 '지카바이러스' 감염증에 대한 잠복기간 동안 격리조치를 해야 된다며 독방을 이용하게 하고, 전자영상장비(CCTV)로 24시간 계속 지켜보며 감시하였다며 진정한 사건

【2】 구금시설 내 전자영상장비 계호행위가 자살 등 교정사고의 위험성이 높은 수형자를 효율적으로 감시하여 교정사고를 방지하고 수용질서를 유지하기 위해 필요하다고 하더라도, 수형자의 일거수일투족을 24시간 지속적으로 감시하는 것은 수형자의 사생활의 비밀 및 자유를 심각히 제한하는 것이므로 필요한 경우에 한하여 최소한도로 실시되어야 함. 따라서 자살 등의 우려가 크다고 판단하여 전자영상장비거실에 수용하더라도 자살 등의 우려가 없어졌다면 바로 영상계호를 해제하여야 하는 것이 원칙

【3】 진정인의 경우 엄중관리대상자나 특이수용자가 아니라 벌금 80만원에 대한 노역장 유치를 위해 OO구치소에 입소하였고, 당시 진정인의 심리가 상당히 불안정하여 자살 등의 우려가 있었다고 인정할 만한 기록 또는 기타 구체적, 객관적 자료가 없어, 애초에 전자영상장비에 의한 계호를 실시할 필요성 있는 수용자였다고 인정하기 어려움. 그럼에도 피진정인은 교정사고발생에 대한 막연한 우려에 근거하여 진정인을 입소 시부터 퇴소 시까지 전자영상장비거실에 수용한바, 이는 「헌법」이 기본권으로 규정하고 있는 신체의 자유와 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것에 해당

참조조문

「헌법」 제12조, 제17조, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제94조

진 정 인 정○○

피진정인 ○○구치소장

주 문

1. 법무부장관에게, 수용시설에서의 전자영상장비계호 결정 시 수용자의 개별적인 위험도를 평가하여 필요최소한의 범위 내에서 영상장비가 사용될 수 있도록 지침을 마련·시행할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나.항 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 시각장애와 지체장애(척추장애·허리디스크)가 있는 진정인은 2016. 9. 14. OO구치소(이하 "피진정구치소"라 한다)에 수용되었다. 수용 당시 브라질에 다녀온 적이 있다고 하였더니 '지카바이러스' 감염증에 대한 잠복기간 동안 격리조치를 해야 된다며 독방을 이용하게 하고, 전자영상장비(CCTV)로 24시간 계속 지켜보며 감시하였다.

나. 진정인은 허리디스크 등으로 장시간 앉아 있을 경우 극심한 고통을 느끼게 되는데, 피진정인은 장애의 특수성을 고려하지 않고 오전 5시간, 오후 6시간 동안 앉아 있도록 강제하였다.

2. 당사자 주장요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가.항에 대하여

진정인은 2016. 9. 14. 업무방해죄(벌금 80만원, 환형유치 8일)로 피진정구치소에 노역 입소하였고, 같은 달 20. 진정인의 지인이 벌금을 완납하여 출소하였다. 진정인이 입소 시 지카바이러스 감염증 발생국인 브라질에서 입국하였다고 진술하여, 의무관의 진단이 있을 때까지 격리수용하여 경과 관찰하고, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 "형집행법"이라 한다)에 따라 수용에 따른 심적 불안 등으로 인한 교정사고 예방을 위하여 전자영상장비거실에 수용하여 보호하였다.

2) 진정요지 나.항에 대하여

진정인은 입소 이후 계속 같은 자세로 누워만 있거나 잠만 자, 근무자가 직접 방에 들어가 호흡을 확인할 정도였다. 자고 있는 자세가 바르지 않아서 바르게 누우라고 하면 "왜 나를 가만두지 않고 일어나라 마라 하느냐"고 하여, "여기는 수용시설입니다, 잠은 밤에 자야지요."라고 얘기한 사실은 있지만, 앉아만 있도록 한 사실은 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 답변서 및 동정관찰사항, 근무자 진술서 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2016. 9. 14. 업무방해죄의 벌금 80만원을 선고받고 노역장 유치(환형유치 8일)로 피진정구치소에 입소하였고, 같은 달 20. 지인이 벌금을 대신 납부하여 출소하였다.

나. 진정인은 피진정구치소 입소 시 지카바이러스 감염증 발생국인 브라질에서 입국하였다고 하였고, 피진정인은 잠복기간 동안 진정인을 격리하고, 교정사고 예방을 이유로 2016. 9. 14.부터 같은 달 20.까지 약 7일간 전자영상장비가 설치된 거실에 수용하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항에 대하여

「헌법」 제12조, 제17조는 신체의 자유, 사생활의 비밀과 자유를 모든 국민의 기본권으로 각 규정하고 있고, 「형집행법」 제94조는 자살 등을 방지하기 위하여 필요한 범위에서 전자장비를 이용하여 수용자를 계호할 수 있으나, 전자영상장비로 거실에 있는 수용자를 계호하는 것은 자살 등의 우려가 큰 때에만 할 수 있으며, 이 경우에도 피계호자의 인권이 침해되지 아니하도록 유의하여야 한다고 규정하고 있다.

이는 구금시설 내 전자영상장비 계호행위가 자살 등 교정사고의 위험성이 높은 수형자를 효율적으로 감시하여 교정사고를 방지하고 수용질서를 유지하기 위해 필요하다고 하더라도, 수형자의 일거수일투족을 24시간 지속적으로 감시하는 것은 수형자의 사생활의 비밀 및 자유를 심각히 제한하는 것이므로 필요한 경우에 한하여 최소한도로 실시되어야 함을 명시한 것이라 할 수 있다. 따라서 자살 등의

우려가 크다고 판단하여 전자영상장비거실에 수용하더라도 자살 등의 우려가 없어졌다면 바로 영상계호를 해제하여야 하는 것이 원칙이다.

그런데 진정인의 경우 엄중관리대상자나 특이수용자가 아니라 벌금 80만원에 대한 8일간의 노역장 유치를 위해 피진정구치소에 입소하였고, 당시 진정인의 심리가 상당히 불안정하여 자살 등의 우려가 있었다고 인정할 만한 기록 또는 기타 구체적, 객관적 자료가 없어, 애초에 전자영상장비에 의한 계호를 실시할 필요성 있는 수용자였다고 인정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 피진정인은 교정사고발생에 대한 막연한 우려에 근거하여 진정인을 입소 시부터 퇴소 시까지 전자영상장비거실에 수용한바, 이는 「헌법」 제12조, 제17조가 기본권으로 각 규정하고 있는 신체의 자유와 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것에 해당한다.

한편 전국 여러 구금시설이 전자영상장비거실을 설치·운영하고 있는바, 수용자의 개별적인 위험도를 평가하여 필요최소한의 범위 내에서 영상장비가 사용될 수 있도록 구체적인 지침을 마련하여 시행할 필요가 있다고 판단된다.

나. 진정요지 나.항에 대하여

진정인은 피진정인이 오전 5시간, 오후 6시간 동안 앉아 있도록 강제하였다고 주장하나, 피진정인은 바르게 누우라고 얘기한 사실은 있지만 앉아만 있으라고 말한 사실은 없다며 진정인의 주장을 부인하여 당사자들의 주장이 상반되고, 달리 진정인의 주장을 사실로 인정할 만한 객관적인 증거가 없으므로, 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가.항 부분에 대하여 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 권고하고, 진정요지 나.항 부분에 대하여 같은 법 제39조 제1항 제1호에 따라 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2017. 11. 29.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

다수인 보호시설 관련 인권침해

4 2017. 2. 7.자 결정 16진정0456500, 0480300(병합) [부당한 강제 퇴원 및 노동강요]

결정사항

【1】 피진정병원에, 환자의 퇴원 과정에서 환자의 의사에 반한 의료진의 물리력 행사가 이루어지지 않도록 피진정인1을 비롯한 소속 의료진 등에게 인권교육실시 권고
【2】 노동을 강요하고 있다는 내용은 기각함.

결정요지

진정인의 퇴원조치 과정에서 이루어진 진정인의 의사에 반한 피진정병원 소속 의료진의 물리력 행사는 위 「정신보건법」 관련 규정들을 위반하여 「헌법」 제12조에서 보장하는 진정인의 신체의 자유를 침해한 행위로 판단

참조조문

「헌법」 제12조, 「정신보건법」 제2조, 제6조, 「의료법」 제15조, 「응급의료에 관한 법률」 제6조

진 정 인 이○○

피진정인 1. 유○○
2. ○○○○○○병원장

주 문

1. 피진정인2에게, 입원환자의 퇴원 과정에서 환자의 의사에 반한 의료진의 물리력 행사가 이루어지지 않도록 피진정인1을 비롯한 소속 의료진 등에게

인권교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나.항 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정 요지

진정인은 2016. 3. 24. 알콜의존증으로 ○○도 ○○○시 소재 ○○○○○○병원(이하 "피진정병원"이라 한다)에 자의입원 하였는데, 위 입원기간 중 아래와 같은 인권침해를 당하였다.

가. 2016. 6. 23. 9:50경, 진정인이 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다) 등에 진정을 넣었다는 이유로 피진정인1의 지시를 받은 원무과 직원 및 보호사들 6~7명이 진정인의 팔다리를 잡고 로비로 끌고 나와 강제 퇴원시켰다.

나. 피진정인2는 직원들이 해야 할 병실 복도 등의 청소를 환자들에게 시켜 노동력을 착취하고 있다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1

진정인은 2016. 3. 24. 알콜의존증으로 피진정병원에 자의입원하였다. 본인은 피진정병원의 진료과장이자 진정인의 주치의로서 진정인에 대한 알콜의존증 치료

가 적절히 이루어져 입원 치료는 종결하고 외래 치료로 전환하는 것이 적합하다고 판단하였다. 이에 진정인에게 2016. 5. 13. 등 수차례 퇴원을 권유하였으나 진정인이 응하지 않았다.

2016. 6. 23. 9:30경 회진 시에 진정인에게 재차 퇴원을 권유하였는데, 진정인이 거부하여 "퇴원을 진행해야 될 것 같다"고 말하고 회진을 마친 후, 10층 근무 간호사에게 퇴원을 진행하라고 지시하고 3층 진료실로 내려왔다.

그러나 진정인에 대해 팔다리를 들고 강제로 퇴원시키도록 지시한 사실은 없으며, 진정인의 퇴원에 대해 구체적 상황을 보고 받은 사실도 없다. 이후 2016. 7.초경, 원무과를 통하여 진정인의 진정 제기 사실을 전해 들었다.

2) 피진정인 2

환자들에게 청소를 시킨 적은 없으며 환자 스스로 가끔씩 병실 내 청소를 한 적은 있는 것으로 알고 있다. 청소를 담당하는 미화부 직원 6명이 교대로 청소를 담당하고 있어, 환자들에게 청소를 강요할 이유가 없다.

다. 참고인

1) 참고인 1(피진정병원 수간호사 김○○)

환자들에게 청소를 시킨 적은 없으며, 환자들이 자발적으로 가끔씩 병실 내 청소를 한 적은 있는데 이마저도 간호사들이 제지하고 있다.

2016. 6. 23. 09:30경 피진정인1이 10병동 간호사실 스테이션으로 와서 "이○○ 환자 퇴원 진행하세요"라고 구두로 지시하여, 10병동 보호사 이△△, 송○○과 함께 진정인의 병실(1004호)로 가서 퇴원을 권유하였으나, 진정인은 들은 척도 안하고 투덜대면서 침대에 누워 "니들이 나를 들어서 데려가라"고 하였다. 그래서 9병동 보호사 김△△, 원무과 직원 김□□, 이□□, 11병동 보호사 김◇◇, 박○○을 10층으로 불러 이들 총7명과 진정인의 병실로 가서 재차 퇴원을 요청하였

음에도 진정인은 반응이 없다가 “내 몸 하나라도 다치지 않게 니들이 들어내라”라고 말하여 “그럼 그렇게 하겠습니다”라고 말하고 7명에게 “실시하세요”라고 하였다. 직원 일부는 진정인의 등을 받치고 일부는 팔다리를 들고 엘리베이터를 타고 3층에 내려와 원무과 앞 긴 의자에 앉혀 놓았다. 신체 마찰은 없었으며 이러한 퇴원 과정에 대해 작성된 기록은 없으며 피진정인1이 “환자가 퇴원에 동의를 하지 않으면 다른 직원들의 협조를 받아서 내리세요”라고 말하여 시행한 것으로 이전에도 몇 차례 “3층으로 모시고 내려와라”라고 지시했던 적이 있다.

2) 참고인 2(피진정병원 원무과 직원 김□□)

2016. 6. 23. 9:30경 10병동 간호사실에서 헬프 요청을 전화로 전달 받고 주임 이□□과 함께 10병동으로 올라갔다. 수간호사의 요청에도 진정인이 누워만 있어 진정인의 상체를 일으켜 세우고 신발을 가져다 신도록 하였는데 진정인이 “니들이 들고 나가라”고 하여 오른 쪽 어깨랑 팔을 잡고 다른 직원은 등이나 허리 채, 다리 등을 나누어 들어 엘리베이터를 이용 3층으로 내려왔다. 실제로 들고 내려온 직원은 4~5명이고 진정인이 몸부림치거나 저항하지 않아 몸싸움은 없었으며 현장에서 주치의의 지시를 직접 받은 사실은 없다.

3) 참고인 3(피진정병원 보호사 송○○)

진정인의 퇴원과정에서 현장에 있었으나 신체접촉은 없었고 다른 직원들이 진정인을 들어서 내려올 때 같이 3층까지 내려왔으며 나중에 진정인의 옷과 짐을 챙겨서 내려왔다.

4) 참고인 4(피진정병원 보호사 이△△)

진정인을 들어서 내려오던 당시 뒤따라오기만 하고 진정인의 몸에 접촉하지는 않았고 다른 직원들이 진정인을 누운 자세로 팔 다리 등을 들어서 3층까지 내려왔는데 당시 주치의는 없었고 구체적으로 누가 지시하였는지는 기억이 나지 않는다.

5) 참고인 5(피진정병원 보호사 김△△)

2016. 6. 23. 9:30경 10병동에서 전화를 받고 올라갔으며 원무과 직원 김□□이 진정인에게 퇴원을 설명하고 설득했음에도 진정인이 이를 거부하며 "니들이 들고 나가라"라고 하였다. 이에 주치의나 수간호사의 구체적인 지시가 있었던 것은 아니었지만, 진정인이 원한다고 생각하여 다 같이 들어서 3층으로 옮긴 것이며 최대한 안전하게 들어서 옮겼다.

6) 참고인 6(피진정병원 10병동 입원환자 김▽▽)

병실 내 청소는 알콜 환자들이 소일거리로 아침에 하는데, 순번이 정해져 있는 것은 아니고 자발적으로 가끔 대걸레질을 하는 정도이며, 복도는 보호사가 하고 화장실 등 공용공간은 별도의 청소하는 직원이 따로 있다. 청소를 강요받은 사실이 없다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 문답서, 참고인 진술서, 보호사 근무순번표, 간호사 근무순번표, 미화원 근무현황, 진정인 입원신청서, 환자초기평가서, 진료기록부, 간호기록지, 외출외박신청서, 진정인 관련 진료기록부 등의 자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정병원은 2009. 5. 개원하여 정신과 약 40여 개의 병실에 297병상을 운영하고 있으며, 2016년 현재 입원환자는 약 265명이다. 근무자는 정신건강의학과전문의인 원장과 간호사, 보호사 등 총 60여 명으로, 교대 또는 주간

전임으로 근무하고 있다. 병동청소를 담당하는 미화부서에 총 6명의 인원이 1일 3~4명 교대로 근무하고 있다.

나. 진정인은 2016. 3. 24. 알콜의존증을 이유로 자의입원하였다가, 같은 해 6. 23. 퇴원하였다.

다. 진정인은 2016. 6. 17.과 같은 달 23.에 피진정병원에서 환자들이 청소 등을 하고 있다는 이유로 위원회에 서면 진정서를 제출하였다.

라. 피진정인1은 진정인에게 2016. 5. 13., 5. 27., 6. 3., 6. 7., 6. 13., 6. 16. 등 6차례 입원치료 종결 및 외래 통원치료 권유를 하였다.

마. 2016. 6. 23. 9:30경, 피진정인1의 퇴원 지시에 따라 수간호사 김○○의 지휘 아래 보호사 송○○, 이△△, 김△△, 김◇◇, 박○○, 원무과 직원 김□□, 이□□이 진정인의 팔과 다리 등을 잡거나 받치고 이동시켜 엘리베이터를 이용하여 10층에서 3층 원무과 앞까지 내려왔고, 이 과정에서 진정인 및 종사자 간 신체적 마찰 등 충돌은 없었다.

바. 진정인 외 10병동 재원환자 등 참고인들은 간헐적으로 스스로 청소한 사실이 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항에 대하여

1) 진정인에 대한 퇴원조치가 진정 제기를 사유로 한 부당한 강제퇴원에 해당하는지 여부

진정인은 피진정인1이 위원회 진정을 이유로 진정인을 강제 퇴원시킨 것이 부당하다고 주장하나, 피진정인1은 진정을 이유로 퇴원시킨 것이 아니라 의사의 치료적 판단 하에 퇴원여부를 결정한 것이라고 주장한다.

진정인에 대한 의무기록에는 진정인이 위원회에 진정서를 제출한 2016. 6. 17.(우체국소인 기준) 이전인 2016. 5. 13. 및 5. 27. 등 여러 차례에 걸쳐 이미 주치의가 진정인에게 퇴원을 권유한 사실이 기재되어 있고, 입원치료가 불필요하다는 주치의의 의학적 소견 외에 달리 진정 제기를 이유로 강제퇴원 되었다고 볼 만한 구체적 근거를 발견할 수 없다.

2) 진정인에 대한 퇴원조치가 진료거부 행위에 해당하는지 여부

「의료법」 제15조 제1항은 의료인 또는 의료기관 개설자는 진료나 조산 요청을 받으면 정당한 사유 없이 거부하지 못한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 의료인은 응급환자에게 「응급의료에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 최선의 처치를 하여야 한다고 규정하고 있으며, 「응급의료에 관한 법률」 제6조 제2항은 응급의료종사자는 업무 중에 응급의료를 요청받거나 응급환자를 발견하면 즉시 응급의료를 하여야 하며 정당한 사유 없이 이를 거부하거나 기피하지 못한다고 규정하고 있다.

이와 같은 규정에 비추어 볼 때, 피진정인들이 진정인에게 이미 약 3개월간의 알콜의존증 관련 치료를 시행하였고, 입원치료가 더 이상 필요하지 않다는 의료적 판단에 따라 퇴원 및 통원치료를 권유한바, 진정인에 대한 퇴원조치가 진료거부 행위에 해당한다고 하기도 어렵다고 판단된다.

3) 진정인에 대한 퇴원조치 과정에서의 물리력 행사가 인권침해에 해당하는지 여부

「헌법」 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 규정하고 있고, 「정신보건법」 제2조 제1항은 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받는다고 규정하고 있으며, 같은 법 제6조 제3항은 정신질환자가 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받으며 자유롭게 생활할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

일반적으로 의료기관의 장은 치료 결과에 따른 의학적 판단에 따라 합리적으로

환자의 퇴원을 결정할 수 있고, 이러한 결정에 필수적으로 환자의 동의가 요구되는 것은 아니라고 할 것이다. 그러나 환자가 병원의 퇴원결정에 응하지 않는 경우, 병원은 환자에게 퇴원을 요구하는 서면을 발부하거나 퇴원사유에 대한 설명 등을 통하여 환자 스스로 퇴원하도록 설득하여야 한다. 만약 그럼에도 불구하고 환자가 이에 응하지 아니하여 직접적으로 신체상의 강제조치를 취하고자 한다면, 현행 법규상 사적 제재는 허용되지 아니하므로 치료진들이 환자에 대해 직접 물리력을 행사할 것이 아니라, 경찰 등 정당한 권한을 가진 기관을 통해 퇴거를 진행하는 것이 적절한 방법이라 할 것이다.

그러나 피진정인1 등은 위와 같은 적절한 다른 방안에 대한 충분한 고려 없이, 다수의 인원을 동원하여 진정인의 사지를 나누어 잡아드는 등의 위압적인 방법을 사용하여 진정인을 퇴원조치 한바, 이는 법령상의 근거 등 정당한 권한이 없는 사적 제재에 해당하는 것으로 판단된다.

또한, 피진정인 등은 진정인 스스로 이러한 행위를 허락한 것이라고 주장하나 수차례의 퇴원 권유에도 진정인이 퇴원을 하지 않은 사실 등을 비추어 보면, 퇴원 당시 진정인에게 퇴원의사가 있었다고 볼 수도 없다.

따라서 진정인의 퇴원조치 과정에서 이루어진 진정인의 의사에 반한 피진정병원 소속 의료진의 물리력 행사는 위 「정신보건법」 관련 규정들을 위반하여 「헌법」 제12조에서 보장하는 진정인의 신체의 자유를 침해한 행위로 판단된다.

나. 진정요지 나.항에 대하여

진정인은 환자들이 병실 및 복도를 청소하도록 강요받고 있다고 주장하나, 피진정인2 등은 환자들이 자발적으로 청소한 것으로 이를 강요하거나 방치한 사실은 없다고 주장한다.

피진정병원의 2016년 4~6월 미화부 직원 출근부 기록상 6명의 직원이 교대 근무한 사실이 확인되고, 재원환자들도 청소 강요에 대하여 부인하는 등 진정인의

주장 외에 달리 환자들에 대한 노동 강요 행위를 사실이라고 인정할 만한 객관적인 근거가 부족하므로, 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각하기로 결정한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가.항 부분은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 권고하고, 진정요지 나.항 부분은 같은 법 제39조 제1항 제1호에 따라 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2017. 2. 7.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 이경숙 위원 최이우 위원 김기중

다수인 보호시설 관련 인권침해

5 2017. 3. 6.자 결정 16진정0985800, 17진정0027900(병합) [장애인 거주시설의 보호업무 소홀 등 인권침해]

결정사항

【1】 사회복지법인 대표이사에게, 피진정인에 대하여 주의조치권고

【2】 ○○재활원장에게, 피진정인에 대하여 주의조치하고, 피해자에 대하여 심리적 지원과 장애특성에 맞는 생활지원 및 사례관리를 강화하고, 소속 종사자들에 대하여 인식개선을 위한 직무교육을 실시할 것을 권고

【3】 ○○특별시 ○○구청장에게, 관내 장애인거주시설에서 유사사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

결정요지

【1】「장애인복지법」 제60조의3 및 제60조의4 등에 따라 장애인 거주시설 운영자이며 종사자인 피진정인들은 시설이용자의 거주 및 요양, 생활지원 등을 위하여 필요한 서비스를 제공하고 이들의 인권을 보호해야 할 의무가 있었음에도 방치하였고 피진정인이 피해자를 비인간적이고 비하하는 대우 등으로부터 안전할 수 있도록 예방 및 보호해야 하는 의무를 소홀히 하여, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 기본권을 침해한 것으로 판단

【2】 피진정인들은 피해자의 피부질환에 대해 상당 기간 동안 명확하지 않은 진단에 근거하여 음식물을 제한하면서도 별도의 대용식을 제공하지 않고 피해자의 개인금전에서 영양제 등을 구입하여 섭취하도록 한 것은 「장애인복지법」 제60조의3 및 제60조의4에서 요구하는 시설 운영자의 의무를 소홀히 하여, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 건강권을 침해한 것으로 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 「장애인복지법」 제60조의3, 제60조의4

진 정 인 박○○

피 해 자 안○○

피진정인 1. ○○재활원장
2. 현○○
3. 김○○

주 문

1. 사회복지법인 ○○원 대표이사에게, 피진정인1에 대하여 주의조치할 것을 권고한다.
2. ○○재활원장에게, 피진정인2, 3에 대하여 주의조치하고, 피해자에 대하여 심리적 지원과 장애특성에 맞는 생활지원 및 사례관리를 강화하고, 소속 종사자들에 대하여 인식개선을 위한 직무교육을 실시할 것을 권고한다.
3. ○○특별시 ○○구청장에게, 관내 장애인거주시설에서 유사사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피해자는 지적장애인으로 1997년부터 ○○재활원(이하 '피진정시설'이라 한다)에 입소하여 생활하고 있으며, 피진정인들은 위 시설의 원장 및 생활교사팀장, 간호사로 각각 재직하고 있다. 피해자는 동료이용자 김○○(이하 '참고인1'이라 한다)으로부터 학대 등 인권침해를 받고 있음에도 피진정인들이 이를 방치하고

있으며, 피해자에 대한 급식제공 등 건강관리를 소홀히 하였으므로, 이에 대한 시정조치 등을 바란다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

피진정인1, 2는 수년 동안 지체장애인인 참고인1과 지적장애인인 피해자를 시설 내 같은 거실에서 생활하게 하면서, 피해자에게 참고인1의 목욕, 양치, 휠체어 밀기, 소변통 버리기, 청소, 빨래 등의 생활지원 및 신변보조를 하게 하였다. 그리고 참고인1이 수시로 피해자에게 호통을 치며 뺨을 때리는 등의 학대를 함에도 이를 방치하였다.

피진정인들은 피해자가 아토피 증상이 있다는 이유로 육류 및 유제품 등을 제한하면서도 이를 대체할 수 있는 반찬 등 적절한 급식을 제공하지 아니하여 피해자가 영양실조에 걸렸다.

나. 피해자

참고인1이 혼을 내고 때리기도 했으며 머리를 잡아당기기도 하였다. 참고인1과 떨어져 혼자 편하게 살고 싶다.

다. 피진정인

1) 피진정인1(○○재활원장)

지체장애인인 참고인1과 지적장애인인 피해자의 관계는 오랜 생활과정에서 형성된 관계이므로, 장애인의 특성을 고려할 때 원칙적으로 분리 지원이 필요해 보이나, 문제가 있다고 단정하기 어렵다고 판단하였다. 즉 일방적인 억압에 의해 당장 분리해야 하는 것은 아니지만, 장기적으로 특성에 맞는 지원이 필요하다고

생각하였다.

2) 피진정인2(현○○, ○○재활원 생활교사팀장)

참고인1과 피해자는 15년 이상 함께 같은 방에서 생활하면서 애착관계가 형성되어 서로 자발적으로 소소한 도움을 주고받는 사이로, 생활재활교사들이 방임, 방치를 하였다는 것은 맞지 않다. 참고인1이 피해자의 뺨을 때리는 것을 본 적이 없다.

참고인1은 스스로 목욕, 양치, 취침 준비, 휠체어 착석 등 일상생활이 가능한 상태이나, 두 사람의 애착관계에서 비롯되어 서로 도움을 주고받은 부분이 있다. 이에 장점도 있지만 단점도 있다고 생각되어, 2016. 1. 6. 참고인1과 피해자 관련 지원업무를 개선하기 위하여 생활교사회의를 하였다. 당시 지적된 사항은 피해자의 방청소, 침대커버 교체, 냉장고 청소, 휠체어 청소, 소변통 비우고 세척하기, 음식물 뒷정리, 손발톱 관리, 목욕, 외부활동 음식물 통제, 과다한 음식물 취식, 외출 시 휠체어 끌기 등이었다.

생활교사들은 두 사람의 애착관계가 너무 견고하고 이를 분리하는 데 두 사람의 저항이 강하여, 장기적으로 천천히 분리를 진행하는 것이 좋다고 보았다.

피해자는 피부질환(아토피)이 있어서 음식물 섭취를 조심해야 하는데, 시설에 식당이 없어 법인의 식당을 이용하는 관계로 대체식단을 제공하지는 못하였다. 그래서 평소 피해자에게 영양제를 복용하고, 과일 등 야채, 양배추즙 등을 충분히 먹고, 매일 두유를 먹도록 하였다.

피해자는 건강검진 결과 건강상태가 양호하고 영양상 문제는 없었으나, 최근 피부과 진료에서 집먼지진드기에 알레르기를 보이고 피부상태가 건조하여 꾸준한 보습관리를 해야 한다는 소견을 받았으므로 좀 더 체계적인 관리계획을 만들어 수행하도록 하겠다.

3) 피진정인3(김○○, ○○재활원 간호사)

피해자는 지적장애 2급 다운증후군이며, 1997년 ○○재활원에 입소하였고, 2002년부터 관찰한 결과 피부건조로 인한 가려움증과 특정음식(돼지고기, 밀가루, 튀김류)에 대한 알레르기 피부염 증상이 있었다.

이에 피부과 및 이비인후과 진료를 통해 약물치료를 하고, 습도유지 및 보습관리를 하였고, 돼지고기와 밀가루를 제한하는 대신 소고기, 생선, 유기농 식품을 제공하도록 권장하였다.

2016. 5. 12. 정기건강검진에서 피해자는 신장 138㎝, 체중 35㎏으로 균형 잡힌 식단으로 정상체중을 유지관리할 필요가 있으나 전반적으로 건강상태가 양호하다는 검사소견을 받았다. 2017. 1. 9. 피부과 진료 후 혈액 알레르기 반응검사에서 집먼지진드기에 반응을 보였으며, 현재는 39㎏으로 적정체중 유지 및 영양관리에 힘쓰고 있다.

라. 참고인

1) 참고인1(김○○, 피진정시설 이용자)

1997년 피진정시설에 입소하면서 피해자와 같은 방에서 생활하였다. 피해자가 평소 치매가 있는 어른들에게 반말을 하고 이름을 불러 참고인1이 피해자에게 주의를 주었는데, 피해자의 한쪽 귀가 안 좋아 목소리가 커지곤 하였다. 피해자의 뺨을 때리거나 머리카락을 잡아당기는 등의 폭력을 행사한 적은 없는데, 아마도 참고인1이 피해자에게 장난으로 헤드락을 하거나 손바닥으로 양 뺨을 가볍게 누르는 장면을 보고 동료 이용자들이 오해를 한 것 같다.

피해자가 아토피가 있는데도 냉장고에서 아무거나 꺼내 먹기에 1주일에 1~2회 정도 큰 소리로 혼을 내곤 하였다. 피해자가 몰래 음식을 먹는 것은 교사가 없는 이른 아침이나 늦은 저녁시간이었고, 교사가 멀리 있어 부르기 애매할 때는 참고인1

이 바로 지적하고 혼을 내는 것이 효과가 있다고 생각하였고, 생활과정에서 피해자의 언니, 엄마, 교사의 역할을 하였다.

참고인1은 혼자서 목욕이나 샤워를 할 수 있는데, 피해자가 자기도 하고 싶어서 스스로 욕실에 들어오는 것이고 피해자가 참고인1을 닦아 주거나 씻겨주는 일은 하지 않는다.

2) 참고인2(○○○, 피진정시설 이용자)

평소 참고인1이 피해자에게 빨래를 시켰고, 피해자가 참고인1의 소변주머니를 비웠으며, 목욕 시에도 피해자가 참고인1의 휠체어를 밀어서 욕실에 같이 들어갔다.

3) 참고인3(○○○, 피진정시설 이용자)

평소 참고인1이 피해자에게 소변통 버리기, 세숫대야로 세제물을 세탁기에 붓기, 목욕, 빨래, 간식 사오기, 방 청소 등을 시켰다. 피해자가 시키는 것을 하지 않으면 참고인이 피해자를 방으로 데리고 가서 "왜 이런 것을 하라고 했는데 안 하냐, 몇 번이나 이야기하냐, 야 이년아"라고 소리를 지르고 욕도 했다.

4) 참고인4(○○○, 피진정시설 이용자)

참고인1은 세수도 침대에서 하는데 생활교사가 빨리 못 오면 피해자가 참고인1을 도와줬다. 피해자가 스스로 하는 것 같았고, 참고인1이 피해자를 챙겼으며, 참고인1이 피해자를 때리는 것을 본 적은 없다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인, 참고인 등의 진술, 피진정시설의 업무분장표, 일일업무일지, 피해자에 대한 개인관찰일지·사례관리일지·의무기록·병원(피부과)진료결과·개별지원계획서 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정시설인 ○○재활원은 ○○특별시 ○○구에 소재하는 지체장애인 거주시설로서, 2016. 12. 현재 43명의 장애인이 입소하여 생활하고 있으며, 원장인 피진정인1의 관리 하에 생활교사팀장인 피진정인2 등 생활재활교사와 간호사인 피진정인3 등 27명의 직원이 근무하고 있다.

나. 피진정시설은 ○○시로부터 지체장애인 거주시설로 설립인가를 받았으나, 2016년 12월 현재 피진정시설에서 생활하는 20명의 여성장애인은 지적장애인 12명, 지체장애인 5명, 뇌병변장애인 2명, 청각장애인 1명으로 50% 이상의 이용자가 지적장애인이다.

다. 피해자는 지적장애 2급의 무연고 장애인이며, 참고인1은 지체장애 2급(하반신 중도마비) 장애인인데, 이들은 2000년경부터 함께 2인 거실에 배치되어 공동생활을 하였다. 공동생활 과정에서 피해자는 참고인1의 방 청소, 손세탁, 목욕 및 양치, 취침 준비, 휠체어 밀기, 소변통 비우기 등 일상생활을 지원하였고, 참고인1은 스스로 피해자에 대해 언니, 보호자(엄마) 등의 위치에 있다는 인식 하에 피해자의 잘못을 지적하는 등 훈계와 지시를 하였다.

라. 피해자는 2002년경부터 피부건조로 인한 가려움증과 특정음식(돼지고기, 밀가루, 튀김 등)으로 인한 알레르기성 피부염 증상이 관찰되어 피부과 및 이비인후과 등 의원급 1차 기관의 기초진료를 통해 약물 치료 및 습도유지, 보습관리, 식이요법 등의 처치를 받아왔다.

마. 위 식이요법과 관련하여, 피진정인들은 피해자에게 급식에서 돼지고기, 튀김 등의 반찬을 먹지 않도록 하였으나 대체반찬을 제공하지 않았고, 피해자의

개인금전에서 영양보충제(비타민제) 및 양배추즙 등을 구입해 먹도록 하였다. 2016. 1.부터는 피진정시설에서 위 비용을 부담하여 야채, 쥬스 등을 제공하였다.

바. 2016. 5. 12. 건강검진에서 피해자는 신장 138㎝, 체중 35㎏으로 균형 잡힌 식단에 의한 정상체중(표준체중 38㎏)의 유지관리가 필요한 저체중 상태라는 소견을 받았으며, 2017. 1. 5. 피부과 정밀검사에서 피해자의 피부질환은 음식물이 아닌 집먼지진드기에 의한 것이라는 진단을 받았다.

사. 2016. 12. 15. 피해자는 참고인1과 분리되어 피진정시설의 자립생활지원프로그램의 일종인 중계체험홈으로 옮긴 후 음식물을 제한 없이 취식하여 적정체중(39㎏)을 회복하였으며, 침구류 등의 관리를 통해 피부질환이 개선되었다.

5. 판단

「장애인복지법」 제60조의3은 보건복지부장관은 장애인 거주시설에서 제공하여야 하는 서비스의 최저기준을 마련하여야 하며, 장애인 거주시설 운영자는 최저기준 이상으로 서비스의 수준을 유지하도록 규정하고 있고, 같은 법 제60조의4는 장애인 거주시설 운영자는 시설 이용자의 인권을 보호하고 인권이 침해된 경우에는 즉각적인 회복조치를 취하여야 하며, 시설 이용자의 거주, 요양, 생활지원, 지역사회 생활 지원 등을 위하여 필요한 서비스를 제공하여야 하고, 시설 이용자의 사생활 및 자기결정권의 보장을 위하여 노력하여야 한다고 명시하고 있다.

보건복지부의 「장애인 거주시설 서비스 최저기준」은 이용자는 학대와 방임 등 모든 형태의 비인간적인 대우를 받지 않으며, 건강한 식사를 제공받아야 하며, 건강한 신체적·정신적 상태를 유지하는 데 필요한 지원을 받아야 한다고 명시하고 있다.

피해자와 참고인1은 장애특성상 지적장애 및 지체장애라는 본질적인 차이가 있으므로, 피진정시설에서는 각 장애의 특성에 적합한 서비스와 지원을 제공해야

하며, 각기 다른 장애를 가진 이용자가 공동생활을 하는 경우에는 상호대등한 관계가 형성될 수 있도록 세심한 주의와 관심을 가질 필요가 있다.

그런데 인정사실 다.항과 같이 인지능력 및 의식수준 측면에서 상대적으로 우위를 갖는 참고인1이 상당기간 동안 피해자에게 신체적 장애에 따른 생활지원 및 편의를 의존하여 온 정황이 확인되며, 이러한 정황에서 피해자가 동료이용자로서 참고인1과 대등한 관계를 유지하면서 자율적인 의사로 참고인1의 일상생활을 지원하였다고 보기는 어렵다. 피해자와 참고인1의 관계를 피진정인들이 주장하는, 오랜 기간 형성된 상호보완적인 애착관계로 인정하기도 어렵다.

「장애인복지법」 제60조의3 및 제60조의4 등에 따라 장애인 거주시설 운영자이며 종사자인 피진정인들은 시설이용자의 거주 및 요양, 생활지원 등을 위하여 필요한 서비스를 제공하고 이들의 인권을 보호해야 할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 각기 다른 장애를 가진 피해자와 참고인1을 같은 방에서 생활하도록 하면서 그 공동생활 과정을 면밀히 살피지 아니하여 피해자가 참고인1에게 수년 동안 수동적으로 길들여지고 생활지원을 하도록 방치하였다. 이는 피진정인1, 2가 피해자를 비인간적이고 비하하는 대우 등으로부터 안전할 수 있도록 예방 및 보호해야 하는 의무를 소홀히 하여, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 기본권을 침해한 것으로 판단된다.

한편, 피진정인들은 피해자의 피부질환에 대해 상당 기간 동안 명확하지 않은 진단에 근거하여 음식물을 제한하면서도 별도의 대용식을 제공하지 않고 피해자의 개인금전에서 영양제 등을 구입하여 섭취하도록 하였다. 이는 「장애인복지법」 제60조의3 및 제60조의4에서 요구하는 시설 운영자의 의무를 소홀히 하여, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 건강권을 침해한 것으로 판단된다.

국가인권위원회에 본 진정이 접수되어 조사가 진행되는 과정에서, 피진정인들은 피해자를 참고인1과 분리조치하고, 피해자가 개별지원계획에 따라 진료 등 적절한 서비스를 받도록 사후적으로 조치하였으나, 피해자에 대한 보호의무 소홀

및 방임 행위가 오랜 기간 방치되어 온 것은 피진정인들의 부적절할 인식 및 근무태도에서 기인된 것으로 보인다.

이에, 피진정시설의 법인 대표이사에게 시설장인 피진정인1에 대해 지휘·감독 소홀의 책임을 물어 주의조치할 것을, 피진정시설의 장인 피진정인1에게는 피진정인2, 3에 대해 주의조치하고, 생활환경 등이 달라진 피해자에 대해 안정적으로 자립생활을 할 수 있도록 심리적 지원을 하고 장애특성에 맞는 생활지원 및 사례관리를 강화하고, 소속 종사자들의 인식개선을 위한 직무교육을 실시할 것을, ○○구청장에게는 관내 장애인거주시설 내에서 유사한 사례가 발생하지 않도록 지도감독을 철저히 할 것을 권고하는 것이 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 6.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 이선애 위원 김기중

다수인 보호시설 관련 인권침해

6 2017. 4. 3.자 결정 16진정0239300 [정신병원의 부당한 작업치료]

결정사항

【1】 피진정병원장에게, 입원환자에 대한 작업치료와 관련하여 「정신보건법」 제46조의2 및 같은 법 시행규칙 제23조의2를 준수하고, 입원환자에게 병원의 시설운영과 관련된 노동을 부과하지 않도록 업무 관행을 개선할 것을 권고함.

【2】 ○○도 ○○시장에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신의료기관에서 위법 부당한 작업치료가 실시되지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고함.

결정요지

피진정인들이 피해자들에게 청소 및 배식 등의 작업을 수행하도록 한 행위는 「정신보건법」 제46조의2 등에서 규정하는 작업치료의 일환으로 보기 어려워 피진정인들은 「정신보건법」 제46조의2를 위반하여 「헌법」 제10조 및 12조에서 보장하는 피해자들의 기본권을 침해한 것으로 판단된다.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 「정신보건법」 제46조의2

진 정 인 김○○

피 해 자 별지 기재와 같다.

피진정인 1. 김△△
2. 김□□

주 문

1. ○○○○병원장에게, 입원환자에 대한 작업치료와 관련하여 「정신보건법」 제46조의2 및 같은 법 시행규칙 제23조의2를 준수하고, 입원환자에게 병원의 시설운영과 관련된 노동을 부과하지 않도록 업무 관행을 개선할 것을 권고한다.

2. ○○도 ○○시장에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신의료기관에서 위법 부당한 작업치료가 실시되지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2015. 12. 9. ○○도 ○○시 소재 ○○○○병원(이하 '피진정병원'이라 한다)에 입원하여 2016. 4. 5. 퇴원하였다. 피진정인들은 경제적 사정이 어려운 피해자들에게 병동 청소 및 배식을 시키면서 1일 1,000~3,000원 가량의 현금 또는 담배를 지급하고 있는바, 이에 대한 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장 및 참고인의 진술

가. 진정인(피해자1)

1) 진정인이 피진정병원에 입원 중이던 2015. 12. 24.경 기존에 청소 및 배식 등을 하던 환자 ○○○가 퇴원을 하면서 자신이 하던 일을 맡아서 해 달라고 하였는데, 이를 거부하면 불이익을 받을 것이 우려되어 승낙하였고, 피진정인들의 허락을 받아 퇴원할 때까지 일하였다.

2) 환자 45명이 입원해 있는 3층 병동에서 생활하면서, 통상 06:00경 기상하여

정수기 물통, 쓰레기통 및 화장실 청소를 하고, 07:00경 아침 배식, 11:35경 점심 배식을 하고, 13:00~14:00경 복도와 흡연실, 화장실, 세면대, 세탁기 청소를 하고, 17:00경 저녁 배식을 한 후, 22:00경 취침할 때까지 공용공간 청소를 하였다.

3) 매주 화요일과 금요일 17:00경 간식 배식을 하고, 매주 수요일 외부에서 미용봉사를 오면 머리카락 청소를 전담하고, 환자들이 면도를 하는 짝수 날은 세면대 청소를 하는 등 힘든 노동을 하였다.

4) 피진정병원은 1일 3회 배식에 대해 1,000원, 1일 화장실·세면장·흡연실 등 병동 청소에 대해 2,000원으로 계산하여 현금 또는 담배를 지급하였으나, 간식 배식과 이발 후 머리카락 청소에 대해서는 그 대가를 지급하지 아니하였다.

나. 피해자2~13

경제적으로 어렵다 보니 간식비 등을 벌기 위하여 일을 하였으나, 피진정병원 직원들의 강요에 의하여 한 것은 아니다.

다. 피진정인1, 2

1) 진정인은 알코올 의존증 및 공황장애로 입원한 환자인데, 병동생활을 잘 하고 치료환경에 잘 적응하여, 진정인의 동의를 받아 청소 및 배식을 담당하도록 하였다.

2) 사회복지사가 작업치료 동의서를 작성하여 보고할 경우, 환자가 근력이 있고 판단능력에 이상이 없으면 활동이 필요하다는 진료상황 등을 고려하여 작업치료를 허락하였다. 이에 대하여 사전에 환자와 개별면담을 한 적은 없고, 사후에 병동 회진 시 환자로부터 잘 적응하고 있다는 말을 들었다.

3) 작업치료를 함에 있어 동의서 외에 추천서·계획서·평가서·1일 작업일지 등을 작성해야 하는 것은 알지 못하였으나, 환자의 동의를 받았고 나름의

평가는 이루어졌다고 생각한다.

4) 피진정병원에 재입원한 환자들은 병동 상황을 잘 알아서 입원 당일 또는 2일 후 작업치료 대상자로 선정되기도 하였으며, 개원 이래 계속 배식 및 청소를 작업치료로 실시해 왔던 것으로, 환자의 치료에 도움이 된다고 판단하였다.

라. 참고인

1) ○○○

피진정병원의 사회복지사로서, 환자들이 입원한 경우 상담을 실시하고, 치료프로그램(미술, 종이접기, 체조 등)을 운영하고, 환자 비품, 작업치료에 관한 서류정리 등을 담당하였다.

입원 중인 환자 3~5명이 작업치료의 일환으로 배식과 청소를 하고, 청소는 1일 30분 기준 2,000원, 배식은 10분 기준 1,000원으로 계산하여 개인통장에 입금하거나 담배를 지급하였으며, 병동의 보호사가 해당 작업을 관리하였다.

보호의무자로부터 금전적 지원을 받기 어려운 알코올 의존증 환자 등이 간호사에게 요청할 경우, 간호사가 이를 사회복지사에게 알리고 사회복지사가 환자의 동의서를 작성하여 담당 주치의에게 보고하고 허락을 받아 시행하는 방식으로 작업치료 대상자를 선정하였다.

작업치료 동의서에 환자와 주치의의 서명을 받아 관리하고 월간 작업치료 일지를 작성하고 임금대장을 관리하였으나, 작업치료 추천서·작업치료계획서·평가서·1일 근무일지 등은 작성하지 않았다.

2) ○○○

피진정병원의 보호사로서, 통상 알코올 의존증으로 입원한 환자 중 경제적

사정이 어려운 환자의 의사를 확인하고 간호사에게 보고하여 청소 및 배식을 담당할 환자를 선정하였다.

청소를 담당하는 환자는 06:00에 기상하여 홀 및 공동구역을 빗자루로 쓸고 마대로 닦고, 흡연실의 담배꽁초를 치우고, 화장실 변기·세면대·샤워실 바닥 및 세탁기를 청소하고, 홀 및 화장실의 쓰레기를 비우는 등의 작업을 21:30 취침 시까지 수시로 하였다.

배식을 담당하는 환자는 07:00~07:30, 11:30~12:30, 17:30~16:30에 반찬, 국, 밥 등을 환자들에게 배식하고, 식판을 모으고 바닥 청소를 하였다.

피진정병원에서 근무하는 보호사는 7명인데, 2·3병동은 보호사 6명이 2명씩 교대근무를 하고, 5병동은 보호사 1명이 09:30부터 19:00까지 고정근무를 하고, 야간에는 3병동 근무자가 5병동까지 함께 담당하므로, 보호사가 환자 보호관리 외에 청소, 배식 등의 업무까지 수행하기는 힘든 실정이다.

3) ○○○

피진정병원의 간호사로서, 2014. 2. 입사할 때부터 관행적으로 배식과 청소를 환자들에게 담당하도록 해왔다. 알코올 의존증 입원환자가 간식비 마련을 위해 일을 하고 싶다는 의사를 밝히고 타 환자와 원만하게 지내는 경우, 사회복지사에게 이를 전달하여 담당 주치의의 허락을 받고 작업치료를 실행하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인, 참고인 등의 진술, 피진정병원의 작업치료 현황·작업치료 일지·작업치료 동의서 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정병원은 ○○도 ○○시에 소재하는 병상수 180개 규모의 정신의료기관으로, 2016. 4. 현재 조현병 및 알코올 의존증 환자 약 125명이 폐쇄병동에 입원하고 있다.

나. 피해자들은 피진정병원 입원환자로 입원 중 청소 및 배식 등의 작업을 수행하였고, 피진정인1은 2016. 12. 1.까지 피진정병원의 원장으로, 피진정인2는 2016. 8. 10.까지 진료과장으로 근무하였다. 현재는, 정신건강의학과전문의 김▽▽이 2016. 12. 2. 피진정병원을 인수하여 원장으로 근무하고 있다.

다. 피진정병원은 주로 보호자로부터 간식비 등 경제적 지원을 받지 못하는 알코올 의존증 환자들을 대상으로 작업의사를 확인하고, 10여명의 환자를 선정하여 병동 청소 및 배식 등을 담당하도록 하였다. 이 과정에서 피진정병원은 작업치료사 등 전문요원을 배치하지 않았고, 보호사의 관리 하에 피해자들에게 청소 및 배식 작업을 하도록 하였다.

라. 피해자들은 통상 06:00 기상시부터 22:00 취침시까지 수시로 홀 및 공동구역, 흡연실, 화장실, 세면실 및 샤워실 등의 바닥청소 및 쓰레기 버리기 등 청소 작업을 하거나, 하루 3회 식사시간(07:00~07:30, 11:30~12:30, 17:30~16:30)에 반찬, 국, 밥 등을 환자들에게 나누어 주고 식판을 모으고 바닥을 정리하는 등의 배식 작업을 하였다. 피진정병원에서는 청소는 1일 30분, 배식은 1일 10분으로 근로시간을 계산하고, 이에 대해 각각 2,000원, 1,000원으로 산정하여 피해자들의 통장에 입금하거나 담배를 지급하였다.

마. 피진정인병원은 별도의 청소인력 1명이 병동 및 병실을 제외한 병원의 안내실, 계단 및 외부 청소를 전담하며, 보호사 7명이 근무하면서 2·3병동은 보호사 6명이 2명씩 교대근무를 하고, 5병동은 보호사 1명이 주간근무를 하고, 야간에는 3병동 근무자가 5병동까지 함께 담당하고 있어, 보호사가 환자 보호관리 외에 청소, 배식 등의 업무까지 수행하기는 어려운 환경이다.

5. 판단

「정신보건법」 제46조의2 제1항 및 제2항에 의하면, 정신의료기관의 장은 입원환자의 치료에 도움이 된다고 판단되는 경우에는 입원환자의 건강상태와 위험성을 고려하여 입원환자의 건강을 해치지 아니하는 범위 내에서 직업재활훈련실 등 작업에 필요한 시설을 갖춘 장소에서 전문요원 또는 작업치료사를 두어 공예품 만들기 등의 단순 작업을 시킬 수 있으나, 대상자 본인의 신청이 있거나 동의가 있는 경우에 한하여 실시하여야 하고, 정신건강의학과전문의가 지시하는 방법에 따라 실시하여야 한다.

그리고 같은 법 시행규칙 제23조의2는 위 법률 조항에 따른 작업치료의 시간, 장소, 절차, 방법, 대상자의 안전 보호의무, 작업 수입의 지급 등에 관하여 자세히 규정하고 있다.

또한, 복건복지부의 행정지침인 '작업치료지침'은 정신보건시설에서의 작업치료의 투명한 운영과 관리를 위하여, 작업치료는 담당 주치의의 치료처방 및 환자 본인이나 보호자의 동의하에 일련의 치료계획과 프로그램으로 시행되어야 하며, 위 계획과 프로그램에는 ① 작업치료 지침 및 적용기준, ② 참여환자를 위한 기능평가, ③ 작업치료를 위한 치료진의 검토회의, ④ 주기적인 치료진 및 작업장 관리자의 평가, ⑤ 작업치료 일지 및 임금대장, ⑥ 작업치료 종결 후 직업재활 및 퇴원계획 등을 포함하여야 한다고 규정하고 있다.

위 관련 규정에 따를 때, 명목상 작업치료의 일환으로 작업이 실시된다고 하더라도, 그 작업의 내용이 병원의 시설 운영에 필요한 노동을 제공받는 것으로 작업을 통한 환자의 치료 목적으로 시행된 것으로 볼 수 없고, 직업재활훈련실 등 작업에 필요한 시설 및 안전한 환경의 구비, 일련의 치료 계획과 프로그램의 마련, 전문요원 또는 작업치료사의 배치, 주기적인 재활 평가 등 법령이 정하는 요건과 절차가 준수되지 않았다면, 「정신보건법」 제46조의2에서 규정하고 있는 입원환자의 치료를 위한 작업요법으로 보기 어렵다고 할 것이다.

피진정인들은 피해자들의 동의를 받았고 작업일지 및 임금대장 등을 작성하여 적법하게 작업치료를 실행하였다고 주장한다.

우선, 이 사건 작업치료에 참여한 피해자들뿐만 아니라 간호사, 사회복지사, 보호사 등은 대다수의 환자들이 간식비 부족 등 경제적 사정 때문에 작업에 참여하였다고 밝히고 있는 점, 병실 청소 및 배식 등은 병원측에서 입원환자들에게 제공하여야 할 기본적인 서비스에 속하는 것임에도 피진정병원에서는 이를 담당할 직원을 채용하지 않고 장기간 동안 환자인 피해자들이 수행하도록 하면서 노동의 대가에 상응하지 않는 저임금을 지급해 온 점 등을 살펴볼 때, 피진정병원의 작업치료가 작업을 통한 환자의 치료 목적으로 시행되었다고 볼 수 없다.

다음으로, 피해자들이 청소 및 배식 등의 작업을 한 공간은 입원환자들이 일상적인 생활을 하는 병동이므로 작업치료를 위한 직업재활훈련실 등 작업치료에 필요한 시설 및 환경의 조건을 갖추었다고 보기 어렵고, 전문요원이나 작업치료사가 아닌 보호사가 피해자들의 작업현장을 관리하였으므로 피해자들의 재활을 위한 치료적 진단 및 평가 등 작업치료로 볼 만한 관리가 적절하게 이루어졌다고 보기도 어렵다. 또한, 작업치료 지침 및 적용기준, 참여환자를 위한 기능평가, 작업치료를 위한 치료진의 검토회의, 주기적인 치료진 및 작업장 관리자의 평가 등을 포함하는 일련의 치료계획과 프로그램으로 시행되지도 않는 등 관련 법령이 규정하는 작업치료의 요건을 갖추지 못 하였다.

따라서 피진정인들이 피해자들에게 청소 및 배식 등의 작업을 수행하도록 한 행위는 「정신보건법」 제46조의2 등에서 규정하는 작업치료의 일환으로 보기 어렵고, 피진정인들의 위 주장은 이유 없다.

결국 피진정인들은 「정신보건법」 제46조의2를 위반하여 「헌법」 제10조 및 12조에서 보장하는 피해자들의 기본권을 침해한 것으로 판단된다.

이에 조치의견으로, 현재 피진정인들이 피진정병원에서 근무를 하고 있지는

않으나, 피진정병원은 작업치료란 명목으로 청소 및 배식을 환자들에게 계속 수행하도록 하고 있으므로, 현재의 원장에게 입원환자에 대한 작업치료와 관련하여 「정신보건법」 제46조의2 및 같은 법 시행규칙 제23조의2를 준수하고, 본래의 치료목적을 벗어나서 병원의 시설운영과 관련된 노동을 환자들에게 부과하지 않도록 업무관행을 개선할 것을 권고하고, ○○시장에게 관내 정신의료기관에서 위법 부당한 작업치료가 실시되지 않도록 지도감독을 철저히 할 것을 권고하는 것이 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 4. 3.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

다수인 보호시설 관련 인권침해

7 2017. 6. 12.자 결정 16진정0219500, 0810400(병합) [정신병원의 부당한 작업부과 및 강박 등에 의한 인권침해]

결정사항

【1】 피진정병원장에게 본래의 치료목적을 벗어나서 병원의 시설운영과 관련된 노동을 환자들에게 부과하지 말고, 입원환자들에게 작업요법을 실시하는 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제76조를 준수하고. 입원환자에 대하여 치료 또는 보호의 목적으로 신체적 제한을 할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조 등 관련 규정을 준수하고, 금속수갑의 사용을 중지하고 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대하여 인권교육실시 권고

【2】 ○○광역시 ○○군수에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신의료기관에서 입원환자들에 대한 부당한 작업 부과나 부당한 강박으로 인한 인권침해가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고

결정요지

【1】 병원의 환경 및 위생업무를 수행할 직원을 채용하지 않고 청소 및 배식, 세탁 등의 작업을 피해자들이 담당하도록 함으로써 「정신보건법」 제46조의2를 위반하여 「헌법」 제10조 및 12조에서 보장하는 피해자들의 기본권을 침해한 것으로 판단

【2】 피해자들에 대해 신체적 제한을 가하는 강박을 행하면서 관련 규정에서 요구하는 절차를 준수하지 않고 강박대로 금속수갑을 사용하면서 주의의무를 소홀히 하여 피해자들의 손목 등에 상해를 입힌 행위 등은 「정신보건법」 제46조를 위반하여 「헌법」 제12조에서 보장하는 피해자들의 신체의 자유를 침해한 것이라고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 「정신건강복지법」 제75조, 제76조

진 정 인 1. 김○○
2. 이○○

피 해 자 별지 기재와 같다.

피진정인 1. ○○병원장
2. 김○○
3. 진○○
4. 정○○
5. 이○○

주 문

1. 피진정인1에게 다음과 같이 권고한다.

가. 본래의 치료목적을 벗어나서 병원의 시설운영과 관련된 노동을 환자들에게 부과하지 말고, 입원환자들에게 작업요법을 실시하는 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제76조를 준수하기 바람.

나. 입원환자에 대하여 치료 또는 보호의 목적으로 신체적 제한을 할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조 등 관련 규정을 준수하고, 금속수갑의 사용을 중지하기 바람.

다. 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대하여 위 가.항 및 나.항에 관한 인권교육을 실시하기 바람.

2. ○○광역시 ○○군수에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신의료기관에서 입원환자들에 대한 부당한 작업 부과나 부당한 강박으로 인한 인권침해가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

3. 진정요지 다.항 및 마.항은 각하한다.

4. 진정요지 라.항은 기각한다

이 유

1. 진정요지

진정인들은 ○○병원(이하 '피진정병원'이라 한다)에 입원하였다가 퇴원한 자들인데, 피진정인들이 입원환자인 피해자들에게 다음과 같은 인권침해 행위를 하였으니, 이에 대한 시정조치 등 권리구제를 바란다.

가. 피진정인1은 피해자1, 2, 3, 4 등 입원환자에게 봉사대라는 이름으로 청소, 빨래를 시키면서 그 대가로 담배 등을 주고 있다.

나. 피진정인1은 피진정병원 00호실에 입원중인 지적장애 환자인 피해자 5, 6, 7, 8에 대하여 병실 침대에 수갑 등을 이용하여 부당한 강박을 하고 있다.

다. 피진정인1은 격리강박에 관한 진단 없이 피해자6, 8을 관행적으로 격리강박하고 있다.

라. 피진정인2는 피해자1 등 남자환자가 외출했다가 병원으로 귀원할 때 신체검사를 하면서 성기를 만지는 등 부당하게 소지품 검사를 하였다.

마. 피진정인3, 4, 5는 피해자5 등이 통제에 잘 따르지 않는다는 이유로 옷을 벗긴 상태에서 똥오줌을 싸도록 방치하면서 주먹과 결박 끈으로 얼굴과 등을 수시로 폭행하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인1, 2

위 진정요지와 같다.

나. 피해자

1) ○○○

피진정병원에 2016. 9.부터 자의입원 중인데, 2016. 1. 6.부터 동료환자가 하던 일을 인계받아 1층 입원환자들의 이불을 세탁하고 있으며, 피진정병원 사무국장으로부터 일주일에 담배 4갑을 받았다. 세탁량은 1일 이불 6~7장이며, 병원지하실에 있는 세탁기를 이용하였다.

2) ○○○

피진정병원에 2016. 10.부터 자의입원 중인데, 2016. 1. 16.부터 사무국장과 간호과장의 지시로 본인의 환자복과 이불을 병원 내 세탁기를 이용하여 세탁하고 있고, 환자 외진 시 앰뷸런스 동행지원을 하며 무거운 짐을 옮기거나 잔심부름 등을 하였다.

3) ○○○

피진정병원에 입원 중이며, 운동 삼아 봉사활동으로 휴지 줍기, 병원외부 청소 등을 금전적 대가 없이 하고 있으며, 다만 담배, 커피 등을 받고 있다.

다. 피진정인

1) 피진정인1

피진정병원은 작업치료를 하지 않고 있으며, 환자들이 자발적으로 일을 도와주는 경우는 있지만 이 과정에서 어떠한 강요도 없었다. 의사능력이 없는 환자라면 일을 원한다고 하더라도 강제로 일을 못 하게 할 수 있지만, 의사능력이 있는 환자가 정당한 의사로 병원 내에서 또는 외부에 나가서 일을 하는 것을 막을 권한은 없다. 피해자1 등 환자들이 간혹 자발적으로 청소, 세탁 등을 한 것으로

알고 있으며, 피해자1에게 일을 하였다고 하여 담배를 준 것이 아니라 간식비가 없다고 하여 병원 사무국장이 빌려 준 것으로 알고 있다.

격리나 강박은 반드시 의사 지시에 의해서만 하며, 의사 지시 없는 격리강박에 대해서는 엄격히 금지하고 있다. 다만, 격리실에 입실하지 않는 침상강박은 「정신보건법」상 격리강박조치가 아니라, 환자 본인이나 보호의무자의 동의하에 일반 의료행위로서의 환자 안전조치로서 시행하는 강박인 관계로 별도 형식의 격리 및 강박일지를 작성할 필요가 없다고 판단하여, 진료기록지에 환자 상태를 관찰한 것을 기록하도록 하였다.

침상강박에 대해 간호사들에게 별도의 격리 및 강박일지를 작성하지 않아도 된다고 지시한 적은 있지만, 환자상태를 관찰하거나 검사를 한 후 진료기록부에 기록하는 것은 당연한 것이므로, 이를 하지 않아도 된다고 지시한 적은 없다. 또한, 병실 내 침상강박의 경우 격리실 강박과 같이 정형화된 형태의 바이탈 체크 등 내역을 기재하는 것이 아니라, 구체적인 상황에 따라 관찰이나 검사 종류를 결정하고 이에 대해 진료기록부 등에 기재하고 있다.

자폐환자들에게 수갑을 사용하면 신속히 강박을 시행할 수 있어 위험을 조기에 차단하는 장점이 있고, 강박과정에서 폭행이나 불상사를 최소화할 수 있다. 끈으로 강박을 할 경우 강도 조절이 적절하게 이루어지지 아니하여 혈액순환이 안 되고 혈전이 생겨 상해나 패색전증 등 중대한 불상사가 생길 수 있으나, 수갑을 사용하면 이를 방지할 수 있고, 환자의 강박을 최소화하기 위해 1포인트 강박을 할 경우 끈으로 묶는 것보다 수갑을 사용하는 것이 용이하다.

발달장애 환자들은 스스로 옷을 벗어 버리고, 벽에 머리를 박고 손으로 스스로 자해를 하고, 대변을 먹는 행동 등을 하여, 환자 보호를 위해 보호자의 동의하에 강박을 하였다. 이 과정에서 피해자8의 경우 혈액순환이 잘 되도록 강박대를 착용하였지만 피해자8 스스로 판단력이 상실되어 움직이다가 상처를 입은 것이지 강박 자체로 인해 상해를 입은 것은 아니다. 치료적인 강박을 가혹행위로 볼 수는 없다.

환자들이 외출 후 귀원할 때 주류 및 흉기 반입을 막기 위해 보호사들이 소지품 검사를 하고 있다. 술에 취한 상태가 아니면 가방만 개방하여 보고, 술에 취한 상태이면 주머니에 손을 넣거나 만지는 방법으로 확인하고 있으며, 여성 환자는 간호사가 소지품 검사를 하고, 남성 환자는 남자보호사가 검사를 하고 있다.

환자들에 대한 폭행을 절대 금지하고 있고, 직원들이 업무수행 중 감정적 대응을 하여 환자와 싸우거나 폭행을 하는 경우 즉시 경찰에 신고한다. 피진정인3, 4, 5가 피해자5 등을 폭행한 사건은 경찰의 수사 중에 있는 것으로 알고 있다.

2) 피진정인2

피진정병원의 간호과장으로 근무하고 있으며, 여성 환자의 소지품 검사를 한 적은 있으나, 남성 환자의 소지품 검사를 한 적이 없으므로 피해자1 등 남성 환자의 성기를 만지는 등의 행위를 한 적이 없다.

평소 보호사가 병동 청소를 하며, 개방병동은 자율배식을 하고 폐쇄병동은 간호사와 보호사가 배식을 하고 있다. 일부 환자들이 청소 및 세탁 등을 하는 것은 누가 시켜서가 아니고 자발적으로 하고 있는 것이다. 정신능력이 떨어진 환자가 그러한 일을 한다면 못하게 하겠지만, 알코올중독 환자들이 스스로 하겠다면 막을 이유가 없다. 상식적으로 병원에서 자의입원환자에게 인권침해 및 노동착취를 한다는 것은 말이 되지 않는다.

라. 참고인

1) 김○○

피진정병원의 사무국장으로 근무하고 있다. 피진정병원은 별도의 청소 인력이 없어 보호사들이 청소 등의 업무를 병행하는 관계로 위생상태가 좋지 않은데, 시급히 충원하여 해결하겠다.

피진정인1의 지시에 의해 2016. 6.~7.경 일반수갑 2개를 구입하여 반으로 잘라서 4개로 변형하여 강박용 수갑을 만들었다. 유도 끈으로 강박을 할 경우 빠른 제압이 안 되므로, 수갑으로 환자들의 한 손만 묶는 방식을 사용하고 있다.

2) ○○○

피진정병원에서 간호사로 근무하고 있다. 환자들에 대한 침상강박에 수갑을 이용하는 것은 주치의인 피진정인1의 지시에 따른 것이다. 수갑을 환자의 한쪽 손목에만 착용시키는데, 상처가 발생하면 다른 손목에 사용하였다.

피진정병원 105실 입원환자들은 지적장애 및 자폐성장애를 가진 환자들인데, 옷을 입혀도 스스로 탈의를 하는 등의 행동을 반복하여 수개월 동안 옷을 입히지 않았다.

피진정병원의 세탁과 청소는 갱생차원에서 사회생활의 일부로 피해자2, 4 등이 하고 있는 것으로 알고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피해자들의 진술, 피진정인들의 답변서 및 제출자료, ○○군보건소의 지도점검 자료, ○○○○경찰서의 송치의견서 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 당사자들의 관계

피진정인1은 정신건강의학과 전문의로 2015. 1. 5. 피진정병원을 개설하여

원장으로 근무하고 있으며, 피진정인2와 피진정인3, 4, 5는 간호과장과 보호사로 근무하고 있다. 진정인1(피해자1)과 진정인2는 피진정병원에 자의로 입원하였다가 퇴원한 자들이며, 피해자2~8은 현재 입원중인 환자들이다.

나. 피해자1, 2, 3, 4에 대한 작업 부과

피진정인은 2015. 1. 개원한 이후 병원 위생 및 환경 관리 등 청소를 담당할 직원을 채용하지 않고, 봉사라는 명목으로 자의입원 환자인 피해자들에게 주기적으로 병동 청소 및 배식, 환자복 세탁 등의 작업을 시키면서 그 대가로 담배 등을 지급하여 왔다.

다. 피해자5, 6, 7, 8에 대한 수갑 사용

피진정인1은 지적장애 및 자폐성장애 환자인 피해자들을 피진정병원 105호실에 수용하면서, 행동특성에 따른 자·타해 위험 등을 방지한다는 이유로 침상 난간에 금속성 수갑으로 피해자들의 한 쪽 손목을 묶어 놓는 '침상강박'을 실시하도록 간호사와 보호사에게 지시하였다.

피진정인1은 위의 '침상강박'을 지시하면서 간호사 등에게 보건복지부의 「격리 및 강박 지침」에 의한 주기적인 바이탈사인(호흡, 혈압, 맥박 등)을 점검하는 대신 필요에 따라 환자의 상태를 간호기록 등 진료기록부에 기재하도록 하였다.

○○군보건소가 2016. 1. 피진정병원에 대한 지도점검을 하였는데, 당시 촬영한 사진에서 피해자들이 알몸 상태에서 한쪽 손목에 금속수갑이 채워져 침대난간과 연결되어 있는 모습과 피해자들의 양쪽 손목에 1~3개의 붉은 피부박탈 등의 상흔이 난 것이 확인된다.

라. 피해자6, 8에 대한 격리강박

2016. 9. 2. ○○군보건소는 피진정병원에 대해 지도점검을 하고, 피해자들에

대한 격리강박 등과 관련하여 피진정인1을 구「정신보건법」(2016. 5. 29.「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」로 개정되기 전의 것, 이하 '정신보건법'이라 한다) 제46조 제2항 위반 혐의로 고발하여, 현재 ○○○○경찰서에서 수사가 진행 중이다.

마. 피해자5에 대한 폭행 등

2017. 1. ○○○○경찰서는 피진정인3, 4, 5의 피해자 5 등 입원환자에 대한 폭행 및 피진정인3의 입원환자 강제추행 등의 범죄사실에 대해 수사를 진행하고, 피진정인들의「정신보건법」제43조 제2항 등 위반 행위에 대해 기소(구속), 기소(불구속), 불기소(혐의없음)의 의견으로 ○○○○검찰청에 송치하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항(피해자1, 2, 3, 4에 대한 작업 부과)

「정신보건법」제41조 제3항은 정신보건시설의 장은 입원한 정신질환자에 대하여 정신건강의학과 전문의의 지시에 의한 의료 또는 재활의 목적이 아닌 노동을 강요하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 그리고「정신보건법」제46조의2 제1항 및 제2항에 의하면, 정신의료기관의 장은 입원환자의 치료에 도움이 된다고 판단되는 경우에는 입원환자의 건강상태와 위험성을 고려하여 입원환자의 건강을 해치지 아니하는 범위 내에서 직업재활훈련실 등 작업에 필요한 시설을 갖춘 장소에서 전문요원 또는 작업치료사를 두어 공예품 만들기 등의 단순 작업을 시킬 수 있으나, 대상자 본인의 신청이 있거나 동의가 있는 경우에 한하여 실시하여야 하고, 정신건강의학과 전문의가 지시하는 방법에 따라 실시하여야 한다.

「정신보건법」은 2016. 5. 29. 전부개정 되어 2017. 5. 30.부터「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」이 시행되고 있는데, 위 법률 제76조는

작업요법에 대하여 기존의 「정신보건법」 제46조의2와 대체로 동일한 내용의 규정을 하고 있다. 작업치료는 위 법령이 규정하는 바에 따라 정신건강의학과 전문의의 치료계획과 프로그램 하에서 시행되어야 하는바, 이 사건에서 피해자들이 병동 청소나 배식, 세탁 등을 한 것을 작업치료로서 수행한 것으로 볼 수 없고, 이들 청소 등 업무는 피진정인1이 입원환자들에게 제공하여야 할 기본적인 서비스에 속하는 것이다. 피진정병원에서 청소 등 기본적 서비스 업무에 필요한 인력을 채용하지 않아 보호사 외에는 해당 업무를 수행할 직원이 없는 상황에서 피해자들이 이를 수행하였다면, 피진정인1을 포함한 피진정병원 소속 직원 등의 강압이나 지시에 의한 것이 아니더라도 이를 피해자들의 자발적 참여라고 볼 수 없으며, 설사 외형적으로 피해자들의 동의가 있었더라도 이를 자유로운 의사에 따른 것으로 보기는 어렵다.

그렇다면 피진정인1은 병원의 환경 및 위생업무를 수행할 직원을 채용하지 않고 청소 및 배식, 세탁 등의 작업을 피해자들이 담당하도록 함으로써 「정신보건법」 제46조의2를 위반하여 「헌법」 제10조 및 12조에서 보장하는 피해자들의 기본권을 침해한 것으로 판단된다.

이에, 피진정인1에게 본래의 치료목적을 벗어나서 병원의 시설운영과 관련된 노동을 환자들에게 부과하지 말고, 입원환자들에게 작업요법을 실시하는 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제76조를 준수하며, 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대하여 위 사항에 관한 인권교육을 실시할 것을, 관할 지도감독기관인 ○○광역시 ○○군수에게 관내 정신의료기관에서 입원환자들에 대해 부당한 작업을 부과하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고할 필요가 있다.

나. 진정요지 나.항(피해자5, 6, 7, 8에 대한 수갑 사용)

「정신보건법」 제46조는 환자를 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 가하는

것은 환자의 증상으로 보아서 본인 또는 주변사람이 위험에 이를 가능성이 현저히 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷이 곤란하다고 판단되는 경우에 그 위험을 최소한으로 줄이고, 환자 본인의 치료 또는 보호를 도모하는 목적으로 행하여져야 하고, 이 경우 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라야 하며 이를 진료기록부에 기재하여야 한다고 규정하고 있다.

「정신보건법」은 2016. 5. 29. 전부개정 되어 2017. 5. 30.부터 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」이 시행되고 있는데, 위 법률 제75조도 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에만 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라 신체적 제한을 할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, 구 「정신보건법 시행규칙」(2017. 5. 30. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」으로 개정되기 전의 것, 이하 '정신보건법 시행규칙'이라 한다) 제1조의3은 격리·강박을 하는 사유와 내용, 격리·강박 당시의 환자의 병명·증상, 격리·강박의 지시자, 수행자 및 개시·종료시간을 작성할 것을 규정하고 있고, 이를 세부화한 보건복지부의 행정지도지침인 「격리 및 강박 지침」은 강박을 환자의 신체운동을 제한하는 행위로써 손목이나 발목을 강박대(끈 또는 가죽 등)로 고정시키거나 벨트를 사용하거나 보호복을 착용시키거나 의자에 고정시키는 방법 등을 사용하는 것으로 정의하면서, 적용시의 원칙으로 간호사가 자주 환자의 상태를 확인해야 하며 간호일지에 강박 또는 격리를 시행한 사유·당시의 환자상태와 방법에 대해 자세히 기록하며, 강박조치한 환자는 1시간 마다 바이탈사인(호흡, 혈압, 맥박 등)을 점검하고 최소 2시간 마다 팔다리를 움직여 주어야 하고, 수시로 혈액순환, 심한 발한을 확인하여 자세변동을 시행해야 한다는 등의 내용을 명시하고 있다.

피진정인1이 금속수갑을 사용하여 피해자들에 대해 침상강박을 실시한 것은

격리 여부와 상관없이 「정신보건법」 제46조 등의 규정을 엄격하게 준수해야 할 강박 행위에 해당한다. 그럼에도 피진정인1은 이를 「정신보건법」 상 강박이 아닌 환자 안전조치로서 시행하였다는 주장을 하며, 상기 관련 규정들에서 요구하는 절차나 적용원칙 등을 준수하지 아니하였고, 「격리 및 강박 지침」에서 제시하는 끈 또는 가죽 등의 재질로 된 강박대가 아닌 금속수갑을 사용하였다.

나아가, 금속수갑을 사용하면서 피해자들이 수갑 사용에 따라 손목 등에 상해를 입지 않도록 조치를 취하거나 주의를 기울이지도 아니하였고, 피해자들의 손목 부위에 피부박탈 등의 상처가 발생하였는데도 이를 방치하였다.

위와 같이 피진정인1이 피해자들에 대해 신체적 제한을 가하는 강박을 행하면서 관련 규정에서 요구하는 절차를 준수하지 않고 강박대로 금속수갑을 사용하면서 주의의무를 소홀히 하여 피해자들의 손목 등에 상해를 입힌 행위 등은 「정신보건법」 제46조를 위반하여 「헌법」 제12조에서 보장하는 피해자들의 신체의 자유를 침해한 것이라고 판단된다.

이에, 피진정인1에게 입원환자에 대하여 치료 또는 보호의 목적으로 신체적 제한을 할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조 등 관련 규정을 준수하고, 금속수갑의 사용을 중지하며, 향후 유사사례의 재발방지를 위하여 소속 의사 및 직원들에 대하여 위 사항에 관한 인권교육을 실시할 것을, 관할 지도감독기관인 ○○광역시 ○○군수에게는 관내 정신의료기관에서 입원환자들에 대한 부당한 강박으로 인한 인권침해 행위가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

다. 진정요지 다.항(피해자 6, 8에 대한 관행적인 격리강박) 및 마.항(피해자5 등에 대한 폭행)

본 진정내용은 국가인권위원회가 진정에 대한 조사를 시작한 이후 진정의 원인된 사실에 대하여 수사기관의 수사가 진행 중인 경우에 해당하여, 「국가인권위

원회법」 제32조 제3항 및 제1항 제5호에 따라 각하한다.

라. 진정요지 라.항(피진정인2의 부당한 소지품 검사)

당사자 간 주장이 상반되고 진정인들의 주장 외에 달리 이러한 사실이 있었음을 인정할 만한 객관적인 증거가 없어, 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회」 제4조 제1항 제1호, 제32조 제3항 및 제1항 제5호, 제39조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 12.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

다수인 보호시설 관련 인권침해

8 2017. 8. 11.자 결정 17진정0308200 [장애인거주시설의 보호의무 위반 등]

결정사항

【1】 사회복지법인 ○○○복지재단 이사장에게, 피진정인을 징계하고, 피진정인을 비롯한 피진정시설 소속 직원들에 대하여 시설 이용자들의 자기결정권을 침해하지 않도록 인권교육 실시 권고

【2】 ○○도 ○○시장에게, 피진정인의 시설 보조금 사적 사용과 관련하여 피진정시설에 대하여 「장애인복지법」 제62조 제1항 제4호 등 관련 법령에 따른 행정조치를 취하고, 유사 사례의 재발 방지를 위하여 관내 장애인거주시설에 대하여 지도점검을 강화할 것을 권고

결정요지

【1】 장애인복지시설에서 근무 중인 시설종사자들에게 상습적으로 자신의 사적인 일을 시켜 보조금으로 급여를 받는 시설종사자들이 자신의 업무에서 이탈하거나 업무를 소홀히 하도록 함으로써 시설 이용자들의 처우를 훼손하는 결과를 초래하여 「헌법」 제10조에서 보장하는 시설 이용자들의 기본권을 침해하였다고 판단

【2】 피해자들의 의사결정에 필요한 정보와 도움을 주거나 개별적인 동의를 받지 아니하고 진정인과의 갈등을 이유로 보호작업장 출근을 막은 행위는 위 관련 규정을 위반하여 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 피해자들의 자기결정권을 침해한 것으로 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 「사회복지사업법」 제42조, 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조, 「장애인복지법」 제58조, 제60조의 3, 제60조의 4, 제62조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제7조, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제3조, 제8조

진 정 인 송○○

피 해 자 별지 기재와 같다.

피진정인 정△△

주 문

1. 진정요지 다.항은 각하하고, 이를 ○○도 ○○시장에게 이송한다.
2. 사회복지법인 ○○○복지재단 이사장에게, 피진정인을 징계하고, 피진정인을 비롯한 피진정시설 소속 직원들에 대하여 시설 이용자들의 자기결정권을 침해하지 않도록 인권교육 실시 권고
3. ○○도 ○○시장에게, 피진정인의 시설 보조금 사적 사용과 관련하여 피진정시설에 대하여 「장애인복지법」 제62조 제1항 제4호 등 관련 법령에 따른 행정조치를 취하고, 유사 사례의 재발 방지를 위하여 관내 장애인거주시설에 대하여 지도점검을 강화할 것을 권고
4. 진정요지 가.의 3), 4)항, 나.의 2), 3)항은 기각

이 유

1. 진정요지

피진정인은 ○○도 ○○시 소재 장애인거주시설인 ○○○마을(이하,'피진정시설'이라 함)의 원장으로서, 아래와 같이 보조금을 사적으로 이용하는 등 시설 이용자의 인권을 침해하였다.

가. 시설 보조금 등의 사적 사용

1) 2015~2017년 매주 화요일 시설 차량을 치료 등 개인 용무로 이용하면서 수시로 피진정시설 생활재활교사 이○○, 직원 임○○ 등에게 장시간 운전을 시켰다.

2) 2016. 12. 및 2017. 1.월경 시설 이용자 보조금으로 백화점에서 과자 등 음식을 구입하여 시설 이용자들에게 일부만 지급하고, 피진정시설 직원 박○○, 서○○ 등에게 재포장을 시켜 개인의 명절 선물로 사용하였다.

3) 피진정시설 작업치료교사 정△△에게 2016. 8.~2016. 11. 4개월 동안 매일 1시간 이상 치료실에서 허리와 어깨 등을 안마하게 하여 성적 수치심과 불쾌감, 모멸감을 주었다.

4) 수시로 작업치료교사 정△△, 영양사 김○○에게 자신의 반려동물인 고양이를 돌보게 하는 등 사적 심부름을 시키고, 생활재활교사 서○○에게 개인 사택의 청소를 시키고, 조리사 박○○에게 아침식사 배달, 개인 건강 보조식품 만들기 등 개인 수발을 하게 하였다.

나. 시설 이용자의 자기결정권 및 인격권 침해

1) 2017. 2. 27.~2017. 3. 8. 사회복지법인 ○○○복지재단 산하 장애인재활시설인 ○○○○○○보호작업장(이하 '보호작업장'이라고 함)에서 일하는 피해자 1, 4, 6, 16, 28, 29, 31의 의사를 무시하고 보호작업장에 출근하지 못 하도록 하였다.

2) 시설 이용자인 피해자 1, 2, 33 등에게 이들의 생활비로 안정성이 검증되지 않은 건강식품(일명 '세포죽', '해독쥬스' 등)을 구입 및 제조하여 강제로 먹도록 하였다.

3) 평소 장애인들에게 막말과 비난을 하고, 특히 식당에서 피해자 19에게 "못 생겼다. 못 됐다."라고 하였다.

다. 근태불량 및 부당한 인사운영 등 업무 소홀

1) 새벽에 개인 일을 보면서 정상근무를 한 것처럼 지문인식기에 출근체크를 하고, 숙소에 들어가 쉬다가 오전 10시에 늦게 출근하였다.

2) 개인 업무로 자주 장시간 외출을 하면서도 행선지와 외출 목적을 기록하지 않았다.

3) 평일인 매주 화요일을 개인 휴무일로 사용하였다.

4) 사무국장 원○○가 피진정인의 시설 운영방침에 문제를 제기하고 순순히 따르지 아니한다는 이유로 업무권한을 제한하고, 2017. 2. 채용한 생활재활교사 홍○○에게 편법으로 부원장 직책을 주어 생활실 근무를 시키지 않고 사무국장직과 재단업무를 시켰다.

5) 직원연수비 예산 대부분을 식품유통 강의, 대체의학 강좌, 해외연수 등 개인적으로 사용하여 직원들의 역량강화를 위한 연수기회를 박탈하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정인은 2016. 3. 2.부터 보호작업장의 원장으로 임명되어 근무하다가 근무능력 상의 문제로 2017. 3. 20. 면직처분을 받자, 자신이 면직된 것이

피진정인 때문이라고 여기고 피진정인을 상대로 왜곡 과장된 내용으로 악의적인 진정을 하였다.

2) 피진정인은 화요일 휴무 시 개인적 치료와 용무를 위해 생활재활교사 이○○에게 총 5~6회, 시설관리팀 직원 임○○에게 총 2회 정도 개인 차량의 운전을 부탁하여 10:00경 출발하여 14:00경 복귀한 적이 있고, 나머지 평일에는 일과시간 이후 부탁을 하였던 적이 있으나, 이로 인하여 시설 이용자들의 안전 및 보호업무의 소홀을 초래한 바는 없다.

3) 피진정인은 자신의 비용으로 명절 선물을 사거나 자신에게 들어 온 과일 등 선물을 이용하여 후원활동 관계자들 2~3명에게 명절 선물을 한 적이 있고, 시설 이용자들에게 최상의 서비스를 제공하고자 백화점 등에서 고가의 빵, 과자 등을 구입해 제공한 사실은 있으나, 보조금으로 구매한 선물 및 식품을 사적으로 유용한 사실은 없다.

4) 피진정인은 평소 허리 통증이 심하여 2016. 8.초~2016. 9.초 한 달여 동안 작업치료실에서 20:00 이후 정△△의 자발적인 동의 하에 물리치료를 받았고, 직원들 의사에 반하여 반려동물 사육, 청소, 식사배달 등 개인 수발 및 심부름을 강요한 적이 없다.

5) 피진정인은 시설 이용자들의 건강을 위하여 간호사 및 전문가인 약사 한○○ 등의 자문을 받고 시설 이용자들의 동의를 받아 건강식품(일명 '세포죽', '건강주스' 등)을 9개월 동안 취식하게 하게 하였고, 이를 시설 이용자들에게 강요한 사실은 없다.

6) 피진정인은 피해자 15, 19 등의 행동특성을 고려하여 친숙함의 표현을 한 사실은 있으나 막말 등 폭언을 한 사실이 없다.

7) 진정인이 시설 장애인들의 정서를 망각한 채 재가 장애인에게만 치중하는 차별적인 경향을 보여 왔고, 간호사 ○○○ 등 직원에게 "○○○장애인들은 보호작업장에서 매우 폭력적이고 정서불안하다"라는 등의 말을 하며 시설

이용자들의 특성을 이해하지 못하는 모습을 보임에 따라, 시설 이용자들을 위하여 생활재활팀에서 일정기간 동안 자체 정서프로그램을 시행할 것을 결정하고 이를 시행하였다.

8) 피진정인은 직원 고용장려금을 고용노동부로부터 확인하여 시설의 복지증진을 위해 ○○○마을 상조회 계좌로 임금 받아 모두 본래의 목적에 맞게 직원들의 해외연수비로 사용하였고, 직원연수비, 교육비, 출장비 등을 개인적으로 사용한 적이 없으며, 진정인의 시설 인사 및 운영과 관련된 대부분의 진정 내용은 허위이다.

9) 피진정인은 피진정시설 원장으로 십수년 간 봉사하면서 일부 사소한 실수를 한 적이 있었을지 모르나 고의로 이익을 취한 사실이 없으며, 주야를 가리지 않고 24시간 피진정시설에 거주하면서 오로지 시설 이용자들의 건강과 식사와 행복을 위하여 모든 희생과 노력을 경주하여 왔다.

다. 참고인

1) 임○○(시설관리직원)

피진정인이 총 20여 차례 이상 시설 차량 및 직원을 사적인 목적으로 이용하면서도 2015. 8.경 사적 용무에 관하여 차량일지에 적지 말거나 다른 내용으로 기재하도록 하여 단 2건만 차량운행일지에 기재하였다.

2016. 2. 10. 15:30경 피진정인의 지시로 ○○○○ 지인에게 선물상자(곶감으로 추정)를 배달한 적이 있다.

2) 이○○(생활재활교사)

피진정인이 평일 근무 시 주 1~2회 정도 차량 운행을 하였는데, 사적인 일인지 공적인 일인지 알지 못하며, 주로 개인 차량을 운행하였고 차량운행 일지를 작성하지 않았다.

3) 안○○(시설관리팀장)

피진정인이 차량을 이용해 외출 시 직원과 동행할 때에는 외출대장 및 차량신청서에 기재하였지만 1주일에 1~2회 일과 중 개인 차량을 이용하여 외출할 때는 위 대장에 기재하지 않는 등 행선지를 밝히지 않았다.

4) 원○○(사무국장)

2017. 3. 초까지 시설 외출대장을 직접 관리하였는데, 피진정인이 시설 차량 또는 개인 차량을 이용하여 개인 용무로 외출을 할 때에는 외출 및 차량일지를 작성하지 않았다.

설 및 추석 명절 선물과 관련하여, 보조금으로 과일 등 선물을 구입해 시설 이용자들에게 지급하고 일부를 사무국장실 옆 간호사실(당시 상담실)에서 재포장을 한 후 피진정인과 박○○, 서○○ 등이 차량에 실어 나르는 것을 보았다.

5) 서○○(생활재활교사 팀장)

피진정인 숙소에 쉬러갔다가 자발적으로 화초관리 등을 했을 뿐이다.

피진정인 개인에게 들어온 물건을 선물한 적은 있지만, 보조금, 후원물품을 타인에게 포장하여 준 적이 없다.

피진정인이 근무 중 허리통증 및 어지러움 증상으로 병원, 스포츠센터에 가려고 개인 차량을 이용해 외출을 많이 하였는데, 외출대장을 작성하지 않았고, 행선지를 몰라 업무를 진행하기 어려운 경우가 있었다.

6) 정△△(전 물리치료사, 퇴사)

근무 당시 두 달 동안 매주 3회에 걸쳐 20:00경 이후 피진정인에 대한 물리치료를 한 적은 있으나, 피진정인의 강요에 의한 것이 아니고, 또한 물리치료 과정에서 수치심 등 불쾌감을 느낀 사실이 없었다.

7) 김△△(전 영양사, 퇴사)

2015. 1. 25. 피진정인과 총무과장 박○○가 ○○○베이커리에서 팥빵 등을 시설 이용자 간식으로 구입해 왔는데, 이 중 팥빵을 빼놓고 식당에 가져가도록 하였다. 2016. 12. 19. 백화점에서 시설 이용자 성탄선물용 간식으로 약과, 연잎차 등 9종을 706,500원에 구매하였는데, 일부 품목을 제외하고 지급하도록 하였다.

8) 박○○(현 생활재활교사, 전 총무과장)

2017. 1. 25. 보조금으로 구매한 간식 중 팥빵 2박스(시가 22,000원)를 "명절 때라 외부에서 손님이 오니 손님 접대용으로 남겨 놓으라"고 하여 보관하고 있다가 피진정인에게 주었다. 이외에는 보조금으로 구입한 물건을 시설 이용자들에게 지급하지 않은 적이 없고, 피진정인 개인에게 들어 온 과일, 메론, 사과, 배 등의 선물을 재포장하여 지역사회 후원자들에게 가져다 주었을 뿐이다. 재포장할 때 개인선물과 보조금 등으로 구입한 물건을 섞어서 포장한 적은 없다.

3. 관련 규정

별지와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인 제출자료, 피진정인의 진술서 및 문답서, 피진정인 농협 등 카드사용현황표, 참고인 원○○ 문답서 및 메모 사진자료, 참고인 안○○ 확인서, 참고인 이○○ 대면조사서 및 시설장 차량지원일지, 참고인 박○○ 문답서 및 차량운행일지, 간식지급대장, 참고인 서○○ 대면조사서 및 업무일지, 참고인 임○○ 제출 차량운행현황 및 일지, 피진정시설이 제출한 시설연혁 및 일반현황자료, ○○시 지도검점자료, 물품구입지출자료(2016. 12. 및 2017. 1.), 시설 이용자

보호작업장 출근부(2017. 2.~3.) 등에 의하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 시설현황 등

피진정시설은 사회복지법인 ○○○복지재단(이사장 양○○, 2003. 2. 11. 설립) 산하 중증장애인 거주시설로 2003. 9. 23. ○○도 ○○시에 설립되었다. 2017. 6. 현재 시설장을 포함한 총 31명의 종사자가 근무하고 있으며, 시설 이용자 총 33명(지체1급 2명, 지적 24명, 뇌병변 7명)이 생활하고 있다. 2016년 기준 국가 및 지방자치단체로부터 연간 약 14억 1천만 원의 보조금을 지원받고 있다.

피진정인은 피진정시설 초대 원장으로 2003. 9. 채용되어 현재까지 근무하고 있다. 진정인은 2016. 3. 2. 위 법인 산하 장애인직업재활시설인 보호작업장 시설장으로 채용되어 근무하다가 2017. 3. 20. 부적절한 직무수행 등을 이유로 법인으로부터 해고되었으나 ○○지방노동위원회에 부당해고구제신청(○○○○○ ○○○ 000호)을 하여 2017. 5. 구제명령을 받았다. 피해자들은 피진정시설에서 생활하고 있는 장애인들이다.

나. 시설 직원 및 차량 등의 사적 이용

피진정인은 2015. 6. 13. 등 총 12회에 걸쳐 자신의 휴무일인 토요일 및 화요일에 ○○도 ○○시 등지의 헬스클럽, 스포츠센터, 병원 등에 가면서 시설관리팀 직원 임○○에게 시설 차량(○○ 6433호)을 운전하도록 하였다.

피진정인은 2016. 3. 15. 등 총 6회에 걸쳐 자신의 휴무일인 화요일 10:00경부터 14:00경까지 허리디스크 치료를 위하여 ○○도 ○○시 소재 스포츠센터에 가면서 생활재활교사 이○○에게 개인 차량을 운전하도록 하였다.

피진정인은 2015. 10. 10. 등 총 11회에 걸쳐 자신의 휴무일인 토요일 및 화요일에 ○○도 ○○시 등지로 물리치료 및 마사지, 첼로연습 등을 하러 가면서 임○○에게 개인 차량을 운전하도록 하였다.

피진정인은 근무일인 2016. 7. 21., 2016. 9. 23., 2017. 1. 4., 2017. 1. 12., 2017. 3. 20., 2017. 3. 22. 공식적으로 외출 처리를 하지 아니한 채 병원치료 등을 가면서 시설 직원들로 하여금 차량을 운전하도록 하였다.

피진정인은 화요일 휴무 시 개인적 치료와 용무를 위해 생활재활교사 이○○에게 총 5~6회, 시설관리팀 직원 임○○에게 총 2회 정도 개인 차량의 운전을 부탁하여 10:00경 출발하여 14:00경 복귀한 적이 있고, 나머지 평일에는 일과시간 이후 부탁을 하였던 적이 있으나, 이로 인하여 시설 이용자들의 안전 및 보호업무의 소홀을 초래한 것은 아니라고 주장한다. 그러나 참고인 이○○, 임○○ 등이 제출한 차량운행 일지, 시설 외출대장, 피진정인의 은행카드 사용현황과, 피진정인이 총 20여 차례 이상 시설 차량 및 직원을 사적인 목적으로 이용하면서도 2015. 8.경 사적 용무에 관하여 차량일지에 적지 말거나 다른 내용으로 기재하도록 하여, 단 2건만 차량운행일지에 기재하였다는 참고인 임○○의 진술, 피진정인이 평일 근무 시 주 1~2회 정도 차량 운행을 하였는데, 사적인 일인지 공적인 일인지 알지 못하며, 개인 차량을 운행할 때는 차량운행 일지를 작성하지 않았다는 참고인 이○○의 진술, 피진정인이 차량을 이용해 외출 시 직원과 동행할 때에는 외출대장 및 차량신청서에 기재하였지만 1주일에 1~2회에 걸쳐 일과 중 개인 차량을 이용하여 외출하면서는 위 대장에 기재하지 않는 등 행선지를 밝히지 않았다는 참고인 안○○의 진술, 2017. 3. 초까지 시설 외출대장을 직접 관리하였는데, 피진정인이 시설 차량 또는 개인 차량을 이용하여 개인 용무로 외출할 때에는 외출 및 차량일지를 작성하지 않았다는 참고인 원○○의 진술, 피진정인이 근무 중 허리통증 및 어지러움 증상으로 병원, 스포츠센터에 가려고 개인 차량을 이용해 외출을 많이 하였는데, 외출대장을 작성하지 않았고, 행선지를 몰라 업무를 진행하기 어려운 경우가 있었다는 참고인 서○○의 진술 등을 종합해 보면, 위 인정사실과 같이 피진정인이 수십 차례에 걸쳐 병원치료, 쇼핑 등 개인 용무로 근무시간 중이나 휴무시간에 임○○ 및 이○○ 등 직원들에게 시설 차량 및 개인 차량을 장시간 운행하도록 하여,

시설 이용자들을 위하여 필요한 서비스의 제공 등 공적 업무의 수행에 지장을 초래한 사실이 인정된다.

다. 시설 보조금의 사적 사용

피진정인은 2017. 1. 25. ○○○베이커리에서 팥빵 2박스 등 4종의 제과를 보조금(총 160,000원)으로 구입한 후, 모두 시설 이용자 간식으로 지급하지 아니하고, 외부 손님 접대용으로 사용한다고 하면서 시설총괄과장 박○○로 하여금 팥빵 2박스(시가 22,000원)를 빼내도록 한 후 이를 받아 임의로 사용하였다.

피진정인은 2016. 12. 19. 백화점에서 시설 이용자 성탄선물용 간식으로 약과, 연잎차 등 9종을 보조금(총 706,500원)으로 구입한 후, 모두 시설 이용자 간식으로 지급하지 아니하고, 금액 불상의 일부 품목을 제외하였다.

피진정인이 위와 같이 보조금으로 구매한 시설 이용자의 간식 중 일부 품목을 지급하지 아니하였음에도, 피진정시설의 간식대장에는 모두 시설 이용자에게 지급한 것으로 기재되어 있다.

피진정인은 자신의 비용으로 명절 선물을 사거나 자신에게 들어 온 과일 등 선물을 이용하여 후원활동 관계자들 2~3명에게 명절 선물을 한 적이 있고, 시설 이용자들에게 최상의 서비스를 제공하고자 백화점 등에서 고가의 빵, 과자 등을 구입해 제공한 사실은 있으나, 보조금으로 구매한 선물 및 식품을 사적으로 유용한 사실은 없다고 주장한다. 그러나 시설 보조금 지출자료(2016. 12. 19, 2017. 1. 25.), 참고인 김△△가 당시 작성한 간식구매 관련 메모 및 사진자료, 간식지급대장과, 2015. 1. 25. 피진정인과 총무과장 박○○가 ○○○베이커리에서 팥빵 등을 시설 이용자 간식으로 구입해 왔는데, 이 중 팥빵을 빼놓고 식당에 가져가도록 하였고, 2016. 12. 19. 백화점에서 시설 이용자 성탄선물용 간식으로 약과, 연잎차 등 9종을 706,500원에 구매하였는데, 이때에도 일부 품목을 제외하고 지급하도록 하였다는 참고인 김△△의 진술, 2017. 1. 25. 보조금으로 구매한 간식 품목

중 팥빵 2박스(시가 22,000원)를 시설 이용자들에게 지급하지 아니하였다는 참고인 박○○의 진술, 설 및 추석 명절 선물과 관련하여, 보조금으로 과일 등 선물을 구입해 시설 이용자들에게 지급하고 일부를 사무국장실 옆 간호사실(당시 상담실)에서 재포장한 후, 피진정인과 박○○, 서○○ 등이 차량에 실어 나르는 것은 목격하였다는 참고인 원○○의 진술, 2016. 2. 10. 15:30경 피진정인의 지시로 ○○○○ 지인에게 선물상자(곶감으로 추정)를 배달한 적이 있다는 참고인 임○○의 진술 등을 종합해 보면, 피진정인이 2015. 12. 19. 및 2017. 1. 25. 보조금으로 구매한 시설 이용자의 간식 중 일부 품목을 지급하지 아니하였고, 그럼에도 마치 시설 이용자에게 지급한 것으로 간식대장이 허위로 작성된 사실이 인정된다.

라. 시설 이용자의 보호작업장 출근 방해

피해자 1, 4, 6, 16, 28, 29, 31 등 7명은 지적장애인들로 피진정시설에 거주하면서 피진정시설과는 독립된 별도의 장애인직업재활시설인 보호작업장에 근로계약을 맺고 출퇴근하는 근로장애인들이다.

피진정인은 2017. 2. 보호작업장 원장이었던 진정인이 위 피해자들의 장애특성을 이해하지 아니하고 불만을 제기한다는 이유로 2017. 2. 27. 시설 종사자들을 시켜 보호작업장에 출근해 있던 피해자들을 시설로 복귀하도록 한 후 이 때부터 2017. 3. 8.까지 10일간 피해자들을 보호작업장에 출근하지 못 하게 하고, 피진정시설 생활재활팀에서 정서치료프로그램 등을 시행하도록 하였다.

피진정인은 위와 같이 피해자들을 시설로 데려오고 출근을 못 하게 하면서 위 피해자들에게 보호작업장에서 근로를 중단하고 시설로 올 것인지, 향후 보호작업장에 출근하여 근로할 의사가 있는지 등 의사결정에 필요한 충분한 정보와 의사결정에 필요한 도움을 제공하지 아니하고, 위 사항에 대한 위 피해자들의 의사를 확인하지 않았으며, 다만 위 정서치료프로그램의 참여에 대하여만 개별 동의를 받았다.

마. 시설 이용자에 대한 건강식품 취식 강요 여부

피진정인은 시설 이용자들의 위장병, 변비, 과체중 등을 해소하기 위해 2015. 4. 약사 한○○의 자문, 그리고 시설 촉탁의 황○○의 동의를 받고 2016. 4. 10. 시설 이용자의 욕구를 조사한 후 2016. 5. 15.~2016. 7. 19. 신청자에 한하여 약 1개월에 한번 꼴로 개인 소유 금전(20,000원~ 50,000원)으로 채소, 과일 등을 공동구매하여 일명 '세포죽'을 제작해 지급하였다.

2016. 7. 이후 보관 등의 문제로 세포죽의 제작을 중단하고 파프리카, 토마토 등 건강야채를 정기적으로 구입하여 일명 '건강주스'를 제작해 지급하였다.

위 '세포죽', '건강주스'는 약사법 등에서 제조·유통을 엄격히 관리·통제하는 의약품 또는 건강보조식품이 아니고, 단순한 조리·가공에 의하여 만들어지고 통상적으로 취식이 가능한 일반식품이다.

5. 판단

가. 각하 부분(진정요지 다.항)

진정인은, 피진정인이 시설장으로서 진정요지 다.항과 같이 출퇴근, 외출, 휴무사용 등 근무상황이 불투명하고, 인사 및 조직운영을 부당하게 하였다고 주장한다. 이는 시설장인 피진정인의 개인적 비위에 관한 사항으로 장애인거주시설 이용자의 기본권 침해와 직·간접적으로 관련이 있다고 보기 어려우므로, 진정요지 다.항은 진정 내용이 국가인권위원회의 조사대상에 해당하지 아니하는 경우로 각하하고, 장애인거주시설 담당 지도·감독 기관 업무에 속하는 사항이므로 해당 기관에 이송하는 것이 적절하다.

나. 권고 부분

1) 진정요지 가.의 1), 2)항

가) 진정요지 가.의 1)항(시설 직원 및 차량 등의 사적 이용)

「헌법」 제10조는 인간의 존엄과 가치를 보호하기 위한 국가의 의무를 규정하고 있고, 국가 및 지방자치단체는 장애인의 보호와 인권 증진을 위하여 시설운영자 등 종사자의 급여를 보조금으로 지급하여 업무를 수행하도록 하고 있다. 「장애인복지법」 제58조 제1항 제1호, 제60조의3 및 제60조의4는 장애인거주시설 운영자는 시설 이용자의 인권을 보호하고, 인권이 침해된 경우에는 즉각적인 회복조치를 취하여야 하며, 최저 기준 이상의 서비스수준을 유지하고, 시설 이용자의 거주, 요양, 생활지원, 지역사회생할 지원 등을 위하여 필요한 서비스를 제공하여야 할 의무가 있다고 규정하고 있다.

피진정인은 인정사실과 같이 장애인복지시설에서 근무 중인 시설종사자들에게 상습적으로 자신의 사적인 일을 시켜 보조금으로 급여를 받는 시설종사자들이 자신의 업무에서 이탈하거나 업무를 소홀히 하도록 함으로써 시설 이용자들의 처우를 훼손하는 결과를 초래하여 「헌법」 제10조에서 보장하는 시설 이용자들의 기본권을 침해하였다고 판단된다.

나) 진정요지 가.의 2)항(시설 보조금의 사적 사용)

장애인의 보호와 권리 증진을 위하여 국가 및 지방자치단체는 시설운영자에게 그 운영에 필요한 예산을 보조하고 있는바, 이러한 예산의 공정하고 투명한 집행을 위하여 「사회복지사업법」 제42조 제2항 및 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조 제1항에서는 국가나 지방자치단체의 보조금은 그 목적 외의 용도로 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

피진정인은 인정사실과 같이 시설 이용자를 위한 보조금을 임의로 사용함으로써

시설 이용자들의 처우를 훼손하는 결과를 초래하여 「헌법」 제10조에서 보장하는 시설 이용자들의 기본권을 침해하였다고 판단된다.

다) 조치의견

이에 사회복지법인 ○○○복지재단 이사장에게 피진정인을 징계할 것을, ○○도 ○○시장에게 피진정인의 시설 보조금 사적 사용과 관련하여 피진정시설에 대하여 「장애인복지법」 제62조 제1항 제4호 등 관련 법령에 따른 행정조치를 취하고, 유사 사례의 재발 방지를 위하여 관내 장애인거주시설에 대하여 지도점검을 강화할 것을 권고한다.

2) 진정요지 나.의 1)항(시설 이용자의 보호작업장 출근 방해)

「헌법」 제10조는 인간의 존엄과 가치로부터 연유하는 기본권으로서 모든 사람의 자기결정권을 보장하고 있고, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라고 함) 제7조(자기결정권 및 선택권)와 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」(이하 '발달장애인지원법'이라고 함) 제3조(발달장애인의 권리), 제8조(자기결정권의 보장)는, 장애인은 자신의 생활 전반에 관하여 자신의 의사에 따라 스스로 선택하고 결정할 권리를 가지며, 장애인이 아닌 사람과 동등한 선택권을 보장받기 위하여 필요한 서비스와 정보를 제공받을 권리가 가진다고 규정하고, 누구든지 발달장애인에게 의사결정에 필요한 사항과 관련하여 충분한 정보와 의사결정에 필요한 도움을 제공하지 아니하고 그의 의사결정 능력을 판단하여서는 안 된다고 규정하고 있으며, 「장애인복지법」 제60조의4(장애인 거주시설 운영자의 의무) 제3항은 시설 운영자에게 시설 이용자의 사생활 및 자기결정권의 보장을 위하여 노력하여야 할 의무를 부과하고 있다.

인정사실과 같이 피진정인이 피해자들의 의사결정에 필요한 정보와 도움을 주거나 개별적인 동의를 받지 아니하고 진정인과의 갈등을 이유로 보호작업장 출근을 막은 행위는 위 관련 규정을 위반하여 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는

피해자들의 자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

이와 같이 비록 피진정인이 피해자들의 자기결정권을 침해한 측면이 있으나, 당시 진정인의 피해자들에 대한 비판적 인식을 해소하려고 피해자의 정서치료를 위한 대체프로그램을 시행한 점 등을 고려하여 피진정인 등에 대한 개별적인 책임을 묻기보다, 사회복지법인 ○○○복지재단 이사장에게 피진정인을 비롯한 피진정시설 소속 직원들에 대하여 시설 이용자들의 자기결정권을 침해하지 않도록 인권교육을 실시할 것을 권고한다.

다. 기각 부분

1) 진정요지 가.의 3)항(작업치료사에 대한 안마 요구)

진정인은, 피진정인이 작업치료사 정△△에게 2016. 8.~2016. 11. 4개월 동안 매일 1시간 이상 시설 치료실에서 허리와 어깨 등의 안마를 요구하여 성적 수치심과 불쾌감, 모멸감을 주었다고 주장한다. 이에 대하여 피진정인은 평소 허리 통증이 심하여 2016. 8.초~2016. 9.초 한 달여 동안 작업치료실에서 20:00이후 정△△의 자발적인 동의를 받아 물리치료를 받았다고 주장하는 한편, 정△△은 당시 두 달 동안 매주 3회에 걸쳐 20:00경 이후 피진정인에 대한 물리치료를 한 적은 있으나, 피진정인의 강요에 의한 것이 아니고, 또한 물리치료 과정에서 수치심 등 불쾌감을 느낀 사실이 없다고 주장한다.

피진정인이 종사자에게 물리치료를 받은 사실은 인정되나, 퇴근 후 당사자의 자발적인 의사에 의해 실시된 것으로 시설 관련 업무에 지장을 초래한 것으로 보기 어려우므로, 이 부분 진정은 진정 내용을 사실로 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로 판단하여 기각한다.

2) 진정요지 가.의 4)항(시설 종사자에 대한 사적 심부름 강요)

진정인은, 피진정인이 생활재활교사 등 시설 종사자 등에게 반려동물 돌보기

등 사적 심부름을 시켰다고 주장하는 반면, 피진정인은 직원들에게 반려동물 사육, 청소, 식사배달 등 개인 수발 및 심부름을 의사에 반하여 강요한 적이 없다고 주장한다. 참고인 정△△, 서○○, 박○○ 등이 개인적인 친분 등으로 자발적으로 한 것이라고 하여 피진정인의 주장에 부합하는 진술을 하고 있고, 달리 위와 같은 행위를 강요하였다고 볼 만한 자료를 발견할 수 없으므로, 이 부분 진정은 진정 내용을 사실로 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로 판단하여 기각한다.

3) 진정요지 나.의 2)항(시설 이용자에 대한 건강식품 취식 강요)

진정인은 2016. 1.~2016. 9. 피해자 1 등의 의사에 반하여 장애수당 등 개인 소유 금전으로 안전성이 검증되지 않은 건강식품(일명 '세포죽', '건강주스' 등)을 구입하여 먹게 하였다고 주장한다. 이에 대하여 피진정인은 시설 이용자들의 건강을 위하여 간호사 및 전문가인 약사 한○○ 등의 자문을 받고, 시설 이용자들의 동의를 받아 실시하였다고 상반되는 주장을 하는 한편, 피해자 1, 2, 5, 16 등은 위 세포죽 등이 다이어트, 변비 해소에 도움을 되었고 취식을 강요받지 않았다고 진술하고 있으며, 담당생활재활교사 설○○도 취식에 대한 강요가 없었고 섭취하는 기간 중 효과가 있었다고 진술하고 있다.

따라서 진정인의 주장과 달리 피진정인이 전문가의 자문, 시설 이용자에 대한 욕구조사를 통해 일명 '세포죽' 등 일반식품을 제작하여 제공하고, 개인 금전 사용을 절차 및 규정에 따라 처리한 것으로 보이는바, 이 부분 진정은 진정 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 기각한다.

4) 진정요지 나.의 3)항(시설 이용자에 대한 막말 등)

진정인은 피진정인이 평소 피해자 15 등 장애인들에게 막말과 비난을 하고, 특히 식당에서 피해자 19에게 "못 생겼다. 못 됐다" 등의 발언을 하였다고 주장한다. 그러나 피진정인은 위 피해자들의 행동특성을 고려한 친숙함의 표현을 한 사실은 있으나 막말 등 폭언을 한 사실이 없다고 부인하고, 달리 진정인의 주장을 인정할

만한 객관적인 자료를 발견할 수 없다. 따라서 이 부분 진정은 진정 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호 및 같은 조 제2항, 제44조 제1항 제1호 및 제45조 제2항, 제39조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 8. 11.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

다수인 보호시설 관련 인권침해

9 2017. 10. 31.자 결정 17진정0774600 [진정권 방해]

결정사항

피진정병원장에게 입원환자들의 진정권 보장을 위하여 「국가인권위원회법」 제31조 및 「국가인권위원회법 시행령」 제7조를 준수하고 진정서가 지체없이 송부될 수 있도록 업무를 개선하고 소속직원들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고

결정요지

피진정인 등은 진정인의 진정서를 지체없이 국가인권위원회에 송부하지 않았고 해당 진정서를 분실하여 진정인의 자유로운 진정권을 보장하기 위한 조치의무를 다하지 않았다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제31조 제3항을 위반하여 「헌법」 제18조가 보장하고 있는 통신의자유를 침해하였다고 판단

참조조문

「헌법」 제18조

진 정 인 조○○

피진정인 1. ○○○정신과의원 원장
2. 박○○

주 문

1. 피진정인1에게, 입원환자들의 진정권 보장을 위하여 「국가인권위원회법」 제31조 및 「국가인권위원회법 시행령」 제7조를 준수하고 진정서가 지체없이 송부될 수 있도록 업무를 개선하고, 피진정인2를 비롯한 소속 직원들에

대하여 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 가.항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2017. 7. 25. ○○○정신과의원(이하'피진정병원'이라 한다)에 입원하였다가 2017. 7. 27. 퇴원하였는데, 입원기간 중 피진정인들로부터 다음과 같은 인권침해를 당하였다.

가. 2017. 7. 25. 다른 병원 의사가 진정인을 진단하였는데 입원결정통지서가 진단 당일 작성되어 2017. 7. 26. 진정인에게 전달된 것은 부당하다.

나. 2017. 7. 26. 진정인이 입원결정통지서를 전달받고 위 가.항의 내용에 대하여 진정서를 작성하여 피진정병원의 박◇◇ 수간호사에게 전달하였는데, 진정인의 진정서가 국가인권위원회에 접수되지 않았다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인1

진정인은 2017. 7. 13. 아버지(조○○), 어머니(이○○)의 동의에 따라 주치의 한○○에 의해 피진정병원에 보호입원 되었다.「정신건강증진 및 정신질환자 복지

서비스 지원에 관한 법률」에 따라 2017. 7. 25. 다른 병원 소속 전문의(○○○○병원 장○○)의 2차 진단 후 입원결정이 되었고 진정인에게 2017. 7. 26. 발급된 통지서를 전달하였다.

2) 피진정인2

피진정인2는 피진정병원 원무과 직원으로 병동 우편물 발송의 책임자이다. 2017. 7. 26. 병동에서 박◇◇ 수간호사가 진정인으로부터 전달받은 진정서를 피진정인2에게 인계하였는데, 위 진정서를 다른 문서와 같이 쌓아 두었다가 분실하여 발송하지 못 하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인들의 진술, 진정인의 입원 관련 서류 등을 종합적으로 고려할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정병원은 ○○도 ○○시 소재 정신의료기관이며, 진정인은 2017. 7. 13. 아버지(조○○), 어머니(이○○)의 동의 및 피진정병원 소속 정신건강의학과 전문의 한○○의 입원권고에 의해 피진정병원에 입원하였다.

2017. 7. 25. 진정인에 대하여 피진정병원과 다른 정신의료기관인 ○○○○병원 소속 정신건강의학과 전문의 장○○의 일치된 소견이 있어, 피진정인1은 진정인에 대하여 피진정병원 입원을 결정하고, 2017. 7. 26. 입원 통지서를 발급하여 진정인에게 전달하였다.

나. 진정인은 2017. 7. 26. 입원통지서를 받은 후 입원절차 진행 등에 부당함이

있는지를 확인하기 위하여 국가인권위원회에 보낼 진정서를 작성하여 병동 수간호사에게 전달하였고, 수간호사는 병원의 우편물 발송담당자인 피진정인2에게 진정인의 진정서를 인계하였으나, 피진정인2는 이 진정서를 분실하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제43조는 정신의료기관의 장은 정신질환자의 보호의무자 2명 이상이 신청하고 정신건강의학과 전문의가 입원이 필요하다고 진단한 경우 2주의 범위 내에서 해당 정신질환자를 입원시킬 수 있는데, 해당 정신질환자에 대하여 계속 입원 등이 필요하다는 서로 다른 정신의료기관 등에 소속된 2명 이상의 정신건강의학과 전문의의 일치된 소견이 있는 경우에만 해당 정신질환자에 대하여 치료를 위한 입원 등을 하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

인정사실 가.항과 같이 피진정인은 2017. 7. 13. 진정인을 피진정병원에 입원조치 하고 2017. 7. 25. 다른 정신의료기관에 소속된 정신건강의학과 전문의로부터 일치된 소견을 받아 진정인에 대해 치료를 위한 입원을 결정하였는바, 피진정인의 행위가 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제43조를 위반하여 진정인의 인권을 침해하였다고 보기 어려우므로, 진정요지 가.항은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나.항

「국가인권위원회법」 제31조는, 시설수용자가 위원회에 진정하고자 하는 경우 그 시설에 소속된 직원은 그 사람에게 즉시 진정서를 작성하는 데 필요한 시간과 장소 및 편의를 제공하여야 하며, 위원 또는 위원회 소속 직원 앞에서 진정하기를

원하는 경우에는 즉시 그 뜻을 위원회에 통지하여야 하며, 시설수용자가 작성한 진정서를 즉시 위원회에 보내고 위원회로부터 접수증명원을 받아 이를 진정인에게 내주어야 한다고 규정한다.

위와 같이 관련 법령에서 진정권 보장 등에 대해 구체적으로 규정하고 있는 것은, 신체의 자유가 제한되어 있는 수용자가 원할 때 신속하고 자유롭게 진정을 할 수 있도록 하여 진정권을 실질적으로 보장하기 위한 것이다.

그런데 인정사실 나.항과 같이 피진정인2는 진정인의 진정서를 지체없이 국가인권위원회에 송부하지 않았고 더욱이 해당 진정서를 분실한바, 진정인의 자유로운 진정권을 보장하기 위한 조치 의무를 다한 것이라 볼 수 없어, 「국가인권위원회법」 제31조 제3항을 위반하여 「헌법」 제18조가 보장하고 있는 진정인의 통신의 자유를 침해하였다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제39조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 31.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

다수인 보호시설 관련 인권침해

10 2017. 10. 31.자 결정 17진정0785500 [정신병원의 휴대전화 일괄 사용 제한]

결정사항

【1】 피진정병원장에게 입원환자의 휴대전화 사용을 원칙적으로 허용하되, 이를 제한할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 등 관련 규정을 준수하고, 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대해 직무교육을 실시할 것을 권고

【2】 ○○시장에게 진정병원을 비롯한 관내 정신보건시설에서 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조 등 위반 사례가 발생하지 않도록 관리·감독을 철저히 할 것을 권고

결정요지

피진정인은 치료 목적 및 휴대전화 반입에 따라 발생할 수 있는 제반 문제를 고려하여 병동 내 휴대전화의 반입을 제한하고 있다고 주장하나 입원환자의 증상 및 치료와 관련한 통신 제한의 필요성이나 제한기간 등에 대해서 검토하거나 진료기록부 등에 제한의 사유 등을 기재하지 않은 상태에서 일괄적으로 휴대전화의 사용을 제한하는 행위는 치료의 목적으로 필요최소한의 범위 내에서 이루어진 적법한 제한이라고 보기 어렵다고 판단

참조조문

「헌법」 제18조, 「정신건강복지법」 제74조

진 정 인 정○○

피진정인 ○○○○병원

주 문

1. 피진정인에게, 입원환자의 휴대전화 사용을 원칙적으로 허용하되, 이를 제한할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 등 관련 규정을 준수하고, 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대해 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. ○○도○○시장에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신보건시설에서 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조 등 위반 사례가 발생하지 않도록 관리·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2017. 7. 23. 알코올의존증 치료를 위해 ○○○○병원(이하 '피진정병원'이라 한다)에 입원하였는데, 피진정병원은 일괄적으로 폐쇄병동에 휴대전화 반입을 불허하고 있다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

병동에 설치된 공중전화 부스를 통해 환자들의 통신의 자유를 보장하고 있다. 휴대전화의 경우 치료 목적 및 휴대전화 반입에 따라 발생할 수 있는 제반 문제(내장된 카메라로 촬영한 사진 외부 유출과 같은 개인정보침해 문제 등)를 고려하여

병동 내 휴대전화 반입을 규정상 제한하고 있으나, 환자들이 원할 경우 휴대전화를 병원 원무과에 보관하여, 외출이나 외박 시 휴대전화를 사용한 후 귀원 시 다시 원무과에 보관하도록 하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술, 진정인의 입원 관련 입원서류 등을 종합적으로 고려하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정병원은 ○○도○○시 소재 정신의료기관이며, 피진정인은 이 병원의 원장이다. 진정인은 2017. 7. 23. 이 병원에 입원하였다가 2017. 8. 29. 퇴원하였다.

나. 피진정인은 진정인 등 입원환자의 휴대전화 사용을 일괄적으로 제한하는데, 입원 시 권리고지 내용 중 통신의 자유 제한 항목을 설명하면서 입원환자들이 병동 내에서 휴대전화를 사용할 수 없음을 안내한다.

5. 판단

「헌법」 제18조는 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다고 규정하고 있고, 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하고 있다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 '정신건강복지법'이라 한다) 제74조는 정신의료기관등의 장은 입원 등을 한 사람에 대하여

치료 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 통신과 면회의 자유를 제한하는 경우에도 최소한의 범위에서 하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제30조 제1항 제7호는 통신과 면회의 자유 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다고 명시하고 있다.

위와 같이 관련 법령에서 통신과 면회의 자유를 제한할 때 최소한의 범위에서 하고, 제한의 사유 등 세부사항을 진료기록부 등에 기재하도록 한 것은, 비록 정신건강의학과전문의의 판단에 따라 치료를 위해 필요한 경우라고 할지라도 환자의 개별 상황에 맞춰 최소한의 범위에서 그 제한이 이루어지도록 함으로써 정신질환자에 대한 인권침해를 예방하는 데에 그 목적이 있다고 할 것이다.

피진정인은 치료 목적 및 휴대전화 반입에 따라 발생할 수 있는 제반 문제를 고려하여 병동 내 휴대전화의 반입을 제한하고 있다고 주장한다. 그러나 입원환자의 증상 및 치료와 관련한 통신 제한의 필요성이나 제한기간 등에 대해서 검토하거나 진료기록부 등에 제한의 사유 등을 기재하지 않은 상태에서 일괄적으로 휴대전화의 사용을 제한하는 행위는 치료의 목적으로 필요최소한의 범위 내에서 이루어진 적법한 제한이라고 보기 어려운바, 이러한 피진정인의 행위는 「정신건강복지법」 제74조 및 제30조를 위반하여 「헌법」 제18조에서 보장하는 진정인의 통신의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

이에, 피진정인에게, 입원환자의 휴대전화 사용을 원칙적으로 허용하되, 이를 제한할 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 등 관련 규정을 준수하고, 피진정병원 소속 의사 및 직원들에 대해 직무교육을 실시할 것을, ○○도○○시장에게는 피진정병원을 비롯한 관내 정신보건시설에서 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조 등 위반 사례가 발생하지 않도록 관리·감독을 철저히 할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 31.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

다수인 보호시설 관련 인권침해

11 2017. 12. 1.자 결정 17진정0963000 [사회복지법인에서의 장애인 인권침해 등]

결정사항

【1】 검찰총장에게, 피진정시설 이용인 4명을 「장애인복지법」 제59조의7 제1호 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제6조 등 위반혐의로, 피진정인을 「장애인복지법」 제59조의7 제7호 위반혐의로 각 고발

【2】 ○○시장에게 시설장 및 종사자들에 대해 보호의무 방임 및 소홀, 장애인 금전관리위반에 대한 책임을 물어 「장애인복지법」 제62조 제1항에 따른 행정처분을 하고, 「장애인복지법」 제59조의4 신고의무 위반 행위에 대해 「장애인복지법」 제90조 제3항 제3의4호에 따른 과태료 처분을 할 것

【3】 시설장에게 피해자들을 가해자들과 분리하고, 피해자들의 피해회복을 위한 치료 및 심리지원 등 사례관리를 강화하고 장애인 금전 부당사용 및 장애인 인권침해 사건 신고의무 위반 행위로 징계할 것, 운동기구 등 구매 건에 대해 해당 피해금액을 즉각 반환하고, 향후 이용인 금전사용 시 관련 규정이 준수되도록 소속 직원에 대해 직무교육을 실시할 것 등을 포함하여 인권교육 실시 권고

결정요지

【1】 가해자들이 장애인이라 할지라도 장애인을 상대로 한 성폭력행위에 대한 처벌에는 예외가 있을 수 없으므로, 가해자를 「장애인복지법」 제59조의7 및 「성폭력처벌법」 제6조 위반혐의로 검찰에 고발하고 이용인 간의 성폭력 등의 재발을 방지하고 피해자들의 권리회복을 위하여 생활공간을 즉시 분리할 것과 이용인들의 성적 문제와 개인 심리치료를 병행할 수 있는 교육계획을 수립하여 즉시 시행할 것, 인권침해 사건이나 사고 등 발생 시에 관련 기록을 남기고 보건복지부 지침 등에 따라 처리할 수 있도록 업무개선 방안을 마련할 것을 권고

【2】 피진정시설에서 물리치료실 운동기구 및 오디오 구입한 것은 피해자의 금품을 부당하게 사용하여 피진정시설의 공용장비를 구입한 것으로 「장애인복지법」 제59조의7 제7호를 위반하여 피해자들의 기본권을 침해하였다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제7조, 제20조, 제32조, 제37조, 「장애인복지법」 제59조의4, 제59조의7, 제60조의4, 제62조, 제86조, 제90조, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제6조

진 정 인 ○○○

피진정인 1. ○○○○원장(○○○)
2. ○○○
3. ○○○

주 문

1. 검찰총장에게, 피진정시설 이용인 △△△, ◎◎◎, □□□, ◇◇◇을 「장애인복지법」 제59조의7 제1호 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제6조 등 위반혐의로, 피진정인1, 2, 3을 「장애인복지법」 제59조의7 제7호 위반혐의로 각 고발한다.

2. ○○도 ○○시장에게 다음과 같이 권고한다.

가. 피진정인1에 대해 「장애인복지법」 제59조의7 제3호 및 제60조의4 제1항의 보호의무 방임 및 소홀과 같은 법 제59조의7 제7호의 장애인 금전 관리위반에 대한 책임을 물어 「장애인복지법」 제62조 제1항에 따른 행정처분을 하고,

나. 피진정인1, 2, 3의 「장애인복지법」 제59조의4 신고의무 위반 행위에 대해 「장애인복지법」 제90조 제3항 제3의4호에 따른 과태료 처분을 할 것

3. 피진정시설의 시설장에게 다음과 같이 권고한다.

가. 피해자 ▲▲▲, ◉◉◉, ■■■를 가해자들과 분리하고, 피해자들의 피해회복을 위한 치료 및 심리지원 등 사례관리를 강화할 것

나. 피진정인2, 3을 장애인 금전 부당사용 및 장애인 인권침해 사건 신고의무 위반 행위로 징계할 것

다. 피해자 ○○○ 등 15명의 운동기구 등 구매 건에 대해 해당 피해 금액을 즉각 반환하고, 향후 이용인 금전사용 시 관련 규정이 준수되도록 소속 직원에 대해 직무교육을 실시할 것

라. 외부 프로그램 진행 시 관련 사업계획 단계부터 여비 예산이 포함된 계획을 수립하도록 업무를 개선할 것

마. 생활재활교사의 부재 시 생활실의 문을 잠그는 관행을 개선할 것

바. 재발방지를 위하여 소속 직원에 대해 인권교육 실시 및 업무개선 방안 마련, 조직문화 개선 등의 조치를 취할 것

4. 진정요지 라.항은 각하한다.

5. 진정요지 마.항은 각하하고 ○○시장에게 이송한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인1, 2, 3은 ○○도 ○○시 소재 사회복지법인 ○○ 산하 장애인거주시설인 ○○○○(이하 '피진정시설'이라 한다)의 원장, 생활지원팀장, 생활지원부팀장인데, 이 시설 이용인 간의 성폭력 행위를 방치하고 개인금전을 착취하는 등 장애인에 대해 다음과 같이 인권침해 행위를 하였다.

가. 피진정인들은 시설 이용인 간 성폭력 행위가 2016년부터 수차례 발생하였음에

도 이를 묵인하거나 내부조치만 취하는 등 피해 장애인들에 대한 보호의무를 소홀히 하였다.

나. 피진정인들은 당사자 동의 없이 시설 이용인의 개인금전으로 시설 내 물리치료실 물리치료기 및 운동기구 등 공용물품과 고가의 건강식품을 구입하고, 외부 프로그램 활동 시 직원의 식대 등을 지급하도록 하면서 장애인의 금전을 착취하였다.

다. 피진정시설의 생활재활교사들은 생활실을 비울 때 이용인의 무단이탈을 막기 위해 생활실 문을 내부에서는 열리지 않도록 하여 장애인의 신체의 자유를 임의로 제한하고 안전보호 의무를 소홀히 하였는데, 피진정인1은 이를 방치하였다.

라. 피진정인1은 근로장애인 ○○○에게 사택 청소 등 가사일을 지시하고, 청소 등이 제대로 되지 않으면 욕을 하고 정신병자 취급을 하였다.

마. 피진정인1은 ① 법인차량을 자녀의 고등학교 통학, 개인 휴가 등에 사적으로 이용하고, ② 2016. 3.~2016. 9. 동안 피진정시설 소속 교사 1명에게 법인 내 별도 직업재활시설인 △△△△ 사업을 하도록 지시하고, 자원개발팀 직원 1명에게는 △△△△의 카페에 2017. 7.부터 주 3회 근무하도록 하는 등 피진정시설 직원을 임의로 다른 시설에 파견하고, ③ 자신의 주말 학부과정 숙제를 직원들에게 지시하였으며, ④ 2017. 9. 4. 자신의 첫째 아들을 입사시키겠다고 사전에 선포하고 2017. 9. 18. 형식적인 면접을 거쳐 사무원으로 채용하였고, ⑤ 2012년 발생한 리베이트 건으로 업무정지 상태인 자신의 배우자가 직원들에게 자의적으로 업무를 지시하는 등 개입함에도 이를 묵인하는 등 피진정시설의 자산 등을 사적으로 사용하고 부당한 인사와 업무처리를 하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피해자 ▲▲▲(남, 32세, 지적장애 1급)

이용인 △△△이 1년 전부터 본인이 싫다는 의사를 표현하였음에도 불구하고 수차례 몸을 만지고 성기를 만졌으며, 성기를 항문에 삽입하였다.

다. 피진정인

1) 피진정인1

가) 이용인 간의 성문제(가해자 △△△, 피해자 ▲▲▲의 건)는 2017. 11. 5. 15:20경 이용인 ○○○에게 듣고 알게 되었으며, 2017. 11. 6. 17:30 대책회의를 열어, 피해자 ▲▲▲를 다른 생활실로 분리하고, 이용인의 성적 욕구 해소 방안을 고민하기로 하였으며, 2017. 11. 7. 09:00경 11월 월례회의 종료시간에 생활지원팀 교사들과 회의결과를 공유하였다. 그 외 이용인 간의 성문제는 보고받은 적이 없고, 가벼운 성적 스킨쉽 정도는 봤으나 이렇게 심한 줄 몰랐다. 2017. 11. 8. ▲▲▲가 피진정인1의 배우자를 찾아가 △△△과 함께 방을 쓰고 싶다며 "△△△이 좋다."고 이야기했고, △△△은 같은 날 저녁 실시한 면담에서 ▲▲▲가 자신의 방으로 먼저 와 접근을 했다고 재차 반복하여 이야기하였다.

나) 물리치료실 운동기구는 이용인 욕구조사와 생활재활교사들의 회의를 거쳐서 필요에 의해 구매하였다.

2) 피진정인2

가) 이용인 △△△과 ▲▲▲의 사안은 2017. 11. 6. 소집된 회의에서 알았으며, 이 회의에서 두 이용인을 분리조치하고 2017. 11. 7. 전직원 회의 때 관련 내용을 공유하기로 결정했으나, 신고·사건 경위 파악·추가 피해자 확인 등에 대해서는 논의하지 않았다.

이용인 ◎◎◎와 ◉◉◉의 사안은 2017. 10. 15. ○○○ 교사로부터 보고받았고, 2017. 10. 16. ◎◎◎를 만나 "◉◉ 씨에게 본인의 고추를 만지라고 했느냐?"고 물었더니 "그렇다."고 인정하였다. 그래서 앞으로는 둘이 화장실에 들어가면 안 된다고 얘기했고, 그 외 다른 조치는 하지 않았다. 국가인권위원회 조사 시에 제출한 '생활팀 운영 회의록(2017. 10. 16.)'과 이용인 ◎◎◎의 상담일지(2017. 10. 16., 상담자 ○○○)는 2017. 11. 7. 국가인권위원회 현장조사 대책회의(피진정인1, 2, 국장 참여)에서 이러한 서류가 필요하겠다고 논의되어 피진정인3이 허위로 작성하였다.

이용인 ◇◇◇과 ◉◉◉의 사안은 2013년 여름 또는 가을에 발생하였는데, 지금의 카페 위치 옆 컨테이너 근처에서 ◇◇◇과 ◉◉◉가 바지를 내리고 있는 상태로 함께 있는 것이 생활교사에게 목격되었다. 당시 회의를 열어 내용을 공유하고, 둘이 어울리지 않도록 주의깊게 살펴보기로 하였다. 팀 회의나 사례회의를 했는지 여부는 기억나지 않고, 특별한 대안도 나오지 않았다고 기억한다.

이용인 □□□의 사안은 국가인권위원회 조사를 받으면서 처음 들었다. 성문제와 관련한 피진정시설의 내부규정은 없는 것으로 알고 있고, 인권지킴이단에 관련 내용이 있는 것으로 아는데 자세한 내용은 모른다. 규정에 따라 처리했어야 했는데, 행정적인 부분이 미흡해 내부회의를 통해 처리하였다.

나) 생활실 중 사랑의 집과 기쁨의 집은 생활재활교사가 자리를 비울 때 생활실

문을 안에서 열지 못하도록 조치한 사실이 있다. 이는 이탈 위험이 있는 장애인 때문이며, 식사를 가지러 가는 오전 7시, 오후 12시, 저녁 5시로 10분 내외이며, 교사가 가끔 다른 일로 자리를 비우게 될 때 이러한 조치를 하고 있다.

3) 피진정인3

가) 이용인 △△△과 ▲▲▲의 사안은 2017. 11. 6. 회의가 소집돼 알게 되었다. ◎◎◎의 사안은 2017. 10. 15. 주말에 ○○○ 교사에게 전화로 보고받고 곧바로 피진정인2에게 보고하였다. □□□의 사안은 모르며, ◇◇◇의 사안은 2013년 경 성적 행동을 하는 모습이 다른 교사에게 관찰되었다고 들은 기억이 있다.

나) 이용인들의 장애수당이 상향되어 이용인의 예금액이 크게 증가하고 있었고, 비만, 운동부족 등 이용인 건강의 질은 떨어져 있으나 적당한 운동기구가 없는 상황으로 이용인의 건강에 도움을 줄 것이라 판단하여 운동기구 구입을 추진하였다. 물리치료사의 협조를 받아 운동기구를 선정하였다. 법인은 자산을 매각할 정도로 어려운 상황인데 반해 일부 이용인의 개인금전은 1천만 원에 육박하고 있어 개인금전으로 구입하였다.
운동기구 구매 전에 이용인 각각에게 사진과 금액이 나온 자료를 보여주며 구매계획을 설명하였다. 이용인들이 동의서를 작성할 정도의 인지가 되지 않기 때문에 구두로 안내했는데, 이를 입증할 자료는 없다.
부모동의서는 향후 혹시 모를 분쟁에 대비하기 위해 받아둔 것으로 구매 및 개인금전 사용에 대한 보호자의 동의가 아니다. 2017. 4. 개최된 보호자회의 때 보호자들의 서명을 받고자 했으나 참석률이 저조하여 총 2건의 보호자 동의서만 받았고, 이후 보호자회의가 한 차례 더 있었으나 추가로 받은 동의서는 없다. 동의서 작성과 관련하여 보호자에게 별도로 연락하지는 않았다.

구매한 운동기구는 개인물품이기 때문에 개인금전으로 구매했고, 2017. 9. 퇴소한 ○○○ 씨에게는 복부단련기를 돌려주었다. 다만, 수치료기는 7명의 이용인이 공동구매한 물품이라 보호자에게 양해를 구했다.

라. 참고인

1) 진정요지 가.항

가) △△△(피진정시설 이용인, 남, 45세, 지적장애 1급)

피진정시설에서 생활하고 있으며 시설 인근 화원에서 일하고 있다. 평소에는 거실에 있는데, 밤에 ▲▲▲가 먼저 내 방에 들어와 혼자 팬티를 벗었다. 밤에 TV를 켜고 ▲▲▲가 이불 속에서 먼저 앞에(성기)를 만지고 뽀뽀를 했다. 나는 ▲▲▲가 만질 때 가만히 있었다. ▲▲▲가 만지는 걸 싫어해서 나는 ▲▲▲ 거(성기) 한 번 밖에 안 만졌다. 가끔 뒤에서도 했다. 나와 같은 방을 쓰는 이용인 ○○○이 옆에서 보았다. 주로 일을 나갔다가 일찍 들어오는 날에 밤에 만졌고, 늦게 오는 날은 안 했다. 일을 안 나가는 날에는 낮에 둘이서 거실에서 많이 했다. ▲▲▲가 앞에 있고 나는 뒤에서 했다. 뒤에서 할 때 ▲▲▲가 싫어했다. 작년에는 이렇게 좀 하다가 말았고, 금년 겨울부터 최근까지 자주 했다.

며칠 전에 밤에 큰 방에서 ▲▲▲와 서로 하다가 피진정인3에게 들켜 피진정인3이 하지 말라고 했으며, 며칠 전에 ▲▲▲가 다른 방(사랑의 집)으로 가서 안 하고 있다. 같은 방에 있었으면 계속 했을 것이다.

나) ◎◎◎(피진정시설 이용인, 남, 36세, 지적장애 1급)

◉◉◉가 피진정시설 본관 1층 화장실에 갔을 때 뒤따라가서 성기를 만지고 앞뒤로 흔들어 하얀 물이 나오게 한 적이 있다. 올해 초부터 ◉◉◉에게 10여 차례 했다. 얼마 전에 ○○○ 선생이 ◉◉◉와 화장실에서 하는 것을 보았다. 앞으로 하지 않겠다.

△△△이 ▲▲▲를 귀찮게 하고 괴롭혔다. 거실에서 바지 속으로 손을 넣어 ▲▲▲의 성기를 만졌다. 잡고 흔드니까 하얀 물이 나왔다. ▲▲▲가 싫어했다. 또 낮에 거실에서 △△△이 바지를 반쯤 벗은 상태에서 ▲▲▲ 엉덩이 똥구멍에다가 성기를 넣고 왔다 갔다 하는 것을 보았다. 몇 년 전부터 그랬고 20번 정도 보았다. 피진정인3에게 며칠 전에 "△△이 형이 자꾸 ▲▲ 몸을 만져요. 자지도 만지고 똥구멍에다가 해요."라고 했더니, 피진정인3이 △△△에게 하지 말라고 했다.

다) ○○○(피진정시설 이용인)

△△△과 같은 방에 있는데, △△△이 ▲▲▲의 바지를 벗기고 손으로 성기를 잡고 아래 위로 흔들어 만지고 입으로 뽀뽀를 했다. 밤에 잘 때 방에서 이불 속에서 여러 번(10여회) 그렇게 했다. △△△이 ▲▲▲의 성기를 만지고 뽀뽀하면 허연 것이 나왔는데, 휴지로 닦지 않았고, ▲▲▲가 괴로워하고 힘들어 했다. 냄새가 많이 났다. 최근에 선생님이 이불을 바꿨다. ▲▲▲가 울지는 않았지만 싫어했고, △△△이 억지로 했다. 이용인 ○○○도 보았다.

며칠 전에 피진정인3, ○○○ 선생님에게 "△△△이 ▲▲▲의 성기를 만지고 뽀뽀를 한다."고 한 번씩 이야기 한 적이 있다.

라) ○○○(피진정시설 이용인)

△△△이 ▲▲▲를 괴롭히는 것을 본 적이 있다. 밤에 방에서 △△△이 이불을 덮고 ▲▲▲의 옷 속에 손을 넣고 성기를 만졌다(국가인권위원회 그림카드 중 바지 속에 손을 넣는 그림카드를 보여주자 고개를 끄덕임). △△△이 밤마다 자주 그랬다. ▲▲가 싫어했다. 교사에게 이야기한 적은 없다.

마) ○○○(피진정시설 이용인)

3년 전 시설 앞 과수원에서 ◇◇◇이 ◉◉◉의 뒤에서 엉덩이에 다가 앞뒤로 움직이면서 성행위를 하는 것이 교사에게 발견되어 알려진 적이 있다. 최근에

목격한 적은 없다.

바) ○○○(전 피진정시설 생활재활교사)

2016년 하반기에 △△△이 ▲▲▲를 자신의 방으로 데려가는 횟수가 잦아졌고, 야간근무 시 △△△과 ▲▲▲가 같은 방이 아닌데도 한 이불을 덮고 있는 것을 자주 목격하여 그해 가을 피진정인2, 3에게 보고를 했으나 별다른 조치가 없었다.

2013. 7.경 ◇◇◇이 ◉◉◉의 바지를 벗기고 뒤에서 다가가는 것을 ○○○ 교사가 목격하고 제지한 뒤 생활팀 조회 때 피진정인2에게 보고했다. 이 사건으로 ◇◇◇이 외출정지 벌을 받아 한 달 정도 방에서만 생활했다.

사) ○○○(전 피진정시설 생활재활교사)

2017년 초 야간근무를 돌 때 △△△이 자신의 방에서 ▲▲▲를 옆으로 뉘여 놓고 이불을 덮은 채 엉덩이를 흔드는 것과 생활실 목욕탕에서 △△△이 ▲▲▲와 같이 샤워를 하며 ▲▲▲의 성기를 만지는 것을 목격하였다. 이에 바로 떨어뜨려 놓고 그렇게 하지 말라고 말한 뒤 피진정인2에게 조치가 필요하다고 보고하였고 그 뒤로도 2차례 더 보고하였으나 이렇다 할 조치가 없었다.

아) ○○○(피진정시설 생활재활교사)

2017. 10. 15. 주말근무 중 ◎◎◎가 바지를 내리고 성기를 꺼낸 상태에서 ◉◉◉가 ◎◎◎의 성기를 만지려는 상황을 목격하여, ◎◎◎에게 "◎◎ 씨가 ◉◉ 씨에게 시킨 것이냐?"고 물으니 ◎◎◎가 "그렇다"고 대답했다는 사실을 ○○○로부터 전해 들었다. 이에 곧바로 피진정인3 등에게 보고하였고, 재발방지 차원에서 당사자들에게 사건에 대해 설명을 하고 주의 깊게 관찰하라고 들어서 그대로 시행하였다.

자) ○○○(피진정시설 생활재활교사)

2017. 11. 6. 08:50경 □□□이 ■■■의 상의를 올려서 가슴을 빨고 있는

것을 목격하였다. 이에 바로 ■■■를 분리하여 자신의 방으로 돌려보냈고 곧바로 열린 오전조회 때 피진정인2에게 보고하였다. 보고 이후 피진정인2가 차후에 이러한 일이 재발되지 않도록 서로 붙어있지 않게 세심히 주의를 기울이라고 당부하였고, 그 외 다른 지시는 없었다.

차) ○○○(피진정시설 생활재활교사)

□□□이 2017. 5.경 ■■■의 손을 잡아당겨 손등에 뽀뽀하는 것을 2번 정도 목격했다. 당시에는 장난이라 생각해 그냥 지나쳤다.

2) 진정요지 나.항

가) ○○○(피진정시설 건강안전팀장, 물리치료사)

피진정시설 입사 당시 물리치료실에는 오래된 파라핀 치료기, 저주파 치료기 등 물리치료기는 2대 뿐이고, 작업치료 교구 위주로 시설이 매우 낙후되어 있었다. 내부적으로는 물리치료실 기구 보강이 필요하다는 의견을 자주 피력했고, 외부에는 제안서를 넣어 재작년부터 안마기 등을 후원받아서 물리치료실 기구를 보강하던 중에 피진정인3에게 운동기구를 사는 게 좋겠다고 제안하였고, 이용인 개인별 상태에 맞춰 적절한 운동기구를 구매하도록 구매품목을 제안하였다.

구매한 운동기구를 물리치료실에 설치하고 사용대장을 기재하면서 관리하고 있다. 사용대장을 작성하는 이유는 운동기구 구매자 이외에 다른 이용인도 사용하므로 향후 발생할 유지수선비를 공동부담하기 위함이다.

나) ○○○, ○○○(피진정시설 공익근무요원)

2017. 9.경부터 피진정시설 물리치료실에서 주로 근무하고 있는데, 물리치료실을 자주 이용하는 이용인은 ○○○, ○○○, ○○○, ○○○(러닝머신 이용), 성명불상(수치료기 이용, ○○○으로 추정) 등 5명 정도이고, ○○○, ○○○, ○○○, ○○○ 등의 이용인은 물리치료실에서 본 적이 없다. 피진정인1은 점심시간 이후 승마기를

종종 이용하고 있다. 복부단련기는 총 5개인데, 3개는 2017. 11. 8.에 처음 조립하였으나 현재까지 이용한 적이 없이 새 제품 상태로 보관 중이다.

다) ○○○(전 피진정시설 생활재활교사)

일자불상 오후에 물리치료실 앞을 오가다 피진정인1이 물리치료실에서 반신욕기를 이용하는 것을 몇 번 본 적이 있다. 자세히는 모르나 피진정시설 종사자들도 종종 이용하는 것으로 알고 있다.

라) ○○○(피진정시설 생활재활교사)

피진정인3이 운동기구 구매에 대해 이용인들에게 안내하는 것을 본 적은 없다. 참고인은 이용인의 통장에서 운동기구 대금이 빠져나간 뒤에야 구매사실을 알았다.

마) ○○○(피진정시설 생활재활교사)

2017. 3. 이용인 통장에서 갑자기 큰돈이 빠져나가 행정실에 물었더니 보호자 동의를 얻어 운동기구를 구입한 것이라고 하였다. 그 전에는 물리치료 관련 물품을 구입한다는 사실을 몰랐고, 이용인들에게 운동기구와 관련하여 설명하는 것을 보거나 들은 적도 없다.

홍삼액 세트와 관련하여, 피진정인2가 의사가 있는 이용인에게는 구매 의사를 물어보고 그 외에는 가급적 구매를 하는 방향으로 하자고 해 그렇게 처리했다.

3) 진정요지 다.항

가) ○○○(전 피진정시설 생활재활교사)

생활재활교사들이 생활실을 비울 때 생활실 문이 안에서 열리지 못하도록 한 것은 오랜 관행이다. 주로 '사랑의 집'과 '기쁨의 집' 2곳에 대해 이렇게 하고 있고, 매일 아침, 점심, 저녁 식사시간 10분씩, 생활실 아침조회 10분, 매주 주간회의 15분, 월 1회 월례회의 1시간 내외이며, 그 외 교사 휴게시간 1시간, 가끔 전체

청소나 창고 작업 등 원내 작업이 있어 자리를 비우게 될 때 이러한 조치를 하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

피진정인들의 진술 및 제출자료, 피해자 및 참고인의 진술 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 시설현황 등

피진정시설은 사회복지법인 ○○ 산하 중증장애인거주시설로, 2017. 11. 현재 종사자는 32명, 이용인은 48명(남성 39명, 여성 9명)이고, 국가 및 지방자지단체로부터 연간 약 17억 원의 보조금을 지원받고 있다. 이용인의 대부분은 지적 장애인(33명)이고, 그 외 지체장애인(7명), 뇌병변장애인(6명) 등이 피진정시설에서 생활하고 있다.

피진정인1은 법인의 대표로서 피진정시설의 원장을 겸하고 있으며, 피진정인2는 생활지원팀장, 피진정인3은 생활지원부팀장으로 근무하고 있다.

〈별지〉 기재 피해자들 및 진정요지 가.항의 성폭력 등 가해자들(이용인 △△△, ◎◎◎, □□□, ◇◇◇)은 피진정시설 이용인들로 지적 장애 등을 가지고 있다.

나. 진정요지 가.항

1) 이용인 △△△(남, 45세, 지적장애 1급)은 2016년부터 최근까지 피진정시설의 2층 생활실(꿈이 있는 집) 내 화장실, 방, 거실 등에서 자신보다 지적

능력과 신체적 기능이 낮은 피해자 ▲▲▲(남, 32세, 지적장애1급)가 싫다는 의사표현을 했음에도 불구하고 ▲▲▲의 항문에 자신의 성기를 넣고 성행위를 하는 방식으로 20여회 성폭행하였고, 밤마다 ▲▲▲를 자신의 방으로 불러들여 데리고 자면서 ▲▲▲의 성기를 만지는 등 성추행하였다.

2) 이용인 ◎◎◎(남, 36세, 지적장애 1급)는 2017. 10. 15. 14:00경 피진정시설 내 행정동 건물 1층 화장실에서 지적장애로 인하여 자기표현이나 저항이 어려운 피해자 ◉◉◉(남, 21세, 지적장애 1급)에게 자신의 성기를 손으로 주무르도록 하는 방법으로 성추행하였고, 이외 2017년 초부터 ◉◉◉를 상대로 이와 유사한 행위(손으로 성기를 만지고 위아래로 흔들도록 시키는 행위)를 10여 차례 반복하였다.

3) 이용인 □□□(남, 53세, 지적 및 청각장애1급)은 2017. 11. 6. 08:50경 피진정시설 1층 생활실(사랑의 집) 내 자신의 방 안에서 지적장애로 의사소통 및 의사표현이 불가능한 피해자 ■■■(남, 34세, 지적장애 1급)의 상의를 올리고 가슴을 빠는 방법으로 성추행 하였고, 2017. 5.부터 2회에 걸쳐 ■■■의 손을 잡아당겨 손등에 뽀뽀 등을 하였다.

4) 이용인 ◇◇◇(남, 44세, 지적장애1급)은 2013. 7.경 피진정시설 앞마당(현 카페○○ 부근, 과거 과수원 인근)에서 피해자 ◉◉◉(당시 만 15세)를 상대로 항문성교를 시도하였다.

5) △△△의 상기 1)항의 행위에 대해, 피진정인1, 2, 3은 2017. 11. 5. 또는 11. 6. 처음 알게 되었다고 주장한다. 그러나 2016년 하반기부터 의심정황을 목격해 피진정인2, 3에게 보고하였다는 참고인들의 진술, 일시는 정확하지 않으나 최근 피해자 ▲▲▲를 상대로 성행위를 하다가 피진정인3에게 들켜 주의를 받았다는 △△△의 진술 등을 종합적으로 고려하면, 피진정인2, 3은 △△△의 상기 1)항의 행위에 대해 최소한 2016년 하반기부터는 인지하고 있었음에도 아무런 조치를 취하지 않았고, 2017. 11. 6. 회의에서도 피해자

▲▲▲와 가해자 △△△의 생활실을 분리하고 직원회의에서 사건 내용을 공유하는 것 외의 조치는 취하지 않은 사실이 인정된다.

6) 2017. 10. 15. 피진정인2, 3은 상기 2)항과 같은 ◎◎◎의 행위에 대해 보고 받은 후, 2017. 10. 16. 피진정인2가 ◎◎◎를 불러 간단히 주의를 주고 생활실 담당 교사에게 피해자 ◉◉◉를 주의 깊게 살펴보도록 지시하는 것 이외에 별다른 조치를 하지 아니하였다.

7) 피진정인3은 2017. 11. 6. 상기 3)항과 같은 □□□의 행위에 대해 보고 받은 후, 차후에 이러한 일이 재발되지 않도록 서로 붙어있지 않게 세심히 주의를 기울이라고 당부하였을 뿐 다른 조치는 하지 아니하였다.

8) 피진정인2는 상기 4)항과 같은 ◇◇◇의 행위에 대해 보고 받은 후 가해자 ◇◇◇에 대해 한 달 간 외출정지(방에서만 생활하는 것을 의미함)의 벌을 준 것 외에 별다른 조치는 하지 않았다.

다. 진정요지 나.항

1) 피진정인들은 2017. 3. 피진정시설 이용인 총 15명의 금품(2천8백여만원)으로 아래 표와 같이 운동기구 및 오디오를 구입하였는데, 그 과정에서 이용인들로부터 동의서를 받지 않았다. 구매 이후 2017. 4. 15. 이용인의 보호자 2명에게 동의서를 받았으나, 동의서에는 운동기구의 금액이나 개인금전 사용여부에 대한 설명이 없다. 또한 운동기구를 구매한 장애인 15명 중 어느 정도라도 인지나 의사소통 능력이 있는 장애인은 2명에 불과하다.

운동기구 및 오디오 구입 현황

연번	피해자 (금품 부담자)	구입품목	구입금액(원)	동의서 여부
1	○○○	수치료기	1,100,000	
2	○○○	수치료기	1,100,000	

연번	피해자 (금품 부담자)	구입품목	구입금액(원)	동의서 여부
3	○○○	복부단련기	299,000	
		수치료기	1,100,000	
4	○○○	좌식싸이클	1,440,000	
		오디오	498,000	
5	○○○	복부단련기	299,000	
		수치료기	1,100,000	
6	○○○	수치료기	1,100,000	
7	○○○	수치료기	1,100,000	
8	○○○	복부단련기	299,000	
		장운동기	1,870,000	
9	○○○	복부단련기	299,000	보호자 동의서
		반신욕기	3,100,000	
10	○○○	복부단련기	299,000	
		음파진동기	4,400,000	
11	○○○	런닝머신	2,591,200	
12	○○○	승마기	3,950,000	보호자 동의서
13	○○○	거꾸리	1,185,000	
14	○○○	수치료기	1,100,000	
15	○○○	복부단련기	299,000	
합 계			28,528,200	

2) 상기의 운동기구 등은 구입금액을 부담한 이용인보다는 다른 이용인과 피진정인1을 포함한 종사자 등이 자주 사용하고 있는 점, 물리치료실이 너무 열악해 기구보강이 필요하였던 점, 운동기구 구매자 이외에 다른 이용인도 운동기구를 이용하고 있어 향후 발생할 유지수선비를 공동부담하기 위해 사용대장을 작성하고 있는 점 등을 고려할 때, 개인물품이라기보다 피진정시설의 물리치료실 장비로서 공용물품으로 사용되었다.

3) 피진정시설은 2017년 2, 4, 6월, 총 3회에 걸쳐 개당 25만원 짜리 홍삼진액 세트를 총 48명의 이용인 중 37~38명의 개인금전으로 구입하였으며, 총 구매액은 2천8백여만 원이다. 1, 2, 3차 모두 당사자의 동의서는 없고, 1차 구매 시에는 구입계획 등 관련 문서도 없다. 2차와 3차는 이용인에게 구두로 구매의사를 묻거나 의사표현이 불가능한 이용인의 경우 생활재활교사가 구매여부를 판단하여 구입 희망자 명단을 작성하였는데, 구입을 원하지 않는다고 분명히 의사를 표명한 경우와 개인금전이 적은 경우를 제외하고는 가급적 구입하라고 피진정인2가 지시하였고, 이는 피진정인1의 승인에 따른 것이다.

4) 피진정시설은 2016년까지 외부 프로그램 활동시 이용인들의 돈으로 동반한 종사자들의 식사와 간식을 해결해오다가 2017년 보건복지부 지침에 따라 이를 중단하였다. 이후 프로그램비 및 여비의 부족으로 외부 프로그램에 쓰인 유류비나 식비 등을 청구하기 어렵게 되자, 가급적 외식을 하지 않도록 외부 프로그램의 시간이나 횟수를 조정하였다. 때로는 이용인 ○○○·○○○·○○○ 등이 자의에 의하여 종사자의 식비를 지급하였다.

라. 진정요지 다.항

피진정시설은 생활실 두 곳(사랑의 집, 기쁨의 집)에 대해 생활재활교사 등이 자리를 비울 때 생활실 안에 있는 이용인이 문을 열 수 없도록 하고 있다. 주로 교사 등이 이용인의 식사를 가지러 가는 매일 07:00, 12:00 및 17:00경의 10분 내외와 교사 등이 참여하는 아침조회(10분 내외), 매주 주간회의(15분 내외), 월 1회 월례회의(1시간 내외) 시간이며, 그 외 교사 휴게시간(1시간)이나 전체 청소나 창고 작업 등 원내 작업으로 교사가 자리를 비우게 될 때 이용인들이 생활실의 문을 열지 못 하도록 하고 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항(시설 이용인 간 성폭력 발생 및 보호조치 소홀)

1) 시설 이용인 간 성폭력 발생

「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 '성폭력처벌법'이라 한다) 제6조 제1항 내지 제4항은 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람에 대하여, 또는 신체적인 또는 정신적인 장애로 항거불능 또는 항거곤란 상태에 있음을 이용하여 강간, 강제추행, 간음 등을 한 사람을 처벌 하도록 규정하고 있고, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라 한다.) 제32조 제5항은 누구든지 장애인의 성적 자기결정권을 침해하거나 수치심을 자극하는 추행 및 강간 등을 행하여서는 아니됨을, 「장애인복지법」 제59조의7 제1호는 누구든지 장애인에게 성폭력 등을 행하면 아니 됨을 명시하고 있다.

인정사실 나.1)항과 같이 가해자 △△△은 피해자 ▲▲▲가 싫다는 의사표현을 했음에도 ▲▲▲가 자신보다 신체적, 정신적 능력이 미약하여 항거곤란 상태에 있음을 이용하여 ▲▲▲의 구강 및 항문에 자신의 성기를 넣는 등 「성폭력처벌법」 제6조 제2항 제1호에 해당하는 행위 등을 하였고, 가해자 ◎◎◎, □□□, ◇◇◇은 피해자 ◉◉◉, ■■■를 상대로 인정사실 나.2)~4)항과 같이 「성폭력처벌법」 제6조에 해당하는 추행 등을 하였다.

비록 가해자들이 장애인이라 할지라도 장애인을 상대로 한 성폭력행위에 대한 처벌에는 예외가 있을 수 없으므로, 가해자 △△△·◎◎◎·□□□·◇◇◇을 「장애인복지법」 제59조의7 및 「성폭력처벌법」 제6조 위반혐의로 검찰에 고발할 필요가 있다.

2) 보호조치 소홀

「장애인복지법」 제59조의7 제3호는 자신의 보호·감독을 받는 장애인에 대하여

기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임 행위를 금지하고 있고, 같은 법 제60조의4 제1항은 시설 운영자는 시설 이용자의 인권을 보호하고 인권이 침해된 경우에는 즉각적인 회복조치를 취하여야 함을, 제59조의4 제2항은 사회복지시설장과 그 종사자는 장애인학대 및 장애인 대상 성범죄를 알게 된 때에는 지체없이 장애인권익옹호기관 또는 수사기관에 신고하여야 함을 명시하고 있다.

피진정인1은 피진정시설의 원장(시설장)으로서 성폭력 등 피해자인 ▲▲▲, ◉◉◉, ■■■를 보호하고 즉각적인 회복조치를 취하여야 함에도 불구하고 이를 소홀히 했을 뿐만 아니라, 장애인권익옹호기관이나 수사기관 등에 신고하지 아니하였고, 가해자 ◎◎◎의 행위에 대해서는 피진정인3이 상담일지와 회의록을 조작하도록 묵인하는 등 사건을 은폐·축소한 정황이 인정된다. 이에 피진정시설에 대한 지도감독 권한을 가지고 있는 ○○시장에게, 피진정인1에 대해 「장애인복지법」 제62조 제1항에 따른 행정처분을 할 것과 같은 법 제90조 제3항 제3의4호에 따른 과태료를 부과할 것을 권고할 필요가 있다.

피진정인2, 3은 인정사실 나.1)~4)항과 같이 성폭력 등 발생사실을 인지하고도 「장애인복지법」 제59조의7 제3호의 책무를 소홀히 하고, 같은 법 제59조의4의 신고 의무를 이행하지 아니한바, 피진정시설의 시설장에게 피진정인2, 3에 대해 징계를 권고하고, ○○시장에게 「장애인복지법」 제90조 제3항 제3의4호에 따라 신고의무 위반 행위에 대하여 과태료를 부과하도록 권고할 필요가 있다.

한편, 이용인 간의 성폭력 등의 재발을 방지하고 피해자들의 권리회복을 위하여 피진정시설의 시설장에게, 성추행 또는 성폭행에 연루된 시설 이용인에 대하여 생활공간을 즉시 분리할 것과 이용인들의 성적 문제와 개인 심리치료를 병행할 수 있는 교육계획을 수립하여 즉시 시행할 것, 인권침해 사건이나 사고 등 발생 시에 관련 기록을 남기고 보건복지부 지침 등에 따라 처리할 수 있도록 업무개선 방안을 마련할 것을 권고할 필요가 있다.

나. 진정요지 나.항(시설 이용장애인에 대한 금전착취)

「장애인차별금지법」 제32조 제4항은 누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다고 규정하며, 「장애인복지법」 제59조의7 제7호는 장애인을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위를 금지하고 있다.

보건복지부 행정지침인 '2017년 장애인복지시설 사업안내'는, 대리인에 의해 이용장애인의 금전관리가 이루어지더라도 금전의 지출 등은 장애인의 동의 하에 이루어져야 하며, 장애인의 생활 및 서비스 제공에 직접 투입되지 않는 "시설 기능보강(장비보강 포함)"과 "프로그램 진행 시 직원의 경비"에는 이용장애인 소유의 금전을 사용할 수 없다고 명시하고 있다. 그리고 시설장 및 직원이 대리인으로 금전관리를 할 경우 이용장애인의 금전관리 시 장애인의 의사와는 상관없이 금전적 문제가 발생하여 장애인에게 피해가 발생하였을 때에는 시설장의 책임 하에 신속히 피해 보상을 하도록 하고 있으며, 시설장은 이용장애인의 금전이 이용장애인의 재활, 교육, 외부활동, 취미 및 지역사회 참여 등에 적절히 활용될 수 있도록 개인별 지원계획을 수립해야 한다고 명시하고 있다.

피진정인3은 운동기구 등의 구매 전에 이용인 각각에게 사진과 금액이 나온 자료를 보여주며 구매계획을 설명하였다고 주장하나, 이를 입증할 자료가 없는 점, 참고인 생활재활교사들은 이용인의 통장에서 큰 금액의 돈이 빠져나가 행정실에 사용처를 확인하기 전까지는 운동기구 구입 사실을 몰랐으며 이에 대해 이용인에게 설명하는 것도 보지 못하였다고 진술하는 점, 피진정시설의 제출 자료상 운동기구를 구매한 이용인 15명 중 어느 정도라도 인지나 의사소통 능력이 있는 이용인은 2명에 불과한 점 등을 고려하면, 설사 피진정인3이 운동기구 구매에 대해 설명을 했을지라도 해당 이용인들이 운동기구의 기능이나 필요성, 구매 금액 및 가격의

적정성 등을 이해하고 스스로 판단하여 구매에 동의했다고 보기는 어렵다.

따라서 피진정시설에서 물리치료실 운동기구 및 오디오 구입 시에 이용인의 개인별 동의를 받았다고 보기 어렵고, 시설 내 다른 이용인들과 피진정시설의 종사자들이 구입물품을 함께 사용하는 정황이 있어 구입당사자의 개인물품이라기보다는 피진정시설의 공용장비에 해당되는 것으로 보이는바, 피진정인1, 2, 3이 피해자 15명의 금품을 부당하게 사용함으로써 「장애인복지법」 제59조의7 제7호를 위반하여 피해자들의 기본권을 침해하였다고 판단된다.

이에 조치의견으로, 피진정인1, 2, 3의 「장애인복지법」 제59조의7 제7호 위반혐의에 대해서는 수사기관에 고발하고, 피진정시설의 시설장에게는 피진정인 2, 3을 징계할 것과 운동기구 구입 비용을 부담한 피해자 15명에 해당 금액을 즉각 반환할 것을 권고할 필요가 있다.

한편 홍삼액 세트의 구입은 이용인 본인을 위한 지출에 해당되나 이용인들의 욕구조사 및 동의절차가 불투명하여 이를 개선할 필요가 있다. 또한 외부 프로그램 활동 시 이용인의 개인금전으로 종사자의 식대 등을 지불하는 관행도 개선할 필요가 있으므로, 향후 이용인의 금전사용 시 관련 규정이 준수되도록 소속 직원 등에 대하여 직무교육을 실시할 것과 외부 프로그램 진행 시 사업계획 단계부터 여비 예산이 포함된 계획을 수립하여 프로그램 비용이나 여비 예산을 충분히 확보하도록 업무를 개선할 것을 권고할 필요가 있다.

다. 진정요지 다.항(생활실 출입 제한)

피진정인2는 이용인의 보호를 위해 교사 부재 시 생활실의 출입문을 잠근다고 주장한다. 그러나 이용인 보호의 목적이라고 할지라도 생활재활교사가 생활실을 비울 때마다 이용인들이 출입문을 열 수 없도록 원천적으로 막는 행위는 「장애인복지법」 제59조의7 제5호에서 금지하는 장애인 감금행위로서 「헌법」 제12조에서 보장하고 있는 신체의 자유를 침해할 우려가 있으므로, 피진정시설의 시설장에게

생활재활교사의 부재 등을 이유로 생활실의 문을 잠그는 관행을 개선할 것을 권고할 필요가 있다.

라. 진정요지 라.항

본 진정요지는 피해자가 아닌 사람이 한 진정으로 피해자가 조사를 원치 않는 것이 명백한 경우에 해당하여 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제3호에 따라 각하한다.

마. 진정요지 마.항

본 진정요지는 피진정인1의 개인적 비위에 관한 사항으로 장애인거주시설 이용자의 기본권 침해와 직·간접적으로 관련이 있다고 보기 어려우므로, 진정내용이 국가인권위원회의 조사대상에 해당하지 아니하여 「국가인권위원회법」 제32조 제1항에 따라 각하하며, 다만 피진정시설에 대한 지도·감독 등의 업무를 담당하는 기관으로 이송할 필요성이 인정되어 「국가인권위원회법」 제32조 제2항에 따라 ○○시장에게 이송한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제45조 제1항 및 제2항, 제44조 제1항 제1호 및 제32조 제1항 제1호, 제32조 제2항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 1.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

다수인 보호시설 관련 인권침해

12 2017. 12. 26.자 결정 17진정0512300 [부당한 입원]

결정사항

【1】 피진정인에게, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제43조 위반 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련하고, 소속 의사 및 직원들에 대해 위 조항에 따른 입원 절차를 엄격히 준수하도록 직무교육 실시 권고

【2】 진정요지 나항은 각하하고, ○○○○○○검찰청에 이송한다.

결정요지

피진정인은 보호의무자인 어머니의 입원동의서 등을 받지 않고 진정인의 처로 하여금 필요 서류에 대필하게 하여 진정인을 입원조치 하여 정신건강복지법 제43조 제1항을 위반하고 「헌법」 제12조가 보장하는 진정인의 신체의 자유를 침해한 행위에 해당한다고 판단

참조조문

「헌법」 제12조, 「정신건강복지법」 제43조

진 정 인 김○○

피진정인 ○○병원장

주 문

1. 피진정인에게, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제43조 위반 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련하고, 소속 의사

및 직원들에 대해 위 조항에 따른 입원 절차를 엄격히 준수하도록 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나항은 각하하고, ○○○○○○검찰청에 이송한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2017. 5. 16.~2017. 6. 21. 알코올의존증으로 ○○병원(이하 '피진정병원'이라 한다.)에 입원하였던 환자로, 입원기간 중 다음과 같은 인권침해를 당하였다.

가. 입원 당시 보호자인 어머니가 오지 않은 상태에서 진정인의 처가 어머니를 대신해 보호자에 의한 입원을 시켰다.

나. 2017. 5. 18. 외진 시 사설응급구조단에 의해 강제 결박 및 폭행을 당하여 갈비뼈에 금이 갔다.

2. 당사자 주장 및 관계인 진술요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

진정인은 피진정병원에 계속 입·퇴원을 해온 환자로 입원 당시 어머니의 동의도 곧 받으리라 생각하고 입원조치를 한 것이다. 병원 측의 실수가 있었음을 최근에야 확인하였으며, 이러한 상황이 재발하지 않도록 노력하겠다.

다. 참고인

1) 참고인 1(피진정병원 원무과 직원)

진정인이 2017. 5. 16. 20:00경 사설응급구조단을 통해 진정인의 처인 참고인과 함께 피진정병원에 입원치료 목적으로 방문하였다. 당시 참고인 2가 제출한 가족관계증명서 등을 검토한 결과 진정인의 어머니와 처가 보호의무자임을 확인하였다.

진정인의 처인 참고인 2에게 보호의무자 2인의 동의가 필요하다고 말하였으나, 당시 참고인 2가 "진정인이 술을 마시고 참고인 2와 딸을 폭행하고 죽이겠다고 협박하고 있어 급박한 상황으로, 가족을 살려 달라"고 사정하여, 참고인 2와 어머니가 직접 온 것처럼 대필하고 7일 이내 서류를 보완하기로 하고 입원수속을 하였다. 당시 대필서명이 안 되는 것으로 알고 있었으나 참고인 2의 간절한 요청에 업무상 과실을 범하였으며, 이에 대해 깊이 반성하고 있다.

2) 참고인 2(○○○, 진정인의 처)

진정인이 그동안 피진정병원에 여러 차례 입원을 해왔고, 입원 당시 진정인이 술을 마시고 난동을 부려 빨리 입원을 시켜야 할 상황인데 원거리에 거주하는 어머니가 와서 동의할 시간적인 여유가 없었다. 그래서 원무과 직원에게 부탁하여, 참고인 2가 어머니 서명을 대필하여 입원시켰다.

진정인을 이송한 사설응급구조단 전화번호는 시간이 지나서 모르며, 당시 인터넷으로 검색하여 전화하였다. 이송 중 진정인이 병원으로 복귀하지 않겠다고 난동을 부렸고, 이송 중 진정인을 결박하였으며 결박 시 뒷좌석에서 쿵쿵거리는 소리가 났으나 구체적인 폭행은 직접 목격하지 못하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 주장 및 피진정인, 참고인들의 진술, 피진정병원에서 제출한 진정인 관련 의료기록 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2017. 5. 16.~2017. 6. 21. 알코올의존증으로 피진정병원에 입원하여 치료받았던 환자이고, 피진정인은 피진정병원 병원장이자 진정인의 주치의로서 진정인의 입·퇴원 절차의 지휘 및 치료를 담당한 자이며, 참고인 1은 피진정병원 원무과 직원으로 진정인 입원 당시 입원수속을 한 자이다.

나. 입원절차 위반

진정인은 2011년 이래 만성적인 알코올의존증으로 피진정병원을 비롯한 여러 정신의료기관에 입·퇴원을 반복하였다. 2017. 5. 16. 퇴원 후 2주 만에 다시 음주 및 난폭한 행동을 하여 보호자인 처와 함께 피진정병원에 내원하여 입원되었다.

입원 당시 참고인 1은 보호의무자 2인의 내원 및 동의를 요구하였으나, 참고인 2는 진정인이 만취하여 참고인 2와 딸을 폭행하는 등 난폭한 행동을 하여 도저히 집에 둘 수 없다고 부탁을 하여, "친모(○○○)가 문맹으로 문서 작성이 어려워 며느리인 참고인 2가 대필한 것"으로 허위로 기록하고 과거 입원 시 보관해 둔 어머니의 신분증을 칼라 복사하여 입원관계 서류를 보완하였다.

다. 사설응급구조단 이송 중 상해

진정인은 피진정병원 입원 중인 2017. 5. 18. "배가 아프고 열이 오르고 정신이 없다"는 증상을 호소해 119 구급대에 연락을 하여 영동세브란스병원 응급실에 가서 검진을 하였으나, 별 다른 이상이 없다는 소견을 받았다. 외진 후 진정인이 병원으로 복귀하지 않으려고 하자 참고인 2가 사설응급구조단에 연락하여 사설응급구조단을 통해 피진정병원에 귀원하였다.

진정인은 2017. 5. 18. 사설응급구조단을 통한 이송 도중 갈비뼈에 금이

가는 상해를 입었다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(입원절차 위반)

「헌법」 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 규정하고, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 '정신건강복지법' 이라 한다.) 제43조 제1항은 보호의무자 2인의 동의(보호의무자가 1인인 경우에는 1인의 동의)가 있고 정신건강의학전문의가 입원이 필요하다고 판단한 경우 보호의무자에 의한 입원을 허용하면서 입원 시에 당해 보호의무자로부터 입원동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다고 규정한다. 따라서 정신의료기관의 장이 정신질환자의 의사에 기하지 않고 입원을 시킬 경우에는 정신건강의학과 전문의의 입원이 필요하다는 판단 외에 보호의무자로부터 입원동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받는 등의 입원절차를 준수함으로써 해당 정신질환자의 신체의 자유가 부당하게 침해되지 않도록 하여야 한다.

그런데 인정사실 나항과 같이 피진정인은 보호의무자인 어머니의 입원동의서 등을 받지 않고 진정인의 처로 하여금 필요 서류에 대필하게 하여 진정인을 입원조치하였는바, 이는 정신건강복지법 제43조 제1항을 위반하고 「헌법」 제12조가 보장하는 진정인의 신체의 자유를 침해한 행위에 해당한다. 피진정인들은, 진정인이 피진정병원에 여러 차례 입원하였던 환자이고, 음주로 인해 참고인 2 및 딸을 폭행하는 것을 막기 위해 부득이 입원시켰다고 주장한다. 그러나 만약 진정인이 음주 후 가정폭력을 행사하는 등의 상황이었다면 정신건강복지법 제50조에 따른 응급입원절차를 활용할 수 있고, 피진정인들 주장의 사유가 보호의무자의 동의 없이 정신질환자를 입원시킨 피진정인의 행위를 정당화할 수 없다.

이에 피진정인에게, 정신건강복지법 제43조 위반 사례가 발생하지 않도록

재발방지 대책을 마련하고, 소속 의사 및 직원들에 대해 위 조항에 따른 입원 절차를 엄격히 준수하도록 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

나. 진정요지 나항(사설응급구조단 이송 중 상해)

「국가인권위원회법」 제30조 제1항은 "국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련하여 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우"를 국가인권위원회의 조사대상으로 규정하고 있다. 진정요지 나항은 위 국가기관 등에 해당하지 않는 사설응급구조단에서 인권침해를 당하였다는 것으로, 국가인권위원회의 조사대상에 해당하지 않아 이를 각하한다.

그러나 인정사실 다항과 같이 진정인은 사설응급구조단의 이송 과정 중 갈비뼈에 금이 가는 상해를 입었는바, 피진정병원의 진정인 응급이송 관련 '출동 및 처지기록지'에 응급이송자와 연락처 등 자료가 없고 참고인 2 또한 연락처를 제공하지 않고 있는 상황이라, 진정요지 나항을 관할 수사기관인 ○○○○○○검찰청에 이송할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호, 제32조 제1항 제1호, 제2항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 26.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

humanrights.go.kr 국가인권위원회

국가인권위원회

제3편
차별시정분야

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제1장

장애를 이유로 한 차별

장애를 이유로 한 차별

1 2017. 3. 6.자 결정 16진정1038200 [지적장애인에 대한 금전 및 노동 착취 등]

결정사항

【1】 검찰총장에게, 피진정인1을 「장애인복지법」 제59조의7 제2호 및 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항 위반 혐의로, 피진정인2를 「장애인복지법」 제59조의7 제7호 위반 혐의로 고발

【2】 보건복지부장관에게, 장애인의 통장을 제3자가 관리하고 있는 실태(거주시설 장애인 및 직계존비속이 관리하는 대상은 제외함)를 파악하고, 문제점이 있을 경우 대책을 마련할 것을 권고

【3】 ○○군수에게, 관내에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독을 강화할 것을 권고

【4】 대한변호사협회 법률구조재단 이사장에게, 피해자에 대한 법률구조를 요청

결정요지

【1】 「헌법」 제12조 제1항은 모든 국민의 신체의 자유를 보장하고 있으며, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라 함) 제32조 제1항과 제4항은 장애인에 대하여 폭력으로부터 자유로울 권리와 장애를 이유로 사적인 공간 등에서 학대 등을 당하지 않을 권리를 규정하고 있고, 「장애인복지법」 제59조의7 제2호는 장애인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위를 금지하고, 제86조 제3항 제2호에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있음. 「장애인복지법」 제59조의7 제7호는 장애인을 위하여 증여 또는 급여된 물품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위를 금지하고, 제86조 제4항 제2호에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있고, 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항은 "임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다.", "임금은 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 지급하여야 한다."고 규정하고, 제109조 제1항에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있음.

또한, 「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을

추구할 권리를 가진다고 규정하고, 「장애인차별금지법」 제32조 제4항은 "누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다", 제37조 제1항은 "누구든지 정신적 장애를 가진 사람의 특정 정서나 인지적 장애 특성을 부당하게 이용하여 불이익을 주어서는 아니 된다"고 규정하고 있음.

【2】 피해자가 피진정인들의 집에서 숙식을 같이 하였고 피해자의 노동력이 피전정인들의 수준에 미치지 않는다고 할지라도, 피진정인들 소유의 축사 및 농지에서 10년 이상 가축을 돌보고 농사일을 한 것에 대해서 정당한 임금이 지급되어야 할 것임. 그러나 피진정인1은 피해자가 제공한 노동에 대해 임금으로 인정할 만한 금품을 지급하지 않았는바, 이는 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항에 위반되며, 「장애인차별금지법」 제32조 제4항 및 제37조 제1항에서 금지하고 있는 장애인에 대한 금전적 착취 및 정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별에 해당한다고 판단됨.

【3】 피진정인2는 인정사실 라.~사.항과 같이 피해자에게 지급되는 정부지원금을 임의로 피진정인들의 생활비와 대출이자 등으로 사용하여 왔는바, 위 지출내역을 피해자의 일상생활 유지비용으로 보기는 어려움. 이에 대하여 피진정인들은 그동안 피해자와 같이 살면서 피해자를 돌봐주고 피해자에게 옷과 신발, 식사 등을 제공하고 병원치료 등에 도움을 주었다고 주장하나, 이것으로 피진정인2의 위와 같은 행위가 묵인되거나 정당화될 수는 없음. 결국, 피진정인2가 피해자의 통장을 관리하면서 정부지원금을 임의로 사용한 행위는 장애인을 위하여 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용한 행위로서 「장애인복지법」 제59조의7 제7호를 위반하고, 장애인에 대하여 금전적 착취를 하고, 정신적 장애를 가진 사람의 인지적 장애 특성을 부당하게 이용하여 불이익을 준 행위로서 「장애인차별금지법」 제32조 제4항 및 제37조 제1항 위반임.

참조조문

○ 「헌법」 제10조, 제12조
○ 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법」 제32조, 제37조
○ 「장애인복지법」 제59조의7, 제86조
○ 「근로기준법」 제43조, 제107조, 제109조

진 정 인 ○○○

피 해 자 ○○○

피진정인 1. ○○○
2. ○○○

주 문

1. 검찰총장에게, 피진정인1을 「장애인복지법」 제59조의7 제2호 및 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항 위반 혐의로, 피진정인2를 「장애인복지법」 제59조의7 제7호 위반 혐의로 고발한다.
2. 보건복지부장관에게, 장애인의 통장을 제3자가 관리하고 있는 실태(거주시설 장애인 및 직계존비속이 관리하는 대상은 제외함)를 파악하고, 문제점이 있을 경우 대책을 마련할 것을 권고한다.
3. ○○군수에게, 관내에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독을 강화할 것을 권고한다.
4. 대한변호사협회 법률구조재단 이사장에게, 피해자에 대한 법률구조를 요청한다.

이 유

1. 진정요지

피해자는 다리를 절고 정신장애가 있는 기초생활수급자로서, ○○○도 ○○군 ○○면에 소재한 피진정인들의 집에서 임금도 받지 못하고 농사일 등을 하며 살고 있다. 피해자를 피진정인들과 분리하여 장애인 시설로 데려가 보호하여 주기 바란다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

피해자는 피진정인들의 집에서 15년 이상 살고 있다. 피진정인들은 논 6,000~7,000평, 밭 3,000평 규모로 농사를 짓고 있는데, 피해자가 농사일을 하고 있다. 몇 년 전에 피해자가 넘어져 다친 이후에는 예전처럼 잘 움직이지 못한다.

피해자가 일이 힘들어 가끔 도망을 갔으나, 그때마다 피진정인1이 피해자를 찾아서 집으로 데리고 왔다.

2016. 12. 20.경 마을회관에 갔다가 동네 주민 ○○○으로부터, 피해자가 피진정인1로부터 구타를 당하여 몸에 멍이 들었다는 말을 듣고 진정을 제기하게 되었다. 당시 피해자가 동네 주민 ○○○에게 옷을 벗어 맞은 곳을 보여주고 피진정인1이 때려서 그렇게 되었다는 말을 하였다고 전해 들었다.

진정인은 3년 전에 피진정인1이 지게작대기로 피해자를 때리는 것을 직접 봤으며, 동네 사람들도 피해자가 맞는 것을 보았다는 얘기를 하였다.

나. 피해자

피해자는 어렸을 때부터 피진정인들의 집에서 살았으며, 가축을 돌보고 농사일을 하였다.

피진정인들이 피해자에게 일한 대가로 돈을 주지는 않았고, 소 2마리를 주겠다고 하였다. 피해자가 어렸을 때부터 피진정인들의 집에 있었기 때문에 소를 달라고 할 수는 없고, 팔아서 돈을 준다면 받고 싶다.

피해자가 술 먹고 통장을 잃어버리거나 돈을 막 쓸 것을 우려하여 피진정인2가 피해자의 통장, 도장, 카드, 주민등록증을 가지고 있으며, 현재 통장에 얼마가 있는지는 모른다.

2016. 12.말쯤 노인정에 가서 술을 마시고 집에 돌아왔는데, 피진정인1이 "왜 술 먹었냐?"고 하며 장작으로 때렸다. 이에 피해자는 피진정인1을 고발하러 노인정에 갔는데, 당시 노인정에 있던 ○○○, ○○○ 등이 피해자의 상처를 보았다.

다. 피진정인들

피진정인2가 피해자의 통장·카드·장애인증·도장·주민등록증을 관리하다가, 2017. 1. 19. 피해자가 ○○시 소재 장애인 시설에 들어갈 때 돌려주었다.

피진정인2는 피해자에게 밥을 해주고 돌봐주고 치료를 해주었으며 영양제 같은 것도 사주었다. 피진정인들은 어디를 가더라도 피해자를 데리고 다녔으며 외식을 하더라도 피해자와 같이 먹었다. 피해자와 함께 마트에 가서 필요한 물건을 샀으며 TV도 작은 것을 구매하여 주었다.

피해자는 화상을 입어 ○○군 소재 ○○병원에 일년 반 정도 입원한 적이 있으며, 3~4년 전에는 쓰러져 병원에 갔는데 목 부위의 신경이 죽었다고 해서 수술을 하였다. 이때 피해자에게 중풍기가 있음을 알게 되었으며, 피해자가 이때부터 다리를 잘 못 쓰게 되어 신경과 약을 먹기 시작했다. 이러한 피해자의 치료를 피진정인들이 도왔으며, 피진정인들이 피해자를 돌보았기에 피해자가 아직까지 살아 있는 것이다.

피해자가 집안일을 거들어 주기는 했으나 인건비를 줄 정도는 아니며, 몸이 불편하여 일을 잘 하지 못 하였다. 소여물을 줄 때도 피진정인2가 10분 동안 할 일을 피해자는 30분 정도 걸려서 하였다. 콩·팥·옥수수 등 밭농사와 논농사를 하고 있는데, 피해자는 논에 들어가면 허우적거리며 제대로 일을 하지 못해, 주로 피진정인2의 일을 도왔다. 피해자가 일한 대가로 소 2마리를 준다고 한 적이 있으나, 피해자를 위하여 병원비 등을 지출한 것이 있어 소를 주지 않았다.

2016. 12.경 피진정인1이 피해자에게 "노인정에는 피진정인1도 안 가고 피진정

인1의 어머니도 안 가는데 왜 노인정에 가서 술을 얻어 먹냐"고 말하면서 피해자의 귓방망이 혹은 등을 한 대 친 적은 있으나, 이 외에 피해자를 때린 적은 없다.

3. 관련 규정

별지기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피해자, 피진정인들, 참고인 등의 진술서, 피해자의 예금거래내역서 등을 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 주민등록표(초본)상 2007. 7. 10. 피진정인들의 주소지로 전입하였다. 같은 주소지의 안채 건물에 부부인 피진정인들과 피진정인1의 어머니가 거주하고, 행랑채 건물에 피해자가 거주하였다.

나. 2010. 7. 9. 피진정인들이 ○○시 소재 ○○병원에서 발급한 피해자의 장애진단서를 ○○군청에 제출하여, 2010. 7. 30. 피해자가 지적장애 3급으로 등록되었다.

다. 2007. 8. 13. 피진정인2는 피해자 명의의 기초생활수급비 수급통장(이하 '제1통장'이라 한다)을 개설하면서, 피해자 명의의 통장(이하 '제2통장'이라 한다)을 1개 더 개설하였다. 2007. 8. 20. 제1통장에 315,450원이 생계주거비 명목으로 입금된 이후 정부지원금이 매달 입금되었다.

라. 피진정인2는 피해자의 통장 및 도장, 주민등록증, 직불카드, 장애인 신분증을 관리하면서, 제1통장에 연계된 직불카드를 이용하여 2013. 4. 9.부터 2017. 1. 10.까지 총 475회에 걸쳐 ○○군 인근의 마트, 약국 등에서 일상생활에 필요한 물품 등을 구입하였는데, 이렇게 지출한 금원이 합계 17,442,320원에 이른다.

마. 2011. 6. 7. 제1통장에서 사단법인 ○○축협으로 4,848,524원이 이체되었는데, 위 금액은 피진정인2의 대출금이자 및 신용보증료 상환에 사용되었다.

바. 피진정인2는 2010. 2. 25. 제1통장에서 현금 300,000원을 인출한 이후 2010. 3. 11. 500,000원, 2010. 5. 6. 1,000,000원, 2010. 6. 4. 500,000원, 2010. 6. 28. 1,000,000원, 2010. 8. 31. 1,000,000원을 인출하였다.

사. 피진정인2는 2010. 3. 11. 2,000,000원을 이체하는 등 수 회에 걸쳐 제1통장에서 제2통장으로 금원을 이체하였고, 2012. 12. 27. 제2통장을 해지하여 잔액 11,493,588원을 인출하였다.

아. 피해자는 피진정인2가 통장에 입금되는 정부지원금을 사용하고 있는 것은 알고 있었으나, 실제로 사용되는 금액이나 용처, 통장잔액에 대해서는 알지 못 하였다.

자. 위 라.~사.항의 이체 또는 인출 금원에 대하여, 피진정인들은 위와 같이 금원을 이체 또는 인출한 이유가 기억나지 않는다고 하며, 사용내역에 대한 소명을 하지 않고 있다.

차. 피진정인1은 피해자에게 무상으로 방(행랑채)과 식사 등을 제공하며, 논농사, 밭농사, 고추하우스 4동과 가축 돌보는 일을 시키면서 임금을 지급하지 않았다.

카. 피진정인1은 2016. 12.경 피해자가 노인정에서 술을 마셨다는 이유로, 피진정인들의 주거지 안채와 행랑채 사이에서 장작으로 피해자의 몸을 때렸다. 피진정인1은 국가인권위원회의 조사 초기에는 “귓방망이를 한 대 때렸다”고 진술하였으나, 이후 “귓방망이를 때린 적은 없고, 등을 한 대 때렸다”고 진술을 바꿨다.

타. 피해자는 2017. 1. 19. ○○시 소재 지적장애인 거주시설(○○○의 집)로 이전하였으며, 이때 피진정인2는 보관하고 있던 통장 등을 피해자에게 돌려주었다.

5. 판단

가. 피진정인1의 피해자 폭행에 대하여

「헌법」 제12조 제1항은 모든 국민의 신체의 자유를 보장하고 있으며, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)」 제32조 제1항과 제4항은 장애인에 대하여 폭력으로부터 자유로울 권리와 장애를 이유로 사적인 공간 등에서 학대 등을 당하지 않을 권리를 규정하고 있다.

또한, 「장애인복지법」 제59조의7 제2호는 장애인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위를 금지하고, 제86조 제3항 제2호에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있다.

피진정인1이 인정사실 카.항과 같이 피해자를 때린 행위는 「장애인복지법」 제59조의7 제2호 및 「장애인차별금지법」 제32조 제4항을 위반한 것이다.

나. 피진정인1의 피해자에 대한 임금 미지급과 피진정인2의 피해자 금품 임의사용에 대하여

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고, 「장애인차별금지법」 제32조 제4항은 "누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다", 제37조 제1항은 "누구든지 정신적 장애를 가진 사람의 특정 정서나 인지적 장애 특성을 부당하게 이용하여 불이익을 주어서는 아니 된다"고 규정하고 있다.

한편, 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항은 "임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다.", "임금은 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 지급하여야 한다."고 규정하고, 제109조 제1항에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있다.

그리고 「장애인복지법」 제59조의7 제7호는 장애인을 위하여 증여 또는 급여된

물품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위를 금지하고, 제86조 제4항 제2호에 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있다.

피해자가 피진정인들의 집에서 숙식을 같이 하였고 피해자의 노동력이 피전정인들의 수준에 미치지 않는다고 할지라도, 피진정인들 소유의 축사 및 농지에서 10년 이상 가축을 돌보고 농사일을 한 것에 대해서 정당한 임금이 지급되어야 할 것이다. 그러나 피진정인1은 피해자가 제공한 노동에 대해 임금으로 인정할 만한 금품을 지급하지 않았는바, 이는 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항에 위반되며, 「장애인차별금지법」 제32조 제4항 및 제37조 제1항에서 금지하고 있는 장애인에 대한 금전적 착취 및 정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별에 해당한다고 판단된다.

그리고 피진정인2는 인정사실 라.~사.항과 같이 피해자에게 지급되는 정부지원금을 임의로 피진정인들의 생활비와 대출이자 등으로 사용하여 왔는바, 위 지출내역을 피해자의 일상생활 유지 비용으로 보기는 어렵다. 이에 대하여 피진정인들은 그동안 피해자와 같이 살면서 피해자를 돌봐주고 피해자에게 옷과 신발, 식사 등을 제공하고 병원치료 등에 도움을 주었다고 주장하나, 이것으로 피진정인2의 위와 같은 행위가 묵인되거나 정당화될 수는 없다. 결국, 피진정인2가 피해자의 통장을 관리하면서 정부지원금을 임의로 사용한 행위는 장애인을 위하여 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용한 행위로서 「장애인복지법」 제59조의7 제7호를 위반하고, 장애인에 대하여 금전적 착취를 하고, 정신적 장애를 가진 사람의 인지적 장애 특성을 부당하게 이용하여 불이익을 준 행위로서 「장애인차별금지법」 제32조 제4항 및 제37조 제1항을 위반한 것이다.

다. 조치의견

이에, 검찰총장에게 피진정인1을 「장애인복지법」 제59조의7 제2호 및 「근로기준법」 제43조 제1항, 제2항 위반 혐의로, 피진정인2를 「장애인복지법」 제59조의7

제7호 위반 혐의로 고발하고, 보건복지부장관에게 피해자의 사례와 같이 장애인의 통장을 제3자가 관리하고 있는 실태(거주시설 장애인 및 직계존비속이 관리하는 대상은 제외함)를 파악하여 문제점이 있을 경우 대책을 마련할 것을, ○○군수에게 관내에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독을 강화할 것을 권고하고, 피해자의 체불임금 및 금전적 착취 등 경제적 피해에 대한 구제를 위해 대한변호사협회 법률구조재단 이사장에게 법률구조를 요청하는 것이 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제45조 제1항 및 제44조 제1항 제1호, 제47조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 6.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 이선애 위원 김기중

장애를 이유로 한 차별

2 2017. 3. 6.자 결정 16진정0493900 [저상버스 탑승 장애인 정당한 편의 미제공]

결정사항

【1】 ○○○○ 주식회사 대표이사에게, 소속 직원들에 대하여 장애인 인권교육을 실시할 것을 권고

【2】 ○○시장에게, 관내 교통사업자에 대하여 저상버스 운전자 운행 매뉴얼을 준수하도록 행정지도를 실시할 것을 권고

결정요지

【1】 전동휠체어를 이용하는 뇌병변 1급 장애인이 저상버스에 탑승하였는데, 해당 버스운전기사가 교통약자 좌석 의자를 접고 휠체어 고정 장치에 발통을 고정시키고 안전벨트를 착용시키는 등 피해자가 안전하게 착석할 수 있도록 하는 조치를 취하지 않았음.

【2】「시내(저상)버스 운전자 운행 매뉴얼」을 통해 저상버스 운전자에게 휠체어리프트와 경사판 등 승강설비를 제공하고, 승차 후 휠체어 고정 고리 및 안전장치 등을 조치한 후 출발하도록 하여, 휠체어를 이용하는 장애인 등 교통약자가 차별 없이 안전하고 편리하게 교통수단을 이용하여 이동할 수 있는 권리를 실질적으로 보장하여야 하나, 이러한 제반 조치를 취하지 않은 것은, 피해자가 교통수단을 이용함에 있어 필요한 정당한 편의를 제공하지 아니하여,「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제19조 제4항을 위반한 차별행위에 해당함.

참조조문

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제19조,「교통약자의 이동편의 증진법」제3조

진 정 인 정○○

피 해 자 김○○

피진정인 염○○

주 문

1. ○○버스 주식회사 대표이사에게, 소속 직원들에 대하여 장애인 인권교육을 실시할 것을 권고한다.
2. ○○시장에게, 관내 교통사업자에 대하여 저상버스 운전자 운행 매뉴얼을 준수하도록 행정지도를 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

피해자는 전동휠체어를 이용하는 중증장애인으로, 2016. 4. 21. 15:34경 ○○대학교 건너편 버스정류장에서 ○○○번 저상버스에 탑승하였다. 위 버스의 운전기사인 피진정인은 교통약자인 피해자에게 아무런 조치를 해주지 않아 버스가 방향을 바꿀 때마다 피해자의 전동휠체어가 중심을 잡지 못하여 휘청거려 위험하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

2016. 4. 21. 15:34경 ○○대학교 승강장에서 피해자가 저상버스에 탑승할 때 안전벨트를 채우지 않아 휘청거려 불안감을 느낀 데 대해 피해자에게 송구스럽게 생각한다.

평소 버스를 운행할 때, 승객이 혼자서 버스에 탑승하지 못하거나 안전벨트를 착용하지 못하는 경우 피진정인이 버스에서 내려 도움을 주고 안전벨트를 매어 준다.

오래 전 일이라서 상세한 기억은 없지만, 저상버스 운전자로서 혹여 장애인 승객들에게 불편을 주거나 소홀한 부분이 있었다면 각성하고 앞으로 이와 같은 일이 발생하지 않도록 좀 더 세밀히 살피고 노력하겠다.

다. 참고인(○○버스 주식회사 대표이사)

「시내(저상)버스 운전자 운행 매뉴얼」과 같이 운전자 사전교육을 통하여 장애인 등 교통약자들이 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 노력하고, 「교통약자의 이동편의 증진법」에 의한 교통약자의 이동편의를 위해 최선을 다하겠다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 전동휠체어를 이용하는 뇌병변 1급 장애인이며, 피진정인은 ○○버스 주식회사 소속 근로자로 ○○○번 저상버스의 운전기사이다.

나. 2016. 4. 21. 15:34경 피해자는 피진정인이 운전하는 저상버스에 탑승하였는데, 피진정인은 교통약자 좌석 의자를 접고 휠체어 고정 장치에 발통을 고정시키고 안전벨트를 착용시키는 등 피해자가 안전하게 착석할 수 있도록 하는

조치를 취하지 않았다.

5. 판단

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제19조 제1항은 교통사업자 등은 이동 및 교통수단 등을 접근·이용함에 있어서 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 된다고 규정하고, 같은 조 제4항은 교통사업자 등은 장애인이 이동 및 교통수단 등을 장애인 아닌 사람과 동등하게 이용하여 안전하고 편리하게 보행 및 이동을 할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다고 명시하고 있다.

「교통약자의 이동편의 증진법」 제3조는 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다.

○○시는 교통약자의 이동의 어려움을 덜어주고 원활한 사회참여를 위한 이동편의를 제공하기 위하여 저상버스를 도입하고, 「시내(저상)버스 운전자 운행 매뉴얼」을 통해 저상버스 운전자에게 휠체어리프트와 경사판 등 승강설비를 제공하고, 승차 후 휠체어 고정 고리 및 안전장치 등을 조치한 후 출발하도록 교육하고 있다.

상기의 법령 및 ○○시의 조치는 휠체어를 이용하는 장애인 등 교통약자가 차별 없이 안전하고 편리하게 교통수단을 이용하여 이동할 수 있는 권리를 실질적으로 보장하기 위한 제도라고 할 수 있다.

따라서 인정사실 나.항과 같이 피진정인이 제반 조치를 취하지 않은 것은, 피해자가 교통수단을 이용함에 있어 필요한 정당한 편의를 제공하지 아니하여, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제19조 제4항을 위반한 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 조치의견으로, 향후 유사한 피해사례가 재발하지 않도록 하기 위하여, ○○버스 주식회사 대표이사에게 소속 직원들에 대하여 장애인 인권교육을 실시할 것을 권고하고, ○○시장에게 관내 교통사업자에 대하여 저상버스 운전자 운행 매뉴얼을 준수하도록 행정지도를 실시할 것을 권고하는 것이 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 6.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 이선애 위원 김기중

장애를 이유로 한 차별

3 2017. 4. 3.자 결정 16진정1022500 외 24건(병합) [정신질환을 사유로 한 사회복무요원 소집순위 차별]

결정사항

병무청장에게 사회복무요원 소집순서 결정 등에 있어서 정신건강의학과 질환을 이유로 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고

결정요지

정신건강의학과 질환사유 4급 보충역의 자원활용도가 낮다는 점에 대한 근거를 제시하지 못하고 신체등급 판정을 할 때 병역자원의 수급상황과 정신건강의학과 질환사유를 가진 자의 활용도 등을 고려하여 이들을 병역자원에 포함시킬 것인지의 판단을 하여야 할 것이지, 일단 병역자원에 포함시켜 보충역 복무자로 신체등급 판정을 한 이상 정신건강의학과 잘환 사유로 4급 보충역에 편입된 소집대상자에게 후순위를 부여하는 등의 방법으로 이들을 달리 취급할 이유가 없음.

참조조문

「헌법」 제39조, 「병역법」 제3조제3항, 제12조제1항, 제14조 제1항, 제28조, 제31조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제2조, 제4조, 제26조, 「병역법 시행령」 제52조, 「사회복무요원 소집업무 규정」 제17조, 제26조

진 정 인 박○○ 외 24명

피진정인 병무청장

주 문

피진정인에게, 사회복무요원 소집순서 결정 등에 있어서 정신건강의학과 질환을 이유로 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

피진정인은 2016. 1. 1. 이후 정신건강의학과 질환 사유로 4급 판정을 받은 자를 사회복무요원 소집순위에서 가장 후순위인 5순위로 정하고, 사회복무요원 소집일자 및 복무기관 본인선택제도(이하 '본인선택제'라 한다)의 선발방식에서 소집순위제를 적용하고 있다.

이로 인하여 정신건강의학과 질환 사유로 4급 보충역에 편입된 진정인 등의 소집대기 기간이 길어지고 있으며, 입학·취업·여행 등의 진로설계에 큰 지장이 초래되고 있는바, 정신건강의학과 질환이 있다는 이유로 병역의무 이행에 있어서 불이익을 주는 것은 차별이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

병역판정검사 결과 보충역 판정을 받은 소집 대기자원의 효율적 활용을 위해 「병역법」 제28조에 따라 병역의무자의 신체등급, 학력, 연령 등을 고려하여 소집순위를 결정하고 있으며, 병무청 훈령인 「사회복무요원 소집업무 규정」 제17조는 수형사유 보충역과 정신건강의학과 질환 사유 4급 보충역을 5순위로 규정하고 있다.

사회복무요원 소집순위는 병역의무 부과의 시급성과 병역의무자를 사용하는 복무기관의 자원활용도 등을 종합적으로 고려하여 정한 것으로, 수형자와 정신질환자는 복무기관 활용도가 떨어질 뿐 아니라 오히려 복무관리에 더 많은 행정소요를 발생시키고 있으며, 심지어 소집통지 시 복무기관에서 인수를 거부하는 사례까지 발생하고 있다. 또한, 사회복무요원의 복무에 대해서는 「병역법」 제31조 제5항에 의해 복무기관의 장이 보수 및 직무수행에 필요한 여비 등을 지급하고 있어 수형사유 보충역과 정신질환 4급 보충역을 병무청장이 임의로 배치하기 곤란한 실정이다.

2010년 감사원은 사회복지시설 등 사회적 약자 보호시설에는 5순위자의 배치를 제한하도록 권고하였다. 이에 복무기관의 사회복무요원 활용도, 국민에 대한 서비스 질을 제고하기 위한 복무 관리·감독 측면과 감사원 권고사항을 수용하여 2015. 12. 사회복무요원의 소집순위를 4순위에서 5순위로 변경 조정하게 되었다.

본인선택제는 소집일자와 복무기관을 본인이 직접 선택하도록 함으로써 병역이행 만족도를 높이고 행정의 투명성을 제고하기 위한 제도이다. 소집자원 적정시기에는 모두 소집이 가능하므로 본인선택 시 소집순위를 부여하지 않았으나, 2015년 이후 소집자원의 잉여 및 소집순위 제도 취지에 따라 우선순위를 반영하고 개인별 자질을 감안하여 소집해야 하므로 본인선택제에 소집순위를 적용하여 선발한다.

현역·보충역 처분기준이나 소집순위 등은 병역자원 수급상황에 따라 탄력적으로 적용하여야 하는바, 복무기관에서 필요로 하는 사람보다 사회복무요원으로 복무해야 할 사람이 훨씬 많은 현재 상황에서는 병역자원의 효율적 운용 측면에서 불가피하게 수형자와 정신질환자의 본인선택 순위를 뒤로 조정할 수밖에 없다.

다만, 수형자 및 정신건강의학과 질환사유 4급인 사람이 복무를 희망할 경우 재학생입영신청서·우선소집신청서 제출, 본인선택제도를 활용하여 소집신청을 할 수 있도록 허용하고 있으며, 사회진출 지연 등을 고려하여 장기간(4년) 소집되지 않을 경우 장기대기사유로 소집을 면제(전시근로역 편입)하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인들의 주장과 피진정인의 진술 및 제출자료, 관계 법령 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 「병역법」 제12조 제1항은 신체검사를 한 병역판정검사전담의사 등은 현역 또는 보충역 복무를 할 수 있는 병역의무자에 대해 신체 및 심리상태의 정도에 따라 신체등급을 1급~4급으로 판정한다고 규정한다. 같은 법 제14조 제3항은 병무청장이 현역병입영 대상자 또는 보충역처분의 기준을 정하도록 규정하고 있는바, 피진정인은 2016. 1. 15. 공고를 통하여 현역 복무가 가능한 신체등급 중 4급을 보충역에 편성하고 있다.

나. 정신건강의학과 질환을 사유로 한 신체등급 4급은 「병역판정 신체검사 등 검사규칙」 제11조, 제20조, 제21조 관련 [별표 2]에 따라 판정되는바[1], 「병역법」과 피진정인이 수립하는 병역수급계획에 의하여 보충역 중 사회복무요원 소집대상자에 해당한다.

다. 「병역법」 제27조 제1항 및 제28조 제1항은 지방병무청장은 사회복무요원을 필요로 하는 국가기관·지방자치단체 또는 공공단체의 장으로부터 다음 해에 필요한 인원의 배정을 요청받으면 복무기관·복무분야·복무형태 및 배정인원

1) [별표 2] '질병·심신장애의 정도 및 평가기준'에 따라 기질성 정신장애 경도, 물질관련 장애 중등도, 그 밖에 정신병적 장애(조현병, 분열정동형 장애, 망상장애 이외의 정신병적 상태) 경도, 주요 우울장애 및 그 밖의 기분장애 중등도, 신경증적 장애 중등도, 생리적 장애 및 신체적 요인과 연관된 행태증후군 중등도, 기면병 국제수면장애진단분류기준을 만족하며 6개월 이상의 치료 후 사회적 직업적 기능장애가 존재하는 경우, 인격장애 및 행태장애 중등도, 경계선지능 및 지적장애 경도, 심리적 발달장애와 소아청소년기 장애 중등도가 정신건강의학과 질환 사유 4급에 해당함.

등을 결정하고, 사회복무요원 소집 대상자에 대하여 지역별로 소집순서를 결정한다고 규정하며, 같은 법 제28조 제2항은 지역별 범위 및 소집순서의 결정기준은 신체등급·학력·연령 등의 자질을 고려하여 병무청장이 정하도록 규정하고 있다.

라. 「사회복무요원 소집업무 규정」 제17조 제1항은 개인별 소집통지의 순서를 1~5순위로 정하고 있는데, 병역기피자나 병역 기피우려가 있는 자 또는 병역처분이 변경된 자는 1~2순위, 재학생입영신청서 또는 우선소집신청서를 제출한 사람 등 별도소집대상자는 3순위, 일반소집대상자는 4순위, 병역법 시행령 제136조 제1항 제1호에 해당하는 형의 선고를 받은 사람(병역법·도로교통법·교통사고처리특례법 위반자는 제외) 및 정신건강의학과 질환 사유로 신체등급 4급 보충역에 편입된 사람은 5순위가 된다(위 소집순위에 관한 규정은 2015. 12. 23. 개정되어 2016. 1. 1.부터 시행되었으며, 규정 개정 전에는 현재의 4순위와 5순위가 구분 없이 함께 4순위로 분류되었다).

마. 4순위인 일반소집대상자가 복무순위를 앞당기고자 할 경우에는 재학생입영신청제·본인선택제·우선소집신청제·선복무신청제 등을 활용하여 본인이 선택한 시기에 인접하여 복무를 할 수 있는 기회를 갖게 되나, 5순위인 정신건강의학과 질환 사유로 4급 보충역에 편입된 소집대상자는 재학신청제와 우선소집신청제만 이용이 가능하고 본인선택제에 대해서는 병무청장이 추첨 방식으로 순위를 두어 선발할 수 있도록 하고 있다.

바. 사회복무요원 소집률은 2015년 72.0%, 2016년 62.0%인데, 정신건강의학과 질환 사유 4급자의 소집률은 2015년 32.9%이고, 5순위로 소집순위가 변경된 2016년 8.0%였다. 그리고 선호도가 높은 본인선택제의 경우 2016. 12. 기준 전체 신청자 46,492명 중 10,941명이 선발되었으나, 정신건강의학과 질환 사유 4급자는 신청자 6,015명 중 113명이 선발되었다.

5. 판단

「병역법」 제3조 제3항은 병역의무 및 지원은 인종, 피부색 등을 이유로 차별하여서는 아니 된다고 규정하고 있으며, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제26조 제1항은 공공기관 등은 장애인이 생명, 신체 또는 재산권 보호를 포함한 자신의 권리를 보호·보장받기 위하여 필요한 사법·행정절차 및 서비스 제공에 있어 장애인을 차별하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그런데 병무청 훈령인 「사회복무요원 소집 규정」 제17조는 사회복무요원 소집순위를 정하고 있고, 제26조는 본인선택제라고 하여 소집대기 중에 있는 자가 소집일자 및 복무기관을 스스로 선택할 수 있도록 하면서도 병무청장이 추첨방식으로 순위를 두어 선발할 수 있도록 규정하고 있다.

이로 인하여, 소집순위에서 5순위를 부여받은 정신건강의학과 질환 사유 4급자는 소집대기 기간이 상대적으로 장기화되어 자신의 진로를 계획하거나 개척할 시기에 입학이나 취업 등의 진로를 결정하기 어려우며, 특히 본인선택제에서 순위를 두어 선발함으로써 사실상 불리한 위치에 처하게 되어 복무시기를 앞당기거나 복무기관을 선택할 수 있는 기회를 제한당하고 있다.

피진정인은 사회진출 지연 등을 고려하여 장기간(4년) 소집되지 아니할 때 소집이 면제된다고 하나, 병역판정을 받은 자는 병역수급계획에 의해 언제든지 소집될 수 있는 자로 장기대기 끝에 궁극적으로 소집이 면제된다고 하더라도 대기기간 동안 자신의 진로를 적극적으로 개척하거나 대처할 수 없다는 문제는 여전히 남는다.

또한, 피진정인은 정신건강의학과 질환사유 4급자의 자원활용도가 낮다고 주장하나, 다른 신체등급 4급자에 비하여 정신건강의학과 질환사유 4급자의 자원활용도가 낮다는 점에 대한 근거를 제시하지 못하고 있다. 그리고 신체등급 4급에 해당하는 정신건강의학과 질환사유를 가진 자에 대하여 신체등급 판정을 할 때

병역자원의 수급상황과 정신건강의학과 질환사유를 가진 자의 활용도 등을 고려하여 이들을 병역자원에 포함시킬 것인지의 판단을 하여야 할 것이지, 일단 병역자원에 포함시켜 보충역 복무를 할 수 있는 사람으로 신체등급 판정을 한 이상 정신건강의학과 질환 사유로 4급 보충역에 편입된 소집대상자에게 후순위를 부여하는 등의 방법으로 이들을 달리 취급할 이유는 없다.

따라서 피진정인이 정신건강의학과 질환 사유로 4급 보충역에 편입된 소집대상자의 소집순위를 후순위로 정하는 것은 「병역법」 제3조 및 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제26조를 위반한, 장애를 이유로 한 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 조치의견으로, 피진정인에게 사회복무요원 소집순서 결정 등에 있어서 정신건강의학과 질환 사유로 4급 보충역에 편입된 소집대상자가 차별을 받지 않도록 대책을 마련할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 4. 3.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

장애를 이유로 한 차별

4 2017. 4. 3.자 결정 16진정0764100 [장애인 교원에 대한 정당한 편의 미제공]

결정사항

○○○교육감에게,

진정인이 교원으로서 원활한 직무수행을 할 수 있도록 근로지원인 및 보조공학기기 등 필요한 지원을 할 것을 권고

결정요지

【1】 장애인차별금지법 제11조 제1항은 사용자는 장애인이 해당 직무를 수행함에 있어서 장애인 아닌 사람과 동등한 근로조건에서 일할 수 있도록 시설·장비의 설치 또는 개조, 장애인보조기구의 설치·운영, 보조인 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있으며, 진정인의 임용권자인 피진정인은 진정인의 사용자로서, 장애인인 진정인에게 장애인차별금지법 제11조 제1항이 명시하고 있는 정당한 편의를 제공해야 할 의무가 있음.

【2】 장애인차별금지법에 따라 사용자로서 정당한 편의를 제공해야 할 의무를 부담하고 있는 피진정인이 지원에 대한 법적 근거 및 예산이 없다는 이유를 들어 그 의무를 면할 수 없을 뿐만 아니라 피진정인과 동등한 지위에 있는 타 지역의 교육감들이 장애인차별금지법 및 자치법규, 조례 등에 근거하여 이미 장애인 교원에 대한 지원을 하고 있는 점에 비추어 보아도, 피진정인의 주장은 받아들이기 어려움. 따라서 피진정인이 진정인에 대하여 교사로서의 직무를 수행함에 있어서 장애인이 아닌 사람과 동등한 근로조건에서 일할 수 있도록 정당한 편의를 제공하지 아니한 것은 장애인차별금지법 제11조를 위반하고, 「헌법」 제11조에서 보장하는 평등권을 침해한 것이라고 판단

참조조문

「장애인차별금지법」 제11조, 「헌법」 제11조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○교육감

주 문

피진정인에게, 진정인이 교원으로서 원활한 직무수행을 할 수 있도록 근로지원인 및 보조공학기기 등 필요한 지원을 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

진정인은 ○○도 ○○시 소재 ○○중학교에 근무하는 교사이다. 진정인은 지체 1급 전신마비 장애인으로, 중증장애로 인해 수업 준비 및 출퇴근에 많은 어려움이 있어 2016. 9. 피진정인에게 근로지원인 및 보조공학기기 지원을 요청하였으나, 피진정인은 이를 지원하지 않고 있다.

2. 당사자의 주장 및 관계기관 진술

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

「국가공무원법」 제2조에 따라 교육공무원은 국가공무원에 해당하며, 같은 법 제52조에 따라 장애인 공무원의 직무수행을 위하여 근로지원인의 배정 또는 보조공학기기의 지급 등 필요한 지원을 하는 주체는 중앙인사관장기관의 장인

인사혁신처장이다.

「공무원 후생복지에 관한 규정」 제21조의2는 장애인 공무원에 대한 근로지원인 배정 및 보조공학기기 지원 범위 등을 인사혁신처장이 정하도록 규정하고, 같은 규정 제21조의3은 인사혁신처장이 한국장애인고용공단 또는 장애인 관련 업무를 수행하는 공공기관 중에서 장애인 공무원 지원에 관한 사무를 수행하는 전문기관을 지정하도록 규정하고 있으므로, ○○○교육청은 본 사업을 진행할 권한이나 예산이 없다.

일부 시·도 교육청의 경우 교육청 예산으로 장애인 교원에 대하여 근로지원인 및 보조공학기기를 지원하고 있다고 하나, 시·도 교육청이 사업을 진행할 때는 법적 근거가 필요하며, 타 시·도교육청의 사례가 ○○○교육청 사업 진행의 근거가 될 수는 없다.

다. 관계기관

1) 인사혁신처장

「국가공무원법」 제6조 제1항 제5호에 따르면 행정부의 중앙인사관장기관은 인사혁신처이나, 교육공무원에 대하여는 「교육공무원법」 제53조 제5항에 따라 「국가공무원법」 제6조의 적용을 배제하므로, 인사혁신처는 교육공무원에 대한 중앙인사관장기관이 아니다. 「국가공무원법」 제52조는 "중앙인사관장기관의 장은 장애인 공무원의 원활한 직무수행을 위하여 근로지원인의 배정 또는 보조공학기기·장비의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다."고 규정하고 있는데, 인사혁신처는 교육공무원에 대한 중앙인사관장기관이 아니므로 교육공무원에 대하여 위 조항에 따른 지원을 할 수 없다.

공무원 분류체계상 특정직 공무원인 교원은 인사혁신처에서 관리하는 중앙행정기관 소속 일반직 공무원에 해당하지 않으며, 교육부 소관 특별법인 「교육공무원법」 등의 적용을 받고, 채용 등 인사절차도 별도로 관리되며, 교육공무원에 대한 급여 등 인건비도 각 시·도 교육청 예산(교육비 특별회계)으로 지출하고 있는 점을

고려할 때, 각 시·도 교육청 소속 교원에 대한 지원은 교육부와 시·도교육청에서 담당할 때 내실 있는 지원이 가능하다.

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)」 제11조, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제14조, 「공무원 후생복지에 관한 규정」 제4조 등 장애인 교원에 대한 지원을 할 수 있는 근거 규정이 이미 존재하고 있기 때문에, 교육부 및 각 시·도 교육청이 새롭게 근거 규정을 만들지 않더라도 해당 기관 소속인 장애인 교원에 대한 지원이 가능하다.

2) 교육부장관

각 시·도 교육청 교원에 대한 임용권은 「교육공무원 임용령」 제3조에 따라 교육감에게 있으며, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제27조 제6항 제3호에 따라 장애인 공무원 채용계획과 실시 상황을 고용노동부장관에게 제출하는 기관도 교육감이고, 같은 법 제32조의2에 따라 장애인 의무고용률을 준수하지 못한 경우 장애인 고용부담금을 납부하여야 하는 주체도 교육감이다.

전국 시·도교육청 중 장애인 교원에 대해 근로지원인 및 보조공학기기를 지원하고 있는 교육청은 2017. 2. 1. 기준으로 서울, 인천, 대구, 대전, 강원, 충남, 제주 등 7개 교육청이다. 대구광역시교육청 및 인천광역시교육청은 「장애인차별금지법」을 근거로 지원하고, 서울특별시교육청은 「장애인 교원 채용 심의위원회 규칙」을, 대전광역시교육청은 「장애인교원 편의지원 조례」를 각 제정하여 지원하며, 일부 시·도 교육청은 별도 규정 없이 지원하는 등 장애인 교원 지원에 관한 근거 및 양태는 다양한 실정이다.

「지방교육재정교부금법」 제5조 제1항에 따라 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 보통교부금을 총액으로 교부하고, 각 시·도 교육청은 총액인건비 내에서 조직·정원, 보수, 예산을 각 기관 특성에 맞게 자율적으로 운영하되 그 결과에 책임을 지므로, 교원에 대한

임용권을 가진 각 시·도 교육청에서 장애인 교원에 대한 예산을 지원하는 것이 타당하다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인 및 관계기관이 제출한 진술서 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 지체 1급 장애인으로 ○○중학교에서 근무하는 ○○ 교사인데, 2016. 9. 교원 직무수행을 위해 피진정인에게 근로지원인 및 보조공학기기 지원을 요청하였으나, 피진정인은 법적 근거 및 예산이 없다는 이유로 이를 지원하지 않았다.

나. 2017. 2. 1. 기준으로 서울, 인천, 대구, 대전, 충남, 강원, 제주 등 7개 교육청이 소속 장애인 교원에 대해 근로지원인 및 보조공학기기를 지원하고 있는데, 인천광역시교육청 및 대구광역시교육청은 「장애인차별금지법」을, 대전광역시교육청은 「장애인 교원 편의지원 조례」를, 서울특별시교육청은 「장애인 교원 채용 심의위원회 규칙」 및 「시각장애인 교원 등 업무보조원 운영비 지원 계획」을 각 지원 근거로 하고 있다.

5. 판단

「장애인차별금지법」 제4조 제1항은 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우를 차별행위로 규정하며, 제2항은 '정당한 편의'라 함은 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의

성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다고 명시하고 있다. 같은 법 제11조 제1항은 사용자는 장애인이 해당 직무를 수행함에 있어서 장애인 아닌 사람과 동등한 근로조건에서 일할 수 있도록 시설·장비의 설치 또는 개조, 장애인보조기구의 설치·운영, 보조인 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

「교육공무원 임용령」 제3조 제5항 제3호는 교사의 임용권을 교육감에게 위임하고 있고, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제27조 제6항 및 제32조의2는 장애인 고용 및 장애인 고용부담금의 납부 등의 의무를 교육감에게 부과하고 있다. 또한, 「장애인차별금지법」 제11조 제1항은 정당한 편의를 제공하여야 하는 주체를 사용자로 명시하고 있는데, 제3조 제5호는 사용자를 「근로기준법」 제2조 제1항 제2호에 따른 사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자로 정의하고 있다. 공무원도 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로기준법 소정의 근로자이고, 공무원연금법, 공무원보수규정, 공무원수당규정 등에 특별한 규정이 없는 경우에는 공무원에 대하여도 성질에 반하지 아니하는 한 원칙적으로 근로기준법이 적용된다(대법원 1996. 4. 23. 선고 94다446 판결). 따라서 교육공무원인 진정인의 임용권자인 피진정인은 진정인의 사용자로서, 장애인인 진정인에게 「장애인차별금지법」 제11조 제1항이 명시하고 있는 정당한 편의를 제공해야 할 의무가 있다.

피진정인은 장애인 공무원인 진정인의 직무수행을 위하여 근로지원인의 배정 또는 보조공학기기의 지급 등 필요한 지원을 하는 주체는 중앙인사관장기관의 장인 인사혁신처장이라고 주장한다. 「국가공무원법」 제6조 제1항은 행정부의 중앙인사관장기관의 장을 인사혁신처장으로 규정하고, 같은 법 제52조 제2항은 중앙인사관장기관의 장은 장애인 공무원의 원활한 직무수행을 위하여 근로지원인의 배정 또는 보조공학기기·장비의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하나, 같은 법 제53조 제5항은 진정인과 같은 교육공무원에게 위 제6조 등을 적용하지

아니한다고 규정하고 있다. 따라서 인사혁신처장은 교육공무원에 대한 중앙인사관장기관의 장에 해당하지 않으며, 장애인 교육공무원에 대해 근로지원인 등을 제공해야 하는 의무를 부담하는 주체라고 보기 어렵다.

또한, 피진정인은 진정인을 지원할 수 있는 법적 근거 및 예산이 없다고 주장한다. 그러나 「장애인차별금지법」에 따라 사용자로서 정당한 편의를 제공해야 할 의무를 부담하고 있는 피진정인이 지원에 대한 법적 근거 및 예산이 없다는 이유를 들어 그 의무를 면할 수 없다. 뿐만 아니라 인정사실 나.항과 같이 피진정인과 동등한 지위에 있는 타 지역의 교육감들이 「장애인차별금지법」 및 자치법규, 조례 등에 근거하여 이미 장애인 교원에 대한 지원을 하고 있는 점에 비추어 보아도, 피진정인의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

따라서 피진정인이 진정인에 대하여 교사로서의 직무를 수행함에 있어서 장애인이 아닌 사람과 동등한 근로조건에서 일할 수 있도록 정당한 편의를 제공하지 아니한 것은 「장애인차별금지법」 제11조를 위반하고, 「헌법」 제11조에서 보장하는 평등권을 침해한 것이라고 판단된다.

이에 조치의견으로, 피진정인에게 진정인이 교원으로서 원활한 직무수행을 할 수 있도록 근로지원인 및 보조공학기기 등 필요한 지원을 할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 4. 3.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

장애를 이유로 한 차별

5 2017. 6. 12.자 결정 16진정0892900 [청각장애인에 대한 편의제공 미흡]

결정사항

○○○○(○○○)를 포함한 ○○를 이용함에 있어 청각장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 정차역 안내를 받을 수 있도록 조속히 문자안내를 추가하거나 상시적인 문자안내 시스템을 구축하는 등의 조치를 취할 것을 권고

결정요지

【1】 피진정기관은 ○○○○(○○○) 운영과 관련하여 정차역 안내를 2회 진행하고 있는데, 청각장애가 없는 사람은 2회의 음성안내와 1회의 문자안내를 통해 정차역을 인지할 수 있으나, 청각장애인은 객차 상단의 모니터에 표시되는 1회의 문자안내를 통해서만 정차역 정보를 알 수 있기 때문에 ○○○○(○○○)의 이용에서 불리한 대우를 받는 상황임

【2】 피진정인은 청각장애인은 ○○○ ○○○ 제도를 활용할 수 있다고 주장하나, 이는 부족한 문자안내에 대한 대안으로 충분하지 않음

【3】 피진정인은 문자안내 확충에 예산이 수반되고 영상정보사업자의 광고 사업에 지장을 줄 수 있어 당장은 개선이 어렵다고 주장한다. 그러나 청각장애인을 위한 문자안내를 추가하는 것이 피진정인의 예산에 과도한 부담을 초래하거나 영상정보사업자의 광고 사업에 과도한 지장을 초래하지는 않을 것이므로, 피진정인에게 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있다고 보기도 어려움

참조조문

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제19조(이동 및 교통수단 등에서의 차별금지)

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○○○○ 사장

주 문

피진정인에게, ○○○○(○○○)를 포함한 ○○를 이용함에 있어 청각장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 정차역 안내를 받을 수 있도록 조속히 문자안내를 추가하거나 상시적인 문자안내 시스템을 구축하는 등의 조치를 취할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

○○○○(○○○) 운행 시 정차 4분 전에 음성과 문자(한국어, 영어)로 각 1회 정차역 안내를 하며, 정차 직전에 음성안내 1회를 한다. 진정인은 청각장애인이어서 문자안내에 의존할 수밖에 없는데, 정차역에 대한 문자안내가 충분히 이루어지지 않아 불편을 겪고 있다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

현재 정차역 안내는 위성항법장치(GPS)를 이용하여 정차역 도착 3분 전에 음성안내와 문자안내를 병행하고 있고, 자체 방송을 통해 정차역 도착 1분 전에

음성안내를 하고 있다.

문자안내를 추가하기 위해서는 차내 영상방송 시스템 보완 및 관련 예산 확보가 필요하다. 특히 ○○○○(○○○)의 경우 영상정보사업자와 영상송출 관련 계약을 맺은 상태인데, 문자안내 추가 시 영상정보사업자의 광고 사업 지장 등의 우려가 있어 계약기간(2014. 1. 1.~2018. 12. 31.) 내 보완은 어렵다. 다만, 현재 사업자와의 계약기간이 종료되면 신규 사업자 선정 시 문자안내 표출 확대 등의 방안을 검토할 수 있다.

현재 청각장애인 등 도움이 필요한 고객이 미리 출발역에서 서비스를 신청하면 승차역-○○이용-도착역까지 맞춤안내를 제공하는 '○○○ ○○○'제도를 운영 중이며, ○○○서비스매뉴얼을 제정하여 접객직원(○○원, ○○원 등)에게 장애고객 응대요령(대화, 에티켓 등)을 교육하여 교통약자의 ○○ 이용편의를 제고하기 위해 노력하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○○○○(이하 '피진정기관'이라 한다)는 ○○○○(○○○) 운행 시 정차역에 대해 2회의 음성안내와 1회의 문자안내를 한다. 정차역 도착 약 3분 전에 위성항법장치를 통해 자동으로 객차 상단에 부착된 모니터에 문자 안내가 표출되는데, 약 40초 간 한국어, 영어, 중국어, 일본어 순으로 정차역이 안내되며, 이때 음성안내도 같이 진행된다. 그리고 정차역 도착 약 1분 전에 기장이 방송을 통해 정차역 도착 음성안내를 한다.

나. 피진정기관은 영상정보사업자와 계약을 체결하여 객차 상단에 부착된 모니터로 광고 등을 송출할 수 있도록 하고 있는데, 현재 ○○○○(○○○)의 영상정보사업자는 ○○○○이며, 계약기간은 2014. 1. 1.~2018. 12. 31.이다.

5. 판단

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)」 제4조 제1항은 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우를 차별행위로 규정하며, 제2항은 '정당한 편의'라 함은 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다고 명시하고 있다. 그리고 같은 법 제19조 제4항은, 교통사업자 등은 장애인이 이동 및 교통수단 등을 장애인 아닌 사람과 동등하게 이용하여 안전하고 편리하게 보행 및 이동을 할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

한편 「교통약자의 이동편의 증진법」 제3조는 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다.

피진정기관은 ○○○○(○○○) 운영과 관련하여 정차역 안내를 2회 진행하고 있는데, 인정사실 가.항과 같이 청각장애가 없는 사람은 2회의 음성안내와 1회의 문자안내를 통해 정차역을 인지할 수 있으나, 청각장애인은 객차 상단의 모니터에 표시되는 1회의 문자안내를 통해서만 정차역 정보를 알 수 있기 때문에 ○○○○(○○○)의 이용에서 불리한 대우를 받는 상황이다.

피진정인은 청각장애인은 ○○○ ○○○ 제도를 활용할 수 있다고 주장하나,

이는 부족한 문자안내에 대한 대안으로 충분하지 않다.

또한 피진정인은 문자안내 확충에 예산이 수반되고 영상정보사업자의 광고 사업에 지장을 줄 수 있어 당장은 개선이 어렵다고 주장한다. 그러나 청각장애인을 위한 문자안내를 추가하는 것이 피진정인의 예산에 과도한 부담을 초래하거나 영상정보사업자의 광고 사업에 과도한 지장을 초래하지는 않을 것이므로, 피진정인에게 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있다고 보기도 어렵다.

따라서 피진정인이 ○○○○의 정차역을 안내하면서 문자안내를 1회만 진행하는 것은 청각장애인에게 필요한 정당한 편의를 제공하지 아니하는 행위로, 「장애인차별금지법」 제19조를 위반하여 「헌법」 제11조에서 보장하는 평등권을 침해한 것이라고 판단된다.

이에 피진정인에게, ○○○○(○○○)를 포함한 ○○를 이용함에 있어 청각장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 정차역 안내를 받을 수 있도록 조속히 문자안내를 추가하거나 상시적인 문자안내 시스템을 구축하는 등의 조치를 취할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 12.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

장애를 이유로 한 차별

6 2017. 6. 12.자 결정 16진정0644000 외 8건(병합) [장애학생에 대한 의료조치 편의 미제공 등]

결정사항

【1】 00학교장에게, 장애학생의 학습활동에 필요하고 의사 진단서에 기초한 경우 간호사 자격을 가진 보건교사에 의해 가래흡인과 같은 의료조치 등에 대한 편의를 지원할 것을 권고

【2】 교육부장관에게, 학습활동에 필수적인 의료조치가 필요한 장애학생을 지원하기 위한 지침을 마련할 것을 권고

결정요지

피해자와 같은 중도중복장애학생에 대한 가래흡인 조치는 장애인에게 교육활동에 불이익이 없도록 교육책임자가 제공해야 하는 정당한 편의에 해당되고, 정당한 사유가 없는 한 피진정인과 같은 교육책임자는 해당 편의를 제공해야 할 의무가 있음. 피진정인이 피해자1의 가래흡인 조치의 지원을 거부하는 행위는 「장애인차별금지법」 제4조, 제13조 및 제14조를 위반하여 「헌법」 제11조에서 보장하는 평등권을 침해한 것이라고 판단

참조조문

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조, 제13조, 제14조, 같은 법 시행령 제8조

진 정 인 강○○

피 해 자 1. 임○○
2. 조○○
3. 이○○
4. 최○○

피진정인 ○○학교장

주 문

1. 피진정인에게, 장애학생의 학습활동에 필요하고 의사 진단서에 기초한 경우 간호사 자격을 가진 보건교사에 의해 가래흡인과 같은 의료조치 등에 대한 편의를 지원할 것을 권고한다.
2. 교육부장관에게, 학습활동에 필수적인 의료조치가 필요한 장애학생을 지원하기 위한 지침을 마련할 것을 권고한다.
3. 진정요지 나.항, 다.항, 라.항은 각 기각한다.

이 유

1. 진정 요지

피해자1, 3은 뇌병변 1급 장애인으로 ○○학교(이하 '피진정학교'라고 한다)에 재학 중이고, 피해자2, 4는 이들의 어머니이다. 피진정인은 위 학교의 교장인데, 다음과 같이 피해자들에 대한 차별행위 등을 하였다.

가. 피해자1은 연하곤란 장애(삼킴 장애, 가래나 음식물을 삼키지 못 하는 장애)가

있어서 가래흡인 조치가 필요하다. 2013. 3. 피진정학교에 입학하여 학교일과 중 1~2회 정도 담임교사로부터 가래흡인 조치를 지원받아 왔는데, 2014. 11.경 가래흡인기의 캐뉼라(cannula)가 빠지는 사건이 발생하자, 피진정인은 '교사에게 가래흡인을 하게 한 행위는 불법의료행위를 시키는 것'이라고 하며 피해자2를 비난하였다. 이후 피해자2는 하루 2차례 정도 학교를 방문하여 피해자1에 대하여 가래흡인 조치를 하고 있다.

나. 중도중복장애학생에게 이너휠체어와 트레이는 걸상·책상과 같은데, 피진정학교의 지원이 충분하지 못해 개인이 구입하고 있다. 그리고 학교일과 중 근육을 이완시켜 줄 침상이 필수적인데, 피진정학교에는 침상이 없는 학급이 있다.

다. 피진정학교는 수련회, 수학여행 등 숙박이 필요한 교육활동 신청 시 보호자 동반을 전제로 하고 있어 피해자1, 3은 7년째 수련회를 가지 못하였으며, 학교운영위원회에서 수련회 참석이 어려운 학생들의 잔류 프로그램을 논의하는 과정에서 피진정인이 "위험요소가 있는 아이는 집에서 쉬면서 가정교육을 받는 것이 안전을 위해 더 나을 것"이라는 발언을 하였다.

라. 피진정학교에서는 개별화교육계획이 실질적으로 교사들과의 협의에 의하여 수립되지 않고, 교사와 학부모의 면담이나 서면 전달 등으로 형식적으로 수립되고 있다.

2. 당사자 및 관계인의 진술 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가.항

피해자1은 가래 제거를 위해 매시간 흡인을 해야 하는데 학부모와 협의에 의해 담임교사가 흡인을 하던 중 2014년 응급상황이 발생하여 즉시 응급조치를 통해 안정을 찾은 바 있다. 당시 불법의료행위를 한 담임교사를 지도했고, 보호자인 피해자2에게 교육청의 지침을 알리고 보호자 또는 보호자가 지정한 사람(활동보조인)이 가래 제거 조치를 하도록 하였으며, 부득이 보호자가 학교에 올 수 없는 경우에만 보건교사가 도울 수 있다고 안내하였다.

2) 진정요지 나.항

○○○○시교육청 지침인 「2016년 특수교육대상자 보조공학기기 지원 신청 안내」에 따라 학부모가 학생에게 필요한 보조공학기기를 신청할 수 있도록 안내하고 있으며, 신청한 학생 전원이 선정되어 보조공학기기를 지원받아서 사용 중에 있다.

그리고 교실 바닥에 난방시설이 되어 있으며, 기저귀를 교체하거나 쉴 때 사용하는 침상 또는 바닥 매트는 학교예산으로 구입하여 모든 교실에 비치하여 활용하고 있다.

3) 진정요지 다.항

지체장애학생 중 다수의 학생들이 호흡, 섭식 등 생명과 직결되는 기본활동에 제약을 받고 있고, 뇌전증으로 인한 위급상황이 자주 발생하며 각 학생마다 그 정도와 횟수, 대처방법 등이 달라 상시 학생의 건강을 살펴야 하므로 1대1 보호가 필수적으로 요구된다.

현재의 교육여건에서는 안전을 담보하기 어렵기 때문에 교육여행은 학생을 가장 잘 파악하고 있는 보호자와 동행하여 운영하고자 하였으며, 이는 학생의

교육권에 앞서 생명권을 보장하기 위해 반드시 필요한 사항이다. 그리고 교육여행을 대체할 수 있는 단위형(9:00~12:00), 종일형(9:00~14:00) 현장체험학습을 연 6회 실시하고 있다.

학부모들과의 협의과정에서 잔류학생을 지도할 교사와 보조인력이 부족한 상태에서 위험요소가 많은 학생들까지 학교에 나오는 경우에 학생의 안전에 심각한 사태가 발생할 수 있으므로 학교장으로서 의견을 내었고, 모든 위원의 찬성으로 통과되어 해당 학생의 가정에 알리고 양해를 구한 바 있다.

4) 진정요지 라.항

학부모와의 상담결과 학부모가 개별화교육지원팀의 협의를 요구하거나 개별화교육지원팀의 협의가 필요한 사례가 발생하였을 경우 수시로 개별화교육협의회를 개최하여 계획을 수시로 수정·보완하여 재수립하였다.

다. 참고인

1) 참고인1(교육부장관)

가래흡인 등의 의료행위는 의료기관에서 간호사가 행할 수 있는 의료행위이므로, 의사의 진단서에 근거하여 의료행위를 할 수 있는 조건이 준수되는 것을 전제로, 특수학교에서 간호사 면허를 가진 보건교사가 해당 행위를 할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 참고인2(○○○○시교육감)

가래흡인 등의 의료행위는 간호사 면허를 가진 보건교사가 할 수 있으나, 특수학교에는 보건교사 1인이 근무하고 있어 다수의 특수장애를 갖고 있는 학생에 대한 의료적 처치를 모두 수행하기는 현실적으로 한계가 있다. 다수의 중도중복장애 학생을 안전하게 돌볼 수 있는 전문인력 확충 등 지원방안이 마련되어야 하며,

응급의료행위 중 응급사고 발생에 대하여 법적 보호를 받을 수 있는 조치가 필요할 것으로 판단된다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장 및 관계인의 진술 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자들과 피진정인의 관계

피진정학교는 ○○○○시 ○○구에 소재한 공립 특수교육기관으로, 정신지체와 지체장애 학생들을 대상으로 하는, 유치원·초등학교·중학교·고등학교가 통합된 형태의 학교이며, 피진정인은 이 학교의 교장이다. 피해자1, 3은 피진정학교에 재학 중인 학생이며, 피해자2, 4는 이들의 어머니이다.

나. 의료조치 편의 미제공

1) 피해자1은 중도중복장애학생으로 연하곤란 장애가 있어 가래를 뽑아내는 가래흡인 조치가 필요하다. 2013. 3. 피진정학교에 입학한 이후 담임교사가 피해자1의 가래흡인 조치를 하였는데, 2014. 11. 8. 가래흡인을 하던 중 기도에 삽입하고 있는 튜브가 빠져 응급상황이 발생하였고 보건교사와 학부모가 응급조치를 한 사실이 있다.

2) 위 사건 발생 이후 2015년에는 피해자1의 활동보조인이 교실 밖에 대기하다가 가래흡인을 하였으며, 2016년에는 피해자2가 매일 2~3회 학교에 방문하여 가래흡인을 하고 있다.

3) 피진정학교에는 간호사 자격을 소지한 보건교사 1명이 상근한다.

다. 학습보조기기 미지원

1) ○○○○시교육청의 특수교육대상자 보조공학기기 지원 사업에 따른 보조공학기기 지원은 신청·심사를 통해 이루어지는데, 3년에 1회 지원받을 수 있는 자격이 부여된다. 피진정인은 2016. 5. 10. 가정통신문을 통해 위 지원 사업을 안내하였으며, ○○○○시교육청은 2016. 5. 31. 지원대상자 선정결과 등을 통보하였다.

2) 피진정학교 교실에는 침상이 설치되어 있으며, 교실 바닥에 온열 난방장치가 설치되어 있다.

라. 수련회 등 학습활동에서의 장애인 배제

1) 피진정인은 2016. 3. 9. 가정통신문을 통해 지체학급 소규모 테마형 교육여행 수요조사를 실시하였다. 수요조사서에는 일시, 장소, 예상경비와 함께 학생의 응급상황에 대처할 수 있는 보호자 동반이 필수라는 점과 수요조사 결과 신청 학생이 전체 대상학생의 70%가 넘지 않으면 계획이 취소된다는 점이 명시되었다. 조사 결과 대상학생의 37.5%가 신청하여 계획이 취소되었다.

2) 2015. 9. 11. 제12회 피진정학교 운영위원회 회의에서 '2015학년도 ○○수련회(안)'을 논의하는 과정에서, 수련회에 참여하지 않는 학생들을 위한 잔류프로그램 운영과 관련하여, 학부모 위원이 학생들이 등교를 해야 하는지 질의하였다. 이에 대하여 피진정학교의 생활부장이 "학교 등교를 해도 되고, 가정학습도 무방한데 등하교 버스가 운행되지 아니하며, 학생 20명 정도 되는데 교사가 한 명이라 학교에 남아서 지도해야 한다"고 하였고, 이에 피진정인이 "위험요소가 있는 아이들은 집에서 쉬면서 가정교육을 받는 것이 아이들의 안전을 위해 더 나을 것입니다"고 하였다.

마. 개별화교육계획 수립 시 장애인 관련자 배제

피진정학교는 2017년 개별화교육계획 수립 시 학부모의 의사에 따라 담임교사와의 면담 또는 개별화교육팀과의 회의를 통해 계획을 수립하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항(의료조치 편의 미제공)

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법'이라 한다)」 제4조 제1항은 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우를 차별행위로 규정하며, 제2항은 '정당한 편의'라 함은 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다고 명시하고 있다. 그리고 같은 법 제13조 및 제14조와 같은 법 시행령 제8조는 교육에 있어서의 차별금지 및 교육기관에 재학 중인 장애인에게 제공되어야 하는 교육보조인력·의사소통 수단·시설이나 설비 등 정당한 편의의 내용을 규정하고 있다.

교육활동에 필요한 편의는 위 법령에서 예시하고 있는 사항 외에도 장애의 유형이나 정도에 따라 다양할 수 있다. 장애학생 중 섭식·배설·호흡·복약 등의 과정에서 다른 사람의 도움이 필요한 경우가 있는데, 이러한 도움은 장애학생의 건강과 생명유지에 관련된 의료조치에 해당할 수 있는 한편, 장애학생의 학습활동을 위해 반드시 필요한 조치이다.

미국의 경우 어떠한 조치가 원활한 학습활동을 위해 필요하고 의사 자격을 가진 사람이 아닌 일반인도 훈련을 받아 해당 조치를 할 수 있다면 학교에서 이를 지원하도록 하고 있으며, 일본은 섭식·도뇨관 삽입·가래 제거 등에 있어서는

훈련된 담임교사가 이를 지원할 수 있도록 하고 있다. 또한 참고인1, 2는 의사의 진단서에 의해 간호사 면허를 가진 보건교사가 학교에서 가래흡인과 같은 의료조치를 할 수 있다고 하였다. 이러한 점들을 고려하면, 피해자와 같은 중도중복장애학생에 대한 가래흡인 조치는 장애인에게 교육활동에 불이익이 없도록 교육책임자가 제공해야 하는 정당한 편의에 해당되고, 정당한 사유가 없는 한 피진정인과 같은 교육책임자는 해당 편의를 제공해야 할 의무가 있다.

한편, 피진정학교에 간호사 자격을 가진 보건교사가 상근하고 있는 점, 가래흡인 조치는 하루 2~3회 정도 시행하면 되는 것으로서, 이러한 조치를 하는 것이 보건교사에게 과도한 업무부담이 된다는 객관적인 입증자료가 제시되지 않은 점 등을 고려하면, 피해자1의 가래흡인 조치를 지원하는 데 피진정인에게 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있다고 보기는 어렵다.

따라서 피진정인이 피해자1의 가래흡인 조치의 지원을 거부하는 행위는 「장애인차별금지법」 제4조, 제13조 및 제14조를 위반하여 「헌법」 제11조에서 보장하는 평등권을 침해한 것이라고 판단된다.

이에, 피진정인에게 장애학생의 학습활동에 필요하고 의사 진단서에 기초한 경우 간호사 자격을 가진 보건교사에 의해 가래흡인과 같은 의료조치 등에 대한 편의를 지원할 것을 권고하고, 교육부장관에게는 학습활동에 필수적인 의료조치가 필요한 장애학생을 지원하기 위한 지침을 마련할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

나. 진정요지 나.항(학습보조기기 미지원)

인정사실 다.1)항과 같이 이너휠체어·트레이는 3년에 1회 정도 ○○○○시교육청에 개별 신청하여 지원받을 수 있는 점이 인정된다. 다만, 입학 첫 해에 지원받을 수 없는 경우가 발생하는 등 3년에 1회 정도의 지원으로는 장애학생들의 욕구를 만족시키지 못할 수 있으나, 이와 같이 학습보조기 등이 필요한 시기에 충분히

지원되지 못한 것은 교육청 예산 문제 등에 기인하는 것으로, 피진정인이 정당한 편의 제공을 거부하였다고 보기는 어렵다. 그리고 인정사실 다.2)항과 같이 피진정학교 교실에 침상과 난방장치가 설치되어 있는 사실이 인정된다.

따라서 진정요지 나.항은 진정의 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 다.항(수련회 등 학습활동에서의 장애인 배제)

중도중복장애학생은 섭식·배설·호흡·경련 등 건강상의 문제를 가진 경우가 있어, 체험활동 시 장애학생의 안전과 건강유지를 위해 충분한 지원인력과 시설, 장비 등이 필요할 수 있다. 특히 체험활동에 숙박이 포함된 경우에는 장애학생별로 건강상태를 체크할 수 있어야 하고, 긴급상황 발생에 대처할 수 있는 인력이나 시스템이 갖추어져야 하는데, 이를 지원할 교사, 실무보조원 외에 장애학생의 건강을 돌볼 수 있는 전문인력을 확보하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 장애학생의 다양한 활동과 참여도 중요하지만 무엇보다 장애학생의 건강과 안전이 확보되어야 하므로, 숙박이 포함된 수련회를 위하여 전문인력이 적절히 지원되지 않는 상황은 피진정인에게 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는 경우라고 볼 수 있어 장애인에 대한 차별행위에 해당하지 않는다고 판단된다.

그리고 피진정학교의 테마형 교육여행 추진에 대한 회의 중 있었던 피진정인의 발언은 수련회로 인하여 등하교 버스 운행이 중단되고, 학교에서 학생들을 돌볼 교사가 절대적으로 부족하게 되는 등의 상황에 대한 대책을 협의하는 과정에서 나온 것으로 보이고, 이를 장애학생의 학습활동을 배제하는 차별적인 발언이라고 보기는 어렵다.

따라서 진정요지 다.항은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

라. 진정요지 라.항(개별화교육계획 수립 시 장애인 관련자 배제)

인정사실 마.항과 같이 피진정학교는 학부모의 의사에 따라 담임교사와의 면담 또는 개별화교육팀과의 회의를 통해 개별화교육계획을 수립한 사실이 인정되고, 진정인의 주장과 같이 개별화교육계획이 담임교사 면담 또는 서면 전달에 의하여 수립되었다고 하여도 이것만으로 피진정인이 학부모 등 장애인 관련자의 참여를 배제하였다고 볼 수 없다.

따라서 진정요지 라.항은 진정의 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제39조 제1항 제1, 2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 12.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

장애를 이유로 한 차별

7 2017. 7. 3.자 결정 15진정06676000 [고속·시외버스 등 이용 시 휠체어 사용 장애인에 대한 정당한 편의 미제공]

결정사항

【1】 국토교통부장관에게,

가. 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 고속·시외버스가 상용화되기 전까지 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)의 일부에 휠체어 사용 장애인을 위한 편의시설을 설치하고, 휠체어 사용 장애인으로부터 사전예약을 받아 해당 버스가 운행될 수 있도록 하는 등의 대책을 마련하기 바람.

나. 교통사업자가 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 2층 저상버스를 도입하거나 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)를 개조하여 휠체어 승강설비를 설치하는 경우 재정지원을 받을 수 있도록 저상버스 표준모델 기준에 관한 고시를 개정하고, 저상버스 등을 도입하는 교통사업자에 대해 재정지원과 금융지원, 세제지원 등을 시행하기 바람.

다. 「장애인차별금지 및 권리구제등에 관한 법률」 및 「교통약자의 이동편의 증진법」상 이동편의시설 설치 규정이 준수되었는지 여부를 확인하는 절차가 반영될 수 있도록 「여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령」을 개정하고, 교통면허·허가 등을 담당하는 공무원에 대해 위 법령에 대한 교육을 실시하기 바람.

【2】 기획재정부장관에게,

가. 국토교통부가 추진하는 '고속버스 이동편의시설 설치비 지원 사업' 및 '휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 및 운영기술 개발 사업' 등에 필요한 예산이 지원될 수 있도록 조치하기 바람.

나. 휠체어 사용 장애인이 이용할 수 있는 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)가 지속적으로 확대될 수 있도록 교통사업자에 대한 재정지원, 금융지원 및 세제지원을 확대하여 시행하기 바람.

【3】 피진정인2, 3, 4에게,

가. 휠체어 사용 장애인이 시외버스(직행형, 일반형) 및 시내버스(직행좌석형, 좌석형)를 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원조치와 정책 등을 수립하여 시행하기 바람.

나. 교통면허·허가 등을 담당하는 공무원에 대해 「장애인차별금지 및 권리구제등에 관한 법률」 및 「교통약자의 이동편의 증진법」에 대한 교육을 실시하기 바람.

【4】 피진정인5, 6, 7, 8에게, 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등 정당한 사유가 없는 한 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)의 일부를 개조하여 휠체어 사용 장애인에 대한 편의시설을 설치하고, 휠체어 사용 장애인이 사전예약을 할 경우 해당 버스가 제공될 수 있도록 하기 바람.

결정요지

【1】 2017. 6. 30. 기준 경기도에서 운행 중인 2층 버스(직행좌석형 시내버스) 33대를 제외하면 전국에서 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형)와 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)에 휠체어 승강설비 등 정당한 편의가 제공되지 않고 있어, 피진정인 국토교통부장관 및 2~4는 교통약자의 이동편의 증진법 제2조 제6호에 따른 교통행정기관으로서 장애인차별금지법상 장애인에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 할 국가 및 지방자치단체의 의무를 적극적으로 이행하지 않고 있음. 이는 장애인차별금지법 제19조 제4항 및 제5항을 위반한 장애인 차별행위에 해당한다고 판단

【2】 교통사업자가 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)에 휠체어 승강설비를 설치하는 것은 국가 및 지자체의 재정지원 의무와는 별개로 교통사업자의 의무이며, 이로 인해 교통사업자에게 비용이 발생하더라도 교통사업자가 경제적으로 심각한 타격을 입어 더 이상 사업을 유지하기 어렵게 되는 등의 사정이 없는 한 교통사업자가 버스에 휠체어 승강설비를 설치해야 할 의무를 이행하지 않은 것은 장애인차별금지법 제19조 제4항을 위반한 장애인 차별행위에 해당한다고 판단

참조조문

「장애인차별금지법」 제19조 제4항

진 정 인 별지 기재와 같다.

피진정인 1. 국토교통부장관
2. 서울특별시장
3. 경기도지사
4. ○○시장
5. ㈜○○고속 대표이사
6. ㈜○○고속 대표이사
7. ㈜○○고속 대표이사
8. ㈜○○운수 대표이사
9. ㈜○○고속 대표이사
10. ㈜○○○○버스터미널 대표이사

주 문

국가인권위원회는 휠체어 사용 장애인의 시외 이동권이 보장될 수 있도록 아래와 같이 권고한다.

1. 피진정인1에게,

가. 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 고속·시외버스가 상용화되기 전까지 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)의 일부에 휠체어 사용 장애인을 위한 편의시설을 설치하고, 휠체어 사용 장애인으로부터 사전예약을 받아 해당 버스가 운행될 수 있도록 하는 등의 대책을 마련하기 바란다.

나. 교통사업자가 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 2층 저상버스를 도입하거나 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)를 개조하여 휠체어 승강설비를 설치하는 경우

재정지원을 받을 수 있도록 저상버스 표준모델 기준에 관한 고시를 개정하고, 저상버스 등을 도입하는 교통사업자에 대해 재정지원과 금융지원, 세제지원 등을 시행하기 바란다.

다. 「장애인차별금지 및 권리구제등에 관한 법률」 및 「교통약자의 이동편의 증진법」상 이동편의시설 설치 규정이 준수되었는지 여부를 확인하는 절차가 반영될 수 있도록 「여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령」을 개정하고, 교통면허·허가 등을 담당하는 공무원에 대해 위 법령에 대한 교육을 실시하기 바란다.

2. 기획재정부장관에게,

가. 국토교통부가 추진하는 '고속버스 이동편의시설 설치비 지원 사업' 및 '휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 및 운영기술 개발 사업' 등에 필요한 예산이 지원될 수 있도록 조치하기 바란다.

나. 휠체어 사용 장애인이 이용할 수 있는 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)가 지속적으로 확대될 수 있도록 교통사업자에 대한 재정지원, 금융지원 및 세제지원을 확대하여 시행하기 바란다.

3. 피진정인2, 3, 4에게,

가. 휠체어 사용 장애인이 시외버스(직행형, 일반형) 및 시내버스(직행좌석형, 좌석형)를 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원조치와 정책 등을 수립하여 시행하기 바란다.

나. 교통면허·허가 등을 담당하는 공무원에 대해 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 및 「교통약자의 이동편의 증진법」에 대한 교육을 실시하기 바란다.

4. 피진정인5, 6, 7, 8에게, 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등 정당한

사유가 없는 한 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)의 일부를 개조하여 휠체어 사용 장애인에 대한 편의시설을 설치하고, 휠체어 사용 장애인이 사전예약을 할 경우 해당 버스가 제공될 수 있도록 하기 바란다.

5. 진정요지 가.항 중 피진정인9, 10에 대한 부분 및 진정요지 나.항은 기각한다.

6. 진정요지 다.항은 각하한다.

이 유

1. 진정 요지

가. 피진정인들이 휠체어 사용 장애인에 대해 정당한 편의시설이 갖추어진 고속버스, 시외버스, 광역버스, 공항버스를 제공하지 아니하여, 진정인들이 버스 이용에 제한을 받고 있는바, 이는 장애인에 대한 차별이다.

나. 2015. 7. 31. 휠체어 사용 장애인인 진정인1~12는 ○○○○터미널에서 버스에 탑승하려고 하였는데, ○○○○터미널 직원들과 버스기사들이 무례하고 난폭한 언행 및 행동을 한바, 이는 장애인에 대한 괴롭힘이다.

다. 2015. 9. 24. 휠체어 사용 장애인인 진정인1, 25~30은 ○○○○버스터미널에서 버스에 탑승하려고 하였는데, ○○○○버스터미널 직원들과 버스기사들이 승차거부를 한바, 이는 장애인에 대한 차별이다.

2. 당사자 및 관계기관의 진술 요지

가. 진정인1~30

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 국토교통부장관

고속버스 이동편의시설 설치비 지원 사업으로 고속버스 운송사업자(8개사)에 대해 총 16억 원(각 운송사업자별 5대씩 총 40대×4천만 원/대)의 지원사업비를 2017년도 예산으로 요구하였으나 반영되지 않았으며, 이와 동일한 내용의 사업비를 2018년도 예산으로 다시 요구하였다.

휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 및 운영기술 개발 R&D사업(2017~2020년)과 R&D 시범사업(2020년)을 통한 실용화 사업(2021년) 계획이 '제3차 교통약자 이동편의 증진계획(2017~2021년)'에 반영되어 있다.

교통사업자가 시외 또는 시내버스에 휠체어 승강설비를 설치할 경우, 튜닝[1] 내용이 자동차안전기준 및 타 법령 상 기준에 적합하여 교통안전공단의 튜닝승인을 받고, 자동차정비업자 등으로부터 튜닝작업을 받은 후, 승인내용대로 튜닝을 했는지에 대하여 교통안전공단의 튜닝검사를 받으면 자동차관리법령을 준수하였다고 할 수 있다.

2) 서울특별시장

휠체어 사용 장애인이 안전하게 탑승 가능한 광역형 시내버스의 개발과 운행이 가능한 여건을 조성하여 교통약자의 이동권을 강화하는 것이 서울특별시의 장기적인 정책 목표이며 추진 방향이다.

국토교통부는 '제3차 교통약자의 이동편의 증진계획'에 따라 휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 및 실용화 사업을 2021년을 목표로

1) 「자동차관리법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
11. "자동차의 튜닝"이란 자동차의 구조·장치의 일부를 변경하거나 자동차에 부착물을 추가하는 것을 말한다.

추진 중에 있어, 서울특별시도 국가계획인 '제3차 교통약자 이동편의 증진계획'과 연계하여 서울특별시 제3차 교통약자의 이동편의 증진계획에 관련 내용을 포함하고, 관련 도로 및 정류장 등 시설물 정비를 통해 광역형 시내버스에도 저상버스가 도입될 수 있도록 적극 노력할 계획이다.

3) 경기도지사

경기도는 '제3차 교통약자 이동편의 증진계획'상 휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발(2017~2020년) 계획에 맞춰 수립 중인 경기도 교통약자 이동편의 증진지원계획(2018~2022년)에 휠체어 사용 장애인의 시외버스 접근성을 위한 지원 방안 등을 검토·반영할 계획이다.

2017. 5. 31. 기준 김포, 남양주, 수원, 파주 13개 노선에 휠체어 사용 장애인이 탑승 가능한 2층 버스 26대가 운행 중이며, 2018. 3.까지 12개시에서 2층 버스 143대를 운행할 예정이다. 2층 버스로 된 시내버스(직행좌석형)는 저상 차체로 휠체어 경사판(수동), 차체 경사장치, 휠체어 고정장치 등이 구비되어 있어 휠체어 사용 장애인도 탑승 가능하나, 이외에는 휠체어 사용 장애인이 탑승 가능한 시외버스 및 시내버스(저상형 제외)가 전무한 실정이다.

2층 버스 구입비는 1대당 총 4억 5천만 원인데, 도 : 시·군 : 운수업체에서 1 : 1 : 1 방식으로 비용을 분담하여 운수업체에 1대당 3억 원을 지원하고 있으며, 휠체어 사용 장애인의 탑승이 가능한 2층 버스의 도입을 향후 지속적으로 확대할 예정이다.

경기도에서 운행 중인 2층 버스는 저상 차체이며, 휠체어 사용 장애인 등 교통약자를 위한 이동편의시설이 설치되어 있음에도 불구하고 현행 규정 상 저상버스로 인정되지 않아 국가의 재정지원을 받을 수 없으므로, 2층 버스 도입 시에도 국가의 재정지원을 받을 수 있도록 저상버스 표준모델의 기준 개정이 필요하다.

4) ○○시장

○○시의 '지방교통약자 이동편의 증진계획'상 직행좌석형 시내버스에 휠체어 승강설비 등 편의시설을 설치하고 시범사업 등을 실시할 계획은 없으나, 경기도가 추진하고 있는 2층 버스 도입계획에 따라 2017년 하반기에 휠체어 사용 장애인이 탑승 가능한 2층 버스 2대가 운행될 예정이다.

5) (주)○○고속 대표이사

(주)○○고속에서 운행 중인 고속버스 중 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간이 설치된 버스는 없다. 현재 고속버스 차량구조 상 전동휠체어를 탄 채로는 고속버스 이용이 불가하며, 휠체어 사용 장애인이 탑승 가능한 차량을 운행할 경우 국가의 재정지원이 반드시 선행되어야 한다.

자동차 제작사도 휠체어 사용 장애인이 이용 가능한 시외버스용 차량을 제작하지 않고 있으며, 「자동차관리법」 등에도 이와 관련된 안전성 검증 기준이나 표준이 없으므로, 휠체어 승강설비 도입에 대한 안전기준을 마련하고, 자동차 제작사의 완성차 제작 등이 선결되어야 한다.

일부 휠체어 승강설비를 설치·개조한 전세버스 차량들이 운행 중이긴 하나, 인원을 대량수송하는 고속버스에는 적합하지 않을 뿐 아니라, 운송사업자가 독자적으로 법이나 기준에도 없는 휠체어 승강설비 차량을 도입하는 것은 불가능 하며, 만약 불법으로 도입하여 운행한다면 오히려 「자동차관리법」 등 위반 소지가 있다.

6) (주)○○고속 대표이사

(주)○○고속에서 운행 중인 고속버스 중 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간을 설치한 버스는 없다.

휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 고속버스 운행을 위해서는 재정손실보전 등 정부의 정책적 지원(차량구입비 및 운행비 100% 보전)이 필요하며, 업종 및

노선 특성 등을 충분히 반영하여 휠체어 승강설비 설치 버스운행계획을 수립하여야 하고, 차량에 장착된 휠체어 승강설비 작동과 관련하여 터미널 승하차장, 휴게소 주차장 등에 대한 시설 개선이 필요하다.

장애인은 근육량, 골밀도 등이 비장애인보다 낮아 작은 충격에도 몸에 큰 무리가 생기므로 고속도로에서 최고시속 80km 이하로 운행하여야 하기 때문에 고속버스 지정속도 100~110km로 운행이 불가하며, 장애인 탑승 시 운행 및 휴게 시간의 과다 소요(400km 노선기준 2시간 45분 추가 소요, 장애인 1인 기준 1시간 이상)로 일반고객이 장애인 탑승차량 승차를 기피할 수 있다.

7) (주)○○고속 대표이사

(주)○○고속에서 운행 중인 시외버스 중 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간을 설치한 버스는 없다.

현행 법규상 시외버스에 저상버스를 도입할 법적 근거가 없으며, 버스제조사에서도 시외직행 저상차량이 개발되지 않은 상태이고, 현재 운행 중인 시외버스 차량을 개조하는 것은 불가능하기 때문에 정부와 차량제조사가 합의해 차량 개발이 이루어져야 한다.

(주)○○고속이 운행 중인 시외버스 차량의 구조상 휠체어 승강설비를 장착하면 차량 구조 및 안전에 영향을 줄 수 있으며, 휠체어 승강설비 설치를 위한 비용을 자체적으로 충당하기 어려운 실정이다.

8) (주)○○운수 대표이사

(주)○○운수에서 운행 중인 시내버스(광역급행형, 직행좌석형) 중 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간을 설치한 버스는 없다.

국내 차량제작사에서 휠체어 승강설비 및 전용공간을 갖춘 광역급행형 및 직행좌석형 시내버스 제작이 선행되어야 하며, 향후 이러한 차량이 제작될 경우

휠체어 승강설비 설치 및 휠체어 사용 장애인 전용공간 설치에 따른 추가 비용에 대해서는 국가 및 지방자치단체의 재정지원이 필요하다.

9) (주)○○고속 대표이사

2015. 7. 31. 14:00~14:50 장애인 단체가 ○○○○터미널 2층 대합실 안에서 앰프를 이용하여 기자회견을 하였는데, 앰프 소리가 커서 터미널사업자의 매표업무 및 영업에 지장을 주었을 뿐만 아니라 대합실을 이용하는 승객들에게도 불편을 초래하였다.

같은 날 14:50~16:10 버스승차장에서 장애인들이 전동휠체어를 탄 채로 버스(15:00 안성행, 15:10 태안행, 15:15 수원행) 승차를 시도하는 한편, 버스 진출입로를 전동휠체어로 가로막아 1시간 가량 버스들이 출발을 하지 못했으며, 장애인들이 승차권을 구매하지도 않은 다른 노선버스들의 운행도 방해하여 터미널 전체의 운영이 마비되는 상태를 초래하였다.

이 과정에서 비장애인 승객들과 장애인들의 다툼이 발생하여 운전기사들이 개입하였으나 가벼운 언쟁만 있었을 뿐 몸싸움 등 물리적인 충돌은 없었다. 터미널사업자 및 운수회사들은 법적 절차를 무시한 장애인들의 현장시위로 심각한 영업방해 및 손실을 입고도 그 억울함을 호소할 수 없는 입장에 처해 있다.

다. 관계기관

1) 교통안전공단

교통안전공단이 자동차 소유자로부터 「자동차관리법」 제34조에 따른 자동차 튜닝 승인신청을 받은 경우, 「자동차관리법 시행규칙」 제55조에서 규정하고 있는 승인대상 여부 및 승인기준을 검토하며, 튜닝 후의 구조 또는 장치가 자동차 안전기준 및 그 밖의 다른 법령에 따른 자동차의 안전기준에 적합한 경우에 한하여 승인을 하고 있다. 2006~2016년 동안 교통안전공단이 대형승합자동차(버스)에 휠체어

승강설비 설치 관련 튜닝 승인을 한 것은 총 243건이다.

2) (주)○○자동차

(주)○○자동차는 휠체어를 탄 채 탑승이 가능한 대형버스 차량들을 판매하고 있으며, 버스 모델 중 '○○○○'는 고속버스 및 시외직행으로 운행할 수 있고, '○○○○○' 또한 시외버스로 운행할 수 있다. 휠체어 사용 장애인이 탑승 가능한 버스 생산 시, (주)○○자동차에서 기본차를 제작한 후 협력 특장사인 ○○○○○와 (주)○○ 2곳에서 구조를 개조하는 방식으로 이원화하여 생산·납품하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인, 관계인의 진술, 관련 법령, 현장조사 결과, 해외 사례 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 당사자 관계

1) 피진정인1~4는 「교통약자의 이동편의 증진법」 (이하 '교통약자법'이라 한다) 제2조 제6호에 따른 교통행정기관으로서, 교통수단의 운행·운항 또는 여객시설의 설치·운영에 관하여 교통사업자를 지도·감독하는 중앙행정기관의 장, 특별시장·도지사, 시장 등에 해당하는 자들이다.

2) 피진정인5~8은, 「교통약자법」 제2조 제5호가 정의하는 교통사업자로서, 「여객자동차 운수사업법」 등 관계 법령에 따라 위 교통행정기관으로부터 면허·허가·인가·위탁 등을 받거나 교통행정기관에 등록·신고 등을 하고 교통수단을 운행·운항하거나 여객시설을 설치·운영하는 자이다.

3) 피진정인9, 10은 각각 ○○○○터미널과 ○○○○버스터미널을 운영하는 자이다.

4) 2015. 7. 31. 14:00경 진정인1~12 등 ○○○○○○○연대 회원들은, 피진정인9가 운영하는 ○○○○터미널 2층에서 휠체어 사용 장애인의 시외 이동권 보장을 요구하는 기자회견을 개최한 후 예매한 승차권으로 경기도 수원·광주·안성·가평 및 김포공항으로 가는 버스에 휠체어를 탄 채 탑승하려고 시도하였으나, 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 편의시설이 갖춰진 버스가 없어 탑승을 하지 못하였다.

5) 2015. 9. 24. 14:00경 진정인1, 25~30 등 ○○○○○○○연대 회원들은 피진정인10이 운영하는 ○○○○버스터미널(○○선)에서 휠체어 사용 장애인의 시외 이동권 보장을 요구하는 기자회견을 개최한 후 예매한 승차권으로 당진·남원·논산·경주로 가는 버스에 휠체어를 탄 채 탑승하려고 시도하였으나, 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 편의시설이 갖춰진 버스가 없어 탑승을 하지 못하였다.

나. 휠체어 사용 장애인을 위한 편의시설 및 지원 현황

1) 2016. 12. 31. 기준으로 전국에서 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형)는 10,730대, 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)는 4,635대인데, 이중 휠체어를 탄 상태에서 탑승할 수 있도록 편의시설이 갖춰진 차량은 경기도에서 2015. 10.부터 운행을 개시한 2층 버스 구조의 시내버스(직행좌석형) 9대이다. 2층 버스가 증가하여 2017. 6. 30. 기준 경기도 김포, 남양주, 수원, 파주, 안산 등에서 33대가 운행 중인데, 2층 버스 구입비(1대당 4억 5천만 원)의 2/3를 경기도와 해당 시·군에서 지원하고 나머지 1/3을 교통사업자가 부담하고 있다.

2) 2016. 8. 1. 기준으로 피진정인5~7이 운행하는 시외버스(고속형, 직행형,

일반형)와 피진정인8이 운행하는 시내버스(광역급행형, 직행좌석형)에는 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간 등 편의시설이 설치되어 있지 않다.

3) 자동차관리 및 안전기준 법령이 정하는 요건과 기준을 충족하면 피진정인5~8 등 교통사업자가 현재 운행 중인 시외버스 또는 시내버스를 개조하여 휠체어 승강설비를 설치할 수 있고, 이것은 기술적으로도 가능하다. 2006~2016년 동안 관계인1은 대형승합자동차(버스) 243대에 대해 휠체어 승강설비 튜닝 승인을 하였다.

4) 관계인2는 휠체어 사용 장애인 1인 또는 2인이 휠체어를 탄 채 탑승할 수 있는 고속 및 시외버스용 차량(모델명: ○○○○, ○○○○○)을 162,110,000~188,510,000원에 판매하고 있다.

5) 경기도에서 운행 중인 G5100번(서울 신논현역 ↔ 수원 경희대) 2층 버스에는 차체 경사장치(kneeling system)가 장착되어 있어 휠체어 사용 장애인 탑승 시 차체를 지상에서 최대 20cm까지 낮출 수 있으며, 버스 1층에 휠체어 사용 장애인을 위한 전용공간(수동 또는 전동휠체어 1대 탑승 가능 공간, 가로 75cm, 세로 143cm)과 휠체어 고정장치, 수동 접이식 경사판이 마련되어 있고, 이 공간에 접이식 의자 3개가 설치되어 있어 휠체어 사용 장애인이 탑승하지 않을 경우 비장애인 승객 3명이 탑승할 수 있다.

6) 「교통약자법」, 「교통약자의 이동편의 증진에 관한 조례」, 「여객자동차 운수사업 재정지원 조례」, 「저상버스 표준모델에 관한 기준자법」 등에 따라, 교통사업자가 저상버스 표준모델의 기준[자동경사판 설치, 휠체어 고정장치 2개 이상 설치(수동 또는 전동휠체어 2대 이상 탑승 가능), CNG 연료 사용 등]을 충족한 저상버스 등을 구입할 경우 국가 및 지방자치단체로부터 '저상버스 등의 도입으로 인한 구입비와 일반버스 구입비와의 차액', '저상버스 운행에 소요되는 비용' 등을 지원받을 수 있는데, 경기도에서 운행 중인

2층 버스 또는 기존 버스를 개조하여 휠체어 승강설비를 설치한 버스 등은 위 기준을 충족하지 못 하여 관련 국고보조금을 지원받을 수 없고, 현재 저상형 시내버스(일반형)만 국가와 지방자치단체 모두로부터 재정지원을 받을 수 있다.

다. 해외 사례

1) 영국의 고속버스 업체인 내셔널 익스프레스(National Express)는 2017년 현재 약 95%의 고속버스에 휠체어 리프트를 설치·운행 중에 있으며, 휠체어 사용 장애인용 좌석이 1~2좌석으로 제한되어 있어 휠체어 사용 장애인의 버스 이용에 어려움이 발생할 수도 있어 출발 36시간 전에 예약해줄 것을 권고하고 있다.

2) 호주의 고속버스업체 V-Line은 2012. 12.말 기준으로 전체 103대의 고속버스 중 56%(58대)에 휠체어 리프트 등 장애인 편의시설 설치를 완료하였으며, Australia Wide Coache는 고속버스에 휠체어 승강설비가 설치되어 있더라도 휠체어 탑승 공간 마련을 위한 좌석 조정이 필요하기 때문에 휠체어 사용 장애인에게 사전 예약을 권고하고 있다.

3) 미국의 그레이하운드(Greyhound)사는 1998~2001년 제작된 차량의 약 75%, 2001~2014년 제작된 차량의 100%에 휠체어 리프트를 설치하였다. 휠체어 사용 장애인 2명이 휠체어에 앉아서 탑승할 수 있는 공간이 버스에 마련되어 있는데, 휠체어 사용 장애인이 원하는 여행일에 좌석을 확보하기 위해서 사전예약을 해줄 것을 당부하고 있다.

2006. 4.부터 북미(North America)내 도시 간을 운행하는 저가 고속버스(low cost, express bus) 회사인 메가버스닷컴(Megabus.com)은 장애인차별금지법(Americans with Disabilities Act)에 따른 휠체어 사용 장애인의 접근성을 100% 준수하며, 2층(double decker) 고속버스 또는 일반(single decker) 고속버

스를 운행하고 있다.

4) 일본은 2015. 3.말 기준 버스 50,000대 중 약 70%에 해당하는 약 35,000대를 2020년까지 논스텝 버스(non-step bus)[2]화 할 것을 목표로 하고 있으며, 적용제외 인정차량(고속버스, 리무진버스 해당)의 경우에는 2020년까지 약 25%에 해당하는 약 2,500대에 경사판 또는 휠체어 승강기를 설치할 예정이다. 그리고 공공교통 이동원활화 설비정비비 보조제도를 통해 논스텝 버스 등 차량에 대해 차량 구입비 지원, 융자지원, 세제지원 등의 지원을 하고 있다.

라. 피진정인들의 개선 계획

1) 피진정인1은 2017. 2. 14. '제3차 교통약자 이동편의증진계획(2017~2021)'을 확정·고시하였는데, 위 고시에는 휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 R&D 사업(2017~2020년)과 R&D 시범사업(2020년)을 통한 실용화 사업(2021년) 등의 계획이 담겨져 있다.

피진정인1은 전동휠체어 사용 장애인이 고속버스를 이용할 수 있도록 고속버스 운송사업자에게 휠체어 탑승설비, 고정장치 등의 이동편의시설 설치비를 100% 지원하는 '고속버스 이동편의시설 설치비 지원 사업'을 위해 16억 원[3](고속버스 8개사 각 5대, 총 40대 시범 설치)을 2017년도 예산으로 편성해 줄 것을 요구하였으나 2017년도 정부 예산에 반영되지 않았고, 피진정인1은 다시 해당 사업비를 2018년도 예산요구서에 포함하여 2017. 5. 기획재정부장관에게 제출하였다.

2) 피진정인3은 2018. 3.까지 경기도 내 12개 시에서 2층 버스 143대를 운행할 계획을 수립·시행 중이며, 피진정인4도 이 계획에 따라 2017년 하반기에

2) 바닥면의 높이가 지상에서 30cm 이하인 버스로 '배리어프리 신법'의 이동 등 원활화기준에 적합한 버스를 말함.

3) 고속버스 1대당 전동휠체어 2인석 설치(중간문 제작, 휠체어 고정장치, 휠체어 리프트 설치 등)를 위한 버스 개조비 4천만 원을 고속버스 운송사업자에게 전액 보조하는 비용

2층 버스 2대를 도입할 예정이나, 그 밖에 휠체어 사용 장애인 등 교통약자를 위한 교통수단 개선정책 및 계획 등은 확인되지 않고 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가.항(휠체어 사용 장애인에 대한 버스 이용 제한)

1) 교통행정기관(피진정인1~4)에 대하여

「장애인의 권리에 관한 협약」 제9조는 장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 하기 위하여, 장애인이 다른 사람과 동등하게 도시 및 농촌지역 모두에서 물리적 환경, 교통 등 대중에게 개방 또는 제공된 시설 및 서비스에 대한 접근을 보장하는 적절한 조치를 취해야 할 당사국의 의무를 규정하고 있으며, 「장애인복지법」 제23조 제1항은 국가와 지방자치단체는 장애인이 공공시설과 교통수단 등을 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 편의시설의 설치와 운영에 필요한 정책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다.

「교통약자법」 제3조는 장애인 등 교통약자는 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설을 차별없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고, 제4조는 국가와 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경 개선을 위한 정책을 수립하고 시행하여야 한다고 규정하고 있다.

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법'이라 한다) 제19조 제4항은 교통사업자 및 교통행정기관은 장애인이 이동 및 교통수단 등을 장애인 아닌 사람과 동등하게 이용하여 안전하고 편리하게 보행 및 이동을 할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고, 제5항은 교통행정기관은 교통사업자가 장애인에 대하여 차별행위를 하지 않도록 홍보·교육·지원·감독하여야 한다고 규정하고 있다. 교통행정기관 등이 제공해야 하는

정당한 편의에 대하여 제4조 제2항은 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반수단과 조치라고 규정하고 있다. 그리고 「장애인차별금지법」 제8조는 국가 및 지방자치단체가 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 하며, 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다고 명시하고 있다.

그러나 「교통약자법」이 시행된 지 11년이 경과하였음에도 2017. 6. 30. 기준 경기도에서 운행 중인 2층 버스(직행좌석형 시내버스) 33대를 제외하면 전국에서 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형)와 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)에 휠체어 승강설비 등 정당한 편의가 제공되지 않고 있어, 피진정인1~4는 「장애인차별금지법」상 장애인에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 할 국가 및 지방자치단체의 의무를 적극적으로 이행하지 않고 있다. 이는 「장애인차별금지법」 제19조 제4항 및 제5항을 위반한 장애인 차별행위에 해당하므로, 이에 대한 조치가 필요하다고 판단된다.

가) 휠체어 사용 장애인에 대한 이동 편의 제공

피진정인1이 2017. 2. 14. 확정·고시한 '제3차 교통약자 이동편의증진계획(2017~2021년)'이 예정대로 추진된다고 하더라도 휠체어 사용자가 탑승할 수 있는 고속·시외버스가 상용화되기까지는 향후 약 4~5년 정도가 소요될 것으로 예상되는데, 현재 운행되고 있는 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)를 개조하여 휠체어 승강설비를 전면적으로 설치하거나 또는 이러한 버스들을 모두 저상버스화 하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다.

이러한 현실적 어려움을 감안하여, 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 고속·시외버스가 상용화되기 전까지 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행

좌석형, 좌석형)의 일부에 휠체어 승강설비 및 휠체어 사용 장애인 탑승 공간이 설치될 수 있도록 개조하고, 휠체어 사용 장애인으로부터 사전예약을 받아 해당 버스가 운행될 수 있도록 하는 등의 과도기적 대책을 마련하도록 피진정인1에게 권고할 필요가 있다고 판단된다.

나) 교통사업자 등에 대한 지원

현재 저상버스 표준모델의 기준을 충족한 저상버스의 경우에만 국가 및 지방자치단체의 재정지원 대상이 되고 있다. 「교통약자법」 제14조 제2항은 "교통약자가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 구조를 가진 버스"를 "저상버스등"으로 규정하고 있으므로, 피진정인1이 고시한 저상버스 표준모델의 기준에 정확히 부합하지 않더라도 휠체어 사용 장애인이 휠체어를 탄 채 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 차량이라면 "저상버스등"에 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 재정지원 대상 차량에서 2층 저상버스 또는 버스를 개조하여 휠체어 승강설비를 장착한 차량 등을 제외할 이유가 없을 것이므로, 교통사업자가 2층 저상버스를 도입하거나 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)를 개조하여 휠체어 승강설비를 설치하는 경우에도 재정지원을 받을 수 있도록 저상버스 표준모델 기준에 관한 고시를 개정하는 등 제도를 개선하고, 휠체어 사용 장애인이 이용할 수 있는 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)가 지속적으로 확대될 수 있도록 "저상버스등"을 도입하는 교통사업자에 대해 재정지원, 금융지원 및 세제지원 등을 시행할 것을 피진정인1에게 권고할 필요가 있다고 판단된다.

그리고 피진정인2~4에 대해서는 시외버스(직행형, 일반형) 또는 시내버스(직행좌석형, 좌석형)를 휠체어 사용 장애인이 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원 조치 및 정책 등을 수립하여 시행할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

이와는 별도도 위 권고조치가 이행될 수 있도록 기획재정부장관에게는 피진정인1이 추진 중인 '고속버스 이동편의시설 설치비 지원 사업' 및 '휠체어 사용자가 탑승 가능한 고속·시외버스 표준모델 개발 및 운영기술 개발 사업' 등에 필요한 예산이 지원될 수 있도록 조치하고, 휠체어 사용 장애인이 이용할 수 있는 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)가 지속적으로 확대될 수 있도록 교통사업자에 대한 재정지원, 금융지원, 세제지원을 확대하여 시행할 것을 권고할 필요도 있다고 판단된다.

다) 직무교육 및 훈령 개정 등

피진정인1~4는 교통행정기관으로서 「장애인차별금지법」 제19조 제5항에 따라 교통사업자가 장애인에 대하여 차별행위를 행하지 아니하도록 교육·감독 등을 수행해야 하고, 「교통약자법」 제12조에 따라 교통수단에 대한 면허·허가 등 시 교통수단에 설치된 이동편의시설이 설치기준에 맞는지를 심사해야 하므로, 해당 업무를 수행하는 소속 공무원들이 「장애인차별금지법」 및 「교통약자법」상 교통수단에 설치해야 할 이동편의시설 관련 규정을 정확하게 숙지할 필요가 있다.

이에 피진정인1에게 교통사업자에 대한 면허·인가 전에 「장애인차별금지법」 및 「교통약자법」상 교통수단에 이동편의시설 설치 규정이 준수되었는지 여부를 확인하는 절차가 반영될 수 있도록 국토교통부 훈령 「여객자동차운수사업 인·면허 업무처리요령」을 개정할 것을 권고하고, 피진정인1~4에 대해 교통면허·허가 등 업무를 담당하는 공무원에 대해 「장애인차별금지법」 및 「교통약자법」에 대한 교육을 실시하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

2) 교통사업자(피진정인5~8)에 대하여

「장애인차별금지법」 제19조 제4항 및 제8항, 「교통약자법 시행령」 별표1, 2 등에 따라 교통사업자는 시외버스 및 시내버스에 휠체어 승강설비를 설치하여야 하며, 정당한 사유 없이 이를 이행하지 아니한 경우에는 「장애인차별금지법」 제19조

제4항을 위반한 장애인 차별행위에 해당한다.

「장애인차별금지법」 제4조 제3항은 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우 등 정당한 사유가 있으면 장애인에게 정당한 편의를 제공하지 아니하더라도 이를 차별로 보지 않는데, 일반적으로 편의 제공자가 해당 편의를 제공함에 있어 막대한 비용이 필요하고 경제적으로 심각한 타격을 입어 더 이상 사업을 유지하기 어렵게 되는 경우, 편의 제공자의 사업이나 다른 참여자들의 관련 활동을 상당히 훼손하거나, 편의 제공자의 사업 성격이나 운영을 근본적으로 변화시키는 경우 등을 그 예로 들 수 있다.

피진정인5~8은 고속·시외버스를 개조하여 휠체어 승강설비를 장착하는 것이 현행 자동차관리 및 안전관련 법령에 위반되고 고속·시외버스를 제조하는 회사에서 장애인용 버스를 제조하지 않고 있으며, 휠체어 승강설비 설치비나 저상버스 구입비 등 교통사업자에게 발생하는 비용에 대해서 국가 및 지방자치단체의 재정지원이 선행되어야 한다고 주장한다.

그러나 관계인1은 기준에 적합한 경우 대형승합자동차에 휠체어 승강설비 설치 관련 튜닝 승인을 하고 있고, 관계인2는 휠체어를 탄 상태로 탑승이 가능한 대형버스를 생산·판매하고 있다. 또한 버스에 휠체어 사용 장애인 탑승 공간을 설치하여도, 해당 공간에 슬라이딩식, 접이식, 또는 탈착식 의자를 장착하여 휠체어 사용 장애인이 탑승하지 않을 경우 비장애인 승객이 사용할 수 있다. 그리고 피진정인들이 운행하는 버스의 좌석 만석률 등에 대한 객관적인 자료가 제출되지 않아 휠체어 사용 장애인 탑승 공간 설치에 따른 영업손실을 확인할 수 없어, 위 피진정인들의 주장을 수용하기 어렵다.

피진정인 5~8은 현행 버스정류장의 공간이 협소하여 버스에 휠체어 승강설비를 장착하더라도 실제 이용할 수 없다고 주장한다. 그러나 이러한 문제는 휠체어 승강설비 도입에 따라 함께 해결하여야 하는 문제로, 현재의 버스정류장 공간상 승강설비를 활용할 수 없다는 이유로 정당한 편의 제공을 거부하는 것은 본말이

전도된 주장이다. 한편「교통약자법」제14조 제1항은 교통사업자는 교통약자가 안전하고 편리하게 버스를 이용할 수 있도록 승하차 시간을 충분히 주어야 하고, 승하차 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있고,「장애인복지법 시행규칙」제28조 제1항도 장애인이 자동차를 이용할 때에 그 장애로 말미암아 부득이하게 관계 법령에 따른 정차 또는 주차의 방법 등을 위반한 경우에는 계도 위주의 단속이 이루어지도록 배려하여야 한다고 규정하고 있으므로, 버스정류장 공간 문제가 해결될 때까지 당장은 적절한 공간으로 차량을 이동하여 휠체어 사용 장애인에게 승하차 편의를 제공하는 등의 방법을 고려할 수 있을 것이다.

시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)에 휠체어 승강설비를 설치하는 것은 국가 및 지방자치단체의 재정지원 의무와는 별개로 교통사업자의 의무이며, 정당한 편의제공 의무 이행으로 인해 교통사업자에게 비용이 발생하더라도 교통사업자가 경제적으로 심각한 타격을 입어 더 이상 사업을 유지하기 어렵게 되는 등의 사정이 없는 한 피진정인5~8이 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)에 휠체어 승강설비를 설치해야 할 의무를 이행하지 않은 것은「장애인차별금지법」제19조 제4항을 위반한 장애인 차별행위에 해당한다.

이에, 피진정인5~8에 대해 휠체어 사용 장애인이 탑승할 수 있는 고속·시외버스가 상용화되기 전까지 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등 정당한 사유가 없는 한 휠체어 사용 장애인의 교통수요를 고려하여 현재 운행 중인 시외버스(고속형, 직행형, 일반형) 및 시내버스(광역급행형, 직행좌석형, 좌석형)의 일부에 휠체어 사용 장애인을 위한 편의시설을 갖추고, 휠체어 사용 장애인으로부터 사전예약을 받아 휠체어 승강설비 등이 설치된 버스를 제공하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

3) 버스터미널 운영자(피진정인9, 10)에 대하여

장애인 등 교통약자의 이동권 보장을 위하여 교통행정기관 및 교통사업자의 의무를 정하고 있는「교통약자법」은 '휠체어 승강설비'와 같은 이동편의시설의

설치주체를 교통수단을 운행하는 '교통사업자'로 규정하고 있다.

피진정인9, 10은 버스터미널을 운영하는 자들이어서 위 교통사업자에 해당하지 아니하여 정당한 편의 제공 의무를 부담하지 않으므로, 진정요지 가.항 중 피진정인 9, 10에 대한 부분은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나.항(장애인에 대한 무례한 언행 등)

진정인1~12가 진정사실과 관련된 피진정인들의 언행의 내용 등을 구체적으로 진술하지 못하는 반면, 피진정인9는 비장애인 승객들과 장애인들의 다툼이 발생하여 운전기사들이 개입하였으나 가벼운 언쟁만 있었을 뿐 몸싸움 등 물리적인 충돌은 없었다고 주장하고 있다. 따라서 진정요지 나.항은 당사자간 주장이 상반되고, 진정인1~12의 주장 외에 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거를 발견할 수 없어 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 다.항(장애인에 대한 승차거부)

진정인1, 25~30은 피해사실이 발생한 구체적 장소, 시간, 피진정인 등을 특정하지 못하고 있어, 진정요지 다.항은 진정의 내용이 국가인권위원회의 조사대상에 해당한다고 볼 수 없으므로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제32조 제1항, 제39조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 7. 3.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 한수웅

장애를 이유로 한 차별

8 2017. 12. 1.자 결정 17진정0825500 [보호자 미동반 장애인에 대한 수영장 이용 제한]

결정사항

【1】 ○○○○수영장장에게, 진정인이 보호자 동반 없이도 ○○○○수영장을 이용할 수 있도록 하고, 향후 장애를 이유로 한 차별행위가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대해 인권교육을 실시할 것을 권고

【2】 ○○○○○○교육지원청교육장에게, 향후 소속기관에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독할 것을 권고

결정요지

피진정인이 진정인의 개별적·구체적인 특성을 고려하지 않고 안전사고의 위험을 이유로 하여 진정인에게 수영장 이용 시 동성의 보호자 동반을 요구하는 것은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제25조를 위반한 장애인 차별행위임

참조조문

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조(차별행위), 제8조(국가 및 지방자치단체의 의무), 제25조(체육활동의 차별금지)

진 정 인 이○○

피진정인 ○○○○수영장장

주 문

1. ○○○○수영장장에게, 진정인이 보호자 동반 없이도 ○○○○수영장을 이용

할 수 있도록 하고, 향후 장애를 이유로 한 차별행위가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대해 인권교육을 실시할 것을 권고한다.

2. ○○○○○○교육지원청교육장에게, 향후 소속기관에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 지체장애 1급 장애인이지만 5~6년 정도 수영을 하였고, 수영조 입수 및 수영, 탈의와 샤워 등을 혼자서 할 수 있다. 2016년부터 보호자 동반 없이 진정인 혼자서도 ○○○○수영장(이하 '이 사건 수영장'이라 한다)을 이용하여 왔는데, 피진정인은 안전상의 이유로 2017년 6월부터 동성의 보호자 미동반 시 수영장 이용을 제한하겠다고 고지하였고, 2017년 8월부터 이를 시행하였다.

진정인은 보호자 동반 없이 수영장 이용이 가능함에도 피진정인이 동성의 보호자 동반을 요구하는 것은 장애를 이유로 한 차별행위이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

이 사건 수영장은 학생과 일반인이 함께 이용하는 곳으로 안전과 관련된 위험요소가 많다. 진정인은 2016년부터 이 사건 수영장을 이용하였고, 이용 시 보호자를 동반할 것을 요청하였으나 진정인은 보호자 동반 없이 혼자 이용하기도 하였다.

현재까지 진정인에게 안전사고는 없었으나 타인의 도움 없이는 수영장 이용이 어려워 보여 「○○○○수영장 운영규정」 제13조(입장통제) 제5호 '수영장장은 안전에 위해가 될 우려가 있을 경우 입장거절 및 퇴장을 명할 수 있다.'에 따라 진정인의 안전을 위하여 2017년 6월경 동성의 보호자 미 동반 시 수영장 이용이 제한됨을 진정인에게 고지하였고, 2017년 8월부터 이를 시행하였다. 이는 진정인의 안전을 위한 조치로서 장애인에 대한 차별은 아니다.

다. 참고인

1) ○○○○○○교육지원청교육장

수영장의 이용 허가 또는 이용 제한에 관한 사항은 ○○○○교육청 조례에서 수영장장의 권한으로 규정하고 있다. 특정인에 대한 시설 이용 제한과 같이 개별적·구체적 상황에 대해서는 현장여건 등을 고려하여 수영장장이 판단하는 것이 합리적이며, 진정인의 경우 수영장 이용에 제약이 따르고 위험성이 커 보여 보호자를 동반하도록 한 것으로, 장애인에 대한 차별은 아니다.

2) ○○○(진정인의 활동보조인)

진정인은 2016년 4월경에도 평영을 자유롭게 하였으며, 이후 수영 강습을 받은 후에는 자유형, 배영까지 자유롭게 하여 주변 사람들이 놀라기도 하였다. 진정인은 수동휠체어를 타고 혼자서 이동·탈의·수영조 입수·샤워 등이 가능하며, 이 사건 수영장을 이용하는 동안 진정인에게 안전사고는 없었다.

3) ○○○(수영 동호회 회원)

진정인과 수영을 같이 한지는 1년 정도 되었다. 진정인은 혼자 입수하여 자유형·평영·배영을 자유롭게 하며 비장애인인 참고인3보다 수영에 능숙하다. 진정인은 혼자서 탈의 및 샤워가 가능하여 동반인이 필요 없을 정도이다. 이 사건 수영장을 이용하는 동안 진정인에게 안전사고는 없었다.

3. 관련 법령

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진술, 피진정인의 진술 및 제출 자료, 참고인 진술, 현장조사 결과 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 이 사건 수영장은 ○○○○○○교육지원청 소속기관으로 19××. ×. ××. 개장하였고, 1층 1,864.87㎡, 2층 390㎡의 면적으로 수영조(950㎡)는 1층에 설치되어 있으며, 50m의 수영조가 8레인까지 있다. 탈의실, 샤워실, 수영장은 모두 1층에 위치하며, 직원은 공무원 4명, 안전요원 2명, 청소원 1명, 매표원 1명 등 총 8명이다.

나. 진정인은 지체장애 1급으로 하반신 장애가 있으며 휠체어를 사용하여 이동한다. 진정인은 2016년 상반기부터 이 사건 수영장을 이용하기 시작하였는데, 이용 시 보호자를 동반하기도 하고 혼자서 이용하기도 하였다. 피진정인은 진정인에게 2017년 6월경 안전상의 이유로 동성의 보호자 미동반시 수영장 이용을 제한하겠다고 고지한 후 2017년 8월부터 이를 시행하여, 진정인은 현재 동성의 보호자 동반 시에만 이 사건 수영장의 이용이 가능하다.

다. 진정인은 5~6년 전 수영을 시작하였으며, 하반신 장애로 인하여 상반신만을 이용하여 수영을 하나, 자유형, 평영, 배영 등에 능숙하며 수영을 취미로 하는 비장애인과 동등한 실력을 가지고 있다. 이 사건 수영장에는 탈의실, 샤워실, 수영조가 1층에 위치하여 진정인 혼자 이동이 가능하며, 타인의 도움이 있으면 좀 더 수월하기는 하나 혼자서도 탈의와 샤워가 가능하다. 진정인이 이 사건 수영장을 이용하는 동안 안전사고는 발생하지 않았다.

5. 판단

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조 제1항 제2호는 '장애인에 대하여 형식상으로는 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하지 아니하지만 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우'를 차별행위로 정의하고 있으며, 제25조 제1항은 체육활동을 주최·주관하는 기관이나 단체, 체육활동을 목적으로 하는 체육시설의 소유·관리자는 체육활동의 참여를 원하는 장애인을 장애를 이유로 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 됨을, 제2항은 국가 및 지방자치단체는 자신이 운영 또는 지원하는 체육프로그램이 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려하여 운영될 수 있도록 하고 장애인의 참여를 위하여 필요한 정당한 편의를 제공하여야 함을, 제3항은 국가 및 지방자치단체는 장애인이 체육활동에 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 함을 명시하고 있다.

다만 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조 제3항은 위의 규정에도 불구하고, 금지된 차별행위를 하지 않음에 있어서 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등 정당한 사유가 있는 경우에는 차별로 보지 아니한다고 규정하고 있다.

피진정인은 진정인에 대한 보호자 동반 요구가 안전상의 조치라고 주장한다. 진정인은 지체장애 1급의 장애인이기는 하나, 인정사실 다.항과 같이 혼자서 이동·탈의·샤워가 가능하고 수영도 자유롭게 할 수 있어, 비장애인과 비교하여 진정인에게만 특별히 안전상의 위험요소가 있다고 보기는 어렵다. 수영 중 안전사고는 비교적 활동이 자유로운 비장애인에게도 예측할 수 없는 순간에 발생하며, 특히 어린이들은 수영장에서 미끄러지는 경우, 물속에서 친구와 장난을 치는 경우, 다리에 경련이 오거나 쥐가 나는 경우 등에 다양한 사고가 발생할 수 있으며, 상대적으로 반사 신경이 느린 노인이나 수영을 처음 배우는 비장애인들에게도 안전사고 발생 위험은 예외라고 볼 수 없다. 따라서 피진정인이 제시하는 안정상의 문제는 진정인을 장애를 사유로 달리 대우해야 하는 '현저히 곤란한 사정'에 해당하

지 않는다고 판단된다.

안전사고에 대한 주의는 수영장을 이용하는 이용자들에게 1차적으로 요구된다고 할 것이나, 시설관리자에게도 이러한 사고를 예방하기 위한 시설개선, 안전요원 배치 등의 기본적 주의 의무와 책임이 있다고 보아야 할 것이다. 진정인의 경우 수영을 자유롭게 하는 장애인일 뿐 비장애인과 비교하여 특별히 주의를 더 기울여야 하는 정도는 아니라고 판단되나, 만약 그렇다고 하더라도 안전과 관련한 적절한 시설과 인적 편의를 제공해야 할 의무는 시설관리자인 피진정인에게 있으며 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제8조 및 제25조 제2항에 따라 그 책임이 더 가중된다고 보아야 할 것이다.

따라서 피진정인이 진정인의 개별적·구체적인 특성을 고려하지 않고 안전사고의 위험을 이유로 하여 진정인에게 수영장 이용 시 동성의 보호자 동반을 요구하는 것은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제25조를 위반한 장애인 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에, 피진정인에게, 진정인이 보호자 동반 없이도 이 사건 수영장을 이용할 수 있도록 하고, 향후 장애를 이유로 한 차별행위가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대해 인권교육을 실시할 것을 권고하고, 관리감독기관인 ○○○○○○교육지원청 교육장에게는 향후 소속기관에서 유사사례가 재발하지 않도록 관리·감독할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 12. 1.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 김기중 위원 조현욱

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제2장

성별을 이유로 한 차별

국가인권위원회
humanrights.go.kr

성별을 이유로 한 차별

1 2017. 3. 20.자 결정 16진정0756900 [항공관광과 남성 지원 불허]

결정사항

피진정인에게, 항공관광과 지원자격에 성별 제한을 두지 않을 것을 권고

결정요지

○○○대학교가 항공관광과 지원자격을 여성에게만 한정하는 것은 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단

참조조문

「헌법」 제11조 및 제31조, 「고등교육법」 제33조 및 제34조, 「고등교육법 시행령」 제31조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○대학 총장

주 문

피진정인에게, 항공관광과 지원자격에 성별 제한을 두지 않을 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

○○○대학교(이하 '피진정대학'이라 한다)는 2017년 항공관광과 신입생 선발

요강에서 지원자격을 여성으로 제한하여, 지원을 희망하는 남학생들에 대하여 부당한 차별을 하였다.

2. 당사자 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정대학은 2004년 항공관광분야의 글로벌서비스리더 양성을 목표로 항공관광과를 개설한 뒤, 학과 개설취지인 여승무원 양성에 부합하는 교육과정을 편성하여 운영해오고 있다. 이러한 학과 운영 목표에 따라 항공관광과는 매년 최고의 서비스를 제공하는 항공객실 여승무원을 배출하기 위하여 신입생을 모집하고 있으며, 2017학년도 모집요강에서도 여학생만을 모집대상으로 하여 신입생 모집을 진행하고 있다.

2) 대한항공의 경우 2014. 10. 기준 객실승무원 5,651명 중 여성이 5,125명으로 90.7%를 차지하고 있으며, 고용노동부 워크넷, 한국직업정보 재직자 조사에 따르면 항공기 객실승무원 종사자 수는 14,200명, 평균연령은 34세, 성비는 남성 37.9%, 여성 62.1%이다. 특히 대한항공, 아시아나항공, 진에어, 에어부산, 이스타항공, 티웨이항공, 제주항공, 에어서울은 항공기 객실승무원 채용 시 전문대 출신 남성을 채용한 사례는 없다.

3) 관동대·광주대 등 12개 대학교와 ○○○대학·경복대학 등 33개 전문대학 총 45개 대학에 항공서비스 관련 학과가 개설되어 있고, 일반대학 12개 중 11개, 전문대학 33개에서 여대 2개를 제외한 31개 중 9개 대학에서 성별을 제한하지 않고 신입생을 선발하고 있어, 승무원이 되기를 희망하는 남학생을 위한 교육의 기회가 제공되고 있다.

4) 피진정대학은 항공서비스 관련 유사학과로 호텔관광경영계열을 두고 입학생의 성별을 제한하지 않아, 승무원이 되기를 희망하는 남학생들의 학과 선택 자율성을 보장하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 관련 자료 등을 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정대학의 2017학년도 신입생 모집인원은 31개 학과에 대해 주·야간 2,676명인데, 이 중에서 항공관광과 40명은 여학생만 지원이 가능하고 나머지 30개 학과는 성별 제한을 두지 않았다.

나. 피진정인은 학교 홈페이지 등에 항공관광과의 취업분야를 국내외 항공사 승무원, 항공사 지상근무원(항공예약·발권), 관광호텔종사원, 여행사, 관광교통업체, 항공운송대리점, 일반사무직과 비서직 등으로 제시하고 있으며, 위 학과의 취업률은 2012년 71.4%, 2013년 83.3%, 2014년 88.6%이다.

다. 대한항공, 아시아나항공 등 국내 6개 항공사는 남성승무원을 채용함에 있어 2년제 대학 이상의 학력을 요구하나 전공(학과)에 제한을 두지 않고 있다.

5. 판단

「헌법」 제11조는 "누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"고 규정하여 모든 국민의 평등권을 보장하고 있으며, 이를 구체화한 「국가인권위원회법」 제2조

제3호는 합리적인 이유 없이 성별을 이유로 교육시설의 이용 등과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 것을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

한편, 「헌법」 제31조 제1항과 제4항은 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다", "대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"라고 규정하여 균등하게 교육받을 권리뿐만 아니라 대학의 자율성도 함께 보장하고 있는데, 대학의 학생선발의 자율성에 관하여 「고등교육법」 제34조 및 같은 법 시행령 제31조는 대학이 입학자를 선발함에 있어서는 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 보장하고, 학생의 소질·적성 및 능력 등이 반영될 수 있도록 그 방법 및 기준을 다양하게 마련하도록 함으로써 대학의 자율성의 한계를 규정하고 있다.

위와 같은 헌법과 법률의 규정을 종합해 볼 때, 대학의 학생 선발권은 그 자율성이 보장되는 영역이기는 하나, 사회공동체 내에서 개인이 성별에 따른 불합리한 차별을 받지 아니하고 자신의 희망과 소양에 따라 다양한 사회적·경제적 활동을 영위할 수 있는 평등권의 기본 이념과 조화를 이루어야 하며, 대학의 자율성이라는 측면에서 볼 때 대학이 설립 목적에 비추어 학생의 선발을 성별에 따라 달리 취급하는 것을 모두 금지할 수는 없으나, 성별에 따른 학생선발의 차별처우 목적이 헌법에서 보장하는 평등권의 기본 규정에 위배되거나 성별에 따른 차별처우가 대학의 정체성을 유지하기 위하여 불가피한 것으로서 인정될 수 없다면, 대학에게 부여된 학생 선발의 자율성의 한계를 벗어난 것으로 볼 수밖에 없다.

국가인권위원회는 전문대학의 항공운항과 모집 시 남성 배제에 대한 진정사건(2015. 3. 23 결정, 14진정0695900)에서 항공운항과 교육대상을 여성으로만 제한하고 남성을 배제하는 것은 「헌법」 제11조의 평등권의 기본 규정에 위배되어 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 정한 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단하고, ○○○○전문대학 총장에게 항공운항과 신입생 모집 시 남성에

대한 차별이 발생하지 않도록 신입생 모집기준을 개선할 것을 권고하였다.

당시 국가인권위원회가 평등권 침해의 차별행위라고 판단한 주된 이유는, 교육의 결과 수행하게 될 직무가 전통적으로 여성들이 주로 담당해 온 직무라는 이유는 교육대상을 여성만으로 제한하는 합리적인 이유가 될 수 없는 점, 객실승무원은 기내 승객에 대한 서비스 제공과 비상시 승객 대피 업무를 수행하는 자로서 그 업무수행 능력에 남녀의 생물학적 차이가 있다고 보기 어렵고, 객실승무원의 업무를 여성으로만 한정하는 것은 성역할에 관한 사회적 고정관념에 해당한다는 점 등이었다.

피진정인은 국내 항공사의 여성 승무원 채용비율이 높고 남성 승무원에 대해서는 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 요구하여 2년제인 피진정대학의 항공관광과를 졸업하여도 현실적으로 항공사 승무원으로 취업하기가 어려우며, 피진정대학에 항공서비스 관련 유사학과로 호텔관광경영계열을 두고 있고 항공서비스 관련 학과를 개설한 대학 중 11개의 일반대학과 9개의 전문대학이 성별을 제한하지 않고 신입생을 선발하여 남성 지원자들에 대한 교육기회를 제공하고 있다고 주장한다.

그러나 항공기 객실승무원 중 남성 승무원의 비율이 37.9%에 이르고, 국내 항공사들이 남성 승무원에 대하여 2년제 대학 졸업 이상의 학력을 요구하여 전문대학 졸업생들의 지원이 가능한 점, 항공운항과 졸업생들의 취업분야가 항공사 승무원으로 한정되는 것은 아니며, 피진정인 역시 인정사실 나.항과 같이 대학홈페이지에 항공운항과의 졸업 후 취업분야를 항공사 승무원으로 한정하고 있지 않은 점, 피진정인이 항공서비스 관련 유사학과라고 주장하는 호텔관광경영계열은 항공운항과와 교육과정에서 상당한 차이가 있는 점, 성별제한을 두지 않는 다른 대학에 진학할 수 있다는 사정이 피진정대학에서 성별제한을 할 근거가 될 수는 없는 점 등을 고려하면, 피진정인의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

따라서 피진정인이 항공관광과 지원자격을 여성에게만 한정하는 것은 「헌법」 제11조의 평등권의 기본 규정에 위배되어 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서

정한 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단되므로, 피진정인에게 항공관광과 지원자격에 성별 제한을 두지 않을 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 3. 20.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

성별을 이유로 한 차별

2 2017. 6. 19.자 결정 16진정0327300 [성별을 이유로 한 채용 차별]

결정사항

피진정인에게, 남성 위주의 현장관리자 채용관행을 개선하기 위하여 적극적인 성별균형 채용 대책을 수립하여 시행할 것을 권고

결정요지

○○○○○단의 사업소장 64명과 미화감독 23명이 모두 남성인 것은 우연한 결과라고 보기 어렵고, 남성 위주의 관리직 채용 관행의 결과라고 판단

참조조문

「헌법」 제11조

진 정 인 박○○

피 해 자 김○○

피진정인 ○○○○○단 이사장

주 문

피진정인에게, 남성 위주의 현장관리자 채용관행을 개선하기 위하여 적극적인 성별균형 채용 대책을 수립하여 시행할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

○○○○○단 ○○○○○○국 사업소(이하 '○○사업소'라고 한다)에서 미화원으로 근무 중인 피해자는 2015. 7. ○○사업소 미화감독 공개채용에 지원하였는데, 면접 시 면접관은 피해자에게 "남자직원들을 어떻게 관리할거냐?"라는 질문을 하였고, 최종적으로 미화업무 경력이 없는 남성이 미화감독으로 채용되었다. 이는 직무수행과 관련 없이 성별을 이유로 하여 여성인 피해자를 불리하게 대우한 차별행위이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인 및 피해자

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

○○사업소 미화감독 채용 시 면접은 ○○○○○단 ○○ 소속 김○○ 차장, 김○○ ○○부장, 조○○ ○○○○○○사업소장 등 3명이 실시하였다.

면접 시 김○○ 차장이 피해자에게 "여자로서 남자직원들을 어떻게 관리 할 거냐?"라고 질문하였는데, 이는 피해자가 현재 해당 사업소에서 미화업무를 수행하고 있어 미화감독으로서의 업무수행에는 크게 문제될 것이 없으나, 미화감독 업무 외 사업소장으로서의 역할수행에 있어 여성이 감당하기에 조금 어려움이 따를 것으로 사료되어 피해자는 어떻게 생각하는지를 질문한 것이었다.

면접관은 미화감독뿐만 아니라 해당 사업소의 소장 역할(사업소에 배치된 기술직·경비직·미화직원들의 관리·감독 역할)까지 병행하여 업무를 수행할 수

있는 직원을 최종 선별하기 위하여 일반적인 면접평가를 한 것일 뿐이며, 피해자가 여성이라는 이유로 채용에서 불합격 시킨 사실이 없다.

3. 인정사실

진정인 및 피해자, 피진정인의 진술과 피진정인이 제출한 자료 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○○○단 현황

○○○○○단은 2000. 11. 23.「민법」제32조에 의하여 ○○○○본부의 인가를 받아 설립된 비영리재단법인으로「○○○○○○○에 관한 특례법」제17조 및 동법 시행령 제14조에 따라 ○○사업 중 부동산 관리·운영사업을 위탁받아 수행한다.

○○○○○단은 전국을 6개 권역으로 구분하여 64개 사업소를 두고 있으며, 소속 현장직원들은 미화·청사 및 금융경비, 기술(전기·기계 등) 관리의 업무를 수행한다.「현장직원 취업규칙」제5조에 의한 직종 및 수행업무는 다음과 같다.

직종		수행업무	비고
현장 관리직	권역장	관할지역 내 경비지도사, 통합기술원, 현장직원 업무수행에 대한 관리 총괄	전국을 6개 권역으로 구분함
	경비 지도사	관할지역 내 권역장 업무 보좌 및 경비업법에 의한 경비원의 법정교육계획 수립·이행, 현장직원 지도·교육·평가 등 관련업무	권역부장을 겸임함
	사업 소장	사업소 내 현장직원 복무관리 및 내·외부 고객 민원처리 등 관련업무	6개 권역 아래에 64개의 사업소가 있음
기술직	통합 기술원	관할지역 내 CCTV, UPS 순회점검·보고 및 우체국 시설물 예방점검·보수·기술검토지원 등 관련업무	사업소 규모에 따라 기술팀장을 두기도 함
	일반 기술원	사업소 내 기계, 전기, 방재, 건축, 우편물류, 통신기술 등 관련업무	

직종	수행업무	비고
경비직	청사경비, 금융창구경비, 주차 등 보안 및 주차 관련업무	사업소 규모에 따라 경비반장을 둠
미화직	청사 내·외부의 청결유지 및 폐기물 관리 등 미화 관련업무	사업소 규모에 따라 미화감독을 둠
안내직	방문객 안내, 고객응대 등 대고객 안내 관련업무	
특정직	위 각 호 이외의 직무분야	

미화감독의 경우 사업소 규모에 따라 미화감독을 두고 있는데 현재 64개 사업소 중 23개 사업소에 미화감독이 있다. 23명의 미화감독 중 18명은 사업소장을 겸하고 있고 나머지 46개 사업소의 소장은 경비직 등 다른 직종에서 선발되었다. 64명의 사업소장과 23명의 미화감독은 모두 남성이다.

나. ○○사업소 미화감독 채용

피진정인은 2015. 6. 29. 온라인 구인 사이트에 "○○○○○국 미화감독"채용공고를 하였는데, 그 자격요건에 대해 "미화업무에 경력이 있는 자 또는 미화업무의 전반적인 업무지식 및 경험 다수자 우대"라고 명시하였다. 미화감독의 업무는 미화업무 총괄, 미화업무 등 청소·위생 관리, 미화장비·미화용품 등 소모품 관리, 미화업무에 대한 감독·지시·확인 등이다.

○○사업소에는 미화직 13명, 경비직 4명, 기술직 3명이 근무하고 있는데, 피해자는 2008. 4. 미화직으로 입사하였고 위 미화감독 채용 공고에 응시하였다.

2015. 7. 6. 면접에서, ○○○○○단 ○○○○팀 차장 김○○은, 피해자가 여성으로서 미화업무를 수행하는데 문제가 없겠지만 사업소의 소장 역할은 어려움이 따르지 않겠냐는 취지로, 피해자에게 "여자로서 남자직원들을 어떻게 관리할 거냐?"라는 질문을 하였다. 그런데 미화감독 채용공고문에는 미화감독으로 채용한 후 사업소장으로 발령한다는 내용은 포함되어 있지 아니하였다.

면접결과 피해자는 2위를 하여 미화감독으로 채용되지 못 하였고, 진정 외 박○○이 1위를 하여 2015. 7. 20. 미화감독과 ○○사업소장으로 임명되었다. 박○○은 2001. 9. 경비직으로 입사하였고 미화업무 경력은 없었다.

4. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 하여 고용 등과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

인정사실과 같이 피진정인은 미화감독 채용 공고에서는 미화업무 경력자를 우대한다고 공고하였으나, 사업소장의 업무를 수행해야 한다는 이유로 미화업무 경력이 있는 피해자를 채용하지 않고, 미화업무 경력이 없는 남성을 미화감독으로 채용하였다.

피진정인은 “여자로서 남자직원들을 어떻게 관리할 거냐?”라는 질문은 여성으로서 사업소장 역할수행에 어려움이 따를 수 있다는 취지에서 한 것이고 최종적으로 사업소장으로서의 업무수행이 가능한 직원을 선발하였다고 주장한다. 그런데 ○○○○단의 사업소장 64명과 미화감독 23명은 모두 남성인바, 이 정도의 성비 불균형을 우연한 결과라고 인정하기는 어렵고, “여자로서 남자직원들을 어떻게 관리 할 거냐?”라는 질문은 미화감독이나 사업소장 등의 역할을 남성이 담당해야 한다는 편견을 드러낸 것으로 볼 수 있으며, 결과적으로 피해자는 여성이라는 이유로 채용에서 불리한 대우를 받았다고 판단된다.

따라서 피진정인이 미화업무 경력이 있는 피해자를 배제하고 미화업무 경력이 없는 남성을 ○○사업소 미화감독으로 채용한 행위는, 피해자를 여성이라는 이유로 합리적인 이유 없이 불리하게 대우한 것으로, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다.

이에, 유사한 사례의 재발방지를 권고하는 정도로는 남성 위주의 관리직 채용 관행이 개선되기 어려워 보이므로, 피진정인에게 적극적인 성별균형 채용 대책을 수립하여 시행할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 19.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

성별을 이유로 한 차별

3 2017. 7. 10.자 결정 16진정0918100 [가족수당 지급 시 여성 차별]

결정사항

피진정인에게, 가족수당 지급 시 장남 직원에 대해 일반 직원과 다른 규정을 적용함으로써 여성 등 다른 직원에 불리하게 대우하지 않도록 관련 보수규정을 개정할 것을 권고

결정요지

피진정인이 가족수당 지급 시 장남인 경우에만 따로 살고 있는 부모를 부양가족으로 보고 가족수당을 지급하는 행위는 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 성별을 이유로 한 고용 차별행위에 해당한다고 판단

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○○○병원장

주 문

피진정인에게, 가족수당 지급 시 장남 직원에 대해 일반 직원과 다른 규정을 적용함으로써 여성 등 다른 직원에 불리하게 대우하지 않도록 관련 보수규정을 개정할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정의 요지

진정인은 ○○○○○병원(이하 '피진정병원' 이라 한다.) 근로자이다. 피진정인은 소속 직원과 동일한 주소지에서 거주하는 부모에 대해 가족수당을 지급하는데, 예외적으로 장남에 대해서는 별거하는 경우에도 가족수당을 지급하고 있다. 장녀인 진정인은 부모와 동일한 주소지에서 거주하다가 2012년경 분가를 하였는데, 피진정병원은 2012년경 이후 지급된 가족수당을 환수한바, 이는 불합리한 남녀 차별이므로 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 1993년 피진정병원이 국가기관에서 특수법인으로 전환되면서 직원의 신분이 공무원에서 기타 공공기관의 근로자로 변경되었다. 피진정병원은 법인화 과정 중에 공무원 규정을 대부분 준용하였는데, 가족수당에 관한 규정 역시 공무원 가족수당에 관한 규정을 준용하였다. 이후 공무원 가족수당 규정은 '장·차남 및 장·차녀 구분 없이 주민등록등본 상 세대를 같이 하고 현실적으로 생계를 같이 하는 경우' 부모에 대한 가족수당을 지급하는 것으로 개정되었으나, 피진정병원은 1993년 최초 제정 규정을 현재까지 유지하고 있다.

2) 피진정병원은 기타 공공기관으로 정부의 통제를 받을 수밖에 없으며, 2014년 정부에서 공무원보다 유리하게 운영하는 제도에 대해 방만경영이라 규정하고

개선을 요구하여 경조비, 청원휴가 등을 공무원과 동일한 수준으로 변경하였다. 따라서 부모와 별거하는 장녀에게도 부모에 대한 가족수당을 지급하는 방안은 이사회에서 인정되지 않을 가능성이 매우 크다.

3) 부모와 별거하는 장남에게 부모에 대한 가족수당을 지급하지 않는 방향으로 가족수당 규정을 개정할 경우, 부모와 별거하는 장남에게 불리하여 직원들이 규정 개정에 반대할 수 있으며, 이를 근거로 노동조합이 반대여론을 형성하는 경우 근로자 과반수 동의를 받지 못해 규정을 개정하지 못할 수 있다. 또한 위와 같이 개정할 경우 성차별은 해소될 수 있지만, 부모와 별거하는 진정인은 어차피 부모에 대한 가족수당을 지급받을 수 없다.

3. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 답변 및 제출자료 등을 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정병원은 1993. 3.「○○○○병원설치법」에 의하여 설립되었고, 2017. 5. 현재 3,420명(여자 2,272명, 남자 1,148명)의 직원이 근무하고 있다.

나.「○○○○○병원 보수규정」제10조 제1항은 상근임원 및 직원으로서 가족을 부양하는 자에게는 매월 보수지급일에 배우자 40,000원, 배우자를 제외한 부양가족 1인당 20,000원의 가족수당을 지급한다고 규정하고 있다. 같은 조 제2항은 부양가족을 배우자, 20세 미만의 자녀 및 직계존속으로 정하고 있는데, 직계존속에 대해서는 "60세(여자의 경우 55세) 이상의 직계존속(출가한 여직원은 18세 이상의 남자형제가 없거나 불구폐질인 경우에 한한다)으로서 주민등록표상 세대를 같이 하고 실제로 생계를 같이 하는 자. 단, 장남인 경우에는 취학, 요양 또는 주거의 형편이나 근무형편에 의하여 별거하고 있는 부모에게도 지급한다."고 규정하고 있다. 한편 피진정인은 맏며느리인 직원의 경우 시부모와 별거하더라도 시부모를 부양가족에 해당하는 것으로

보고 가족수당을 지급하고 있다.

다. 피진정병원 전체 근로자 중 부모 또는 시부모가 부양가족에 해당되어 가족수당을 지급받는 직원은 장남 320명(9.4%), 맏며느리 219명(6.4%)으로 총 539명이며 전체 근로자의 15.8%이다. 그리고 피진정병원 노동조합에 가입한 근로자는 1,035명으로 전체 근로자의 30.3%이다.

4. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 성별을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

가족수당은 근로자의 생활보조를 위해 부양가족 수에 따라 지급하는 수당인데, 피진정병원은 1993년 장남이 부모 부양을 책임져야 한다는 전통적인 성역할에 따른 당시의 고정관념을 반영하여 가족수당 규정을 제정한 것으로 보인다.

그러나 2016년 통계청의 '부모 부양에 대한 견해'에 대한 통계표에 따르면 부모 부양을 '장남 또는 맏며느리'가 해야 한다는 응답이 5.6%인데 비해 '모든 자녀(아들과 딸)'가 해야 한다는 응답이 71.1%였으며, 2015년 여성가족부의 '가구원 성별 부모 부양에 대한 생각'에 대한 통계표에 따르면 '아들, 딸 구분 없이 나이 든 부모를 돌보아야 한다.'는 질문에 남성의 65.2%, 여성의 67.4%가 '대체로 그렇다' 또는 '매우 그렇다'라고 응답하였다.

위 조사결과에 비추어 보면, 현재는 장남이 부모 부양을 책임져야 한다는 인식이 낮아졌고 실제로 부모를 부양하는 실태도 변하여, 부모에 대한 가족수당 지급 시 장남 직원과 여성 등 다른 직원을 달리 대우해야 할 합리적인 이유가 있다고 보기는 어렵다.

피진정인은 부모와 별거하는 장녀에게도 가족수당을 지급하는 것으로 규정을

개정하는 것이 불가능하며 오히려 부모와 별거하는 장남에 대해서도 가족수당을 지급하지 않는 방향으로 개정되어 장남에게 불리할 수 있다고 주장한다. 그러나 가족수당 지급대상의 변경으로 불이익을 받을 남성 직원이 있다는 것은 기존의 차별적인 제도를 유지시켜야 할 이유가 되지 않는다.

따라서 피진정인이 가족수당 지급 시 장남인 경우에만 별거하고 있는 부모를 부양가족으로 보고 가족수당을 지급하는 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 성별을 이유로 한 고용 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 피진정인에게 가족수당 지급 시 장남 직원에 대해 일반 직원과 다른 규정을 적용함으로써 여성 등 다른 직원에 불리하게 대우하지 않도록 관련 보수규정을 개정할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 7. 10.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제3장

나이를 이유로 한 차별

나이를 이유로 한 차별

1 2017. 7. 10.자 결정 17진정0126600 [교수 채용 시 연령 및 학력을 이유로 한 차별]

결정사항

피진정인에게, 전임교원 선발 시 직무의 성격과 상관없이 나이 및 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고

결정요지

【1】 진정인이 응시한 전임교원은 그 업무를 수행함에 있어 나이가 불가피하게 요구된다고 보기 어려움

【2】 해당 공고에서 실무경험자를 우대한다고 한 것으로 보아 학력보다 현장경험을 중히 여기는 것으로 보임

【3】 피진정인이 전임교원을 채용하면서 진정인의 나이와 진정인이 독학사로 학위를 취득했다는 이유로 진정인을 채용에서 불리하게 대우한 행위는 평등권 침해의 차별행위임

참조조문

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4제1항

진 정 인 송○○

피 해 자 ○○○

피진정인 ○○대학교 총장

주 문

피진정인에게 전임교원 선발 시 직무의 성격과 상관없이 나이 및 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 학교법인 ○○○학원 산하 ○○대학교(이하 '피진정대학'라 한다) ○○○○○○학과 교수이며, 피해자는 피진정대학 2017년도 1학기 소방안전관리학과 신임교원 채용에 응시하였다가 탈락한 자이다. 피해자는 위 신임교원 채용심사 1차 및 2차 평가에서 1순위였으나 3차 평가에서 탈락하였다.

피진정인은 나이가 많고 검정고시 출신이라는 이유로 피해자를 탈락시킨바, 이는 연령 및 학력을 이유로 한 고용차별이다.

2. 당사자 및 참고인 진술요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정대학의 신임교수 초빙 절차는 1차 전공심사와 2차 구술심사, 3차 면접심사 과정을 거쳐 진행되며, 교원인사위원회를 거쳐 최종적으로 이사회에서 임용여부를 결정한다. 1차 및 2차 심사는 해당 학과(부)에서 진행하며 3차 심사는 대학본부에서 진행하는데, 3차 심사 면접위원은 총장인 피진정인과 5명의 피진정대학 보직교수였다. 면접에서 피진정인은 다른 면접위원들과 협의하여 지원자의 적합·부적합

여부를 판단할 수 있다.

피해자가 1차 및 2차 심사에서 1순위로 올라온 것은 사실이나 3차 면접심사에서 부적합 판정을 받았고, 피진정대학 이사회에서 소방안전관리학과 교수는 초빙하지 않는 것으로 최종 결정하였다. 피진정대학은 신임교수로서의 자질을 평가하는 다양한 기준으로 지원자를 평가하였고, 현재 대학에서 요구되고 있는 다양한 평가와 사업을 감당할 수 있는 소양과 능력을 갖춘 사람이 최종 면접 대상자 중에 없어 적격자가 없다고 판단한 것이다.

다. 참고인

1) ○○○(학교법인 ○○○학원 이사)

2016년 제11차 이사회에서 소방안전관리학과 신규교수 채용과 관련된 내용이 거론된 것은 사실이나, 신규교수 지원자가 누구였는지는 기억이 나지 않는다. 다만 피진정인이 학교발전을 위해 교수를 채용해야 하나 적합한 지원자가 없어 이번에는 신규교수 채용을 하지 않고, 신규교수를 채용하는 데 재정적인 어려움도 있다고 말한 것으로 기억한다. 당시 20여 명의 이사들은 피진정인이 규정대로 처리하였다고 판단하여 이의를 제기하지 않았다.

2) 김○○(학교법인 ○○○학원 감사)

2016년 제11차 이사회가 열리기 전에 진정인의 탄원서가 이사회에 접수되어 인사소위원회에서 진정인의 탄원서를 검토하였는데, 인사소위원회 위원장이 이사회에서 소방안전관리학과 교수 채용 문제를 논의하기로 결정하였다.

교무처장이 이사회에서 관련 보고를 하는 중 소방안전관리학과 지원자의 나이 문제에 대하여 설왕설래가 있었는데, 피진정인은 현재 대학에서 요구되고 있는 교수자질은 다양한 기준에 의하여 평가되는데, 교수(가르치는 일)뿐 아니라 학생지도, 학과의 사업(산학협동)을 원활히 감당할 수 있는 능력 있는 교수가 필요한

상황에서 해당 지원자가 적합하지 않다고 판단한 것이지 단지 나이가 많다는 이유로 부적합 판단을 한 것은 아니라고 답변하였다.

3) 오○○○(피진정대학 교무처장)

피진정인이 피해자 및 다른 지원자 2인을 선발하지 않은 이유는 대학에서 요구되고 있는 다양한 평가와 사업을 감당할 수 있는 능력 있는 교수가 필요한 상황에서 이번 지원자들 중에는 적격자가 없다고 판단하였기 때문이다.

3차 면접심사 후 피진정인이 3차 심사위원들이었던 보직교수 5인과 협의하여 지원자 모두를 부적격 처리한 것이며, 교원인사위원회도 피진정인의 의견이 타당하다고 판단하여 이사회에 소방안전관리학과 지원자들 모두를 부적격으로 보고한 것이다.

피진정대학의 신규 교원임용은 매년 한 번 실시되며, 2017년 2학기 신규 교원임용은 계획하고 있지 않다. 2017년도 신규 교원임용은 완료된 상태이므로 피해자를 비롯한 다른 지원자들에 대한 채용심사를 다시 하는 것은 불가능한 상황이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인, 참고인의 진술, '2017학년도 ○○대학교 교수초빙' 공고문, 진정인이 이사회에 제출한 '2017년도 신임교수 충원과정에서 소방안전관리학과 배제의 불공성에 대한 개선요청 탄원서'에 대한 피진정인의 답변서 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정대학은 학교법인 ○○○학원에서 운영하는 사립종합대학교로서 2016. ××. ×. '2017학년도 ○○대학교 교수 초빙' 공고를 하였다. 위 공고 상 소방안전관리학과 전임교원 분야의 지원요건은 최종학위가 박사학위이며, 세부지원자격으로 소방공무원 및 소방산업체 실무경험자를 우대한다고 명시되었으며, 지원자의 나이를 제한하는 내용은 없었다.

나. 피진정대학의 교수 채용은 1차 전공심사(연구실적 등 평가)와 2차 전공심사(공개강의), 3차 면접심사를 거쳐 피진정인이 최종 임용후보자 1인을 선정하고, 이후 교원인사위원회 동의, 이사회 제청, 재단 이사회 심의 및 승인을 거치는 과정으로 진행된다.

다. 피해자는 소방안전관리학과 전임교원 채용에 응시하여, 소방안전관리학과 학과장·소방안전관리학과 교수 2인·외부인 1인이 심사위원이었던 1차 및 2차 심사에서 최고득점을 하였다. 3차 면접심사는 1차 및 2차 심사를 통과한 3인에 대해 피진정인 면담과 피진정대학 보직교수 5인으로 구성된 심사위원들의 면접심사로 진행되었는데, 보직교수 5인은 피해자의 면접점수를 3순위로 하였고, 피진정인은 피해자 등 지원자 3명에게 모두 0점을 부여하였다. 피해자는 1, 2, 3차 심사결과 평균점수가 가장 높았으나, 피진정인은 보직교수 5인과 협의하여 피해자 등 면접심사 대상자 3인에 대하여 부적격 판정을 하였다.

라. 진정인은 학교법인 ○○○학원 이사회에 '2017년도 신임교수 충원과정에서 소방안전관리학과 배제의 불공성에 대한 개선요청 탄원서'를 제출하였고, 피진정인은 '우리 대학교의 미래를 견인해야 할 동량을 뽑는 신임교수초빙에 있어서 1964년생 ○○○ 지원자(피해자)는 나이가 좀 많은 것이 아니고 나이가 너무 많은 것임. 전국적으로 신임교수 평균연령은 약 39세이고 이공계열은 37세로 조사되어 있음. 적어도 신임교수 초빙은 젊고 유능하며 연구실적도 높고 정상적인 양성과정을 밟아 온 참신한 인재를 선발하는 것이 올바른

방향이라 판단됨. 1964년생 지원자는 국가평생교육진흥원이 증명하는 독학에 의한 학사를 취득한 후 ○○○○대학교 석·박사 과정을 거쳐 약 20년간 소방서에서 공무원으로 근무한 경력을 가지고 있으며 3차 면접심사에서도 최종 대상자 3인 중 가장 낮은 평가를 받았기에 총장면접에서 최종 부적격 판정을 하였음'등의 내용을 기술한 답변서를 이사회에 제출하였다.

마. 피해자는 1964년생으로 검정고시를 통해 고등학교를 마쳤고, 국가평생교육진흥원이 증명하는 독학에 의한 학사를 취득한 이후 ○○대학교 행정학과에 편입하여 학사학위를 취득하고 ○○○○대학교 행정학과에서 석·박사 학위를 취득하였으며, 1993년부터 현재까지 ○○○ 등에서 소방공무원으로 재직하고 있다.

5. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 나이 등을 이유로 하여 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제4조의4는 모집·채용 등에 있어 합리적 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다고 규정하는 한편, 같은 법 제4조의5는 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우 등은 연령차별로 보지 아니한다고 명시하고 있다.

피진정인은 면접심사에서 피해자 등 3명의 지원자에 대해 신임교수로서의 자질을 다양한 기준으로 평가한 결과 현재 대학에서 요구되고 있는 다양한 평가와 사업을 감당할 수 있는 소양과 능력을 갖춘 사람이 없어 이들에 대하여 부적격 처리한 것이며, 피해자가 나이가 많아 부적격 처리한 것이 아니라고 주장한다.

그런데 위 인정사실 라.항에서 확인되는 바와 같이, 피진정인이 이사회에 제출한 답변서에서 피해자에 대해 나이가 많고 독학에 의한 학사학위를 취득한 점을

거론하면서 정상적인 양성과정을 밟아 온 참신한 인재를 선발하는 것이 올바른 방향이라고 판단하여 피해자에 대하여 부적격 판정을 하였다고 기술한 점에 비추어 보면, 피해자가 나이가 많고 검정고시 및 독학사 출신이라는 점이 면접심사에서 결정적인 기준이 되었던 것으로 보인다.

그러나 소방안전관리학과 교수 업무를 수행함에 있어 나이가 불가피하게 요구되는 진정직업자격에 해당한다고 보기 어렵고, 소방안전관리학과 교수 초빙 공고에서 소방공무원 및 소방산업체 실무경험자를 우대한다고 한 것으로 보아 학력보다 현장경험을 중히 여기는 것으로 보이므로 피진정인이 언급한 정상적인 양성과정이 채용요건이어야 할 이유는 없다고 판단된다.

따라서 전임교원 선발과정에서 나이와 학력을 이유로 하여 피해자에 대해 부적격 처리한 피진정인의 행위는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4를 위반한 것이며, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다.

이에 피진정인에게 향후 전임교원 선발 시 직무의 성격과 상관없이 나이 및 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 7. 10.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

나이를 이유로 한 차별

2 2017. 9. 25.자 결정 16진정0848200 [상업시설 이용 시 나이 제한]

결정사항

피진정인에게, 향후 피진정인이 운영하는 식당의 이용 대상에서 13세 이하 아동을 일률적으로 배제하지 말 것을 권고

결정요지

【1】 상업시설의 경우 헌법 제15조에 따라 영업의 자유가 보장되고 있으나, 이 같은 자유가 무제한적으로 인정되는 것은 아니며, 특히 특정 집단을 특정한 공간 또는 서비스 이용에서 원척적으로 배제하는 경우 합당한 사유가 인정되야 함

【2】 A식당의 경우 파스타, 스테이크 등 이탈리아 음식을 판매하는 곳으로 아동의 신체적, 정신적 건강에 유해한 장소가 아니며, 이용자에게 시설 이용 상 특별한 능력이나 주의가 요구되는 곳도 아니기 때문에 식당의 이용 가능성과 연령 기준 사이에 합리적 연관성이 존재하지 않는다고 판단

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 유엔 「아동권리협약」

진 정 인 김○○

피 해 자 김○○

피진정인 ○○○

주 문

피진정인에게 향후 피진정인이 운영하는 식당의 이용 대상에서 13세 이하 아동을 일률적으로 배제하지 말 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

진정인은 2016. 9. 12. 18:00경, 중학생 자녀 2명과 9세 자녀인 피해자, 배우자와 함께 저녁식사를 위해 제주시 소재 식당 "○○"을 방문하여 내부에 자리를 잡았다. 그런데 피진정인이 안전사고 등을 이유로 13세 이하 아동의 식당 이용을 제한하기로 하였다며 진정인 가족에게 나가줄 것을 요구하였다. 해당 식당은 농가를 개조한 형태의 일반 식당으로 특별히 안전문제가 발생할 것 같지 않았고, 설혹 안전문제가 있다고 하더라도 별도의 안전 대책을 세우는 것이 아니라 일률적으로 13세 이하 아동의 출입을 막는 것은 아동에 대한 부당한 차별이다.

2. 피진정인 주장 요지

5년 전 본인이 식당을 개업한 당시에는 식당에 아동 전용 의자와 그릇 등을 모두 구비하고 아동들의 입장을 환영하였다. 그러나 식당을 운영하면서 손님의 자녀가 식당 주위 돌담에서 놀다가 다치는 사고가 발생하자 부모가 본인에게 치료비 부담을 요구한 사건이 있었고, 게임기 볼륨을 크게 틀어 사용하는 아이를 제지하자 놀 거리가 없는데 이를 제지한다고 부모가 화를 내고, 테이블 위에 어린 자녀를 눕히고 기저귀를 가는 손님에게 옆 좌석 손님의 항의를 전달하여 양해를 구하면 오히려 심하게 화를 내며 기저귀를 내던지고 나가는 경우도 있었다. 또한 아이들이 식당 내에 전시해 놓은 장식품들을 가지고 놀다 망가지는 경우가 있어 만지지 말도록 하면 부모들이 오히려 화를 내는 등 여러 가지 곤란한 상황이

발생함으로 인해, 부득이하게 2016. 3.부터 초등학생 이하인 13세 이하 아동에 대하여 식당 입장을 제한하였다.

3. 인정사실

당사자 주장, 현장조사결과 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 제주시 소재 이탈리아음식점 "○○"을 운영하고 있다. 식당 내부에는 작은 테이블이 ○개 구비되어 있으며, 식당에서 판매하는 주 메뉴는 파스타, 스테이크, 샌드위치 및 주류이다.

나. 피진정인은 2016. 3.부터 식당 출입문에 "13세 이하는 입장이 불가합니다. 양해 부탁드립니다"라고 게시하여, 13세 이하 아동의 식당 이용을 일률적으로 금지하고 있다.

다. 2016. 9. 12. 진정인은 9세인 피해자와 중학생인 자녀 2명, 배우자와 함께 식사를 하기 위해 피진정인이 운영하는 "○○"을 방문하였으나, 피진정인으로부터 13세 이하 아동은 식당 이용이 제한된다는 이유로 식당에서 나가줄 것을 요구받아 식당을 이용하지 못하였다.

4. 판단

가. 판단 및 참고 기준

「헌법」 제11조는 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다"고 규정하고 있으며, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적 이유 없이 나이를 이유로 상업시설 이용과 관련하여 특정한 사람을 배제하는 것을 "평등권 침해의 차별행위"로 규정하고 있다.

또한 1991. 11. 대한민국이 비준한 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 전문에서 '아동은 완전하고 조화로운 인격 발달을 위하여 가족적 환경과 행복, 사랑 및 이해의 분위기 속에서 성장하여야 함을 인정하고, 사회에서 한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어져야 하며, 국제연합헌장에 선언된 이상의 정신과 특히 평화·존엄·관용·자유·평등·연대의 정신 속에서 양육되어야 함'을 선언하고 있다. 또한 같은 협약 제3조와 제19조는 아동에 대한 모든 활동에 있어서 아동 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하며, 모든 형태의 신체적·정신적 폭력 등으로부터 아동을 보호하기 위하여 적절한 행정적·사회적·교육적 조치를 취하여야 한다고 명시하고 있다.

아울러 2013년 유엔 아동권리위원회는 제62차 회기에서 채택한 '「아동의 권리에 관한 협약」 제31조 휴식, 여가, 놀이, 오락 활동, 문화 활동, 예술에 관한 아동 권리에 대한 일반논평'에서 이 조항의 실현을 위해 아동은 사회적 배제, 편견 또는 차별로부터의 자유 등을 보장받아야 하는데, 세계 곳곳의 공공장소에 대한 상업화가 심화되면서 아동에 대한 관용이 줄어들고, 공동체나 공원, 쇼핑몰 등에 대한 아동의 출입 제한 조치로 인해 아동은 '문젯거리', '문제아'라는 인식이 형성됨이 우려되며, 이러한 아동에 대한 배제는 아동이 시민으로서 성장하는데 중대한 영향을 미친다고 강조한 바 있다.

나. 피진정인의 13세 이하 아동에 대한 식당 이용 금지 조치가 아동에 대한 차별행위에 해당하는지 여부

피진정인은 약 5년간 식당을 운영하는 동안 식당을 방문한 아동의 안전사고로 인한 분쟁, 다른 고객에게 피해를 주는 행위를 하는 일부 아동과 부모로 인한 어려움을 이유로 불가피하게 자신이 운영하는 식당을 이용할 수 있는 대상에서 13세 이하 아동을 배제하게 되었다고 주장한다.

피진정인을 포함한 상업시설의 운영자들은 최대한의 이익창출을 목적으로

하고 이들에게는 「헌법」 제15조에 따라 영업의 자유가 보장되므로, 본인이 원하는 방식으로 시설을 운영할 자유가 있다. 그러나 그와 같은 자유가 무제한적으로 인정되는 것은 아니며, 특히 특정 집단을 특정한 공간 또는 서비스의 이용에서 원천적으로 배제하는 방식으로 구현되는 경우에는 그에 합당한 사유가 인정되어야만 한다.

먼저 13세 이하 아동의 출입 및 이용을 금지하는 조치는 연령을 기준으로 하고 있는바, 피진정인이 운영하고 있는 식당은 파스타, 스테이크 등 이탈리아음식을 판매하는 곳으로 아동의 신체적, 정신적 건강에 유해한 장소에 해당하지 않고, 이용자에게 시설 이용상 특별한 능력이나 주의가 요구되는 곳도 아니므로, 해당 식당의 이용 가능성과 위 연령 기준 사이에 합리적 연관성이 존재하지 않는다.

또한 피진정인은 아동의 산만한 행동, 이를 적절히 제지하지 않거나 아동과 관련하여 무례한 행동을 하는 보호자로 인해 본인 또는 다른 이용자가 피해를 입게 된다는 점을 아동을 배제하는 근거로 주장하는바, 실제 피진정인의 이와 같은 조치는 아동에 대한 배제뿐 아니라 아동을 동반한 보호자(주로 부모)에 대한 배제로 작용한다. 그러나 모든 아동 또는 아동을 동반한 보호자가 사업주나 다른 이용자에게 큰 피해를 입히는 것은 아니며, 무례한 행동으로 타인에게 피해를 주는 이용자가 아동 또는 아동을 동반한 보호자에만 국한되는 것 또한 아니다. 따라서 위와 같은 이유로 아동 및 아동을 동반한 보호자의 식당 이용을 전면적으로 배제하는 것은 일부의 사례를 객관적, 합리적 이유 없이 일반화한 것에 해당한다. 한편 피진정인으로서는 그 주장하는 바와 같은 영업상의 어려움이 일부 있다 하더라도, 이를 해소하기 위해 아동을 동반한 보호자에 대하여 안전사고 방지를 위한 주의사항, 영업에 방해가 되는 구체적인 행위를 제시하면서, 실제 위반행위에 상응하여 이용제한 또는 퇴장요구 등이 가능함을 미리 고지하는 등의 다른 방법을 사용할 수 있다.

따라서 피진정인이 운영하는 식당은 파스타, 스테이크 등 아동들이 선호하는

음식을 판매하는 곳으로 13세 이하 아동에게 이용상 특별한 능력이나 중대한 주의가 요구되는 장소라고 보기 어려움에도, 13세 이하 아동의 이용을 일률적으로 배제하는 것은 「국가인권위원회법」 제2조 제3호가 규정하고 있는 나이를 이유로 한 합리적인 이유 없는 차별행위에 해당한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 9. 25.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

위원 한위수 위원 최이우 위원 이은경 위원 장애순

위원 김기중 위원 한수웅 위원 조현욱

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제4장

학벌을 이유로 한 차별

학벌을 이유로 한 차별

1 2017. 6. 19.자 결정 17진정0294300, 0301100, 0308900(병합) [대선출구조사원 모집 시 성별 및 학력 차별]

결정사항

피진정인에게, 향후 근로자 모집 시 직무의 성격과 상관없이 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고

결정요지

피진정회사가 제19대 대통령 선거의 방송3사 출구조사를 수행하기 위해 출구조사원을 모집하면서 모집대상을 '해당지역 소재 대학 여학생'으로 제한한 것은 학력과 성별에 대한 합리적 이유없는 고용 차별행위에 해당함

참조조문

「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제7조제1항

진 정 인 1. 서○○
2. 이○○
3. 박○○

피진정인 ○○○ 대표이사

주 문

1. 피진정인에게 향후 근로자 모집 시 직무의 성격과 상관없이 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고한다.

2. 지원자격을 여대생으로 한정하여 성별을 이유로 한 차별을 하였다는 부분은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

○○○(이하 '피진정회사'라고 한다)는 2017년 제19대 대통령 선거 방송사 공동출구조사 조사원을 모집하면서 모집대상을 '해당지역 소재 대학 여학생'으로 한정하였는데, 이는 성별 및 학력을 이유로 한 고용차별이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정회사는 2017년 제19대 대통령 선거의 방송3사 출구조사를 수행하기 위하여 700여 명의 조사원을 모집하였다. 양질의 조사원 확보가 출구조사의 성패를 결정하는데, 이번 대선은 정기적인 선거와 달리 준비일정이 촉박하여 조사원 모집에 애로가 많았다.

출구조사를 수행하기 위해 모집된 조사원은 투표소 인근에 위치한 숙박업소에서 선거 전날 숙박을 하고 06:00 투표 시작 전 각 지정된 투표소에 투입되어 조사를 진행하게 되므로, 남녀 혼숙을 피하여 숙박이 용이하도록 여성 위주로 조사원을 모집하게 되었다. 그리고 20대 여대생이 출구조사 응답을 요청할 경우 조사대상들이 조사원들에게 관대하고 응답률이 높아서 출구조사에 가장 많은 인원을 차지하는

조원에 대학생을 모집하게 되었다.

피진정회사는 학력과 성별에 제한이 없는 '일반인'과 '여성 대학생'의 두 가지 유형으로 구분하여 조사원 모집공고를 하였는데, 이는 출구조사에 필요한 조사원 중 조원 600명, 조장 100명, 감독관 70명으로 인원을 배분하기에 용이했기 때문이며, 여대생만을 모집하려고 했던 것은 아니었다.

본 모집공고와 관련하여 ○○지방고용노동청으로부터 2017. ×. ××. '모집·채용 상 성차별 서면 경고'를 받아 모집대상에서 '여대생' 부분을 삭제한 후 공고내용을 정정하는 등 시정조치를 하였으며, 추후 이와 같은 문제가 재발하지 않도록 노력하겠다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인들과 피진정인의 진술, 피진정인이 게시한 '2017년 제19대 대통령 선거 방송사 공동출구조사 조사원 모집공고문', ○○지방고용노동청의 시정명령 공문 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정회사는 마케팅 및 사회조사 전문기관인데, 2017. ×. '2017년 제19대 대통령 선거 방송사 공동출구조사 조사원(이하 '조사원'이라 한다) 모집 공고'를 하면서, 모집대상을 '일반인'과 '해당지역 소재 대학 여자 재(휴)학생'으로 구분하여 각각 230명, 500명을 모집하였다.

나. 피진정회사에 모집된 일반인 조사원은 투표소 현장이나 본사에서 투표소 총괄, 핫라인 운영, 투표소 내 조사인력 이동 및 인솔 등의 업무를 담당하였고, 대학생 조사원은 투표소 현장에서 투표를 하고 나오는 유권자를 상대로 설문조사를 진행하고 응답거부자를 설득하는 업무를 담당하였다.

다. ○○지방고용노동청은 2017. ×. ××. 피진정회사의 조사원 모집공고에서 '해당 지역 소재 대학 여자 재(휴)학생'으로 지원자격을 제한한 것은 모집·채용 시 성차별에 해당한다고 보고 피진정인에게 서면경고를 하였고, 피진정인은 2017. ×. ××. '여대생'을 '대학생'으로 정정하여 모집공고를 다시 하였다.

5. 판단

가. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 성별이나 학력 등을 이유로 하여 고용 등과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있으며, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제7조는 사업주는 근로자를 모집하거나 채용할 때 남녀를 차별하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

나. 피진정인은 남녀 혼숙을 피하여 숙박이 용이하도록 여성 위주로 조사원을 모집하였고, 20대 여대생이 출구조사를 할 경우 조사대상들이 조사원에게 관대하고 응답률이 높기 때문에 여대생을 모집하였다고 주장한다. 그러나 피진정인이 조사원을 관리하기 편하다는 것은 조사원 성별을 여성으로 제한해야 하는 합리적인 이유가 된다고 보기 어렵고, 조사대상자들이 여대생에게 관대하고 응답을 잘 할 것이라는 주장은 여성이 남성보다 의사소통력이 뛰어날 것이라는 막연한 선입견에 기초한 것으로 이 역시 조사원 자격을 여대생으로 제한해야 하는 합리적인 이유가 된다고 보기 어렵다.

따라서 여성이라는 성별이 조사원의 업무를 수행함에 있어 불가피하게 요구되는 진정직업자격에 해당한다고 보기 어려움에도, 피진정인이 지원자격을 여대생으로 한정하여 조사원을 모집한 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정한 성별을 이유로 한 고용 차별행위에 해당하고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제7조에 위반된다.

다만 이 부분에 대해서는, 피진정인이 ○○지방고용노동청장으로부터 서면경고를 받고 모집대상을 대학생으로 수정하여 공고하였으므로, 별도의 조치가 필요하지 않다고 판단되어 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제3호에 따라 기각한다.

다. 피진정인이 일반인과 대학생을 구별하여 조사원을 모집함으로써 학력을 이유로 한 차별을 하였다는 부분에 대해 살펴보면, 대학생이 아닌 사람들은 상대적으로 경쟁률이 높은 일반인 조사원 모집에 응시할 수밖에 없는 상황이었는데, 피진정회사 외에 공동출구조사를 담당한 다른 조사기관 중 한 곳은 일반인과 대학생을 구별하여 모집하지 않았으며, 조사원이 수행해야 하는 업무내용과 학력 사이에 어떤 관련성이 있음을 입증할 객관적인 주장이나 자료가 발견되지 않으므로, 일반인과 대학생을 구별하여 모집해야 할 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

따라서 조사원 모집 시 대학생 조사원을 별도로 모집한 피진정인의 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 학력을 이유로 한 고용 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 피진정인에게 향후 근로자 모집 시 직무의 성격과 상관없이 학력을 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 마련하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제39조 제1항 제3호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 19.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

학벌을 이유로 한 차별

2 2017. 10. 13.자 결정 16진정0552200 [학예직 공무원 채용 시 학력제한]

결정사항

피진정인에게, 임용예정 직위의 업무수행에 필요한 동등 이상의 학력을 가진 자에 대하여 학예연구직 응시 기회를 부여할 것을 권고

결정요지

피진정인이 학예연구사 응시자격을 동등 이상의 학력뿐만 아니라 동등 이하의 학력을 모두 가진 자로 제한하는 것은 학예연구사의 업무수행에 반드시 필요한 요건이라고 보기 어렵고 학력을 이유로 한 차별행위에 해당

참조조문

○「국가인권위원회법」 제2조 제3항
○「지방공무원 임용령」 제17조
○「지방연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정」 제6조
○「○○시 인사규칙」 제11조, 제12조, 제18조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○시장

주 문

피진정인에게, 임용예정 직위의 업무수행에 필요한 동등 이상의 학력을 가진 자에 대하여 학예연구직 응시 기회를 부여할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인은 '2016년 ○○시 지방공무원(연구·지도직) 임용시험 시행계획 공고'를 하면서, 학예연구직 미술(서양미술사)직류의 응시자격을 대학과 대학원에서 모두 관련 학과를 전공한 자로 제한하였다.

진정인은 대학에서 불어를 전공한 후 대학원에서 미술사 관련 석사학위를 취득하였고 학예사 정3급 자격과 사립미술관 근무경력(4년 9개월)이 있으나, 대학에서 관련학을 전공하지 아니하였기에 위 응시자격을 충족하지 못 하여 응시를 할 수 없는바, 이는 동등 이상의 학력 등을 갖춘 사람을 배제하는 학력 차별이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

공무원의 신규임용은 보통 공개경쟁임용시험에 의하나, 학예연구직과 같이 특수한 업무를 수행하고 전문성이 요구되는 특별한 경우는 「지방공무원 임용령」 제17조 및 「지방 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정」 제6조, 「○○시 인사규칙」 제12조의 규정에 따라 학력 등 응시자격을 따로 정하여 경력경쟁임용시험을 실시할 수 있다.

2010년 ○○시 지방공무원 채용계획 수립 당시 학예연구직을 비롯한 환경연구직·공업연구직 등의 충원 수요조사를 실시하여, 종합적이고 고도화된 업무의 특수성 및 전문성 강화를 위해 연구직 응시자격을 "대학에서 관련계열의 학과를 전공하고

대학원에서 해당 분야 석사학위를 취득한 자"로 정하고 1년간 사전예고 절차를 거쳐 2011년부터 적용하였다.

이 사건 진정과 관련한 2016년 학예연구사 미술직류의 경우 신규 미술관(○○동 복합문화공간·○○사진미술관·○○미술관) 건립에 따른 작품수집 및 전시기획 등 전반적인 업무를 수행할 인력이므로, 미술관의 체계적인 전시기획, 미술교육 및 홍보, 작품수집 및 소장작품 조사·연구, 전시 및 소장작품 아카이빙화 등 전시역량 강화를 위해 대학에서부터 체계적으로 관련학을 전공하는 것이 필요하다고 판단하였다.

3. 인정사실

진정인 및 피진정인의 주장, 피진정인이 제출한 자료, 유사기관의 채용공고와 인사규칙 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 2016년 ○○시 지방공무원(연구·지도직) 임용시험 응시자격

피진정인은 2016. 7. 13. '2016년도 ○○시 지방공무원(연구·지도직) 임용시험 시행계획'을 공고하면서, 학예연구사 미술(서양미술) 직류의 응시자격을 대학(학부)에서 미술 관련학을 전공하고 미술 분야 관련 석사학위 이상을 소지한 자로 제한하였다. 위와 같은 응시자격의 제한은 2011년부터 적용되어 왔다.

나. 관련 규정

「지방공무원법」 제27조, 「지방공무원 임용령」 제17조, 「지방연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정」 제6조에 의하면, 공무원의 신규임용은 공개경쟁임용시험에 의하는 것이 원칙이나, 예외적으로 응시요건을 정하여 경쟁의 방법으로 임용하는 시험(경력경쟁임용시험)에 의하여 공무원을 임용할 수 있다.

경력경쟁임용시험에 의할 수 있는 경우는 「지방공무원법」 제27조 제2항 각호에

서 정하고 있는 13가지 사유가 있는데, 그 중 「지방공무원법」 제27조 제2항 제8호는 "임용예정직에 관련된 실업계·예능계 및 사학계(史學系)의 고등학교·전문대학 및 대학(대학원을 포함한다)의 학과 중 대통령령으로 정하는 학과 졸업자로서 교육부장관 또는 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 해당 학교장의 추천을 받은 사람을 연구 또는 기술직렬 공무원으로 임용하는 경우"라고 규정하고 있다. 피진정인은 위 규정에 의하여 학예연구직의 응시자격을 학력으로 제한하였다.

「○○시 인사규칙」 제11조에 의하면 연구직 및 지도직공무원 공개경쟁임용시험의 응시자격은 학예연구사의 경우 전문대학 이상의 졸업자(졸업예정자를 포함한다) 또는 이와 동등 이상의 학력을 가진 자이며, 경력경쟁임용시험의 응시자격은 「고등교육법」에 따른 대학(전문대학을 제외한다)에서 해당학문 또는 관련계통의 학문을 전공하고 졸업한 자(이와 동등 이상의 학력을 가진 자를 포함한다)로서, 대학과 대학원 모두에서 해당 학문 또는 관련계통의 학문을 전공할 것까지 요구하지는 않는다.

다. 17개 광역지방자치단체의 연구직 및 지도직공무원의 학력 제한 비교

△△시는 「△△시 지방공무원 인사 규칙」 제9조에서 「지방공무원법」 제27조 제2항 제3호(지도직공무원에 한한다)·제4호·제6호(지도직공무원에 한한다)의 요건에 해당하는 사람의 연구직 및 지도직공무원의 경력경쟁임용시험의 학력요건을 정하고 있으나, 「지방공무원법」 제27조 제2항 제8호의 경우에는 학력요건을 정하고 있지 않다.

○○시와 △△시를 제외한 15개 광역지방자치단체는 인사규칙에서 연구직 및 지도직공무원에 대한 학력요건을 2011년과 2012년에 삭제하였다.

라. 유사기관 등의 학예연구직 공무원 응시자격

○○시의 학예연구직과 유사한 업무를 수행한다고 볼 수 있는 국립중앙박물관·

국립민속박물관·국립현대미술관·문화재청은 「국가공무원법」 제27조 제2항 제3호와 제10호에 의하여 학위소지자 외에 임용예정 직위의 업무경력이 있는 자에게도 응시자격을 부여하고 있다.

피진정인은 2015. 9. 21. 개방형직위인 시립미술관 학예연구부장 모집 시와 2017. 2. 8. ○○역사박물관 학예연구부장(임기제 학예연구관) 공개모집 시에는 박사 또는 석사학위 소지자뿐만 아니라 자격증과 경력요건 중 하나를 갖춘 자에게도 응시자격을 부여하였다.

4. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 학력 등을 이유로 하여 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

피진정인은 학예연구사의 응시자격에 대해 미술관의 전시기획, 미술교육 및 홍보, 작품수집 및 소장작품 조사·연구, 전시 및 소장작품 아카이빙화 등 전시역량 강화를 위해 대학에서부터 체계적으로 관련학을 전공하는 것이 필요하다고 주장한다.

그러나 피진정인은 2015. 9. 21. 개방형직위인 시립미술관 학예연구부장 모집 시와 2017. 2. 8. ○○역사박물관 학예연구부장(임기제 학예연구관) 공개모집 시 학력·자격증·경력요건 중 하나만 충족하더라도 응시자격을 부여하고 학력요건의 경우 학위 외에 민간근무·연구경력을 요구하였다. 그럼에도 학예연구부장보다 하위 직급인 학예연구사 채용 시 자격과 경력요건을 배제하고 대학과 대학원 모두에서 관련학 및 관련분야를 전공한 자에게만 응시자격을 부여하는 것이 학예연구사의 직무수행을 위하여 불가피하게 학력을 제한할 수밖에 없는 경우에 해당한다고 보기 어렵다.

한편 피진정인이 시행중인 「○○시 인사규칙」 제11조와 제18조 제5항 제2호의

〔별표 3〕은 경력경쟁임용시험의 학예연구사 응시자격을 동등 이상의 학력을 가진 자를 포함한다고 규정하고 있음에도, 학예연구사 응시자격을 동등 이상의 학력뿐만 아니라 동등 이하의 학력을 모두 가진 자로 제한하는 것은 지나치며, 유사기관의 학예연구사 응시자격과 비교하더라도 동등 이상의 학력 외에 동등 이하의 학력이 학예연구사의 업무수행에 반드시 필요한 요건이라고 보기 어렵다.

피진정인은 지방자치단체장으로서 우수한 인력을 공무원으로 채용하여 지역주민들에게 보다 나은 행정서비스를 제공할 책무가 있는 한편, 「헌법」에 보장된 국민의 평등권과 공무담임권을 보장할 의무도 있으므로 이러한 가치가 조화를 이루도록 노력해야 한다.

따라서 피진정인이 동등 이상의 학력을 가졌더라도 동등 이하의 학력이 없다는 이유로 학예연구사의 응시자격을 제한하는 것은 학력을 이유로 한 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 피진정인에게, 임용예정 직위의 업무수행에 필요한 동등 이상의 학력을 가진 자에 대하여 학예연구직 응시기회를 부여할 것을 권고한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 10. 13.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

국가인권위원회
humanrights.go.kr



제5장

그 밖의 사유에 의한 차별

사회적 신분을 이유로 한 차별

1 2017. 1. 25.자 결정 15진정0394800 [지입차주에 대한 연가 등 제한]

결정사항

【1】 피진정인1에게, 향후 지입차주들과의 계약 시 계약 내용에 "계약의 존속보호(계약 기간 만료를 이유로 한 사실상 해고금지)", "휴일·휴가의 보장(연차휴가 보장)", "노동3권의 보장(지입차주들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장)"을 포함시킬 것을 권고

【2】 피진정인2에게, 피진정인1이 이러한 계약을 체결하고 이행할 수 있도록 협조할 것을 권고

결정요지

【1】 진정인들은 사용자의 근무시간과 근무 장소 지정은 물론, 작업에 대한 구체적인 지시를 받고, 대리기사 이용 여부를 자유로이 결정할 수 없다는 측면에서 인적·경제적으로 종속되어 있었으며 보수를 지급할 때 차량 운송의 양과 질이 아닌 매월 결정된 금액에 연장 근무 시 정액이 추가로 지급한다는 점에서 근로의 대가로 보여, 지입차주의 근로자성이 인정될 여지가 있음

【2】 지입차주는 자신들의 노동력을 근로자와 동일하게 제공하고, 업무에 대한 구체적인 지휘·감독을 받았음에도 형식상 개인사업자라는 이유로 「근로기준법」에서 정한 해고제한, 연차 유급 휴가 등을 일부 또는 전부를 제공하지 않는 것은 차별에 해당함

참조조문

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4제1항

진 정 인 1. ○○○
2. ○○○

피진정인 1. ○○○대표
2. ○○○대표

주 문

1. 피진정인1에 대하여 향후 지입차주들과의 계약 시 계약 내용에 "계약의 존속보호(계약기간 만료를 이유로 한 사실상 해고금지)", "휴일·휴가의 보장(연차휴가 보장)", "노동3권의 보장(지입차주들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장)"을 포함시킬 것을 권고한다.
2. 피진정인2에 대하여 피진정인1이 이러한 계약을 체결하고 이행할 수 있도록 협조할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

가. 배경적 계약관계

1) ○○○ 주식회사의 자회사인 ○○○는 주요취급품목인 현금호송경비 중 CD기와 ATM기에 대한 현금수송업무에 대하여 ○○○와 위탁계약을 하였다.

2) ○○○는 위 위탁업무를 이행하기 위하여 필요한 차량 및 인력을 조달하기 위하여 지입차주들과 지입계약을 맺고, 지입차주들은 위 CD기와 ATM기에 대한 현금수송에 필요한 차량과 운전노동을 ○○○에 제공하였다.

나. 진정 요지

1) 피진정인1은 진정인을 포함한 지입차주들과 위 지입계약 및 현금운송도급계약을 맺고, 지입차주들을 B회사에 보내어 업무수행에 대한 구체적인 지휘·감독을 받게 하는 방식으로 사업을 영위하여, 사실상 지입차주들의 노동력을 근로자와 동일하게 제공받았음에도 불구하고 형식적으로 개인사업자라는 이유로 「근로기준법」이 사업주로 하여금 근로자에게 의무적으로 제공하도록 규정하고 있는 '해고제한(제23조)', '퇴직금 지급(제34조)', '연장·야간·휴일 근로수당(제56조)', '연차유급휴가(제60조)' 등을 일부 또는 전부 미제공함으로써 피진정인이 직접 고용하고 있는 근로자들과 부당하게 차별대우를 하였다.

2) 위의 현금수송차량 운전을 하는 지입차주인 진정인은 ① 출퇴근시간이 정해져 있고(09:00~18:00), ② 출퇴근시에 지문인식기에 체크를 하고, ③ 퇴근시에는 운송일지의 작성 및 B회사 소속 소장에게 보고 후 허락을 받아야 하고, ④ 일요일과 공휴일만 쉬고 일요일도 4주에 한 번씩은 반드시 출근해야 하는 등 근무시간 및 근무장소가 미리 구체적으로 지정되어 있고, ⑤ 진정인이 운전하여 그 날의 작업과제를 수행할 때 B회사 소속 보안요원 2명(조장과 부조장)이 차량에 탑승하여 소장으로부터 미리 받은 그날의 작업과제를 구체적으로 지휘·감독하여 진정인이 업무수행에 있어서도 구체적인 지휘·감독을 받고 있으며, ⑥ 진정인이 차량의 소유자이고 자기 부담으로 대리기사를 사용할 수는 있지만 차량을 출퇴근용으로 사용할 수 없고, ⑦ 퇴근 시에는 차키를 반납해야 하는 등 차량에 대한 일체의 관리권한이 없어 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는 여지가 전혀 없고, ⑧ 급여도 경력에 따라 책정된 월정액으로 지급받아 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있다고 보기 어려워 실제로는 피진정인이 고용한 근로자와 다를 바 없다. 그러나 피진정인은 진정인들이 형식적으로 개인사업자라는 이유로 「근로기준법」이 규정하고 있는 '해고제한(제23조)', '퇴직금

지급(제34조)', '연장·야간·휴일근로수당(제56조)', '연차유급휴가(제60조)' 등을 일부 또는 전부 제공하지 않음으로써 진정인을 부당하게 차별대우하였다.

2. 피진정인 진술 요지

가. 피진정인1

1) 지입차주들의 근로자성에 대하여

피진정인1은 「화물자동차 운수사업법」에 따라 지입차주와 화물차량에 대한 위수탁관리계약을 맺었으며, 국토교통부고시 제2015-334호에 따라 화물자동차 운송사업 표준 위수탁계약서를 작성하였다. 지입차주들은 별도의 사업자등록을 내고 본인의 지입차량에 대해 현물출자 하여 지입차량을 운행하며 개별 사업주로서 사업을 영위하고 있다.

판례에 따르면 이러한 차량 위수탁관리계약은 명의신탁과 위임이 혼합된 형태의 계약으로(대법원 2009다71534, 711541판결), 대법원과 고용노동부는 이러한 지입차주에 대해 근로자에 해당하지 않는다고 판시한 바 있다(대법원 2012다57040판결, 고용노동부 근기 68201-695 결정).

더 나아가 지입계약은 민법상 위임계약 또는 명의신탁에 해당될 뿐 애초에 고용계약 또는 근로계약에 해당하지 않기 때문에 애초에 '고용계약'일 것을 전제로 하고 있는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 가목이 적용될 여지가 없다.

2) 차별취급의 내용에 대하여

지입차주는 노동관계법령이 적용되는 '근로자'에 해당하지 않기 때문에 애초에 근로자임을 전제로 하고 있는 기간제법 등 노동관계법령이 적용될 여지가 없다.

설령 지입차주들이 근로자성이 있다고 하더라도 피진정인1은 화물자동차의

모든 개별 지입차주들과 '지입제' 계약을 체결하고 있으며, 피진정인1이 직접 고용한 근로자가 없다. 따라서 비교대상근로자가 존재하지 않기 때문에 노동관계법령상 차별이 성립할 수 없다.

이러한 지입계약이 근로계약에 해당하지 않아 퇴직금 지급, 연장·야간·휴일근로수당 등의 지급의무가 없기 때문에 지입차주에게 불리한 점을 상쇄할 수 있도록 하기 위하여, 지입차주들에게 타사업장에서 근로계약을 체결한 운전기사의 임금보다 높은 수준으로 운송료를 지급하는 것이다. 이와 같이 근로자가 아님을 전제로 하여 퇴직금, 휴일, 휴가 등을 받지 않는 대신 지입계약을 체결하고 높은 운송료를 받은 것인데 계약이 이미 체결된 후에 퇴직금 등을 못받은 것에 대하여 차별이라고 주장하는 것은 타당하지 아니하다.

3) 차별취급에 합리적 이유가 있는지 여부에 대하여

피진정인1은 이러한 관련 법령, 대법원 판례, 행정해석에 따라 지입차주에게 노동관계법령을 적용하지 않은 것이기 때문에, 이들에게 연차휴가등을 제공하지 않은 것이 차별행위라고 하더라도 합리적인 이유가 있다.

이러한 점을 모두 감안하여 지입계약을 맺고 운송료를 산정한 것인데, 해당 도급료 외 추가적인 퇴직금, 연장·야간·휴일근로수당 등을 지급해야 한다면 화물자동차운수사업자들의 수익구조상 회사운영자체가 불가능하므로, 위원회의 결정 시 이러한 화물운수사업자의 형편을 고려해주기 바란다.

나. 피진정인2

1) 지입차주들의 근로자성에 대하여

피진정인2는 계약의 당사자가 아니므로 차별시정의 주체가 될 수 없다. 피진정인2는 화물운송사업에 대한 전문성과 노하우가 없어, 화물운송사업을 주된 업무로 하고 있는 피진정인1에게 현금운송 차량 운행 및 관리업무를 위탁했다. 지입차주들

은 피진정인1과 지입계약을 맺은 사업주일 뿐, 피진정인2와는 아무런 계약관계가 없다.

「국가인권위원회법」에서 금지하고 있는 평등권 침해의 차별행위라 함은 기본적으로 '고용계약'이 성립되어 있을 것을 전제로 하고 있으므로, 계약의 당사자가 아닌 피진정인2는 차별시정신청의 주체가 될 수 없다.

진정인들을 포함한 지입차주들은 아래와 같은 이유로 「근로기준법」상 근로자에 해당하지 아니하다.

① 진정인은 지입차주의 출퇴근 시간이 정해져 있다고 주장하나, 이는 출퇴근 시간이 정해져 있는 것이 아니라 진정인의 현금수송차량을 운전하는 업무를 수행했고 현금수송시간이 정해져있기 때문에 매일 수송시간이 일정했을 뿐이다.

② 피진정인2는 현금수송업체의 특성상 사무실 출입을 제한하고 있으며, 사무실 출입 시 지문인식을 통해 승인절차를 거칠뿐 지입차주에 대해 출퇴근기록 체크를 한 사실이 없다.

③ 피진정인2는 지입차주에게 운송일지를 작성하게 한 적이 없으며 보고를 받은 사실도 없다.

④ 피진정인2는 지입차주의 근무시간, 근무일자를 정할 권한도 없으며 그러한 것을 정한 사실도 없다.

⑤ 피진정인2는 지입차주에게 작업과제를 부여한 사실이 없다.

⑥ 진정인은 본인의 차량을 출퇴근 용도로 사용할 수 없다고 주장하는데, 이는 현금수송차량은 차량의 용도가 현금수송 용도로 별도로 정해져 나오기 때문에 당연한 것이다.

⑦ 현금수송차량은 현금수송의 용도로만 사용해야 하기 때문에 일일 현금수송이 종료된 후에는 해당 차량을 운행할 수 없다. 그렇기 때문에 운행종료 후 차 키를 따로 보관한 것일뿐 이를 가지고 차량에 대한 일체 관리 권한이 없다고 주장하는 것은 타당하지 아니하다.

⑧ 피진정인2는 지입차주들과 계약관계가 없으므로 경력에 따른 급여 등을 책정할 권한도 없고 급여를 지급한 적도 없다.

2) 차별취급의 내용에 대하여

지입차주는 노동관계법령이 적용되는 '근로자'에 해당하지 않기 때문에, 애초에 근로자임을 전제로 하고 있는 기간제법 등 노동관계법령이 적용될 여지가 없다.

지입차주에게 근로자성이 있다고 하더라도 피진정인2가 직접 고용한 현금수송용 화물자동차 기사가 없어 '비교대상근로자'가 존재하지 않기 때문에 노동관계법령상 '차별'이 성립할 수 없다.

3. 인정사실

진정인들, 피해 지입차주들, A회사 소속 ○○○(실장), B회사 소속 ○○○(차장) 각 진술, 피진정인1과 지입차주들이 작성한 위수탁관리계약서와 현금운송도급계약서, 진정인1이 작성한 2015년 5월 차량운행일지, 진정인1의 2014년 8월 운송료내역서 상세, 지입차주 6명이 각 작성한 진술서(지입차주들의 근로형태에 대한 설문조사지), 진정인1이 작성한 진술서, A회사가 작성한 예비기사 요청자 명단, A회사, 2의 각 인터넷홈페이지의 기재 내용, 진정인들이 촬영하여 제출한 사진자료 등을 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 각 피진정회사 연혁 및 개요

1) A회사

가) 연혁 : 생략

나) 개요(주요사업 및 업무실적) : 생략

2) B회사

가) 연혁 : 생략

나) 개요 : 생략

나. 당사자들의 계약관계

1) 피진정인들은 1년 단위로 A회사가 B회사의 전국 각지에 설치되어 있는 CD기와 ATM기에 현금을 운송해주는 계약을 하여, 피진정인1이 피진정인2에게 현금수송차량과 운전자(지입차주)를 제공하고 있다.

2) 피진정인1은 지입차주들과 지입차주가 소유하고 있는 현금수송차량에 대한 지입계약과 피진정인1이 피진정인2로부터 수임받은 현금수송업무를 지입차주들이 이행하기로 하는 위수탁관리계약을 체결하였다.

3) 피진정인1은 지입차주와 해당 지입차주의 근속연수별로 다소간 차이가 나는 월정액으로 운송도급료 명목의 금전(해당 월에 지입차주가 근무한 연장근로에 해당하는 수당이 추가된다)을 해당 지입차주에게 지급하기로 하는 계약을 체결하였다.

4) 지입차주는 차량수리비, 보험료, 제세공과금 등 차량유지관리에 필요한 제반 경비를 스스로 부담하나, 유류비는 A회사로부터 지원을 받는다.

다. 근무형태

1) B회사는 전국에 총 15개의 지역사무소를 운영하고 있다.

2) 지입차주들은 매주 월~금 8:30에 자신들이 배치된 각 지역사무소에 출근하여 18:30에 퇴근하는 방식으로 업무를 수행하고, 업무량에 따라 연장근로를 하기도 한다. 지입차주들은 출퇴근 시 지역사무소 출입문에 설치되어 있는 지문인식기에 체크하고 출근하며, 퇴근 전 출퇴근시간, 당일 이동거리, 연장근로시간, 유량(L)이 기재되어 있는 운송일지를 작성하여 차량에 동승한 조장의 확인을 받은 후 퇴근한다.

3) B회사에 소속된 각 지역사무소 소장은 매일 아침 현금수송업무를 시작할 때 당일 수송할 현금이 준비되면 각 현금수송차량에 배치된 경비원 2인(조장과 부조장)에게 당일 업무지시서와 현금을 건네주고, 경비원들은 차량에 탑승하여 지입차주에게 구체적인 업무지시를 하는 방식으로 현금수송업무가 이루어진다.

4) 지입차주들은 A회사와 지입계약을 맺고 차량대금을 지급하면 새차를 받거나 지입계약을 종료한 이전 지입차주가 사용하던 차량을 인수받게 된다. 인수받은 차량의 전면과 측면에는 '○○○' 로고가 부착되어 있다. 또한 지입차주들은 업무 중 좌측 가슴 부위에 '○○○'라는 로고가 부착되어 있는 상의를 입고 있는다.

5) 지입차주는 매주 월-금 동안 근무하며 토요일은 격주로 근무하는 것을 원칙으로 하고, 일요일도 4주에 한 번씩은 반드시 출근해야 하며, B회사의 추가업무 지시를 거부할 수 없다.

6) 지입차주는 현금수송차량을 출퇴근용으로 사용하지 못하고, 하루 업무가 끝나면 주차장에 차량을 주차시킨 후 차키를 소장에게 반납하고 퇴근한다.

7) 지입차주가 아프거나 상을 당하는 등 갑자기 출근할 수 없는 상황이 발생하면, A회사의 서울 본사에 연락해서 대리기사를 보내달라고 요청하고, 대리기사를 부르는데 소요되는 비용(대리기사 일당 + 교통비 + 숙박비)을 부담한다.

4. 판단

가. 피진정인들이 지입차주들이 겪는 차별취급을 개선할 책임을 부담하는 지위에 있는지 여부

지입차주들이 피진정인들에 대하여 차별취급 개선을 요구할 수 있는 주된 근거가 외관이 지입차주들이라고 하더라도 실질이 고용된 근로자와 유사함에도 불구하고 근로자로서의 대우를 거의 받지 못하기 때문이므로 지입차주들의 근로자성 인정여부를 먼저 검토하고, B회사의 경우 지입차주들과 직접 계약관계에 있지 아니함에도 불구하고 차별취급에 대한 개선책임을 부담하는 지위에 있는지 여부를 검토한다.

1) 지입차주들의 근로자성 인정여부

가) 관련 판례의 태도

(1) 대법원 2006. 12. 07. 선고 2004다29736 판결에서 근로기준법상 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다, 그 실질을 보아 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단해야 한다고 하였다.

종속적인 관계가 있는지 여부는 ① 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, ② 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, ③ 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나

제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, ④ 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, ⑤ 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, ⑥ 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, ⑦ 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단한다.

다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크기 때문에, 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안되며, 또한 근로를 제공하는 자가 기계, 기구 등을 소유하고 있다고 하여 곧바로 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위하고, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 부담하는 사업자라고 단정할 것은 아니라고 보았다(대법원 2000. 1. 18.선고 99다48986판결).

(2) 유사 판례인 대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다37165 판결은 원고가 피고와 '차량위탁용역계약'을 하고 학원의 통학버스를 운전하였으나, 자신 소유의 버스를 학원 명의로 등록하고, 버스운행 대가로 매달 200만 원 내외의 돈에서 소득세, 국민연금보험료 등의 명목의 돈을 공제한 나머지 돈을 받았고, 원고가 운행한 버스의 차량 유류비, 보수비 등 비용과 보험료, 과태료, 사고 책임을 모두 부담한 사건에서 "원고 운행 버스의 소유권 등록 명의를 피고 앞으로 하였다면 위 버스로 위 학원의 학원생들을 통학시키는 것 외에 원고가 그 버스를 운전하여 다른 영업을 할 경우, 이는 여객자동차 운수사업법에서 정하는 여객자동차운송사업을 면허 없이 영위하는 것이 되고, 사고가 생겼을 때 보험금을 받지 못하게 되는 등의 사정 때문에 원고로서는 위 학원의 학원생을 통학시키는 것 외에 사실상 다른 운송사업을 영위할 수 없었다는 점 등을 보태어 보면, 원고는 ① 버스 운행업무

수행 과정에서 피고로부터 상당한 지휘·감독을 받았고, ② 피고가 지정한 근무시간과 근무장소에 구속되었으며, ③ 이 사건 버스 운행과 관련하여 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위하지 못하였고, ④ 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안지 못하였으며, ⑤ 피고로부터 월 정액의 급여를 받고 피고가 원고에 대하여 근로소득세를 원천징수하여 관할 세무서에 납부하고 이른바 4대 보험의 보험료를 납부하는 등, 피고와 사이에 근로기준법에서 말하는 근로자의 지위를 가지고 있다"고 하였다.

나) 관련 국가인권위원회 결정례

(1) 국가인권위원회는 2007. 9. 17. 특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명에서 특수형태근로자가 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하는데도 근로기준법 등 노동관계법이 적용되지 아니하여 보호할 필요가 있는 일정한 요건을 충족하는 자로서, 이들의 인권을 보호하고 경제적·사회적 지위를 향상시키고 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하기 위하여 "국회의장에게 (중략) 특수형태근로종사자와 사업주와의 개별적 관계에 있어서는 계약의 존속 보호, 보수의 지급 보호, 휴일·휴가의 보장, 성희롱의 예방·구제, 산업안전·보건, 모성보호, 균등처우, 노동위원회에 의한 권리구제·분쟁해결 및 근로감독관에 의한 감독 등에 관한 규정을 두고 (중략) 실질적으로는 사용종속관계에 있는 근로자임에도 계약의 형식을 이유로 특수형태근로종사자로 분류되는 자(이른바 '위장자영인')에게는 일반 근로자와 동일한 노동법적 보호가 이루어질 수 있도록 특수형태근로종사자의 개념 및 판단기준을 법률에 명시할 것"등을 주요내용으로 하는 의견을 표명한 바 있다.

(2) 한국철도공사의 KTX 여승무원 고용차별에 관한 2006. 9. 11. 06진차0000116·06진차0000136(병합) 결정에서 "이 사건에서 한국철도공사가 열차 내 승무서비스업무만을 따로 떼어내 자회사(철도공사가 100% 지분소유)인 한국철도유통에 위탁을 주어, 형식적으로는 여승무원들과 고용계약을 체결한 당사자는

철도유통이고 철도공사는 여승무원들과 아무런 계약관계가 없었다. 따라서 차별피해자와의 직접적 법률관계가 없는 피진정인이 차별피해자에 대하여 책임을 지는지 여부가 문제되었는바, 이 쟁점에 대하여 아래와 같이 피진정인이 차별에 대한 책임을 지는데 반드시 직접적 고용관계가 있어야 하는 것이 아니고 차별피해자들의 고용조건을 실질적으로 결정할 수 있는 권한이 있는지 여부가 중요하다"고 판단하고, "국가인권위원회법상 차별행위자는 여승무원과의 고용관계에서 반드시 사용자와 피용자의 관계에 있어야 하는 것은 아니며, 고용과 관련하여 실질적인 영향력을 행사하는 지위에 있으면서 차별의 결과를 발생시킨 자를 의미하는 것이다. 피진정인은 형식적으로는 도급사업주이나, 외주화의 결정, 채용인원 및 임금수준, 면접, 교육 및 승무와 업무 지도, 감독 및 평가, 대외 홍보활동에의 동원 등에 있어서 그 내용을 직접 결정하거나 형식적 사용자인 철도유통에 지배적 영향력을 행사하는 방식으로 여승무원들의 채용과 고용조건을 결정하였음이 발견된다", "그렇다면 피진정인과 여승무원들의 관계가 파견근로자 보호 등에 관한 법률을 위반하여 형성된 불법파견 관계이든 또는 위장근로계약 관계이든 여부를 막론하고 그 실질에 있어 피해자들의 제반 고용조건 형성에서 실질적인 결정권한을 행사했던 것으로 확인되는 바, 그 실질적 차별행위자로서 피진정인은 여승무원에게 이루어진 차별을 시정할 의무 또한 진다"고 결정하였다.

다) 전문가 의견

(1) ○○○

첫째, 근로자성 인정여부에 있어서 가장 기본적인 요소인 업무상의 지휘감독과 관련하여 살펴보면, 출퇴근 시간이 미리 정해져 있고 출근 시에는 지문인식기의 체크, 퇴근 시에는 운송일지의 작성 및 소장에게 보고 허락을 받아야 하며, 일요일과 공휴일만 쉬고 일요일도 4주에 한 번씩은 반드시 출근해야 하는 등 근무시간 및 근무장소가 미리 구체적으로 지정되어 있고, 차량 1대에 B회사 소속 보안요원 2명이 탑승하여, 그날의 작업과제를 해당 보안요원 2명 중 한 명인 조장이 소장으로

부터 지시를 받으며 지입차주들은 그 조장의 지시 하에 운행업무를 수행하고 있어, 업무수행에 있어서도 구체적인 지휘감독을 받고 있다.

둘째, 작업도구의 소유 및 업무대행성과 관련하여, 지입차주가 차량의 실질적인 소유자이고 자기 부담으로 대리기사를 사용할 수는 있지만, 차량을 출퇴근에도 사용할 수 없고 퇴근 시에는 차키를 반납해야 하는 등 차량에 대한 일체의 관리권한이 없어 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는 여지가 전혀 없고, 급여도 경력에 따른 월정액으로 책정되어 있어 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있다고 보기도 어렵다.

대법원의 판결(2007. 9. 6. 선고 2007다37165 판결) 및 이 사건의 사실관계를 종합해보면, 이 사건의 진정인은 비록 형식적으로는 현금운송 도급계약을 체결하고 있지만, 실질적으로는 사용종속적인 관계에서 노무에 종사하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 근로기준법 소정의 근로자에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) ○○○

진정인과의 면담 결과 및 계약서 등을 검토해 본 결과, A회사는 노무제공자의 지입회사이자 화물운송을 위탁하는 운수회사의 성격을 동시에 갖고 있는 것으로 보인다. A회사와 노무제공자 간의 '위·수탁관리계약서'는 「화물자동차 운수사업법」 제40조의 '경영의 위탁'(지입)의 내용을 정한 것이고, '현금운송도급계약서'는 화물운송의 위탁의 내용을 정한 것으로 보인다.

여기서 노무제공자의 근로자성 검토와 관련하여 주목할 것은 현금운송도급계약 부분인데, 면담 결과 및 계약서의 내용을 살펴볼 때 노무제공자의 「근로기준법」상 근로자성을 인정할 수 있다.

또한 B회사의 근로자가 직접적으로 노무제공자의 작업에 관한 지시를 하고 있는 부분은 A회사 이외에 B회사 역시 노무제공자에 대한 사용자로서의 지위를 동시에 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 볼 경우, A회사는 B회사에 대해

사실상 근로자공급사업을 하는 것으로 해석할 수도 있고, 건설업의 원수급인과 하수급인과 유사하게 노무제공자에 대해 동시에 사용자로서의 지위를 갖는 것으로 해석할 수도 있다.

(3) ○○○

이 사건 진정인의 경우 하도급회사 A회사와 지입차주가 노무공급의 계약형식을 유지하고, 진정인에 대한 보수지급이 이루어지고 있으나 그 구체적인 업무수행 과정을 볼 때, 첫째, 원도급사업자 B회사의 '사업장'에서, 둘째, 원도급 사업주의 '엄격한 출근통제와 조건부 퇴근보고 하에', 셋째, 하도급회사와 무관하게 원도급 회사 '소장'의 지시와 원도급 회사 '조장'의 지휘·감독아래 매일매일 당일 현금운송 업무를 수행하고, 넷째, 이러한 업무는 부수적이거나 주변적인 업무가 아니라 본 도급계약의 가장 '핵심적이며 본질적인 업무'에 해당하고, 이러한 업무에 대한 지시권의 행사는 단순한 도급 목적 지시권 행사와 비교되는 것으로 판단된다.

반면, 하도급회사인 A회사는 임금지불 업무를 맡고, 실소유주도 아니면서 차량의 형식적인 사업주 등록을 대리하나, 실질적인 작업운영 과정에서는 원도급업자가 실질 사업주로서 지시권을 행사, 형식적인 도급계약에도 불구하고 원도급업체인 B회사의 실질적인 사업주로서의 법적 지위와 사용자의 책임이 인정된다.

그럼에도 본 사건 원도급업자는 지입차주와 A회사의 '현금수령도급계약' 및 차량 '위수탁계약'을 체결로, 사용자로서의 책임(근로시간, 퇴직금, 법정 연장·휴일 근로수당 및 연·월차휴가, 기타, 사회보장법상 사회보험 가입의무 등)은 지지 않는 '위장도급'에 해당하는 것으로 판단된다.

따라서 본 사안에서와 같이 사용자의 지휘·감독 하에 근로자에 대하여 단순한 도급목적의 지시권을 넘어, 작업의 운영과정에 있어 '실질적인 지시권'을 행사하고 있는 경우, 원도급업자의 사용자로서의 책임의 부과와 근로자의 질병·부상이나 업무상 재해, 고용보험법 등 사회보장법상 적용이 이루어져야 할 것이다.

(4) ○○○

(가) 원청회사인 B회사에 대한 근로기준법상 근로자성 : 진정인들이 업무수행에 있어 독자적인 판단과 결정능력이 없는 점, 원청회사의 사업장으로 매일 출근하여 업무를 수행할 때 원청회사의 보안요원 및 소장으로부터 지시를 받았고, 업무가 종료하여 퇴근할 때도 이들에게 보고하였다는 점은 근로자성을 판단할 중요한 징표에 해당한다. 그러나 업무수행에 대한 대가를 결정하거나 차량을 구입하거나 결근하는 경우 대리기사를 활용하는 등에는 원청회사가 관여한 자료를 확보할 수 없으며, 오히려 이에 대해서는 대부분 하청회사가 관여하거나 결정하는 것으로 판단된다. 따라서 진정인들이 원청회사에 대해 근로자성을 판단할 실질적인 지배력에 관한 자료가 부족하여 근로기준법상 근로자로 인정받기는 매우 어려울 것으로 보인다.

(나) 하청회사인 A회사에 대한 근로기준법상 근로자성 : 진정인들이 현금운송업무를 통해 독자적으로 경제적 이윤을 창출하거나 위험을 감수할 자영사업자로서의 성격을 가진 것으로 볼 수 없는 점, 매일 출퇴근을 하고 원청회사의 보안요원과 소장의 지시에 따라 업무를 단순히 수행한 것에 불과한 점, 개인적인 사정으로 출근을 할 수 없을 경우 사전에 보고하고 이 경우 대리기사에게 지급된 돈을 부담한 점, 차량운송에 대한 대가도 그 양과 질에 의해 결정되는 것이 아니라 매월 결정된 금액이 지급되고 연장 근무에 대해서도 정액이 추가로 지급된 점을 고려하면, 도급계약에서 정해진 업무의 완성을 목적으로 한 것이 아니라 차량을 보조적으로 활용하여 현금수송업무를 수행하는, 임금을 목적으로 종속적 관계에서 근로를 제공하는 근로기준법상 근로자에 해당한다고 볼 수도 있다.

(5) ○○○

판례 및 통설에 의하면 근로자성 여부는 계약의 형식이나 명칭이 아니라 노무제공관계의 실질에 따라서 판단해야 한다. 그러므로 B회사와 피지정회사1 사이에 체결된 도급계약 및 진정인들과 A회사 사이에 체결된 현금운송도급계약서와 차량

위수탁관리계약서는 근로자성을 인정하는 데 방해가 될 수 없다. 또한 A회사는 현금운송차량을 지입의 형식으로 관리하는 자에 불과한 것으로 보이며, 노무제공관계의 성격을 판단함에 있어서는 특별히 고려할 대상이 아니라고 생각된다.

진정인들은 B회사의 지시와 감독 하에 노무를 제공한 것으로 보이는바, B회사와의 관계에서 근로자성을 인정할 수 있다고 사료된다.

라) 판단

대법원이 외관상 도급이나 위탁관계라고 하더라도 실질적 측면에서 근로자성이 있음을 인정할 수 있는지 여부를 판단할 수 있는 기준으로 인적종속성(업무지휘 감독관계 여부)과 경제적종속성(작업도구 소유 여부) 등을 종합하여 판단하고 있는바, 진정인의 근로자성에 대한 판단은 다음과 같다.

(1) 지입차주인 진정인들은 출퇴근 시간이 정해져 있고 출퇴근을 사용자에게 보고해야 하며 휴일이 정해져 있는 등 사용자의 근무시간과 근무장소 지정에 구속을 받고 있으며, 현금운송도급계약의 내용으로서 사용자의 추가 업무 지시를 거부할 수 없다고 규정되어 있는 점, 소장 및 조장에 의해 작업과제를 지시받고 조장·부조장 등 B회사 소속 근로자로부터 작업에 대한 지시를 받는 등 업무내용을 사용자가 정하고 업무 수행 과정에서 사용자에 의해 상당한 지휘·감독을 받는 점, 지입차주가 개인적 사정이 생긴 경우에도 업무 수락 여부를 자유로이 결정할 수 없으며 불가피한 경우 A회사가 대리기사를 투입하지만 이에 관한 비용을 지입차주에게 전가시키고 있는데, 이는 지입차주가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 것으로 볼 수 없는 점, '현금운송도급계약서'에 따르면 A회사가 지입차주의 계약의무 이행사항과 성실성 등을 평가하여 재계약 여부를 결정하는 등 노무공급관계의 성립 및 종료에 대한 주도권을 가지고 있는 점, 한편 계약서 제8조는 지입차주에 대하여 업무불이행에 대한 불이익처분 및 일방적 계약해지 등을 정하고 있어 취업규칙으로서의 성격을 보이는 점 등의 내용을 종합하면, 지입차주들과 A회사 사이에 인적 종속성을 충분히 인정할 수 있다.

⑵ 경제적 종속성 및 양 당사자의 경제적·사회적 조건을 살펴보면, 운송차량의 구입 비용을 노무제공자가 부담하기는 하지만, 이 차량은 수송 업무 외의 노무제공자의 개인적 업무에 사용할 수 없고, B회사의 업무를 수행하지 않을 경우 차량을 다른 노무제공자에게 넘기고 나가는 등 작업도구인 차량을 노무제공자가 소유하고 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있다고 볼 수 없다. 또한 B회사의 업무 수행을 하기 위해 차량이 필요불가결한 것인바, 차량구매 비용을 노무제공자에게 전가한 것으로 볼 수 있다.

⑶ 현금운송도급계약서 내용 및 실제 운영 상황을 통해 볼 때, 운송구간, 관리해야 할 ATM 기계의 수 등의 작업량을 사용자가 정하고, 보수가 1일 내지 1개월 당 일정하게 정해져 있으며, 시간외근로에 대하여 일정한 가산수당이 지급되는 등 보수의 근로의 대가로서의 성격이 명확히 인정된다.

⑷ 피진정인1은 대법원 2013. 7. 11. 선고 2012다57040 판결을 근거로 지입차주들의 근로자성을 부정하나, 이 사건은“지입차주인 갑이 본인 소유이나을 회사 명의로 등록된 화물트럭에 관한 ‘위수탁관리계약’ 또는 ‘제품운송용역계약’을 운수회사인 을주식회사와 체결하여 을 회사가 위탁받은 제품운송업무 중 일부를 수행하면서 용역비 명목으로 매월 일정액을 지급받아 온 사안”이어서 본 사건의 사실관계와 유사한 점이 있다. 그러나 이 사건에서는 진정인의 경우와 달리 ① 업무수행 과정이 원칙적으로 지입차주에게 일임되어 있으며 지입차주가 업무수행 과정에서 지입회사의 지휘감독이 인정되지 아니한 점, ② 지입차주가 상당한 자금을 투자하여 지입차량을 구입하고 용역비 명목으로 (2004년-2006년) 매월 약500만원 상당의 금전을 지급받아 용역비가 단순히 노무제공 대가라고 보기 어려운 점, ③ 지입차주가 제3자로 하여금 자신의 운송업무를 대행하게 하는데 특별한 장애가 없었던 점과 같이 지입차주가 운송업무를 수행하는데 상대적으로 독립성이 더 커서 진정인의 경우에 참고할 수 있는 사례로 인정하기 힘들다.

⑸ 따라서 A회사의 지입차주인 진정인들에 대한 인적 종속성과 경제적 종속성

이 인정되고, 보수의 성격에서도 일의 완성의 대가라기 보다 근로의 대가성이 인정된다는 점 등을 종합하여 볼 때, 지입차주인 진정인들의 「근로기준법」상 근로자성을 인정할 여지가 있는바, 피진정인1은 지입차주들이 겪는 차별취급을 개선할 책임을 부담하는 지위에 있다고 판단된다.

2) 피진정인2가 차별취급을 개선할 책임을 부담하는 지위에 있는지 여부

「국가인권위원회법」상 고용영역에서 차별책임이 성립하는데 반드시 사용자와 피용자의 관계에 있어야 하는 것은 아니며, 고용과 관련하여 실질적인 영향력을 행사하는 지위에 있으면서 차별의 결과를 발생시킨 사실이 인정되면 책임인정이 가능한바, B회사의 근로자가 현금수송차에 동승하여 직접적으로 노무제공자의 작업에 관한 지시를 하고 있는 점을 고려할 때 B회사가 지입차주들과 직접적인 계약관계가 없다고 하더라도 노무제공자에 대한 사용자로서의 지위를 동시에 갖고 있는 것으로 볼 수 있으며, 적어도 지입차주들이 당하는 차별에 대하여 책임을 부담해야 할 지위에 있음을 인정할 수 있다.

나. 피진정인들이 부담하는 개선책임의 내용

1) 지입차주인 진정인들이 겪는 차별취급은 이들이 피진정회사들에게 인적 종속성과 경제적 종속성을 가지고 노동력을 제공한다는 점에서 상당한 정도로 직접 고용한 근로자들과 유사함에도 불구하고, 피진정회사들이 지입차주들에 대하여 직접 고용 근로자들에게 제공해야 하는 보호조치를 제공하지 않는다는 것인바, 다음과 같이 진정인들에게 적용 가능한 개별적, 집단적 관계의 보호내용을 살펴본다.

2) 개별적 관계의 보호

지입차주들도 근로자와 다를 바 없이 본인과 가족의 생존을 위하여 보수를 목적으로 노무를 제공하므로, 계약의 해지는 지입차주들과 그 가족들의 생존에

대한 위협이 되는바, 합리적 이유 없는 피진정회사들의 일방적 해지는 제한되어야 한다.

또한 지입차주들이 피진정회사들에 대하여 상당기간 계속하여 노무를 제공하는 경우에 지속가능한 노동력 재생산을 위해 휴식권 보장을 위한 주차·연차휴가가 제공되어야 한다. 특히 본 사건에서는 연차휴가가 보장되지 않아 지입차주들이 사회적·경제적 생활에서 상당한 타격을 받고 있는 점을 고려할 때, 휴가제공이 매우 필요하다고 할 수 있다.

3) 집단적 관계의 보호

지입차주인 진정인들은 A회사와의 개별적인 교섭 시, 경제적 종속성으로 인해 근로자와 마찬가지로 열악한 지위에 놓이게 된다. 이와 같이 상대방에 대한 교섭력의 불균형으로 인해 보호가 필요하다는 측면에서 지입차주들은 「노동조합 및 노동관계 조정법」상의 근로자와 다를 바 없는 지위에 있다고 할 수 있다. 따라서 지입차주들은 「헌법」 제33조의 기본권의 주체로서의 근로자 범위에서 배제될 이유가 없으며, 근로자와 마찬가지로 노동3권이 보장되어야 한다.

다. 피진정인들의 차별행위에 합리적 이유가 있는지 여부

피진정인1은 지입차주들에게 근로기준법 등의 해당 규정을 적용하게 될 경우 수익구조상 회사운영 자체가 불가능하다고 주장하나, 휴가 제공 등은 지입차주들의 생활과 건강을 유지하기 위한 최소한의 사항이므로, A회사의 수익구조만을 이유로 책임을 면제받거나 감경 받을만한 합리적 이유가 될 수 없고, 기타 피진정인들의 차별행위의 합리적 이유로 인정될만한 사정이 없는 것으로 판단된다.

라. 소결

따라서 피진정인1에 대하여 향후 지입차주들과의 계약 시 계약 내용에 "계약의 존속보호(계약기간 만료를 이유로 한 사실상 해고금지)", "휴일·휴가의 보장(연차휴

가 보장)", "노동3권의 보장(지입차주들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장)"을 포함시킬 것을 권고하고, 피진정인2에 대하여 피진정인1이 이러한 계약을 체결하고 이행할 수 있도록 협조할 것을 권고한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 1. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 이경숙 위원 윤남근 위원 장애순

가족 상황을 이유로 한 차별

2 2017. 1. 25.자 결정 16진정0978000 [타시·도 전출을 위한 교육경력 산정 시 육아휴직기간 제외]

결정사항

피진정인에게, 교원 타시·도간 전출을 위한 교육경력 기간 산정 시 육아휴직 기간을 포함하는 것으로 관련 규정을 개정할 것을 권고

결정요지

피진정인이 타시·도간 전출제도를 운영하면서 신청자격을 ○○도에서의 실제 교육경력이 3년 이상인 자로 제한하고, 육아휴직 기간은 이 교육경력에 포함하지 않는 것은 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 임신 또는 출산을 이유로 한 합리적인 이유 없는 고용상 차별행위에 해당함

참조조문

「교육공무원법」 제44조제1항, 「양성평등기본법」 제24조제1항, 「교육공무원 승진규정」 제11조제1항

진 정 인 신○○

피진정인 ○○도교육감

주 문

피진정인에게, 교원 타시·도간 전출을 위한 교육경력 기간 산정 시 육아휴직 기간을 포함하는 것으로 관련 규정을 개정할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

피진정인은 시·도간 교원 전출 제도를 운영함에 있어, 자격 조건을 ○○도 교육경력이 3년 이상인 자로 제한하면서 육아휴직 기간을 타·시도 전출을 위한 교육경력으로 인정해 주지 않고 있다. 육아휴직은 「교육공무원법」 제44조 제4항에 따라 근속기간에 포함되므로 육아휴직 기간을 타·시도 전출을 위한 교육경력에 포함시켜야 한다.

2. 당사자 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) '시·도간 교원 전출 및 교환(파견) 근무 추진 계획' 수립 목적은 지역 간 교육의 균형적 발전 도모, 별거 교육공무원 등의 고충 해소를 통한 가계 및 사회적 비용 절감과 교직의 안정 도모, 능률적인 직무수행 기반 조성에 있으며, 전출 방식은 교육청간 교류 인원이 합치되는 범위 안에서 1:1 동수교류를 원칙으로 하고 있다.

2) ○○도교육청의 교원 시·도간 전출대상은 ○○도의 공립학교에서 실제 근무한 경력이 3년 이상인 자로, 위 경력에는 휴직기간이 포함되지 않고, 육아휴직의 경우 교육총경력에만 포함된다. 시·도간 전출 신청자격을 교육경력 3년 이상인 자로 제한하는 이유는 17개 교육청 중 ○○도의 교원 수가 가장 많고 신규임용 교사도 가장 많아, 교육경력 3년 이상인 자라는 최소한의

규정이 없다면 교사들의 잦은 전입 및 전출로 불안정한 환경에서 교육이 이루어질 것이기 때문이다.

3) 육아휴직 기간을 타시·도 전출을 위한 실제 ○○도 교육경력에 포함할 경우, 신규교사 임용규모가 전국에서 가장 큰 ○○도에 처음 임용되어 실제로는 ○○도에서 근무하지 않고 육아휴직만 하다가 본인이 원하는 시·도로 옮겨가고자 하는 목적으로 악용될 수 있어, 그에 따른 행정력 낭비와 교사 정원에 따른 비용 발생(육아휴직 교사에 대한 별도비용 소요) 등의 어려움이 예상된다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인에 대한 전화조사결과보고, 피진정인의 서면답변서 및 피진정인에 대한 전화조사결과보고, 전국 17개 교육청의 '2017년도 공립 초등학교 교원 시·도간 전출 및 교환(파견) 근무추진 계획서' 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 ○○시 소재 초등학교에서 8년간 근무하다가 진정인의 남편이 직장을 ○○도로 옮김에 따라 ○○도 ○○의 초등학교로 전출을 와 약 10개월간 근무하던 중, 남편이 다시 △△으로 이직함에 따라 육아휴직 후 거주지를 △△으로 이전하였고, 현재 4년 째 육아휴직 중이다.

나. 피진정인은 매년 '타시·도간 전출 및 교환(파견) 근무 추진 계획'을 수립하고 시행하고 있으며, 위 계획은 지역 간 교육의 균형적 발전 도모, 별거 교육공무원 등의 고충 해소를 통한 가계 및 사회적 비용 절감과 교직의 안정 도모, 능률적인 직무수행 기반 조성을 목적으로 한다.

다. 피진정인은 위 계획에 따라 타시·도간 전출제도를 운영함에 있어 1:1 동수교류를 원칙으로 하고 있으며, 신청자격을 ○○도에서의 실제 교육경력이 3년 이상인 자로 제한하고, 육아휴직 기간은 이 교육경력에 포함하지 않는다.

라. ○○도교육청의 타시·도간 전출기준에 따른 전출 순위는 〈표 1〉과 같으며, 부부 별거자는 전출순위 3순위이다.

표 1. ○○도교육청 시·도간 교류 전출 순위

순위	전출대상
1	장애등급 1급 장애인 및 상이1급 국가유공자
2	「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조, 제5조 해당자 또는 「국가유공자 예우 등 예우 및 지원에 법률」 제4조 및 제5조 해당자
3	부부 별거자
4	직계존속 별거자
5	일반희망자
비고	전출순위에도 불구하고 이전 공공기관 직원의 배우자 시·도간 인사교류 희망자는 최우선 순위로 결정할 수 있다.

마. 17개 교육청의 '2017년도 공립 초등학교 교원 시·도간 전출 및 교환(파견) 근무추진 계획서'에 따르면, 타시·도로 전출을 가기 위한 소속 교육청의 근무기간 요건이 1년인 곳이 11곳, 2년인 곳이 1곳, 3년인 곳이 5곳이며, 전출을 위한 소속 교육청 관할 지역에서의 근무기간에 육아휴직 기간이 포함되는 곳은 8곳, 포함되지 않는 곳은 9곳으로, 구체적인 교육청별 현황은 〈표 2〉와 같다.

표 2. 2017. 3. 1.자 전국 교육청 타시·도 전출 관련 자료

교육청	전출 제한 기간	육아휴직 기간 전출제한 기간 포함여부	교육청	전출 제한 기간	육아휴직 기간 전출제한 기간 포함여부
강원	3년	포함	**세종**	1년	미포함
경기	3년	미포함	**울산**	2년	미포함
경남	1년	미포함	**인천**	1년	포함
경북	3년	포함	**전남**	1년	포함 (6개월 미만 육아휴직만 포함)
광주	1년	미포함	**전북**	1년	포함
대구	1년	포함	**제주**	3년	미포함
대전	1년	미포함	**충남**	3년	포함
부산	1년	미포함	**충북**	1년	포함
서울	1년	미포함			

5. 판단

「교육공무원법」 제44조 제1항 제7호 및 제4항은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성 교육공무원이 임신 또는 출산하게 된 경우, 본인이 원하면 임용권자는 휴직을 명하여야 하며 이를 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니 되고, 육아휴직기간을 근속기간에 포함하도록 규정하고 있다. 또한 「양성평등기본법」 제25조 제1항은 국가기관 등과 사용자는 임신·출산·수유·육아에 관한 모·부성권을 보장하고, 이를 이유로 가정과 직장 및 지역사회에서 불이익을 받지 아니하도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

피진정인은 육아휴직 기간을 타·시도 전출을 위한 교육경력에 포함하지 않음으로써 육아휴직자를 불리하게 대우하고 있는바, 이에 대해 피진정인은 신규교사 임용규모가 가장 큰 ○○도에 처음 임용된 교사가 실제로는 ○○도에 근무하지

않고 육아휴직만 하다가 본인이 원하는 시·도로 옮겨가고자 하는 목적으로 악용할 수 있으며, 그에 따른 행정력 낭비와 교사 정원에 따른 비용 발생 등의 어려움이 예상되기 때문에 육아휴직 기간을 실 교육경력에 포함할 수 없다고 주장한다.

그러나 위와 같은 관련 규정에 따라 피진정인은 육아휴직자에 대해 육아휴직을 사유로 인사상 불리한 처우를 하지 않아야 할 의무가 있으며, '시·도간 전출 및 교환(파견) 근무 추진 계획'의 주요 목적이 별거 교육공무원의 고충 해소 등인 점, 위 인정사실 마.항과 같이 이미 8개 교육청에서 육아휴직 기간을 타시·도간 전출을 위한 교육경력에 포함하고 있으며, 특히 ○○도의 경우와 같이 3년의 교육경력을 요구하는 다른 지역교육청 4곳 중 3곳이 육아휴직 기간을 교육경력에 포함하고 있는 점, 1:1 동수교류를 원칙으로 하고 있고 연1회 신청을 받아 실시하고 있어 교육과정 운영이나 행정적 처리에 크게 부담이 된다고 하기 어려운 점, 진정인은 실제 어린 자녀를 돌보기 위해 남편과 함께 거주할 수밖에 없어 ○○도에 있는 학교로 복직하기 어려운 상황인 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피진정인이 육아휴직 기간을 시·도간 전출을 위한 교육경력 기간에 포함하지 않는 것에 대해 그 합리적 사유를 인정하기 어렵다고 판단된다.

더욱이 피진정인은 현재까지 육아휴직 기간을 타시·도간 전출을 위한 교육경력 기간에 포함하지 않아 구체적인 문제가 발생한 바 없고, 실제 타교육청에서 교육경력으로 포함하고 있는 사례가 있음에도 막연히 제도의 악용 가능성, 행정상의 낭비 등을 우려하여 이를 제한하고 있는바, 이와 같은 피진정인의 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 임신 또는 출산을 이유로 한 합리적인 이유 없는 고용상 차별행위에 해당한다.

따라서 피진정인에게 교원의 타시·도간 전출을 위한 교육경력 기간 산정 시, 육아휴직 기간을 포함하는 것으로 관련 규정을 개정하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 1. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 이경숙 위원 윤남근 위원 장애순

정치적 의견을 이유로 한 차별

3 2017. 1. 25.자 결정 16진정0683600, 0858100, 0960500(병합) [한국사 교과서 국정화 반대 시국선언 참가자에 대한 포상 등 제외]

결정사항

피진정인에게 각 교육청에서 징계처분을 하지 않기로 한 자에 대하여 향후 포상 등 배제행위를 하지 말 것을 권고

결정요지

피진정인의 징계처분 요구를 받은 각 교육청이 자체종결 또는 불문결정으로 이미 처분을 종결하였음에도 피진정인이 징계처분을 요구하였다는 이유로 지속적으로 포상 등에서 제외하는 것은 정치적 의견을 이유로 하는 차별행위로 판단

참조조문

「헌법」 제11조 제1항, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호

진 정 인 1. ○○○○○○○조합
2. 김○○

피 해 자 별지의 기재와 같다

피진정인 교육부장관

주 문

피진정인에게 각 교육청에서 징계처분을 하지 않기로 한 자에 대하여 향후 포상 등 배제행위를 하지 말 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

피진정인은 각 교육청에서 스승의 날 정부포상 대상자로 추천한 피해자1.~피해자16., 해외연수 대상자로 추천한 피해자17., 퇴직교원 포상대상자로 추천한 피해자18.~피해자29.에 대하여 '제1차, 제2차 한국사교과서 국정화 반대 교사시국선언'(이하 "이 사건 시국선언"이라 한다)에 참여하였다는 이유로 최종 선정에서 제외하였다. 이와 같은 피진정인의 행위는 양심의 자유를 침해하고 표현의 자유를 위축시키며 평등권을 침해하는 행위이다.

2. 당사자 주장 및 관계인 의견

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

○○○○○○○조합은 한국사교과서 국정화 반대 1·2차 시국선언을 기획· 주도하여 기자회견 및 신문광고를 통해 발표하였다. 그런데 시국선언의 내용이 "우익세력의 노골적인 집권연장 기도이다", "박근혜 정권을 역사의 심판대에 세울 것이다" 등 국정교과서 문제를 정권 퇴진 운동과 연결시켜 현 정부에 대한 반대의사를 명확히 드러내고 있어서, 교육부는 시국선언 참여 교원이 정치적 중립성을 훼손한 복무의무 위반 행위로 보고 이 사건 시국선언 참여 교원 전원(1차 21,758명, 2차 16,334명)에 대하여 사실 확인 후 가담 정도에 따라 징계 등 신분상 처분할 것을 각 교육청에 요구한 바 있다.

「정부포상업무지침」에 따르면 '관계행정기관의 징계처분요구 중인 자' 또는

'정치적 활동 등으로 사회적 물의를 일으켜 정부포상이 합당치 않다고 판단되는 자'는 포상 제외 사유이므로, 각 교육청에서 '스승의 날 유공 포상', '퇴임교원 정부포상' 추천대상자로 선정된 피해자들을 포상대상에서 배제하였다. 「2016년 한국-독일 교원교류 연수」 사업 역시 당초의 기본계획인 〈2016년 한국-독일 교원 교류 추진 계획(안)〉 발표 시, 「2016년 정부포상업무지침」의 추천제한에 해당하는 자 등은 추천 및 선정에서 제외하도록 명시하여 안내한 바 있어 배제한 것이다.

다. 참고인(행정자치부장관)

「상훈법」 제3조는 서훈은 서훈 대상자의 공적, 그 공적이 국가나 사회에 미친 효과의 정도 및 그 밖의 사항을 고려하여 결정한다고 규정하고 있는바, 이 규정의 취지를 고려할 때 훈·포장 등 정부포상을 받으려는 사람이 뚜렷한 공적이 있다고 하더라도 국가 및 사회에 부정적인 영향을 미치는 비위를 저질렀다면 포상에서 제외하는 것이 바람직하다.

감사기관 등에 의해 비위사실이 있다고 확인된 자에 대해서는 징계처분이 확정된 경우뿐만 아니라, 징계처분이 확정되지 않은 자에 대해서도 정부포상을 제한할 필요가 있고, 징계처분이 확정되지 않은 자는 징계절차가 진행 중인 자와 감사기관 등으로부터 징계처분이 요구 중인 자가 모두 포함된다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

가. 피진정인은 2015. 10. 12. 중학교 역사와 고교 한국사 교과서를 국정으로 발행한다는 내용을 담은 '중·고등학교 교과용 도서 국·검 인정 구분(안)'

행정예고를 통해 국정 한국사 교과서 발행 계획을 공식 발표하였고, 2015. 11. 3. 위 행정예고를 확정 고시하였다.

나. 이와 같은 피진정인의 계획에 반대하는 ○○○○○○○조합을 중심으로 2015. 10. 29.(제1차)와 같은 해 12. 16.(제2차)에 이 사건 시국선언이 실시되어 각 21,758명, 16,334명의 교사가 참여하였다.

다. 피진정인은 교사들이 이 사건 시국선언에 참여한 행위가 공무원의 집단행위를 금지하고 있는 「국가공무원법」 제66조 등을 위반한 것으로 보고, 각 교육청에 참여 교원들에 대하여 가담 정도에 따라 징계 등 신분상 처분을 할 것을 2차례(2015. 11. 11., 2015. 12. 24.) 요구하였다.

라. 피진정인은 시국선언 참여교사에 대한 징계 등 신분상 처분을 요구하는 것과 별도로, 피해자들 외 ○○○○○○○조합 간부 84명에 대해 시국선언 서명운동을 주도하여 「국가공무원법」 제66조를 위반하였다는 이유로 2015. 11. 5. 검찰에 고발조치 하였다.

마. 피진정인은 '2016년 제35회 스승의 날 유공포상'[1], '2016년 8월말 퇴직교원 정부포상'[2], '2016년 한국-독일 교원 교류 사업'[3]대상자를 선정함에 있어,

---

1) 「2016년 제35회 스승의 날 유공포상」은 교육부가 주관 하에 시·도교육청 및 각급 학교, 산하기관 등의 추천을 받아 우수교원에 대한 정부포상 및 교육부장관표창을 실시하였던 행사로, 포상규모는 238명, 장관표창 4,500명임. 교육부는 2016. 3. 23. 포상대상자를 추천해 줄 것을 각 교육청에 요청하였다. 피진정인은「2016년 제35회 스승의 날 유공포상」 추천대상자 중 300명을 '한국사교과서 국정화 반대 교사시국선언'에 참여하여 관계행정기관의 징계요청 중이라는 이유로 포상제외하였다.

2) 장기간의 재직 중 직무를 성실히 수행하여 국가발전에 기여하고 공사생활에 흠결 없이 퇴직하는 교육공무원 및 사립학교 교원에 대한 정부포상으로 대상자 4,000여명 규모로 매년 2회 실시됨. 교육부는 2016. 5. 11. 「2016년 8월말 퇴직교원 정부포상」 포상대상자를 추천해 줄 것을 각 교육청에 요청한 바 있다. 피진정인은 「2016년 8월말 퇴직교원 정부포상」 추천대상자 중 152명을 '한국사교과서 국정화 반대 교사시국선언'에 참여했다는 이유로 제외하였다.

3) 「한-독 교원 교류 사업」은 총 인원 41명 규모로 독일 베를린 등에서 2016.10.23.(일)~30(일)(6박 8일) 동안 한-독 통일·역사교육 포럼 참석 및 토론, 동·서 베를린 학교 방문 및 간담회, 동서대화 포럼 방문 및 강연 듣기 등의 내용으로 피진정인이 주최하는 교원 해외연수 사업이다. 피진정인은 해당 사업의 기본계획 단계에서 정부포상업무지침의 추천제한에 해당하는 자는 추천 및 선정에서

각 교육감이 추천한 교사 중 이 사건 시국선언에 참여했던 교사들인 피해자들에 대해, 「정부포상업무지침」상 '관계행정기관의 징계처분 요구 중인 자' 또는 '정치적 활동 등으로 사회적 물의를 일으켜 정부포상이 합당치 않다고 판단되는 자'에 해당한다는 이유로 최종 대상자 선정에서 배제하였다.

바. 피해자들에 대한 피진정인의 징계요청 및 처분현황은 다음 표와 같다.

교육부 징계처분 요구 및 교육청 처분현황

소속 교육청	피해구분	이름	소속 학교	교육부 징계의결요구 요청일자	징계의결 요구 및 신분상 처분 현황 (처분일시)	처분현황 교육부 통보여부 (통보일시)
서울	퇴직교원 포상제외	피해자22	○○고	2015.11.11.	단순가담으로 **행정처분 결정 ※ 징계위원회 의결 아님**	**통보안함** ·적극가담자에 대한 검찰처분 결과 통보 이후 결정 예정 ·2016. 4. 1. 처분 세부 이행계획은 제출
	퇴직교원 포상제외	피해자29	○○초	2015.11.11.		
부산	스승의날 포상제외	피해자3	○○고	2015.11.11. 2015.12.24.	서명 확인 불가로 징계 및 행정처분 하지 않음	처분현황 통보 (2016. 3. 31.)
	스승의날 포상제외	피해자4	○○고	2015.12.24.		
	스승의날 포상제외	피해자5	○○초	2015.11.11.		
광주	퇴직교원 포상제외	피해자28	○○고	2015.12.24.	자체종결 처리 (2016. 3. 15.)	징계 등 처분 세부이행계획서 제출 (2016. 4. 1.)
울산	스승의날 포상제외	피해자6	○○중	2015.12.11.	행정처분(2016. 4. 12. 학교장 경고) **※ 징계위원회 의결 아님**	처분현황 통보 (2016. 4. 21.)
	스승의날 포상제외	피해자7	○○고	2015.12.11.	행정처분(2016. 4. 14. 학교장 주의) **※ 징계위원회 의결 아님**	

제외할 것을 명시하였다. 추천모집 공문은 ○○광역시교육청이 사업주관 교육청으로 2016. 8. 8. 각 교육청에 시행하였으나, 최종 선정은 주최측인 교육부가 담당한다.

소속 교육청	피해구분	이름	소속 학교	교육부 징계의결요구 요청일자	징계의결 요구 및 신분상 처분 현황 (처분일시)	처분현황 교육부 통보여부 (통보일시)
울산	스승의날 포상제외	피해자8	○○고	2015.12.11.	행정처분(2016. 3. 24. 학교장 경고) **※ 징계위원회 의결 아님**	처분현황 통보 (2016. 4. 21.)
	스승의날 포상제외	피해자9	○○고	2015.12.11.	행정처분(2016. 4. 12. 학교장 경고) **※ 징계위원회 의결 아님**	
	퇴직교원 포상제외	피해자23	○○고	2015.12.11.	처분 안함 (처분 당시 명예퇴직으로 인해 처분대상자 아님)	-
강원	스승의날 포상제외	피해자1	○○중	2015.11.11. 2015.12.24.	자체종결 처리 (2016. 9. 29.)	통보안함
경기	스승의날 포상제외	피해자2	○○고	2015.12.24	불문처리 및 주의 촉구 (2016. 10. 10.) **※ 징계위원회 의결 아님**	징계 등 처분 세부이행계획서 제출 (2016. 2. 18.)
	스승의날 포상제외	피해자14	○○고	2015.11.11	불문처리 및 주의 촉구 (2016. 1. 28.) **※ 징계위원회 의결 아님**	
	스승의날 포상제외	피해자15	○○고	2015.11.11		
	퇴직교원 포상제외	피해자18	○○고	2015.11.11		
	퇴직교원 포상제외	피해자19	○○초	2015.11.11		
충남	스승의날 포상제외	피해자10	○○중	2015.11.11.	불문 (2016. 4. 28.) **※ 징계위원회 의결 아님**	처분현황 통보 (2016. 5. 11.)
	스승의날 포상제외	피해자11	○○초	2015.11.11. 2015.12.24.		
	스승의날 포상제외	피해자12	○○중	2015.11.11.		

소속 교육청	피해구분	이름	소속 학교	교육부 징계의결요구 요청일자	징계의결 요구 및 신분상 처분 현황 (처분일시)	처분현황 교육부 통보여부 (통보일시)
충남	스승의날 포상제외	피해자13	○○중	2015.11.11.	불문 (2016. 4. 28.) **※ 징계위원회 의결 아님**	처분현황 통보 (2016. 5. 11.)
	해외연수 제외	피해자17	○○고	2015.11.11. 2015.12.24.		
전북	퇴직교원 포상제외	피해자24	○○고	2015.11.11.	적극가담자에 대한 검찰처분 결과 통보 이후 결정 예정	징계처분 세부이행계획 제출 (2016. 2. 16.)
	퇴직교원 포상제외	피해자25	○○중	2015.11.11. 2015.12.24.		
	퇴직교원 포상제외	피해자26	○○고	2015.11.11.		
	퇴직교원 포상제외	피해자27	○○고	2015.11.11.		

사. 피해자16은 시국선언 참가를 이유로 스승의 날 포상대상에서 부당하게 배제되었다고 주장하고 있으나, 사실확인 결과 피해자16은 이 사건 시국선언과는 무관하게 2014. 6. 27. ○○○○○○○조합에서 주도한 '조퇴투쟁' 참가를 이유로 피진정인의 징계처분 요구(2014. 11. 17. ○○교육청 처분심의위원회 경고처분 결정)를 받았음을 이유로 포상대상에서 제외된 것으로 확인되었다.

아. 피진정인은 이 사건 외 '한국사교과서 국정화'에 대한 반대의견을 표명한 '좋은교사운동 실천선언'과 찬성의견을 표명한 '교장·교사 1,000인 선언'에 참여한 교사들에 대해서는 교육정책의 영역에서 건전한 사회통념상 교육자가 통상적으로 할 수 있는 범위 내의 의사표현행위에 해ㄹ당하는 것으로 보고 별도의 징계처분 요구를 하지 않았다.

5. 판단

가. 「헌법」 제21조는 모든 국민의 표현의 자유를 기본권으로 보장하고 있고,

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 사상 또는 정치적 의견을 이유로 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 것을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다. 한편, 「국가공무원법」 제66조는 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

나. 진정인들은 피진정인이 각 교육감들에게 이 사건 시국선언 참여 교원 전원에 대한 징계처분 요구행위를 한 것이 표현의 자유를 위축시키는 행위라고 주장한다. 그러나 피진정인이 국가위임사무에 해당하는 교육공무원에 대한 징계의결요구를 각 교육감에게 요청하였다는 이유만으로 이를 곧 위법하다거나 부당하다고 단정할 수는 없고(대법원 2013. 6. 27. 선고 2009추206 판결 참조), 그러한 징계처분 요청이 헌법상 기본권을 침해하는 위법·부당한 조치임을 입증하기 위해서는 그 주된 행위에 대한 판단이 선행되어야 할 것이나, 인정사실 라.항에서와 같이 이 사건 시국선언 서명운동을 주도한 ○○○○○○○조합 간부 84명에 대한 검찰고발 조치가 이루어져 수사가 진행 중임을 고려할 때 표현의 자유 침해 여부에 대한 판단은 이 사건 판단에서 제외하기로 한다. 또한 위 인정사실 사.항과 같이 피해자16의 경우 이 사건 시국선언으로 인해 포상에서 제외된 것이 아닌 바, 이 사건 피해자에서 제외하기로 한다.

다. 다음으로 피진정인이 피해자들을 정부포상 등 선정에서 제외한 행위가 평등권 침해의 차별행위에 해당하는지 여부에 대하여 살펴본다.

피진정인은 피해자들이 「정부포상업무지침」상 '관계행정기관의 징계처분 요구 중인 자' 또는 '정치적 활동 등으로 사회적 물의를 일으켜 정부포상이 합당치 않다고 판단되는 자'에 해당하여 정부포상 등 선정에서 최종 제외하였다고 주장한다.

'관계행정기관의 징계처분 요구 중'이라 함은 '징계처분이 확정되지 않은 상태에서 징계절차가 진행 중인 자'를 말하는 것인데, 이 사건 시국선언에 참여했던 피해자들에 대한 피진정인의 징계처분 요청에 대해 부산·광주·강원교육청은 사실

관계 및 법률검토 과정을 거쳐 징계의결요구의 필요성이 없는 것으로 판단하여 자체종결 처분하였고, 서울·경기·충남교육청은 징계위원회의 의결이 아닌 행정기관 자체적인 판단으로 '불문' 등의 결정을 하였다.

피진정인의 징계처분 요구가 징계처분 요구권자로서 정당한 권리 행사였다는 점을 인정한다고 하더라도, 교육기관 등의 장은 소속 교육공무원의 행위가 징계사유에 해당하는지 여부에 대하여 판단·결정할 재량권을 가진다 할 것이어서(대법원 2013. 6. 27. 선고 2011도 797판결 참조) 그 징계의 양정 및 처분결과에 대해서까지 각 교육감이 피진정인의 징계처분 요구에 기속된다고 볼 수 없고, '불문'결정의 경우에도 '징계위원회 의결에 의한 불문경고'만이 포상 추천제한 사유에 해당한다는 점에서 피진정인의 징계처분 요구는 각 교육감의 처분으로서 종결되어 '징계처분 요구 중'에 해당하지 않는다고 할 것임에도 이를 이유로 포상 등에서 제외하는 것은 부당한 배제행위에 해당하는 것으로 판단된다.

라. 포상 등에 있어서 공적심사의 과정은 수여권자의 재량이 폭넓게 인정되는 영역이어서, 위와 같은 절차적인 문제뿐만 아니라 '정부포상이 합당치 않다고 판단되는 자'에 대한 판단에 있어 피진정인의 재량이 인정된다고 할 수 있다. 그러나 피진정인은 재량권을 행사함에 있어 현저히 합리성을 잃어 권한의 범위를 일탈하거나 남용하여서는 아니되며, 피해자들에 대한 징계처분 요청을 받은 각 교육청이 사실조사 과정을 거쳐 종결처리하고 포상 등에 결격사유가 없다는 판단 하에 피진정인에게 포상 등을 추천하게 된 과정 역시 존중할 필요성이 있었던 것으로 보임에도, 이에 대한 고려 없이 일률적인 기준으로 피해자들을 포함한 이 사건 시국선언에 참여한 수백 명의 교원을 포상 등에서 배제하였다.

마. 또한 이러한 피진정인의 포상 등 배제행위는 1회에 그치지 않고 최근까지도 지속적으로 다양한 영역에서 계속되고 있는 것으로 확인되는바, 이 사건 시국선언의 단순가담자에 불과한 피해자들에게 사실상 기간의 정함이 없는

징계처분의 요청 또는 포상 등 배제사유가 계속되어 실질적으로 징계에 준하는 결과가 초래된다고 할 것이다.

바. 따라서 피진정인의 행위는 포상 등 수여권자로서의 폭넓은 재량권을 넘어 합리적 이유 없이 '정치적 의견'을 이유로 고용의 영역에서 특정한 사람을 배제하거나 불리하게 대우하는 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단되는바, 피진정인에게 각 교육청에서 징계처분을 하지 않기로 한 자에 대하여 향후 포상 등 배제행위를 하지 말 것을 권고하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 1. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 이경숙 위원 윤남근 위원 장애순

용모를 이유로 한 차별

4 2017. 7. 10.자 결정 17진정0127000 [외모를 이유로 한 채용 취소]

결정사항

피진정인에게, 인력채용 시 직무의 성격과 상관없이 외모를 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고

결정요지

【1】 탈모로 인한 대머리의 경우는 개인의 선택에 의해서 좌우할 수 없는 자연적인 현상에 해당하는 신체적인 조건임

【2】 피진정인이 채용과정에서 진정인을 대머리라는 이유로 불리하게 대우하는 행위는 평등권 침해의 차별행위임

참조조문

「헌법」 제10조, 「헌법」 제11조제1항

진 정 인 최○○

피진정인 ㈜○○○○○○ 대표이사

주 문

피진정인에게, 인력채용 시 직무의 성격과 상관없이 외모를 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2015. 8.말 ㈜○○○○○○(이하 '피진정회사'라고 한다)의 시설관리 분야 채용에 지원을 하여, 2015. 9. 4. 면접 후 함께 일할 것을 제안받았으며, 당시 인사팀장은 진정인에게 "기숙사가 제공되지 않으니 인근 숙소를 구하는 대로 연락을 주면 출근날짜를 알려주겠다."고 하였다.

진정인은 2015. 9. 14. 숙소 계약을 완료하고 이를 피진정회사에 알렸으며, 출근하라는 연락을 받고 2015. 9. 16. 출근하였는데, 인사팀장이 "진정인의 인상착의를 현장소장에게 보고한 결과 대머리이기 때문에 일할 수 없게 되었다."라고 말하였다. 이는 외모를 이유로 한 차별이다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

진정인은 2015. 8.말경 '△△△'이라는 채용사이트를 통해 □□□□ 관련 빌딩 시설관리를 하는 피진정회사에 입사지원을 하였고, 2015. 9. 4. 피진정회사에서 인사팀장을 만나 입사지원서류를 작성하고 면접을 보았다. 당시 인사팀장은 채용분야의 업무가 □□□□ 직원기숙사 시설관리 업무로 보일러 및 공조기 등의 냉난방 유틸리티 관련 시설관리를 하는 일인데, 진정인의 이력서상 업무에 필요한 자격증과 이력이 피진정회사에 적합하니 일을 같이 하자고 하였다. 이에 진정인은 기숙사 유무를 질문했고, 인사팀장은 기숙사는 없고 숙소를 구하면 바로 출근날짜를 알려주겠다고 하면서 회사통근버스가 자주 다니는 ○○시 ○○역 근처로 숙소를 구하라고 조언하였다.

이후 진정인은 2015. 9. 14. ○○시 ○○역 근처 부동산을 방문하여 숙소문제를

해결하고 피진정회사에 통보하였으며, 인사팀장은 자격증 등 필요한 서류를 지참하여 2015. 9. 16. 09:00까지 피진정회사로 출근하라고 하였다.

2015. 9. 16. 진정인이 피진정회사에 출근하였는데, 당시 현장에 있던 다른 두 명의 지원자에게는 근로계약서와 같은 서류를 작성하게 하면서 가장 먼저 도착한 진정인에게는 서류를 주지 않고 잠깐 상담을 하자고 하더니, 인사팀장이 진정인에게 담배를 권하며 "죄송하게 됐다. 회사에서 일을 하실 수 없게 됐다."라고 말하였다. 진정인이 그 이유를 묻자, 인사팀장은 현장소장에게 진정인의 인상착의를 통보한 결과 대머리이기 때문에 일을 할 수 없다고 하였다고 답하였다. 진정인은 현장소장과 일면식도 없는 상태였으며, 대머리이면 보일러 가동도 못하고 공조기 가동도 못하는 것인지 너무 황당하였다.

진정인은 너무 억울한 마음에 입사를 위해 계약했던 부동산 등의 일들을 어떻게 수습할지에 대해서 인사팀장에게 묻자, 인사팀장은 피진정회사가 아닌 다른 회사(㈜◇◇◇◇◇, ◎◎◎◎◎◎의 시설관리업체)를 소개시켜주었다.

나. 피진정인

2015. 9. 4. 피진정회사 인사팀장이 진정인과 1차 면접을 실시하고, 거주지역이 너무 멀어서 출퇴근이 불가능하고 기숙사가 제공되지 않으므로, 근무가 가능한 여건이 되면 다시 연락하라고 하며 돌려보냈다.

이후 진정인이 ○○지역에 거주지를 구했다고 하여 2015. 9. 16.에 본사경영진과 2차 면접을 실시하였는데, 주로 시설관리 업무경력, 과거 담당업무 등 기술적 업무수행 역량을 파악하기 위한 질의응답이 있었다. 또한 시설보수 및 민원해결을 위해 수시로 현장을 방문하여 건물에 입주한 고객사 임직원들과 접촉이 이루어지는 업무특성이 있어, 인사팀장이 친절도·인사성·용모·복장이 기술역량만큼 중요함을 설명하면서 진정인에게 "혹시 가발 착용을 하시는 건 어떠십니까?"라고 질문하자, 진정인은 "가발 착용은 못 하겠습니다."라고 답변하였다.

면접내용을 토대로 검토한 결과 진정인은 대형사업장에서 근무한 경험이 없어 기술력이 미흡하고, 고객친화력이나 대인관계면에서도 인성이 부족할 것으로 판단되어 채용불가로 결정한 것이다. 또한 피진정회사에서는 진정인이 피진정회사 입사를 위해 이미 거주지 이전을 마친 상태로 취업이 시급한 점을 고려해서 동종업계 회사 여러 곳을 물색해서 ㈜◇◇◇◇◇에 채용되도록 도와주었다.

피진정회사는 엔지니어를 채용하면서 외모를 핵심요소로 결정하지는 않으며, 진정인이 불합격 사유를 통지받는 과정에서 오해가 있었던 것으로 보인다. 향후 채용프로세스에 대한 충분한 설명을 하고 외모 관련 언급을 금지하는 등 불필요한 오해가 생기지 않도록 하겠다.

3. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 진정인이 제출한 문자내역, 부동산계약서 사본, 통화녹취파일 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정회사는 ○○지역 소재 □□□□ 자산을 관리하는 시설관리 전문회사이며 인력채용사이트인 △△△에 '□□□□ 건물시설관리 기계기사(정규직) 모집공고'를 게시하였고, 진정인은 피진정회사에 입사지원 하였다.

나. 위 '□□□□ 건물시설관리 기계기사 모집공고'상 채용 필요경력으로 '시설관리 2~3년 이상 경력자로 분야별 기본 장비운영 및 비상상황 대처가 가능한 자'라고 명시되어 있고, 용모나 복장 등의 준수사항에 관한 언급은 없었다.

다. 피진정회사 인사팀장은 2015. 9. 2. 진정인에게 면접가능일을 묻는 문자를 보냈고, 진정인은 2015. 9. 4. 면접이 가능함을 회신하였다. 2015. 9. 4. 인사팀장 1인 주관 하에 면접이 실시되었으며, 이 때 인사팀장은 진정인의 거주지가 회사 인근이어야 근무가 가능하다는 말을 하였다.

라. 당시 ▽▽시에서 거주하였던 진정인은 2015. 9. 14. ○○ 소재 원룸에 대하여

임차기간 1년, 보증금 5,000,000원, 월세 350,000원의 임대차계약을 체결하기로 하고 가계약금 500,000원을 지급하였고, 2015. 9. 21. 보증금 잔금 4,500,000원을 지급하였다.

마. 피진정회사의 채용과정은 통상 인사팀장이 주관하는 1차 면접과 본사 경영진이 참가하는 2차 면접으로 이루어지는데, 진정인에 대하여는 2차 면접이 실시되지 않았다.

바. 2015. 9. 16. 피진정회사 인사팀장은 진정인에게 채용불가 통보를 하고 "제가 다른 데 말씀을 드려서 자리를 잡아주겠다고 말 할 수 있는 게 말씀하신 대로 문제가 있거나 장애가 있거나 이런 게 아니시니까, 제가 다른 쪽에다 하면 그렇게 어렵지 않을 거 같아요." 등의 말을 하며 다른 회사를 소개해주겠다고 하였다. 이후 인근 지역에 소재한 동종업계 회사인 ㈜◇◇◇◇◇에 취업소개를 하여, 진정인은 2015. 9.말~2016. 2.말 ㈜◇◇◇◇◇에서 근무하였다.

4. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 용모 등 신체 조건을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

피진정인은 진정인이 자격요건에 부합하지 않아 채용을 하지 않았다고 주장한다. 그러나 인사팀장과의 면접 이후 진정인이 피진정회사측과의 협의 없이 단순히 취업하고자 하는 마음에서 독자적으로 부동산 임대차계약을 체결하였을 것으로 보기는 어려운 점, 인사팀장이 채용불가를 통보하면서 다른 회사로의 취업을 제시하였고 이후 동종의 시설관리업체에 진정인을 추천한 점 등을 감안하면, 진정인의 외모 때문이 아니라 자격요건에 부합하지 않아 채용을 하지 않았다고 하는 피진정인의 주장은 수용하기 어렵고, 진정인의 외모를 이유로 채용에서 불이익을 준 것으로 판단된다.

탈모로 인한 대머리의 경우 개인의 선택에 의해서 좌우할 수 없는 자연적인 현상에 해당하는 신체적 조건임에도 불구하고, 이를 이유로 채용에 있어 불이익을 주거나 가발착용 의사를 확인하는 행위는 합리적인 이유 없는 고용상의 차별행위에 해당하며, 그러한 신체조건을 가진 이들에 대해 열등감을 조장할 우려가 높아 이에 대한 사회적 인식을 개선할 필요가 있다.

따라서 피진정인의 행위는「국가인권위원회법」제2조 제3호에서 규정한 평등권 침해의 차별행위에 해당하므로, 피진정인에게 향후 인력채용 과정에서 직무의 성격과 상관없이 외모를 이유로 한 차별행위를 하지 않도록 재발방지 대책을 수립할 것을 권고할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로「국가인권위원회법」제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 7. 10.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경

종교를 이유로 한 차별

5 2017. 1. 25.자 결정 16진정0999900 [종교를 이유로 한 부당한 해고]

결정사항

【1】 피진정인에게, 향후 종교를 이유로 하여 소속 직원들에 대한 고용상 차별 행위가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고

【2】 ○○시장에게, 위탁기관 운영 과정에서 종교를 이유로 한 차별행위가 발생하지 않도록 위탁기관에 대한 관리·감독을 철저히 하고, 재발방지 대책을 마련할 것을 권고

결정요지

피진정인이 직원 채용과정에서 교회에 다녀야 한다는 조건을 요구하고, 직원들에게 월요예배, 주말예배 등에 의무적으로 참석하게 하는 등 행위는「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 종교를 이유로 한 고용상 차별행위에 해당함

참조조문

「헌법」 제10조, 제20조제1항, 「근로기준법」 제6조

진 정 인 정○○

피진정인 ○○○다문화가족지원센터장

주 문

1. 피진정인에게 향후 종교를 이유로 하여 소속 직원들에 대한 고용상 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고한다.

2. ○○시장에게 위탁기관 운영 과정에서 종교를 이유로 한 차별행위가 발생하지 않도록 위탁기관에 대한 관리·감독을 철저히 하고, 재발방지 대책을 마련할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

진정인은 ○○○다문화가족지원센터(이하 "피진정센터"라 한다)에서 중국어통번역사로 일하는 동안 피진정인으로부터 교회에 나가지 않는다는 이유로 극심한 차별을 받았다. 진정인은 피진정센터 면접과정에서 교회에 나가는 조건으로 채용되었으며, 센터에 근무하는 동안 피진정인으로부터 매주 월요일마다 열리는 직원예배 및 주말예배, 추수감사절 등 종교행사에 참석하도록 강요받았다. 그러나 진정인은 기독교인이 아니기에 위 행사에 적극적으로 참석하지 않았고 이러한 진정인의 비협조적인 행동으로 인해 피진정인이 진정인에게 계약을 연장하지 않고 계약만료를 통보한 것으로 판단되는바, 이는 종교를 이유로 한 고용차별이다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정인은 사직서를 두 번 제출하였는데 첫 번째 사직서에는 그 사유를 개인적인 사유라고 기재하였고, 두 번째 사직서에는 종교적 사유라고 기재하였다. 일반적으로 사직서를 제출할 경우 사직 사유를 쓰지 않는데 진정인이 구체적

인 이유를 밝히고 있어 진정인에게 사직 사유를 쓰지 않아도 된다고 말하였다.

2) 진정내용에 대하여 구체적인 사항은 기억이 나지 않으나 추수감사절 행사에 오라고 한 것은 사실이다. 그러나 개별적으로 진정인을 지목해서 참석하라고 한 것은 아니고 시간이 되면 잔치에 함께 참여하라고 한 것이다.

3) 20××. ××. ××. 진정인으로부터 진정인과 ○○○ 대표가 서로 사과했다는 이야기를 전해 들었다.

4) 피진정인은 진정인에게 8월 말까지 근무하면 퇴직금을 받을 수 있고 12월 말까지 근무하면 실업급여를 받을 수 있다고 말하였으며, 진정인에게 여러 차례 계속 근무할 수 있음을 설명하였다.

다. 참고인(피진정센터 ○○○○ 교사 이○○)

1) 참고인은 20××. ×. ××.부터 20××. ××. ××.까지 피진정센터에서 ○○○○교사로 근무하였다.

2) 참고인이 피진정센터에 면접을 볼 당시 김○○ 목사가 면접관이었으며, 김○○ 목사의 교회에 다닌다는 조건으로 직원으로 채용되었다. 피진정센터의 모든 직원은 이 조건에 동의하여 채용되었으며, 20××. ×.에는 전도사를 직원으로 채용하였다.

3) 피진정센터에서는 월요일 아침마다 예배가 진행되었고 모든 직원이 이 예배에 의무적으로 참석해야 하며, 참석하지 않을 경우 김○○ 목사와 피진정인은 그 직원을 투명인간 취급하고 인사도 받지 않았다.

4) 월요예배 시 김○○ 목사가 면접 시 채용이 되면 교회에 나오겠다고 약속을 하고 나오지 않는 직원이 있다며 직원들을 질책한 적이 있다.

5) 진정인은 김○○ 목사의 교회에 못 나오겠다고 하고 사표를 제출하였으며, 진정인의 전임자도 교회에 못나오겠다고 하고 사표를 제출하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인에 대한 전화조사결과보고, 피진정인의 서면진술서, 참고인 진술, ○○시 제출자료 등을 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정센터는 사단법인 ○○○○○센터(대표 김○○ 목사)가 ○○시로부터 위탁받아 운영하고 있는 다문화가족 전문지원기관으로, 사단법인 ○○○○○센터 대표의 부인(백○○)이 센터장을 맡고 있으며, 피진정센터와 사단법인 ○○○○○센터, ○○○○○○(목사 김○○)가 같은 공간을 사용하고 있다.

나. 진정인은 피진정센터에서 20××. ×. ×.부터 중국어 통번역지원사로 근무하던 중, 20××. ××. ××. 개인적인 사유로 사직서를 제출하였고, 20××. ×. ××. 종교적인 사유로 재차 사직서를 제출하였다. 그러나 피진정인이 교회에 다니지 않아도 된다고 하여 계속 근무하다가 20××. ××. ××. 계약기간이 만료됨에 따라 퇴사하였다.

다. 진정인과 참고인이 피진정센터에 면접을 볼 당시 면접관이었던 사단법인 ○○○○○센터 대표 김○○ 목사는 채용이 되면 본인이 목사로 있는 교회에 나와야한다고 말하였다.

라. 사단법인 ○○○○○센터 김○○ 목사는 매주 월요일 아침마다 예배를 진행하였고 피진정센터의 모든 직원들에게 의무적으로 참석하도록 하였다. 위 김○○ 목사는 월요예배에서 면접을 볼 때는 교회에 나오겠다고 약속을 하고서는 이를 지키지 않는다며 교회에 잘 나오지 않는 직원들을 비난한 적이 있다.

마. 20××. ××.경 피진정인은 진정인 및 중국자조모임 참가자들에게 위 김○○ 목사의 교회에서 열리는 추수감사절 행사에 참여하라고 말하였다.

바. ○○시는 20××. ×. ×. 피진정인에게 피진정센터를 운영함에 있어 종교적, 인권적 차별 등의 문제가 발생하지 않도록 시설 운영에 만전을 기하여 줄 것을 지시하는 공문을 송부하였고, 이에 따라 피진정센터에서는 아침예배 및 주말예배를 실시하지 않고 있다.

5. 판단

「헌법」 제11조 제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 가목은 합리적 이유 없이 종교 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 '평등권 침해의 차별행위'로 규정하고 있다. 또한 「근로기준법」 제6조는 신앙을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못하도록 규정하고 있다.

그러나 위 인정사실과 같이 피진정인은 진정인과 참고인 등 직원 채용과정에서 교회에 다녀야 한다는 조건을 요구하였고, 직원들에게 월요예배, 주말예배 등에 의무적으로 참석하게 하는 등 직원들에게 종교를 강요하였다. 피진정인의 남편인 김○○ 목사는 예배시간에 직원들에게 교회에 나오지 않는 직원들을 비난하는 발언을 하여 진정인을 비롯한 직원들에게 압박감을 느끼도록 하였다.

피진정인의 이와 같은 행위는 비기독교인인 진정인으로 하여금 모욕감과 불편함을 느끼게 하여 사직을 고려하게 하는 등 진정인이 근무하는 기간 동안의 근무환경을 상당히 악화시켰고 결국 재계약을 포기하게 하는데 결정적 요소로 작용한 것으로 판단되는바, 이는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 종교를 이유로 한 고용상 차별행위에 해당한다.

따라서 피진정인에게 향후 이와 같이 종교를 이유로 한 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련하도록 권고하고, ○○시장에게 국가의 사무를 위탁받

아 수행함에 있어 종교적 중립의 의무를 준수하여 종교를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 위탁기관에 대한 관리·감독을 철저히 하고 재발방지 대책을 마련하도록 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 1. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 이경숙 위원 윤남근 위원 장애순

기타

6 2017. 11. 24.자 결정 17진정0585000 [재임용 기간만료 조교에 대한 신규 공개채용 응시 제한]

결정사항

피진정인에게, 조교의 공개경쟁채용 시 재임용 기간만료 조교에 대해 응시자격을 제한하지 말 것을 권고

결정요지

이 사건의 채용은 계약기간의 연장을 의미하는 재임용이 아니라, 공개경쟁에 따른 신규채용임. 교육공무원인 조교의 신규임용 시 과거 임용경력이 있다는 이유로 조교 임용을 거부한 것은 균등한 임용의 기회를 보장하지 않은 데 합리적 이유가 있다고 보기 어려워 「헌법」 제11조에서 보장하는 진정인의 평등권을 침해하는 차별행위에 해당하는 것으로 판단

참조결정

국가인권위원회 2004. 9. 6. 04진차22 결정

참조조문

○ 「헌법」 제11조
○ 「국가인권위원회법」 제2조
○ 「교육공무원법」 제2조, 제10조, 제26조
○ 「고등교육법」 제14조, 제15조
○ 「교육공무원임용령」 제5조의2 제4항
○ 「OO대학교 조교임용 규정」 제3조, 제4조, 제5조

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○대학교총장

주 문

피진정인에게, 조교의 공개경쟁채용 시 재임용 기간만료 조교에 대해 응시자격을 제한하지 말 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 2012. 9. 1.부터 OO대학교 OO학과 조교로 근무하고 있으며, 2017. 8. 31. 임용기간이 만료됨에 따라 OO학과의 신규 조교 임용 모집에 지원하여 최종합격하였다. 2017. 7. 31. OO학과장이 피진정인에게 진정인의 조교 임용제청을 하였으나, 피진정인은 조교 재임용 횟수를 총 4회로 제한하는 「OO대학교 조교임용 규정」에 따라 진정인이 2012. 9. 1. 첫 임용 후 총 4회 재임용 되었기에 더 이상 재임용을 할 수 없다며 진정인을 조교로 임용하지 않고 있다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

「OO대학교 조교임용 규정」 제4조는 학과(부)의 조교는 해당학과(부, 전공)장·

주임의 추천과 학장의 제청으로 총장이 임용하고 학과(부) 이외 소속 조교는 소속 기관장의 추천으로 총장이 임용하도록 정하고 있다. 또한 이 규정 제5조는 조교는 2회의 범위 내에서 재임용하고 2회에 초과한 재임용은 총 4회까지 할 수 있도록 규정하고 있다.

조교의 재임용은 규정상 조교 채용 단위 조직인 학과에서의 제한적 사항으로 동일 학과에 지원하는 재임용 횟수를 제한하지만 타 학과(부서)에 대한 신규임용 지원은 횟수를 제한하지 않는데, 진정인은 현 소속 OO학과로의 계속적인 재임용을 요구하는 등 기득권을 주장하고 있다. 하지만 진정인의 주장은 다른 학생 또는 타 부서 조교에게도 기회를 제공하는 등 '균등한 임용기회 보장' 측면에서 수용할 수 없다.

3. 인정사실

진정인의 진술, 피진정인의 진술 및 제출자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 「교육공무원법」 제2조 제1항 제1호 및 제3항, 같은 법 제26조, 「고등교육법」 제15조, 「교육공무원임용령」 제5조의2 제4항, 「대학교원 자격기준 등에 관한 규정」에 의하면, 조교는 교육·연구 및 학사에 관한 사무를 보조하는 교육공무원으로서 근무하려는 학교와 동등 이상의 학교를 졸업한 학력이 있는 사람 중에서 국·공립 대학의 장이 임용하는데, 근무기간이 1년이라는 것 외에 재임용에 관한 절차는 따로 규정하고 있지 않다.

나. 「OO대학교 조교임용 규정」 제5조 내지 제7조에 의하면, 재임용의 경우 해당 학과의 교수들이 연서로 동의서(3회 이상 재임용 때에는 조교 성과계획서)를 제출하면 조교재임용심사위원회가 조교의 재임용을 위한 평정을 실시하고, 평정점수가 80점 이상이면 재임용하며, 재임용은 최대 4회까지 할 수 있다.

다. OO대학교 OO학과장은 2017. 6. 29. “교육공무원(조교) 채용 공고(OO학과)”를 학교 홈페이지에 게시하고 지원자 6명 중에서 진정인을 임용예정자로 선발한 후 2017. 7. 31. 피진정인에게 신규임용예정자로 추천하였으나, 피진정인은 진정인이 이미 2012. 9. 1.부터 OO학과 조교로 4회 재임용 되었으므로, 같은 학과 조교로는 더 이상 재임용할 수 없다는 이유로 진정인의 임용결정을 보류하였다.

라. 피진정인은 조교재임용심사위원회의 심사에 의한 재임용 외에 공개채용 절차에 의한 임용의 경우에도 채용예정자가 같은 학과의 조교로 근무한 사실이 있으면 이를 신규임용으로 보지 않고 재임용으로 간주하고 재임용 4회 제한을 적용한다. 그러나 OO대학교 내 타 학과로의 신규임용에는 재임용 규정을 적용하지 않는다. 현재 OO대학교 조교 77명 중 5명은 재임용 4회 제한을 적용받지 않고, 신규로 임용되어 근무 중이다.

4. 판단

「교육공무원법」 제2조 제1항 제1호는 교육기관에 근무하는 교원 및 조교를 교육공무원으로 정의하며, 같은 법 제10조는 교육공무원의 임용은 그 자격, 재교육 성적, 근무성적, 그 밖에 실제 증명되는 능력에 의하며, 모든 사람에게 능력에 따른 균등한 임용의 기회가 보장되어야 한다고 규정하고 있다.

피진정인은 조교의 재임용 횟수를 제한하는 이유를 다수의 학생에게 조교가 될 수 있는 평등한 기회를 제공하기 위한 것이라고 주장한다. 만일 재임용이 공개경쟁에 의한 채용이 아니라 계약기간의 연장에 해당한다면, 피진정인의 위 주장은 일응 설득력이 있을 수 있다. 그러나 본 진정사건에서 진정인에 대한 임용은 계약기간 연장을 의미하는 재임용이 아니라 공개경쟁에 의한 신규임용이므로, 피진정인이 주장하는 「OO대학교 조교임용 규정」에 의한 재임용에 해당한다고 볼 수는 없다.

따라서 피진정인이 진정인에 대해 과거 근무경력을 이유로 조교 임용을 보류한 것은 균등한 임용의 기회를 보장하지 않은 데 합리적 이유가 있다고 보기 어려워 「헌법」 제11조에서 보장하는 진정인의 평등권을 침해하는 차별행위에 해당하는 것으로 판단된다.

이에 피진정인에게 조교의 공개경쟁채용 시 재임용 기간만료 조교에 대해 응시자격을 제한하지 말 것을 권고할 필요가 있다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 11. 24.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 최혜리 위원 한위수 위원 이은경



국가인권위원회 결정례집 제10집(2017)

| 인권정책 | 침해구제 | 차별시정 |

인 쇄 일 | 2018년 9월
발 행 일 | 2018년 9월
발 행 | 국가인권위원회
편 집 | 행정법무담당관
인 쇄 | (사)대한정신보건가족협회 세종인쇄정보, 044)868-8878

ISBN 978-89-6114-639-5 94330
ISBN 978-89-6114-339-4 94330(세트) 〈비매품〉

70주년 세계인권선언

국가인권위원회

ISBN 978-89-6114-639-5 94330
ISBN 978-89-6114-339-4 94330(세트)